

2019년도 국회사무처 연구용역보고서

보호대상 아동에 대한 재정지원 방안 연구

강지원 외

한국노동경제학회

연구책임자	강 지 원 부연구위원(한국보건사회연구원)
공동연구원	조 동 훈 교 수(한림대학교 경제학과)
	김 성 아 전문연구원(한국보건사회연구원)

제 출 문

국회사무처 귀하

이 보고서를 국회사무처와 용역계약(2019. 12. 26.)한 「보호대상 아동에 대한 재정지원 방안 연구」의 보고서로 제출합니다.

2020년 3월
한국노동경제학회장
이 인 재

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 내용 및 방법	4
제2장 보호대상 아동의 증가와 전망	5
제1절 보호대상 아동 정의와 발생원인	5
제2절 보호대상 아동 수요 전망	8
제3장 보호대상 아동에 대한 지원	13
제1절 보호대상 아동 보호 체계	13
제2절 시설보호 현황	17
제4장 포용적 아동정책과 아동보호체계 개편	19
제1절 포용적 아동정책	19
제2절 아동보호체계의 개편	22
제5장 그룹홈 재정지원방식 검토	25
제1절 아동 분야 예산 측면	25
제2절 복권기금 재원의 관점	30
제6장 아동보호체계 재정지원 방안	39
제1절 일반회계 전환	39
제2절 보건복지부 소관 아동보호기금의 구성과 복권기금의 전출	40
참고문헌	43

표 목차

〈표 2-1〉 다문화가구 현황	8
〈표 2-2〉 다문화 유형별 이혼	9
〈표 2-3〉 아동학대 신고접수 건수	10
〈표 2-4〉 학대 피해아동 가족유형	10
〈표 2-5〉 학대 피해아동 가족유형: 친부모가족 외 형태	10
〈표 2-6〉 학대 피해아동 가족유형: 대리양육 형태	10
〈표 2-7〉 아동학대 및 재학대 현황	11
〈표 2-8〉 아동·청소년 정신건강 문제 구분	12
〈표 3-1〉 아동복지시설 유형	15
〈표 3-2〉 2018년 발생한 보호대상 아동에 대한 보호조치 현황	16
〈표 3-3〉 2018년 발생한 보호대상 아동에 대한 보호조치 현황	16
〈표 3-4〉 시설보호 체계 아동 보호 현황	18
〈표 3-5〉 시설보호 체계 종사자 현황	18
〈표 5-1〉 d-Brain시스템 부문과 SOCX 정책영역 비교	25
〈표 5-2〉 보건복지부 아동복지 예산 추이	26
〈표 5-2〉 유사사업 비교	29
〈표 5-3〉 복권기금의 공익사업 변천	34
〈표 5-4〉 복권기금 사업 평가결과	36

그림 목차

[그림 1-1] 주요 국가의 가족 지출 추이	1
[그림 1-2] 주요 국가의 가족 지출 구조	2
[그림 2-1] 우리나라 아동 인구 추계 현황	5
[그림 2-2] 보호대상 아동 발생 및 원가정 복귀 추이	6
[그림 2-3] 보호대상 아동 현황	7
[그림 3-1] 보호대상 아동에 대한 보호체계	14
[그림 3-2] 보호대상아동 조치 현황	17
[그림 4-1] 제1차 아동정책기본계획 개념화	19
[그림 4-2] 제1차 아동정책기본계획과 포용국가 아동정책 비교	20
[그림 4-3] 포용국가 아동정책에 제시된 보호 대상 아동의 포용적 지원 체계 개념도	21
[그림 4-4] 아동보호서비스 전달체계 개편 방안	23
[그림 5-1] 보호아동에 대한 보호 및 보호 종료아동에 대한 지원 사업	27
[그림 5-2] 복권기금의 한계	28
[그림 5-3] 복권기금 운영현황(결산 기준)	31
[그림 5-4] 복권기금 법정배분 현황(결산 기준)	31
[그림 5-5] 복권기금 공익사업 현황(결산 기준)	32
[그림 5-6] 요보호아동 그룹홈 운영지원사업의 추진체계	35

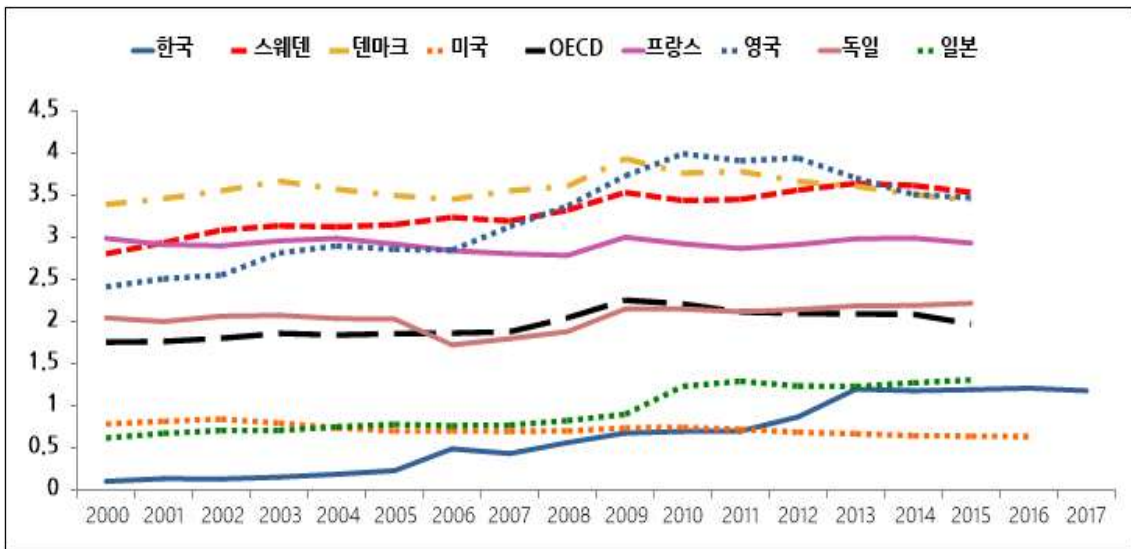
제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

우리나라는 OECD 회원국 중 가족 부문에 대한 공공 지출이 상대적으로 낮은 국가다. 보편적인 인식과 같이 가족에 대한 공공지출은 북유럽 국가들(스웨덴, 덴마크)과 프랑스, 영국에서 높게 나타나고, 독일과 일본, 미국에서는 매우 낮은 수준이다. 이와 함께 OECD Social Expenditure database에 따르면, 2013년 기준 가족(Family)부문 지출이 GDP 대비 1% 미만인 국가는 멕시코(0.4%), 터키(0.4%), 미국(0.7%)이다. 한국의 가족부문 지출은 2013년 이후 1%를 넘어섰다. 대부분의 국가들이 가족에 대한 공공 지출의 일정 수준 유지하고 있는데 반해 한국과 영국은 가파른 증가를 보였으며, 스웨덴과 독일, 일본은 소폭 증가를 나타내고 있다.

[그림 1-1] 주요 국가의 가족 지출 추이

(단위: % of GDP)



자료: OECD(2020), Family benefits public spending (indicator). doi: 10.1787/8e8b3273-en (2020.3.8. 추출)

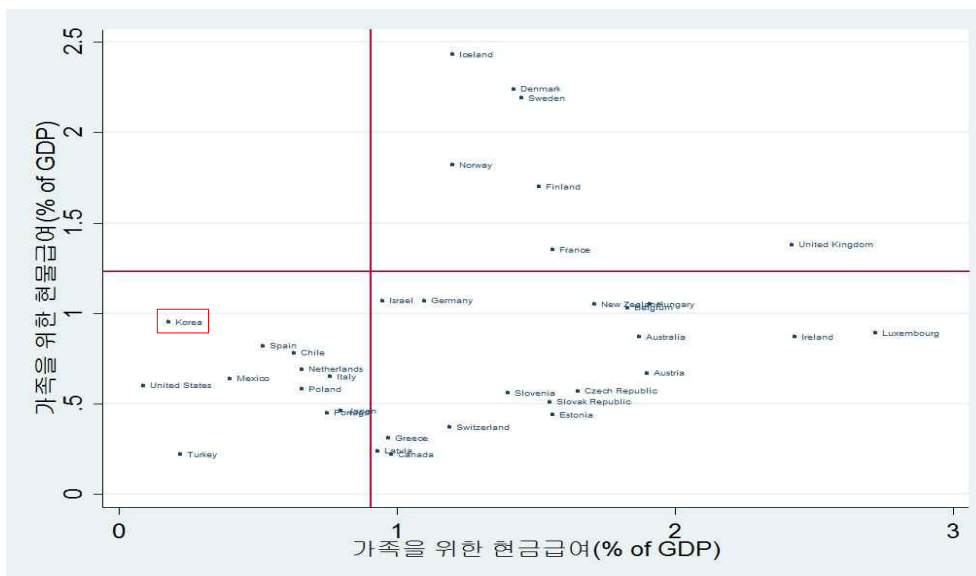
가족 부문의 지출을 급여 형태별로 살펴보면, 한국은 현금급여의 비중이 매우 적고, 현물급여의 비중은 OECD 평균보다 낮다(강지원, 2019 재인용). 한국보다 현금급여의 비중이 낮은 국가는 미국이 유일하고, 한국과 유사한 수준의 현물급여 비중을 보이는 국가는 독일, 이스라엘, 뉴질랜드, 헝가리, 호주 등이다.

현금 급여의 비중이 낮다는 것은 선별적인 기준으로 취약계층에 한하여 가족을 지원한다는 것을 뜻하며, 아동에 대한 투자가 소극적이라는 것을 뜻한다. 다만, 2018년 이후 도입된 아동

2 보호대상 아동에 대한 재정지원 방안 연구

수당이 통계에 반영된다면, 현금급여의 비중은 다소 증가할 것으로 예상된다. 이에 비해 현물 급여의 비중이 상대적으로 높게 나타난 것은 우리나라가 보육 및 여성·가족과 관련하여 생활 시설 및 이용시설을 중심으로 서비스를 제공하고 있다는 것을 뜻한다. 특히 우리나라는 경제 위기 이후 맞벌이가구를 장려하기 위해 여성의 노동시장 참여를 촉진하는 정책의 일환으로 어린 영유아에 대한 보육시설을 보편적으로 확대해왔다.

[그림 1-2] 주요 국가의 가족 지출 구조



주: 1) 비교가능한 자료 확보를 위하여 2013년 기준값을 활용함.

2) X축 및 Y축의 실선은 각각 현금급여와 현금급여의 평균값임.

자료: OECD Family Database (<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>에서 2018.12.10. 인출)

국제비교의 측면에서 우리나라의 가족 부문 지출이 낮은 수준이지만, 국내 정책 여건에서 아동 부문의 지출은 지속적으로 증가하고 있다. 2017년 아동정책 시행계획 평가에 따르면, 아동정책기본계획에 포함된 중앙부처의 예산은 4.1조원으로 전년 대비 17% 이상 증가한 수치이며, 최초로 4조원을 초과하였다(강지원 등, 2018). 아동정책기본계획에 포함된 다수의 사업이 교육과 고용에 편재해있다. 학령기 아동의 대부분은 의무교육을 받고 있으므로, 아동 관련 예산의 대부분은 ‘교육’ 분야에 편성되고 있고, 아동을 양육하는 가정에 대한 지원의 대부분은 산전후 휴가 및 육아휴직으로 ‘보육여성 및 가족’ 부문에 편성되어 있다.

이러한 예산 편성은 우리나라의 사회보장체계에서 ‘아동’에 대한 책무는 가족에게 있다는 것을 뜻한다. 즉 일반적인 아동에 대한 정부 지원은 공식적으로 존재하지 않고 아동을 양육하는 가족에 대한 지원을 통해 아동의 복리가 가정 내에서 수행될 것을 기대한다는 것을 뜻한다. 이에 반해 가족의 보호를 받을 수 없는 ‘보호가 필요한 아동’에 대해 정부는 사회복지 분야(080) 중 취약계층지원(082)부문에 예산을 편성하고 있다.

「아동복지법」은 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동을 ‘요보호아동’으로 분류하여 지원하고 있다. 보호가 필요한 아동에 대한 정책은 과거 대규모 시설보호(양육시설)를 중심으로 발달하였으나, 최근에는 지역 사회에서 가정과 같은 환경에서 생활할 수 있도록 소규모 시설(그룹홈)로 전환하고 있다. 시설보호에서 지역 사회 가정과 같은 환경으로의 전환은 아동뿐만 아니라, 장애인, 노인에서도 공통적으로 나타나는 정책적 변화이다. 이들 아동에 대한 보호는 18세가 되면 종료되는데, 보호 종료 아동을 위해 정부는 발달계좌지원, 자립지원, 주거지원 등을 제공하고 있다.

보호가 필요한 아동은 부모의 사망이나 가출, 학대, 방임 등 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈되면서 일차적인 상처를 받았다는 측면에서 보다 적극적인 조치가 필요하며, 가정과 유사한 환경에서 충분한 보호와 양육, 안전한 주거와 건강한 자립지원 등의 서비스를 제공해야 한다. 이러한 측면에서 보호가 필요한 아동에 대한 보호를 담당하고 있는 그룹홈(공동생활가정)에 대한 지원은 적극적으로 고려될 필요가 있다.

경제학적 측면에서도 아동기에 대한 투자는 매우 중요하다. 먼저 생애주기별 투자 회수율을 조사한 다수의 연구에서 ‘아동’기의 투자 회수율이 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 아동기에 대한 투자가 빠르고 적극적일수록 사회적 효용이 높아진다는 것을 뜻한다. 다음으로 저출산 시대 노인부양비가 급격하게 증가하는 것을 고려할 때 아동 개개인은 향후 우리 사회를 젊어지고 갈 중요한 자본이라는 측면에서도 빈곤의 악순환을 끊고 보호가 필요한 아동이 사회의 구성원으로 건강하게 자랄 수 있도록 인적자본에 대한 투자가 강화될 필요가 있다.

본 연구의 목적은 부모의 학대, 방임, 유기 등으로 사회의 보호를 받아야 하는 아동들에 대한 보호체계와 관련한 재정지원방안을 모색하기 위한 것이다. 생애주기에 가장 중요한 아동기 경험이 향후 아동의 삶과 사회에 미치는 영향 등을 고려하여 보호가 필요한 아동에 대한 관심은 지속적으로 확대되었다. 현재 보호대상아동에 대한 보호는 가정보호와 시설보호로 구분되고, 시설 보호는 대규모 시설에서 가정과 유사한 환경을 제공하는 소규모 시설로 전환하고 있다. 즉 보호대상 아동에 대해 가정보호와 시설보호, 대규모 시설과 소규모 시설 등 다양한 정책적 노력이 제공되고 있으며, 아동에게 가장 적합한 보호 환경을 제공하기 위한 정부의 노력이 확대되고 있다.

아동에 대한 책임이 가족에서 사회로 전환하고 있는 이 때, 보호가 필요한 아동에 대한 정책적 관심을 제고하고 다양한 부처에서 산발적으로 수행하고 있는 정책의 효율적 운영을 가능하게 할 필요가 있다. 이는 현재 서로 다른 재정지원방식에 대한 재검토를 요구한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

본 연구는 부모의 학대, 방임, 유기 등으로 사회의 보호를 받아야 하는 아동에 대한 수요와 정책 현황을 살펴보고 정책의 목적성과 합리성, 재정효율성을 고려하여 재정지원방안을 제안하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 총 5개의 장으로 내용을 구성된다. 제1장은 연구의 목적과 필요성, 연구의 내용과 방법을 집필한다. 제2장은 보호대상 아동의 증가와 새로운 사회적 위험과의 관련성을 검토한다. 이는 보호대상 아동에 대한 정책 수요를 결정하는 중요한 요소이다. 제3장은 보호대상 아동에 대한 정책 현황을 살펴본다. 보호 대상 아동에 대한 정책은 크게 가정 보호와 가정 외 보호로 구분할 수 있다. 서로 다른 부처에서 수행하고 있는 사업 간 특성과 중앙 및 지방자치단체의 역할 분담 등을 검토하고자 한다. 제4장은 포용적 아동정책과 보호 아동체계의 개편을 검토한다. 문재인정부에서 포용적 아동정책을 발표하면서 지역 사회를 중심으로 보호대상 아동에 대한 보호체계 전반을 새롭게 구축하고자 시도하였다. 제5장에서는 기존의 보호 대상 아동에 대한 정책적 지원과 새롭게 제안되는 포용적 아동정책과 관련하여 재정지원방식에 대해 검토하고자 한다. 제6장에서는 이를 바탕으로 보호아동에 대한 보호체계 구축이라는 정책 대안의 합목적성과 합리성, 재정효율성을 고려하여 재정지원방안을 제안하고자 한다.

