

최근 아동학대의 특징과 관련 예산의 개선 방안

Characteristics of Child Abuse and Measures to Improve the Budget Structure of Child Protection Services

이영숙 | 한국보건사회연구원 연구위원

최근의 아동학대는 고용불안정 심화, 이혼 증가 등 사회경제적 환경이 변화하는 가운데 증가하고 있어 구조적인 문제를 해결하는 방향의 접근이 요구된다. 아동학대 대응체계의 지자체 중심의 공공성 강화, 즉각분리 시행 등 제도 개선의 실효성을 확보하기 위해서는 예산구조의 개편이 필요하다. 2021년 아동학대 관련 예산의 92.3%가 사업소관부처가 아닌 타 부처 기금에서 편성되고 있어, 필요재원 확보와 효율적인 재정관리가 어렵기 때문이다.

아동학대 예산의 충분성과 신장성을 감안할 때, 현재의 기금 예산을 사업부처 소관의 일반회계 예산으로 전환하는 방안이 바람직한데, 차선책으로 자체재원과 전입금으로 구성되는 사업부처 주관의 '아동보호기금(가칭)' 신설도 검토할 수 있다. 아동학대 대응의 지방사무 확대를 감안하여 지방의 재정여력을 확보하는 방안도 마련되어야겠다.

1. 들어가며

아동학대와 이에 의한 사망사건이 이어지며 아동의 생명보호와 인권 보장에 대한 사회적 관심과 요구가 높아지고 있다. 정부는 지속되는 아동학대 사건에 대응하여 “포용국가 아동정책”(2019)에서 ‘보호가 필요한 아동에 대한 국가의 공적 책임 강화’의 추진전략을 설정하고, 기존 민

간위탁 방식의 아동학대 대응체계를 지방자치단체에 의한 현장조사와 민간에 의한 사례관리 체계로 전면 개편하였다. 그리고 ‘아동·청소년 학대방지 대책’(2020.7.), “아동학대 대응체계 강화 방안”(2021.1.)에서 아동학대전담공무원 제도 도입(2020.10.)과 학대아동의 즉각분리제 도입(2021.3.), 아동학대처벌 강화 등이 이루어졌다.

이렇듯 아동학대 대응을 강화하기 위해 제도

적 개선이 이루어진 점은 바람직하기는 하나, 아직까지는 이를 현실화시킬 수 있는 재정수단이 확보되고 있지는 못하다. 2015년 아동학대 사무가 지방정부에서 중앙으로 이관된 이래로 대부분의 아동학대 관련 예산이 사업수행부처가 아닌 타 부처에서 주관하는 기금의 일부 사업비로 책정되고 있기 때문이다. 2021년 이들 기금에서 아동학대 관련 예산이 증액되기는 했으나, 사업수행부처와 재원관리부처가 분리된 구조에서 아동학대 대응이 중장기적 계획하에 안정적으로 이루어지기는 어려울 것이다.

최근의 아동학대는 일부 잘못된 부모나 보육·교육 주체에 의한 개별적인 사건이기 보다는 고용 불안정이나 가족해체의 증가 등 사회경제적인 환경변화의 영향을 받고 있어, 향후에도 구조적으로 확대될 가능성이 높은 상황이다. 또한 아동인권의 측면에서 볼 때 아동학대 대응은 사건 발

생시 공권력의 즉각적인 대처도 중요하지만, 학대를 예방하고 아동이 성인으로 성장할 때까지 사회적 보호체계를 지속적으로 제공하는 방향에서 접근되어질 필요가 있다. 그런데 현재의 아동학대 관련 예산규모는 피해아동에 대한 즉각적인 보호를 하기에도 어려운 수준이다.

본고에서는 이러한 문제의식 하에 아동학대의 추이 및 최근의 특징과 정책적·제도적 대응체계를 살펴보고, 아동학대 관련 예산의 개선방안을 제안하였다.

2. 아동학대 현황과 사회경제적 여건

가. 아동학대 현황

전체 아동 중 보호조치¹⁾ 아동수 비중이 일정 수준에서 유지되는 가운데 보호조치 중 학대에 의

그림 1. 아동 보호조치 추이

(단위: %.)

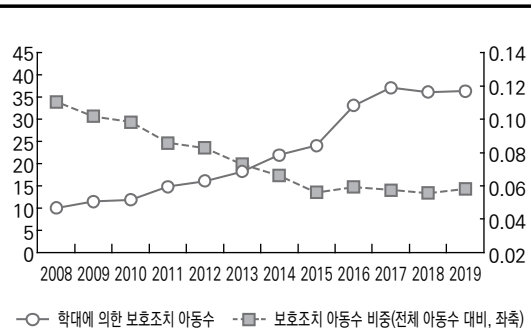
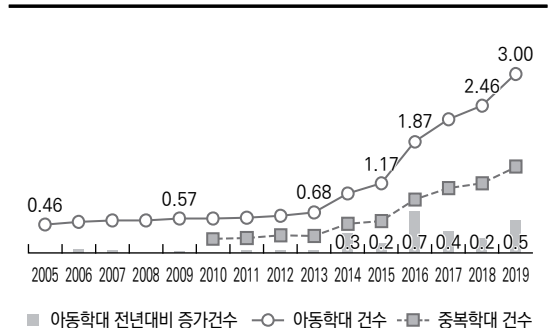


그림 2. 아동학대 및 중복지대 건수 추이

(단위: 만 건)



자료: 보건복지부, 학대피해아동보호현황(2008~2019년) 자료를 이용한 분석 결과임.

1) 「아동복지법」상 유기, 미혼부모·혼외자, 미아, 비행·가출·부랑, 학대, 부모빈곤·실직, 부모사망·질병·이혼 등으로 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 않거나 양육능력이 없는 ‘보호대상아동’이 대상이다.

그림 3. 친부모가족 학대건수 및 비중 추이

(단위: %, 건)

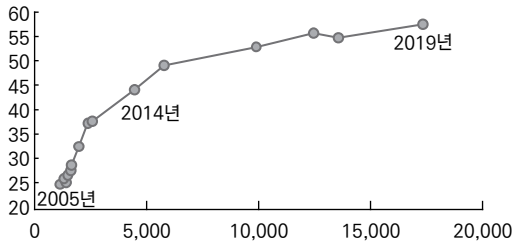
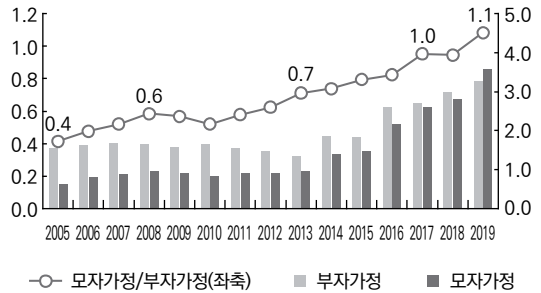


그림 4. 한부모 가정의 학대건수 추이

(단위: 배, 천 건)



자료: 보건복지부, 학대피해아동보호현황(2005~2019년) 자료를 이용한 분석 결과임.

