

# 要保護兒童을 위한 福祉서비스 傳達體系에 관한 研究

林 美 順\*

## I. 序 論

아동복지를 위한 모든 정책적 서비스는 법적인 근거하에 실시될 수 있는 데 우리나라의 경우 아동을 위한 복지서비스는 아동복지법에 그 근거를 두고<sup>1)</sup> 18세 미만의 아동을 대상으로, 이들의 건전한 보호와 육성을 위해 보호자와 더불어 국가와 지방자치단체에게도 그 책임을 규정하고 있다.

아동복지에 있어서 요보호아동이란 국가마다 그 역사적·사회적·문화적 제상황에 따라 그 개념규정도 달리하고 있다. 우리나라의 경우 아동복지법에 규정된 요보호아동이란<sup>2)</sup> ① 아동이 보호자로부터 유실, 유기, 이탈된 경우(기·미아, 고아, 보호자가 군복무, 수형, 해외출장중인 아동, 가출이나 부랑아 등으로서 가정수탁이 불가능한 경우나 이에 준하는 경우로서 시설입소가 필요한 아동) ② 보호자가 아동을 양육하기에 부적당하거나 양육할 능력이 없는 경우(보호자의 심신장애, 전염성 질환, 친권남용, 학대, 경제적 빈곤, 마약 또는 유독물질 충돌 등) ③ 아동이 결함을 지닌 경우(심신장애아, 비행아, 성격결함 미숙아 등) ④ 이외의 기타보호를 요하는 아동을 말한다.

이러한 요보호아동의 개념중에서 우리나라에서 가장 보편적으로 나타나는

\* 中京專門大學師

1) 이밖에 아동복지 관련법규는 다음과 같다. 미성년자보호법, 보호시설에 있는 고아의 후견 치등에 관한 법률, 임양특별법, 생활보호법, 생생보호법, 교육법, 투수교육진흥법, 학교보건법, 모자보건법, 소년법, 소년친법, 근로기준법, 사회복지사업법, 심신장애인복지법, 유아교육진흥법

2) 아동복지법 제2조, 아동복지법 세부시행규정 제4조

경우는 보호자로부터 유실, 유기, 이탈된 기아, 미아, 가출아, 부랑아 등이다. 또한 이들이 보호아동의 주된 행정적 개념<sup>3)</sup>이 되고 있다.

아동복지서비스의 영역에서 가장 문제시 되는 이를 요보호아동의 대부분은 부모의 역할 상실, 역할수행 기피 또는 역할간의 갈등으로부터 부모의 기능을 제대로 수행치 못할 경우, 혹은 아동자신에게 장애가 있거나 또는 아동의 역할기피, 역할갈등 등이 원인이 된다. 이러한 것은 아동의 건전한 신체적·심리적·사회적 성장과 발달에 실제로 위험한 요소가 되기 때문에 보호기관의 개입이 필요하게 되는 것이다.<sup>4)</sup>

그러나 이러한 요보호아동이 보호기관의 보호를 받게 되기까지 행정전달 면에서나 서비스전달과정에서 효율적이고 전문적인 서비스 전달체계가 아직 갖추어지지 않고 있다는 것이 문제점으로 대두되고 있다.

아동복지의 중요성이 증대되고 이에 따른 재원사용도 확대됨에 따라 서비스와 서비스 전달의 효과성에 관련된 문제가 논의되어야 할 것이다.

이에 본 연구에서는 요보호아동을 위한 복지서비스 전달체계의 현황과 문제점을 살펴보면서, 우리나라 아동복지의 당면과제를 해결해 나가기 위한 바람직하고 합리적인 아동복지 서비스 전달체계를 확립하기 위한 전략들을 강구해 보겠다.

이를 위하여 서비스 전달체계에 관한 제 이론을 검토하였으며, 특히 Gilbert 와 Specht 의<sup>5)</sup> 전달체계의 구조에 대한 분석에서 서비스 전달전략으로 주장하는 것 중 청탁결정의 권한과 통제를 채우성하는 전략, 그리고 전달체계의 구성을 변화시키는 전략을 연구의 분석틀로 도입하여 행정체계의 조정과 전문화된 협력구조에 그 중점을 두어 본 논문의 분석을 시도하고자 한다.

이러한 이유는 ① 요보호아동을 위한 서비스 전달체계상의 과정에서 현재 실시되고 있는 상의하달식의 행정전달체계가 아동의 요구와 문제를 수렴하고, 행정업무상의 효율성과 전문적인 서비스를 수행하는데 문제점이 되고 있

3) 金泳謨著, 「韓國兒童福祉研究」, 한국복지정책연구소, 1983, p.10

4) Kadushin, *Child Welfare Service*, Third Edition, Macmillan Publishing Co. Inc. 1980, pp. 12~13, p. 158

5) Neil Gilbert & Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, 1974, pp. 107~134

으며, ② 아동복지 서비스 전달체계에 있어 가장 최일선 기관인 아동상담소가 소외되고 있어 다른 기관과의 연계역할이 유기적으로 이루어지지 않고 있기 때문이다.

이에는 행정적 결정과 조직적 조정이 따라야 한다고 본다. 이러한 조정은 서비스 전달을 바꾸기 위한 노력으로 가장 널리 사용되는 방법으로서 정책 결정의 권한과 통제를 재구성하는 전략에 포함된다.

또한 이와 병행하여 전달체계의 구성을 변화시키기 위한 시도로 아동상담소 기능의 활성화를 전문화된 접근구조로 택하려고 한다. 이는 아동복지 서비스 전달과정에서 아동상담소가 그 독립된 기능을 전달하는 본연의 업무를 수행하게 된다면 현재 처하고 있는 요보호아동을 위한 서비스 전달체계의 문제점이 해결되리라 믿기 때문이다.

## Ⅱ. 서비스 傳達體系에 관한 理論的 背景

### 1. 서비스傳達의 論議點

서비스 전달체계란 사회복지 서비스의 공급자들 사이 그리고 공급자와 수혜자 사이의 구조적 배열과 연관된다. 여기에서 공급자와 수혜자가 직접적으로 대면하게 되는 것이므로 서비스 공급자들 사이의 연계와 변화, 서비스 공급자와 수혜자들 사이의 상호관계가 서비스 전달체계와 밀접한 관계를 갖게 되는 것이다.

이러한 관련성 속에서 서비스 전달에서 논의되어야 할 문제점으로 전달의 효과성과 선택의 문제를 들 수 있다.

