

## 성인기 전이과정에 있는 보호대상 청소년 지원 방안

— 특별법 제정의 필요성을 중심으로 —\*

제철웅\*\* · 장영인\*\*\*

### <국문초록>

가족기능의 약화로 부모 돌봄을 벗어나 지방자치단체가 돌보는 아동이 5만 여 명이 넘는다. 지방자치단체의 보호는 그 기간에 제한이 있거나(청소년복지지원법), 아동이 18세가 되면 종료한다(아동복지법). 보호가 종료된 청소년 중 상당수는 부모의 돌봄 없이 성인기로 전이하기 때문에 어려움을 겪고, 같은 또래보다 불리한 위치에 서게 된다. 이런 사회적 문제에 대응하기 위해 2011년 아동복지법을 개정하여 보호종료 청소년에 대한 지원제도를 도입하였고, 2019년에는 예산도 대폭 증액하였다. 이 글은 아동복지법상의 보호가 종료된 아동을 대상으로 한 현행 지원 제도가 대상에서의 제한이 있고, 개인별 특성과 무관하고, 보호대상 청소년에게 중요한 정서적, 심리적 지원은 도외시한 채 경제적 지원에만 초점을 맞추었다는 점을 비판하면서 대안을 제시하고자 하였다. 이 글은 법적 부모의 역할과 아동을 직접 돌보는 지방자치단체의 역할이 다를 수 없다는 것을 논증함으로써 성인기 전이과정에 있는 보호대상 청소년에 대한 지원의 정당성과 내용, 방향성을 제시하고자 하였다. 아동이 자기책임 하에 자기결정권을 행사할 수 있는 성인으로 성장하는 것을 지원하는 것이 부모에게 부여된 친권의 주된 기능이라는 것을 논증하면서, 지방자치단체 역시 사회적 부모로서 부모에게 속한 친권을 사실상 또는 법률상 행사하기 때문에 보호대상 아동이 성인기로 성공적으로 전이하도록 지원하여야 한다고 주장한다. 이런 지원은 사회의 지속가능한 발전을 위해서도 필요하다

논문투고일 : 2019. 5. 3., 논문심사일 : 2019. 5. 9., 게재확정일 : 2019. 5. 21.

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924706).

\*\* 제1저자. 한양대학교 법학전문대학원 교수.

\*\*\* 교신저자. 한라대학교 사회복지학과 교수.

뿐만 아니라, 미래를 위한 투자이자 새로운 가치를 창출할 수 있는 사회적 자본을 축적하는 길이라고 주장한다. 이를 근거로 이 글은 성인기 전이과정에 있는 보호대상 청소년 지원을 위한 특별법이 필요하다고 주장하며, 거기에 포함될 핵심내용을 제안하고 있다.

주제어: 보호대상아동, 자립지원, 성인기 전이, 보호조치, 보호종료, 친권

목 차

|   |  |
|---|--|
| <b>I. 문제제기</b>                            | <b>IV. 성인기 전이과정의 보호대상 청소년에 대한 국가책임과 입법과제</b> |
| <b>II. 아동 성장에서의 부모의 역할과 사회의 역할</b>        | 1. 보호대상 청소년의 지원에서 지자체의 역할                    |
| 1. 부모와 친권                                 | 2. 지원대상 청소년의 확대 필요성                          |
| 2. 아동에 대한 사회적 보호와 지자체의 역할                 | 3. 보호대상 청소년에 대한 지원의 내용                       |
| <b>III. 성인기 전이과정의 보호대상 청소년 지원 현황과 문제점</b> | 4. 보호대상 청소년 지원을 위한 전달체계                      |
| 1. 보호대상아동 및 보호종료 청소년 현황                   | 5. 보호대상 청소년 지원을 위한 특별법안의 핵심 내용               |
| 2. 보호종료 청소년 지원현황                          |  |
| 3. 보호종료 청소년 지원의 문제점<br>논의: 외국제도와와의 비교     | <b>V. 결론</b>                                 |

I. 문제제기

아동은 19세가 되어 성인으로서 자기결정권을 행사하며 생활할 때까지 부모의 돌봄을 필요로 한다. 때로는 부모 이외에 친족등 다른 보호자들의 지원과 돌봄도 필요하다. 이들 보호자의 가치관, 세계관의 영향 하에 아동은 자기 가치관을 형성하면서 성인기를 맞이하게 된다. 유엔아동권리협

약 제5조, 제8조, 제9조도 부모와 확대가족의 이런 권한과 책임을 존중하고 이를 뒷받침하는 것이 국가의 역할임을 전제하고 있다.

그러나 현대사회에서 가족의 아동 돌봄기능은 갈수록 약화되고 있다. 통계청 자료(2010년 기준)에 따르면 1960년 3세대 이상으로 구성된 가구는 28.5%였으나, 2010년 6.2%, 2017년 4.8%로 크게 감소하였으며,<sup>1)</sup> 맞벌이 가구도 점차 증가하여 2016년 기준 전체가구의 절반 가까이(약 44.9%) 차지하는데, 가구주 소득이 낮거나 노동강도가 높은 직종에 종사할수록 맞벌이 가구가 많아지는 것으로 나타나고 있다.<sup>2)</sup> 이처럼 확대가족이 감소하고, 돌봄기능이 취약한 2세대 가족 특히 한부모가족<sup>3)</sup>과 맞벌이 가족이 증가하고 있다. 그 결과 확대와 빈곤, 실직, 미혼모 등으로 부모가 더 이상 아동을 돌보기 어려워지면 지방자치단체(이하 ‘지자체’)가 아동을 보호하게 된다.<sup>4)</sup> 동시에 부모 돌봄이 약해지면서 비행, 가출, 부랑 등으로 부모의 보호를 자발적으로 벗어나는 청소년들도 늘고 있다. 이들은 자기들끼리 배회하거나 지자체의 보호 하에 있게 된다.<sup>5)</sup> 그 밖에도 부모가 없거나 제대로 돌보지 못해 정신병원이나 정신요양시설, 장애인거주시설 등에서 장기보호 되는 아동들도 적지 않다.

---

1) 통계청 자료(<http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>)

2) 2014년 6월 25일 통계청 사회통계국 고용통계과 보도자료 참조. 가구주의 직업에 따른 맞벌이 비율은 농업어업수렵종사자일 경우 83.6%, 서비스업종자일 경우 60.4%, 판매종사일 경우 58.8%, 관리자일 경우 35.9%로 나타났다.

3) 2015년 기준 한부모가족 중 시간부족으로 아동돌봄의 어려움이 있다고 응답한 가구는 64.1%로 나타났다(<http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>)

4) 보건복지부, 『보호대상아동 현황보고』, 2017에 따르면 지자체의 보호 하에 있는 아동은 2013년 6,020, 제14년 4,994, 2015년 4,503, 2016년 4,592, 2017년 4,121 명이다.

5) 2015년 6월말 경찰청 가출청소년 신고접수 현황을 보면 11,206명이다. 그 이전인 2012년 28,996명, 2013년 24,753명, 2014년 23,605명이다. 이들 중 가출패밀리를 구성한 수도 1만 여명을 상회하고, 또 다른 경우는 청소년쉼터를 이용하기도 한다. 현황에 대해서는 백혜정/김승경/박세경/정경은, 『가출청소년 보호·지원 개선방안 연구』, 여성가족부(2016), 83면 이하 참조.

국가 및 지자체는 부모를 대신하여 가정에서 이탈된 이들 보호대상아동<sup>6)</sup>을 돌보지만 무한정 돌볼 수 없다. 아동복지법은 18세 미만까지의 돌봄을 원칙으로 하고(동법 제16조), 청소년복지지원법은 최장 3년의 직접 돌봄을 제공한다.<sup>7)</sup> 그러나 지자체 보호 아동 중 대부분은 가정복귀되지 못한 채 공적 보호 상태에서 성인기에 접어들게 된다<sup>8)</sup>. 따라서 지자체는 장기보호대상 아동의 경우 그의 성장과 적응을 지원하여, 사회구성원으로서 갖추어야 할 역할과 자질을 형성하여 성인기로 전이하도록 지원하는 것이 필요하다.

아동복지법 제15조의 보호조치를 통해 가정위탁이나 보호시설에 있던 아동 중 동법 제16조에 따라 보호가 종료되어 가정위탁 또는 보호시설을 떠나야 하는 청소년이 점차 증가하면서, 이들의 성인기 전이가 정책적 관심대상이 되었다. 2011년 아동복지법(법률 제11002호) 개정을 통해 자립지원제도가 도입되었다(동법 제38조에서 제44조). 자립지원예산은 그간 미미한 수준에 머물러왔고, 관련 지원제도도 실효성이 높지 않아, 보호종료 청소년들은 많은 어려움을 경험하는 것으로 보고되어왔다.<sup>9)</sup> 이러한 문

- 
- 6) “보호대상아동”이란 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동을 말한다(아동복지법 제3조 제4호). 그중 아동복지법상의 보호시설 및 가정위탁 아동을 보호조치 아동이라고 한다. 이 글에서는 보호조치대상 아동뿐만 아니라 및 부모의 돌봄에서 벗어나 생활하는 거주시설(청소년복지법 기타 관련 법에 따른 국공립 보호시설 및 정부지원 민간시설, 쉼터 등)에 거주하는 아동 등 공적 보호를 받는 아동을 총칭하여 보호대상아동으로 사용하고자 한다. 그 중 아동복지법에 따른 보호조치 아동의 보호가 종료될 경우를 “보호종료 청소년”으로 지칭한다.
- 7) 청소년복지지원법 제32조의2는 청소년쉼터의 이용기간을 따로 규정하지는 않았지만, 장기이용이 가능하다. 실제 쉼터는 보호기간별로 유형화되어 있어서 일시쉼터가 아닌 중장기쉼터는 최장 3년까지 이용 가능하다. 여성가족부, 『2018 청소년백서』, 2018
- 8) 2017년 기준 보호대상아동(4,846명) 중 보호조치아동은 4,121명, 귀가 및 연고자에 인도되는 아동은 725명으로 가정복귀율은 약 15%이다.(<http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>)

제점을 배경으로 최근 보호종료 청소년지원을 위한 예산이 대폭적으로 증가하였는데, 2019년 자립지원예산은 그 이전 연도들에 비하여 14배 가까이 증가하였다.<sup>10)</sup> 이는 보호종료 청소년의 성인기로의 성공적 전이에 대한 국가적 관심이 높아졌음을 반영하는 것이다.

본 연구는 자립지원을 위한 예산증액에도 불구하고, 지원제도의 정착과 그 실효성을 높이기에는 제도적 걸림돌과 한계가 많다고 보고, 새로운 법적 토대를 제시하기 위한 것이다. 이 연구는 다음과 같은 문제의식에서 출발한다. 첫째, 현 지원제도는 보호종료 청소년의 개인별 욕구나 필요성을 고려하기보다, 유형별로 정형화된 지원, 특히 경제적 지원에 초점을 맞추고 있다. 즉 자립지원에 관한 관련 법규정은 아동복지법의 7개 조문(제38조-제44조), 이를 뒷받침하는 동법 시행령 4개 조문(제38조-제41조)과 시행규칙 3개 조문(제18조-제20조)인데, 과연 이를 근거로 성인기로의 성공적 전이를 제대로 지원할 수 있을지 의문스럽다. 둘째, 부모의 돌봄 없이 성인기로의 전이과정에 있는 보호대상아동은 아동복지법상의 보호시설에 있는 아동에만 한정되지 않다. 따라서 현재 아동복지법상의 보호종료 청소년에 초점을 맞추는 자립지원이 과연 타당한지 의문스럽다. 앞서 언급한 장애인거주시설 및 정신병원이나 정신요양시설에 있는 아동들은 지역사회에서 성인기로 전이될 기회조차 얻지 못 할 수 있는데, 이처럼 정책 사각지대에 놓인 이들을 어떻게 지원할 것인지도 고민해야 한다.<sup>11)</sup>

---

9) 보호종료된 아동이 겪는 어려움에 대한 선행연구로는 장정은·전종철, “양육시설 퇴소 청소년의 초기자립경험,” 『청소년복지연구』 제20권 제2호, 2018, 96면 이하; 장혜림·정익중, “가정의 보호 퇴소 대학생의 생활경험,” 『청소년복지연구』, 제19권 제2호, 2017, 48면 이하; 김지선·이민주·정익중, “시설보호 종료 후 자립을 유예한 대학생의 자립준비경험-살얼음판을 걷고 있는 이들,” 『한국아동복지학』 제62호, 2018, 94면 이하 등을 참조.

