



청소년보호정책 현황분석 및 개선방안 연구

김지연 선임연구위원

요약¹⁾

- 1997년에 「청소년 보호법」이 제정·시행된 지 20년을 맞이한 현재, 시대적으로 청소년보호의 중요성과 의미가 더욱 강조되고 있음. 청소년의 건강한 성장·발달을 위협하는 다종다양한 신·변종 유해환경의 출현은 가속화되고 있고, 청소년유해환경의 속성은 시대의 흐름에 따라 가변적인 양상을 보임. 청소년은 국가가 보호해야 할 사회적 약자임과 동시에 권리의 주체이므로 청소년을 둘러싼 환경변화의 트렌드에 대한 고려와 국가의 정당한 개입범위에 대한 지속적인 합의과정이 요구됨. 이러한 맥락에서 이 연구는 현행 청소년보호정책의 추진현황을 다면적으로 점검하고 법제의 실효성을 강화하는 방안을 제안함.
- 이를 위해 우선 청소년보호의 헌법적 원칙을 검토하고, 제2차 청소년보호종합대책에 따른 2016년도 중앙행정기관 및 지방자치단체의 시행계획과 2007년부터 현재까지의 사업비(국비) 추이를 분석함. 또한 청소년의 유해환경 접촉과 피해에 있어 환경체계 각각의 위험요인과 보호요인의 영향력을 검증하여 보호정책의 개입지점을 도출하고자 2016년도 청소년매체이용 및 유해환경 실태조사 원 자료 분석과 전국 초·중·고등학생 대상 설문조사를 병행함. 아울러 청소년보호정책의 현안과 쟁점을 유목화하고 정책과제의 우선순위를 파악하고자 전문가 의견조사를 실시함.
- 다각적인 자료 분석 결과를 토대로, 청소년보호정책 추진 시 유해환경에 대한 접촉 차단과 규제·단속 뿐 아니라 청소년의 참여와 자율성을 기반으로 인식개선과 대응역량을 강화할 수 있도록 정책수단의 다양화 방안을 제안함. 이와 함께 사회변화에 민감하게 대응할 수 있도록 시민사회의 참여와 공공·민간의 협력 방안을 제시함. 마지막으로 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 추진하는 보호사업의 실적 및 성과에 대한 환류(feed-back)와 성과지표 개선 등 보호사업의 적정성에 대한 분석·평가 방안 등을 제안함.

1) 본고는 한국청소년정책연구원의 2017년도 고유과제 '청소년보호정책 현황분석 및 개선방안 연구'의 주요내용을 발췌·요약한 것임.

1. 연구의 필요성 및 목적

- ▶ 이 연구는 「청소년 보호법」이 제정·시행된 지 20년을 맞아 국정과제에 따른 주요 추진계획인 ‘청소년 사회안전망 강화’와 관련하여, 현행 청소년보호정책의 추진현황과 여건을 점검하고 정책 개선을 위한 추진과제를 도출하는데 목적이 있음.
 - 법률을 근거로 제1차 청소년보호종합대책(2013~2015)에 이어 제2차 청소년보호종합대책(2016~2018)이 추진되고 있으나 중앙행정기관 및 지방자치단체의 시행계획과 추진실적에 대한 분석·평가 등 환류(feed-back) 과정이 미흡함.
- ▶ 이로 인해 매체, 약물, 업소, 유해행위, 근로보호 등 청소년보호정책 5대 영역별로 모니터링·제도개선, 대응능력 함양 및 인식제고, 피해구제 및 사후관리 등 정책수단이 다양화된 반면 법제의 실효성, 내실화에 대한 지적이 꾸준히 제기됨.
 - 특히 정부의 규제·단속만으로는 신·변종 유해환경으로부터 청소년의 피해를 예방하는데 명확한 한계가 있으므로 우리사회의 메가트렌트와 청소년을 둘러싼 미시환경트렌드를 고려한 대응책 마련이 요구되는 시점임.
 - 또한 국가의 청소년보호책무와 청소년의 자율권 간의 오래된 논쟁과 관련하여 청소년보호의 헌법적 원칙과 절차에 대한 검토가 요구됨.
- ▶ 이에 이 연구에서는 생태체계학적 관점에서 당사자인 청소년을 포함하여 청소년을 둘러싼 다양한 환경체계의 위험요인과 보호요인을 검증하여 보호정책의 명확한 개입지점을 도출하고자 하였음.
 - 이를 통해 정책효과의 창출 및 성과관리를 지원하고, 2019년부터 시행되는 제3차 청소년보호종합대책(2019~2021) 수립을 위한 기초자료를 제공하고자 함.

