

발행일_ 2015. 9. 30 발행인_ 노 혁

발행처_ 한국청소년정책연구원(339-007 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동
한국청소년정책연구원 6/7층 전화_ 044-415-2114 팩스_ 044-415-2369) 제작_ 계문사

가출청소년 보호지원 실태 및 정책과제 연구¹⁾

김지연 | 연구위원 okness@nypi.re.kr

요 약

- 가출청소년 지원정책은 ‘보호자의 동의 없이 하루 이상 무단으로 귀가하지 않는 행위’보다, ‘상당 기간 동안 일정한 거주지 없이 주거 적절성이 낮은 곳에서 생활하는’ 상황에 초점이 맞추어져야 함.

※ 우리나라 중·고교생 10명 중 1명이 가출을 경험하고 있으며, 1990년 유엔총회에서 ‘청소년 지위비행 규정’ 채택 권고, 2011년 유엔인권이사회회의 ‘거리청소년의 인권보호와 범죄화 중단 촉구’ 결의안 채택 참조

- 2차 자료분석 결과, 가출빈도가 2회 이상인 집단은 가출경험이 없거나 1회인 집단에 비하여 가정환경, 정신건강, 비행 등 모든 영역에서 취약성을 보임. 조사시점 현재, 가정복귀가 가능한 청소년은 입소자의 32%에 불과하고, 청소년쉼터 1개소 당 가정폭력·아동학대 피해자는 약 4명, 자살시도는 약 1.6명에 달함.

- 가출청소년 대상 심층면접 결과, 아동·청소년기에 노숙을 경험한 청소년은 정책 사각지대에서 생존권을 위협받고 범죄의 가·피해 경험이 이후 생활전반에 지속적으로 부정적 영향을 미치는 것으로 나타남. 따라서 아웃리치(out-reach) 강화를 통한 신속한 조기발견, 가출청소년의 청소년쉼터 접근성 및 이용률 제고를 위한 시설환경의 개선 등이 요구됨.

1) 본 자료는 2014년 한국청소년정책연구원 고유과제인 「가출청소년 보호지원 실태 및 정책과제 연구」의 주요결과를 발췌·요약하여 일부 수정한 것임.

- 정부가 청소년쉼터 운영을 지원한 지 10년이 지난 현시점에서, 가출청소년 보호지원을 위한 중·장기 정책수립이 요구됨.
- 특히 유엔인권이사회에 권고를 기반으로, ‘가출은 비행’이라는 접근에서 탈피하고 가출 전·후 위기상황(at-risk)에서 피해를 최소화할 수 있는 예방 및 개입전략이 요구됨. 이를 위해 가출청소년 지원정책은 비행청소년 선도가 아닌 인권보호 관점에서 설계되어야 할 것임.

1. 청소년의 가출경험과 특성

- ▶ 최근 5년간 경찰에 실종으로 신고·접수되는 가출청소년(14~18세 미만) 신고건수는 매년 1만 건을 넘고 있음. 같은 기간 우리나라 중·고등학생의 생애 가출경험률은 약 11% 수준으로, 가출경험이 있는 중·고등학생의 규모는 약 40만 명을 넘는 것으로 추정됨.
- ▶ 2012년 청소년유해환경 접촉 종합실태조사 자료에 따르면, 중·고등학생 10명 중 1명이 가출을 경험하고(12.2%), 연령이 증가할수록 가출행동이 증가함. 또한, 조사대상 위기청소년 10명 중 7명이 가출을 경험한 것으로 나타나 재학생의 약 6배에 달함(표 1).

