

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 黃 振 洙

韓國 兒童・青少年福祉問題의 改善 方案
研究

A Study on Improvement of Juvenile Welfare in Korea

1999 年 6 月

漢城大學校 行政大學院

福 祉 行 政 學 科

社 會 福 祉 專 攻

陰 成 鏞

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 黃 振 洙

韓 國 兒 童 ・ 青 少 年 福 祉 問 題 의 改 善 方 案
研 究

A Study on Improvement of Juvenile Welfare in Korea

위 論 文 을 行 政 學 碩 士 學 位 論 文 으 로 提 出 함

1 9 9 9 年 6 月

漢 城 大 學 校 行 政 大 學 院

福 祉 行 政 學 科

社 會 福 祉 專 攻

陰 成 鏞

.

陰成鏞의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

1999年 6 月 日

審査 委員長

印

審査 委員

印

審査 委員

印

목 차

제 1 장 서론	1
1. 연구목적.	1
2. 연구방법 및 범위	2
3. 용어의 정리	3
제 II 장 아동·청소년복지의 이론적 배경	6
1. 아동·청소년의 개념 이해 및 관련법규	6
2. 아동·청소년복지사업의 원리	12
3. 아동·청소년복지의 접근 방법	15
제 III 장 아동·청소년 복지정책의 현황 및 문제점	21
1. 아동·청소년 복지정책의 현황	21
2. 아동·청소년 복지 정책의 문제점	79
제 IV 장. 아동 청소년복지문제의 개선 방향	92
1. 법률적 측면에서의 개선 방안	92
2. 현상적인 측면에서	109
제 V 장 결론	116
1. 법률적인 측면에서	116

2. 현상적인 측면에서	117
참 고 문 헌	119
ABSTRACT	121

표목차

<표Ⅱ- 1>	관계법령에서 규정하는 명칭과 연령범위	7
<표Ⅲ- 1>	아동·청소년인구 추계	25
<표Ⅲ- 2>	아동·청소년관련 상담기관 현황 (1997)	28
<표Ⅲ- 3>	아동상담소수 및 상담실적 (1990~1997)	29
<표Ⅲ- 4>	상담 조치 내용/결과	30
<표Ⅲ- 5>	연도별 요보호아동 발생현황	68
<표Ⅲ- 6>	생활보호대상자 총괄	70
<표Ⅲ- 7>	생활보호대상자 구분 및 보호내용	71
<표Ⅲ- 8>	직업능력개발사업 추진현황	72
<표Ⅲ- 9>	의료보호 진료비 부담방법	73
<표Ⅲ-10>	소년·소녀가장세대 현황	75
<표Ⅲ-11>	소년·소녀가장의 발생원인별 현황(1997년)	75
<표Ⅳ- 1>	총 범죄대비 청소년범죄 구성현황	85
<표Ⅳ- 2>	청소년범죄 유형별 현황	86
<표Ⅳ- 3>	청소년범죄의 동기별 현황	86
<표Ⅳ- 4>	연령별 환각물질흡입사범 단속현황	88

제 1 장 서론

1. 연구목적.

인간이 성장하고 발달하는 과정에는 각기 특이한 성격과 발달과업이 있으며 이를 올바르게 이해하는 것이 중요하다. 인간의 성장발달 과정에서 특히 아동기와 청소년기의 의미는 사회마다 차이는 있을 수 있지만 생리적, 심리적, 정서적으로 많은 변화를 수반하며, 사회적 역할과 기능도 중요시된다는 점이 여러 사회에서 발견할 수 있다.

아동과 청소년은 청소년기와 성인기로 각각 나아가는 과도기적 특성 때문에 정신적으로나 신체적으로 불안정과 불균형이 심하게 일어나는 시기이다. 정치적 과도기나 경제적 과도기나 문화적인 과도기가 모두 그러하듯이 과도기란 반드시 혼란이 있고, 진통이 있고, 불안정이 있기 마련이다.

특히 청소년기는 성적관심도 뚜렷해지고 심리적으로 성인과 같은 인정을 받으려는 욕구가 강렬해지고 부모로부터 경제적, 정서적으로 독립하려고 한다. 따라서 독립된 생활을 준비하기 위해서 새로운 인생관, 철학관, 생활관, 사회관 및 도덕관 등을 확립하여 나가는 시기이다. 따라서 이 시기에 어떠한 인간적 경험을 하느냐에 따라 청소년의 성격형성과 발달에 중대한 영향을 미치게 된다.

1960년대 이후의 한국사회는 정치, 경제, 사회 및 문화적인 측면에서 급격한 변화를 경험하였다. 이러한 변화의 경험 중에서 사회적인 측면은 도시화, 산업화, 공업화 등에 따른 사회구조의 변화로 인한 가족해체, 핵가족화, 취업도의 증가를 낳게 하고 결국 이것은 가족의 기능을 약화시켜 아동·청소년의 양육에 문제를 야기했다.

이러한 아동·청소년의 발달과도기적 특성과 현대사회의 아동·청소년문제

는 아동·청소년의 건전한 발전을 위한 복지적 측면에서의 필요성을 더욱 부각시켰다고 할 수 있을 것이다.

2. 연구방법 및 범위

본 보고서에서는 아동·청소년들의 올바른 이해와 그들의 욕구 및 문제를 효과적으로 다룰 수 있는 관점에서

I 장에서는 법령에 따라 산재 되어 있는 아동·청소년의 범위와 개념을 정리해보았고, II 장에서는 아동·청소년복지의 이론적 배경과 관계법령을 통하여 청소년에 대한 이론적 이해를 도모 하고자 하였다. III 장에서는 아동·청소년복지정책의 현황과 그 문제점을 짚어 보면서, IV 장에서는 아동·청소년복지의 문제점의 개선 방향을 검토하여 V 장에서 아동·청소년복지 문제의 개선 방향을 합리적인 방향으로 제시 했다.

그리고 본 보고서에서는 아동과 청소년에 대한 분명한 구분을 할 수 없기에 『아동·청소년복지』라는 용어를 사용하였다.

우리 나라는 아동연령을 아동복지법은 18세까지, 소년법은 20세미만 그리고 민법에서는 만20세 미만으로 규정하여, 청소년기본법에 의한 청소년연령(9세~24세 이하)과 중복 내지 별 차이가 없다. 사실 아동의 문제들 중에서도 청소년의 개념이 포함되며 또 청소년 문제들 중에서도 아동의 개념이 포함되어 있다. 다만 청소년비행, 무직청소년, 청소년약물남용, 윤락여성, 미혼모 등은 아동이라는 개념보다는 청소년이란 개념 속에서 사용하는 것이 바람직할 것이다.

연구의 범위를 청소년의 상담영역, 방임학대 아동 보호 사업, 저소득층 자녀들에 대한 지원 사업, 소년소녀가장세대의 복지 사업, 시설복지 사업, 보육(탁아)사업,입양사업에 그 초점을 두고서 아동·청소년의 비행문제,약물남용문제,가출청소년,학원폭력문제, “왕따”문제, 그리고 청소년의 성문

제를 거론 하여 정책별 문제점에 대한 개선 방안을 제시해 보았다.

3. 용어의 정리

아동·청소년은 권리를 부여받은, 혹은 존엄한 인격적 존재로서만 의의가 있는 것이 아니라 앞으로 이 나라를 짊어질 주인공으로서 능동적이며 발전적인 미래의 인간으로서도 의의가 있다고 하겠다.

더욱이 2000년대를 맞이하면서 우리는 보다 살기 좋고 경제적으로도 풍요하고 소외된 계층 없이 민주적으로 공동 참여하는 사회, 즉 민주사회, 복지사회를 전망하게 되는 것이다. 따라서 아동을 양육해야 하는 부모나 우리 사회는 오늘의 아동·청소년들에게

바람직한 미래사회를 건설할 수 있는 기회를 최대한도로 마련해 줄 수 있어야 하겠다.

가) 아동·청소년의 정의

아동·청소년복지란 아동·청소년과 복지라는 두 용어의 합성어로 아동·청소년의 욕구와 그들의 문제를 해결하기 위한 서비스라고 규정할 수 있다.

카두신(Kadushin)은 아동복지의 정의를 좁은 의미와 넓은 의미로 구분하고 있는데, 먼저 전자인 좁은 의미는 요보호 아동을 중심으로 미국 아동복지연맹의 정의를 기초로 정의를 내리고 있다. 아동복지는 부모가 아동양육 책임을 이행할 수 없거나 지역사회가 아동 및 가족이 요구하는 자원과 보호를 제공하지 못할 때 그러한 아동이나 청소년에 대하여 사회봉사를 하는 것이라고 한다. 따라서 아동복지는 부모가 그 역할 수행에 어려움을 지니고 있는 기능을 강화, 보완, 대리하는 것을 말한다. 후자인 넓은 의미의 아동복지는 일반아동과 그 가족의 복지를 다루고 지역사회욕구와 조화를 이루어 아동의 생리적·심리적·사회적 가능성의 발전을 추진시키는 대책을 다루는 것이라

고 정의하고 있다.

청소년복지는 지금까지 아동복지 속에 포함하여 왔으므로 청소년복지를 구분하여 학술적인 체계라는 측면에서는 정의를 내리지 않았다. 다만, 청소년복지를 청소년문제의 하나인 청소년 지도라는 의미 속에서 극히 소극적인 사고에서 배려되었다. 따라서 청소년복지는 이념의 주체인 청소년 개개인의 인권이 보장됨은 물론 사회의 일원으로 존중되어야 한다. 다시 말해 이제는 청소년복지는 물리적인 시설뿐만 아니라 정신적·심리적·신체적 환경의 상호작용까지를 포함해서 그 정의를 포괄적으로 고찰해야 할 것이다.

모든 사람은 각 발달단계마다 그 단계에서 반드시 성취해야 할 발달과업을 가지고 있는데, 청소년기는 자기의 신체적 성숙을 꾀하고, 동성과 이성의 친구를 사귀며, 경제적으로 독립할 준비를 하는 시기이다. 따라서 청소년복지는 청소년이 성장하는 과정에서 보다 절실한 사회적 욕구인 교육, 보건, 직업에 관한 욕구 등을 충족시키면서 일탈, 비행등, 사회해체와 같은 사회문제를 극복하도록 돕는 사회적 서비스여야 한다.¹⁾

나) 아동·청소년복지의 정의

아동·청소년복지는 사회복지서비스의 한 분야로서 아동·청소년복지를 논하기 위해서는 사회복지에 대한 올바른 개념 정립이 선행되어야 한다.

사회복지는 인간의 복지를 추구하는 사회적 노력으로 이에에는 개인 또는 복지를 위하여 노력하는 일련의 사회적 활동이다. 일반적으로 상호부조, 자선사업과 박애사업은 전통사회에서 주로 볼 수 있었던 사회복지의 전통적 형태라고 말할 수 있겠고 사회사업, 사회정책 및 사회운동은 현대사회의 전형적인 복지활동의 형태라 말할 수 있다.

이와 같은 사회복지의 개념은 불변하는 것이 아니라 사회변화에 따라서 사

1. 이종복외 5인(1998), 「현대청소년복지론」, 양서원, p.39.

회복지의 개념도 변화하고 있다. 최근 사회복지의 개념은 점차 다음과 같은 방향으로 변화되어 가고 있다.

- ① 보완적 개념에서 제도적 개념으로
- ② 자선에서 시민권으로
- ③ 특수한 서비스에서 보편적 서비스로
- ④ 최저조건에서 최적조건으로
- ⑤ 개인적 개혁에서 사회적 개혁으로
- ⑥ 자발성에서 공공성으로
- ⑦ 빈민복지에서 복지사업으로 변화하고 있다.

아동·청소년복지는 사회복지의 이념과 마찬가지로 그 이념적 배경에 따라 매우 상이한 접근방법이 있다. 예컨대 가정보호가 시설보호보다 좋다고 주장하는 학자는 일반적으로 자유주의적 입장을 지니고 그 반대의 경우는 사회주의적 견해를 지니고 있으며, 만약 가정보호와 시설보호의 필요성(2중성)을 모두 주장하면 사회민주주의적 견해를 지니고 있다고 볼 수 있다. 그리고 아동·청소년의 복지권을 주장하는 경우는 사회민주주의 또는 복지국가주의적 견해를 지니고 있는 것이다.

이와 같이 사회복지나 아동·청소년복지는 이념적 배경에 따라 매우 상이한 접근방법이 나타날 수 있지만 오늘날 아동·청소년복지는 비교적 혼합된 형태가 존재하고 있는 실정이다.

제 II 장 아동·청소년복지의 이론적 배경

1. 아동·청소년의 개념 이해 및 관련법규

1) 아동·청소년 관련법규

일반적으로 신체적으로나 정신적으로 미성숙한 단계에 있는 사람을 아동·청소년이라 할 수 있다. 우리 나라의 아동·청소년 관련법규는 해당규정에 따라 아동, 소년, 미성년 등으로 규정하고 있다. 즉, 아동복지의 가장 기본이 되는 아동복지법에서는 “아동이라 함은 18세미만의 자를 말한다” 라고 규정하고 있다. 하지만 특수상황에 있는 아동에게 교육이나 보호가 계속 필요할 때에는 20세까지 계속 서비스를 받을 수 있는 권리가 부여되기도 한다.

〈표 II-1〉 관계법령에서 규정하는 명칭과 연령범위

해당법령	명칭	연령범위	비고
청소년기본법	청소년	9~24세	
청소년보호법	청소년	18세 미만	청소년금지
아동복지법	아동	18세 미만	요보호
근로기준법	근로소년	15세 미만 15~18세 18세 미만	사용금지 근로시간제한 금지직종사용금지
소년경찰직무요강	범법소년	12~13세 14~19세 12~20세	우범소년 촉법소년 범죄소년
형법	미성년자	14세 미만	형사미성년자
공연법	미성년자	18세 미만	관람금지
공중위생법	미성년자	18세 미만	출입금지

민법에서는 “만 20세 미만의 자를 미성년” 이라고 하고 있으며, 소년법에서는 “20세 미만의 자를 소년” 이라고 규정하고 있으며, 근로기준법에서는

“여자와 18세 미만의 자는 도덕상 또는 보건상 위험한 사업에 사용치 못한다” 라고 규정되어 있으며, 그리고 청소년기본법에서는 청소년의 연령을 9세~24세 이하의 자로 규정하고 있다. 이와 같이 아동복지법이나 민법상의 연령과 청소년 기본법상의 연령은 대부분의 연령적 구분이 중복되어 있을 뿐만 아니라 통일된 연령규정이 없는 실정이다.

2) 아동청소년의 이해

가) 아동의 특성

아동은 일반적으로 다음의 특성을 가지고 있다.²⁾

① 아동은 일반적으로 성인이나 노인에 비교할 수 있는 말로 심신이 공미성숙한 상태에 있으며, ② 아동은 인간의 전 생애 중에서 여러 성숙단계를 거쳐서 성장·발달하며, ③아동은 다른 어떤 포유동물보다도 장기간에 걸쳐 의존·보호를 받아야 하며, ④아동은 생리적 욕구와 인격적 욕구가 함께 충족되어야 하며, ⑤아동은 매우 민감하여 가정을 시초로 점차 사회화되어 가며 그리고 ⑥ 아동은 사회적 인간으로 성장하기 위하여 사회환경에 적응할 수 있는 능력을 학습해야 한다.

나) 청소년의 특성

청소년기는 아동기와 성인기 사이에서 아동기와 성인기의 특성을 함께 가지고 아동에서 성인으로 발달해 가는 과정중의 한 시기이다.³⁾ 이러한 과도기적 성격 때문에 이중적 성격 즉, 주변인으로 정신적으로나 신체적으로 불안정과 불균형이 심하게 일어나는 ‘폭풍과 노도의 시기’이다. 문화적 과도기나 경제적 과도기나 정치적 과도기가 모두 그러하듯이 과도기란 반드시

2. 장인협(1984), 「아동복지론」, 서울대출판부, pp.6-7.

3. 표갑수(1994), 「아동·청소년복지론」, 청주대학교출판부, pp.6-10.

혼란이 있고 진통이 있고 불안정이 있기 마련이다. 그러기에 청소년기는 발달과정상으로 그들의 내적 세계(성격이나 정신세계)나 그것이 외현되는 생활 장면에서의 행동징후상으로도 혼란과 불안정이 있기 마련이다. 물론 발달과 발전을 위한 진통과 불안정의 상태도 모두가 긍정적인 행동만이 아니고 그 과정에는 많은 불순물이 생기기 마련이고 미풍이나 질서를 해치고 비행이나 범죄가 일어날 수도 있다. 그러나 이러한 현상을 당연한 결과로만 간주할 것이 아니라 우리들은 그 불순물을 예방하고 발달 과정상의 과도기의 혼란을 최소한 줄이도록 해야 할 것이다. 그리고 특히 이 시기는 성적 관심도 뚜렷해지고 심리적으로 성인과 같은 인정을 받으려는 욕구가 강렬해지고 부모로부터 경제적·정서적으로 독립하려고 한다. 독립된 생활을 할 수 있도록 하기 위하여 직업선택에 대한 고민과 새로운 생활에 적응하기 위한 준비를 하게 되고 자아를 인식하여 자기대로의 인생관, 생활관, 사회관 및 도덕관 등을 확립하여 나가는 시기이다.

다) 아동·청소년의 의식구조⁴⁾

아동·청소년의 의식구조에 대해서 관심을 갖는 이유는 이 계층이 타 연령계층과 구별될 수 있는 신체적, 심리적, 사회적 그리고 정신적 특성을 지니고 있으며, 특히 그들의 의식구조와 행동양태가 사회의 발전에 적지 않은 영향을 미치기 때문이다.

청소년들은 대체로 과밀학급의 상황에서 실시되는 입시준비를 위한 지식위주의 교육과 획일적 집단교육에 의해서 자기표현의 욕구가 억압당하고 교사와의 인격적 인간관계에 굶주리고 있다고 느끼고 있다. 청소년들이 가정에서는 학업에 대한 부모의 지나친 기대와 압력을 큰 심리적 부담을 생각하고 있다. 많은 근로청소년들은 가정의 경제사정으로 상급학

4. 표갑수, 전제서, pp.11-17.

교에 진학할 수 없었던 데 대한 좌절감과 직장에서의 낮은 수입, 불량하고 메마른 작업조건, 이기적인 기업주와 경영자에 대한 높은 불만을 가지고 있다는 것이 조사연구에서 밝혀지고 있다.

또한 청소년들은 자신들이 성인으로서 역할을 수행할 수 있을 정도로 자신들이 성장했다고 믿는데 대해서 성인들은 그들을 아직 어린이로 취급한다고 생각한다. 이러한 성인들의 청소년들에 대한 역할기대와 청소년들의 자신에 대한 성인의식 사이에 현격한 차이는 청소년들에게 그들의 주변성을 뚜렷이 인식케하여 소외감을 갖게 하고 성인들과 청소년들간에 긴장과 갈등을 일으키는 주요한 원인이 된다.

청소년들은 자신들에 대해서 특수의식을 강하게 가지고 있어 그들이 부모나 기성세대와는 근본적으로 다른 사람들로 인식하는 경향이 있다. 학생들이 갖고 있는 그러한 특수의식은 사회개혁을 위한 직접적 사회참여를 주장하며 학원소요를 일으키는 주요한 심리적 원인으로 작용하고 있기도 하다.

그리고 극기와 절제심의 퇴조는 청소년 범죄 및 비행의 중요한 원인을 이루고 있다. 매년 약 10만 명의 청소년 범죄자와 약 30만 명의 청소년 비행자들이 경찰의 신세를 지고 있어 사회문제로 등장하고 있다. 마약중독, 알코올중독, 미혼모, 음주, 흡연, 가출 패싸움 등 청소년 비행의 중요 부분은 극기와 절제심이 사라지고 쾌락 추구적인 경향에서 오는 것으로 생각된다.

우리사회의 전통적인 의식구조인 집합주의, 인정주의, 권위주의 및 의례주의, 체면주의 등은 아직도 다양한 유형으로 우리 사회 속에 깊게 자리잡고 있으나, 근대적 과정에서 개인주의, 평등주의, 물질주의, 실리주의 및 업적주의가 강조됨에 따라 전통적 의식구조는 근대적 의식구조와 갈등과 대립을 피할 수 없게 되었다. 청소년들의 의식구조 역시 사회 속의 기저를 이루어 왔던 전통주의적 의식구조와 근대적인 의식구조 사이에 심각한 갈등현상을 나타내고 있다.

라) 아동·청소년문화

청소년문화란 청소년기에 있는 젊은 세대들이 그들 나름의 행동방식과 생활양식을 모태로 하여 형성된 독특한 문화로서 전체사회 문화나 주도문화에 대한 하나의 부분은 이루기 때문에 부분문화를 형성한다. 일반적으로 청소년문화란 ‘청소년이 처한 전환기적이고 과도기적인 상황에서 청소년의 자아정립과 관련된 불안과 동요를 동료집단에서의 귀속의식을 통한 안정감을 토대로 보상적으로 회복하고자 하는 노력의 결정’이라고 할 수 있다.

청소년문화의 일반적 특질을 보면 다음과 같다.⁵⁾

- ① 기성문화에 대해서 예민한 반응을 보인다.
- ② 창조적 대항문화의 성격을 갖는다. 청소년문화는 사회적 침체와 구조적 불합리를 제거하기 위하여 질서 있는 고발정신을 갖는다.
- ③ 학업에 대한 가치보다 독자적인 활동을 통한 지위와 인기에 대한 가치를 추구한다.

④ 기성세대에 비해서 높은 수준의 욕구체제를 가지고 있다. 그러나 이상이나 욕구가 합사회적인 데도 불구하고 사회의 부조리 때문에 좌절되어 버릴 때, 그들의 욕구불만은 체제 비판적인 반문화를 형성할 우려가 있다. 뿐만 아니라 이런 좌절감은 부당하게 잘사는 계층과 자기를 비교함으로써 느끼게 되는 피박탈감이나, 이상과 현실간의 괴리를 느낌으로써 갖게 되는 비판의식으로 인하여 비행적·퇴폐적 반문화를 만들 우려도 있다.

⑤ 청소년문화는 과도기적인 것이 아니라 그 자체가 독립된 문화의 의미를 갖는다. 청소년기는 인간발달의 과정에 있어서 그 어느 때보다도 젊음이 사회적으로 연장되었다. 이 점은 교육제도면에서 학교교육의 연한이 길어져 가고 이제는 청소년기를 종래의 전통적인 관점에서와 같이 단순히 과도기로

5. 정인석(1988), 「신청년심리학」, 대왕사, pp.136-137.

가볍게 넘겨버리기에는 너무 길어졌을 뿐만 아니라 보다 생활에 심화되어 버렸기 때문에 청소년문화는 그 자체가 특수성을 갖는다고 보며, 그렇기 때문에 청소년기에 형성된 생활양식은 유행처럼 잠시 성행했다가 없어지는 것이 아니라 청소년기를 지나도 계속하는 성질을 갖고 있다.

3) 아동·청소년 복지 서비스의 대상과 분류

아동·청소년복지의 대상은 기본적으로 전체 아동·청소년을 대상으로 삼고 있다. 이는 2가지로 구분되는데 그 하나는 일반아동·청소년을 말하고 다른 하나는 요보호아동·청소년을 말한다.⁶⁾

이론적으로는 아동·청소년이란 미숙하고 발달하는 단계에 있기 때문에 누구나 문제를 가질 수 있다는 점에서 모든 아동·청소년이 대상이 될 수 있겠으나, 구체적인 문제개념이 없이 아동·청소년복지의 실제적 대상이 되기에는 어려운 실정이다. 아동·청소년의 문제는 빈곤·실업과 같은 사회불평등과 결혼가정, 빈민촌, 홍등가 등과 같은 사회해체 그리고 비행, 자살, 약물중독, 정신장애와 같은 사회부적응의 문제를 지적할 수 있다. 이러한 욕구가 충족이 되지 못한 경우에는 이탈아동·청소년이 많으며 이러한 아동·청소년은 빈곤한 가정의 아동·청소년이거나 나쁜 환경의 영향을 받은 경우가 많다. 그리하여 아동·청소년복지의 대상을 요보호 아동·청소년에게 중점을 두었다. 그러나 앞으로는 일반아동·청소년의 복지에도 더 많은 관심을 두어야 할 것이다. 문제아동·청소년이 발생되지 않도록 예방 및 치료대책이 적극적으로 강구되기 위해 아동·청소년의 건전한 가치관 확립과 아동·청소년단체의 육성과 지도자의 양성 그리고 근로 및 농어촌 아동·청소년에 대한 대책이 강구되어 청소년들의 신체적, 정신적 그리고 사회적으로 건전하게 육성되도록 해야 할 것이다.

6. 표갑수, 전계서, p.69.

2. 아동·청소년 복지 사업의 원리

1) 권리와 책임의 원리

아동·청소년의 건전한 성장과 발달을 위해서는 아동·청소년, 부모 및 사회의 3자 간에 각각의 권리와 책임이 확립되어 각기 지속적인 균형유지와 아울러 적절한 상호작용관계를 유지해야 한다.⁷⁾

● 아동·청소년의 권리와 책임

모든 아동·청소년은 하나의 인간으로서 독자적인 권리를 가지고 태어났다는 사실이다. 이들은 마땅히 생존하고 성장하여야 하며 양호나 지도를 받아야 하는 미숙한 인간이라는 점에서 이들의 권리가 연유되는 것이다. 이러한 권리는 유엔 아동헌장, 아동의 권리에 관한 국제협약과 우리 나라의 아동복지법과 청소년기본법에 반영되어 있다.

그리고 아동·청소년은 권리와 함께 책임도 또한 가지고 있다. 그들은 성인의 정당한 기대나 합리적 요망을 받아들여야 하며, 개인의 책임감을 발전시켜야 하며, 자신의 발전에 도움이 되는 기회를 적극 활용하는 책임의식을 명백히 해야 할 것이다.

● 부모의 권리와 책임

아동·청소년의 보호육성을 위한 1 차적인 권리와 책임은 그들의 부모에게 주어지고 있다. 부모는 후견인으로서 권리와 아동의 인격발달에 기여할 수 있는 생활방식과 행동기준을 설정할 권리와 아울러 자녀에 대한 재정적 지원, 신체적 보호, 정서적 보호, 그밖에 광범위한 지도, 감독 그리고 자기발전의 기회를 부여하여야 하는 의무를 감당해야 한다.

이러한 양육책임은 우리 나라의 아동·청소년 관계법에서 부모와 가정의

7. 표갑수, 전개서, pp.37-40.

책임을 규정하고 있는 데서 알 수 있다. 즉 아동복지법(제3조 2항)에서는 부모는 아동을 건전하게 육성할 책임을 진다고 명시하고 있으며, 청소년기본법(제6조)에서는 가정은 청소년이 개성과 자질을 바탕으로 자기발전을 실현하고 국가와 사회의 구성원으로서 책임을 다하는 후계세대로 성장할 수 있도록 노력하여야 한다고 명시하고 있다.

●사회 및 국가의 권리와 책임

사회 및 국가는 사회생활에 필요한 질서유지와 아동·청소년의 복지증진을 위한 권리와 책임을 가지고 있다. 국가는 아동·청소년들을 보호하기 위해서 단속이나 통제의 권한을 행사하며, 부모를 다스릴 규정을 성정하며, 연소자를 고용하는 기업주에 대해서는 법이나 규정을 부과하며 또는 연소자에게 술, 담배를 팔지 못하도록 제반 규정을 설정할 권리를 가지고 있다.

국가의 권리나 책임은 다양한 아동·청소년복지 대책의 개발을 위해 입법의 권한을 행사하는 것이다. 즉 제반 규정을 채택하여 광범위한 실제적 정책을 수립하여 아동·청소년복지를 위한 제반 복지시설의 창설과 이를 운영할 수 있는 재정적 근거 등도 마련할 수 있는 제반 책임을 적극 감당해야 한다.

2) 보편성과 선별성의 원리

아동·청소년보호육성 대책에는 보편성과 선택성의 원칙이 함께 적용되어야 한다. 보편성이라 함은 어떠한 조건이나 제한을 두지 않고 모든 아동·청소년에게 무차별적인 수준에서 보호를 하는 것을 말한다. 이 원칙은 아동·청소년복지 접근방법 중에서 특히 정책적 접근의 궁극적인 목표라 할 수 있다.

선별성이란 보충적이며 열등처우적인 요소가 많다. 즉 여러 가지 조건이나 기준에 의해 아동·청소년복지사업의 대상을 제한하는 것을 말한다. 부모가 양육능력이 없거나, 양육책임을 다하기 어려운 요보호아동·청소년이 그 대상이 된다.

3) 통합성의 원리

아동·청소년도 하나의 정체성을 띤 인간으로서 그들에게 관련되는 제 측면들이 상호 보완되는 가운데서 건전한 성장과 발달을 도모할 수 있는 것이다. 모든 아동·청소년에게는 안정된 가정생활, 경제적 안정, 교육, 보건, 노동, 오락 및 사회복지 등에 대한 제도나 정책 및 프로그램이나 서비스가 총체적으로 제공되어야 한다. 어느 한 측면만 충족되는 것이 아니라 아동·청소년복지 대책을 수립하고 추진함에 있어서 제반 서비스를 종합적으로 마련하고 제공해 주어야 한다는 것이다.

4) 전문성의 원리

전문성의 원리는 아동·청소년복지사업의 성과를 좌우하는 중요한 원리이다. 즉 아동들의 건전한 성장과 발달을 위해서는 이들을 위한 전문가와 전문기관의 필요성이 절실하다. 아동·청소년복지사업을 효율적으로 전개하기 위해서는 사회복지학, 교육학, 심리학, 아동복지학, 기타 아동·청소년과 관련되는 학문분야를 전공한 전문인력의 활용이 복지정책에 반영되어야 하며 이밖에 현행 자원 지도자들의 체계적인 보수교육을 통한 전문직 인력이 투입되어야 할 것이다.

3. 아동·청소년복지의 접근 방법

아동·청소년복지의 접근방법으로는 크게 정책적 접근, 전문적 접근, 통합적 접근의 3가지로 나누어 볼 수 있다.

1) 정책적 접근방법

정책적 접근방법은 그 주체가 국가 또는 공공기관이며 특히 행정기관을 통

하여 구체화시킨다는 것을 전제로 한다. 그 대상은 아동·청소년문제가 역사적·사회적 존재형태이고 이것은 사회구조적 산물이라는 것이다. 사회복지의 대상 중 하나인 각종 사회문제나 아동·청소년복지의 대상인 문제아동·청소년은 사회제도의 결함이나 구조적 모순이 있기 때문에 일어나며 그러한 제도적 결함이나 구조적 모순을 해결하면 곧 아동·청소년복지가 이루어 질 수 있다고 보는 입장이다.⁸⁾ 따라서 국가가 정책적으로 문제를 또 전체 국민을 대상으로 예방의적으로 해결하고자 하려면 사회보장제도로서 가능할 것이다.

이러한 사회보장제도의 특성으로는 ① 국가를 구성하는 전 국민을 대상으로 한 제도이고, ② 국민의 최대생활을 보장하는 제도이며, ③ 국가의 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 국민의 최저생활이라 함은 여러 가지의 위험과 사고로부터 보호하는 것을 목적으로 하는 것을 의미하며, ④ 공공의 시설로서 행하고, ⑤ 사회정책의 일부분이라는 것을 들 수 있다.

다시 말해 사회보장은 국민들에게 뜻하지 않는 생활의 위험이나 육체적 사고 및 소득의 중단이 오게 될 때 정상적인 생활을 유지할 수 있도록 그 생활을 보장하는 수단을 국가가 책임을 지고 수행하는 제도라고 할 수 있다. 따라서 소득보장과 의료보장이 그 핵심이 되며, 아울러 위험에 처한 사람들에게 대한 제반 서비스가 첨부된다고 하겠다. 이렇게 볼 때 사회보장은 산업재해, 질병, 노령, 장애 및 사망 등의 제반 위험이나 사고를 담보하는 사회보험과 사회보험으로서의 필요를 충족할 수 없는 사람들을 위한 공적부조와 위험에 처한 사람들에게 대한 사회복지서비스의 3가지로 대별할 수 있다. 대부분의 나라들은 아동·청소년복지 정책을 사회보장정책의 일환으로 추진하고 있으며 우리 나라도 이에 준하고 있다. 아동·청소년과 관련된 대표적인 사회보장제도로 각종연금, 가족수당, 출산수당, 질병수당, 아동수당 등이 있다.

8. 표갑수, 전거서, pp.77-80.

