

# 아동보호서비스 인력운용 실태와 개선 방안: 아동보호전문기관을 중심으로<sup>1)</sup>

A Study of Workforce Management for Child Protective Service:  
Focusing on the Child Protection Agency

이세원 | 강릉원주대학교 조교수

사회복지 보호서비스체계가 충분히 작동하기 위한 필수 조건은 인력이며, 보호서비스 제공 인력의 전문성은 적절한 운용을 통해 제고된다. 이에 본고에서는 아동보호전문기관의 업무와 아동보호서비스에 대한 수요·공급의 적정성을 진단하고, 사회복지 보호서비스 인력 실태조사 결과를 분석함으로써 다음과 같이 인력 운용에 대한 개선 방안을 제언하고자 한다. (1) 아동보호전문기관 인력의 업무 부담 경감, (2) 현실에 맞는 처우 개선, (3) 아동보호전문기관 상담원 간 동일 업무에 대한 동일한 보상체계 마련. 이와 더불어, 최근 개편된 아동학대 조사 업무 공공화를 시작으로 공공과 민간의 신뢰와 협력이 있을 때 비로소 우리 사회 아동보호체계가 충분히 작동할 수 있을 것으로 기대한다.

## 1. 들어가며

2019년 신고 접수된 아동학대 사례는 총 4만 1,389건이며(보건복지부, 2020a), 이 중 아동학대의심 사례는 3만 8,380건으로 나타났다. 아동학대로 인해 사망한 사건도 연이어 언론에서 보도되고 있다. 이렇듯 아동학대 문제는 압도적인

발생 건수뿐만 아니라 학대 수위가 심각하다는 점에서, 현대에 우리 사회가 우선적으로 대처하고 해결해야 할 사회문제가 되었다.

그러나 아동학대는 불과 20여 년 전인 2000년 「아동복지법」 전부 개정을 통해 비로소 법령에 개념이 명시되었고 국가와 지방자치단체가 아동보호전문기관을 설치해야 하는 근거 규정이 마

1) 본고는 『사회복지 보호(protective) 서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구』(박세경 외, 2020) 중 제4장 아동 보호서비스 인력의 수급실태와 제9장 결론 및 제언의 일부를 수정·보완하여 작성하였다.

련되었다. 그럼에도 불구하고 아동학대 예방 사업을 목적으로 하는 비영리법인을 지정하여 아동보호전문기관의 운영을 위탁할 수 있다는 조항에 따라 사실상 아동학대 예방과 대응 업무는 민간 영역이 전담해 왔다.

그러던 중 현 정부의 ‘포용국가 아동정책’의 일환으로 2020년 10월부터 아동학대 대응 체계가 전면 개편되어 지자체에 아동학대전담공무원 인력이 배치되기 시작하였다. 그러나 아직 아동학대전담공무원이 배치되지 않은 지자체도 있으며, 아동학대 조사 공공화로의 개편 이전 지난 20여 년간 아동학대 예방과 대응 업무는 아동보호전문기관이 전적으로 담당해 왔기에, 아동학대 조사 공공화 이후에도 민간 영역에서의 아동보호전문기관의 역할은 크다. 사회복지 보호서비스체계가 충분히 작동하기 위한 필수 조건은 인력인데, 아동보호전문기관의 인력 운용 실태는 우리 사회가 아동학대를 시급한 사회문제로 보고 있는 것이 맞는가 하는 의문이 들게 할 정도로 열악하다. 따라서 본고에서는 아동보호서비스에서 주요한 역할을 하는 아동보호전문기관을 중심으로 인력의 기능과 수요·공급의 적정성을 진단하고, 사회복지 보호서비스 인력 실태조사 결과를 분석함으로써 인력 운용에 대한 개선 방안을 제언하고자 한다.

## 2. 아동보호서비스 인력에 대한 진단

보호서비스의 핵심 구성 요소 중 하나는 보호서비스 인력으로, 인력 운용에 대해 진단함으로써

아동보호서비스가 충분히 잘 작동할 수 있는가를 점검해 볼 수 있다. 따라서 이 절에서는 아동학대 대응 체계 공공화 이전과 이후 아동보호전문기관의 업무가 무엇인지를 살펴보고, 아동보호서비스의 수요와 인력 공급이 적절히 이루어지고 있는가를 진단해 보고자 한다.

### 가. 아동보호전문기관의 업무

「아동복지법」(법률 제17206호, 2020. 4. 7., 일부 개정)과 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(법률 제17087호, 2020. 3. 24., 일부 개정) 개정으로 아동학대 대응 체계가 전면 개편되어 2020년 10월부터 아동학대 대응 체계의 공공성이 강화되었다. 아동의 안전한 보호, 즉 아동학대 예방과 대응은 국가 및 지자체의 책임이다. 그러나 이번 개편 전까지는 아동학대 업무의 대부분을 민간에 위탁해 왔기 때문에, 아동학대 대응 업무를 ‘공공화’함으로써 아동학대 대응에 대한 국가 책임을 바로 세우겠다는 의미로도 볼 수 있다. 2020년 아동복지법 개정 이유에서 밝힌 바와 같이 “아동학대로 인한 중상해, 사망 등 심각한 아동학대 사건이 지속적으로 발생·증가하고 있는 추세인데, 아동학대 조사 업무를 비영리법인인 아동보호전문기관이 담당함에 따라 조사 거부와 조사자 위협이 빈번하게 발생하는 등 효과적인 조사 업무를 수행하기에 한계”(아동복지법 법률 제17206호 개정 이유)가 있었던 것이다.

