

# 미국의 학대아동보호를 위한 차등적 대응체계와 시사점<sup>1)</sup>

The US's Differential Response System and Its Implications

이주연

한국보건사회연구원 전문연구원

## 1. 들어가며

2016년 들어 국내 아동학대 사건은 더욱 증가하고 있다. 2015년 12월 발생한 인천 11세 초등학생의 가스 배관 탈출 사건 이후로 그동안 드러나지 않았던 심각한 아동학대 사례들<sup>2)</sup>이 잇달아 발견되었으며, 이와 함께 전년 대비 상반기 아동

학대 피해 신고도 53.4%가량 증가한 것으로 나타났다[8256건(2015년 상반기)→1만 2666건(2016년 상반기)]<sup>3)</sup>. 정부의 장기 결석 아동 합동 점검<sup>4)</sup> 결과 드러난 학대아동 사망 사건들은 그 폭력의 심각성과 더불어 대부분 심각한 상황이 되기 이전에 예방 가능성이 있었다는 점에서 더욱 국민들의 안타까움을 자아냈다.

1) Child Welfare Information Gateway(2014), Differential response to reports of child abuse and neglect. Washington DC: U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau 내용을 전반적으로 요약·번역함.

2) 2015년 12월 12일 인천에서 11세 초등학생(여)이 집에서 가스 배관을 타고 탈출해 굶주린 채로 슈퍼마켓에 갔다가 주인의 신고로 경찰에 보호되었으며, 조사 결과 2013년부터 2년간 학교에도 다니지 못하고 집에 갇혀 심각한 학대를 당한 것으로 드러남[윤태현, 최은지(2015.12.20.), 게임중독 아빠 학대 피해 11살 소녀 '필사의 탈출, 연합뉴스]. 해당 사건 이후 정부는 유사한 사례 발생에 대한 우려에 따라 전국의 장기 미등교 아동 중 학대 위험성이 높은 아동을 대상으로 전수조사를 실시함[보건복지부 정책뉴스(2015.12.23.), 초등학교 장기 결석 아동 정부 합동점검 실시]. 그 결과 2016년 1월 16일 부천 초등생 시신 훼손 사건[경기 부천에서 2012년 당시 만 7세 초등학생(남)을 부모가 학대 살해한 후 죽음에 이르게 하고 4년간 냉동고에 보관해 온 사건], 2016년 2월 3일 부천 여중생 백골 시신 사건[부천에서 당시 14세 중학생(여)을 부모가 학대 살해한 후 11개월가량 시신을 집 안에 방치해 온 사건], 2016년 2월 15일 큰딸 살해 암매장 사건(경남 고성에서 2011년 당시 엄마가 7세 여아를 살해하고 암매장한 사건) 등 과거 부모가 자녀를 학대하고 살해한 사건들이 잇달아 발견됨.

3) 보건복지부 보도자료(2016.9.26.), 안타까운 아동학대 사건 반면교사 삼아 대책 보완.

4) 보건복지부 정책뉴스(2015.12.23.), 초등학교 장기 결석 아동 정부 합동점검 실시.

일련의 학대아동 사망 사건들은 부모의 반인륜적인 학대행위에 대한 사회적 경각심을 불러 일으키고 동시에 우리 사회 아동보호체계의 사각지대와 허술한 연결고리를 다시금 확인해 주었다. 다수의 사례들에서 신고의무자의 미신고, 사례 발굴의 어려움, 그리고 관련 기관의 적극적 연계·협력 부족 등의 미흡한 부분들이 나타났으며 또한 여러 사례에서 반복되었기 때문이다. 이미 선행 연구에서는 이러한 아동보호체계의 오래된 문제점들-신고의무자의 미신고, 아동과 관련된 기관(학교, 유치원, 어린이집, 의료기관 등)과 아동보호 관련 기관(아동보호전문기관, 경찰, 시·군·구청 및 읍·면·동 주민센터 등) 간 연계·협력 부족, 아동보호 관련 기관 수 및 인력의 부족 등-을 지속적으로 제기해 왔으며<sup>5)</sup> 정부도 아동학대 방지 대책을 더욱 강화하고 학대 피해 아동 발굴 시스템과 신고 강화를 위한 조치들을 보완하고 있으나 적극적인 아동보호체계의 개선은 아직 현실화되지 못하였다.

미국은 19세기에 민간 아동보호체계가 만들어졌고, 1930년대 이후 공공 아동보호체계를 구축하는 등 학대아동보호와 관련해 오랜 경험을 가지고 있다. 그간 미국에서 유지되어 왔던 전통적인 아동보호체계는 1990년대에 이르러 개혁의 대상이 되는데, 그 배경에는 아동보호체계의 지속적으로 확대에도 불구하고 기존의 전통적인

아동보호체계가 신고의무자의 신고 어려움, 기관 및 인력 부족 등으로 인한 아동보호체계의 포화 그리고 아동보호기관과 가족 간 관계의 악화 등 우리와 유사한 문제점들이 있었기 때문이다.

우리나라의 아동보호체계는 미국의 아동보호체계를 모델로 하여 만들어졌다. 따라서 유사한 형태의 아동보호체계를 가지고 있는 미국이 겪어 온 경험과 문제점 그리고 개혁의 방향을 검토하는 것은 의미 있는 작업이다. 본고에서는 미국의 아동보호체계 개혁 사례인 차등적 대응체계(Differential Response System)에 대해 살펴보고 이러한 개혁이 우리나라 아동보호체계에 주는 시사점을 알아보고자 한다.