#### 1) 전달의 효과성

누구에게 무엇을 어떻게 제공하느냐 하는 점에서, 요보호아동들에게 효율적으로 서비스를 전달할 수 있는지 여부는 매우 중요한 요소로 간주된다.

Gilbert 와 Specht 는 서비스 전달의 효과에 관한 문제로서 전달체계의 장치에 관한 다음의 3 가지 질문을 던지고 있다.<sup>6)</sup>

6) *Ibid.* p. 109

- ① 의사결정의 권한과 통제력은 어디에 놓여져야 하는가?
- ② 누가 수행되어야 할 다양한 업무를 담당할 것인가?
- ③ 전달체계의 구성(단위의 수와 유형)은 어떻게 되어야 하는가?

또한 서비스 전달의 효과성에 대한 비판으로 전달체계상의 단편성, 무책임성, 비접근성, 비연속성 등을 들고 있다.

## 2) 선택의 문제

전달체계란 사회적 급여에 있어서 어떻게 할당을 하느냐의 문제, 즉 할당의 방식에 관한 여러가지 전략들 중 선택과 관련된다. 더욱이 최근 국가개입의 폭이 넓어지면서 공공자금도 팽창하고 또한 사회복지 서비스의 규모와 범위가 확대됨에 따라 서비스의 효과는 선택의 문제와 큰 관련성을 갖고 있다.

정책입안자나 행정가들이 직면한 문제점을 정책이슈로 제기할 때 선택의 문제에 있어 많은 혼동을 경험한다. 즉, 개별적 요소의 분리된 선택은 다른 문제점을 가져오게 된다는 것이다. 이러한 몇가지 선택을 살펴보면 다음과 같다.<sup>7)</sup>

첫째, 조정의 증진과 새로운 의사소통의 통로개방, 그리고 서비스 종복의 제거로 단편성과 비연속성을 줄일 수 있다(그러나 무책임성과 비접근성을 증가할 가능성이 있다).

둘째, 서비스의 새로운 접근방법의 개발, 기존 서비스 결과의 종복으로 비접근성을 줄일 수 있다(그러나 단편성이 증가할 가능성이 있다).

세째, 서비스의 수혜자들 그리고 의사결정자들이 체계에 참여하는 수단을 개발함으로서 무책임성을 줄인다(그러나 단편성과 비연속성이 증가할 가능성이 있다).

그러나 이상적인 서비스 전달체계란 서비스가 통합적으로 연속성을 갖고, 접근 가능하며, 책임있게 이루어지는 것이 되어야 하는 것이다.

## 2. 서비스 傳達 戰略

서비스 전달의 문제점에 관하여 Gilbert와 Specht는 다음과 같은 6 가지 전략들을 제안하였다.<sup>8)</sup>

7) *Ibid.*, pp.110~111 참조

8) *Ibid.*, pp.111~123 참조

- ① 政策決定의 권한과 통제를 재구성하는 전략 : 조정, 시민참여
- ② 업무배열의 재조직 전략 : 역할부과, 전문성 분리
- ③ 전달체계의 구성을 변화시키는 전략 : 전문화된 접근구조, 의도적 중복 조정과 시민참여는 체계의 관료적 계서제도와 밀접하여, 역할부과와 전문성 분리는 역할의 조합과 체계의 계층적 특성을 변화시키며 전문화된 접근구조와 의도적 중복의 발전은 체계요소의 본질적 구성을 변화시킨다.

#### 1) 정책결정의 권한과 통제를 재구성하는 전략

조정은 서비스 기관의 집권화 또는 연합을 통하여 통합된 포괄적인 서비스체계의 발전을 목표로 한다. 행정적 집권화와 연합을 서비스 체계의 측면에서 비교해보면 각각의 장치가 상이한 통제 메카니즘을 사용하는데 그 차이점이 있다. 즉 서비스 구성단위들의 위임을 보장하고 협동을 공고화하는데 사용되는 제한과 방법론상의 차이가 있다는 것이다. 행정적 집권은 집권화된 행정하의 합리적·법적 권한에 기초한 지위의 공식적 계층구조로 이루어진다. 그러나 연합구조는 상호호혜에 기초한 자발적 기관의 자의적 협력을 내포하고 있다.

조정전략이 기관사이의 권한배분 문제에 집중하는 반면, 시민참여전략은 기관과 수혜대상자 사이의 의사결정의 권한과 통제에 대한 재분배에 목적을 둔다. 이러한 시민참여의 기본적 가정은 민주적 전달체계가 전문가에 의한 배타적인 의사결정체계가 아닌 클라이언트의 요구에 더 반응적이어야 한다.

#### 2) 업무배열의 재조직 전략

역할부과 전략에서 보면 서비스의 공급자와 수혜자 사이의 계층적 차이가 전달체계의 난점이 된다는 것이다. 서비스의 공급은 주로 중류층의 전문가에 의해 수행된다. 비록 서비스가 전체 사회에 주어진다 하더라도 수혜를 필요로 하는 대다수는 사회·경제적 하류계급이다. 이런 관점에서 보면 문제의 접근과 해결은 조직적 구조화기 보다 사회적 충돌의 맥락에 있다는 것이다. 계층간의 이해부족 즉, 중류층의 전문가는 하류층의 클라이언트 생활(행동유형, 클라이언트의 하류문화의 가치)을 이해할 수 없다는 것이다. 이에 대한 해결책으로 Miller 와 Riessman 은 “인간적 연결이 필요하다”<sup>9)</sup>고 주장했

9) S.M. Miller and Frank Riessman, *Social Class and Social Policy*, New York: Basic

다. 이러한 인간적 연결이란 그 고장출신의 비전문가의 채용을 둘 수 있으며 이는 Brager가 주장한 “사회계층의 중화기능”<sup>10)</sup>을 의미하는 것이다.

그러나 이에 따른 문제점으로 첫째, 비전문가의 채용으로 전문가보다 질이 떨어지는 서비스를 받을 수 있고, 둘째, 전달구조에의 비전문가의 통합은 전문가에 의해 심한 반발이 있을 수 있으며, 세째, 비전문가가 서비스 전달구조에 통합된 후에 그 고장 출신이라는 타성과 관료적 적응 사이의 압박 하에서 그들의 효율성이 왜곡될 우려가 있다.

우리나라의 경우 아동위원이 이에 해당된다고 본다. 이들은 지역사회의 실정에 밝고 아동복지에 열의가 있으며 아동복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 구청장, 시장 또는 군수의 추천에 의하여 도지사가 위촉<sup>11)</sup>하도록 되어 있는데, 이들의 자질문제, 즉 전문지도성의 문제가<sup>12)</sup> 논란이 되고 있다.

