

아동학대 예방 및 보호 정책변동에 관한 연구

: 2014년 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제정 이후를 중심으로

A Study on Changes in Child Abuse Prevention and Protection Policy
: Focusing on the Enactment of the 「Special Act on Punishment, etc. of Child Abuse
Crimes」 in 2014

박 지 영*
Park, Ji-Young

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 정책결정의 비합리성과 비순차성에 대한 이론적 맥락
- III. 아동학대 예방 및 보호 관련 법과 제도의 현황과 쟁점
- IV. 아동학대 예방 및 보호 정책 흐름 분석
- V. 결론 및 제언

본 연구는 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 아동학대 예방 및 보호 정책 변화의 흐름 속에서 나타난 이슈, 의사결정과정, 산출물을 종합적으로 분석하고, 의미 있는 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법이 제정된 2014년부터 최근까지를 연구 범위로 정하고, 관련 정부 보고서, 정책 자료 및 지표, 통계결과, 신문기사, 법률안, 이해단체 성명서 등을 분석 자료에 포함하고 분석을 시도하였다.

분석 결과 아동학대와 관련된 문제의 흐름, 정치의 흐름, 그리고 정책의 흐름은 완벽하게 결합되지 못한 채 오랜 기간 흐르다가, 2020년 10월 발생한 일명 정인이 사건을 계기로 여론이 형성되고 정책의 창이 열렸다. 이 과정에서 아동학대 신고 의무자가 주요 정책선도자로서 역할하였다. 반면, 공공영역의 정책선도자인 공무원의 관심과 참여는 미흡했으며, 사건이 발생 후에 대책을 마련하는 수동적 역할에 머물러있었다. 이처럼 우리나라의 아동학대 예방 및 보호 정책은 사건 발생

* 부산여성가족개발원 전문연구원

논문 접수일: 2021. 3. 12. 심사기간: 2021. 3. 12. ~ 2021. 3. 26. 게재확정일: 2021. 3. 26.

이후에 정책을 부분적으로 보완하는 한계를 보인다는 점에서 매우 비합리적인 의사결정에 의해 정책이 변동되어왔음이 확인되었다.

본 연구는 아동학대 예방 및 보호 정책의 실효성 확보를 위해 중앙정부, 지방자치단체, 교육청, 경찰청, 법무부, 아동보호전문기관 등을 포함한 다기관 공조체계를 구축하고, 유기적인 결합체제를 통해 정책의 분절화 문제를 해소할 필요가 있음을 시사한다.

□ 주제어: 아동학대 예방, 아동보호, 정책변동, Kingdon, 정책흐름모형

The purpose of this study is to comprehensively analyze the issues, decision-making processes, and other aspects by which the child abuse prevention and protection policy change flows through Kingdon's policy flow model and to derive meaningful implications from such analysis. In line with this, the scope of the study was set to begin from 2014 to the latest when the Act on Special Cases for Including Child Abuse Crimes was enacted. Data from pertinent government reports, policy papers and indicators, statistical results, newspaper articles, bills of law were analyzed.

As a result of the analysis, the flow of problems related to child abuse, the flow of politics, and the flow of policy were not completely combined for a long time. However, the so-called Jung In-i incident in October 2020 led to the formation of public opinion and the window of policy was opened. In this process, the child abuse reporter was a key policy leader. On the other hand, the interest and participation of public officials, who are policy leaders in the public domain, were insufficient and remained in a passive role to prevent incidents.

To secure the effectiveness of child abuse prevention and protection policies, this study proposes a multifaceted cooperation system that includes the central government, local governments, education offices, police offices, the Ministry of Justice, and specialized child protection organizations, which will thereby transform the policy into an organic combination system. This study stresses the need to resolve the problem.

□ Keywords: Child Abuse Prevention, Protection for Children, Policy Changes, Kingdon, Policy Stream Framework

I. 서론

우리나라에서 아동학대는 가정 내에서 일어나는 부모의 자녀훈육의 차원으로 인식되어 크게 주목받지 못하다가, 2000년대 이후 발생한 일련의 사건들을 계기로 아동학대에 대한 관심과 처벌 등이 강화되었다. 그러나 여전히 우리사회에서 아동학대는 지속되고 있으며, 오히려 더 다양해지고 심각한 양상으로 나타나고 있다. 정부와 지방자치단체, 관련 단체의 노력에도 불구하고 우리 현실에서 사회적 관심과 관련 제도, 그리고 학대 예방 및 방지의 결과는 일관적으로 연결되지 못하고 있으며, 분절적 흐름으로 나타나고 있다. 그 원인을 면밀히 살펴보면, 우리나라의 아동학대 예방 및 보호 정책이 마련되고 변화되는 과정에서 발생하는 비합리성과 비순차성을 원인으로 들 수 있다. 본 연구는 이러한 아동학대 예방 및 방지 정책의 특성을 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 해석을 시도하였다.

2013년 울주와 칠곡에서 발생한 아동학대 사망 사건을 계기로 2014년에 ‘아동학대 예방 및 피해아동 조기발견·보호 종합대책’ 발표 및 ‘아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법’(이하 ‘아동학대 처벌법’)이 제정되었다. 법 제정 이후 아동학대에 대한 사회적 관심뿐만 아니라 아동학대는 엄연한 ‘범죄’라는 인식(박혜진, 2016; 김혜정 외, 2017; 박언하, 2018)이 확립되는 계기가 된 것이다.

그러나 그 이후에도 잔혹할 정도의 아동학대 사건들이 연이어 언론에 보도되면서, 국민들은 엄청난 충격에 휩싸였고 정부는 대응 정책을 발표하면서 문제 수습에 급급하였다. 2020년 10월, 16개월 아동이 양부모 학대로 인한 사망 사건이 결정적 계기로 작용하여 「아동학대 처벌법」이 개정되었고, ‘아동학대 대응체계 강화방안’을 발표하는 등 아동학대 예방 및 보호 정책 법·제도 개편에 엄청난 영향력을 불러일으켰다. 이러한 흐름으로 볼 때, Kingdon(1984)의 정책흐름모형(Policy Stream Framework) 틀을 적용하여 아동학대 예방 및 보호 정책 변동과정을 이해하는 것이 가능하다 볼 수 있다. 즉, 특정 사안에 대한 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름이 독립적으로 흘러가다가, 어떤 예측 불가능한 특정 시점에서 특정한 계기로 인해 독립적인 흐름들이 갑자기 결합하게 되는 정책의 창이 열리고 그로 인해 정책이 형성된다는 Kingdon의 이론은 아동학대 예방 및 보호 정책 변동과정과 매우 흡사한 형태를 지니고 있다.

이 글에서는 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 아동학대 예방 및 보호 정책 변화의 흐름 속에서 나타난 이슈들과 의사결정을 분석하였다. 주요내용은 「아동학대 처벌법」 및 정책 등이 개편되기 위해 열렸던 국회의원회의록을 비롯하여 정부자료, 언론보도, 관련 단체들의 성명 등의 자료를 활용하여 ‘아동학대 예방 및 보호 정책이 정책의제로 급부상하게 된 결정적 배경

은 무엇인가’, ‘정부의 정책변동은 어떠한 여건 속에서 가능한가’, ‘정책선도자들은 정책변동을 위해 어떠한 노력을 기울이는가’ 등에 대해 분석하고자 한다. 아동학대예방 및 보호정책에 관한 논의를 다각도로 분석할 수 있을 뿐만 아니라 정책흐름모형 이론과 현장 간 차이를 줄이는데 중요한 경험적 자료를 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 중앙에서 이루어져왔던 아동학대 예방 및 보호 정책에 대한 분석을 통해 향후, 지방분권화 시대의 지방자치단체의 아동보호 정책의 운영방안을 모색하는데 도움이 되고자 한다.

II. 정책결정의 비합리성과 비순차성에 대한 이론적 맥락

1. 정책결정의 합리성에 대한 이론모형

정책결정(Policy Making)이란 설정된 목표를 달성하기 위하여 복잡하고 동태적인 과정을 거쳐 바람직한 정책대안을 작성하고 선택하는 과정이다. 합리모형(Rational Model)은 정책결정자의 전지전능함을 전제하여 목표달성의 극대화를 위해 모든 대안들을 탐색하고 합리적인 최선의 대안을 선택하는 이론이다(김창수, 2018). 그러나 실제 정책 환경에서 합리적 의사결정은 현실적으로 불가능하다. 즉, 대부분의 정책은 합리적으로 결정되기 보다는 제한된 합리성에 의해 이루어지는 경우가 대부분이다.

대다수 정책이 사회 현안을 해결하기 위해 급하게 마련된다는 특징을 가진다는 점에서 보통 정책과정은 만족모형(Satisficing Model), 점증모형(Incrementalism Model), 쓰레기통모형(Garbage Can Model)으로 설명된다. 본 연구에서 살펴보고자 하는 아동학대 예방 및 보호 정책 또한 대응적 차원에서 거시적 목표를 가지고 정책이 이루어졌다기보다는 사회적으로 큰 이슈가 되는 아동학대 사건이 발생하고, 여론형성을 통해 급하게 만들어지고 시급하게 적용가능한 정책의 특징을 가진다는 점에서 대체로 비합리적 의사결정에 의해 마련되었다고 할 수 있다. Kingdon의 정책흐름모형의 특징은 정책결정과정에서 현실정치가 얼마나 중요한 영향 요인으로 작용하는가를 설명하며, 기본적으로 정책의제 설정과정의 비합리성을 가정한다. 즉, 정책의제의 설정은 합리적으로 이루어지는 것이 아니라 비합리적으로 예측 불가능하게 이루어지는 것이며 정책결정 과정은 고전적 모형처럼 정책형성을 위한 각 단계를 엄격하게 거치는 것이 아니며, 선형적 인과관계를 통해 정책이 결정되지 않음을 강조한다. 그동안 우리나라 아동학대 예방 및 방지 정책은 주로 여론에 의해 정책의 창이 열렸고, 이 계기로 정

책이 형성되는 패턴을 보인다. 즉, 아동학대 예방 및 방지 정책의 비합리성과 비순차성의 원인은 정책의 창이 열리게 되는 계기가 매번 여론이었음에 있다고 할 수 있다. 이에 Kingdon의 정책흐름 모형은 아동학대 예방 및 방지 정책을 설명하는 가장 좋은 방법이라 할 수 있다.

