

서울특별시 가출청소년 보호 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2453번
- 제안자 : 강동길 의원 외 18명
- 제안일 : 2021년 5월 27일
- 회부일 : 2021년 6월 1일

2. 제안이유

- 2017년 1월, 국가인권위원회는 가출 청소년들이 비행 청소년이나 예비 범죄자로 오해를 불러일으킬 수 있다는 판단에 따라 여가부에 ‘가출’이라는 표현을 ‘가정 밖’으로 변경을 권고함.
- 이에 따라 용어를 개선하라는 국가인권위원회의 권고를 받은 지 약 4년만에 여가부는 「청소년복지 지원법」 개정에 따라 ‘가출 청소년’을 ‘가정 밖 청소년’으로 법률 용어를 변경함.
- 이를 통해 위기 청소년에 대한 부정적 인식을 없애고 국가의 보호책임을 강화하도록 하는 근거를 마련하고 가정 밖으로 나온 청소년들을 향한 부정적 인식 개선과 용어 사용을 재정립하기 위해 개정하려는 것임.

3. 주요내용

- 청소년에 대한 부정적 인식을 없애고 청소년 지원 및 보호 정책을 추진하기 위해 가출 청소년을 가정 밖 청소년으로 용어를 변경하여 명시함(안 제 1조부터 제6조제1항, 안 제8조부터 제9조까지).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「청소년복지지원법」 및 같은 법 시행령
- 나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨).
- 다. 입법예고(2021.6.4. ~ 6.11.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

가. 개정의 개요

- 본 개정조례안은 위기 청소년을 지원하고 보호하기 위한 국민권익위원회의 권고에 따라 ‘가출 청소년’을 ‘가정 밖 청소년’으로 개정한 법률(「청소년복지 지원법」)의 내용을 본 조례에 반영하고자 발의되었음(안 제명, 안제1조~제6조 제1항, 안 제8조, 안 제9조).
- 본 개정안은 위기 청소년에 대한 편견 등 부정적 인식을 지양하고, 서울시의 보호책임을 강화하기 위한 근거를 마련하고, 가정 밖으로 나온 청소년들에게 적절한 지원과 보호 등을 제공할 수 있도록 용어를 변경하려는 것으로 보여짐.

※ 본 개정안의 용어 변경

· 가출청소년 → 가정 밖 청소년

- 제명, 제1조, 제2조제2호 및 제4호, 제3조, 제4조, 제5조제1항, 제5조제2항제2호, 제5조제3항, 제6조제1항본문, 제6조제1항제1호부터 제7호까지와 제9호, 제8조 제2항제1호 및 제3호, 제9조

· 청소년의 가출 → 가정 밖 청소년의 발생

- 제3조제1항, 제6조제1항본문, 제6조제1항제9호, 제9조

· 가출 → 가정 밖 청소년의 발생

- 제6조제1항제1호

- 본 조례는 ‘가출’이라는 용어를 제명을 포함하여 총 26회 사용하고 있으며, 본 개정안은 ‘가출청소년’을 ‘가정 밖 청소년’으로, ‘청소년의 가출’과 ‘가출’은 ‘가정 밖 청소년의 발생’으로 개정하려는 것임.

나. 개정의 이유 및 경위

- 국민권익위원회는 ‘우리 사회가 모든 가출 청소년들을 비행청소년 또는 예비범죄자로 간주’하고 있어, 필요한 지원과 보호를 하지 못하고 있으며,
 - 가출청소년은 비행을 위한 행위가 아닌 불가피한 상황으로 인한 가출도 있는바, 가출을 초래한 불가피한 상황(가족 간 불화, 폭력, 학대 등)을 예방하고, 다양한 사유로 가정 밖에 있는 청소년들의 보호하고 지원하기 위해 여성가족부에게 ‘가출청소년’을 ‘가정 밖 청소년’으로 변경하도록 권고하였음.

- 국민권익위원회의 권고가 2017년 1월에 있었음에도 불구하고 여성가족부는 이와 같은 권고를 받아드리지 않았으며, 권고 후 4년 만에 국회에서 의원 발의로 개정되었음.

※ 국민권익위원회의 권고

- 가정 밖 청소년 인권보호 정책 개선 권고, 2017.1.2.

