

제 1 부 서 장

제1부 서장에서는 법과 행정에서의 청소년의 위상을 다루고자 한다. 현대 국가는 법률주의 행정의 원리에 따라 운영되기 때문에, 모든 사람들에게 법과 행정은 중요한 사항이다.

청소년행정도 청소년에 관한 법을 해석하고 집행하는 것이기 때문에 청소년행정을 담당하고 있는 공무원이나 청소년단체와 시설에서 청소년업무를 담당하고 있는 청소년지도자에게 청소년 관계법의 습득과 청소년행정의 이해는 필수적이다.

제1부는 이 책의 서장이므로 먼저 법과 행정의 중요성을 다루고, 청소년의 법적 개념과 법적 지위를 살펴보고자 한다. 청소년의 법적 개념은 청소년기본법을 비롯하여 다양한 법에서 다양한 연령대로 규정하고 있는데 이는 각각의 법이 다루고 있는 입법취지의 다양성에서 비롯된다.

청소년의 법적 지위는 크게 보호 대상으로서의 지위, 육성 대상으로서의 지위, 자격제한 대상으로서의 지위 등으로 살펴볼 수 있다.

법과 행정에서의 청소년의 위상

개 관

현대 국가는 법률주의 행정의 원리에 따라서 운영되기 때문에, 청소년담당공무원과 청소년지도자가 청소년정책을 이해하고 청소년지도를 합법적으로 수행하기 위해서는 청소년 관계 법과 행정을 알아야 한다.

이 장은 청소년 관계 법과 행정을 총체적으로 이해하기에 앞서 법과 행정에서 청소년의 위상을 살펴보고자 한다. 먼저 청소년 관계 법과 행정에 대한 이해의 중요성을 제시하고, 청소년의 법적 개념, 청소년의 법적 지위를 살펴본다.

주제어

법, 행정, 법치행정, 청소년행정, 청소년관계법, 청소년의 호칭, 청소년의 연령범위, 청소년의 법적 지위, 보호대상, 육성대상, 자격제한의 대상

* 남정길, 단국대학교 교수
석희태, 경기대학교 교수

1. 법과 행정의 중요성

현대 국가는 법치행정 또는 법률주의 행정의 원리에 따라 운영된다. 청소년도 국민의 일부를 형성하는 집단이기 때문에 헌법을 위시한 각종 법률과 명령, 기타 제규정의 적용을 받게 된다. 청소년은 그 신체적, 심리적, 정서적 및 사회적 특수성 때문에 일반국민과 구별하여 법률상 특별한 관심과 보호, 특혜 또는 특별한 제약이나 금지를 받는 것이 일반적이다.

법치행정이나 법률주의 행정이라는 개념의 구조상 법과 행정은 불가분의 관계에 있으면서 하나로 통합될 수 없는 각기 독자적인 영역이 있다. 법과 행정과의 관계는 여러 차원에서 고찰이 가능하나 고전적으로는 삼권분립적 헌법체제를 전제로 하여 입법과 행정을 상호 견제, 균형을 위해 행정부의 독단적 권리행사를 막으려는 권력분립주의적인 국가형태에서 찾는 것이 편리하다. 입법과 행정을 분리하여 국민이 직선한 대표들의 모임인 의회에서 국민의 일반의사를 반영하여 청소년에 관한 기본적인 사항을 법으로 정하고, 그 법을 집행하는 것이 청소년 행정이라고 할 수 있다. 따라서 청소년행정은 청소년에 관한 법을 해석, 집행하는 것이기 때문에, 어디까지나 법에 의해서, 법이 정하는 범위내에서 행하여지는 것이 원칙이므로 자유재량권을 제한하고 독단적인 권리행사나 행정의 남용을 막을 수 있다는 것이다.

물론 현대와 같이 국가의 기능이 확대·강화되어, 국민의 자유와 권리 및 복지를 실현하기 위해서는 초기의 자유민주주의의 시대처럼 권력의 분립이 엄격하거나 균형이 제대로 이루어지지 않는다고, 행정기능이 확대·강화되고 있는 것은 불가피한 현상이다. 그러나 그와 같이 확대 강화된 행정의 기능 역시 법적 테두리에서 작용하지 않으면 안되기 때문에 법과 행정은 불가분의 관계에 있다.

다음에서 청소년 관계법과 행정에 대한 이해의 중요성을 몇 가지 제

시하고자 한다.

첫째, 청소년의 건전육성과 보호를 위한 이념, 청소년의 권익, 가정·학교·사회·국가의 책임과 의무는 청소년 관계법에 나타나 있고, 여기에서 청소년행정의 이념과 목적 내지 청소년행정의 기본 배경을 찾을 수 있다.

둘째, 청소년행정의 이념이나 대책 또는 정책의 수립은 물론 청소년행정의 구체적 과업을 찾아볼 수 있는 것이 또한 청소년 관계법규이기 때문에 청소년행정에서 법적 이해는 매우 중요시 되어야 한다.

셋째, 청소년의 법적 지위와 더불어 청소년행정의 기능을 알 수 있다. 청소년에 대한 개념은 그 명칭이나 연령구분, 그들의 권리와 의무 또는 책임은 각 법률의 입법취지나 목적에 따라 다양하고, 그것을 취급하는 행정기관의 역할이 각기 다르게 규정되어 있기 때문에, 청소년행정에서 관계법규의 이해는 우선적으로 중요하다.

넷째, 청소년들은 정신적, 신체적, 정서적, 사회적 특수성 때문에 일반 성인과 구별되는 독자적 법규의 적용을 받게 되어 있다. 청소년의 복지와 후생, 유해환경으로부터의 보호, 선도와 교정 및 교화, 근로, 교육에 있어서는 청소년의 발달 특성에 따른 특수한 배려와 혜택 또는 특별한 제약이나 금지를 받는 것이 일반적이고, 이와 같은 것들이 제반 법규에 규정되어 있기 때문에 청소년행정에서는 이와 같은 법규에 대한 이해가 없어서는 안된다. 왜냐 하면 청소년에 관한 이와 같은 법규를 모르거나 무시한다면, 그리고 제대로 준수하지 않는다면 공적으로나 사적으로 그 결과에 대한 법적 책임과 제재를 면할 수 없기 때문이다.

다섯째, 청소년단체나 시설, 또는 지도자에 대한 행정적 지원과 재정적 보조 및 기금의 조성을 위해서도 법적 이해가 없어서는 안된다. 교육관계, 보건사회관계, 노동관계, 문화체육관계, 법무관계, 내무치안관계 등 행정 부처별 청소년의 건전육성과 지도, 선도, 보호, 권익 옹호 등을 위한 단체와 시설의 설립과 활동에 대한 행·재정적 지원과

보조를 위한 법적 규정이 있음에도 불구하고, 이에 대한 무지에서 당연히 받아야 할 혜택과 보호를 받지 못하는 불이익을 당하지 않으려면 법적 이해가 필요하고, 법적 지원과 혜택을 요구하고 주장하려면 이에 관련된 법을 알아야 한다.

여섯째, 청소년행정은 청소년을 위한 제반 여건의 조성과 지원을 하고, 관련 부서간의 역할 분담과 조정을 통해 청소년의 건전육성과 관련단체와 기관 및 시설을 지도하고 지원하기 위해 필수불가결하다.

2. 청소년의 개념

청소년이란 용어는 청년과 소년을 포함하는 것으로서 유년, 장년, 노년에 대응하는 것이다. 본래 각 연령층은 생리적·심리적·행동적 특성에 의해 다른 연령층과 구분된다. 연령에 의한 엄밀하고 명확한 구획은 힘들지만, 대개 유년기를 벗어나는 8~9세에서 약동적 성장·변화로 인한 위기적 시기를 벗어나는 24~25세 사이가 청소년기에 해당한다.

법률적으로는 청소년에 관한 국가정책적 관점, 나아가 각 정책에 향해진 법규의 함목적적 관점에서 그 개념이 정해진다. 즉, 본격적으로 사회적 접촉과 정신적·육체적 성장을 시작하는 때로부터 사회성원으로 독자적인 자기개발과 자기성취를 구현할 수 있는 때까지의 연령층으로서, 사회생활상의 보호와 국가차원에서 육성이 필요한 집단을 말한다. 청소년기본법은 이러한 관점에서 청소년을 9세 이상 24세 이하의 자라고 정의하고 있다(동법 제3조 제1호).

한편 청소년기본법 외에도 다른 많은 법규에서 연소자에 대한 특별 취급을 규정하고 있는 바, 그 호칭은 물론 연령범위가 매우 다양하다. 현행법의 태도를 유형화해 보면 대개 다음과 같은 세 가지로 나눌 수 있다. 즉 호칭은 없이 단지 00세 미만의 자 등으로 연령만을 표시하는 경우(주민등록법 제17조의 8 등), 연령의 구체적 표시 없이 단지

연소자(헌법 제32조, 영화법 시행령 제19조 등), 어린이(공중위생법 제39조 등), 학생(자연공원법 시행규칙 제11조 등), 유아(도로교통법 제11조 등), 영유아(모자보건법 제7조 등) 등 호칭으로써 그 적용대상을 정하는 경우, 호칭과 연령을 모두 표시하여 미성년자-20세 미만(민법 제4조, 제5조 등), 아동-18세 미만(아동복지법 제2조 등), 소년-20세 미만(소년법 제2조 등)이라고 한 경우 등으로 나누어진 다.

이와 같이 각 법규의 적용대상에 차이가 있는 것은 입법정책의 혼돈으로 인한 것이 아니라, 각 법규가 추구하는 목적, 즉 입법취지가 다른 데서 연유한다. 특별히 청소년기본법에 비하여 연령기준이 거의 대부분 낮은 것은 여타 법규의 공통적 취지가 연소자의 적극적 육성보다는 소극적 보호 내지 자격제한에 치중되어 있기 때문이다. 그리고 여타 법규 상호간에 연령기준이 다른 것은 보호의 이유, 내용, 정도 및 자격 제한의 이유 등이 각기 상이하기 때문이다.

3. 청소년의 법적 지위

청소년의 법적 지위는 헌법, 민법, 형법, 형사소송법, 청소년기본법 등 공법과 사법, 실체법과 절차법 등에서 다양하게 규정되어 있는 바, 그것은 대체로 보호대상으로서의 지위, 육성대상으로서의 지위, 자격 제한대상으로서의 지위로 분류된다.

1) 보호대상으로서의 지위

청소년은 법률상 생활의 유지가 보장되고, 경제적·윤리적·신체적·심리적 피해가능성으로부터 보전되며 일정한 책임과 의무가 감면되는 보호를 받는 지위에 있다.

생활의 유지는 생계유지와 건강유지를 포함한다. 피해로부터의 보전은 유해환경으로부터의 보호, 거래보호, 근로보호, 가족관계에서의 보

호, 교정교화과정에서의 보호를 포함한다. 그리고 책임과 의무의 감면은 손해배상책임·형사책임 및 행정법상 의무의 면제 등을 포함한다.

이에 관한 예로서는 헌법상 연소자 근로보호(제32조), 경범죄처벌법상 18세 미만자 처벌제외(제5조), 공무원연금법상 18세 미만자에 대한 유족연금지급(제3조), 공연법상 18세 미만자에 대한 유해공연물 관람금지(제22조), 근로기준법상 13세 미만자의 근로자로 사용의 금지(제50조), 근로기준법상 18세 미만자의 근로시간 제한 및 야업금지(제55조, 제56조), 미성년자보호법상 미성년자의 객연·음주·유해업소 출입금지(제2조), 민법상 미성년자의 거래보호, 가족관계상 보호 및 부양(제5조, 제808조 및 제913조), 민법상 책임무능력자의 손해배상 책임면제(제753조), 생활보호법상 18세 미만자의 생계보호(제3조), 소년법상 소년 즉 20세 미만자 보호처분 및 극형면제(제2조, 제32조, 제59조), 아동복지법상 아동 즉 18세 미만자의 보호조치(제11조, 제12조), 행형법상 20세 미만자의 소년교도소 수용(제2조), 형법상 14세 미만자의 형사책임면제(제9조), 형사소송법상 16세 미만자의 증인선서무능력(제159조) 등을 들 수 있다.

2) 육성대상으로서의 지위

청소년은 능동적 삶의 주체로서 문화적 및 공동체적 생활을 영위해 나갈 개인적 능력 내지 자질이 배양·증진되고, 그 생활여건과 환경이 적극적으로 개량되는 육성대상으로서의 지위에 있다.

능력 내지 자질의 배양증진은 학교교육·교정교화교육·직업훈련 등을 포함하는 교육과 수련활동지원·교류진흥 등을 포함하는 좁은 의미의 육성에 의해 성취된다. 그리고 여건과 환경의 개량은 단순히 피해로부터의 격리 내지 보전 차원이 아닌 그 주변환경의 적극적인 정화·건설과 생계유지 수준이 아닌 후생복지 여건의 확충을 포함한다.

