

2024학년도 2학기 문헌연구보고서



미래를 찾아 앞으로 나아가는 길

자립준비청년 개념의 재정의와 자립지원정책 결정과정 참여를 조례의 검토를 중심으로

이름	김단아
전공	사회학과
학번	20240385

미래를 찾아 앞으로 나아가는 길

자립준비청년 개념의 재정의와 자립지원정책 결정과정 참여를 조례의 검토를 중심으로

사회학과 20240385 김단아

목 차

- I. 서론
- II. 현 자립지원사업의 한계점
 - 1. 정의되지 않는 자립준비청년
 - 2. 도움되지 않는 자립지원서비스
- III. 현 자립지원사업의 개선 방향
 - 1. 자립준비청년의 재정의 및 통일
 - 2. 수요자 맞춤형 자립지원서비스
- IV. 결론

I. 서론

이 글에서는 자립지원대상임에도 자립지원사업에서 배제되는 청년에 대해서 알아보고 이로 인한 복지의 사각지대가 발생하는 문제점을 분석하고자 한다. 지방자치단체별 조례와 자립지원 업무 매뉴얼에 나타난 자립준비청년의 정의를 중심으로 문제점을 분석하고 해결방안을 모색해 보고자 한다. 이때 ‘자립지원청년’은 2021년 이후의 ‘보호종료아동’의 새로운 명칭으로 볼 수 있으며, 자립지원사업이란 자립준비청년에게 금전적, 정신·심리적, 교육적 자립지원서비스를 제공하는 것을 뜻한다.

또한 개별화된 자립지원서비스가 제공되지 않는 문제에 대해서는 2020년과 2023년 「자립지원 실태조사」를 중심으로 분석하고자 한다. 이때 독일의 자립준비청년 지원체계와의 비교를 바탕으로 우리나라 자립지원정책의 개선 방향을 지방자치단체의 조례를 중심으로 논의하고자 한다.

II. 현 자립지원사업의 한계점

- 1. 정의되지 않는 자립준비청년

우리나라 복지정책의 특성상 사회복지와 관련된 법률과 시행령, 조례 등을 기반으로 정책들이 수행되기 때문에, 누구에게(대상), 얼마나(재정), 무엇을(급여), 어떻게(전달체계) 배분해야하는 기초적인 차원을 결정하는 것은 매우 중요하다.¹⁾ 따라서 자립준비청년을 적절하게 지원하기 위해서는 자립지원대상이 명확해야 한다. 하지만 이지현 외(2024)에 따르면, 자립준비청년 자립지원 조례가 제정된 76개의 지자체의 자립준비청년 정의가 지자체마다 상이한 것으로 드러났다.²⁾ 76개의 지방자치단체 중 75개의 지방자치단체가 보호종료아동을 자립준비청년에 포함시켰지만, 보호대상아동을 자립준비청년에 포함시킨 지방자치단체는 30곳으로 약 40%에 그쳤고, 퇴소청소년을 자립준비청년에 포함시킨 지방자치단체도 31곳뿐이었다.

「아동복지법」 제38조(자립지원)는 가정위탁보호 중인 사람과 아동복지시설에서 보호 중인 사람을 자립지원대상으로 규정하여 보호대상아동을 자립준비청년에 포함시킨다. 또한 18세가 되기 전에 퇴소한 퇴소청소년도 자립지원 대상에 포함되도록 법안을 일부 개정했다. 하지만 많은 지방자치단체의 조례는 기본적인 「아동복지법」 자립준비청년의 정의를 제대로 구체화하지 못했음을 알 수 있다. 자립준비청년을 정의하는 것은 자립지원대상의 범위를 규정하는 것이다. 자립준비청년의 정의가 미흡하면 자립지원의 사각지대가 발생할 수 있다. 실제로 2022년 광주에서 자살한 두 명의 자립준비청년의 사례를 참고하면, 이들은 행정용어상 자립준비청년으로 분류가 되지 않아 자립준비청년이 받을 수 있는 지원을 받지 못했다.³⁾

