creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정책학석사 학위논문

아동학대 대응체계에 관한 정책네트워크 분석

2022년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

송 현 민

아동학대 대응체계에 관한 정책네트워크 분석

지도교수 나 종 민

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2021년 09월

서울대학교 행정대학원
행정학과(정책학 전공)
송 현 민

송현민의 정책학석사 학위논문을 인준함
2021년 12월

위 원 장 박 정 훈 (인)

부위원장 고 길 곤 (인)

위 원 나 종 민 (인)

국문초록

최근 들어 대한민국 정부는, 국가기관인 경찰과 지자체 그리고 민간기관인 아동보호전문기관의 역할을 중심으로 아동학대 대응체계를 재정립하였다. 국가가 더 이상 아동학대 피해아동의 비극을 좌시하지 않겠다는 국부주의(國父主義)적인 태도로 정책을 다수 입안하였다. 지금까지 개편된 정부 조직과 정책을 고려하여, 아동학대 대응체계를 “피해아동 조기발견, 가 · 피해자 분리, 피해아동 피해회복”의 3단계로 분류하였다. 본 논문에서는 정책집행 단계의 정책네트워크 분석을 통해 아동학대 대응체계 세부 단계의 효과성을 각각 검증하고 정책적 함의점을 도출하였다. 현시점 아동학대 대응체계의 문제점을 파악할 때 단순히 예산과 인력이 부족하기 때문이라고 설명하기보다, 참여자들 간 상호작용의 내용과 성격 및 정책네트워크의 구조적 효율성에서 문제점을 찾고 정책적 함의를 제시했다는 점에서 문제지향적 거버넌스의 실현 가능성을 확인했다는 의의가 있다.

정책네트워크 분석의 연구방법론으로는 텍스트 네트워크 분석과 정책사례연구 및 심층면접을 활용하였다. 정책네트워크의 개괄적인 내용을 파악하기 위해 대한민국 정책브리핑 홈페이지에 등록된 정책자료에 기반하여 텍스트 네트워크 분석을 실시하였고, 정책사례연구를 통해 아동학대 대응체계와 관련된 주요 정책들을 살펴보았다. 심층면접을 진행하기 위해 경기도 용인시의 아동학대 대응체계 사례를 선정하여 정책네트워크의 주요 참여자인 용인동부경찰서 중앙지구대 경찰관 5명, 용인동부경찰서 여성청소년과 경찰관 2명, 용인시청 아동보호팀 소속 직원 1명, 경기용인아동보호전문기관 소속 직원 2명을 대상으로 인터뷰를 진행하였으며, 정책집

행 현장에서의 참여자들 간 상호작용을 파악할 수 있었다.

아동학대 대응체계의 세부 단계별로 상기 연구방법을 적용한 결과, 아동학대 대응체계가 국가의 기획 의도대로 집행되고 있지 않은 모습의 근거를 다수 발견하였다. 피해아동 조기발견 정책네트워크에서는 보유한 자원이 희박한 참여자부터 네트워크에 먼저 참여하기에 조기발견 업무가 비효율적으로 진행되어 피해아동에게 부정적인 영향을 끼친다는 점을 밝혀냈다. 가 · 피해자 분리 정책네트워크에서는 국가가 '분리'를 '보호'보다 강조한 결과, 정책집행 단계에서 피해아동이 경험한 문제점들을 살펴보았다. 피해아동 피해회복 정책네트워크에서는 실질적인 정책집행을 담당하는 아동보호전문기관이 시청 아동보호팀과 형성한 상호작용의 성격으로 인해, 사례관리 서비스가 질적으로 개선되지 못하는 실정을 확인하였다. 마지막으로, 정책네트워크 분석 결과를 모두 취합했을 때 공통적으로 발견되는 문제점의 해결책으로, 피해아동을 기준으로 행정 데이터와 형사사법 데이터를 통합 관리하는 전산시스템을 구축해야 함을 입증하였다. 또한, 참여자들 간 상호작용의 양상이 분쟁적이거나 협상적이지 않고 협력적일 수 있도록 공동의 목표의식을 함양하는 장치가 필요하다는 점도 확인하였다.

주요어 : 아동학대, 정책네트워크, 정책집행, 텍스트 네트워크 분석, 사회연결망 분석

학 번 : 2020-24435

목 차

국문초록 ····· i

제1장 서론 ····· 1
제1절 문제제기 및 연구의 필요성 ····· 1
1. 문제제기 ····· 1
2. 연구의 필요성 ····· 2
제2절 연구문제 ····· 4

제2장 이론적 배경 ····· 5
제1절 아동학대 개념의 이해 ····· 5
1. 아동학대의 개념 ····· 5
2. 아동학대 원인론 ····· 10
3. 아동학대의 실태 ····· 13
4. 아동학대 대응체계의 구분 ····· 19
제2절 정책네트워크 분석에 대한 이해 ····· 22
1. 정책네트워크 분석의 개념 ····· 22
2. 정책네트워크의 구성요소 ····· 25
3. 정책네트워크 분석의 방법론 ····· 30

제3장 연구방법 및 절차 ····· 35
제1절 분석대상 및 분석자료 ····· 35
제2절 연구방법 ····· 37

제4장 연구 결과 ····· 40
제1절 피해아동 조기발견 ····· 40
1. 텍스트 네트워크 분석 결과 ····· 40
2. 관련 정책 ····· 44
3. 심층 면접조사 ····· 47
4. 정책네트워크 분석 ····· 54
제2절 가 · 피해자 분리 ····· 57
1. 텍스트 네트워크 분석 결과 ····· 57
2. 관련 정책 ····· 61
3. 심층 면접조사 ····· 64
4. 정책네트워크 분석 ····· 68
제3절 피해아동의 피해회복 ····· 72
1. 텍스트 네트워크 분석 결과 ····· 72
2. 관련 정책 ····· 75
3. 심층 면접조사 ····· 79
4. 정책네트워크 분석 ····· 82

제5장 결론 및 논의 ····· 85
제1절 연구의 함의 ····· 86
제2절 연구의 한계 및 후속연구 제언 ····· 90

참고문헌 ····· 92

Abstract ····· 96

표 목 차

[표 1] 아동학대 관련 영역 및 독립변수 ····· 11
[표 2] 피해아동 가족유형 ····· 15
[표 3] 아동학대 가해자와 피해아동과의 관계 ····· 16
[표 4] 아동학대 가해자 연령 ····· 17
[표 5] 아동학대 유형별 고소·고발 등 사건처리 비율 ····· 17
[표 6] 재학대에서의 학대 유형별 발생비율 비교 ····· 18
[표 7] Rhodes의 정책네트워크 유형 분류 및 특성 ····· 23
[표 8] 정책네트워크의 유형 ····· 24
[표 9] 정책네트워크 실증분석의 분석요소와 분석내용 ····· 29
[표 10] 각 단계별 검색 키워드 ····· 37
[표 11] 참여자 관련 키워드의 공출현 빈도와 상관계수 ··· 41
[표 12] 정책키워드의 공출현 빈도와 상관계수 ····· 43
[표 13] 참여자 관련 키워드의 공출현 빈도와 상관계수 ··· 59
[표 14] 정책키워드의 공출현 빈도와 상관계수 ····· 60
[표 15] 주요 키워드의 공출현 빈도 및 상관계수 ····· 73

그 림 목 차

[그림 1] 피해아동 연령 ····· 15
[그림 2] 지자체의 아동학대 업무처리흐름도 ····· 20
[그림 3] 사법과정의 아동학대 업무처리흐름도 ····· 21
[그림 4] 텍스트 네트워크 분석 과정 ····· 38
[그림 5] ‘피해아동 조기발견’ 단계의 텍스트 네트워크 ····· 40
[그림 6] ‘가·피해자 분리’ 단계의 텍스트 네트워크 ····· 57
[그림 7] ‘피해아동 피해회복’ 단계의 텍스트 네트워크 ····· 72

제1장 서론

제1절 문제제기 및 연구의 필요성

1. 문제제기

2020년 10월 13일, 세상에 태어난 지 16개월 된 여자아이가 세상을 떠났다. 살아있던 16개월 동안 얼마나 가혹하게 학대당했으면, 부검 결과 사인이 '외력에 의한 복부 손상[1)]' 및 '후두부 · 쇄골 · 대퇴골 골절'로 밝혀졌다. 신체적 · 정서적 학대의 수위를 감히 짐작할 수조차 없다. 어린이집 담당 교사의 언론 인터뷰에 따르면 피해아동은 사망하기 하루 전, 모든 걸 포기한 모습으로 어린이집 선생님 품에 무기력한 표정으로 안겨 있기만 했으며 대소변도 보지 못하고 음식도 먹지 못했다고 한다. 소장과 대장이 파열되고 췌장이 절단되고 신체 곳곳에 골절상을 입을 정도로 가혹하게 오랜 기간 학대를 당했지만, 이 아이는 제대로 된 도움의 손길 한 번 건네받지 못한 채 세상을 떠났다. 법정에서 어린이집 원장은 피해아동이 어린이집을 다니기 시작한 2020년 3월 2일부터 멍과 상처가 2주에 한 번꼴로 관찰되었으며 피해아동이 사망하기 전까지 어린이집, 시민, 의료기관에 의해 세 차례나 신고가 접수되었다고 진술하였고, 국가의 아동학대 대응체계에 거센 비판이 제기되었다.

본 사건을 계기로 사회 곳곳에서 변화의 목소리가 터져나왔고 아동학대 방지 및 대처를 위한 정책이 다수 입안되었으며 법률이 개정되었다. 아동복지법 제15조 제6항 제1호에 즉각분리제도를 명문화하여 1년에 2회 이상 학대로 신고된 아동은 보호조치 결정 전에도 즉각 분리하여 보호할 수 있도록 규정하였고, 지자체 소속 아동학대전담공무원이 아동학대 조

1) 2020년 11월 3일, 국립과학수사연구원 최종 소견상 피해아동의 신체에서 장간막 출혈 및 췌장 절단 등이 관찰되어 '외력에 의한 복부손상'이라는 정밀부검 결과가 공개되었다.

사를 담당하게 되었으며, 경찰 · 아동학대전담공무원 · 아동보호전문기관이 아동학대 사건에 공동 대응할 수 있도록 업무처리흐름도가 정형화되었다. 하지만 이러한 정책들이 갑작스레 각기 다른 참여자로부터 만들어지다 보니 정책 간 연계가 부족한 상황이며, 피해아동의 입장을 온전히 고려하지 못한 대증적인 정책이 운용되고 있는 실정이다[2]. 심지어 아동학대전담공무원 보직이 순환보직 형태로 운용되고 있어, 보직이름에 걸맞지 않게 전문성을 전혀 확보할 수 없는 상황이며, 업무량이 과도하게 많아 지자체 공무원들이 가장 기피하는 보직으로 자리매김한 지 오래다.

2. 연구의 필요성

아동학대 피해자는 인생에서 지울 수 없는 부정적 아동기 경험(Adverse Childhood Experience)을 가지게 되는데, 그 결과는 신체건강의 문제 · 정신적 문제 · 행동적 문제 · 사회비용적 문제로 드러나며, 피해자의 일생뿐만이 아니라 세대를 뛰어넘어 피해자의 자녀들에게도 부정적 영향을 끼친다는 연구결과가 존재한다[3]. 또한, 아동학대 사건은 가정폭력 · 가정해체 · 약물남용 · 정신건강의 문제 등이 복합적으로 얽혀있는 사회문제로, 사법체계 · 의료체계 · 교육체계 · 사회복지체계 등 다양한 유관기관 간의 연계를 통해 효과적으로 서비스를 제공해야 한다(정윤수 외, 2003). 지금까지 고안된 아동학대 관련 정책만 훑어보아도 수많은 정책 참여자들이 다양한 형태로 아동학대 사건에 개입하도록 규정되어 있다. 하지만 이들이 과연 피해아동을 위해 유기적으로 기능하여 정책네트워크를 효율적으로 이루고 있는지를 분석한 연구는 없었다. 따라서, 아동학대 신고가 이루어지는 시점부터 피해아동이 피해를 회복하는 시점까

2) 2021년 2월 22일 경기도의 언론보도에 따르면, 2021년 3월 30일부터 즉각분리제도를 운용해야 하나 피해아동이 임시로 격리되는 장소인 아동일시보호소 및 학대피해아동쉼터는 이미 수용률이 90%를 넘어가고 있으며, 격리된다고 하더라도 시설 부족으로 인해 피해아동을 연령대나 성별에 따라 분리하지도 못해 피해아동에 대한 세심한 관리가 이루어지기 어려운 환경이다.

3) Child Welfare Information Gateway, “Long-Term Consequences of Child Abuse and Neglect”, 2019

지 피해아동이 경험하는 다양한 정책을 면밀하게 살펴보고, 정책네트워크 분석을 실시하여 정책들이 효과적으로 집행되고 있는지 점검하며 실무적 · 이론적 시사점을 도출해보고자 한다.

또한, 정책네트워크 분석이라는 분석틀을 활용할 때, 문제 지향적 거버넌스(Problem Oriented Governance)의 맥락에서 아동학대 문제를 인식하고자 한다. 아동학대라는 사회문제의 본성에 맞춰 조직의 형태와 기능이 설정되었는지, 적절한 정책이 기획되고 집행되었는지 살펴보아야 일시적인 해결책이 아닌 중·장기적 관점에서의 근본적인 해결책을 제시할 수 있다. 더욱이, 아동학대라는 사회문제를 해결해나가는 정책적 지향점이 무작정 인력을 증원하고 더 많은 예산을 투입하는 단순하고도 비효율적인 방향으로 설정되어서는 아니 되므로 문제 지향적 거버넌스의 관점에서 아동학대 문제에 접근해야 할 필요성이 대두된다.

본 논문에서는 피해아동의 입장에서 아동학대 발생 이후에 집행되는 정책을 파악하여 정책네트워크 분석을 시도한다. 혹자는 아동학대 자체를 사전에 방지하는 정책이 가장 근본적이고 이상적인 해결책이라고 역설한다. 하지만 현실적으로 아동학대를 원천적으로 방지하려면 가장 내밀한 사회의 기본단위인 가정[4]에 공권력이 과도하게 침투해야 하며, 무엇보다도 완전무결한 범죄예방은 불가능하다. 그렇기에, 아동학대 사건이 발생한 직후부터 집행되는 정책의 완성도를 우선적으로 제고할 필요가 있다. 특히, 2022년에는 아동학대 대응 시스템 구축을 위해 보건복지부에 할당된 예산이 무려 615억원으로, 2021년 대비 45.5% 증가한 금액이다[5]. 아동학대 정책에 본격적으로 자원이 투입되며 대응 시스템이 본격적으로 갖춰지기 시작하는 지금, 본 논문은 아동학대 대응체계의 정책집행 실태를 점검하고 개선 방향을 제시함으로써 실무적으로 유용한 정보를 제공하리라 기대한다. 더불어, 정책집행 단계에서 양적 연구 방법과 질적 연구 방법을 혼합하여 정책네트워크 분석을 시도함으로써 기존의 정책네트워크 분석 방식을 발전시켜나간다는 의의가 있다.

---

4) 건강가정기본법 제3조 제1항에서는 “가족”이라 함은 혼인·혈연·입양으로 이루어진 사회의 기본단위를 말한다고 정의한다(국가법령정보센터, 2021).
5) 기획재정부 2022년 예산안

제2절 연구문제

본 논문에서는 아동학대 대응체계에 관한 정책을 ‘피해아동 조기발견’, ‘가 · 피해자 분리’, ‘피해아동의 피해회복’이라는 3단계로 분류하여, 아동학대 정책네트워크가 과연 피해아동을 조기에 발견하고 피해아동을 가해자로부터 구해내어 그들이 받은 피해를 회복할 수 있도록 돕는다는 정책목표를 달성하기에 중대한 하자는 없는지, 효율적으로 기능할 수 있는지 점검해보고자 한다. 따라서 본 논문의 연구문제는 ‘아동학대 대응체계의 정책네트워크는 각 단계에서 정책목표를 효과적으로 달성할 수 있도록 설계되어 있는가?’이다. 정책네트워크 분석틀을 활용해 연구문제의 해답을 찾고자 하는 만큼, 각 단계별 정책네트워크의 참여자를 객관적으로 밝혀내고, 참여자들 간 상호작용의 성격과 내용을 파악하여 업무적 공백 및 비효율성을 찾아내고, 전체 네트워크 구조를 파악하는 방식으로 연구문제의 해답을 찾아. 정책사례연구 · 사회연결망 분석 · 심층면담의 연구방법을 활용하여 정책네트워크 분석을 시도할 계획이다.

제2장 이론적 배경

제1절 아동학대 개념의 이해

1. 아동학대의 개념

아동학대의 개념은 역사적, 사회·문화적 상대성을 가지며, 아동의 양육과 보호의 책임 정도는 특정 사회의 고유한 가치와 태도에 따라 다양하기에 보편타당한 방식은 존재하지 않는다(류정희, 2017). 심각한 수준의 신체학대나 성학대는 학대의 행위 태양이 명확하므로 대부분 학대로 인식되고 있으나, 간접적인 폭력의 경험, 훈육·체벌 등의 신체학대 및 정서학대, 다양한 수준의 방임 등에 대해서는 국가, 사회, 집단별로 학대에 대한 인식 수준과 용인의 정도에서 다양한 스펙트럼을 가지고 있어[6], 학대로 인식되지 못하는 경우가 많다. 대한민국의 역사적 문화적 특성상, 현재까지도 가부장적 유교적 전통의 영향이 사회에 존재하기에 때때로 아동에게 엄격한 훈육방식이 사용되고 있고, 자녀 양육은 어디까지나 부모의 권리로 보장되어 왔기 때문에 타인이 관여할 수 없는 사회적 분위기가 형성되어 왔다(정윤수 외, 2003). 이처럼, 부모의 훈육과 아동학대가 구별되는 경계점이 모호한 실정이다.

이제는 대한민국 사회에서도 아동학대의 개념을 명확히 확립하여 사회 전반적으로 아동학대에 대한 인식도와 경각심을 제고할 때가 왔다. 물론 갑작스레 훈육과 아동학대를 명확히 구분하여 국가가 가정의 일에 적극적으로 개입하려 한다면 국민 정서상 거부감을 느낄 가능성이 높다. 특히 아동학대의 유형 중 정서학대나 방임의 경우, 개념의 범위가 확장되기 쉬워 보호자가 오해받거나 가족이 불편함을 겪는 횟수가 증가할 수 있다. 하지만 아동학대 피해 건수는 2019년 기준 3만건을 돌파하고 있고,

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

수많은 피해아동을 조금이라도 더 많이 구해낼 수 있다면 우리 사회는 일정 부분 불편함을 감수해야만 하며, 그 첫 발걸음은 아동학대의 개념을 명확히 정의하고 이해하는 것에서부터 시작된다.

'아동학대' 개념에는 단어 자체에서 확인할 수 있다시피, 형사사법적 특성과 아동복지적 특성이 공존한다. 따라서 아동학대를 개념적으로 정의할 때는 양자를 모두 고려해야만 한다. 규범적 차원에서는 「아동복지법」과 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 「아동학대처벌법」)에 형사사법적 · 아동복지적 특성을 복합적으로 고려한 개념이 서술되어 있다. 이와 더불어, 해당 법률이 적용되는 판례를 살펴보며 추상적인 개념이 가지는 구체적인 경계를 확인할 수 있다. 하지만 사안에 따라 실무상 아동학대로 규정되는 범위는 더욱 넓을 수 있으므로 온전히 아동복지적 관점에서 서술된 광의의 아동학대 개념까지 살펴보고, 본 연구에서 채택할 아동학대의 개념을 정리해보겠다.

1) 규범적 관점에서의 아동학대

학대행위에 대해서는 「형법」제273조에 학대죄가 규정되어 있으나, 학대의 개념은 따로 정의하지 않은 채 법원의 해석에 맡겨두고 있을 뿐, 처벌 내용에 초점이 맞춰져 있다. 따라서 아동학대의 기본적인 개념 정의는 「아동복지법」을 기준으로 파악해야 한다. 동법 제3조제1항에서는 "아동"을 18세 미만의 사람으로 규정하며, 동조 제7항에서는 "아동학대"란 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적 · 정신적 · 성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것을 말한다고 규정한다. 더불어, 동법 제17조에서는 학대의 유형을 아동매매 · 성적 학대 · 신체적 학대 · 정서적 학대 · 방임 등으로 세분화하고 있다.[7] 지금까

7) 제17조(금지행위) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2014. 1. 28.>
1. 아동을 매매하는 행위
2. 아동에게 음란한 행위를 시키거나 이를 매개하는 행위 또는 아동에게 성적 수치심

지 살펴본「아동복지법」과 더불어 「아동학대처벌법」에도 아동학대범죄의 처벌절차와 특별한 법원의 조치가 규정되어 있다(김혁돈 외, 2018). 하지만 「아동학대처벌법」에서의 아동학대 개념은 「아동복지법」의 아동학대 개념을 그대로 준용하고 있기에 사실상 추가할 내용은 없다.[8)]

2) 판례의 태도

(1) 성적 학대

법원은 성적 학대행위에 관해, 아동에게 성적 수치심을 주는 성희롱 등의 행위로서 아동의 건강 · 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 성적 폭력 또는 가혹행위를 의미하고, 이는 '음란한 행위를 시키는 행위'와는 별개의 행위로서, 성폭행의 정도에 이르지 아니한 성적 행위도 그것이 성적 도의관념에 어긋나고 아동의 건전한 성적 가치관의 형성 등 완전하고 조화로운 인격발달을 현저하게 저해할 우려가 있는 행위이면 이에 포함된다고 판시한 바 있다.[9)] 판례에서는 '음란한 행위를 시키는 행위'와 '성적 학대'가 아동복지법이 2014년에 개정되기 이전에 서로 다

을 주는 성희롱 등의 성적학대행위
3. 아동의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위
4. 삭제 <2014. 1. 28.>
5. 아동의 정신경강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위
6. 자신의 보호·감독을 받는 아동을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 방임행위
7. 장애를 가진 아동을 공중에 관람시키는 행위
8. 아동에게 구걸을 시키거나 아동을 이용하여 구걸하는 행위
9. 공중의 오락 또는 흥행을 목적으로 아동의 건강 또는 안전에 유해한 곡예를 시키는 행위 또는 이를 위하여 아동을 제3자에게 인도하는 행위
10. 정당한 권한을 가진 알선기관 외의 자가 아동의 양육을 알선하고 금품을 취득하거나 금품을 요구 또는 약속하는 행위
11. 아동을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도로 사용하는 행위

8) 「아동학대처벌법」제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
3. "아동학대"란 「아동복지법」제3조제7호에 따른 아동학대를 말한다.

9) 대법원 2017. 6. 15. 선고 2017도3448 판결.

른 조항에 규정되어 있었다는 점에 주목하여 개념을 구분하고 있다. 또한, 성적 학대에 해당하는지를 판단할 때는 행위자 및 피해 아동의 의사 · 성별 · 연령 · 관계 및 구체적인 행위 태양을 종합적으로 고려하여 시대의 건전한 사회통념에 따라 객관성을 갖추어야 한다(김혁돈 외, 2018). 더불어, 아동은 본인의 성적 행위에 관한 자기결정권을 자발적이고 진지하게 행사하기 어려우므로, 명시적인 거부의사가 없었다거나 고통을 느끼지 않았다고 하더라도 성적 학대행위에 해당하지 않는다고 단정할 수 없다고 판시한 판례도 존재한다.[10]

(2) 신체적 학대

신체적 학대는 비교적 확인하기 용이하다. 「아동복지법」의 정의에 따르면 신체적 학대는 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 일체의 행위를 지칭하는데, 이러한 피고인의 행위는 물리적으로 드러나기 때문이다. 대법원은 신체적 학대를 형법상 상해보다 넓은 의미로 보고 상해의 정도에 이르지 않았더라도 그에 준하는 정도로 신체에 부정적 변화를 가져오는 것을 의미한다고 해석한다.[11] 다만, 피고인이 신체적 학대를 의도하지 않았더라도 신체적 학대에 해당하는 경우가 발생할 수 있는데, 심각한 수준의 비행기 놀이에 관한 법원의 입장을 통해 이를 확인할 수 있다. 법원에서 판시한 바, 피고인은 피해자에게 비행기 놀이를 해준 것이라는 취지로 주장하나 비행기 놀이라고 함은 머리 앞쪽에서 위아래로 가볍게 흔드는 것이 일반인의 상식이라 할 것인데, 피고인은 사실상 피해자가 거꾸로 서는 형태가 되는 높이까지 들어 올리는 과한 행동을 한 점, 의사표현이 불가능한 생후 8개월의 피해자가 계속해서 심하게 울었다는 점, 피해자가 고통을 느낄 수 있음을 충분히 알 수 있었던 정황이라는 점을 고려하여 신체적 학대를 인정하였다.[12]

---

10) 대법원 2015. 7. 9. 선고 2013도 7787 판결.
11) 대법원 2016. 6. 12. 선고 2015도6781 판결.
12) 수원지방법원 2017. 5. 11 선고 2016고합644 판결.

(3) 정서적 학대

법원은, 아동복지법 제17조제3호에 규정된 신체적 학대와 동조 제5호에 규정된 정서적 학대가 구분되어 있다는 점에 착안하여, 아동의 신체에 손상을 주는 행위 가운데 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치지 않는 행위를 상정할 수 없는 점 및 각 규정의 문언에 비추어보면, 제5호의 행위는 유형력 행사를 동반하지 아니한 정서적 학대행위나 유형력을 행사하였으나 신체의 손상에까지 이르지는 않고 정서적 학대에 해당하는 행위를 가리킨다고 보아야 한다고 판시하였다.[13] 예컨대, 큰 소리로 욕하는 행위는 설령 피해자가 정신연령이 낮아 그러한 욕설을 인식할 수 있는 능력이 없다고 하더라도 언어의 내용이 아니라 표현되는 형식에 의해 그 의미를 알 수 있다면 정서적 학대에 해당한다고 판시하였다.[14]

3) 아동복지적 관점에서의 아동학대

아동학대를 아동복지적 관점에서 정의하게 되면 형사사법적 관점에서의 정의보다 범위가 넓어진다. 아동복지학에서는 아동학대를 아동발달상의 욕구를 충족시키는 데 실패한 모든 환경이라고 본다(서보준 외, 2015). 즉, 실제적인 해악뿐만 아니라 잠재적인 해악까지 아동학대의 개념에 포함되어(도미향 외, 2015) 아동방치와 냉대까지도 아동학대의 개념에 해당한다. 이처럼 아동복지적 관점에서는 예방적 차원을 강화하기 위한 광의의 아동학대 개념을 채택하고 있는 것이다. 이와 동시에 아동복지적 관점에서는 아동이 권리행사의 주체로서 자신의 삶에 중요한 영향을 미치는 결정에 대하여 능동적으로 참여하는 권리인 참여권을 강조한다(김혁돈 외, 2018). 통상적으로 아동학대라고 정의되지 않았던 행위라고 하더라도 피해아동과의 적절한 의사소통을 통해 피해아동이 학대로 인식했다면 학대행위로 규정할 수 있도록 해야 한다는 의미이다.

---

13) 대법원 2011. 10. 13. 선고 2011도 6015 판결.
14) 대구지방법원 2018. 5. 11. 선고 2017고단6135 판결.

4) 소결

본 논문에서는 아동학대를 신체학대 · 정서학대 · 성학대 · 방임으로 구분하고 각각의 정의는 「아동복지법」제17조 각호의 규정을 준용하겠다. 또한, 각 유형이 중첩되는 경우를 중복학대라고 지칭하며, 최근 5년간 아동학대로 판단된 사례 중 다시금 신고접수되어 아동학대사례로 판단된 사례를 재학대로 정의하겠다. 「아동복지법」에서는 4가지의 유형 말고도 기타 금지행위로 분류되는 아동학대의 다양한 행위태양에 관해 규정하고 있지만, 이러한 금지행위는 아동의 인권보장이라는 측면에서 예시 규정으로 보는 것이 타당하며(김종세, 2008), 상기 4가지의 분류에 모두 포섭될 수 있는 행위태양이기에 따로 추가하지 않았다. 또한, 본 논문에서는 아동학대 사건 발생 이후에 초점을 맞추고 있다. 따라서, 아동학대의 개념을 최대한 넓게 해석하는 아동복지적·예방적 관점은 채택하기 어렵다고 판단하였다. 게다가 현실적으로 아동학대 신고는 현재 경찰 및 아동학대전담공무원을 통해 접수되고 분류되기에 법률적인 근거, 즉, 「아동복지법」에 적시된 아동학대의 정의를 채택하는 편이 정책집행 단계에서의 아동학대 대응체계를 분석하기에 가장 적합하다고 판단했다. 다만, 정서학대나 방임의 경우는 단기간에 물리적으로 확인하기 어려워 아동복지적 관점의 아동학대 개념을 보충적으로 고려할 필요가 있다.

