

2007년 지방자치단체 복지종합평가: 아동복지분야¹⁾

Welfare Evaluation of Local Governments 2007: Child Welfare



조애제 한국보건사회연구원 부연구위원

최근 지방분권화에 따라 지역의 복지수준이 지자체장의 복지마인드나 재정자립도 등에 따라 격차가 발생하고 있다는 점에서 지자체의 아동복지수준을 평가하고 향후 아동복지 서비스의 질적 수준 제고방안을 모색해 보는 것은 의미 있는 일인.

아동복지분야 평가는 사업기반, 사업기획 및 추진, 사업실적 등 3가지 영역의 8개 관련 지표를 통해 평가를 실시하였음. 분석결과, 아동복지 예산 및 담당 공무원의 부족, 사업별 아동의 욕구파악을 위한 아동참여율 저조, 전년도와 비교한 지방이양사업비가 감소한 지자체 등이 나타났음. 아동문화 관련 기관 설치 및 프로그램·교육실시의 지역간 불균형, 국민기초생활보장수급 대상 초등학생의 방과 후 아동보호 미흡, 전국 평균 이하의 아동발달지원계좌 개설 지자체도 상당수 나타남.

따라서 아동복지사업비의 충분성 확보와 양질의 서비스 제공을 위한 아동복지 전담인력의 충원, 아동참여 기회 확대를 위한 노력 등이 요구됨. 또한 재정자립도가 낮은 지자체 대상의 아동복지이양사업에 대한 예산지원, 아동문화관련 기관설치 및 프로그램·교육실시의 지역간 균형유지, 초등학생 방과 후 아동보호의 질적·양적 확대, 요보호아동에 대한 아동발달지원계좌 증설 및 저소득층 아동으로의 단계적 확대 등이 요구됨.

1. 서론

최근 우리나라에서는 세계에서 가장 빠른 속도의 저출산으로 아동복지대상의 감소가 급격히 진행되고 있다. 이러한 아동복지대상의 절대적인 감소는 보편적 복지서비스 대상으로서의 아동을 의미하는 것이며, 사회적 취약계층으로서의 아동이 감소됨을 의미하는 것은 아니다.

오히려 그간의 가치관 변화 등으로 인한 해체가족, 피학대아동, 결핵아동, 미혼모 아동, 장애아동 등 보호를 필요로 하는 아동이 증가할 것으로 예측되어 사회복지의 대상으로서의 아동은 증가하게 될 가능성이 높다고 할 수 있다(김승권 외, 2006)²⁾. 그러나 이러한 복지서비스 대상이 되는 아동은 다른 복지서비스 대상에 비해 상대적으로 배제되어 정책 우선순위에서 밀려

나 충분한 서비스를 제공받지 못하여 왔다고 하겠다. 특히 최근 지방분권화에 따라 지역의 복지수준이 지자체장의 복지마인드나 재정자립도 등에 따라 격차가 발생하고 있고, 복지에산의 증가에도 주민의 복지체감도가 개선되지 않고 있는 문제 등과 함께 지자체의 아동복지 분야에 대한 관심은 타 분야에 비해 그리 높다고 할 수 없다.

이러한 점에서 그동안 복지대상으로서의 상대적으로 배제되어 왔던 아동을 위한 지방자치단체의 아동복지수준을 평가하고 향후 아동복지 서비스의 질적 수준 제고방안을 모색해 보는 것은 의미있는 일이라 하겠다. 따라서 본 고에서는 지방자치단체 복지수준 종합평가 중 아동복지 분야를 중심으로 2007년 지방자치단체 복지수준 평가 결과와 그 정책제언을 제시해 보고자 한다.

2. 평가원칙 및 평가지표

1) 평가원칙

그간의 심각한 저출산으로 인해 아동이 국가 인구정책 측면에서의 주요 정책 대상으로서 관심이 제고되면서 모든 아동이 소외되지 않고 가능한 최고의 수준으로 인생을 시작해야 한다는 기대가 더욱 커지고 있다. 따라서 아동복지는 요보호아동 중심의 정책에서 일반 아동을 포함한 포괄적인 아동정책으로, 그리고 아동의 욕구와 권리가 보장되는 인적자본으로서의 투자가 이루어지는 정책으로 변화되어야 할 필요성이

요구되고 있다.

이러한 맥락에서 아동복지분야의 지표는 현재 지자체의 아동복지 상황 및 정책을 파악하고 점검하여 앞으로 지자체의 정책과 실천의 방향성을 제시하고 변화시키는데 목적이 있다. 이는 지자체의 아동복지에 대한 지속적인 노력과 복지정책의 결과를 예측할 수 있으며 책임소재를 명확히 해주고, 자원을 효과적으로 배분하는데 기초 자료를 제공해줄 수 있다.

지방자치단체들의 아동복지분야의 활동들을 평가함에 있어서 다음의 다섯 가지의 기본원칙을 설정하였다.

첫째, 아동복지 정책을 추진하면서 요구되는 인프라 중 예산 및 인력의 충분성을 파악하고자 하였다. 예산의 배정과 인력이 충분하지 않으면 아동복지 서비스의 질적 향상을 가져올 수 없다. 아동복지 예산 확보와 아동복지 전담공무원 등 인력의 확보로 체계적인 관리 및 질적인 서비스 제공을 원칙으로 하였다.

둘째, 복지행정의 효율성과 전문성은 아동의 건전육성에 필수적이라는 점에서 아동복지행정의 효율성과 전문성을 확보하고자 하였다. 아동복지행정의 효율성과 전문성을 위한 지자체의 아동복지 전담공무원, 아동복지지도원, 아동위원 등의 전문 인력 등을 파악토록 하였다.

셋째, 아동을 지역사회의 일원으로 인식하고 발달단계에 따라 적절한 참여기회를 보장하기 위해 아동의 욕구를 파악하여 이를 우선적으로 반영토록 하였다. 아동 대상의 욕구파악을 위한 조사실시와 지자체의 홈페이지에 아동이 직접 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 하는 등 아동의 의견이 반영된 사업계획은 보다 효과적인

1) 본 고는 보건복지부·한국보건사회연구원, 『2007년 지방자치단체 복지 종합평가 연구』 중 아동복지분야(이재연·조애제)를 요약 정리한 것임.

2) 김승권 외, 『한국 사회복지 정책의 평가와 발전방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2006.

