

아동·청소년 보호서비스의 연속성과 통합성 강화 방안과 과제¹⁾

Policy Considerations for the Continuity and Integration of Child and Adolescent Protection Services

류정희 | 한국보건사회연구원 연구위원

정부는 2019년 포용국가 아동정책, 2020년 포용국가 청소년정책을 발표하고 아동·청소년 보호의 국가 책임성을 분명히 하였으며, 아동·청소년 사회적 보호체계의 공공화를 본격적으로 추진하고 있다. 지금까지 아동·청소년 보호서비스의 불연속성에 대한 문제는 지속적으로 제기되어 왔으며, 그 핵심적인 문제는 공급자 중심의 아동보호체계와 청소년보호체계의 분절성에서 찾을 수 있다. 아동과 청소년의 보호체계 간 연계 부재와 고질화된 사각지대 위에서 아동·청소년이 경험하는 보호서비스의 불연속성과 체계 간 아동·청소년 서비스의 차별성은 더욱 커지고 있다.

이 글은 이러한 문제점을 구체적으로 검토하고 아동·청소년보호체계의 통합성을 강화하려면 “아동·청소년을 중심으로” 보호서비스의 연속성 강화가 그 기본원칙이 되어야 함을 분명히 하고 있다. 이러한 원칙을 기초로 아동·청소년 보호서비스의 표준화된 기본선을 수립하고 지역을 중심으로 통합적 아동·청소년보호체계 구축을 위한 중장기 계획을 수립하고 추진해 나가야 할 필요성을 제안하고 있다.

1. 들어가며

우리 사회의 아동·청소년 보호시스템은 급격한 변화의 과정에 있다. 정부는 2019년 5월 포

용국가 아동정책을 발표하고 2020년 10월 전국 시군구에 아동학대전담공무원과 아동보호전담요원을 설치하고 아동학대조사판정 및 아동보호의 공공성 강화를 본격적으로 추진하고 있다. 또한

1) 이 글은 연구용역 수행 중인 『보호대상 아동·청소년 지원강화방안 연구』(류정희 외, 2021, 발간 예정. 교육부, 한국보건사회연구원)의 일부 내용을 발주처의 승인 하에 포함하고 있음.

정부는 2020년 5월 포용국가 청소년정책을 발표하고 위기청소년의 보호와 지원을 위한 지자체 전담조직인 청소년안전망팀을 전국 15개 시군구에서 시범운영 중이다. 청소년안전망팀은 아동보호팀과 유사하게 위기청소년지원 전담공무원과 청소년 통합사례관리사로 구성되며, 청소년쉼터, 청소년상담복지센터, 교육청 위센터, 학교 밖 청소년센터 등과 협업하여 위기청소년을 통합지원하며, 2024년까지 전국의 모든 지자체에 설치 완료할 목표를 하고 있다.

포용국가 아동 및 청소년 정책이 제시하고 있는 변화의 방향성은 아동·청소년이 생활하고 있는 지역을 기초로 하는 “보호의 국가 책임성 강화”이다. 이는 그동안 민간에 위탁된 방식으로 수많은 기관과 시설로 분절되어 제공되었던 아동·청소년 보호서비스의 공공성, 통합성, 전문성 부족으로 함축되는 문제점을 해결하기 위한 출발점을 공공성의 강화에서 찾고 있다는 점에서 커다란 의의가 있다. 이제 본격적으로 진행되고 있는 아동·청소년보호체계의 새로운 골조를 구축하는 과정에서 우리는 다음과 같은 질문을 던지게 된다. 포용국가 아동정책과 포용국가 청소년정책으로, 아동보호팀과 청소년안전망팀으로 대별되는 아동·청소년보호체계의 공공화는 이처럼 별도의 방식으로 구축되어야 하는가? 별도로 구축된 보호체계는 어떻게 연계될 수 있는가? 연계의 그림은 중장기적으로 통합의 그림으로 완성될 수 있을까? 현실 속에서 살아 숨 쉬고 성장하고 때로 도움을 필요로 하는 우리의 아이들은 보건