## 2. 차등적 대응체계의 소개

### 가. 차등적 대응체계의 개념

차등적 대응체계는 미국 내에서 다양한 용어로 불리고 있다. 주(state)별로 법 제정과 명칭 사용이 자유롭기 때문에 “차등적 대응체계(Differential Response System)”는, “다양한 대응체계(Multiple Response System: MRS)”, “대안적 대응체계(Alternative Response System: ARS)”, “가족사정대응체계(Family Assessment Response System: FARS)”, “이중 트랙(Dual

5) 박세경 외(2014), 아동보호체계의 진단 및 개선방안 연구; 류정희 외(2015), 저출산 극복을 위한 한중일 아동보호체계 비교연구; 이봉주 외(2016), 아동학대 예방 및 보호를 위한 아동보호체계의 개선방안 연구; 아동보호전문기관의 기능과 역할을 중심으로.

Track)”, “다양한 트랙(Multi Track)” 등으로 상이하게 불리고 있다. 그러나 공통적으로 의미하는 바는 차등적 대응체계가 전통적인 미국의 아동보호서비스(Child Protective Service: CPS)의 대응과는 다르며 대응 방식이 단일하지 않다는 것이다.

그렇다면 전통적인 미국의 아동보호서비스는 어떠한 대응 방식을 가지고 있었을까? 전통적인 방식은 신고, 접수된 모든 아동학대 피해 사례에 대해 동일한 방식으로 대응한다. 즉, 아동보호서비스워커(CPS worker: 이하 아동보호워커)에 의한 학대 사례 신고의 접수(reporting), 스크리닝·조사(screening/investigation) 그리고 조치·서비스 제공(disposition/service provision) 등에 이르기까지 단일한 체계 안에서 흘러간다.

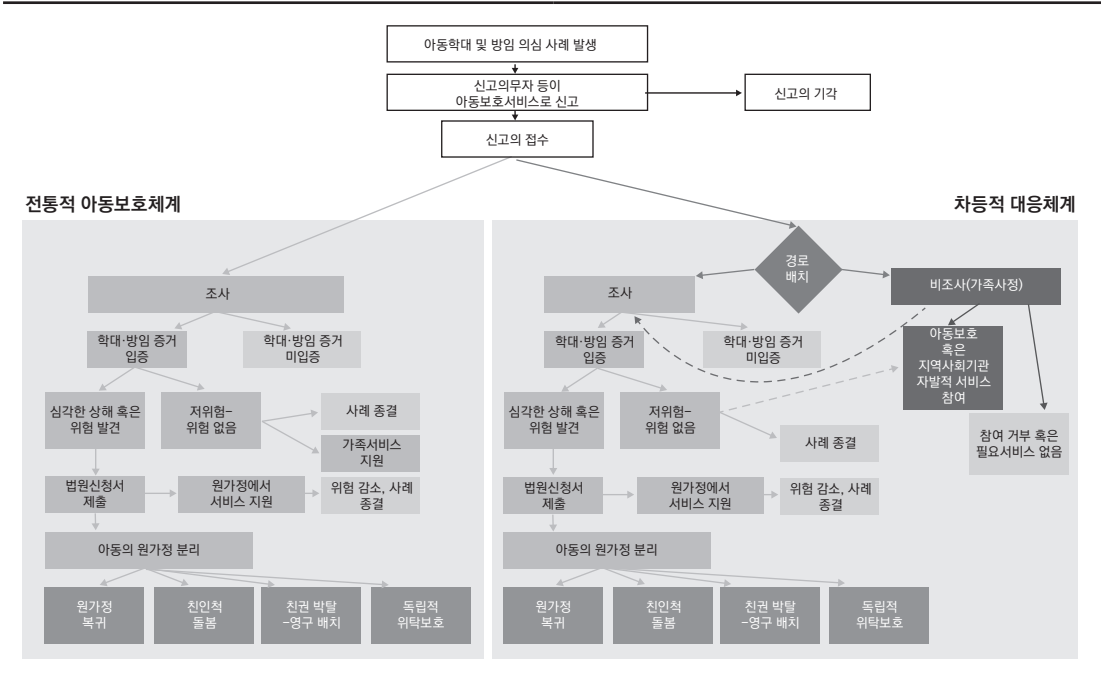
반면 차등적 대응 방식은 전체 신고, 접수 사례를 ① 조사(investigation) 트랙과 ② 비조사(non-investigation) 트랙(가족사정)으로 이분하여 차등화된 트랙을 따르게 한다. 심각한 사례의 경우 ① 조사 트랙에서 전통적인 방식의 절차를 적용하고, 심각하지 않은 사례의 경우 ② 비조사 트랙의 대안적 방식의 절차를 적용하는 등 아동학대 사건에 대한 대응 방식을 차등화한 체

계이다. 서비스 흐름을 살펴보면 차등적 대응체계의 조사 트랙은 아동보호워커에 의한 접수-조사-조치(서비스 제공) 절차를 그대로 따르지 만 대안적 방식(비조사 트랙)은 접수-욕구사정(assessment)-서비스 제공의 절차로 진행된다. 즉, 대안적 방식은 미국의 아동보호서비스에서 전통적으로 수행해 온 ‘스크리닝·조사’ 대신 가족 지원을 위한 ‘욕구사정’을 실시하고 학대 가정에 대한 ‘(적대적) 조치’보다는 가정에 필요한 ‘서비스 지원’에 초점을 둔다. 트랙별로 의뢰되는 사례들은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

① 조사 트랙으로 넘겨지는 사건들은 대부분 아동이 심각한 학대를 받았거나 당장 받을 것으로 우려되는 사례들로, 심각한 신체학대 및 성학대 등 사법기관 개입 가능성이 있는 사건들과 함께 일부 장애 아동의 시설 내 학대 등을 포함한다. 이러한 사례들은 사법기관의 법리적 해석을 위해 학대 판정을 위한 법의학적 증거 수집이 필요한 경우이므로 차별성을 두어 엄격하게 조사한다.