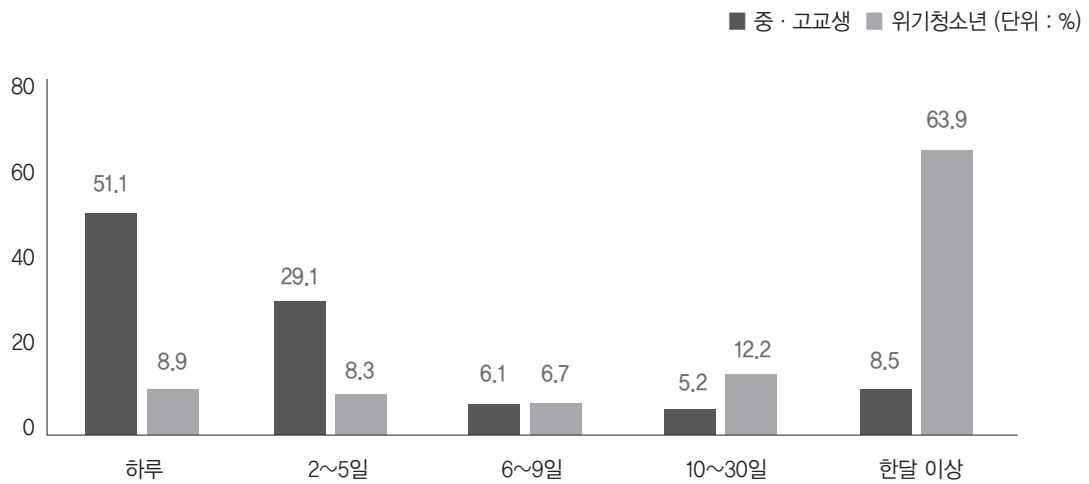
표 1 ————— 청소년의 생애가출경험률

	사례수(명)	있다	없다
초등학생(5~6학년)	1,515	6.1	93.9
중·고교생	15,350	12.2	87.8
위기청소년	1,347	72.8	27.2

* 출처: 여성가족부, 2012년 청소년유해환경접촉종합실태조사, p.197; 한국청소년정책연구원, 2014, p.24.

* 주: 단, 위기청소년은 소년원에 보호조치 중인 청소년 등을 비확률표집하여 위기청소년의 가출경험률은 일반화할 수 없음.

- ▶ ‘처음 가출한 시기’는 초등학교 시기가 가장 많고, 평균 시기는 ‘12년 중2학년에’서 ‘14년 중1학년’으로 조기화 경향을 보임. 특히, 가출경험이 있는 청소년 가운데 ‘가출기간’이 한 달 이상 장기화된 경우는 중·고교생의 8.5%, 위기청소년의 63.9%에 달하여 신속한 조기발견 및 개입 필요성을 시사함(그림 1).

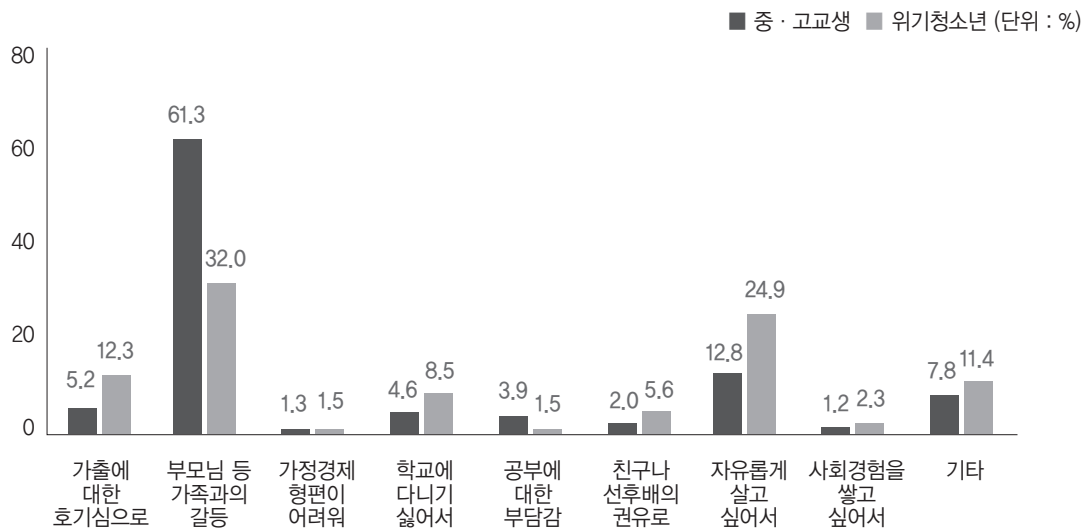


* 출처: 여성가족부, 2012년 청소년유해환경접촉종합실태조사, p.198; 한국청소년정책연구원, 2014, p.24.