2. 아동학대 원인론

현재까지 아동학대의 원인으로 수많은 독립변수가 검증되어왔다. 부모 성격의 복잡한 상호작용, 특수한 조건을 가진 아동, 사회적인 스트레스가 아동학대를 발생시킨다는 입장(Korbin, 1979)도 있고, 가족빈곤이나 실업, 가족구조 등 가족의 사회경제적 특성이 아동학대를 발생시킨다는 입장(Berger, 2004)도 있다. 이처럼 다양한 독립변수들은 부모 영역 · 아동 영역 · 가족특성 영역 · 지역사회 영역 · 문화적 영역의 5가지 요인으로 분류되며, 각 영역별 아동학대에 유의미한 영향을 미친다고 보고된 변수

들을 최종적으로 정리하면 표 1과 같다(여진주, 2008). 5가지의 요인 중에서 무엇이 아동학대를 유발하는 주요한 원인인지에 관해서는 다양한 이론적 관점이 존재하는데, 대표적인 4가지 관점을 소개하고자 한다.

<표 1 : 아동학대 관련 영역 및 독립변수>

요인	변수
부모 영역	성격적 · 기질적 결함(정신질환 포함), 약물문제, 피학대 경험, 부적절한 양육태도, 양육스트레스, 나쁜 건강상태
아동 영역	신체적 · 정신적 장애, 문제행동
가족특성 영역	낮은 경제적 상태, 부부 불화
지역사회 영역	사회적 지지망 결여
문화적 영역	체벌지지

출처 : "아동학대 발생요인에 대한 생태학적 분석", 여진주, 2008

1) 정신병리학적 관점

정신병리학적 관점은 아동학대의 주요 원인을 부모의 특성에 두는 관점이다. 학대 부모들은 세상에 대한 잠재적 혐오심과 공격성을 가지고 있으며, 대체로 충동적이고 융통성이 부족하고, 의존성이 높다는 심리적 성격적 특성이 존재하는데, 이러한 특성은 부모의 어린시절 성장경험에서 비롯된 결과물이라고 해석한다(Faller, 1981: 표갑수, 1993 재인용). 학대부모는 그동안 받았던 심리적 압박감을 발산하기 위한 돌파구로써, 또는 그동안 상처받은 감정들로 인해 우울증, 무력감, 등이 고착된 결과로써 아동을 학대한다고 본다(표갑수, 1993).

2) 발달론적 관점

발달론적 관점은 아동학대의 주요 원인을 아동의 특성에서 찾는다. 입양아 · 장애아 · 장기질환아동 등의 아동의 특성으로 인해 학대부모가 심리적 신체적 부담을 느끼며 좌절감을 경험하고, 성공적인 애착형성에

실패하여 아동학대를 저지른다고 보는 입장이다(표갑수, 1993). 물론, 발달론적 관점은 무고한 피해아동에게서 아동학대의 원인을 찾고 있기에 맹목적인 피해자 귀책 및 가해행위의 정당화로 간주될 수 있으며 이는 위험한 발상이다. 하지만, 양육하기 어려운 특질을 가진 자녀의 부모일수록 스트레스를 받기 쉬우며 아동학대로 이어질 개연성이 높다는 점은, 피해아동의 조기발견의 측면에서 정책적으로 유의미한 시사점을 제공할 수 있기에 이를 충분히 이해하고 있어야 한다.

3) 사회심리학적 관점

사회심리학적 관점은 아동학대의 주요 원인을 가정환경, 부모의 양육태도, 경제수준, 사회문화적 특성에서 찾는다. 가정환경적 특성상 가족의 상호작용이 약하며 바람직하지 못한 양육 태도를 견지하는 경우, 가정경제적 특성상 빈곤에 의해 스트레스와 좌절감을 경험하는 경우, 사회문화적 특성상 아동을 소유물로 인식하고 사회적으로 소외된 경우에 아동학대로 이어진다는 관점이다(표갑수, 1993). 사회 분위기와 같은 사회심리적 요소 및 문화적 요소를 아동학대의 원인으로 제시한다는 점에서 의의가 있다.

4) 생태학적 관점

생태학적 관점은 앞서 제시한 3가지 관점을 체계적으로 통합한 관점으로, 가장 널리 활용되는 이론적 관점이다(배화옥, 2004). 아동학대 연구에서 생태학적 모델을 이용하기 시작한 Belsky(1980)는, 아동학대의 원인으로 지목되는 다양한 요소 간 구조적 · 생태적 관계를 규명해야 한다고 주장한다. 아동학대를 개체발달(ontogenic development) 수준에서의 개인과, 미시체계(the microsystem) 수준에서의 가족, 외부시스템(the exosystem) 수준의 지역커뮤니티, 그리고 거시체계(the macrosystem) 수준의 문화라는 요소들이 복합적으로 작용하는 사회심리적 현상으로 개

념화하였다는 점에서 의의가 있다. 본 논문에서는 아동학대라는 정책문제를 해결하기 위해 민 · 관 협력으로 구축한 대응체계를 피해아동의 입장에서 검토하게 된다. 이때, 대응체계의 하위 정책들은 아동학대의 다양한 원인들을 복합적인 차원에서 제거하고자 시도하므로, 생태학적 관점에서 아동학대 문제를 들여다 볼 필요가 있다.

3. 아동학대의 실태

보건복지부에서 매년 발표하는 아동학대 주요통계 보고서에 의하면, 아동학대의 실태는 해가 지날수록 심각해지고 있다. 2015년 11,715건이었던 발생 건수가 최근 급격히 증가하여 2020년 기준 38,929건에 육박하였고, 이는 전년 대비 무려 29.6%나 증가한 수치이다. 아동학대로 사망한 아동의 통계치도 2015년에는 14명이었으나, 2020년에는 무려 43명에 달해 역대 최고치를 기록했다(2020 아동학대 주요통계, 보건복지부). 심지어, 2019년까지만 하더라도 아동학대 주요통계 보고서에는 아동보호전문기관에 신고 접수된 사례만을 분석하였기에 경찰서 등 타 기관을 통해 접수된 건은 미반영되어 있다고 명시되어 있어, 사망 아동 건수는 실제보다 과소평가될 수밖에 없었다. 국립과학수사연수원에서 진행한 연구에 의하면, 아동학대로 인해 사망한 아동의 숫자는 정부의 통계보다 최소 2배에서 최대 4.3배까지도 많다고 밝혀진 바 있다(김희송 외, 2019).

또한, 아동학대 신고건수는 사회에서 주목하는 아동학대 사건이 발생할 때마다 일시적으로라도 시민사회의 경각심이 증가하며 급증하는 경향이 있다.[15] 만약 아동학대 의심사례 신고를 활성화하는 정책을 기획한다면 실태가 개선되는 것임에도 마치 악화되는 것처럼 인식될 우려도 있으므로 통계치에 절대적으로 의존해서는 안 된다. 그러므로 본 논문에서는 아동학대 전체건수와 같이 아동학대 실태를 표면적으로 묘사하는 통계치

15) 2020년의 '전년대비 신고건수 증가율'이 2019년 대비 15.9%p 높은 것을 보면, 여실히 드러난다. 2020년 10월 13일에 발생한 강서 아동학대 사망사건이 2020년의 아동학대 신고건수 통계치에 영향을 미친 기간은 2개월이 채 되지 않지만, 결과적으로 전년대비 신고건수 증가율은 15.9%p로 급격한 증가세를 나타냈다.

보다도, 아동학대 대응체계에 시사점을 줄 수 있는 통계치를 골라내어 중점적으로 분석해보겠다. 통계치는 보건복지부에서 발간한 “2020년 아동학대 주요통계” 보고서를 참고하였다.

1) 아동학대 신고자 관련 통계

신고자 유형은 신고의무자와 비신고의무자로 대별된다. 아동학대 신고의무자란 직무를 수행하며 쉽게 아동학대를 발견할 수 있는 직업군을 가진 사람을 지칭한다[16]. 이들이 신고의무를 위반할 경우 「아동학대처벌법」상 1,000만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정되어 있다. 신고의무자에 의한 신고는 전체의 28.2%, 비신고의무자에 의한 신고는 전체의 71.2%로 집계되었다. 전체 신고자 중에서 가장 많은 비율을 차지한 직군은 아동보호전문기관장과 종사자로, 무려 32.4%를 차지하였으며 비신고의무자인 부모가 16.1%, 신고의무자인 초·중·고교 직원이 9.8%로 뒤를 이었다. 피해아동 본인이 신고한 비율이 14.2%인 점도 눈에 띈다.

2) 아동학대 피해자 관련 통계

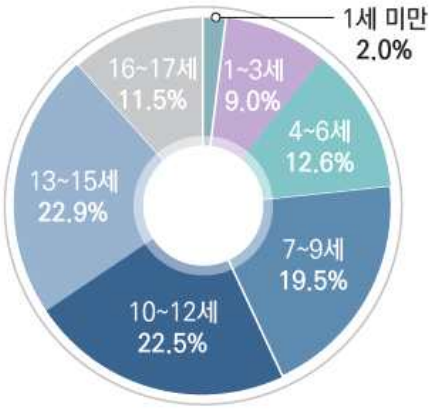
피해아동의 성별은 남아 51.2%, 여아 48.8%로 큰 차이는 없다. 다만, 학대 유형별 피해아동의 성별을 세부적으로 살펴보면, 성학대의 경우 여아가 83.2%, 남아가 16.8%를 차지하여 차이가 극명한 점을 확인할 수 있다. 또한, 피해아동의 연령은 <그림 1>과 같다. 가장 피해를 많이 입는 연령층은 13세 이상 16세 미만(22.9%)으로, 7세 이상 16세 미만이 전체 피해아동의 64.9%를 차지하는 것을 볼 수 있다. 피해아동의 가족유형은 <표 2>와 같다. 친부모 가족이 절대 다수인 58.4%를 차지하며, 한부모가정이 24.3%, 재혼가정이 5.5%로 뒤를 잇는다. 2020년 아동가구통계

---

16) “100문100답 아동·청소년/교육 법령정보”, 생활법령정보, 2021. 08. 15. 수정, 2021. 09. 16. 접속, https://www.easylaw.go.kr/CSP/OnhunqueansInfoRetrieve.laf?onhunqnaAstSeq=89&onhunqueSeq=5182

등록부에 따르면 만18세 미만의 아동 782만 3천명 중 88%가 친부모가정에서, 7.8%가 한부모가정에서 양육된다고 집계되었다. 이와 같은 분포를 고려했을 때, 아동학대 발생 건수 중 한부모가정에서 차지하는 비율이 24.3%나 된다는 사실은 주목할 만하다.

<그림 1 : 피해아동 연령>



출처 : “2020 아동학대 주요통계”, 보건복지부, 2021

<표 2 : 피해아동 가족유형>

(단위 : 건, %)

친부친모가정	친부모가정 외 형태							대리양육 형태				기타	계
	부자가정	모자가정	미혼부모가정	재혼가정	친척인척보호	동거	소계	가정위탁	입양가정	시설보호	소계		
18059	3521	3977	487	1686	582	668	10921	69	66	340	475	1450	30905
58.4	11.4	12.9	1.6	5.5	1.9	2.2	35.3	0.2	0.2	1.1	1.5	4.7	100

출처 : “2020 아동학대 주요통계”, 보건복지부, 2021

다음으로, 피해아동 발견율 지표를 살펴보겠다. 피해아동 발견율이란 아동 인구 1,000명 대비 아동학대로 판단된 피해아동의 수를 의미한다. 2015년 1.32%에 불과했던 수치가 2020년 4.02%까지 증가하였으나, 2019년 기준 미국은 9.2%, 호주는 10.1%에 달하는 수치를 보여주어 선진국 대비 발견율이 현저히 낮은 수준이다.

추가로, 아동학대 신고 접수가 이루어지기 전과 후에 피해아동에 대한

조치가 어떻게 변했는지를 살펴보겠다. 전체 피해아동 중 무려 83.9%가 아동학대 사례로 신고접수가 되었음에도 환경적 변화 없이 원가정에서 지낸다고 확인되었다. 원가정에서 지내던 피해아동이 최종적으로 분리되어 보호된 경우는 3,926건(12.7%)에 불과했다. 분리만능주의를 지향한다는 취지로 언급하는 것은 아니다. 다만, 대체로 가 · 피해자 분리가 이뤄지지 않는 상황에서 과연 피해아동이 정상적으로 피해를 회복할 수 있을지는 심히 염려된다.

3) 아동학대 가해자 관련 통계

아동학대 가해자의 성별은 남성 55.5%, 여성 44.5%로 남성이 여성에 비해 11%p 높은 수치를 보여주었다. 아동학대 가해자와 피해자의 관계는 <표 3>과 같으며, 아동학대 가해자 연령은 <표 4>와 같다. 가해자 연령 구성을 살펴보면, 40대가 46.2%에 육박하여 절대 다수를 차지하며, 가해자와 피해아동과의 관계에서는 친부가 43.6%, 친모가 35.4%, 초중고 교직원이 2.9%, 보육교직원이 2.1%를 차지하는 것을 확인할 수 있다.

<표 3 : 아동학대 가해자와 피해아동과의 관계> (단위 : 건, %)

관계		건수(비율)	
부모	친부	13,471	43.6
	친모	10,945	35.4
	계부	578	1.9
	계모	312	1.0
	양부	40	0.1
	양모	34	0.1
	소계	25,380	82.1
친인척	친조부	231	0.7
	친조모	374	1.2
	외조부	131	0.4
	외조모	230	0.7
	친인척	429	1.4

	형제 · 자매	266	0.9
	소계	1,661	5.4
대리양육자	부모의 동거인	444	1.4
	유치원교직원	118	0.4
	초· 중 · 고교 직원	882	2.9
	학원 종사자	208	0.7
	보육교직원	634	2.1
	아동복지시설 종사자	556	1.8
	기타시설 종사자	12	0.0
	청소관련시설 종사자	14	0
	위탁부	4	0.0
	위탁모	16	0.1
	아이돌보미	42	0.1
	소계	2,930	9.5
타인	이웃	211	0.7
	낯선사람	354	1.1
	소계	585	1.8
기타		369	1.2
계		30,905	100.0

출처 : “2020 아동학대 주요통계”, 보건복지부, 2021

<표 4 : 아동학대 가해자 연령>

(단위 : 건, %)

연령(만)	건수		명수(비율)	
19세 이하	133	0.4	116	0.6
20대(20-29세)	2,517	8.1	1,514	7.9
30대(30-39세)	8,133	26.3	4,633	24.2
40대(40-49세)	14,286	46.2	8,946	46.8
50대(50-59세)	4,446	14.4	2,966	15.5
60대(60-69세)	911	2.9	599	3.1
70세 이상	369	1.2	260	1.4
파악불가	110	0.4	79	0.4
계	30,905	100.0	19,113	100.0

출처 : “2020 아동학대 주요통계”, 보건복지부, 2021

아동학대 신고가 접수된 이후, 가해자에게 어떠한 조치가 취해졌는지 살펴보겠다. 아동학대 사건으로 판단된 30,905건 중 가해자가 고소·고발 등 사건처리 된 건수는 11,209건으로 36.2%에 불과했고, 그중에서도 아동학대처벌법이 적용된 사례는 3,635건으로 집계되었다. 가해자가 고소·고발 등 사건처리된 비율을 학대유형별로 구분해보면 표 5과 같다.

<표 5 : 아동학대 유형별 고소·고발 등 사건처리 비율> (단위 : 건, %)

	신체학대	정서학대	성학대	방임
사건처리 건수	6,777	8,182	928	2,047
전체 건수	17,464	23,313	1,101	5,172
비율	38.8	34.9	84.2	39.8

출처 : “2020 아동학대 주요통계”, 보건복지부, 2021

4) 재학대 관련 통계

재학대의 경우, 2020년 기준 전체 아동학대사례의 11.9%를 차지하는데, 2017년에는 9.7%, 2018년에는 10.3%, 2019년에는 11.4%였다는 점을 감안하면, 점점 높아지는 추세이다. 재학대가 이루어지는 학대 유형은 중복학대가 47.2%로 가장 높았으며 정서학대(30.1%) 방임(13.2%) 신체학대(8.8%) 성학대(0.8%) 순이었다. 위 수치를 전체 아동학대사례의 유형별 발생비율과 비교하면 대체로 오차범위 3%p 안으로 비슷하나, 성학대의 재학대 발생비율은 많이 줄었지만, 방임의 재학대 발생비율은 4.3%가량 상승한 점을 파악할 수 있다.

<표 6 : 재학대 사례와 전체 사례 간 학대 유형별 발생비율 비교>

	중복학대	정서학대	방임	신체학대	성학대
재학대 사례	47.2%	30.1%	13.2%	8.8%	0.8%
전체 사례	48.3%	28.3%	8.9%	12.3%	2.2%

출처 : “2020 아동학대 주요통계”, 보건복지부, 2021

4. 아동학대 대응체계의 구분

아동학대 사건은 은폐성, 지속성, 반복성이라는 특성을 가지므로(배화옥, 2004) 아동의 피해사실이 외부로 노출되지 않은 채[17], 장기간 반복적으로 위험에 처해지기 쉽다[18]. 더 나아가, 아동학대 피해아동이 입은 상처는 피해아동의 인생에 장기적으로 부정적 영향을 끼친다. 국가는 아동학대 사건의 특성과 중대성을 감안하여, 지자체와 경찰을 주축으로 한 대응체계를 정립해냈다. 다만, 대응체계의 업무 범위가 광범위하므로, 정책네트워크 분석틀을 활용하려면 대응체계를 기능별로 구분해야만 한다. 아동학대 대응체계의 개괄적인 내용을 파악하기 위해, 강서 아동학대 사망사건 이후 정부가 제시한 업무처리흐름도를 먼저 살펴보고자 한다.

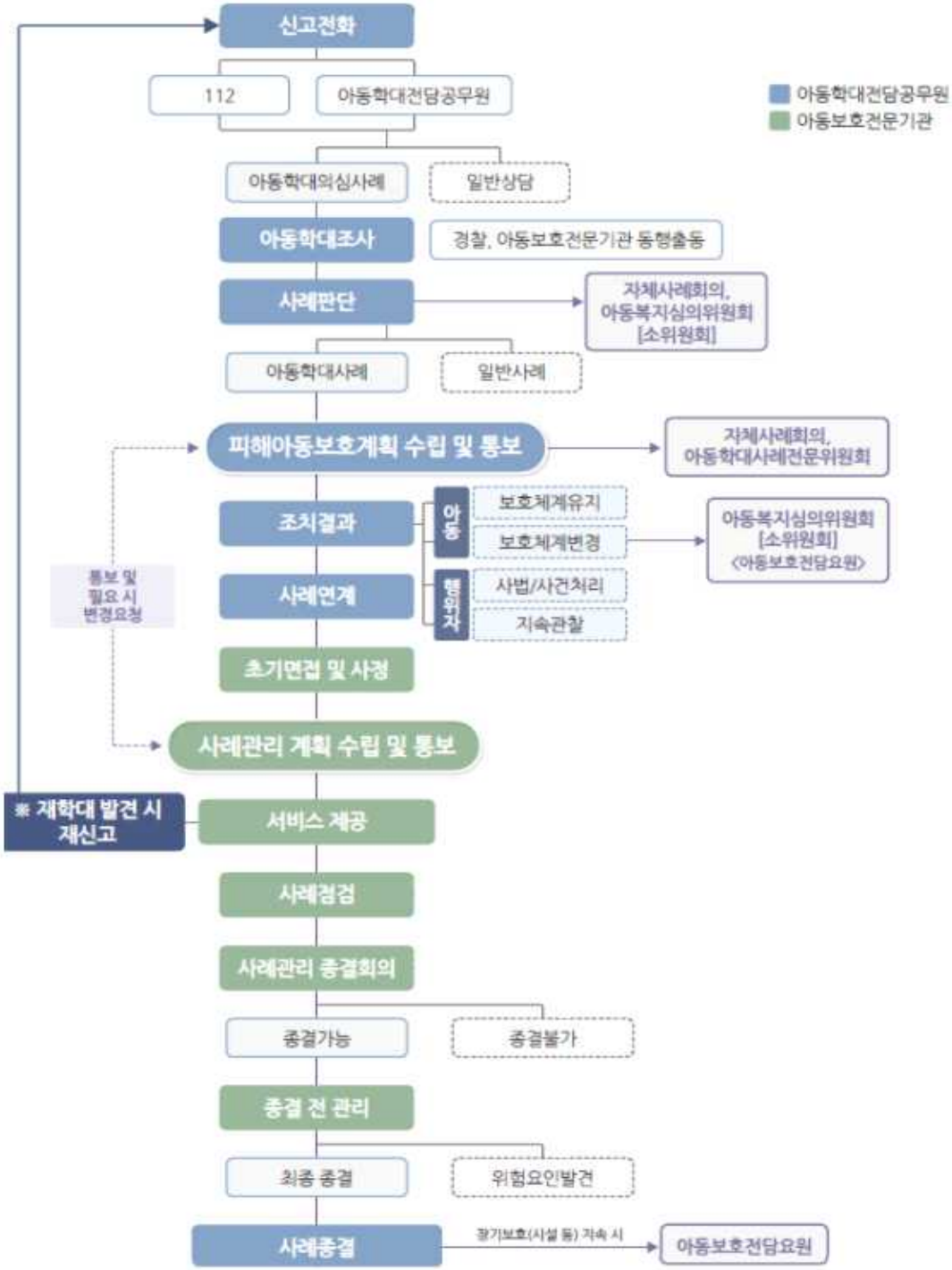
정부는 아동복지 관점의 아동학대 업무처리흐름도를 <그림 2>과 같이 정형화하였고, 형사사법적 관점의 업무처리흐름도를 <그림 3>과 같이 정형화하였다. 이를 통해 아동학대 대응체계는 경찰 · 아동학대전담공무원 · 아동보호전문기관을 주축으로 이루어진다는 점을 파악했으며, '피해아동 조기발견, 가 · 피해자 분리, 피해아동 피해회복'의 3단계로 기능을 분류할 수 있다는 점도 확인했다. 이때 '현장조사' 대신에 '가 · 피해자 분리'를 분류의 기준으로 삼은 이유는, 본 논문에서는 '피해아동'의 입장에서 경험하는 아동학대 대응체계의 모습을 살펴보고자 의도했기 때문이다. '현장조사'를 분류 기준으로 설정한다면 자연스레 형사사법적 관점에서 이루어지는 가해자에 대한 조사와 처벌에 중점을 두게 된다. 반면, 가 · 피해자 분리를 분류 기준으로 삼는다면, 피해아동의 입장에서 경험하는 현장조사 및 수사의 의미를 담아낼 수 있다고 판단하였다. 현장조사는 피해아동 조기발견의 하위 과정으로 간주하였다.

---

17) 보건복지부의 2019 아동학대 주요통계 보고서에 의하면, 가정 내 발생 비율이 79.5%로 가장 높았고, 학교(7.6%) 어린이집(4.6%) 집근처 또는 길가(2.3%) 순이었다.

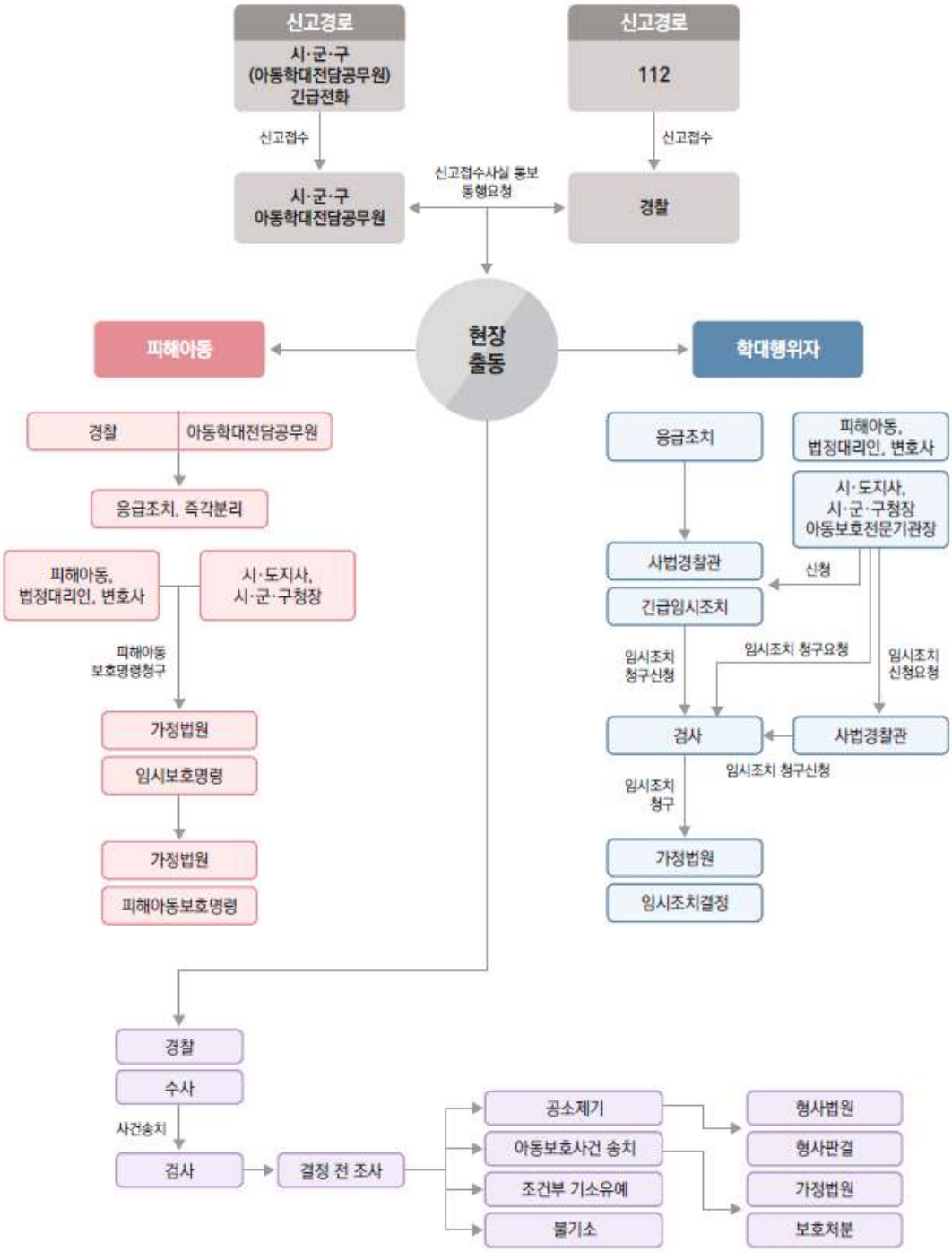
18) 한국형사정책연구원에서 813명의 피해아동을 조사하여 2016년 발간한 "아동학대 발생현황과 특성 보고서"에 의하면 아동학대의 피해기간은 1회 발생한 사건이 46.1%로 집계되었다. 이를 반대로 생각해보면 53.9%의 아동은 장기간에 걸쳐 반복적으로 학대당하고 있다는 의미이다. 무려 19%의 아동이 1년 이상의 기간 동안 학대당하였으며, 15.6%는 '거의 매일' 학대를 당했다고 응답했다.

<그림 2> 지자체의 아동학대 업무처리흐름도



출처 : 각 지자체 홈페이지

<그림 3> 사법과정의 아동학대 업무처리흐름도



출처 : “2020 아동학대 주요통계”, 보건복지부, 2021

제2절 정책네트워크 분석에 대한 이해

1. 정책네트워크 분석의 개념

1) 정책네트워크의 의의

정책네트워크란, 각자의 목표를 가진 다양한 행위자들이 정책과정에 참여하여 다른 행위자와 상호작용하고 관계를 형성하는 동태적 구조를 의미한다(Klijin, 1996). 기존의 다원주의 모형[19]이나 엘리트론, 그리고 조합주의 모형에서는 비공식적 장에서의 행위자들이 정책과정과 산출에 미치는 영향력을 간과해왔다. 하지만 정책네트워크 모형은 기존 이론에 대한 대안으로서 1980년대부터 본격적으로 논의되어, 조직화된 이익집단 뿐만 아니라 다양한 비정부조직(NGO)들이 정책과정에 참여하는 양상을 포괄하여 정책과정의 동태성을 설명하는 유용한 분석틀로 자리매김하였다(정정길 외, 2018).

무엇보다, 현대사회가 시간이 지날수록 복잡다기화 되어, 폐쇄적이고 일차원적인 분석틀로는 정책과정을 설득력 있게 설명하기 어려워졌다. 정책네트워크에서는 공사 부문을 초월하여 정책과정에 개입하는 행위자들 간의 관계를 수평적인 상호의존 관계로 이해하며, 이를 기반으로 행위자들 간의 자원의존에 초점을 두어 행위자들 관계의 속성을 파악해낸다(김순양, 2010). 또한, 정책네트워크 분석은 대체로 정책형성이나 결정단계에서 유용한 분석틀로 활용되어왔으나, 이제는 정책집행 단계나 서비스 전달체계에서도 다양한 참여자들 간의 실질적인 상호작용을 분석하

---

19) 다원주의 모형은 어문상 의미만 고려하면 다양한 참여자들의 수평적 상호의존 관계를 전제하는 것처럼 보이나, 사실상 '이익집단'의 활동을 정책과정의 중심으로 보는 입장인 집단과정이론이 주류를 이룬다. 심지어 Dunleavy and O'Leary에 의하면, 지배 엘리트론의 대안적 권력이론으로서 등장한 신다원주의론마저도 자본주의 국가에서는 기업집단에 특권을 부여할 수밖에 없다고 주장하였다. 따라서 다원주의 모형은 공사(公私)를 막론하고 다양한 참여자들 간의 상호작용을 중시하는 정책네트워크 모형과 명백히 구별된다(정정길 외, 2018).