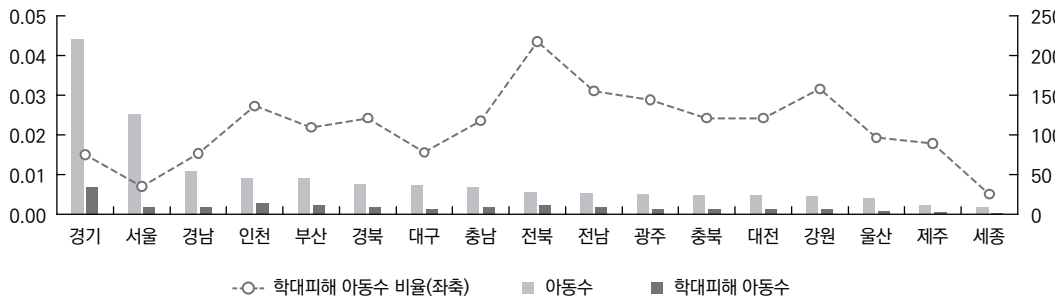
한 비중은 높은 상승세를 이어가고 있다. 보호조치 아동수 비중은 2008년 0.1%에서 2015년 0.06%로 하락세를 보였고 이후 최근까지 동 수준이 유지되고 있다. 보호조치 발생원인 중 학대 비중은 지속적으로 상승하였고, 2016년 이후 30%대로 높아졌다. 아동학대 건수는 2005~2013년 연간 4~6천 건에서 2014년 1만 건을 상회하였고, 이후 꾸준히 증가해 2019년 3만 건대로 확

대되었다. 중복학대건수도 최근에는 1.5만 건에 근접하는 수준으로 증가하였다

가족유형별로 보면, 친부모에 의한 학대건수 비중이 2005년 25.3%에서 2014년 44.5%로 높아졌고 이후에도 상승해 2019년 57.7%로 전체 학대유형의 2/3 가량을 차지하고 있다. 한부모 가정의 학대건수도 2014년 이후 크게 증가했는데, 부자가정 대비 모자가정의 학대건수 비율은

그림 5. 지역별 아동수와 학대피해 아동수 분포(2019년 기준)

(단위: 만 명, 십 명, %)



자료: 통계청(2021), 국가통계포털, <https://kosis.kr/statisticsList>에서 2021. 5. 12. 인출해 분석한 결과임.

2015년 0.4배에서 2017년 1.0배로 높아졌고, 2019년에는 1.1배를 기록하였다.

지방자치단체별 아동수는 2019년 기준 경기 222.4만 명, 서울 127.8만 명, 경남 54.0만 명, 인천 45.8만 명 등의 순서로 많은데, 학대피해 아동수는 경기 333명, 인천 125명, 전북 120명, 부산 100명 등의 순서로 많다. 이에 따라 지역별 학대피해 아동수 비율은 전북 0.04%, 강원 0.032%, 전남 0.031%, 광주 0.029%, 인천 0.027% 등의 순서로 높다.

나. 사회경제적 환경변화

아동학대는 아동의 인권이나 복지 측면뿐만 아니라 성인기에 미치는 영향이 사회적으로도 크다는 점에서 이의 원인을 밝히기 위한 연구들이 진행되어 왔다. 선행연구들을 보면 아동 및 부모의 개인적 특성이나 가족관계의 특성과 함께 가족의 사회경제적 특성이나 지역사회의 환경적 특

성 등이 주요 원인으로 제기되었다. 이 중 최근 들어 가족빈곤이나 실업, 가족구조 등 가족의 사회경제적 특성에 대한 관심이 높아지며 빈곤층이 아동학대 및 방임 발생의 고위험집단으로 인정되고 있다(김광혁·김예성, 2008). 본 절에서는 이러한 문제의식에 기반하여 가족의 경제적 빈곤을 직접적으로 유발하는 실업과 아동학대의 경향이 높아지고 있는 한부모가정 관련하여 이혼 등 지표들의 추이를 살펴보았다.

우선, 실업률은 2014년 상승세로 전환되어 2017년에는 글로벌 금융위기 시기였던 2009년 수준(3.7%)을 상회하였고, 이후 상승세가 더해져 2020년 4.0%로 높아졌다. 연령대별 실업률을 보면 기간 중 상승세가 큰 20대와 50대를 제외하더라도, 아동양육의 주연령층인 30대와 40대의 경우도 실업률이 높아지고 있다. 30대의 실업률은 3%대로 20대 다음으로 높은 수준인데 2017년 이후 상승세에 있고, 40대의 실업률은 2014년 이후 상승세를 보이고 있다.

그림 6. 실업률(2005~2020년)

(단위: %)

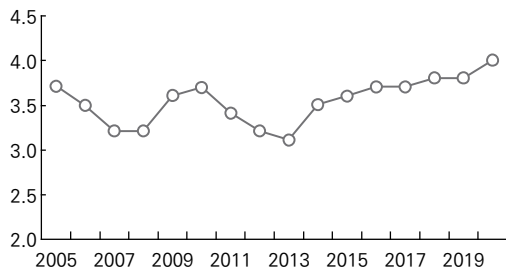
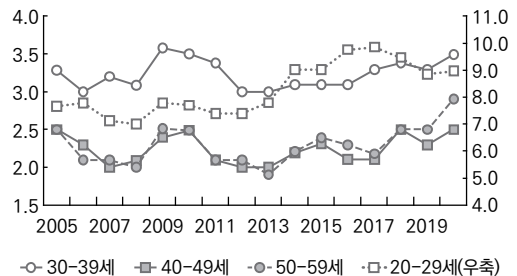


그림 7. 연령대별 실업률(2005~2020년)

(단위: %)



자료: 통계청(2021), 국가통계포털. <https://kosis.kr/statisticsList>에서 2021. 5. 12. 인출해 분석한 결과임.

