

- 수신: 국회의원 남인순
- 발신: 인권친화적 학교 + 너머 운동본부 등 교육·인권·청소년단체
- 문의: 김차연 변호사

학교 밖 청소년 지원에 관한 법률안

제안서

2013. 11.

- 목 차 -

- I. 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률안」 제안 배경 및 법률안 개요
- II. 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률안」 주요 내용
- III. 관련 법률안 「학교 밖 학업중단 청소년 지원에 관한 법률안」 (의안번호 1904177) 검토
- IV. 청소년과 동행하는 사회를 기대하며

<참고자료 1> 2013. 7. 11.자 국가인권위원회 결정문

<참고자료 2> 서울특별시, 2013 서울시 학교 밖 청소년 심포지엄 “지역 네트워크를 활용한 학교 밖 청소년 복지지원 모색” 자료집

<참고자료 3> 입법조사관 검토보고서

<참고자료 4> 교육부·여성가족부, 학업중단 예방 및 학교 밖 지원방안 토론회 자료집

<첨부자료> 학교 밖 청소년 지원 법률안 (주요 내용)

I. 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률안」 제안 배경 및 법률안 개요

1. 제안 배경

- 「청소년복지 지원법」에 의할 때, “학업중단 청소년”은 ‘「초·중등교육법」상 초등학교·중학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 입학한 후 3개월 이상 결석하거나 같은 법 제14조제1항에 따라 취학의무를 유예한 청소년 또는 「초·중등교육법」상 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에서 제적·퇴학 처분을 받거나 자퇴한 청소년’, 이른바 정규학교를 다니지 않는 청소년을 말함. 이렇게 정의된 “학업중단 청소년”은 지속적으로 증가하는 추세에 있으며, 2012년도에만 2013년 4월 1일을 기준으로 총 68,188명의 청소년이 학업을 중단했는데, 이는 전체 재적 학생 수 대비 1.01% 해당하는 수임. 한편 학업중단 청소년 중 가장 많이 차지하고 있는 학령은 고등학교임(34,934명, 전체 학업중단 청소년 기준 약 51%).
- 그러나 이와 같이 매년 적지 않은 수의 학생이 학교를 그만두고 있음에도 불구하고, 현재 이들을 지원하는 법률은 「청소년복지 지원법」 제17조가 유일하며, 동 조항은 ‘국가 및 지방자치단체는 학업중단 청소년이 학업에 복귀하고 자립할 수 있도록 필요한 시책을 마련하고 시행하여야 한다.’고 규정하고 있을 뿐임(다만 「초·중등교육법」 제60조의 3에서 대안학교의 대상으로서 학업을 중단한 자를 찾아볼 수 있음).
- 그런데 제17조는 지원의 대상을 “학업중단 청소년”으로 명명하고 그에 따른 지원의 내용도 “학업복귀”에 초점이 맞추어져 있는바, 다양한 유형의 “학교 밖 청소년”을 상정하지 못하여 지원의 한계로 작용하고 있음. 다시 말해 “학교 밖 청소년”은 「초·중등교육법」 제2조가 규정하는 다니지 않는 것을 이유로 「초·중등교육법」 제2조가 규정하는 학교에 다니는 청소년과의 사이에 교육의 기회 및 복지에 있어 상당한 차별을 받고 있음.
- 또한 “학업중단 청소년”의 “학업(학교)복귀”에 초점이 맞추어진 현재의

법과 정책은 “학교 밖 청소년”을 부적응자, 낙오자, 예비범죄자로 바라보는 사회적 편견을 극복하지 못한 채 오히려 재생산하고 확산하여 “학교 밖 청소년”의 건강한 성장에 장애로 작용할 우려가 있음.

- 제17조 외에는 다만 이들 “학업중단청소년”이 “위기청소년” 즉, ‘가정 문제가 있거나 학업 수행 또는 사회 적응에 어려움을 겪는 등 조화롭고 건강한 성장과 생활에 필요한 여건을 갖추지 못한 청소년’에 해당하는 경우에 상담 및 교육(제13조), 기초생계비 등의 특별지원(제14조)을 할 수 있음을 규정하고 있음(동 법 시행령 제7조).
- 한편 정부에서는 부처별로 “학교 밖 청소년”과 관련된 정책을 펼치고 있으나 이들 정책들이 기본원칙 없이 산발적으로 이루어짐에 따라 비효율적일 뿐 아니라 사각지대에 놓인 청소년이 발생하고 있음. 그에 앞서 부족한 인력과 재원은 이들 각 정책이 최소한으로 운영되는 것조차 어렵게 하고 있음.
- 반면 현재 시·도 등 15개의 지자체에서는 한발 앞선 내용의 조례를 제정하고 있는데, 서울특별시 조례 등 11개의 조례에서 그 지원의 대상을 “학교 밖 청소년”으로 규정하여, “학업중단 청소년”을 “비진학 청소년”, “근로 청소년” 등 학교 밖 청소년의 한 유형으로 규정하여, 청소년의 다양성에 맞는 지원을 받을 수 있도록 하고 있다는 점이 주목할 만함(서울특별시 학교 밖 청소년 지원 조례 제2조 등). 또한 이들 조례를 근거로 학교밖청소년지원센터, 대안교육지원센터가 설치되어 운영되고 있음.
- 따라서 “학교 밖 청소년”이 사회적 편견 없이 「초·중등교육법」 제2조가 규정하는 학교를 다니는 청소년들과 균등한 기회와 복지를 누릴 수 있도록 하는 근거법이 필요함.

2. 법률안 개요

가. 청소년의 기본적인 인권과 권리 보장, 청소년 개인별 특성과 상황의 존중 및 배려, 모든 청소년에게 교육받을 균등한 기회 제공, 청소년의 자치권 확대 및 책임 강화, 민관 협력을 통한 사회적 지원 강화 등 “학교 밖 청소년”에 관한 올바른 정책 방향을 유도하고, 사회적 인식을 개선하기 위하여

“학교 밖 청소년” 기본이념 및 방향을 명시함.

나. 스스로의 삶의 주체로서 자율적이며, 능동적인 청소년을 상정한 “학교 밖 청소년”의 개념을 도입함.

다. 다양한 유형의 “학교 밖 청소년”을 포함한 모든 청소년에 대한 균등한 교육이 실현될 수 있도록 “학교밖청소년지원 프로그램” 실시 근거를 마련하고, 다양한 유형의 “학교 밖 청소년”의 욕구를 반영한 실질적인 지원의 근거를 마련함.

라. “학교 밖 청소년”만을 대상으로 전문적으로 지원하며, 지역사회의 자원을 효과적으로 발굴하고 연계하기 위하여 지역단위의 “학교 밖 청소년 지원 센터”를 설립·운영함.

마. 학교 밖 청소년에 대한 고지 등 의무, 학교밖청소년지원 프로그램 제공 의무 등 “학교 밖 청소년”을 효과적으로 발굴하고 지원하기 위한 국가 및 지방자치단체의 의무를 규정함.

II. 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률안」 주요 내용

1. “학교 밖 청소년”에 관한 올바른 정책 방향을 유도하고, 사회적 인식을 개선하기 위하여 “학교 밖 청소년” 기본이념 및 방향을 명시함.

가. 제안 조문

제○조(기본이념 및 방향)

① 학교 밖 청소년에 대한 국가 및 지역사회의 관심과 노력을 기본으로 다양한 지원을 통하여 건강한 민주시민으로 성장할 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.

② 제1항의 기본이념을 실현하기 위한 기본방향은 다음 각 호와 같다.

1. 「대한민국헌법」 및 「청소년기본법」에 명시된 청소년의 기본적인

인권과 권리 보장

2. 청소년 개인별 특성과 환경의 존중 및 배려
 3. 모든 청소년에게 교육받을 균등한 기회 제공
 4. 청소년의 자치권 확대 및 책임 강화
 5. 중앙행정기관, 지역사회, 유관기관과의 긴밀한 협력을 통한 사회적 지원 강화
-

나. 제안 이유

- “학교 밖 청소년” 지원에 관한 기본법적 지위를 가지는 법률이 될 것이므로 지원의 기본이념과 방향에 관한 규정이 필요함.
- 기본이념과 방향은 「헌법」과 「청소년 기본법」, 「청소년 복지 지원법」의 정신이 반영되어야 할 것임.
- 서비스 지원은 복지 제공이라는 점에서, 지원 구조가 일방적·수동적·조건적·시혜적일 수 있으며, 지원 과정에서 인권 보장, 배려, 존중 등이 경시될 가능성이 높음. 특히 지원 대상이 청소년일 때 그 가능성은 더 높음. 따라서 이 점에 관한 고려가 필요할 것인바, “학교 밖 청소년”을 지원의 대상이 아닌 권리의 주체로 인식하여 법과 정책을 설계해야 함.
- 인권친화적인 학교 밖 청소년 지원법이 되어야 함.

