

한국청소년문화연구소
<청소년문화포럼>VOL.40

지역사회안전과 가출청소년보호를 위한 방안 연구
Studies about municipal safety and protection
of street children

최 순 종

경기대학교 청소년학과 교수

Choi, Sunjong

Professor Dept. of Youth Studies Kyonggi University

지역사회안전과 가출청소년보호를 위한 방안 연구

Studies about municipal safety and protection of street children

최순종¹⁾
Choi, Sunjong

국문 요약

본 논문은 지역사회 안전과 가출청소년에 대한 보호와 지원을 위한 경찰의 역할을 분석하고 있다. 가출청소년 보호와 지원을 위해 쉼터와 경찰의 효과적이고 효율적인 연계 방안 모색에 연구의 목적을 두고 있다. 연구방법으로는 가출청소년에 대한 선행연구 분석을 토대로 청소년쉼터 종사자들을 대상으로 한 설문조사와 전문가집단인터뷰(FGI)로 구성되었다. 연구의 결과로서는 가출청소년보호와 지역사회안전을 위한 쉼터와 경찰관서의 협력방안에 대한 의견에 차이가 있다. 즉 경찰의 경우 가출 청소년을 지역사회 안전의 위해 요소로서 인식하지만, 쉼터 종사자의 경우 가출 청소년을 피해자 또는 보호의 대상으로 인식한다. 전문가 그룹의 공통된 의견은 업무의 연계와 협조를 위해서는 가출청소년 보호와 지원을 위한 정부부처간의 통합지원시스템과 업무매뉴얼 마련이 시급하다고 본다. 앞의 논의를 토대로 본 논문은 지역사회의 안전과 가출청소년 보호를 위한 지역사회의 통합지원시스템 구축을 위해, 가출청소년에 대한 인식의 공감대 형성, 부처 간 협력방법에 대한 구체적인 법적 근거 또는 업무매뉴얼이 마련, 가출청소년보호와 지원을 위한 “가출청소년지역사회지원센터”의 필요성 등을 제시했다.

주제어: 지역사회안전, 가출청소년, 경찰 역할

1) 경기대학교 청소년학과 교수

I. 서론

정부는 여성가족부를 중심으로 학업중단청소년, 가출청소년, 학대피해 아동 및 청소년 등 위기 청소년을 보호하고 지원하기 위해 지역사회의 공공기관, 청소년 관련 기관 및 단체와의 협력을 강조하고 있다. 이와 관련해서 2012년부터는 소위 지역사회 청소년 통합지원체계(CYS-Net)를 전국단위로 확대하여 위기청소년의 발견, 보호, 상담 및 학습은 물론 자립지원을 위한 지역사회의 허브로서의 기능을 강화하고 있다. 즉 위기청소년의 선제적 발굴에 있어 청소년보호 또는 지원시설과 학교, 교육청, 노동관서, 경찰관서 또는 공공의료 기관 등의 적극적인 협조를 바탕으로 위기청소년에 대한 지원서비스를 강화하여 심리적, 경제적, 정서적 지원은 물론 교육 및 의료서비스 등 종합적인 지원체계를 구축하고 있다(여성가족부, 2012). 특히 가정폭력 및 사회적응 등 가출청소년의 보호와 지원을 위해 여성가족부는 가출청소년 쉼터를 확대하고 가출청소년의 조기발굴과 가출예방은 물론 가출청소년의 주거생활 안정 및 의식주 등 생계대책을 지원하는 등 쉼터의 기능을 강화하고 있다. 그러나 사회적 여건과 환경변화로 인해 가출청소년의 수가 급증하고 가출팸 등 유형이 다양해지는 현실에서 가출청소년쉼터가 독자적으로는 가출청소년 보호와 지원을 담당하기에는 역부족이다. 물론 가출청소년쉼터의 설치를 확대하는 것도 필요하지만 더욱 절실한 것은 앞에서 언급한(이미 정책적으로는 체계화된) 지역사회 내의 안전망 체계의 협력을 통해 효과적이고 통합적인 지원을 강화할 필요가 있다. 특히 가출청소년의 경우 의식주 등 기본적인 생계의 곤란은 물론, 학업중단 및 진로문제, 가정폭력 및 학대, 범죄의 피해자 및 가해자 등 다양한 위기에 직접 노출되어 있다.

위기청소년을 위한 협력체계가 제도적으로는 이미 구축되어 작동하고 있음에도 불구하고 실제적인 측면에서 각 관계기관간의 연계와 협조는 아직도 미흡한 것으로 보인다. 예를 들어 학업중단과 진로문제는 학교, 교육지원청 또는 노동관서, 가정폭력 및 학대는 청소년상담센터 또는 정신보건센터와의 협력을 통해서, 그리고 범죄의 피해자 또는 가해자로서의 위기는 특히 경찰관서를 통해 긴급 지원하는 것이 가능할 것이다. 더구나 가출청소년이 범죄의 피해자로서 뿐만 아니라 가해자로서의 가능성에 노출되어 있다는 전제에서, 가출청소년 쉼터와 경찰관서의 협력은 가출청소년의 보호와 지원을 위해서 뿐만 아니라 지역사회 안전을 위해서도 절대적으로 필요로 된다. 범죄로부터 지역사회를 안전하게 보호하는 것이 경찰활동의 중요 목표이고 지역사회의 안전을 저해하는 잠재적 요소 중 하나가 비행청소년 또는 가출청소년의 증가라는 것을 전제했을 때, 쉼터와 경찰관서의 협조는 경찰 본연의 임무에 포함되는 것이다. 즉 가출청소년의 경우 비행 및 범죄에 관련되는 경우도 높아(이진로,

2011), 가출청소년의 증가는 잠재적인 치안의 불안요소가 되고 있다. 하지만, 현재 국내에서 가출청소년(혹은 거리청소년)을 대상으로 예방적인 경찰활동을 수행하여 가출로 인해 연쇄적으로 발생하는 비행 및 범죄문제를 예방하고, 궁극적으로 지역사회의 치안불안감을 해소하는 경찰 정책은 존재하고 있지 않다. 심지어, 국내 학계에서도 가출청소년을 대상으로 예방적 경찰활동을 수행하면 어떠한 결과가 예상되는지, 어떠한 예방적 경찰활동이 존재하는지에 대한 연구마저도 전무한 상태이다(윤옥경 외, 2014).

이러한 전제하에 본 논문에서는 가출청소년 보호와 지원을 위해 쉼터와 경찰관서는 어느 정도 유기적으로 협력하고 있는가에 대한 실태파악과 여기서 나타나는 문제점은 무엇인가를 분석하고자 한다. 또한 이를 토대로 가출청소년 보호와 지원을 위한 쉼터와 경찰관서 간의 효과적이고 효율적인 연계활동에 대한 방안 모색에 연구의 목적을 두고 있다.

이와 같은 연구의 분석과 목적 달성을 위해 본 연구는 가출청소년에 대한 선행연구 분석을 토대로 가출청소년쉼터 운영자와 종사자들을 대상으로 한 설문조사와 경찰과 청소년 쉼터 운영자와의 전문가집단인터뷰(FGI: focus group interview)에 대한 내용분석을 통해 가출청소년보호와 지원에 있어 청소년쉼터와 경찰의 업무협조의 필요성, 요구사항, 개선점 등을 도출했다. 이를 토대로 가출청소년 보호와 지원은 물론 지역사회 안전을 위한 가출청소년쉼터와 경찰관서의 효과적인 연계방안을 모색하고자 한다. 또한 이를 토대로 각 부처별로 개별적으로 진행되고 있는 가출청소년보호를 위한 통합적이고 유기적인 지역사회지원체계 구축의 필요성을 제안하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 가출청소년에 관한 선행연구 분석

가출청소년의 문제 해결과 이들을 위한 정책 수립을 위해서는 사회변화의 추세와 가출청소년 개인의 상황과 욕구를 고려한 맞춤형 서비스의 제공이 필요하다. 하지만, 여성가족부의 청소년쉼터 뿐만 아니라 기타 가출청소년 관련 정책들은 이러한 청소년들의 필요와 요구를 반영하고 있지 못하다. 따라서 현행 가출청소년 관련 활동은 가출의 동기나 기간 등 가출청소년의 특성을 근거로 하여 가출청소년을 분류할 필요가 있다.