2. 연구결과

- ▶ 청소년보호정책 추진기반 및 현황 분석 결과
 - 제2차 청소년보호종합대책에 따른 2016년도 중앙행정기관 및 지방자치단체의 시행계획을 분석한 결과 청소년유해매체는 16개 법률, 유해약물 및 유해업소는 각각 5개 법률을 근거로 다수의 유사사업이 추진됨.
 - 특히 중앙행정기관의 경우 청소년 대상 유해행위 관련 사업에, 지방자치단체는 유해업소 관련 사업에 편중된 경향이 나타남. 다만 중앙정부의 모니터링·제도개선은 유해매체물에, 지방정부는 유해약물 및 유해업소에 집중되어 차별화됨. 반면 유해업소에 대한 청소년의 피해구제·사후관리 및 대응능력 함양과 인식개선 사업이 부족한 것으로 파악됨. 이에 사업의 기획 단계부터 부처 간 역할분담이 요구되며 예방·개입·사후관리가 연장선상에서 균형 있게 추진될 수 있도록 컨트롤타워(여성가족부)의 조정 기능이 강화되어야 할 것임.

- 2008년부터 2017년 4월까지의 청소년보호사업 집행액을 분석한 결과, 일반회계에 비하여 청소년육성기금에 대한 의존도가 증가하는 경향을 보임. 특히 시설 건립비용을 제외하면 청소년의 매체활용능력 증진 및 역기능 해소, 건전사이버 활동지원과 같은 직접사업 예산 비중은 낮은 수준임. 이에 정책기조의 변화를 반영하여 일반회계에 의한 신규 사업 영역을 발굴하고, 정책의 실효성이 담보되도록 보호범위(coverage)에 부합하는 적정 수준의 예산 확보가 전제되어야 함.

▶ 청소년을 둘러싼 환경체계의 위험요인 및 보호요인 검증 결과

- 먼저 청소년의 유해환경 접촉 및 피해에 대한 위험요인의 영향력을 검증한 결과 가장 주목되는 부분은 '지역사회 환경의 중요성'임. 즉, 지역사회 차원의 세 가지 위험요인이 다섯 가지 유형의 유해환경 접촉 및 문제행동 증가와 모두 관련성을 보임(표 1 참조). 이는 청소년의 생활권을 정화·개선하는 접근이 청소년보호 효과와 직결될 수 있음을 시사함.
- 또한 보호자의 지도감독 부재 등 가족차원의 위험요인도 종속변수와 유의미한 관련성을 보임. 이는 가족의 구조적, 기능적 결속을 보완할 수 있는 관계기반(relationship-based)의 돌봄, 문화, 여가 프로그램의 확대가 청소년보호에 기여할 수 있음을 의미하는 결과임.

<표 1> 청소년 유해환경 접촉 및 피해의 위험요인

차원	위험요인	유해매체 이용	유해물질 사용	유해업소 이용	폭력행위	인터넷, 게임, 스마트폰 과몰입
통제 변수	성별 (남성)	+	+	+	+	-
	연령	+	+			
	대도시 (참조집단: 중소도시)					
	농어촌 (참조집단: 중소도시)	+				
개인 차원	학교성적(불만)	+				+
가족 차원	방과 후 보호자 부재	+	+	+	+	+
	비양친(非兩親) 가정	+	+		+	+
	가정의 경제적 어려움	+				+
지역 사회 차원	안전하지 않은 학교주변환경	+				+
	지역사회 내 유해매체, 물질, 업소 접근성	+	+	+	+	+
	유해매체, 물질, 업소에 대한 지역사회용인	+	+	+	+	+
	지역사회해체	+	+	+	+	+

