연구보고(수시과제) 14-R21

청소년보호의 시대적 중요성과 미래의 바람직한 방향

▸ 책임연구원 : 이유진(한국청소년정책연구원 · 선임연구위원)
▸ 공동연구원 : 배규한(국민대학교 사회학과 · 교수)
▸ 보조연구원 : 이상희(한국청소년정책연구원 · 연구보조원)

한국청소년정책연구원
National Youth Policy Institute

발 간 사

전 세계 모든 문명국가에서는 청소년을 보호하여 건전한 시민으로 육성하기 위해 여러 가지 법과 제도를 마련해 사회화 환경을 조성하고 있습니다. 청소년을 둘러싼 환경은 청소년기 사회화 과정에 직접적인 영향을 미치기 때문에 청소년보호를 위한 유해환경의 규제는 국가의 중요한 책무가 될 수밖에 없습니다.

전통적으로 청소년의 사회화 과정에 영향을 미친 환경은 가정과 학교, 지역사회였으나 점차 또래집단과 대중매체의 영향력이 증가하였고, 최근 들어서는 스마트폰의 등장으로 사회적 패러다임과 청소년을 둘러싼 환경도 급격하게 변화하고 있습니다.

이러한 사회적 패러다임의 급격한 변화에 따라 청소년의 가치관이나 인식의 틀, 행동양식은 과거와 완전히 다르게 변했고, 청소년의 사회화 환경도 획기적으로 달라졌으나, 사회화의 주요 대행자인 가정이나 학교는 물론 지역사회나 국가는 이에 적절히 대응하지 못하고 있습니다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 연구에서는 한국 청소년보호정책의 발전과정과 현행 청소년보호법, 청소년보호위원회의 기능을 분석함으로써, 미래사회 변동에 부응하는 청소년의 행복한 삶과 잠재역량 계발을 위한 새로운 제도와 정책을 제안하였습니다. 이 연구가 미래의 바람직한 청소년 보호정책 수립을 위한 기초자료로 활용될 수 있기를 기대합니다.

끝으로 이 연구가 원만히 수행될 수 있도록 도와주신 여성가족부의 관계자와 공동연구자로 수고해 주신 청소년보호위원회의 배규한 위원장님, 집필진 및 토론자로 참여해주신 청소년보호위원회 위원님 여러분께 감사드립니다. 그리고 연구를 담당한 이유진 박사의 노고를 치하하는 바입니다.

2014년 6월

한국청소년정책연구원

원장대행 **최 창 욱**

국 문 초 록

이 연구는 한국 청소년보호정책의 발전과정을 검토하고, 현행 청소년보호법과 이에 근거한 청소년보호위원회의 기능과 역할을 분석함으로써, 청소년의 행복한 삶과 잠재역량 계발을 위한 새로운 제도와 정책을 제안하는 것을 연구목적으로 한다. 이러한 연구목적 달성을 위한 연구방법으로써 문헌연구 및 청소년보호위원회 위원에 대한 자문, 청소년보호위원회와 공동주최한 정책워크숍 등을 실시했다.

연구결과, 다음과 같은 정책이 제안되었다. 첫째, 한국 청소년보호정책의 발달과정 및 문제점은 다음과 같다. 청소년보호정책의 범주를 넓혀서 '적극적이고 예방적인' 차원의 정책과 현행과 같이 유해환경에 대한 '방어적이고 규제적인' 정책을 포괄하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 미래사회는 인터넷과 소셜미디어 등 정보통신을 통한 관계형성, 자기표현, 그리고 오락이 더 큰 비중을 차지하게 될 전망이다. 이처럼 단순한 미래현상을 넘어 중독, 부정적인 의견 쏠림 현상 등 문제되는 현상도 증폭될 전망이다. 또한 신·변종 유해매체 및 업소도 빠른 속도로 변화하면서 법이나 제도가 이를 따라가기 어려울 전망이다. 따라서 청소년들이 유해매체 및 환경을 스스로 판단하고 대처해 나갈 수 있도록 역량을 키워줄 수 있는 정책을 병행할 필요가 있다.

둘째, 현행 청소년보호법의 현황 및 문제점과 개정방향은 다음과 같다. 현재 청소년의 음란물 접근을 차단하기 위해 성인인증제 도입 등 여러 가지 장치가 있지만, 현실적으로 청소년은 원하기만 하면 언제든지 강도 높은 음란물을 볼 수 있고 심지어 청소년이 원하지 않더라도 인터넷 사이트에 전시되는 선정성·폭력성이 강한 유해광고선전물을 손쉽게 접할 수 있다. 따라서 인터넷 사이트에 다양하게 전시되는 선정성·폭력성이 강한 수많은 유해광고선전물로부터 청소년을 보호할 필요가 있으므로, 인터넷 이용자가 부지불식간에라도 선택하게 되면 자동으로 관련 사이트로 이동하게 되는 광고선전물인 배너광고에 관한 규제와 이에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 청소년보호법은 '청소년고용금지업소'만을 규정하고 있는데 모두 청소년 근로의 보호가 아닌 규제에 초점을 두고 있다. 이에 청소년보호법에서는 청소년의 근로권 보장 및 근로현장에서의 청소년권을 적극적으로 보호할 수 있는 법적 제도를 구체적으로 규율할 필요가 있다.

셋째, 사회변화에 따른 청소년보호위원회의 바람직한 역할과 과제는 다음과 같다. 청소년보호위원회는 다가오는 미래사회에 대응하여 청소년보호를 실천할 중추적인 역할을 담당해야 하며, 이러한 역할을 수행하기 위해서는 청소년보호위원회의 끊임없는 변화와 발전이 필요하다. 보다 구체적으로는 청소년을 유해환경으로부터 차단하는 소극적 차원의 청소년보호에서 청소년 개개인의 역량강화를 통해 국가발전과 미래창조에 기여하게끔 하는 적극적 차원의 청소년보호로 나아가야 한다. 그리고 이러한 청소년보호를 실천하는 것을 청소년보호위원회의 장기적·궁극적 목표로 삼아야 한다.

넷째, 청소년의 건강한 성장을 위한 청소년보호의 새로운 방향은 다음과 같다. 청소년보호 정책의 발전을 위해 가장 우선적인 과제는 청소년에 대한 사회적 인식의 전환이다. 미래 국가발전을 위해서는 대다수 사회구성원들의 생각이 다음과 같이 바뀌어야 한다. 청소년은 보호받아야 할 미성숙 세대가 아니라, 스스로 잠재력을 계발해 나가야 할 중요한 미래 세대이다. 청소년은 기성세대의 가치와 기준에 따라야 할 주변부 세대가 아니라, 미래의 공기를 호흡하는 첨단 세대이다. 청소년은 미래를 위한 준비 세대가 아니라, 지금 이 시대 사회에 활력을 불어넣고 혁신을 일으키는 창조 세대이다. 따라서 청소년정책을 통해 국가미래를 창조해 내기 위해서는 청소년의 보호, 육성, 복지, 인권, 참여 등 제반 분야의 정책을 총괄하고 통합적으로 조정해 나갈 수 있는 전담 행정기구를 설립해야 한다. 그동안 청소년행정은 내무부, 교육부, 체육부, 문화부, 보건복지가족부, 여성가족부, 또는 총리실 산하 위원회 등으로 계속 밀려 다녔으며, 지금도 여성가족부 외에 보건복지부, 교육부, 법무부, 노동부 등 다양한 부처로 업무가 분산돼 있다. 이러한 행정기능들을 통합하여 효과적으로 추진해 나가기 위해서는 가칭 “청소년미래전략청” 같은 독립적 행정부처를 설립할 필요가 있다.

연 구 요 약

1. 연구목적

○ 이 연구는 한국 청소년보호정책의 발전과정을 검토하고, 현행 청소년보호법과 이에 근거한 청소년보호위원회의 기능과 역할을 분석함으로써, 청소년의 행복한 삶과 잠재역량 계발을 위한 새로운 제도와 정책을 모색하는 데 있음.

2. 연구방법

○ 문헌연구를 통해 한국 청소년보호정책의 발달과정 및 문제점을 분석하고, 현행 청소년보호법을 검토하며, 현행 청소년보호위원회의 역할과 문제점을 분석함.
○ 사회변동 추세 및 이에 따른 미래 청소년의 가치관과 행동양식을 분석함으로써, 미래 청소년정책의 바람직한 방향을 모색하고 정책과제를 제시함.
○ 청소년보호위원회 위원 및 관련 공무원에 대한 자문을 통해 청소년보호위원회의 운영 및 청소년보호정책에 관한 의견을 수렴함.
○ 청소년보호 전문가 워크숍을 통해 청소년보호정책과 청소년보호위원회의 발전방안을 모색함.

3. 주요결과 및 정책제언

1) 한국 청소년보호정책의 발달과정 및 문제점 분석

○ 청소년보호법을 실제적인 목적에 맞게 정비할 필요가 있음. 우선 청소년보호법이 존속하는 한 청소년 보호에 필요한 법적 장치 및 용어를 청소년보호법 중심으로 집행할 수 있도록 관련법과의 연계성을 검토하여 일관성 있게 정비할 필요가 있음. 또한 다른 법에 의해 수동적으로 개정되기

보다는 청소년보호법의 법적 기준에 맞추어 다른 법이 청소년보호 장치를 만들 수 있도록 할 필요가 있음.

- 청소년보호정책의 범주를 넓혀서 '적극적이고 예방적인' 차원의 정책과 현행과 같이 유해환경에 대한 '방어적이고 규제적인' 정책을 포괄하는 방향으로 추진할 필요가 있음. 미래사회는 인터넷과 소셜미디어 등 정보통신을 통한 관계형성, 자기표현, 그리고 오락이 더 큰 비중을 차지하게 될 전망임. 이처럼 단순한 미래현상을 넘어 중독, 부정적인 의견 쏠림 현상 등 문제되는 현상도 증폭될 전망임. 또한 신·변종 유해매체 및 업소도 빠른 속도로 변화하면서 법이나 제도가 이를 따라가기 어려울 전망임. 따라서 청소년들이 유해매체 및 환경을 스스로 판단하고 대처해 나갈 수 있도록 역량을 키워줄 수 있는 정책을 병행할 필요가 있음.
- 청소년유해성에 대해 사회전체가 관심을 갖고 참여할 수 있는 정책적 지원이 요구됨. 청소년보호법은 표현의 자유나 알 권리와 관련해서 많은 논란을 야기할 수 있는 법이므로 유해성에 대한 규제보다는 사회적 관심을 통한 분위기 조성을 우선시 하는 정책에 관심을 기울여야 할 것임.
- 청소년보호위원회의 위상이나 역할에 대해 재고하고, 현실적 필요에 맡는 기구로 재편하거나 현재의 역할 외에도 청소년보호를 위한 기본계획 및 정책검토를 할 수 있는 전문기구로 운영하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음.
- 한국 청소년보호정책의 발전방향을 청소년정책의 큰 틀과 함께 재검토할 필요가 있음. 한국 청소년정책은 청소년육성정책의 개념으로 대체되고 청소년활동, 청소년보호, 청소년복지라는 3대 영역으로 구분되어 추진되고 있음. 현재의 청소년정책은 부처 간 업무영역별로 흩어져 상호 연결되지 않을 뿐 아니라 활동, 보호, 복지 등 경직되고 제한된 틀에 얽매임으로써 포괄성과 통합성의 문제를 노출하고 있음.

2) 현행 청소년보호법의 현황 및 문제점과 개정방향

- 각 매체물에 대한 심의기관이 유형별로 다원화 돼 있기 때문에 피할 수 없는 문제 중의 하나는 '중복 심의' 내지 '이중적인 규제'의 문제라고 할 수 있음. 예컨대, 간행물윤리위원회에서 심의한 전자출판물이 인터넷상에 유통되었을 경우 정보통신윤리위원회의 심의대상이 된다는 점에서 중복 심의의 문제가 제기되는데, 특히 간행물윤리위원회에서 사전심의가 이루어져 청소년유해매체물로 결정된 것이 인터넷상에서 공개적으로 유통될 때에는 정보통신윤리위원회의 심의대상이 되어 이중적인 규제를 받게 됨. 청소년보호를 목적으로 한 규제의 통일성 및 신뢰성 측면을 고려할 때 청소년유해매체물에 대한 심의 구조의 일원화를 적극적으로 검토할 필요가 있음.

○ 현행 청소년보호법상 위반행위 유발 청소년에 대한 처벌규정이 없으며, 실무상 경찰단계에서 훈방처리가 이루어지고 있는 실정임. 한편 청소년보호법은 가정의 역할과 책임(법 제3조), 사회의 책임(법 제4조)을 규정하고, 나아가 위반행위 유발 청소년의 친권자 등에게 사실통보의무(법 제50조)를 규정함으로써 선도 · 보호조치를 취할 수 있는 근거규정을 마련하고 있음. 그러나 만연된 청소년유해환경 등에 대한 위법성 인식의 부재 및 도덕적 해이로부터 보다 적극적으로 청소년을 보호하기 위해서는 청소년보호법에서도 다른 법률과 마찬가지로 청소년보호법위반행위 유발 청소년에 대한 구체적인 선도 · 보호조치를 도입할 필요가 있음. 특히 선도 · 보호조치는 처벌의 의미보다 치료와 교육 · 개선의 차원에서 부과되는 것이므로, 청소년보호법 위반행위 유발 청소년에 대한 선도 · 보호조치 프로그램을 장기간에 걸쳐 지속적으로 제공해야 하고, 이를 위해서는 마땅히 법적 근거 내지 제도적 정비가 필요함. 아울러 청소년의 부모나 보호자에 대한 특별교육 의무를 함께 규율하여 가정의 책임과 역할을 실효성 있게 병행하는 것이 바람직하다고 봄.

○ 현재 청소년의 음란물 접근을 차단하기 위해 성인인증제 도입 등 여러 가지 장치가 있지만, 현실적으로 청소년은 원하기만 하면 언제든지 강도 높은 음란물을 볼 수 있고 심지어 청소년이 원하지 않더라도 인터넷 사이트에 전시되는 선정성 · 폭력성이 강한 유해광고선전물을 손쉽게 접할 수 있음. 따라서 인터넷 사이트에 다양하게 전시되는 선정성 · 폭력성이 강한 수많은 유해광고선전물로부터 청소년을 보호할 필요가 있으므로, 인터넷 이용자가 부지불식간에라도 선택하게 되면 자동으로 관련 사이트로 이동하게 되는 광고선전물인 배너광고에 관한 규제와 이에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있음.

○ 우리 헌법은 제32조 제1항에서 '모든 국민은 근로의 권리를 가진다.'라고 규정하고 있고, 같은 조 제5항에서는 '연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.'라고 규정하고 있음. 따라서 청소년에게도 근로의 권리가 있고, 청소년의 근로는 특별한 보호를 받아야 함. 그러나 현실을 보면, 대다수의 청소년들이 아르바이트의 형태로 노동에 참여하고 있음에도 불구하고 청소년의 근로를 적극적으로 보호하는 법률이 없기 때문에 청소년의 근로는 불법으로 간주되거나, 열악한 근로조건 및 노동착취 등의 권리침해를 받고 있음. 근로기준법은 근로 최저 연령의 제한(제64조)과 고용금지 직종(제65조, 제72조), 근로시간의 제한(제69조)을 규정하고 있고, 청소년보호법은 '청소년고용금지업소'만을 규정하고 있는데(제2조 제5호) 모두 청소년 근로의 보호가 아닌 규제에 초점을 두고 있음. 이에 청소년보호법에서는 청소년의 근로권 보장 및 근로현장에서의 청소년 인권을 적극적으로 보호할 수 있는 법적 제도를 구체적으로 규율할 필요가 있음.

3) 사회변화에 따른 청소년보호위원회의 바람직한 역할과 과제

○ 오늘날의 사회는 과거 어느 시대에도 경험해 보지 못한 정도로 급속하게 변화하고 있음. 이에 따라 앞으로 다가올 미래사회 역시 그 어느 때보다도 불확실성을 특징으로 하는 역동적인 사회가 될 가능성이 높음. 이러한 사회에 청소년들이 효과적으로 적응하고 발전해나갈 수 있도록 하기 위해서는 미래사회에 적합한 세대 역량을 갖춘 미래인재로 자랄 수 있도록 청소년에 대한 지원을 아끼지 말아야 함. 이를 위해서는 기존의 교육에서 중시되었던 수동적인 지식 습득을 넘어서 청소년들에 대한 총체적인 인격 형성을 지원해야 하며, 이는 가정–학교–사회의 유기적 연계를 통한 사회 전반적 차원의 청소년보호를 필요로 함.

○ 청소년보호위원회는 다가오는 미래사회에 대응하여 청소년보호를 실천할 중추적인 역할을 담당해야 하며, 이러한 역할을 수행하기 위해서는 청소년보호위원회의 끊임없는 변화와 발전이 필요함. 보다 구체적으로는 청소년을 유해환경으로부터 차단하는 소극적 차원의 청소년 보호에서 청소년 개개인의 역량강화를 통해 국가발전과 미래창조에 기여하게끔 하는 적극적 차원의 청소년보호로 나아가야 함. 그리고 이러한 청소년보호를 실천하는 것을 청소년보호위원회의 장기적 · 궁극적 목표로 삼아야 함.

○ 청소년보호위원회의 개편 형태는 독립법정심의기관형 모델을 지향하는 것이 바람직함. 이러한 개편방향은 청소년보호위원회로 하여금 미래사회를 대비하는 데에 보다 적합한 형태의 능동적이고 적극적인 청소년보호를 실천할 수 있게 하는 제도적 디딤돌이 될 것으로 기대됨.

4) 청소년의 건강한 성장을 위한 청소년보호의 새로운 방향

○ 청소년보호정책의 발전을 위해 가장 우선적인 과제는 청소년에 대한 사회적 인식의 전환임. 미래 국가발전을 위해서는 대다수 사회구성원들의 생각이 다음과 같이 바뀌어야 함. 청소년은 보호받아야 할 미성숙 세대가 아니라, 스스로 잠재력을 계발해 나가야 할 중요한 미래 세대임. 청소년은 기성세대의 가치와 기준에 따라야 할 주변부 세대가 아니라, 미래의 공기를 호흡하는 첨단 세대임. 청소년은 미래를 위한 준비 세대가 아니라, 지금 이 시대 사회에 활력을 불어넣고 혁신을 일으키는 창조 세대임.

○ 청소년정책의 중요성에 대한 사회적 공감대를 형성해야 함. 장차 한국이 선진국으로 도약하기 위해서는 주변부에 머물러 있는 청소년정책을 국가정책의 중심에 두어야 함. 해방 이후 각 시기의 주요 국가정책을 보면, 시대정신에 부응하여 국가를 견인해 나가는 특징적 정책들이 있었는데, 이제 정보사회의 선진국 진입을 위해서는 무엇보다 인적자원 개발이 중요하며, 그

출발점은 바로 청소년정책에서 찾아야 할 것임.

- 청소년정책을 국가발전을 위한 미래지향적 정책으로 바꿔 나가기 위해서는 청소년보호의 개념을 보다 적극적이고 광의적으로 해석하여 '청소년보호법'을 개정할 필요가 있음. 유해환경의 차단 및 규제를 넘어 건전한 생활환경을 조성하고, 청소년의 일탈 통제 차원을 넘어 건강한 성장을 위한 새로운 사회화 환경을 형성할 수 있도록 청소년보호법의 입법취지와 실천영역을 보다 확대해야 할 것임.
- 청소년정책을 통해 국가미래를 창조해 내기 위해서는 청소년의 보호, 육성, 복지, 인권, 참여 등 제반 분야의 정책을 총괄하고 통합적으로 조정해 나갈 수 있는 전담 행정기구를 설립해야 함. 그동안 청소년행정은 내무부, 교육부, 체육부, 문화부, 보건복지가족부, 여성가족부, 또는 총리실 산하 위원회 등으로 계속 밀려 다녔으며, 지금도 여성가족부 외에 보건복지부, 교육부, 법무부, 노동부 등 다양한 부처로 업무가 분산돼 있음. 이러한 행정기능들을 통합하여 효과적으로 추진해 나가기 위해서는 가칭 "청소년미래전략청" 같은 독립적 행정부처를 설립할 필요가 있음. 그리고 여기에는 청소년과 친화성이 큰 스포츠, 대중문화, 소셜 미디어, 여가활동, 사이버 커뮤니티, 자발적 결사체 등에 관한 업무를 함께 관장하도록 함으로써, 청소년 정책이 국가 미래정책과 긴밀히 연계되도록 해야 할 것임.

목 차

제 1 장 서론 ·····3

1. 연구목적 ·····3
2. 연구내용 ·····4
3. 연구방법 ·····4

제 2 장 한국 청소년보호정책의 발달과정 및 문제점 분석 ·····7

1. 청소년정책의 시작과 변천과정 ·····7
 1) 청소년정책의 개념과 영역 ·····7
 2) 청소년정책 관련법과 행정조직의 변천과정 ·····8
2. 청소년보호정책의 발달과 현황 ·····15
 1) 청소년보호정책의 발달 ·····15
 2) 청소년보호정책의 현황과 한계 ·····18
3. 청소년보호정책 관련쟁점 및 발전방향 ·····21
 1) 청소년보호정책 관련 쟁점 ·····21
 2) 청소년보호정책의 발전방향 ·····23

제 3 장 현행 청소년보호법의 현황 및 문제점과 개정방향 ·····27

1. 청소년보호법 제정의 의의 ·····27
 1) 목적과 내용 ·····27
 2) 연혁 ·····28
2. 청소년보호법의 현황 : 규제 내용 ·····28
 1) 청소년유해매체물에 대한 규제 ·····28
 2) 심야시간대의 인터넷게임 제공시간의 제한 ·····29
 3) 청소년유해물에 대한 규제 ·····29
 4) 청소년유해업소에 대한 규제 ·····31
 5) 청소년유해행위에 대한 규제 ·····32

6) 관계 공무원의 검사 및 조사의 거부 · 방해 등에 대한 규제 ·····34
3. 청소년유해매체물의 심의제도 ·····35
1) 유해매체물 심의 · 결정의 주체 ·····35
2) 유해매체물 심의기준 ·····37
3) 등급구분 ·····39
4. 청소년보호법의 한계 및 개선방향 ·····39
1) 청소년유해매체물 심의제도 부문 ·····39
2) 청소년유해매체물 사후관리 부문 ·····41
3) 위반행위 유발 청소년에 대한 적극적 선도 · 보호 부문 ·····42
4) 배너광고 규제의 법적 근거 마련 부문 ·····46
5) 청소년 근로의 보호에 관한 법적 정비 부문 ·····47

제 4 장 사회변화에 따른 청소년보호위원회의 바람직한 역할과 과제 ·····51
1. 미래사회 변화와 청소년 상 재정립 ·····51
1) 미래사회의 특징 ·····51
2) 미래사회에 요구되는 인재상 ·····53
3) 미래 인재 상에 대한 새로운 개념: 세대 역량(Generation Competence) ·54
4) 미래사회 대응에 있어 넓은 의미에서의 청소년 보호 자리매김 ·····56
2. 현행 청소년보호위원회의 조직과 운영 ·····57
1) 운영 개요 ·····57
2) 청소년보호위원회 SWOT 분석 ·····59
3. 청소년보호위원회의 과제: 개편방향 및 장 · 단기 과제 제안 ·····61
1) 개편방향 ·····61
2) 장 · 단기 과제 제안 ·····65
4. 청소년보호위원회의 발전을 위한 제언 ·····67
1) 전문가 초점그룹인터뷰 ·····67

2) 요약 및 제언 ·····70

제 5 장 청소년의 건강한 성장을 위한 청소년보호의 새로운 방향 ·····73

1. 청소년보호의 개념과 목적 ·····73

1) 청소년의 의미 ·····73

2) 청소년의 시대적 중요성 ·····74

3) 청소년 보호의 목적과 의의 ·····76

2. 산업사회 제도와 정보인의 사회화 ·····77

1) 산업사회 제도의 특징 ·····77

2) 정보화와 사회환경의 변화 ·····78

3) 정보인의 가치관과 행동양식 ·····79

4) 정보인의 사회화와 사회제도 ·····80

3. 청소년보호정책의 좌표와 기조 ·····81

1) 청소년정책의 발달 ·····81

2) 청소년보호에 대한 이론적 시각 ·····84

3) 현행 청소년보호정책의 기조 ·····84

4. 미래창조를 위한 청소년보호의 새 방향 ·····86

1) 청소년문화에 대한 올바른 이해 ·····86

2) 청소년보호의 새로운 방향과 기조 ·····87

3) 교육개혁과 새로운 제도 모색 ·····89

4) 청소년보호정책의 발전적 과제 ·····91

참 고 문 헌 ·····95

[부록] 정책워크숍 토론문

제1주제 ·····103
제2주제 ·····105
제3주제 ·····108
제4주제 ·····109

표 목 차

〈표 Ⅱ-2-1〉 여성가족부 내 청소년보호업무담당 조직 및 담당업무 ·····19
〈표 Ⅲ-2-1〉 청소년보호법상의 청소년유해매체물에 대한 규제 ·····30
〈표 Ⅲ-2-2〉 청소년보호법상의 인터넷게임 제공시간의 제한 ·····31
〈표 Ⅲ-2-3〉 청소년보호법상의 청소년유해물에 대한 규제 ·····31
〈표 Ⅲ-2-4〉 청소년보호법상의 청소년유해업소에 대한 규제 ·····32
〈표 Ⅲ-2-5〉 청소년보호법상의 청소년유해행위에 대한 규제 ·····33
〈표 Ⅲ-2-6〉 청소년보호법상의 관계 공무원의 검사 및 조사 등 ·····34
〈표 Ⅲ-3-1〉 청소년유해매체물 심의·결정 기관 및 근거법률 ·····36
〈표 Ⅳ-1-1〉 미래사회 변화에 대한 선행연구의 개관 ·····52
〈표 Ⅳ-1-2〉 각 세대별 특징에 따른 핵심 역량 ·····55
〈표 Ⅳ-2-1〉 청소년보호위원회 주요 심의·결정 현황 ·····59
〈표 Ⅳ-2-2〉 청소년보호위원회 SWOT 분석 ·····60
〈표 Ⅳ-3-1〉 청소년보호위원회 형태의 가능성 ·····63
〈표 Ⅴ-3-1〉 한국 청소년담당 행정부서와 주요정책 변천사 ·····82

제 1 장

서 론

1. 연구목적
2. 연구내용
3. 연구방법

제 1 장
서 론[1)]

1. 연구목적

전 세계 모든 문명국가에서는 청소년을 보호하여 건전한 시민으로 육성하기 위해 여러 가지 법과 제도를 마련해 사회화 환경을 조성하고 있다. 청소년을 둘러싼 환경은 청소년기 사회화 과정에 직접적인 영향을 미치기 때문에 청소년보호를 위한 유해환경의 규제는 국가의 중요한 책무가 될 수밖에 없다.

전통적으로 청소년의 사회화 과정에 영향을 미친 환경은 가정과 학교, 지역사회였으나 점차 또래집단과 대중매체의 영향력이 증가하였고, 최근 들어서는 스마트폰의 등장으로 사회적 패러다임과 청소년을 둘러싼 환경도 급격하게 변화하고 있다.

이러한 사회적 패러다임의 급격한 변화에 따라 청소년의 가치관이나 인식의 틀, 행동양식은 과거와 완전히 다르게 변했고, 청소년의 사회화 환경도 획기적으로 달라졌다. 그러나 사회화의 주요 대행자인 가정이나 학교는 물론 지역사회나 국가는 이에 적절히 대응하지 못하고 있다.

한국에서는 청소년을 보호하기 위해 '청소년보호법'을 제정해 시행하고 있다. 이 법률은 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고, 청소년을 유해한 환경으로부터 보호·구제함으로써 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 하고 있다(법 제1조).

청소년보호라는 법률명을 사용하고 있지만 이 법률에서는 매우 제한적인 내용만을 담고 있어 이를 근거로 한 청소년보호정책은 변화하는 사회적 패러다임과 청소년의 사회화 환경을 포섭하기에 한계가 있다. 청소년보호법이나 보호정책이 과거의 틀에서 벗어나기 위해서는 사회변동과 청소년 변화에 따른 청소년보호의 새로운 방향을 모색할 필요가 있다.

이 과제의 목적은 이러한 연구 필요성에 따라 먼저 한국 청소년보호정책의 발전과정을 검토하

1) 이 부분은 이유진(한국청소년정책연구원 선임연구위원)이 집필하였음.

고, 현행 청소년보호법과 이에 근거한 청소년보호위원회의 기능과 역할을 분석함으로써, 미래사회 변동에 부응하는 청소년의 행복한 삶과 잠재역량 계발을 위한 새로운 제도와 정책을 모색하는 데 있다.

2. 연구내용

첫째, 한국 청소년보호정책의 발달과정 및 문제점을 분석한다.
둘째, 현행 청소년보호법의 전반적 재검토를 통한 개정 방향을 도출한다.
셋째, 사회변화에 따른 청소년보호위원회의 바람직한 역할과 과제를 제안한다.
넷째, 청소년의 건강한 성장을 위한 청소년보호의 새로운 방향을 모색한다.

3. 연구방법

첫째, 문헌연구를 통해 한국 청소년보호정책의 발달과정 및 문제점을 분석하고, 현행 청소년보호법을 검토하며, 현행 청소년보호위원회의 역할과 문제점을 분석한다.

둘째, 사회변동 추세 및 이에 따른 미래 청소년의 가치관과 행동양식을 분석함으로써, 미래 청소년정책의 바람직한 방향을 모색하고 정책과제를 제시한다.

셋째, 청소년보호위원회 위원 및 관련 공무원에 대한 자문을 통해 청소년보호위원회의 운영 및 청소년보호정책에 관한 의견을 수렴한다.

넷째, 청소년보호위원회와 공동주최한 정책워크숍을 통해 청소년보호정책과 청소년보호위원회의 발전방안을 모색한다.

제 2 장

한국 청소년보호정책의 발달과정 및 문제점 분석

1. 청소년정책의 시작과 변천과정
2. 청소년보호정책의 발달과 현황
3. 청소년보호정책 관련쟁점 및 발전방향

제 2 장
한국 청소년보호정책의 발달과정 및 문제점 분석[2)]

1. 청소년정책의 시작과 변천과정

1) 청소년정책의 개념과 영역

정책이란, "바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위한 정책수단을 선택하는 것과 관련된 권위 있는 정부기관의 공식적인 결정(이근주, 2004: 356)"이다. 이처럼 정책에는 정책목표, 정책수단, 정책결정이 포함될 뿐 아니라 정책대상이 포함되는데, 청소년정책은 청소년을 대상으로 한다는 점에서 다른 정책과 구분된다. 또한 정책이란 중앙정부가 법이나 계획으로 인준한 것으로 한정해 볼 수도 있고(윤철경 외, 2005: 5), 보다 폭넓게 중앙정부 뿐 아니라 지방자치단체, 공공기관 등 공적주체가 국민이 부담하는 자원에 의존하여, 법령에 근거해서 청소년을 지원하는 것을 의미하기도 한다(조영승, 2005: 3-4). 이렇게 공적 주체에 의해 시행되는 다양한 청소년사업 및 활동 역시 이러한 포괄적인 관점에서의 청소년정책이라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 여기서는 청소년정책에 대해, 관련법의 제정과 행정조직의 변화 및 청소년기본정책의 변화에 초점을 두어 살펴보고자 한다.

청소년정책에는 청소년생활과 관련된 다양한 영역이 포함될 수 있는데, 윤철경·박병식·김진호·강현주(2012: 30)는 UN, EU, OECD, WORLD BANK 등 4개 국제기구의 정책영역과 국내의 청소년정책 영역에 기초하여, 국제기준에 의거한 청소년정책 영역의 분류를 "청소년교육, 청소년고용, 청소년건강, 청소년여가활동, 청소년국제활동, 청소년참여, 청소년사회통합, 청소년가족, 위기청소년지원, 청소년유해환경단속"등 9개로 제시한 바 있다. 물론 이 영역이 우리나라의 청소년 정책영역으로 최적의 것인지에 대해서는 심도 있는 검토가 필요할 것이다.

2) 이 부분은 이규미(아주대학교 교수)가 집필하였음.

한편 청소년을 대상으로 하는 청소년정책은 청소년을 어떤 관점으로 보느냐에 의해서도 내용이 달라진다. 즉 청소년을 성인이 되기 이전의 미숙한 존재로 보는 동시에 유해한 환경에 빠질 가능성이 많다는 관점에서 규제와 보호가 필요하다고 보느냐, 가능성과 자원이 많은 사람들이라는 관점에서 권리 및 자율성, 잠재력 계발의 기회가 더 많이 필요하다고 보느냐에 따라 정책에서 강조하는 부분들에 차이가 있을 수 있다. 비중 차이는 있겠으나 양 관점은 모두 정책에 반영될 수 있다. 천정웅(2011: 517~520)은 청소년정책의 이러한 관점에 대해 문제중심적(problem-focused) 관점, 예방적(preventive) 관점, 그리고 청소년 개발(youth development) 관점 등으로 구분하고, "청소년선도 및 보호 등은 문제중심적 접근 또는 예방적 접근과 밀접히 관련되고, 청소년 육성, 청소년참여, 청소년복지 등은 청소년 개발의 관점"으로 분류하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 청소년관련법 중 「청소년보호법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 뿐 아니라 「청소년복지법」의 실제 내용도 청소년 개발 보다는 보호 및 지원에 더 초점이 맞춰져 있어서 법률에 나타난 우리나라 청소년정책의 비중은 개발보다는 보호에 더 많이 치우쳐 있는 것으로 판단된다.