이에 관한 예로서는 헌법상 국가의 청소년 복지향상정책 실시의무(제34조), 교육법상 학령아동 보호자의 국민학교 취학의무(제96조),

교육법상 교육비 보조(제99조), 교육법상 근로청소년을 위한 특별학급 내지 특별학교 배려(제103조의 4), 문화재보호법 시행규칙상 어린이·청소년의 관람료 할인(제29조), 농어촌발전특별조치법상 청소년에 대한 농어촌후계자 육성지원(제4조), 우량도서선정규정상 아동문학부문 우량도서 선정(제5조), 행형법상 소년수형자 교육실시(제32조), 소년원법상 교과교육(제28조), 청소년기본법상 청소년육성정책 실시(제규정) 등을 들 수 있다.

3) 자격제한대상으로서의 지위

청소년은 공익이나 타인의 사적 이익을 보호할 목적으로 일정한 권리·권한·자격을 제한 내지 박탈당하는 지위에 있다. 자격에는 공적 자격과 사적 자격이 모두 포함된다.

이에 관한 예로서는 국민투표법상 20세 미만자의 투표권 부인(제7조), 국회의원 선거법상 20세 미만자의 선거권 부인 및 25세 미만자의 피선거권 부인(제8조), 건축사법상 미성년자의 건축사면허자격부인(제9조), 약사법상 미성년자의 약사면허자격부인(제4조), 공무원 임용 및 시험 시행규칙상 18세 미만자 혹은 20세 미만자의 일정직급 응시자격 부인(제3조), 민법상 미성년자의 친권행사 및 후견인 자격부인(제910조, 제937조), 종포·도검·화약류 등 단속법상 미성년자의 제조업 및 소지허가 자격부인(제5조, 제13조) 등을 들 수 있다.

이상과 같은 지위에 기초하여 청소년에게는 청구권·거절권과 같은 구체적 권리와 위반시 일정한 제재 내지 불이익이 따르는 구체적 의무가 발생하게 된다. 물론 헌법상 국가의 청소년육성 의무규정과 같은 방침적·선언적 규정으로부터는 청소년 각인에게 구체적인 권리가 발생한다고 할 수는 없다. 또한 청소년기본법에서도 청소년보호·육성을 위한 가정과 사회와 국가의 의무가 명시되어 있고(제6조, 제7조, 제8조), 청소년 자신에게 안전하고 쾌적한 환경에서 자기발전을 추구할 권리가 있다고 규정되어 있지만, 이 또한 선언적 의미를 갖는 것이어

서, 그 규정들로부터 청소년의 구체적·개별적 요구권이 파생되어 나온다고 할 수는 없는 것이다.

본문 요약

현대 국가는 법치행정 또는 법률주의 행정의 원리에 따라 운영된다. 청소년도 헌법을 위시한 각 법률, 명령, 기타 제규정의 적용을 받게 된다. 법과 행정은 불가분의 관계에 있으면서 각기 독자적인 영역을 확보하고 있다. 다만 청소년행정은 청소년에 관한 법을 해석하고 집행하는 것이기 때문에, 법적 테두리 안에서 작용하지 않으면 안된다.

청소년의 법적 개념은 청소년기본법에서는 9세에서 24세로 규정하고 있지만, 다른 많은 법규에서 청소년에 대한 연령범위를 서로 달리하고 있고, 그 호칭 또한 다양하다. 이것은 각 법규의 입법취지가 다르기 때문이다. 대체로 단순한 보호나 자격제한을 목적으로 하는 법규에서는 연령의 범위가 좁고, 적극적인 육성을 추구하는 법규에서는 연령의 범위가 상대적으로 넓다.

청소년의 법적 지위는 헌법, 민법, 형법, 형사소송법, 청소년기본법 등 공법과 사법, 실체법과 절차법 등에서 다양하게 규정하고 있다. 그것은 대체로 보호대상으로서의 지위, 육성대상으로서의 지위, 자격제한대상으로서의 지위로 분류할 수 있다.

연구과제

1. 청소년행정에서 법의 중요성을 사례를 통해서 연구한다.
2. 청소년 관계법에서 청소년(연소자)의 범위를 조사해본다.
3. 청소년 관계법에서 청소년을 의미하는 다양한 호칭을 알아본다.
4. 고등학교를 졸업한 20세 미만의 청소년에게 투표권과 선거권을 주지 않는 것은 합리적인가를 토론해본다.

제 2 부 청소년관계법

제2부에서는 청소년 관계 법의 범주를 정하고, 청소년 관계 법의 주요 내용을 다루고자 한다.

청소년 관계법의 범위는 청소년과 관련이 매우 높은 법부터 청소년에 관한 조항을 두고 있는 법령까지 모두 포함할 수도 있지만 이 책에서는 비교적 청소년과 관련이 깊은 법을 중심으로 범위를 정하고 체계를 모색한다.

먼저, 청소년 관계법중 핵심적인 법인 청소년기본법의 입법의 의와 제정연혁, 총칙, 청소년육성정책의 총괄, 청소년수련활동의 지원 등 개괄적인 내용을 다룬 후에, 청소년수련시설, 수련지구, 육성기금 등 시설과 재원에 관한 내용을 살펴본다.

다음으로, 청소년 관계 법을 청소년의 교육, 노동, 복지, 유해 환경과 풍속영업, 교정교화 관계 법 등으로 나누어서, 주요한 법령의 내용과 문제점을 다룬다. 즉, 교육법, 근로기준법, 아동복지법, 미성년자보호법, 소년법 등에 나오는 청소년의 보호와 육성에 관한 세부 내용을 정리해서 소개한다.

끝으로, 미성년자의 입적, 법적 능력, 보호자와 그 권리의무 등 민법상 청소년 관계 규정을 다루고, 청소년 관계 법의 논점과 과제를 정리한다.

청소년관계법 서설

개 관

청소년관계법이라 함은 청소년 또는 청소년육성과 직·간접적으로 관련된 것으로서 청소년을 직접 대상으로 하거나 청소년의 권리·의무에 관계된 조항을 포함하는 모든 법령, 규칙을 말한다.

청소년관계법은 청소년기본법, 미성년자보호법, 소년법, 아동복지법, 청소년육성법 등 청소년의 보호·선도·육성 등을 입법취지로 하는 경우와 교육법, 학교보건법, 사회교육법 등 청소년을 주요 대상으로 하거나 법 적용대상의 일부가 청소년인 경우 등 각 법령별로 입법취지와 적용대상을 달리하면서 부분적, 단편적으로 제정·시행되어 왔다.

여기서는 청소년관계라는 포괄적 의미에서 우리 나라의 청소년관계 법령의 현황을 개관하고 주요법령을 분석해 봄으로써 청소년관계법령의 개념적 범주와 기본성격을 이해하고자 한다.

주제어

청소년관계법, 청소년관계법의 법원, 범주, 범주의 분류, 법적 체계, 입법 연혁, 청소년관련여부, 헌법의 청소년관계조항, 청소년기본법, 신법우선의 원칙, 특별법 우선의 원칙, 효력의 담보, 하위법률, 청소년직접관계법령, 육성지원관계법령.

* 함병수, 한국청소년개발원 연구위원.

1. 청소년관계법의 의의와 연혁

인간생활과 법의 상관관계는 ‘사회 있는 곳에 법이 있다’(Ubi societas ibi ius)라는 고전적 법언으로 표현되듯이, 법치주의를 기본원리로 하는 현대국가에 있어서 법은 인간의 모든 행위를 규율하는 ‘사회의 생활조건’이며 국민의 일반의사를 안정적이고 일관성있게 보장하는 제도적 준거장치라는 중요한 의미를 갖는다.

청소년도 국가의 구성원으로서 헌법을 위시한 각종 법령의 적용을 받고 있다는 점에서 볼 때 청소년관계법은 청소년의 지위를 규정하며 모든 행위를 규율하는 생활조건이며 청소년의 권리와 책임과 복지를 일관성있게 보장하는 잣대의 성격을 갖는다. 청소년관계법은 청소년이라는 특정 대상에 적용되어 그들의 신체적·정신적 성장과 발달을 위해 적극적으로는 복지의 영역을 확장해 주며 소극적으로는 이를 보장해 주는 보호막의 역할을 한다. 여기서 ‘청소년관계’란 학교교육을 중심개념으로 하는 의미로서의 ‘청소년교육’과는 그 정의를 달리하는 것으로 ‘청소년의 육성·보호·선도·지원 등’이란 개념적 전제에서 사용된 것이다. 이는 어느 나라건 정규 학교교육 이외에 청소년을 보호하고 육성하기 위한 제도가 있으며, 청소년교육은 전통적인 별도의 고유영역을 갖고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

이렇게 볼 때, 우리 나라에서의 청소년관계법은 청소년의 육성·보호·선도를 주요 골자로 하거나, 법 적용 대상의 일부가 청소년인 경우 등 각 부처의 필요에 따라 제정·시행되어 왔다. 일반적으로 제도와 행정의 외연(外延)이 법령이며, 동시에 법령의 내포가 제도와 행정체계라고 한다면 우리 나라의 청소년관계 입법의 연혁은 대체로 다음 몇 단계로 요약된다.

첫째 단계는 청소년정책의 제도화를 위한 방향이 모색되고 청소년정책의 필요성이 인식되어 1961년 미성년자보호법, 1961년 아동복지법

동 청소년을 주 대상으로 하는 법령이 제정됨으로써 청소년정책이 처음으로 법제화된 시기이다. 이 시기에 제정된 미성년자보호법은 청소년 보호대책의 근거 법률로, 미성년자의 흡연, 음주 및 선량한 풍속을 해할 염려가 있는 흥행장, 유흥접객업소, 사행행위장, 유기장 등의 출입을 금지하고 미성년자의 보호에 필요한 사항을 규정하고 있다.

둘째 단계는 1977년 8월부터 국무총리실에 청소년정책 전담 부서가 설치된 1985년 1월 이전까지의 시기로서 기존의 ‘아동복지법’이 ‘아동복지법’으로 전면 개정되어 적용대상이 ‘요보호아동’에서 ‘모든 아동’으로 확대되었으며 소년법이 보완되고 사회교육법이 제정되었다. 이 시기는 법제의 내용이 주로 문제청소년에 대한 대책차원의 규제위주의 보호정책이 핵심이었다.

셋째 단계는 1985년 1월부터 체육부가 체육청소년부로 개편된 1990년 12월까지의 기간으로서 청소년육성에 관한 최초의 입법으로 청소년육성법이 제정되었으며(1987. 11), ‘대한민국 청소년헌장’을 제정·공포(1990. 5)하였다. 청소년육성법은 청소년육성을 위한 최초의 법으로 다소 선언적 의미에 머문감은 있으나, 청소년정책의 법제화란 의미를 지니고 있다. ‘청소년헌장’에서는 청소년의 권리와 의무, 가정의 역할, 학교의 올바른 기능, 사회의 책임, 국가의 책임, 세계적 주역으로서의 청소년의 위치 등을 천명하였다.

넷째 단계는 ‘한국청소년기본계획’이 수립되고 청소년기본법이 제정된 시기로서, 이 청소년기본계획은 종래 문제청소년 중심의 단기적, 대중적인 처방위주의 청소년정책 방향을 ‘청소년육성’으로 정립하여 학교에서의 ‘청소년교육’과 궤를 같이하여 미래사회에 적극적으로 대처할 능동적, 예방적 청소년정책으로 전환하는 장기계획으로 마련된 것이며, 청소년기본법은 이러한 기본계획을 뒷받침하기 위한 법적, 제도적 장치로 제정되었다.

따라서 우리 나라의 청소년관계법령은 1961년 미성년자보호법이 청소년을 대상으로한 법률로 처음으로 제정되었으며 1961년 아동복지법

의 제정과 1981년 아동복지법으로의 전면 개정 및 1987년 청소년육성법의 제정으로 발전하였다. 청소년육성법은 청소년육성정책의 근거 법률로서 최초의 기본법률이라는 의미를 갖게되며 1990년에는 청소년 현장을 제정·공포하고 1991년에는 청소년육성법의 한계점을 보완하고 전면 개정한 청소년기본법을 제정함으로써 청소년육성을 위한 실질적인 기본법제를 마련하게 된 것이다. 청소년기본법은 청소년육성법에서 미진하였던 청소년수련활동 실시의 필수요소인 수련거리의 개발에 관한 사항, 청소년지도자의 양성 및 지원, 청소년단체의 육성, 청소년육성기금의 조성 등에 대하여 전면적으로 개정하거나 보완하였으며, 청소년수련터전의 확보를 위한 보다 적극적인 내용을 포함하고 있다.

