

아동학대 현황과 아동 권리 보장을 위한 아동보호체계 개선 방향¹⁾



Child Maltreatment and Improvement
Direction for Child Protection System

류정희 | 한국보건사회연구원 부연구위원

이 글은 아동학대의 현황을 진단하고 학대 피해 아동 보호체계의 문제점을 개선하기 위한 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 2014년 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 시행 이후 아동학대 발생률은 급격히 증가했으며, 2016년 한 달에 2~3명의 아동이 학대로 인해 사망하였다. 현행 아동보호체계의 핵심적인 문제는 아동보호서비스의 비전문성, 불연속성, 파편성에 있으며 이는 공급자 중심의 아동보호서비스체계가 갖는 구조적 한계에서 비롯된다. 이러한 한계와 문제점을 개선하기 위한 방안으로 첫째, 아동보호서비스체계의 컨트롤 타워를 설치함으로써 공적 아동보호체계의 공공성과 책무성 강화, 둘째, 아동보호체계 재편과 인프라 확충을 위한 예산 확보, 셋째, 아동학대와 아동보호에 대한 사회적 인식의 제고를 통해 잠재적 위기 아동을 포괄하는 보편적인 아동보호체계의 구축 등을 제시하고 있다.

1. 들어가며

2016년 한국의 아동과 청소년은 행복하지 않았다. 한국의 아동은 경제협력개발기구(OECD)

22개 회원국 가운데 가장 행복하지 않다고 느꼈으며, 5명 중 1명의 아동과 청소년은 자살 충동을 경험한 바 있다고 대답했다.²⁾ 전국의 초등학교 4학년~고등학교 3학년 학생을 대상으로 실시한

1) 본고는 '류정희, 이주연, 송아영, 이근영, 이미진(2016). 생애주기별 학대·폭력에 대한 통합적 접근과 정책대응' 보고서의 일부를 재구성한 글임을 밝힘.

2) 염유식, 김경미, 이승원(2016). 한국 어린이 청소년 행복지수-국제비교연구 조사결과보고서. 한국방정환재단, 연세대 사회발전연구소. 유니세프(UNICEF)의 행복지수를 모델로 하여 물질적 행복, 보건과 안전, 교육, 가족과 친구 관계, 행동과 안전, 주관적 행복 등 6개 영역에 대한 행복지수를 측정함.

‘아동·청소년의 주관적 행복지수 국제 비교 연구 조사’에서는 첫 조사가 이루어진 2009년 이래 2016년까지 연속으로 우리나라가 최하위를 기록하였다(2015년 제외). 아동과 청소년의 행복지수는 물질적 행복, 보건과 안전, 교육, 가족과 친구 관계, 행동과 안전, 주관적 행복 등의 영역에서 측정되었다.

2016년 한국의 아동들은 행복하지 않을 뿐만 아니라 안전하지 못했다. 2016년 한 해 동안 한 달에 2~3명의 아동이 학대로 인해 사망하였다.³⁾ 2015년 딸 아버지의 감금, 폭행을 피해 가스 배관을 타고 탈출했던 인천 초등학교생을 계기로 이슈화된 아동학대 사건은 2016년 대구 및 포천에서 양부모의 학대로 인한 입양 아동 사망 사건으로 이어졌다. 2016년 10월 기준, 아동학대로 사망한 아동은 총 28명에 이르렀는데, 이는 2014년과 비교할 때 2배 이상 증가한 수치이다. 끊이지 않고 발생하는 아동학대 사건에 대응하고자 정부는 2016년 3월 ‘아동학대 방지 대책’을 발표하였으며 2016년을 아동학대 근절 원년의 해로 선포하였다.

그럼에도 불구하고 심각한 수준의 아동학대로 인한 사망 또는 상해 사건은 계속되고 있다. 2017년 4월 한 달 동안에도 온라인 게임에 빠진 부모에 의해 방임, 학대되다 숨진 생후 12개월 된 유아, 훈육이라는 이름으로 신체적으로 학대당하다 숨져 바다에 버려진 2세 아동 등 심각한 수준의 아동학대 및 방임 사건이 끊이지 않고 있다. 이러한 비극적인 아동학대 사망·상해 사건은 우리

사회의 아동 인권 보호 수준과 현실에 대해 근본적으로 문제 제기를 하고 있다. 아동의 안전하고 건강한 성장과 발달을 보장하기 위해 아동을 보호의 대상이 아닌 권리의 주체로 인정한 최초의 국제조약인 유엔아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)은 생존, 발달, 보호, 참여로 구성되는 4가지 영역에서 기본권을 보장하고 있으며, 우리나라는 1991년 이를 비준한 바 있다. 하지만 25년이 지난 현재에도 생존과 보호의 사각지대에 놓인 아동들의 죽음이 이어지고 있으며 아동의 생존과 안전을 보장할 수 있는 우리 사회의 사회적 안전망에 대한 전면적인 검토와 개선이 요구되고 있다.

우리보다 일찍이 사회적 아동보호체계를 구축하고 발전시켜 온 미국이나 영국에서도 많은 무고한 아동의 안타까운 죽음이 있었다. 2016년 2월 발간된 미국의 ‘아동학대 근절을 위한 국가 전략 보고서’는 아동학대로 죽어 간 아이들의 죽음에 대한 반성적인 검토가 아동학대 예방 및 대응 전략의 첫걸음이라고 제안하고 있다. 실제로 영국의 아동안전보장체계(Child Safeguarding System)의 개혁은 ‘빅토리아 클림비’라는 아동의 죽음에 대한 영국 사회의 반성으로부터 시작된 바 있다. 2년간 약 65억 원의 예산을 투입하여 진상조사를 했으며 400페이지가 넘는 분량의 보고서를 기초로 영국의 아동법 개정, 예방 중심의 아동보호체계 개혁이 이루어졌다.⁴⁾ 우리의 경우는 어떠한가? 우리에게는 민간 아동인권, 아동

3) 연합뉴스 보도자료(2016. 12. 27.). 아동학대 사망 올들어 28명... 2년새 2배.

4) 한겨레 보도자료(2013. 11. 26.). “아동 학대 사망 더는 없게... ‘한국판 클림비 보고서’ 낸다.”

보호단체들의 자발적 진상조사를 기초로 제2의 이서현 사건을 방지하기 위해 만들어진 ‘이서현 보고서(2014)’가 있었고, 그 이후 죽어 간 수많은 이서현들 중 하나인 대구·포천 입양 아동들의 사망에 대한 진상조사 보고서가 준비 중이다. 하지만 우리나라에서는 아직까지 아동학대 사망 사건에 대한 국가 차원의 지속적인 진상조사 활동, 이에 기초한 제도 개선과 모니터링은 없다. 무고한 아동의 죽음 앞에서 그 아이들의 죽음을 사전에 막을 수는 없었는지, 현재 우리 아동보호시스템의 취약한 고리는 무엇인지 근본적으로 다시 물어야 할 때이다.

그동안 스스로를 보호할 수 없는 아동을 보호하기 위한 종합 대응책과 계획이 수립되었다. 그러나 이러한 계획은 이를 제대로 실현할 수 있는 인프라의 구축과 확대, 인프라의 실현을 위한 적절한 국가 예산의 확보로 이어지지 못했다. 특히 2017년 예산 편성과 관련해 아동과 청소년 분야에 대한 정부의 실질적인 의지와 노력을 의심케 한다는 비판이 나온다.⁵⁾ 아동학대에 대한 인프라 확충, 인력 확충 등의 산적한 문제를 해결하기 위해서는 예산 확보가 필수적임에도 불구하고 정부의 2017년 예산(안)에는 관련 예산이 편성되지 않았으며 “허울뿐인 구호나 실제 없는 계획 수립만” 하고 있다는 것이다. 또한 아이들의 안타까운 죽음에 대한 진정한 반성은 학대 예방을 위한 종합적 대응 정책을 구체적으로 실현하고 있는지에 대한 국민 모두의 일상적인 점검과

모니터링을 필요로 한다.