2. Kingdon의 정책흐름모형

Kingdon의 정책흐름모형(Policy Stream Framework)은 정책 결정 모형 중 하나이며, 코헨(M. Cohen), 마치(J. March), 올슨(J. Olson)(1972)에 ‘쓰레기통 모형’을 확장한 모형이다(여국희, 김종호 2014; 김지훈·정준호, 2020). 쓰레기통 모형에서 주장하였던 조직 혼란 상태에서의 의사결정 비합리성을 강조(정정길 외, 2010; 김윤경·김선형, 2018)하는 정책흐름모형은 문제의 흐름(Problem stream), 정치의 흐름(Political stream), 정책의 흐름(Policy stream) 등 세 가지 흐름의 결합으로 정책형성과정을 설명한다. 이 세 가지의 흐름들은 서로 상관없이 각자 독립적으로 발전하고 흘러가다가 특정한 계기가 마련되면 어느 순간에 결합함으로써 정책의 창이 열리고, 이를 통과하는 대안이 정책의제로 결정되게 된다(Kingdon, 1995; 손영진·허경미, 2016). 이 세 가지 흐름을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 문제의 흐름(Problem Stream)은 정책문제가 정부 내외에 있는 사람들의 관심을 받는 상황을 의미하는데, 정책결정자와 대중은 예산, 실업률, 빈곤률과 같은 지표(indicators)를 통해 정책문제의 존재 여부뿐 아니라, 정책문제의 변화와 강도를 파악할 수 있다(Kingdon, 1995; 장현주, 2017). 이 중 극적 사건은 특정 문제에 대한 대중과 정책결정자의 관심을 끌어내는 중요한 계기로 작용한다(Zahariadis, 1999; 권석천·장현주, 2015).

둘째, 정치의 흐름(Politics Stream)은 국가적 분위기(national mood), 선거결과 및 행정부 교체(Government in the political Stream), 이익집단의 활동과 압력(Organized Political Forces) 등으로 구성될 수 있는데, 모든 정치적 압력이 정책변동에 동일하게 영향을 미치지 못하는 못하며, 정부 교체나 또는 국가적 분위기, 그리고 선거의 결합 등이 정책 집행에 매우 강력한 영향을 미친다고 보았다(Kingdon, 1984; 김주경·현재은, 2014).

셋째, 관료, 학자 등 특정 정책분야의 전문가로 구성된 집단이 정책과정에 참여하여 문제를 해결하기 위한 정책 대안을 모색하게 되는데 이를 정책의 흐름(Policy Stream)이라 한다(Kingdon, 1984; 최정묵, 2016). 이러한 전문가 집단을 정책 커뮤니티(Policy communities)라 하는데, 이들은 행정변화나 국회의원의 압력과 같은 정치적 흐름과는 무관하게 스스로의 목소리를 내며(Kingdon, 2011), 정책을 형성하고 추진하는 과정에서 보다 정책의 효율을 높이고 실효성을 고려하게 된다.

전술한 독립적인 세 흐름이 점화의 계기를 기점으로 하여 결합되어, 정책변동의 기회를 맞이하는 현상을 정책의 창(Policy Window)이 열렸다고 한다. 이 세 가지 흐름을 자기 의도에 맞게 정치적으로 조작하여 각 흐름들을 결합시키는 이가 바로 정책선도자(Policy Entrepreneur)라고 한다. 정책선도자는 자신의 의견을 경청하게 할 수 있는 능력과 함께 정치적 교섭력, 협상력, 인내력 등의 자질이 요구되며, 문제를 부각시키기 위하여 특정 정책지표나 상징을 강조하거나 본인들에게 유리한 방향으로 문제를 규정하려는 성향을 보인다(Kingdon, 1984; 이희숙·정제영, 2012; 권석천·장현주, 2015).

3. Kingdon 모형을 적용한 국내 선행연구

Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 국내 연구들은 다양한 정책 사례를 분석해왔다. 정책마다 어떠한 흐름이 중요하게 작용하였는지는 차이가 있다. 그중 정책흐름모형의 요소들 중 문제의 흐름과 정치의 흐름을 강조하는 연구들을 중심으로 면밀하게 고찰하였다. 먼저 문제의 흐름에 주목한 박윤영(2013)은 연구는 사회복지사업법 개정과정 요인을 분석하고, 사회복지법인 및 시설이 가진 문제의 흐름이 2011년 ‘도가니’라는 영화로 개봉되면서 여론이 견잡할 수 없이 악화되며 관련 법이 개정되는 등 정책의 창이 열리는 과정을 면밀하게 분석하였다.

정치적 흐름을 중심으로 정책선도자의 역할을 강조한 연구(이진숙·안대영, 2005; 김선희, 2007; 김지수 외, 2012; 이진숙·조은영, 2012; 김주경·현재은, 2014)도 있다. 이진숙·안대영(2005)의 연구는 건강가정기본법의 입안과정을 분석하면서 사회적 합의와 동의가 부재한 상태에서 정치적 힘의 논리에 의해 비합리적인 대안이 채택되는 과정을 분석하였다. 김선희(2007)는 성매매 여성 화재 사망 등의 문제흐름을 제시하면서도 노무현 정부의 당선 및 여성단체의 압력 등 정치의 흐름변화를 통해 성매매 방지 정책변동이라는 정책의제가 도출되었음을 밝혀냈다. 김지수 외(2012)의 연구는 아동성범죄사건이라는 문제 흐름 속에서 정책선도자가 집권당이 되면서 정치흐름과 결합되어 위치추적전자장치 부착제도가 법제화되는 과정을 분석하였다. 이진숙·조은영(2012)의 연구에서는 노인장기요양보험법 제정과정을 분석하면서 건강보험재정의 악화라는 현실적 문제로 인해 김대중·노무현 정부에서 정치적 흐름을 형성하였고 정부가 정책선도자로서의 역할을 통해 법제정이 이루어졌음을 살펴보았다. 김주경·현재은(2014)의 연구에서는 영유아 무상보육정책에 있어 국회의원 선거 및 대통령선거라는 정치적 흐름만으로 정책선도자들의 ‘생색내기용’ 정책이 추진되었던 과정을 분석하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 Kingdon의 정책흐름모형은 다양한 정책에 적용되어 유의미한 결과를 도출하고 있다. 그러나, 본 연구가 살펴보고자 하는 아동학대 예방 및 보호 관련 정책

을 Kingdon의 정책흐름모형으로 분석한 연구는 다소 부족한 것으로 보인다. 따라서 본 연구는 우리나라의 아동학대 예방 및 보호정책 변화과정을 분석하는데 있어 Kingdon의 정책흐름모형이 매우 적합한 분석방법이라 판단하고, 이를 적용하여 관련 정책의 변동과정이 어떻게 이루어져 왔는지 살펴보고자 한다.

4. Kingdon 모형에 기초한 연구의 접근방법

1) 연구범위와 분석자료

아동학대 예방 및 보호정책의 변동과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 분석한 본 연구의 범위는, 2014년 「아동학대 처벌법」이 제정된 이후부터 2021년 1월 19일 현재 추진 중인 「아동학대 대응체계 강화방안」까지 변동된 정책이다. 정책흐름모형은 하나의 정책이 도입되고, 변화되는 과정에서 비합리적 의사결정 과정을 살펴보는데 유용한 이론이라 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 정책흐름모형의 주요한 세 가지 흐름(문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름)과 그 흐름을 구성하는 세부요인에 따라 분석을 시도하였다.

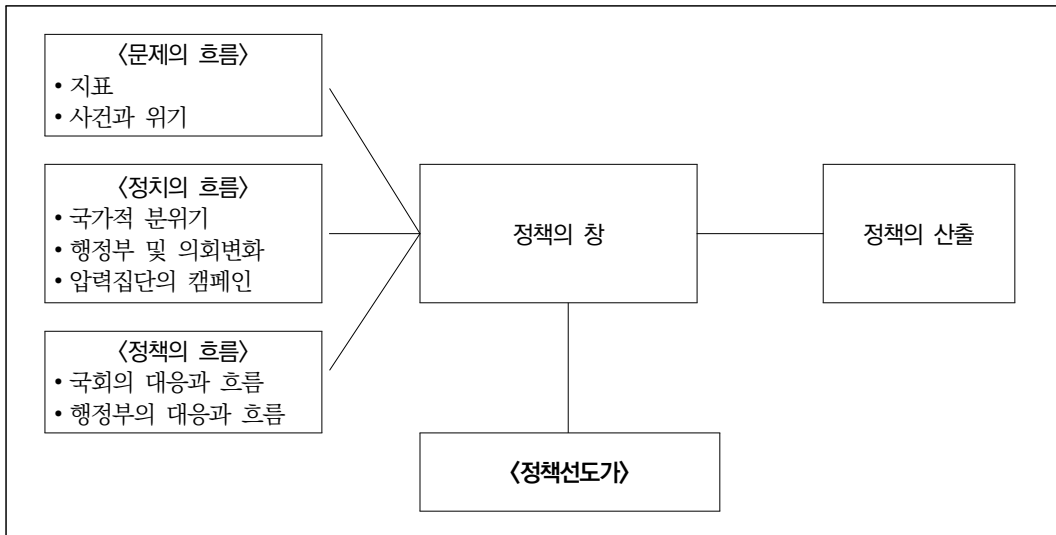
Kingdon은 각 흐름을 설명하기 위해 문제의 흐름(Problem stream), 정치의 흐름(Political stream), 정책의 흐름(Policy stream)을 제시하면서 각각의 흐름을 파악할 수 있는 세부요인을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 문제의 흐름은 지표, 주요사건과 위기, 둘째, 정치의 흐름은 국가적 분위기, 행정부 및 의회변화, 압력집단의 캠페인 등 집권세력의 변동, 셋째, 정책의 흐름은 국회 및 행정부의 대응을 세부요인으로 제시하고 있다. 각 흐름의 세부요인을 적용하여 분석하는 방식은 아동학대 예방 및 보호정책의 변동과정에서 어떠한 요소가 보다 강력한 계기로 작용되었는지를 보다 구체적으로 파악할 수 있다.

