

한국 청소년정책 20년사

- 한국 청소년정책의 성과와 전망 -

김광웅(전 숙명여자대학교)
이종원(한국청소년정책연구원)
천정웅(대구가톨릭대학교)
이용교(광주대학교)
길은배(한국체육대학교)
전명기(한국청소년진흥센터)
정효진(보건복지가족부)

연구요약

- 우리나라 최초의 청소년업무 전담부서인 체육부 청소년국 출범 21주년과 한국청소년정책연구원 개원 20주년을 맞이하여, 그동안 추진되어 온 청소년정책의 부문별 동향과 변화과정, 주요성과를 정리·분석함으로써 청소년정책의 지속적인 발전을 위한 기초자료 제공하고자 함.
- 한국 청소년정책 발전 개관(제Ⅰ장) : 청소년정책의 개념과 의미를 검토한 뒤 선행연구의 논의를 토대로 한국 청소년정책의 발전과정을 형성기(1961~1988), 성장기(1988~1998), 전환기(1998~현재)의 세 단계로 시기구분하고 각 시기를 통해 청소년정책이 전담화, 체계화, 특성화되는 과정을 논의하였음.
- 청소년행정·정책의 동향과 과제(제Ⅱ장) : 청소년행정의 직제와 직무, 중장기계획, 역점사업 등을 중심으로 청소년행정·정책의 발전과정을 논의하였음. 한국의 청소년행정·정책이 크게 네 단계의 변화과정(청소년육성법 제정 이전, 청소년정책 전담부서 출범, 청소년보호위원회·국가청소년위원회, 보건복지부 아동청소년가족정책실)을 거쳐왔다고 보고 각 시기별 특징과 성과를 정리하였음.
- 청소년 관계법령의 동향과 과제(제Ⅲ장) : 청소년정책 추진의 준거가 되는 청소년 관계법령의 발전과정을 개관하였음. 청소년육성법의 제정을 기점으로 그 이전을 전사(前史)로 보고, 그 이후의 발전과정을 태동기(1987~1990), 도약기(1991~1998), 성장기(1998~2002), 통합기(2003~현재)의 네 단계로 시기구분한 뒤, 각 시기별 주요법령 및 관계법령의 내용을 정리하고 성과와 문제점을 진단하였음.
- 청소년단체·시설과 지도자제도의 동향과 과제(제Ⅳ장) : 한국 청소년정책의 중점적인 정책대상이 되어 온 청소년단체와 청소년시설, 청소년지도자제도의 변화·발전과정을 개관하고, 사회환경 변화와 더불어 앞으로 추진해야 할 과제들을 영역별로 제시하였음.

목차

머리말.....	1
I. 한국 청소년정책 발전 개관.....	7
1. 서론.....	7
2. 청소년정책의 개념과 의미.....	9
3. 청소년정책의 시기구분.....	14
가. 선행연구의 시기구분.....	14
나. 본 연구의 시기구분.....	19
4. 한국청소년정책의 발전 특성.....	23
가. 형성기(1961~1988): 전담화의 시기.....	23
나. 성장기(1988~1998): 체계화의 시기.....	29
다. 전환기(1998 이후): 특성화의 시기.....	35
5. 결론.....	45
II. 청소년행정·정책의 동향과 과제.....	55
1. 서론.....	55
2. 청소년행정·정책의 동향.....	59
가. 광복에서 청소년육성법 제정까지.....	59
나. 중앙정부 청소년정책 전담부서의 출범.....	67
다. 청소년보호위원회의 창설과 (국가)청소년위원회로 통합.....	78
라. 보건복지가족부 아동청소년(가족)정책실.....	89
3. 청소년정책·행정의 성과와 과제.....	96
가. 성과와 문제점.....	96
나. 전망과 과제.....	100

III. 청소년 관계법령의 동향과 과제.....	107
1. 서론.....	107
2. 청소년 관계법령의 동향.....	109
가. 전사(정부수립~1986): 근로기준법, 아동복지법.....	109
나. 태동기(1988~1990): 청소년육성법, 청소년헌장 제정.....	118
다. 도약기(1991~1998): 청소년기본법, 청소년보호법, 청소년성보호법...	123
라. 성장기(1998~2002): 청소년헌장 개정.....	141
마. 통합기(2003 이후): 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법.....	145
3. 청소년 관계법령의 성과와 과제.....	153
가. 성과와 문제점.....	153
나. 전망과 과제.....	155
IV. 청소년단체·시설 및 지도자제도의 동향과 과제.....	163
1. 서론.....	163
2. 청소년단체·시설 및 지도자제도의 동향.....	167
가. 청소년단체.....	167
나. 청소년시설.....	183
다. 청소년지도자.....	196
3. 청소년단체·시설 및 지도자제도의 성과와 과제.....	205
가. 청소년단체.....	205
나. 청소년시설.....	210
다. 청소년지도자.....	213

표 목차

<표 I-1> 선행연구에서의 청소년정책 시기구분.....	18
<표 I-2> 한국청소년정책의 발전과정.....	22
<표 I-3> 제2차 청소년육성5개년계획의 청소년정책 전환.....	41
<표 I-4> 청소년정책계획과 업무영역의 특성비교.....	44
<표 II-1> 청소년기본법과 청소년보호법 중심 청소년정책의 분화 내용.....	81
<표 II-2> 청소년현장의 변화된 내용.....	83
<표 III-1> 청소년 관계법령 시기구분 및 주요법령.....	108
<표 III-2> 18세 미만인 자의 사용금지 직종(근로기준법).....	111
<표 III-3> 아동복지시설의 종류와 정의.....	116
<표 III-4> 청소년기본법 제정 연혁.....	125
<표 III-5> 청소년육성법과 청소년기본법의 주요내용 비교.....	130
<표 III-6> 성범죄자 신상정보등록·열람제도 주요 내용.....	138
<표 III-7> 제·개정 청소년현장 내용 비교.....	143
<표 IV-1> 청소년육성법에서의 청소년시설 유형.....	184
<표 IV-2> 청소년활동시설의 종류.....	195
<표 IV-3> 청소년 수련시설 현황.....	196
<표 IV-4> 청소년지도사 양성체제의 변화단계.....	198

그림 목차

[그림 II-1] 체육부 청소년국 기구(1988).....	67
[그림 II-2] 체육부 청소년정책조정실 기구(1990)	71
[그림 II-3] 문화체육부 청소년정책실 기구(1994)	75
[그림 II-4] 국무총리 청소년보호위원회 기구(1998).....	80
[그림 II-5] 문화관광부 청소년국 기구(1998).....	80
[그림 II-6] (국가)청소년위원회 기구(2005).....	86
[그림 II-7] 보건복지가족부 아동청소년가족정책실 기구(2009)	94
[그림 IV-1] 청소년지도자의 분류	197

머리말

머리말

해방 이후 우리나라의 청소년정책은 장기적인 정책비전이나 추진체계, 관련법령이 미비한 상황에서 여러 부처에 분산되어 추진되어 왔고 정책내용에 있어서도 일부 문제청소년 위주의 산발적·단기적 대응이 중심을 이루었다.

그러나 1988년 청소년업무 전담부서로서 체육부에 청소년국이 설치되었고 1991년에는 체육청소년부로의 개편과 더불어 청소년정책조정실이 출범하면서 한국의 청소년정책은 새로운 전기를 맞이 하게 되었다. 특히 1989년에는 국책연구기관인 한국청소년연구원(현 한국청소년정책연구원)이 출범하여 청소년정책의 체계적·효율적 수행을 위한 각종 연구성과를 제공하기 시작하였다. 그 결과 1990년대 초반 오늘날 청소년정책의 근간을 이루는 청소년헌장 제정(1990), 청소년기본법 제정(1991), 한국청소년기본계획 시행(1992)과 더불어 체계적·종합적인 청소년정책의 추진이 가능하게 되었다.

현재 청소년정책은 2008년 보건복지가족부로의 이관과 더불어 그동안 별개의 부서에서 독립적으로 추진되어 오던 아동정책과의 통합 추진이라는 새로운 도전에 직면해 있다. 변화된 정책환경에 대응하여 새로운 도약을 준비하기 위해서는 과거의 성과와 문제점을 객관적인 시각에서 체계적으로 검토하는 노력이 필요하다.

본 연구는 우리나라 청소년정책의 획기적인 전기를 마련한 체육부 청소년국의 출범 21주년과 한국청소년정책연구원의 개원 20주년을 맞이하여 그동안 추진되어 온 청소년정책의 동향과 변화과정, 주요성과를 정리하고 분석함으로써 청소년정책의 지속적인 발전을 위한 기초자료 제공하는 것을 목적으로 하고 있다.

본 연구의 추진을 위해 관계전문가·실무자로 협의회를 구성하여 연구방향과 내용구성에 관한 논의를 진행하였고 각 영역별로 집필자를 선정하여 보고서를 발간하게 되었다. 보고서는 한국 청소년정책의 전체 흐름을 개관한

뒤(제Ⅰ장) 각 부문별 발전과정¹을 정리하고 앞으로의 과제를 제시하는 내용(제Ⅱ~Ⅳ장)으로 구성되어 있다.

먼저 제Ⅰ장(한국 청소년정책 발전 개관)에서는 청소년정책의 개념과 의미를 검토한 뒤 선행연구의 논의를 토대로 한국 청소년정책의 발전과정을 형성기(1961~1988), 성장기(1988~1998), 전환기(1998~현재)의 세 단계로 시기구분하고 각 시기를 통해 청소년정책이 “전담화” “체계화” “특성화”되는 과정을 논의하였다.

제Ⅱ장(청소년행정·정책의 동향과 과제)에서는 청소년행정의 직제와 직무, 중앙기획, 역점사업 등을 중심으로 청소년행정·정책의 발전과정을 논의하였다. 한국의 청소년행정·정책이 크게 네 단계의 변화과정(청소년육성법 제정 이전, 청소년정책 전담부서 출범, 청소년보호위원회·국가청소년위원회, 보건복지부 아동청소년가족정책실)을 거쳐왔다고 보고 각 시기별 특징과 성과를 정리하였다.

제Ⅲ장(청소년 관계법령의 동향과 과제)에서는 청소년정책 추진의 준거가 되는 청소년 관계법령의 발전과정을 개관하였다. 청소년육성법의 제정을 기점으로 그 이전을 전사(前史)로 보고, 그 이후의 발전과정을 태동기(1987~1990), 도약기(1991~1998), 성장기(1998~2002), 통합기(2003~현재)의 네 단계로 시기구분한 뒤, 각 시기별 주요법령 및 관계법령의 내용을 정리하고 성과와 문제점을 진단하였다.

제Ⅳ장(청소년단체·시설과 지도자제도의 동향과 과제)에서는 한국청소년기본계획 수립 이후 중점적인 정책대상이 되어 온 청소년단체와 청소년시설, 청소년지도자 제도의 변화·발전과정을 개관하고, 사회환경 변화와 더불어 앞으로 추진해야 할 과제들을 영역별로 제시하였다.

¹ 집필에 있어 체육부 청소년국 출범 이후 20여년간의 발전과정에 초점을 두었지만 전체 흐름의 조감을 위해 그 이전 시기의 변화과정도 포함하였다.

I. 한국 청소년정책 발전 개관

1. 서론
2. 청소년정책의 개념과 의미
3. 청소년정책의 시기구분
4. 한국 청소년정책의 발전 특성
5. 결론

I. 한국 청소년정책 발전 개관*

1. 서론

한국의 청소년정책은 각 시기별 정치사회적 배경과 청소년 이슈, 그에 따른 정책요구들이 행정체계의 확보, 법제화, 정책사업의 전개 및 종합적인 행정계획의 수립 등을 통해 발전되어 왔다. 그러나, 청소년정책에 관한 기존의 연구들은 대체로 행정기구의 변천, 청소년관계법의 제·개정 등을 중심으로 논의하고 있다는 점에서 우리의 청소년정책사를 지나치게 단순화시키는 문제를 갖는다. 정치사회적 정책환경의 변화뿐만 아니라 청소년에 대한 사회적 관심의 변화, 정책이념과 성격의 변화, 정책내용의 분석, 청소년현장과 연구개발의 동향까지를 포함하는 전체적 조망이 필요한 것도 이 때문이다.

이 글은 우리나라에서의 청소년정책의 발전과정을 크게 형성기(1961~1988), 성장기(1988~1998), 전환기(1998~현재)의 세 시기로 구분하여 이해하면서, 각 시기를 통해 청소년정책이 “전담화” “체계화” “특성화”되는 과정을 논의하기로 한다.

전담화의 시기는 우리나라 최초로 청소년을 용어로 하는 정책업무가 형성되면서 전담 행정조직과 기구를 갖게 된다는 측면에서 이해할 수 있다. 체계화의 시기는 종래 교육정책의 일부분으로 수행되었던 청소년정책이 청소년 수련활동을 중심으로 하는 청소년육성정책으로 처음으로 독자적인 영역을 확보하면서, 정책이 체계화되는 의미를 갖는다. 또한 특성화의 시기는 종래 청소년 수련활동을 중심으로 전개되던 청소년업무가 그 방향을 전환하고 청소년참여와 권익증진을 주요방향과 내용으로 포함하는 정책전환과 행정기구의 통합을 통해 업무영역과 정책내용이 확장되고 있다는 점에서 용어화된

* 집필 : 천정웅(대구가톨릭대학교)

것이다.

이러한 논의는 각 시기별로 정치사회적 배경, 청소년분야의 동향, 행정조직과 기구, 청소년관련 법령의 제·개정, 그리고 주요 정책사업의 시행과 정책계획의 수립·시행이라는 5가지 내용을 중심으로 고찰하면서, 각 시기별 특성을 요약하는 것으로 전개될 것이다. 이를 위해 먼저 청소년정책의 개념과 의미를 고찰하고, 청소년정책의 시기구분에 대한 선행연구들을 분석한다.

2. 청소년정책의 개념과 의미

현행의 정책적 문제점 개선과 대안의 모색을 위해서는 청소년정책의 발달과정에 대한 이해는 필수적이다(M. de Winter, 1997). 특히 청소년업무는 기능이 아닌 대상을 중심으로 하는 정책으로 독자적인 국가정책으로 자리 잡기 시작한 것이 얼마 되지 않았다는 점에서 그 발전과정의 분석을 통해 청소년업무가 정책화되는 특성을 이해하는 일은 매우 중요한 의미를 갖는다. 청소년분야의 발전요인을 파악함으로써 향후 정책개발과 발전방향을 진단할 수 있기 때문이다.

청소년정책은 “청소년”과 “정책”이라는 두 가지 용어로 이루어진 것이다. 따라서 이 두 용어의 개념을 어떻게 이해하는가에 따라 정책 발전과정과 그 내용에 대한 이해가 상이할 수 있다.

우선, 청소년의 정의는 연령범주를 중심으로 한 학문적 정의 또는 법령규정에 따른 제도적 정의 등 여러 가지가 있지만, 우리나라 정책사에서는 아동, 미성년자, 소년 등의 용어와도 혼재되어 사용되면서 그 연령규정도 다양하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 청소년에 대한 우리 정책상 규정은 청소년기본법에서 정하고 있는 9~24세로 이해된다. 그러나 이것도 구체적인 적용법률에 따라 또는 정책발전과정별로 다르게 이해되었다. 여전히 아동복지법에서는 0~18세로 규정되어 있으며, 9세부터 18세까지는 아동기와 청소년기에 중복되고 있다.

아동기와 청소년기 연령구분은 학자에 따라 사회적 특성에 따라, 다양하게 정의되고 있다. 세계은행은 태아 및 유아기(0~5세), 학령기(6~11세), 청소년기(12~24세)로 나누어 각 단계별로 서로 다른 위기요소와 가능한 정책을 제시하고 있다. 독일의 경우 아동은 14세 미만, 청소년은 14세 이상 18세 미만, 그리고 젊은 성인은 18세 이상 27세 미만 등으로 연령대를 나누어 정책을 추진하고 있다. 유엔에서의 청소년(youth)의 연령범주는 15~24세이다. 정책 내용에 따라 연령구분은 더욱 민감한 사안이 되기도 한다.

청소년정책을 구성하는 둘째 용어인 “정책”은 비교적 규정하기가 쉽다.

일반적으로 정책은 “행위에 대한 어떤 명시적인 방침” 혹은 “명시적인 행위 방침 또는 지침”을 의미한다. 이는 닐 길버트(Neil Gilbert)와 폴 테렐(Paul Terrell)이 사용하는 정의와 유사한 것으로 청소년과 관련된 행위방침을 확정하는 과정에서의 결정과 선택으로 볼 수 있으며, 청소년관련 주요 제도들의 기능이 중요하게 고려된다(Gilbert & Terrell, 2006). 따라서, 이 글에서 청소년정책은 일정범주의 연령대인 “청소년을 대상으로 하는 명시적인 행위방침과 제도, 법령 및 사업내용”으로 규정한다.

한편, 청소년정책에 대한 또 다른 이해는 청소년정책의 필요성이란 측면에서 이루어진다. 이는 “사회적 이슈”로서의 청소년문제에 대한 대책에서 가장 크게 요청된다. 청소년은 “미성년자”이라는 인식에서 성인 또는 보호자의 보호를 받아야 한다는 점도 청소년정책을 낳게 하는 요인이 되며 현대사회의 본질적 특성과 가정과 사회의 변동에 따른 청소년성장 기능의 약화에서 국가와 사회의 정책적 개입 필요성이 논의되기도 한다(이용교, 2004). 청소년기의 또래집단은 정체성의 확립 등에 큰 영향을 주기 때문에 사회와 국가는 청소년의 동아리활동(클럽활동)을 조장하는 등 의도적으로 청소년의 또래집단에 개입한다(천정웅, 2009).

한국청소년정책의 발전과정에도 이러한 여러가지 정책적 필요성이 작용하였으며 특히 청소년의 가치관 혼란, 청소년문제에 대한 대응과 학교교육의 한계성, 가정의 교육적 기능약화 등은 중요한 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 이 점에서 한국청소년정책은 각 시기적 정치사회적 배경에 따른 정책요구들이 행정체계의 확보, 법제화, 정책사업의 전개 및 종합적인 정책계획의 수립 등을 통해 전담화, 체계화, 특성화의 성격으로 발전해 온 것으로 볼 수 있다.

청소년정책과 관련한 또 다른 이슈는 청소년을 보는 관점 즉, 정책목표와 관련한 것이다. 모든 정책은 분명한 정책대상과 함께, 명료하게 정의된 목표를 가지고 있어야 한다(송병국, 2008). 청소년정책의 관점은 청소년을 어떻게 보는가에 따라 문제중심적(problem-focused) 관점과 예방적(preventive) 관점, 청소년개발(youth development) 관점으로 크게 구분해 볼 수 있다(천정

웅·이용교, 2007).

문제중심적 관점은 청소년을 사회적 지위나 역할의 관점에서 보기 보다는 하나의 인간발달적 시기로서 보는 관점이다. 예방적 접근법은 문제가 생기고 난 뒤에 해결하려고 애쓰기보다는 문제가 처음 생기는 것을 예방하는 것이 보다 비용 효과적이고 또 효율적일 수 있다는 이해에서 비롯된 것이다 (Small & Memmo, 2004). 청소년개발적 관점은 예방적 관점에서 나아가 문제가 발생하거나 위기상황이 생기지 않도록 예방하는 것뿐만 아니라, 긍정적 발달과 청소년의 건강과 안녕(well being)에 기여하는 조건들을 적극적으로 주장하는데 있다(Cheon, 2008; Matareses, McGinnis, & Mora, 2005).

청소년개발 옹호자들은 단순히 문제를 예방하는 것은 청소년을 성인으로 준비시키기 위해서 충분하지 않다고 주장한다(Benson, 1997; Small & Memmo, 2004). 청소년개발은 그 과정의 중요한 부분으로서 가족, 친구, 이웃, 학교, 지역사회 집단 및 여타 지지의 중요성을 인식한다(Maton, Schellenbach, Leadbeater, & Solarz, 2004; Villarruel, Perkins, Borden, & Keith, 2003). 이러한 청소년개발의 원리들이 종래의 문제중심적 접근의 문제점을 극복하고 예방적 접근법의 한계점까지도 지적하고 있는 점은 주목할 필요가 있다. 특히, 베나드(Benard, 2004)는 “문제예방에 대한 가장 효과적, 효율적이며 나아가 보상적이며 즐거운 접근법은 건강한 청소년개발을 통하는 것”(p. 2)이라고 강조하고 있다.

우리나라 청소년정책에서의 정책목표는 청소년선도·보호, 청소년육성, 청소년참여 증진, 청소년인권, 청소년복지 등과 같은 용어와 밀접한 관련을 갖는다. 대체로 선도·보호 등은 사후대책을 전제한 문제중심적 접근 또는 문제예방적 접근과 보다 밀접히 관련되며, 청소년육성, 청소년참여, 청소년복지 등은 청소년개발의 관점에서 접근할 때 보다 효과적인 것이다(천정웅, 2009). 청소년인권은 문제예방적이거나 청소년개발적 관점 모두와 관련된다. 대체로 우리나라 청소년정책에서는 이러한 사후대처적, 문제예방적, 그리고 개발적 관점과 목표들이 모두 적용되어 왔음을 알 수 있다. 그리고 점차 청소년개발적 목표가 중심이 되는 정책목표가 제시되고 추진되고 있는 추세이다.

청소년개발의 관점에서 정책목표를 설정하는 경우, 청소년의 역량개발을 위한 노력으로 나타난다. 청소년의 “역량”(competence) 개발에 대해서는 다양하게 논의할 수 있지만, 다음과 같은 7가지가 특히 중요하게 논의된다 (Pittman & Irby, 1996).

첫째, 시민적 역량 (civic competence)으로 청소년이 민주시민으로서 사회적 선을 위하여 타인과 협력하고 공동체 구성원으로서 역할과 책임을 다하는 역량이다. 둘째, 사회적 역량(social competence)은 주변사람들과 우호적 관계를 유지할 수 있는 능력으로 의사결정 기술, 대화 기술, 책임성, 헌신적 참여, 갈등해결 능력 등을 의미한다. 셋째는 문화적 역량(cultural competence)으로서 집단간 또는 개인간에 존재하는 사회적, 문화적, 경제적 배경과 흥미의 차이를 인정하고 수용할 뿐 아니라, 다른 문화를 이해하고 존중하는 것이다. 넷째는 신체적 건강(physical health)으로서 영양섭취, 다이어트, 운동, 피임, 위험행동 등에 대한 합리적 의사결정을 통해 신체적 건강을 유지하는 것이다. 다섯째, 정서적 건강(emotional health)으로서 자신의 감정상태를 조절하고, 주변의 다양한 상황에 긍정적으로 반응할 뿐 아니라 다양한 여가활동에 참여함으로써 스트레스를 관리하는 역량이다. 여섯째, 지적 역량(intellectual competence)이다. 학교교육, 그밖의 교육기관으로부터 학습을 통해 기초지식, 비판적 사고, 창의력, 문제해결력 등을 습득하고, 자기주도적으로 학습할 수 있는 역량을 말한다. 일곱째, 취업능력(employability)으로서 자신이 원하는 진로 목표를 달성하는 데 필요한 지식, 기술, 태도를 갖춘 역량을 말한다.

청소년역량 개발의 핵심요소에 대한 논의도 다양하다. 예컨대 청소년활동 프로그램과 관련하여 Little(1993)은 생활기술(life skill) 역량의 개발, 성인 지도자와의 연결(멘토링, 튜토링, 지역사회봉사, 지도력 개발), 인격함양(의사결정, 가치, 정직성, 고결성) 및 자신감 개발(희망과 자존감, 목표설정과 부합) 등의 네 가지를 강조했다. Delgado(2002)는 역량개발의 다양한 논의들을 종합하면서 건강(health), 정서(emotional), 사회적(social) 역량, 인식적 (cognitive)역량, 도덕적(moral) 역량, 및 영적(spiritual) 역량의 6가지로 요약한 바 있다.

Bloom(2000)은 미국 주류사회의 경우 사회적으로 역량을 갖추었다는 것

은 다음과 같은 것을 포함한다고 말한다: ① 긍정적 자존감, ② 타인과 상호 작용하며 새로운 업무와 도전에 응하는 것, ③ 윤리적으로 행동하며 타인에 대해 책임 있는 행동을 하는 것, ④ 다인종 사회의 혜택에 대해 감사하며, 타인의 가치를 존중하는 것, ⑤ 대인간의 접촉 및 상호작용을 할 수 있으며, 타인과 잘 지내며, 장기간의 인간관계를 진전시키는 것, ⑥ 건전한 작업습관, 동기 및 가치를 개발하는 것, ⑦ 건강을 증진하며 유지하기 위한 행동을 하는 것, ⑧ 또래, 가족, 학교, 지역사회에서 긍정적이며, 기여하는 구성원으로서의 역할을 수행함으로써 향후 바람직한 시민이 되도록 하는 것, ⑨ 학대, 원치 않는 임신, 에이즈, 사회적 고립, 신체적 상해, 학업중단, 우울, 자살, 실업, 범죄 등 부정적 결과를 초래하는 행위에 가담하지 않는 것 등이다.

청소년개발에 대한 이러한 인식은 우리나라 청소년정책의 발달사가 청소년문제 대책에서부터 점차 청소년역량 개발을 위한 방향으로 전환되어 온 과정으로 이해될 수 있다는 점에서 특별한 의미를 갖는다.

청소년들이 대부분의 시간을 학교 중심의 학업생활을 하고 있다는 점에서 그들에게 다양한 참여, 모험, 자율과 체험 중심의 활동을 하도록 하는 일은 청소년의 잠재역량을 개발하는 데 충분한 의미를 갖는다. 학교는 이미 그러한 역할을 수행하는 데 한계를 드러낸 지 오래이며, 가족기능의 약화와 사회체제의 부적절성 등에 따른 청소년분야의 필요성에도 부합하는 정책이라고 볼 수 있다. 청소년의 역량은 일부 취약계층 청소년을 포함하여 모든 청소년들이 다양한 측면에서 역량개발의 기회를 갖게 될 때 전사회적 역량으로 전환될 수 있다(Cheon, 2009).

한국의 청소년정책은 청소년활동을 중심으로 한 청소년육성정책으로 종래의 교육정책과 차별되는 국가정책으로써 청소년정책을 독자적인 영역으로 자리매김했다는 점에서 그 가장 중요한 특징이 있다. 이러한 인식은 그 후 청소년참여증진과 권리보장, 자율활동을 중심으로 하는 정책방향 전환과 내용의 특성화를 위한 토대로 작용하게 된다. 이렇듯, 청소년활동과 청소년참여의 두가지 핵심개념을 통한 접근은 향후 청소년정책의 발전을 위해 보다 더 강화되고 확장될 필요가 있을 것이다.

3. 청소년정책의 시기구분

가. 선행연구의 시기구분

청소년정책의 발전과정은 논자에 따라 각기 다른 기준과 강조점을 가지고 다양하게 제시될 수 있다. 실제 그간의 연구물들은 청소년분야 고유 행정조직의 출현과 변화에 따른 논의, 청소년분야 주요 법제의 제·개정을 중심으로 한 논의, 청소년복지, 청소년참여 등 정책영역별 또는 특성별로 구분한 논의 등이 있다. 청소년정책의 발전과정과 관련한 시기구분의 경우에도 해방 이후부터 시작하여 현재까지, 또는 1987년 청소년육성법 제정 이후부터 현재까지 등 그 전체 기간을 달리하면서 몇가지 단계로 구분되고 있다.

우선, 조영승(1998)은 한국의 청소년정책 발전과정을 ① 산발적 규제·보호시기(1948~1964), ② 규제·보호와 종합조정 시도시기(1964~1987), ③ 청소년육성정책의 태동(예고)기(1987~1990), ④ 청소년육성제도의 확립(1990~1998), ⑤ 청소년보호예의 회귀(1998년 이후) 등의 5시기로 구분했다.

천정웅(1999)은 한국 청소년정책의 발전과정을 정책제도화의 관점에서 크게 4단계로 구분한다. ① 첫째 단계는 정부수립 이후 1977년 8월 청소년대책위원회가 설치될 때까지의 시기로 청소년문제에 대해 주로 규제와 보호를 통한 대책을 모색함으로써 청소년정책의 제도화를 위한 국가 차원의 노력이 부분적으로 전개된 시기를 말한다. ② 둘째 단계는 종전의 청소년보호대책위원회가 국무총리를 위원장으로 하는 청소년대책위원회로 발전되고 청소년정책 전담부서로서 체육부에 청소년국이 설치된 1988년 6월 이전까지의 시기로 볼 수 있다. 이 시기는 청소년정책에 대한 정부의 관심과 의지가 높아지면서 “청소년정책”이 처음으로 국가정책의 하나로 인정 받게 된다. ③ 셋째 시기는 청소년업무 전담부서로서 청소년국이 체육부에 설치된 1988년부터 1998년 “국민의 정부”가 들어서고 제2차 청소년육성5개년계획이 수립·시행되기 이전까지의 단계로 볼 수 있다. 해방 이후 줄곧 지속되어 온 선도·보호·단속·규제 위주의 청소년 “대책”이 지원·육성·조장하는 청소년 “정책”

으로 보다 더 적극적이고 긍정적이며 진취적인 내용으로 전환하게 된다. ④ 넷째 시기는 1998년 제2차 청소년육성5개년계획을 확정·시행함으로써 종전과는 크게 다른 정책방향의 전환을 이루게 된 이후의 단계를 말한다. 청소년에 대한 기본발상과 정책방향을 크게 전환함으로써 청소년의 권리보장과 자율적인 활동을 통해 삶의 질을 향상시키고 정책 수립·집행 및 평가과정에 이들을 직접 참여시키는 “청소년에 의한” 청소년정책을 추진하는 것이라는 점에서 큰 의미를 갖는다.

김희순(2003)은 우리나라 청소년정책의 시기를 크게 5단계로 구분하고 각 시기별 청소년정책의 변화양상과 청소년에 대한 시각변화를 분석하고 있다. ① 제1기는 청소년육성법 제정 이전(1948~1986)이다. 청소년에 대한 시각은 경제발전을 위해 사회정화 차원에서 문제를 일으키지 않도록 대책을 강구하거나 보호해야 하는 대상으로 부각되었으며, 청소년정책 또한 소극적인 보호정책만 있었을 뿐, 전체적으로 청소년정책은 전무한 상태로 규정한다. ② 제2기는 청소년육성법 제정시기(1987~1990)로서, 청소년육성법의 제정으로 이전보다는 다소 적극적 정책으로 그리고 사회통제 중심에서 사전예방 중심으로 그 내용이 바뀌었다. ③ 제3기는 한국청소년기본계획 제정기(1991~1992)로서 청소년기본법이 제정되고 청소년을 “육성”시켜 나가고자 했던 이전의 개념에서 청소년은 기본적인 인격을 지닌 존재로 여기게 된다. ④ 제4기는 제1차 청소년육성5개년계획(1993~1997)시기로서, 앞서 제정된 한국청소년기본계획의 비현실적인 부분들을 현실적으로 조정하고 구현 가능하도록 내실화하면서 실제적인 청소년정책으로 거듭나기 시작하는 계기가 되었다. 그러나 청소년을 바라보는 시각은 문제적인 존재이거나 미래를 준비해야 하는 성인이 되기 이전의 불완전한 존재로 가정되고 있었다. ⑤ 제5기는 제2차 청소년육성5개년계획(1998~2002)이 수립·시행된 시기로 규정된다. 이는 제1차 계획의 연장선에서 진행되었지만, 청소년을 더 이상 객으로 만드는 정책이 아니며, 모든 청소년이 현재의 삶을 살아가는 존재임을 처음으로 인정한 정책으로 평가된다.

김호순과 변윤연(2006)은 약 60년간에 걸친 한국의 청소년정책은 청소년

기본계획이 수립되고 청소년기본법이 마련된 1991년과 청소년기본법 개정과 함께 정책을 보다 구체화할 청소년활동진흥법 등이 마련된 2003년을 전환기적 시기로 보면서, 1945~1989년(태동기), 1990~2003년(성장기), 2004~2006년(도약기)의 3시기로 구분하고 있다. ① 태동기에는 “청소년육성”이란 용어가 사용되고 있기는 하였지만, 선도, 지도, 보호, 교정 등의 정책지표들과 개념의 큰 구분 없이 나열되어 사용되고 있어 청소년정책이 매우 문제 중심적이고 소극적으로 이루어졌다고 본다. ② 청소년정책에 있어 성장기에는 “육성”이라는 용어가 새로운 개념으로 탄생하면서 큰 전환기를 맞이하게 된다. 선도, 지원, 보호 등과 같은 기존의 개념을 포함할 뿐만 아니라, “자율 활동 지원”이라는 보다 적극적인 의미를 담게 되었다고 지적하고 있다. ③ 도약기는 청소년기본법·청소년보호법의 개정 등과 함께 청소년정책을 추진하는 4법 체제를 갖추었으며, 이원화되었던 청소년업무의 통합으로 외형상 가장 존재감 있는 청소년기구가 등장하였다고 본다.

강병연(2008)은 해방 이후 한국의 청소년정책을 도입기(1948~1987), 형성기(1988~1992), 성장기(1993~2003), 역동기(2004~2007년 2월 현재) 등으로 구분하고 있다. ① 도입기는 정부수립 이후부터 청소년육성의 법적 토대가 되는 1987년 청소년육성법이 제정되기까지를 말하며, 청소년규제·보호 관련 최초 단행법을 탄생 및 위원회 규정이 제정되었다. ② 형성기는 청소년육성체계의 수립과 새롭게 탄생한 청소년육성법 시행, 새 대한민국 헌법 제 34조에 의해 기초를 마련하게 되는데, “국가는... 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”는 헌법적 근거 위에 청소년정책을 수립하여 청소년육성법의 전면개편을 통해 청소년기본법이 제정되고(1991) 시행된 1993년 1월 1일까지의 시기를 말한다. ③ 성장기는 청소년육성 영역의 확립, 청소년보호법 및 청소년의 성보호에 관한 법률 제정, 청소년수련거리 개발 보급의 활성화 등 청소년기본법이 시행된 이후부터 청소년활동진흥법과 청소년복지지원법이 제정·시행된 시기까지를 말한다. 청소년을 보호하기 위한 법률의 탄생과 아울러 청소년육성에 필요한 각종 사업들이 계획적으로 시행되고 있으며, 특히 양적 팽창보다는 질적 측면에 심혈을 기울이고 있는 시기로

이해된다. ④ 역동기는 청소년행정기구 개편과 2004년 전면개정된 청소년기본법의 시행 및 청소년활동진흥법 등이 시행된 때 이후를 말하는데, 이 시기에는 문화관광부 청소년국과 청소년보호위원회가 통·폐합되어, 이원화되어 있던 청소년행정을 일원화하는 조직기구의 개편이 이루어져 청소년위원회가 발족되었다.

한편, 한국의 청소년정책을 특별히 복지정책적 차원에서 접근하는 많은 연구자들이 한국 청소년복지정책의 시기구분을 시도한 연구가 많이 있는데, 전체적으로 보면, ① 해방 이후~1961년까지의 시기, ② 1962~1987년까지의 시기, 그리고 ③ 1988년 이후 현재까지의 시기 등의 3가지로 구분하는 것이 많다(김경신 외, 2007; 이용교, 1999; 장일순, 2007; 한국청소년개발원 편, 2005; 홍봉선·남미애, 2009).

첫 번째 시기에는 청소년복지가 아동복지와 그 영역이 구분되지 않았으며, 복지서비스도 긴급구호 수준에서 이루어졌다. 그러나 요보호아동의 보호, 연소노동자의 보호에서 청소년복지의 태동을 찾을 수 있다. 이 시기에는 아동복지의 연장선에서 청소년을 보호했으며 아동시설의 인가, 18세 미만 아동노동의 보호, 20세 미만 비행소년의 보호 등 미약하지만, 점차 청소년복지의 형성에 기초가 된 시기라고 본다. 청소년의 권리나 복지라는 인식보다는 긴급구호 수준에서 이루어졌다고 볼 수 있다.

두 번째 시기에는 아동복지법과 미성년자보호법이 제정된 것을 기반으로 청소년복지가 도입되기 시작하였다. 청소년복지의 시각에서 볼 때, 미성년자보호법의 제정은 청소년의 보호와 선도를 위한 법적 장치가 마련된 것이다. 이 시기에는 아동복지법이 아동복지법으로 1981년에 전면 개편되면서 보호의 대상이 “요보호아동”에서 “전체 아동”으로 크게 바뀌게 된다. 아동이란 용어를 사용하고 있지만, 18세 미만의 아동 중에는 사회통념상 “청소년”이 포함되어 있다. 이 시기는 비행의 우려가 있는 미성년자의 보호와 근로청소년의 복지, 장애청소년에 대한 복지 등에 초점이 맞추어진 시기로 이해된다.

<표 1-1> 선행연구에서의 청소년정책 시기구분

	조영승 (1998)	김희순 (2003)	김호순·변윤연 (2006)	이용교(1999) 홍봉선의(2009) 조선화의(2005)	천정웅 (1999)	
1948	①산발적 규제· 보호 (48~64)	①부재: 청소년 정책 부재 (48~86)	①태동기: 기본법 제정 이전 (45~89)	① 청소년복지 형성기	① 규제보호와 청소년문제 대책단계	
1961				② 청소년복지 도입기		
1964					② 성장기: 기본법을 근거로 정책의 구체화 (90~03)	② 건전지도와 청소년정책 영역모색단계
1977						
1986	③ 청소년복지 제3기					
1987	③청소년육성 정책 태동 (87~90)	②시작: 법 최초 제정 (87~90)	③ 육성지원과 청소년정책 영역의 독자성 확보 단계	④ 청소년정책 방향전환과 청소년참여의 제도화 단계 (98~)		
1988						
1989						
1990						
1991	④청소년육성 제도의 확립 (90~98)	③ 도약: 최초의 청소년정책 시작(91~92)	④실용: 청소년 정책의 내실화 (93~97)	③ 청소년복지 제3기	④ 청소년정책 방향전환과 청소년참여의 제도화 단계 (98~)	
1992						
1993						
1994						
1995						
1996						
1997						
1998	⑤청소년보호 에의 회귀 (98~)	⑤활성:청소년 정책의 本格화 (98~02)	③ 성장기: 기본법을 근거로 정책의 구체화 (90~03)	③ 청소년복지 제3기	④ 청소년정책 방향전환과 청소년참여의 제도화 단계 (98~)	
1999						
2000						
2001						
2002	미포함	미포함	③ 도약기: 4법체제 완비 (04~)	④청소년복지 제4기 (조선화 외)	미포함	
2003						
2004						
2005						
2006						
2007						
2008						
2009	비고	1998년까지	2003년까지	2006년까지		1999년까지

세 번째 시기는 아동복지와 구분되는 청소년복지의 영역이 될 수 있었던 “청소년육성법”이 제정된 1987년부터 시작된다. 이 법의 어느 조항에도 “청소년복지” 혹은 “복지”라는 용어는 사용되지 않았지만, “청소년의 인격형성을 도모하고 청소년의 보호, 육성, 선도 및 지원에 관한 사업을 효율적으로 추진”함으로써 청소년이 국가 및 사회발전에 이바지할 수 있는 건실하고 유능한 국민으로 성장하도록 함을 목적으로 제정된 것에 비추어 볼 때 청소년복지의 수행을 위한 근거법으로 본다. 이후 이 법은 1991년에 청소년기본법으로 개정되면서 “청소년의 복지(를) 증진”이 법의 목적으로 등장하게 된다. 이 시기에는 청소년정책의 영역설정 및 행정체계가 확립되었고, “청소년복지”라는 용어가 처음으로 사용되었다는 점에서 의의가 있으나, 구체적인 제도가 미흡하였다는 지적이 있다. 빈곤청소년에 대한 교육보호, 청소년시설의 제도화, 청소년상담실의 설치 등이 이루어진 성과가 있었다.

한편, 조선휘 외(2005)와 조성연 외(2008)는 세 번째 시기를 1988년에서 2003년까지로 하고 그 이후 2004년부터 현재까지를 또 하나의 시기로 구분한다. 청소년복지는 단일법령인 청소년복지지원법이 제정됨으로 인해 그동안 미진했던 청소년복지가 본격적으로 발전할 수 있는 계기를 제공하게 되었다고 본다. 청소년복지지원법은 많은 관심과 논의 속에서 국회를 통과하게 되었고, 많은 부분에서 보완 및 수정이 필요하지만 청소년복지를 위한 단일법령이라는 점에서 의의가 있으며, 청소년복지를 수행하는 근거법이 될 수 있다는 점에서 또한 의의가 있다는 지적이다.

나. 본 연구의 시기구분

한국 청소년정책의 발전과정에 대해서는 적용기준과 관점에 따라 다양하게 논의되고 있음을 알 수 있다. 그러나, 이상의 선행연구를 통해 몇가지 공통되는 특징을 알 수 있다.

첫째, 청소년육성법이 제정·시행되고 중앙부처의 전담조직으로 청소년국이 당시 체육부에 설치된 1987년을 기준으로 하나의 시기를 구분하는 데에는 많은 의견의 일치가 이루어진다. 이 점에서 1987년은 정책발전의 하나의

전환점으로 볼 수 있다. 둘째, 일부 연구에서는 1987년 이전의 시기에서는 아동복지법과 미성년자보호법이 제정된 1961년과 청소년보호대책위원회가 설치된 1964년을 시기구분의 기준으로 삼고 있다. 특히 청소년복지정책 영역에서는 1961년을 복지정책의 도입시기로 보고 있다. 셋째, 1987년 이후의 청소년정책은 몇차례로 나누어 시행된 청소년육성5개년계획의 특성과 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법 등의 제정과 관련하여 시기구분이 논의되고 있다. 우선 1998년이 중요하게 논의되는데, 이 시기는 제2차 청소년육성5개년계획을 전후한 청소년정책의 방향전환과 청소년 전담부서의 개편 등이 있었던 때이다. 2004년도 시기구분의 기준으로 제시되는데, 이는 청소년기본법 개정과 더불어 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법이 제정되었기 때문이다. 넷째, 대부분의 연구가 청소년정책과 관련한 전담부서의 설치와 개편, 청소년관계 법령의 제·개정, 청소년육성5개년계획 등을 시기구분의 중요한 기준으로 삼고 있음을 알 수 있다.

이러한 분석을 바탕으로 이 글에서는 우리나라 청소년정책의 발전과정을 정책제도의 변화추이와 함께 정책의 형성배경과 정책내용의 특성 변화에 주목하여 이해하기로 한다. 특히 청소년육성법이 제정·시행되고 최초의 행정전담부서가 설치된 1988년과 IMF 국가위기와 함께 전개되었던 1998년을 전후한 시기는 한국 청소년정책의 종합적 이해에 특별한 의미를 갖는다. 이 점에서 다음과 같은 시기구분을 고려할 수 있다.

첫째, 1948년 이후 1987년 청소년육성법이 제정되고 체육부에 청소년국이 전담부서로 설치될 때까지의 시기로서, 주로 문제청소년에 대한 대책 중심의 노력이 정부 관련부처별로 부분적·산발적으로 이루어진 시기이다. 둘째, 청소년정책이 독자적 영역을 갖는 수준으로 발전한 것은 전담부서가 설치된 이후, 청소년기본법이 제정되면서 한국청소년기본계획이 수립되고 시행된 1991년을 전후한 시기이다. 정책내용은 전체 청소년의 전인적 성장과 잠재력 개발을 지향하는 종합적인 방향으로 전환하게 된다. 이후 청소년정책은 또 한번의 획기적인 변화를 맞이하게 되는데, IMF 국가위기 극복의 국가적 과제를 안고 1998년 “국민의 정부”가 출범하던 시기부터 아동정책과 청소년

년정책의 통합이 진행되는 현재까지의 시기로 볼 수 있다. 이러한 세 번째 시기는 청소년을 보는 시각에서부터 종전과 다른 큰 전환을 가져오면서 정치적 환경변화와 함께, 정책이념과 성격은 물론, 정책기구, 청소년관계법, 청소년 이슈, 정책현장과 연구개발 등 모든 영역에서 전환기적인 “질적” 변화를 초래한 시기이다.

1988년 이전에는 해방 이후 청소년을 위한 별도의 정책이 존재하지 않았다가 1961년 미성년자보호법과 1962년 아동복지법이 제정되었고, 1964년에 처음으로 “청소년보호대책위원회”가 출범함으로써 청소년업무가 공식적으로 수행되었다는 의미를 갖는다. 이는 청소년육성법이 제정되고 1988년에는 당시의 체육부 내에 청소년국이라는 최초의 전담 행정부서를 갖게 되는 수준으로 발전하게 된다는 측면에서 청소년정책이 처음으로 업무내용으로 대두되어 부서를 통해 “전담화”되었다는 특성을 갖는다. 다음으로 1988년부터 1998년 이전의 시기는 청소년현장이 1990년 최초로 제정되고, 1991년에는 청소년육성법을 개정하여 청소년기본법을 제정하고, 한국청소년기본계획의 수립으로 장기적이고 종합적인 청소년정책이 마련되는 시기였다는 점에서 청소년정책이 독자적인 업무영역을 갖고 “체계화”되는 때이다. 청소년업무가 수련활동을 핵심내용으로 하는 “청소년육성”이라는 용어를 중심으로 논의되면서 그 업무영역이 확립된 것이다.

1998년 이후에는 청소년정책의 이념과 성격에 있어서 획기적인 방향전환이 이루어졌고 그 기조가 2003년 이후의 참여정부와 2008년 이후의 이명박 정부로까지 이어졌다. 이 시기는 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법 등의 다양한 개별 법률 제정을 통해 청소년정책의 영역이 확장되면서 정책영역과 범위가 새롭게 정립되고 “특성화”되는 의미를 갖는다. 업무특성에 따라 소관부서가 이원화되기도 하고 국가청소년위원회로 일원화되었다가, 현재는 보건복지가족부를 중심으로 아동·청소년이 통합 추진되고 있다.

<표 1-2> 한국청소년정책의 발전과정

	형성기 (1961~1987)	성장기 (1987~1998)	전환기 (1998~2009)
정치사회	박정희, 전두환, 노태우	노태우, 김영삼	김대중, 노무현, 이명박
청소년에 대한 시각	보호+ 대책 (미성년자, 소년, 아동)	육성 (육성+ 보호)	참여+ 보호 (오늘의 주인공)
정책대상	일부 문제청소년	전체 청소년	전체 청소년 (위기 청소년)
정책목표	문제중심(대책)	문제 예방	청소년개발과 참여
정책특성	정책영역으로 인정 (전담업무 필요인식)	“청소년육성” 중심 독자 정책영역 확립 (정책조정 필요인식)	정책전환과 정책영역 확대를 통한 본격화 (자율참여 필요 인식)
행정조직 (위원회 포함)	청소년보호대책위원회 체육부 청소년국 (최초의 전담조직)	청소년대책위원회 청소년육성위원회 체육청소년부 문화체육부 청소년보호위원회	청소년육성위원회 문화관광부 청소년보호위원회 국가청소년위원회 보건복지가족부
법령	미성년자보호법 아동복지법 아동복지법 청소년육성법 (청소년을 용어로 하 는 최초의 법률)	청소년기본법 청소년헌장 청소년보호법	청소년헌장 개정 청소년기본법 개정 청소년활동진흥법 청소년복지지원법 청소년보호법 개정
정책계획	청소년문제개선종합 대책 제6차 경제사회발전5 개년계획-청소년부문	최초 청소년정책 시작 -한국청소년기본계획 청소년육성의 개념화 -청소년수련활동 제1차 청소년육성5개 년계획 시작	청소년육성5개년계획 의 본격화(2차계획) -청소년정책방향전환 -청소년정책비전변화 제3차청소년5개년계획 청소년정책기본계획
청소년계	한국청소년단체협의회	한국청소년연구원 청소년대화의광장	한국청소년정책연구원 한국청소년상담원 한국청소년진흥센터
종 합	전담화	체계화	특성화

4. 한국 청소년정책의 발전 특성

가. 형성기(1961~1988) : 전담화의 시기

한국청소년정책의 첫 번째 시기는 1961년 미성년자보호법과 아동복지법이 제정된 이후부터 1964년 청소년보호대책위원회 설치, 1987년 청소년육성법 제정을 거쳐 체육부에 전담부서로서 청소년국이 설치된 1988년 6월 이전까지로 규정한다. 이 시기는 우리나라 최초의 청소년이라는 용어를 가진 전담기구와 법령이 마련되었다는 점에서 “전담화”의 시기로 볼 수 있다. 사회안정과 경제발전이라는 당시의 사회적 여건과 관련하여 대두되는 청소년 문제에 대해 주로 규제와 보호를 통한 대책을 모색함으로써 청소년정책의 제도화를 위한 국가 차원의 노력이 부분적으로 전개되고 청소년정책의 필요성이 인식됨으로써 “청소년정책”이 처음으로 국가정책의 하나로 인정 받게 된 것이다.

1) 정치사회적 배경

이 시기는 1961년 5월 16일 군사혁명정부가 국가를 통치하기 시작한 이후 박정희 대통령의 장기집권을 포함하여 제5공화국과 6공화국 초기에 이르는 시기이다. 정치적으로는 1969년 10월 3선 개헌, 1972년 12월 유신헌법 통과가 있었으며, 사회적으로는 새마을 운동이 1970년부터 시작되었다. 1979년 최규하 대통령의 과도정부를 거쳐 1980년 전두환 대통령의 제5공화국이 수립되면서 1982년 중·고교생의 두발자유화, 1983년 교복자유화, 1985년 학도호국단 폐지와 학생회 부활 등의 개혁조치들이 단행되었다. 1988년에는 제6공화국이 수립되면서 노태우 대통령이 취임하게 되고 교육의 민주화와 평생교육의 이념을 강조하게 된다.

2) 청소년분야의 동향

이 시기에는 청소년이란 용어를 가진 별도의 정책은 존재하지 않았고 청소년분야는 주로 학교교육을 중심으로 한 교육정책의 일부로 인식되어 왔다.

청소년분야의 주요 동향으로는 1964년 처음으로 청소년의 달 행사를 개최하였으며 1965년 12월 한국청소년단체협의회가 창설되었다. 1970년 11월 서울중앙청소년회관을 개관하였고, 1971년 전국 아동과 청소년의 지도자회의를 개최하였다. 1976년 어린이 독서현장 선포식이 있었고, 국비유학제도가 신설되었으며 1977년 12월 10일 유네스코청년원이 개원되었다.

한편, 1978년 이후의 청소년정책은 당시의 정부가 집권 초기부터 청소년 문제와 청소년단체에 관심을 가졌다는 점을 생각할 필요가 있다. 1981년 한국청소년연맹이 설립되었는데, 이는 그동안의 한국의 청소년단체가 종교인과 사회운동가에 의해서 주도되었고 청소년선도에 경찰과 경찰출신자가 관여한 점이 있는 것과는 달리 받아들여졌다.

청소년단체의 육성과 함께 이 시기의 또 다른 특성은 1979년 “세계 아동의 해”와 1985년 “국제청소년의 해”를 계기로 하여 청소년정책의 개선방안에 대한 논의가 많이 이루어졌다는 점이다. 특히 청소년대책사업은 모든 청소년의 심신단련과 정서순화를 위한 여가선용 시설의 대폭적인 확충에 역점을 두게 되었다. 정부는 1970년대부터 새마을운동 등 국가관 확립을 강조하면서 청소년수련활동에 관심을 가지고 청소년단체활동과 청소년시설에 많은 관심을 갖게 된다. 1980년대 들어서는 인간 중심의 전인교육과 교육개혁 조치 등으로 청소년 건전육성의 필요성이 강조되면서 청소년 야영수련에 대한 관심이 높아지기 시작하였다. 야영수련활동을 교과과정에 포함시키고 청소년시설에 대한 정책변화로 민간인도 청소년시설의 설치와 운영에 적극 참여하게 된다.

3) 행정조직과 기구

한편, 이 시기의 청소년관련 행정과 정책은 주로 청소년대책위원회를 중심으로 실시되는 특징을 갖는다. 청소년문제의 심화에 따른 대책 마련에 대한 사회적 요구에 부응하여 1964년에는 청소년보호대책위원회를 설치하게 되는데, 이후 1977년 “보호”라는 용어가 빠진 청소년대책위원회로 대체될 때까지 청소년관련 제반사항을 심의 조정하는 기구로서 활동하게 된다.

특히 청소년보호대책위원회는 청소년정책의 주요 범위를 “청소년의 선도 및 보호에 관한 종합적인 대책”으로 한정하였고 청소년 전담부서와 같이 결정을 책임 있게 집행할 독립된 행정기구를 설치하지는 않았지만, “청소년전반에 관한 사항을 심의 건의하고 이의 이행을 위한 관계기관 및 단체와의 연락, 협조, 조정을 담당”하는 자문기관의 역할을 담당함으로써 한국 청소년정책의 성격을 정하는 중요한 역할을 한 것으로 평가된다.

한편, 청소년보호대책위원회는 1977년 8월 국무총리를 위원장으로 하는 청소년대책위원회로 발전되고 위원회의 운영업무도 국무총리실로 이관되어 총리실의 정책조정 통제기능이 강화되었다. 청소년대책위원회는 이전의 청소년보호대책위원회를 계승하고 있지만 위원장이 국무총리로 격상됨과 아울러 각 부처의 장·차관들이 부위원장과 위원을 맡게 되었고, 조직도 중앙, 시·군·구에서 읍·면·동으로까지 확대 개편되었다. 청소년정책의 주요 범위를 청소년의 지도·육성·보호에 관한 기본계획과 종합적인 정책을 수립하고, “청소년의 인격도야 및 심신단련과 민간청소년단체의 종합지도 및 육성에 관한 사항”을 추가로 포함했다.

한편, 청소년관련 업무수행은 청소년대책위원회 설치 이후 1983년 3월까지는 국무총리실에서 간사 업무를 맡고 4월부터는 문교부에서 간사업무를 담당하였으며 1985년 1월에는 다시 국무총리실로 업무가 이관되는 등 행정의 일관성이 부족하였다. 전체적으로 이 시기는 청소년업무 자체를 체계적으로 정리하여 어떤 독자적인 영역을 개척하는 단계에는 미치지 못하고 11개 관련 부처와 산하기관에서 개별적으로 고유업무를 수행하는 과정에서 청소년관련 업무와 대책사업을 확장하는 추세의 한계를 벗어나지 못하였다.

4) 청소년관계 법령의 제·개정

이 시기는 법제의 내용이 “청소년보호대책위원회”라는 명칭과 청소년업무를 내무부에서 관장한 것에서 알 수 있듯이 주로 문제청소년에 대한 대책차원에서의 규제 위주의 보호정책이 핵심이었으며 학교밖의 청소년활동과 사회적 여건개선을 중심으로 한 업무영역에는 관심이 미치지 못하였다.

먼저, 1961년 제정된 미성년자보호법은 청소년보호대책의 근거법률로 미성년자의 흡연, 음주 및 선량한 풍속을 해할 염려가 있는 흥행장, 유흥접객업소, 사행행위장, 유기장 등의 출입을 금지하고 미성년자의 보호에 필요한 사항을 규정하였다. 이 법은 사회질서 유지의 일환으로 청소년들의 풍기를 단속할 수 있는 법적 근거를 마련한 것으로 청소년보호에 관한 최초의 단행법률로 평가된다. 또한 아동복지법은 1961년 제정되었는데, 18세 미만의 아동이 건전하고 행복하게 육성될 수 있도록 아동의 복리를 보장하는 것을 목적으로 하였다. 그러나 이 법은 아동과 청소년 전체의 복리 증진을 위한 것이 아니라 사회적 보호가 필요한 요보호아동에 한하여 사회적 책임을 정하는 내용으로 구성되었다. 아동복지법은 이후 1981년에 “아동복지법”으로 전면 개정되어 적용대상이 요보호아동에서 모든 아동으로 확대되었다.

한편, 이 시기 후반에는 “한국청소년연맹 육성에 관한 법률”과 “한국해양소년단 육성에 관한 법률” 등 특정 청소년단체를 위한 입법이 이루어졌다는 점도 특징적이다. 특히, 1987년 10월 29일 제9차 헌법개정을 통해 제34조 제4항에 “국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”고 규정함으로써 최초로 청소년정책에 관한 헌법적 근거가 마련되고 청소년육성법이라는 이름의 단행법률이 제정되는 등 국가적 차원에서 청소년대책이 적극적으로 전개되기 시작한 시기로 기록된다.

청소년육성법은 “청소년육성”이라는 용어로 표현한 최초의 법률로서, 법 적용대상인 청소년의 범위를 9세에서 24세로 정하고 정부 청소년정책의 총괄 조정기능을 체육부에서 담당하도록 하였으며 청소년육성위원회, 청소년시설의 확충, 청소년단체의 육성, 청소년지도자의 양성, 한국청소년연구원의 설립, 청소년육성기금 등에 관하여 명시함으로써 이후 청소년활동을 주요 영역으로 하는 청소년정책의 발전에 중요한 의미를 갖게 된다.

청소년육성법은 국무총리실을 중심으로 한 행정부에서 주도되었지만 초안은 당시의 보건사회부가 입안하고 국무총리실에서는 그 후 청소년관련 각 부처와 청소년단체, 청소년전문가 등의 의견을 수렴하여 의원입법을 통해 마련하였다. 특히 법의 명칭이나 입법목적 등은 여러가지 방향에서 논의되었다.

한국청소년연맹에서는 부설 한국청소년연구소의 연구를 통해 “청소년의 보호와 육성에 관한 법률(시안)”을 제시하였고 청협은 “청소년단체의 육성에 관한 법률”을 건의하였다. 청소년육성법은 결국 1987년에 입법되었는데, 청소년관계법이 그 전에도 있었지만 전체 청소년을 적극적으로 육성하려는 시각에서 제정된 법은 없는 상태에서 이 법이 제정될 수 있었던 것은 종합대책의 결과라고 할 수 있다.

5) 주요 정책사업과 종합대책의 수립

이 시기 전반의 주요 정책사업으로는 청소년의 달 행사, 청소년백서 발간, 사랑의 종 보급운동 전개, 청소년 풍기순화 기간 설정, 비행성 예측방법 연구, 청소년피해 실태조사 등이 수행되었다. 또한 후반에 와서는 청소년 건전활동 지원, 가정의 자녀지도 보호기능 강화, 학교의 선도기능 강화, 청소년 유해환경 정비, 취약계층 청소년 보호지원, 비행청소년 선도교화, 청소년육성 추진기반 정착 등의 주요 정책사업이 전개되었다.

특히 1984년의 유흥업소 화재사건을 계기로 수립된 “청소년문제개선종합대책”은 국가 차원에서 본격적이고 종합적으로 수립한 최초의 청소년관련 정책계획으로 평가된다. 청소년문제개선종합대책은 그 대책 수립의 필요성을 청소년문제의 심각성에서 찾았다. 학생범죄의 증가와 소년강력범의 급신장 등 청소년비행이 심화되면서 국가 백년대계 차원에서 청소년문제에 대한 체계적이고 종합적인 정책대응의 필요성이 절실하게 되었다. 당시 종합대책은 청소년문제의 발생요인과 배경을 가정, 학교, 사회의 기능 약화와 청소년 가치관의 혼란 등에 기인하는 것으로 보았다.

종합대책이 수립되게 된 결정적인 계기는 “대구 디스코 홀 화재사건”(1983. 4. 18)과 “석관동 맥주홀 화재사건”(1984. 2. 3)에 따른 청소년문제에 대한 국민적 여론과 언론의 반응이었다. 대구 디스코홀 화재사건으로 미성년자의 유흥업소 출입문제가 사회문제화되자 청소년대책위원회는 사건 직후에 회의를 개최하고 청소년 유해환경 정화에 역점을 두는 대책을 마련하여 발표하였다. 그러나 뒤이어 석관동 맥주홀 화재사건이 일어나자 일간신문들은

일제히 톱기사로 보도하고 대구 디스코홀 화재사건이 재연된 것으로 규정짓고 당국의 무관심과 무책임을 비판하였다. 이에 당국은 무언가 획기적인 조치를 취하지 않으면 안되게 되었다. 이와 같이 유흥업소 화재사건으로 청소년문제의 심각성은 국민적 관심사가 되었고 당시 정부는 “청소년문제에 대한 종합적·체계적 대책”을 마련하도록 지시하게 됨으로써 청소년문제개선종합대책이 수립될 수 있었던 것이다.

종합대책은 “미래사회에 효율적으로 적응할 수 있는 청소년의 육성, 건전한 청소년문화의 형성·정착, 청소년비행의 예방과 선도·교화”를 목표로 하고 ① 청소년대책기구 개편, 청소년대책의 기획·조정·통제 기능 확립, ② 청소년문제에 대한 범국민적 관심 환기, 청소년보호윤리 형성, ③ 건전한 청소년문화 육성 창달을 위한 여건 확충, ④ 가정의 교육적 기능 회복, ⑤ 학교의 전인교육 기능 강화, ⑥ 청소년 유해사회환경의 철저 정화, ⑦ 학교외 청소년에 대한 보호·육성, ⑧ 비행청소년 선도 교화체제의 정비 등 8가지를 기본방향으로 제시하였다.

종합대책은 각 부처에서 하는 청소년관련 사업을 포괄한 것이기 때문에 청소년정책으로서 특성이 분명하지는 않다는 한계는 있지만, 이후 청소년정책의 방향을 설정하고 집행하는 데 많은 영향을 주었다. 종합대책의 성과 중에서도 청소년대책위원회의 기능 강화, 국무총리 소속의 청소년 전담기구 설치, 청소년관계법의 입법 추진, 소년교정기관의 개혁, 청소년 보호운동의 전개, 청소년활동에 대한 지원, 청소년연구와 개발 등은 특히 높이 평가되고 있다.