전문성 분리전략이란 전문가와 비전문가의 역할규정을 의미한다. 관료제적 명령성이 비전문가의 행동을 강요함으로서 비전문가를 전문적 또는 유사전문적 규범에 적응하도록 하지만 동시에 그들이 전문적인 기능을 수행하는 것을 금하고 있다. Levy는 이에 대해 많은 사회사업가들이 공적복지의 현실에서 행정적 요구와 수혜자의 요구가 틀릴 때 도덕적 딜레마에 직면하게 된다고 한다.<sup>13)</sup> 이러한 상황에서 서비스 전달을 향상시키기 위한 방법으로는 관료적 구조의 범접자로서가 아니라 그것으로부터 분리되는 것이 오히려 낫다는 것이다.<sup>14)</sup>

Books, 1968, p.207 Neil Gilbert & Harry Specht, *op.cit.*, p.118 재인용

10) George Brager, "The Indigenous Worker: A New Approach to the Social Work Technician," *Social Work*, Vol. 10, No. 2 April 1965 *Ibid.*, p. 118에서 재인용

11) 아동복지법 시행령 제3조

12) 전문지도성에 대한 문제점으로 아동위원의 학력과 직업의 둔치를 들고 있다. 전국아동위원의 학력은 국중이 45.1%, 중졸이 25.9%, 고졸이 19.2%이고 서울시 아동위원의 직업은 둑석 35.9%, 상업 52.0%이다. 김영도, 「수도서울의 아동복지 정책형성에 관한 연구」, 1972, p. 42

13) Gerald Levy, "Acute Workers in a Welfare Bureaucracy," In *Social Problems and Social Policy*, Deborah Offenbacher and Constance Poster, New York: Appleton-Century-Crofts, 1970. Harry Wasserman, "The Professional Social Worker in a Bureaucracy," *Social Work*, Vol. 16, No. 1 January 1971, pp. 89~95.; Neil Gilbert & Harry Specht, *op.cit.*, p. 119 재인용

14) *Ibid.*, p. 119

### 3) 전달체계의 구성을 명화시키는 전략

전문화된 접근구조전략에 따르면 서비스의 단편성, 비접근성, 비연속성이 전문화된 관료제 형태로 특징지을 수 있는 전달체계의 속성이라고 본다. 이 전략의 목적은 체계요소들중의 역할조합의 변화 혹은 집권화나 연합을 통한 권위적 관계의 변화에 있지 않고, 전문화된 관료제 서비스가 전달기구로서의 불리한 점에도 불구하고 중요한 기능을 수행한다고 본다. 따라서 독립된 기능을 수행하는 접근구조의 창설을 제안하여, 그럼으로써 사회서비스 기구들이 그들 고유의 업무에 전념할 수 있다고 보는 것이다. 여기서 접근이란 서비스로서 제공되는 것임을 말한다.

의도적 중복이란 구별될 수 있는 상이점을 갖지만 표면적인 유사성을 갖는 2가지 형태(경쟁과 분리)로 발전된다.<sup>15)</sup> 경쟁은 클라이언트와 자원을 위하여 기존기관과 경쟁할 수 있는 중복기관을 혼존 전달체계에 창설하는 것이다. 분리는 새로운 구조의 체계적 위치 그리고 그들의 의도, 이 양 측면에서 경쟁과는 다르다. 분리구조는 새로운 기관이 기존 전달체계의 외부에 창설되고 구조화 된다.

## Ⅲ. 要保護兒童을 위한 福祉 서비스 傳達體系의 現況

### 1. 行政體系의 構造

요보호아동을 위한 복지서비스 전달체계란 서비스 공급과 수혜사이의 행정구조와 그 기능에 관한 제반 장치로서 아동복지 서비스 전달상의 행정조직과 아동복지 서비스 전달자와 서비스를 받는 아동사이의 조직적인 배열을 의미한다.

요보호아동을 위한 서비스의 대상과 성격에 관한 정체지침이 실제로 표현되고 전달되는 것은 행정체계를 통해서 나타날 뿐만 아니라, 서비스 전달체계가 어떻게 설계되어 있느냐에 따라 서비스의 내용도 결정되므로 요보호아동에게 적절한 서비스를 공급하기 위해서는 행정전달체계가 중요한 것이다.

현행 우리나라의 아동복지 행정전달체계는 보건사회부를 정점으로 하여

15) Ibid., pp. 122~123

시·도→시·군·구로 구성되어 있다.

중앙에는 보건사회부에 중앙아동복지위원회를 두고, 시·도에는 부녀청소년과, 아동상담소 그리고 지방아동복지위원회를 두고, 구에는 복지과와 사회과 시에는 부녀청소년과, 군에는 사회과를 두어 아동복지에 관한 행정을 담당하게 하고 있다.

이리하여 각 시·도가 아동행정의 기획·조정 등을 관장하며 다시 시·군·구에 전달되며 최종단 행정 단위로는 읍·면·동에 사회담당직원을 약간명 두어 실제 업무를 담당하고 있다.

&lt;그림 1&gt;

현행아동복지 행정 전달체계

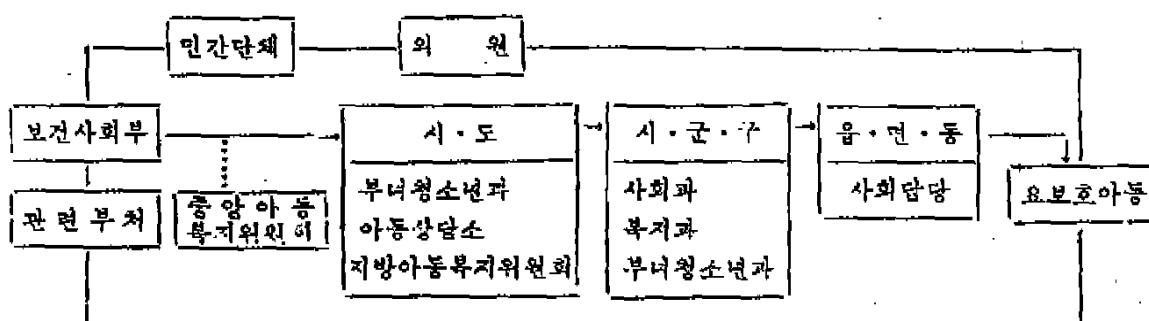


그림 1에서 나타나듯이 현재 아동복지사업은 보사부와 관련부처에서 담당하고 있다. 아동복지사업의 주무담당 정부부서는 보사부로 아동복지시설, 상담사업, 입양 및 결연사업 등을 관장하고 있으나, 관련부처로 내무부의 치안본부와 법무부에서 소년범죄와 비행에 관한 업무를, 문교부에서는 특수 아동 및 근로청소년에 관한 업무를 담당하고 있는 까닭에 아동복지에 관한 담당기구가 각 부처에 분산되어 있음을 알 수 있다.