또한, 세 가지 흐름들이 어떻게 결합하고 어우러져 정책의 창이 열리게 되는지, 그 과정에서 정책선도가는 어떠한 역할을 수행하였는지 Kingdon의 ‘정책의 창’ 및 ‘정책선도가’ 개념을 이용하여 면밀히 분석하였다. 요약하면, 2014년 아동학대 처벌법 이후를 중심으로 하여 2020년 10월에 발생한 「16개월 영아 학대 사망사건(‘일명 정인이사건’)」을 계기로 발표된 「아동학대 대응체계 강화방안(2021.1.19)」을 정책산출물로 상정하고, 관련한 정책 변동과정을 분석하기 위해 세 가지 주요 흐름들을 분석요소로 하여, 각 흐름에 영향을 주는 세부요인을 파악하기 위해 정부(보건복지부 등) 발간 보고서 및 정책자료, 관련 지표 및 통계자료, 신문기사, 국회 의안정보시스템 법률안, 관련 이해집단 및 단체 성명서 및 보도자료 등의 자료를 본 연구의 분석자료로 판단하고 수집, 분석하였다.

2) 연구 분석틀

아동학대예방 및 보호에 관한 정부의 정책변동에 관해 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름을 살펴보고, 각 흐름들의 결합에 의한 정책의 창이 열리고 정책선도가의 활동을 분석하는 것이다. 각 흐름과 정책의 창, 정책선도가의 관계는 아래와 같은 분석틀로 제시할 수 있다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



먼저 ‘문제의 흐름’으로는 반복적으로 발생해온 아동학대 사건 관련 현황을 파악한다. 이를 위하여 아동학대 사례건수와 피해아동 발견율, 아동학대 유형, 사망사례 발생현황 등에 대해서 분석한다. ‘정치의 흐름’과 관련하여 행정부의 변화에 따른 아동학대 방지대책 변화를 살펴보고, 20대 및 21대 국회 회기별 발의된 아동학대 관련 법안 현황을 살펴보았다. 더불어 아동학대에 대한 국민적 여론 및 압력을 행사하는 집단에 대해서 살펴보았다. ‘정책의 흐름’은 최근 5년간 변경된 아동학대 관련 법·제도에 대해 살펴보고, 이 기간에 실시된 정부의 아동학대 예방 및 보호 정책들에 대해 분석하였다. 마지막으로 「16개월 영아 학대 사망사건(일명 ‘정인이사건’)을 ‘정책의 창’이 열리게 된 계기로 보고, 법·제도 개선을 위해 다양한 노력을 기울인 아동학대 신고의무자, 그리고 국민, 시민단체 등을 ‘정책선도자’로 판단하고 이들의 관련 역할과 행위를 분석하였다. 이에 따라 아동학대 예방 및 보호정책이 변동되는 과정을 면밀히 분석하였다.

Ⅲ. 아동학대 예방 및 보호 관련 법과 제도의 현황과 쟁점

1. 아동학대 예방 및 보호 법제도 현황

아동학대 예방 및 보호 정책과 관련한 국내 법률은 아동복지법, 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 청소년보호법, 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 청소년 성보호에 관한 법률, 형법 등을 들 수 있다(김혜정 외, 2017). 그러나 아동학대와 밀접하게 관련된 법률은 「아동복지법」과 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」이 대표적이다. 따라서, 본 연구에서는 이 두 가지 법률의 내용을 중점적으로 고찰하고자 한다.

우선 「아동복지법」이 2000년 1월 전면 개정되면서 아동학대에 대한 국가 차원의 개입 계기를 마련하였다. 당시 아동복지법은 전면개정을 통해 아동학대를 처음으로 명시하였는데, 제3조 제7항에서 아동학대의 정의에 대해 “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 것”으로 하여 적극적인 가해행위뿐만 아니라 소극적 의미의 단순 체벌 및 훈육까지 아동학대의 범위에 명확히 포함하였다.

또한 동법 제22조 아동학대의 예방과 방지 의무를 통해 피해아동의 발견 및 보호 등을 위하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 아동학대 신고접수, 현장조사 및 응급보호하고, 피해아동, 피해아동의 가족 및 아동학대행위자에 대한 상담·조사 등의 업무를 수행하여야 하며, 아동학대전담공무원을 두어야 함을 명시하였다(신설 2020년 4월 7일). 더불어 동법 제45조에서 학대받은 아동의 치료 및 아동학대의 재발 방지 등 사례관리와 아동학대예방을 담당하는 아동보호전문기관을 시·도 및 시·군·구에 1개소 이상 두어야 함을 의무사항으로 명시하였다(개정 2020년 4월 7일).

다음으로 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 ‘아동학대 처벌법’)」은 2013년 울주와 칠곡에서 발생한 아동학대 사망 사건을 계기로 2014년 9월에 제정되었다. 이 법은 아동학대 범죄에 대한 처벌 강화와 관련 범죄 발생 시 피해아동에 대한 신속한 보호가 가능하도록 하기 위해 제정되었다. 이 법률에 따르면, 아동학대 범죄 신고가 있는 경우 즉시 조사 또는 수사에 착수(제10조 제2항)해야 하며, 아동학대 범죄 신고를 접수한 아동학대전담공무원이나 사법경찰관이 출입해 조사할 수 있는 장소를 ‘신고 된 현장 또는 피해 아동을 보호하기 위하여 필요한 장소’로 확대(제11조 제2항, 2021년 1월 8일 개정)하여 아동학대 범죄 조사를 위한 경찰 및 공무원의 권한을 한층 강화하였다.

보건복지부에서는 아동학대 예방 강화 및 피해아동에 대한 적극적 보호를 통해 아동의 안

정적인 성장환경을 조성하고 권리 증진을 목적으로 아동학대 예방 및 피해아동 보호정책을 마련하여 추진 중이며, 2020년 아동학대 예방 및 피해아동 보호 사업에 대한 주요사업 내용과 법적근거를 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 2020년 아동학대 예방 및 피해아동 보호 사업안내

| | 주요 사업 내용 | 법적근거 |
|---------|-------------------------|--|
| 아동학대 예방 | e아동행복지원시스템 운영 | 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제10조 및 제12조, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령」 제8조 |
| | 만3세 아동 소재·안전 전수조사 실시 | 사회보장급여법 제12조의2, 사회보장급여법 제12조 및 동법 시행령 제8조, 제28조 및 별표2, 아동복지법 제66조 |
| | 아동학대 신고의무자 제도 운영 | 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제10조 및 제10조의2, 제10조의3 |
| | 아동학대 신고의무자에 대한 교육 | 「아동복지법」 제26조, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제10조제2항 |
| | 공공부문 아동학대 예방교육 실시 | 「아동복지법」 제26조의2 |
| | 아동학대 범죄전력자 취업제한 제도 운영 | 「아동복지법」 제29조의3, 제29조의4, 제29조의5 |
| 피해아동 보호 | 학대피해아동 보호시설 및 위원회 설치·운영 | |
| | 1) 아동권리보장원 아동학대 예방본부 | 「아동복지법」 제10조의 2 |
| | 2) 아동보호전문기관 설치·운영 | 「아동복지법」 제45조의 제2항 |
| | 3) 아동학대사례전문위원회 운영 | 「아동복지법」 제46조의2(18.4.25시행) |
| | 학대피해아동쉼터 설치·운영 | 「아동복지법」 제53조의2, 제52조제1항제4호 |
| | 국가아동학대정보시스템 사용 | 「아동복지법」 제28조의 2 |

자료: 보건복지부(2020). 아동분야 사업안내 제2권, 저자 정리.

2. 아동학대 관련 대응기관 현황

본 연구에서 분석하고자 하는 우리나라의 아동학대 예방 및 보호 정책변동을 살펴보기 위해서는 우선 아동학대와 관련한 아동권리보장원 및 아동보호전문기관의 설치, 학대피해아동 쉼터, 아동학대 전담공무원 배치 등의 현황을 면밀하게 고찰해볼 필요가 있다.

아동권리보장원은 아동복지법 제10조의 2(아동권리보장원의 설립 및 운영)에 따라 2019년

7월 16일에 출범하였다. 이에 따라 그동안 민간에서 분절적으로 수행되던 아동 관련 중앙 지원 업무 통합적·체계적으로 지원할 수 있는 기반이 마련되었다(보건복지부, 2019.7.16.). 아동학대 대응 및 예방, 아동실종 대응, 요보호아동자립지원, 요보호아동지원, 아동돌봄 업무를 통합운영하게 된 것이다. 그중에서 아동학대 대응 및 예방업무를 담당하는 기관은 아동권리보장원 내 아동보호전문기관으로 2005년부터 지방이양사업으로 운영되어 오다가 2015년에 국고보조사업으로 전환되었다. 2020년 12월 31일 기준으로 전국의 아동보호전문기관은 중앙(아동권리보장원) 1개소와 지역 68개소로 총 69개소가 설치·운영되고 있다.

학대피해아동 쉼터는 아동복지법 제53조의 2, 제52조 제1항 제4호에 의거하여 학대피해아동에게 보호와 치료, 양육서비스 등을 제공함으로써 심신의 회복 및 원가정 복귀를 지원하는 시설(보건복지부, 2020.5.20)이다. 2020년 12월 31일 기준으로 전국 76개소의 쉼터에 정원은 약 486명으로, 2015년 쉼터가 운영된 이후 5년간 전체 정원은 226명에서 대략 260명 늘어난 것이다.

한편, 정부는 2020년 10월 아동학대 대응체계 개편을 통해 민간(아동보호전문기관)이 담당 하였던 아동학대 조사기능을 국가 중심의 아동학대 전담공무원이 수행하기로 하였다. 2021년까지 전국 229개 기초자치단체에 715명의 아동학대전담공무원을 배치할 계획인데, 2020년까지는 전국 118곳 시군구에 290명을 배치해 시범 운영토록 하였으나 178명으로 61.4% 수준으로 나타났다(한국방송뉴스, 2020.10.08.).

