

# 보건복지 ISSUE & FOCUS



제444호 (2024-2)  
발행일 2024.3.4.  
ISSN 2092-7117

발행인 이태수 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) T 044)287-8000 F 044)287-8052

## 위기 아동·청소년 자립지원의 사각지대와 정책 과제<sup>1)</sup>

이상정

사회서비스정책연구실 연구위원

- 공적 자립지원의 대상이 되는 '자립준비청년'은 보건복지부 관할 아동양육시설과 공동생활가정, 가정위탁의 아동보호체계에서 보호가 종료된 자립준비청년으로 범위가 극히 제한적이어서 자립지원정책의 사각지대가 매우 크게 발생하고 있음.
- 아동보호체계, 청소년보호체계, 소년보호체계에서 정책대상으로 삼는 보호 아동·청소년은 중복되고, 청소년·소년보호체계의 시설 퇴소 청년은 자립에 있어 취약성이 더 높아 오히려 자립지원의 필요성이 더욱 큰 것으로 파악됨.
- 아동·청소년·소년보호체계의 시설에서 퇴소하여 성인기로 이행하는 자립 과정에서 지원이 필요한 모든 위기 아동·청소년을 포괄하여 지원하기 위한 방안을 살펴봄.

### 01. 자립지원의 사각지대

◆ 원가족으로부터 받는 지원과 지지, 사회경제적 자원이 부족하여 공적 체계의 보호 또는 지원이 필요한 아동·청소년은 발굴 또는 발견 경로에 따라 각각 보건복지부 관할의 아동보호체계, 여성가족부 관할의 청소년보호체계, 법무부 관할의 소년보호체계로 분리된 공적 체계에서 보호와 지원을 받고 있음.

- 다시 말해, 18세 미만의 아동·청소년을 원가정 대신 국가 및 지방자치단체가 일정 기간 대리 양육 또는 보호하는 지원 제도는 다양한 법률을 기반으로 하여 여러 부처가 운영 중인 반면, 공적 자립지원의 대상이 되는 '자립준비청년'은 보건복지부 관할 아동양육시설과 공동생활가정, 가정위탁에서 보호가 종료된 자립준비청년으로 범위가 극히 제한적이어서 자립지원정책의 사각지대가 매우 크게 발생하고 있음.

1) 이 글은 이상정, 김지연(2023), 「자립준비청년 지원정책 개선을 위한 과제」(국민통합위원회 준비특위 발표 자료)에 기초하여 작성한 것임.

- 청소년·소년보호체계의 보호 종료 혹은 시설 퇴소 청년은 자립지원의 사각지대로 남겨져 있는데, 체계 분절 및 통합 정보 관리 시스템이 미비하여 정확한 규모와 실태조차 파악하기 어려움.<sup>2)</sup>

## 02. 자립지원의 대상과 자립지원사업

- ◆ 국가와 지방자치단체가 자립에 대한 지원을 해야 하는 '자립준비청년'은 「아동복지법」 제38조에 따라 가정위탁 보호나 아동복지시설 보호 중이거나, 만 18세에 달해 보호 조치가 종료되었거나(아동복지법 제16조), 만 18세 이전 원가정으로 복귀한 뒤 5년이 지나지 않은(아동복지법 제16조의3) 개인을 의미함.
  - 한편, 자립지원 업무 매뉴얼에서는(보건복지부, 아동권리보장원, 2023, p. 7), 아동복지시설 및 가정위탁 보호 중인 만 24세 이하의 아동·청소년과 아동복지시설 및 가정위탁 보호 종료 5년 이내인 사람을 자립지원사업의 대상자로 제시하고 있으며, 아동복지시설에는 아동양육시설, 공동생활가정만 포함함.
    - 즉, 자립지원사업의 대상자는 보건복지부 관할 아동양육시설, 공동생활가정, 가정위탁 보호 경험이 있는 18세 이상의 자립준비청년으로만(연간 약 1만 2,000~1만 3,000명) 제한되어 왔으나, 최근 「아동복지법」 개정으로(표 1) 보호 중 아동·청소년도 포함하여 대상을 확대하였음.