② 비조사 트랙으로 넘겨지는 사건들은 대부분 저위험 혹은 중위험 사례들이다.

그림 1. 미국의 전통적인 아동보호체계와 차등적 대응체계의 서비스 흐름 비교



자료: Child Welfare Information Gateway(2013), How the Child Welfare System Works, Appendix p.9의 The Child Welfare System 참고하여 재구성.

나. 차등적 대응체계의 도입 배경 및 발전 과정<sup>6)</sup>

미국의 공공 아동보호체계는 20세기 초반 연방 아동국(Federal Children’s Bureau)이 창설되고 1935년 사회보장법(Social Security Act)이 제정된 이후 민간기관 중심에서 공공의 체계로 변모하게 된다. 이와 함께 아동에 대한 시각도 크게 변화하여 아동을 ‘부모의 학대로부터 보호받아야 할 대상’으로 인식하게 되었으며, 여기에서 ‘보호’란 ‘아동을 부모의 돌봄으로부터 분

리하는 것’을 의미하는 등 매우 적극적인 아동보호 관점에서 체계가 작동하게 되었다. 이러한 사회적 기조 속에서 전통적인 아동보호체계는 신고된 아동과 가정을 철저히 조사하고 아동학대의 증거를 취합하며 아동을 원가정(학대행위자의 돌봄)에서 분리하기에 적절한 방식으로 구성되었다.

그러나 이러한 아동보호체계는 곧 포화 상태에 도달하게 되는데, 1960년대에 소아과 등의 학계에서 아동학대로 인한 신체적 증상을 방사전과 진단을 통해 구별할 수 있게 되면서 그동안

6) Myers, J(2008), A short history of child protection in America, Family Law Quarterly, 42(3) 내용을 요약 정리함.

발견되지 못했던 아동학대 사건들이 보고되기 시작하였기 때문이다. 뒤이어 의사 등 직무 관련자의 신고의무에 대한 법안 제정으로 아동학대 사례 신고가 크게 증가했는데 1970년(6만여 건) 대비 1990년대(2백만여 건)에 4배 수준으로, 그 증가 폭도 매우 높았다.<sup>7)</sup>

1970년대 후반부터 1980년대 초반에 이르기까지 부모-아동 간의 애착과 관련된 심도 깊은 연구들이 발표되면서 아동보호 실천 현장에서는 부모와 아동의 분리가 반드시 아동을 위한 최우선의 선택이 아닐 수 있으며 아동학대 예방을 위해서는 가족 강화와 가족 강점 관점이 필요하다는 인식이 서서히 높아지게 되었다.

이에 따라 1980년대 후반 관련 기관과 연구 등에서는 아동보호체계의 개혁이 필요하다는 의견이 제기되었다.<sup>8)</sup> 당시 제기된 아동보호체계의 문제점은 세 가지 정도로 요약해 볼 수 있는데, 첫째는 아동학대 사례에 대한 조사 위주의 대응 방식이 획일적이고 적대적일 뿐 아니라 가족의 욕구를 충족시키기에 충분한 서비스를 제공하지 못한다는 것이었다. 기존의 전통적 아동보호체계는 ‘아동의 보호’와 ‘원가정의 보존’이라는 갈등적 목표를 모두 달성하고자 하였다. 그러한 가정에서 벌어지는 아동학대의 행위자가 주로 부모이기 때문에 ‘아동의 보호’를 위해 ‘원가정의 보존’을 희생하는 경우가 발생해 왔다. 또한 저위험 사례나 방임 사례 같은 경우 아동보호서비스

의 “조사” 절차가 가정에 대한 과도한 개입을 수반하는 반면 가족의 어려운 상황에는 거의 도움을 줄 수 없다는 한계가 있었다.

둘째는 아동보호체계의 효율성 저해이다. 체계의 효율성을 위해서는 대상자 선정이 명확해야 하고 필요한 수준의 서비스가 적절하게 제공되어야 하는데, 아동학대 사례에서는 종종 대상자를 과대 포함하거나 과소 포함하는 경우가 동시에 발생해 왔다. 즉, 한편으로는 저위험 혹은 잠재 위험 가족의 사례가 신고, 접수돼 불필요한 일체의 조사 절차를 밟게 되는 반면 다른 한편에서는 반드시 도움이 필요한 가정이 발굴되지 않아 보호체계 내에 진입하지 못하는 상황이 존재하였다. 따라서 이는 제한된 자원이 불필요한 대상자에게 전달되는 체계 비효율성에 대한 지적이었다.

마지막으로는 아동보호체계의 포화이다. 이러한 포화는 양적인 측면과 질적인 측면에서 동시에 발생하였다. 양적으로는 아동보호체계에 신고되는 가족의 수는 점점 증가하는데 이에 대응할 수 있는 기관, 인력 및 자원 등은 이러한 증가세에 미치지 못하는 상황이 발생하였다. 또한 질적인 측면에서 아동보호체계에 신고되는 가족의 문제는 다양하고 중복적인 데 반해 이들에게 제공되는 조사와 판정 위주의 서비스는 제한적이어서 아동학대 및 방임의 잠재적 위험을 해소하기 어렵다는 한계가 있었다.

7) 6만 건(1974년 기준) 수준에서 100만 건 이상(1980년대), 200만 건 수준(1990년대) 그리고 300만 건 수준(2000년대)으로 지속적으로 증가하였으며 30년간 증가 폭은 5배 수준으로, 매우 높은 편으로 나타남[Myers, J(2008), A short history of child protection in America, Family Law Quarterly, 42(3), p.456].