10) 기획재정부, 『특색사업 100선』, 2018에 따르면 요보호아동 자립지원 사업 예산은 2015년 10억 2천만원, 2016년 10억, 2017년 10억 12백만원, 2018년 10억 21백만원에서 2019년에는 140억 69백만원으로 증액한다고 한다. 허민숙, 보호종료 청소년 자립지원 방안, 입법·정책보고서, vol. 8, 국회입법조사처(2018), 18에서 재인용.

이러한 문제의식에 기초하여, 본 연구는 보호대상아동이 성인기로 성공적으로 전이하여 자립할 수 있도록 지원하는 방안을 마련하기 위해 다음과 같은 논점을 다루고자 한다. 첫째, 국가와 지자체는 무엇을 목표로 하여 어떤 역할을 수행해야 하는가, 즉 지원 서비스의 목적과 내용은 어떠한 해야 하는가? 둘째, 지원서비스의 전달체계를 어떻게 정립해야 하는가? 현행 아동복지법의 틀 내에서 이를 재정립하는 것이 가능한가, 아니면 포괄적인 범위의 보호대상아동을 위한 별도의 자립지원에 관한 특별법을 제정해야 하는가?

이런 논점에 답하기 위해 이 글은 아동의 성장에 있어서 부모 또는 사회의 역할에 대한 규범적인 관점을 살펴보고(II), 현행 보호대상아동의 현황과 자립지원체계의 문제점을 우리나라 및 외국제도와 비교하여 비판적으로 분석한 뒤(III), 입법적 과제를 제안하고자 한다(IV).

---

11) 민법은 19세 이전의 아동을 미성년자라고 칭하지만(민법 제4조, 제5조 이하), 아동복지법 제3조 제1호에서는 18세 미만의 미성년자를 아동이라고 정의한다. 청소년기본법 제3조 제1호는 9세 이상 24세 이하의 사람을 청소년이라고 정의한다. 성인기로의 전이과정은 19세로 완성되는 것이 아니라 성인기 이후 일정기간 지속된다고 보기 때문에, 영국 아동법은 16세부터 21세까지, 어떤 경우 24세 이하 중 아동이 아닌 자를 young persons leaving care로 정의하여 별도의 지원을 한다(동법 제23조의A 이하 참조). 독일의 경우에도 18세 이상 24세 이하, 필요한 경우 27세 이하의 성인으로 지원이 필요한 사람을 Junge Volljährige라고 정의한 후 아동청소년법(das Kinder- und Jugendhilfegesetz)에 따른 별도의 지원을 한다(동법 제41조). 이 글에서는 지자체의 보호 하에 있거나 있었던 아동으로서 성인기로의 전이과정에 특별한 지원이 필요한 아동과 성년자를 합쳐, 보호대상 청소년으로 정의한다. 다만 아동복지법상의 보호조치가 종료된 아동은 성인기로의 전이를 위한 지원 규정이 별도로 있기 때문에 이를 특별히 구분하여 언급할 때에는 통상의 관용례에 따라 ‘보호종료 청소년’이라는 용어를 그대로 사용한다.

## Ⅱ. 아동 성장에서의 부모의 역할과 사회의 역할

### 1. 부모와 친권

(1) 아동은 자신의 재산, 신상에 관한 일체의 권리의무를 보유하는 권리주체이다(민법 제3조). 아동은 스스로의 행복을 추구하면서 살아갈 권리가 있는 존엄한 인간이며(헌법 제10조), 거기서 파생되는 활동의 자유, 의료적 치료 기타 사항에 대한 자기결정권, 신체의 자유(헌법 제12조), 거주 이전의 자유(헌법 제14조), 교육받을 권리(헌법 제31조), 표현의 자유(헌법 제21조), 양심의 자유(헌법 제19조), 재산권의 자유(헌법 제23조) 등등 각종의 헌법상의 기본권을 향유하는 주체이다. 그러나 아동은 독립된 생활을 하면서 사회 구성원으로 맡은 바 역할을 수행할 수 있도록 성장해 나가는 과정에 있기 때문에 특별한 돌봄과 보호가 필요하다. 이러한 이중적 지위 때문에 아동의 보호 및 아동의 자기 권리행사 사이에 절충과 균형이 필요하다.

현재 우리나라는 아동의 보호를 위해 아동의 헌법상의 기본권을 다양하게 제한하고 있다. 첫째, 아동은 친권에 복속하되, 친권은 아동의 복리를 위해 행사하여야 한다(민법 제912조). 즉 아동을 직접 돌보는 권리에서 파생되는 친권자의 거소지정권(민법 제914조),<sup>12)</sup> 친권자의 아동보호

---

12) 아동은 거주이전의 자유라는 기본권을 갖기 때문에 주소, 거소, 거주소를 정할 수 있다. 주소, 거소, 거주소를 정하는 데에는 의사적 요소가 있고, 그 정함으로 인해 다양한 법률효과가 수반되기 때문에 준법률행위라 할 수 있다. 독일법이나 보통법은 모두 주소의 결정에 의사적 요소가 필요하다. 따라서 대리인이 주소를 정하는 준법률행위를 대리할 수 있다. 가령 MünchKomm/Schmitt, 7. Aufl., Art. 7 §§ 19, 30 참조. 물론 우리 통설은 객관적 사실로 주소가 정해진다는 견해이지만(가령 박윤직/양삼승, 민법주해 I, 331면 참조), 준법률행위가 수반되어 거소를 정할 수 없다는 의미는 아니다. 가정법원 실무에서는 민법 제938조 제3항의 신상결정권(대리권)에는 주소를 정하는 것도 포함되고, 제947조의2 제2항의 격리 정신병원 입원등도 피후견인의 의사결정을 대리하는 것이기 때문이다. 이점은 제철웅, 성년후견과

및 교양의 권한(민법 제913조), 그 반대측면인 친권자의 교육방침에 따르지 않을 때의 징계권(민법 제913조, 제915조)이 그 예이다.<sup>13)</sup> 둘째, 아동이 재산권을 보유하더라도, 그 재산은 친권자가 관리하도록 한다(민법 제916조). 아동은 권리의무의 주체가기는 하지만, 그 권리행사는 친권자의 동의 없이는 제대로 행사할 수 없다(민법 제5조).<sup>14)</sup> 자기 재산이라 하더라도 친권자가 처분을 허락하거나, 영업을 하도록 한 경우에만 스스로 권리의무를 행사할 수 있다(민법 제6조, 제8조). 그 결과 아동이 자기 재산을 은행에 예치하거나, 예치된 예금을 인출하거나, 여권발급을 신청하거

---

지속적 대리, 『법조』(722호), 90면 이하 참조. 그 점에서 보면 친권자의 거소결정권은 아동의 권리를 대리하는 측면이 있을 수 있다. 물론 친권자 아닌 다른 사람이 아동에게 일정 공간에 있을 것을 명할 때에는 불법행위가 될 수 있지만, 친권자는 아동의 의사에 반하여 이를 명할 수 있다는 측면에서는 친권자의 권리로 이해할 부분이 없지도 않다(이런 견해로 J. Herring, Family Law, 8. edition(2017), p. 436 참조). 그 점에서 거소결정권은 법정대리권이자 친권자의 고유한 권리로 볼 수도 있다.

- 13) 가령 대판 2010.5.13., 2009므1458, 1465 등등의 판결에서 양육을 친권의 일부로 표현하지만, 그 내용은 불명확하다. 마치 친권의 내용으로 규정한 여러 권한과 별개의 권한으로 양육권이 있는 것으로 이해하기가 쉽다. 그러나 양육권은 아동을 직접 돌보는 권한이상일 수 없다. 그 권한에서 친권의 내용인 보호, 교양의 권리의무, 징계권(민법 제913조, 제915조) 등이 발생한다고 이해하는 것이 타당하다. 양육권은 모두 친권자가 지향하는 가치관, 세계관에 부합되게 아동을 키우는 것과 밀접한 관련이 있다. 친권자 아닌 사람이 아동을 징계하거나 양육하기 위해 옷을 입히거나 음식을 먹이는 것은 불법행위가 될 수 있지만, 친권자는 아동을 위하여 또는 자기를 위하여(자기의 세계관과 가치관을 아동에게 전파하기 위해) 양육하고 징계할 수 있다. 그 점에서 아동 돌봄에 수반하는 친권자 고유의 권리라고 할 수 있다. 영국 아동법 제2조의 친권(parental responsibility)을 정의하면서 언급한 부모의 권리가 무엇인가의 논쟁도 이런 맥락에서 진행된다. 상세한 것은 J. Herring(위 주 12), pp. 436 참조. 동시에 보호와 교양은 일정한 의무를 수반하는데, 이를 위반할 경우 형사법상의 유기죄, 초·중등교육법상의 체재(제13조, 제68조) 등이 수반된다. 반면 징계권으로서의 감화 또는 교정기관에 보내는 것(민법 제915조)은 소년법을 통해 규율된다. 현대적 의미에서의 징계는 훈육의 권리에 한정되며, 이것 역시 아동복지법 제5조에 따라 처벌을 수반해서는 안 된다.
- 14) 물론 아동에게 이익만이 있다면 스스로 권리를 행사하더라도 무방하다(민법 제5조 제1항 단서).



나, 여타 공법상의 권리를 행사할 때(가령 자기 주민등록등본의 발급신청 등 포함) 스스로 권리를 행사하기가 어렵다. 셋째, 병원에서 치료를 받을 때 아동이 치료를 동의하거나 거부할 수도 없다. 예컨대 영국의 Gillick v West Norfolk & Wisbeck Area Health Authority [1986] AC 112 House of Lords와 같은 사건이 우리나라에는 아직 제기된 적이 없지만, 의료행위에 대한 동의 등 신상에 관하여 아동 자신이 아니라 친권자가 대신하여 결정해야 한다는 믿음이 널리 확산되어 있다. 소송에서도 아동은 의견청취의 대상이 되지만 소송의 당사자로 스스로 소송을 수행할 수는 없다(민사소송법 제55조).

그러나 친권여부와 무관하게 부모는 아동을 부양할 의무가 있다(민법 제974조 이하). 아동 돌봄에 필요한 재원을 1차적으로 부모가 부담하도록 한 것이다. 부모의 친권이 박탈되더라도 아동에 대한 부모의 부양의무는 그대로 남는다.<sup>15)</sup> 아래 표는 부모로서의 권리의무와 친권의 내용을 간단히 정리한 것이다.

---

15) 이혼 후 친권 없는 비양육친이 자녀 부양의무 이행의 일환으로 양육비를 지급할 의무가 있는 것(민법 제837조), 친권 없는 부모가 자녀를 부양할 의무가 있음을 전제하기 때문에, 부모 동의 없이도 입양을 허가할 수 있는 사유의 하나로 자녀 부양의무를 이행하지 않은 경우(민법 제870조 제2항 제1호, 제908조의2 제2항 제2호) 등은 모두 친권 없는 부모가 자녀를 부양할 의무가 있다는 것을 전제한 것이다. 친권이 박탈되더라도 부모로서의 의무는 남고(2014년 10.15. 민법 개정을 통해 제925조의3에서 이를 명확히 하였다), 또 아동을 상속할 권리도 남는다(상속결격에 관한 민법 제1004조의 반대해석). 즉 아동부양의무와 친권은 무관하다는 것이다. 제철웅, “부양청구권 및 부양비용상환청구권에 관한 몇 가지 해석론적 제안,” 『법학논총』 제31집1호(2014.3), 476면 이하 참조. 아동 부양의무와 친권의 관계에 관하여 개괄적인 것은 윤진수, 『친족상속법강의』(제2판, 2018), 230면 이하;

<표 1> 부모로서의 권리의무 및 친권자로서의 권한의 내용

| 부모로서의 권리의무 |          | 권한 내용 예시  | 비고                      |
|------------|----------|---|-------------------------|
| 친권자        | 법정대리 권한  | 아동명의 예금통장 개설, 예금 인출 대리, 보험금 청구 대리, 휴대폰 구매 등 통신계약 대리 등 각종 재산행위                 |                         |
|            |          | 학교 진학, 전학 기타 교육 관련 신청 대리  |                         |
|            |          | 여권발급신청 대리, 주민등록등본발급 등 각종의 공법상의 신청행위   |                         |
|            |          | 병원진료(통상의료, 중요한 의료처치)에 대한 동의, 거소결정권(수학여행 동의, 주소지 결정 및 주민등록지 이전) 등 신상관련 결정권의 대리 |                         |
|            |          | 아동관련 소송 대리  |                         |
|            | 부수적 권리의무 | 아동을 직접 돌보는 것에서 비롯되는 권리-의무(징계, 보호, 교양의 권리의무)                                   | 아동을 실제로 돌보는 행위에 수반되는 권리 |
| 부모         | 권리       | 자녀의 성과 이름의 부여<br>자녀의 재산을 상속받을 권리, 자녀에 대한 부양청구권<br>자녀의 신분관계 관련 소송을 제기할 권리      |                         |
|            | 의무       | 자녀를 부양할 의무  |                         |

친권이 없는 부모도 아동과의 관계에서 권리와 의무가 있음을 고려하면 위 <표 1>에서 보듯이 친권은 아동의 권리를 대신하여 행사하는 측면이 중심임을 알 수 있다. 즉 친권자인 부모는 아동의 일상생활, 치료, 교육, 레크리에이션 등 아동생활 전반에 걸쳐 아동이 하여야 할 의사결정을 대신 한다.<sup>16)</sup>

16) 미성년 아동의 불법행위에 대해 부모가 지는 책임은 법정대리인으로서의 감독의무가 있기 때문이지(민법 제756조, 제750조), 부모라는 지위 때문에 부담하는 것은 아니다.