〈표 1〉 「아동복지법」상 자립지원 대상 정의

② 제1항에 따른 자립지원 대상자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다. <신설 2023. 8. 8.>

1. 가정위탁보호 중인 사람
2. 아동복지시설에서 보호 중인 사람
3. 제16조 및 제16조의3에 따라 보호조치가 종료되거나 해당 시설에서 퇴소한 지 5년이 지나지 아니한 사람
4. 제1호부터 제3호까지에서 규정한 사람 외에 18세에 달하기 전에 보호조치가 종료되거나 해당 시설에서 퇴소한 사람으로서 보건복지부장관이 자립지원이 필요하다고 인정하는 사람

자료: 아동복지법, 법률 제19605호 (2024), 제38조(자립지원).

[https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%95%84%EB%8F%99%EB%B3%B5%EC%A7%80%EB%B2%95\(2023. 11. 17. 인출.\)](https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%95%84%EB%8F%99%EB%B3%B5%EC%A7%80%EB%B2%95(2023. 11. 17. 인출.))

- ◆ 보건복지부의 아동보호체계 보호 종료 자립준비청년을 지원하는 사업은 2019년 자립수당과 주거지원통합서비스 도입을 기점으로 지속적인 정부 차원의 관심과 대책을 토대로 예산과 서비스, 정책 대상자를 최근까지 개선, 확대해 왔음.
  - 「보호종료아동(자립준비청년) 지원강화 방안」(관계부처합동, 2021년 7월), 「자립준비청년 지원 보완 대책」(보건복지부, 2022년 11월) 등 두 차례에 걸친 정부 대책을 토대로 보호 기간 연장 자율화, 자립지원체계 구축, 자립수당 대상과 기간·금액 확대, 자립정착금 인상, 의료비 지원, 고용·취업 지원 확대 등이 이루어짐.

2) 이상정, 류정희, 김지연, 김무현, 김지민(2020)에서는 여성가족부 내부 자료를 통해 청소년보호체계의 자립 준비 지원 대상 청소년을 1만 7,000여 명으로 분석한 바 있음(p. 28).

- 특히 2019년에 도입된 자립수당은 보호 종료 3년 이내에서 5년 이내로 대상자와 기간을 확대하고, 지원 금액도 월 30만 원에서 40만 원으로, 2024년부터는 50만 원으로 높임.
- 2019년에 7개 지역에서 시범 사업을 시작한 주거지원통합서비스는 전국 17개 시·도 자립지원전담기관의 자립지원통합서비스로 개선, 확대되어 더 많은 지역에서 더욱 많은 자립준비청년에게 통합 사례관리 서비스를 제공하고 있음.
- 최근에는 자립준비청년 의료비 지원 사업이 시작되었음. 본인부담률을 총액의 14%로 낮추고, 횟수나 금액 제한 없이 지원함(성서호, 2023).
- 2023년부터는 보호 기간을 개별 아동의 자유의사에 따라 24세까지 연장할 수 있도록 개정된 「아동복지법」을 시행하고, 보호기간 연장 청소년을 자립지원통합서비스 대상으로 포괄함.

◆ 아동·청소년·소년 보호체계로부터 자립하여 청년 또는 성인으로서 지역사회에 원활히 정착하는데 필요한 자립지원정책의 대상은 많으나, 자립지원사업의 대상은 보건복지부 관할 아동양육시설과 공동생활가정, 가정위탁 보호종료 자립준비청년에게 국한되어 있으며, 여성가족부, 법무부 관할 시설 보호 또는 퇴소 아동·청소년은 포함하고 있지 않음.