6) 시기적 특성 요약

전체적으로 1960년대 이전까지는 별도의 청소년정책으로 명명된 정책은 존재하지 않았다. 1960년대로 들어오면서 교육정책이 먼저 정비되기 시작하였으나 학교교육만을 대상으로 한 정책이었으며, 청소년의 전체적 삶을 아우르는 큰 틀 속에서 정비되지 못한 실정이었다. 청소년육성법이 제정되기 이전까지 청소년에 대한 시각은 경제발전을 위해 사회정화 차원에서 문제를

일으키지 않도록 대책을 강조하거나 보호해야 하는 대상으로 부각될 수밖에 없었다. 마찬가지로 청소년정책 또한 사회부문별로 문제의 소지가 있는 분야에 국한된 소극적인 보호정책만 있었을 뿐이었다.

청소년육성법이 1987년 제정됨으로써 최초로 청소년관련 전문법이라는 의미를 갖게 되었으며, 이전보다는 다소 적극적 정책으로 그리고 사후통제 중심에서 사전예방 중심으로 그 내용이 바뀌게 된다. 그러나 청소년육성법은 청소년정책의 목적이나, 청소년, 청소년시설, 청소년단체에 대한 개념정의 위주 혹은 추상적, 선언적 규정 위주로 제시되어 있어 법의 실효성이 미흡한 태생적인 단점을 지니고 있었다(체육청소년부, 1992). 또한 전체 청소년에 대해서는 형식적이고 캠페인적 성격의 활동범위 안에서 비체계적으로 접근하였다는 점에서 전체적으로 청소년의 중요성은 인정하면서도 여전히 청소년 문제 자체를 처방하는 데에만 비중을 두는 수준의 업무를 수행한 것으로 평가된다.

나. 성장기(1988~1998) : 체계화의 시기

이 시기는 청소년업무 전담부서로서 청소년국이 체육부에 설치된 1988년부터 1993년의 문민정부를 거쳐 1998년 국민의 정부가 들어서고 제2차 청소년육성5개년계획이 수립·공포되는 이전까지의 단계로 볼 수 있다. 이 시기 동안 청소년행정체계는 중앙부처에 청소년국이 생기고 시·도에 청소년과가 생김으로써 중앙과 지방을 연결하는 청소년정책의 전달체계가 비로소 확립되게 되었다. 해방 이후 줄곧 지속되어 온 선도·보호·단속·규제 위주의 “청소년대책”이 지원·육성·조장하는 “청소년정책”으로 보다 더 적극적이고 긍정적이며 진취적인 내용으로 전환하게 된다.

1) 정치사회적 배경

1988 이후 노태우 대통령의 제6공화국 시기를 거쳐서 1993년 2월에는 김영삼 대통령이 제14대 대통령으로 취임하면서 문민정부가 출범하였으며, “신한국 창조”를 국정지표로 하여 5.16 이후 32년간 지배해 온 군사문화의

잔재를 청산하는 노력을 기울였다. 1995년에는 5.31 교육개혁방안에서 “열린 교육” 개념을 도입하여 평생교육과 더불어 인성과 창의력을 중시하는 인간화 교육을 강조하였다. 청소년수련활동과 봉사활동이 활성화되는 계기가 되면서 이를 종합생활기록부에 반영한다는 계획 아래, 다양한 집단활동을 통한 공동체의식 및 집단적인 문제해결 능력향상이 중요시되었다.

2) 청소년분야의 동향

먼저 1988년 11월 11일 한국청소년단체협의회는 민간단체들의 협의체에서 사단법인으로서의 조직과 기능을 정립하게 된다. 특히, 국제교류사업이 활성화되는데, 교류국가가 다양해지고 국제회의 참가나 단순 방문 차원의 교류사업에서 한국청소년단체협의회나 소속 단체가 직접 국제행사를 주최하거나 주관하는 것으로 바뀌었다. 1991년 이후, “국제청소년광장” 개최, 1995년 5월 제7차 AYC총회 서울 유치 등을 그 예로 들 수 있다. 1988년에는 서울 올림픽 청소년캠프가 개최되어 서울선언문이 채택되었으며, 1989년부터 청소년야간공부방이 시범운영되기 시작하였다.

1989년 2월 체육부는 이전부터 논의되어 온 청소년헌장 제정 방침을 결정하고 한국청소년단체협의회와 함께 사회 각계각층의 의견조사와 공청회 등을 통하여 초안을 만들었고 이후 청소년육성위원회의 심의와 국무회의의 의결을 거쳐 1990년 5월 12일 청소년헌장을 공포하였다.

또한, 1989년 7월 1일에는 청소년육성법에 의거하여 청소년관련 조사·연구 및 연수를 담당하는 한국 최초의 청소년전문 국책연구기관인 “한국청소년연구원”이 개원되었다. 동 연구원은 1993년 1월 청소년기본법에 의해 “한국청소년개발원”으로 확대 개편되면서, 청소년관련 이론의 연구, 수련거리의 개발 및 보급, 청소년지도자의 양성, 청소년실태에 관한 기초조사 및 분석, 수련거리 운영의 전문기법 연구·지원 등의 사업을 담당하였다.

1991년 8월에는 제17회 세계잼버리대회가 강원도 고성에서 개최되었고, 1992년에는 “청소년의 해”를 지정·운영하였다. 이 시기는 또한 청소년과 관련한 재정원이 확보되었다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 청소년육성법에 따라

설치된 청소년육성기금을 통하여 청소년분야에 자금이 지원되기 시작하였다. 일부 대규모 단체나 센터의 운영을 위해 지원되었으며 프로그램의 활성화에는 도움이 되지 못하였다는 지적이 있지만(김희순, 2003), 청소년육성기금의 설치·운영은 주요한 발전의 하나로 볼 수 있다.

한편, 청소년문제의 효과적 해결과 청소년의 건전한 성장을 뒷받침하기 위해서 전문화된 청소년상담이 필요하다는 인식하에 1991년 9월 9일 체육청소년부 산하기관으로 “청소년 대화의 광장”이 출범하였다. 청소년 대화의 광장은 청소년 상담기법의 연구 및 상담 자료의 제작·보급, 청소년 상담사업의 시범운영, 상담인력의 양성 및 연수, 청소년 상담기관 상호간의 연계 및 지원 등의 사업을 수행하였다. 1995년에는 5.31 교육개혁을 통하여 종합생활기록부가 도입되었으며, 1996년 6월에는 한국청소년자원봉사센터가 출범하였다.

3) 행정조직과 기구

청소년 행정체계는 체육부 청소년국 출범 이후 1990년 9월 청소년국이 청소년정책조정실로 확대 개편되었으며, 동년 12월 부처의 명칭이 체육부에서 체육청소년부로 변경되었다. 이후 청소년행정 전담부서는 1993년 문민정부 출범 이후 청소년정책실 등으로 명칭이 변경되었고 1998년 국민의 정부 출범 이후에는 문화관광부 청소년국으로 개편되었으나 지속적으로 청소년정책의 총괄기능을 수행하였다. 종전의 청소년대책위원회는 청소년육성법의 시행에 따라 국무총리를 위원장으로 하는 청소년육성위원회로 바뀌게 되면서 청소년육성 등을 위한 종합계획의 심의와 주요 청소년관계 시책의 조정 기능을 담당하게 되었다.

이 시기와 관련하여 또 한가지 중요한 정책발전은 청소년보호법이 제정됨에 따라 청소년보호위원회를 설치·운영하게 된 일이다. 청소년보호위원회는 청소년보호법에 규정된 청소년보호업무의 효율적 수행을 위해 1997년 7월 당시 문화체육부 소속하에 합의제 행정기관의 형태로 설치되었으나 1998년 국민의 정부 출범에 따라 국무총리실로 그 소속이 바뀌게 되었다.

청소년보호위원회는 유해환경으로부터 청소년보호를 위한 각종 계획의 수립·추진·평가, 유해매체물의 심의결정 및 유해약물·유해업소의 단속, 청소년유해환경에 대한 신고 접수 및 처리, 민간·시민활동 지원 등의 기능을 수행하였다.

4) 청소년관계 법령의 제·개정

이 시기의 법제로는 청소년헌장, 청소년기본법, 청소년보호법 등이 있다. 청소년헌장은 1990년 5월 제정되었으며, 청소년의 권리와 의무, 가정의 역할, 학교의 올바른 지위, 사회의 책임, 국가의 책임, 세계적 주역으로서의 청소년의 위치 등을 천명하였고 그 주요내용은 이후 제정된 청소년기본법(5~8조)에 반영되었다.

청소년기본법은 한국청소년기본계획을 효과적으로 추진할 수 있는 법적 뒷받침을 마련하기 위해 기존의 청소년육성법의 개정만으로 곤란하다는 인식에서 청소년수련활동 실시의 필수요소 등에 대한 내용을 전면적으로 개정하거나 보완하여 1991년 12월 공포되었다. 청소년기본법은 그 명칭에도 불구하고 법안의 내용상으로 볼 때, 수련활동과 수련시설을 지나치게 강조하고 있어서 “수련활동 지원법”이나 “청소년수련시설 지원법”의 성격이 강하다는 지적이 많았다. 이와 같은 논란에도 불구하고 청소년기본법은 청소년육성에 관한 제도적 개념과 내용을 명백히 규정함으로써 청소년정책의 업무영역을 확보하고 이론적 정체성을 정립하는 데 결정적으로 기여하였다(조영승, 1998). 즉, 청소년육성을 학교교육과 상호 보완하고자 함으로써 청소년정책의 구체적인 실현을 뒷받침해 줄 수 있는 기틀을 갖추었다고 평가되며, 한국청소년개발원(현 한국청소년정책연구원), 청소년수련원, 청소년상담원 등의 근거조항도 포함하였다.

청소년기본법 제정 이전까지는 청소년이란 어떠한 존재여야 한다는 성인 중심으로 제시된 의무감과 책임감이 강조되고 받아들여져야만 하는 존재로 인식되어 왔으나, 기본법 제정 이후에는 청소년이 기본적인 인격을 지닌 존재로 여기게 되는 변화를 가져다 줌으로서 당시 청소년에 대한 정부의 시각

이나 사회전반적인 의식변화를 느낄 수 있다.

한편, 청소년보호법은 자유화, 개방화 추세에 따라 늘어나고 있는 청소년 성장에 해로운 각종 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위해 기존법률에 분산되어 있거나 규제가 없었던 사항을 종합하여 제정되었다. 청소년보호법에서는 음란·폭력성의 유해매체물과 유해약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 유해한 업소에 청소년이 출입하거나 취업하는 것 등을 규제하고 있다.

5) 주요 정책사업과 “한국청소년기본계획”의 수립·시행

이 시기의 주요 청소년사업을 살펴보면 청소년활동의 터전이 되는 청소년수련시설의 확충과 민간 수련시설에 대한 융자지원이 확대되는 한편 청소년단체와 수련시설에서 활동할 전문적인 청소년지도자로서 청소년지도사를 양성하게 된다. 또한 청소년관련 사회여건 개선사업과 어려운 청소년지원 등 청소년복지사업의 확충과 국가간·지역간 청소년교류사업에도 중점을 두었다.

특히 해방 이후 처음으로 일부 문제청소년 위주에서 벗어나 전체청소년을 대상으로 한 장기적 종합계획인 “한국청소년기본계획”이 수립(1991. 6. 27)되어 청소년정책 발전의 획기적인 전기를 마련하게 된다. 당시 체육청소년부는 “한국청소년들에게 스스로 심신을 단련하고 자질을 계발할 수 있는 “할거리”(프로그램, 사업)와 “터전”(자연공간·시설)을 체계적으로 마련하여 전담지도자와 함께 덕과 체를 함양할 수 있는 기틀을 구축하는 데 필요한 방안”으로 기본계획을 구상하고, 청소년수련활동에 대하여 국가가 기본적인 과정을 개발·보급하고 국민의 자발적인 참여를 지원하여 수련활동을 정착시키고자 했다.

한국청소년기본계획에서는 청소년정책을 청소년활동, 청소년복지, 청소년교류 등 3부문과 더불어 동 계획의 실행을 위한 법제보강과 재정확충 등 5가지 부문을 정책영역으로 제시하였다. 이와 같이, 기본계획은 논란이 많은 “수련활동”을 “청소년활동”으로 명칭을 바꾸고, 청소년복지와 청소년교류 부문을 청소년활동과 대등한 수준으로 재편성하였지만 계획의 구성은 수련거리, 수련터전, 청소년지도자, 청소년단체에 관한 것과 수련활동을 제도화

하기 위한 내용에 편중되었다. 또한 계획상의 소요예산 중 86.2%가 청소년 활동에 소요되는 경비이며 나머지 13.8%만이 청소년복지와 청소년교류를 위해 편성되었다는 점에서 사실상 수련활동을 위한 계획으로 평가되었던 것이다.

한편, 1993년 3월 문민정부 출범 이후 문화부와 체육부가 통합되어 문화체육부로 발족하면서 한국청소년기본계획상의 일부 비현실적인 사업 물량과 배분기준 등을 수정·보완하고 문화·체육·청소년정책을 상호유기적인 연계하에 추진하기 위하여 동 계획을 일부 수정하여 1993년부터 1997년까지를 대상으로 하는 제1차 청소년육성5개년계획을 수립하여 시행하였다.

6) 시기적 특성 요약

이 시기 한국청소년정책의 발전과정을 정책방향과 성격 및 영역확보라는 측면에서 보면 청소년 수련활동 중심의 정책업무가 독자적으로 영역화되면서, 한국청소년기본계획(1991)이 중요한 의미를 갖게 된다. 한국청소년기본계획은 청소년활동의 협의적 개념으로 이해되는 “수련활동”을 중심으로 청소년정책의 업무영역을 확립하고 이를 제도화한 것으로 평가되기 때문이다.

실제, 수련활동이 정책제도화되는 배경에는 당시 체육청소년부의 업무 영역 확보를 위한 정책의욕이 가장 큰 역할을 하였다. 체육부가 체육청소년부로 개편되면서 체육청소년부는 청소년정책을 교육부의 교육정책과 차별화된 것으로 구상하고 청소년정책의 전담부처로서 독자적인 영역을 구축하고자 하였다. 체육청소년부는 종전 청소년단체 육성과 청소년시설 확충 지원업무를 통해 그 문제점을 파악하고 이를 체계화하여 적극적으로 업무영역화하는 구상을 하게 되는 바, 고유업무로서 “육성정책”을 설정하고 청소년 수련활동을 실시하기 위해서 시설의 확충과 함께 지도자의 양성과 단체의 육성을 핵심적인 정책과제로 인식하였다. 이에 따라 수련활동을 제도화하고 이를 법과 제도 그리고 재원으로 뒷받침하는 한국청소년기본계획을 구상하였던 것이다.

그러나, 수련활동의 정책영역화는 학교교육의 현실에 따른 한계 속에서

제도화되었다는 것을 기억할 필요가 있다. 다시 말해 청소년정책이 독자적 영역을 확보하고 발전해 왔음에도 불구하고 정책의 대상이자 주체인 청소년의 대부분인 학생청소년을 효과적으로 참여시키지 못하고 표류한 것은 바로 이러한 “시간확보와 동기부여” 문제에 기인하는 바가 크다. 이 점에서 청소년정책과 교육현장과의 연계협력에 의한 상호 보완은 청소년의 전인적 성장을 위해 매우 중요한 국가적 과제라 할 수 있을 것이다(천정웅·김정주, 1999)

다. 전환기(1998 이후) : 특성화의 시기

한국청소년정책의 세 번째 시기는 1998년 제2차 청소년육성5개년계획의 수립 시행 이후 현재까지의 기간이라 할 수 있다. 동 계획을 통해 새로운 세기를 위한 정책비전과 전망이 제시되었고 이후 2003년 청소년기본법, 청소년보호법의 개정과 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법의 제정·시행이 이루어졌고, 청소년업무가 다시 통합되면서 2008년 이후에는 보건복지가족부 아동청소년가족정책실을 중심으로 아동정책과 청소년정책의 통합이 추진되었다. 따라서 이 시기는 한국 청소년정책의 방향전환, 정책내용의 전환, 그리고 정책 전담부서의 전환기로 규정할 수 있다.

1) 정치사회적 배경

이 시기는 1998년 2월 취임한 김대중 대통령의 국민의 정부와, 그 후 노무현 대통령의 참여정부 및 현재의 이명박 정부로 이어진다. 국민의 정부는 당면했던 IMF 환란위기를 극복하기 위해 “제2의 건국”을 표방하면서, 광범위한 국정개혁을 천명하였다. 교육부분에서는 “지식기반 확충과 신지식인운동”을 추진하면서 “교육발전5개년계획”을 수립하고 청소년분야에서도 “제2차 청소년육성5개년계획”을 수립하게 된다. 뒤이어 출범한 참여정부는 우리 사회가 진정한 국민주권 시대에 접어들었음을 알게 해 주었으며, 2008년 2월에는 새로운 정권교체를 통해 이명박 정부가 등장하면서 통합정책의 시대에 접어들게 되었다.

2) 청소년분야의 주요동향

1998년 3월 1일 교육기본법의 시행으로 중학교 무상의무교육이 시행되어 2001년부터에는 전국적으로 확대 실시되었다. 1999년에는 화성 씨랜드 청소년수련원 화재사건, 인천 호프집 화재사건등 청소년관련 대형사건으로 청소년보호에 대한 사회적 경각심에 높아졌으며, 2003년에는 청년실업 문제 해결을 위한 청년실업종합대책이 발표되었다.

1991년 설립된 청소년상담 전문기관인 청소년 대화의 광장은 1999년 개정된 청소년기본법에 의거하여 “한국청소년상담원”으로 재출범하였고 2003년부터 청소년상담사 국가자격제도의 시행과 더불어 이 제도의 검정과 연수 기능을 위탁받아 시행하게 되었다(한국청소년상담원, 2008).

1998년 21세기 세계화시대에 부응한 제2차 청소년육성5개년계획이 수립되면서 청소년단체들은 활발한 활동을 전개하였고, 청소년 건전육성을 위한 공동노력을 실천하였다. 한국청소년단체협의회는 국내·외 청소년 교류의 전진기지 역할을 목적으로 2000년 국제청소년센터를 개원하여 운영하였으며 2005년 9월에 특수법인으로 설립허가를 받게 된다. 특수법인은 국가 정책상 공공이익을 위해 특별법에 기초하여 설립된 법인을 총칭하는 것으로 최고 경영진과 임원의 선임 및 임명, 사업계획의 보고 및 승인, 결산보고 등은 정부 내 주무부서의 특별관리 아래 실행되는 특성을 갖는다.

2005년에는 “한국청소년진흥센터”가 설립되면서, 청소년수련활동인증제 시행, 청소년 활동 및 복지, 보호에 관한 종합적인 정보 안내 및 서비스 제공, 청소년복지지원을 위한 사업 및 서비스 영역개발과 보급 등의 업무를 담당하게 된다.

한국청소년개발원은 1999년 1월 29일부로 “정부출연기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률”이 시행됨에 따라 국무총리 산하 인문사회연구회에 소속되었다. 이어 2005년에는 인문사회연구회와 경제사회연구회의 통합으로 국무총리 산하 경제인문사회연구회로 소속이 이관되었고, 2007년 5월에는 “한국청소년정책연구원”으로 명칭이 변경되었다.

3) 행정조직과 기구

1998년 2월 행정조직 개편에 종전의 문화체육부가 문화관광부로 변경되면서 청소년정책실은 청소년국으로 조직이 축소되는 한편, 청소년보호위원회가 국무총리실로 소속이 변경되었다. 그 결과 청소년업무는 청소년기본법하에 문화관광부가 육성정책을 맡고, 청소년보호법하에 국무총리실 소속 청소년보호위원회가 보호정책을 맡고 있는 체제로 이원화되었다.

이러한 상황은 결국 소모적인 논쟁을 지속하게 되는 원인이 되어, 2004년 12월 정부혁신위원회는 이원화된 청소년 행정조직을 “청소년위원회”로 통합하는 것을 확정하고 관련 법률 개정을 통해 2005년 4월 27일 국무총리소속 청소년위원회가 공식적으로 출범하였다. 이후 청소년기본법이 개정되어 청소년위원회의 명칭은 “국가청소년위원회”로 변경되었다.

2008년 새 정부의 출범과 함께 청소년정책은 아동정책과 통합되어 보건복지가족부 아동청소년정책실에서 업무를 담당하게 되었고 2009년에는 다시 가족관련 업무가 추가되어 아동청소년가족정책실로 명칭이 변경되어 현재에 이르고 있다.

새 정부는 아동과 청소년 정책을 통합하여 “출생에서 자립”까지 생애주기별로 적정한 서비스가 제공될 수 있는 능동적 복지체계를 구축하고자 하였다. 기능적으로 활동, 복지, 보호 체계를 유지하면서 대상별로 생애주기별 특성에 맞추어 “영유아”(6세 미만)를 대상으로 건강증진, 보육지원 중심의 정책을, “아동”(6~12세)을 대상으로 건강·안전, 기초학습, 활동기회 보장 정책을, “청소년”(13~18세)을 대상으로 비행·일탈 예방, 학력 향상, 청소년활동을 통한 잠재역량 개발 지원정책을, “청년”(19~24세)을 대상으로 취·창업 등 자립능력 지원 중심의 정책을 핵심적으로 추진하게 되었다.

4) 청소년관련 법령의 제·개정

청소년참여를 특성으로 하는 제2차 청소년육성5개년계획은 청소년현장의 개정을 통해 그 의미를 새롭게 하였다. 새로운 청소년현장에는 청소년들의 기본적 권리와 인권을 구체적으로 명시하고 청소년들의 자율적인 참여활동

을 적극 보장하고자 하였다. 또한 청소년의 책임을 강조하면서 동시에 청소년들의 권리와 자율적인 참여 보장을 위해 가족, 학교, 시민사회, 국가의 역할을 명시함으로써 단순히 선언적 의미로 끝나지 않고 청소년을 위한 정책의 지표가 될 수 있도록 하였다. 특기할 사항은 청소년헌장 개정작업의 초반부터 청소년들이 직접 참여하여 의견을 개진하였고 추진과정에서도 적극적인 역할을 수행하였다는 것이다(문화관광부·한국청소년개발원, 1998).

이 시기의 가장 큰 특징은 청소년기본법을 개정하고 이를 모법으로 하여 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법과 같은 관계 법률을 제정하였으며, 청소년보호법의 개정과 함께 청소년정책을 추진하는 4법 체제를 갖추었다는 점이다. 청소년정책에 있어서 법령의 정비는 정책의 창의성과 다양성을 발휘할 수 있는 배경임은 물론 청소년정책의 특성화를 추구하는 과정으로서의 의미를 갖는다.

첫째, 개정된 청소년기본법의 주요조문은 우선적으로 청소년의 참여 및 권리 보장을 명시한 제2조 및 제10조이다. 개정 전의 기본법에는 청소년의 창의성과 자율성에 기초한 능동적인 삶의 실현만을 강조하지만 개정 후의 기본법에는 청소년관련 정책 수립시 청소년의 참여를 보장하고 있다(문화관광부, 2004). 제12조의 “청소년특별회의”의 개최도 개정된 기본법안의 주요 내용이라 할 수 있다. 또한, 제17조와 제19조에서 국가와 지방단체는 의무적으로, 민간은 법률이 정하는 바에 의해 청소년시설을 설치·운영한다고 명시하고 있다. 제24조 및 제26조의 “청소년육성 전담공무원과 전담기구의 설치”도 개정법안에 새롭게 반영된 조항이다. 이 조항으로 시·도, 시·군·구에 청소년육성 전담기구를 설치할 수 있고, 읍·면·동까지 청소년 육성업무를 담당하는 청소년육성 전담 공무원을 둘 수 있게 되었다.

둘째, 청소년활동진흥법은 청소년기본법 중 청소년활동시설, 수련활동, 교류활동, 문화활동에 관한 부분을 별도로 범주화하여 새롭게 제정한 법률이다. 미래사회의 주역이 될 청소년이 수련활동을 비롯한 문화활동, 교류활동 등 다양한 청소년활동을 통하여 자신의 기량과 품성을 함양하고 꿈과 희망을 마음껏 펼칠 수 있도록 하기 위한 제도적 기반을 마련하려는 것이다.

2007년도에는 법 문장의 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장은 체계를 정리하여 쉽고 간결하게 다듬어졌다.

셋째, 청소년복지에 관한 사항은 기존의 청소년기본법에서도 그 시행령 제52조부터 제57조까지 명문화되어 있다. 그러나 2003년 12월 31일자로 청소년기본법을 개정·시행하면서, 과거 시행령상의 청소년복지 조항을 청소년복지지원법이라는 명칭하에 별도 법안으로 제정하게 된다. 청소년복지지원법은 청소년의 복지 향상에 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 것이었다. 청소년복지지원법은 2005년 3월과 12월 두차례에 걸쳐 개정되었는데, 그 주요내용은 청소년위원회를 설치하기로 함에 따라 동 위원회의 설치근거와 운영규정을 마련하고, 관련된 공무원의 소속을 변경하는 등 관련 규정을 정비하려는 것이었다. 또한, 그 명칭을 국가청소년위원회로 변경하고 현행 지방 청소년종합상담센터를 청소년상담 외의 긴급구조 등의 기능을 수행하고 지원 기능까지 담당하는 기관으로 확대하려는 것이었다.

넷째, 청소년보호법 개정의 주요내용은 일간신문에 게재되는 청소년 유해내용을 효과적으로 차단하고 식품접객업소에서 이루어지는 청소년을 이용한 불법행위를 강력히 규제하며 제도 운용에 나타난 미비점을 보완하였다. 예컨대, 법 제7조에는 지금까지 특수일간신문에 한하여 청소년 유해내용 여부를 심의하던 것을 일반적인 일간신문의 내용으로 확대할 수 있도록 제안하고 있다. 또한, 법안 제24조의 3항을 신설하고 청소년 유해업소의 업주 및 종사원은 청소년 출입시 연령확인을 위한 증표를 요구할 수 있게 하며 증표 제시를 거부할 경우 업소 출입을 제한할 수 있도록 하고 있다.

다섯째, 이 시기 다른 관계법령을 살펴보면 다음과 같다. 2004년도에는 청소년들을 보호하기 위한 법적인 체제의 연장선으로 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률, 성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률, 성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률 등이 제정되었다. 또한, 청소년 참여를 위한 법적인 장치가 마련되었는데, 2007년 5월 주민등록법 제24조에 의해 만 17세

이상에게도 발급되도록 하였다. 그 해 8월에는 공직선거법상의 선거권자 연령이 19세 이상인 점을 감안하여 국민투표법상의 투표권자를 20세 이상의 국민에서 19세 이상의 국민으로 조정함으로써 청소년들도 투표권을 가지게 되는 계기가 되었다.

2009년 10월 현재 청소년정책 관련 법률체계는 대상별로는 일원화, 기능별로는 세분화되어 추진되고 있다. 즉, 종전에 아동, 청소년으로 이원화되어 편제되었던 법률체계를 출생에서 자립까지 하나의 정책 틀에서 추진한다는 기본이념을 전제로, 이를 포괄하는 모범으로 종전의 청소년기본법과 아동복지법 중 기본적 성격의 내용을 통합하여 “아동·청소년기본법”의 제정을 추진하고 있다. 기능별로는 활동, 복지, 보호로 구분하여 각 관계 법률을 기본법체계 속에서 편제하고 있다. 활동 및 보호 영역은 종전 청소년정책에서 발전된 내용을 그대로 원용하되, 아동청소년 정책체계의 변화상은 일부 반영하고 있다. 다만, 복지의 영역은 종전 청소년복지지원법과 아동복지법을 하나의 법체계로 통합하고 대상연령은 아동복지법의 18세 미만과 청소년복지지원법의 9~24세의 연령을 절충하여 19세 미만으로 통일하여 규정하였다.

5) 주요 정책사업과 “청소년육성5개년계획”의 수립·시행

1998년 7월 수립·시행된 제2차 청소년육성5개년계획은 종전의 선도·보호·교화 위주의 청소년정책에서 탈피하여 청소년에 대한 기본발상과 정책방향을 크게 전환함으로써 청소년의 권리보장과 자율적인 활동을 통해 삶의 질을 향상시키고 정책 수립·집행 및 평가과정에 이들을 직접 참여시키는 “청소년에 의한” 청소년정책을 추진하는 것이라는 점에서 큰 의미를 갖는다.

종전의 청소년관련 정부의 중장기정책 가운데 대표적인 것으로는 한국청소년기본계획(1992~2001)과 이를 바탕으로 하여 문화·체육 등의 상호유기적인 연계업무를 추가한 제1차 청소년육성5개년계획(1993~1997)을 들 수 있다. 이 두 차례의 정책계획은 청소년정책을 독자적인 국가정책의 하나로 자리매김하고 업무영역을 확보하는 데 크게 기여하였다. 종전의 일부 문제청소년을 위한 대책 위주의 정책사업을 전체 청소년을 육성하는 차원으로 발

전시키고 교육정책과 차별화되는 육성정책으로 확립하는 역할을 한 것이다.

그러나 1998년부터 2002년까지를 대상기간으로 하는 제2차 청소년육성 5개년계획은 업무영역을 더욱 확대함과 동시에 청소년정책의 이념과 철학을 전환하여 새롭게 정립하였다는 점에서 확연히 구분되는 것이다. 청소년육성 5개년계획은 1차에서 2차로 진행되는 과정에서 수많은 변화들이 나타나고 있으나, 그 가운데에서도 가장 커다란 변화로는 청소년에 대한 시각의 전환을 들 수 있다. 먼저 제1차 계획에서는 청소년을 정책대상으로 보았으며 소수 문제청소년이 주대상이었으며 이들은 수동적으로 선도·보호되어야 하는 대상이었다. 그러나 제2차 계획에서 청소년은 일반적인 모든 청소년들로 확대되었으며, 이들은 주체적으로 정책에 참여하고 활동을 지원 받을 수 있는 권리를 가진 “오늘의 주인공”으로 간주되면서 권리보장과 자율참여가 인정되는 존재로 변화되었던 것이다. 이러한 인식전환에 맞추어 청소년정책은 수요자 중심의 질적 발전을 꾀하는 방향으로 전환하게 되었다.

<표 1-3> 제2차 청소년육성5개년계획의 청소년정책 전환

	제1차 5개년계획	제2차 5개년계획	방향전환내용
인식전환: 권리보장과 자율참여	미래의 주인공 성인 주도 소수 문제청소년	오늘의 사회구성원 청소년 자율 참여 다수 일반청소년	권리유보→권리보장 정책대상→정책주체 선도·보호→활동지원
정책전환: 수요자 중심 질적 발전	청소년에 대한 정책 개발	청소년과 함께 하는 정책 개발	권리유보→권리보장
	시설 중심	프로그램 중심	공급자중심→수요자중심
	중앙 중심의 규제·통제	지역·현장 중심의 자율·책임	중앙→지역·현장
	단편 운영체계	정보화 네트워킹 중심 열린운영체계	단편 운영→열린 운영
	시설위주의 양적 성장	프로그램과 청소년 중심의 질적 향상	양적 성장→질적 향상
	대규모 획일적 프로그램	소규모 다양화· 특성화된 프로그램	대규모→다양화·특성화

자료: 김희순(2003), p. 121에서 재구성

한편 이러한 정책변화와 특성전환은 제3차 청소년육성계획으로도 이어졌으며, 현재의 “청소년정책기본계획”에서도 지속되고 있다. 제3차 계획은 참여, 소통, 체험을 이념으로 삼아 “도전하는 청소년, 꿈이 있는 사회”를 비전으로 “청소년과 함께 꿈과 희망의 동북아 중심국가 실현”을 목표로 제시하였다. 또 이를 위한 추진전략으로 주류화, 지역화, 차별화, 파트너십 전략을 채택하였고, 정책과제로서 ① 청소년 권리신장 및 자발적 참여기반 구축, ② 주5일제 대비 창의적 청소년활동 여건 조성, ③ 취약계층 청소년 복지지원 강화, ④ 청소년 건강 보호 및 유해환경 정화, ⑤ 추진체제 정비 및 범국민적 참여 확산을 제시하였다. 이러한 제3차 기본계획은 제2차 청소년육성5개년계획이 갖는 전체적인 기조와 방향을 유지하면서 현실적 상황의 개선에 초점을 맞추어 부문별로 일정한 성과를 가져왔다(김민, 2008).

6) 시기적 특성 요약

이 시기는 제2차 청소년육성5개년계획의 수립·시행으로 우리나라 청소년 정책의 기본발상과 정책방향에서 일대 전환점을 맞이한 시기로 평가된다. 제2차 청소년육성5개년계획은 당시 같이 제정되었던 새로운 청소년헌장(1998. 10. 25)과 더불어 한국사회에서 청소년세대의 주체적 역량에 대한 사회적 인준으로 받아들여질 정도였다. 즉, 기존의 청소년정책들이 청소년의 존재의의를 공부하는 “학생”과 “미래의 주역”으로 바라보고 선도·보호·교화 위주의 정책 중심이었다면, 제2차 계획을 통해 비로소 청소년세대는 오늘의 구성원으로서 당당한 동반자로서의 사회적 지위와 권리를 획득하고 이를 통해 삶의 질 향상을 위한 보편적인 방향의 정책으로 전환하게 된 것이다.

이 시기는 이원화되어 왔던 청소년업무가 국가 차원의 새로운 통합을 이루어냄으로써 외형상으로는 헌정사상 가장 존재감 있는 청소년기구로 등장하게 되었다. 또한, 이 시기는 청소년 관계법들이 제·개정되었고, 청소년 보호와 육성 정책의 이원화 체제가 통합되는 시기였다. 따라서 2004년도에 청소년기본법을 청소년육성의 기본원리와 정책적 근간에 관한 사항을 중심으로 규정하고, 청소년활동과 관련되는 규정을 청소년활동진흥법으로, 청소년

의 복지에 관한 규정을 청소년복지지원법으로 제·개정되어 청소년보호에 관하여 규정된 청소년보호법 등과의 연계로 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호에 대한 정책을 종합적·체계적으로 이루어지도록 하였다. 2009년 10월 현재 청소년업무는 일원화되었을 뿐만 아니라, 그동안 그 태동과 발전의 역사를 달리하면서 독립적으로 수행해오던 아동정책과 청소년정책이 통합되어 아동·청소년정책으로 전개되고 있다.

이와 같이 청소년정책의 방향을 전환하고 업무영역을 확장한 특성은 3가지 정책계획의 내용을 비교하면 명백해진다(<표 I-4> 참조). 한국청소년기본계획에서는 청소년정책을 청소년활동, 청소년복지, 청소년교류의 3부분을 중심으로 설정하고 동 계획의 실행을 위한 법제보강과 재정확충 및 운영 등을 포함하여 5가지 부문이 정책과제로 함께 제시된 바 있다. 1993년도의 제1차 청소년육성5개년계획에서는 한국청소년기본계획의 주요내용을 유지하면서, 5가지 정책과제를 중심으로 분류하였다. 그러나, 이러한 정책방향과 내용은 제2차 청소년육성5개년계획으로 크게 전환되면서 이후의 정책계획으로 이어지고 있다.

제2차 5개년계획의 주요내용은, ① 청소년의 권리보장과 자율적인 참여 확대, ② 청소년이 주체가 되는 문화·체육 중심의 수련활동 체제 구축, ③ 국제화·정보화시대의 주도능력 배양, ④ 청소년의 복지증진 및 자립지원, ⑤ 가정과 지역사회의 역할 강화와 참여확산 등 크게 5개 정책분야로 제시되고 있다. 이후 제3차 청소년육성5개년계획에서는 제2차 계획의 주요내용의 기초와 방향을 유지하면서 다만 “청소년 건강 보호 및 유해환경 정화”가 보완되었다.

<표 1-4> 청소년정책계획과 업무영역의 특성비교

	청소년육성5개년계획			한국청소년 기본계획 (1992~2001)	비고
	제3차 (2003~2007)	제2차 (1998~2002)	제1차 (1993~1997)		
청소년 참여	청소년 권리신 장 및 자발적 참여기반 구축	청소년의 권리 보장과 자율적 인 참여확대	-	-	추가
청소년 활동	주5일제 대비 창의적 청소년 활동 여건조성	청소년이 주체 가 되는 문화체 육중심의 수련 활동체제 구축	건전한 청소년 활동지원	청소년활동	보완
청소년 복지	취약계층 청소년 복지지원 강화	청소년의 복지 증진 및 자립 지원(1)	청소년보호 및 선도강화	청소년복지(1) (어려운청소년 지원)	보완
청소년 보호	청소년건강보호 및 유해환경정화	가정과 지역사회 의 역할 강 화와 참여확산	가정과 학교의 역할증대	청소년복지(2) (사회환경개선)	보완
청소년 운동	-	국제화·정보화 시대의 주도능 력 배양	청소년교류 확 대사업	-	보완
청소년 교류			청소년교류	청소년교류	보완
청소년 문화			-	-	추가
청소년 정보화			-	-	
시책 추진 기반 조성	추진체제의 정 비 및 범국민 적 참여 확산	추진체제의 정비	국민참여 확산 및 추진체제 강화	법제보강, 재정 확충 및 운영	

5. 결론

이 글은 한국의 청소년정책이 하나의 독립된 정책으로 계획되거나 입법되어 온 과정분석을 통해 한국 청소년정책의 발전사를 개관하고 그 특성을 고찰한 것이다. 전체적으로 우리나라 청소년정책은 미성년자보호법과 아동복지법이 제정된 1961년을 기점으로 형성되기 시작했으며, 1988년의 청소년업무 전담부서로서 청소년국이 당시 체육부에 설치된 시기를 기점으로 1998년까지 성장기를 거처온 것으로 이해된다. 1988년 이후 청소년정책은 청소년 수련활동을 중심으로 한 청소년육성 개념을 중심으로 독자적인 영역을 확보했으며, 1998년 제2차 청소년육성 5개년계획을 통해 오늘날과 같은 청소년정책 영역과 내용적 특성을 갖는 모습으로 발전되어 왔다. 1998년 이후 현재까지는 정책방향의 전환, 정책내용의 전환, 행정기구의 이원화와 통합 등의 전환기를 맞이하고 있다.

우리나라의 청소년정책은 각 단계별 정치사회적 시대배경과 청소년분야의 상황을 배경으로 전담 행정조직과 기구의 설치, 관련 법령의 제·개정, 행정계획의 수립 및 주요 정책사업의 시행 등을 통해 규정되고 범주화되어 오면서 점차 보완·발전한 것으로 볼 수 있다.

첫째, 청소년정책의 형성은 정책 전담기구의 확보와 밀접한 관련을 가지며, 정책심의기구와 전담부서의 설치라는 두 가지 점에서 볼 수 있다. 전자의 경우에는 청소년보호대책위원회(1964)에서 청소년대책위원회(1977)로 이어지고 이는 다시 청소년육성위원회(1987)로 발전되었다. 후자의 경우에는 위원회업무 실무담당기관까지 포함하면, 내무부(1964. 9~1977. 9)에서 국무총리실(1977. 8~1983. 4), 문교부(1983. 4~1984. 12)로 이어지고 1985년에는 다시 국무총리실로 옮겨 전담부서를 설치하였으나 일선 행정기관은 없는 상태였으며 이 전담부서가 확대되면서 체육부내의 청소년국으로 발전된다(1988. 6. 18).

청소년국은 1990년 이후 청소년정책조정실로 확대되고 체육부는 체육청소년부로 개칭하게 되는 과정을 거치게 되지만, 1993년 3월 정부조직 개편

으로 다시 문화체육부로 되면서 청소년정책실로 변경된다. 한편 이와는 별도로 1997년 7월에는 청소년보호위원회가 설치되어 청소년관련 유해환경의 규제를 중심으로 하는 보호정책을 관장하게 되었으며, 청소년정책실은 1998년 2월 새 정부의 조직개편으로 문화관광부로 변경되면서 청소년국으로 축소 개편된다.

청소년정책의 전담화는 또한 법제화로 뒷받침될 때 가능한 것이다. 청소년정책과 직접적인 관련이 있는 것만 중심으로 보면 우선 청소년을 주 대상으로 한 최초의 법률로서 1961년 미성년자보호법과 아동복지법이 제정되었으며, 이후 아동복지법은 1981년 아동복지법으로 전면 개정되었고 1988년에는 소년법이 전면 개정되었다. 한편, 1987년 11월에는 청소년정책을 위한 본격적인 근거법으로서 청소년육성법이 제정되었다. 1990년 청소년헌장이 제정·공포되고 1991년 12월에는 청소년육성법을 전면 개정한 청소년기본법이 제정됨으로써 청소년육성을 위한 기본법제를 갖게 된다. 1997년 7월부터는 청소년보호법이 시행되고 1998년 10월에는 청소년헌장의 개정이 이루어졌다.

청소년관련 중장기 정책계획의 수립과 그에 따른 사업수행도 전담화를 통한 정책형성과 관련이 있다. 우선 청소년이란 대상을 중심으로 하는 정책 특성상 각 부처별로 다양하게 입안되고 추진되어 왔으나, 독자적인 정책영역으로서 청소년정책계획이 수립된 것은 1984년의 “청소년문제개선종합대책”이 처음이라고 할 수 있다. 이후 청소년정책계획은 1986년 제6차 경제사회발전 5개년계획에 청소년부문으로 포함되었으며, 1991년 청소년기본계획의 수립으로 장기적이고 종합적인 청소년정책이 마련되는 변천과정을 겪게 되었다. 한국청소년기본계획은 이후 1993년, 1998년, 2003년의 세 차례에 걸친 청소년육성5개년계획으로 보완되었으며, 현재의 제4차 청소년정책기본계획으로 이어지게 된다..

둘째, 한국의 청소년정책은 정책영역의 독자성 확보를 통한 체계화의 과정을 경험했다. 우선, 청소년정책의 업무내용으로서의 영역을 새롭게 확정하는 데에는 정치사회적 환경변화와 이에 따른 청소년정책 전담부서의 정책적

필요와 의욕이 배경이 되고 있음을 알 수 있다.

청소년문제 대책은 당시 정부의 청소년단체 육성 등에서 나타나는 바와 같은 정책적 관심과 유흥업소 화재사건에 따른 사회적 정책요구 등이 종합적으로 작용한 결과 수립된 것으로 볼 수 있다. 청소년 수련활동은 1990년 당시 청소년국이 청소년정책조정실로 격상되고 부처의 명칭이 체육부에서 체육청소년부로 바뀐 해이기 때문에 체육청소년부 청소년정책조정실은 청소년정책의 소관부처로서 독자적인 영역을 확보할 필요가 있었으며 수련활동의 제도화를 통해서 그 영역을 구축하고자 하였다.

청소년정책의 체계화는 또한 국가행정계획의 수립 즉, 청소년분야의 중장기계획을 통해 형성되고 영역화된다. 청소년문제대책의 경우는 청소년문제 개선종합대책의 수립과 관련 시책의 집행으로 나타나며, 수련활동의 정책제도화는 1991년의 한국청소년기본계획이 절대적인 역할을 하였다. 이러한 국가계획의 수립에는 사회적 배경보다는 정치적 배경이 보다 크게 작용한 것을 알 수 있다. 기본계획은 체육청소년부가 청소년육성업무를 공고히 하고자 설계된 것이다. 기본계획은 따라서 지식 위주의 청소년교육을 철저히 비판하면서도 체육과 덕육을 강조하는 청소년육성을 실현하기 위해서 청소년육성체계를 구상하였다.

청소년정책의 업무영역을 새롭게 제도화하는 데에는 중장기 정책계획의 수립과 함께 법제화를 통해 이를 뒷받침하는 일이 필요하다. 청소년문제개선 종합대책의 주요내용은 정부관련부서와 청소년단체 등을 통하여 추진되는 동시에 청소년육성법을 제정함으로써 뒷받침된다. 수련활동은 한국청소년기본계획을 통해 제도화되었지만 동시에 청소년기본법을 통해 공고화되었다.

셋째, 청소년 전담부서와 정책영역의 독자성 확보를 통한 전담화와 체계화는 지속적인 발전과정을 통해, 정책영역을 확대하는 특성화로 연결된다. 1998년 이후에는 “청소년참여”가 새롭게 영역화되는데, 이 시기는 역사적 정권교체와 IMF 경제위기에 따른 개혁과 구조조정의 여러가지 조치로 국가 사회 모든 부문들이 새롭게 개혁되는 변화를 맞게 되었는데, 청소년분야는 정부조직 개편과 새로운 중장기정책계획을 수립하는 일이 과제로 대두된다.

청소년전담부서는 종전의 문화체육부 청소년정책실에서 문화관광부 청소년

년국으로 축소 조정되면서 수련활동을 중심으로 하는 기존의 정책업무를 전담하게 되고, 1997년 7월 청소년보호법으로 인해 생긴 청소년보호위원회는 국무총리실로 소속됨으로써 정부의 청소년전담부서가 이원화되는 상황에 이르게 된 것이다. 이에 따라 전담부서간에는 어느 정도의 경쟁과 새로운 업무영역을 확보하려는 정책욕구가 있게 되는 한편, 여러가지 한계들을 느끼게 되었다. 이에 따라 2004년 청소년 관계법령의 제·개정이 이루어졌고, 2005년 이원화되었던 청소년업무가 청소년위원회(2006년 국가청소년위원회로 명칭 변경)로 통합되게 되었다. 그 연장선상에서 청소년업무는 2008년 새 정부의 출범과 함께 보건복지가족부로 이관되어, 현재는 아동정책과 청소년정책을 통합한 아동·청소년 정책으로 전개되고 있는 것이다.

“청소년참여”의 정책영역화는 1998년의 제2차 청소년육성5개년계획의 수립으로 뒷받침되었다. 1998년의 청소년육성5개년계획은 1993년도부터 시행된 청소년육성5개년계획이 1997년도에 완료되었으므로 그 이후부터 시행될 5개년계획을 새로 수립하여 추진하려는 것이었다. 중요한 것은 계획의 내용을 종전과 연계하거나 강화함은 물론 정책의 방향을 청소년참여를 핵심 개념으로 하여 근본적으로 전환하였다는 점에서 한국청소년정책사에 있어서 큰 의미를 갖게 되었다.

청소년참여의 법제화에 관해서 살펴보면, 청소년육성5개년계획의 수립과 정에서 1990년 제정된 청소년헌장의 한계와 문제점이 지적되었고 이것이 청소년참여, 즉 청소년인권과 기본권리, 자율적인 참여활동의 보장, 청소년 책임과 시민적 자질의 함양 및 청소년권리와 자율참여 보장을 위한 가족과 사회의 역할 등의 내용을 반영한 청소년헌장 개정으로 이어졌다.

청소년참여의 법제화는 또한 2003년 청소년기본법 개정과 2004년 청소년활동진흥법·청소년복지지원법의 제정으로 이어지면서 관련조항이 입법화되고 청소년업무 영역은 더욱 확장되면서 특성화하는 발전을 하게 된다. 특히 2008년부터는 새 정부의 출범과 함께 아동, 청소년 정책을 통합하는 정책노력을 통해 청소년정책사적 전환점을 맞고 있다. 따라서 통합계획이 마무리되는 2009년 12월 이후 새로운 청소년정책의 방향과 내용이 향후 한국 청소년정책사에 또 하나의 전환점이 될 것인지가 기대되고 있는 시점이다.

참고문헌

- 김경신, 박옥임, 임형택, 이민창, 김오남 (2007). 청소년복지론, 서울: 청목출판사.
- 김민 (2008). 한국 중장기 청소년정책기본계획에 대한 진단과 평가. 순천향인문과학 논총, 21, 155-186.
- 김호순, 변윤언 (2006). 청소년정책변화에 따른 청소년수련활동 의미에 관한 연구. 청소년학연구, 13(4), 103-125.
- 김희순 (2003). 청소년정책과 행정, 그 틈을 위해 필요한 노력. 청소년문화포럼, 7, 108-156.
- 송병국 (2008). 청소년정책의 이념과 발전과제. 윤철경, 김영지, 김기현, 오성배 편, 신정부 청소년정책 발전방향과 과제(pp. 29-50). 서울: 한국청소년정책연구원.
- 이용교 (1995). 한국청소년정책론. 서울: 인간과 복지.
- 이용교 (2004). 청소년정책론. 서울: 인간과 복지.
- 장일순 (2007). 청소년사회학, 서울: 학문사.
- 조영승 (1998). 청소년육성법론. 서울: 교육과학사.
- 조선화, 강명숙, 김혜진, 류진아, 박희연, 이지향, 최명성 (2005). 문제중심으로 접근한 청소년복지론, 서울: 교문사.
- 조성연, 유진이, 박은미, 정철상, 도미향, 길은배, 김민정 (2008). 청소년복지론, 서울: 창지사.
- 천정웅 (1998). 수련활동과 '청소년참여'의 정책제도화에 관한 연구. 청소년학연구, 5(3), 231-259.
- 천정웅 (1999). 청소년정책의 발전과 특성. 한국청소년학회 편, 청소년학총론(pp.441-475). 서울:양서원.
- 천정웅 (2009). 적극적 관점의 청소년활동: 역량개발의 이론, 정책, 실천, 글로벌 청소년포럼 및 지역정책토론회 자료집, 보건복지가족부·대구광역시.
- 천정웅, 김정주 (1999). 청소년활동의 정책적 특성 비교연구 - 청소년정책과 교육정책을 중심으로 -. 청소년학연구, 6(2), 101-122.
- 천정웅, 이용교 편 (2007). 적극적 관점의 청소년개발, 서울: 인간과 복지

- 체육청소년부 (1992). 체육청소년10년사. 체육청소년부.
- 한국청소년개발원 (2003). 청소년정책론. 서울: 교육과학사.
- 한국청소년개발원 편 (2005). 청소년복지론, 서울: 교육과학사.
- 한국청소년상담원 (2008). 한국청소년상담원 15년사. 서울: 한국청소년상담원.
- 홍봉선, 남미애 (2009). 청소년복지론, 서울: 공동체
- Benard, B. (2004). *Resiliency: What we have learned*. San Francisco, CA: WestEd.
- Bloom, M. (2000). The use of theory in primary prevention practice: Evolving thoughts on sports and after-school activities as influences of social competency. In D. Steven, & G. Thomas (eds.) *Developing competent youth and strong communities through after-school programming*(pp. 17-66). Washington, D.C.: CWLA Press.
- Benson, P. L. (1997). *All kids are our kids: What communities must do to raise caring and responsible children and adolescents*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Cheon, J. (2009). Convergence of a strengths perspective and youth development: Toward youth promotion practice. *Advances in Social Work*, 9(2), 176-190.
- Cheon, J. (2008). Best practices in community-based prevention for youth substance reduction: Toward strengths-based positive development policy. *Journal of Community Psychology*, 36(6), 761-779.
- de Winter, Micha (1977). Children as fellow citizens, participation and commitment, Oxford : Radcliffe Medical Press.
- Delgado, M. (2002). *New frontiers for youth development in the twenty-first century: Revitalizing and broadening youth development*. New York, NY: Columbia University Press.
- Little, R. (1993). *What's working for today's youth: The issues, the programs, and the lessons*. East Lansing: Michigan State University.
- Matarese, M., McGinnis, L., & Mora, M. (2005). *Youth involvement in*

- systems of care: A guide to empowerment*. Washington, DC: Technical Assistance Partnership.
- Maton, K. I., Schellenbach, C. J., Leadbeater, B. J., Solarz, A. L. (2004). *Investing in children, youth, families, and communities: Strengths-based research and policy*. Washington, DC: American Psychological Association.
- Pittman, K., & Irby, M. (1996). *Preventing problems or promoting development: Competing priorities or inseparable goals?* Takoma Park, MD: International Youth Foundation.
- Small, S., & Memmo, M. (2004). Contemporary models of youth development and problem prevention: Toward an integration of terms, concepts, and models. *Family Relations*, 53(1), 3-11.
- Villarruel, F. A., Perkins, D.F., Borden, L.M., & Keith, J.G. (2003). *Community youth development: Programs, policies, and practices*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Ⅱ. 청소년 행정·정책의 동향과 과제

1. 서론
2. 청소년 행정·정책의 동향
3. 청소년 행정·정책의 성과와 과제

II. 청소년 행정·정책의 동향과 과제*

1. 서론

이 글에서는 한국 청소년 행정·정책의 동향과 과제를 다루고자 한다. 청소년 행정과 청소년 정책을 다루기 위해서는 이에 대한 개념을 정리할 필요가 있는데, 아직 청소년 행정과 청소년 정책에 대한 통일된 개념은 없고, 앞으로도 규정되기 어려울 것이다. 그 이유는 청소년 행정은 청소년과 행정의 합성어이고, 청소년 정책은 청소년과 정책의 합성어인데, 각 나라마다 청소년의 개념이 다르고 한 나라 내에서도 법령, 행정의 대상, 그리고 특정 정책에 따라 연령기준이 다르기 때문이다.

한국의 청소년기본법은 청소년을 9세에서 24세까지로 규정하지만, 청소년보호법은 만 19세 미만으로 규정하고 있다. 따라서 19세부터 24세까지는 청소년기본법상 청소년이지만, 청소년보호법상으로는 청소년이 아니다. 또한 아동복지법은 아동을 18세 미만으로 규정하고 있어 18세 미만은 아동복지법상 아동인 동시에 청소년보호법상 청소년이다.

따라서 이 글에서는 청소년계에서 가장 포괄적으로 활용되는 기준인 청소년기본법에 따라 청소년을 9세에서 24세까지로 규정하지만, 필요한 경우에는 만 19세 미만인 청소년보호법상 청소년의 기준도 활용하고자 한다. 청소년 행정 혹은 청소년 정책은 주로 9세에서 24세까지의 청소년뿐만 아니라, 0세에서 19세 미만까지의 청소년에 관한 행정과 정책을 다루고자 한다.

청소년의 연령 범위가 어느 정도 정리되더라도 청소년 행정, 청소년 정책을 정의하기는 쉽지 않다. 행정 혹은 정책을 어떻게 정의하느냐에 달려있기 때문이다.

* 집필 : 이용교(광주대학교)

행정은 영어로 “administration” 혹은 “public administration”이고, 사전적 의미는 “정부의 정책과 계획들을 실행하는 데 관련된 국가통치 작용”이다. 이를 부연하면, 근대적 의미의 행정에는 종종 정부의 정책결정까지도 포함되지만, 일반적으로 행정은 정부기능의 계획·조직·관리·조정·통제를 수행한다. 행정은 모든 정부체제에 자리하고 있는 공통된 분야라고 할 수 있는데, 이는 모든 국가가 국가정책의 목표를 달성하기 위해 기구를 필요로 하기 때문이다. 따라서 이 글에서는 청소년행정을 “정부의 청소년정책과 계획들을 실행하는 데 관련된 국가통치 작용”으로 보고, 가급적 정부(중앙정부와 지방정부)의 청소년에 관한 행정조직, 청소년에 관한 중장기계획, 그리고 청소년에 관한 핵심사업을 다루고자 한다. 논리적으로 청소년행정은 중앙정부와 지방정부의 역할이 모두 포괄되고, 정부가 직접 하는 일과 정부와 민간이 협력하는 일이 포괄되지만, 이 글에서는 청소년정책을 주로 다루는 중앙부서의 업무를 중심으로 파악하고자 한다.

정책의 사전적 의미는 “정치적 목적을 실현하기 위한 방책”이다. 그 중 국가정책은 “국가의 목표를 추구하기 위하여 정부가 직접 계획을 세워 달성하고자 하는 일”인데, 흔히 중장기계획을 세우고, 이를 뒷받침하기 위하여 법령을 제정하거나 개정하는 방식으로 나타난다. 따라서 청소년정책은 “국가가 청소년에 관한 목표를 추구하기 위하여 정부가 직접 계획을 세워 달성하고자 하는 일”이라고 볼 수 있고, 정책의 모습은 중장기계획이나 관련 법령의 내용으로 분석될 수 있다.

청소년행정은 “정부의 청소년정책과 계획들을 실행하는 데 관련된 국가통치 작용”이고, 청소년정책은 “국가가 청소년에 관한 목표를 추구하기 위하여 정부가 직접 계획을 세워 달성하고자 하는 일”이기에 양자는 서로 밀접히 관련되어 있다. 국가가 청소년에 관한 목표를 추구하기 위해서 계획을 세우는 것은 청소년정책이고, 이러한 계획을 실행하기 위한 국가통치 작용은 청소년행정이기에 청소년정책과 청소년행정은 상호 밀접히 관련되어 있다. 이 때문에 간혹 청소년정책과 청소년행정이 혼용되기도 하지만, 이 글에서는 “청소년행정·정책”이란 용어를 통해서 청소년행정과 청소년정책을 포괄적으

로 다루고자 한다. 즉 국가가 청소년에 관한 목표를 추구하기 위하여 정부가 계획을 세우는 것이나 이를 실행하기 위해서 국가가 조직을 만들고 직무를 부여하며 예산을 배정하는 것들을 총괄하여 다루고자 한다.

또한 청소년행정·정책의 동향에서는 1945년 광복부터 2009년 현재까지 한국의 주요 청소년행정·정책을 다루고자 한다. 청소년행정의 직제와 직무, 청소년정책에 관한 중장기 계획, 중앙정부가 역점을 둔 사업, 주요 법령을 다루고자 한다. 하지만 이 글과 연계되어 청소년 관계법령, 청소년단체·시설이 별도로 다루어진다는 점을 고려하여 청소년 관계법령, 단체·시설에 대한 사항은 간략히 다루고자 한다.

한국 청소년행정·정책은 몇 시기로 구분하여 각 시기별로 현황을 살펴보고 그 특징을 조명하며 과제를 다룬다. 필자는 광복 50주년을 맞이하여 한국의 청소년복지를 1945년부터 아동복지법과 미성년자보호법이 제정된 1961년까지를 맵아기, 1962년부터 청소년육성법이 제정된 1987년까지를 도입기, 1988년부터 1995년 당시까지를 전개기로 구분한 바 있다(이용교, 2004: 101~105). 이러한 분류는 청소년복지뿐만 아니라 청소년행정·정책에도 적용될 수 있을 것이지만, 1995년 이후 청소년행정·정책에도 많은 변화가 있었기에 좀 다른 시대 구분이 필요할 것이다.

시대구분은 시대를 구분하는 기준이 있고, 그 기준이 상당한 근거가 있을 뿐만 아니라 사회적 동의를 받아야 하기에 많은 논의가 필요하겠지만, 필자는 이 책의 특성을 고려하여 한국 청소년행정·정책의 획기적인 변화를 중심으로 규정하고자 한다.

첫 번째 시기는 1945년부터 청소년육성법이 제정된 1987년까지이다. 이 시기는 43년이라는 긴 시기이고, 1961년 아동복지법의 제정을 전후로 하여 청소년행정·정책에서 질적인 변화가 있었지만, 청소년행정·정책이 독자적인 정체성을 갖지 못한 시기라는 점에서 함께 다루고자 한다. 또한 이 시기는 청소년행정·정책보다는 아동복지로 다루어지거나, 청소년보호의 관점에서 다루어졌다는 점에서 이후 청소년육성이 강조된 시기와는 상당한 차별성이 있다.

두 번째 시기는 체육부에 청소년국이 설치된 1988년부터 청소년보호법

이 제정되고 청소년보호위원회가 설치된 1997년까지로 본다. 일부 학자들은 한국청소년기본계획이 수립되고 청소년기본법이 제정된 1991년을 기준으로 그 전과 이후로 나누기도 하지만, 청소년기본법은 청소년육성법의 연장선상에 있고, 청소년행정을 다루는 부처와 그 핵심 업무가 달라지지 않았다는 점에서 필자는 달리 구분하고자 한다.

세 번째 시기는 청소년보호위원회가 출범한 1997년부터 국가청소년위원회가 운영된 2008년까지이다. 이 시기에는 청소년보호위원회가 문화체육부 소속에서 국무총리실로 이관되어, 문화관광부 청소년국을 중심으로 한 청소년육성과 국무총리 소속 청소년보호위원회를 중심으로 한 청소년보호가 각축을 벌인다. 2005년 청소년국과 청소년보호위원회가 청소년위원회로 통합된 뒤에는 그 명칭이 국가청소년위원회로 변경되었고 청소년정책이 통합되면서 위기청소년의 보호와 복지를 강조했다.

네 번째 시기는 2008년 2월부터 현재까지이다. 기존 여성가족부의 영유아보육정책, 가족정책, 국가청소년위원회의 청소년정책, 보건복지부의 아동정책이 정부의 대부처주의에 의해서 보건복지가족부 아동청소년(가족)정책실로 통합된 시기이다.

이 글에서는 각 시기별로 청소년행정의 기구와 개별 부서의 직무, 청소년 관련 중장기계획, 역점사업을 중심으로 다루면서 각 시기의 특징을 파악하고자 한다.

2. 청소년행정·정책의 동향

가. 광복에서 청소년육성법 제정까지

1) 청소년정책의 맹아와 전개

1945년부터 청소년육성법이 제정된 1987년까지는 한국 청소년정책사에서 다소 소홀히 취급되는 경향이 있다. 43년이라는 긴 세월임에도 불구하고 청소년정책이 중앙정부의 한 부서에서 독립적으로 취급되지 않았다는 점에서 “청소년정책”이 부재한 시기로 보거나(김희순, 2003), “발아기 이전”으로 평가하기도 한다.

