



## 소년소녀가장세대 지원사업 평가지표 개발

이 상 헌 한국보건사회연구원 주임연구원

김 응 석 전 한국보건사회연구원 연구위원

---

### 1. 서론

정부가 1985년에 소년소녀가장세대 지원사업을 실시한 후 약 13년이 되었다. 그 동안 소년소녀가장세대는 해마다 늘어나서 1997년 9,544세대에 가족원수도 16,547명이었다가 1998년에는 8,407세대에 가족원수도 13,627명으로 다소 줄었다. 발생원인도 부모의 사망에서 이혼, 별거, 가출, 행방불명 등으로 인한 결손가정이 가족해체로 이어져 발생하는 경우가 많아지고 있다. 소년소녀가장세대에 대해서

는 사업담당기관이나 전문가들이 일부 지역을 대상으로 사례조사를 실시하거나 또는 보고자료를 이용하여 기초적인 연구나 분석을 실시해 왔으나, 사업의 효율성이나 효과성에 대한 평가는 이루어지지 않았다. 따라서 본고에서는 소년소녀가장세대에 대한 지원사업의 현황과 문제점을 살펴보고, 이 지원사업을 평가하기 위한 지표를 설정하여 향후 평가 및 평가결과의 정책활용을 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

## 2. 소년소녀가장세대 지원사업의 현황과 문제점

소년소녀가장세대에 대해서 정부는 생계보호, 교육보호, 의료보호 및 일반 보호를 하고 있다. 생계보호로 주식비, 부식비, 연료비, 피복비, 월동대책비 등을, 교육보호로 중학교와 고등학교 수업료 및 입학금을 제공하고 있고, 의료보호 1종의 혜택을 주고 있다. 일반보호로 초·중·고등학생 학용품비, 영양 급식비, 교통비, 이·미용비, 교복비, 운동화, 부교재 및 교양도서비, 의약품비 등으로 월 5만원을 지원하고 있다. 1999년 현재 아동 1인당 총 지원금액은 21만 7천원이다. 이외에 전세금 지원을 하고 있고 지역인사를 후견인으로 지정하여 학습, 생활고충 상담 및 생활지도를 유도하는 등 정서적 지원을 하도록 하고 있다. 민간지원으로서는 한국복지재단 및 사회복지관 등을 통하여 후원·결연금 지원과 상담지원이 이루어지고 있다.

### 가. 대상자 선정

소년소녀가장세대의 선정기준은 생활보호법에 의한 생활보호대상자중에서 실제로 18세 미만의 아동이 생계를 이끌어가는 경우이고, 부득이한 경우에 한해서 20세까지 연령을 확대할 수 있도록 되어 있다. 그리고 부·모 또는 조부모 등과 함께 생활하지 않는 15세 미만의 아동단독세대는 소년소녀가장세대 지정을 제한하고 가정위탁보호나 시설입소를 추진하도록 하고 있다. 특히 소년소녀가장세대 중 단독세대를 가정위탁보호로 유도하기 위해 현재 소년소녀가장세대를 위한 그룹홈 시범사업을 실시하고 있다.

소년소녀가장세대의 선정은 각 읍·면·동에 있는 사회복지 전문요원이나 사회담당이 복지대상자 통합조사표를 통하여 가정환경을 조사한 연후에 생활보호대상자에 한해 추가로 소년소녀가장세대를 직접 방문하여 확인절차를 거쳐 아동복지위원회에서 대상자를 결정하게 된다. 그러나 생활보호대상자 중 소년소녀가장세대에 대한 추가적인 조사는 해당 시·군·구마다 관리양식이 차이가 있고 표준화된 양식이 없는 실정이다.

소년소녀가장세대는 보호자가 동거 또는 별거상태에서 보호하는 어른 보호세대, 보호자가 있으나 고령 등의 이유로 사실상의 보호 및 부양이 어려운 세대, 그리고 보호자가 없는 단독세대로 크게 구분하여 이들 세대 및 가족의 특성에 따라 지원계획이 수립되고 대상세대에 맞는 적절한 지원체계가 마련되어야 한다. 따라서 보호자에 관한 구체적인 사항이 대상자 조사자료에 포함되어야 할 것이다.