(2) 우리 법질서는 왜 부모의 지위와 친권자의 지위를 개념적으로 구분하여 부모에게 친권을 부여하는 것일까? 친권의 핵심인 아동의 권리를 친권자가 대리 행사하는 것에 초점을 맞추어 보면, 아동은 친권자가 자신의 권리를 대리 행사하는 것을 보면서, 자신이 성인이 되었을 때 스스로 권리를 어떻게 행사하고, 의무를 어떻게 이행해야 할지를 경험적으로 학습하게 된다. 부모도 아동의 권리를 대신 행사할 때, 아동이 스스로 권리를 행사하고, 자기 책임을 다하는 성인이 될 수 있도록 배우게 할 것이다. 부모가 이러한 역할을 가장 잘 할 수 있다는 전제 하에 부모에게 친권을 부여하는 것이 정당화될 것이다.<sup>17)</sup>

한편 부모에게 친권을 부여하는 것은 유엔아동권리협약을 비롯한 국제적 규범에서 아동양육의 1차적 책임을 부모에게 부여하는 것과 밀접한 관련이 있다. 부모에게 아동을 어떤 인격체로 성장시킬 것인지에 대한 1차적 책임이 있음을 인정함으로써 사회는 책임있는 개인들에 의해 형성된 다양한 인간상을 발전시키게 된다. 바로 이러한 점에서 부모에게 친권을 인정하는 것은 곧 우리 헌법질서를 유지하고 발전시키는 것이며, 그러한 의미에서 공익 실현과 밀접한 연관이 있다고 할 것이다.<sup>18)</sup>

## 2. 아동에 대한 사회적 보호와 지자체의 역할

---

17) 독일법에서는 친권은 부모의 권리가 아니라 아동의 이익을 위한 권리(fremdnütziges Recht)이고, 독자의 권리주체인 아동의 복리에 맞추어 행사할 의무가 있다고 한다. 가령 J. Münder/T. Trenczke, Kinder- und Jugendhilferecht, S. 34 ff.; BVerfGE 24, 119, 144; 121, 69 ff. 참조. 부모에게 친권이 인정되는가에 대한 학문적 논의에 결론이 내려진 것은 아니지만 영국법에서 부모의 책임(parental responsibility)의 정당화 근거 중 유력한 것의 하나도 위와 유사하게 말한다. 상세한 논의는 J. Herring(위 주 12), pp.440 참조.

18) 우리 헌법은 행복추구권, 자기결정권을 가장 중요한 기본권으로 삼기 때문에(제10조), 사회의 다양성을 전제한다고 할 수 있다. 유엔 아동권리협약상의 부모 돌봄을 받을 권리와 국가의 아동지원의 관계에 관한 간략한 설명은 J. Westwood, Children in Need of Support, pp. 57 참조.

(1) 부모가 친권행사를 하기 어려운 경우 친권행사와 관련된 곤란상황을 해결할 수 있는 다양한 법적 방법이 있다. 아래 표에서 보듯이 부모 사이의 친권행사관련 분쟁처럼 가정법원에서 해결하도록 하는 경우도 있지만(사적 분쟁), 친권자를 배제하고 제3자로 하여금 부모의 친권을 대신 행사하도록 하는 공적 개입도 있다.

<표 2> 친권 행사에 대한 다양한 개입 유형

| 유형             | 사유   | 개입 내용   |
|----------------|--|---|
| 사적<br>분쟁<br>해결 | • 친권자 사이의 친권 행사에 대한 의견 대립 또는 부적절한 의견                                       | • 가정법원의 심판으로 의사결정(민법 제909조, 제922조의2)  |
|                | • 이혼 등의 사유로 친권자를 따로 정할 필요  | • 당사자의 합의 또는 가정법원 심판으로 친권자를 지정(민법 제909조)  |
|                | • 부 또는 모(또는 부모 모두)의 친권 일부정지, 제한, 재산권 및 대리권 상실 또는 친권상실(민법 제924조 내지 제927조의2) | • 부모의 다른 일방이 친권을 행사<br>• 부모 모두의 친권이 제한된 경우 확대가족인 친족이 미성년후견인으로 선임(민법 제938조 제1항, 제945조, 제946조. 대개 친족이 친권상실 등을 신청한 사안)       |
| 공적<br>개입       | • 아동학대처벌법에 따른 개입   | • 부 또는 모의 친권상실 또는 제한(지자체장 등 신청)<br>• 친권제한 또는 정지(보호처분. 최장 2년)<br>• 피해아동보호명령에 따른 친권제한 또는 정지(최장 4년), 친권자 또는 후견인의 의사에 갈음하는 재판 |
|                | • 부모로부터 분리된 아동의 보호   | • 아동복지법, 장애인복지법, 정신건강복지법, 청소년복지지원법 등에 의해 지자체가 직접 또는 지원하는 기관 또는 개인(위탁가정)이 아동을 보호   |

(2) 공적 개입 중에는 부모를 대신하여 국가가 아동을 직접 돌보는 경우가 있다. 가령 아동복지법 및 청소년복지지원법에 따라 지자체가 부모로부터 분리된 아동을 직접 돌보거나 지자체의 지원을 받는 개인(가정위탁) 또는 시설이 돌보는 것이 그것이다.

부모로부터 분리된 아동을 돌보는 지자체는 친권자와 마찬가지로 보호, 교양, 징계 등의 권한을 가지거나, 돌봄에 필요한 법정대리권의 전부 또는 일부를 가질 필요가 있다. 우리 법에서는 부모 아닌 사람은 ‘미성년후견인’의 자격으로만 친권자와 동일한 기능과 역할을 수행할 수 있도록 하고 있다.<sup>19)</sup> 지자체는 자신의 보호 하에 있는 아동에 대한 친권행사를 위해 보호시설에 있는 미성년자의 후견 직무에 관한 법률(이하 ‘시설미성년후견법’)을 통해 보호시설의 장으로 하여금 친권의 기능을 일부 또는 전부 행사할 수 있도록 지원한다. 부모가 친권을 가진 경우에도 시설미성년후견법이 적용되는데, 이는 지자체에 의한 보호와의 법적 충돌 가능성을 방지하기 위한 것이다.<sup>20)</sup>

---

19) 독일법에서는 부모가 아동을 돌보지 못하여 아동복지에 위험이 초래될 수 있을 때에는 사회복지법 제8권의 청소년관청(Jugendamt)이 개입하여 민법상의 미성년후견인(Vormunder), 보좌인(Pfleger), 보조인(Beistand)이 선임되도록 지원하고, 스스로도 그 역할을 수행한다. 간단한 개관은 Mündel/Ernst/Behlert, Familienrecht, S. 268 ff. 참조. 스웨에서는 아동복지에 위험이 발생하면 지자체의 개입 하에 아동청소년보호관청(Kindes- und Ervachsenenschutzbehörde)의 결정으로 감독인(Aufsichtperson), 보조인(Beistand)이 선임된다. 간단한 개관은 Rosch/Fountoulakis/Heck, Handbuch Kindes- und Ervachsenenschutz, 2. Aufl., 454 ff. 참조. 영국법에서는 부모 아닌 사람도 친권(persons with parental responsibilities)을 가질 수 있는데, 지자체가 친권을 가질 수 있다. A. Brammer, Social Work Law(4. edition), pp. 283 참조. 반면 미성년 후견인(Guardian)은 친권자 대신 아동에 대한 전적인 책임을 지기 때문에 지자체의 보호대상에서 벗어나게 된다. Herring(위 주 12), pp. 377. 지자체는 후견인으로 선임될 수 없다.

20) 친권자가 아동을 직접 돌보지 않을 경우(비양육 친권자), 친권은 없으나 법률에 근거하여 아동을 직접 돌보는 부 또는 모(이혼의 경우 친권 없는 양육 부모), 지자체의 보호조치에 의해 아동을 직접 돌보는 위탁부모나 시설 등은 아동에 대한 보호, 교육, 훈육 등을 하는 데 필요한 권한 없이 사실상 보호, 교육, 훈육하기 때문에 친권과의 관계에 문제가 발생할 수 있다. 독일민법은 이런 문제를 해결하기

<표 3> 보호대상아동을 위한 미성년후견인 선임 경로

| 근거법률       | 사유   | 후견인이 되는 사람 등             |
|------------|--|--------------------------|
| 시설미성년 후견법  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 보호시설에 거주하는 미성년자에게 친권자가 없는 경우, 또는</li> <li>• 미성년자가 보호시설에 거주하는 미성년자에게 친권자가 있지만, 후견인이 필요하여 법원에 후견개시 청구를 하는 경우</li> </ul> | • 보호시설의 장                |
| 입양특례법 제22조 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 보호시설에 있는 미성년자 또는 친권자 있는 미성년자가 보호시설의 장 또는 친권자에 의해 입양을 위해 입양기관의 장에게 인도된 때</li> </ul>                                    | • 입양기관의 장                |
| 아동복지법 18조  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 가정위탁 중인 아동의 친권자가 현저한 비행, 아동학대, 기타 친권을 행사할 수 없는 중대한 사유가 있는 경우, 지자체의 장이 가정법원에 신청</li> </ul>                             | • 가정법원에서 선임한 1인의 개인(자연인) |

(3) 앞서 언급한 바와 같이(위 1. (2)), 부모에게 친권을 부여하는 이유는 아동을 바람직한 성인으로 성장시킬 책임과 역량이 부모에게 있다고 보기 때문이다. 부모로부터 분리된 아동을 보호하는 지자체 역시 동일한 처지에 있는 합리적인 부모라면 아동에 대한 친권자로서의 책임을 어떻게 수행하였을지 염두에 두면서 아동이 성인기로 성공적으로 전이될 수 있게 지원하여야 한다. 즉 지자체가 친권자의 역할을 대신하여야 한다.<sup>21)</sup>

지자체가 아동을 보호할 때에는 단순돌봄에 그쳐서는 안 될 것이다. 무엇보다도 아동의 출신, 종교, 가족 가치관과 세계관, 인종 등의 요소를 충

위해 제1688조에서 아동의 일상생활에 관한 사무를 결정하거나 친권자를 당면 대리할 수 있게 규정하였다. 영국법에서는 첫째, 지자체의 보호 하에 있는 아동에 대한 친권은 지자체가 갖고 이를 부모 또는 위탁부모가 행사하도록 지정할 권한을 갖는다(아동법 제33조 제3항). 둘째, 친권 없이 아동을 직접 돌보는 위탁부모들도 의료동의, 의식주 제공 등 아동복지의 보호와 증진에 관한 권한을 행사할 수 있다(아동법 제3조 제5항). 이에 대해서는 A. Brammer(위 주 19), pp. 202 참조.

21) 영국에서는 이를 공법인으로서의 부모(corporate parents)라고 한다. Department for Education and Skills, *If This Were My Child*, 2003에서는 지자체가 보호하는 아동은 지자체 전체가 마치 자기 아이처럼 돌보아야 한다고 설명하고 있다.

분히 고려하여 아동 개개인의 발달에 적합한 양육계획을 수립하여 이를 실천하는 것이 필요하다. 그 과정에서 공통 목표는 아동이 자기책임을 인식하면서 동시에 사회적 연대의식 하에 자기결정권 행사할 수 있는 성인으로 성장하도록 지원하는 것이 되어야 한다. 아동이 성인기로의 안정적인 전이를 위해서는 최소한 자기책임을 인식하면서 자기결정권을 행사할 수 있는 사람이 되도록 하는 것이 필요하기 때문이다. 동시에 지자체가 부모 역할을 대행하는 것이 아동에게 있어서 사회연대의식을 함양할 수 있는 계기가 되도록 해야 할 것이다.