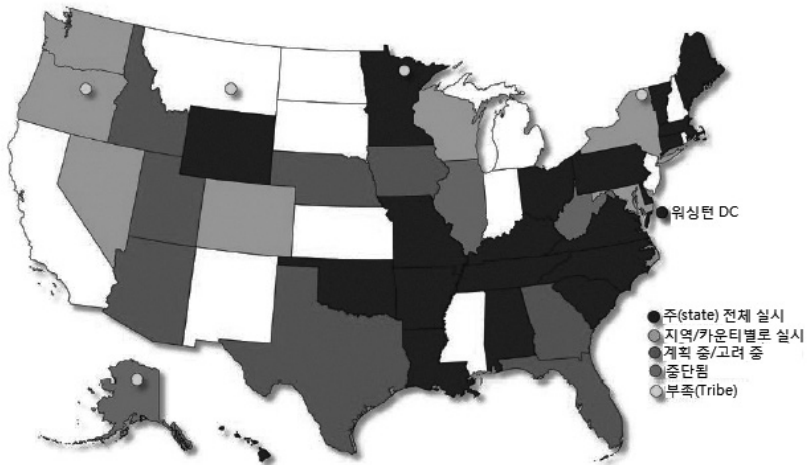
8) Waldfoegel, J(2000), Reforming child protective services, Child Welfare, 79(1). pp. 43-57. 참조.

이러한 문제점을 해결할 수 있는 아동보호체계 개혁을 위한 대안으로 미국에서는 다양한 방안이 연구되고 시도되었으며, 이 중 가장 최근에 그리고 가장 널리 활용되는 방안이 “차등적 대응(Differential Response)”이다. 1993~94년에 플로리다와 미주리 주가 처음으로 법제화하고 파일럿 프로그램을 운영한 이래로 차등적 대응체계는 전미에 걸쳐 확대되는 추세이다.

미주리 주에서는 가족사정대응체계(Family Assessment Response System: FARS)라는 이름으로 일부 지역(14개 카운티)에서 시범 운영했으며 1999년 미주리 주 전체로 확대되었다. 그 후 다른 주에서 차등적 대응체계의 모델로 활용

되었다. 플로리다 주는 1993년 전 지역에서 차등적 대응체계를 도입하였으나 1996년에 이루어진 제도 평가에서 몇몇 지역에 좋지 않은 결과가 있었음이 밝혀지면서 중단되었다. 그 뒤 시범 프로젝트 운영을 통해 긍정적인 결과를 얻게 된 후 기존의 차등적 대응체계 방식을 수정하여 2011년 주 전체에 도입하게 된다. 1990년대에 오클라호마, 버지니아, 워싱턴 주에서, 그리고 2000년에는 알래스카, 켄터키, 루이지애나, 노스캐롤라이나, 테네시 주 등에서 차례로 도입하였으며 2014년 기준 20개 주<sup>9)</sup>와 워싱턴 DC에서 전체적으로 차등적 대응체계가 운영되고 있으며 7개 주<sup>10)</sup>에서는 지역적으로 실시되고 있다.

그림 2. 미국 내 차등적 대응체계가 운영되는 지역(2014년 기준)



자료: Child Welfare Information Gateway(2014), Differential response to reports of child abuse and neglect. Washington DC: U.S. Department of Health and Human Services, Children’s Bureau. p. 4 Differential Response Implementation 그림 발채 및 수정(<https://www.childwelfare.gov/pubs/issu-briefs/differential-response/>에서 2016. 10. 5. 인출).

9) AL, AR, CT, DE, HI, KY, LA, MA, ME, MN, MO, NC, OH, OK, PA, SC, TN, VA, VT 및 WY.

10) CO, NV, NY, MD, OR, WA 및 WI.



2010년의 아동학대 및 예방법(Child Abuse Prevention and Treatment Act, CAPTA; P.L. 111-320)은 차등적 대응체계 확대의 동력이 되었다. 동법은 주별로 차등적 대응 방식이 법적으로, 정책적으로 혹은 프로그램을 통해 반영될 수 있도록 하고 있으며 직접적인 위협에 노출되지 않는 학대 피해 아동은 지역사회 조직이나 자발적 예방 서비스 쪽으로 연계될 수 있도록 하는 조항을 포함하고 있다. 또한 동법에 따라 차등적 지원 방식으로 서비스를 제공받은 가정의 수를 매년 연방 정부에 보고하도록 하고 있어 연방 정부 차원에서 차등적 대응체계의 실행 및 보고 등을 관리하고 있다.

### 3. 차등적 대응체계의 주요 요소와 변형된 형태

차등적 대응체계는 주(state)별로 다양한 형태로 실시되고 있으나 공통적으로 포함되는 요소들이 존재한다. 우선, 아동보호체계 내에 2개 이상의 다양한 대응 방식이 존재하며 이를 활용해야 한다는 것이다. 어떠한 대응 방식을 적용할 것인가에 대한 주요 기준으로는 ‘아동에 가해지는 즉각적인 위협의 존재 여부와 수준’ 및 ‘사법기관의 개입 필요성’이 반드시 포함되어야 하며, 대응 방식이 이미 결정된 사례이더라도 필요하면 적절한 대응 방식으로 재분류하는 것도 가능해야 한다. 또한 각 주 정부에서는 차등적 대응 방식이

법령, 정책 및 규칙 등으로 명시되어 있어야 한다. 비조사 트랙 운영상의 주요 특징으로는 의뢰된 가족은 아동안전이 확보되는 한 제공되는 서비스를 거부할 자유가 있고, 정식으로 학대 사례로 판정을 받지 않으며, 학대행위자 또한 주 정부의 중앙기록상 아동학대범죄자로 등록되지 않는다는 점이다.

이러한 공통적 요소를 제외하면, 아동학대 및 예방법(CAPTA) 등 연방 법령이 차등적 대응체계의 방식과 특성 등을 규정짓지 않았기 때문에 주 정부나 지역의 필요대로 체계를 구성하게 된다. 주별로 실시되는 차등적 대응체계의 차이점은 아래와 같다.

