

독일 아동·청소년지원법(SGB VIII-Kinder und Jugendhilfegesetz)* 개편과 시사점

The Reform of Child and Youth Support Law in Germany and its Implications

장주리, 독일사회복지협회 아동·청소년·가족센터
(Juri Jang, Gfs·Gesellschaft fuer Sozialarbeit)

1. 서론

독일에서 청소년지원(Jugendhilfe)은 아동·청소년정책의 핵심적인 개념으로 지원의 대상에 아동, 청소년뿐만 아니라 그들의 가족까지 포함한다는 점이 주목할 만하다. 이 개념의 중심에는 청소년이 개인적·사회적으로 불이익을 받지 않으면서 성장·발달하도록 지원하고, 아동·가족 친화적인 조건과 환경을 만들어 가고자 하는 독일 사회의 양육에 대한 경험적 고찰이 자리 잡고 있다.

이는 독일 청소년지원 관련법의 형성 과정에서 잘 드러난다. 독일 청소년지원의 법적 토대는 1922년 제국청소년복지법(RJWG:

Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz)에 의해 마련되었으며 이후 1961년 청소년복지법(JWG: Das Jugendwohlfahrtsgesetz)으로 개정되었다. 청소년복지법은 수급기준에 따라 지원대상 아동·청소년을 구분하여 이들 취약계층 아동·청소년의 물질적 박탈 및 빈곤을 완화하는 것만을 주요한 목표로 삼았으며 수급대상을 주체로 인식하지 못하고 있다는 점에서 한계를 지니고 있었다. 그 후 20년간의 논의를 거쳐 개혁·완성된 법이 1991년 1월 1일에 개정된 지금의 아동·청소년지원법(KJHG: Das Kinder-und Jugendhilfegesetz)¹⁾이다. 사회법전 제8권으로 제정된 이 법은 수급권자를 수행 주체

* 1990~91년 당시 사회법전(SGB: Sozialgesetzbuch)에 신설된 '사회법전 제8권(SBG VIII)'으로 '아동·청소년지원법(KJHG)'이 도입되었다. 사회법전 제8권과 아동·청소년지원법은 형식상 법적 차이가 있지만, 사회법전 제8권은 일상용어로 '아동·청소년지원법'으로 불린다. (Jang, J. (2013). *Kinderleben in vernachlässigten Familien*, Bielefeld, p. 30.)

1) 아동·청소년지원법(KJHG)은 1990년 10월 1일 동독에서 먼저 시행되었다.

로 바라보고, 개인의 개별성을 존중하며, 단순한 빈곤 구제에서 폭넓은 사회보장서비스를 제공하는 등 청소년지원에 대한 대대적인 인식 전환을 보여주었다. 독일의 젊은 세대가 긍정적인 삶의 기반을 다지는데 불이익이 없도록 하고, 스스로 발달과 발전의 주체가 되도록 지원하는 것을 청소년지원 관련법의 중요한 임무로 보는 시각이 반영된 것이다.

사회법전 제8권의 기본 철학은 수십 가지 법률 (Bundesgesetze)의 변경에도 불구하고 지난 26년간 크게 변하지 않았다. 그러나 아동·청소년지원법(KJHG)의 경우, 제정 이후 끊임 없이 이어져 왔던 사회적 논의와 고민을 통해 2017년 아동·청소년강화법(KJSG: Kinder- und Jugendstärkungsgesetz)으로 개정되었다. 아동·청소년지원법 개정과 관련된 몇 가지 주요 쟁점을 살펴보면 사회의 발전에 따른 변화와 그에 따른 시대적 요구 및 과제를 확인할 수 있다.

2. 아동·청소년지원법 개혁 동기와 목표

2017년 4월 12일 독일 정부는 아동·청소년 지원 강화를 위한 법안(KJSG)을 공식 발표

했다. 이에 따라 26년 전 아동·청소년지원법(KJHG)의 제정을 통해 획기적인 시각 전환이 이뤄진 독일의 청소년지원은 또 다른 국면에 접어들었다. 특히 독일 연방 가족·노인·여성·청소년부(BFSFJ: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)는 아동보호, 장애 아동·청소년 보호, 청소년 참여, 요보호아동 등과 관련한 개혁안을 공식 발표하면서 아동과 청소년의 역량 강화를 새로운 아동·청소년강화법(KJSG)의 핵심 목표로 내세우고 있다.