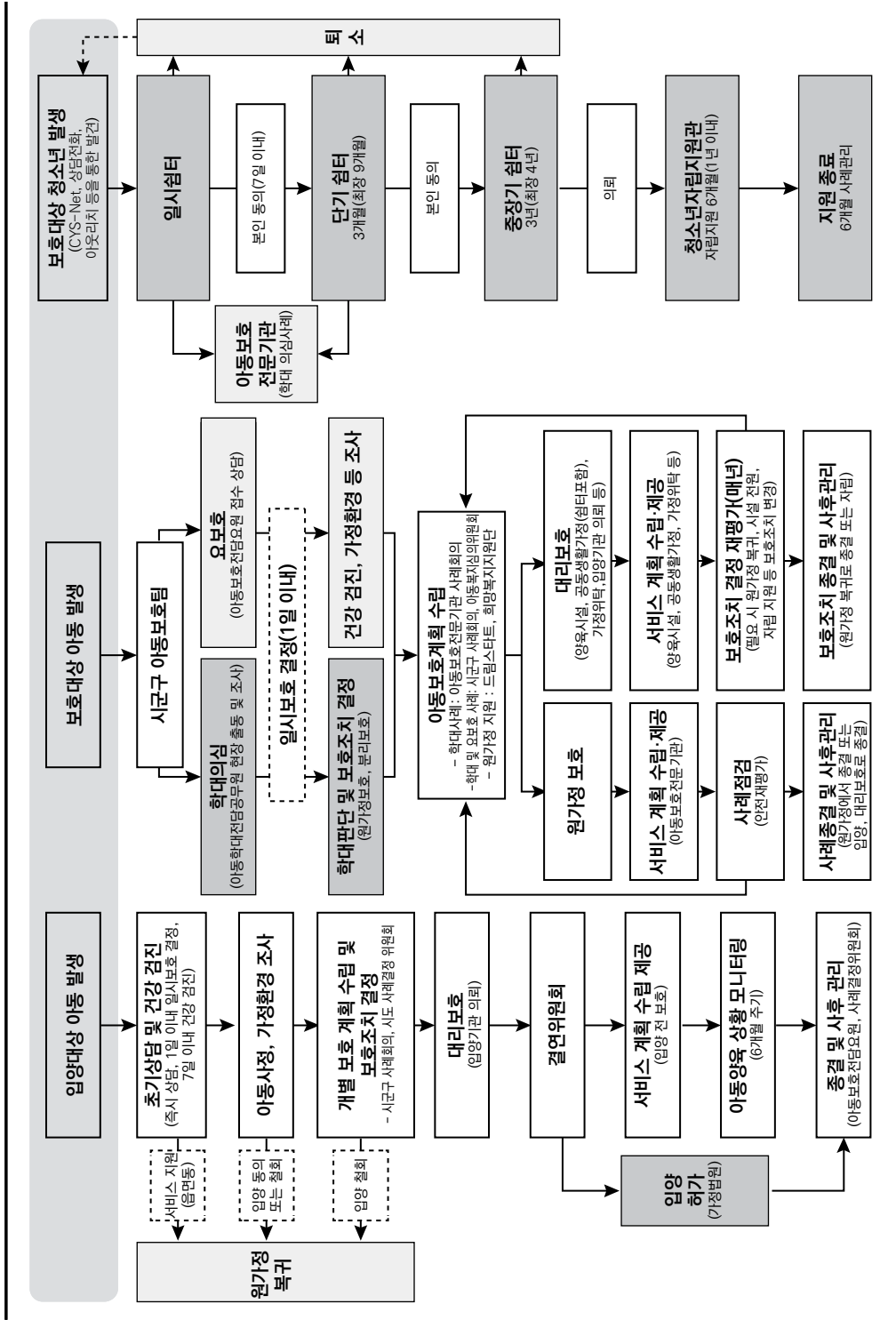
복지부의 정책대상인 아동과 여성가족부의 정책대상인 청소년으로 잘라지지 않는다. 가정 안에서 양육되기도 하고 때론 위기 상황에서 집 밖으로 자의로, 타의로 나아가 성장하기도 한다. 그리고 그들은 학교 안의 학생이기도 하고 학교 밖 거리의 아이들로 떠돌기도 한다.

이 글은 아동·청소년보호체계의 재구조화 과정을 아동·청소년을 중심으로 보호서비스의 연속성이 확보되고 있는지를 검토하고, 기존의 공급자 중심의 분절적인 보호서비스체계의 한계를 극복하고 수요자 중심의 서비스의 연속성을 보장하기 위한 아동·청소년보호체계의 과제는 무엇인지 논의하기로 한다.

2. 아동·청소년보호체계의 분절성

아동·청소년보호체계는 아동발달의 단계에서 아동이 경험할 수 있는 다양한 종류의 개인적, 가족적, 사회적 위험으로부터 아동을 보호할 수 있는 보편적인 아동청소년안전망을 의미한다. 아동 청소년을 위협할 수 있는 보호의 위기는 영유아부터 청소년에 이르기까지 다양할 수 있으나 유기, 방임, 학대와 아동이 속한 가정의 물질적, 경제적, 관계적 위기 등이 주요한 원인이 되고 있다. 이들이 경험하는 위기의 유형과 연령별 다양성에도 불구하고 이들은 가정 내의 안전한 성장과 발달을 위해 사회적 도움을 필요로 한다는 점에서 동일한 욕구와 필요를 지니고 있으며, 이들에게 제공되는 지원과 보호서비스는 최저보장의

그림 1. 이동의 발달단계와 현행 이동·청소년보호체계의 분절성



자료: 류정희, 이상징, 김지연, 김지민, (2021, 발간 예정), 보호대상 이동·청소년 지원강화 방안 연구, 교유부, 한국보건사회연구원.

기본선을 기초로 해야 한다.

그러나 현실의 아동·청소년보호체계는 [그림 1]과 같이 동일한 아동보호체계 내에서도 입양체계와 아동보호체계의 관문과 각 서비스의 단계와 절차가 나뉘어져 있다. 입양체계는 민간 입양기관에 의해 진입부터 조사, 조치결정, 결연, 종결 및 사후관리에 이르는 전 과정이 수행되는 반면, 학대 및 비학대 보호대상 아동의 경우 조사와 결정, 보호대상 아동의 사례관리, 종결 및 사후관리에 이르는 과정이 포용국가 아동정책에 의해 공영화되고 있다. 한편 가정 외 보호를 필요로 하는 청소년보호체계의 경우 민간의 청소년쉼터에 의해 보호서비스가 분절적으로 제공되고 있으며, 지자체를 기초로 한 공적 컨트롤타워가 15개 시도지역에서 시범사업의 형태로 운영되고 있다.

또한, 동일한 사회적 보호의 욕구가 있는 위기

아동·청소년들은 그 주무부처에 따라서 달리 정의되며 접근되고 있다. 보건복지부의 정책대상인 만 18세 미만 위기취약아동의 경우 보호의 대상으로 규정되며 이들에게 입양, 가정위탁과 같은 가정형 보호 또는 공동생활가정(그룹홈)과 양육시설로 구분되는 시설형 보호를 제공하도록 법적 근거를 마련하고 있다. 반면, 여성가족부의 정책 대상이 되는 만 9~24세 사이의 위기청소년은 보호대상 청소년보다는 “가정 밖 청소년”, “학교 밖 청소년”으로 규정되고 있으며, 이들에 대한 보호 서비스는 아동보호체계의 보호아동과는 커다란 차이가 존재한다.