이에 본고에서는 먼저 아동학대의 정의를 살펴보고 한국 사회 아동학대 정의의 특수성을 규명한 뒤 아동학대 현황을 진단한다. 이러한 진단에 기초해 학대 피해 아동 예방을 위한 아동보호체계의 주요한 문제점과 한계를 분석하고 아동보호체계 개선을 위한 원칙과 방향을 모색하고자 한다.

2. 한국 사회 아동학대 정의의 특수성

아동학대에 대한 정의는 역사적, 사회·문화적 상대성을 가진다. 아동 양육과 보호에 대한 인식과 태도의 사회적 차이는 아동학대 및 방임을 정의하고 범위를 규정하는 데 주요한 결정 요인이 될 수 있다. 아동 양육과 보호의 책임 정도는 아동과 가족에 대한 특정 사회의 고유한 가치와 태도에 따라 다양하며 보편타당한 방식은 존재하지 않는다. 역사적, 사회·문화적 편차는 있으나 심각한 수준의 신체적 학대와 성학대는 대부분 학대의 명확성으로 인해 학대로 인식되었으며 이는 학대의 개념화 과정에도 그대로 반영되었다. 아동학대는 초기에는 주로 부모나 주 양육자에 의해 가해지는 신체적 상처에 중점을 두는 협의의 개념으로 정의되었으나 점차 아동에 대한 심리·정서적으로 부적절한 행위와 부적절한 수준의 양육·보호를 포함하는 방임까지로 개념이 확장되었다. 아동학대의 주요 유형에는 신체적 학대, 성적 학대, 정신적·정서적 학대 및 방임이 포함되며

5) 참여연대(2016. 10.). 2017년도 보건복지 예산(안) 분석.

이는 국제적으로 유사하게 나타난다. 국내의 아동학대에 대한 공식적인 정의는 「아동복지법」 제3조 7호에 명시되어 있는바, “아동학대란 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하는 것과 방임⁶⁾ 하는 것”으로 정의된다. 이처럼 국내의 아동학대 정의 역시 아동에 대한 적극적 위해행위뿐만 아니라 아동의 기본적인 욕구를 충족시키지 못하는 소극적 의미의 방임행위를 포함하고 있다.

그러나 가정폭력에 노출되는 것과 같은 간접적인 폭력의 경험, 훈육·체벌 등의 신체적·정서적 학대, 다양한 수준의 방임 등에 대해서는 국가, 사회, 집단별로 학대에 대한 인식 수준과 용인의 정도에서 다양한 스펙트럼을 가지고 있다.⁷⁾ 예컨대 국가에 따라 가정폭력 노출(일본, 호주의 뉴사우스웨일스주, 부모의 약물 남용(미국 일리노이주, 캘리포니아주), 아동 포르노그래피를 포함한 성착취(미국, 캐나다, 대만), 유기(한국, 대만, 캐나다, 미국 뉴욕주와 일리노이주)를 아동학대의 정의에 포함하는 등 차이가 있다.⁸⁾

우리나라의 아동학대 정의는 우리 사회에 존재하는 유교문화적 특수성을 반영한다. 학대의 정의에서 신체적 학대와 체벌(corporal

punishment)의 경계가 불분명하며, 사회적으로 체벌을 아동 훈육의 한 가지 방식으로 용인해 왔다. “훈육은 단체 생활이나 사회생활에 적응하기 위해 요청되는 여러 가지 바람직한 습관을 형성시키거나 규율 위반과 같은 바람직하지 못한 행위를 교정하는 것”을 의미하며 “체벌은 훈육의 한 방법으로서 특정의 행동을 중단하기 위해 신체적 고통(corporal punishment)을 가하는 것”을 의미한다.⁹⁾ 훈육이라는 의도성으로 인해 신체적 학대행위의 심각성이 희석되어 훈육 목적의 신체적 처벌이 학대행위로 인식되지 않고 관대하게 수용되는 경우가 많다.¹⁰⁾ 그러나 체벌은 아동을 위해 하려는 의도는 없다 하더라도 아동의 행동을 통제하려는 의도를 가지고 신체적 고통을 주는 행위라는 점에서 폭력의 연장선상에 있다. 또한 이로써는 단기적이고 즉각적인 행동 교정 효과만 기대할 수 있을 뿐 장기적으로는 오히려 문제행동을 증가시킬 수도 있다.

우리나라에서 체벌은 학교에서만 공식적으로 금지되어 있으며 자녀에 대한 가정 내에서의 훈육, 체벌은 허용되고 있다. 36개월 이하의 영유아에게 가해지는 체벌은 어떠한 상황에서도 심각한 신체 학대로 구분되는 반면, 36개월 이상의 아동에 대해서는 “신체적 손상을 입히는” 체벌만이 신체 학대에 포함된다.¹¹⁾ 국제적으로 OECD 회원국

6) 아동복지법 제17조 5호에서 아동방임은 부모나 보호자가 “자신의 보호·감독을 받는 아동을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 방임행위”로 규정되고 있음.

7) 보건복지부, 숙명여자대학교 산학협력단(2011). 아동학대실태조사 보고서. p.87.

8) 김수정, 이재연(2011). 아동 보호를 위한 외국의 아동학대 신고제도 연구. 아동과 권리, 15(1). p.30.

9) 보건복지부, 국제아동인권센터(2014). 훈육과 아동학대 그 경계를 말하다. 아동인권증진사업 원탁토론회 사전자료집. p.14.

10) 윤혜미(1997). 아동학대와 방임의 개념 및 사회적개입에 대한 일반인과 전문가집단 인식조사. 한국사회복지학, 31. p.417.

가운데 절반 이상은 지난 10여 년에 걸쳐 신체적 처벌을 불법적인 학대행위로 간주해 관련 법을 도입해 왔으며, 2014년 기준 122개국이 학교에서의 체벌을 금지하고, 38개국이 가정에서의 체벌을 포함한 모든 종류의 체벌을 금지하였다. 이와 같은 아동 체벌의 법적 금지는 실질적으로 아동에 대한 신체적 처벌 행사를 감소시키는 효과가 있는 것으로 나타났다.¹²⁾

한국 사회 아동학대 정의의 두 번째 특수성은

아동방치행위에 대한 사회적 용인에서 찾을 수 있다. 아동방치행위와 관련해 단순하고 일괄적인 나이 규정을 무조건적으로 적용하기는 어렵기 때문에 해외 대부분의 나라에서는 법적 제재에 앞서 부모들이 아동을 홀로 둘 때 고려해야 할 원칙들을 구체화하여 제시하고 있다. 미국의 많은 주는 아동에게 적절한 관리 감독을 제공하지 않는 것을 아동방임으로 규정하고 있으나 ‘적절한 감독’의 규정은 아동의 나이, 성숙도, 물리적

표 1. 아동 체벌의 폐지

	제정법 유형	도입 연도		제정법 유형	도입 연도
호주	0	-	한국	0	-
오스트리아	1	1989	룩셈부르크	1	2008
벨기에	0	-	멕시코	0	-
캐나다	2	-	네덜란드	1	2007
칠레	0	-	뉴질랜드	1	2007
체코	3	-	노르웨이	1	1987
덴마크	1	1997	폴란드	3	-
에스토니아	2		포르투갈	1	2007
핀란드	1	1983	슬로바키아	2	-
프랑스	0		슬로베니아	2	-
독일	1	2000	스페인	1	2007
그리스	1	2006	스웨덴	1	1979
헝가리	1	2004	스위스	0	-
아이슬란드	1	2003	터키	0	-
아일랜드	3	-	영국	0	-
이탈리아	1	1996	미국	0	-
일본	0	-			

주: 0 - 아동에 대한 명확한 조항이 없거나 알려지지 않음, 1 - 특별법(specific legislation), 2 - 특별법을 계획하고, 초안을 작성하거나 검토 중, 3 - 비특별법(non-specific legislation).

자료: OECD(2010). OECD Family Database, SF3.4; OECD(2011). Doing Better for Families. OECD Publishing. p.260. 재인용.

11) 보건복지부, 한국청소년정책연구원(2014). 학대피해아동 보호를 위한 지역사회 협력체계 모형개발. p.13.

12) Zolotor, M. & Puzia, A.(2010). Bans against corporal punishment: A systematic review of the laws, changes in attitudes and behaviours. Child Abuse Review, 19(4). pp.229-247.

