

# 사회복지 보호서비스의 패러다임 전환

**제철웅** | 한양대 법학전문대학원 교수

아동학대 예방과 피학대 아동을 위한 민간 보호 서비스는 1874년 뉴욕 아동학대예방협회(Society for the Prevention of Cruelty to Children), 이에 영향을 받은 1884년 영국의 아동학대예방 협회(NSPCC)에서 시작되었다. 국가 개입에 의한 아동 보호는 1889년 영국 아동학대방지 및 아동보호법이 그 문을 열었다. 미국에서는 1960년대 이후 연방 차원의 입법을 통해 아동보호전문기관(Child Protective Services)과 노인(성인장애인 포함)보호전문기관(Adult Protective Services)을 주 정부가 운영하기 시작하였다. 이렇게 시작된 사회복지 보호서비스는 국가가 제 역할을 못하는 부모 또는 가족을 대신해야 한다는 국친(國親)사상에 뿌리를 둔 것이었다(D.E. Abrams, S.H. Ramsey, S.V. Mangold. 2014). 부모-아동, 가족-취약성인의 관계가 보호와 관

리 중심이었기 때문에, 당시의 사회복지 보호서비스도 학대 부모나 가족으로부터 아동, 노인 또는 장애인을 분리·보호하는 것에 초점을 맞추었다.

그런데 새로운 바람이 장애인 영역에서 불기 시작하였다. 미국에서는 1975년 발달장애인 보호와 옹호법, 1986년 정신장애인 보호와 옹호법 제정 후 주 정부가 장애인을 위한 법률지원서비스로서의 권익옹호기관(Protection & Advocacy=P&A) 운영에 재정적 지원을 하기 시작하였다(서재경, 제철웅, 최윤영, 2016). P&A 법률서비스는 1960년 말 이후 확산된 정신적 장애인을 위한 시민권 운동에 힘입어 장애인 개인의 사법적, 공법적 권리의 침해를 예방하고, 침해된 권리의 회복을 지원하는 데 초점을 맞춘 것이었다(제철웅, 2021. 3.).

한편 20세기 후반은 장애인만이 아니라 아동,

노인의 인권 존중과 증진에 대한 인식이 국제적으로 확산된 시기이기도 하였다. 노인의 권리와 복지증진에 대한 국제적 관심을 촉구하는 1982년 빈 고령화 국제행동계획(International Plan of Action on Ageing), 아동을 권리의 주체로 인정한 1989년의 아동권리협약, 정신장애인, 지적장애인을 포함한 최초의 장애인 인권규범인 1993년 유엔의 '장애인을 위한 평등조치와 기회 제공에 관한 표준준칙(Standard Rules on the Equalization and Opportunities for Persons with Disabilities)'은 이런 시대 분위기를 배경으로 나온 것이었다(제철웅, 2021. 2.). 이들 국제 인권규범은 보호 대상으로 간주되었던 아동, 노인, 장애인에 대한 국가 개입에 새로운 접근 방법을 요구하였다. 학대피해 아동과 취약성인을 발견하여 학대행위자로부터 분리하는 조치에 중점을 두는 것이 아니라, 이들을 돌보는 가정을 지원하고, 아동과 취약성인의 자기결정권 행사 역량을 강화하는 접근 방법이 그것이다. 치료·돌봄의 관점이 아니라, 직업 활동, 가정생활, 사회생활의 주체로 살아가는 것에 국가 개입의 초점을 맞춘 장애인권리협약은 이런 흐름에 획을 그었다.

국제사회의 이런 흐름은 사회복지 보호서비스에도 깊은 영향을 미쳤다. 영국은 학대로부터의 아동 보호라는 전통적 국가 개입의 패러다임을 버리고, 국가와 부모의 협력자 관계를 통한 양육 지원, 아동의 자기결정권 행사 지원을 구체화하는 아동법을 1989년 제정하였다(장영인, 2018).

독일도 1990년 아동청소년지원법을 제정하여 영국과 유사한 패러다임을 채택하였다(J. Münder, R. Wiesner, T. Meysen, 2011). 미국 노인보호 전문기관이 노인의 자기결정권 행사 지원에 초점을 맞추고 있는 것도 동일한 흐름이다(L. Nerenberg, 2008).