* 주: 1) 가장 최근에 가출을 한 기간을 기준으로 함. 2) 위기청소년은 소년원에 보호조치 중인 청소년을 대상으로 조사함.

그림 1 ——— 가출청소년의 가출기간

— ‘가출원인’은 복합적이며, ‘부모 등 가족과의 갈등’이 가장 큰 원인으로 작용함(그림 2). 따라서 무조건적 가정복귀 조치는 반복가출을 유발할 수밖에 없고, 예방적 개입의 초점은 청소년기 가출행동의 근절이 아니라 가출을 유발하는 원인에 대한 개입과 가족지원에 맞춰져야 할 것임.



* 출처: 여성가족부, 2012년 청소년유해환경접촉종합실태조사, p.198; 한국청소년정책연구원, 2014, p.26

* 주: 가장 최근에 가출을 한 기간을 기준으로 함.

그림 2 ——— 청소년가출 원인

2. 청소년쉼터 운영여건

▶ 가출청소년 보호지원 정책은 청소년쉼터 운영지원이 대표적임. 그러나 청소년쉼터 입소정원은 경찰에 실종아동으로 연간 신고·접수되는 가출청소년 규모 대비 약 6~12% 수준임.²⁾ 특히 중·고교생 1천 명 당 가출경험 청소년(중·고교생)은 약 122명, 청소년(9~24세) 1천 명 당 가출경험 청소년(중·고교생)은 약 45명에 달하는 반면, 가출경험이 있는 중·고교생 1천 명 당 청소년쉼터 입소자는 약 2명 수준에 불과한 것으로 추정됨(표 2).

표 2 ————— 가출청소년 발생률 및 보호율 추정

청소년 인구 ¹⁾ (A)	중고생 인구 ²⁾ (B)	생애 가출 경험률(C) ³⁾ (2012년)	가출경험 청소년 규모 ⁴⁾ (D=B×C)	청소년쉼터 ⁵⁾		가출 청소년수/ 쉼터개당 ⁶⁾ (G=D/E)	중고생 1천 명당 가출경험 청소년 발생률 (%) ⁷⁾	중고생 1천 명당 가출 청소년 보호율 (%) ⁸⁾
				개소수 (일시) (E)	정원 (F)			
9,914,760	3,722,653	12.2%	454,164	119	1,250	3,900(45)	122(45)	2.75

* 출처: 김지연 외, 2014, p.67 참조. 단, 청소년쉼터 개소수, 정원은 2015년 현황으로 수정하여 추산한 것이므로 원자료와 차이가 있음.

* 주: 1) 청소년 인구는 안전행정부 「주민등록 인구통계」조사에서 만8~23세(9~24세)의 인구 현황임

(URL: http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl_stat_it.jsp, 검색일: 2014년 4월 7일).

2) 중고생 인구는 교육통계의 중·고등학교 현황(2013년 기준)이며, 고등학교의 경우 일반고, 특수학교, 특수목적, 특성화, 자율고 인원을 모두 포함함 (URL: <http://kess.kedire.kr/index>, 검색일: 2014년 4월 7일).

3) 여성가족부「2012년 청소년유해환경 점검 종합실태조사」의 일반 중·고생 기준 생애 가출경험률을 적용함.

4) 가출경험 청소년 규모(D)는 중고생 인구(B)×가출 경험률(C)을 계산한 단순 추정값임.

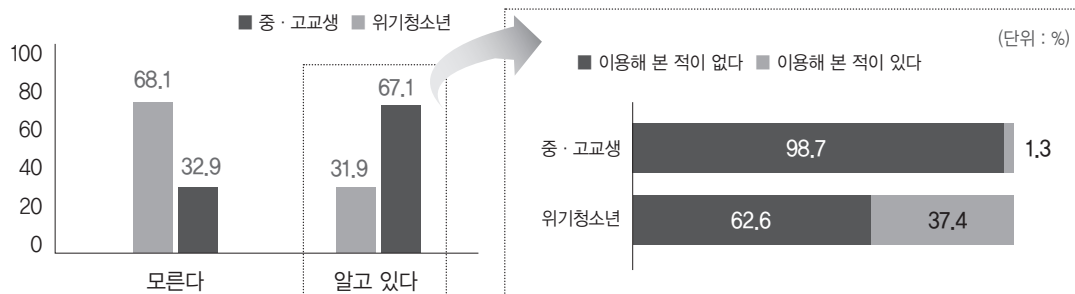
5) 2015년 설치예정 개소수 포함 입소 총 정원을 기준으로 함.