가출청소년에 대한 기존 선행연구들을 분석하면, 가출 환경 변화 및 가출 청소년 개념 및 특성의 변화에 따른 청소년쉼터 운영 및 체계 변화의 필요성, 가출청소년의 특성에 따른 지원

또는 컴퓨터의 유형별 기능 등에 대해 살펴볼 필요가 있다. 따라서 본 장에서는 우선 가출청소년 관련 기존 정책 및 시설의 문제점을 파악하고, 가출청소년 유형분류 등에 대한 선행연구를 검토하고자 한다.

1) 사회 환경 변화와 가출

지난 5년간 경찰에 신고 된 14세부터 19세 사이 가출청소년의 수를 보면, 2007년에는 전국적으로 총 12,240건의 가출신고가 접수되었고, 2008년에는 15,337건, 2009년에는 15,118건, 2010년에는 19,445건, 그리고 2011년에는 20,434건이 접수되었다. 2011년의 총 청소년 가출 신고건수는 2007년 대비 무려 67%가 증가한 것이다. 이러한 청소년의 가출 증가는 최근 악화되고 있는 사회문제, 특히 가정 내 위기상황, 교육적 위기상황, 청소년 문제행동, 범죄 증가 등의 사회적 위기상황 등과 맞물려 있는 것으로 조사되고 있다(전경숙, 2012)

무엇보다 심각한 것은, 이상에서 언급한 위기상황으로 인하여 청소년은 가출을 하게 되지만, 결국 그들의 가출이 이상의 위기상황을 더욱 악화시키고 있다는 데 있다. 따라서 보다 전문화된 가출청소년 예방 및 대응 서비스가 요구되고 있는 실정이다. 특히, 가출생활의 장기화는 우울, 불안, 스트레스, 약물중독, 인터넷 중독 등의 문제를 야기하여 전문적 치료를 필요로 하는 청소년이 증가(백혜정 외, 2009)하고 있고, 이러한 문제는 결국 성인범죄자로 이어질 가능성이 높아 지역사회 안전에 위해요소가 될 수 있다.

2) 가출청소년의 개념 및 특성 변화

가출의 개념은 시대와 장소, 연구자에 따라 다르게 정의되었지만, 공통적인 쟁점사항은 부모의 허락 여부와 가출 기간, 그리고 청소년의 연령대라고 하겠다. 이에 따라, 가출청소년 대상 정책 및 프로그램도 가출의 개념 중 쟁점사항에 따라 세부적으로 구축되어야 할 것이다.

특히, 최근에는 청소년 가출이 저연령화, 장기화, 가출유형의 다양화 등의 특성을 갖고 있으며, 이러한 변화의 공통된 특징은 가정으로 돌아가고자 하는 청소년들의 의사가 점점 더 희박해지고 있다. 결과적으로, 장기간 가출을 지속함에 따라, 가출청소년들은 생활의 불안정을 경험하고, 경제적 이유에 의해 범법 행위에 가담하게 되어 치안 불안요소로 성장하게 되는 것이다. 따라서 정부나 각 관계 기관의 가출청소년 정책은 이러한 변화에 대응해야 할 것이며, 지역사회 안전이라는 측면에서는 경찰을 비롯하여 가출청소년의 지원에 관련된 기관간의 유기적 협력체계가 요구된다.

3) 가출청소년의 유형

앞에서 언급한 바와 같이 가출청소년 연구에 있어서는 무엇보다도 가출청소년의 유형과 유형별 특성에 대한 분석이 매우 중요하다. 따라서 거리청소년에 대한 유형을 먼저 살펴본 후 가출청소년의 유형 및 특성을 살펴보겠다(최순중, 2011).

거리 청소년들은 “가족 또는 사회와 유대가 없거나 약하여 거리에 노출된 청소년”을 말한다. 이러한 거리 청소년들은 핵심개념에 따라 여섯 가지 부류로 분류될 수 있는데, 거리 청소년들은 거리가 삶의 기반이거나, 거리에서 배회하는 청소년들로서 시설을 이용하지 않고 심리적으로 자유를 추구하는 경향을 지니며 또한 가족과의 유대가 약하고 가출이 습성화된 청소년이 포함된다. 또한 이들은 서비스이용능력 부족하고 사회부적응 또는 학교에 적응하지 못하는 청소년들이 대부분이다.

또한 가출청소년의 유형(이용교 외, 2005; 윤현영 외, 2006) 역시 다양하게 분류되는 이들 역시 크게 두가지로 구분될 수 있다. 즉 시설을 이용하고 서비스를 제공받는 가출청소년(안정형, 갈등형, 치료형)과 위에서 소개된 거리청소년과 유사한 유형(노숙형, 거부형)으로 분류될 수 있다.

지역사회 안전과 관련한 청소년 가출의 문제는 쉼터 등 공적인 보호와 지원을 거부하는 ‘거리청소년’에 초점을 둘 필요가 있다. 즉 시설을 거부하고 거리에서 배회하는 청소년이 결국 범죄의 피해자로서 그리고 잠재적인 가해자로서의 가능성이 높고 결국 이들이 지역사회 안전에 위협적인 요소로 부각될 수 있는 것이다.

따라서 가출청소년을 위한 정책방향의 전환이 필요한 바, 우선 기존의 가출청소년을 위한 정책의 기본 방향은 원활한 귀가조치를 목적으로 보호나 양육, 자립지원만의 기능을 수행해왔기 때문에 실질적으로 범죄에 노출되어 있는 노숙 및 배회청소년, 이른바 ‘거리청소년’의 보호를 위한 역할 이행은 다소 부족하다. 따라서 가출청소년을 위한 기존의 보호와 양육의 기능은 물론, ‘거리청소년’의 기본적인 생존권(숙식)을 보호할 수 있는 기능도 병행되어 한다. 이와 같은 청소년쉼터의 기능 전환을 통해 ‘거리청소년’으로부터 직접적으로 파생될 수 있는 청소년문제, 즉 폭행 및 절도(특히 남학생의 경우), 성매매(특히 여학생의 경우) 등의 범죄를 예방할 수 있을 것으로 보인다(최순중, 2011).

이와 같이 가출청소년을 위한 기존의 정책방향과는 다른 새로운 방향은 가출청소년의 생존권 보호와 함께 ‘거리청소년’의 특성상 다양하게 나타나는 스트레스와 욕구와 요구를 정확하게 인식하여 지원의 내용과 방법이 만들어질 때, 지역사회의 안전과 가출청소년의 보호를 위한 관련기관의 협력방안이 구체화될 수 있다.

2. 가출청소년을 위한 청소년쉼터의 현황과 문제점

1992년 청소년쉼터가 처음 만들어진 이후 그 이용기간에 따라 일시쉼터와 단기 및 중장기쉼터로 전문화되었으며, 운영기관도 처음에는 주로 청소년단체나 민간단체가 자발적으로 운영하였지만, 중장기쉼터를 설립할 때에는 국가와 지자체가 청소년쉼터를 설립하고 민간단체에 위탁하는 방식으로 전환되어 운영되고 있다. 1990년대 청소년쉼터는 시범운영과 제도 도입기, 2000년대 초반은 법적 제도화를 통한 확대기, 2000년대 중반은 서비스의 질적 전문화를 이루어낸 제도적 정착기, 2000년대 중반 이후는 정체기로 양적인 확대나 질적인 성장에 큰 변화가 없었다고 볼 수 있다(박현동, 2014).

가출청소년 관련 정책으로서 청소년 가출의 예방 및 보호·지원에 대한 정책 추진은 「청소년복지지원법」 제16조(청소년 가출 예방 및 보호 지원)에 근거하여 청소년 가출의 사전 예방과 가출청소년을 대상으로 신속하게 보호, 상담, 교육활동을 제공하여 비행과 일탈을 차단하고 가정 복귀 및 사회적응을 지원하는 것을 목적으로 하고 있으며, 2014년 5월 기준으로 108개소가 설치·운영되고 있으며, 지속적으로 증가추세에 있다고 볼 수 있다.