2) 청소년정책 관련법과 행정조직의 변천과정

청소년정책의 시작과 변천과정에 대한 논의는 이를 살펴보는 목적과 관점에 따라 다를 수 있으나, 여기서는 청소년업무를 담당하는 공식 정부기관이 설치 운영되기 시작한 1964년도부터 살펴보고자 한다[3]. 특히 청소년관련법률의 제정과 행정조직의 변화를 중심으로, 또한 각 시기별 발표된 대책 및 청소년기본계획을 중심으로 청소년정책의 변천과정[4]을 살펴볼 것이다. 이 글에서는 각 시기별로 의미 있게 나타난 기념비적 정책변화, 즉, 위원회 설치, 계획수립의 개시 및 수정, 관련법 및 관련기구 설치 등 청소년정책과 관련된 주요사건들을 중심으로 구분하여 설명하고자 한다.

---

3) 1978년 청소년백서(청소년대책위원회, 1978: 머리말)에 의하면 청소년백서는 내무부 산하 청소년보호대책위원회에서 1965, 1972, 1975년에 부정기적으로 발간되었으며, 1978년부터는 매년 발간할 계획임을 기술하고 있다. 여기서는 1978년 청소년백서에 기록되어 있는 청소년보호대책위원회 설치부터 살펴보고자 한다.

4) 청소년정책의 변천과정은 이를 보는 관점에 따라 다를 수 있다. 이는 특정사실에 입각해 구분을 할 수도 있지만 관점이나 평가에 입각할 경우 논란의 여지가 있을 수도 있다.

(1)「청소년대책위원회」 설치

1964년 9월 대통령령에 의거하여 내무부 장관을 위원장으로 하는「청소년보호대책위원회」가 설치되었고 "청소년시책에 필요한 사항을 조정·심의하고 관계기관 및 단체 간 필요한 연락과 조정의 업무를 대행해 왔다(청소년대책위원회, 1978: 7)". 그러던 중 청소년문제가 더욱 심각해지고 사업의 범위도 넓어지면서 "각 부처별로 추진해왔던 청소년대책사업들을 종합적으로 조정통제하기에 미흡한 점(청소년대책위원회, 1978: 7)"이 부각되어, 1977년 대통령령으로 "청소년선도 및 보호에 관한 종합적인 대책을 심의하기 위해 국무총리를 위원장으로 하는「청소년대책위원회」를 발족(청소년대책위원회, 1978: 7)"하기에 이르렀다. 즉 이전에 각 부처에 분산되어 부처별 기능에 따라 시행되어 오던 청소년관련 행정에 대해 종합적인 조정체제를 마련하고자 한 것이다. 당시의 청소년대책사업은 "정신계발, 건전지도, 직업훈련, 복지후생, 선도·교정 5개 부분의 67개 사업, 145개의 세부사업들로 구성되어 있으며 이중 건전지도와 복지후생이 가장 큰 비중을 차지(청소년대책위원회, 1978: 10)"하고 있었다. 앞에서 제시한 5개 사업 부문은 1984년까지 유지되어 오다가 1984년 11월「청소년문제종합대책」이 발표되면서 변형되어 추진되기 시작했다. 즉, 앞의 5개 부문이 ① 청소년건전육성, ② 가정의 교육적 기능강화, ③ 학교교육기능의 강화, ④ 학교 외 청소년의 보호·육성, ⑤ 청소년 유해 사회환경의 정비, ⑥ 비행청소년의 선도·교화, ⑦ 청소년문제에 대한 범국민적 관심환기, ⑧ 청소년대책추진체계의 강화 등 8개 부분으로 확대된 것이다(청소년대책위원회, 1985: 37-44). 또한 국제청소년의 해인 1985년「제6차 경제사회발전 5개년 계획(1987-1991)」에 청소년분야가 포함되었다. 또한「청소년대책위원회」 업무는 1981년 국무총리실 제4행정조정관이 담당하다가 1983년 문교부에 설치하는 근거를 마련하고 이관하면서 문교부 차관이 위원장을 맡기도 하였다. 다시 "1985년 1월1일부터는 청소년 대책업무의 기획, 조정, 통제기능을 국무총리실 행정조정실이 담당(청소년대책위원회, 1986: 83)"하게 되었다.

(2)「청소년육성법」 공포 및「청소년육성위원회」 구성

1987년 11월 28일「청소년육성법」이 공포되면서 동법 시행령(1988년 6월 9일 공포)에 따라「청소년대책위원회」는 해체되고, "청소년의 육성 등을 위한 종합계획의 심의와 정부의 주요 청소년관계시책의 조정을 위한「청소년육성위원회」가 1988년 8월 구성되었다(청소년육성위원

회, 1988: 20-21).” 「청소년육성위원회」 위원장은 국무총리가, 부위원장은 경제기획원장관과 체육부 장관이 담당하나 「청소년육성위원회」에 관한 업무는 1988년 6월 18일자로 체육부에 청소년국을 신설, 담당하게 하였다(청소년육성위원회, 1989: 418). 「청소년육성위원회」의 기능은 “① 청소년의 육성 등에 관한 종합계획의 수립에 관한 사항, ② 청소년의 육성 등에 관한 관계 행정기관의 시책의 조정 및 협조에 관한 사항 ③ 청소년 시설 기타 청소년의 육성 등을 위한 시설의 설치·관리 및 지원에 관한 사항 ④ 청소년 단체의 육성·지원 및 청소년지도자의 양성에 관한 사항 ⑤ 청소년의 인격형성·심신단련에 관한 사항, ⑥ 청소년의 국제교류의 지원에 관한 사항, ⑦ 기타 청소년의 육성 등에 관한 사항을 심의(청소년육성위원회, 1988: 21)”하는 것이다.

(3) 「한국청소년기본계획」 수립 및 「청소년기본법」 제정

1991년에는 체육부를 체육청소년부로 개편을 하고, “청소년들이 꿈과 희망을 갖고 보람 있고 유익한 삶을 누릴 수 있도록 국민의식과 사회환경을 개선하고, 스스로 자질과 능력을 개발할 수 있는 수련활동기반을 마련하는 장기적이고 종합적인 정책(체육청소년부, 1991: 14)”을 펼치기 위해, 「7,8차 경제사회발전 5개년계획」에 맞추어 10개년(1992-2001년) 동안 장기적으로 추진하는 「한국청소년기본계획」을 수립하였다. 본 계획에 포함된 부문은 청소년활동부분, 청소년복지부분, 청소년교류부분, 법제보강부분, 재원확충부분 등이다. 또한 「한국청소년기본계획」을 차질 없이 수행하기 위한 법적인 뒷받침으로 「청소년육성법」을 전면 개정하여 「청소년기본법」을 제정(체육청소년부, 1991: 40), 1993년 1월 1일부터 시행에 들어갔다. 당시 「한국청소년기본계획」과 「청소년기본법」에서는 청소년 활동 활성화를 통한 청소년육성이 핵심을 이루고 있었다.

(4) 「한국청소년기본계획」을 「청소년육성 5개년 계획」으로 수정

2년 뒤인 1993년 「문민정부」가 탄생하면서 행정조직에 변화가 있었고 그러는 가운데 문화부와 체육부를 통합하여 문화체육부가 발족되어 그동안 국무총리실에서 관장해 오던 청소년육성업무는 문화체육부 청소년정책실에서 담당하게 되었다. 또한 10개년 「한국청소년기본계획」이 “사업 물량과 배분기준에 현실성이 결여되어 있고”, “문민정부의 개혁의지를 구현하는데 미흡(문화체육부, 1993: 555)”하다는 이유로 「청소년육성 5개년 계획」으로 수정하였다. 이 계획의 목표는

"투철한 윤리의식을 가진 정직한 청소년, 산업역군으로서의 근검·절약하는 청소년, 신한국건설을 계승할 진취적인 청소년, 통일조국의 미래를 끌고 갈 유능한 청소년(문화체육부, 1993: 557)"으로 하고 "의식개혁, 문화·예술, 도덕성 제고 등의 과제를 기존의 심신수련 사업에 접목(문화체육부, 1993: 557)"시키고자 하였다. 구체적으로 주요 정책과제를 ① 가정과 학교의 역할증대 ② 청소년보호 및 선도 ③ 건전한 청소년활동의 지원 ④ 청소년교류 확대지원 ⑤ 국민참여 확산 및 추진체제 강화로 정하였다. 이때는 가정과 학교의 교육적 기능을 강조하고 어려운 청소년지도, 유해환경 정화, 청소년비행의 예방과 지도 등을 포함하는 청소년보호 및 선도에 비중을 두고 있었다.

(5) 「청소년보호법」 제정 및 「청소년보호위원회」 발족

「문민정부」에서 1997년 3월 7일 「청소년보호법」을 제정, 7월 1일부터 시행한 것이 오늘날의 보호정책과 연결되는 중요한 계기가 되었다. 「청소년보호법」의 제정은 청소년 보호를 법적 근거에 의한 독자적인 정책분야로 구분하는 계기가 되었으며, 이로써 청소년과 주변유해환경을 규제의 대상으로 보는 정책적 관점에 비중이 실리게 된 것이다. 당시 국회의원이 작성한 설명문에 나타난 「청소년보호법」의 입법 취지는 "개방화 분위기에 편승하여 날로 심각해지고 있는 음란·폭력성의 청소년 유해매체물과 유해약물 등의 청소년에 대한 유통과 유해한 업소에의 청소년출입 등을 규제함으로써, 성장과정에 있는 청소년을 각종 유해한 사회환경으로부터 보호하고 나아가 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 하기 위함(박종웅, 1996: 25)"이었다. 더 구체적으로는 당시 "9개 부처가 관장하는 유해환경관련법률 총23개가 고유목적에 맞게 집행되고(박종웅, 1996: 5)" 있었으나, "각종 규제내용이 개별적으로 규정되어 있어 종합적이고 체계적인 대처장치로는 미흡하고, 개별 법률에 규정되어 있지 않은 약물과 업소에 대한 단속이 곤란(박종웅, 1996: 12)" 하다는 판단이 작용한 것으로 나타나 있다.

이어서 같은 해 7월 5일 「청소년보호위원회」가 "유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 각종시책을 수립하기 위하여 1997년 7월 7일 문화체육부장관 소속하에 합의제 행정기관으로 발족(문화체육부, 1997: 456)" 되었으며, 이 기관은 "새정부조직개편 방안 및 대통령선거공약 등에 따라 1998년 2월 28일 종합기획· 조정기능 있는 국무총리실 소속 독립행정기관으로 재발족(문화관광부, 1998)" 하였다. 또한 「국민의 정부」의 조직개편에 따라 청소년정책실은 청소년 국으로 문화관광부에 존치되어, 「청소년육성위원회 및 실무위원회」 운영 및 청소년

육성업무를 담당하게 되었다. 또한 1998년부터 추진된 「제2차 청소년육성5개년계획」에서는 청소년정책의 목표를 "보호·선도·교화로 정하고 청소년을 '미래의 주역'이라는 데 중점(문화관광부, 1998)"을 두면서 청소년의 권익과 참여, 활동을 강조하는 정책을 펼치고자 했고, 이와 관련하여 "급변하는 미래의 정보화 사회를 올바른 가치관과 창조적 지식으로 이끌어 갈 수 있는 사람(문화관광부, 1999: 35)"을 21세기 한국인상으로 보고 이를 청소년에 적용하여 「21세기 청소년상」을 정립, 청소년 활동의 지표로 삼고자 했다.

(6) 「청소년의 성보호에 관한 법률」 제정

2000년 2월 3일에는 「청소년의 성보호에 관한 법률」이 제정되어 같은 해 7월 1일부터 시행되었다. 법제처(2000)는 본 법의 제정취지를 다음과 같이 설명하고 있다.

> 청소년의 성을 사는 행위, 성매매를 조장하는 온갖 형태의 중간매개행위 및 청소년에 대한 성폭력행위를 하는 자들을 강력하게 처벌하고, 성매매와 성폭력행위의 대상이 된 청소년을 보호·구제하는 장치를 마련함으로써 청소년의 인권을 보장하고 건전한 사회구성원으로 복귀할 수 있도록 하는 한편, 청소년을 대상으로 하는 성매매 및 성폭력 행위자의 신상을 공개함으로써 범죄예방효과를 극대화하려는 것임(법제처, 2000).

(7) 「청소년활동진흥법」·「청소년활동진흥법」 제정

2004년 2월 9일 「청소년기본법」을 개정하면서 청소년활동에 관한 사항은 「청소년활동진흥법」(2004년 2월 9일 제정)으로, 청소년복지에 관한 사항은 「청소년복지지원법」(2004년 2월 9일 제정)으로 별도로 제정하여 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호에 대한 법적 근거를 구분하는 조치가 있었다. 「청소년활동진흥법」은 제정당시 "청소년수련활동을 비롯하여 문화활동, 교류활동 등 다양한 청소년 활동을 위한 제도적 기반 마련(법제처, 2004)"을 위한 것으로, 그리고 「청소년복지지원법」은 "청소년복지향상에 대한 가정, 사회 및 국가의 책임과 의무를 정하고 이를 실천하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 미래사회의 주역이 될 청소년들의 삶의 질

향상과 최적의 성장·발달을 도모하도록 하려는 것(법제처, 2004)"으로 제정취지를 설명하고 있다.

(8) 「국가청소년위원회」 출범

「청소년기본법」은 2005년 3월 24일 청소년 육성정책의 총괄·조정할 수 있도록 국무총리실 소속의 「청소년위원회」(2005년 4월 27일 출범)를 설치할 수 있는 근거 마련을 위해 다시 개정되었다. 또한 이때의 「청소년기본법」 개정과 함께 「청소년육성위원회」라는 명칭은 사라지고 「청소년정책관계기관 협의회」를 청소년위원회에 두어 "① 2개 이상의 행정기관에 관련되는 청소년 정책의 조정에 관한 사항과 ② 여러 부처가 협력하여 추진하여야 하는 청소년 정책에 관한 사항을 협의(청소년위원회, 2005: 306)" 하도록 하였다. 당시 청소년정책의 주요목표는 "① 위기청소년 사회안전망 구축 ② 다양한 활동기회 보장 ③ 청소년 참여·인권증진 ④ 청소년성장환경 개선 등(청소년위원회, 2005: 7)" 등이었다. 「청소년위원회」는 이듬해인 2006년 3월 30일부터 「청소년기본법」을 개정한 후 「국가청소년위원회」로 명칭이 변경되었다.

2003년도부터 시행된 「제3차 청소년육성기본계획(2003-2007)」의 기본 이념은 참여, 소통, 체험으로 특히 청소년의 인권, 주 5일제 등교, 안전과 건강 등을 주 관심사로 하고, ① 청소년권리 신장 및 자발적 참여기반 구축, ② 주5일제 대비 창의적 청소년활동여건 조성 ③ 취약계층 청소년복지 지원강화 ④ 청소년건강 보호 및 유해환경 정화 ⑤ 추진체제 정비 및 범국민적 참여 확산 등의 주요 정책과제를 실천하고자 하였다. 「국가청소년위원회」는 청소년정책목표를 "청소년역량강화, 청소년복지서비스강화, 건강한 성장을 위한 사회환경 제공, 청소년정책기반 보강, 그리고 조직 및 인사역량강화"를 전략목표로 세우고, 14개의 성과목표전략을 발표하기도 하였다(국가청소년위원회, 2007: 38-39).

(9) 보건복지부에서 여성가족부로 정책이관

2008년 이명박정부 출범 이후 조직개편에 따라 보건복지부의 아동정책, 여성부의 보육정책, 그리고 국가청소년위원회의 청소년정책은 보건복지가족부 아동청소년정책실로 개편되어, 단일 관할의 동일추진 체계로 소속되는 변화를 겪었다. 또한 이에 따라 정권초기 정책의 정체성, 법률 체계의 구축 및 정책추진을 위한 물적 ·인적 인프라의 재편(보건복지가족부, 2008: 5)이

커다란 과제로 대두되었다.

다시 2009년 12월 31일 개정되고 2010년 공포된 정부조직법에 의해 보건복지부로부터 청소년정책과 가족정책을 이관 받아" 여성정책과 통합적으로 추진할 여성가족부가 3월 19일 공식적으로 출범하였다(여성가족부, 2010: 2)."

(10) 「제4차·제5차 청소년정책기본계획」 추진

여성가족부는 청소년업무를 이관 받아 2008년부터 2012년까지 추진 중인 「제4차 청소년정책기본계획」을 수정하여 추진하였다. 이 계획을 수정하는 배경에서 여성가족부는 계획수정과 관련된 환경으로, 청소년역량계발 여건이 취약하고, 가족의 기능약화 및 취약·위기청소년이 증가했으며, 청소년의 건전한 성장을 위협하는 환경요인이 증가한 것으로 진단했다(여성가족부, 2010). 「제4차 청소년정책기본계획」은 수정을 거친 후 "통합적 청소년정책(가족, 학교, 지역사회/청소년과 가족·여성정책/범부처), 보편적 청소년정책(모든 청소년/성, 인종, 문화, 국적, 지역, 계층에서 소외되거나 배제되지 않는), 수요자 중심의 청소년정책(청소년·부모의 정책 체감도 제고/청소년 · 부모, 교사·청소년지도자 등 중간수요자, 지자체 등 다층적 수요를 충족)을 기본방향으로 삼고(여성가족부, 2010: 24)", 4대분야 즉, "청소년의 자기주도적 역량증진, 가족기능 및 사회안전망 강화, 건강하고 안전한 성장환경조성, 청소년정책추진체계 정비(여성가족부, 2010: 25)" 12대 중점과제, 100대 세부추진과제를 목록화 하여 추진하였다.

여성가족부는 「제4차 청소년정책기본계획(수정 · 보완)」의 성과에 대해 '다양한 체험활동의 활성화를 위한 기반확충, 청소년참여기구 운영활성화를 통한 청소년의 정책 참여기회 확대, 지역사회의 통합지원체계구축을 통한 위기청소년에 대한 지원 강화, 인터넷 게임중독예방을 위한 법과 제도를 개선하고 치료지원을 강화, 청소년정책의 효율적 추진을 위한 전달체계 정비(여성가족부, 2012a: 2-3)'를 들고 있다.

이어서 여성가족부는 「제5차 청소년정책기본계획(2013-2017)」을 수립하고, '청소년이 행복한 세상, 청소년이 꿈꾸는 밝은 미래'를 비전으로 "① 청소년 역량함양과 미래핵심 인재양성, ② 청소년의 자기주도적 참여와 권리증진, ③ 청소년의 균형 있고 조화로운 성장, ④ 청소년의 안전하고 건강한 생활환경을 목표로 설정하고, 이를 위해 5대 영역(청소년의 다양한 역량강화, 청소년참여 및 권리 증진, 청소년복지 및 자립 지원, 친화적 환경조성, 청소년정책추진체계 강화)의 15대 중점과제와 75개 세부과제(여성가족부, 2013a: 2)"를 추진하고 있다.

2. 청소년보호정책의 발달과 현황

1) 청소년보호정책의 발달

(1) 청소년보호정책의 개념

「청소년기본법」 [법률 제12535호, 2014. 3. 24., 일부개정] (이하 청소년기본법)에 의하면 한국 청소년정책은 "청소년육성정책"이라는 용어로 대체 된다[5]. 또한 동법 제3조 2항에서 "'청소년육성'이란 청소년활동을 지원하고, 청소년의 복지를 증진하며 근로청소년을 보호하는 한편, 사회여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하고 청소년을 보호하여 청소년에 대한 교육을 보완함으로써 청소년의 균형있는 성장을 돕는 것을 말한다."고 정의하고 있다. 즉 청소년 육성을 청소년의 활동, 복지, 보호 정책으로 구현한다는 의미이며, 이에 따라 1997년에 「청소년보호법」, 2000년에 「청소년의성보호에관한법률」 등 보호정책과 관련된 법률이 제정되었고, 2004년에는 「청소년활동진흥법」과 「청소년복지지원법」이 별도로 제정되어 집행되고 있다[6].

청소년보호정책은 넓게 보면 "소관 법률 뿐 아니라 교육, 노동, 복지 등 관련일반법률, 일반정책영역에서 청소년을 보호하기 위한 법」과 제도, 사업까지를 포괄(윤철경 외, 2005)"하지만, 「청소년기본법에서의 정책구분을 통해서 보면 우리나라 청소년보호정책은 「청소년보호법」과 「청소년의성보호에관한법률」을 근거로 하는 정책을 의미하는 것으로 이해된다. 물론 「청소년보호법」이 제정되기 전에도 청소년보호정책은 실천되고 있었다. 동법 제정 전 「청소년문제개선종합대책(1985-1987)」에서는 8개 부문 총 190개 세부사업을 계획 추진하였는데 8개 부문 중에는 '청소년유해사회환경정비'가 포함되어 있었고 세부사업으로는 청소년 유해업소 정화, 청소년 유해공연·출판물 정화가 포함되어 있었다(청소년대책위원회, 1987).

청소년보호정책이 청소년정책의 한 분야로서 중요하게 다뤄지고 청소년을 유해환경으로부터 분리, 보호하려는 법적 근거와 그에 따른 정책이 본격적으로 구체화되기 시작한 것은 「청소년보호법」이 제정되면서 부터이다. 제정당시 제정배경에 대해 국가법령정보센터(2014)는 다음과 같이

5) 청소년기본법 제1조(목적) 이법은 청소년의 권리 및 책임과 가정 · 사회 · 국가 · 지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 정하고 청소년육성정책에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다. [전문개정 2014.3.24.]

6) 2004년 「청소년기본법」 개정과 「청소년활동진흥법」, 「청소년복지지원법」 제정 당시 법제처(2004)에서 밝히고 있는 「청소년기본법」 개정이유에는 "청소년관련법을 체계화 하는 한편, 청소년 활동 · 청소년복지 · 청소년보호에 대한 정책적 지원이 유기적이고 종합적으로 이루어지도록 하려는 것임"이라고 기술되어 있다.

기술하고 있다.

「청소년보호법」의 제정이유(국가법령정보센터, 2014): 우리 사회의 자율화와 물질만능주의 경향에 따라 날로 심각해지고 있는 음란·폭력성의 청소년유해매체물과 유해약물 등의 청소년에 대한 유통과 유해한 업소에의 청소년출입 등을 규제함으로써, 성장과정에 있는 청소년을 각종 유해한 사회환경으로부터 보호·구제하고 나아가 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 하려는 것임.

(2) 「청소년보호법」의 잦은 개정

청소년보호법은 제정 이후 현행제도의 운영과정에서 나타난 미비점을 개선 보완 하고, 청소년유해환경에 대한 규정을 상세화 하거나 (예, 유해행위의 구체적 열거 등), 변화하는 청소년유해환경의 변화(예, 새로운 유해업소의 등장 등) 및 국제사회의 동향 변화(예, 화학물질 관리체계의 선진화 등), 법적인 연령의 변경(예, 연령을 만 19세로 하고 19세의 단서신설 등; 만 19세 미만이라도 당해 연도 중에 만 19세가 되는 자는 청소년에서 제외), 주무부처의 변경 등등의 이유로 2014년 9. 25일 시행예정인 법률까지 총 28회의 잦은 개정과정을 거쳐 오면서 청소년보호정책 추진의 근간이 되어왔다. 동 법 6조[7]에 의하면, 청소년유해환경규제 규제와 관련해서 동법이 우선 적용됨에도 불구하고 관련된 다른 법이 많은 관계로 타법개정이 개정사유가 되는 경우가 많은 것이 특징이었다(국가법령정보센터, 2014).

이렇게 빈번한 개정은 「아동・청소년의 성보호에 관한 법률」도 마찬가지이다. 동 법은 2000년 제정된 「청소년의성보호에관한법률」이 「아동・청소년의 성보호에 관한 법률」로 전부개정(2009. 12. 31)된 것을 비롯해서 2014. 9. 29일 시행예정인 법률까지 28회의 개정을 거쳤으며 이 역시 타 법률의 개정과 연동된 개정을 포함한다.

즉 청소년보호 정책과 법은 「청소년기본법」, 정부조직개편과 관련된 「정부조직법」, 그리고 청소년보호를 대표하는 위의 두 법안 이외에도 「청소년보호법」의 경우, 「풍속영업의규제에관한법률」, 「마약류관리에관한법률」, 「담배사업법」, 「출판및인쇄진흥법」, 「국가공무원법」, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」,

7) 이 법은 청소년유해환경의 규제에 관한 형사처벌을 할 때 다른 법률보다 우선하여 적용한다

「출판문화산업 진흥법」,「유해화학물질 관리법」,「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」 등의 법률들과,「청소년의성보호에관한법률」의 경우,「청소년복지지원법」,「성매매알선등행위의처벌에관한법률」,「성매매방지및피해자보호등에관한법률」,「모자복지법」,「한부모가족지원법」,「영유아보육법」,「아동복지법」,「형법」,「청소년활동진흥법」 등의 법률들과 연동하여 제정 작업이 이루어져 왔다(국가법령정보센터, 2014).

(3) 청소년보호위원회의 성격변화

가.「청소년보호법」 제정당시

관련행정기관 역시 많은 변화를 겪어 왔으나 무엇보다 청소년 보호법 제정과 함께 등장한「청소년보호위원회」의 성격이 크게 변화되어 왔다. 1997년도「청소년보호법」이 제정될 당시에는「청소년보호위원회」의 기능이 "유해환경으로부터 청소년보호를 위한 기본계획의 수립 및 추진상황의 평가에 관한 사항 [법률 제5297호, 1997.3.7., 제정: 제 27조 1항]"을 포함하여, 조사연구, 교육, 민간단체 및 시민운동의 지원 등등 독립된 기구로서의 역할에 맞게 현재에 비해 방대하고, 위원회 구성도 현재 보다 큰 규모(위원장 포함 15인 이상 20인 이내)에 임기도 길었다(4년). 또한 동 위원회는 소관업무를 전문직으로 담당하기 위해 부문별 위원회를 설치, 운영할 수 있었다(제 33조). 그리고 위원회가 청소년보호업무를 직접 수행하는 기구였기 때문에 위원장이 1급 별정직 국가공무원으로 임명 또는 위촉하게 되어 있었다. 이후 청소년보호를 위한 교육, 홍보, 치료, 재활 등의 동 위원회의 기능이 부가되기도 하였다(1999. 2. 5 전면개정 시).

나. 국가청소년보호위원회 출범

그러다가「청소년보호위원회」는 2005년 3월 24일 개정된「청소년보호법」에 의해 국무총리 소속의「청소년위원회」(2006년「국가청소년위원회」로 명칭변경)로「청소년보호법」이 아닌「청소년기본법」에 명시된 기구가 되었다. 그 기능도 "청소년정책의 기본방침에 관한 사항 및 청소년 관련 법령의 제정・개폐에 관한 사항 및 제도개선에 관한 사항(청소년기본법 2005.3.24.개정법안 제 16조 2)"과 같이 사실상 청소년보호정책 고유의 기관이 아닌 청소년육성과 보호 정책의 연계와 통합을 강조하는 것으로 확대되었다.「국가청소년위원회」는 1관 3단으로 구성되었는데 이중 청소년보호단에서 "청소년유해환경 종합대책수립・시행, 유해매체 규제 및 유익매체 증진에 관한 사항, 유해약물, 오・남용 예방 및 재활대책 및 청소년 성보호를 위한 시책의

수립・시행 등의 업무(정효진, 2010)" 즉, 청소년보호업무를 담당하였다.

다. 현행법상의 청소년보호위원회

다시 2008년 「정부조직법」의 개정에 따라 「청소년기본법」상의 「국가청소년위원회」 설치근거가 삭제되고 「청소년보호위원회」가 보건복지부 소속으로 바뀌면서 「청소년보호위원회」 설치에 관한 내용이 「청소년보호법」에 신설되었다. 「청소년보호위원회」는 짧은 보건복지부 소속기간을 끝내고 2009년 개정된 「정부조직법」에 의해 2010년 3월 여성가족부로 소속변경 되었고, 「청소년보호법」은 2011년 9월 전면개정을 거쳤으나 동 위원회의 기능은 크게 변화되지 않았다. 즉, 그 기능은 "청소년유해매체물, 청소년유해약물등, 청소년유해업소 등의 심의・결정에 관한 사항, 제54조 제1항에 따른 과징금 부과에 관한 사항, 장관이 청소년보호를 위하여 필요하다고 심의를 요청한 사항, 그밖에 다른 법률에서 청소년보호위원회가 심의・결정하도록 정한 사항 등(현행 청소년보호법 제 36조)"으로 정해져 있다.

2) 청소년보호정책의 현황과 한계

최근 청소년백서(여성가족부, 2013a: 202-261)에는 "청소년의 안전과 보호"라는 부문이 있고, 그 안에는 "청소년안전(학교폭력, 아동학대, 아동실종예방, 청소년안전사고 예방)," "청소년유해환경(유해약물 및 환경)개선," "청소년의 건건한 매체환경 조성, " "사이버 역기능해소를 위한 대응체계마련(인터넷 중독 예방, 인터넷게임건전이용제도 실시, 업계자율정화지원), " "성범죄로부터 청소년 보호(성매매 대상 청소년의 재발방지를 위한 선도보호, 성범죄자 신상정보 등록・공개, 성범죄자 취업제한 및 신고의무제도, 청소년성문화센터의 설치・운영" 라는 장들이 포함되어 있다. 이러한 내용들이 「청소년보호법」 및 「아동・청소년의 성보호에 관한 법률」을 넘어서 실제 추진되고 있는 청소년 보호활동이라고 할 수 있을 것이다.

청소년보호정책은 현재 여성가족부-청소년정책실-청소년정책관-청소년보호과가 주로 담당하지만, 동시에 매체환경과, 청소년보호중앙점검단, 권익증진국의 아동청소년성보호과, 폭력예방교육과 등 다른 과들도 유기적 관계를 갖고 상호 연결된 업무를 진행하고 있다. 다음 <표Ⅱ-2-1>는 청소년보호와 관련된 여성가족부 내 조직과 담당업무를 제시한 것이다.

표 Ⅱ-2-1 여성가족부 내 청소년보호업무담당 조직 및 담당업무

청소년보호과	▪ 청소년 보호 관련 업무의 총괄 및 계획의 수립·시행 ▪ 청소년 보호 관련 법령의 관리 · 운영 및 제도개선에 관한 사항 ▪ 청소년보호위원회의 운영에 관한 사항 ▪ 청소년 보호 관계자 교육 등 청소년 보호 중앙점검단의 운영 지원에 관한 사항 ▪ 청소년 보호에 관한 관계 부처간 조정 · 실태조사 및 연구개발에 관한 사항 ▪ 청소년 보호와 관련된 기관·단체 협력 등에 관한 사항 ▪ 청소년 보호 관련 교육 및 홍보에 관한 사항 ▪ 청소년 유해업소 유해약물·물건 유해행위 등 유해환경 개선에 관한 계획의 수립 · 시행 ▪ 청소년 유해업소 유해약물·물건 유해행위 등 유해환경에 대한 점검, 단속 등에 관한 사항 ▪ 업소·약물·물건 등의 청소년 유해성 여부의 심의·결정 등에 관한 사항 ▪ 청소년 유해약물 남용 및 중독 청소년에 대한 예방 · 치료 · 재활 지원 ▪ 청소년 유해약물 · 유해업소 등의 피해예방 및 보호 지원 ▪ 청소년유해환경감시단의 운영 및 유해환경 개선 관련 시민단체의 지원 등에 관한 사항
청소년매체환경과	▪ 청소년 유해매체환경 개선에 관한 기본계획의 수립 · 시행 ▪ 청소년 유해매체물에 대한 조사 · 연구 및 법 · 제도 개선 등에 관한 사항 ▪ 매체물의 청소년 유해성 여부 심의 · 결정 및 고시에 관한 사항 ▪ 청소년 유해매체물에 대한 표시 · 포장 · 전시 · 진열 및 판매금지 등에 관한 사항 ▪ 매체물에 대한 청소년 유해성 모니터링에 관한 사항 ▪ 청소년 유해매체물의 자율규제 및 개선활동 지원에 관한 사항 ▪ 청소년 인터넷 중독 등 매체물 역기능 피해의 예방 · 치료 및 재활 지원 등에 관한 사항 ▪ 청소년의 건전한 매체 활용능력증진 및 건전한 매체 문화 조성 등에 관한 사항
아동청소년성보호과	▪ 아동청소년의 성보호를 위한 시책의 수립·시행 ▪ 아동청소년 성보호 관련 법령의 관리·운영 ▪ 아동청소년 성보호 관련 실태에 관한 조사·연구 ▪ 아동청소년 대상 성범죄자 신상정보의 등록·열람 및 취업제한제도의 운영에 관한 사항 ▪ 아동청소년 대상 성범죄자에 대한 재범방지대책의 수립·시행 ▪ 성범죄 가해·피해 아동청소년의 치료·재활 및 지원에 관한 사항 ▪ 아동청소년 성보호 전문지도자의 양성·보급에 관한 사항 ▪ 청소년성문화센터의 설치·운영에 관한 사항 ▪ 성문화 개선 및 성보호의식 확산을 위한 대국민 교육·홍보에 관한 사항

폭력예방교육과	▪ 성교육 및 폭력예방교육을 위한 지침 수립 및 시행 ▪ 성인지적 인권교육 계획 수립 및 시행 ▪ 성폭력예방교육지원기관 운영 ▪ 폭력예방 교육 콘텐츠 개발 ▪ 청소년성문화센터 설치 및 운영 지원 ▪ 성매매 피해청소년 치료 · 재활교육 지원 ▪ 성범죄자 교정치료 프로그램 운영 ▪ 가정폭력 가해자 교정치료 프로그램 운영 ▪ 성폭력 가해 아동·청소년 대상 상담 · 치료교육
청소년보호중앙점검단	▪ 가출, 성매매 등 위기청소년 긴급구호 ▪ 신·변종 유해업소 등 청소년유해환경 점검·단속활동 ▪ 지방행정기관 청소년유해환경 개선 유도 및 평가 ▪ 청소년보호종합대책 추진상황 종합 점검·관리

*출처: 여성가족부 홈페이지(2014: http://www.mogef.go.kr/조직 및 기능)

위에서 알 수 있듯이 현재 청소년보호정책은 「청소년보호법」에 명시되어 있는 청소년유해환경(청소년유해매체물, 청소년유해약물 등, 청소년유해업소, 청소년폭력 · 학대; 「청소년보호법」제2조)으로부터 청소년을 보호하기 위한 규제 및 「아동 · 청소년의 성보호에 관한 법률」에 근거하여 아동 · 청소년 대상 성범죄로부터의 보호를 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 이러한 보호정책은 청소년 주변 유해환경에 대한 규제라는 대응적 · 방어적 정책으로 청소년자신이 스스로를 보호하고 보다 적극적으로 삶을 이끌어 가는 주도적인 역할을 할 수 있는 정책과는 다소 거리가 있는 것으로 보인다.