※ 용어변경 관련 국회의 「청소년복지 지원법」 발의 및 처리 현황

- 청소년복지 지원법 일부개정법률안(대안)

여성가족위원장, 제안일 : 2021.02.26, 의결일 : 2021.02.26. (원안가결)

2021.3.23. 공포, 2021.9.24. 시행

- 이수진의원 등 12인, 제안일 : 2020.10.16, 의결일 : 2021.02.26. (대안반영폐기)
- 김정재의원 등 12인, 제안일 : 2020.12.11, 의결일 : 2021.03.24 (대안반영폐기)
- 권미혁의원 등 27인, 제안일 : 2017.03.17, 의결일 : 2020.05.29. (임기만료폐기)
- 유은혜의원 등 15인, 제안일 : 2017.08.07, 의결일 : 2020.05.29. (임기만료폐기)

다. 개정의 필요성 검토

1) 개정안의 핵심

- 본 개정안은 단순한 용어의 변경으로 볼 수 있으나, 핵심은 가출청소년들에 대한 정책목적을 ‘귀가’에서 ‘안전한 환경과 분리된 청소년에 대한 지원과 보호로 변경’하고, 그 가치를 반영하려는 것으로 보여짐.

2) 가출에 대한 사회적 인식

- 우리 사회는 가출 청소년을 부정적으로 인식하고 있어, 위기청소년, 학교 밖 청소년 등 다양한 용어 변경을 통해서 이러한 인식을 해소하기 위해 노력했으나, 이러한 노력들은 정책의 흐름을 바꾸는 것이 아닌 초기 대응 방식을 다분화하는 것으로 현장에 적용되었으며, 귀가를 목적으로 하는 가정 밖 청소년 정책은 변경없이 수립·추진해 왔음.

3) 가정 밖 청소년에 대한 정책변화 필요

- 폭주족, 성매매 등 자극적인 내용을 위주로 언론이 일부 청소년의 비행을 확대 재생산하였고, 그 결과 우리사회는 모든 가정 밖 청소년을 부정적으로 바라보는 시각이 우세했음.
 - 이러한 부정적 인식으로 인해 ‘보호가 필요한 가정 밖 청소년’도 기피의 대상이 되었고, 청소년은 ‘귀가조치’를 두려워하여 범죄의 피해자가 되더라도 사회적 안전망으로 편입을 거부하는 폐해가 발생하고 있는 실정임.
- 가정 밖 청소년이 피해자가 되더라도 경찰신고를 거부하는 이유는 청소년 복지 관련 법령이 모두 가정 밖 청소년에 대한 대응을 가정복귀로 규정하고 있어 그들의 상황과 여건에 맞는 보호가 아닌 귀가조치라는 일률적인 방식에 문제가 있는 것으로 보여짐.

※ 「청소년 복지 지원법」 제16조(청소년 가출 예방 및 보호·지원) ① 여성가족부장관 또는 지방자치단체의 장은 청소년의 가출을 예방하고 가출한 청소년의 가정·사회 복귀를 돕기 위하여 상담, 제31조제1호에 따른 청소년쉼터의 설치·운영, 청소년쉼터 퇴소 청소년에 대한 사후지원 등 필요한 지원을 하여야 한다.

② 보호자는 청소년의 가출을 예방하기 위하여 노력하여야 하며, 가출한 청소년의 가정·사회 복귀를 위한 국가 및 지방자치단체 등의 노력에 적극 협조하여야 한다.

제31조(청소년복지시설의 종류) 「청소년기본법」 제17조에 따른 청소년복지시설(이하 “청소년복지시설”이라 한다)의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 청소년쉼터: 가출청소년에 대하여 가정·학교·사회로 복귀하여 생활할 수 있도록 일정 기간 보호하면서 상담·주거·학업·자립 등을 지원하는 시설

○ 귀가에 초점이 맞춰진 정책은 가출사유별 실질적 보호와 지원에 한계성이 있는 것으로 보이는바, ‘이유있는 가출(자유로운 생활, 일탈 등은 제외, 학대, 가족갈등, 빈곤, 폭력, 성폭력 등)’ 후 생활고로 인한 범죄 피의자가 되거나, 노동시장의 부당대우 등과 같은 피해자가 되는 것을 예방할 수 있도록 정책의 변경이 필요한 시점이라고 하겠음.

〈 쉼터 유형별 가출원인 〉

구분	일시이동	일시고정	단기	중장기
생존형 (폭력, 학대 등으로 인한 가출)	8.7%	33.0%	36.4%	40.1%
시위형 (원하는 것을 얻기 위함)	15.2%	8.2%	11.8%	8.0%
방랑형 (자유로운 거리생활 위함)	41.5%	11.1%	10.2%	5.8%
유희형 (친구들과 놀기 위해 가출)	22.7%	8.9%	4.8%	5.5%
방임형 (가족으로부터 버림받음)	7.0%	16.7%	12.8%	20.9%
시설형 (보육, 양육시설에서 생활)	3.9%	10.7%	8.3%	12.1%
기타	1.0%	11.4%	15.7%	7.6%
합계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