는 수단으로 널리 활용되고 있다(고길곤, 2007). 요약하자면, 현대사회의 정책문제를 다룰 때 정책네트워크 분석은 정책환경의 변동성을 용이하게 수용할 수 있으며 다양한 정책과정에 적용할 수 있기에 효용성은 더욱 커지고 있다.

2) 정책네트워크의 유형

<표 7>은 정책네트워크의 유형 분류 중 가장 대중적으로 알려져있는 Rhodes(1990)의 분류이다. 정책네트워크의 유형은 개방성과 폐쇄성의 스펙트럼에서 정책공동체, 직업전문가 네트워크, 정부 간 네트워크, 생산자 네트워크, 이슈네트워크의 5가지로 구분된다. 정책행위자들 간의 관계가 수직적일수록 수평적 연계는 부족해지지만 네트워크의 참여자 범위가 제한되며 안정성을 갖출 수 있다. 하지만 Rhodes의 분류는 폐쇄성과 개방성의 척도로만 단순히 네트워크를 구분했을 뿐, 각 유형이 가지는 특성을 개연성 있게 설명하지 못한 애매모호한 분류 기준이라는 비판을 피하지 못했다.

<표 7 : Rhodes의 정책네트워크 유형 분류 및 특성>

정책네트워크 유형	네트워크 특성
정책공동체·지역공동체	안정성, 매우 제한된 멤버십, 수직적 상호의존, 제한된 수평적 의견표출
직업전문가 네트워크	안정성, 매우 제한된 멤버십, 수직적 상호의존, 제한된 수평적 의견표출, 전문가 이해에 봉사
정부 간 네트워크	제한된 멤버십, 제한된 수직적 상호의존, 확대된 수평적 의견표출
생산자 네트워크	유동적 멤버십, 제한된 수직적 상호의존, 생산자 이해에 봉사
이슈 네트워크	불안정성, 거대한 구성원, 제한된 수직적 상호의존

출처 : “폐쇄된 정책공동체의 특성이 정책에 미치는 영향에 관한 연구”, 나태준, 2014

반면, <표 8>의 Adam, S. & Krisei, H.(2007)가 고안한 정책네트워크 분류 방식은 Rhodes의 분류 방식이 가지는 단점을 성공적으로 보완했다고 평가받는다. 이들은 정책네트워크의 주요 요소는 참여자와 그들이 이루는 상호작용이라고 보았는데, 유형 분류 시에도 참여자에 관한 변수를 구성변수(composition variable)로, 상호작용에 관한 변수를 구조적 변수(structural variable)로 지칭하여 이차원적으로 정책네트워크 유형을 구분하고자 시도하였다. 구성변수에서는 권력의 분배에 초점을 맞추었는데, 권력이 특정 참여자나 연합체에 집중되어 있는지, 다양한 참여자와 연합체에 분산되어 있는지를 구분하였다. 구조적 변수에서는 협력의 정도에 초점을 맞추어 참여자들 간 상호작용 유형을 분쟁(conflict), 협상(negotiation), 협력(cooperation)으로 구분하였다. 협상이라는 개념을 도입함으로써 경쟁과 협력의 이분법적 사고에서 벗어났으며, 개별 정책네트워크의 구조를 정책 동학(policy dynamics)에 유동적으로 연결할 수 있게 되었다(Adam, S. & Krisei, H., 2007).

<표 8 : 정책네트워크의 유형>

권력의 분배	상호작용의 유형		
	분쟁적	협상적	협력적
집중된 권력	우월적 지배	비대칭적 협상	수직적 협력
분산된 권력	경쟁	대칭적 협상	수평적 협력

출처 : “The Network Approach”, Adam, S. & Kriesi, H., 2007

권력의 분배 및 상호작용의 유형에 따라 정책네트워크의 안정성이 결정되는데, 가장 안정적인 유형은 ‘수직적 협력’이며 그 다음은 ‘수평적 협력’이다. 약간 낮은 정도의 점진적 변화 잠재력(potential for incremental change)을 가진 유형은 ‘비대칭적 협상’이며 다소 높은 정도의 점진적 변화 잠재력을 가진 유형은 ‘대칭적 협상’이다. 반면 중간 정도의 급진적 변화 잠재력(potential for rapid shift)을 가진 유형은 ‘우월적 지배’이며, 높은 수준의 급진적 변화 잠재력을 가진 유형은 ‘경쟁’ 유형이다.

3) 정책집행 및 서비스 전달체계에의 적용

과거의 전통적인 정책네트워크 이론에 대한 논의는 정책형성과정이나 결정과정에서 누가 주도적인 역할을 하는가에 관한 질문에 초점을 두고 있었다(고길곤, 2007). 하지만 점차 정책네트워크 이론은 정책집행 과정 및 서비스 전달 과정에서 수많은 공공 · 민간 · 비영리 조직들이 어떻게 상호작용을 하는지, 이 관계들이 어떤 구조를 형성하는지, 이를 어떻게 효율적으로 관리할지에 대해서도 활용된다(고길곤, 2007). 정책집행 단계에서 정책네트워크 분석을 적용하면 해당 정책네트워크의 관리적 효율성을 규명함과 동시에, 정책목표가 정책집행 단계에서 희석되거나 왜곡되는 이유까지 규명할 수 있다(Hudson et al., 2007). 더불어, 본 논문에서 연구 대상으로 삼는 아동학대 대응체계는 정책집행 차원의 문제이기에, 중앙정부 차원에서 결정된 정책이 지방정부 차원에서 집행되는 실제 모습을 들여다보게 된다. 이와 관련된 대부분의 정책네트워크 연구는 중앙정부가 많은 이해관계자를 정책네트워크의 참여자로 포함시켜 이들이 생산해내는 정책수단을 활용하는 방법론에 초점을 맞췄을 뿐, 정책집행 과정에서 참여자들의 자원과 상호의존성이 형성한 다양한 관계 양상과 그 관계의 영향은 간과되어 왔다(Haiyan Lu et al., 2018).

2. 정책네트워크의 구성요소

본 논문은 아동학대 사후 대응 정책의 집행 및 서비스 전달체계에 초점을 맞추고 있다. 따라서, 정책네트워크의 주요 구성요소를 선정할 때에도 이러한 맥락을 반영함과 동시에, '아동학대'가 정책문제로서 가지는 고유한 특성까지 고려하였다. 정책네트워크의 주요 구성요소에 관해서는 다양한 학자들이 각기 다른 분석변수를 제시하고 있다. 김순양(2010)의 연구에 의하면, Collins(1995)는 경계, 멤버십 유형, 연계유형, 관계의 강도 및 밀도, 조정유형, 집중화, 안정성, 관계의 성격을 제시하였으며 Rhodes and Marsh(1992)는 멤버십, 통합, 자원, 권력을 제시하였고,

Waarden(1992)은 행위자, 기능, 구조, 제도화, 행위규칙, 권력관계, 행위자의 전략을 제시하였다. 하지만 이렇게 다양한 개념들은 결국 '참여자 · 상호작용 · 네트워크 구조'의 개념에 포섭될 수 있다.

1) 참여자

정책네트워크 분석에서 참여자란, 정책과정에 참여하여 정책산출과 결과에 영향을 미치는 개인 또는 사회집단을 지칭한다(정정길 외, 2018). 공식적인 집단 혹은 조직 말고도 개인이 참여자의 개념에 포함될 수 있는지에 대해 학자마다 견해가 다르지만, 참여자의 실질적인 의미는 정책과정에 영향을 미칠 수 있는 충분한 자원을 동원할 수 있는지의 여부에 달려 있으므로 형식적 차원보다도 실질적 내용을 고려하여 참여자의 개념을 파악하는 편이 타당하다. 더불어, 조직이라고 하더라도 실제 상호작용 과정에서는 개인적인 관계망도 중요한 역할을 한다는 점을 잊어선 안된다(정정길 외, 2018). 또한, 정책네트워크가 수평적인 상호의존 관계를 전제하기는 하지만 국가가 다른 참여자에 비해 중요하다는 점은 인정하고 있다. 국가의 기능과 역할은 네트워크 유형에 따라 상이하나, 정책네트워크를 애초에 형성하고 상호작용을 규율하는 제도를 만드는 역할은 국가가 수행하는 까닭에, 국가의 존재는 정책네트워크 모형에서도 강조될 수밖에 없다(정정길 외, 2018).

참여자에 대한 판단기준으로, 특정 사건이나 활동에 참여하는지의 여부, 정책네트워크 내부에서 일정 빈도 이상의 관계를 유지하는지의 여부 등이 거론되어 왔다(Laumann, 1992). 정책네트워크 분석에서 참여자는 단순한 노드(node)로 묘사되어 왔기에, 지금까지 진행된 다수의 정책네트워크 분석 연구에서 참여자의 개념은 문헌연구 등을 통해 간단하게 파악되었을 뿐, 범위를 정교하게 획정하려는 노력은 부재했다(정윤수, 2003; 이덕로, 2012). 심지어, 해당 참여자가 가진 참여 의도, 참여 및 탈퇴 시점에 대한 분석 역시 간과되어왔다. 정책네트워크 분석 의의를 고려했을 때, 참여자의 범위를 과도하게 축소하거나 단순화하여 표현하지

않도록 검토해야 할 것이며, 노드가 배열된 이면에 존재하는 참여자들의 유인구조나 역학관계를 파악해야지만 향후 상호작용 및 전체 네트워크 구조를 심층적으로 이해할 수 있다. 참여자를 단순히 주어진 개념으로 간주하기보다, 심층적인 요소를 규명하여 정책네트워크의 복잡성을 이해하려 노력해야 한다(고길곤, 2007).

2) 상호작용

참여자 간의 상호작용은 구성원들 사이에 자원을 교환하고 공동의 목적을 달성하기 위해 신뢰나 합의된 게임의 규칙을 바탕으로 이루어진다(고길곤, 2007). 기본적으로, 정책네트워크 모형은 참여자들 사이의 관계가 형성되는 동기를 참여자들이 가진 자원의 상호의존성에 기인하는 것으로 보는데, 자원의존 관계가 안정적일수록 폐쇄적인 네트워크가 형성되는 경향이 있다(정정길 외, 2018). 상호작용의 존재 여부는 대개 설문조사 및 심층면접을 활용해 관계 유무를 참여자에게 직접 질문하여 측정하거나, 참여자들 간의 상호작용이 기록된 데이터베이스를 활용할 수 있다. 정책네트워크의 유형에서 언급했듯이, 네트워크의 구조를 심층적으로 이해하고자 한다면 단순한 상호작용의 존재여부 말고도 상호작용의 성격까지 규명할 수 있어야 한다.

상호작용을 분석할 때 단순한 관계 구조만을 보기보다 어떤 규칙에 의해 상호작용이 형성되는지, 상호작용으로 얻는 편익이나 비용이 무엇인지, 교환의 대상이 되는 자원이 무엇인지에 대한 논의가 필요하다. 심층적으로 상호작용을 살펴보려면 관계의 조작적 정의를 다양화하여 비공식적 관계망을 통해 소통하는지까지 따져보아야 한다(고길곤, 2007). 또한, 정책네트워크 모형에서는 다양한 주체들의 참여가 네트워크 전체의 효율성을 증진한다고 착각하기 쉬운데, 여기에는 두 가지 맹점이 존재한다. 우선, 정책네트워크의 유형 분류에서 살펴보았듯이 참여자 간 상호작용의 성격이 항상 협력적이지만은 않다. 게다가, 참여자 간 협력적 관계가 성공적으로 형성되었다고 하더라도 서비스를 직접 전달하는 일선관료들

을 어떻게 관리하는지에 따라 네트워크의 성과가 상이할 수 있어 (Riccucci, 2005), 정책집행의 세부적인 실태 파악이 필수적이다.

3) 네트워크 구조

네트워크 구조는 참여자들의 상호작용에 의해 생기는 개념으로, 매개중심성, 직접연결중심성, 밀도 등의 중심성 개념을 측정하여 네트워크의 구조가 중심부와 주변부로 구분이 되는지, 구분된다면 어떤 조직이 존재하는지 살펴볼 수 있다. 또한, 네트워크의 구조적 특성인 안정성이나 등위성은 전 단계에서 규명해낸 정보인 참여자들의 특성이나 참여자들 간 상호작용의 특성을 참고하여 파악해볼 수 있다. 네트워크 구조는 사례연구 또는 사회연결망 분석 기법을 통해 파악할 수 있는데, 참여자의 수가 적은 중범위 이상 조직단위의 네트워크는 사례연구로 구조를 파악하기에 충분하지만(고길곤, 2007), 참여자의 수가 많은 네트워크의 경우에는 사회연결망 분석 기법을 활용해야 정밀하게 구조를 분석할 수 있다.

이상의 논의를 바탕으로 정책네트워크 실증분석에서 다뤄지는 주요 분석요소와 분석내용을 표로 정리하면 <표 9>와 같다.

<표 9 : 정책네트워크 실증분석의 분석요소와 분석내용>

네트워크 요소	분석요소	분석내용
참여자	참여자의 수준	개인, 조직, 정부, 비정부 등 분석수준
	참여자의 유인 구조	참여동기, 지불 비용과 기대편익 등
	참여 시점	누가 언제 참여하며 언제 탈퇴하는가?
상호작용과 관계	상호작용의 내용	관계의 내용, 교환되는 자원이 무엇인지에 대한 분석
	상호작용의 강도	얼마나 자주 상호작용하며 어떤 기준점을 근거로 상호작용을 관계(tie)로 정의할 것인가?
	상호작용의 규칙	어떤 규칙에 의해 상호작용하는가?
	상호작용의 방향성	상호작용이 일방향적 · 쌍방향적인지, 상호협력적 · 상호배타적인지 등
네트워크 구조	구조 수준	참여자 개인의 구조적 특성 네트워크 전체의 구조적 특성
	관계구조의 범위	양자간 구조(dyad structure) 삼자간 구조(triad structure) 하위그룹간 구조(subgroup structure) 네트워크 내부와 외부의 관계구조
	구조적 개방성	내부적 응집성, 외부적 개방성
	중심성	매개중심성(betweenness centrality) 인접중심성(closeness centrality) 직접연결중심성(degree centrality) 밀도(density) 계층화 정도(Hierarchy Index)
	구조적 안정성	어떤 참여자 혹은 관계의 부재가 네트워크들을 다수의 분리된 그룹으로 만드는지 여부
	구조적 등위성	유사한 구조적 위치를 가진 집단 파악
	구조 결정요인 분석	참여자의 어떤 속성이 해당 참여자의 구조적 속성을 갖게 했는가?

출처 : “정책네트워크연구의 유용성과 사회연결망이론 활용방법의 고찰”, 고길곤, 2007

3. 정책네트워크 분석의 방법론

정책네트워크 분석에서는 대체로 정책과정의 속성이 정치적인 경향성을 가지기에, 계량화를 추구하기보다 사례 중심의 질적 방법에 의존한다(Martin & Mayntz, 1991). 정책네트워크 분석에 사용되는 질적 방법들도 대부분이 단편적인 자료에 의존하는 문헌연구 수준에 머무르고 있을 뿐, 주요 행위자들을 대상으로 구조화된 면접조사(structured interview)를 실시하거나 체계적으로 수집한 자료를 바탕으로 내용분석(content analysis)을 행하는 경우는 많지 않아 많은 연구들이 연구자의 주관적 판단과 경험에 의존하고 있는 실정이다(김순양, 2010).

물론 하위 정책들에 대하여 정책사례연구를 실시하면 정책네트워크의 참여자 및 상호작용의 기본적인 내용을 파악할 수는 있다. 하지만 진정으로 유의미한 정책네트워크 분석을 실시하고자 한다면, 양적 연구방식을 결합해 연구의 객관성을 제고하고 통상적인 정책사례연구에서는 도출할 수 없는 구조적인 시사점을 도출해낼 수 있어야 한다. 이때, 여러 학문 분야에서 사용되고 있는 사회연결망 분석의 일종인 텍스트 네트워크 분석을 활용하면 정책네트워크 분석의 출발점을 객관적으로 설정할 수 있다. 본 논문에서 텍스트 네트워크 분석은 신빙성 높은 정책자료에서 키워드를 추출하여 진행되는데, 이를 통해 아동학대 대응체계의 각 단계별 주요 정책 키워드와 참여자의 범위에 관한 유용한 정보를 확보할 수 있다. 텍스트 네트워크 분석 결과에 기반하여 정책사례연구을 실시한 뒤 조사 내용을 바탕으로 심층적인 모습을 들여다보기 위해 주요 참여자들을 대상으로 심층면접을 진행하고자 한다. 지금부터 텍스트 네트워크 분석, 정책사례연구, 심층면접의 세부 내용을 살펴보겠다.

1) 텍스트 네트워크 분석

(1) 의의

텍스트 네트워크 분석(Text Network Analysis)은 사회연결망 분석(Social Network Analysis)의 일종으로, 특정 주제에 관해 텍스트로 이루어진 자료에서 텍스트 마이닝(Text Mining)을 활용하여 키워드를 추출한 뒤, 키워드 간의 연결 상태를 파악하여 특정 주제에 관한 유의미한 정보나 인사이트(insight)를 도출해내는 분석 기법이다. 초연결 사회로 진입해가고 있는 현대사회에서 정책문제에 관한 정보는 이전과는 비교할 수 없을 만큼의 규모(Volume)와 속도(Velocity)로 다양하게(Variety) 양산된다. 특히, 아동학대 문제처럼 다양한 정부부처가 각기 다른 정책을 집행하며 심지어는 민간부문까지 동원되는 경우, 총체적인 정책집행의 실태를 오롯이 인간의 인지능력에 의존하여 파악해내기는 불가능에 가깝다. 텍스트 네트워크 분석은 특정 정책문제에 관하여 텍스트의 형태로 수집된 대량의 정보에서 주요 키워드를 추출한 뒤, 키워드 간의 관계를 그려낸다. 그렇기에 연구자의 주관을 배제한 채 정책집행의 실태를 객관적으로 들여다보기에는 적절한 분석 방법이 되리라 기대한다.

텍스트 네트워크 분석은 주로 온라인상에 업로드된 신문 기사를 분석 대상으로 삼아 상호작용하는 행위자와 키워드를 텍스트 마이닝하여 함께 언급된 빈도 등을 도출해내는 방식으로 진행되어 왔다(박신영, 2019). Python 등을 활용해 온라인 신문 기사로부터 정책 키워드를 추출한 뒤, Netminer나 Textom과 같은 텍스트 네트워크 분석 프로그램을 활용해 정책 키워드를 상호간의 행렬자료로 변환하고 매트릭스 차트를 도출해낼 수 있다. 매트릭스 분석을 통해 정책 키워드 간의 연결상태와 강도를 확인할 수 있으며, 연결상태를 통해 정책네트워크의 참여자 범위를 유추할 수 있고, 연결강도를 통해 정책네트워크 참여자 간 상호작용의 양태나 내용은 물론 네트워크의 구조적 특징까지도 유추할 수 있다. 텍스트 네트워크 분석 결과만으로 위의 내용을 확정할 수는 없지만, 함께 진행되

는 정책사례연구와 심층면접에 유용한 사전 정보를 제공해줄 수 있으며, 더 나아가 정책사례연구와 심층면접의 연구 결과와 비교 대조하여 유의미한 정보를 도출할 수도 있다.

(2) 주요 개념

본 논문에서는 텍스트 네트워크 분석 결과에서 단어빈도, 공출현 빈도, 상관계수 그리고 각종 중심성 개념을 활용하고자 한다. 단어빈도는 분석단위 구분 없이 전체 네트워크에서 특정 키워드가 등장한 빈도를 기재한 결과표이다. 공출현 빈도는 매트릭스 자체에서 드러나는 수치로, 선택된 모든 정책키워드끼리 각 분석단위 별로 함께 등장하는 빈도를 직관적으로 확인할 수 있다. 공출현 빈도를 통해 특정 키워드가 어떤 키워드와 상호작용을 맺고 있는지 확인하고 절대적인 연결 빈도를 파악해낼 수 있다. 상관계수는 두 키워드 간의 상관관계의 강도를 나타내는 개념이다. 공출현 빈도와는 달리 각 단어의 전체 출현 빈도가 고려되기에 키워드 간의 상대적인 연결 빈도를 파악해낼 수 있다. 연결중심성(degree centrality)은 키워드의 중요도를 나타내는 지표로, 특정 키워드가 나머지 키워드와 가지는 연결의 수를 나타낸다(유승의 외, 2018). 연결중심성을 통해 각 정책네트워크에서 키워드의 중요성을 확인할 수 있다. 매개중심성(betweenness centrality)은 특정 노드가 네트워크 내부의 자원 흐름에 어느정도의 영향력을 행사하는지를 나타내는 개념으로, 핵심적인 교량 역할을 하는 참여자의 경우 매개중심성이 높게 도출된다.

2) 정책사례연구

정책사례연구(policy case study)란, 어떤 정책이나 현상이 “왜” 발생하고 “어떻게” 진행되는가에 답하기 위해 다양한 자료(이론 및 연구결과, 기록문서 및 보고서, 면담자료, 언론 · 방송보도, 인터넷자료, 관찰자료 등)을 활용하여 독특한 특성을 가진 프로그램, 정책, 정책과정, 제도 등

소수 실제 현상에 대해 심층적 · 종합적으로 연구하는 것을 지칭한다(강은숙, 2005). 원칙적으로, 정책사례연구를 진행하려면 우선 연구하고자 하는 정책사례를 선정해야 한다. 다음으로, 연구질문을 제시하고 연구명제를 설정한 후에 분석단위를 결정하고 분석대상을 선택하여 자료를 수집한다(강은숙, 2005). 이때, 정책사례 그 자체를 분석단위로 설정할지 정책사례의 하위단위를 구분하여 분석단위로 설정할지 결정해야 하며(Yin, 1989) 자료수집은 정책사례연구의 정의에서 언급한 정보의 원천에서 풍부하고 다양하게 수집해야 한다. 대다수의 정책사례연구는 주로 소수의 사례를 질적 연구방법을 활용하여 진행되는 만큼, 연구자가 정책 관계자들을 대상으로 수집한 정보는 정책사례연구에서 매우 중요하다. 특히, 면접 자료는 조작될 염려가 크며 객관성이 결여되기 쉬우므로, 피면담자의 증언이 그대로 논문에 증거자료로 제시되어야 한다(이선우, 2000).

3) 면접조사

면접조사는 조사자가 응답자를 직접 대면하여 조사하게 되는 개별 면접조사 또는 대면적 면접조사를 지칭한다(홍두승 외, 2012). 면접조사는 표준화면접, 비표준화면접, 반표준화면접으로 구분된다. 표준화면접(standardized inverview)은 연구자가 표준화된 질문지를 미리 만들어 모든 피면접자에게 동일하게 질문하는 면접 방식이다. 일관된 방식에 의해 조사가 진행되기에 결과의 신뢰도가 높아지며 계량화가 용이하다. 비표준화면접(unstandardized interview)은 질문의 순서나 내용을 연구자가 상황에 따라 조작할 수 있는 면접 방식이다. 특히, 비표준화면접의 일종인 심층면접(in-depth interview)는 연구자가 피면접자와 접촉하여 자유롭게 소통하며 피면접자의 내면에 잠재된 신념이나 태도를 발견하는 면접 방식이다. 반표준화면접(semi-standardized interview)은 표준화와 비표준화 면접 방식을 혼합한 형태이다. 주요 질문만을 표준화하고 세부질문은 연구자의 재량에 맡기는 경우나, 질문 내용만을 표준화하고 질문순서는 연구자의 재량에 맡기는 경우로 구분된다.

세 종류의 면접조사 모두 질문지법과는 달리 면접조사표(interview schedule)를 연구자가 직접 기입하는데, 피면접자의 답변 내용을 왜곡하여 기재하지 않도록 각별히 주의해야 한다. 면접조사는 대개 30분에서 1시간 가량 소요된다. 본 논문에서는 텍스트 네트워크 분석으로 도출한 양적인 데이터와 정책사례연구으로 도출한 주요 정보가 정확한지 당사자에게 직접 질의하여 검증하고, 정책집행과 관련된 공개되어 있지 않은 비공식적인 정보를 얻어내기 위한 목적으로 면접조사를 수행하고자 한다. 텍스트 네트워크 분석과 정책사례연구는 면접조사의 보조적 수단으로 활용되는 연구방식이므로, 결국 면접조사로 획득한 정보가 정책네트워크 분석의 깊이를 더하여 기존 선행연구와의 주요한 차별점으로 작용하리라 기대한다.

제3장 연구방법 및 절차

제1절 분석대상 및 분석자료

분석대상은 아동학대 대응체계에 관한 정책네트워크이다. 아동학대 업무처리흐름도에 의하면, 아동학대 대응체계의 정책집행에 관한 정책네트워크는 중앙정부가 수직적으로 전체 참여자를 총괄하는 방식이 아닌, 지자체별로 대응체계를 조직하여 독립적으로 기능하는 구조이다. 본 논문에서는 경기도 용인시의 아동학대 대응체계를 분석하고자 한다. 경기도를 선택한 까닭은, 아동학대 주요통계 보고서에 따르면 2020년 기준 전체 아동학대의심사례 신고건수 38,929건 중에서 경기도의 신고건수가 9,192건으로 전체의 23.6%를 차지하여 전국에서 가장 비중이 높으며, 2위 서울은 3,353건으로 8.7%를 차지하여 경기도와의 격차가 매우 크다.

경기도 내에서도 용인시를 선택한 까닭은, 아동인구가 19만 7,345명으로 전국 지자체 중 가장 많으며[20], 경기도 내에서 용인동부 지역은 아동학대 발생 건수 5위 안에 들 정도로 발생빈도가 높아 치안수요가 높은 1급지이다. 용인시 아동학대 신고건수는 2020년 433건에서 2021년 9월 기준 557건으로 124건 증가한 모습이며, 아동학대로 판정된 사례도 2021년 9월 기준 429건으로 전년 대비 1.2배 증가한 수치이다.[21] 또한 용인시의 경우, 2021년 9월까지는 아동보호전문기관이 경찰과 협력하여 아동학대 현장조사 및 사례관리 업무를 담당해왔으나 10월 초부터 용인시청에 아동보호팀이 신설되며 현장조사 업무가 시청으로 이관되었고 현재는 아동보호팀이 온전한 주도권을 가지고 업무를 전담하고 있다. 그 결과, 지자체 아동학대전담공무원의 역할이 빠른 기간 내에 정립되었으며 경찰 ·

---

20) 보호대상아동 지원 사업 분석, 김우림, 국회예산정책처, 2021

21) “용인시 아동학대 신고 건수 해마다 증가”, 용인시민신문, 2021. 11. 03. 수정, 2021. 11. 09. 접속, https://www.yongin21.co.kr/news/articleView.html?idxno=71062

지자체 · 아동보호전문기관 간의 소통이 활발하다. 따라서 아동학대 대응체계의 정책집행 실태를 들여다보기 적합하다고 판단하였다.

본 논문에서 정책네트워크 분석은 '텍스트 네트워크 분석 · 정책사례연구 · 심층면접'의 세 가지 차원에서 이뤄지는데, 각각의 분석자료는 상이하다. 텍스트 네트워크 분석에서는 대한민국 정책브리핑 홈페이지에 업로드된 정책뉴스와 정책보도자료에서 키워드를 추출하여 분석자료로 활용하였다. 온라인 신문기사는 고객 확보를 위한 경쟁으로 인해 공공정보 수준에 대한 고민이 뒷전으로 밀리며 객관성이 부족해지는 경향이(이건호, 2016) 있으며, 참여자 간 비공식적 상호작용은 고려하지 못한다는 한계가 있어 독자적으로는 신빙성 있는 정보를 산출하지 못한다고 알려져 있다. 하지만 본 논문에서는 일반적인 검색포털이 아닌, 공식적으로 정부에서 운영하는 정책브리핑 홈페이지에서 발표된 정책 보도자료와 정책뉴스를 활용하기 때문에 신빙성 없는 자료는 일차적으로 필터링되며 과도한 중복이 존재하지 않기에 기존에 텍스트 네트워크 분석을 시도했던 선행연구와는 엄연히 질적으로 구분된다.

다음으로, 정책사례연구에서는 대한민국 정책브리핑 홈페이지의 자료 외에도 입법부와 행정부 및 지자체에서 발간한 보고서와 업무 매뉴얼을 참고하여 피해아동이 아동학대 사건 발생 이후 경험하게 되는 주요 정책을 위주로 기술할 계획이다. 또한, 학술지나 학위 논문에서 주제로 다뤄지기도 하는 정책의 경우, 관련 논문도 중요한 참고 자료로 활용하였다.