아동보호체계의 아동복지법상의 아동양육시설, 아동일시보호시설 등을 포함하는 아동복지시설 및 위탁가정은 「국민기초생활보장법」에 의한 보장시설로 규정되며 부양의무자가 있어도 부양

표 1. 보호대상 아동과 청소년을 위한 보호서비스 제공기관 현황

구분	대상	관련 시설	주무부처	개소	기준
보호대상 아동	보호아동	입양기관	보건복지부	10(국내 6)	2019. 12.
		가정위탁	보건복지부	8,955	2018(세대수 기준)
		공동생활가정(그룹홈)	보건복지부	533	2017. 12.
		아동양육시설	보건복지부	242	2017
		아동일시보호시설	보건복지부	12	2017
	보호종료 아동	자립지원시설	보건복지부	12	2017
보호대상 청소년	가정 밖 청소년	청소년쉼터(일시)	여성가족부	31	2019. 12.
		청소년쉼터(단기)	여성가족부	63	2019. 12.
		청소년쉼터(중장기)	여성가족부	40	2019. 12.
	쉼터 등 시설 퇴소자	청소년자립지원관	여성가족부	6	2019. 12.
	학교 밖 청소년	학교밖청소년지원센터	여성가족부	218	2020. 7.

주: 보호대상 청소년은 주로 가정 밖 청소년과 학교 밖 청소년 등을 통칭하는 위기청소년의 개념과 차별화하여 가정 외 보호를 받고 있는 청소년으로 국한한 개념임.
 자료: 1) 류정희, 이상정, 박선영, 전민경. (2020). 청소년의 건강권 보장을 위한 정책방안 연구 II: 위기청소년-국내·외 주요 법령 및 건강정책 분석. 한국청소년정책연구원. p.7 재구성.
 2) 보건복지부. (2019). 입양기관현황통계. <https://www.data.go.kr/data/15004310/fileData.do>에서 2021. 5. 21. 인출.

표 2. 보호대상 아동·청소년의 근거법령과 제공기관 특성

구분	근거법령	주무부처	제공기관	보장시설	특성
아동 보호체계	아동복지법 제52조	보건복지부	아동양육시설	○	보호대상 아동을 입소시켜 보호·양육·취업훈련·자립 지원서비스 등 제공
			아동일시보호시설	○	일시보호, 향후 양육대책수립·보호조치
			아동보호치료시설	○	아동에게 보호 및 치료 서비스를 제공하는 시설
			자립지원시설	○	아동복지시설에서 퇴소한 사람을 취업 준비 기간 또는 취업 후 일정 기간 동안 보호함으로써 자립을 지원
청소년 보호체계	청소년복지 지원법	여성가족부	청소년쉼터	X	-
			청소년자립지원관	X	-

자료: 류정희, 이상정, 박선영, 전민경. (2020). 청소년의 건강권 보장을 위한 정책방안 연구 II: 위기청소년-국내·외 주요 법령 및 건강정책 분석. 한국청소년정책연구원. p.40 재구성.

을 받을 수 없는 경우로 판단되는 보장시설의 보호대상 아동은 맞춤형 급여체계에 의한 생계 또는 의료 급여를 지원받을 수 있다. 반면, 「청소년복지지원법」에 근거한 청소년쉼터, 청소년자립지원관 등의 청소년복지시설은 보장시설의 범위에 포함되지 않으며 아동복지시설 보호아동이 받을 수 있는 모든 급여에서 원칙적으로 배제되어 있다. 이처럼 가정 밖 청소년은 보장시설 아동에게 제공되는 기본적인 생계보장과 의료보장에서 배제됨으로써 생존권, 건강권의 측면에서 차별받고 있다(류정희, 이상정, 박선영, 전민경, 2020). 또한, 보호아동청소년 대상 시설 설치 및 운영 기준의 측면에서 아동보호시설의 경우 공간 및 시설 환경, 종사자 배치 기준 등에 대해 구체적인 기준을 제시하고 있는 반면 청소년복지시설은 간호사, 영양사 등 청소년의 신체·정신적 건강에 관한 전문 인력 배치 기준이 없으며 건강 진단, 급식 관련 기준이 존재하지 않는다.

보호대상 아동과 가정 밖 청소년 간의 보호서비스 전반의 격차는 보호종료 아동의 자립지원에서도 그대로 이어진다. 2019년 보호종료 아동의 자립을 지원하고자 마련한 자립수당과 주거지원 통합서비스 사업 역시 청소년보호체계의 대상이 되는 청소년쉼터 퇴소 아동·청소년을 대상으로 포함하지 않는다. 이에, 개별 법률 개정이나 특별법 제정을 통해 체계 또는 서비스 기관에 관계없이 아동·청소년의 상황에 따라 보편적인 자립지원서비스 수혜가 가능하도록 법 제도 개선이 필요한 상황이다.

3. 보호체계의 균열과 사각지대에 서 있는 아동·청소년

아동·청소년보호체계의 공공화 추진에도 불구하고 비극적인 아동학대 사건은 끝없이 이어지고 있다. 이러한 아이들의 무고한 죽음은 우리에게

아동·청소년보호체계의 사각지대가 어디에 있는지, 그 균열된 지점을 어떻게 이어야 하는지 가리키고 있다.

가. 자녀를 돌보아야 하는 청소년부모에 대한 돌봄의 부재

지난 4월 모텔살이 2개월 여아의 심정지 아동학대 사건은 분절적인 아동·청소년보호체계의 한계와 아동청소년을 안전하게 보호하려면 온 마을이 함께 일하는 것이 필요하다는 것을 극명하게 보여 주었다. 22살의 심한 지적 장애를 가진 엄마와 27세의 불안정한 택배 일을 하는 아빠로 구성된 어린 가족은 돈 때문에 1년 이상 모텔을 전전했다. 엄마는 생활고로 47차례에 걸쳐 빌린 돈 천여만 원을 갚지 못했고 지명수배자가 되었다. 급기야 모텔에서 아이를 출산하고 119 구급차로 입원하였고, 힘겨운 상황에서 2개월과 19개월 아이를 키우기 위해 분투하였다. 이 사례는 모텔 주인의 신고로 행정동의 사례관리 대상이 되었으며, 구청과 연계되어 주거지원 대상사례였으며, 이(e)아동행복지원시스템에서 지원이 필요한 위기가구로 발굴된 사례였다. 주소 불명으로 수사 요청이 된 이들 가족을 찾은 경찰은 “사정이 안타깝지만 구속영장이 발부돼 있는 사람을 인정한 순간 체포하지 않을 수는” 없어서 2개월 쫓먹이의 엄마를 체포했고, 구청의 담당자에게 모텔에 보호가 필요한 아이들이 있다고 연락을 취했다. 그로부터 8일 후 2개월 영아의 건강 검진과 위탁보호를 앞둔 자정에 2개월 영아는 심정

지 상태에 빠졌고, 아이들의 아빠는 아동학대처벌법상 아동학대 중상해 혐의로 긴급체포가 되었다(나경희, 2021).