본 연구의 목적을 달성하기 위해 네 가지 연구 방법을 활용하고자 한다. 첫째, 본 연구는 현재 서로 다른 부처에서 수행하고 있는 보호대상 아동에 대한 정책 현황을 살펴보기 위해서 각 부처의 사업안내 및 성과계획서, 예산서 등을 검토하고 보호아동에 대한 정책 보고서와 포용적 아동정책 전략 등의 문헌을 검토한다. 둘째, 본 연구에서 보호대상 아동에 대한 수요 및 정책 현황을 검토하기 위해서 보건복지부의 보호대상 아동 현황 통계, 아동그룹홈협회의 내부 자료 등을 검토하고, 보건복지부 아동종합실태조사 및 다양한 정책보고서에 제시된 통계표를 활용한다. 셋째, 서로 다른 부처에서 분절적으로 수행하고 있는 아동 보호 체계 관련 정책들의 문제점과 한계, 시사점을 검토하기 위해 아동 관련 전문가와 재정 관련 전문가에 대한 자문회의를 실시하였다. 마지막으로 그룹홈 및 양육시설 종사자, 공무원에 대한 심층면접조사(Focus Group Interview, FGI)를 실시하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 본 연구는 보호대상 아동에 대한 재정지원방안을 검토하기 위해 새로운 사회적 위험과 보호대상 아동의 증가, 보호대상 아동에 대한 기존 제도 및 정책 추진 방향을 검토하고 이에 근거하여 정책 대안을 마련하는 데 초점을 맞추고자 한다.

제2장 보호대상 아동의 증가와 전망

본 장에서는 보호대상 아동의 정의와 개념, 이에 근거하여 보호대상 아동의 현황과 추이를 살펴보고자 한다. 아동의 인구는 감소하는 추세이지만 보호대상 아동은 증가할 전망이다. 또한 아동 학대 및 문제행동 등으로 복합적인 욕구를 가진 보호대상 아동이 증가할 전망이다.

제1절 보호대상 아동 정의와 발생원인

「아동복지법」 제3조(정의)에 따르면 아동은 18세 미만인 사람이며, 보호대상 아동이란 “보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동”을 말한다. 이에 따라 보호대상 아동은 부모의 사망으로 인해 보호자가 없는 아동과 유기, 미아, 가출 등으로 부모로부터 이탈된 아동, 부모의 질병이나 학대로 인해 보호가 필요한 아동까지를 포함한다.

우리나라는 출산율이 급격히 감소하여 아동 수 역시 지속적으로 감소할 전망이다.

[그림 2-1] 우리나라 아동 인구 추계 현황



자료: 통계청 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA003&conn_path=I2)에서 2019년 12월 27일 추출

우리나라는 전통적인 가족(부모와 자녀로 구성)을 기준으로 사회보장제도를 구성하고 있으므로 보호가 필요한 아동의 발생은 부모의 사망·이혼 등 전통적인 가족의 해체로 인한 것이라고 가정한다. 이에 따라 보호가 필요한 아동에 대한 보호체계는 원(原) 가정으로 복귀를 염두에 두고 설계되었으므로 수동적이고 일시적인 성격이 강했다.

보호대상아동에 대한 현황 보고는 시도에서 취합하여 보건복지부로 제출하는 보고통계이

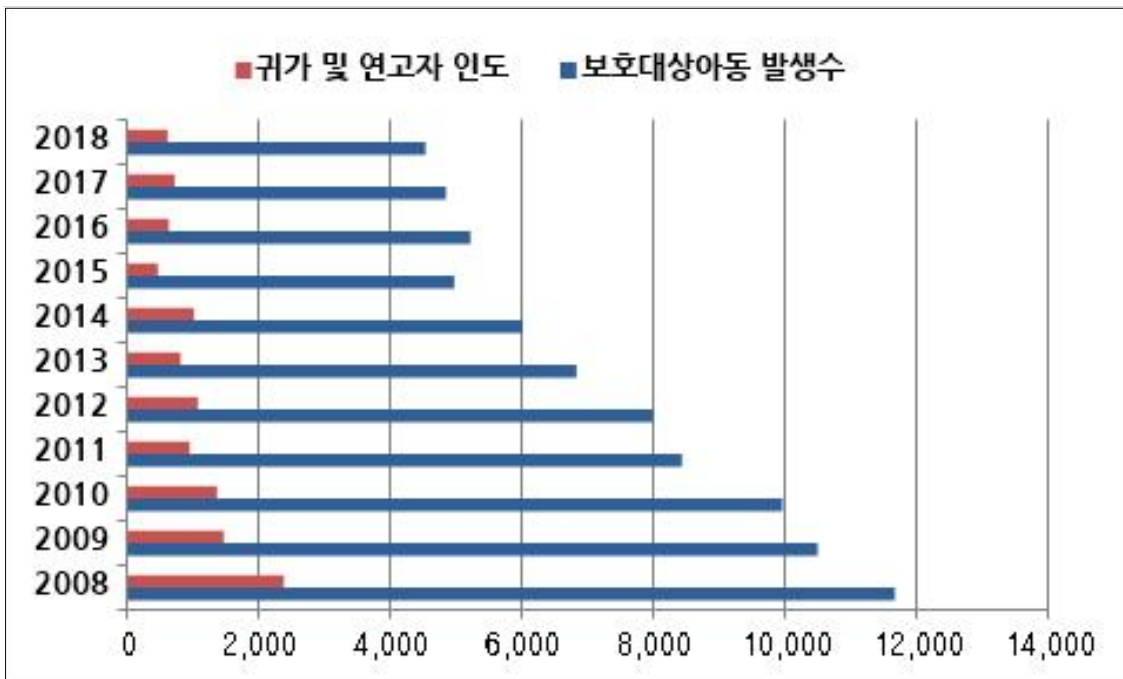
6 보호대상 아동에 대한 재정지원 방안 연구

다. 시도에서는 보호조치 아동의 발생 원인을 9가지(유기, 미아, 비행·가출·부랑, 부모의 사망·빈곤 및 실직·질병·이혼, 미혼부모 및 혼외자 등)로 분류하고 있다. 이 중 비행·가출·부랑아는 비행청소년으로 법원에서 의뢰하였거나 비행을 할 우려가 있어 보호자가 시설에 입소 의뢰한 아동 및 가정의 결손결함 등으로 인한 가출 또는 부랑아동을 뜻한다. 빈곤·실직 가정 등은 저소득층, 빈곤가정의 아동으로 시설에 입소한 아동 또는 보호자의 학대 및 친권박탈로 보호된 아동을 뜻한다(보건복지부, 2018). 이와 함께 원 가정 복귀가 포함되어 있는데, 이는 보호대상 아동의 현황을 구분하는 사유로 적절하지 않지만 2008년 이후 지속적으로 통계에 포함되어 있다. 이러한 구분은 법령에 규정되어 있지 않으나 지방자치단체 업무 담당자 등의 의견수렴을 참고하여 개정된 것이다(보건복지부, 2018).

[그림 2-2] 에서 보듯이 보호대상 아동의 발생 수는 지난 10년간 현저히 감소하였다. 그러나 귀가 및 연고자에게 인도되는 아동 수는 2015년 이후 일정 수준을 유지하고 있다. 보호대상 아동의 발생은 아동 인구의 감소와 밀접한 관계가 있다. 즉 아동 인구의 감소로 보호대상 아동의 발생 수는 감소하였으나, 보호대상 아동의 원 가정 복귀는 상대적으로 증가하지 않았다는 것을 뜻한다.

[그림 2-2] 보호대상 아동 발생 및 원가정 복귀 추이

(단위: 명)



자료: 통계청 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=TX_117341138&conn_path=I3)에서 2020년 3월 8일 추출

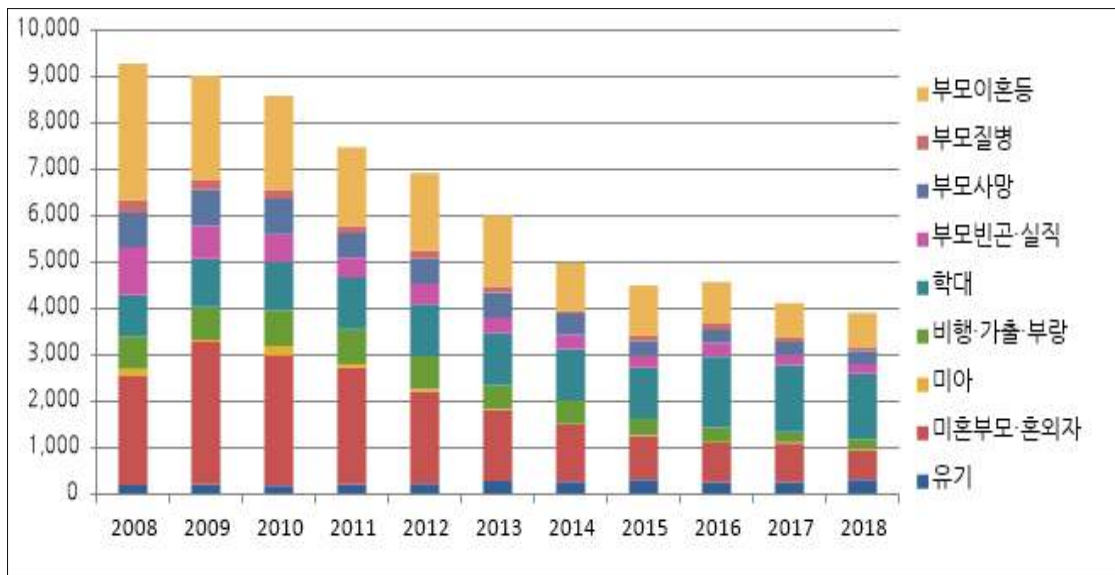
앞에서 살펴본 바와 같이 보건복지부는 보호대상 아동의 발생 원인을 9가지로 구분한다.

이를 연도별로 살펴보면, 유기는 가장 낮은 수준이지만 2018년에 다소 증가하였다. 미혼부모 및 혼외자의 경우 2009년 이후 가장 높은 비중을 차지하였으나, 2015년 이후 학대에 비해 비중이 감소하였다. 미아는 2013년 이후 그 비중이 가장 낮은 편이다. 비행·가출·부랑의 경우 역시 2008년 상당히 높은 비중을 보였으나, 2017년 이후 그 비중이 매우 낮은 수준이다. 반면에 학대는 2008년 이후 지속적으로 그 비중이 증가하였으며, 특히 2016년 이후 급격히 증가한 양상을 보이고 있다. 마지막으로 부모이혼 등은 2008년에 상당히 높은 비중을 나타냈으나, 지속적으로 비중이 감소하였다. 이는 이혼 후에 자녀를 양육하는 한부모가족의 증가와도 밀접한 관련이 있다.

요약하면, 보호대상 아동의 발생 원인은 과거 미혼부모 및 혼외자, 부모 이혼 등 전통적인 가족 모델과 다른 새로운 가족 유형의 등장에 대한 부담감으로 인한 것이었던 반면, 최근에는 사별·이혼·미혼모부 등 한부모가족의 증가로 가족 해체에 따른 보호대상 아동의 발생은 상대적으로 감소하고 있다. 이에 반해 최근 보호대상 아동의 발생 원인으로 급격히 증가하고 있는 것은 학대이다. 이는 2014년 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특별법」의 영향으로 추정된다. 실제로 2015년 이후 보호대상 아동의 사유로 학대의 비중이 상대적으로 큰 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

[그림 2-3] 보호대상 아동 현황

(단위: 명)



자료: 통계청 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=TX_117341138&conn_path=I3)에서 2020년 3월8일 추출

제2절 보호대상 아동 수요 전망

향후 다문화아동의 증가 및 아동 학대 및 재학대, 정신건강 등으로 보호대상 아동의 수요는 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

먼저 다문화가구의 증가는 보호 대상 아동을 증가시키는 요소이다. 서로 다른 문화권에서 생활하던 개인이 혼인을 계기로 가족을 형성하게 되는 경우 문화적 차이로 인해 이혼할 가능성이 있고, 귀화하지 않은 결혼이민자의 경우 국적 취득이 취소되어 자녀를 양육할 여건을 상실할 가능성도 존재한다. 이런 이유로 다문화가족의 이혼은 아동의 유기, 방임과 연계될 가능성이 있다.

다문화가구는 지속적으로 감소하는 추세이다. 다문화가구 중 내국인과 결혼이민자로 구성된 가구의 비중이 36.6%로 가장 높고, 내국인(출생)과 내국인(귀화)로 이뤄진 가구가 24.5%, 내국인(출생)과 다문화자녀로 구성된 가족이 8.7%, 내국인(귀화)과 외국인(결혼이민자)로 구성된 가족이 4.5%를 차지하고 있다.

〈표 2-1〉 다문화가구 현황

(단위: 가구, %)

연도	계	내국인 (귀화)	내국인 (출생)+ 내국인 (귀화)	내국인(출생) + 외국인 (결혼이민자)	내국인(출생) + 다문화자녀	내국인(귀화) + 외국인 (결혼이민자)
2016	334,856	60,707	77,281	120,283	31,236	16,118
2017	318,917	57,842	75,957	115,876	26,210	14,284
2018	316,067 (100.0)	47,004 (14.8)	77,702 (24.5)	115,786 (36.6)	27,759 (8.7)	14,387 (4.5)

주: 기타를 포함하지 않아 세부항목의 합이 100이 되지 않음.

자료: 통계청 국가통계포털, 세대구성 및 자녀연령별 한부모가구

[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BB0003&conn_path=l2\(2019.12.27.\)](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BB0003&conn_path=l2(2019.12.27.)) 추출

다문화가구의 유형별 이혼을 살펴보면, 남성을 기준으로 출생기준 한국인이 가장 많은 반면, 여성을 기준으로 보면 외국인과 귀화자의 비중이 매우 높게 나타났다. 이는 한국 국적 남성과 결혼이민자 여성으로 구성된 다문화가족에서 이혼할 가능성이 상대적으로 높다는 것을 보여주며, 결혼이민자인 여성이 한국 국적을 취득한 경우가 상대적으로 적다는 것을 보여준다.

〈표 2-2〉 다문화 유형별 이혼

(단위: 명)

연도	남자			여자		
	출생기준 한국인	외국인	귀화자	출생기준 한국인	외국인	귀화자
2016	8,087	2,055	489	1,700	5,610	3,321
2017	7,860	1,924	523	1,567	5,206	3,534
2018	7,695	1,966	593	1,648	5,174	3,432

주: 기타를 포함하지 않아 세부항목의 합이 100이 되지 않음.

자료: 통계청 국가통계포털, 세대구성 및 자녀연령별 한부모가구

[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BB0003&conn_path=I2\(2019.12.27.\)](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BB0003&conn_path=I2(2019.12.27.)) 추출

다음으로 아동학대 역시 지속적으로 증가할 전망이다. 정부는 2000년 ‘아동학대를 심각한 사회문제로 규정하며 이에 대한 보호 및 아동안전에 대한 제도적 지원을 공고히 할 것’을 목적으로 「아동복지법」을 전면 개정하였다. 이 법 제3조(정의)에 따르면, 아동학대란 “보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것”을 말한다.

이와 함께 같은 법 제27조의2(아동학대 등의 통보)에 따르면, ① 사법경찰관리는 아동 사망 및 상해사건, 가정폭력 사건 등에 관한 직무를 행하는 경우 아동학대가 있었다고 의심할 만한 사유가 있는 때에는 보장원 또는 아동보호전문기관에 그 사실을 통보하여야 하고, ② 사법경찰관 또는 보호관찰관은 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조제1항에 따라 임시조치의 청구를 신청하였을 때에는 보장원 또는 아동보호전문기관에 그 사실을 통보하여야 한다. 또한 ③ 제1항 및 제2항의 통보를 받은 보장원 또는 아동보호전문기관은 피해아동 보호조치 등 필요한 조치를 하여야 한다.