심층면접에서는 정책네트워크의 주요 참가자인 경찰, 아동학대전담공무원, 아동보호전문기관을 대상으로 심층면접을 진행하여, 면접 결과 자료를 바탕으로 아동학대 대응체계의 집행 실태를 깊이 있게 들여다보았다. 특히, 대다수의 선행연구에서는 전체 경찰 조직을 단일한 참여자로 보았으나 본 논문에서는 지구대 · 일선경찰서 여성청소년계 APO · 일선경찰서 여성청소년수사팀으로 세분하였다. 본 논문에서는 용인시청 아동보호팀 소속 공무원 2명과 용인동부경찰서 여성청소년과 소속 APO 2명, 용인동부경찰서 중앙지구대 소속 경찰관 5명, 그리고 경기용인아동보호전문기관 직원 2명을 대상으로 심층면접을 진행하였다.

제2절 연구방법

텍스트 네트워크 분석을 위해 우선적으로 아동학대 대응체계의 단계별 키워드를 표 13과 같이 선정하였으며, 대한민국 정책브리핑 홈페이지에서 각 단계별 검색 결과를 텍스트 문서로 취합하기 위해 파이썬(Python) 언어를 활용해 웹크롤러(Web Crawler)를 코딩하여 텍스트 파일을 도출해냈다. 다음으로, 텍스트 파일 상 불필요한 특수문자 및 분석단위에서 형식적으로 반복되는 어구를[22] 삭제한 뒤, 각각의 정책뉴스와 정책보도자료를 행별로 구분해내는 1차 데이터전처리 작업을 실시하였다. 분석단위는 각 정책뉴스 및 정책보도자료이기에 자료의 시작과 끝에 특수문자 '<' 와 '>'를 삽입하여 분석단위를 구분하기 위한 표지로 활용하였다.

<표 13 : 각 단계별 검색 키워드>

단계	피해아동 조기발견	가·피해자 분리	피해아동 피해회복
키워드	'아동학대' '신고' '발견'	'아동학대' '분리' '보호'	'아동학대' '회복' '사례관리'

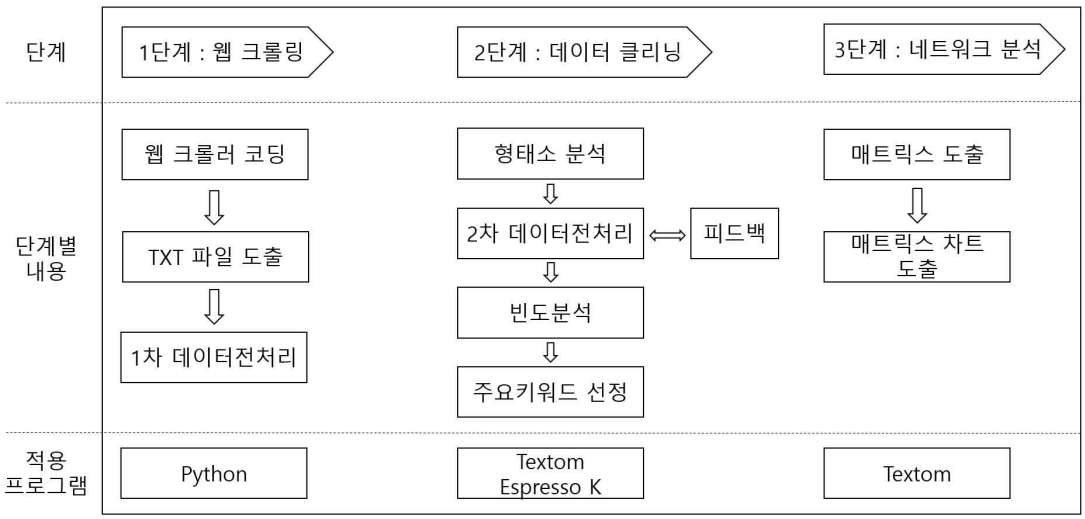
이 결과물을 바탕으로, 빅데이터 분석 솔루션 플랫폼인 텍스톰(Textom)에서 제공하는 'EspressoK'라는 형태소 분석 툴을 활용하여 형태소 분석을 실시하였다. 'EspressoK'는 고유명사나 복합명사를 그대로 결과값에 반영하는 반면 'MeCab'는 사전을 참조하여 어휘를 구분해낸다. 아동학대 관련 정책에는 '아동학대전담공무원', '학대피해아동쉼터'와 같은 고유명사나 복합명사가 많이 등장하므로 'EspressoK'가 더 적합하다. 형태소 분석이 완료되면, 결과표를 참고하여 '것', '등'과 같은 무의미한 형태소를 전부 제거하고 동일한 의미를 가진 고유명사나 복합명사를 단일화한 단어로 변환한 뒤[23], 주요키워드를 뽑아내기 전 아동학대 주제와

22) '\n' '\t'와 같은 특수문자와 '의 보도자료를 전재하여 제공함을 알려드립니다.'와 같은 불필요한 반복 어구를 제거하였다.
23) 가령, '아동학대전담공무원'이라는 정책 용어가 '아동 학대 전담 공무원', '아동학대전담공무원' 또는 '전담공무원' 등의 다양한 형태로 집계되었다. 텍스톰의 사용자 사전 기능

일체 연관이 없거나[24] 유의미한 정보를 산출할 수 없을 것으로 판단되는 단어[25]를 필터링하는 2차 데이터전처리 작업을 진행하였다. 2차 데이터전처리 작업은 유의미한 주요 키워드를 선정하기 위한 가장 중요한 과정이기에 수차례의 피드백 과정을 거쳐 반복 진행하였다.

2차 데이터 전처리 작업이 종료되고 최종적으로 산출된 키워드의 빈도분석표를 활용해 상위 200개의 빈출 키워드 중에서 매트릭스를 구성할 주요 키워드를 2-30개 가량 선정하였다. 주요 키워드는 각 단계별 특성이 드러나는 단어를 선행연구와 이론적 배경 그리고 연구자의 주관적 판단을 종합하여 결정하였다. 완료된 작업물을 바탕으로 1-node 텍스트 매트릭스를 만들고 각 키워드의 단어빈도, 키워드 간의 공출현 빈도, 상관계수, 연결중심성이라는 양적 데이터를 확보하였다. 마지막으로, 매트릭스 차트를 출력하여 텍스트 네트워크를 시각화하였다.

<그림 4 : 텍스트 네트워크 분석 과정>



을 활용하여 이를 전부 '전담공무원'으로 변환하여 문제를 해결하였다.

24) '코로나19', '화이자 백신'과 같은 단어는 아동학대와 관련이 없지만 정책자료에 빈번하게 등장하였다.

25) '운영', '진행' 등 아동학대 대응체계의 단계별 정책네트워크의 파악에 도움이 되지 않는 단어도 일차적으로 필터링하였다.

다음으로, 정책사례연구에서는 텍스트 네트워크 분석 결과를 바탕으로 피해아동이 경험하는 주요 정책을 선별하여 정책참여자, 정책목표, 정책수단, 정책 집행의 내용, 자원에 관한 내용을 취합하였다. 이를 토대로 각 단계별 정책네트워크의 기본적인 내용을 묘사하였다. 사실상 정책네트워크의 개괄적인 내용을 정책사례연구로 파악하기 때문에 중요성이 지대하다. 다만, 개별정책을 세심히 분석하고자 실시하는 연구가 아니기에 각 정책의 불필요한 세부내용까지 알아낼 필요가 없어 정책네트워크 분석에 필요한 정보를 요약적으로 기술하였다. 텍스트 네트워크 분석 결과를 활용하여 연구의 객관성을 제고함과 동시에, 피해아동의 입장에서 경험하는 일련의 과정에 관해 다양한 경우의 수를 생각하며 연역적인 분석방식으로 논리 정연하게 내용을 서술하고자 하였다.

마지막으로, 텍스트 네트워크 분석과 정책사례연구 결과로 종합한 정보를 바탕으로 각 단계별 정책네트워크의 주요 참여자들을 대상으로 반표준화면접을 실시하였다. 텍스트 네트워크 분석과 정책사례연구 결과를 종합하며 도출된 정책네트워크의 주요 내용에 관해 미리 면접조사표를 표준화하여 만들어두되, 각 참여자별로 질의할 내용은 상이하므로 답변내용에 따라 질문내용을 즉흥적으로 구성하였다.

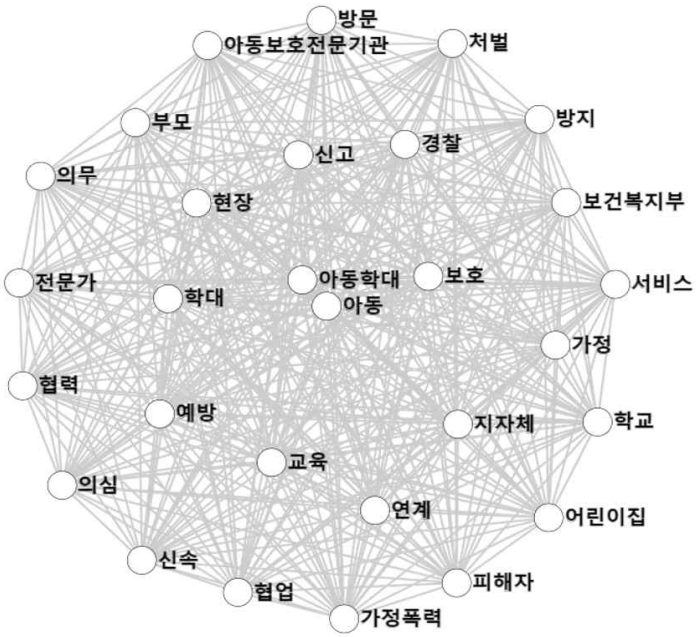
제4장 연구결과

제1절 피해아동 조기 발견

1. 텍스트 네트워크 분석 결과

피해아동 조기 발견 단계의 검색 키워드로 ‘아동학대’, ‘신고’, ‘발견’을 채택하였다. 검색결과 총 210건의 정책자료를 확보하였다. 본 논문에서 주목하고자 한 지점은 아동학대의 사전 예방이 아니라, 아동학대가 발생한 이후에 학대 사실을 인지할 수 있을 만한 주변인들이 최대한 신속하게 신고해주고 국가가 이를 인지할 수 있는 시스템을 갖추고 있는지에 관한 부분이기 때문이다. 분석 결과, 텍스트 네트워크를 그림 13과 같이 시각화할 수 있었다.

<그림 5 : ‘피해아동 조기발견’ 단계의 텍스트 네트워크>



키워드의 연결중심성이 높을수록 시각화된 네트워크의 중심부에 위치한다. ‘아동보호전문기관(아보전)’, ‘경찰’, ‘지자체’, ‘보건복지부’, ‘어린이집’, ‘학교’, ‘가정’ 등의 키워드를 통해 피해아동 조기발견 단계에 등장하는 참여자를 확인할 수 있다. 또한, ‘신고’, ‘의무’, ‘처벌’, ‘교육’, ‘예방’, ‘현장’, ‘연계’ 등의 키워드를 통해 피해아동 조기발견 단계에서의 정책 키워드를 확인할 수 있다. 다음으로 시각화된 네트워크에서 확인했던 주요 참여자들이 어떤 키워드와 함께 등장하며 높은 상관관계를 맺고 있는지 공출현 빈도와 상관계수를 표 16과 같이 파악하였다.

특히 상관계수를 해석할 때, 통상적으로 사회과학 연구에서 사용하는 절대적인 수치를 기준으로 삼기보다, 텍스트 네트워크 분석 방식의 특수성을 감안하여 기준을 정립하고자 한다. ‘아동학대’ 키워드는 전체 단계에서 검색 키워드로 활용되어, 연결중심성이 높게 산출되었으므로 각 키워드별로 ‘아동학대’ 상관계수와의 비교를 통해 연결의 강도를 판단하고자 한다. ‘아동학대’ 상관계수보다 높거나 유사하면 비교적 강력한 상관관계를 맺고 있다고 판단할 수 있다. 또한, 아동학대전담공무원은 보직 자체가 2020년 11월에 신설되었기에 텍스트 네트워크 분석 결과 절대적인 출현 빈도나 연결중심성이 낮을 수밖에 없었다. 이로 인해 시각화된 네트워크 결과물에 등장하지는 않았지만, 앞서 살펴본 업무처리흐름도를 통해 아동학대 대응체계 내에서 중요한 역할을 맡고 있다는 점을 확인했으므로, 주요 키워드 목록에 포함하였다.

<표 16 : 참여자 관련 키워드의 공출현 빈도와 상관계수>

키워드	다른 키워드와의 공출현 빈도 및 상관계수
아동보호 전문기관	아동학대(1370) 보호(531) 현장(529) 경찰(425) 신고(413) 지자체(382) 위기아동(234) 전담공무원(230)
	전담공무원(0.83) 지자체(0.78) 보호(0.71) 협업(0.68) 위기아동(0.67) 현장(0.66) 아동학대(0.57) 경찰(0.53) 방문(0.52)
경찰	아동학대(2760) 현장(1259) 신고(1225) 교육(697) 지자체(628) 아보전(425) 협업(395) 전담공무원(372) 학교(365)
	현장(0.65) 전문가(0.59) 전담공무원(0.54) 아보전(0.53) 신고(0.5) 지자체(0.5) 아동학대(0.4) 교육(0.37)

지자체	아동학대(1732) 보호(877) 현장(871) 경찰(628) 교육(565) 신고(562) 아보전(382) 전담공무원(330)
	아보전(0.78) 전담공무원(0.75) 보호(0.77) 협업(0.73) 현장(0.71) 교육(0.53) 방문(0.46) 아동학대(0.44)
보건복지부	아동학대(1864) 보호(535) 예방(523) 현장(519) 교육(465) 경찰(449) 지자체(320) 아보전(228) 전담공무원(166)
	협업(0.53) 아보전(0.44) 예방(0.42) 아동학대(0.41) 교육(0.4) 전담공무원(0.38) 경찰(0.27)
어린이집	아동학대(800) 학대(341) 연계(269) 교육(260) 가정(252) 신고(206) 부모(130)
	가정(0.33) 연계(0.28) 교육(0.25) 보호자(0.24) 학교(0.23) 부모(0.21) 아동학대(0.16) 신고(0.05)
학교	아동학대(1096) 교육(606) 연계(599) 신고(453) 서비스(435) 경찰(365) 전담공무원(105)
	교육(0.65) 연계(0.65) 서비스(0.5) 보호(0.45) 현장(0.41) 과태료(0.31) 의무(0.3) 경찰(0.26) 신고(0.25) 아동학대(0.21)
가정	아동학대(1642) 연계(860) 교육(741) 학대(615) 서비스(606) 신고(572) 경찰(288) 아보전(188) 전담공무원(108)
	연계(0.8) 교육(0.68) 학교(0.62) 서비스(0.6) 부모(0.42) 보호(0.36) 아동학대(0.33) 경찰(0.33) 아보전(0.3) 신고(0.27)
전담공무원	아동학대(1046) 현장(539) 보호(410) 경찰(372) 지자체(330) 아보전(230) 협업(180)
	아보전(0.83) 현장(0.78) 전문가(0.7) 협업(0.68) 보호(0.62) 위기아동(0.56) 경찰(0.54) 아동학대(0.51) 방문(0.48)

피해아동 조기발견 단계에서 등장 빈도가 가장 높은 참여자 관련 키워드는 '경찰'이다. 경찰은 아동학대 사건의 신고 접수부터 초동대응 및 수사까지 담당하기에 등장 빈도수도 높으며, 참여자 관련 키워드 중 연결중심성도 가장 높아서 네트워크의 중심부에 위치한다. 또한, 현장조사 업무가 아동보호전문기관에서 지자체 아동학대전담공무원으로 이관된 지 1년밖에 되지 않았기에 '전담공무원' 키워드의 등장 빈도는 현저히 낮았고 '아동보호전문기관'의 등장 빈도는 비교적 높게 산출되었다. '보건복지부'는 함께 등장한 키워드로 미루어보아 정책집행 과정의 직접적인 참여자로 보기는 어려우며, '지자체' 키워드는 아동학대전담공무원이 지자체 소속이기에 전담공무원과의 상관계수가 높게 산출된 모습을 확인할 수 있

다. ‘학교’, ‘가정’, ‘어린이집’이 텍스트 네트워크의 주요 키워드로 등장한 까닭은 아동과 가장 가까운 곳에서 소통하는 주체로서 피해아동 조기발견을 위해 중요한 신고주체이기 때문으로 예측해볼 수 있다.

<표 17 : 정책 키워드의 공출현 빈도와 상관계수>

키워드	다른 키워드와의 공출현 빈도 및 상관계수
신고	아동학대(4458) 경찰(1225) 가정(572) 지자체(562) 의심(497) 처벌(459) 전담공무원(333) 위기아동(283) 방문(275) 의무(266)
	아동학대(0.6) 의심(0.59) 경찰(0.5) 전담공무원(0.39)
의무	아동학대(624) 신고(266) 보호(258) 교육(220) 경찰(195)
	보호(0.4) 징계(0.36) 연계(0.31) 가정(0.31) 신고(0.3) 학교(0.3) 경찰(0.27) 아동학대(0.25)
처벌	아동학대(1140) 신고(459) 보호(415) 피해자(277) 경찰(247) 과태료(239) 가정폭력(207)
	과태료(0.73) 신속(0.41) 신고(0.34) 아동학대(0.32) 의심(0.3) 가정폭력(0.29)
교육	아동학대(2049) 아동(1595) 연계(1062) 경찰(697) 지자체(565) 아보전(279) 전담공무원(207)
	연계(0.81) 가정(0.68) 학교(0.65) 현장(0.58) 보호(0.53) 아보전(0.38) 경찰(0.37) 전담공무원(0.33) 아동학대(0.31)
현장	아동학대(3189) 보호(1268) 경찰(1259) 신고(1131) 교육(971) 지자체(871) 전담공무원(539) 아보전(529)
	전담공무원(0.78) 전문가(0.78) 협업(0.73) 지자체(0.7) 보호(0.66) 경찰(0.66) 아보전(0.66) 교육(0.57) 아동학대(0.5)
연계	아동학대(1257) 교육(1062) 서비스(900) 가정(860) 현장(610) 보호(574)
	교육(0.81) 가정(0.81) 서비스(0.73) 학교(0.65) 위기아동(0.37) 현장(0.32) 아동학대(0.16)

다음으로, 정책 키워드의 공출현 빈도 및 상관계수를 살펴보겠다. 주로 ‘신고’를 활성화하고, ‘의무’를 강화하며, 아동학대에 관한 책임이 있는 사람들을 ‘처벌’하고, ‘연계’ 서비스를 제공하여 아동학대 조기 발견의 정책 목표를 달성하고자 하는 정책들이 복합적으로 작용하고 있음을 유추해볼 수 있다. 텍스트 네트워크 분석 결과를 종합하면, 피해아동 조기발견 단

계의 주요 참여자는 경찰, 아동학대전담공무원, 아동보호전문기관이며 정책네트워크의 모습은 경찰을 중심으로 여러 신고주체가 연결된 방사형 네트워크일 가능성이 높다고 유추할 수 있다. 따라서 피해아동 조기 발견 단계의 정책사례연구 대상으로, 지자체에서 신설한 아동학대전담공무원과 경찰 내 학대예방경찰관(APO)에 관한 정책을 들여다보고자 하며, 아동학대 신고의무자 제도와 원활한 현장조사를 위한 공권력 강화 방안을 살펴본 뒤, 아동학대의 위험성이 높은 위기아동의 가정을 방문하는 e아동행복지원시스템을 들여다보겠다.

2. 관련 정책

1) 아동학대전담공무원

아동학대전담공무원은 2020년 11월에 보직이 신설되어 아동학대 신고접수, 현장조사 및 응급보호 업무 및 피해아동이나 가족 및 가해자에 대한 상담과 조사를 실시하며, 그 밖에 대통령령으로 정한 아동학대 관련 업무를 수행한다.[26] 과거에는 민간부문의 아동보호전문기관에서 사례조사를 담당하였는데 조사에 필요한 강제력을 행사할 권한이 없었기에 실질적인 조사 업무를 수행하기 어려웠다. 지자체에서 아동학대 현장조사와 피해아동 보호 업무를 담당함으로써, 이러한 단점을 보완하였다. 다만, 지자체의 특수성과 재정 상황에 따라 인력과 근무형태가 상이하게 운용되고 있다. 또한, 경찰청과 보건복지부가 공동으로 마련한 업무지침에 따르면, 아동학대 의심사례가 접수되면 경찰과 함께 현장에 출동하도록 규정되어 있다.

해당 정책에서 표면적으로 가시화된 문제점은 다음과 같다. 우선, 일반직 공무원들이 2주간의 교육만 수료한 뒤 현장에 배치되므로 업무능력이 현저히 떨어진다. 또한, 학대 의심자의 전과 기록과 같은 기초적인 정보에 대한 자료열람 권한이 없어 직접 파악하지 못하다 보니 업무에 어려

26) 「아동복지법」 제22조 제3항

움이 있으며, 2020년 12월 기준 1인당 담당 건수가 최하 55건에서 최고 404건으로 업무량이 많아 이미 기피 보직이 되었다고 한다. 지자체별로 규정된 조례도 각기 상이하며, 임용 현황도 제각각이기에 근무형태도 각양각색이다. 목표한 인원이 임용된 지자체에서는 주간 근무와 더불어 당직근무도 규정하여 주간 업무시간 외에도 업무 공백이 생기지 않게끔 조치하고 있다고는 하나, 대부분의 지자체에서 인력 부족 문제를 호소하는 만큼 사실상 업무 공백이 존재하는 상황이다.

2) 학대예방경찰관(APO)

학대예방경찰관(Anti-abuse Police Officer)은 2016년 4월 신설된 전문경찰관 제도로, 아동학대 · 노인학대 · 가정폭력의 예방 및 수사, 사후관리를 통한 재발방지, 피해자 지원 등의 업무를 수행한다. APO는 아동학대 대응체계에서 예방과 조기발견 기능을 강화하기 위해 신설된 보직이다(유지웅, 2016). 하지만 강서 아동학대 사망사건에서 APO가 세 번째 신고를 접수하여 출동하였는데 이미 과거에 아동학대 의심사례로 2회 신고되었다는 사실을 놓쳐, 피해아동의 사망을 막지 못해 큰 지탄을 받았다. 2020년 12월 기준 APO는 총 669명인데, APO 1명 당 어린이 6321명을 담당하고 있는 실정이다. 2022년까지 인력을 820명으로 늘릴 계획이나, APO를 맡은 지 1년도 안 되어 교체되는 비율이 45%, 2년도 안 되어 교체되는 비율이 68%에 달한다는 문제점도 해결해야만 한다.

3) 아동학대 신고의무자 제도

아동학대 신고의무자 제도는 직무를 수행하며 아동학대를 쉽게 발견할 수 있는 직업군의 사람들에게[27] 신고 의무를 부과하는 제도이다. 아동학

---

27) “100문100답 아동·청소년/교육 법령정보”, 생활법령정보, 2021. 08. 15. 수정, 2021. 09. 16. 접속, https://www.easylaw.go.kr/CSP/OnhunqueansInfoRetrieve.laf?onhunqnaAstSeq=89&onhunqueSeq=5182

대 신고의무자는 「아동복지법」 제26조제3항에 의거하여 법정 의무 교육을 이수해야 하며, 이들이 의무를 위반할 경우 「아동학대처벌법」상 1,000만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정되어 있다. 「아동학대처벌법」제10조 제2항에서는 신고의무자를 25가지의 항목으로 분류하여 열거하고 있는데, 주로 교육기관 · 복지시설 · 의료기관 종사자들에게 신고의무가 부여된다. 다만, 신고의무자가 신고한 후에 아동학대 가해자로부터 물리적 · 언어적 폭력을 경험하는 경우가 빈번하다는 점, 신고 후 행해지는 조치가 대부분 실효성이 없었고 오히려 상황을 악화시킬 우려가 크다는 점, 의심은 되어도 확신이 서지 않아 신고 자체를 망설이는 경우가 많다는 점 등이 문제로 지적된다. 실제로, 실천교육교사모임에서 2021년 1월 초 교사 800명을 대상으로 설문을 진행한 결과, 39.8%가 학대의심사례를 목격한 적이 있으나 신고를 한 적은 19.3%에 그쳤다[28].

4) 현장조사 과정에서의 공권력 강화

피해아동 조기 발견의 정책목표는 신고가 접수된 뒤, 정확한 현장조사 과정을 거쳐 사례판단 결과가 나왔을 때 달성된다. 따라서 현장조사를 용이하게 진행할 수 있게끔 기획된 정책까지 다뤄보고자 한다. 「아동학대처벌법」제11조가 개정되어, 경찰과 아동학대전담공무원은 아동학대가 행하여지고 있는 것으로 신고된 현장뿐만이 아니라 피해아동을 보호하기 위해 필수적으로 확인해야 하는 장소에 출입할 권한이 부여되었다. 이와 더불어, 피해아동의 이웃 등 주변인도 필수 대면 조사자로 포함하여 아동학대전담공무원이 용이하게 조사를 진행할 수 있도록 조치하였다. 또한, 법무부는 아동학대처벌법 시행령 일부개정령을 입법하여 아동학대전담공무원의 조사를 방해하거나 거부하면 최대 1,000만원의 과태료가 부과될 수 있도록 규정하였다.

---

28) “신고하면 나만 나쁜 사람, 교사 60% 아동학대 신고 망설여”, 중앙일보, 2021. 01. 11 수정, 2021. 09. 16. 접속, https://www.joongang.co.kr/article/23967861#home

5) e아동행복지원시스템 · 아동학대 위험성 평가 알고리즘

2017년 11월, 친부의 신체학대와 방임으로 5세 여아가 살해당하고 암매장된 사건이 발생한다. 해당 사건을 계기로 2018년 3월부터 e아동행복지원시스템을 구축하여 운용하고 있다. 다양한 주체들이 축적해놓은 피해아동 관련 정보를 종합하여 아동학대 여부를 최대한 빠르게 인지하겠다는 정책목표 하에 기획되었다. 해당 시스템은 장기결석, 병원기록, 건강검진 미실시 등의 빅데이터를 종합하여 아동학대 위험징후를 예측한다. 그리고 아동학대 발생 가능성이 높다고 판단된 가정에 공무원이 직접 방문하여 조사와 상담을 진행할 수 있도록 기획되었다. 다만, 2018년부터 2020년까지 해당 시스템에 의해 174,078명이 학대 의심 아동으로 분류되었고, 142,715명에 대해 현장조사가 이루어졌으나 아동학대 의심 사례로 신고된 아동은 96명(0.07%)에 불과했다[29].

3. 심층 면접조사

경찰 · 아동학대전담공무원 · 아동보호전문기관을 대상으로 심층면접을 진행하였다. 피해아동 조기발견 단계의 경우, 적극적인 신고로 의심사례를 인지하고, 객관적인 현장조사를 통해 명확한 사례판단을 내리는 일련의 과정을 포괄하기에 경찰과 아동학대전담공무원의 역할이 부각된다. 특히, 경찰을 단일한 참여자로 인식하지 않고, 3가지 기능으로 세분화하였다. 신고 접수 후 현장에 가장 먼저 도착하여 피해아동을 처음으로 마주하는 지구대 경찰관, 일차적으로 아동학대 의심 사례로 판단되었을 때 형사사법적 목적 달성을 위해 출동하는 일선 경찰서의 여성청소년수사팀, 그리고 아동복지의 측면에서 피해아동을 보호 · 관리하는 아동학대전담공무원과의 가교 역할을 수행하는 여성청소년계 경찰관(APO 등)으로 분류하였다.

---

29) “학대위기아동 발굴·보호하겠다던 e아동행복지원시스템, 의심아동 17만명 발굴, 실제 신고는 96명뿐”, 더불어민주당 국회의원 최혜영 보도자료, 2020. 09. 28. 작성, 2021. 09. 16. 접속, https://blog.naver.com/chy-647/222101637249

(1) 용인동부경찰서 중앙지구대 경찰관

지구대 경찰관 5명을 대상으로 심층면접을 진행한 결과를 종합해보면 다음과 같다. 일단, 신고 건수가 확실히 증가하는 추세라는 점이 체감된다고 한다. 아동학대 관련 신고코드는 아동학대(가정내), 아동학대(기타), 가정폭력의 3가지로 분류되는데, 대부분 신고내용에 따라서 적합하게 분류되나 간혹 가정폭력 코드로 분류된 사안이더라도 아동의 피해사실이 추가적으로 발견되는 경우가 있다고 한다. 또한, 아동학대 의심사례인지 판단하기 위한 체크리스트가 존재하지만 형식적인 요소에 불과하며 지구대 경찰관 개인의 경험칙에 의존하게 된다고 한다. 특히 아동학대 유형별 의심 사례 판단기준에 관해 질의하였을 때, 신체학대나 성학대의 경우 유형을 명확히 인지하여 높은 경각심을 가지고 있는 것으로 확인되었으나 정서학대나 방임에 관해서는 쉽사리 답변하지 못했다. 정서학대나 방임의 경우, 평소 아동학대에 관심을 많이 가지고 있는 경찰관이거나 자녀 양육 경험이 있는 경찰관이 아닌 이상, 현장에서 어떤 요소를 확인 가능한지 모르는 경우가 많았다[30]. 다음으로, 피해아동과 의사소통하는 과정에서 지구대 경찰관들이 아동 관련 전문가가 아니다 보니 피해아동을 대하는 방식이 다소 미숙하여, 진술을 확보하기가 어렵다고 한다.