또한 법률상 여성가족부 장관 소속 청소년보호위원회를 설치하여 청소년유해매체물, 청소년유해약물, 청소년유해업소 등의 심의 · 결정, 과징금 부과에 관한 사항, 여성가족부 장관이 심의를 요청한 사항, 그밖에 다른 법률에서 위원회가 심의 · 결정하도록 정한 사항을 처리하도록 되어 있다(제 36조). 동 법 제2조의 '정의'에서는 유해매체를 비롯해 유해약물, 유해물건, 유해업소 등 모든 유해환경의 결정에 관해 규정하고 있으나, 구체적인 심의 · 결정에 관해서는 유해매체물의 심의 · 결정 관련 조문(제7조)에서만 청소년보호위원회의 역할이 상세히 규정되어 있고, 유해약물(제28조), 유해업소(제29조) 등에 관한 조문에서는 이러한 연결을 찾아볼 수 없다.

3. 청소년보호정책 관련쟁점 및 발전방향

1) 청소년보호정책 관련 쟁점

청소년보호정책에 대해서 쟁점이 되고 있는 부분을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한국 청소년보호정책은 청소년대상의 정책이기 보다 청소년대상의 환경 및 공급자에 대한 규제가 대부분을 차지하고 있어서 청소년보호정책의 적극성에 한계가 있는 것으로 보인다. 이러한 비판 가운데는 관련 산업의 보호와 그 산업종사자 혹은 관계자의 이익 방어에 치중되어 있다는 지적도 포함된다(박진규, 2013: 387; 윤철경 외, 2005: 61).

둘째, 청소년보호법은 동 법 제6조에" 이 법은 청소년유해환경의 규제에 관한 형사처벌을 할 때 다른 법률보다 우선하여 적용한다."는 즉, 청소년보호와 관련하여 처벌 시 우선하는 법이라는 조문에도 불구하고 다른 법률에 의해 개정되는 일이 많았으며, 적용되는 연령에서도 관련법과 통일성이 없는 경우가 있어서 혼란을 주고 있다. 타법에 의해 개정되는 일이 잦은 것은 본 법률의 "독립성과 자율성이 크게 훼손되어 운용(박진규, 2013: 388)" 되어온 것이라는 지적을 받고 있다. 또한 청소년보호법에서는 청소년을 19세 미만으로 정하고 있으나 이와 관련된 법률 중 일부는 「초·중등교육법」에 근거해서 고등학생 포함 18세 미만의 자로 정의하고 있다[8]. 홍완식(2013: 116)은 이에 대해 "개별 법률의 입법목적이 다르다고 하더라도 법률마다 청소년의 연령기준이 상이한 것은 법의 통일성과 법적 안정성에 있어서 전혀 바람직하지 않다."고 지적하였다.

셋째, 청소년보호법을 적용하여 유해매체물, 유해약물 등, 유해업소에 대한 규제가 지속됨에도 관련 산업은 팽창하고 있는 것에 대해 살펴볼 필요가 있다. 물론 일부 상품과 업소들은 청소년에게 유해하다는 것이지 성인에게는 별 문제가 되지 않을 수도 있지만, 일부 물품의 경우 규제가 청소년들에게 더 매력적인 요소로 작용하여 일부청소년들의 접근을 부추길 수도 있다. 이것이 규제 중심의 정책이 갖는 한계이기도 하다. 우리나라 청소년보호법에 명시된 보호정책은 "사전보다 심의 제도를 택하기 때문에 이미 규제받기 전에 의도한 목적이나 이윤 창출이 가능하다(윤철

8) 예를 들어 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」, 「게임산업진흥에 관한 법률」, 「음악산업진흥에 관한 법률」 등은 각 법률의 제2조에서 "청소년이라 함은 18세 미만의 자(「초·중등교육법」 제2조 규정에 따른 고등학교에 재학 중인 학생을 포함한다)를 말한다"고 규정하고 있다. 「공연법」에서는 같은 연령기준을 제시하면서 청소년을 대신하여 연소자라는 용어를 사용하고 있다(국가법령정보센터, 2014).

경 외, 2005).”는 지적이 있었다.

넷째, 청소년보호위원회의 위상과 역할에 대한 재고가 요구된다. 청소년보호법의 유해매체물의 심의・결정관련 조문(제7조)과 청소년보호위원회 설치에 관한 조문(제 36조) 1항에는 동 위원회가 청소년유해매체물, 청소년유해약물등, 청소년유해업소 등의 심의·결정 등에 관한 사항을 다루도록 되어 있으나, 유해약물(제28조), 유해업소(제29조) 등에 관한 조문에서는 이러한 연결을 찾아볼 수 없다. 이 또한 영화 및 비디오의 등급분류, 광고・선전물의 청소년유해여부는 「영상물등급위원회」가, PC, 온라인, 모바일, 비디오 게임물은 「게임물관리위원회」가, 방송, 광고, 스마트폰의 유해 애플리케이션 등은 「방송통신위원회」가 심의하고, 청소년보호위원회는 “청소년에게 유해한지 각 심의기관에서 심의를 받지 아니하고 유통되는 매체물(「청소년보호법」 제7조 2)”만 제한적으로 심의하고 있어서 최근에는 음반 및 음악파일에 대한 심의를 주로 담당하고 있다.[9)]

물론 청소년보호위원회가 법적인 지위를 갖고 음반 및 음악파일에 대한 최종적인 심의·결정을 내리고 시기별로 등장하는 필요사항에 대해 심의·결정하는 의미 있는 기능을 유지하고는 있지만, 과거 청소년보호를 위한 기본계획 수립 및 추진상황에 대한 평가, 청소년보호를 위한 교육·홍보·치료·재활에 관한 시책 시행이라는 역할에 비해서는 크게 축소된 형태이다. 최근의 청소년보호정책 및 앞으로의 방향설정에 비추어 현행 청소년보호위원회 기능과 명칭이 적절한 것인지 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

다섯째, 기본법에 의하면 우리나라 청소년정책의 3대 영역은 활동, 복지, 보호 정책으로 구분되는데, 청소년 복지와 보호의 경계가 모호한 점이다. 취약계층 청소년이나 특별지원이 요구되는 청소년, 폭력 학대 등에 노출된 청소년 등이 복지정책대상이 되고 있으나 위기청소년들을 위한 사회안전망 사업이나 비행・폭력 등의 예방 및 선도, 청소년문제예방을 위한 상담 등은 청소년 문제가 더욱 심화되는 것을 예방하기 위한 보호정책의 범주에도 포함될 수 있는 것들이다. 현재의 구분으로 보면 이러한 사업들은 위기청소년이나 특별지원이 필요한 청소년들에게 초점이 맞춰져 예방보다는 문제요인에 대한 대응적인 것으로 편중될 가능성이 크다. 한편 우리나라 청소년정책에는 전체 청소년들의 건강한 성장을 위한 역량개발지원 등 예방정책이 빠져 있다. 이는 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 청소년 정책이 청소년육성정책으로 동일시되고, 청소년

9) 청소년보호위원회가 음반 및 음악파일만 심의하고 있는 이유는 다른 법령에 따라 해당 매체물의 윤리성·건전성을 심의할 수 있는 심의기관이 없는 경우에만 청소년보호위원회가 심의하도록 청소년보호법에서 규정하고 있기 때문이다(제7조 제1항).

활동, 청소년보호, 청소년복지정책의 범주가 청소년정책의 구분으로 정해진 데서 비롯되는 문제이기도 하다.

2) 청소년보호정책의 발전방향

여기서는 이상에서 논의한 내용을 바탕으로 청소년보호정책과 관련해서 검토하고 연구할 필요가 있는 발전방향에 대해 몇 가지 제안을 하고자 한다.

첫째, 청소년보호법을 실제적인 목적에 맞게 정비할 필요가 있다. 우선 청소년보호법이 존속하는 한 청소년 보호에 필요한 법적 장치 및 용어(예, 청소년 연령 및 심의기준 등)를 청소년보호법 중심으로 집행할 수 있도록 관련법과의 연계성을 검토하여 일관성 있게 정비할 필요가 있다. 또한 타법에 의해 수동적으로 개정되기 보다는 청소년보호법의 법적 기준에 맞추어 타법이 청소년보호 장치를 만들 수 있도록 할 필요가 있을 것이다. 이에 대해 조아미(2012: 15)는 청소년보호법에 유해매체, 유해약물, 유해업소, 유해행위와 관련된 구체적인 내용을 모두 담기는 어려우므로 청소년보호법을 각 법으로 분리하여 별도의 특별법으로 개편하는 방안을 제안하기도 했다.

둘째, 청소년보호정책의 범주를 넓혀서 '적극적이고 예방적인' 차원의 정책과 현행과 같이 유해환경에 대한 '방어적이고 규제적인' 정책을 포괄하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 미래사회는 인터넷과 소셜미디어 등 정보통신을 통한 관계형성, 자기표현, 그리고 오락이 더 큰 비중을 차지하게 될 전망이다. 이것은 단순한 미래현상을 넘어 중독, 부정적인 의견 쏠림 현상 등 문제되는 현상도 증폭될 전망이다(이경상, 최항섭, 그레이스정, 2013: 80). 또한 신·변종 유해매체 및 업소도 빠른 속도로 변화하면서 법이나 제도가 이를 따라가기가 쉽지 않을 전망이다. 따라서 청소년들이 유해매체 및 환경을 스스로 판단하고 대처해 나갈 수 있는 역량을 키울 수 있도록 지원하는 정책을 병행할 필요가 있다.

셋째, 청소년유해성에 대해 사회전체가 관심을 갖고 참여할 수 있도록 하는 정책적 지원이 요구된다. 김혜경(2009: 695)은 "청소년보호법은 국가권력인 입법 작용을 통하여 알권리의 자유권적 기본권의 성질을 제한하는 법"으로, "청소년의 건전육성이라는 공공복리를 근거로 한 정보원에의 접근제한은 필요최소한이어야 하며 심의기준 역시 명확성의 원리를 반영하여야 한다."고 강조하고 있다. 즉 청소년보호법은 표현의 자유나 알권리와 관련해서 많은 논란을 야기할 수 있는 법이므로 유해성에 대한 규제보다는 사회적 관심을 통한 분위기 조성을 우선하도록 하는 정책에 관심을 기울여야 할 것이다.

넷째, 청소년보호위원회의 위상이나 역할에 대해 재고하고, 현실적 필요에 맡는 기구로 개편하거나 현재의 역할 외에도 청소년보호를 위한 기본계획 및 정책검토를 할 수 있는 전문기구로 운영하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

다섯째, 청소년보호정책의 발전방향은 한국 청소년정책의 큰 틀과 함께 재검토할 필요가 있다. 앞에서 논의한 바와 같이 한국 청소년정책은 청소년육성정책의 개념으로 대체되고 청소년활동, 청소년보호, 청소년복지라는 3대 영역으로 구분되어 추진되고 있다. 이에 대해 김민(2010: 9)은 청소년정책을 "작위적이고 인위적인 분야(활동, 복지, 보호)로 제한"하고 있다고 지적한 바 있다. 이어서 "청소년정책은 국가정책이라는 광의적 개념이 내재하지만, 이를 청소년육성정책으로 규정함으로써 현실적으로 청소년정책을 청소년들을 대상으로 하되, 학교교육을 보완하는, 그것도 활동, 복지, 보호의 범주로만 제한하는 결과"를 가져왔고 이것이"청소년정책담당부서가 부침을 해오는 결과"와 관련된다는 글을 발표한 바 있다. 이 글에서도 청소년보호정책에 대해 살펴보는 가운데 청소년들의 역량증진이나 예방에 관한 부분이 빠져 있거나 관련 분야와의 유기적 관계가 매끄럽지 못한 부분에 대해 지속적으로 언급해 왔다. 청소년정책의 큰 틀에서도 똑같은 문제가 노출되곤 한다. 청소년정책의 큰 틀이라 함은 최소한 앞에서도 인용(윤철경 외, 2005)한 바 있는 국제기구들의 청소년정책 영역들을 참고할 수 있으며, 그 외 우리나라 청소년들의 필요와 요구를 검토해서 정할 수 있을 것이다. 현재의 청소년정책은 부처 간 업무영역별로 흩어져 상호 연결되지 않을 뿐 아니라 활동, 보호, 복지 등 경직되고 제한된 틀에 얽매임으로써 포괄성과 통합성의 문제를 노출하고 있다.

청소년은 그 어느 세대보다 현재를 생동감 있게 살아가고 있을 뿐 아니라 우리 사회의 미래를 선도하고 있는 중요한 구성원들이다. 그런 의미에서 청소년 정책은 국가정책의 중심위치에 있어야 함에도 불구하고, 우리나라 청소년정책의 정책영역은 매우 제한적이고 편중되어 있으며 그 추진체제가 각 행정기관에 분산되어 있어 효율적이지 못하다는 지적을 받고 있다. 우리나라 청소년정책의 영역과 담당행정기관의 역할은 재검토 및 재조정될 필요가 있으며, 청소년보호정책도 이러한 클 틀 속에서 검토되어야 한다. 결론적으로 청소년정책은 보다 포괄적, 유기적인 것이 되어야 하며, 추진은 총괄적인 조정과 검토 하에 이루어져야 한다.

제 3 장

현행 청소년보호법의 현황 및 문제점과 개정방향

1. 청소년보호법 제정의 의의
2. 청소년보호법의 현황 : 규제 내용
3. 청소년유해매체물의 심의제도
4. 청소년보호법의 한계 및 개선방향

제 3 장
현행 청소년보호법의 현황 및 문제점과 개정방향[10]

1. 청소년보호법 제정의 의의

1) 목적과 내용

청소년보호법은 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고, 청소년을 유해한 환경으로부터 보호·구제함으로써 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 하고 있다(법 제1조). 여기서 '청소년이 건전한 인격체로 성장한다.'라는 의미는 청소년의 육체적·정신적 성장을 의미하며, 이러한 청소년의 성장에 장애나 해악이 되는 요소를 규제·금지하는 것에 초점을 두고 있는 청소년보호법은 청소년기본법[11]의 하위 정책기능[12]으로서 '청소년보호'의 역할을 담당하고 있다.

10) 이 부분은 방경희(신아법무법인 변호사)가 집필하였음.

11) 청소년기본법
제1조(목적)
이 법은 청소년의 권리 및 책임과 가정 · 사회 · 국가 · 지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 정하고 청소년육성 정책에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조(기본이념)
① 이 법은 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받음과 아울러 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 하며 보다 나은 삶을 누리고 유해한 환경으로부터 보호될 수 있도록 함으로써 국가와 사회가 필요로 하는 건전한 민주시민으로 자랄 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 한다.
② 제1항의 기본이념을 구현하기 위한 장기적 · 종합적 청소년육성 정책을 추진할 때에는 다음 각 호의 사항을 그 추진방향으로 한다.
1. 청소년의 참여 보장
2. 창의성과 자율성을 바탕으로 한 청소년의 능동적 삶의 실현
3. 청소년의 성장 여건과 사회 환경의 개선
4. 민주 · 복지 · 통일조국에 대비하는 청소년의 자질 향상

12) 청소년기본법상 최상위 정책기능은 '청소년육성'이고, 하위 정책기능에 '청소년보호', '청소년활동', '청소년복지'기능이 있는 것으로 규정되어 있다.

청소년보호법의 구조와 내용을 살펴보면 제1장 총칙, 제2장 청소년유해매체물의 결정 및 유통 규제, 제3장 청소년의 인터넷게임 중독 예방, 제4장 청소년유해약물 등 청소년유해행위 및 청소년유해업소 등의 규제, 제5장 청소년 보호 사업의 추진, 제6장 청소년보호위원회, 제7장 보칙, 제8장 벌칙을 두고 있다. 청소년보호법은 내용상 중심을 차지하고 있는 것이 바로 청소년유해매체, 유해업소, 유해약물, 유해행위이며, 이에 대한 규제에 초점을 맞추고 있다.

2) 연혁

청소년보호법은 1997년 3월에 제정·공포되어 7월에 시행된 바, 그 제정이유는 우리 사회의 자율화와 물질만능주의 경향에 따라 점차 심각해지는 음란·폭력성의 청소년유해매체물과 유해약물 등의 청소년에 대한 유통을 막고 유해한 업소에의 청소년출입 등을 규제함으로써 성장과정에 있는 청소년을 각종 유해한 사회환경으로부터 보호·구제하고 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 하려는 것이었다. 이후 청소년보호법은 자체적인 법률내용의 수정 및 관련 타 법의 개정으로 2013년까지 총 25회나 개정되어 시행되고 있다. 그 중 2011년 9월 15일자 개정 법률은 청소년유해업소의 범위를 확대하고, 청소년을 유해환경으로부터 보호하기 위한 다양한 시책을 도입하였다. 또한 유해매체물의 오·남용 예방 및 피해 해소, 청소년유해약물 피해예방 및 치료 재활 등의 사업근거를 규정하는 등 사후 관리대책을 마련하는 한편 현행 제도의 운영상 미비점을 개선·보완한 특징을 지니고 있다.

오늘날 급변하는 사회에서 법률 내용이 새로운 시대의 요구에 부응하는 등 구체적인 타당성 있는 법률로서의 권위를 지키기 위하여 신속한 개정 및 입법화의 과정이 필요한 것은 일응 이해되나, 다른 한편 법률이 확보할 수 있는 신뢰성은 법률의 일반성과 법적 안정성을 확보할 때 가능하다는 점에서 청소년보호법은 과거 지나치게 빈번한 개정이 이루어져 온 문제점을 안고 있다.

2. 청소년보호법의 현황 : 규제 내용

1) 청소년유해매체물에 대한 규제

청소년유해매체물이란 청소년보호위원회나 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 결정·심

의하거나 확인하여 여성가족부장관이 고시한 매체물을 의미한다(법 제2조 제3호). 청소년유해매체물에 대해서는 '청소년유해표시'를 하여야 하고(법 제13조 제1항), 청소년유해매체물은 포장하여야 한다(법 제14조 제1항). 한편 청소년유해표시와 포장은 그 훼손이 금지되고(법 제15조), 청소년유해매체물은 판매가 금지되며(법 제16조 제1항), 방송 및 광고선전의 제한을 받는다(법 제18조, 제19조). 이에 대한 구체적인 내용을 정리하면 <표 III-2-1>과 같다.

2) 심야시간대의 인터넷게임 제공시간의 제한

2011. 9. 15. 개정 청소년보호법은 인터넷게임의 제공자에게 심야시간대(0~6시)에 16세 미만의 청소년을 대상으로 하는 인터넷게임 제공을 제한하도록 하는 이른바 '인터넷게임 건전이용제도'를 <표 III-2-2>의 내용으로 신설하였고, 이는 같은 해 11월부터 시행되었다.

한편, 게임산업계와 문화연대는 위 청소년보호법의 규정이 기본권을 침해한다는 이유로 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구하기도 하였다. 이에 최근 헌법재판소는 청소년의 인터넷게임 이용률 및 중독성이 강한 인터넷게임의 특징을 고려할 때, 청소년의 건전한 성장과 인터넷게임 중독을 예방하기 위하여 16세 미만 청소년에 한하여 심야시간대만 그 제공을 금지하는 것이 청소년의 일반적 행동자유권, 부모의 자녀교육권 및 인터넷게임 제공자의 직업수행의 자유에 대한 과도한 제한이라고 보기 어려우므로 헌법에 위반되지 않는다고 기각 결정하였다[헌법재판소 2014.4.24. 선고 2011헌마659, 2011헌마683(병합)].

3) 청소년유해물에 대한 규제

술과 담배, 마약류, 환각물질 등의 청소년유해약물(법 제2조 제4호 가목)과 음란물로 대표되는 청소년유해물건(법 제2조 제4호 나목)의 판매·대여 등은 금지한다(법 제28조 제1항). 특히 청소년의 의뢰를 받아 이를 구입하여 청소년에게 제공하는 행위도 금지한다(법 제28조 제2항). 이에 대한 구체적인 내용을 정리하면 <표 III-2-3>과 같다.

표 Ⅲ-2-1 청소년보호법상의 청소년유해매체물에 대한 규제

법 조문	내용	벌칙
제13조(청소년유해표시의 무)	① 청소년유해매체물에 대하여 청소년에게 유해한 것임을 나타내는 표시(이하 "청소년유해표시"라 한다)를 하여야 한다.	2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제59조 제1호)
제14조(포장 의무)	① 청소년유해매체물은 포장하여야 한다. 이 경우 매체물의 특성으로 인하여 포장할 수 없는 것은 포장에 준하는 보호조치를 마련하여 시행하여야 한다.	2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제59조 제2호)
제15조(표시 · 포장의 훼손 금지)	누구든지 제13조에 따른 청소년유해표시와 제14조에 따른 포장을 훼손하여서는 아니 된다.	500만원 이하의 벌금(제60조)
제16조(판매 금지 등)	① 청소년유해매체물로서 대통령령으로 정하는 매체물을 판매 · 대여 · 배포하거나 시청관람이용하도록 제공하려는 자는 그 상대방의 나이 및 본인 여부를 확인하여야 하고, 청소년에게 판매 · 대여 · 배포하거나 시청 · 관람 · 이용하도록 제공하여서는 아니 된다.	영리를 목적으로 제16조 제1항을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(제58조 제1호)
제18조(방송시간 제한)	청소년유해매체물로서 제2조 제2호 바목에 해당하는 매체물과 같은 호 차목 · 카목에 해당하는 매체물 중 방송을 이용하는 매체물은 대통령령으로 정하는 시간에는 방송하여서는 아니 된다.	2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제59조 제3호)
제19조(광고선전 제한)	① 청소년유해매체물로서 제2조 제2호 차목에 해당하는 매체물 중 「옥외광고물 등 관리법」에 따른 옥외광고물을 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장소에 공공연하게 설치 · 부착 또는 배포하여서는 아니 되며, 상업적 광고선전물을 청소년의 접근을 제한하는 기능이 없는 컴퓨터통신을 통하여 설치 · 부착 또는 배포하여서도 아니된다. 1. 청소년 출입 · 고용금지업소 외의 업소 2. 일반인들이 통행하는 장소	2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제59조 제4호)
제22조(외국 매체물에 대한 특례)	누구든지 외국에서 제작발행된 매체물로서 제9조의 심의 기준에 해당하는 청소년유해매체물(번역,번안, 편집, 자막삽입 등을 한 경우를 포함한다)을 영리를 목적으로 청소년을 대상으로 유통하게 하거나 이와 같은 목적으로 소지하여서는 아니 된다.	영리를 목적으로 제22조를 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(제58조 제2호)

표 Ⅲ-2-2 청소년보호법상의 인터넷게임 제공시간의 제한

법 조문	내용	벌칙
제26조(심야시간대의 인터넷게임 제공시간 제한)	① 인터넷게임의 제공자는 16세 미만의 청소년에게 오전 0시부터 오전 6시까지 인터넷게임을 제공하여서는 아니 된다.	2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제59조 제5호)

표 Ⅲ-2-3 청소년보호법상의 청소년유해물에 대한 규제

법 조문	내용	벌칙
제28조(청소년유해약물등의 판매 · 대여 등의 금지)	① 누구든지 청소년을 대상으로 청소년유해약물 등을 판매 · 대여 · 배포하거나 무상으로 제공하여서는 아니 된다. 다만, 교육 실험 또는 치료를 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우는 예외로 한다.	판매 · 대여 · 배포한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(제58조 제3호)[13] 판매 · 대여 · 배포 영리목적 무상제공한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제59조 제6호)[14]
	② 누구든지 청소년의 의뢰를 받아 청소년유해약물 등을 구입하여 청소년에게 제공하여서는 아니 된다.	2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제59조 제7호)

4) 청소년유해업소에 대한 규제

청소년유해업소란 청소년의 출입과 고용이 청소년에게 유해한 것으로 인정되는 업소로서 '청소년 출입·고용금지업소'와 '청소년고용금지업소'로 구분한다(법 제2조 제5호). 한편 위 업소의 구분은 그 업소가 영업할 때 다른 법령에 따라 요구되는 허가·인가·등록·신고 등의 여부와 관계없이 실제로 이루어지고 있는 영업행위를 기준으로 한다. 이에 대한 구체적인 내용을

13) 청소년보호법 제2조 제4호. 가목 청소년유해약물 중 4), 5). 나목 청소년유해물건.
14) 청소년보호법 제2조 제4호. 가목 청소년유해약물 중 1), 2).

정리하면 <표 III-2-4>와 같다.

표 Ⅲ-2-4 청소년보호법상의 청소년유해업소에 대한 규제

법 조문	내용	벌칙
제29조(청소년 고용금지 및 출입 제한 등)	① 청소년유해업소의 업주는 청소년을 고용하여서는 아니 된다. 청소년유해업소의 업주가 종업원을 고용하려면 미리 나이를 확인하여야 한다.	3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(제58조 제4호)
	② 청소년 출입 · 고용금지업소의 업주와 종사자는 출입자의 나이를 확인하여 청소년이 그 업소에게 출입하지 못하게 하여야 한다.	2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제59조 제8호)
	⑤ 청소년유해업소의 업주와 종사자는 그 업소에 대통령령으로 정하는 바에 따라 청소년의 출입과 고용을 제한하는 내용을 표시하여야 한다.	2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제59조 제9호)

5) 청소년유해행위에 대한 규제

청소년보호법은 청소년유해행위의 금지를 규정하고 있는데, 그 구체적인 내용을 정리하면 <표 III-2-5>와 같다(법 제30조).

표 Ⅲ-2-5 청소년보호법상의 청소년유해행위에 대한 규제

법 조문	내용	벌칙
제30조(청소년 유해행위의 금지) 누구든지 청소년에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.	1. 영리를 목적으로 청소년으로 하여금 신체적인 접촉 또는 은밀한 부분의 노출 등 성적 접대행위를 하게 하거나 이러한 행위를 알선 · 매개하는 행위	1년 이상 10년 이하의 징역 (제55조)
	2. 영리를 목적으로 청소년으로 하여금 손님과 함께 술을 마시거나 노래 또는 춤 등으로 손님의 유흥을 돋우는 접객행위를 하게 하거나 이러한 행위를 알선 · 매개하는 행위 3. 영리나 흥행을 목적으로 청소년에게 음란한 행위를 하게 하는 행위	10년 이하의 징역 (제56조)
	4. 영리나 흥행을 목적으로 청소년의 장애나 기형 등의 모습을 일반인들에게 관람시키는 행위 5. 청소년에게 구걸을 시키거나 청소년을 이용하여 구걸하는 행위 6. 청소년을 학대하는 행위	5년 이하의 징역 (제57조)
	7. 영리를 목적으로 청소년으로 하여금 거리에서 손님을 유인하는 행위를 하게 하는 행위 8. 청소년을 남녀 혼숙하게 하는 등 풍기를 문란하게 하는 영업행위를 하거나 이를 목적으로 장소를 제공하는 행위 9. 주로 차 종류를 조리 · 판매하는 업소에서 청소년으로 하여금 영업장을 벗어나 차 종류를 배달하는 행위를 하게 하거나 이를 조장하거나 묵인하는 행위	3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(제58조 제5호)

6) 관계 공무원의 검사 및 조사의 거부·방해 등에 대한 규제

청소년보호법은 규제내용의 실효성을 확보하기 위하여 위반행위에 형벌을 부과할 뿐만 아니라 청소년보호법의 이행 및 위반여부를 확인하는 공무원의 검사나 조사를 방해하는 경우에도 <표 III-2-6> 과 같이 형벌을 부과하고 있다.

표 Ⅲ-2-6 청소년보호법상의 관계 공무원의 검사 및 조사 등

법 조문	내용	벌칙
제43조(검사 및 조사 등)	① 여성가족부장관 또는 시장 · 군수 · 구청장은 이 법에서 정하고 있는 사항의 이행 및 위반 여부를 확인하기 위하여 필요하다고 인정하면 소속 공무원으로 하여금 청소년유해매체물 및 청소년유해약물등의 유통과 청소년의 청소년유해업소 고용 및 출입 등에 관련된 장부, 서류, 장소, 그밖에 필요한 물건을 검사조사하게 할 수 있으며, 대통령령으로 정하는 장소에서 당사자 · 이해관계인 또는 참고인의 진술을 듣게 할 수 있다.	300만원 이하의 벌금(제61조)

3. 청소년유해매체물의 심의제도

1) 유해매체물 심의·결정의 주체

(1) 개관

우리나라의 청소년유해매체물의 심의체제는 매체물의 종류에 따라 관장하는 법과 심의기관이 다른 다원화 체제를 유지하고 있다. 각 심의기관은 매체물을 심의하여 유해매체물로 결정하거나 매체물의 등급을 구분하는 역할을 수행한다.

(2) 청소년유해매체물 심의·결정 현황

청소년보호위원회는 매체물이 청소년에게 유해한지를 심의하여 청소년에게 유해하다고 인정되는 매체물을 '청소년유해매체물'로 결정한다. 그러나 다른 법령에 따라 해당 매체물의 윤리성·건전성의 심의기관이 있는 경우에는 예외로 한다(법 제7조 제1항). 청소년보호위원회는 매체물이 청소년에게 유해한지를 각 심의기관에서 심의하지 아니하는 경우 청소년 보호를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 심의하도록 요청할 수 있고(법 제7조 제2항), 각 심의기관이 요청이 있거나 각 심의기관으로부터 심의를 받지 않고 유통되는 매체물에 대해 직권으로 청소년유해매체물로 결정할 수 있다(법 제7조 제3항). 각 근거법률과 심의대상에 따른 심의·결정 기관 등을 살펴보면 <표 III-3-1>과 같다(김기연, 2009: 20).

표 Ⅲ-3-1 청소년유해매체물 심의·결정 기관 및 근거법률

구분	영상 매체물	전자 오락 매체 물	음반 매체 물	공연 매체 물	통신 인터넷 매체물	방송 매체물	인쇄 매체물	광고 매체물	기타
근거 법률	영화및비디오물의 진흥에관 한법률, 음악산업 진흥에관 한법률	게임 산업 진흥 에관 한법 률	청소 년보 호법	공 연 법	전기통신 사업법	방 송 법	출판문 화산업 진흥법	옥외광 고물등 관리법	청소 년보 호법
청소년 연령 기준	18세 미만[15]		만19세 미만[16]	1 8 세 미만	청소년연령기준 규정없음 청소년보호법상 청소년연령기준을 적용				만19세 미만
심의 대상	영화,비디오물, 음악영상물, 음악영상파일	게임물	음반 · 음악파일	공연물	지상파방송 · 위성방송 · 케이블방송 · 이동멀티미디어방송 · 공개목적으로 정보통신망을 통해 유통되는 모든 정보		신문,잡지등의 정기간행물, 만화 · 사진첩 화보류 · 소설등의도서류등 전자출판물	간판 · 입간판 · 전단 · 벽보 · 현수막등을 통한광고	전문심의기관이없는 매체물 · 각심의기관 의요청이 있는 매체물 · 각 심의기관의심의를 받지 아니한 채 유통되는매체물
심의 결정 기관	영상물등급위원회	게 임 물 등 급 위 원회	청 소 년 보 호 위 원회	영 상 물 등 급 위 원회	방송통신위원회의 방송통신심의위원회		한국간행물윤리위원회	시,도	청 소 년 보 호 위 원회
심의 형태	사전심의		사후심의 방송프로그램–사업자에 의한 자율적 사전심의 이루어짐						

* 김기연, 2009: 20

15) 고등학교 재학 중인 학생을 포함함.

16) 만 19세 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외함.

(3) 청소년보호위원회와 각 심의기관의 관계

청소년보호법 제10조에서는 청소년보호위원회는 청소년보호와 관련하여 각 심의기관 간에 동일한 매체물에 대하여 심의한 결과에 상당한 차이가 있을 경우 그 심의결과의 조정을 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 나아가 요구를 받은 각 심의기관은 특별한 사유가 없는 한 청소년보호위원회의 요구에 응하여야 한다고 정하고 있다.

위와 같이 청소년보호위원회가 심의결과의 조정을 요구할 수 있다는 측면에서 청소년보호위원회와 다른 심의기관 상호간의 관계, 즉 청소년보호위원회를 다른 심의기관의 상급행정기관에 해당하는지를 검토해 볼 수 있는데, 같은 법 제7조 제1항의 단서규정[17], 같은 법 제7조 제5항[18] 등의 규정을 고려할 때 청소년보호위원회와 각 심의기관은 상호 대등한 지위가 주어진 행정기관으로 해석된다. 따라서 같은 법 제10조는 청소년유해매체물의 심의가 다원화 체제에서 이루어진 현실적인 제도와 관련하여 통일적인 규제의 필요성을 규정한 것이라는데 그 의의가 있다. 또한 청소년보호위원회와 각 심의기관의 권한에 있어 체계적인 해석을 할 수 있게 권한을 확정한 것이라고 볼 수 있다(김기연, 2009: 55).