상황, 부모 부재 시간의 길이, 가정의 환경적 조건에 따라 달라질 수 있다. 미국의 3개 주에서 아동방치와 관련한 최소 연령 규정을 명문화하고 있는데, 예컨대 일리노이주에서는 14세 미만, 메릴랜드주에서는 8세 미만, 오리건주에서는 10세 미만의 아동이 홀로 방치되어서는 안 된다고 법적으로 규정하고 있다.¹³⁾

아동방치는 아동방임의 주요한 하위 유형일 수 있으나 우리나라에서는 아동방치행위와 관련한 어떠한 법적, 관습적 규제도 없다. 집에 홀로 방치되는 아동과 관련한 최근의 실태조사는 아동방치의 수준이 심각하다는 사실을 보여 주고 있다. 2013년 아동 종합 실태조사 결과, 아동방치 경험이 있다고 보고한 주 양육자는 45.5%에 이르렀으며 아동의 47.5%가 홀로 집에 있었던 경험이 있는 것으로 나타났다. 방과 후 홀로 보내는 시간에 대해서는 아동의 20% 이상이 한 번에 3시간 이상 혼자 있다고 응답했다. 이와 관련하여 2015년 수립된 ‘제1차 아동정책기본계획’에서 아동방치행위에 대한 법적 규제 도입을 검토 과제로 제시하고 있다.

3. 아동학대 현황 및 추이

가. 아동학대 발생률

우리나라의 공식적인 아동학대 발생률은 아동

보호전문기관에 상담, 신고되고 보호되는 아동의 비율로서 보건복지부와 중앙아동보호전문기관은 매년 아동학대 현황(2001~2015)을 보고하고 있다. 그러나 우리나라와 같은 신고 중심의 아동보호체계에서는 신고되지 않은 아동학대 사례를 발견하기가 어렵다는 점에서 아동학대에 대한 정확한 실태 파악의 한계가 있다. 특히 성폭력 사건이나 아동학대 의심 사례의 경우, 2015년 개정 아동학대법 이전에는 병원이나 경찰서 내에서만 처리되고 사건 정보가 전국 아동보호전문기관에 연계되지 않았을 가능성이 크기 때문에 아동학대 피해 아동 발견율은¹⁴⁾과소 추정 가능성이 크다. 중앙아동보호전문기관에 의해 보고된 지난 15년간(2001~2015)의 전국 아동학대 현황 분석 결과, 아동학대는 2000년 이래 지속적으로 증가했으며 2001년 아동인구 1000명당 피해 아동 발견율은 0.18%에서 2014년 1.10%, 2015년 1.32%로 증가해 2001년 대비 7.3배 증가한 것으로 나타났다. 이와 같이 아동보호전문기관에 신고, 조사, 조치된 학대 피해 아동 발견율은 고위험도의 학대 피해 아동만을 포함하고 있으며 저위험도의 학대 위기에 놓인 아동의 수와 규모를 파악할 수 없다는 점에서 한계가 있다. [그림 2]와 같이 실제로 많은 학대 위기 아동이 빙산 아래에서 커다란 규모로 존재하고 있으며 이들은 요보호 아동의 이름으로, 결식 아동의 이름으로, 학교 무단결석 아동의 이름으로,

13) Child Welfare Information Gateway(2013). Leaving your child home alone. Washington, DC. p.2.

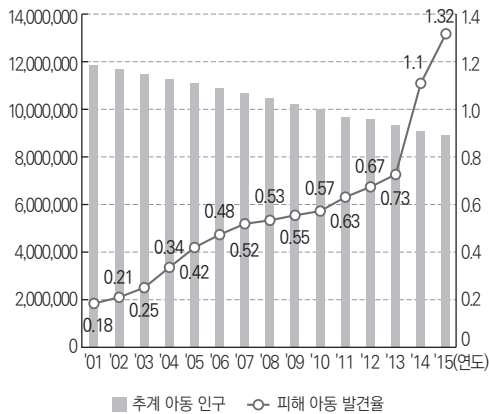
14) 여기서 아동학대 피해 아동 발견율이란 아동학대를 발견하여 보호한 수치를 의미하며 “아동인구 1000명 대비 아동학대로 판단된 피해 아동 수”를 산출한 것임.

정기적인 예방접종을 받지 않은 유아의 이름으로 잠재적 학대 위기 아동군을 형성하고 있다.

학대 피해 아동 발생률의 한계에 대한 대안으로 부모 또는 아동을 대상으로 하는 아동학대 실태조사가 있다. 아동학대 발생률 추정은 학대의 조작적 정의의 차이뿐만 아니라 학대 측정지표 및 선별 도구, 조사 설계, 조사 대상자에 따라 상이한 결과가 나타난다. 가정이라는 사적 영역 내에서 발생하는 아동학대의 특수한 성격 때문에 아동학대 발생률은 과소 추정되는 경향이 있

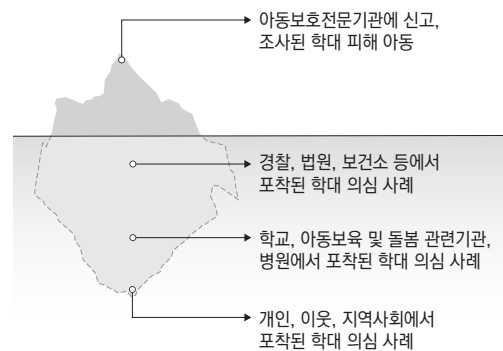
으며 그 빈도를 정확하게 파악하기는 매우 어렵다. 이러한 이유로 다양한 아동학대 발생률에 대한 연구 결과를 종합하고 이에 기초해 아동학대 현황을 지속적으로 모니터링하고 예방과 대응의 효과성을 비교하는 것은 간단치 않은 작업이다. 우리나라에서 부모 또는 아동에 의해 보고된 아동학대 피해 아동에 대한 실태는 아동학대 실태조사(2011), 아동 종합 실태조사(2013), 가정폭력 실태조사(2016)를 통해 조사되었다. 첫째, 아동학대 실태조사 결과 우리나라 연간 아동학

그림 1. 아동학대 피해 아동 발견율(2001~2015년)



주: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관(2016). 2015 아동학대현황보고서. p.236 재구성.

그림 2. 아동학대 및 방임: 빙산이론



자료: 류정희 등(2016). 생애주기별 학대·폭력에 대한 통합적 접근과 정책대응. 한국보건사회연구원. p.211.

대 발생률은 25.3%(만 0~6세는 주 양육자 응답, 만 7세부터 18세 미만은 아동 응답 기준)였다. 학대 유형별로는 방임이 15.4%로 가장 높은 비중을 차지했으며 정서적 학대(10.9%), 신체적 학대(7.1%) 순으로 나타났다. 연령집단별로는 중학생의 발생률이 29.4%로 가장 높았으며 만 7세 미만

미취학 아동의 발생률이 19.9%로 가장 낮았다.

둘째, '아동 종합 실태조사(2013)'는 아동복지법 제11조에 의거하여 5년마다 아동 성장 환경, 발달주기별 정책 수요에 대한 실태 파악을 목적으로 하며 2008년, 2013년 두 번의 조사가 이루어졌다. 아동 종합 실태조사 결과 아동방임 발

생물이 정서적 학대나 신체 학대보다 더 높게 나타났다. 먼저 아동(9~18세)이 보고한 경험률(피해)은 방임 40.7%, 정서 학대 11.9%, 신체 학대 6.1% 순으로 나타났으며, 주 양육자가 보고한 경험률(가해)은 이보다 낮은 수준으로 방임 38.4%, 정서 학대 8.8%, 신체 학대 3.9%였다. 또한 소득 수준이 낮을수록 피해 및 가해 발생률이 높게 나타났는데 이는 방임·학대 발생률이 취약계층에서 더 높다는 것을 보여 주며 사회·경제적으로 취약한 가족을 위한 아동학대 예방 정책이 마련되어야 함을 시사한다.