이들 가족의 비극은 아동보호체계가 청소년 및 가족보호체계와 연계되어야 함을 보여 준다. 아동보호를 위한 최선의 예방책은 가족을 지원하고 보호하는 것을 토대로 해야 하며, 특히 모텔살이 가족의 사례와 같이 어리고 가난한 청소년부모(혹은 한 부모)에 대한 지원서비스가 강화되어야 한다. 이들 청소년부모는 어린 자녀의 보호와 돌봄을 책임지는 주 양육자인 동시에 자신들이 여전히 물질적, 교육적, 심리적, 정서적, 사회적 측면의 지원을 필요로 하는 성장기의 아동청소년이라는 특수성이 있다. 지난 5년간 청소년산모가 출산한 아동의 수는 8,081명으로 나타났고, 다수 아동이 입양되거나 양육시설에 위탁되고 있거나 자녀를 직접 양육하는 청소년부모가 증가하는 추세를 보이고 있다(허민숙, 2021). 이들은 주로 고용불안정, 빈곤 및 주거불안정을 경험하고 있으며, 70% 이상이 원가족으로부터 고립되어 육아 및 심리정서적 지원을 기대할 수 없는 상황이다(은주희, 임고운, 2019). 그간 청소년부모를 위한 가족지원정책의 한계에 대한 문제가 지속적으로 제기되었으며, 2021년 3월 23일 청소년부모 지원을 위한 법적 근거를 「청소년복지지원법」에 신설하였고 9월 24일 시행예정이다. 「청소년복지지원법」 제18조는 청소년부모에 대한 가족지원서비스, 복지지원서비스, 교육지원서비스, 직업체험 및 취업지원서비스 제공을 규정하고 있

표 3. 청소년부모 지원의 법적 근거

제2조(정의) <신설 2021. 3. 23.>

6. "청소년부모"란 자녀를 양육하는 부모가 모두 청소년인 사람을 말한다.[시행일: 2021. 9. 24.]

제5장의2 청소년부모 지원 <신설 2021. 3. 23.>

제18조의2(청소년부모에 대한 가족지원서비스)

1. 아동의 양육 및 교육 서비스
2. 「지역보건법」에 따른 방문건강관리사업 서비스
3. 교육·상담 등 가족 관계 증진 서비스
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 청소년부모에 대한 가족지원서비스

제18조의3(청소년부모에 대한 복지지원)

② 제1항에 따른 복지지원은 생활지원, 의료지원, 주거지원, 청소년활동지원 등 대통령령으로 정하는 내용에 따라 물품 또는 서비스의 형태로 제공한다.

제18조의4(청소년부모에 대한 교육지원)

1. 「초·중등교육법」에 따른 학교에서의 학적 유지를 위한 지원 및 교육비 지원 또는 검정고시 지원
2. 「평생교육법」에 따른 학력인정 평생교육시설에 대한 교육비 지원
3. 「초·중등교육법」에 따른 교육 지원

제18조의5(청소년부모에 대한 직업체험 및 취업지원)

1. 직업적성 검사 및 진로상담프로그램
2. 직업체험 및 훈련프로그램
3. 직업소개 및 관리
4. 그 밖에 청소년부모의 직업체험 및 훈련에 필요한 사항

[본조 신설 2021. 3. 23.][시행일: 2021. 9. 24.]

자료: 국가법령정보센터. (2021). 청소년복지지원법. <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%B2%AD%EC%86%8C%EB%85%84%EB%B3%B5%EC%A7%80%EC%A7%80%EC%9B%90%EB%B2%95>에서 2021. 5. 10. 인출.

는데, 이러한 지원이 실질적으로 이루어지기 위한 절차와 방안의 구체화가 필요하다. 이와 같은 청소년부모에 대한 지원 강화를 통해 베이비박스, 미인가 시설로의 영아 유기 또는 학대, 입양 등의 보호대상 아동 발생을 줄일 수 있을 것이다.

**나. 즉각분리 학대피해아동에 대한
청소년쉼터의 일시보호**

이미 아동청소년 보호의 실천 현장에서는 아동보호체계와 청소년보호체계의 경계가 허물어

지고 동일기능을 하는 아동과 청소년의 보호서비스가 만나고 있다. 아동학대 사건에 대한 즉각적 대응강화의 필요성에서 마련된 즉각분리제도가 지난 3월 30일 시행되기 시작했으며 아동일시보호시설의 부족에 따라 많은 수의 아동이 청소년쉼터에서 일시보호 되고 있는 상황이다. 후기 청소년들이 큰 비중을 차지하는 청소년쉼터의 정원 중 상대적으로 초등학교 또는 그 이하의 저연령층 중심의 학대피해아동이 60~70%를 차지하는 경우도 나타나고 있으며, 이렇게 분리된 아동들

이 아동보호팀의 학대조사와 조치 등 적절한 후속조치가 이루어지지 않는 상태에서 무기한 청소년시설에 분리되는 사례조차 발생하는 등 여러 가지 우려들이 제기되고 있다.