2. 스스로의 삶의 주체로서 자율적이며, 능동적인 청소년을 상정한 “학교 밖 청소년”의 개념을 도입함.

가. 제안 조문

제○조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “청소년”이란 「청소년기본법」 제3조에 따른 9세 이상 24세 이하의 사람을 말한다.
 2. “학교 밖 청소년”이란 「초·중등교육법」 제2조의 규정에 의한 학교의 교육을 받지 않는 학업중단 청소년, 미진학 청소년, 근로 청소년, 대안교
-

육 청소년, 이주배경청소년 등 모든 청소년을 말한다.

나. 제안 이유

- 현재 「청소년복지 지원법」은 “학교 밖 청소년”이 아닌 “학업중단 청소년”의 개념을 사용하고 있는 반면, 관련 조례나 학교 밖 청소년 지원 기관들은 대부분 “학교 밖 청소년”의 개념을 사용하고 있음.
- 오늘날 한국사회에서 「초·중등교육법」 제2조가 규정하는 학교를 다니지 않는 청소년에 대하여는 부적응자, 낙오자, 예비범죄자 등의 부정적인 편견이 존재함. 조사에 따르면 쉼터/청소년복지센터 청소년, 대안학교 청소년을 불문하고, 정규학교를 그만두고 겪는 가장 큰 어려움에 관하여 “주위 사람들의 편견”이라고 하고 있음.
- 이와 같은 사회의 부정적인 편견은 다양한 유형의 학교 밖 청소년의 현실을 반영하지 못하고 있음은 물론, 학교 밖 청소년이 건강하게 성장할 수 있는 데에 장애요인으로 작용하고 있음.¹⁾
- 만약 “학교 밖 청소년” 지원을 목적으로 하는 법률이 위와 같은 사회의 편견을 그대로 유지한다면 “학교 밖 청소년”이 부적응자, 낙오자, 예비범죄자로 낙인찍힐 수 있음은 어렵지 않게 예상할 수 있으며, 이와 같은 법률은 지원은커녕 오히려 악법이 될 우려가 있음.
- 또한 지원의 면에서 보더라도 “학업중단 청소년”으로 규정한다면 지원의 내용이 “학업복귀”에만 집중되게 되는데, 이는 다양한 학교 밖 청소년의 현실적인 욕구를 고려하지 않은 일방적이고 단편적인 지원이며, 특히 실제 학교 밖 청소년의 경우에는 학업 복귀 외의 지원이 더욱 절실한 경우가 많음. 사각지대가 발생할 수 있음.
- 적합한 지원을 위하여 “학교 밖 청소년”을 유형별로 분류할 필요는 있으

1) [사례 - 부적응자가 되어버린 “학교 밖 청소년” A와의 인터뷰]

“저는 중학교 3학년 때까지 조정선수였고, 전국소년체육대회에서 입상하기도 했어요. 하지만 사정상 조정을 그만둔 후로 저는 학업을 따라가지 못하는, 학교에 적응하지 못하는 학생이 되고 말았어요. 그래서 자퇴를하기로 결정했지요. 하지만 막상 자퇴를 하고 학교 밖으로 나가자 어떤 도움도 얻을 수 없었고, 시선은 차갑기만 했어요. 검정고시를 보기 위해 아르바이트를 해야 했고, 지금은 다시 대학에 가기 위해 아르바이트를 할 수밖에 없는 상황이에요.”

나 이는 지원내용을 통해 실무에서 구분할 수 있을 것이며, 그것으로 충분함. 예를 들어 상담 후 “취업지원이 필요한 청소년” 등으로 구분하여 지원할 수 있을 것임.

- 따라서 “학교 밖 청소년”으로 명명하고 범위를 넓게 규정함으로써, “학교 밖 청소년”의 다양성을 반영하고 지원의 사각지대를 예방하는 것은 물론 나아가 “학교 밖 청소년”에 대한 사회의 부정적인 인식도 개선할 필요가 있음.

3. 다양한 유형의 “학교 밖 청소년”을 포함한 모든 청소년에 대한 균등한 교육이 실현될 수 있도록 “학교 밖 청소년 지원 프로그램” 실시 근거를 마련하고, 다양한 유형의 “학교 밖 청소년”의 욕구를 반영한 실질적인 지원의 근거를 마련함.

가. 제안 조문

제○조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “학교 밖 청소년 지원 프로그램”이란 학교 밖 청소년의 개인별 특성과 환경을 고려하여, 상담지원 및 생활교육지원, 학업지원, 취업지원 등 다각적인 지원을 제공하는 것을 말한다.
4. “대안교육”이란 학교 밖 청소년의 욕구에 부합하도록 제공되는 교육으로 「초·중등교육법」 제2조의 규정에 의한 학교의 교육 이외의 다양한 교육을 말한다.
5. “대안교육기관”이란 대안교육을 실시하는 기관으로 「초·중등교육법」 제4조에 따른 인가를 받지 아니한 기관을 말한다.

제○조(학교 밖 청소년 지원계획의 수립)

- ① 여성가족부장관은 학교 밖 청소년 지원을 위한 계획(이하 “지원계획”이라 한다)을 매 3년마다 수립하고 이를 시행하여야 한다.
 - ② 지원계획에는 다음 각 호의 사업을 수행하기 위하여 지원 대상과 규모 및 방법 등에 관한 사항이 포함되어야 한다.
1. 학교 밖 청소년에 대한 사회적 인식 개선 사업
-

-
2. 학교 밖 청소년 지원을 위한 지역자원 개발 및 지역사회 협력체계 구축 사업
 3. 상담지원, 생활교육지원, 학업지원, 취업지원, 자립지원 등 학교 밖 청소년 지원 사업
 4. 학교 밖 청소년 지원 사업에 관한 교육, 홍보 등에 관한 사업
 5. 그 밖에 학교 밖 청소년 지원을 위해 필요한 사업
- ③ 여성가족부장관은 지원계획 수립 시 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교 밖 청소년에 관하여 실태조사를 실시하여야 하며, 실태조사 결과를 반영하여 계획을 수립해야 한다.
 - ④ 시·도지사는 관할 구역의 학교 밖 청소년을 지원하기 위하여 제1항 지원계획에 따라 매년 말에 시·도별 지원계획을 수립하고 시행하여야 한다.

제○조(상담 및 생활교육 지원)

- ① 국가 및 지방자치단체는 학교 밖 청소년에 대하여 심리상담, 진로상담, 가족상담 등 상담을 지속적으로 지원할 수 있다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 학교 밖 청소년의 환경개선을 위한 경제교육, 법률교육, 문화교육, 가정생활 교육 등 일상생활에 필요한 교육을 지원할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 상담과 교육의 구체적인 내용과 방식은 여성가족부령으로 정한다.

제○조(학업지원)

- ① 국가 및 지방자치단체는 학교 밖 청소년의 학업을 위하여 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.
 1. 「초·중등교육법」 제2조에서 규정하는 초등학교, 중학교로의 재취학 또는 고등학교로의 재입학
 2. 「초·중등교육법」 제60조의3의 대안학교 또는 대안교육기관으로의 진학
 3. 「초·중등교육법 시행령」 제96조부터 제98조에서 규정하는 학력인정을 위한 검정고시의 준비
 4. 그 밖에 학업중단청소년의 학업지원을 위하여 필요한 사항
 - ② 국가 및 지방자치단체는 학교 밖 청소년이 「교육기본법」 제8조제1항에 따른 의무교육과 균등한 학업의 기회를 제공받을 수 있도록 노력해야 한다.
-

③ 국가 및 지방자치단체는 제1항 각호의 사항을 지원하는 대안교육기관 기타 비영리법인에 대하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

제○조(취업지원) ① 국가 및 지방자치단체는 학교 밖 청소년의 취업지원을 위해 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.

1. 적성진단 및 진로지도
2. 직업훈련 및 직업체험
3. 직업연계 및 사후 관리
4. 기타 취업지원을 위해 필요한 사항

② 국가 및 지방자치단체는 제1항이 규정하는 직업교육 등 취업지원을 위하여 필요한 경우 청소년취업지원센터를 설치·운영할 수 있다.

③ 제1항에 따른 업무의 구체적인 내용과 제2항 청소년취업지원센터의 설치·운영 기준 및 종사자의 자격기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제○조(자립지원)

① 국가 및 지방자치단체는 학교 밖 청소년이 학업 또는 취업을 할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 생활비지원, 의료지원, 정서지원 등 자립을 지원하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 제1항의 지원이 필요한 청소년에 대하여 「청소년복지지원법」 제14조에 의한 특별지원(위기청소년에게 필요한 사회적·경제적 지원)을 우선적으로 제공할 수 있다.