마지막으로, 전국 가정폭력 실태조사에서는 만 18세 미만 자녀를 둔 응답자를 대상으로 자녀에 대한 신체적·정서적 학대 및 방임 여부를 조

사하였다. 전국 가정폭력 실태조사는 가정폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률 제4조의2를 근거로 2007년 이래 3년 주기로 우리 사회 가정폭력의 실태를 파악하고 이를 예방하기 위한 정책 수립을 목적으로 실시되어 왔으며 부부폭력, 부모·형제자매 등에 의한 아동학대, 노부모 학대 등 가족 내 학대와 폭력에 의한 피해를 포괄한다.¹⁵⁾ 2016년 실시되었던 전국 가정폭력 실태조사 결과, '응답자'의 지난 1년간 자녀학대율은 27.6%로 나타났고 여성 응답자의 자녀학대율은 32.1%, 남성 응답자의 자녀학대율은 22.4%로 차이를 보였다. 학대 유형별로 구분해 보면 정서적 학대가 25.7%로 가장 높았고, 그다음으로 신체적 학대가 7.3%, 방임이 2.1%였다.

표 2. 아동학대 발생률 실태조사 개요 및 결과

	전국 아동학대 현황 조사 (2001~2015)	아동학대 실태조사 (2011)	아동 종합 실태조사 (2013)	가정폭력 실태조사 (2016)
대상	- 중앙아동보호전문기관에 신고된 학대 의심 사례	- 아동(만 7세부터 18세 미만) 및 주 양육자 - 미취학 아동(만 0-6세)의 경우 부모의 대리 응답	- 아동(만 9세부터 18세 미만) 및 주 양육자 (전 연령대)	- 만 18세 미만 자녀를 둔 응답자
전체(N)	8,885,533명(2015)	5,051명	4,002명	1,813명
발생률				
학대 피해 아동 전체 (%)	0.13	25.3	42.2	42.2
신체적 학대	0.07	7.1	11.9	11.9
정서적 학대	0.08	10.9	6.1	6.1
방임	0.03	15.4	40.7	40.7

주: 보건복지부, 숙명여자대학교 산학협력단(2011). 아동학대실태조사; 보건복지부, 한국보건사회연구원(2013). 한국아동종합실태조사; 여성가족부, 한국여성정책연구원(2013). 가정폭력 실태조사 결과를 재구성.

15) 여성가족부, 한국여성정책연구원(2016). 2016년 가정폭력 실태조사. p.3.

나. 아동학대 사례 유형

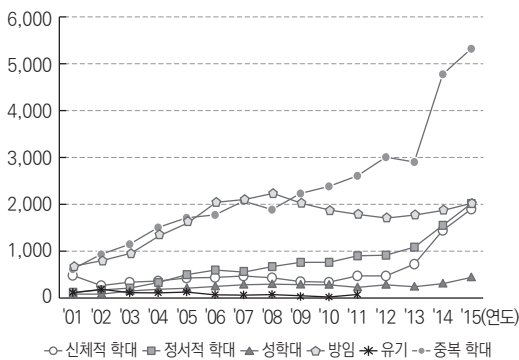
2001년 이래 아동학대 사례 유형별 발생 추이를 비교해 보면 중복 학대의 급격한 증가가 특징적이다. 중복 학대는 신체적 학대, 정서적 학대, 성학대, 방임 등 두 가지 이상의 학대 유형이 복합적으로 발생하는 것을 의미한다. 중복 학대를 제외했을 때 방임과 정서적 학대, 신체적 학대가 유사한 수준으로 높게 발생하였다. 한편, 중복 학대를 미분류했을 때 2009년까지는 아동방임이 가장 빈번하게 나타나는 학대 유형이었으나, 2010년 이후 정서적 학대가 가장 높게 나타났으며 2012년 이후 신체적 학대가 뒤를 이어 발생함으로써 2012년 이후 유형별 학대 발생률은 정서적 학대, 신체적 학대, 방임 순으로 나타났다.

다. 학대행위자와 아동의 관계

우리나라에서 지난 15년간 발생한 아동학대 사건 중 80% 이상이 가정 내에서 발생했으며 부모가 주 학대행위자인 것으로 나타났다. 2015년의 경우, 아동학대로 판단된 1만 1715건 중 79.8%가 부모에 의해 발생한 것이며 이 중 친부(45.8%)와 친모에 의한 학대(29.7%)가 대부분을 차지했다.

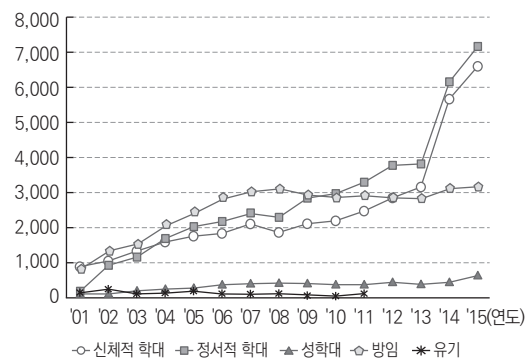
또한, 2012년 이후 최근 들어 어린이집 등 보육·교육기관, 가정위탁, 시설 등 대리양육자에 의한 아동학대가 지속적인 증가세를 보이고 있다. 2015년 대리양육자에 의한 아동학대는 총 1431건으로 전체의 12.2%에 해당했으며, 이 중 보육교직원(3.6%)과 아동복지시설 종사자(2.5%)에 의한 학대가 가장 높은 비중을 차지했다. 아동 일상생활의 많은 부분을 차지하는 어린이집

그림 3. 아동학대 사례 유형
(중복 학대 별도 분류, 2001~2015년)



주: 2012년부터 방임학대의 세부 유형으로 유기를 포함하여 집계함.
자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관(2016). 2015 아동학대현황보고서. p.238.

그림 4. 아동학대 사례 유형
(중복 학대 미분류, 2001~2015년)

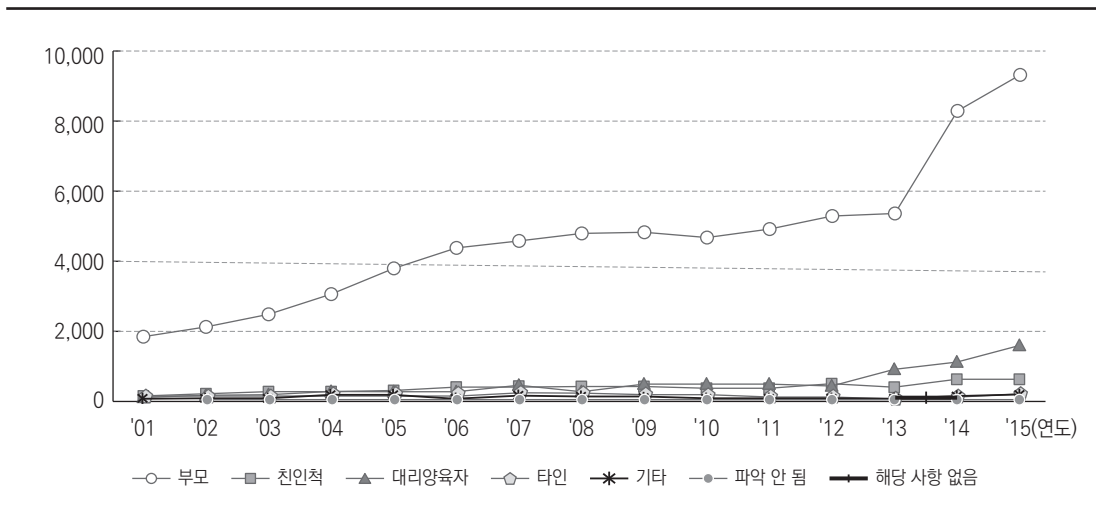


주: 2012년부터 방임학대의 세부 유형으로 유기를 포함하여 집계함.
자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관(2016). 2015 아동학대현황보고서. p.239.

등은 아동의 보육과 교육에서 중요한 역할을 하고 있으며 돌봄시설에서의 학대에 대한 조기 발견과 예방은 매우 중요하다고 할 수 있다. 또한 위탁가정, 아동복지시설에서의 아동학대는 사회적 관심의 사각지대에서 자신을 보호하기 가장 어려운 취약계층 아동을 대상으로 한다는 점에

서 아동 인권 보호의 취약성이 가장 극명히 드러난다. 학대행위자와의 관계에서 절대적으로 불리한 입장인 피해 아동을 보호하기 위해 가정위탁, 시설 등 대안양육체계에서 아동보호의 공적 책임성을 강화하는 방향으로 제도를 재정비해야 할 필요성이 제기되고 있다.