하지만 중앙정부에 청소년정책을 다루는 부서가 독립적으로 존재하지 않는 나라들이 많고, 독립된 행정부서가 없더라도 나름대로 청소년정책을 실속 있게 추진하는 경우가 많기에 단지 청소년정책을 전담으로 다룬 법령이나 청소년행정을 추진하는 독립된 행정부서가 없다고 해서 “청소년정책의 부재”라고 평가하기는 어렵다.

역사적 시각에서 볼 때, 한국 청소년정책은 해방 후 상당 기간까지 아동복지의 연장선상에서 다루어지다가 미성년자보호법의 제정(1961)과 중앙청소년보호대책위원회의 설치(1964)로 아동과 다른 “청소년” 영역이 설정되고, 세계 청소년의 해(1985)를 계기로 하여 청소년육성법이 제정(1987)되면서 청소년영역이 확립되었다(이용교, 2006: 102).

한국 청소년정책의 맹아는 해방 후 요보호아동, 연소노동자, 비행소년의 보호정책에서 찾을 수 있다. 이 시기의 보호대상은 일차적으로 요보호아동이 었지만, 그 대상에 따라서 연령이 약간씩 차이가 있었다. 즉 시설보호의 대상은 조선구호령(1944)에 의해서 13세 이하이었지만, 근로아동의 보호연령은 18세 미만이었고, 20세 미만 비행소년은 소년법에 의해서 형사처분 대신에 보호처분을 받을 수 있었다. 주로 생계육구에 대한 복지는 “아동”에 한정시켰지만, 노동과 인권의 옹호에서는 그 대상으로 “소년”까지 확장시킨 것이다. 당시의 보호수준은 매우 열악하였고, 서비스의 질에 대한 국가 책임의

한계도 명확하지 않았지만 청소년을 성인과 달리 처우한 것을 분명하게 확인할 수 있다.

한국에서 청소년정책이 도입되기 시작한 것은 미성년자보호법과 아동복지법의 제정(1961)에서 찾을 수 있다. 아동복지법은 요보호아동의 연령을 기존의 13세 이하에서 18세 미만으로 상향시키고, 아동복지에 대한 국가의 책임을 명시했다는 점에서 그 의의가 크다. 보호대상을 18세 미만의 아동으로 확장시킨 것은 비록 “아동”이란 용어를 사용하고 있지만 “청소년”까지 포함한 것이다. 또한, 보호의 대상인 “요보호아동”에 대한 국가의 책임을 명시하였다. 즉, 아동이 그 보호자로부터 유실, 유기 또는 이탈되었을 경우, 아동의 건전한 출생을 기할 수 없는 경우, 그리고 기타의 경우에 아동이 건전하고 행복하게 육성될 수 있도록 하였다. 아동복지법의 체제는 전면 개정되어 아동복지법(1981)이 제정되면서 보호의 대상이 “요보호아동”에서 전체 “아동”으로 크게 바뀌었다. 이는 아동복지의 대상을 일부로 인식하지 않고 전체로 본다는 점에서 큰 변화이었다.

또한, 청소년정책의 시각에서 볼 때, 이 시기에는 미성년자보호법이 제정되어서 청소년의 보호와 선도를 위한 법적 장치가 마련되었다. 미성년자보호법은 미성년자(만 20세 미만)의 흡연, 음주, 기타 선량한 풍속을 해하는 행위를 금지하고, 미성년자의 보호에 필요한 사항을 규정함으로써 미성년자의 건강보호와 선도를 도모하고자 하였다.

이 시기에 청소년정책은 비행의 우려가 있는 미성년자의 보호와 근로청소년의 복지, 그리고 장애청소년의 복지에 초점이 맞추어졌다. 특히 산업화, 도시화와 함께 근로청소년에 대한 관심이 증가되었다. 일반학교에 부설된 야간특별학급과 산업체 부설학교의 개설(1977)은 중·고등학교에 취학할 기회를 박탈당한 근로청소년에게 중등교육 기회를 제공하였다. 이 사업은 산업체에게는 고용안정을 주고 근로청소년에게는 일하면서 공부할 수 있는 기회를 준 이중적 목적을 가졌지만, 배움을 갈망하는 근로청소년에게 매우 의의 있는 사업이었다. 근로청소년의 건전한 여가생활을 도모하기 위하여 주요 공단 지역에 근로청소년회관을 건립하고, 미혼 여성근로자의 주거욕구를 충족시

키기 위해서 근로청소년 임대아파트를 건립하기 시작하였다.

2) 청소년[보호]대책위원회의 구성과 운영

이 시기에 일반청소년에 대한 정책은 포괄적인 육구의 충족과 문제의 해결보다는 선도와 보호에 한정되었다. 정부가 명시적으로 청소년을 정책의 대상으로 설정한 것은 중앙청소년보호대책위원회(1964)의 설치 이후부터였다.

1964년 9월 11일 청소년보호대책위원회 규정에 의해 청소년보호대책위원회¹가 설치되고, 국가 행정에서 처음으로 “청소년”이라는 용어를 사용하게 되었다. 청소년보호대책위원회는 내무부 장관을 위원장으로 하고, 내무부 차관을 부위원장으로 하며, 법무부·문교부·보건사회부·공보부 차관과 법원행정처 차장, 그리고 국무총리가 위촉하는 청소년문제에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가들이 위원으로 구성되었다. 청소년보호대책위원회에서는 다음과 같은 사항을 심의하여 국무총리 또는 관계기관장에게 건의하였다.

- 청소년의 지도·육성·보호 및 교정에 관한 종합적 시책의 수립과 이의 시행을 위한 관계행정기관 및 단체와의 연락과 조정
- 청소년의 보호육성을 위한 범국민운동의 전개
- 청소년의 보호사상을 고취시키기 위한 계몽선전
- 청소년의 건전한 단체 활동의 보급 및 권장
- 근로청소년보호 및 복지시설의 설치권장
- 청소년의 건전한 육성을 위한 제반 문화적 시설, 영화 및 저작물의 보급 및 권장
- 청소년의 보호에 유해한 환경의 정화
- 보호를 요하는 청소년의 보도·수용 및 교정
- 청소년문제 연구 및 간행물 발간

¹ 청소년보호대책위원회(1964.9.11~1977.8.27) : 청소년보호대책위원회 규정은 1964년 9월 11일 제정(대통령령 제1932호)되어, 1966년 12월 30일에 기능과 구성에 관한 내용이 일부개정(대통령령 제2853호)되었으며, 1970년 2월 16일에 전부개정(대통령령 제4631호)되었고, 1977년 8월 27일 타법폐지(대통령령 제8670호)되었다.

- 청소년보호에 관한 법령의 제정 및 개폐
- 기타 청소년의 선도 및 보호에 관한 사항

그러나 청소년보호대책위원회는 청소년관련 정책의 종합 조정기능 수행이 미흡하여 1977년 청소년대책위원회 규정에 의해 청소년대책위원회²를 구성하여 운영하였다.

청소년대책위원회의 위원장은 국무총리가 되고 부위원장은 경제기획원 장관과 내무부 장관이 되며, 위원은 법무부·문교부·농수산부·보건사회부·문화공보부 장관과 대통령 정무 제2수석비서관 및 청소년문제에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 국무총리가 위촉한 자로 구성되었다. 청소년대책위원회에서는 다음과 같은 사항을 심의하였다.

- 청소년의 지도·육성·보호에 관한 기본계획과 종합정책의 수립에 관한 사항
- 청소년행정에 관한 관계행정기관의 시책의 종합조정에 관한 사항
- 청소년의 보호 및 복리시설의 설치와 관리에 관한 사항
- 청소년의 인격도야 및 심신단련과 민간청소년단체의 종합지도 및 육성에 관한 사항
- 청소년활동의 국제교류에 관한 사항

² 청소년대책위원회(1977.8.27~1988.6.9) : 청소년대책위원회규정은 1977년 8월 28일 제정(대통령령 제8670호)되어, 1978년 12월 20일 일부개정(대통령령 제9220호)되고, 1981년 6월 11일 청소년대책업무의 보다 효율적인 추진과 협조증진을 위해 위원의 수를 늘이기 위해 일부개정(대통령령 제10348호)되었다. 그리고 1983년 4월 8일 청소년대책위원회의의 활성화를 위해 위원회의 부위원장을 경제기획원장관에서 문교부장관으로 교체하고 체육부장관을 위원으로 추가하였으며, 행정조정실에서 수행하던 간사업무를 문교부에서 수행하도록 하도록 일부개정(대통령령 제11092호)하였고, 1983년 12월 31일 지역사회의 청소년 선도 및 보호대책업무를 효과적으로 추진하기 위해 서울특별시·직할시·도·시·군·구까지만 설치하게 되어있던 청소년대책지방위원회를 읍·면·동까지 설치하도록 일부개정(대통령령 제11318호)하였다. 그 후 1984년 12월 31일 문교부에서 수행하던 운영에 관한 업무를 행정조정실로 이관하고 점증하는 청소년대책업무를 보다 효과적으로 수행하기 위하여 위원수를 증원하는 내용의 타법개정(대통령령 제11598호)하였으며, 1988년 6월 9일 청소년육성법 시행에 따라 폐지(대통령령 제12460호)되었다.

· 기타 청소년의 선도 및 보호에 관한 사항

그런데, 청소년대책위원회도 청소년업무 추진부서의 분산, 예산 지원의 부족, 총괄조정 기능 미흡 등으로 큰 성과는 얻지 못하였다. 그 이후에도 1983년 국무총리실에서 문교부로 업무가 이전되었다가 다시 1985년 국무총리실로 이관되는 등 행정의 일관성이 부족하였고, 하나의 독립된 영역으로 인정 받지 못하고 각 부처에서 고유 업무를 수행하는 과정에서 청소년과 관련된 부문을 청소년대책 관련 사업으로 추진하는 데 그쳤다.

청소년보호대책위원회의 설치와 운영은 이 시기 청소년정책의 위상을 가늠할 수 있다. 즉, 청소년은 보호의 대상으로 인식되고, 국가의 책임은 행정적인 대책을 세우는 것이며, 그 책임은 위원회로 분산되었다는 점이다. 따라서 매년 청소년보호대책위원회가 열렸지만, 청소년정책의 제도화 등 획기적인 정책은 수립되지 않았다. 이 위원회는 후에 청소년대책위원회로 개칭되고 위원장의 위상이 내무부장관에서 국무총리로 바뀌었지만 그 역할은 크게 달라지지 않았다. 청소년정책에 기본이 되는 법을 제정하고, 이에 대한 행정체계를 갖춘 것은 청소년육성법이 제정될 때까지 유보되었다.

이러한 한계에도 불구하고 청소년보호대책위원회 혹은 청소년대책위원회가 청소년에 관한 사항을 범정부적으로 추진한 것은 이후 청소년정책과 행정에 깊은 영향을 주었다. 1988년 체육부에 청소년국이 생긴 이후에도 청소년대책위원회는 그 명칭이 청소년육성위원회로 바뀌어서 오랫동안 중앙부처 간 조정과 협력체계가 확립되었기 때문이다. 여러 부처에서 펼친 청소년행정에 관한 내용이 “청소년백서”로 집대성되는 관행은 이때부터 현재까지 계속되고 있다.

3) 청소년문제개선종합대책의 수립과 청소년육성법의 제정

1983년과 1984년 청소년 대량 몰사사건³과 같은 사회적 충격으로 1984년 대통령비서실에 청소년종합대책반이 설치되고 청소년과 관련된 종합적이고 전반적인 대책추진방안을 강구하게 되었다.

1984년 청와대가 중심이 되어 마련한 “청소년문제개선종합대책”(약칭 종합대책)은 이후 청소년정책의 흐름을 좌우하는 정치적 문서이었다. 대통령의 지시로 청와대 비서실이 직접 개입하여, “청와대 청소년문제대책반”(반장: 박철언 비서관)을 구성하고 대통령에게 운영방침을 보고하면서 활동이 본격적으로 시작되었다. 대책반은 청와대 관계비서관과 총리실의 조정관, 문교부 사회직업교육국장 등 모두 8명으로 구성되었고, 11명으로 실무대책반이 구성되었다(국무총리 행정조정실, 1984: 42).

대책반은 먼저 대책의 기본방향·연구과제 등을 논의하고 청소년문제 기본연구과제 선정과 부처별 역할을 분담하였다. 부처별 연구결과를 취합하고, 그 후 분석평가, 종합토론, 현장 확인과 점검 등을 통하여 “청소년문제개선 종합대책”을 마련하고, 이를 1984년 11월에 대통령에게 보고하였다. 이에 대통령은 “청소년대책 추진의 획기적 전기 마련” 등을 지시하고, 국무총리 행정조정실은 각 부처별 사업을 명시하여 1985년 3월에 “청소년문제개선 종합대책 세부추진계획”을 대통령에게 보고하였다.

종합대책은 그 필요성을 청소년문제의 심각성에서 찾고, 대책의 지향목표로서 “미래사회에 효율적으로 적응할 수 있는 청소년의 육성, 건전한 청소년 문화의 형성·정착, 청소년비행의 예방과 선도교화”를 제시하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 다음과 같은 8가지 기본방향을 설정하였다(국무총리 행정조정실, 1984: 10).

³ 1983년 4월 대구 향촌동 디스코홀 화재로 중고등학생 청소년들이 대량 사망하고, 이듬해 1984년 2월 서울 석관동 맥주홀 화재사건으로 또 다시 많은 청소년들이 목숨을 잃었다. 화재에 대한 업주와 당국의 고질적 무신경과 함께 이런 장소들이 두발·교복 자율화 이후 10대 학생들의 탈선현장이었다는 점에서 충격적이었다.

1. 청소년대책기구 개편, 청소년대책의 기획·조정·통제기능 확립
2. 청소년문제에 대한 범국민적 관심환기, 청소년보호윤리 형성
3. 건전한 청소년문화 육성·창달을 위한 여건 확충
4. 가정의 교육적 기능 회복
5. 학교의 전인교육기능 강화
6. 청소년 유해사회환경의 철저 정화
7. 학교외 청소년에 대한 보호·육성
8. 비행청소년 선도교화체제의 정비

종합대책은 한국 청소년정책의 변동에 커다란 영향을 주었다. 그 중에서도 청소년대책위원회의 기능강화와 국무총리실에 청소년 전담기구의 설치, 청소년복지관계법의 입법, 소년교정기관의 개혁, 청소년보호운동의 전개, 청소년활동에 대한 지원, 청소년 연구와 개발은 종합대책의 큰 성과였다(이용교, 1995: 56).

또한 종합대책은 대통령의 지시로 만들어졌고, 이후 청소년육성법의 제정으로 이어졌고, 대책반장이 1991년에 체육청소년부장관으로 취임하여 “청소년기본법”의 제정에 기여했다는 점에서 정치적 의미가 커졌다.

종합대책의 구체적인 성과물은 청소년육성법의 제정(1987)이다. 청소년육성법의 제정의 결정적인 계기는 종합대책에서 “청소년복지 관계법의 연구·입법 검토”를 표명함으로써 구체화되기 시작하였다. 이 법은 청소년단체의 육성지원과 청소년육성기금 설치 근거를 마련하는 데 있었다.

청소년대책위원회는 1985년 3월에 “청소년육성기본법”을 제정키로 하고, 보건사회부가 시안 마련 및 제정 준비작업을 맡고 관련부처는 소관사항을 협조기로 하였다(국무총리 행정조정실, 1987: 110). 보건사회부는 법안을 마련하는 과정에서 각 부처와 청소년단체로부터 의견을 수렴하였는데, 청협은 법안에 대한 의견과 함께 “청소년단체 육성에 관한 법률(안)”을 건의하였다.

관계부처 합동실무작업반은 여론을 수렴하고 법안의 시안을 만든 후에 당정 협의과정에서 당시 여당인 민주정의당이 의원입법하는 것이 좋겠다고 합의하였다. 이에 민주정의당은 수정안을 마련하여 공청회를 갖고 청소년육성법(안)을 만들어서 같은 해 12월 17일에 김정례 외 51인의 의원이 발의하

였다(국무총리 행정조정실, 1987: 110).

하지만 청소년육성법은 국회에서 입법되는 과정에 법안의 내용이 크게 바뀌었다. 국회 문교공보위원회는 법안을 검토하는 과정에서 전문위원의 검토보고서를 참고하여 소관부서인 체육부의 권한을 대폭 강화하는 방향으로 법안의 내용을 수정하였다. 이 법의 제정으로 체육부는 1988년에 “청소년국”을 설치하게 된다.

이 시기에 청소년육성법이 제정된 것은 1965년에 창립된 “한국청소년단체협의회”(약칭 청협)의 역할이 매우 컸다. 15개 단체로 시작된 청협은 이후 청소년육성법의 제정을 위한 법안의 제안과 여론형성에 핵심적인 역할을 수행했다. 청협이 청소년단체와 청소년지도자의 모임의 틀에서 벗어나서 정치권과 실질적인 대화통로를 갖춘 것은 1981년 3월 19일에 창설된 “한국청소년연맹”과 무관하지 않다. 한국청소년연맹은 신군부의 후원으로 창설되었고, 창설 이후 약 10여년간 그 회장이 청협의 회장으로 일하면서 청소년단체들의 의견을 정치권에 대변하였다.

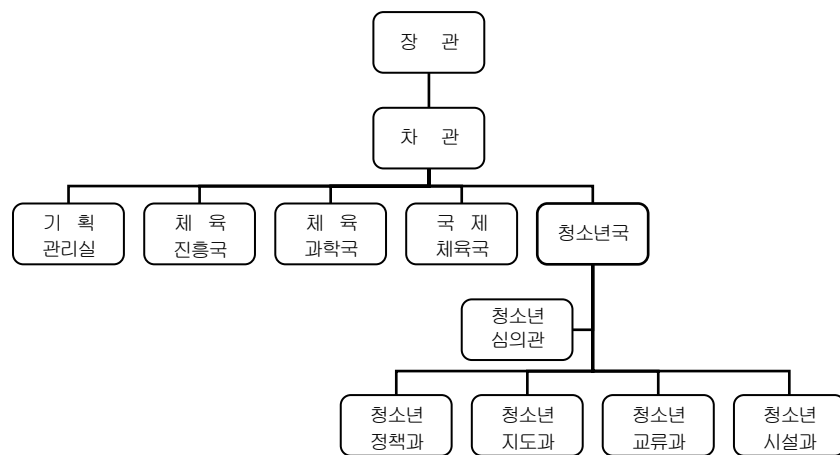
이 시기에 청소년정책은 하나의 독립된 영역으로 되지 못하고 각 부처에서 고유업무를 수행하는 과정에서 청소년과 관련된 부문을 청소년대책 관련 사업으로 추진하는 데 그쳤다. 또한 청소년대책위원회의 업무가 청소년의 보호와 선도에 지나치게 편중되어 있고, 청소년의 건전육성과 권리향상에 크게 기여하지 못했다는 점이 끊임없이 지적되었다. 이러한 비판은 청소년대책위원회가 정책을 결정하더라도, 협의기구이기 때문에 집행능력이 떨어진다는 것과 함께 제기되었다. 따라서 이후 청소년정책에 대한 개선방향은 청소년정책이 독립된 행정영역의 면모를 갖추려는 것이었다.

나. 중앙정부 청소년정책 전담부서의 출범

1) 체육부 청소년국의 설치

체육부 청소년국의 설치(1988. 6. 18)는 중앙정부에 국 단위의 청소년정책 전담부서를 설치한 획기적인 일이다. 청소년국의 설치와 이어서 시·도에 청소년과의 설치로 중앙정부와 지방정부간의 청소년정책 전달체계를 확보하게 되었다. 이후 청소년국은 청소년정책조정실로 확대되었고(1990. 9. 10), 체육부는 체육청소년부로 명칭이 변경되어서(1990. 12. 27) 우리 역사상 장관급의 행정부서에 “청소년”이 최초로 사용되게 되었다.

이처럼 1988년도에 청소년국이 체육부에 설치된 것은 청소년정책의 전달체계가 확보되어야 한다는 청소년계의 요구와 서울올림픽 이후 체육부의 행정기구를 개편하려는 행정부의 구상이 수렴된 것이다(이용교, 1995: 75).



[그림 II-1] 체육부 청소년국 기구⁴(1988)

체육부 청소년국은 하위조직으로써 정책심의관과 청소년정책과, 청소년지도과, 청소년교류과, 청소년시설과를 두었다. 각 과의 업무분장을 보면, 청

⁴ 청소년국을 제외한 다른 조직은 실·국 단위만 표시

소년정책과는 청소년정책에 관한 장·단기 계획의 수립, 청소년실태의 조사·연구, 청소년의 육성 등에 관한 프로그램의 개발·보급, 청소년육성 종합계획의 수립 및 그 시행결과에 대한 국회보고에 관한 사항, 한국청소년연구원의 지도·감독, 기타 국내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항에 대한 업무를 하였다. 청소년지도과는 청소년단체에의 협조·지원 및 지도·감독, 청소년단체협의회에의 인가 및 지도·감독, 청소년의 심신수련에 관한 사항, 청소년지도자의 양성 및 지원, 청소년의 육성 등 관련업무 종사자의 연수, 청소년행사, 청소년의 여가선용에 관한 업무를 하였다. 청소년교류과는 국제청소년기구와의 협력, 청소년의 국제교류, 해외교포 청소년에 대한 육성 등 지원, 청소년의 육성 등을 위한 홍보 업무를 하였다. 청소년시설과는 청소년시설 확충계획의 수립 및 시설의 설치·운영의 지원, 청소년시설 모형의 개발·보급, 청소년 관련시설의 지원, 청소년육성기금의 조성·관리 및 운용에 관한 사항에 관한 업무를 하였다.

체육부는 청소년전담기구의 설치에 앞서 한국복지정책연구소(소장 김영모 중앙대학교 교수)에 “청소년정책에 관한 연구”를 발주하였다. 연구진은 청소년전담기구로 차관보를 책임자로 하여, 3개 국(청소년기획국, 청소년행정국, 여가연수국), 9개 과를 제안하였다(김영모 외, 1988). 이 연구안을 바탕으로 체육부는 1국+6과(청소년국에 청소년기획과, 지원과, 육성과, 시설과를 두고, 기존 체육진흥국에 청소년체육과, 시설국에 청소년시설과를 두는 방안 등)을 건의하였는데, 최종적으로 1국+1담당관+4과로 확정되었다(이용교, 1995: 85). 당시 체육부는 청소년 전담기구를 좀 더 크게 만들고자 하였지만, 작은 정부를 지향하는 상황에서 작은 규모로 만들어진 것이다.

1988년 체육부 청소년국의 신설은 같은 해 전국 모든 시·도에 청소년과의 신설을 가져왔다. 체육부는 시·도와 협의하여 청소년 전담부서로 가정복지국에 청소년과를 두고, 하위조직으로 청소년계와 청소년시설계를 설치하였다. 이로써 중앙정부와 지방자치단체 간의 청소년정책 전달체계가 마련되게 되었다. 시·도 청소년과에서는 시·도 지방청소년위원회의 운영 및 지방자치단체의 청소년육성정책을 총괄하였다. 그리고 시·군·구에는 새마을과 체육

청소년계에서 시·군·구 지방청소년위원회 운영과 기초자치단체의 청소년육성 관련 업무를 수행하였다.

본격적으로 청소년업무를 추진하게 된 체육부는 청소년 육성을 위한 가정·학교·사회의 각 영역에 걸친 종합계획을 수립하고 청소년업무를 추진하는 각 기관별로 매 연도별 청소년육성종합계획을 수립·시행토록 하였으며(31개 부·처·청 및 15개 시·도), 1990년 5월 12일 청소년들이 나아가야 할 방향과 이념을 명시한 청소년헌장⁵을 제정·선포하였다(체육청소년부, 1992).

1988년에 청소년육성법이 시행되고 체육부 청소년국이 신설되면서 청소년정책은 제도화되고 청소년행정은 탄력을 받았다. 청소년육성법에 의해서 한국청소년단체협의회는 법정단체가 되었고, 청소년육성기금이 신설되며, 정부출연연구기관으로 “한국청소년연구원”이 설립(1989. 7. 1)되었다.

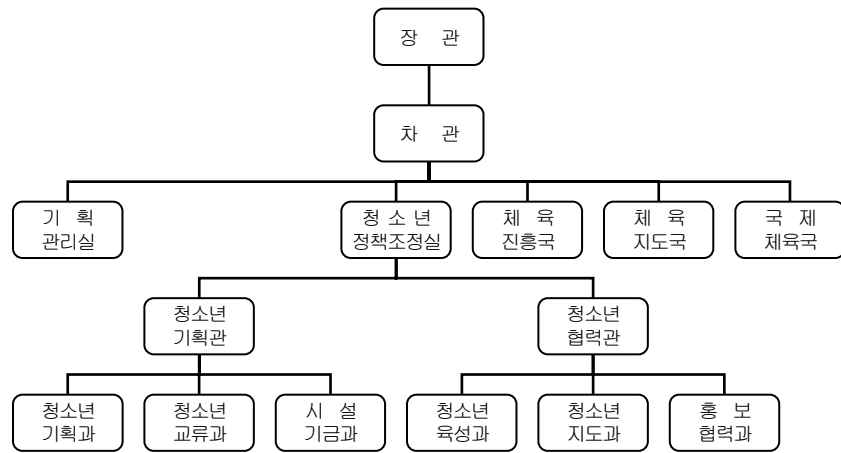
또한 1990년 2월 체육부 청소년정책조정실에 청소년종합상담실을 설치하였고, 대구와 광주에 청소년종합지원센터를 설치·운영하였다. 청소년종합상담실은 이후 “청소년대화의 광장”(1993)과 “한국청소년상담원”(1999)으로 발전하게 된다. 당시 청소년행정기구는 독자적인 청소년업무를 실질적으로 수행할 독자적인 전달체계를 확보하지 못하였는데, 체육부 청소년종합상담실, 시·도청소년종합상담실은 청소년행정을 청소년과 그 부모에게 실질적으로 제공할 수 있는 통로가 되었다.

⁵ 청소년헌장(1990.5.12) : 청소년의 이상과 포부를 제시한 전문과, 청소년의 권리·의무, 가정의 기능, 학교의 사명, 청소년 건전육성을 위한 국가와 사회의 역할 및 책임을 담은 5개항의 본문으로 구성되었으며 1990년 5월 12일 선포되었으나 1995년에 개정되었다. 대한민국에서 처음 제정된 이 헌장은 청소년에 대한 가정·학교·사회·국가의 책무와 유기적 역할을 규정, 모든 유관 부처가 강력한 정책으로 이를 뒷받침함으로써 청소년문제에 적극 대처할 방침으로 마련한 것이다.

2) 청소년정책조정실로의 확대와 체육청소년부의 신설

1990년 9월 10일 체육부 청소년국은 청소년정책조정실로 개편되어 1실 2심의관 6과로 확대되었다. 한국복지정책연구소의 제안(1개 차관보+3개 국+9개 과)에는 미치지 못했지만, 당초 체육부의 건의사항(1국+6과)이 많은 부분 제도화되었다.

각 부서의 업무분장을 보면, 청소년기획관 밑에 3개 과를 두고, 그 중 청소년기획과는 청소년정책에 관한 장·단기계획의 수립, 청소년관련업무의 부처간 협의·조정, 청소년육성종합계획의 수립 및 추진상황의 분석·평가와 그 시행결과에 대한 국회에 대한 보고, 청소년육성위원회의 운영, 한국청소년연구원의 지도·감독, 청소년 실태의 조사·연구, 기타 실내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항에 관한 업무를 하였다. 청소년교류과는 국제청소년기구와의 협력, 청소년 국제교류프로그램 개발 및 운영, 청소년의 국제교류 및 국제행사에서의 파견, 청소년관계 국제행사 개최, 교포청소년의 육성 및 지원 업무를 하였다. 시설기금과에서는 청소년시설의 설치·운영, 청소년시설의 운영지원·지도 및 활용도 제고, 청소년시설의 모형개발 및 보급, 청소년육성기금의 조성 및 운용 업무를 하였다. 또한 청소년협력관 밑에 3개 과를 두었는데, 그 중 청소년육성과는 청소년의 건전육성에 관한 사항, 청소년육성프로그램의 개발 및 보급, 청소년의 심신수련 및 여가선용지도, 청소년 및 청소년관련 유공자의 발굴 및 포상, 청소년 종합상담에 관한 업무를 하였다. 청소년지도과는 청소년단체의 인가 및 지도·감독, 청소년지도자의 양성·연수 및 지원, 청소년지도위원의 관리, 청소년에 대한 자원봉사자의 양성 및 지원, 청소년의 달 행사에 관한 업무를 하였다. 홍보협력과에서는 청소년육성에 관한 홍보, 청소년 시청각자료의 개발 및 보급, 청소년통계자료의 수집 및 청소년백서 등의 발간, 청소년의 건전육성을 위한 사회운동에 관한 사항, 청소년 유해환경 정화에 관한 업무를 하였다.



[그림 II-2] 체육부 청소년정책조정실 기구⁶(1990)

1990년 12월 27일 체육부가 체육청소년부로 조직 개편되었다. 다시 한번 강조하지만, 이는 우리 역사상 장관급의 행정부서에 “청소년”이란 낱말이 최초로 사용된 사례이고 전무후무한 일이었다.

청소년전담 행정기구로 체육부 청소년국이 생기고, 이것이 청소년정책조정실로 확대 개편되면서 청소년정책은 전례 없이 사회적 주목을 받았다. 체육부는 청소년 주무부서로서 그 역할을 강화했을 뿐만 아니라 청소년 관계부처 장관들이 위원으로 참가하는 청소년육성위원회를 적극 활용하였다.

청소년정책 심의기구로서 종래의 청소년대책위원회는 1988년 청소년육성위원회로 개편되고, 국무총리를 위원장으로 하고 경제기획원장관과 체육부장관이 부위원장이 되며 중앙행정기관장 18명⁷과 사회각계각층 원로·저명인사 19명 등 총 40명으로 구성하였다. 청소년육성위원회에서는 다음의 사항들을 심의하였다.

⁶ 청소년정책실을 제외한 다른 조직은 실·국 단위만 표시

⁷ 외무부장관·내무부장관·재무부장관·법무부장관·국방부장관·문교부장관·농림수산부장관·상공부장관·건설부장관·보건사회부장관·노동부장관·교통부장관·체신부장관·문화공보부장관·과학기술처장관·국토통일원장관·정무장관(제2)·서울특별시장

- 청소년의 육성 등에 관한 종합계획의 수립에 관한 사항
- 청소년의 육성 등에 관한 관계행정기관의 시책 조정 및 협조에 관한 사항
- 청소년시설 기타 청소년의 육성 등을 위한 시설의 설치·관리 및 지원에 관한 사항
- 청소년단체의 육성·지원 및 청소년지도자의 양성에 관한 사항
- 청소년의 인격형성·심신단련에 관한 사항
- 청소년의 국제교류의 지원에 관한 사항
- 기타 청소년의 육성 등에 관한 사항

청소년육성위원회의 기능은 종래 청소년대책위원회와 큰 차이가 없는 것처럼 보이지만 실제로 획기적인 차이가 하나 있었다. 그것은 청소년육성법에 의하여 “청소년의 육성 등에 관한 종합계획의 수립”을 하도록 법제화하였고, 청소년육성위원회는 매년 “청소년의 육성 등에 관한 관계행정기관의 시책 조정 및 협조에 관한 사항”을 심의하게 한 것이다. 청소년대책위원회에서는 “청소년의 지도·육성·보호에 관한 기본계획과 종합정책의 수립에 관한 사항”이 권장사항이었지만, 청소년육성법의 제정으로 “청소년육성 종합계획의 수립”은 법적인 임무가 된 것이다.

따라서 이 시기 체육(청소년)부는 청소년육성위원회를 통해서 오늘날 청소년정책의 기틀이 되는 주요 정책을 제도화시켰다. 청소년육성위원회의 주요 심의내용을 살펴보면, 1988년 청소년 건전육성 종합계획과 국회에 제출할 청소년육성에 관한 연구보고서를 심의하고, 1989년에는 한국 청소년정책의 연구를 주도할 한국청소년연구원 설립과 청소년육성정책을 중점 심의하였다. 1990년 5월 12일에는 청소년헌장을, 1991년 6월 27일에는 장기적·종합적 한국청소년기본계획을 심의·확정하였다.

또한 청소년육성지방위원회는 지방자치단체장이 위원장이 되고 부위원장은 의원 중에서 호선하였다. 지방위원회에서는 다음의 사항을 심의하였다.

- 청소년의 육성 등에 관한 지역별 계획의 수립에 관한 사항
- 청소년의 육성 등에 관한 관계행정기관의 시책 조정 및 협조에 관한 사항
- 청소년시설 기타 청소년의 육성 등을 위한 시설의 설치·관리 및 지원에 관한 사항

- 청소년단체의 육성·지원에 관한 사항
- 청소년의 인격형성·심신단련 기타 청소년의 육성 등에 관한 사항

3) 한국청소년기본계획의 수립과 청소년기본법의 제정

1990년 9월 10일 청소년국이 청소년정책조정실로 확대 개편되고, 1990년 12월 27일 체육부가 체육청소년부로 조직 개편되면서 한국의 청소년정책은 전기를 마련하였다. 체육청소년부는 청소년정책의 소관부처로서 독자적인 영역을 구축하고자 하였다. 체육청소년부는 고유업무로서 “육성정책”을 설정하고, 청소년수련시설을 중심으로 청소년활동을 실시하기 위해서 시설의 확충과 함께 지도자의 양성과 단체의 육성을 핵심적인 정책과제로 인식하였다. 따라서 청소년수련활동을 제도화하고 이를 법과 제도 그리고 재원으로 뒷받침하기 위하여 청소년기본계획을 구상하였다.

기본계획은 대통령 지시에 의해서 작성된 “청소년육성10개년계획”이다. 노태우 대통령은 체육부 업무보고시 김집 체육부장관에게 청소년 건전육성은 국가의 장래를 좌우하는 중대한 과제이므로 8년간의 준비로 세계적인 올림픽을 개최한 것과 같이 청소년문제도 세계에서 가장 이상적으로 해결한 나라가 될 수 있도록 청소년육성10개년계획을 수립하여 적극적이고 체계적인 청소년 건전육성 정책을 펴 나갈 것을 지시하였다.

체육부는 계획수립에 각계각층의 의견을 수렴하고자, 1990년 6월 25일 청소년육성10개년계획위원회를 구성하고, 1991년 6월 27일 한국청소년기본계획을 수립하고, 1992년부터 시행하였다. 한국청소년기본계획⁸은 청소년이 자율성 신장을 통하여 능동적 삶을 개척할 수 있도록 하는 데 주안점을 두고, 청소년기 활동⁹ 중 미흡한 수련영역의 여건을 조성하여 청소년들이 전반

⁸ 한국청소년기본계획을 효과적으로 추진하기에는 청소년육성법으로 부족하여, 법제보강 부분에서 청소년육성법의 전면 개정이 추진되었으며, 그 결과 “청소년기본법”이 제정되었다.

⁹ 청소년기의 활동은 주로 학교, 직장, 복무처를 중심으로 이루어지는 학업, 근로, 복부 활동의 교육영역과 가정을 중심으로 이루어지는 자유활동의 임의영역, 그리고 주로 일반사회의 생활권이나 자연 속에서 심신단련, 자질배양, 취미개발,

적으로 균형된 성장이 가능하도록 하기 위한 계획이었다. 이 계획은 청소년들이 다양한 삶을 체험할 수 있는 “청소년활동 부문”과 청소년 관련 사회여건 개선과 어려운 청소년지원에 관한 “청소년복지 부문”, 국제화시대와 통일조국에 대비하는 “청소년교류 부문” 및 이를 뒷받침할 “법제보강 부문”과 “재정의 확충 부문” 등을 주요내용으로 하였다(체육청소년부, 1992).

한국청소년기본계획(한국청소년 10개년계획)은 청소년정책을 독자적인 국가정책의 하나로 자리매김하고 업무영역의 독자성을 구축·확립하는 데 크게 기여하였다. 즉, 종전의 일부 문제청소년을 중심으로 하는 대책 위주의 청소년정책 및 사업 기조에서 벗어나 전체 청소년을 대상으로 교육정책과 차별화되는 고유한 정책영역과 과제들을 구안함으로써 독자적인 국가정책영역 및 과제로 확립하였다(김민, 2008).

청소년기본계획을 수립하는 과정에서 청소년육성법을 청소년기본법으로 개편하는 방안이 논의되다가 기본계획이 확정된 후에 청소년기본법은 입법되었다. 청소년기본법은 청소년육성법에 비교할 때 매우 짧은 시간에 정부안으로 마련되었고, 국회에서 여야가 찬반양론으로 나뉘어서 격론을 벌인 후에 다수결로 결정되었다. 청소년육성법은 청소년전문가와 청소년단체의 의견이 충분히 수렴된 후에 제정되었지만, 청소년기본법은 체육청소년부의 필요에 의해서 입법되었고, 법안에 대한 토론은 법안이 국회 상임위원회에 회부된 이후에야 활발히 이루어졌다. 청소년기본법은 기존의 청소년육성법을 개정하여 “청소년 관계법령을 종합적으로 통괄 조정할 법”으로 하고자 하였다.

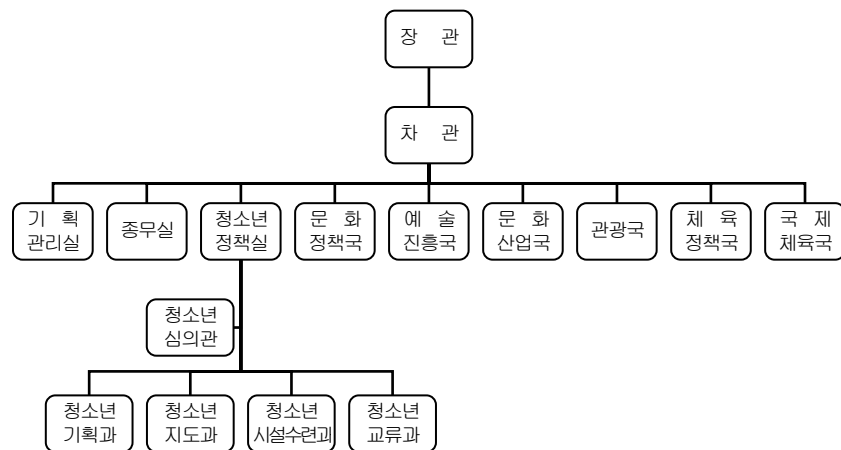
기본법안은 수련활동, 수련거리, 수련시설, 수련지구 등과 같은 새로운 용어를 만들어서 법제화 하고, 수련시설의 설치와 수련지구의 조성에 따른 각종 인가·허가·승인 등에 관한 사항을 의제처리할 수 있도록 하는 규정을 포함하였기 때문에 부처간의 이해관계로 협의과정에서 성안되기 어려웠고, 여야간에 의견 대립이 있었지만 대부분 원안의 취지대로 입법되었다. 다만 야당의 요구로 “이 법의 시행일을 1993년 1월 1일”로 한 것은 당시 입법이

정서함양, 사회봉사활동 등 배움을 실천하는 체험활동의 수련영역으로 나누어 볼 수 있다.

되더라도 대통령 선거 후에 시행되도록 한 것이다.

체육청소년부는 청소년정책조정실을 통해서 한국청소년기본계획을 만들고, 이를 의욕적으로 추진하였다. 청소년기본법이 시행되면서 청소년수련시설을 건립하기 쉽게 되었고, 청소년육성기금이 크게 확충되었으며, 청소년지도사가 국가자격증으로 채택되어 양성되었다. 특히 법률에 의해서 지방양여금의 일정 비율을 청소년수련시설 등을 건립하도록 하여, 이후 모든 시·군·구에 청소년수련관을 1개씩 건립하도록 장려되었다.

하지만 1993년 문민정부가 들어서면서 3월 6일에 정부조직 개편으로 체육청소년부는 문화부와 통합되어 문화체육부로 축소되었고, 부처명에서 “청소년”은 사라졌다. 문화체육부 청소년정책실은 기존 체육청소년부 청소년정책조정실에 비교하여 조직과 인력이 축소되었다. 1994년 12월 23일 직제개정으로 청소년정책실에는 청소년기획과, 청소년지도과, 청소년시설수련과, 청소년교류과를 두고, 청소년정책실장 밑에 청소년심의관을 두고 있으며, 청소년심의관은 청소년육성 관련 사항에 관하여 실장을 보좌하도록 되었다.



[그림 II-3] 문화체육부 청소년정책실 기구¹⁰(1994)

¹⁰ 청소년정책실을 제외한 다른 조직은 실·국 단위만 표시

문화체육부 청소년정책실은 한국청소년기본계획의 틀을 크게 수정하여 1993년 제1차 청소년육성5개년계획을 발표하였다. 제1차 청소년육성5개년 계획은 청소년기본계획이 수련활동을 지나치게 강조하는 비현실성을 보완하고 청소년정책을 현실화함은 물론 문화·체육·청소년 시책을 상호 유기적 연계 하에 추진하려는 목적에서 수립되었다. 청소년사업을 내용에 따라 가정과 학교의 역할 증대, 청소년 보호 및 선도 강화, 건전한 청소년활동의 지원, 청소년교류 확대·강화, 국민 참여 확산 및 추진체제 강화 등의 5가지의 정책과 제로 분류하였다.

제1차 청소년육성5개년계획은 기존의 10개년계획을 바탕으로, 문민정부의 5개년 동안 추진할 신한국 창조를 위한 의식개혁, 문화·예술, 도덕성 제고 등의 과제를 기존의 심신수련 사업에 접목시켜 문화체육부의 계획을 수립한 것이다. 5개년 계획은 기본계획과의 연계를 강조하고 있지만, 실제로는 “수련활동 위주의 기본편제를 가정과 학교, 청소년의 보호 및 선도, 국민참여 부문을 보장하여 현실성 있게 조정”하는 데 초점을 맞추었다(문화체육부, 2003: 557). 특히 기본계획에서 생활권 수련시설 2,086개소, 자연권 304개소 합계 2,390개소를 설치하겠다는 목표를 5개년계획에서 생활권 178개소, 자연권 136개소 합계 314개소로 축소하였다.

청소년육성위원회는 청소년기본법에 의해 새롭게 구성되어, 국무총리를 위원장으로 하고 경제기획원, 통일원, 체육청소년부 장관을 부위원장으로 하며 12명의 관계부처 장관과 청소년육성 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 14명의 민간위원으로 구성하였다.

청소년육성위원회는 청소년기본계획 및 연도별 시행계획, 중·장기 청소년육성정책방향의 설정 등에 관한 사항, 청소년육성을 위한 제도개선에 관한 사항, 2개 이상의 부처에 관련되는 주요 청소년육성정책에 관한 사항 등을 심의하도록 하였다. 청소년육성위원회의 심의를 위해 청소년육성실무위원회를 구성·운영하였으며 지방자치단체에는 지방청소년위원회를 두었다. 청소년육성실무위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 위원 25인 이내로 구성하였고, 지방청소년위원회는 당해 지방자치단체의장을 위원장으로 하여

15인 이내로 구성하였다.

시·도 청소년과에서는 예전처럼 지방 청소년위원회의 운영에 관한 사항을 담당하여 지방청소년 업무를 총괄·조정하는 기능을 수행함으로써 중앙과 청소년업무 연계 추진체계를 구축했다.

4) 청소년정책의 외연 확장

청소년기본계획의 수립과 청소년기본법의 제정은 청소년정책의 성격을 보다 특성화시켰다. 청소년기본법은 제1조(목적)에서 “이 법은 청소년의 권리 및 책임과 가정·사회·국가 및 지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 정하고, 청소년육성정책에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 규정하고, 제3조 제2호 정의에서 “청소년육성이라 함은 청소년의 복지를 증진하고, 청소년의 수련활동을 지원하며, 청소년교류를 진흥하고, 사회여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하여 청소년에 대한 교육과 상호 보완함으로써 청소년의 균형 있는 성장을 돕는 것을 말한다”고 규정하여, 청소년육성을 청소년교육과 쌍벽을 이루는 정책으로 정립하고자 하였다. 따라서 청소년교육을 위해서 학교, 교사, 교육과정, 생활기록부 등이 제도화되어 있듯이, 청소년육성을 위하여 청소년수련시설, 청소년지도사, 수련거리, 수련활동기록부를 법제화하고자 하였다. 이러한 정부의 의지는 청소년수련시설의 건립, 청소년지도사의 양성, 수련거리의 개발 등을 통해서 제도화되었다.

또한 1995년 5.31 교육개혁을 통해서 중·고등학생의 봉사활동이 의무화되면서 “청소년자원봉사센터”가 시·도에 새롭게 만들어지고, 다양한 특기·적성 활동이 장려되면서 청소년활동도 따라서 활성화되었다. 1992년에는 청소년육성기금의 지원을 받아서 가출청소년을 위한 청소년쉼터가 시범적으로 운영되기 시작하였는데, 부모의 이혼, 별거, 가출, 사망 등으로 사실상 돌아갈 집이 없는 가출청소년이 늘어나면서 청소년쉼터는 자연스럽게 전국적으로 늘어나기 시작했다.

이 시기 청소년행정과 정책의 가장 큰 성과는 청소년행정과 정책을 전담하는 정부부서가 생기고, 청소년정책을 국가정책의 하나로서 독립적으로 다

루기 시작했다는 점이다. 이 시기 청소년정책은 청소년수련활동을 통한 청소년육성정책이 핵심이었지만, 자원봉사활동을 포함한 다양한 청소년활동이 장려되고, 청소년쉼터 등 청소년복지시설에 대한 지원이 시작된 것도 이 시점이다. 이 시기 청소년행정과 정책이 활발한 것은 청소년수련시설의 건립 등에 필요한 예산을 포함하여 청소년육성 예산을 국고에서 증액하고, 국고예산 지원에 따른 지방부담비를 늘리며, 청소년 프로그램사업 지원 등을 위한 청소년육성기금을 확충하였기 때문이다.

다. 청소년보호위원회의 창설과 (국가)청소년위원회로 통합

1) 청소년보호법의 제정과 청소년보호위원회의 설치

1997년 7월 1일 청소년보호법의 시행으로 한국 청소년정책과 행정의 큰 틀이 변화되었다. 청소년보호법은 “청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제함으로써 청소년을 유해한 각종 사회환경으로부터 보호·구제하고 나아가 이들을 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 즉 청소년에게 유해한 매체물과 약물이 유통되는 것을 막고, 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것을 법적으로 규제하여 청소년을 보호하려는 것이었다.

그런데 이 법은 당초에는 청소년을 유해한 매체물로부터 보호하는 법을 제정하려는 과정에서 나온 산물이었다. 최초 논의단계에서는 청소년에게 유해한 매체물을 규제하려는 것이었지만, 청소년에게 음란한 유해한 매체물(예, 스포츠신문, 성인용 주간지 등)을 생산하는 기관 중에서 대표적인 곳이 일간신문사이었기 때문에 입법과정에 매체물에 약물, 업소 등에 대한 규제를 포함시킨 것이다.

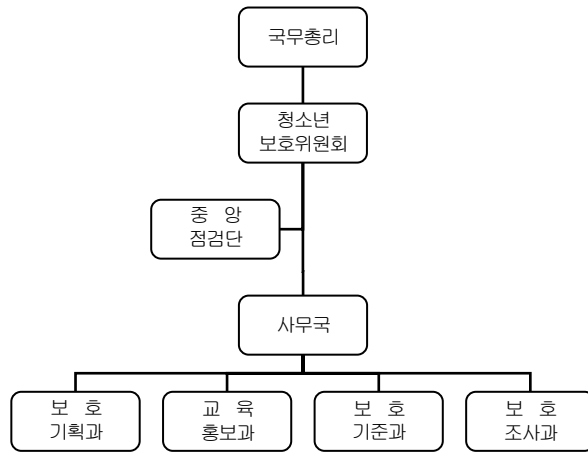
청소년에게 유해한 매체물 등을 심의하고 결정하는 등 “청소년보호에 관한 업무를 수행하고 청소년유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 각종 시책을 시행하기 위하여 문화체육부장관 소속하에 청소년보호위원회”를 두었다(제27조). 당초 1997년 문화체육부 소속하에 합의제 행정기관의 형태로

설치된 청소년보호위원회¹¹는 1998년 2월 정부조직 개편에 따라 국무총리실로 소속이 변경되었다. 청소년보호위원회의 설치로 청소년정책에서 청소년보호정책의 비중이 크게 강화되었다.

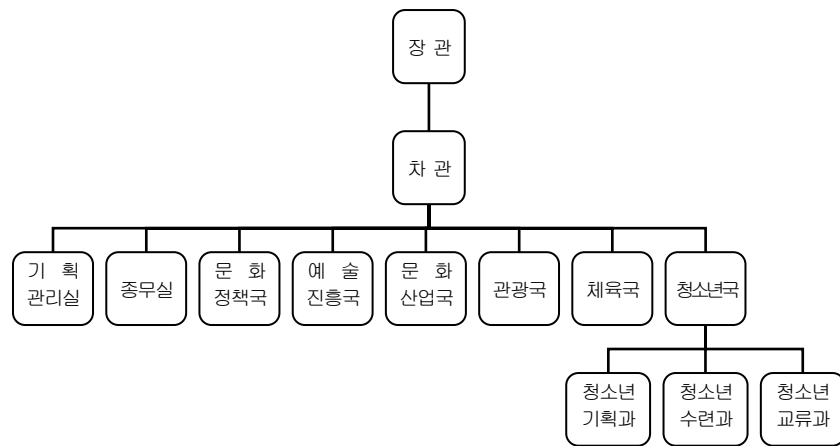
한편, 문화체육부의 청소년정책실은 청소년국으로 축소되어 문화관광부에 존치되었다. 청소년국은 청소년기획과, 청소년수련지도과, 청소년교류과 등의 부서를 두었다. 또한, 문화관광부의 청소년국은 청소년육성위원회 및 청소년육성실무위원회의 운영에 관한 사항을 담당하였고, 각 부처별 청소년육성 관련 업무의 기획·총괄기능을 수행하여 청소년육성 추진 전담기구로서의 역할을 하였다.

따라서 이 시기에 청소년정책은 청소년기본법 하에 문화관광부 청소년국에서 육성정책을 맡고, 청소년보호법 하에 국무총리실 소속 청소년보호위원회가 보호정책을 맡고 있는 체계로 이원화되고, 다른 18개 중앙부처에서 소관 청소년관련 업무를 관장하고 있는 형태였다.

¹¹ 청소년보호위원회 (1997년 7월~현재) : 1997년 7월, 청소년보호법을 제정·시행하면서 “청소년보호위원회”로 발족하여, 이듬해 국무총리 소속으로 개편되었다. 청소년보호위원회는 사무국장을 두고, 보호기획과, 매체물심의과, 보호조사과 등 1국 3과로 구성되어 있다. 그 후, 2005년 4월 27일 문화관광부 청소년국과 청소년보호위원회를 통합하여 “청소년위원회”가 탄생하였으며, 2006년 3월 “국가청소년위원회”로 바뀌었고, 2008년 다시 보건복지가족부 산하 청소년보호위원회로 개편되었다. 청소년보호위원회는 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 청소년유해매체물, 청소년유해약물, 청소년유해물건, 청소년유해업소 등의 심의·결정, 정기간행물 등을 발행하거나 수입한 자에 대한 과징금 부과 심의·결정, 청소년보호를 위하여 보건복지가족부장관이 필요하다고 심의를 요청한 사항, 그 밖에 청소년보호위원회가 심의·결정하도록 정한 사항 등에 대한 사무를 담당한다.



[그림 II-4] 국무총리 청소년보호위원회 기구(1998)



[그림 II-5] 문화관광부 청소년국 기구¹²(1998)

¹² 청소년국을 제외한 조직은 실·국 단위만 표시

<표 II-1> 청소년기본법과 청소년보호법 중심 청소년정책의 분화 내용

	청소년기본법	청소년 보호법
제정일자	1991년 12월 제정 1999년까지 10번 개정	1997년 7월 제정 1999년 7월 1차 개정
제정목적	청소년 육성정책에 관한 기본적인 사항을 규정	청소년들을 각종 유해매체, 장소, 물건으로부터 보호
제정이념	청소년들이 건전한 가치관 사회관 국가관 확립	각종유해환경으로부터 보호 /건전한 인격체로 성장
주요내용	청소년 기본계획수립 청소년 육성정책마련	유해매체·유해약물·유해물 건에 대한 청소년 사용규제
청소년연령	9세~24세	19세 미만
설치기관 및 부서	청소년수련관, 한국청소년 개발원, 한국청소년상담원, 한국청소년단체협의회, 청소년지도사	청소년보호위원회 중앙점검단 청소년유해환경감시단
활동고시 내용	청소년수련시설 운영 개발원, 상담원 운영 청소년지도자 양성	청소년 유해매체고시, 2차 심의 조정 기능, 청소년유해 매체 격리,포장, 유통제한

자료: 박연미(2005).

2) 제2차와 제3차 청소년육성5개년계획의 수립

1998년부터 2002년까지 제2차 청소년육성5개년계획이 시행되었다. 이 계획은 1993년부터 1997년까지 시행된 제1차 청소년육성5개년계획의 후속 계획이지만, 질적으로 상당히 다른 계획이었다. 제2차 청소년육성5개년계획은 지금까지 펴온 청소년의 선도·보호·교화 위주의 청소년정책에서 탈피하여 청소년에 대한 기본발상과 정책방향을 크게 전환함으로써 청소년의 권리보장과 자율적인 활동을 통해 삶의 질을 향상시키고 정책수립·집행 및 평가과정에 청소년을 직접 참여시키는 “청소년에 의한” 청소년정책을 추진하려고 하였다.

이 계획은 기존의 청소년정책의 방향을 크게 전환하여 “청소년참여”를 새로운 정책영역으로 분명히 하였다. 당시까지 청소년정책을 청소년을 공부

하는 “학생”과 “미래의 주역”에 치중하여 청소년의 현재의 삶이 유보되고, 청소년문제와 삶의 질을 근원적으로 해결하지 못했다고 규정하였다. 따라서 청소년을 “오늘의 사회구성원”으로서 행복을 추구하며 스스로 생각하고 활동하는 주체적인 삶을 영위하도록 하고, 아울러 “미래의 주역”으로서 21세기 사회가 필요로 하는 인성과 자질을 함양하고 건강한 정신과 체력을 가꾸어 건전하고 책임 있는 민주시민으로 성장해 나갈 수 있도록 하는 것을 목표로 했다(천정웅, 1998: 1~7).

제2차 청소년육성5개년계획은 ① 청소년의 권리보장과 자율적인 참여 확대, ② 청소년이 주체가 되는 문화·체육 중심의 수련활동 체제 구축, ③ 국제화·정보화 시대의 주도능력 배양, ④ 청소년의 복지증진 및 자립지원, ⑤ 가정과 지역사회의 역할 강화와 참여확산 등 크게 5개 정책분야, 20개 정책과제로 구성되어 있다(문화관광부, 1998)¹³.

제2차 계획이 1차 계획과 가장 큰 차이점은 청소년을 “미래의 주인공”으로서 보다는 “오늘의 사회 구성원”으로 인식하고, 청소년을 정책의 대상으로 보기보다는 “청소년 자율참여”를 통한 정책주체로 인식하며, 소수 문제청소년에 관한 정책이 아닌 “다수 일반 청소년”의 삶의 질을 보장하려는 정책이었다는 점이다. 이러한 인식의 변화는 “청소년의 권리보장과 자율참여”라는 새로운 정책분야를 개척하였다.¹⁴

또한, 2차 계획은 1998년 10월에 청소년헌장을 개정하여 청소년을 미래의 주인공인 동시에 오늘의 삶의 주인공으로 인식함으로써 청소년정책이 청소년을 위한 정책이면서 청소년에 의한 정책이 되어야 함을 강조하는 지표가 되었다. 이러한 인식전환으로 청소년정책이 공급자인 어른의 시각에서 실수요자인 청소년 중심의 질적 발전을 만드는 계기가 되었다.

¹³ 한국청소년기본계획, 제1차 청소년육성5개년계획, 그리고 제2차 청소년육성5개년계획의 핵심내용에 대한 비교는 제 I 장의 <표 I-2> 참조.

¹⁴ 제1차 계획과 비교한 제2차 청소년육성5개년계획의 정책전환 내용은 제 I 장의 <표 I-3> 참조.

<표 II-2> 청소년헌장의 변화된 내용

	청소년관	주요내용
기존의 청소년헌장 (1990)	미래의 주인공이며 보호의 대상	“국가는 청소년을 사랑하고 이들을 위 한 정책에 최대한 노력을 기울인다. 배 움터와 일터를 고루 갖추고 도움을 필 요로 하는 청소년 개개인을 각별히 보 호하여 적응하고 자립하도록 이끈다.”
새로운 청소년헌장 (1998)	미래 및 현재의 삶의 주체로서 권리와 책임 명시	“청소년은 인격체로서 존중 받을 관리 와 시민으로서 미래를 열어갈 권리를 가진다. 청소년은 스스로 선택하여 활 동하는 삶의 주체로서 자율과 참여의 기회를 누린다.”

이로 인해, 1998년도에 청소년의 청소년정책 참여를 유도하기 위해 “청소년위원회”가 설치되었다. 청소년위원회의 운영목적은 “지역과 청소년단체·시설에서 청소년들의 의사와 욕구를 정책에 반영하기 위한 제도로서 청소년들이 정책결정, 시설 및 프로그램 운영 등에 참여하여 이에 대한 시정과 대안을 제시할 수 있도록 하기 위함”이었다. 1998년 제1기 발족 이후부터 7기까지 운영되었으며, 국가청소년위원회 발족 이후 “청소년참여위원회”로 통합되었다.

제2차 청소년육성5개년계획이 청소년의 권리와 자율참여를 강조하게 된 것은 1998년에 새롭게 출범하는 “국민의 정부”의 정책기조와 함께 했다. 오랫동안 민주화운동을 하였던 김대중 대통령은 각 분야에서 민주주의의 신장을 강조했고, 공직 선거권과 피선거권이 없어서 참여할 기회가 제한된 청소년에게도 청소년정책의 수립과 청소년수련시설의 운영 등에서 참여할 기회를 신장시키고자 하였다. 또한 제2차 5개년계획의 초안을 작성한 한국청소년개발원(원장 최충옥)의 연구팀은 시대적 흐름을 파악하여 청소년참여를 청소년정책의 핵심주제로 다루었다. 청소년권리와 참여에 대한 강조는 오랫동안 유권자운동 등 NGO 활동을 활발히 했던 당시 문화관광부 장관(신낙균)의 코드와도 일치하여 새로운 청소년정책으로 채택될 수 있었다.

문화관광부는 한국청소년개발원의 용역사업에 기초하여 2003년부터 시행될 제3차 청소년육성기본계획을 수립하였다. 이 계획에서는 지난 계획의 청소년인식과 정책 방향을 보다 구체적으로 실천하고 내실화 할 수 있는 정책 과제를 발굴하는데 역점을 두었다. 즉, 권리와 정책의 주체로서 청소년의 자율 참여를 기본으로 하는 새로운 청소년인식의 국민적 공감대를 형성하고 구체적 실천을 위한 청소년 참여의 제도적 기반을 조성하였다.

구체적인 내용으로, 제3차에서는 참여, 소통, 체험을 이념으로 삼아 “도전하는 청소년, 꿈이 있는 사회”를 비전으로, “청소년과 함께 꿈과 희망의 동북아 중심국가 실현”을 목표로 제시하였다. 또, 이를 위한 추진전략으로 주류화, 지역화, 차별화, 파트너십 전략을 삼았고, 이를 위한 5대 정책과제로 ① 청소년 권리신장 및 자발적 참여기반 구축, ② 주5일제 대비 창의적 청소년활동 여건 조성, ③ 취약계층 청소년복지 지원 강화, ④ 청소년건강 보호 및 유해환경 정화, ⑤ 추진체제 정비 및 범국민적 참여 확산으로 제시하였다. 이러한 제3차 기본계획은 제2차 청소년육성5개년계획이 갖는 전체적인 기조와 방향을 유지하면서 현실적 상황의 개선에 초점을 맞추어 부문별로 일정한 성과를 가져왔다.

3) (국가)청소년위원회의 설치

청소년 보호와 육성의 이원화된 체계로 운영된 청소년 중앙행정조직은 행정기관 분리에 따른 체계적·종합적 정책수행이 곤란하였고, 새로운 정책 환경변화에 능동적으로 대처하기 위한 대응능력이 미비하였다. 또한, 각 부처에 산재한 청소년정책의 총괄·조정 역할을 하기가 어려워서 이러한 문제점들을 해결하기 위해 2004년 12월 17일 정부혁신지방분권위원회는 정부의 청소년 정책기능(육성 및 보호)을 통합하는 방안으로 국무총리소속하에 “청소년위원회” 설치방안을 확정·발표하였다. 2004년 12월 20일 청소년위원회 설립추진단을 구성·운영하였으며, 2005년 3월 24일에는 합의제 행정기관인 청소년위원회 설치를 위한 관계법률(청소년기본법, 청소년보호법, 정부조직법)을 개정·공포하였다. 2005년 4월 11일 국무회의의 의결을 거쳐 “청소년위원회

직제¹⁵⁾”를 제정·공포하였다. 이러한 과정을 거쳐 2005년 4월 27일 국무총리 소속하의 청소년위원회를 공식적으로 발족하였다.