3. 아동학대 예방 및 보호 관련 정책적 쟁점

아동학대 예방 및 보호 관련하여 정책적 쟁점으로는 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 피해아동을 발견하고, 관리·보호하는 시설 및 인력이 부족하다. 전담 공무원은 중앙정부가 아닌 지방자치단체의 예산을 통해 선발·배치되는데, 이로 인해 지방자치단체별 전담 공무원의 처우가 상이하고(국민일보, 2021.1.11.), 인력 부족으로 인한 업무과중 문제(국민일보, 2021.1.22.), 임기제 공무원 채용 및 교육 부족 등으로 인한 전문성 문제(중앙일보, 2021.1.4.) 등이 해결해야 할 문제로 지적된다. 한편, 아동보호전문기관은 전국에 총 67개소가 설치되어 있으며, 이는 1개 기관 당 약 4개의 지방자치단체를 담당해야 어려움이 존재한다(파이낸셜뉴스, 2020.7.18.). 2020년 연간 아동학대 건수가 3만 건이 넘어 피해아동을 분리·보호해야 할 학대피해아동 쉼터는 전국 76개소가 설치되어 있으나, 정원은 486명으로 피해아동의 수용이 불가능한 실정이다(국제뉴스, 2021.1.28.).

둘째, 아동학대 예방 및 보호를 위한 예산 투입에 있어서도 외국에 비해 현저히 부족하다.

예산의 불안정성은 아동학대 예방 및 보호 정책을 추진하는데 있어 어려움이 있다. 미국의 경우 아동보호국 예산 중 아동보호에 대한 예산이 24%(2016년 기준)이며, 스웨덴은 지방자치단체 전체 예산중 아동관련 예산은 약 30%이상을 차지하며, 이중 아동보호를 위해 50%의 예산을 사용한다(박언하, 2018). 그에 반면 우리나라의 아동학대 예방 및 보호 관련 예산 편성 현황(남인순 국회의원 보도자료, 2020.7.30.)을 살펴보면, 2020년 기준 정부 예산·기금은 약 296억 5,900만 원이다. 이 가운데 약 226억 원(76.1%)은 법무부 소관 범죄피해자보호기금이며, 기획재정부 소관 복권기금이 약 59억 원(19.9%)이다. 주무 부처인 보건복지부 일반회계로 편성된 예산은 약 11억 7000만 원(3.9%)이 전부이다. 아동학대 관련 예산은 보건복지부 전체 예산 82조 5천 269억 원의 0.03% 수준에 그치는 실정이다. 대부분의 사업이 국민세금을 기반으로 하는 일반회계가 아니라, 벌금과 복권판매 수익금으로 조성되고 있다는 것은 본 정책의 주요한 쟁점으로 지적된다.

IV. 아동학대 예방 및 보호 정책 흐름 분석

1. 문제의 흐름

1) 지표

문제의 흐름(Problem stream)을 구성하는 지표(Indicators)로는 아동학대 사례건수와 피해아동 발견율, 아동학대 유형, 사망사례 발생현황, 사망사례 피해아동 연령, 아동학대 행위자 유형, 재학대 사례, 피해아동 상황 통계를 들 수 있다. 보건복지부의 아동학대 주요통계(2020년)에 따르면, 2019년의 경우 아동보호전문기관에 신고 접수된 건수 중 학대의심 건수는 38,380건으로 작년 대비 13.7% 증가하였고 최종 학대 판단 건수는 30,045명으로 전년대비 22%증가율로 나타났다. 우리나라 평균 피해아동 발견율은 2019년 기준 3.81%로, 전년 대비 2.98% 대비 0.83%p 증가하였다. OECD 주요국 중 미국이 9.2%, 호주가 10.1%(연합뉴스, 2021.1.9.)인 것에 비해 여전히 낮은 실정이다. 2015년부터 2019년까지 추계 아동 인구는 꾸준히 감소하는 반면 아동학대사태가 증가하면서 피해아동 발견율도 꾸준히 증가 추세를 보이고 있다. 2019년에 학대로 인해 사망한 아동은 총 42명이었으며, 아동학대 피해아동 중 약 0.1%를 차지하고 있다.

〈표 2〉 아동학대 신고 및 학대 판단 건수, 피해아동 발견율, 사망사례 발생현황

(단위: 건, %)

| 구분 | | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------------------|-----|--------|---------|---------|--------|---------|
| 전체 신고건수 | | 19,203 | 29,671 | 34,166 | 36,416 | 41,389 |
| 아동학대 의심사례 | 건수 | 16,651 | 25,878 | 30,923 | 33,532 | 38,380 |
| | 증가율 | - | (54.4%) | (15.1%) | (6.6%) | (13.7%) |
| 최종 학대 판단건수 | 건수 | 11,715 | 18,700 | 22,367 | 24,604 | 30,045 |
| | 증가율 | - | (60%) | (20%) | (10%) | (22%) |
| 피해아동 발견율 | | 1.32 | 2.15 | 2.64 | 2.98 | 3.81 |
| 사망아동인원(명) | | 16 | 36 | 38 | 28 | 42 |
| 학대판단건수 대비 사망아동 비율(%) | | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.1 | 0.1 |

자료: 보건복지부(2020). 2019 아동학대 주요통계. 저자 정리

사망사례 피해아동의 연령은 만 1세 미만이 19명(45.2%)로 가장 많았으며, 만 1세와 만 5세가 각각 5명(11.9%), 만3세가 4명(9.5%)의 순으로 나타났다. 아동학대 행위자 유형을 살펴보면, 2019년의 경우 친부모에 의한 학대가 72.3%, 계부모가 3.1%, 양부모가 0.3%로 학대 행위자가 부모인 경우가 75.6%로 매년 75% 이상이었다. 대리양육자에 의한 학대는 2015년 1,431건(12.2%)에서 2019년 4,986건(16.6%)으로 지속적으로 증가하는 추세이다.

아동학대로 판단된 사례 중 2019년에 신고접수 되어 아동학대 사례로 확인된 재학대 사례는 총 3,431건이며 재학대 아동 수는 2,776명이다. 2019년 전체 아동학대 사례 30,045건 대비 재학대 사례 비율은 11.4%이다. 피해아동의 상황을 살펴본 지표에서는 원가정 보호가 지속된 경우가 25,206건(83.9%)으로 가장 많았고, 분리조치 된 경우는 3,669건(12.2%), 가정복귀된 경우는 989건(3.3%)이다. 신고의무자에 의한 학대 신고비율은 2019년 8,836건(23.0%)으로 전년도 9,151건(27.3%)에 비해 줄어들었다. 이 수치는 2017년 기준 미국(65.7%)이나 호주(77%)의 현황에 비해 상당히 낮은 수준이다(보건복지부, 2020).

2) 사건과 위기

문제의 흐름을 구성하는 사건(Events)이나 위기(Crises)를 살펴보면, 아동학대처벌법에 제정된 계기가 된 사건, 장기결석아동 전수조사 실시, 아동학대 사망사건 등 언론보도 등이 있었으며, 이를 통해서 정책결정자는 문제의 심각성을 인지할 수 있었다.

2013년 울주와 칠곡에서 발생한 아동학대 사망의 계기로 2014년 1월 아동학대 처벌법이 제정되었다. 아동학대에 대한 형사적·처벌적 개입이 강화되었음에도 2015년 12월, 인천 11

세 아동 맨발 탈출 사건이 발생하였고, 이 사건을 계기로 정부는 장기결석 아동에 대해 전수 조사를 시작하였다. 그 결과 부천 초등학교 살인 사건, 부천 여중생 살인 사건, 고성 초등학교 암매장 살인 사건, 청주 아동 암매장 살인 사건, 평택 아동 암매장 살인 사건, 포천 입양 딸 살인 사건 등이 추가로 밝혀졌다.

2017년에는 친부와 동거녀에 의한 학대로 사망한 뒤 암매장된 사건이 있었고, 2019년 인천 5세 아동 학대사망사건에 이어서 2020년 6월에는 충남 천안에서 9살 소년이 13시간가량 여행용 가방에 갇혀 의식을 잃어 사경을 헤매다가 사망한 사건으로 온 국민의 공분이 일었다. 천안 아동학대 사건의 경우 학대 정황을 발견한 의료진이 경찰에 신고하였고, 경찰과 아동보호전문기관은 분리보호 조치를 하지 않은 채 원가정으로 돌려보냈다. 그로부터 한 달 뒤 아동은 사망하였다. 그 사건 이후 얼마 지나지 않아 창녕에서 가정 학대를 당하던 9살 아동이 4층 높이의 집 테라스(베란다)에서 지붕을 통해 옆집 테라스로 건너가 극적으로 탈출한 사건이 발생하였다. 이러한 사건으로 정부에서는 민법상 징계권을 삭제하기로 논의하였다.

이러한 과정에서 2020년 10년 13일, 16개월 입양아동 학대 사망사건이 발생하게 되었다. 이 사건은 최초로 뉴스로 보도되었으나, 이후 2021년 1월 2일에 시사 방송프로그램(SBS '그것이 알고 싶다: 정인이는 왜 죽었나? 217일간의 가해자 그리고 방관자')에서 다시 다루게 되었고, 해당 프로그램에서 충격적 아동학대 사건을 접하면서 전 국민의 관심을 불러일으킨 거대한 이슈로 자리 잡게 되었다. 이 사건 이후로 '아동학대 처벌강화'의 목소리와 아동학대에 방 및 보호 제도에 대한 정치적, 사회적 촉구들이 쏟아져 나오게 되었다.

2. 정치의 흐름

1) 행정부 및 의회 변화

박근혜 대통령이 국정농단으로 탄핵된 후, 2017년 5월 10일 제19대 대통령으로 문재인 정부가 출범하였다. 100대 국정과제에 아동에 대한 국가의 보호를 강조하였고, '19년 5월 「포용국가 아동정책」을 발표하면서 정책·서비스의 통합지원 기관 「아동권리보장원」이 출범(2020년 7월 16일)하였다. 조직이 개편되고 아동보호체계를 마련코자 하였지만 아동학대 사례는 쉽게 줄어들지 않았고 아동학대를 예방하고 보호할 수 있는 대책을 마련하지 못했다는 지적은 계속 있어왔다.