그림 5. 연도별 학대행위자와 피해 아동의 관계



자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관(2016), 2015 아동학대현황보고서, p. 240.

4. 우리나라 아동보호체계의 발전 과정과 문제점

가. 아동보호체계의 발전 과정

우리 사회는 다양한 학대 및 폭력의 위협으로부터 아동을 보호하기 위해 2000년 아동복지법을 전면 개정하고 2001년 아동보호전문기관을 도입하면서 공적 아동보호체계를 구축해 왔다. 그러나 불과 20여 년이 되지 않은 짧은 역사 속에서 아동을 보호하기 위한 사회적 안전망의 한

계와 취약성 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 아동보호체계의 최초 도입 시부터 공공서비스의 성격을 지닌 아동보호서비스를 민간 위탁으로 운영해 왔기 때문에 아동보호의 국가적·사회적 공공성과 책무성의 부재는 가장 근본적인 아동보호체계의 한계로 지적되어 왔다. 그동안 많은 무고한 아동의 죽음을 경험하면서 아동학대를 방지하는 법과 제도의 개선이 이루어졌다. 특히 2013년 발생한 칠곡과 울산의 아동학대 사망

사건 이후 ‘아동학대 예방 및 피해 아동 조기 발견·보호 종합대책’이 수립되었으며 「아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」이 제정되었고 아동 복지법이 일부 개정되었다. 이에 따라 아동학대에 대한 처벌이 강화되고 신고의무자제도가 확대되었으며 정부의 공권력이 강화되었다. 더 구체적으로, 아동학대 사건 발생 시 경찰이 아동보호전문기관 직원과 현장에 동행 출동할 수 있게 되었으며 아동 보호를 위한 응급 조치와 임시 조치, 학대행위자에 대한 보호 처분을 강제할 수 있는 등 경찰과 검찰의 역할이 강화되었다.

또한 2016년 사회적 우려를 집중시켰던 아동학대 사망 사건에 대한 대응으로 정부는 추가적이고 적극적인 고위험군 아동의 조기 발견에 중점을 둔 ‘아동학대 방지 대책’을 발표하였다. ‘아동학대 방지 대책’은 학대 사건에 사후 대응하는 기존의 시스템으로는 아동학대를 줄일 수 없다는 문제의식하에 기존의 ‘복지 사각지대 발굴 시스템’ ‘국가아동학대정보시스템’ 등과 연계한 상시 발굴 시스템(‘e아동행복지원시스템’)을 구축하는 것을 핵심으로 현재 추진 중이다. 이와 같이 빅데이터를 활용한 위기 아동·가구 조기 발견 시스템의 구축은 지금까지 학대 위기 아동의 규모와 실태조차 정확하게 파악하지 못한 현실을 고려할 때, 학대 위기 아동 예방-조기 발견-신속 대응-사후 관리에 이르는 아동보호체계가 제 기능을 하는 데 필수적인 첫 단계를 내디뎠다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

동시에 이러한 발굴 시스템의 구축은 사회적 아동보호의 다음 단계로 넘어가기 위해 반드시 해결해야 할 무거운 숙제를 남긴다. 시스템을 통해 발굴한 위기 아동과 가족을 어떻게 지원하고 보호할 것인가? 학대 위기 취약 아동 및 가족에게 더욱 체계적이고 효과적인 아동보호서비스를 제공하기 위해서는 2000년 공적 아동보호체계가 도입된 이후 지속적으로 제기되었던 아동보호체계의 문제점과 한계에 대한 전면적이고 적극적인 개선이 필요하다.

‘아동학대 방지 대책’ 발표 이후 아동학대 신고는 2015년 대비 54.4% 증가했으며 이 중 신고 의무자의 신고 건수가 69.4% 늘었다. 경찰의 동행 조사 건수도 2015년 대비 86% 증가한 것으로 나타났다.¹⁶⁾ 신고 및 처벌을 기초로 작동되는 한국의 아동보호시스템에서 신고의무자의 적극적인 신고는 필수적이며 학대 사건 조사에서 경찰의 동행 조사 비율의 증가는 현장 조사 시 발생하는 학대행위자의 조사 거부 및 신변 안전 위협 등으로 공권력의 개입이 필수적임을 고려할 때 긍정적인 변화임이 분명하다. 그러나 조사와 처벌에만 중점을 둔 엄벌주의적 접근으로는 아동학대 문제를 해결할 수 없음은 주지의 사실이다. 학대 피해 또는 학대 위기 아동 발견 이후 이들을 보호하고 적절한 사회적 지원을 할 수 있는 공적 아동보호체계 구축을 핵심으로 하는 아동보호 인프라의 개선이 요구된다.

16) 동아일보(2017. 3. 27.). 아동학대 방지대책 1년, 학대신고 54.4% 급증...교사 등 의무자 신고 활발.

나. 아동보호체계의 구조적 한계

1) 아동보호서비스 대상 아동에 대한 분절적 접근

우리나라 아동보호체계의 근본적인 문제는 분절성에 있으며, 이는 지원과 보호의 대상으로 삼고 있는 아동에 대한 선별주의적 접근 및 연령에 따른 아동보호서비스의 불연속성 문제와 맞닿아 있다. 첫째, 현행 아동보호체계는 다양한 위기 요인을 가진 아동을 요보호 아동과 학대 피해 아동으로 구분하여 보호의 대상을 학대 피해 아동에 한정하고 있다. 일반적으로 아동보호체계의 주된 대상은 ‘보호 대상 아동’과 ‘지원 대상 아동’으로 구분된다.¹⁷⁾ 그러나 우리나라에서는 지원 대상 아동에 대한 지원과 보호가 매우 제한적인 수준에 머무르고 있으며 보호 대상 아동을 요보호 아동¹⁸⁾과 학대 피해 아동으로 나누어 별도의 체계에서 보호, 관리하고 있다는 문제점이 있다. 요보호 아동 수는 1990년대 말 국제통화기금(IMF) 외환 위기 이후 악화된 경제 상황에 의해 2000년대 초반 1만 명 이상으로 증가했으나 경제가 안정화됨에 따라 2003년 이후 지속적으로 감소하여 2015년 4503명으로 나타났다.¹⁹⁾ 2015년 요보호 아동의 주요한 발생 원인은 빈곤, 실직, 학대가 63.6%

로 가장 높았고 미혼모 20.7%, 비행·가출이 8%, 미아·기아가 7.6%를 차지했다. 또한 2000년 이후 요보호 아동의 발생 원인별 추이는 과거 요보호 아동의 주된 원인이었던 미혼모가 2000년 4000명에서 2015년 2866명으로 감소한 반면 가정의 빈곤, 실직, 학대가 2004년 이후 가장 주된 요보호 아동 발생 원인이 되었음을 보여 준다. 즉, 빈곤과 학대, 방임이 요보호 아동 발생의 가장 직접적인 원인인 데다 기아, 비행, 가출 역시 빈곤과 학대에 그 뿌리를 두고 있기 때문에 학대는 요보호 아동의 직간접적인 발생 원인이 되고 있음을 확인할 수 있다. 이는 요보호 아동과 학대 피해 아동의 구분이 사실상 유의미하지 않음을 시사한다. 따라서 요보호 아동과 학대 피해 아동은 동일하게 다양한 형태의 학대 위기에 노출된 ‘학대 위기 아동’으로서 모두 통합적이고 보편적인 아동보호체계의 대상으로 규정되고 단일한 시스템 속에서 보호될 필요가 있음을 알 수 있다.

둘째, 현행 아동보호체계하에서 아동은 연령별로 분절화되고 있으며, 이는 아동보호서비스의 불연속성 및 파편성으로 이어진다. 아동복지법과 청소년 관련 법에서 기준이 되는 아동보호 정책 대상인 아동의 연령 규정은 상이하며 일관성이 부족하다. 아동복지법은 아동을 18세 미만

17) 보호 대상 아동은 부모 및 가정으로부터 양육 및 보호를 받지 못하기 때문에 사회적 보호를 받고 있는 아동(Looked-after Children)을 의미한다. 지원 대상 아동은 부모 및 가족의 돌봄을 받고 있으나 사회 및 국가의 보호서비스를 필요로 하는 아동(Children in Need)으로 정의할 수 있다.