#### 가. 대응 경로의 개수 차이

당초에 차등적 대응체계는 단지 2개의 대응 경로를 포함하도록 하였으나 일부 지역에서는 추가적인 대응 경로를 운영하고 있다. 예를 들면 14개 주 정부(2011년 기준)에서는 기존 서비스 접수(intake) 단계에서 탈락했던 가족들을 대상으로 하는 제3의 경로를 구축하여 서비스와 지역사회 자원을 연계하고 있으며, 미네소타 올름스테드 카운티(Olmstead County)는 아동학대와 가정폭력이 동시에 발생한 가족에 대한 경로를 별도로 구분해 놓고 있다. 4개의 경로를 운영하는 경우도 있는데, 학대행위자가 돌봄제공자가 아닌 경우를 4번째 경로로 하여 법적인 대응을 중심으로 절차를 진행할 수 있도록 한 사례이다.

### 나. 경로 배치 기준 차이

통상 차등적 대응 방식 중 전통적 방식으로 의뢰할 것인지 아니면 대안적 방식으로 의뢰할 것인지에 대한 결정 기준인 경로 배치의 기준은 아동의 안전에 대한 즉각적인 위협, 위험 요인 및 학대의 특성 등과 관련된다. 그러나 몇몇 지역에서는 학대 유형, 과거 아동학대 피해 신고 여부, 피해자의 연령, 가해자와 피해자의 관계, 가정폭력 여부, 돌봄자의 약물 중독 여부 및 기타 요인들과 관련하여 부가적인 배치 기준을 두고 있다.

### 다. 경로 배치 결정자의 차이

경로 배치 결정 시점은 접수 혹은 판정 직후이므로 주로 아동학대 핫라인 접수센터의 초기 상담자, 사례 관리자 혹은 사례 담당자의 슈퍼바이저가 직접 의뢰 경로를 결정하도록 하고 있다. 미네소타, 콜로라도, 오하이오 등 많은 지역에서 경로 배치 결정이 기관 내 담당 및 관련 직원들(초기 접수 담당자, 가족사정 절차 담당자, 조사 담당자 및 슈퍼바이저 등) 간의 공동 결정으로 이루어지나 몇몇 지역에서는(하와이, 미네소타, 노스캐롤라이나 등) 관련자들로 이루어진 그룹에서 결정하도록 하는 경우도 있다.

### 라. 아동보호서비스 제공 기관의 차이

일부 지역에서는 대안적 대응 방식으로 의뢰되는 사례에 대해 전반적인 절차가 공공의 아동보호위탁에 의해 진행되는 반면 다른 지역에서는 외부 서비스 제공 업체와 계약을 맺어 진행하

기도 한다. 일리노이 주에서는 이 두 가지의 방법을 혼용하는데, 아동보호위탁과 지역사회기관(Strengthening and Supporting Families)의 사례 관리자가 짝을 이루어 팀으로 진행하며 아동에 대한 즉각적인 위험 요인이 없는 이상 지역사회기관에서 사례를 맡아 서비스를 제공하도록 하였다. 또한 네바다 주에서는 지역사회기관에서 아동보호서비스 진행 전체를 위탁받아 진행한다.

## 4. 차등적 대응체계에 대한 옹호와 비판

차등적 대응체계 도입이라는 정책적 변화에 대해 옹호와 비판의 두 가지 상반된 의견이 제기되고 있다. 옹호의 가장 큰 이유로는 차등적 대응체계가 아동보호서비스체계에 유연성을 부여하여 기존의 전통적 대응 방식의 한계를 극복하고 있다는 점이다. 즉, 아동학대 사례의 위험 수준별로 다양한 조치 경로를 열어 주었으며, 비조사 트랙으로 진입한 사례에 대해서는 조사와 판정 절차를 없앴기 때문에 아동보호위탁과 가족 간 상호작용의 적대적 성질을 감소시켰고, 기존의 전통적 아동보호체계에서 전체 사례를 스크리닝·조사함으로써 불필요하게 소모돼 왔던 자원을 고위험 가족에게 집중할 수 있어 체계의 효율성을 높인다는 장점이 있다. 실제 연구 결과에 따르면 차등적 대응 방식에서 부모의 서비스 만족도가 더욱 높았으며 아동보호위탁과 가족 간의 친밀도도 더 높은 것으로 나타났다.



또한 차등적 대응 방식은 신고의무자가 아동 학대 의심 사례를 신고하고자 할 때 신고에 대한 부담감을 줄여 준다는 장점이 있다. 특히 중간 정도의 위험이나 저위험 사례인 경우 신고의무자가 자신의 신고로 인해 해당 가족이 조사를 받는 것이 아니라 도움을 받게 된다는 것을 인지하면 신고가 용이해진다는 것이다.

그뿐만 아니라 그간 업무의 포화, 의뢰된 가족들과의 적대적인 관계로 인해 아동보호위커의 소진과 이직이 잦았는데 이를 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 오하이오 주의 연구 결과에 따르면 차등적 대응체계에 종사하는 아동보호위커들은 전통적 대응체계의 위커들보다 현직에 지속적으로 근무하겠다는 비율이 5배 이상 높은 것으로 나타나 긍정적인 효과가 있는 것으로 보인다.

비용적 측면에서 살펴보면 차등적 대응 방식은 단기적으로는 전통적인 대응 방식보다 더 많은 비용이 소요되나 장기적으로는 다소 비용 효과적일 수 있다는 결과를 보여 준다.<sup>11)</sup> 차등적 대응 방식 운영에서 초기 접수 절차 및 가족사정 절차에는 전통적 방식보다 더 많은 단위 비용이 소요되나 절차상 중기 이후(사례 관리 및 서비스 제공 단계)의 단계에 접어들면 전통적 대응 방식의 비용이 훨씬 높아지기 때문이다.