* 주: +는 각 위험요인 또는 통제변인이 해당 종속변수와 정(+)적으로 관련되어 있음을 가리키며 -는 반대로 부(-)적 연관성이 있음을 의미

- 다음으로 청소년 유해환경 접촉 및 피해의 잠재적 보호요인을 검증한 결과, 청소년의 도덕적 태도와 저항기술(개인차원), 문제행동을 제지하는 친구의 존재(또래차원)는 유해환경 접촉과 피해로부터의 보호요인임이 확인됨(표 2 참조). 이는 청소년 스스로가 주체로서 바른 도덕적 가치관과 자신을 보호하는 사회기술(social skills) 역량을 갖추 수 있도록 지원하고, 또래를 단위로 한 접근 방식이 효과적일 수 있음을 시사함.

- 특히 지역사회 내 유해환경을 규제·단속하는 접근을 탈피하여 청소년에게 다양한 참여 기회를 보장하고 지역사회 환경에 대한 만족도를 높이는 전략이 청소년보호에 효과적임이 일부 확인됨.

<표 2> 청소년 유해환경 접촉 및 피해의 잠재적 보호요인 검증

차원	잠재적 보호요인	유해매체 이용	유해물질 사용	유해업소 이용	폭력 가해행위	인터넷, 게임, 스마트폰 과몰입
통제 변수	성별 (여=0, 남=1)	+	+	+	+	+
	연령	+	+			
	대도시 (참조집단: 중소도시)					
	농어촌 (참조집단: 중소도시)	+				
개인 차원	도덕적 태도	-	-	-	-	-
	저항기술	-	-	-	-	-
가족 차원	부모-자녀 간 친밀한 관계	-	-	-		-
	부모의 지도감독	-			-	-
	부모의 자녀존중	-	-		-	-
도래 차원	친구들의 친사회적 성향	-	-	-	-	-
	문제행동에 대한 친구들의 제어	-	-	-	-	-
학교 차원	교사로부터의 지지	-		-		-
	학교 내 다양한 참여 기회	-	-		-	
	학교규정 운영 및 지도의 적절성	-	-	-	-	
지역 사회 차원	지역사회 내 다양한 참여 기회	-	-	-	-	
	만족스러운 지역사회 환경	-	-	-	-	

* 주: -는 각 위험요인 또는 통제변인이 해당 종속변수와 부(-)적으로 관련되어 있음을 가리키며 +는 반대로 정(+)적 연관성이 있음을 의미

▶ 청소년보호정책의 현안과 정책과제의 우선순위

- 개방형으로 조사된 전문가들의 의견을 분석한 후 이를 유목화하여 최종적으로 3개 정책영역에 따른 7개 정책과제 및 14개 세부과제를 도출하고 상대적인 중요도를 파악함(표 3 참조).
- 먼저 3개 정책영역 간의 상대적 중요도는 1영역(청소년 보호권 보장을 위한 적극적 보호정책 추진), 2영역(청소년과 민간의 참여와 책무 강화), 3영역(청소년보호정책 성과관리 체계 구축) 순임.
- 7개 정책과제 가운데 상대적 중요도가 가장 높은 과제는 ‘청소년보호사업 컨트롤타워 마련 및 성과관리 거버넌스 구축’이며, 그 다음은 ‘청소년 유해환경 모니터링과 사전관리 강화’, ‘청소년의 참여와 유해환경 대응능력 강화’ 순으로 파악됨.
- 마지막으로 14개 세부과제 간의 상대적 중요도를 살펴본 결과 1순위 과제는 ‘온·오프라인 유해환경 모니터링 체계 개선’,

2순위 과제는 ‘유해환경에 대한 청소년의 인지와 대응체계 개선’, 3순위 과제는 ‘청소년의 피해예방을 위한 유해요소 사전관리 강화’, 4순위 과제는 ‘청소년보호사업 컨트롤타워 마련 및 전달체계 개선’ 순임.