가출청소년 쉼터의 유형과 기능을 살펴보면, 청소년복지지원법에 규정되어 있는 청소년 쉼터는 일시쉼터, 단기쉼터, 중장기쉼터로 분류된다. 일시쉼터와 단기쉼터는 가출청소년(9세에서부터 24세까지)들 중에서 단기간 동안 휴식이나 안정을 취해야 할 장소가 필요하거나 긴급한 의료지원 등이 필요 할 경우 입소하게 된다. 반면 중장기 쉼터는 가정으로 복귀할 의사가 없는 청소년들이 일시쉼터 혹은 단기쉼터로부터 연계되어 입소하게 되는 시설이다.

일시쉼터는 청소년을 거리의 위험으로부터 보호하고, 청소년의 가출과 가출의 장기화를 예방하며, 청소년을 사회체계와 연결하는 것이다. 따라서 일시쉼터의 표적대상은 가족이나 사회와 유대가 끊어지거나 약하여 거리에 노출되어 있는 노숙 및 배회 청소년, 이른바 “거리 청소년”이며, 일시쉼터의 성격은 보호보다는 시설이용의 측면이 더 강하여 일반 청소년들도 보다 자유롭게 이용할 수 있도록 되어있다(전경숙, 2012; 최순중, 2011).

단기쉼터의 운영 목적은 청소년을 안전하게 보호하고, 가정 및 사회로 복귀하도록 돕는 것이다. 따라서 단기쉼터의 표적대상은 가족이 청소년을 보호하고 양육하는 기능이 일시적 또는 장기적으로 상실되어 안전한 보호가 필요한 가출청소년이다(정익중 외, 2009).

중장기 청소년쉼터의 목적은 청소년을 안전하게 보호하고, 청소년의 학업유지 및 자립을 지원하며, 사회복귀를 돕는데 있다(여성가족부, 2013).

이용 대상은 가정이 없거나 가정을 돌아갈 수 없는 가출청소년 중 학업 및 자립의지가 있고, 동기부여가 가능한 청소년이다(여성가족부, 2013). 제공되는 서비스의 내용은 크게 기초

생활관리 서비스, 직업지원 서비스, 학업지원 서비스, 상담서비스이다. 기초생활관리 서비스에는 의식주 생활관리, 경제 생활관리, 건강관리, 문화체험 활동이 포함되고 있다. 직업지원 서비스에는 직업능력평가, 취업준비, 취업훈련, 취업지도 활동이 포함되어 있다. 학업지원 서비스에는 학력취득을 위한 검정고시 준비, 중·고등학교 복학지원 및 학교적응 지원, 개인 학습 지도, 학비 지원이 포함되어 있다. 상담서비스에는 개별사례관리, 개인상담, 사례회의, 집단상담 및 교육훈련프로그램이 포함되어 있다(여성가족부, 2013). 즉 중장기쉽터에서는 재정적 지원, 주거지원과 함께 멘토링 프로그램의 활성화 등을 통해 경제적, 심리적 자립을 위한 지원을 다각도에서 제공이 되어야 하는데 현실은 그렇지 못한 점이 많이 지적되고 있다(여성가족부, 2014).

가출청소년을 위한 청소년쉽터의 가장 근본적인 문제는 각각의 목적과 기능에 따라 유형화되고 운영되는 것이 아니라 보호기간에 따른 분류에 불과하다는 점에서 출발한다. 따라서 청소년쉽터의 문제를 유형별로 소개하기 보다는 (현재 세 가지 유형의 기능과 역할이 유사하게 운영되고 있다는 측면에서) 전반적인 문제의 내용을 중심으로 제시하면2),

첫째, 조직운영과 관련하여 일시쉽터의 문제점은 운영(수탁)주체의 성격에 따른 많은 차이가 있는 바, 즉 운영주체가 종교단체, 개인법인부터 지자체의 청소년육성재단까지 매우 다양하다. 따라서 운영의 안정성문제는 물론 운영의 성격도 다양하기 때문에 타기관(경찰포함)과의 연계에 어려움이 있다.

둘째, 이용청소년과 관련하여 가장 어려운 문제점은 쉽터의 핵심적인 기능이라고 할 수 있는 가출청소년 발굴을 위한 아웃리치의 효율성과 효과성이 부족하다는 점이다. 따라서 아웃리치사업의 성과 제고를 위한 운영시간대 조정, 가출청소년의 지역적 거점 파악 등의 정책적 방안이 필요한 바, 이를 위해서는 경찰과 함께 아웃리치 현장을 나가는 업무협조는 물론 비행(가출)청소년의 데이터 공유 등 정책적인 지원과 협조가 요구된다. 특히 아웃리치사업 시 가출 청소년 표집 적중률은 매우 낮은 것으로 나타나 가출청소년의 지역적 거점 파악을 위한 체계적 연구 등을 통해 가출청소년을 찾기 위한 노력은 물론 가출청소년 발견을 위한 과학적인 체계구축이 요구되는 바, 가출청소년 적중률을 높이기 위한 과학적이고 체계적인 정책적 방안모색은 물론 이를 위한 당국 간(여성가족부와 경찰청)의 협조가 절대적으로 요구된다.

셋째, 지역사회연계 측면에서 무엇보다도 경찰과의 연계가 가장 중요하고 또한 절실히 요구됨에도 불구하고 청소년쉽터의 시설홍보나 쉽터의 역할에 대한 지역사회의 인지는 물론

2) 2013년 청소년쉽터 종합평가에서 제시한 쉽터의 유형별 문제점과 기능과 역할에 따른 새로운 유형의 제안 참조(여성가족부, 시설환경학회, 2013)

인식이 미비하여 전반적인 연계가 대체적으로 낮은 수준이다. 또한 연계의 필요성을 인식하고 업무협조를 맺은 경우도 역시, 단순한 업무협약이 아니라 실효성 있는 MOU 체결을 위한 노력이 필요하지만 체계적인 연계계획과 구체적인 실행 방안은 매우 부족한 실정이다. 따라서 가출청소년에 대한 보호와 지원기능으로서의 쉼터만이 아니라 지역사회 안전을 위한 역할로서의 쉼터기능을 인식(인지)할 수 있도록 하는 홍보가 필요한 바, 이를 통해 경찰과의 공조나 업무협조가 반드시 강화되어야 할 것이다.

3. 가출청소년과 경찰에 관한 선행연구 분석

가출청소년 보호를 위한 경찰의 역할에 대한 연구는 청소년들이 경찰에 대한 인식 측면에 주로 집중해 있고 가출청소년을 위한 경찰의 역할에 관한 연구는 매우 부족한 실정이다. 따라서 본 논문에서는 선행연구를 중심으로 가출청소년들이 경찰에 대해 어떤 인식 및 태도를 지니는가에 대한 내용을 주로 다루고자 한다.

우선 경찰의 가출청소년에 대한 역할은 주로 경찰의 책임(임무)범위 안에서, 즉 경찰 조직 및 정책 그리고 법률상의 규정 등에 한에서만 이루어진다(Maxson & Klein, 1988). 이는 결국 가출청소년을 효과적으로 선도하고, 그들에게 긍정적인 영향을 주어 범죄를 예방할 수 있는 경찰의 활동보다는, 경찰활동이 질서유지와 범죄통제에 집중되는 경향이 강하다. 따라서 가출청소년 보호와 지원을 위한 경찰의 역할을 지역사회의 특징과 가용한 자원을 연계할 수 있는 가능성에 대한 고민은 부족한 실정이다.