사업실적이 될 수 있다. 이러한 제도는 우리나라를 비롯한 유엔아동권리협약에서 보장하고 있는 '아동의 참여권'이며, 아동복지법에서 보장하는 '아동의 권리'이다.

넷째, 아동기의 폭넓은 문화 경험을 통해 아동의 신체적·정서적 성장을 구현하고자 하였다. 지자체의 아동전용 공공 및 민간 도서관 설치와 아동 대상의 프로그램 및 교육 실시는 변화에 민감하고 취약한 시기에 풍부한 감성을 키울 수 있다. 지자체가 아동기에 문화를 경험하고 꿈을 키울 수 있도록 사업을 기획하고 사업 계획을 수립하는 것을 원칙으로 하였다.

다섯째, 지역사회의 적극적인 협조와 관련기관 및 정책과의 연계를 구축하고자 하였다. 아동복지 현장은 지역사회의 연계를 통한 적극적인 협조만이 아동복지 정책의 의도한 효과를 달성하고 효율적인 아동복지 사업을 이룩할 수 있다는 점에서 지자체가 지역사회 연계를 통한 아동 관련 사업을 추진할 수 있도록 하였다. 이외 투입예산을 통한 전년도 대비 아동관련 지방이양사업의 증감정도와 요보호아동의 건전한 사회인으로 자립할 수 있는 경제적 기반 마련을 위한 노력 등도 파악하고자 하였다.

2) 평가지표

위와 같은 기본원칙 하에 아동복지 분야의 평가틀은 사업기반, 사업기획 및 추진, 그리고 사업실적 영역 등 세 가지 영역의 5개 평가내용, 총 8개의 지표로 구성되었으며, 총 100점 만점

으로 이루어졌다³⁾.

구체적인 평가지표를 살펴보면, 사업기반 영역은 아동 1인당 아동복지 사업비, 아동복지 전담공무원 1인당 아동수, 아동위원 관련사항 등의 3개 평가지표로 구성되어 있다. 아동 1인당 아동복지 사업비는 아동복지 상태를 파악할 수 있는 기본 지표로서 각 지자체의 아동 1인당 아동복지 예산의 투입이 어느 정도인지 파악하기 위한 지표이다.

아동복지 전담공무원 1인당 아동수는 사회복지 타 분야별 전담공무원에 비해 아동만을 전담하고 있는 인력이 적다는 전제하에 선정된 지표로 분청(읍·면·동 제외)에서 아동복지업무를 전담하는 사회복지전담공무원, 아동복지지도원, 일반직공무원, 계약직 등을 포함하여 아동 인구 대비 아동복지 전담공무원 수를 의미한다.

아동위원은 그 관할구역 안의 아동에 대하여 생활상태 및 가정환경을 상세히 파악하고, 아동 복지에 관하여 필요한 원조와 지도를 행하는 인력으로 중요한 의미를 지닌다. 아동복지법 제6조에 따라 아동위원의 배치여부와 배치기준 등 관련 사항이 조례에 정해져 있는지 평가하는데 목적이 있다. 또한 아동위원회에 전문가의 참여여부와 아동위원회의 운영결과가 실제 사업에 반영되었는지가 중요하다. 사업기획 및 추진영역은 아동참여의 1개 평가지표로 구성되어 있다. 아동참여는 아동을 지역사회의 일원으로 인식하고 발달단계에 따라 적절한 참여기회를 마련하고 확대시키기 위한 지표이다.

사업실적 영역은 아동복지 이양사업에 대한

표 1. 아동복지분야 평가지표 및 평가척도

평가지표		척도	
사업기반	A1-1) 아동 1인당 아동복지사업비	아동복지 총예산/18세미만 아동수(2006년 말 기준)	
		⑤ 80천원 이상 ④ 60~80천원 미만 ③ 40~60천원 미만 ② 20~40천원 미만 ① 20천원 미만	• 아동복지 예산 ()천원 • 18세미만 아동수 ()명 • 아동 1인당 ()천원
	A2-1) 아동복지 전담공무원 1인당 아동수	아동수/분청(읍·면·동 제외) 아동복지 전담공무원	
사업기획 및 추진	B1-1) 아동참여	아동수/분청(읍·면·동 제외) 아동복지 전담공무원	
		⑤ 전국평균 -40% 이하 ④ 전국평균 -20~-40% 미만 ③ 전국평균 ±20% 미만 ② 전국평균 +20~40% 미만 ① 전국평균 +20% 이상	• 전체 아동수 ()명 • 분청 아동전담 공무원수 ()명 • 공무원 1인당 아동 ()명
사업기반	A2-2) 아동위원	다음 a)-d) 각각에 O 또는 X로 체크하고, O의 개수를 파악	
		a) 아동위원이 배치되어 있음. () b) 아동위원의 배치기준 등 관련사항의 조례제정 () c) 아동 관련 전문가들이 참여함. () d) 아동위원회 회의결과의 실제 사업에 반영 ()	
사업기획 및 추진	B1-1) 아동참여	다음 a)-d) 각각에 O 또는 X로 체크하고, O의 개수를 파악	
		a) 사업별 아동의 욕구 파악을 위한 아동조사 실시 () b) 아동조사 결과의 사업계획에 반영 사례 () c) 지자체의 홈페이지에 아동이 직접 참여하여 의견을 제시할 수 있는 아동전용 코너 설치 () d) 아동 총회, 아동권리위원회, 아동위원회 등 최소 3회 이상 개최 ()	
사업기반	A2-2) 아동위원	다음 a)-d) 각각에 O 또는 X로 체크하고, O의 개수를 파악	
		⑤ 4개 항목 중 4개 해당 ④ 4개 항목 중 3개 해당 ③ 4개 항목 중 2개 해당 ② 4개 항목 중 1개 해당 ① 4개 항목 중 해당 항목 없음	
사업기획 및 추진	B1-1) 아동참여	다음 a)-d) 각각에 O 또는 X로 체크하고, O의 개수를 파악	
		⑤ 4개 항목 중 4개 해당 ④ 4개 항목 중 3개 해당 ③ 4개 항목 중 2개 해당 ② 4개 항목 중 1개 해당 ① 4개 항목 중 해당 항목 없음	

3) 구체적인 평가틀은 『2007년도 지방자치단체 복지 종합평가 연구』 보고서 참조 요망.