그림 8. 전국의 혼인 및 이혼 추이(2000~2020년)

(단위: %)

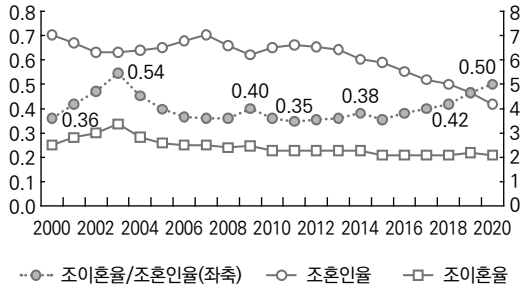
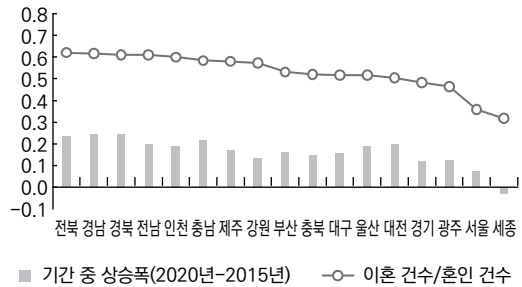


그림 9. 지역별 이혼/혼인 현황: 2020년 기준

(단위: 배)



자료: 통계청(2021), 국가통계포털, <https://kosis.kr/statisticsList>에서 2021. 5. 12. 인출해 분석한 결과임.

조이혼율은 2015년 이후 2.1%에서 유지되고 있지만 조혼인율²⁾이 큰 폭의 하락세를 보이며 혼인 1건당 이혼 가능성은 신용카드 대란 시기였던 2003년 수준에 근접하여 높아졌다. 조혼인율과 조이혼율은 대략 2011년경까지는 경제여건을 반영하며 두 지표가 반대 방향으로 움직이는 경향이 뚜렷했는데, 이후에는 동일하게 하락세를 나타내고 있다. 예를 들어, 신용카드 대란으로 가계의 신용위험이 높아진 2003년 전후로 조혼인율은 하락한 반면 조이혼율은 상승세를 보였다. 이러한 패턴이 대략 2011년까지 유지되며 조혼인율과 조이혼율의 상관계수는 -0.44로 나타났다. 그런데 이후의 시기에는 두 지표가 모두 하락세를 보이며 상관계수가 0.67로 양(+)의 관계로 바뀌었다.

지역별로 혼인 건수 대비 이혼 건수의 분포를 보면, 전북과 경남·경북·전남·인천이 0.6 이상으

로 높고, 다음으로 충남·제주·강원 등이 0.5 후반대이고, 서울과 세종은 0.3대로 상대적으로 낮다. 동 지표의 2015~2020년 중 상승폭을 보면, 경북·경남·전북·충남·전남 등이 0.2대로 높고 서울·세종 등이 0.1 미만으로 낮다.

3. 아동학대에 대한 정부 대응 현황

아동학대에 대한 법적 근거와 보호장치, 처벌 등은 「아동복지법」과 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 「아동학대 처벌법」)에서 규정하고 있다. 아동학대의 정의와 법적 보호장치 등은 아동복지 전반에 대해 규정하고 있는 「아동복지법」에 포함되고, 아동학대범죄에 대한 정의와 처벌·처리절차 등은 「아동학대 처벌법」에 규정되어 있다.³⁾

「아동복지법」에서 ‘아동학대’는 “보호자를 포

2) 해당 연도의 인구 천명당 혼인 건수 및 이혼 건수의 비율값이다.

함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것”(제3조제7호)으로 정의된다. 또한 아동학대의 피해를 입은 아동은 동 법에서 유기나 미혼부모·혼외자, 미아, 비행·가출·부랑, 학대, 부모빈곤·실직, 부모사망, 부모질병, 부모이혼 등으로 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우에 해당되는 ‘보호대상아동’(「아동복지법」 제3조제4호)이다. 따라서 아동학대는 「아동복지법」 상의 “아동보호서비스”(제15~제21조)와 “아동학대의 예방 및 방지”(제22조~제29조의 7)에 포함되는 모든 조항을 적용받는다. 정부의 “포용국가 아동정책”(2019) 이후 ‘아동·청소년 학대방지 대책’(2020.7.), “아동학대 대응체계 강화방안”(2021.1.) 등이 이어지며 2019년 1월에서 2021년 3월까지 「아동복지법」과 「아동학대 처벌법」상 아동학대 관련 주요 내용들이 개

정·신설되어 왔다.

이러한 정부의 최근 아동학대에 대한 정책 대응은 세 가지로 요약될 수 있다. 첫 번째는, 기존의 민간위탁 중심의 대응체계를 지방자치단체를 중심으로 하여 공공화한 점이고, 두 번째는 아동학대의 피해가 강하게 의심되는 등의 경우에 학대행위자로부터 아동을 즉각분리하는 제도를 도입한 점이고, 세 번째는 민법상 부모의 징계권 규정을 삭제하며 아동학대범죄에 대한 처벌 수위를 강화한 점이다. 이 중 첫 번째와 두 번째가 아동학대에 대한 행정적 대응체계에 해당된다.

우선, 아동학대 대응체계는 2020년 10월부터 지방자치단체를 중심으로 아동학대 신고접수, 현장조사 및 응급 보호 등을 담당하고, 기존에 동 업무를 포괄했던 아동보호전문기관은 보호대상 아동의 사례관리 및 상담 등 서비스를 담당하는 것으로 구분되었다. 이는 현장조사와 아동분리 등 공권력이 요구되는 상황에서 기존에 민간 아동보호전문기관이 가진 권한상 한계를 해결하기

표 1. 아동학대 대응체계 강화

지자체	지자체
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> 아동학대 전담공무원 </div> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 학대 현장 조사 ▶ 아동 분리 등 보호조치 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> 아동보호 전담요원 </div> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 분리보호 아동 양육상황 점검
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> 경찰 </div> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 학대 현장 조사 ▶ 아동학대 범죄 수사 ▶ 아동학대처벌법 응급조치·임시조치 청구 	<div style="text-align: center;">민간</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> 아동보호 전문기관 </div> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 학대피해아동 사례관리

자료: 보건복지부. (2021. 1. 19.), “아동학대 대응체계 강화방안”, p. 13.

3) 이 외 「청소년보호법」, 「초·중등교육법」, 「형법」, 「교육기본법」, 「경찰관 직무집행법」, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「정신보건법」 등이 관련된다.

위한 것으로, 이를 위해 지방자치단체는 시·도 및 시·군·구에 아동학대전담공무원을 두고 1개 소 이상의 아동보호전문기관을 운영해야 한다.⁴⁾⁵⁾ 2020년말 기준 아동보호전문기관은 전국 17개 시·도 및 228개 시·군·구에 69개(28.2%)가 있고, 2021년 1월 4일 기준 아동학대전담공무원은 총 127곳(55.5%)(국회예산정책처, 2021)에 배치되어 있고, 아동·청소년 학대방지 대책(2020.7.)에 따라 2021년말까지 전체 지방자치단체에 도입될 예정이다.