이에 더하여 2014년 9월 ‘아동학대범죄에 대한 처벌을 강화하고 아동학대범죄가 발생한 경우 긴급한 조치 및 보호가 가능하도록 제도를 마련함으로써, 아동학대에 대한 강력한 대처와 예방을 통해 아동이 건강한 사회 구성원으로 성장하도록 하려는 것’에 목적을 두고, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 아동학대범죄 특례법)」을 제정하였다.

실제로 2014년 이후 아동학대 신고접수 건수가 지속적으로 증가하였으며, 특히 아동학대의 심사례의 비중이 매우 높고 지속적으로 증가하였음을 확인할 수 있다.

10 보호대상 아동에 대한 재정지원 방안 연구

〈표 2-3〉 아동학대 신고접수 건수

(단위: 건, %)

연도	아동학대의심사례	동일신고	일반상담	계	전년 대비 증가율
2014	15,025	93	2,664	17,782	
2015	16,651	87	2,465	19,203	8.0
2016	25,878	189	3,604	29,671	54.5
2017	30,923	292	2,951	34,166	15.1
2018	33,532	420	2,464	36,416	6.6

주: 해외발생사례 건수는 제외함.

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2018). 2018 아동학대 주요통계. p.48.

아동학대사례로 판단된 피해아동의 가족유형의 경우 친부모가족이 55.1%로 가장 높고, 친부모가족 외 형태는 35.3%, 대리양육형태는 1.0%, 기타 8.6% 순으로 나타났다.

〈표 2-4〉 학대 피해아동 가족유형

(단위: 건, %)

	친부모가족	친부모가족 외 형태	대리양육형태	기타	계
발생건수	13,546	8,682	258	2,118	24,604
비중	55.1	35.3	1.0	8.6	100.0

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2018). 2018 아동학대 주요통계. p.21. 재구성

친부모가족 외 형태를 살펴본 결과, 부자가정(34.5%)과 모자가정(33.0%)의 비중이 가장 높고, 재혼가정(16.5%)의 비중도 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 2-5〉 학대 피해아동 가족유형: 친부모가족 외 형태

(단위: 건, %)

	부자가정	모자가정	미혼모부자가정	재혼가정	친인척보호	동거	소년소녀가정
발생건수	2,997	2,865	404	1,435	483	490	8
비중	34.5	33.0	4.7	16.5	5.6	5.6	0.1

주: 친부모가족 외 형태(8,682건)를 100으로 하여 비중을 계산함.

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2018). 2018 아동학대 주요통계. p.21. 재구성

이에 비해 대리양육 형태에서는 시설보호의 비중이 높게 나타났다.

〈표 2-6〉 학대 피해아동 가족유형: 대리양육 형태

(단위: 건, %)

	가정위탁	입양가정	시설보호	대리양육(계)
발생건수	27	44	187	258
비중	10.5	17.0	72.5	100.0

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2018). 2018 아동학대 주요통계. p.21. 재구성

2016년 이후 재학대 사례와 재학대 아동 수가 지속적으로 증가하고 있는데, 재학대 사례의 비율은 2018년 기준 10.3%로, 아동학대 및 재학대로 인해 보호가 필요한 아동의 수가 지속적으로 증가할 수 있음을 보여준다.

〈표 2-7〉 아동학대 및 재학대 현황

(단위: 건, 명, %)

	2016	2017	2018
재학대사례건수(건)	1,591	2,160	2,543
재학대아동수(명)	1,397	1,859	2,195
아동학대사례 중 재학대 사례비율(%)	8.5	9.7	10.3

주: 2018년의 재학대 사례란 2014년 이후로 아동보호전문기관 및 경찰에 신고접수된 사례 중 아동학대사례로 판단된 사례가 2018년에 다시 신고접수되어 아동학대로 판단된 사례를 말함.

자료: 통계청 국가통계포털, 아동학대 및 재학대 현황.

kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_117064_a025&conn_path=I2(2019.12.27. 추출)

마지막으로 아동의 정서·행동 문제 역시 보호아동 발생을 추동한다. 2017년 보건복지부의 「보건복지백서」에서 제시한 바와 같이 아동복지시설의 보호아동은 감소하고 있지만, 시설에 입소한 아동 중 문제행동을 나타내는 아동의 비중이 69.9%로 높은 것으로 나타났다. 이는 입소 아동 대부분이 학대 관련 아동이며, 이들 아동은 사회적·경제적 이유로 부모와 분리되는 과정에서 심리적 상처를 입기 때문에 문제행동을 갖는 경향이 있다(이상정 외, 2018 재인용; 허상환, 2003; 박진희, 2000).

국가인권위원회 조사(2010)에 따르면 시설 아동 중 또래 집단 간 폭력 등을 경험한 비율(43.0%)이 상대적으로 높게 나타났으며, 한국건강증진재단 조사(2014)결과, 전국 14~19세 남녀 중고등학생 1천명을 대상으로 ‘청소년 건강에 대한 인식과 실태조사’를 실시한 결과, 청소년의 29.1%는 최근 한 달 동안 심한 우울감을 경험한 적이 있다고 답했으며, 22.8%는 심한 두려움을, 22.2%는 심한 신경과민을 경험한 적이 있다고 답하였다.

학교에서는 학생 정서·행동 특성검사 및 관리, 관리체계 구축을 위해 주요 정신건강문제를 조기에 발견하고 악화를 방지하기 위해 노력하고 있다. 이에 따라 교육부 주관으로 2012년부터 초등학교 1·4학년과 중학교 1학년, 고등학교 1학년에 대해 전수조사 형식으로 정서·행동 검사를 실시하고 있다. 2017년에 전국 11,539개교에서 1,910,157명 중 1,894,600명(99.2%)에 대한 조사를 실시했는데, 우선관리군으로 57,639명(3.0%)을 선별하였고, 자살위험군 18,679명(1.9%)을 선별하였다(정운선 외, 2018).

관심군과 자살위험군은 2차 전문기관에 연계 조치하고 있다. 관심군에 대한 전문기관 연계는 Wee센터(33.2%), 정신건강복지센터(22.4%), 청소년상담복지센터(15.8%), 병원(7.2%) 순으로 나타났고, 자살위험군에 대한 전문기관 연계는 Wee센터(33.5%), 청소년상담복지센터

12 보호대상 아동에 대한 재정지원 방안 연구

(21.6%), 정신건강복지센터(17.2%), 병원(9.5%) 순으로 나타났다. 이들 아동 중 전문기관과 연계하지 않은 아동의 대부분은 학부모 및 학생이 거부하거나 출결 등의 문제가 있는 아동이다(정운선 외, 2018).

아동청소년의 정신건강문제는 ICD-10의 정서/행동장애 혹은 DSM-IV의 정서/행동장애로 구분한다.

〈표 2-8〉 아동·청소년 정신건강 문제 구분

ICD-10 (International Classification of Disease and Health Problems 1992)		DSM-IV (Diagnostic and Sttistical Manual of Mental Disorders)	
구분	내용	구분	내용
과잉운동장애	활동 및 주의력장애, 과잉운동적 품행장애	지적장애	경도, 중증도, 중도, 최중도
품행장애	가정형 품행장애, 비사회화형 품행장애, 사회화형 품행장애, 반항성 장애	학급장애	읽기/쓰기/수학 장애
		운동기술장애	협응능력저하, 대소근육운동 발달지체
혼합형품행/ 정서장애	우울성 품행장애, 기타 혼합형 품행/정서장애	의사소통장애	표현성, 수용/표현혼합형, 말더듬
아동기 발병형 정서장애	분리불안장애, 공포성 불안장애, 사회성 불안장애, 형제간 적대장애, 기타 아동기 정서장애	전반적 발달장애	자폐, 레트, 아동기붕괴성 장애, 아스퍼거
		주의력 결핍 및 파괴행동장애	ADHD, 품행장애, 적대적 반항장애
아동기/ 청소년기 발병형 사회성 기능장애	선택적합구증, 반응성 애착장애, 탈억제성 애착장애, 기타 사회성 기능 장애	섭식장애	이식증, 반추장애
틱장애	일과성 틱장애, 만성운동/음성 틱장애, 뚜렛증후군, 기타 틱장애	틱장애	뚜렛, 만성운동/음성틱, 일과성 틱장애
		배설장애	유뇨증, 유분증
기타 정서 및 행동장애	유뇨증, 유분증, 섭식장애, 이식증, 상동형운동장애, 말더듬, 언어혼란증, 기타 정서 및 행동장애	기타	분리불안, 반응성애착장애, 상동형운동장애

자료: 그룹홈 홈페이지, 2016년 그룹홈종사자 역량강화 교육-정서행동유형.

그룹홈 종사자들은 시설에서 보호하는 아동의 대부분이 ADHD(주의력 결핍 과잉행동 장애), PTSD(외상후 스트레스 장애), 우울증, 학습장애, 분노조절장애, 품행장애, 말더듬(언어장애) 등 문제행동이 있는 아동이라고 주장한다(이상운, 2019). 이런 경우 전문치료재활서비스가 필요한데, 현행 종사자와 아동의 비율에서는 전문적인 상담이나 서비스를 받을 여유가 없다.

제3장 보호대상 아동에 대한 지원

제1절 보호대상 아동 보호 체계

「아동복지법」 제15조(보호조치)에 따르면, ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 그 관할 구역에서 보호대상아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때에는 아동의 최상의 이익을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보호조치를 해야 한다. 첫째, 전담공무원 또는 아동위원에게 보호대상아동 또는 그 보호자에 대한 상담·지도를 수행하게 하고, 둘째, 보호자 또는 대리양육을 원하는 연고자에 대하여 그 가정에서 아동을 보호·양육할 수 있도록 필요한 조치를 하며, 셋째, 아동의 보호를 희망하는 사람에게 가정 위탁을 하거나, 넷째, 보호대상아동을 그 보호조치에 적합한 아동복지시설에 입소시킨다. 다섯째, 약물 및 알콜 중독, 정서·행동·발달 장애, 성폭력·아동학대 피해 등으로 특수한 치료나 요양 등의 보호를 필요로 하는 아동을 전문치료기관 또는 요양소에 입원 또는 입소시키고, 여섯째, 「입양특례법」에 따른 입양과 관련하여 필요한 조치를 할 수 있다.

② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 보호대상 아동에 대한 보호조치를 하기 전에 아동에 대한 상담, 건강검진, 심리검사 및 가정환경에 대한 조사를 실시해야 한다.

보건복지부(2019)의 <아동분야 사업 안내(1권)>에 따르면, 보호가 필요한 아동이 발생하는 경우 「아동복지법」 제15조에 근거하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 그 관할 구역에서 보호대상아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때에는 아동의 최상의 이익을 위하여 필요한 보호조치를 하여야 한다. 아동과 보호자 상담·지도, 보호자 가정 복귀, 연고자 가정 대리양육, 가정위탁 등에 의한 가정보호가 어렵거나 적합하지 아니한 경우에 한해 시설보호를 실시한다(보건복지부, 2019, p.8).

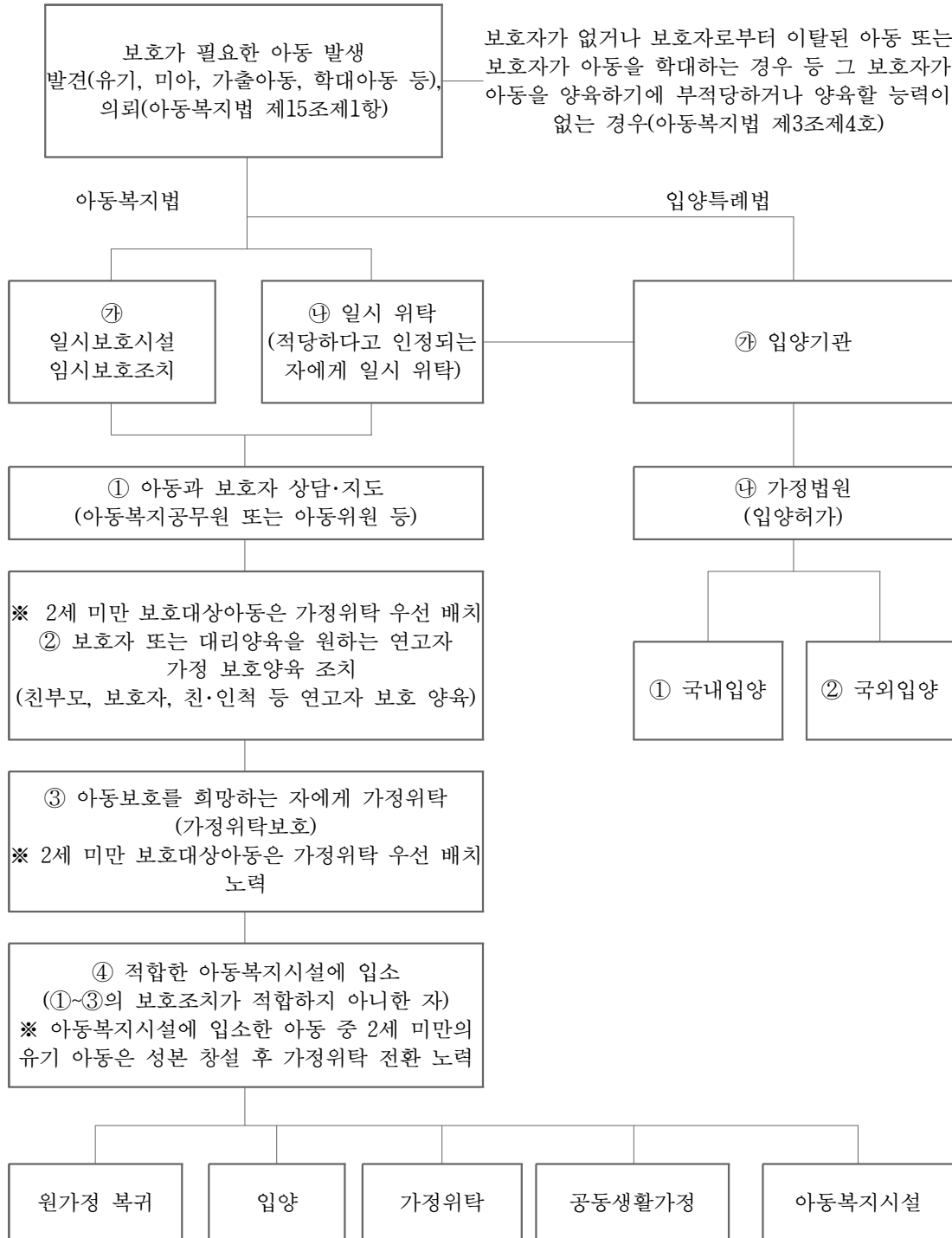
시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 그 관할 구역에서 보호대상아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때에는 아동복지심의위원회 심의를 거쳐 필요한 보호조치 방법을 결정하고, 아동과 보호자에 대한 상담·지도를 통해 아동의 최상의 이익을 위한 보호조치를 결정해야 한다. 보호가 필요한 아동에 대한 보호조치는 친가정 복귀 또는 연고자 가정의 대리양육을 우선적으로 실시해야 한다. 이 때 연고자는 친부모, 조부모, 친·인척에 의한 보호·양육 또는 가정위탁을 뜻한다.

그러나 친가정 복귀 및 연고자 가정의 대리양육이 가능하지 않은 경우 가정위탁을 적극적으로 추진한다. 특히 2세 미만 보호대상 아동은 가정위탁을 우선적으로 배치하도록 노력해야 한다. 우리나라에서는 가정위탁의 선호가 많지 않아 아동복지시설 입소도 함께 고려해야 하

14 보호대상 아동에 대한 재정지원 방안 연구

며, 전문치료기관 또는 요양소에 입원 또는 입소까지 고려해야 한다.

[그림 3-1] 보호대상 아동에 대한 보호체계



자료: 보건복지부(2019), p.12.