그리고 아동·청소년복지 정책을 수행하기 위해서는 그 근거법이 있어야만 행정기관을 통해 아동·청소년의 복지가 이루어질 수 있는 것이다. 아동·청소년은 한 나라의 국민이기 때문에 헌법에서 규정하고 있는 행복추구권, 교육권, 근로권, 사회보장권, 보건권, 평등권 등을 위해 아동·청소년복지 관련법이 제정되어 있다.

우리 나라의 아동·청소년복지 관련법을 아동복지법, 영유아보육법, 모자복지법, 모자보건법, 입양특례법, 소년원법, 청소년기본법, 청소년보호법, 생활보호법, 장애인복지법 등이 제정되어 있다.

2) 전문적 접근방법

사회사업의 전문적 접근방법은 오늘날 고도로 발달하여 있는 사회사업, 즉 사회심리적 서비스를 말한다. 민간사회복지 기관과 고도의 개별적인 전문지식과 기술을 지닌 전문사회사업가에 의해 이루어지는 사회심리적 원조방법은 일반적으로 ① 개별지도(case work), ② 집단지도(group work), ③지역사회조직(communitary organization)의 3가지 방법으로 구분된다.

① 개별지도(case work)

개별지도사업은 아동·청소년을 대상으로 하고, 아동·청소년을 치료하는데 있어서 1:1 즉, 전문사회사업가와 클라이언트(아동·청소년)에 의해서 아동·청소년의 행복을 위한 조정이라고 할 수 있다.⁹⁾ 핵가족화, 가족해체, 취업모의 증가라는 현대사회의 특징 속에서 등장하고 있는 아동·청소년들은 많은 행동 문제나 사회부적응 문제가 야기되고 있다. 이러한 문제를 가진 아동·청소년을 위해서 개별지도사업은 가정, 학교, 사회 각 단체나 시설이 아동·청소년에게 필요에 따라 제공되어야 하며 문제요인을 조기발견, 치료하는 가운데서 건전한 사회인으로 그들을 성장케 할 수 있다는 데에서 아

9. 표갑수, 전거서, pp.82-86.

동·청소년 개별지도사업의 의의가 있다. 이 사업은 교육기관, 아동상담소, 아동·청소년복지 기관이나 단체 등에서 실시된다.

아동·청소년의 문제를 해결하기 위하여 개별지도사업을 활용할 때 사회사업가가 지켜야 할 7대 원칙을 비스텍(Biestek)은 다음과 같이 제시하고 있다.

- 개별화의 원칙 - 각 클라이언트와 부모는 고유한 인격을 지니고 있음을 인정하여 불특정한 개인이나 사례로서가 아닌 개별적 특성을 가진 인간으로 대우해야 함을 의미한다.

- 의도적인 감정표현의 원칙 - 클라이언트와 부모의 감정표현의 욕구 특히, 부정적인 감정을 표현하고 싶어하는 욕구를 허용하는 것이다. 사회사업가는 경청하여야 하며 그의 감정표현을 제지·비난·책망하지 말고 격려하여 클라이언트가 자신의 문제를 객관적으로 볼 수 있도록 도와주는 원칙이다.

- 수용의 원칙 - 수용이란 사회사업가가 클라이언트와 부모의 장점과 약점, 바람직한 면과 바람직하지 못하면, 긍정적 감정과 부정적 감정, 건설적 태도나 파괴적 행동을 포함해서 그의 있는 그대로의 모든 면을 이해하고 다루어 나간다는 원칙이다.

- 비심판적 태도의 원칙 - 사회사업가는 클라이언트와 부모의 문제 진술에 대하여 잘잘못, 유죄·무죄, 책임정도를 말하지 않는다는 원칙으로 그를 이해하고 도와주기 위해 그의 행동·태도·가치기준 등을 객관적·전문적으로 평가하는 것이다.

- 자기결정의 원칙 - 자기결정원칙의 원칙은 모든 클라이언트와 부모는 스스로 선택하고 결정하고자 하는 욕구와 권리를 지니고 있다는 가정 하에 그들의 결정을 존중하며 그의 잠재력을 자극해서 결정하도록 도와주는 것으로서 주체성의 요구이기도 하지만, 클라이언트의 자기결정권은 그의 능력, 법률 및 도덕의 테두리 또는 사회사업기관의 범위 내에서 제한을 받게 된다.

- 비밀보장의 원칙 - 클라이언트와 부모의 기본적인 요구인 비밀보장의 원

칙이 지켜지지 않는다면 개별지도사업의 관계는 근본적으로 성립될 수 없다.

② 집단지도사업

집단지도사업은 집단의 상호작용을 전제로 하여 개인이나 집단 전체가 가진 문제를 해결하기 위한 방법이다. 따라서 집단지도사업은 동일한 성격의 문제를 가진 구성원을 그 대상으로 하게 된다. 아동·청소년들은 동년배집단, 학교친구집단, 부모-자녀 관계에서 자기의 생활권을 확대해 나가며 이러한 집단과정 속에서 상호작용을 겪으면서 개인의 기본적 욕구를 충족하여 인격의 성장·발달을 촉진하면서 사회적 기능을 원활히 수행할 수 있는 인간으로 육성해 나간다. 그러나 아동·청소년들이 발달을 저해 받거나, 사회적이지만 민주성이 부족하거나 또는 어떠한 손상된 문제환경에서 건전하게 양육받을 수 없는 경우 이들을 소집단활동의 상호작용을 거친 집단경험을 통해 자아발전에 이바지하게 할 수 있도록 도와주기 때문에 집단지도 사업의 의의가 있다. 이러한 것은 어린이집, 육아원, 아동복지시설, 아동클럽, 캠프 프로그램 등에서 실시되고 있다.¹⁰⁾

③ 지역사회조직사업

개별지도사업과 집단지도사업은 클라이언트를 대상으로 직접적인 서비스를 제공하는데 비해 지역사회조직사업은 간접적인 서비스가 제공되는 것으로 대중적 봉사활동이다. 아동·청소년의 복지와 관련된 교육, 보건 및 사회봉사, 주거 등의 계획과 조정이 요구되고 이러한 요인들의 통합이 필요하게 된다. 이러한 것을 해결하기 위한 전문사회사업의 방법을 지역사회조직사업이라고 한다.

아동·청소년들이 신체적·정신적으로 건전하게 성장·발달하기 위해서는 아동·청소년들의 생활의 장이 되며 환경이 되는 지역사회가 건전하고 안정

10. 표갑수, 전개서, pp.86-87.

된 바탕을 이루어야 한다. 지역사회가 건전할수록 그 속에서 생활하는 아동·청소년들이 건전하게 성장하게 된다.

따라서 지역사회 성원들이 지역사회환경을 아동·청소년들이 성장하는데 장애가 되지 않도록 조성해 주는데에 지역사회조직사업의 의의가 있다. 이는 지역사회복지관을 통하여 실시될 수 있다.

3) 통합적 접근방법

개인, 집단, 지역사회에서 제기되는 사회문제에 대처해 나가고자 할 때 활용할 수 있는 공통된 하나의 원리나 개념을 제공할 수 있는 방법의 통합화를 말한다.

즉, 전문직으로서의 사회복지실천 활동을 통일적으로 포착해 나가기 위한 기반을 재확립하면서 총체로서의 방법을 특징짓는 관점과 틀을 확정하여 이를 토대로 하여 방법의 재편성을 도모해 나가는 방법이다.

아동·청소년복지에서의 통합방법론이 갖는 의의는 미약한 전통적인 아동복지 관련 사회복지실천지식, 이론을 조직화하고, 사회복지사 개인의 직관, 경험, 기술보다는 모든 사회복지사들의 실천을 밑받침해 줄 수 있는 지식, 개념을 강조하고 있다는 것이다.

통합방법론의 기본원칙으로는 첫째, 통합방법론은 사회복지실천에서 취해지고 있는 여러 가지 형태로 전통적인 방법과는 달리 본질적인 개념, 활동, 기술, 과업 등에 어떤 공통적 기반이 있음을 전제로 해야한다. 둘째, 통합방법론은 아동이나 가족의 성장과 잠재성은 미래지향적임을 명심해야 한다. 셋째, '상황속의 인간'을 이해하고 설명하는 개념을 사용해야 한다. 넷째, 통합방법론은 이 양면적 상호작용에 초점을 둠으로써 인간과 환경의 공유영역, 즉 '사회적 기능수행' 영역에 사회복지사가 개입해야 함을 인식해야 한다. 끝으로 아동·청소년이나 그 가족을 존엄하게 처우하며, 그들의 강점에 의존하고 또한 그들의 참여와 자기결정 및 개별화를 극대화해야 한다.¹¹⁾

제 III장 아동·청소년 복지정책의 현황 및 문제점

1. 아동·청소년 복지정책의 현황

(1) 법률(제도적)측면에서

가) 아동·청소년 상담영역

1) 개념과 발달배경

아동복지의 권위자 카두신(Alfred Kadushin)은 아동상담사업을 아동복지사업 중 가장 1차적인 사업으로 규정하며 이는 부모와 아동이 자기 가정 내에서 바람직한 관계를 가지며 행복할 수 있도록 지지·강화해 주는 사업이라고 정의한다. 아동상담사업을 1차적인 사업이라고 하는 것은 아동이 가장 행복할 수 있는 곳이 자신의 가정이라는 기본 전제에 기인하는 것이다. 이와 유사하게 보건사회백서(1993)도 아동상담사업을 아동이 건전한 가정에서 자랄 수 있도록 상담 및 지도를 실시함으로써 요보호아동의 발생을 사전에 예방하는 사업이라고 정의하면서 예방의 차원을 강조하고 있다.¹²⁾ 그러나 한국 아동상담서비스의 실재를 규정하는 보건복지부의 아동복지사업지침(1996)에서는 아동상담소의 목적을 요보호아동의 발생방지 및 발생한 아동의 신체적·정신적 및 사회적 발달에 필요한 적합한 조치를 취하고 지역사회와도 밀접한 유대관계를 형성하여 아동의 복지증진에 기여함에 두고 있어서 일반아동보다는 요보호아동에 대한 서비스에 초점을 두고 있음을 알 수 있다.¹³⁾

우리 나라의 아동상담사업은 국제적인 자극을 받아 1959년 설립된 서울아동상담소를 계기로 시작되었으나 일반아동을 포함한 모든 아동 및 청소년을

11. 이종복외 5인, 전계서, pp.86-90.

12. 보건사회부(1993), 보건사회부백서, p.317.

13. 보건복지부(1996), 아동복지사업지침, p.27.

위한 종합적이고 포괄적인 상담사업을 본격적으로 실시하고자 노력하기 시작한 것은 1990년대에 들어와 문화체육부에 의한 청소년상담실이 설립되면서부터라고 해도 과언이 아니다.

공립아동상담소는 1963년 1월부터 1961년 12월 30일 제정·공포된 아동복지법에 근거를 두고 당시 5백여개의 아동복지시설에 수용되어 있었던 약 7만명의 고아를 위한 입양사업의 전개를 목적으로 각 시·도에 설치되었다. 몇 년 후 서울, 부산, 충북, 충남, 경북 등에서는 독립된 아동상담소 혹은 부녀아동상담소로서 문제아동상담 등을 하기 시작하였으나 1961년의 [아동복지법]이 1981년 4월 13일 법률 제 3438호에 의해 [아동복지법]으로 전면 개정되면서 아동복지의 목적은 [요보호아동]의 보호차원을 넘어서 [모든 아동]들의 건전육성으로 규정되었다. 이 법은 제 8조에 문제아동과 요보호아동을 지도하기 위하여 [아동상담소]를 각 도·시·군에 설치할 수 있게 하였다. 그러나 현재까지 실질적인 의미에서의 모든 아동을 위한 상담을 하는 공립아동상담소는 거의 없고 요보호아동을 위한 대책 마련에 급급한 실정이다.

사립아동상담소도 1977년 새로이 발족된 자광아동가정상담소를 포함한 소수의 아동상담소만이 일반가정의 문제아동을 위한 상담사업을 하고 있다. 이외에 사립아동상담소의 대부분을 차지하고 있는 홀트아동복지회, 동방아동복지회, 대한사회복지회 등에서 실시하고 있는 아동상담사업은 주로 입양에 관한 상담사업 위주로 운영되고 그 밖의 다양한 아동문제의 해결을 돕는 상담사업은 미흡한 실정이다.

2) 아동·청소년상담사업이 요구되는 상황들

많은 부모는 아동의 원활한 기능을 가능케 하는 환경 조성에 실패한다. 그들이 직면하는 문제는 다양하고 특징, 지속기간, 심각도에 있어서도 다르다. 그러나 문제의 원인과 증상들은 서로 연관되어 있고 종종 중복되기도 한다. 한 가정이 상담사업의 도움을 필요로 하는 상황을 정리해 보면 다음과 같

다.14)

① 가족생활 속에서 자연적으로 발생하는 위기상황 : 가족생활의 주기 또는 생활환경의 변화와 함께 가족생활 속에서 일어나는 많은 "정상적인" 사건들은 가족성원의 긴장과 신체·심리적 문제를 유발할 수 있다. 이러한 생활환경에는 (1) 부(父)의 직업이동으로 인하여 가족원들이 정든 집을 떠나 새로운 지역사회, 친구와 학교에 적응해야 하는 상황, (2) 낮은 교육하에 이루어진 조기 결혼과 출산으로 인한 생활 수준의 하락과 개인적인 욕구만족이 연기되어야 하는 상황, (3) 어린 자녀의 오랜 질병으로 인한 모(母)의 과중한 양육부담이 부부간의 긴장감을 유발 또는 강화하는 상황, (4) 자녀의 사망, 원하지 않는 임신, 장애아동의 출산, 조부모의 사망과 같이 특수한 적응능력을 요구하는 상황, (5) 막내의 입학, 만자녀의 출가, 모의 취업 또는 조부/모나 다른 친척과의 동거와 같이 가족의 생활 유형을 변화시키는 상황이 포함된다.

② 부모의 양육능력을 제한하는 상황 : 적절한 양육을 통해 아동에게 바람직한 경험과 기회를 제공하는 부모의 능력을 제한하는 요인들은 (1) 빈곤과 낮은 교육수준, 실업, 거주불량, 사회적 차별, 절망감 등의 빈곤이 수반하는 문제, (2) 자녀양육과 가정경제 책임의 이중 역할을 맡게 되는 편부모의 문제, (3) 부모의 정신지체 또는 신체적·정신적 질환, (4) 가족원간의 갈등, (5) 부모의 문제행동-절도, 알코올/약물남용, 폭력 등과 (6) 아동양육과 가정관리 능력의 부족을 포함한다.

③ 아동의 신체발달이나 행동상의 문제가 있는 상황 : 아동상담사업을 요구하는 아동의 신체적·정신적 문제들은 (1) 만성질환을 포함한 아동의 신체적 또는 정신적 장애와 (2) 아동에게 특별한 심신장애는 없으나 친구의 결핍, 무단결석, 방화, 가출 등의 기능과 발달상의 문제를 보이는 상황을 포함한다.

④ 국가 또는 사회의 제반환경이 가족생활에 불리한 상황 : 사회가 가족생

14. Costin, bell & Down, Child Welfare(1991) : Policies and Practice, Longman, pp.131-132, 노혜련, 「아동복지서비스」에서 재인용

활을 적절하게 지원해 주지 못하여 개선을 요구하는 상황은 (1) 건전한 사회 계획을 주도하는 지도자의 결핍, (2) 이미 시작된 프로그램에 대한 충분한 재정적 지원과 의뢰체계 서비스의 결핍, (3) 특정 집단의 사람들과 문제에 대한 사회의 부정적 태도(예: 혼혈인에 대한 차별, 아동학대 문제에 대한 무관심), (4) 지역사회에 대한 의견을 표명할 수 있는 통로의 결핍과 (5) 경찰관의 권위적인 태도, 아동단체 직원들의 비전문성 또는 다수의 학생들에게 문제를 야기하고 그들의 실패에 기여하는 학교 정책과 실천 등을 통해 나타나는 사회 제도들의 실패와 관련되어 있다.

3) 아동·청소년상담사업의 종류

아동·청소년상담사업의 종류는 대체로 상담의 대상과 상담자가 활용하는 이론에 따라 분류되나 실제 상황에서는 제기된 문제에 따라 상담이 진행되면서 상담의 대상이 바뀔 수도 있고 상담의 기초가 되는 이론도 종종 혼합되어 사용되는 경향이 있다. 상담의 대상에 따른 유형은 주로 ① 아동·청소년의 문제를 아동 개인 또는 관련 성인들을 개별적으로 상담하여 해결하고자 하는 개별상담, ② 아동·청소년의 문제를 유사한 문제를 가진 아동 또는 성인들의 집단을 형성하여 개입함으로써 해결하고자 하는 집단상담, ③ 아동·청소년의 문제가 부부문제와 연관되어 있다는 가정 하에 부모를 대상으로 하는 부부상담, ④ 아동·청소년의 문제는 전체가족과 연관되어 있다는 가정 하에 가족 전체를 대상으로 하는 가족상담, ⑤ 아동·청소년의 문제는 지역사회의 문제와 연관되어 있다는 가정 하에 지역사회의 개선을 꾀하고자 하는 지역사회조직 등으로 분류된다. 반면 상담의 기초가 되는 이론에 따라 구별되는 상담의 유형은 매우 다양하나 대표적으로 ① 정신분석, ② 행동수정, ③ 현실적 상담, ④ 인지 치료적 상담, ⑤ 합리적 상담 등을 들 수 있다. 이외에도 아동 및 청소년을 대상으로 활용될 수 있는 상담방법에는 놀이치료, 사회심리극(psychosocio drama) 등이 포함된다.

4) 아동·청소년 상담사업의 과정

아동·청소년상담사업의 과정은 때로는 문제의 성격과 상담의 대상에 따라, 더 크게는 상담가가 활용하는 상담이론에 따라 다르게 진행된다. 그러나 사회사업가는 일반적으로 상담의 대상이 개인, 부부, 가족, 집단, 지역사회 중 누구인가와는 무관하게 문제해결중심 접근방법을 사용한다. 문제해결과정은 간단하게 서술하면 다음과 같은 순서로 이루어진다.

① 문제를 가능한 한 명확하게 파악한다, ② 가능한 해결책을 생각해 낸다, ③ 고안한 해결책을 평가한다, ④ 해결책들 중 문제해결에 활용할 것을 선택하고 목표를 설정한다, ⑤ 해결책을 이행한다, ⑥ 해결책이 어떤 효과가 있었는지 평가한다.

5) 현황

1960년대 이후 핵가족화와 가족계획 사업의 성공적인 추진으로 아동·청소년인구는 계속 줄어들어 1980년도 아동·청소년인구는 전체인구의 41%인 15,621천명이었으나 1997년도에는 27.7%인 12,761천명으로 2020년에는 21.0%인 10,980천명으로 감소될 것으로 보인다.¹⁵⁾

〈표Ⅲ-1〉 아동·청소년인구 추계

(단위 : 천명)

	1980	1990	1997	2000	2020
총 인구	38,124	42,869	45,991	47,275	53,358
아동·청소년인구	15,621	13,704	12,761	12,383	10,980
비율(%)	41.0	32.0	27.7	26.2	21.0

자료 : 통계청

15. 보건복지부(1998), 보건복지백서, p.340.

① 한국의 아동 및 청소년 상담기관의 유형 및 현황

1997현재 우리 나 아동·청소년 상담기관은 보건복지부, 노동부, 문화관광부 등 각 부처별 고유기능에 따른 행정기관상담실, 학교상담실, 민간사회단체 및 종교기관의 상담실 등 매우 다양하고 그 숫자도 상당수에 이르고 있다.¹⁶⁾

● 정부에서 직접 운영하는 행정기관의 상담실

정부 행정기관의 상담사업은 관장 부서별로 다시 다음과 같이 고립·분산되어 실시되고 있다.¹⁷⁾

① 보건복지부: 주로 사회적 요보호 대상 계층만을 중심으로 하여 아동상담소와 부녀상담소를 운영하고 있다. 아동상담소의 주요 대상은 18세 미만의 가출·부랑 아동·청소년이고 그들에 대한 상담조사, 판정지도, 일시보호 등을 행한다. 반면 부녀상담소는 가출, 미혼모 등 요보호여성 예방 및 선도를 주 업무로 하고 있다. 1997년 현재 아동상담소는 공립 9개소, 사립 38개소, 부녀상담소는 120개소가 운영되고 있다.

보건복지부에서는 부족한 아동상담소의 설치를 확대하기 위하여 3단계로 나누어 2000년 이후에는 시·군·구당 1개소씩 총 207개의 아동상담소를 설치·운영할 계획이다.

② 노동부: 여성 및 근로청소년의 제반 고충상담을 위해 전국 46개소에 지방사무소 민원상담실을 운영하고 있으며 이를 위해 66명의 산업상담원을 두고 있다.

③ 경찰청: 전국 223개소의 경찰서 산하 청소년상담실에서 청소년 선도위원 등이 가출청소년 선도 및 비행상담을 실시하고 있다.

④ 문화관광부: 청소년 대화의 광장과 15개소의 시·도 청소년상담실이 제반 청소년문제를 상담하고 있다.

● 중·고등학교와 대학교에서 생활, 학습, 진로지도 등을 담당하는 학교 상담실

16. 문화관광부(1998), 청소년백서, pp.405-406.

17. 이용교(1993), 「청소년 상담사업의 활성화, 한국청소년복지의 현실과 대안」, pp.92-94

현재 우리 나라에서는 교육법 학교시설설비기준령과 교육법 시행령을 통해 12학급 이상인 중학교와 9학급 이상인 고등학교에서는 학교상담실의 설치를 의무화하고 있고 소정자격을 갖춘 상담교사를 두도록 하고 있다. 그러나 문교통계연보에 의한 전국의 전담 교도교사의 수는 학생 수와 실제 요구 수준에서 볼 때 절대적으로 부족한 실정이고 상담교사도 자체교사 중에서 180시간의 단기교육을 거쳐 대치하고 있는 실정이다.

- 사회복지법인 혹은 기타 공익법인에서 운영하고 있는 민간상담실

전국에 130여개소에 관련 상담원은 594명 정도 배치되어 있는 것으로 알려지고 있는데 이는 주로 사회복지법인, 사단법인, 재단법인 등의 비영리 공익법인이다. 이러한 민간상담실의 대부분은 상담사업이 다른 공익사업에 부수적으로 실시되고 있어 그 한계를 내포하고 있다.

- 전문상담을 목적으로 하는 소수의 전문상담실

전문상담실로서는 한국상담심리연구소, 행동과학연구소, 태화정신건강상담실 등을 들 수 있는데 전공학회나 기타 관련 인사가 운영하는 것이 대부분이다.

이상 간단하게 살펴본 바에 의하면 한국아동·청소년상담사업은 정부차원에서는 청소년상담실을 제외하고는 주로 요보호아동을 대상으로 행정 부서별로 분산되어 서로간의 아무런 연계도 없이 실시되고 있고, 중·고등학교에서는 상담을 전담하는 교도교사의 수가 근거 없이 적어 진정한 상담서비스가 이루어지기 어려운 실정이고, 법인에서 운영하고 있는 민간상담실의 상담사업은 대부분이 다른 공익사업에 부수적으로 실시되어 있어 많은 한계가 있다. 그 외의 전문상담실은 그 수가 너무 적어 아직 한국 아동·청소년상담사업 내에서 큰 비중을 차지하지 못하고 있다.

〈표Ⅲ-2〉 아동·청소년관련 상담기관 현황 (1997)

유형	운영주체	운영개소	상담요원	상담영역
학교상담실	교육부 (각급 학교 및 교육청)	● 2,850개소 - 중 2,422 - 고 1,363 - 교육청 65	● 5,819명 - 진로지도교사 : 2,785명 - 자원봉사자 : 3,304명	● 학습·진로 등에 관한 상담
아동상담소	보건복지부	● 51개소 - 공립 : 9 - 사립 : 38	● 379명 (아동복지지도 위원 등)	● 아동상담, 일시보호 등
부녀상담소	보건복지부	● 120개소	● 691명 - 부녀상담원 : 372명 - 부녀전담요원 : 319명	● 요보호여성 발생 예방 및 사후선도
노동상담실 (지방노동사무 소 면원상담실)	노동부	● 46개소	● 66명- 신입상담원	● 여성 및 근로 청소년들의 제반 고충 상담
경찰서 산하 청소년상담실	경찰청	● 223개소	● 1개소당 선도위원 등 자원봉사자 1~2명 배치 : 300여명	● 가출청소년 선도 및 비행예방 상담
시·도 청소년상담실	문화관광부 (시·도)	● 15개소	● 150명 - 상담요원 : 105명 - 자원봉사자 : 45명	● 청소년생활 고충 상담 및 자아계발 등 인성교육실시
시·군·구 청소년상담실	시·군·구	● 68개소	● 372명 - 상담요원 : 186명 - 자원봉사자 : 186명	"
민간상담실	청소년단체, 사회복지 법인 등	● 130개소	● 594명	● 청소년생활 고충 상담 및 심리검사
합계		3,452개소	8,139명	

자료 : 청소년 대화의 광장

② 전국 공립아동상담소 상담현황

전국 공립아동상담소의 상담실적에 의하면 한국정부차원의 아동상담사업은 요보호아동에 대한 조치 외에는 거의 신경을 쏟지 못하고 있는 실정이다.

〈표Ⅲ-3〉 아동상담소수 및 상담실적 (1990~1997)

		1990	1995	1996	1997
상담소수	공립	13	13	13	9
	사립	37	37	33	38
	계	50	50	46	47
상담아동 유형	기아	1,369	2,275	1,914	1,698
	학대·방치아	968	731	911	440
	미아	1,705	838	753	636
	일반아동	14,119	13,690	16,182	12,729
	기타	9,555	6,251	7,062	8,698
발생배경	결손가정	10,144	8,955	12,088	9,676
	결함가정	2,404	2,756	2,554	1,571
	영세가정	4,367	3,516	3,927	4,448
	일반가정	11,728	10,795	10,573	9,965
	복합상태가정	5,398	3,726	3,990	3,628
	계	34,041	29,751	33,131	29,288

자료 : 보건복지부 보육아동과

상담조치내용을 살펴보면 1991년에서 1993년까지는 지도·조언이 반수 이상을 점유하고 있고 귀가 및 연고자 인계가 다음으로 15% 이상의 비중을 차지하고 있어 심도 깊고 체계적인 상담사업은 거의 이루어지지 못하고 있음을 나타내고 있다. 상담조치 결과로 제목이 변경되고 지도·조언 항목이 입양을 제외한 가정위탁보호로 대체된 1994년부터는 기타의 항목이 약 45%, 귀가·연고자 인계가 약 35%를 차지하고 있고 실제 상담이 어떻게 이루어졌는지에 대해서는 더더욱 파악이 불가능하다.

<표Ⅲ-4> 상담 조치 내용/결과

(단위 : 명, %)

년도	상 담 조 치 내 용						상 담 조 치 결 과					계
	연고자 인 도	시설 입소	입양 위탁	취업 알선	지도 조언	기타	귀가·연 고자 인계	시설입소· 관계의뢰	취업알선 후원자연 계	가정위탁 보 호	기타	
1991	8,530 (15.6)	3,415 (6.6)	402 (0.7)	429 (0.5)	29,180 (56.7)	9,532 (18.4)	-	-	-	-	-	51,548
1992	8,539 (17.7)	3,634 (7.5)	626 (1.3)	379 (0.8)	25,794 (53.6)	9,182 (19.1)	-	-	-	-	-	48,154
1993	5,902 (14.4)	2,496 (6.1)	205 (0.5)	178 (0.4)	24,180 (59.1)	7,984 (19.5)	-	-	-	-	-	40,945
1994	-	-	-	-	-	-	13,262 (39.0)	3,478 (10.2)	1,401 (4.1)	538 (1.8)	15,302 (44.9)	34,041
1995	-	-	-	-	-	-	10,178 (34.2)	3,821 (12.8)	1,803 (6.1)	256 (0.9)	13,693 (46.0)	29,751
1997	-	-	-	-	-	-	10,467 (35.7)	4,438 (15.2)	1,625 (5.5)	660 (2.3)	12,098 (41.3)	29,288

주: 1994년부터는 상담조치내용이 상담조치결과로, 그 항목도 <표Ⅱ-4>에 나타난 바와 같이 변경되었다.

③ 전달체계

아동복지사업지침에 나타난 아동·청소년상담사업은 우리 나라 공립아동상담소의 기능이 주로 요보호아동의 대책 마련에 치중되어 있다는 것을 보여주고 있다. 전화 또는 가정, 학교, 시설, 경찰서의 성인에 의해 의뢰된 아동이 아동상담소에 접수되면 아동에 대한 제반 검사를 통해 평가하고 필요에 따라서는 일시보호를 하면서 가정과의 접촉을 통해 환경을 조사하고 상담한다. 전반적인 평가를 거쳐 아동은 귀가조치, 위탁보호, 입양의뢰, 시설입소, 거택보호 되거나 타기관으로 의뢰된다.

나. 시설복지사업

1) 개념과 발달배경

시설복지사업은 입양사업, 가정위탁사업과 함께 부모가 아동을 양육·보호할 능력을 상실하였거나 그 역할을 회피할 때 제공되는 완전한 대리보호사

업에 포함된다. 입양사업은 영구적이고 가정위탁사업은 일시적이나 둘 다 가정을 통해 이루어진다. 한편 시설복지사업은 일시적인 면에서는 가정위탁사업과 동일하나 집단의 형태로 제공된다. 시설복지사업은 혈연적으로 무관한 아동들이 혈연적으로 무관한 어른의 보호 아래 24시간 함께 거주함으로써 아동을 사회적으로 보호하는 아동복지사업의 일종이다. 시설복지사업의 목적이 과거에는 고아들을 장기적으로 집단 수용하는 것이었다면 현재에는 아동을 일시적으로 보호하면서 아동과 그 가족에 대한 치료서비스를 제공함으로써 아동을 가족으로 복귀시키는 것이다.

오늘날 선진 외국에서 시설복지사업은 가정위탁과 같은 형태의 보다 덜 통제적인 보호 서비스가 실패했거나 부적절하다고 판단되었을 경우에만 하나의 대안책으로 사용되고 있다. 최근 연구에 의하면 아동의 건전한 성장에도모하는 시설보호가 되기 위해서는 먼저 시설과 시설내 거주 단위가 소규모여야 하고, 둘째로 시설과 아동의 원 지역사회와의 거리를 최소화하여 부모와 아동의 지속적인 만남을 통해 아동의 지역사회로의 복귀를 촉진시켜야 하고, 셋째로 시설은 지역사회에 통합되어 시설아동이 지역사회의 자원 활용을 통해 일반아동의 생활에 가까운 경험을 가능케 해야 한다(Kadushin)

우리 나라 시설복지사업은 1950년도 전·후 일본으로부터의 해방과 6·25동란과 함께 급격히 발생하기 시작한 요보호아동을 집단수용하기 위한 아동수용시설이 증가하면서 본격적으로 착수되었다고 볼 수 있다. 1930년에 32개소, 1942년에 133개소였던 아동복지시설은 1950년에는 153개소로 증가하였다. 그 당시 아동복지시설의 역할은 요보호아동의 긴급구호였고, 시설운영 재원의 상당 부분은 외원에 의존하였다. 1960년대에 들어서 시설수와 아동수가 보다 더 증가하여 1960년에는 542개 시설에 60,504명의 아동이 수용되었다. 이와 같이 급격히 증가하는 요보호아동의 수용보호를 위해 1961년에 정부는 아동복지법을 제정하여 법적 근거를 마련하였다. 그러나 1960년대 후반부터

는 요보호아동의 해외입양이 증가하면서 시설아동의 수는 줄기 시작하였다. 이에 덧붙여 1970년대 중반부터 나타나기 시작한 외원의 감소현상은 정부로 하여금 아동복지시설(영육아시설)의 통폐합을 통해 시설의 수를 줄이는 조정 정책을 개시하게 하였고, 요보호아동의 상당수는 계속 해외로 입양되었다. 우리나라 아동 인구의 비율 감소의 한 요인이 된 정부의 출산조절정책 또한 시설보호가 필요한 아동의 수를 감소시키는데 일조를 하였다. 이에 아동복지 시설은 1975년에는 374개소, 1985년에는 282개소로 급격히 감소하는 현상을 보여왔다. 특히 최근 일십년 사이에는 아동복지시설에서 보호받고 있는 아동수가 급격히 감소하였고 과거에는 대부분이 고아였던 시설보호대상 아동이 이제는 대다수가 부모가 있어도 양육할 능력이 없는 요보호아동, 빈곤가정, 결손가정의 아동으로 전환되고 있다.¹⁸⁾

2) 대리보호사업의 기본원리

대리보호사업의 기본원리는 다음과 같다:¹⁹⁾

- 아동에게는 부모-자녀 관계와 부모에 의해 적절하게 양육되는 것이 무엇보다 중요하다. 한 사회의 일차적 책임은 아동의 원 가정을 보존하는 것이다.
- 아동의 원 가정이 아동을 보호할 수 있는 최소한의 양육 수준도 회복할 수 없는 상황이라면, 아동에게 영구적인 생활 환경이 제공되기 이전까지는 일반적으로 가정 안에서 이루어지는 양육 및 사회화 경험을 대신해서 제공할 수 있는 서비스가 마련되어야 한다.
- 다양한 대리보호의 형태(위탁가정, 그룹홈, 시설)는 각각 상이한 서비스 제공 능력을 가지고 있다. 어떤 한 형태의 환경도 모든 아동에게 최선의 것이 될 수는 없다. 아동에게 어떤 형태의 대리보호를 제공할 것인가에 대한 결정은 아동의 특수한 욕구뿐 아니라 이용 가능한 대리보호의 특징 및 아동

18. 김웅석외 5인(1995), 「아동수용시설 운영평가 및 개선방안」, 한국보건사회연구원.