다음으로, 2021년 3월 30일부터 아동학대 행위의 제지 및 아동학대행위자 격리, 피해아동의 보호시설이나 의료기관으로의 인도 등 응급조치 후에도 보호공백이 발생하거나 재학대의 위험이 큰 경우 등에, 피해아동을 분리하여 아동일시보호시설이나 학대피해아동쉼터, 적합한 위탁가정 등에서 일시보호하게 되었다.⁶⁾ 일시보호시설은

최대 6개월의 보호를 받을 수 있는 시설이고

학대피해아동쉼터는 1년 이내의 보호를 받을 수 있는 시설인데, 2019년말 기준 17개 시도 중 일시보호시설은 7개 지역(서울 5개, 나머지는 1~2개 등 총 13개소)에 있고, 학대피해아동쉼터는 총 72개로 17개 시·도에 모두 설치되어 있기는 하나 지역별로 시설수가 1~13개(평균 4개)로 편차가 크다(국회예산정책처, 2021). 2019년 아동학대 연차보고서를 보면, 이들 쉼터에서 수용 가능한 인원은 연 최대 500여 명(쉼터당 정원 약 7명)에 불과하다.⁷⁾

정부는 직영 또는 기존 양육시설 기능 전환 등을 통해 시도별 최소 1개 이상의 일시보호시설을 확보하고 피해아동에 대한 보호수요 등을 바탕으로 학대피해아동쉼터를 2021년 중 총 91개로 확충할 예정이다(보건복지부, 2021). 2021년 3월 15일 기준, 1개 시·도, 13개 시·군·구에서 27개

표 2. 즉각분리제도 개요

구분	응급조치	즉각분리(일시보호)
근거	아동학대처벌법 제12조	아동복지법 제15조 제6항
주체	경찰, 전담공무원	전담공무원(아동보호전문기관)
요건	학대범죄현장 또는 학대현장 이외 장소에서 학대피해가 확인되고 재학대 위험이 급박·현저한 경우 등 응급조치 요건 충족 시	응급조치에 이르지 않는 사안으로 재학대 우려, 면밀한 조사 필요 등 즉각분리 요건 충족 시
기간	72시간 이내 *임시조치가 청구된 경우 법원 결정시까지	보호조치 결정이 있을 때까지
비고	응급조치가 필요한 경우	응급조치는 하지 않았으나 필요시

자료: 보건복지부, (2021.4. 5.), 보도참고자료, “즉각분리제도 시행(3.30) 이후 분리아동보호 현황”. p.3.

- 4) 「아동복지법」 제22조(아동학대의 예방과 방지 의무) 및 제45조(아동보호전문기관의 설치 등).
- 5) 다만, 관할구역의 아동수 및 지리적 요건을 고려하여 조례로 정하는 바에 따라 둘 이상의 시·군·구를 통합하여 하나의 아동보호전문기관을 설치·운영할 수 있다(「아동복지법」 제45조제2항).
- 6) 「아동복지법」 제15조(보호조치)제6항.
- 7) 1개소당 평균 정원 5~7명으로, 학대행위자 등과의 차단을 위해 일반 다세대주택 등을 활용하여 비공개로 운영하며, 숙식·생활지원·상담 및 치료·교육 등을 제공한다. 원장 1명, 보육사 3명, 임상심리치료 전문인력 1명을 둔다(국회 보건복지위원회, 2020.).

전담의료기관을 지정하여 학대 피해아동에 대한 신속한 검사·치료를 지원하고 있으며, 의료진이 학대 의심사례 포착 시 즉시 신고하도록 협업 체계를 구축하고 있다. 이외 의료계와 협의를 통해 전담의료기관의 역할을 구체화하고, 이를 활성화하기 위한 지원 방안을 마련할 계획이다.

4. 아동학대 관련 예산 현황 및 개선방안

가. 보호대상아동 및 아동학대 관련 예산 현황

보호대상아동 예산은 보건복지부와 경찰청의 일반회계, 기획재정부의 복권기금과 법무부의 범죄피해자보호기금(이하 '범피기금')으로 구성된다. 2021년 기준 보호대상아동 예산은 총 1,782.2억 원으로, 이 중 보건복지부 일반회계가 834.8억 원(46.8%), 기획재정부 복권기금이 531.2억 원(29.8%), 법무부 범피기금이 287.4억 원(16.1%), 경찰청 일반회계가 128.8억 원(7.2%) 등이다. 이 중 아동학대 관련 예산은 405.2억 원⁸⁾으로, 보호대상아동 예산의 22.9%를 차지하는데, 복권기금과 범피기금으로 운영되는 예산이 370.2억 원으로 92.3%를 차지한다.

2017~2021년 보호대상아동 예산의 특징은 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는, 예산 총액이 증가하는 가운데 보건복지부의 일반회계 비중은

기간 중 1.7배 가량 확대된 반면, 기획재정부와 법무부의 기금(복권기금 및 범피기금의 합) 비중은 0.8배 수준으로 작아졌다. 둘째는, 보호대상아동 예산 중 아동학대 관련 예산⁹⁾ 비중은 2017년 25.7%에서 2020년 18.3%로 감소하였으나, 2021년에 22.9%로 높아졌다.

보건복지부 일반회계 예산은 보호대상아동 일반을 대상으로 하는 사업이 대부분으로, 2019~2020년 '아동권리보장원 운영 지원', '아동발달지원계좌', '보호종료아동 자립수당 지급' 등을 중심으로 높은 증가세를 보였다. 이에 따라 전체 보호대상아동 예산 중 보건복지부 일반회계 예산 비중은 2017년 28.2%에서 2021년 46.8%로 1.7배 가량 확대되었다. 이 중 아동학대 관련 예산은 '아동학대 근절 및 보호필요 아동 지원'으로, 2018~2020년 11억원대에서 2021년 '아동보호전담요원' 확충 예산을 중심으로 31억 원으로 증가하였다. 보건복지부의 보호대상아동 일반회계 예산에서 아동학대 관련 예산의 비중은 2017년 14.4%에서 2018년 4.0%, 2020년 1.6%로 작아졌으나 2021년 3.7%로 확대되었다.

보건복지부 다음으로 규모가 큰 예산은 기획재정부 소관 복권기금인데, 전체 보호대상아동 예산 중 비중은 2017년 42.0%에서 2021년 29.8%로 작아졌다. 보호대상아동 예산 중 아동학대 관련 예산은 '요보호아동 그룹홈 운영 지원'의 '학

8) 보건복지부 소관 사업을 대상으로 하여, 경찰청의 해당 예산은 제외한 값이다.

9) 보건복지부의 보호대상아동 예산 중 '아동학대 근절 및 보호필요 아동지원' 예산과 '아동학대 신고 포상금' 예산 합계액의 비중값이다.

대피해아동쉼터 설치 및 운영'에 해당한다. 동 예산은 2018~2020년 50억 원대에서 소폭 증가해 왔으나, 2021년 학대피해아동쉼터 확장을 위해 전년대비 1.5배 가량 증액되어 86.5억 원으로 편성되었다.