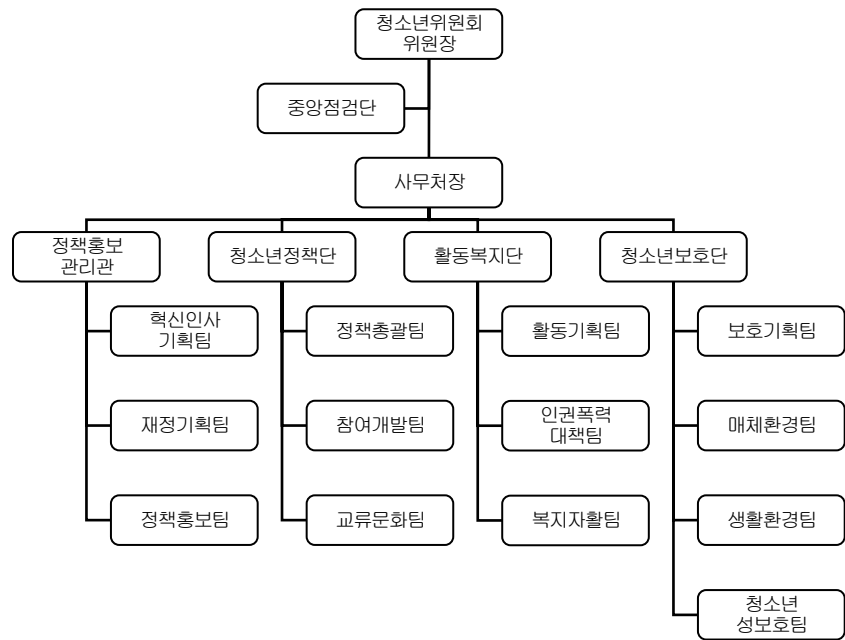
하지만 청소년위원회라는 명칭은 위원회와 같은 인상을 주고, 행정력을 가진 국가기구라는 인상을 주지 못한 점을 보완하기 위하여 청소년기본법에 따라 2006년 3월 30일에는 “국가청소년위원회”로 명칭을 변경하였다. 국가청소년위원회는 합의제 행정기관으로 위원장 포함 13명의 위원으로 구성되어 있다. 위원장은 정무직(차관급) 1명이며, 위원은 상임 1명(사무처장 겸직), 비상임 11명 등 총 12명으로 구성되어 있다.

국가청소년위원회 사무처는 1관 3단 14팀 130명(중앙점검단 별도)으로 구성되어 있으며, 사무처장은 별정직고위공무원 1명(상임위원 겸직)이다.

국가청소년위원회의 주요업무는 다음과 같다.

- 청소년육성·활동·복지·보호 등 청소년에 관한 사무의 효율적 수행
- 청소년정책에 관한 기본계획의 수립·시행
- 청소년의 참여 활성화 및 권익보호·증진
- 청소년 수련활동의 활성화
- 청소년의 복지 및 복지시설에 대한 지원 및 운영
- 청소년 상담 및 선도·보호
- 청소년 유해환경·유해매체에 대한 조사 및 연구·규제
- 청소년 유해매체·업소·악물·물건 등으로부터의 청소년보호 및 예방
- 청소년의 성보호 및 성범죄 피해 청소년의 재활 지원
- 각종 유해환경 및 유해행위에 대한 신고접수 및 처리
- 청소년과 관련된 사항에 관한 대국민 홍보 및 관련단체·시민운동 지원

¹⁵⁾ 청소년기본법이 개정(법률 제7421호, 2005. 3. 24 공포)되어 청소년 육성 및 보호 등에 관한 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 종전의 청소년보호위원회가 청소년위원회로 확대 개편됨에 따라 청소년위원회의 조직과 직무범위 그 밖에 필요한 사항을 정하려는 데 목적이 있다.



[그림 II-6] (국가)청소년위원회 기구¹⁶(2005)

또한 청소년위원회가 설치되면서 국무총리를 위원장으로 하는 청소년육성위원회는 폐지되고, 청소년정책관계기관협의회로 대체되었다. 청소년정책관계기관협의회는 청소년기본법 제10조에 규정된 것으로 청소년정책에 관한 관계기관간의 연계·조정과 상호협력을 위하여 국가청소년위원회에 두도록 되어 있다. 이 청소년정책관계기관협의회는 ① 2 이상의 행정기관에 관련되는 청소년정책의 조정에 관한 사항과, ② 여러 부처가 협력하여 추진하여야 하는 청소년정책에 관한 사항을 협의하도록 되어있다.

협의회 회의는 2005년 6월 첫 회의를 시작으로 2007 12월까지 총 5회

¹⁶ 사무처장 직속의 행정지원팀은 기구표에서 제외. 중앙점검단은 실제 직제에는 없는 기구지만, 청소년보호 종합대책의 추진상황을 점검·관리하며, 청소년보호 대책관련 지방행정기관 평가 및 청소년 유해환경 점검·단속 등의 업무를 담당. 단장은 검사이며 부처파견 공무원으로 구성.

개최되었다. 주요 논의안건으로는 관계부처 합동으로 “사이버상 청소년보호 종합대책”의 수립과 폭력 없는 사회 만들기 국민운동 구성계획에 대한 협의(2005. 6. 24), 각 부처의 청소년성보호대책에 대한 점검 및 청소년약물예방 사업 추진기관 일원화(2006. 5. 9), 제4차 청소년정책기본계획 수립 협조(2007. 5. 22) 등을 들 수 있다.

또한, 청소년기본법 제11조에 따르면 청소년육성에 관한 지방자치단체의 주요시책을 심의하기 위하여 특별시장, 광역시장, 도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장에 한함)의 소속하에 지방청소년육성위원회를 두도록 되어 있으며, 지방청소년육성위원회의 구성, 조직, 그 밖의 운영에 관하여 필요한 사항은 조례로 정하도록 되어 있다. 위원회의 성격과 관련하여 부산, 대전, 충남의 경우 심의기구로 운영 중에 있으나, 대부분의 시·도에서는 자문기구로 운영되고 있다.

1997년 청소년보호위원회가 설치되고, 그 소관이 문화체육부에서 국무총리실로 이관되었으며, 2005년에 문화관광부 청소년국과 국무총리 청소년보호위원회가 청소년위원회로 통합되는 10여년간 한국 청소년정책과 행정의 큰 흐름은 청소년보호정책의 강화 속에 청소년정책의 정체성 모색이라고 볼 수 있다.

한편으로 청소년보호정책은 1997년 7월 청소년보호법 시행과 청소년보호위원회 발족, 2000년 7월 청소년 성보호에 관한 법률¹⁷ 제정 및 시행으로부터 청소년 보호에 대한 포괄적·체계적 접근을 통해 범국민적 보호 의식 확대와 제도적 기반 구축 및 청소년보호에 대한 국가적 책무성 강화 등에 기여하였다. 또한 이러한 청소년보호정책의 통합적 추진과 서비스 체계 구축은

¹⁷ 청소년 성보호에 관한 법률은 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 데 그 목적이 있다.

청소년보호법에 의한 유해매체, 약물, 업소, 구역, 성 착취 등 유해요소에 대한 통합적 대처가 가능하도록 했으며, 청소년보호종합지원센터 설치 등 청소년보호지원체제 구축 등의 성과를 가져왔다.

다른 한편으로 청소년정책은 청소년육성 위주의 정책에서 청소년의 다양한 활동을 장려하고 참여를 통한 청소년의 권리신장을 목표로 하는 정책으로 그 범위가 확충되었다. 이러한 정책의 변화는 청소년관련 국가의 중장기 계획의 명칭에서도 잘 나타나고 있다. 2001년에 수립된 계획은 “한국청소년기본계획”으로서 수련활동을 강조하였고, 이후에는 청소년기본법의 법령에 근거하여 제1차, 제2차 “청소년육성5개년계획”이란 명칭으로 사용되어 오다가 제3차 계획부터 “청소년육성기본계획”(2003~2007)으로 바뀌었다. 제4차에서는 “청소년정책기본계획”으로 그 용어가 새로이 바뀌었다. 특히, 제4차 기본계획부터 명칭을 달리한 데에는 무엇보다 청소년정책에 대한 개념정의의 기존 청소년육성정책에서 탈피하여 청소년정책으로 규정하려는 의도가 함축되어 있다(김민, 2008).

청소년보호위원회의 분리와 청소년위원회로의 통합은 단순히 기관의 분리와 통합에 그치지 않고, 청소년정책의 정체성을 어떻게 세울 것인지에 대한 논란을 가져왔다. 대체로 청소년계는 분리가 청소년육성에 대한 관심의 저조로 이어지지 않을까 우려하고, 통합은 축소조정으로 이어지지 않을까 우려했다. 이 시기에 청소년계는 청소년 단체활동의 육성과 청소년시설에 대한 정부의 지원이 축소되지 않을까 우려했다.

청소년시설에 대한 국가지원은 국고와 지방양여금에 의해서 이루어졌기 때문에 줄지 않았지만, 1990년대 초 체육청소년부가 청소년 수련시설을 목적으로 건립하던 시기에 비교하면 다소 위축된 면도 없지 않았다. 하지만 이 시기에 청소년정책은 가출청소년을 위한 청소년쉼터를 확충하는 등 위기 청소년에 대한 안전망을 구축하고, 시·도청소년종합상담실과 시·군·구청소년상담실을 시·도청소년상담지원센터와 시·군·구청소년지원센터로 개편하는 등 위기청소년 혹은 특별보호청소년에 대한 지역사회 보호체계를 구축하는 데 역점을 두었다.

이러한 청소년정책이 보호 위주의 정책이 아니냐는 평가도 있을 수 있지만, 전체 청소년의 권리증진을 목표로 하면서 위기상황에 처한 청소년에 대한 보다 특별한 서비스의 제공은 이미 선진국에서도 일반적으로 수행하는 모델이기에 더욱 확충해야 할 것이다.

이 시기의 상당한 성과에도 불구하고 대부분의 시·도 청소년전담 행정기구가 청소년과에서 청소년팀(계)로 축소된 것은 청소년행정의 실질적인 후퇴라고 할 수 있다. 즉, 1998년 문화체육부 청소년정책실이 문화관광부 청소년국으로 축소되고, 국무총리 청소년보호위원회로 이관된 것은 지방 행정기관에서 청소년행정의 축소를 가져왔다. 중앙에서 청소년을 담당하는 기구와 인력은 커졌지만, 시·도는 부처와 상대하기에 중앙부처(문화관광부)의 청소년행정기구의 약화는 시·도 청소년과를 청소년팀으로 축소시키고, 시·군·구에서 청소년담당의 역할을 감소시켰다. 지방 행정기구에서 과장은 국장을 대리하여 시·도지사가 주관하는 간부회의에도 참석할 수 있지만, 팀(계)장은 간부회의에조차 참석할 수 없어서 청소년행정을 의욕적으로 펼치기 어렵다.

또한 문화관광부 청소년국이 폐지되고 국무총리 청소년위원회로 통합된 것도 지방 행정기관에 대한 영향력의 감소를 가져왔다. 문화관광부 청소년국은 비록 여러 국의 하나에 불과하지만, 문화관광부가 문화, 체육, 관광, 종교, 청소년 등과 관련된 대형 국가행사(전국체육대회, 관광특구의 지정 등)를 통해서 지방정부에 강력한 영향력을 미치기 때문에 청소년국장은 문화관광부 장관의 후광을 받을 수 있었지만, 청소년위원회 위원장은 차관급으로서 국무회의에도 참석할 수 없어 지방정부에 영향력을 미치기 어려웠다고 한다.

라. 보건복지가족부 아동청소년(가족)정책실

1) 보건복지가족부 아동청소년정책실로 통합

2008년은 청소년분야에서 큰 변화가 일어난 시기이다. 1988년 체육부에 청소년국이 만들어진 이래로 20년이 지난 후 청소년업무가 “보건복지가족부”로 통합되었다. 역사적으로 볼 때, 1988년 청소년육성 업무가 본격적으로

수행되기 전까지만 해도 청소년업무는 아동업무와 매우 밀접하게 관련되어 있었다. 흔히 청소년업무는 아동업무의 연장선상에서 다루어졌다. 따라서 아동정책과 청소년정책의 통합은 특이하거나 새로운 것은 아니다. 하지만 1988년 체육부 청소년국의 설립 이래로 20년 이상 아동정책과 청소년정책이 분절되어 있었기에 아동·청소년 정책의 통합은 새로운 의미를 가질 수 있다.

2008년 보건복지가족부의 조직을 보면, 장관과 차관 산하에 계선조직으로 9개 실·국·단이 있는데, 그중 하나가 아동청소년정책실이다. 아동청소년정책실에는 아동청소년활동정책관, 아동청소년복지정책관, 보육정책관, 청소년보호중앙점검단이 만들어졌다. 각 정책관에 소속된 과의 명칭을 보면 업무분장을 알 수 있다. 아동청소년활동정책관에는 아동청소년정책과, 아동청소년권리과, 아동청소년역량개발과, 아동청소년교류과가 있고, 아동청소년복지정책관에는 아동청소년복지과, 아동청소년상담자활과, 아동청소년보호과, 아동청소년매체환경과, 아동청소년보호과가 있으며, 보육정책관에는 보육정책과, 보육재정과, 보육지원과 등이 속했다.

기존 보건복지부의 아동업무와 국가청소년위원회의 청소년업무가 보건복지가족부의 아동청소년활동정책관, 아동청소년복지관으로 통합되고, 기존 여성가족부의 영유아보육업무는 “보육정책관”으로 특화된 것이다. 부서의 명칭에서 보는 바와 같이 아동과 청소년업무를 통합하면서도 모든 아동청소년을 위한 업무는 아동청소년활동정책관에서 다루고, 보호자의 보호를 적절히 받지 못하거나 사회적 위험에 노출되기 쉬운 위기 아동청소년을 위한 복지와 보호업무를 아동청소년복지정책관에서 다루도록 하였다

지난 20여년간 아동정책과 청소년정책을 비교하여 보면, “보호를 필요로 하는 아동”을 위한 복지는 제도화되었지만, “보호를 필요로 하는 청소년”을 위한 복지는 제도화 수준이 낮았다. 한편, 일반 청소년을 위한 활동정책은 상당히 활성화되어 있지만, 일반 아동을 위한 활동정책은 거의 없었다.

따라서 아동정책과 청소년정책을 단기간에 통합하기에는 상당한 진통이 따를 것이다. 하지만 아동과 청소년은 연령대가 이어지고 많은 나라들이 생애 전반기를 의존의 시기로 인식하고 정책을 개발하고 있다는 점에서 한국도 통합적 관점에서 접근할 수 있겠다. 아동청소년정책은 현재 아동과 청소년

년의 삶의 질 향상을 위해서 필요할 뿐만 아니라, 미래사회를 위한 투자이기도 하다.

2) 아동정책과 청소년정책 통합의 의미

대부처를 표방하여 여러 부처에 있었던 영유아, 아동, 청소년업무가 통합된 것인데, 아동청소년업무가 통합의 시너지 효과를 거둘 수 있을 지, 아니면 정체감을 손상당하게 될 지 좀 더 지켜보아야 할 것이다. 새 정부가 출범된 이후 보건복지가족부의 홈페이지나 대통령 업무보고 자료 등을 보면, “아동청소년정책”은 보건복지가족부에서 맨 끝으로 밀려난 듯한 느낌을 지우기 어렵다.

보건복지가족부는 대통령에게 보고한 “일자리, 기회, 배려를 위한 능동적 복지 2008년 실천계획”에서 4대 목표와 실천과제를 제시하였다. “능동적 복지”를 구현하기 위하여 평생복지 안전망 확충, 경제성장과 함께 하는 보건복지, 미래에 대비하는 가족정책, 국민의 건강과 안전보장을 4대 목표로 제시하였다. 아동청소년정책은 보건복지가족부의 4대 목표에 포함되어 있지 않고, “미래에 대비하는 가족정책”안에 “보육정책 개편”과 “건강한 아동청소년 육성”으로 표기되어 있다. 과거 국가청소년위원회와 같은 독립된 부서로 있을 때에는 당연히 강조되었을 청소년정책은 하위 목표의 하나로 다루어졌다.

아동청소년은 부의 명칭에서 사라지면서, 가족의 일원으로 여겨지고, 이로 말미암아 정책의 우선순위에서 밀려나는 것은 아닌지 우려된다. 이러한 우려는 보건복지가족부가 제안하는 능동적 복지사회의 미래상에서도 반복된다. 이 미래상에서 아동청소년정책은 13가지 지표 중 2가지로 다루어지고 있다. 그 만큼 비중 있게 다루고 있다는 측면인데, 그 내용을 보면 빈약하다. “드림스타트 지역”을 2008년에 32개 시·군·구에서 2012년에 232개 시·군·구로 확대하겠다는 것과, “무상보육료 지원 아동수”를 40만명(14.6%)에서 80만명(30.7%)으로 늘리겠다는 것이 그것이다.

아동청소년정책을 대표할 만한 지표로서 개소당 연간 3억원 정도 들어가는 사업인 드림스타트 지역을 늘리겠다는 것은 전국의 모든 시·군·구로 확장

해도 700억원에 불과한 사업량이라는 점에서 다른 지표와 크게 비교된다. 예컨대, 건강보험 재정을 2008년 1,433억원 적자에서 2012년에 5,102억원으로 확충하겠다는 정책은 예산만 6,535억원이 소요될 것이다. 여러 지표 중의 하나일뿐이라고 보기에 보건복지가족부가 아동청소년부문에서 지향하는 포부의 총량이 너무 작은 것이 아닌지 의심된다.

이러한 우려는 보건복지가족부 예산편성에서 현실화될 수 있음을 보여준다. 보건복지가족부 2008년 예산편성 기본방향을 보면, 아홉가지 방향 중에서 아동청소년과 직접 관련된 것은 “부모의 육아부담 경감 및 보육의 공공성 강화” “글로벌사회를 이끌어 갈 청소년역량 강화” “청소년의 건강한 성장을 위한 사회환경 조성” 등이다. 보건복지가족부의 계선조직인 실·국·단이 9개인 상황에서 영유아, 아동, 청소년에 관한 것이 3개인 것은 “명목상” 상당한 의미를 가진다. 하지만 분야별 세출예산을 보면, 2008년 일반회계 16,011,476백만원 중에서 “보육, 가족 및 여성” 예산이 1,532,827백만원(9.6%)이고, “노인·청소년” 예산이 2,120,647백만원(13.2%)이었다. 즉 “아동·청소년” 예산은 다른 분야에 섞여서 정확히 얼마나 되는지를 파악하기 어렵다. 아동청소년 영역은 독립된 영역으로 다루어지기 보다는 가족 속에서 인식되고 있기 때문이다¹⁸.

부처의 통합으로 아동청소년업무는 시너지 효과를 거둘 수 있지만, 아동청소년정책의 정체성을 훼손당할 수도 있기에 아동청소년계는 통합의 명분과 실리를 좀 더 적극적으로 쟁겨야 할 것이다. 아동청소년정책실이 통합의 의미를 찾기 위해서는 헌법과 아동의 권리에 관한 국제협약을 보다 새롭게 해석해야 할 것이다. 헌법에서 아동청소년에 관한 규정은 제34조 제4항에서 명확히 찾을 수 있다. “국가는 노인과 청소년의 복지 향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”는 조항은 새롭게 해석될 수 있다. 헌법에 “청소년”이란 낱말은 있지만, “아동”이란 낱말이 없으므로 헌법상 청소년은 아동을 포함한 개념으로 해석할 수 있다.

¹⁸ http://www.mw.go.kr/user.tdf?a=user.new_portal.html.HtmlApp&c=1001&fn=mohw/mohw02_03.htm&mc=P_05_02_03

이 조항은 헌법 제34조 제3항인 “국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다”와 크게 비교된다. 헌법상으로 볼 때 청소년정책은 여성정책보다 훨씬 더 국가의 책임성이 강조되어 있다. 국가는 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 “의무를 진다”는 점에서 “국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다”는 것과 상당한 차이가 있다. 국가가 아동청소년의 복지향상을 실시하는 것은 임의사항이 아니라, “실시할 의무”에 근거하는 것이다.

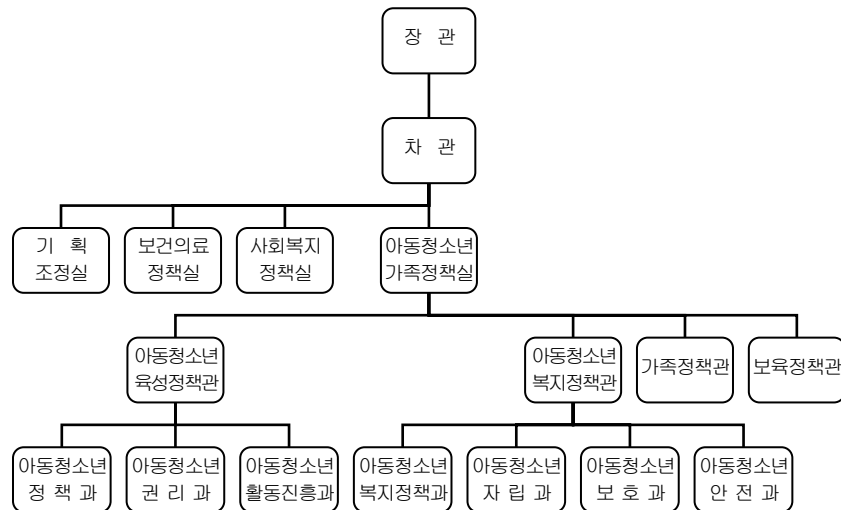
따라서 아동복지법, 청소년기본법, 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법, 청소년보호법 등 아동청소년 관련 핵심 법령에서 국가와 지방자치단체가 해야 할 일을 새롭게 정리하고 해석해야 한다. 또한 이러한 법령에서 규정된 사항이 헌법상 규정된 국가의 의무에 미치지 못한다면, 국가의 책임성을 제고하는 방향으로 개정되어야 한다.

또한 아동청소년정책은 국제적으로 가장 널리 통용되고 한국도 1991년에 비준한 “아동의 권리에 관한 국제협약” 등에 준거해야 한다. 이 협약은 당사국에게 아동의 생존, 보호, 발달, 참여의 권리를 보장하기 위한 구체적인 정책을 수립하도록 규정하고 있다.

세계 여러나라들은 도움이 필요한 일부 아동청소년을 위한 보호를 포함하여 모든 아동청소년의 역량강화를 위해서 “적극적 관점”을 관련 정책의 핵심 준거로 삼고 있다. 한국도 아동청소년의 역량강화를 위하여 적극적 관점을 견지해야 할 것이다.

3) 중앙조직 통합의 과제

보건복지가족부는 2009년 직제개편을 통해 아동청소년정책실에 가족정책을 포함하여 “아동청소년가족정책실”로 바꾸었다. 따라서 2009년 9월 현재 청소년정책의 담당부서의 위치는 보건복지가족부 장관 아래 아동청소년가족정책실이 있고, 실장 밑에 아동청소년육성정책관, 아동청소년복지정책관, 가족정책관, 보육정책관이 있다. 아동청소년육성정책관 밑에 아동청소년정책과, 아동청소년권리과, 아동청소년활동진흥과가 있으며, 아동청소년복지정책관 밑에 아동청소년복지정책과, 아동청소년자립과, 아동청소년보호과, 아동청소년안전과가 있다.



[그림 11-7] 보건복지가족부 아동청소년가족정책실 기구¹⁹(2009)

아동정책과 청소년정책을 통합하되, 그 부서의 명칭을 아동청소년육성정책관, 아동청소년복지정책관으로 구분한 것은 현실적으로 전체 아동청소년을 위한 업무와 일부 도움이 필요한 아동청소년을 위한 업무를 구분하여 수행하려는 것이다. 두 업무의 성격이 다르기 때문에 적절한 업무분장이라 볼 수 있다. 하지만, 아동과 청소년의 자립과 시민성 함양을 위하여 중앙정부가 해야 할 일과 지방정부가 해야 할 일에서 우선순위를 정하고, 통합적 서비스를 좀 더 적극적으로 개발해야 할 것이다.

중앙정부에서 영유아, 아동, 청소년, 가족업무는 보건복지가족부로 통합되었지만, 아동청소년정책이 진정한 통합을 이루기 위해서는 기존 정책을 통합·폐합하는 데 그쳐서는 안 되고 새로운 정책을 개발해야 한다. 아동청소년업무를 효과적으로 수행하기 위해서는 전체 아동청소년을 위한 지지적 서비스를 광범위하게 개발하고, 이것만으로 충분하지 못한 아동청소년을 위해서 보충적 서비스와 대리적 서비스를 개발해야 하는데, 한국은 시설보호, 입양과 같은 대리적 서비스를 먼저 발전시켰다.

¹⁹ 아동청소년가족실의 아동청소년업무 담당부서만 과 단위까지 표시.

최근 영유아보육사업, 지역아동센터의 운영에서 보는 바와 같이 보충적 서비스를 확충시키고 있지만, 지역사회에서 도움이 필요한 아동이 발생할 때 체계적으로 상담하고 보호할 수 있는 공립 아동상담소조차 없는 시·도가 많다. 시·군·구에 청소년지원센터를 확충하고 있지만, 전국의 1/2이상의 지역에는 청소년지원센터가 없다. 드림스타트 지역을 통해서 빈곤 아동청소년에 대한 대책을 세우는 것과 함께, 모든 아동청소년의 복지를 위한 인프라를 보다 적극적으로 구축해야 할 것이다.

4) 지방조직 통합의 과제

중앙정부의 아동정책과 청소년정책의 부서는 통폐합되었지만, 지방정부가 통합되어 그 효과를 거두기에는 상당한 시간이 걸릴 것이다. 예컨대, 광주광역시 부시장 밑에 “여성청소년정책관실”이 있고, 이곳에서 여성정책, 가족복지, 청소년육성을 다룬다. 그중 청소년육성업무는 청소년육성기본계획 수립부터 청소년유해환경감시단의 업무이다.

전라남도의 경우에 아동청소년정책은 복지여성국 산하 여성가족과가 담당한다. 복지여성국에는 사회복지과, 노인복지과, 여성가족과, 보건한방과 등 4개 과가 있는데, 여성가족과에는 여성정책담당, 보육아동담당, 가족문화담당, 청소년담당 등이 있다. 보육과 아동을 함께 다루고, 청소년을 별도로 다룬 것은 그동안 청소년업무가 체육업무에 있었기 때문이다.

2009년 현재 지방 청소년행정은 2008년 아동정책과 청소년정책의 통합 이전과 크게 달라진 바 없다. 직제나 업무에서 차이가 없는 것은 국회에 계류중인 아동복지법 개정안, 청소년기본법 개정안 등이 통과되지 않아 중앙정부의 아동청소년정책이 실질적으로 큰 변화가 없기 때문이기도 하지만, 지방정부에서 아동청소년정책이 다른 정책에 비교하여 주변정책으로 인식되기 때문인 듯하다. 지방정부의 청소년행정은 독자적으로 이루어지기 보다는 중앙정부의 정책에 편승하는 경향이 매우 강하다. 국가가 청소년 전달체계를 바꾸면 그것에 수반하여 전달체계를 바꾸고, 국가가 핵심사업을 변경하면 그것에 따라 변경하는 경향이 있다. 따라서 지방의 청소년행정과 정책의 변화는 중앙정부의 의지와 보건복지가족부 아동청소년가족정책실의 정책에 달려 있다고 볼 수 있다.

3. 청소년행정·정책의 성과와 과제

가. 성과와 문제점

이 글에서는 1945년 광복부터 2009년 현재까지 한국의 청소년행정·정책을 네 시기로 나누어서 살펴보았다. 시기구분에 대해서는 학자들간에 관점의 차이가 있지만, 청소년행정·정책에 획기적인 변화를 준 청소년육성법의 제정, 청소년보호법의 제정, 그리고 보건복지가족부로 아동정책과 청소년정책의 통합을 기준으로 나누었다.

또한 청소년행정과 정책영역에서는 다른 집필진과 중복을 피하기 위하여 가급적 청소년행정의 직제와 직무, 청소년정책에 관한 중장기 계획, 중앙정부가 역점을 둔 사업 등을 다루고 법령, 청소년단체와 시설에 대해서는 간략히 다루었다. 각 시기별 청소년정책과 행정의 성과와 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫 번째 시기는 1945년부터 청소년육성법이 제정된 1987년까지이다. 이 시기는 43년이라는 긴 시기이고, 1961년 아동복지법의 제정을 전후로 하여 청소년행정·정책에서 질적인 변화가 있었지만, 청소년행정·정책이 독자적인 정체성을 갖지 못한 시기라는 점에서 함께 다루었다. 또한 이 시기는 청소년행정·정책보다는 아동복지로 다루어지거나, 청소년보호의 관점에서 다루어졌다는 점에서 이후 청소년육성이 강조된 시기와는 상당한 차별성이 있었다.

이 시기 청소년정책의 성과를 경시하는 시각도 있지만, 아동이란 명칭으로 18세 미만의 요보호아동을 포함한 모든 아동을 위한 복지법인 아동복지법(이후 @@@아동복지법)이 제정·시행되었고, 범죄소년을 성인과 달리 취급하는 소년보호정책이 확립되었으며, 미성년자의 보호와 건전육성, 연소근로자를 위한 다양한 복지정책 등이 제도적으로 시행되었다는 점에서 청소년정책이 나름대로 싹트고 전개되었다고 평가할 수 있다.

특히 1964년에는 내무부장관을 위원장으로 하여 각 부처의 차관이 참여하는 청소년보호대책위원회가 만들어지고, 1977년에는 이를 대신하여 국무

총리를 위원장으로 하여 청소년대책위원회가 구성되어 청소년정책을 범정부적으로 시행하고 그 결과를 “청소년백서”에 담는 등 의미 있는 진전이 있었다. 1984년에는 청와대가 직접 관여하여 “청소년문제개선종합대책”을 수립하고, 1987년에 청소년육성법을 제정한 것은 큰 성과라고 평가할 수 있다.

이러한 성과에도 불구하고 이 시기 청소년정책은 하나의 독립된 영역으로 되지 못하고 각 부처에서 고유업무를 수행하는 과정에서 청소년과 관련된 부문을 청소년대책 관련 사업으로 추진하는데 그쳤다는 점이 한계이었다. 또한 청소년대책위원회의 업무가 청소년의 보호와 선도에 편중되었고, 청소년의 건전육성과 권리향상에 크게 기여하지 못했으며, 청소년정책을 책임 있게 수행하는 집행기관이 빈약했다는 문제점이 있었다.

두 번째 시기는 체육부에 청소년국이 설치된 1988년부터 청소년보호법이 제정되고 청소년보호위원회가 설치된 1997년까지이다. 일부 학자들은 한국청소년기본계획이 수립되고 청소년기본법이 제정된 1991년을 기준으로 그 전과 이후를 나누기도 하지만, 청소년기본법은 청소년육성법의 연장선상에 제정되었고, 청소년행정을 다루는 부처와 그 핵심업무가 달라지지 않았다는 점에서 필자는 달리 구분하였다.

체육부 청소년국의 설치에 중앙정부에 국 단위의 청소년정책 전담부서를 설치한 획기적인 일이었다. 체육부 청소년국과 시·도 청소년과의 설치로 중앙정부와 지방정부간의 청소년정책 전달체계를 확보하게 되었다. 이후 청소년국은 청소년정책조정실로 확대되었고(1990. 9. 10), 체육부는 체육청소년부로 명칭이 변경되어서(1990. 12. 27) 우리 역사상 장관급의 행정부서에 “청소년”이란 용어가 최초로 사용되었다.

이 시기는 청소년정책을 청소년육성을 중심으로 하여 의욕적으로 추진하였다. 청소년활동을 통한 청소년육성을 장려하기 위하여 청소년 수련시설을 건립하고, 청소년 수련거리를 개발하여, 청소년지도자를 양성하였다. 청소년정책을 전담하는 중앙부처의 부서가 국장, 실장 수준으로 제도화되면서 청소년정책의 고유영역을 키웠을 뿐만 아니라, 청소년 관계부처 장관들이 위원으로 참가하는 청소년육성위원회를 적극 활용하여 청소년정책의 외연을 확대

시켰다.

이 시기에 한국청소년기본계획을 만들고, 이를 제도적으로 추진하기 위하여 청소년육성법을 폐지하고 청소년기본법을 제정하였다. 청소년기본법이 시행되면서 청소년수련시설을 쉽게 건립하였고, 청소년육성기금을 크게 확충했으며, 청소년지도사를 국가자격증으로 양성하였다. 특히 법률에 의해서 지방양여금의 일정 비율을 청소년수련시설 등을 건립하도록 하여, 시·군·구에 청소년수련관을 1개씩 건립하도록 장려하였다.

하지만 이 시기 청소년정책이 청소년수련시설의 확충 등을 통한 청소년육성정책에 집중되면서 청소년육성과 교육정책의 조화, 가정·학교·지역사회가 함께 청소년의 조화로운 성장을 돕는 청소년정책으로 재정립이 필요하다는 시각이 부각되었다. 특히 1993년 문민정부가 들어서면서 체육청소년부는 문화부와 통합되어 “문화체육부”로 축소되었고, 문화체육부 청소년정책실은 새로운 관점을 수용하여 한국청소년기본계획을 제1차 청소년육성5개년계획으로 수정하였다.

세 번째 시기는 청소년보호위원회가 출범한 1997년부터 국가청소년위원회가 운영된 2008년까지이었다. 이 시기에 청소년보호위원회가 문화체육부 소속에서 국무총리실로 이관되어, 문화관광부 청소년국을 중심으로 한 청소년육성과 국무총리 청소년보호위원회를 중심으로 한 청소년보호가 각축을 벌였다. 2005년 청소년국과 청소년보호위원회가 청소년위원회로 통합된 뒤에는 그 명칭이 국가청소년위원회로 개명되었으며, 위기청소년의 보호와 복지를 강조했다.

1997년 7월 1일 청소년보호위원회의 설치로 청소년정책에서 청소년보호정책의 비중이 크게 강화되었다. 이후 10여년간 청소년보호위원회는 소속부처의 변경은 있었지만 청소년을 유해한 매체와 약물로부터 보호하고 유해업소 출입을 방지하는 사업을 꾸준히 추진해 왔다. 또한 1998년 국민의 정부가 들어서 청소년정책에서 청소년의 참여와 권리증진이 강조되고, 청소년을 보는 관점이 “미래의 청소년”이 아닌 “오늘의 삶의 주체”로 변화되면서 청소년의 참여에 의한 청소년정책의 수립, 집행, 평가가 전반적으로 강조되었

다. 청소년만으로 구성된 청소년위원회, 청소년참여위원회가 신설되고, 청소년의 의견을 정책에 반영하기 위한 청소년특별회의 등이 실시되었다. (국가) 청소년위원회는 전체 청소년의 권리 증진을 위한 청소년정책을 강조하면서도 1997년 외환위기로 늘어난 위기 청소년을 위한 안전망 구축 등 청소년의 보호와 복지에도 집중하였다.

이 시기의 상당한 성과에도 불구하고 중앙부처에서 청소년업무가 문화관광부 청소년국과 국무총리 청소년보호위원회로 분화되고, 이후 청소년정책이 국무총리 청소년위원회로 통합되면서 중앙부처의 기구와 인력은 커졌지만, 시·도 청소년전담 행정기구는 청소년과에서 청소년팀(계)으로 축소되어 지방행정에서 청소년업무가 약화되었다. 청소년행정과 정책을 평가할 때 중앙부처의 변화와 함께 지방자치단체에도 관심을 가져야 할 이유가 여기에 있다.

네 번째 시기는 2008년 2월부터 2009년 현재까지이다. 기존 여성가족부의 영유아보육정책, 가족정책, 국가청소년위원회의 청소년정책, 보건복지부의 아동정책이 정부의 대부처주의에 의해서 보건복지가족부 아동청소년정책실로 통합되었다가 다시 아동청소년가족정책실로 변경된 시기이다.

부서의 명칭에서 보는 바와 같이 아동과 청소년업무를 통합하면서도 전체 아동청소년을 위한 업무는 아동청소년활동정책관에서 다루고, 보호자의 보호를 적절히 받지 못하거나 사회적 위험에 노출되기 쉬운 위기 아동청소년을 위한 복지와 보호업무를 아동청소년복지정책관에서 다루도록 하였다.

새로운 정책이 본격적으로 시행되는 초기이기에 평가는 조금 이르지만, 보건복지가족부의 홈페이지나 대통령 업무보고 자료 등을 보면, “아동청소년정책”은 보건복지가족부에서 맨 끝으로 밀려난 듯한 느낌을 지우기 어렵다. 과거 국가청소년위원회와 같은 독립된 부서로 있을 때에는 당연히 강조되었을 청소년정책은 하위 목표의 하나로 다루어졌다.

2008년 아동정책과 청소년정책이 통합되었지만, 2009년 현재 아직도 지방자치단체에서 아동청소년정책이 통합되지 않은 것도 한계점이다. 지방정부의 청소년행정은 독자적으로 이루어지기 보다는 중앙정부의 정책에 편승

하는 경향이 매우 강하기에 관련 법의 개정과 정책의 변화가 요구된다.

나. 전망과 과제

광복 후 65년간 혹은 1988년 체육부 청소년국의 설치에서 현재까지 20여년간, 한국의 청소년정책과 행정은 이를 총괄하는 법이 만들어졌고, 전담 행정기구가 만들어졌으며, 국가 중장기계획의 하나로 청소년육성5개년계획(청소년정책기본계획)이 수립되었다는 점에서 큰 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 각 시기별로 성과와 함께 한계도 있었지만, 전 시기의 한계는 다음 시기에 조금씩 극복되었다.

현재 한국 청소년정책은 아동정책과 청소년정책의 통합, 전체 아동청소년을 위한 육성정책과 일부 도움이 필요한 아동청소년을 위한 복지정책의 조화를 시도하고 있다. 국회에 계류중인 아동복지법, 청소년기본법, 청소년활동진흥법 등의 개정안이 통과된다면 청소년정책의 전달체계는 새롭게 확립될 것이다. 또한 전달체계의 재확립에 맞추어서 예산이 확충되면 산적인 문제점은 상당히 해결될 것이다.

새로운 아동청소년정책이 아동청소년이 사는 시·군·구와 시·도에서 실질적으로 구현되기 위해서는 아동청소년 행정기구의 위상이 팀에서 과로 상향되고, 담당공무원에 전문인력이 배치되며, 그들이 아동청소년이 적합한 세상을 만들기 위해서 노력해야 할 것이다. 기존 아동복지팀과 청소년육성팀을 통합하면 아동청소년과를 만들 수 있기에 시·도와 시·군·구에서도 전체 아동청소년을 위한 육성정책과 일부 보호와 복지가 필요한 아동청소년을 위한 복지정책이 통일성 있게 집행되어야 할 것이다.

또한 아동청소년의 조화로운 성장을 위해서는 가정·학교·지역사회가 함께 노력해야 하고, 특히 학교와 교사의 역할이 중요할 것이다. 한국사회는 세계 어느 나라보다 입시 위주의 교육환경이 강하기에 아동청소년이 스스로 선택하고 자신의 삶을 누릴 수 있는 여건이 한정되어 있다. 따라서 청소년현장의 정신과 청소년정책기본계획 등 중장기계획이 구현되기 위해서는 청소년정책과 교육정책간의 조화가 요청된다.

청소년정책의 주무부서인 보건복지가족부 아동청소년가족정책실이 적극적으로 실천해야 할 사항은 모든 국가정책에 아동청소년의 관점을 반영한 정책을 개발해야 한다는 점이다. 정부의 모든 부처가 성인지적 관점에서 여성정책을 개발하듯이, 각 부처가 아동청소년인지적 관점을 통해서 아동청소년정책을 개발하도록 장려해야 한다. 아동청소년에게 친화적 정책을 생산하고 집행하도록 보건복지가족부는 행정부, 사법부, 입법부에서 아동청소년정책을 담당하는 공무원과 국가정책을 협력하여 집행하는 아동청소년단체와 시설 담당자의 역량을 크게 강화시켜야 한다. 현재 한국에서 아동청소년정책은 청소년활동진흥센터, 청소년(상담)지원센터, 청소년지원센터 등이 민관협력체계를 통해서 실질적으로 수행하기 때문에 아동청소년단체와 시설이 각기 전문성을 갖추고 활동하도록 장려하는 일이 청소년행정과 정책의 핵심업무가 되어야 할 것이다. 이 과정에서 청소년의 참여와 권리증진을 핵심업무로 다루면, 아동청소년의 참여에 의한 행정·정책의 수립, 집행, 평가가 가능할 것이다.

여성부가 “양성평등”이란 지표로 각 부처에서 양성평등 정책을 개발하도록 장려한 것과 같이 보건복지가족부는 각 부처에게 “아동청소년에게 친화적인 정책”을 개발하도록 장려하기 위해서는 그 일을 수행할 공무원의 역량을 강화시켜야 한다. 아동청소년정책의 경계가 허물어지면, 모든 부처의 업무가 아동청소년과 관련될 수 있지만, 반대로 각 분야 정책의 기득권에 의해서 아동청소년의 독특성이 고려되지 않을 수도 있기 때문이다.

아동청소년정책이 통합되었다고 하더라도, 좀 더 낮은 연령과 여성에 대한 특별한 관심이 필요하다. 기존 아동정책과 청소년정책은 연령에 대해서 약간의 관심을 가졌지만, 아동과 청소년의 성별에 대해서는 특별한 관심을 갖지 못했다. 예컨대 청소년보호법에서는 19세 미만을 청소년이라고 보았는데, 0세에서 19세 미만은 너무 다른 특성을 가진 연령이 혼합되어 있다. 영아에서 청소년 후기까지를 한 연령대로 포괄하는 정책은 구체적으로 실천가능한 정책이 되기 어렵다. 예컨대, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률을 시행하고자 할 때, 17~18세 청소년이 겪는 성문제와 7~8세 아동이 겪는 성문제

의 양상은 매우 다르다. 좀 더 나이 어린 아동에 대한 특별한 관심이 꼭 필요하다. 연령차별과 성차별이 여전한 한국사회에서 여성 청소년에 대한 특별한 관심은 “아동·청소년의 성보호에 관한 법률” 등 극히 일부 법령에 제한되었다. 단지 나이가 어리다는 이유로, 단지 여성이라는 이유로 아동과 청소년의 성장과 발전을 제약하는 요인을 찾아서 적극적으로 해결해야 할 것이다.

참고문헌

- 국무총리 행정조정실 (1984). 청소년문제 개선종합대책(안). 1984. 11.
- 국무총리 행정조정실 (1995). 청소년문제개선종합대책 세부추진계획, 1995. 3.
- 김영모 외 (1988). 청소년정책에 관한 연구. 서울: 체육부
- 문화체육부 (1993). 청소년백서 1993.
- 박연미 (2005). 청소년기의 개념화와 청소년의 성 - 1990년대 이후 청소년
보호정책을 둘러싼 논쟁을 중심으로. 서울대학교 대학원 석사
학위논문.
- 이용교 (1995). 한국청소년정책론. 서울: 인간과복지.
- 천정웅 (1998). 청소년정책의 방향전환과 청소년참여. 청소년정책과 청소년
참여, 서울: 한국청소년개발원.

Ⅲ. 청소년 관계법령의 동향과 과제

1. 서론
2. 청소년 관계법령의 동향
3. 청소년 관계법령의 성과와 과제

III. 청소년 관계법령의 동향과 과제*

1. 서론

한국 청소년정책의 본격적 출발은 1987년에 제정된 청소년육성법으로부터 시작하여 1991년에 제정된 청소년기본법 제정을 계기로 획기적 발전을 이루게 된다. 물론, 그 이전에 미성년자보호법(1961)이나 아동복지법(1961) 등과 같이 아동을 비롯한 문제·비행 청소년 대상의 보호·선도에 초점을 두었던 관련 정책이 있었던 것이 사실이다. 혹자는 한국 청소년정책의 출발을 상기한 두 법령으로 보기도 하지만, 직접적 청소년 관계법령으로 확정하기에는 다소 무리가 있다는 시각도 있다. 바로 이와 같은 문제를 확인하고 사회문화적 변화 또는 요구에 따라 청소년정책이 어떠한 변화의 궤적을 가지며 발전했는가를 살펴보기 위해 청소년 관계법령을 시대별로 분류하여 일별하는 작업이 필요하다. 더욱이 청소년 관계법령의 제·개정 역사는 청소년과 청소년을 둘러싼 주변환경에 영향을 끼쳤을 뿐만 아니라, 청소년 분야의 발전을 견인하는 특성을 보이고 있어 이에 대한 고찰이 더욱 중요하다 하겠다.

본 장에서는 청소년 관계법령의 발달단계를 5기로 분류하고 각기의 법령을 소개하였다. 이 작업과정에서 가장 논란의 여지가 있는 것은 청소년관계법령의 범위를 어디까지 정하고, 어떠한 근거로 시기구분을 할 것인가라는 점이다.

먼저, 청소년 관계법령의 범위를 어디까지 한정할 것인가에 대해서는 연구자마다 견해의 차이가 있어 그 범위를 명확히 제시하기는 어렵다. 그것은 청소년관련 지표의 설정에 따라 관계법으로 포함할 수도 있고 제외시킬 수도 있기 때문이다. 즉, 이 문제는 청소년관계법의 법원(法源)과 관련된 문제로

* 집필 : 김은배(한국체육대학교)

일반적으로 협의적 개념은 청소년을 대상으로 하여 제정되었거나 청소년 연령에 해당하는 연령이 주로 입법대상이 되는 법령을 지칭한다.

반면, 광의적 개념은 입법대상 중 일부가 청소년이거나 청소년의 건전육성을 위한 제 법령일 경우를 지칭한다. 따라서 여기서는 협의적 개념에 해당하는 주요 관계법령에 초점을 두고 입법 제정 의의 및 연혁, 주요내용, 주요성과 및 문제점 등을 살펴보았다. 그리고 광의적 개념에 해당하는 관계법들은 주요 법령의 연혁을 소개하거나 각 시기별 고찰이 끝나는 마지막 지면에 “기타 청소년 관계법령 동향”으로 처리하여 소개하였다.

다음으로 청소년 관계법령의 발달단계를 5기로 분류한 근거이다. 여기에는 주로 사회과학분야에서 사용하고 있는 역사적·기술적 연구방법을 준용하여 해방 이후 현재까지 청소년정책사에 나타난 주요사건에 초점을 두고 분류하였다. 물론, 이와 같은 분류는 선행연구나 정책담당자의 분류체계를 적극 참조한 것이다. 이에 따른 시기구분과 주요법령을 소개하면 다음과 같다.

<표 III-1> 청소년 관계법령 시기구분 및 주요법령

시기구분	주요 법령
1기: 전사(해방 이후~1986)	근로기준법, 청소년복지법
2기: 태동(1987~1990)	청소년육성법, 청소년헌장 ¹⁾ 제정
3기: 도약(1991~1998)	청소년기본법, 청소년보호법, 청소년성보호법 ²⁾
4기: 성장(1998~2002)	청소년헌장 개정
5기: 통합(2003~현재)	청소년활동진흥법, 청소년복지지원법

주: 1) 청소년헌장은 각 청소년의 삶에 직접적으로 영향을 주지는 않지만 청소년과 관련한 정책과 제도의 방향성, 청소년에 대한 인권 보장, 청소년이 사회에 대해 갖는 책임과 권리 등을 선언하는 내용을 담고 있다는 점에서 포함하여 고찰함

2) 청소년성보호법 제정은 2000년에 이루어졌으나, 청소년보호법에 기초하여 제정되어 그 입법취지가 유사하므로 도약기에 포함하여 고찰함

위에서 언급하였듯이 청소년 관계법령의 범위를 어디까지 설정하고 발달 단계를 몇 단계 또는 시기별 구분을 어떻게 할 것인가라는 문제는 충분히 논쟁의 소지가 있으므로 이와 관련된 확정은 향후의 과제로 넘긴다.

2. 청소년 관계법령의 동향

가. 전사(정부수립~1986) : 근로기준법, 아동복지법

정부수립 이후부터 1987년까지 청소년과 관련한 많은 법률이 제·개정되었으나, 여기서는 청소년의 삶의 변화에 가장 많은 영향을 주었다고 판단되는 근로기준법과 아동복지법(아동복지법)의 동향을 살펴본다. 더불어 아동복지법은 1961년 12월 30일 아동복지법으로 제정되어 1981년 4월 13일 아동복지법으로 그 명칭과 내용이 개정된 바, 아동복지법보다는 아동복지법의 동향에 초점을 두고 살펴본다.

1) 근로기준법

제정 의의 및 연혁

근로기준법은 근로조건의 기준을 정하여 근로자들에 대한 저임금 및 비인간적인 처우들의 문제에 효과적으로 대응하고, 근로자의 기본적 생활을 보장·향상시켜 균형 있는 국민경제의 발전을 도모할 목적(동법 제1조)으로 제정되었다.

청소년 근로를 위한 우리나라 최초의 법규는 1946년 미군정시에 제정된 아동노동법규였으며, 이 법규는 이듬해인 1947년에 미성년자노동보호법으로 개정되었다. 그리고 1948년에는 대한민국 헌법이 제정되어 동법에 근로조건의 기준을 법률로 정하도록 하고 여자와 소년의 근로는 특별히 보호하도록 규정하였다(체육부, 1988: 255). 이에 따라 근로기준법은 1953년에 처음 제정된 이후 1997년 3월 13일 법률 제5305호가 폐지되기까지 정치적 상황의 변화에 따라 크게 5차례의 개정이 있었다. 5·16 이후의 1961년 개정, 유신 정권하에서의 1974년 개정, 제5공화국의 1980년 및 1987년 개정, 제6공화국 1989년 개정이 그것이다. 그리고 1997년 3월 13일 근로기준법(법률 제5309호)이 새로 제정된 이후에는 경영상 이유에 의한 해고 제한 관련 규정, 여성보호 관련 규정, 근로시간단축 관련 규정, 퇴직금제도 관련 규정의 개정 등

2009년까지 총 18차례의 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다(노동부, 2007).

한편, 산업구조의 변화, 노동시장 및 고용형태의 다양화 등으로 인하여 그간 근로기준법에서 규정하고 있던 많은 부분들이 각각의 독립적인 개별 법률(산업안전보건법, 최저임금법, 남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률, 임금채권보장법, 파견근로자보호 등에 관한 법률, 근로자퇴직급여 보장법, 기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률 등)로 제정·운영되고 있다.

주요 내용

헌법 제32조 제5항의 “연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다”라는 규정에 근거하여 근로기준법 제5장에 “여성과 소년”의 보호규정을 두어 청소년의 근로는 특별한 보호를 받도록 하고 있다. 그중에서 대표적 조항으로 근로연령(동법 제64조) 및 근로시간(동법 제69조), 18세 미만 사용금지 업종(동법 시행령 제40조), 근로계약(동법 제67조)과 임금청구(동법 제68조) 등이 있다.

근로연령 : 근로기준법에 명시되어 있는 청소년의 근로가능 연령은 13세 이상 18세 미만인 자이다. 그러나 13세 이상 15세 미만인 자 또는 초·중·고·육법에 의한 중학교에 재학 중인 18세 미만인 자는 노동부장관이 발급한 취직인허증을 소지해야만 근로할 수 있다. 취직인허증은 원칙적으로 본인의 신청에 따라 의무교육에 지장이 없는 경우에 한해 직종을 지정해 13세 이상 15세 미만인 자가 발행받을 수 있다. 다만, 예술공연 참가를 위한 경우에는 13세 미만인 자도 받을 수 있도록 예외 규정을 두고 있다(동법 시행령 제35조). 거짓이나 그밖의 부정한 방법으로 취직인허증을 발급받았을 경우에는 취소된다(동법 제64조).

근로시간 : 근로시간은 휴게시간을 제외한 순수 근로시간만을 의미하는 것으로, 15세 이상 18세 미만인 자는 1일에 7시간, 1주일에 40시간을 초과할 수 없다. 다만, 당사자(고용주와 청소년) 사이의 합의에 따라 1일에 1시간, 1주일에 6시간을 한도로 연장할 수 있다(동법 제69조). 또한 18세 미만인 경우에는 오후 10시부터 다음날 오전 6시까지의 시간 및 휴일에 근로를 할 수 없으나, 해당 청소년의 동의가 있고 노동부장관의 인가를 받으면 근로가 가능하다(동법 제69조 및 제70조).

18세 미만 사용금지 업종 : 15세 미만인 자에게 유해하거나 위험하다고 인정되는 업무에는 취직인허증을 발급할 수 없다. 18세 미만인 자의 사용금지 직종은 다음의 표와 같다(동법시행령 제33조). 근로기준법 시행령에 의한 18세 미만 자의 사용금지 직종에는 포함되어 있지 않지만 갯내 근로 역시 금지된다. 단, 18세 미만인 자를 일시적으로 갯내에서 근로시킬 수 있는 업무는 첫째 보건·의료 및 복지 업무, 둘째 신문·출판·방송프로그램 제작 등을 위한 보도·취재 업무, 셋째 학술연구를 위한 조사 업무, 넷째 관리·감독 업무, 다섯째 첫째와 넷째 업무와 관련된 분야에서 행하는 실습 업무 등이다.

<표 III-2> 18세 미만인 자의 사용금지 직종(근로기준법)

번호	사용금지 직종
1	산업보건기준에 관한 규칙 제69조 제2호 및 제3호의 규정에 의한 고압작업 및 잠수작업
2	건설기계관리법, 도로교통법 등에서 18세 미만인 자에 대하여 운전·조종면허 취득을 제한하고 있는 직종 또는 업종의 운전·조종 업무
3	청소년보호법 등 다른 법률에서 18세 미만 청소년의 고용이나 출입을 금지하고 있는 직종 또는 업종
4	교도소 또는 정신병원에서의 업무
5	소각 또는 도살의 업무
6	유류(주유업무를 제외한다)·양조의 업무
7	2-브로모프로판을 취급하거나 노출될 수 있는 업무
8	그밖에 노동부장관이 산업안전보건정책심의위원회의 심의를 거쳐 지정·고시하는 업무

자료: 노동부(2009). 근로기준법시행령 제40조 별표4(www.klaw.go.kr).

연소자 증명서 비치 : 취업이 허용되는 15세 이상의 연소근로자라 할지라도 18세 미만자에 대하여는 그 연령을 증명하는 가족관계 기록사항이 있는 증명서와 친권자 또는 후견인의 동의서를 의무적으로 비치하도록 하고 있다(동법 제66조).

근로계약과 임금청구 : 친권자나 후견인은 미성년자의 근로계약을 대리할

수 없으며, 친권자, 후견인 또는 노동부장관은 근로계약이 미성년자에게 불리하다고 인정하는 경우에는 이를 해지할 수 있다(동법 제67조). 또한 미성년자는 독자적으로 임금을 청구할 수 있다(동법 제68조).

근로기준법의 성과와 문제점

15세 이상 24세 이하의 청소년 경제활동인구는 2006년 180만 7천명이며 경제활동참가율은 30.2%로 나타나고 있다. 성별 경제활동참가율을 살펴보면 남자 청소년은 24.3%, 여자 청소년은 35.5%로 군입대 등의 영향으로 여자 청소년의 경제활동참가율이 높게 나타난다(청소년백서, 2007: 330). 이러한 상황을 고려할 때, 근로기준법 제5장에 “여성과 소년”에 대한 보호규정을 두어 특별한 보호를 받도록 하고 있는 점은 매우 중요한 성과라 할 수 있다. 특히, 근로청소년 중 18세 미만의 연소근로자는 아직 성장과정에 있으므로 일반 성인근로자와 동일하게 취급할 수 없는 신체적·정신적 특성을 지니고 있다.

그러나 다음의 사항에 대해서는 개선의 여지가 있다. 현행 근로기준법상 “사용자는 18세 미만인 자에 대하여는 그 연령을 증명하는 가족관계 기록사항에 관한 증명서와 친권자 또는 후견인의 동의서를 사업장에 갖추어야 한다”(동법 제66조)고 명시하고 있다. 그러나 청소년 가장 또는 가출청소년의 경우 친권자·후견인의 동의서 작성이 곤란하고, 이들의 경우 오히려 유해·불법업소로 탈선할 우려가 존재하며, 또한 연소자 아르바이트의 경우 단기간으로 이직빈도가 높아 매번 동의서를 비치토록 하는 것은 비현실적이라는 지적이 있다.

그러므로 최저 취업연령 이상의 연소자는 원칙적으로 취업이 허용된다는 점에서 연령증명서만을 요구하고(가족관계등록부상의 기본증명서 비치) 친권자(후견인) 동의서까지는 요구하지 않도록 관련 규정을 개정할 필요가 있다. 다만, 현행의 제도를 그대로 유지할 경우에는 최저 취업연령 미만의 청소년 가장 또는 가출청소년(대체로 중학교 재학 나이의 연소자)은 취업의 필요에도 불구하고 친권자(후견인)의 동의서를 받기가 사실상 불가능하다는 점을 고려하여, 이들에 대해서는 취직인허증 교부신청시 지자체의 사회복지 담당공무

원 또는 공인된 사회복지시설(청소년 쉼터 등)의 사회복지담당자가 친권자(후견인)를 대신하여 동의할 수 있도록 시행령에 예외규정을 둘 필요가 있다.

2) 아동복지법(아동복지법)

제정 의의 및 연혁

아동복지법은 1981년 아동복지법으로 그 법명이 개칭되면서 정책대상이 요보호아동 중심에서 전체 아동으로 확대되었을 뿐만 아니라, 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 건전하게 성장할 수 있도록 그 복지를 보장하고 있다는 점에서 의의가 크다. 즉, 요보호 아동을 포함하여 모든 아동의 건전한 육성을 위한 적극적인 복지대책을 실시하려는 데 그 목적이 있다. 그러므로 아동복지법은 특수한 아동에 대한 소극적 보호법이 아니라, 심신의 발달과정에 있는 모든 아동의 복지를 보장하는 적극적 복지법으로서의 성격을 지닌다. 이것은 헌법상 보장된 생존권 사상을 아동에 대하여 구체화한 것이다(신접중 외, 1992: 400-421).

1961년 제정된 아동복지법은 아동복지에 관한 우리나라 최초의 법률로서 그 이전에는 1923년 9월에 제정된 조선감화령과 1944년에 제정된 조선구호령에 의하여 아동복지 문제가 다루어졌다. 이것은 조선감화령 제1조에 나타난 바와 같이 “불량행위를 행하거나 할 우려가 있는 아동, 친권을 행할 자가 없는 아동” 등에 대한 대책으로서 복지라기보다는 사회질서 내지 치안적 의미를 지닌 법이라고 할 수 있다(조선감화령 제1조). 이 법들은 해방과 함께 3년간 계속된 미군정하에서도 사회복지 분야의 법령으로서 그 효력을 지니고 있었다. 이후 아동복지법은 1961년 12월 30일 아동복지법으로 제정되어 1981년 4월 13일 아동복지법으로 그 명칭과 내용이 개정되었다. 이후 2000년에 그 내용이 전부 개정되었으며, 2005년에 일부가 개정되면서 현재에 이르고 있다.

주요 내용

아동복지법이 아동복지법에 비하여 크게 다른 점은 다음과 같다. ① 아동복지의 대상이 요보호아동에서 모든 아동으로 확대되었다. ② 아동복지에 대

한 국가와 국민의 책임 조향이 신설되었다. ③ 아동복지지도원을 종래 특별 시·도에만 배치하였던 것을 도·시·군·구, 아동상담소까지 확대·배치하고 임시직으로 별정직공무원으로 삼았다. ④ 아동에 대한 금지행위를 한 자에 대한 형벌을 강화하였다. ⑤ 아동복지시설 직원의 자격직무를 별도로 규정하였다. ⑥ 시설수용 아동이 18세에 이르면 무조건 퇴원시키던 것을 경우에 따라서 기간을 연장하여 계속 보호를 받을 수 있게 하였다(한국청소년개발원, 1994: 126-127 ; 한국청소년개발원, 2006: 177-182). 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

책임 주체 : 아동복지법은 아동의 복지증진 및 보호책임의 주체를 국가와 지방자치단체, 아동의 보호자, 국민 등으로 분류하여 각각의 책임을 밝히고 있다. 그에 따라 국가와 지방자치단체는 아동의 건강과 복지증진에 노력하고(동법 제4조 제1항), 장애아동의 권익을 보호하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 하며(동법 제4조 제4항), 아동의 보호자는 아동을 가정 안에서 그의 성장시기에 맞추어 건강하고 안전하게 양육하여야 하고(동법 제4조 제2항), 모든 국민은 아동의 권익과 안전을 존중하고 아동을 건강하게 양육하여야 함(동법 제4조 제3항)을 명시하고 있다.

아동보호를 위한 절대적 금지행위 : 아동복지법상에는 아동의 건전한 보호·육성을 위하여 구체적인 금지행위를 규정(동법 제29조)하고 있으며, 이는 다음과 같다.

- 아동의 신체에 손상을 주는 학대행위
- 아동에게 성적 수치심을 주는 성희롱, 성폭행 등의 학대행위
- 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위
- 자신의 보호·감독을 받는 아동을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호·양육 및 치료를 소홀히 하는 방임행위
- 아동을 타인에게 매매하는 행위
- 아동에게 음행을 시키거나 음행을 매개하는 행위
- 장애를 가진 아동을 공중에 관람시키는 행위
- 아동에게 구걸을 시키거나 아동을 이용하여 구걸하는 행위
- 공중의 오락 또는 흥행을 목적으로 아동의 건강 또는 안전에 유해한 곡예

를 시키는 행위

- 정당한 권한을 가진 알선기관 외의 자가 아동의 양육을 알선하고 금품을 취득하는 행위
- 아동을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 이외의 용도에 사용하는 행위

위의 규정을 위반한 자에게는 위반 사유에 따라 벌금 또는 징역형을 부과할 수 있게 하는 등 엄격하게 벌칙¹을 정하고 있다(동법 제40조).