## 2. 要保護兒童을 위한 福祉서비스 傳達過程

우리나라에서는 요보호아동이 발생되었을 경우<sup>16)</sup> ① 아동 및 그 보호자에 대하여 훈계나 서약서를 제출시키는 것, ② 아동복지지도원 또는 아동위원에게 아동 또는 그 보호자에 대한 지도, ③ 보호자 또는 대리양육을 원하는 연고자에 대하여 그 가정에서 보호양육할 수 있도록 필요한 조치, ④ 아동

16) 아동복지법 제11조

의 보호를 회망하는 자에게 그 보호를 위탁; ⑤ 특수한 치료나 요양이 필요 한 아동을 병원이나 요양소에 입원 또는 입소, ⑥ 성격과 행동에 장애가 있는 아동에 대하여 다른 선도기관에 의뢰, 그리고 필요하다고 인정되는 아동에 대해 일시위탁 등 보호조치를 취하도록 되어 있다. 이러한 보호조치, 즉 서비스를 받게 되는 과정에서 서비스의 전달과정을 살펴보면 요보호아동이 발생되었을 경우, 아동복지법이나 소년법에 의거하여 아동복지지도원이나 경찰관에 의하여 처리하도록 되어 있다.

### 1) 시설입소경로

그럼 우선 요보호아동의 서비스 전달과정을 살펴보기 위해서 보호시설에 입원하게 되는 경로를 알아보겠다.

부랑아들이 일시보호시설에 입원하게 되는 과정에서, 입원을 알선한 기관이나 사람을 보면 아동상담소가 31.4%, 경찰서가 29.0%, 시·구청 6.7%, 교회나 병원 같은 사회기관이 6.5% 부모나 친척 또는 이웃 등 개인이 5%로 아직까지 부랑아를 보호조치 하는 기관이 일원화되어 있지 않다는 것을 알 수 있다.<sup>17)</sup>

### 2) 보호조치

〈표 1〉 부랑아의 입원경로와 입원전거처

입원경로	입원전거처											합계 (실수)
	부동 당	부동 집	친척	친구	여관	아우 폐서 나	시장	영네 항	지하 도	합숙 소	직장	
부동당	12.5	6.3	6.3	31.3	6.3	25.0	12.5					2.1(16)
시·구청	5.8	11.5	1.9	1.9	36.5	3.8	1.9	1.9		11.5	20.3	6.7(52)
아동상담소	8.2	6.2	4.5	1.6	37.4	4.5	9.1	3.7	0.4	5.3	18.9	31.4(243)
경찰서	6.2	9.3	5.3	3.1	34.2	0.9	8.0	2.7	2.2	6.7	20.4	29.0(225)
부모	12.5	6.3			12.5	12.5					56.3	2.1(16)
친척	20.0	30.0	10.0		20.0		10.0				10.0	1.3(10)
이웃·아는 사람		10.0			30.0	10.0	10.0	10.0			30.0	1.3(10)
사회기관	2.0	4.0	2.0		22.0		14.0	4.0		4.0	48.0	6.5(50)
모르겠다	11.4	5.7	11.4	4.3	24.3	2.9	2.9	1.4	4.3	2.9	28.6	9.0(70)
기타	10.8	15.7	1.2	2.4	26.5	1.2	14.5	2.4	1.2	3.6	20.5	10.7(83)
합계 (실수)	7.6	8.8	4.6	2.3	32.1	2.7	8.8	3.1	1.4	5.3	23.2	100.0 (775)

자료 : 김영모 외, 「韓國兒童福祉研究」, p. 120

17) 金泳謙 외, 「韓國兒童福祉研究」, 한국복지정책연구소, 1983, pp. 119~121

&lt;그림 2&gt;

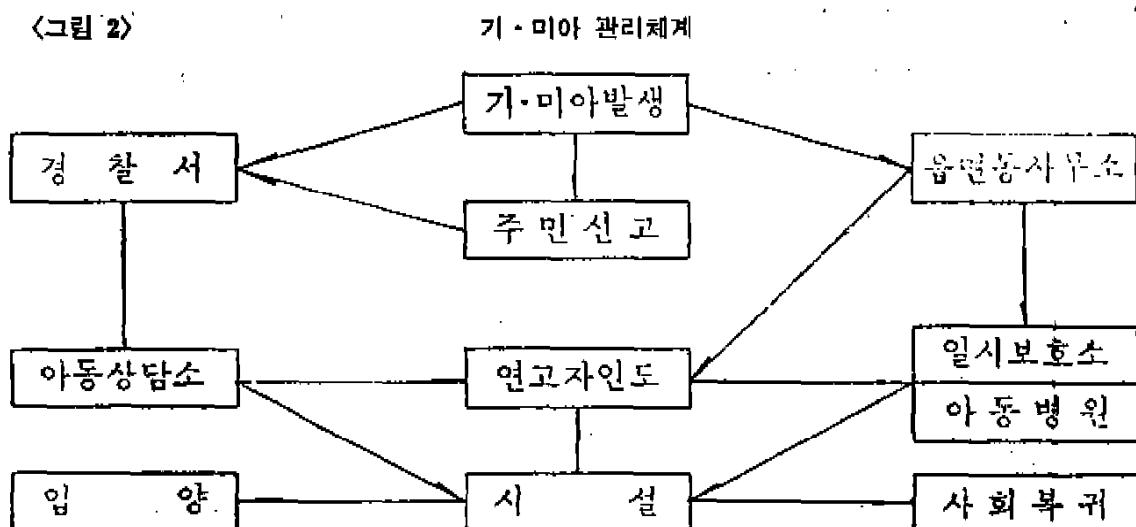


그림 2는 보건사회부가 실시하고 있는 기·미아 관리체계를 도식화한 것이다. 그림에서 보듯이 요보호아동이 발생되면 시설이나 경찰서, 아동상담소, 일시보호소, 읍면동사무소 등의 기관에서 산발적인 보호조치가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

물론 가능한 조속히 아동을 연고자에게 인도해야 하는 신속성위주로 처리하고 있는 것은 좋으나 나열된 기관중 아동복지 전문기관은 아동상담소 하나뿐이다. 그런데 아동상담소가 전문행정을 개입할 수 있는 체계는 없다.