법무부 소관 범피기금 사업은 '아동학대 피해자 보호 및 지원'인데, 전체 보호대상아동 예산 중 비중은 2017년 17.6%에서 2021년 16.1%로 소폭 작아졌다. 관련 예산의 규모는 2020년 전년대비 소폭 감소하기도 했으나, 2021년에는 관

표 3. 보호대상아동에 대한 예산 현황

(단위: 억 원, %)

소관부처별 사업	2017	2018	2019	2020	2021
보호대상아동 예산	1,038.4	1,066.9	1,252.9	1,609.9	1,782.2
아동학대 관련 예산	266.8 [25.7] (84.2)	254.8 [23.9] (95.5)	292.4 [23.3] (95.9)	294.2 [18.3] (95.9)	405.2 [22.9] (92.3)
보건복지부(일반회계)	292.9 [28.2]	288.2 [27.0]	429.4 [34.3]	768.1 [47.7]	834.8 [46.8]
아동권리보장원 운영 지원	0	0	0	190.1	198.2
아동발달지원계좌	173.0	195.7	209.3	247.4	250.4
보호종료아동 자립수당 지급	0	0	98.6	218.2	222.4
아동보호전담요원	0	0	0	38.7	72.4
요보호아동 자립지원	10.1	10.2	32.2	30.3	31.6
입양단체 등 사후관리지원	55.2	57.9	62.2	20.8	19.1
가정위탁 지원·운영	12.4	12.8	15.0	10.4	9.4
아동학대 근절 및 보호필요 아동 지원 ¹⁾	41.6	11.1	11.7	11.7	31.0
아동학대 신고 포상금 ²⁾	0.54	0.45	0.45	0.45	0.27
경찰청(일반회계)	126.3 [12.2]	130.8 [12.3]	134.2 [10.7]	136.0 [8.4]	128.8 [7.2]
아동·청소년 보호 및 수사활동	126.3	130.8	134.2	136.0	128.8
기획재정부(복권기금)	436.2 [42.0]	454.9 [42.6]	464.4 [37.1]	483.0 [30.0]	531.2 [29.8]
요보호아동 그룹홈 운영 지원	164.7	191.3	211.6	227.9	267.5
학대피해아동쉼터 설치 및 운영	41.7	50.2	55.3	59.3	86.5
입양아동 가족지원	193.8	188.0	178.6	180.4	193.6
아동복지시설 기능보강	68.7	65.2	62.0	58.9	53.0
아동복지시설 아동치료·재활지원사업	8.9	10.3	12.2	15.8	17.2
법무부(범죄피해자보호기금)	183.0 [17.6]	193.0 [18.1]	225.0 [18.0]	222.8 [13.8]	287.4 [16.1]
아동학대 피해자 보호 및 지원	183.0	193.0	225.0	222.8	287.4

주: 1) 아동정책조정 및 인권증진 사업의 내내역사업에 해당됨.

2) 공익제보자 신고포상금 사업에 포함되며, 2021년부터 대상 구분이 없어서 사업예산 감소비율을 적용

3) 2017~2020년은 최종 추경 기준, 2021년은 본예산 기준임.

4) []는 전체 보호대상아동 예산 합계액 중 아동학대 관련 예산의 비중값이고, ()는 아동학대 관련 예산 중 기금 예산의 비중값임.

자료: 1) 국회예산정책처, "보호대상아동 지원 사업 분석"(2021.2.),

2) 보건복지부·기획재정부·법무부·경찰청, "2017~2021년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료 (II 1)"(2017~2021)을 참고하여 분석한 결과임.

련 사업이 확대되며 증액되었다.

경찰청 사업은 ‘아동·청소년 보호 및 수사활동’으로, 2017~2020년 소폭의 증가세를 보였고, 2021년에는 전년대비 감소세를 보였다. 관련 예산은 2021년 기준 128.8억원으로 전체 보호대상아동 예산의 7.2%를 차지한다.

이상의 내용을 통해 우선, 보건복지부의 보호대상아동 및 아동학대 부문에 대한 예산이 타부처 소관 기금예산으로 나뉘어 분절적으로 편성되는 구조인 가운데 해당 예산의 보건복지부의 일반회계 예산은 꾸준히 확대되는 반면, 타 부처 소관 기금예산은 정책대응이 집중된 2021년을 제외하면 증가세가 크지 않았음을 볼 수 있다. 이러한 점은 사업수행 부처의 재정소요가 사업수행계획의 유기적 연계하에 타 부처의 기금운용에 적절하게 반영되고 있지 못함을 보여준다. 실제로 복권기금 예산으로 편성되는 학대피해아동쉼터의

경우 학대아동수의 증가세에도 불구하고 2020년 전국 228개 시·군·구에 76개소(33.3%) 설치에 머물고 있고, 범피기금 예산으로 운용되는 아동보호전문기관은 2020년 전국에 69개(28.2%)가 설치되어 있을 뿐이다. 이러한 실태는 관련 예산이 분절적 구조에 의해 편성되는 가운데 학대피해아동의 보호 및 지원을 위한 기초 인프라가 상당히 취약한 상태임을 보여준다.

복권기금과 범피기금은 기금수입을 타 기금으로 의무전출하거나 다수 부처의 사업으로 재원을 배분하는 구조로 운용되고 있다. 복권기금은 복권사업으로 조성된 재원을 운용하기 위해 설치된 계정성기금으로, 복권수익금의 35%는 과학기술진흥기금과 국민체육진흥기금 등 10개 기금 및 기관에 법정배분율로 의무전출 하고,¹⁰⁾ 나머지 재원을 복권사업비와 서민 주거안정 및 소외계층을 위한 공익사업에 지출하고 있다. 2015년 이

그림 10. 복권기금 및 보호대상아동 예산 추이

(단위: %, 조 원, 백억 원)

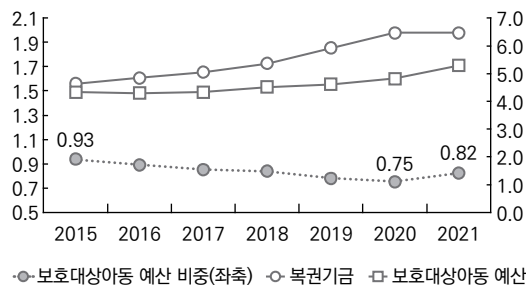
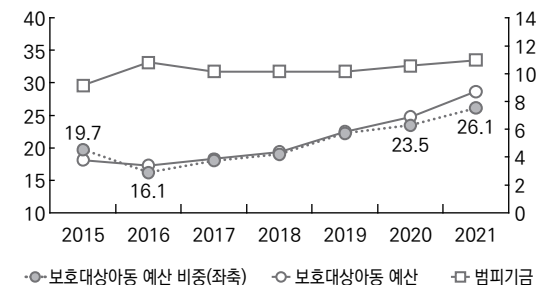


그림 11. 범죄자피해기금 및 보호대상아동 예산 추이

(단위: %, 백억 원, 십억 원)



자료: 기획재정부(2021), 열린재정, <https://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/>에서 2021.5.13. 인출해 분석한 결과임.