산업화가 우리보다 훨씬 앞섰던 선진국과 우리나라가 같을 수는 없다. 우리나라는 조선후기, 특히 일제 강점기를 거치면서 남성 가장 중심의 불평등 가족구조하에 집안의 대를 잇는 존재로서의 아동, 성인 자녀의 부양을 받는 존재로서의 노인이라는 관념이 제도화되었다. 이런 가족문화는 사회제도에도 투영되어, 남녀차별, 연령차별주의(ageism)가 확산되고 제도화되었다. 특히 연령차별주의는 아동과 고령자를 경시하는 이데올로기로서, 젊음, 건강, 미모를 최우선시하는 사회문화를 낳게 된다. 동시에 학대 행위자로 하여금 죄의식을 약화시키는 심리적 방어기제로 작용할 뿐 아니라, 학대 피해자조차 학대를 취약성이라는 '자기 잘못' 때문이라고 인식하게 만든다. 사회적으로도 학대는 '특히 유별난 가족'의 문제로 인식하기도 한다.

그러나 1997년 가정폭력범죄처벌법이 제정됨으로써 마침내 '가정사'로 여겨졌던 폭력과 학대에 대해 국가가 개입할 수 있는 장이 열리게 되었다. 2000년 아동복지법 개정을 통해 아동보호전문기관이 아동학대전담기관으로 활동하기 시작하였다. 2004년 개정 노인복지법, 2017년 개정

장애인복지법으로 노인과 장애인 학대에 대해 노인보호전문기관, 장애인권익옹호기관을 통한 국가 개입도 본격화되었다. 특히 2020년 아동복지법 개정을 통해 아동학대전담공무원 직제가 신설되면서 학대에 대한 국가 개입은 새로운 전기를 맞게 되었다. 그 이면에는 저출산·고령화, 전통적 가족의 해체라는 우리나라에서의 사회현상만이 아니라, 국제적으로 확산된 아동, 노인, 장애인 관련 인권 정책의 패러다임의 변화가 영향을 미쳤음을 부정할 수 없다.

이 시점에서 현행 사회복지 보호서비스의 문제점과 향후의 과제를 점검하는 것은 시급하고도 중요한 일이다. 그중 두 가지가 핵심적이다. 첫째, 우리의 보호서비스가 민간보조사업의 성격을 벗어나지 못하는 것을 개혁해야 한다. 가령 영국과 미국에서 아동, 노인, 취약성인에 대한 사회복지 보호서비스는 민간활동에 대한 재정지원에서 벗어난 지 오래되었다. 이미 1970년대 이후 보호서비스는 법률에 근거한 국가 개입으로 그 성격을 명확히 하였고, 국가가 채용한 직원이 그 업무를 수행하고 있다(M. Hill, 2000). 그러나 우리의 경우 보호서비스는 법률에 근거하지만, 국가가 아니라 최소한의 예산을 지원받는 민간기관이 수행한다. 물론 업무의 전문성을 높이기 위해 민간도 보호서비스 제공에 참여하거나 위탁받을 수 있음은 말할 것도 없다. 민간기관에 의한 보호서비스가 이런 취지 때문이라면, 전문성 있는 국가공무원이 그 업무를 수행하는 것과 동일한 품

질을 보장하기 위한 장치가 마련되어야 할 것이다. 전문성 있는 인력, 업무 수행을 위한 명확한 권한 부여, 업무 수행을 위한 시설 마련, 그 기반인 재정지원의 보장이 필수적이다. 급여수준이 동일하지 않더라도, 공무원과 유사한 급여인상률, 호봉승급, 전문적 역량 강화를 위한 교육과 연수 등이 민간기관의 직원들에게도 동일하게 보장되어야 할 것이다. 동시에 민간기관이 제공하는 보호서비스의 품질에 대한 점검과 관리가 체계적으로 이루어져야 할 것이다. 그러나 현실은 이것과 거리가 너무 멀다.

둘째, 선진국에서는 이미 1980년대 말 이후 보호서비스의 패러다임이 바뀌었지만, 우리는 여전히 가부장제도 하에 통용되었던 ‘보호주의’적 관점에서 벗어나지 못하고 있다는 점도 진지하게 성찰하여야 한다. 보호주의 관점에서 벗어나, 부모·가족과 국가, 국가와 아동·노인·장애인의 연대와 협력이라는 패러다임을 채택해야 한다는 것이다. 이런 패러다임을 채택한다는 것은 정책의 중심점이 달라진다는 것을 의미한다. ‘학대’ 문제에 대한 국가 개입은 미리(Pre) 개입(Ven)하는 활동에, 예를 들면 70% 이상의 비중을 두는 정책으로 구체화될 수 있다. 이 경우 학대 위험에 대한 직접(Inter) 개입(Ven)은 20%, 개입 이후의 사후(Post) 개입(Ven)이 10% 정도가 될 수 있을 것이다. 가령 ‘정인이 사건’의 경우 국회 또는 복지부 차원에서 전문조사위원회가 구성되어 재발 방지를 위한 원인 분석과 대책을 마련한 보고서

를 제출하는 것이 Postvention의 예이다. 이와 같은 것이 연대와 협력의 패러다임의 예이다. 그러나 우리나라에는 제대로 된 Prevention도, Postvention도 전무하다고 해도 과언이 아니다.