이 같은 관리(보호)체계로는 아동복지의 체계라기 보다는 시설운영체계에 불과하므로, 요보호아동이 발생되었을 때부터 분류조치, 보호개입에서 사회복지에 이르기까지 아동복지 전문행정기관이 개입되도록 그 체계가 전환되어야 한다.

### 3) 보호시설

우리나라의 아동보호시설은 영아원, 육아원, 일시보호소, 직업보도소, 장애아시설 등 장기수용을 위한 보호시설이 있고 非보호시설인 아동상담소와 임양알선기관 등이 있다. 그러나 본고에서는 연구분석틀에 따라 우리나라 아동복지서비스 전달체계에서 전문행정기관으로서 가장 중요한 역할을 수행해야 될 아동상담소에 한정하여 살펴보겠다.

정부에서는 아동상담소를 아동복지전문행정기관으로 규정하면서 각 시·군·구에 설치 운영할 수 있도록 하였다. 이에 따라 아동복지지도원을 도·시·군·구 및 아동상담소에 두도록 하였고, 아동위원을 구·시·읍·면에

두어 아동복지에 관한 필요한 원조와 지도 및 아동복지지도원과 관계행정기관과 협력하도록 하고 있다.<sup>18)</sup>

아동상담소에서는 ① 아동 또는 임산부에 관한 그 가족 또는 관계인에 대한 상담, ② 아동지도에 필요한 가정환경의 조사·입양·위탁보호 및 거택보호, ③ 아동 또는 임산부에 대하여 전문적·기술적 지도를 필요로 하는 경우의 개별지도·집단지도 및 그 알선, ④ 아동복지시설 또는 요보호아동의 조사·지도 및 감독, ⑤ 지역사회자원의 활용알선, ⑥ 아동의 일시보호, ⑦ 기타 아동 및 임산부의 복지증진에 관한 업무를<sup>19)</sup> 하도록 하고 있다.

그렇다면 아동상담소는 명실공히 요보호아동이 발생되었을 경우 아동에 관한 상담에서부터 지도 및 조치 등을 행하는 전문적 기관이며 서비스 전달과정에서 반드시 맨 먼저 거쳐야 하는 기관임에 분명하다.

그러나 아동상담소는 그 역할규정이 명시되어 있음에도 불구하고 이미 살펴본 일시보호시설의 입원경로와 기·미아관리체계에서 나타내주고 있듯이 그 전문적이고 포괄적인 기능을 수행하지 못하고 서비스 전달과정에서 소외되고 있음을 알 수 있다.

#### N. 要保護兒童을 위한 福祉서비스 傳達體系의 改善方案

이미 살펴보았듯이 요보호아동을 위한 복지서비스의 전달체계는 많은 문제점을 안고 있다. 이에 여러가지 대안이 제기될 수 있다. 이론적 배경에서 살펴보았듯이 Gilbert와 Specht는 이미 서비스 전달전략으로, 정책결정의 권한과 통제를 재구성하는 전략(조정·시민참여), 업무배열의 재조직 전략(역할부과, 전문성 분리), 전달체계의 구성을 변화시키는 전략(전문화된 접근구조, 의도적 중복)을 제안한 바 있다. 그러나 본장에서는 본 연구의 분석틀에 입각하여 정책결정의 권한과 통제를 재구성하는 전략으로 초청과 전달체계의 구성을 변화시키는 전략으로 전문화된 접근구조만을 채택하여 개선방안을 논의하고자 한다.

18) 아동복지법, 제 6·7·8 조 참조

19) 아동복지법, 제 8 조

### 1. 行政體系의 調整

통합되고 포괄적인 아동복지서비스 체계의 발전을 위해서는 현재의 행정체계의 조정이 필요하다. 조정은 정책결정의 권한과 통제를 재구성하는 전략으로서, 서비스 전달을 바꾸기 위한 노력으로 가장 널리 사용되는 전략이며, 행정적 결정과 조직적 조정이 포함된다.

이러한 조정의 목적은 각 기구들로 하여금 최고의 효율로서 그 목표를 달성하기 위해 가능한 가장 적절한 방법으로 운영하게끔 하는 것이다.

이미 살펴보았듯이 우리나라의 아동복지 행정전달체계는 수직적인 조직으로 업무의 지시나 전달에는 도움이 될 수 있겠으나 서비스 전달을 목적으로 삼는 아동복지 행정으로는 불충분하다.<sup>20)</sup> 즉 서비스의 제일선 기능을 담당해야 할 하위체계가 확립되어 있지 않고, 단순조직으로 내려갈수록 전문적이고 주체적인 서비스 활동이 불가능한 실정이다.

대부분의 요보호아동들이 보호조치되는 과정을 보면 경찰서, 시·구청, 그리고 다른 관련기관에서 중구난방식의 행정처리를 하고 있다.<sup>21)</sup>

이러한 산발적인 기능수행으로 인해 요보호아동을 처리하는 과정에서 전문적인 지도와 상담서비스가 결여되어 아동이 받는 서비스의 질이 저하될 우려가 있다.

복지서비스는 능률성이나 경제성의 원리보다는 효과성이 중요하므로 아동복지서비스는 전문교육을 받은 자질있는 사람에 의해서 전달되어야 한다. 복지업무를 일반행정조직에서 담당하게 될 경우 행정관리적인 태도를 취한다거나 형식주의, 실적위주, 혹은 행정원의나 서비스 공급자를 중심으로 한 서비스전달이 되기 쉽다. 그러나 이러한 것들은 복지서비스 제공의 의미를 상실하게 되기 때문에 치양되어야 할 것이며, 서비스 대상인 아동의 요구와 문제해결을 위한 효율적이고 합리적인 전달체계가 확립되어야 한다.

이에 요보호아동을 위한 복지서비스 전달의 행정체계는 그림 3과 같이 개선되어야 한다.