소년소녀가장세대는 어른의 보호하에 자랄수 있도록 친·인척 및 후견인의 보호가 바람직하다. 그러나 한국보건사회연구원의 조사자료에 의하면, 소년소녀가장세대 중 형제·자매만 사는 단독세대는 10.0%이며, 특히 14세 이하의 형제·자매만 사는 소년소녀가장 단독세대가 4.6%인 것으로 나타났다(표 1 참조). 따라서 이들 14세 이하 소년소녀가장 단독세대들은 후견인이나 소규모의 그룹홈에서 가족과 함께 생활하면서 성인의 보호를 받을 수 있도록 대상 선정시에 고려되어야 할 것이다.

표 1. 소년소녀가장세대의 연령별 세대구성

	형제·자매만	경제능력 없는 부모	친/외조부모	부모의 형제·자매	기타 친인척	후견인 /이웃	계(실수)
14세 이하	4.6	6.4	61.5	11.9	9.2	6.4	1000(109)
15~18세	11.8	9.7	45.2	17.7	12.4	3.2	1000(186)
19~20세	25.0	12.5	43.8	18.8	-	-	1000( 16)
전 체	10.0	8.7	50.8	15.8	10.6	4.2	1000(311)

자료: 한국보건사회연구원, 소년소녀가장세대 생활실태조사자료, 1998.

또한 아동복지 사업지침에 의하면 부득이한 경우를 제외하고는 18세 미만의 아동이 생계를 이끌어 가는 경우에만 소년소녀가장 대상자로 선정하게 되어 있다. 그러나 18세 이상의 아동이 소년소녀가장세대로 보호를 받고 있는 경우가 전체 아동의 21.3%에 달하고 있다. 그 사유는 대학재학, 취업준비, 고령노인과 동거, 부양가족 및 장애인 등 다양하며, 그 이 외에 구체적으로 세분할 수 없는 사유가 38.6%에 이른다. 이는 연장보호에 대한 표준화된 기준이 없다는 것을 나타내고 있는 것으로 앞으로 18세 이상의 아동가장세대에 제한 허용 기준도 명확하게 제시해야 할 것이다.

소년소녀가장세대 중 형제·자매만 사는 단독세대는 10.0%이며, 특히 14세 이하의 형제·자매만 사는 소년소녀가장 단독세대가 4.6%인 것으로 나타났다.

나. 생계보장

소년소녀가장세대에 대한 1999년도 아동 1인당 기초 생계비는 131,000원 정도에 지나지 않는다. 이를 세대당 가족원 평균 2명으로 환산할 때 세대당 월평균 262,000원이다. 한국복지재단 자료(1997년)에 의하면, 소년소녀가장의 89%가 결연을 맺고 있지만 총후원금 접수액을 월평균으로 환산해 보면 세대당 월평균 지원액이 약 4만 9천원 정도에 지나지 않아 이를 포함해도 약 31만 1천원 정도이다.

한편 보건복지부 실태조사(1997년)에서는 소년소녀가장세대의 월평균 소득액이 20만원 이하가 30.3%나 되고, 30만원 이하가 58.7%로 과반수를 넘는데 반해 50만원 이상도 11.0%로 소년소녀가장세대간에도 격차가 심한 것으로 나타났다.

표 2. 소년소녀가장세대의 소득분포<sup>1)</sup>

소득 분포	10만원 미만	10~20만원	20~30만원	30~40만원	40~50만원	50~60만원	60~80만원	80만원 이상	계(실수)
비율	5.1	25.2	28.4	19.1	11.2	5.0	4.1	1.9	100.0(7919)

주: 1) 미상 1,640건은 제외시켰음.  
 자료: 보건복지부, 소년소녀가장세대 실태조사 자료, 1997.

정부지원과 민간의 결연후원금이 소년소녀가장세대가 생활하는데 충족되고 있는지를 알아 보면, 지원비가 매우 충분하다와 충분하다는 경우가 18.6%에 불과하고, 불충분하다와 매우 불충분하다는 경우가 41.2%에 달하는 것으로 나타나, 많은 소년소녀가장세대들이 경제적으로 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.

표 3. 소년소녀가장세대의 지원비 충족정도

	매우 충분	충분	보통	불충분	매우 불충분	계(실수)
비율	1.6	17.0	40.2	37.3	3.9	100.0(311)

자료: 한국보건사회연구원, 소년소녀가장세대 생활실태조사 자료, 1998.