그러나 한편으로는 차등적 대응체계에 대한

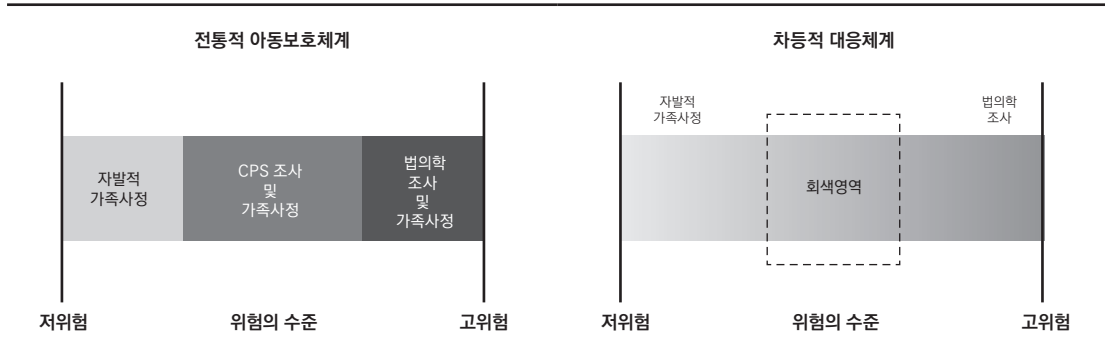
비판도 제기된다. 첫째는 차등적 대응 방식에는 다양한 지역사회 자원, 기관 및 종사자들이 관여하기 때문에 아동보호 수준이 일관적이지 못하다는 점이다. 따라서 기존 공공 아동보호위커에 의한 전통적 아동보호체계와 비교할 때 차등적 대응체계의 운영을 모니터링하기가 더욱 어려워졌으며, 결과적으로 차등적 대응 방식으로 의뢰되는 저위험-중위험 수준의 아동에 대한 서비스 수준이 일관적이지 못하고, 이로 인한 부정적인 영향이 있을 것이라는 비판이다.

둘째는 차등적 대응체계가 중위험 수준의 학대 피해 아동의 안전을 보장하지 못할 것이라는 비판이다. 기존에 문제점으로 지적되었던 아동보호체계의 효율성과 관련된 지적, 즉 전통적인 아동보호체계가 학대 피해 아동의 위험 수준에 상관없이 불필요할 만큼 철저하게 조사를 진행한다고 가정한 데 대해 잘못된 것임을 지적하였다. 그러한 가정과는 다르게 전통적 아동보호체계는 오히려 위험 수준에 따라 조사해 위험의 수준을 구별하고, 각각의 사례에 대해 구별된 접근이 가능했던 반면 차등적 대응체계에서는 특히 중위험에서 잠재적 고위험에 이르는 사례(그림 3)의 회색 영역)가 종종 ‘자발적 가족사정 트랙’으로 의뢰되는 구조이기 때문에 이들의 안전이 저해되고 있다는 것이다.<sup>12)</sup>

11) 미네소타, 오하이오 및 일리노이에 대한 비용 효과 연구에서는 ‘차등적 대응 방식 비용보다 전통적 대응 방식 비용이 더 많았으나 콜로라도에서는 차등적 대응 방식 비용보다 전통적 대응 방식 비용이 더 적게 나타나 차등적 대응체계가 언제나 비용 효과적이라고 볼 수는 없음. 단, 전반적으로 이러한 엇갈린 결과는 주별로 절차의 후기 비용(예를 들면 가정위탁 비용 등)의 규모에 따라 좌우되는 경향이 발견되었음.

12) Hughes, R.C. & Vandervort, F(2016), Differential Response: a misrepresentation of investigation and case fact finding in child protective services. American Professional Society on the Abuse of Children, 28(2). pp.9-16.

그림 3. 차등적 대응체계 비판: 중위험 수준에서 회색 영역 출현



자료: Hughes, R.C. & Vandervort, F(2016), Differential Response: a misrepresentation of investigation and case fact finding in child protective services. American Professional Society on the Abuse of Children, 28(2). p.7, p.12 Figure 1. 및 Figure 3.

또한 Bartholet(2016)은 더 근본적인 문제를 제기하고 있다. 차등적 대응체계를 도입하더라도 저위험이나 중위험 사례에서 잠재적 학대 위험을 제거하기 어렵다는 비판론이다. 즉, 학대 피해 아동과 그 가족에게 제공되는 서비스는 사례관리 혹은 가족지원서비스에 그치게 된다는 점을 지적 하면서 과연 이러한 사례관리서비스 등이 학대의 근원적인 위험 요인인 빈곤 등의 문제를 제거해 줄 것인가 하는 의문을 제기한다. 이와 함께 전통적 대응체계가 차등적 대응체계로 이분되면서 오히려 기존의 고위험 학대 피해 아동을 위한 조사 중심의 보호체계에 제공되던 예산이나 인력 등이 약화되고 있어 향후 아동보호체계의 아동보호 기능 특히 고위험 아동보호 기능에 문제가 있을 수 있다는 비판도 함께 제기한다.<sup>13)</sup>

### 5. 미국의 차등적 대응체계 도입 경험이 주는 시사점

우리나라의 아동보호체계는 차등적 대응체계 도입 이전인 미국의 전통적인 아동보호체계와 그 절차 및 방식이 매우 유사하다. 따라서 우리나라의 아동보호전문기관과 학대 피해 아동의 조사에서 기관-가족 간의 갈등적인 관계, 절차상으로 저위험이나 잠재 학대 피해 위험이 있는 가족이 서비스에서 제외되는 점, 그리고 학대 피해 아동의 규모보다 아동보호전문기관의 규모나 인력 등이 부족해 아동보호체계의 포화가 발생하는 점 등에서는 문제점을 공유하고 있다. 따라서 선행 연구들에서도 미국이 겪어 온 아동보호체계

13) Bartholet, E(2016), Differential Response: a dangerous experiment in child welfare, American Professional Society on the Abuse of Children, 28(2). pp.3-8. 참조.