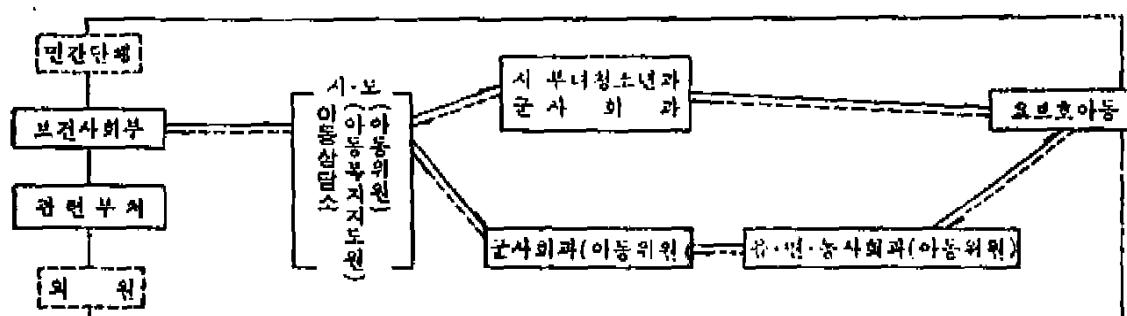
즉 아동복지 서비스가 상부의 지시에 의해서만 이루어지는 것이 아니고

20) 장인협, 「아동복지론」, 서울대학교 출판부, 1984, p.266

21) 김영모, 전기서, p.43

&lt;그림 9&gt;

행정체계 개선 구상도



요보호아동의 문제와 요구가 점차 밀에서부터 수렴되어 이들이 정책입안에 반영되는 식으로 바뀌어야 하며, 이렇게 하여 체택된 복지서비스의 업무나 지시는 그 전달이 수직적으로 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 과정에서 아동상담소는 중간개입기관으로 기능을 수행해야 하며, 아동복지지도원이나 아동위원의 역할 또한 중요한 것이다.

이러한 전달이 효과적으로 이루어지기 위해서는 아동상담소는 요보호아동의 발생을 예방하는 기능에서 발생된 문제에 대한 상담, 진단, 처리 및 사후지도까지를 위한 체계적이고 전문적인 서비스를 수행하는 종합적인 기능을 담당해야 한다.

## 2 專門化된 接近構造

우리나라의 요보호아동을 위한 복지서비스 전달체계에서 나타난 문제점들을 개선하기 위한 방안으로 정책결정의 권한과 통제를 재구성하는 전략으로 행정체계의 조정을 살펴보았으나 이 조정을 위해서는 필연적으로 아동상담소의 기능이 활성화되어야 함을 알 수 있겠다.

즉, 기존의 상의하달식의 행정체계와 중구난방식의 서비스 전달과정을 개선하기 위해서는 아동을 위한 전문적인 서비스를 수행하는 운영주체가 속히 확립되어야 하는 것이다.

전문화된 접근구조 전략에 따르면 전달체계 내에서 서비스 기관들이 그들 고유의 업무에 전념할 수 있도록 하여 전달체계의 구성조합을 변화시키는 일부의 작용을 하는 것이다.

### 11.1 韓國社會福祉學

현재 우리나라의 아동복지 실태를 간단히 보면, 행정체계의 조정을 위해서는 전달체계의 구성조합을 변화시키는 방법인 전문화된 접근구조 전략이 상호보조적인 병행방법으로 채택되어야 한다.

Gilbert 와 Specht에 따르면 전달체계 내에서 독립된 기능을 수행하는 전문화된 접근(서비스)구조의 창설을 제안한 바 있는데, 우리나라의 경우 새로운 기관의 창설보다는 기존의 기관을 발전시킴이 더 실현가능성이 있고 적절하다고 본다.

그리하여 전문화된 접근구조 전략으로서, 현재 아동복지의 최일선 기관이고 아동을 위한 전문행정기관으로 규정되고 있는 아동상담소 기능의 활성화를 그 매안으로 택하고자 한다.

아동상담소가 독립된 기능을 수행하는 전문기관으로서 발전되어 서비스 전달체계에서 그 본연의 기능을 담당하기 위해서는 아동상담소 자체 내의 서비스 전달 또한 효과성을 지녀야 한다.

이를 위해서는 ① 서비스 공급자와 수혜자들 사이가 접근가능해야 하며, ② 서비스가 연속성을 지녀야 하고, ③ 전문적인 서비스 수행이 책임있게 이루어져야 하는데 여기에는 다음과 같은 매안이 선행되어야 한다.

#### 1) 서비스의 접근가능성

첫째, 요보호아동들에게 서비스의 접근이 용이하게 하기 위해서는 무엇보다도 아동상담소의 증설이 필요한다.

현재 아동상담소는 전국에 12개소로 각 道에 1개소 정도 밖에 설치되어 있을뿐 시·군·구에는 설치되어 있지 않아 하부 행정기구로 내려갈수록 아동복지 주체의 형체가 부형화되어 가고 있음을 알 수 있다.<sup>22)</sup>

경찰서의 경우를 보면 시·파출소가 있고, 행정단위로는 읍·면·동사무소가 있으나 아동복지의 경우는 최일선 전문기관인 아동상담소는 각 도에 1개소 정도 밖에 설치되지 않은 것은 요보호아동을 위한 행정체계는 유령무실하다고 보여진다.

신속하고 원활한 서비스 전달과 균형있는 서비스 혜택을 위해서 아동상담소가 미설치된 경북 지역은 물론 시·군·구 단위로 점차 증설해 나가야 하

22) 林美順, 「韓國 兒童相談所에 관한 研究」, 중앙대 석사학위논문, 1986, p.10

졌다.

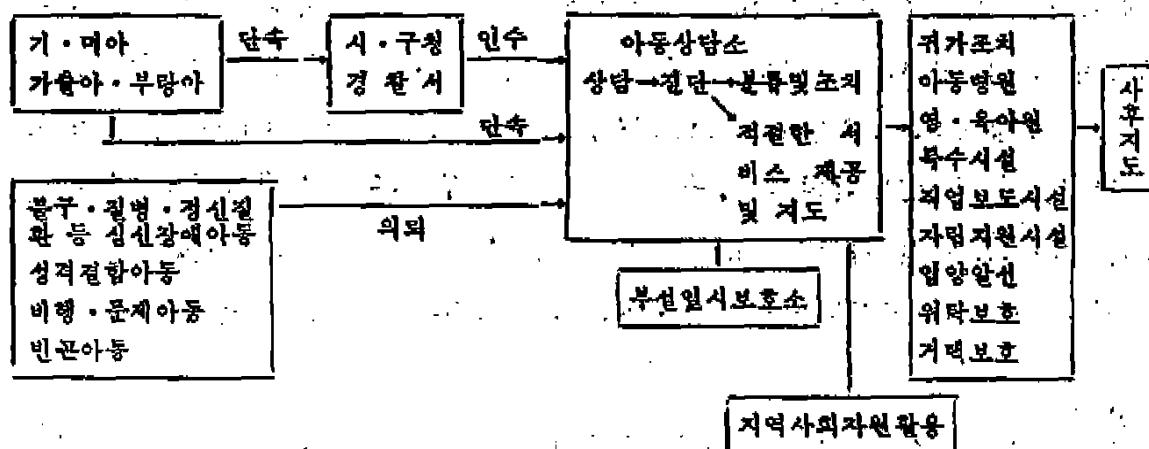
둘째, 아동상담소에 대한 새로운 인식과 홍보활동이 이루어져야 한다. 그동안 아동상담소는 그 임무와 기능에 대한 인식부족과 관계기관의 물이해로 본연의 전문업무에 근본적인 접근을 이루지 못했다. 그러나 사회변화의 요구에 부응하여 아동상담소의 필요성이 증대되고 있는 바 국민들에게 아동상담소의 프로그램과 서비스 및 기관의 역할을 홍보하여 지역사회주민의 참여 및 의사소통의 통로를 마련하여 서비스의 접근이 용이하도록 해야한다.