피해아동 조기발견 단계의 다른 참여자들과 어떤 방식으로 상호작용하는지 묻는 질문에는, 용인동부경찰서 여성청소년수사팀 소속 수사관을 제외하면 초동조치 현장은 물론, 아동학대 대응체계의 모든 단계에서 다른 참여자와 의사소통하는 일이 전혀 없다고 응답하였다. 아동학대 정황이 의심되면 현장에서 여성청소년수사팀에 협조를 요청함과 동시에 가해자와 피해아동을 분리해내기 위한 조치를 취하고[31] 피해아동의 진술을 확보하기 위해 친근한 분위기에서 의사소통을 시도한다고 응답하였다.

---

30) 방임에 관해서는 한 명의 경찰관이 '계절에 맞지 않는 옷', '의복 등의 위생상태', '냉장고 내용물 중 아동이 섭취할 음식물이 있는지 여부' 등의 판단기준을 제시하였다. 특히, 정서학대에 관해서는 모든 경찰관이 판단기준을 떠올리지 못했다.

31) 「경찰관직무집행법」 제5조에 의거한 위험발생 방지 조치는 물론, 사안이 심각할 경우 응급조치 및 긴급임시조치도 적극적으로 집행하는 추세라고 답변하였다.

여성청소년수사팀이 현장에 도착하여 사건을 인계하면 지구대 경찰관들의 임무는 끝이 나고, 지구대로 돌아와 아동학대 체크리스트와 발생보고서를 형사사법시스템에 업로드한다. 강서 아동학대 사망사건 이후 초동조치의 중요성이 대두되며 아동학대 의심사례는 전부 여성청소년수사팀에 인계하는 편이며, 아동학대 의심사례를 판단할 때마저도 지구대 팀장이 적극 지휘하며 이전보다 높은 경각심을 가지고 보수적인 판단을 내린다고 응답하였다.

지구대 경찰관의 입장에서 피해아동 조기발견 단계의 정책집행상 문제점으로 지적되는 부분은 다음과 같다. 첫째로, 피해아동에 관한 과거 신고내역의 존재여부를 확인할 수 없는 방법이 없다. 현재 112신고 시스템상 데이터는 신고자의 핸드폰 번호를 중심으로 수집되기 때문에 해당 피해아동이 이전에 가정폭력이나 아동학대로 신고가 접수된 적이 있는지를 조회할 수 있는 방법이 없다. 가해자가 경찰수사를 받은 경우에는 주민등록번호를 조회하면 정보를 확인할 수 있으나 지구대 경찰관이 정책집행 현장에서 이를 활용해본 경험은 없는 것으로 파악되었다. 또한, 신고의무자 제도와 관련하여 신고의무자의 범위는 확대되었지만 아직까지 새로이 지정된 의무자들은 신고에 소극적인 모습을 보인다고 한다. 실제로 복지시설에서 친모가 아동의 머리를 수차례 가격하여 신고가 들어온 사건에서, 신고주체는 신고의무자가 아닌 주변 시민들이었다고 전한다. 마지막으로, 업무 과다로 인해 APO와 아동학대전담공무원들이 모든 사건에 공동대응을 할 수가 없다보니 이로 인해 대응체계의 취약점이 발생한다. 특히, 겉으로는 긴급해보이지 않은 사안이지만 정서학대나 방임 등이 지속되는 경우가 사실 전문가의 판단이 필요한 시점인데, APO와 아동학대전담공무원이 현장에 공동으로 대응하는 경우는 매우 긴급한 사건에만 한정된다. 따라서, 지구대 경찰관이 신고 접수된 가정을 찾아간 뒤, 여성청소년수사팀에 사건을 인계해주어도 실제로 APO나 아동학대전담공무원이 인지하여 가정에 방문하기까지 시간적 간격이 존재하기 때문에 여전히 학대 사실을 일시적으로 은폐하기 용이한 구조이다.

(2) 용인동부경찰서 APO

용인동부경찰서 여성청소년과 소속 학대전담경찰관(APO) 2명을 대상으로 심층면접을 진행한 결과는 다음과 같다. 용인동부경찰서의 여성청소년과는 여성청소년계와 여성청소년수사팀으로 구분된다. 여성청소년계에는 APO 보직이 마련되어 있는데, 이들이 아동학대 관련 실무를 담당한다. APO는 시청 아동보호팀과 소통하며 신고 접수된 아동학대 의심사례에 대한 사례판단을 실시하고 분리보호 및 원가정보호 여부를 결정하며, 검찰에 송치되기 전까지 피해아동에 대한 피해회복 서비스도 연계해준다. 이러한 업무 내용은 전부 APO 시스템에 입력되고 관리된다. 여성청소년수사팀은 주로 지구대 · 파출소에서 아동학대 의심 사건 관련 협조 요청이 오면 즉각 출동하여 형사사법적 관점에서 아동학대 정황을 파악한 뒤, APO에게 해당 사실을 통보하고 향후 수사를 진행한다.

다음으로, APO가 다른 참여자들과 상호작용하는 양상을 살펴보겠다. 일단, APO는 피해아동 조기발견 단계에서 주로 수사팀이 넘겨준 의심사례를 검토한다. APO는 기본적으로 평일 주간 근무에 임하므로, 긴급한 사건을 제외하면 평일 아침마다 수사팀에서 인지한 아동학대 사건 목록과 내용을 보고서로 접한다. 그중에서 아동학대전담공무원들과 함께 살펴보아야 할 사건들을 정리하여 용인시청 아동보호팀에 통지한다. 아동보호팀은 통보받은 사례를 검토한 뒤, 아동복지적 시각에서 아동학대로 인정할지의 여부를 판단하여 APO와 함께 최종적인 아동학대 사례판단 결정을 내린다. APO는 사례판단 결과 등 종합된 의견을 다시 수사관에게 전달하여 향후 수사 진행을 돕는다. 더 나아가, 전담공무원이 현장조사를 진행하다가 강제력 집행 등에 애로사항을 호소하면 동행하여 조사를 돕기도 하며, 전담공무원과 수사팀이 각각의 목적에 의해 정보교류가 필요한 경우 가교 역할을 하여 양측에서 필요한 정보를 용이하게 접근할 수 있게끔 돕는다고 한다. 현장조사 업무가 시청 아동보호팀으로 이관되기 전까지는 아동보호전문기관과의 상호작용이 매우 활발했으나 현재는 많이 줄어든 상황이며, 더욱 감소할 것으로 예측된다.

여성청소년수사팀의 경우, 위에서 살펴본 바와 같이 지구대 경찰관이나 APO와 상호작용한다. 지구대 경찰관과의 상호작용은 정보를 전달받기만 하는 입장이라 일방향적이지만 APO와의 상호작용은 쌍방향적이다. 추가로, 간혹 수사 초기 단계에 아동학대전담공무원이 공조하여 피해아동이나 가해자와 소통해야 하는 경우나, 피해아동의 진술을 이끌어내기 위해 아동보호전문기관의 상담원의 도움을 받는 경우가 있다고 한다. 또한, 여성청소년수사팀에게도 APO 시스템을 조회할 수 있는 권한이 있어, 지구대 경찰관의 연락을 받고 현장 출동하기 전에 피해아동이 과거 신고내역이나 피해사실이 있는지 조회해보고 출동을 나간다고 한다.

정책집행과 관련된 문제점으로, 모든 아동학대 사건에 대해 경찰관과 아동학대전담공무원이 동행할 수 없다는 현실적인 문제점을 언급하였다. 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」제11조에는 사법경찰관리나 아동학대전담공무원이 동행해줄 것을 상호 간 요청할 경우에 동행할 것을 규정하고 있기에 명시적으로 위험도가 높다고 판단될 수밖에 없는 사건에만 동행하게 되며 대다수의 나머지 사건들은 서류로 의견을 주고받으며 업무를 진행한다고 한다. 이러한 맥락에서 동행 출동에 대한 구체적인 기준이 없다 보니 시스템이 아닌 개인의 능력과 인간관계에 의존하게 된다고 진술하였다. 가령, 시청과 APO의 사이가 좋은 경우에는 서로의 판단기준이나 업무 진행 방식을 존중해주고 급한 경우 비공식적인 소통 창구를 활용해서라도 서로 도와주려고 노력하는 반면, 서로 책임을 전가하려는 방식으로 관계가 잘못 형성된 경우에는 공문 등의 공식적인 창구로만 소통하려 하며, 심한 경우에는 시청 측에서 경찰이 현장 종결한 사건을 통지하지 말 것을 요구하기도 한다고 전한다. 더불어, 정보가 비효율적으로 공유되는 시스템에 관한 지적도 있었다. 경찰은 형사사법 시스템이나 APO 시스템으로 아동학대 사건을 처리하고, 시청 아동보호팀과 아동보호전문기관에서는 국가아동학대정보시스템을 활용하고 있기에 공동의 사회문제를 해결하고자 하는 참여자들이 독립적으로 데이터를 축적하고 관리 중인 실정이다.

다만, 아동학대 사건의 피해아동을 보호하기 위한 출입 권한과 필수

대면조사자의 범위가 확대되며 실제로 기존에 현장에서 겪던 애로사항은 많이 해소되었다고 진술하였다. 실제로 초등학교 양호 선생님의 신고로 피해아동의 가정에 출동을 나갔을 때, 강하게 반발하는 가해의심자에게 개정된 법령을 고지하며 현장에 진입하였더니 이전보다 가해의심자의 수용도가 높아진 모습을 보며, 실무적으로 분리 보호 정책을 집행하기가 수월해졌다고 응답하였다. 다만, 최근에도 경찰관이 가정폭력 현장에 진입해서 공권력을 행사하다가 가해자 등의 공무집행방해로 폭행이나 협박을 당한 경우가 종종 발생하는데, 가해자의 공무집행방해죄에 대하여 무죄 판결이 내려지곤 하여[32] 긴급한 상황에 정책집행을 망설이게 된다고도 응답하였다. 2019년의 대법원 판결에서도 가정폭력 신고를 받고 출동한 경찰이 현장에 출입하려 하자 가해의심자가 유리병을 던지며 경찰관의 뺨과 턱을 때린 사건에 대해 무죄라고 판시한 바 있다[33].

(3) 용인시청 아동보호팀

아동학대전담공무원은 용인시청 아동보호팀 소속으로, 2021년 10월 25일에 공식적으로 조직되어 현재 기틀을 잡아가는 단계이다. 아동학대전담공무원의 기본 근무시간은 평일 주간 시간대로 한정되어 있다고 한다. 나머지 시간대에는 사무실에서 당직 근무를 실시하지는 않지만, 2인 비상응소체제를 유지하고 있다. 지구대 경찰관이 판단하기에 긴급한 사건이 아니면 사후에 APO를 통해 정보를 제공받고 현장조사를 나간다고 한다. 긴급한 사건이라고 함은, 현장에서 가 · 피해자 분리가 이뤄져야 하는 경우가 이에 해당하며, 긴급한 사건은 지구대 경찰관의 연락을 받고 현장에 최대한 빠르게 출동을 나가도록 규정되어 있다고 한다. 긴급

32) 2020년 4월 6일, 가해자의 자녀로부터 신고를 받고 출동한 경찰관이 집 안에 있던 7세 아들의 상태를 확인하는 과정에서 실랑이가 벌어졌고 출동 경찰관이 가해자에게 수갑을 채워 제압하려 하자 경찰관의 얼굴을 들이 받아 코뼈 골절 등 전치 3주의 상해를 입은 사건이 발생했다. 울산지법 형사9단독 정제민 판사는 본 사건에서 가정폭력 피해자인 아내가 이미 집 밖으로 피신한 상태였으며 7세 아들이 위험한 상황에 놓였다는 정황이 없기에 경찰관의 제압 행위는 불법체포에 해당한다고 판시하였다.
33) 2019. 7. 4. 선고 2019도 4821 판결

한 사건은 한달에 5건 내외로 발생한다고 진술하였다.

피해아동 조기발견 단계에 도움이 될 수 있는 부분으로, 용인시는 전국 최초로 APO와 공동대응팀을 조직하여 아동보호팀 사무실에 APO와 아동보호전문기관 상담원의 비상근 자리를 마련해놓아 비상 상황에 활용하고 있다고 진술하였다. 또한 읍·면·동에서 e아동행복지원시스템에 의해 아동학대에 대한 위험성 평가를 실시하여 '위기아동'의 가정에 사전 방문하는 서비스를 제공 중인데, 특이사항 발생 시 읍·면·동 공무원으로부터 보고를 받고 직접 가정 방문을 실시하기도 한다고 응답하였다. APO와는 하루에 최소 한 번 이상은 의사소통을 주고 받으며, 아동보호전문기관은 일주일에 두 번씩은 사무실을 방문하여 현장조사 노하우를 전수해주고 그간 담당했던 사례에 관한 정보를 제공해주는 등 적극적인 상호작용이 이루어지고 있다. 더불어, 현장조사 이후 사례판단을 할 때에도 자체사례회의를 진행할 때 대학 교수나 의료진을 초빙하여 의견을 청취하기도 하는 등 전문성도 제고된 상황이라고 진술하였다.

정책집행상 문제점으로, 국가아동학대정보시스템의 비효율성을 먼저 지적하였다. 피해아동에 관한 정보나 조치사항을 기록하는 과정에서 불필요한 결재 과정이 다수 존재한다고 전한다. 또한, 앞서 언급된 문제점인 동행 출동의 현실적인 어려움 그리고 시스템이 아닌 개인의 역량과 우호적인 관계에 의존해야 하는 현재 대응체계의 문제점에 공감하였다.

(4) 경기용인아동보호전문기관

아동보호전문기관 소속 직원 2명 대상으로 심층면접을 진행한 결과는 다음과 같다. 우선, 아동보호전문기관은 현장조사 업무를 시청 아동보호팀에 이관한 이후로, 피해아동 조기발견 단계에 적극적인 개입은 하지 않고 있다고 전한다. 아동학대전담공무원에게 먼저 연락이 오는 경우 현장조사의 노하우를 전수해주거나, 이전에 아동보호전문기관에서 상담을 실시한 이력이 있는 피해아동인 경우 상담내용을 공유하는 방식으로 개입한다고 한다. 현장조사 업무가 이관된 지 얼마 되지 않아 아동보호팀

과 공식적인 교류뿐만이 아니라 비공식적인 교류가 활발히 진행되고 있는 상황이다. 예컨대, 아동보호전문기관의 팀장 1명 당 아동보호팀 공무원 2명을 매칭시켜 서로 개인적인 연락체계를 구축하고 있으며, 아동보호전문기관에서 맡아오던 사례가 아닌 신규사례를 아동보호팀에서 다루게 되는 경우에는 단톡방을 운영하며 적극적으로 교류하고 있다.

경찰 구성원들과도 상담 기록을 공유하거나 피해아동 진술 확보에 도움을 주는 등 비슷한 맥락에서 상호작용을 주고 받고 있다고 한다. 특히 과거 현장조사 업무를 전담했을 때에는 APO에게 공권력 행사 차원의 도움을 많이 받았었다고 진술하였다. 지금처럼 현장조사 업무를 아동학대전담공무원이 담당하는 상황에서는 아동학대전담공무원이 공권력을 행사할 수 있기에 이들이 APO에게 도움받는 상황은 많지 않을 것으로 예측한다. 다만, 피해아동 또는 피해아동의 보호자가 현장조사에 비협조적인 경우, 아동학대전담공무원이 행사하는 공권력보다 경찰이 행사하는 공권력의 효과성이 더 높기에 상호작용이 없어지지는 않을 것 같다고 응답하였다.

4. 정책네트워크 분석

피해아동 조기발견 단계에서의 정책집행 실태를 살펴본 결과를 바탕으로 정책네트워크 분석 결과를 종합해보고자 한다. 지구대 경찰관, 여성청소년수사팀, APO, 아동학대전담공무원, 아동보호전문기관을 참여자로 인식할 수 있으며, 추가로 지구대 경찰관과 방사형으로 연결된 신고자들이 존재한다. 지구대 경찰관은 신고자 다음으로 피해아동을 마주하는 참여자로서, 네트워크 참여와 탈퇴가 매우 빠르게 이뤄진다. 다만, 상호작용하는 참여자가 여성청소년수사팀으로 제한되어 있으며 보수적인 판단 하에 사건을 인계하는 과정에서 상호작용이 이루어지기에 상호작용의 유형은 협력적이라고 판단되나, 매우 단편적인 수준에 불과하다. 하지만 신고자들의 신고 내용을 독자적으로 접수받으며 아동학대 여부를 가장 먼저 판단하는 주체이기에 매개중심성이 매우 높은 참여자이다.

여성청소년수사팀은 피해아동을 APO에게 인계하는 역할을 수행한다. 이들은 형사사법적 관점에서 사건을 검토하다 보니, 아동복지적 관점에서 접근하는 아동학대전담공무원보다 아동학대의 인정 범위가 더욱 협소할 수밖에 없다. 따라서 수사팀에서 아동학대로 판단하지 않은 사안에 대해 아동학대전담공무원이 추후에 아동학대로 사례판단하는 경우가 발생하기도 하는데, 실제로 아동학대전담공무원의 사례판단 결과로 인해 해당 사례를 정식 입건하는 경우도 있었다고 한다. 이들은 다른 참여자들과의 링크가 적은 편이기에 연결중심성이 낮으며, 네트워크에서의 위치만 고려하면 매개중심성이 높다고 볼 수 있지만 지구대 경찰관이 작성한 체크리스트나 발생보고서는 APO도 직접 열람해볼 수 있기에 핵심적인 참여자라고 인식할 순 없다.

APO는 피해아동 조기발견 정책네트워크에서 가장 중요한 중간다리 역할을 하는 참여자이다. 지구대 경찰관의 초동조치와 여성청소년수사팀의 1차적인 필터링을 거쳐 취합된 내용을 정리하고, 아동학대에 대한 전문성을 가지고 아동학대전담공무원과 소통한다. 아동학대전담공무원과 쌍방향적인 상호작용을 주고 받는데, 현장조사 및 사례판단을 진행하며 심층적인 수준에서 상호작용이 이루어진다. 일반적으로 수사팀에서 사건정보를 전달받으며 네트워크에 참여하게 되고, 사건이 검찰에 송치되더라도 네트워크에서 탈퇴하지 않고 비교적 오랜 기간 참여자로 존재한다. 특히 경찰이 보유하고 있는 정보와 시청에서 보유하고 있는 정보를 공유할 때 APO가 중요한 역할을 수행한다.

아동학대전담공무원은 피해아동 조기발견 정책네트워크에서 기능적으로 가장 중요한 역할을 담당한다. 아동학대 사건의 현장조사 및 사례판단을 주관하는 주체이기 때문이다. 가장 중요한 기능을 맡고 있는 까닭에 APO나 아동보호전문기관과 같은 핵심참여자와 상호작용을 가장 적극적으로 주고받게 된다. 주로 APO나 아동보호전문기관과 상호작용하지만 사안에 따라 지구대 경찰관이나 수사팀과도 유의미한 상호작용을 주고받기에 연결중심성이 매우 높은 주체이다. 반면 아동보호전문기관은 아동학대전담공무원에게 현장조사 및 사례판단 업무를 이관하며 기존에

연결되어 있던 링크가 단절되었으며 네트워크에서의 영향력이 많이 감소하였다. 다만 현재 시기적으로 업무를 이관하는 과도기이기 때문에 가장 핵심적인 역할을 하는 아동학대전담공무원과 제일 밀접한 관계를 맺고 있으나, 이 역시 점차 사라질 것으로 예측한다.

정책집행 단계의 피해아동 조기발견 정책네트워크 참여자들은 각 참여자의 이익 추구에 기반한 접근 동기에 의해 움직이지 않고, 각 참여자가 짊어져야 할 책임에 기반한 회피 동기에 의해 움직인다는 특징이 있다. 정책문제의 속성 자체가 국민이 국가에 기대하는 가장 기초적인 의무를 다하는 공공서비스이기 때문이다. 피해아동을 발견해내면 국가의 의무를 다했기에 당연한 것으로 간주되고, 피해아동을 제때 발견하지 못해 비극으로 치닫는 사례가 하나라도 발생하면 엄청난 책임을 지게 된다.

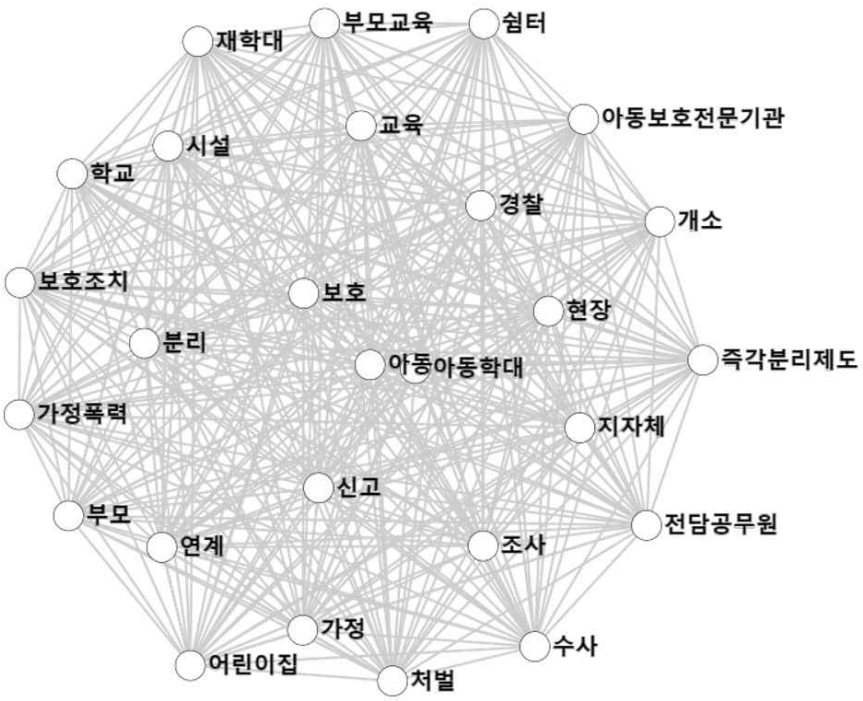
피해아동 조기발견 네트워크에서 APO는 매개중심성이 높으며, 경찰조직 특성상 강제력을 용이하게 집행할 수 있고, 경찰 단계의 모든 정보를 자원으로 가지고 있다. 아동학대전담공무원은 연결중심성이 높고, 피해아동에 관한 사회경제적 기초정보를 자원으로 가지고 있으며, 네트워크 전반에서 가장 핵심적인 기능을 담당한다. 용인시의 사례에서는 두 주체가 수평적으로 분산된 권력 하에 협력적으로 상호작용하기에 정책네트워크의 유형 분류상 '수평적 협력' 유형이라고 보았고, 매우 안정성이 높은 네트워크를 형성하였다고 판단된다. 하지만 이를 일반화하여 다른 지자체에서도 자연스럽게 '수평적 협력'의 네트워크가 형성되리라 기대할 수는 없다. 오히려, 아동학대라는 정책문제의 속성과, APO의 심층면접 응답 내용을 고려한다면, 본인의 책임 회피 및 감소를 위해 다른 참여자들에게 분쟁적 · 협상적 태도로 대할 가능성이 높다. 이 경우 네트워크의 불안정성이 증대되고 정책집행이 진행되며 정책변동이 발생할 확률이 매우 높아진다. 각 참여자들이 견지하던 관습부터 시작해서 각 기관의 메뉴얼, 정책, 더 나아가 조례나 법률에 변동이 생길 확률이 높다는 의미이다. 아동학대 대응체계의 정책집행 네트워크는 촘촘한 사회안전망을 구축해야 하는 네트워크인 만큼 불안정성이 높아서는 안 된다.

제2절 가 · 피해자 분리

1. 텍스트 네트워크 분석 결과

앞서 언급했듯, 정부에서 제시한 업무처리흐름도의 내용을 고려한다면 '피해아동 조기발견'을 '아동학대 조기 신고'로 바꾸고 다음 단계를 '사례조사 및 판단'으로 명명하는 것이 자연스럽다. 하지만 본 논문은 피해아동의 관점에서 경험하는 아동학대 대응체계의 내용을 다루고자 의도하였기에 사례조사 및 판단은 피해아동을 발견해내기 위한 수단으로 인식하였고, 그 다음 단계는 피해아동을 격리 보호할지 원가정 보호할지 결정하는 내용을 담고자 했다. 따라서 가 · 피해자 분리 단계의 검색 키워드로 '아동학대', '분리', '보호'를 채택하였다. 검색 결과 총 145건의 정책자료를 확보하였고, 텍스트 네트워크를 그림 6과 같이 시각화할 수 있었다.

<그림 6 : '가 · 피해자 분리' 단계의 텍스트 네트워크>



가 · 피해자 분리 단계에서 검색키워드를 제외하고 연결중심성이 높은 키워드는 '경찰', '현장', '조사', '교육', '시설'이다. 연결중심성이 높은 참여자 관련 키워드는 '경찰'뿐인데, 아동학대전담공무원은 2020년 11월에 신설된 보직으로, 만들어진 지 채 1년이 되지 않아 네트워크 바깥쪽에 위치하고 있다는 점을 감안해야 한다. 또한, 아동보호전문기관도 사실 피해아동 및 가정을 대상으로 직접적인 강제력을 집행할 수 있는 권한이 없으며 2020년 11월부터 현장조사 관련 업무를 시청 아동보호팀에 이관하였기에 피해회복 단계를 제외하면 간접적으로 네트워크에 참여하는 양상을 보여, 네트워크의 바깥쪽에 위치하고 있다.

따라서 '경찰'과 연결된 참여자 관련 키워드를 살펴보며 상호작용이 이루어질 확률이 높은 참여자들을 추론하고, 정책 관련 키워드를 살펴보며 경찰이 어떠한 정책을 집행하게끔 기획되어 있는지 유추해보겠다. 또한, '지자체'나 '전담공무원'의 출현 빈도 자체는 낮을 수밖에 없지만, 다른 키워드와의 공출현 빈도 및 상관계수 수치를 면밀히 관찰하여 가 · 피해자 분리 단계에서 어떠한 방식으로 개입하는지 유추해보고자 한다. 또한 '시설'이나 '쉼터'가 네트워크의 바깥쪽에 위치하고 있는데, 이를 통해 피해아동에 대한 분리 처분이 결정된 이후 실질적으로 분리 보호되는 과정에 관련된 내용을 알아보고자 한다. 또한, 정책 관련 키워드로 등장한 '즉각분리제도', '보호조치', '조사', '수사'는 가 · 피해자 분리가 진행되며 피해아동이 어떠한 정책을 경험하는지에 관한 맥락을 제공해줄 것으로 기대한다. 한편, '신고' 키워드의 연결중심성이 높게 나왔는데 신고 절차가 가 · 피해자 분리 조치의 선결조건이므로 당연히 연관이 깊을 수밖에 없다는 점을 감안해야 한다.

<표 13 : 참여자 관련 키워드의 공출현 빈도와 상관계수>

키워드	다른 키워드와의 공출현 빈도 및 상관계수
경찰	아동학대(3056) 현장(1730) 조사(1024) 지자체(1018) 아보전(610) 전담공무원(525) 가정(386) 학교(268) 쉼터(163)
	현장(0.64) 아보전(0.57) 전담공무원(0.51) 지자체(0.48) 아동학대(0.42) 학교(0.26) 가정(0.13) 쉼터(0.11) 시설(0.01)
전담공무원	아동학대(1370) 현장(804) 경찰(524) 지자체(493) 아보전(334) 가정(135) 학교(127) 쉼터(96)
	아보전(0.84) 현장(0.79) 지자체(0.65) 아동학대(0.56) 경찰(0.51) 학교(0.38) 가정(0.14)
지자체	아동학대(2777) 경찰(1018) 아보전(572) 전담공무원(493) 가정(442) 학교(283)
	아보전(0.73) 전담공무원(0.65) 아동학대(0.55) 경찰(0.48) 학교(0.44) 가정(0.34)
아보전	아동학대(1609) 경찰(610) 지자체(572) 전담공무원(334) 가정(219) 학교(146) 쉼터(101)
	전담공무원(0.84) 지자체(0.73) 아동학대(0.63) 경찰(0.57) 학교(0.42) 가정(0.32)
쉼터	아동학대(446) 지자체(229) 경찰(163) 아보전(101) 전담공무원(96) 가정(83) 학교(59)
	지자체(0.34) 전담공무원(0.26) 아보전(0.26) 학교(0.18) 아동학대(0.11) 경찰(0.11)

수치를 들여다본 결과, '전담공무원'의 단어 출현 빈도는 높지 않지만 경찰이나 아동보호전문기관과의 상관계수는 매우 높은 편이라 주목할 만하다. 또한 '쉼터'나 '시설'은 경찰과의 연관은 거의 없지만 지자체나 전담공무원과의 상관계수가 높다. 이로써, 분리 조치 자체는 경찰에서 집행하는 빈도가 높지만, 쉼터나 시설을 찾아 연계하는 후속 조치는 지자체에서 담당하고 있을 가능성이 높다고 추론할 수 있다. 그리고 예상보다 아동보호전문기관의 상관계수가 높게 나왔다. 과거에는 아동보호전문기관이 현장조사를 담당하여 경찰과 함께 현장에서 분리 보호 여부를 판단했기에 높게 나온 것인지, 아니면 실제로 현재까지도 분리 보호 관련 업무를 맡고 있어 높게 나온 것인지 심층면접에서 검증해야 한다.