따라서 2020년 10월부터 현장 조사 등은 지자체의 아동학대전담공무원이, 사례관리는 아동

표 1. 아동보호전문기관의 업무

아동복지법 개정 전	아동복지법 개정 후(2020. 10. 1. 시행)
② 아동보호전문기관은 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 아동학대 신고 접수, 현장 조사 및 응급 보호 2. 피해 아동 상담·조사를 위한 진술녹화실 설치·운영 3. 피해 아동, 피해 아동의 가족 및 아동학대행위자를 위한 상담·치료 및 교육 4. 아동학대 예방 교육 및 홍보 5. 피해 아동 가정의 사후 관리 6. 자체 사례회의 운영 및 아동학대사례전문위원회의 설치·운영 7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 아동학대 예방 사업과 관련된 업무	② 아동보호전문기관은 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 삭제 <2020. 4. 7.> 2. 삭제 <2020. 4. 7.> 3. 피해 아동, 피해 아동의 가족 및 아동학대행위자를 위한 상담·치료 및 교육 4. 아동학대 예방 교육 및 홍보 5. 피해 아동 가정의 사후관리 6. 삭제 <2020. 4. 7.> 7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 아동학대 예방 사업과 관련된 업무

자료: (좌) 아동복지법 [시행 2020. 6. 4.] [법률 제16737호, 2019. 12. 3., 타법개정], (우) 아동복지법 [시행 2020. 10. 1.] [법률 제17206호, 2020. 4. 7., 일부개정]

보호전문기관의 인력이 수행하게 되었다. 그러나 아동학대 대응 체계 공공화에 따른 변화는 아동학대 사건의 현장 조사와 사례관리로 책임 소재가 분리됨을 의미하지는 않는다.<sup>2)</sup> 다시 말해, 본래 아동학대 대응의 책임이 국가와 지자체에 있었던바, 2020년 10월부터 지자체의 아동학대전담공무원이 현장 조사만을 맡게 되었다기보다는 지자체에서 아동학대 사건을 총괄 담당하되 아동보호전문기관에 아동학대 사건의 사례관리를 위탁하는 형태라고 보아야 할 것이다.

따라서 2020년 10월부터 「아동복지법」 제 46조 제2항에 따른 아동보호전문기관의 업무는 <표 1>의 오른쪽과 같이 조정되었고, 그 이전까지는 아동보호전문기관이 아동복지법 개정 전 (<표 1>의 왼쪽)의 업무를 맡아 왔다.

### 나. 아동보호서비스<sup>3)</sup>의 수요와 공급

#### 1) 아동보호서비스의 수요

아동학대 예방 및 대응 서비스의 수요를 추정하는 데는 다음과 같은 어려움이 있다. 우선, 아동학대 ‘예방’ 서비스의 범위가 매우 넓다. 2019년 우리나라 총아동 수는 792만 8,907명으로, 아동과 부모를 아동학대 예방 서비스 일반 집단으로 보게 되면 그 규모가 매우 크다. 그렇기 때문에 ‘소 잃고 외양간 고치기’ 식이지만 현실성을 감안하여 아동학대가 발생한 이후의 ‘대응’ 서비스에 집중하여 수요를 예측할 수밖에 없다. 그러나 아동학대는 은밀히 이루어지는 암수범죄라는 특성상 정확한 발생 건수를 예측하기 어렵다. 과소보고(under reporting) 문제는 아동학대의

2) 이와 같은 오해를 불식하기 위하여 아동학대전담공무원의 명칭을 논의하는 단계에서 ‘조사공무원’에서 ‘아동학대전담공무원’으로 확정되었다(아동권리보장원 담당자와의 면담 중).

3) 아동보호서비스란 보호가 필요한 아동의 최상의 이익을 위하여 아동에게 제공되는 서비스를 의미하는 것으로(보건복지부, 2018), 빈곤 가구 아동, 방임 및 학대 아동 등 어려움에 처해 있거나 어려움에 처할 위험이 높은 취약 아동 모두를 대상으로 한다. 그러나 미국과 캐나다 등에서는 아동보호서비스(CPS: Child Protective Service)가 아동학대와 방임의 피해를 경험한 아동들에게 제공되는 개입(서비스, 기구)으로 통칭되는바, 본고에서는 협의의 의미로 사용하고자 한다.

표 2. 연도별 아동학대 사례 건수

(단위: 건)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
건수	5,657	6,058	6,403	6,796	10,027	11,715	18,700	22,367	24,604	30,045

자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (각 연도), 전국아동학대현황보고서, 보건복지부 보도자료. (2020). 보건복지부, 2019년 아동학대 연차보고서 발간.

중대한 문제로 지적돼 오고 있다(Walsh & Jones, 2015).

따라서 위와 같은 아동학대 예방 및 대응 서비스 인력 수요 추정에 대한 근본적인 한계가 있음을 전제로 두며, 신고 접수에 의한 아동학대 발생 현황을 기준으로 논의를 이어 가고자 한다. 아동학대 발생 현황의 공식 통계는 2001년 처음 발표된 이래 현재까지 지속적으로 증가해 왔다. 2019년 현재 아동학대로 신고 접수된 건 중 아동학대 사례 건수는 3만 45건이며, 피해 아동 발견율은 3.81%이다(보건복지부, 2020a).

