

일본사회의 아동과 가정에 대한 상담시스템 강화에 관한 연구

최진희(오사카시립대학 대학원생)

1. 들어가는 말

일본사회는 아동학대 등 아동과 가정의 문제에 대한 상담건수의 급증과 이에 따른 심각한 아동복지문제에 대해 신속하면서도 고도의 전문적인 대응을 필요로 하게 되었다. 현행 아동복지제도가 예상하는 양과 질을 넘어선 문제들의 증가로 인해 현행 제도가 충분히 기능하기 어려운 상황이 계속되고 있다.

이러한 상황에 대해 지난 2003년에는 ‘아동양육지원의 법정화’, 차세대육성지원대책법에 의한 지방자치체와 행동계획책정 등이 의무화되어 일반화, 다양화되어가는 문제에 대해서 전국적인 규모로 추진태세를 꺾하고 있다. 하지만 보육을 중심으로 한 아동복지서비스와 아동보호(아동양호)를 중심으로 한 아동복지서비스라는 두 가지 축이 존재하고 있어 이것들이 이념적으로는 연속되어있다는 인식이 있음에도 불구하고 법에 규정된 실시 태세의 문제가 있어 충분히 연대를 꺾한 추진이 되어 있다고 보기는 어렵다(吉澤英子·西郷泰之,2003).

이러한 부분이 강하게 인식되어 이 두 부분을 연결시키는 것으로 2004년 아동복지법 개정에서 ‘상담 시스템의 모습의 개정’까지 이르게 되었다.

아동상담소는 도도부현·지정도시를 중심으로 설치 되어 있어 기동성 있는 아동상담에는 한계가 있으며 지역에는 아동상담에 관한 기관으로 가정아동상담실, 아동가정지원센터 등도 있어 이들과의 적극적인 업무분담에 따른 구체적이고 실천적인 상담 시스템화와 효율화가 요구되어진다. 이것은 아동양육에 관한 두려움, 불안 등을 배경으로 한 아동양육 상담을 가정에서 보다 근접한 지역사회에서 받고자하는 니즈의 증가와 지역사회에 밀착된 아동과 가정에 대한 상담시스템의 강화라는 부분과 연결되어 중요하다.

본 연구는 일본의 아동복지 제도에 있어서 아동과 그 가정에 대한 보호, 상담 시스템 강화에 관한 2004년 아동복지법 개정에 대해 양자치체(아동복지업무 별도 행정을 나눈 도도부현·지정도시와 시정촌을 양자치체로 칭함)의 상담강화에 관한 의식조사를 통해 일본 전국 자치체의 현황을 중심으로 이후의 과제에 대하여 제언한다.

2. 아동상담 시스템 개정에 따른 자치제의 역할

아동상담이 아동상담소에 집중되고 있는 점을 개정하고 시정촌을 상담의 일의적인 창구로 하여 아동상담소의 업무는 요보호성이 강한 사례에 대해 대응하고 시정촌에 대해 후방지원에 역점을 두게 되었다.

1) 도도부현(아동상담소)의 업무·역할

- ① 시정초업무의 연락조정, 정보제공, 그 외 필요한 원조, 부가업무(아동복지법제11조1항1)
- ② 아동과 임산부의 복지에 관한 광역적 견지에서 실정과약(아동복지법제11조1항2)
- ③ 전문적 지식과 기술을 필요로 하는 아동과 가정에 대한 상담(아동복지법제11조1항2)
- ④ 조사 및 각종 판정(아동복지법제11조1항2)
- ⑤ 조사와 판정에 따른 아동과 보호자에 대한 지도(아동복지법제11조1항2)
- ⑥ 아동의 일시보호
- ⑦ 시정촌에 대해 조언(厚生労働省兒童家庭局通知a, 2005.2.14).

2) 시정촌(아동가정상담)의 업무·역할

- ① 실정과약, 정보제공, 상담·조사, 지도 등 업무를 수행하는 의무 (아동복지법제10조1항)
- ② 아동상담소에 대해 전문적 원조요청 의무(아동복지법제10조2항)
- ③ 아동상담소에 대해 판정요청의 의무(아동복지법제10조3항)
- ④ 요보호아동의 통보(아동복지법제25조)
- ⑤ 시정촌의 조치의무(아동복지법제25조7항)

시정촌은 요보호아동 등에 대해 지원의 실시상황을 정확하게 파악하는 동시에 아동복지법 제27조의 조치(행정조치)를 요하는 경우 각종 판정을 요하는 경우에 대해 아동상담소로 송치¹⁾하는 것 등(山縣文治,2005 / 厚生労働省兒童家庭局通知 b, 2005.2).