20대 국회(2016년 5월~2020년 5월)에서는 여권의 참패와 야권의 승리라는 변화가 있었다. 13대 총선에서 새누리당은 민주정의당이 획득한 10석보다 적은 의석비율로 집권여당 사

상 최악의 대참패로 제2당이 되었다. 여야당이 모두 총선과정에서 아동학대 근절을 위한 공약¹⁾을 발표하였다. 21대 국회(2020년 5월~현재)는 코로나19 상황 속에서 치러진 선거이면서, 처음으로 만 18세 이상의 유권자가 참가한 선거였다. 더불어민주당이 180석을 얻으면서 원내 1당 지위를 유지하게 되었다²⁾.

2) 국민적 분위기

청와대 국민청원 홈페이지의 국민청원 및 제안 건수를 살펴봄으로써 국민적 관심과 여론 상황을 잘 볼 수 있다. ‘아동학대’ 관련 국민들의 청원 및 제안이 1,874건이 올라와 있으며, 그중 20만 명 이상 청원 건수는 6건, 청원 참여 인원 1,788,680명에 이른다. 특히, 2020년 10월 양천구 16개월 아동학대 사망사건과 관련하여 77건의 청원 글이 올라와있으며 20만 명 이상 청원 건수가 3건³⁾에 이른다(검색일: 2021.1.31.). 국민적 여론이 ‘아동학대’에 관하여 강한 처벌 및 제도변경을 하자는 목소리가 더욱 강력함을 보여준다.

어떤 사안에 대해 국민의 관심이 높아질수록 언론을 통해 노출되는 횟수와 지면할애의 양이 증가(박균열, 2012; 손영진·허경미, 2016 재인용)하기 때문에 언론보도는 국민적 여론을 나타낸다고 할 수 있다. 아래 <표 3>는 신문기사 중 ‘아동학대’를 포함한 것으로 검색된 5개 일간지 기사의 연도별 빈도수를 나타낸 것이다. 2015년부터 2020년까지 아동학대와 관련된 신문기사가 3,230건으로 검색되었다. 2017년을 기점으로 301건, 2020년에는 812건으로 2.7배가량 증가하였다. 5개 언론 매체 보도 비중에서 알 수 있듯 ‘아동학대’에 관련해 진보매체나 보수매체 가릴 것 없이 해당 이슈에 적극 가세함을 알 수 있다.

<표 3> 5개 일간지‘아동학대’관련 보도

(단위: 건)

| 매체 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 계 |
|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 조선일보 | 0 | 0 | 0 | 31 | 112 | 184 | 327 |
| 중앙일보 | 238 | 204 | 175 | 137 | 219 | 228 | 1,201 |

1) 새누리당은 아동권의 옹호 전담부서인 아동복지진흥원 설립을, 더불어민주당은 친부 친모라 하더라도 학대에 가담하거나 방관한 경우 처벌을 강화하는 공약을 내놓았다. 국민의 당은 공무원과 교사 등에 대한 아동학대 예방교육 의무화를 제안하였고, 정의당은 아동학대 전문기관 및 상담원 인력 확충 등 아동학대 신고시스템을 정비하는 안을 발표하였다(YTN, 2016.4.2.).

2) 국회 홈페이지 참조(<https://www.assembly.go.kr/>)(검색일: 2021.1.29.)

3) 20만명이상 청원건수 3건에 대한 청원 제목으로는 “아동학대 방조한 양천경찰서장 및 담당경찰관의 파면을 요구합니다”, “정인이를 두 번 죽인 양부모처벌을 중형으로 바꿔주세요”, “정인이 양부는 양모와 공범입니다. 반드시 살인죄가 적용돼야 합니다.”(청원게시일 2021.1.4.).

| 매체 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 계 |
|-------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 동아일보 | 0 | 0 | 0 | 57 | 122 | 119 | 298 |
| 한겨레신문 | 164 | 105 | 40 | 53 | 72 | 126 | 560 |
| 경향신문 | 197 | 198 | 86 | 85 | 123 | 155 | 844 |
| 건 | 599 | 507 | 301 | 363 | 648 | 812 | 3,230 |

자료: 한국언론재단 기사검색시스템 빅카인즈를 통해 '아동학대' 핵심 키워드로 '정치·경제·사회·문화면'에 관련된 기사 검색 결과(검색일: 2021.1.31.)

특히 16개월 입양아 사망사건과 관련하여 2021년 1월 2일, sbs '그것이 알고 싶다: 정인이는 왜 죽었나? 217일간의 가해자 그리고 방관자' 프로그램이 방영되고 나서 국민적 여론은 폭증하였다. 방송 방영된 날을 기점으로 현재(21.1.31기준)까지 5개 언론 매체의 보도건수가 348건에 이른다.

사건과 관련한 보도 내용을 살펴보면, '아동학대 늘어나는데... 보호시설 인프라는 태부족'(중부일보, 2021.1.3.), '정인이 비극 막으려면... 기형적 대응 재원구조 바꾸자'(머니투데이, 2021.1.5.), '아동학대방지법처리... 정인이가' 전쟁터'법사위 움직였다.'(머니투데이, 2021.1.6.), '아동학대 사건의 1%만 형사처벌 받았다.'(오마이뉴스, 2021.1.7.), '교사 66%-아동학대 의심사례 봤다... 신고했다 19% 불과'(뉴시스, 2021.1.11.), '경찰, 정인이 사건 질타에 아동학대 범죄, 특별팀으로 수사'(시사저널, 2021.1.11.) 보도 등이 있었다.

아동학대와 관련하여 사건 그 자체에만 관심을 가지는 것이 아님을 알 수 있다. 아동학대를 줄여나가기 위해 형사처벌 강화, 관련 예산 부족 및 비효율적 구조, 보호시설 인프라 구축, 경찰 수사 체계 변화, 신고의무자 제도에 대한 문제점 등 다각적인 방법으로 아동학대 사건을 바라보고 있으며 이러한 국가적 분위기가 '아동학대 제도 변화'를 이끄는 데 기여하였음을 알 수 있다.

3) 압력집단의 캠페인

가장 주요한 압력집단은 아동단체(대한아동학대방지협회, 세이브더칠드런, 초록우산 어린이재단 등)와 국민이라 할 수 있다. 2014년에는 아동단체 51개 기관이 아동학대 사망 사건과 관련, 공동성명을 내고 정부가 아동학대 예방 및 보호 업무를 국가사무로 환수하고 부족한 기반을 시급히 확충할 것을 촉구(시사연합신문, 2014.5.22.)하는 등 아동학대 관련 정책수립에 많은 영향력을 발휘하였다. 2021년 1월 '아동학대 대응 체계 강화 방안'을 마련한 이후에도 참여연대 등 90여 연방단체는 아동인권의 관점에서 아동학대 대응체계 방안 전면 재검토를 요청하는 성명서(참여연대 홈페이지, 2021.1.22.)를 발표하는 등의 노력을 했다.

특히, 대한아동학대방지협회⁴⁾는 '20년 10월 발생한 16개월 아동 사망사건과 관련하여 아동을 추모하고, 아동학대에 대한 경각심을 일깨워 주기 위한 '#정인아 미안해' SNS챌린지를 기획하여 아동학대의 심각성에 대한 국민적 여론을 이끄는 역할을 하였다. SBS 그것이 알고 싶다 보도 이후, SNS에는 아동을 추모하는 사진 및 아동학대 방지를 위한 방안을 강화하자는 내용의 콘텐츠가 9만 7천건 이상(검색일: 2021.1.15.) 올라오는 등 국민들의 많은 참여를 이끌었다. 또한, 양부모에게 살인죄 적용 촉구를 위해 법원에 진정서를 제출하는 국민적 캠페인이 진행되어, 새해에만 하루 30통 가량씩 누적 530여 건(검색일: 2021.1.15.)이 제출되었고, 시민 100여 명은 가해자를 엄벌하라는 1인 릴레이 시위를 하는 등 아동단체와 함께 국민들 또한 가장 중요한 압력집단이라 할 수 있다.

3. 정책의 흐름

1) 국회의 대응과 흐름

아동학대 사건을 예방 또는 방지하기 위한 정책대안들은 지속적으로 제안되었으며, 제안된 정책대안 중 일부는 법률로 만들어졌다. 지난 20대 국회('16년~'20년 5월)에서 발의된 아동학대처벌법 일부 개정안은 총 41건으로 그중 원안가결은 2건, 대안 반영된 법안은 5건이다. 21대 국회('20년 5월~ '21년 2월 1일 기준) 제안 법안은 53건이며, 그중 원안가결 1건, 대안 반영된 법안은 9건이며 나머지 43건은 계류 중이다. 20대 국회 4년간의 법안 발의 건수보다 21대 국회 6개월간의 발의 법안이 더 많다는 것은 이전의 회기보다 아동학대에 대한 정치적 관심과 여론이 집중되어 있는 때임을 확인할 수 있다.

〈표 4〉 국회 아동학대 관련 법률안 발의 현황

(단위: 건)

| 구분 | 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 일부개정 법률안 | | 「아동복지법」 일부개정 법률안 | |
|------|------------------------------------|-----------|---------------------|-----------|
| | 20대 국회 | 21대 국회 | 20대 국회 | 21대 국회 |
| | 2016~2020.5 | 2020.6~현재 | 2016~2020.5 | 2020.6~현재 |
| 총 제안 | 41 | 53 | 99 | 71 |
| 원안가결 | 2 | 1 | 3 | 1 |

4) 대한아동학대방지협회는 2013년 발생한 울산계모 사건을 통해 아동학대의 참상과 가해자에 대한 솜방망이 처벌에 항의하며 만들어진 자발적 시민단체이다(협회 카페, 검색일: 2021.1.31.)

| 구분 | 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 일부개정 법률안 | | 「아동복지법」 일부개정 법률안 | |
|--------|------------------------------------|-----------|---------------------|-----------|
| | 20대 국회 | 21대 국회 | 20대 국회 | 21대 국회 |
| | 2016~2020.5 | 2020.6~현재 | 2016~2020.5 | 2020.6~현재 |
| 대안반영폐기 | 5 | 9 | 29 | 19 |
| 입기만료폐기 | 34 | 43(계류) | 65 | 51(계류) |
| 철회 | 0 | 0 | 2 | 0 |

자료: 국회 의안정보시스템(검색일: 2021.2.1.)