<표 14 : 정책 키워드의 공출현 빈도와 상관계수>

키워드	다른 키워드와의 공출현 빈도 및 상관계수
즉각분리조치	보호(638) 아동학대(622) 현장(386) 지자체(351) 경찰(289) 아보전(179) 전담공무원(143)
	보호(0.51) 지자체(0.41) 아보전(0.38) 전담공무원(0.3) 현장(0.28) 경찰(0.2) 아동학대(0.12)
보호조치	아동학대(507) 보호(330) 지자체(200) 조사(187) 분리(171) 경찰(156) 전담공무원(59)
	분리(0.48) 보호(0.37) 지자체(0.36) 쉼터(0.23) 전담공무원(0.16) 경찰(0.14) 조사(0.3) 아동학대(0.23)
조사	아동학대(2445) 경찰(1024) 지자체(714) 아보전(376) 전담공무원(344) 처벌(213)
	경찰(0.45) 아동학대(0.4) 아보전(0.38) 전담공무원(0.37) 지자체(0.37) 처벌(0.17)
수사	경찰(710) 조사(657) 아동학대(650) 지자체(182) 처벌(141) 아보전(85) 전담공무원(75)
	조사(0.6) 경찰(0.51) 처벌(0.2) 아보전(0.1) 지자체(0.1) 전담공무원(0.1) 아동학대(0.1)

다음으로, 정책 키워드의 수치를 분석해보겠다. '즉각분리조치'의 수치를 살펴보면 경찰보다도 지자체 및 전담공무원과의 연관성이 더 높다고 산출되었다. 즉각분리제도는「아동복지법」제15조 제6항에 규정되어 있는데, 지자체장에게 권한이 있기에 아동학대전담공무원에 의해 정책이 집행되는 편이 자연스럽다. 하지만 실무적으로도 아동학대전담공무원이 독점적으로 정책을 집행하는지는 검증해보아야 한다. '수사'에서는 경찰과 지자체 전담공무원 간의 수치 차이가 비교적 큰 편으로, 경찰은 가 · 피해자 분리 단계에서도 주로 형사사법적 목적 하에 수사를 진행하기 때문이라고 추론할 수 있다. 반면, '조사'에서는 경찰과 지자체 및 전담공무원 간의 차이가 비교적 적은 편으로, 지자체 소속 아동학대전담공무원이 가 · 피해자 분리에 앞서 행정적 성격의 현장조사를 진행하기 때문이라고 추론해볼 수 있다.

이로써, 가 · 피해자 분리 단계에서는 정책네트워크의 주요 참여자를

지구대 경찰관, 여성청소년수사팀 수사관, APO, 아동학대전담공무원, 아보전, 보호시설로 설정하고자 한다. 정책사례연구의 대상으로는 경찰과 아동학대전담공무원의 분리조치에 관한 정책과 공권력을 강화하기 위한 목적으로 기획된 정책을 다뤄보고, 분리된 피해아동을 수용하는 보호시설에 관한 정책을 분석해보겠다.

2. 관련 정책

1) 단기적인 분리 보호 정책

'즉각분리제도'는 아동학대 피해 의심 아동을 가해자와 즉시 분리하여 보호하는 제도이다. 강서 아동학대 사망사건 이후, 아동학대전담공무원의 신속한 판단과 실효성 있는 조치를 가능케 하고자 해당 제도를 도입하였다. 1년에 2회 이상 아동학대 신고가 접수되었거나, 보호자가 아동의 답변을 방해하거나, 아동 보호가 필요하다고 인정되는 경우에 최장 6개월 동안 즉각분리제도를 집행할 수 있다. 다만, 보호시설이 부족한 상황에서 피해아동의 욕구나 심리를 고려하지 않은 채 분리한다는 점과, 분리 이후 심리치료 등의 세심한 관리가 이루어지지 못한다는 점이 문제점으로 지적된다[34]. 무작정 분리한다고 피해아동의 피해가 회복되지는 않는다.

또한, 즉각분리제도 말고도 아동학대 피해아동을 가해자로부터 분리할 수 있는 다양한 정책이 존재한다. 「아동학대처벌법」 제12조에 규정된 '응급조치'는 현장에 출동한 경찰관이 집행하며, 아동학대범죄 행위를 제지하거나, 가해자를 피해아동으로부터 격리하거나, 피해아동을 보호시설로 인도하거나, 긴급치료가 필요한 피해아동을 의료기관으로 인도하기 위해 고안된 정책이다. 응급조치로 최대 72시간동안 피해아동을 분리 보호할 수 있다. 특히, 보건복지부와 경찰청은 두 번 이상 신고된 아동에게 멍이나 상흔이 발견되는 경우 필수적으로 응급조치를 집행하도록 관련

34) "학대아동 즉각분리제도가 졸속이라고 비판받는 이유는", 한국일보, 2021. 05. 05. 작성, 2021. 11. 25. 접속, https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021050510450003011

지침의 실시 기준을 추가하였다[35].

‘임시조치’는 「아동학대처벌법」제19조에 규정되어 있으며, 법원에서 결정하고, 사법경찰관리 등에 의해 집행된다. 임시조치에 의하면 가해자를 피해자와 분리하기 위해 주거에서 퇴거시킬 수 있고, 피해아동과 100미터 이내 접근 금지 명령을 내릴 수 있으며, 심지어는 전기통신을 이용한 접근금지까지도 결정할 수 있다. 더 나아가, 친권 또는 후견인 권한 행사도 정지시킬 수 있다. 임시조치는 원칙적으로 2개월을 초과할 수 없으나 사안에 따라 최대 6개월까지 집행될 수 있다.

‘긴급임시조치’는 현장 경찰관이 응급조치를 집행하였음에도 가정폭력 범죄가 재발할 우려가 있거나 상황이 긴급한 경우에, 피해자와 그 법정대리인이 경찰에 직접 신청함으로써 경찰관에 의해 집행된다. 내용은 임시조치와 동일하나, 48시간 이내에 법원에 임시조치를 청구하여야 한다. 이는 「아동학대처벌법」제13조에 규정되어 있다.

2) 중·장기적인 분리 보호 정책

‘보호조치’를 통해 피해아동을 연고자에게 대리양육을 맡길 수도 있고, 보호시설에 입소시킬 수도 있으며, 가정위탁 조치도 가능하다. 기간이 한정되지 않아 만 18세 미만까지 보호가 가능하다는 장점이 있다. 다만 친권자의 요청이 있을 시에는 가정복귀가 가능하다. 이는 「아동복지법」제15조에 규정되어 있으며 보호자의 의뢰 또는 지자체장의 직권으로 집행할 수 있다.

‘가정위탁’이란 부모의 질병·가출·학대 등의 사유로 친가정에서 아동을 키울 수 없는 경우, 위탁가정에서 일정 기간 아동을 양육했다가 다시 친가정으로 복귀할 수 있도록 지원하는 정책이다[36]. 가정위탁의 유형은 다

---

35) “아동학대 두 번 신고되면 즉시 분리 보호한다”, 대한민국 정책브리핑, 2020. 11. 30. 작성, 2021. 11. 18. 접속, https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156424053

36) “가정위탁이란”, 서울특별시 아동복지센터, 2021. 06. 28. 작성, 2021. 11. 18. 접속, https://child.seoul.go.kr/archives/13021

양하나, 학대피해아동의 경우 특별한 보살핌이 필요한 아동이기 때문에 '전문가정위탁' 유형에 해당한다. 「아동복지법」 제4조에서는 아동이 태어난 가정에서 성장할 수 없을 때에는 분리 보호에 앞서 가정과 유사한 환경에서 성장할 수 있도록 조치할 것을 국가의 책무로 규정하고 있는데, 가정위탁은 이러한 취지에 가장 적합한 정책이다.

'피해아동 보호명령'을 통해 피해아동을 아동복지시설 등으로 보호위탁할 수 있고 의료기관으로 치료위탁할 수 있으며. 연고자 등에게 가정위탁할 수 있다. 이와 더불어, 임시조치의 모든 내용을 집행할 수 있도록 규정되어 있다. 하지만 피해아동 보호명령은 원칙상 1년을 초과할 수 없으며 연장이 필요하다고 인정되는 경우 6개월 단위로 기간을 연장할 수 있다. 피해아동 보호명령은 「아동학대처벌법」 제47조에 규정되어 있으며, 법원에 의해 집행된다.

3) 보호시설 등 인프라 확충

「아동복지법」 제52조에서는 아동복지시설의 종류를 규정하고 있는데, 실질적으로 운용되는 보호시설의 종류는 지자체별로 상이하다. 본 논문에서는 분석대상인 경기도 용인시의 사례를 다뤄보겠다. 보호시설은 응급조치, 긴급임시조치 및 피해아동 보호명령으로 피해아동들이 분리보호되는 장소이다. 용인시의 사례에서는 일시보호시설, 학대피해아동쉼터, 청소년보호시설, 공동생활가정으로 분류된다. 경기남부일시보호시설은 경기남부지역에 1개소 존재하며, 수용인원은 40명으로 도 단위로 입소가 이루어지다 보니 항상 수용률이 높은 상황이라고 한다. 학대피해아동쉼터는 용인시청 아동보육과 소속의 보호시설로 용인시에는 쉼터가 2개소가 있어 성별로 구분해놓은 상황이며, 각각 7명씩 수용 가능하다. 다음으로, 용인시의 청소년 쉼터는 푸른꿈청소년상담원 사단법인 산하에 비영리단체를 설립하여 운용하고 있으며, 성별에 따라 남아는 단기, 여아는 중장기 시설로 구분하고 있다. 남자단기청소년쉼터의 수용인원은 14명, 여자중장기청소년쉼터는 10명이다. 마지막으로, 공동생활가정은 보호

가 필요한 아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호, 양육, 자립지원 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 보호시설이다. 용인시에서 11개소를 운영하고 있으며, 각 가정마다 최대 7명 수용 가능한 상황이고 현재 50명이 공동생활가정에서 생활 중이다.

즉각분리제도를 도입하여 분리 보호되는 피해아동의 숫자가 급격히 증가할 수밖에 없는 상황이기 때문에, 정부는 아동학대 대응체계 강화 방안에서 학대피해아동쉼터 추가 확충 및 일시보호시설 시도별 최소 1개 이상 확보 계획을 발표하였다(김우림, 2021). 계획에 따라 보호시설을 확충할 때 고려해야 할 부분은, 가능하다면 시설의 입소대상을 유형화하여 피해아동들이 시설 내에서 마찰 없이 안전하고 건강하게 지낼 수 있게끔 신경 써야 한다는 점이다. 본 논문의 분석대상인 용인시에서는 최소한 성별에 따라 보호시설이 구분되어 있으나 대부분의 시설은 피해아동을 수용하기 급급해 성별과 연령대 및 장애 여부를 고려하지 못하는 실정이다. 더불어, 국가예산정책처에서 발간한 보호대상아동 지원 사업 분석 보고서에서는 보건복지부 · 교육부 · 여성가족부의 분리 보호시설 운용 및 정책집행이 분절적으로 이루어지는 점을 지적하였고, 이로 인해 어떤 주체를 통해 정부 지원을 받는지에 따라 향후 보호대상아동에 대한 보호절차와 서비스에 차이가 발생하는 구조가 형성되어, 종합적이고 체계적인 지원과 재원의 효율적 배분이 어렵다고 밝혔다.

3. 심층 면접조사

(1) 용인동부경찰서 중앙지구대 경찰관

지구대 경찰관이 초동조치 현장에서 곧바로 분리 보호 정책을 집행하는 경우는 매우 드물다. 아동학대의 정황이 매우 뚜렷하고 심각한 경우에만 응급조치나 긴급임시조치를 직접 집행한다고 응답하였다. 하지만 관련 법률에 대한 지식이 부족한 경우가 많아 APO나 여성청소년수사팀에 연락하여 어떠한 분리 보호 처분을 내리는 게 적합할지 조언을 구하

는 경우가 많다고 응답하였다. 가정폭력 관련 신고 10건 중 아동학대 사건인 경우는 2건 또는 3건에 불과하며 그중에서도 아동학대 혐의가 확실히 의심되는 사건은 20% 또는 30%에 불과하다고 응답하였다. 지구대 경찰관은 주로 현장에서 피해아동이 추가적인 피해를 입지 않도록 주의를 기울인다고 답변하였다. 즉, 「경찰관직무집행법」에 의거하여 위험 발생 방지 조치나 제지를 통해 피해아동과 가해자를 떨어뜨려 놓는 등 초동조치 현장에 존재하는 위험요소를 제거하는 업무를 수행한다. 또한, 지구대 경찰관이 분리 보호가 결정된 피해아동을 보호시설로 인솔하는 경우는 없다고 한다.

(2) 용인동부경찰서 APO

사례판단 이후 가 · 피해자 분리 단계에서 여성청소년수사팀은 지구대 경찰관의 연락을 받고 현장 출동하여 상황을 파악하며, 가 · 피해자 분리가 필요한 경우 APO에게 연락하고 분리 보호 조치를 집행한다. 현장에서 분리 보호 조치가 집행될 정도의 사건이면 매우 중대한 사안으로 인식되기에 APO뿐만이 아니라 아동학대전담공무원도 현장에 출동한다고 전한다. 분리 조치를 집행해야 하는 현장에서 APO와 아동학대전담공무원이 의견을 조율하는데, 주로 경찰관의 분리 수단인 응급조치, 긴급임시조치 및 보호조치를 집행하는 편이라고 한다. APO와 아동학대전담공무원이 신고를 접수받고 공동으로 출동하는 경우는 대부분 아동학대 혐의점이 발견된 경우에 해당하기에 주로 응급조치나 긴급임시조치를 집행하는 편이라고 답변하였다.

게다가, 즉각분리제도의 정책 집행에 관해서는 정책 기획 의도와는 다르게 정책이 집행되는 경향이 있다고 응답하였다. 즉각분리제도의 정책 목표는 형사사법적인 관점에서 아동학대 혐의점이 발견되지는 않았으나 아동학대의 정황이 의심되는 경우를 비롯하여, 업무 공백의 위험성이 있는 상황에 선제적으로 대응하기 위함이다. 하지만 아동학대전담공무원들이 현장에 신고를 나가서 바로 즉각분리제도를 집행하기에는 실무적인

절차가 복잡하여 잘 사용하지 않는다고 한다. 대신, APO를 통해 경찰에게 응급조치나 긴급임시조치를 요청하는 경우가 있다고 답변하였다.

다음으로, 분리 보호된 피해아동이 실제로 분리되는 보호시설에 관해서 현재 상황이 많이 열악하다고 호소하였다. 사실 보호시설에 입소시키는 과정은 아동학대전담공무원들이 전담하고 있기에 정책집행의 당사자는 아니지만, 정책네트워크의 참여자로서 이를 지켜보았을 때 현재 마련된 보호시설 인프라는 보호시설이라기보단 정류장과 같은 기능을 하고 있다고 응답하였다. 그나마 용인시는 성별에 따라 보호시설을 분류하고 있어 나은 편이지만, 수용인원 자체가 7명으로 너무 적으며 피해아동의 연령과 장애여부까지는 고려하지 못하는 상황이라 보호시설에 입소한 피해아동들의 고충이 큰 상황이라고 전했다.

(3) 용인시청 아동보호팀

가 · 피해자 분리 단계에서 아동학대전담공무원은 APO와 협력하여 분리 조치 유형을 결정하고, 분리 조치된 아동을 보호시설에 입소시킨다. 분리 보호 정책 집행 실태를 들여다보기에 앞서, 아동학대라고 사례판단이 되어도 분리 보호를 시키지 않는 경우가 84.2%나 된다고 언급하며 「아동복지법」 제2조 제3항에서는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다는 아동이익최우선의 원칙이 기본이념으로 천명되어 있다는 점을 강조하였다. 그러므로, 분리 보호 여부를 결정하는 과정에서 피해아동에게 분리 보호 의사를 물어보고 필요성이 있음에도 피해아동이 거부하는 경우에는 2박 3일만이라도 일시보호조치를 통해 가해자와 떨어져 있어보자고 설득한다고 한다. 다만, 피해아동이 끝까지 거부하며 보호자의 태도도 좋은 경우에는 원가정 복귀 결정을 내린다. 아동학대전담공무원의 분리 보호 결정에서는 피해아동의 입장을 최대한 고려한다는 점이 사법체계와 확연한 차별점으로 작용한다. 또한, 용인시청 아동보호팀에는 아동학대전담공무원 말고도 아동보호전담요원이 있어 분리 보호 중인 아동에 대한 관리 계획을 수립하고 후속

조치 및 양육 상황 점검 업무를 담당한다고 한다.

아동학대전담공무원이 가 · 피해자 분리 단계에서 다른 참여자들과 상호작용하는 방식은 대부분 지배적인 위치에서 다른 참여자들에게 의견을 제시하는 편이라고 한다. 아동학대 사건에서 실질적으로 피해아동을 분리하여 보호하는 역할은 시청 아동보호팀이 담당하기에 경찰관들과 의견을 나눌 때에도 대부분 경찰 조직에서 아동보호팀의 의견을 우선적으로 고려한다고 응답하였다. 각종 보호시설과의 상호작용도 쌍방향적으로 이루어지는 편이며 늘어난 신고 건수로 인해 보호시설은 항상 부족하지만 용인시의 상황은 여타 지자체에 비해서는 나은 편이라고 하였다. 전반적으로, 시청 아동보호팀이 피해아동의 복지에 관해서는 컨트롤 타워 기능을 수행할 수 있도록 적정한 권한 및 네트워크가 잘 형성되어 있다고 응답하였다. 더불어, 피해아동의 체류기간을 협의할 때는 아동학대 원인의 제거 여부를 가장 중요한 판단 기준으로 고려한다고 응답하였다. 피해아동의 분리 보호에 관해서는 시청 아동보호팀이 전적인 책임을 지기 때문에 주의 깊게 판단을 내린다고 한다.

정책집행 실태에 관련해서는, 즉각분리제도를 실제로 현장에서 집행하는 경우는 극히 미미하며, 분리 조치가 필요한 사안 중에서도 5% 정도의 사건만 즉각분리제도를 적용하는 것 같다고 응답하였다. 앞서 언급했듯, 피해아동의 의사를 최우선으로 존중하며 보호자의 상태나 태도를 감안하기 때문에 즉각분리제도가 소극적으로 집행되는 것이다. 또한 이론적으로는 피해아동 보호명령을 적극 활용할 것을 권장하고 있으나, 현실적으로 피해아동 보호명령을 법원에 청구하면 결과가 나오기까지 최소 수개월씩 걸리는 상황이라 피해아동 보호명령 정책을 활용하기가 어렵다고 진술하였다. 피해아동 보호명령을 활용하면 법적 책임에서 자유로워진다는 확실한 장점이 있음에도 절차가 복잡하며 진행 속도가 현저히 느리기에, 간이 청구 등의 개선책이 마련되었으면 좋겠다고 응답하였다.

(4) 경기용인아동보호전문기관

가 · 피해자 분리 단계에서 아동보호전문기관은 개편된 업무분장에 의거해 직접 분리조치를 집행하지는 않고, 조언자의 역할을 수행하고 있다고 전한다. 지구대 경찰과 상호작용을 주고 받는 경우는 극히 드물고, 여성청소년수사팀이나 APO에서는 피해아동의 진술이 잘 이뤄지지 않는 상황에서 도움을 요청하는 경우가 종종 있다고 한다. 아동보호전문기관은 피해아동의 진술을 이끌어내는 업무에 대해서는 가장 경험도 풍부하며 전문성이 있는 참여자이기에 다양한 아동 상담기법을 활용하여[37] 피해아동의 진술을 확보하는 데 큰 도움을 주고 있다고 한다. 특히, 시청 아동보호팀의 경우 세부적인 업무 노하우까지 전부 전수해주고 있는 단계이기 때문에 단체 카톡방 등 비공식적인 소통창구를 통해서도 상시로 연락을 주고받고 있다고 응답하였다. 또한, 아동보호전문기관은 피해아동에 대한 사례관리를 담당해야 할 입장이다 보니 가 · 피해자 분리 단계에서 확실히 조치되어야 할 부분을 APO나 아동보호팀에 요청하는 경우가 있다고 응답하였다. 가령, 피해아동을 친인척에게 인계한 조치가 보호조치에 의거한 법률적 의미의 친인척보호인지, 단순히 임의적인 판단에 의해 친인척에게 데려다 준 것인지가 구분될 수 있도록 사안이 대두될 때마다 요청한다고 한다.

4. 정책네트워크 분석

가 · 피해자 분리 단계는 아동학대라고 판단된 사례에 대해 피해아동을 보호하기 위한 분리 조치를 집행한 뒤 보호시설에 인계하기까지의 내용을 포괄한다. 따라서 지구대 경찰관, 여성청소년수사팀, APO, 아동학대전담공무원, 아동보호전담요원, 아동보호전문기관, 학대피해아동쉼터,

37) 미취학 아동의 경우 인형이나 도구를 사용해 자연스레 친밀감을 형성해나가는 상담기법을 활용하며, 피해정도가 심각한 아동의 경우에는 수차례 라포를 형성하는 등의 섬세한 노력을 하고 있다. 더 나아가 신뢰관계인으로서 아동학대 사건의 수사 과정에 동석하는 경우도 있다고 전한다.

일시보호소, 청소년보호시설, 공동생활가정이 정책네트워크의 참여자로 포함된다. 지구대 경찰관은 정책네트워크에 가장 먼저 참여하고 가장 빠르게 탈퇴하는 주체로, 아동학대의 현장에서 피해아동의 상태를 제일 처음 관찰하여 분리 조치 여부를 판단하는 주체이기에 업무의 중요도가 매우 높다. 하지만 업무 처리 능력의 전문성은 여성청소년수사팀이나 APO에 비해 떨어질 수밖에 없다. 따라서 아동학대 혐의점이 매우 뚜렷하거나 긴급한 사안을 제외하면 대부분의 업무를 후속 참여자에게 유보시키는 단편적이며 일방향적인 상호작용의 양상을 보이며 네트워크 참여시점부터 탈퇴시점까지의 참여기간도 매우 짧다.

여성청소년수사팀은 출동 현장에서 형사사법적 관점의 아동학대 혐의점이 발견되는 경우 분리 보호 조치를 집행하는 참여자이다. 여성청소년수사팀이 분리 조치를 현장에서 집행하는 사건은 긴급한 사건으로 분류되어 APO나 용인시청 아동보호팀에서 현장에 나오도록 규정되어 있다. 따라서 현장에서 피해아동을 분리시킨 뒤에는 자연스럽게 APO나 용인시청 아동보호팀에 사건이 인계되어 이들이 보호시설에 피해아동을 입소시킨다. 통상적으로 분리 조치가 수반되는 아동학대 사건의 경우 여성청소년수사팀에 의해 분리 조치가 이루어지기에 매개중심성이 높은 참여자이다. 다만, 경찰 조직 내 업무 분장상 수사팀의 업무는 수사에 집중되어 있다보니, 분리 이후 보호 업무에 관해서는 APO나 시청 아동보호팀에 유보하는 경향이 짙으며 여타 보호기관과의 접점도 전무하다. 이러한 상호작용의 양태를 보면, 연결중심성이 상당히 낮다는 점을 알 수 있다.

APO는 분리 보호 정책을 직접 집행하지는 않지만 형사사법적 관점에서 분리 여부를 검토하는 여성청소년수사팀과 아동복지적 관점에서 분리 여부를 검토하는 시청 아동보호팀을 보조하고 연계하는 역할을 수행한다. 따라서 가 · 피해자 분리 단계의 가장 핵심적인 두 참여자 사이에서 서로의 업무 처리를 위해 필요한 정보 등의 자원을 원활하게 교류할 수 있게끔 협력적인 태도로 돕는다. APO는 여성청소년수사팀이 사건을 통지해주는 순간부터 네트워크에 참여하며 보호시설에 피해아동이 입소할 때까지 경찰 조직의 대표로서 용인시청 아동보호팀과 소통하기에 오랜

기간 네트워크에 참여한다. 여타 참여자들과 APO 간의 상호작용의 내용은 주로 필요한 정보를 단편적으로 공유하는 과정이기에 복합적이지는 않다고 판단한다. 간혹 여성청소년수사팀에서 경찰 단계의 분리 조치를 취하지 않고 넘어간 사건에 대해, 시청 아동보호팀에서 즉각분리제도를 집행하기보다 역으로 경찰 단계에서 분리 조치를 취해줄 것을 요청하는 경우 APO를 경유한다고 응답하였다. APO는 가 · 피해자 분리 네트워크에서 주로 매개자로서 기능하기에 연결중심성도 비교적 높은 편이고 매개중심성도 높은 편이다. 하지만 구조적 안정성 차원에서 APO가 없다고 가정해보아도, APO가 핵심적인 기능을 하는 것이 아니기 때문에 나머지 참여자들이 다수의 하위 집단으로 분리되지는 않는다.

가 · 피해자 분리 단계에서 용인시청 아동보호팀은 아동학대전담공무원과 아동보호전문요원으로 구분된다. 아동학대전담공무원은 분리 보호 정책이 집행된 현장에 출동하여 피해아동을 인계받은 뒤 적정한 보호시설에 입소시키는 역할을 담당하기도 하고, 형사사법적으로 아동학대 혐의점이 없어 분리 보호하지 않고 넘어갔던 피해아동을 발견하여 직접 분리 보호 정책을 집행하기도 한다. 그렇기에 현장에서 APO나 여성청소년수사팀과 복합적으로 상호작용함과 동시에 여타 보호시설들과도 적극적으로 소통하므로 연결중심성이 가장 높은 참여자이자 네트워크에서 가장 핵심적인 역할을 하는 참여자이다. 아동보호전문요원은 입소 단계에서 분리 보호와 관련된 계획을 수립하고 아동이 분리 보호되는 동안 양육 상황을 점검한다. 대부분 독자적으로 수행할 수 있는 업무이다보니, 분리 보호되는 피해아동을 지속적으로 관찰한다는 점에서는 기능적으로 매우 중요하나, 연결중심성은 매우 낮은 편이다. 아동보호전문요원이 유의미한 상호작용을 주고받는 참여자는 APO인데, 업무를 수행하며 피해아동을 통해 아동학대 사건과 관련된 정보를 추가적으로 입수했을 때 APO에게 단편적으로 정보를 전달하는 양상의 상호작용이 이루어진다.

가 · 피해자 분리 정책네트워크 참여자들의 참여동기는 두 종류로 구분된다. 먼저, 경찰 조직의 참여자들은 참여자가 짊어져야 할 책임에 대한 회피 동기를 가지고 네트워크에 참여한다. 강서 아동학대 사망사건이

발생한 결과에 대해 지구대 경찰관과 APO가 무거운 책임을 지는 모습을 보며 아동학대 사건에 관해서는 최대한 보수적으로 판단해야 한다는 인식이 경찰 조직 전반에 팽배해졌다. 특히 아동학대에 관한 전문성이 떨어지는 경찰관일수록 본인이 판단할 능력이 부족하다고 생각하여, 전문성 있는 참여자에게 업무를 유보하려는 회피 동기가 강해지는 모습이 관찰되었다. 더욱이 시청 아동보호팀이 신설되면서 경찰 조직이 피해아동의 복지나 건강을 신경써야 한다는 의무감이나 책임감이 감경되어 이러한 경향성이 짙어질 수밖에 없는 구조이다. 반면, 시청 아동보호팀은 피해아동을 대하는 태도에서부터 피해아동의 의사를 최우선적으로 존중해주려고 노력하는 모습이 나타나 접근 동기를 가지고 네트워크에 참여하고 있다고 판단된다. 다만, 접근 동기에 의해 네트워크에 참여할 수 있었던 이유는, 피해아동을 아동학대 범죄로부터 보호하는 업무는 시청 아동보호팀의 업무가 아니라고 인식했기 때문이다. 아동보호팀의 고유권한인 즉각분리제도가 신설되었음에도 불구하고, 아동학대 범죄의 위협에서 피해아동을 분리하는 역할은 경찰이 전담한다고 생각하기에 응급조치나 긴급임시조치를 경찰에게 요구하는 행태가 관찰되었다고 생각한다.