6) 가출청소년 규모(추정)를 쉼터 개소수로 나눈 값으로 소수점 첫째 자리 올림.

7) 가출경험청소년 발생률(%)=(가출경험청소년 수/중고생 인구)×1,000 / ()는 (청소년인구 1천 명 당 가출경험청소년 발생률)

8) 가출경험청소년 보호율(%)=(청소년쉼터 입소정원/가출경험청소년 수)×1,000 / 단, 쉼터 이용자 수는 반영하지 않은 것이며 전년도에 비하여 쉼터 수 증가로 가출청소년 보호율이 소폭 개선됨.

▶ 청소년쉼터에 대한 인지도는 낮은 상황으로, 중·고교생 가운데 청소년쉼터를 알고 있는 경우는 10명 중 3명 수준임(그림 3).



* 출처: 여성가족부, 2012년 청소년유해환경점검종합실태조사, p.201~202; 한국청소년정책연구원, 2014, p.63.

그림 3 ————— 청소년쉼터 인지도 및 이용경험

2) 최근 5년 간 경찰에 실종으로 신고·접수되는 14~18세 미만 가출청소년은 매년 1만 명 이상, 9~19세 미만 가출청소년은 매년 2만 명 이상이며, 2015년 현재 청소년쉼터 입소정원(1,250명)을 각각 적용한 것임.

- ▶ 조사시점 현재 청소년쉼터 입소자(n=899)의 위기유형을 살펴보면 쉼터 1개소당 평균적으로 보호처분자 1.5명, 범죄 가·피해 3명, 자살시도 1.6명, 게임중독 1.4명, 음주·흡연 포함 약물중독 4.3명, 아동학대·가정폭력 피해 4명, 정신과상담 및 치료 필요 1명 등임(그림 4).
- 원가정의 경제수준을 살펴보면, 기초생활수급 가구 약 37%, 법정 차상위 가구 약 13% 등 입소자 10명 중 6명이 차차상위 이하 빈곤가정 청소년으로 파악됨(그림 5).
 - 특히, 조사시점 현재 입소자 가운데 가정복귀가 가능한 청소년은 약 32%에 불과하고, 쉼터 입소 전 노숙경험자는 약 48%에 달하여 적극적 보호조치와 트라우마 치유, 회복지원, 자립지원 강화 필요성을 시사함.

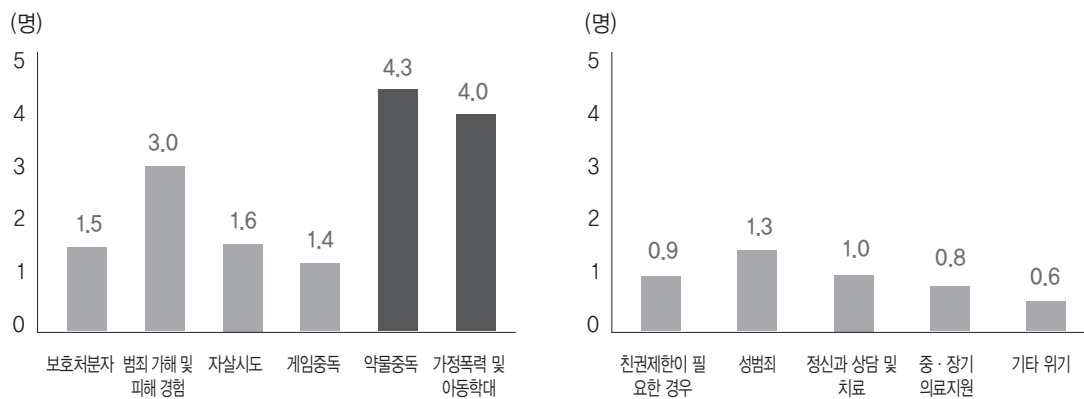


그림 4 ——— 청소년쉼터 당 위기 유형별 청소년 수(평균)