2. 청소년관계법의 법원과 범주

1) 청소년관계법의 법원

청소년관계법의 범위를 어디까지 한정할 것인가에 대해서는 견해의 차이가 있으며 그 범위를 명확히 제시하기는 어렵다. 그것은 청소년관계지표의 설정에 따라 관계법으로 포함되기도 하고 제외되기도 할 것이며, 그 범위가 더 확대되기도 하고 축소되기도 할 것이다. 따라서 청소년관계법의 현황을 파악하기 위해서는 먼저 그 법원에 대한 이해가 필요할 것이다.

청소년관계법의 법원이라 함은 청소년에 관한 실정법의 인식근거 내지 그 존재형식을 말하는 것으로서, 실정법을 어느 범위로 이해하느냐에 따라 달라질 수 있다. 협의로는 청소년을 대상으로 하여 제정되었거나 청소년연령에 해당하는 연령이 주로 입법 대상이 되는 법령 등이며, 광의로는 입법 대상 중 일부가 청소년이거나 청소년의 건전육성을 위한 제 법령 즉, 청소년학업, 청소년취업, 청소년선도·보호, 청소년복지, 청소년단체, 청소년지도자, 청소년육성 재원조성 등에 관계되는

모든 법령을 말한다고 할 수 있다.

우리 나라의 청소년관계법의 법원으로는 우선 헌법 제10조에서의 인간존엄권을 비롯한 기본권의 주체로서의 청소년의 지위뿐만 아니라, 헌법 제34조 제4항에서 “국가는… 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시 할 의무를 진다”라고 하여 청소년으로 구별되는 계층에 대한 특별배려 규정 등을 들 수 있으며, 나아가 이 헌법에 의하여 위임된 청소년을 위한 정책실시를 위해 제정된 법률로서 청소년관계법의 주요한 법원으로는 청소년기본법이 있다.

청소년기본법은 청소년관계법 중 청소년만을 대상으로한 법률로 청소년관계법상 그 의의가 크다. 청소년기본법 외에 청소년을 주요 대상으로한 법률로는 민법, 형법 등을 들 수 있고, 청소년 자체에 직접 관계되는 조항을 가진 법령으로는 교육법, 사회교육법, 학원의 설립운영에 관한 법률, 근로기준법, 병역법, 생활보호법, 모자보건법, 아동복지법, 미성년자보호법, 소년법, 소년원법 등이 있다. 또한 청소년단체, 지도자 관계법령으로는 사회단체 등록에 관한 법률과 일부 청소년단체 관련 육성법이 있으며, 청소년시설 공간의 이용·관람 및 설치·관리에 관한 것으로는 관광진흥법, 국민체육진흥법, 도시공원법, 자연공원법, 공연법, 체육시설의 설치이용에 관한 법률과 청소년의 건강보건과 위생 풍속 등에 관한 학교급식법, 공중위생법, 식품위생법, 학교보건법 및 방송법 등도 주요 법령으로 볼 수 있다.

여기서 청소년관련법규의 “청소년관련여부”는 각 개별법규의 목적과 관계법 조항을 기준으로 가늠할 수 있다. 거의 모든 법규는 그 법의 제1조를 「목적」으로 두어 당해 법규의 입법취지를 표현하고 있으며, 제2조 이하는 그 내용 구성이 위의 제1조 「목적」에 부합되게끔 체계적으로 이루어져 있어서, 각 법규의 내용은 제1조 「목적」을 살펴봄으로써 당해 법규의 입법취지와 성격을 알 수 있다. 또한 관련조항은 그 적용대상, 적용범위, 청소년육성과 관련된 조항의 포함여부, 유관기관 및 경비조항의 포함여부, 호칭, 연령 및 결격, 능력조항의 포함

여부를 통해 분석할 수 있다.

따라서 청소년관계법령의 전체 범주는 개별 법령에 대한 다음 몇 가지 조건에 해당되는가에 따라 규정될 수 있다. 즉 첫째, 제1조의 「목적」인 입법취지에 청소년육성의 각 하위영역과 관련된 언급이 있는가. 둘째, 당해 법규의 적용대상이 청소년, 청소년지도자, 청소년단체, 청소년시설·공간·학교·유관기관 중 어느 것을 대상으로 하고 있는가. 셋째, 그 적용범위가 대상 청소년 전반에 미치는지 아니면 일부에만 적용되는가. 넷째, 법규의 각 조항 중에 청소년육성에 중요하게 관련된 조항이 있는가. 다섯째, 법규의 각 조항 중에 유관기관이나 경비에 관한 조항이 있는가. 여섯째, 법규의 각 조항 중에 결격, 능력조항 또는 호칭, 연령에 관한 조항이 있는가 등에 따라 구분해야 할 것이다.

여기서는 이를 다음과 같은 4개의 군(群)으로 나눈다. 제1군은 당해 법규의 입법취지가 청소년의 육성을 위한 것일 뿐만 아니라, 청소년을 적용대상으로 하여 그 전부에게 적용되며 아울러 청소년육성의 각 하위영역과 관련된 중요 조항을 포함하는 법규, 또는 입법취지가 청소년의 육성을 위한 것이며, 일부 청소년을 대상으로 하여 청소년육성의 각 하위영역과 관련된 중요 조항을 포함하고 있는 법규이다.

제2군은 입법취지가 청소년의 육성을 위한 것이며 아울러 청소년지도자, 청소년단체, 청소년시설·공간·학교·유관기관, 관련세법 중의 하나를 적용대상으로 하며 청소년육성의 각 하위영역과 관련된 중요 조항을 포함하고 있는 법규, 또는 청소년을 적용대상으로 하여 청소년육성의 각 하위영역과 관련된 중요 조항을 포함하고 있는 법규들이다.

제3군은 청소년지도자, 청소년 단체, 청소년시설·공간·학교·유관기관, 관련세법 중의 하나를 적용대상으로 할 뿐만 아니라 적용범위가 대상 전반에 미치며 아울러 청소년육성과 관련된 중요 조항을 포함하고 있는 법규, 또는 청소년 유관기관 조항이나 경비조항이 포함된 법규들이다.

제4군은 청소년지도자, 청소년단체, 청소년시설·공간·학교·관련

기관, 관련세법 중의 하나를 적용대상으로 하며 유관기관에 대한 조항이나 경비조항을 포함하고 있는 법규, 또는 단순히 청소년에 대한 결격, 능력조항이나 호칭, 연령조항만을 포함하고 있는 법규를 의미한다.

따라서 아래의 <표 1>은 청소년관계법령의 범주를 정하는 ‘청소년 관련여부’의 기준과 이를 4개 군으로 구분한 범주 구분의 예를 제시한 것이다.

<표 1> 청소년관계법의 범주 구분

범 주		1 군		2 군		3 군		4 군	
기 준									
목 적 (입 법 취 지)		○	○	○					
관련조항	청소년 지도자·청소년단체 청소년시설·공간 학교·관련기관(세법)	○	○		○		○		○
				○		○		○	
				○		○		○	
적용범위	대 상 전 반 대 상 일 부	○							
			○						
관련조항 포 함	중요 관련 조항 유관기관 및 경비조항	○	○	○	○	○		○	○
기 타	결격·능력조항 및 호칭·연령조항 포함								○

2) 청소년관계법의 범주 분류

청소년관계법은 입법목적과 입법대상이 각기 다르기 때문에 하나의 범주 속에 포함시킨다는 것은 용이한 일이 아니며 하나의 법령이 둘

이상의 범주에 중복 포함되는 경우도 있다.

지금까지 청소년관계법의 범주를 설정하는데 있어서는 논자의 견해에 따라 여러 가지 상이한 범주가 제시되어 왔다. 예컨대 주무부처 중심으로 문교, 보건사회, 노동, 법무, 내무, 기타사항으로 범주화하는 견해와 교육, 자격제한, 단체육성, 시설, 근로, 복지, 보건, 소년비행, 교정, 갱생보호의 범주로 나누는 견해도 있으며, 관계법령을 먼저 기본적인 것, 청소년, 지도자, 단체, 시설, 공간, 위생환경, 관련세법으로 분류하고 이를 다시 ‘청소년편’으로 학업, 진학, 근로, 복무, 복리, 후생, 선도, 보호, 교정, 교화 부분으로 세분하고 ‘지도자, 단체편’은 청소년지도자, 청소년단체, 유관기관, 기타로 분류하고, ‘시설·공간편’은 이용, 관람, 설치, 관리, 공간, 시설, 조성으로 나누고 ‘위생·환경편’은 건강, 보건, 위생, 풍속, 매체, 환경으로 범주화하는 견해도 있었다.

여기서는 청소년관계법의 범주를 청소년의 직접적인 법률관계를 규율하는 청소년직접관계법령과 청소년을 육성하기 위한 제원 및 지원관계법령으로 우선 구분하고 이러한 구분하에서 청소년의 생활에 따른 범주와 청소년성장을 돕기 위한 부문들의 범주를 설정하기로 한다. 청소년직접관계법령은 다시 청소년의 학업관계법령, 취업관계법령, 청소년의 복리관계법령, 청소년의 선도·보호관계법령으로 구분하여 범주화시키고 청소년육성지원관계법령은 청소년시설관계법령, 청소년지도자관계법령, 청소년단체관계법령, 청소년재원 및 기타 지원관계법령으로 분류하여 청소년관계법령을 8개 영역으로 범주화시키고자 한다. 이러한 8개의 범주는 법령의 성격과 입법목적·내용상의 유사성에 근거한 것으로서 다음과 같은 의미를 갖는다.

첫째, 청소년들의 대다수가 학생청소년이라는 점에서 보아 학교중심의 교육과 학교설치 및 각종 시험에 관한 규정들을 포함하고 청소년을 배움의 과정에 있어 능동적인 대상으로 파악하는 의미에서 이를 학업관계로 범주화 한다. 여기에는 교육에 관한 법령, 학교 및 학원의 설치

· 운영에 관한 법령, 자격시험에 관한 법령, 학비에 관한 법령 등이 포함된다.

둘째, 청소년들 중에는 근로현장에서 일하는 근로청소년들이 있으며 이들에 관계되는 근로여건 내지는 환경, 임금, 기능훈련의 실시, 청소년들의 복무 등에 대한 법령들이 있다. 이를 청소년들의 취업관계법령으로 범주화하고 근로관계 뿐만 아니라 기능훈련에 관한 법령들과 병역법까지를 포함하여 근로여건에 관한 법령, 기능, 훈련에 관한 법령, 복무에 관한 법령으로 세분화한다.

셋째, 기존의 연구와 분류가 모두 일치하는 것은 아니나 생활보호법, 아동복지법, 모자보건법, 의료보호법 등에 대해서는 복지, 보건, 사회, 복리, 후생, 환경, 위생 등의 다양한 범주가 제시되고 있는데 이들 법령을 복리관계법령으로 범주화할 필요가 있다. 일반적으로 복리라는 용어는 이익과 행복이라는 말로써 복지라는 개념과 유사한 용어이기는 하나 건강, 복지, 후생을 포함하는 것으로 보아 청소년의 보건, 건강과 후생, 복지에 관계되는 법령들을 하나의 범주아래 놓기로 한다.

넷째, 미성년자보호법, 보호관찰법, 소년법, 소년원법 등과 관련된 법령들은 넓은 의미에서 모두 선도, 보호에 관한 범주에 포함시킬 수 있다고 보아 청소년 선도·보호관계법령으로 범주화 할 수 있다.

다섯째, 청소년시설을 신규설치 내지는 기존시설을 활용하기 위한 개조를 위해서는 청소년시설을 설치하거나 개조하는데 따른 각종 인·허가에 관한 법령이 있으며 국토이용관리법, 농지의 보존 및 이용에 관한 법률, 산림법, 도시계획법 등이 그러한 예이다. 이러한 법령은 청소년시설 관계법령으로 범주화할 필요가 있으며 시설설치에 관한 법령과 시설이용에 관한 법령으로 세분할 수 있다.

여섯째, 전문청소년지도자에 대한 직접적인 법령으로는 청소년기본법상의 청소년지도자 양성을 위한 규정이 유일한 것으로 볼 수 있으나, 이 제도가 정착되기까지는 많은 시간이 소요될 것이며 일반적인 의미에서 보면 소년경찰, 교도교사, 부녀상담원, 청소년단체 종사자,

청소년지도위원, 소년선도위원, 갯생보호위원, 아동복지시설 종사자 등도 실제 청소년지도 육성에 직·간접적으로 종사하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 청소년지도자에 관한 간접법령으로 교원 연수에 관한 규정, 교육공무원법, 아동복지지도원 등 자격시험규칙, 체육지도자 연수 및 자격검정에 관한 규칙 등을 포함할 수 있다. 예로 현재 학업청소년을 대상으로한 청소년단체의 활동에 있어서는 학교교사들이 청소년지도자의 역할을 하고 있는데 그에 대한 별도의 지원규정이 없는 실정이며 교원연수에 관한 규정에 청소년단체 활동지도에 대한 고려가 있어야 한다는 것이 요구되고 있는 실정이다. 앞으로 전문청소년지도자를 위한 제반 법률의 보완이 있어야 할 것이며 직·간접적으로 청소년지도에 관련되는 법규를 한 데 묶어 청소년지도자관계법령으로 범주화한다.