보호조치 : 시·도지사 또는 시·군·구청장은 그 관할구역 안에서 보호를 필요로 하는 아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때에는 아동의 최상의 이익을 위하여 대통령령이 정한 바에 따라 보호조치를 시행하여야 한다(동법 제10조). 여기에서 보호를 필요로 하는 아동이란 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동, 또는 보호자가 아동을 학대하는 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 부적당하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동을 말한다(동법 제2조). 시·도지사 또는 시·군·구청장은 그 관할구역 안에서 약물 및 알코올중독, 정서장애, 발달장애 등의 문제를 보이는 아동이 있을 경우에 그 치료와 그러한 상태의 예방 차원에서 적절한 조치를 강구하여야 한다(동법 제10조 제5항).

아동복지시설의 설치와 운영 : 아동복지시설은 가정을 대신하여 아동을 보호·양육하는 사회복지시설로서 국가나 지방자치단체, 또는 관할 시·군·구청에 신고하여 설치할 수 있다(동법 제14조 제1항, 제2항). 동법이 규정하고 있는 아동복지시설의 종류 및 정의는 <표 III-3>과 같다(동법 제16조).

¹ 제40조(벌칙) 제29조의 규정에 위반한 자는 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.

1. 제5호 또는 제6호에 해당하는 행위를 한 자는 10년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
2. 제1호 내지 제4호, 제7호 및 제8호에 해당하는 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천 5백만원 이하의 벌금에 처한다.
3. 제10호 또는 제11호에 해당하는 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
4. 제9호에 해당하는 행위를 한 자는 1년 이하의 징역 또는 3백만원 이하의 벌금에 처한다.

<표 III-3> 아동복지시설의 종류와 정의

구분	정의
아동양육시설	보호를 필요로 하는 아동을 입소시켜 보호·양육하는 것을 목적으로 하는 시설
아동일시보호시설	보호를 필요로 하는 아동을 일시 보호하고 아동에 대한 향후의 양육대책수립 및 보호조치를 행하는 것을 목적으로 하는 시설
아동보호치료시설	불량행위를 하거나 불량행위를 할 우려가 있는 아동으로서 보호자가 없거나 친권자나 후견인이 입소를 신청한 아동 또는 가정법원, 지방법원소년부지원에서 보호·위탁된 아동을 입소시켜 그들을 선도하여 건전한 사회인으로 육성하는 것을 목적으로 하는 시설
아동직업훈련시설	아동복지시설에 입소되어 있는 만15세 이상의 아동과 생활이 어려운 가정의 아동에 대하여 자활에 필요한 지식과 기능을 습득시키는 것을 목적으로 하는 시설
자립지원시설	아동복지시설에서 퇴소한 자에게 취업준비기간 또는 취업 후 일정기간 보호함으로써 자립을 지원하는 것을 목적으로 하는 시설
아동단기보호시설	일반가정에 아동을 보호하기 곤란한 일시적 사정이 있는 경우에 아동을 단기간 보호하며 가정의 복지에 필요한 지원조치를 하는 것을 목적으로 하는 시설
아동상담소	아동과 그 가족의 문제에 관한 상담, 치료, 예방 및 연구 등을 목적으로 하는 시설
아동전용시설	어린이공원, 어린이놀이터, 아동회관, 체육, 연극, 영화, 과학실험전시시설, 아동휴게숙박시설, 야영장 등 아동에게 건전한 놀이·오락 기타 각종 편의를 제공하여 심신의 건강유지와 복지증진에 필요한 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설
아동복지관	지역사회 아동의 건전육성을 위하여 심신의 건강유지와 복지증진에 필요한 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설
공동생활가정	보호를 필요로 하는 아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설
지역아동센터	지역사회 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설

자료 : 보건복지가족부(2008). 아동복지법 제16조.

아동학대 신고와 긴급조치 의무 : 아동복지법에 명시된 자가 아동학대 사실을 알게 되었을 때에는 즉시 아동보호기관이나 수사기관에 신고해야 한다. 아동학대를 신고한 사람의 신분은 보호되어야 하며, 신원이 노출되어서도 안 된다. 동법에 명시된 아동학대 신고의무자는 다음과 같다(동법 제26조 제2항).

- 초·중등교육법 제19조의 규정에 의한 교원
- 의료법 제3조의 규정에 의한 의료기관에서 의료업을 행하는 의료인
- 아동복지시설의 종사자 및 그 시설의 장
- 장애인복지법 제37조의 규정에 의한 장애인 복지시설에서 장애아동에 대한 상담·치료·훈련 또는 요양을 행하는 자
- 영유아보육법 제7조의 규정에 의한 보육시설의 종사자
- 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제5조 및 제10조의 규정에 의한 지원시설 및 성매매피해상담소의 장이나 그 종사자
- 한부모가족지원법 제8조 및 제19조의 규정에 의한 한부모가족복지상담소의 상담원 및 한부모가족복지시설의 종사자
- 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제5조 및 제7조의 규정에 의한 가정폭력 관련 상담소의 상담원 및 가정폭력피해자 보호시설의 종사자
- 아동복지지도원 및 사회복지사업법 제14조의 규정에 의한 사회복지전담공무원

아동학대 신고를 받은 아동보호 전문기관 직원이나 사법경찰은 지체 없이 아동학대 현장에 출동하여 아동학대 행위자로부터 격리시키고 치료가 필요한 때는 아동보호 전문기관이나 치료기관에 인도해야 한다(동법 제27조 제1항).

주요 성과와 문제점

우리나라에 청소년복지제도가 도입되기 시작한 것은 근로기준법과 아동복지법(1961)의 제정에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 아동복지법의 제정 이전에도 보호시설에 있는 고아의 후견직무에 관한 법률(1961)과 고아입양특례법(1961)이 제정되었지만, 그 이름에서 알 수 있는 바와 같이 아동의 극히 일부인 “고아”에 대한 보호가 입법목적이었다. 그러나 아동복지법이 아동복지법(1981)으로 전면 제·개정되면서 주요 정책대상이 보호를 요하는 아동에서 전체 아동으로 크게 바뀌었다. 새롭게 제정된 아동복지법에도 “아동”이란

용어를 사용하고 있지만 18세 미만의 아동에는 사회통념상 “청소년”이 포함되어 있어 청소년복지를 구현하기 위한 법령적 성격도 지니고 있다고 할 수 있다.

그러나 아동복지법의 주요 목표는 보호·선도·교화에 두었고, 청소년을 보는 시각도 “미래의 주인공”에 중점을 두으로써 청소년문제와 청소년의 삶의 질을 근본적으로 해결하기에는 어려움이 있었다. 즉, 비행 예방하거나 비행청소년을 보호·선도하고, 보호자가 없거나 보호자가 있어도 보호할 능력이 없는 요보호 청소년을 사회가 보호하는 데 일차적인 관심을 가졌으며 근로 청소년 및 장애청소년의 복지에 초점을 두었다는 한계를 갖는다.

3) 기타 청소년관계법 동향

이 시기의 다른 관계법령을 살펴보면 다음과 같다. 1987년 청소년육성법이 제정되기 이전에는 별도의 청소년관련 단일 법률이 존재하지 않았다. 우리나라 청소년 관계법령은 아동노동법규(1946)로 시작된다. 초기 관계 법령은 아동노동법규(1946), 미성년자노동보호법(1947), 근로기준법(1953), 직업훈련에 관한 특별조치법(1975), 직업훈련기본법(1977) 등의 청소년근로에 관한 법률이었다. 그와 함께 교육법(1949), 학교신체검사규정(1951), “학생의 날” 제정에 관한 건(1953)², 도서관법(1963), 학교보건법(1967), 대학입학예비교사령(1968), 특수교육진흥법(1979), 학교급식법(1981) 등의 학교교육에 관한 법률과 보호시설에 있는 고아의 후견직무에 관한 법률(1961), 고아입양특례법(1961), 입양특례법(1977), 소년원법(1958), 소년원직제(1977) 등의 고아 및 문제청소년 등의 요보호아동과 관련된 법률이 시행되었었다. 또한 미성년자보호법(1961), 모자보건법(1973) 등의 청소년복지에 관한 법률이 시행되었었다.

나. 태동기(1988~1990) : 청소년육성법, 청소년헌장 제정

1987년 10월 29일에 개정된 헌법 제34조 제4항은 “국가는 노인과 청소년

² 1953년 11월 3일 학생의 날이 제정되었었다.

년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”라는 조항을 신설함에 따라 청소년정책 수립을 위한 법적 근거가 마련되었다. 이에 따라 청소년육성법과 청소년헌장이 제정되는 등 외형적으로 청소년정책의 법적 체제가 마련된 시기이다.

1) 청소년육성법

제정 의의 및 연혁

헌법 제34조 제1항은 “인간다운 생활을 할 권리”를 규정하고 있는데, 이것은 국가의 적극적인 개입에 의하여 국민으로 하여금 경제적·문화적으로 상당한 수준의 생활을 향유하게 하는 것을 목적으로 한 것이다. 더불어 헌법 제34조 제4항에 “청소년복지향상”을 별도로 규정함으로써 청소년들이 복지분야에서도 인간다운 생활을 할 수 있게 하려는 확실한 정책적 근거를 마련하였다. 이러한 헌법 이념을 구현하기 위하여 제정된 청소년육성법은 청소년이 안전하고 쾌적한 환경 속에서 자기발전을 추구하면서 가정·사회 및 국가의 구성원으로서의 책임을 다하도록 하며, 국가 및 지방자치단체 등의 청소년에 대한 육성대책과 책임 등을 규정했다는 점에서 커다란 의의를 갖는다. 또한, 청소년육성법은 법의 명칭에 “청소년육성”이라는 용어로 최초로 사용한 법률이며, 법 적용대상인 청소년의 범위를 9세부터 24세로 정하고, 청소년육성위원회·청소년시설·청소년단체·한국청소년연구원·청소년육성기금 등을 규정한 청소년관계 단일 법령이라는 것에도 의의가 있다(한국청소년개발원, 2003a: 143 ; 한국청소년개발원, 2003b: 197-198).

청소년육성법은 1987년 11월 28일 제정되어(1988. 5. 29 시행), 1989년 3월 31일 국민체육진흥법의 개정과 함께 재개정되었으며, 1990년 12월 27일 정부조직법의 개정으로 체육부가 체육청소년부로 명칭을 변경하고 청소년건강육성기능을 추가하였다. 그리고 1991년 12월 31일 청소년기본법 제정으로 폐지되었다.

주요 내용

청소년육성법은 청소년의 인격형성을 도모하고, 청소년의 보호·육성·선도

및 지원에 관한 사업을 효율적으로 추진함으로써 청소년이 국가·사회발전에 이바지할 수 있는 건실하고 유능한 국민으로 성장하도록 함을 목적으로 한다. 청소년육성법의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다(청소년육성법, 1987).

- 청소년이라 함은 9세 이상 24세 이하의 자를 말한다(동법 제2조 1호).
- 청소년육성 등에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다(동법 제3조).
- 체육부장관은 청소년의 보호·육성·선도 및 지원 등을 위한 가정·학교·사회의 각 영역에 걸치는 종합계획의 수립·시행을 통괄·조정하도록 한다(동법 제4조 ~ 제6조).
- 청소년의 육성 등을 위한 정부주요시책을 조정하기 위하여 국무총리소속하에 “청소년육성위원회”를 설치한다(동법 제8조).
- 시장·군수 및 구청장은 청소년의 지도를 담당할 청소년지도위원을 위촉하도록 한다(동법 제9조).
- 국가는 청소년의 육성 등을 위한 가정·학교·사회의 각 영역에 걸친 종합계획을 수립·시행하여야 한다(동법 제10조).
- 국가 또는 지방자치단체는 청소년의 심신수련과 정서계발을 목적으로 하는 청소년시설을 설치·운영할 수 있고, 청소년시설을 개인·법인 또는 단체가 설치·운영하는 경우에는 그 경비의 일부를 보조할 수 있도록 한다(동법 제12조).
- 국가 또는 지방자치단체는 청소년단체의 조직 및 활동에 관하여 협조·지원할 수 있고, 청소년단체는 체육부장관의 인가를 받아 “한국청소년단체협의회”를 설립할 수 있도록 한다(동법 제15조 및 제18조).
- 청소년의 보호·육성·선도 등에 관한 조사·연구 및 연수를 담당하기 위하여 “한국청소년연구원”을 설립하도록 한다(동법 제19조).
- 청소년의 육성 등을 위한 사업의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 청소년육성기금을 설치하고, 기금의 재원 조성은 정부의 출연금, 정부외의 자가 출연하는 현금·물품 기타 재산, 기금의 운용으로 생기는 수익금, 기타 대통령령이 정하는 수익금 등으로 한다(동법 제27조 및 제28조).

주요 성과 및 문제점

청소년육성법이 청소년정책의 발달에 미친 성과를 정리하면 다음과 같다

(한국청소년개발원, 2003a: 144-145 ; 한국청소년개발원, 2003b: 199-200).

첫째, “청소년육성”이라는 독자적 정책영역으로 발전할 수 있는 계기가 마련되었다. 청소년육성법은 “청소년시설이라 함은 학교시설 외에 청소년의 심신단련과 정서계발을 목적으로 설치된 시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다”(동법 제2조 2호)라고 규정하고 있다. 또한 동법은 “청소년단체라 함은 청소년의 보호·육성·선도 및 자율활동의 지원(이하 “육성”등이라 한다)을 주된 목적으로 하여 설립된 법인 또는 대통령령이 정하는 단체를 말한다”(동법 제2조 3호)라고 규정하고 있다. 이의 내용을 종합적으로 정리하면 “학교 밖에서 이루어지는 심신단련·정서계발과 같은 자율활동을 지원하고 불행한 청소년을 선도·보호하는 기능을 ‘육성 등’이라고 한다”는 해석이 가능하다. 종래 지도·보호·선도·지원이라는 용어와 병렬적으로 사용하던 육성이라는 용어를 자율활동지원이라는 새로운 개념까지 포괄하여 “육성 등”이라고 표현한 것은 “청소년육성”이라는 하나의 독자적 영역이 구축된 것임을 시사한다.

둘째, 1987년에 시작된 경제사회발전 5개년계획에 “청소년부문”이 설정되어 적은 예산이지만 별도의 예산책정의 길이 열렸다.

셋째, 청소년육성법이 그 부칙에 따라 제정·공포된지 6개월이 지난 1988년 6월 17일에 발효·시행되면서 새로 설치된 체육부에 청소년국이 “육성 등”의 업무에 관한 중앙행정부처로서의 지위를 갖게 되고, 지방자치단체에 청소년과가 설치되어 청소년육성법의 집행체계가 수립되었다.

넷째, 청소년육성법에 근거하여 “한국청소년연구원”이 설립되어 청소년에 관한 정책과 이론을 연구하는 계기가 마련되었다.

그러나 실제에 있어서는 다음과 같은 몇가지 관점에서 청소년육성법의 제정을 계기로 일부 문제청소년에 대한 규제·보호 중심에서 전체 청소년육성 중심의 정책으로 전환된 것은 아니었다(한국청소년개발원, 2003a: 143-144 ; 한국청소년개발원, 2003b: 198-199).

첫째, 청소년육성법의 규정방식이 선언적이고 내용도 구체성을 결여한 측면이 있어 개정 헌법의 이념을 최적의 상태로 구현하였다고 보기 어렵다.

둘째, 동법은 청소년의 범위만 규정하였을 뿐 청소년에 관한 어떤 사업을 추진할 것인가라는 실질적인 내용에 대한 개념과 범주를 규정하지 않았다. “이 법은 청소년의 인격형성을 도모하고, 청소년의 보호·육성·선도 및 지원에 관한 사업을 효율적으로 추진함으로써 건실하고 유능한 국민으로 성장하도록 함을 목적으로 한다”(동법 제1조)고 규정하면서, 보호·육성·선도·지원 등이 무엇을 의미하는 지에 관한 정의를 명확히 하지 않아, 청소년보호대책 위원회 규정이나 청소년대책위원회 규정의 청소년 업무 표현과 동일한 수준의 용어를 나열하는데 그쳤다.

셋째, 동법이 규정하고 있는 청소년육성에 관한 내용이 종래에 각 부처에서 관장하던 것 이외의 다른 사항이 없고, 새로 개발해야 할 방향도 규정하지 않았다.

넷째, 동법에 의하여 구성된 청소년육성위원회가 심의한 각종 계획서가 광범위한 여론이나 관련자들의 의견을 수렴하는 과정을 거친 것이 아니어서 보편타당성을 갖기 못했고, 여전히 집행력을 갖지 못하는 국무총리실에서 담당하였으며, 예산도 충분히 책정되지 않아 법 내용의 실현가능성을 결여하고 있었다는 점 등이다.

2) 청소년헌장

광의의 개념으로 볼 때, 청소년관련제도의 한 요소에 포함시킬 수 있는 것으로 청소년헌장을 들 수 있다. 청소년헌장은 청소년의 삶에 직접적으로 영향을 주지는 않지만 청소년과 관련한 정책과 제도의 방향성, 청소년에 대한 인권의 보장, 청소년이 사회에 대해 갖는 책임과 권리 등을 선언하는 내용을 담고 있다는 점에서 가장 포괄적이며 기본이 되는 이념이다(한국청소년학회, 1999: 434).

우리나라 최초의 청소년헌장은 국제사회에서 일었던 청소년의 권리와 책임에 대한 논의³에 힘입어 1990년에 제정·선포되었다. 그러나 헌장의 제정

³ UN을 중심으로 한 관련기구나 국제단체에 의해 발의되어 국제회의를 통하여 결의·채택된 청소년 관련 결의안, 성명서, 선언문 등에 다음과 같은 것이 있다.

과정에 청소년이 배제되고 청소년을 여전히 보호의 대상과 미래의 주역으로만 인식하여 청소년들의 현재를 간과하였다는 문제점이 나타났다.

이처럼 1990년에 제정된 청소년헌장은 청소년의 자발적인 참여와 활동을 선도하고 지원하는 이념체계로서의 역할이 미흡하였던 것이 사실이지만, 우리사회가 과거보다 청소년들에게 더 많은 관심을 기울이게 하는 계기를 제공하였다는 점에서 그 성과를 확인할 수 있다.

3) 기타 청소년관계법 동향

이 시기의 다른 관계법령으로는 1989년 보호관찰법이 제정되어 보호관찰제도가 시행되었고, 모자복지법과 장애인복지법이 시행되었다. 특히, 모자복지법은 1989년 4월 1일 모자가정의 경제적·사회적 지원을 위해 제정·공포되었으나, 사회의 급격한 변화와 더불어 부자가정이 확산되면서 이들에 대한 보호가 절실하게 되었다. 이에 정부는 같은 조건의 남성이 세대주인 부자가정도 지원하기 위하여 2002년 12월 18일 모·부자복지법으로 명칭과 전문을 개정하였으나, 이후 2007년에 한부모가족지원법으로 법명을 변경하였다. 따라서 한부모가족지원법은 한부모가정이 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 한부모가정의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 한다(동법 제1조). 또한, 장애인복지법 역시 1989년 12월 30일 심신장애자복지법이 장애인복지법으로 법명이 개정되어 현재에 이른다.

다. 도약기(1991~1998) : 청소년기본법, 청소년보호법, 청소년성보호법

이 시기에는 청소년정책이 새롭게 도약하였다. 먼저, 1987년에 제정되었

-
- 1948년 : UN 세계인권 선언
 - 1982년 : 청소년의 권리와 책임에 관한 선언 초안
 - 1992년 : 유럽청소년공동체 포럼 유럽공동체의 청소년 권리헌장
 - 1997년 : 국제청소년 권리헌장 초안
 - 1998년 : 세계청소년포럼 청소년정책과 활동을 위한 리스본 선언

던 청소년육성법을 대체하여 1991년에 청소년기본법이 제정·시행되었다. 또한, 청소년기본법 제47조(청소년 관련 매개물 저작자 등에 대한 지원 등) 및 제48조(청소년유해요인 정비)의 규정에 근거하여 1987년에 청소년보호법이 제정되었으며, 청소년을 대상으로 하는 성매매 및 성폭력 등에 관한 사회현상으로부터 청소년을 보호하기 위하여 2000년에는 청소년성보호법이 제정되는 등 청소년정책의 새로운 변화와 도전이 시도되었다.

1) 청소년기본법

청소년기본법은 정부수립 이래 처음으로 수립된 한국청소년기본계획을 효과적으로 추진할 수 있는 법적 뒷받침을 마련하기 위해 기존의 청소년육성법을 전면 개정·보완하여 새롭게 제정한 법령이다. 제정취지는 청소년들이 지식편중의 교육풍토 아래 낙하차이가 가는 상황을 개선하여 덕·체·지의 균형 있는 성장이 가능하도록 하기 위한 청소년 수련활동의 여건과 환경을 조성해 줌으로써 건전하고 유능한 후계세대로 자라게 하는 데 있다(한국청소년개발원, 1994: 34).

청소년기본법은 제정 이래 수차례의 부분 또는 전면개정이 있었다. 여기서는 1991년에 제정된 최초 청소년기본법에 초점을 맞추고, 이후 지자체의 전면 실시에 따라 많은 내용의 변화가 있었던 1995년 개정 청소년기본법, 그리고 청소년기본법의 내용이 분리되어 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법이 제정되는 시점에서 전부개정되었던 2004년 개정 청소년기본법의 내용을 살펴본다.

제정 의의와 연혁

1991년 12월에 제정된 청소년기본법은 기존의 청소년육성법을 전면 개정·보완함으로써 청소년육성·보호를 위한 미래지향적인 방향제시 및 추진의 기틀을 마련하였다는 점에서 큰 의의를 찾을 수 있다. 특히, 청소년기본법은 청소년 수련활동의 의미와 내용을 명백히 규정함으로써 헌법 제31조의 “교육 받을 권리” 중 수련권이 청소년기본권으로 확정되었고, 청소년복지에 관한 범주와 내용을 정함으로써 헌법 제34조 제4항의 “청소년복지 향상권”이

기본적으로 확정되었다(조영승, 2003).

<표 III-4> 청소년기본법 제정 연혁

일시	수립과정	비고
1991. 1. 31	한국청소년기본계획 1차 시안 보고(국회 교청위)	청소년기본법시안 작성방향 보고
1991. 4. 29	한국청소년기본계획 2차 보고(국회)	청소년기본법시안 주요내용 보고
1991. 6. 27	청소년기본법 제1차 시안 작성	구성: 8장, 100조, 부칙 9조
1991. 7. 28	국회 교청위에 주요 업무 현안 보고	청소년기본법 1차시안 요약 보고
1991. 8. 2	청소년기본법 제2차 시안 작성	
1991. 8. 19 ~ 9. 11	관계기관(119개 기관) 협의 및 입법예고 실시 (청가: 25610-5295)	24개 부처, 15개 시·도, 42개 청소년단체 및 시설대표 38명
1991. 10. 10	법제처 심사 및 최종안 작성	구성: 10장, 75조, 부칙 10조
1991. 11. 7	국무회의 심의·의결	
1991. 11. 14	국회제출	
1991. 12. 17	국회 교청위 의결	찬성 9, 반대 5
1991. 12. 17	국회 법사위 의결	찬성 8, 반대 3
1991. 12. 17	국회 본회의 의결	찬성 182, 반대 65
1991. 12. 31	청소년기본법 제정·공포 (법률 제4477호)	구성: 10장, 76조, 부칙 12조 (관보 게재 12008호)

자료: 한국청소년개발원(1994: 36).

기존의 청소년육성법은 청소년의 범위를 9세부터 24세로 정하고 청소년 단체 육성, 청소년시설 확충에 대한 지원·보조, 청소년지도자 양성의 법적 근거를 마련하였다. 아울러 청소년사업의 재원 확보를 위한 청소년육성기금 등에 대하여 규정함으로써 청소년 보호·육성을 위한 국가 및 지방자치단체, 각종 청소년단체의 활동을 활성화시키는 것에 중요한 역할을 하였다고 할 수 있다. 이러한 청소년육성법의 긍정적 역할에도 불구하고 보다 근본적이고 구

체적인 청소년사업 추진을 위해서는 여전히 많은 한계점이 있고, 그 실효성이 담보되지 않았다는 문제가 제기되었다. 특히 1991년 6월에 수립된 한국 청소년기본계획의 효과적 추진을 위해서는 강력한 법적 뒷받침이 요청됨으로써 청소년육성법을 대폭 수정·보완한 청소년기본법의 제정이 불가피하게 되었다(김두현, 1999: 295-296).

따라서 청소년기본법은 종전의 청소년육성법에서 미진하였던 청소년수련활동의 필수 요소인 청소년지도자 양성 및 지원, 청소년단체 육성, 수련거리 개발, 청소년육성기금의 조성 등과 관련한 내용을 전면적으로 개정·보완하여 1991년 12월 31일 법률 제4477호로 공포되었다(한국청소년개발원, 1994: 35).

주요 내용

청소년기본법은 제1장(총칙), 제2장(청소년육성정책의 총괄), 제3장(청소년수련활동의 지원 등), 제4장(청소년수련시설), 제5장(청소년수련지구의 지정 등), 제6장(청소년복지 등), 제7장(한국청소년개발원, 한국청소년상담원 등), 제8장(청소년육성기금), 제9장(보칙), 제10장(벌칙), 부칙(제정부칙 12조, 개정부칙 5조) 등 총 10장 85조 부칙 5조로 구성되어 있다. 동법의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다(청소년백서, 1991: 568-570 ; 청소년기본법, 1991).

- 이 법은 청소년육성에 관한 다른 법률에 우선하여 적용하도록 한다(동법 제4조).
- 가정은 청소년을 개성과 자질을 바탕으로 국가와 사회의 구성원으로서의 책임을 다하는 후계세대로 양육할 책임을 갖는다. 사회는 청소년의 사고와 행동양식의 특성을 인식하여 청소년의 탈선을 예방·선도하고, 경제적·사회적·심리적으로 어려운 청소년들에게 특별한 관심을 가지고 보살펴야 할 책임을 지도록 한다(동법 제6조 및 제7조).
- 국가 및 지방자치단체는 청소년의 심신을 단련하고 자질과 취미를 개발하며 사회에의 봉사로 배움을 실천하는 수련활동을 조성하고, 청소년의 국제교류를 활성화하며, 남·북청소년의 동질성 회복과 기타 청소년 복지를 증진하기 위한 필요한 지수계획 등을 수립·시행하도록 한다(동법 제8조 및 제9조).
- 청소년육성에 관한 주요시책을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 “청소년육성위원회”를 두도록 한다(동법 제12조).

- 청소년육성 등에 관하여 지방자치단체의 장의 자문에 응하기 위하여 특별 시·직할시·시·도 및 시·군·구에 “지방청소년위원회”를 두도록 한다(동법 제13조).
- 국가는 매 10년마다 청소년육성에 관한 기본계획을, 매년도마다 기본계획에 의한 시행계획을, 지방자치단체는 매년도마다 기본계획에 의한 시행계획을 수립·시행하도록 한다(동법 제14조 및 제15조).
- 국가 및 지방자치단체는 청소년 수련시설을 설치·운영하도록 하고, 개인·법인 또는 단체는 체육청소년부 장관의 허가를 받아 청소년 수련시설을 설치할 수 있도록 하되, 이를 운영하기 전에 당해 수련시설의 소재지를 관할하는 시·도에 등록하도록 한다(동법 제26조).
- 개인·법인 또는 단체가 설치·운영하는 청소년 수련시설에 대하여 허가를 취소하거나 운영정지를 명할 수 있는 요건을 정한다(동법 제31조).
- 체육청소년부 장관은 청소년의 수련활동에 적합한 지역을 당해지역을 관할하는 시·도지사의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 청소년 수련지구로 지정할 수 있도록 한다(동법 제41조).
- 청소년 수련지구를 관할하는 시·도지사는 수련지구 조성계획을 수립하여 체육청소년부 장관의 승인을 얻어 시행하도록 하고, 법인 또는 단체는 체육청소년부 장관의 승인을 얻어 대통령령이 정하는 일정 규모 이하의 조성계획을 수립·시행할 수 있도록 한다(동법 제41조)
- 청소년관련 이론의 연구·청소년지도자의 양성 등을 위한 “한국청소년개발원”을, 청소년수련거리 운영기업의 연구 및 지원·청소년지도자의 현장실습 지원 등을 위한 “한국청소년수련원”을, 청소년상담기법의 연구·상담인력의 양성 등을 위한 “한국청소년상담원”을 각각 법인으로 설립하도록 한다(동법 제51조 및 제59조)
- 청소년육성사업의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 “청소년육성기금”을 설치하도록 하되, 그 재원은 정부의 출연금, 정부 외의 자가 출연하는 현금·물품 기타 재산, 기금의 운용으로 생기는 수익금 등으로 한다(동법 제62조 및 제63조).

이후 청소년기본법은 지방자치제의 실시에 따라 지역사회 중심의 청소년육성기반을 조성하고, 현행법상의 각종 행정규제 및 절차를 축소·폐지하는 한편, 민간참여에 의한 청소년육성 기반조성과 기타 현행 제도의 운영상 나

타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위해 1995년 12월 29일 청소년기본법의 일부를 개정하였다. 개정된 주요 내용은 다음과 같다.

- 지역사회 중심의 청소년육성 기반을 조성하기 위하여 청소년 수련시설의 허가권을 시·도지사에게 이양한다.
- 청소년 수련시설의 공공성과 신뢰성 및 그 운영의 전문성을 확보하기 위하여 청소년 수련시설에는 일정한 자격요건을 갖춘 운영책임자를 두도록 한다.
- 민간에 의한 청소년육성을 활성화하기 위하여 국가와 지방자치단체는 한국 청소년단체협의회, 지방청소년단체협의회, 청소년수련시설위탁운영단체 및 청소년이용시설 등에 필요한 경비를 지원할 수 있도록 한다.
- 청소년 수련시설의 양도·양수, 법인 합병 등의 경우 종전에는 승인을 얻도록 하던 것을 신고제로 전환하는 등 행정규제를 완화한다.
- 청소년단체·대학 등을 청소년상담원 양성기관으로 지정할 수 있도록 함으로써 청소년상담원의 전문성을 높이도록 한다.
- 청소년육성을 위한 사업의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 시·도지사는 지방청소년육성기금을 설치할 수 있도록 한다.
- 청소년 수련시설의 등록을 하지 아니하고 운영한 자, 시·도지사의 시정명령 위반자 등 경미한 사항을 위반한 자에 대한 벌칙을 종전의 행정형벌에서 과태료로 전환한다.

또한, 청소년기본법은 2004년 2월 9일 전부 개정하고, 일부의 내용은 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법의 제정으로 이어졌다. 전부개정시 변화된 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 과거 기본법이 청소년활동과 청소년복지만을 함축하는 문장으로 되어있던 것을 유익환경 조성과 “유해환경으로부터 보호”에 관한 내용을 명시하여 이 법이 청소년육성에 관한 기본법으로서 미치는 하위범위를 보다 명백히 하였다(동법 제2조 제1항).
- 청소년육성의 개념을 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호로 정비하고, “교육과 상호보완”을 “교육을 보완”으로 개정하여 청소년활동영역이 학교교육 등 여러가지 교육형태 중의 하나임의 명시하였다(동법 제3조 2호).
- 청소년 수련활동 및 청소년 교류활동의 개념정의를 청소년활동진흥법으로 이관하고, 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호에 관한 각각의 개념 정의를

신설하였다(동법 제3조 3~5호).

- 청소년 수련시설에 청소년지도사의 배치만 적용하였던 강제규정을 확대하여 청소년상담사도 동일하게 규정하였다(동법 제23조).
- 청소년육성정책 집행체계의 전문성 제고를 위하여 지자체에 “청소년육성전담공무원”을 충원하도록 하는 규정을 신설하였다(동법 제26조, 제27조).
- 청소년육성을 위한 사업을 하기 위하여 “한국청소년진흥센터”를 설치하도록 하였다(동법 제31조).
- 국민체육진흥법과 경륜·경정법의 청소년육성기금에의 출연 근거조항에 의한 기금조성에 관한 근거규정을 신설하였다(동법 제54조).

이처럼 청소년기본법의 일부 내용을 청소년활동진흥법과 청소년복지지원법으로 이관하고, 그 내용을 전부 개정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 청소년 활동에 관한 규정이 수련활동에 치우쳐 있어서 국가적 지원의 범위를 지나치게 제한하고 있다. 둘째, 청소년복지서비스에 관하여는 몇개의 추상적 규정만을 두고 있어서 실효성이 전혀 없다. 셋째, 유익한 환경의 조성에는 무관심하면서 유해환경의 몇가지 종류에 대하여는 청소년보호라는 이름으로 특별법과 행정기구를 달리함으로써 업무의 혼선이 심각하다.

성과와 문제점

청소년육성법과 청소년기본법의 주요 내용 비교를 통한 청소년기본법의 성과를 살펴보면 다음의 <표 III-5>와 같다.

청소년기본법의 제정은 건전한 청소년의 보호·육성을 위해서는 법적 근거가 마련되어 있어야만 정책의 입안 및 행정의 집행이 가능하다는 점에서 그동안 산발적으로 수립되고 제정·시행되어 오던 청소년육성 업무영역을 새롭게 정립하고 정책사업의 내용과 범위를 분명히 하였으며, 한국청소년기본계획의 실효성을 확보할 수 있게 되었다는 점에서 그 성과를 확인할 수 있다(한국청소년개발원, 1994: 37).

<표 III-5> 청소년육성법과 청소년기본법의 주요내용 비교

	청소년육성법	청소년기본법
목적	목적만 규정	목적과 기본이념 규정
적용범위	청소년, 청소년시설, 청소년단체의 정의	청소년, 청소년수련활동, 청소년수련거리, 청소년수련시설, 청소년수련지구, 청소년단체, 청소년지도자 등 정의
지방자치단체의 책임	없음	지방자치시대를 맞아 지방자치단체의 책임을 규정함
청소년활동의 영역 구분	없음	고유활동영역, 수련활동영역, 임의활동영역으로 구분하고 국가는 수련활동 영역의 활성화를 위한 시책개발 추진과 아울러 이를 통한 고유활동영역 및 임의활동영역을 보완·지원토록 함
청소년활동의 지원체제	없음	체육청소년부장관은 청소년활동 전반에 걸쳐 기획·총괄기능을 수행하고 관련 중앙행정기관장은 상호협조하여야 함
한국청소년기본계획수립	없음	국가는 10년마다 기본계획을 수립하도록 함
연차별 시행계획 수립	종합계획의 수립	연차별 시행계획으로 대체
계획수립의 협조	없음	기본계획과 연차별 시행계획수립시 협조요구권 가짐
법인	없음	청소년수련활동을 위한 법인설립의 제도화
청소년지도자 종류·자격	없음	대통령령으로 정할 수 있도록 규정
국가와 지방자치단체의 청소년수련시설 설치의무	없음	대통령령이 정하는 바에 따라 설치의무가 있으며 이 경우 체육청소년부장관과 사전협의
청소년시설 설치	신고제	허가제
시설기준	없음	체육청소년부령으로 정할 수 있는 근거 규정 마련
공공설비의 우선설치, 시설등급, 보험제도 등	없음	신설
복합민원제도	없음	신설
민간에 대한 지도·감독	없음	감독, 개선명령, 금지행위 등 규정
청소년수련시설협의회	없음	신설
사용료	영리금지	공공의 목적에 맞게 운영
청소년 수련지구	없음	수련지구지정, 조성계획, 공공설비의 우선설치 등 규정
한국청소년 개발원	한국청소년 연구원	한국청소년개발원
한국청소년 상담원	없음	한국청소년상담원, 지방청소년상담소
한국청소년 수련원	없음	한국청소년수련원
기금재원	정부출연금 등 규정	육성법상의 규정에 국민성금을 추가함
벌칙	없음	징역과 벌금조항 신설
권한의 위임	없음	시·도지사 및 청소년단체에 권한위임 근거조항 신설

자료: 청소년백서(1991: 571-572) 참조.

또한, 청소년기본법은 종전의 청소년육성법보다 청소년의 건전육성을 위한 여건조성으로서 청소년지도자의 양성과 청소년단체에 관한 규정 보완 및 청소년 수련시설의 신규 설치를 위한 법적 근거 제시 등을 명확하게 하고 있다. 특히, 청소년복지에 대한 새로운 조문의 도입과 청소년 건전육성 정책을 수행할 한국청소년개발원과 한국청소년상담원에 대한 근거를 마련한 것도 주요성과라 할 수 있다.

그러나 청소년복지 및 보호를 위한 근거조항이 매우 미약하고, 선언적 수준에 그치고 있는 반면, 청소년 수련활동과 관련한 내용이 대부분을 차지하고 있어 청소년관련 사업을 총체적으로 규정한 “기본법”으로서의 위상이 불확실하다는 비판을 받아온 것이 사실이다.

2) 청소년보호법

이 시기에는 자율화, 개방화로 대표되는 시대적 변화에 따라 사회의 주변 환경은 음란·폭력성을 띤 청소년 유해매체물, 각종 청소년 유해약물·물건 등의 광범위한 유통이 이루어지고, 유흥주점 등 각종 청소년 유해업소에 청소년 고용·출입이 빈번하여 청소년문제가 사회적 이슈로 등장하였다. 따라서 청소년들이 올바르게 성장하는 과정에 악영향을 미치는 유해환경을 척결하기 위해 1997년 청소년보호법이 제정·공포되었다. 이후 1999년에 음반·비디오물 및 게임에 관한 법률⁴, 2000년에 청소년의 성보호에 관한 법률 등이 제·개정되었다.

제정 의의 및 연혁

청소년보호법은 우리 사회의 자율화와 물질만능주의의 경향에 따라 날로 심각해지고 있는 음란·폭력성의 청소년유해 매체물과 유해약물 등의 청소년에 대한 유통과 유해 업소의 청소년출입 등을 규제함으로써, 성장과정에 있

⁴ 2006년 10월 29일 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률은 폐지되고 새로이 영화 및 비디오의 진흥에 관한 법률, 게임물 및 게임산업에 관한 법률 등이 제정되었다.

는 청소년을 각종 유해한 사회 환경으로부터 보호·구제하고 나아가 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 하려는 목적을 갖고 제정되었다(청소년보호법 제 1장 제1조).

이 시기는 급격한 산업화와 사회화, 사회구조의 변화에 따라 청소년의 성장에 미치는 가정과 학교의 영향력은 상대적으로 축소되어 가는 반면, 일반 사회환경의 영향력은 급속하게 증대되어 갔다. 특히, 핵가족화 경향에 따른 가족유대약 화, 학력 중심주의로 인한 입시 위주 교육풍토, 인성부재의 교육, 건전한 여가시설의 부족 등이 복합적으로 작용하여 많은 청소년들이 유해환경에 빠져들었으며, 개인적으로는 청소년의 건강한 인격을 파괴하고 사회적으로 불건전한 퇴폐·향락 문화를 조장하여, 청소년 유해환경은 큰 사회문제가 되었다. 따라서 성장과정에 있는 청소년들이 건강한 인격체로 성장할 수 있도록 정부·가정·학교는 물론, 언론·시민단체들의 총체적 참여로 우리사회에서 청소년 유해환경을 완전 근절시키기 위한 법적 장치 마련에 대한 요구가 증가하였다. 이에 정부는 1996. 3월 청소년보호를 위한 특별법을 제정하겠다는 방침을 결정하여 법안 제정과 공청회 등을 개최하게 되었으며, 이를 국회에서 적극적으로 받아들여 청소년보호시책을 종합적, 체계적으로 추진할 수 있는 청소년보호법을 여야 공동의 의원입법으로 제정·시행하게 되었다.

그 추진경과를 살펴보면 1996년 11월 16일 국회에서 청소년보호법안을 발의하고 1996년 12월 16일 국회를 통과하여 1997년 3월 7일에 동법이 공포(법률 제5,297호)되었으며, 1997년 7월 1일부터 시행되었다. 동법의 시행을 위한 정부조직으로 1997년 7월 5일 청소년보호위원회가 발족되었다.

주요 내용

청소년보호법은 총칙, 청소년유해환경규제, 청소년보호위원회 구성 및 기능, 보칙, 벌칙 및 과태료, 부칙으로 구성되어 있다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 이 법의 보호 대상이 되는 청소년을 18세 미만의 자로 규정한다.
- 국가는 청소년 보호를 위하여 청소년 유해환경의 정화에 필요한 모든 시책을 강구·시행하되, 특히 전자·통신기술 및 약품 산업의 발달에 따라 등장하

는 새로운 형태의 매체물과 약물 등으로부터 청소년을 보호하기 위하여 필요한 기술개발과 연구사업의 지원 및 국가간의 협력체제를 구축하는 등 필요한 노력을 하도록 하고, 그 밖에 지방자치단체·사회·가정의 역할과 책임을 명시함으로써 유해환경으로부터 청소년보호를 위한 범국민적 참여 장치를 법적으로 마련한다.

- 매체물과 약물 등의 유통을 업으로 하거나 청소년 유해업소를 운영하는 자와 이들로 구성된 단체·협회 등에게 청소년보호를 위한 자율적인 정화 노력을 할 책임과 자율규제를 할 수 있는 법적 근거를 두고, 또한 국가와 지방자치단체가 국민의 자율적인 감시·고발 활동에 필요한 지원을 할 수 있도록 하는 근거를 마련한다.
- 이 법의 규정에 의한 청소년보호에 관한 업무와 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 각종 시책을 독립적으로 추진하기 위하여 문화체육부장관 소속하에 합의제 행정기관으로 “청소년보호위원회”를 설치한다.
- 청소년보호위원회는 다른 법령의 규정에 의한 심의기관이 있는 경우를 제외하고는 음반과 비디오물, 전자유기기구기관, 공연물, 방송프로그램, 간행물, 광고 선전물, 기타 대통령이 정하는 매체물의 청소년에 대한 유해여부를 심의·결정하도록 하고, 다른 법령에 의한 심의기관의 요청이 있는 매체물이나 청소년 유해여부 심의를 받지 않고 유통되는 매체물은 청소년보호위원회가 직접 심의하도록 함으로써 모든 청소년 유해매체물에 대한 청소년 유해여부 심의가 가능하도록 한다.
- 청소년 유해매체물로 심의·결정된 매체물에 대하여는 개별 매체물의 특성에 따라 청소년 유해표시 의무·포장 의무·판매금지·구분 격리·방송선전 제한·광고시간 제한 등의 금지·의무사항을 부과함으로써 실질적이고 구체적인 유통규제가 가능하도록 한다.
- 청소년보호위원회는 청소년 유해매체물로 심의·결정된 매체물과 청소년 유해약물 등에 대하여 청소년유해매체물 목록표와 청소년유해약물 목록표를 작성하여 심의기관 및 지도·단속기관, 청소년보호단체 등에 통보하도록 함으로써 자율 정화와 단속의 실효성 보장 및 유해매체물과 유해약물의 정화를 위한 시민운동의 활성화를 기할 수 있도록 한다.
- 청소년 유해업소 업주에게 청소년 고용 금지와 청소년 출입제한 의무를 부과하고 누구든지 청소년에게 유해한 약물 등을 판매하지 못하도록 함으로써 청소년보호를 위하여 유해업소와 유해약물 등에 대한 규제를 할 수 있

는 근거를 마련하였다.

- 지방자치단체는 조례가 정하는 바에 따라 청소년출입 제한구역을 정하여 청소년의 출입을 제한할 수 있도록 함으로써 지역단위 청소년 보호정책의 실효를 거둘 수 있게 한다.
- 민법에 의한 사단법인으로 설립된 한국간행물윤리위원회를 이 법에 의하여 설치되는 위원회로 변경함으로써 각종 음란·폭력성 간행물로부터 청소년보호를 강화한다.
- 이 법에 위반하여 이익을 취득한 자에 대하여 1천만원 이하의 과징금을 부과하되, 그 징수금액은 청소년보호와 관련된 용도 외에는 사용할 수 없도록 한다.

청소년보호법은 2001년의 개정을 통하여 사회통념상 성인으로 간주되는 대학생·근로청소년들이 자유롭게 사회활동을 할 수 있도록 보호대상 청소년의 연령을 조정하였다. 또한, 청소년 유해업소 업주가 종업원 고용시에 연령을 확인하도록 하여 동 업소에서의 청소년 고용을 사전에 차단하도록 보완하였다. 그밖에도 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다. 주요 개정내용은 다음과 같다.

- 고등학교 졸업 후 대학에 진학하였거나 취업한 자 등은 사회통념상 성인으로 간주되고 있으므로 이들이 자유롭게 사회활동을 할 수 있도록 하기 위하여 청소년의 연령을 만 19세 미만으로 하되, 만 19세 미만이라도 당해연도 중에 만 19세가 되는 자는 청소년에서 제외한다(동법 제2조 제1호).
- 청소년 유해매체물로부터 청소년을 보호하기 위하여 청소년 유해매체물을 판매·대여·배포하거나 시청·관람·이용에 제공하고자 하는 자는 그 상대방의 연령을 확인하도록 하고, 청소년 유해업소에서의 청소년 고용을 사전에 차단하기 위하여 청소년 유해업소의 업주는 종업원 고용시 연령을 확인하도록 한다(동법 제17조 제1항 및 제24조 제1항).
- 청소년보호법 위반행위를 적극적으로 유발시키거나 연령을 속이는 등 그 원인을 제공한 일탈청소년 중 선도·보호조치가 필요한 청소년에 대하여는 관할 경찰서장·소속학교장·보호자 등에게 그 사실을 통보하도록 하여 효과적인 선도·보호조치가 이루어질 수 있도록 한다(동법 제44조의2 신설).
- 과징금 부과처분을 받은 자가 자연재해로 재산에 현저한 손실을 입은 경우

등 과징금 전액을 일시에 납부하기가 어려운 때에는 납부기한을 연장하거나 분할 납부하게 할 수 있도록 한다(동법 제49조 제4항 및 제5항 신설).

주요 성과 및 문제점

청소년정책에 있어서 미미한 위치를 차지하던 청소년보호 분야가 본격적으로 발전하기 시작한 것은 1997년 청소년보호법의 제정과 청소년보호위원회의 출범 이후부터이다. 즉, 청소년보호법이 제정된 이후에 청소년 유해환경과 행위, 성 매매, 유해매체, 유해물건 등으로부터 청소년을 보호하기 위한 광범위한 활동과 사업을 실시하게 되었다. 또한, 청소년보호에 대한 국민의 사회적 인식을 증대시키는 것에도 크게 기여하였고, 급변하는 사회환경 속에서 청소년에게 가해지는 사회적 위해요인을 발견하고 대응하여 청소년을 건강하고 안전하게 성장시키는 환경개선에 커다란 영향력을 발휘하였다.

그러나 청소년보호법의 발전적 개선을 위한 몇 가지 문제점을 살펴보면 다음과 같다(한국청소년개발원, 2005: 59-66 참조).

첫째, 청소년 유해매체와 관련된 법률로는 영화 및 비디오의 진흥에 관한 법률, 게임물 및 게임산업에 관한 법률, 전기통신사업법 등이 있다. 문제는 이들 법률들이 청소년보호의 중요한 내용을 규정하고 이를 위해 각종 위원회를 구성·운영하고 있지만, 각 법률의 근본목적이 청소년보호에 있지 않다는 점이다. 또한 위원회 구성원도 청소년보호보다는 관련사업의 보호에 종사하거나 관계하는 자가 많아서 청소년보호라는 소기의 목적을 달성하고 있지 못하다는 지적을 받고 있다. 따라서 이들 유해매체와 관련된 법률들 중에서 상기한 청소년보호와 관련된 규정을 청소년보호법으로 이관하여 통합·규정할 필요가 있다.

둘째, 청소년보호에 있어서 중요한 이슈로 대두되고 있는 청소년폭력, 청소년대상 성폭력, 가정폭력, 아동학대 등 청소년을 대상으로 한 폭력 및 학대와 관련된 규정, 그리고 청소년근로와 관련된 규정이 그 성격에 따라 각기 다른 법률에 규정되어 있고 관할하는 정부기관도 각기 다르다. 이처럼 보호의 성격에 따라 다양한 법률에 그 내용이 규정되어 있어 전체적인 법체계를 파악하기 어렵고, 효율적 보호업무 수행도 어려운 것이 사실이다. 따라서 가

능한 한 각 법률에 분산되어 있는 관련내용을 청소년보호법으로 이관하는 노력이 필요하다.

셋째, 청소년보호와 관련하여 각 법률에 분산되어 있는 조항을 청소년보호법으로 통합하기 어렵다면 적어도 청소년보호법을 관할하는 담당공무원이 각 부처의 관련 업무에 공식적으로 개입할 수 있는 근거규정을 청소년보호법에 명시할 필요가 있다.

3) 청소년성보호법(청소년의성보호에관한법률)

청소년 성보호와 관련한 법률의 제정은 몇 단계의 발전과정을 통하여 이루어졌다. 먼저, 성매매를 규제하기 위하여 1961년에 “윤락행위방지법”이 제정되었으나, 2004년에 “성매매알선등 행위의 처벌에 관한 법률”과 “성매매방지 및 피해자보호등에 관한 법률”로 대체되었다. 또한, 성폭력을 규제하기 위하여 1994년에 “성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호등에 관한 법률”이 제정되었다. 그러나 이들 법률은 성매매와 성폭력 전반에 관한 사항을 다루고 있고, 특별히 청소년의 성보호만을 위하여 제정된 것은 아니었다. 청소년의 성보호를 위한 법률은 2000년 2월 3일에 제정된 “청소년성보호에 관한 법률”이 유일하다.

제정 의의 및 연혁

청소년성보호법은 청소년의 성을 사는 행위, 성매매를 조장하는 온갖 형태의 중간매개 행위 및 청소년에 대한 성폭력 행위를 하는 자들을 강력하게 처벌하고, 성매매와 성폭력 행위의 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 공개하여 범죄예방 효과를 극대화하기 위하여 제정되었다.

동법의 제정 필요성이 등장한 배경으로는 청소년 매매춘의 심각성이 드러나면서부터이다. 즉, 10대 초반의 청소년까지 업소에 고용되어 자신의 성을 파는 경우가 늘고, 특히 가출청소년 또는 학교부적응 청소년의 수가 심각한 수준에 이르러 이들이 성매매의 대상이 되는 사례가 증가하면서부터이다.

또한 사회지도층 인사들까지 청소년들에게 용돈을 주면서 성적인 쾌락을 추구하는 속칭 “원조교제”가 폭발적으로 증가하고, 이러한 현상은 청소년들의 심신을 병들게 하여 일생에 돌이킬 수 없는 후유증을 남기는 등 여러 부작용이 확인되면서 청소년성보호법의 필요성이 등장하였다.

정치권에서는 이와 같이 급증하는 청소년대상 성범죄를 규제하고 청소년 보호를 강화하기 위하여 당시 여당인 국민회의는 1999년 11월 4일 “아동·청소년의성보호에관한법률”을, 야당인 한나라당은 1999년 11월 5일에 “청소년보호법중개정법률안”을 국회에 제출하였다. 그런데 국민회의안과 한나라당안 모두 국회를 통과하지 못하자 국회 정무위원회위원장의 대안으로 “청소년성보호법안”이 제출되어 1999년 12월 27일 국회 정무위원회를 통과하였다. 이후 2000년 1월 13일 국회 법제사법위원회를 통과하였으며, 2000년 1월 14일 국회 본회의를 통과하여 2000년 2월 3일 법률 제6261호로 공포되고 2000년 7월 1일부터 시행되었다(문화관광부, 2001: 393).

주요 내용

청소년성보호법은 제정 당시 청소년대상 성범죄자에 대한 형사처벌(동법 제5조~제12조), 피해청소년의 선도·보호(동법 제13조~제19조), 청소년대상 성범죄자의 신상공개(동법 제20조) 등 크게 세 부분으로 구성되었다. 즉, 청소년성보호법은 청소년이 “보호의 대상”임을 전제로, 비록 청소년 성매매 등이 청소년의 자발적인 동의에 의해 이루어졌다고 할지라도 그것을 “청소년의 매춘” 등으로 보지 않고, 청소년에 대한 “성적 학대” 내지 “성적 착취”로 간주하여 형사처벌을 하였다. 또한, 청소년대상 성범죄 행위를 근절하기 위한 특별조치로서 청소년대상 성범죄자의 신상정보등록제도를 채택하고, 더 나아가서 그 대상청소년을 “피해자”로 파악하여 처벌대상에서 제외하고 선도·보호의 대상으로 처리하였다(한국청소년정책연구원, 2007: 37-38).

이후 2001년 5월 24일 일부개정, 2005년 12월 29일 일부개정, 2007년 8월 3일 전부개정 등을 거쳐 현재에 이른다. 주요내용은 다음과 같다.

- 청소년 본인, 청소년을 알선한 자 또는 청소년을 실질적으로 보호·감독하는 자에게 금품 기타 재산상 이익이나, 직무·편의 제공 등 대가를 제공하거나

이를 약속하고 성교행위 또는 유사성교행위를 하는 청소년의 성을 사는 행위를 한 자를 처벌한다.

- 폭행·채무·고용관계 등을 이용하여 청소년의 성을 사는 행위의 상대방이 되도록 강요한 자와 청소년의 성을 사는 행위를 알선하거나 장소·자금·토지·건물 등을 제공한 자를 처벌한다.
- 청소년이 등장하는 청소년이용 음란물을 제작·수입·수출한 자, 영리를 목적으로 판매·대여·배포하거나 공연히 전시 또는 상영한 자 및 청소년이용 음란물 제작자에게 청소년을 알선한 자 등을 처벌한다.
- 청소년에 대하여 강간, 강제추행 등 성폭력을 가하거나 위계 또는 위력으로 청소년을 간음 또는 추행한 자를 가중처벌한다.
- 청소년의 성을 사는 행위를 한 자 등 이 법에 정한 범죄행위를 범하고 형이 확정된 자에 대하여는 보건복지가족부가 당해 범죄자의 신상정보를 등록·열람할 수 있도록 공개한다.

<표 III-6> 성범죄자 신상정보등록·열람제도 주요 내용

	등록제도	열람제도
등록기간	10년(형 집행 종료 후)	5년(형 집행 종료 후)
등록·열람 대상	- 청소년대상 성범죄자로 유죄 판결이 확정된 자 - 성매수의 경우는 재범자이거나 대상청소년이 13세 미만인 경우	- 13세 미만 청소년대상 성폭력범죄자 - 13세 미만 청소년대상 성범죄자로서 재범위험성이 있는 자 - 청소년대상 성폭력 범죄자로서 재범위험성이 있는 자
등록·열람 정보	① 성명 ② 주민등록번호 ③ 주소 및 실제거주지 ④ 직업 및 직장 등의 소재지 ⑤ 사진 ⑥ 소유차량의 등록번호	① 성명 ② 주민등록번호 ③ 주소 및 실제거주지 ④ 직업 및 직장 등의 소재지 ⑤ 사진 ⑥ 청소년대상 성범죄경력
열람권자		- 시·군·구내 거주하는 청소년의 법정대리인 - 시·군·구내 거주하는 청소년 교육기관 등의 장

주요 성과 및 문제점

청소년성보호법의 주요성과로는 청소년의 성을 사는 행위, 성매매를 조장하는 온갖 형태의 중간 매개행위 및 청소년에 대한 성폭력 행위를 하는 자들을 강력하게 처벌하고, 성매매와 성폭력 행위의 대상이 된 청소년을 보호·구제하는 장치를 마련한 것이다. 최근에는 그동안 실효성의 논란이 있어왔던 청소년대상 성범죄자 신상공개제도를 폐지하고, 대신 신상정보 등록·열람 제도를 도입함으로써 성범죄자의 청소년에 대한 접근성을 차단하고자 하였다. 또한, 청소년대상 성폭력 범죄를 친고죄에서 반의사불벌죄로 변경하여 피해 청소년의 신고 없이도 수사가 가능하도록 하였고, 청소년이용음란물의 경우 단순 소지만으로도 처벌하는 규정을 신설하는 등 다양한 측면에서 동법을 수정·보완하여 실효성을 제고하였다.

그러나 다음의 몇 가지 사안에 대한 문제점이 나타나 이의 개선이 필요하다(한국청소년정책연구원, 2007: 351-354 참조).

첫째, 현행 청소년보호법에 규정되어 있는 청소년 성보호 관련규정은 청소년성보호법으로 이관하여 통합·규정할 필요가 있다. 예로 “영리를 목적으로 청소년으로 하여금 신체적 접촉 또는 은밀한 부분의 노출 등 성적 접대 행위를 하게 하거나 이러한 행위를 알선·매개하는 행위”(청소년보호법 제26조 제1호), “영리를 목적으로 청소년으로 하여금 손님과 함께 술을 마시거나 노래 또는 춤 등으로 손님의 유흥을 돋우는接客행위를 하게 하거나 이러한 행위를 알선·매개하는 행위”(청소년보호법 제26제 제2호) 등이다.

둘째, 청소년 성보호관련 기관과 시설에 관한 규정은 청소년성보호법에 규정하여 담당부서가 통합적으로 운영할 필요가 있다. 현재 관련시설로는 성매매상담소, 성매매 피해자 지원시설, 성폭력 상담소, 성폭력 피해자 보호시설 등이 있다. 이중에서 청소년만 전담하는 기관이나 시설을 분리하여 청소년성보호법에 규정하고 이를 담당부서가 통합적으로 운영해야 한다.

셋째, 청소년성보호법에 청소년대상 성범죄 미수범 처벌규정을 신설하여 인터넷을 통한 성적 유인을 포함하여 청소년에 대한 성적 유인행위 단계에서 단속이 가능하도록 해야 한다.

4) 기타 청소년 관계법령 동향

이 시기의 다른 관계법령을 살펴보면 다음과 같다. 현대사회의 산업화에 따른 여성의 사회참여 증가 및 가족구조의 핵가족화에 의한 탁아수요의 급증에 따라 아동보호와 교육문제는 개인적인 차원을 넘어 사회적·국가적 차원에서 해결이 불가피하게 되어 1991년 1월 14일 영유아보육법이 시행되었다. 또한 지방교육자치제의 발전을 도모하고자 1991년 4월 9일 도서관진흥법을 시행하고 1994년 7월 25일 이를 폐지하고 도서관 및 독서진흥법⁵을 시행하였다.

1991년 6월 9일에는 청소년의 위해매체로서 비디오물의 음란·퇴폐·폭력 내용 전달 등의 역기능적인 면이 사회적 문제로 대두되면서, 종전의 음반에 관한 법률 중 비디오물에 관련된 사항을 전면적으로 보완하고 음반에 관련된 사항도 일부 보완하여 음반 및 비디오물에 관한 법률이 시행되었다.

1994년 4월 1일 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률이 시행되었다. 이 법률은 각종 성폭력범죄가 점차 흉폭화·집단화·지능화·저연령화되고 있을 뿐만 아니라, 전화·컴퓨터를 이용한 음란행위 등 새로운 유형의 성폭력범죄가 빈발하여 기존의 법체계로는 적절히 대처하기 어려우므로 성폭력범죄에 대한 처벌규정을 신설 또는 강화하고 성폭력범죄에 대하여는 수사·재판 등 사법처리절차에 있어서 특례를 인정하도록 하기 위해 시행되었다.

또한 1994년 고용정책기본법, 1995년 보호관찰 등에 관한 법률, 1995년 영상진흥기본법과 국민건강진흥법, 1996년 입양촉진 및 절차에 관한 법률과 여성발전기본법 및 사회보장법이 시행되었다. 1997년도에는 교육개혁의 일환으로 학교교육 외에 사회교육시설 등에서 객관적으로 평가 인정된 학습과정을 이수한 경우 학점을 인정받을 수 있도록 하고, 그 인정받은 학점이 누적되어 일정 기준을 충족하는 경우 학력 인정 및 학위 취득과 연계되도록 함으로써 언제, 어디서나 평생에 걸쳐 교육을 받을 수 있는 사회를 실현하기

⁵ 도서관시설이 현저하게 부족한 현실을 감안하여 국가적 차원에서 도서관의 설치 및 독서의 진흥을 위한 대책을 강구함으로써 국민일반에게 독서기회를 확대 제공하기 위해 제정하였다.

위한 제도적 장치를 마련하려는 의도로 학점인정 등에 관한 법률이 제정되었다.

1998년에는 가정문제의 심각성을 인식하고 건강한 가정을 육성하고자 가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특별법, 가정폭력예방방지 및 피해보호 등에 관한 법률 등이 시행되었다. 또한, 지속적으로 추진해 온 교육개혁을 법제적으로 뒷받침하는 차원에서 교육법을 교육기본법, 초·중등교육법, 고등교육법등 3개 법률로 구분하여 새롭게 제정되었다.

라. 성장기(1998~2002) : 청소년헌장 개정

최초의 청소년헌장은 1990년 5월 제정·선포되었으나 1998년 새 정부가 들어서면서 헌장이 처음 제정된 때로부터 청소년에 대한 기대와 상황이 크게 달라졌음을 고려하여 시대에 부합하는 내용으로 헌장을 개정하였다.

1) 청소년헌장의 개정 의의 및 연혁

과거 청소년은 주로 보호의 대상 또는 미래의 주역으로 인식되어 청소년의 자발적인 참여와 활동이 제한되어 왔으나, 청소년은 미래의 주역일 뿐만 아니라 “오늘 우리사회의 중요한 구성원인 독립된 인격체”로 존중되어 자유평과 참여의 기회를 갖는 청소년으로 그 인식이 전환되었다.