10) 2004년 개별 기관들의 복권발행을 복권위원회로 일원화하며 복권기금을 설치한데 따른다.

후 복권기금이 증가세를 지속해 2021년 6.5조원 규모인데, 이 중 보호대상아동 예산 비중은 2015~2020년 하락세로 0.93%에서 0.75%로 낮아졌고, 2021년에 0.82%로 높아졌다.¹¹⁾ 범피기금은 범죄피해자를 보호·지원하는데 필요한 자금을 조성하기 위한 사업성기금으로, 「범죄피해자 보호법」에 따른 범죄피해 구조금 지급이나 보조금 교부, 타 법률에 따른 범죄피해자 보호지원 사업 등에 지출되고 있다. 범피기금 수입은 2016년 한 해를 제외하면 2019년까지 감소세였고 이후 증가해 2021년 1,099.8억원 규모인데, 이 중 아동학대 관련 예산 비중은 2016년 16.1%에서 2021년 26.1%로 높아졌다. 그러나 범피기금 규모가 1천억 원대로 크지 않아 예산증액이 제한된다.

이와 같이 복권기금은 규모가 크나 보호대상 아동 예산으로 지출되는 비중이 작고, 범피기금

은 보호대상 아동 예산의 비중은 높으나 기금의 규모가 크지 않은 한계가 있다. 다수 부처 소관의 사업예산으로 배분되는 복권기금은 기금조성목적과 지출목적간에 직접적인 인과관계가 부족하고 매해 사업의 우선순위에 의해 예산배분이 영향을 받게 되어, 이를 통해 보호대상아동의 재정 소요를 충족할 수 있는 예산확보가 어려운 구조이다. 범피기금은 「범죄피해자보호기금법」에 따른 벌금이나 구상금 등 자체재원의 규모가 작고 대부분이 일반회계 전입금으로, 2021년 기금예산 1,100억원 중 96.5%인 1,061억원이 해당된다. 그런데 범피기금에 전입되는 일반회계 예산 항목인 벌금수납액이 사회봉사 대체 허용 등으로 2017~2019년 전년대비 감소세를 보여 이를 통해 아동학대 관련 예산을 안정적으로 확보하기 어려운 형편이다.

그림 12. 범죄자피해기금의 일반회계 전입금 추이

(단위: %, 억 원)

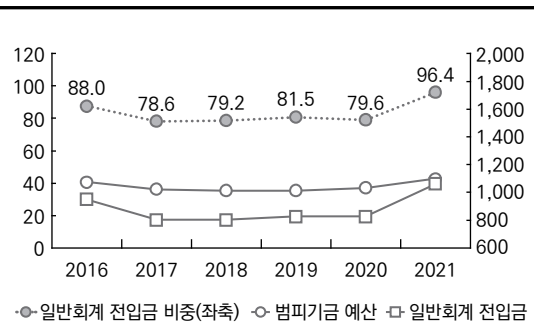
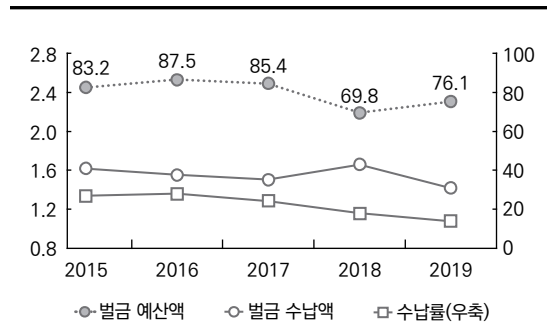


그림 13. 벌금 수납 추이

(단위: %, 조 원)



주: 2021년 범피기금의 일반회계 전입금 증가는 일반회계 벌금의 범피기금으로의 전입비율이 기존 6%에서 2021년 8%로 상향된 데 따른.
 자료: 국회 보건복지위원회, 아동복지법 일부개정법률안 검토보고(2021. 4.), 기획재정부(2021), 열린재정, <https://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/>, 2021.5.13. 인출해 분석한 결과임.

11) 2014년 「아동학대 처벌법」이 제정되며, 2015년부터 해당사업이 복권기금 예산으로 편성되었다.

나. 아동학대 관련 예산의 개선 방안

앞서 살펴본 바와 같이 최근의 아동학대 사건의 증가는 고용 불안정성 심화, 부모의 이혼 증가 등 사회경제적 환경변화와 함께 진행되고 있어, 이러한 기저요인이 달라지지 않는 한 앞으로도 증가세가 지속될 가능성이 높다. 아동수가 감소세인 반면, 아동학대 건수는 증가해 아동당 학대 노출위험은 높아지고 있다.

아동학대 사건에 효과적으로 대응하기 위해서는 무엇보다도 조직·시설·인력 등 인프라 구축에 필요한 재원을 안정적으로 확보하는 것이 전제되어야 한다. 지방자치단체를 중심으로 하는 공공성 강화와 피해아동에 대한 즉각적인 분리 및 보호체계 등 최근의 제도적 개선이 실효성을 갖기 위해서는 일차적으로 지방자치단체의 아동학대 전담공무원 확충과 아동보호전문기관의 증설, 학대피해아동쉼터나 일시보호시설 증설, 상담·치

료를 수행할 수 있는 지정의료기관 확보 등 물리적 여건이 확보되어야 하기 때문이다. 아동보호전문기관수가 많을수록 아동학대의 신고건수가 증가하는데, 2019년 기준 17개 시도 중 인천·전남·부산·경북 등 7개 지역이 평균 4개의 관할구역에 1개의 아동보호전문기관을 운영하고 있는 실정이다. 아동학대전담공무원과 아동보호전문기관은 자체 교육은 물론 24시간 체제로 아동학대의 사전예방과 사건 발굴, 신고접수, 현장출동 및 응급조치, 사례조사, 사후관리 등 넓은 범위의 업무를 담당하고 있어, 충분한 인력이 확보되지 않는 한 학대대응의 공백이 예상된다.