물론 형식적으로 보면 지자체가 친권을 보유하지 않을 뿐 아니라,<sup>22)</sup> 지자체의 위탁을 받은 위탁가정이나 보호시설에서 아동을 직접 돌보고, 시설미성년후견법에 따라 보호시설의 장이 미성년후견인이 될 수도 있기 때문에 지자체의 아동 양육 책임이 없는 것이 아니냐는 의문이 있을 수 있다. 그러나 위탁가정이나 보호시설의 돌봄은 모두 법률 규정에 근거하여 또는 지자체의 결정에 의해 이루어지고, 이들 모두 지자체의 지원과 감독을 받기 때문에 아동보호에서의 최종 책임은 지자체에 있다. 그 점에서 지자체의 책임을 좀 더 적극적인 의미로 이해해야 할 것이다.

### Ⅲ. 성인기 전이과정의 보호대상 청소년 지원 현황과 문제점

#### 1. 보호대상아동 및 보호종료 청소년 현황

##### 1) 보호대상아동 현황

---

22) 민법 제930조 제1항은 미성년후견인을 1인의 자연인에 한정하고 있기 때문에(동조 제3항의 반대해석) 지자체가 친권을 가지는 입법은 쉽지 않을 것이다.

아동복지법상 보호조치(제15조)를 통해 시설입소나 가정위탁, 입양 등의 형태로 지자체의 보호 하에 놓이게 되는 보호조치아동수는 2017년 4,121명으로서 기준 최근 5년간 매년 4,000~4,500명인데,<sup>23)</sup> 시설보호나 가정위탁 등에 보호되고 있는 총 아동수는 지난 5년간 평균 3만 여명에 이르며, 2017년에는 27,241명이다.

<표 4> 아동복지법상의 시설보호 및 가정위탁 아동수 추이

(단위: 명)

| 연도   | 합계     | 아동양육<br>시설 | 아동일시<br>보호시설 | 보호치<br>료시설 | 아동중<br>합시설 | 자립지<br>원시설 | 공동생<br>활가정 | 가정<br>위탁 |
|------|--------|------------|--------------|------------|------------|------------|------------|----------|
| 2014 | 31,603 | 13,437     | 336          | 481        | 124        | 252        | 2,588      | 14,385   |
| 2015 | 30,365 | 12,821     | 350          | 447        | 140        | 243        | 2,636      | 13,728   |
| 2016 | 29,343 | 12,448     | 356          | 485        | 170        | 230        | 2,758      | 12,896   |
| 2017 | 27,241 | 11,665     | 279          | 155        | 127        | 221        | 2,811      | 11,983   |

출처: 보건복지부, 『2018 보건복지통계연보』, 2018에서 재정리.

한편 매년 약 5만여 명의 청소년들이 학업을 중단하고 있으며, 학교 밖 청소년도 2016년 기준 36만 여명으로 추산되고 있으며, 부모보호로부터 벗어난 가출청소년도 매년 약 2만 여명을 넘고, 이들 중 일부는 지자체가 제공하는 청소년쉼터에 입소해 있다. 2018년 기준 약 3만명 이상의 청소년이 입소되어 있다.<sup>24)</sup>

23) 보건복지부 통계자료 [www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr)을 참조.

24) 청소년복지시설의 하나로 ‘가출청소년에 대하여 가정·학교·사회로 복귀하여 생활할 수 있도록 일정 기간 보호하면서 상담·주거·학업·자립 등을 지원하는 시설’을 말한다(청소년복지지원법 제31조). 여성가족부, 『2018 청소년백서』. 2018에 따르면, 2018년 현재 일시쉼터는 30개소, 단기쉼터는 62개소, 중장기쉼터는 38개소가 있다.



<표 5> 청소년쉼터 이용청소년 현황

(단위: 개소, 명)

| 구분   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 쉼터 수 | 109    | 119    | 119    | 123    | 130    |
| 입소인원 | 24,079 | 25,012 | 30,329 | 31,197 | 32,109 |

출처: 여성가족부, 『2018 청소년백서』, 2018

또한 가정보호에서 이탈되어 정신병원, 정신요양시설(정신의료기관등)이나 장애인거주시설 등에 거주하는 아동들도 적지 않다. 정신의료기관등의 경우, 특히 10-19세의 청소년이 많이 있는데, 2017년 기준 10세 미만 아동은 사립정신병원 8명이 있고, 10세부터 19세의 청소년은 국공립정신병원 63명, 사립정신병원 682명, 정신요양시설 3명이 입원 내지 입소해 있다.<sup>25)</sup> 정신병원 또는 정신요양시설에 있는 평균일수가 200일을 넘기 때문에 미성년자 역시 오랜 기간 정신의료기관에 있을 수 있고, 경우에 따라서는 정신병원이나 정신요양시설에서 성인기를 맞이할 수 있다. 또한 장애인거주시설의 경우, 2017년 기준 지적장애인 12,008명이 있는데 그 중 아동도 상당수 있다.<sup>26)</sup> 이들 중 상당수는 지자체의 보호 하에서 성인기로 전이하게 된다고 볼 수 있다.

## 2) 보호종료 청소년 현황

아동복지법 제16조(보호대상아동의 퇴소조치 등)에 따라 공적보호가 종료되는 청소년은 2017년 기준 2,593명이며, 지난 5년간 연평균 2,470명의 청소년이 만기 또는 연장종료를 사유로 보호가 종료되었다.

25) 보건복지부·국립정신건강증진센터『제4차 국가정신건강현황 예비조사표』, 119면 이하 참조.

26) 2019.4.3. 윤후덕 의원실에 제출된 보건복지부 자료에 따르면 장애인거주시설에 있는 무연고아동의 숫자는 877명이라고 한다. 연고 있는 아동까지 합하면 그 숫자는 더 늘어날 수 있다.

&lt;표 6&gt; 보호시설 및 가정위탁 퇴소 청소년 수

| 년도   | 계     | 아동양육시설 퇴소사유 |     |     | 공동생활가정 퇴소사유 |     |    | 가정위탁 퇴소사유 |     |     |
|------|-------|-------------|-----|-----|-------------|-----|----|-----------|-----|-----|
|      |       | 소계          | 만기  | 연장  | 소계          | 만기  | 연장 | 소계        | 만기  | 연장  |
| 2013 | 2,207 | 1,065       | 679 | 386 | 85          | 51  | 34 | 1,057     | -   | -   |
| 2014 | 2,172 | 1,008       | 635 | 373 | 82          | 47  | 35 | 1,082     | -   | -   |
| 2015 | 2,677 | 980         | 578 | 402 | 140         | 85  | 55 | 1,557     | 793 | 764 |
| 2016 | 2,703 | 1,042       | 673 | 369 | 139         | 74  | 65 | 1,522     | 696 | 826 |
| 2017 | 2,593 | 1,034       | 687 | 347 | 153         | 108 | 45 | 1,406     | 652 | 754 |

자료: 허민숙, “보호종료 청소년 자립지원 방안,” 『입법·정책 보고서』 Vol. 8, 2018.

보호종료 청소년에 대한 조사연구에 의하면,<sup>27)</sup> 응답자의 72.5%는 가족이 있으며, 41.9%가 가족과 함께 사는 것을 원하지 않는 것으로 나타났다. 부모가 있지만 연락하고 싶지 않다는 응답도 48%이며, 40.4%는 아동복지시설 담당자 또는 위탁부모와의 관계가 친밀하지 않다고 응답하였다. 이러한 조사결과는 보호종료 청소년들이 성인기로 전이되는 데 있어서 많은 어려움을 겪을 것임을 짐작하게 한다. 관련 선행연구들도 보호종료 청소년이 겪는 어려움을 보고하고 있다.<sup>28)</sup>

## 2. 보호종료 청소년 지원현황

(1) 앞서 논의한 지자체의 역할을 감안할 때, 지자체는 보호대상아동이 성인기로 전이하는 과정에서 합리적 부모가 수행해야 할 역할을 대신 수행해야 한다. 이로써 지자체는 아동에 대한 공적보호의 목적을 제대로 달성하게 되기 때문이다.

이러한 목적에 부응하기 위해, 아동복지법은 보호종료 이전 단계에서

27) 진선미/이주연/진보라, 『2016 보호종료아동 자립실태 및 욕구조사』, 178면 이하 참조.

28) 위 각주 9의 선행논문 참조.

보호시설의 장으로 하여금 15세 이상 아동을 대상으로 매년 개별 아동에 대한 자립지원계획을 수립하고, 그 계획을 수립하는 종사자를 대상으로 자립지원에 관한 교육을 실시하도록 하고 있다(아동복지법 제39조). 이에 따라 만 15세부터 보호종료 3개월 전까지 매년 자립지원계획서를 작성한다. 여기에는 대학지원방안의 수립, 진학 이후 등록금 조달방안의 검토, 취업희망자의 경우 입사에 필요한 자격을 갖추도록 하는 계획의 수립 등이 포함되고, 보호종료에 대한 심리적 준비, 원가족과의 관계 및 멘토 등에 대한 계획이 포함된다.

아동복지법 시행규칙 제18조는 아동의 적성 및 욕구과약, 사회성 발달 정도 및 자립능력 수준 등 아동의 상태 평가 후 정기적 진로상담, 체험 및 교육프로그램 실시, 자립에 필요한 주거, 취업, 자산형성, 정서적 지원 등 공적 서비스 및 지역 내 후원 자원의 연계를 규정하고 있다. 자립지원 표준화, 자립체험, 인턴쉽 및 직장체험, 자격증 취득, 진로관련 교육지원 등에 관한 프로그램이 제공된다.

보호종료 2~3개월 이전에는 보호가 종료된 후 아동이 실제로 자립생활을 할 수 있는지 구체적으로 확인하고, 보호종료 1~2개월 전에는 보호종료의 점검, 퇴소, 종결카드의 작성, 자립정착금과 아동발달계좌 지원금액 및 수령절차의 안내, 자립정보북 배포 및 사후관리 동의서 작성, 사후관리계획의 수립 등이 이루어진다.

(2) 보호종료 이후의 지원에는 여러 유형이 있다. 첫째, 자립정착금 지원이 있다. 아동복지법 시행령 제38조 제3항에 따라 자립정착금을 지원한다. 2007년 4월 도입된 아동발달지원계좌(CAD)인 디딤씨앗통장을 통한 지원금을 18세 이후 학자금, 기술자격 및 취업훈련비, 창업지원금, 주거비, 의료비, 결혼자금 등으로 사용하도록 하고, 만 24세까지 자립사용 용도가 발생하지 않을 경우 용도에 제한 받지 않고 사용할 수 있도록 한

다.29) 또한 만 24세 이하의 보호종료 2년 이내의 청소년에게 매월 30만원의 자립수당을 지원하고, 대학 입학생에게는 입학금이나 대학생활안정자금을 지원한다.30) 둘째, 주거지원이 있다. 보호종료 청소년들에게 주거지원도 제공한다. 소년소녀 가정 등 전세주택지원,31) 대학생 및 취업준비생 전세임대 주택지원,32) 영구임대 지원,33) 공공생활가정 입주지원,34) 자립지원시설,35) 원룸형 임대주택 240호 제공36) 등이 여기에 해당된다. 그런데 2017년 기준 주거지원을 받은 보호종료 청소년은 32%이고, 그 중 LH 주거지원을 받은 경우는 25%, 자립지원시설, 공동생활가정, 기타의

- 
- 29) 2018년 기준 17개 시도 대부분이 500만원을 지원하며, 강원도는 400만원, 대전, 대구, 인천은 300만원을 지원한다. 2016년 실태조사에 따르면 아동양육보호시설의 디딤씨앗통장 평균 수령액은 329만원이고 공공생활가정에서의 평균수령액은 335만원, 가정위탁의 경우 258만원이라고 한다. 허민숙(위 주 10), 27면 이하 참조.
- 30) 2017년 기준 보호종료 청소년 2,593명 중 4년제 대학에 진학한 인원은 160명, 3년제 이하의 대학에 진학한 인원은 195명으로 대학진학률은 13.7%이며, 4년제 진학률은 6.2%라고 한다. 2017년 고졸졸업자의 상급학교 진학을 68.9%에 미치지 못한다. 허민숙(위 주 10), 28면 이하 참조.
- 31) 수도권 9천만원, 광역시 7천만원, 기타 지역 6천만원을 만 20세까지 무이자로 지원하고, 20세 이후 이자(연 1~2%)를 부담하도록 하며, 대상가정의 지원 자격이 유지되는 조건 하에 2년단위 최대 3회까지 재계약이 가능하도록 한다. 허민숙(위 주 10), 24면 이하 참조.
- 32) 보호종료 청소년 중 만 18세에 달하여 보호가 종료된 만 23세 이하인 자에게 신청자격이 부여되며 본인부담금(보증금) 100만원과 전세지원금 중 임대보증금을 제외한 금액에 대하여 연 1~2% 이내의 월 임대료를 부담해야 하고 2년단위, 3회 재계약이 가능하도록 한다. 허민숙(위 주 10), 24면 이하 참조.
- 33) 보호종료 청소년 중 만 18세에 달하여 보호가 종료된 자로 보호종료 5년 이내의 자가 지원대상이며 임대보증금 및 월임대료를 시세의 30% 수준으로 납부하고, 2년 단위 9회까지 재계약이 가능하다. 허민숙(위 주 10), 24면 이하 참조.
- 34) 만 18세 이후 보호종료된 만 23세 이하의 자로 무료 또는 최소한의 운영경비를 임대료로 납입하면 되고 입주인원은 5인 이내이다. 허민숙(위 주 10), 24면 이하 참조.
- 35) 만 18~24세 이하의 보호종료 청소년이 시설장의 추천으로 입소할 수 있고, 전국 12개소가 운영되며 정원은 30명 이내이다. 허민숙(위 주 10), 24면 참조.
- 36) 2019년 예산안에 반영된 것으로 보호종료 청소년을 대상으로 한 주거지원사업으로 최장 2년간 거주할 수 있으며 가구 등 생활집기가 비치된 주거형태이다. 허민숙(위 주 10), 24면 참조.