1998년 청소년헌장 개정과정에는 한국청소년개발원을 비롯한 자문위원회와 공청회를 거쳐 청소년전문가의 의견을 수렴하였고, 법학교수와 국립국어연구원의 감수를 거쳤다. 공청회에서도 토론자로 7명의 청소년이 참여하여 의견을 개진하였다(문화관광부, 1998: 28-29). 공청회가 끝난 이후 “청소년헌장개정 소위원회”를 구성하여 최종안을 확정하고 언론계, 학계 등의 자문을 거쳐 부처협의에 들어갔다. 부처협의과정에서 교육부를 비롯한 관련기관의 의견을 수렴하여 차관회의, 국무회의와 대통령의 재가를 거쳐 1998년 10월 15일 선포되었다.

특히, 개정 청소년헌장의 기본방향은 미래사회의 변화에 적극 대처하기 위해 그동안 유보되고 제한되었던 청소년의 기본적 권리와 인권을 보장하고

자 하였다. 나아가 청소년의 다양한 활동과 정책결정 과정에 청소년을 적극 참여시켜, 그들의 의견을 정책에 적극적으로 반영할 수 있도록 하였다. 또한 권리 못지않게 청소년의 개인적·사회적 책임을 강조하여 인권을 지닌 사회성원으로서 청소년의 역할을 천명하였다. 더불어 개정 헌장은 국민 계몽적인 선언적 의미가 아니라, 청소년 스스로 자신들의 권리를 찾고, 책임도 스스로 질 수 있도록 명시하였다(문화관광부·한국청소년개발원, 1998. 9).

2) 청소년헌장 개정의 원칙

다양한 의견들이 개진되고 수렴되는 과정에서 일관되게 나타나는 헌장의 원칙이 정리되었다. 다음은 청소년정책자문위원회에서 만들어진 헌장 개정 원칙이다. 이는 선포 이후 어떻게 해야 하는지에 대한 이정표를 담고 있다(청소년백서, 1998: 38-39 참조).

- 완결된 헌장이란 없다. 헌장은 그 시대에 필요한 약속이며, 역사적인 변화를 이루어 내기 위한 계기로서 의미를 가지는 것이다.
- 이번 헌장 개정은 청소년들에게 자기공간을 주기 위해 만들어졌다. 청소년들이 스스로 책임질 수 있는 존재가 될 수 있는 조건을 만들어 주는 것이 중요하고, 이 헌장은 그런 조건을 만들어 내기 위한 최소한의 약속이다.
- 모두가 공감하는 헌장을 만들어 내기는 불가능하다. 가능한 한 많은 사람들이 공감하면서 시대를 이끌어 내는 헌장을 만들 수 있을 뿐이다. 그러기 위해서는 어른 중심주의에서 벗어나야 한다.
- 현대 복잡사회에서 청소년들은 다양한 삶을 살아가고 있다. 이들의 다양한 삶을 아우를 수 있는 기본원칙 차원에서 헌장이 만들어져야 한다.
- 말을 믿지 않는 시대가 오고 있다. 따라서 헌장에 사용하는 단어 하나하나에 신경을 써야 한다.
- 새 헌장이 널리 알려지고 실질적인 효과를 낼 수 있게 하기 위해 여러가지 방법을 모색하였다. 헌장 초안작성 작업과 헌장 개정 소위원회에 청소년을 참여시키는 것, 공청회에 청소년들을 참여시키고 민주적인 방식으로 진행하는 것, 선포식을 청소년들과 함께 축제 분위기에서 하고, 청소년들이 좋아하는 버튼을 만드는 것, 새 헌장 안내서를 만들어 배포하는 것 등이다.

3) 제·개정 청소년헌장 비교 및 개정의 주요 내용

개정 청소년헌장은 사회환경의 변화에 적극 대응하고, 국제적 수준의 청소년 인권과 시민권을 확보하며, 청소년과 기성세대가 합의할 수 있는 가치를 창출하기 위하여 다음과 같은 방향전환을 이루었다.

<표 III-7> 제·개정 청소년헌장 내용 비교

1990년 제정 청소년 헌장	1998년 개정 청소년헌장
미래의 주역 강조	→ 오늘의 사회구성원 인정
성인중심의 보호·지도	→ 청소년중심의 자율·참여
타율적 평등권 중심	→ 주체적 자율권 중심
미성숙한 존재로서의 인식	→ 성숙한 사회인으로 인식
기성세대 역할 중심	→ 청소년의 선택적 가치 중심
추상적 선언적 내용	→ 구체적 실천적 내용

자료: 청소년백서(1998: 43).

전문 부문 개정 주요내용

청소년은 한 인간으로서의 인권과 한 시민으로서 시민권을 갖고 있으며, 자신의 생명을 존중히 해야 할 책임과 공동체의 성원으로서 책임을 갖고 있음을 선언하고 있다. 그리고 청소년이 속해 있는 각각의 사회는 청소년들이 인간다운 삶과 행복을 가꾸어 나갈 수 있도록 환경을 조성해 주어야 할 책임을 지고 있음을 밝히고 있다(한국청소년학회, 1999: 437-438 ; 문화관광부, 1998: 29).

본문 부문 개정 주요내용

독립된 인격체로서 청소년들이 누려야 할 권리와 청소년들이 맡아 지어야 할 책임을 선언하고 있다. 청소년의 권리에는 기본적인 권리로서 생존권, 차별받지 않을 평등권, 폭력으로부터 보호받을 보호권, 건전한 모임을 만들고 올바른 신념에 따라 활동할 신체활동권, 사회계약적 권리로서 학습권, 근로권, 문화향유권, 여가권, 사회적 권리로서 의사표현권, 의사결정권, 문화에

술활동 창조권 및 참여권, 정보에 접근할 권리 등이 있음을 밝히고 있다.

한편, 청소년의 책임에는 자신이 선택할 삶에 대한 책임, 타인의 삶을 존중해야 할 책임, 가정에서의 책임, 소외받는 사람과 더불어 살아갈 책임 등이 있음을 밝히고 있다. 아울러 자신의 신체와 정신에 대한 책임, 이웃과 지역사회에 대한 봉사, 자연과 환경에 대한 애착심, 지구촌 구성원으로서 공동체 의식을 제시하고, 끝으로 청소년을 위한 사회의 역할을 명시하고 있다(한국청소년학회, 1999: 438 ; 문화관광부, 1998: 29).

청소년헌장은 강제력과 구속력이 있는 법조문이 아니다. 하지만 이는 청소년이 사회에서 차지하고 있는 권리의 위상과 책임의 위상을 분명히 하고 있다는 점에서 모든 청소년정책과 제도의 바탕을 이루고 있다 하겠다.

4) 주요 성과 및 문제점

1990년에 제정되었던 청소년헌장은 청소년의 존재를 오늘의 주인공이 아니라 미래의 주인공임을 강조하여 현재적 권리가 유예될 수밖에 없는 논리적 모순을 함유하고 있었다. 즉, 청소년의 권리는 명시하되 책임을 누락하여 시민적 권리를 갖는 온전한 사회구성원으로서의 지위를 인정하지 않는 결과를 초래하였다. 반면, 1998년에 개정된 청소년헌장은 청소년을 현재뿐만 아니라 미래의 주역임을 강조하여 권리와 책임 모두를 지닌 온전한 사회구성원으로 인정하는 인식의 대전환을 이끌어 내었다. 그 결과 국가 및 사회적으로 청소년의 참여를 비롯한 인권문제가 이슈화되는 전기를 마련하여 법·제도적 장치를 마련하기 위한 노력이 전개되기 시작한 것은 매우 중요한 성과라 할 수 있다.

그러나 청소년을 바라다보는 인식전환은 법·제도적 구비를 통해서만 이루어지는 것이 아니다. 무엇보다도 기성세대의 인식이 바뀌어야 하며, 청소년 스스로가 자신의 삶의 전 과정에서 주체적 존재임을 인식하는 태도로 바뀌어야 결과적 성과를 담보할 수 있는 것이다. 물론, 과거에 비하여 청소년 참여 및 청소년의 주체화가 진전된 것은 부인할 수 없는 사실이나 청소년헌장에 명시되어 있는 수많은 권리가 과연 어떻게 보장되고 있는가에 대한 세

제한 진단작업이 이루어지고 있지 않다는 것은 큰 아쉬움으로 남는다. 동시에 청소년헌장은 구속 또는 강제력이 없는 선언적 차원의 성격을 지니므로 청소년헌장의 제정을 통하여 위에서 지적한 청소년의 모든 문제가 해결될 수 없다. 즉, 청소년헌장에 명시되어 있는 주요 이념과 과제들을 단계적으로 추진하기 위한 국가 및 사회 차원의 노력이 필요하나, 이와 관련된 노력들이 분절적으로 전개되고 있어 아쉽다.

마. 통합기(2003 이후) : 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법

이 시기에 주요 청소년관계법들이 제·개정되었고, 청소년 보호와 육성정책의 이원화체제가 하나로 통합되는 성과를 이루었다. 또한, 2004년도에 청소년기본법은 청소년육성의 기본원리와 정책적 근간에 관한 사항을 중심으로 규정하고, 청소년활동과 관련되는 규정은 청소년활동진흥법으로, 그리고 청소년복지에 관한 규정은 청소년복지지원법으로 이관하여 청소년정책을 종합적·체계적으로 관리·추진할 수 있는 기틀이 마련되었다.

1) 청소년활동진흥법

제정 의의 및 연혁

청소년활동진흥법은 청소년기본법 제47조 제2항의 규정에 따라 다양한 청소년활동을 적극적으로 진흥하기 위하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 제정되었다. 새로이 제정된 청소년활동진흥법은 청소년의 정책참여를 보장하고, 수련활동을 진흥시키기 위하여 청소년수련활동인증제를 도입하며, 청소년진흥센터의 설립을 주요내용으로 담고 있다⁶.

⁶ 2000년 당시 국회 문화관광위원인 심재권 의원은 청소년관련 법령과 제도에 대해 관심을 가지고 국회 차원의 연구용역 및 세미나 개최를 통하여 해당부처인 문화관광부와 청소년단체 전문가의 의견을 수렴하기 시작했다. 그 후 2003년 6월 12일 “청소년 관련법정비를 위한 청소년기관·단체 합동위원회”를 구성해 최초의 공식모임을 가졌다. 합동위원회는 문화관광부청소년국장, 한국청소년단체협의회회장, 한국청소년개발원장, 한국청소년상담원장, 청소년수련시설협

이 법은 2004년 2월 9일 법률 제7163호로 제정되었으며, 전문 8장 72조와 부칙으로 구성되어 있다. 제1장은 총칙, 제2장은 청소년활동의 보장, 제3장 청소년활동시설, 제4장 청소년수련활동의 지원, 제5장 청소년교류활동의 지원, 제6장 청소년문화활동의 지원, 제7장 보칙, 제8장 벌칙 등에 관하여 규정을 두고 있다.

주요 내용

청소년활동진흥법은 미래사회의 주역이 될 청소년이 수련활동을 비롯한 문화활동, 교류활동 등 다양한 활동을 통하여 자신의 기량과 품성을 함양하고 꿈과 희망을 마음껏 펼칠 수 있도록 하기 위한 제도적 기반을 마련하려는 것이다. 청소년기본법 중 청소년활동시설, 수련활동, 교류활동, 문화활동에 관한 부분을 별도로 범주화하여 새로이 제정한 법률이다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 청소년활동을 청소년수련활동, 청소년교류활동 및 청소년문화활동으로 범주화하여 다양한 청소년활동에 대한 정책적 지원이 가능하도록 한다(동법 제2조).
- 청소년 수련활동을 비롯하여 문화활동, 교류활동 등 다양한 청소년활동 기회를 보장하고 지원하기 위하여 국가는 청소년진흥센터를, 지방자치단체는 지방청소년활동지원센터를 설치·운영하고, 다양한 프로그램과 활동정보의 제공, 활동기록의 유지·관리 등 상시 지원체제를 구축한다(동법 제6조, 제9조).
- 국가는 2 이상의 시·도 또는 전국의 청소년이 이용할 수 있는 국립 청소년수련시설을 설치·운영하도록 하고, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 청소년수련관 및 청소년문화의집을 의무적으로 설치·운영하도록 하며, 개인·법인 또는 단체는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 수련시설을 설치·운영할 수 있도록 한다(동법 제11조).
- 수련시설은 청소년이 다양한 활동을 통하여 기량과 품성을 함양하는데 적합한 시설·설비를 갖추도록 하고, 수련시설의 운영대표자는 시설에 대하여

회장, 국립중앙청소년수련원장, 한국청소년학회장, 세계청소년학회장 등 청소년관련 기관·단체장 등으로 구성되었다.

정기 및 수시 안전점검을 실시하도록 하며, 그 종사자에 대하여 연 1회 이상 수련시설의 운영·안전·위생 등에 관한 교육을 실시하도록 한다(동법 제 17조 내지 제19조).

- 국가는 수련활동이 청소년의 균형 있는 성장에 기여할 수 있도록 그 내용과 수준을 향상시키기 위하여 청소년수련활동인증제도를 운영하도록 하고, 이를 위하여 한국청소년진흥센터에 청소년수련활동인증위원회를 설치·운영하도록 한다(동법 제35조).
- 국가 및 지방자치단체는 다양한 영역에서 청소년의 문화활동이 활성화될 수 있도록 하고, 전통문화가 청소년의 문화활동에 구현될 수 있도록 필요한 시책을 수립·시행한다(동법 제61조 및 제62조).

그 이후, 2007년도에는 청소년활동진흥법이 전부 개정되었다. 그 이유는 법치국가에서의 법률문장은 일반 국민이 쉽게 읽고 이해해서 잘 지킬 수 있도록 해야 함은 물론이고 국민의 올바른 언어생활을 위한 본보기가 되어야 하는데, 우리의 법률문장에는 용어 등이 어려워 이해하기 힘든 경우가 많고 문장구조도 어문규범에 맞지 않아 국민의 일상적인 언어생활과 거리가 있다는 지적이 많았기 때문이다. 이에 따라 법적 간결성·합축성과 조화를 이루는 범위에서, 법 문장의 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장은 체계를 정리하여 쉽고 간결하게 다듬었다.

주요 성과 및 문제점

청소년활동진흥법의 성과는 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있다(한국청소년개발원, 2006: 122-123).

첫째, 청소년기본법에서 청소년수련활동 위주로 규정되어 있던 청소년활동을 수련활동·교류활동·문화활동 등 대부분의 활동이 포함되도록 확대하여 정책적 지원 범위를 확대하였다. 둘째, 주 5일 수업 등 새로운 사회·제도적 환경 변화에 따라 청소년이 수련활동뿐만 아니라, 문화활동·교류활동 등 다양한 청소년활동으로 자신의 기량과 품성을 함양하기 위한 제도적 기반을 마련하였다. 셋째, 청소년 수련시설 종류에 청소년특화시설을 추가하여 현실에 맞게 시설을 구분하고, 청소년수련시설에 청소년운영위원회를 설치하여 청소년의 참여를 강화하였다. 넷째, 수련활동에 대한 체계적인 관리와 지원,

청소년수련활동인증제 도입, 그리고 이러한 정책과 사업의 효과적인 집행을 위해 중앙에는 청소년진흥센터를, 지방에는 지방청소년활동지원센터를 설치하도록 하는 등 청소년활동에 관한 제반 사항을 체계화하였다.

그러나 다음과 같은 문제점도 나타났다.

첫째, 청소년활동을 보장하기 위한 내용은 명시되어 있으나, 이를 위해 국가가 무엇을 그리고 어떻게 지원해 줄 것인가에 대한 근거조항이 미흡하다. 둘째, 청소년수련활동인증제도를 도입하여 프로그램의 질적 향상을 도모하기 위한 인증절차, 방법 등에 관한 내용은 명시되어 있으나, 인증 프로그램의 사후관리 등에 관한 내용이 미흡하다. 셋째, 청소년교류 및 문화활동을 청소년활동의 범위로 규정하였으나, 이러한 활동에 참여하는 청소년을 어떻게 지원·관리하고, 수련시설 및 단체 등에서 수용할 것인가에 대한 내용이 누락되어 있다. 넷째, 수련시설의 설치와 관련한 조항은 의무조항으로 되어 있으나, 운영에 필요한 예산지원 사항은 권고조항으로 되어 있어 수련시설의 고유목적 사업비율이 점점 낮아지는 결과를 초래했다.

2) 청소년복지지원법

제정 의의 및 연혁

청소년복지는 가정이나 사회로부터 소외되었거나 적응하지 못하는 청소년뿐만 아니라, 모든 청소년들의 삶의 질 향상과 최적의 성장과 발달에 목적을 두어야 한다. 이에 따라 청소년복지지원법은 헌법 제34조 제4항의 “국가는 노인과 청소년의 복지 향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”는 규정에 근거하여 2004년 2월 9일 제정되었다.

지금까지의 청소년복지는 아동복지의 연장선상이나 단순히 청소년문제의 해결이라는 소극적이고 보완적인 개념에서 다루어졌다. 현행 아동복지법은 18세 미만의 아동을 대상으로 하고, 그 내용은 주로 아동의 생존·보호·발달에 초점을 두고 있다. 18세 미만 아동 중에서도 특별히 아동양육시설에 거주하고 있는 아동들의 양육보호 및 절차에 관한 내용이 주를 이루었다. 그에 따라 청소년기에 필요한 자립·자활능력의 기회가 제대로 제공되고 못하고 있

다. 따라서 청소년 개개인이 인간적으로 존중되고 사회의 한 구성원으로서 생활할 수 있는 복지향상권을 인정하면서 국가 전체의 제도적 개념에서의 청소년복지에 대한 필요성이 대두되었다. 이에 청소년복지지원법은 가출·학업중퇴·비행·저소득계층 청소년 등 특별한 보호가 필요한 청소년에 대하여 현행 아동복지법에서 제공하지 못하는 부분이나 생산적 복지차원에서의 직업능력을 강화하여 자립·자활할 수 있는 복지서비스에 대한 내용을 중심으로 제정되었다. 나아가 이 법은 국가 및 지방자치단체는 모든 일반청소년에 대한 인권보장 및 건강·안전의 보장, 그리고 경제적 자립지원 등의 복지서비스를 제공해 주어야 한다는 것을 의무화하였다(조성연·유진아·박은미·정철상·도미향·길은배·김민정, 2008: 96).

그러나 청소년기본법 제3조 제4항은 청소년복지를 “청소년이 정상적인 삶을 영위할 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 제공되는 사회적·경제적 지원”으로 정의하고 있다. 이러한 법률적 정의는 청소년복지의 대상이 취약·위기 청소년뿐만 아니라 일반 청소년까지도 포함한다는 것을 시사한다. 또한 복지에 있어서 청소년의 주체성을 강조한 것으로 청소년의 기본적 요구의 충족과 건강한 성장·발달의 촉진은 물론, 청소년이 현재 사회구성원의 한 사람으로서 주체적인 삶을 영위하도록 지원해야 한다는 것을 의미한다.

주요 내용

청소년복지지원법은 청소년기본법 제49조 제4항의 규정에 따라 청소년 복지 증진에 관한 사항을 정함을 목적으로 하여(동법 제1조), 본문 21개 조항과 부칙 3개 조항으로 구성되어 있다. 본문은 총칙, 청소년의 인권보장 및 복지향상, 청소년의 건강보장, 특별지원청소년 지원, 교육적 선도, 벌칙 등 6개의 장으로 구성되어 있고, 부칙은 시행일, 경과조치 등에 관한 내용을 담고 있다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 청소년의 차별금지와 의사표현의 자유 등을 명시하고 있다(동법 제3조).
- 청소년은 인종·종교·성·연령·학력·신체조건 등 여타의 조건에 의하여 이 법이 정한 규정을 적용함에 있어서 차별을 받지 않고, 외부적 영향에 구애받지 아

니하면서 자기의사를 자유롭게 표명하고 스스로 결정할 권리를 가진다(동법 제3조).

- 청소년은 사회의 정당한 구성원으로서 본인과 관련된 의사결정에 참여할 권리를 가지고, 국가 및 지방자치단체는 청소년이 원활하게 정보에 접근하고 그 의사를 표명할 수 있도록 하기 위하여 청소년관련 정책의 자문·심의 등의 절차에 청소년의 대표를 참여시키거나 그 의견을 수렴하여야 한다(동법 제4조 제1~제2항).
- 청소년에 대하여 국가나 지방자치단체가 운영하는 수송시설, 궁·능, 박물관, 공원, 공연장 등의 시설이용료를 면제 또는 할인할 수 있도록 규정함으로써 청소년을 우대하고 있다(동법 제6조 제1항). 또한 시장·군수·구청장은 9세 이상 18세 이하의 청소년에 대하여 청소년증을 발급할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제7조).
- 국가 및 지방자치단체, 청소년의 보호자 등이 청소년의 건강증진과 체력 향상을 위해 최선의 노력을 기울여야 한다는 것을 명시하고 있다(동법 제8조 제1항). 또한 국가 및 지방자치단체는 청소년의 건강증진 및 체력향상을 위한 예방·교육 등의 필요한 시책을 강구하여야 하고, 관련기관과 협의하여 청소년의 건강·체력 기준을 설정하여 보급할 수 있다고 규정하고 있다(동법 제8조 제2항).
- 특별지원청소년을 명시하여 “특별지원청소년이라 함은 청소년의 조화로운 성장과 정상적인 생활에 필요한 기초적인 여건이 미비하여 사회적·경제적 지원이 필요한 청소년을 말한다. 다만 국민기초생활 보장법 등 다른 법률의 적용을 받는 청소년을 제외한다”라고 명시하고 있다(동법 제2조 제3호).
- 국가 및 지방자치단체는 가출청소년의 일시적인 생활지원과 선도, 가정·사회로의 복귀를 지원하기 위하여 청소년쉼터를 설치·운영할 수 있고, 청소년쉼터의 설치자 또는 운영자는 대통령령이 정하는 바에 따라 청소년쉼터에서 보호를 받고 있는 청소년의 생명·신체에 관한 손해를 배상할 것을 내용으로 하는 보험에 가입하여야 한다(동법 제14조 제1항 및 제2항).
- 국가 및 지방자치단체가 청소년 본인 또는 청소년의 보호자나 학교장의 신청에 의하여 해당 청소년에 대해 교육적 선도를 실시할 수 있다는 것을 규정하고, 청소년의 보호자나 학교장이 신청하여 선도를 실시하는 경우에는 반드시 청소년의 동의가 필요하다(동법 제15조 제1항).
- 건강진단 결과의 공개금지 의무를 위반한 자에 대하여 1년 이하의 징역이

나 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 명시하고 있다(동법 제19조). 또한, 청소년증을 대여하거나 양도한 자, 또는 대여하거나 양도받은 자와 청소년증과 동일한 명칭이나 표시의 증표를 사용한 자는 50만 원 이하의 과태료에 처하고(동법 제21조 제1항), 과태료는 대통령이 정하는 바에 의하여 시장·군수·구청장이 부과하여 징수하도록 하고 있다(동법 제21조 제2항).

청소년복지지원법은 2005년 3월과 12월, 그리고 2007년에 개정되었는데, 그 주요내용은 정부의 청소년관련 사무의 기능조정 계획에 의하여 문화관광부 청소년국과 국무총리 소속 청소년보호위원회를 통합하여 국무총리 소속하에 청소년위원회를 설치하기로 함에 따라, 동 위원회의 설치 근거와 운영규정을 마련하고, 관련된 공무원의 소속을 변경하는 등 관련 규정을 정비하려는 것이었다. 또한, 2008년 2월 국가청소년위원회가 아동정책과 통합되어 다시 보건복지가족부로 이관됨에 따라 관련 규정을 정비하기 위하여 개정하였다.

주요 성과 및 문제점

청소년복지지원법은 청소년을 아동과 구분하여 차별화된 지원의 필요성을 명시하였다는 점에서 주요 성과를 확인할 수 있다. 특히 기존의 요보호청소년에 대한 보호라는 소극적 복지정책 수준에서 벗어나 전체 청소년의 삶의 질 개선이라는 진일보된 복지수준에 초점을 두고 있다.

그러나 청소년쉼터 이외에는 청소년복지시설에 대한 규정이 없으며 청소년복지 지원에 관한 주요 사업을 청소년상담원이나 시·군·구 청소년상담지원센터에서 담당하도록 권장하고 있어 실제 이들 기관이 복지기능을 담당할 수 있는지에 대한 문제가 제기된다. 더욱이 청소년복지의 중요 사업인 청소년의 자립지원에 대한 내용이 누락되어 있는 것은 큰 문제점이라 할 수 있다. 향후 청소년복지지원법을 개정할 때, 청소년의 직업능력훈련과 노동시장 진입을 돕기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다.

3) 기타 청소년 관계법령 동향

이 시기의 다른 관계법령을 살펴보면 다음과 같다. 2004년도에는 청소년

들을 보호하기 위한 차원에서 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률, 성매매
알선 등 행위의 처벌에 관한 법률, 성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법
률 등이 제정되었다.

또한, 청소년 참여를 위한 법적인 장치가 마련되었는데, 2007년 5월 주민
등록법 제24조에 의해 만 17세 이상부터 주민등록증이 발급되도록 하였다.
그 해 8월에는 공직선거법상의 선거권자 연령이 19세 이상인 점을 감안하여
국민투표법상의 투표권자를 20세 이상의 국민에서 19세 이상의 국민으로
조정함으로써 청소년들의 투표권이 확대되었다.

3. 청소년 관계법령의 성과와 과제

가. 성과와 문제점

특정 분야의 정책은 관련 법령의 제정과 정비를 통하여 발전하는 것이 일반적 현상이다. 법령과 정책이 불가분의 일원론적 관계에 있다고 보는 시각도 이러한 현상을 반영한 것이다. 그러나 청소년정책은 관계법령이 정책의 발전적 전개를 위하여 존재 또는 기여하고 있다고 보는 시각이 있다. 이러한 이유는 1991년에 수립된 한국청소년기본계획의 효과적 추진을 위하여 청소년기본법이 제정되었던 역사적 경험에 근거한 주장이다. 그러나 이후의 청소년관련 법·제도적 발전 또는 변화 실태를 살펴보면 법령의 제정을 통하여 관련 정책과 사업이 크게 확대되었음을 발견할 수 있다. 청소년 수련시설 및 단체의 급증, 그리고 청소년을 둘러싼 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위하여 탄생한 각종의 제도들이 그것이다. 따라서 청소년육성법과 청소년기본법 등의 관계법령 제정을 통하여 청소년분야가 크게 발전한 것은 부인할 수 없는 사실이다.

1987년 우리사회에 청소년육성법이 제정되기 이전까지는 미성년자보호법(1961)이나 아동복지법(1961) 등과 같이 청소년과 직접적 상관성이 적은 주변적 관계법령을 통하여 청소년문제가 다루어졌던 것이 사실이다. 즉, 청소년보다는 아동 또는 요보호아동, 일반청소년보다는 문제·비행을 비롯한 장애청소년 등과 같이 보호·선도를 요하는 청소년집단에 정책적 초점이 집중되었다. 그러나 청소년육성법을 비롯한 청소년기본법, 청소년보호법 등의 연이은 청소년 관계법령의 제정과 개정을 통하여 아동과 차별화된 청소년정책이 탄생하였고, 정책적 대상 또한 특수계층에서 일반청소년으로 확대되는 성과를 이루어냈다. 이것은 앞에서 언급한 청소년 관계법령이 우리사회에 기여한 성과이자 과제이기도 하다.

또한, 청소년 관계법령의 제정은 법령의 직접적 수요자이자 주체인 청소년들의 인식변화에도 커다란 영향을 주었다. 청소년현장을 통하여 일부청소

년들은 자신이 권리와 책임을 갖는 온전한 사회적 구성원임을 자각하게 되었고, 청소년운영위원회를 비롯한 각종의 자치활동 참여를 통하여 자신들을 둘러싼 사회적 현상에 대한 이해와 비판의 지평을 넓힐 수 있는 기회를 갖게 되었다. 2008년도 광화문 촛불축제의 시발점이 청소년들로부터 연유되었고, 인권 증진과 관련한 다양한 목소리의 중심에 청소년들이 있다는 것에서 그러한 성과를 확인할 수 있다.

이처럼 청소년 관계법령의 제정에 따른 많은 성과가 존재하나 여전히 아쉬운 문제점들이 존재한다.

첫째, 청소년 관계법령은 청소년 및 청소년을 둘러싼 환경변화를 적기에 담아내지 못하고 있다는 지적이다. 이러한 현상은 법령에 너무 많은 내용이 조문화되어 있기 때문에 나타나는 문제이다. 즉, 법령에는 최소한의 이념 내지 취지 등만을 명시하고 법령에 비하여 비교적 개정이 용이한 시행령과 시행규칙에 세분화하여 관련 내용을 명시하는 형태로 법체계가 구비되어야 하나, 법령에 지나치게 많은 내용이 담겨져서 발행한 결과이다. 따라서 청소년 관계법령의 조항을 축소하고 관련내용을 시행령 및 시행규칙으로 이관하여 청소년을 비롯한 주변환경의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 법체계를 구비할 필요가 있다.

둘째, 청소년 관계법령의 성격에 따라 정부 부처별로 담당업무가 산재되어 있어 청소년관련 정책의 통합적 관리·집행에 어려움이 나타난다. 우리사회 속의 청소년은 하나의 주체적 존재임에도 불구하고 각 법령이 정하는 다양한 명칭에 따라 수많은 청소년이 존재하고, 이에 따른 각기의 정책이 분절적으로 추진되고 있다. 따라서 각 부처별로 추진 중인 청소년관련 정책의 연계·협력·조정 시스템을 강화하여 정책의 효율성을 제고할 필요가 있다.

셋째, 청소년 관계법령에서 정의하는 청소년의 연령이 각기 달라 청소년의 범위를 어떻게 볼 것인가라는 문제가 존재한다. 예로 청소년기본법(9~24세), 청소년보호법(19세 미만), 소년법(19세 이하), 민법(20세 미만) 등 청소년의 삶과 밀접한 상관을 맺고 있는 관계법령에서 정하는 청소년의 연령정의가 모두 다르다. 물론, 각기의 법 제정 목적이 모두 다르므로 획일적 연령의

통일은 어려울 것이나 가능한 한 청소년의 연령을 조정하여 법 집행의 효율성을 제고할 필요가 있다.

넷째, 청소년 관계법령에 명시되어 있는 정책대상이 주로 청소년에게 집중되어 있어 정책의 효율성을 떨어뜨리고 있다. 청소년들이 경험하는 다양한 문제는 반드시 청소년 자신으로부터만 발생하지 않는다. 가정을 비롯한 지역 사회, 사회구조 등 매우 다양한 요인들로부터 청소년문제가 유발된다. 예로 가출청소년의 경우 해당 청소년에게 서비스가 집중되어 심리·정서적 상처가 치유된다 하더라도 돌아갈 가정에 근본적 문제가 존재한다면 재가출로 연결될 수밖에 없다. 따라서 청소년을 둘러싼 1, 2차 환경을 개선하고 지원하기 위한 내용까지도 포함하여 청소년 관계법령을 정비할 필요가 있다.

다섯째, 청소년 관계법령의 대국민 홍보가 미흡하여 법의 실정성이 미약하다. 만약 청소년 관계법령이 청소년분야 종사자들만의 법으로 그 위상과 역할이 제한된다면 우리 청소년들은 여전히 학력·신분사회의 추종자 내지는 희생자로 살아갈 가능성이 높다. 따라서 청소년기본법, 청소년활동지원법, 청소년복지지원법 등을 비롯한 관련정책에 대한 대국민 홍보를 강화하여 청소년들의 학교밖 활동이 교육 못지않게 중요한 교육적 요소임을 알릴 필요가 있다.

나. 전망과 과제

우리 청소년들이 살아갈 미래사회는 현재보다 진일보한 과학문명의 발달로 생활의 편리성이 향상될 것이나 감시의 사회화는 더욱 가속화 될 것이다. 즉, 개인의 자율성 신장과 더불어 인간세계의 비인간화 경향이 더욱 심화될 것으로 전망된다. 어떻게 보면 이러한 측면에서 청소년정책의 필요성과 중요성이 더욱 강조될 것으로 예상할 수 있으나, 반드시 그렇지 않은 않다. 아파트 거주 문화는 청소년들의 놀이공간을 축소시켰고, 컴퓨터 혹은 인터넷의 발달은 청소년들의 놀이문화를 비롯한 가치, 규범, 습관 등과 같이 전반적인 청소년들의 생활세계에 많은 변화를 주었다. 그러나 청소년들은 이러한 변화를 불편해하기 보다 순응하고 일부는 더욱 선도해가는 모습을 보인다. 즉,

미래에 다가올 다양한 변화에 대하여 우리 청소년들은 현재처럼 순응해 나갈 가능성이 높다. 이것은 이들을 대상으로 하는 청소년정책이 더 험난한 문제에 직면할 것이라는 추정을 가능하게 한다. 따라서 미래의 청소년정책은 선언적 또는 포괄성을 띠기보다는 더욱 정교한 맞춤형 정책으로 발전하지 않으면 청소년들로부터 외면당할 가능성이 높다 하겠다.

한편, 미래사회 속에서의 정부 또는 청소년정책이 갖는 의미는 현재보다 더욱 중요할 것이다. 국가는 관계법령의 제정을 통하여 필요 예산을 확보하고, 이에 따른 정책을 개발하여 관련 사업을 전개해 나갈 것이기 때문이다. 물론, 국가의 공공성과 시민사회의 자율성이라고 하는 두 권력이 청소년정책을 어떻게 조망하고 관여할 것인가에 따라 청소년에 대하여 청소년정책이 갖는 영향력이 다르게 나타날 것이다. 그러나 미래사회가 복지국가로 점차 이행될 것임을 고려하면, 국가는 무엇보다도 공공사회지출 예산을 확대해 나갈 것이고, 이의 분배는 정부가 담당할 것이기에 관계법령을 비롯한 정책의 영향력이 사회구성원들에게 미치는 정도가 더욱 증대될 것으로 보인다. 즉, 청소년 관계법령을 비롯한 정책이 청소년들에게 미치는 영향력은 더욱 확대될 것이다.

따라서 미래사회를 대비한 몇 가지 과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미래사회의 변화정향을 정확히 판단하여 청소년과 청소년을 둘러싼 환경변화를 예측하고 이에 따른 청소년 관계법령의 정비와 함께 관련 정책을 개발해야 한다.

둘째, 청소년들의 생활세계는 현재보다도 오프라인에서 온라인 중심으로 이동할 가능성이 높다. 이에 따른 새로운 청소년 관계법령을 준비하고 정책을 개발할 필요가 있다.

셋째, 청소년 관계법령의 입법취지는 국가 또는 민족적 범위를 넘어서서 청소년들이 세계화 시대의 역량을 개발하기 위한 차원으로 확대되어야 한다. 즉, 미래의 청소년정책은 세계적 동향과 맥락을 같이하는 수준에서 마련되어야 한다.

넷째, 청소년정책의 집행이 현재와 같이 관계 공무원 및 청소년 종사자

집단에 의해 추진되는 것이 아니라, 일반 자원봉사자들의 참여가 확대될 것으로 보여, 이에 따른 지원 정책을 마련해야 한다.

다섯째, 몇몇 선진 국가에서 볼 수 있는 바와 같이 청소년의 선거권을 비롯한 참여권이 더욱 확대될 것이다. 따라서 청소년들의 선거권이 현행의 19세에서 그 이하로 하향 조정될 경우 이에 따른 각종의 법령정비 작업을 준비할 필요가 있다.

참고문헌

- 국가청소년위원회 (2007). 2007 청소년백서. 서울: 국가청소년위원회.
- 국가청소년위원회 (2007). 청소년복지지원법. 서울: 국가청소년위원회.
- 국가청소년위원회 (2007). 청소년활동진흥법. 서울: 국가청소년위원회.
- 김두현 (1999). 청소년육성 5개년계획과 변화된 청소년정책. 문화체육과 청소년정책. 서울: 삼원문화사.
- 노동부 (2007). 근로기준법 적용의 합리화 방안 연구. 서울: 노동부.
- 노동부 (2009). 근로기준법. 서울: 노동부.
- 노동부 (2009). 근로기준법시행령. 서울: 노동부.
- 문화관광부 (1998). 1998 청소년백서. 서울: 문화관광부 청소년국.
- 문화관광부 (2001). 2001 청소년백서. 서울: 문화관광부.
- 문화관광부 (2004) 청소년기본법. 서울: 문화관광부.
- 문화관광부 (2004). 청소년복지지원법. 서울: 문화관광부.
- 문화관광부 (2004). 청소년활동진흥법. 서울: 문화관광부.
- 문화관광부, 한국청소년개발원 (1998.9). 새로운 「청소년헌장」을 위한 공청회. 서울: 문화관광부·한국청소년개발원.
- 문화체육부 (1995) 청소년기본법. 서울: 문화체육부.
- 문화체육부 (1997). 청소년보호법. 서울: 문화체육부.
- 보건복지가족부 (2008). 아동복지법. 서울: 보건복지가족부.
- 보건복지가족부 (2008). 아동복지법시행규칙. 서울: 보건복지가족부.
- 신섭중 외 (1992). 한국사회복법제개설. 서울: 대학출판사.
- 조선희, 강명숙, 김혜진, 류진아, 박희현, 이지향 외 (2005). 청소년복지론. 서울: 교문사.
- 조성연, 유진이, 박은미, 정철상, 도미향, 길은배, 김민정 (2008). 청소년복지론. 서울: 창지사.
- 조영승 (1998). 청소년육성법론. 서울: 교육과학사.
- 조영승 (2003). 우리나라 청소년정책의 역사적 변천. 청소년문화포럼, 7.
- 청소년보호위원회 (2000). 청소년성보호법. 서울: 청소년보호위원회.
- 청소년보호위원회 (2001). 청소년보호법. 서울: 청소년보호위원회.
- 국가청소년위원회 (2005). 청소년성보호법. 서울: 국가청소년위원회.

국가청소년위원회 (2007). 청소년성보호법. 서울: 국가청소년위원회.

체육부 (1987). 청소년육성법. 서울: 체육부.

체육부 (1988). 1988 청소년백서. 서울: 체육부.

체육청소년부 (1991). 1991년도판 청소년백서-한국청소년기본계획수립에
 즈음하여-. 서울: 체육청소년부.

체육청소년부 (1991). 청소년기본법. 서울: 체육청소년부.

통계청 (각 년도). 경제활동인구조사보고서. 서울: 통계청.

한국청소년개발원 (1994). 청소년 관계 법과 행정. 서울: 인간과 복지.

한국청소년개발원 (2003a). 청소년수련활동론. 서울: 한국청소년개발원.

한국청소년개발원 (2003b). 청소년정책론. 서울: 한국청소년개발원.

한국청소년개발원 (2005). 청소년보호정책 실태와 발전방안. 서울: 한국청소년개발원.

한국청소년개발원 (2006). 청소년육성제도론. 서울: 한국청소년개발원.

한국청소년정책연구원 (2007). 청소년 성보호관련 법제체계 정비방안 연구.
 서울: 한국청소년정책연구원.

한국청소년학회 (1999). 청소년학총론. 서울: 양서원.

IV. 청소년단체·시설 및 지도자제도의 동향과 과제

1. 서론
2. 청소년단체·시설 및 지도자제도의 동향
3. 청소년단체·시설 및 지도자제도의 성과와과제

IV. 청소년단체·시설 및 지도자제도의 동향과 과제*

1. 서론

지난 20년간 청소년 분야에서 가장 괄목할 만한 성장을 이루어온 것이 바로 청소년단체와 시설, 그리고 청소년지도자 등의 영역이라고 할 수 있다.

청소년단체의 역사는 한국 청소년활동의 출발점이라고 해도 과언이 아니다. 특히 청소년단체는 한국 근·현대사의 주요 장면마다 청소년을 위한 활동 뿐만 아니라 사회변화의 의미 있는 계기를 만들고 주체적인 역할을 수행하기도 하였다. 현재 각 청소년단체는 지식정보사회의 전개와 그에 따른 사회 변화에 걸맞는 청소년활동을 선도하기 위해 다양한 시도를 전개하고 있다. 특히 학교환경의 변화에 따라 학교 중심의 활동유형을 지역사회 중심으로 하는 청소년육구 중심의 활동으로 전환하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다.

청소년시설은 수련시설을 중심으로 청소년육성법과 청소년기본법, 그리고 한국청소년기본계획의 수립을 계기로 가장 비약적인 발전을 이룬 분야라고 할 수 있다. 특히 청소년 수련시설의 양적 확대는 청소년활동의 기반을 한 단계 끌어올렸다고 할 수 있다. 하지만 여전히 청소년시설의 지역적 편차, 이용률 부진 등은 청소년들의 생활이 학교교육과 입시에 매몰되어 시간이 부족하다는 것만으로는 해명될 수 없는 문제로 부각되고 있다. 각종 특성화 사업이나 지역중심 사업의 전개 등을 통해 이러한 문제를 해소하기 위한 노력이 상당부분 성과를 거두고 있기도 하지만, 여전히 시설운영자의 관점보다는 청소년의 관점, 청소년의 육구 중심의 운영방식에서의 전환이 요청된다.

청소년지도사 국가자격제도 시행을 필두로 자격을 갖춘 전문지도자가 청

* 집필 : 전명기(한국청소년진흥센터)

소년지도 현장의 중심이 되었다. 이어 청소년상담사 국가자격제도까지 시행됨에 따라 활동지도는 물론 상담 등 문제 예방 및 개선을 위한 지도까지 전문지도자가 담당하는 영역으로서 자리잡게 되었다. 청소년지도사 및 상담사 자격제도 시행 이후 청소년지도 전문인력을 양성하기 위한 대학의 학과도 크게 늘어나게 되면서 현장 활동경력은 물론 대학 중심의 전문적인 지도인력 양성이 발전하게 되었다. 그러나 청소년지도사나 청소년상담사 모두 현장 실습 강화 등 현장에서 필요한 지도역량을 강화하기 위한 양성과정의 개선이 과제로 대두될 만큼 현장의 요구 수용에는 미흡한 측면이 여전히 존재한다. 다른 한편으로는 우수준 미흡, 지역별 편차에 따른 인력수급의 문제점 등 정책적인 측면에서 해결해야 할 과제들도 대두되고 있다.

웹2.0 세대로 주목받고 있는 지금의 청소년들은 동시에 우리사회에서 여전히 오늘의 삶이 아닌 “미래세대”로서의 삶을 요구받고 있다. 미래를 위한 학업과 입시 중심의 생활에서 자유롭지 못하여, 그들의 현재의 삶의 질에 대해서는 무관심하다. 때문에 건강과 여가문화에 많은 문제를 드러내고 있으며, 고교 졸업 순간 갑자기 성인의 지위 획득으로 역할연습이 부재한 상황이다. 다른 한편으로 청소년들은 여전히 사회적 소외계층이다. 성인 중심 사회체계의 소외계층이며, 사회적 지위나 경제적 능력에서 취약집단이고, 부모 의존적인 존재로서 과보호되거나 또는 지나치게 방임되고 있다. 그렇지만 청소년들은 청소년 존재 자체의 속성상 기성세대에 비해 월등한 변화에 대한 적응성으로 급속한 사회변화에 뛰어난 적응력을 발휘하고 있고, IT와 디지털 문화산업의 주요 소비자인 동시에 생산자로 창의성과 자기주도성을 잘 드러내고 있다. 이를 통해 청소년기의 또래문화 및 저항문화, 사이버공간에 기반한 상호작용 문화, 온라인과 오프라인을 연계한 소집단화를 통해 독특한 청소년 문화를 만들어내고 있다. 이를 통해서 볼 때, 청소년들은 앞으로 오늘의 사회구성원으로서 위상을 강화하게 될 것이며, 뛰어난 정보활용 역량으로 성인 의존성이 감소하고, 사회변화를 주도하면서 가장 신속하게 네티즌을 넘어선 유비티즌으로 변신하여 광역화 내지는 글로벌한 수준에서 활동하는 세분화된 집단의 일원으로 활동하게 될 것이다.

청소년단체, 청소년시설, 그리고 청소년지도자 모두 이러한 청소년 생활 세계의 변화에 부응하여 청소년활동을 주도하고 청소년들의 성장·발달과 자기계발을 이끄는 견인차 역할을 충실히 수용하기 위해 다음과 같은 방향에서 발전적 자기개선의 노력이 요청된다(김정주, 2004; 김미윤, 2004: 25-26 참조).

첫째, 청소년단체, 청소년시설, 그리고 청소년지도자는 청소년의 권리와 책임에 대한 명확한 인식의 기회를 제공하여야 한다. 청소년정책 분야에서 청소년의 참여와 권리 증진을 강조하기 시작한 이래 많은 개선이 있었지만 아직도 다수의 활동이 권리만 강조하고 청소년을 이용하기도 한다. 청소년단체와 청소년시설에서 권리와 책임이 균형을 잡을 수 있도록 하는 청소년 참여 프로그램의 개선이 요망된다.

둘째, 변화에 대응하고 변화를 유도하는 프로그램 활동이 필요하다. 유행에 편승하는 무책임이나 검증 없는 프로그램의 무모한 도전도 곤란하지만 적어도 변화에 뒤지지 않고 대응하는 활동 프로그램이 운영되어야 한다.

셋째, 달라진 여가 트렌드에 맞는 프로그램이 필요하다. 주5일제 등의 확산으로 시간소비형 여가 증가, 가족중심형 여가 수요 확대, 여가의 문화화와 학습화, 여가의 디지털화와 탈디지털화의 공존, 참여형·체험형 여가의 증가 등 청소년활동이 이루어질 수 있는 여가의 변화에 상응한 프로그램 운영과 지도가 요망된다.

넷째, 청소년의 직접적인 체험, 학습과 연계되는 프로그램이 확대되어야 한다. 청소년단체와 시설, 그리고 지도자는 의사 간접체험류의 프로그램은 가급적 지양하고 오프라인의 의미 있는 체험 주체가 되어야 한다. 그리고 이를 통해 청소년단체, 시설, 그리고 지도자는 실제적인 상황에 참여하여 직접적으로 체험할 수 있는 기회를 제공하고 교과학습 등과도 연계되는 프로그램 수요 등 현실적 기대치에도 응답할 필요가 있다.

다섯째, 도전적인 성취의 기회를 제공하여야 한다. 적극적이고 도전적인 프로그램을 통해 청소년이 스스로 성취감을 느낄 수 있고 경험을 통하여 스스로 안전을 지킬 수 있는 실생활의 기술을 갖게 하는 것이 필요하다. 이를

위해서는 안전장치를 확보한 가운데 위험부담(risk-tasking)이 있는 프로그램도 과감하게 기획하고 제공할 필요가 있으며, 그 성취를 객관적으로 인정하고 격려하는 방안도 함께 고려할 필요가 있다.

중앙집중의 사고와 일방적 전달 중심의 방식으로서는 더 이상 청소년들에게 매력적인 활동의 장을 제공할 수도 없다. 기관 조직 자체의 유연성, 새로운 요구에 대한 즉각적인 대응능력, 새로운 지식과 방법에 전문화된 지도자의 확보가 어느 때보다도 중요해질 것이다. 물리공간과 가상공간으로 구분되어 있던 상황에서는 어느 정도 현재의 방식이 유지되었을지 모르지만 새로운 매체통합의 공간 속에서 청소년들은 자신들의 관심사로 개별화되고 새로운 조직과 활동에 참여하게 될 것이다. 물리적 공간 중심의 청소년활동에 대한 관심이 그만큼 줄어들 수도 있다. 아울러 동시에 보다 적극적인 차원에서 청소년들로 하여금 새로운 기술과 매체에 적극적으로 대처하고 전방위적인 접근이 가능하도록 폐쇄적이고 정형화된 틀에서 벗어나 청소년 생활 중심으로 자신들의 문화를 만드는 일을 지원할 필요가 있다(김혁진, 2004: 31-32). 청소년들이 환경에 종속되는 것이 아니라 스스로 새로운 환경을 창조적으로 만들고 기술과 매체를 주도적으로 이용할 수 있는 경험의 장을 제공하는 노력이 요구된다. 이러한 관점에서 새로운 시대와 문화에 적합한 활동 전략과 지도력 개발이 청소년단체, 시설, 그리고 지도자에게 공히 요구되는 과업이라고 할 수 있다.

2. 청소년단체·시설 및 지도자제도의 동향

가. 청소년단체

광의적 의미에서 청소년단체는 청소년이 청소년간의 상호작용을 통해 개인적인 성장을 이룩하는 동시에 미래의 건전한 사회일원으로 성장하는 데 필요한 태도와 능력을 키울 수 있는 사회단체를 총칭한다. 우리나라에는 2007년 현재 약 350여개의 청소년단체가 국내에서 활동 중이며, 청소년단체간의 정보교환 및 상호협력을 도모하고 청소년 관련 행정부처와 유관 사회단체, 각급학교, 그리고 세계의 청소년기구와 연계적인 협력체계를 구축하는 기능을 수행하는 한국청소년단체협의회(약칭 청협)가 중심적 역할을 담당하고 있다(국가청소년위원회, 2007: 433-437).

지난 1960년대부터 청소년단체 활동이 활발히 추진되면서 1965년도에 창립한 한국청소년단체협의회를 중심으로 범 사회적 청소년운동체제를 구축하였다. 이후 1985년 세계청소년의 해를 기점으로 1987년 청소년육성법 제정, 1990년 청소년헌장 선포, 1991년 한국청소년기본계획과 청소년기본법 제정, 1992년 청소년의 해 운영, 그리고 1993년 청소년육성5개년계획등 청소년분야에서 중요한 역할을 수행하여 왔다. 이후 2004년에 청소년기본법과 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법의 제·개정이 이루어지고 다음 해인 2005년도에는 들어 한국청소년단체협의회가 특수법인화되고 여러 청소년단체들이 활발한 활동을 전개하는 가운데 회원단체를 확대하여 청소년육성을 위한 공동노력을 새롭게 모색하고 있다.

청소년단체는 각기 고유의 설립목적에 따라 여러 유형이 있으며, 국가 및 지방자치단체는 청소년단체의 조직과 활동에 필요한 행정적인 지원을 할 수 있고, 운영·활동 등에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다. 또한 개인·법인 또는 단체는 청소년단체의 시설 및 운영을 지원하기 위하여 금전 그 밖의 재산을 출연할 수 있다.

1) 청소년단체의 변천과정

우리나라 청소년단체의 태동과 역사적 변천과정을 살펴보면 다음과 같다 (차광선, 1995: 33-52).

8.15 광복 이전 청소년단체의 태동

우리나라 청소년단체의 태동은 항일 자주독립 운동의 일환으로 19세기 말 여러 선각자들에 의해 청소년들을 대상으로 개화·자주·자강 운동을 펼쳤던 것에서 시작되었다. 배재학당을 중심으로 학생회의 조직을 지도한 협성회는 한국 학생단체의 효시라고 할 수 있으며, 1901년에 배재학당 이미 학생 YMCA 조직이 활동하고 있었던 것은 우리나라 YMCA 창설의 결정적 힘이 학생단체에서 나왔음을 알 수 있게 한다. 독립협회가 해산당한 후 개화독립 운동에 관심 있는 청년들은 독립협회와 같은 구실을 하는 새로운 단체의 창설을 기대하게 되었으며, 이에 부응하여 1903년 10월 28일 우리나라 최초의 청년단체라고 할 수 있는 황성기독교청년회(현 서울YMCA)가 창설되었다. 이밖에 1898년 창립한 순성회를 효시로 1922년부터 본격적인 전국조직을 갖추기 시작한 한국YWCA도 함께 활발한 활동을 전개하였다. 이 시기에는 도산 안창호가 시작한 흥사단도 태동하였다. 안창호는 1905년 공립협회의 창립, 1907년 신민회의 결성과 대성학교를 설립했으며, 1909년 신민회 산하에 흥사단의 전신인 청년학우회를 결성하여 한국 최초의 근대적 청년운동 자생조직으로 청년운동을 전개했다. 이후 1910년 한일합방과 일제의 탄압으로 정상적인 활동을 하기 어렵게 되면서 미주 흥사단 등을 중심으로 그 명맥을 이어갔다.

1919년 3.1운동이 일어나고 그와 맥락을 같이하여 언론교육활동을 통한 계몽운동 차원에서 소년운동이 전국적으로 활발하게 전개되었다. 1919년 3월 10일 우리나라 최초의 근대적 소년운동으로서 한국 남녀소년단이 파리평화회의에 독립청원서를 제출했다는 기록이 있으며, 1919년 7월 원산소년단을 비롯하여 함남 안변소년회, 경북 왜관소년회, 경남 진주소년회가 조직되고, 1921년 이후 서울, 안성, 인천, 금천, 성진, 완주 등 국내·외 각지에서 비밀결사소년단이 조직되기도 하였다. 이 가운데 특히 1921년 5월 방정환이

조직한 천도교 소년회는 전국 소년운동계에 많은 영향을 미쳤다. 방정환이 이끄는 천도교 소년회를 중심으로 한 각계 소년단체는 1923년 4월 조선소년운동협회라는 연합기구를 만들어 5월 1일을 어린이 날로 제정하는 등 한국 소년운동사상 획기적인 성과를 거두었고, 일본 도쿄에서는 아동전문 연구단체인 색동회가 조직되기도 하였다.

한편 새롭고 획기적이며 조직적인 항일 소년운동단체의 출현의 요청에 따라 영국에서 1907년 시작된 국제적 소년단체인 보이스카우트 운동이 도입되었다. 1922년 10월 5일 우리나라 보이스카우트 조직의 시초가 된 조선소년군이 당시 중앙고보에서 교사 조철호에 의해 창립되어 발대식을 가졌으며, 또한 비슷한 시기에 서울중앙기독교청년회의 소년부 정성채 간사가 YMCA 내에 소년척후군을 조직한 바 있다. 이후 한국의 보이스카우트 조직은 어린이날 행사 등에 주도적으로 활동하여 1924년 이상재를 총재로 소년척후단조선총연맹으로 통합되었다가 분리되었으며, 1925년에는 소녀 대상의 걸스카우트 조직이 만들어졌다.

불교계에서는 만해 한용운을 중심으로 1909년 3월 전남 화엄사에 모여 청년회를 발족한 것이 우리나라 불교 청년운동의 기원이다. 불교 청소년운동은 1911년 6월 경남 하동 쌍계사에서 조선불교청년회 발기대회를 가졌으며, 이후 민족운동과 불교 발전에 기폭제 역할을 하였다. 1919년 6월 발회식을 거쳐 1920년 6월 창립총회를 통해 조선불교청년회가 정식으로 발족하였다. 조선불교청년회는 1931년 조선불교청년동맹으로 조직을 변경하고 불교의 개혁과 민족의식 계몽을 지도하면서 청년운동을 계속하였으나 1938년 일제의 탄압으로 해산되고 말았다.

이외의 단체들도 종교활동과 함께 많은 청년운동, 소년운동, 여성운동 차원에서 크고작은 규모의 청소년단체들이 조직되어 활동한 것으로 보이나 일제의 가혹한 탄압으로 활발한 활동을 전개하지는 못했다. 그러나 그 와중에도 1925년 조직되어 경기, 경남, 전남 등의 지역에서 활동한 오월회, 소년개척부, 소년성경학교, 소년성경구락부 등의 활동이 눈에 띄나 1938년 일제의 탄압으로 대부분 활동이 중지되었다.

8.15 광복 이후 청소년단체의 재건과 발전

광복이 된 이후 YMCA나 YWCA 기독교 청년운동 조직이 속속 재건되었다. 이들 단체는 한국전쟁의 혼란 속에서도 피난민 대상 봉사활동 등 적극적인 활동을 전개하였다. 미국과 중국 등지에서 활동의 명맥을 이어오던 홍사단도 1948년 본부를 서울로 이전하여 국내·외 기관을 재조직하고 재정 자립을 위한 노력을 강구하는 등 조직의 재건을 속속 진행했다. 한국전쟁이 발발하고 전란의 어려운 상황 속에서도 홍사단 활동의 활성화는 계속 추진되어, 1953년 창단 40주년 기념식을 부산에서 개최하고 휴전으로 홍사단 본부도 서울로 복귀하여 각종 행사와 대외적 활동을 전개하는 가운데 청년부와는 별도로 학생회가 조직되고 고등학생회도 구성되는 등 청소년단체로서의 활동 폭을 넓히게 되었다.

전국에 흩어져있던 스카우트 지도자와 대원들도 광복과 더불어 스카우트 재건을 위해 본격적인 활동을 재개하기 시작하였다. 조선소년군은 1945년 12월말 군정청에 의해 해산하게 되는 아픔을 겪기도 하였으나, 스카우트 지도자들은 다시 미군정청과 교섭 끝에 18세 이하의 소년을 대상으로 세계보이스카우트연맹의 규정에 따라 보이스카우트 재편성준비위원회를 구성하였다. 미군정청의 보이스카우트육성법령이 공포되자 1946년 3월 창립총회를 열고 조선소년군 대신 전소년조선군까지 포괄하는 사단법인 대한보이스카우트중앙연합회로 개칭하고 조직을 재건하였다. 1953년 1월에는 세계연맹에 회원국으로서 정식가입도 이루어졌다. 걸스카우트는 대한보이스카우트중앙연합회와 함께 1946년 5월 조선소녀단이 설립되어 소녀대 활동이 본격적으로 시작되었는데, 이후 6.25동란의 어려운 시련을 이겨내며 1951년 8월 독립적인 사단법인으로 인가되어 1957년 7월에는 걸스카우트세계연맹으로부터 회원국으로 가입승인을 받았다.

불교청년회는 광복 후 3.1운동의 중심적 지도자인 한용운을 중심으로 결성되었던 조선불교청년회를 계승하는 단체가 종파에 따라 한국불교청년회와 대한불교청년회로 재결성되었다. 한국불교청년회가 1947년 5월 먼저 재건되어 창립총회를 갖고 초대 총재 한용운에 이은 2대 회장을 선출하였고,

1948년 11월 조선불교청년회가 초대회장을 선출하고 각각 불교청년단체로 활동을 전개하기 시작했다. 한국불교청년회는 1986년 사무처를 태고종 중앙 불교회관으로 이전하여 15개 지부가 조직되어 청년과 청소년을 위한 각종 연수 및 대법회, 환경실천운동사업, 청소년선도 및 불우이웃돕기운동사업을 전개하고 있으며, 대한불교청년회는 15개 지구를 통해 1990년 세계불교청년대회를 개최하여 청년과 청소년을 대상으로 만해 한용운 선사 관련 문화 활동, 법회, 통일기원 활동을 전개하고 있고, 대한불교청소년교화연합회도 1989년 4월 사단법인으로 재정비되어 10여개 지부와 지회를 조직하여 청소년 관련 각종 사회복지시설을 운영하여 연합법회, 교육훈련사업, 문화사업, 지역사회사업 등을 실시하고 있다.

성경구락부도 광복이 되자 다시 태동하여 1949년부터 활동을 재개하였으며, 전쟁중에는 제주도와 부산을 중심으로 구락부를 재건하고 노방학습을 통해 진학을 하지 못한 학생을 가르치는 등의 활동을 전개하였다.

도덕재무장(MRA)운동은 우리나라에서 8.15 광복 후 점진적으로 발전하여 1948년 9월 스위스 회의에 우리나라 지도자가 처음으로 참석하기 시작하여 미국과 일본, 필리핀 등지에서 개최된 MRA 국제대회를 통해 국제 MRA 인사들과 접촉하면서 절대정직, 절대순결, 절대무사, 절대사랑의 운동을 실천하는 단체로 활동하게 되었다. 현재 MRA한국본부는 1982년 6월 사회단체로 등록하여 주요도시에 MRA팀을 구성하고 썸아웃코리아 등 합창단 활동과 순회강연, 연수 및 훈련대회 그리고 각종집회 등을 통한 정신운동을 펼치고 있다.

청소년적십자운동은 1950년 한국전쟁중 대한적십자사가 기구상으로만 존재하던 청소년적십자(JRC)를 실체화하고 1952년 11월 부산에서 중·고등학교를 순회하며 청소년적십자의 활동과 취지를 소개하여 12월에 15개 학교 학생간부를 중심으로 강습회를 실시하면서 활발한 활동을 전개하게 되었다. 이후 정부의 승인과 지원으로 각급학교에 청소년적십자가 조직되었다. 현재 청소년적십자(RCY)는 어린이, 청소년, 대학적십자를 중심으로 13개 적십자 지사를 통해 청소년사업으로 건강과 생명의 보호를 위한 사업, 봉사활

동사업, 친선교류사업, 적십자 이념사업 등을 전개하고 있다.

4-H구락부는 일제시대 기독교를 통하여 농촌청년운동으로써 부분적으로 소개되었으나 일반화되지 못하던 형편이었으나, 광복 이후 1947년 3월 일제 때 YMCA 총무로 있으면서 농촌청년운동을 추진했던 구자옥 경기도지사를 중심으로 조직을 갖추고 점차 4-H운동을 확산하게 되었다. 1948년 경기도 농촌청년구락부연합회(4-H 후원회)가 발족되고 이후 1949년 8월 사단법인체가 되었다. 한국전쟁으로 그 활동이 전면 중단되었던 4H는 휴전 후 1952년 12월 정부가 4-H구락부사업을 농촌지도사업으로 채택하면서 다시 확산되기 시작했다. 1954년 11월 한국4-H구락부중앙위원회 창립총회가 개최되어 1958년 사단법인체로 등록되면서 4-H구락부의 적극적인 활동이 이루어졌다.