즉각분리제도란 “아동학대전담공무원(아동보호전문기관)이 아동학대조사 중 학대피해가 강하게 의심되고 재학대 발생 우려가 있는 등 피해아동의 보호가 필요한 경우 보호조치 결정 시까지 아동일시보호시설, 학대피해아동쉼터 등에 아동을 입소시키거나 적합한 위탁가정 또는 적당하다고 인정하는 자에게 일시위탁 하는 제도”를 의미한다(보건복지부, 경찰청, 2021). 이러한 조치는 아동학대처벌법상 응급조치와 유사한 성격이 있으나 72시간 한도의 응급조치 종료 후 피해아동의 보호에 발생할 수 있는 공백을 줄이고 응급조치가 내려지기 어려운 상황에서 「아동복지법」을 적용하여 보호조치 결정 전까지 아동을 분리보호할 필요성에서 만들어졌다. 그런데 2019년 기준

일시보호시설(6개월 이내 보호)은 전국 17개 시도 중 7개 지역에만 13개 시설(275명)이 설치되어 있으며 학대피해아동쉼터(1년 이내 보호)는 71개소(304명)로 전국의 광역시·도별로 설치되어 있으나 여전히 부족한 실정이다(김우림, 2021). 특히, 장애, 다문화 등 특수한 욕구가 있는 피해아동을 위한 전문적인 서비스를 제공할 수 있는 일시보호시설은 거의 부재한 상황이다.

이와 같은 인프라 부족이라는 문제와 함께, 현재의 아동보호체계 공공화 초기 단계에서 문제점으로 지적되고 있는 아동학대전담공무원의 전문성 부족을 고려할 때, 즉각분리제도의 기계적 적용(2회 이상의 아동학대 의심신고) 가능성에 대한 우려가 제기되고 있다. 또한 아동의 즉각분리 이후 즉각적으로 이루어져야 하는 학대조사와 학대피해아동 심리정서적 치료개입지원의 지연 상황에 대해서는 시급히 점검되고 해결되어야 한다. 특히, 청소년쉼터 등 청소년보호체계 내 보호

표 4. 즉각분리제도와 응급조치의 차이

	즉각분리(일시보호)	응급조치
근거	아동복지법 제15조 제6항	아동학대처벌법 제12조
주체	전담공무원(아보전)	경찰, 전담공무원
요건	응급조치에 이르지 않는 사안으로 재학대 우려, 면밀한 조사 필요 등 즉각분리 요건 충족 시	아동학대범죄현장 또는 학대현장 이외의 장소에서 학대피해가 확인되고 재학대 위험이 급박·현저한 경우 등 응급조치 요건 충족 시
기간	보호조치 결정이 있을 때까지	72시간 이내(공휴일, 토요일 제외), 임시조치 청구된 경우 법원 결정 시까지
비고	응급조치는 하지 않았으나 즉각분리가 필요한 경우	응급조치 필요 시

자료: 보건복지부. (2021). 즉각분리지침(안). p.2.

시설은 보장기관이 아니기 때문에 의뢰된 이들 학대피해아동들의 기초생활보장자격 등의 이슈, 학대피해아동 보호서비스의 제공을 위한 보호체계 간 연계방안 등의 사항들이 구체적으로 검토되고 가이드라인으로 시급히 마련될 필요가 있다.

“3월 30일 즉각분리 조치가 시행되었는데, 저희 OO시에는 아동일시보호시설이 없는 상태예요. 시의 아동보호팀에서 학대의심으로 신고된 아이들을 분리시켜야 하는데 아이들을 일시보호할 시설이 없다고 통사정을 해서 초등학교 어린 아이들을 받고 있는데요... 전체 인원의 60~70%를 차지해요. 우리 청소년쉼터의 아이들은 다수가 18세 이상의 후기 청소년들이어서, 어린 학대피해아동 보호에는 적절하지 않은데... 그쪽도 너무 바쁘지 일시분리된 아이들에 대한 조치가 아직까지 이루어지지 않고 있네요.”
(OO청소년쉼터 종사자)

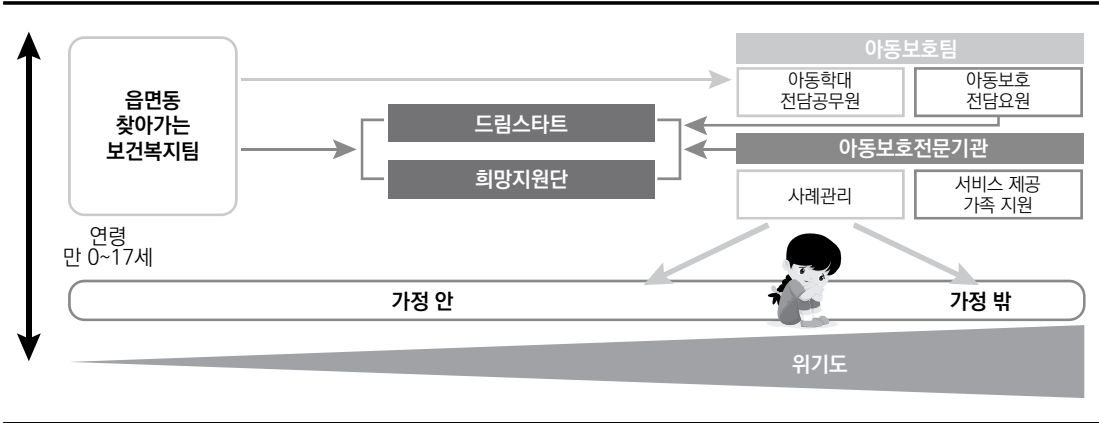
“저희 지역에는 아동일시보호시설이 없어요. 아동학대 신고가 두 번째로 들어왔는데, 아이가 심한 장애가 있었어요. 그런데 이 아이를 분리보호할 수 있는 양육시설도 그룹홈도 없는 거예요. 그래서 학대행위자인 아버지에게 빌다시피 부탁을 했어요. 애를 맡길 데가 나올 때까지만 제발 아이를 잘 데리고 있어 달라고요...”
(OO 아동보호전문기관 상담원)

자료: 류정희, 이상정, 김지연, 김지민. (2021, 발간 예정). 보호대상 아동·청소년 지원강화 방안 연구. 교육부, 한국보건사회연구원.