또한 「2024 자립지원 업무매뉴얼」에도 자립지원 사업의 대상에는 보건복지부가 관할하는 아동양육시설과 공동생활가정, 가정위탁 보호종료 자립준비청년만 포함된다.⁴⁾ 이렇게 정의되는 ‘자립지원대상’은, 청소년·소년 보호체계로부터 자립한 청년은 분명 자립지원이 필요하지만 자립지원사업의 대상에는 포함되지 못하는 문제가 발생한다. 이렇게 관할 부처가 다르거나 지방자치단체별 다른 정의로 인해 자립지원사업의 대상으로 선정되지 못하는 문제, 곧 복지 사각지대가 발생하고 있음을 확인할 수 있다.

2. 도움되지 않는 자립지원서비스

정부는 자립정착금과 자립수당의 금액을 올리며 자립지원정책을 계속해서 수정 및 보완하고 있다. 자립을 위해 금전적 지원이 불필요한 것은 아니지만 단순히 금전적인 지원을 늘리는 것만으로는 부족하다. 따라서 청년에 따라 개별화된 자립 지원이 이루어져야 한다. 주우진 자립준비청년협회장도 자립을 위한 장기적인 비전을 갖기 위해서는 다양한 사례를 고려한 맞춤형 지원이 필요함을 강조했다.⁵⁾ 하지만 「보호종료 아동 자립실태 및 욕구조사」(2020)에 따르면, 보호종료 전 다양한 진로체험 활동이 개발되어 시행되고 있지만 단순한 강연 프로그램이나 단체 현장 견학과 같은 일회성 체험 프로그램이 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다.⁶⁾ 일회성 체험 외에 모의직업 체험이나 현장 직업체험과 같은 실제적인 진로체험을 경험해 본 아동은 전체 중 20%를 넘지 않는다. 또한 자립준비 지원이나 서비스가 대규모 양육시설을 기반으로 운영

1) 최승원 외(2023), 『사회복지법제와 실천』, 학지사, 61쪽, 이지현 외(2024), 「자립준비청년 관련 자립지원 조례 분석 - 전국 시도·시군구를 중심으로 -」, 『아동복지학』 73-1, 한국아동복지학회, 100쪽에서 재인용.

2) 이지현 외(2024), 「자립준비청년 관련 자립지원 조례 분석 - 전국 시도·시군구를 중심으로 -」, 『아동복지학』 73-1, 한국아동복지학회.

3) SBS 뉴스(2023. 8. 11.), <“열에 있어 줄 사람이...” 어느 청년의 쓸쓸한 죽음 (뉴스스토리) / SBS>, SBS뉴스, https://www.youtube.com/watch?v=2W6Frv_ds-U&t (2024.12.15.).

4) 아동권리보장원(2024), 『2024년 자립지원 업무매뉴얼』, <https://www.ncrc.or.kr/ncrc/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=1177&nttSn=6915> (2024.12.15.).

5) 정세희 외(2024.05.07.), 「세상에 홀로 나간지 8년...27세 예나씨의 쓸쓸한 죽음 [소외된 자립청년]」, 《중앙일보》, <https://www.joongang.co.kr/article/25247463> (2024.12.16.).

6) 보건복지부(2020), 『보호종료아동 자립실태 및 욕구조사』, 한국보건사회연구원, <https://www.ncrc.or.kr/ncrc/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=1176&bbsId=1048&nttSn=3790&cataGori=all&tabName=> (2024.12.16.).

되고 있어 소규모의 공동생활 가정이나 가정위탁 보호 아동에게는 접근성이 떨어짐을 알 수 있었다.