2021년 1월 2일 SBS <그것이 알고 싶다>에서 16개월 아동학대 사망사건이 방영 이후, 충격적인 아동학대 사망사건의 보도를 접하게 된 국민들은 아동학대 방지 대책에 대한 비난의 목소리(YTN, 2021.1.5.)가 높아지게 되었다. 이 사건이 결정적 계기가 되면서 국회에서는 아동학대방지법 추진에 한뜻을 모으게 되고, 2020년 12월 「아동복지법」이 개정되었으며, 징계권 규정에 대한 개정 법률안이 국회 계류 중⁵⁾이었다가 2021년 1월 8일, 62년 만에 「민법」에서 제915조 ‘징계권’ 조항이 삭제되었다. 이는 친권 중 ‘징계권’이라는 용어가 가정에서 자녀를 부모의 권리 행사 대상으로 오인하거나 체벌을 정당화 하는 수단이 될 수 있다는 ‘법제개선위원회’ 권고사항⁶⁾을 바탕으로 추진되었다. 이후 「아동학대 처벌법」 개정안이 국회 통과되었다. 해당 법은 재석 254인중 찬성 252인, 반대 1인, 기권 1인으로 가결됐다.

2) 행정부의 대응과 흐름

제2차 아동정책 기본계획(‘20-’24)에 따르면 정부는 코로나19와 같은 대규모 감염병 재난 발생으로 인한 비대면 일상화(거리두기)로 아동방임, 학대 등 위험증가로 이에 대한 대응방안을 모색하고자 하였다. 2020년 7월 「아동·청소년 학대 방지 대책」을 발표하며 아동학대방지 대응에 나섰으나 대책 초기 시점인 2020년 10월에 16개월 아동학대 사망사건이 발생하게 되었다. 여러 차례 아동학대 의심신고가 접수되어 경찰·아동보호전문기관 등이 출동하는 등 대응하였으나 대응인력의 전문성이나 기관들의 협업 부족 등으로 대응체계가 제대로 작동하지 못하였다는 한계(한겨레, 2021. 1.6.)에 노출되었다.

보건복지부(장관 박능후)와 경찰청(청장 김창룡)은 양천구 아동학대 사건 관련 두 번 이상

5) 의안번호 2100344 「민법」 일부개정법률안 신현영의원 대표발의(2020.6.11.), 의안번호 2101269 「민법」 일부개정법률안 양이원영의원 대표발의(2020.7.1.)등(국회 의안정보시스템, 검색일: 2021.1.20.).

6) 2020년 5월, 법무부 산하 ‘포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회’는 아동권의 향상 등을 위해 민법상 징계권 삭제, 체벌 금지를 「민법」에 명확하게 규정할 것을 권고(보건복지부, 2020.1.19.).

신고 되는 아동학대 사례에 대해 적극 분리보호 강화 등 합동지침을 마련(보건복지부, 2020.12.2.)하였다. 뒤이어 2021년 1월 19일, 사회관계장관 회의에서 관계부처합동으로 ‘아동학대 대응체계 강화방안’을 발표하게 된다.

권덕철 보건복지부 장관은 “입양정책 및 아동학대 예방대응 부처로서 아동의 소중한 생명을 지키지 못해 국민들께 심려를 끼쳐 송구하다”면서, “이번 방안은 사건 초동 대응 과정에서 현장 인력들의 전문성 확보와 협업, 즉각 분리제도의 차질 없는 시행을 위한 보호 인프라 확충 등에 중점을 두었다.”(보건복지부, 2021.1.19.)라고 강조하며 아동학대 대응체계 강화방안이 제대로 실행되도록 주기적인 점검과 미비점을 지속 보완해 나갈 계획이라고 밝혔다. 또한, 보건복지부는 대응총괄반, 즉각분리대응반, 제도개선반으로 편성된 ‘아동학대 대응 추진단’을 구성하고, ‘아동학대 대응체계 강화방안’이 현장에서 제대로 이행될 수 있도록 세부 실행계획을 확정, 점검하는 회의를 개최하였다고 밝혔다(보건복지부, 2021.1.28.).

〈표 5〉 아동학대 주요 사건 및 아동학대예방·보호 정책 일지

(대상 기간: 2013.10.~2021.1.31.기준)

| 시기 | 내용 |
|-------------|--|
| 2013.10.24. | • 울주·칠곡 아동학대 사망사건 |
| 2014.1. | • 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제정 |
| 2014.2.28. | • 아동학대 예방 및 피해아동 조기발견·보호 종합대책 발표 |
| 2015.12.12. | • 인천 11세 아동학대 사건 |
| 2015.12.23. | • 장기결석 아동 정부합동 점검 계획 발표(점검기간 '15.12.23~'16.1.27) |
| 2016.1.~2 | • (1.15)부천 초등생 살인·(2.3)부천 여중생 살인·(2.14)고성 초등생 암매장 살인사건 |
| 2016.2.22. | • 정부(교육부)는 미취학 및 무단결석 등 관리대응 매뉴얼 마련 |
| 2016.3. | • 평택 신원영군 암매장·청주 아동 암매장, 진돗개교 3세 아동 살인 사건 등 |
| 2016.3.22. | • 「아동복지법」 개정 |
| 2016.3.29. | • 정부, 아동학대 근절 시스템 구축 원년 선포 • 아동학대 종합방지대책 발표 |
| 2016.5.29. | • 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 일부개정 |
| 2016.9.28. | • 포천 6세 입양딸 살인사건 |
| 2016.9.30. | • 아동학대 대책 추진 평가 및 보완 대책 발표 |
| 2017.9.-10. | • 「아동복지법」 개정(9.19, 10.24) |
| 2017.11~12. | • 고준희 양 학대치사 은폐, 광주 삼남매 방임 화재사망 |
| 2018.3.29. | • 아동학대 방지 보완 대책 발표 -e아동행복지원시스템 구축('18년4월) |
| 2018.12.11. | • 「아동복지법」 개정 |
| 2019.1.15. | • 「아동복지법」 개정·보건복지부 ‘아동학대 대응과’ 신설 |
| 2019.5. | • 정부, 아동학대 근절 시스템 구축 원년 선포 |

| 시기 | 내용 |
|-------------|--|
| | • 포용국가 아동정책 발표 - 아동권리보장원 출범(19년 7월) |
| 2019.9.26 | • 인천 5세 아동 학대 사망사건 |
| 2020.3.24. | • 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 일부개정 |
| 2020.4.1. | • 금천구 아이돌보미 아동 학대 사건 |
| 2020.4.7. | • 「아동복지법」 개정 |
| 2020.6. | • 천안 9세 아동 사망사건·창녕 9세 아동 학대사건 |
| 2020.7. | • 아동 청소년 학대 방지 대책 발표(아동·청소년 보호·안전 개선방안) |
| 2020.9. | • 인천 방임아동 화재사건 |
| 2020.10. | • 아동 청소년 학대 방지 대책 추진상황 점검 및 향후계획 |
| 2020.10.13. | • 양천구 16개월 입양아동(정인) 학대 사망 사건 |
| 2020.10.16. | • 민법상 '징계권' 삭제 법률안 국회 제출 |
| 2020.11.30. | • 보건복지부·경찰청, 양천구 아동학대 사건 관련 분리보호 강화 등 합동지침마련 |
| 2020.12.29. | • 「아동복지법」 개정 |
| 2021.1.8. | • 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 개정 국회통과 • 민법상 '징계권' 삭제 법률안 국회 통과 |
| 2021.1.19. | • 아동학대 대응체계 강화방안 발표 |
| 2021.1.28. | • 아동학대 대응 추진단(TF)구성 |

자료: 보건복지부(2021). 아동학대 대응체계 강화방안 자료 및 아동학대 주요 사건 기사 중심으로 저자 정리

4. 정책의 창과 정책선도가의 활동

1) 흐름의 결합과 정책의 창

2014년 「아동학대처벌법」이 제정된 이후 다양한 움직임을 통해 아동학대 예방 및 보호 노력은 계속해서 진행되고 있었다. 그러나, 이러한 노력에도 아동학대는 점점 증가하였고, 제도적으로 성과는 이루지 못하는 상황이었다. 이 무렵, 2020년 10월 13일, 16개월 입양아가 양 부모로부터 극심한 학대를 받아 사망한 사건(일명 '정인이 사건')이 발생하였고, 이 사건은 초기에 주목을 받지 못하다가 관련 시사프로그램으로 방영됨에 따라 사회적으로 큰 파장을 불러일으켰다. 이 보도가 결정적으로 흐름들의 결합 계기를 형성하였다. 해당 프로그램은 2021년 1월 2일, SBS에서 방영한 '그것이 알고 싶다'이다. 방송보도 이후 전 국민의 관심을 불러일으켰고, 이는 곧 아동학대 예방 및 보호 정책에 대한 사회적 관심을 급격하게 형성하였다.

사회적 관심은 이슈에만 머무르지 않고, 관련 법제도의 정비와 새로운 처벌 기준을 마련하는 것을 급속도로 논의하기 시작했다. 정책의 창(Policy Window)은 정책의 흐름, 문제의 흐

름, 정치의 흐름이 결합되는 시점에서 열리게 된다고 하나, 때로는 정부를 압박하는 문제흐름에 의해 열리거나, 정권교체나 국가분위기 전환, 의회변화 등 정치 흐름의 한 요소에 의해서도 열릴 수 있다(Kingdon, 2011). 본 연구에서는 문제의 흐름에서 ‘정인이 사건’이라는 초점 사건과 함께 정치의 흐름 중 ‘압력집단의 캠페인(언론보도와 시민단체, 국민적 여론)’의 결합을 통해 강력한 이슈로 자리매김하면서 정책의 창이 열렸다. 이후 「아동복지법」 및 「아동학대처벌법」 개정에 관한 법률안 발의 등 아동학대에 대한 강력한 처벌과 아동학대 대응 문제점 및 체계 전반에 대한 개선 대책들이 나오게 된 것이다.