「아동복지법」 제52조(아동복지시설의 종류)에 근거하여 아동복지시설을 구분하면, 아동양육시설, 아동일시보호시설, 아동보호치료시설, 공동생활가정, 자립지원시설, 상담소 등이 있다. 아동양육시설은 보호대상 아동을 입소시켜 보호, 양육 및 취업훈련, 자립지원 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설이다. 아동일시보호시설은 보호대상아동을 일시보호하고 아동에 대한 향후의 양육대책수립 및 보호조치를 행하는 것을 목적으로 하는 시설이다.

아동보호치료시설은 아동에게 보호 및 치료 서비스를 제공하는 시설로, 불량행위를 하거나 불량행위를 할 우려가 있는 아동으로서 보호자가 없거나 친권자나 후견인이 입소를 신청한 아동 또는 가정법원, 지방법원소년부지원에서 보호 위탁된 19세 미만인 사람을 입소시켜 치료와 선도를 통하여 건전한 사회인으로 육성하는 것을 목적으로 하는 시설과 함께 정서적·행동적 장애로 인하여 어려움을 겪고 있는 아동 또는 학대로 인하여 부모로부터 일시 격리되어 치료받을 필요가 있는 아동을 보호·치료하는 시설이다.

공동생활가정(그룹홈)은 양육시설과 동일한 목적을 가지고 있으나 규모 면에서 차이가 있다. 그룹홈은 미취학 아동까지는 혼합 가능하나 초등학교 이상은 분리보호를 원칙으로 한다. 시설 기준은 아동양육시설과 동일하나, 5인을 기준으로 한다. 아동보호전문기관에서 격리 보호할 필요가 있다고 판단한 학대피해아동을 보호하기 위해 시도에 필수적으로 1개소 이상씩 설치·운영한다.

자립지원시설은 아동복지시설에서 퇴소한 사람에게 취업준비기간 또는 취업 후 일정 기간 동안 보호함으로써 자립을 지원하는 것을 목적으로 하는 시설이다.

「아동복지법」 제52조②항에 따르면, 이러한 시설들은 통합하여 설치할 수 있으며, ③항에 근거하여 아동복지시설이 추가로 할 수 있는 사업은 아동가정지원사업, 아동주간보호사업, 아동전문상담사업, 학대아동보호사업, 공동생활가정사업, 방과후 아동지도사업이다.

〈표 3-1〉 아동복지시설 유형

	양육시설	일시보호시설	공동생활가정	자립지원시설
지원 대상	보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 보호자로부터 학대받은 아동 시도지사 또는 시군구청장이 보호조치를 의뢰한 아동 보호자의 질병, 가출 등으로 가정 내에서 보호가 어려운 아동			시설퇴소 아동 중 취업중인 아동 시설퇴소 아동 중 취업준비 중인 18세 이상 24세 이하 사람 아동복지시설, 가정위탁 등 보호종결자로서 24세 이하인 기초생활보장수급자
시설 기준	아동 1명당 거실 면적 6.6㎡ 이상, 침실 1개당 정원 3명 이하			
	심리검사치료실 16.5㎡ 이상	82.5㎡ 이상		

자료: 보건복지부(2019), 아동분야 사업 안내. 재구성.

16 보호대상 아동에 대한 재정지원 방안 연구

2018년에 발생한 보호대상 아동 3,918명에 대한 보호조치를 살펴보면, 가정보호가 37.5%, 시설보호가 62.5%로 나타나 여전히 시설보호에 대한 의존율이 높은 것을 알 수 있다. 가정보호에서는 가정위탁과 입양 전 위탁, 입양 순으로 높게 나타났으며, 시설보호에서는 양육시설이 가장 높게 나타났으며 그룹홈, 일시보호 순으로 나타났다.

〈표 3-2〉 2018년 발생한 보호대상 아동에 대한 보호조치 현황

(단위: 명, %)

전체 (비율)	가정보호					시설보호				
	가정 위탁	입양	입양 전 위탁	소년소녀 가정	소계	양육 시설	그룹홈	일시 보호	장애아동 시설	소계
3,918 (100)	937	174	357	1	1,469 (37.5)	1,300	648	494	7	2,449 (62.5)

자료: 감사원(2019), 감사보고서-보호대상아동 지원실태-, p.8.

한편, 학대피해아동은 쉼터 입소 후에 거주 현황을 결정하게 되는데, 2018년 학대피해아동 쉼터 입소 현황은 총 973명이며, 이 중 당해연도 입소아동은 74.2%에 달한다. 또한 총 보호아동 중 69.7%가 퇴소한다. 대부분의 아동은 쉼터 퇴소 후 거주 방식을 결정하는데, 퇴소아동의 대부분은 원가정으로 복귀(51.2%)하지만, 그것이 적절하지 않은 경우 친인척보호(2.8%)와 가정위탁(1.2%), 타 시설입소(38.3%) 등으로 거주하는 것으로 나타났다.

〈표 3-3〉 2018년 발생한 보호대상 아동에 대한 보호조치 현황

(단위: 명, %)

	학대피해아동쉼터 입소 현황			학대피해아동쉼터 퇴소 후 거주 현황		
	아동수	비율		아동수	비율	
총보호아동	973	100.0	퇴소아동	678	100.0	
입소 현황	과년도 입소아동	251	25.8	원가정복귀	347	51.2
	당해연도 입소아동	722	74.2	친인척보호	19	2.8
퇴소 현황	퇴소 아동	678	69.7	가정위탁	8	1.2
	재원아동	295	30.3	타시설입소	260	38.3
			기타	44	6.5	

자료: 통계청 국가통계포털 홈페이지

학대피해아동쉼터 입소 현황(2020.3.2. 추출)

(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_117064_A013&conn_path=I2)

학대피해아동쉼터 퇴소 후 거주 현황(2020.3.2. 추출)

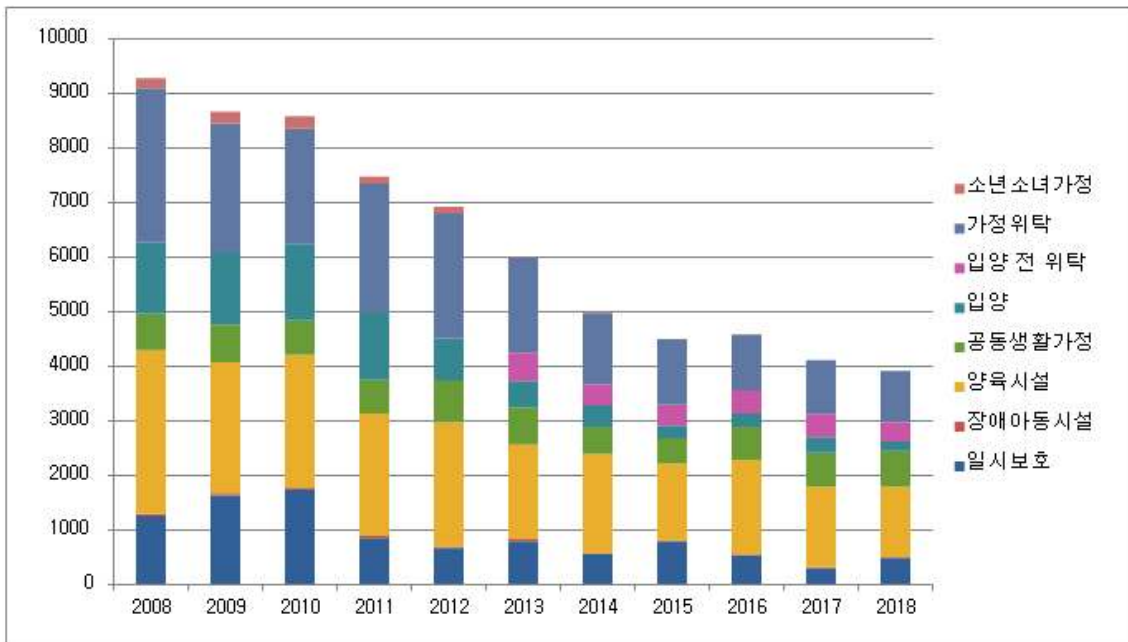
(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_117064_A014&conn_path=I2)

제2절 시설보호 현황

보호대상 아동에 대한 시설 보호는 양육시설과 공동생활가정이 대표적이다. 지난 10년간 보호대상 아동의 평균 60% 이상이 시설보호에 의존하고 있다. 특히 대규모의 양육시설은 지난 10년간 보호대상 아동의 30% 내외를 꾸준히 돌보고 있으나, 최근 양육시설에서 보호하는 비중은 감소하였다. 그럼에도 불구하고 여전히 양육시설의 의존도는 높다. 이에 비해 지난 10년간 공동생활가정은 꾸준히 증가하는 추세이다.

[그림 3-2] 보호대상아동 조치 현황

(단위: 명)



주: 2008~2017년은 이상정 외(2018)에서, 2018년 수치는 감사원(2019)에서 추출함.
 자료: 이상정 외(2018). 아동보호체계 강화방안 연구, p.36; 감사원(2019), 감사보고서.

우리나라의 시설보호 아동의 평균 보호 기간은 다른 나라에 비해 매우 긴 편으로 양육시설의 경우 11.2년으로 가장 길고 공동생활가정은 3.4년으로 나타났다. 18세 만기 퇴소까지 시설 보호되는 경우도 많은 실정이다(김형태 외, 2018 재인용). 한편, 보건복지부 내부 자료에 의하면, 만 12세 이하의 보호 조치 아동 중 약 39%(2017년 기준)만 원가정으로 복귀하는 것으로 나타났으며, 아동이 원 가정에 복귀하였다가 대리보호체제로 재진입한 경우에는 추적되지 못하는 실정이다. 따라서 실질적으로 원가정으로 복귀하는 비율은 훨씬 더 낮을 것으로 예상된다(박세경 외, 2014). 이는 우리나라에서 보호대상 아동의 절대 다수가 시설 보호에 진입하게 되면 법적 성인 연령이 될 때까지 그 곳에서 성장한다는 것을 의미한다.

시설보호 체계에 거주하는 아동을 기준으로 살펴보면, 양육시설의 비중이 매우 크게 나타

18 보호대상 아동에 대한 재정지원 방안 연구

나는 것을 알 수 있다. 양육시설에서 보호 받는 아동 수가 가장 많지만, 양육시설의 경우 정원 대비 시설 거주 아동의 비율이 73.5%로 상대적으로 낮고, 공동생활가정은 76.5%, 보호치료 시설은 77.3% 수준으로 나타났다.

〈표 3-4〉 시설보호 체계 아동 보호 현황

(단위: 명, 개소)

계	양육시설		공동생활가정		일시보호시설		보호치료시설	
	정원 (시설)	아동	정원 (시설)	아동	정원 (시설)	아동	정원 (시설)	아동
27,785	15,866 (242)	11,665	3,671 (533)	2,811	754 (12)	279	643 (11)	497

주: 2017년 기준 자료임.

자료: 이상정 외(2019), p.40 재구성

보호아동 1인당 종사자의 수는 양육시설이 가장 적고, 공동생활가정이 그 다음을 차지하고 있다. 아동양육시설의 경우, 시설장 1명, 임상심리상담원과 간호사는 아동 30명 이상일 경우 각 1명, 생활복지사는 아동 30명당 1명, 30명을 초과할 경우 2명을 배치하도록 규정하고 있다. 이 밖에도 조리원, 영양사, 사무원 등에 대한 규정이 있다. 2017년 기준 아동양육시설의 종사자 1인당 평균 아동 수는 2.08명이다. 공동생활가정은 소규모 가정형태의 아동복지시설로 보호아동은 5인을 기준으로 7인 이내를 원칙으로 한다. 종사자는 시설장 1인과 보육사 1인 이상을 배치하여야 한다. 2017년 기준 종사자 대비 아동 수는 평균 1.79명이다.

〈표 3-5〉 시설보호 체계 종사자 현황

(단위: 개소, 명, %)

계	양육시설		공동생활가정		일시보호시설		보호치료시설	
	종사자수	종사자/ 아동	종사자수	종사자/ 아동	종사자수	종사자/ 아동	종사자수	종사자/ 아동
27,785	5,620	2.08	1,569	1.79	247	1.13	224	2.22

주: 2017년 기준 자료임.

자료: 이상정 외(2019), p.42 재구성

보호대상아동의 학교 적응, 비행, 우울, 공격성과 같은 발달 산물과 운영성과, 보호만족도를 중심으로 보호효과를 비교한 다수의 연구에서 전반적으로 양육시설이 가정위탁이나 그룹홈보다 아동에 대한 보호 효과가 낮은 것으로 나타났다(이상정 외, 2017; 정익중 외, 2012). 이는 가정과 같은 분위기에서 개별화된 보호서비스 제공의 중요성을 시사하고 있다. 보호대상 아동의 절대적인 숫자는 지속적으로 감소하고 있지만 양육시설은 여전히 보호대상 아동의 수가 많고 그에 비해 종사자의 수가 상대적으로 적어 아동의 개별 욕구에 맞는 보호서비스의 제공에 어려움이 발생할 수 있다(이상정 외, 2019).

제4장 포용적 아동정책과 아동보호체계 개편

제1절 포용적 아동정책

그동안 제1차 아동정책기본계획에서는 영유아와 학령기 아동으로 정책 대상을 범주화하면서 유아교육보육서비스를 통한 보편 접근과 학교를 중심으로 한 보편 접근, 그 외 지역 사회를 중심으로 한 선별 접근으로 아동정책을 구성하였다. 실제로 유아교육 및 보육 서비스(ECEC)는 0~2세 35.7%, 3~5세 92.2%로 OECD 평균에 비해서도 상당히 높은 수준으로 보편화되어 있다. 또한 학령기 아동의 의무교육(만6~15세), 방과후 돌봄(만6~11세), 청소년 활동지원(만9~24세)로 유형화되어 있다.

부처를 기준으로 설명하면 학령기 아동을 대상으로 하는 보편 접근은 교육부에서 담당하고 있고, 취약한 아동(소득, 가족, 본인특성)에 대한 지원은 보건복지부와 여성가족부를 통해 매우 선별적으로 제공하고 있다.

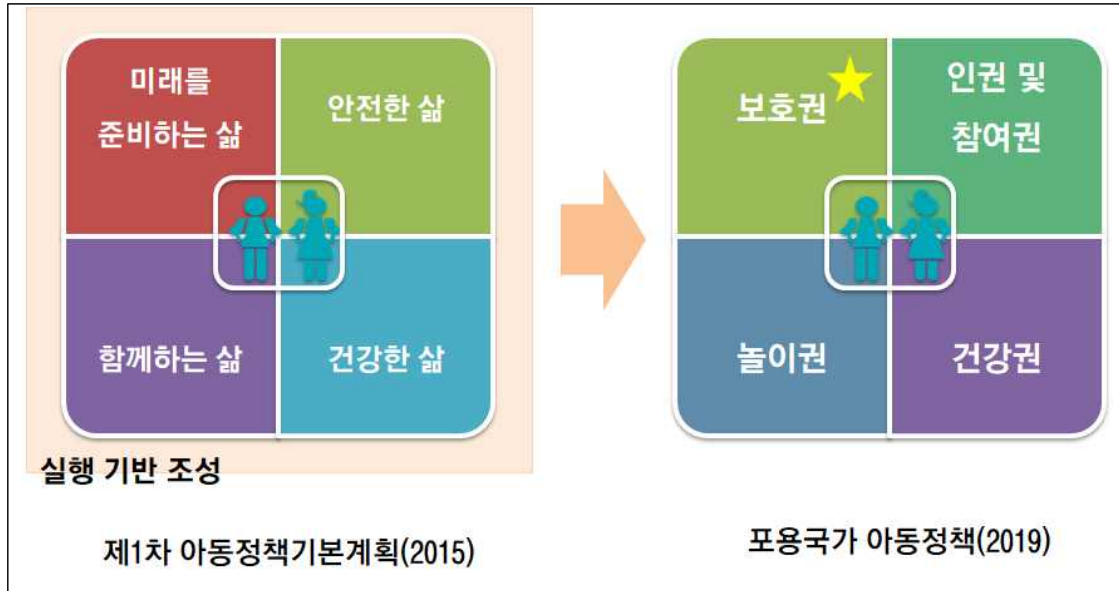
[그림 4-1] 제1차 아동정책기본계획 개념화



자료: 강지원(2019). 국회토론회 발표문.