〈표 1〉 계속

평가지표		척도	
사업실적	C1-1) 아동복지이양 사업에 대한 사업비증감률	a: 2005년 지방이양사업 집행액 b: 2006년 지방이양사업 집행액 $(b-a)/a \times 100$ ⑤ 60% 이상 ④ 40~60% 미만 ③ 20~40% 미만 ② 0~20% 미만 ① 0% 미만(사업비 감소) ※ 보건복지부 자료를 활용할 것이므로 현장평가 시 기재하지 않음	
	C2-1) 아동 문화 관련 기관 설치 및 프로그램·교육 실시	다음 a)-d) 각각에 O 또는 X로 체크하고, O의 개수를 파악 a) 아동전용 공공 및 민간 도서관 혹은 도서관 설치 () b) 아동대상의 문화프로그램 년 4회 이상 실시 () c) 사회복지시설 및 학교에 문화예술 관련 강사파견 교육 실시 () d) 아동대상의 국내 혹은 국제교류 년 2회 이상 기회 제공 () ⑤ 4개 항목 중 4개 해당 ④ 4개 항목 중 3개 해당 ③ 4개 항목 중 2개 해당 ② 4개 항목 중 1개 해당 ① 4개 항목 중 해당 항목 없음	
	C2-2) 초등학교 방과 후 아동보호비율	(초등학교 방과 후 보호 아동 중 국민기초생활수급 아동수 / 국민기초생활수급 초등학교 아동수) × 100 ⑤ 50% 이상 ④ 35~50% 미만 ③ 20~35% 미만 ② 5~20% 미만 ① 5% 미만	• 초등학교 방과 후 보호 아동 중 국민기초 생활수급 아동수 ()명 • 국민기초생활보장수급 초등학교 아동수 ()명 • 초등학교 방과후 아동보호율 ()%
	C2-3) 아동발달지원계좌 (CDA)비율	⑤ 90% 이상 ④ 80~90% 미만 ③ 70~80% 미만 ② 60~70% 미만 ① 60% 미만	• 아동발달지원계좌 개설 아동수 ()명 • 대상 아동수 ()명 • 아동발달지원계좌 비율 ()%

사업비 증감률, 아동문화 관련 기관 설치 및 프로그램·교육실시, 초등학교 방과 후 아동보호 비율, 아동발달지원계좌(Child Development Account: CDA)비율 등의 총 4개 평가지표로 구

성되어 있다. 아동복지 이양사업에 대한 사업비 증감률은 전년도 대비 당해연도 지방이양사업에 대한 지자체의 예산 배정을 평가하기 위한 지표이다.

아동복지 이양사업에 대한 사업비 증가율이 높으면 각 지자체의 특성과 실정에 맞게 지방이양 사업이 이루어지는 것을 의미한다.

아동문화관련 기관 설치 및 프로그램·교육 실시 평가는 아동의 성장과 발달에 밀접한 영향을 미치는 문화에 대한 중요성을 강조하기 위해 2007년에 새롭게 포함된 지표이다. 이에 대한 좋은 평가는 아동의 정서 함양과 정신적 발달을 위한 지역사회 환경이 조성되어 있음을 의미한다.

초등학교 방과 후 아동보호비율은 취약계층의 아동을 대상으로 각 지자체가 방과 후 학교, 지역아동센터, 사회복지관 보육시설 등 법적요건에 의해 설치된 시설에서 실시하는 저소득층 방과 후 아동지도에 관한 지표이다. 아동발달지원계좌(CDA) 비율은 2007년 4월부터 실시하는 아동발달지원계좌에 대한 사전적 평가를 의미하는 것으로 2007년에 새롭게 포함된 지표이다. 이는 2007년 4월 30일 현재 요보호아동 중에서 아동발달지원계좌 개설 아동에 대한 비율을 의미하는 것으로 요보호아동의 사회진출 시 초기비용 마련을 위한 자산형성에 지자체가 어

는 정도 노력을 기울이는 지를 평가하기 위한 지표이다.

3. 분석결과

1) 평가내용의 종합 점수

사업기반 영역 평가내용의 점수는 재정이 10점 만점에 평균 6.24점, 조직 및 인력은 20점 만점에 11.72점으로 재정, 조직 및 인력 모두 평균 점수는 중간정도의 수준을 보여 사업기반 확충이 지속되어야 함을 보여주고 있다. 사업기획 및 추진 영역 평가내용의 평균 점수는 15점 만점에 8.50점으로 중간정도의 수준인 것으로 나타나 아동의 의견을 수렴하여 정책에 반영하기 위한 노력이 필요함을 시사한다. 사업실적 영역 평가내용의 점수는 지방이양사업은 13.75점 만점에 평균 8.82점, 아동보호는 41.25점 만점에 평균 31.07점으로 평가되어 지방이양사업이나 아동보호에 대한 지속적인 노력이 요구된다.

표 2. 평가내용의 종합 점수 (단위: 점)

구분	평가내용	만점	최대	최소	평균	표준편차
사업기반	재정	10.00	10.00	2.00	6.24	2.979
	조직 및 인력	20.00	20.00	4.00	11.72	4.352
사업기획 및 추진	아동의견수렴	15.00	15.00	3.00	8.50	3.685
사업실적	지방이양사업	13.75	13.75	2.75	8.82	4.022
	아동보호	41.25	41.25	11.00	31.07	6.227

2) 지표별 평가점수 분포

(1) 사업기반 영역

전국 평균 아동 1인당 아동복지사업비는 7만 7천원이었으며, 전국 평균에 못 미치는 자치단체가 59.48% 이상이었다. 80천원 이상인 지자체는 29.31%이었으며, 40천원 미만인 지자체가 약 40%나 되어 전국적으로 지자체 간 편차가 크다는 것을 보여주었다.

전국 아동복지 전담공무원 1인당 평균 아동수는 31,357.2명으로 2006년 평가결과(32,241.6명)에 비해 아동복지 전담공무원 1인당 아동수는 약간 감소한 것으로 나타났다. 전국 평균과 비교할 경우, 전국 평균 -40%이하인 지자체가 36.64%이었고, 전국 평균 20%이상인 지자체는 37.93%로 전국적으로 편차가 큰 것을 알 수 있다. 즉, 아동복지 전담 공무원 1인당 아동수가

전국 평균 보다 20%이상 많은 지역이 3분의 1 이상이 된다는 것은 그만큼 아동복지 담당 공무원의 업무량이 과다한 지역이 많다는 것을 의미하며, 따라서 여전히 아동복지 담당인력이 충원되어야 함을 보여주고 있다.