19. Costin, Bell & Down, op.cit., pp374-375, 노혜련, 「아동복지서비스」에서 재인용.

의 욕구충족 능력에 의해 좌우된다.

- 대리보호사업의 클라이언트는 가족이며, 사업의 목표는 가족의 재통합 또는 아동에게 대안적인 영구 가정을 제공하는 것이다.

- 대리보호의 제공자는 아동을 위한 서비스 제공 체계의 핵심적인 일원이고, 아동의 영구적인 보호계획을 수립하는 과정에 반드시 참여한다. 대리보호의 제공자는 아동과 친 가족 사이의 복잡한 역할과 관계를 관리하며, 친 가족의 역할 모델이 되고, 가족의 재통합을 돕는다.

- 아동의 장래에 중요한 영향을 미칠 수 있는 사항을 결정하기 전에 반드시 아동의 권리에 대해 숙고하여야 한다. 동시에 아동, 가족, 기관, 대리보호 제공자 각각의 권리를 고려할 때에는 균형 있는 시각을 갖고 하여야 한다.

3) 아동의 대리보호가 요구되는 상황

아동의 대리보호가 요구되는 상황은 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 아동학대·방임, 유기, 부부갈등, 알코올중독이나, 복역 등과 같이 부모의 문제와 관련된 상황이고, 둘째는 정신지체, 비행, 신체적·정서적 장애, 문제 행동과 같이 아동의 문제와 관련된 상황이고, 셋째는 빈곤, 불량한 주택, 만성적 실직이나 충분한 사회적 지원체계의 결핍 등과 같이 환경의 문제와 관련된 상황이다(Kadushin).

우리 나라의 경우 1998년 말 현재 조치된 요보호아동의 발생 원인을 살펴보면 30.6%(미아: 3.0%)가 기·미아였고, 미혼모의 아동이 34.5% 였고 비행·가출·부랑아가 34.9% 였다. 시설에서 보호되는 아동들 대부분이 부모가 양육·보호할 의지 또는 능력이 없거나 아동에게 비행의 문제가 있는 것으로 추론해 볼 수 있다. 그러나 현재의 요보호아동 발생에 대한 보건복지부의 분류로는 정확한 파악이 불가능하다.

4) 아동복지시설의 종류

아동복지시설은 다양한 욕구를 가진 아동에 따라 다양하게 설립되어 운영되고 있는데 그 중 대표적인 것으로 1) 과거의 고아원과 같이 요보호아동에게 가정을 제공하는 것을 주 역할로 보고 있는 거주시설, 2) 시각장애, 청각장애, 지체장애와 같은 신체장애를 가진 아동에게 교육·의료·사회서비스를 제공하는 특수시설, 3) 심한 정신지체 또는 중복장애를 갖고 있는 아동을 위한 시설, 4) 비행청소년의 감금과 재활을 위한 시설, 5) 정서장애아동과 그 가족의 치료를 위한 시설이 있다(Kadushin).

우리 나라 아동복지법(제 20조 시행령 제 2조)은 아동복지시설을 12개 즉 영아시설, 육아시설, 아동직업보도시설, 교호시설, 정서장애아시설, 자립지원시설, 아동일시보호시설, 조산시설, 아동전용시설, 아동상담소로 분류하고 있다. 그러나 아동복지시설의 분류는 시설의 개념 속에 영어의 보호시설(institution) 외에도 기관(agency) 또는 이용시설(facility)이라는 개념이 혼합되어 있어, 아동상담소나 보육(탁아)시설과 같은 이용 시설도 부적절하게 포함시키고 있다. 뿐만 아니라 아동을 위한 시설보호의 대상에 요보호임산부도 포함시키고 있어 논리적으로 적합하지 않다.

5) 시설보호의 대상아동

일반적으로 장기간의 시설보호는 아동에게 악영향을 미친다고 보기 때문에 시설보호 보다는 가족보호가 권고되고 있으며, 특히 개별적인 보호와 지도가 필요한 신생아에서 취학전 아동은 우선적으로 위탁가정에 맡겨진다. 따라서 시설보호는 원칙적으로 일시적이라는 가정 하에 제공되는데 대체로 다음과 같은 아동이 시설보호를 필요로 하게 된다: ① 부모의 심한 질병 또는 상해로 인하여 더이상 가정에 머무를 수 없게 된 아동으로서 친부모와의 정서적인 밀착관계로 인해 부모나 자신이 다른 가족과

는 같이 지내기를 거부하는 아동, ② 가족의 역기능, 긴장 또는 이혼 때문에 비롯된 아동의 문제가 가정에 남아 있을 수 없을 정도로 심각하나 위탁가정에서도 건전한 정서적 관계를 맺을 능력이 없는 아동, ③ 이진치 위탁가정에서 크게 실망하였거나 깊은 마음의 상처를 입어 아직 새로운 가정에 적응하기 어려운 아동, ④ 위탁가정이 수용하기 곤란한 건강 또는 행동상의 문제를 가져 전문적 관찰과 지도와 통제된 환경 하에서 의료 또는 정신과적 치료가 필요한 아동, ⑤ 형제가 너무 많아 몇몇 위탁가정으로 분리되어야 하지만 서로 헤어지길 원치 않는 형제집단, ⑥ 원 가족으로부터도 독립하고자 하였고 위탁가정으로부터도 독립하려는 경향을 보일 아동 및 청소년과 ⑦ 가족 내의 문제로 인하여 단기간의 보호가 필요하나 그 기간동안 집단생활의 경험을 하는 것이 보다 유익할 것으로 판단되는 청소년이다.²⁰⁾

6) 시설복지사업의 필수 과제: 소규모화, 치료 보호

아동에게 보다 안정된 환경을 제공할 수 있는 입양 또는 가정위탁사업이 활성화되지 못하는 우리 나라의 사회현실 속에서 아동의 최선의 이익을 최우선적으로 고려하는 시설복지사업이 되기 위해서는 시설보호의 한계성을 극복하기 위해 지역사회와의 통합을 전제로 한 시설의 소규모화와 치료적 보호의 도입이 이루어져야 한다:

① 시설의 소규모화: 시설에서 양육되는 아동들이 종종 "시설병"이라고 간주되는 특수한 문제행동이나 습관을 보이는 것은 시설 아동의 수에 비해 이들을 양육하는 성인의 수가 절대적으로 부족하기 때문에 아동들을 한 사회의 문화인으로서 적응할 수 있는 훈련과 예의범절 지도를 적절히 할 수 없기 때문이다. 따라서 보호의 철저함을 기하기 위해 시설을 소규모

20. Friedlander, W. & Apte, Z.(1974), Introduction to Social Welfare, Prentice-Hall, 노혜련, 「아동복지서비스」에서 재인용.

모와 하고 직원의 수를 증가시켜 아동과 보모와의 거리를 가깝게 하는 소규모 숙사제도 또는 그룹홈 제도가 도입되어야 한다. 특히 그룹홈은 일반 가정과 유사한 가옥이나 아파트에 거주하며, 일반 가정과 같은 집단을 구성하고(부모의 역할을 하는 직원들과 12명 이하의 아동들), 보호 및 생활내용도 자유롭고, 생활비도 독립적으로 운영하는 등의 특징을 갖는다. 소집단이기 때문에 아동과 성인의 거리가 가깝고, 아동 한 사람 한 사람에 대한 개별처우가 가능하며, 아동이 지역에서 풍부한 생활경험을 할 수 있게 하고, 일반 가정의 아동과 유사한 경험을 한다는 것 등이 장점이다. 반면, 직원의 부담이 증대하는 것에 따른 인적·물적 지원체제의 창출이 큰 과제로 제기되고 있다.

시설의 소규모화 과제를 달성하기 위한 또 하나의 대안으로 고려해야 할 것은 입양과 시설보호의 중간적 보호형태로서 양자의 이점을 살릴 수 있는 가족그룹홈이다. 이는 지역사회의 독립된 주택에서 원칙적으로 한 조의 부부와 자녀로 구성된 가족이 4-5명의 요보호아동과 함께 거주하면서 아동상담소 등과의 협력 하에 아동들을 양육하는 사회적 양육형태이다. 우리 나라와 유사한 문화적 배경을 가진 일본에서는 가족그룹홈과 그룹홈이 운영되고 있고 가정위탁제도가 매우 활성화되어 있는 미국에서도 최근 그룹홈이 대리보호 형태의 하나로 급격히 증가하고 있다(Kadushin).

대규모 시설을 소규모화 하기 위한 방법으로서는 생활단위를 가정규모에 가깝게 분산하고, 독립채산제 운영을 기본으로 하되 행사 등은 공동으로 수행하고, 중앙에 관리 부서를 설치한 아파트 방식이나 시설부지 안팎의 독채 주택에서 운영되는 소숙사제도를 시도해 볼 수 있을 것이다.

② 치료적 보호의 도입: 시설에서 생활하는 모든 아동들은 사회적·가정적 이유로 인해 부모와 헤어져 생활해야 하고, 그 분리 과정에서 깊은 심리적 상처를 입기 때문에 종종 문제행동을 보이는 경향이 있다. 따라서

시설은 아동의 일상생활의 보호와 적절한 치료개입을 통해 적어도 아동의 마음의 상처가 심화되는 것을 방지할 수 있어야 한다. 시설복지사업이 진정 요보호아동을 건전한 사회인으로 육성하는 곳이 되기 위해서는 보호와 치료를 겸한 치료적 보호가 이루어져야 하고 그것이 가능하기 위해서는 시설의 소규모화와 아동보호 및 치료와 관련된 전문적 교육·훈련을 받은 직원의 배치가 선행되어야 한다.

치료적 보호는 아동의 주체성과 인권을 존중하는 상태에서 최소한의 필요한 관리를 통해 아동의 일상생활의 욕구충족을 돕는 것이어야 한다. 치료적 보호에 있어서 중요하게 고려해야 할 점은 다음과 같다: (1) 보호를 담당하는 부모나 지도원은 아동의 부모를 대신하여 아동에게 가장 신뢰할 수 있는 친밀한 성인으로서 존재해야 한다. 아동과 성인과의 관계는 아동들간의 관계보다 중요하다. (2) 시설에서는 일상적인 생활보호 그 자체가 치료적 보호이기 때문에 식사와 생활환경 등에 대한 세심한 배려가 중요하다. (3) 치료적 보호는 아동개인의 문제해결에 초점을 둔다. 집단과 개인의 관계의 조정은 치료의 토대가 되기 때문에 시설집단의 민주적 운영은 중요한 과제이지만, 그 속에서 개인에 대한 가치가 최우선시 되어야 한다. (4) 개별사회사업, 집단사회사업 등을 포함한 여러 유형의 전문적 개입이 한 아동을 위해 활용되어야 하고, 이를 위한 연구가 다양한 전문요원으로 구성된 연구팀에 의해 수행되어야 한다. (5) 아동에 대한 보호는 부모-자녀관계의 조정과 강화 등을 위한 부모에 대한 개입도 포함하여야 한다. (6) 치료과정은 양육과정에서도 이루어지기 때문에 아동에 대한 지속적인 격려와 지지는 아동의 정서적인 성장을 위해 필수적이다.

7) 현 황

① 시설 및 아동수

1997년 12월말 현재 아동복지시설은 전국에 274개이고 16,936명의 아동이

수용·보호되고 있다. 현재 우리 나라에서 아동의 보호 또는 교육·훈련·치료를 목적으로 실질적으로 운영되고 있는 수용/보호시설(institution)의 종류는 다음의 6가지로 분류된다:²¹⁾

(1) 영아시설: 보호자가 없거나 이에 준 하는 3세 미만의 아동을 입소시켜 보호·양육하는 것을 목적으로 하는 시설이다(아동복지법 시행령 제2조). 그러나 현재 시설의 10%를 차지하고 있는 영아시설의 아동 중 거의 반수가 아동시설의 법적인 제한 연령을 초과하고 있다. 또한 대다수의 영아시설에서는 2명에서 7명에 이르는 장애아동을 수용하고 있다. 이는 수용아동 수의 전반적인 감소와 인근의 해당 아동에게 적합한 시설이 없어 나타난 결과라고 볼 수 있다.

(2) 육아시설: 보호자가 없거나 이에 준 하는 3세 미만의 아동을 입소시켜 보호·양육하는 것을 목적으로 하는 시설이다(아동복지법 시행령 제3조). 육아시설은 1997년말 현재 사회복지시설 중에서는 1/3 이상을, 아동복지 수용시설 중에서는 78.1%를 차지하고 있다.

(3) 아동 일시보호시설: 가출아동·부랑아동 기타 요보호아동을 일시 입소시켜 보호하고 아동의 내력·성격 및 희망 등을 조사·감별하여 그 아동에 대한 장래의 양호대책과 기타 보호조치를 하는 것을 목적으로 하는 시설이다(아동복지법 시행령 제5조). 아동 일시보호시설은 특별한 사유가 없는 한 6개월 이내 입양, 가정위탁이나 연고자가 있는 경우 가정복귀 등의 조치를 취해야 한다. 현재 우리 나라의 아동복지시설 일람표에 나타나 있는 아동 일시보호시설 9개소는 대다수가 입양기관에서 운영하는 것으로 주로 2세 이하의 영아들이 국내·외로 입양되기 전에 일시적으로 보호되는 곳으로 일시적인 영아원과 같은 역할을 하고 있다. 가출아동·부랑아동을 위한 아동일시 보호시설은 현재 서울의 아동상담소와 마리아 수녀회에서 운영하고 있는 곳으로 각각 1개씩 있으나 이들은 아동복지시설이 아닌 부랑아 복지시설로 분류되고 있다.

21. 보건복지부(1998), 보건복지백서, pp.344-345.

(4) 아동직업보도시설: 이는 아동복지시설에 입소되어 있는 12세 이상의 아동과 빈곤한 가정의 아동에 대하여 자활에 필요한 지식과 기능을 습득시키는 것을 목적으로 하는 시설이다(아동복지법 시행령 제6조). 1997년 말 현재 전국에 6개가 있다. 시설에서 제공하는 주요 훈련내용은 기계조립, 용접, 전기·전자, 자동차 정비 및 배관 등이다. 직업보도시설에 있는 다수의 아동이 글을 읽고 쓸 줄 모르는 문맹 아동이거나 정서장애를 갖고 있는 아동임이 보고되고 있다.

(5) 교호시설: 이는 불량행위를 하거나 불량행위를 할 우려가 있는 아동으로서 보호자가 없는 아동, 친권자나 후견인이 입소를 신청한 아동 또는 가정법원, 지방법원 또는 지방법원 소년부지원에서 보호 위탁된 아동을 입소시켜 그들을 선도하여 건전한 국민으로 육성하는 것을 목적으로 하는 시설이다(아동복지법 시행령 제10조). 1997년 말 현재 전국에 6개(서울, 부산, 대구, 대전, 전북, 전남에 각 1개소)가 있다. 이 시설에 거주하는 아동들을 건전한 사회인으로 육성하기 위해서는 심리적·정서적 문제의 상담이 필요하다는 전제하에 아동복지법은 임상심리상담원을 1명씩 배치하도록 규정하고 있으나 과반수 이상의 시설이 이를 지키지 않고 있다. 한편 이 시설은 특별한 도움을 필요로 하는 아동들을 양육하고 있는데도 불구하고 아동복지법은 일반 육아시설에서는 10인당 1인으로 규정하고 있는 보육사의 배치를 교호시설에서는 아동 30인 당 1인으로 규정하고 있다. 또한 시설 중에는 건물의 모든 창문에 쇠창살을 하고, 아동의 숙소에 취침시간에 감금하기 위한 쇠창살문을 설치하는 등 교화를 위한 시설보다는 교도소와 같은 역할을 하는 시설로 기능하고 있는 듯 하다.²²⁾

(6) 자립지원시설: 이는 아동복지시설에서 퇴소한 아동에게 취업준비기간 또는 취업후 일정한 기간 숙소 또는 음식을 실비로 제공하여 아동의 자

22. 김용석외 5인(1995), 「아동복지수용시설 운영평가 및 개선방안」, 한국보건사회연구소.

립을 지원하는 것을 목적으로 하는 시설이다(아동복지법 시행령 제13조). 자립지원시설의 일차적인 수용대상은 시설에서 퇴소하여 취업한 연장아동이나 시설정원의 여유가 있을 경우에는 생활보호대상 가정의 아동을 수용할 수 있도록 되어 있는데 입소 당시의 연령은 24세 이하여야 한다. 이용기간은 입소 후 1년 이내이나, 특별한 사유가 있을 때에는 시·군·구청장의 승인으로 1년 단위로 연장 가능하다. 그러나 입소기간은 총 3년을 초과할 수 없다. 자립지원시설에 대한 보건복지부의 기본방침은 숙소 제공, 자립의지 배양 외에도 고정 상담기능 강화를 통한 문제점을 사전에 파악하여 지도관리하는 것이다.²³⁾ 현재 전국적으로 11개소의 자립지원시설이 있는데 수용률은 몇 년째 정원의 60%내외 수준에서 머물고 있다. 이러한 현상은 교통편이 불편한 곳에 시설이 위치해 있기 때문인 경우도 있으나 주된 이유는 장기간의 시설생활에서 해방되고 싶은 상당수의 18세 이상의 퇴소아동에게는 자립지원시설이 또 하나의 수용시설로 인식되고 있기 때문이다. 다른 시설과는 달리 자립지원시설 수용 청소년의 80% 이상이 부모가 모두 사망하였거나 부모의 생사를 모르고 있어 보다 특수한 도움이 필요한 집단임을 알 수 있다.

<표Ⅲ-12> 아동복지수용시설의 종류, 연도별 현황

연도	영아시설		육아시설		직업보도시설		교호시설		자립지원시설		합 계		
	시설수	아동수	시설수	아동수	시설수	아동수	시설수	아동수	시설수	아동수	시설수	아동수	시설당아동수
1990	38	2,388	223	20,147	7	444	7	415	3	56	278	23,450	84
1992	38	2,240	219	18,046	8	430	8	483	5	94	278	21,233	77
1993	38	2,260	218	16,914	8	346	7	545	7	129	278	20,194	73
1995	36	2,118	215	15,015	5	231	6	481	7	139	269	18,074	67
1997	37	2,227	214	13,873	6	245	6	393	11	198	274	16,936	62

자료 : 보건복지부, 보건복지 통계연보, 1998

주: 1) 과거 아동복지시설에 포함되어 있던 부랑아시설, 신체장애아시설 및 탁아시설 등 제외

2) 영아시설에 일시보호시설 포함

23. 보건복지부(1995), 아동복지사업지침, p.99.

1998년에 발생한 요보호아동 중 시설에 입소된 아동은 5,112명으로 보호 조치된 요보호아동 9,292명 중 약55% 였다. 이 아동 중 일부는 입양되고 그 아동을 제외한 나머지 아동은 영아원과 육아원에서 자라게 된다. 현재 우리나라 시설아동은 부모의 사망보다는 IMF로 해체된 가정이 늘어난 데다 낙태 비용을 마련하지 못한 미혼모들이 자녀를 출산한 경우가 많았기 때문인 것으로 풀이된다.²⁴⁾

② 전달체계

● 행정체계: 우리 나라 중앙행정단위인 보건복지부내 조직은 복지 대상별로 구분되어 있으나 행정체계는 업무별로도 구분이 되어 있어 동일한 아동복지시설도 여러 소관과에 의해 분리·관장되고 있다. 예를 들어 아동복지시설 및 보육(탁아)시설의 보호가 필요한 아동은 아동복지과에서 담당하나, 기타 시설보호가 필요한 요보호아동 중 장애아는 장애인복지과, 부랑아는 생활보호과, 모자가정 또는 미혼모의 아동은 부녀복지과에서 관장하고 있다.

또한 동일한 아동복지시설에 지원하는 보조금의 소관과도 재원별로 다르다. 따라서 시설 아동의 생활보호비는 생활보호과에서 지원되며, 교육 및 일반보호비와 시설관리운영비는 아동복지과에서 지원된다. 이러한 행정체계는 중앙부처와 행정조직이 다른 지방 행정단위로 내려가면 더욱 다양해진다. 시·도의 경우에는 중앙의 아동복지과와 노인복지과 소관사항이 합쳐져서 가정복지과 소관이 된다. 한편 서울특별시의 경우에는 아동복지시설과 부랑아선도시설은 청소년과 에서 담당하고, 보육(탁아)시설은 가정복지과에서 분리·관장한다. 중앙의 장애인복지과와 부랑인복지과 소관사항은 주로 사회과 소관이 되나, 일부 시는 사회과, 가정복지과, 청소년과 등으로 분류한다. 예를 들어 서울시의 경우 부랑아 업무는 청소년과 에서 담당하고, 부산시의 경우 장애인(아) 및 부랑아 업무는 가정복지과에서 담당한다. 또한 시·군·구로

24. 동아일보, 1999년 5월5일자.

내려가면 아동·보육·노인·부녀 업무는 가정복지과, 장애인·부랑인·정신 질환자 요양 업무는 사회복지과로 대별되어 관장된다.²⁵⁾

② 시설복지사업의 흐름도: 요보호아동이 수용시설로 입소되는 경로는 두 가지가 있다. 첫째는 아동이 가정, 학교, 또는 경찰서에 의해 아동상담 소로 의뢰되었을 때, 기아가 확실할 때는 일시보호소에서 일정보호기간(12개월 미만 아동은 2개월, 12개월 이상 아동은 6개월)을 지낸 후 입양이 될 수 없는 경우에는 영·육아시설로 전원 조치시킨다. 한편 가정으로 복귀될 수 없는 비행아동일 경우에는 부랑아시설 또는 교호시설에 보내진다. 둘째는 아동복지시설의 장이 그 관할구역 안에서 긴급히 보호하여야 할 필요가 있는 요보호아동을 발견할 때에는 우선 보호조치하고 그 사유를 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 보고하고, 보고를 받은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 즉시 사실을 확인하여 그 아동복지시설의 장에게 요보호수용 의뢰서를 교부하거나 다른 보호조치를 취한다(아동복지법 제12조, 시행령 8조, 시행규칙 9조).

아동의 시설에서의 퇴소는 아동의 연령이 18세에 달하였거나 보호의 목적이 달성되었다고 인정될 때 당해 시설의 장이 입소의 조치를 취한 도지사 또는 시장·군수·구청장의 승인을 얻어 시킨다. 또한 아동복지시설에 입소한 아동의 보호자는 그 아동의 입소 조치를 취한 도지사 또는 시장·군수·구청장에게 그 퇴소를 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 시장·군수·구청장은 당해 시설의 장의 의견을 들어 퇴소하게 할 수 있다. 또는 시장·도지사 또는 시장·군수·구청장이 아동을 시설에 입소시킨 때나 시설에서의 퇴소를 승인한 때에는 그 보호자에게 통지하여야 하며 보호자가 없을 때는 그러하지 아니하다(아동복지법 제 13조, 시행령 9조, 시행규칙 10조 및 12조).

25. 김용석외 5인, 전제서, pp.170-171.

다. 보육(탁아)사업

1) 개념과 발달 배경

보육사업은 하루 중 일정 시간 동안 가정의 아동양육 기능을 보완하기 위해 제공되는 서비스이다(Kadushin & Martin). 보육사업은 일차적으로는 어머니가 직장에 나가기 때문에 일

시적으로 아동양육을 책임질 사람이 가정에 부재할 때 아동양육을 지원하기 위해 제공되지만 아동이 특별한 도움을 필요로 하는 장애아일 경우나 가정이 질병 등의 이유로 위기에 처해 있을 때도 부모 또는 가정의 아동양육 기능을 보충하기 위해 제공된다. 미국의 보육 및 아동발달위원회(Day Care and Child Development Council of America, 1970)는 보육사업을 하루 중 상당 시간 동안 가정 밖에서 아동의 양육 및 보호를 정기적으로 담당하는 서비스로 정의하면서 질 높은 보육사업은 학령전 및 학령기 아동들에 대한 집단 프로그램 또는 가정내 보육을 통해 아동의 신체적·정서적·지적 성장을 최대화할 수 있는 기회를 보장하여야 한다고 명시하고 있다. 우리 나라의 영유아보육법도 보육사업은 "보호자가 근무 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 하여 가정복지 증진에 기여함을 목적으로 한다"고 규정하고 있다. 이는 아동의 보호와 교육을 동시에 중시한다는 점에서 보호에 중점을 둔 종전의 탁아사업과 다르며 보육사업의 궁극적인 목적을 가정복지 증진에 두었다는 점에서 보다 포괄적이라고 볼 수 있다.

우리 나라의 보육사업은 1921년 태화사회관이 서울에 처음 보육 프로그램을 개설함으로써 시작되었다. 이후 1926년 "부산공생탁아소"와 "대구탁아소"의 2개 시설이 설치·운영된 것을 계기로 1939년에는 전국에 11개소의 공·

사립 보육시설에서 435명의 아동이 보육 받은 것으로 기록되고 있다. 해방 이후 보육시설을 합리적으로 지도·감독할 행정적 필요에 따라 1952년 10월 "후생시설 운영요령"을 시달하고 보육시설을 직장을 가진 부모의 자녀를 일시 또는 일정기간 동안 위탁·보호할 수 있는 시설로 규정하였다. 그러나 해방 이후부터 1960년까지는 6·25전쟁을 전후하여 보육시설은 고아원과 같이 대량으로 발생한 요보호아동 및 빈곤층 가정의 자녀를 단순히 수용·보호하는 목적으로 설립되어 보육의 제기능을 다하지 못하였다. 보육사업이 본격적으로 실시된 것은 1961년 아동복지법이 제정되면서 보육시설을 아동복지시설 중의 하나로 규정하고 어린이집이 설치·운영되면서부터이다. 당시 아동복지법에는 보육시설의 설치기준, 직원 배치기준, 보육기간, 보육내용 등에 대해 비교적 상세하게 규정되었다. 그러나 1980년 제 5공화국이 출범되면서 유아교육이 정부의 주요 시책 중의 하나로 채택되어 어린이집 대신에 새로운 유아교육기관을 모색하게 되었다. 이에 1982년 문교부, 내무부와 국무총리 행정조정실의 주도하에 구체적인 "유아교육 종합정비방안"이 마련되어 기존의 보건사회부 운영의 어린이집, 농촌진흥청의 농번기 탁아소, 내무부의 새마을 협동 유아원 등 유치원 이외의 기존의 아동보육 관련시설을 통합, 새마을 유아원으로 명칭을 통일하고 시설의 설치와 운영은 내무부가, 교육목표의 설정과 장학지도, 교사양성, 교재개발 등은 문교부가, 보건의료 지원은 보건사회부가 각각 분담하도록 하였다. 따라서 1982년 2월 23일자로 공식적으로 탁아시설 운영 부서가 보건사회부에서 내무부로 흡수·이관되고, 당시 691개 어린이집은 같은 해 12월 15일에 통과·확정된 유아교육진흥법에 근거한 새마을 유아원으로 통합되었다.²⁶⁾

그후 여성의 사회참여 증가 및 가족구조의 핵가족화에 따라서 보육수요는 급격히 증가한 반면, 기존 새마을 유아원의 보육기능이 미흡하고 보육시

26. 이석무(1994), 「아동보육사업 경영경제론」, 혜화당.

설의 절대 부족으로 취업여성의 자녀양육 문제가 큰 사회적 문제로 등장하게 되었다. 이러한 추세에 부응하여 노동부에서는 1987년 12월 "남녀고용평등법"에 의한 직장탁아제도를 도입하였다. 또한 1989년 9월 보건복지부에서는 1982년에 삭제된 탁아시설의 설치·운영 근거를 부활하였으며, 1990년 1월 9일에는 아동복지법 시행규칙을 개정하여 탁아시설의 설치기준과 운영방법 등을 규정하였다. 그러나 영유아보육 관련사업의 관장 부서가 내무부, 노동부, 교육부, 보건사회부 등으로 다원화되어 있어 효율적인 사업추진이 불가능하였다. 이에 영유아보육법이 1990년 2월 18일 정기국회에서 통과됨으로써 영유아보육사업은 독립법 체계 하에서 주관 부서를 보건사회부로 일원화하여 추진될 수 있는 기반을 구축하게 되었다. 1991년 1월 영유아보육법의 제정에 이어 동법 시행령(1991. 8. 1.) 및 시행규칙(1991. 8. 8)이 제정·공포됨으로써 영유아보육사업을 위한 법령이 완비되었다.

2) 보육사업의 종류

보육사업은 분류기준에 따라 다음과 같이 다양하게 구분할 수 있다.²⁷⁾

① 보육장소에 따른 분류: 지역보육, 직장보육이 있다. 주로 일정한 지역의 아동을 대상으로 하는 보육을 지역보육, 아동의 보호자가 다니는 직장 내에서 제공되는 보육을 직장보육이라 한다. 지역보육은 다시 일정한 기준에 따라 별도의 시설을 갖추고 운영하는 시설보육과 일반 가정의 기존 시설을 활용하여 보육하는 가정보육으로 구분할 수 있다. 지역보육의 경우 보육에 드는 비용을 보호자와 정부가 부담하는데 비해, 직장보육의 경우 사업주와 보호자가 부담하고 있다.

② 보육시간에 따른 분류: 종일보육제, 반일제보육, 시간제보육, 주간보육, 야간보육, 24시간보육 등이 있다. 하루 종일 보육하는 것을 종일제보육, 반나절 동안 보육하는 것을 반일제보육, 그리고 시간을 기준으로 일정 시간 동안

27. 이석무, 전계서, pp.29-33.

보육하는 것을 시간제보육이라 한다. 또한 보육은 주로 낮에 이루어지는 주간보육이지만 야간근무를 하는 보호자의 아동이나 특수한 사정이 있는 아동을 밤에도 보육하는 야간보육과 24시간 보육도 있다.

③ 아동연령에 따른 분류: 영아보육, 유아보육, 방과후보육 등이 있다. 영아보육은 주로 3세 미만의 아동을, 유아보육은 3세 이상의 취학전 아동을, 방과후보육은 취학한 아동을 방과후에 보육하는 것이다.

④ 설립 및 운영 주체에 따른 분류: 국·공립보육시설과 민간보육시설이 있다. 국·공립시설 중에는 국가나 지방자치단체에서 직접 운영하는 것과 법인 및 단체나 개인에게 위탁하여 운영하는 것이 있다. 국·공립시설의 경우에는 운영비의 일부를 정부가 지원한다. 민간보육시설은 사회복지법인이나 각종 단체에서 운영하는 것과 개인이 별도의 시설이나 가정에서 운영하는 것이 있다. 또한 아동의 보호자를 중심으로 협동조합을 만들어 공동보육체제로 운영하는 공동육아 협동조합 보육시설도 있다. 대부분의 민간보육시설을 정부가 지원하지는 않지만 일정한 조건을 갖춘 법인이나 단체에서 운영하는 일부 보육시설에 한해 정부재원이 지원되는 경우가 있다.

⑤ 근거법령이나 행정관리에 따른 분류: 인가보육시설(어린이집), 신고보육시설(놀이방), 유치원 등이 있다. 우리 나라에는 「영유아보육법」 및 관계 법령에 근거하여 보건복지부 관할 하에 어린이집과 놀이방이, 교육관계 법령에 근거하여 교육부의 관할 하에 유치원이 운영되고 있다.