그러나 앞에서 전제한 한계를 고려하면 이와 같은 통계상 아동학대 사례 건수의 상승세를 곧바로 우리 사회의 아동학대 발생 증가로 해석하기에는 무리가 있다. 아동학대가 점점 많이 발생하고 있다고 해석하기보다는 오히려 우리나라 아동학대 예방 및 대응 체계가 더 적극적인 역할을 함에 따라 숨겨져 있던 학대 사례가 수면 위로 드러나고 있는 중이라고 보는 편이 적절할 것이다. 선진적인 아동보호서비스(CPS) 시스템을 운영 중인 미국의 피해 아동 발견율이 9.1%, 호

주가 9.0%로(보건복지부, 중앙아동보호전문기관, 2019) 우리나라의 피해 아동 발견율보다 현저히 높다는 것도 방증이 될 수 있다. 아동권리보장원 담당자도 인터뷰(2020.7.23.)에서 우리나라 아동학대 사례 건수가 약 6만 건까지도 ‘발견되어야’ 한다고 언급하였다.<sup>4)</sup>

## 2) 아동보호서비스의 공급

「아동복지법」 제45조 제2항에 따르면, 지자체는 학대받은 아동의 치료, 아동학대의 재발 방지 등 사례관리 및 아동학대 예방을 담당하는 아동보호전문기관을 시·도 및 시·군·구에 1개소 이상 두어야 한다. 그러나 2001년 17개소의 아동학대예방센터로 시작하여 2020년 현재 전국 228개 시·군·구에 68개 아동보호전문기관만이 설치되어 있다. 약 30%의 지자체만이 아동보호전문기관을 두고 있는 셈인데, “시·도지사는 관할 구역의 아동 수 및 지리적 요건을 고려하여 조례로 정하는 바에 따라 둘 이상의 시·군·구를 통합하여 하나의 아동보호전문기관을 설치·운영할 수 있다”는 「아동복지법」 제45조 제2항의 단서

4) 2019년 우리나라 아동 추계 인구 792만 8,907명에 미국과 호주 수준의 피해 아동 발견율(9%)을 적용하면, 학대 피해 아동 수는 7만여 명이다.

조항에 따른 결과이다.

〈표 3〉은 아동보호전문기관 1개소당 아동 수, 관리 지역 수, 관할 면적을 나타낸 것이다. 우리나라 추계 아동 인구수를 68개 아동보호전문기관 수로 나누었을 때 1개소가 담당하는 아동 수는 강원도 지역 아동보호전문기관이 5만 4,347명으로 가장 적고, 경남 지역 아동보호전문기관이 강원도 지역보다 세 배 이상 많은 18만 98명으로 가장 많다. 기관당 관리 지역 수를 살펴보

면<sup>5)</sup> 경기도 지역의 아동보호전문기관이 2.2개 시·군·구를 담당하여 관리 지역 수가 가장 적고, 경남 지역의 아동보호전문기관이 6개 시·군·구를 담당하여 가장 많은 지역을 관할하고 있다. 아동보호전문기관이 관할하는 면적과 거리는 사례 수와 비견될 만큼 부담으로 작용하는데, 서울 지역 아동보호전문기관이 관할하는 면적은 67.2km<sup>2</sup>로 가장 좁고, 그 외 부산·대구·인천 등 광역시 지역 내 아동보호전문기관의 관할 면적은

표 3. 아동보호전문기관 기관당 아동 수, 관리 지역, 관할 면적

(단위: 명, 개, km<sup>2</sup>)

구분	추계 아동 수 (a)	시·군·구 수 (b)	기관 수 (c)	면적 (d)	기관당 아동 수 (a)/(c)	기관당 관리 지역 (b)/(c)	기관당 관할 면적 (d)/(c)
서울	1,277,981	25	9	605.24	141,998	2.8	67.2
부산	455,670	16	4	770.02	113,918	4	192.5
대구	366,094	8	3	883.49	122,031	2.7	294.5
인천	458,390	10	3	1,063.26	152,797	3.3	354.4
광주	250,112	5	2	501.14	125,056	2.5	250.6
대전	237,783	5	2	539.63	118,892	2.5	269.8
울산	193,047	5	2	1,062.04	96,524	2.5	531.0
세종	80,513	-	1	464.95	80,513	-	465.0
경기	2,223,563	31	14	10,192.52	158,826	2.2	728.0
강원	217,388	18	4	16,875.28	54,347	4.5	4,218.8
충북	246,187	11	3	7,406.81	82,062	3.7	2,468.9
충남	341,552	15	4	8,245.56	85,388	3.8	2,061.4
전북	274,429	14	4	8,069.13	68,607	3.5	2,017.3
전남	270,670	22	4	12,345.20	67,668	5.5	3,086.3
경북	377,416	23	4	19,033.34	94,354	5.8	4,758.3
경남	540,294	18	3	10,540.39	180,098	6	3,513.5
제주	117,818	-	2	1,850.23	58,909	-	925.1
합계	7,928,907	226	68	100,448.23	116,602	-	1,477.2

주: 2019년도 추계 아동 인구수(0~17세)임. 아동보호전문기관은 2020년 7월 현재를 기준으로 함.