아동위원회는 아동위원의 배치여부, 관련사항의 조례제정여부, 아동관련 전문가의 참여여부, 아동위원회 회의결과와 실제 사업에의 반영 여부 등 4개 항목 중 몇 개의 항목이 해당되는가로 평가하였다.

위의 4가지 항목 모두 해당되는 지자체는 13.36%이었으며, 3가지 항목 해당 23.28%, 2가지 항목 해당 25.86%, 1개 항목 해당 10.34%, 그리고 1개 항목도 해당되지 않는 지자체도 27.16%나 되었다. 이러한 결과는 현재까지 아동위원의 배치가 이루어지지 않은 지자체가 상당수 되며⁴⁾, 아동위원을 배치하기는 하였으나 유명무실하여 실제로 활동을 적극적으로 하는

지자체는 아직까지 그리 많지 않다는 점에서 전문가들이 참여하는 아동위원의 배치와 함께 아동위원회의 활발한 활동을 뒷받침할 수 있는 행정적 지원 등이 이루어져야 할 것이다.

(2) 사업기획 및 추진 영역

아동참여는 사업별 아동의 욕구 파악을 위한 아동조사 실시, 아동조사결과와 사업계획에의 반영 사례, 지자체 홈페이지에 아동이 직접 참여하여 의견을 제시할 수 있는 아동전용 코너 설치여부, 아동총회, 아동권리위원회, 아동위원회 등 최소 3회 이상 개최 등의 4개 항목 중 몇 개가 해당되는 지에 의하여 평가하였다. 평가결과, 4개 항목 모두 해당되는 지자체는 10.78%

이었으며, 3개 항목 해당 21.55%, 2개 항목 해당 21.98%, 1개 항목 해당 31.47%, 그리고 4개 항목 중 해당 항목이 없는 지자체가 14.22%나 되었다.

이와 같이 1개 항목 이하 해당되는 지자체의 비율이 45.69%나 되어 향후 아동참여에 대한 지자체의 관심을 촉구할 필요가 있다. 특히 아동참여 지표는 향후 아동의 욕구에 맞는 아동복지정책 수립에 기초자료가 될 수 있다는 점에서 지자체의 관심이 요구되는 지표이다⁵⁾.

(3) 사업실적 영역

아동복지 지방이양사업에 대한 사업비 증감률의 전국 평균은 69.49%인데 비해 사업비 증

표 3. 사업기반 영역의 평가점수 분포

표 3. 사업기반 영역의 평가점수 분포 (단위: %)					
A1-1) 아동 1인당 아동복지사업비 ¹⁾		A2-1) 아동복지 전담공무원 1인당 아동수 ²⁾		A2-2) 아동위원 ³⁾	
척도	비율	척도	비율	척도	비율
⑤ 80천원 이상	29.31	⑤ 전국평균 -40% 이하	36.64	⑤ 4개 항목 중 4개 해당	13.36
④ 60~80천원 미만	11.21	④ 전국평균 -20~-40% 미만	8.19	④ 4개 항목 중 3개 해당	23.28
③ 40~60천원 미만	19.83	③ 전국평균 ±20% 미만	12.50	③ 4개 항목 중 2개 해당	25.86
② 20~40천원 미만	21.55	② 전국평균 +20~40% 미만	4.74	② 4개 항목 중 1개 해당	10.34
① 20천원 미만	18.10	① 전국평균 +20% 이상	37.93	① 4개 항목 중 해당 항목 없음	27.16

주: 1) 아동 1인당 아동복지사업비(전국 평균)는 77,033원임.
 2) 아동복지 전담 공무원 1인당 아동 수(전국 평균)는 31,357.19명임.
 3) 아동위원의 항목은 a) 아동위원이 배치되어 있음, b) 아동위원의 배치기준 등 관련사항의 조례제정, c) 아동 관련 전문가 참여, d) 아동위원회 회의결과와 실제 사업에의 반영 등 4가지 임.

4) 전국의 읍·면·동의 아동위원 배치율은 70.26%로 배치되어 있지 않은 곳이 29.74%나 되었음.

표 4. 사업기획 및 추진 영역의 평가점수 분포

평가지표	척도		비율
	(단위: %)		
B2-1) 아동참여	a) 사업별 아동의 욕구 파악을 위한 아동 조사 실시		10.78
	b) 아동조사 결과와 사업계획에 반영 사례		
	c) 지자체 홈페이지에 아동이 직접 참여하여 의견을 제시할 수 있는 아동전용 코너 설치		
	d) 아동 총회, 아동권리위원회, 아동위원회 등 최소 3회 이상 개최		
	⑤ 4개 항목 중 4개 해당		21.55
	④ 4개 항목 중 3개 해당		21.98
	③ 4개 항목 중 2개 해당		31.47
	② 4개 항목 중 1개 해당		14.22

5) 전국의 지자체 중 사업별 아동의 욕구 파악을 위한 아동조사를 실시한 지자체의 비율은 50.86%이었으며, 아동조사를 실시한 지자체 중 조사결과를 사업계획에 반영한 지자체는 42.67%, 지자체 홈페이지에 아동전용 코너 설치가 되어 있는 지자체는 68.10%로 아동참여 지표의 4가지 척도 중 가장 많은 지자체가 실시하고 있는 것으로 나타났음. 이외 아동총회, 아동권리위원회, 아동위원회 등 최소 3회 이상 개최한 경우가 21.55%로 아직까지 아동이 직접 참여하는 총회나 위원회 등의 실시는 미흡한 것으로 나타남.

감률이 평균 이하인 지자체는 69.4%이었고, 이 중 사업비가 감소한 지자체가 14.66%나 되었다. 이는 지자체별 재정 자립도와 지자체 장의 관련 사업에 대한 의지와 관심도에 따라 달라질 수 있는 부분이라 판단된다. 따라서 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 예산지원이 병행되어야 하고, 지자체 장의 아동복지의 중요성에 대한 인지도와 관심제고 등이 함께 이루어져야 할 문제라고 하겠다.