나. 제안 이유

(1) 학교 밖 청소년 지원프로그램 및 학교 밖 청소년 지원계획 수립의무

○ “학교 밖 청소년”의 경우, 학업 외에 다양한 욕구를 가지고 있으며, 학업 복귀 외의 지원이 더욱 절실한 경우가 많음. 따라서 학업복귀, 특히 정규 학교로 돌아가는 것에 지원의 초점을 맞추어서는 안 되며, 다양한 진로를 모색하고 이를 지원해야 함.

- 따라서 「청소년 복지 지원법」상의 “학업복귀 프로그램”을 선택지의 하나로 하는 “학교 밖 청소년 지원프로그램” 개념이 필요함.
- 한편 정부, 지자체 단위에서 학교 밖 청소년 지원계획을 년 단위로 정기적으로 수립하도록 학교 밖 청소년 지원계획 수립의무를 규정함.
- 지원에 앞서 현황파악이 필수적인바, 지원계획 수립의무와 더불어 실태조사 의무를 규정함.

(2) 다양한 유형의 학교 밖 청소년의 욕구를 반영한 실질적인 지원

- 「청소년 복지 지원법」은 “학교 밖 청소년” 지원에 관하여 제17조 1개 조문을 통해 국가 및 지방자치단체는 학업중단 청소년이 ‘학업에 복귀하고 자립할 수 있도록 필요한 시책’을 마련하고 시행하여야 한다고만 규정하고 있을 뿐임. 따라서 학교 밖 청소년에 대한 구체적인 지원 내용을 담은 근거법이 필요함.

- 다만 「청소년 복지 지원법」은 청소년 일반에 대한 상담·긴급구조·자활·의료지원 등의 업무를 수행하기 위하여 청소년상담복지센터를 설치하고 있는바, 그 기능을 살펴보면 다음과 같음(시행령 제14조).

제14조(청소년상담복지센터의 설치 등) ① 법 제29조제1항에 따라 설치된 청소년상담복지센터(이하 "청소년상담복지센터"라 한다)는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 청소년과 부모에 대한 상담·복지지원
2. 상담·복지 프로그램의 개발 및 운영
3. 상담 자원봉사자와 「청소년기본법」 제3조제7호에 따른 청소년지도자에 대한 교육 및 연수
4. 청소년 상담 또는 긴급구조를 위한 전화 운영
5. 청소년 폭력·학대 등으로 피해를 입은 청소년의 긴급구조, 법률 및 의료 지원, 일시 보호 지원
6. 청소년의 자립능력 향상을 위한 자활(自活) 및 재활(再活) 지원
7. 그 밖에 청소년상담 및 복지지원 등을 위하여 필요하다고 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사가 인정하는 사업

- “학교 밖 청소년”에 대한 지원은 정규학교를 다니는 청소년과의 사이에

차별이 없어야 할 것인바, 그 내용을 법률에 명시하는 것이 필요함.

- 청소년 지원시설의 절반 이상인 53.7%가 학업 중단 사유로 '학교 다닐 필요성을 못 느꼈다'고 밝히고 있음. 따라서 지원의 내용은 각각 다른 특성과 환경에 놓인 다양한 유형의 청소년의 욕구를 반영하여야 하며, 정규학교복귀는 그 한 선택지에 불과하도록 규정해야 함.²⁾

1) 상담지원

- 상담은 1단계 지원으로 필수적인 지원임. 그러나 상담은 어디까지나 지원을 하기 위한 과정임. 상담을 통해 필요한 지원을 파악해야 함. 학교 밖 청소년들은 실제 "생활비지원(47.6%)"을 가장 필요로 하고 있음.
- 특히 학교 밖 청소년은 그 특성과 처한 환경, 학교 밖 청소년이 된 계기 등에 따라 매우 다양할 수밖에 없기 때문에, 필요한 지원을 파악하고 제공하는 것은 실로 만만치 않음. 상당한 기다림이 필요함. 따라서 일시적, 단편적인 프로그램을 다수 마련하기보다 학교 밖 청소년 한명 한명을 1:1로 장기간에 걸쳐 지속적으로 상담하고 필요한 지원을 제공하는 방식이 바람직함.
- 상담의 내용은 학업복귀를 위한 진로상담 뿐 아니라, 심리상담, 가족상담 등이 병행되어야 함.

2) 생활교육 지원

- "학교 밖 청소년"의 경우, 제도 밖에서 스스로 삶을 영위해야 하는 경우가 많으므로 경제교육, 법률교육, 문화교육, 가정생활 교육 등 일상생활에 필요한 교육이 지원되어야 함.

3) 학업지원

- 청소년 지원시설의 절반 이상인 53.7%가 학업 중단 사유로 '학교 다닐 필

2) 학교 밖 청소년을 인터뷰한 한 연구자가 학교를 그만 둔 후 청소년은 행복해하고, 부모는 절망하더라는 이야기를 했다. 학교를 그만 둔 청소년이 그 후의 삶에 대해 행복해 한다면 그 청소년을 다시 학교에 돌려보내려는 정책이 과연 좋은 정책인지 생각해볼 필요가 있다(참고자료 2 p10)

요성을 못 느꼈다'고 밝히고 있음.

- 따라서 학업지원으로 「초·중등교육법」상 정규학교로의 진학 외에 동등한 선택지로 「초·중등교육법」 제60조의3의 대안학교, 미인가 대안학교 등 대안교육기관으로 진학하거나 홈스쿨링 등의 대안교육을 포함해야 함. 이 때 후속지원도 필요할 것인바, 예컨대 대안교육기관으로 진학하더라도 학비가 부족하여 다닐 수 없는 경우에 대하여는 지원이 병행되어야 할 것임.
- 헌법 제31조가 규정하는 무상 의무교육은 “학교 밖 청소년”에게도 적용되는 것이며, 「초·중등교육법」 제2조가 규정하는 학교에 다니는 것을 조건으로 할 때에만 적용된다고 볼 수는 없음. 따라서 의무교육을 위해 지원되는 예산은 지원되어야 함.
- 예산 기타 이유로 “학교 밖 청소년” 개인에 대한 지원이 어렵다면, 대안교육기관 기타 비영리법인에 대하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있는 근거를 마련하는 것이 필요함.
- 관련하여 교육부조차 ‘대안교육 확대·내실화 방안’을 마련하고, 일정한 기준을 충족하는 대안교육기관에 대하여는 학교설립주체, 설립기준, 교육과정 등에 대폭적인 특례가 인정되는 “학력인정 대안학교”설립을 위해 「초·중등교육법」을 개정·보완하여 각종학교 형태로 법제화하는 방안을 검토하고 있다고 밝힘. 그러나 특정 기준에 부합하는 대안교육기관만이 해당될 것이므로 상당수의 “학교 밖 청소년”은 여전히 교육복지 사각지대에 놓일 것을 예상할 수 있음.

4) 취업지원

- 취업지원의 경우 현재 청년고용촉진법에 제3조에 따른 청년(만 15세 이상)고용 촉진을 위한 국가 및 지방자치의 책무 및 직업훈련촉진법 시행령 제10조에 따른 고등학교 중퇴자에 대한 직업훈련의 기회 제공, 고용노동부 취업성공패키지가 있으나, 여전히 매우 제한적이며, 특히 “학교 밖 청소년”의 특성을 고려한 취업지원이 절실함.

- 한편 별도로 근로기준법 개정 등을 통해 안전한 일자리를 만들어 주고, 고용노동부, 기획재정부, 보건복지부 등과의 협력을 통해 일자리를 개발하는 것이 우선적으로 필요할 것임.³⁾

5) 자립지원

- “학교 밖 청소년”들은 쉼터, 상담지원센터, 대안학교를 불문하고, “생활비 지원(48.0%)”에 대한 욕구가 가장 높음.⁴⁾ 즉 학업 또는 취업을 하기 위한 환경 조성이 가장 시급하며 필요한 지원임. 또한 스트레스 대처 프로그램, 인터넷 중독 방지 프로그램 등의 의료지원, 문화적 혜택 등의 정서지원도 필요함(2011년 학업중단위기 실태조사 결과에 따르면 직업체험센터 청소년의 70%이상이 문화공간이 필요하다고 응답함).

6) 지역사회 자원 발굴, 연계

- 각 지원에 있어 지역 내 자원을 활용하는 방안이 깊이 강구되어야 함(위탁형대안학교는 한계가 있음)

4. “학교 밖 청소년”만을 대상으로 전문적으로 지원하며, 지역의 자원을 효과적으로 발굴하고 연계하기 위하여 지역 단위의 “학교 밖 청소년 지원센터”를 설립·운영함.