18) 아동복지법 제3조는 요보호 아동을 “보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동”으로 정의한다.

19) 보건복지부(2016). 요보호 아동 현황보고. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1421에서 2017. 4. 19. 인출.

인 자로 규정하며, 청소년보호법은 19세 미만의 청소년을 대상으로 한다. 반면, 청소년기본법의 청소년 연령 기준은 만 9세 이상 24세 미만이다. 이처럼 동일 연령대의 아동이 아동 또는 청소년으로 나뉘며 대상별로 주관 부처와 전달체계가 보건복지부와 여성가족부로 구분되어 있다. 이는 서비스 공급자 중심의 분리된 접근 방법상의 한계로, 사업 시행 부처별로 기능상 유사한 서비스가 제공되거나 필요한 서비스가 전혀 공급되지 못하는 사각지대를 양산하는 등의 심각한 문제가 있다. 예컨대 영유아를 대상으로 한 아동보호서비스의 부족은 심각한 수준인데, 대부분의 시간을 가정에서 보내며 학대와 방임에 매우 취약한 영유아를 대상으로 한 사례 관리 또는 보호서비스의 확대가 시급하다. 일본의 경우, 영유아 학대 예방 및 조기 발견을 위해 영유아 건강검진을 받지 않았거나 어린이집에 다니지 않는 영유아 가정을 중심으로 가정 방문 프로그램(home visiting programs) 등의 학대예방서비스 제공을 확대해 나가고 있는데, 이러한 시스템의 도입을 고려할 필요가 있다.

2) 아동보호체계의 구조적 분절성

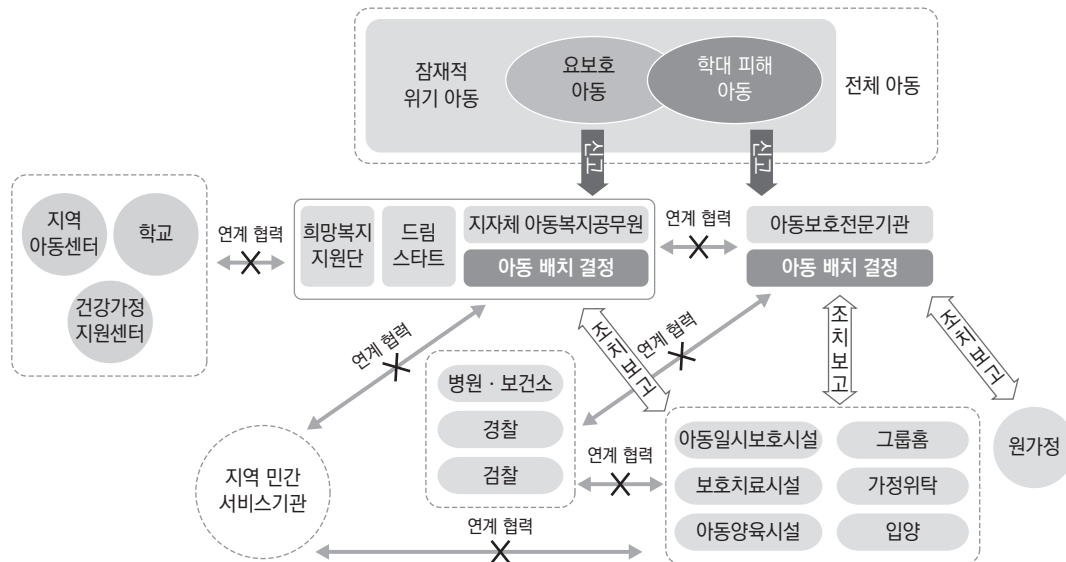
아동보호체계의 구조적 분절성과 파편성은 보호 대상의 분절화와 긴밀하게 연관된다. 전술한 바처럼 2000년 우리나라 공적 아동보호체계는 민간에 위탁된 형태로 아동보호전문기관에 의해 관리·운영되어 왔는데, 다른 제반의 공공·민간 아동보호 관련 기관 및 시설과의 연계·협력의 미

비가 심각한 구조적 문제점으로 지적되어 왔다. 현재 우리나라의 중앙부처 아동·청소년 관련 업무는 보건복지부, 여성가족부, 교육부 등으로 분산되어 아동보호체계, 청소년보호체계, 가족보호체계 등으로 분립되어 있다. 이들 보호체계는 보호 대상 아동의 연령, 위기 유형 및 사업의 주관 부처나 정책 배경 등에 따라 별도로 형성되었다. 각각의 다양한 게이트웨이가 존재함으로써 아동보호업무의 일관성과 지속성 부재, 책임 소재의 불분명 등 개선해야 할 다양한 문제점을 안고 있다.

아동보호체계가 청소년보호체계 및 가족보호체계와 분립됨으로써 나타나는 문제점과 한계는 다음과 같다. 첫째, 청소년 및 가족지원체계가 아동보호체계와 분리되어 운영됨으로써 아동 중심, 가족 지원 중심, 예방 중심이라는 아동학대 정책 대응에서 가장 중요한 원칙을 실현하는데 한계가 있다. 학대를 예방하고 재학대를 방지하기 위해서는 아동의 원가정에 대한 “지속적인” 지원과 보호가 필수적이다. 그러나 가족지원체계가 아동지원체계와 분립되어 있는 현재의 구조에서 원가족 지원을 통한 아동보호는 사실상 어려운 실정이다.

둘째, 청소년보호체계와 아동보호체계를 관장하는 부처와 서비스 영역 간 칸막이가 있어 아동·청소년 보호의 사각지대를 양산하고, 생애주기와 연동된 보호체계의 연속성이 단절된다는 한계가 있다. 예컨대 드림스타트센터는 사업 대상이 만 12세 미만의 빈곤취약계층 아동으로 한정되어 있으며, 만 12세부터 만 18세 미만의 학

그림 6. 아동보호체계의 분절성



자료: 정은희, 박세경, 류정희(2016). 아동학대 방지를 위한 정보의 효율적 연계방안. 한국보건사회연구원, p.90.

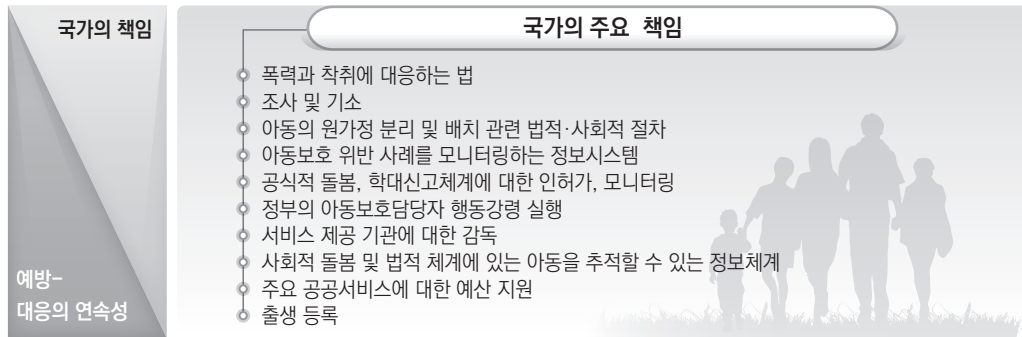
대 위기 아동에 대한 통합사례관리서비스는 청소년상담복지센터를 통해 제공된다. 그러나 두 서비스 제공 기관 간의 연계는 미비한 실정이며 연속적인 서비스 제공을 기대하기 어렵다. 아동과 청소년의 분리에 따라 아동복지시설과 청소년 쉼터 등 청소년복지시설이 분리되어 있으며 이들 시설 간의 통합적인 정보 관리 및 연계·협조가 원활하게 이루어지지 않고 있다.