아동문화 관련 기관 설치 및 프로그램·교육 실시는 아동전용 공공 및 민간 도서관 혹은 도서관 설치여부, 아동대상의 문화 프로그램 년 4회 이상 실시, 사회복지시설 및 학교에 문화예술 관련 강사파견 교육실시, 아동대상의 국내 혹은 국제교류 년 2회 이상 기회제공 등 4개의 척도로 구성되어 있다.

이들 4개 항목 중 4개 모두 해당되는 지자체는 15.95%이었으며, 4개 항목 중 해당 항목이 하나도 없는 경우가 10.78%나 되어 아동의 문화 관련 사업에 대한 인식제고가 요구된다⁶⁾.

초등학생 방과 후 아동보호비율은 국민기초생활보장 수급자 아동 중 초등학생을 방과 후 아동지도대상으로 간주하여 이에 대한 보호비율을 산출한 것이다. 즉, 빈곤계층 초등학교 아동 중 방과 후 보호아동수의 비율로 측정한 방과 후 아동보호 비율의 전국 평균은 48.36%로 전국 평균 이상인 지자체가 45.69% 이상 되었다. 반면에 20% 미만도 17.67%나 되었고, 특히 5% 미만인 지역도 일부 나타나 지역별 편차가 큰 것을 알 수 있다.

아동발달지원계좌(CDA)는 저소득층 아동의 사회진출 시 학자금, 기술습득 등 경제활동에

소요되는 초기비용 마련을 위한 자산형성을 적극·장기적으로 지원하고, 미래 성장 동력인 아동에 대한 사회투자로 빈곤의 대물림을 방지하며 건전한 사회인으로 자립할 수 있도록 지원하기 위한 것이다(보건복지부, 2007⁷⁾. 주요 대상은 소년소녀가정아동, 가정위탁아동, 아동보호시설아동, 공동생활아동, 시설보호 장애아동 등이다.

전체 대상 아동 중 아동발달지원계좌를 개설한 아동의 전국 평균비율은 89.22%로 높은 편이다. 전국적으로 대상 아동 중 90% 이상의 아동이 아동발달지원계좌를 개설한 경우가 65.09%이었고, 나머지 약 35%는 전국 평균 이하이었다. 이는 2007년 4월에 새로이 개설된 사업으로 사업시작 이후 몇 개월 지나지 않아 평가를 실시하게 됨에 따라 전국 평균 보다 낮은 지자체가 많았다고 할 수 있다.

3) 지역별 평가점수

(1) 사업기반 영역

아동 1인당 아동복지사업비의 지역별 분포를 보면 대도시의 경우 아동 1인당 아동복지사업비가 20천원 미만 비율이 가장 높아 31.08%이었으나 중·소도시는 20~40천원 미만에 가장 많이 분포되어 있었으며(25.97%), 농·어촌은 80천원 이상에 38.27%가 분포되어 있어 아동 1인당 아동복지사업비의 지역간 편차가 큰 것으로 나타났다.

2006년의 평가결과와 비교할 경우, 대도시는 15.55천원, 중·소도시 26.98천원, 농·어촌은 9.92천원 증가한 것으로 나타나 중·소도시의 아동 1인당 사업비의 증가폭이 가장 큰 것으로 나타났다⁸⁾.

아동복지 전담공무원 1인당 아동수의 지역별

표 5. 사업실적 영역의 평가점수 분포(1)

C1-1) 아동복지이양사업에 대한 사업비 비중 ¹⁾		C2-1) 아동문화 관련 기관 설치 및 프로그램·교육 실시	
척도	비율	척도	비율
⑤ 60% 이상	30.60	⑤ 4개 항목 중 4개 해당	15.95
④ 40~60% 미만	12.50	④ 4개 항목 중 3개 해당	24.14
③ 20~40% 미만	18.53	③ 4개 항목 중 2개 해당	25.43
② 0~20% 미만	23.71	② 4개 항목 중 1개 해당	23.71
① 0% (사업비 감소)	14.66	① 4개 항목 중 해당 항목 없음	10.78

주: 1) 지방이양사업비 증감률(전국 평균)은 69.49%임
 2) 아동문화 관련 기관 설치 및 프로그램·교육실시 항목은 a) 아동전용 공공 및 민간 도서관 혹은 도서관 설치, b) 아동대상의 문화프로그램 년 4회 이상 실시, c) 사회복지시설 및 학교 문화예술 관련 강사파견 교육실시, d) 아동대상의 국내 혹은 국제교류 년 2회 이상 기회 제공 등 4가지 임.

6) 아동전용 공공 및 민간도서관 또는 도서관 설치여부는 74.57%의 지자체가 설치하고 있는 것으로 나타나 4가지 척도 중 가장 비율이 높았음. 아동대상의 문화 프로그램 년 4회 이상 실시는 62.07%의 지자체가 실시하고 있었고, 사회복지시설, 학교에 문화예술 관련 강사파견 교육실시는 42.67%가, 그리고 아동대상의 국내 혹은 국제교류 년 2회 이상 기회 제공은 31.47%의 지자체가 실시하여 가장 낮은 비율을 나타냈음.

표 6. 사업실적 영역의 평가점수 분포(2)

C2-2) 초등학생 방과 후 아동보호비율 ¹⁾		C2-3) 아동발달지원계좌(CDA) 비율 ²⁾	
척도	비율	척도	비율
⑤ 50% 이상	45.69	⑤ 90% 이상	65.09
④ 35~50% 미만	14.22	④ 80~90% 미만	18.10
③ 20~35% 미만	22.41	③ 70~80% 미만	5.60
② 5~20% 미만	16.81	② 60~70% 미만	6.03
① 5% 미만	0.86	① 60% 미만	5.17

주: 1) 초등학생 방과 후 아동보호비율(전국 평균)은 48.36%임.
 2) 아동발달지원계좌 개설 비율(전국 평균)은 89.22%임.

7) 보건복지부, 『2007년 아동발달지원계좌(CDA) 사업안내』, 2007. 3.

8) 2006년 평가결과, 아동 1인당 아동복지사업비는 대도시는 54.7천원, 중·소도시 38.6천원, 농·어촌 84.2천원이었으며(보건복지부·한국보건사회연구원, 2006), 2007년 평가결과 대도시는 70.25천원, 중·소도시 65.58천원, 농·어촌 94.12천원 이었음.