가. 제안 조문

제○조(학교 밖 청소년 지원센터의 지정) ① 국가 및 지방자치단체는 이 법에 따른 학교 밖 청소년 지원 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우 “학교 밖 청소년 지원센터”를 설치·운영할 수 있다.

② “학교 밖 청소년 지원센터”의 지정기준, 지정기간, 지정절차, 전문 인력의 기준 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 등교중단 청소년들 다수가 사회에서 취업을 하고 있기 때문에 이들이 노동력 착취를 당하거나 부당한 대우를 받지 않도록 정부의 관리가 필요함(참고자료 2 p24)

4) 현재 정부와 지방자치단체의 대책에서는 경제적 지원에 관한 내용이 부족하다. 경제적 문제로 인한 학업중단에 대한 대책마련이 시급하다(참고자료 2 p12).

제○조(학교 밖 청소년지원센터의 업무 및 협력의무)

① “학교 밖 청소년지원센터”는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 제○조 내지 제○조에 따른 지원
2. 지역 특성에 맞는 학교 밖 청소년 지원 프로그램 개발 및 보급
3. 학교 밖 청소년 지원 프로그램에 관한 정보 제공 및 홍보
4. 학교 밖 청소년 지원을 위한 지역사회 협력체계 구축
5. 학교 밖 청소년 성공사례 발굴 및 홍보
6. 학교 밖 청소년 실태조사
7. 학교 밖 청소년에 대한 사회적 인식 개선
8. 그 밖에 학교 밖 청소년 지원을 위하여 필요한 사항

② “학교 밖 청소년 지원센터”는 전항의 업무를 수행함에 있어 「청소년복지지원법」 제29조의 청소년상담복지센터, 제9조의 지역사회 청소년 통합지원체계를 구성하는 기관 등 학교 밖 청소년 지원을 위한 기관과 연계 및 협력하여야 한다.

나. 제안 이유

(1) 지역단위의 학교 밖 청소년 지원센터의 필요성

- 현 청소년상담복지센터는 청소년 일반("학교 밖 청소년" 포함)을 대상으로 하여 상담·긴급구조·자활·의료지원 등의 업무를 수행하기 위하여 설치된 것임.
- 연혁을 살펴보면 2012. 12. 1. 청소년복지 지원법(법률 제11290호) 개정으로 종전의 청소년상담센터에서 청소년상담복지센터로 변경되었음. 동시에 업무도 상담에서 상담복지지원으로 확대되었음.
- 그런데 청소년상담복지센터는 본래 속성상, 여건상 "학교 밖 청소년"을 지원하는 데에는 한계가 있음. “학교 밖 청소년” 지원으로는 실적위주의 단기프로그램이 대부분이었으며, 본래 업무인 상담도 업무과중으로 지속적이고 정기적인 상담이 현실적으로 어려운 상황임.
- 따라서 “학교 밖 청소년”만을 대상으로 한 별도 센터의 도입은 필요함.

- 그 센터는 별도 예산을 통해 청소년상담복지센터와 인적·물적으로 분리되어 운영되어야 하며(즉 청소년상담복지센터의 업무에 과중 또는 혼란을 야기해서는 안됨.), 단 청소년상담복지센터와 긴밀하게 협력해야 할 것임.

(2) 학교 밖 청소년 지원센터의 기능

- 현재의 청소년상담복지센터라면, 학교 밖 청소년 지원센터와 업무가 상당 부분 중복될 수밖에 없음. "학교 밖 청소년"이 제대로 혜택을 받을 수 있으려면 정부와 지방자치단체 간에 서로 협력하여야 하며, 업무가 중복되지 않아야 하고, 무엇보다 지역특색이 고려되어야 함.⁵⁾
- 다만 "학교 밖 청소년"에 대하여는 학교밖청소년지원에 관한 법률이 우선 적용되도록 함으로써, 대상 면에서 구분할 수 있을 것으로 보이며, "학교 밖 청소년"과 관련하여 학교 밖 청소년 지원센터가 담당해야 할 기능이 있음. 예: "학교 밖 청소년" 발굴, CYS-net 연계 강화, "학교 밖 청소년"에 대한 홍보(캠페인 등), 지역 내 자원 연계에 역량 강화, 대안학교 연계 등
- 그러나 실제에서 대상인 "학교 밖 청소년"을 구분해 내는 것이 용이하지 않을 수 있음. 학교 안 청소년에서 "학교 밖 청소년"이 되는 과정에서 구분이 어려운 측면이 있기 때문임. 따라서 「청소년 복지 지원법」 시행령 개정을 통해 “학교 밖 청소년” 대상인 경우에 한해 양 센터간에 기능을 분담하는 것이 필요하며, 센터 간 긴밀한 협력이 중요함(※ 다른 방식으로, 이 법률안에서 학교 밖 청소년 지원센터의 업무를 대통령령에 위임함으로써 양 센터가 업무를 분장하는 방식도 고려해 볼 수 있음).

(3) 학교 밖 청소년 지원센터 설치·운영 주체

- 학교 밖 청소년 지원 사업은 지역사회를 중심으로 이루어질 때에야 가능함. 지역에 따라 “학교 밖 청소년”을 위한 기관이나 시설이 다르며, 따라서 각 지역에 맞는 “학교 밖 청소년” 정책이 마련되어야 하기 때문임.⁶⁾

5) 노원지역만 하여도 지역 내 상담복지센터와 청소년지원센터간의 협력, 교육복지 위기지원기관, 드림스타트, 정신보건센터 등과의 네트워크 강화 등이 지속적인 과제로 제기되고 있음(참고자료 2 p41).

6) 두드림·해밀사업은 전국 50개 청소년상담복지센터에서 시행되고 있는데, 서울의 경우, 서울특별시청소년상담복지센터를 포함해서 강남구, 중랑구, 강북구, 도봉구, 강서구, 용산구의 청소년상담복지센터에서만 시행되고 있다. 그 외의 구 청소년상담복지센터에서는 두드림 해밀 사업의 혜택을 누릴 수 없다. 이것은 서울에서도 지역에 따라 정부나 지방자치단체에서 제공하는 정책의 혜택을 다르게 받고 있고, “학교 밖 청소년”을 위한 기관

- 따라서 중앙정부 주도 방식을 지양하고 지역사회 중심의 민관 협력체계를 확립하고, 지역 내 자원들 간의 연계를 강화하는 방향으로 시스템이 구축되어야 함. 다만 국가단위의 예산 지원은 필요함.
- 「청소년 복지 지원법」이 규정하는 지역사회청소년통합지원체계 역시 도입취지를 “학교 밖 청소년”을 대상으로 한 지원은 지역사회 중심으로 효과적이라는 점에 두고 있음.
- 한편 현재도 지자체에서 운영하는 학교 밖 청소년 지원센터(서울특별시 등), 대안학습공간지원센터(경상남도)가 있음.
- 따라서 학교 밖 청소년지원센터를 국가 또는 지자체가 특별시·광역시·도 및 특별자치도(이하 "시·도지사"라 한다). 시·군·구에 설치하도록 하는 것이 바람직하며, 설치 의무는 국가 또는 지자체가 부담하도록 하여 지역 중심의 지원체계를 확립하도록 함(지자체가 설치하지 않는 경우 국가 차원에서 설치).
- “학교 밖 청소년”을 지원하는 기관간의 업무협력이 반드시 필요함.
- 학교 밖 청소년 지원센터의 구체적인 내용은 대통령령으로 정해야 할 것임(참고자료 3 입법조사관 검토보고서).

5. “학교 밖 청소년”을 효과적으로 발굴하고 지원하기 위한 국가 및 지방자치단체의 의무를 규정함.

가. 제안 조문

제○조(청소년에 대한 고지 등 의무)
 국가, 지방자치단체 및 「청소년복지지원법」 제9조의 지역사회 청소년통

이나 시설이 다르기 때문에 각 지역에 맞는 “학교 밖 청소년” 정책이 마련되어야 하고, 다른 지역사회 네트워크를 통합 협력이 필요하다는 것을 의미한다(참고자료 2 p14).

합지원체계를 구성하는 기관의 장은 청소년에 대하여 제O조의 학교 밖 청소년 지원 프로그램 등 이 법에 따른 지원을 적극적으로 교육하고 고지하여야 한다.

제O조(학교 밖 청소년 지원 프로그램 제공 의무)

① 「청소년복지지원법」 제9조의 지역사회 청소년통합지원체계를 구성하는 기관의 장은 지원이 필요한 학교밖청소년을 인지한 즉시 학교 밖 청소년에 대하여 학교 밖 청소년 지원 프로그램을 안내하여야 하며, 학교 밖 청소년 지원센터에 해당 학교 밖 청소년을 연계하여야 한다.