일곱째, 개별 청소년단체의 육성에 관한 법률, 즉 스카우트활동 육성에 관한 법률, 한국청소년연맹 육성에 관한 법률, 한국해양소년단연맹 육성에 관한 법률들은 기존의 분류에서는 문교법령으로 범주화되기도 하였으나 단체육성에 관한 법률들은 교육에 관한 법률들과는 성격이 다르다는 점에서 학업관계법률들과는 분리하여 범주화할 필요가 있으며 사회단체등록에 관한 법률 등을 포함하여 청소년단체에 관한 법률로 분류하기로 한다.

여덟째, 청소년건전육성을 위한 사업을 전개하기 위해서는 사업추진을 위한 재원이 조성되어야 하며 재원조성에 대해서는 세법을 비롯한 관계법령들이 있다. 청소년단체나 청소년시설의 운영은 일반적으로 재정적인 어려움을 겪고 있는 현실임을 감안할 때 청소년단체나 청소년시설에 대하여 세제혜택을 부여함으로써 원활한 청소년육성사업을 도모해야 하는 것이다. 이러한 점에서 청소년육성사업을 전개하기 위한 재원조성에 관계되는 법령에 대해서는 청소년건전육성 재원조성관계법령으로 범주화할 필요가 있다.

아래의 <표 2>는 청소년관계 범주별 주요법령의 예를 제시한 것이다.

〈표 2〉

청소년관계 법주별 주요법령

법 주	해 당 법 령
기 본 법 령	헌법, 청소년기본법, 민법, 형법
학업 관계 법령	교육법·동시행령, 사회교육법·동시행령, 학원의 설립 운영에 관한 법률·동시행령
취업 관계 법령	근로기준법·동시행령, 병역법·동시행령
복지 관계 법령	아동복지법·동시행령, 생활보호법·동시행령, 공중위생 법·동시행령, 식품위생법·동시행령, 학교보건법·동시 행령
선도·보호 법령	미성년자보호법·동시행령, 소년법, 소년원법·동시행령 방송법·동시행령
시설 관계 법령	공연법·동시행령, 관광진흥법·동시행령, 국민체육진흥 법·동시행령, 도시공원법·동시행령, 자연공원법·동시 행령, 체육시설의 설치이용에 관한 법률·동시행령
지도자 관계 법령	교원연수에 관한 규정, 사회복지사업종사자훈련규정
단체 관계 법령	사회단체등록에 관한 법률·동시행령, 스카우트활동 육 성에 관한 법률, 한국청소년연맹 육성에 관한 법률, 한 국해양소년단연맹 육성에 관한 법률
육성재원 및 지원 관계 법령	법인세법, 소득세법, 조세감면규제법, 지방세법, 부가가 치세법

3. 청소년관계법의 체계모색

청소년기본법과 청소년관계법과의 체계정립 내지 제 청소년관계법상의 청소년기본법의 위치를 논하는 것은 조심스럽게 다루어야 할 문제이지만 이상의 청소년관계법령의 범주별 분류를 통해 현행 법령들의 체계를 모색해 볼 수 있을 것이다. 청소년기본법 제정의 의의가 청소년의 지도육성을 위한 종합적 계획과 일관성있는 정책을 수립하고자 함에 있다고 볼 때 미성년자보호법, 아동복지법, 소년법, 소년원법 외에 기타 청소년관계 법률들과 청소년기본법의 체계적 구조를 설정해 보는 것도 의의가 있다고 보아 헌법의 청소년관계조항, 청소년기본법과 청소년관계법령, 그리고 청소년관계법령 상호간의 체계를 모색해보기로 한다.

첫째, 1948년 7월 12일 제정된 이래 9차에 걸쳐 개정된 헌법에서 청소년관계 조항은 직접조항과 간접조항으로 구분할 수 있다. 특히 헌법에서 ‘청소년’과 ‘연소자’라는 용어를 사용하여 직접적으로 규정하고 있는 조항으로서는 제34조 4항의 “국가는…청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”와 제32조 5항의 “…연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다”가 해당되며, 청소년에 대한 국가의 복지향상 의무는 제6공화국의 헌법에 와서야 최초로 규정되었다. 그 외에 간접적으로 청소년에 대한 관계조항으로는 제10조(인권존중), 제11조(평등권), 제15조(직업선택의 자유), 제17조(사생활의 비밀과 자유), 제18조(통신의 비밀), 제19조(양심의 자유), 제20조(종교의 자유), 제21조(언론, 출판, 집회, 결사의 자유), 제22조(학문과 예술의 자유), 제23조(재산권), 제24조(선거권), 제25조(공무담임권), 제26조(청원권), 제27조(재판을 받을 권리), 제29조(배상청구권), 제31조(교육을 받을 권리), 제33조(근로자의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등), 제35조(환경권), 제36조(혼인, 모성의 보호, 보건 등), 제37조

(자유와 권리의 보호) 등이 있다.

앞에서도 언급한 바와 같이 미성년자보호법이나 아동복지법 등은 청소년을 대상으로는 하지만 주로 보호·지원에 관한 법률이며, 청소년을 주 대상으로 이를 적극적으로 육성하고자 제정된 법령은 1987년에 제정된 청소년육성법이 최초이다. 물론 1969년에 제정된 ‘스카우트활동 육성에 관한 법률’, ‘한국청소년연맹 육성에 관한 법률’(1981년), ‘한국해양소년단연맹 육성에 관한 법률’(1984년) 등으로 청소년단체의 육성에 관한 법률들과 1990년 5월 12일 비록 구속력을 지닌 법령의 성격을 지니지는 않았지만 청소년의 권리에 대한 선언적 의미로서의 특색을 지닌 ‘청소년헌장’이 있다. 그러나 최근에 제정된 청소년기본법(1991. 12. 31)은 그간 청소년관련 법령들이 소극적이며 선언적인 의미만을 지녔던 과거의 법령들과는 달리 적극적이며 실효성이 강조된 점으로 헌법의 하위 법률로서는 가장 중심이 되는 법령이라고 할 수 있다.

둘째, 청소년기본법과 청소년관련법규간의 법체계상의 관계에 대해서는 청소년기본법 제4조 ‘다른 법과의 관계’ 조항과 부칙 제12조 ‘다른 법과의 관계’ 조항이 규정되어 있다. 청소년기본법 제4조는 ‘이 법은 청소년육성에 관한 다른 법률에 우선하여 적용한다’ 라고 청소년기본법의 우선적용을 선언하고 있다. 이에 대해서는 청소년기본법의 법체계상의 지위를 청소년육성과 관련한 일반법률에 우선하는 특별법으로 보는 입장과 청소년기본법 역시 헌법의 일개 하위법률로서 청소년육성관련 법률과 같은 위계를 지니고 있는 일반법률이라고 보는 입장으로 견해가 구분된다. 물론 일반법과 특별법을 구별하는 실익(實益)은 법의 적용에 있어서 동일한 사항에 일반법과 특별법이 있는 경우에는 특별법이 일반법에 우선하여 적용된다는 점에 있다. 따라서 양자간 서로 저촉될 때에는 특별법의 규정에 의하여야 하고 일반법은 특별법에 규정되어 있지 않은 것을 보충하는 의미에서 적용되어야 한다.

먼저 특별법이라는 주장은 법적 효력에 있어서 청소년기본법이 청소년

년관계법의 상위법으로 청소년관계법상 청소년기본법에 배치되는 규정
에 대하여 직접적인 개폐효력을 갖는 것은 아니지만, 정책적인 문제로
서 청소년관계 법률상의 내용이 청소년기본법에 저촉되거나 문제점이
노출되었을 때에는 청소년기본법에 따른 직접적인 법률개폐가 아닌 개
폐 필요성과 기준을 입법자나 정책수행자에게 제시하여 법률개폐를 유
도하는 기능을 한다는 것이며, 비록 청소년기본법의 지위는 청소년관
계법과 동등한 지위를 가지나 주요 청소년관련 법률관계를 총괄·조정
하는 기능을 가진다고 볼 수 있다는 것이다. 청소년관련 제법률들이
헌법의 하위법률인 것처럼 청소년기본법 또한 헌법의 하위법률이기 때
문에 법의 형식상으로는 동등한 지위에는 있으나 그 내용의 성격상 상
위법률의 지위에 있다고 볼 수 있다.

반면 청소년기본법을 헌법의 일개 하위법률로서 일반법률의 지위에
있다고 보는 입장에서는 법률적용은 법률적용상의 원칙인 특별법 우선
의 원칙, 신법 우선의 원칙에 따라 결정되므로 우선 적용 규정은 그
실효성을 지니지 못한다고 할 수 있으며, 단지 선언적인 조항이라고
할 수 있다. 즉 청소년기본법은 청소년에 관하여 일반적으로 적용되는
문자 그대로의 ‘기본’이 되는 기본법으로서의 지위는 인정되나, 법체계
상 일반법률의 상위법을 의미하는 ‘기본법’의 지위나 동일한 사항에
대해 우선 적용을 담보받는 특별법의 지위는 인정하기 어렵다고 할 수
있다. 다만 제 청소년관련 법규를 제정 또는 개정할 때와 집행 및 해
석에 있어서 청소년기본법의 입법취지를 존중해야 한다는 선언적인 의
미가 강하다고 할 수 있다. 기본법의 위상에 관해서는 형식상 우열에
의한 상하의 구조로 이해할 수도 없지만 법률효력상에 있어서도 동일
한 내용이라면 다만 제정시기와 관련하여 신법 우선의 원칙에 의하여
효력을 담보받을 수 있을 뿐이라는 것이다.

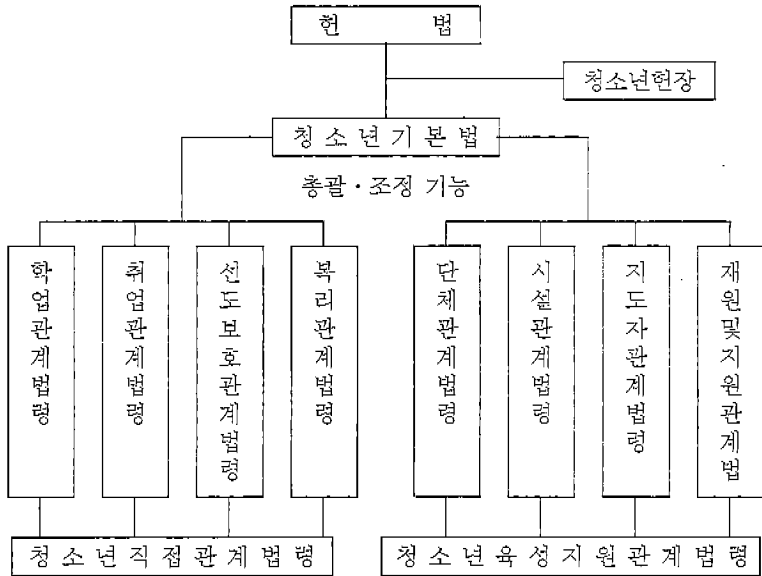
이러한 논리의 근거를 찾기 위해서는 이미 폐기된 청소년육성법 제
3조의 ‘... 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는...’ 조
항과 청소년기본법 제4조의 ‘...우선하여 적용한다’라는 규정의 차이를

규명해 볼 필요가 있다. 기존의 청소년육성법 제3조의 조항은 법리학적으로 당연하다. 이는 이 조항에서 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 동법을 적용하도록 규정하고 있으므로 ‘청소년육성법’이나 ‘청소년육성에 관한’ 다른 법률을 배제하고 먼저 적용될 수는 없다는 뜻이다. 그리고 기본법에서도 ‘청소년육성에 관한 다른 법률에 우선하여 적용한다’고 한 것은 청소년육성에 관한 다른 법률들이 구체적으로 어떠한 법률을 가리키는지에 대한 명시가 없는 한, 위계에 관한 기존의 논의는 그대로 기존 청소년육성법의 위계에 대한 논의로 이어진다고 할 수 있다. 따라서 청소년기본법 역시 다른 법률에 특별한 규정이 있을 때에는 우선 적용될 수 없다는 것이다. 따라서 미성년자보호법, 아동복지법, 소년법, 소년원법 외에 기타 청소년관계법규들과의 체계적 구조상 상위법으로 볼 수는 없다. 때문에 청소년기본법을 청소년관계법률들의 상위법으로 이해하려는 견해는 다소 무리가 있다는 것이다.

셋째, 청소년관련법규 상호간에는 법적용의 일반원칙인 신법 우선의 원칙과 특별법 우선의 원칙이 그대로 적용된다고 할 수 있다. 즉 청소년기본법을 제외한 법규 상호간에 청소년육성과 관련한 동일 사항에 관해 저촉되는 조항이 있다면 법의 제정시기와 관련하여 나중에 제정된 법이 우선 적용되며 또한 특별법이 우선 적용된다.