자료: 주민등록인구통계. (2020). 아동 인구 현황. e-나라지표에서 2020. 8. 14. 인출.

보건복지부. (2020b). 아동보호전문기관별 종사자수 및 기관별 아동학대사례건수. 보건복지부 내부자료. 2020.8.12. 정보공개.

행정안전부. (2020). 2020 행정안전통계연보.

5) 광역자치단체인 세종특별자치시와 제주특별자치도는 제외한다.

192.5~531.0km<sup>2</sup>이다. 경북 지역의 경우 1개소의 아동보호전문기관이 관할하는 면적이 4,758.32 km<sup>2</sup>에 달하며, 도서 산간 지역이 많은 강원도·전남·경남 지역의 관할 면적은 수천km<sup>2</sup>나 된다. 그만큼 아동보호서비스가 닿지 않는 사각지대가 많음을 의미하는 것이기도 하다.<sup>6)</sup>

68개 아동보호전문기관의 종사자 수는 2020년 4월 현재 총 1,207명(관장, 상담원, 심리치료 전문인력, 기타 인원)이며, 아동학대 사례에 직접 개입하는 상담원은 총 960명이다. 1개 기관당 평균 14.1명의 상담원이 배치되어 있다고 볼 수 있지만, 아동학대조사센터 및 분소를 포함하는 J 아동보호전문기관의 경우 상담원이 44명이고, C 아동보호전문기관은 상담원이 6명으로 기관별 인력의 편차가 매우 크다.

또한 대부분의 아동보호전문기관은 민간에 위탁하여 운영하는 방식인데,<sup>7)</sup> 이 중 7법인이 30개 아동보호전문기관을 운영하고 있고 사법인에서 7개 기관, 3법인에서 5개 기관을 운영하고 있다. 나머지 아동보호전문기관들은 소규모 법인에서 3개 이하 기관을 운영하고 있다. 이처럼 아동보호전문기관의 위탁 운영은 국가와 지자체가 아동학대 관련 업무의 책임 소재마저 위탁하게

된다는 이슈를 제기해 왔다. 또한 전국 아동보호전문기관에 동일한 고용·승진·처우에 대한 기준이 정해져 있지 않아 위탁 법인별로 아동보호전문기관 인력의 고용·승진·처우가 상이하다. 이는 결국 인력의 소진 및 이직에 영향을 줄 수 있다는 점에서 대책을 강구할 필요가 있다.

### 3. 아동보호서비스 인력 운용 실태<sup>8)</sup>

#### 가. 아동보호서비스 인력 처우

아동보호전문기관 종사자의 인건비를 포함한 예산은 「아동복지법」 제59조 제1호에 따라 국고보조를 받으며(국비 50%, 지방비 50%), 아동보호서비스 인력의 인건비는 매년 사회복지시설의 인건비 기준을 준용하도록 권고받고 있다. 그러나 <표 4>에 따르면 사회복지시설 인건비 가이드라인과 실제 인건비 단가는 차이가 있다. 2020년의 사회복지시설 인건비 가이드라인은 3,525만 9천 원이지만, 실제로 지원된 인건비는 1인당 3,057만 원<sup>9)</sup>으로 468만 9천 원 차이가 난다. 2017년과 2018년을 비교해 보면 사회복지시설 인건비 가이드라인과의 차이가 점차 현실화되어

6) 사회복지 보호서비스 실태조사 결과, 응답한 38개소의 60.5%인 23개소는 서비스를 제공하는 지역 범위가 너무 포괄적이라고 응답하였다.

7) 현재 서울 2개소 및 부산 1개소만이 지자체가 직접 운영 중이다.

8) 『사회복지 보호(protective) 서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구』(박세경 외, 2020)의 일환으로, 아동보호전문기관 전수를 대상으로 2020년 9월 14일부터 10월 9일까지 온라인 웹조사를 통해 실태조사가 수행되었다. 기관 조사와 종사자 조사로 2종의 조사가 수행되었으며, 기관 조사는 68개소 중 38개소(응답률 55.9%)가 응답하였고, 종사자 조사는 1,115명 중 592명(응답률 53.1%)이 응답하였다.

9) 아동보호전문기관 1개소당 17명을 기준으로 지급되므로(2020년의 경우 30,570\*17명), 이 인건비 범위 내에서 경력 등에 따라 차등 지급된다.

표 4. 아동보호전문기관 인건비 가이드라인 및 단가

(단위: 천 원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
인건비 가이드라인(예상): 사회복지시설 인건비 가이드라인 <sup>1)</sup>	32,386	33,235	34,232	35,259	(36,317)
인건비 단가	27,034	27,034	29,737	30,570	-
차액	5,352	6,201	4,495	4,689	-

주: 1) 아동보호전문기관 현 근무자의 평균 호봉 기준으로 인건비 산출(관장 1명 18호봉, 과장 2명 10호봉, 선임 14명 4호봉), 2019년 이후 추정치(3% 인상).  
 2) 2018 국정감사 자료에는 2019-2021년 인건비 단가가 요구안으로 작성되어 있었으나, 이 표에서는 집행된 단가로 수정하여 제시함.  
 자료: 1) 국회의원 윤소하 보도자료. (2018.10.9.). 아동학대 판정 2017년 22,367건, 10년 새 4배 증가. 2018 국정감사-보건복지부 제출자료 중 재인용.  
 2) 기획재정부 정보(공개) 결정통지서. (2020.9.8. 통지).