보호를 위한 시설들은 대체로 7명 내외 정원으로, 성별·연령별 분리가 필요하고 피해아동의 일상생활이 유지될 수 있도록 원거주지와의 접근성이 확보되도록 지역별로 체계적으로 마련되어야 한다. 또한 초기 시설 증설이나 인력확보 예산

그림 14. 아동수 및 학대 피해 아동수 추이

(단위: 천만 명, 천 명, %)

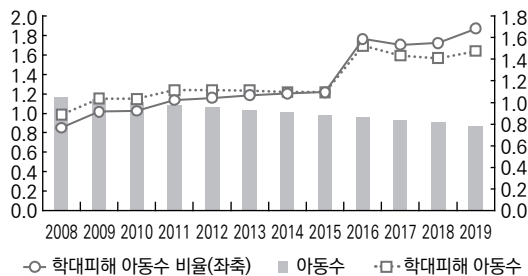
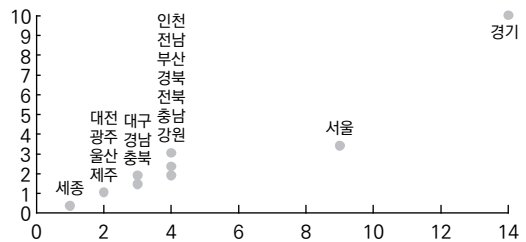


그림 15. 지역별 아동학대 신고와 아동보호전문기관 수

(단위: 건, 개)



주: 학대피해아동비율은 아동수 1만 명당 학대피해아동수의 비율로 산출함.
 자료: 통계청(2021), <https://kosis.kr/statisticsList>에서 2021. 5. 12. 인출해 분석한 결과임.

외에도 부모교육 등 학대예방, 사례관리, 사건종결 후 피해아동 및 가족 지원, 자립지원 등 관련 활동을 지원하기 위한 사업비와 인건비 등 경상 지출은 지속적으로 발생하게 된다. 이러한 총체적인 재정소요를 감안하여 현행 아동학대 관련 예산의 구조적인 개선을 이루기 위한 검토가 필요하다.

예산의 충분성과 안정성을 확보하는 방향에서 아동학대 관련 예산의 개선방안을 고려해 볼 수 있다. 우선, 대다수 아동복지사업이 주로 보건복지부의 일반회계에서 운용되고 있고, 2014년과 2015년에 아동시설 기능보강 및 요보호아동 그룹홈 운영 지원 등은 기획재정부 소관의 복권기금으로, 아동학대피해자 보호 및 지원 사업은 법무부 소관의 범피기금으로 이관됨으로써 현재와 같이 관련 예산구조가 분절화 된 기간이 오래되지 않았음을 감안하여, 동 기금에 속한 사업을 다시 일반회계로 복구하는 방안이다. 일반회계는 예산 확보의 충분성과 신장성이 높아서, 자금수요가 빠르게 커지는 사업의 경우 이를 통해 재원을 확보하는 것이 가장 적합한 방안이기 때문이다. 다만, 보건복지부의 자체 예산이 사회복지 수요 확대에 대응하여 증가하고 있는 사정을 감안하여, 이는 보건복지부의 기존 예산항목을 조정·변경하는 방식 보다는 기존 예산에 아동학대 관련 예산을 더하는 방식이 되어야 할 것이다.

다음으로, 현재 국회에 계류 중인 법률안(강선우 의원 대표발의, 2021. 1.)¹²⁾과 같이 '아동보호기금(가칭)'을 신설하는 방안이다. 이는 현재와 같이 관련예산을 기금으로 확보하는 구조는 유지하되, 보호대상아동 및 아동학대 관련 사업부처와 기금의 주관부처를 일원화하는 방안이다.¹³⁾ 「국가재정법」에 따르면¹⁴⁾ 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때, 개별 법률로 설치·운용하도록 하고 있다. 아동학대 예산은 사회적 약자인 아동을 국가가 보호하기 위한 것으로, 아동학대 사건의 증가세에 따라 재정소요가 확대될 것으로 예상되고 있어, 사업수행부처가 사업의 목적과 수요를 고려하여 지출계획을 수립하고 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있어 기금설치의 목적에 부합한다. 다만, 이 경우 기금에 대한 재원방안이 마련되어야 하는데, 자체재원과 일반회계 혹은 타 기금으로부터의 전입금으로 나누어 검토할 수 있다.

우선 자체재원은 현재 범피기금에 귀속되는 벌금 및 과태료 중 「아동학대 처벌법」 관련 수입과 함께 일반회계로 귀속되는 국세수입의 일부를 목적세로 전환하는 방안을 고려할 수 있다. 목적세는 재원의 안정성이 상대적으로 높은 소비세가 적당하데, 부가가치세는 21%가 지방소비세로 이양되고 있어 이외 개별소비세의 담배분과 주세를

12) 「아동복지기금 신설법」이다(강선우 의원실 보도자료, 2021. 1.10.).

13) 정부도 '지출혁신 2.0 추진방안'(19.1)에서 아동보호사업 관련 분산된 재원을 일원화하겠다는 계획을 발표했으나 아직까지 구체적 방안은 마련되지 않은 상태이다(국회예산정책처, "보호대상아동 지원 사업 분석", 2021.2.).

14) 「국가재정법」 제5조(기금의 설치)

표 4. 아동보호기금(가칭)의 재원방안 예시

자체 재원	의존 재원
<ul style="list-style-type: none"> • 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 관련 벌금 및 과태료 • 개별소비세 담배분, 주세 등 목적세화 • 민간 기부금 *법인세, 소득세 감면 결함 	<ul style="list-style-type: none"> • 복권기금으로부터의 의무전입금 • 일반회계 전입금 *범피기금 재원 변경

자료: 저자가 직접 작성한 표임.

세원으로 검토해 볼 수 있다. 특히 담배와 주류는 경기악화기에 소비량이 증가하는 불황기 소비품목으로 세수확보가 안정적인 특징이 있다. 현재 개별소비세 담배분의 45%는 소방교부세로 지방자치단체로 이전되고 나머지 55%는 일반회계에 귀속되는데, 이 중 일정 비율을 기금의 자체 재원으로 검토할 수 있고, 목적세는 아니나 100% 국가균형발전특별회계에 귀속되고 있는¹⁵⁾ 주세 수입의 일정 비율을 자체 재원으로 하는 방안을 고려할 수 있다.¹⁶⁾ 이외 자체 재원으로, 민간 기부금 등이 가능한데, 아동학대 방지에 대한 사회적 공감대가 커서 법인세나 소득세의 감면 혜택과 결합하여 자발적 기부를 유인할 수 있을 것이다.

다음으로 일반회계나 타 기금으로부터의 전입금은, 현재 아동학대 예산을 구성하는 복권기금과 범피기금의 재원의 일부를 아동기금으로 전출하는 방식으로 고려해 볼 수 있다. 복권기금은 현재도 10개 기금 및 기관으로 전출이 이루어지고

있는데,¹⁷⁾ 같은 방식으로 복권기금에서 아동보호기금으로 관련 사업을 이관하며 기금수입의 일정 비율을 전출하는 방식이다. 범피기금은 주요 수입원이 일반회계 전입금(벌금수입)인데, 일반회계에서 바로 아동보호기금으로 전입되는 방식으로의 전환을 검토할 수 있다.