② 학교 밖 청소년 지원센터는 제1항에 따라 연계된 학교 밖 청소년에 대하여 해당 청소년의 개인별 특성과 환경에 적합한 “학교 밖 청소년 지원 프로그램”을 제공하여야 한다.

③ 제1항에 따른 연계 시 해당 청소년의 개인정보를 수집할 경우 「개인정보보호법」 제3조의 개인정보 보호원칙을 준수하며, 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 수집하고, 「개인정보보호법」 제22조에 따라 청소년으로부터 정보수집에 대한 동의 여부 및 그 범위에 관한 의사를 확인하여야 한다.

나. 제안 이유

- “학교 밖 청소년”이 발굴될 수 있어야 하며, 그 방식은 청소년의 개인정보자기결정권을 침해하지 않으며, 나아가 「청소년기본법」 제2조 기본이념에 부합하고 자치권을 보장하는 방향이어야 함.
- “학교 밖 청소년”의 정보를 공유하는 방식을 생각해 볼 수 있으나, 개인정보자기결정권 침해의 문제는 물론, 더욱이 일단 학교 밖 청소년이 된 후에 발굴하려고 할 경우 실제 발굴의 효과를 기대할 수 없음.
- 반면 통계에 따르면 등교중단 청소년을 지원하기 위한 청소년시설이나 상담 프로그램이 있다는 사실을 잘 알고 있다는 응답자는 18.1%에 불과하고, 전혀 모른다는 응답이 38.5%에 이르며, 2011년 학업중단위기 실태조사 결과에 따르면 재학생의 96.8%가 위기청소년 지원기관을 모른다고 응답함(참고자료 2 p25, p35).

- 따라서 학교 밖 청소년이 되기 전과 후에 학교 밖 청소년 지원 프로그램에 대한 정보를 얻을 수 있도록 적극적으로 안내하고 고지하여야 하는 것이 우선이어야 함.
- 특히 "학교 밖 청소년"이 되는 과정에서 지역사회의 각 기관들이 적극적으로 나서서 지원 체계로 연결될 수 있도록 해야 함. 현재 구축되어 있는 지역사회 청소년통합지원체계 연계를 강화하는 방향으로 접근할 필요가 있음. 관련하여 서울시교육청 종합대책은 교육청, 일선학교와 협력체계를 구축하여 학교를 벗어나는 시점에서 바로 대상 청소년을 파악한다고 되어 있음.
- 다만 발굴과 별도로 일단 발굴된 "학교 밖 청소년"의 경우에 중복된 상담을 피하기 위해 학교 밖 청소년 지원센터간의 정보공유는 필요해보이나, 이 경우 역시 "학교 밖 청소년"의 동의는 있어야 할 것임. 다만 이는 학교 전학할 때 생활기록부가 이관되듯이 실무상 프로토콜로 해결할 수 있을 것.
- 한편 발굴된 "학교 밖 청소년"에게 적합한 지원을 파악하는 데에는 오랜 시간과 노력이 소요되는 것이 당연함. 시간과 노력을 보장해주는 방식에 대한 고민이 필요하며, 필요한 지원을 파악한 후에는 현실적인 지원으로 반드시 연결될 수 있어야 함.

Ⅲ. 관련 법률안 「학교밖 학업중단 청소년 지원에 관한 법률안」 (의안번호 1904177; 이하 ‘문제의 법률안’이라고 한다.) 검토

1. “학업중단 청소년”으로 명명함에 따른 문제

가. 해당 조항

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “학업중단 청소년”이란 「초·중등교육법」에 따라 다음 각 호의 취학 의무를 유예하거나, 제적·퇴학 처분을 받거나 자퇴한 청소년을 말한다.

가. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교·중학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 입학한 후 3개월 이상 결석하거나 같은 법 제14조제1항에 따라 취학 의무를 유예한 청소년

나. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에서 같은 법 제18조에 따른 제적·퇴학 처분을 받거나 자퇴한 청소년

2. “학업복귀 프로그램”이란 「청소년복지지원법」 제9조의 지역사회청소년통합지원체계를 통해 발굴된 학교 밖 학업중단 청소년 대상 복고, 검정고시, 상급학교 진학 등을 위해 제공 하는 학업지원 프로그램을 말한다.

나. 검토의견

(1) “학교 밖 청소년”에 대한 잘못된 편견 확산

- 우리 사회에는 “학교 밖 청소년”을 부적응자, 예비범죄자, 낙오자, 비행청소년으로 보는 편견이 존재함. 한편 조사에 따르면, 쉼터/청소년복지센터 청소년, 대안학교 청소년을 불문하고 가장 큰 어려움을 “주위 사람들의 편견”으로 꼽고 있음(참고자료 4).
- 그러나 실제 현실에서 “학교 밖 청소년”의 유형은 매우 다양함.
- 올바른 법과 정책은 현실을 바로 인식하는 데에서 출발하며, 법률에서 특정 집단을 정의하여 분류하고 정의하는 것은 사회적 인식을 만들어 간다는 점에서 매우 신중해야 함. 즉 “학교 밖 청소년”을 진정으로 지원하고자 하는 법이라면 위와 같은 잘못된 사회적 편견을 극복하는 방향으로 규정되어야 하는 것임. 법과 정책이 학업중단을 사회문제의 원인으로 바라보는 인식에서 출발하는 한, 그 본래 취지가 어떠한 학업중단 청소년을 부적응자, 낙오자, 예비범죄자로 낙인찍힐 위험성을 배제할 수 없음.
- 그러나 문제의 법률안은 그 제안이유에서도 볼 수 있듯 “학업중단 청소년”에 대한 잘못된 편견을 극복하지 못한 채 “학교 밖 청소년”을 문제로 인식하여, “학업복귀”에 지원의 목표를 두고, 지원의 대상인 청소년을 “학업

중단 청소년"으로 명명하고 있음.

- 그 결과 "학교 밖 청소년"에 대한 잘못된 편견을 극복하는 것은 차치하고, 오히려 확산하고 재생산할 가능성이 있음.

(2) 현실적인 욕구가 반영되지 않은 지원책

- "학교 밖 청소년"을 지원하는 법률을 통해 여러 모양의 학교 밖 청소년들이 진정으로 원하는 삶의 모습을 그려나갈 수 있도록 하는 것이 국가의 역할이 되어야 함.
- "학교 밖 청소년"의 경우 학교 밖으로 나오게 된 사유는 매우 복잡적이며, 현재의 삶의 유형도 매우 다양함.
- 한편 실제 "학교 밖 청소년"이 필요로 하는 지원 내용을 살펴보면, "학교밖 청소년"은 "생활비지원(47.6%)"을 가장 필요로 하고 있음.
- 그러나 문제의 법률안은 지원 대상을 "학업중단 청소년"으로 명명하고, "학업복귀"에 지원의 초점이 맞추어져 있는바, 지원 대상의 욕구가 제대로 반영된 법률안으로 볼 수 없음.
- 즉 다양한 유형의 "학교 밖 청소년"이 고려되지 않은채, 일방적이고 단편적인 지원을 가져오며, 그 결과 실제 지원이 절실하게 필요하나 "학업 중단 청소년"에 해당되지 않아 법의 혜택을 누리지 못하는 사각지대를 만들어 낼 수도 있음.

2. 지역 네트워크 중심의 “학교 밖 청소년” 지원체계에 혼선을 야기함.

가. 해당 조항

제9조(학업중단청소년지원센터의 지정) ① 국가 및 지방자치단체는 학업

중단 청소년 지원을 위하여 필요한 경우 「청소년복지지원법」 제29조의 청소년상담복지센터에 학업중단 청소년 지원을 위한 “학업중단청소년지원센터”를 지정할 수 있다.

② “학업중단청소년지원센터”의 지정기준, 지정기간, 지정절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로, 전문 인력의 기준 등에 필요한 사항은 여성가족부령으로 각각 정한다.

③ “학업중단청소년지원센터”는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 제6조에 따른 학업중단 청소년의 교육 지원
 2. 제7조에 따른 가족관계 지원에 관한 사항
 3. 제8조에 따른 직업체험 및 취업지원
 4. 그 밖에 학업중단 청소년 지원을 위해 필요한 사항.
-

나. 검토의견

(1) 중앙정부 중심의 지원체계(top-down)가 가지는 한계

- 지금까지 청소년 복지에 관한 정책은 지역사회를 중심으로 이루어져 왔음. 관련하여 「청소년 복지 지원법」은 지방자치의 장에 대하여 지역사회 청소년통합지원체계를 구축·운영할 의무를 부여하고 있으며(제9조 제1항), 국가에 대하여는 그와 같은 통합지원체계의 구축·운영을 지원하여야 한다는 의무를 부여하고 있음(제9조 제2항).
- 그리고 「청소년 복지 지원법」 제29조는 특별시장·광역시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 시장·군수·구청장은 청소년에 대한 상담·긴급구조·자활·의료지원 등의 업무를 수행하기 위하여 청소년 상담복지센터를 설치·운영할 수 있음을 규정하고 있음.
- 그에 따라 현재 각 지방자치단체에서는 청소년상담복지센터를 구축·운영하는 한편, 조례 제정을 통하여 "학교 밖 청소년"만을 지원하기 위한 별도의 센터를 구축·운영하는 움직임을 보이고 있음.
- 그런데 문제의 법률안은 학업중단 청소년 지원을 위하여 필요한 경우 "청소년상담복지센터"에 국가 및 지방자치단체가 "학업중단청소년지원센터"

를 지정할 수 있다고 규정하고 있음.