경찰이 적극적인 의미의 가출청소년 보호를 위해서는 가출청소년에 대한 경찰의 태도와 더불어 가출청소년이 경찰에 대해 갖는 인식과 태도 또한 중요하다는 측면에서 가출청소년이 가진 경찰을 포함한 공공기관 및 사회신뢰도에 대한 태도를 살펴보면, 일반적으로 가출청소년들은 법, 사회기관, 가정 등에 대해 갖고 있는 인식 및 신뢰도는 일반 청소년들에 비해 낮은 것으로 나타났다(이효신, 2004). 또한 이러한 경향은 경찰에 대한 신뢰도에서도 유사하게 나타나는 바, 가출청소년의 경찰에 대한 부정적인 인식 및 태도에 영향을 미치는 요인으로서 사회환경적 요인(인종, 하위문화, 도시, 공립학교, 지역사회 결속력 등)뿐만 아니라 경찰 접촉 경험, 비행 행위 여부 등을 들 수 있다. 또한 가출청소년이 비행에 깊이 관여될수록 경찰에 대해 부정적인 태도를 보이며(Lieber, Nalla & Farnworth, 1998), 특히 대도시의 공립학교에 다녔던 학생일수록 경찰에 대한 부정적 인식이 높은 것으로 나타났다(Brick, Taylor & Esbensen, 2009). 이는 대도시의 지역사회 결속력 약화는 경찰에 대한 부정적 태도 형성에 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 선행연구에서 시사 하는 바와 같이 가출

청소년 보호에 있어서 경찰의 역할은 두 가지 측면에서 어려움이 있다는 것을 알 수 있다. 즉 치안과 범죄예방이라는 경찰활동의 주목적과 '잠재적인 가해자'로서의 가출청소년이라는 인식사이의 괴리는 결국 가출청소년 보호와 지원을 통한 지역사회의 안정이라는 긍정적 측면보다는 가출청소년에 대한 통제를 통한 질서유지에 경찰의 활동이 집중되고 있음을 알 수 있다.

Ⅲ. 연구방법

가출청소년을 위한 경찰의 활동과 정책 개선방향을 탐색하기 위해 본 논문은 컴퓨터운영자 및 종사자 의견조사 그리고 FGI (Focus group interview) 등의 자료수집 방법을 활용했다.

첫째, 현재 컴퓨터 운영자와 컴퓨터에서 근무하고 있는 종사자를 대상으로 가출청소년에 대한 지원과정에서 발생할 수 있는 경찰과의 업무협조에 관련하여, 가출청소년을 위한 경찰과의 공조 필요성, 어려운 점, 경찰의 역할에 대해 바라는 점, 개선점 등에 대해 의견을 수렴했다.

둘째, FGI (Focus group interview)를 통하여 전문가들이 갖고 있는 경찰과의 협력에 대한 인식, 문제점, 개선방안 등을 조사하고, 현재 활용되고 있는 경찰활동의 효과성에 대해 연구했다.

셋째, 설문 분석 결과와 종사자 의견 및 전문가 의견을 바탕으로 본 연구는 경찰에게 기대되는 역할 모델과 경찰이 현실적으로 실현 가능한 역할 등의 간극을 분석하고, 결과에 따라 실현 가능한 구체적인 정책방안을 모색하고 제시하였다.

1. 컴퓨터운영자 및 종사자 의견조사

전문가 그룹 인터뷰(FGI)가 현장의 의견을 사실적이고 실제적으로 전달하기 어렵다는 문제점을 보완하기 위해 FGI와 병행해서 현재 컴퓨터 운영자와 컴퓨터에서 근무하고 있는 종사자를 대상으로 가출청소년 보호와 지역사회 안전을 위한 경찰의 역할에 대해 의견을 수렴했다. 2013년 9월부터 10월까지 진행한 본 조사의 조사대상으로서는 주로 서울, 경기, 인천 소재 컴퓨터운영자 및 종사자로 했다. 총 30개 컴퓨터에 각각 3-4부씩, 총 100부를 배포했으나 실제적으로는 한 시설에서 2부(컴퓨터운영자 1부, 종사자 1부)가 수거되어 총 52부를 분석했다. 수거율이 50%정도에 그친 이유로는 한 시설에서 경험한 내용이 비슷하기 때문에 굳이 여러

명이 답하는 것이 무의미 하다는 이유에서 대부분 시설마다 운영자 1명, 종사자 1명만이 응답했기 때문이다.

컴퓨터운영자 또는 종사자에 대한 의견조사지는 폐쇄형 질문(도움요청경험, 업무협력의 애로점, 근무지, 컴퓨터 재직기간, 성별)과 개방형 질문(필요성, 요구사항, 역할, 개선점 등)으로 구성되었으며, 또한 컴퓨터운영자 또는 종사자들이 가출청소년에 대한 지원과정에서 발생할 수 있는 경찰과의 업무협조에 관련한 의견조사 내용은 주로 가출청소년을 위한 경찰의 도움 요청경험, 경찰과의 연계 및 업무협력과정에서의 애로점이나 어려운 점, 가출청소년을 지원하고 보호하는 과정에서 경찰의 공조 필요성, 범죄의 피해자로서 동시에 잠재적인 가해자로서의 가출청소년을 위한 경찰의 역할에 대해 바라는 점 그리고 컴퓨터와 경찰의 업무협조에 있어서 개선되어야 할 점 등에 대한 의견을 수렴했다.

2. FGI(Focus group interview)조사

현재 진행되고 있는 가출청소년 문제에 대한 경찰활동 및 그 효과성을 분석하기 위해 2013년 11월에 FGI(Focus group interview)를 실시하였는데, 표적 집단으로서는 (가출)청소년을 담당하는 경찰, 가출청소년쉼터를 다년간 운영한 소장 그리고 가출청소년 연구자로 구성했다. FGI참여자는 여성청소년과 현직 경찰관 2명, 청소년쉼터 소장 3명 그리고 연구자 3명이 참석해서 진행되었다.

인터뷰 또는 토론의 주요내용은 첫째, 가출청소년의 특징에 관한 논의(가출청소년의 개인적, 사회적 특성, 청소년가출의 문제와 심각성 및 변화추세, 가출현상을 만드는 지역사회의 특징 등), 둘째, 가출청소년이 지역사회 안전에 끼치는 영향에 관한 논의(가출청소년 문제와 지역사회 안전의 관계, 가출청소년으로부터 발생하는 지역의 범죄 피해정도 등), 셋째, 가출청소년을 위한 경찰의 역할과 기존 제도의 문제점과 개선방안(가출청소년을 위해 지자체 경찰청의 여성청소년계의 역할과 문제점, 가출청소년을 위한 협력정도와문제점, 그리고 이의 해결을 위한 제도적 지원 방안 등)에 관한 FGI 논의 과정을 녹취한 후 연구목적에 맞게 내용분석을 실시했다.

IV. 연구 결과

1. 컴퓨터운영자 및 종사자 의견조사 결과분석

가출청소년 보호와 지원에 있어 청소년쉼터와 경찰과의 연계 필요성, 현황 및 실태 그리고 문제점과 개선점 등을 파악하기 위해 쉼터운영자 및 종사자에 대한 의견조사의 결과를 제시하면 다음과 같다.

1) 응답자의 특성

청소년쉼터와 경찰의 업무협력에 대해 알아보기 위해 쉼터운영자 또는 종사자의 의견을 분석했다. 우선 응답자의 특성을 보면, 응답자 52명중 여자가 36명(69%)로 남자 16명에 비해 높았고 성별, 응답자의 근무 연수는 평균 24.85개월로서 대체로 2년 이상 가출청소년쉼터에서 종사한 것으로 나타났다. 이와 같이 여성종사자가 많다는 사실은, 가출청소년의 발굴을 위한 아웃리치나 시설 내 보호에 있어서 폭력 등 물리적 문제가 발생할 경우, 여성종사자가 남성종사자에 비해 더 큰 (물리적인 제재) 어려움이 있을 수 있다고 가정할 때 경찰의 지원과 협조가 더욱 절실하다는 것을 의미한다.

2) 경찰과의 연계 경험 및 어려운 점

우선 가출청소년쉼터의 종사자가 가출청소년·성매매 피해 청소년을 지원하는 과정에서 지난 1년간 경찰에게 도움을 요청한 회수를 묻는 질문에서, 우선 놀라운 사실은 전혀 요청한 적이 없다고 대답한 수가 12명으로 전체에서 23%를 차지한다. 이는 응답자들이 어디에 어떤 도움을 요청해야하는지의 방법을 알고 있음에도 불구하고 거의 1/4의 종사자는 경찰과의 공조나 도움요청에 대해서 모르고 있거나 요청자체를 하지 않은 것으로 나타났다. 또한 1년간 5회 이하의 도움을 요청한 경우가 거의 70%에 달해 실질적으로는 경찰과의 업무협조 경험이 대부분 없는 것으로 조사되었고 단지 17%(9명)만이 10회 이상 경찰의 도움을 요청한 경험이 있다고 답했다. 이는 예상대로 가출청소년쉼터와 경찰의 연계가 어려움이 있다는 것을 의미한다.