분포를 보면, 전국 평균의 20% 이상은 대도시 51.35%, 중·소도시 42.86%, 농·어촌 20.99%로 대도시의 비율이 가장 높았고, 전국 평균보다 -40% 이하의 대도시(18.92%)나 중·소도시(14.29%)에 비해 농·어촌(74.07%)이 높아 아동복지 전담공무원 1인당 아동수는 농·어촌이 적은 것으로 나타났다. 이는 대도시나 중·소도시에 비해 농·어촌에 아동수가 적기 때문

에 나타난 결과라고 할 수 있다. 지역별 아동복지 전담공무원 1인당 아동수는 중·소도시의 경우 최고 168,776명으로 대도시의 137,018명보다 31,758명 많았으며, 농·어촌의 29,163명보다는 약 4.8배 정도 많은 것으로 나타났다⁹⁾, 아직까지 아동복지 전담공무원을 두지 않은 지자체도 있는 것으로 나타났다. 아동복지 전담공무원 1인당 평균 아동수로 보면,

표 7. 사업기반 영역의 지역별 평가점수 분포

(단위: %)				
평가지표	척도	대도시	중·소도시	농·어촌
A1-1) 아동 1인당 아동복지사업비	아동복지 총예산/18세미만 아동수(2006년 말 기준)			
	⑤ 80천원 이상	28.38	20.78	38.27
	④ 60~80천원 미만	2.70	9.09	20.99
	③ 40~60천원 미만	12.16	23.38	23.46
	② 20~40천원 미만	25.68	25.97	13.58
	① 20천원 미만	31.08	20.78	3.70
A2-1) 아동복지 전담공무원 1인당 아동수	아동수/본청(읍·면·동 제외) 아동복지 전담공무원			
	⑤ 전국평균 -40% 이하	18.92	14.29	74.07
	④ 전국평균 -20~-40% 미만	6.76	15.58	2.47
	③ 전국평균 ±20% 미만	13.51	22.08	2.47
	② 전국평균 +20~40% 미만	9.46	5.19	-
	① 전국평균 +20% 이상	51.35	42.86	20.99
A2-2) 아동위원	a) 아동위원이 배치되어 있음. b) 아동위원의 배치기준 등 관련사항의 조례제정 c) 아동 관련 전문가들이 참여함. d) 아동위원회 회의결과의 실제 사업에의 반영			
	⑤ 4개 항목 중 4개 해당	24.32	7.79	8.64
	④ 4개 항목 중 3개 해당	22.97	25.97	20.99
	③ 4개 항목 중 2개 해당	25.68	22.08	29.63
	② 4개 항목 중 1개 해당	10.81	5.19	14.81
	① 4개 항목 중 해당 항목 없음	16.22	38.96	25.93

9) 2006년 평가결과 대도시의 경우 아동복지 전담공무원 1인당 담당 아동수는 최고 137,369.0명, 중·소도시 237,815.0명, 그리고 농·어촌은 27,128.0명이었음(보건복지부·한국보건사회연구원, 2006).

대도시가 46,369.57명으로 가장 많았고, 중·소도시 43,280.23명, 그리고 농·어촌은 6,307.92명이었다. 이를 2006년 평가결과와 비교하면 대도시는 평균 486.07명, 농·어촌은 157.22명 증가한 반면, 중·소도시는 2,287.87명 감소한 것으로 나타났다¹⁰⁾.

다음은 아동위원회에 관한 지역별 평가점수 결과이다. 2006년 평가시에는 아동위원의 배치여부만을 평가하였으나 2007년 평가에서는 아동위원 배치여부, 배치기준 등 관련사항의 조례제정 여부, 전문가 참여여부, 아동위원회 회의결과의 실제 사업에의 반영여부 등 4개 항목으로 추가하여 그 중 몇 개에 해당되는지를 평가하도록 하였다.

평가결과 대도시와 농·어촌은 4개 항목 중 2개 항목에 해당하는 지자체의 비율이 가장 높았으며(대도시: 25.68%, 농·어촌: 29.68%), 중·소도시는 4개 항목 중 해당 항목이 하나도 없는

지자체의 비율이 38.96%로 가장 높았다. 4개 항목 중 4개 모두 해당되는 지자체는 대도시가 24.32%로 가장 높았으며, 중·소도시 7.79%, 그리고 농·어촌은 8.64%로 중·소도시가 가장 낮았으나 3개 항목 이상 해당되는 경우로 볼 경우 농·어촌이 가장 낮았고, 1개 이하 즉, 1개만 해당되거나 해당되는 항목이 하나도 없는 경우로 보면 역시 농·어촌 비율이 가장 높아 농·어촌의 사업기반이 취약한 것을 알 수 있다.

(2) 사업기획 및 추진 영역

아동참여 4개 항목 중 3개 이상 해당되는 비율은 대도시 41.89%, 중·소도시 37.67%, 농·어촌 18.52%로 대도시의 비율이 가장 높았고, 4개 항목 중 해당 항목이 1개도 없는 경우는 농·어촌이 가장 비율이 높아 농·어촌의 경우 아동참여에 관한 관심이 더욱 요구된다¹¹⁾.

표 8. 사업기반 영역 지표의 지역별 평균

(단위: 천원, 명)				
평가지표	지역	최고	최저	평균
A1-1) 아동 1인당 아동복지사업비	대도시	384.84	5.49	70.25
	중·소도시	504.86	1.85	65.58
	농·어촌	537.97	2.51	94.12
A2-1) 아동복지 전담공무원 1인당 아동수	대도시	137,018.00	0.00	46,369.57
	중·소도시	168,776.00	0.00	43,280.23
	농·어촌	29,163.00	0.00	6,307.92

주: 담당아동수 '0'은 전담공무원이 없을 경우임.

10) 2006년 평가결과, 지역별 아동복지 전담공무원 1인당 평균 아동수는 대도시 45,883.5명, 중·소도시 45,568.1명, 농·어촌 6,150.7명이었음(보건복지부·한국보건사회연구원, 2006).