따라서 청소년기본법의 저촉여부나 개폐여부 및 필요성은 전적으로 정책결정자나 입법자들의 판단에 따른 것이며 청소년기본법의 지위는 제 청소년관계법과 동등한 지위를 가지나 주요 청소년대상 법률들과 각종 법률들에 의한 청소년의 법률관계를 총괄·조정하는 기능을 가진다고 보는 것이다. 예를 들면 청소년기본법과 청소년단체 관계법을 즉, 스카우트활동 육성에 관한 법률, 한국청소년연맹 육성에 관한 법률, 한국해양소년단연맹 육성에 관한 법률은 법형식상으로는 청소년기본법과 동등한 지위에 있으나 그 내용의 성격상 청소년기본법의 하위법률의 지위에 있다고 할 수 있다.

국가최고규범인 헌법과 청소년기본법 및 제 청소년 관계법과의 체계를 도표로 그려보면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 청소년 관계법의 체계

4. 맺 음 말

우리 나라의 청소년관계 입법은 그 적용대상의 일부를 청소년으로 하고 있는 경우가 대부분이며 각 법령별로 그 입법의 취지를 달리하여 개별적으로 제정·시행되어 오고 있다. 청소년과 관련된 법의 범위를 어디까지로 할 것인가에 대해서는 견해의 차이가 있으며 그 범위를 명확히 하기 위해서는 먼저 청소년 관계지표를 설정해야 하며 청소년에 관한 실정법의 인식근거 내지 그 존재형식을 뜻하는 체계적 인식이 요

구된다고 하겠다.

청소년관계법의 범주를 설정하는 데에도 논자에 따라 여러 가지 견해가 제시되고 있는데 주무부처를 중심으로 예시하는 것과 교육·자격 제한·단체육성·시설·근로 등 청소년과 관련된 여러 가지 활동의 범주를 중심으로 구분하는 경우도 있다. 여기서는 청소년과 직접적인 관계를 규율하고 있는 청소년직접관계법령과 청소년육성과 지원에 관련된 법령으로 구분하고 이의 세분화 작업을 통해 청소년관계법의 성격과 내용의 유사성을 중심으로 범주별로 유형화 함으로써 청소년과 관련된 법을 이해하는데 편의를 도모할 수 있으며 청소년관계법의 중복과 모순이라는 문제점을 파악하고 체계화하는 기초를 제공할 수 있을 것이다.

여기서는 청소년직접관계법령을 〈그림 1〉과 같이 청소년의 학업관계법령, 취업관계법령, 청소년의 선도·보호관계 법령으로 구분하여 범주화시키고 청소년육성지원관계법령은 청소년시설관계법령, 청소년지도자관계법령, 청소년단체관계법령, 청소년재원지원관계법령으로 분류하여 청소년관계법령을 8개 범주로 분류하였다.

청소년관계법령과 헌법 및 청소년기본법과의 체계형성 내지 구성의 모색은 현 청소년관계법에 주어진 과제로 볼 수 있는데, 청소년기본법은 법의 형식상 청소년관계 제 법률들과 동등한 지위에는 있으나 그 내용의 성격상 상위법률의 지위에 있다고 보는 입장과 청소년기본법을 헌법의 일개 하위법률로서 일반법률의 지위에 있다고 보아 기본법 제 4조의 우선 적용규정은 그 실효성이 없으며 단지 선언적인 조항이라고 보는 견해로 대별된다. 이는 청소년관계법령 상호간에는 법적용의 일반원칙인 신법 우선의 원칙과 특별법 우선의 원칙이 그대로 적용된다고 볼 때 청소년기본법의 지위는 제 청소년관계법과 동등한 지위를 가지나 주요 청소년대상 법령들과 각종 법령에 의한 청소년의 법률관계를 총괄·조정하는 기능을 가진다고 볼 수 있다.

본문 요약

청소년관계법이란 청소년육성에 직·간접적으로 관계되는 제반 법령으로 청소년이라는 특정대상에 적용되어 그들의 신체적·정서적 성장과 발전은 물론 일상생활과 제반활동을 촉진·보호·장려·규제하는 규범과 제도로서 사회가 청소년을 보는 기본적인 시각과 관심도를 반영하고 그 내용을 결정한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

청소년관계법의 주요 법원으로는 국가의 최고 규범인 헌법과 헌법에 의해 위임된 청소년을 위한 정책의 실시를 위해 제정된 법률로 청소년기본법이 있다. 청소년기본법은 1991년 12월 31일 법률 제4477호로 공포되어 1993년 1월 1일부로 발효되었으며, 그 구조는 총 10장 76조 및 부칙 12조로 되어 있다. 이 법은 기존의 청소년육성법에서 미진하였던 청소년수련거리의 개발, 청소년시설의 확충과 청소년단체의 지원 및 지도자의 양성을 위한 구체적인 내용을 포함하는 동시에 그동안 산발적으로 시행되어 오던 청소년육성업무의 영역을 새롭게 정립하고 정책사업의 내용과 범위를 분명히 함으로써 청소년관계법령들의 기본이 되는 법률로 자리잡게 되었다는 데에서 그 의의를 찾을 수 있다.

청소년관계법령 중에서 기본적인 것으로는 청소년기본법 외에도 민법, 형법 등을 들 수 있으며 청소년과 직접 관련된 조항을 가진 법령으로 볼 수 있는 교육법, 사회교육법, 근로기준법, 병역법, 생활보호법 및 청소년에 관계되는 법조문을 가지고 있는 법이나 시행령, 시행규칙을 모두 합치면 약 320여개의 각종 법령, 규칙 등이 청소년육성에 직·간접적으로 관련되고 있음을 알 수 있다. 청소년관계법의 분류는 청소년에 직접 관계되는 법령과 청소년육성 지원관계법령으로 크게 구분할 수 있으며 전자에는 학업관계법령, 취업관계법령, 청소년복지관계법령 및 선도·보호관계법령 등이 포함되며 육성, 지원 관계법령으로는 청소년시설에 관한 법령, 청소년단체에 관한 법령, 지도자관계법령

및 청소년육성을 위한 재원조달이나 기타 각종 지원에 관한 법령으로 다시 분류할 수 있게 된다.

이와 같이 볼 때 청소년과 관련된 법령은 매우 다양하며 이들 법령들의 체계정립 내지 각 법령간의 상위나 하위성에 대한 문제가 제기된다. 이에 대해서는 몇 가지로 논의되고 있으나 청소년기본법도 헌법의 하위법률이라는 점에서 개개의 일반 청소년관계법률들 사이에 우열에 의한 상하의 구조로 이해한다는 것은 무리로 볼 수 있다. 다만 법률의 효력상에 있어 동일한 내용이라면 제정시기와 관련하여 신법 우선의 원칙에 의하여 효력상의 우선적 효력을 담보받을 수 있다고 보며 제 청소년관계법률상의 내용이 기본법에 저촉되거나 문제점이 노출되었을 때에는 직접적인 개폐 효력을 갖는 것이 아니라 정책적인 문제로서 청소년기본법을 그 준거기준으로 삼아 법률 개정을 유도하는 기능을 한다고 볼 수 있다. 청소년기본법은 여러 청소년관계법령과 동등한 지위를 갖추거나 중요한 청소년대상법률과 각종 법률들에 의한 법률관계를 총괄·조정하는 기능을 가진다고 보여진다.

연구과제

1. 청소년관계법의 범주 구분의 기준은 무엇인가?
2. 청소년관계법의 체계화의 구도는 어떻게 할 것인가?
3. 청소년관계법상에서 청소년기본법의 지위는 무엇인가?
4. 청소년관계입법의 연혁에 대해서 알아 보자.

참고문헌

- 남정걸(1991), “청소년정책의 방향과 과제”, 2000년대 청소년정책의
 방향과 과제, 서울: 한국교육학회 사회교육연구회
 대한민국정부(1988), 성장발전을 위한 제도개선책서 제4집 1981-

1987 종합편, 서울 : 총무처

박동서(1990), 한국행정론, 서울 : 법문사

박상호(1990), 청소년선도를 위한 행정대책, 석사학위 논문, 대전 : 한
남대학교

박재운 외(1984), 청소년의 보호육성을 위한 기본법 제정에 관한 연
구, 서울 : 한국청소년연맹

법무부(1991), 각국의 소년선도보호제도 연구, 법무자료, 서울 : 법무
부

법제처 편(1991), 각국의 청소년관계법, 법제자료 제155집, 서울 : 법
제처

이광진(1992), 청소년육성 관련법규체계 구축을 위한 탐색, 석사학위
논문, 청주 : 한국교원대학교

이윤구, “청소년정책의 재검토 : 오늘과 내일”, 21세기를 살아갈 오늘
의 청소년 : 과제 및 정책, 서울 : 한국청소년교육연구소

이정수 외(1991), 갱생보호사업의 실태와 활성화 방안, 서울 : 한국형
사정책연구원

체육청소년부(1991), 청소년백서, 서울 : 체육청소년부

_____ (1992), 한국청소년기본계획, 서울 : 체육청소년부

_____ (1992), 한국청소년기본계획 연도별세부시행계획(안),
서울 : 체육청소년부

_____ (1992), 한국청소년기본계획 1993년도 시행계획, 서울
: 체육청소년부

_____ (1992), 청소년기본법 제정관련 설명자료, 서울 : 체육청
소년부

한국청소년연구원 편(1990), 청소년관계법령집 I, II, 서울 : 한국청
소년연구원

한준상(1990), “청소년문제 해결을 위한 제도적 개선대책”, 청소년문
제의 진단과 그 개선방안, 서울 : 국제문화연구소

함병수 외(1991), 청소년관계제도 개선방안에 관한 연구 - 육성체계
· 법령을 중심으로, 서울 : 한국청소년연구원

_____ (1991), 청소년관계법령의 주요규정 분석 연구, 서울 : 한국
청소년연구원

Bourke C.(1976), "Community Service : Different View", *Justice
of the Peace* 140(33)

Fraser B. J & Smith D. L.(1980), "Assessment of Law-Related
Attitudes", *Social Education*, vol. 44

청소년기본법(I) - 개요

개 관

청소년기본법은 정부수립 이래 처음으로 수립된 청소년 장기육성 계획인 한국청소년기본계획을 효과적으로 추진할 수 있는 법적 뒷받침을 마련하기 위해 기존의 청소년육성법을 전면 개정·보완하여 새롭게 제정된 법령이다. 제정 취지는 청소년들이 지식편중의 교육풍토 아래 낙약해져 가는 상황을 개선하여 덕·체·지의 균형있는 성장이 가능하도록 하기 위한 청소년 수련활동의 여건과 환경을 조성해 줌으로써 힘차고 유능한 후계세대로 자라게 하자는 데 있다.

청소년기본법은 총10장 76조 부칙12조로 이루어져 있다. 여기서는 청소년기본법의 제정연혁과 그 의의를 고찰하고 제1장 총칙, 제2장 청소년육성정책의 총괄 및 제3장 청소년 수련활동의 지원 등에 포함되어 있는 주요내용을 검토·분석한다.

주제어

청소년기본법, 입법의의, 제정연혁, 총칙 목적과 기본이념, 용어의 정의, 청소년지도위원, 청소년단체의 육성 지원, 청소년의 달, 수련거리의 개발보급, 청소년지도자 양성, 권리와 책임, 청소년육성정책의 총괄, 다른 법과의 관계, 청소년 수련활동 영역, 청소년육성계획, 청소년육성위원회, 수련활동의 지원

* 함병수, 한국청소년개발원 연구위원

1. 입법의의의와 제정연혁

1987년에 제정된 청소년육성법은 청소년관계 종합법으로서 제정되어 청소년을 위한 각종 정책의 수립과 청소년관계사업의 추진을 도모할 수 있도록 법적 근거를 마련한 바 있으며, 1991년 12월에 제정된 청소년기본법은 기존의 청소년육성법을 전면 개정·보완함으로써 청소년육성·보호를 위한 미래지향적인 방향제시 및 추진의 기틀을 마련하였다고 볼 수 있다. 기존의 청소년육성법에서는 청소년의 범위를 9세에서 24세로 잡아 청소년의 범위를 확정짓고 청소년단체 육성, 청소년시설 확충에 대한 지원·보조, 청소년지도자 양성의 법적 근거를 마련하고 청소년사업의 재원확보를 위한 청소년기금 등에 대해서 규정함으로써 청소년보호·육성을 위한 국가 및 지방자치단체, 각종 청소년단체의 활동을 활성화시키는 데에 중요한 역할을 하였다고 할 수 있다.