다. 주거형태

정부에서는 소년소녀가장세대의 주거안정을 위하여 전세금을 지원하고 있는데, 서울특별시는 세대당 2500만원, 광역시는 2000만원, 시단위는 1500만원, 군단위는 1300만원 등을 지원하고 있다.

보건복지부 자료(1997년)에 의하면, 소년소녀가장세대의 주거형태는 친척집이 38.2%, 무료·영구임대가 22.0%, 전세·월세가 11.0% 등이고, 자기집을 갖고 있는 비율은 11.4%에 불과하였다. 즉, 전세·월세 및 무료임대 등 정부나 친척의 도움을 받지 못하고 불안정한 주거생활을 하는 아동이 23.5%에 달하고 있다. 특히 한국보건사회연구원 조사자료(1998년)에 의하면 주거상태가 불안정하거나 매우 불안정한 경우가 15.8%인 것으로 나타났다.

이들 주거가 불안정한 소년소녀가장세대는 생활의 안정을 위협받을 가능성이 많아 정상적인 가정생활이 어려울 것이다. 따라서 전세·월세 및 무료임대주택에서 거주하는 아동들의 주거문제를 해결하기 위해서는 혈연관계가 있는 친척집에서 보호 및 양육을 받게 하고, 그렇지 못할 경우 정부에서 알선하는 영구임대주택이나 그룹홈과 연결시켜 나가야 할 것이다.

라. 가사 및 가정관리

소년소녀가장세대의 돈관리, 중요한 집안일의 결정, 집안의 가사일 등 가정 관리를 본인과 그 가족이 협의하여 하는 경우가 각각 51.8%, 59.7%, 40.7% 등이었고, 동거나 비동거 친·인척과 협의하여 하는 경우가 각각 43.4%, 37.1%, 51.8% 등으로 거의 대부분이 본인과 그 가족, 또는 동거나 비동거 친·인척들과 협의하고 있는 것으로 나타났으며, 한국보건사회연구원 자료(1998년)에 의하면 가사일이 불안정하거나 매우 불안정한 경우가 18.6%에 달하고 있다. 이와 같은 결과로 볼 때 소년소녀가장세대가 일반가정의 아동들처럼 중요한 가사일을 친·인척, 이웃 및 전문

보건복지부  
자료(1997년)에 의하면,  
소년소녀가장세대의  
주거형태는 친척집이  
38.2%, 무료·영구임대가  
22.0%, 전세·월세가  
11.0% 등이고, 자기집을  
갖고 있는 비율은  
11.4%에 불과하였다.

가 등 어른들의 도움을 받을 수 있도록 가정 관리체계를 마련해야 한다.

표 4. 소년소녀가장의 가정관리 유형

	본인가족	동거/비동거 친·인척	가족복지 요원	비혈연 동거인	기타	계 (실수)
집안의 돈관리자	51.8	43.4	-	3.4	1.4	100.0(931)
집안의 기사일담당자	59.7	37.1	-	2.8	0.5	100.0(931)
집안의 중요한 의사결정	40.7	51.8	1.5	2.9	3.1	100.0(931)

자료: 김용석 외, 『소년소녀가장 가족의 생활실태와 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1994.

마. 학습 및 직업의 상담과 지도

보건복지부 자료(1998년)에 의하면, 미취학아동을 제외한 6세 이상의 전체 아동 및 청소년 중에서 초등학교 이상에 재학하고 있지 않은 학생의 비율은 9.2%로 전체 가구의 비율로 환산할 때 14.7%였다. 또한 한국보건사회연구원 조사자료에 의하면, 15~18세 사이의 소년소녀가장 중 9.6%가 미취학, 초등학교 재학, 중학교 중퇴, 고등학교 중퇴나 휴학 등으로 나타나 정상적인 학교과정을 밟지 못하고 있는 것으로 나타났다.