⑥ 현행 영유아보육법령에 따른 분류: (1) 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 국·공립보육시설, (2) 법인, 단체 또는 개인이 설치·운영하는 시설 중에 직장보육시설 또는 가정보육시설이 아닌 민간보육시설, (3) 사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 직장보육시설과 (4) 개인이 가정 또는 그에 준 하는 곳에서 설치·운영하는 가정보육시설이다.

3) 보육사업의 기능 및 목적에 관한 이론적 관점

학자들은 보육사업의 기능 및 목적과 관련된 다양한 이론적 관점 및 모델들을 제기하고 있는데 그 중 두 가지만 제시해 보면 다음과 같다:²⁸⁾

① 먼저 Zigler와 Gordo는 보육사업의 기능과 목적을 보는 이론적 관점을 다음과 같이 다섯 가지로 분류하고 있다: (1) 아동발달을 위한 서비스의 관점: 보육사업은 아동들이 그들의 일상적 삶을 이상적으로 영위하고 발달을 촉진시키기 위해 계획된 것으로 파악하는 관점이다. (2) 취업부모들에 대한 보충적 서비스의 관점: 보육사업을 취업부모가 자신이 원하는 직장에서 자유롭게 일을 하도록 원조하기 위한 즉, 부모의 원활한 직장생활을 위한 보충적 서비스로 보는 관점이다. (3) 가족지지 자원으로서의 관점: 가족의 이중적 부담인 경제적 기능과 아동양육의 기능을 원활히 수행하도록 원조하기 위한 서비스로 보는 관점이다. (4) 서비스 전달 매개체로서의 관점: 건강보호나 보충적 영양, 부모상담 기타 저소득층 가족에게 사회적 서비스를 보다 용이하게 제공하기 위한 수단으로 보는 관점이다. (5) 사회정책 도구로서의 관점: 고용을 촉진하여 정부의 복지부담을 감소시키고, 조세기반을 확충시키는 방편으로서 보는 관점이다.

2) 이혜경은 보육정책의 관점을 세 가지로 분류해서 제시하고 있는데 세 개의 모델이 반드시 상호 배타적인 것은 아니나 관심의 초점과 접근의 우선순위에는 명백한 차이가 있다고 밝히고 있다: (1) 발전적 아동복지 관점: 보육사업은 아동이 자유롭게 자신의 개성을 키워나갈 수 있고 동시에 민주적인 사회공동체의 구성원으로서 성장할 수 있는 아동기본권 보장의 측면에서 필요하다고 보는 관점이다. 즉 현대 자본주의사회의 폐쇄된 핵가족제도는 자녀양육의 환경으로서 부적절하기 때문에 사회가 공동으로 책

28. 이혜경(1991), 「우리아이들의 육아현실과 미래」, 한울, pp.112-115.

임지는 집단 양육으로서의 보육서비스가 필요하다는 것이다. (2) 여성복지
관점: 현실적으로 증대되는 여성의 노동시장 참여와 사회참여 욕구의 증
대는 가정양육을 사실상 불가능하게 하고 있기 때문에 보육사업이 필요
하다고 보는 관점이다. 즉 보육제도의 정비와 보육서비스의 확보는 여성
의 자아실현을 위한 보편적인 요구이며, 여성의 선택을 가능하게 하는,
이른바 여성복지 구현의 도구적인 성격을 지니게 된다는 것이다. (3) 저소
득층 복지 관점: 실제 기혼여성의 취업 이유는 경제적인 요구가 주종을 이
루며, 기혼여성의 취업은 아직도 저 학력, 저소득계층에 집중되어 있다는
사실에 주목하는 입장에서 보육사업은 우선 방치된 저소득층 아동들, 결
핍된 성장환경에 놓인 아동들을 위한 것이어야 한다고 보는 관점이다.

4) 보육사업의 대상아동

보육사업을 필요로 하는 아동은 다음과 같은 5개의 항목으로 분류해 볼
수 있다:

① 취업모의 아동들: 대다수의 아동은 어머니가 취업해야 하기 때문이거나
취업하기를 원하기 때문에 보육사업을 필요로 한다. 그러나 1990년대의 사회
에서는 직장을 갖는 어머니가 날로 증가하고 있을 뿐 아니라 학교에 다니거
나 자원봉사를 하거나 생활을 윤택하게 하기 위해 여가를 즐기는 어머니도
이러한 활동 등을 유지하기 위해 보육사업을 필요로 하고 있다. 또한 다수의
부모들은 집단양육이 아동의 발달에 좋은 영향을 가져올 수 있다는 이유 하
나만으로도 보육사업을 요구하고 있다.

② 특수한 욕구를 가진 아동들: 신체장애, 정신지체와 같은 정신장애 또는
심각한 정서문제를 가진 아동들은 특별한 보호와 훈련을 필요로 한다. 따라
서 이들은 적절한 자극, 훈련, 치료 및 재활 서비스를 제공할 수 있는 보육사
업을 필요로 하고 있다.

③ 취약한 가정의 아동들: 부모와 아동간의 관계가 손상된 가정, 아동을 학대 또는 방임할 가능성이 있는 가정은 보육시설에서 주간에 아동양육 책임을 분담해 줌으로써 도움을 받을 수 있다. 가족 및 아동복지서비스 실천에서 새롭게 시도하고 있는 프로그램 중의 하나는 보육시설의 직원이 주간에 아동양육을 일차적으로 맡아 주는 동시에 부모에게는 지지자 및 지도자의 역할도 담당하는 것이다. 이러한 보육 프로그램의 목적은 가정을 유지시켜 주면서 동시에 아동의 안전을 보장하는 것이다.

④ 경제적으로 불우한 가정의 아동: 경제적으로 불우한 아동들은 안전, 건강, 놀이의 측면에서 많은 박탈감을 경험할 수 있다. 따라서 보육사업은 이러한 아동들에게 안전한 장소, 영양의 보충, 정서적 관심, 새로운 문화적 경험 및 자극 등을 제공함으로써 이들의 건전한 발달 및 안녕에 이바지 할 수 있다.

⑤ 특별한 상황 또는 위기에 처한 가정의 아동들: 보육사업은 가족원이 아프거나, 거주할 집을 상실했을 경우와 같이 가정이 일시적인 위기에 처하게 됐을 때 부모가 가정의 안정을 되찾는 노력을 할 동안 아동을 안전한 곳에 맡길 수 있게 해 주는 역할을 한다. 부모의 직업이 그들로 하여금 장시간 또는 며칠씩 집을 비우게 할 때 아동이 방치되는 것을 방지하기 위해 때로는 장시간의 보육사업이 요구되기도 한다.

5) 보육사업의 기본요소

모든 보육사업 및 프로그램은 ① 아동의 개별적 욕구와 발달단계에 대한 이해, ② 지속적인 양육 및 지지적인 정서적 반응, ③ 아동의 신체적·정서적·인지적·사회적 발달 욕구에 대한 주의력과 ④ 아동의 스트레스와 단절을 최소화하기 위한 가족과의 팀 접근을 반드시 포함하여야 한다.

6) 보육사업의 사회사업적 기능

보육시설의 기능을 사회사업적 측면에서 살펴보면 다음과 같다.²⁹⁾

① 예방적 기능: 보육사업은 아동의 심신발달에 위험을 주는 경제적·사회적·심리적·환경적인 요인들로부터 보호하고 그들의 건전한 발육을 위하여 가능한 모든 시설과 기회를 제공하고자 한다. 특히 사회보장적 측면에서 저소득층 영세집단의 아동을 위한 보상적 기능은 강화되어야 하며 공적 보육사업이 더욱 활성화되어 이들의 건전발육이 도모되어야 한다.

② 보호기능: 보육시설의 핵심적 기능은 보호의 기능으로 이는 교육을 일차적 목적으로 하는 유치원과 차이가 있다. 보육시설에서는 가정에서 제공되는 기본적인 안정감, 대리모로서 위험물에서의 보호, 건강관리, 영양공급, 적당한 성장기회 등 보호, 감독, 자극 등이 제공된다.

③ 교육적 기능: 아동의 진정한 양육 및 보호는 아동의 학습 및 능력배양에 대한 욕구를 등한시 하면서는 이루어질 수 없다. 따라서 보육사업은 단순한 보호차원을 넘어 의도적이며 조직적으로 아동의 신체적·사회적·정서적·지적인 발달 및 언어발달에 기여할 수 있는 경험을 제공하고, 유능하고, 존중받는 사람으로서의 자기존중감을 발달시킬 수 있도록 도와주는 기능을 하여야 한다.

④ 가정의 지원 및 보상기능: 보육사업은 아동이 원해서라기 보다는 부모의 필요에 의해서 대리인으로서의 역할이 요구되는 서비스로 가능한 한 부모 자신이 원래의 기능을 회복하여 가정에서 아동에게 최선의 보호를 제공할 수 있도록 도움을 주어야 한다(예: 가족관계 또는 부모-자녀 관계에 문제가 있을 경우 상담서비스를 제공하거나, 보다 나은 직업에 대한 정보를 제공하거나, 지역사회 자원과의 연결 등을 할 수 있다).

⑤ 아동의 욕구에 맞는 프로그램의 개발 기능: 보육시설의 대상은 비장애아동 뿐만 아니라 다양한 장애 및 문제를 가진 아동들도 포함되기 때문에 획일적

29. 표갑수, 전계서, pp.154-157.

인 프로그램보다는 아동의 개별적인 욕구에 맞는 프로그램이 개발되어야 한다.

⑥ 지역사회的高效적인 조직기능: 지역사회의 복지향상은 모든 주민들의 자발적인 참여와 협동을 전제로 한다. 보육시설은 아동을 매개로 지역사회 주민들이 단결하여 지역사회의 복지향상을 위한 활동을 계획·전개시켜 나갈 수 있는 장으로 발전하도록 노력하여야 한다.

7) 보육사업에서의 사회복지사의 역할

보육사업이 적절하게 이루어지기 위해서는 3개의 전문영역 즉 교육, 보건, 사회사업의 협동적인 팀 접근이 요구된다. 전문 보육사업에서 이루어지는 사회복지 서비스는 아동을 직접 보살피는 일을 제외한 하나의 단위로서의 가족과 가족원 개개인의 기능을 향상시키는데 이바지하는 모든 지지적 서비스를 포함한다. 아동의 복지를 도모하기 위해서는 가족 기능을 지원할 수 있는 포괄적인 사회복지 서비스가 필요하다. 이는 가정이 사회·경제적인 문제 또는 기타 문제들에 압도되어 있는 상태에서는 아동에 대한 개입 프로그램이 아무리 훌륭하더라도 아동의 연령에 적합한 인지적·사회적·정서적·신체적 발달을 향상시키는데 성공할 수 없기 때문이다. 따라서 보육사업에서 사회복지사는 다음과 같은 역할을 하여야 한다:

① 접수 면접자로서의 기능: 아동을 위해 보육사업을 결정하는 과정은 가정마다 다르다. 사회복지사는 가족의 상황과 아동의 욕구 등을 파악하여 현 시점에서 아동에게 과연 보육사업이 적절한가, 아동에게 가장 바람직한 보육유형은 어떤 것인가 그리고 또 다른 보육대안은 없는가를 결정하도록 돕는다. 가족이 결정을 내린 후에는 아동과 가족이 보육시설을 효과적으로 활용할 수 있도록 준비시킨다.

② 상담자의 역할: 사회복지사는 부모 및 직원들과의 협조 하에 보육시설에서의 아동의 적응상태 및 가족의 상황을 지속적으로 사정하고 문제

가 있을 때는 상담을 통해 아동 및 가족의 복지를 증진하는 역할을 한다.

③ 연계자로서의 역할: 사회복지사는 보육시설과 가족, 보육시설과 지역사회, 그리고 가족과 지역사회를 연결하는 역할을 한다. 사회복지사는 아동, 부모와 직원들의 욕구를 서로 이해할 수 있도록 도와줌으로써 아동의 최선을 이익을 위한 보육사업이 될 수 있도록 한다. 사회복지사는 또한 아동과 가족이 필요로 하는 자원을 갖고 있는 기관들과 협의하고 가족이 이러한 자원을 효과적으로 활용할 수 있도록 정보를 제공하고 적절한 기관에 의뢰하기도 한다.

④ 교육자로서의 역할: 사회복지사는 효과적인 자녀 양육방법에 대한 부모교육, 아동의 발달단계 및 욕구에 대한 교육 뿐 아니라 필요에 따라서는 가족계획, 영양, 건강관리 및 가계운영에 대한 교육 등도 제공하여 아동을 위한 건강한 가족환경을 조성하는데 이바지하여야 한다.

⑤ 대변인으로서의 역할: 사회복지사는 보육시설이 아동의 건전한 성장에도모하는 최적의 상태로 발전할 수 있도록 아동의 입장에서 보육시설 및 직원들의 변화를 꾀하는 노력을 한다. 더 나아가 지역사회내 아동들의 보육사업에 대한 욕구를 대변하고, 보육사업의 발전을 위한 주창자의 역할도 한다.

8) 현 황

① 보육수요 추계

통계청에서 발표하는 각종 통계자료와 “전국탁아수요 및 부모의 요구조사” 결과를 토대로 보육대상아동을 추계 하여 사용하고 있으며, 1997년 현재 취업모의 0~5세 아동은 1,846명으로 이중 가정에서 양육이 가능한 아동을 제외한 실제 보육을 필요로 하는 아동은 65만여명에 이르고 있다.³⁰⁾

30. 보건복지부(1998), 보건복지부백서, p.349.

② 보육아동 및 보육시설

정부에서는 늘어나는 보육수요에 능동적으로 대응하고 아동의 건전한 육성과 맞벌이 가정의 경제적, 사회적 활동 지원을 도모하기 위하여 1990년부터 사회복지분야의 주요정책사업으로 보육사업을 추진하고 있다.

<표Ⅲ-13> 보육시설 및 보육아동 현황

(단위: 개소)

		1992	1993	1994	1995	1996	1997
합계	시설수	4,153	5,490	6,975	9,085	12,098	13,315
	아동수	129,297	153,105	219,308	293,747	403,001	456,655
국·공립보육시설	시설수	720	837	983	1,029	1,079	1,096
	아동수	49,529	55,133	70,937	78,831	85,121	86,560
민간보육시설	시설수	1,808	2,419	3,091	4,125	6,037	6,809
	아동수	57,797	80,400	119,968	170,412	255,844	301,977
직장보육시설	시설수	28	29	37	87	117	132
	아동수	768	560	976	2,388	3,596	4,251
가정보육시설	시설수	1,957	2,205	2,864	3,844	4,865	5,278
	아동수	15,203	17,012	27,427	42,116	58,440	63,867

자료: 보건복지부 백서, 1998

보육시설 및 보육아동 현황을 보면 보육시설의 경우 1990년말 1,919개소가 1997년말 13,315개소로 확충되었으며 보육아동은 1990년말 48천명에서 1997년말 456천명으로 증가하고 있다.

③ 보육대상

우리 나라 보육사업지침(1996)에는 보육대상 아동을 보호자가 근로 또는 질병, 기타 사정으로 인하여 직접 보육하기 어려운 아동으로서 보호자가 위탁하는 아동으로 규정하고 있다. 보육시설의 입소대상은 0-6세 미만의 취학 전 영유아를 원칙으로 하였으나 1996년 1월 1일부터 12세까지로 연장하여 초등학교 저학년 아동(저소득층) 중심으로 방과후 보육을 가능하게 하였다. 국가 또는 지방자치단체와 사회복지법인 기타 비영리 법인이 설치한 시설과 국가 또는 지방자치단체가 설치·운영에 필요한 비용을 보조하는 시설은 다음과 같은 순위로 입소시키도록 지시하고 있다: (1) 생활보호대상자의 자녀, (2)

모자복지법 제 5조 및 동법 시행규칙 제 3조의 규정에 의거 보호대상자로 선정된 모자가정과 부자가정 보호 및 지원지침(복지부)에 의한 부자가정의 자녀, (3) 보육료 반액지원 대상 아동, (4) 맞벌이 가정 및 편부모가정 등 기타 결손가정의 자녀, (5) 기타 일반주민의 자녀(일반주민의 자녀 중에는 보훈가족·장애인 가정 등의 자녀를 우선적으로 입소시켜야함).³¹⁾

④ 종사자

(1) 종사자의 배치기준

영유아보육법 제9조 1항은 국·공립보육시설, 민간보육시설 및 직장보육시설의 종사자 배치 기준을 다음과 같이 규정하고 있다:³²⁾

〈표Ⅲ-14〉 종사자의 배치기준

구분	배치기준
시설장 ¹⁾	전 보육시설 다만, 영유아 40인 미만을 보육하는 시설의 경우에는 보육하는 시설장이 보육교사 겸임 가능
보육교사	2세미만 영유아 5인당 1인 2세의 영유아 7인당 1인 3세 이상의 영유아 20인당 1인(40인당 유치원 교사 1인) 취학아동 30인당 1인 장애아동 5인당 1인(10인당 특수교사 1인)
간호사 ²⁾	영유아 100인 이상을 보육하는 시설
영양사 ³⁾	영유아 100인 이상을 보육하는 시설
취사부 ⁴⁾	영유아 40인 이상을 보육하는 시설

주: 1) 시설장은 시설의 규모에 따라 의사(또는 축탁의사), 사무직 관리인, 운전기사 등의종사자를 둘 수 있으며, 시설장 또는 보육교사 등이 간호사 또는 영양사 자격이있는 경우에는 겸직 가능.

2) 간호조무사도 가능함.

3) 동일 시·군·구의 보육시설의 경우에는 공동으로 영양사를 둘 수 있으며, 인근 보육정보센터·보건소 또는 영양관련 전문단체의 영양사가 작성한 식단을 이용하는 것으로도 가능함.

4) 영유아 40인에서 89인까지 1인, 50인 이상 초과할 때마다 1인씩 증원.

31. 보건복지부(1996), 보육사업지침, p.47.

32. 보건복지부(1996), 보육사업지침, pp.146-147.

⑤ 보육시설 종사자의 자격

영유아보육법 제 9조 2항과 3항은 시설장과 보육교사의 자격기준을 명시하고 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다:³³⁾ ① 시설장: 4년제 대학 또는 이와 동등 이상의 학교에서 영유아보육법시행규칙 제8조 제2항의 규정에 의한 학과를 전공하여 졸업하고 사회복지업무에 3년 이상 종사한 경력이 있는 자, 교육법에 의한 대학원에서 제8조 제2항의 규정에 의한 학과를 전공하고 교육부에 석사 이상의 학위등록을 한 자, 사회복지사 2급 이상 자격증을 가진 자로서 사회복지 업무에 3년 이상 종사한 경력이 있는 자, 의사(한 의사, 치과의사를 포함한다)로서 1년 이상 진료 경력이 있는 자, 보육교사 1급의 자격을 가진 자 또는 간호, 영양사로서 사회복지 업무에 5년 이상 종사한 경력이 있는 자, 간호조무사로서 사회복지 업무에 7년 이상 종사한 경력이 있는 자, 유치원 또는 초등학교 정교사 자격을 가진 자로서 5년 이상 사회복지 업무에 종사한 경력이 있거나 10년 이상 교육법에 의한 유치원·초등학교 또는 중·고등학교에서 교육 업무에 종사한 경력이 있는 자, 교육법에 의한 유치원 원장의 자격을 가진 자, 국가 또는 지방자치단체에서 7급 이상의 공무원으로 사회복지에 관한 행정 업무에 3년 이상 근무한 경력이 있는 자, 보육교사의 자격을 가진 자(영유아 40인 미만을 보육하는 시설의 경우에 한한다), 보건복지부장관이 지정한 교육훈련시설에서 시설장 양성교육 과정을 마친 자를 시설장의 자격기준으로 규정하고 있다. ② 보육교사: 보육교사는 1급과 2급으로 구분된다. 보육교사 1급은 전문대학 또는 이와 동등 이상의 학교에서 영유아보육법시행규칙 제8조 제2항의 규정에 의한 학과를 전공하여 졸업한 자이거나, 보육교사 2급의 자격을 가진 자로서 유아 보육 업무에 3년 이상 종사한 경력이 있는 자로서 영유아보육법 시행령 제15조 제1항의 규정에 의한 보수교육 과정을 이수한 자로 그 자격을 설정하고 있다. 반면 보육교사 2급은 고

33. 보건복지부(1996), 보육사업지침, pp.147-149.

등학교 또는 이와 동등 이상의 학교를 졸업한 자로서 제8조 제3항의 규정에 의한 소정의 양성교육 과정을 마친 자로 규정하고 있다.

⑥ 전달체계

한국의 보육사업 전달체계는 다른 복지분야의 행정체계와 마찬가지로 보육 행정을 전담하는 별도의 독립된 행정체계가 없고 내무부 행정체계에 의존하고 있다. 보육행정의 주무부처는 보건복지부 아동복지과이고, 시·도와 시·군·구에서는 가정복지과에서 보육업무를 담당하고 있는데 1996년부터는 보육전담 인력이 배치되고 있다. 보육사업에 대한 정책심의기구로 규정되어 보건복지부와 각급 지방자치단체에 설치되어 있는 보육위원회의 활동은 형식적이고 미약하며, 각 시·군·구별로 설치하도록 되어 있는 보육정보센터는 예산부족 등의 이유로 제대로 설치·운영되고 있지 못하다.

라. 입양사업

1) 개념과 발달배경

입양사업은 친부모가 자녀를 양육할 수 없거나 양육할 의지가 없을 경우 아동에게 영구적인 대리보호를 제공하는 것이다(Kadushin). 입양은 또한 부모-자녀 관계가 출산이 아닌 방법을 통해 맺어지는 사회적·법적 과정이다. 입양사업은 특히 입양아의 경우에는 아동이 어디서 어떤 인생을 어떻게 전개하게 되느냐를 결정하는 프로그램으로서 아동복지사업 중 아동의 평생에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 복지사업이다. 따라서 이 사업을 효과적으로 참여하고 발전시키기 위해서는 특별한 교육과 훈련을 통한 이해가 요구된다.

우리 나라의 양자제도에 대한 역사는 삼국시대까지 거슬러 올라간다. 고려시대에는 가부장적 대가족제가 확립되어 동성 양자제도가 행해졌고 조선시대부터는 가계의 계승과 조상의 제사를 위한 가본위 양자제도가

확립되었다. 그러나 현대적 의미의 입양제도는 한국 전쟁 과정 중 발생한 전쟁고아와 혼혈아들을 보호하기 위한 사회 서비스로 시작되었다. 이 시기에는 입양에 관한 법규정이 없었기 때문에 위탁 형식의 국내 입양이 이루어졌고 자녀가 없는 경우의 친척 입양이 국내 입양의 한 방법으로 수행되는 실정이었다. 반면 국외 입양은 전쟁 고아 대책의 일환으로 주로 영문 번역 사무실에서 개인적으로 이루어지다가 1954년 우리 나라 정부가 사회부 산하에 설립한 혼혈 전쟁고아들의 국외 입양 전담기관을 통해 이루어지기 시작했다.

요보호 아동의 입양을 위한 법적 조건은 1961년에 국외 입양을 위한 '고아입양특례법'이 제정되면서 처음으로 마련되었다. 국내 입양의 경우에 정부가 처음 개입한 것은 1962년부터 국내 입양의 활성화 방안으로 '고아 한 사람씩 맡아 기르기 운동'을 전개하면서 부터이다. 이 운동은 고급 공무원과 덕망 있는 지역 주민에게 고아에 대한 위탁보호나 입양을 권장 하였으나 정부의 행정력으로만 이루어진 이 노력은 실패로 돌아갔다.

국외 입양을 통해 전쟁고아의 수는 많이 감소하였으나 1960년대 이후 이루어진 경제발전에 따른 사회변화의 영향으로 가정불화, 경제적 빈곤, 미혼모 발생 등의 이유로 아동을 유기 하는 경우가 증가하였다. 따라서 정부는 1976년에 보호시설에 수용되어 있는 부랑아의 입양 절차를 간소화하고 양자로 된 자는 양친의 성과 본을 따르게 하는 등 민법에 대한 특례를 정하고, 국내 입양의 경우에도 특례를 적용하기 위해 입양특례법을 제정하였다

구체적인 국내 입양 활성화 방안은 첫째로 비전문가의 활용을 통한 실적 위주의 입양 추진은 입양의 전문성과 특수성을 크게 저하시키는 결과를 초래했다. 또한 입양 대상 가정의 선정을 위해 호적부와 주민등록부를 열람하여 무자녀 가정을 조사하고, 선정된 입양 대상 가정의 명단을 지역별로 작성하여 활용한 것은 입양에 있어서 지켜져야 할 비밀보장의 원칙을 크게 벗어나

기도 하였다. 둘째는 국외 입양에 대한 쿼터제를 적용하여 국내 입양의 실적에 따라 국외 입양을 할당해 주었는데 실적에 있어서는 국내 입양의 비율이 증가되는 것으로 나타났으나 입양의 질적 저하와 아동복지의 손상을 초래하는 결과를 가져 왔다. 쿼터제의 실패는 1982년부터 국외 입양을 금지하려던 계획을 1985년으로 연기하게 만들었다.

쿼터제 및 국외 입양 종결 방침이 철회되면서 국외 입양은 '이민확대 및 민간외교'라는 차원에서 전면적으로 개방되었다. 이에 따라 입양 알선 기관들은 입양 대상 아동 확보를 위한 경쟁을 하기 시작하였고 결국에는 '아동 확보를 위한 홍보 및 섭외 금지'를 결의하는 상황에까지 이르게 되었다.

1988년 서울 올림픽 당시 한국 아동의 국외 입양이 사회적인 관심과 비판의 대상으로 대두되었고 이에 정부는 1989년 6월 '입양사업 개선 지침'을 마련하여 입양정책을 다시금 국내 입양의 활성화하는 방향으로 전환하고자 하였다. 또한 정부는 국외 입양을 연차적으로 감축하여 1996년에는 장애아 및 혼혈아를 제외한 국외 입양을 전면 중단할 계획을 세웠다. 그러나 다양한 국내 입양 활성화 방안의 효력은 뚜렷이 나타나지 않았고 1993년에는 국외 입양의 중단계획을 번복하여야만 했다. 1994년에는 국내 입양의 활성화를 위해 입양특례법이 입양촉진 및 절차에 관한 특례법으로 전면 개정되었고 이는 1996년 1월부터 시행되고 있다.³⁴⁾

2) 현황

한국 정부의 요보호아동 보호정책은 가정보호 우선 정책으로 일관되었으며, 입양은 요보호아동을 위한 중심적인 보호방법이 되었다. 정부가 추진한 가정보호 우선 정책은 첫째, 요보호아동의 발생예방 정책(요보호아동 출생 방지와 아동의 가족이탈방지), 둘째, 국내 입양 및 위탁보호 활성화 정책(위탁보호 활성화, 국내 입양 활성화, 국내 입양가정 및 입양기관 보조, 국내 입

34. 정기원, 김만지(1993), 「우리 나라 입양의 실태분석」, 한국보건사회연구원, pp.155-160.

양 담당인원의 확보 및 국외 입양 대상아동의 국내 입양 전환), 셋째, 국외 입양억제 정책(국외 입양 중단 계획, 국외 입양기관 및 국외 입양 대상아동 제한, 국외 입양 대상아동 제한 및 국외 입양의 표면화 방지)으로 분류될 수 있다. 정부는 이들 정책들은 다양한 행정지시들을 통하여 시도함으로써 가정 보호 우선 정책을 지속적으로 추진하고자 노력하여 왔음에도 불구하고, 이 시책들은 제대로 시행되지 못하고 있거나, 실효를 거두지 못하고 있다. 1990년대에는 해마다 3,500명 정도의 요보호아동이 입양되고 있는데, 이들 중에서 65% 정도의 아동이 국외로 입양되고 있다. 1998년 입양실적은 국내입양 1천4백26명과 해외입양 2천2백49명등 3천6백75명으로 이 중 해외입양은 97년의 2천57명에 비해 9.3% 늘어난 것이다.

정부는 '고아수출국'이라는 오명을 벗기 위해 87년 8천명 수준이던 해외입양 아동수를 꾸준히 줄여왔으나 11년만에 다시 증가했다. 특히 국내입양아 가운데 장애아동은 0.4%인 6명에 불과한 반면 해외입양아중 장애아는 해외입양 대상의 37.6%인 8백46명이나 됐다. 복지부는 "88년 서울올림픽을 계기로 87년부터 해외입양을 매년 3% 정도 줄여왔으나 지난해 경제난으로 사회적인 보호를 필요로 하는 아동이 워낙 많이 발생해 일시적으로 해외입양 제한조치를 유보해 해외입양이 다시 늘게 됐다"고 말했다.³⁵⁾

정부는 국내 입양이 부진한 이유로 혈통을 중시하는 유교적 가족관, 부모 중심의 입양, 비밀입양으로 인한 까다로운 아동선정조건, 국내 입양 전문기관의 부족과 국내 입양 지정기관의 전문종사자의 부족, 그리고 입양알선기관의 국외 입양에 대한 선호와 입양상담원의 적극적인 국내 입양성사 의지결여를 제시하고 있다. 한편 국외 입양이 지속되는 사유로는 국내시설보호와 국내 입양의 한계, 입양 상대국 양부모의 한국 아동에 대

35. 동아일보, 1999년 5월5일자.

한 선호(적응, 지능, 학교성적 등이 우수), 인구문제 및 사회문제의 부분적 해결, 양부모의 친 한국 인사로의 전환, 입양아동의 해외진출로 인한 민간외교 증진 및 장래의 잠재적 국력신장에의 기여를 들고 있다.

3) 입양사업의 전달체계/입양 업무처리 흐름도

우리 나라 입양사업의 업무처리 과정을 살펴보면 국외 입양의 경우 양부모에 대한 가정조사와 행정처리와 사후지도가 해당 국가와 우리 나라의 정부가 인정하는 입양기관에서 이루어지고, 아동이 해외 이주 절차를 밟아야 한다는 점에서 국내 입양과 다르나 기본적으로 입양절차가 포함하고 있는 주요 단계는 다음과 같다:³⁶⁾

① 입양 희망자에 대한 초기 면접: 입양기관의 사회복지사는 입양절차를 설명하고 입양을 희망하는 사람이 입양부모로서 갖추어야 할 법적 자격을 갖추고 있는지를 판단한다.

② 입양 신청서의 제출: 자격 요건을 갖추고 있는 양부모에게 입양 업무를 추진하기 위해 필요한 서류를 제출하게 한다. 국내 입양의 경우 필요한 서류는 호적등본 1통, 주민등록등본 1통과 부부 건강진단서 1통(종합병원, 보건소, 입양기관에서 지정한 병원 발행)이다. 국외 입양의 경우 협력기관에서는 일반적으로 신원증명서, 건강진단서, 재정증명서, 친지들의 추천서는 물론 자신이 성장한 배경에 대한 소개, 가정과 아동에 대한 철학, 입양한 아동의 양육계획, 부부관계에 대한 설명 등을 문서로 제출하게 한다.

③ 가정 조사: 양부모 될 자가 필요한 서류를 제출하면 가정조사를 작성하기 위해 적어도 한 번 이상의 면접을 하고 가정방문을 한다. 또한 양부모는 입양아동을 양육하면서 겪게 될 어려움과 그에 대한 대처방안을 미리 생각해 볼 수 있는 기회를 갖게 된다.

④ 아동의 선정: 가정조사가 끝나고 입양부모로서 적합하다고 판단되면 입

36. 정기원, 김만지(1993), 「우리 나라 입양의 실태분석」, 한국보건사회연구원.

양 기관은 입양 대상 아동에 대한 정보(신체적 조건, 건강상태, 아동의 습관 및 관심, 친부모의 배경 및 포기원인 등)와 사진을 제공한다. 국내 입양의 경우에는 양부모가 아동을 선보고 난 후 결정하나 국외 입양의 경우에는 사진만 보고 결정하게 된다.

⑤ 가정 배치: 아동이 가정에 배치된다. 국외 입양의 경우 아동은 해외 이주 허가과 비자를 받아 호송인과 함께 출국하여 공항에서 양부모를 만나게 된다.