## 2) 서비스의 연속성

첫째, 아동보호조치가 일원화 되어야 한다. 요보호아동의 발생시 여러 관련기관에서의 중구난방식의 행정처리로 아동상담소가 전달체계에서 소외되어 왔다. 이에 요보호아동이 발생되면 다른 관련기관들이 독자적으로 아동에 대한 보호조치를 취하지 말고 반드시 아동상담소에 의뢰하여 신속한 보호와 조치가 이루어지도록 그림 4와 같이 유기적인 상호협조체계가 구성되어야 한다. 그리하여 아동상담소가 복지서비스 전달과정(인수→상담→진단→분류·조치)에서 행정적인 중심역할을 수행하는 전문기관으로의 조치권을 지니도록 정부의 제도적인 조정 및 장치가 마련되어야 한다.

〈그림 4〉

요보호아동의 복지서비스 전달경로 구상도



둘째, 일시보호기능이 병행되어야 한다.

일시보호에 관한 일은 ① 가출·부랑아, 기·미아 등 보호자가 없는 아동의 긴급일시보호, ② 아동의 친권자가 친권을 남용하거나 현저한 비행, 기타 친권을 행사할 수 없는 중대한 이유가 있을 때, ③ 성행이 불량하여 아

동 또는 타인의 생명과 재산에 위해를 가눌을 염려가 있는 아동, ④ 후견인의 선입 또는 해임청구를 위하여 일시보호가 필요한 아동, ⑤ 기타 일시보호를 요하는 아동에 대하여<sup>23)</sup> 일시보호를 하도록 되어 있다.

아동복지법 제8조에 의하면 이동상담소에 이러한 일시보호의 기능을 하도록 되어 있다. 그러나 현재 일시보호기능을 병행하고 있는 아동상담소는 서울, 부산, 대구, 광주, 청주 뿐이고 나머지 기관은 일시보호기능을 다른 기관에 의뢰하고 있다. 이런 경우 요보호아동이 발생되어 아동상담소에 의회되거나 인수되었을 때 처리내책에 급급해 하지 않을 수 없게 된다. 따라서 아동이 적절한 서비스를 제공받게 될 때까지의 안전한 보호 및 전문적인 서비스 접근과 연결이 용이하도록 반드시 아동상담소에 일시보호기능을 병행하도록 해야겠다.

### 3) 서비스의 전문성

첫째, 프로그램이 개발되어야 한다. 우리나라의 아동상담소는 주로 요보호아동의 사후처리적인 기능을 하고 있다. 그러나 예방적인 기능의 측면에서 아동의 문제와 요구를 규명하여 적절한 프로그램을 개발하고 이를 대상의 원인을 분석하여 요보호아동을 미연에 방지하는 서비스를 수행하여야 할 것이다.

전국 아동상담소 서비스 대상이 된 아동의 특성을 살펴보면 가정적 요인(부모사망, 가정불화, 부모부관심, 가정파괴등)이 48.3%로 가장 높고 개인적 요인(허영심, 호기심, 교우불량, 학교문제등)이 33.4%, 경제적 요인(빈곤·구직등)이 14.4%의 속으로 나타났다.<sup>24)</sup> 또한 가출·부랑아의 발생원인에 대한 선행연구에서도 역시 가정적 요인이 가장 큰 비율을 차지하고 있다.<sup>25)</sup>

아동의 문제는 정신적·심리적·생리적·사회적·요인들이 복합적으로 작

23) 아동복지지침서, 아동복지시행령 참조

24) 전국 아동상담소의 서비스대상 아동을 문제요인별로 나누어 백분화시킨 것임. 전북아동상담소 업무현황 참조

25) 조갑수, 아동의 가출원인에 관한 연구, 「社會福祉研究」 14집, 중앙대 사회복지학회, 1980  
김영모, 「수도서울의 아동복지 형성에 관한 연구」, 서울시, 1972

장인천, 「아동복지연구」, 수문사, 1971

김재걸, 소년법에 대한 법적요인 분석 및 그 구형, 「논문집」, 충남대 교육대학원, 1975

최경석, 가출·부랑아의 발생원인과 대책, 「社會政策研究」 제1집, 한국복지정책연구소, 1982

용하기 때문에 그 원인도 다양하나 우리나라의 경우 이상과 같이 가정중심적 문제로 가족해체, 가정빈곤, 가족결손 등을 들 수 있다. 이에 따라 아동 상담소의 프로그램은 예방적인 측면에서 아동들이 자기 가정내에서 정상적인 성장과 발달을 위해 부모와 가정을 대상으로 아동환경의 질을 보호하고 가족능력을 지원·강화시켜 주는 체계적이고 전문적인 서비스로 발전되어야 하겠다. 이러한 서비스의 접근에는 사회학적·심리학적·의학적인 관점에서 복합적인 방법의 접근이 되어야 하며 개인과 사회적인 사이의 부적응과 복합적인 상호관계 사이의 폭넓은 과정에서 기술의 다양성이 요구된다.<sup>24)</sup>

둘째, 종사자들의 전문화와 이들을 위한 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 아동상담을 통하여 아동의 상황을 판단하고 이에 필요한 행정적인 보호 조치뿐만 아니라, 복합적인 문제를 가진 개개의 아동에게 전문적이고 계획적으로 도와주는 임상적인 서비스 전달을 위해서는 전문적인 입장에서 소양을 갖춘 전문사회사업가의 도움이 필요하다. 그러기에 이를 공히 확보할 수 있는 제도적인 장치가 고려되어야 한다.