아동의 삶은 과거에 비해 물질적으로 풍족해졌으나, 아동이 가족 및 친구와 보내는 시간은 적고 우울감과 스트레스는 증가하는 것으로 나타났다. 특히 학대·유기·빈곤 등 국가의 보호가 필수적인 아동에 대해 공적개입이 이뤄지지 못하고 민간 중심의 아동보호체계를 지속함으로써 한계를 갖고 있었던 것이 사실이다. 이에 정부는 ‘아동에 대한 국가 책임 확대’를 포용국가 아동정책의 추진방향으로 설정하고 관계부처 합동으로 포용국가 아동정책을 제시하게 되었다(관계부처 합동, 2019).

[그림 4-2] 제1차 아동정책기본계획과 포용국가 아동정책 비교



자료: 강지원(2019). 국회토론회 발표문.

학대·유기·이혼·빈곤 등으로 가족과 분리되는 아동이 연간 4~5천명이고, 한 해에 베이비박스 등으로 유기되는 아동은 300여명에 해당한다. 하루 평균 50명의 아동이 학대받는 것으로 판정하며, 매월 2.6명의 아동은 학대로 사망하는 것으로 나타났다(관계부처 합동, 2019).

현재 중앙부처의 아동·청소년·가족정책 주무부처가 이원화되어 있어 지자체 복지행정에 비효율을 야기하고 있으므로 중앙부처 단위에서의 의뢰·연계·협력을 위한 플랫폼 구축이 필요하다고 지적하였다. 특히 기초자치단체별로 아동·청소년 보호인프라가 완비되지 않거나, 지역별 ‘칸막이’가 존재하는 경우가 많아 광역·시·도 차원의 지원과 조정 기능이 필요하다. 특히 ‘보호종료아동’에 대한 자립지원업무를 민간에서 수행하였으나, 보호체계의 연속선상에서 자립지원이 체계적으로 이루어질 수 있도록 민-관 간 역할분담이 필요하다.

보호가 필요한 아동에 대한 공적책임 강화 분야는 지자체가 “아동 최선의 이익”을 고려하여 결정하고 원 가정 보호가 어려운 경우 가급적 가정과 유사한 환경에서 보호하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 보호조치 이후에도 주기적으로 아동과 원 가정을 모니터링·관리·지원하여 원 가정 조기 복귀 및 자립을 지원하고, 원 가정 복귀 후에도 보호조치 아동과 부모 간 정기적 면접 등을 통해 관계를 회복할 수 있도록 지원한다.

가정보호가 가장 이상적이나 입양이나 위탁 가족을 찾는데 한계가 있어 여전히 시설 보호의 필요성은 높다. 시설보호의 경우 대규모 시설에서 소규모 시설로 전환 중이며, 가정과 같은 편안하고 정서적인 유대감이 높은 환경을 모색하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 가정과 같은 환경의 조성(주거, 보호)와 저소득층 대상 현금 및 현물 서비스의 이용 등 보다 적극적

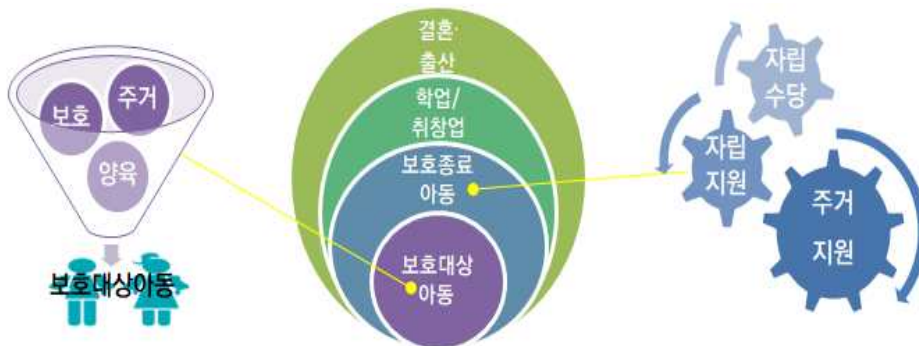
인 조치와 함께 통합적인 매니지먼트가 필요하다.

또한 학대 피해, 경계선지능장애 등 변화된 아동 특성에 맞도록 양육시설의 기능을 전문화 다양화하고 시설을 개방화·소규모화하도록 유도할 필요가 있다. 이는 전문성 및 지역적 특성을 고려하여 다양한 모델을 선택할 수 있도록 공모사업을 통해 개편하는 방안을 마련하는 것이 적절하다.

마지막으로 보호 종료되는 아동은 시설·그룹홈·위탁가정에 머무르는 시기부터 자립을 준비할 수 있도록 보호 종료 전 아동이 적성에 맞는 진로를 선택할 수 있도록 보호 중 진로교육 및 자립역량을 강화할 계획이다. 이를 위해 보호아동의 단계·수준별 자립지원 프로그램을 내실화하고 자립역량과 인지·학습능력을 강화하고, 아동복지시설의 경계선지능아동 대상으로 아동 개인별 특성에 맞는 맞춤형 자립지원서비스를 제공하는 데 초점을 맞추고 있다.

이를 통해 보호 종료 후에도 학교 혹은 취업 등 자립을 준비하고 지역 사회 내에서 안정적인 소득의 확보와 저렴한 주택 등 제도 간 연계 및 통합적인 사례관리가 필요할 것으로 전망된다.

[그림 4-3] 포용국가 아동정책에 제시된 보호 대상 아동의 포용적 지원 체계 개념도



자료: 강지원(2019). 국회토론회 발표문.

제2절 아동보호체계의 개편

현재 아동보호서비스는 국가와 지방자치단체를 통해 서비스를 제공하고 지도·감독하는 공공부문 전달체계와 민간위탁기관이나 민간기관에 예산을 지원해 서비스를 제공하는 민간부문 전달체계로 이원화되어 있다(감사원, 2019). 보건복지부는 아동복지법을 관장하여 연도별 아동분야 사업 안내를 작성·시달하고, 예산 지원 및 실적관리·평가를 수행하고 있다. 이에 따라 시도 및 시군구 등 지방자치단체는 복지부 업무처리지침 등에 따라 아동복지사업을 시행하고 지역 내 시설에 운영비를 지원하는 등 아동보호업무를 지도·감독하고 있다. 또한 보호대상아동에 대한 보호조치 결정, 아동의 시설 입·퇴소 및 시설운영 관리 등을 시행하며, 이를 위해 아동복지전담공무원을 배치하고 아동복지심의위원회를 설치·운영하고 있다.

민간부문 전달체계는 상당히 복잡하고 파편적이다. 먼저 복지부 산하기관인 중앙입양원은 입양아동가족 정보 및 친가족 찾기에 필요한 통합데이터베이스를 운영하고 있으며, 국내외 입양정책 및 서비스에 관한 조사연구를 수행하고 있다. 민간사회복지법인 등이 운영하는 입양기관은 입양대상 아동의 보호·결연·사후관리 등 실무를 담당하고 있다. 가정위탁지원센터는 위탁가정이 아동을 가정적인 분위기에서 보호, 양육하도록 지원하는 기관이다.

아동복지시설은 일반적으로 아동양육시설과 공동생활가정을 뜻한다. 이들 시설은 주로 민간에서 설립하고 정부로부터 예산을 지원받아 운영하는데, 아동일시보호시설과 아동보호치료시설, 자립지원시설 등과 같이 특정목적에 위한 시설들은 정부로부터 업무를 위탁받아 운영하고 있다.

우리나라는 보호대상 아동에 대한 시설 보호가 중앙정부의 보조사업(그룹홈)과 지방자치단체 이양사업(양육시설)로 구분되고, 보호대상 아동의 발생에 대한 전달체계 간 분절로 인해 사업의 효율적 운영에 한계를 가지고 있는 것으로 파악되었다(류정희 외, 2017; 이상정 외, 2019). 이에 따라 2019년1월15일에 「아동복지법」을 개정하고 제10조의2를 신설하였다. 이 조항은 사업별로 위탁·운영하던 7개 전문기관을 “아동권리보장원”으로 통합·운영함으로써 아동 중심의 관점에서 아동보호서비스를 체계적·종합적으로 관리·지원할 수 있는 토대를 마련한 것이다.

[그림 4-4] 아동보호서비스 전달체계 개편 방안

구분	현 기관명	위탁기관	아동권리보장원
학대예방	1. 중앙아동보호전문기관	굿네이버스	아동학대대응본부
아동보호 전달체계 지원	2. 드림스타트사업지원단	한국보육진흥원	아동복지지원국
	3. 지역아동센터중앙지원단	부스럭이사랑나눔회	
	4. 중앙가정위탁지원센터	세이브더칠드런코리아	
요보호아동 자립지원	5. 아동자립지원단	보건복지인력개발원	아동복지지원국
	6. 디딤씨앗사업지원단	한국사회복지협의회	
입양	7. 중앙입양원	-	입양지원국

자료: 감사원(2019), p.11.

제5장 그룹홈 재정지원방식 검토

제1절 아동 분야 예산 측면

OECD 사회복지지출(Social Expenditure)에 따르면, 가족부문에 대한 지출은 보육과 여성 및 가족에 대한 지출로 구성되며, 교육 부문을 제외한 아동에 대한 투자를 모두 포함한다. OECD 사회복지지출 데이터베이스(Social Expenditure database)에 제출하는 한국의 사회복지지출 통계를 생산하고 있는 고경환 외(2017)에 따르면, 한국의 공공사회복지지출 중 가족부문의 지출은 기획재정부 예산 편정 지침에 제시된 사회복지 분야의 보육·가족 및 여성 부문이 포함되며, 취약계층 지원 부문의 예산 일부가 포함된다.

〈표 5-1〉 d-Brain시스템 부문과 SOCX 정책영역 비교

d-Brain시스템				SOCX	
분야코드	분야명칭	부문코드	부문명칭	NO.	정책영역명
080	사회복지	081	기초생활보장	8/5/9	주택/가족 ²⁾ /기타사회정책
		082	취약계층지원 ¹⁾	3/5/9	근로무능력관련/가족/기타사회정책
		084	보육가족 및 여성	5	가족
		085	노인·청소년	1/5	노령/가족
		086	노동	6	적극적노동시장정책
		087	보훈	2/3/9	근로무능력관련/기타사회정책
		088	주택	9	기타사회정책(공급자 지원분)
		089	사회복지일반	9	기타사회정책
090	보건	091	보건의료	4	보건
		093	식품의약품안전	4	보건

주: 1) 취약계층지원은 장애인, 요보호아동지원, 노숙인 지원으로 구성되며, 각각 근로무능력 관련, 가족, 기타사회정책에 포함됨.

2) 기초생활보장부문 중 교육급여는 가족 부문에 해당하나, 고경환 외(2017)는 제시하지 않고 있음.

자료: 고경환·장영식·이기호·강지원·김솔휘·정영애(2016). 2015년 기준 한국의 사회복지지출. 보건복지부·한국보건사회연구원. 재구성

아동복지 예산은 보건복지부 일반회계 예산과 타부처 기금 사업으로 구분할 수 있다. 저출산·고령화의 영향으로 아동에 대한 관심이 증가함에 따라 지난 5년간 보건복지부 일반회계 사업의 예산은 연평균 77.9% 증가했다. 특히 2015년 아동정책기본계획의 수립과 이에 근거한 시행계획의 수립 및 평가의 영향으로 ‘아동정책조정 및 인권증진’ 사업의 예산은 소규모이지만 매우 급격하게 증가했다. 이와 함께 요보호아동자립지원 역시 소규모 예산사업이지만 연평균 33.2%의 증가를 나타냈다. 이에 비해 기획재정부 복권기금사업과 법무부의 범죄피해구제기금사업은 지난 5년간 연평균 12.5%의 증가에 불과하다. 2015년 이후 복권기금 사업과 범죄피해구제기금사업은 해당 사업을 지속적으로 예산을 편성하고 있는데 반해 예산의 추

26 보호대상 아동에 대한 재정지원 방안 연구

이는 사업별로 차이가 있다.

〈표 5-2〉 보건복지부 아동복지 예산 추이

(단위: 백만원, %)

세부사업	2015	2016	2017	2018	2019	증가율	
〈총계〉 (1)+(2)	265,073	290,280	307,091	1,031,949	2,295,847	71.6	
〈일반회계〉 (1)	222,307	229,831	245,178	967,157	2,227,230	77.9	
요보호아동자립지원(세세)	1,021	1,000	1,012	1,021	3,218	33.2	
보호종료아동 자립수당 지급(세세)	0	0	0	0	9,858	-	
실종아동보호 및 지원	992	992	893	854	1,232	5.6	
가정위탁 지원·운영	1,232	1,232	1,241	1,285	1,500	5.0	
중앙입양원 및 입양단체 등 사후관리지원	4,390	4,791	5,517	5,793	6,220	9.1	
아동발달지원계획(보조)	10,747	11,217	17,304	19,570	20,929	18.1	
아동안전사고예방사업	353	335	338	338	538	11.1	
아동정책조정 및 인권증진	72	666	4,880	2,209	2,018	130.1	
지역아동센터 지원	137,717	142,764	147,159	158,688	173,122	5.9	
드림스타트(19년, 사례관리 전달체계 편입)	65,783	66,834	66,834	66,855	67,680	0.7	
다함께돌봄사업	0	0	0	925	13,788	-	
아동수당 지원	0	0	0	709,619	1,927,127	-	
〈타부처 기금〉 (2)	42,766	60,449	61,913	64,792	68,617	12.5	
복권	아동복지시설 아동치료, 재활지원사업	707	750	891	1,034	1,218	14.6
	요보호아동 그룹홈 운영 지원	8,623	13,714	16,476	19,132	21,141	25.1
	입양아동 가족지원	20,731	21,028	19,382	18,800	17,860	-3.7
	아동복지시설 기능보강	7,630	7,630	6,867	6,524	6,198	-5.1
범퍼	아동학대피해자보호 및 지원(쉼터)	5,075	17,327	18,297	19,302	22,200	44.6

주: 예산편성지침에 근거하여 사회복지(080 분야)취약계층지원(082)부문을 기준으로 작성함.

이에 따라 보건(090)분야 아동에 대한 지원과 청소년(084)부문은 포함하지 않음.

세부사업을 기준으로 작성하였으나, (세세)는 세부사업의 하위 세세사업임.

자료: 보건복지부(각년도), 2019년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료.

우리나라의 아동정책은 15개 부처에서 수행되고 있으나, 주로 교육부와 보건복지부·여성가족부에서 수행하고 있다. 이는 아동에 대한 정책이 보편적이고 의무적인 ‘교육분야’에 초점을 맞추고 있으며, 학교 밖에서 일어나는 활동에 대한 지원은 여성가족부가 담당하고 있고, ‘보호가 필요한 아동’에 대한 지원은 보건복지부를 중심으로 매우 잔여적으로 이루어지고 있음을 뜻한다.