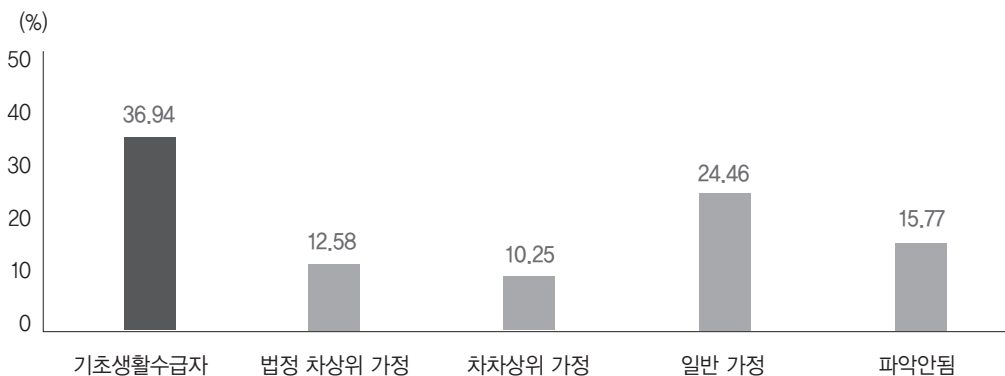


그림 5 ——— 쉼터 입소자·이용자의 경제적 여건

- ▶ 청소년쉼터의 공공요금 감면혜택 이용정도를 보면(n=110), 전기요금 감면을 받는 곳이 22.7%로 가장 많았는데, 일체의 감면혜택을 받지 못하는 곳이 10개소 중 6개소(67.3%)에 달함. 사회복지시설에 준하여 공공요금 감면혜택을 받을 수 있도록 개선이 요구됨(그림 6).

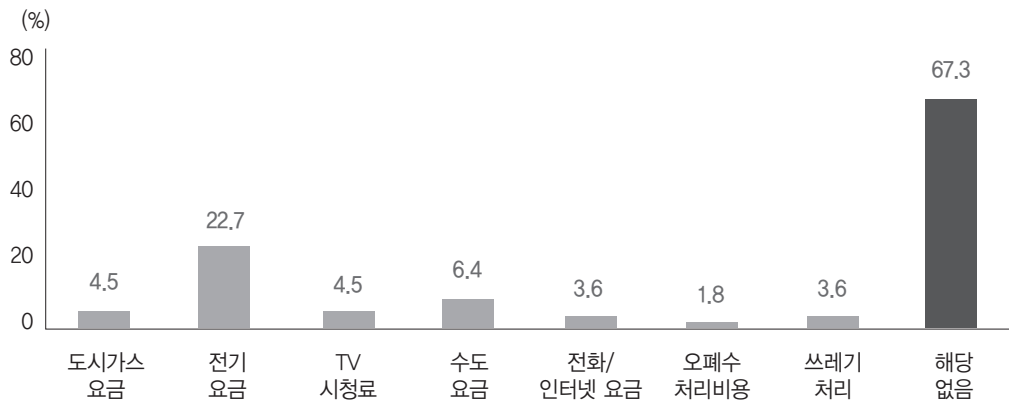


그림 6 ———— 쉼터의 공공요금 지원(중복응답)

▶ 「청소년복지 지원법」 시행규칙에서 일시쉼터 6인, 단기 및 중·장기쉼터는 보호인원에 따라 4~9인의 종사자를 배치하도록 명시함. 그러나 조사시점 현재 종사자 현원은 일시쉼터 평균 5.3명(편차 2명), 고정형 일시 및 단기쉼터 4.6명(편차 1.7명), 중장기쉼터 3.3명(편차 1명) 수준임(표 3).

표 3 ———— 쉼터 유형별 인력배치 현황*

(단위 : 명)

	사례수(개소)	최소값	최대값	평균	표준편차
전체	110	0	10	4.19	1.74
일시(이동형)	6	2	8	5.33	2.07
일시(고정형)	18	0	7	4.56	1.79
단기	50	0	10	4.60	1.71
중장기	36	1	9	3.25	1.30

* 주: 1) 조사시점 현재 정규직 기준이며, 2015년 현재 국비 추가확보를 통한 종사자 일부 충원 사항을 반영하지 않은 것임.