다만, 동 기금의 신설 시 교육부와 여성가족부의 관련 사업 및 재원의 연계·통합하는 방안이 고려되어야 한다.¹⁸⁾ 아동학대에 대한 대응이 아동의 연령대에 따라 「아동복지법」과 「청소년복지지원법」으로 이원화되어 있어, 동일한 목적하의 유사·중복 사업이 부처별로 수행되는 등 재정운용의 효율성을 저해하고 있기 때문이다.

마지막으로 지방자치단체의 재정여력을 감안하여 아동학대 관련 예산 개선방안을 마련할 필요가 있다. 2020년부터 아동학대 대응체계가 지방자치단체를 중심으로 재편되어 지방의 재정부담이 높아졌는데, 일시보호시설과 학대피해아동

15) 40%는 지역자율계정에, 60%는 지역지원계정으로 귀속된다.
 16) 「국가균형발전법」에 따르면 지역의 복지 및 보건의료의 확충(제15조의2의 제1~6호)을 위해 특별회계의 지출이 이루어지도록 되어 있다.
 17) 2021년 예산 기준, '주택도시기금' 5,504억 원, '양성평등기금' 4,677억 원, '공공자금관리기금' 1,750억 원, '문화예술진흥기금' 1,501억 원, '청소년육성기금' 1,287억 원 등이다.
 18) 「청소년 기본법」, 「청소년복지 지원법」에 근거한다.

쉼터 증설은 현재 복권기금을 재원으로 하고 있으나 시설의 운영은 2006년부터 지방자치단체로 이양되어 동 시설이 확충될수록 지방의 재정 부담이 높아지는 구조이다. 또한 0~2세 학대피해아동에 대한 가정위탁이 확대될 예정인데, 동 사업은 2004년부터 지방에 이양되어 지방정부가 재정을 부담해야 한다. 2021년은 신규사업으로 하여 전액 국고보조로 추진될 예정(보건복지부, 2021.1.)이나, 향후 이에 대한 지방의 재정 부담이 지속적으로 확대될 수 있다. 운영비 마련이 부담스러운 경우 지방자치단체가 시설 확충을 꺼릴 수 있고 재정여력 격차로 인해 학대아동의 복지에서도 지역별 불평등 혹은 불균형이 발생할 수 있기 때문이다.

5. 나가며

아동학대 및 사망사건이 이어지며 아동학대 방지를 요구하는 사회적 공감대가 높아져 있다. 특히나 앞서 살펴본 바와 같이 2015년 이후 아동학대는 가정내 발생비율과 재학대의 비율이 높아지는 가운데 고용불안정이나 이혼 증가 등 사회경제적 환경변화와 높은 관련성을 보이고 있다. 이러한 점은 아동학대의 증가가 일부 가정이나 보육·교육시설에서 일어날 수 있는 일시적 사건이기 보다는 발생가능성의 범위가 넓고 앞으로도 지속적으로 확대될 수 있는 사회구조적인 문제일 수 있음을 시사한다. 따라서 아동학대에 대한 실효성 높은 대응을 위해 사업수행부처가 전

문적 역량을 배양하는 가운데 중·단기적인 계획 하에 재정자원을 주도적으로 운영할 수 있도록 예산구조를 재편할 필요가 있다.

아동학대 관련 예산의 충분성과 신장성을 고려할 때, 현재의 기금 예산을 보건복지부 소관 일반회계 예산으로 복귀하는 방안이 가장 바람직할 것이고, 현재의 복권기금과 범피기금의 예산구조를 변경한 일반회계 및 타 기금 전입금의 확보와 관련법의 벌금 및 과태료 수입, 담배 및 주류 소비를 세원으로 하는 목적세 신설, 민간 기부금 등을 자체재원으로 하는 ‘아동보호기금(가칭)’의 신설 방안도 검토할 수 있다. 더불어 아동학대 대응이 지방자치단체를 중심으로 재편되었고, 시설과 인력 운영, 위기가정 지원 등 대부분이 지방사무임을 감안할 때, 지방자치단체별 재정여력을 확보하는 방안도 중요하게 검토될 사안이다.

참고문헌

- 강선우 의원 대표 발의. (2021.1.8.). “아동복지법 일부개정법률안”, 의안번호 7271.
- 강선우 의원실. (2021.1.10.). 보도자료. “학대 피해 아동 지원을 위한 [아동복지기금 신설법] 대표 발의”.
- 국회 보건복지위원회. (2020.11.). “2021년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고”.
- 국회 보건복지위원회. (2021. 4.). “아동복지법 일부개정법률안 검토보고”.
- 국회예산정책처. (2021.2.). “보호대상아동 지원 사업 분석”.

기획재정부. (2021). 열린재정,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/>, 2021.5.13. 인출.

김광혁·김예성. “가족빈곤이 아동학대 및 방임에 영향을 미치는 경로: 부모의 우울 및 가족 관계의 매개효과를 중심으로”, 2008, 한국생활과학회지 제17권5호.

보건복지부·기획재정부·법무부·경찰청. (2017). “2017년도 예산 및 기금운용계획 사업설 명자료 2-1”.

보건복지부·기획재정부·법무부·경찰청. (2018). “2018년도 예산 및 기금운용계획 사업설 명자료 2-1”.

보건복지부·기획재정부·법무부·경찰청. (2019). “2019년도 예산 및 기금운용계획 사업설 명자료 2-1”.

보건복지부·기획재정부·법무부·경찰청. (2020). “2020년도 예산 및 기금운용계획 사업설 명자료 2-1”.

보건복지부·기획재정부·법무부·경찰청. (2021). “2021년도 예산 및 기금운용계획 사업설 명자료 2-1”.

보건복지부. (2021. 1.). 보도자료, “아동학대 대 응체계 강화 방안”.

보건복지부, 학대피해아동보호현황. (2005~ 2019년).

Characteristics of Child Abuse and Measures to Improve the Budget Structure of Child Protection Services

YoungSook Lee

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Recently, child abuse has been increasing amid the changing socio-economic environment marked by intensifying employment instability and rising divorce rates, calling for a structural solution. The budget structure for child protection services needs to be reorganized to amplify the role of local governments in the response to child abuse and implement an “immediate separation system.” The need for such budget restructuring is evidenced by the fact that, for example, 92.2% of child protection services budget in 2021 comes from ministries other than those responsible for the child protection programs. In these circumstances, it is difficult to secure necessary resources and efficiently manage finances for child protection. Given that the child protection budget has been growing at a considerable rate to a sufficient level, policy makers may consider shifting the funding of child protection programs to the general accounts of relevant ministries. Another option would be setting up, with the participation of relevant ministries, a new Child Fund. In consideration of the expansion of local affairs in response to child abuse, measures need to be taken to secure local financial capacity.