- 「청소년복지 지원법」상 청소년쉼터 이용자의 상당수는 보호자의 방임, 폭력 등과 같은 학대 피해를 받은 경험이 있고, 주로 호소하는 문제 중 가족 해체 및 가족 갈등 등 가족 문제의 비중이 가장 높아 원가정 복귀가 어려우며, 쉼터 입·퇴소를 반복하는 등 ‘탈’위기의 회전문’ 효과로 인해 초기 청년기에 자립 기반을 갖추지 못하는 실정이라, 「아동복지법」상 자립준비청년과 상황이 매우 유사함(이상정 외, 2020; 김지연, 백혜정 외, 2022).
- 그러나 청소년쉼터 퇴소 청소년은 「아동복지법」상 자립준비청년과 동일한 수준의 자립지원서비스를 받지 못하고 있음. 대부분의 아동양육시설, 공동생활가정 보호종료 자립준비청년이 자립지원사업의 대상이 되는 것과 달리, 청소년쉼터 퇴소 청소년은 극히 일부만 자립지원관을 통한 사례관리, 자립지원수당 등의 서비스를 여성가족부로부터 지원받고 있음.
- 또한 만 18세가 되기 전에 아동복지시설에서 퇴소하여 청소년쉼터로 전원 조치하거나, 이용한 후 성인 연령으로 퇴소한 경우에도 청소년쉼터는 아동복지시설이 아니기 때문에 보건복지부가 지원하는 대부분의 자립지원사업에서 배제되어 왔음.
- 「소년법」상 보호처분에 따른 보호시설(1호, 6호)의 경우 소년원(8~10호)을 제외하면 위기 아동·청소년을 사회복지시설에서 위탁 보호 하는 것이나, 퇴소 후 원가정 복귀가 불가해도 자립 여건이 취약한 청소년에 대한 공적 자립지원은 전무한 실정임.
- 특히 보호처분 1호는 「청소년복지 지원법」상 청소년회복지원시설, 6호는 「아동복지법」상 아동보호치료시설이며, 7호는 의료소년원으로 보호조치 되는 것인데 이들은 ‘중간처우시설’의 성격으로 6개월 단위 보호 연장을 할 수 있어 장기간 대리 양육을 하는 실정이나, 법적 근거와 아동·청소년 보호주체가 상이한 데다 편견과 낙인으로 인해 자립지원의 사각지대에 방치되어 있음.
- 또한 아동복지시설에서 ‘통고제도’<sup>3)</sup>를 활용하여 「소년법」상 보호처분(8~10호)을 받고 소년보호시설에서 보호가 종료된 경우에도 소년보호시설에서의 거주 기간은 인정을 받지 못하여 18세 이전 2년 연속 보호 등의 요건을 충족할 수 없기 때문에 ‘자립준비청년’으로서 자립수당, 의료비 지원 등을 받을 수 없었음.

.....

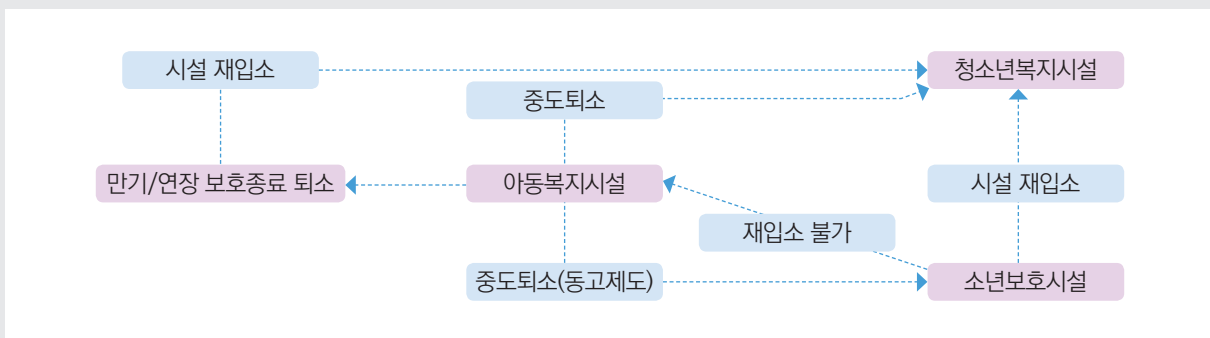
3) 보호자 또는 학교, 사회복지시설, 보호관찰소의 장이 수사기관을 거치지 않고 사건을 법원에 접수시키는 절차로, 사건 수리 후 소년보호사건으로 처리되어 보호처분이 부과됨(대한민국법원 전자민원센터, n.d.).

- 이 밖에도 자립준비청년 중 장애인은 매년 약 4% 수준으로, 보호 단계에서 상당수가 장애인시설 등으로 전원 조치된 것으로 추정되나, 장애인복지시설에서 보호가 종료된 경우에는 이전에 아동복지시설에서 지낸 기간에 상관없이 자립지원사업의 대상이 될 수 없으며, 이들을 위한 지원은 없음(김지연, 박광옥 외, 2022).