가는 추세로도 볼 수 있으나, 아동보호서비스 인력에 대한 처우가 여전히 최소한의 기준에도 못 미친다는 점에서는 명백히 개선되어야 할 사안이다.

이러한 처우 문제를 해결하기 위하여 대형 법인에 아동보호전문기관을 위탁 운영하는 경우 법인 전입금 형식으로 인건비를 보전하고 있다. 일종의 자구책인 것이다. 본고에서 살펴본 실태조사에 따르면, 아동보호전문기관을 운영하는 법인 시설의 92.9%가 법인지원금 또는 전입금을 받고 있는 것으로 나타났다. 평균적으로는 기관당 연간 1억 7,923만 원을 지원받으며, 최댓값은 4억 7,483만 원으로 나타났다.

나. 아동보호서비스 직무 부담

아동보호서비스의 DACUM(Developing A Curriculum) 워크숍을 한 결과,<sup>10)</sup> 아동보호전문기관의 핵심 책무는 대응, 예방, 기타 행정으로 도출되었다. 대응의 세부 책무는 신고 상담, 개인

과 집단에 대한 학대 조사, 응급 조치, 사례 판단 및 지원 계획 수립, 서비스 제공, 사후 관리이다. 예방의 세부 책무는 학대 예방을 위한 업무로서 교육, 홍보, 지역 네트워크이다. 기타 행정의 세부 책무는 보고행정, 관리행정, 기관 운영이다.

직무에 따른 과업 중 연간 실제 소요 시간이 가장 길다고 응답한 것은 대응-서비스 제공에서의 전산 입력과 대응-학대 조사(개인)에서의 전산 입력으로 나타났다. 각각 연간 3만 2,116분, 2만 4,273분으로 나타나 서비스 제공과 학대 조사(개인) 시 전산 입력에만 연간 약 940시간을 사용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 대응-신고 상담, 사례 판단 및 지원 계획 수립, 사후 관리에서의 전산 입력 시간까지 합치면 실제 소요 시간은 훨씬 늘어난다. 연간 수행 건수에서도 대응-서비스 제공에서의 전산 입력은 연간 1,187번 수행되는 것으로 나타났다. 각 과업의 연간 수행 건수 평균이 약 96회임을 감안할 때, 대응-서비스 제

10) 아동학대 대응 체계 개편 이전인 2020년 8월 6일 연구진 및 아동보호전문기관 5개소의 인력이 참여하여 DACUM 워크숍을 실시하였고, 이 워크숍 결과를 바탕으로 실태조사 문항을 생성하였다.

공에서의 전산 입력 수행 횟수는 평균의 10배를 상회한다.

연간 실제 소요 시간과 희망 적정 소요 시간과의 차이가 가장 큰 과업도 대응-학대 조사(개인) 시의 전산 입력으로 나타났다. 이 과업에 연간 실제로 소요되는 시간은 2만 4,273분, 연간 희망 적정 소요 시간은 1만 2,938분으로 응답하여 실제 시간과 희망 시간 간 차이는 1만 1,335분으로 나타났다. 이러한 결과로 미루어, 아동보호전문기관 상담원들이 전산 입력 과업에 가장 많은 부담을 느끼며 전산 입력이 간소화되기를 기대하는 것으로 볼 수 있다.

업무 난도가 가장 높게 나타난 것은 대응-학대 조사(개인) 과업으로, 5점 중 4점이었다. 다음으로는 대응-신고 상담에서의 민원 응대, 대응-응급 조치에서의 쉼터 및 생활시설 연계, 대응-서비스 제공의 가족 재결합 프로그램 과업이 3.7점으로 나타났다. 한편 연간 희망 적정 소요 시간이 실제 소요 시간보다 가장 긴 것은 대응-학대 조사(개인) 시의 슈퍼비전 과업으로 나타났다. 실제로는 학대 조사(개인) 시 연간 1만 1,950분을 소요하나, 아동보호전문기관 상담원들은 실제보다 315분 정도 많은 1만 2,265분이 적정 소요 시간이라고 인식한 것을 볼 때, 상담원들은 학대 조사와 관련한 슈퍼비전에 많은 노력을 기울이고 싶어 하지만 현실적으로는 다른 과업 때문에 어려움이 있음을 짐작할 수 있다.

한편 실태조사에서 현재 담당하고 있는 사례 수를 질문한 결과, 1인당 평균 29건을 맡고 있는

며 그중 난이도 상인 사례는 평균 7.2건, 난이도 중의 사례는 평균 13.2건, 난이도 하의 사례는 평균 8.6건인 것으로 나타났다.

#### 다. 아동보호서비스 인력 진입과 이탈

인력의 진입과 이탈은 그 직군의 고충을 단편적으로 나타내는 지표라고 볼 수 있다. 기관 조사 설문에서 지난 1년간 이직자가 있었는지를 조사한 결과, 응답한 38개소 중 대다수인 32개소에서 이직자가 있다고 응답하였으며 이직자 수는 평균 5.8명인 것으로 나타났다. 기관당 표준화된 인력이 17명임을 감안할 때 이직률은 34%에 달한다.