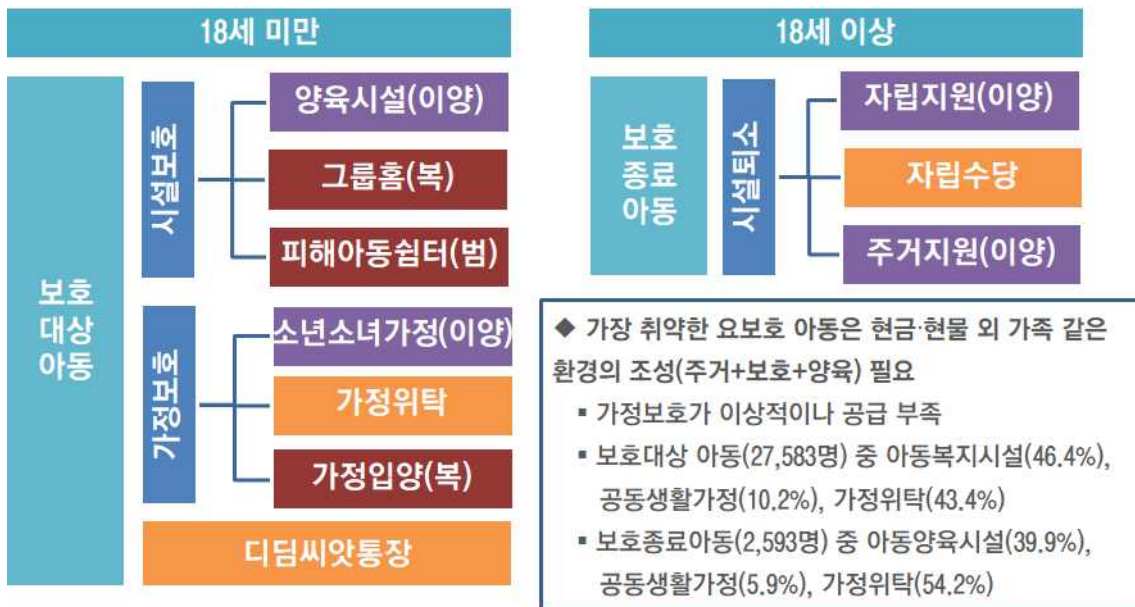
이러한 정책의 맥락 속에서 그룹홈 아동에 대한 지원을 살펴보고자 한다. 「아동복지법」은 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동을 ‘요보호아동’으로 분류하여 지원하고 있다. 보호가 필요한 아동에 대한 정책은 과거 대규모 시설보호(양육시설)를 중심으로 발달하였으나, 최근에는 지역 사회에서 가정과 같은 환경에서 생활할 수 있도록 소규모 시설(그룹홈)로 전환하고 있다. 시설보호에서 지역 사회 가정과 같은 환경으로의 전환은 아동뿐만 아니라, 장애인, 노인에서도 공통적으로 나타나는 정책적 변화이다. 이들 아동에 대한 보호는 18세가

되면 종료되는데, 보호 종료 아동을 위해 정부는 발달계좌지원, 자립지원, 주거지원 등을 제공하고 있다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

아래의 그림에서 보듯이 보호가 필요한 아동과 보호종료아동에 대한 지원 사업에 대한 재정 규모는 정확하게 파악되지 않는다. 지방이양사업에 대한 재정 규모를 파악하기 힘들기 때문이다. 이에 반해 중앙부처 사업은 보건복지부 일반회계의 예산은 상대적으로 작고, 복권기금의 예산은 매우 큰 편이다. 이와 함께 2019년에는 보호종료아동에 대한 자립수당 지원이 중앙부처 일반회계 사업으로 신설되었다. 이는 아동에 대한 주무부처인 보건복지부가 아동수당이나 방과후돌봄서비스 등 보편적인 아동에 대한 책무는 확대하면서, 우리 사회에서 가장 소외되고 취약한 ‘요보호 아동’에 대한 책임에는 소극적으로 대응하고 있다는 것을 뜻한다. 이는 ‘보호가 필요한 아동’이 지역 사회 내에서 건강하게 자랄 수 있는 사회적 여건이 조성되어야 하나, 사업의 수행주체와 재원조달 주체가 다르며, 재원조달의 주체가 사업에 대한 전문적인 이해가 부족하고 사업의 다각화를 위한 추진력을 발휘하기 힘들다는 측면에서 우려를 야기한다.

[그림 5-1] 보호아동에 대한 보호 및 보호 종료아동에 대한 지원 사업

(단위: 백만원)



주: 2019년 예산을 기준으로 작성함.
 자료: 강지원(2019), 발표문.

‘요보호아동에 대한 그룹홈 운영 지원’ 사업이 복권기금 사업으로 편성된 것과 관련하여 세 가지 문제점이 있다. 첫째, 유사한 성격의 사업에 대한 재원 차이를 설명할 수 있는 논리적 근거가 미흡하다. 그룹홈은 「아동복지법」에 근거한 아동복지시설로, 양육시설과 동일하

계 생활시설이나 규모에는 차이가 있다. 반면에 지역아동센터는 이들 시설과 동일하게 아동 복지시설에 포함되나, 이용시설이라는 차이점을 갖고 있다. 이 세 가지 아동복지시설은 모두 국가와 지방자치단체의 책무가 법적으로 명시되어 있으나, 지역아동센터는 일반회계에서, 그룹홈은 복권기금에서, 양육시설은 지방양육사업으로 예산을 편성한다. 이는 국가의 책무라는 점, 사업이 지속적으로 운영되어야 한다는 점, 시설을 이용하는 아동이 사회적으로 매우 취약하다는 점을 고려할 때 시설의 존폐 및 예산의 편성이 아동에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 때 예산의 편성과 재원의 차이를 설명할 논리적 근거가 명확하지 않다.

이러한 문제는 다른 사업에서도 나타난다. 가정위탁 지원사업과 입양아동 가족 지원사업이 유사한 성격을 가지고 있으나, 가정위탁 지원 사업은 일반회계로, 입양아동 가족 지원사업은 복권기금으로 편성되어 있다. 두 사업은 예산 규모의 차이가 크다는 점을 고려하더라도, 재원이 다르고 예산의 추세 방향이 전혀 다르게 나타난다는 것은 납득하기 어렵다.

둘째, 요보호 그룹홈 운영 사업이 복권기금 사업으로 편성되어야 하는 논리적 근거 역시 미흡하다. 복권기금 사업은 법정 배분 사업과 공익사업으로 편성된다. 법정 배분 사업과 일부의 공익사업은 법령에 명확하게 기금명과 단체명이 제시되어 있다. 이에 비해 요보호아동에 대한 그룹홈 운영 지원사업은 ‘저소득층’ 혹은 ‘소외계층’을 지원하는 사업으로 분류되는 공익사업이다. 즉 공익사업의 일환으로 그룹홈 운영지원이 포함될 수는 있으나, 그룹홈 운영지원사업이 반드시 복권기금에서 편성되어야 할 근거는 없다. 복권 기금이 복권판매 수익금을 재원으로 하며 복권판매량에 따라 지원 규모가 결정된다는 점을 고려하면, 공익사업에 포함된 그룹홈 운영 지원 사업의 예산 편성 여부 및 예산 수준을 담보하기 어렵다.

[그림 5-2] 복권기금의 한계



자료: 강지원(2019), 발표문.

그룹홈 운영지원사업은 법에 근거하여 국가에 의무가 부여된 사업이라는 점에서 당초 일반회계 사업이었으나 2014년 복권기금으로 전환된 것이다. 이 과정에서 그룹홈 운영지원사업이 복권기금으로 이관된 합리적인 사유를 찾기 어렵고, 일반회계의 부족분을 복권기금에서 충당한 것으로 밖에 볼 수 없다.

셋째, 아동 그룹홈과 유사한 사업들 간의 형평성을 고려할 때 아동 그룹홈이 복권기금 사업으로 편성되어야 하는 논리적 근거 역시 미흡하다. 당초 복권기금에는 ‘학대피해노인전용쉼터지원(2012~2013)’ 와 ‘학대피해아동쉼터지원(2015)’ 사업이 포함되어 있었으나, 현재 노인쉼터 운영 지원은 일반회계로 이관되었다. 유사하게 장애인쉼터의 경우에도 일반회계 사업이다. 즉 소규모 공동생활가정인 그룹홈이나 폭력 피해자 쉼터는 국고보조, 지방이양사업으로 혼재해있다.

〈표 5-2〉 유사사업 비교

(단위: 백만원)

구분	사업명	법적 근거	예산	비고
공동생활가정 (그룹홈)	요보호아동그룹홈운영지원	아동복지법 없음	21,141백만원	국고보조(복권기금)
	장애인공동생활가정	장애인복지법 없음		지방이양
	노인공동생활가정 운영	노인복지법 있음		국고보조(일반회계)
쉼터	학대피해노인전용쉼터 운영지원	노인복지법 있음	1,576백만원	국고보조(일반회계)
	학대피해아동쉼터지원 ^{주)}	아동복지법 없음	그룹홈 예산에 포함	국고보조(복권기금)
	청소년쉼터 운영 지원	청소년복지법 있음		지방이양
	피해장애인쉼터 운영지원	장애인복지법 있음	630백만원	국고보조(일반회계)

주: 2015년까지 별도 항목으로 지원되다가 2016년부터 요보호아동그룹홈에 포함

문제는 이러한 사업들 간 사무 분담과 재원 분담의 원칙이 명확하지 않다. 공동생활가정이라는 유사한 사업임에도 불구하고 정책 대상별로 차이가 있고(예, 장애인-지방이양, 노인 및 아동-국고보조), 대상별 사업의 사무와 재원도 동일하지 않다(예, 노인-국고보조/일반회계, 장애인-국고보조/지방이양, 아동-국고보조/복권기금/범피기금).

요약하면, 아동 관련 예산이 4조원을 돌파한 현 시점에서 보호가 필요한 아동에 대한 적극적인 정책 노력이 필요함에도 불구하고 취약한 아동에 대한 재정지원이 일관되지 않고, 재원과 사업이 이원화되어 있어 주무부처가 사업을 추진할 수 있는 적극적인 동력도 미흡하다.

특히 보호가 필요한 아동에 대한 가장 필수적인 보호-양육-주거를 담당하는 그룹홈에 대한 지원이 복권기금으로 편성되어야 할 논리적 근거는 매우 미흡하다. 이는 정책 대상으로서 ‘아동’ 사업에 대한 재원 분석에서도, 정책 수행 방식인 ‘공동생활시설(그룹홈)’에 대한 재원 분석에서도 동일하게 나타난다. 또한 아동복지예산의 지속적인 증가(71.6%)에도 불구하고 타 부처 기금 예산이 매우 낮은 수준의 증가율(12.5%)을 나타내고 있다는 점에서 기금에 편성된 사업의 소극적인 재정 투자에 대한 우려가 존재한다. 무엇보다도, 복권기금에 편성된 사업에 대한 기준이 명확하지 않다는 측면에서 일반회계의 부족분을 복권기금으로 충당했을 가능성과 함께 임의적이고 자의적인 재정적 판단이 미칠 요보호아동에 대한 부정적인 영향이 우려된다.

제2절 복권기금 재원의 관점

모든 사업이 일반회계 예산으로 지출되어야 하는 것은 아니지만, 아동그룹홈의 재원이 복권기금이라는 것은 몇 가지 문제를 야기한다. 본 고에서는 복권기금의 예산 편성 방식과 사업 주체와 재원 주체의 차이로 파생되는 사업 운영의 문제로 구분하여 살펴보고자 한다.

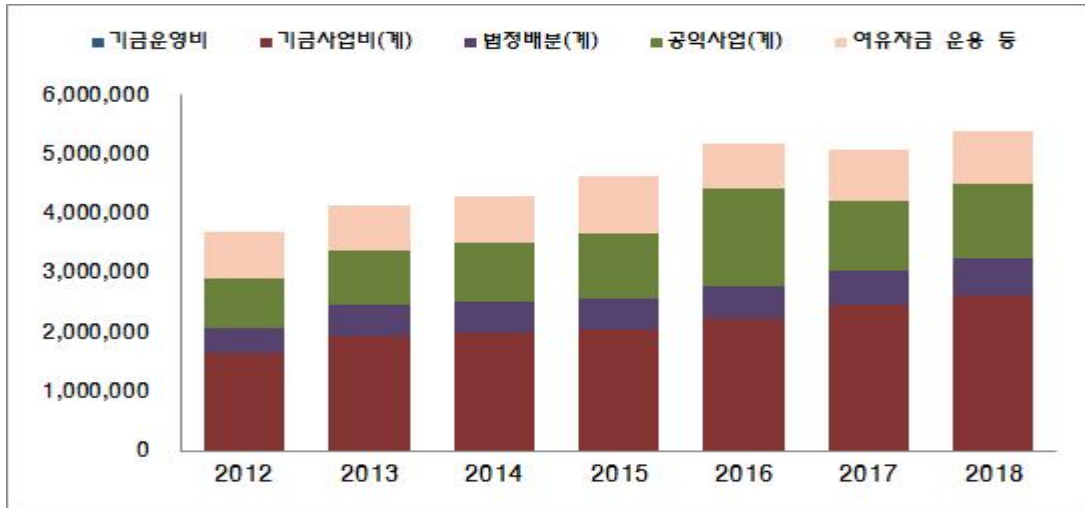
복권기금은 복권판매수익금의 효율적 사용을 통해 국민의 복지를 증진하기 위한 목적으로 「복권 및 복권기금법」에 따라 설치되어 2004년부터 시행되었다. 동 법 제23조에 근거하여 복권수익금 가운데 35%는 기금 등의 자금소요에 배분해야 하며, 그 외의 복권기금은 공익사업에 사용한다. 또한 제22조에 근거하여 일반회계 및 특별회계, 기금 및 단체 등에 전출·예탁·출연 또는 보조할 수 있다. 이에 근거하여 복권기금은 기금운영비와 기금사업비¹⁾, 법정배분사업, 공익사업, 여유자금 운용 등으로 구분하여 집행되고 있다.

기금사업비는 2012년 1.6조원이었으나 2014년 2.0조원을 돌파하고 이후 매년 지속적으로 증가하였다. 기금사업비의 대부분은 복권당첨금이고, 이는 복권기금 총 지출의 44.4%(2012)에서 48.3%(2018)로 증가하였다. 법정 배분사업은 지난 7년간 복권수익금의 증가에 비례하여 증가했으며, 평균 11.6%를 나타내고 있다. 이에 비해 공익사업은 복권수익금의 20% 이상을 점유하고 있으나, 연도별로 차이가 있다. 예를 들어 2012년 8,439억원에서 2016년 1.6조원까지 지속적으로 증가했으나, 2017년에는 큰 폭으로 감소했다. 점유율을 기준으로 봐도 2016년은 31.8%로 매우 높은 반면, 다른 해에는 23% 수준을 유지하였다. 마지막으로 공적자금 예탁 및 여유자금 운용은 복권당첨금의 18% 수준을 나타내고 있다.

1) 복권판매사업에 따른 당첨금 지급(온라인복권, 인쇄복권, 전자복권, 결합복권) 및 소송지급준비금, 복권발행 관련 사업비, 복권시스템 효율화와 관련한 사업비 등을 포함

[그림 5-3] 복권기금 운영현황(결산 기준)

(단위: 백만원)

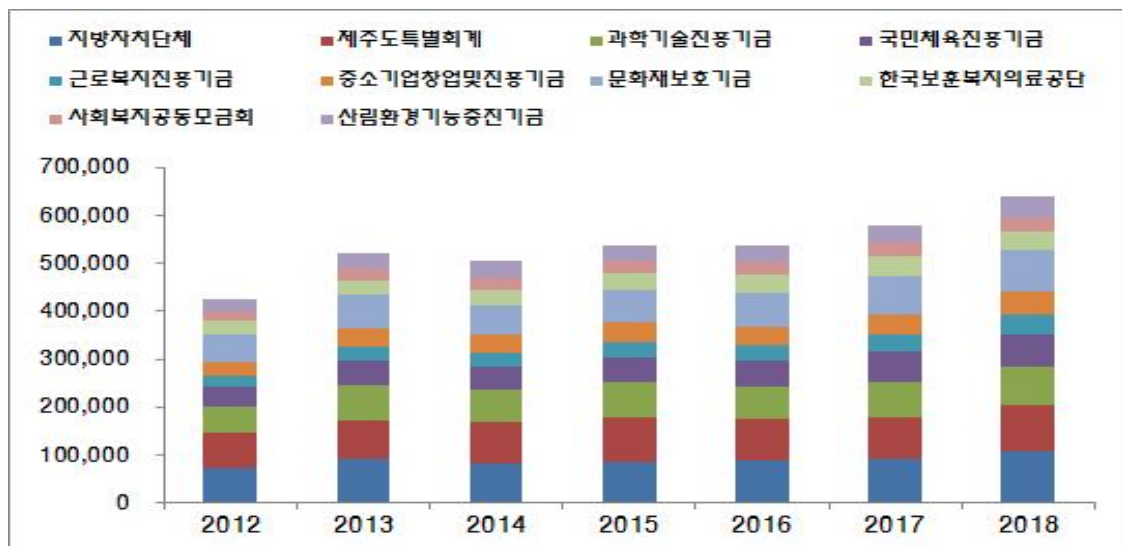


자료: 기획재정부 복권위원회 홈페이지 추출(2019.5.13.) 재구성

복권기금의 법정 배분은 법령에 명시된 특정 기금(과학기술진흥기금, 국민체육진흥기금, 근로복지진흥기금, 중소기업창업및진흥기금, 문화재보호기금)과 단체(지방자치단체, 사회복지공동모금회), 특정 자금 소요(제주특별자치도개발사업특별회계, 산림환경기능증진자금) 등에 배분된다. 복권기금의 수익금을 기준으로 법정 배분의 비율(35%)이 고정되어 있지만, 세부 기금 등에 대한 배분은 평가 결과 등을 고려하여 가감 조정하고 있다. 이런 이유로 복권 수익금의 법정 배분 현황은 일정 수준을 유지하고 있지만, 기금별 배분에는 차이가 있다.