셋째, 학대 피해 아동과 요보호 아동으로 구분된 아동 보호 대상의 분리는 아동보호전문기관을 중심으로 하는 아동보호체계와 시·도, 시·군·구 아동복지 담당 공무원과 시설, 그룹홈, 가정위

탁, 입양 등 대안양육체계를 축으로 작동하는 별도의 체계로 분리, 관리되어 왔다(그림 6). 이러한 다양한 아동보호체계의 분립이 초래하는 문제는 계획 수립과 상담 치료, 모니터링, 사후 관리 등 일련의 예방 및 대응을 포괄하는 아동보호의 전 과정에서 서비스의 지속성, 전문성을 확보할 수 없다는 점이다. 예컨대 입양의 경우, 입양기관을 통해 입양의 전체 절차가 전개되는데, 주요 관련 주체인 미혼모지원체계와 청소년보호체계 간의 연계 협력이 취약하다. 가정위탁보호체계는 지자체와 위탁가정, 가정위탁지원센터를 중심으로 운영되며 시설보호는 아동생활시설과

20) 이은주(2014). 아동학대의 현황과 쟁점. 월간 복지동향, 192. pp.16-21.

그림 7. 아동보호에서 국가의 주요 책임 영역



주: UNICEF(2010). Adapting a Systems Approach to Child Protection; 류정희, 박세경, 이주연 등(2015). 저출산 극복을 위한 아동보호체계 국제비교연구: 한중일 비교를 중심으로, 한국보건사회연구원. p.38.

지방자치단체를 중심으로 운영된다. 그러나 아동의 부적응 문제로 인해 다른 대안양육체계로 아동을 재배치하게 되면 아동의 욕구와 문제에 대한 체계 내, 체계 간의 공유가 제대로 이루어지지 못해 아동에 대한 사정(assessment)이 처음부터 다시 반복되는 등 다양한 비효율의 문제점을 안고 있다.

5. 아동학대 예방을 위한 아동보호체계 개선 방향

가. 아동보호서비스의 공공성 및 책무성 강화

현행 아동보호체계의 분절성과 서비스의 불편성을 초래하게 된 가장 큰 원인은 공적 보호체계가 담보해야 할 아동보호의 책임성 부재에 있다. 결국 아동보호체계의 분절성과 공공성의 부재는 동전의 양면과 같은 문제라고 할 수 있

다. 아동보호는 가족과 국가의 공동책임(shared responsibility)이다. 국가의 책무성은 아동보호를 위한 법제의 정비, 위기 아동 보호를 위한 통합정보관리체계(DB)의 구축, 아동과 가족을 위한 공공서비스 예산 지원 등의 영역에서 실현되어야 한다. 예컨대 아동보호업무의 전 과정에서 효율성을 제고하기 위해서는 국가가 위기 아동 DB를 구축·운영함으로써 정보 공유 프로세스를 개선하고 서비스 이용 과정을 모니터링하고 사후 관리를 제도화하는 것이 필수적이다. 현행 e 아동행복지원시스템 구축을 통해 학대 위기 아동에 대한 스크리닝을 체계화하고 학대 피해 아동 예방시스템을 확대하는 것은 국가가 주도하는 위기 아동 DB 구축의 출발점이 될 수 있다. 향후 이러한 시스템이 분립되어 작동하고 있는 다양한 아동보호체계 내 학대 위기 아동에 대한 통합적인 DB체제로 확대되어 구축될 필요가 있다.

아동보호전문기관에 의해 민간위탁 방식으로

운영되는 학대 피해 아동 보호체계의 한계는 예방 및 발견-조사 및 사정-개입-사후 관리에 이르는 아동보호의 전 과정에서 다양한 보호시스템들 간 업무의 총체적 조정과 협력을 강제할 수 있는 공공성을 담보한 추진 주체의 부재에 있다. 광역 및 기초 지역자치 아동 담당 공무원은 지역사회의 요보호 아동 보호를 담당하고 있으나 업무의 전문성과 효율성을 높일 수 있는 체계적인 구조(예컨대 지역별 아동복지심의위원회 등의 협의체)가 미비하거나 제 기능을 수행하지 못하고 있는 현실이다. 이에 따라 담당 공무원의 역량과 의지에 따라 아동에 대한 사례 판정과 조치에 이르는 전 과정에서 지역별 편차가 매우 크다. 이러한 아동보호 업무의 양적·질적 불균등성은 아동복지 전담공무원 및 아동보호체계 상담원의 업무 과중 문제와 결부되어 있다. 아동보호전문기관 상담원 1인당 2만 2882명을 맡고 있어(미국의 경우 상담원 1명당 아동 2268명) 서비스의 전문성 강화를 위한 질적 개선을 기대하기 어려운 실정이다.²¹⁾

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 공공영역에서 아동보호서비스체계의 게이트웨이와 컨트롤 타워를 확립함으로써 아동보호서비스 관련 기관 간의 연계체계를 구축하고 총괄적 기획 조정 기능을 작동시켜야 한다. 부처별로 분리되어 작동하는 아동·청소년·가족시스템을 총괄 기획하고 조정하는 컨트롤 타워를 세우고, 학대 위기 아동 보호의 전 과정에서 분절화된 시스템을

연계·조정할 수 있는 통합게이트웨이를 시·군·구에 설치해야 할 것이다. 이러한 과정은 분절적인 현행 아동보호체계의 재편 과정인 동시에 아동보호체계의 책임성을 회복하는 과정이기도 하다.

나. 아동보호를 위한 예산 확충²¹⁾

이상과 같은 아동보호체계의 재편을 위해 필수적인 것이 이를 실행할 수 있는 예산의 확보이다. 그러나 2017년 심각한 아동학대 사망 사건의 증가에 따라 정부의 종합대책이 마련되는 등 아동학대 사례 예방 및 대응 정책이 시급함에도 불구하고 아동보호 예산은 그 규모와 편성 구조 등의 측면에서 개선되어야 할 문제점이 있다. 첫째, 예산 규모 측면에서 2017년도 아동보호 관련 예산은 212억 1700만 원으로 전체 보건복지 예산 57조 6798억 원 대비 0.036%에 불과하다.²²⁾ 세부 사업의 구성과 내용에서도 학대 피해 아동 및 요보호 아동의 체계적인 관리를 위한 아동보호체계 개선 사업, 피해 아동 보호·치료를 위한 아동보호치료시설의 국고보조사업 전환을 위한 예산 등이 반영되지 않았음을 알 수 있다. 둘째, 예산 편성 구조에서, 2015년 아동학대 관련 업무의 중앙 환수 이후 아동학대 예방 예산은 형사처벌을 받은 이들이 내는 벌금으로 마련되는 ‘범죄피해자보호기금’과 복권 판매 수입인 ‘복권기금’에서 충당되고 있는 실정이며 아동보

21) 아동복지예산 분석은 ‘최영(2016), 2017년도 보건복지예산안 분석’을 기초로 하여 요약, 작성되었음.

22) 최영(2016). 2017년도 보건복지 예산안 분석- 아동·청소년 분야. 월간 복지동향, 217. pp.17-21.

표 3. 2017년 보건복지부 아동·청소년 예산

(단위: 백만 원)

구분	2016년 예산 (A)	2017년 예산(안) (B)	증감(B-A)	증감률(%)
아동복지 예산 총계: (1)+(2)	607,798	637,927	30,129	4.9
일반회계 아동복지 부문(소계) (1)	331,573	315,095	△8,644	△2.7
1. 요보호 아동 보호 육성				
- 요보호 아동 자립 지원	1,000	1,012	12	1.2
- 실종 아동 보호 및 지원	992	893	△99	△10.0
- 중앙입양원 및 입양단체 등 사후 관리 지원	4,791	5,017	226	4.7
- 가정위탁 지원·운영	1,232	1,241	9	0.7
- 아동발달 지원 계좌	11,217	13,054	1,837	16.4
2. 아동복지 지원				
- 지역아동센터 지원	142,764	145,659	2,895	2.0
- 취약계층아동 등 사례 관리(드림스타트 등)	66,834	60,151	△6,683	△10.0
- 장애아동 가족 지원	78,732	73,870	△4,863	△6.2
- 저소득층 기저귀·조제분유 지원	23,010	10,000	△13,010	△56.5
3. 아동·청소년정책				
- 아동정책 조정 및 인권 증진	666	3,880	3,214	482.6
- 아동 안전사고 예방 사업	335	318	△17	△5.1
보건의료 부문(소계) (2)	276,225	322,832	46,607	16.8
- 모자보건사업	48,429	70,378	21,949	45.3
- 영유아 사전 예방적 건강관리(국민건강증진기금)	17,837	8,255	△9,582	△53.7
- 국가예방접종 실시(어린이)	209,959	244,199	34,240	16.3

주: 보육 관련 예산은 제외.