무엇보다도 모두에게 동일하게 제공되는 ‘강연’, ‘단체’ 현장견학 등의 프로그램의 문제는 다수의 참여를 기반으로 하기 때문에 개별적인 자립지원서비스로 기능하기 어렵다는 것이다. 또한 일회성 프로그램은 자립준비청년의 생애주기의 연속성을 고려하지 않은 자립지원서비스이다. 「2023 자립지원 실태조사」에서는 자립교육 프로그램이 도움이 되지 않은 이유를 추가적으로 조사한 결과, 이론적인 내용으로 구성되어 실제 생활에 도움이 되지 않았거나 기초적이고 쉬운 내용으로 이미 알고 있어 도움이 되지 않았다는 응답이 큰 비중을 차지한 것⁷⁾ 역시 이러한 문제점에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 또한 진로탐색/취업기술 교육과 관련해서는 2020년 실태조사에 이어 아직도 일회성 교육이 진행되고 있으며 이를 자립교육 프로그램이 도움이 되지 않는 이유로 가장 많이 꼽고 있음을 확인할 수 있었다. 이를 통해 형식적이고 실질적으로 도움이 되지 않는 교육이 확일적으로 제공되고 있음을 알 수 있었다.

<표1> 진로체험 경험(중복응답)

(단위: 명, %)

구분	사례수	직업인의 특강, 멘토링 (강연형, 대화형)	현장견학	직업 실무체험 (모의 직업체험)	현장 직업체험 (실제 직업체험)	학과체험	진로캠프	학교 교육활동 이외에 진로체험에 참여한 적이 없다
전체	732	271 (37.0)	167 (22.8)	84 (11.5)	123 (16.8)	112 (15.3)	123 (16.8)	284 (38.8)

(보건복지부(2020), 『보호종료아동 자립실태 및 욕구조사』)

Ⅲ. 현 자립지원사업의 개선 방향

1. 자립준비청년의 재정의 및 통일

지방자치단체별 조례 안 자립준비청년의 정의가 상이하고, 청소년·소년 보호체계로부터 독립하는 청년은 자립지원을 필요로 함에도 불구하고 자립준비청년에 속하지 않는 문제점을 앞서 살펴보았다. 정부는 보호종료아동을 자립준비청년으로 용어를 바꾸기도하고 여러차례의 「아동복지법」 개정을 통해 자립준비청년의 정의를 확장해왔다. 선은애(2024)에서는 「아동복지법」의 개정을 통하여 연속적인 복지향상을 이루기에는 한계가 있음을 강조한 바 있다.⁸⁾ 이를 통해 상위 법안을 더 개정하는 것보다 다른 방법을 통해 복지수준을 향상해야함을 알 수 있다. 「아동복지법」에 이미 자립지원 대상이라고 규정된 청년이 지방자치단체별 조례에서는 배제된 것을 바탕으로 상위 법인 「아동복지법」을 개정하는 것보다 조례 속 자립준비청년의 정의를 통일하는 것이 더욱 적절할 것이다. 이를 바탕으로 조례 속에서도, 자립지원 매뉴얼에서도 사용하는 자립준비청년의 정의가 통일되면 지방자치단체별로, 보호체계별로 나타나는 자립지원의 사각지대가 발생하지 않을 것이다.

이상정(2024)에서는 “자립준비청년 지원정책의 취지를 고려할 때, 관할 부처에 관계없이 아동·청소년·소년보호체계에서 시설을 퇴소하여 성인기로 이행하는 자립 과정에서 지원이 필요한 모든 취약 청년을 포괄하여 자립준비청년의 개념을 재정의할 필요성이 있음.”을 강조한 바 있다.⁹⁾ 이처럼 지방자치단체에서 제정하는 조례에서 자립준비청년의 개념을 포괄적으로 정의하고 이를 통일하여 사용해야 한다.

7) 보건복지부(2023), 『2023 자립지원 실태조사』, 한국보건사회연구원 <https://www.prism.go.kr/homepage/entire/researchDetail.do?researchId=1351000-202300096> (2024.12.16.).

8) 선은애(2024), 「아동복지법상 자립지원 대상자의 복지향상을 위한 법제 고찰」, 『토지공법연구』 105, 한국토지공법학회.

9) 이상정(2024), 「위기 아동·청소년 자립지원의 사각지대와 정책 과제」, 『이슈애포커스』 444, 한국보건사회연구원, 5쪽.