2) 정책선도가

아동학대 예방 및 보호 정책의 흐름에 있어서 정책의 창을 여는 데 결정적인 역할을 한 정책 선도가(Policy Entrepreneur)는 아동학대 신고의무자, 시민단체, 해당 사건에 관심을 가진 국민이라고 할 수 있다. 16개월 아동 사망사건 관련 신고자 및 정책선도가의 활동을 구체적으로 정리한 내용은 다음의 <표 6>에 제시하였다.

첫 번째 정책 선도가로는 아동학대를 가장 먼저 신고했던 신고의무자이다. 1차 신고 때 어린이집 원장 및 보육교사, 2차 신고 때 양부모 지인⁷⁾, 3차 신고 때 소아과 의사와 그로부터 얼마 뒤 심정지 상태로 병원에 도착했을 때 응급의학의이다. 1차 신고로 경찰은 양부모와 신고자를 조사하였으나, 학대의심 정황이 발견되지 않아 내사 종결하였다. 어린이집 원장과 보육교사는 1차 학대 의심 신고 후에 아이 상태를 날짜별로 기록하고, 사진을 보관하고, 3번째 신고 때는 양부모가 막을까봐 몰래 병원 진료를 보러 갔다. 그리고 이때 어린이집 보육교사들이 방문한 소아과의 전문의 또한 아동학대를 의심하고 즉각 경찰에 신고했다. 해당 신고의무자들은 단순 신고에만 그치지 않고, 언론 인터뷰 및 해당 문제에 대한 증거자료 등을 통해 해당 사건의 정책의 창이 열리는데 주요한 역할을 수행하였다.

두 번째 정책선도가는 시민단체이다. 특히, 대한아동학대방지협회는 ‘#정인아 미안해’ 챌린지 및 양부모의 살인죄 적용 촉구 캠페인을 진행하고, 1인 릴레이 시위를 통해 국민적 여론을 형성하고 정책변화를 이끌었다. 또한, 아동단체들은 공동 성명서⁸⁾를 발표하고, 정부 차원의 아동권리 인식제고 노력을 촉구했다.

세 번째 정책선도가는 관련 사건에 관심을 가진 국민이다. 사건에 대한 보도 이후, SNS 추모 콘텐츠는 9만 7천 건 이상이 게시(검색일: 2021.1.15.)되었고, 살인죄 적용을 촉구하는 진

7) 해당 신고자는 신고의무자는 아님

8) 해당 공동성명서는 가정 내 징계권을 삭제하는 내용으로 정부의 관련 후속대책을 촉구하였음(이데일리, 2021.1.9. 보도자료)

정서는 누계 530여 건이 제출되었다(검색일: 2021.1.15.). 더불어 청와대 국민청원 홈페이지에는 77건의 청원 글이 올라왔고, 이 중 20만 명 이상 동의한 청원은 3건(검색일: 2021.1.31.)에 이르러 정책 선도가들은 강한 집요함⁹⁾을 보여주었다.

아동학대처벌법 제10조(아동학대범죄 신고의무와 절차)는 교사, 의료진, 아동복지시설 및 입양시설 종사자 등 24개 직군을 아동학대 신고의무자로 정하고 있다. 그러나, 아동학대 신고 의무자에 의한 실제 신고는 20%¹⁰⁾대에 그치고 있는 실정이며, 신고자에 대한 가해자의 위협 등 문제로 아동학대 신고는 현실적으로 어려운 문제가 있다(머니투데이, 2021.1.16.). 그러나, 이번 사건에서는 위협을 무릅쓰고 신고를 감행한 신고의무자들이 정책의 창을 여는 정책 선도가로서 역할 하였다. 아동학대 예방 및 보호 관련 법제도는 신고의무자를 규정하여, 이들이 민간영역에서의 정책선도가로서 역할을 수행할 수 있는 구조가 형성되었다.

〈표 6〉 16개월 아동 사망사건 관련 신고자 및 정책선도가의 활동

| 관련기관 인지 | | 내용 | |
|---------------|-------|---|--|
| | | 신고 내용 | 조치 |
| 2020.5.25. | 1차 신고 | 어린이집 원장(신고의무자) → 아동보호전문기관 신고→경찰 수사 의뢰 | • 경찰 양부모와 신고자 조사 → “학대의심 정황 발견 안돼” 내사종결 |
| 2020.6.29. | 2차 신고 | 양부모 지인A씨 “아동 차량 30분 방치” → 아동보호전문기관 신고 | • 학대예방경찰관(APO)와 아동보호전문기관 양부모 합동조사→ “학대증거 없음” 불기소 의견 검찰 송치 |
| 2020.9.23. | 3차 신고 | 어린이집 원장(신고의무자) “아동 영양 상태 불량” 양부모 몰래 소아과 내원 → 소아과 의사(신고의무자) 112로 아동학대 의심 신고 | • 경찰관4명, 아보전 직원2명 현장조사 → 분리조치 시도→양부모 강한 반발 → “신체상 학대 정황 발견 안돼” 아동보호전문기관 에 모니터링 협의 |
| 2020.10.13. | | • 16개월 입양아 학대 사망 - 병원 응급의(신고의무자) “심정지 아동, 학대 의심” 112 신고. | |
| 2021.1.2. | | • 방송 SBS 그것이 알고 싶다 ‘정인이는 왜 죽었나’ 방영 국민적 여론 형성 | |
| ~2021.1.31 기준 | | • 국민적 여론- 청와대 국민청원 홈페이지 77건 청원 글, 20만 명 이상 청원 건수 3건 - 대한아동학대방지협회, '#정인아 미안해' 챌린지 SNS 동참 콘텐츠 9만 7천 건 이상 게재. - 양부모 살인죄 적용 촉구 진정서 제출 캠페인, 530여 건 이상 제출 - 법원 앞 1인 릴레이 시위, 시민 100여 명 동참 - 언론보도 : 방송 방영된 날 기점으로 5개 언론 매체 보도건 수 348건 | |

자료: 사건 중심으로 저자 정리

9) 정책선도가는 발언권이 있어야 하고, 정치적 교섭력 또는 협상기술을 발휘할 수 있어야 하며, 강한 집요함(자신의 자원을 많은 규모로 투자할 수 있는 개인의 의지를 의미)을 보여줄 수 있어야 한다고 말한다(Kingdon 1995:180-181, 204-205; 손영진·허경미, 2016 재인용)

10) 연도별 아동학대 신고의무자에 의한 신고는 2015년 4,900건(29.4%)에서 2018년 9,151건(27.3%), 2019년 8,836건(23.0%)으로 매년 감소 추세이다(보건복지부, 2019 아동학대 주요통계).

5. 정책산출물

국회는 제383회 국회(임시회) 제1차 법제사법위원회(2021.1.8.)에서 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정안을 통과시켰다. 아동을 학대해 사망하게 한 경우에 살해죄를 적용하도록 하고 법정형량도 사형이나 무기징역 또는 7년 이상 징역형 등으로 처벌수위를 높였다. 한편, 아동학대 신고의무자가 신고를 하면 즉시 수사에 착수하고, 사법경찰관·아동학대 전담공무원이 현장을 출동할 때 출입할 수 있는 장소를 확대한다는 내용이다. 민법 개정안은 자녀에 대한 친권자의 징계권 규정을 삭제하는 게 골자인데, 이는 징계권 조항이 아동학대 정당화에 악용될 소지가 있다는 것이다.

한편, 정부는 2021년 1월 19일 「아동학대 대응 업무 지침」을 개정하면서, 아동학대 대응 체계 강화방안을 발표하였다. 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 아동학대전담공무원을 '21년까지 229개 시군구 및 5개 시도에 총 664명 배치하기로 하였다. 둘째, 전담공무원-아동보호전문기관-경찰 합동 업무교육을 신설하고, 기배치 공무원 보수교육 실시 등 교육을 강화토록 하였다. 셋째, 아동학대 대응 인프라 확충을 위해 아동보호전문기관을 2020년 71개소에서 2021년 81개소로 확대하며, 학대피해아동쉼터를 2020년 76개소에서 2021년 91개소로 확대하기로 하였다. 다섯째, 2021년 아동학대 대응 예산 416억으로 2020년 본예산 297억 원 대비 40.2% 증액 편성하였다. 끝으로 1년 이내에 2회 이상 신고 접수된 아동에 대해 학대피해가 강하게 의심되거나, 조사과정에서 아동의 답변을 보호자가 방해하는 등의 경우, 아동을 즉시 분리보호 가능(아동복지법 제15조, 3월 말 시행)하게 아동복지법을 개정하였다.

V. 결론 및 제언

이 연구는 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 아동학대 예방 및 보호 정책 변화의 흐름 속에서 나타난 이슈(쟁점), 의사결정과정, 산출물을 종합적으로 분석하고자 하였다.

본 연구에서는 지난 10여 년 간 아동학대가 꾸준히 우리 사회에서 발생하였던 문제의 흐름, 관련 단체의 압력 및 정부의 노력이라는 정치의 흐름, 학대 예방 및 방지 대책이라는 정책의 흐름들이 서로 완전히 결합되지 못한 채 오랜 기간 흐르다가, 지난 2020년 10월에 발생한 16개월 아동학대 사망사건(일명 '정인이 사건')이 우리 사회에 크나 큰 충격을 던져주면서 결합의 계기를 마련하였다고 볼 수 있다. 이 사건은 최초에 뉴스로 보도되었으나, 이후 2021

년 1월 2일에 시사 방송프로그램을 통해 충격적 아동학대 사건을 접하면서 전 국민의 관심을 불러일으킨 거대한 이슈로 자리 잡게 되었고 ‘아동학대 처벌강화’의 목소리와 아동학대예방 및 보호 제도에 대한 정치적, 사회적 촉구들이 쏟아져 나오게 되었다.