2) 유해매체물 심의기준

청소년보호법 제9조는 청소년유해매체물의 심의기준[19]을 규정하고 있다. 나아가 제3항에서는

17) 청소년보호법 제7조
① 청소년보호위원회는 매체물이 청소년에게 유해한지를 심의하여 청소년에게 유해하다고 인정되는 매체물을 청소년유해매체물로 결정하여야 한다. 다만, 다른 법령에 따라 해당 매체물의 윤리성건전성을 심의할 수 있는 기관(이하 "각 심의기관"이라 한다)이 있는 경우에는 예외로 한다.

18) 청소년보호법 제7조
⑤ 청소년보호위원회나 각 심의기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 매체물에 대하여는 신청을 받거나 직권으로 매체물의 종류, 제목, 내용 등을 특정하여 청소년유해매체물로 결정할 수 있다.
1. 제작 · 발행의 목적 등에 비추어 청소년이 아닌 자를 상대로 제작 · 발행된 매체물
2. 매체물 각각을 청소년유해매체물로 결정하여서는 청소년에게 유통되는 것을 차단할 수 없는 매체물

19) 청소년보호법 제9조(청소년유해매체물의 심의기준)
① 청소년보호위원회와 각 심의기관은 제7조에 따른 심의를 할 때 해당 매체물이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청소년유해매체물로 결정하여야 한다.
1. 청소년에게 성적인 욕구를 자극하는 선정적인 것이거나 음란한 것
2. 청소년에게 포악성이나 범죄의 충동을 일으킬 수 있는 것
3. 성폭력을 포함한 각종 형태의 폭력 행위와 약물의 남용을 자극하거나 미화하는 것

청소년 유해여부에 관한 구체적인 심의기준과 그 적용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정한 바, 같은 법 시행령 제9조에서 구체적인 심의기준을 아래 별표와 같이 두고 있다.

[별표] 청소년유해매체물의 심의 기준(제9조 관련)

1. 일반 심의 기준

가. 매체물에 관한 심의는 해당 매체물의 전체 또는 부분에 관하여 평가하되, 부분에 대하여 평가하는 경우에는 전반적 맥락을 함께 고려할 것
나. 매체물 중 연속물에 대한 심의는 개별 회분을 대상으로 할 것. 다만, 법 제7조제5항에 해당하는 매체물에 대한 심의는 그러하지 아니하다.
다. 심의위원 중 최소한 2명 이상이 해당 매체물의 전체 내용을 파악한 후 심의할 것
라. 법 제7조제5항에 따라 실제로 제작·발행 또는 수입이 되지 아니한 매 체물에 대하여 심의할 때에는 구체적·개별적 매체물을 대상으로 하지 않고 사회통념상 매체물의 종류, 제목, 내용 등을 특정할 수 있는 포괄적인 명칭 등을 사용하여 심의할 것

2. 개별 심의 기준

가. 음란한 자태를 지나치게 묘사한 것
나. 성행위와 관련하여 그 방법·감정·음성 등을 지나치게 묘사한 것
다. 수간을 묘사하거나 혼음(혼음), 근친상간, 가학·피학성 음란증 등 변태 성행위, 매춘 행위 그 밖에 사회 통념상 허용되지 아니한 성관계를 조장하는 것
라. 청소년을 대상으로 하는 성행위를 조장하거나 여성을 성적 대상으로만 기술하는 등 성 윤리를 왜곡시키는 것
마. 존속에 대한 상해·폭행·살인 등 전통적인 가족 윤리를 훼손할 우려가 있는 것
바. 잔인한 살인·폭행·고문 등의 장면을 자극적으로 묘사하거나 조장하는 것
사. 성폭력·자살·자학행위, 그 밖에 육체적·정신적 학대를 미화하거나 조장 하는 것
아. 범죄를 미화하거나 범죄방법을 상세히 묘사하여 범죄를 조장하는 것
자. 역사적 사실을 왜곡하거나 국가와 사회 존립의 기본체제를 훼손할 우려가 있는 것
차. 저속한 언어나 대사를 지나치게 남용하는 것
카. 도박과 사행심 조장 등 건전한 생활 태도를 현저하게 해칠 우려가 있는 것
타. 청소년유해약물등의 효능 및 제조방법 등을 구체적으로 기술하여 그 복용·제조 및 사용을 조장하거나 이를 매개하는 것
파. 청소년유해업소에의 청소년 고용과 청소년 출입을 조장하거나 이를 매개하는 것
하. 청소년에게 불건전한 교제를 조장할 우려가 있거나 이를 매개하는 것

4. 도박과 사행심을 조장하는 등 청소년의 건전한 생활을 현저히 해칠 우려가 있는 것
5. 청소년의 건전한 인격과 시민의식의 형성을 저해하는 반사회적 · 비윤리적인 것
6. 그 밖에 청소년의 정신적 · 신체적 건강에 명백히 해를 끼칠 우려가 있는 것

3) 등급구분

청소년보호법 제8조는 청소보호위원회와 각 심의기관이 제7조에 따라 매체물을 심의·결정하는 경우 청소년유해매체물로 심의·결정하지 아니한 매체물에 대해서는 그 매체물의 특성, 청소년 유해의 정도, 이용시간과 장소 등을 고려하여 이용 대상 청소년의 나이에 따른 등급을 구분할 수 있다고 규정하고 있다. 같은 법 제8조에 의해 등급구분은 청소년보호위원회도 할 수 있지만, 대부분 매체별 심의기관에서 등급구분이 이루어지고 있다. 그러므로 같은 법 제8조의 등급구분은 청소년보호위원회와 각 심의기관이 청소년유해매체물의 심의·결정시 유해매체물로 결정하지 아니한 매체물에 대한 청소년 보호를 강화하기 위한 보완적 규제라고 볼 수 있다.

4. 청소년보호법의 한계 및 개선방향

1) 청소년유해매체물 심의제도 부문

(1) 청소년유해성 개념의 상대성

청소년 유해성 개념은 유동적이다. 개인에 따라 시대에 따라 공간에 따라 다를 수 있기 때문이다. 청소년보호법 제10조와 같은 법 시행령 제9조에서 청소년유해매체물의 심의기준을 규정하고 있지만, '청소년 유해성' 개념자체는 법적으로 명확하게 정의되어 있지 않다.

다만, 청소년 유해성 여부를 판단하기 위한 개별 심의 기준들을 종합해 보면 입법자는 음란물 등 성윤리 위반, 폭력성·범죄충동유발성, 약물미화, 반사회성·비윤리성 등을 청소년 유해성의 내용으로 파악하고 있음을 알 수 있다(주승희, 2011: 38).

(2) 청소년 연령기준의 상이성에 따른 문제점

청소년보호법 제2조 제1호에 의하면 청소년이란 만 19세 미만인 사람을 말한다. 다만, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외한다고 규정하고 있다. 그런데 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제2조 제18호, 게임산업진흥에 관한 법률 제2조 제10호, 음악산업진흥에

관한 법률 제2조 제14호 등에 의하면 청소년이라 함은 18세 미만의 자(초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 고등학교에 재학 중인 학생을 포함한다)를 말한다.

따라서 '고등학교에 다니지 않은 18세 이상 19세 미만의 자'는 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 등에서는 청소년으로 규정되지 않지만 청소년보호법에서는 청소년에 해당되므로 규제와 단속에 있어서 혼란과 형평성 논란을 야기하고 있다. 특히 법체계적인 관점에서 고등학교 재학 중인 자를 포함하는 18세 미만의 자라는 개념은 나이 규정의 획일성과 형식성, 통일성에 부합하지 못하는 측면이 강하다(박찬걸, 2012: 147). 다시 말하여 생년월일이라는 형식적 기준과 고등학교 재학이라는 실질적인 기준을 모두 요구함으로써 청소년 해당 여부를 파악하기 위해서는 고등학교 재학 여부까지 확인하여야 하는 불편을 초래하고 있다.

뿐만 아니라 청소년보호와 관련된 법제에서의 연령기준의 차이는 청소년보호 의미를 퇴색시키고 있는데, 가장 문제되는 것이 청소년유해매체물에 관련된 통일적 규제를 가할 수 없다는 것이다. 예를 들면 영상매체물, 전자오락매체물, 공연매체물 등에 대해 각 개별 심의기관이 유해매체물로 결정하더라도 이는 18세 미만의 자까지만 판단한 것이고 18세 이상에서 19세 미만에 이르는 자에 대한 판단을 하지 않은 것이다. 따라서 18세 이상 19세 미만의 자에 대한 청소년 유해성 여부가 결정되지 아니하였으므로 청소년유해매체물로 보아 고시를 하지 못하게 된다. 이로 말미암아 각 심의기관은 등급분류를 통해 영상매체물, 전자오락매체물, 공연매체물을 규제하고 있는 실정이다(김기연, 2009: 16). 그러므로 현행 청소년보호법상의 청소년 연령기준을 그대로 유지하는 한편, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 게임산업진흥에 관한 법률, 음악산업진흥에 관한 법률상의 청소년 연령기준을 청소년보호법의 청소년 연령기준과 일치되게 변경하는 것이 타당하다고 판단된다.

(3) 심의기구의 일원화 필요성

앞서 살펴본 바와 같이 각 매체물은 유형별로 심의기관이 다원화 되어 있는 바, 피할 수 없는 문제 중의 하나가 '중복 심의' 내지 '이중적인 규제'의 문제라고 할 수 있다. 예컨대 간행물윤리위원회에서 심의한 전자출판물이 인터넷상에 유통되었을 경우 정보통신윤리위원회의 심의대상이 된다는 점에서 중복 심의의 문제가 제기되는데, 특히 간행물윤리위원회에서 사전심의가 이루어져 청소년유해매체물로 결정된 것이 인터넷상에서 공개적으로 유통될 때에는 정보통신윤리위원회의 심의대상이 되어 이중적인 규제를 받게 된다.

특히 현재 인터넷, 스마트폰, 태블릿 PC 등의 다양한 매체들이 발전하면서 전자책이 통신상에 공연히 유통될 수 있는 가능성이 많아지고 있으므로 이중 심의의 문제는 매체가 융합되면서 나타나는 지극히 당연한 문제로 등장하고 있다. 일례로 2003년 영상물등급위원회에서 게임 '리니지 2'를 18세 이상 성인가로 판정을 하였지만, 정보통신윤리위원회[20]에서는 19세 이상만 이용 가능한 청소년유해매체물로 결정하여 파문을 일으켰다가 최종적으로 영상물등급위원회에서 게임물에 대한 심의를 하고 등급을 규정하는 것으로 결론 내려진 사안을 상기해 볼 수 있다. 그러므로 청소년보호를 목적으로 한 규제의 통일성 및 신뢰성 측면을 고려할 때 청소년유해매체물에 대한 심의 구조의 일원화를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

2) 청소년유해매체물 사후관리 부문

청소년보호법 제42조에서는 청소년유해매체물로 결정된 매체물의 사후관리를 위하여 시장·군수·구청장으로 하여금 청소년유해매체물 등을 유통하는 자와 청소년유해업소의 업주 등에게 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 보고와 자료제출을 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 이외에도 청소년유해매체물의 효율적인 관리를 위하여 검사 및 조사권(법 제43조), 수거 및 파기권(법 제44조), 시정명령(법 제45조) 등을 규정하고 있다.

그러나 청소년유해매체물로 결정된 후 유해정보를 관리·운영하는 자가 명의를 변경하거나 사이트를 외국으로 이전할 경우에는 실효성 담보가 어려운 문제가 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 영업양도·양수에 있어서 포괄적 지위승계 규정을 도입할 필요가 있다(지성우, 2012: 91). 이는 청소년유해매체물로 결정된 매체를 관리·운영하는 자가 법적 제재를 회피하기 위하여 다른 사람 명의로 영업을 양도·양수할 경우 양도인의 법적책임을 양수인에게 포괄적으로 승계하도록 함으로써 규제를 회피하는 것을 방지할 수 있기 때문이다.

20) 당시 정보통신윤리위원회는 온라인 게임을 정보통신망을 통한 정보로서 심의대상으로 보았다.

3) 위반행위 유발 청소년에 대한 적극적 선도·보호 부문

(1) 청소년보호법 위반행위 유형별 검토

형사처벌의 대상이 되는 청소년보호법 위반행위는 ① 청소년유해매체물에 대한 규제의 위반행위, ② 청소년유해물에 대한 규제의 위반행위, ③ 청소년유해업소에 대한 규제의 위반행위, ④ 청소년유해행위에 대한 규제의 위반행위, ⑤ 관계 공무원의 검사·조사에 대한 위반행위로 정리할 수 있다. 각 위반행위 별로 살펴보면 ① 청소년유해매체물에 대한 규제의 위반행위는 유해표시의무, 포장의무, 판매금지, 방송시간 제한, 광고선전 제한 등을 위반한 경우에 형사처벌의 대상이 되고, 이러한 위반행위는 청소년에 의하여 유발된 행위와는 직접적인 연관성을 찾기 어렵다. ② 청소년유해물에 대한 규제의 위반행위는 술이나 담배 등 청소년유해약물과 음란물 등 청소년유해물의 판매, 대여금지를 위반한 경우에 형사처벌 된다. 이러한 위반행위는 판매자에 대응한 구매자가 있기 마련인데 청소년보호법에서는 판매·대여·배포·영리목적의 무상제공·청소년의 의뢰를 받아 구입하여 제공한 자만 처벌되고 위와 같은 위반행위를 유발한 청소년에 대한 처벌규정은 없다. ③ 청소년유해업소에 대한 규제의 위반행위는 청소년 고용금지 및 출입제한을 위반한 경우에 그 업주 및 종사자를 형사처벌 한다. 이 경우 또한 해당 청소년의 참여가 필요한 형태이나, 청소년보호법은 위 유형의 위반행위를 유발하거나 참여한 청소년에 대한 처벌규정을 두고 있지 않다. ④ 청소년유해행위에 대한 규제의 위반행위는 청소년으로 하여금 성적 접객행위나 음란행위, 구걸행위, 손님유인행위 등을 시킨 자만 처벌하고, 이를 유발하거나 실행한 청소년에 대한 처벌규정을 두고 있지 않다. ⑤ 관계 공무원의 검사·조사에 대한 위반행위는 청소년보호법의 이행 및 위반사항을 확인하는 공무원의 직무행위를 방해하는 자를 형사처벌 한다.

청소년보호법 위반행위 유형 중 그 위반행위에 대하여 청소년이 유발하거나 참가하는 등의 직접적인 연관성을 갖는 경우는 위 ②, ③, ④항의 위반행위라고 할 수 있다. 이러한 위반행위는 업주나 종사자 일방의 행위만으로 가능하지 않고 상대방의 행위가 필요한데, 청소년보호법은 보호주체가 청소년이고 청소년을 유해한 환경으로부터 보호·구제하여 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 함에 그 목적이 있으므로 청소년에 대한 처벌규정을 두고 있지 않다. 이에 실무에서는 청소년보호법 위반행위를 이용한 청소년에 대해 경찰단계에서 훈방조치하고 있는 실정이다.

(2) 위반행위 유발 청소년에 대한 보호조치 현황

청소년보호법 외에 청소년 관련 법률에서 청소년에게 부과하는 선도·보호조치들을 살펴보면 다음과 같다. 청소년육성정책에 관한 기본법이라고 할 수 있는 「청소년기본법」에서는 청소년에 대한 구체적인 선도·보호조치를 규정하지 않고 있다. 다만 가정, 사회, 국가와 지방자치단체에게 청소년에 대한 선도·보호조치의 의무가 있고 이를 적극적으로 이행하도록 선언적으로 규정하고 있다(청소년기본법 제6조, 제7조, 제8조)[21].

또한 청소년기본법 제49조(청소년복지의 향상)에 근거하여 2004년 2월 9일 제정된 「청소년복지지원법」은 사회·경제적인 특별한 지원이 필요한 청소년과 교육적인 선도가 필요한 비행청소년에 대하여 기초생활보장, 학업·의료지원, 직업능력 강화와 상담·수련·체육활동 등을 통해 자립·자활할 수 있는 복지서비스 제공을 제도화하고, 모든 청소년에 대한 인권보장, 건강·안전의 보장 및 경제적 자립지원 등에 대한 사항을 명확히 규정하고 있다. 특히 비행·일탈을 저지른 청소년에 대한 선도조치에 대한 근거규정[22]을 마련하고 있다.

21) 청소년기본법
제6조(가정의 책임)
② 가정은 학교 및 청소년 관련 기관 등에서 실시하는 교육프로그램에 청소년과 함께 참여하는 등 청소년을 바르게 육성하기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.
③ 가정은 정보통신망을 이용한 유해매체물의 접촉 등 청소년 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위하여 필요한 노력을 하여야 한다.
④ 가정의 무관심 · 방치 · 억압 또는 폭력 등이 원인이 되어 청소년이 가출하거나 비행을 저지르는 경우 친권자 또는 친권자를 대신하여 청소년을 보호하는 자는 보호의무의 책임을 진다.
제7조(사회의 책임)
② 모든 국민은 청소년의 사고와 행동양식의 특성을 인식하고 사랑과 대화를 통하여 청소년을 이해하고 지도하여야 하며, 청소년의 비행을 방임하지 아니하는 등 그 선도에 최선을 다하여야 한다.
제8조(국가 및 지방자치단체의 책임)
③ 국가 및 지방자치단체는 제6조 및 제7조의 규정에 의한 국민의 책임수행에 필요한 여건을 조성하여야 한다.
④ 국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정의 업무를 수행하는데 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

22) 청소년복지지원법
제19조(교육적 선도의 실시 등)
① 특별자치도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청소년을 대하여 청소년 본인, 해당 청소년의 보호자 또는 청소년이 취학하고 있는 학교의 장의 신청에 따라 교육적 선도(이하 "선도"라 한다)를 실시할 수 있다. 이 경우 해당 청소년의 보호자 또는 학교의 장이 선도를 신청하는 때에는 청소년 본인의 동의를 받아야 한다.
1. 비행 · 일탈을 저지른 청소년
2. 일상생활에 적응하지 못하여 가정 또는 학교 외부의 교육적 도움이 필요한 청소년
③ 선도의 기간은 6개월 이내로 한다. 다만, 특별자치도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장은 선도의 결과를 검토하여 선도의 연장이 필요하다고 인정하는 경우 청소년 본인의 동의를 받아 6개월의 범위에서 한번 연장할 수 있다.

「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」은 아동·청소년에 대한 강간·강제추행, 아동·청소년이용 음란물의 제작·배포 행위, 아동·청소년 매매행위, 아동·청소년의 성을 사는 행위, 아동·청소년에 대한 강요행위, 알선 영업 행위 등을 처벌한다. 한편 대상아동·청소년의 선도보호, 치료·안정회복과 사회복귀를 돕는 프로그램 운영 등 여러 수단을 강구하고 있을 뿐만 아니라 가해아동·청소년에 대해서도 소년부의 보호사건으로 처리할 수 있도록 근거규정[23]을 마련하고 있다.

제20조(시설의 설치 · 운영 등)

국가 및 지방자치단체는 선도에 필요한 시설의 설치 · 운영, 선도프로그램의 개발 · 보급, 선도활동에 대한 지원 및 지도자 교육 등 선도의 실효성을 확보하기 위한 노력을 하여야 한다.

제21조(선도후견인)

① 국가 및 지방자치단체(제42조 제2항에 따라 선도 업무를 위탁한 경우에는 그 선도 업무를 위탁받은 청소년단체를 말한다)는 선도 대상 청소년을 개인별로 전담하여 지도하는 선도후견인을 지정할 수 있다.

23) 아동 · 청소년의 성보호에 관한 법률

제5조(사회의 책임)

모든 국민은 아동 · 청소년이 이 법에서 정한 범죄의 상대방이나 피해자가 되거나 이 법에서 정한 범죄를 저지르지 아니하도록 사회 환경을 정비하고 아동청소년을 보호 · 선도 · 교육하는 데에 최선을 다하여야 한다.

제26조(대상아동 · 청소년에 대한 수사 등)

① 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제21조 제1항에도 불구하고 대상아동 · 청소년에 대하여는 보호 및 재활을 위하여 처벌하지 아니한다.

② 사법경찰관은 대상아동 · 청소년을 발견한 경우 신속하게 사건을 수사한 후 소년법에 따라 가정법원소년부 또는 지방법원소년부(이하 "법원 소년부"라 한다)의 보호사건으로 처리하는 것이 상당한지에 관한 의견을 첨부하여 지체없이 검사에게 송치하여야 한다.

③ 검사 또는 사법경찰관은 대상아동 · 청소년을 발견한 경우 특별한 사정이 없으면 그 사실을 대상아동 · 청소년의 법정대리인 또는 사실상 그 아동 · 청소년을 보호하는 자(이하 "법정대리인 등"이라 한다)에게 통지하여야 한다.

④ 대상아동 · 청소년의 법정대리인 등 또는 제22조 제2항 각 호에 해당하는 기관시설 또는 단체의 장은 대상아동청소년을 발견한 경우에는 이를 관할 법원 소년부에 통고를 할 수 있다.

제27조(소년부 송치)

① 검사는 제26조 제2항에 따라 송치된 사건의 성질동기 및 결과와 행위자의 성행 등을 고려하여 대상아동 · 청소년에게 소년법에 따른 보호처분을 하는 것이 상당하다고 인정하는 때에는 그 사건을 관할 법원 소년부에 송치할 수 있다.

② 검사는 제1항에 따른 소년부 송치 여부를 검토한 결과 소년부 송치가 적절하지 아니한 경우 대상아동 · 청소년으로 하여금 필요한 교육과정이나 상담과정을 마치게 하여야 한다.

제28조(대상아동 · 청소년 등에 대한 보호처분)

① 제27조 제1항 또는 제29조 제1항에 따라 사건을 송치 받은 법원 소년부 판사는 그 아동 · 청소년에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 보호처분을 할 수 있다.

1. 소년법 제32조 제1항 각 호의 보호처분
2. 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제5조 제1항 제2호의 청소년지원시설에 선도보호를 위탁하는 보호처분
3. 청소년보호법 제35조의 청소년보호 · 재활센터에 선도보호를 위탁하는 보호처분

② 제1항 제1호에 따라 대상아동 · 청소년에 대하여 소년법 제32조 제1항 제4호 또는 제5호의 보호관찰처분을 하는 경우에는 수강명령을 동시에 명할 수 있다.

제29조(가해아동 · 청소년의 처리)

① 12세 이상 14세 미만의 아동 · 청소년이 제2조 제2호 나목 및 다목의 죄와 제7조의죄를 범한 경우에 수사기관은 신속히 수사하고, 그 사건을 관할 법원 소년부에 송치 하여야 한다.

② 14세 이상 16세 미만의 아동 · 청소년이 제1항의 죄를 범하여 그 사건이 관할 법원소년부에 송치된 경우 제28조 제1

반사회성 있는 소년에 대해 그 환경의 조정과 성행의 교정에 관한 보호처분을 하고 형사처분에 관한 특별조치를 함으로써 소년의 건전한 육성을 기하고자 하는 「소년법」은 제32조(보호처분의 결정), 제32조의 2(보호관찰처분에 따른 부가처분 등)을 규정하여 비행·일탈 청소년에 대한 선도·보호조치에 관하여 상세히 정하고 있다. 한편 심각한 사회문제로 대두된 학교폭력 문제를 규율하고 있는 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」은 가해학생에 대한 선도·보호조치의 법적 근거를 마련하고 있다[24]. 뿐만 아니라 학교폭력이 해결되지 위해서는 학교의 노력과 가정에서의 부모의 노력도 필요하므로 이를 유도하기 위해 가해학생의 부모도 특별교육을 받도록 하였다(같은 법 제17조 제9항[25]).

(3) 청소년보호법상 구체적인 선도·보호조치의 도입 필요성

현행 청소년보호법상 위반행위 유발 청소년에 대한 처벌규정이 없고, 이에 실무상 경찰단계에

항을 준용한다.

③ 검사 또는 사법경찰관은 대상아동·청소년을 발견한 경우 특별한 사정이 없으면 그 사실을 대상아동 · 청소년의 법정대리인 또는 사실상 그 아동 · 청소년을 보호하는자(이하 "법정대리인 등"이라 한다)에게 통지하여야 한다.

④ 대상아동 · 청소년의 법정대리인 등 또는 제22조 제2항 각 호에 해당하는 기관 · 시설 또는 단체의 장은 대상아동 · 청소년을 발견한 경우에는 이를 관할 법원 소년부에 통고를 할 수 있다.

⑤ 검사는 가해아동 · 청소년에 대하여 소년부 송치 여부를 검토한 결과 소년부 송치가 적절하지 아니한 경우 가해아동 · 청소년으로 하여금 재범예방에 필요한 교육과정이나 상담과정을 마치게 하여야 한다.

⑥ 제5항에 따른 교육과정이나 상담과정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

24) 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률

제17조(가해학생에 대한 조치)

① 자치위원회는 피해학생의 보호와 가해학생의 선도교육을 위하여 가해학생에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치(수 개의 조치를 병과하는 경우를 포함한다)를 할 것을 학교의 장에게 요청하여야 하며, 각 조치별 적용 기준은 대통령령으로 정한다. 다만, 퇴학처분을 의무교육과정에 있는 가해학생에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 피해학생에 대한 서면사과
2. 피해학생 및 신고고발 학생에 대한 접촉, 협박 및 보복행위의 금지
3. 학교에서의 봉사
4. 사회봉사
5. 학내외 전문가에 의한 특별 교육이수 또는 심리치료
6. 출석정지
7. 학급교체
8. 전학
9. 퇴학처분

25) 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률

제17조(가해학생에 대한 조치)

⑨ 자치위원회는 가해학생이 특별교육을 이수할 경우 해당 학생의 보호자도 함께 교육을 받게 하여야 한다.

서 훈방처리가 이루어지고 있는 실정이다. 한편 청소년보호법은 가정의 역할과 책임(법 제3조), 사회의 책임(법 제4조)을 규정하고, 나아가 위반행위 유발 청소년의 친권자 등에게 사실통보의무(법 제50조[26])를 규정함으로써 선도·보호조치를 취할 수 있는 근거규정을 마련하고 있다.

그러나 만연된 청소년유해환경 등에 대한 위법성 인식의 부재, 도덕적 해이로부터 보다 적극적으로 청소년을 보호하기 위해서는 청소년보호법에서도 다른 법률과 마찬가지로 청소년보호법위반행위 유발 청소년에 대한 구체적인 선도·보호조치를 도입할 필요가 있다(여성가족부, 2012b). 특히 선도·보호조치는 처벌의 의미보다 치료와 교육·개선의 의미에서 부과되므로 청소년보호법 위반행위 유발 청소년에 대한 선도·보호조치 프로그램을 장기간에 걸쳐 지속적으로 제공되어야 하고 이를 위해서는 마땅히 법적 근거 내지 제도적 정비가 필요하다고 할 것이다. 아울러 청소년의 부모나 보호자에 대한 특별교육 의무를 함께 규율하여 가정의 책임과 역할을 실효성 있게 병행하는 것이 바람직하다고 본다.

4) 배너광고 규제의 법적 근거 마련 부문

청소년유해매체물을 규제하기 위한 법률이 존재하고 있음에도 집행기관에 의한 법 집행이 제대로 이루어지지 않아 심각한 집행의 결손을 보이고 있다. 특히 현재 인터넷상의 수많은 사이트들이 음란물 등 성표현물을 게재하고 있는 것이 현실인 바, 이는 법원의 엄격한 기준을 그대로 적용하여 단속할 경우에는 마땅히 위 사이트들의 폐쇄가 이루어져야 함에도 불구하고 여전히 존속하고 있다는 것이다(주승희, 2011: 36).

더구나 현재 청소년의 음란물 접근을 차단하기 위해 성인인증제 도입 등 여러 가지 장치가 있지만, 청소년은 원한다면 언제든지 강도 높은 음란물을 볼 수 있고 심지어 청소년이 원하지 않더라도 인터넷 사이트에 전시되는 선정성·폭력성이 강한 유해광고선전물을 손쉽게 접하게 되는 것이 현실이다. 따라서 인터넷 사이트에 다양하게 전시되는 선정성·폭력성이 강한 수많은

---

26) 청소년보호법

제50조(선도 · 보호조치 대상 청소년의 통보)

① 여성가족부장관, 시장 · 군수 · 구청장 및 관할 경찰서장은 제16조제1항, 제28조제1항, 제29조제1항 · 제2항, 제30조제1호부터 제3호까지 및 제7호부터 제9호까지를 위반하는 행위를 적극적으로 유발하게 하거나 나이를 속이는 등 그위반행위의 원인을 제공한 청소년에 대하여는 친권자등에게 그 사실을 통보하여야 한다.

② 여성가족부장관, 시장 · 군수 · 구청장 및 관할 경찰서장은 제1항의 청소년 중 그 내용 · 정도 등을 고려하여 선도 · 보호조치가 필요하다고 인정되는 청소년에 대하여는 소속 학교의 장(학생인 경우만 해당한다) 및 친권자등에게 그 사실을 통보하여야 한다.

유해광고선전물로부터 청소년을 보호할 필요가 있으므로 인터넷 이용자가 부지불식간에라도 선택하게 되면 자동으로 관련 사이트로 이동하게 되는 광고선전물인 배너광고에 관한 규제와 이에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

5) 청소년 근로의 보호에 관한 법적 정비 부문

우리 헌법은 제32조 제1항에서 '모든 국민은 근로의 권리를 가진다.'라고 규정하고 있고, 같은 조 제5항에서는 '연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.'라고 규정하고 있다. 따라서 청소년에게도 근로의 권리가 있고, 청소년의 근로는 특별한 보호를 받아야 한다.

그러나 현실은 대다수의 청소년들이 아르바이트의 형태로 노동에 참여하고 있음에도 불구하고 청소년의 근로를 적극적으로 보호하는 법률이 없기 때문에 청소년의 근로는 불법으로 간주되거나, 열악한 근로조건 및 노동착취 등의 권리침해를 받고 있다. 근로기준법은 근로 최저 연령의 제한(제64조)과 고용 금지 직종(제65조, 제72조), 근로시간의 제한(제69조)을 규정하고 있고[27], 청소년보호법은 '청소년고용금지업소'[28]만을 규정하고 있는데(제2조 제5호) 모두 청소년 근로의

---

27) 근로기준법

제64조(최저 연령과 취직인허증)

① 15세 미만인 자(「초·중등교육법」에 따른 중학교에 재학 중인 18세 미만인 자를 포함한다)는 근로자로 사용하지 못한다. 다만, 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고용노동부장관이 발급한 취직인허증(취직인허증)을 지닌 자는 근로자로 사용할 수 있다.

제65조(사용 금지)

① 사용자는 임신 중이거나 산후 1년이 지나지 아니한 여성(이하 "임산부"라 한다)과 18세 미만자를 도덕상 또는 보건상 유해·위험한 사업에 사용하지 못한다.

② 사용자는 임산부가 아닌 18세 이상의 여성을 제1항에 따른 보건상 유해·위험한 사업 중 임신 또는 출산에 관한 기능에 유해·위험한 사업에 사용하지 못한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 금지 직종은 대통령령으로 정한다.

제69조(근로시간)

15세 이상 18세 미만인 자의 근로시간은 1일에 7시간, 1주일에 40시간을 초과하지 못한다. 다만, 당사자 사이의 합의에 따라 1일에 1시간, 1주일에 6시간을 한도로 연장할 수 있다.

제72조(갱내근로의 금지)

사용자는 여성과 18세 미만인 자를 갱내(갱내)에서 근로시키지 못한다. 다만, 보건·의료, 보도·취재 등 대통령령으로 정하는 업무를 수행하기 위하여 일시적으로 필요한 경우에는 그러하지 아니하다.

28) 청소년보호법 제2조 5호

청소년고용금지업소

1) 「게임산업진흥에 관한 법률」에 따른 청소년게임제공업 및 인터넷컴퓨터게임시 설제공업. 2) 「공중위생관리법」에 따른 숙박업, 목욕장업, 이용업 중 대통령령으로 정하는 것. 3) 「식품위생법」에 따른 식품접객업 중 대통령령으로 정하는 것. 4) 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」에 따른 비디오물소극장업. 5) 「유해화학물질 관리법」에 따른 유독물영업. 다

보호가 아닌 규제에 초점을 두고 있다. 이에 청소년보호법에서는 청소년의 근로권 보장 및 근로현장에서의 청소년권을 적극적으로 보호할 수 있는 법적 제도를 구체적으로 규율할 필요가 있다.

만, 유독물 사용과 직접 관련이 없는 영업으로서 대통령령으로 정하는 영업은 제외한다. 6) 회비 등을 받거나 유료로 만화를 빌려 주는 만화대여업. 7) 청소년유해매체물 및 청소년유해약물 등을 제작 · 생산 · 유통하는 영업 등 청소년의 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 영업으로서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 청소년보호위원회가 결정하고 여성가족부장관이 고시한 것.