한편 도움요청을 한 횟수가 많은 경우는 대부분 도움을 받은 것으로 나타났는바, 이는 경찰과의 협조나 연계가 잘되어있는 기관일수록 도움요청도 많고 실질적인 협조도 잘 이루어지는 것을 의미한다. 이는 결국 쉼터와 경찰의 공조가 안 되는 경우는 대부분 서로간의 소통과 홍보 부족으로 연계방법은 물론 협력이 필요한 업무 자체에 대해 이해가 부재하기 때문에 발생하는 문제라고 추측된다.

다음으로 가출청소년쉼터 관계자들이 어떤 측면에서 경찰과의 연계 및 업무협력에서 애로점이 있는가를 묻는 질문에 애로점의 1순위와 2순위로 선택하게 한 결과가 아래의 <표 1>과 같이 나타났는바, 다음의 표는 쉼터와 경찰의 유기적인 공조를 위한 정책방안에 많은

시사점을 제공하고 있다.

<표 1> 경찰과의 업무협력 시 애로점

	1순위		2순위		1+2순위 합계	
	N	%	N	%	N	%
컴퓨터에 대한 이해 부족	27	52	8	15	35	38
협력필요성에 대한 인식부족	7	14	10	19	17	19
협력을 담당할 인력 부족	2	4	6	12	8	9
서비스 내용과 지원미비	5	10	7	14	12	13
기관별 업무일정의 차이	2	4	2	4	4	4
접근성과 공간 등의 부족	1	2	1	2	2	2
예산부족	0	0	0	0	0	0
기관차원의 협력 인식 부족	5	10	9	17	14	15
기타			7	14		
무응답	3	6	2	4		
	52	102	52	101	92	100

우선 1순위 응답에 있어서는, 컴퓨터에 대한 이해 부족이 50% 이상을 차지해서 앞에서 언급한 바와 같이 이해부족이 가장 큰 문제로 나타났고, 또한 다음으로 당사자 간의 협력필요성에 대한 인식부족과 기관차원의 협력에 대한 인식 부족이 각각 14%와 10%로 조사되어 결국 업무협조에 대한 인식부족이 25%로 매우 높은 비율을 차지한다. 다음으로 서비스 내용과 지원미비가 10정도로 집계되었다. 다만 특이한 사실은 컴퓨터와 경찰 간의 공조 어려움이 보통 예산부족이나 담당인력부족으로 인식하고 있는 것과는 달리 조사에 의하면 이들이 애로사항으로 인식되는 것은 매우 미비한 것으로 나타났다.

또한 협조의 애로점으로 2순위로 응답한 경우 대부분 1순위 응답과 유사하게 설명될 수 있으며, 특히 협력필요성에 대한 인식부족과 기관차원의 협력에 대한 인식 부족이 각각 17%와 14%로 높게 나타나 결국 컴퓨터에 대한 이해부족과 업무협조에 대한 인식부족이 전체적으로 약 70로 매우 높은 응답 비율을 차지했다.

응답의 1순위와 2순위와 관계없이(이 둘을 합해서) 컴퓨터와 경찰 간의 업무 협조에 있어서 애로점이나 어려운 점을 보면, 컴퓨터에 대한 이해 부족이 40% 정도, 당사자 간의 협력필요성에 대한 인식부족과 기관차원의 협력에 대한 인식 부족이 각각 19%와 15%로 집계되었다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 컴퓨터와 경찰 간의 업무 협조를 원활하게 하기 위해서는 우선 컴퓨터에 이해를 높이고 또한 당사자는 물론 기관(정부당국)차원에서 업무협조와 공조 필요성에 대한 인식이 우선 선결과제임을 알 수 있다.

3) 쉽터운영자 및 종사자 의견 내용분석

가출청소년에 대한 지원과정에서 경찰과의 업무협조에 관련한 개방형 질문(필요성, 요구사항, 역할, 개선점 등)에 대한 쉽터운영자와 종사자의 의견조사(응답자 총 52명)를 실시했다. 본 절에서는 응답한 내용을 각각의 질문별로 내용분석을 토대로 제시하면 다음과 같다.

가출청소년쉽터와 경찰의 업무협조 필요성과 도움을 받고 싶은 영역에 대한 질문은 쉽터종사자들이 얼마나 경찰의 도움을 절실히 필요로 하고 또한 어떤 방법으로 도움을 받기를 원하는지에 대한 중요한 정보를 제공한다.

우선 대부분의 응답자들이 쉽터에서는 경찰의 도움이 당연히 필요하다고 답했으며, 공조가 가장 필요한 영역은, 대부분 시설 밖에서 활동할 경우로서, 1. 가출청소년 발굴을 위한 아웃리치 시, 2. 유해환경감시단 활동을 쉽터종사자 또는 자원봉사자가 야간에 활동할 때 위험요소가 많기에 동행하는 것, 3. 거리배회나 가출청소년 등을 발굴하고 인수인계 하는 것 등으로 조사되었다. 또한 시설 내에서 청소년들끼리 또는 청소년의 부모가 방문해서 폭력 등을 행사하는 등 사고가 발생할 때도 경찰의 협조와 지원이 필요하다고 응답했다.

또한 경찰과의 업무협조 및 공조 과정에서 경찰에게 요구하고 싶은 내용은 무엇인가라는 질문에 대한 답은, 대부분 가출, 실종신고 조회 등에 대한 가능성 제공, 유해환경 단속활동 동행 등이 주로 요구사항으로 나타났다. 또한 경찰의 쉽터에 대한 이해부족으로 생기는 일들로서 새벽에 쉽터 대상자가 아닌 사람들의 입소요구, 폭력 부모가 아동인수요구를 할 경우 친권을 이유로 무조건 들어주는 경우, 경찰의 업무를 덜기위한 편의수단으로 연계하는 경우 등을 하소연하고 있다.

정리하면, 쉽터의 운영자나 종사자가 경찰의 도움을 가장 필요로 하는 부분은 가출청소년 발굴시 발생할 수 있는 안전문제, 시설 내외에서 발생할 수 있는 폭력으로부터의 보호 측면이다. 또한 경찰이 제공할 수 있는 정보 또는 데이터의 공유 또는 신원조회 시 업무협조의 필요성 등이 제기되었다. 특히 응답자의 다수는 경찰들이 우선 쉽터에 대한 이해와 쉽터의 업무에 대한 정확한 인식을 가지고 형식적 공조가 아닌 쉽터에서 필요로 하는 도움이 무엇인지를 인식한 상황에서 적극적이고 자발적인 도움을 바란다고 답한 내용은 경찰과 쉽터의 협력방안에 가장 중요한 점이 무엇인지를 시사하고 있다.

또한 앞의 폐쇄형 질문에서 제시되었던 “경찰과의 연계 및 업무협력에서 애로점은 무엇인가?”의 내용과 유사하지만, 응답가능성이 제한되어있는 폐쇄형 질문의 한계를 넘어 좀 더 현장감 있고 구체적인 의견을 구하기 위해 경찰과의 공조과정에서 쉽터종사자가 느끼는 어려운 점에 대해 개방형 질문으로 의견조사를 한바, 쉽터종사자가 느끼는 가출청소년 보호나 쉽터 운영을 위한 경찰과의 업무협조에 있어서 현실적인 어려움으로서, 첫째, 청소년쉽터에

대한 근본적인 이해와 업무협조나 연계필요성에 대한 인식부족을 가장 많이 언급했다. 이러한 쉼터에 대한 이해와 인식부족에서 귀결되는 문제로서, 경찰과의 공조에서 쉼터에서 바라는 것이 무엇이고 또한 경찰은 어떤 도움을 줄 수 있는가에 대한 이해가 부족해서 발생하는 많은 어려움과 불협화음이 있는 것은 당연할 것이다. 둘째, 대상청소년에 대한 기본적인 정보를 공유하지 못하는데서 많은 어려움을 느낀다고 진술하고 있다. 셋째는 (이 문제 역시 쉼터에 대한 이해 부족에서 기인하지만) 특정한 청소년이나 취객을 무리하게 쉼터에 연계하고자 하는 데서 발생하는 불협화음이다. 이와 관련하여 야간에 무리하게 인계를 하고자 하든지 또는 무리한 지원요청 등도 어려움으로 제기되었다. 넷째는 경찰인력의 부족과 업무의 과다함은 이해되지만 가출청소년에 대한 쉼터의 업무협조는 차선으로 밀리고 있다고 응답했다. 즉 쉼터에서 도움을 요청했을 시, 폭력사고 등 매우 위급한 경찰의 개입이 필요한 경우가 있는데도 불구하고 경찰의 지원과 협조는 다소 소극적이라고 응답했다. 쉼터관계자들이 경찰과의 업무협조에서 느끼는 어려움의 대부분은 경찰의 쉼터에 대한 이해부족과 공조 필요성에 대한 인식부족에서 기인하는 것으로 볼 수 있다.