표 5. 소년소녀가장세대의 연령별 학력

	미취학	초재	중재	중중퇴	고재	고중퇴	고휴학	전문대 이상	계(실수)
14세 이하	0.9	47.7	51.4	-	-	-	-	-	100.0(109)
15~18세	0.5	1.6	16.7	1.6	73.1	4.8	1.1	0.5	100.0(186)
19~20세	-	-	-	6.7	53.3	-	-	40.0	100.0( 16)
전 계	0.6	17.7	27.7	1.3	46.8	2.9	0.6	2.3	100.0(311)

자료 : 한국보건사회연구원, 소년소녀가장세대 생활실태조사 자료, 1998.

또한 소년소녀가장세대 가족원들이 희망하는 상담유형은 진로문제가 35.0%로 가장 많았고, 그 다음이 학습지도로 18.9%인 것으로 나타났다. 그리고 한국보건사회연구원 자료(1998년)에 의하면, 학교생활이 불안정하거나 매우 불안정한 경우가 12.5%로 나타났다. 이러한 현상은 아동 및 청소년끼리 함께 사는 단독세대일수록 더 높은 것으로 나타나고 있어 정상적인 학교 및

직장생활을 할 수 있도록 상담 및 지도 등 사후관리 평가 체계가 수립되어야 한다.

표 6. 소년소녀가장세대 가족원의 상담희망 유형별 분포

	학습 지도	진로 문제	교우 문제	이성 문제	기타	계(실수)
비율	18.9	35.0	3.0	2.1	41.0	100.0(10,395)

주: 중복응답임.  
자료: 보건복지부, 소년소녀가장세대 실태조사 자료, 1997.

#### 바. 지역사회 참여의 정도

기존연구(1994년)에 의하면, 소년소녀가장이 병이 났을 때, 돈이 필요할 때, 일을 도와줄 사람이 필요할 때 등 어려운 문제가 발생할 경우 친·인척의 도움을 많이 받고 있다. 이와 같이 우리나라에서는 부모가 아이들을 보호 및 부양할 능력이 없을 경우, 친·인척은 부모를 대신하여 아동 및 청소년을 위탁하여 보호할 수 있는 가장 중요한 후견인임을 입증하고 있다. 친·인척과 소년소녀가장세대와의 왕래빈도를 보면, 거의 매일 왕래하고 있는 비율이 30.1%, 월 1회가 17.9%로 비교적 친척과의 관계가 잘 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 보건복지부 자료(1997년)에 의하면, 소년소녀가장세대가 친척과 왕래하는 분포는 부의 형제가 68.8%로 가장 많았고, 그 다음이 모의 형제로 12.1%인 것으로 나타나 거의 대부분이 부모의 형제인 것으로 나타났다.

한국복지재단의 자료(1997년)에 의하면, 소년소녀가장 결연대상자 16,664명 중 결연자수는 14,749명으로 89%의 결연율을 나타내고, 대상가구당 평균 1.5명의 결연자가 있는 것으로 나타났다. 그러나 보건복지부 자료(1997년)에 의하면, 후견인이 있는 경우는 18.1%에 불과하고, 후견인을 원하는 경우가 45.9%였다. 소년소녀가장세대가 희망하

소년소녀가장세대 가족원들이 희망하는 상담유형은 진로문제가 35.0%로 가장 많았고, 그 다음이 학습지도로 18.9%인 것으로 나타났다.

표 7. 소년소녀가장세대와 친·인척과의 왕래 빈도

왕래 횟수	조·외조부모	부모의 형제	기타 친척	계
거의 매일	41.0	28.6	31.3	30.1
월 1회	17.4	18.0	18.0	17.9
분기 1회	10.5	12.8	13.3	12.6
반기 1회	11.6	15.3	9.5	14.4
연 1회	4.7	4.6	4.1	4.6
무정기적	12.8	18.0	19.7	17.6
연락두절	2.0	2.7	4.1	2.8
계 (실수)	100.0 (344)	100.0 (2,710)	100.0 (294)	100.0 (3,348)

자료: 한국복지재단, 『전국 소년소녀가장 세대의 현황과 실태에 관한 보고서』, 1997, p.21.