3. 연구대상과 연구방법

현 일본의 아이들과 가정에 관한 상담 및 지원 상황을 명확히 하는 것과 동시에 이후의 상담시스템의 방향성을 모색하기 위하여 일본 전국 전수조사를 실시하였다. 본 연구조사는 2004년도 일본후생노동과학연구(어린이 가정통합 연구사업 『지역에서의 아동과 가정에 관한 상담 지원 태세에 관한 연구』)이며 연구책임자는 山縣文治(야마가타후미하루)이다)조사의 일부로

1) 사회복지서비스의 이용자를 타 상담원조기관과 시설 등으로 소개, 위탁하는 것을 칭함.

필자도 그 일원으로 참가했다. 본 연구에서는 조사의 일부를 활용하여 분석하였다.

일본의 아동과 가정에 대한 상담지원에 대하여 명확히 하기 위한 것으로 이하 3가지 조사를 실시하였다.

① 도도부현·지정도시 조사

- a. 조사대상 : 47 도도부현과 13 지정도시
- b. 조사방법 : 우편조사
- c. 조사내용 : 도도부현·지정도시에서의 아동복지에 관한 상담지원 실시태세의 현황과 이후의 방향성에 대해서
- d. 회수결과 : 유효표본수 29(회수율 48.3%)
- e. 조사기간 : 2004년 12월 1일 ~ 2005년 1월 11일이다.

② 시정촌 조사

- a. 조사대상 : 38 중핵시와 971 시구정촌
중핵시²⁾ 이외의 시구정촌에 대해서는 2004년 12월 초순을 기점으로 시정촌 합병 후 리스트에서 3분의 1 추출하였음.
(재해구조법의 지정을 받은 피해해자치체는 제외)
- b. 조사방법 : 우편조사
- c. 조사내용 : 시구정촌에서의 아동복지에 관한 상담지원 실시태세의 현황과 이후의 방향성에 대해서
- d. 회수결과 : 유효표본수 355(회수율 35.2%)
- e. 조사기간 : 2004년 12월 1일 ~ 2005년 1월 11일이다.

③ 일본 아동복지연구자 조사

- a. 조사대상 : 일본사회복지사 양성협회의 명부에 기재 되어 있는 아동복지론 담당 전임, 겸임, 특임 교원을 대상으로 조사를 실시하였다.
- b. 조사방법 : 우편조사
- c. 조사내용 : 지역사회에서 아동가정 상담태세를 더욱 유효화 하기 위한 상담지원 태세의 방향성에 관하여
- d. 회수결과 : 유효표본수 33(회수율 18.0%)
- e. 조사기간 : 2005년 1월 17일 ~ 2005년 2월 4일이다.

2) 중핵시란, 인구 30만이상, 인구50만미만의 시는 100km²이상의 요건에 맞는 정령지정도시 이외의 규모와 능력등이 비교적 큰 도시의 사무권한을 강화하여 가능한 한 주민에게 가까운 곳에서 행정이 이루어지도록 하는 도시세도가 있어 중핵시 제도이다.

일본전역에서 인구1,000인 이하의 촌에서 100만을 넘는 대도시까지 약3,200 시정촌이 있으나 이런 시정촌은 정령지정도시를 제외한 법률 등에 따라 거의 같은 사무권한이 인정되어 있다.

4. 분석결과

1) 아동복지에 관한 상담지원 실시체제에 관하여

1) 가정아동상담실 설치와 상담지원 상황

가정아동상담실의 상담지원 상황을 알아보기 위해 가정아동상담실이 설치되어 있다고 답한 시구정촌 중 73.9%의 자치제에서 가정아동상담실이 주로 아동과 가정의 복지에 관한 상담지원을 실시하고 있는 것으로 나타났으며 도도부현 조사에서도 적극적으로 활동하고 있어 아동복지에 관한 상담지원에 유익하다고 회답이 78.3%로 나타났다. 한편 ‘적극적으로 활동하고 있고 소극적인 부분이 혼재되어 있다’는 회답도 17.4%로 활동상황으로는 양 자치제의 가정아동상담실에 의한 차가 보였다.

2) 아동복지에 관한 상담지원 대응유무와 적절성

아동복지에 관한 상담지원에 대해 대응하고 있는지의 유무와 적절성에 대해서 시정촌 조사에서 상담지원 항목에 따라 ‘대응하고 있다’고 대답한 시정촌은 거의 80% 전반으로 높은 수치로 나타났다. 대응의 유무를 가정아동상담소의 설치 여부에 따라 비교해 보면 가정아동상담실이 설치되어 있는 자치제에서는 ‘대응하고 있다’는 회답이 85%이상으로 나타났다(기타 제외).

