

지역에 기반을 둔 아동가정복지상담에 관한 연구

- 일본 시정촌 조사 중심으로 -

최진희 (오사카시립대학 대학원생)

1. 들어가는 말

일본 사회복지 서비스는 사회복지기초구조개혁(2000년)이후 지금까지 행해온 행정조치제도 중심에서 이용과 계약이라는 제도로 전환하고 있다. 고령자복지, 장애인복지에 있어서도 개호보험, 지원비제도가 창설되었으며 니즈에 맞는 서비스를 선택하여 이용하도록 하는 직접계약에 이르는 체제를 구축하고 있다. 野上丈夫(우에노후미오)는 이것을 집권형 시대가 끝나고 새로운 분권형 시대의 출발(野上丈夫,2005)이라 칭한다.

한편 일본의 아동가정복지는 타 영역에서 보이는 근본적인 개혁이 크게 나타나지 않았다. 지금까지 일본 자치체는 아동가정복지를 위한 역할, 책임이 충분하지 않은 상태였다. 지난 2004년 말 아동복지법 개정에서 아동상담소 중심형을 개정하여 시정촌을 상담의 일의적인 창구로서 자리매김하게 된다. 즉 아동상담소의 업무는 요보호성이 높은 사례에 대응하는 것과 시정촌에서 이루어지는 아동상담기능을 원조하는 것이다(厚生労働省児童家庭局通知a,b,2005.2.14). 이것은 시정촌이 가능한 한 지역에 밀착하여 아동가정상담을 추진하며 누구나 편히 상담이 가능하도록 하기 위함이다.

본 연구는 지역밀착적인 상담지원 태세로 그 역할을 담당하게 될 시정촌이 2004년 아동복지법 개정 이후 상담지원상황과 그에 관한 의식조사를 통해 지역밀착적인 아동가정복지상담의 모델을 모색하기 위한 기초 연구조사이다.

2. 현행 지역에서의 상담지원서비스 시스템이 가진 한계

아동가정복지서비스 공급시스템에 대해, 2005년부터 새로운 전개를 시작하게 되지만 검토해야 할 과제가 있다. 그 과제들을 柏女靈峰(카시와메레이호우)는 현행 아동가정복지 시스템의 특징을 6가지로 하여 ①도도부현과 시정촌의 분단 시스템, ②시설중심주의,

③직권적 보호중심주의, ④보건·복지·의료·교육부분의 분단, ⑤제세 중심의 체제, ⑥사업주에 대한 급부중심(柏女靈峰,2005)으로 들고 있다. 이 6가지가 기존의 아동과 가정에 관한 복지에 관한 상담지원서비스의 문제점이며 그 한계로 들고 있다.

일본사회의 지역밀착적인 상담지원의 필요성은 柏女(카시와메)가 지적한 6가지 특징을 연용해보면 아동학대의 사회문제화, 아동양육의 고립화, 보육서비스 부족 등에서 비롯되었다. 더불어 지금까지 도도부현 중심, 직권중심보호, 시설중심으로 이루어진 아동가정상담복지가 유효한 기능을 발휘하지 못하고 있기 때문에 지역밀착적인 상담이 필요하게 되었다.

3. 지역중심, 시정촌 중심의 법안 개정의 움직임

2002년 12월 후생노동성은 사회보장심의회 아동부회(社會保障審議會兒童部會)에 ‘아동학대 방지 등에 관한 전문위원회’를 설치하고 2003년 6월에는 ‘사회적 양호에 관한 전문위원회’를 설치했다. 그리고 위원회의 연구보고들을 통해 아동학대방지제도 전반을 검토하게 되었고 시정촌의 역할강화를 염두해 둔 보고서(2003년11월)¹⁾를 발표하게 된다.

후생노동성은 이런 연구보고를 통해 ‘아동복지법의 일부 개정 법안’ 작성을 착수하고 계속된 심의 결과, 성립되어 2004년 12월 3일에 공포되었다(才村純,2005).

이러한 상담태세의 개혁 관련 움직임을 山縣文治(야마가타후미하루)는 3가지로 지적한다. 그 첫째로 지방분권화라는 사회정치적 흐름 즉, 아동상담소 중심으로 된 도도부현 중심 상담태세에서 시정촌 상담태세로 강화가 요구된 점이다. 둘째로 상담의 유난성과 다양성을 위하여 공적 상담기관에 한정시키지 않고 민간주체에 의해 이루어지는 것이 포함된 다양한 상담기관 정비와 그 연계망 구축이 요구된 점이다. 셋째로 아동양육에 대한 불안を 가지고 있는 양육자의 증가와 그에 따른 학대아동들, 범죄를 저지른 아이들의 문제 등이 아동가정복지 분야에 있어 상담태세 강화를 요구케 한 배경에서 비롯되었다(山縣文治,2005)고 지적하고 있다.