[그림 5-4] 복권기금 법정배분 현황(결산 기준)

(단위: 백만원)



자료: 기획재정부 복권위원회 홈페이지 추출(2019.5.13.) 재구성

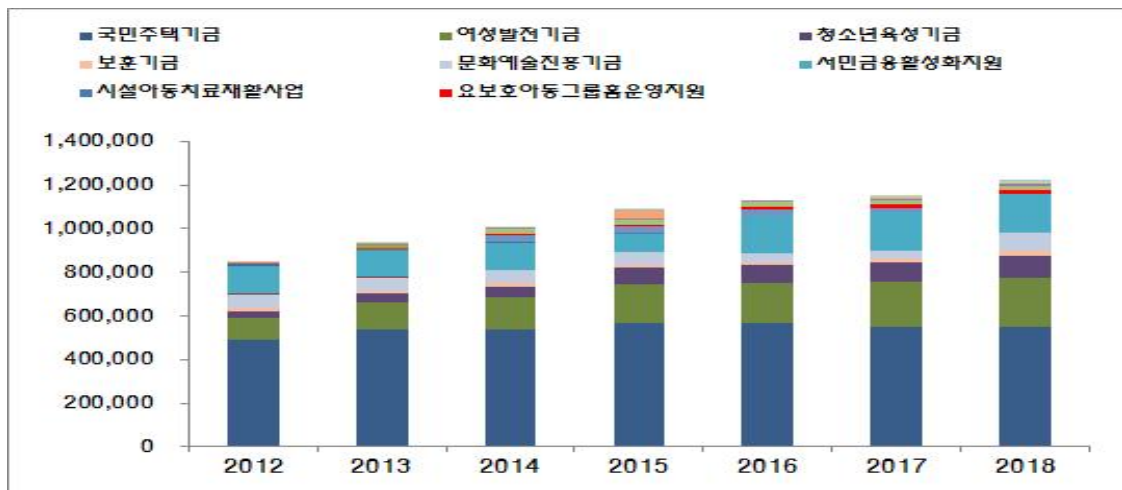
32 보호대상 아동에 대한 재정지원 방안 연구

동법 제23조는 복권 수익금의 공익사업으로 1. 저소득층의 주거안정지원사업과 2. 국가유공자에 대한 복지사업, 3. 저소득층, 장애인, 성폭력·가정폭력·성매매 피해여성, 불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업과 다문화가족 지원사업, 4. 문화예술진흥사업, 5. 공익사업으로서 대통령령으로 정하는 사업 등(자연재해)을 규정하고 있다. 즉 국민주택기금과 여성발전기금(양성평등기금), 청소년육성기금, 보훈기금, 문화예술진흥기금 등은 공익사업 중에서도 법령에 명시된 사업으로, 2012년부터 예산 편성의 일관성이 있고 배분 금액 역시 상당히 안정적이다. 특히 양성평등기금과 청소년육성기금은 여성가족부의 자원 비중이 크기 때문에 사업의 안정성을 도모하기 위해 자금 배분의 안정성과 지속성을 도모하고 있다. 이에 반해 국민주택기금과 보훈기금, 문화예술진흥기금은 연도별 배분 금액의 차이가 큰 편이다.

공익 사업 중 기금 전출 외 사업을 살펴보면, 서민금융활성화지원사업과 아동복지시설아동 치료재활사업이 2012년부터 상당히 안정적으로 운영되고 있으며, 예산도 지속적으로 증가하는 추세다. 반면, 이 두 사업을 제외하면, 연도별로 예산 편성 사업이 매우 다양하게 나타난다. 예를 들어, 2012년부터 2013년 사이에는 금융소외자 및 개인회생파산지원, 교정복지 관련 사업에 대한 예산 배분이 이루어졌다. 이와 함께 사회보장 사업으로, 학대피해노인쉼터, 정신의료기관시설 환경개선 사업 등에 배분이 이뤄졌다. 이러한 사업들은 신규 사업으로 정책 대상이 매우 협소하고 전달체계의 구축이 한정되며, 시설을 건립하는 사업들이라는 공통점을 갖고 있다. 즉 정책 대상이 협소하거나 일회성 추진 사업에 예산이 배분되었다.

[그림 5-5] 복권기금 공익사업 현황(결산 기준)

(단위: 백만원)



자료: 기획재정부 복권위원회 홈페이지 추출(2019.5.13.) 재구성

한편, 2014년에는 요보호아동그룹홈운영지원, 입양아동 가족지원, 아동복지시설 기능보강과 재난적 의료비 지원 사업이 도입되었다. 이 중 아동복지시설 기능보강사업은 매년 지속적으

로 운영하는 예산 지원 외에 부가적으로 신청주의 방식으로 운영되는 사업이며, 재난적 의료비 지원 사업은 수요 예측과 지원 금액 산정 등 산출 근거를 마련하기가 용이하지 않아 일반회계 예산 편성에는 한계가 있다. 이에 반해 요보호아동그룹홈운영지원은 지속적으로 운영되는 시설에 대한 인건비와 운영비를 포함하는 사업이라는 점에서 사업의 법적 근거와 예산의 산출 근거가 예측가능하다는 점에서 차이가 있다.

복권수익금의 기금 전출 외 사업의 예산 배분 추이는 아동그룹홈의 재원 방식을 전환해야 하는 이유를 보여준다. 정책 대상 및 사업의 운영 방식 등을 고려할 때 안정적이고 지속적인 추진이 필요한 사업의 재원 조달을 담보하기 어렵다. 특히 이러한 사업의 예산 미편성은 정책 대상에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있다는 점에서 일반회계가 아닌 복권기금의 직접 사업에 포함되는 것은 이례적이다.

아동그룹홈은 정부가 대규모 양육시설의 단점을 보완하고 가정적인 환경에서 보호가 필요한 아동이 건강하게 자랄 수 있도록 지원하기 위해 조성된 소규모 아동복지시설이다. 미성년자인 아동에 대한 보호를 위해 종사자가 상주해야 하며, 가정과 같은 환경을 조성하기 위한 의식주 등 다각도의 지원이 통합적으로 제공되어야 한다. 이러한 이유로 아동그룹홈의 예산은 이용 아동 수와 시설 수에 근거하여 인건비와 운영비 등을 산출할 수 있으며, 시설 수의 증가에 따라 예산이 지속적으로 증가하는 추세이다. 만약 이러한 사업이 복권 수익금의 감소에 따라 갑자기 미편성되거나 감액된다면 기존 전달체계의 운영에 심각한 문제가 발생할 뿐만 아니라 그룹홈에서 생활하는 아동에게도 심각한 피해를 야기할 수 있다.

이와 유사하게 소외 청소년 자립지원사업의 경우 2012년부터 격년으로 예산이 편성되었다. 예산이 편성된 짝수년은 해당 예산을 받아 사업을 진행하지만, 예산이 미편성된 홀수해에는 전년도 예산 편성에 대응하는 다른 재원 조달방안(예, 지방비 100%)을 마련하거나 사업을 운영하지 않는 방법 외에 다른 대안이 없다. 특히 기존에 전달체계를 운영 중이라면 종사자에 대한 처우 등에 문제가 발생할 우려가 있고, 자립해야 하는 아동이 격년으로 배출되는 것이 아니라는 점에서 우리 사회가 도움이 필요한 청소년의 자립에 대한 관심이 미흡하다고 판단할 수밖에 없다.

이러한 성격을 가진 사업은 안정적이고 지속가능성을 담보할 수 있다는 점에서 일반회계의 예산으로 편성되는 것이 적절하다.

34 보호대상 아동에 대한 재정지원 방안 연구

〈표 5-3〉 복권기금의 공익사업 변천

(단위: 백만원)

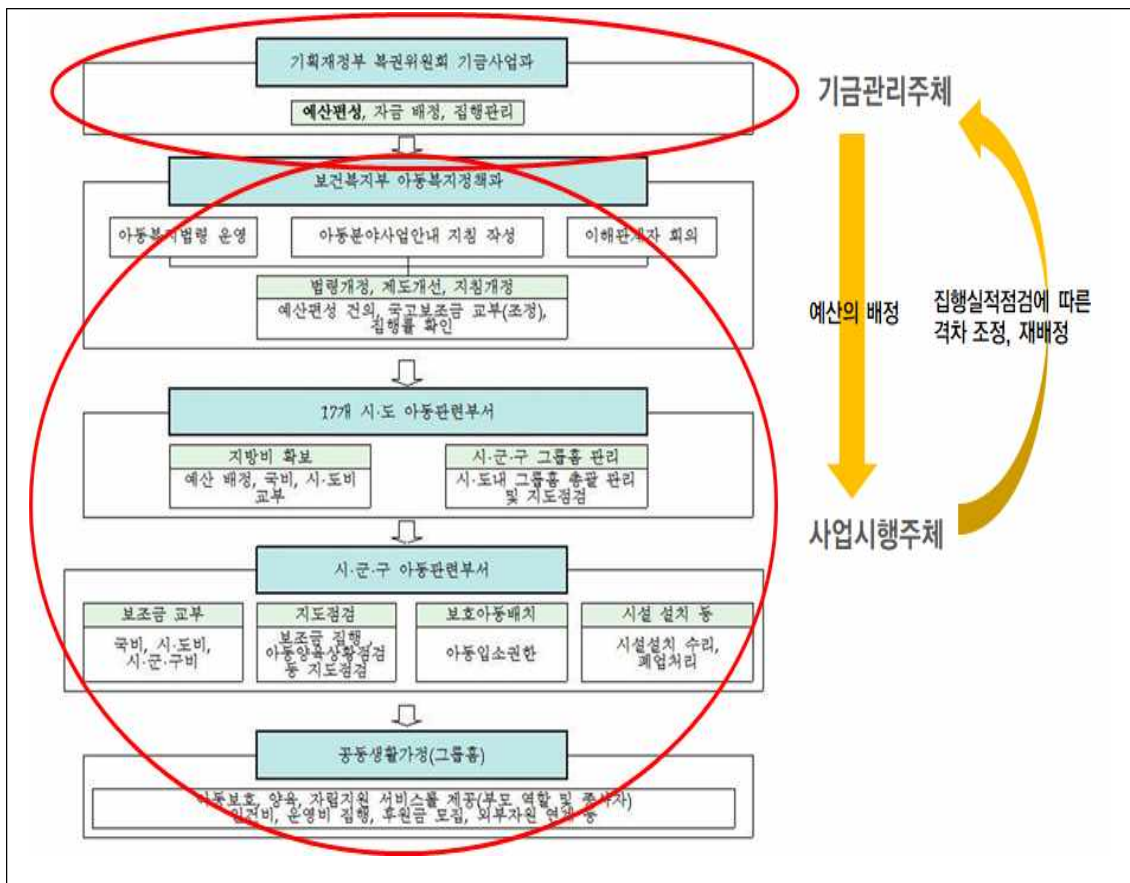
세부사업	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
공익사업(계)	843,975	937,130	1,007,472	1,088,164	1,648,262	1,155,398	1,256,531
국민주택기금	488,050	538,050	538,045	567,170	567,170	550,361	550,361
여성발전기금(양성평등기금)	100,874	122,985	150,551	175,959	183,366	206,175	226,482
청소년육성기금	34,417	43,416	46,694	76,976	85,477	91,371	97,605
보훈기금	17,706	10,068	16,565	11,242	11,228	14,184	27,102
문화예술진흥기금	57,400	58,121	61,300	63,121	37,199	37,109	82,103
장애인고용촉진및직업재활기금	8,000	8,000	-	-	-	-	-
서민금융활성화지원	120,000	120,000	120,000	84,000	175,000	175,000	175,000
아동복지시설아동치료재활사업	611	827	744	707	750	891	1,034
소외청소년자립지원	670	-	642	-	1,200	-	-
금융소외자신용회복법률지원	2,000	1,800	-	-	-	-	-
재해재난긴급구조	400	485	-	-	-	-	-
취약계층소비자교육및피해구제	480	480	-	-	-	-	-
학대피해노인전용쉼터지원	1,642	1,714	-	-	-	-	-
교정기관시설관리인고용지원	600	728	-	-	-	-	-
저소득층맞춤형창업인큐베이터구축	3,000	3,000	-	-	-	-	-
나눔문화확산	-	1,651	-	-	-	-	-
정신의료기관시설환경개선사업	-	2,500	-	-	-	-	-
출소자기능취득전문처우센터운영	-	3,903	-	-	-	-	-
출소자가정복원센터건립	-	5,126	-	-	-	-	-
사회정착지원센터 건립	-	5,791	-	-	-	-	-
개인회생과산중합지원센터구축	-	-	2,600	-	-	-	-
저소득층난방연료긴급지원	8,125	8,185	5,845	-	-	-	-
생태나누리	-	300	300	300	-	-	-
중증질환의료비지원(재난적의료비)	-	-	30,000	30,000	27,500	17,751	35,662
요보호아동그룹홈운영지원	-	-	7,407	8,623	13,714	16,476	19,132
입양아동 가족지원	-	-	19,149	20,731	21,028	19,382	18,800
아동복지시설 기능보강	-	-	7,630	7,630	7,630	6,867	6,524
청년 등 사회적기업가 육성	-	-	-	-	-	3,261	3,081
찾아가는 복지서비스 차량지원	-	-	-	-	-	16,570	10,811
청소년창업비전센터 건립	-	-	-	-	-	-	2,834
소상공인시장진흥기금	-	-	-	36,000	-	-	-
학대피해아동쉼터지원	-	-	-	5,705	-	-	-

자료: 기획재정부 복권위원회 홈페이지 추출(2019.5.13.) 재구성

복권기금에 요보호아동 그룹홈 운영지원 사업이 편성되어 있다는 것은 기금관리주체와 사업시행주체가 불일치함을 뜻한다. 특히 이러한 주체의 차이는 국회 상임위원회의 차이를 야기하므로 예산의 편성과정에도 영향을 받게 된다. 즉 사업의 시행주체는 보건복지위에서, 기금의 관리주체는 기획재정부에서 담당하고 있다. 따라서 기금관리주체와 사업시행주체의 상임위원회 불일치는 기본적인 예산심의과정에서 서로 대립되는 관계에 놓이게 된다. 기금관리주체는 기금의 균형성을 유지하는 보호자로서 역할을 하는 반면, 사업시행주체는 기금의 효과성을 제안하는 옹호자로서 역할을 수행하기 때문이다(김춘순, 2014).

실제로, 복권기금에 대한 다수의 평가 및 심사에서도 해당 정책의 정책적 실효성과 적시성, 대응성을 높이기 위해 재원조달 방안의 재검토가 필요하다고 지적된 바 있다. 예를 들어 국회보건복지위원회는 요보호아동에 대한 그룹홈 운영지원사업의 인건비와 운영비가 증액될 필요가 있다고 지적하였다. 특히 문재인정부에서 추진하고 있는 ‘사회서비스 일자리’와 관련하여 1) 적정 임금, 2) 주52시간 근무가 적용되어야 하며, 이를 위해 적정 종사자의 배치가 필요한데, 운영비의 편성(예산)에만 초점을 맞출 뿐 사업의 개선은 이뤄지지 않고 있다.

[그림 5-6] 요보호아동 그룹홈 운영지원사업의 추진체계



자료: 강지원(2019) 발표문.