UN관련 단체로는 UNESCO와 국제연합한국학생협회(UNSA)의 활동이 시작되었는데, 백낙준 등 각계 인사들은 UNESCO의 창립 소식을 접하고 가입을 정부에 건의하여 우리나라도 1950년 UNESCO 회원국이 되었다. 전쟁 중이던 1952년 국회 인준과 1953년 7월 UNESCO한국위원회 설치령 공포에 따라 1954년 1월 서울대에서 창립총회를 갖고 UNESCO활동이 시작되어 교육·과학 분야와 함께 청소년활동 분야에 대한 관심이 일게 되었다. 국제연합한국학생협회는 전쟁의 재해로부터 한국을 구호하고 부흥시키기 위해 UN관련기관이 활발히 활동하던 상황에서 1952년 5월 제3차 세계연맹총회에 우리나라 대표를 파견한 것을 계기로 조직을 갖추게 되었으며, 정부 차원에서 학도호국단내에 국제연합학생부를 구성하고 각 대학 학생회장 모임을 통해 국제연합한국학생협회가 정식 발족되었다.

이외에도 1948년 10월 국제기독교아동복지회(CCF)의 지원으로 재한기독교아동복지회(현 한국복지재단)가 1951년 4월 전쟁고아를 돕기 위해 부산에 사무실을 개설한 이후 1955년 재단법인이 되어 지속적인 활동을 전개하게 되었다. 한편 일부 소년운동 지도자들도 1948년 4월 한국소년운동자 총연맹을 조직하고 소년문제에 대한 연구와 실천을 하고 어린이날 행사를 주최하는 등 전국으로 조직을 확대하고 재정비하였다.

이후 1962년 8월에 결성되었던 원불교교우회연합회가 1964년 7월 원불교청년회로 명칭을 변경하고 청년회 3대운동을 전개했으며, 1970년 말에는 원불교청년회에서 시작된 연원단체로 청운회, 원불교대학생연합회, 원불교교수협의회가 발족되어 활동을 시작하였다. 현재 원불교청년회는 원불교를 대표하는 청소년단체로서 20개의 교구를 통한 청년회 활동과 대학생 연합회 활동을 지원하며 각종 훈련사업과, 지역사회 활동사업, 조직확대 및 강화를 위한 사업을 실시하고 있다.

큰형제 자매맺기운동으로 미국에서 시작된 BBS운동도 1962년 11월부터 활동을 시작하고 불우청소년과의 1:1 결연활동을 중심으로 국민운동 차원에서 사업을 수행하였다. 1964년 3월 청소년선도 범국민궐기대회 개최 이후 전국 11개 시·도연맹이 각각 사단법인으로 승인을 받았으나 1964년 9월 한국BBS운동중앙협의회 발족 그리고 1966년 12월 한국BBS중앙연맹으로 개칭 이후 청소년문제 관련 지역운동을 폭넓게 전개해오고 있다.

한국전쟁 직후인 1954년 미국인 선교사에 의해 도입된 가족계획운동은 1960년대 초에는 민간운동으로 본격화되고 정부차원에서 확대되었다. 1961년 4월1일 대한가족계획협회가 창립되어 지부조직과 상담소가 설치되고 시범사업 등을 전개하게 되었으며 모자보건 차원에서 어린이와 청소년에 대한 관심을 기울이기 시작하였다. 1990년대 들어 출산율 감소와 인해 1996년 정부는 그간의 산아제한 정책을 완화하게 되었고, 이에 따라 이 협회의 주요 활동은 남녀 출생성비의 불균형 해소, 청소년 성교육 강화, 모성·모자건강 증진 등 가족복지사업으로 전환하게 되었으며, 이에 따라 단체의 명칭도 1999년 3월 대한가족보건복지협회로, 그리고 2006년 1월에는 다시 인구보건복지협회로 변경되었다.

유네스코한국위원회는 조직내에 청소년부를 두고 1965년 청소년문제연구협의회를 계기로 탄생한 한국청소년단체협의회를 적극 지원하고 활성화하는 데 크게 기여하였다. 한국청소년단체협의회는 1965년 15개 단체들이 준비하여 같은 해 12월 8일 창립총회를 갖고 유네스코한국위원회 청소년부의 지원 속에 1972년 3월 사무국을 독립하여 청소년문제 해결과 함께 지도자

훈련, 연합봉사활동, 국제기구와의 연대활동 등 모든 회원단체가 연합하는 가운데 청소년운동을 범국가적 차원으로 확대·발전시키기 위한 활동을 전개했다. 한국청소년단체협의회의 발족과 함께 한국유스호스텔협회, 아시아자유청년연맹, 국제경상학생협회, 국제학생기술연수협회를 비롯해 당시의 한국위크캠프회, 한국카톨릭노동청년회, 대한카톨릭학생총연합회, 한국카톨릭농민회, 한국대학생신문협회들이 회원단체로 일시 활동했다.

이외에도 70년대들어 국제청소년문화협회나 한국라보, 서울청소년지도육성회 등이 새로운 활동을 시작하였고, 대한기독교아동복지회도 탁아소 관련 사업 실시와 사회복지관을 개설하며 사회복지법인인 한국어린이재단으로 활동하게 되었으며 한국소년운동자총연맹도 한국소년지도자협회로 전환하고, 율곡향약회, 한국기독교교회협의회 등의 청년활동이 전개되기도 하였다.

1962년 대한소년단 산하 해양소년대로 시작한 한국해양소년단연맹은 1980년 5월 사단법인으로 승인되면서 독립된 청소년단체로 출발하였다. 1984년 12월 한국해양소년단육성에 관한 법률이 제정·공포되어 20여개의 지방연맹과 10여개의 특수연맹을 조직하여 청소년들에게 해양사상 고취를 위한 각종 수상활동과 봉사활동을 실시하고 있다.

한국청소년연맹은 당시 정부의 새로운 청소년 조직훈련이 필요하다는 판단에 따라 1980년 3월 창립되었다. 당시 정부는 한국청소년연맹 육성에 관한 법률이 제정·공포하여 국가적 지원의 근거를 마련하였으며, 이러한 뒷받침 속에 1981년 9월 학생시범단이 창단, 1982년 9월 학생청소년단이 창단, 1983년 한국청소년연구소의 개소, 그리고 동년 11월 청소년상담실을 개설 등의 발전을 이루었다. 이후 1990년 청소년연맹 지원을 위한 육성재단이 설립되고 청소년야영장 개설, 14개 시·도 지방연맹의 정신교육활동, 생활교육활동, 전통문화활동, 나라사랑활동, 심신수련활동, 지도수련활동, 기능연마활동, 국제교류활동, 사회봉사활동, 행사참여활동 등 10대 활동을 중심으로 활동을 전개함으로써 한국청소년연맹은 가장 활발한 청소년단체의 하나로 급성장하였다.

한편 한국우주소녀단도 21세기 우주시대의 지도자적 인재를 육성하기 위

해 미국, 캐나다, 구소련, 일본에 이어 세계 5번째로 1989년 3월 설립되었다. 1993년 8월 세계우주소녀단대회 개최 등 국내·외에서 많은 교류활동을 펼치며 우주과학 프로그램 개발·보급과 우주과학 캠프 운영, 우주지도자 양성 등 활발한 활동을 전개하고 있다.

1980년 이후 청소년단체의 설립과 운영이 활발하게 전개되어 2007년 현재 한국청소년단체협의회에는 6개의 지방청소년단체협의회 등 71개 회원단체가 가입되어 있으며, 210만여 명의 청소년 회원과 18만여 명의 청소년 지도자 등 총 300만여 명이 각 회원단체에서 활동하고 있다.

2) 청소년유관기관 동향

한국청소년상담원

한국청소년상담원은 청소년상담 프로그램, 기법 연구 및 자료 제작 보급, 청소년 상담사업의 시범운영, 청소년상담사 국가자격제도 운영, 국내·외 상담기관간의 교류, 정보자료 수집 및 공급, 청소년 상담·지원기관의 협력체제 구축 및 지원, 사이버청소년상담센터 운영 등 전국 상담기관의 중추적 기능을 수행하고 자녀지도를 위한 부모교육 및 또래상담자 사업을 통한 상담문화의 대중화에 기여하고 있다(보건복지가족부, 2008: 149-152).

특히 2005년 국가청소년위원회의 출범 및 청소년 정책환경 변화와 함께 “지역사회 청소년 통합지원체계”(CYS-Net)의 원활한 운영을 위해 전국 유관기관들을 대상으로 다양한 지원기능을 수행하는 등 위기 및 소외 청소년 대상의 지원기능을 수행하고 있다. 또한 2006년 청소년종합지원센터와의 통합으로 지역사회청소년통합지원체계 사업을 더욱 강화하였으며, 위기청소년을 위한 자활지원 사업을 수행하고 있다.

한국청소년상담원의 사업은 청소년의 고충과 문제해결을 위한 상담서비스 제공뿐만 아니라 효과적인 상담프로그램 개발을 위한 연구사업, 전문상담인력 양성을 위한 교육·연수 사업이 있다. 특히 2006년부터는 위기청소년 문제에 적극 개입하기 위해서 CYS-Net 구축 및 위기청소년 긴급구조, 자활지원 사업 등 위기상담지원 사업을 수행하고 있으며, Help Call 청소년전화

1388을 운영하여 24시간 전화상담 서비스를 제공하고 있다.

1998년 5월 28일부터 국내최초로 사이버청소년상담센터를 개통하여 온라인 상담, 이메일 상담, 문제해결백과 등 사이버공간을 통한 다양한 상담서비스를 제공하고 있다. 사이버청소년상담센터에서는 정보화시대에 발맞추어 청소년들이 컴퓨터통신을 통해 손쉽게 상담을 받음과 동시에 문제해결에 필요한 정보를 언제 어디서나 이용할 수 있는 시스템을 구축하였다. 또한, 청소년들의 감각적 특성을 효과적으로 활용하는 영상, 음성, 만화 등을 활용한 종합 멀티미디어 상담프로그램 개발 및 운영 사업을 중점적으로 추진하고 있다. 사이버청소년상담센터의 메일, 채팅 상담 이용건수는 2006년 한 해 동안 10,130건이고, 이용 수요는 앞으로도 계속 증가할 것으로 보인다. 1999년 9월에는 국내의 청소년상담 관련 자료를 총망라하는 상담정보시스템이 완료됨으로써, 이용자 대상을 청소년 중심에서 교사, 상담전문가, 학부모로 확대하여 이들에게 필요한 실질적인 서비스를 제공하고 있으며 2002년에는 상담 전문가 연계시스템, 문제진단 시스템을 구축하였다. 향후에는 사이버상담 이용자수의 기하급수적인 증가에 따라 사이버상담 전문 인력 수요가 높아질 것에 대비하여 이미 진행 중인 사이버 전문상담원 양성사업을 점차적으로 확대해가고 있다.

기존의 시범상담사업과 청소년 상담기법 및 프로그램 개발, 정책 개발 등의 연구개발사업, 청소년상담사 국가자격제도 시행, 청소년 상담요원 상담능력 제고 및 상담기법 보급 등의 교육연수사업, 청소년 상담기관 협력체제 구축 및 홍보사업, 자녀지도를 위한 부모교육 사업, 청소년 또래상담 사업, 청소년 상담지도자 대회, CYS-Net 활성화 사업, 자활지원 사업 등이 2006년 이후 중점적으로 추진되었다. 상담 프로그램·상담기법 개발사업에는 위기청소년 실태조사 연구, 위기(가능)청소년 사회적응력 향상 프로그램 개발, 위기청소년의 반사회적 행동 예방 프로그램 개발, 중장기 쉼터 운영 프로그램 개발, 청소년상담지원센터 운영평가체제 개발, 청소년상담지원기관 중·장기 발전방안 수립, 지역사회 청소년 통합지원체계 이용자 특성분석 및 서비스 만족도 조사연구 등 위기청소년에 대한 연구와 지역 청소년상담센터 발전에

관한 연구를 추진하였다. 한편 시·도 청소년상담지원센터 및 상담기관 관계자 회의를 통해 상담기관의 발전방향을 논의하고, 상담기관들 간의 유기적 협력관계를 유지할 수 있도록 노력하고 있다. 특히 2006년부터 전국 상담지원센터에서 본격 운영되는 지역사회 청소년 통합지원체계(CYS-Net)의 정착을 위해 지역을 직접 방문하여 컨설팅을 실시하는 등 다양한 지원사업을 추진하고 있다.

한국청소년진흥센터

한국청소년진흥센터는 2004년 2월에 공포된 청소년관련 3법(청소년기본법, 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법)을 기반으로 청소년수련활동인증제 시행, 청소년 활동 및 복지, 보호에 관한 종합적인 정보안내 및 서비스 제공, 청소년 복지지원을 위한 사업 및 서비스 영역 개발과 보급 등의 업무를 담당하기 위해 2005년 3월 11일 설립되었다. 2007년부터는 전국의 청소년 방과후 아카데미 현장운동을 지원하기 위한 운영지원단 사업도 수행하고 있다.

청소년기본법에서 명시하고 있는 한국청소년진흥센터의 주요기능으로는 청소년 활동·복지·보호에 관한 종합적 안내 및 서비스, 청소년정보의 종합적 관리 및 제공, 청소년활동지원본부의 설치 및 운영, 청소년수련활동인증제 시행, 청소년수련활동인증위원회의 설치 및 운영, 청소년관련 제기관과의 연계·협력지원, 청소년 육성사업에 대한 대국민 홍보, 청소년 육성기금 수탁 관리·운영과 기금사업 추진, 청소년 국제교류활동 및 남북 청소년 교류활동 지원, 청소년 자원봉사활동의 활성화 등의 업무이다.

특히, 청소년수련활동인증제 운영을 위해 청소년수련활동인증위원회 및 자문단을 운영하고 있으며, 청소년수련활동인증제 인증기준에 대한 보완 및 연구, 청소년수련활동인증 심사원 모집 및 교육, 청소년수련활동인증제 대국민 홍보 등의 업무를 수행하고 있다. 청소년활동을 대상으로 하는 모든 프로그램에 대한 사전 인증을 통하여 청소년 프로그램에 대한 신뢰성 구축과 프로그램 제공자들에 대한 질적수준을 향상시키는 계기가 될 것이다. 또한 청소년종합정보시스템(www.all4youth.net) 구축 및 유지·보수 업무, 콘텐츠 개발 및 청소년종합정보망 안정화 및 활성화 지원, 기관 및 청소년종합정보시

스텝 홍보사업을 수행 중이다.

2008년도부터는 영국에서 시작되어 현재 전세계 127개국에서 운영되고 있는 “에딘버러 포상제도”(The Duke of Edinburgh’s Award)를 도입하여 “국제청소년성취포상제” 사업을 운영하기 시작하여 청소년활동에 새로운 전기를 마련하고 있다. 국제청소년성취포상제는 14~25세 사이의 청소년이 봉사, 신체단련, 자기계발, 그리고 모험탐사의 네 가지 영역에서 자신이 설정한 목표를 스스로의 계획에 따라 꾸준히 실천한 성과를 동장-은장-금장의 세 단계로 포상하고 인정해주는 제도이다. 한국청소년진흥센터에서 운영하고 있는 성취포상제 사무국에서는 국제협회에 가입 승인절차를 거쳐 2009년 임사회원국 단계의 지위를 확보하고 동장과 은장 단계의 프로그램까지 운영하고 있으며, 향후 2012년 정회원국 지위를 획득하고 금·은·동장 단계의 프로그램을 완전히 운영할 수 있도록 준비하고 있다.

청소년기본법에 따라 범정부적 차원의 청소년육성 정책과제의 설정, 추진 및 점검을 위해 매년 개최되는 “청소년특별회의”를 주관하는 업무도 한국청소년진흥센터의 주요기능 중 하나다. 또한 종전의 한국청소년자원봉사센터를 통합하고 시도 청소년자원봉사센터를 시도 청소년활동진흥센터로 명칭을 변경하여 기존 전국의 청소년 자원봉사활동 지원은 물론, 청소년활동 정보통신원을 전국적으로 선발하여 지역 청소년활동에 대한 정보를 파악하여 종합적으로 제공하고 지역 단체·시설간의 정보공유를 통한 네트워크 구축을 통하여 청소년활동 활성화 지원업무를 수행하고 있다. 그밖에 전국의 고등학교 학생을 대상으로 가정형편의 어려움 때문에 학비를 내지 못하는 고등학생 3,000명을 선정하여 1년치 학비를 지급하는 열린장학금을 보건복지가족부 및 교육인적자원부와 함께 운영하고 있다. 이러한 활동을 통하여 위축된 청소년활동의 활성화와 제·개정된 법정신의 올바른 구현과 청소년기관 및 단체와의 긴밀한 파트너쉽 형성을 통하여 청소년분야의 새로운 발전과 도약을 위한 중추적인 기능을 수행하고 있다.

한국청소년단체협의회

한국청소년단체협의회(약칭: 청협)는 청소년문제에 대한 공동연구와 정보

교환 및 상호협력을 도모하고 청소년 관련 행정부처와 유관 사회단체, 각급 학교, 그리고 세계의 청소년기구와 연계적인 협력체계를 구축하기 위해 1965년 12월 8일 국내 15개 민간 청소년단체들의 자발적인 협의체로 창설되었다(보건복지가족부, 2008: 376-378).

1966년 8월 10일 세계청소년단체협의회(World Assembly of Youth: WAY) 가입에 이어, 1972년 8월 15일 아시아청소년단체협의회(Asian Youth Council: AYC)의 창설 멤버로 가입하여 우리 청소년들이 세계 속으로 발돋움하는 데 일익을 담당하며 범국가적 연대를 통해 청소년운동을 확산, 발전시키기 위한 노력으로 2008년 8월 아시아청소년단체협의회 총회의 한국 개최 성과를 이루었다. 이러한 노력은 우리나라에서 청소년육성법과 청소년헌장의 제정 등 청소년정책을 추진하는 데 기여하였으며, 청소년육성법에 따라 1988년 11월 11일 사단법인으로서의 조직과 기능을 새롭게 정립하였고, 현재는 청소년기본법 제 40조에 근거한 특수법인으로 전환하여 우리나라 청소년단체들의 협의체 역할 및 기능 수행을 위한 활동을 해나가고 있다.

한국청소년단체협의회는 “국가발전에 이바지할 수 있는 바람직한 청소년육성과 국내·외 청소년단체 상호간의 협력 및 교류와 지원”을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 청소년단체활동의 활성화를 위한 단체간 업무의 협력 및 조정, 정책 수립을 위한 청소년단체의 의견수렴과 정책제안, 국가 청소년정책의 효과적인 시행을 위한 집행 기능, 청소년활동을 위한 전문지도자 양성 및 연수, 청소년활동에 대한 정보지원, 청소년 국제교류의 활성화를 위한 국제청소년기구(세계청소년단체협의회 : WAY, 아시아청소년단체협의회 AYC) 및 외국 청소년단체와의 교류지원, 청소년운동의 올바른 방향 제시를 위한 연구·조사, 청소년단체활동의 활성화와 단체 지도자 및 청소년들의 사기진작을 위한 상훈지원 등의 역할을 수행하고 있다.

또한 한국청소년단체협의회는 현재 6개의 지방청소년단체협의회를 회원단체로 두고 있으며, 지방청소년단체협의회는 경우 특정지역을 활동범위로 하는 청소년단체가 그 지역을 관할하는 시·도의 조례가 정하는 바에 의하여 시·도지사의 인가를 받아 설립할 수 있으며, 이 경우 지방자치단체는 예산의

범위 안에서 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

2007년 현재 한국청소년단체협의회는 210만여 명의 청소년회원과 18만여 명의 청소년지도자 등 총 300만여 명이 각 회원단체에서 활동하고 있다. 한국청소년단체협의회 회원단체는 청소년기본법에 준하여 “청소년육성을 주된 목적으로 설립된 법인” 또는 “청소년활동, 청소년복지 또는 청소년보호를 주요사업으로 하는 단체”가 가입신청을 하면 이사회의 승인을 얻어 가입하게 된다.

한국청소년단체협의회와 회원단체는 2007년을 “청소년, 대한민국을 가슴에 품다”의 해로 정하고 청소년과 청소년지도자들에게 힘과 용기를 줄 수 있는 사회분위기를 조성하여 청소년들을 우리나라의 발전 원동력으로 부각시키고, 청소년이 행복한 대한민국을 만들어 나가기 위한 활동들을 전개하기 위해 노력하였다. 청소년과 청소년단체, 유관기관, 사회단체와의 연대를 통한 “청소년단체와의 협력 및 대외 협력활동” “청소년운동 방향제시를 위한 연구 및 연수활동” “청소년의 참여 증진활동” “청소년관련정보 지원 및 도서출판활동”, “청소년과 지도자 격려를 위한 상훈활동” 등의 영역별 활동을 추진하여 청소년과 청소년단체, 청소년지도자, 청소년활동에 대한 긍정적인 사회적 인식과 공감대를 확산해 나갔으며, 미래지향적인 청소년활동을 전개하면서 특히 제17대 대선과 관련하여 청소년정책 공약과제 개발 특별위원회를 구성하여 청소년정책에 대한 정부의 관심을 촉구하는 정책연구 세미나, 토론회 개최 등을 통하여 청소년분야의 변화와 혁신을 주도하였다. 이밖에 “청소년 및 지도자 국제 교류활동” “대국민 홍보 및 대정부·국회 활동”등의 업무를 수행하고 있으며, 아울러 청소년활동진흥법에 의해 설치된 청소년교류센터 운영과 청소년 해외 취업관광 지원활동(워킹 홀리데이지원센터 운영)을 주관하고, 국제청소년센터 운영·관리 업무도 수행하고 있다.

한국청소년수련시설협회

한국청소년수련시설협회는 1989년 10월 민간 청소년 수련시설 운영자들이 중심이 되어 사단법인 한국청소년수련시설운영자협회로 출범하여 2002년 사단법인 한국청소년수련시설협회로 명칭을 변경하였다. 1997년 제1기

전국 청소년 수련시설 운영자 교육연수를 개최한 이래 지속적으로 청소년수련시설 운영자 대상의 교육연수 사업을 운영한 바 있으며, 2000년부터는 전국 청소년 수련시설 데이터베이스 구축하고 협회 홈페이지도 개설하여 운영해오고 있다. 특히 2001년부터는 청소년 수련시설 안전지원 사업 운영기반을 구축하여 청소년 수련시설 안전점검과 청소년 수련시설 안전장비 지원, 청소년 수련시설 종사자 안전교육 등을 실시하였다. 2003년에는 충청북도 지방협회를 필두로 시도별 지방협회도 속속 추진되어 지방 네트워크 구축이 이루어졌으며, 연구위원회 발족, 청소년 수련시설·단체 종합보험, 청소년지도사 인턴사원 지원, 협회 소식지 “청소년수련” 발간, 청소년 수련시설 편람 발간 등 현장지원 사업도 구체화하여 추진되었다.

2005년 9월 한국청소년수련시설협회는 청소년활동진흥법 제39조에 근거한 특별법인으로 등록하여 협회의 위상을 제고하는 한편, 청소년 수련시설 안전지원센터 운영, 청소년 수련시설 안전등급제 시행, 청소년 수련시설 바로보수 지원, 청소년 수련시설 종사자 안전교육, 청소년 수련시설 안전기준 제도개선 연구, 청소년 수련시설 안전교육 프로그램 개발, 청소년 방과후 아카데미 지원센터 운영, 청소년 수련시설 운영대표자 및 지도자 해외연수 실시 등의 사업운영으로 현장에 대한 지원 기능을 강화하고, SK Telecom과의 연계협력사업을 시작하여 민간기업의 참여 유도 및 협력사업을 구체화, 실천하였다. 2008년 이후에는 기존의 청소년수련시설안전지원센터 운영은 물론, SK Telecom 연계협력사업 등 민간협력사업의 확대, 청소년 건강교실 운영, 2008 Space Korea 우주대탐험 공동개최, 청소년주간 기념행사 및 사업 주관, 아동·청소년지도자대회 행사 주관, 청소년지도자 해외연수 실시, 전국 청소년 수련시설 운영대표자 워크숍 개최 등으로 청소년수련시설 현장에 대한 지원 기능의 다변화와 네트워크 구축에 주력하고 있다(보건복지가족부, 2008: 354).

청소년 관련 학회

청소년학을 전문적으로 연구하고 정책대안을 창출하며, 정기적으로 학술지를 발행하는 학회들도 왕성한 활동을 벌이고 있다. 대표적인 학회는 한국

청소년학회, 미래를여는청소년학회, 한국청소년시설환경학회, 한국청소년복지학회 등이 있다(보건복지가족부, 2008: 397).

한국청소년학회는 청소년분야 일반의 공익을 위한 사단법인으로 청소년 문제에 대한 학문적 연구를 수행하고 청소년(관련)학 분야의 학술연구 및 연구자 상호간의 전문적 지식과 정보 교환을 통하여 청소년학의 정립과 체계적 발전을 도모하기 위해 1991년 설립되었다. 한국청소년학회는 “청소년학연구”라는 학술지를 연 4회 발간하고 있으며, 다양한 학술대회 및 세미나, 워크숍을 개최하고 있다.

미래를여는청소년학회는 2004년 젊은 학자들을 중심으로 청소년학의 정체성 확립과 학문적 발전을 도모하고, 연구자 상호간의 정보교환을 위하여 설립되었다. 2004년 학회 창립과 더불어 학술지인 “미래청소년학회지”를 발간하였고, 매년 2회 정기적으로 학술지를 발간하고 있다. 또한 춘계, 추계 학술대회를 개최하여 다양한 학술세미나와 심포지엄을 개최하고 있다.

한국청소년시설환경학회는 청소년시설 및 환경에 대한 전반적인 연구와 학술활동을 통하여 미래 지향적인 청소년시설 및 환경을 보급하고 기존 청소년시설의 활성화 방안을 제시하여 새로운 청소년문화 창달에 기여함을 목적으로 2002년 창립하였다. 한국청소년시설환경학회는 “청소년시설환경”이라는 학술지를 정기적으로 발간하고 있고, 국제교류·봉사활동, 국제심포지움, 학술대회, 작품집발간, 월례세미나 등의 활동을 수행하고 있다.

한국청소년복지학회는 1998년에 청소년복지의 연구와 회원 상호간의 친목을 목적으로 창설된 학회이다. 한국청소년복지학회는 “청소년복지연구”라는 학술지를 연 2회 발간하고, 춘계와 추계 학술대회를 개최하며, 부정기적으로 학술세미나 등을 개최하고 있다.

한편, 부분적이기는 하지만 한국청소년문화연구소, 청소년문제연구소, 농촌청소년문화연구소, 청소년교육전략21 등 청소년관련 민간연구기관도 왕성하게 활동하고 있는데 청소년학의 발전과 더불어 앞으로 이러한 독립 연구기관 및 대학 부설, 단체 부설 등의 민간 연구기관도 늘어날 전망이다.

나. 청소년시설

종래 학생교육원 등을 중심으로 이해되던 청소년시설은 청소년육성법 시행 이후 청소년 수련시설을 중심으로 양적인 확대를 거듭해오면서 청소년활동의 중추적 기반이 되었다. 한국청소년기본계획과 청소년기본법 제정 이후에는 청소년활동의 핵심으로서 청소년 수련활동 개념이 자리잡고 그 기반으로 청소년 수련시설의 설치·운영 확대, 청소년지도자 양성 등의 국가적 사업이 전개되면서 청소년시설은 곧 청소년 수련시설을 의미할 정도의 지위를 차지하게 되었다. 이는 청소년활동의 확대 성장에 결정적 역할을 하였으나, 다른 한편으로는 사회 일반에 청소년활동이 수련활동이며 이는 곧 청소년을 대상으로 하는 집단활동 또는 극기훈련이나 정신교육이라는 제한적 인식을 가져온 원인이기도 하다.

이러한 문제점은 당초 수련활동이 1970년대 정권안보 차원에서 강조되었던 국민정신교육의 일환으로 강조된 데 기인하는 것이기도 하다(국무총리기획조정실, 1979: 93-120). 특히 당시 정부는 “청소년들로 하여금 올바른 국가관과 윤리관을 확립케 함으로써 국가·사회 발전에 기여할 수 있는 인재를 양성해 나가기 위하여 국민정신교육을 강화하고 있으며 특히 각종 수련활동을 확대하여 많은 성과를 거두고 있다”고 자평할 정도로 그 의미를 부여하고 있었다.

당시 수련활동은 문교부가 중심이 되어 실시하고 있는 학생교육원에서의 수련과 기타 관계부처와 청소년단체 등에서 실시하는 수련활동이 있었는데, 통상 수련활동 과정은 “기당 5박 6일, 50시간으로 되어 있다. 남학생의 경우는 국민정신 등 9 강의시간, 성공사례 2시간, 분임토의 5시간, 근로작업 2시간, 현장학습 9시간, 영화 및 슬라이드 4시간, 태권도 등 집단수련 14시간, 기타 5시간으로 구성되어 있고, 여학생의 경우는 강의가 12시간으로 남학생에 비해 여성교육에 관한 내용이 3시간 더 많은 반면에 현장학습 및 집단수련에서는 시간이 적다”고 정형화되어 있었다(국무총리기획조정실, 1979: 104). 이러한 정형화된 종래의 수련활동에 대한 인식에 더하여, 이후 이와 크게 다르지 않은 학교 수련활동이 계속 유지되고 상당수 민간 청소년시설이 이에

기반하여 운영을 유지함으로써 청소년활동에 대한 제한적 인식을 갖게 하는 원인이 되기도 하였다.

1) 청소년육성법의 시설 개념 및 유형

청소년육성법은 우리나라 청소년정책과 관련하여 최초의 특별법이라는 의미를 갖는다. 청소년육성법에서는 청소년기본법에서 청소년육성정책의 핵심사업으로서 수련활동의 의미를 규정하기 이전에 청소년활동의 기반으로 청소년시설의 개념을 사용하였다. 그리고 청소년육성법에서는 크게 청소년 전용시설과 청소년 이용시설로 청소년시설의 유형을 분류·제시한 바 있다(함병수 외, 1990; 이광호 외, 2003: 60-62).

먼저 청소년 전용시설이란 학교시설 외에 청소년의 심신단련과 정서함양을 목적으로 설치된 시설(청소년육성법 제2조)을 의미하였다. 청소년 전용시설에는 청소년회관, 야영장, 심신수련장, 자연학습원, 학생교육원, 학생과학관, 학생극장, 유스호스텔, 청소년 오락시설 등이 포함되었다.

<표 IV-1> 청소년육성법에서의 청소년시설 유형

구분	시설
청소년 전용시설	청소년회관, 야영장, 심신수련장, 자연학습원, 학생교육원, 학생과학관, 학생극장, 유스호스텔, 청소년 오락시설 등
청소년 이용시설	공공도서관, 박물관, 과학관, 공연장, 공원 등

이러한 청소년 전용시설을 그 특징에 따라 다시 분류하면, 야외수련 중심 시설(야영장, 심신수련장, 자연학습원), 실내교육 중심시설(청소년회관, 학생교육원, 학생과학관), 여가 및 휴식 중심시설(청소년 오락시설), 숙박 중심시설(유스호스텔)로 나누어진다.

청소년육성법에서 청소년 전용시설로 분류한 시설의 성격을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 청소년회관은 청소년들에게 건전한 정서와 인격 발달을 도모하는 것을 목표로 하며 독서실, 클럽활동실, 시청각실, 상담실, 심리검사실, 자원봉사단실, 강당 등의 시설을 갖추고 교양강좌, 예술제, 상담 및 여가 지도 등의 활동을 하는 시설을 의미하였다.

둘째, 심신수련장은 청소년 전용의 모험 및 체육시설을 이용하여 체력을 단련하고 진취적 기상을 배양하고 교양강좌, 야영수련, 심신단련, 레크레이션 및 자율활동을 통하여 정서를 순화하는 장소를 의미하였다. 당시 내무부 산하 시설로 부산(금정산성), 대구(앞산공원), 경기(천마산) 3개소에 구성되어 있었다.

셋째, 학생야영장은 청소년들이 야영 및 수련을 할 수 있도록 야외활동 시설을 설치한 장소이며, 야영시설 외에 숙박시설을 갖춘 곳을 의미하였다. 당시 문교부에서 건립하여 각 시·도 교육청에서 운영하였다.

넷째, 유스호스텔은 국내 또는 세계 여러 곳을 탐험하고자 하는 청소년들에게 편리하고 청결한 숙소를 저렴한 비용으로 제공하여 레크레이션 및 야외활동을 통하여 심신을 수련을 쌓을 수 있도록 한 곳을 의미하였다. 그러나 이러한 본래적 목적을 상실하고 일반 숙박업소화된 곳들도 있으며, 직원연수 등 기타 연수를 위한 시설 대여 등으로 청소년시설로서의 성격이 희박한 곳도 있었으며, 이미 당시에 학교 단위의 단체 위탁교육이 유스호스텔의 대표적인 청소년활동이 되고 있었다.

다섯째, 자연학습원은 청소년들의 교육에 필요한 연수 및 숙박 등의 기본 시설과 자연관찰을 할 수 있는 자연박물관, 식물교재원, 각종 동·식물 표본 시설 등의 자연학습 시설을 고루 갖춘 장소를 의미하였다.

여섯째, 학생교육원은 청소년의 건전한 정서와 지도적 품성 함양을 위한 각종 교육 프로그램을 운영을 목적으로 시·도 교육청별로 설립된 시설을 의미하였다. 활동내용은 고등학교 2학년 이상의 학생간부들에 대한 교육, 교육연수, 요선도 학생 대상 교육 등으로 일반 청소년들의 여가활동과는 거리가 먼 프로그램을 주로 운영하였다.

일곱째, 학생과학관은 청소년들에게 과학기술에 대한 자료를 수집·보존·

연구·전시하거나 기초과학 분야의 실험실습 및 과학공작 등을 할 수 있게 하는 것을 목표로 한 시설을 의미하였다.

청소년육성법에서는 청소년 전용시설 이외에 공공도서관, 박물관, 과학관, 공연장, 공원 등을 청소년 이용시설로 규정하고 있었다.

2) 청소년기본법과 청소년시설의 법적 개념 정립

한국청소년기본계획과 이를 뒷받침하기 위해 마련된 청소년기본법에서 정한 청소년시설은 구체적으로 “청소년 수련시설”(동법 시행령 제 37조)과 “청소년 이용시설”(동법 제 36조 및 동법 시행령 제 38조의 2)로 구분되었다.

먼저 청소년 수련시설의 개념을 살펴보면 “청소년 수련활동에 필요한 여러가지 시설, 설비, 프로그램 등을 갖추고 청소년 지도자의 지도하에 체계적이고 조직적인 수련활동을 실시하는 곳”을 의미하였다. 이 때 청소년 수련활동은 자라나는 청소년들에게 학교에서 배우는 지식도 중요하지만 대자연 속에서 심신을 단련하며 호연지기와 진취적 기상을 기르거나, 일상생활 속에서 자질 배양, 정서 함양, 취미 개발 등 스스로 배움을 실천하는 활동이 필요하다는 데에서 출발한다. 즉, 청소년은 학교교육과 수련활동을 통하여 민주적이고 진취적인 사고를 지닌 바람직한 인간으로 성장하게 된다(문화관광부, 2002)는 정책적 입장을 반영한 것이다. 하지만 청소년 수련시설은 단순히 외형적 요소인 시설, 설비 또는 공간만을 지칭하는 것이 아니며, 그 시설에서 운영되는 수련거리와 이를 기획·운영하며 청소년을 지도하는 청소년지도자 등 3가지 요소를 포함한 개념으로 보아야 할 것이다(이광호 외, 2003: 41-47).

당시 청소년기본법에서는 청소년 수련시설을 “수련활동의 실시를 주된 목적으로 하는 시설”(청소년기본법 제3조 제5호)이라고 정의하고 있으며, 그 설치와 운영은 국가, 지방자치단체는 물론 법인, 단체 또는 개인 등 민간인도 할 수 있도록 되어 있다. 다만, 민간의 경우에는 시·도지사의 허가를 받아 설치·운영하도록 하였다. 입지에 따라 크게 자연권과 생활권으로 구분되고, 자연권 수련시설은 시설의 활용성과 규모에 따라 청소년수련원과 청소년야

영장으로, 생활권은 청소년수련관과 청소년문화의집으로 구분되어 있다. 청소년기본법에서는 또한 청소년의 건전한 여행문화 형성과 여행청소년의 수련활동을 지원하기 위한 유스호스텔도 청소년 수련시설의 범주에 포함하고 있다.

청소년 이용시설은 현재 청소년기본법에 의해 규정된 청소년 수련시설 이외의 시설로서, 그 설치목적의 범위 안에서 수련활동의 실시와 청소년의 건전한 이용 등에 제공할 수 있는 시설을 의미하는 개념이다.

2005년 개정 이전까지 적용된 청소년기본법에서는 이러한 청소년 관련 시설에 대한 정의 이외에도 청소년시설과 관련하여 청소년 수련지구, 청소년 대표시설, 청소년 이용 권장시설을 지정할 수 있도록 하는 조항들도 포함하고 있었다.

청소년 수련시설

생활권 수련시설 : 생활권 수련시설은 주로 일상생활권 안에서 행하는 수련활동을 실시하는 시설을 말한다. 따라서 도보나 대중교통수단으로 쉽게 접근할 수 있도록 주택가, 도심지 또는 도심지 근교에 설치되며, 각종 취미활동, 문화활동, 체육활동 등 주로 숙박을 요하지 않는 당일 귀가형 수련활동을 실시하게 된다. 생활권 수련시설은 실내활동 기능 위주의 시설이지만 시설 종류에 따라 부분적으로 야외활동 기능이 보장된 시설도 있다.

또한 생활권 수련시설은 그 규모와 기능 등에 따라 청소년수련관 및 청소년문화의집으로 구분된다. 청소년수련관은 실내활동 위주의 시설을 다양하게 갖춘 시설로서 청소년육성법이 청소년기본법으로 개정되기 이전에는 청소년회관이라고 분류되었던 시설이다. 청소년문화의집은 근린생활권 단위로 설치되는 소규모의 생활권 수련시설을 말한다.

자연권 수련시설 : 자연권 수련시설은 주로 자연과 더불어 행하는 체험활동 위주의 수련활동을 실시하는 시설(청소년기본법시행령 제27조 제2항 제2호)을 말한다. 따라서 야외활동 기능이 상대적으로 중요시되며, 주로 1박2일 이상 기간 동안의 단체적인 숙박 수련활동이 실시되므로 체류할 수 있는 생활관 또는 야영지가 요구되고, 일상생활권과는 격리된 지역에 위치하게 된다.

자연권 수련시설은 청소년수련원과 청소년야영장으로 세분된다. 그중 청소년수련원은 종합적이고 다양한 수련활동을 실시할 수 있는 수련시설로서 생활관과 아울러 야영시설도 갖추고 있고, 자연체험시설, 실내·외 체육시설, 각종 활동시설 및 녹지대 등을 다양하게 갖추고 있는 자연권의 종합수련시설을 말하며, 청소년야영장은 말 그대로 야영지 위주의 수련시설로서 야영 집회에 필요한 몇몇의 기본시설 외에는 다른 자연권 수련시설처럼 여러가지 활동시설이 요구되지는 않는다.

유스호스텔 : 유스호스텔은 청소년의 숙박 및 체재에 적합한 시설, 설비와 부대 편의시설을 갖추고 숙박편의 제공, 여행청소년의 수련활동 지원 등을 주된 기능으로 하는 시설로, 유스호스텔 고유의 기능 이외에 현재는 일부 교육적 기능과 수련활동 기능 등을 보유한 일종의 청소년 전용 숙박시설로 볼 수 있다.

청소년 수련지구

“청소년 수련지구”란 수련활동을 실시할 목적으로 2005년 개정법 시행 이전 청소년기본법에 의해서 지정된 지구를 말한다(청소년기본법 제3조의6). 문화관광부장관은 수련활동을 지원하기 위하여 필요한 경우에 명승고적지, 역사유적지 또는 자연경관이 수려한 지역으로서 수련활동에 적합하고 이용이 편리한 지역을 수련지구로 지정할 수 있다(기본법 제40조). 그리고 문화관광부장관은 기본법 제40조의 규정에 의하여 청소년 수련지구를 지정할 때에는 전국적으로 균형 있게 지정하여야 하며, 이를 위하여 필요한 경우에는 청소년인구, 자연경관, 수련소재, 교통여건 및 행정구역 등을 참작하여 수련지구 지정계획을 수립할 수 있다(시행령 제40조1항).

청소년 수련지구는 자연권에 넓은 지역을 선정하여 수련시설과 지원시설 및 각종 편의시설 등을 다양하고 계획적으로 설치할 수 있도록 한 종합적인 청소년 활동공간이다. 청소년 수련지구에서는 단위수련시설(수련마을, 수련의 집, 야영장 및 유스호스텔 등)이 지닌 활동면적이나 시설내용상의 한계를 극복할 수 있고 단위수련시설에서 실시하기 힘든 체계적이고 입체적인 수련활동을 집약적으로 실시할 수 있다. 또한 수련활동뿐 아니라 청소년의 휴양,

오락 기능 및 가족단위의 여가를 보낼 수도 있는 다목적의 기능을 발휘할 수 있다.

당시 수련지구는 문화관광부장관이 지정하게 되어 있었으며, 관할 시·도 지사는 지정된 수련지구에 대하여 종합적인 개발계획(수련지구 조성계획)을 수립하여 수련시설과 기타 필요한 시설을 건립하거나 민자를 유치하는 등의 방법으로 조성하도록 하였다. 수련지구 안에는 그 조성계획에 따라 수련시설, 체육시설, 자연탐구시설, 문화과학시설, 모험활동시설 등 다양한 청소년 활동시설과 우체국, 은행 등 공공시설, 휴게시설, 판매시설 등 편의시설, 기타 관람시설, 기념시설 등 여러가지 시설이 설치될 수 있었다. 당시 지정된 수련지구는 제17회 세계잡버리대회 개최지였던 강원도 고성군 토성면 신평리 및 인흥리 일대 79만 여평(세계잡버리 청소년 수련지구)으로서 강원도지사가 조성계획을 수립하여 조성공사를 시행한 바 있다.

대표수련시설

2005년 개정법 시행 이전 청소년기본법에 따라 각 시·도는 시·도 지사 및 시장·군수·구청장이 설치·운영하는 청소년 수련시설 중에서 각 지역을 대표하는 시설을 지정하여 대표수련시설로서의 임무를 수행하게 하도록 하고 있다. 각 대표수련시설이 수행하여야 할 임무는 한국청소년개발원 등에서 개발하여 보급하는 수련거리의 상설 운영, 보급 및 운영지도, 한국청소년개발원과 수련시설간을 연결하는 협력·지원체계의 구축 및 수련활동 관련정보의 교환, 관할지역 안에서 행해지는 수련활동에 관한 기록의 유지·관리 및 개발원과의 통보, 청소년지도자에 대한 연수(청소년기본법에 의한 양성기관으로 지정받은 경우에 한함) 등이다.

청소년 이용시설

청소년 이용시설은 청소년 수련시설 이외의 시설로서, 그 설치목적의 범위 안에서 수련활동의 실시와 청소년의 건전한 이용 등에 제공할 수 있는 시설을 말한다. 2005년 개정법 시행 이전까지 청소년기본법에서는 문화예술회관, 사회복지관, 체육시설 등을 청소년 이용시설로 규정하고, 청소년 이용시설 중 청소년에게 상시 또는 정기적으로 제공하는 시설을 청소년 이용권

장 시설로 지정할 수 있도록 하였다. 그리고 청소년 이용시설에 대하여는 수련거리의 제공 및 경비의 지원을 할 수 있도록 하며 청소년 이용권장시설로 지정된 시설을 우선적으로 지원할 수 있도록 하였다.

한편, 2005년 개정법 시행 이전 청소년기본법에 따르면 기초지방자치단체장(시장·군수·구청장)은 청소년 이용시설 중 상시 또는 정기적으로 청소년의 이용에 제공할 수 있는 시설로서 청소년지도사를 배치한 시설에 대하여는 그 설치·운영자의 신청을 받아 청소년 이용권장시설로 지정하고 다른 이용시설에 우선하여 지원을 하도록 하였다.

3) 청소년수련시설 특성화 추진

한국청소년기본계획 및 청소년육성5개년계획(1차)의 수립·시행을 통하여 청소년 수련활동은 그간 많은 양적 확대가 이루어졌으며, 이러한 외형적 기반의 확대는 청소년지도사 양성, 청소년 단체활동 지원 등의 요인과 맞물려 청소년 수련활동 발전의 기초가 되었다. 그러나 청소년 수련활동은 아직도 청소년 수련시설을 이용한 수련활동의 양적 증가라는 성과에도 불구하고, 청소년들의 일회적 참여, 시설별 특성을 살린 프로그램의 부재 등으로 인한 유사 프로그램의 편성·운영으로 청소년들의 덕성 함양이라는 수련활동 본래의 취지를 살리기에는 아직도 미흡한 상태에 머물러 있었다(전명기·박창남·김영한, 1998: 1-2).

당시 청소년 수련시설은 청소년기본법 제28조(수련시설의 종류 및 시설기준등), 동 시행령 제27조(수련시설의 종류), 그리고 동 시행규칙 제20조(수련시설의 시설기준등)에 따라 유형이 구분되고, 각 유형별 시설기준에 따라 설립·운영되고 있었다. 이밖에 청소년기본법과 시행령, 시행규칙에서 수련시설과 관련된 기준으로 제시된 것은 “수련시설 설치·운영 등”(법 제26조) 관련 “수련시설의 배치기준”(시행령 제30조), “수련시설 운영책임자”(법 제26조의3) 관련 “수련시설 운영책임자의 자격”(시행령 제33조의2, 시행규칙 제19조의3) 등이 있었다.

이러한 청소년 수련시설 관련 법규정의 내용 중 시설 그 자체에 대한 기

준이라고 할 수 있는 것이 당시 청소년기본법 제28조 등에 명시되어 있었던 수련시설의 종류 및 시설기준이다. 이들 규정 중 청소년 수련시설의 유형분류 기준은 일반기준으로서 입지, 구조, 설치기준, 관리시설, 기타시설, 금지시설이 제시되어 있으며, 단위시설·설비기준과 수련시설 유형별 개별기준으로 구성되어 있었고, 각 기준별 세부내용은 시설 규모와 소재만으로 제한되어 있었다. 그리고 수련시설의 운영기준에서는 청소년 수련시설에서 기본형 수련거리를 규모별 유형에 따라 1~4 종류를 편성·운영하도록 하고 있을 뿐이었다. 즉, 이러한 유형 분류 및 시설기준, 그리고 운영기준의 내용만으로는 개별 청소년 수련시설들이 시설별 특성을 살릴 수 있는 특화된 프로그램을 편성하고 프로그램의 특성에 부합하는 설비를 갖추어 운영하거나 각 시설이 처한 입지적 특성이나 이용자 특성 등을 반영한 프로그램의 편성·운영 방안을 설정하도록 하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없었다. 이에 따라 정책당국자도 “전국적으로 500개소에 가까운 청소년 수련시설들이 거의 유사한 프로그램을 갖고 있어 다양한 개성과 취향을 가진 청소년들에게 효과적이고 매력적인 수련거리를 제공할 수 없을 뿐만 아니라 수련원으로서의 생명력도 떨어지게 되어 있다”(김순규, 1997 : 20)는 수련시설 존재의미에 대한 근본적인 문제를 제기하기에 이르렀다.

이에 따라 청소년 수련활동의 활성화를 위해서는 수련활동 영역에 대한 재검토와 아울러 당시 청소년육성정책의 새로운 지표로 제시된 “21세기 청소년상” 등 미래사회에 대비하여 설정된 새로운 방향에 입각한 다양한 수련거리의 개발 및 보급 필요성 제기되었다. 그리고 이를 실천하고 청소년들이 체험하는 장으로서의 수련시설의 역할 설정도 요구되었다. 이에 따라 청소년 수련시설이 당시의 시설기준이나 운영기준에만 고착된 시각으로는 이러한 시대적 요구를 수용하기 어렵다는 측면에서 청소년 수련시설의 특성화가 추진되었다.

청소년 수련활동의 활성화를 위한 수련시설의 특성화는 근본적으로는 향후 수련활동에 대한 정책적 방향과 밀접한 관련이 있으며, 보다 구체적으로는 21세기 청소년상의 구현과 관련한 수련활동 영역의 재설정 등 수련활동

의 내용을 어떻게 구성하느냐 하는 문제에 직결된다. 즉, 청소년 수련시설의 특성화는 수련활동의 내용과 설정과 이에 따라 제시될 구체적인 수련거리들을 소화하고 이를 청소년들에게 전달하는 매개체로서 청소년 수련시설의 역할 수행 방안을 정립하는 문제라고 할 수 있다. 또한 청소년 수련활동의 활성화를 위한 수련활동의 영역구분에 따른 특성화된 수련거리의 개발은 영역별로 전문화된 청소년지도사 양성과 맞물려 있으며, 이에 부합되는 청소년수련시설의 특성화가 동시에 추진될 때 비로소 소기의 성과를 거둘 수 있다는 문제가 지속적으로 제기되었다.

4) 국립청소년수련시설의 설치·운영

청소년기본법 제정 당시 법 제26조에서 “국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 의하여 수련시설을 설치·운영하여야 한다”고 규정한 이래 청소년 수련시설 설치 운영은 국가를 필두로 하는 공공분야의 정책과제가 되었다. 국가와 지방자치단체에 대한 수련시설 설치를 의무화한 당시 청소년기본법 제26조 제1항은 청소년육성에 대해 국가 및 지방자치단체가 적극적으로 앞장서도록 수련시설의 설치의무를 부과하고 지방자치단체의 수련시설 설치, 운영에 대해 예산을 지원할 수 있는 근거규정 마련하기 위한 것이었다(체육청소년부, 1993).

이러한 한국청소년기본계획과 청소년기본법 제정 당시의 정책의지는 1998년 국립평창수련원 개원을 필두로 비로소 실현되기 시작하였다. 이어 2001년 당초 한국청소년중앙공원으로 계획되었던 국립중앙청소년수련원이 준공되었고, 국제청소년센터도 운영되게 되었다. 현재 2011년 국립청소년우주체험센터가 운영을 시작할 예정이며, 2개소의 국립청소년수련원이 설립될 예정이다.

국립중앙청소년수련원

국립중앙청소년수련원은 청소년 수련활동의 총본산인 국가 차원의 중추 시설을 조성하여 청소년 건전육성 핵심기능(연구개발, 수련활동, 상담활동, 청소년단체육성 등)을 수행하고, 청소년 종합수련활동을 통한 21세기 한국청소년

년상을 구현할 청소년 문화의 전당으로서의 역할을 다하고자 설립하기로 한 한국청소년중앙공원 설립 계획에서 출발하여 만들어진 국립 청소년시설이다 (문화관광부, 1997: 278). 당초 한국청소년중앙공원은 청소년 수련활동의 중앙지원 기능과 수련거리 개발, 자료제작 및 보급, 청소년지도자 양성 및 연수, 청소년관련 이론연구 및 실태조사와 분석 등 연구개발 지원과 수련거리 시범운영, 수련활동 기록 및 정보 관리, 수련시설 상호연계 및 지원 등 수련활동지원, 상담사업 시범운동, 상담인력 양성 및 연수, 상담기법 개발·보급과 청소년상담기관간을 연계 지원하는 상담활동 지원, 청소년단체 자율활동 강화, 국제교류협력, 전문수련거리 보급 등을 수행하도록 기본계획이 마련되어 있었다. 또한 청소년이 수련활동에 직접 참여하는 종합수련활동과 아울러 21세기 청소년상 구현을 위하여 새로운 청소년문화를 창달할 수 있는 청소년 문화의 전당 역할을 수행해 나가게 하고자 하는 정책의지가 반영된 것이었으나, 현실적 여건 등을 고려하여 청소년 수련프로그램 개발·보급 및 시범운영, 청소년지도자의 양성 및 연수, 국내·외 청소년교류 및 수련시설간의 네트워크 정보 제공 등으로 기능을 축소하여 설립하였다.

국립중앙청소년수련원은 충청남도 천안시 목천면 독립기념관 부지내(동곡)에 부지 24만 4천 평, 연건평 1만여 평 내외 규모로 약 640억 원의 예산을 투입하여 2001년 6월에 준공하였다.

국립평창청소년수련원

국립평창청소년수련원은 자연권 청소년수련활동의 시범적 운영 및 총괄·지원을 위한 중앙 단위의 자연권 종합수련시설로서 공·사립 청소년 수련시설에 대한 지원과 청소년 수련거리 운영의 새로운 방향을 제시하고자 설립되었다. 국립평창청소년수련원의 주요기능은 자연권 청소년수련활동의 시범적 운영으로 요약된다. 세부적으로는 청소년 및 청소년지도자에 대한 전통문화, 체력증진, 천체관측, 자연체험, 영농체험, 문화유적 탐사, 문학기행 등 자연권의 시범적 수련활동을 실시하고, 전국의 자연권 수련시설에 대한 총괄 연계 및 지원 역할을 하며 청소년 국제교류 활동실시 및 근로·소년소녀 가장·농어촌·장애·저소득층·교정·해외 교포자녀 청소년 등을 대상으로 국가 차원

의 특수 수련활동 운영을 주요기능으로 한다.

국립평창청소년수련원은 강원도 평창군에 1992년부터 부지 14만여평, 연건평 5천여평 내외 규모에 약 240억원의 예산으로 수련·연수시설, 숙박시설, 체육시설, 자연체험시설, 편의·관리시설 등의 시설 건립을 추진하여 1998년 10월에 준공되었다.

국제청소년센터

국제청소년센터는 세계화시대에 국제청소년 교류행사의 중심센터 및 국내·외 청소년단체간의 업무, 정보교환의 원활한 수행으로 단체 기능의 활성화를 통한 청소년정책 수행의 효율성을 제고하기 위해 설립된 시설이다. 주요기능은 청소년 국제교류행사 및 교류활성화를 위한 국제세미나, 한국문화자료 소개, 유스호스텔 기능과 청소년단체의 업무공간 확보를 통한 단체활성화 등이다.

국제청소년센터는 서울시 강서구 방화동(김포국제공항 인접) 지하철 방화역(도보 5분) 인근에 부지 1,508평 연건평 3,441여평 규모에 약 162억원 예산으로 1997~2000년간 숙박시설, 국제세미나실, 체육시설, 문화시설, 단체사무실 조성하는 정부 보조금사업으로 건립되었으며, 운영은 한국청소년단체협의회를 주체로 하되 세부시설별로 민간의 참여로 효율성과 전문성을 제고하고 이용요금은 실비부담으로 운영하도록 하고 있다.

5) 청소년시설 현황

중래의 청소년기본법에 따른 청소년 수련시설 중심의 청소년시설에 대한 이해는 2005년부터 시행된 개정 청소년기본법과 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법, 청소년보호법에 따라 현재는 크게 청소년활동시설과 청소년보호·복지시설 등으로 나뉘게 되었다(국가청소년위원회, 2007: 420-421; 보건복지가족부, 2008: 350-354). 현재 청소년활동진흥법 제10조에서는 청소년활동시설의 종류를 청소년 수련시설과 청소년 이용시설로 구분하고 있다. 국가와 지방자치단체는 물론 법인, 단체 또는 개인 등 민간분야도 활동시설의 설치와 운영이 가능하지만, 민간의 경우에는 시·군·구청장의 허가를 받아야 한다.

<표 IV-2> 청소년활동시설의 종류

구분	시설
청소년 수련시설	청소년수련관, 청소년수련원, 청소년문화의집, 청소년특화시설, 청소년 야영장, 유스호스텔
청소년 이용시설	공공도서관, 박물관, 과학관, 공연장, 공원 등

청소년 수련시설은 수련활동에 필요한 여러 시설, 설비, 프로그램 등을 갖추고 청소년지도자의 지도하에 체계적이고 조직적인 수련활동을 실시하는 시설을 말한다. 청소년 수련시설은 기능이나 수련거리 및 입지적 여건 등에 따라 다양한 유형으로 구분된다. 이전에는 생활권 수련시설(청소년수련관, 청소년문화의집), 자연권 수련시설(청소년수련원, 청소년야영장), 그리고 유스호스텔로 구분되어 왔으나, 2005년부터 청소년수련관, 청소년수련원, 청소년문화의집, 청소년특화시설, 청소년야영장, 유스호스텔로 구분된다.

“청소년수련관”은 다양한 수련거리를 실시할 수 있는 각종 시설 및 설비를 갖춘 종합 수련시설을 의미한다. “청소년수련원”은 숙박기능을 갖춘 생활관과 다양한 수련거리를 실시할 수 있는 각종 시설과 설비를 갖춘 종합 수련시설을 말한다. “청소년문화의집”은 간단한 수련활동을 실시할 수 있는 시설 및 설비를 갖춘 정보·문화·예술 중심의 수련시설을, “청소년특화시설”은 청소년의 직업체험·문화예술·과학정보·환경 등 특정목적의 청소년활동을 전문적으로 실시할 수 있는 시설과 설비를 갖춘 수련시설을 의미한다. “청소년야영장”은 야영에 적합한 시설 및 설비를 갖추고 수련거리 또는 야영편의를 제공하는 수련시설을, “유스호스텔”은 청소년의 숙박체재에 적합한 시설·설비와 부대·편익시설을 갖추고 숙식편의 제공, 여행청소년의 활동지원 등을 주된 기능으로 하는 시설을 말한다.

1992년 이전에는 수련시설이 150여개에 불과하였지만 매년 지속적으로 증가하여 2006년 12월 현재 755여개의 시설이 설치되어 있다. 2007년 현재 청소년 수련시설 현황은 다음과 같다(보건복지가족부, 2008: 351).

<표 IV-3> 청소년 수련시설 현황

(단위: 개소, 2007. 12 현재)

	계	수련관	문화의 집	수련원	야영장	유스 호스텔	특화 시설	교육청 시설
공공	552	139	189	43	22	11	6	142
민간	258	4	9	133	21	91	-	-
합계	810	143	198	176	43	102	6	142

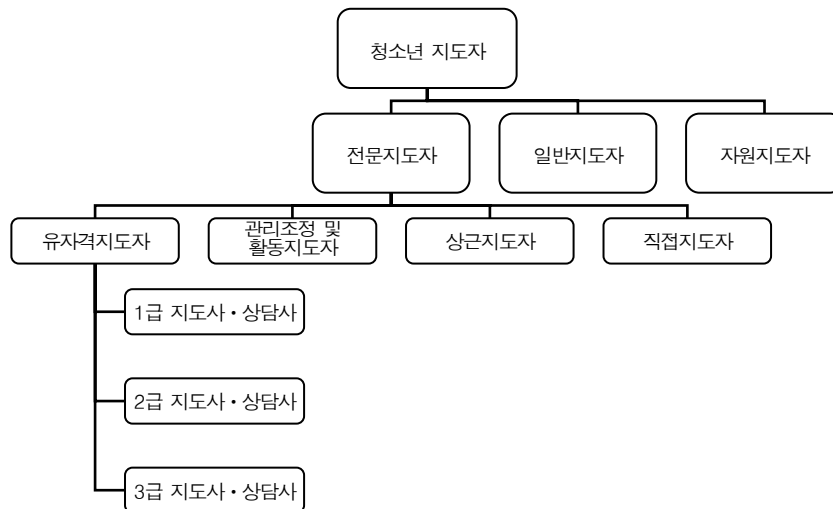
주 : 국립청소년시설 2개소 : 중앙수련원, 평창수련원

자료 : 보건복지가족부(2007)

다. 청소년지도자

청소년지도자의 유형별 분류는 여러가지 기준에 따라 분류가 가능하나, 1993년 청소년도사 국가자격제도 및 검정시행과 관련하여 정리된 분류 기준이 현재까지 적용되고 있다(문화관광부, 1994: 332-333). 그리고 2003년부터 시행된 청소년상담사 국가자격제도의 시행에 따라 유자격지도자의 범주는 청소년지도사와 청소년상담사로 나누어 볼 수 있게 되었다. 이러한 분류기준에 따르면 청소년지도자는 지도성격별(협의개념)로 청소년 전문지도자, 청소년 일반지도자, 청소년 자원지도자, 청소년 상담지도자로 분류되고, 지도대상별로 학생청소년 지도자, 근로청소년지도자, 농·어촌청소년 지도자, 장애청소년 지도자, 비행청소년 지도자, 복무청소년 지도자, 무직·미진학청소년 지도자로 분류된다. 또한 담당업무에 따라서 수련활동 지도자, 각 영역별 고유업무 담당 지도자, 상담 지도자, 교정담당 지도자, 청소년행정담당 공무원으로 분류하며, 성능에 따라서는 관리조정자, 활동지도자, 보조지도자로 분류하고, 참여정도에 따라서는 상근지도자, 비상근지도자로 분류된다.

앞서 제시된 개념정의와 역할구분에 따라 청소년지도자의 범주를 다음 [그림 IV-1]과 같이 정리해 볼 수 있을 것이다. 또한 기존 청소년지도자 유형과 영역을 일정한 기준에 따라 분류하면, 청소년지도자들이 소속되어 일하고 있는 영역을 크게 ① 지도대상별 ② 지도업무별 ③ 지도수준과 기능별 ④ 지도참여정도별로 범주화 할 수 있다.



자료: 문화관광부(1994); 보건복지가족부(2008)

[그림 IV-1] 청소년지도자의 분류

1) 청소년지도사

청소년지도사 국가자격제도 시행

청소년기본법 제정에 따라 종래에 민간 청소년단체를 중심으로 한 청소년시설·기관·단체의 실무종사자 대상의 직무수준 제고를 위한 청소년지도자 양성은 국가 수준에서 전문 청소년지도자를 양성하고, 그 자격을 국가자격검정을 통해 인정하는 청소년지도사 자격제도로 자리잡게 되었다. 지금까지 청소년지도사 양성체제는 크게 세 단계로 변화해 왔다.