11) 아동참여 4개 항목 각각에 대한 지역별 지자체의 해당 비율을 보면, 사업별 아동의 욕구파악을 위한 아동조사 실시와 아동조사 결과의 사업계획에의 반영사례는 대도시가 가장 높은 비율을 보였고, 지자체의 홈페이지에 아동전용 코너설치와 아동총회, 아동관리

표 9. 사업기획 및 추진 영역의 지역별 평가점수 분포

(단위: %)

평가지표	척도	대도시	중·소도시	농·어촌
B2-1) 아동참여	a) 사업별 아동의 욕구 파악을 위한 아동 조사 실시 b) 아동조사 결과의 사업계획에 반영 사례 c) 지자체의 홈페이지에 아동이 직접 참여하여 의견을 제시할 수 있는 아동전용 코너 설치 d) 아동 총회, 아동권리위원회, 아동위원회 등 최소 3회 이상 개최			
	⑤ 4개 항목 중 4개 해당	9.46	14.29	8.64
	④ 4개 항목 중 3개 해당	32.43	23.38	9.88
	③ 4개 항목 중 2개 해당	21.62	11.69	32.10
	② 4개 항목 중 1개 해당	21.62	41.56	30.86
	① 4개 항목 중 해당 항목 없음	14.86	9.09	18.52

표 10. 사업실적 영역의 지역별 평가점수 분포

(단위: %)

평가지표	척도	대도시	중·소도시	농·어촌
C1-1) 아동복지이양 사업에 대한 사업비 증감률	a: 2005년 지방이양사업 집행액 b: 2006년 지방이양사업 집행액 (b-a)/a×100			
	⑤ 60% 이상	32.43	29.87	29.63
	④ 40~60% 미만	14.86	12.99	9.88
	③ 20~40% 미만	18.92	16.88	19.75
	② 0~20% 미만 ① 0% 미만(사업비 감소)	14.86 18.92	29.87 10.39	25.93 14.81
C2-1) 아동 문화 관련 기관 설치 및 프로그램·교육 실시	a) 아동전용 공공 및 민간 도서관 혹은 도서관 설치 b) 아동대상의 문화프로그램 년 4회 이상 실시 c) 사회복지시설 및 학교에 문화예술 관련 강사파견 교육 실시 d) 아동대상의 국내 혹은 국제교류 년 2회 이상 기회 제공			
	⑤ 4개 항목 중 4개 해당	17.57	19.48	11.11
	④ 4개 항목 중 3개 해당	28.38	29.87	14.81
	③ 4개 항목 중 2개 해당	29.73	16.88	29.63
	② 4개 항목 중 1개 해당	12.16	31.17	27.16
	① 4개 항목 중 해당 항목 없음	12.16	2.60	17.28
	C2-2) 초등학교 방과후 아동보호비율 (초등학교 방과후보호 아동 중 국민기초생활수급 아동수/국민기초생활수급 초등학교 아동수)×100	⑤ 50% 이상	37.84	46.75
④ 35~50% 미만		17.57	11.69	13.58
③ 20~35% 미만		25.68	22.08	19.75
② 5~20% 미만		18.92	18.18	13.58
① 5% 미만		-	1.30	1.23
C2-3) 아동발달지원계좌(CDA)비율 (아동발달지원계좌 개설 아동수/대상아동수)×100	⑤ 90% 이상	70.27	54.55	70.37
	④ 80~90% 미만	16.22	23.38	14.81
	③ 70~80% 미만	1.35	12.99	2.47
	② 60~70% 미만	6.76	5.19	6.17
	① 60% 미만	5.41	3.90	6.17

(3) 사업실적 영역

사업실적 영역 중 아동복지 지방이양사업에 대한 사업비의 증감률을 지역별로 구분해 보면, 2005년에 비해 60% 이상 증가한 지자체는 대도시가 중·소도시나 농·어촌에 비해 높았으나 사업비가 감소한 비율 역시 대도시가 가장 높아 같은 대도시라 하더라도 지자체간 편차가 큰 것을 알 수 있다.

아동복지 지방이양사업에 대한 사업비 증감률을 지역별로 살펴보면, 대도시 68.72%, 중·소도시 62.34%, 그리고 농·어촌은 76.99%로 2005년에 비해 모두 증가하였으며, 특히 농·어촌이 가장 크게 증가한 것으로 나타났다. 그러나 최저값에서 볼 수 있듯이 오히려 크게 감

소한 지자체도 있는 것으로 나타나 지역별 지자체 간에도 편차가 큰 것을 알 수 있다.

아동 문화관련 기관 설치 및 프로그램·교육 실시에 관한 4개 항목 각각에 대해 지역별 지자체의 해당 비율을 살펴보면, 4개 항목 중 3개 이상 해당되는 지자체의 비율은 대도시 45.95%, 중·소도시 49.35%, 농·어촌 25.92%로 중·소도시가 가장 높았고, 4개 항목 중 1개도 해당 항목이 없는 비율은 농·어촌이 가장 높았으며 (17.28%) 중·소도시가 가장 낮아(2.60%) 전체적으로 보면 중·소도시가 아동문화 관련 기관 설치 및 프로그램·교육실시 등이 가장 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

국민기초생활수급 초등학교 중 방과후 아동 보호를 받고 있는 초등학교생의 비율이 50%이상

인 경우는 도시에 비해 농·어촌의 경우 높은 비율이었으며(대도시: 37.84%, 중·소도시 46.75%, 농·어촌 51.85%), 20% 미만인 경우도 농·어촌이 가장 낮았다. 지역별 국민기초생

활수급 초등학교생들에 대한 방과 후 보호비율은 대도시의 경우에는 43.62%, 중·소도시 48.83%, 농·어촌 52.25%로 도시보다는 농·어촌의 비율이 높은 것으로 나타났다. 이는 국

위원회, 아동위원회 등 최소 3회 이상 실시한 비율은 중·소도시가 가장 높았음. 농·어촌의 경우에는 사업별 아동의 욕구파악을 위한 아동조사 실시는 중·소도시 보다는 높은 비율을 보였으나 그 외 항목에 관해서는 모두 가장 낮은 비율을 보여 도시지역에 비해 아동참여에 관한 보다 많은 관심과 노력이 요구됨.

민기초생활수급 초등학생 중 방과 후 아동보호를 받고 있는 초등학생은 농·어촌에서 가장 많다는 것을 의미하는 것이다. 그러나 전체적으로 볼 때 아직까지 낮은 수준으로 국민기초생활수급 초등학생들에 대한 방과 후 보호에 보다 더 많은 관심과 노력이 요구된다.