다. 위기아동·청소년에 대한 공공사례관리의 연속성 부재

아동과 청소년의 보호체계 분절성은 위기아동과 위기청소년의 공공사례관리의 연속성의 부재라는 고질적인 문제를 해결하지 못하고 있다. 위기취약가구 아동을 위한 통합사례관리를 수행하는 드림스타트는 만 12세 이하 아동으로 대상을

그림 2. 아동보호체계와 사례관리



자료: 이상균, 강현주, 남기철, 류정희, 송미령, 송지훈,...., 임아름. (2020). 드림스타트 성과평가 발전방안 연구. 보건복지부, 가톨릭대학교. p. 362 재구성.

제한하여 아동통합지원서비스를 제공하고 있다. 이처럼 드림스타트의 연령별 분절성은 아동보호 체계와 청소년보호체계 간 서비스의 불연속성을 그대로 보여 주는 예이다. 사회적 지원과 보호를 필요로 하는 아이들은 만 12세를 지나 계속 성장한다. 그러나 이들이 받던 서비스는 만 13세에 단절되며 청소년안전망으로 연계하라는 지침만이 존재할 뿐 자동의회의 제도적 근거와 수단이 마련되어 있지 않은 상황이다(류정희, 김지연, 2019).

포용국가 아동정책과 포용국가 청소년정책이 천명한 “국가와 지방자치단체”가 함께 책임지는 아동청소년 보호망에서 만 13세 이상 지원을 필요로 하는 아동청소년에 대한 보호는 연속성을 보장받지 못하고, 현실에서 작동하지 못하는 연계의 방침만이 지침 위에서 존재하며 연령이 초과된 아동청소년은 방치되고 있다. 아동·청소년 보호서비스의 연속성을 확보하려면 무엇보다도 먼저 시군구 아동보호팀의 아동통합사례관리 기능의 연속성을 연령별 구분 없이 위기도의 연속선상에서 구조화할 필요가 있다. 이는 229개 시군구 드림스타트 아동사례관리의 연령제한을 만 18세 미만 전 연령을 포괄하는 것으로 확대하는 것을 의미하며, 드림스타트의 기능과 역할을 전 연령을 포괄하는 중저위기가동에 대한 공적 사례관리체제로 명확히 하는 것을 전제로 한다. 학대 의심사례 등 높은 수준의 보호위기에 놓인 아동은 아동보호팀이 전담하여 총괄 관리 하며 종결된 사례를 연령 구분 없이 드림스타트에 연계하

는 방식으로 지역의 컨트롤타워로서의 아동보호팀과 드림스타트의 공공사례관리의 연속성을 확보하는 것이 필요하다. 이러한 토대 위에서 청소년보호체계 내 시군구 청소년안전망과의 연계를 고민할 필요가 있다. 예컨대, 아동 특성상 청소년안전망의 동반자를 통한 사례관리방식이 필요할 수 있으며, 이런 경우 청소년안전망을 연계하여 아동·청소년서비스의 통합성을 강화할 수 있다.

“아동보호전담요원이 보호아동의 사례를 종료하고 사후관리를 수행할 때 만 12세의 아동까지는 드림스타트에 연계하도록 되어 있어요. 그런데 만 13세부터는 어디로 보내야 하는지 모르겠어요. 우리 구에는 이들을 연계할 수 있는 시군구의 청소년안전망 없는데요...”

(OO시군구 아동보호전담요원)

자료: 류정희, 이상정, 김지연, 김지민. (2021, 발간 예정). 보호대상 아동·청소년 지원강화 방안 연구. 교육부, 한국보건사회연구원.

4. 나가며: 온 마을이 함께 일하는 온전한 보호체계를 향한 꿈

이상의 논의에서 기존의 아동과 청소년정책 주무부처에 따라 분리된 보호서비스 전달체계는 아동청소년인 수요자를 대상화하고 보호체계에 따른 보호서비스의 단절을 유발하며, 아동청소년의 생존과 발달, 보호받을 기본적인 권리의 보장마저 위협하고 있다. 보다 구체적으로 보호서비스 공급자 중심의 아동·청소년보호체계는 그 체계를 넘나드는 살아 있는 우리 아이들을 시간과

공간으로 가르고 있다. ‘만 12세 이하’, ‘아동’, ‘청소년’으로 아동을 나누고 ‘가정 밖’에 있을 때만, ‘학교 밖’에 있을 때만 혹은 ‘아동보호시설의 영역 내에’ 있을 때만으로 경계 짓는다. 경계를 오가는 살아 숨 쉬는 아이들을 경계가 지워진 체계가 함께 협력해서 일해야 한다는 필요성을 느낄 뿐 구체적인 방법과 수단에 대해 우리는 배우지 못했다. 아동과 청소년의 생명과 안전을 지키는 일은 각자 자기 일만 하는 사람들로서는 불충분하다.

가. 아동·청소년 보호서비스 제공의 기본원칙:
 “아동·청소년 중심으로” 보호서비스의
 연속성, 통합성 강화

“피고인을 징역 3년에 처한다.”
 교도관이 법정구속된 피고인의 팔짱을 끼고 문을 나서려는 순간 피고인의 눈가에 눈물이 번졌다. 방청석에는 피고인의 60일 된 아기가 복지단체 선생님인 A의 품에 안겨 있었다. 피고인은 가족도 없이 복지단체와 A의 도움으로 혼자 아기를 키우며 살고 있었다. 그런데 아기의 보호와 양육에 아무런 대비도 하지 못한 채 재판을 받으러 왔다가 법정에서 구속된 것이다. 그렇게 아기는 만 60일 만에 엄마와 떨어져 법정에서 남았다... 아기의 엄마가 법정구속 되던 날 A는 교도관을 붙잡고 아기만 두고 떠나면 어찌하냐며 대책을 물었다. 그러나 교도관으로부터 아무런 안내나

조언을 받지 못했다... 이튿날 피고인과 A는 구치소에 아기를 키울 수 있게 해 달라고 부탁했지만 주말이라 업무를 처리할 수 없거나, 경험과 시설이 부족하다는 이유로 거절당했다. 아동보호전문기관에도 연락했지만 아동학대피해아동이 아니므로 보호할 수 없다는 답변 들었다고 한다...