가. 아동보호

2014년 독일에 사는 청소년 백만 명 이상이 양육지원(Erzieherische Hilfe)을 받았다. 이는 독일에 있는 거의 모든 아동과 청소년이²⁾ 보편적인 아동·청소년지원(Kinder- und Jugendhilfe)과 연결되어 있음을 뜻한다. 이러한 통합적인 아동·청소년 지원체계의 확립은 아동보호 영역에서 도움이 필요한 취약한 아동, 청소년 및 그 가족의 욕구에 기반하여 개별적으로 작동하는 제공기관별로 분화된 과거의 아동·청소년지원보다 좀 더 효과적이었다. 예를 들어 연방아동보호법(BKiSchG: Bundeskinderschutzgesetz)³⁾

2) 독일연방통계청(Statistisches Bundesamt)에 따르면 2013년 12월 31일 기준으로 20세 미만의 독일 인구는 147만 명에 이른다. (Zahlen und Fakten. (2013). <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Tabellen/AltersgruppenBis2060.html>)에서 2017. 5. 3 인출.)

3) 2012년 1월 1일 도입된 연방아동보호법(BKiSchG)에 따라 아동·청소년 보호를 담당하고 있던 중요 수행 시스템 및 기관들과 아동·청소년 지원이 지역 네트워크를 통해 연결되었다.

의 평가 결과는 지역 네트워크를 통한 다양한 아동보호기관과 아동·청소년지원 시스템의 연계가 아동보호에 더욱 효과적이었음을 보여주고 있다.

이는 아동보호에 있어서 국가 및 사회의 공적 책임영역의 강화 및 확대에 따른 긍정적인 성과로 해석될 수 있다. 아동보호와 관련된 공적 영역과 사적 영역 사이에는 적절한 책임성의 정도와 경계에 대한 일정한 긴장 관계가 존재해왔으며 이에 대한 사회적 합의를 마련하는 것은 쉽지 않다. 가족의 기능과 역할이 축소되고 아동양육 및 보호에

있어서 부모의 사적 책임성이 약화되면서 아동과 청소년의 건강한 성장과 발달을 위해 공적 책임성 강화의 필요성이 커지고 있다. 이에 따라 '사회와 국가가 아동과 청소년의 성장에 얼마만큼의 책임을 져야 하는가'와 같이 공적 책임성에 대한 명확한 기준 설정의 필요성과 이를 실행할 수 있는 강력한 조정기구(Steuerungsinstrument)의 역할과 기능이 구체화될 필요성이 제기되었다. 이러한 배경 하에 제정된 새로운 아동·청소년강화법이 지향하는 바는 다음과 같다.

- 아동 보호를 위한 도구와 대책의 영향력

표1 양육지원 및 그 외 서비스

지원 종류		2014 년(지원 건수)	
서비스 이용지원	양육도움서비스(§ 27 SGB VIII)	359,240	41,245
	양육상담		141,653
	사회적응지원(그룹)서비스		8,912
	개별돌봄서비스		29,896
	위기가정지원		137,534
시설지원	방과후돌봄지원	162,359	16,751
	종일돌봄서비스(가정위탁)		69,823
	아동보호시설 및 그 외 그룹홈 지원		72,204
	위기청소년 집중사례관리		3,581
중증 정신장애 등록지원(§ 35a SGB VIII)		58,695	
기타 공적 청소년지원서비스	입양	71,4456	3,805
	공적 후견인서비스		73,956
	미성년 후견인서비스		571,607
	양육권 박탈(부분 박탈포함)		17,029
	임시 보호 조치		48,059
합계		1,294,750	

자료: 독일연방통계청 (Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, 2014)

강화

- 보호시설에 대한 효과적인 감독을 통해 기관 및 시설에서 보호받는 아동과 청소년의 보호 강화
- 청소년 클럽과 청소년 여가시설에서 생기는 보호의 공백 메우기
- 자원봉사 분야에서의 경력증명서 활용 확대 및 아동·청소년지원과 국민보건시설, 형사소추기관, 가정법원, 청소년 범죄 사법기관 등과의 협력 증진
- 아동의 복지가 위협될 때 공공의 개입을 요청한 의료전문가와 조치과정에 대한 정보 공유

나. 장애가 있는 아동·청소년과 참여

지난 25년간 아동·청소년지원의 한계로 작용했던 개별 공급자 중심의 아동지원에 대한 접근에서 벗어나 아동·청소년 개인의 욕구와 잠재력에 중점을 두는 것과 동시에, 장애아동 및 청소년에 대한 통합적 지원체계가 강화되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 유엔협약(VN-Behinderungskonvention)⁴⁾을 비교적 초기에 비준한 독일은 협약의 기본 정신을 다음과 같은 통합(Inklusion)의 개념으로 이

해했다. “장애에 대한 부정적인 선입견을 바탕으로 한 정책적 이해는 정상적이라고 할 수 없으며, 장애가 있든 없든 모든 사람이 함께하는 삶을 추구하도록 하는 정책적 지향이 중요하다. 따라서 장애가 있는 사람이 기존의 권리 보호에 적응해야만 하는 것이 아니라, 처음부터 모든 사람을 위한 모든 사회적인 삶을 누릴 수 있어야 한다.”⁵⁾ 그러나 등록지원서비스(등급제)에 기초한 장애아동 및 청소년 지원시스템은 현행 법률상 다양한 장애인복지지원 시스템에 의해 별도로 작동되고 있다. 장애아동 및 청소년의 부모가 최저생계보장을 받거나, 의료보험, 교육과 같은 다른 여러 가지 서비스의 혜택을 별도로 알아보고 지원해야 수급이 가능한 이러한 개별적으로 분리된 시스템은 결과적으로 장애아동 및 청소년들을 위해 적시에 반드시 필요한 서비스를 지원하는데 구조적 한계를 가지고 있다.