시구정촌에서의 대응의 적절성에 대해서는 대부분의 항목에서 60%전후가 적절하다고 회답하고 있으나 ‘모자생활지원시설의 입소에 관해’서는 적절성이 31.5%로 낮은 수치로 나타났다.

시구정촌에서 대응의 적절성을 가정아동상담실의 설치 유무별로 보면 ‘모자생활지원시설의 입소에 관해’ 항목에서는 34.9%의 차가 보이는 것을 시작으로 ‘아동상담소로의 송치 혹은 통지에 관해’ 항목에서는 25.1%, ‘타기관으로 연결, 소개’ 항목에서는 21.6% 등 큰 차가 보이는 항목도 있다. 이 항목들에 대해서는 가정아동상담실을 설치하고 있지 않은 자치제에서 대응의 적절성에 대해 ‘어느 쪽도 아니다’라 회답이 많은 것으로 나타났다.

가정아동상담실의 상담지원상황은 각각의 가정아동상담실의 적극성의 유무와 상담지원 내용에 따라 잘되어지는 부분, 그렇지 못한 부분이 영향을 주고 있다고 생각할 수 있겠다.

3) 지역사회에서의 상담지원기관의 유무와 연계

양자치제 조사에서 아동상담소, 지역아동양육지원센터, 아동관, 장애아관계의 아동복지시설에 관해서는 자치제에 따른 연계상황의 차가 적었으며, 양 자치제는 50~60%가 ‘연대하고 있다’고 답했다.

시정촌조사에서 지역사회에서의 상담지원 기관·시설의 유무와 연계상황에 대해서 설치되어 있는 시설로서 ‘인가보육소’가 91.5%로 가장 높은 수치로 나타났다. 다음으로는 ‘보건소·보건센터’ 75.8%, ‘아동관·아동유원’ 62.5%로 나타났다.

지역사회에서의 상담지원 기관과의 연계 상황에 대해서는 ‘인가보육소’가 85.1%로 가장 많이 나타났으며 그 다음으로 ‘보건소·보건센터’ 76.6%, ‘아동상담소’ 66.8%로 나타났다. ‘아동복

지에 관한 민간상담기관', '아동복지에 관한 상담에 응하는 NPO'가 연계에 대해서 각각 6.5%, 7.0%로 낮은 수치로 나타났다. 기관과 시설의 연계 상황에 대해 도도부현 조사에서는 유아원·아동양호시설, 지역아동양육지원센터, 장애아관계 복지시설이 66.5%로 가장 많이 나타났다. 그 다음으로 모자생활지원시설·조산시설 62.1%, 아동상담소과 아동관·아동유원과 아동복지에 관한 상담에 응하는 의료기관이 58.6%로 나타났다.

4) 현 아동복지에 관한 상담지원 시스템에 대한 인식

아동복지에 관한 상담지원 태세에 대하여 현행에 관한 의식에 대해 양자치제에 질문하였다. 개선 할 필요가 있다고 대답(개선의 필요가 있으나 현 상태로는 어쩔 수 없다라고 답한 부분도 포함)한 시정촌은 76.6%, 도도부현 조사에서는 96.6%로 나타났다. 한편 '현행 그대로가 좋다'고 대답한 시정촌에서는 18.0%, 도도부현에서 0%로 나타났다. 양자치제는 현행의 상담시스템에 대해서 개선 필요성을 느끼고 있는 것이 명확하게 나타났다.

아동복지에 관한 상담지원 시스템에 있어 개선 할 필요가 있는 이유로서는 양 자치제는 둘 다 인적부족, 전문성부족, 연계부족, 재원부족 이 상위 4가지 이유로서 나타났다. 그 중에서 가장 큰 이유로서 생각할 수 있는 것은 시정촌 조사에서 '전문성 부족'75.3%, 도도부현 조사에서 '인적부족' 75.9%로 나타나 시정촌에서는 인적부족보다는 전문성이, 도도부현은 전문성보다는 인적부족이 개선할 필요가 있는 이유로서 인식되고 있음을 알 수 있다.

5) 시정촌의 상담시스템 강화에 대한 적절성과 대응가능성

아동복지에 관한 상담시스템 강화에 대해 그 적절성과 자치제에 있어서의 대응 가능성에 대해서 상담지원 항목별로 적절성에 대해서 시정촌에서는 '지역상담지원에 관한 정보수집과 정보·발신'에 관해서는 '적절하다'는 회답이 53%를 넘어 각종 상담에 대해서는 비행상담(28.5%)이외의 경도 상담지원에 대해서는 40%전후가 '적절하다'고 답했다.