자료: 마한열. (2020. 2. 24.). 어느 법정에서 생긴 일. 아시아경제. <https://www.asiae.co.kr/article/2020022409414190276>에서 2021. 5. 13. 인출.

법정 구속이 된 아기 엄마이자 피고인의 이야기는 우리에게 각자 자기 일만 하고 살려야 할 생명을 중심으로 보지 못하는 사회에서 어떻게 아동이 유기되는지 극명하게 보여 주고 있다. 구치소는 구속된 피고만을 대상으로 하고, 아동보호전문기관은 학대피해아동만을 대상으로 하고, 읍면동 공무원도 주말에는 쉬어서 연락이 닿지 않아 법정에 남겨진 어린 갓난아기는 사회로부터 버려진 것이다. 여기에서 우리는 아동청소년을 제대로 지키려면 아이를 중심으로 함께 일할 수 있어야 제대로 자기 일을 하는 것임을 알 수 있다.
 아동·청소년보호체계를 새롭게 재편하거나 재구조화하는 일은 광범위한 사회적 합의를 기초로 중장기적 전망과 계획을 가지고 추진해야 할 큰 과제일 수 있다. 아동청소년의 단일하고 통합적인 체계 구축 이전의 단계에서 해결되어야 할 과제는 또한 많이 있다. 먼저 가장 기본적인 원칙은 “아동·청소년 중심으로 보호서비스의 연속성과 통합성”을 확보하는 것이 되어야 하며 이러한 원칙으로부터 현재 존재하는 경계를 잇는 연계와 협력의 가능성을 찾을 수 있다.

나. 아동·청소년 중심으로 보호서비스 제공의 표준화된 기본선 수립

개인적 가정적 위기 상황에 직면한 아이는 아동이건 청소년이건 동일하게 사회적 보호를 필요로 한다. 동일한 생존과 발달, 보호의 필요와 욕구가 있는 아동·청소년에 대해 아동보호체계와 청소년보호체계가 제공하는 서비스는 진입부터 보호 중 서비스, 보호종료와 자립지원에 이르기까지 차별성이 존재한다. 국가는 위기아동·청소년을 포함한 모든 아동·청소년의 기본권 보호의 공적 책임과 의무가 있으며, 기본적인 생계, 주거, 의료, 교육 등에서 기본적인 서비스를 비차별의 원칙에 기초하여 제공해야 한다.

아동·청소년으로 분리된 보호체계와 보호서비스의 격차 문제를 해결하기 위해 가장 우선적으로 개선이 필요한 과제는 청소년 보호시설의 보장시설로의 전환에 대한 적극적 검토이다. 보장시설은 “생계급여 등 「국민기초생활보장법」에 따른 급여를 행하는 「사회복지사업법」에 따른 사회복지시설”로 아동양육시설 등 아동복지시설은 보장시설이다. 반면, 청소년쉼터는 이에 해당하지 않으며 최저수준의 생계 및 의료욕구 등을 제대로 보장받지 못하고 있다. 따라서 사회적 보호를 필요로 하는 보호아동·청소년을 위한 보호서비스의 형평성을 높이려면 시설범주를 동일하게 보장시설로 맞추고 보호서비스의 최저 기본선을 동일한 수준에서 확보하는 것이 시급하다. 이는 보호종료 아동·청소년의 자립지원에 있어서도 마찬가지이다. 현재 아동보호체계의 보호종료

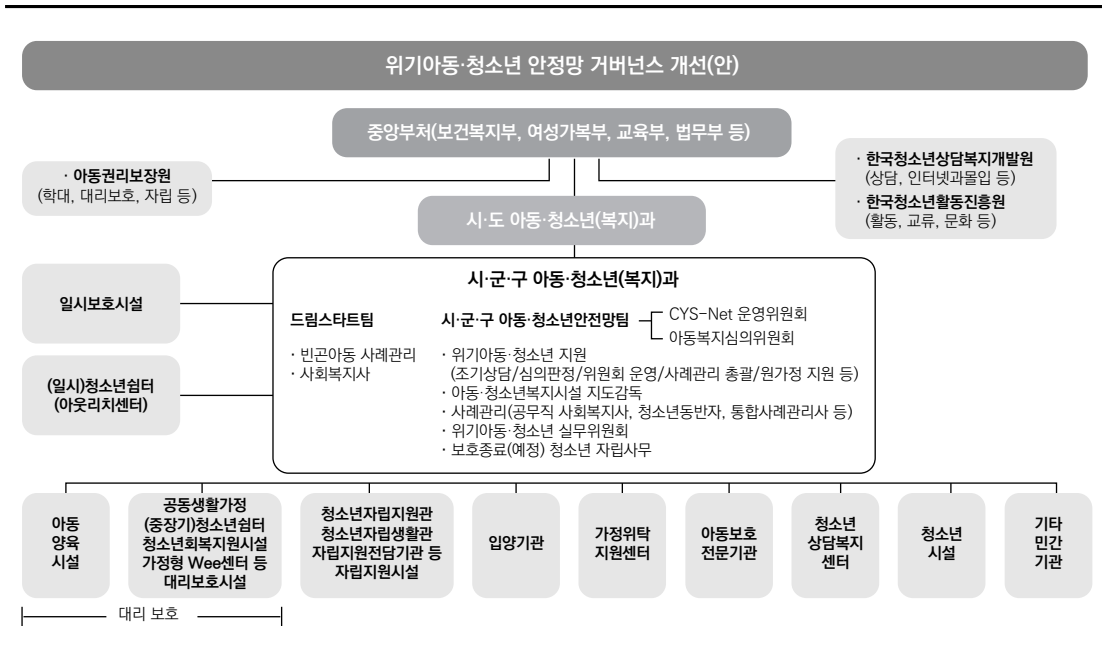
아동만을 대상으로 하고 있는 자립수당과 주거지원통합서비스 사업을 청소년쉼터 퇴소 아동·청소년까지 확대시키는 방안을 모색함으로써 체계 또는 서비스 기관에 관계없이 아동·청소년의 상황에 따라 보편적인 자립지원정책을 마련해 나가는 것이 시급하다.