이에 따라 실제 현장에서는 책임소재에 대한 분쟁, 높은 행정 비용, 특히 장애아동·청소년과 그 가족을 위한 복지서비스제공의 자격검증, 입증 및 승인의 어려움 등 다양한 문제들이 야기되고 있다. 이러한 배경 하에

4) 2006년 12월 13일 제61차 유엔총회에서 채택

5) Inklusion. <https://www.Behindertenrechtskonvention.info/inklusion-3693/>에서 2017. 5. 7 인출.

새로운 법의 지향점은 다음과 같다.

- 모든 아동 및 청소년의 통합과 동등한 참여(Teilhabe)를 아동·청소년지원의 기본 원칙으로 확립
- 유치원에서 장애 아동과 비장애 아동에 대한 지속적인 통합적 돌봄
- 관할 변경·서비스제공과 관련된 사회서비스 수행자들의 상호 협력을 위한 공통의 원칙과 규정 도입
- 아동과 청소년의 자발적 상담 요구 기회의 확대 및 외부 기관인 옴부즈기관⁶⁾의 정착

다. 요보호아동

정서적 안정은 모든 아이의 기본 욕구이다. 분리불안은 아이들의 정서적 안정 경험을 손상시키고 스트레스를 야기한다. 특히 위탁가정이나 아동보호시설 등에서 대안적인 양육지원을 받는 아동과 청소년은 부모와의 분리 경험으로 인한 불안감과 스트레스를 기본적으로 안고 있으며, 그로 인해 불안과 스트레스에 상대적으로 취약한 집단이다. 요보호아동은 관계 단절, 관계 상실 등, 삶의 과정에서의 다양한 형태의 어려움과

위험에 처할 가능성이 특히 높기 때문에 가족의 상황과 조건을 지속적으로 개선하고 안정화시키는 것이 매우 중요하다. 이는 요보호아동의 원가족을 강화함으로써 원가족 복귀를 지원함과 동시에, 대안양육가정 또는 시설에서의 장기적인 보호의 안전성과 안정성을 보장하는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 아동·청소년지원의 새로운 법은 다음과 같은 방안을 포함하고 있다.

- 위탁가정 지원 증진
- 친부모지원 관련 업무 강화
- 위탁가정에서의 장기 체류 가능성 제고 (원가족의 양육조건 및 환경이 개선되지 않고, 그 가능성이 낮을 경우 법원은 위탁가정에서의 장기 체류를 결정할 수 있음)

3. 시사점

새로운 법(KJSG)은 ‘아이의 입장에서 생각하기’를 강조한다. 이는 더 많은 참여와 더 나은 서비스 제공, 더 효과적인 보호를 통해 아동과 청소년에 대한 지원을 전방위적으로 강화하는 것을 지향하는 것이다. 아동·청소년지원법(KJHG)이 인식전환을 통해 아동과 청

6) 아동·청소년지원 영역에서 청소년지원과 수급자 사이를 중재하는 외부 기관으로 2002년 베를린청소년지원협회(Der Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V.)에서 처음 설립한 외부 옴부즈단체(Ombudsschaft)를 시작으로 2009년에는 아동·청소년지원 영역에서 옴부즈단체의 연방네트워크(Bundesnetwork)가 설립되었다. 현재 독일 전역에서 외부 독립적 옴부즈단체가 활발히 활동 중이다.

소년을 아동·청소년지원의 주체로 세우고 그들의 필요와 욕구를 바탕으로 지원을 확대, 발전시키는 성과를 낳았다면, 아동·청소년강화법(KJSG)은 이러한 성공적인 경험을 토대로 더욱 강한 공적조정기구와 더 포괄적인 공적 책임성을 강조하고 있다.

‘통합과 참여’라는 원칙하에 모든 아동과 청소년에게 삶의 전반에 걸쳐 균등한 기회를 보장하고자 하는 독일 아동·청소년강화법

이 한국 사회에 주는 시사점은 적지 않다. 특히 사회와 국가의 공적책임에 대한 기준과 그에 따른 영향력 있는 공적 조정기구의 필요성과 중요성은 한국 사회에 아동보호 및 아동복지 전반에 걸쳐 발전적이며 의미 있는 논의의 주제가 될 수 있다. 이 주제는 현재 한국사회가 당면한 문제와 맞닿아 있기 때문이다.