아동발달지원계좌 개설 대상 아동 중 90%이상 개설한 지자체의 비율은 대도시 70.27%, 중·소도시 54.55%, 농·어촌 70.37%로 중·소도시가 가장 낮았고, 지역별 평균 설치비율로 볼 경우에도 중·소도시가 가장 낮았다(대도시: 90.23%, 중·소도시 88.22%, 농·어촌 89.25%).

표 11. 사업실적 영역 지표의 지역별 평균

평가지표	지역	최고	최저	평균
C1-1) 아동복지이양 사업에 대한 사업비 증감률	대도시	911.51	-100.00	68.72
	중·소도시	596.30	-100.00	62.34
	농·어촌	497.33	-71.60	76.99
C2-2) 초등학생 방과후 아동보호비율	대도시	100.00	5.88	43.62
	중·소도시	100.00	4.50	48.83
	농·어촌	100.00	4.46	52.25
C2-3) 아동발달지원계좌(CDA)비율	대도시	100.00	0.00	90.23
	중·소도시	100.00	30.37	88.22
	농·어촌	110.39	0.00	89.25

4. 정책적 제언

지자체의 아동복지분야의 평가에서 나타난 결과를 중심으로 한 정책제언은 다음과 같다.

사업기반 영역에서는 첫째, 아동 1인당 전국 평균 아동복지사업비는 7만 7천원으로 아동복지 정책의 기본 인프라인 아동복지사업비의 충분성이 요구된다. 특히 4만원 미만인 지자체가 40%나 되고 지자체간 편차가 크므로 지역간 균형 있는 아동복지서비스가 이루어질 수 있도록 낙후지역을 지원하는 방안이 필요하다.

둘째, 아동복지 전담공무원 1인당 아동수의 전국 평균이 31,357명이고, 전국 평균보다 20%

이상 많은 지역이 3분의 1이상이 된다. 이는 아동복지 전담공무원의 업무량이 과다함을 의미하는 것으로 양질의 서비스를 제공하기 위해서는 전담 인력의 충원이 필요하다. 아직까지 상당수의 시·군·구에서 아동복지를 위한 전담 공무원을 두지 못하고 있어서 아동복지 서비스의 전문성이 간과되고 있다. 지자체는 아동복지 전담공무원을 적어도 1명 이상 확보하려는 노력이 필요하다.

셋째, 아동위원회에 대한 평가결과는 사업기반 영역 3개 지표 중 가장 낮은 점수로 전국 평균 2.85점이다. 이는 아동위원을 위촉하지 않은 지자체가 많고, 아동위원회는 위축되어 있다고 해도

활동이 활발하지 않은 지자체가 많다는 것을 의미하는 것으로 이에 대한 적극적인 개선이 요구된다. 또한 아동위원회에 다양한 직종의 아동전문가들이 참여하여 지자체 내의 아동상황에 대해 모니터링하고 그 결과를 정책에 반영하는 시스템이 구축되어야 한다.

사업기획 및 추진 영역에 있어 아동참여는 사업별 아동의 욕구 파악을 위한 조사 실시, 아동조사결과의 사업계획에의 반영 여부, 지자체 홈페이지의 아동전용코너 설치 여부, 아동총회, 아동권리위원회, 아동위원회 개최 등 4개 항목 모두 실시하는 지자체는 10.78%에 불과하고, 1개 항목 이하에 해당하는 지자체는 45.69%나 되어 아동참여의 기회를 확대하여 아동의 욕구를 파악하고 의견을 청취할 수 있는 제도의 추진이 요구된다. 아동의 참여는 향후 지자체의 아동복지정책이 아동친화적인 환경으로 변화되어야 할 방향성을 제시하는 것으로 정부 및 지자체의 지속적인 관심이 필요하다.

사업실적 영역에서는 첫째, 아동복지 지방이양사업에 대한 적극적인 지원이 요구된다. 아동복지 지방이양사업비는 요보호아동에 대한 기본 삶의 질을 향상시킬 수 있다. 그러나 아동복지 이양사업비 증가율이 낮고, 사업비가 감소한 지자체도 14.66%나 되어 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 예산지원이 병행되어야 한다. 또한 각 지자체는 다양한 서비스를 제공하기 위해 지역 내의 자원을 적극적으로 발굴하고, 지역사회 자원을 연계하는 것이 필요하다.

둘째, 아동문화 관련 기관설치 및 프로그램·교육실시는 4개 척도 모두 실시하는 지자체는 15.95%에 불과하나 해당 항목이 1개 이하인 경

우가 34.49%로 성장기 아동에 대한 다양한 문화 프로그램의 지역간 균형이 필요하다. 아동의 심리적, 정서적 안정과 건강한 신체발달 기능을 강화할 수 있는 지원프로그램과 문화적으로 소외되어 있는 아동에 대한 문화체험프로그램, 다문화가정 아동의 적응 지원을 위한 프로그램 등 아동의 상황에 따라 선택할 수 있도록 맞춤형 프로그램의 확대가 요구된다. 사회복지시설이나 학교를 대상으로 강사 등을 파견하여 문화관련 교육의 실시와 아동 대상의 국내 및 국제 교류 등의 다양한 문화프로그램이 확대되어야 한다.

셋째, 초등학생 방과 후 아동보호 비율은 전국 평균 48.36%이나 20%미만도 17.67%로 방과 후 아동보호의 질적, 양적 확대가 필요하다. 방과 후 아동보호는 아동복지법 제16조에 근거하여 국민기초생활수급자 아동을 대상으로 실시하고 있으나 이들에 대한 방과 후 보호가 50%에도 미치지 못하는 수준이다. 앞으로 저소득층 아동에 대한 방과 후 보호를 확대하고, 맞벌이 부부가정이나 농·어촌의 일반가정 아동도 대상으로 확대해야 한다. 또한 방과 후 아동에 대해 보충학습 위주의 프로그램에서 벗어나 개별아동의 욕구를 고려하여 다양한 프로그램의 실시가 요구된다.

넷째, 아동에 대한 투자는 아동의 잠재력을 높이고 아동 개개인의 능력을 최대한 발휘하게 함으로써 미래의 국가 경쟁력을 제고하는데 기여할 것이다. 아동발달지원계좌(CDA)개설이 전국 평균 이하인 약 35%의 요보호아동에 대한 개설의 증대와 대상을 일반 가정의 저소득 아동까지 단계적으로 확대할 필요가 있다. **붙임**