는 후견인은 친·인척이 33.8%, 결연후원자가 23.5%로 가장 높게 나타나고 있다(표 8 참조). 따라서 앞으로 소년소녀가장세대의 선정 시에는 동거 또는 별거상태에서 아동을 보호할 수 있는 후견인이 지정되어 있어야 할 것이고, 부득이 한 경우 지역내 아동위원 및 전문아동복지 지도요원의 참여를 통해 보호를 받도록 유도하여 후견인이 없는 소년소녀가장세대를 점차 감소시켜야 할 것이다. 이를 위해서 소년소녀가장세대의 보호는 친·인척을 중심으로 한 후견인제도를 보다 구체화하고, 이 제도를 보완할 수 있는 사회지도자 및 전문인력을 중심으로 한 후견인을 발굴하여 참여토록 유도해야 할 것이다.

표 8. 소년소녀가장세대가 희망하는 후견인의 종류

	친·인척	결연 후원자	교사	후견인	공무원	종교관련 인사	이웃 주민	지역사회 인사	기타	계(실수)
비율	33.8	23.5	7.6	6.7	6.4	5.3	3.4	3.5	9.8	100.0(9,559)

자료 : 보건복지부, 소년소녀가장 세대 실태조사 자료, 1997.

### 3. 소년소녀가장세대 지원사업의 평가지표

평가는 사업목적의 달성하는 정도를 분석하는 데 있어 과학적인 접근방법을 사용하여 도출된 결과를 의사결정에 활용하기 위한 것이다. 즉, 자원의 투입 노력, 투입된 자원의 활용을 통한 산출과 체계적인 자료의 수집과



과학적인 분석을 토대로 합리적으로 판단하는 과정이라고 할 수 있다. 평가의 형태는 첫째, 사업의 필요성에 관한 것으로 사회의 필요나 욕구를 충족시키기 위한 사업활동의 적절성(relevance), 둘째, 사업활동의 추적에 관련된 것으로 사업수행이 사전 계획대로 진행되고 있는지 그 정도를 보는 진행(progress)평가, 셋째, 투입량과 산출의 관계, 그리고 성취여부를 평가하는 효과(effectiveness)평가 등이 있다.

소년소녀가장세대의 지원사업평가는 성취여부를 평가하는 효과평가는 소년소녀가장에서 벗어난 아동들에 대한 현 상황을 파악해야 하는 어려움으로 인하여 제외하고, 사업활동의 적절성과 사업진행평가만 하고자 하였다. 따라서 소년소녀가장세대의 지원사업에 대한 평가는 이러한 사업이 적절한지, 그리고 사업지침에 의거하여 적절하게 수행되고 있는지를 파악하여 그 결과를 사업수행에 활용코자 하는 것이고, 사업성고가 수요자의 욕구를 어느 정도 만족시키고 있고, 효과가 있는지를 평가하고자 하는 것이다. 소년소녀가장세대 지원사업을 평가하기 위한 평가지표를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 소년소녀가장 지원사업을 수행하는 종사인력이 충분하고, 전문성을 가졌는가, 둘째, 소년소녀가장 지원사업의 대상선정이 적절한가, 셋째, 소년소녀가장세대의 주거환경이 적합한가, 넷째, 소년소녀가장세대에 대한 생계보호가 적절하고, 충족되는가, 다섯째, 소년소녀가장세대의 가사 및 가정관리는 적절하게 운영되고 있는가, 여섯째, 소년소녀가장에게 지원되고 있는 정서 및 심리적 지원은 어느 정도 안정성을 갖는가, 일곱째, 소년소녀가장에게 학습이나 직업훈련에 대한 서비스를 어느 정도 지원하고 있는가, 여덟째, 소년소녀가장에게 지역사회에서 어느 정도 관심을 가지고 직접 연계를 가지는가, 마지막으로 소년소녀가장 본인들이 소년소녀가장 지원체계에 대해 어느 정도 만족하는가 등이다.

소년소녀가장 세대의 보호는 친·인척을 중심으로 한 후견인제도를 보다 구체화하고, 이 제도를 보완할 수 있는 사회지도자 및 전문인력을 중심으로 한 후견인을 발굴하여 참여를 유도해야 한다.