도도부현·지정도시에서는 시정촌과 비슷하게 정보에 관한 상담지원에 관해서는 85%이상 이 적절하다고 생각하고 있어 비행 상담을 제외한 경도의 각종 상담원조에 높은 비율을 차지하고 있다. 일본 아동복지연구자들은 상담에 관한 항목 내용에 따라 적절성에 관한 의견이 나누어졌고 적절하다고 판단하는 경우는 경도의 상담이 많았으며 중도의 상담의 경우가 부적절한 것으로 나타났다.

시정촌으로 아동복지에 관한 상담시스템이 강화될 경우 대응 가능성에 시정촌에서는 적절성이 낮은 항목에서는 대응할 수 없다는 회답이 높은 비율로 나타났으며 각종 상담의 경도 항목에 대해서는 대응할 수 있다는 회답의 비율이 올라가 있었다. 도도부현에서는 조건에 따라 가능하다는 회답을 합치면 많은 항목에서 가능성이 있다고 회답한 비율이 높게 나타났다. 일본 아동복지연구자들은 대응 가능성에 대해 지역상담지원에 관한 정보수집과 제공·발신에 관한 부분과 경도의 보건상담·원조에 관한 항목에서 50%를 넘는 것으로 나타났다.

도도부현, 연구자보다 시정촌의 경우가 상담시스템 강화에 관한 상담지원 내용의 적절성과 대응성에 대해 긍정적인 의견에는 신중했던 것으로 보인다.

6) 아동가정지원 상담시스템 강화에 필요한 사회적 대응

시정촌의 경우 아동복지에 관한 상담시스템 강화라는 점에서 실제 기능할 수 있는 존재와 서포트 태세를 강하게 요구하고 있으나 도도부현의 경우는 이에 더해 연수회와 학습회라는 중장기적인 시점에서 전문성의 향상도 필요한 부분으로 요구하고 있음을 알 수 있다.

7) 아동보호관련 복지 서비스부분

아동복지연구자들은 아동보호관련 복지 서비스에 대해서는 현 일본의 아동복지시스템인 ‘조치는 아동상담소레벨, 재택서비스는 시구정촌 레벨이 좋다’ 48.5%로 나타났다.

5. 결론 및 제언

일본 지방자치제에 대한 조사와 일본 아동복지연구자에 대한 조사결과에서 특히 아동과 가정에 대한 상담시스템 강화에 대해서 시정촌과 도도부현·지정도시, 연구자의 의식 격차가 있음이 명확하게 드러났다.

예를 들어 시정촌은 상담시스템의 강화라는 의미에서 시정촌으로의 상담기능의 이양이 준비도 대책도 정비되어 있지 않는 상태에서 이루어지는 것에 있어서 상담강화를 찬성하는 자치제에서도 상담지원태세의 확립과 연계에 관한 과제가 많은 것으로 인식하고 있다.

한편 도도부현·지정도시, 연구자는 아동상담소의 부담을 줄이는 것, 보다 주민에게 가까운 자치제에서의 대응이 필요하다는 의식에서 시정촌으로의 상담시스템 기능 강화에 적극적으로 나타났다.

필자는 상담체제의 강화와 시스템화에 관한 아동복지분야의 당면과제로서 두 가지 측면을 제시한다. 첫째, 양적, 질적으로 현행 상담기관에서는 전부 대응하기 어려운 현상을 새롭게 하는 인식이 분권화 등 단순한 시스템 변혁만이 아닌 제도적인 확충이 필요로 된다는 것과 둘째, 현재 진행되고 있는 시정촌의 상담태세 강화에 추진과 실질화를 위해서 아동상담소에 의한 지원과 연계는 물론 주민주체의 상담과 발견을 포함한 활동을 시작으로 하는 민간 상담, 지원기관의 확충에 맞추어 이것들을 연결시키는 네트워크 강화가 필요하다고 본다. 필자는 제도적인 확충, 네트워크 강화라는 측면에서 이후의 아동과 가정에 대한 상담지원 강화의 포인트로서 1) 재원 확보 2) 전문성 확보 3) 기능하는 연계망 만들기 4) 이용하기 좋은 서비스 만들기 4가지를 제안한다.

〈 참고 문헌 〉

- 吉澤英子·西郷泰之(2003). 「第3章 兒童家庭福祉の實際」, 『兒童家庭福祉論』 光生館, pp.41-42
- 厚生労働省兒童家庭局通知a(2005.2.14). 「兒童相談所運營指針の改正について」, 雇兒發第0214003号, 각 도도부현지사·각 지정도시시장 앞
- 厚生労働省兒童家庭局通知 b(2005.2.14). 「市町村兒童家庭相談援助指針について」, 雇兒發第0214002号, 각 도도부현지사·각 지정도시시장 앞
- 山縣文治(2005). 「第7章第1節 行政等の機構と業務」, 『兒童福祉論』, ミネルヴァ書房, pp.95-96