◆ 그러나 아동보호체계, 청소년보호체계, 소년보호체계에서 정책 대상으로 삼는 보호 아동·청소년이 중복되기도 하고, 청소년·소년보호체계의 시설 퇴소 청년은 자립에 있어 취약성이 더 높아 오히려 자립지원의 필요성이 더욱 큰 것으로 파악됨(김지연, 백혜정 외, 2022).

- 청소년복지시설, 보호시설 퇴소 청년 중 양육시설에서 생활한 사람의 비율이 각각 18.8%, 28.2%를 나타냈으며, 아동·청소년기에 보호체계를 넘나들며 다양한 시설을 표류하면서 자립준비청년이 되지 못한 것으로 파악됨.

[그림 1] 아동복지시설 보호 아동·청소년·청년의 시설 표류 경험



주: 만 19세 이상의 '시설 퇴소 자립준비청년' 30명을 대상으로 면접조사 한 결과를 재구성함.

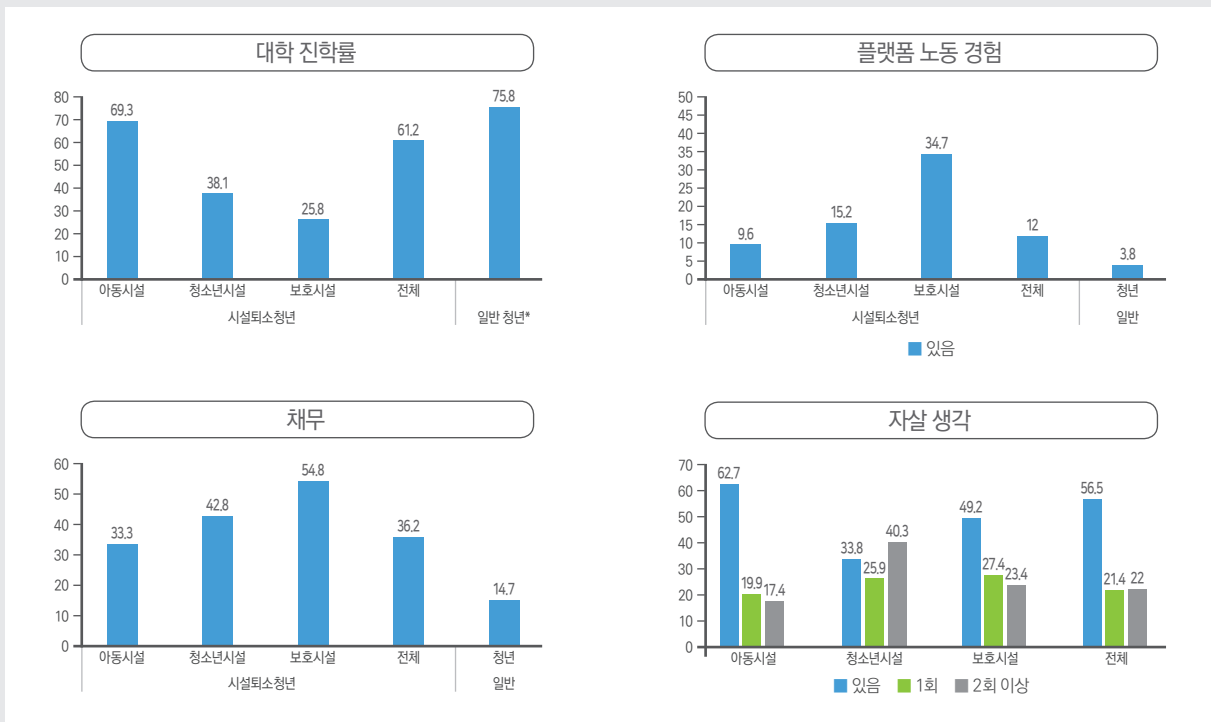
자료: 이상정, 김지연. (2023. 2. 27.). 자립준비청년 지원정책 개선을 위한 과제. 국민통합위원회 준비특위 발표 자료.