⑥ 입양의 사후 관리: 국내 입양기관의 사회복지사는 아동의 가정배치 후 1개월이 되면 입양 가정을 방문하여 아동의 적응상태를 조사하고 입양아가 입적된 호적등본을 제출 받아 아동이 입양가정의 법적인 자녀가 되었는지를 확인한다. 사후관리는 아동의 입양 후 6개월까지 이루어져야 한다고 아동복지사업지침에서 명시하고 있다. 국외 입양 특히 미국의 경우에는 주마다 법이 다르나 대체로 아동의 가정 배치 후 6개월에서 1년 사이의 기간을 유예기간을 두고 양부모와 아동간의 상호적응 상태를 관찰하여 사회복지사의 허락판정이 있어야만 입양이 완결될 수 있다. 국외 입양의 경우 입양기관의 대부분은 입양이 완결되기까지 가정방문 외에도 입양한 부모들의 집단교육 등을 제공하여 입양아동을 양육하는 문제뿐 아니라 인종과 문화의 배경이 다른 아동을 양육할 때 발생할 수 있는 문제점들에 대해 대비할 수 있게 한다. 법적으로 입양이 완결된 후 국적취득까지는 약 6개월이 소요되는데 국적이 취득되면 협력기관에서는 우리 나라의 입양기관에 통보하게 되고, 후자는 이를 법무부 장관에게 보고하여 국적 이탈 신고가 되도록 한다. 아동이 입양된 국가의 국적을 취득하기까지 외국의 입양기관은 아동의 적응 상태를 최소한 6개월에 1회 이상 관찰하여 보고서를 작성하고 아동의 사진과 함께 우리 나라의 입양기관에 보낸다.

(2) 현상적인 측면에서

가. 방임 학대 아동보호사업

1) 개념과 발달배경

미국 인도주의 협회의 아동과(Children's Division of the American Humane Association)는 피학대아동 보호 사업을 부모나 기타 성인들로부터 방임, 학대, 착취 또는 거부당하는 아동들에게 제공되는 아동복지사업으로 정의하였다. 이 서비스는 원인 발견을 통한 예방과 치료, 재활을 주목적으로 하고 있다. 피학대아동 보호기관은 문제의 성질에 따라 아동을 보호하기 위해 다양한 종류의 서비스를 제공한다. 아동을 가정에서 계속 양육할 수 있도록 가족 관계를 강화시키는 상담 서비스, 아동을 보살피고자 하는 부모의 노력을 지원하기 위한 재정적 또는 가사보조 서비스, 필요에 따라 아동을 가정으로부터 격리시켜 다른 가정에서 보호받을 수 있게도 한다. 따라서 피학대아동 보호 서비스는 알프레드 카두신(Alfred Kadushin)이 분류하는 아동복지서비스의 세 가지 유형인 지지적 서비스, 보조적 서비스와 대리적 서비스를 모두 포함하고 있다.

피학대아동 보호 서비스는 부모로서의 능력이 결여되었거나 부모가 자신의 역할을 거부할 경우 정부가 대신하여 부모의 역할을 할 의무가 있다는 전제하에 시작되었다. 그러나 문제는 일반 부모들의 권리를 침해하지 않으면서 동시에 특정 아동의 권리를 보장해야 하는데 있다(Kadushin & Martin). 산업화 및 도시화에 따른 생활의 고립화 현상은 많은 스트레스를 동반하는 동시에 부모로 하여금 거의 사회적 규제나 지원을 받지 않는 상태에서 아동을 양육하게 하기 때문에 아동학대의 가능성을 증가시키게 된다. 따라서 아동을 학대로부터 보호하고자 하는 지역사회의 관심을 제도화해야 하는 필요성이 제기되는 것이다.

아동학대는 세계적으로 심각한 문제로 인식되고 있는데, 이것은 국제법으로 그 효력을 발휘하는 아동권리 국제협약을 통해 나타난 조약 중 아동학대와 관련된 것이 세 개나 있는 것을 통해서도 확인된다. 협약의 제19조는 각종 폭행과 방임으로부터 아동을 보호하기 위해 필요한 입법적, 행정적, 사회적, 교육적 조치가 확립될 필요성을, 제39조는 학대받은 아동이 신체적, 심리적 회복과 사회복귀를 위해 적절한 치료를 받을 권리가 있음을 명시하고 있다. 한편 제34조에는 아동학대 중에서도 특히 성적학대로부터 보호받을 아동의 권리에 대해서 별도로 규정하고 있다.

2) 아동학대 및 방임에 관한 생태학적 관점

아동학대 및 방임과 같은 가족의 역기능적 현상은 복합적인 원인과 조건들의 상호작용을 통해 일어나기 때문에 그 발생 원인을 단순하고 구체적으로 규명하기 힘들다. 아동학대 및 방임은 일반적으로 환경적 스트레스와 부모의 성격 특성이 상호 작용한 결과로 발생한다. 아동학대 및 방임의 가능성을 증가시키는 환경적 요인으로서는 빈곤, 실업, 적대적이거나 비인격적인 근무환경, 지지적이지 않거나 위험한 주거환경, 가족의 욕구에 대응하지 못하는 사회서비스제도 등을 들 수 있다. 동시에 아동기에 학대받았거나 학대가 빈번하게 일어났던 가정에서 성장한 부모는 다른 사람들보다 자녀를 학대할 확률이 높다고 볼 수 있다. 정신질환 또는 심각한 신체적 만성질환, 정신지체와 약물 및 알코올 남용도 아동학대의 가능성을 높이는 부모의 특성 중에 포함된다. 아동학대의 원인은 어느 한 요인에 국한될 수 없다. 환경, 부모 및 가족의 특징들이 서로 상호작용 하는 가운데 아동학대가 발생할 수 있는 상황이 조성되게 된다(예: 가족, 친지와 이웃들로부터 소외된 젊은 어머니가 산후 우울증을 경험하면서 매우 까다롭고 울기 잘하는 신생아를 보살피는 상황에서는 아동학대가 일어날 위험이 그만큼 증가하게 된다).

3) 아동학대의 유형과 그 증상들

아동학대는 연구자에 따라 다양하게 분류되는데 크게는 다음과 같이 네 가지 유형으로 나뉘어지며 유형별로 나타나는 증상 즉 아동의 신체적 상태, 아동의 행동 및 부모의 행동은 다음과 같다(Kadushin).

① 신체적 학대

일반적으로 부모 또는 보호자가 우연한 사고가 아닌 다른 방법으로 아동에게 신체적인 상해를 입혔을 경우를 말한다. 신체적 학대의 예로는 불 또는 뜨거운 물에 데게 하거나, 심하게 매질하거나, 주먹질하는 행동 등을 들 수 있다.

아동학대와 부모의 심한 훈육 사이의 선을 긋기가 매우 힘들기 때문에 이에 대한 제도는 문화의 영향을 받아 인종 집단간에 큰 차이가 있다. 우리나라는 훈육의 이름으로 거의 대부분의 체벌을 허용하는 경향이 있다.

② 신체적 방임

부모 또는 보호자가 아동의 기본적인 신체적 욕구에 관심을 두지 않을 경우를 말한다. 신체적 학대가 흔히 충동적인 분노와 적대감을 표현하는 일시적이고 돌발적인 형태로 나타난다면 방임은 주로 아동에 대한 무관심 또는 인식 결핍 등의 형태로 표현되면서 만성적이고 지속적인 경향이 있다. 방임의 가장 극단적인 형태는 유기이다. 유기를 제외하면 방임은 주로 아동에게 의·식·주와 같은 필수품을 적절히 제공하지 않는 경우와 아동을 어른의 보호 없이 장시간 내버려두는 등 관리를 소홀히 하는 경우를 들 수 있다. 그 외에도 아동이 의례적 치료를 필요로 할 때 이를 제공하지 않을 경우의 의료적 방임과 아동을 학교에 입학시키지 않거나 아동이 만성적으로 무단결석을 하여도 무관심한 경우의 교육적 방임도 포함될 수 있다.

③ 성적 학대

성인 또는 나이 많은 아동이 가해자 또는 다른 사람에게 성적인 자극 또는 만족을 제공하기 위한 목적으로 아동과의 상호작용을 유도하는 경우에 일어난다. 아동의 성적 학대에는 성기의 애무, 성적 회롱, 성기 노출, 강간, 근친 강간, 아동을 포르노나 매매춘행위에 참여시키는 것과 같은 성적 착취 등이 포함된다.

④ 정서적 학대/방임

정서적 학대를 분명하게 정의하는 것은 매우 어렵다. 신체적 학대가 아동의 신체에 폭력을 가하는 것이라면 정서적 학대는 아동의 심리/정서에 폭력을 가하는 것을 말한다. 정서적 학대의 가장 심각한 형태는 감금/억류(confinement)와 고문이다. 이러한 행위가 때로는 아동에게 신체적인 상해를 입힐 수도 있지만 그것보다는 아동의 심리적인 상태에 미치는 영향이 더욱 더 위험하기 때문이다. 가장 흔히 발견되는 억류는 아동을 오랫동안 가구에 묶어 놓는다든지, 옷장 또는 어두운 곳에 가두는 것이다. 특히 청소년을 몇 주 또는 몇 달 동안 집밖으로 나가지 못하게 하는 경우도 이에 포함된다.

고문의 경우는 아동으로 하여금 비누와 같이 불쾌한 것을 먹게 한다든지, 한 번에 몇 시간 동안 서 있거나 꿇어앉아 있거나 걸어다니게 하는 경우를 예로 들 수 있다. 이외에도 정서적 학대에는 심한 폭언을 통해 아동을 모독하거나 거부하여 자존심에 손상을 입히는 행위도 포함된다. 아울러 아동의 관심, 애정, 정서적 지지, 인지적 자극에 대한 욕구에 극도로 무관심하여 아동의 발달상에 심한 결함을 초래할 경우도 정서적 학대에 속한다.

4) 현황

① 발생현황

우리 나라에서는 아직 아동학대의 정의도 분명치 않은 상황이지만 연구조사를 통해 추정하는 아동학대의 실상은 매우 심각한 것으로 밝혀지고 있다.

안동현과 홍강의(1987)의 우리 나라의 아동구타 현황 연구에 의하면 심한 손상을 입은 67명의 아동 가운데 두개골을 포함한 신체 부위의 골절이 16사례, 복강과 뇌출혈이 8사례, 사망이 6사례나 되었다.³⁷⁾ 또한 성폭력상담소의 보고에 의하면 전체 성폭행 418건 중 29%인 123건이 아동을 대상으로 한 것이었다.³⁸⁾

1986년 신영화의 가출아동 100명과 일반아동 360명을 대상으로 조사한 연구에서 가출아동 중 10%가 담배불에 데였고, 14%가 칼로 위협 당하였으며, 13%가 칼에 찔린 경험을 하였다.³⁹⁾ 박정한 등의 조사에 의하면 조사 직전 한달 동안 매맞은 아동이 918명(73.1%)이었고 그 중 발로 차는 정도 이상으로 한 달에 2회 이상 맞는 아동이 87명(6.7%)이었다. 매맞은 결과로 멍이 든 경우가 52.7%로 가장 높았고 골절(2.5%), 살이 찢어진 경우(1.5%), 의식을 잃고 쓰러진 경우(0.2%)도 있었다.⁴⁰⁾ 성적학대의 발생률에 대한 이종복(1990)의 조사대상 청소년 중 13%가 성적학대를 경험하였는데, 그 경험 시기는 12.3%가 초등 학교 때, 그리고 65.8%가 중학교와 고등학교 때였다.⁴¹⁾ 앞서 언급한 신영화(1986)의 동일한 연구에서는 가출아동의 17.0%와 일반아동의 1.9%가 조사 실시 전 1년간 성적 노출을 강요당한 경험을 하였고, 가출아동의 8.0%와 일반아동의 1.1%가 반복적인 성적 모독을 당했다. 성적학대 가해자는 가출아동의 경우는 부가 15.0%, 일반아동의 경우는 부와 모가 각각 3.0% 였다. 한국성폭력상담소(1993)에서 1991년 2월부터 1992년 12월까지 상담한 성폭행의 피해자 1,264명 중 50.8%(631명)가 19세 이하의 미성년자였고 그 중 13세 미만이 57.2%(362명)를 차지하였다고 보고함으로써 우리 나라에서 아동을 대상

37. 안동현, 홍강의(1987), 「한국에서의 아동구타현황」, 한양대학교 정신건강연구소, pp.53-65.

38. 홍강의(1992), 「한국아동학대의 현황과 과제- 문제점의 도출과 대책을 위한 제언」, 제1회 어린이와 청소년의 생존, 보호, 발달을 위한 전국대회 보고서, pp.165-179.

39. 신영화(1986), 「한국아동학대의 사회·인구 및 가족환경적 특성에 대한 연구」, 서울대학교 석사학위논문.

40. 성민선, 홍강의, 박정한(1991), 「아동학대」, 국제연합아동기금 한국대표부, pp.103-109.

41. 이종복(1990), 「청소년이 성교제 및 성학대에 관한 조사연구」, 한국아동학대예방협회 제4회 세미나자료집, pp.9-31.

으로 발생하는 성학대의 심각성을 나타내고 있다. 피해자와 가해자의 관계를 보면 아는 사람이 69.2%(816명)를 차지하였고 그 중 가해자가 친부, 양부, 형제, 친척 등의 친족인 경우가 26.2%(214명)로 가장 많았다.

우리 나라의 대표적인 아동학대는 아동 유기라고 볼 수 있다. 기·미아의 발생률은 1990년을 기점으로 점차 감소 추세에 있었으나, 1999년 5월 4일 보건복지부에 따르면 지난해 사회적인 보호가 필요한 아동은 모두 9천2백92명으로 1997년의 6천7백34명보다 38% 늘어났다. 유형별로는 기아 및 사생아가 5천7백74명, 비행 가출 부랑아 3천2백41명, 미아 2백77명으로 특히 IMF사태로 가정이 파탄하면서 ‘부모 있는 고아’인 기아와 미혼모가 출산한 사생아는 97년의 3천2백5명에 비해 무려 80%나 증가했다.⁴²⁾ 가정문제 등으로 유기된 아동은 100% 국가가 수용하므로 우리 나라의 피학대아동 보호 서비스는 기·미아를 대상으로 하는 보호 서비스에 치중하고 있다고 볼 수 있다.

<표Ⅲ-5> 연도별 요보호아동 발생현황

		1990	1995	1996	1997	1998
발 생 유 형 별	미 아	360(6.3%)	149(3.3%)	189(3.8%)	342(5.1%)	277(3.0%)
	기 아	1,884(32.4%)	1,227(26.8%)	1,276(25.8%)	1,372(20.4%)	2,569(27.6%)
	미혼모아동	2,369(41.4%)	1,285(28.0%)	1,379(27.9%)	1,833(27.2%)	3,205(34.5%)
	가출아	1,148(20.1%)	1,915(41.8%)	2,107(42.5%)	3,187(47.3%)	3,241(34.9%)
	계	5,721(100%)	4,576(100%)	4,951(100%)	6,734(100%)	9,292(100%)

자료: 보건사회부, 보건사회통계연보, 통계연감, 각년도(1998), 동아일보1999.5.5

정부는 1986년부터 사회복지법인 한국복지재단에서 「어린이 찾아주기 종합센터」를 설치·운영하고 있다. 이의 설치목적은 기·미아의 발생예방사업과 어린이 찾아주기 홍보사업 추진 및 기·미아 발생시 이들을 신속히 가정

42. 동아일보, 1999년 5월5일자

에 복귀시켜 부모의 고통을 덜어주고 아동의 건전육정을 도모함에 있다. 1997년말 현재 총 50,998명의 아동카드를 작성·비치하고 있으며 그동안 1,767명의 어린이가 부모에게 인도되었다.⁴³⁾

② 아동학대 관련법

아동학대와 관련된 법으로는 아동복지법 18조, 미성년자 보호법, 근로기준법, 형법 등을 들 수 있다. 그러나 이에 의거한 법적 보호는 거의 이루어지지 않고 있다. 현재 우리 나라에서는 아동복지법 제18조 제9호가 아동학대를 금지하는 유일한 법적 규정이라 할 수 있으나 “자기의 보호 또는 감독을 받는 아동을 학대하는 행위”라고 하여 아동학대에 대한 구체적인 규정이 명시되어 있지 않으며 동법 제34조 제3호는 학대 금지에 해당하는 행위를 한 자는 “2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다”로 되어 있어 가해자에 대한 법적 제재도 매우 미약하여 이 법의 적용을 받아 처벌된 사례는 한 건도 보고되지 않고 있는 실정이다. 또한 법체계에서는 아동복지법, 아동복지법 시행령, 시행 세칙의 세 가지가 있어야 법이 효력을 발휘하게 되는데 현재의 아동복지법에는 시행령과 시행 세칙이 없어 아무런 구속력이 없다.

피학대아동에 대한 개입을 위한 법적 근거로는 아동복지법 제 19조에 관계 공무원, 아동복지 지도원 또는 아동위원이 동법 “제18조의 금지행위를 위반할 우려가 있는 업소에 출입하여 아동 또는 관계인 에 대하여 필요한 조사를 하거나 질문을 하게 할 수 있다”고 되어 있으나, 조사나 질문을 할 수 있을 뿐 적극적으로 개입하여 부모로부터 아동을 분리시키거나 강제로 교육하는 등의 전문적인 개입을 위한 법적 장치는 마련되어 있지 않다. 현 시점에서는 공무원이 가정에 들어가 아동을 아동학대로부터 보호하기 위해 데리고 나오려 하면 “가택침입죄”, 데리고 나오면 “아동 유괴죄”를 범하게 되는 실정이다.

43. 보건복지부(1998), 보건복지백서, p.342.

③ 서비스전달체계

우리 나라에서는 아동학대 예방 및 개입을 위한 공식적인 전달체계는 없는 실정이다. 따라서 서울시립아동상담소나 아동학대예방협회로 신고가 들어오면 부모가 협조적이고 아동학대가 심한 경우에 한하여 아동일시보호시설에서 일시적으로 보호하고 협회나 대학병원이 잠정적으로 치료를 해주고 있으나 일시적인 미봉책에 그치는 실정이다.

나. 저소득층 아동·청소년 지원 사업

1) 현황

가난은 주거환경, 교육, 위생 등 제반 생활환경에 영향을 미쳐 아동·청소년들의 건전한 성장을 저해하고 있으며, 일단 빈곤해지고 나면 외부의 지원 없이 그 생활에서 벗어나기 어려운 것이 우리의 현실이다. 따라서 정부에서는 생활보호대상자들이 빈곤으로부터 벗어날 수 있도록 각종 생계보호 및 자립자활 대책을 실시하고 있는데, 지원시책을 살펴보면 생계보호, 교육보호, 의료보호사업, 생업자금 융자사업, 직업훈련 등이 있다.⁴⁴⁾

〈표Ⅲ-6〉 생활보호대상자 총괄

(단위 : 천명)

구분	1993	1994	1995	1996	1997
합 계	2,176 (5.0)	1,902 (4.3)	1,755 (3.9)	1,506 (3.3)	1,175 (5.6)
시설보호	83	81	78	76	76
거택보호	338 (183)	320 (180)	370 (179)	296 (183)	301 (195)
자활보호	1,580 (428)	1,501 (407)	1,370 (420)	1,134 (338)	798 (311)

주 : ()내는 세대수, 합계()는 전인구 대비임.

자료 : 청소년백서, 1998

44. 문화관광부(1998), 청소년백서, p.385.

2) 생계보호

정부에서는 노령, 장애, 질병 등으로 근로능력이 없는 거택보호대상자에게는 월평균16만 2천원을, 시설보호대상자에게는 월평균12만5천원의 생활보호비를 지원하고 있으며 이들에 대한 지원수준을 해마다 향상시켜 나감으로써 보다 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 할 방침이다.⁴⁵⁾

〈표Ⅲ-7〉 생활보호대상자 구분 및 보호내용

구분	요건	보호내용
거택보호대상자 (생활보호법시행령 제6조 제1호)	생활보호대상자로서 1. 65 세 이상의 노쇠자 2. 18세미만의 아동으로 구성된 세대 또는 이들과 50세 이상의 부녀자로만 구성된 세대 3. 임산부 4. 질병 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자	생계보호 자활보호 교육보호 해산보호 장제보호 의료보호
시설보호대상자 (생활보호법시행령 제6조 제2호)	생활보호대상자에 해당하는 자로서 거택 및 시설보호대상 세대가 아닌 세대의 세대원(근로능력을 가진 세대)	상동
자활보호대상자 (생활보호법시행령 제6조 제3호)	생활보호대상자 세대로서 거택 및 시설보호대상 세대가 아닌 세대의 세대원(근로능력자를 가진 생활보호대상 세대)	의료보호 자활보호 교육보호 해산보호

3) 학비지원

정부는 생활보호대상자에게 사회가 요구하는 최소한의 교육기회를 제공하여 줌으로써 부모로부터 세습되지 않고 이들이 저소득층에서 벗어나도록 하기 위하여 학비를 지원하여 주고 있다. 과거에는 생활보호대상자 자녀에게 중학교, 인문고교 성적 30%이상 및 실업고교 수업료 및 입학금을 지원하여 왔으나, 1997년부터 교육대상 전체 중·고등학교 입학 및 재학생으로 지원범위를 확대

45. 문화관광부(1998), 청소년백서, p.386.

하고 있으며, 1997년 현재 총 지원액은 66,834백만 원에 이르고 있다.⁴⁶⁾

4) 직업훈련

직업훈련은 직무를 보다 원활히 수행하는데 필요한 실질적인 직업능력 훈련을 통하여 습득시킴으로써 근로자로 하여금 직업생활에 원활히 적응할 수 있도록 하고 나아가서는 경제적·사회적 지위향상을 도모하고 국민경제발전에 기여함을 목적으로 하는 것이다. 이는 국가 전체적으로 볼 때 무직, 비진학 청소년 등을 포함한 무기능 유휴 노동력을 기능인력화 하며, 국가경제발전에 필요한 정예기능인력을 공급하고, 또한 산업구조의 변화에 따라 원만한 직업전환이 가능하도록 할 수 있을 것이다.⁴⁷⁾

〈표Ⅲ-8〉 직업능력개발사업 추진현황

(단위 : 개소, 명, 천원)

구분		계	사업내직 업훈련	교육훈련	유급휴가 훈련	교정자수강 장려금	실업자재취 직훈련	교육수강비 용대부
'95 실적	사업장	380	85	295	-	-	-	-
	인원	10,034	3,501	6,387	-	31	115	-
	지원금액	1,787,272	650,291	1,034,795	-	620	101,566	-
'96 실적	사업장	4,456	303	2,296	123	-	-	1,734
	인원	105,434	48,615	49,513	3,429	-	923	2,954
	지원금액	33,000,145	7,621,027	10,572,683	9,244,456	-	846,039	4,715,900
'97 실적	사업장	8,861	431	4,538	144	-	-	3,748
	인원	199,800	81,324	102,683	5,559	-	1,949	8,365
	지원금액	58,872,619	8,633,844	19,727,630	13,026,937	-	2,261,810	15,222,398

자료 : 청소년백서, 1998

5) 의료보호

의료보호법에 의하여 생활보호대상자 중 거택 및 시설보호대상자에게는 제1종대상자로, 자활보호대상자는 제2종대상자로 보호를 실시하며, 종별진료비 부담방법은 다음과 같다.⁴⁸⁾

46. 문화관광부(1998), 청소년백서, pp.387.

47. 문화관광부(1998), 청소년백서, pp.387-393.

〈표Ⅲ-9〉 의료보호 진료비 부담방법

구 분	의 래	입 원
1종	전액무료	본인부담 없음.
2종	방문 건당 1,500원	본인부담금 20%

이러한 의료보호에 의해 의료혜택을 받는 아동·청소년은 아동복지시설이나 부녀복지시설에 수용 보호된 아동, 영세모자가정아동, 소년소녀가장 등을 포함한 저소득층 아동·청소년들이다. 저소득층의 의료욕구가 높고, 아동의 유병률이 상대적으로 높다는 사실을 고려하면 의료서비스에 대한 저소득층의 높은 자부담률은 시급히 해결되어야 할 문제임이 분명하다.

다. 소년 소녀 가장세대 지원사업

1) 개념과 발달배경

소년·소녀가장세대 복지사업은 우리 나라의 정부가 1985년 “선 가정, 후 시설보호”라는 정책하에 처음 시작한 것으로, 선정 대상은 부모의 사망, 질병, 심신장애, 가출, 이혼 및 수형 등으로 인하여 만 20세 이하의 소년·소녀가 경제적·심리적으로 가사의 실질적인 책임을 지고 한 가정을 이끌어가고 있는 세대이다.⁴⁹⁾ 소년·소녀가장 세대는 친척과 동거하고 있는 경우, 소년·소녀만 사는 경우와 기타 비혈연 보호 및 부양자와 함께 사는 경우의 세 가지 형태로 구분할 수 있다. 좀 더 구체적으로는 부모가 사망하여 형제끼리 또는 혼자 사는 경우, 부모가 있더라도 재소중이거나 가출, 이혼, 재혼 등의 이유로 보호받지 못하는 경우, 조부모나 일가 친척 또는 부모 중의 한 명과 함께 생계를 같이 하나 조부모, 친척 및 부모는 노령 및 병환 등으로 아동이 실질적인 가정의 역할을 해야 하는 경우, 이웃과 같은 비혈

48. 문화관광부(1998), 청소년백서, p393.

49. 보건복지부(1995), 보건복지통계연보, p.329.

연자와 함께 사는 경우가 있다.

소년·소녀가장은 우리 나라에서만 통용되는 개념이기 때문에 소년·소녀가장세대 복지사업도 우리 나라에만 존재하는 아동복지사업이다. 1984년 우리 나라 정부는 요보호아동의 시설입소를 줄이는 방침 하에 소년·소녀가장세대에 대한 보호 대책을 수립하고 1985년부터 정부의 사업으로 실시하기 시작하였다. 정부는 소년·소녀가장가구를 생활보호법에 의한 보호 대상으로 우선 책정하여 소년·소녀가장의 연령이 만 20세가 될 때까지 가족을 거택보호 대상으로 보호하고 있다. 아울러 부족한 경제적·정서적 지원을 보충하기 위하여 소년·소녀가장세대를 불우아동사업에 포함시켜 결연 사업을 추진하여 왔으며 1986년 4월부터는 소년·소녀가장세대의 보호 및 후원단체의 지원을 보다 체계적으로 추진하기 위하여 결연 및 후원업무를 민간단체인 한국복지재단에 위탁하여 실시하도록 하였다.⁵⁰⁾

2) 현황

① 소년·소녀가장세대의 발생현황

소년·소녀가장은 1985년 정부가 처음 이 사업을 실시할 당시 4,900세대이었다. 1997년 12월 현재 소년·소녀가장세대는 9,544가구(1만6547명)로 이 수치는 1990년의 6,696가구(1만3778명)와 비교할 때 42.5% 증가한 것이다(<표Ⅱ-10> 참조).⁵¹⁾

소년·소녀가장세대의 선정에 가장 큰 요인으로 작용하는 것은 부모의 사망(원인: 60% 이상이 질병)이고, 다음은 아버지의 사망 후 어머니의 가출, 행방불명, 재혼으로 모자가정이 가족해체로 이어지는 것을 볼 수 있다.⁵²⁾ 가족해체의 첫번째 이유는 부부간의 갈등(39.3%)이었고, 다음은 경제적 빈곤(27.1%)으로 가족불화 해결을 위한 상담과 빈곤가족 특히 편모가

50. 보건복지부(1998), 보건복지부백서, p.346.

51. 보건복지부(1998), 보건복지부백서, p.343.

52. 문화관광부(1998), 청소년백서, pp.383-384.

족의 건전한 육성을 위한 경제적 지원이 소년·소녀 가장세대 발생 예방의 첫 단계라고 볼 수 있다.

<표Ⅲ-10> 소년·소녀가장세대 현황

(단위: 세대, 명)

연도	세대수	전세대원(명)				
		계	미취학	초등학생	중학생	고교생
1985	4,901	11,125	410	3,356	3,133	1,135
1990	6,696	13,778	142	3,593	4,009	2,998
1991	6,902	13,985	121	3,650	4,093	3,194
1992	7,089	14,081	136	3,521	4,404	3,374
1993	7,322	14,293	119	3,331	4,710	3,622
1994	7,540	14,372	124	3,026	4,940	3,892
1995	8,107	15,118	124	2,914	5,261	4,392
1996	8,849	16,001	149	2,854	5,447	4,833
1997	9,544	16,547	174	2,830	5,382	5,516

자료 : 보건 복지통계연보, 보건복지부, 1998

<표Ⅲ-11> 소년·소녀가장의 발생원인별 현황(1997년)

(단위 : 세대)

연도별	세대주	부모사망	심신장애	가출행불	이혼재혼	노령	복역등기타
1993	7,322	3,418	416	2,107	1,146	17	218
1994	7,540	3,580	386	2,392	896	18	268
1995	8,107	4,222	404	2,414	679	14	374
1996	8,849	4,345	451	2,825	865	10	353
1997	9,944	4,391	526	2,968	1,110	142	407

자료 : 청소년백서, 1998

② 소년·소녀가장세대 복지사업 현황

정부는 소년·소녀가장가구를 생활보호법에 의한 거택보호 대상자로 책정하여 생활보호, 교육보호를 지원하고 있다. 생활보호로는 주·부식비, 연료비, 피복비, 장제비, 국·중·고교생의 학용품비 및 중·고교생 교통비, 중·고교

생 교복비, 영양급식비, 부교재 및 교양 도서비를 지원하고, 주거문제의 해결이 곤란한 세대는 자립생활관 시설 이용을 알선하거나 주거비를 지원하고 있다. 또한 1996년부터는 소년·소녀가장세대의 안정된 주거환경 조성을 위하여 소년·소녀가장세대로 선정된 세대 중 20세 미만의 소년·소녀 단독세대 및 소년·소녀와 65세 이상 노인으로 세대를 구성하고 월세방에 거주하고 있거나 주거가 불안정한 경우, 그리고 소년·소녀가장세대 가장이 20세를 넘어 취학중이더라도 가구원이 20세 미만인 경우에는 지역에 따라 세대당 2백만원에서 7백만 원까지의 전세금을 지원하고 있다.⁵³⁾

정부는 또한 소년·소녀가장세대 지원을 위하여 이들이 지역사회주민, 기업체, 사회단체, 교육단체, 종교단체 등과 결연을 맺도록 하여 정신적·물질적 지원을 통해 건전한 사회인으로 성장하도록 도와주고 있다. 1997년말 현재, 소년·소녀가장세대의 결연율은 96%이다.⁵⁴⁾ 그러나 성인의 보호 및 지도 없이 일상생활, 학업, 동료관계 등과 관련된 많은 어려움을 경험하고 있는 소년·소녀가장들에게 지금까지 제공되고 있는 지원은 주로 경제적인 차원에 머무르고 있고 정서 및 생활과 관련된 도움은 거의 주어지지 않고 있는 실정이다.

③ 소년·소녀가장세대의 생활실태

- 소년·소녀가장 가구의 형태: 소년·소녀가장가구는 53%가 친척 및 기타 비혈연가구와 동거하고 있는데 그 중 과반수 이상이 조부모와 살고 있다. 이러한 경우의 가구원수를 살펴보면 거의 60%가 3명 이하였고 그 중 2명인 가구가 과반수를 넘어 비교적 나이가 많은 조부모 및 기타 친척이나 보호자 등이 소년·소녀가장가족을 보호 및 부양하고 있어 소년·소녀가장들에 대한 학교진학 및 진로문제 등에 대한 지도가 이루어지기 힘든 실정이다.

- 주거실태: 소년·소녀가장세대는 1997년 말 현재 친척 또는 친지와 함께

53. 보건복지부(1996), 아동복지사업지침, pp.41-42, 101-102.

54. 문화관광부(1998), 청소년백서, pp.384-385.

살고 있는 경우가 52.9%로 가장 많고, 자신의 집을 소유하고 있거나 영구임대아파트에 살고 있는 경우가 각각 14.9%, 18.5%, 나머지는 전세(7.3%) 또는 월세방(5.8%)에서 살고 있었다.⁵⁵⁾ 그러나 친척집에 동거하고 있는 경우에도 집세를 지불하고 있는 경우가 많으며, 영구임대아파트도 입주 보증금이나 관리비에 필요한 비용을 부담하게 되어 있어 주택문제는 경제적인 문제를 가중시키고 있다. 또한 대부분의 소년·소녀가장가구는 비교적 생활수준이 낮은 저소득층 지역에 살고 있을 뿐 아니라 특히 성인들의 보호·지도에서 벗어난 소년·소녀가장세대들이 밀집되어 있는 영구임대아파트 지역은 비행청소년들의 근거지가 되고 있고 본드·부탄가스 흡입 등의 문제가 초등 학생들 사이에서도 나타나고 있는 실정이다.