정부지원을 받는 청소년은 약 7%이고, 나머지 약 68%는 개인부담으로 주거공간을 마련하였다.<sup>37)</sup> 주거지원은 여전히 미약하다.

셋째, 취업지원으로서, 고용노동부의 고용복지플러스 활용이 권장되고 있으며, 취업성공패키지 지원사업이 운영되고 있다. 보건복지부 2017년 자료를 보면 그 해 2,593명의 보호종료 청소년 중 1,006명으로 약 39%가 취업되었다. 서비스판매직, 기계조작 등 단순노무에 취업한 비율은 563명으로 취업자 중 약 56%를 점하고 있다.<sup>38)</sup> 보호종료 청소년이 어려운 여건에서 출발하고 있음을 알 수 있다.

넷째, 사후관리가 있다. 자립지원전담기관은 보호종료 후 매년 연중 보호종료 청소년대상 모니터링을 실시한다. 특히 집중지원 사후관리 대상자에 대한 서비스제공 및 모니터링을 실시한다. 보호종료 초기에는 최소 3개월 간격으로 모니터링을 하고, 필요에 따라 간격을 축소한다.

(3) 보호종료 청소년에 대해 다양한 지원이 있지만, 위에서 보듯이 청소년 자립지원의 수혜율이 낮다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다.<sup>39)</sup> 수혜율이 낮다보니 보호종료 청소년의 상당수가 기초생활수급자가 되기도 한다. 아동양육시설 보호종료 청소년의 경우 퇴소 이후 기간이 경과할수록 기초생활수급자가 되는 비율이 늘고 있는데, 보호종료 후 5년 이내 기초생활수급을 하는 경우가 40.7%로 2016년 기준 20~24세 인구 대비 기초생활수급율 2.12%와 비교할 때 큰 격차가 있음을 보여준다.<sup>40)</sup> 그러나 더 큰 문제는 현행 지원이 보호종료 청소년의 개인적 욕구를 고려하지 않고 이와 무관하게 이미 확정된 경제적 지원을 중심으로 이루어진다는 점이

37) 허민숙(위 주 10), 31면 이하 참조.

38) 보건복지부, 2018 국회입법조사처 제출 자료. 허민숙(위 주 10), 31면 이하 재인용.

39) 허민숙(위 주 10), 33면 이하 참조.

40) 2016년 국내 20~24세 연령 총인구는 3,400,634명이고, 이 연령대의 기초생활수급자는 72,059명이라고 한다. 허민숙(위 주 10), 35면 참조.

다. 예컨대 성인기 전이과정의 청소년이 겪는 정서적, 심리적 측면의 지원은 고려되지 않는다.

### 3. 보호종료 청소년 지원의 문제점 논의: 외국제도와와의 비교

#### 1) 우리나라의 보호대상아동 지원 법체계

지자체가 부모의 돌봄을 벗어난 아동을 보호하고 지원할 때에는 상당히 복잡한 법률문제가 수반된다. 특히 보호대상아동의 지원 목적 내지 목표를 어떻게 설정할 것인가, 보호대상아동에 대한 지원은 언제, 어떤 방식으로 종료할 것인가 등이 중요한 문제이다. 이는 곧 부모의 친권과의 관계를 어떻게 설정할 것인가라는 문제이기도 하다. 즉 친권제한이나 친권상실을 수반하는 것인지, 친권행사를 지원하는 것인지가 중요한 논쟁점이 된다.

그러나 보호대상아동과 관련된 현행법들은 이런 문제를 다루지 않거나 매우 피상적으로 다루고 있다. 먼저 아동복지법 제15조에 따른 보호조치를 통해 지자체의 보호 하에 있는 아동의 경우, 보호조치의 목적이 달성되거나 아동이 18세에 이르게 되면, 동법 제16조 제1항에 의거하여 보호조치가 종료된다. 18세에 달했지만 고등교육법 제2조에 따른 대학 재학 중이거나, 아동복지법 제52조 제1항 제1호의 아동양육시설 또는 근로자직업능력개발법 제2조 제3호에 따른 직업능력개발훈련시설에서 직업 관련 교육·훈련을 받고 있거나, 위탁가정 및 각종 아동복지시설에서 해당 아동을 계속하여 보호·양육할 필요가 있다고 대통령령으로 정하는 경우에는 보호기간을 연장할 수 있다.<sup>41)</sup> 그러나 아동복지법은 아동보호의 목적과

41) 아동복지법 시행령 제22조에 따르면 20세 미만인 사람으로서 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따라 등록된 학원에서 교육을 받고 있는 경우, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 보호대상아동의 장애·질병 등을 이유로 보호기간 연장을 요청하는 경우, 25세 미만이고 지능지수가 71 이상 84 이하인 사람으로서

목표에 대하여 아무런 언급이 없으며, 친권과의 관계도 다루지 않고 있다.

한편 청소년쉼터는 청소년복지지원법 제31조에 따라 설치되는 시설로서, 동법 제32조의2에 따라 본인이 희망할 경우에는 쉼터를 계속 이용할 수 있지만, 별도의 퇴소규정을 두지 않고 있다. 청소년 보호의 목적과 목표에 대한 규율도 없을 뿐만 아니라 친권과의 관계에 대한 규정도 없다.

또한 정신병원 또는 정신요양시설은 ‘정신건강증진 및 정신질환자 복지 지원에 관한 법률’(이하 ‘정신건강복지법’)에서 규율하는데, 동법 제43조, 제44조의 비자의입원의 요건이 충족되면 계속 입원 또는 입소할 수 있다.<sup>42)</sup> 그러나 아동인 경우 특별한 지원이나 지원의 목표에 대한 별도의 언급이 없다. 2017년 기준 이러한 시설에 10년 이상 입원 또는 입소한 사람이 6,093명에 이른다고 할 때,<sup>43)</sup> 아동기에 정신질환으로 입원 또는 입소된 자가 성인기를 훨씬 초과하여 계속 머무르는 경우도 적지 않을 것이다.

장애인거주시설에 있는 아동<sup>44)</sup>은 장애인복지법에서 규율하는데, 이 법에서도 장애인거주시설에 아동이 입소한 경우, 그 지원 목적이나 목표, 친권과의 관계 등에 대한 규정은 존재하지 않는다. 또한 거주 아동의 퇴소에 관해서도 별도의 규정을 두지 않고 있다.

우리나라의 이러한 상황은 영국이나 독일의 경우와 비교해 보면, 매우

---

자립 능력이 부족한 경우, 취업이나 취업 준비 등 그 밖의 사유를 이유로 보호대상아동이 보호기간 연장을 요청하여 1년 이내의 범위에서 보호기간을 연장하는 경우 등을 보호기간을 연장할 수 있는 사유로 들고 있다.

42) 정신건강복지법 제42조, 제44조에 따라 정신질환이 있고, 자해, 타해의 위험이 있는 자라면 위 규정에 따라 비자의입원을 시킬 수 있고, 그 절차에 따라 계속입원이 가능하다.

43) 보건복지부·국립정신건강증진센터 『제4차 국가정신건강현황 예비조사표』, 131면 참조.

44) 장애인거주시설은 장애인복지법 제58조 제1항 제1호에 따라 인정되며, 장애인거주시설에 입소하는 것은 동법 제60조의2 제1항에 따라 친족도 아동을 장애인거주시설에 입소시킬 수 있다.

산발적이고 파편화된 법률 규정을 통해 보호대상아동을 지원하는 것임을 알 수 있다. 영국은 보호대상아동에 대한 포괄적 단일법인 아동법(the Children Act 1989)을 두고 지원의 목적 내지 목표, 내용 등을 규율하고 있으며, 독일은 민법과 아동청소년법(das Kinder- und Jugendhilfegesetz)을 유기적으로 연계시켜 보호대상아동을 지원한다. 이와 달리 우리 사회는 파편적이고 산발적인 법률 규정에 따라 보호대상아동을 지원하기 때문에, 보호대상아동이 성인기로 성공적인 전이를 하는데 있어서 부모 돌봄을 받는 아동에 비하여 더 큰 어려움을 겪는 것이 불가피할 수 있다.

## 2) 독일의 지원제도

우리나라에서 보호종료 청소년지원의 수혜율이 낮은 이유 중의 하나는 그 지원이 청소년의 국가에 대한 청구권으로서 인정되지 않기 때문이기도 하다. 독일은 보호대상아동이 성인으로서 자립생활을 수행할 때 겪는 어려움을 덜어 주기 위해, 국가지원을 권리로서 청구할 수 있게 한다(아동청소년 지원법 제41조), 따라서 정부의 예산규모에 영향을 받지 않는다.<sup>45)</sup> 보호종료 청소년이 안정적으로 성인기로 전이할 수 있는 이유이다. 18세부터 20세까지 지원이 필요한 청소년은 권리로서 지원을 청구할 수 있고, 21세부터 27세까지는 개인적 필요성을 심사하여 지원을 받게 된다. 18세부터 21세 미만의 청소년의 지원요청을 위한 청구권의 요건은 청소년의 인격적 성장과 자기책임 하에 생활하기 위한 지원 필요성이 있어야 한다.<sup>46)</sup> 장애, 질병 등의 개인적 어려움, 가족관계 파탄, 가정형편상의 어려

45) J. Münder/T. Trenczek(위 주 17), S. 184 ff. 참조. 보호종료 청소년만이 아니라 지원이 필요한 청소년이라면 지원청구권이 인정된다. 후술할 영국의 보호대상 청소년에 대한 지원도 그것이 불충분할 경우 소송을 통해 구제받을 수 있는 개인적 청구권이다. R(SO) v London Borough og Barking and Dagenham [2010]에서는 지자체가 재정지원 및 기타 지원을 하도록 하는 것이 입법목적이라고 판단하였다.

46) 이에 대해서는 J. Münder/T. Trenczek(위 주 17), S. 185 참조.



움 등 사회적 어려움으로 인한 것, 대학진학 또는 직업교육의 문제, 건강상의 이유, 사회활동상의 어려움 등이 그 예이다. 보호종료 청년의 생계비 지원(SGB VIII 제41조, 제33조, 제39조), 주거 지원(동법 제41조, 제34조), 장애인의 사회통합에 필요한 지원(동법 제41조, 제35조의a), 상담(동법 제41조, 제28조), 그룹활동 지원(동법 제41조, 제29조), 가족과의 관계 회복 관련 지원(동법 제41조, 제31조), 직업훈련 및 교육, 재활 등의 지원(동법 제41조, 제27조), 병원 치료(동법 제41조, 제40조) 등 개인의 필요성에 따라 다양한 지원이 제공된다.<sup>47)</sup> 여기에 지출되는 비용은 아래 표에서 보듯이 2013년 기준으로 약 11조원(2014.1.1. 환율기준)에 달한다고 한다.

<표 7> 독일의 아동청소년 지원법에 따른 재정지출액

(단위: 1,000유로, %)

| 급부영역                         | 전체 재정 지출액  | 비율   |
|------------------------------|------------|------|
| 청소년 활동(Jugendarbeit)         | 1,693,551  | 4.8  |
| 청소년 사회활동(Jugendsozialarbeit) | 477,953    | 1.4  |
| 가정에서의 부양적 아동보호, 청소년보호, 부양지원  | 578,681    | 1.6  |
| 보육 일반                        | 23,012,955 | 65.1 |
| 보호종료 청년의 부양지원, 사회통합지원, 기타 지원 | 8,706,955  | 24.6 |
| 공동활동형성 기타 비용지출               | 884,264    | 2.5  |
| 합계                           | 35,353,959 | 100  |

출처: J. Münder/T. Trenczek, Kinder- und Jugendhilfereferat, S, 342 재정리

### 3) 영국의 지원제도

영국법은 18세부터 성인으로 인정하지만, 아동은 16세가 되면 부모로부터

<sup>47)</sup> 상세한 것은 J. Münder/T. Trenczek(위 주 17), S. 186 ff, 155 ff. 참조. 동법 제41조가 제27조 내지 제39조를 준용하기 때문에 제27조 이하에 의한 급부에 준하여 지원된다.