그 밖에 쉼터운영자와 종사자들의 의견조사를 위한 또 다른 질문으로서 가출청소년을 위한 경찰의 역할³⁾에 대한 의견으로는 첫째, 우선 가출청소년을 “잠재적 범법자”라는 인식을 버리고 좀 더 이해하는 입장에서 선도할 것, 둘째, 무조건 귀가조치가 아닌 청소년들이 원하는 서비스가 무엇인지에 대한, 즉 그들의 요구나 욕구가 무엇인지를 파악한 후 개입할 것, 셋째, 가출청소년의 현재 상황을 파악하고 적합한 기관(쉼터, 일시보호소, 상담센터 등)에 인계할 것, 넷째, 경찰의 기능은 감시와 처벌이라는 (가출청소년들의) 인식을 벗어나기 위한 노력과 실질적으로 서비스 중심의 경찰의 역할 수행 방법에 대한 고민이 필요하다고 제안했다.

또한 쉼터와 경찰의 유기적인 업무협조를 위해 제도적으로 개선되어야 할 점⁴⁾에 대한 의견으로서는 우선 경찰의 내부인력 충원을 통한 가출청소년 보호와 지원을 위한 전담경찰인력 배치, 쉼터와 경찰 간의 (비상)연락망의 체계화로 긴밀하게 연락을 주고받을 수 있는 네트워크 구축, 각 지역마다 가출청소년 전담경찰관을 지정하고 전담경찰관이 쉼터운영위원회의 당연직으로 참여, 가출청소년과 청소년쉼터에 대한 이해를 높이기 위한 교육 실시 등을 제안했다.

3)질문: 가출청소년(가출청소년 문제 해결)을 위해 경찰이 할 수 있는 가장 주된 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

4)질문: 현행 업무 협조에서 개선되어야 할 부분은 무엇입니까? (조직 내부, 조직 외부)

2. FGI 전문가 의견 내용분석

가출청소년을 접촉하는 중요한 두 기관인 경찰과 청소년쉼터 활동의 접점을 찾고 연계협력 모델을 찾아내기 위해 각 기관에서 업무를 담당하고 있는 전문가들을 대상으로 가출청소년 문제가 지역사회에 끼치는 영향, 가출청소년에 대한 현재의 정책집행 상황, 그리고 문제점과 개선방안에 대한 논의 결과는 다음과 같다.

1) 가출 청소년 문제와 지역사회의 특징

우선 가출청소년 문제의 심각성과 변화추세에 대한 가출 청소년 관련 전문가들의 의견은 동일한 지점으로 귀결되고 있었다. 참석자의 대부분은 가출의 문제는 단순한 개인의 문제가 아니라 사회가 전반적으로 안고 가야 할 문제이며, 현재에서 적극적으로 대응해야 할 것이라는 점이며, 현재 가출 문제가 매우 심각하게 위험수위에 이르고 있다는 것이다. 특히, 가출을 통한 가정파괴와 가출 청소년들의 집단행위, 가출을 통한 낙인효과 등은 장래 사회적 문제로 그 파급효과가 지대할 것이라고 하였다.

가출문제가 개인적 요인보다는 오히려 사회 환경(조건)에 기인한 것이라면 가출현상을 강화하는 사회의 특징이 무엇인가라는 논의에서 공통적인 전문가의 의견은 첫째, 가정의 해체와 기능의 마비, 둘째, 사회적 가치관의 혼돈과 부재 등이었다. 특히, 빈곤층이 확대되어 가고 맞벌이 가정이 늘어나고 있으며, 이혼, 별거 등의 가정 구조가 붕괴됨에 따라, 가정의 청소년에 대해 보호기능이 마비되어 가고 있고, 또 친인척들의 무관심 등이 증대함에 따라 청소년에 대한 통제와 보호기능이 급격히 감소하고 있다는 점을 지적하였다. 또한, 도시화 및 산업화에 따라 규범체계가 붕괴되고 있고, 여기에 외국 문화의 무분별한 유입으로 개인주의 팽배, 외설문화 도입 등이 가출현상을 만드는 사회의 특징으로 지목되었다.

구체적으로 가출청소년이 많이 모이는 지역의 특징에 대한 전문가들의 공통된 의견은 가출 청소년들은 청소년들이 밀집하는 유흥지역, 즉 대학가 주변이나 백화점 주변이 가출 청소년이 모이는 지역으로 언급되었다. 또한, 보증금이 없고 월세가 싼 원룸촌 및 고시촌 등의 지역은 대체로 빈민지역에 해당되며, 이러한 지역에 가출 청소년들이 집단적으로 기거하는 것으로 인식되어지고 있었다.

2) 가출 청소년이 지역사회 안전에 끼치는 영향

가출청소년 문제와 지역사회 안전(가출청소년으로 인한 범죄 두려움 등)의 관련성에 대한 논의에서 전문가들은 대체로 가출 청소년의 존재와 그들의 행동은 지역사회의 안전에 위해요소

라고 인식하고 있었지만, 특이한 것은, 가출 청소년의 불법/범법행위가 직접적으로 지역사회의 범죄 피해 두려움에 영향을 주기보다는 특정 집단(예를 들어, 청소년을 대상으로 한 성매매)의 경우 가출 청소년들에게 피해를 입을 가능성이 있다고 보았다. 즉 지역사회의 안전과 관련해서 가출청소년은 가해자로서의 가능성도 있지만 오히려 (가출 청소년은 생계 등의 부담으로 인해) 범죄의 피해자로서의 가능성이 크다고 보았다. 특히 전문가 그룹에서 경찰과 쉼터관계자의 의견 차이가 있는 바, 즉 경찰의 경우 가출 청소년의 문제를 지역사회의 범죄 및 범죄피해를 동시에 결부시켜 인식하고 있었지만, 쉼터 종사자의 경우는 가출 청소년을 피해자 혹은 보호의 대상으로 인식하는 경향이 강하게 나타났다. 즉 경찰의 입장에서는 가출 청소년은 범법행위를 할 개연성이 높은 관리의 대상으로 비춰지고 있는 반면, 쉼터 관계자들은 가출 청소년을 범죄로부터의 피해가능성 소지한 보호대상으로 인식하고 있었다. 이러한 입장의 차이는 학문적으로 가출 청소년을 연구하는 출발점에 큰 차이를 가져올 수 있고 이러한 차이는 결국 가출 청소년을 위한 정책적 근거가 달라지게 할 수 있을 것이다.

3) 가출청소년을 위한 경찰의 역할과 기존 제도의 문제점

가출청소년을 위한 경찰의 역할과 기존제도의 문제점을 제시하기 위해 현재 가출청소년을 위해(가출청소년 문제 해결을 위해) 지자체 경찰청의 여성청소년계가 구체적으로 하고 있는 일과 문제점에 대한 전문가 논의를 소개하며, 우선 이 역할에 대해 경찰과 쉼터 관계자 사이에 근본적으로 이견이 존재하고 있었다. 즉 경찰의 경우 청소년에 대한 가출예방 활동을 하고 있다고 주장하고 있고, 범죄예방교육을 통한 가출 예방 교육, '보호시설' 일제 수색 시 가출 청소년 밀집지역에 대한 수색 병행, 민관 합동단속을 통해 가출청소년 불법고용 등 유해환경 단속, 가출 신고 시 전산수배, 범죄소년 멘토링 활용 등을 직접적인 활동 내용으로 제시하였다. 또한, 가출 청소년을 인계하는데 소비되는 인력과 시간, 쉼터의 인계 시 쉼터 입소거절, 야간 자치단체의 가출 청소년 인계 거주 등의 문제점이 있다고 지적하였다. 하지만, 쉼터 관계자는 거리 청소년들을 만나러 나가는 아웃리치 활동 시 경찰이 동행하기 어려운 점 등을 언급하며, 실질적으로 가출 청소년을 위한 경찰의 예방 활동 및 대응 활동은 매우 미흡하다고 지적하였다. 이러한 두 전문가 그룹의 의견 불일치의 이유는 첫째, 가출 청소년에 대한 정의가 다르며, 둘째, 경찰의 가출 청소년에 대한 업무 근거가 존재하고 있지 않기 때문으로 분석된다.