정부의 아동학대 예방 및 보호정책에 대한 정책변동은 ‘정인이 사건’이라는 문제의 흐름과 ‘압력집단의 캠페인(언론보도와 시민단체, 국민적 여론)’이라는 정치의 흐름과의 결합을 통해 강력한 이슈로 자리매김하면서 정책의 창이 열리게 되었다. 이를 통해 아동학대에 대한 강력한 처벌과 아동학대 대응 문제점 및 체계를 전면적으로 개선하는 대책들이 나오게 된 것이다. 이번 사건에서 정책의 창을 여는 데 결정적인 역할을 한 정책선도가는 위험을 무릅쓰고 신고를 감행한 아동학대 신고의무자, 그리고 시민단체와 해당 사건에 관심을 가진 국민이라고 할 수 있다. 다른 정책과는 차별적으로 아동학대 예방 및 보호 정책에 있어서는 신고의무자를 법적으로 지정하여 이들이 민간의 정책선도가 가능한 구조가 형성되었다고 볼 수 있다. 정부와 국회는 아동학대 예방 및 보호정책과 관련한 대책을 마련하고, 법안을 통과시키는 등의 역할을 수행하였지만, 결과적으로 국민 여론에 이끌려 수동적인 역할에만 머물러있었음이 드러났고, 공공영역의 정책선도가의 역할은 극히 제한적이었음을 알 수 있었다.

이와 같은 연구의 결론에도 불구하고 아동학대 예방 및 보호에 대한 정책변동 과정을 설명하는데 정책흐름모형의 적용은 다음과 같은 한계를 지닌다. 정책흐름모형은 정책결정의 비합리성을 전제로 하여 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름 이 세 가지 흐름이 독립성을 전제로 하지만 아동학대라는 특성상 각각의 독립성을 확보하기가 쉽지 않다. 또한 정책변동을 가져오는 세부요인 및 변화과정을 문헌자료에만 의존하여 그 동태성이 부족하다. 향후 이러한 점을 보완하여 후속 논의가 진행되어야 할 것이다.

본 연구의 분석결과를 토대로 우리나라 아동학대 예방 및 보호 정책의 실효성을 높이기 위한 제언은 다음과 같다.

첫째, 정책변동으로 산출된 아동학대 예방 및 보호정책이 정책목표 달성에 효과적이었는지, 가장 최선의 수단이 올바르게 선택되었는지에 대한 면밀한 사회적 논의가 요구된다. 그동안 우리나라 아동학대 예방 및 보호 정책의 비합리성과 비순차성의 원인은 정책의 창이 열리게 되는 계기가 주로 주요한 사건 이후에 발생한 여론의 영향이었다. 여론은 그 특성상 급세 식 특징을 보이며 전통적 정책선도자들은 이러한 여론의 특성을 매우 잘 파악하였다는 점에서 합리적 의사결정에 근거하여 정책을 마련하기 보다는 급격한 여론에 편승한 정책을 마련하였을 가능성이 크다. 따라서 앞으로는 아동학대에 대한 국민인식을 높여 정책의 창이 아동의 희생에 기반한 사후적 특성이 아닌 사전에 열리는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

둘째, 정책의 실효성 확보를 위해 중앙정부와 지방자치단체의 유기적인 결합체제를 마련하는 방안에 대한 논의가 필요하다. 따라서 중앙정부 차원에서 보건복지부는 아동학대 예방 및

보호의 주무부처로서 지방자치단체·교육청·경찰청·법무부·아동보호전문기관 등 다기관 공조 체계를 통합 구축하여 정책의 분절화 문제를 해소할 필요가 있다. 또한, 지방자치단체는 지역 아동에 대한 학대를 예방하고, 학대아동을 보호하여야 한다. 관련법이 지방자치단체를 아동의 인권을 보장하고, 아동복지서비스를 직접 수행하는 책임 주체로 명시하고 있다는 것은 지방자치단체가 수요자 중심의 아동 복지정책을 펼쳐나가야 할 책무가 있음을 의미한다. 또한, 제도적 차원에서도 조례개정 등을 통해 관련 정책을 주체적으로 추진해야 한다. 관련법이 중앙 정부가 아닌 지방자치단체에 관련 책임을 명시하고 있음은 관련 정책이 지역적 특수성과 가용자원을 고려하고, 실질적인 지역 아동을 보호하는 시스템을 구축해야 한다.

셋째, 정책도입 전에 반드시 고려해야만 하는 것이 예산¹¹⁾이다. 아동학대 관련 예산이 법무부와 기획재정부 등의 기금으로 이원화되고 있어, 효과적인 사업을 추진하는데 어려움이 따르는 상황이다. 법 개정만으로 아동학대 사건의 재발을 막을 수 없는 만큼 예산 및 인력의 확충 등 후속 대책 마련을 요구하는 목소리가 국회 내에서 높아지고 있기 때문이다. 따라서 학대 피해아동 지원 및 아동학대를 예방하기 위해서는 안정적인 예산지원이 속히 마련되어야 할 것이다.

다가오는 2022년은 어린이날 100주년이 되는 해이다. 우리나라 모든 아동들의 권리를 최우선으로 하는 시대가 되기 위해서 아동학대예방 및 보호에 대한 정부와 지방자치단체의 관심은 일시적이거나 사건이 발생한 후에 형성되는 관심이 아니라, 아동들의 삶 전반에 대한 관심과 지원으로 지속적으로 이어져야 할 것이다.

11) Kingdon은 정책결정자는 소요예산 규모를 예측하고 필요한 경우에는 세출을 통제하지만, 때때로 강한 정치적 압력을 받거나 부족한 예산에 대한 큰 부담을 가질 경우에는 고려해야할 다른 대안(alternatives), 계획(initiatives), 제안(proposals)을 무시하게 된다(Kingdon, 1984:14 ; 김주경·현재은, 2014 재인용).

【참고문헌】

- 권석천·장현주. (2015). Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 검찰개혁과정 -대검찰청 중앙수사부 폐지 과정을 중심으로-. 「한국정책학회보」, 24(2): 335-362.
- 김선희. (2007). 성매매방지정책의 변동에 관한 연구. 「한국거버넌스학회 학술대회자료집」, 2007(2): 381-406.
- 김윤경·김선형. (2018). 예술인 복지법 제정과 정책적 효과성: Kingdon 모형의 적용을 중심으로. 「정부학연구」, 24(2): 333-363.
- 김주경·현재은. (2014). Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework)을 적용한 영유아 무상보육정책 분석 -누구를 위한 무상보육인가?-. 「한국정책학회보」, 23(4): 527-564.
- 김지수·김민곤·이정철·허만형. (2012). 아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성 과정 분석 -Kingdon의 다중흐름모형(multiple streams model)을 중심으로-. 「한국정책학회보」, 21(1): 251-283.
- 김지훈·정준호. (2020). 다중흐름모형(MSF)을 적용한 '윤창호법'의 형성과정에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 34(4): 195-215.
- 김창수. (2018). 「정책학의 구조와 논리」. 경기도: PNC(피앤씨미디어).
- 김혜정·신희영. (2017). 「부산지역 아동학대 실태 및 인식조사」. 부산여성가족개발원 연구보고서.
- 박균열. (2012). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 교원능력개발평가제 정책변동 분석. 「교육문제연구」, 42
- 박금식·하정화·허두진. (2013). 「부산광역시 아동학대 예방 및 보호 체계 구축방안 연구」. 부산여성가족개발원 연구보고서.
- 박언하. (2018). 한국의 아동학대예방 정책의 개선방안: 외국의 아동학대예방 정책 분석을 중심으로. 「복지상담교육연구」, 7(1): 331-354.
- 박윤영. (2013). 사회복지사업법 개정과정 연구. 「비판사회정책」, (40): 74-117.
- 박혜진. (2016). 바람직한 아동학대방지정책 마련을 위한 제언. 「형사정책연구」, 27(3): 253-283.
- 손영진·허경미. (2016). 다중흐름분석을 적용한 가정폭력방지 정책변동에 관한 연구. 「한국공안행정학회보」, 25(4): 197-232.
- 여국희·김종호. (2014). 킹던(Kingdon)의 다중흐름모형과 정책혁신: 사회 4대악 근절 정책의 탄생 배경. 「분쟁해결연구」, 12(3): 139-165
- 이진숙·안대영. (2005). 건강가정기본법의 정책결정과정 분석: 킹돈의 이론을 중심으로. 「사회복지정책」, 23: 159-181.
- 이진숙·조은영. (2012). 노인장기요양보험법의 정책결정과정 분석. 「사회과학연구」, 23(1): 3-22.

- 이희숙·정제영. (2012). 학교폭력 관련 정책의 흐름 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. 「한국교육」, 39(4): 1-2.
- 장현주. (2017). 다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석: 중앙과 지방의 정책변동에서 정책선도가는 누구이며 정책의 창은 어떻게 열리는가?. 「지방정부연구」, 21(2): 379-403.
- 정성길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2010). 「정책학원론」. 서울: 대명문화사.
- 최정묵. (2016). Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 국가재정제도의 개혁과정 -2006년 국가재정법의 입법과정을 중심으로-. 「한국정책학회보」, 25(1): 577-604.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York:Harper Colins Colege Publishers.
- _____. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies 2nd ed.* HarperCollins College Publishers.
- _____. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies Updated 2nd ed.* bosron: Longman
- Zahariadis, Nikolaos. (1999). *Ambiguity, Time, and Multiple Streams*. In Paula Sabatier (ed). *Theories of the Policy Proces*. 73-93. Boulder, CO:Westview Pres.
- 관계부처합동. (2020). 「제2차 아동정책기본계획(2020)」.
- 국정기획자문위원회. (2017). 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.
- 보건복지부. (2020). 「2020년 아동분야 사업안내(2)」.
- _____. (2020). 「2019 아동학대 주요통계」.
- 국회 홈페이지(<https://www.assembly.go.kr/>). (검색일: 2021.1.29.)
- 국회 의안정보시스템 홈페이지(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>). (검색일: 2021.2.1.)

박 지 영: 부경대학교에서 행정학 박사과정을 수료(2020.8월)하였으며, 현재 (재)부산여성가족개발원 가족정책연구부 전문연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 가족정책, 지방행정 및 지방정부 등이다 (jioe13@bwf.re.kr).