표 9. 소년소녀가장세대 지원사업에 대한 평가항목별 평가지표

평가항목	평 가지 표
종사인력의 확보와 전문성	지역대상아동수별 아동지도원수의 비율 지역대상아동수별 사회복지지도원수의 비율
	아동지도원 중 전공자 비율 사회복지지도원 중 전공자 비율 아동지도원, 사회복지지도원 등의 업무담당기간
대상선정의 적절성	소년소녀가장세대 환경실태조사 자료유무 및 비치율 대상세대 확정에 소요된 기간 대상자 선정기준의 정확성 아동복지위원회 심의여부
	소년소녀단독세대의 비율 14세 이하 가장세대의 비율 18세 이상 가장세대의 비율
주거환경의 적합성	자가소유, 친척집, 전세, 월세로 사는 세대의 비율 영구임대주택 거주비율
생계보장의 적절성과 충족정도	가구당 월평균 수입액 가구당 월평균 지출액 수입에 대한 월평균 지출액의 비율
	개인, 사회단체의 월평균 지원액 지원시기의 적절성 지원의 지속성
	가구지출중 월평균 주거비 부담액과 그 비율 가구지출중 월평균 생활비 부담액과 그 비율
	지역사회에서의 상위, 중위, 하위수준의 비율
가사일 및 가정관리의 적절성	가사일을 담당하는 비율(소년소녀가장, 친·인척, 사회복지전문요원 등) 중요한 집안 일을 결정하는 비율( " ) 직접 돈관리를 하는 비율( " ) 병수발을 하는 비율( " ) 필요한 돈을 구하는 비율( " ) 대인관계를 처리하는 비율( " )
정서 및 심리적 안정성 정도	어려움을 호소할 수 있는 사람의 유무 및 그 비율 가족이나 친·인척과의 접촉 및 월평균 대화빈도 후견인이 있는 비율과 대화빈도 사회복지전문요원과의 대화나 상담빈도 미래에 대해 자신감이 있는 소년소녀가장의 비율
학습 및 직업훈련 서비스 정도	고등학교학령별 인문계고등학교 진학률 지역대상아동수별 대학재학생 비율 지역대상아동수별 과외 및 사설학원 다니는 아동의 비율 지역대상아동수별 학습상담아동수 비율 지역대상아동수별 직업훈련상담아동수 비율

표 9. 계속

평가항목	평 가지 표
지역사회 관심과 참여 정도	지역대상아동수별 후견인(아동위원, 기관 및 단체 지도자, 지역유지 등)의 비율 지역대상세대별 자원봉사자와의 연계비율 지역대상세대별 평균 결연자와 후원자수 지역대상세대별 사회복지전문요원의 상담 및 지도횟수와 그 비율
소년소녀 가장의 서비스 만족도	지역대상아동별 주거에 대한 만족률 지역대상세대별 생계비에 대한 만족률 지역대상아동별 친·인척 보호에 대한 만족률 지역대상아동별 결연 및 후원자에 대한 만족률 지역대상아동별 사회복지전문요원의 상담 및 지도에 대한 만족률

#### 4. 정책활용을 위한 개선방안

1985년 소년소녀가장세대 지원사업을 실시한 이래로 지금까지 소년소녀가장세대 지원사업의 적절성이나 사업수행에 관한 평가가 전혀 이루어지지 않았다. 그리고 요보호아동 및 청소년의 발생을 예방하고, 발생된 요보호아동 및 청소년에 적절한 보호사업을 전개하기 위해서는 어른들의 보호하에 양육을 받을 수 있는 가정보호사업으로 전환해야 한다는 논란이 있다. 이 글에서는 이러한 상황에서 소년소녀가장세대 지원사업의 현황과 문제점을 살펴보고, 소년소녀가장세대 지원사업을 평가할 수 있는 평가지표를 제시하였다.

이상에서 알 수 있듯이 평가지표상에 나타난 자료들이 아직 체계적으로 수집되지 않고 있어 정확한 현황 및 문제점을 파악하는 것조차도 어려운 실정이므로 체계적인 평가를 하는 데는 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 소년소녀가장세대 지원사업에 대한 평가를 하기 위해서는 보다 체계적인 자료수집과 지속적인 기초자료 생산이 뒤따라야만 하므로 향후에는 앞에서 제시한 평가지표를 통한 평가조사가 주기적으로 이루어져야 할 것이다.

소년소녀가장세대 지원사업에 대한 평가는 보다 체계적인 자료수집과 지속적인 기초자료 생산이 뒤따라야 하며, 평가지표를 통한 평가조사가 주기적으로 이루어져야 한다.