의 문제점이 우리나라에도 동일하게 발생할 수 있음을 경고하고 대안으로 미국의 차등적 대응 체계 도입을 강조하고 있다.<sup>14)</sup>

그러나 미국과 우리나라는 아동보호체계 발전 과정의 역사와 경험, 아동학대 및 방임에 대한 사회 전반적 인식, 아동보호체계의 공공성과 이행력 그리고 아동보호체계에 동원되는 인력 및 자원의 규모 등에서는 상당한 차이가 있다.

미국의 민간 아동보호체계는 19세기에, 공공 아동보호체계는 1930년대에 구축되었으나 우리나라는 2000년 아동복지법에 의해 전국적으로 아동보호전문기관을 설치하면서 아동보호체계가 구축되었으며 대부분 민간기관에 위탁하는 방식으로 운영되고 있다. 미국은 대체로 공공인력이 아동보호서비스를 진행했던 반면 우리나라는 대부분 민간 인력이 진행하였으며, 공공성이 부족한 상태로 진행되는 학대 피해 아동 보호 업무는 철저한 조사나 가정에 대한 개입에서 어려움이 많았다. 이를 보완하기 위해 정부는 최근 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특별법」(이하 아동학대처벌법)을 개정해 아동보호전문기관의 현장 조사 시 경찰이 동행하도록 하는 등 조사 절차의

공공성과 이행력을 다소 강화했으나 전체적인 절차는 아직도 취약한 수준이다.

학대 인식과 관련해 미국은 아동을 부모의 학대로부터 보호받아야 할 대상으로 인식하며 친권 제한 및 박탈 등 매우 적극적인 아동보호 관점에서 아동보호체계를 작동하고 있는 반면 우리나라는 아직까지 가정 내 체벌을 사회적으로 용인하는 분위기이며 특히 중위험 이하의 학대와 방임에 대해서는 상대적으로 너그러운 편이다. 신고 의무자의 신고 비율도 미국의 경우 58% 수준<sup>15)</sup>인 데 반해 우리나라는 29.2%<sup>16)</sup>에 그치고 있다.

학대 피해 아동 사례 대비 인력 비율 또한 미국은 한 달 평균 1명의 아동보호위커가 6건<sup>17)</sup>의 사례를 담당하는 데 반해 우리나라는 한 달 평균 1명의 아동보호전문기관 직원이 14건<sup>18)</sup> 정도를 담당하고 있어 ‘아동보호체계의 포화’ 개념이나 수준에 차이가 있음을 알 수 있다. 또한 우리나라 아동보호체계의 중앙정부 예산은 185억 원 수준<sup>19)</sup>(2016년 기준)으로 전체 아동 1인당 2064원 수준인데 미국의 아동보호체계 예산은 294억 달러<sup>20)</sup>(2010년 기준)로 전체 아동 1인당 397달러 수준이어서 격차가 크다.

14) 정익중(2011), 아동방임의 재조명: 방임의 사회적 방임을 넘어서, 동광; 이봉주(2016), 아동학대 예방시스템 현황 및 개선방안, 아동양육과 부모 인식 개선 대토론회 기초 발표 자료, 교육부·보건복지부·여성가족부.

15) 김수정, 이재연(2011), 아동보호를 위한 외국의 아동학대신고제도 연구, 아동과 권리, 15(1), pp.23.

16) 보건복지부 보도자료(2016.9.26.), 안타까운 아동학대사건 반연교사 삼아 대책 보완.

17) 김미숙 외(2013), 아동보호체계 연계성 제고 방안, 한국보건사회연구원. p.67.

18) 2014년 상담원 1인 업무량(현장 조사 기준)을 기준으로 계산함[장화정 외(2015), 지역아동보호전문기관 업무수행평가지표 개발을 위한 연구, 보건복지부·아동보호전문기관. p.18].

19) 이봉주(2016.3.4.), 아동학대 예방시스템 현황 및 개선방안, 아동양육과 부모 인식 개선 대토론회 기초 발표 자료. p.2.

20) DeVooght et al.(2012), Child Welfare Financing in the United States, State Policy Advocacy and Reform Center. p.1.

**표 1. 한국과 미국의 학대아동보호체계 특성 비교**

구분	미국	한국
학대아동보호체계의 공공성	공공기관 및 인력 비중 높은 편	공공기관 및 인력 비중 낮은 편
아동학대에 대한 사회의 인식	아동의 권리 중심, 부모의 학대로부터 보호받아야 하는 대상으로 인식	아동의 권리를 지향하는 방향으로 변화하고 있음, 그러나 아직 가정 내 체벌 등을 사회적으로 용인하고 친권을 우선하는 분위기
아동학대 사례 대비 인력 비율	한 달 평균 1명의 인력이 6건의 사례 담당	한 달 평균 1명의 인력이 14건 정도의 사례 담당
아동학대 관련 예산	아동 1인당 397달러	아동 1인당 2064원

현 상황에서 차등적 대응체계가 우리 사회에 적용된다면 가족 중심, 가족 강점의 사례관리 문화가 유입되고 더욱 유연한 체계를 운영할 수 있다는 장점도 있으나 미국보다 열악한 자원과 역사를 갖고 있는 아동보호체계에 미치는 어려움 또한 예상된다. 미국에서는 차등적 대응체계 도입 이후 아동보호워커의 소진이나 이직 등에 긍정적인 변화를 가져왔으나 우리나라는 미국보다 아동보호전문기관의 담당자 업무량이 많기 때문에 체계 변화로 동일한 효과가 있을 것인지는 의문이다.