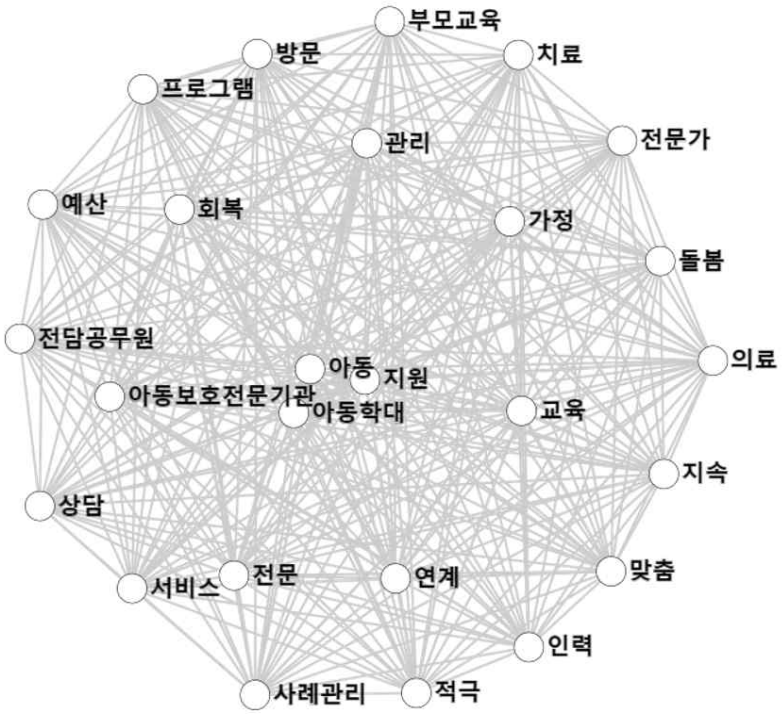
용인시의 가 · 피해자 분리 사례에서 드러나는 주된 상호작용 유형은 '협상'이다. 앞서 언급했듯 참여자의 소속 조직별로 참여동기가 상이하며 책임 소재에 대한 인식 및 업무 범위에 대한 인식에 착오가 존재한다. 그렇기에 참여자들이 동일한 목표를 향해 협력한다고 보기는 어렵고, 서로 다른 목표 아래 최선의 대안을 협상적으로 찾아가는 유형이라고 보았다. 또한, 가 · 피해자 분리 네트워크에서 가장 영향력이 강한 자원은 피해아동에 대한 권한이다. 참여자들 중 아동학대전담공무원이 피해아동에 대해 가장 강력한 권한을 가지고 있으며, 실제로 분리 조치에 대한 최종 결정이 아동학대전담공무원의 판단에서 비롯되므로 권력의 분배는 집중된 권력의 유형으로 보았다. 이는 정책네트워크의 유형 분류 중 "비대칭적 협상"에 해당하기에 낮은 정도의 점진적 변화 잠재력을 가졌다. 국면을 전환할 만한 사건이 발생하기 전까지는 아동보호팀에 집중된 권력 아래 업무공백이 유지된 채로 네트워크의 구조가 지속될 것으로 예견된다.

제3절 피해아동 피해회복

1. 텍스트 네트워크 분석 결과

피해아동 피해회복 단계의 검색 키워드로 '아동학대', '회복', '사례관리'를 선정하였고, 총 76건의 정책자료가 검색되었다. 피해아동의 피해회복 단계에서 가장 중요한 요소가 아동보호전문기관이 주관하는 사례관리이기 때문에 위와 같이 검색 키워드를 선정하였다. 앞서 살펴본 업무처리 흐름도에 의하면, 피해회복 정책의 집행은 아동보호전문기관이 피해아동에게 필요한 서비스를 제공하고 지자체에서 행정적 · 경제적 지원을 제공해주는 방식으로 이루어진다는 사실을 파악한 바 있다. 최종적으로 텍스트 네트워크를 시각화한 결과는 그림 3와 같다.

<그림 7 : '피해아동 피해회복' 단계의 텍스트 네트워크>



피해아동 피해회복 단계의 텍스트 네트워크 분석 결과, 연결중심성이 높은 참여자 관련 키워드로 ‘아동보호전문기관’, ‘전담공무원’, ‘가정’, ‘전문가’가 산출되었으며, 정책 관련 키워드로는 ‘지원’, ‘교육’, ‘연계’, ‘사례관리’, ‘부모교육’, ‘상담’, ‘방문’이 산출되었다. 피해아동의 피해회복을 위해서는 직접적으로 피해아동을 대상으로 하는 상담이나 치료 프로그램도 중요하지만 피해아동이 앞으로 정상적인 가정에서 살아갈 수 있도록 피해아동의 보호자와 가정 공동체를 회복하기 위한 조치도 중요시하고 있음을 확인해볼 수 있다. 특히, ‘부모교육’, ‘지속’, ‘맞춤’, ‘돌봄’과 같은 키워드가 네트워크에 포함된 양상이 이러한 맥락을 뒷받침해준다. 게다가, 검색 키워드보다도 ‘지원’ 키워드가 전체 네트워크에서 출현 빈도수는 물론 연결중심성도 가장 높게 산출되었다는 점은 주목할 만하다.

다만, 본 논문의 텍스트 네트워크 분석의 분석대상은 중앙부처에서 배포한 정책자료이기 때문에 피해아동 피해회복 단계의 다양한 참여자들을 포함하지 못했다는 점은 매우 아쉽다. 피해회복 단계에서는 민간기관인 아동보호전문기관이 주축이 되어 사례관리를 진행하며 지자체별로 사례관리 절차가 종료된 이후에 제공되는 사후관리 정책도 상이하다. 따라서 중앙부처에서 배포한 정책자료에 의거한 텍스트 네트워크에 등장하는 참여자 관련 키워드는 매우 제한적인 수준일 수밖에 없다. 그러므로 피해회복 단계에서는 참여자 관련 키워드와 정책 키워드를 나눠서 살펴보지 않고 전체 주요 키워드를 한 번에 살펴본 뒤, 중앙 정부 기관에서 어떠한 정책적인 맥락을 중요시하는지를 유추해보는 데에 의의를 두겠다.

<표 18 : 주요 키워드의 공출현 빈도와 상관계수>

키워드	다른 키워드와의 공출현 빈도 및 상관계수
아보전	아동학대(1057) 교육(243) 전담공무원(229) 연계(187) 방문(173) 사례관리(169) 가정(128) 전문가(117) 상담(105)
	전담공무원(0.89) 아동학대(0.82) 인력(0.78) 방문(0.74) 사례관리(0.64) 전문가(0.61) 교육(0.5) 연계(0.43) 가정(0.4)

전담공무원	아동학대(828) 아보전(229) 교육(194) 방문(134) 전문가(119) 연계(109) 가정(88)
	아보전(0.89) 전문가(0.74) 아동학대(0.7) 방문(0.63) 치료(0.48) 교육(0.46)
가정	아동학대(660) 연계(190) 교육(181) 아보전(128) 전담공무원(88) 프로그램(91) 맞춤(88) 부모교육(81)
	연계(0.56) 부모교육(0.54) 프로그램(0.52) 아동학대(0.52) 방문(0.49) 아보전(0.41) 교육(0.33) 전담공무원(0.29)
전문가	아동학대(467) 교육(146) 전담공무원(119) 아보전(117) 방문(58) 상담(51) 치료(47)
	전담공무원(0.74) 아보전(0.61) 인력(0.56) 아동학대(0.54) 교육(0.5) 치료(0.45) 상담(0.13)
지원	아동학대(3191) 교육(1228) 서비스(1243) 돌봄(928) 아보전(772) 예산(681) 의료(409)
	맞춤(0.55) 돌봄(0.55) 예산(0.48) 서비스(0.48) 교육(0.42) 아보전(0.4) 의료(0.35) 아동학대(0.31)
사례관리	아동학대(757) 연계(222) 서비스(186) 아보전(169) 방문(157) 상담(135) 프로그램(98)
	방문(0.8) 연계(0.74) 아동학대(0.66) 아보전(0.64) 프로그램(0.58) 가정(0.53) 상담(0.48) 서비스(0.46)
부모교육	아동학대(467) 지원(327) 연계(130) 서비스(105) 사례관리(88) 가정(81) 방문(78) 아보전(74)
	연계(0.64) 아동학대(0.61) 사례관리(0.59) 방문(0.57) 가정(0.54) 아보전(0.36) 지원(0.25)
상담	지원(542) 아동학대(501) 서비스(236) 연계(211) 사례관리(135) 가정(108)
	연계(0.53) 서비스(0.5) 사례관리(0.48) 치료(0.32) 방문(0.32) 가정(0.27) 지속(0.27) 아동학대(0.23) 지원(0.14)
방문	아동학대(720) 연계(181) 아보전(173) 사례관리(157) 전담공무원(134) 가정(108) 상담(99)
	사례관리(0.8) 아보전(0.74) 아동학대(0.69) 전담공무원(0.63) 연계(0.62) 프로그램(0.6)

가장 주축이 되는 참여자인 아동보호전문기관은 전담공무원과의 상관계수가 0.89로 가장 높았으며 전문가와의 상관계수도 0.61로 비교적 높은 편이었다. 아동보호전문기관이 주관하는 '사례관리'는 아동보호전문기관의 상담원이 '방문'하여 진행하도록 기획되었으며, 다양한 프로그램을 '연

계'해주고 있음을 유추해볼 수 있다. 특히 '가정' 키워드와 연결된 키워드 중 '부모교육', '프로그램', '연계' 키워드의 상관계수가 매우 높은 점으로 미루어보아 아동보호전문기관과 아동학대전담공무원이 피해회복 단계에서 가정을 위한 프로그램이나 부모교육 등을 제공한다는 점을 유추해볼 수 있다. '지원' 키워드는 전체 네트워크에서의 연결중심성이나 출현 빈도가 높았으며 연결된 주요 키워드를 살펴보면, 교육 예산 의료 서비스의 차원에서 피해아동의 피해회복을 위해 중앙정부가 다채로운 지원 방안을 모색하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 하지만 '지원'이라는 단어가 정책자료에서 전반적으로 많이 사용되었으나, 특정한 맥락에서만 등장하지는 않았기 때문에 정책적인 맥락을 유추해볼 수 있는 핵심적인 키워드와의 상관계수는 높지 않았다.

2. 관련 정책

1) 아동보호전문기관의 사례관리

아동학대 피해아동에 대한 사례관리는 사회복지학에서 일반적으로 지칭하는 사례관리와는 달리, 학대피해아동의 치료와 보호, 학대행위자에 대한 치료 등 아동보호전문기관의 직접적인 개입에 초점을 둔 개념이다[38]. 경기용인아동보호전문기관 소속 상담원과의 심층 면접조사를 통해 알게 된 사례관리 절차의 실무는 다음과 같다.

우선 용인시청 아동보호팀에서 사례연계를 받은 직후부터 7일 이내에 초기면접을 진행하여 가정의 자원 등 현 상황을 파악한 뒤 "안전계획"을 수립한다. 만약 14일 이내 안전계획을 수립하지 못하는 경우 아동학대전담공무원에게 "거부사례통보"를 해야만 한다. 그 다음 구체적인 "사례관리계획"을 수립하게 되는데, 이때 어떠한 목표를 가지고 가정에 개입하고자 하는지 상세히 밝혀야 한다. 사례관리의 실질적인 내용은 보통 굿

38) "2010 아동보호전문기관 10주년 기념 아동학대 우수사례보고서", 중앙아동보호전문기관, 2010

네이버스에서 개발한 아동 보호 통합 지원 전문 서비스를 적극 활용하고 있다. 원가정 보호 조치된 경우[39], 심리상담 및 트라우마 치료가 필요한 경우, 분리 보호 조치된 경우의 3가지로 프로그램이 분류되어 있는데, 피해아동의 사정에 따라 맞춤형으로 사례관리를 진행하고 있다. 특히, 아동학대 고위험군에 해당하는 가정은 더욱 세심히 관리하는 모습은 인상적이다. 분리 보호 조치된 피해아동에게는 재결합 최소 8주 전부터 12회기 분량의 가족재결합 프로그램을 제공하고 있으며, 심한 역기능 문제를 가진 가정을 대상으로 하는 집중 서비스 패키지도 존재한다. 이후 프로그램을 진행하며 피해아동에 대한 충분한 보호와 치료가 이뤄졌다고 판단되더라도, 사례관리를 종결하기 전에 의무적으로 3개월 간 "종결 전 관리" 절차를 거쳐야 한다. 3개월 동안 특이사항이 없으면 사례관리를 종결하게 되며, 종결 이후에도 다시 개입해야 할 사유가 발견되면 아동보호전문기관에서 "종결 후 개입"을 실시할 수 있다.

충분한 인력과 예산만 주어진다면 아동보호전문기관의 사례관리는 효과성이 뛰어날 수밖에 없다. 하지만 이상과는 달리, 정책집행 현장의 상황은 너무나도 열악했다. 특히, 경기부천아동보호전문기관 소속 임○○ 팀장의 인터뷰에 따르면[40], 실질적인 사례관리는 월 1회 이상의 대면 면담이 필요하며 평소에 피해아동이 보여주는 모습을 확인하기 위해 학교나 유치원 등의 시설에 방문하는 안전 모니터링도 필요한 상황인데, 2021년 4월 기준, 아동보호전문기관의 상담원들은 평균적으로 1인당 76건의 사례를 배정받아 피해아동과 가정에게 질 높은 서비스를 제공할 수 없는 상황이라고 한다. 심지어, 현장조사 업무가 지자체로 이관되었다는 명목으로 그만큼의 인력을 아동보호전문기관에서 제외하여 전반적인 예산을 감축시키고 있어, 상황이 더욱 어려워지고 있다고 전한다.

또한, 대다수의 피해아동은 심리 치료가 필요한 경우가 많은데, 사례관

39) 원가정보호서비스에서는 가족안전계획과 모니터링 체계 구축이 필수 프로그램이며, 양육기술 프로그램, 가족관계개선 프로그램, 지혜롭게 감정 다스리기 프로그램이 선택 프로그램으로서 존재한다.

40) "1년도 버티기 힘든 아동학대 담당 사회복지사" 2021. 04. 23. 작성, 2021. 11. 22. 접속, https://m.sc.or.kr/mobile/news/storyView.do?NO=70936

리를 진행하며 상담 및 심리치료까지 지원해주기에는 예산이 턱없이 부족하다고 전한다. 일반적으로 1인당 최소 12회기의 심리치료가 필요하며, 보통 24회기 이상의 심리치료를 받아야 피해아동의 심리 변화가 발생하는데 상담비용이 1회당 최소 8만원 전후로 책정되어 있어 비용 부담이 크다. 2021년 경기부천아동보호전문기관이 확보한 예산을 기준으로, 대략 15%의 학대피해아동 가정에 심리치료 사업을 제공할 수 있다고 전한다. 나머지 85%의 가정에는 상담원이 지속적으로 방문해 심리치료에 근접한 수준의 직접 서비스를 제공해야 한다.

2) 피해아동 사후관리 프로그램

용인시청 아동보호팀에서 연계해주는 피해아동 사후관리 프로그램은 용인시청 산하 기관인 정신건강복지센터, 장애인복지관, 드림스타트팀 및 무한돌봄센터에서 제공한다. 먼저, 보호자나 피해아동의 신체 및 정신의 건강이 온전하지 못한 경우 용인시정신건강복지센터나 장애인복지관에서 사후관리 차원의 도움을 받을 수 있다. 단기간의 사례관리만으로는 상태가 일시적으로 호전될 수는 있어도 근본적인 문제는 해결되지 않기에 전문기관에서 지속적인 관리가 이루어져야 재학대를 방지할 수 있다.

용인시 드림스타트 사업은 저소득층 취약계층 아동에게 맞춤형 통합서비스를 제공하여 아동의 건강한 성장과 발달을 도모하고 공평한 출발 기회를 보장하겠다는 목표 아래 운영된다. 드림스타트 사업은 만 12세 이하 아동 및 가족을 대상으로 하며, 지역 자원과 연계하여 건강 · 보육 · 복지 맞춤형 서비스를 제공한다. 각종 건강검진은 물론 학습지 및 예체능 학원비나 부모심리 교육까지 제공될 수 있다.

마지막으로, 무한돌봄센터에서는 어려움에 처한 시민에게 단순한 현금, 현물 지원 이외에 수요자의 욕구를 파악하여 맞춤형 복지서비스를 제공한다. 주거복지 · 보건 · 일자리 · 공공자원연계 · 민간자원연계 차원에서 피해아동의 가정에게 적절한 복지서비스를 후속적으로 지원해줄 수 있다. 아동보호전문기관이나 여타 사후관리 프로그램에 비해 많은 예산

을 운용할 수 있다는 장점이 있다.

지자체가 피해아동에게 제공하는 사후관리 프로그램은 아동보호전문기관 사례관리의 한계점을 적절하게 보완해준다. 아동보호전문기관의 사례관리 서비스는 피해아동을 보호하고 치료한다는 목적 하에 진행되므로, 주로 개인적 차원의 위험요인을 제거하는 프로그램이 대부분이다. 하지만 아동학대 원인론에서 살펴보았듯, 아동학대의 원인은 매우 복합적이다. 사례관리는 개체발달 수준에서의 개인적인 원인을 해소하는 수단으로는 매우 적절하나, 미시체계 수준의 가족 요인 또는 외부시스템 수준의 지역커뮤니티 요인을 제거해주지는 못한다. 왜냐하면, 이러한 요인은 대개 중·장기적인 관점에서 많은 예산이 투입되어야 하기 때문이다.

3) 치료시설 · 상담시설 인프라 확충

아동보호전문기관에서 사례관리를 진행하다 보면 현실적으로 상담원 인력 문제와 예산 문제가 가장 큰 걸림돌로 작용한다. 물론 아동보호전문기관에 직접적으로 인력을 충원하고 예산을 지원해주면 이상적이겠지만, 아동보호전문기관에 할당되는 예산을 무작정 증액하기는 현실적으로 어렵다. 대신, 많은 지자체에서는 아동보호전문기관이 지자체의 도움을 받아 인근 병원 및 심리상담소와 MOU를 맺어 예산의 부담을 덜고 적극적으로 활동할 수 있도록 인프라를 확충하는 추세이다. 용인시에서는 용인시청과 용인동부경찰서, 용인교육지원청, 용인세브란스병원과 경기용인아동보호전문기관이 MOU를 맺어 아동학대 대응 및 아동보호를 위한 세이프 가드 시스템을 구축했다. 아동학대 피해아동은 병원에 도착하자마자 지체없이 의사의 진료를 받아볼 수 있도록 업무협약이 체결되어, 아동보호전문기관에서도 긴급한 경우에는 의료시설을 활용할 수 있다. 다만, 실질적으로 사례관리 단계에서 가장 필요로 하는 서비스는 심리상담 서비스인데 아직까지 용인시는 민간 심리상담시설과 공식적인 업무협약을 체결한 바 없다.

3. 심층 면접조사

(1) 용인동부경찰서 APO

APO와의 인터뷰 결과, 피해아동의 피해회복 단계에 참여하는 경찰 구성원은 사실상 APO가 유일하다고 응답하였다. APO의 주된 역할은 아동보호전문기관 상담원 및 용인시청 아동보호팀이 외압으로 인해 피해아동을 만나지 못하는 경우, 이들이 피해아동과 만날 수 있도록 공권력을 행사한다. 용인시청 역시 공공기관이지만, 경찰관이 직접 행사하는 공권력이 시민들의 수용도가 높은 편이라 지자체에서도 협조 요청이 종종 들어오는 편이라고 응답하였다. 또한 용인시청 산하에서 사후관리 프로그램을 주관하는 무한돌봄센터 등에 협조 요청 공문을 발송하는 방식으로 피해아동을 직접적으로 연계해주기도 한다. 정책집행 상의 문제점으로, 피해아동 조기발견 단계와 가 · 피해자 분리 단계에서 진행하는 업무가 너무 많다보니 아동복지적인 요소가 강조되는 피해회복 단계에서 지속적으로 특정한 업무를 담당하기는 어렵다고 응답하였다.

(2) 용인시청 아동보호팀

용인시청 아동보호팀은 피해아동 피해회복 단계에서 크게 4가지 역할을 담당한다고 응답하였다. 우선, 피해아동과 가정에 대한 사전조사를 바탕으로 보호계획을 수립하여 아동보호전문기관에 전달한다. 다음으로, 아동보호전문기관의 사례관리가 종료되면, 관계인들이 동석한 회의를 실시한 뒤 최종적인 사례 종결 여부를 판단한다. 셋째로, 피해아동 및 가정의 특성에 따라 필요한 경우 사후관리 프로그램을 연계해주고, 읍·면·동 행정기관에 해당 사실을 통보한다. 마지막으로, 사례관리가 종결되었음에도 지속적으로 장기 보호되어야 하는 피해아동에 대해서는 직접 지속적인 모니터링을 실시한다. 다른 참여자들과의 상호작용에서 주목할 점은, 의외로 아동보호전문기관이 아니라 아동보호팀이 피해회복 업무를 총괄한

다는 점이다. 피해회복 단계에서 가장 핵심적인 실무인 사례관리는 아동보호전문기관이 담당하지만, 아동보호팀이 사례관리의 세부 내용에 개입할 수 있도록 시스템이 구축되어 있다. 게다가, 아동보호팀이 아동보호전문기관과의 소통에 관해 응답한 내용 중 '명령서' 또는 '지시 하달'과 같은 수직적인 관계를 의미하는 용어가 사용된 바 있다[41]. 사후관리를 실시하는 지자체 산하기관과는 같은 용인시청 소속이기에 마치 단일한 참여자인 것처럼 막힘없는 소통이 이뤄진다고 응답하였다.

정책집행 상의 문제점으로, 복지 취약계층으로 인식되지 않은 피해아동들은 사후관리 대상으로 편입될 수 없는 실태를 지적하였다. 오히려 집중패키지 등의 관리가 이루어지는 복지 취약계층 피해아동들보다도 아동학대의 굴레에서 잘 벗어나지 못하는 모습을 보인다고 하였다. 또한, 사례관리나 사후관리에서 피해아동과 접촉하는 참여자들이 피해아동에게 진실된 서비스를 제공해줄 수 있도록 유도하는 인센티브가 부재하여 오롯이 개인의 역량과 공공봉사동기에 의존하고 있는 점을 지적하였다. 현재 피해회복 단계의 시스템은 다양한 주체들의 협력체계가 갖춰져 참여자들의 책임을 분산시키고, 행정목적을 용이하게 달성할 수 있게끔 조직되어 있다. 하지만 특히 피해회복 단계에서만큼은 피해아동과 접촉하는 참여자들이 피해아동을 위해 진실된 노력을 할 수 있도록 충분한 인센티브가 제공되어야 한다고 강조하였다. 물론 피해아동 조기발견 단계나 가·피해자 분리 단계에서도 서비스의 질적인 발전을 위해 참여자들에게 충분한 인센티브가 제공되면 좋을 것이다. 하지만 각 단계의 목표를 고려했을 때 앞선 두 단계에서는 아동학대로 인해 회복할 수 없는 상처를 받는 피해아동이 발생하지 않도록 국가가 구제해야 한다는 목표가 더 우선시되므로, 피해회복 단계에서 이를 강조하고 싶었다고 응답하였다.

41) 용인시청 아동보호팀과의 인터뷰에서, 아동보호전문기관에 연계할 때 '명령서'를 하달하여 피해아동에게 꼭 필요한 조치를 필수조건으로 산입시킨다고 응답한 바 있다.

(3) 경기용인아동보호전문기관

아동보호전문기관은 시청 아동보호팀에서 사례를 연계받은 뒤, 피해아동과 직접 대면하여 초기면접을 진행한다. 시청 아동보호팀에서 제공한 정보와 초기면접에서 확보한 정보에 기반하여 피해아동에 대한 사례관리 계획을 수립하여 시청 아동보호팀에 보고하고, 사례관리를 진행한다. 사례관리는 월 1회 이상 직접 면담과 함께 굿 네이버스에서 개발한 프로그램을 활용하는 방식으로 이루어진다. 상담원이 진행하는 직접 면담은 평균적으로 30분에서 40분 정도 소요된다고 응답하였으며, 피해아동의 상태가 심각한 경우에는 3시간까지 상담을 진행하기도 한다고 응답하였다. 피해회복 단계에서 아동보호전문기관은 시청 아동보호팀과 가장 활발하게 상호작용하는데, 시청 아동보호팀이 피해아동보호계획을 수립하는 과정에 참여하기도 하고, 아동보호전문기관에서 수립한 사례관리 계획에 시청 아동보호팀의 요구사항이 잘 반영되었는지 피드백을 받고 서로 의견을 교환하여 피해아동에게 최적의 사례관리를 제공하기 위해 노력한다. 이후 사례관리 과정이 종료되었을 때 다시 시청 아동보호팀과 함께 회의를 진행하여 사례종결 최종 판단을 내리는 등 비교적 심층적이고 적극적인 상호작용이 이루어진다. 또한 APO와의 상호작용으로, 피해아동의 보호자가 상담원의 출입을 거부하는 등 돌발 상황이 발생하면 APO와 동행하여 피해아동을 만나, 사례관리를 진행할 수 있도록 도움 받는 경우가 있다고 응답하였다. 다만, 사후관리 프로그램을 제공하는 각종 산하시설과의 상호작용은 거의 이루어지지 않는다고 응답하였다.

정책집행상 문제점으로, 먼저 비행청소년들에게는 현재 사례관리 및 사후관리 서비스가 제공되기 힘들다고 한다. 비행청소년들의 경우 분리보호된 상태로 사례관리가 진행되는 경우가 많은데 대부분의 경우 입소가 거부되며 비행청소년 스스로가 무단 퇴소하는 경우도 빈번해 이들을 위한 안전망이 특히나 부족한 상황이라고 응답하였다. 다음으로, 아동보호전문기관의 인력이 부족한 점을 지적하였다. 시청 아동보호팀이나 경찰 구성원들과 상호작용이 활발해진 점은 매우 바람직하지만, 날마다 아

동학대 신고 건수가 증가하는 상황에서 다른 참여자들과의 상호작용이 활발해지면 본연의 업무에 집중하기 힘들어진다고 진술하였다. 아동보호전문기관이 인력 충원 없이 다른 정책참여자들을 지금처럼 도와주기는 현실적으로 힘든 상황이라고 한다. 마지막으로, 인력뿐만이 아니라 예산도 부족하다는 점을 지적하였다. 예산 문제로 인해 직원들의 급여도 기본 봉급만 지급되고 있어 상담원들의 사기가 많이 저하되었다고 응답하였다. 사회복지 분야의 다른 직군과 비교해보았을 때, 아동보호전문기관의 급여 체계에서는 연공서열제도는 물론 직급에 따른 차등이나 인센티브도 없다시피 한 상황이라 업무의 중요도와 난이도는 높아졌으나, 그만큼 대우받지는 못하는 것 같다고 응답하였다. 물론 아동보호전문기관의 상담원이 되고자 하는 대다수의 사람들은 돈을 벌기 위한 목적보다도 공공봉사동기가 강한 사람들이지만, 순수한 이타심으로 적은 급여를 받아가며 일하는 것도 한계가 있어 퇴사율이 높은 편이라고 응답하였다. 또한, 예산 부족으로 인해 외부 지원 없이는 피해아동에게 질 높은 서비스를 제공하기 힘들다는 점도 정책집행의 효과성을 저하시키는 주요 요인이라고 응답하였다.

4. 정책네트워크 분석

피해아동 피해회복 정책네트워크의 참여자는 아동보호전문기관, APO, 시청 아동보호팀, 정신건강복지센터, 장애인복지관, 드림스타트팀 및 무한돌봄센터 그리고 읍면동 공무원이다. 아동보호전문기관은 사례관리를 전담하는 참여자로, 피해아동과 직접 접촉하며 서비스를 제공해주기에 피해아동과 가장 깊은 유대감을 쌓는 존재이다. 시청 아동보호팀에서 피해아동보호계획을 수립할 때부터 사례종결 판단이 내려질 때까지 네트워크에 참여하기에 참여기간이 비교적 길다. 시청 아동보호팀과는 피해아동에 관한 각종 회의를 함께 진행하다 보니, 복합적인 상호작용을 주고받는다고 판단된다. 상호작용의 유형은 협력적인 편이다. 왜냐하면 시청 아동보호팀이 아동보호전문기관의 사례관리에 강제력을 가지고 개입할

수 있기 때문이다. 반면 APO와는 단편적인 상호작용이 이루어지는데, 사례관리 현장에서 APO의 공권력이 필요한 경우에만 도움을 요청한다. 사례관리 이후 사후관리를 실시하는 지자체 산하 기관과는 상호작용이 없다. 아동보호전문기관은 피해회복 단계에서 실질적인 정책집행을 담당하는 주체이지만 아동보호팀과 형성된 수직적인 구조로 인해 연결중심성이 높지 않다.

앞선 심층면접 결과에서 드러나듯, 시청 아동보호팀은 피해아동 피해회복 단계에서도 가장 핵심적인 역할을 담당한다. 네트워크에서 피해회복 실무를 담당하는 아동보호전문기관과 수직적인 관계에서 상호작용을 형성하기에 피해아동에게 미치는 영향력은 매우 크며, 사후관리를 주관하는 지자체 산하 기관과도 가장 직접적으로 연결되는 참여자이기 때문에 연결중심성과 매개중심성이 가장 높아 실질적으로 피해아동 피해회복 네트워크에서 가장 주요한 참여자이다.