터 자립하여 생활할 수 있다. 가정위탁이나 보호시설 등에 거주하는 지자체 보호 하의 청소년도 16세부터 자립할 수 있다.<sup>48)</sup> 그러나 지자체의 보호를 떠나는 아동은 부모의 돌봄을 받는 아동에 비해 정서적, 심리적, 경제적으로 매우 불리한 조건에서 성인기로 전이하기 때문에 영국은 2000년 아동(보호종료)법(the Children (Leaving Care) Act 2000)을 만들어 1989년 아동법(the Children Act 1989)을 개정하여 보호종료 아동에 대한 지원을 체계화하였다. 개정 아동법에 따른 지원대상은 3가지 유형이 있다. 첫째, 지자체의 보호 하에 있는 16세부터 17세까지 아동으로서 14세부터 최소 13주 이상 지자체의 보호 하에 있는 아동 (자격있는 대상아동), 둘째, 현재는 지자체의 보호를 벗어난 16세부터 17세까지의 아동으로 14세부터 최소 13주 이상 지자체의 보호 하에 있었던 아동 (관련 아동), 셋째, 아동법에 따른 보호명령이나 비행 등으로 보호조치를 받은 경우, 또는 임의로 지자체의 보호 하에 있었던 18세부터 21세까지의 아동으로서 자격 있는 대상아동이었거나 관련아동이었던 자(중전 관련 아동) 등이 대상이다. 이들 자격 있는 아동에 대한 지원은 21세까지이지만, 이들이 고등교육 또는 계속 교육을 받는 경우에는 25세까지 지원이 연장된다.<sup>49)</sup>

보호종료 청소년에 대한 지원책임은 지자체에 있다. 지자체 소속 사회복지사는 위 아동의 개인별 니즈(needs)를 조사하여 개인별 성인기 전이 계획(pathway plan)을 수립하게 된다(아동법 제23조의E). 전이계획에는 아동과 개인적으로 접촉하여야 할 사람과 빈도, 주거계획, 교육 또는 직업 훈련계획, 직업 수행아동에 대한 지자체의 세부 지원계획, 아동이 적절한 가족관계 또는 사회관계를 유지하는데 필요한 지원내용의 확정, 독립역량 강화를 위한 프로그램 계획, 아동의 주거와 생계비 보장을 위한 재정지원

48) 영국법은 18세를 성인으로 하지만 16세가 지나면 부모의 보호에서 벗어나 생활할 수 있는 권리를 인정하기 때문에, 보호아동 역시 16세부터는 본인이 희망하면 보호시설이나 위탁가정을 떠나 자립하여 생활할 수 있게 된다.

49) 간단한 개관은 Joanne Westwood(위 주 18), pp. 112 참조.

계획, 아동의 신체적 및 정신적 건강 계획, 전이계획이 효과적이지 않을 때의 임시조치계획 등이 포함되어야 한다.<sup>50)</sup> 한편 아동에게는 개인별 조언자(personal advisor)가 선임되어 지자체의 개인별지원계획의 수립, 점검, 실행 과정에 참여하게 한다(아동법 제23조의D). 개인별 조언자는 지자체에 고용되어 있더라도 계획수립 및 집행을 담당하는 지자체로부터는 독립된 지위를 갖는다.<sup>51)</sup> 지자체의 개인별 지원계획의 집행을 위한 예산은 중앙정부와 지자체가 제공한다. 중앙정부가 직접 아동에게 지원하는 것도 있지만, 주로 지자체에게 제공하여 지자체가 집행한다.<sup>52)</sup> 2013년 기준 한 해에 16세~18세까지의 아동 1만 여명이 가정위탁이나 보호시설을 떠난다. 2013년 한 해 동안 지자체는 약 2억 6,500만 파운드(2014년 1월 2일 기준 환율 1,775원을 기준으로 하면 약 4,700억원)를 지출하였다. 대상아동에 대한 지원은 지자체별로 편차가 많지만 전국적으로 평균해서 보면 1인 평균 약 6,250파운드(2014년 1월 2일 기준 환율 1,775원을 기준으로 하면 약 1,100만원)를 지출한 셈이라고 한다.<sup>53)</sup>

#### 4) 소결

독일과 영국의 보호대상 청소년에 대한 지원을 간략히 살펴보았다.<sup>54)</sup>

---

50) J. Westwood(위 주 18), p. 116 참조.

51) J. Westwood(위 주 18), pp. 113 참조. R (G) v Nottingham City Council and Nottingham University Hospitals NHS Trust [2008]에서는 개인별 지원자가 지자체로부터 독립된 지위를 가져야 하고, 그 지위에서 보호대상 청소년에 대한 불충분한 지원에 대해 소를 제기하여 구제받을 수 있다고 인정하였다.

52) Department of Education, Care leavers' transition to adulthood, National Audit Office(2015), pp. 24 참조.

53) Department of Education(위 주 51), pp. 5, 35 참조. Education and Skills Funding Agency의 Section 251 예산을 보면 2018/9 회계연도 지자체의 예산은 약 3억 1,275만 파운드라고 한다. <https://www.gov.uk/guidance/section-251-2018-to-2019>의 Budget summary level: 2018 to 2019 참조.

54) 여기서 상세히 언급하기는 어렵지만 호주 뉴사우스웨일즈 주의 경우에도 영국이나 독일과 유사하게 보호종료 아동에 대한 포괄적 지원을 하고 있다. 교육 및 직

가장 큰 특징은 공적 보호 하의 보호대상아동이 성공적인 가정복귀를 못한 경우는 모두 지원대상이 되며, 지원을 할 때 개인별 필요성을 평가하여 지원한다는 점이다. 보호대상 청소년이 성인기로 성공적으로 전이하기 위해서는 아동의 관점에서 경제적 지원뿐만 아니라 심리적, 사회적 지원도 매우 중요하기 때문에,<sup>55)</sup> 이에 관한 지원도 충분히 고려된다. 또한 아동이 어떤 법률에 의해 어떤 사유로 지자체의 보호 하에 있는지 상관없이, 지원이 필요한 보호대상 청소년 모두에게 지원이 제공된다는 점은 시사하는 바가 크다. 이러한 점에 비추어 보면, 우리의 현행 지원체계의 문제점이 보다 명확하게 드러남을 알 수 있다.

#### IV. 성인기 전이과정의 보호대상 청소년에 대한 국가책임과 입법과제

보호대상 청소년에 대한 국가의 지원을 조직하기 위해서는 지원의 목적, 지원의 내용, 지원서비스의 전달체계를 확정해야 한다. 법률은 그것을 제도화하는 방법이다. 이하에서는 이를 각각 살펴본다.

##### 1. 보호대상 청소년의 지원에서 지자체의 역할

###### (1) 아동이 자기책임의식을 갖고 자기결정권을 행사하는 성인으로 성장

---

업훈련, 안정적 주거 및 일상생활 유지, 독립생활기술, 대인관계 및 안전망 형성 등등 성공적으로 성인기로 전이할 수 있게 포괄적이고 망라적인 지원을 한다. 개관은 Anglicare Business Development & Innovation Team, Transition to Leaving Care, Research Report 2016 참조.

<sup>55)</sup> Claire Baker, Care leavers' views on their transition to adulthood: A rapid review of the evidence, 2017, p.5; Anglicare Business Development & Innovation Team(위 주 54), p. 8도 보호대상 청소년의 목소리를 경청하고 지지하는 심리적, 정서적 지원의 중요성을 강조하고 있다.

할 수 있도록 지원하는 법적 수단 중 가장 중요한 것은 친권이다. 부모가 친권을 제대로 행사하지 못할 경우 위 <표 2>에서 보듯이 국가는 다양한 방법으로 개입한다. 부모가 아동을 제대로 돌보지 못할 경우 국가가 부모 대신 아동을 돌보기도 하는데, 지자체의 보호아동이 그 경우이다. 법 형식적으로는 <표 3>에서 보듯이 지자체가 보호시설의 장 또는 위탁부모로 하여금 미성년후견인이 되어 친권을 행사하도록 한다.<sup>56)</sup> 미성년후견인이 선임되어 있다면 그로 하여금 친권자가 하여야 할 역할과 기능을 제대로 수행할 수 있도록 지원하는 것이 필요하고, 미성년후견이 활용되지 않더라도 지자체는 부모를 대신하여 친권으로 달성하고자 하는 목표를 이루도록 노력하여야 할 것이다.

(2) 지자체는 보호대상 청소년의 성인기로의 성공적 전이를 지원하기 위해, 합리적 부모의 역할과 기능에 비추어 지자체의 역할과 기능을 설정할 필요가 있다. 합리적인 부모라면 성인으로서 독립하여 자기책임 하에 세상을 살아 갈 수 있는 역량과 환경을 조성하기 위해 노력할 것이다. 즉 자녀에게 개인적으로 필요한 것과 집단 속에서 자녀가 갖추어야 할 바람직한 환경을 조성해 주기 위해 노력할 것이다. 동시에 독립적인 성인이 되더라도 가족과 심리적, 정서적인 유대를 지속할 수 있도록 관심을 기울일 것이다. 지자체의 역할도 이와 다를 수 없다. 성인기로 전이할 아동의 개인적 성향과 역량, 자질에 걸맞는 교육의 지원, 취업이나 안정적 주거를 위한 지원, 신체적, 정신적 건강유지를 위한 지원 등 개인적 지원이

56) 현실에서는 보호대상아동을 위한 미성년후견은 제대로 활용되지 않고 있다. 위탁 가정의 경우 장영인, “위탁부모의 친권행사 방안으로서 미성년후견에 대한 검토: 위탁부모의 미성년후견 경험을 중심으로,” 『사회복지법제연구』 제8권 2호, 2017 참조. 아동복지법상의 보호시설 미성년후견에 대해서는 박명숙/제철웅, “아동생활 시설 미성년후견제도 실태에 대한 탐색적 연구,” 『한국사회복지교육』 제44집, 2018. 2면 이하 참조.

필요하다.

한편 보호대상아동은 부모 돌봄이 없거나 매우 취약하여 가족과의 심리적, 정서적 유대를 지속하기 어렵기 때문에 이를 대체할 수 있는 집단 환경의 조성에도 유의해야 한다. 국가와 지자체가 아동을 돌볼 때의 목적이나 목표도 이와 다르지 않아야 한다. 특히 성인기 전이과정에 있는 보호대상 청소년의 경우는 돌봄을 마무리하는 단계이기 때문에 그 중요성이 더욱 부각되며, 또한 지금까지 지자체가 수행한 돌봄의 성과를 되짚어 볼 계기가 된다. 보호대상 청소년에 대한 지원의 목적은 이들이 “자기책임 하에 자기결정권을 행사할 수 있고, 자신의 자질과 역량을 사회를 위해 환원할 수 있는 사회적 연대의식을 가진 건강한 성인으로 성장하도록 지원”하는 것이며(목적), 이를 통해 “모든 아동의 건강한 발전에 기여하는 환경을 조성”할 수 있을 것이다(목표).

## 2. 지원대상 청소년의 확대 필요성

부모돌봄에서 벗어나 가정 밖에서 보호되는 아동은 아동복지법에 규정된 아동보호시설이나 가정위탁 등에 한정되지 않는다. 정신건강복지법, 청소년복지법상의 청소년쉼터 등도 포함된다(동법 제2조).<sup>57)</sup> 그러나 아동복

57) 「아동복지법」 제52조에 따른 아동복지시설 중 대통령령으로 정하는 시설 이외에도 「장애인복지법」 제58조제1항제1호의 장애인 거주시설, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제22조에 따른 정신요양시설 및 같은 법 제26조에 따른 정신재활시설, 「한부모가족지원법」 제19조제1항제3호의 미혼모자 가족복지시설, 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제16조제1항제2호부터 제4호까지의 노숙인자활시설, 노숙인재활시설 및 노숙인요양시설, 「청소년복지지원법」 제31조제1호 및 제2호의 청소년쉼터 및 청소년자립지원관, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제12조제3항제1호부터 제3호까지의 일반보호시설, 장애인보호시설, 특별지원 보호시설, 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제9조제1항제1호·제2호 및 제4호의 일반 지원시설과 청소년 지원시설, 자립지원 공동생활시설 등이 여기에 해당된다.