- 현재 각 구마다 청소년상담복지센터가 있듯이 각 구마다 “학업중단 청소년지원센터”를 둬으로써, 보다 적극적으로 지원하겠다는 기본 취지에는 동의할 수 있음.
- 그러나 문제의 법률안은 정부에서 이와 같은 센터를 직접 지정하고, 관리하는 방향으로 설계되어 있는바, 그 결과 학교 밖 청소년 지원 사업이 top-down방식의 중앙정부 주도 방식으로 갈 가능성이 있음. 그런데 이와 같은 방식은 청소년 복지에 관한 정책방향에 역행하는 것은 물론, 실제 지방자치단체에서 활발하게 진행되고 있는 다양한 노력들에 장애로 작용할 우려가 있음(참고자료 2).
- 물론 지역사회에만 그 역할을 맡겨둘 경우 지역사회 간 역량의 자치에 따라 지원이 달라질 가능성이 있으나, 정부의 역할은 이와 같은 역량의 차이를 극복하도록 지역사회를 지원하여야 하는 것이지 직접 개입하는 것은 그 자체로 한계가 있는 정책임.⁷⁾
- 또한 “학교 밖 청소년” 지원과 같은 정책이 성공하려면 한 개 지역사회에서 성공한 모델이 확산됨으로써 달성될 수 있다는 것인바, top-down방식으로 문제를 해결하는 데에는 한계가 있다는 점을 명심해야 함.
- 정부는 “학교 밖 청소년” 지원 업무에 직접 개입하기보다, 종전의 「청소년 복지 지원법」에 규정된 특별지원이 잘 제공되도록 복지시스템 전달 체계를 강화하여 열악한 조건에 놓인 위기청소년이 기본적인 복지를 누릴 수 있도록 하는 일을 우선에 두어야 함.

(2) 학업중단 청소년 지원센터의 허상

- 문제의 법률안은 “청소년상담복지센터”에 “학업중단청소년지원센터”를 지

7) 두드림·해밀사업은 전국 50개 청소년상담복지센터에서 시행되고 있는데, 서울의 경우, 서울특별시청소년상담복지센터를 포함해서 강남구, 중랑구, 강북구, 도봉구, 강서구, 용산구의 청소년상담복지센터에서만 시행되고 있다. 그 외의 구 청소년상담복지센터에서는 두드림·해밀 사업의 혜택을 누릴 수 없다. 이것은 서울에서도 지역에 따라 정부나 지방자치단체에서 제공하는 정책의 혜택을 다르게 받고 있고, “학교 밖 청소년”을 위한 기관이나 시설이 다르기 때문에 각 지역에 맞는 “학교 밖 청소년” 정책이 마련되어야 하고, 다른 지역사회 네트워크를 통합 협력이 필요하다는 것을 의미한다(참고자료 2 p14).

정할 수 있다고 규정하는 한편, 그 업무로 교육지원, 가족관계 지원 등 종전의 청소년상담복지센터에서 수행하던 업무와 동일한 업무를 규정하고 있음.

- 살피건대 현재 청소년상담복지센터는 청소년 일반("학교 밖 청소년" 포함)을 대상으로 하여, 상담·긴급구조·자활·의료지원 등의 업무를 수행하기 위하여 것으로, 2012. 12. 1. 청소년복지 지원법(법률 제11290호) 개정으로 청소년상담센터에서 청소년상담복지센터로 변경되는 것과 함께 상담 업무에 복지 업무가 추가되었음.
- 그리고 추가된 복지 업무의 일환으로, 학교 밖 청소년 지원 사업을 수행하기 시작하였으나, 실적위주의 단기프로그램만 제공하는 등의 청소년상담센터의 속성상, 여건상 "학교 밖 청소년"을 지원하는 데에는 한계가 있었음.
- 무엇보다 업무의 과중으로 기본적인 업무인 상담조차 제대로 이루어지기 어려운 것이 현실임.
- 그런 이유로 지방자치단체에서는 전문적인 지원을 위해 별도 조례를 제정하여, 대안학습공간지원센터(경상남도)와 학교밖청소년지원센터(서울특별시 등)를 설립·운영해온 것임.
- 이와 같은 현실에서 정부차원에서 일괄적으로 청소년상담복지센터에 단순히 학업중단청소년지원센터를 지정하여 정부가 직접 "학교 밖 청소년"을 지원한다는 발상은 그 취지를 불문하고 인력상, 재정상으로 현실적인 한계에 부딪힐 가능성이 높음.
- 오히려 정부의 역할은 "학교 밖 청소년"에 대한 직접 지원보다, 지역 특성에 맞는 학교 밖 청소년 지원 프로그램을 개발 및 보급하는 등 지방자치단체가 자발적으로 "학교 밖 청소년"을 지원할 수 있도록 독려하고, 성공사례 발굴, 실태조사, 사회적 인식 개선 등 "학교 밖 청소년"의 환경 개선에 앞장서며, 지방자치단체와 "학교 밖 청소년"을 지원하는 기관들 간의 연계를 강화하여 지역사회 내에서 민관 협력체계를 구축하는 데에 집중해야 할 것임.

- 관련하여, 지역사회 내에서도 직접 지원을 하는 센터와 별개로 지역 네트워크를 강화하는 센터의 역할이 강조되고 있는바, 예컨대 서울시학교밖지원센터의 경우 실질적인 업무를 담당하기보다 서울시 다른 지역의 학교밖청소년지원센터를 지원하는 역할을 해야 한다는 지적이 있음(참고자료 2).

3. “학교 밖 청소년”의 현실적인 욕구와 괴리된 지원 내용

가. 해당 조항

제6조(교육 지원 등) ① 국가와 지방자치단체는 학업중단 청소년의 학업 능력 증진을 위하여 다음의 “학업복귀 프로그램”을 지원할 수 있다.

1. 진로, 진학 관련 교육 및 상담
2. 「초·중등교육법」 제2조에서 규정하는 초등학교, 중학교로의 재취학 또는 고등학교로의 재입학
3. 「초·중등교육법」 제60조의3의 대안학교로의 진학
4. 「초·중등교육법 시행령」 제96조부터 제98조에서 규정하는 학력인정을 위한 검정고시의 준비
5. 그 밖에 학업중단청소년의 교육 지원을 위하여 필요한 사항

② 국가와 지방자치단체는 학업중단 청소년의 “학업복귀 프로그램” 중 사회적·경제적 지원이 필요한 청소년에 대해 「청소년복지지원법」 제14조 및 시행령 제7조에 따라 청소년특별지원 사업을 우선하여 제공할 수 있다.

제7조(가족관계 지원) ① 국가와 지방자치단체는 학업중단 청소년이 민주적이고 양성평등한 가족관계를 누릴 수 있도록 가족상담, 부모교육, 가족생활 교육 등을 지원할 수 있다.

② 제1항의 가족관계 지원을 위한 교육 내용 및 방법에 관련된 사항은 여성가족부령으로 정한다.

제8조(직업체험 및 취업지원) ① 국가와 지방자치단체는 학업중단 청소년의 직업에 대한 소양 개발 및 건전한 직업관 형성을 위해 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.

1. 적성진단 및 진로지도
-

2. 직업탐색 및 직업체험

3. 그 밖의 학업중단 청소년의 직업체험을 위하여 필요한 사항

② 국가 및 지방자치단체는 학업중단 청소년을 대상으로 취업 및 직무 수행에 필요한 지식·기술 및 태도를 습득·향상시키기 위하여 직업교육 훈련을 실시할 수 있다.

③ 제2항의 직업교육 훈련 내용 및 방법에 관련된 사항은 여성가족부령으로 정한다.

나. 검토의견

(1) 학교복귀를 목표에 둔 교육 지원

○ 문제의 법률안 제6조는 교육지원으로 “학업복귀 프로그램”을 지원할 수 있음을 규정하고 있음. 이 때 학업복귀 프로그램이란, 그 밖에 학업중단 청소년의 교육 지원을 위해 필요한 사항을 규정하고 있기는 하나, 사실상 “학교”복귀, 즉 「초·중등교육법」 제2조에서 규정하는 학교, 또는 「초·중등 교육법」 제60조의 3의 대안학교로의 진학을 목표로 둔 것으로, 제도권 외의 대안학교나 홈스쿨링 등 대안교육은 고려되지 않은 방식임.