다. 지역을 중심으로 통합적 아동·청소년 보호체계 구축을 위한 중장기 계획 수립

“아동·청소년 중심”의 기본원칙을 가지고 아동·청소년 보호서비스의 연속성, 통합성, 형평성을 강화해 나가는 일련의 과정은 궁극적으로 이를 가능하게 하는 시스템의 개편과 재구조화로 나아가야 한다. 보호절차의 게이트웨이를 아동의 연령대와 발달단계에 관계없이 단일한 게이트웨이를 통해서 발굴, 의뢰부터 사후관리, 자립지원에 이르는 아동·청소년 보호의 전 과정에서 공공의 전달체계를 지역을 중심으로 통합적으로 재구축할 필요가 있다.

아동·청소년의 통합적인 보호체계를 구축하기 위한 기본방안은 현재의 아동보호팀과 청소년안정망의 기능을 연계 통합 하는 방식이 될 수 있다. 예컨대, 아동일시보호시설과 청소년쉼터는 단기 보호라는 측면에서 역할이 유사하며, 아동자립지원전담기관, 자립생활관과 청소년자립지원관은 아동 또는 청소년의 자립을 지원한다는 점에서 유사하다. 또한, 아동보호치료시설과 청소년치료재활센터는 치료 및 재활 등의 서비스를 제공하는 아동거주치료시설이라는 점에서 유사하다(류정희, 김지연, 2019).

그림 3. 위기아동·청소년 통합보호체계 재구조화(안)



자료: 류정희, 김지연. (2019). 위기아동·청소년 보호체계 개선방안. 지역사회 중심의 위기아동·청소년 보호체계 개선방안. 2019년 제1차 사회정책포럼 자료집. 세종: 교육부, 한국직업능력개발원. p. 15.

이처럼 유사 기능을 하는 아동·청소년 보호시설의 기능을 연계하고 통합하는 방식으로 지역을 중심으로 아동·청소년보호체계를 재구조화하는 작업에서 출발하여 궁극적으로는 아동·청소년을 위해 “함께 일하는” 온전한 아동·청소년보호체계 구축을 위한 중장기 계획을 수립해야 한다. 이러한 계획을 수립하고 추진하는 주체는 지금의 아동정책조정위원회의 기능과 역할보다 강력하고 통합적인 컨트롤타워가 담당해야 한다. 보건복지부와 여성가족부, 교육부, 행정안전부, 경찰과 법무부, 고용노동부 등 관련 부처를 중심으로 통합적인 아동정책조정기구를 구성하고, 여기에 강제력과 합법성을 부여하고 예산을 지원하여 꾸

준하고 긴 호흡으로 아동·청소년 통합보호체계를 구축해 나가야 할 것이다. ■

참고문헌

- 국가법령정보센터. (2021). 청소년복지지원법. <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%B2%AD%EC%86%8C%EB%85%84%EB%B3%B5%EC%A7%80%EC%A7%80%EC%9B%90%EB%B2%95>에서 2021. 5. 10. 인출.
- 김우림. (2021). 보호대상아동 지원사업 분석. NABO브리핑제105호. 국회예산정책처

- 나경희. (2021). '모텔살이' 영아 아동학대 사건 의 숨겨진 이야기. 시사인, 711. 2021. 5. 3.
- 류정희, 김지연. (2019). 위기아동·청소년 보호체 계 개선방안. 지역사회 중심의 위기아동·청소년 보호체계 개선방안. 2019년 제1차 사회정책포럼 자료집. 세종: 교육부, 한국 직업능력개발원.
- 류정희, 이상정, 김지연, 김지민. (2021, 발간 예정). 보호대상 아동·청소년 지원강화 방안 연구. 교육부, 한국보건사회연구원.
- 류정희, 이상정, 박선영, 전민경. (2020). 청소년 의 건강권 보장을 위한 정책방안 연구 II: 위기청소년-국내·외 주요 법령 및 건강정책 분석. 한국청소년정책연구원.
- 마한열. (2020. 2. 24.). 어느 법정에서 생긴 일. 아시아경제. <https://www.asiae.co.kr/article/2020022409414190276>에서 2021. 5. 13. 인출.
- 보건복지부. (2021). 즉각분리지침(안).
- 보건복지부. (2019). 입양기관현황통계. <https://www.data.go.kr/data/15004310/fileData.do>에서 2021. 5. 21. 인출.
- 은주희, 임고은. (2019). 2019 청소년부모 생활 실태 조사 및 개선방안 연구. 아름다운 재 단, 한국미혼모지원네트워크.
- 이상균, 강현주, 남기철, 류정희, 송미령, 송지훈, ..., 임아름. (2020). 드림스타트 성과 평가 발전방안 연구. 보건복지부, 가톨릭 대학교.
- 허민숙. (2021). 10대 청소년미혼모 고립 해소: 가정방문서비스 전면도입을 위한 과제. NARS 현안분석, 194. <https://www.nars.go.kr/report/view.do?cmsCode=CM0155&brdSeq=34353>에서 2021. 5. 10. 인출.

Policy Considerations for the Continuity and Integration of Child and Adolescent Protection Services

Ryu, Jeong-hee

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

The government announced the Inclusive-State Child Policy in 2019 and the Inclusive-State Youth Policy in 2020, and has been working in earnest to build a public system of child and youth protection services.

The problem of discontinuity has often been pointed out with regard to protection services for children and adolescents. This is an issue that has most to do with the segmentation of the provider-centered child protection system and the youth protection system. The lack of linkage between these systems has led to children and adolescents experiencing discontinuity in protection services and disparities in access to protection services.

This article examines these problems in detail and makes it clear that strengthening the continuity of protection services “centered on children and adolescents” should be the basic principle, in order to strengthen the integrity of the protection system for children and adolescents. Based on this principle, this article suggests the to establish a standardized “basic line” of protection services for children and adolescents, and establish a mid-to long-term plan for an community-centered integrated child and youth protection system .