현재의 법적인 규정에 따르면 아동상담소에는 소장을 비롯하여 아동복지 지도원, 임상심리상담원, 정신과 또는 소아과 담당의사(또는 겸임의사), 간호원, 보육사(일시보호시설이 설치되어 있는 경우에 한함)를 두도록 되어 있고<sup>25)</sup> 이에 대한 직원의 정수 및 자격기준을 명시하고 있다.<sup>26)</sup>

그러나 실제현황을 살펴보면 법적인 규정과는 달리 운영되고 있다. 전국에 의사를 두고 있는 상담소는 하나도 없으며, 상담원 중에도 아동복지(사회복지) 관련 학과의 출신이 아닌 경우가 많으며, 고졸학력으로 아동(사회) 복지에 관한 행정에 3년 이상 근무하여 아동복지지도원의 자격을 얻어 상담 업무를 하고 있는 경우가 대부분이다.

표 2에서 나타나듯이 서울과 부산지역을 제외한 나머지 상담소에는 총직원의 수가 10명내외에 불과하고 상당원을 두지 않은 지역도 있다. 또한 서

24) D. Buckle and S. Lebovigi, *Child Guidance Centres*, World Health Organization, Palais Des Nation, Geneva, 1960, pp.

25) 아동복지법 시행령 제5조 및 제12조의 별표 참조

26) 아동복지법 시행령 제3조(아동복지지도원의 자격기준), 아동복지법 시행령 제12조(상담원의 자격기준), 아동복지법 제7조, 아동복지법 시행령 제5조(아동위원)를 참조

울과 부산을 제외하고는 아동복지지도원의 수도 5명 이내이다. 이와 같은 요원으로 현재 아동상담 뿐만 아니라 부녀상담까지 겸하고 있는데 과연 아동들에게 전문적인 상담서비스를 기대할 수 있을까 의문이다.

(표 2) 전국 아동상담소의 직원현황  
(단위 : 명)

지 역	직 무 직 급	소 장		아동복지지도원		상 담 원		행정직 및 기타	고용직 및 기타	비 고
		5급	6급	6급	7급	8급	7급			
서 울	39	1		3	15			2	14	지방간호기 사보 1명
부 산	26	1			7			6	13	
대 구	13	1		1	1	2		2	4	
인 천	13	1		1		2	1	2	3	4
광 주	11	1			1	2		1	6	
대 전	11	1			1	2	1	2	2	
전 주	9		1			5			2	
청 주	7	1		2	1	2		1	1	
마 산	5		1			3			1	
수 원	3		1		1				1	
춘천	3		1		1				1	
제 주										1985년 개설 미조사

자료 : 1985년 업무상황, 각 상담소

비고 : 부산 아동복지지도원 직급 미조사

또한 아동복지 지도원과 상담원을 보면 별정직 8급이 가장 많은 수를 차지하고 있다. 이들을 6·7·8급 별정직으로 한 것은 아동복지정책이 중요한 만큼 목적수행도구도 중요함을 인지하였는가 의심스러울 따름이다. 이들의 자질과 전문수준 자체가 수행도구이기 때문에 이들에 대한 자격규정 및 처우문제에 대한 제도적인 조치가 조정 및 강화되어야 하겠다.

세계, 아동상담소의 기능을 득립시켜야 한다. 전국의 아동상담소는 서울(시립 아동상담소)과 부산(아동복지 사업소)만을 제외하고 모두 부녀아동상담소로 되어 있어 아동에 관한 업무와 부녀에 관한 업무를 병행하고 있다. 더구나 기관 및 전문요원이 부족한 실정인데 이러한 상황으로 아동을 위한 전문적인 서비스가 제대로 이루어질련지 의문이다.

아동문제에 대한 예방적 사업에서부터 사후대책까지 일률적으로 아동상담소에서 그 득립된 기능으로 전문적 서비스를 수행하도록 하기 위해서는 업무를 일원화시켜 아동만을 위한 전문기관으로 발전하도록 해야 할 것이다.

## V. 結論

이상에서 요보호아동을 위한 효율적인 복지서비스 전달체계를 구상하려는 본고의 연구목적에 따라, 서비스 전달체계에 관한 이론적 배경과, 우리나라의 요보호아동을 위한 서비스 전달체계의 현황을 살펴보았다.

이에 개선방안을 연구의 분석들에 따라 정책결정의 권한과 통제를 재구성하는 전략으로 행정체계의 조정과 전달체계의 구성을 변화시키기 위한 전략으로 전문화된 접근(서비스)구조를 그 대안으로 시도해 보았다.

본문에서 고찰했듯이 우리나라의 아동복지 행정전달체계는 상의하달식으로 보건사회부를 경점으로 시·도→시·군·구의 방식으로 구성되어 있어 서비스 전달을 복직으로 하는 아동복지 행정으로는 불충분하다. 이러한 방식은 하의상달식으로 아동의 요구와 문제를 점차 수렴해 나가는 방식으로 개선되어야 겠다. 이러한 행정체계의 조정을 이루기 위해서는 전달체계의 구성을 변화시키는 전략이 상호보조적인 행행방법으로 따라야 한다. 이에 아동상담소를 전문화된 접근(서비스)구조로 그 기능을 활성화시켜야 한다. 이러한 목적을 위해서는 아동상담소는 다음의 개선들이 선행되어야 한다.

첫째, 서비스가 접근가능하기 위해서는 기관의 중설 및 기관에 대한 세로운 인식과 홍보활동이 이루어져야 한다.

둘째, 서비스가 연속성을 갖기 위해서는 아동보호조치가 일원화되어야 하고 아동상담소 내에 일시보호기능이 명령되어야 한다.

세째, 서비스의 전문화를 위해서는 프로그램이 개발되어야 하고 종사자들의 전문화와 이들에 대한 제도적인 장치가 마련되어야 하며 아동상담소의 기능을 아동만을 위한 기관으로 독립시켜야 하겠다.

이상과 같이 정책적인 권한과 통제를 재구성하는 전략으로 행정체계의 조정과 전달체계의 구성을 변화시키기 위한 전략으로 전문화된 접근(서비스)구조가 상호보조적인 행행방법으로 시도된다면 효율적이고 합리적인 요보호아동을 위한 복지서비스 전달체계가 확립되리라 본다.

(접수일자 : 1988년 1월 23일)