36 보호대상 아동에 대한 재정지원 방안 연구

마지막으로 복권기금 내 사업의 평가 방식에서도 요보호 그룹홈 운영 지원사업에 대한 평가가 적절하다고 보기 어렵다. 정부의 재정투입이 이루어진 사업에 대해서는 소관부처에서 자율적으로 재정사업을 평가한다. 그룹홈 운영지원사업의 경우 사업의 수행주체는 보건복지부이나, 평가는 예산이 편성된 기획재정부에서 수행된다. 물론 재정사업 자율평가에 대한 평가지표는 동일하나, 정성 평가의 비중이 큰 만큼 사업에 대한 평가 기제는 임의적인 요소가 존재한다. 아래 표는 복권기금의 공익사업에 편성된 보건복지부 아동 관련 4개 사업의 평가 결과를 정리한 것이다. 전반적으로 아동복지시설의 아동치료재활지원사업의 평가결과가 가장 높고, 그 다음으로 요보호 그룹홈 운영지원 사업의 평가 결과가 높은 것으로 나타났다. 이러한 평가 결과가 가지는 함의를 두 가지 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 재정사업 평가의 평가지표가 그룹홈 운영지원사업을 적절하게 평가하고 있는가에 대한 재검토할 필요가 있다. 그룹홈 운영지원사업의 영역별 평가 점수의 분포를 보면, 사업의 명확성이나 구체성이 높은 반면, 성과지표의 타당성이나 적정성 지표는 상대적으로 낮은 점수를 나타내고 있다. 또한 사업의 타당성에 대한 사전분석과 예산 집행율, 예산의 절감 노력 등은 타 사업과 유사하나 전반적으로 ‘보통’ 수준의 등급을 부여받았다. 이에 비해 성과지표의 목표 달성도와 효과성, 복권기금 홍보 실적은 다른 사업에 비해 다소 낮은 수준이다.

〈표 5-4〉 복권기금 사업 평가결과

(단위: 점수)

	아동복지시설 아동 치료재활지원 사업		요보호 그룹홈 운영 지원		입양아동 가족지원		아동복지시설기능 보강	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
1.1 사업목적의 명확성 및 구체성	3.50	3.50	3.25	3.50	3.25	3.25	3.25	3.25
1.2 성과지표의 타당성 및 적정성	8.50	8.50	6.80	6.80	6.50	6.50	7.50	7.50
1.3 사업 타당성에 대한 사전분석	3.50	3.25	3.25	3.50	3.10	3.25	3.25	3.25
2.1 사업예산 집행률	9.99	10.00	9.50	9.34	8.12	8.27	6.42	4.54
2.2 예산집행 합리성 및 절감 노력	7.00	6.50	7.30	6.50	7.00	6.50	7.30	6.50
2.3 사업추진체계 구축 및 모니터링	6.50	6.50	6.00	6.50	7.00	7.00	6.00	6.00
3.1 성과지표의 목표달성도	15.30	17.00	13.60	13.60	13.00	13.00	15.00	11.90
3.2 사업 성과의 효과성	12.00	12.00	10.50	10.50	9.75	9.00	10.50	10.50
3.3 사업평가의 환류체계	7.00	7.00	7.00	6.50	6.50	6.00	6.50	6.50
3.4 복권기금 홍보실적	3.75	4.00	2.25	2.50	3.00	3.00	2.00	2.50

자료: 기획재정부(각년도), 복권기금사업 성과평가보고서.

예를 들어 성과지표의 적정성에 대한 평가에서 평가 결과는 현행 성과지표인 ‘아동복지시설 중 공동생활가정의 보호아동비율’이라는 단독지표를 설정하는 것보다는 ‘시설의 보호아동을 늘리고 아동에게 제공되는 서비스의 질을 관리하는 종사자와 프로그램을 갖추고 있는 지’를 평가하는 것이 적절하다고 지적하고 있다. 그러나 그룹홈은 민간에서 운영하는 신고 시설이므로 시설 수를 예측하기 어렵고, 공동생활시설의 정원은 이미 결정되어 있으므로 동

일 시설 내에서 아동의 정원을 늘릴 수 없다. 즉 사업의 특성이 평가결과에 제대로 반영되어 있다고 보기 어렵다. 마찬가지로 그룹홈 아동의 보호비율이 높은 것이 바람직한지 재검토할 필요가 있다는 평가위원의 지적 역시, 이미 정부가 대규모 양육시설에서 소규모 공동생활가정으로의 전환을 제시한 만큼 사업에 대한 이해에 바탕을 둔 평가결과라고 보기 어렵다. 마지막으로 가점으로 포함되어 있는 복권기금의 홍보실적이 해당 사업에서 가능한가에 대한 검토가 필요하다. 그룹홈은 가급적 가정과 같은 환경을 조성하여 그룹홈에서 생활하는 아동이 차별없이 건강하게 자랄 수 있는 환경의 조성을 목적으로 한다. 따라서 복권기금에서 재원을 조달받고 있다는 것을 개별 시설 단위에서 홍보하는 것이 가능하지 않다. 다수의 경우 이러한 홍보실적은 이용 차량에 마킹하거나 학부모 알림장 등을 통해 이루어진다는 점을 감안할 때 무리한 홍보의 강요가 낙인감으로 연계될 수 있다.

둘째, 재정사업 평가 결과의 환류에 대한 방식에 대한 검토가 필요하다. 만약 그룹홈 운영 지원사업이 보건복지부 재정사업 평가의 기준에서 평가된다면, 복권기금의 홍보실적과 같은 가점은 포함되지 않는다. 또한 재정사업 평가 결과 일정 수준에 미달하는 경우 차년도 예산 편성에서 불이익을 받을 수는 있으나, 원칙적으로 평가위원이 제기한 성과지표의 변경 및 사업에 대한 컨설팅이 선행되었을 것이다. 그렇다면, 한 해 평가 결과가 미흡했다고 해도 차년도에 제도적 측면에서 개선이 이루어졌을 것이고, 이에 근거하여 사업의 효율적인 집행과 모니터링 체계가 구축될 수 있었을 것이다. 이는 사업의 수행 부처와 재원 편성 부처의 차이로 인해서 발생하는 것으로 재정사업 평가의 본래 목적인 사업의 개선에 대한 피드백이 우선적으로 고려되는데 한계가 있음을 뜻한다.

제6장 아동보호체계 재정지원 방안

제1절 일반회계 전환

지금까지 살펴본 바와 같이 아동그룹홈 운영지원사업의 정책 목표와 사업의 안정성 및 계속성을 담보하기 위해서는 예산을 일반회계로 편입되는 것이 적절하다. 다만, 정부의 복지 재정이 지속적으로 증가하고 있다는 점과 일반회계의 경직성에 비해 기금의 탄력성이 높다는 것을 고려할 때 복권 기금의 모든 사업이 일반회계로 편입되어야 한다고 보기는 어렵다. 다만, 그룹홈 운영지원사업처럼 사회복지시설(아동복지시설 포함)의 지속성과 안정성을 고려한 필수적인 기본 운영비 속성이 복권기금에서 운영되는 것이 적절하지 않다는 것을 뜻한다. 반면에 동일한 사회복지시설이라고 해도 기본적인 운영비 외에 추가적(혹은 선별적)으로 추진되는 사업의 경우 복권기금의 활용이 가능할 것이다. 예를 들어 아동의 안전이 위협될 정도로 건물의 노후화가 진행된 아동복지시설(예, 그룹홈, 지역아동센터, 양육시설 등)에 대한 기능보강비, 민간의 자본으로 운영되는 아동복지시설의 증개축을 포함한 리모델링비(평가결과에 근거하여 선정), 아동복지시설 혹은 보호종료아동에 대한 건강검진비 지원 등은 복권기금에서 활용할 수 있다.

원칙적으로 일반회계와 복권기금 사업의 예산 편성에 대한 기준이 명확하게 제시되어야 한다. 시설 및 수혜자의 기본권에 직접적인 영향을 미치는 사업과 사업의 지속성 및 안정적 재원 투입, 효과성에 대한 객관적 검증, 사업의 효율적인 집행 등이 검토되어야 하는 사업은 일반회계에서 예산을 편성하고, 자금의 배정-집행-중간 점검-모니터링-평가-사후관리 등을 일관되게 추진해야 한다. 물론 일반회계에 편성되는 사업은 정책의 목표를 효율적으로 달성하고 사업의 성과가 직접적으로 체감될 수 있도록 정례적이고 즉각적인 사업 모니터링을 통해 문제점을 분석하고 개선방안을 모색해야 한다. 이와 함께 일반회계에 편입된 재정 사업은 매년 보건복지부 재정사업 평가에 포함되어야 하며, 재정사업 심층평가와 성과평가 등의 대상이 될 수도 있다.

그룹홈 운영지원 사업의 일반회계 편입은 세 가지 측면에서 장점이 있다. 첫째, 대규모 양육시설에서 소규모 공동생활시설로의 전환에 따라 부모의 부재 등으로 인해 사회의 보호가 필요한 아동이 가정과 같은 환경에서 건강하게 자랄 수 있는 사회적 여건을 조성하는 본래의 정책 목적을 달성하기에 용이하다. 일반회계에 편입됨으로써 그룹홈시설의 규모와 생활 아동을 고려한 예산 편성을 정교하게 하고, 예산의 배정 및 집행 과정에 대한 모니터링을 통해 필요한 곳에 필요한 서비스가 즉시적으로 이루어질 수 있도록 사업 집행부처가 민감하게 대

응할 수 있다.

둘째, 사회적으로 보호가 필요한 취약 아동에 대한 정책을 효과적으로 수행할 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 18세 미만의 보호가 필요한 아동과 보호가 종료된 아동은 우리 사회에서 가장 취약한 존재이다. 이들은 미성년자이므로 성인의 보호가 필요한데 보호해야 할 성인의 부재를 국가와 사회가 대리하는 것이다. 따라서 보건복지부 아동사업 지침에서 제시하고 있는 바와 같이 보호가 필요한 아동에 대한 가정보호(가정위탁, 입양 등)와 시설보호(양육시설, 공동생활가정 등) 등 사회적으로 가용한 자원을 활용하고, 이들 아동에 대한 보호가 종료되었을 때 자립지원과 주거지원이 연계될 수 있도록 생애주기별 발달단계에 필요한 복지 수요에 체계적으로 대응할 수 있다. 저출산 고령화시대로의 진입에 있어 아동이 건강한 사회의 구성원으로 자랄 수 있도록 사회가 지원한다는 측면에서 매우 중요하다.

셋째, 노인·장애인·아동 등 공동생활가정이 관련법에 근거한 사회복지시설로서의 위상을 제고할 수 있다. 공동생활가정은 일반적으로 신고제로 운영되며 개인 시설의 비중이 크다는 점에서 사회복지시설로서의 위상은 약했던 것이 사실이다. 정부는 운영비 예산을 지원했지만, 사회복지시설로서의 위상이 약해 민간 자원과의 연계 및 지역 사회 내 통합 돌봄의 전달체계에서 배제되었던 것이 사실이다. 그룹홈 운영지원사업이 일반회계 예산으로 편입되면, 아동복지시설이자 사회복지시설로서의 위상을 제고하여 지역 사회 내 다양한 공공부문과 민간부문의 자원 연계, 지역 사회 통합 돌봄 체계 개편에서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 이는 재정사업으로서의 의무도 부과한다. 현재 그룹홈의 평가 체계와 모니터링, 그룹홈에 대한 지원사업 등은 몇 가지 한계점도 갖고 있다. 일반회계 예산 편입을 통해 아동에게 직접적으로 영향을 미치는 그룹홈에 대한 실태와 종사자에 대한 관리 등도 확대해나갈 필요가 있다.

제2절 보건복지부 소관 아동보호기금의 조성과 복권기금의 진출

보건복지부는 아동보호서비스를 종합적으로 지원하는 기구로 「아동복지법」에 근거하여 ‘아동권리보장원’을 설립할 계획이다. 이는 기존의 중앙입양원, 한국보육진흥회, 보건복지인력개발원 등 아동복지사업을 위탁수행하고 있는 7개 기관이 아동권리보장원으로 통합되는 것을 뜻한다. 이를 통해 아동을 중심으로 아동보호서비스의 체계적·통합적 관리를 도모하고, 보호에서 돌보까지 아동의 권리를 최대한 보장하는 계기가 될 것이다.

새로운 전달체계의 도입은 기존 사업들의 예산으로만 이루어지지 않는다. 즉 기존에 7개 기관에서 개별적으로 위탁받아 수행하고 있는 각종 지원사업의 예산의 합으로는 새로운 전달

체계의 운영과 종합적인 발전방안을 마련하는 데 한계가 있다. 따라서 이러한 전달체계의 도입에서 신규 예산의 편성은 사업의 성과를 결정짓는 매우 중요한 정책수단이다.

아동권리보장원 역시 사업의 연속성이나 안정성을 고려할 때 일반회계 예산으로 편성되는 것이 가장 적절하다. 아동 사업의 대부분이 지방이양이라는 점과 지역 간 격차가 크다는 점, 현재 각종 전달체계가 지원단을 중심으로 운영되고 있다는 점 등을 고려할 때 중앙부처 차원의 종합적인 사업의 수행 및 관리 컨트롤 타워를 세운다는 점에서 매우 중요한 과업이다. 그러나 이러한 예산의 일반회계 편성에 대해서는 다소 회의적인 시각도 존재한다. 저출산 문제로 아동 수가 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 탄력적으로 대응하기 어렵기 때문이다.

이런 이유로 새로운 재원으로 ‘아동보호기금’의 신설을 고려해볼 수 있다. 다만, 복권기금에서는 기존의 아동보호 관련 사업들의 예산 규모를 고려하여 아동보호기금으로 전출하는 것이다. 이는 현재 복권기금에서 ‘청소년기금’으로 전출하는 방식이다. 이런 경우 자금의 원천은 복권기금이지만, 사업의 수행과 예산 관리는 보건복지부에서 일임할 수 있다. 또한 복권기금에서 기존의 아동 보호 관련 예산으로 편성되어 있던 예산을 확보하고 있어 용이하기도 하다. 다만, 아동권리보장원 내에서는 다양한 사업들이 존재하므로 사업간 유기적 연계 및 자원의 효율적 운영이 담보되어야 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 요보호 아동의 그룹홈에 대한 지원은 정책의 목표와 사업의 효율적 집행을 고려하는 동시에 우리 사회에서 가장 취약한 아동의 삶에 직접적으로 영향을 줄 수 있다는 점이 우선적으로 고려되어야 한다. 따라서 사업의 수행주체와 자금의 관리주체를 동일하게 설정하는 것이 중요하며, 사업의 기획과 예산의 편성-사업의 수행-평가 및 사후관리가 요보호 아동의 삶에 긍정적인 영향을 줄 수 있도록 긴급하고 민감하게 대응할 필요가 있다. 본 고에서는 이러한 기준에 근거하여 요보호 아동의 그룹홈 운영지원에 대한 일반회계 전환이 원칙적으로 필요하다고 주장하며, 이것이 어렵다면 신설되는 아동권리보장원의 예산 통합을 통한 아동보호기금의 조성 및 이에 대한 복권기금의 전출이 고려될 수 있다고 제안한다.

참고문헌

- 감사원(2019). 감사보고서-보호대상아동 지원실태. 감사원.
- 강지원(2019). 복권기금에서 일반 예산 전환의 필요성. 국회 토론회-아동보호 재원, 복권기금 아닌 일반예산으로-. 국회의원 심기준·이원욱·윤후덕·남인순·맹성규(사)한국아동청소년그룹홈협의회.
- 김형태, 노혜련, 김진석, 이수천, 조소연, 이유진(2017). 아동복지시설 기능개편 방안 연구. 보건복지부·서울기독대학교.
- 보건복지부(2019). 아동분야 사업안내.
- 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2018). 2018 아동학대 주요통계.
- 보건복지부(2018). 보호대상아동 현황보고 통계정보보고서.
(kostat.go.kr/portal/korea/kor_pi)에서 2020년3월8일 추출함.
- 국가인권위원회(2010).
- 한국건강증진재단(2014).
- 이상윤(2019). 아동공동생활가정 그룹홈의 역할과 헌신. 국회 토론회-아동보호 재원, 복권기금 아닌 일반예산으로-. 국회의원 심기준·이원욱·윤후덕·남인순·맹성규(사)한국아동청소년그룹홈협의회.
- 이상정, 류정희, 임정미, 이주연, 노혜련, 변미희(2018). 아동보호체계 강화방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 정운선, 차명진, 이원기, 김민수(2018). 2017 학생정서·행동특성검사. 교육부·학생정신건강지원센터.
- 통계청 국가통계포털, 인구 추계. (2019년 12월 27일 추출)
(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA003&conn_path=I2)