제 4 장

사회변화에 따른 청소년보호위원회의 바람직한 역할과 과제

1. 미래사회 변화와 청소년 상 재정립
2. 현행 청소년보호위원회의 조직과 운영
3. 청소년보호위원회의 과제: 개편방향 및 장 · 단기 과제 제안
4. 청소년보호위원회의 발전을 위한 제언

제 4 장
사회변화에 따른 청소년보호위원회의 바람직한 역할과 과제[29)]

1. 미래사회 변화와 청소년 상 재정립

오늘날의 사회는 지식과 정보가 부가가치 창출의 기반이 되는, 지식기반사회로의 혁신을 경험하면서 빠른 속도로 변화하고 있다. 이러한 사회의 변화에 부응하여 시대적 변화에 효과적으로 대처하는 것, 그리고 자라나는 세대를 위해 변화된 사회 속에서 그들이 성공적으로 기능할 수 있도록 필요한 지원을 제공하는 것은 국가의 미래와 청소년들의 권익 보호를 위해 필수적인 일이라고 할 수 있다. 이러한 작업을 위해서는 변화하는 미래사회의 특징이 무엇인지 점검하고, 이에 대응하기 위해 청소년들에게 어떠한 역량이 요구되는지 우선적으로 확인할 필요가 있다.

1) 미래사회의 특징

미래사회를 특징적으로 나타내어주는 대표적인 개념으로, 메가트렌드(Megatrends)를 꼽을 수 있다. 이는 John Naisbitt의 저서 'Megatrends: The New Directions Transforming our Lives'(1982)에서 유래한 개념으로, 탈공업화 사회, 글로벌 경제, 분권화, 네트워크형 조직 등의 특징을 나타낸다. 이러한 메가트렌드는 STEEP(S(사회), T(기술), E(경제), E(환경) P(정치))의 다섯 가지 분야를 통해 분석될 수 있다. STEEP을 통해 제시된 미래사회의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사회(Society)적 측면에서는 저출산 및 고령화 경향에 따른 인구구조의 변화와 유소년 연령층의 감소가 예상된다. 또한 사회적으로 양극화 현상이 심화되어 계층 간 갈등이 고조되며, 삶의 질을 향상시키는 것에 대한 요구가 증대될 것으로 보인다. 둘째, 기술(Technology)적 측면에서 살펴보면, 서로 다른 제분야의 개방과 협력에 기반한 융합 기반 기술이 발전할 것이며,

29) 이 부분은 김동일(서울대학교 교수)이 집필하였음.

소셜 네트워크 및 스마트기기가 점차 더 일상생활에 깊게 자리잡을 것으로 예상된다. 셋째, 경제(Economy)적 측면에서는 부가가치 창출의 기반이 지식 및 정보로 이동하여 노동환경에 있어서 변화가 나타날 것이며, 현재 FTA 및 각종 경제공동체 등을 통해서 확산되고 있는 글로벌경제로의 진전이 더욱 뚜렷하게 나타날 전망이다. 넷째로 환경(Environment)적 측면을 살펴보자면, 기후변화 및 자원고갈에 대응하기 위한 환경보존 및 친환경적 접근에 대한 요구가 더욱 높아질 것이며, 이를 실현하기 위한 기술적 노력에 보다 많은 노력이 투입될 것이다. 마지막으로, 정치(Politics)적 측면에 주목하자면, 글로벌경제에 대한 동향과 더불어 정치에서도 역시 글로벌화 경향이 나타날 것이며, 다문화적 이해 및 글로벌 역량을 확립하는 것이 개인 및 국가의 경쟁력을 확보하는 데에 있어 중요한 역할을 할 전망이다.

<표Ⅳ-1-1>에서는 이러한 미래사회 전망과 추세를 정리하여 제시한 기존 국내 연구를 개관하였다. 주요 중심어를 제시하여 미래 사회에 대한 트렌드를 살펴 볼 수 있다.

미래사회는 사회의 제 측면에서 포괄적이며 급속한 변화를 경험할 것으로 예상된다. 따라서 이러한 미래사회의 요구에 대응하기 위하여 청소년들에게 적합한 교육과 보호를 지원하고자 하는 노력이 필요하며, 이를 위해서는 청소년들이 갖추어야 할 핵심역량이 무엇인가에 대한 이해가 필수적이다(김동일, 2014: 2-3).

표 Ⅳ-1-1 미래사회 변화에 대한 선행연구의 개관

연구 제목	미래사회 전망 및 추세	
한국사회의 미래예측과 교육의 대응전략 모색에 관한 연구(교육인적자원부, 2007)	○ 인구구성의 변화 ○ 글로벌화 ○ 첨단기술의 발달	○ 라이프스타일의 변화 ○ 노동시장의 변화
미래교육의 비전과 전략(대통령자문 교육혁신위원회, 2007)	○ 저출산, 고령화 ○ 국제경쟁 및 상호교류 확대 ○ 사회, 경제적 불평등	○ 과학기술의 첨단화 ○ 직업과 생활양식의 다양화 ○ 남북한 관계의 변화
교육비전 중장기 계획연구(한국교육개발원, 2007)	○ 세계화와 개방화 ○ 지식정보화와 네트워크 사회의 도래	○ 인구구조 변화 ○ 가치관과 생활양식의 변화
미래 한국인의 핵심 역량 증진을 위한 초•중등학교 교육과정 비전 연구(Ⅰ)(한국교육과정평가원, 2007)	○ 과학·기술의 진전 ○ 신자유주의의 득세 ○ 세계화의 심화 ○ 다원주의의 강화	○ 탈산업 사회 ○ 네트워크 사회 ○ 친환경사회 ○ 평생 학습 사회

연구 제목	미래사회 전망 및 추세	
미래 교육비전 연구(한국교육개발원, 2010)	○ 저출산, 고령화 ○ 사회, 경제적 양극화 ○ 글로벌화 ○ 노동시장 구조의 변화	○ 정보통신기술 및 융합과학 기술의 고도화 ○ 통합 혹은 통일된 한국사회 ○ 사교육
미래비전 2040 미래사회경제구조 변화와 국가발전전략(한국개발연구원, 2010)	○ 인구구조 변화 ○ 기술변화 ○ 환경 · 자원 문제	○ 세계경제 ○ 정치 환경 ○ 여가 및 문화
21세기 창의적 인재 양성을 위한 교육의 미래 전략 연구(한국교육개발원, 2011)	○ 세계화(Globalization) ○ 과학·정보통신기술의 급속한 발전 ○ 인구 구조 변화	○ 경제 양극화 ○ 환경보전 문제
미래연구백서(한국정보화진흥원, 2011)	○ 인구 구조와 사회 변화 ○ 기술의 진보와 미래유망기술 ○ 세계 경제 구도의 변화	○ 기후변화와 에너지 ○ 세계정세의 변화
한국사회의 15대 메가트렌드(한국정보화 진흥원, 2011)	○ 인구구조의 변화 ○ 양극화 ○ 네트워크 사회 ○ 가상 지능 공간 ○ 기술의 융복합화 ○ 웰빙/감성/복지 ○ 글로벌 인재 부상 ○ 지식기반경제	○ 기후변화 ○ 환경오염 ○ 에너지 위기 ○ 기술발전 부작용 ○ 안전위험성 증대 ○ 남북통합 ○ 글로벌화
2030 미래의 직업생활 연구(한국직업능력개발원, 2011)	○ 사회, 문화영역: 인구구조의 변화, 다인종, 다문화 사회의 도래, 양극화 및 갈등의 다양화, 다양한 가족형태의 출현, 가치관, 라이프스타일의 변화 ○ 정치·제도 영역: 국가와 정치의 시장화·기업화, 시민사회의 성숙으로 시민들이 정치·행정 과정의 참여 증대, 북한문제의 국내화·내부화 ○ 자원·환경 영역: 잊혀진 계절	○ 경제·산업 영역: 저성장 시대로의 진입, 산업구조의 딜레마, 사회보장·복지 시스템의 위기 ○ 과학, 기술영역: 기술발전 가속화에 따른 사회·경제구조 변화 초래, 기후변화, 자원·에너지 부족 등 지속가능 성장의 문제 심화, 사회/경제 이슈의 변화에 따른 과학 기술 수요 증대

2) 미래사회에 요구되는 인재상

미래사회의 전반적이고 급격한 변화는 필연적으로 그에 뒤따르는 불확실성을 수반한다. 따라서 미래사회에 적합한 인재상은, 이러한 불확실성에 효과적으로 대응할 수 있는 역량을

갖추어야 한다. 이러한 역량을 갖추기 위하여 교육은 청소년들에게 지식의 수동적 수용과 단순 암기를 제공하는 것을 넘어서, 주어진 불확실한 상황에 대해 주체적이고 능동적으로 행동할 수 있는 역량을 제공하는 것을 목표로 삼아야 한다. 여기에서 '역량'이란, 천성적으로 타고나는 것이 아니라 학습될 수 있는 것을 의미하며, 이 중에서도 '핵심 역량(key competence)'은 사회의 여러 분야에서 통용될 수 있는 다기능적 특성을 지니는 동시에, 고차원의 복잡한 지적 능력 및 비판적 능력, 의사소통 능력, 방법적 능력 및 기타 상식 등으로 구성되는 다차원적인 능력을 의미한다(Rychen & Salganik, 2000: 10-15).

미래사회의 불확실성에 대처할 수 있는 핵심 역량은 자기 관리 능력과, 바람직한 대인 관계 능력, 고차적 인지 능력 등을 복합적으로 요구하고 있으며, 이러한 복합적 능력을 총체적으로 함양하고 있는 바람직한 인재상을 우리는 '미래인재'라고 정의내릴 수 있을 것이다. 여기에서 말하는 미래인재란, 미래의 불확실성을 견뎌내면서 과거와 현재에 대한 충분한 이해를 바탕으로 자신의 미래를 주체적이고 능동적으로 계획하여 이러한 계획을 실행에 옮길 수 있는 인재상을 말한다고 할 수 있다(김동일, 2013a: 4-17).

이러한 미래인재는 단순히 핵심역량을 포함한 다양한 역량들을 산술적으로 집약한 존재가 아니다. 다시 말해서, 미래인재란 개별적인 역량들이라는 부분적 요소들의 단순한 총합이 아니라는 의미이다. 따라서 미래인재를 양성하기 위해서는 개별적인 역량들에 초점을 맞춘 정의만으로는 충분하지 않으며, 청소년들을 온전한 인격체로 바라보고 이들을 위한 전반적인 인성 형성을 지원할 수 있는 국가적 수준의 포괄적인 보호지원체계를 마련하는 것이 필수적이다. 미래인재가 가지는 이러한 총체적 특성은 국가적 수준에서 청소년을 보호하고자 하는 정책적·제도적 지원이 가지는 의미를 보다 분명히 해 줄 것이다.

3) 미래 인재 상에 대한 새로운 개념: 세대 역량(Generation Competence)

세대란 일반적으로 17~25세 사이의 인격형성기에 나타나는 특성과 경험들을 기준으로 구분되며, 각각의 세대의 특유한 정치·경제·문화적 배경은 해당 세대의 특성을 규정짓는 역할을 한다. 따라서 각 세대가 가진 고유한 특성을 이해하고 이로부터 도출될 수 있는 세대 역량에 대한 함의를 되새기는 것은 미래사회의 변화에 대응하여 청소년들을 육성하고자 하는 시도에 귀중한 지침 역할을 할 수 있다(김동일, 2013a: 21-34).

한국사회에서 이슈가 된 주요한 세대를 살펴보면, 크게 6.25 전쟁을 전후한 베이비붐 세대

(1955~1964년 출생), 1965~1976년에 출생한 사람들을 일컫는 X세대(X generation), 1977~1997년에 출생한 사람들을 지칭하는 N 세대(N generation) 등이 있다. 각 세대의 특징을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 베이비붐 세대의 경우, 유신시대와 민주화 운동을 동시에 경험한 세대이며, 한국사회에서 본격적으로 교육을 받기 시작한 세대여서 교육에 대한 높은 열의를 가지고 있고, 근면하며 저축을 중시하는 성향을 보인다. 한편 X세대는 이전 세대에 비해 자기중심적이며 감각적인 경험을 중시하며, 보다 개인주의적, 소비중심적, 탈권위적 특성을 보이는 것으로 알려져 있다. 이에 뒤따르는 N세대는, 인터넷(Internet)의 N으로부터 유래한 것으로, 미국의 사회학자 돈 탭스콧의 저서 '디지털의 성장: N세대의 등장'에서 처음 사용된 용어이다. 이들은 가상공간을 자신의 자연스러운 생활 영역으로 받아들이며, 다양성과 호기심, 자기주장 등을 중시한다. 이상에서 언급한 각 세대의 특징과 핵심역량은 <표Ⅳ-1- 2>와 같다.

표 Ⅳ-1-2 각 세대별 특징에 따른 핵심 역량

세대	베이비붐세대	X세대	N세대
세대별 핵심역량	① 합리성 ② 비판의식 ③ (변화에 대한)수용성	① 유연성/개방성 ② 도전성/진보성 ③ 독특성(개별성) ④ 다양성	① 독립적 사고 ② 비판능력 ③ 멀티태스킹 ④ 능동적 참여
근거	① 합리성: 소비에 있어 기능성과 실용성 중시, 합리적인 선택 선호, 생산 지향적. ② 비판의식: 민주화를 위한 투쟁, 탈권위주의, 페미니즘 ③ (변화에 대한) 수용성: 급격한 사회변화(대중문화유입, 정치체제변화)에 대한 적극적 수용	① 유연성/개방성: 탈권위적, 무경계화, 수용성보다 한 단계 진보된 개방성 ② 도전성/진보성: 기존관념과 관습에 대한 거부와 도전, 새로운 도전에 대한 선호 ③ 독특성(개별성): 개인화, 개성화, 개인주의적, 개성. ④ 다양성: 개인주의적 성향에 따른 다양성 존중, 개성 존중	① 독립적 사고: 인터넷 활성화→자신의 솔직한 의견 피력, 강한 호기심 ② 비판능력: 인터넷 활성화→다양한 정보 수집 및 의견 표현에 유창. ③ 멀티태스킹: 인터넷 활성화로 인한 다중 인격에 친숙, 멀티태스킹에 능함. ④ 능동적 참여: 쌍방향 매체의 보급→적극적 참여, 다양성 수용.

미래사회의 변화에 대응하는 인재 양성을 목표로 하는 입장에서는, 이들 세대에 뒤이은

후속세대들이 어떠한 특징을 보이며, 또한 어떠한 세대 역량을 지니고 있는지 파악하는 것이 중요할 것이다. 미래사회의 주역이 될 세대들을 이전 세대와 같이 하나의 용어로 명명하고자 하는 시도는 계속해서 존재해왔으나, 하나의 세대를 포괄적으로 지칭할 수 있는 명확한 공통점을 찾기가 보다 어려워졌다. 이러한 세대 내에서의 다양성을 이들 세대를 특징짓는 주요한 특성이라고 볼 수도 있을 것이다. 이들은 국가의 경계가 허물어지고 있는 글로벌 시대에서, 서로 다른 국가에 속한 이들과 정치·경제·문화적으로 교류를 넓혀 나갈 것이며, 급속한 변화를 견디며 자신의 삶을 주도적으로 이끌어나가는 모습을 보일 것으로 기대된다. 또한 이들은 불확실성을 특징으로 하는 미래사회에 대처하기 위해 보다 유연하게 지식과 정보를 수용하며 이를 활용하는 것을 핵심적인 세대 역량으로 키워나가는 것이 요구된다. 새롭게 등장하는 세대가 보이고 있는 이와 같은 특징은, 미래사회의 변화에 대응하기 위한 청소년 보호가 어떠한 방향으로 이루어져야 하는 지에 대해 시사하는 바가 있다.

4) 미래사회 대응에 있어 넓은 의미에서의 청소년 보호 자리매김

지금까지의 논의를 통하여 미래사회에 대응에 있어 청소년보호가 가지는 중요성을 정리해보자면 다음과 같다.

미래사회는 불확실성을 특징으로 하는 사회이다. 따라서 이러한 불확실성에 대응하기 위해서는 기존의 교육에서 중시되었던 단순한 지식의 수용만으로는 충분하지 않게 되었다. 미래사회에 대응하기 위해서는 미래사회의 불확실성에 대처할 수 있는, 오늘날의 청소년 세대가 갖춰야 할 세대 역량(Generation Competence)이 필요하며, 이러한 세대 역량을 갖춘 인재를 미래인재라고 부를 수 있다. 하지만 미래인재란 그것을 구성하는 단순한 역량의 총합이 아니기 때문에, 미래인재의 양성은 청소년들에 대한 총체적인 인격적 지원이라는 포괄적인 조망에 근거를 두어야 한다. 이는 가정-학교-사회의 유기적 연계를 통한 적극적인 청소년보호를 포괄하는 청소년 지원이 이루어져야 함을 시사한다. 이러한 적극적 의미에서 청소년 보호와 육성이 부재한다면, 청소년들을 미래사회의 불확실성에 주체적으로 대응할 수 있는 역량을 배양하지 못할 뿐만 아니라, 미래사회의 특성상 과도하게 공급되는 유해정보에 휩쓸리게 될 것이다.

이처럼 청소년보호는 미래사회의 변화에 대응하는 데 있어 필수적인 역할을 하고 있다. 그리고 이러한 청소년보호라는 목적을 달성하기 위하여 청소년보호위원회는 맥락적인 확장과 청소년 보호 및 육성에서 중추적인 역할을 담당해야 한다. 이하에서는 현행 청소년보호위원회가

어떠한 역할을 하고 있는지 살펴보고, 더 나아가 미래인재를 양성하기 위하여 청소년보호위원회가 나아가야 할 방향에 대해 제시하고자 한다.

2. 현행 청소년보호위원회의 조직과 운영

1) 운영 개요

청소년보호위원회는 1997년 7월 청소년보호법의 제정 및 시행에 따라 '청소년보호위원회'로 출범하여, 이듬해에 국무총리 소속의 기관으로 개편되었다. 2005년 4월에는 문화관광부의 청소년국과 '청소년위원회'라는 이름으로 통합되었으며, 2006년 3월에 다시 '국가청소년위원회'라는 명칭으로 변경되었다. 2008년에는 소속이 보건복지부 산하로 변경되었으며, 2010년 정부조직법 개정에 따라 현재에는 여성가족부 관할 위원회로 있다.

청소년보호위원회는 청소년보호법 제36조 ~ 제 41조의2에 근거하여 청소년보호정책의 기본방침에 관한 사항 자문 및 각종 청소년 유해매체물, 유해업소, 유해해약물 등에 대한 심의 및 의결 기능을 담당하고 있다. 청소년 유해매체물이란 음반 및 음악파일, 성인 화상채팅 사이트, 게임아이템 거래중개 사이트, 성매매 알선 또는 암시 전화번호 광고 등을 의미하며, 청소년 유해업소는 성기구 제공·취급 업소, 키스방 등 신·변종 업소를, 청소년 유해물건이란 성기구류, 전자담배 기기장치류 등을 의미한다.

청소년보호법 제37조 및 제39조에 따른 위원회의 구성을 살펴보면 다음과 같다. 위원회는 위원장 1인을 포함한 11인 이내의 의원으로 구성하되, 위원회는 위원장 1명을 포함한 11명 이내의 위원으로 구성하되, 고위공무원단에 속하는 공무원 중 여성가족부장관이 지명하는 청소년 업무 담당 공무원 1명을 당연직 위원으로 하는 것을 원칙으로 한다.

위원회의 위원장은 청소년 관련 경험과 식견이 풍부한 사람 중에서 여성가족부장관의 제청으로 대통령이 임명하고, 그 밖의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장의 추천을 받아 여성가족부장관의 제청으로 대통령이 위촉한다.

1. 판사, 검사 또는 변호사로 5년 이상 재직한 사람

2. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 사람으로서 청소년 관련 분야를 전공한 사람

3. 3급 또는 3급 상당 이상의 공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원과 공공기관에서 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 사람으로서 청소년 관련 업무에 실무경험이 있는 사람

4. 청소년 시설·단체 및 각급 교육기관 등에서 청소년 관련 업무를 10년 이상 담당한 사람

또한 청소년보호법 제36조는 청소년보호위원회의 기능이 청소년보호정책에 관한 주요 사항의 심의 및 의결에 있음을 밝히고, 심의 및 의결의 대상으로 다음과 같은 네 가지 항목을 정하고 있다. 첫째, 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 청소년유해매체물, 청소년유해약물, 청소년유해물건, 청소년유해업소 등의 심의 및 결정에 대한 사항이다. 둘째, 청소년 유해 정기간행물 등을 발행하거나 수입한 자에 대한 과징금 부과의 심의 및 결정에 관한 사항이다. 셋째, 청소년 보호를 위하여 여성가족부장관이 필요하다고 심의를 요청한 사항이다. 넷째, 그 밖의 다른 법률에서 청소년보호위원회가 심의 및 결정하도록 정한 사항이다.

2008년 이후 청소년보호위원회의 주요 심의 및 결정 현황은 <표Ⅳ-2-1>과 같다.

표 Ⅳ-2-1 청소년보호위원회 주요 심의·결정 현황

연도	심의·결정 내용
2008년	○ '08. 5월 ~ 12월까지 총 15회 개최 – 청소년유해매체물(음반 · 음악파일) 심의 · 결정 : 651개곡 – 청소년유해매체물 특정고시(성인화상채팅, 애인대행사이트 등) 심의 · 결정
2009년	○ '09. 1월 ~ 12월까지 총 13회 개최 – 청소년유해매체물(음반 · 음악파일) 심의 · 결정 : 941개곡 – 청소년 유해 정기간행물 발행자 행정처분 : 8건(경고, 과징금 부과) – 청소년유해매체물 특정고시(게임 아이템 거래중개 사이트) 심의 · 결정
2010년	○ '10. 1월 ~ 12월까지 총 10회 개최 – 청소년유해매체물(음반 · 음악파일) 심의 · 결정 : 991개곡 – 청소년유해매체물(불건전 전화서비스 전화번호 광고와 성매매 알선 또는 암시 전화번호 광고) 심의·결정
2011년	○ '11. 1월 ~ 12월까지 총 11회 개최 – 청소년유해매체물(음반 · 뮤직비디오) 심의 · 결정 : 672개곡, 171개 뮤직비디오 – 청소년유해유해물건(성기구류, 전자담배 기기장치류) 심의 · 결정 – 청소년유해유해업소(성기구 제공·취급 업소, 신·변종업소(키스방, 유리방 등) 심의 · 결정
2012년	○ '12. 1월 ~ 12월까지 총 12회 개최 – 청소년유해매체물(음악, 뮤직비디오) 심의 · 결정 : 1,049개곡, 101개 뮤직비디오 – 성범죄자 신상정보 등록결정 : 1건, 등록결정 취소 : 1건
2013년	○ '13. 1월 ~ 11월까지 총 11회 개최 – 청소년유해매체물(음반 및 음악파일) 심의 · 결정 : 880개곡

2) 청소년보호위원회 SWOT 분석

SWOT란 강점(Strength), 약점(Weakness), 기회(Opportunity), 위협(Threat)의 약자로, 이에 대한 분석을 통해 현재 추진 중인 사업의 장점을 극대화하며 약점을 극복할 수 있는 중장기 전략 모색을 가능하게 한다. 이하의 SWOT 분석은 청소년보호위원회의 체제 및 기능을 분석하고, 이를 통해 청소년보호위원회의 확대 및 개편방안을 모색하고자 하는 목적으로 실시되었으며, 그 자세한 내용은 <표Ⅳ-2-2>에 제시되어 있다(한국청소년정책연구원, 2012: 11).

표 Ⅳ-2-2 청소년보호위원회 SWOT 분석

내부체제 및 기능 \ 외부환경		기회(O)	위협(T)
		• 유해매체물로부터 청소년 보호에 대한 사회적 요구 및 필요성 증가 • 청소년보호법 상 음반심의위원회 외 각 매체별 심의 분과위원회 설치 가능 • 매체환경보호센터의 추진	• 유해매체물 심의에 대한 전문성 및 공정성 불신 • 유해매체물 접촉 수단의 다양화 및 유해매체물의 폭증 • 매체물 심의를 마케팅 수단으로 활용하는 등 업계 자정 능력 부족 • 청소년유해매체물 심의기구 간 컨트롤 타워 부재
강점 (S)	• 산업의 논리보다 청소년 보호라는 공익 중시 • 소규모 조직을 통한 저예산으로 운영	S-O 전략 • 청소년들을 상업적 수단으로 전락시키는 산업의 논리에 대항하여 청소년 보호에 대한 사회적 요구를 결집해야 함 • 청소년 보호라는 공익 강화를 위한 유해매체물 심의 분과위원회의 설치 추진	S-T 전략 • 청소년 보호라는 공익을 우선시하는 동시에 전문성을 강화하고 공정성 시비를 불식시킬 수 있는 독립 기구의 추진 • 소규모의 저예산을 지출하는 조직에서 규모는 확대되지만 효과적인 청소년 보호 업무를 담당할 수 있는 효율적인 조직으로 탈바꿈 필요
약점 (W)	• 정부의 직접 규제에 대한 반발 • 정부조직의 특수성으로 인한 전문적 기술적 한계 • 소규모 교직으로 인하여 심사 업무 부담 발생하여 사후 조치에 어려움 • 유관 청소년 유해매체물 심의기구들과 조직 설치 수준 및 위상 상이	W-O 전략 • 현 청소년보호위원회를 전문적 심의 기구로 전환 개편하여 청소년 보호에 대한 사회적 요구에 부응 • 현 음반심의위원회를 세분화한 음반 심의 하위분과위원회의 설치를 통하여 심사 업무 부담 경감 • 음반 심의 및 사후조치를 보조할 수 있는 사무국 및 행정 지원체계의 구축 • 현재 추진 중인 매체환경보호센터와의 유기적 협력 체제를 통한 유해매체로부터의 안전망 구축	W-T 전략 • 청소년보호위원회의 독립기구 추진을 통한 공정성 문제의 해소 • 정부조직 개편의 영향을 경감시켜 안정적이며 전문적인 기관 운영 도모하기 위해 독립기구화 추진 • 폭증하는 유해매체물과 다양한 접촉 수단에 대응할 수 있는 조직 규모의 확대 • 청소년보호위원회의 독립기구화를 통한 유관 청소년유해매체물 심의기구들과의 균형 유지 및 심의기구 간 콘트롤 타워 역할 부여

*출처: 한국청소년정책연구원(2012) p.11.

<표Ⅳ-2-2>에 제시된 청소년보호위원회 SWOT분석을 간단히 요약하자면 다음과 같다. 우선 위 표에서 드러난 청소년보호위원회의 강점은 산업의 논리보다 청소년보호라는 공익을 중시한다는 점, 소규모 조직을 통한 저예산으로 운영하고 있다는 점을 들 수 있으며, 외부환경으로부터의 기회에 대응하여 이러한 강점을 살리기 위해서는, 청소년 보호에 대한 사회적 요구를 결집하는 전략을 사용하는 동시에, 청소년 보호라는 공익 강화를 위해 유해매체물 심의 분과위원회의 설치를 추진하는 것이 적절할 것으로 나타났다. 한편 SWOT분석에서 드러난 청소년보호위원회의 약점은 정부의 직접 규제에 대한 반발에 직면할 가능성이 크다는 점, 정부조직의 특수성으로 인해 전문적·기술적인 제약이 있다는 점 , 규모가 작아 심사 업무에 부담이 발생하여 사후 조치에 어려움이 있다는 점, 유관 청소년유해매체물 심의 기구들과 조직 설치 수준 및 위상이 상이하다는 점 등을 들 수 있다. 외부환경으로부터의 위협에 대응하여 이러한 약점을 극복하기 위해서는 독립기구 추진을 통해 공정성 문제를 해소하고, 이를 통해 정부 조직 개편의 영향을 줄여 안정적이고 전문적인 기관 운영을 도모할 필요가 있으며, 급증하는 유해매체물에 대응하기 위하여 조직 규모를 키움과 동시에 유관 청소년 매체물 심의기구들과의 균형 유지 및 심의기구 간 컨트롤 타워로서의 역할을 해 나는 방향의 전략을 수립할 필요가 있는 것으로 나타났다.

3. 청소년보호위원회의 과제: 개편방향 및 장 · 단기 과제 제안

1) 개편방향

청소년보호위원회의 개편방향은 크게 독립법정심의기관형 모델과 현재 위원회 유지 모델로 나눌 수 있다. 이에 대한 구체적인 내용은 다음에 제시된 바와 같다(여성가족부, 2013b: 1-3).

(1) 독립법정심의기관형 모델의 특징

가. 내용

독립법정심의기관형 모델은 현재 여성가족부장관 소속으로 규정된 청소년보호위원회를 게임물등급위원회와 같이 독립적인 법정 심의기관으로 그 법적 성격을 전환하는 모델이다. 이러한

모델을 따라 개편이 이루어지게 되면, 청소년보호위원회의 기본적인 구성 및 운영, 사무국의 설치 등에 관한 전반적인 사항들을 게임물등급위원회의 방식에 준하여 개편하게 된다.

나. 입법방식

독립법정심의기관형 모델에 따른 청소년보호위원회의 개편은 기본적으로 청소년보호법을 개정함으로써 이루어진다.

다. 장·단점

청소년보호위원회를 독립법정심의기관형 모델에 따라 개편하는 것은 다음과 같은 장점들을 지니고 있다.

첫째, 청소년보호위원회의 기존의 독립성은 유지하면서도 위원회 형식으로 존속하는 것이 가능하다는 점이다.

둘째, 이원적 체제의 유지가 가능하다. 다시 말해, 청소년유해매체물 등에 대한 심의·결정권한은 청소년보호위원회가, 고시권한은 여성가족부장관이 갖는 이원적 체제를 유지해나갈 수 있다.

셋째, 기존 청소년유해매체물 등에 대한 심의·결정업무의 연속성을 담보할 수 있다는 점이다.

넷째, 사회적 책임 및 비판의 부담이 줄어든다. 즉, 독립적인 법정 심의기관으로서의 청소년보호위원회가 청소년유해매체물 등에 대한 심의·결정권한을 행사하기 때문에, 청소년유해매체물 등에 대한 심의·결정으로 인해 여성가족부장관은 이로 인한 사회적 비판 및 책임으로부터 상대적으로 자유로울 수 있다는 점이다.

다섯째, 청소년보호위원회가 독립적인 법정 심의기관으로 개편되는 것은, 청소년유해매체물에 대한 심의·결정에 있어서 독립성, 투명성, 공정성, 신뢰성 등을 담보할 수 있게 한다. 다시 말해서, 독립적인 법정 심의기관이 청소년유해매체물 등에 대한 심의·결정권한을 행사함으로써, 청소년유해매체물 등에 대한 심의·결정의 독립성을 확보할 수 있고, 청소년유해매체물 등에 대한 심의·결정에 대한 투명성, 공정성, 신뢰성 등을 확보할 수 있는 것이다.

마지막으로, 독립적인 법정 심의기관으로서 청소년보호위원회의 위상 강화를 도모할 수 있고, 그에 따른 조직과 운영을 법률 차원에서 담보하는 것이 가능하다. 즉 독립적인 법정 심의기관으로서 기능하기 위해서는 별도 사무국 조직이 필수적인데, 이러한 사무국의 설치를 법률 차원에서 담보할 수 있다.

반면, 청소년보호위원회를 독립법정심의기관형 모델에 따라 개편하는 것에는 다음과 같은 단점들이 존재한다.

첫째, 이하에서 제시되는 산하기관 소속형 모델에 비해 그 개편의 정도가 덜할 수 있다. 이는 외부적으로 체제개혁의 정도가 상대적으로 약하게 인식될 수도 있음을 의미한다.

둘째, 독립적인 법정 심의기관으로서의 위상강화가, 의도와는 달리 오히려 규제 자체의 강화로 오해될 소지가 있다.

(2) 청소년보호위원회의 형태

현행 및 독립법인 형태의 청소년보호위원회를 정리하면 <표Ⅳ-3-1>과 같다.

표 Ⅳ-3-1 청소년보호위원회 형태의 가능성

	여성가족부 소속 위원회	음반 심의 중심의 독립법인(1안)	청소년유해매체물 심의의 총괄·조정 기능을 담당하는 독립법인(2안)
특징	• 현행 유지	• 음반심의 및 유해매체물에 대한 심의를 중심 기능으로 하는 독립법인의 설치	• 청소년보호위원회에 유관기구 간 총괄·조정 기능을 부여하여 청소년을 유해환경으로부터 보호하고 청소년 인권보호 및 권익증진을 위한 '(가칭)청소년 보호센터'를 산하에 설치
장점	• 저예산 지출	• 전문성 강화 • 업무의 독립성 확보 가능 • 조직 규모 확대 통한 심사 업무 부담 경감	• 전문성 강화 • 업무의 독립성 확보 가능 • 조직 규모 확대 통한 심사 업무 부담 경감 • 청소년 보호 영역의 추진체계 구축 가능 • 청소년보호위원회의 기능 및 위상 강화

단점	• 전문성 부족 우려 • 독립성 논란 지속 • 조직 규모상 한계로 심사 업무에 부담 • 유관 심의기구와의 조직 설치 수준 및 위상 상이	• 법인 설립 및 시설 마련을 위한 추가 업무 및 예산 필요 • 규제 사무를 위한 법인 설치에 대한 업계의 반발 및 사회적 우려 가능성	• 법인 설립 및 시설 마련을 위한 추가 업무 및 예산 부담이 큼
유사사례	• 정부부처 소속 각종 위원회	• 게임물등급위원회 • 방송통신심의위원회 • 영상물등급위원회	• 한국소비자원

*출처: 한국청소년정책연구원(2012). p.13.

(3) 개편방향 제안

가능한 개편 방안을 정리해보면, 앞으로 독립법정심의기관형 모델을 중심으로 청소년보호법개정안을 마련하는 것이 적절한 것으로 판단된다. 판단의 구체적인 근거는 다음과 같다.