출처 : 한국청소년쉼터협의회, 가정 밖 청소년 지원체계 개선을 위한 포럼, 2019

〈 귀가하기 어려운 사유 〉

구분	일시고정	단기	중장기
집에 돌아가도 전과 같은 문제를 겪을까봐	35.3%	36.5%	37.2%
가정폭력으로 인해 집에 가기 두려워서	23.7%	18.0%	20.0%
갈 집이 없음	7.2%	11.5%	16.8%
학교의 처벌이나 징계가 두려워서	4.2%	0.4%	0.0%
돈을 벌수 있어서	5.1%	4.8%	2.2%
가출한 상태가 편안하고 자유스러워서	10.1%	15.9%	8.8%
가도 가족들이 싫어해서	11.1%	8.8%	8.1%
기타	3.3%	4.1%	6.9%
합계	100.0%	100.0%	100.0%

출처 : 한국청소년쉼터협의회, 가정 밖 청소년 지원체계 개선을 위한 포럼, 2019

- 본 개정안은 귀가에 초점이 맞춰진 정책을 지양하고, ‘가정 밖’이라는 지원과 보호가 필요한 상황에 초점을 두어 ‘가출’을 ‘가정 밖’으로의 용어 변경은 가정 밖 청소년의 효과적 지원과 다양한 보호 정책제공이라는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

다. 부칙

- 본 개정안의 부칙은 공포한 날부터 시행하도록 규정하고 있으나, 「청소년 복지 지원법」은 개정(2021.02.26.) 및 공포(2021.3.23.) 되었으나, 2021년 9월 24일에 시행될 예정인바, 본 개정안의 시행도 법령의 시행일에 맞출 필요는 없는지 검토가 필요하다고 하겠음.

※ 「청소년복지 지원법」[법률 제17973호, 2021.3.23., 일부개정]

- 의결일 : 2021.2.26.
- 공포일 : 2021.3.23.(이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.)
- 시행일 : 2021.9.24.

라. 다른 조례의 개정

○ 본 조례 이외에 가출이라는 용어를 사용하는 3개의 조례가 있는바, 통일적 정책 수행을 위해 다른 조례에서 사용하는 용어의 변경도 고려해 볼 필요가 있다고 하겠음.

- 다만, 다른 조례에서 규정하는 가출은 청소년이 아닌 아동의 가출을 규정하는 경우(2개 조례)와 청소년 중 10대 여성으로 한정하고 있는바, 다른 조례에 본 개정 사항을 적용하는 것은 다양한 의견 수렴 및 검토가 필요하다고 하겠음.

※ 「서울특별시 아동공동생활가정 발전 및 지원에 관한 조례」

제6조(입소대상자) 그룹홈의 입소 대상자는 다음 각 호와 같다.

1. 부모의 사망, 가출, 이혼, 별거, 수형, 경제적 빈곤 등으로 부모의 보호를 받지 못하는 아동

※ 「서울특별시 위기 십대여성 지원 조례」

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "십대여성"이란 만 10세 이상 만 19세 이하인 여성을 말한다.
2. "위기 십대여성"이란 가출 및 성매매 피해 경험, 가정문제가 있거나 학업수행 또는 사회적응에 어려움을 겪는 등 조화롭고 건강한 성장과 생활에 필요한 여건을 갖추지 못한 십대여성을 말한다.

제4조(위기 십대여성 지원사업) ① 시장은 위기 십대여성의 건강·교육·자립과 관련하여 시책을 마련하고 다음 각 호의 사업을 예산의 범위에서 수행할 수 있다.

1. 십대여성의 가출 예방 및 성매매 방지를 위한 현장상담 및 긴급구조

※ 「서울특별시 실종아동 등의 발생예방 및 지원에 관한 조례」

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "실종아동등"이란 약취(略取)·유인(誘引) 또는 유기(遺棄)되거나 사고를 당하거나 가출하거나 길을 잃는 등의 사유로 인하여 보호자로부터 이탈(離脫)된 아동등을 말한다.

마. 부수적 검토 : 가정 밖 청소년 지원의 대안 마련 필요

- 가정 밖 청소년은 청소년쉼터와 귀가 외에는 주거 대안이 없고, 아동시설 보호종료 청소년과 달리 가정 밖 청소년은 ‘귀소할 곳이 없다’라는 전제로 인해 주거지원이 매우 부족한 상황이며, 시립청소년쉼터도 입소 경쟁률이 매우 높다는 점을 고려해볼 때,
 - 가정 밖 청소년이 귀가를 거부할 사유가 합리적일 경우, 주거대안이 시급한 것으로 보이는바, 쉼터의 확대 또는 일시보호와 중장기 보호기능을 분리하여 중장기 보호 프로그램을 통한 다양한 형태의 안정적 주거 지원도 필요할 것으로 사료됨.

전 문 위 원	김 태 한
입 법 조 사 관	정 찬 일