3. 정책 제언

▶ 가출행동보다 가출 이후 위기상황에 초점을 두고 인권보호 강화

- 예방적 접근은 청소년기 가출행위의 근절이 아니라 청소년기 가출의 원인에 대한 다각적인 개입에 초점을 두고 추진되어야 할 것임.
- UN 등 국제기구에서 거리청소년의 인권보호와 청소년기 가출행동을 포함하여 '지위비행(status offender)' 규정 철폐를 권고함. 그러나 「소년법」에서 정당한 사유 없는 가출을 우범행위로 규정하는 등 가출청소년에 대한 선도 차원에서 담보함. 청소년의 가출을 우범사유로 보고 선도처분 대상으로 규정한 것은 나이를 이유로 한 차별에 해당될 수 있고, 가출행위보다 가출 이후 취약성(vulnerability)과 인권보호에 개입초점을 맞춰 정책을 설계해야 함.
- '11년 3월 유엔인권이사회는 거리청소년에 대한 차별과 낙인, 인권침해에 대한 우려와 범죄화(criminalization) 중단을 국가우선과제로 채택할 것을 촉구하는 결의안 채택, 이듬해 1월 유엔인권최고대표보고서에서 '가출과 같은 생존행위를 비범죄화하고, 거리청소년이 생존행위를 하였다는 이유로 강제 검거하거나 비행소년으로 취급하지 않아야 한다'고 권고한 바 있음.

▶ 청소년쉼터와 지자체 보호·복지체계 간 연계 강화

- 청소년쉼터는 CYS-Net 필수연계기관으로서 지역사회 내 가출청소년에 대한 통합지원 연계를 강화해야 함. 이를 위해 CYS-Net 운영위원회에 참여하고, 가출청소년 발견(발굴), 보호(입소·이용), 퇴소(연계) 등 각 단계에서 지자체 및 청소년상담복지센터, 유관기관과의 공조를 강화해야 함.
- 청소년쉼터와 지역사회 내 보호·복지체계 간의 연계를 강화하여 청소년기 가출원인에 대한 다각적인 개입과 가출 이후 청소년과 가족에 대한 통합지원이 연장선상에서 이루어져야 할 것임.
- 청소년쉼터에 입소한 청소년은 '보호자가 없거나 보호자의 실질적인 보호를 받을 수 없는' 보호대상임. 18세 미만 아동·청소년이 가출하여 노숙하거나 주거적절성이 낮은 곳에서 생활하도록 방치하는 것은 방임, 아동학대에 해당함. 가출청소년에 대한 낙인을 해소하고 지자체 내 각종 보호·복지지원에서 누락되지 않도록 해야 함.

▶ 청소년쉼터 하드웨어 및 기능보강과 접근성 제고

- 청소년기 가출로 인한 학업중단, 범죄 가·피해 경험에 따른 사회적 비용을 고려할 때 청소년쉼터 운영지원은 미래세대의 사회적 부담을 감소하기 위한 선제적 투자관점에서 접근해야 함.
- '가출팸(가출+family)' 등 '상당 기간 동안 일정한 거주지 없이 주거 적절성이 낮은 곳에서 생활하는' 가출청소년을 골든타임에 조기에 발견·지원할 수 있도록 아웃리치전담요원 배치를 확대해야 함.

- 청소년쉼터 입소자 상당수가 심리·정서·행동·성장여건 면에서 복합적인 고위기 상황에 있는 취약계층으로 확인됨. 청소년기 발달환경을 고려하여 시설여건 등 하드웨어부터 개선하고, 단순 숙식지원이 아닌 치유와 자립을 통합지원 할 수 있도록 기능을 보강해야 함.
- 가출 상황에서 청소년쉼터를 이용할 수 있도록 홍보를 강화하고, 중·장기적 계획을 기반으로 쉼터 정원 충원, 쉼터 증설과 쉼터 환경을 개선하는 등 가출청소년의 청소년쉼터 접근성을 제고해야 함.
- 사회복지시설 대상 공공요금 감면혜택을 포함하여 지자체 차원에서 사회복지시설에 대한 운영지원 시 청소년쉼터가 배제되지 않도록 하고, 청소년복지시설로서 청소년쉼터의 정체성을 확립해야 할 것임.