원자료: 김지연, 백혜정, 김미향, 조양진. (2022). 2022년 시설퇴소청년 생활실태조사 보고서. 한국청소년정책연구원.

- 아동보호체계, 청소년보호체계, 소년보호체계의 시설 퇴소 혹은 보호종료 청년은 일반 청년에 비해 대학 진학률, 채무 정도, 자살 생각 및 자살 시도 경험, 보험료 체납 비율, 부정적 생애 경험 등에서 부정적인 자립생활 실태를 보이는 가운데, 아동보호체계의 아동시설 자립준비청년보다 청소년보호체계 청소년시설과 소년보호체계 보호시설 퇴소 청년이 더욱 다면적인 취약성을 나타냄(김지연, 백혜정 외, 2022).

- 청소년보호체계 시설(이하, 청소년시설)과 소년보호체계 시설(이하, 보호시설) 퇴소 청년의 대학 진학률은 각각 38.1%, 25.8%로, 아동보호체계 시설(이하, 아동시설)의 69.3%보다 훨씬 낮음.
- 플랫폼 노동 경험이 있는 비율은 보호시설(34.7%)이 청소년시설(15.2%)보다 2배 이상 높으며, 청소년시설(15.2%)은 아동시설(9.6%)보다 1.5배 이상 높음. 채무가 있는 비율도 아동시설(33.3%)에 비해 보호시설(54.8%)과 청소년시설(42.8%)이 높음.
- 자살을 2회 이상 생각한 비율 또한 청소년시설이 40.3%로 아동시설(17.4%)보다 2배 이상 높고, 보호시설도 23.4%로 아동시설보다 6%포인트 높음.

[그림 2] 시설 보호종료·퇴소 청년의 자립생활 실태



자료: 이상정, 김지연. (2023. 2. 27.). 자립준비청년 지원정책 개선을 위한 과제. 국민통합위원회 준비특위 발표 자료.  
 원자료: 김지연, 백해정, 김미향, 조양진. (2022). 2022년 시설퇴소청년 생활실태조사 보고서. 한국청소년정책연구원.

### 03. 아동·청소년·소년보호체계 자립지원정책 개선 과제

◆ 2024년 2월 9일 보건복지부는 18세 이전에 아동보호체계를 떠나 청소년보호체계 또는 소년보호체계를 표류한 자립준비청년을 지원할 수 있는 개정 「아동복지법」을 시행하고, 자립수당과 같은 일부 서비스를 아동복지심의위원회를 거쳐 받을 수 있도록 개선함(보건복지부, 2024). 그러나 아동보호체계 보호 이력 없이 청소년·소년보호체계의 보호가 종료되거나 시설에서 퇴소한 청년은 여전히 자립지원의 사각지대에 남겨져 있음. 따라서 이를 해소하기 위한 다음과 같은 정책 개선 과제를 제시함.

#### ◆ 자립준비청년 개념 재정의

- ‘자립준비청년’이라는 명칭은 2021년 7월 「보호종료아동(자립준비청년) 지원 강화 방안」(관계부처합동, 2021)을 통해 ‘보호종료아동’을 ‘자립준비청년’으로 변경할 것을 공식화함에 따라 사용되기 시작함. 그러나 자립준비청년이라는 용어가 보건복지부 관할 아동복지시설 퇴소 또는 보호종료 청년에게만 사용되는 법적 구속력을 가지고 있는 것은 아님.
- 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.

### ◆ 위기 아동·청소년 지원 기능 통합

- 아동·청소년·소년보호체계 간 관할 부처의 분절성은 자립지원서비스의 사각지대, 격차의 주요 요인임. 자립지원서비스 격차 및 사각지대를 근본적으로 해소하기 위해서는 위기 아동·청소년을 지원하는 다부처를 기능 중심으로 하나의 부처로 통합하고, 해당 부처에서 관련 예산을 집행하도록 해야 함.
  - 위기 아동·청소년 발굴, 시설 입·퇴소, 자립지원 내용, 자립지원 성과를 통합적으로 관리하여 보호 및 자립지원서비스를 생애주기적 관점에서 연속적으로 제공할 수 있도록 중앙-시도-시군구로 이어지는 통합 관리 체계와 정보 관리 시스템이 필요함.