이와 같은 의견의 차이를 전제로 경찰의 역할 측면에서 가출청소년을 위해 현재 실행되고 있는 제도적 장치와 문제점에 대한 논의 결과를 소개하면, 가출 청소년을 위한 경찰의

활동의 가장 큰 문제점으로서, 경찰은 가출 청소년 발견 시 [실종아동등가출인업무처리규칙 제16조제4항]에 따라 부모 혹은 보호자에게 통보하고 인계를 해야 하는 것에 있다. 비록 경찰관에게 재량권이 부여되어 있어서 가정폭력 등 학대의 경우 관련보호시설로 인계할 수 있지만, 부모가 보호와 양육권을 주장할 경우 이를 제재할 제도적 장치가 미미하여 일선에서는 대부분 가출 청소년을 집으로 인계시키고 있는 것으로 나타났다.

이와 관련해서 다음에 제시된 김○○ 쉼터 소장의 의견은 가출 청소년을 위한 경찰 활동에 매우 의미심장한 메시지를 전해주고 있다고 하겠다.

“가출청소년을 거리에서 처음 발견할 가능성이 가장 높은 어른이 경찰이고, 다른 어른이 발견하더라도 쉼터로 전화하는 것보다 경찰에 신고를 하는 경우가 가장 많다. 이렇게 거리의 청소년들이 가장 먼저 만나는 어른이 경찰이 될 가능성이 높다는 것인데, 처음 만나는 어른이 적절한 대화와 적절한 연계를 해준다면 아이들이 다시 제자리로 돌아가는 시간이 더 줄어들 것이다. 그러나 지금은, 아이들의 신상을 파악한 후 집에 전화를 해서 데리고 가게 하고 있으니 아이들은 경찰 눈에 띄지 않게 숨어 지낼 수밖에 없는 것이다.”

4) 가출청소년을 위한 경찰의 역할 모색과 문제 해결 방안

가출청소년(가출청소년 문제해결)을 위한 법적, 제도적 지원방안에 대한 전문가 그룹의 공통적 의견은, 각 기관 간(쉼터와 경찰 등) 유기적 연계를 유도하고, 전문 인력을 양성하고 보직토록 하는 법적 근거 마련이 시급하다는 것이다. 경찰의 경우 가출 청소년 관련 활동에 대한 법적 근거가 없어서 예방이나 대응 활동 시 체계적이고 통일적으로 업무를 처리할 수 없으며, 관할 지역 내 쉼터 기관의 현황이나 업무 협력 방안 등에 대한 체계가 마련되어 있지 못할 실정이다. 또한, 가출 청소년을 전담하는 인력이 없거나 체계적 교육을 받지 못하여 청소년과 대화하는 기법이나 이해력이 부족하며, 쉼터의 아웃리치 동행 요청 시에만 공조를 하고 있는 실정이다. 따라서 가출 청소년에 대한 단독법령을 마련하고, 그에 따른 경찰 활동 지침 혹은 매뉴얼을 만드는 것이 절실한 것으로 판단된다.

또한 제도적 측면과는 달리 가출 청소년을 위한 경찰의 역할에 대한 인식적 측면에서는 두 전문가그룹이 차이를 보여주고 있는 바, 즉 경찰은 관련 근거 법령의 부재와 인력부족을 토로하고 있고, 지금의 현 상황과 동일하게 가출 청소년을 발견 시 쉼터 등에 인계할 수 있도록 하는 강제권을 필요로 하고 있는 반면, 쉼터 관계자들은 가장 시급한 것은 경찰이 갖고 있는 고압적인 자세보다는 가출 청소년을 선도하고 개선하려는 자세를 갖추는 것이 우선되어야 한다고 강조하였다. 이러한 입장의 괴리를 최소화하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 가출 청소년을 전담할 수 있는 경찰 인력을 양성하고, 청소년과의 대화법 등을 교육

하고 인식을 개선하여, 경찰이 가출 청소년 문제에서 선도적으로 활동할 수 있도록 할 근거 마련이 시급한 것으로 판단된다.

마지막으로 가출청소년과 관련해서 지역사회의 안전을 위한 지역사회 기관 간의 협력 (CYS-Net 활용 등) 방안에 대한 전문가들의 공통적인 의견은 지역사회 및 기관연계를 유기적으로 이끌어 낼 통합적인 시스템의 필요성이다. 비록 위기청소년에 대한 긴급구조 등에 대한 근거를 토대로 한 경찰활동이나 경찰서와 청소년상담센터 간의 업무협약(MOU) 체결 등이 진행되고 있지만, 가출 청소년을 전담하는 쉼터의 관계자들은 단일 기관의 독자적 역할 수행 보다는 각 기관이 협력하여 다각적인 원인 분석과 해결을 수행하기를 원하고 있었다. 최근 학교전담경찰관제도의 전면시행을 앞두고, 경찰은 단순히 가출 청소년의 문제만이 아니라 국내 모든 청소년들을 위한 보다 체계적이고 전문적인 활동 방안을 반드시 모색하고, 또 청소년 관련 기관들의 유기적 협력을 중추적으로 이끌어 갈 활동 모델이 절실히 필요하다고 판단된다.

V. 결론 및 제언

본 논문은 지역사회의 안전과 관련해서 가출청소년 문제 또는 그들에 대한 보호와 지원 방안을 모색하는데 있어 지역사회 안전망이라는 측면에서 경찰의 역할을 중심으로 논의했다. 지금까지의 논의에서 보았듯이 가출청소년은 개인적으로는 범죄의 피해자로서 뿐만 아니라 가해자로서의 가능성에 노출되어 있으며 사회적으로는 지역사회 안전에 대한 잠재적 위해요소로서도 작용하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 가출청소년쉼터와 경찰관서의 협력은 가출청소년의 보호와 지원을 위해서 뿐만 아니라 지역사회 안전을 위해서도 반드시 필요하다고 보인다. 이런 전제하에 본 장에서는 지금까지 논의된 가출청소년 보호와 지원을 위한 쉼터와 경찰관서의 협력정도, 문제점 및 개선방안을 실태분석(쉼터종사자 대상)과 내용분석(전문가그룹 의견)의 결과를 요약해서 제시하고 이를 토대로 가출청소년 보호와 지원은 물론 지역사회 안전을 위한 가출청소년쉼터와 경찰관서의 효과적인 연계방안에 대한 정책제언을 하고자 한다.

우선 가출청소년문제와 가출청소년보호와 지역사회안전을 위한 쉼터와 경찰관서의 협력 방안에 대한 쉼터종사자 및 전문가 그룹의 의견에 대한 내용분석결과를 요약하며, 가정의 해체와 기능 마비, 사회적 가치관의 혼돈과 부재, 빈곤 등의 사회적 요인으로 인한 가출 문제는 점점 더 심각해지고 있으며, 가출 청소년의 문제가 직접적으로 사회의 불안 요소가 되지는 않지만, 가출 청소년들의 행위(범죄 등)는 궁극적으로 안전에 대한 위해요소라는 점은

전문들의 공통된 의견이다. 다만 경찰의 경우 가출 청소년의 문제를 지역사회의 범죄 및 범죄피해와 결부시켜 인식하지만, 쉼터 종사자의 경우 가출 청소년을 피해자로 혹은 보호의 대상을 인식한다는 점에 있어서는 상당한 차이가 있다. 또한 가출 청소년을 위한 경찰의 역할에 대해 경찰은 통제와 제재로 보는 반면, 쉼터 관계자 및 가출 청소년들은 경찰의 서비스적 지원을 요구하는 것으로 나타났다. 이와 같은 경찰과 쉼터 관계자 사이에 명확한 인식 차이는 결국 가출청소년을 위한 각 기관의 역할과 업무를 연계할 수 있는 법적 근거⁵⁾나 매뉴얼의 부재에서 발생된다. 따라서 전문가 그룹의 공통된 의견은 업무의 연계와 협조를 위해서는 가출청소년 보호와 지원을 위한 정부부처(여성가족부, 교육부, 보건복지부, 경찰청 등)간의 통합지원시스템과 업무매뉴얼 마련이 시급하다고 본다.