첫째, 독립법정심의기관형 모델이 다른 모델보다 체제개혁의 정도가 덜할 수 있다는 점은 외부에 대해 개혁에 있어 소극적으로 비칠 수 있기 때문에 단점으로 지적되었으나, 입법전략적인 관점에서 보면 오히려 장점이 될 수 있다. 즉 근본적인 체제개혁방법을 취할 경우 예상하지 못한 새로운 문제에 봉착할 가능성이 큰 반면, 점진적인 체제개혁을 통해서 새로운 독립법정심의기관형 모델을 운영하는 경우, 향후 추가적인 문제점이 발생할 경우에 새로운 입법개선을 시도할 수 있는 가능성이 있다.

둘째, 다른 보고서에서 제안한 경우(한국청소년정책연구원, 2012: 11-15)와 같이, 산하기관 소속형 모델에 따라 청소년보호위원회를 개편할 경우, 청소년보호위원회에서 담당하는 청소년유해매체물 등에 대한 심의·결정업무의 성격이 산하기관의 성격과 상이하기 때문에 서로 간에 충돌이 발생할 가능성이 있다. 청소년보호는 그 목적이나 기능, 논리가 상이하므로, 그 추진체계가 별도로 구성되고 조직되는 것이 적절하다. 이러한 관점에서 본다면, 산하기관소속형 모델에 따라 개편을 할 경우, 청소년보호위원회의 청소년보호업무가 오히려 위축될 가능성이 존재한다.

셋째, 독립법정심의기관형 모델의 장점 중 다섯 번째로 언급된, 청소년유해매체물 등에 대한 심의·결정의 독립성, 투명성, 공정성, 신뢰성 등을 확보할 수 있다는 장점이 가지는 중요성을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 심의·결정의 독립성 및 심의·결정에 대한 투명성, 공정성, 신뢰성 등의 요소는 특히 매체물 심의에 있어서 매우 중요한 요청사항이다. 매체물은 기본적으로

표현의 자유의 보호대상이 되기 때문에, 이러한 자유를 제한하기 위해서는 반드시 공정하고 신뢰로운 절차에 따른 심의가 필요하다. 따라서 행정기관성격을 지닐 수밖에 없는 청소년보호위원회의 매체물 심의시스템이 신뢰받기 위해서는 심의·결정의 독립성 및 심의·결정에 대한 투명성, 공정성, 신뢰성 등의 요청이 반드시 반영되어야 한다. 이러한 측면에서 예컨대 청소년보호위원회의 구성에 있어서 최대한 독립성을 반영하고, 향후 운영에 있어서도 여성가족부장관에 의한 관리·감독의 가능성을 줄이며, 자체 심의절차 및 심의기준의 개선을 통해서 청소년유해매체물 등에 대한 심의·결정에 대한 투명성, 공정성, 신뢰성 등을 확보할 수 있는 독립법정심의기관형 모델은 상당한 장점을 지닌다(대표적으로 회의록 공개 및 심의기준 제·개정시 관련단체의 의견 수렴 등). 반면 산하기관소속형 모델에서는 청소년보호위원회가 산하기관 하에 설치되기 때문에, 기관 영향으로부터 자유로울 수가 없다. 이는 앞서 산하기관소속형 모델의 단점 두 번째 언급된 것으로, 이 경우 청소년유해매체물 등에 대한 심의·결정에 대한 투명성, 공정성, 신뢰성 등을 확보하기가 쉽지 않을 것이다.

이상의 근거들을 종합적으로 고려하였을 때 독립법정심의기관형 모델이 청소년보호위원회의 개편에 있어 보다 강점을 가진다고 판단할 수 있다. 이러한 개편방향에 근거하여 이하에서는 청소년보호위원회가 해결해 나가야 할 장·단기 과제가 무엇인지에 대해 살펴보고자 한다.

2) 장·단기 과제 제안

(1) 단기 과제

청소년보호위원회가 해결해나가야 할 단기과제로는 다음과 같은 것들이 있다(김동일, 2013b: 4-7).

첫째, 유해매체물 심의 분과위원회를 구성하여 지원 활동을 해 나갈 필요가 있다. 이는 청소년보호법 제41조의2에 근거한 것으로, 이에 따르면 여성가족부장관은 청소년보호위원회의 청소년유해매체물 심의·결정을 지원하기 위해 유해매체물 심의 분과위원회를 둘 수 있음을 규정하고 있다.

둘째, 청소년보호와 관련하여 지속적으로 참관하고 의견을 청취할 수 있는 포럼을 개최할 필요가 있다. 청소년보호라는 목적은 표현의 자유라는 중요한 권리와 상충하는 부분이 있으며, 이에 따른 불가피한 갈등이 발생할 수도 있다. 따라서 외부의 의견을 청취할 수 있는 포럼을

개최함으로써 이러한 갈등이 서로 조정되고 타협될 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다.

셋째, 청소년 보호정책 자문 및 연구를 수해할 필요가 있다. 이는 청소년보호법 시행령 제33조에 근거한 것으로, 이에 따르면 이해관계인 및 관련 전문가 등의 의견 청취, 의결서 작성 등 청소년보호위원회 심의·결정의 전문성과 효율성을 높이기 위하여 필요한 사항은 청소년보호위원회 위원장이 청소년보호위원회의 의결을 거쳐 정할 수 있음이 규정되어 있다.

※ 참고1: 청소년보호법 제41조의2(유해매체물 심의 분과위원회)

① 여성가족부장관은 청소년보호위원회의 청소년유해매체물 심의·결정을 지원하기 위하여 유해매체물 심의 분과위원회를 둘 수 있다.

② 제1항에 따른 분과위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 참고2: 청소년보호법 시행령 제33조(청소년보호위원회의 운영 등)

① 청소년보호위원회 위원장은 위원회를 소집하고 그 의장이 된다.

② 제1항에 따라 청소년보호위원회 위원장이 회의를 소집하려는 경우에는 회의 개최 5일 전까지 회의의 일시·장소 및 안건을 각 위원에게 문서(전자문서를 포함한다)로 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 이해관계인 및 관련 전문가 등의 의견 청취, 의결서 작성 등 청소년보호위원회 심의·결정의 전문성과 효율성을 높이기 위하여 필요한 사항은 청소년보호위원회 위원장이 청소년보호위원회의 의결을 거쳐 정할 수 있다.

④ 청소년보호위원회의 회의는 공개한다. 다만, 청소년보호위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.

⑤ 위원회에 출석하는 위원에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

(2) 장기 과제

청소년보호위원회가 해결해나가야 할 장기 과제로는 앞서 언급한 '청소년보호위원회의 독립기구화'가 있다. 장기적으로 보았을 때 청소년보호위원회의 독립기구화를 달성해야 할 이유는

다음과 같다.

청소년보호위원회의 독립기구화가 필요한 가장 주요한 이유는 청소년 보호의 개념을 좀 더 확대하고 적극적으로 해석함으로써 청소년보호위원회의 역할과 기능을 강화하는 데 있다. 현행 법 및 제도에 따르면 청소년 보호는 전적으로 청소년을 유해환경으로부터 차단하는 데 한정되어 있다. 이는 청소년 보호의 개념을 협의로 한정하는 소극적 접근이라고 할 수 있다.

하지만 청소년들을 미래사회에 적합한 인재로 길러내야 할 국가적·사회적 책무를 다하기 위해서는 청소년보호에 대한 이러한 소극적 접근은 불충분하다. 미래사회에 적합한 역량을 갖춘 인재를 양성하기 위해서는 청소년보호 정책의 궁극적 목적을 청소년 개개인에 대한 안전 제공을 넘어서 보호 및 역량강화를 통해 국가발전과 미래창조에 기여하게끔 할 수 있는 적극적 접근이 필요하다. 앞서 언급하였듯이 미래사회는 불확실성을 특징으로 하며 이러한 불확실성에 대처하기 위해서는 미래 세대에 적합한 세대 역량(Generation Competence)을 갖춘 미래인재를 양성하여 대응할 필요가 있다. 따라서 청소년보호에 대해 적극적 접근을 취하는 것은 단순한 정부기관의 개편 문제를 넘어서 시대적 요청에 부응하는 자세라고도 할 수 있다.

청소년보호에 대한 이러한 관점의 전환은 청소년보호위원회의 기능과 역할에 대해서도 변화를 요구한다. 현재 청소년보호위원회는 청소년에게 유해한 환경을 심의하는 업무를 담당하고 있다. 앞으로도 청소년보호위원회는 현행 업무를 계속하여 담당하되, 청소년들의 건강한 성장을 지원할 수 있도록 하는 사회환경 개선 및 역량강화에 대해서는 정부의 각 부처가 정책집행을 할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 이를 위해서는 앞선 절에서 언급하였듯이 청소년보호위원회를 독립적인 법정위원회 형태로 개편할 필요가 있다.

4. 청소년보호위원회의 발전을 위한 제언

1) 전문가 초점그룹인터뷰

청소년보호위원회가 나아가야 할 바람직한 방향에 대한 관련 전문가들의 의견을 고려 및 반영하기 위하여 초점그룹인터뷰(FGI)를 실시하였다. 초점그룹인터뷰를 통해 청소년보호위원회의 문제점 진단, 독립법정심의기관형 모델에 따른 개편에 있어서의 고려사항, 청소년보호위원

회의 장·단기적 역할, 청소년보호위원회 운영에 대한 제언 등에 대해 질문하였다.

(1) 목적

본 초점그룹인터뷰는 청소년보호위원회의 발전에 대해 성찰하고, 앞으로의 전망에 대한 의견을 제시하고자 하는 목적으로 이루어졌다. 현행 청소년위원회 운영상의 문제점과 이를 극복하기 위한 방안에 대한 논의를 중심으로 인터뷰를 실시하였으며, 이를 통해 관련 전문가들이 청소년보호위원회가 나아가야 할 방향에 대하여 어떻게 인식하고 있는지 조사하고자 하였다.

(2) 진행절차

청소년보호위원회의 위원장을 포함한 위원 총 9명을 대상으로 의견 조사가 진행되었다. 참여자들은 청소년과 관련된 각계의 전문가들로 구성되었으며, 청소년보호위원회의 과업과 전망에 대한 질문을 중심으로 제시한 의견을 정리하였다.

(3) 분석결과

가. 청소년보호위원회의 문제점 진단

청소년보호위원회가 현재 가지고 있는 문제점으로는, 외부로부터의 부정적인 시선이 가장 많이 지적되었다. 청소년유해매체물 등 심의·결정을 민간위원들이 결정함에도 불구하고 청소년보호위원회가 여성가족부에 속해 있어, 심의·결정을 정부가 결정한다고 외부에서 오해한다는 지적이 제기되었으며, 이와 함께 외부에서는 정부가 기준 없이 규제만 한다고 생각함, 외부에의 알림기능이 약함 등의 문제 역시 함께 제기되었다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방향으로 청소년(대학생)과 학부모 대표 각1인을 청소년보호위원회 위원으로 포함시켜 외부에의 적극적인 홍보를 도모하자는 의견도 있었으나, 과거 다른 자문위원회에서 위원으로 위촉된 대학생이 기대와 달리 관료화되는 경향을 보인 선례가 있기 때문에 신중히 검토해 볼 필요가 있다는 반론이 제기되었다.

또한 업무와 관련한 문제점 및 한계점에 대해서도 지적이 있었다. 청소년보호위원회는 현재 현실적으로 매체물 심의 기능만을 하기에 업무의 기능이 제한적이라는 지적이다. 이에 매체물

이외에 상정되어 심의할 수 있는 다른 안건은 없는지 여부가 검토되었으며, 다음과 같은 안건들이 제시되었다. 첫째, 전자담배의 경우, 과거 2011년 전까지 전자담배 고시 등 심의·결정도 있었으나 정부에서의 규제정책 발굴 및 시행에 어려움이 있다. 둘째, 신·변종업소 중의 하나인 룸카페의 경우, 일반음식점으로 등록하여 영업하는 형태라 주 관할기관인 식약처와 협의를 요하며, 시설기준에 대한 규제 등으로 입법하려고 하고 있으나 전국 60여 만 개의 일반음식점의 시설규제라 조심스러운 부분이 있어 추가적인 의논을 필요로 하는 상태이다. 셋째, 현재 계류 중인 청소년유해화학물질 치료·보호 관련하여 청소년보호위원회의 자문을 받을 수 있도록 하는 법안이 현재 상정 중에 있다.

나. 독립법정심의기관형 모델에 따른 개편에 있어서의 고려사항

청소년보호위원회를 독립법정심의기관으로 개편하는 데에 있어 다양한 의견이 제시되었다. 우선, 독립법정심의기관으로 전환할 경우 체제 개혁의 정도가 약하게 인식될 것이라고 한 이유에 대해서는, 법적인 체제 개편은 다른 위원회에 비해 쉬울 것이나 산하기관의 형태로 바뀐다면 현재에 비해 청소년보호위원회의 위상이 축소될 것이라고 응답하였다. 이와 더불어 독립법정심의기관으로 운영될 때의 단점으로 인원 확대 및 예산 증액이 필요하다는 점이 지적되었으며, 이러한 문제들 때문에 단기간에 독립된 법인 등의 형태로 전환하기가 쉽지는 않을 것이나 이를 위한 준비를 꾸준히 해야 할 필요가 있음에 응답자들이 공감하였다.

다. 청소년보호위원회의 장·단기적 역할

청소년보호위원회의 장·단기적 역할에 대하여 한 응답자는, 규제보다는 청소년 스스로의 역량강화를 도와 청소년보호에 보다 힘을 쏟아야 할 것이라고 응답하였다. 또한 장기적으로 법의 재정비 혹은 조직개편 등을 통해 현실과의 괴리를 해소할 필요가 있다는 점 역시 지적하였다. 다른 응답자의 경우, 단기적으로는 현재의 법 테두리 안에서 청소년보호위원회가 할 수 있는 역할이 무엇인지 탐색할 필요가 있다고 답하였으며, 1년에 1~2회의 세미나를 개최하는 것을 통해 청소년보호위원회의 역할을 정립하고 홍보를 강화하여야 한다는 응답 역시 제시되었다.

라. 청소년보호위원회 운영에 대한 기타 의견

청소년보호위원회 운영에 대하여는, 청소년보호위원회가 새로 구성되기 전에 오리엔테이션 성격의 모임을 마련하여 새롭게 선출된 위원들에게 청소년보호위원회의 역할을 제시하여 줄

수 있는 기회가 필요하다는 의견이 있었다.

2) 요약 및 제언

오늘날의 사회는 과거 어느 시대에도 경험해 보지 못한 정도로 급속하게 변화하고 있다. 이에 따라 앞으로 다가올 미래사회 역시 그 어느 때보다도 불확실성을 특징으로 하는 역동적인 사회가 될 가능성이 높다. 이러한 사회 속에서 청소년들이 효과적으로 대응하고 발전해나가기 위해서는 미래사회에 적합한 세대 역량(Generation Competence)을 갖춘 미래인재로 자랄 수 있도록 청소년에 대한 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 이를 위해서는 기존의 교육에서 중시되었던 수동적인 지식 습득을 넘어서 청소년들에 대한 총체적인 인격적 지원이 이루어져야 하며, 이는 가정-학교-사회의 유기적 연계를 통한 사회 전반적 차원의 청소년보호를 필요로 한다.

청소년보호위원회는 다가오는 미래사회에 대응하여 청소년보호를 실천할 중추적인 역할을 담당하고 있다. 이러한 역할을 수행하기 위해서는 청소년보호위원회의 끊임없는 변화와 발전이 필요하다. 보다 구체적으로 이야기해서, 청소년을 유해환경으로부터 차단하는 소극적 차원의 청소년 보호에서 나아가서, 청소년 개개인의 역량강화를 통해 국가발전과 미래창조에 기여하게끔 하는 적극적 차원의 청소년보호가 요구된다. 그리고 이러한 청소년보호를 실천하는 것을 청소년보호위원회의 장기적·궁극적 목표로 삼아야 한다.

이러한 관점에서 보았을 때, 청소년보호위원회의 개편 문제는 단지 일개 정부 부처에 국한된 문제가 아니다. 청소년보호라는 목적에 부합하는 형태로 청소년보호위원회를 개편하는 것은 미래인재 양성을 위하여 필수불가결하다는 점에서, 이는 국가 전체의 일이라고도 볼 수 있는 것이다.

이 장에서는 청소년보호위원회를 어떠한 형태로 개편하는 것이 이상에서 언급한 목적을 달성하는 데에 가장 적합한지 검토하였다. 그 결과 독립법정심의기관형 모델로 방향성을 잡고 나아가는 것이 더 적합한 것으로 정리되었다. 이러한 개편방향은 청소년보호위원회로 하여금 미래사회를 대비하는 데에 보다 적합한 형태의 능동적이고 적극적인 청소년보호를 실천하는데 중추적인 역할을 다할 수 있는 제도적 디딤돌이 될 것으로 기대된다.

제 5 장

청소년의 건강한 성장을 위한 청소년보호의 새로운 방향

1. 청소년보호의 개념과 목적
2. 산업사회 제도와 정보인의 사회화
3. 청소년보호정책의 좌표와 기조
4. 미래창조를 위한 청소년보호의 새 방향

제 5 장

청소년의 건강한 성장을 위한 청소년보호의 새로운 방향[30]

이 장에서는 지금까지의 논의들을 종합하면서 미래 청소년보호정책의 바람직한 새 방향을 모색해 보고자 한다. 먼저 청소년이 사회적으로 왜 중요한지, 특히 이 시대에 어떤 의미를 지니는지 정리한 다음, 정보화에 따른 사회화 환경의 변화와 청소년들의 가치관 및 행동양식의 변화를 살펴본다. 이어서 한국 청소년보호정책의 발달과정과 정책기조를 분석하고, 청소년보호정책의 새로운 방향과 발전과제를 제시한다.

1. 청소년보호의 개념과 목적

1) 청소년의 의미

청소년에 대한 관심과 그 중요성에 대한 인식은 그리스 시대부터 있었지만, 중세에 이르기까지 청소년은 독자적 문화나 사고방식을 인정받지 못했으며, 독립적 인격체로서의 사회적 지위나 역할도 부여받지 못했다(한상철, 2004: 14-23). 청소년이 제대로 인식되기 시작한 것은 18세기 중엽 이후이다. 루소(Jean Jacques Rousseau)는 1762년에 "어린이를 성인과 동일하게 취급해서는 안되며, '축소된 성인'이 아니라 '독립된 인격체'로 보아야 한다."고 주장했다(Musgrove, 1964: 33). 이 시기는 산업화가 시작되면서 도제식 교육이 공교육 제도로 바뀌어 가던 시기였다(배규한, 2007: 14-16).

이후 급격한 사회변동을 겪으면서 선진 각국에서 청소년들은 과거에 비해 현저한 사회적 지위를 획득하였다. 한국에서는 아직도 청소년의 중요성이나 시대적 의미에 대한 인식이 부족한 편이며, 청소년 육성이나 보호 정책도 초점을 미래지향적으로 잡지 못하고 있다. 흔히 사람들은

30) 이 부분은 배규한(국민대학교 교수)이 집필하였음.

'청소년' 하면 '문제'라는 단어부터 떠올리는데, 이것은 청소년들에 대해 가지고 있는 그릇된 고정관념 때문이다.

대부분 사람들은 "청소년은 아직 성장과정에 있는 미성숙한 존재이므로 사회규범을 제대로 따르지 못하고 문제행동을 하는 경향이 크다."고 오해한다. 그러나 사실은 청소년들의 행동이 문제라기보다 기성세대의 가치관이나 행동양식과 다르기 때문에 문제인 것처럼 보이는 경우도 많다. 사회가 획기적으로 변하여 기성세대의 가치관에서 보면 분명히 일탈적이지만, 사실은 청소년들의 행동이 새로운 시대에 부응하는 미래지향적 양식일 수도 있다.

청소년은 기성세대와 다른 사회 환경에서 성장하므로 기성세대와 다른 의식구조를 가지게 된다. 특히 사회변동의 속도가 빠르고 변화의 폭이 클 때는 더욱 그러하다. 이 경우 청소년들의 일탈적 행동은 오히려 기존의 틀을 깨는 혁신적 행동일 수도 있으며, 일탈적이지만 혁신적인 청소년들의 이러한 행동은 새로운 미래를 만들어 나가는 단초가 된다. 그렇다면 청소년들은 미성숙한 존재로서 일탈적인 문제아가 아니라, 미래의 새로운 사회적 패러다임을 창조해 나가는 개척자인 셈이다.

20세기 후반 이후 세계는 문명사적 전환기라 할 만큼 엄청난 사회변동을 경험하였다. 변화의 속도는 물론 내용과 폭이 상상을 초월할 만큼 획기적이었다. 그 결과 지금 청소년들은 기성세대와는 다른 가치관과 행동을 지닌 새로운 인성(personality)의 소유자라 해도 과언이 아니다. 기성세대가 겨우 '농경인'(agricultural man)을 벗어난 '산업인'(industrial man)이라면, 청소년들은 산업인을 넘어선 '정보인'(informational man)이라 할 수 있을 것이다.

산업인이 지난 시대의 전형적 모습인데 비해 정보인은 시대를 앞서가는 미래세대의 모습이다. 한국은 1980년대 후반 이후 빠른 정보화의 과정을 겪고 있지만, 사회적으로는 여전히 산업사회의 제도를 대부분 그대로 간직하고 있다. 따라서 정보인은 낡은 산업사회 제도에 적응하지 못하거나 불편함을 느끼게 된다. 이러한 청소년들의 모습은 산업사회 시각에서 보면 당연히 일탈적이지만, 정보사회의 시각에서 보면 새로운 제도적 틀을 만들어 나가는 선구적 행동일 수도 있다.

2) 청소년의 시대적 중요성

한국에서도 청소년은 일찍부터 소중하게 여겨져 왔다. 지금도 "청소년이 중요하다."는 말에 반대할 사람은 거의 없다. 그러나 아직도 이 시대에 청소년이 왜 중요한지는 제대로 깨닫지 못하고 있는 것 같다. 대부분 사람들은 청소년이 우리의 미래이며 장차 이 나라를 이끌 주역이기

때문에 중요하다고 생각한다. 사실 청소년은 미래를 위해서만 중요한 것이 아니라, 다음과 같은 이유로 바로 현재 이 시대에 중요하다(배규한, 2007: 35-36; 2012: 20).

무엇보다 먼저 청소년은 개별 가정에서는 물론 사회적으로도 기쁨과 활력의 근원이며, 다른 구성원들에게 미래의 희망을 가지게 한다. 청소년이 없는 사회는 우울하고 활기가 없다. 청소년들의 행동은 늘 기존 제도에 무조건 순응하기보다 현재를 뛰어넘는 의외성을 지니고 있으므로, 청소년은 존재 그 자체만으로도 사회에 활력과 생기를 불어 넣는다.

둘째, 이 시대 청소년은 디지털 사회의 첨병으로서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 정보통신기술이 획기적으로 발달하면서 세계는 급속히 만물지능의 디지털 사회로 변모하고 있고, 한국은 그 선두에 서 있다. 청소년은 너무나 빨리 변하는 정보기술을 가장 잘 따라갈 수 있는 세대이며, 사회변동의 속도가 빠를수록 미래의 개척자로서 청소년의 역할도 더욱 중요해진다. 그들은 정보기술을 기성세대처럼 뒤늦게 학습한 것이 아니라, 성장환경 속에서 자연스레 배우며 체화하였기 때문이다. 그래서 그들을 '정보인'이라 부르는 것이다.

셋째, 청소년은 네트워크 사회의 유능한 정보원이다. 20세기 이후 세계는 급속히 서로 연결되며 가까워지고 있다. 지역적으로는 물론 영역 간에도 서로가 서로에게 긴밀한 네트워크로 연결되어 나간다. 그리고 이러한 네트워크를 통하여 과거에는 상상조차 할 수 없었을 정도로 수많은 정보가 생산되고 축적된다(Castells, 2003: 614-616). 세계는 이제 거미줄같이 복잡한 컴퓨터 네트워크로 연결되고 있으며, 이러한 네트워크 속에서 길을 찾아 가거나 정보를 찾아내는 데는 청소년이 기성세대보다 탁월한 능력을 발휘한다.

넷째, 청소년은 21세기 글로벌 시대의 개척자이다. 정보통신기술의 획기적 발달에 따라 세계는 더욱 가까워지고 빈번히 교류하며, 하나의 시장, 하나의 생활권, 지구촌사회를 형성해 나가고 있다. 지역별 또는 나라별로 상이했던 문화의 차이가 감소하며, 수렴과 융합을 통해 새로운 지구적 차원의 문화(global culture)가 만들어지고 있다. 이처럼 수많은 인종과 다양한 문화가 서로 부딪히는 지구촌사회에서 청소년들은 자연스럽게 외국인들과 상호작용하고 어울리며, 새로운 사회를 만들어 나간다. 그들은 이미 사이버공간에서 어린 시절부터 게임을 통해 또는 공통적 관심사를 매개로 외국인과 참여자로서 서로 연결돼 왔기 때문에 자연스럽게 상호작용하며 세계적인 문화를 만들어 나간다.

다섯째, 청소년은 고령사회의 발전 동력으로서 중요하다. 21세기 이후 의학과 생명과학이 획기적으로 발달하면서 평균수명이 획기적으로 늘어나고 있다. 반면에 여성의 경제활동이 늘어나고 사회적으로 삶의 질이 중시되면서 출산율은 크게 낮아지고 있다. 이른바 저출산

고령화는 시대적 흐름이면서 시대적 고민이 되고 있다. 고령사회에서 경제수준을 유지하는 길은 생산성을 높이는 것 뿐이다. 산업사회에서의 생산성 향상은 주로 기술발달을 통해 이루어졌지만, 정보사회에서는 인적 자본의 증대를 통해서 이루어진다. 고령사회의 생산성 문제를 해결하는 길은 바로 청소년의 잠재력을 최대한 계발하고 그들의 역량을 강화하는 데 있다.

3) 청소년 보호의 목적과 의의

청소년을 왜 보호해야 하며, 청소년보호가 왜 중요한가? 개인적 차원에서 가장 단순하게 생각하면, 청소년은 아직 생존능력이 부족하고 약한 존재이므로 안전하게 성인으로 성장해 나갈 수 있도록 지키고 보살펴 주어야 한다는 것이다. 인간은 출생 때부터 다른 어떤 동물보다 나약하며, 따라서 부모의존 기간도 가장 길다. 인간은 최소한 10여년 이상 부모가 양육하지 않으면 홀로 생존하기조차 어려운 존재이다. 이러한 시각에서 보면 청소년보호란 청소년이 성장과정에서 위험요인에 노출되지 않도록 유해한 환경으로부터 청소년을 안전하게 보호하는 것이라는 협의의 개념에 이르게 된다.

그러나 보다 넓게 사회적 차원에서 보면, 청소년보호란 미래의 바람직한 사회구성원을 양성하기 위한 것이다. 사회란 개인들의 집합이므로 사회를 유지하기 위한 가장 기본적인 조건은 사회성원을 지속적으로 충원하는 것이다. 나아가 새로운 구성원은 그 사회의 가치와 규범을 공유해야 할 뿐 아니라, 구성원으로서의 역할을 다할 수 있는 능력을 갖춰야 한다. 그러므로 청소년보호에 대한 광의의 개념은 위험에 노출된 청소년 뿐 아니라, 모든 청소년들이 건강한 성장을 통하여 각자의 잠재적인 역량을 최대한 계발할 수 있도록 지원해 주는 것이다.

『청소년보호법』 제1조는 이 법의 목적을 다음과 같이 명시하고 있다. "이 법은 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고 청소년을 유해한 환경으로부터 보호·구제함으로써 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 한다." 이러한 법 규정은 위의 논의에 따르면 협의의 청소년보호 개념에 바탕을 둔 것이다. 현행 청소년보호법은 청소년을 유해환경으로부터 차단하는 데 초점을 맞추었기 때문에 청소년들을 적극적으로 지원하는 내용은 담지 못하고 있다.

관점을 조금 달리 하여 경제학적 측면에서 보면, 청소년보호의 개념은 "보다 가치 있고 소중한 것을 우선적으로 지켜야 한다."는 의미로 볼 수도 있을 것이다. 청소년은 성인보다 더 장기적으로 사회에 기여할 수 있을 뿐 아니라, 아직 드러나지 않은 잠재적 가치가 훨씬 더 큰 구성원이다.

과거보다 최근에 이르러 청소년보호가 더욱 강조되는 것은 약자를 보호하려는 인간성의 발현으로 볼 수도 있지만, 사실은 청소년의 가치가 과거에 비해 그만큼 더 커졌기 때문이다. 집집마다 자녀수가 1~2명으로 과거에 비해 크게 줄어 희소가치가 커졌을 뿐 아니라, 앞에서 살펴본 대로 21세기 들어 청소년은 시대적으로 그 어느 때보다 더 큰 중요성을 지니고 있기 때문이다.

2. 산업사회 제도와 정보인의 사회화

1) 산업사회 제도의 특징

문명사적으로 크게 보면 인간사회는 대체로 수렵·채취사회, 원예사회, 농경사회, 산업사회의 과정을 거쳐 오늘의 정보사회에 이르렀다. 농경사회로 정착하던 B. C. 10세기 전후는 문명사회로 가는 첫 번째 분수령이었다. 인류 문명의 두 번째 분수령은 18세기 중엽 영국을 비롯한 서유럽에서 시작된 산업혁명이었다.

새로운 문명을 열어가는 핵심적인 변수는 사회기술(social technology)이다. '사회기술'이란 "사회 전체 또는 거의 모든 영역에 큰 변화를 초래하는 상호 관련된 기술들의 체계"를 말하는데, 농경기술이나 산업기술, 정보기술 등이 여기에 속한다. 농경사회를 가능하게 한 것은 바로 각종 농경도구나 관개(irrigation), 시비(fertilization), 경작, 탈곡 등을 중심으로 하는 '농경기술'의 발달이었고, 산업사회를 형성한 것은 방적기나 증기기관 등 각종 기계 중심의 '산업기술'이었다.

산업기술의 발달은 생산양식을 변화시켰을 뿐 아니라 노동 분업, 위계질서 조직, 합리성, 경영관리 등의 개념을 수반함으로써, 농경사회와는 전혀 다른 '산업사회'라는 새로운 사회를 형성하게 되었다. 커(Kerr, 1960) 등의 산업인간가설(Industrial Man Hypothesis)에 따르면[31], 근대적인 산업기술을 적용하는 산업체에 종사하는 노동자들은 산업기술과 산업조직의 원리에 크게 영향을 받아 그에 상응하는 퍼스낼리티를 지닌 '산업인간'으로 바뀐다.

산업인간은 무엇보다 실증과학 중시, 규칙과 규정 준수, 물질적 가치 우선, 수직적 인간관계, 기계적 시간 엄수, 직선적·기계적 사고방식 등의 특성을 지닌다. 18세기 중엽 이후 서구의 산업화가 세계 각국으로 확산되면서 세계는 거대한 산업질서 속으로 편입되었고, 200여년에

31) 산업인간가설이란 "산업노동자들은 동일한 산업환경에 근무한 기간이 길어질수록, 어떤 문화권에 속하는가에 관계없이, 사회적 행위나 의식, 태도 등에서 유사하게 되어간다."는 것이다(배규한, 2000: 76).

걸쳐 경제, 교육, 정치, 가족, 종교 등 모든 영역에서 이전과는 다른 새로운 제도를 형성해 나갔다(배규한, 2011: 22-24). 이것이 지금 대부분 사람들에게 당연한 것으로 받아들여지는 산업사회의 제도들이다.

산업사회의 다양한 제도들을 관통하는 주요 특징을 간략히 정리해 보면 다음과 같다. 우선 산업사회는 대량생산과 대량소비의 물질적 토대를 바탕으로 하며, 구성원들의 인간관계는 엄격한 위계질서에 바탕을 두고 있다. 조직 내 상호작용은 기계적 평등과 효율성을 최우선으로 하는 단선적 가치관과 철저한 분업의 원리에 따라 이루어진다. 그리고 조직구성원들은 가급적 인간적 판단과 선택을 배제한 채 규칙과 표준화된 절차에 따라 행동한다.

2) 정보화와 사회환경의 변화

20세기 후반 이후 새로운 사회기술이 형성되기 시작했다. 그것은 상징, 메시지, 데이터, 지식 등 대단히 다양하고 복합적 의미를 지닌 정보(information)와 관련된 기술들의 체계이다. '정보기술'이 사회적으로 확산되어 가는 과정을 '정보화'라고 하는데, 정보화는 먼저 컴퓨터와 컴퓨터 프로그램의 광범위한 확산에 의해 시작됐다. 다음에는 이 테크놀로지가 공장자동화, 금융전산화, 행정전산화 등에 다양하게 적용됨으로써, 산업이나 직업구조를 비롯한 경제제도 전반에 획기적인 변화를 초래하였다.

산업사회 인류문명의 발달을 주도해 온 것은 "효율성, 합리성, 분업, 전문화"의 힘이었다, 그러나 디지털과 네트워킹 기술이 결합되면서 '융합'의 힘이 사회변동을 주도하고 있다. 융합의 시대에 사회는 산업사회의 고정성이나 안전성 대신 유동성과 불확실성 등의 특징을 띄게 된다. 그리고 생활환경은 다양한 기기를 통한 접속, 매개과정이 사라진 탈중계성(dis-intermediation), 현실보다 더 실재 같은 초현실성(hyper-reality) 등의 방향으로 변화하고 있다(김문조, 2013: 21-36). 이처럼 융합이 사회변동의 새로운 흐름이 되면서 산업사회와는 전혀 다른 새로운 사회환경이 조성된다.