이직 사유 1순위는 업무 부담 및 스트레스로 40.6%이고, 아동학대 관련 업무 외 사회복지기관으로의 이직 또는 법인 내에서의 전직이 18.8%로 나타났다. 그러나 이 외에도 타 기관으로의 이직(학대, 폭력 대응 관련 다른 보호서비스 제공 기관), 인사 및 처우 불만족 역시 근로 여건에 대한 것으로 볼 수 있어, 이직 사유의 71.9%는 근로 여건에 대한 불만족임을 알 수 있다.

실태조사 결과 아동보호전문기관 종사자의 대부분(89.4%)이 학대 폭력 관련 보호서비스 업무를 수행하는 과정 전반이 신변 안전상 위험한 일이라고 응답한 것도 업무 부담 및 스트레스를 포함한 근로 여건에 대한 불만족 사유가 될 수 있다. 지난 1년간 업무 수행 중에 느낀 안전의 위협에 대해 유형별로 설문한 결과, 응답자의 대다수인 84.5%의 종사자가 언어폭력을 경험하였다고



응답하였으며, 협박과 위협을 경험한 비율은 67.9%, 모욕적 행동을 경험한 비율은 64.2%로 나타났다. 성희롱과 성추행을 경험한 비율은 18.1%로 다른 유형의 안전 위협보다는 낮으나 매우 위중한 범죄로 이어질 수 있고 피해를 입은 종사자들이 트라우마를 겪을 가능성이 크다는 점에서 심각히 고려되어야 한다. 안전을 위협하는 행위의 주체는 서비스 관계자가 대부분이었다.

한편, 아동보호전문기관은 이직률이 높을 뿐만 아니라 결원 발생 시 신규 채용 진행 과정도 어려운 것으로 나타났다. 실태조사 결과, 결원 발생 시 신규 채용 진행 과정이 매우 힘들었다는 비율이 15.8%, 대체로 힘들었다는 비율이 57.9%로 힘들었다는 비율이 73.7%로 나타났다.

#### 4. 아동보호서비스 인력 운용의 문제점과 제언

##### 가. 문제점

아동보호서비스 인력의 수급 현황을 진단하고 인력 운용 실태를 분석한 결과, 문제점은 다음과 같다. 우선, 우리 사회는 아동학대와 아동보호서비스의 특성을 간과한 채 아동학대 관련 업무의 수요를 적정하게 추정하지 못하고 있다. 아동학대 업무 '수요'에 대한 추정은 아동학대 대응뿐 아니라 예방 서비스의 중요성을 강조하는 동시에, 아동학대 발생 현황이 신고 접수에 의존한 수동적인 통계인 점을 고려하여야 한다. 현재와 같이 가시적으로 드러나 있는 아동학대 발생 수준을 아동보호서비스의 '수요'로 설정하고 우리 사

회의 아동보호체계가 적극적으로 작동하기를 기대하는 것은 매우 부적절하다.

그럼에도 불구하고 아동보호전문기관이 설치되어 있는 지자체는 30%에 불과하며, 이마저도 다음과 같은 인력 운용의 문제점이 있다. 첫째는 아동보호전문기관 인력이 감당하고 있는 높은 강도의 업무이다. 아동보호전문기관 상담원이 현재 맡고 있는 사례 수는 평균 29건이며, 서비스 제공과 학대 조사 시의 전산 입력에만 근무일 기준으로 연간 약 118일을 소모하고 있다. 미국 아동복지연맹(Hughes & Lays, 2012)은 진행 중인 사례 개입 시 CPS 1인이 월 17사례(가정)를 넘어서는 안 된다고 규정하고 있음을 감안할 때(집중 사례의 경우 2~6가정), 우리나라 아동보호전문기관 인력의 업무 부담이 매우 과도하며 그중 대부분은 행정업무 과다에서 연유한 것이라고 판단된다. 또한 업무 부담에는 담당 사례 수 외에도 조사와 상담을 위해 이동해야 하는 거리가 고려되어야 하는데, 본고에서 살펴본 실태조사 결과에서는 한 기관이 최대 11개의 시·군·구를 담당하고 있다고 응답하였다.

둘째 문제는 아동보호전문기관 인력의 미흡한 보수체계이다. 통상 보수는 인력의 처우를 개선하고 전문성을 향상하는 가장 중요하고 확실한 전략으로 여겨진다. 아동보호전문기관의 인건비는 보건복지부 일반예산이 아닌 범죄피해자보호기금 등에서 집행되고 있는데, 이와 같은 상황에서는 상시적 보호체계로서 아동보호전문기관 인력의 안정성을 확보하기가 어렵다. 또한 아동보

호전문기관 인력의 인건비에 대해서는 사회복지 시설 인건비 가이드라인이 최저 수렴 기준으로 제시되고 있지만, 실제로 기획재정부가 승인하여 집행하는 인건비는 기준에 크게 못 미치는 것으로 나타났다. 이마저도 한 기관당 표준화된 인력 수만큼의 평균 인건비를 지급할 뿐이고, 인력의 호봉, 경력 등은 전혀 반영하지 않고 있다. 따라서 아동보호서비스는 숙련성과 고도의 전문성이 필요함에도 불구하고 현장에서는 인건비 부담 때문에 경력 있는 상담원을 채용하기가 어려운 실정이다.