○ 그러나 청소년 지원시설의 절반 이상인 53.7%가 학업 중단 사유로 ‘학교 다닐 필요성을 못 느꼈다’고 밝히고 있는바, 학교복귀는 “학교 밖 청소년”의 욕구를 고려하지 않은 비현실적이고 비효과적인 지원임.

○ 또한 이와 같은 지원은 “학교 밖 청소년”이 학교로 복귀하지 않는 한 결국 “학교 밖 청소년”은 「초·중등교육법」 제2조에서 규정하는 학교를 다니는 청소년과의 사이에 교육의 기회에서 차별을 받을 수밖에 없는 결과를 가져옴.

○ 자발적이든 비자발적이든 정규학교가 맞지 않아 새로운 배움을 위해 “학교 밖 청소년”이 된 청소년이, 다양한 배움의 선택지를 두고 고민해야 하도록 해야 함. 다시 말해 정규학교에 복귀할 수 없어서 어쩔 수 없이 차선을 선택하는 것처럼 느끼도록 하는 방식은 바람직하지 않음. 이는 다

8) 제2조 2. “학업복귀 프로그램”이란 「청소년복지지원법」 제9조의 지역사회청소년통합지원체계를 통해 발굴된 학교 밖 학업중단 청소년 대상 복교, 검정고시, 상급학교 진학 등을 위해 제공 하는 학업지원 프로그램을 말한다.

양성을 인정하지 않는 학교가 다양한 유형의 청소년을 체계적으로 낙오시키는 것과 다르지 않음.

- 즉 “학교 밖 청소년”에 대한 교육지원은 청소년에게 다양한 배움의 선택지를 마련하여 줌으로써, 청소년이 배움의 내용과 방식을 자율적이고, 적극적으로 선택할 수 있도록 하여, 스스로의 삶에 자부심을 가지고 살아갈 수 있도록 해야 함.
- 나아가 이러한 방향은 학력사회를 그대로 유지하는 것으로, 보편적 교육복지와 평생교육에 어긋나는 정책방향임.

(2) 다양한 유형의 “학교 밖 청소년”의 욕구와 괴리됨.

- “학교 밖 청소년”의 유형은 그 특성과 처한 환경, 학교 밖 청소년이 된 계기 등에 따라 매우 다양할 수밖에 없기 때문에 필요한 지원을 파악하고 제공하는 것은 실로 만만치 않음.
- 특히 대안교육기관, 홈스쿨링 등의 욕구가 증가하고 있으며, 대안교육에 대한 청소년들의 만족감은 높은 편으로 나타나는바(참고자료 2), 문제의 법률안은 이와 같은 학교 밖의 교육 현장을 반영하지 않고 있음.
- 다른 한편 “학교 밖 청소년”의 욕구를 들여다보면, 생활비지원과 취업지원이 대부분을 차지함. 범죄를 행한 “학교 밖 청소년”의 대부분의 범행동기가 생활비라는 점에서 알 수 있듯이 “학교 밖 청소년”의 경우 학교복귀 등 교육지원 이전에 삶을 기반을 마련할 수 있기 위한 생활비 지원, 일자리 지원이 절대적으로 필요함.
- 문제의 법률안도 직업체험 및 취업지원을 규정하여, 학교복귀 외의 지원도 고려한 듯하나, 그 내용은 “적성진단 및 진로지도”, “직업탐색 및 직업체험” 등으로 현재 청소년상담복지센터에서 제공하고 있는 단기 프로그램과 다르지 않을 것임을 예상할 수 있음.
- 실질적으로 “학교 밖 청소년”의 취업을 지원하기 위해서는, 직업훈련과 직업연계가 핵심적임. 관련하여 취업지원의 경우 현재 청년고용촉진법에

제3조에 따른 청년(만 15세 이상)고용 촉진을 위한 국가 및 지방자치의 책무 및 직업훈련촉진법 시행령 제10조에 따른 고등학교 중퇴자에 대한 직업훈련의 기회 제공, 고용노동부 취업성공패키지가 있으나, 여전히 매우 제한적이며, 특히 “학교 밖 청소년”의 특성을 고려한 취업지원이 절실함.

- 따라서 “학교 밖 청소년”을 진정으로 지원하는 법률이라면, 취업지원에 관한 보다 적극적인 지원이 포함되어야 하며, 이는 근로기준법 개정과 더불어 고용노동부, 기획재정부, 보건복지부 등과의 협력이 전제되어야 할 것임.
- 더불어 생활교육 지원, 의료지원, 정서지원도 필요함.

(3) 유사 목적의 조례와 비교할 때 후퇴된 지원 내용

- 문제의 법률안은 “학교 밖 청소년” 지원을 목적으로 하는 다수의 조례와 비교할 때 후퇴된 지원 내용을 담고 있음.
- 하남시(제4조), 광주시(제3조), 경상남도(제3조), 부천시(제4조) 등의 조례는 기본이념 및 방향에서 공통적으로 청소년 개인별 여건과 특성의 인정, 개인별 특성에 맞는 학습 및 진로 지도를 규정하고 있음.
- 또한 「충청북도 학업중단청소년 지원 조례」는 교육지원 뿐만 아니라 전문상담활동 강화, 자활지원, 후견인 제도 운영 등 사회적 지원 등을 규정하고 있으며(제1조, 제4조), 「서울특별시 학교 밖 청소년 지원 조례」는 학교 밖 청소년에 대한 사회적 인식 개선도 지원의 내용에 포함하고 있어 주목할 만함.

4. 필요이상의 정보를 위헌적인 방법으로 수집, 보관·관리함에 따른 인권 침해

가. 해당 조항

제11조(학업중단청소년 정보시스템 구축·운영) ① 여성가족부장관은 학업중단청소년의 지원에 필요한 각종 자료 또는 정보의 효율적 처리와 기록·관리 업무의 전자화를 위하여 정보시스템(이하 “정보시스템”이라 한다)을 구축·운영할 수 있다.

② 여성가족부장관은 정보 시스템을 구축·운영하는 데 필요한 자료로서 다음 각 호에 해당하는 자료를 수집·관리·보유할 수 있으며 관련기관 및 단체에 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 공공기관 등은 특별한 사정이 없으면 요청에 따라야 한다.

1. 제6조의 학업중단 청소년에 교육지원에 관한 사항으로 「학교생활기록의 작성 및 관리에 관한 규칙」 제3조제1항 각 호에 해당하는 사항

2. 제8조의 학업중단 청소년에 직업 체험 및 취업지원에 관한 사항으로 「학교생활기록의 작성 및 관리에 관한 규칙」 제3조제1항 각 호에 해당하는 사항

3. 그 밖에 제9조에 따라 지정되는 “학업중단 청소년지원센터”의 업무 수행 관련 자료로 여성가족부령으로 정하는 사항

③ 여성가족부장관은 “정보시스템” 구축·운영의 전 과정에서 개인정보 보호를 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다.

④ “정보시스템”의 구축·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(정보시스템 운영 전담기구의 설립 등) ① 여성가족부 장관은 정보시스템의 효율적 운영을 위하여 그 운영에 관한 업무를 수행하는 전담기구를 설치·운영하거나 정보시스템의 효율적 운영을 위하여 필요하다고 인정하면 정보시스템의 운영 및 지원 업무를 법인이나 기관에 위탁할 수 있다.

② 정보시스템의 구축·운영과 제1항에 따른 정보시스템의 전담 기구의 설립 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(권한의 위임과 위탁) ① 이 법에 따른 중앙 행정기관의 장의 권한은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)에게 위임할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 전담기관 등에 위탁할 수 있다.

나. 검토의견

(1) 위험적인 정보 수집 및 보유·관리

- 문제의 법률안 제11조는 ‘학업중단 청소년 지원에 필요한 각종 자료 또는 정보의 효율적 처리와 기록·관리 업무의 전자화를 위해 정보시스템을 구축하며, 학업중단 청소년의 “학교생활기록부”의 자료를 요구할 수 있다’고 명시하고 있음.⁹⁾ 더불어 제12조를 통해 그 업무를 법인이나 기관에 위탁할 수 있다는 위탁의 근거를 마련함.
- 헌법상 보장된 청소년의 개인정보자기결정권을 침해함.
- 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조 제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장되는 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 말함. 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함함. 또한 그러한 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당함(헌재 2005. 5. 26. 결정 99헌마513등). 따라서 개인정보자기결정권을 제한하려면 기본권 제한의 한계 원리인 헌법 제37조 제2항에 따라 법률로써 필요한 경우에 한하여 이루어져야 함.
- 한편 수집된 정보를 자동화된 전산시스템으로 보유·관리하려고 하는 것 인바, 이러한 정보를 정보시스템으로 보유·관리하는 경우 정보에의 무단 접근, 정보결합, 정보전달, 공조에 의한 정보공유 등이 시공의 제한 없이

9) 초·중등교육법 제25조 및 학교보건법 제7조는 학생들의 개인정보는 각 학교의 장이 작성·관리하도록 되어 있음.