마지막으로, 사후관리를 실시하는 지자체 산하기관은 공권력을 가진 기관의 요청에 의해 수동적으로 정책을 집행한다. 사후관리 프로그램은 분배정책에 해당하기 때문에 네트워크의 다른 참여자들과 쌍방향적인 상호작용을 적극적으로 맺게 된다면 정책대상자를 잘못 선정하게 될 확률이 높아진다. 그래서인지 유일하게 시청 아동보호팀과 쌍방향적인 상호작용을 할 뿐, 나머지 참여자들과는 접점이 거의 없다. 시청 아동보호팀과는 인사교류도 잦은 편이라 상호작용의 강도가 매우 강한 편이다.

피해아동 피해회복 단계 참여자들의 참여동기는 피해아동에게 적정한 피해회복 프로그램을 제공해주겠다는 공공봉사동기에서 기인한다. 왜냐하면 피해회복 단계에서 집행되는 정책은 분배 정책적인 요소가 강하기에 국가의 정책 집행에 묻는 책임이 이전 단계에 비해 약해지기 때문이다. 가령, 피해아동 조기 발견 단계에서는 참여자들이 정책을 올바르게 집행하지 못해 피해아동을 발견하지 못한다면, 이는 곧바로 국가 사회안전망이 부재했다는 사실을 의미하기 때문에 참여자들이 부담하는 책임의 정도가 가장 크고 변명의 여지가 없다. 또한, 가 · 피해자 분리 단계에서는 이미 발견된 피해아동에 대해 참여자들이 순차적으로 각자의 역할을

수행하는 방식으로 정책이 집행되며, 정책집행상 오류가 발생할 리스크가 이전 단계보다는 낮은 편이다. 가 · 피해자 분리 단계에서는 정책집행 단계의 참여자보다는 정책결정 단계의 참여자에게 책임을 묻게 될 개연성이 높다.

피해아동 피해회복 네트워크의 구조는 분배정책의 정책집행단계에서 형성되는 정책네트워크의 특징과 매우 유사하다. 최용선(2013)의 연구에 따르면, 분배정책이 집행될 때 정책수혜자들끼리의 관계 강도는 매우 약한 반면, 정부기관과 개별 정책수혜자들 간의 관계 강도는 매우 높아, 낮은 밀도의 방사형 네트워크 구조가 형성된다는 사실을 확인하였다. 더불어, 정부기관과 정책수혜자 간에 상호보상적인 협력관계가 구축되어 소수의 행위자들을 중심으로 철의 삼각(iron-triangle)의 특징과 유사한 관계가 확립될 가능성이 높다고 하였다. 피해아동의 피해회복 정책네트워크에서는 시청 아동보호팀에 아동보호전문기관과 지자체 산하기관이 각기 연결되어 있으며, 이들이 개별 피해아동의 가정에 접촉하며 분배정책을 집행하는 행태를 확인할 수 있었다. 하지만 시청 아동보호팀이 아동보호전문기관이나 지자체 산하기관과 형성한 관계가 수직적인 성격이 강하기 때문에 시청 아동보호팀에서 전체 네트워크의 자원과 권한을 독점하고 있어, 철의 삼각의 특징과 유사한 관계는 관찰되지 않았다.

종합했을 때, 피해아동 피해회복 정책네트워크는 “수직적 협력” 유형에 해당한다. 시청 아동보호팀으로 집중된 권력 하에 각 주체들이 협력하여 피해아동의 피해회복에 도움이 되는 프로그램이나 서비스를 처방하고 제공하는 구조이다. 대부분의 피해회복 서비스가 분배정책의 특성을 가지기에, 정책집행 결정권이 시청 아동보호팀으로 단일화되고 전체 참여자들이 피해아동을 위해 협력하는 수직적 협력 유형이 피해회복 단계에서는 가장 이상적인 유형이라고 판단한다. 또한, 수직적 협력 유형은 가장 안정성이 높은 유형으로, 시청 아동보호팀이 컨트롤 타워로 공고히 자리 잡았기 때문에 향후 외부적인 요인에 의해 대응체계가 개편되지 않는 이상 현재 정책네트워크의 양상이 유지될 것으로 전망한다.

제5장 결론 및 논의

아동학대는 다양한 정부 기관과 지자체, 심지어는 민간기관까지 개입하는 복합적인 정책문제이다. 지금껏 아동학대 사망사건이 발생할 때마다 국가는 대증적인 해결책들을 정책으로 기획해왔으며 정책참여자들은 각자의 맥락 속에서 정책을 집행해왔다. 2020년 10월 강서 아동학대 사망사건이 발생한 이후에서야 거시적인 안목에서 “아동학대 대응체계”가 확립되기 시작했고, 수도권 지자체를 중심으로 전반적인 기틀이 잡혀가는 상황이다. 따라서 현시점, 국가가 수립한 아동학대 대응체계 하에서 각 참여자들이 정책 기획 의도에 맞게 정책을 집행하고 있는지를 확인할 필요성이 있었기에, 정책네트워크라는 이론적 분석틀을 활용하여 정책집행 실태를 들여다보고자 하였다.

본 논문에서는 정책네트워크 분석을 위한 수단으로 정부에서 발간한 정책자료를 대상으로 텍스트 네트워크 분석을 실시하였으며, 주요 정책을 제시하였고, 정책네트워크의 주요 참여자들을 대상으로 심층면접을 진행하였다. 분석 결과, 아동학대 대응체계 상 피해아동에게 영향을 주는 주요 참여자들을 비교적 객관적으로 파악하였고 이들이 만들어내는 상호작용과 네트워크 구조를 심층적으로 들여다볼 수 있었기에 정책네트워크 분석의 의의가 매우 큰 연구였다. 연구를 마치며, 정책네트워크 분석을 활용했기에 도출할 수 있었던 연구 결과를 바탕으로 정책적 함의를 먼저 확인해보고, 연구의 한계점을 제시한 뒤 후속 연구에 대한 제언을 남기며 마무리하고자 한다.

제1절 연구의 함의

피해아동 조기발견 정책네트워크에서, 피해아동은 단기간에 수많은 참여자들과 소통해야 한다. 지구대 경찰관과 여성청소년수사팀 수사관, APO를 거쳐 아동학대전담공무원까지 피해아동과 면담을 진행한다. 연이은 면담이 끝나면 일반적으로 2주 이내로 사례판단 결과를 통보받는다. 피해아동 입장에서 가장 표면적으로 드러나는 문제점은, 고통스러웠던 아동학대의 경험을 최소 4번 이상 반복 진술해야 한다는 점이다. 심지어 가해행위의 규명에 많은 관심을 가지는[42] 경찰 관련 참여자들을 모두 거친 뒤에서야 피해아동의 의사나 상태를 최우선적으로 고려하는 아동학대전담공무원을 만나기 때문에 정신적으로 지칠 수밖에 없다.

다음으로, 정책네트워크에 늦게 참여하는 참여자일수록 아동학대 사건에 대한 전문성과 사례판단에 대한 권한이라는 자원을 많이 보유한다는 딜레마가 존재한다. 여기에서 정책네트워크 상의 가장 본질적인 문제가 발생한다. 피해아동을 최초로 발견해내는 업무가 피해아동의 조기발견에서 가장 중요함에도 전문성과 권한이 가장 적은 참여자인 지구대 경찰관에게 오롯이 의존하는 모습이다. 심지어 지구대 경찰관은 참여자들 중 가장 회피동기가 강해 헌신적인 업무수행을 기대하기는 어렵다. 하지만 네트워크 참여동기의 관점에서 이를 역이용 한다면, 정책네트워크의 효과성을 증진할 수 있다. 가령, 초동조치 현장에서 시청 아동보호팀에게 필수적으로 연락을 취한 뒤 현장을 이탈하도록 규정한다면 지구대 경찰관은 충실히 업무를 이행할 것이다. 또한, 피해아동도 초기 단계에서 가장 전문성이 높고 강한 권한을 가진 참여자와 직 · 간접적으로 접촉하기에 발견 확률이 높아지며 안정된 상태로 후속 면담을 이어나갈 수 있다.

가 · 피해자 분리 정책네트워크에서도 피해아동은 수많은 참여자들의 판단을 거친 뒤 분리 보호가 결정되며 분리 결정 이후 적지 않은 시간을 표류하다가 어렵사리 보호시설에 인계되나, 보호시설에서마저도 불안정

---

42) “아빠가 때렸니? 묻고 또 묻고.. 반복시키는 나쁜기억”, MBC 뉴스, 2021. 10. 12. 수정, 2021. 11. 25. 접속 https://imnews.imbc.com/replay/2021/nwdesk/article/6306767_34937.html

한 환경에서 자주 시설을 옮겨다닌다. 먼저 분리 보호의 결정이 늦어지는 문제점을 살펴보겠다. 현재 대응체계에서의 쟁점은 소수의 긴급한 사안에 대한 분리 조치가 아니다. 아동학대 혐의점이 없어 경찰 단계에서 분리 보호하기는 어려우나, 잠재적인 아동학대 리스크가 존재하는 피해아동에 대하여 선제적인 분리 보호 조치를 집행할지 여부가 쟁점이다. 이를 위해 국가는 즉각분리제도를 도입하였으나, 정책네트워크의 구조를 보면 절대로 초기에 정책을 집행할 수 없도록 설계되어 있다. 정책 기획 의도와는 달리, 즉각분리제도의 집행 주체인 시청 아동보호팀의 네트워크 참여 시점은 초기에 이뤄지지 않기 때문이다. 심지어, 시청 아동보호팀은 아동복지적 관점에서 사안을 바라보려는 경향이 강해 공권력의 선제적인 판단에 의해 피해아동을 분리하는 조치에 반감을 느끼며, 이를 경찰의 업무로 인식하는 편이다. 따라서, 시청 아동보호팀이 네트워크에 신속히 참여하여, 기존에 분리 조치를 집행하던 여성청소년수사팀과 소통할 수 있도록 업무분장이 개편되어야 한다.

다음으로, 분리 조치가 집행되고 보호시설에 입소하기까지의 절차가 복잡하다. 시청 아동보호팀에서 선제적으로 분리 조치를 집행하였다고 해도, 개별 보호시설에 연락하여 공석이 있는지를 확인한 뒤에 인계해야 하기에 피해아동의 대기시간은 길어진다. 만약 경찰이 분리 조치를 집행한 경우에는, 아동보호팀에게 인계할 때까지 대기하는 시간이 추가된다. 주간 시간대가 아닌 취약 시간대에 아동학대 사건이 발생하면 신속한 분리 보호가 현실적으로 어려운 실정이다. 결국 이러한 문제점의 가장 큰 원인은 보호시설이 부족하기 때문이라고 파악할 수 있다.

보호시설에 입소한 뒤에도, 피해아동의 이동 빈도가 상당히 높다는 문제가 있다. 단기 보호시설은 대부분 인원 초과 상태라 새로이 분리된 피해아동이 발생했을 때 보호시설에서 정원외 인원을 수용할 수 있는지를 협상해야 한다. 피해아동은 빈자리가 생긴 보호시설을 찾아 수차례 옮겨다녀야 하기에 단기 보호시설은 마치 정류장을 연상시킬 정도라고 한다. 심지어 신고 건수가 날마다 증가하기에 다른 지자체의 보호시설로 피해아동이 인계되는 경우도 빈번하게 발생한다고 한다. 피해아동의 보호시

설이 바뀔 때마다 주변 친구들이 바뀌고, 등교하는 학교가 바뀌기에 피해아동은 불안정한 환경에서 생활해야만 한다. 심지어 대부분의 보호시설이 단순히 성별에 따라 구분될 뿐, 연령이나 장애여부 등이 고려되지 않아 세심한 관리가 어려우며, 갑작스레 단체생활을 해야 하므로 심리적인 스트레스가 가해진다. 보호시설을 증설할 때 보호시설 간의 연계시스템이나 분류시스템을 갖추어야 한다는 정책적 함의점을 도출할 수 있다.

가 · 피해자 분리 정책네트워크에서는 우선적으로 아동학대전담공무원의 정책네트워크 참여 시점을 앞당겨야 즉각분리제도가 효과적으로 집행될 수 있다. 또한, APO 역할의 효율성도 제고해야 한다. 네트워크의 구조적 안정성을 따져봤을 때, APO의 높은 매개중심성은 불필요하며 오히려 구조적으로 비효율적이다. APO가 불필요하게 시청 아동보호팀과 여성청소년수사팀 간의 자원 교류를 중개한다는 문제점은, 아동학대 대응체계 참여자들 간의 전산시스템을 구축함으로써 해결할 수 있다. 다음으로, 개별 보호시설이 배타적으로 시청 아동보호팀과만 일방향적인 관계를 맺는다는 점도 개선되어야 한다. 개별 보호시설은 서로 연결되어 있지 않고, 수동적으로 아동보호팀의 요구사항을 수용하는 입장이다. 피해아동의 분리 보호 생활에 관한 유용한 정보를 보유하고 있음에도 네트워크의 다른 참여자들과 효율적으로 협력하지 못한다. 아동보호팀을 중심으로 보호시설의 대표자가 모여 월별 회의를 진행하는 등의 방식으로 분리 보호시설 간의 하위 네트워크를 형성할 필요성이 있다.

피해아동 피해회복 단계에서 가장 문제인 부분은, 실질적인 정책집행자인 아동보호전문기관 상담원이 질 높은 서비스를 제공하기 어려운 상황이라는 점이다. 인력 부족 문제로 인해 피해아동의 일상에 접근하여 상태를 확인하는 등의 심층 모니터링은 불가하며, 예산 부족 문제로 인해 심리 상담이 필요한 피해아동에게 상담 서비스를 연계해줄 수가 없다. 앞선 분석에서 아동보호전문기관은 업무 범위 외에도 시청 아동보호팀과 강한 상호작용을 형성하며 아동보호팀 업무의 세부적인 부분에까지 도움을 주고 있었음을 확인하였다. 시청 아동보호팀과 아동보호전문기관의 관계는 비교적 수직적인 성격이 강하며 아동보호전문기관이 시청 아

동보호팀의 자원에 의존할 수밖에 없는 구조이기 때문에 아동보호전문기관이 불필요한 업무 보조를 중단하겠다고 선언하기는 어렵다. 이러한 경우에는 중앙정부기관인 보건복지부에서 지자체별로 실질적인 아동학대 대응체계 정책집행이 어떻게 이루어지는지 실태를 파악하여, 중앙정부에서 기획한 대로 기본적인 업무 분장의 경계가 지켜지고 있는지 점검해주어야 한다.

마지막으로, 모든 단계에서 공통적으로 발견된 개선이 필요한 부분은 다음과 같다. 먼저, 피해아동과 가정에 관한 행정 데이터 및 형사사법 데이터를 통합 관리하는 전산시스템을 구축해야 한다. 현재 아동학대 대응체계에서 구조적인 비효율성을 초래하는 가장 큰 원인은 불필요한 정보교환 과정이다. 여성청소년수사팀의 수사보고서나 피해아동에 대한 보건행정 데이터 등을 원문 그대로 공유하는 수준까지는 어렵더라도 APO와 시청 아동보호팀 소속 공무원이 주축이 되어 각각 형사사법 데이터와 행정 데이터를 통합된 시스템에서 관리한다면 수많은 정책네트워크 참여자의 숨통이 트일 수 있다. 또한, 참여자들 간 상호작용의 양상이 '분쟁'이나 '협상'이 아닌 '협력'으로 나아갈 수 있게끔 공동의 목표의식을 함양하는 장치가 필요하다. 주요 참여자들의 심층면접 응답 결과에 의하면, 참여자들 간 협력해야 한다는 인식은 존재하지만 여전히 각자의 책임과 목표만을 최우선시하는 경향이 강했다. 참여자들이 지자체 아동학대 대응체계의 구성원이라는 인식을 우선시할 수 있도록 공동 평가 시스템이 갖춰지는 등의 장치가 마련된다면, 참여자들 개인의 역량에 의존하기보다 구조적으로 협력을 이끌어낼 수 있는 정책네트워크를 확립할 수 있다.

제2절 연구의 한계 및 후속연구 제언

본 논문은 다음과 같은 측면에서 한계점이 존재한다. 첫째, 본 논문에서 사용한 텍스트 네트워크 분석은 정책집행 단계의 정책네트워크를 직접적으로 묘사하거나 설명할 수 없다. 텍스트 네트워크 분석은 정책집행 단계에서 수집한 자료가 아닌 정책브리핑 홈페이지의 정책자료를 분석한 결과물이기 때문이다. 분석 결과 상관계수나 연결중심성과 같은 양적 개념을 도출하였으나, 이를 정책집행 단계의 정책네트워크의 특성으로 직접 연결할 수 없다. 그리고 애초에 분석자료인 정책브리핑 홈페이지의 정책자료는 온라인 신문 기사보다는 신뢰도가 높다는 강점은 있지만, 생략되거나 가공된 내용이 많을 수밖에 없어서 직접적으로 정책집행 단계에 관한 유의미한 정보를 산출할 수 없다. 그렇지만, 텍스트 네트워크 분석을 통해 각 단계별 주요 정책 및 참여자를 개괄적으로 파악할 수 있으며, 정책 기획 단계에서 의도된 주요 참여자들 간 상호작용의 내용을 간접적으로 확인할 수 있으므로 의의가 있다.

둘째, 텍스트 네트워크 분석의 신뢰도를 충분히 확보하지 못했다. 박신영(2019)의 연구에서는 텍스트 네트워크 분석 과정에서 자료수집 및 분석을 실시한 뒤, 다른 연구보조원들을 대상으로 연구자의 분석 일치도를 산출하여 신뢰도를 확보하였다. 물론 본 논문에서는 자료를 임의로 누락시키지 않았고, 전체 자료를 분석대상으로 삼았으며, 파이썬 코드에 의해 분석 작업이 시행되었으므로 객관성과 신뢰도가 확보되었다고도 볼 수 있으나, 결국 텍스트마이닝 과정에서 키워드와 무관한 단어를 제거할 때만큼은 연구자의 주관이 개입되어 신뢰도를 낮추는 요인으로 작용했다.

셋째, 소수 피면접자를 대상으로 진행하는 심층면접의 방법론적 한계가 있다. 본 논문에서는 텍스트 네트워크 분석과 정책사례연구의 결과를 고려했을 때, 중요하다고 판단되는 참여자들로부터 각각 소수의 표본을 추출하여 심층면접을 진행하였다. 총 10인만을 대상으로 심층면접을 진행하였기에 심층면접의 응답 결과가 왜곡되었을 수 있다. 특히 시청 아동보호팀의 경우 피면접자가 1명에 불과한데, 아동학대 대응체계에서 시

청 아동보호팀이 맡은 업무의 범위가 매우 광범위하기 때문에 1명이 전체 구성원들의 세부적인 업무 내용을 완벽하게 인지한 상태에서 답변했다고 보기는 어렵다. 또한 피면접자들에게 정책집행 실태에 관해 질의하였을 때 본인들의 과오가 드러나는 내용은 언급하지 않을 가능성이 높다는 점도 염두에 두어야 한다.

이상에서 제시한 본 논문의 한계를 고려하여, 후속연구에 대한 제언을 해보자면 다음과 같다. 첫째, 정책집행 단계의 정책네트워크를 직접적으로 묘사할 수 있는 양적 연구방법으로, 분석단위가 피해아동인 데이터를 활용한 사회연결망 분석을 시도해볼 수 있다. 피해아동이 지구대 경찰관에 의해 발견되는 시점부터 아동보호전문기관의 사례관리가 종료되는 시점까지의 정보는 '국가아동학대정보시스템'에 총망라되어 있으므로 이를 활용하거나, 피해아동과 직접 심층면담을 진행하여 데이터를 확보할 수 있다. 다만, 피해아동의 프라이버시 문제를 감안하여 데이터를 수집해야 할 것이다. 이로써 정책집행 단계의 정책네트워크에 관한 계량적인 개념을 직접적으로 도출하고, 네트워크를 시각화할 수 있을 것으로 기대한다.

둘째, 정책집행 단계에서 정책네트워크 분석 방법을 활용하는 선행연구에 대한 문헌고찰 연구를 진행해야 한다. 이를 통해, 정책집행 실태를 설명하기 위해 정책네트워크 분석 방법을 채택하는 경우 활용되는 분석요소 및 연구방법론을 이론적으로 검증하고 정리할 수 있다. 정책네트워크 분석이 정책결정 단계에서 적용될 때와 정책집행 단계에서 적용될 때 활용되는 분석요소 및 연구방법론은 매우 상이하지만, 이를 정교하게 구분하려는 시도는 없었다. 또한 각 분석요소의 활용목적을 명확히 규명하고 측정 방법의 타당도와 신뢰도를 검증하는 노력도 매우 부족한 실정이다. 연구자가 실증적인 근거 없이 정책네트워크의 분석요소와 연구방법론을 임의로 채택하지 않도록 위와 같은 내용을 보완하는 문헌고찰 연구가 진행된다면, 향후 정책네트워크 분석틀을 활용하는 모든 연구에 큰 도움이 될 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

강은숙, 2005, 정책사례연구에 대한 방법론적 논의, 행정논총, 43(4), 95-121

강은영, 2016, 아동학대 발생현황과 특성, 한국형사정책연구원, KIC ISSUE PAPER 2016. 6. 제1호

고길곤, 2007, 정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰, 행정논총, 45(1), 137-164

김순양, 2010, 정책과정분석에서의 정책네트워크(Policy Network) 모형: 이론적 실천적 적실성의 검토 및 제언, 한국정책학회보, 19(4), 177-210

김우림, 2021, 보호대상아동 지원 사업 분석, 국회예산정책처(NABO)

김종세, 2008, 아동인권과 아동학대: 아동인권수준 제고방안, 법학연구, 제31집, 47-76

김혁돈 외, 2018, 아동복지적 관점을 고려한 아동'학대' 개념, 경북대학교 법학연구원 법학논고, 63, 347-372

김희송 외, 2019, 법의부검자료를 기반으로 한 아동학대 사망의 현황과 유형, 형사정책연구, 30(1), 229-263

나태준 외, 2014, 폐쇄된 정책공동체의 특성이 정책에 미치는 영향에 관한 연구: 한식세계화 사업을 중심으로, 행정논총, 52(1), 95-122

도미향 외, 아동복지론, 공동체, 2015

박신영, 2019, 사회연결망 분석을 활용한 유아교육 공교육화 정책네트워크 분석, 교육과학연구, 50(2), 93-131

배화옥, 2004, 아동학대 재발생의 유형과 요인에 대한 다변량생존분석, 한국아동복지학, 18, 63-81

보건복지부·숙명여자대학교 산학협력단, 2011, 아동학대실태조사 보고서

보건복지부, 2020, 2019 아동학대 주요통계

보건복지부, 2021, 2020 아동학대 주요통계

서보준 외, 아동복지론, 공동체, 2015

유승의 외, 2018, 텍스트 네트워크 분석을 통한 부산시 버스민원 패턴분석, 전산회계연구, 16(2), 19-43

유지웅, 2016, 아동학대 전담경찰관의 역할과 임무설정 연구, 2016년 책임연구보고서

이건호, 2016, 온라인과 오프라인 신문의 인용 적절성 비교: 술어 객관성과 취재원 수준을 중심으로, 한국언론학보, 60(3), 178-205

이덕로, 2012, 기초노령연금정책결정에 관한 사회연결망 분석, 한국정책과학학회보, 16(3), 109-135

이선우, 2000, 행정학 분야의 비계량적 연구에 대한 소고, 정부학연구, 6(1), 80-116

정윤수·이정희, 2003, 아동학대예방 및 보호 네트워크 분석, 한국정책학회보, 12(3), 227-254

정정길 외, 정책학원론, 대명출판사, 2018

최용선, 2014, 정책유형에 따른 정책네트워크 구조 비교분석, 한국정책학회보, 23(4), 37-69

Adam. S. and Kriesi. H., 2007, The Network Approach. In: Sabatier, P.A., Ed., Theories of the Policy Process, West Press, Colorado, 129-154

Berger. L. M., 2004, Income, family structure and children maltreatment risk, Children and Youth Services Review, 26, 725-748

Bochel. C. and H. M. Bochel, 2004, The UK Social Policy Process. Basinhstoke, UK: Palgrave.

Belsky. J, 1980, Child Maltreatment: An Ecological Integration, American Psychologist, 35(4), 320-335

C. Winston et al., 1994, Explaining Regulatory Policy, BPEA, 1-31

Child Welfare Information Gateway, 2019, Long-Term Consequences of Child Abuse and Neglect

Collins, N., 1995, Agricultural Policy Networks of Republic of Ireland

and Northern Ireland, Political Studies, 43, 664-682

Haiyan Lu et al., 2018, Explaining the variety in smart eco city development in China - What policy network theory can teach us about overcoming barriers in implementation?, Journal of Cleaner Production 196, 135-149

Hayes. M. T., 1978, The Semi-Sovereign Pressure Groups: A Critique of Current Theory and an Alternative Typology, Journal of Politics, 40(1), 134-161

Heckathorn. D & S. Maser, 1990, The Contractual Architecture of Public Policy: A Critical Reconstruction of Lowi's Typology, The Journal of Politics, 52(4), 1101-1123

Hudson et al., 2007, Activating policy networks, Pol. Stud 28, 55-70

Klijin. E. H, 1996, Analyzing and managing policy processes in complex networks : A theoretical examination of the concept policy network and its problems, Administration & Society, 28(1), 90-119

Korbin. J. E, 1979, A cross-cultural perspective on the role of the community in child abuse and neglect, Child Abuse & Neglect, 3(1), 9-18

Laumann. E. O., & Marsden. P. V., & Prensky. D., 1992, The boundary specification problem in network analysis. In L. C. Freeman. D. R. White & A. K. Romney (Eds.), Research methods in social network analysis(pp. 61-87), New Brunswick, N. J; London: Transaction

Martin. B., & R. Mayntz, 1991, Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Boulder, Colorado: Westview Press

Norma. M. Riccucci, 2005, Street-Level Bureaucrats and Intrastate Variation in the Implementation of Temporary Assistance for

Needy Families Policies, Journal of Public Administration Research and Theory, 15(1), 89-111

Quinton Mayne et al., 2020, State Capabilities for Problem-Oriented Governance, Perspectives on Public Management and Governance, 3(1), 33-44

Rhodes. R. A. W., 1990, Policy networks: a British perspective, Journal of Theoretical Politics, 2(3), 293-317

Rhodes. R. A. W., & D. Marsh, 1992, Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches, D. Marsh and R. A. W. Marsh (ed). Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon.

Waarden. F., 1992, Dimensions and Types of Policy Networks, European Journal of Political Research, 21, 29-51

Yin, Robert K, 1989, Case Study Research: Design and Methods(Revised), Sage Publications

Abstract

Policy Network Analysis of Child Protection Response

SONG HYUN MIN
Department of Public Administration
The Graduate School
Seoul National University

Recently, the government of Republic of Korea has re-established the Child Protection Response system, focusing on the roles of the national police, local governments and private organizations specializing in child protection. The government has enacted a number of policies so as to actively prevent the tragedies of child abuse. Considering the government organization and policies that have been re-organized so far, the system can be classified into 3 stages: "Detection · Separation · Recovery." In this paper, the effectiveness of each detailed stage of the child protection response system was examined and policy implications were derived through the policy network analysis at the policy execution stage. Especially, it is meaningful in that the paper confirmed the feasibility of Problem

Oriented Governance. Specifically, the problems of the current child abuse response system is successfully identified by the results of policy network analysis which emphasize interactions among participants and the structural efficiency of the network rather than simply explaining that it is due to a lack of budget and manpower.

As for research methodologies of policy network analysis, text network analysis, policy case research, and in-depth interviews were conducted. In order to understand the general contents of the policy network, a text network analysis was conducted based on the policy data listed on the "Korean Policy Briefing" website. And major policies regarding each stage of the system were examined through policy case studies. Also, a case of Yong-in city was selected to conduct policy case researches and in-depth interviews. Interviews were conducted with 5 police officers from the police precinct of Yong-in, 2 APOs(Anti-abuse Police Officer) from the police station of the east part of Yong-in, 1 local government officials from child protection team, 2 employee from child protection agency of Yong-in.

As a result, a lot of evidence was found that the child protection response system is not being implemented as planned by the government. In the 'Detection' stage, since participants with fewer resources participate sooner, the work is carried out inefficiently which negatively affects the victim. In the 'Separation' stage, we can take a look at some problems which is caused by an attitude of participants focusing on 'separation' rather than 'protection'. In the 'Recovery' stage, it was proved that the quality of case management impoverished due to the nature of the vertical interaction between the child protection agency responsible for actual policy implementation and the child protection team. Lastly, in terms of common solutions, computerized system which consolidates all the administrative data

and criminal justice data of the victims and perpetrators should be established. Moreover, there's a need for a measure to cultivate a collaborative sense of purpose so that the type of interaction between participants will more likely to become 'cooperation' rather than 'conflict' or 'negotiation'.

Keywords : Child Abuse, Neglect, Policy Network, Policy Implementation, Social Network Analysis, Text Network Analysis
Student Number : 2020-24435