셋째, 아동보호서비스는 국가 책임의 보호서비스임에도 불구하고 소속된 위탁 법인에 따라 아동보호서비스 제공 인력들은 고용·승진·처우 등에서 상이한 적용을 받고 있다. 국가와 지자체의 아동보호 책임을 민간에 위탁하면서 인건비 정도만 사회복지시설 인건비 가이드라인을 준용할 것을 법령에 규정하였을 뿐, 인력의 신규 채용·팀장(선임상담원) 승진 또는 슈퍼바이저 자격 등은 별도로 규정하고 있지 않다. 유일하게 법령에 규정한 인건비마저도 위에서 논의한 바와 같이 최저 가이드라인을 준용하지 못함에 따라 각 대형 법인들은 법인전입금 형식으로 아동보호전문기관 인력의 인건비를 메꾸고 있고, 중소형 법인들은 그렇지 못해 아동보호전문기관에서 동일한 상담원 업무를 하더라도 소속 법인에 따라 처

우가 다르다.

#### 나. 제언

아동학대 예방과 대응 업무를 담당하는 아동보호전문기관 인력의 처우 개선 및 전문성 향상을 위한 제언은 다음과 같다.

첫째, 업무 부담과 관련해서는 업무 강도와 직결되는 사례 부담(caseload)을 줄이고 한 아동보호전문기관이 담당하는 관할 지역을 좁혀야 한다. 미국에서는 아동복지연맹이 CPS 인력의 사례 부담 기준을 초기 개입 시와 진행 중인 사례 등으로 구분하여 발표한 이래, 주(state)별로 사례 부담 기준을 규정하고 있으며 사례 부담을 줄이기 위한 다양한 전략을 모색하고 있다. 그러나 우리나라에서는 사례 부담을 아동보호전문기관 내지 인력이 감당해 내야 할 ‘숙명’으로만 여긴 채 그 어떤 가이드라인도, 전략도 모색되고 있지 않다. 2020년 10월부터 시행된 아동학대 대응체계의 공공성 강화에 따라 아동보호전문기관이 사례관리에만 집중할 수 있게 된 것을 시작으로 아동보호전문기관 인력의 사례 부담 기준이 제시되고 현실적으로 준용할 수 있도록 업무 환경이 조성되어야 한다. 또한 업무 부담을 감소할 수 있는 전략들<sup>11)</sup>에 대해서도 정부 차원에서 안내되어야 한다.<sup>12)</sup> 이를 위해서는 아동보호서비스 수요

11) 예를 들어, 현재는 국가아동학대정보시스템과 법원에서 마련하고 있는 별도의 전산시스템에 중복하여 전산 입력을 하고 있는데, 업무 시간이 가장 많이 소요되는 전산 입력에 대한 부담을 줄일 수 있는 전략도 필요하다.

12) 아동복지기관 자생적으로 현장 조사와 사례관리를 분리 및 통합하거나 조사 업무만을 담당하는 조사센터를 두는 등 사례 부담을 감소하려는 노력이 있었지만 가이드라인은 부재했다.

에 대한 선제적 진단과 모든 지자체의 아동보호 전문기관 설치 의무화가 필요하다. 우리나라의 경우 아동학대에 국가가 개입하게 된 역사가 매우 짧은 점을 고려하면 아직도 발견되지 않은 아동학대가 많을 것임을 가히 짐작할 수 있다. 따라서 아동학대의 현재 발생률(3.81%)을 아동보호 서비스 수요로 볼 것이 아니라, 선진적인 CPS 시스템을 운영 중인 미국의 피해 아동 발견율이 9.1%, 호주가 9.0% 점을 감안하여 우리나라의 아동보호서비스 인력 공급을 확대해야 한다. 이를 위해 「아동복지법」 제45조 제2항의 단서 조항을 삭제하여 지역을 통합하여 아동보호전문기관을 설치·운영하지 못하도록 법을 개정함으로써 전 지자체에 아동보호전문기관을 두어야 한다. 동시에 사례 건수(양)뿐만 아니라 안전 위협에 대한 부담을 줄일 수 있는 가이드라인도 강구되어야 한다.

둘째, 아동보호전문기관의 업무에 따른 적절한 보상을 받을 수 있는 체계를 확립해야 한다. 법령에 아동보호전문기관 인력의 인건비는 사회복지시설 인건비 가이드라인을 준용하도록 규정되어 있는 만큼 인건비 단가도 현실화되어야 한다. 현재 기획재정부 단가는 평균 호봉 기준을 17인 규모에 적용하고 있을 뿐인데, 아동보호전문기관 운영 모델 연구<sup>13)</sup>를 통해 호봉과 경력을 반영하도록 하고 경력자 채용 시 기관에 불이익이 되어서는 안 되며 경력자 우대를 위한 추가 예산

을 지원하여 서비스 제공의 질을 높일 수 있도록 해야 한다. 법인전입금으로 인건비를 지원받는 기관과 지원받지 못하는 기관 인력의 임금 형평성도 제고되어야 한다.

마지막으로, 현재까지는 위탁 법인에서 아동보호서비스 인력을 채용하고 승진하는 등 인력 관리를 해 왔다. 즉 아동보호전문기관 상담원이라 하더라도 소속 법인이 어디인가에 따라 임금은 물론이고 채용·경력 인정·승진과 승진에 따른 보상 및 책임, 교육 기회 등이 상이하다. 그러나 아동학대와 폭력에 대응하는 국가 책임 업무를 맡고 있는 아동보호전문기관 인력에 대해서는 국가가 아동의 보호를 책임진다는 궁극적인 목적을 달성하기 위해 균일한 인력 관리가 필요하다. 따라서 앞으로는 아동권리보장원에서 아동보호서비스 인력의 제반 인력 관리를 담당할 것을 제안한다. 소속 법인별 상이한 인력 관리 시스템은 균질하지 않은 인력의 양산, 나이가 균질하지 않은 보호서비스의 제공으로 이어질 수 있기 때문이다.