자료: 보건복지부. 2016년 보건복지부 소관 예산안 및 기금운용계획안 예비검토자료; 최영(2016). 2017년도 보건복지 예산안 분석- 아동·청소년 분야. 월간 복지동향, 217. pp.17-21.

호 예산의 안정적인 편성이 시급하다. 아동보호에 대한 국가 재원의 안정성을 확보하기 위해서는 아동학대 예방 관련 사업이 조속히 보건복지부의 공식 예산 항목으로 편성되어야 할 것이다. 마지막으로 아동일시보호시설, 아동양육시설 등 아동보호 관련 시설의 중앙 환수를 적극 고려할 필요가 있다. 2005년 이후 지방정부사업으로 이양되었던 아동일시보호시설, 아동양육시설의 국

고보조사사업 환원의 필요성과 관련해서는 지속적으로 문제가 제기되어 왔으나 이는 여전히 반영되지 않고 있다. 아동보호서비스의 질과 수준에서 지역 간 격차 문제를 해소하고 중앙정부의 아동보호 책임성을 강화하기 위해서는 아동보호 관련 시설의 국고보조사사업으로의 환원이 반드시 검토되어야 한다.

다. 아동학대 및 보호에 대한 사회적 인식의 개선

2009년 유엔 아동권리협약 한국 NPO연대가 전 연령대 시민 1150명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 우리 정부가 가장 관심을 가져야 할 아동 권리는 보호권, 생존권, 발달권, 참여권 순으로 나타났으며, 보호권과 관련하여 학대·방임 및 폭력 등으로부터 보호받을 권리 강화의 필요성이 제기되었다.²³⁾ 이는 2000년 아동복지법이 전면 개정되고 2001년 시·도에 아동보호전문기관이 설치된 이후 우리 사회 아동학대와 아동의 보호받을 권리에 대한 인식이 진일보했음을 보여 주는 것으로 해석된다. 즉, 아동학대를 더 이상 타인 또는 사회가 개입할 수 없는 가정 내부의 사적인 일이 아닌 아동의 인권을 침해하는 사회적 문제로 인식하기 시작했으며, 학대 위기 아동에 대한 사회적 개입이 필요하다는 사회적 합의 수준이 높아진 것으로 해석될 수 있다. 또한 2016년 ‘아동학대 방지 대책’ 발표 이후 1년 동안 아동학대 신고가 활성화되고 신고의무자의 신고 건수가 증가한 것은 스스로를 보호할 수 없는 아동에 대한 학대가 인권유린이자 범죄행위라는 국민적 인식이 확산된 것임을 반영한다.

그러나 우리 사회에는 여전히 체벌을 훈육으로 용인하는 사회적 분위기가 지배적이다. 체벌에 관대한 태도가 심각한 학대행위로 이어질 수 있다는 사회적 인식의 제고가 필요하며, 나아가

전면적인 체벌 금지의 법제화를 통해 아동의 생존과 성장, 발달을 위협하는 폭력 및 학대로부터 아동을 보호하는 제도적 장치를 마련해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 학대예방교육 시 “아동의 보호자는 아동에게 신체적 고통이나 폭언 등의 정신적 고통을 가하여서는 아니 된다”고 규정하고 있는 아동복지법 5조 2항의 내용을 알리고, 훈육 차원의 체벌을 하는 것은 아동복지법 위반이라는 사실도 고지해야 할 것이다.

아동학대에 대한 사회적 인식의 제고를 위해서는 아동보호에 대한 더욱 보편적인 접근이 필요하다. 즉, 아동보호의 기본 대상은 우리 사회의 모든 아동이라는 전제 위에서 우선적인 아동보호의 대상에 다양한 아동발달, 가족적, 경제적 문제를 가진 잠재적 취약 위기 아동을 포괄해야 한다. 현재 아동보호전문기관이 보호의 대상으로 하고 있는 학대 피해 아동과 함께 요보호 아동을 최우선적인 보호 대상으로 포함하고, 나아가 가족 해체의 위기, 가족의 경제적·물질적 위기에 직면한 아동을 잠재적 위기 아동으로 규정함으로써 이들에게 지원을 확대하는 것이 학대 위기 에 대한 최선의 예방책이 될 수 있다. 이를 위해서는 아동보호체계 내에서 아동의 위기에 따른 차등적 시스템을 도입하여 신고를 기반으로 한 현행 아동보호체계의 한계를 극복하고 사전 예방 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다.

23) 베리타스(2009. 11. 20.). “한국 아동들에게 가장 절실한 권리, 보호권.”

6. 나가며

지금까지 우리 사회의 아동학대 인식 수준, 아동학대의 현황과 아동보호체계의 발전 과정 및 현재의 한계와 문제점 그리고 개선 방향을 논의하였다. 요약하면, 우리나라는 아동보호의 개념화와 아동보호의 법제화 그리고 보호체계의 본격적 도입과 발전에 이르기까지 불과 20여 년이 되지 않는 짧은 역사를 가지고 있다. 2000년 아동복지법이 전면 개정되고 2001년 아동보호전문기관이 설치, 도입된 이후 아동보호 관련 법제도는 지속적으로 정비되어 왔으며 국가의 공적인 개입이 강화되고 있다. 이는 아동보호의 사회적 책무성을 강화한다는 측면에서 긍정적인 변화라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 아동보호체계가 공적 아동보호체계로 발전하기 위해서는 개선되어야 할 문제와 한계가 있다. 현행 아동보호체계의 핵심적인 문제는 아동과 청소년으로의 정책 대상 분리, 공급자 중심의 분절적 아동보호 서비스 체계라는 구조적 한계로부터 기인하는 서비스의 비전문성, 불연속성, 파편성에 있다. 이를 개선하기 위해서는 정부가 아동보호의 공공성과 책무성을 제고하여 아동보호서비스체계의 게이트웨이 및 컨트롤 타워를 확립함으로써 아동보호 서비스 관련 기관 간의 연계체계를 구축하고 총괄적 기획 조정 기능을 확립해 나가야 할 것이다.

자신을 보호할 수 없는 무고한 아동들이 학대와 폭력으로 인하여 죽음에 이르렀다. 그리고 아동보호의 사각지대에 있는 수많은 아동이 폭력과 학대로 인한 잠재적 위기에 직면해 있다. 과거 압

축적 경제성장의 시기, 아동 양육과 보호의 일차적 책임과 복지 기능을 담당해 왔던 가족은 노동시장 불안정에 따른 빈곤과 사회적 불평등에 직면하면서 삶의 불안정성을 심각하게 경험하고 있다. 이혼, 가출 등 이른바 가족해체로 나타나는 가족의 위기와 갈등은 아동학대의 주요한 원인이 되고 있으며, 이러한 문제의 해결을 더 이상 기능과부하 상태의 피로한 가족에게만 맡겨 둘 수 없음은 분명하다. 또한 아동학대는 아동 개인의 건장한 성장과 발달을 포함한 전 생애 과정에 미치는 치명적인 영향뿐만 아니라 그 결과 사회가 부담해야 하는 막대한 사회적 비용을 고려할 때, 더 이상 개인과 가족의 사적 영역에서 방치되어서는 안 되는 심각한 사회적 문제이다. 가족이 담당해 왔던 아동 돌봄과 보호의 영역에 대한 사회적 지원과 개입을 강화해 나가야 할 시점이다. 현시점에서 아동보호를 위한 사회적 개입을 위해 가장 중요한 것은 공적 아동보호시스템의 재정비와 아동보호 인프라의 체계적 확보에 있다. 이는 아동의 인권과 안전, 생존을 구조적으로 보장하기 위한 필수적 조건인 동시에 장기적으로는 아동의 미래에 대한 투자이자 학대·폭력의 사회적 재생산에 대한 예방책이기도 하다. ■