정보기술은 또한 사회의 형성이나 유지에 가장 중요한 기능을 하는 커뮤니케이션 방식을 근본적으로 변화시켰다. 특히 디지털기술이 커뮤니케이션 미디어와 결합되면서 생활환경을 산업사회와는 전혀 다른 차원으로 변모시켰다. 정보기술은 커뮤니케이션 방식만 변화시킨 것이 아니라, 사회적 상호작용과 활동이 가능한 '사이버공간'을 창출해 내었다. 인터넷, 스마트폰, SNS 등으로 대표되는 새로운 사이버 활동은 청소년들에게 무한한 상상력을 요구하며, 산업사회

와는 판이하게 다른 디지털 사회 환경을 제공한다(손영동, 2013: 17-20). 아울러 인터넷, 게임, 스마트폰 등 이전과는 다른 차원의 새로운 청소년 유해매체 환경이 부각되고 있다(김경준 외, 2012: 16-21).

3) 정보인의 가치관과 행동양식

산업사회의 모습은 농경사회와 아주 다르고, 산업인은 농경사회 사람과 아주 다르다. 마찬가지로 정보사회는 산업사회와 다르며, 정보인은 산업인과 여러모로 다르다. 그것은 단순히 산업기술과 정보기술의 차이 때문이 아니라, 정보화에 따라 성장환경이나 생활환경 등 사회적 패러다임이 아주 달라졌기 때문에 나타나는 현상이다.

최근 성장과 생활의 환경이 획기적으로 변하면서 청소년들의 행동양식은 물론 가치관이나 인성까지 바뀌고 있다. 21세기 청소년들의 가치관과 행동양식은 기성세대와 크게 다르다. 청소년들은 정보사회의 성장환경에서 사회화되기 때문에 산업사회를 살아온 산업인과는 다른 것이다. 새로운 사회화 환경은 '산업인'과는 전혀 다른 유형의 '정보인'을 탄생시켰고, 산업사회의 가치관이나 척도로는 정보인을 이해하기 어렵게 되었다.

우선 가치관의 차이를 보면, 과거 산업인들이 경제적 가치를 무엇보다 중요시하는 데 비해, 청소년들은 오히려 문화적 가치를 더 중시한다. 사회적 의식에서도 물질적 성장주의에서 벗어나 비물질적 생태환경주의를 강조하는 경향을 보인다. 또한 뉴미디어 사용에 익숙한 정보인은 집단이나 공동체 보다 상대적으로 개체를 존중하고 개성을 중시하는 개인주의적 가치를 지닌다. 사람과의 관계에서도 과거에 흔히 강조돼 온 위계질서나 공동체의식이 약화된 반면, 개인 간 수평적 관계 의식이 더욱 중요해지고 있다(배규한, 2011: 26-29).

이러한 가치관의 변화는 청소년들의 행동양식에도 그대로 반영되어 나타난다. 사이버공간의 일상화로 성이나 연령, 외모, 사회계층 등 이전까지 상호작용에 큰 영향을 미치던 인습적 신분은 거의 무시된다. 누구나 익명으로 만나지만, 이러한 익명성이 상호작용을 어렵게 하거나 왜곡시키지는 않으며, 오히려 주체적 행동을 가능하게 한다.

과거 특정 이념에 몰입되어 맹목적으로 행동하던 모습은 사라지고, 무이념 또는 혼합이념의 시대가 열리고 있다. 마찬가지로 하나의 권위에 복종하고 추종하던 일원적 권위주의가 붕괴되고, 다원적이며 자율적인 행동양식이 보편화되었다. 혈연, 지연, 학연 등 갖가지 연고에 따라 판단하고 행동하던 산업사회의 행동양식은 크게 약화되었다. 연고나 지역 공동체의 영향력이 사라진

자리에는 관심과 취향에 따라 '네트워크'를 통한 '가상공동체'라는 새로운 행위영역이 구축되고 있다(Castells, 2003: 466-468). 국가라는 토대 위에서만 가능한 줄 알았던 시민적 행위도 전 지구적 차원 또는 인권적 차원의 행위로 대체되어 간다.

4) 정보인의 사회화와 사회제도

인간은 누구나 태어나면서부터 자신이 속한 사회의 규범과 제도를 익히고, 그것에 따라 사회적 행위를 하며 살아간다. 사회제도는 수많은 구성원들의 지속적·반복적 상호작용 과정을 통해 오랜 세월에 걸쳐 형성되며, 성원들의 생활에 보다 적합하도록 끊임없이 변한다. 그것은 일상적이든 공식적이든 모든 행동의 기준이 되는 사회적 행위의 표준틀이다. 사회제도를 변화시키는 원인은 수없이 많지만, 크게 보면 주된 원인은 사회기술과 인간의 의식이다(배규한, 2000: 295-303).

인류 문명사를 보면, 사회기술과 인간의식의 변화에 따라 두 차례 획기적 전환기가 있었으며, 그 때마다 새로운 사회제도들이 형성되었다. 20세기 후반 이후 인류는 다시 한 번 문명사적 전환기를 지나고 있다. 정보·통신기술의 발달로 산업혁명에 비견할 만한 이른바 "정보혁명"을 맞이한 것이다(Toffler, 1989: 33-35). 정보화는 모든 사회성원들의 의식구조와 생활양식에까지 큰 변화를 초래하고 있다. 이러한 변화는 특히 사회화 과정에 있는 청소년들의 성장환경을 획기적으로 변화시킴으로써, 그들의 가치관과 행동양식을 형성하는데 결정적인 영향을 미치고 있다.

정보기술과 청소년들의 성장환경은 놀랄 만큼 빠른 속도로 변하는데 비해, 사회제도는 쉽게 바뀌지 않는다. 문제는 청소년들은 과거와 달리 정보인으로 사회화되고 있는데, 그들이 따라야 할 사회제도는 여전히 산업사회 제도라는 점이다. 정보인은 미래 디지털사회에서 살아갈 삶을 준비하고 있는데, 현재의 산업사회 제도는 그들의 가치관과 생활양식을 갑갑하게 구속하고 있는 것이다. 사회제도는 구성원들에게 일상생활의 일부로 자연스럽고 편안해야 하는데, 정보인에게 산업사회의 제도는 부자연스럽고 답답하기만 하다.

흔히 사람들은 요즘 청소년들에게 참으로 문제가 많다고 한다. 여기에는 기성세대가 과거의 가치관과 기준으로 평가하기 때문에 청소년들의 사고방식이나 행동양식이 못마땅하게 보이는 측면도 있다. 오늘의 청소년들이 기성세대와 다른 것은 성장하고 살아온 환경이 다르기 때문이기도 하지만, 기성세대는 과거의 틀에 따라 생각하고 행동하는데 비해, 청소년들은 미래의 공기를

호흡하며 미래사회에 적응해 가고 있기 때문이다.

또 다른 한편으로 급속한 사회변화 과정에서 과도기에 있는 청소년들이 산업사회의 낡은 제도에 적응하기 어려워 문제로 나타나는 현상일 수 있다. 예컨대, 청소년들이 학교에서 겪고 있는 많은 문제들도 이러한 '제도적 부적응'에서 배태된 것이라는 가설을 세워볼 수 있을 것이다.[32]

청소년들이 살아갈 미래사회의 구조는 과거와 질적으로 전혀 다른 모습이며, 따라서 청소년들의 가치관이나 행동양식도 산업 세대와는 확연히 다를 수밖에 없다. 그러므로 미래를 살아가야 할 청소년들에게 과거 산업사회의 가치관이나 제도를 강요해서는 안 된다. 그들이 살아갈 사회는 기성세대가 살아 온 사회와 전혀 다른 사회이기 때문이다. 기성세대에게는 못마땅해 보일지 모르는 청소년들의 일탈적 모습이 오히려 새로운 미래를 개척해 나갈 국가발전의 동력이 될 수도 있다.

3. 청소년보호정책의 좌표와 기조

1) 청소년정책의 발달

한국 청소년 정책의 뿌리를 찾자면 신라시대의 '화랑도'까지 거슬러 올라갈 수도 있겠지만, 근대적 의미에서는 민간 차원에서 '아동의 권리공약 3장'을 선포하고 '어린이날'을 제정한 1922년을 그 시발로 볼 수 있을 것이다. 국제적으로 아동권리 제네바선언이 1923년이었던 점을 감안하면 매우 선구적이었다고 볼 수 있다. 우리나라 '어린이 헌장'은 1957년에 제정되었다.

정부 차원에서 공식적으로 청소년정책이 시행된 것은 1960년대 이후이다. 1961년에 '미성년자 보호법'을 제정하면서 비행청소년에 대한 선도정책을 처음으로 수립・시행하였다. 1964년에 내무부 장관실에 "청소년보호대책위원회"를 설치했으며, 1977년에는 "청소년대책위원회"라는 명칭으로 청소년들의 선도, 지도, 육성, 보호, 교정 등의 업무를 수행했다(표 5-1 참조). 이러한 청소년정책은 이른 바 '청소년문제' 해결이라는 시각에서 출발하였으며, 문제 청소년들을 규제하거나 보호하는 수준에 머물러 있었다.

32) 교육제도 부적응 현상에 대해서는 이 장의 뒷부분에서 좀 더 자세히 논의할 것임.

표 Ⅴ-3-1 한국 청소년담당 행정부서와 주요정책 변천사

시기	행정부서	주요정책
'48.8–'64.9	내무부	청소년 및 일반인에 대한 산발적 규제 미성년자보호법의 금지행위 규정에 근거(61.12)
'64.9–'77.8	청소년보호대책위원회 (내무부 보안과)	청소년시책 조정 · 심의 및 관계기관과 단체 간 필요한 연락과 업무조정업무 수행
'77.8 – '83.3	청소년대책위원회 (총리실 기획조정실)	청소년 선도 및 보호에 관한 종합대책 심의 (위원장: 국무총리)
'83.4 – '85.1	청소년대책위원회 (문교부 청소년과)	청소년업무를 문교부 정책의 일부로 이관 (위원장: 문교부 차관)
'85.1 – '88.6	청소년대책위원회 (총리실 행정조정실)	청소년대책업무의 기획 · 조정 · 통제, 문제청소년 중심의 소극적 행정
'88.6 – '90.9	체육부 청소년국	청소년 보호/육성/선도/지원에 관한 조정·총괄, 여전히 문제청소년 중심의 소극적 행정, 청소년육성법 제정(88.7), 청소년헌장 제정(90. 5)
'90.9 – '93.3	체육청소년부 청소년정책조정실	청소년육성의 개념정립(선도/지도/보호/육성/교정/지원 등), 전체 청소년에 대한 행정으로 전환, 조정(총리)과 총괄(장관) 기능 구분, 한국청소년기본계획(91.6), 청소년기본법(91.12)
'93.3 – '98.2	문화체육부 청소년정책실, 청소년보호위원회	제1차 청소년육성5개년계획 수립(93.9), 청소년보호업무 별도 설정, 청소년보호법(97.3), 청소년보호위원회 설치(97.7)
'98.2 – '05.4	문화관광부 청소년국, 총리실 청소년보호위원회	제2차 청소년육성5개년계획(98.7), 청소년 헌장 개정(98.10), 청소년보호위원회 총리실로 이관(98.2), 청소년성보호에 관한 법률 제정(00.7), 제3차 청소년육성기본계획 수립(03.12)
'05.4 – '06.3	총리실 청소년위원회	문화관광부 청소년국과 청소년보호위원회 통합
'06.3 – '08.3	총리실 국가청소년위원회	국가청소년위원회로 명칭변경
'08.3 – '10.3	보건복지가족부 아동청소년정책실	아동정책실로 통폐합
'10.3 – 현재	여성가족부 청소년가족정책실	부처를 이전하여 청소년가족실로 재편

*출처 : 2012년 국가청소년위원회 홈페이지

한국의 청소년정책은 1980년대 후반에 새로운 전기를 맞게 된다. 때마침 UN은 1985년을 "세계청소년의 해"로 선포하였다. 한국에서도 이른 바 민주화 시대를 맞이하여 1987년에 헌법을 개정하면서, "국가는 청소년의 복지향상을 위한 정책을 수립할 의무를 진다."는 새로운 청소년정책의 헌법적 근거를 마련하고, 같은 해에 '청소년육성법'을 제정했다. 그리고 1988년에 '체육부'가 출범하면서 '청소년육성위원회'와 '청소년국'을 설치했다. 1989년에는 '한국청소년연구원'(現 '한국청소년정책연구원'의 전신)이 설립되고, '한국청소년단체협의회'가 결성되었다.

1990년에 체육부가 '체육청소년부'로 개편되면서 '청소년정책 조정실'을 신설하고, '청소년헌장'을 제정했다. 1991년에는 1989년에 UN이 제정한 '아동권리 협약'을 비준하였으며, '청소년기본계획'을 수립하고, '청소년기본법'을 제정했다. 1993년에 체육청소년부가 다시 '문화체육부'로 개편되면서 '청소년정책실'과 '청소년보호위원회'를 설치했다.

1997년에 청소년보호법이 제정되면서 '청소년보호위원회'는 이듬해에 국무총리실로 그 소속을 바꾸었다. 이후 문화관광부 '청소년국'에서는 주로 청소년 육성정책을 담당하고, '청소년보호위원회'에서는 청소년보호업무를 담당하였다. 이 시기 우리나라 청소년정책은 청소년국의 '육성' 정책과 청소년보호위원회의 '보호' 정책이라는 양대 기둥으로 나누어 시행되었다. 청년정책을 담당하는 부서가 나누어져 있다 보니, 청소년단체들까지도 육성과 보호로 나누어지는 듯 했다. 그러나 사실 '육성'과 '보호' 정책이 별개일 수는 없으며, 청소년정책이 '육성'과 '보호'로 나누어질 수도 없는 것이다.

2004년부터 한국청소년개발원(現 한국청소년정책연구원)을 중심으로 청소년 계에서는 육성과 보호정책을 통합적으로 시행해야 하며, 청소년들의 인권, 참여, 잠재력 계발, 역량강화 등 보다 다양한 영역으로 청소년정책을 확대해야 한다는 주장이 힘을 얻기 시작했다. 드디어 2005년에 서로 다른 부처로 있던 '청소년국'과 '청소년보호위원회'가 국무총리 산하 '청소년위원회'(이듬해 '국가청소년위원회'로 명칭 변경)로 통합되었다. 그리고 청소년정책도 육성과 보호라는 이분법적 구분을 탈피하여 보다 미래지향적으로 영역을 확대하기 시작했다.

차관급의 독립 부처로 안정을 찾으면서 지속적으로 발전할 것 같았던 청소년행정은 2008년에 다시 크게 축소된다. 국가청소년위원회가 보건복지가족부의 아동정책실과 합하여 '아동청소년정책실'로 통·폐합된 것이다. 청소년업무가 2010년에 여성가족부로 이관되면서 이번에는 '청소년가족정책실'로 개편되었다. 총리실에서 보건복지가족부로, 그리고 다시 여성가족부로 옮겨 다니는 동안 '청소년보호위원회'의 위상도 크게 위축되었다.

2) 청소년보호에 대한 이론적 시각

사회적으로 청소년을 보호해야 한다는 데는 이론의 여지가 없다. 그러나 왜 청소년을 보호해야 하는지에 대해서는 사람마다 생각이 다를 수 있다. 수없이 다양한 생각들을 대별해 보면, 대략 다음과 같은 네 가지 시각으로 정리될 수 있을 것이다.

첫째는 보호론적 시각으로서, 청소년은 약하고 미숙한 존재이므로 어른들이 적극적으로 보호하고, 올바른 방향으로 육성해야 한다는 것이다. 이러한 시각은 청소년을 아직 성숙하지 못하여 자신의 가치관이나 행위에 대한 자율적 판단능력이 부족한 존재로 간주하는 것이다. 또한 성인들의 가치와 판단이 청소년에 비해 우월할 뿐 아니라 청소년에게도 그대로 적용될 수 있다고 보는 것이다.

둘째는 자율론적 시각인데, 청소년은 아직 어리므로 양육과 보호가 필요한 존재이지만 스스로의 자율적 판단은 존중해 주어야 한다는 입장이다. 이것은 청소년을 온전히 보호받아야 할 미성숙한 존재로 본다는 점에서는 보호론적 시각과 동일하다. 그러나 여기서 청소년은 미성년자이긴 하지만 독립적 인격체이므로 최소한 그들의 자율성은 인정해 주어야 한다고 본다.

셋째, 주체론적 시각이다. 이것은 청소년이 자신의 권리를 주체적으로 행사할 수 있는 능력을 지닌 자율적 존재임을 인정하는 시각이다. 청소년은 독립적 인격체일 뿐 아니라 스스로 판단하고 자신의 행위에 책임을 지며 권리를 주장할 수 있는 존재이므로, 단순한 보호 차원을 넘어 청소년의 인권과 주체성을 존중해 주어야 한다는 것이다.

넷째, 미래지향적 시각이다. 이것은 청소년이 스스로 미래 정보사회에 부응하는 가치관을 형성하고 역량을 강화할 수 있도록 지원해 주는 것이 진정한 보호라는 입장이다. 청소년은 스스로 자신의 미래를 선택하고 설계할 수 있는 존재이므로, 사회는 그들이 미래지향적 가치관을 형성하고 자신의 잠재적 역량을 최대한 계발할 수 있도록 지원만 하는 것이 바람직하다고 본다.

3) 현행 청소년보호정책의 기조

과연 한국의 청소년정책은 위에서 구분한 네 가지 시각 중 어느 것에 가까울까? 아마도 당위론적으로는 두 번째 자율론적 시각이 옳다고 주장하면서도 실제로는 첫 번째 보호론적 시각에 서 있는 것으로 평가된다. 주체론적 시각이나 미래지향적 시각에 대해서는 일부 청소년학

자들이 주장하거나 지향해야 할 방향으로 제시하고는 있지만, 실제 정책에 반영되고 있다고 보기는 어렵다.

청소년기본법에 따르면, 한국청소년정책의 최상위 정책은 '청소년육성'이고, 그 하위 정책으로 청소년보호, 청소년활동, 청소년복지 등이 있는 것으로 규정돼 있다. 청소년의 참여나 인권 및 스스로의 자아역량 계발을 위한 지원은 '청소년참여위원회' '청소년특별회의' 등의 프로그램을 통해 명목상으로는 일부 이루어지고 있지만, 청소년들이 인지할 만한 실질적이고 가시적인 성과는 없다고 해도 과언이 아니다.

청소년정책의 주 흐름인 보호정책에서 가장 중요한 기조는 정책형성 및 집행의 관점이 기성세대의 가치관에 바탕을 두고 있으며, 정부 주도적 성격이 강하다는 것이다(송은지 외, 2013: 56). 청소년들이 스스로 잠재능력을 계발하고 건강하게 성장해 나가는 것을 지원하기보다는, 기성세대의 관점에서 설정해 놓은 울타리 내 안전을 보장하는 데 초점이 맞추어져 있다. 그리고 이 모든 과정을 정부가 주도하므로 청소년들이 스스로 참여할 여지는 거의 없다.

청소년보호정책에서 특징적인 두 번째 기조는 청소년에게 유해한 환경을 통제하거나 청소년들로부터 차단하는 부정적 접근(negative approach)이다. 이것은 청소년을 대상으로 하는 정책이라기보다 청소년을 대상으로 하는 공급자 및 환경에 대한 규제정책이다. 그러나 법에 의한 유해환경 통제는 상업주의에 부딪혀 실효성이 떨어지는 경우가 많다(김기봉, 2003: 139). 법망을 빠져나가는 편법이나 단속의 실효성도 문제지만, 법 제정이 시간을 요하는데 비해 상업주의는 늘 한걸음 앞서 가기 때문이다. 현실적으로 청소년과 성인의 생활환경을 분리하기도 어렵지만, 분리가 반드시 바람직한 것도 아니다. 청소년은 지역사회 속에서 생활할 수밖에 없으므로 청소년의 활동 반경을 제한하는 데는 한계가 있다. 그리고 타율적으로 생활환경을 제약하는 것은 오히려 청소년의 호기심을 자극하거나 반발을 불러일으킬 수 있으며, 길게 보면 일상생활에 대한 청소년의 자기 적응력 형성을 저해할 수도 있다.

세 번째 특징적 기조는 개인 또는 개별행위에 초점을 맞추는 미시적 접근(micro approach)이다. 그러다 보니 청소년보호는 국가발전을 위한 정책이 아니라, 주로 문제청소년 또는 궤도이탈 미성년자들에 대한 규제 및 보호 위주의 주변부 정책이 되고 만다. 청소년보호정책의 초점을 일부 문제청소년에 맞추는 것은 정책의 효과성 측면에서 보면 일견 타당해 보이지만, 청소년을 미래 국가발전의 새로운 성장 동력으로 키워나가야 한다는 시각에서 보면 바람직하지 못한 것이다.

4. 미래창조를 위한 청소년보호의 새 방향

1) 청소년문화에 대한 올바른 이해

많은 사람들은 '청소년 문제'라는 말을 일상적으로 사용하는데, 이 때 청소년 문제라는 말 속에는 음주, 흡연, 오락, 퇴폐 등 온갖 청소년비행이 다 들어 있다. 그만큼 기성세대는 대체로 청소년들에 대한 부정적 고정관념을 가지고 있으며, 청소년문화란 대부분 일탈적인 것이므로 당연히 변하여 일반문화로 동화돼야 할 것으로 생각하는 경향이 있다(이동연, 2005: 283-284). 청소년문화에 대한 가장 흔한 오해는 다음과 같다.

첫째, 청소년들이 미성숙한 것처럼 청소년문화도 미 숙성된 문화라고 생각한다. 청소년기를 성인이 되기 위한 준비기로 인식함으로써 청소년문화를 아직 미완성의 문화로 간주하는 것이다. 그러나 청소년들의 성장 환경과 경험이 기성세대와 다르고 시대도 변했기 때문에 기성세대의 잣대로 보면 미성숙하고 일탈적인 것으로 보이기 쉽지만, 청소년문화는 엄연히 그들의 문화이다.

둘째, 청소년문화는 곧 비행문화라고 치부해 버리는 경향이 있다. 청소년문화는 대개 일반적 사회규범에서 벗어나 있으며, 청소년들은 사회규범을 따르지 않는 데서 쾌감을 느끼고 자신의 정체성을 찾으려 한다는 것이다. 따라서 청소년들은 항상 부모나 교사 또는 성인들의 감독을 받아야 한다고 믿는다. 이것은 기성세대의 가치관과 행동양식을 기준으로 이와 다른 것은 무조건 일탈적인 것으로 보기 때문에 생기는 오해이다.

셋째, 청소년문화는 곧 대항문화라고 잘못 생각하는 사람들이 많다. 기성세대의 문화가 주류인데, 청소년들은 이것을 거부하고 무조건 변화를 요구하며 새로운 대안(alternative) 문화를 주장한다고 보는 시각이다. 이러한 시각에서 보면, 청소년문화는 바로 기존의 사회 체제 및 이념과 가치관에 대한 도전이 된다.

청소년보호를 위한 정책을 제대로 수립하고 집행하기 위해서는 무엇보다 먼저 청소년과 청소년문화의 개념을 올바로 이해하는 것이 중요하다. 청소년문화란 청소년들이 공유하는 행위양식이나 사고방식 또는 여러 가지 생활양식이다. 청소년문화는 그들만의 공간에서 만들어지는 것이 아니라, 그들을 둘러싸고 있는 여러 가지 사회·문화적 요소들과의 관련 속에서 형성된다. 청소년문화는 가정, 학교, 지역사회, 놀이터, 일터 등에서 만들어지며, 부모, 형제자매, 친구, 교사 등 다양한 사람들과의 상호작용을 통하여 형성되는 것이다.

더욱 중요한 것은 청소년문화는 이 시대에 지배적인 기술문명의 내용과 형식을 반영하고 있다는 점이다(조혜영, 2005: 313-314). 기술문명은 청소년들의 일상적 삶을 규정하는 중요한 환경이므로 성장과정에서 다양한 형태로 청소년의 사회화에 영향을 미친다. 그러므로 청소년문화에는 과학기술의 형식과 내용은 물론, 그 바탕이 되는 가치관이나 정서까지 담겨 있다. 결과적으로 청소년문화는 기성세대에 비해 더욱 첨단의 기술문명을 담고 있는 셈이다.

청소년문화는 그 사회의 안정성이나 문화적 통합성 정도에 따라 '부분문화'(sub-culture)일 수도 있고 '대항문화'(counter-culture)로 바뀔 수도 있다.[33] 사회 규범과 제도가 안정되고, 사회구성원들의 가치관이나 행동양식이 잘 통합돼 있다면 청소년문화는 부분문화의 형태를 띠겠지만, 사회가 아노미 상태에 있거나 많은 갈등을 겪고 있다면 청소년문화는 대항문화로 바뀌기 쉽다.

청소년문화는 고정적이거나 정태적인 상태가 아니라 끊임없이 변화하는 과정에 있다. 청소년문화는 사회 전체로 보면 하나의 부분문화지만, 사실은 청소년문화 내에도 다양한 유형이 있으며, 이들은 서로 경쟁하거나 갈등 관계에 있을 수도 있다. 그러므로 청소년문화의 어느 한 측면을 보고 청소년문화 전체를 판단해서는 안 되며, 어느 한 시기의 청소년문화를 곧 청소년문화의 전형인 양 단정해서도 안 된다(조혜영, 2005: 316-319).

청소년문화가 마치 시대변화나 사회환경과 무관하게 청소년들에 의해 만들어진 것이라고 생각하는 것은 옳지 못하다. 청소년기는 기성세대를 따르기 위한 준비단계가 아니라 그 자체로서 삶의 중요한 시기이며, 청소년문화는 다양한 사회문화적 요인들과의 관련 속에서 청소년들이 만들어 낸 그들의 소중한 삶의 양식이다. 청소년문화는 이 시대를 살고 있고 또 미래를 살아갈 바로 그들의 문화이다.

2) 청소년보호의 새로운 방향과 기조

청소년 보호의 궁극적 목적은 무엇인가? 청소년들을 유해환경이나 위험으로부터 보호하는 것이 중요하긴 하지만 궁극적 목적은 아니다. 심신수련이나 복지를 통해 청소년 삶의 질적 수준을 높여주는 것도 아니다. 다시 말하면, 단순히 "청소년들로 하여금 안전하고 만족한 생활 또는 행복한 삶을 살게 해 주는 것"이 청소년보호의 궁극적 목적은 아니다.

정책이란 개개인의 삶에 관심을 가지지만, 궁극적으로는 국가적 차원의 발전을 지향하는

33) '부분문화'란 한 사회의 특정 집단이 공유하고 따르는 삶의 양식으로서 사회 전체의 일반문화와 상치되지 않는 문화를 말한다. '대항문화'는 일반 문화에 반하는 특정 집단 구성원들의 문화를 말한다.

것이다. 청소년보호 또한 궁극적으로는 청소년 개개인을 대상으로 하는 것이 아니라, "어떻게 하면 청소년보호정책을 통하여 국가발전에 기여할 수 있을지 모색하는 것"이다. 그렇다고 청소년보호정책이 청소년 개개인의 삶에 관심을 가질 필요가 없다는 뜻은 아니다. 청소년 개개인을 위한 여러 가지 사업도 중요하지만, "궁극적 지향점은 국가발전에 있음"을 강조하는 것이다(배규한, 2007: 37; 2012: 21).

그러므로 미래의 청소년보호정책은 개인보다 국가 차원의 발전에 초점을 맞추어야 하며, 사회구조적·제도적 진단에 따라 부처업무를 넘어서는 국가차원의 정책을 지향해야 한다. 요컨대, 청소년보호는 일부 문제청소년 대상의 주변부 정책이 아니라, 국가 미래창조의 핵심정책으로 자리매김할 수 있도록 정책의 폭을 넓혀 나가야 할 것이다.

21세기에 청소년 정책은 다른 어떤 분야 정책보다 중요하다. 정보사회의 발전 동력은 인적 자본에서 나오고, 미래의 인적 자본은 바로 청소년에게서 찾아야하기 때문이다. 청소년정책이 새로운 미래창조를 지향하기 위해서는 무엇보다 먼저 청소년의 시대적 의미를[34] 올바로 인식해야 한다. 청소년을 '보호의 객체'가 아니라 '미래창조의 자율적 주체'로 인식하고, 청소년보호정책 수립과 집행의 관점을 청소년의 입장에 맞출 수 있어야 한다.

둘째, 청소년보호의 비전과 목표를 "정보사회에 부응하고 정보인에게 적합한 새로운 사회제도 형성"에 두어야 한다. 미래 청소년보호정책은 청소년을 산업사회 가치관과 제도적 틀 안에 안전하게 '보호'하는 차원을 넘어서야 한다. 청소년들이 자신의 관심과 취향에 따라 체험을 통하여 스스로 도전해 나감으로써 잠재적 역량을 계발해 나갈 수 있도록 지원하고 도와줄 수 있어야 한다. 또한 청소년들이 글로벌 수준의 인재로 성장할 수 있도록 국제기준에 부합하는 청소년 인권 보장을 제도화해 나가야 한다.

세 번째 기조는 일부 문제 청소년 대신 전체 청소년을 정책대상으로 하며, 보호·육성·복지 등 영역별 정책보다 구조적·제도적 개선방안을 모색하는 거시적 접근(macro approach)에 바탕을 두어야 한다는 것이다.

넷째, 청소년들에게 게임이든 뭐든 못하게 하거나 차단하는 부정적 접근이 아니라, 대안(alternative)을 제시해 줌으로써 스스로 다른 길을 찾아 가도록 하는 긍정적 접근(positive approach)을 해야 한다. 그러기 위해서는 청소년들의 사회화 과정에 주목하여 문화적 활동과 연계하거나 다양한 체험과 참여를 장려함으로써 상상과 모험을 통한 미래의 잠재력 계발을

34) 청소년의 시대적 의미에 대해서는 이 장의 제1절에서 상세히 논의하였음.

지원하는 데 주안점을 두어야 한다.

이러한 근본적 방향전환이야 말로 한 차원 더 높은 청소년보호를 가능하게 할 것이다. 이때 가장 중요한 것은 청소년 생활의 대부분을 차지하는 학교를 개혁하는 일이다.

3) 교육개혁과 새로운 제도 모색

20세기 후반 이후 인류는 정보기술, 디지털기술, 통신기술 등의 발달에 따른 혁명적 변화를 경험하고 있다. 이러한 변화는 사회적 패러다임을 산업사회에서 정보사회로 바꾸어 나가고 있다(Toffler, 1989). 한국은 인터넷이나 사이버 커뮤니티 활동, 청소년들의 가치관이나 행동양식 측면에서 보면 세계 어떤 나라보다 더 빨리 변하고 있다. 이처럼 사회적 패러다임이 바뀌고 특히 청소년 세대는 '산업인'과는 전혀 다른 '정보인'으로 변했는데, 한국사회의 지배적 가치관이나 사회제도(social institutions)는 아직도 그대로 남아 있다.

환경이 바뀌고 성원들의 가치관이나 행동양식이 변하면 사회제도도 이러한 변화에 부응하여 변해야 한다. 사회제도가 사회변동 내용을 제대로 수용하지 못하면 '제도 부적응'(institutional mal-adjustment) 현상이 나타나게 된다. 제도 부적응이란 "다수 구성원들이 사회제도에 불편과 불만을 느끼게 되어 제도가 제 기능을 다하지 못하는 현상"을 말한다(배규한, 2011: x-xi).

사회제도란 구성원들에게 공기처럼 자연스럽고 편안한 것인데, 제도부적응 현상이 나타나면 개인은 생활에 불편을 느끼고 저항하게 된다. 다수가 맞지 않다고 느끼거나 저항하기 시작하면 그 제도는 원래 기능을 제대로 수행할 수 없다. 이 경우, 사회에 대한 구성원들의 심리적 일체감의 정도가 약화되고 그만큼 사회통합도 취약해진다. 문명사적 전환의 시대에 엄청난 변화의 충격을 흡수하며 새로운 문명에 연착륙하는 나라는 새로운 차원의 사회로 도약하지만, 변화의 충격을 이겨내지 못하는 나라는 여러 가지 사회문제와 혼란을 겪게 된다(Naisbitt, 1999).

최근 한국사회를 보면 급격한 사회변동에 따른 제도 부적응 현상이 곳곳에서 나타나고 있다. 위계질서의 관료적 사회구조에 따른 부작용, 학교교육의 다양한 문제들, 가족제도의 위기 등은 각각 정치제도, 교육제도, 가족제도의 심각한 부적응을 보여주는 징후들이다. 이들 제도가 산업혁명 이후 형성된 대의민주주의, 공교육시스템, 핵가족 등의 틀 속에 고착되어 새로운 시대변화를 제대로 수용하지 못하고 있기 때문이다.

청소년들과 관련하여 보면 교육제도가 무엇보다 중요하다. 학교는 청소년에게 가장 중요한 사회화 대행자일 뿐 아니라, 청소년 생활의 대부분이 학교와 직결돼 있어 결정적 성장환경이

되기 때문이다. 그런데 청소년들이 가장 힘들어 하는 일의 대부분은 학교생활과 연관돼 있다. 단적인 예로 청소년 자살의 중요한 원인은 성적비관, 진학문제, 학교폭력 등인데, 이는 바로 현재 청소년들의 교육제도 부적응 현상을 잘 보여준다.

현재의 공교육제도는 산업화 시대가 필요로 했던 유형의 사회구성원을 길러 내기 위해 만들어진 제도이다. 복잡한 노동여건, 엄격한 위계질서, 자세한 관료제적 규칙, 단순 반복 노동, 기계적 시간과 소음, 매연 등의 산업 환경에 잘 적응할 수 있는 노동인력을 대량 양성하기 위해 산업공장 제도와 유사한 대중교육 시스템을 발전시킨 것이다(Toffler, 1970: 328).