## 5. 나가며

사회 구성원 개개인이 울타리 안 아동학대를 덮어 두었듯이, 우리 사회는 국가의 책임인 아동학대 업무를 그동안 민간 영역에 맡긴 채 도외시해 왔다. 최근 연이어 발생한 심각한 아동학대 사건의 귀책을 놓고 공방이 격화되고 있지만, 결국

13) 본고에서 살펴본 실태조사 결과에서는 기관장 1명+팀장 2.8명+상담원 10.6명+상담원 제외 상근 전문인력 1.6명+행정업무인력 1.1명이 평균값으로 산출되었다.

전국 68개소 아동보호전문기관을 설치하고 형식적인 모양새를 갖춰 놓으면 돌아가겠거나 생각한 우리 사회의 과오라고밖에 볼 수 없다.

적절하고 충분한 인력 운용이 전제가 될 때 사회복지 보호서비스의 전문성이 높아질 수 있는 것은 당연한데, 아동학대 조사와 사례관리 등의 모든 업무를 민간 영역에만 맡긴 채 아동학대의 과소 보고 특성을 간과하여 아동학대서비스 수요를 과소 추정할 책임은 고스란히 우리 사회 그리고 학대 피해 아동이 입고 있는 현실이다. 그나마 지난해 아동학대 대응 체계 공공화로써의 개편은 아동학대 업무를 국가의 책임으로 여기는 첫걸음이 될 것이라 기대한다. 그러나 아동학대 업무 공화 역시 형식적인 모양새에 그쳐서는 안 된다. 아동보호전문기관 상담원의 업무 부담 경감, 현실에 맞는 처우 개선, 아동보호전문기관 상담원 간 동일 업무에 대한 동일한 인력 운용을 통해 전문성을 제고해야 하며, 공공과 민간의 신뢰와 협력을 기반으로 아동보호체계를 견고하고 촘촘하게 만들어 가야 한다. ㉮

## 참고문헌

국회의원 윤소하 보도자료. (2018. 10. 9.). 아동학대 판정 2017년 22,367건, 10년 새 4배 증가. 2018 국정감사-보건복지부 제출 자료 중 재인용.  
기획재정부 정보(공개) 결정통지서. (2020. 9. 8. 통지).

박세경, 이정은, 김유휘, 이한나, 최선영, 서운경,....,제철웅(2020). 사회복지 보호(protective) 서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구. 세종: 한국보건사회연구원.  
보건복지부 보도자료. (2020). 보건복지부, 2019년 아동학대 연차보고서 발간.  
보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2010). 전국아동학대현황보고서.  
보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2011). 전국아동학대현황보고서.  
보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2012). 전국아동학대현황보고서.  
보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2013). 전국아동학대현황보고서.  
보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2014). 전국아동학대현황보고서.  
보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2015). 전국아동학대현황보고서.  
보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2016). 전국아동학대현황보고서.  
보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2017). 전국아동학대현황보고서.  
보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2018). 전국아동학대현황보고서.  
보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2019). 2018 아동학대 주요통계.  
보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2019). 전국아동학대현황보고서.  
보건복지부. (2018). 아동보호서비스 업무매뉴얼.  
보건복지부. (2020a). 2019 아동학대 주요통계.  
보건복지부. (2020b). 아동보호전문기관별 종사자수 및 기관별 아동학대사례건수. 보건복지부 내부자료. 2020. 8. 12. 정보공개.  
아동권리보장원 담당자 인터뷰(2020. 7. 23.)  
아동복지법 [시행 2020. 10. 1.] [법률 제17206

- 호, 2020. 4. 7., 일부개정]  
아동복지법 [시행 2020. 6. 4.] [법률 제16737  
호, 2019. 12. 3., 타법개정]  
주민등록인구통계. (2020). 아동 인구 현황. e-  
나라지표에서 2020. 8. 14. 인출.  
행정안전부. (2020). 2020 행정안전통계연보.  
Hughes, S., & Lays, S. (2012). Direct  
service workers' recommendations  
for child welfare financing and  
system reform. Child Welfare League  
of America.  
Walsh, W., & Jones, L. (2015). Factors that  
influence child abuse reporting: A  
survey of child-serving  
professionals. Durham, NH: Crimes  
against Children Research Center.

# A Study of Workforce Management for Child Protective Service: Focusing on the Child Protection Agency

**Sewon Lee**

(Gangneung-Wonju National University)

Manpower is a prerequisite for the social work protection service system to fully function. In addition, the professionalism of social service protection personnel is enhanced through appropriate management. In this paper, I examined the tasks of child protection agencies and the adequacy of the supply and demand for child protection services. And, by analyzing the results of the protection service workers survey. I suggest that the effort to improve workforce management for child protection agencies should consist of reduction of workload, betterment of labor conditions, improved worker compensation. In addition, building on the momentum gained from the recent increase in the public sector's role in child protective services, further trust-building and cooperation should take place between the public and private sectors in order for Korea's child protection system to function properly.