그러나 이러한 청소년육성법의 긍정적인 역할에도 불구하고 보다 근본적이고 구체적인 청소년사업추진을 위해서는 여전히 많은 한계점이 있었으며 그 실효성이 담보되지 않은 문제점이 제기되었다. 특히 1991년 6월에 수립한 한국청소년기본계획의 추진을 위해서는 강력한 법적 뒷받침이 요청됨으로써 청소년육성법을 대폭 수정·보완한 청소년기본법의 제정이 불가피하게 되었다.

따라서 청소년기본법은 종전의 청소년육성법에서 미진하였던 청소년수련활동 실시의 필수요소인 청소년지도자의 양성 및 지원, 청소년단체의 육성, 수련활동에서 사용될 수련거리의 개발에 관한 사항, 청소년육성기금의 조성 등에 대하여 전면적으로 개정·보완하고, 청소년들의 활동공간인 청소년 수련터전의 확보를 위한 보다 적극적인 규정을 포함하여 1991년 12월 31일 법률 제4477호로 공포하였다.

기존의 청소년육성법(6장 36조, 부칙 3조)을 토대로 40개 조항을 신설하고 23개 조항의 내용수정과 13개 조항의 자구(字句)수정을 통

하여 새롭게 제정된 청소년기본법의 제정 연혁을 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 청소년기본법 제정 연혁

일 시	수 립 과 정	비 고
91. 1. 31	한국청소년기본계획 1차 시안 보고(국회 교청위)	청소년기본법시안 작성 방향보고
91. 4. 29	한국청소년기본계획 2차 보고(국회)	청소년기본법시안 주요 내용보고
91. 6. 27	청소년기본법 제1차 시안 작성	구성 : 8장, 100조, 부칙 9조
91. 7. 28	국회 교청위에 주요업무 현안보고	청소년기본법 1차시안 요약보고
91. 8. 2	청소년기본법 제2차 시안 작성	
91. 8. 19	관계기관(119개 기관) 협의 및 - 9. 11 입법예고 실시 (정기 : 25610-5295)	24개 부처, 15개 시·도 42개 청소년단체 및 시 설대표 38명
91. 10. 10	법제처 심사 및 최종안 작성	구성 : 10장, 75조, 부칙 10조
91. 11. 7	국무회의 심의·의결	
91. 11. 14	국회제출	
91. 12. 17	국회 교청위 의결	찬성 9 : 반대 5
91. 12. 17	국회 법사위 의결	찬성 8 : 반대 3
91. 12. 17	국회 본회의 의결	찬성 183 : 반대 65
91. 12. 31	청소년기본법 제정·공포 (법률 제4477호)	구성 : 10장, 76조, 부칙 12조(판보 게재 12008호)

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 업무 영역을 새롭게 정립하고 정책사업의 내용과 범위를 분명히 함으로써 청소년관계법령의 기본이 되는 법률일 뿐만 아니라 한국청소년기본계획의 실효성을 확보할 수 있게 되었다는 데에서 그 의의가 있다.

2. 총 칙

청소년기본법 제1장 총칙에서는 기본법의 목적, 기본이념, 용어의 정의, 다른 법과의 관계 그리고 청소년을 비롯한 각계 각층이 청소년육성을 위하여 부과 받아야 할 책임과 청소년교류의 진흥에 대해 규정을 하였다.

1) 목적과 기본이념

제1조에서는 이 법의 목적조항으로 청소년의 권리와 책임, 가정·사회·국가의 청소년에 대한 책임을 정하고, 청소년육성 정책에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 청소년활동을 지원하고 청소년복지 등을 포괄적으로 규정하고 있는 동법의 성격을 분명히 하였으며, 제2조의 기본이념은 청소년의 개인력육, 이웃과의 관계, 자유민주주의 원칙에 대한 신념, 조국에 대한 긍지, 나아가서는 청소년들이 인류공영을 위해 이바지하여야 한다고 규정함으로써 청소년정책 구현의 이념적 기초를 확립하고, 그 추진방향을 명시하였다.

즉, 제1항에서 이 법은 미래사회의 주역이 될 청소년들이 풍부한 지식을 바탕으로 개인적으로는 건강하고 정서와 용기가 충만하며, 이웃과는 예절과 협동을 바탕으로 공동체적 삶을 실천하며, 자유민주주의 원칙에 대한 신념과 조국에 대한 무한한 긍지를 갖고 인류공영에 이바지할 줄 아는 밝고 능동적인 모습으로 자랄 수 있도록 함을 기본이념

으로 한다는 것을 규정하고 있다. 또한 청소년육성 정책의 추진방향으로 첫째, 청소년의 자율성에 기초한 능동적 삶을 실현하는 방향으로의 전환, 둘째, 청소년의 성장여건과 사회환경의 개선, 셋째, 민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 자질향상 등을 제시하고 있다(제2조 2항).

여기서 특히 건강, 정서, 용기, 예절, 협동, 긍지 등 6대 지표를 기본이념으로 선정한 것은 삼강오륜이나 세속오계, 국민정신교육 9대덕목 등 동서고금을 통하여 그 시대에 따라 인간성장에 기준이 되는 기본덕목들이 제시되어 왔던 것과 같이 청소년활동을 보다 체계적으로 실시하기 위하여 이 시대 청소년들에게 가장 필요하다고 생각되는 덕목중심으로 수련지표를 정한 것이며, 이러한 수련지표에 따라 적합한 수련거리를 다양하게 개발·보급, 즉 수련거리의 개발에 있어 준거해야 할 방향을 제시하는 데 의미가 있다.

2) 용어의 정의

제3조 용어의 정의에서는 기존 청소년육성법의 ‘청소년’, ‘청소년시설’, ‘청소년단체’의 정의 외에 청소년육성, 청소년 수련활동, 청소년 수련거리, 청소년 수련시설, 청소년 수련지구, 청소년지도자 등의 새로운 용어의 정의를 포함함으로써 청소년 수련활동과 관련된 기본적인 사항의 개념과 범위를 명확히하였다.

첫째, “청소년”을 기존 청소년육성법에서와 같이 9세 이상 24세 이하의 자(제3조 1호)로 규정하고 있는데 이는 적극적인 면에서는 심신 단련이나 자질계발을 위한 수련활동을 스스로 할 수 있는 국민학교 4학년 학생 이상의 연령으로 하였으며 상한 연령은 국회의원 피선거권(25세)을 기준한 국내외적인 관례 등을 감안하였을 뿐만 아니라 현행 청소년관련 각종 법령들이 해당 분야의 특수성에 따라 대상 연령을 별도로 정하고 있으므로 청소년기본법에서는 청소년관련 각종 법령에 의하여 보호되는 청소년이 제외되지 않도록 하기 위함이다.

청소년관계법령 중 소년법 제4조에서는 청소년의 연령을 비행청소년의 대상으로 14세 미만은 제외되며, 근로기준법 제51조에는 18세 미만자는 직종에 따라 취업금지시키고 있다. 이 밖에 미성년자보호법은 20세 미만을, 아동복지법은 18세 미만을, 특수교육진흥법에서는 유치원, 고등학교의 심신장애학생을 그 대상으로 하고 있다.

둘째, “청소년육성”이라 함은 청소년의 복지를 증진하고, 청소년의 수련활동을 지원하며, 청소년교류를 진흥하고, 사회여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하여 청소년에 대한 교육과 상호 보완함으로써 청소년의 균형있는 성장을 돕는 것을 말한다(제3조 2호)고 규정하고 있는데 청소년육성에 대한 이러한 정의는 ‘청소년육성’을 ‘청소년교육’과는 별개의 것으로서 규정하고 그 차별성을 강조하여 주로 학교 밖에서 청소년들의 성장 발달을 돕는 활동영역을 확보하여 적극적으로 정책화하는 의지를 뒷받침하고 있는 것으로 볼 수 있다.

일반적 의미의 ‘교육’이란 개념은 학교를 중심으로 한 ‘청소년 대상의 교육’을 말하는 것이며 청소년육성과는 다른 전통적인 별도의 고유영역을 갖고 있는 것으로 규정된다. 그러나 다음 3가지 점에서 볼 때 청소년육성에 대한 엄밀한 의미의 개념정의는 또 다른 영역으로 남아 연구되어야 할 것이다. 그것은 ① ‘청소년육성’과 ‘청소년교육’의 차별성을 강조하는 것과 양자간에는 서로 다른 개념적 차이가 존재한다는 논의는 반드시 동시에 이루어질 필요가 있는 것은 아니며, ② 청소년육성의 과제 자체가 “사회문제적 차원”에서 대두되어 논의가 전개되어 왔으며 문제 해결의 측면에서 그 대안이 모색되어져 왔다고 볼 수 있으며, ③ 청소년정책적 차원에서의 ‘청소년육성’에 관한 논의도 비교적 최근에 제기되어 발전하고 있다고 보아 아직 이렇다할 지적 작업이 축적되어 오지 않았다고 볼 수 있기 때문이다.

셋째, “청소년 수련활동(이하 “수련활동”이라 한다)”이라 함은 청소년의 생활권 또는 자연권에서 심신단련, 자질배양, 취미개발, 정서함양과 사회봉사로서 배움을 실천하는 체험활동을 말한다(제3조 3호).

여기서 청소년활동(youth activity)이란 청소년들이 주어진 환경 속에서 개인적 또는 사회적 가치나 목표를 실현하기 위해 행하는 모든 정신적, 육체적 행위 일반을 지칭하는 것으로 볼 수 있는데 청소년정책의 측면에서는 이를 청소년들의 자발적인 참여를 전제로 청소년들이 개인적 또는 사회적 덕목의 고양과 실현을 위해 체계적으로 계획된 체험중심의 활동으로 정의되고 있으며 이것이 청소년 수련활동으로 제도화되고 있다.

넷째, “청소년 수련거리(이하 “수련거리”라 한다)”에 대해서는 “수련활동에 필요한 프로그램과 이에 관련되는 사업”(제3조 4호)으로 규정하였는데 수련거리란 용어는 외래어를 피하고 순수한 우리말을 사용하였으며 청소년활동의 내용에 따른 청소년 및 지도자들의 활동과정과 단계를 나타내는 것을 의미하는 “프로그램”과 이보다 더욱 구체화되고 광범위한 청소년활동 “관련사업”을 망라하여 새로운 용어로 정의된 것이다.

다섯째, “청소년 수련시설”이라 함은 학교시설 외에 수련활동을 실시할 목적으로 설치된 시설로서(제3조 5호), 청소년기본계획에서와 같이 생활권 수련시설, 자연권 수련시설로 대별하고 각각에 대하여 생활권 수련시설은 청소년수련원, 청소년수련관, 청소년수련실 등으로 구분하고 자연권 수련시설은 청소년 수련마을, 청소년 수련의 집, 청소년야영장 등으로 규정하고 있다. 이외에 청소년기본법 시행령은 청소년의 숙박 및 체재에 적합한 시설 설비와 부대 편의시설을 갖춘 숙식편의 제공 등의 기능을 하게 되는 유스호스텔을 수련시설의 일부로 넣고 있으며 이를 제1종부터 제4종까지 구분하고 있다(동 시행령 제27조).

그밖에 청소년 수련지구와 청소년지도자 및 청소년단체에 대해서도 개념정의를 하고 있는데, “청소년 수련지구(이하 “수련지구”라 한다)”라 함은 수련활동을 실시할 목적으로 이 법에 의하여 지정된 지구를 말하며 (제3조 6호), “청소년지도자”라 함은 “수련시설, 청소년단

체 기타 청소년 관계기관 등에서 청소년육성에 종사하는 자로서 (제3조 7호) 법 제21조의 규정에 의하여 청소년지도자의 자격을 취득한 자”(동법 시행령 제2조 2항)로 규정하였다. 또한 “청소년단체”는 청소년육성을 주된 목적으로 설립된 법인 또는 청소년육성 또는 청소년수련활동을 실시할 목적으로 문화체육부에 등록된 단체 및 청소년육성을 위한 사업을 수행하는 단체로서 문화체육부장관이 인정하는 단체로 정의하고 있다 (동법 시행령 제2조 3항).

3) 다른 법과의 관계

제4조에서는 청소년기본법의 성격을 규명하는 가장 중요한 과제로서 다른 법과의 관계 설정이다. 여기에서 “이 법은 청소년육성에 관한 다른 법률에 우선하여 적용한다”고 하여 청소년관련 제 법령과의 관계에서 청소년육성에 관해서 우선적으로 적용될 수 있도록 규정하고 있다.

이 조항의 취지는 청소년에 관한 모든 사항에 우선하여 적용된다는 것이 아니라 법 제3조에 정의하고 있는 청소년육성의 정의 범위내에서 ‘청소년관계’에 관해서는 상충 또는 중복되는 부분이 있을 경우 이 법을 우선하여 적용한다는 의미이며 그 개념·업무수행 방향 등에 있어서 일관성을 유지하자는 데 있다.