● 소득수준: 소년·소녀가장세대의 월평균 수입은 거의 과반수가 30만원 이하였으나 전반적으로는 40만원에 가장 많이 집중되어 있는 경향을 보였다. 그러나 군부의 소년·소녀가장세대와 소년·소녀단독가구의 경우에는 둘 다 60% 정도가 월평균 30만원 이하의 수입을 갖고 있어 소년·소녀가장세대의 경제적인 상황은 지역과 가구 형태별로 많은 차이가 있음을 알 수 있다. 이는 한국복지재단 외에도 지역사회단체, 종교단체 등을 통해 소년·소녀가장들에게 주어지는 결연 후원금의 실태를 총괄적으로 관리하고 있는 기관이 없어 결연 후원금이 수도권에 거주하고 있는 특정 소년·소녀가장들에게 편중되는 현상에 부분적으로 기인한다고 볼 수 있다.

● 가정관리 실태: 후원금이 효과적으로 사용되고 있는지에 대한 관리도 이루어지지 않고 있다. 미성년자인 소년·소녀가장들이 가족의 생계 및 집안일을 책임지는 것은 지나친 부담을 부과하는 것일 뿐 아니라 경제적인 관리, 건강관리 및 교육적인 측면에서 일반 아동들보다 많은 어려움을 경험하게 되는 것이 당연한 현실이다. 따라서 소년·소녀가장들의 경우 균형 있는 영양

55. 문화관광부(1998), 청소년백서, p.384.

섭취를 못하여 건강이 나쁜 아동들, 학교를 중퇴하는 아동들, 가출·무단결석하는 아동들, 비행청소년이 되는 아동들의 비율이 일반 아동들에 비해 높다.

④ 전달체계

소년·소녀가장세대를 위한 지원은 크게 정부가 제공하는 공적인 지원과 민간단체를 통한 사적인 지원이 있. 정부는 두 개의 창구를 통해 소년·소녀가장세대에 대한 사회복지서비스를 제공하고 있다. 생활보호법에 의한 지원 사업은 보건복지부의 생활보호과에서 시·도의 사회과 또는 양정과와 시·군·구의 사회과를 거쳐 읍·면·동의 사회복지전문요원 및 사회담당직원을 통하여 소년·소녀가장세대에게 제공된다. 반면 소년·소녀가장세대의 사례관리는 보건복지부의 아동복지과가 주관하고 있으며 각 시·도의 청소년과와 시·군·구의 가정복지과를 통해 실시되고 있다.

보건복지부는 한국복지재단과의 관계에서 사업지침을 시달하고 사업실적을 평가하는 역할을 한다. 보건복지부는 동시에 시·도(시·군·구)에 지침을 시달하고 예산을 배정한다. 한국복지재단은 15개의 지부를 통해 후원자를 발굴하고 아동 신상명세서 및 후원금 관리명세서를 작성하고, 아동성장 발달상황을 관리한다. 한국복지재단 시·도(시·군·구)와의 관계에서 결연 대상 아동에 대한 통보를 하고 결연 실적을 제출하고 시·도(시·군·구)는 한국복지재단에게 사업지침을 시달하고 예산을 배정한다. 한편 한국복지재단은 발굴한 후원자에게 후원금 사용내용에 대한 정보를 제공하고, 후원자는 한국복지재단에게 후원금을 납부한다. 후원자와 결연 대상인 소년·소녀가장과와의 관계에서는 후원자가 아동을 방문하거나 자신의 가정으로 초청하기도 하고 아동은 후원자에게 감사편지를 쓰곤 한다.

2. 아동·청소년 복지 정책의 문제점

(1) 법률적(제도적) 측면에서의 문제점

가. 아동·청소년 비행

오늘날 소년비행의 양적 증가와 질적 조폭화(質的早暴化)는 그 자체로서도 중대한 사회문제이지만 특히 비행아동·청소년들의 상당수가 비행을 반복하는 과정에서 성인 범죄자로 성장한다는데 문제의 심각성이 있다. 따라서 비행아동·청소년에 대한 합리적인 처우를 통한 재범의 예방은 비행아동·청소년의 대책 자체로서 중요할 뿐 아니라 성인 범죄 문제를 해결하는 방도로서도 중요한 과제가 되고 있다.

1) 아동·청소년 비행의 개념

아동·청소년 비행이란 개념은 현대사회의 발명품이다. 그것은 세계 최초의 소년법원이 1899년 미국 시카고에 설립되면서 창조되었고 이는 성인 범죄자와 비행 아동·청소년을 구분하여 처리하는 법적 제도의 시작을 의미하였다. 그러나 기원전 2270년에 기록된 함무라비법전(Code of Hammurabi)에도 아동·청소년의 비행에 관한 기록이 나타나는 것을 보면 아동·청소년의 비행은 오래 전부터 존재해 왔다는 것을 알 수 있다.

아동·청소년 비행의 법적 개념을 살펴보면 다음과 같다:

우리 나라 소년법 제4조 제1항에는 소년법원 보호사건의 심리대상이 되는 아동·청소년 비행을 규정하고 있다. 이 법에 의하면 아동·청소년 비행은 12세 이상 20세 미만의 아동·청소년에 의한 범죄행위, 촉법행위와 우범행위를 말하며, 이러한 행위를 하거나 할 우려가 있는 아동·청소년을 각각 범죄소년, 촉법소년, 우범소년이라고 하는데 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다:

- (1) 범죵소년: 14세 이상 20세 미만의 소년으로서 형벌법에 저촉되는 행위를 한 자로 형사책임이 있다.
- (2) 축법소년: 12세 이상 14세 미만의 소년으로서 형벌법에 저촉되는 행위를 한 자로 형사책임은 없다.
- (3) 우범소년: 12세 이상 20세 미만의 소년으로서 ① 보호자의 정당한 감독에 복종하지 않는 성벽이 있거나(예: 무단결석, 유흥장예의 상습 출입 등), ② 정당한 이유 없이 가정에서 일탈하거나(예: 가출), ③ 범죵성이 있는 자 또는 부도덕한 자와 교제하거나 자기 또는 타인의 덕성을 해롭게 하는 성벽이 있고, 아울러 우범성 즉 그의 성격 또는 환경에 비추어 장래 형벌법령을 범할 우려가 있는 자를 포괄적으로 지칭한다.

또한 미성년자보호법에서는 음주, 흡연, 싸움, 유흥업소 출입, 성도덕 문란 행위 등으로 자신 또는 타인의 덕성을 해롭게 하는 소년을 불량행위소년(일명 풍기사범)으로 규정하고 있다. 이들은 소년경찰의 선도대상이 되나 소년법원의 심리대상은 되지 않는다.

이와 같이 우리 나라는 아동·청소년 비행을 형법을 범하는 행위로서 아동·청소년도 성인도 모두 기소될 수 있는 행위와 형법을 범하는 것이 아닌 행위로서 오로지 아동·청소년만이 기소될 수 있는 행위로 분류된다. 아울러 우리 나라 아동·청소년 비행의 특징을 살펴보면 비행이란 개념은 형벌법 규에 위배되는 행위는 물론 범법 이전의 부적응적인 행동까지도 포함하고, 비행의 법적인 규정에는 과거의 객관적인 행위뿐만 아니라 장래에 죄를 범할 가능성까지도 내포하고 있음을 알 수 있다.

2) 아동·청소년 비행의 원인에 대한 이론 및 관점

각 세대의 사회과학자들은 아동·청소년 비행의 원인을 그 당시의 지식과 기술에 기초하여 설명하고 있다. 흔히 이론 또는 관점이라고 불리는 이들의

설명은 비행이 왜 일어나는지, 특히 어떤 집단에서는 다른 집단에 비해 비행률이 왜 높은가에 대해 부분적으로 설명해 주고 있다. 아동·청소년 비행에 대한 개입(예방, 통제 및 치료)의 초점은 비행의 원인을 무엇이라고 생각하느냐에 따라 달라진다. 따라서 이미 소개된 비행의 원인론에 대한 정확하고도 비판적인 이해와 시각을 갖고 비행을 가장 효과적으로 해결하는데 도움이 되는 이론 또는 관점을 개발하기 위한 노력이 지속되어야 할 것이다. 지금까지 여러 학자들에 의해 제시된 아동·청소년 비행의 원인을 설명하는 대표적인 이론 및 관점은 다음과 같다:⁵⁶⁾

① 신체 또는 정신적 특징 이론(Physical and Mental Trait Theories): 20세기 초에는 여러 연구들이 비행과 두개골의 모양, 신체형, 염색체나 신경계의 이상 사이의 유의미한 관계를 발견하였다. 그러나 이들은 아동·청소년 비행의 원인 또는 결과의 다양성을 설명하는데 실패하였기 때문에 점차 이론으로서의 가치를 상실하게 되었다.

② 심리학적 이론(Psychological Theories): 심리학적 이론은 비행의 원인을 전반적인 사회조건과는 무관하게 비행을 범한 사람의 사고과정과 관련시켜 설명하고자 한다. 비행에 관한 대표적인 심리학적 이론은 다음과 같다:

(1) 정신분석학 이론(Pschoanalytic Theory): 정신분석학 이론은 하나의 통일된 이론이 아니라 20세기 초 Sigmund Freud의 선구적인 업적에서 비롯하여 여러 정신분석학자에 의해 발전된 다양한 가설들이라고 볼 수 있다. 일반적으로 이 이론은 비행행동이 초자아(양심과 자아이상)와 자아(초자아, 원초자아와 현실간의 조정자)가 원초아(정신적 에너지의 원천)의 본능적, 반사회적 압력을 저지시키기에 힘이 너무 약할 때 일어난다고 가정한다. 정신분석학 이론은 인간의 본성이 기본적으로 원초아의 본능에 의해 결정되기 때문에 반사회적이고 비도덕적이라고 본다. 또한 현재의

56. Zastrow, C.(1993), Introduction to Social Work and Social Welfare, Brooks/Cole Publishing Company, 노혜련, 「아동복지서비스」에서 재인용.

행동은 초기 아동기의 경험에 의해 통제되기 때문에 이탈행동은 무의식적 갈등, 고착, 억압된 충격적 경험 등에서 비롯된다고 주장한다. 정신분석학 이론은 특히 인간행동의 사회적인 영향을 거의 배제한 채 심리학적, 생물학적 영향만을 지나치게 강조한다는 점에서 비판을 받고 있다.

(2) 학습이론(Learning Theory): 학습이론은 비행도 다른 행동과 마찬가지로 학습된다고 주장한다. 아동의 공격적인 행동은 부모가 강화할 수 있고 적절한 역할 모델로부터 간접적으로 습득될 수도 있다. 학습이론은 아동·청소년의 사회화 과정에 대한 통찰을 통해 특정 행동유형을 설명할 뿐 아니라 행동의 수정방법을 고안한다.

(3) 좌절-공격 이론(Frustration-Aggression Theory): 이 이론은 좌절감이 공격적 반응을 유발시킨다고 주장한다. 즉 좌절을 경험하는 상황에서 발생하는 긴장감을 해소시키는 한 방법이 폭력이라고 보는 것이다(예: 실업 상태인 남편이 밀린 집세나 공과금을 낼 수 없고 직장을 구할 수 없을 때 부인을 구타한다). 그러나 이 이론은 윤락행위, 사기, 위조와 같은 비폭력적 범죄에 대한 설명을 제공하지 못하는 한계가 있다.

③ 사회학적 이론(Sociological Theories): 사회학적 이론은 사람들로 하여금 범죄를 일으키도록 영향을 미치는 사회적 과정에 초점을 맞춘다. 비행에 관한 대표적인 사회학적 이론은 다음과 같다:

(1) 차별적 접촉이론(Differential Association Theory): 1939년 현대 사회학에서 가장 잘 알려진 범죄학자인 Edwin Sutherland에 의해 제시된 이론이다. 이 이론은 비행 또는 범죄행위는 근본적으로 가족, 이웃또래집단, 친구들과 같이 소규모의 친밀한 집단에서 파생되는 학습과정의 결과라고 주장한다. 한 사람이 비행을하기로 결정하는 것은 현재와 과거에 이루어진 중요한 타자(significant others)들과의 교제방식에 근거한다. 사람은 주변 문화의 가치를 내면화한다. 주변환경이 범죄적 요소와의 접촉이 잦

고 비범죄적 요소와의 접촉이 드물면 비행 또는 범죄 행위에 관여할 가능성이 높다. 개인의 친밀한 집단 내에서의 학습경험은 그 사람이 범법 행동을 할 것인가에 대한 결정뿐 아니라 범죄행동의 유형, 범죄에 사용되는 기술과 범죄에 대한 태도와 합리화 과정까지에도 영향을 미치게 된다. 따라서 마약을 거래하는 깡패집단에 속해있는 사람을 가장 부러워하는 청소년은 그 사람을 모방하고자 노력할 것이고 다른 집단 구성원들로부터 범죄행동에 대해 교육받을 것이고 성공할 경우에는 인정을 받게 될 것이다. 그러나 이 이론은 범죄자가 유사한 범죄를 범한 다른 사람들에게 노출될 가능성이 적은 방화죄나 횡령과 같은 범죄를 설명하는데는 한계가 있다.

(2) 아노미 이론(Anomie Theory): 비행에 대한 사회학적 이론 중 중요한 위치를 차지하고 있는 이 이론은 범죄행위가 개인이 자신이 속한 사회에서 높은 지위를 달성하고자 하는 목표를 이루는 것이 방해받았을 때 나타난다고 본다. 각 사회는 사회적으로 승인된 목표(예: 부와 개인적 소유)와 이러한 목표를 달성하기 위한 승인된 방법이 있다. 사회의 어떤 구성원이 이러한 목표를 원하나 이를 달성하기 위한 승인된 방법에 접근할 수 없을 때 아노미현상이 일어난다(아노미는 어떤 행동과 관련되어 사회적으로 승인된 규범에 대한 수용이 약화된 상태를 말한다). 한 개인이 사회의 합법적인 방법으로는 목표를 달성할 수 없을 때 그러한 방법에 대한 존중감이 약화되고 비합법적 수단을 통한 목표의 달성을 추구하게 된다. Merton은 사회에서 차별 받은 집단(높은 지위 목표를 달성하는데 있어서 추가적인 장애를 경험하는 집단: 빈곤층, 소수민족)에서 보다 높은 범죄율이 발견될 가능성이 있다고 주장한다. 그러나 아노미 이론은 주로 차별 받지 않고 있는 사람들에게 의해서 범해지는 지능범죄를 설명하는데는 한계가 있다.

(3) 이탈 하위문화 이론(Deviant Subcultures Theory): 이 이론에서는 어

던 집단들은 범죄행위를 지지하는 자신들 고유의 태도, 가치관과 관점을 발전시켰다고 주장한다. Cohen은 비행 하위집단은 특히 중산층 사회로부터 거절당하고 있는 노동자 계급의 청소년들에게 중요한 지위문제를 효과적으로 해결해 준다고 주장한다. 그러나 이탈 하위문화 이론은 지능 범죄와 중·상류층이 행하는 범죄를 설명하지 못하는 한계가 있다.

(4) 사회통제이론 (Societal Control Theory): 사회통제이론은 “사람들은 왜 범죄를 일으키지 않을까”에 대한 질문을 한다. 이 범주에 속하는 이론들은 사람들이 자연스러운 상태에서 범죄행위를 하게 되기 때문에 사회가 법을 어기지 못하도록 억제·통제하여야 한다고 가정한다. 사회통제이론은 인간의 근본적인 성질이 악하고 반사회적이라고 가정하나 이러한 생각은 아직 입증된 바 없다. 인간이 사악하다고 믿는 이론들은 사람들의 선하거나 이타적인 행동을 설명하지 못하는 한계를 갖고 있다.

(5) 낙인론(Labeling Theory): 낙인론을 주창하는 이론가들은 범죄자들이 범법하는 것을 학습한다고 주장하는 면에서 차별적 접촉이론가들과 유사하다. 이 이론은 사람을 범죄자로 낙인찍는 과정과 그 결과에 초점을 맞춘다. 이 이론은 사회통제이론과는 반대로 사람에게 비행청소년 또는 범죄자라고 낙인찍는 것은 범죄행위를 조장한다고 주장한다. 예를 들어 어떤 사람이 이웃의 한 소년을 “문제아” 또는 “비행소년”이라고 지칭하면 다른 사람들도 그를 신뢰할 수 없는 아이로 취급할 가능성이 높아진다. 그들은 그가 비행행동을 했다고 비난하거나 그의 공격적 행동을 “비행”이라고 낙인찍게 된다. 이러한 낙인과정은 적어도 또래들 사이에게는 특정 형태의 명예와 지위를 의미한다는 것을 소년은 알게 된다. 그가 진정으로 “비행소년”인지 객관적으로 판단할 방법이 없는 이 소년은 자신에 대한 타인들의 주관적인 평가를 믿고 행동하게 될 것이다. 따라서 이 아동은 점차 “비행소년”으로서 대해질 것이고 자신도 그렇게 인식하고 그

역할을 하기 시작할 것이다. 낙인론은 왜 어떤 범죄자는 체포되고 기결된 후에는 더 이상 범죄행위를 하지 않는지, 또한 범죄자가 초기에 왜 벌을 어기게 되는지에 대한 설명을 하지 못하는 한계가 있다.

3) 현황⁵⁷⁾

〈표Ⅳ-1〉 총 범죄대비 청소년범죄 구성현황 (단위 : 명)

구분	1993	1994	1995	1996	1997
총 범죄	1,738,952 (112.9)	1,660,973 (107.8)	1,804,405 (117.1)	2,018,196 (130.9)	2,117,759 (121.8)
소년범죄	110,604 (111.4)	108,342 (109.1)	124,244 (125.1)	146,986 (148.0)	164,182 (148.4)
구성비율(%)	6.4	6.5	6.9	7.3	7.6

주 : ()안은 기준년도 대비율임

자료 : 대검찰청

1997년도 소년범죄자의 교육정도를 보면 고등학교 재학 및 졸업자가 51.8%로 가장 많고 다음은 중학교 재학 및 졸업자가 28.8%, 대학교 재학 및 졸업자가 5.4%의 순이다. 1997년 소년범죄자의 가족관계를 보면, 실 부모가 있는 소년이 77.9%로 가장 많고, 다음은 실모무부 7.4%, 실부무모 5.5%, 계 모무부 2.3%, 실부계모 1.0%, 실모계부 0.6%의 순이다. 소년범의 재범률은 1993년 이후 매년 증가추세에 있고, '97년도에는 청소년범죄자 중 전과자가 26.0%에 이르고 있다. '97년도의 소년범죄자는 단독범이 46.1%로 전년도에 비해 0.1%가 낮아졌고, 공범이 있는 소년범죄자 중에서는 학교동창관계가 23.7%로 제일 많고, 그 다음으로 동네(고향)친구 10.6%, 군·직장동료 1.1%, 친·인척 0.7% 순으로 나타났다.

57. 문화관광부(1998), 청소년백서, pp.430-437.

〈표Ⅳ-2〉

청소년범죄 유형별 현황

(단위 : 명)

구 분		1993	1994	1995	1996	1997
계		110,604	108,342	124,244	146,986	164,182
강 력 범	소 계	4,662	6,101	4,349	4,566	5,653
	살인	116	62	65	69	79
	강도	2,762	3,464	2,684	2,840	3,651
	강간	1,696	2,522	1,526	1,599	1,840
	방화	88	53	74	58	83
폭 력 범	소 계	40,380	40,559	47,523	53,165	62,218
	폭행·상해	40,088	40,140	46,696	52,359	61,383
	공갈·협박	292	388	802	769	790
	감금·유인 등		31	25	37	45
재 산 범	소 계	28,099	30,247	32,338	34,044	39,605
	절도	25,428	26,841	28,616	29,936	35,177
	횡령·배임	684	921	1,056	955	993
	장물	624	812	739	757	741
	사기	1,363	1,673	1,927	2,396	2,694
교통사범		21,457	23,485	30,808	39,378	45,622
기 타		16,006	7,950	9,226	15,833	11,084

주 : 1) 폭행·상해에는 폭력행위등처벌에관한법률위반 사범이 포함되어 있음.

2) 폭력범 중 기타는 체포와 감금, 협박, 미성년자악취유인죄 포함.

3) 강간에는 '94.4.1일부터 시행된 성폭력범죄의처벌및 피해자보호등에관한법률위반 사범이 포함되었음.

자료 : 대검찰청

〈표Ⅳ-3〉

청소년범죄의 동기별 현황

(단위 : 명, %)

연 도		1993	1994	1995	1996	1997
계		110,604(100)	108,342(100)	124,244(100)	146,986(100)	164,182(100)
이 용	소 계	10,840(9.8)	20,629(19.0)	22,122(17.8)	25,030(17.0)	22,985(14.0)
	생활비	1,651(1.5)	1,967(1.8)	1,691(1.4)	2,474(1.7)	1,974(1.2)
	유흥비	7,464(6.7)	9,432(8.7)	9,155(7.4)	9,472(6.4)	8,686(5.3)
	허영사치심	1,725(1.6)	1,638(1.5)	1,738(1.4)	2,471(1.7)	1,181(0.7)
	기 타	-	7,592(7.0)	9,538(7.7)	11,613(7.9)	11,171(6.8)
사 행 심		1,633(1.6)	1,036(1.0)	1,066(0.9)	1,383(0.9)	1,157(0.7)
원한분노		1,897(1.7)	1,756(1.6)	1,492(1.2)	1,870(1.3)	2,359(1.4)
취중(호기심)		7,284(6.6)	9,711(9.0)	12,346(9.9)	15,637(10.6)	15,057(9.1)
우 발 적		25,877(23.4)	26,786(24.7)	30,813(24.8)	34,537(23.5)	35,956(21.9)
유 욕		2,961(2.7)	1,251(1.2)	1,278(1.0)	1,596(1.1)	1,914(1.2)
가정불화		136(0.1)	135(0.1)	134(1.0)	153(0.1)	92(0.06)
부 주 의		-	12,725(11.7)	16,366(13.2)	19,925(13.6)	22,035(13.4)
현실불만		-	973(0.9)	1,117(0.9)	1,693(1.2)	1,590(1.0)
기 타		59,976(54.2)	33,340(30.8)	37,510(30.2)	44,162(30.0)	47,054(28.7)

주 : ()안은 점유율임. ※이용난의 기타는 도박비 마련, 치부와 그 외의 이용목적 범행임.

자료 : 대검찰청

나. 청소년 약물남용 문제

최근 급격한 사회·경제의 변화와 함께 물질주의 및 향락·퇴폐풍조가 만연하면서 우리 나라 전래의 건전한 가치관이 무너지고, 입시위주의 교육제도와 가족 및 인간관계의 단절 등으로 인해 인간의 존엄성에 대한 커다란 위협이 되는 마약류 남용과 이와 관련한 범죄가 급증하는 한편 개방화 추세에 따라 국제화, 다변화하는 현상마저 보이고 있다. 마약류의 남용은 인간의 정신을 황폐화시키고 가정을 파괴하는 반인륜적인 범죄이다. 특히 인격형성 단계에 있는 사춘기 청소년과 학생에 의한 마약류남용은 커다란 사회문제가 아닐 수 없다.

우리 나라의 경우 검찰을 비롯한 전부 유관부처와 민간단체 그리고 언론을 비롯한 전국민의 세계적으로도 유례가 없는 “마약퇴치에 성공한 국가”로서의 명성을 유지하고 있으며, 청소년들의 마약문제도 아직은 우려할 정도는 아니지만, 본드·신나 등 환각물질을 남용하다 검거되는 청소년의 수가 매년 5천명을 웃돌고 있어 경계를 요하고 있는 실정이다. 최근 마약류사범 단속현황은 '96년 466명에서 '97년 507명으로 전년대비 8.8% 증가하는 추세를 보이고 있으며, '97년 전체 마약류사범의 7.3%를 점유하고 있어 청소년층의 마약류 남용에 주의를 요하고 있다.

또한 1997년도의 환각물질흡입사범은 16~19세가 70.9%를 차지하고 있어 전년도(70.2%)와 거의 같은 수준을 보이고 있고, 이들 연령층이 환각물질 흡입의 주류계층임을 반영하고 있다. 또한 19세 이하 환각물질흡입사범은 4,818명으로 전체사범 6,175명의 78.0%를 차지하고 있어 환각물질이 10대 청소년들의 심각한 문제임을 알 수 있다.⁵⁸⁾

58. 문화관광부(1998), 청소년백서, pp.440-442.

〈표Ⅳ-4〉 연령별 환각물질흡입사범 단속현황

(단위 : 명, %)

	계	15세미만	15세	16세	17세	18세	19세	20~29세	30세이상	연령미상
1993	4,994 (100)	62 (1.2)	369 (7.4)	925 (18.5)	1,317 (26.4)	851 (17.0)	496 (9.9)	813 (16.3)	58 (1.2)	103 (2.1)
1994	4,449 (100)	26 (0.6)	347 (7.8)	929 (20.9)	980 (22.0)	825 (18.5)	438 (9.8)	712 (16.0)	84 (1.9)	108 (2.5)
1995	6,277 (100)	39 (0.6)	508 (8.1)	1,365 (21.7)	1,433 (22.8)	1,024 (16.3)	604 (9.6)	972 (15.5)	146 (2.3)	186 (3.0)
1996	7,003 (100)	31 (0.4)	600 (8.6)	1,518 (21.7)	1,590 (22.7)	1,189 (17.0)	615 (8.8)	1,212 (17.3)	100 (1.4)	148 (2.1)
1997	6,175 (100)	21 (0.3)	416 (6.7)	1,322 (21.4)	1,464 (23.7)	966 (15.7)	625 (10.1)	1,097 (17.8)	174 (2.8)	90 (1.5)

주 : ()안은 점유율임.

자료 : 대검찰청

청소년층의 '97년도 마약류사범 단속인원을 약 510명인 반면 환각물질 흡입사범은 약 5,500명으로서 마약류사범보다 약 10배의 수치를 나타내고 있다. 이는 환각물질이 다른 약물에 비해 가격이 저렴하고 구입이 용이한 데 주요원인이 있는 것으로 분석되므로, 환각물질 판매업소에 대한 강력한 단속과 더불어 청소년층을 대상으로 예방, 홍보활동을 더욱 강화하는 등 범정부적인 차원에서 청소년의 마약류 및 환각물질 사용에 적극 대처하여야 할 것이다.

다. 학원폭력 문제

폭력은 법률이나 사회규범에 위반하여 의도적으로 다른 사람에게 어떤 행동을 강요하거나 상처를 내는 것이라고 일반적으로 정의되고 있다. 이 때는 신체적인 것과 함께 정신적인 것도 포함하고 있다. 언어적 폭력과 같은 것이 그러한 것이다. 그러나 대부분은 신체적인 것을 의미한다. 이러한 행동이 청소년들에 의하여 행하여질 때 그것을 청소년 폭력이라고 말하고, 학생들에 의해 행해질 때는 학원폭력인데 대략 10대를 의미하

는 경우가 많다.

금품을 강제로 빼앗는 경우처럼 금전과 폭력이 관련되기도 하지만, 이러한 경제적인 목적과는 관계없이 폭력행위가 이루어지는 경우가 많다. 일시적인 흥분, 원한 등에 의해서 폭력을 행사하는 경우가 그러한 것이다. 폭력행사는 처음에는 말다툼으로 시작하여 점점 심각한 폭력으로 확대되어 가는 경우가 많아서 폭력행위는 대부분 서로 아는 사람 사이에서 행하여지는 것이 특징이다.

- 학원폭력의 유형 : 강도·성폭행, 싸움, 패싸움, 집단 괴롭힘, 금품갈취, 교사·부모·연장자 등에 대들기 등
- 폭력동기 : 충동 20.5%, 잘난 체해서 19.5%, 스트레스 해소 10.6%, 보복하기 위해 12.1%, 이유 없이 8.3%, 겁주기 위해서 7.6%, 용돈 때문에 5.6%, 유흥비마련 2.9%

(2) 현상적인 측면에서

가. 가출청소년 문제

가출청소년은 20세 미만의 미성년자가 부모나 보호자의 허락 없이 집을 나와 최소한 하룻밤을 보내는 것이다. 가출청소년중에는 부모나 보호자의 보호를 받지 못하고 떠돌아다니는 ‘집없는 청소년’, 부모나 보호자로부터 쫓겨난 ‘버려진 청소년’이 포함되고, 일부 가출청소년은 보호기관에서 보호되기도 한다.

가출청소년 문제는 1960년 이후 산업화와 함께 농촌을 떠나 도시로 온 이촌청소년이 적절한 거처와 일자리를 잡지 못하면서 사회문제화 되었지만, 최근에는 도시내에서 발생하는 경우가 대부분이다. 부모의 이혼, 별거, 가출 등으로 부모의 보호를 적절히 받지 못하는 청소년과 임시위주의 교육에서 벗어나서 향락문화를 탐닉하는 청소년이 가출청소년의 주류를 형성한다. 전반

적인 청소년문제와 같이 가출청소년의 연령은 중학생이나 중·고등학교 중퇴생으로 낮아지고, 소녀들의 가출이 급증하면서 유흥업소 고용, 성폭력, 매매춘, 인신매매 등 사회문제와 연계되어 있기도 하다.

가출청소년 문제에 대한 대책은 가출청소년의 안전과 건강한 성장을 위해서 필요하지만, 사회질서와 유지와 범죄 예방을 위해서도 꼭 필요하다.

나. '왕따'의 현상⁵⁹⁾

요즘 들어 청소년들간에는 그들만의 언어가 존재한다. 학교폭력과 관련된 은어인 '왕따'란 왕따돌림의 준말이다. 한번 왕따로 지목되면 때와 장소를 가리지 않고 상습적으로 폭언이나 폭행을 당하기 때문에 신경쇠약, 우울증 등의 증세로 시달리다 결국 전학을 가거나 자퇴를 하기 십상이다. '97년 6월에 있었던 서울 S중학교 3학년 조모양의 투신자살의 원인도 이러한 지속적인 '왕따' 때문인 것으로 그 유언을 통해 알려져 있다(한국일보, 1997.6).

이러한 왕따와 더불어 같이 쓰이는 단어로 '생까'란 용어가 있다. 이 '생까'란 폭력학생들이 '왕따'와는 아는 척도 하지 말고 철저하게 따돌리도록 다른 학생들에게 경고할 때 쓰는 명령어이다. 이 경고를 무시하는 학생은 폭력학생들로부터 똑같이 집단 괴롭힘을 당하는 것은 물론 제2의 '왕따'가 될 가능성이 높기 때문에 아무도 이를 거역하지 못한다는 것이다. 결국 '왕따'로 지목된 학생은 곧 학교에서 그 누구와도 어울릴 수 없는 외톨이가 되고 마는 것이다.

다. 청소년의 성문제

청소년 성폭력의 발생원인은 빈곤, 가족간의 불화, 결손가정, 맞벌이가족

59. 서울시청소년 종합상담실(1998), 「'왕따'현상에 대한 이해와 상담접근」 세미나자료.

등의 개인적 환경요인과 입시위주의 학교교육제도, 성억압적이면서도 또 한편으로는 성탐닉적인 이중적 성문화, 무차별적으로 양산되는 성의 상품화 등의 사회적 요인을 들 수 있다.

집단강간이 범죄의 절반을 청소년이 차지하고, 가족 면적 강간범도 청소년이 30%를 차지할 정도로 대담성과 잔인성을 보여준다. 더욱 심각한 것은 이들의 성폭력 대상이 또래집단 여학생이거나 자신의 가족, 친족 혹은 이웃 어린이를 대상으로 한다는 것이다. 한국 성폭력 상담소의 통계에 의하면 전체 피해 건수의 16%를 차지하고 있는 친족 성 폭력 피해자의 80%가 20세 미만으로 나타나고 있다. 가해자는 친부, 형제, 사촌 기타 친인척이다. 그리고 이들 가해자의 21%가 10대 청소년이다.

이러한 현상은 금기와 탐닉이라는 이중적 성문화의 혼란 속에서 청소년들은 성교육의 부재, 성의 상품화로 인해 갈수록 성을 하나의 놀이로 인식하거나 또래집단간의 돈독한 유대를 갖는 일종의 통과의례처럼 간주하는 청소년들의 성인식 및 집단의식에서 기인되어 성폭력 행위를 전혀 죄의식 없이 행하고 있는 양상을 보여 주고 있다.

청소년들의 성행동의 결과로 나타나는 문제는 임신이다. 청소년 임신은 기대하지 않고 원하지 않은 성행동의 결과이다. 임신은 청소년들에게 심리적 고통을 주고 건강을 해칠 위험도 있다. 청소년들간의 자발적 성행동으로 임신한 경우도 있겠지만, 성폭력으로 임신한 경우도 많다. 임신한 소녀들은 낙태를 하느냐 아기를 낳느냐 선택해야 하며, 아기를 낳을 경우 자기가 키울 것인지, 입양시킬 것인지도 결정해야 한다. 서둘러 결혼하지 않는 한 가능하면 낙태를 원하고, 낙태가 불가능할 경우 출산을 하게 된다. 우리 나라에는 미혼모는 크게 증가하고 있다. 전국 입양기관에 상담 의뢰한 미혼모 중 25%가 15~19세의 십대 미혼모였다.