또한 미국 내에서 차등적 대응체계에 대한 비판으로 지적되었던 단점들은 우리나라 도입 시 더욱 악화될 수 있다. 즉, 미국과 비교할 때 지역 사회의 자원이 부족한 우리나라에서 저위험 및 중위험 아동의 학대 피해 사례를 가족지원서비스 기관에 의뢰하여 처리하고자 한다면 아동을 안전하게 보호하기 어려울 수 있다. 또한 고위험 아동을 위한 보호체계도 적절히 확립되지 못한 상황에서 아동보호체계를 차등화할 경우 이에 따르는 자원과 체계의 누수 현상에 대한 우려 또한 미국보다 클 수 있다.

**표 2. 차등적 대응체계의 국내 적용 시 장점과 단점**

차등적 대응체계의 장단점		관련 한국의 상황
장점	아동보호워커와 가족 간의 적대적 관계 개선	적대적 관계 존재
	신고에 대한 부담감 감소	부담감 존재
	아동보호워커 소진 및 이직 감소	아동보호워커의 업무량이 미국의 2배가 조금 넘는 수준으로, 비교를 위해서는 양적 감소가 필요함
단점	아동보호 수준의 일관성 유지 어려움	가족지원서비스 관련 기관 및 지역별 서비스의 일관성은 파악되지 못함
	저위험 및 중위험 아동의 안전 저해 우려	지역사회 자원(서비스 제공 가능 기관 등)도 부족한 상황
	가족지원서비스로는 학대의 근원적 원인 제거 어려움	동일한 상황
	고위험 아동을 위한 자원의 누수 우려	고위험 아동을 위한 아동보호체계의 공공성과 자원이 부족한 상황

따라서 미국과는 다른 사회문화적 경험과 문화 그리고 체계의 공공성 및 이행력 수준을 보유한 우리나라가 가족 지원을 통한 가족 강화에 중심을 둔 차등적 대응체계를 적용하기 위해서는 선결되고 고려되어야 하는 조건들이 있다.

먼저, 차등적 대응체계가 적절하게 운영되기 위해서는 아동학대로 접수된 가족 중 저위험 가족에 대한 사정과 서비스 지원이 가능한 사회적 자원의 풀을 갖추어야 한다. 현재 가족지원서비스는 주로 건강가정지원센터, 사회복지관, 희망복지지원단 및 드림스타트 등을 통해 이루어지고 있다. 그러나 가족지원서비스가 필요한 인구 집단 대비 서비스의 범위나 제공 기관의 수 등은 상당히 제한적이다. 향후 학대 위험이 있어 의뢰되는 사례에 대해 적절한 가족 강점의 지원서비스를 제공할 수 있는 자원과 기관 및 전문 인력 등의 확충이 필요하다.

두 번째로 아동보호체계의 공공성 확보가 필요하다. 미국이 학대아동보호를 위해 차등적 대응체계를 도입했던 데는 공공 아동보호체계가 잘 갖추어져 기존 학대 피해 아동에 대한 조사 및 분리 등의 보호가 강력하게 이행될 수 있었기 때문이다. 이러한 체계는 중위험~고위험의 학대 피해 아동을 보호하는 데 반드시 필요하며, 그러한 의미에서 차등적 대응체계 도입 이전에 특히 중위험~고위험의 학대 피해 아동 보호체계의 공공성은 더욱 강화되어야 한다.

세 번째로 아동학대에 대한 사회적 인식의 변화가 필요하다. 가정 내 체벌에 관대한 사회적 인

식을 전환해야 하며 사회적으로 아동학대를 바라보는 시각에 경계심이 강화되어야 한다. 이러한 인식의 전환은 차등적 대응체계가 대상으로 하는 저위험 및 방임 사례를 발굴하는 데 중요한 역할을 할 것이며 아동보호체계의 사각지대를 좁히는 데도 기여할 것이다.

마지막으로 아동보호전문기관 규모 확대와 아동보호체계에 대한 예산 확대가 필요하다. 미국이 차등적 대응체제로 전환할 수 있었던 데는 전체 아동 1인당 397달러 수준의 예산 투입과 한 달 평균 6건 정도의 사례를 다루는 인력이 있었기 때문이다. 아니, 이러한 수준조차 ‘아동보호체계의 포화’로 인식하고 변화를 꾀했기 때문이다. 우리나라는 아직 당시의 미국과 같은 수준으로 투자를 하지 못하고 있기 때문에 이러한 상황에서 체계의 차등화만 이루어진다면 아동보호 체계 약화와 가족지원서비스 연계의 어려움 등 다양한 문제가 제기될 수 있다.

## 6. 나가며

우리나라 아동보호체계의 개선을 위해 미국의 차등적 대응체계 개념과 발전 과정, 주 정부별로 운영하는 방식의 주요 요소와 차별화된 형태 그리고 미국 내 차등적 대응체계에 대한 옹호와 비판 의견 등을 살펴보고 이에 기반하여 우리나라에 주는 시사점을 검토하였다. 결과적으로 미국의 차등적 대응체계는 가족 강점 중심의 가족 지

원을 공식적으로 체계화하여 저위험 아동학대 및 방임 사례에 대한 지원을 강화하고 아동을 보호하기 위한 가족 내부의 힘을 기르는 데 유용하게 작용해 온, 유연성 있는 변화라고 볼 수 있다. 그러나 우리나라와는 역사, 사회적 인식 및 아동

보호체계의 특성에서 차이가 있으므로 차등적 대응체계의 도입을 고려하기에 앞서 아동보호체계의 확대와 강화 및 공공성 확립을 위한 노력이 반드시 선행되어야 한다. ■