### ◆ 취약성에 따른 맞춤형 자립지원 방식 도입

- 현재의 자립지원서비스는 보건복지부 관할 시설의 자립준비청년을 중심으로 일정 요건(예: 만 18세 이상, 보호 종료 전 연속 2년 가정외보호, 15세 이상 보호 종료, 아동보호체계 보호 이력)을 갖추었을 때만 제공되기 때문에 사각지대와 배제가 발생함. 여성가족부, 법무부 관할 보호체계 아동·청소년, 서로 다른 체계를 넘나들며 다양한 시설을 표류하는 아동·청소년, 중간 퇴소 아동·청소년 등을 포괄하여 서비스를 제공하기 위해서는 개인의 취약성을 고려하여 자립지원 내용을 결정하고 맞춤형으로 자립지원서비스를 제공하는 방식을 도입할 필요성이 있음.
  - 시·군·구의 아동·청소년·소년 보호를 통합 관리 하는 체계 내에 심의위원회(예: 아동복지심의위원회, 청소년복지심의위원회 등)를 두어 개별 자립준비청년의 취약성, 자립 상황, 욕구 등을 종합적으로 고려하여 지원 내용을 결정하고, 현재 민간 영역으로 이어지는 사후 관리 담당자(예: 자립지원전담기관, 청소년자립지원관 등)를 지정하여 통합적으로 자립지원서비스를 제공할 수 있도록 함.

## 〈참고문헌〉

- 관계부처 합동. (2021. 7. 13.). 보호종료아동(자립준비청년) 자립지원 강화방안. [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&cg\\_code=](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&cg_code=)
- 김지연, 박광옥, 오욱찬, 김미향. (2022). 발달장애 보호대상아동 맞춤형 자립지원 연구. 서울: 아동권리보장원.
- 김지연, 백혜정, 김미향, 조양진. (2022). 2022년 시설퇴소청년 생활실태조사 보고서. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 대한민국법원 전자민원센터. (n.d.). 통고제도. [https://help.scourt.go.kr/nm/min\\_19/min\\_19\\_7/index.html](https://help.scourt.go.kr/nm/min_19/min_19_7/index.html)(2023. 11. 17. 인출)
- 보건복지부. (2022. 11. 17.). 부모의 마음으로, 따뜻하게 동행하겠습니다. ‘자립준비청년 지원 보완 대책’ 발표. 보도자료. [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&cg\\_code=](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&cg_code=)
- 보건복지부, 아동권리보장원. (2023). 자립지원 업무 매뉴얼. 서울: 아동권리보장원.
- 보건복지부. (2024. 2. 7.). 18세 이전 보호종료된 자립준비청년도 월 50만원 지원 받는다. 대한민국 정책브리핑. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148925672#:~:text=%EC%95%84%EB%8F%99%EB%B3%B5%EC%A7%80%EB%B2%95%20%EC%A0%9C38%EC%A1%B0%20%EC%9E%90%EB%A6%BD%EC%A7%80%EC%9B%90%20%EB%8C%80%EC%83%81%EC%9E%90&text=%EC%9D%B4%EC%97%90%20%EA%B8%B0%EC%A1%B4%EC%97%90%EB%8A%94%2018%EC%84%B8,%EB%8F%99%EC%95%88%20%EB%B0%9B%EC%9D%84%20%EC%88%98%20%EC%9E%88%EA%B2%8C%20%EB%90%9C%EB%8B%A4>(2024. 2. 12. 인출)
- 성서호. (2023. 11. 12.). “자립준비청년 의료비 지원 신청하세요”...본인부담률 14%로 하향. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231110141800530>(2023. 11. 17. 인출).
- 아동복지법, 법률 제19605호 (2024).
- 이상정, 김지연. (2023. 2. 27.). 자립준비청년 지원정책 개선을 위한 과제. 국민통합위원회 준비특위 발표 자료.
- 이상정, 류정희, 김지연, 김무현, 김지민. (2020). 아동·청소년보호체 계의 자립지원 격차 해소를 위한 자립지원 정책 연구. 세종: 한국보건사회연구원.