- 결과를 종합하면, 온·오프라인 상의 청소년 유해환경에 대한 모니터링 체계를 개선하고 이를 통해 청소년의 피해를 예방하는 사전관리 강화가 우선적으로 추진될 필요가 있음.

- 특히 신·변종 유해환경의 지속적인 출현 속에서 청소년 스스로가 유해환경을 제대로 인지하고 적절하게 대응할 수 있도록 인권, 책임, 권리 기반의 역량강화 접근이 보다 활성화되어야 할 것임.
- 이와 함께 미디어교육, 유해약물 예방 및 대응사업, 폭력피해 예방교육 등의 경우 부처 간 유사사업이 다수 존재하므로 여성가족부의 컨트롤타워 기능을 강화하여 중앙행정기관 단위의 중복사업을 연계·조정해야 함.

<표 3> 청소년보호정책 추진과제의 상대적 중요도

영역	정책과제	세부과제	순위 ¹⁾
1. 청소년보호권 보장을 위한 적극적 보호정책 추진	1.1. 청소년 유해환경 모니터링과 사전관리 강화	1.1.1. 온·오프라인 유해환경 모니터링 체계 개선	1
		1.1.2. 청소년의 피해예방을 위한 유해요소 사전관리 강화	3
	1.2. 청소년 보호법 내 적극적 보호사업 추진근거 마련	1.2.1. 규제의 실효성 제고 및 안전, 건강 포함 선제적 보호 근거 마련	6
		1.2.2. 청소년의 유해환경 대응능력 제고 및 사후관리의 근거 강화	7
2. 청소년과 민간의 참여와 책무 강화	2.1. 청소년의 참여와 유해환경 대응능력 강화	2.1.1. 청소년보호사업 추진 시 청소년 참여 확대	5
		2.1.2. 유해환경에 대한 청소년의 인지와 대응체계 개선	2
	2.2. 지역사회 내 피해청소년 발견·지원체계 강화	2.2.1. 가정·학교·지역사회의 참여와 책무 강화	8
		2.2.2. 피해청소년 회복지원 사업 확대	11
	2.3. 공공·민간 협업 기반의 규제된 자율규제시스템 활성화	2.3.1. 자율규제시스템 기반 구축	12
		2.3.2. 시민사회의 유해환경 개선활동 지원 확대	10
3. 청소년보호정책 성과관리 체계 구축	3.1. 청소년보호사업 컨트롤타워 마련 및 성과관리 거버넌스 구축	3.1.1. 청소년보호사업 컨트롤타워 마련 및 전달체계 개선	4
		3.1.2. 청소년보호사업 성과관리를 위한 거버넌스 구축	9
	3.2. 청소년보호사업 성과분석 근거 마련	3.2.1. 청소년보호사업 평가·환류 근거 마련 및 내실화	13
		3.2.2. 청소년보호사업 성과지표 개선·관리	14

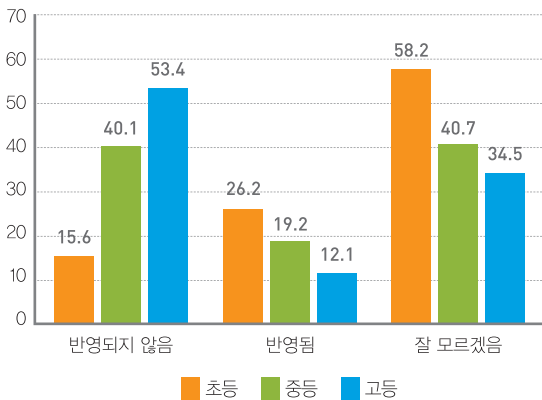
* 주: 1) 2차 조사를 통해 도출된 3개 영역, 7개 정책과제, 14개 세부과제 각각에 대한 이원비교를 통해 각 요소의 당위성, 시급성의 합계가 높은 순으로 제시한 것이며, 순위가 높을수록 상대적 중요도가 높다는 것을 의미함.