예를 들면, 아동복지법 (제1조 및 제2조)에서는 대상 연령을 18세 미만으로 규정하고 있으나 청소년기본법에서는 9세에서 24세까지를 대상으로 하고 있으므로 청소년의 수련활동, 복지, 교류 등의 대상은 24세까지 적용되며, 현재는 청소년기본법의 규정 중에서 다른 법령과 마찰을 빚는 규정이 없으나 향후 청소년관계법령과의 관계에서 상충 또는 중복되는 부분이 있을 경우에는 청소년육성에 관한 한 청소년기본법의 이념과 취지에 따라서 적용·해석할 수 있다는 의미로 볼 수 있다. 따라서 청소년에 관하여 규율하고 있는 개별법보다 상위법률이라는 의미는 아니다.

4) 권리와 책임

제5조 내지 제9조는 권리와 책임에 관한 것으로서, 제5조에서는 청소년의 권리와 책임을 선언적으로 규정하고 있으며, “청소년은 안전하고 쾌적한 환경 속에서 자기발전을 추구할 권리가 있으며 정신적, 신체적 건강을 해치거나 해칠 우려가 있는 모든 형태의 환경으로부터 보호되어야 한다(제1항)”, “청소년은 자신의 능력개발과 건전한 가치관의 확립에 힘쓰고 가정, 사회 및 국가의 구성원으로서의 책임을 다하도록 노력하여야 한다(제2항)”고 하는 청소년의 권리와 의무를 밝히고, 제6조는 “가정은 청소년이 개성과 자질을 바탕으로 자기발전을 실현하고, 국가와 사회의 구성원으로서의 책임을 다하는 후계세대로 성장할 수 있도록 노력하여야 한다”고 하여 청소년 육성에 관하여 1차적 책임이 가정에 있음을 규정하고 있다.

제7조 사회의 책임에서는 모든 국민은 청소년이 일상생활 속에서 즐겁게 활동하고 더불어 사는 기쁨을 누리도록 도와주어야 하고(제1항), 모든 국민은 청소년의 사고와 행동양식의 특성을 인식하고 사랑과 대화로써 청소년을 이해하고 지도하여야 하며 청소년의 탈선을 방지하지 아니하는 등 그 선도에 최선을 다하여야 하며(제2항), 모든 국민은 청소년을 대상으로 하거나 청소년이 쉽게 접할 수 있는 장소에서 청소년의 정신적, 신체적 건강에 해를 끼치는 행위를 하여서는 아니되며, 청소년에게 유해한 환경을 정화하고 유익한 환경이 조성되도록 노력하여야 한다(제3항)고 하였으며, 모든 국민은 경제적, 사회적, 문화적, 정신적으로 어려운 상태에 있는 청소년들에게 특별한 관심을 가지고 이들이 보다 나은 삶을 누릴 수 있도록 노력하여야 한다(제4항)고 선언하고 있다.

제8조는 국가 및 지방자치단체는 청소년의 수련활동을 장려하고 복지를 증진하며, 제7조의 규정에 의한 국민의 책임수행에 필요한 여건을 조성하고 이에 필요한 법적, 제도적 장치와 필요한 재원을 조달할

책임을 진다고 규정하고 있는데 기존의 청소년육성법에 비하여 그 내용이 구체화되었다고 할 수 있다.

제9조는 국제화시대를 맞이하여 청소년교류의 진흥 등에 대한 국가와 지방자치단체의 책임을 강조한 것으로 “국가 및 지방자치단체는 청소년의 국제교류를 확대하기 위하여 외국 및 국제청소년기구와 정보교류를 활성화하고, 상호협력 체제를 구축하는 등 청소년의 국제교류진흥에 노력하여야 한다”(제1항)고 규정하고 있으며, “국가는 남·북청소년의 동질성 회복과 해외교포 청소년을 위한 시책을 강구하여야 한다”(제2항)고 규정함으로써 청소년 국제교류를 활성화하고 남·북청소년의 교류활동 보장으로 남·북청소년의 동질성 회복을 도모하고자 하는 의지를 담고 있다.

3. 청소년육성정책의 총괄

청소년기본법 제2장인 청소년육성정책의 총괄부문은 제10조에서 정부조직법 제35조의 3 “문화체육부장관은 청소년 건전육성에 관한 사무를 정리한다”라고 규정하고 있는 내용을 구체화하여 청소년육성정책을 문화체육부장관이 관련 행정기관의 장과 협의하여 총괄토록 규정하였다. 이어 제11조 청소년활동의 영역구분과 지원체계, 제12조 청소년육성위원회 등, 제13조 지방청소년위원회, 제14조 청소년기본계획의 수립, 제15조 연도별 시행계획의 수립, 제16조 계획수립의 협조등을 규정하여 청소년육성정책의 체계를 명확히하고 있다.

1) 청소년활동의 영역

국가가 청소년을 위한 적절한 시책과 사업을 추진할 수 있도록 제11조는 청소년활동의 영역을 고유활동 영역, 수련활동 영역, 임의활동 영역으로 각각 구분하고 있는데(제1항), 고유활동 영역이라 함은 주로 학교·직장·복무처를 중심으로 이루어지는 학업·근로·복무활동

영역을 말하고, 수련활동 영역은 주로 생활권이나 자연권에서 심신단련·자질배양·취미개발·정서함양·사회봉사 등 배움을 실천하는 체험활동 영역을 말하며, 임의활동 영역은 주로 가정을 중심으로 이루어지는 자유활동 영역이라고 정의하고 있다. “국가 및 지방자치단체는 수련활동 영역의 활성화를 보장하기 위하여 필요한 시책을 개발하고, 고유활동 영역 및 임의활동 영역과 상호보완하여 청소년의 균형있는 성장이 가능하도록 지원하여야 한다”고 규정하고 있으며(제11조 2항) 동법 시행령에서는 수련활동 영역에서 주요활동 내용을 7가지로 제시하고 있으며 국가 및 지방자치단체는 수련활동 영역의 활성화 시책을 개발할 것을 규정하고 있다.

수련활동의 주요한 내용으로는 ① 체력단련·응급처치 등 건강증진 및 관리를 위한 수련활동, ② 예술감상·독서활동 등 정서함양을 위한 수련활동, ③ 야영·해양탐험 등 용기배양을 위한 수련활동, ④ 생활예절익히기·전통예절문화활동 등 예절수양을 위한 수련활동, ⑤ 사회봉사·인간관계개발 등 협동심 증진을 위한 수련활동, ⑥ 역사연극·문화권 탐방 등 긍지함양을 위한 수련활동, ⑦ 제1호 내지 제6호의 전부 또는 일부를 복합적으로 함양하기 위한 수련활동(동법 시행령 제3조) 등이다.

수련활동영역의 활성화 시책으로는 ① 균형있고 다양한 수련활동의 운영, ② 수련활동 참여시간의 확보, ③ 수련활동 실적의 진학 및 취업에의 반영, ④ 수련활동기록의 유지·관리, ⑤ 수련활동 안전보험제 실시, ⑥ 청소년단체의 회원 확대, ⑦ 시상 등을 통한 수련활동의 동기부여(동법 시행령 제4조) 등을 규정하고 있다.

2) 청소년육성위원회

청소년기본법은 종전과 같이 청소년육성에 관한 주요시책을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 청소년육성위원회를 두도록 하고 있으며(제12조 1항), 심의사항으로는 ① 청소년기본계획 및 연도별 시행계

획, ② 중·장기 청소년육성 정책방향의 설정, ③ 청소년육성을 위한 제도개선에 관한 사항, ④ 2 이상의 부처에 관련되는 주요 청소년정책에 관한 사항, ⑤ 기타 위원장이 심의에 부치는 사항 등을 열거하고 있다.

또한 이러한 심의사항을 미리 검토하고 관계기관간의 협조사항을 정리하기 위하여 위원회에 청소년육성실무위원회를 두도록 하고 있으며 시·도 단위에는 청소년육성법상의 청소년육성지방위원회를 지방청소년위원회로 개칭하고 지방자치단체장의 자문에 응하게 하고 있다(제13조). 청소년육성위원회와 청소년육성실무위원회 및 지방청소년위원회의 구성과 운영에 관한 기본법상의 주요규정을 비교·정리하면 다음 <표 2>와 같다.

3) 청소년육성 기본계획

청소년기본법에서는 중전의 청소년을 위한 종합계획을 더욱 확대·발전시켜 청소년기본계획이라 칭하고 국가는 청소년에 관한 기본계획을 매 10년마다 수립하여야 한다(제14조 1항)고 규정하였다. 기본계획에 포함되어야 할 내용은 ① 청소년육성에 관한 방향, ② 청소년육성에 관한 추진목표, ③ 청소년육성에 관한 기능 조정, ④ 청소년육성에 소요되는 재원의 조달방법, ⑤ 기타 청소년육성을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사항(제14조 2항)으로 되어 있으며 국가 및 지방자치단체는 청소년기본계획에 의하여 연도별 시행계획을 각각 수립·시행하여야 하며(제15조), 기본계획과 연도별 시행계획의 수립·시행은 문화체육부장관이 총괄·조정하도록 하여(제14조 3항) 청소년기본계획의 체계적인 추진을 도모하고 있다.

국가와 지방자치단체는 청소년기본계획과 연도별 시행계획의 수립·시행을 위하여 필요한 때에는 공공기관, 사회단체, 기타 민간기업체의 장에게 협조를 요청할 수 있으며(제16조 1항) 이러한 협조요구를 받은 자는 특별한 사정이 없는 한 이에 협조하여야 한다(제16조 2항)고 규정하고 있다.

〈표 2〉

청소년육성위원회 구성현황

구 분	청소년육성위원회	청소년육성실무위원회	지방청소년위원회
구성단위	중 앙	중 앙	시·도 및 시·군·구
구성인수	30인 이내	25인 이내	15인 이내
위 원 장	국무총리	문화체육부차관	지방자치단체의 장
부위원장	경제기획원장관 통일원장관 문화체육부장관	문화체육부 청소년정책실장	위원중 호선
당 연 직 위 원	외무부장관, 내무부장관, 재무부장관, 법무부장관, 국방부장관, 교육부장관, 농림수산부장관, 건설부장관, 보건사회부장관, 노동부장관, 공보처장관, 환경처장관 (12명)	경제기획원, 외무부, 내무부, 재무부, 법무부, 국방부, 교육부, 문화체육부, 건설부, 보건사회부, 노동부, 공보처, 환경처, 경찰청 및 농촌진흥청 소속 2급·3급 공무원 (이에 상당하는 별정직공무원을 포함한다) 또는 특정직 공무원 중에서 당해 기관의 장이 지명하는 자 각 1인	공무원, 청소년지도자 및 청소년육성 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 당해 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉
위 원 축 위	교육, 노동, 법조, 경제, 체육, 청소년, 사회복지 및 문화 등의 분야에서 청소년육성 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉하는 자	교육, 노동, 법조, 경제, 체육, 청소년, 사회복지 및 문화 등의 분야에서 청소년육성 등에 관한 학식 또는 실무 경험이 풍부한 자 중에서 문화체육부장관이 위촉하는 자	

4) 청소년의 달

제17조에서는 기존의 청소년육성법 제11조에서의 매년 5월을 청소년의 달로 한다는 입법근거를 그대로 유지하였다.

5월은 어린이 날, 어버이 날, 성년의 날, 스승의 날 등이 속해 있어 청소년육성에 도움을 주는 사회분위기 조성에 가장 적합한 달로 볼 수 있다. 청소년들이 수련활동을 활성화하고, 그들의 바른 성장을 위한 국민의식을 개선해 나갈 수 있도록 5월을 청소년을 위한 달로 법정화함으로써 청소년육성을 위한 뜻깊은 계기로 정착시켜 간다는 의미를 갖게 된다.

청소년의 달 행사의 주요내용은 청소년육성에 관한 연구·발표행사, 청소년의 정서함양과 체력증진을 위한 문화·체육행사, 모범청소년 및 청소년지도유공자 등에 대한 포상, 대중매체를 통한 계몽 및 홍보활동, 어려운 환경의 청소년에 대한 위문 격려, 지원사업, 자매결연 및 범국민적 기풍 조성행사 등으로 청소년관련부처, 지방자치단체, 민간단체 등 각급 기관단체별로 매년 이와 관련된 각종 수련사업을 실시하고 있다.

4. 청소년 수련활동의 지원

청소년기본법 제3장 청소년 수련활동의 지원부문에서는 수련활동의 4대 기본요소 중 세 가지인 수련거리의 개발, 청소년지도자의 양성 및 청소년단체의 육성을 규정하고, 이외에도 청소년지도위원 및 청소년단체협의회회 활성화와 청소년단체의 청소년 수련사업을 위한 수익사업의 길을 열어주고 있다.

1) 수련거리의 개발·보급

수련거리라 함은 제3조에서 밝힌대로 청소년의 수련활동을 보다 효

과적으로 전개하는데 필요한 활동 프로그램과 관련사업을 말하는 바, 제18조 수련거리의 개발에서는 편향된 지식위주의 교육환경 속에서 시험과 공부 등에 얽매어 있는 청소년들을 보다 전인적 인격체로 성장시킬 수 있도록 수련활동을 종합적이고 체계적으로 실시할 수 있는 프로그램과 사업개발을 장려하고자 하였다.