매우 손쉽게 일어날 위험이 있음. 따라서 이러한 방식으로 처리되는 정보의 범위는 가급적 최소한으로 축소되어야 하고, 또한 보유기관은 그러한 위험으로부터 개인정보를 보호하는 일정한 조치를 취할 의무가 있음(헌법재판소 2005. 7. 21. 결정 2003헌마282·425(병합)).

- 한편 「청소년기본법」 제5조1항은 청소년활동·청소년복지·청소년보호 등 청소년육성의 모든 영역에서 “청소년의 기본적 인권”이 존중되어야 한다고 천명하고 있으며, 「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」 제34조2항은 청소년의 이해에 영향을 주는 정보는 그 작성 또는 수집에 있어서 “청소년 본인과 그 보호자의 동의”를 구해야 한다고 규정하면서 정보에 대한 청소년의 인권을 강조하고 있음.
- 검토하건대 문제의 법률안 제11조에 따라 수집·관리·보유, 제공이 요청되는 개인의 정보는 인적사항, 학적사항, 출결사항, 자격증 및 인증취득상황, 교과학습발달상황, 행동 특성 및 종합의견에 이르기까지 매우 포괄적임. 이와 같은 정보는 단순히 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 정보에 그치는 것이 아니라, 그 자체로 개인의 존엄과 인격권에 심대한 영향을 미칠 수 있는 민감한 정보에 해당함은 물론, 여러 정보가 결합함으로써 개인의 전체적·부분적 인격상을 추출해 내는데 사용될 수 있으므로 엄격한 보호의 대상이 됨. 특히 "학교 밖 청소년"에 대한 사회적 낙인과 차별을 유발할 수 있는 정보임. 따라서 헌법적 원칙에 따라 엄격하게 다루어져야 함. 그러나 문제의 법률안은 정보 수집 관련 입법 시 필수적으로 규정되어야 할 청소년의 동의, 수집된 정보의 관리책임, 활용범위, 보관기간 등에 관해 전혀 규정하지 않은 채 단지 여성가족부장관의 시책과 대통령령으로 위임하고 있을 뿐임.
- 또한 문제의 법률안은 제공된 정보를 정보시스템으로 보관·관리하면서, 나아가 운영 및 지원 업무를 법인이나 기관에 위탁할 수 있다고 규정하고 있는데, 정보시스템을 민간에 위탁할 경우 심각한 정보노출의 위험이 있고, 제3자에의 정보제공, 다른 정보와의 결합, 공조에 의한 다른 기관과의 정보 공유 등이 있을 경우 개인정보자기결정권의 중대한 침해가 발생할 수 있음.
- 검토결과 문제의 법률안 제11조 내지 제13조는 기본권 제한의 한계 원리

를 전혀 따르지 않은 채 “학교 밖 청소년”의 개인정보자기결정권을 광범위하게 제한하고 있는바, 개인정보자기결정권을 중대하게 침해하는 위헌적인 규정임. 국가인권위원회도 2013. 7. 11자로 동일한 취지의 결정을 내렸으며(참고자료 1), 교육부 입장도 다르지 않은 것으로 보고된바 있음(참고자료 3).

- 더하여 초·중등교육법, 유아교육법, 사회복지사업법 등 타 법령이 설계한 개인정보보호체계와 비교해 보아도 개인정보보호에 대한 장치가 매우 미흡한 법률임.

(2) 필요이상의 정보를 수집, 보관·관리

- 먼저 문제의 법률안은 동 조항의 취지가 "학교 밖 청소년"에 대하여 적합한 지원을 효율적으로 제공하는 것에 있다고 함.

- 그러나 학교생활기록부에 기록된 정보의 대부분(학적사항, 출결사항, 수상경력, 자격증 및 인증 취득사항, 진로희망사항, 창의적체험활동 사항, 교과학습발달사항, 독서활동상황, 행동특성 및 종합의견, 학생의 학교 재학 중 성취한 교육 이수 등)은 “학교 밖 청소년”이 학교를 떠나는 복합적인 이유를 설명할 수 없으며, 현재 시점에서 학업을 계속하기 위해 어떤 지원을 필요로 하는지를 알려줄 리는 만무함.

- 어떤 지원이 필요한지를 결정하는 것은 재학시절의 정보가 아닌 지원시점에서의 "학교 밖 청소년"의 욕구, 상황 및 태도이며, 구체적인 필요는 신뢰관계가 형성될 때에 제대로 파악할 수 있음.

- 다음으로 문제의 법률안은 동 조항의 취지가 "학교 밖 청소년"을 효율적으로 발굴하는 것에 있다고 함.

- 그러나 "학교 밖 청소년" 발굴은 정보를 가지고 있는 기관의 일방적인 접근이 아닌, 학교를 그만두는 과정에 개입되어 있는 학교를 비롯한 여러 기관, 즉 「청소년복지지원법」 제9조의 지역사회청소년통합지원체계를 구성하는 여러 주체들의 노력으로 이루어져야 하는 것임. 따라서 이들 주체들의 의무와 연계를 강화하는 방향으로 시스템을 구축해야 하는 것임.

- 또한 문제의 법률안 제2조 제2호에는 학업복귀 프로그램의 대상에 관해 " 「청소년복지지원법」 제9조의 지역사회청소년통합지원체계를 통해 발굴된 학교 밖 학업중단청소년"이라고 하고 있는바, 결국 그 체계를 강화하는 등의 실제 발굴방법에 대한 깊은 고민은 없었던 것으로 보임.

(3) 지원 외의 목적으로의 오용될 가능성

- 우리 사회에는 "학교 밖 청소년"을 부적응자, 예비범죄자, 낙오자, 비행청소년으로 보는 편견이 존재함. 이와 같은 현실에서 정보시스템을 통해 "학교 밖 청소년"을 일괄적으로 분류하고 관리한다면, 지원의 목적이 아닌 예비범죄자 예방 등의 목적으로 잘못 사용될 가능성을 배제할 수 없으며, 이는 "학교 밖 청소년"이 건강한 민주시민으로 성장하는 데에 장애로 작용함.
- 문제의 법률안도 그 제안이유에서 "청소년의 학업 중단으로 인해 비행에 가담하거나 낮은 학력으로 인해 노동시장에서 취약 계층으로 전락하는 등 개인과 사회가 부담하여야 할 사회·경제적 손실은 11조 5,902억 원에 이를 것으로 추산하고 있"는바, 이와 같은 예상은 무리가 아님.

IV. 청소년과 동행하는 사회를 기대하며

- 오늘날 대한민국에 살아가는 “학교 밖 청소년”은 자발적이든 비자발적이든 정규학교 밖으로 나오는 순간 정규학교 안과 달리 매우 열악한 삶의 조건에 놓이게 됨.
- 더하여, 학교 밖으로 나오게 된 이유를 불문하고, “학교 밖 청소년”은 각종 사회문제의 원흉으로, 부적응자, 낙오자, 예비범죄자로 인식되고 있음.
- 따라서 “학교 밖 청소년”을 지원하고자 하는 법은 “학교 밖 청소년”이 주체성과 자율성을 인정하는 것에서 출발하여, “학교 밖 청소년”이 정규학교에 다니는 청소년과 균등한 교육의 기회와 복지를 누릴 수 있도록 규정되어야 함.

- 그 지원은 구체적으로 “학교 밖 청소년”의 개별적 특성과 환경에 적합한 내용이어야 하며, “학교 밖 청소년”의 인권과 자치권을 보장하는 방식이어야 하고, 더불어 “학교 밖 청소년”에 대한 사회의 잘못된 인식을 개선하도록 구성되어야 할 것임.
- 더불어, “학교 밖 청소년”을 지원하는 법률안이 마련되는 것과 함께 정규 학교의 교육 역시 다양한 유형의 청소년에게 기회가 주어지도록 변화해야 하며, 청소년의 건강한 일자리를 위한 법제도의 개선이 필요함.
- 그리고 이와 같은 고민과 실천이 지역사회에서 민관산학의 협력 하에 이루어짐으로써 지역사회 자체가 교육의 장이 되어야 할 것임.
- 이와 같은 깊은 고민과 치열한 노력이 있을 때에 청소년과 진정으로 동행하는 대한민국 사회를 기대할 수 있음.