3. 정책제언

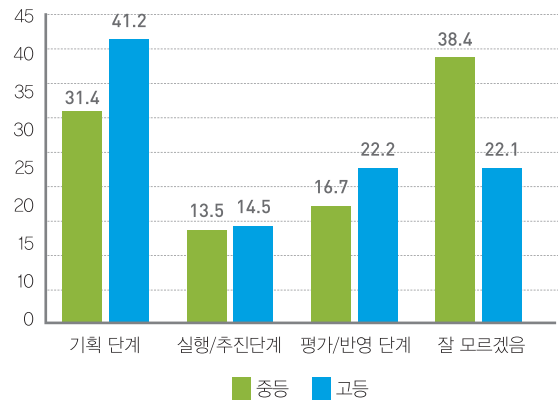
▶ 청소년의 참여와 자율성을 기반으로 유해환경 대응역량 강화

- 청소년보호 관련 법제 추진 시 청소년보호의 헌법적 원칙인 ‘과잉금지원칙’에 따라 목적의 정당성, 수단의 적합성, 피해의 최소성, 법익의 균형성이 우선 검토되어야 할 것임.

- 유해환경의 속성과 양태를 감안할 때 법 위반사항에 대한 제재수단을 다양화함과 동시에 청소년 스스로가 유해환경의 폐해를 인식하고 대처할 수 있도록 역량을 강화하는 접근이 병행되어야 함.
 - 청소년은 1인 창작 콘텐츠를 포함한 각종 미디어의 소비자일 뿐 아니라 생산자인 프로슈머(prosumer)라는 점에서 보호의 주체로서 역할을 수행하도록 윤리교육 및 피해예방교육을 확대해야 함.
 - 국가와 지방자치단체는 보호시책을 수립하고 추진하는 각 단계에서 청소년의 의견을 수렴하기 위해 참여와 자치권을 보장하고 다양한 이견(異見)을 조율하는 과정을 통해 합리적 대안을 모색해 나가야 할 것임.
 - 이를 위해 현행 「청소년 보호법」 내 국가와 지방자치단체의 책무에 이를 명시하거나(제5조), 청소년의 참여와 의견 수렴을 보장하는 절차와 조치를 강구하도록 별도 조항을 마련하는 방안을 검토할 수 있음.
- ※ 고등학생 2명 가운데 1명, 중학생 10명 중 4명은 청소년보호시책 추진 시 청소년의 의견이 반영되지 않는다고 응답함(그림1). 또한 중·고교생 10명 중 3명 이상은 기획, 실행/추진, 평가/반영 단계 가운데 기획단계에서 청소년의 참여가 우선적으로 필요하다고 응답함(그림2).