2. 수요자 맞춤형 자립지원서비스

우리나라에서는 자립준비청년이 수동적이고 연민의 대상이었으며 자립지원정책 결정과정에서 자립준비청년의 참여가 형식적으로 이루어져왔음을 홍문기(2022)에서 지적한 바 있다.¹⁰⁾ 또한 위의 문제점에서 자립준비청년에게 실질적으로 도움이 되지 않는 형식적인 자립지원서비스가 제공되고 있음을 확인했다. 따라서 자립준비청년에게 도움이 되는 자립지원서비스를 위해서는 자립준비청년이 자립지원정책 결정과정에 적극적으로 참여해야한다.

독일의 경우, 자지원계획을 수립 시에 청소년청 담당공무원과 자립준비청년이 계획수립을 위한 논의를 해야 하며, 필요한 조치를 함께 결정해야 한다.¹¹⁾ 이를 위해서는 자립준비청년의 참여가 먼저 명기되어야 한다. 지방자치단체의 조례에서는 이를 '권력(당사자 참여조항)'으로 규정하고 있고, 자립준비청년 자립지원 조례가 제정된 76개의 지방자치단체 중 20곳이 이를 규율하고 있다. 이 조항은 「유엔아동권리협약」 제 12조¹²⁾의 아동의 청문권을 반영한 규정이라고 볼 수 있는데,¹³⁾ 우리나라 역시 이를 기반으로 한 조항을 규정하여 자립준비청년의 참여를 규범적으로 보장할 필요가 있다. 김용수(2018)에 따르면, 독일의 청소년 대안 시설 하임에서는 모든 활동이 청소년이 자발적인 참여를 중심으로 이루어지며 이는 개인 역량을 증진시키고 본인에게 도움이 되는 프로그램을 청소년과 기관이 함께 개발하여 참여하기 때문임을 확인할 수 있었다.¹⁴⁾ 자립준비청년이 자립준비정책에 적극적으로 참여하면 이는 자립준비청년에게 도움이 되는, 필요한 자립지원서비스로 이어질 것이다. 또한 개별 사례를 더 적극적으로 반영함으로써 자립준비청년의 복지 사각지대를 줄이는 것에 도움이 될 것이다.

IV. 결론

이 글에서는 자립지원대상을 명확히 해 자립지원사업에서 배제되는 청년이 없도록 해야하지만 지방자치단체별 조례 속 자립준비청년의 정의가 재각각임 확인했다. 「아동복지법」에 명시된 자립지원 대상인 보호대상아동과 퇴소청소년이 지방자치단체의 조례 속에는 구체화되지 않고 누락된 것을 확인했으며 이는 복지의 사각지대를 만들 수 있음을 알 수 있었다. 또한 보건복지부 관할이 아닌 청소년·소년 보호체계로부터 자립하는 청년은 자립지원대상임에도 「2024 자립지원 업무매뉴얼」에서 자립준비청년으로 정의되지 못한 한계점을 찾을 수 있었다.

이를 해결하기 위해서는 「아동복지법」의 개정보다는 지방자치단체의 조례의 수준에서 자립준비청년의 정의를 통일하는 것이 더욱 적절할 것으로 판단됨을 알 수 있었다. 따라서 지방자치단체의 조례에서 보호

10) 홍문기(2022), 「독일 자립준비청년 지원체계 분석 및 한국에의 함의점」, 『사회복지법제연구』 13(3), 사회복지법제학회, 134쪽.

11) 위의 논문, 128쪽.

12) 제12조 (아동의 견해 존중)

① 당사국은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동에 대하여 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유롭게 표현할 권리를 보장하며, 아동의 견해에는 아동의 연령과 성숙도에 따른 정당한 비중이 부여되어야 한다.

② 이러한 목적을 위하여 아동에게는 자신에게 영향을 미치는 어떠한 사법적·행정적 절차에서도 직접 또는 대리인이나 적절한 기관을 통하여 진술할 기회가 국내법적 절차에 합치되는 방법으로 제공되어야 한다. 「유엔아동권리협약」, 국제아동인권센터에서 번역함. <http://incrc.org/uncrc/> (2024.12.16.)

13) 이지현 외(2024), 앞의 논문, 112-125쪽.

14) 김용수(2018), 「독일의 소년보호정책과 법적 지원에 관한 연구 - 청소년 대안시설 하임을 중심으로 -」, 『사회복지법제연구』 9(2), 사회복지법제학회, 3쪽.