위의 연구결과를 토대로 본 논문은 도출된 결과에 대한 분석을 종합하여 지역사회의 안전과 가출청소년 보호를 위한 지역사회의 통합지원시스템 구축을 위한 다음과 같은 네 가지 제언을 하고자 한다.

첫째 가출청소년 등 위기청소년에 대한 보호와 지원에 있어 CYS-Net 등 통합적인 지역사회안전망이 작동되기 위해서는 우선 지원 대상에 대한 인식의 전환을 통한 관련기관간의 공감대가 형성이 필요하다. 예를 들어 경찰은 가출 청소년을 잠재적 범법자 혹은 사회의 문제요인으로 인식하고, 가출청소년들의 비행행위나 범죄 행위 적발 시 법령에 근거하여 처벌하는 활동에 우선한다. 그러나 전문가 심층 인터뷰에서도 나타났듯이 경찰의 역할이 가출 청소년을 위한 서비스적인 지원과 예방적인 활동으로 인식의 전환이 없는 한, 쉼터 등 관계자들과의 협력을 수행하는 것은 어려울 수밖에 없다. 이런 측면에서 가출 청소년에 대한 경찰 전반의 의식전환을 위해 경찰청은 순환 보직이 아닌 독립된 가출청소년 전담경찰관을 신설하고 이에 필요한 전문적인 역할을 수행할 수 있도록 지원하는 것이 요구된다.

둘째 가출청소년에 대한 보호와 지원을 위한 지역사회 통합지원시스템 구축을 위해서는 지원대상(가출청소년)을 위한 활동에 필요한 부처 간 협력과 연계방법에 대한 구체적인 법적근거 또는 업무매뉴얼이 마련되어야 한다. 예를 들어 경찰의 경우 가출청소년의 보호와 지원을 위한 독자적인 업무매뉴얼이 없기 때문에 쉼터관계자와의 업무협력의 어려움뿐만 아니라 오히려 갈등의 소지가 있는 것이다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 가출청소년 보호에 관련한 근거 법령 또는 활동매뉴얼 등을 각 부처별로 마련하는 것이 시급하다.

셋째, 위에서 언급한 인식의 공감대 형성과 업무매뉴얼의 효율적인 협력을 위해서는 지역사회의 안전망 구축에서 가출청소년 보호와 지원에 관련된 기관 또는 시설의 역할을 통합적

5) 대표적인 예로서 경찰은 가출청소년 발견 시 [실종아동 등 가출인 업무처리 규칙 제16조제4항]에 따라 우선적으로 부모 혹은 보호자에게 통보하고 인계할 수밖에 없는 한계를 지닌다.

으로 연계하고 유기적인 협력을 유도하는 할 수 있는 센터가 필요하다. 따라서 가출청소년이 지역사회 안전과 범죄의 피해자 및 가해자로서의 가능성이 매우 높다는 것을 전제할 때, CYS-Net와는 별도로 가출청소년보호와 지원을 통합적으로 관리하고 연계하는 독자적인 '가출청소년지역사회지원센터'가 요구된다.

이상에서 본 논문은 지역사회 안전과 가출청소년의 보호와 지원을 위한 경찰의 역할 고찰함으로써 가출문제에 대한 부처 간 또는 지역사회 관련기관의 협력가능성을 모색했다. 결론적으로 가출청소년의 문제는 가출청소년 보호라는 개인적 차원을 넘어 지역사회 안전이라는 사회적 차원에서도 매우 중요한 문제이다. 이런 측면에서 가출청소년에 대한 경찰의 기존의 역할과 대처방법 등에서 나타난 문제에서 유추해볼 때, 현재 각 부처에서 개별적으로 진행되고 있는 가출청소년 보호와 지원은 좀 더 통합적이고 유기적인 협력을 구축할 필요가 있다.

■ 참고 문헌

- 경찰청 (2009). 경찰백서. 서울: 경찰청.
- 박현동 (2014). 현장전문가의 관점에서 본 청소년쉼터의 문제점과 개선방안, 명지대학교 대학원 석사학위 논문.
- 백혜정, 방은령 (2009). 청소년 가출현황과 문제점 및 대책 연구, 서울: 한국청소년정책연구원.
- 여성가족부 (2012). 제5차 청소년정책기본계획, 여성가족부.
- 여성가족부 (2013). 2013년 청소년사업안내 : 청소년쉼터 운영, 서울: 여성가족부.
- 여성가족부, 시설환경학회 (2013). 2013년 청소년쉼터 종합평가, 서울: 여성가족부.
- 여성가족부 (2014). 2014년 청소년사업안내: 청소년쉼터 운영, 서울: 여성가족부.
- 윤옥경 외(2014). 가출청소년 보호와 지역사회 안전을 위한 경찰의 역할 연구, 치안정책연구소.
- 윤현영, 권선중, 황동아 (2007). 청소년쉼터에 입소한 가출청소년 건강실태 조사연구, 서울: 국가청소년위원회.
- 이용교 외 (2006). 가출청소년 및 청소년쉼터 실태조사, 국가청소년위원회.
- 이진로 (2011). 청소년 비행에 영향을 미치는 요인에 관한연구 : 가출청소년의 사례, 고려대학교 인문정보대학원 석사학위 논문.
- 이효신 (2004년). 청소년의 신뢰의식과 한국사회인식에 대한 연구. 인하대학교 교육대학원 석사학위 논문.
- 전경숙 외 (2012). 경기도 청소년쉼터 운영 활성화 방안 연구. (재)경기도가족여성연구원.
- 정익중, 백혜정 (2009). 청소년 쉼터 운영모형 개발을 위한 연구, 서울: 청소년정책연구원.
- 최순중 (2011). 가출청소년쉼터의 새로운 기능에 대한 정책적 모색. 청소년학연구, 18(6), 247-270
- Brick, B.T., Taylor, T.J. & Esbensen, F.A. (2009). Juvenile attitudes towards the police: The importance of subcultural involvement and community ties. *Journal of Criminal Justice*, 37(5), 455-495.
- Leiber, M.J., Nalla, M.K. & Farnworth, M. (1998). Explaining juveniles' attitudes toward the police. *Justice Quarterly*, 15(1), 151-174.
- Maxson, C.L., Little, M.A. & Klein, M.W. (1988). Police response to runaway and missing children: A conceptual framework for research and policy. *Crime & Delinquency*, 34(1), 84-102.

Taylor, T.J., Turner, K.B., Esbensen, F.A. & Winfree, L.T. Jr. (2001). Attitudinal differences among juveniles toward police. *Journal of Criminal Justice*, 29(4), 295-305.

Studies about municipal safety and protection of street children

Choi, Sunjong⁶⁾

The present article broaches the issue of the significant role of the police regarding municipal safety and the protection and support of street children. The purpose of the study is to ascertain possibilities of achieving an effective and efficient collaboration of the police and the accommodations for the support and protection of street children. For this study, based on the previous research and analysis on the street children, survey on the youth accommodation employees and focus group interview were carried out.

Results of the latest research reveal that there are controversies between the police and the accommodation for street children. From the point of view of the police, the street children are regarded as risk factors for the social safety whereas the workers in the accommodations consider them as victims or people for protection. The expert group consistently advances the view that introduction of an integrated support system by the government and establishment of an operation manual is urgent for interrelationship and cooperation.

Based on the previous discussions in this article, to develop a municipal support system for achieving safety for the street children and a general municipal security, it requires the achievement of a consensus on the attitude towards street children on the one hand and the establishment of a specific legal basis and a manual regarding the interdepartmental collaboration, and eventually the necessity for a community support center for the street children on the other hand.

Key words : municipal safety, street children, role of police

2014. 09. 01 투고
2014. 09. 15 심사완료
2014. 09. 22 게재확정

6) Professor, Kyonggi University