[그림1] 청소년보호시책 추진 시 청소년 의견 반영 여부

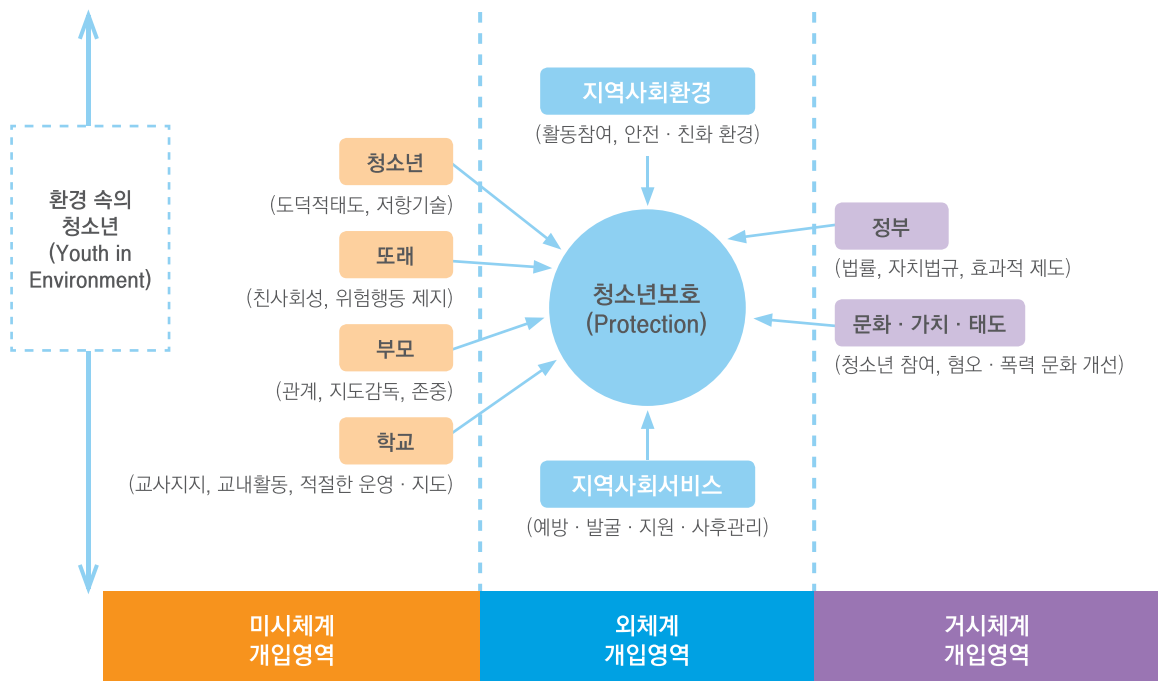


[그림2] 청소년의 참여가 우선적으로 필요한 단계

▶ 청소년을 둘러싼 환경체계에 대한 다면적 지원 확대

- 청소년은 환경과 상호작용하는 존재(Youth in Environment)라는 관점에서 청소년보호정책의 개입영역은 청소년 당사자를 포함하여 미시환경체계, 외체계, 거시체계를 모두 포괄해야 함(그림3).
- 특히, 청소년의 유해환경 접촉 및 피해에 대한 위험요인과 보호요인의 영향력을 고려할 때 보호시책의 개입영역을 다양화해야 함. 즉, 청소년의 도덕적 태도와 저항기술(대처기술) 함양, 비행과 일탈행위를 제지해 줄 수 있는 또래친구 양성, 부모-자녀 관계 개선을 위한 가족단위 프로그램 확대, 학교 내 다양한 참여 기회 확대 등 청소년의 미시환경체계에 대한 지원을 대폭 확대해야 함.

- 지역사회 내 유해환경을 정화·개선하는 노력 뿐 아니라 ‘대체활동’ 개발 차원에서 청소년에게 다양한 참여 기회를 보장해야 함. 이를 위해 공공시설(공간) 확보, 청소년활동거리 개발 등 청소년 친화환경 조성 노력이 병행되어야 할 것임.
- 「교육환경 보호에 관한 법률」을 근거로 학교와 학교주변 환경을 보호하고, 자치법규(조례)를 기반으로 청소년의 생활환경 보호와 피해청소년 조기 발굴 및 회복지원을 강화해야 함. 이와 함께 혐오 및 폭력을 용인하는 사회전반의 문화를 개선하는 접근이 병행되어야 할 것임.



[그림3] 청소년보호를 위한 개입영역

▶ 단속·규제의 실효성 제고 및 공공·민간의 협력 강화

- 정확한 규모조차 파악하기 어려운 신·변종 청소년유해환경으로부터 청소년의 피해를 예방하기 위해서는 정부 주도의 제도개선, 규제·단속의 실효성을 강화하고 시민사회의 참여를 확대하는 등 정책수단의 다변화 노력이 요구됨.
- 주류, 담배 등의 경우 소비자, 판매자가 아닌 생산·유통업자에 대한 규제를 강화해야 함. 주요국의 경우와 같이 주류 제조사와 광고 제작사, 청소년 연예인 기용을 금지하기 위한 연계기획사 등에 대한 규제(자율규제 포함)에 초점을 맞출 필요가 있고 인터넷TV(IPTV), SNS 등 각종 매체를 활용한 마케팅의 규제 기준을 명확하게 마련해야 함.
- 섹스팅(Sexting)을 포함한 랜덤채팅의 부작용과 관련하여 호주 빅토리아 주정부는 미성년자 간의 성적 이미지 또는 영상