4. 연구대상과 연구방법

본 연구조사는 일본 시정촌이 아동복지법 개정 후의 어떠한 상담지원상황이며 상담지

1) 이 보고서는 아동학대 대응 등 요보호아동 및 요지원가정에 대한 지원에 관한 당면 수정의 방향성에 대해서이다.

원에 관한 의식을 주목하면서 지역밀착적인 아동가정복지추진을 검토하기 위한 것이다. 이는 지역에 기반을 둔 상담모델을 모색하기 위한 기초조사연구이며, 2005년도 일본후생노동과학연구(어린이가정통합연구사업; 주임연구자山縣文治교수)조사의 일부를 활용하였다.

일본 전국 시정촌(2,178시정촌)에서 3분의 1을 무작위 추출하여 726시정촌(아동가정상담관련 부서)에 조사표를 우송하고 우편으로 답신을 받았다. 조사기간은 2005년 11월 1일부터 2005년 12월 21일까지이다. 유효표본수는 237개이며, 회수율은 32.7%이다.

5. 분석결과

1) 지방자치제 내의 아동가정복지 상담태세의 변화

지방자치제 내의 아동가정복지 상담태세의 변화에 대해서 ‘개정에 의해 좋은 변화가 있다(32.9%)’, ‘개정 후도 이전과 변화가 없다(54.4%)’로 나타났으나 ‘개정에 의해 나쁘게 변화했다(3.4%)’는 적은 수치로 나타나, 상담태세 변화가 부정적인 변화라는 의견은 적었다.

2) 자치제와 관련 기관과의 연계상황

아동복지법 개정 후 시정촌은 아동상담소(58.6%)와의 연계기회가 늘었다고 나타났으며 시정촌은 아동상담소로부터 상담지원을 요구하고 있음을 추정할 수 있다.

연계해 가는 데 있어 어려움을 느끼는 부분으로서 시정촌에서 행하고 있는 상담케이스에 대해 아동상담소로부터의 지원이 애매하다는 점, 케이스에 대해 책임소재가 불명확하다는 의견이 두드러졌다. 관련기관과의 연계를 통한 지원활동은 중요하나 특히 교육 분야와의 연계에 있어서 역할과 기능의 차이에서 오는 어려움, 연계활동의 중심적 역할을 하는 기관이 불명확한 점이 어려움으로 나타났다.

3) 자치제의 아동가정복지 상담내용

아동가정복지 상담활동내용으로 주로 ‘정보수집(81.9%)’이 가장 높게 나타났다. 전체적으로 지방자치제에서 실시하는 상담은 요보호성이 낮은 케이스이며 이것은 예방적 차원의 상담을 주로 행하고 있음이 추정된다.

한편 시정촌이 적절히 지원하지 못하고 있는 부분으로는 문제의 위험성을 가지고 있는 케이스 발견(잠재케이스 발굴 42.2%), 비행, 학대, 육성상담 등 전문적이고 지속적인

지원이 필요한 것이 가장 높았다.

4) 요보호아동대책지역협의회 기능여부

아동학대 등 심각한 요보호 아동발생 방지에 있어서도 중요한 의미를 가진 요보호아동대책지역협의회에 대한 평가에 대해, ‘어느 정도 기능하고 있다(46.3%)’, ‘잘 기능하고 있다(13.8%)’ 로 대체적으로 긍정적인 반응을 엿볼 수 있다.

5) 제안한 모델에 대한 시정촌 의견

이후 지역에 기반을 둔 아동가정복지 상담을 추진하기 위해 본 조사에서 제시한 4가지 모델에 대해서 의견을 수집했다.

‘아동상담소 중시형 모델이 가장 좋다(57.4%)’ 가 가장 높았고, ‘시정촌 기관 중시모델이 좋다(11.0%)’, ‘요보호아동대책지역협의회 활용 연대 모델이 가장 좋다(10.5%)’, ‘시정촌 베이스 모델이 좋다(3.8%)’ 로 나타났다. 현 시점에서는 개혁적인 변화보다는 이전부터 실시해온 아동상담소 중시형 모델로 진행되기를 바라는 의견이 높게 나타났다. 어떤 모델에 있어서도 이후 고려해야할 점으로는, 역할분담의 명확화, 전문직의 배치(아동상담소 직원과전, 시정촌 직원의 학습기회 등 포함), 연계강화, 재원확보 등의 의견이 많았다.

6) 아동가정복지상담에 있어서 시정촌이 실시 가능한 내용

지역의 정보를 조사하고 수집하는 것이 필요하다고 판단하는 항목을 시정촌은 중요시하고 있었다. 그러나 긴급성이 높은 부분의 직접조사 의뢰, 지원, 긴급신변확보 지원에 관한 항목은 직접 시정촌이 실시하기보다는 아동상담소를 통해 지원을 받으려함을 알 수 있다.