산업화 시대는 대중 교육제도를 통해 산업인간을 길러냄으로써 산업문명을 발전시킬 수 있었지만, 이 제도는 정보인을 길러내기에는 더 이상 적합하지 못하다. 정보사회에 부응하는 교육제도를 형성하기 위해서는 산업사회 패러다임의 교육제도에서 완전히 탈피하여, 과거보다는 미래의 관점에서, 산업인이 아니라 정보인의 가치를 기준으로 새로운 제도를 모색해 나가야 할 것이다(배규한, 2013: 32-33).

지난 19간의 교육개혁에도 불구하고 한국의 교육제도는 여전히 토플러가 우려한대로 "새로운 사회로 나가기보다는 죽은 제도로 뒷걸음질치고 있다. 학교의 대부분 에너지는 학생들이 살아 있는 동안에 쓸모없게 될 제도 속에서 생존하도록 훈련된 '산업인'을 길러내는 데 활용되고 있다."(Toffler, 1970: 329). 그것은 19년간의 교육개혁이 시대적 요구의 핵심을 짚어내지 못했기 때문이다. 즉, 새로운 세대인 정보인의 제도적 부적응에 따른 문제를 제도의 근본적 개혁으로 해소하지 못하고, 대중교육제도의 문제점들에 대한 대증적 처방에만 급급해 왔기 때문이다.[35]

현재 교육현장에 나타나고 있는 대부분 문제들은 정보인이 산업사회의 대중교육 제도에 적응하지 못해 나타나는 문제들이므로, 교육제도 자체를 정보사회에 부응하는 새로운 패러다임으로 바꾸면 저절로 소멸될 문제들이다. 올바른 교육개혁을 제대로 하기 위해서는 무엇보다도 교육개혁의 목표부터 바로 정립해야 한다. 교육개혁의 목표를 현재 교육현장의 당면문제를 해결하는 '공교육 살리기'에 둘 것이 아니라, 기존의 교육제도 자체를 완전히 새로운 제도로 대체해 나가는 데 두어야 한다. 정보사회에 부응하는 새로운 교육제도의 모색이야말로 청소년보호의 가장 근본적이고 핵심적인 과제이다.

35) 지난 19년 간 한국 교육개혁에 대한 평가와 올바른 개혁 방향에 대해서는 배규한(2013)을 참조.

4) 청소년보호정책의 발전적 과제

21세기 사회변동의 속도가 너무나 빠르고 그 폭과 깊이가 워낙 심대하기 때문에, 문명사적 전환이 이루어지고 있다거나 생활환경이 획기적으로 바뀌었다는 것은 누구나 다 안다. 그러나 세상이 변하고 사람이 바뀌면 정책도 변하고 제도도 바뀌어야 한다는 생각은 잘 못하는 것 같다. 청소년의 생활환경이 획기적으로 변하고 청소년이 정보인으로 바뀌고 있지만, 청소년보호정책의 기조는 30년 전이나 지금이나 거의 바뀌지 않았다. 현실 '안주'는 쉽고 안전하며 '변화'는 어렵고 위험하지만, 이 시대에 발전은 변화에 있다.

청소년보호정책의 발전을 위해 가장 우선적인 과제는 청소년에 대한 사회적 인식의 전환이다. 미래 국가발전을 위해서는 대다수 사회구성원들의 생각이 다음과 같이 바뀌어야 한다. 청소년은 보호받아야 할 미성숙 세대가 아니라, 스스로 잠재력을 계발해 나가야 할 중요한 미래 세대이다. 청소년은 기성세대의 가치와 기준에 따라야 할 주변부 세대가 아니라, 미래의 공기를 호흡하는 첨단 세대이다. 청소년은 미래를 위한 준비 세대가 아니라, 지금 이 시대 사회에 활력을 불어넣고 혁신을 일으키는 창조 세대이다.

둘째, 청소년정책의 중요성에 대한 사회적 공감대를 형성해야 한다. 장차 한국이 선진국으로 도약하기 위해서는 주변부에 머물러 있는 청소년정책을 국가정책의 중심에 두어야 한다. 해방 직후 독립정부 형성의 시기에는 외교정책이 중요했고, 1950년대에는 생존을 위해 농업정책이 중요했으며, 1960~70년대에는 가난 탈출을 위해 경제성장 정책이 무엇보다 중요했다. 그리고 1980년대에는 균형성장을 위한 사회발전정책이, 1990년대 문명사적 전환기에는 정보화정책이 중요했다. 이제 정보사회의 선진국 진입을 위해서는 무엇보다 인적자원 개발이 중요하며, 그 출발점은 바로 청소년정책에서 찾아야 할 것이다.

셋째, 청소년정책을 국가발전을 위한 미래지향적 정책으로 바꿔 나가기 위해서는 청소년보호의 개념을 보다 적극적이고 광의적으로 해석하여 '청소년보호법'을 개정할 필요가 있다. 유해환경의 차단 및 규제를 넘어 건전한 생활환경을 조성하고, 청소년의 일탈 통제 차원을 넘어 건강한 성장을 위한 새로운 사회화 환경을 형성할 수 있도록 청소년보호법의 입법취지와 실천영역을 보다 확대해야 할 것이다.

넷째, 청소년정책을 통해 국가미래를 창조해 내기 위해서는 청소년의 보호, 육성, 복지, 인권, 참여 등 제반 분야의 정책을 총괄하고 통합적으로 조정해 나갈 수 있는 전담 행정기구를 설립해야 한다. 그동안 청소년행정은 내무부, 교육부, 체육부, 문화부, 보건복지가족부, 여성가족부, 또는

총리실 산하 위원회 등으로 계속 밀려 다녔다. 현재는 여성가족부를 중심으로 보건복지부, 교육부, 법무부, 노동부 등 다양한 부처로 업무가 분산돼 있다. 이러한 행정기능들을 통합하여 효과적으로 추진해 나가기 위해서는 가칭 "청소년미래전략청" 같은 독립적 행정부처를 설립할 필요가 있다. 그리고 여기에는 청소년과 친화성이 큰 스포츠, 대중문화, 소셜 미디어(social media), 여가활동, 사이버 커뮤니티, 자발적 결사체 등에 관한 업무를 함께 관장하도록 함으로써, 청소년 정책이 국가 미래정책과 긴밀히 연계되도록 해야 할 것이다(배규한, 2012: 22).

참 고 문 헌

참 고 문 헌

교육인적자원부(2007). **한국사회의 미래예측과 교육의 대응전략 모색에 관한 연구**. 서울: 교육부.

국가법령정보센터(2014). http://www.law.go.kr(2014. 5. 7).

국가청소년위원회(2007). **청소년백서**. 서울: 국가청소년위원회.

김경준 · 김희진 · 성윤숙(2012). **청소년보호체계 구축을 위한 정책방안 연구**. 서울: 여성가족부.

김기봉(2003). 인터넷 청소년 보호정책의 방향과 과제. **형사정책연구, 14**(4), 115-144.

김기연(2009). **청소년유해매체물에 대한 공법적 고찰**. 경희대학교 대학원 법학과 석사학위 청구논문. 16.

김동일(2013a). **유 · 초 · 중등 교육과정 (내용 및 운영)의 문제점과 개선방향**. 서울: 교육부 · 대전: 대전광역시교육청.

김동일(2013b). 3기 청소년보호위원회 발전을 위한 성찰과 전망. **청소년보호위원회 발표자료**.

김동일(2014). **특수교육 비전 2030: 한국 특수교육의 향방과 과제**. 서울: 국립특수교육원.

김문조(2003). **융합문명론**. 서울: 나남.

김민(2010). 청소년정책의 역사적 변천과 향후 쟁점과제. **오늘의 청소년, 26**(3), 2-11.

김혜경(2009). 청소년유해성의 새로운 정의기준과 법적 정비. **형사정책연구, 20**(1), 669-700.

대통령자문 교육혁신위원회(2007). **미래교육의 비전과 전략**. 서울: 교육혁신위원회.

문화관광부(1998). **청소년백서**. 서울: 문화관광부.

문화관광부(1999). **청소년백서**. 서울: 문화관광부.

문화체육부(1993). **청소년백서**. 서울: 문화체육부.

문화체육부(1997). **청소년백서**. 서울: 문화체육부.

박종웅(1996). **청소년보호법 설명자료집**. 발행처불명(국회도서관에서 열람).

박진규(2013). 청소년보호정책의 평가와 전망: 법률제도와 행정제도 변천을 중심으로. **청소년학연구, 20**(2), 367-395.

박찬걸(2012). 청소년유해매체물의 결정 및 유통 규제에 대한 검토. **소년보호연구, 20**, 147.

배규한(2000). **미래사회학**. 서울: 나남출판.

배규한(2007). 청소년의 개념과 청소년학의 중요성. 한국청소년정책연구원(편), **청소년학개론**. 교육과학사. 13-39.

배규한(2011). **사회학적 통찰과 상상**. 서울: 교육과학사.

배규한(2012). 21세기 청소년정책의 방향과 기조. **한국청소년단체협의회 등 5개 청소년단체 공동주최, 『2012 청소년정책방향 정립을 위한 대토론회』(2012. 2. 17. 국회의원회관 대강당, 기조강연)자료집**. 15-25.

배규한(2013). 교육개혁 18년의 평가와 향후 과제. 국민대 사회과학연구소, **사회과학연구, 26**(1), 1-37.

법제처(2000). 새법령 소개. 법제(2000. 3). http://www.moleg.go.kr/지식창고(2014. 5. 6).

법제처(2004). 새법령 소개. 법제(2004. 3). http://www.moleg.go.kr/지식창고(2014. 5. 6).

보건복지가족부(2008). 아동·청소년백서. 서울: 보건복지부.

손영동(2013). **0과 1의 끝없는 전쟁**. 서울: 인포더북스.

송은지, 민경식, 최광희(2013). 청소년보호 관련 인터넷 규제 개선방향에 대한 제언. **Internet & Security Focus,** 6월호, 31-58.

여성가족부(2010). 제4차 청소년정책(수정·보완) 기본계획. 정책브리핑사이트 .http://www.korea.kr/아카이브(2014. 5. 6).

여성가족부(2012a). **청소년백서**. 서울: 여성가족부.

여성가족부(2012b). **청소년보호법 위반행위 유발 청소년을 위한 교육적 선도 · 보호조치 방안연구**. 서울: 여성가족부.

여성가족부(2013a). **청소년백서**. 서울: 여성가족부.

여성가족부(2013b). **청소년보호위원회 운영체계 발전방안 연구**(연구보고 2013-06). 서울:

여성가족부.

여성가족부 홈페이지(2014). http://www.mogef.go.kr/조직 및 기능(2014. 5. 6).

윤철경, 김성경, 김현주, 박병식, 이봉주, 장해영 (2005). **청소년보호정책 실태와 발전방안**. 서울: 한국청소년개발원.

윤철경, 박병식, 김진호, 강현주 (2012). **청소년정책총괄조정방안연구**. 서울: 한국청소년정책연구원.

이경상, 최항섭, 그레이스정(2013). **미래환경변화 및 청소년정책전망연구Ⅰ: 미래 청소년 환경변화에 대한 전망**. 서울: 한국청소년정책연구원.

이근주(2004). 정책학-사회문제 해결의 방법. 이화여자대학교 사회과학연구소(편.), **사회과학의 이해**(355-364). 서울: 이화여자대학교 출판부.

이동연(2005). 현대사회와 청소년문화. 한국청소년개발원(편.), **청소년문화론**(277-307). 서울: 교육과학사.

정효진(2010). **한국청소년정책담당 중앙행정기관의 역사적 변천과정에 관한 연구**. 명지대학교 박사학위 청구논문.

조아미(2012). 유해매체 문제점과 개선방안. **청소년보호대책의 문제점과 개선방안 워크숍 자료집 12-S16**. 서울: 한국청소년정책연구원. 6-20.

조영승(2005). 우리나라 청소년정책의 성찰과 전망. **새로운 청소년 정책비전과 정책과제 공청회**. 서울:문화관광부 · 한국청소년개발원. 3-4.

조혜영(2005). 청소년문화정책의 새로운 패러다임 찾기. 한국청소년개발원(편.), **청소년문화론**. 서울: 교육과학사. 309-323.

주승희(2011). 청소년유해매체 규제상 청소년 유해성 개념의 상대성과 청소년의 자기결정권 보호. **형사정책연구, 22**(2), 36-38.

지성우(2012). 온라인상 청소년 유해정보 심의에 관한 연구. **법학논총, 36**(1), 91.

천정웅(2011). 한국청소년정책의 발전특성 연구. **청소년학연구, 18**(12), 513-534.

청소년대책위원회(1978). 청소년백서. 서울: 국무조정실.

청소년대책위원회(1985). 청소년백서. 서울: 국무조정실.

청소년대책위원회(1986). 청소년백서. 서울: 국무조정실.

청소년대책위원회(1987). 청소년백서. 서울: 국무조정실.

청소년육성위원회(1988). 청소년백서. 서울: 문화체육관광부.

청소년육성위원회(1989). 청소년백서. 서울: 문화체육관광부.

체육청소년부(1991). 청소년백서. 서울: 문화체육관광부.

청소년위원회(2005). 청소년백서. 서울: 국가청소년위원회.

한국개발연구원(2010). **미래비전 2040 미래사회경제구조 변화와 국가발전전략**. 서울: 한국개발연구원.

한국교육개발원(2007). **교육비전 중장기 계획연구**. 서울: 한국교육개발원.

한국교육개발원(2010). **미래 교육비전 연구**. 서울: 한국교육개발원.

한국교육개발원(2011). **21세기 창의적 인재 양성을 위한 교육의 미래전략 연구**. 서울: 한국교육개발원.

한국교육과정평가원(2007). **미래 한국인의 핵심 역량 증진을 위한 초·중등학교 교육과정 비전 연구(Ⅰ)**. 서울: 한국교육과정평가원.

한국정보화진흥원(2011a). **미래연구백서**. 서울: 한국정보화진흥원.

한국정보화진흥원(2011b). **한국사회의 15대 메가트렌드**. 서울: 한국정보화진흥원.

한국직업능력개발원(2011). **2030 미래의 직업생활 연구**. 서울: 한국직업능력개발원

한국청소년정책연구원(2012). 청소년보호위원회 독립기구화 추진 및 확대·개편방안. ISSUE BRIEF, 9.

한상철(2004). **청소년학: 청소년 이해와 지도**. 서울: 학지사.

홍완식(2013). 연령기준에 관한 입법평론. **입법학연구, 10**(2), 105-126.

Castells, Manuel(김묵한 외 역)(2003). **네트워크사회의 도래**. 서울: 한울아카데미.

Kerr, Clark, John T. Dunlop, Charles A. Myers, and Frederick H. Harbison(1960). *Industrialism and Industrial Man*. Cambridge:Harvard University Press.

Musgrove, F.(1964). *Youth & Social Order*. Routledge and Kagan Paul.

Naisbitt, John(1982). *Megatrends*. New York: Warner Communications Company.

Naisbitt, John(박동진 역)(1999). **메가챌린지**. 서울: 국일증권경제연구소.

Rychen, D. S., & Salganik, L. H. (2000). *Definition and Selection of Key Competencies*. THE INES COMPENDIUM (Fourth General Assembly of the OCDE Education Indicators programme). París: OCDE, 61-73.

Toffler, Alvin(1970). *Future Shock*. Bantam Book, Random House, Inc..
Toffler, Alvin(이규행 감역)(1989). **제3물결**. 서울: 한국경제신문사.

부 록[36]

36) 연구보고서의 내용을 더욱 충실히 하고 전문성을 높이기 위해 연구진은 청소년보호위원회 위원들과 정책워크숍(2014. 5. 30~31)을 개최하여 보고서 본문을 발제하고 지명토론자의 토론을 반영해 수정 보완하도록 했다. 이 부록은 지명토론자들의 토론문을 요약 · 정리한 것이다.

제1주제 : 한국청소년보호정책의 발달과정 및 문제점 분석[37)]

발제 : 이규미(아주대학교 교수)

토론 : 임정희(시민일보 사장)

한국 청소년보호정책의 발달과정과 현황, 한계, 그리고 관련 쟁점 및 발전방향에 관한 발제문의 내용에 대부분 동의하며 몇 가지 제안을 하고자 한다.

우선 유해환경에 대한 '방어적이고 규제적인' 청소년 보호정책의 개념을 반드시 확대해야 한다고 생각한다. 발제문에서 언급한 대로 우선 청소년 복지와 보호의 경계가 모호할 뿐만 아니라 활동도 보호를 위한 예방 활동으로 분류될 수 있기 때문이다.

더 나아가 인터넷과 모바일의 발달로 인해 유해한 정보와 환경에 시공을 초월하여 무차별적으로 노출되는 점을 고려하면 청소년들이 유해 매체 및 환경을 스스로 판단하고 대처해 나갈 수 있는 역량을 키울 수 있는 '적극적이고 예방적인'차원의 보호정책이 시급하기 때문이다.

2008년 이후 현행 청소년보호법상으로 청소년보호위원회는 유해매체물, 유해약물, 유해업소의 심의·결정에 관해서만 제한적으로 활동할 수밖에 없는 상황이다. 최근에는 그나마 주로 유해매체물 중에서도 음반 및 음악파일에 대한 심의를 담당하고 있다. 이에 청소년보호위원회를 청소년보호심의위원회로 명칭을 변경할 것을 제안한다.

그러나 청소년 보호의 중요성을 감안하면 청소년보호위원회의 역할과 위상을 재고하는 것이 필요하다고 생각한다. 청소년보호법 제36조 (청소년보호위원회의 설치)에 "청소년보호를 위한 기본계획 수립 및 추진 상황에 대한 평가"항을 삽입하여 심의와 정책 결정 등의 역할을 동시에 수행하도록 하는 방안이 있을 수 있다. 한편으로는 청소년보호법에 청소년보호정책위원회와 청소년보호심의위원회를 이원화하여 설치하는 방안도 가능할 것이다.

청소년보호정책의 발전방향은 우리나라 청소년정책의 큰 틀과 함께 재검토될 필요가 있다는데 전적으로 동의한다. 우선 국제적인 평가의 기준이 되는 UN아동권리협약을 참고하여 청소년

37) 이 부분은 임정희(시민일보 사장)가 집필하였음.

정책의 기본을 재정립할 것을 제안한다.

더욱 중요한 것은 청소년보호정책, 더 나아가 청소년정책의 근본적인 문제와 한계를 해결해야 한다. 아동 청소년의 연령 통합과 정책 통합이 필요하다.

법률에 따라 청소년, 소년, 아동, 연소자등 명칭도, 연령 기준도 달라 어느 법률을 적용하느냐에 따라 청소년이 될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 모호한 상황이 발생해 정책 수립과 수행에 걸림돌이 될 수 있기 때문이다.

또한 현재 연령(아동은 보건복지부, 청소년은 여성가족부)이나 업무영역별(학생은 교육부, 청소년은 여성가족부)로 소관 부처가 흩어져 있어 업무와 인프라가 분절되어 중복 투자 혹은 사각지대가 발생하는 문제가 있기 때문이다.

이를 해결하기 위해 국가 지원 체계를 효율적으로 재정비하여 통합 체계와 서비스를 제공할 수 있는 일원화된 아동청소년정책의 총괄・조정기구를 만들 필요가 있다. 이를 위해 우선 「청소년기본법」을 「아동청소년기본법」으로 개정하고 「아동청소년기본법」을 토대로 '청소년정책관계기관협의회'와 '아동정책조정위원회'를 통합하여 대통령 직속으로 '아동청소년정책조정위원회(가칭)' 신설할 것을 제안한다. 그리고 추후 관련 법들을 재정비할 것을 제안한다.

마지막으로 범 부처(여성가족부, 교육부, 보건복지부, 노동부등) 차원의 청소년보호정책추진전달체계의 신설, 강화 및 정비를 제안한다. 청소년을 유해 환경(가정, 학교, 지역사회, 사이버 환경 포함)으로부터 보호하는데 가정과 학교, 지역사회의 소통과 협력이 매우 중요하나 부처간, 연령별 업무 분절 등은 가정, 학교, 지역사회의 긴밀한 연계의 걸림돌이 되고 있는 바 부처간의 벽을 허물고 활용 가능한 시설과 프로그램, 정책들을 공유하는 체계를 만들 것을 제안한다.

민-관-지역사회의 협력체제 강화 방안의 하나로 범 부처의 연합 지원 하에 가정, 학교, 지역사회를 연계하여 청소년의 활동, 보호, 복지, 인성 함양을 위한 통합서비스(One Stop Service)를 제공하는 기구(보듬센터)를 학교 내, 혹은 청소년(관련) 시설등에 설치하여 운영할 것을 제안한다.

통합서비스센터, "보듬센터"는 학교와 지역사회, 교사 및 학부모・학생을 연계하고 소통 및 지원하는 가교역할을 수행함으로써 아동 청소년을 보호하고 학교와 지역사회가 상호 상승할 수 있는 기폭제가 될 수 있다. 또한 국가와 지방자치단체 및 관련 부처 입장에서는 학교 밖의 청소년수련시설 등 지원시설을 확대해 가는데 부딪치는 예산을 포함한 여러 가지 장애를 해소할 수 있으며 중복투자를 예방할 수 있는 효과도 거둘 수 있다.

제2주제 : 현행 청소년보호법의 현황 및 문제점과 개정방향[38]

발제 : 방경희(신아법무법인 변호사)
토론 : 배기수(경기도의료원 원장)

1. 청소년보호법 제정의 의의와 연혁

청소년유해환경을 규제하는 현행 청소년보호법의 적용범주 확대와 실효증대를 위한 개편이 절실하다. 청소년이 건전한 인격체로 성장하기 위해서는 사회병리현상으로 나타나는 각종 위해현상에 대응하는 현재의 수준에서 진일보하여, 건전한 사회원으로 육성하는 첫 단계인 학교생활의 위해교육환경을 적극적으로 차단하는 노력이 필요함.

현 교육현장은 교사를 존경하고, 동료를 존중하고, 질서를 지키고, 함께 사는 조화로움 등을 익힐 환경조성이 되지 못하며, 오히려 이를 위해 노력하는 교사나 학교 당국이 봉변을 당하다 못해, 옳은 지적은 불가한 채 눈감고 근무하는 사태가 초래된 지 오래다. 건전한 국민 육성을 위해서는 학교질서를 깨는 모든 행위를 엄벌하는 조처가 필요하며, 이는 청소년보호육성법의 근간이 되는 대책이라 사료된다.

한편 깨어진 학생들의 사회조화능력을 수습하기 위한 인성교육을 시급히 실시해야 하며, 이를 위한 청소년기본법 및 보호법의 조율이 필요하다 생각한다.

관련법안을 아우르는 큰 그릇이 필요하다. 예를 들어 청소년기본법 개정보완이나 아동청소년 육성법 등의 제정에 대하여 논의가 필요하다.

2. 청소년보호법의 현황

1) 청소년유해매체물에 대한 규제

38) 이 부분은 배기수(경기도의료원 원장)가 집필하였음.

현행 기준은 너무 제한적일 수 있다. 어차피 모든 아동청소년이 어렵지 않게 접근할 수 있는 현실이다. 괜한 금지로 오히려 호기심 유발을 우려해야 한다.

2) 인터넷 게임 이용시간 제한

0시~6시 금지 구간보다 더 확장할 필요가 있다. 연속적 2시간 이상금지가 필요하다. 주민번호 입력 등의 조처는 실효가 없다.

3) 청소년유해물 규제

규제의 필요성에 대하여 당사자에게 이해를 구하는 올바른 인식 심어주기가 중요하다. 흥미로운 알찬 교육으로 시행해야한다.

4) 청소년유해업소 규제

지속적이고 실효적인 검사 및 규제가 필요하다. 잠깐 생색내는 정도로만 그치고 있다.

3. 청소년유해매체물질의 심의제도

1) 음반매체물 심의를 청소년보호법과 음악산업진흥법이 통합적으로 심의되어야 바람직하다. 너무 심한 제재는 효과는 적으면서 문화의 질적 저하를 초래할 수 있다.

2) 유해매체물 심의기준에 시대착오적이거나 애매모호한 점이 있다. 주관적 평가가 될 수 있음을 염려해야 한다. 상세범죄 묘사는 오히려 모방범죄를 양산할 우려가 있는데 이에 대한 제재가 잘 이루어지지 않고 있다

3) 심의제도 부문

10세, 19세 등 다양한 기준을 합쳐야 하며, 구분이 사실상 유효한 지 의문이 간다. 별도의 심의가 필요하다.

4) 위반청소년에 대한 선도 보호

처벌이 단호해야 위반이 줄어든다. 단호하게 처벌해야 이차적 피해나 선의의 주변 아동청소년 피해를 막을 수 있다.

4. 배너광고 규제

선진 외국에 비하면 상당한 수준으로 관리가 되고 있는 것으로 판단된다.

5. 청소년 근로의 보호

청소년 노동은 개인적으로 독립심, 성숙함 함양에 도움 된다. 그러나 부당노동환경에 처했을 경우 긍정적 사회적응의 독으로 작용할 수도 있다.

'청소년노동시장이 청소년들에게 예비노동자로서 바람직한 경험을 기회로 작동되어야 하는데, 정상적 육성 환경에서 제외된 청소년들이 존재하는데, 우선적으로 이러한 정상적 국가지원의 사각지대에 있는 아동청소년을 타게팅한 보호대책 마련이 시급하다. 아동학대피해자, 소년원입소자, 가출청소년 등이다.

특히 빈도가 높은 '가출 청소년'의 경우 특단의 대책마련이 필요하다. 이들은 지식과 상식이 모자랄 뿐만 아니라, 가정결손으로 인해 '옹호자 공백상태'에 놓여 있기에 불공정한 노동조건에 더욱 취약하다. 가출청소년들은 식당, 피자집, 주유소, 등에 취업하였다가 적응하거나 살기가 힘들어지게 되면서 점차 비정상적인 노동으로 내몰리게 되는데, 그 극단중의 하나가 '청소년성매매'이다. 국가 동량지재인 청소년이 노동시장에서 소모되지 않고 건강한 성인노동력으로 이어질 수 있게 하기 위해서는, 청소년노동시장에 왜곡을 초래하는 병리생태를 교정하는 것이 시급하다.

이를 위해서는 노동부의 청소년근로보호와 여성부의 청소년보호가 유기적으로 작동할 수 있도록 하는 융합적 접근노력이 시급히 요구되며, 악덕 고용주에 대한 강력한 처벌이 필요하다.

제3주제 : 사회변화에 따른 청소년보호 위원회의 바람직한 역할과 과제[39]

발제 : 김동일(서울대학교 교수)
토론 : 박태경(한국방송공사 교양국 PD)

청소년보호는 미래사회의 변화에 대응하는 데 필수적인 역할을 하고 있다. 그러나 청소년보호위원회가 모든 청소년정책을 총괄할 수는 없고 현재의 기능인 청소년보호정책에 관한 주요사항의 심의 및 의결이 적절하다고 본다. 그러나 급격한 사회문화변화에 대응하기 위해 현행 위원회 유지보다는 독립 법정 심의기관형 모델이 더 적절하다고 본다.

이처럼 독립적인 법정심의기관으로 개편하는 것은 전문성을 강화하고 청소년유해매체물에 대한 심의·결정에 있어 독립성·투명성·공정성·신뢰성 등을 담보할 수 있게 한다는 견해에 동의한다. 현재 청소년보호위원회의 가장 중요한 문제로 지적되고 있는 점이 청소년유해매체에 대한 심의·결정을 민간위원들이 결정함에도 불구하고 여성가족부에 소속돼 있어 심의·결정을 정부가 결정한다는 오해를 받고 있기 때문이다.

그렇지만 독립 법정 심의기관형 모델은 다음과 같은 단점도 안고 있다. 독립적 심의기관으로서의 위상강화가 의도와는 달리 오히려 규제 자체의 강화로 오해될 소지가 있다는 지적이다. 현재도 방송심의 등 여러 부문의 사전심의제도에 대해 사전검열의 의미로 받아들여 사전심의 폐지를 촉구하는 의견들이 제시되고 있다. 또한 청소년 보호와 표현의 자유는 상충하는 부분이 있어 갈등유발의 소지가 존재한다. 예술가들은 표현의 자유를 주장하면서 청소년보호에는 관심을 두지 않는다. 따라서 외부의견을 청취할 수 있는 노력, 예컨대 포럼 등이 필요하다.

가장 중요한 점은 정부의 의지이다. 별개의 독립법정심의기관이 생긴다면 규제완화를 추구하고 있는 정부정책과도 상반될 수 있으며, 인원확대 및 예산증액이 필요하고, 청소년보호법이 개정되는 절차가 선행되어야 하기 때문에 청소년보보위원회를 어떻게 운영할 것인가 하는 것은 정부의 의지에 달려있다고 본다.

39) 이 부분은 박태경(한국방송공사 교양국 PD)이 집필하였음.

제4주제 : 청소년의 건강한 성장을 위한 청소년보호의 새로운 방향 모색[40]

발제 : 배규한(국민대학교 교수)

토론 : 박유희(한국문화복지협의회 단장)

현재 정부 전체 조직 안에 아동 청소년 관련 업무가 어떻게 나누어져 있는가를 조망해볼 필요가 있다.

1980년대 후반부터 청소년정책이 국가의 중요정책으로 자리잡게 되면서 2005년도에는 '국가청소년위원회'라는 위상까지 지니게 되었던 아동청소년업무였다.

그러나 2008년부터 다시 청소년정책은 위기를 맞았다. '작은 정부'를 지향했던 당시의 정책에 따라 '작은 분야'였던 국가의 청소년 관련 업무는 독립부처를 유지할 명분이 받아들여지지 않았다. 보건복지부로 다시 여성가족부로 옮겨 다니며 이관과 재편을 반복하면서 형편없이 축소된 '청소년보호위원회'의 위상은 이제 겨우 '청소년유해매체물(음반 및 음악화일) 심의·결정'만을 내리는 실질적 역할 만을 하고 있을 뿐이다.

이전의 청소년보호위원회가 수행했던 업무의 대부분이 여성가족부의 조직 내에 안착하여 있다고는 하나, 관료적 접근의 정책수행은 이전의 역동성을 구현해 내기에는 역부족이다.

현재 여성가족부 조직 안에 청소년 정책관과 청소년보호중앙점검단이 있다.

청소년정책관 산하에 청소년정책과, 청소년활동진흥과, 청소년자립지원과, 청소년보호과, 청소년매체환경과가 설치되어 있으며 청소년보호위원회는 지금 청소년보호과 관할로 있다.

2010년에 청소년업무가 여성가족부로 이관되었다 하나, 보건복지부에는 여전히 인구정책실 안에 아동정책관을 두고 아동복지정책과 업무를 수행하고 있다. 보건복지부의 아동청소년업무는 영유아정책은 물론, 아동학대·보호, 아동의 권리, 입양, 안전, 정신보건, 복지서비스 등 다양한 분야에 걸쳐서 이루어지고 있다.

한 정부 안에서 각 부서 간의 업무영역이 조율되지 못하고 있는 것은 예산과 인력의 중복집행

40) 이 부분은 박유희(한국문화복지협의회 단장)가 집필하였음.

우려를 낳기도 한다.

반면 이전에 청소년육성업무를 갖고 있었던 문화체육관광부에는 청소년 관련 업무 부서를 두지 않고 있다. 그렇다고 여성가족부에 청소년육성관련업무가 활발하게 살아남아 있는 흔적을 찾아보기도 어렵다. 예전에 그렇게도 청소년육성정책이냐, 청소년보호정책이냐를 두고 공방하던 가치도 실종된 것인가?

박근혜정권이 들어서면서 미래창조과학부가 개설되었는데. 여기서도 미래사회를 지고 갈 차세대-청소년에 대한 정책은 보이지 않는다. 미래창조과학부는 미래창조가 아닌 당면한 현재의 과제를 다루고 있는 부서로 보인다.

아동청소년은 미래사회의 가장 확실한 인적자원이다. 그들에게 투자하는 것이 가장 확실하고 효율성 있는 미래에 대한 투자이다.

청소년정책은 정권이 바뀜에 따라 가장 가볍게 흔들린다.

선거권이 없는 청소년 계층을 가볍게 봐서, 정부조직을 재편할 때마다 가장 쉽게 재편 대상으로 여기기 때문이다.

청소년보호위원회는 최소한 이전의 '국가청소년위원회' 정도의 위상을 회복해야 한다. 위원회로는 국가정책을 직접 수행할 수 없지만, 그렇기 때문에 오히려 모든 국가 부처에서 수행되는 청소년정책을 모니터링하고 방향을 제시하는 영향력을 미칠 수 있을 것이다.

국가의 청소년 관련 정책을 몇 부서가 독점적으로 할 수 없는 것이 현실이라면, 모든 부서가 청소년관련 정책, 청소년 친화 정책을 수행할 수 있는 기반을 마련하는 방안도 검토해 볼 일이다. 각 부서에 여성 정책관을 두어 젠더의 관점에서 정책을 조망할 수 있도록 한 것처럼.

연구보고(수시과제) 14-R21

청소년 보호의 시대적 중요성과 미래의 바람직한 방향

인 쇄 2014년 6월 29일
발 행 2014년 6월 30일

발행처 **한국청소년정책연구원**
서울특별시 서초구 태봉로 114
발행인 최 창 욱

등 록 1993. 10. 23. 제 21-500호
인쇄처 문영사 전화 02)2263-5087 대표 김희자

사전 승인없이 보고서 내용의 무단전재·복제를 금함.
구독문의 : (02) 2188-8844(정보자료·전산보안팀)