전달행위가 아동 포르노 범죄로 처벌받지 않도록 기소면제조항을 두고 있음. 반면 영국은 아동·청소년의 성적 이미지와 영상의 제작, 유통 뿐 아니라 다운로드, 저장행위 일체를 포함하여 청소년 간의 섹스팅도 위법행위로 간주함. 즉 각국의 청소년보호 기조에는 차이가 있으며, 제도의 사각지대를 해소하기 위한 국가차원의 원칙과 전략을 강구할 필요가 있음.

- 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따라 학교출입문 기준 직선거리 50m까지의 절대보호구역 내에서는 「청소년 보호법」에 명시된 업소의 운영과 행위 등이 금지됨. 마사지업 등 세무서에 등록하는 업종의 경우 지자체, 교육청, 경찰이 단속 후 철거·폐쇄할 수 없으므로 위반횟수 및 단속내용을 세무서와 공유하여 영업정지, 과징금 부과, 폐쇄 등 사안별로 즉각적이고 가중된 조치가 이루어지도록 공조체계가 구축되어야 함.
- 독일 등 유럽의 인터넷 관련 규제 방식은 정부가 표준화된 플랫폼을 개발하고 법적인 틀 내에서 운용 구조를 제안하면 민간협의체인 자율규제기구에서 행동강령(code of conduct)과 규정(rule)을 마련하여 사업자가 적용하는 방식임. 정부와 민간의 파트너십을 전제로 하기 때문에 마찰은 최소화하고 자정효과는 극대화하는 전략이라는 점에서 중장기적 관점에서 추진방안을 검토할 필요가 있음.

※ 2016년 「청소년 보호법」 시행령 개정으로 “청소년보호위원회와 각 심의기관은 자율심의 활성화를 목적으로 교육·홍보, 자율규약 제·개정, 전문성 강화를 위해 필요한 사항을 지원”하는 법적 근거가 마련됨.

▶ 성과지표 중심의 이행관리체계 구축

- 국가차원의 청소년보호정책의 성과지표를 구축·관리하고, 중앙행정기관 및 지방자치단체의 시행계획에 따른 보호시책의 적정성을 분석·평가하여 다음 연도 시행계획에 반영토록 하는 등 환류(feed-back) 과정이 요구됨.

- 이를 위해 「청소년 보호법」 시행령 제31조(청소년보호종합대책의 수립·시행)에 근거를 마련하여 대책에 따른 연도별 시행계획과 성과 관리의 실행력이 담보될 수 있도록 개선이 요구됨. 다만 청소년보호정책의 특성 상 계량화된 정책목표와 정량지표를 설정하기가 쉽지 않고 과정과 결과를 명확하게 구분하기도 어렵다는 점이 감안되어야 할 것임.
- 특히 청소년보호 정책영역별로 실적(output)과 성과(outcomes)를 구분해서 관리하고, 2016년부터 2년을 주기로 조사가 이루어지고 있는 ‘청소년매체이용 및 유해환경 실태조사(국가승인통계)’를 주요 제도의 추진 상황을 점검하는 도구로 활용할 필요가 있음. 이 경우 지표관리가 용이하고 시계열적인 변화를 살펴볼 수 있을 뿐 아니라 각종 시책평가에 따른 중앙 및 지방정부의 피로감을 해소하는데 도움이 될 수 있음. 다만 청소년의 행동과 인식을 통해 정책성과와 실적을 엄정하게 평가하기는 어렵기 때문에 부가지표로 활용하는 것이 적절함.