지법 이외의 법률에 근거한 보호시설은 대부분 아동복지법 제16조에 해당하는 보호종료 조치에 관한 규정도 없고, 동법 제38조 이하의 보호종료에 대비한 지원에 관한 규정도 없다. 이는 그 보호시설이 단기보호를 목적으로 하였거나, 또는 장기보호(장애인거주시설 및 정신요양시설)를 목적으로 하기 때문이다. 전자의 경우는 보호시설을 벗어났더라도 가정으로 복귀하지 못하는 청소년이 적지 않고, 후자의 경우 성인기로 전이하면서 지역사회에서 생활할 수 있는 가능성에 대해 재검토를 받을 기회를 얻지 못하는 경우도 많다. 이러한 이유 때문에 아동복지법 제52조의 보호시설만이 아니라 여타의 보호시설에 거주하는 아동으로서 부모의 돌봄을 제대로 받지 못하는 경우 성인기로 전이할 때 아동복지법과 동일한 지원을 받을 필요가 있다.

### 3. 보호대상 청소년에 대한 지원의 내용

(1) 보호종료 청소년에 대한 현행 아동복지법상의 지원계획은 청소년의 개인적 필요에 따른 맞춤형 지원이 아닌 확정된 서비스(학자금, 자립지원금, 주거지원)에 보호종료 청소년이 어떻게 접근할 것인가에 초점을 맞추고 있다. 반면 보호종료 청소년이 성인기로 전이하면서 겪게 될 고립감, 외로움 등을 덜어 줄 심리적, 정서적 지원체계는 부재하다. 부모의 돌봄을 받는 아동은 언제라도 돌아갈 가정이 있기 때문에 심리적, 정서적으로 안정된 상태에서 성인기로 전이하는 반면, 보호대상 청소년은 약간의 경제적 지원을 손에 쥔 채 홀로 세상 밖으로 내던져지는 경험을 하게 될 것이다. 이러한 문제상황의 발생은 합리적인 부모가 성인기 전이과정의 자녀에게 해야 할 역할을 지자체 제대로 수행하지 못했기 때문이라고 볼 수 있다.

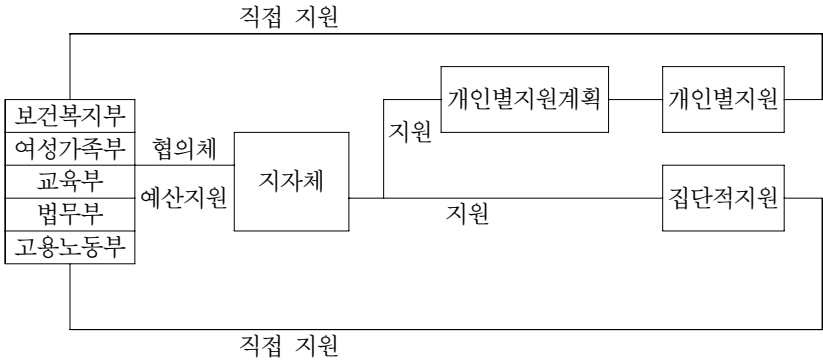
이를 감안한다면 보호대상 청소년에 대한 지원은 개인별 필요성에 맞

춘 개인별 지원계획을 수립한 후 그 계획을 집행하는 형태가 되어야 한다. 심리적, 정서적 지원체계를 마련하기 위해 보호대상 청소년을 위한 집단적 지원도 별도로 있어야 할 것이다. 가정에서 아동이 고령의 부모를 위해 자신이 받은 돌봄의 혜택을 되돌려 주듯이, 보호대상 청소년 역시 이런 집단적 지원과정을 통해 자신이 받은 혜택을 현재 지자체 보호 하의 아동이나 장애인, 고령자에게 돌려줄 경로를 갖게 될 것이다.

(2) 개인별지원계획에는 심리상담, 가족상담, 건강, 주거, 학업 및 진로 계획, 자립까지의 생계유지수단 등의 항목이 포함되어야 할 것이다. 집단적 지원에는 보호대상아동에게 다양한 유형의 자조모임, 봉사모임, 쉼터 등을 제공하는 것이 포함되어야 할 것이다. 개인별 지원계획 및 집단적 지원계획을 위한 예산은 중앙부처의 보건복지부, 여성가족부, 교육부, 법무부, 고용노동부 등 유관기관의 협의체를 통해 마련하는 것이 바람직할 것이다.<sup>58)</sup> 이들 협의체는 현행 아동복지법 제41조의 아동자립지원협의회와 유사하지만 지자체가 그 구성원에 포함되고 그 기능도 다르다. 즉 협의체에 속하는 중앙부처는 지자체가 수립한 개인별지원계획을 뒷받침할 수 있는 예산을 조성 또는 조정하여 지자체에 직접 배분하는 중점적 역할을 수행하여야 한다. 물론 중앙부처 차원의 계획이 있을 때에는 직접 보호대상아동을 위해 지출할 수도 있다. 이러한 방식은 이미 정해진 경제적 지원을 받기 위한 지원계획이 아닌, 개별 맞춤형 지원을 가능하게 할 것이다. 이를 통해 지자체는 부모로서의 역할을 제대로 수행할 수 있게 될 것이다.

58) 우리나라의 입법체계에서 보면 위 협의체를 주도하는 중앙부처가 보호대상 청소년 지원을 위한 특별법의 소관부처가 될 것이다. 소관부처의 결정은 관련 업무량이 가장 많은 보건복지부가 담당하는 것이 적절할 것이다. 다만 다른 중앙부처와의 유기적 협조체계를 어떻게 구축할 것인지는 쉬운 과제는 아닐 것이다.





<그림 1> 보호대상 청소년에 대한 지원체계도

#### 4. 보호대상 청소년 지원을 위한 전달체계

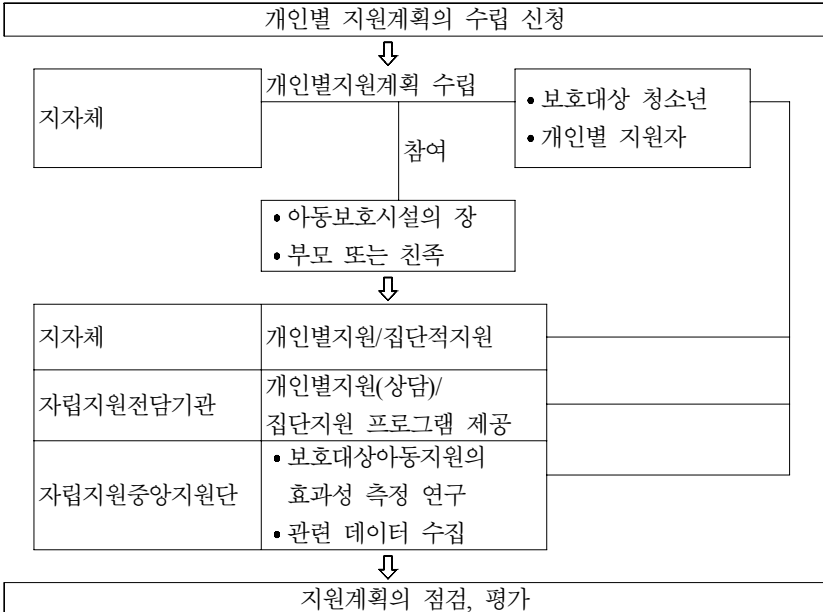
(1) 아동복지법 상의 보호종료 청소년 지원 전달체계는 책임성과 효율성의 측면에서 문제가 적지 않다. 지원조치는 아동복지법 제38조에 따라 국가와 지자체가 하는데, 지원계획의 수립은 지자체가 하는 것이 아니라 보장원의 장,<sup>59)</sup> 가정위탁지원센터의 장, 아동복지시설의 장이 하도록 하고 있다(동법 제39조). 현재 이들 각 기관은 아동지원전담요원을 두고 그들로 하여금 지원계획을 수립하도록 하고 있다. 동시에 아동복지법은 아동지원전담기관을 두어 자립지원 관련 데이터베이스 구축 및 운영, 자립지원 프로그램의 개발 및 보급, 사례관리 등의 업무를 수행하도록 하고 있다(동법 제40조). 이에 따라 중앙차원의 아동자립지원단과 지자체별의 아동자립지원전담기관이 활동하고 있다.

그러나 이러한 자립지원전달체계는 기존의 자립지원수단에 보호종료 청소년의 접근을 용이하게 할 수 있지만, 개인별 지원계획을 수립하고 이에 따른 지원을 할 때에는 적합하지 않다. 왜냐하면, 개인별 지원계획 수립을

<sup>59)</sup> 2019년 7월 1일부터 시행되는 아동복지법 제39조에 따른 경우 아동권리보장원의 장도 지원계획을 수립하는 주체가 될 수 있도록 규정하고 있다.

책임지는 기관이 그 계획을 집행할 책임도 져야 하는데, 가정위탁센터가 개인별 계획에 따른 예산을 조달하거나 집행할 권한과 책임이 없기 때문에 그 계획을 수립할 수도 집행할 수도 없다. 개인별 지원계획을 지원하는 전달체계에서는 자립지원전담기관의 역할도 보호할 수밖에 없다. 아동에게 필요한 자립지원 프로그램을 개인별로 마련해야 한다면, 집단적 특성을 고려한 프로그램을 개발하거나 보급하는 것은 무의미하기 때문이다.

(2) 지자체가 보호대상 청소년의 성인기 전이에서 부모역할을 수행하여야 한다면, 그 지원도 개인별 지원 중심이어야 하며, 집단의 특성에 맞는 지원은 별도로 개발하여 제공해야 할 것이다. 이러한 관점에서 자립지원 서비스 전달체계도 새롭게 재편되어야 할 것이다.



<그림 2> 보호대상 청소년을 위한 성인기 전이 지원전달체계

첫째, 자립지원계획 수립의 주체는 지자체이고, 그 대상은 개개인의 보호대상 청소년이어야 한다. 아동이 성년기에 달하더라도 자기결정권을 행사할 수 있도록 지원하기 위한 개인별 지원자를 두도록 하되, 결정권한은 특별한 사정이 없으면 아동이 행사하도록 별도의 법률규정을 둘 필요가 있다.<sup>60)</sup> 둘째, 자립지원계획의 수립에 위탁부모, 아동복지시설의 장, 공동생활가정 운영자, 부모, 친족 등 이해관계자들이 의견을 제시할 수 있는 통로를 열어 두어야 한다. 셋째, 개인별 지원계획에 가족상담, 심리상담 등 심리적, 정서적 지원이 필요할 경우 이를 제공하기 위한 전담기관을 두는 것도 고려하여야 한다. 넷째, 보호대상아동 지원체계를 발전시키기 위해서는 아동의 동의 하에 생애 전 과정을 추적조사하는 연구기관과 데이터수집 기관도 필요하다. 이들의 상호작용을 통해 아동지원이 효과적으로 수행될 수 있을 것이다. 그 과정을 도식화하면 위 <그림 2>와 같다.

(3) 위 전달체계는 현재 아동복지법상의 전달체계 내에 있는 여러 기관의 역할을 일부 변경하는 것으로도 실현가능하다. 지원전담요원을 개인별 지원자로 삼아 지자체 소속으로 하되, 지원계획확정 담당부서로부터는 독립되도록 하고, 보호대상아동에 대한 자문, 조언을 하도록 할 수 있다. 개인별 지원자는 지원계획이 종료될 때까지 개별 아동을 담당하여 지원하는 역할을 수행해야 한다. 아동지원전담기관은 아동지원 프로그램 중 상담전문요원을 두거나, 집단 지원프로그램을 운영하는 역할을 하는 것이 적절할 것이다. 나아가 아동자립지원단은 연구사업과 데이터 수집 등을 통해 보호대상아동의 성공적 전이에 관한 전문연구를 수행할 필요가 있다. 끝

60) 제한행위능력자인 미성년자가 사회보장급여 신청권과 수급권에서는 행위능력상의 제한이 없도록 하기 위해서는 별도의 특별한 규정이 필요하다. 독일 사회보장법 제1권(SGB I) 제36조는 15세 이상의 아동은 사회보장급여청구권의 행사와 수령에서 행위능력에 제한을 받지 않는다고 규정한다. 다만 미성년자가 그 권리를 행사하였을 때 사회보장기관은 법정대리인에게 그 사실을 통지하도록 규정한다.