7) 초기 케이스 매너지먼트에 대해서 시정촌이 할 수 있는 항목

‘아동보호케이스이외는 아동상담소의 슈퍼비전을 받으면서 매너지먼트가 가능(29.1%)’ 이 가장 많아, 전반적으로 시정촌 단독으로 초기 케이스 매너지먼트는 불가능하다는 의견이었다.

6. 결론 및 제언

본 연구조사에서 현 일본사회는 각 지방자치체의 실태에 맞게 지역사회에 밀착된 상담지원서비스를 아동과 그 가정에 지원하려는 움직임이 명확하게 드러났다. 그러나 아동상담에 관련된 법 개정이 얼마 되지 않은 상황이기 때문에 모든 시정촌의 체제 정비가 완료되어 있지 않음이 조사를 통해 나타났다.

법 개정이전부터 시정촌이 그 지역성에 맞게 나름대로 아동가정복지상담에 관한 실적이 있었다면 법 개정이후에 그 경험의 기반으로 긍정적인 효과를 가져 올수 있었다. 그러나 그 경험이 부족한 시정촌의 경우는 법 개정이 오히려 부정적인 의미로 받아들이고 있음을 조사결과에서 알 수 있었다.

본 조사 결과, 시정촌은 아동상담소로부터의 불안정된 지원을 불안요소로 삼고 있음을 알 수 있다. 조사연구에서 알 수 있듯이 현 일본사회는 직권 보호적 상담모델에서 지역 밀착형 상담모델로 전환하려는 과도기라 볼 수 있다.

결과적으로, 현 과도기를 거쳐 시정촌이 지역밀착적인 아동가정복지상담을 지향하기 위해서는 전문성확보, 재원확보, 시정촌과 아동상담소 쌍방의 역할과 책임 기준확보, 슈퍼비전과 연수기회 보장 등이 필요하다.

필자는 지역에 기반을 둔 아동가정복지상담 체제의 다음과 같은 2가지 이점과 3가지 시점을 제언하고자 한다.

1) 시정촌에서의 지역에 기반을 둔 아동가정복지상담 체제의 2가지 이점

시정촌에서 아동가정복지상담이 전개되는 이점을 다음 두 가지로 볼 수 있다.

①상담창구의 확충에 따른 인적 배치의 확대, ②작은 행정구역을 중심으로 한 상담체제를 만드는 것으로 보다 예방적인 움직임의 가능성을 끌어낼 수 있다

일본의 아동가정복지상담에 관한 법 개정과 동시에 나타난 시정촌의 과제들에 대해, 위의 두 가지 이점을 어떻게 활용하느냐는 관점과 이와 더불어 나타나는 주의점들을 염두 해야 할 것이다.

2) 지역에 기반을 둔 아동가정복지상담의 3가지 시점 검토

필자는 지역밀착적인 아동가정복지상담에 필요한 3가지 시점을 제언한다. 첫째로 시정촌이라는 작은 행정구역을 기반으로 ‘지역과 자원’ 이라는 시점, 둘째로 시정촌을 기반으로 기존의 관계기관과 인적 자원의 ‘전문성 · 전문영역’ 이라는 시점을 생각할 수 있다. 셋째로 아동상담소와 시정촌의 ‘시스템 전체의 기능’ 이라는 시점에 착목할 수 있다.

이를 검토하여 보다 많은 지방자치체의 조건에 맞는 전체 모델설계가 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 野上文夫(2005). 『地域福祉研究』日本生命済生會 福祉事務部,p.1
- 厚生労働省児童家庭局通知a(2005.2.14). 「児童相談所運営指針の改正について」, 雇兒發第0214003号, 각 도도부현지사 · 각 지정도시시장 앞
- 厚生労働省児童家庭局通知 b (2005.2.14). 「市町村児童家庭相談援助指針について」, 雇兒發第0214002号, 각 도도부현지사 · 각 지정도시시장 앞
- 柏女靈峰(2005.12). 「第3章子ども家庭福祉における市町村の役割」, 『市町村發子ども家庭福祉-その制度と実践-』, ミネルヴァ書房, pp.85-88
- 才村純(2005). 「第2章子ども虐待ソーシャルワークの制度的枠組み」, 『子ども虐待ソーシャルワーク論』, 有斐閣, pp.74-75
- 山縣文治(2005.10). 「子ども家庭福祉施策の改革」, 社會福祉研究, 鐵道弘濟會
- 崔珍姬他(2005.3). 『子ども家庭福祉相談体制のあり方に關する研究-自治体調査-』, 2005년도 후생노동과학연구, 大阪市立大學社會福祉研究室
- 崔珍姬(2005.10). 『地域における子どもと家庭に關する相談体制のあり方に關する研究』, 日本社會福祉學會第53會大會