제Ⅳ장 아동 청소년복지문제의 개선 방향

1. 법률적 측면에서의 개선 방안

가. 아동·청소년 상담 영역

한국 아동·청소년상담사업은 현재 요보호아동에 대한 적절한 개입을 실시하기에도 미흡한 상태이고 일반아동이 요보호아동 및 문제아동이 되는 것을 미연에 방지하는 예방사업에는 이제 겨우 눈을 돌리기 시작하였다고 볼 수 있다. 따라서 요보호아동과 일반아동 모두의 복지를 위한 아동·청소년상담사업의 활성화를 위해 반드시 직시해야 할 문제점과 그에 대한 개선방안을 고찰해보면 다음과 같다.⁶⁰⁾

- 아동·청소년상담소가 양적으로 증가되고 지역적 편재현상이 개선되어야 한다: 현재 전국에서 운영되고 있는 47개소의 아동상담소와 15개소의 청소년상담소는 전체 아동인구는 물론 요보호아동상담 수요를 감안할 때 절대적으로 부족하다. 이에 아울러 현재 아동상담소의 시도별 분포는 아동 인구수의 분포와는 무관하게 특정지역에 편재되어 있고, 취약지역인 도시 및 공단지역 등에 상담소가 부족실정이다. 아동 인구가 많고 아동문제의 소지가 많은 취약지역이 선별되어 그 지역에 우선적으로 아동 인구수를 감안한 다양한 규모의 아동상담소가 설치되어야 할 것이다.

- 공립아동상담소 설치를 위한 법적 근거가 강화되어야 한다: 현재 공립 아동상담소가 설치되어 있지 않은 지역에 아동상담소가 설치되기 위해서는 아동복지법 제8조 1항에 '도지사·시장·군수는 관할구역 안에 아동상담소를 설치할 수 있다'라는 임의규정이 일본의 아동복지법 제15조(1987년 개정)의 경우 같이 '아동상담소를 설치하지 않으면 안 된다'라는 의무규정으로 변경되어야 하겠다.

60. 노혜련(1995), 「아동상담사업의 활성화 방안」, 한국아동복지학 제3호, pp45-47.

● 사회복지관 내 상담인력을 위한 재정적 지원을 하여야 한다: 새로운 아동상담소를 건립하는 재정적 부담을 줄이면서도 한국 아동의 상담 수요를 충족시키기 위한 방안의 하나는 전국에 운영되고 있는 사회복지관에 아동상담 프로그램을 설치하고 이를 전담·운영할 인력을 위한 별도의 재정적 지원을 하는 것이다. 이렇게 하는 것은 이미 설치된 시설을 활용하여 지역사회의 특성에 맞는 상담사업을 개발·강화할 수 있는 계기가 될 수 있기에 더욱더 바람직하다.

● 아동상담소의 설립에 민간인의 참여를 권장하여야 한다: 양질의 아동상담소 수를 늘리는 방안의 하나로는 아동상담소의 설립과 운영에 민간인의 참여를 권장하는 작업을 들 수 있다. 현재 삼성재단에서 탁아사업에 적극적으로 참여하고 있듯이 재벌을 포함한 재력 있는 사람들이 아동상담사업에 투자할 수 있도록 상담사업의 중요성을 인식시키는 노력을 경주하는 것은 물론 세제혜택, 특혜, 포상, 명예부여와 같은 사회적 보상을 제공하는 방법을 강구해야 하겠다.

● 유희 인적자원의 활용차원에서 아동위원을 활성화하여야 한다: 아동복지법은 제7조에서 아동위원에 관한 사항을 명시하고 있다. 아동위원은 지역사회의 실정에 밝고 아동복지에 열의가 있으며, 아동복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서, 아동복지 지도원과의 상호협조 하에 관할 구역내 아동의 복지증진에 참여하는 자를 말한다.⁶¹⁾ 진정한 의미에서 해당 지역 아동의 복지증진에 기여하는 아동위원의 역할은 실질적인 일을 할 능력과 열의가 있는 사람만이 수행할 수 있다. 아동위원은 자신의 지역을 잘 알면서 동시에 아동관련학과를 전공하여 상담할 수 있는 능력을 가진 자 이어야 한다. 교육 또는 상담사업에 종사하다가 은퇴한 사람들, 사회복지학과 등의 전문공부를 하고 가정에 있는 사람들을 훈련하여 아동위원으로 활용할 때 아동문제에 대한

61. 보건복지부(1996), 아동복지사업지침, p.34.

일차적인 심사를 통한 전문상담원에게로의 의뢰 등의 기능이 가능하기에 아동위원의 존재 가치는 보다 명확해 질 것이다.

● 학교상담사업이 활성화되어야 한다: 과열된 대학입시 경쟁은 재수생의 증대, 청소년 범죄율의 증가, 청소년 자살, 학교 교육의 비인간화 등의 사회·심리적인 부작용을 낳고 있다.⁶²⁾ 또한 한국 청소년의 세 가지 소원으로서 상급학교 진학, 성적향상, 학교문제 해결이 가장 많아 학교 및 공부와 관련된 문제가 한국 청소년의 생활에 얼마나 큰 비중을 차지하고 있는지를 역력히 보여주고 있다. 따라서 학교상담사업의 활성화를 위해서는 먼저 학교 사회사업가와 같은 학교내 전문상담인력의 배치를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 또한 청소년상담소나 사회복지관과 같은 지역사회의 전문상담기관과의 연계체계 하에 학교내 특별활동시간을 활용한 집단상담프로그램을 활성화하고 또래상담원 프로그램도 운영하여 학교상담사업을 확장시켜야 한다. 끝으로 학생들이 상담교사, 또래상담원, 소집단프로그램 등을 포함한 학교상담사업을 적극적으로 활용할 수 있게 하기 위해서는 정기적으로 교사, 학생 및 학부모들을 대상으로 아동 및 청소년의 정신건강 및 상담의 중요성에 대한 교육이 이루어져야 하겠다.

● 공립아동상담소의 요보호아동을 위한 서비스가 확대되고 질적으로 향상되어야 한다: 요보호아동을 대상으로 하는 공립아동상담소의 서비스는 내용면에서도 미비하다. 전국 아동상담소 및 아동복지지도원이 수행한 상담서비스 실적을 보면 지도·조언과 귀가 및 연고자 인계가 (<표Ⅱ-4> 참조) 대부분으로 소극적인 상담서비스의 비중이 크다. 이는 요보호아동의 대다수를 이루고 있는 가출·부랑아 아동, 비행청소년은 물론 부모의 학대 및 방임, 이혼 및 재혼, 사망, 행방불명 등의 문제로 비롯된 결손·결함가정 아동이 안고 있을 다양하고도 심각한 사회·심리적 문제를 해결하기 위한 상담서비스로는

62. 주은희, 「학교교육개선을 위한 시민운동- 학부모연대 활동을 중심으로」, 한국청소년개발원, pp.35-47.

매우 미흡하다고 하겠다. 예를 들어서 아동상담소에서 최근에 많이 접하고 있는 아동의 도벽과 같은 특수한 문제는 단순한 조언 또는 귀가조치로 해결될 수 없고 보다 전문화된 치료방법 및 기술을 요하게 된다. 따라서 이러한 문제를 보다 효과적으로 해결하도록 아동 및 그 가정을 돕기 위해서는 고도의 훈련과 경험을 바탕으로 한 전문적인 상담서비스가 개발되고 제공되어야 한다.

또한 앞서 <표Ⅱ-3>에서 관찰한 바와 같이 요보호아동의 발생유형/원인 중 “기타”라는 항목이 계속 30%의 큰 비율을 차지하고 있다. 따라서 이 항목에 포함된 사항들이 신중히 검토되어 새로운 항목들로 세분화되어야만 각각의 특수한 문제에 대응할 수 있는 보다 전문적인 상담서비스가 개발·제공될 수 있다고 생각한다.

● 공립아동상담소 내 가족지원 서비스가 제공되어야 한다: 아동상담서비스의 목표는 자기 가정내에서 아동이 정상적으로 성장하고 발달할 수 있도록 가정생활과 아동환경의 질을 보존 및 향상시키는 것이나 현재 공립아동상담소에서 제공하고 있는 서비스는 요보호아동을 위한 사후대책이 대부분이다. 아동상담소에서는 문제발생의 주요 원인인 가정문제 예방 및 해결을 위한 가족치료, 부모역할훈련, 일반 아동 및 청소년의 자아성장을 위한 집단, 아버지 또는 어머니를 위한 집단 등 부모 및 가족을 지원·강화시켜주는 프로그램을 개발하여 상담서비스의 질적 수준을 향상시켜야 할 것이다.⁶³⁾ 따라서 이러한 프로그램이 개발되고 지역주민들의 참여가 활발해질 때 비로소 아동상담사업의 충분한 효과를 기대할 수 있다.

● 정부차원에서 통합된 아동상담사업 전달체계가 마련되어야 한다: 앞서 아동상담사업의 현황에서 살펴본 바와 같이 한국의 아동상담사업은 보건복지부, 노동부, 경찰청, 문화관광부 등 정부의 관장 부서별로 고립·분산되어 시

63. 보건복지부(1998), 보건복지백서, p.341.

행되고 있다. 따라서 상담업무는 각 부서의 관장업무에 따른 분야에만 국한됨으로써 한 인간의 문제를 인격적이고 종합적인 차원에서 다룰 수 없는 한계를 노정하고 있다. 아울러 같은 상담사업이 이루어지고 있더라도 부서간의 업무 협조는 거의 이루어지지 않고 있는 현실이다. 이와 같은 행정 및 상담업무의 중복은 효율성을 감소시키는 것은 물론 예산낭비도 초래하기 때문에 정부차원에서의 아동상담서비스 전달체계의 통합 및 재정비가 필요하다.

끝으로 상담사업에 대한 교육 및 홍보가 이루어져야 한다: 아동상담사업의 중요성에 대한 인식은 정부차원에서 먼저 이루어져야 한다. 한국 정부가 아동의 건전한 육성을 위해 상담사업이 얼마나 중요한지를 인식하지 못하고 있기 때문에 이 사업에 대한 정부의 태도는 미온적일 수밖에 없다. 이 사업에 대한 관련 공무원들의 올바른 이해, 적극적인 관심과 지원 없이는 사업의 발전이 그만큼 더딜 것이다. 따라서 상담사업을 통한 문제아동 및 요보호아동의 발생 예방이 곧 장기적인 측면에서의 예산절약이라는 것을 깨닫도록 관련 인사들을 위한 교육 및 설득작업이 본격적으로 이루어져야 하겠다.

나. 방임 학대 아동 보호 사업

① 아동학대 예방사업이 선행되어야 한다: 아동학대를 예방하기 위해서는 빈곤 가족에 대한 경제적 지원과 부모, 아동 및 관련서비스기관 직원들을 대상으로 한 전문상담 프로그램 및 교육이 실시되어야 한다. 또한 병원, 학교 등 아동과 빈번히 접촉하는 기관에서는 학대를 유발할 수 있는 상황에 처해 있는 부모 및 아동을 미리 발견하여 예방하여야 한다.

② 아동학대의 정의와 범위가 규정되어야 한다: 아동학대의 개입 치료 및 예방을 위해 우선적으로 이루어져야 할 과제는 국민적 공감대를 형성할 수 있는 아동학대의 정의와 법적·제도적 장치를 위한 아동학대의 범위를 설정하는 것이다. 부모나 교사에 의한 체벌이 “사랑의 매”로 인식되는 우리 나라

에서 훈육과 신체적 학대의 혼동이 계속되는 한 아동학대에 대한 법적, 제도적 장치가 마련된다고 하여도 그 실효를 기대하기 어려울 것이기 때문이다.

③ 아동학대와 방임에 관련된 법 절차를 강화해야 한다: 아동학대에 대한 보다 강력한 법적 제재가 필요하고 아동복지법이 법적 효력을 발휘하기 위하여 아동복지법 시행령, 시행 세칙이 마련되거나 별도의 아동학대예방법의 제정이 필요하다. 단 우리 나라에서 마련될 아동학대와 관련된 법 또는 시행령/시행 세칙은 그 초점을 가해자를 처벌하는데 보다는 가해자와 피해자를 모두 치료하는데 맞추어야 하겠다. 미국의 아동보호 서비스도 처벌적인 차원에서 재활적인 차원으로 변화하고 있어 쉽게 아동을 가정으로부터 격리시키기 보다는 가족관계를 재건하여 아동이 부모 밑에서 양육되게 하는 방향으로 나아가고 있다. 이러한 사업이 성공적으로 이루어지기 위해서는 아동학대를 예방·치료할 수 있는 전문가가 많이 훈련·양성되어야 하겠다.

④ 아동학대 신고제도가 필요하다: 아동학대를 예방하고 피해대아를 발견, 치료, 예방하기 위해서는 먼저 아동학대 신고가 제도적으로 가능하여야 한다. 특히 아동들과 가까이, 또한 많은 시간을 보내는 전문직에 종사하는 학교 선생님, 유치원 교사, 의사 등에게는 아동학대에 관한 지속적인 교육을 제공하고 아동학대가 의심되는 경우 의무적으로 신고해야 함을 법적으로 명시해야 한다.

⑤ 학대받은 아동의 신체적, 심리적 회복 및 사회복귀를 위한 서비스가 제공되어야 한다: 현재 우리 나라에서 주로 아동학대예방협회와 서울시립아동상담소를 통해 이루어질 수 있는 서비스는 극히 제한되어 있다. 따라서 학대받은 아동이 치료받을 수 있도록 법적·제도적 장치가 마련되고 치료기관 등이 설립되고 아동의 회복 및 사회복귀를 위해 가정위탁 보호사업이 개발·활성화되어야 한다.

⑥ 국민적 인식이 제고되고 지역사회 연결 망이 구축되어야 한다: 아동학

대 및 방임문제의 심각성과 국민적 인식의 변화를 환기시켜야 한다. 따라서 대중매체를 이용한 아동학대 예방을 위한 공공교육, 부모, 교사, 학생들을 대상으로 한 아동학대 예방 교육, 아동학대와 관련된 다양한 전문직에 종사하는 사람들의 협조체제 구축 등이 필요하다.

다. 시설복지사업

① 예방적 조치가 선행되어야 한다: 시설보호는 일반가정, 입양가정 또는 위탁가정에 비해 차선책이므로 불가피한 경우에만 일시적으로 보호한다는 입장에서 제공되고, 연고자, 또는 부모 및 아동에 대한 상담사업을 통해 관계를 유지·개선시키고 형편이 향상되는 대로 가정에 복귀할 수 있도록 하여야 한다.⁶⁴⁾

대전의 한 보육원에서 기업재단의 지원 하에 약 10명의 아동을 대상으로 개별상담, 가족상담, 연고자의 시설방문 및 체험, 아동의 가정방문 및 체험, 가족캠프 등을 포함한 “해체 가정 아동을 위한 가족관계 강화 프로그램”(삼성복지재단, 1996)을 실시한 결과 아동과 가족간의 접촉이 증가하고 가족관계가 개선되었으며 1명의 아동이 가정에 복귀되었다.

② 시설간의 차별적인 전문성이 필요하다: 아동 인구수의 절대감소에 따른 기·미아 발생률의 감소 추세로 인해 영아 및 육아시설 수요는 줄어들 전망이다. 그러나 최근 증가 추세에 있는 비행, 가출, 약물남용 등의 문제를 가진 요보호 청소년을 일시적으로 보호·치료할 수 있는 가출센터, 약물치료센터, 특수한 교육 및 치료를 요하는 장애아동을 보호·교육할 수 있는 시설 등의 전문시설 등이 새롭게 창출될 필요가 있다. 아울러 장애아동이 일반 요보호아동을 위한 시설에 함께 수용되는 것은 금지되어야 한다 .

64. 노혜련, 전계서, pp.276-281.

③ 아동복지시설의 지역별 배치가 재조정되어야 한다: 시·군·구 단위 아동복지시설 현황을 살펴보면 특정지역에 편중되어 있는 경향이 있다. 따라서 지역의 아동복지시설에 대한 수요를 정확히 파악하여 지역의 욕구에 부응하고 지역사회주민들이 필요시 쉽게 이용할 수 있는 시설을 적절히 배치하여야 한다.

④ 시설은 소규모로, 궁극적으로는 시설의 문폐가 없는, 가족그룹홈(family group home), 그룹홈의 형태로 전환되어야 한다: 정신지체, 신체장애 아동들을 포함한 모든 아동들을 위한 시설은 궁극적으로는 아동들이 일반인과 같은 지역사회에서 생활하며 지역공동체의 일원으로 살아가는 것을 목표로 하여야 하기 때문에 지역사회내의 그룹홈을 도입해 활성화시켜야 한다. 정부는 50인 미만의 시설에 대한 합리적인 정비작업을 모색하고 있는데, 이 시설들을 그룹홈 또는 지역사회 중심의 소숙사제도(cottage system)로 전환시켜 시범적으로 운영해 볼 수 있다. 특히 시설의 현대화가 필요한 노후한 아동복지시설은 이러한 방향으로의 전환이 고려되어야 한다.⁶⁵⁾

현재 카톨릭 단체들을 중심으로 비법인 형태의 비인가 그룹홈들이 사회의 협조 하에 성공적으로 운영되고 있으나 재정적인 어려움을 겪고 있다. 그룹홈이 정부의 재정적 지원을 받고 직원들이 전문적인 교육 혜택을 받을 수 있게 하는 법적 근거가 마련되어야 한다.

⑤ 정부보조금 지급방식이 효율화되어야 한다: 현재 시행하고 있는 시설 운영비의 지급방식인 항목별 '입소인원 비례지원방식'으로는 50인 미만의 시설이 운영난을 겪게 되어 시설보호가 필요하지 않은 대상자의 입소, 아동의 장기수용, 심지어는 "수용자 분쟁"까지도 유발시킬 뿐 아니라 시설의 대규모화를 촉진하므로, 시설 소형화의 이점을 살릴 수 있도록 보조금 지급방식을

65. 노혜련, 전제서, p.277.

개선할 필요가 있다. 일례로 정부보조금은 일정규모(예: 50명)까지는 일정수(예: 7-8명)로 가정단위화하여 단위별 표준 생활비 및 운영비를 산출하여 지급하고 일정규모를 넘는 수용 아동에 대해서는 감률(減率)을 적용하여 아동의 무분별한 입소와 장기수용을 방지하도록 할 수 있다.⁶⁶⁾

⑥ 아동복지시설의 종사자가 전문화되어야 한다: 시설에서 진정한 치료적 보호가 가능하기 위해서는 아동에게 직접적인 서비스를 제공하는 모든 인력은 아동의 적절한 보호, 양육 및 상담을 위한 전문적인 지식 및 기술을 갖추고 있어야 한다. 그러나 시설종사자의 대다수는 고등학교 졸업 이하의 학력을 갖고 있고 사회복지사 자격을 갖춘 전문인력은 극히 제한되어 있다. 아울러 현재 영육아시설에는 상담직원을 위한 지원이 거의 안되고 있으므로(수용인원 100명 이상 시설 당 1인) 전문적인 직원의 확보와 기존 직원들의 전문지식과 기술 습득을 위한 재교육을 실시할 필요가 있다.

⑦ 아동시설 종사자의 처우가 개선되어야 한다: 시설아동이 건강한 인격체로 성장하기 위해서는 사명감 있고 능력 있는 전문가에 의해 양육되어야 하는데 현재와 같은 열악한 근무조건 하에서는 전문교육을 받은 사람이 시설직원으로 종사하기 힘들다. 따라서 보육시설 종사자의 임금이 현재 국·공립 사회복지시설 종사자의 70%수준으로 산출되고 있는데 이는 상향·조정되어야 한다. 또한 시설종사자 중 특히 아이들의 직접적인 양육을 맡고 있는 보육사의 근무시간을 단축해야 한다. 24시간동안의 과중한 업무는 결국 입소 아동들에게 부정적 영향을 미치게 되므로 양질의 아동보호를 위해서는 현재의 1부 근무체계가 2교대제 또는 3교대제로 개선되어야 할 필요가 절실히 요청된다.

⑧ 시설아동이 시설에서 떠나는 시점을 18세로 못박은 현재의 제도는 재고를 요한다: 아동 개개인의 사정에 맞게 시설을 떠나는 시점을 정하고 최대한

66. 김용석외 5인, 전제서, p.142.

결혼하는 시기까지 머무는 것을 허용하는 것이 바람직하다.⁶⁷⁾ 1997년도에는 시설보호아동의 사회강화계획의 일환으로 군부대입소, 산악훈련 등 자립지원 프로그램을 실시하고 있으며 전국 11개 아동복지자립지원센터에서는 퇴소하게 되는 연장아를 대상으로 취업지도, 직업교육, 사회생활에 대한 상담 등의 서비스를 제공하고 있다.⁶⁸⁾ 앞으로 자립생활관, 아동복지자립지원센터 등을 전국적으로 확대하고 그 기능을 활성화하여 시설퇴소연장아가 사회에 잘 적응할 수 있도록 하고 적극적으로 지원해야 할 것이다.

⑨ 시설복지사업의 서비스 전달체계가 일원화되어야 한다: 현재의 사회복지시설의 서비스 전달체계는 복지대상별, 복지업무별, 복지재원별, 행정단위 체계별로 복지행정 및 전달체계가 다원화되어 있어 최일선에서 사회복지서비스를 실행하고 있는 사회복지시설로서는 지도·감독을 받거나 행정처리를 할 때 일관성이 결여된 행정절차로 인한 어려움을 겪고 있다.⁶⁹⁾

⑩ 시설감독 공무원의 전문성을 높이고 적정인원을 확보해야 한다: 아동복지시설에 대한 정부의 지도·감독이 실질적으로 이루어져야 한다. 최근 10년간 아동복지시설에서는 성폭행, 구타, 강제사역, 협박, 친권포기강요, 보조금 횡령 등 시설 아동의 인권이 유린되는 일이 적지 않게 발생하였음에도 정부의 지도·감독에 의해 적발되거나 적합한 조치가 취해진 경우는 드문 실정이다.

⑪ 시설청소년들의 부정적인 가족에 대한 생각이나 느낌을 치료와 예방차원에서 다루어야 한다: 부모에 대해 죄책감을 가질 수도 있고, 학대받을 경우 다른 형태의 문제행동과 태도를 형성할 수도 있다. 그러므로 시설청소년들이 “건강한 가족 생활”을 영위해 나갈 수 있도록 정책적으로 지속적인 지도와 상담이 이루어져야 한다. 또한 미래의 이상적 가족상을 이룰 수 있도록 가족 생

67. 김현웅(1994), 「요보호 아동을 위한 시설보호의 개선방안」, 한국아동복지학 2호, pp.61-88.

68. 보건복지부(1998), 보건복지부백서, pp.345-346.

69. 김용석외 5인, 전제서, p171.

활교육지원이 반드시 필요하다.⁷⁰⁾

라. 보육(탁아)사업

보육사업 확충3개년(1995~1997)계획이 마무리단계에 접어들에 따라, 보육시설이 양적으로는 어느 정도 확충되었다. 하지만 보육프로그램을 비롯해 보육교사의 자질 등 보육서비스의 질적 수준은 아직 미흡한 수준에 있는 것이 사실이다. 따라서 앞으로 보육서비스의 질적 수준 향상이 주요한 과제로 제기되고 있다.

① 보육시설의 확충이 이루어져야 한다: 보육시설은 최근 급속도로 팽창되었다. 그럼에도 불구하고 1995년말 현재 보육아동 수(456천명)는 보건복지부가 추계한 보육대상아동(1,041천명)의 43.9%에 불과하다. 또한 영아·장애아전담보육시설 등 특수보육시설은 매우 부족한 실정이기에 보건복지부는 2003년까지 100개소의 특수보육시설을 확충할 계획에 있다. 생활보호대상자 자녀의 대부분이 보육시설이 설치되어 있지 않은 중소도시나 농어촌지역 거주자이기에 보육의 필요성이 있어도 시설의 부재로 인해 실제로 법에 규정된 지원을 받지 못하고 있다. 따라서 정확한 지역별 보육 수요 재추계를 바탕으로 다양한 사회계층 및 지역의 요구에 부응하는 보육시설을 확충하되 우선적으로는 영세민지역, 농어촌 등의 취약지역에 국·공립보육시설이 우선적으로 신설되어야 할 것이다.

보육시설은 또한 다양한 보육욕구를 충족시켜 줄 수 있도록 개발·확충되어야 한다: 현재 대부분이 종일제, 반일제로 그 종류가 한정되어 있다. 영유아보육, 영아보육, 급식프로그램, 방과후 아동보육, 아동안전프로그램, 유아교육프로그램 등은 개발되어 있으나⁷¹⁾ 장애아 보육, 부모교육프로그램 등 대상

70. 강복정, 이정덕(1998), 「시설청소년의 가족상에 관한 사례연구」.

71. 보건복지부(1998), 보건복지부백서, p.353.

별, 주제별로 전문화된 프로그램의 개발과 적극적인 보급이 필요하다. 따라서 다양한 욕구를 해결해 줄 수 있는 다양한 형태의 보육이 효과적으로 개발·운영될 수 있도록 원조하는 적극적인 보육정책이 요구된다.

② 정부의 재정지원 대상과 영역이 확대되어야 한다: 현행 영유아보육법에는 보육책임을 전체 국민과 보호자와 더불어 정부도 책임을 진다는 의무조항(제3조)으로 되어 있고, 이에 따른 비용부담조항(제21조)도 두고 있으나 생활보호대상자와 보건복지부령이 정하는 저소득층 자녀의 보육에 필요한 비용에 한정하고 있고, 90% 이상의 영유아보육은 시설이용자로부터의 비용의 징수제도(제24조)에 의존해서 시장기능에 맡기고 있는 셈이다. 더욱이 "... 보육시설의 설치 및 운영 등 영유아의 보육사업에 소요되는 비용을 보조할 수 있다"로 되어 있는 임의적 규정의 비용보조(제22조)도 시행령(제24조)에서는 명백하게 "예산의 범위 안"에서 비용의 일부를 보조하는 것으로 명시하여 정부의 자유재량권을 면밀히 규정하고 있다. 정부 비용보조를 받을 수 있는 시설도 "국·공립 보육시설, 비영리법인이 설치·운영하는 보육시설 및 보건복지부령으로 정하는 보육시설의 매년 운영비"로 하고 있어 개인에게 보육시설을 설치·운영할 수 있는 범위는 확대하고 정부보조금을 받을 수 있는 여지는 열어놓고 있으나, 정확히 명시하고 있지 않아서 정부의 재정보조를 받기 어렵게 하고 있다. 따라서 정부가 날로 증가하는 보육욕구에 대응하기 위해서는 보육요구가 있는 부모와 아동은 보육서비스를 받을 권리가 있다는 인식하에 정부재정부담의 지원대상과 지원영역의 확대를 통한 보육사업의 양적·질적 발전을 꾀하여야 할 것이다.

③ 저소득층에 대한 보육료 지원이 합리적으로 이루어져야 한다: 저소득층에 대한 보육료 지원의 합리화를 위해서 단기적으로 추진해야 할 방안으로는 첫째 보육료 감면 기준 소득선이 지역별로 차등화 되어야 하고, 둘째 소득만을 기준으로 하고 있는 현행 보육료 감면 기준에 주거 기준을 추가해야 하

고, 셋째로 보육료 감면 대상자의 소득 및 재산 구조를 정확히 파악하는 행정업무가 강화될 필요가 있다. 한편 중장기적인 방안으로서는 맞벌이 부부의 현실적인 월평균소득과 지역의 소득차이(대도시, 중소도시, 어촌 등)를 고려한 보육료 감면 기준선의 현실화가 이루어져야 한다. 또한 저소득층의 보육료 지원을 위한 등급을 보다 세분화하여 보다 많은 저소득층이 혜택을 받도록 하여야 할 것이다. 정부는 만5세아의 무상보육을 실시할 수 있도록 1997. 12월 영유아보육법에 근거를 마련하였으며, 시행령 개정을 마무리 한 후, 도·시·벽지지역부터 단계적으로 추진할 계획이다.⁷²⁾

④ 보육종사자의 자격기준을 강화하여야 한다: 보육사업의 질을 좌우하는 가장 중요한 조건은 자격을 갖춘 보육종사자의 배치이다. 종합적 측면에서의 양질의 보육서비스를 제공할 수 있는 전문가를 양성하기 위해서는 유아교육과 사회복지 관련과목을 함께 이수해야 하는 교과과정이 개발되어 그 과정의 이수가 보육교사 종사자 자격의 전제조건이 되어야 한다. 아울러 보육시설장의 자격기준이 다른 사회복지 시설장의 자격기준보다 낮게 설정되어 보육서비스의 질적 저하를 초래할 우려가 있으며, 보육교사의 전문적 기능 발휘 및 전문성 향상을 위한 지도감독자로서의 역할을 수행하는데 장애가 되고 있기 때문에 자격기준이 영유아보육의 전문성이 고려된 기준으로 강화되어야 할 것이다.

⑤ 보육시설의 평가제도가 도입되어야 한다: 아동보육사업이 질적인 발전을 계속하기 위해서는 영국과 호주 등의 선진 외국에서와 같이 보육시설의 평가제도가 확립되어 정기적으로 시행되어야 할 것이다. 보육시설의 평가제도는 보육시설에는 부족한 부분을 개선할 수 있는 기회와 동기를 부여하게 되고, 부모에게는 양질의 보육시설을 선택할 수 있게 해 주며, 정부에게는 보육정책 수립과 정부지원에 필요한 자료를 수집할 수 있는 기회를 제공하게

72. 보건복지부(1998), 보건복지백서, p.353.

될 것이다.⁷³⁾

⑥ 가정복지 증진에 기여할 사회·심리적 서비스를 전담할 전문인력이 필요하다: 영유아보육법은 제 1조에서 보육사업의 궁극적인 목적을 가정복지 증진을 도모하는 것에 두고 있다. 이러한 목적 달성을 위해서는 부모·자녀관계, 아동 및 가족문제의 상담과 아동 및 가정을 지역사회의 자원과 연결시키는 등의 서비스가 제공되어야 하고 이러한 업무는 전담인력을 필요로 한다. 영유아보육사업은 사회복지사업법상의 사회복지사업으로 규정되어 각종 세법상의 세제지원을 받을 수 있게 되어 있으나 영유아보육사업을 목적으로 설립된 사회복지법인은 일 정수 이상의 사회복지사를 채용토록 되어 있는 규정에서 제외하였다(1992. 12. 8. 법률 제 4531호). 이는 보육사업의 양적 확대가 절실한 현 시점에서의 임시적인 대책으로서는 허용될 수 있으나 진정 가정복지 증진에 기여할 수 있는 보육사업의 질적인 향상을 위해서는 적어도 국·공립보육시설, 일정규모 이상의 민간보육시설과 장애아보육시설과 같은 특수보육시설에서는 사회복지사를 사회·심리적 서비스의 전담인력으로 채용하게 해야 할 것이다.

마. 입양사업

① 입양 대상 아동의 발생을 예방하여야 한다: 현재 우리 나라의 입양 대상 아동은 거의 85%가 미혼모의 자녀이다. 서구사회의 성개방 풍조의 확산과 성태도에 대한 전통적인 규제의 약화 과정의 결과로 볼 수 있는 이와 같은 현상을 적어도 축소시키기 위해서는 우선 성교육이 실제로 피임을 할 수 있는 방법으로 새롭게 시도되어야 한다.

② 입양사업의 철학적 기반이 정립되어야 한다: 철학적 기반의 정립을 위

73. 김현용(1996). 「보육시설 종합평가 보충개발과 운용방안」, 한국영유아보육시설연합회, p.5.