으로 개인별 지원계획의 수립과 집행, 점검과정에서 이의가 있는 아동은 개인별 지원자의 조언을 받아 이의제기할 수 있는 절차를 두어야 한다. 행정심판기능을 수행하는 기관을 지자체별로 두는 것이 가장 바람직하며, 이의절차의 결과에 불복할 경우 행정소송을 제기할 수 있도록 해야 할 것이다.

### 5. 보호대상 청소년 지원을 위한 특별법안의 핵심 내용

이상과 같은 내용으로 보호종료 청소년 지원을 위한 특별법 제정이 필요하다. 특별법의 구성과 핵심내용은 <표 8>과 같다.

<표 8> 성인기 전이과정의 보호대상 청소년 지원 특별법의 핵심내용

| 항목       | 내용  |
|----------|---|
| 법률의 목적   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 보호대상아동이 성인으로서 자기책임 하에 자기결정권을 행사하고, 자신의 자질과 역량을 사회를 위해 환원할 수 있는 사회적 연대의식을 가진 건강한 성인으로 성장하도록 지원함으로써 모든 아동의 건강한 발전에 기여하는 환경을 조성하는 것을 법률의 목적으로 삼을 것.</li> </ul>  |
| 법률의 적용대상 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인별지원을 받을 수 있는 대상아동은                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동복지법뿐만 아니라 시설미성년후견법상의 보호시설에 거주한 경험이 있는 아동으로서</li> <li>- 가정으로 복귀하지 못하였거나 부모의 돌봄이 매우 약한 아동</li> </ul> </li> <li>• 지원자격이 있는 아동은                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 15세 이상부터 보호시설에 3개월 이상 거주한 경험이 있고,</li> <li>- 16세부터 18세까지 아동으로 현재 보호시설에서 있거나</li> <li>- 16세부터 18세까지 아동으로 보호시설을 떠났으나 위 대상아동에 해당되거나</li> <li>- 19세부터 21세까지로 위 자격 요건에 해당되는 아동</li> </ul> </li> <li>• 지원의 연장을 받을 수 있는 아동                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 위 자격을 갖춘 아동으로서 직업훈련 또는 고등교육을 받고 있는 아동은 그 기간이 끝날 때까지</li> </ul> </li> </ul> |

|          |  |
|----------|--|
| 지원내용과 기간 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인별 지원: 주거, 생계, 교육, 직업, 심리상담, 건강 등 아동이 성인기로 성공적으로 전이할 때까지 개인별 필요에 따른 지원</li> <li>• 집단적 지원: 그룹활동, 봉사활동, 취미활동 등 보호대상아동이 소속감을 갖고 언제라도 이용할 수 있고, 자신의 경험을 사회에 환원할 수 있는 경로로 활용될 수 있는 활동</li> <li>• 지원기간: 개인별 지원계획은 원칙적으로 18세부터 21세까지로 하되, 개인별 필요성에 따라 25세까지 확장할 수 있도록 함. 집단별 지원은 활동 유형에 따라 기한 없이 제공할 수 있도록 함.</li> </ul>  |
| 지원의 전달체계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인별 지원은 본인, 보호시설의 장, 친족 등의 신청으로 개시</li> <li>• 신청 접수 후 개인별 지원자를 배정</li> <li>• 개인별 지원계획의 수립: 지자체와 보호대상아동 간에 수립, 계획수립에는 아동의 개인별 지원자가 아동을 지원하고, 부모, 친족, 보호시설의 장 등이 이해관계인으로 의견을 진술할 수 있도록 함.</li> <li>• 지원계획의 집행: 지자체가 집행 책임을 맡음. 개인별 또는 집단적 지원의 집행에 지원전담기관이 참여할 수 있게 함.</li> <li>• 개인별 지원계획의 점검: 점검 절차에는 아동 및 개인별 지원자가 참여하도록 함.</li> <li>• 지원계획의 집행을 위한 예산의 확보와 집행: 지자체와 중앙부처가 참여하는 아동지원협의체를 두어 개인별, 집단적 지원계획이 집행될 수 있게 함.</li> <li>• 지원의 효과성 측정: 아동자립지원단에 의한 효과성 측정 및 발전을 위한 지원</li> </ul> |
| 불복절차     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체별로 지원계획의 수립 및 집행, 점검에 불복절차를 두도록 함. 행정소송을 제기할 수 있는 길도 열어 둠.</li> </ul>  |

이상과 같은 내용의 법률규정을 아동복지법에 담을 수는 없을 것이다. 왜냐하면 정신건강복지법, 장애인복지법 등에 따른 보호대상아동도 성인기에 지역사회에서 생활할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 지원하는 것이 필요하고, 이러한 지원을 모두 아동복지법에 담을 수는 없기 때문이다. 별도의 법을 통해 부모의 돌봄에서 벗어나 지자체의 보호를 받는 모든 아동이 성인기로의 성공적 전이를 할 수 있는 기회를 최대한 보장해야 할 것이다.

## V. 결론

부모는 아동이 자기책임 하에 자기결정권을 행사할 수 있는 성인으로 성장하는 것에 가장 큰 관심을 가지기 때문에 그 역할을 제대로 수행하기 위한 법적 수단인 친권은 부모에게 귀속되어야 한다. 부모는 친권을 근거로 자신의 세계관이나 가치관에 따라 아동이 성인기로 성공적으로 전이할 수 있도록 경제적, 심리적, 정서적 지원을 한다. 그 내용은 부모마다 모두 다를 수 있지만, 오히려 그로 인해 사회의 다양성이 확보될 수 있다.

그러나 부모역할을 제대로 수행하지 못하여 지자체가 아동을 보호할 경우 부모의 친권은 법적으로나 사실적으로 제한되거나 박탈되어 지자체가 이를 행사하게 된다. 이 때 지자체는 사회적 부모로서 바람직한 부모 역할을 수행하지 않으면 안 된다. 그렇기 때문에 지자체는 자신의 보호하에 있는 아동이 성인기로의 성공적 전이를 지원할 책임이 있는 셈이다. 이런 지원은 사회의 지속가능한 발전을 위해서도 필요불가결하다. 동시에 미래를 위한 투자이자 새로운 가치를 창출할 수 있는 사회적 자원을 축적하는 길이기도 하다.

이를 위해서는 지금과 같은 아동복지법상의 아동보호시설 및 가정위탁에 있는 아동에 제한된 지원만으로는 불충분하다. 청소년쉼터, 장애인복지시설 등 시설미성년후견법의 적용을 받거나 받았던 아동도 지원대상에 포함되어야 한다. 또한 개인별 특성을 고려하지 않은 경제적 지원 중심의 기성품화된 지원을 보호대상 청소년에게 제공하는 것도 바람직하지 않다. 성인기 전이과정의 자녀를 둔 합리적 부모가 수행하여야 할 지원을 지자체도 지원해야 할 것이다. 이와 같은 내용을 담은 ‘(성인기 전이과정에 있는) 보호대상 청소년 지원을 위한 특별법’을 제정하는 것이 필요하다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 곽윤직 대표편집, 『민법주해 I』, 박영사, 1992.
- 국회 입법조사처, 『보호종료 청소년 자립지원방안』, 2018.
- 기획재정부, 『특색사업 100선』, 2018.
- 백혜정·김승경·박세경·정경은, 『가출 청소년 보호·지원 서비스 개선방안 연구』, 여성가족부, 2016.
- 보건복지부, 『2018 보건복지통계연보』, 2018.
- 보건복지부, 『보호대상아동 현황보고』, 2017.
- 보건복지부·한국보건복지인력개발원 아동자립지원단, 『자립지원통합관리시스템 사용자 매뉴얼』, 2018.
- 보건복지부·국립정신건강증진센터, 『제4차 국가정신건강현황 예비조사표』, 2018.
- 여성가족부, 『2018 청소년백서』, 2018.
- 윤진수, 『친족상속법강의』(제2판). 박영사 2018.
- 진선미·이주연·주보라, 『2016 보호종결 아동 자립실태 및 욕구조사』, 보건복지부·한국보건복지인력개발원 아동자립지원단, 2016.

### 2. 논문

- 김지선·이민주·정익중, “시설보호 종료 후 자립을 유예한 대학생의 자립준비경험-살얼음판을 걷고 있는 이들,” 『한국아동복지학』 제62호, 2018.
- 박명숙·제철용, “아동생활시설 미성년후견제도 실태에 대한 탐색적 연구,” 『한국사회복지교육』 제44집, 2018.
- 장영인, “위탁부모의 친권행사 방안으로서 미성년후견에 대한 검토: 위탁부모의 미성년후견 경험을 중심으로”, 『사회복지법제연구』 제8권 2

호, 2017.

장정은·전종철, “양육시설 퇴소 청소년의 초기자립경험,” 『청소년복지연구』 제20권 제2호, 2018.

장혜림·정익중, “가정외 보호 퇴소 대학생의 생활경험,” 『청소년복지연구』, 제19권 제2호, 2017.

제철웅, “부양청구권 및 부양비용상환청구권에 관한 몇 가지 해석론적 제언,” 『법학논총』 제31집1호, 2014.

제철웅, “성년후견과 지속적 대리 - 의사결정능력 장애인의 보호에서 인권 존중으로”, 『법조』 722호, 2017.

허민숙, “보호종료 청소년 자립지원 방안,” 『입법·정책 보고서』 Vol. 8, 2018.

### 3. 외국서

A. Brammer, *Social Work Law(4. edition)*, Pearson, 2015.

Claire Baker, *Care leavers' views on their transition to adulthood: A rapid review of the evidence*, 2017.

Department for Education and Skills, *If This Were My Child*, 2003.

Department of Education, *Care leavers' transition to adulthood*, National Audit Office(2015)

J. Herring, *Family Law*, 8. edition, Pearson, 2017.

J. Münder, R. Ernst/W. Behlert, *Familienrecht* 7. Aufl., Nomos, 2013.

J. Münder, T. Trenczke, *Kinder- und Jugendhilferecht*, S. 34 ff.; BVerfGE 24, 119, 144; 121, 69 ff.

Rosch, Fountoulakis, Heck, *Handbuch Kindes- und Erwachsenenschutz*, 2. Aufl., Haupt Verlag, 2018.

J. Westwood, *Children in Need of Support*, palgrave macmillan, 2014.

Anglicare Business Development & Innovation Team, *Transition to*



Leaving Care, Reserch Report 2016.

#### 4. 판결

Gillick v West Norfolk & Wisbeck Area Health Authority [1986] AC  
112 House of Lords

R(SO) v London Borough og Barking and Dagenham [2010]

R (G) v Nottingham City Council and Nottingham University Hospitals  
NHS Trust [2008]

#### 5. 사이트

통계청: <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>

보건복지부 통계: <http://www.mohw.go.kr>

한국보건복지인력개발원 아동자립지원단: <https://www.kohi.or.kr>

Department of Education(영국) <https://www.gov.uk/guidance>

<Abstract>

On the Assistance of Transition to Adulthood for Young  
Persons Looked after by Local Authorities

— Focused on the Necessity of a Special Legislation —

Cheolung Je\* · Youngin Jang\*\*

There are recently more than 50,000 children looked after by local authorities in Korea, which is closely related to the weakening of family function of caring children. The care service provision by local authorities ends either at the age of 18 of looked after for children(in the case of the Child Welfare Act), or by lapse of service provision period(in the case of the Young Persons Welfare Assistance Act). Lots of young persons leaving care provided for by local authorities transit to adulthood without proper assistance from parents, which results in them suffering from difficulties and being forced to face disadvantageous positions compared to young persons cared by parents. To properly cope with such social problems, the Children Welfare Act was reformed in 2011 to introduce the assistance system to young persons leaving local authorities' care and the budget was enormously increased in 2019. This paper criticizes that the eligibility for assistances provided to young persons leaving care is limited to those young persons who have been cared by the Children Welfare Act, and that the current assistance

---

\* Prof., Hanyang University.

\*\* Prof., Halla University.

system focuses on economic ones without paying attention to individual needs, not on any emotional and psychological assistance. Based on this critics, this paper suggests some alternatives. For this purpose, this paper analyses the role and function of parental responsibilities by legal parents, concluding that parents should help and assist their child to grow up as an adult who can make decisions by himself and herself with self-responsibility. Then, this paper argues that the local authority, being social parents as corporate parents, has to play the same role to the looked after children, namely to help and assist them to successfully transit to adulthood like any reasonable parents do. Based on this analysis, this paper suggests the purpose, the contents and directions of the assistance by local authorities. This paper argues that local authorities' assistance to young persons leaving care is necessary for sustainable development of the society and can be a way to accumulate social capital, based on which new value in the society can be created. Lastly this paper suggests a special legislation of state assistance to young persons leaving care and main contents of such legislation.

Key Words: Looked after children, Independence assistance, Transition to Adulthood, Child protection measures, Leaving care, Parental responsibility