첫 번째 단계는 1992~1998년까지의 시기로 청소년기본법 제정에 따라 청소년육성정책의 중추적 사업이 된 청소년 수련활동 전문지도자를 양성하고, 그 배치를 정책적으로 유도한 시기로, 전문 청소년지도자에 대한 인식이 부족하였던 시기라고 할 수 있다. 두 번째 단계는 1999~2004년까지의 시기로, 국가가 공인한 유자격 청소년지도사의 배출인원이 증가하고 현장 실무자로서의 정체성이 확립되면서 점차 사회적으로 그 영향력을 넓혀간, 청소년지

도사 인적 자원의 증가에 따른 변천기라고 할 수 있다. 세 번째 단계는 2005년 이후로 향후 새로운 기대로서 제기되는 양성체제의 변화(관련전공자, 전공과목 이수자 자격검정시 필기시험 면제)를 주요 특징으로 하는 시기이다.

<표 IV-4> 청소년지도사 양성체제의 변화단계

	제1단계 (1992~1998년)	제2단계 (1999~2004년)	제3단계 (2008년 이후)
양성 체제	사전 이수과정 수료 자에 자격검정 기회 를 부여하는 이원적 체제	일정 자격요건을 갖 춘 자에 대하여 응시 기회를 부여하는 개 방체제로 전환	대학의 청소년관련 학과 또는 전공자에 게 자격을 부여하는 단일체제
양성 체제 특징	이수과정 등록요인은 개방되어 있었으나 이수과정 참가자 제 한으로 폐쇄적 성격 을 가짐	청소년지도사 양성체 제의 개방 및 전문화	대학을 통한 양성체 제 단일화 기본, 현 장경력자 자격검정 병행
추진 과제	청소년지도사 법적 배치기준에 따른 기 준 청소년수련시설 및 단체근무자의 유 자격화	청소년지도사의 1전 문영역 선택 추진. 청소년이용시설 및 관련기관 종사자의 자격부여.	대학을 통한 전문적 청소년지도사의 안정 적 공급

자료 : 한국청소년개발원(1999).

이러한 청소년지도사 양성체제의 변화를 통해 양성과정의 운영이나 방법 등에서도 중요한 변화가 있어 왔는데, 먼저 청소년지도사 양성방법은 양성제도 시행 초기 한국청소년개발원 등 4개 청소년기관·단체의 사전 자격연수 이수 형태에서 개방형 체제로 변화하였다. 청소년지도사 자격제도 시행 초기, 이수과정 참여자는 청소년지도사 자격연수 운영기관으로 지정된 한국청소년개발원(현 한국청소년정책연구원), 한국보이스카우트연맹, 한국걸스카우트연맹, 한국청소년연맹의 4개 기관에서 운영하는 연수과정을 사전 이수시 응시 자격의 부여받고 자격검정에 응시하여 합격시 해당 등급의 청소년지도사 자격을 취득할 수 있었다. 이후 청소년지도 관련학과의 양적 증가와 양성체제

의 변화를 통해 관련학과 전공자와 현장 경력자 중심의 이원적 양성체제로 청소년지도사 양성체제가 바뀌게 되었으며, 이에 따라 청소년지도사 국가자격 취득을 위한 자격검정의 응시자격 기준도 이전보다 강화되어 3급에서 2급, 2급에서 1급의 자격을 취득하는 데 필요한 기간을 명시하여 적정 기간의 경과 이후에 자격시험에 응시하도록 하고 있다.

청소년지도사 자격제도 운영경과

청소년육성법과 비교하여 추상적인 수준에 머물렀던 청소년정책이 청소년기본법 제정 당시 구체화된 주요영역 중 하나가 청소년지도자 양성분야이다. 제정 당시 청소년기본법에서는 청소년지도자 양성과 관련하여 청소년육성법 제17조 “청소년지도자의 육성 등”의 조항을 발전적으로 계승하여 전문적 지도력과 자질을 갖춘 청소년지도자 양성을 위한 제도적 장치를 마련한다는 측면에서 법 제19조를 “청소년지도자의 양성 등”으로 보완하고 제1항에서 “국가는 청소년지도자의 양성과 자질향상을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다”고 했다. 이는 청소년육성법의 내용과 크게 다르지 않으나, 제2항에서 기본법 제정 당시 청소년정책의 주무부서인 체육청소년부장관이 제1항의 규정에 의한 “청소년지도자의 양성을 위하여 필요한 경우에 대통령령이 정하는 바에 의하여 청소년단체, 대학 기타 단체 등을 청소년지도자 양성기관으로 지정할 수 있다”고 구체화함으로써, 청소년육성법에서의 청소년지도자 육성이 추상적인 수준에 머문 데 비해 청소년지도자 양성을 구체적인 국가 청소년정책의 주요 영역으로 자리매김하게 하였다.

청소년기본법을 통해 청소년지도자 양성이 구체적인 국가 청소년정책의 주요영역으로 구체화되었음을 확인할 수 있는 부분이 청소년지도자의 배치 등에 관한 조항이다. 제정 당시 청소년기본법 제20조(청소년지도자의 배치 등)에서는 “청소년수련시설 및 청소년단체는 청소년의 건전한 수련활동을 지도하게 하기 위하여 청소년지도자를 배치하여야” 하며, “청소년지도자의 배치대상 및 배치기준은 체육청소년부령으로” 정하도록 하였다. 그리고 “국가 및 지방자치단체는 자원하여 청소년지도를 행하는 자에 대하여 예산의 범위 안에서 그 활동비를 전부 또는 일부를 지급할 수” 있도록 하였다. 즉,

청소년육성법 제17조에서 “청소년시설 및 청소년단체는 시설의 효율적인 이용 또는 청소년의 건전한 지도를 위하여 청소년지도자를 배치하여야 한다”고 규정하였음에도 불구하고 세부적인 규정이 없어 권고사항 정도에 머물렀던 청소년지도자의 배치가 유자격자를 기준으로 청소년 수련시설 및 청소년단체에서 “청소년수련활동 지도를 담당할 전문지도자 배치”(문화체육부, 1993: 289)가 의무사항이 되도록 한 것이다.

이러한 청소년지도자 양성에 대한 국가의 책무 규정과 유자격 청소년지도자의 청소년 수련시설 및 청소년단체에서의 의무 배치 조항 규정은 한국청소년기본계획(1992~2001)에서 유자격 청소년지도자의 양성 및 배치를 법적·제도적으로 뒷받침하기 위한 것이었다. 한국청소년기본계획에서는 이와 관련하여 “전문연수과정을 통해 양성된 유자격 청소년지도자의 활용”하며, 구체적으로는 기본계획이 추진되는 10년 동안 청소년 수련시설 2,716개소에 16,800명, 청소년단체 200개소에 3,200명을 배치하고자 하였다(체육청소년부, 1993).

이와 같은 한국청소년기본계획과 청소년기본법에 근거한 유자격 청소년지도자의 양성 및 배치를 위하여 “청소년지도자의 자격”을 규정하는 조항도 신설되었다. 당시 청소년기본법 제21조에서는 “체육청소년부장관은 제19조 제2항의 규정에 의한 청소년지도자 양성규정 등에서 소정의 과정을 이수한 자에게 청소년지도자 자격증을 교부하며, 청소년지도자의 등급별 자격, 자격증의 교부절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”라고 규정하였다. 청소년지도자에 대한 자격제 도입은 당시 국민체육진흥법에 근거한 체육지도자나 사회복지사업법 등에 근거한 사회복지사 자격제도 등과 프랑스의 BAFA(청소년활동지도자자격증), 독일의 전임 청소년지도자자격증 등의 국내·외 국가자격제도 운영사례를 참조로 하여 마련된 것이다. 이는 청소년지도자에게 국가가 인정하는 자격을 부여함으로써 청소년지도자의 자격을 명확히 하고 자격에 맞는 채용근거 기준 등을 마련하기 위한 것이었다.

1999년에는 청소년지도사 양성제도가 정부의 규제개혁 차원에서 청소년지도사 이수과정 및 양성기관 지정제 폐지, 검정과목의 변경 등 변화가 있었

다. 당시 정부는 규제개혁 차원에서 청소년지도사 양성을 위한 “청소년지도사의 이수과정”(시행령 제17조의4 및 시행규칙 제3조)을 폐지하고, 이수과정 운영을 위행 시행하던 청소년지도사 양성기관 지정제(시행령 제18조)도 폐지하였다. 이에 따라 청소년지도사 자격제도는 소정의 응시 자격기준에 부합되는 사람은 누구나 해당 등급 자격검정에 응시할 수 있도록 하고, 자격검정 합격자가 자격연수를 수료함으로써 국가자격을 취득하게 하는 것으로 변경되었다. 그리고 이상과 같은 청소년지도사 자격제도 운영상의 변화에 따른 응시자들의 불이익을 방지하기 위해 경과규정을 두어 개정령 시행 당시 종전의 규정에 의한 청소년지도사 이수과정을 이수한 자, 개정령 시행 당시 종전와 규정에 의하여 청소년지도사 양성기관으로 지정받은 대학(원)에 재학중인 자, 그리고 개정령 시행 당시 종전의 규정에 의하여 청소년지도사 양성기관으로 지정받은 대학(원)과 상응한 학과 또는 전공을 개설·운영중인 대학(원)의 해당 학과 또는 전공에 재학중인 자 등의 해당자에 대해서는 2002년까지 종전의 규정에 의한 자격검정을 통해 청소년지도사 자격을 취득할 수 있도록 하였다.

1991년도부터 신설되기 시작한 각 대학의 청소년관련 학과들은 2008년 3월 현재 학부, 대학원 등에 청소년 관련학과나 전공을 둔 4년제 대학교, 전문대학, 대학원은 32개교에 달한다(보건복지가족부, 2008: 396). 각 대학별로 학부와 대학원을 모두 설치하고 있는 곳도 있고, 학부 또는 대학원만을 설치한 곳도 있다. 한편 평생교육 관련학과 및 사회복지 관련학과에서 청소년지도사 자격검정을 위한 교과과정을 설치한 곳도 있다.

4년제 대학에 청소년관련 학과를 설치·운영하고 있는 곳은 경기대학교, 극동대학교, 나사렛대학교, 대구한의대학교, 동서대학교, 명지대학교, 백석대학교, 순천향대학교, 중앙대학교, 평택대학교, 한국방송통신대학교, 한국체육대학교, 한서대학교, 호서대학교 등이며, 사이버대학 중 한국디지털대학교 등이 관련학과를 설치하고 있다. 더불어 목포대학교, 서울여자대학교, 숙명여자대학교에서는 청소년 관련 학과를 연계 전공으로, 2년제 대학은 동아인재대학, 명지전문대학, 주성대학, 창원전문대학에서 관련학과를 설치·운영하

고 있다. 대학원 과정은 가톨릭대학교, 경기대학교, 광운대학교, 대구한의대학교, 동아대학교, 명지대학교, 백석대학교, 서경대학교, 성산효도대학원대학교, 순천향대학교, 전북대학교, 전주대학교, 우석대학교, 중앙대학교, 평택대학교, 한국방송통신대학교, 한서대학교(가나다 순) 등에서 석사과정을 설치·운영하고 있다. 특히 경기대학교, 대구한의대학교, 명지대학교, 순천향대학교, 중앙대학교, 한서대학교는 박사과정을 설치·운영하고 있다. 대학과 대학원의 청소년관련 학과나 전공의 설치 또는 청소년관련 학과로의 독립은 계속 늘어날 전망이다, 이는 청소년정책 및 청소년 관련 분야의 발전과 확장에 기인한 것이라 할 수 있다(보건복지가족부, 2008: 397).

청소년지도사 자격검정과목에서 있어서도 변화가 있었는데, 종래에 각급 별로 별도로 설정되었던 자격검정의 과목을 공통필수영역(청소년이해분야, 청소년복지·행정분야, 청소년활동·지도분야)와 전문선택영역으로 통합하여 운영하도록 하였다. 이는 청소년지도사의 지도력 제고를 위해 환경, 교류 등 청소년활동 현장에서 새롭게 수요가 증대되고 있는 분야를 중심으로 과목을 편성하고, 청소년지도사의 전문성 제고를 위해 검정과목에 전문선택영역 11과목을 설정하여 이중 1과목을 선택 응시하도록 함으로써 청소년지도사의 영역별 전문화를 유도하기 위한 것이었다. 검정방법에 있어서는 종래에 급별 구분 없이 검정과목에 대한 필기시험(객관식)과 면접시험으로만 시행하던 검정방법을 급별로 달리 하여 시행토록 하였다. 1급 청소년지도사는 검정과목 영역별 논술시험과 구술시험, 2급과 3급 청소년지도사는 검정과목에 대한 필기시험과 면접시험으로 검정방법을 달리하여 급별 응시자의 특성을 고려하고 청소년지도사로서의 자질과 전문성을 충분히 검증할 수 있도록 하였다.

청소년지도사 자격검정 제도의 변화에 따라 새롭게 시행된 것이 경력기록부제이다. 개정된 청소년기본법에서는 청소년지도사의 청소년관련분야 경력관리를 위하여 개인별 경력 및 필요한 사항을 기록 유지하는 경력기록부제를 시행(시행령 제17조의7 및 시행규칙 제7조)하도록 하였다. 경력기록부는 청소년지도자가 2급 또는 3급 청소년지도사 자격증 등 최초의 청소년지도사 자격을 취득한 시점에 자격증과 함께 발급받도록 하였는데, 이는 경력기록부

를 근거로 청소년지도사의 관련 경력을 객관적으로 인정하여 차후 상위 등급 지원시 응시자격 판단자료로 활용(시행규칙 제8조)하기 위한 것이었다. 아울러 경력기록부제의 시행은 경력기록부를 통해 청소년지도사 관련 정보를 종합적으로 관리하여 청소년지도사의 수급이나 배치를 위한 정보를 적시적소에 제공하고자 하는 정책적 의도를 가진 것이기도 하였다.

1999년의 청소년기본법 개정에 따라 변경된 청소년지도사 양성제도의 주요내용 중 또 하나는 자격연수와 직무연수의 실시, 그리고 연수 참가실적의 경력인정 반영이다. 동 개정법에서는 자격검정 합격자를 대상으로 일정기간 자격연수를 실시하여 이를 이수한 자에 대하여 자격증을 교부하도록 하였고, 청소년지도자의 지속적인 자질 향상과 전문성 제고를 위하여 직무연수를 실시(시행령 제18조 및 시행규칙 제15조)하도록 하였다. 아울러 직무연수에 참가한 실적을 경력기록부에 반영·기록하여 객관적인 경력으로 인정하는 한편, 성적우수자에 대한 경력기록부 가산점 부여 등의 우대조치를 시행함으로써 청소년지도자의 자기계발 노력을 촉진(시행령 제18조제2항)하고자 하였다. 직무연수를 실시하고자 하는 기관·단체는 당시 주무부처인 문화관광부장관의 사전승인을 받은 후 연수과정을 개설·운영(시행규칙 제15조제2항)하도록 하였다.

2) 청소년상담사

청소년상담사는 청소년기본법 제62조의 규정에 의하여 2003년부터 시행된 국가자격제도로, 청소년 상담관련분야를 전공하고 상담실무경력, 기타 자격을 갖춘 자로서 자격검정에 합격하고 소정의 연수를 마친 자에게 청소년상담사 국가자격을 부여하는 제도이다. 청소년상담사는 국가 차원(한국청소년상담원, 지역청소년상담실, 소년원, 소년분류심사원, 사회복지관, 아동상담소 등), 교육 차원(초·중·고 일선학교 및 대학의 상담실 등), 사회 차원(각종 청소년관련 시설 및 청소년업무지원부서 등)의 청소년상담에 종사한다(문화관광부, 2004: 381-385).

청소년상담사 자격제도는 한국청소년기본계획을 통해 국가적 차원의 청

소년 전문 상담인력 양성 및 자격검정의 기본적 틀과 구체적 방안을 제시되고 한국청소년상담원의 설립이 계획된 데에서 그 출발점을 찾을 수 있다(체육청소년부, 1993). 청소년육성법을 대체하는 청소년기본법이 제정(1991. 12. 31)된 이후 1992년 현재 한국청소년상담원의 전신인 청소년 대화의 광장이 설립 운영되면서 청소년 상담과 관련된 전문 연구 및 상담인력 양성을 위한 각종 연수가 운영되기 시작했으며, 관련 연구를 토대로 청소년상담 전문인력 양성체계에 대한 논의가 구체화되었다.

이와 관련하여 2001년 12월 청소년상담사 자격제도에 관한 내용을 담은 청소년기본법 개정이 이루어졌으며, 2002년에는 관련 청소년기본법 시행령 및 시행규칙 개정이 이루어졌다. 이상과 같은 법적·제도적 기반 구축에 따라 2003년부터 청소년지도사 양성을 위한 국가 자격연수 및 자격검정이 시행되게 되었다. 현재 청소년상담사는 청소년기본법 제22조 및 동법 시행령 제23조에 근거하여 운영되고 있는데, 청소년기본법 제22조에서는 “보건복지가족부장관은 청소년상담사 자격검정에 합격하고 청소년상담사 연수기관에서 실시하는 연수과정을 마친 자에게 청소년상담사의 자격을 부여한다”고 규정하고 있으며, 동법 시행령 제23조에서는 “법 제22조 제2항의 규정에 의한 청소년상담사의 자격검정은 보건복지가족부장관이 실시”하되, 보건복지가족부장관이 필요하다고 인정하는 때에는 자격검정을 청소년기본법 제42조의 규정에 의한 한국청소년상담원에 위탁하여 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 청소년상담사 자격은 학력 및 관련 경력 등의 요건에 따라 1.2.3급의 세 등급으로 운영되고 있다.

3. 청소년단체·시설 및 지도자제도의 성과와 과제

가. 청소년단체

한국의 청소년단체는 청소년활동의 출발점이었다고 해도 과언이 아닐 만큼 청소년분야에서 개척자적인 역할과 중핵적인 역할을 모두 수행해왔다고 할 수 있다. 청소년단체들의 협의회인 한국청소년단체협의회 역시 청소년육성법 및 청소년기본법 등 청소년 분야의 정책이 형성되고 관련 법 제도가 마련되기 이전부터 청소년분야의 논의 및 소통을 선도해왔다. 그러나 이후 청소년단체가 학교교육과 밀접한 관련을 맺고 정책적 지지기반을 갖게 되면서 활성화된 반면, 한편으로는 사회변화에 대한 능동적 대응자세는 일견 소홀히 되는 경향이 나타났다.

과거의 청소년단체는 학교 안에서 회원 중심으로 조직과 활동이 이루어져왔기 때문에 일반 청소년들이나 단체에 가입하지 않은 청소년들에게는 동경의 대상으로 여겨졌다. 이것은 학교라는 울타리 안에서 공부 이외에 청소년들이 활동할 수 있는 것이 거의 없었던 시기로서 활동 자체가 대단히 매력적인 활동이었다. 단체별 회원이 되고, 활동 프로그램에 참여하는 것 자체만으로도 충분한 만족감을 제공할 수 있었다. 하지만 지금은 이러한 모습을 기대한다는 것은 불가능하다(한국청소년개발원, 2003: 32-46, 208-214). 이러한 측면에서 청소년단체는 다음과 같은 과제에 직면해 있다고 하겠다.

첫째, 양적 발전과 질적 발전의 문제이다. 어떠한 분야이든지 그리고 어떠한 사업이든지 일반적으로 그 성패 여부에 대한 판단기준으로 삼는 것은 얼마나 많은 인원이 참여 또는 동원되었느냐는 것이다. 청소년단체의 발전이 회원수의 대대적인 증대, 사업영역의 대폭적인 확대, 재정여건의 획기적인 개선과 같은 기준이 발전의 지표인가에 관한 질문이 필요하다. 청소년 수련시설의 위탁 수주실적이 청소년단체의 능력을 증명하는 기준처럼 인식되고 설립시 내세운 전문분야와는 거리가 먼 분야의 사업까지도 정부로부터 위탁 받는 것이 발전의 기준이 되고 있다면, 과연 청소년단체의 정체성을 어디까

지 볼 수 있을 것인가? 이제는 단순히 양적인 확대가 모든 문제를 해결하고 단체의 발전이라고 내세우기는 어려운 상황이 되었다. 예를 들어 단체의 인원·재정 규모에 비해 지나치게 많은 수련시설을 위탁한 단체들에 대한 운영능력의 담보 문제가 제기되고 있다. 환경의 변화를 통해 볼 때 앞으로는 결국 전문인력과 좋은 프로그램 그리고 재정부분을 포함해서 정상적인 운영능력을 확보하여 질적으로 우수한 서비스를 제공할 수 있는가의 여부에 대한 관심이 필요하다.

둘째, 민간단체로서의 자율성 문제이다. 정부설립 단체를 제외한다면 일반적으로 청소년단체의 가장 큰 존립기반 중의 하나는 민간의 자유로운 의사결정에 의해 민간인들이 주도적으로 청소년을 위해 조직을 설립한다는 것이다. 민간중심 자체로도 그 의미는 매우 큰 것이다. 정부 중심의 공공서비스가 해결하지 못하는 영역에서 뿐만이 아니라 공공부문의 비효율성, 비전문성을 대체하여 보완함으로써 민간의 효율성과 전문성을 접목시키는 것이 중요하다. 이를 위해서는 민간단체로서의 자율적 의사결정과 사업 수행 능력이 필요하다. 공공과 민간의 결합을 통한 제3섹터 방식도 민간의 자율성이 존중되고 확보될 때 가능한 것이다. 그러나 현실적으로 인원 동원, 재정여건 등의 문제로 인하여 정부나 각종 기금으로부터의 지원을 통해 사업이 이루어지는 시스템의 한계에 직면해 있다. 공공자원의 확보와 확대는 필요하지만 민간의 자율성이 존중되면서 공공재원에 대한 책임감 있는 사용의 원칙과 같은 기본적인 기준이 다시 한번 강조될 필요가 있다.

셋째, 청소년 중심 서비스 기능 및 전문성의 확보 문제이다. 청소년단체를 비롯한 청소년기관의 존립 목적은 청소년 중심의 서비스를 제공하겠다는 것이다. 그 방법이 청소년이 직접 참여하는 사업을 하든지 아니면 청소년지도인력 개발과 같이 간접적으로 지원을 하든지 형식은 다양할 수 있다. 그러나 현실적으로 어느 정도로 그 목적이 존중되고 구성원들이 목적 달성을 위해 얼마나 노력을 하는가는 매우 중요한 문제가 될 것이다. 어른을 위한 청소년단체가 아니라 청소년을 위한 또는 청소년의 단체로서 우리 청소년단체들이 인식되고 있는가에 관한 평가가 필요한 시점이다. 여기에 더하여 청소년

년단체로서 어떠한 전문성을 가지고 있는지도 발전방안을 세우는 데 있어서 매우 중요한 요소가 된다. 서비스 기능의 활성화는 종합적인 프로그램으로 특화하겠다는 단체가 아니라면 대부분의 경우 특정한 분야의 전문적인 사업 수행 능력이 발전의 기준이 되어야 할 것이다.

넷째, 사업재원 및 경영 시스템의 문제이다. 청소년단체를 포함하여 대부분의 비영리조직의 경우 설립 당시의 순수한 목적을 방해하는 가장 큰 요인은 재정여건의 열악함이 될 것이다. 안정적인 재원을 확보하지 못한 경우 비영리조직이더라도 결국 수익사업 중심으로 운영을 하든지 아니면 활동 자체를 축소해야 하는 것이 현실이기 때문이다. 재원을 확보해야 운영이 가능하지만 수익사업에 치중하면 비난을 받게 되는 다소 이율배반적인 상황에 처해 있는 것이 청소년단체나 청소년 수련시설의 현실이다. 그러나 보다 적극적인 관점에서는 재원확보의 통로를 다양화하고 어른들의 참여와 지원, 정부로부터의 재정 지원을 유지하면서 재원을 확대하는 노력 자체가 문제될 수는 없을뿐더러 오히려 비영리조직에서의 기금 모금, 재원 조달에 대한 관심이 필요한 시점이다. 지금까지의 문제는 청소년들이 서비스의 수혜대상이 아니라 단체에서 필요로 하는 재원의 공급대상 이었다는 점이다. 그리고 재원의 확보 그 이상으로 중요한 것은 투명하고 공정하며 객관적으로 수용될 수 있는 재원의 활용 방식이다. 여기에 더하여 소규모 조직도 포함하여 청소년 단체의 경영시스템이 사회 일반의 기준에 부합되고 체계적이며 효율적이고 개방적이어야 재정을 포함하여 각종 지원을 확보하기 위한 신뢰를 줄 수 있을 것이다.

지금까지 살펴 본 일반적인 기준과 함께 청소년 중심의 청소년단체로서 그 존립과 지원 근거를 확보하고 다양한 측면에서 청소년단체가 발전되기 위해서는 사업의 실천을 위한 지역적 기반에 대한 관심이 요청된다. 청소년 단체의 유형을 구분하는 기준은 여러가지가 있을 수 있지만 일선 현장에서 관찰되는 중요한 기준의 하나는 “지역기반 단체” 또는 “지역에서 자발적으로 조직된 단체”인가의 여부이다. 대부분의 청소년단체들의 경우에 지역기반의 취약성 문제가 부각되지 않았던 것은 지금까지 학교를 통해 안정적으로

회원을 확보하거나 정부 위탁사업 대행, 행사성 사업 중심으로 운영된 데 기인하는 측면이 크다.

청소년단체가 수요자 중심의 선택 방식으로 전환될 경우 청소년들은 자신들이 생활하는 지역에서 일상생활 속에서 지속적으로 참여할 수 있으며, 자발적인 참여에 의해 활동할 수 있는 프로그램을 선호할 가능성이 더 크다. 지역의 청소년과 지역에서 활동하던 전문가들에 의해 자발적으로 조직된 청소년단체들은 비록 규모의 한계는 있을지라도 장기적으로는 참여자 측면에서 더 견고한 자원을 갖게 된다는 점에서 그 장점이 크다. 특히 지역의 자원 조직체들은 지역 관계자들이 함께 참여할 수 있게 됨으로써 향후 지역중심의 청소년사업 재정 지원이나 사업 지원이 확대될 경우 그 효과는 더욱 커지게 될 것이다. 지역자생단체와 중앙지부 형태의 단체의 경우 지역주민들, 지역청소년들이 대하는 친밀도는 차이가 있을 수밖에 없다. 따라서 중앙의 지부형태의 단체나 학교 회원 중심의 단체라 할 지라도 지역화를 위한 전략을 세우고 지역으로부터의 요구 중심으로 사업을 활성화하는 것이 필요하다. 특히 청소년을 직접 서비스의 주체로 설정하는 단체는 이에 대한 관심이 더욱 요구되며, 정부의 청소년단체 지원방식 또한 지역사회 단위, 소규모 청소년단체(조직체)의 지원을 통한 이른 바 풀뿌리 청소년단체의 활성화를 유도할 필요가 있다.

청소년단체의 활동이 활성화되기 위해서는 우선 각 청소년단체가 지역중심 청소년 서비스의 실천력을 강화할 필요가 있다. 즉, 청소년단체의 발전을 위한 방향 중 하나로 청소년단체의 사업은 지역에서의 실천을 전제로 출발하며 그 중심이 되는 청소년의 요구와 참여를 기반으로 서비스 시스템을 구축하면서 전문화된 테마사업 중심으로 조직을 특화시키는 것으로 기본적인 방향을 정리할 수 있다. 이는 중앙-지부로 이어지는 전국 규모의 단체이든지 특정한 분야의 테마를 중심으로 조직된 단체이든지 공통적으로 요구되는 사항이다. 청소년을 직접적인 서비스 주체·대상으로 하는 단체의 경우뿐만이 아니라 폭 넓게 본다면 간접적인 서비스를 실시하는 단체의 경우(연구, 연수, 개발 중심)에도 현장에서의 적용을 위해서는 지역에서의 청소년사업 활성화

에 관심과 초점을 둘 필요가 있을 것이다.

지역을 기반으로 한 청소년단체의 발전을 위한 첫 번째의 과제는 지역밀착을 통한 지역화 방안에 대한 단체마다의 특성화된 전략의 개발이다. 지역 청소년의 요구에 근거한 사업의 개발과 시행, 지역주민과 지역인사들의 참여를 위한 방안, 지역 청소년들의 자발적 참여를 위한 다양한 방안의 수립과 같은 일반적인 사항들과 함께 단체의 고유 특성을 반영한 방식을 개발한다. 이 과정에서 지자체 및 지역언론 중심으로 연계하는 것은 외형적으로는 효과가 있지만 내실화된 지역화를 위해서는 지역청소년, 지역주민, 지역인사들이 공동체의 구성원으로서 연계되는 조직기반에 대한 계획을 포함할 필요가 있을 것이다.

둘째, 사업영역의 전문화와 기능의 분담에 대한 단체간의 합의가 필요하다. 이는 기본적으로 모든 단체에 해당되기도 하지만 지역현장 내에서 실제 사업의 중복 문제를 겪게 되는 단체들간에 설정되어야 할 과업으로 의미를 갖는다. 서로 이질적인 사업영역으로 단체가 가진 역량을 분산하는 것보다는 설립목적에 따른 또는 사회변화에 따른 특정 분야에 집중적으로 투자하고 해당 분야 내에서 전문화된 사업으로 세분화하는 전략의 활성화가 필요하다. 이를 통해 지역 내에서 활동하는 단체들이 지역 청소년 서비스의 영역을 기능적으로 분담하여 전반적인 청소년사업의 역량을 강화시키는 것이 각 청소년단체의 활성화에도 효과적일 것이다.

셋째, 대외적인 개방화와 정보의 교류 및 공유가 필요하다. 정보화된 사회에 적응하는 효과적인 방법의 하나는 역설적일 수 있지만 자신의 정보를 최대한 공개하고 제공하는 것이다. 정보의 공개와 교류를 통해 자신이 가진 정보의 수준을 높일 수 있는 계기를 형성하고 새로운 정보를 창출하게 된다. 청소년단체의 경우에도 정보를 폐쇄적으로 활용할 경우 다른 단체의 정보와의 교류 자체가 어렵게 되고 변화하는 흐름을 놓치게 된다. 지역내의 각 단체들이 전문화되어 있을 경우에는 이미 단체간의 경쟁요소가 감소되어 있으므로 협력을 위한 기반으로 작용하여 더 큰 시너지 효과를 가져온다. 또한 동일 사업에 대한 중복 투자가 지양되고 상호 연계를 위한 전략적 수단으로

활용할 수 있게 될 것이다. 상호간의 개방적인 태도와 정보의 공유를 통해 지역전체의 청소년 서비스가 보다 체계화될 것이다. 따라서 청소년단체간의 정보실명제, 보호제와 함께 정보의 공개-공유 운동의 추진이 요청된다.

넷째, 지역내-지역간 기관과의 효과적인 네트워크를 활성화한다. 청소년 단체간의 협력체는 개별 단체의 희생을 요구하는 것이 아니라 각 단체의 활성화와 발전을 위한 지원기반이 되어야 한다. 그러나 현재 지역 내에서의 단체간 협력은 전반적으로 개선의 여지가 있다고 보여진다. 특히 청소년수련시설의 위탁이나 청소년관련 보조사업의 수탁을 위한 과정에서 정상적인 공모 방식과 경쟁방식은 질적 수준의 개선을 위해 필요하지만 경우에 따라서는 불필요한 경쟁이 되는 경우도 있다. 지역에 따라서는 지나친 경쟁으로 인해 사업중심의 계획보다는 위탁단체의 부담금의 비중만 높이는 결과를 낳기도 한다. 지역의 청소년시설 건립시부터 공동으로 사업계획에 참여하고 서로의 역할분담을 통해 시설이나 사업이 균형적으로 배분될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

이외에도 지역내에서 청소년단체간의 협의체 구성시 단순히 협의 자체를 위한 조직으로 설립되거나 단체간의 회장 선임시 경쟁요소가 발생하지 않도록 해야 한다. 초기단계에서는 협의체라는 조직 자체보다는 실제적인 공동사업 수행을 위한 협력관계가 우선될 필요가 있다. 공동사업 수행의 장·단점에 대한 경험을 통해 상호간의 협력의 중요성과 이해가 선행되어야 할 것이다. 이러한 분위기 조성을 위해서는 정부의 지원 사업을 단체간의 협력 사업을 우선 지원하는 방식으로 전환할 것을 검토할 필요가 있다.

나. 청소년시설

한국청소년기본계획 수립 이후 청소년기본법의 개정과 청소년활동진흥법 등이 제정·시행되기 이전까지 이어진 청소년활동과 수련활동에 관한 논리는 명확하게 정리될 수 있다. 실제로는 체육청소년부가 단기간에 청소년업무를 확장하고 제도화하려는 의도에서 많은 여론의 반대에도 불구하고 강행한 것으로, 다음과 같은 몇가지 문제점을 안고 있는 것이었다(구태익, 2003). 첫째,

실제 정책의 대상인 청소년의 참여가 배제된 채 “수련활동의 제도화”라는 정책입안자인 성인의 시각에서 계획이 수립된 것이어서 청소년기의 특성이나 발달과업 등 정책지표의 적합성에 대한 교육적 합의가 충분하지 못하였다. 둘째, 실행상의 구체적인 문제 역시 관련부서인 교육부와 충분한 협의가 이루어지지 못하여 수련활동과 수련시설의 운영에 많은 어려움을 겪게 되었다. 셋째, 청소년 수련시설의 유형 역시 제3공화국 시절부터 운영되어 오던 유사시설의 유형화를 토대로 시설기준을 적용하였으므로, 시설유형이 다양하지 못하며 빠르게 변하는 청소년들의 기호와 새로이 개발되는 프로그램을 소화해내기 어려운 것이었다는 점 등이다.

다른 한편으로 2005년 개정법 시행 이전 청소년기본법상의 청소년시설 유형분류는 청소년 수련활동을 중심으로 청소년 수련시설과 이용시설로 구분하고 시설의 입지(location)와 규모(size)에 따라 세부유형을 구분하고 있었다. 이러한 유형분류의 기준은 시설 건립초기 부지 확보의 어려움, 교통발달 및 도시의 급격한 팽창 등을 고려하여 볼 때 현실적으로 부적합한 측면이 많이 나타나고 있었다. 이 때문에 실제 법령상의 기준으로 시설의 명칭을 부여·유지하거나 유형분류를 하기에 적합하지 않다는 문제가 제기되기도 했다. 따라서 청소년 수련시설을 포함하여 “시설”이 필요한 측면, 즉 시설을 통해 전달해야 할 서비스의 내용을 확인하여 이를 중심으로 청소년시설의 개념을 정립하고, 그 안에서 청소년 수련시설 등 서비스 기능 중심으로 유형분류 기준을 설정할 필요가 제기되었다(이광호 외, 2003: 46-47).

한편, 당시 청소년기본법령의 청소년시설 개념 및 유형분류가 단지 청소년 수련시설과 이용관련시설로만 한정하고 있어 다양한 청소년 제반활동을 정책적 대상으로 포괄하지 못하고 단순히 수련활동 중심의 육성정책이란 비판도 제기되었다. 특히 시설 그 자체를 중심으로 보면, 현재 건립·운영되고 있는 다양한 청소년관련 시설들을 청소년기본법령이 포괄하고 있지 않아 이들 시설에 대한 법적 근거가 마련되지 못하였으며, 이에 따라 이들 시설에 대한 실질적인 지원체제마저 갖추지 못하고 있는 실정이었다. 나아가 이런 현실은 향후 새로운 청소년활동 관련시설에 대한 사회적 수요의 증대 및 등

장에 대해 탄력적으로 대응하기 어려운 상황이었다.

예를 들면 청소년기본법에서 규정한 시설의 범주가 포섭하지 못하지만 실재로는 구체적인 기능을 수행하고 있는 시설들이 상당수 존재하게 되었다는 문제를 지적할 수 있다. 즉 청소년쉼터, 청소년상담실, 청소년공부방, 청소년자원봉사센터, 청소년특화시설 등의 청소년관련시설은 당시 청소년기본법령상 시설의 유형에 포함되지 않고 있었다. 이와 같이 청소년 수련시설에 비해 청소년기본법에 의한 근거는 취약하지만 청소년을 대상으로 한 활동 제공과 서비스 제공 기능을 수행하고 있는 일부 시설의 경우, 관련 법령상의 취약으로 인해 정책적 지원의 사각지대에 놓이는 애로를 겪고 있었다. 따라서 이들 시설의 필요성이 인정된다면 시설에 대한 법령상의 근거를 마련하여야 하며, 이를 근거로 이들 시설을 대상으로 하는 정책적 지원체제와 운영체제가 구축되어야 할 필요성이 현실적으로 제기되었다.

결국 당시의 청소년시설 유형은, 청소년시설이 청소년정책에 있어서 중요한 정책 전달체계 내지는 정책 구현수단이라는 제한적 의미로만 이해한다고 해도, 불가피하게 청소년관련 환경의 급변에 따라 새롭게 등장하거나 요청될 수 있는 청소년 대상의 다양한 신종 시설들을 예측하여 탄력적으로 적용할 수 있도록 하는 기준으로 재검토되기에 이르렀다. 예를 들어 청소년관련 사회환경의 변화를 고려하여 볼 때, 현재 그 필요성이 제기되고 있는 청소년시설로서 청소년활동 제반정보 및 자료를 종합적으로 관리·운영하고 학교 및 청소년들에게 청소년관련 프로그램 및 정보를 one-stop service로 직접 제공, 지원하는 “청소년종합지원센터”(The Centre for Youth Activities), 청소년 대상의 다양한 직업체험 프로그램(work experience programme: internship/mentoring)을 수행하는 “청소년직업체험센터” 등 수련시설 외적인 측면에서 청소년의 욕구를 수용할 수 있는 시설의 유형기준 정립과 운영의 필요성 대두가 그것이라고 할 수 있다.

이러한 청소년의 다양한 욕구를 수렴할 수 있는 청소년시설에 대한 새롭고 포괄적인 법령상의 근거를 마련하고 적절한 유형으로 분류할 수 있는 기준을 제시하기 위한 논의가 전개되었다. 그리고 이와 같은 새로운 분류기준

이 모색·적용되기 위해서는 청소년활동 전반에 대한 정책적 입장 정립을 토대로 청소년들이 필요로 하고 또 실제로 청소년에게 서비스를 제공하고 있는 모든 시설을 청소년시설로 포괄하고자 하는 정책적 대응자세의 전환이 추진되어 2005년부터 시행된 개정 청소년기본법과 청소년활동진흥법 등에 반영되게 되었다.

다. 청소년지도자

제4차 청소년정책기본계획(2008~2012)의 시행에 따라 향후 청소년지도사 자격제도는 다음과 같은 측면에서 운영상의 변화가 진행될 것으로 보인다(한국청소년정책연구원, 2007a: 26-28; 한국청소년정책연구원, 2007b: 94-96).

첫째, 청소년지도사의 경쟁력 확보를 위한 자격검정제도의 개선이다. 현행 자격검정 제도가 지나치게 복잡하고 전문화·특성화된 수련시설 및 프로그램을 진행해야 하는 현장요구에 부응하지 못하는 등 전문인력 확보에 미흡하다는 지적에 따라 청소년지도사 자격검정 등 인력활용도를 제고하기 위한 방안이 모색될 것이며, 이에 따른 청소년지도사 자격검정 개편안이 마련될 것이다. 이러한 맥락에서 논의될 주요내용은 청소년지도사 자격 등급구분 및 청소년지도사 등급별 응시자격 기준 개선방안 등이 될 것이다. 특히 청소년지도사 1~2급은 경쟁력·전문성 강화를 위한 응시 및 검정기준이 강화될 것으로 보인다.

둘째, 청소년지도사 직무보수 교육 강화를 통한 역량 제고가 추진될 것으로 보인다. 일선 현장의 청소년지도사를 중심으로 한 보수교육 실시를 강화하여 자격취득 후 일정 기간 경과한 청소년지도사 대상 보수교육 이수가 의무화될 것으로 보이며, 청소년활동 현장에는 직무보수교육 이수자를 우선 채용·배치토록 권장하는 방안이 모색될 것으로 예상된다.

셋째, 청소년지도사 자격연수 제도가 강화되고, 연수내용도 현장 중심의 직무교육을 강화하는 방향에서 추진될 것으로 보인다.

넷째, 공공 청소년 수련시설 청소년지도사 배치를 지원하기 위한 방안이

모색될 것이다. 공공 청소년 수련시설 청소년지도사 배치 지원은 신규 청소년시설 또는 배치기준 미달 및 기관운영 평가 우수시설에 우선 지원될 것이며, 청소년이용(권장)시설에도 청소년지도사 배치를 지원하여 청소년활동 프로그램 운영이 활성화되도록 유도할 것으로 전망된다.

다섯째, 청소년지도사 배치 지원 및 활용도 제고 방안이 마련될 것이다. 청소년활동시설 및 청소년단체 청소년지도사 배치 현황에 대한 실태조사를 통해 청소년지도사 배치기준 준수 여부에 대한 확인과 조치가 강화될 것이며, 청소년지도사 활동영역 확대를 위한 연구도 추진될 것이다. 아울러 도·농 복합 중소도시와 농·산·어촌에 대한 청소년지도사 파견 및 사업운영제가 추진될 것이며, 청소년지도사 인력풀 운영을 확대하여 청소년지도사 인력풀 인원 및 배치영역 확대도 추진될 것으로 예상된다.

참고문헌

- 구태익 (2003). 한국의 청소년활동과 청소년시설의 변천. 한국청소년시설환경학회 국제 심포지움 자료집. 서울: 한국청소년시설환경학회.
- 김순규(1997). 21세기 청소년상 정립. 문화관광부·한국청소년개발원 편. 21세기 청소년상 정립을 위한 세미나. 서울 : 한국청소년개발원.
- 김미윤 (2004). 유비쿼터스 환경과 청소년 삶의 변화. 유비쿼터스 시대와 청소년활동. 국회스카우트의원연맹 세미나 자료집.
- 김정주 (2004). 유비쿼터스 시대의 청소년활동. 미간행 발표원고. 모든학교 체험학습연구소.
- 김혁진 (2004). 유비쿼터스 시대로의 변화와 청소년활동. 유비쿼터스 시대와 청소년활동. 국회스카우트의원연맹 세미나 자료집.
- 대한적십자사 (1978). 한국청소년적십자 25년. 서울: 대한적십자사.
- 대한YMCA연맹 (1986). 한국YMCA운동사. 서울: 대한YMCA연맹.
- 대한YWCA연합회 (1976). 한국YWCA 반백년. 서울: 대한YWCA연합회.
- 문화관광부 (1994). 1999 청소년백서. 서울: 문화관광부.
- 문화관광부 (2004). 2004 청소년백서. 서울: 문화관광부.
- 보건복지가족부 (2008). 2008 아동·청소년백서. 서울: 보건복지가족부.
- 원불교청년회 (1985). 원불교청년회 20년사. 서울: 원불교청년회.
- 유네스코 한국위원회 (1984). 유네스코 한국위원회 30년사. 서울: 유네스코 한국위원회.
- 이광호, 전명기, 김혁진, 김민 (2003). 청소년수련시설 개념 및 유형에 관한 연구. 수원: 경기대학교.
- 전명기, 박창남, 김영한 (1998). 청소년수련시설 특성화 방안 연구. 서울: 한국청소년개발원.
- 차광선 (1995). 청소년단체활동의 변화와 과제. 한국청소년개발원 편. 청소년정책의 역사와 발전방향. 광복 50주년 기념 학술세미나 자료집. 서울: 한국청소년개발원.
- 체육청소년부 (1993). 청소년육성의 방향과 대책 - 청소년기본법·시행령 조문별 해설집. 서울: 체육부.
- 한국보이스카우트연맹 (1984). 한국보이스카우트 60년사. 서울: 한국보이스

카우트연맹.

한국청소년개발원 편 (1999). 청소년지도사 양성, 자격검정 관련 법령 개정 (안) 자료. 미간행 정책자료. 서울: 한국청소년개발원.

한국청소년개발원 편 (2003). 청소년단체 발전 -청소년단체 운영실태 및 발전방안. 워크숍 자료집. 서울: 한국청소년개발원.

한국청소년단체협의회 (2008). 2008 청소년단체총람. 서울: 청소년단체협의회.

한국청소년상담원 (2009). 청소년상담사 국가자격제도 안내. 서울: 한국청소년상담원.

한국청소년정책연구원 편 (2007a). 제4차 청소년정책기본계획 수립 연구 - 최종보고서. 서울: 한국청소년정책연구원.

한국청소년정책연구원 편 (2007b). 제4차 청소년정책기본계획 수립 연구 - 설명자료. 서울: 한국청소년정책연구원.

함병수 외 (1990). 청소년 전용시설 조사연구. 서울: 한국청소년연구원.

2009년 한국청소년정책연구원 간행물 안내

■ 기관고유과제

- 09-R01 한국 청소년 패널조사(KYPS) VII : 1-6차년도 조사개요 보고서/ 이경상·안선영
- 09-R01-1 한국 청소년 패널조사(KYPS) VII : 생활긴장과 청소년 비행과의 관계에 관한 연구 / 이경상·이순래
- 09-R01-2 한국 청소년 패널조사(KYPS) VII : 고등학교 졸업 후 진로유형에 영향을 미치는 요인 / 안선영·장원섭
- 09-R01-3 한국 청소년 패널조사(KYPS) VII : 아동·청소년패널조사 2010 기초연구 / 김지경·안선영·이계오·이미리·김성식·김명희·박일혁
- 09-R02 아동·청소년 정책평가모형 개발 연구 : 고객지향 평가모형을 중심으로 / 김형주·김영애·조선하
- 09-R03 비행청소년 멘토링 운영을 위한 다기관 협력체제 구축방안 연구 / 김지연·김성연
- 09-R03-1 비행청소년 멘토링 운영을 위한 다기관 협력체제 구축방안 연구 : 비행청소년 멘토링 운영지침 개발 / 김지연
- 09-R04 지역사회 아동·청소년인프라 활용방안 연구 : 학교와의 연계를 중심으로 / 최창욱·송병국·김혁진
- 09-R05 여성청소년의 인터넷성매매 실태와 대응방안 연구 / 성운숙·박병식
- 09-R06 아동청소년안전실태와 대응방안 연구 : 물리적 위해를 중심으로 / 김영한·최은실
- 09-R07 위기가정 아동·청소년의 문제와 복지지원방안 연구 : 빈곤한 한부모·조손가정 아동·청소년을 중심으로 / 이해연·이용교·이향란
- 09-R08 청소년 가출 현황과 문제점 및 대책 연구 / 백혜정·방은령
- 09-R09 세대간 의식구조 비교를 통한 미래사회변동 전망Ⅱ / 이종원·김영인
- 09-R10 아동·청소년 비만 실태 및 정책방안 연구 / 임희진·박형란
- 09-R11 청소년의 게임중독 예방을 위한 가족단위 여가프로그램 활성화 방안 / 이기봉·설수영·원형중·설민신
- 09-R12 한국 청소년 지표조사Ⅳ : 청소년 진로·직업 지표 / 최인재·김봉환·황매향·허은영
- 09-R12-1 한국 청소년 지표조사Ⅳ : 아동·청소년 활동·문화 지표 / 임지연·김정주·김신영·김민
- 09-R13 국제기준 대비 한국아동청소년 인권수준 연구Ⅳ : 생존·보호권 인권실태조사 / 모상현·김희진
- 09-R13-1 국제기준 대비 한국아동청소년 인권수준 연구Ⅳ : 생존·보호권 정량지표 / 모상현·천정웅·신승배·이종섭
- 09-R14 미래 한국사회 다문화 역량강화를 위한 아동·청소년 중장기 정책방안 연구Ⅰ / 양계민·조혜영·이수정
- 09-R15-1 조기유학청소년의 심리사회적 발달과 정책방안 연구Ⅰ : 귀국 청소년의 정체성에 대한 질적 연구 / 문경숙·윤철경·임재훈
- 09-R15-2 조기유학청소년의 심리사회적 발달과 정책방안 연구Ⅰ : 청소년 조기유학의 결과와 정책방안 / 윤철경·문경숙·송민경

- 09-R16 아동·청소년 역량개발을 위한 능동적 복지정책 추진방안 : 총괄보고서 / 황진구 · 김진호 · 임성택 · 주동범
- 09-R16-1 아동·청소년 역량개발을 위한 능동적 복지정책 추진방안 : 저소득가정 아동·청소년의 역량개발 / 문성호 · 임영식 · 문호영 · 김남정 · 한지연
- 09-R16-2 아동·청소년 역량개발을 위한 능동적 복지정책 추진방안 : 장애아동·청소년의 역량개발 / 박영균 · 김동일 · 김성희
- 09-R16-3 아동·청소년 역량개발을 위한 능동적 복지정책 추진방안 : 청소년기관 위탁 대안학교 청소년의 역량개발 / 이민희 · 강병로
- 09-R16-4 아동·청소년의 역량개발을 위한 능동적 복지정책 추진방안 연구 : 범죄청소년의 자립지원 방안 / 최순종 · 윤옥경 · 조남익
- 09-R17 글로벌 환경변화에 대비한 청소년인재개발전략에 관한 국제학술회의 / 이창호 · 오해섭

■ 협동연구과제

- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 **09-31-01** 장애아동·청소년의 삶의 질 향상을 위한 지원 방안 연구 I : 총괄보고서 / 박영균 · 박은혜 · 이상훈 · 최은영 · Elmar Lange (자체번호 09-R18)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 **09-31-02** 장애아동·청소년의 삶의 질 향상을 위한 지원 방안 연구 I : 장애아동·청소년 가족 지원방안 / 서정아 · 조홍식 · 김진우 (자체번호 09-R18-1)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 **09-31-03** 장애아동·청소년의 삶의 질 향상을 위한 지원 방안 연구 I : 교수·학습활동 지원정책 / 박재국 · 정대영 · 황순영 · 김영미 · 김혜리 (자체번호 09-R18-2)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 **09-31-04** 장애아동·청소년의 삶의 질 향상을 위한 지원 방안 연구 I : 장애아동·청소년의 심리사회, 정서, 신체적 발달 지원방안 / 현주 · 박현옥 · 이경숙 · 김민 (자체번호 09-R18-3)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 **09-31-05** 장애아동·청소년의 삶의 질 향상을 위한 지원 방안 연구 I : 문화예술·체육활동 지원방안 / 김종인 · 김원경 · 고정욱 · 오이표 (자체번호 09-R18-4)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 **09-31-06** 장애아동·청소년의 삶의 질 향상을 위한 지원 방안 연구 I : 재활복지서비스 제고방안 / 권선진 · 이근매 · 조용태 (자체번호 09-R18-5)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 **09-32-01** 청소년 생애핵심역량 개발 및 추진방안 연구 II : 총괄보고서 / 김기현 · 맹영임 · 장근영 · 구정화 · 강영배 · 조문흠 (자체번호 09-R19)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 **09-32-02** 청소년 생애핵심역량 개발 및 추진방안 연구 II : 지적 도구 활용 영역 / 최동선 · 김나라 · 김성남 (자체번호 09-R19-1)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 **09-32-03** 청소년 생애핵심역량 개발 및 추진방안 연구 II : 사회적 상호작용 영역 / 김태준 · 김남향 (자체번호 09-R19-2)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 **09-32-04** 청소년 생애핵심역량 개발 및 추진방안 연구 II : 자율적 행동 영역 / 김기현 · 맹영임 · 장근영 · 구정화 · 강영배 · 조문흠 (자체번호 09-R19-3)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 **09-32-05** 청소년 생애핵심역량 개발 및 추진방안 연구 II : 사고력 영역 / 조아미 · 김정희 · 설현수 · 정재천 (자체번호 09-R19-4)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 **09-32-06** 청소년 생애핵심역량 개발 및 추진방안 연구 II : 총괄보고서 부록 / 김기현 · 맹영임 · 장근영 · 구정화 · 강영배 · 조문흠 (자체번호 09-R19-5)

■ 수시과제

- 09-R20 경제 위기에서 빈곤 아동·청소년의 생활실태 / 모상현·김영지·김희진·정익중
- 09-R21 한국 청소년정책 20년사 : 한국 청소년정책의 성과와 전망 / 김광웅·이종원·천정웅·이용교·길은배·전명기·정효진
- 09-R22 청소년지도 전문인력 국가자격검정 제도 개선에 관한 연구 / 한상철·서정아·길은배·김진호·김혜원·문성호·박철웅·방은령·송민경·송병국·오승근·유진이·조아미
- 09-R23 아동청소년 국가기초통계생성을 위한 기초 연구 / 김기현·홍세희·설현수·유성렬·정익중
- 09-R24 청소년쉼터 운영 모형개발을 위한 연구 / 백혜정·정익중·박현선·천창암·박현동
- 09-R25 녹색성장정책에 대한 청소년의 인지도 조사 / 김승경·김지경·성운숙
- 09-R26 한·중·일 고교생의 학습환경 및 학업태도에 관한 국제비교조사 / 김진숙·임희진·김현철 (2010년 발간)
- 09-R27 서머타임제 시행에 따른 아동·청소년 생활시간 연구 / 김희진·진미정 (2010년 발간)
- 09-R28 교육복사를 통한 저소득층 아동·청소년 정책 시범연구 / 모상현·김성희·박영숙·이명균 (2010년 발간)

■ 용역과제

- 09-R29 2009 취약위기 아동청소년 보호자립 실태조사 / 이경상·임희진·안선영·김지연·강현철·김광혁·김기남·박창남
- 09-R30 2009 소외계층 아동·청소년 문화예술교육 지원사업 만족도조사 / 백혜정
- 09-R31 2009년 아동보호전문기관 평가 결과보고서 / 김영지·성운숙
- 09-R32 2009 청소년 방과 후 아카데미 효과·만족도 조사연구 / 양계민·조혜영
- 09-R33 청소년 양성평등 의식조사 / 장근영·이종원
- 09-R34 대중매체를 통한 다문화사회 시민교육 활성화 방안 / 이창호
- 09-R35 청소년수련활동인증제도 중장기발전방안 연구 / 오해섭·박진규·박정배
- 09-R36 2009년 지역아동센터 평가편람 개발연구 / 황진구·김미숙
- 09-R37 아동청소년의 생활패턴에 관한 국제비교연구 / 김기현·안선영·장상수·김미란·최동선
- 09-R38 통합 아동·청소년정책 추진전략연구 / 윤철경·박영균·성운숙·문경숙·국립중앙청소년수련원 등 30개 기관
- 09-R39 형사조정실무가 교육 및 훈련프로그램 개발 / 최창욱·박수선
- 09-R40 2009 아동·청소년백서 / 김기현·김지경·임희진
- 09-R41 열린장학금 효과성 및 발전방안 연구 / 최창욱·이기봉·최인재
- 09-R42 비행 정 표준 매뉴얼 개발 / 맹영임·전명기
- 09-R43 2009 서울시 청소년 문화·수련활동 프로그램 운영평가 / 임지연·김형주 (2010년 발간)
- 09-R44 시립청소년수련관 운영체계 효율적 개선 방안 연구 / 김영환·이혜연·서정아·홍연균·유진이·김영호·김광남·황성수(2010년 발간)
- 09-R45 청소년 사이버멘토링 효과성 연구 / 조혜영·양계민 (2010년 발간)
- 09-R46 공공-민간협력 비행청소년 멘토링 시범사업 / 김지연 (2010년 발간)

■ 세미나 및 워크숍 자료집

- 09-s01 지역아동청소년권리센터 시범사업지원단 4차 워크숍 (1/21)
- 09-s02 경제위기가 아동과 청소년에게 주는 고통 (2/27)
- 09-s03 청소년 지도 인력의 전문성 강화 방안 (3/12)
- 09-s04 아동·청소년 권리지표 및 지수개발을 위한 워크숍 (4/11)
- 09-s05 녹색성장 강화와 글로벌 인재개발 전략 (4/16)
- 09-s06 독일의 장애아동·청소년 지원 정책 (5/25)
- 09-s07 글로벌 환경변화에 대비한 청소년 인재개발전략 (6/25)
- 09-s08 2009년 한국청소년패널 콜로키움 자료집 (7/8)
- 09-s09 비행청소년 멘토링 운영지침 및 운영체계 개발 (6/26)
- 09-s10 한국의 다문화주의와 아시안 아메리칸의 인종적 경험 (7/14)
- 09-s11 2009 서울시 청소년활동 프로그램 평가위원 워크숍 (7/20)
- 09-s12 아동청소년조기 유학 적응과 글로벌 역량개발 (7/21)
- 09-s13 아동청소년 생활 패턴과 역량강화 세미나 (7/22)
- 09-s14 선진국의 장애아동·청소년 지원정책 국제세미나 (8/28)
- 09-s15 2009년 한국청소년 패널 데이터 분석 방법론세미나 자료집 (8/26)
- 09-s16 다문화 청소년 역량강화 프로그램 개발을 위한 국제 심포지엄 (8/25)
- 09-s17 청소년의 게임중독 예방을 위한 가족단위 여가프로그램 활성화 방안 워크숍 (9/18)
- 09-s18 형사화해 조종실무가(조정위원)연수 자료집 (10/7)
- 09-s19 아동·청소년 활동문화 현황 과제 (10/15)
- 09-s20 한·일 청소년 연구포럼: 노동·교육 그리고 가족에 대한 한일 비교 (10/27)
- 09-s21 아동·청소년 인권실태 현황과 정책방향성 제고를 위한 전문가 워크숍 (10/29)
- 09-s22 한국 청소년 진로·직업 실태 및 향후 전망과 정책적 과제 (11/6)
- 09-s23 여성 청소년의 인터넷 성매매 방지를 위한 정책 방안 (11/10)
- 09-s24 2009년 한국청소년패널 제2차 콜로키움 자료집 (11/18)
- 09-s25 청소년 관련학과 현장실습 매뉴얼(안) 개발 및 효율성 제고 방안 (11/18)
- 09-s26 청소년 가출 예방 및 지원방향과 과제 (11/19)
- 09-s27 제6회 한국청소년패널 학술 대회 (11/27)
- 09-s28 2009년 한국청소년패널 제3차 콜로키움 자료집 (11/22)

■ 학술지

- 「한국청소년연구」 제20권 제1호(통권 제52호)
- 「한국청소년연구」 제20권 제2호(통권 제53호)
- 「한국청소년연구」 제20권 제3호(통권 제54호)
- 「한국청소년연구」 제20권 제4호(통권 제55호)

■ 청소년지도총서

- 청소년지도총서① 「청소년정책론」, 교육과학사
청소년지도총서② 「청소년수련활동론」, 교육과학사
청소년지도총서③ 「청소년지도방법론」, 교육과학사
청소년지도총서④ 「청소년문제론」, 교육과학사
청소년지도총서⑤ 「청소년교류론」, 교육과학사
청소년지도총서⑥ 「청소년환경론」, 교육과학사
청소년지도총서⑦ 「청소년심리학」, 교육과학사
청소년지도총서⑧ 「청소년인권론」, 교육과학사
청소년지도총서⑨ 「청소년상담론」, 교육과학사
청소년지도총서⑩ 「청소년복지론」, 교육과학사
청소년지도총서⑪ 「청소년문화론」, 교육과학사
청소년지도총서⑫ 「청소년 프로그램개발 및 평가론」, 교육과학사
청소년지도총서⑬ 「청소년 자원봉사 및 동아리활동론」, 교육과학사
청소년지도총서⑭ 「청소년기관운영론」, 교육과학사
청소년지도총서⑮ 「청소년육성제도론」, 교육과학사
청소년지도총서 「청소년학 연구방법론」, 교육과학사
청소년지도총서 「청소년학 개론」, 교육과학사

■ 한국청소년정책연구원 문고

- 한국청소년정책연구원 문고 01 「좋은교사와 제자의 만남」, 교육과학사
한국청소년정책연구원 문고 02 「행복한 십대 만들기 10가지」, 교육과학사
한국청소년정책연구원 문고 03 「집나간 아이들 - 독일 청소년 중심」, 교육과학사
한국청소년정책연구원 문고 04 「청소년학 용어집」, 교육과학사

■ 기타 발간물

- 한국청소년정책연구원 기타 발간물 01 「재녀의 성공을 위해 부모가 함께 읽어야할 73가지 이야기」, 다솔
NYPI YOUTH REPORT 창간호 : 경제위기와 빈곤 (4월)
NYPI YOUTH REPORT 2호 : 다문화와 탈북청소년 (6월)
NYPI YOUTH REPORT 3호 : 글로벌 환경변화 청소년 (8월)
NYPI YOUTH REPORT 4호 : 글로벌 인재와 청소년 (10월)
NYPI YOUTH REPORT 5호 : 청소년 인권 (11월)
NYPI YOUTH REPORT 6호 : 청소년들의 정보이용 현황 (12월)

연구보고(수시과제) 09-R21

한국 청소년정책 20년사

- 한국 청소년정책의 성과와 전망 -

인 쇄 2009년 12월 28일

발 행 2009년 12월 30일

발행처 **한국청소년정책연구원**

서울특별시 서초구 태봉로 114

발행인 이 명 숙

등 록 1993. 10. 23 제 21-500호

인쇄처 (주)계문사 전화 (02) 725-5216

사전 승인없이 보고서 내용의 무단전재·복제를 금함.

구독문의 : (02) 2188-8877(연구기획팀)

ISBN 978-89-7816-848-9(9330)