해서는 (1) 진정한 의미에서의 가정보호 우선주의가 실천되어야 한다. 정부의 가정보호 우선 정책은 요보호아동의 보호방법의 우선 순위를 첫째는 국내 입양, 둘째는 해외입양, 그리고 셋째는 국내 시설보호에 두게 하였다. 그러나 진정한 가정보호 우선주의는 친가정보호에 최우선순위를 두어 친가정의 가족 기능을 지지·강화하기 위한 조치들이 충분히 실시되어야 한다. (2) 입양의 개념에 대한 올바른 이해가 이루어져야 한다. 입양은 법적·사회적 과정을 통하여 친부모와 자녀의 관계가 단절되고 양부모와 자녀 사이에 부모-자녀 관계가 만들어지는 것이다. 그런데 입양을 단순히 친부모를 대신하여 누군가가 아동을 키워 주는 것으로 이해할 때, 입양과 위탁의 구분이 불가능해진다. 양부모를 단순한 양육대리인으로 보는 잘못된 입양개념은 국외 입양을 지속시키고 국내 입양의 활성화를 저해하는 한 요인이 되었을 것이다. (3) 입양은 아동의 권리를 존중하고 아동의 최선의 이익을 보장하는 것이어야 한다. 입양에서는 입양 삼자(아동, 친부모, 양부모) 모두가 도움을 필요로 한다. 그러나 많은 경우에 아동은 친부모의 필요에 의해 버려지고, 양부모의 필요를 충족시키기 위해 제공되면서, 양자의 욕구를 충족시키기 위한 도구가 된다. 이런 상황에서 양부모를 자선을 베푸는 존재로 부각시키면, 양부모는 아동을 선택할 권리가 있다고 믿게 된다. 이렇게 믿는 양부모가 입양비를 부담할 때 양부모는 구매자가 되며, 상품가치를 가진 아동만이 입양 대상자가 된다. 마지막으로 입양 삼자 모두의 비밀보장권리와 알 권리를 보호받아야 한다. 행정력을 동원하여 무자녀가정의 명단을 작성하고, 입양아의 뿌리 찾기에 대해 과도하게 홍보하고, 제 삼자가 입양 삼자와 관련된 정보를 얻을 수 있는 것은 입양 삼자의 권리가 보호받지 못하고 있음을 보여준다. 이러한 상황은 우리 나라 양부모로 하여금 기관을 통해 입양하는 것을 꺼리게 한다. (4) 관주도, 실적위주의 국내 입양 활성화 정책은 지양되어야 한다. 지금까지 정부가 결정하고 시행한 입양정책의 가장 큰 약점은 그것이 현실적 상황과는 무관하

게 단기간 내에 결과를 얻고자 무리하게 일방적으로 지시되었다는 점이다. 아울러 한국 정부가 국내 입양을 활성화하기 위해 양부모의 자격기준을 완화하여 1992년 1월부터는 고졸 이상으로 규정되었던 학력을 삭제하고 연령을 45세 이하에서 55세 미만으로 상향조정한 것은 아동의 최상의 이익을 고려하기보다는 자격 없는 사람에게라도 입양을 시켜 국내 입양 건수를 늘리고자 하는 시도로서 밖에 이해할 수 없다.⁷⁴⁾

③ 아동에 대한 법적인 보호가 이루어져야 한다: 이것이 가능하기 위해서는 (1) 부모가 사회·경제적으로 아동을 키울 능력이 있음에도 불구하고 자의적으로 자녀의 입양에 동의하거나 아동을 유기 하는 경우에는 아동복지법상 아동학대의 한 유형으로 간주하여 친권을 박탈하고 최소한 양부모가 될 수 있는 자격은 박탈하여야 한다(예: 딸을 포기하고 아들을 입양하는 경우는 금지되어야 한다.) (2) 현재 단순한 신고제로 되어 있는 국내 입양은 입양기관을 통해 양부모의 양육능력을 사정하고 교육한 후 허가하는 제도로 변경되어야 한다(박균성, 1993). (3) 아동의 알 권리를 보장하기 위한 법적 조치가 마련되어야 한다. 아동권리 국제협약은 제7조 1항에서 "아동은....가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육 받을 권리를 가진다"라고 규정하고 있다. 아동은 가능한 한 자신의 신분 및 부모에 대해 알 권리가 있으므로 그 기록이 보존되어야 한다. 그러나 한국 사회에서는 혈연중심의 가족을 중시하고 친부모와 양부모 쌍방이 입양 사실이 노출되는 것을 원하지 않기 때문에 현재 입양되고 있는 아동의 99% 이상이 친자로 신고되고 있다. 현행법은 이러한 행위를 비합법적으로 규정하고 있으므로 결과적으로 양부모는 법을 어기는 것이 되고 입양아동은 자신의 친부모를 알 권리를 박탈당하게 되는 것이다. 한국사회에서 입양을 입양으로서 수용할 수 있는 분위기가 성숙되기까지는 이러한 문제를 해결하기 위한 과도기적 대안으로 입양아동을 양부모의

74. 박인선(1995), 「취약계층을 위한 복지서비스 확대(안)」, 국민복지기획단, 제3분과, 전문가보고 : III -21, 제2주제

호적에 친자로 입적하고, 입양전의 호적은 가정법원이 보관하는 이중 호적제를 도입하여야 하겠다.⁷⁵⁾ (4) 파양에 대한 조항도 제정되어야 한다. 아동권리 국제협약은 제21조의 서두에서 “입양제도를 인정하거나 허용하는 당사국은 아동의 최상의 이익이 최우선적으로 고려되도록 보장하여야 하며...”라고 명시하고 있다. 그러나 한국에서는 입양가정에서 입양아동이 문제가 있다고 생각하는 경우 법원에 소송을 제기하고 법원에서 파양선고를 내리면 양부모는 더이상의 부양책임이 없어진다. 이와 같은 제도는 양부모가 아동을 감당할 수 없다고 판단할 때 쉽게 인위적으로 자녀관계를 단절시킬 수 있는 수단이 되기 때문에 양부모의 입장만 참작되고 아동의 이익은 전혀 고려되지 않는 제도이다. 따라서 아동의 파양은 20세가 되기 전에는 불허하여 가능한 한 가족문제를 해결해 나가는 방향으로 유도하여야 한다. 이에 덧붙여 현재 입양되고 있는 아동의 99% 이상이 친자로 입적되고 있는 한국 사회의 현실 속에서, 입양아동의 권익을 보호하기 위해 보다 더 시급한 것은 민법에서 허용하고 있는 친자관계부존재 확인 소송을 금지시키는 것이다. 현 시점에서는 양부모가 아동을 더이상 양육하고 싶지 않은 경우에는 언제든지 친자관계부존재 확인 소송을 통해 자녀관계를 단절할 수 있기 때문에 아동의 자녀로서의 권리는 전혀 고려되지 않고 있다.

④ 입양의 전문성이 인정되어 한다: 입양사업의 대상이 되는 클라이언트는 아동, 양부모와 친부모이다. 따라서 입양사업을 담당하는 사람은 서로 상충될 수도 있는 욕구를 갖고 있는 이들을 존중·이해하면서 가장 약한 위치에 있는 아동의 권리를 대변해야 하고, 입양 삼자에게 필요한 평생에 걸친 서비스를 제공하여야 한다는 점 등에서 사회복지분야에서도 특별히 복잡하고, 보다 많은 전문성을 요하는 분야이다.

⑤ 국외 입양조건을 개선하여야 한다: 한국 아동의 입양을 담당할 외국기

75. 노혜련, 전제서, p.22.

관은 양부모를 정밀하고도 신중한 절차를 통해 선정하고, 양부모에게 입양에 대한 철저한 사전준비와 사후지도를 할 수 있는 인적·물적 자원과 능력을 갖추어야 한다. 사전준비는 양부모가 한국 입양아동을 양육할 때 접할 수 있는 여러 문제들에 대처할 능력을 키워주는 워킹과 교육 등을 포함하고 사후 지도는 아동의 적응을 위한 상담서비스는 물론 한국문화에 대한 긍지를 심어 주기 위한 문화행사, 건전한 자아 정체감 형성을 위한 아동 및 청소년 집단 프로그램 등을 포함한다. 이러한 프로그램들을 효과적으로 진행해 나가기 위해서는 기관들로 하여금 한국어에 능통하고 입양업무에 관한 훈련을 받은 사회사업가를 적어도 한 명은 필수적으로 고용하도록 하여야 한다.

2. 현상적인 측면에서

가. 가정교육의 강화

① 가정의 자녀 교육강화 : 기본 생활습관, 민주시민의 생활태도, 건전한 가치관 등은 기본적으로 가정에서 형성되며 이것은 대부분 부모들에 의해서 이루어진다. 부모들이 자녀교육에 대한 확고한 목표를 가지고 자녀를 지도할 때 자녀들은 올바르게 자랄 수 있으며 부모들이 자녀를 지도하는 방법과 내용들을 잘 알고 있을 때 보다 건전하고 바른 청소년으로 성장시킬 수 있는 것이다. 많은 부모들은 자녀의 성장발달에 대한 올바른 지식을 가지고 있지 못하고 자녀지도에 대한 방법도 제대로 알지 못하기 때문에 자녀교육을 실패하고 자녀를 지도하는데 있어서도 자신감이 없으며, 따라서 전국의 부모들에 대한 체계적인 교육을 해야 할 필요성이 제기된다.

이러한 관점에서 문화관광부의 청소년 대화의 광장과 교육부 및 각급 학교는 부모교육의 중요성을 인식하고 부모교육특강 및 프로그램 운영과 학부모 교실운영 등을 통한 부모교육 활동을 전개해 나가고 있다.

② 가정의 역할증진 사업 : 사회의 급격한 변화는 가정에 여러 가지 문제와 위기를 가져오게 했다. 이혼율의 증가, 세대간 갈등의 증폭, 가정내 폭력의 증가, 존속살해, 자녀유기, 미혼모 증가, 청소년 가출의 증가, 근친상간의 빈번한 발생, 자살, 약물중독 등 수많은 문제들이 가정에서 비롯되었다. 이러한 가정문제는 가족윤리관 부재에 따라 가정의 기능이 재역할을 다하지 못한 데에서 비롯된다. 현대가정에 만연해 있는 제반 가정문제를 미연에 방지하고 더 나아가 건전가정을 유지·발전시키기 위해서는 새로운 가족규범하에 가족의 역할이 강화되어야 할 것이다.

이에 정부는 핵가족화 현상의 심화에 따른 청소년, 부녀, 노인문제 등 각종 사회문제 발생을 최소화하고, 자식들이 부모나 조부모를 직접 봉양하는 우리의 좋은 전통을 계승·발전시켜 나가고자 효행자 등의 발굴·포상, 대물림이나 부모봉양가정에 대한 주택상속세 공제, 소득세 공제, 노부모 봉양수당 지급을 비롯하여 부모봉양 교원에 대한 인사와대, 주택보급의 우선 등 각종 시책을 추진하고 있다.

나, 사회환경 개선

① 학교주변 교육환경 개선 :

● 학교주변유해환경 정비 - 각급 학교 주변에 산재해 있는 유흥업소·컴퓨터게임장·비디오물감상실 등 각종 유해업소가 청소년 비행과 학교주변 폭력의 온상으로 작용하고 있는 점을 감안하여, 학교환경위생정화구역을 중심으로 쾌적한 교육환경을 조성하고, 질 높은 교육활동 지원체계를 구축하기 위한 법과 질서의 확립 및 학생의 건전한 심신발달을 도모하고자 한다.

● 학교주변 유해업소 단속 및 불량배 척결 - 오늘날 물질문명의 급속한 발달과 가치관의 부재에 따른 배금주의와 퇴폐향락주의 만연으로 사회도

처에 유흥주점, 숙박업소, 컴퓨터게임장, 만화대여업소, 노래연습장, 비디오방 등 각종 청소년 유해업소들이 상당히 늘어나고 있으며, 학교보건법 등에 의거 학교주변 일정범위 이내에서는 이들 업소의 설치가 금지·제한됨에도 불구하고 여전히 상존 하여 청소년들의 탈선을 조장하고 있는 실정이다. 또한 학교주변에 각종 유해업소가 난립하면서 불량배들이 유흥비 마련 등을 위해 등·하교길에 동급생 및 저학년학생 등을 상대로 폭력을 행사하거나 금품을 갈취하는 등의 범죄가 성행하고 있어 사회문제로 대두되고 있다. 경찰에서는 '97년 한해동안 학교주변 폭력사범에 대한 집중수사와 검문검색을 실시하여 125, 930명을 검거하여 이중 17,515명을 구속하였고, 108,415명을 불구속입건 조치한 바 있다. 그리고 유관기관, 선도단체 등과 합동으로 이들 학교주변 유해업소에 대해 지속적인 단속을 추진해 오고 있으며, 유해업소 주변에 대한 112순찰자의 반복순찰로 심야거리를 배회하는 청소년을 선도·보호하여 범죄예방에 힘쓰고 있다. 앞으로도 학교측과 긴밀한 협조로 퇴학생, 불량씨클 가입생 등의 동향을 파악하고 적극적인 피해사례 수집활동을 전개하는가 하면 112순찰차를 이용한 심도 있는 순찰과 검문검색을 강화하여 학교주변 불량배들을 지속적으로 단속할 방침이다.

● 대중매체의 개선 - 방송의 광파성으로 인해 갈수록 방송매체의 사회적 영향력이 증대하고 있으며, 특히 판단력, 지식, 경험 등 여러 측면에서 성인에 비해 미숙한 청소년에게 방송이 미치는 영향이 매우 크다. 따라서 청소년의 정서함양과 인격성장을 위한 방송의 교육적 기능은 더욱 중요하다 하겠다. 이에 따라 방송내용의 질적 개선을 꾀하고, 일반국민 뿐만 아니라 청소년층에게 부적합한 내용의 프로그램이 방송되지 않도록 방송내용에 대한 심의 절차를 두는 등 청소년 보호의 제도적 장치가 마련되어 있다.

3) 청소년보호위원회

앞서 살펴본 바와 같이 경제의 급속한 발전과 개방화에 편승하여 향락퇴폐업소 및 폭력·음란성 매체물 증가, 황금만능주의 팽배 등 반사회적인 환경요인이 만연함에 따라 청소년 가출, 약물남용, 성폭행, 청소년유흥, 청소년 폭력, 미성년자 고용 등 청소년 문제가 심각한 사회적 현안문제로 대두하게 되었다.

이에 따라 사회 각계층의 대책수립 여론과 의견을 수렴하여 여·야가 공동으로 의원입법으로 발의하여 '97. 3. 7 청소년보호를 위한 기본적이고 종합적 법률인 청소년보호법을 제정하고 '97. 7. 1부터 발효하여 시행하게 되었다. 동법에 의거 유해한 사회환경으로부터 청소년보호를 위한 기본계획을 수립·추진·평가하고, 각종 청소년유해환경 규제와 시민운동의 지원을 통하여 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 문화관광부 소속하에 합의제 행정기관으로 '97. 7. 5 청소년보호위원회가 발족하였으며, 그후 “정부조직개편심의위원회”의 “새정부 조직개편 방안” 및 대통령 선거공약 등에 따라 '98. 2. 8 종합기획·고정기능이 있는 국무총리 소속 독립 행정기관으로 재발족 하였다. 청소년보호위원회는 준 사법권을 가진 합의제 행정기관으로서 청소년보호를 위하여 다음과 같은 주요기능을 하고 있다:

- ① 청소년보호 기본계획 수립·추진·평가
- ② 청소년유해환경(매체물, 약물, 업소)으로부터 청소년 보호
- ③ 청소년유해환경에 대한 신고접수 및 조사·단속
- ④ 청소년유익환경 조성계획의 수립·시행
- ⑤ 청소년보호를 위한 민간·시민단체 지원 및 대국민 교육·홍보

다. 소년 소녀 가장세대 복지사업

소년·소녀가장세대를 위한 복지사업의 문제점 및 개선방안은 다음과 같다.

- ① 예방적 조치가 선행되어야 한다: 빈곤가족, 편부모가족 및 고령가족에

대한 경제적 지원 및 상담을 통해 소년·소녀가장세대의 발생을 예방해야 한다.

② 미성년자는 성인의 보호 하에 양육 받을 권리를 보장받아야 한다: 정부가 추진하고 있는 “선가정, 후시설보호” 정책은 그 취지는 훌륭하나 그 시행 방법에 있어서 무리가 있다. 가장이란 집안식구를 감독하고 다스리는 감독권, 재산을 관리하는 재산권, 그리고 외부에 대하여 가정을 대표하는 권리를 가진 자를 의미하므로 소년·소녀가 진정한 의미에서 한 세대의 가장이 된다는 것은 불가능하다. 따라서 소년·소녀가장세대의 2/3이상이 친척이 있음을 감안하여 친척이나 친지들이 빈곤을 이유로 부양책임을 포기하지 않도록 유료 가정위탁제도를 통한 경제적인 지원을 제공하고 전문가의 정기적인 접촉 및 상담을 통해 소년·소녀가장세대들이 올바르게 양육될 수 있도록 지도하여야 한다.⁷⁶⁾ 또한 친척이나 이웃 등 가정에서 양육될 수 없는 소년·소녀가장세대 중 적어도 중학생 이하의 아동들은 그룹홈(group home: 소규모 공동체)의 형태에서 성인의 보호 하에 양육될 수 있도록 하여야 한다. 소년·소녀가장들의 90% 이상이 시설에 들어가고 싶어하지 않는데 그 주된 이유는 이미 친척이 있거나, 형제·자매와 헤어지기 싫거나, 시설에 대한 인식이 좋지 않기 때문이므로 지역사회내 일반가정과 같은 형태의 그룹홈이라면 형제·자매도 함께 시설아동이 경험하는 압박감이나 편견 없이 살 수 있을 것이다.⁷⁷⁾

③ 소년·소녀가장세대 책정 기준이 현실화되어야 한다: 소년·소녀가장으로 생활보호대상자의 혜택을 받다가 만형이나 누나가 취업하면서 경제적 능력을 갖게 되면 생활보호대상자에서 제외되게 되어 있으나 세금을 내고 중·고등학교에 다니는 동생들의 학비를 내고 나면 생활비로 활용할 수 있는 돈은 거의 없게 되는 실정이므로 소득뿐 아니라 지출을 감안하는 경제적인 지원이 실시되어야 한다.⁷⁸⁾

76. 이배근(1985), 「소년가장가정의 현황 및 대책방안」, 동광, pp.73-92.

77. 노혜련, 전제서, p.270.

④ 소년·소녀가장세대에 대한 정서적인 지원이 필요하다: 정서적인 지원이 가능하기 위해서는 먼저 담당직원이 충원되어야 한다. 소년·소녀가장세대의 상당수는 가정 또는 학교문제를 갖고 있어 보다 적극적인 상담 및 정서적인 지도가 필요하다. 그러나 결연 사업 위주로 일을 하고 있는 한국복지재단의 직원은 많은 경우 한 직원이 500명의 소년·소녀가장세대를 담당하고 있어 정서적인 지도는 거의 불가능한 실정이다. 또한 소년·소녀가장들을 지역사회 내에서 가깝게 접근할 수 있는 사회복지전문요원도 과다한 업무량 때문에 적극적인 상담 및 지도를 하기 어려운 실정이다.

대모제·대부제를 실시하는 것도 정서적인 지원의 한 방안이다. 이것은 소년·소녀가장의 대리모·대리부 또는 이모·고모·삼촌의 역할을 할 수 있는 사람들을 지역사회 내에서 지원 받아 철저한 교육을 한 후 실시하여야 한다. 이러한 사업이 일시적인 것으로 끝나면 오히려 아동들에게 악영향을 줄 수 있기에 소수라도 장기적인 관계를 유지할 수 있는 사람만을 선정하여 실시하고 그에 따른 명예 및 심리적 보상을 부여하여야 한다. 또한 소년·소녀가장들의 정서적인 안정 및 성장을 위해서는 일시적인 캠프와 같은 프로그램 보다는 지지집단 프로그램, 인성교육 프로그램 등과 같은 장기적인 프로그램을 정기적으로 실시하는 것이 바람직하다.

⑤ 장기적인 자립을 위한 지원이 필요하다: 소년·소녀가장들의 60% 정도가 자립시 갖추어야 할 최소한의 교육수준을 고등학교로 보았고, 36% 정도는 대학교로 보고 있어 고등교육을 위한 지원이 요망되고 있다.⁷⁹⁾ 따라서 세제혜택 등을 통한 보험회사 및 민간기업의 협조 하에 소년·소녀가장들의 교육보험 및 생활자립보험을 후원금 형태로 지원할 수 있게 하는 방안도 연구해 보아야 한다.

⑥ 소년·소녀가장세대에 대한 지원은 일원화된 체계를 통해 제공되어야

78. 노혜련, 전계서, pp.270-271.

79. 김용석, 이상현(1994), 「소년소녀가장가족의 생활실태와 정책과제」, 한국보건사회연구소.

한다: 일선 지역사회복지관에서는 결연 서비스와 같은 소년·소녀가장세대와 관련된 프로그램을 재가복지센터에서 운영하고 있기 때문에 각종 보고 및 자료 제출은 사회복지과에서 하고 있으나 소년·소녀가장세대에 대한 사례관리 는 구청 가정복지과에서 담당하고 있어 이중적인 행정체제로 인한 중복 서비스 등의 문제가 있다. 또한 현재는 사회복지전문요원, 한국복지재단, 사회복지관, 종교단체 등이 각각 개별적으로 소년·소녀가장세대를 위한 사업을 실시하고 있기 때문에 결연 후원금의 편중현상이 나타나고, 서비스 계획을 세우는 사회복지전문요원이나 각 기관의 사회복지사 사이의 협의나 조정이 매우 부족한 상황이다. 이러한 분산되고 중복된 서비스는 일관성 있는 서비스 지원으로 전문적인 개입의 폭을 넓힐 수 있는 기회를 앗아가고 있고 일시적인 지원이나 방문 등은 오히려 정서적인 혼란을 야기하고 의존심을 키울 수 있다. 이와 같은 상황을 개선하기 위해서는 중앙 집중적으로 지원 상황을 파악·조절하고 소년·소녀가장들에게 필요한 전반적인 서비스를 관리·지원하는 업무를 전담하는 기구가 필요하다.

제 V 장 결 론

지금까지 아동·청소년복지서비스분야와 사회적으로 문제가 되고 있는 아동·청소년문제를 살펴보았다.

우리가 2천년대를 향하여 개선해야 할 가장 시급한 아동·청소년복지의 과제는 무엇보다도 아동·청소년을 미래 지향적인 그리고 건전하게 육성되도록 하는데 있다고 할 수 있다. 이에 몇 가지 주요한 문제점 및 대책을 살펴보고자 한다.

1. 법률적인 측면에서

첫째, 아동과 청소년에 관련된 법에서 대상을 규정하는 개념이 모두 다르다. 따라서 각 법률에 제정된 아동·청소년에 대한 통일된 용어의 개선이 필요하다.

둘째, 아동보호법, 영유아보육법, 모자복지법, 윤락행위 등 방지법 그리고 청소년기본법에 나타난 정신을 최대한 살리는 정책 및 서비스가 이루어져야 한다. 그리고 아동복지법, 모자복지법, 윤락행위 등 방지법이 시설수용보호사업의 중심으로 되어 있는데 이것을 탈시설화시키고 기존의 복지시설을 지역사회복지센터화 하도록 정부는 지원해야 하며 시설장은 지역사회의 욕구에 맞는 프로그램을 개발해야 한다.

셋째, 청소년 관련부처간에 업무분장이 명확하지 않아서 부처간에 업무가 중복되거나 상호 전가되고 있어 정책수행이 어렵고 정책의 누수현상이 야기되므로 통합·조정해야 한다. 또한 지원체계가 독립되어 있어 각 부처간의

연결이 되지 않으므로 예산의 낭비가 될 소지가 많다. 예를 들면 노동부에서는 근로청소년에 한정하여 지원하고 있으며, 법무부에서는 비행청소년들에 대한 상담과 보호가 이루어지고 있다. 보건복지부에는 요보호대상의 아동들만을 지원하고 있다. 그러나 많은 청소년들이 제외되고 있는 실정이다(재수생, 가두직업청소년, 무직청소년, 학교중퇴자). 따라서 청소년에 관련된 정책이나 지원은 서로 연결되어 가능한 한 모든 청소년이 각 부처에서 실천하고 있는 프로그램의 대상이 되어야 할 것이다.

넷째, 각부처에서 청소년에 관련된 부분에 대하여 연구하고 대책안을 발표하는 등 많은 연구가 이루어지고 있음에도 불구하고 청소년 문제는 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 따라서 청소년에 관련된 문제해결을 위한 실천기관을 설치해야 한다. 현재 청소년 회관은 미비한 실정이며 보건복지부에서 관장하는 복지관의 형태가 아니라 영유아보육법에 의한 영유아 대상으로 하고 있는 보육사업처럼 청소년에 한정된 청소년복지사업을 해야한다.

2. 현상적인 측면에서

첫째, 요보호아동·청소년의 보호수준을 현실화시키고 또 시설종사자의 대우를 대폭 개선해 주어야 한다. 동시에 이러한 요보호자의 발생을 예방하기 위한 노력이 절실히 요구된다. 특히 가족해체와 빈곤 등에 의해 요보호자(기·미아, 미혼모 아동, 가출 부랑아)가 발생되기 때문에 이것을 예방하기 위한 가족복지정책이 강화되어야 할 것이다.

둘째, 오늘의 아동·청소년은 핵가족화 등으로 부모의 방임 속에서 자라고 외래의 대중문화에 방치되어 있기 때문에 정서적·문화적 갈등으로 범죄, 비행, 폭력, 가출 등이 야기되고 있다. 이러한 갈등과 성격해체 현상은 건전한 아동·청소년문화, 가족문화의 형성과 부모의 자녀에 대한 애정부여를 통하여 해소하도록 노력하여야 한다. 그러기 위해서는 아동·청소년들이 건전하

게 놀 수 있고 여가를 즐길 수 있는 시설(운동장, 수련시설, 청소년회관 등)이 많아져야 되겠고 건전한 가정교육을 위해서는 부모와 성인을 위한 교육이 이루어져야 한다.

셋째, 빈곤, 학원폭력, 약물남용, 성문제 등 역기능적인 환경 속에서 취약할 수밖에 없는 청소년들은 그들의 생활 중 가장 많은 시간을 보내는 장인 학교에서도 취약한 대상일 수밖에 없다. 따라서 학교담장 밖에서 기인하는 많은 문제들에 의해 학업실패를 경험하게 되는 청소년들을 위해 학교를 기반으로 하는 다중적인 사회복지서비스망을 구축하는 것이 무엇보다도 시급히 요구된다. 청소년의 비행행동 고착화를 조기에 차단하며, 동시에 사회적 위험에 무방비상태로 노출된 요보호 청소년들에 대한 적절한 보호와 지지를 제공하여 종래의 사후대처격의 개입에서 벗어나 보다 예방적인 접근방법이 요구되는 것이다.

마지막으로, 아동·청소년복지 부담에 가정과 부모의 책임이 우선된다는 책임차선론을 펴 온 정부가 그 일차 책임자로서 책임을 지기 어려운 상황이 되었는데도 여전히 차선책임론을 펴는 것은 온당하다고 볼 수 없다. 가정이 재정적으로 파탄이 와서 보육원에 자녀를 맡기는 등 일부지만 가족 해체현상이 나타나는데 사회의 차선책임론을 펴며 국가가 뒤로 물러나 있을 수는 없는 것이다. 따라서 가정이 정상적으로 기능을 하지 못하는 위기상황에서는 국가가 우선 책임을 부담해야 할 것이다.

아동·청소년복지의 목적은 현 사회를 유지하는 것이 아니라 십여 년후의 미래 사회를 보장하는 것이다. 제한된 복지기금이더라도 미래사회를 보장하는 곳에 투자되어야 한다. 한 되로 고칠 수 있는 것을 이를 일을 소홀히 하면, 십여 년 후에는 열 말로도 고치기 어려울 것임에 유념해야 할 것이다. 아동·청소년은 내일의 성인이고 우리의 미래인 것이다.

참 고 문 헌

- 강복정, 이정덕(1998), 『시설청소년의 가족상에 관한 사례연구』.
- 김웅석, 이상헌(1994), 『소년소녀가장가족의 생활실태와 정책과제』, 한국보건
사회연구소.
- _____외 5인(1995), 『아동복지수용시설 운영평가 및 개선방안』, 한국보건
사회연구원.
- 김현용(1996), 『보육시설 종합평가 모형개발과 운용방법』, 한국영유아보육
시설연합회.
- _____(1994), 『요보호 아동을 위한 시설보호의 개선방안』, 한국아동복지학 2호.
- 노혜련, (1997), 『아동복지서비스』, 숭실대.
- _____(1995), 『아동상담사업의 활성화방안』, 한국아동복지학 제3호.
- 동아일보, 1999년 5월 5일자.
- 문화관광부(1998), 청소년백서.
- 박인선(1995), 『취약계층을 위한 복지서비스 확대(안)』, 국민복지기획단.
- 보건사회부(1993), 보건사회백서.
- 보건복지부(1995), 보건복지통계연보.
- _____(1995), 보건복지백서.
- _____(1996), 아동복지사업지침.
- _____(1996), 보육사업지침.
- _____(1996), 아동복지사업지침.
- _____(1998), 보건복지백서.
- 서울시청소년종합상담실(1998), 『‘왕따’현상에 대한 이해와 상담접근』, 세미나
자료.
- 안동현, 홍강의(1987), 『한국에서의 아동구타현황』, 한양대학교장신건강
연구소.
- 이배근(1985), 『소년가장가정의 현황 및 대책방안』, 동광.

- 이석무(1994), 『아동보육사업 경영경제론』 韓 華당.
- 이종복외 5인(1998), 『현대청소년복지론』, 양서원.
- 이용교(1993), 『청소년상담사업의 활성화』, 한국청소년복지의 현실과 대안.
- 이혜경(1991), 『우리아이들의 육아현실과 미래』, 한울.
- 장인협(1984), 『아동복지론』, 서울대출판부.
- 정기원, 김만지(1993), 『우리나라 입양의 실태분석』, 한국보건사회연구원.
- 정인석(1988), 『신청년 심리학』, 대왕사.
- 주은희, 『학교교육개선을 위한 시민운동-학부모연대 활동을 중심으로』, 한국청소년개발원.
- 청소년대화의 광장(1997), 청소년의 폭력 및 성폭력 연구보고.
- 표갑수(1994), 『아동·청소년복지론』, 청주대학교 출판부.
- 홍강익(1992), 『한국아동학대의 현황과 과제-문제점의 도출과 대책을 위한 제언』, 제1회 어린이와 청소년의 생존, 보호, 발달을 위한 전국대회 보고서.

ABSTRACT

A Study on Improvement of Juvenile Welfare in Korea

Eum, Seong Yong
Major in Social Welfare
Dept, of Welfare Administration
Graduate School of public
Administration
Hansung University

The aim of juvenile welfare is not to keep the present society but to guarantee the future 10 years hence because juvenile is tomorrow's adult and our future. In their growing up, each step has its character and developing task, therefor right comprehension is required.

In the course of growth and development as a man the special meaning of juvenile in an important period in the view of socialization self formation. Though there is individual gap, it is the period accompanying rapid change and there are confusion, aching, and unstableness due to the feature of transitional stage.

Especially in the period, the curiosity sex develops concretely, the desire of being treated equally like adult has a strong will, and economic, emotional independence increase.

So this period is the time to establish new philosophy and view of life, society, moral in order to prepare for independent personality, therefore in this period, what kind of human experience to have

effects on the formation of individual character. In our country's case, through high growth 1970's, we have gone through rapid change in all respect - politics, economy, society, and culture so on.

During this change, the change of social structure due to urbanization, industrialization caused family dismantling and increasing of working mother of nuclear family. As the result, the function of family was weakened, which caused the problem of raising. Especially the complex problem of juvenile - wasting social energy owing to the increasing of desire to lean - happened.

In juvenile's transitional developing characteristic and the keen competition of modern society, the welfare demands for juvenile's development happened.

Through polish, expert, integrated approaching method according to the principle of right and duty involved with juvenile, parents, society and government so on, the principle of generality and selecting, the principle of integration, we examined the welfare policy about korean juvenile classifying the field of juvenile's welfare into juvenile's counsel, safe guard for noninterference, and ill-treated juvenile, supporting for juvenile of low income, welfare facilities, nursery, adoption, and juvenile's welfare(The strengthen of family function and the improvement of social circumstance).

I look over the problems about the welfare polish for juvenile.

First, I studied physical and mental theory, physiological theory, learning theory frustration - attack theory, sociology theory about the

juvenile delinquencies - which is new invention of modern society, and analyzed the situations.

Second, I demanded that shops and government should take positive action on using drugs, hallucinogen because of youth's abuse of drugs.

Third, I demanded society should have special devices for the runaway boy's securities and healthy lives.

Forth, I studied about school violence and mental violence - language violence.

Especially, I study about youth's sex problems which came from the lack of sex education in the view of commodity of the sex through our society.

And I finally suggest that the law on the youth should be united.

Also I insist that the existing facilities should be turn into local welfare center showing that where the youth's law will go.