대상아동과 청소년·소년 보호체계로부터 자립하는 청년을 포괄적으로 정의하고 해당 정의를 통일하여 사용해야함을 알 수 있었다. 이를 통해 자립지원대상으로 정의되지 않아 발생하는 복지의 사각지대가 줄어들 것으로 예측할 수 있다.

또한 이 글에서는 개별화된 자립지원서비스가 제공되지 않는 문제점을 2020년과 2023년 자립지원 실태 조사를 중심으로 분석했다. 자립지원서비스 중 자립교육이 자립준비청년의 서로 다른 욕구를 반영하지 못함을 알 수 있었고, 형식적이고 실질적으로 도움이 되지 않는 교육이 제공됨에 따라 개별화된 자립 지원이 이루어지지 않고 있음을 확인할 수 있었다.

이를 해결하기 위해 자립준비청년이 자립지원정책 결정과정에 참여해야 한다. 독일의 하임에서는 청소년이 직접 프로그램을 개발하는 과정을 통해 청소년의 자발적인 참여를 이끌어냈음을 알 수 있었다. 이를 통해 자립준비청년의 참여가 적절한 자립지원정책과 자립지원서비스를 생산해내는데 도움이 될 것임을 추측할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 조례 속 권력(당사자 참여조항) 규정을 지방자치단체의 조례에 필수 사항으로 지정해야함을 알 수 있었다. 이 과정에서 개별 사례가 적극적으로 반영되어 자립준비청년의 복지 사각지대를 줄이는 것에 도움이 될 것임을 예측할 수 있었다.

[참고 문헌]

- 김용수(2018), 「독일의 소년보호정책과 법적 지원에 관한 연구 - 청소년 대안시설 하임을 중심으로 -」, 『사회복지법제 연구』 9(2), 사회복지법제학회.
- 선은애(2024), 「아동복지법상 자립지원 대상자의 복지향상을 위한 법제 고찰」, 『토지공법연구』 105, 한국토지공법학회.
- 이상정(2024), 「위기 아동·청소년 자립지원의 사각지대와 정책 과제」, 『이슈애포커스』 444, 한국보건사회연구원.
- 이지현 외(2024), 「자립준비청년 관련 자립지원 조례 분석 - 전국 시도·시군구를 중심으로 -」, 『아동복지학』 73-1, 한국아동복지학회.
- 홍문기(2022), 「독일 자립준비청년 지원체계 분석 및 한국에의 함의점」, 『사회복지법제연구』 13(3), 사회복지법제학회.
- 아동권리보장원(2024), 『2024년 자립지원 업무매뉴얼』, <https://www.ncrc.or.kr/ncrc/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=1177&nttSn=6915> (2024.12.15.).
- 보건복지부(2020), 『보호종료아동 자립실태 및 욕구조사』, 한국보건사회연구원, <https://www.ncrc.or.kr/ncrc/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=1176&bbsId=1048&nttSn=3790&cataGori=all&tabName=> (2024.12.16.).
- 보건복지부(2023), 『2023 자립지원 실태조사』, 한국보건사회연구원 <https://www.prism.go.kr/homepage/entire/researchDetail.do?researchId=1351000-202300096> (2024.12.16.).
- 최승원 외(2023). 『사회복지법제와 실천』, 학지사.
- 정세희 외(2024.05.07.), 「세상에 홀로 나간지 8년...27세 예나씨의 쓸쓸한 죽음 [소외된 자립청년]」, 《중앙일보》, <https://www.joongang.co.kr/article/25247463> (2024.12.16.).
- SBS 뉴스(2023. 8. 11.), <"옆에 있어 줄 사람이..." 어느 청년의 쓸쓸한 죽음 (뉴스토리) / SBS>, SBS뉴스, https://www.youtube.com/watch?v=2W6Frv_ds-U&t (2024.12.15.).
- 「유엔아동권리협약」 재번역본, 국제아동인권센터에서 번역함 <http://incrc.org/uncrc/> (2024.12.16.).