‘보호주의’ 패러다임은 J.S. Mill의 ‘자율성’ 모델, 즉 ‘개인의 합리적 자기결정권에 기반한 사회’라는 이데올로기와 짝을 이룬다. 합리적 자기결정권을 행사하지 못하는 사람을 국가가 보호해야 한다는 것이 보호주의 패러다임이다 (J. Habermas, 2006). 소득보장 이외에 사회서비스(human services)가 필요한가를 둘러싼 1970년대 미국에서의 논쟁(A. W. Dobelstein, 2009)도 이런 ‘자율성’ 모델의 이해, 그리고 이에 대한 대응과 맞물려 있다. 인간에 대한 과학적 이해가 발전하면서, 인간은 사회관계에서 성장하고 발전하는 존재라는 인식이 이제 상식이 되어 가고 있다. 손상된 가족 관계 속에 고통받는 아동과 취약성인을 그 가족관계에서 분리하여 보호하고자 하는 것은 매우 늦은 사후조치일 뿐이다. 가족관계의 손상 부위를 치유하고 회복시키기 위한 효과적인 국가 개입이 있다면 학대는 예방될 수 있고, 관련 당사자의 삶의 질만이 아니라 사회적으로도 더 효율적일 것이다. 달리 말하면 국가 개입은 미리 개입하여 관계단절에 이르지 않게 하는 것, 자기결정권 행사 역량을 강화하도록 지원하는 것에 초점을 맞추어야 한다. 패러다임을 변화시킬 필요가 있다는 것은 학대와 방임에 대한 ‘국가 개입’이 필요하고, ‘민간 개입’에 대한 지원

으로는 역부족이라는 점을 수용하는 것을 의미한다. 패러다임의 변화는 동시에 전달체계의 변화와도 맞물려 있다. 이때 보호서비스 제공기관의 통합을 통한 ‘민간 개입’ 지원의 효율성 담론은 민간의 희생을 강요하거나 패러다임 전환의 필요성을 흐리게 만들 뿐임을 기억해야 할 것이다.

21세기 들어 우리나라에 새로운 희망이 보이기 시작하였다. 가족 구성원을 존엄한 인권을 가진 개인이 아니라 ‘집안’의 구성원으로 취급하는 뿌리였던 호주제도가 2005년 없어졌다. 아동 인권을 침해하는 근원이었던 부모의 징계권도 2021년 없어졌다. 지도와 보호를 핵심으로 하는 부모-자녀, 친족 관계가 구성원의 협력관계로 바뀌어야 함을 천명한 것이다. ‘국가 개입’의 패러다임이 변화될 기초가 마련된 셈이다. 국가 역시 지도와 보호가 아니라, 민간기관-국가-개인의 협력적 파트너십을 지향해야 할 것이다. 남은 것은 사회복지계의 노력, 국가의 각성이다. ■

## 참고문헌

- 서재경, 제철웅, 최윤영. (2016). 한국 장애인 권익옹호 지원체계의 도입과 과제. 한국 장애인복지학 제32호.
- 장영인. (2018). 영국의 아동보호조치 과정에서 아동청문권 보장에 관한 연구-영국 1989년 아동법, 관련 규정 및 지침의 분석을 중심으로. 사회복지법제연구 제9권 1호.

제철웅. (2021. 3). 민법 제947조의2 제2항의 자  
유박탈조치의 개선 및 관련 사회보장법의  
정비. 민사법학 94호.

제철웅. (2021. 2). 장애인권리협약의 관점에서  
본 정신적 장애인의 참정권 증진의 과제.  
법조 제70권 1호.

Douglas E. Abrams, Sarah H. Ramsey,  
Susan V. Mangold. (2014). Children  
and the law: doctrine, Policy and  
Practice, 5th Edition. West  
Academic Publishing.

Andrew W. Dobelstein. (2009).  
Understanding the social security  
Act. Oxford University Press.

Jürgen Habermas. (2006). Paradigm of law.  
in: Brian H. Bix ed. Philosophy of  
Law IV. Routledge.

Michael Hill ed. (2000). Local Authority  
Social Services. Blackwell.

Johannes Münder, Reinhard Wiesner,  
Thomas Meysen. (2011). Kinder-und  
Jugendhilferecht 2.Aufl. Nomos.

Lisa Nerenberg. (2008). Elder Abuse  
Prevention. New York: Springer.