수련거리는 청소년 수련활동의 내용을 형성하는 것으로서 종류, 수준, 적용방법 등에 의해 청소년들의 성격형성은 물론 어떠한 모습으로 성장하는가에 결정적인 역할을 미치는 중요한 요소라고 볼 수 있다.

청소년기본법에서는 “국가 및 지방자치단체는 수련거리를 그 이용대상 및 연령과 이용장소 등을 종합적으로 고려하여 균형있게 개발·보급하여야 한다”고 규정함으로써 수련거리 개발의 기본방향을 명시하고 있으며(제18조), 한국청소년개발원을 설립하여 수련거리를 보다 전문적, 과학적으로 개발·보급하고 수련거리 운영의 전문기법을 연구·지원하며 주요 수련거리의 시범운영 기능을 수행하도록 규정하고 있으며(제50조 1항) 동법 시행령에서는 “기본형 청소년 수련거리를 한국청소년개발원을 통하여 수련활동 영역별로 균형있게 개발하고 이를 청소년단체 및 수련시설 등에 보급하여야 한다”(동법 시행령 제17조)고 명시하고 있다.

그동안의 수련거리가 일부 청소년단체나 관련기관 등에서 그 기관·단체의 고유기능에 따라 목적과 성격을 달리하면서 개별적, 부분적, 산발적으로 개발·운영되고 전문적이고 과학적인 연구의 부족과 재정적 영세성, 활용의 한계성 등이 겹쳐 온 점을 감안하여 전문연구기관에서 수련활동에 따른 수련거리의 기본형을 연구·개발하여 제시함으로써 청소년단체, 수련시설, 청소년지도자 등이 적용대상의 연령유형, 성별과 시기, 장소 등에 따라 이를 응용·시행하고 보완·발전시켜 널리 보급하려는 것이다.

2) 청소년지도자 양성 배치

제19조에서는 전문적 지도력과 자질을 갖춘 청소년지도자 양성을 위한 제도적 장치를 마련하였으며, 청소년지도자 양성기관에 청소년단체를 비롯하여 대학, 기타 단체 등도 지정할 수 있도록 대상범위를 확대하였다. 또한 국가는 청소년지도자 양성기관에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 양성에 필요한 경비를 부담하도록 하고 있으며(제19조 3항) 동시에 수련시설 및 청소년단체는 청소년의 건전한 수련활동을 지도하게 하기 위하여 문화체육부령이 정하는 바에 따라 청소년지도자를 배치하도록 하고 있으며 수련시설 또는 청소년단체 등에서 자원하여 청소년지도를 행하는 자에 대하여 예산의 범위 안에서 그 활동비의 전부 또는 일부를 지급할 수 있다(제20조 3항)고 규정하고 있다.

제21조는 청소년지도자에 대한 국가자격제를 도입하고 있는데 청소년지도자 양성기관에서 소정의 과정을 이수하고 검정에 합격한 자에게 청소년지도자 자격증을 교부하는 제도를 규정하고 있다. 청소년지도자의 등급은 1급 청소년지도사, 2급 청소년지도사 및 3급 청소년지도사로 구분하며(동법 시행령 제20조) 청소년지도자의 이수과정은 청소년지도자의 등급 구분에 따라 1급 청소년지도사 과정, 2급 청소년지도사 과정 및 3급 청소년지도사 과정으로 구분했다. 여기서 특기할 것은 청소년의 지도업무가 현장 실무경험을 중시하는 관계로 현장 경력을 학력의 연한과 동등하게 취급하고 있다는 점이다. 한편 기본법 제21조에 의한 청소년지도자의 자격검정은 문화체육부장관이 실시하며 필요하다고 인정하는 때에는 한국청소년개발원에 위탁하여 실시할 수 있다고 하였다(동법 시행령 제22조).

3) 청소년지도위원

청소년지도위원은 시·군·구의 장의 위촉을 받아 읍·면·동의 지

역사회에서 청소년의 건전생활을 지도·계몽하고, 보호·선도하는 현장 지도활동을 전개하는 사람들로써 청소년기본법 제22조에서 이를 규정하여 기존 청소년육성법의 ‘청소년지도위원’에 대한 입법근거를 유지하였다.

청소년지도위원은 청소년기본법 제21조의 규정에 의한 청소년지도자 또는 청소년육성 등에 관한 전문지식이 있거나 경험이 있는 자 중에서 관할지역내의 청소년단체의 장, 당해 읍·면·동의 장 또는 경찰관서의 장의 추천을 받아 위촉한다(동법 시행령 제24조 1항). 청소년지도위원의 수는 읍·면·동별로 10인 이내로 하되, 당해 읍·면·동의 자연부락, 인구, 기타 지역의 특수성 등을 참작하도록 하며, 청소년지도위원의 임무는 ① 청소년의 보호·선도 및 건전생활의 지도, ② 수련활동의 여건 조성·장려 및 지원, ③ 청소년단체의 육성 및 활동 지원, ④ 청소년을 위한 지역사회의 유익한 환경의 조성 및 유해환경의 정화활동 등이다.

시장·군수·구청장은 청소년지도위원에게 청소년지도위원임을 표시하는 증표를 교부할 수 있으며, 청소년지도위원이 제3항 각호의 임무를 원활하게 수행할 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다. 청소년지도위원의 임기는 3년으로 연임할 수 있으며 청소년지도위원의 효율적인 지도활동과 상호협력 등을 위하여 읍·면·동 단위로 청소년지도협의회를 구성할 수 있도록 하였다.

4) 청소년단체의 육성·지원 등

국가 및 지방자치단체는 수련활동을 통한 청소년육성 사업을 효과적으로 전개하기 위해 청소년단체에 관한 육성·지원 시책을 강구하도록 하고 있는데 “국가 및 지방자치단체는 청소년단체의 조직과 활동에 필요한 행정적인 지원을 할 수 있으며 예산의 범위 안에서 그 활동에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다(제23조 1항).” 또한 개인, 법인 또는 단체는 청소년단체의 시설 및 운영을 지원하기 위하여 금전 기타

재산을 출연할 수 있으며(제23조 2항) 청소년단체에 지원 및 보조할 수 있는 사항은 ① 청소년단체 조직의 유지·발전을 위한 지원 및 운영경비 보조, ② 수련활동 사업에 관한 지원 및 사업비 보조, ③ 국내·외 행사에 필요한 시설·설비 등의 지원 및 행사비 보조, ④ 청소년단체의 육성 및 수련시설의 설치 등에 필요한 국·공유 재산의 대부·사용 및 수익을 위한 지원, ⑤ 청소년 수련거리의 개발·보급 등에 관한 지원 및 보조, ⑥ 청소년지도자 연수 및 국제교류 등에 관한 지원 및 보조, ⑦ 기타 청소년관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 청소년단체의 육성을 위하여 필요하다고 인정하는 사항에 관한 지원 및 보조 등이다(동법 시행령 제25조).

제24조에서는 “청소년단체는 정관이 정하는 바에 의하여 인가관청의 승인을 얻어 수련활동과 관련한 수익사업을 할 수 있다”고 규정하여 청소년단체들에게 수익사업의 길을 열어 줌으로써 청소년단체의 목적사업인 수련활동을 원활히 수행할 수 있도록 하였다. 이 규정에 의하여 청소년단체가 할 수 있는 수익사업의 범위는 ① 건물·토지 및 시설장비 등의 임대, ② 청소년관련 정보 및 각종 간행물의 출판·판매, ③ 수련활동 장비·기자재 및 기타 수련활동 관련물품의 제작·판매, ④ 기타 인가관청이 필요하다고 인정하는 사업 등이다.

제25조 한국청소년단체협의회에 관한 조항은 기존의 청소년육성법에서보다 청소년단체협의회 활동범위와 사업을 확대하고 있는데, ① 회원단체가 행하는 사업과 활동에 대한 협조·지원, ② 청소년지도자의 연수 및 교류, ③ 외국 청소년단체와의 교류 및 지원, ④ 남·북 청소년 동질성 회복 및 해외교포 청소년의 지원, ⑤ 기타 청소년단체의 육성 등에 필요한 사업 등이며 특히 청소년기본법에서 제4호의 내용을 신설하였다.

본문 요약

청소년기본법은 청소년 장기육성계획인 한국청소년기본계획을 효과적으로 추진할 수 있는 법적 뒷받침이 필요하다는 인식과 청소년들이 덕·체·지의 균형있는 성장이 가능하도록 하기 위해 청소년 수련활동의 여건과 환경을 조성하려는 취지하에 1991년 12월 31일 제정·공포된 것으로 총10장 76조 및 부칙12조로 이루어져 있으며 주요 골자를 종합·정리하면 다음과 같다.

청소년기본법은 ① 청소년육성에 관하여 이에 관한 다른 법률에 우선하여 적용하도록 규정하고 있으며(제4조), ② 청소년활동의 내용을 고유영역(학업, 근로, 복무 등)과 수련영역(수련활동), 임의영역(자유활동)으로 구분하고, 수련영역의 청소년활동을 활성화하고 고유영역 및 임의영역 활동과 조화를 이루어 전반적으로 청소년의 균형 성장을 가능하게 하고자 하였다(제12조), ③ 또한 국가는 매10년마다 청소년육성에 관한 기본계획을 매년도마다 기본계획에 의한 시행계획을, 지방자치단체는 매년도마다 기본계획에 의한 시행계획을 수립·시행하도록 규정하였으며(제14조 및 제15조), ④ 청소년지도자를 전문적으로 양성할 수 있는 근거와 자격제도를 도입하고 청소년시설·단체 등에서 활동할 수 있는 제도적 장치를 마련하였으며(제19조-제21조), ⑤ 청소년 수련시설을 설치할 때 금융·세제·행정의 적극적인 지원을 받을 수 있는 근거를 마련하고 한번 허가받은 수련시설을 임의로 전용할 수 없게 하였다(제34조, 제37조), ⑥ 이 밖에 도시나 자연 속에 청소년전용 활동지역이나 청소년 수련지구를 지정하여 환경과 자연을 청소년에게 유익한 방향으로 영구히 보존할 수 있는 근거를 마련하였으며(제40조, 제48조), ⑦ 청소년 유해요인을 정비할 수 있는 근거를 마련하고, 청소년에게 유익한 대중매체용 프로그램과 자료를 적극 개발·지원해 나가도록 규정하고(제47조, 제48조), ⑧ 청소년육성 사업

의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 청소년육성 기금을 설치하도록 하되, 그 재원은 정부의 출연금, 정부 외의 자가 출연하는 현금·물품 기타 재산, 기금의 운용으로 생기는 수익금 등으로 하였다(제63조 및 제64조).

이와 같이 청소년기본법이 가지는 의의는 종전의 청소년육성법에서보다 청소년 건전육성을 위한 여건조성으로서 청소년지도자의 양성에 관한 규정과 청소년단체에 관한 규정보완과 청소년 수련시설의 설치의 신규설치를 위한 법적 근거 제시 등의 개정·보완이라 할 것이다. 특히 청소년복지에 대한 새로운 장의 도입과 청소년 건전육성 정책을 수행할 한국청소년개발원과 한국청소년상담원에 대한 근거를 마련한 것도 청소년 종합법으로서의 면모를 갖게 되는 의의로 볼 수 있을 것이다.

연구과제

1. 청소년기본법의 의의는 무엇인가?
2. 청소년수련활동의 정의는 무엇인가?
3. 청소년수련활동의 영역은 무엇인가?
4. 청소년육성정책과 청소년교육정책과의 차이는 무엇인가?

참고문헌

- 김영모 외(1988), 청소년정책에 관한 연구, 서울:체육부
- 대한민국 정부(1988), 성장발전을 위한 제도개선 백서 제4집 1981-1987 종합편, 서울:총무처
- 위승복(1992), 한국청소년정책의 변천과정에 관한 연구, 석사학위 논문, 서울:연세대학교
- 이광진(1992), 청소년육성 관련법규체계 구축을 위한 탐색, 석사학위

논문, 청주 : 한국교원대학교

이윤구(1992), “청소년정책의 재검토 : 오늘과 내일,” 21세기를 살다

갈 오늘의 청소년 : 과제 및 정책, 서울 : 한국청소년교육연구소

이철위(1982), 한국청소년 정책과 그 제도에 관한 연구, 석사학위 논

문, 서울 : 성균관대학교

조영승(1992), “한국청소년기본계획의 방향과 청소년지도자 양성방

안,” 청소년지도자 연수교재 I, 서울 : 한국청소년연맹

체육청소년부(1992), 한국청소년기본계획 연도별 시행계획(안), 서울

: 체육청소년부

_____ (1992), 한국청소년기본계획 1993년도 시행계획, 서울 : 체육
청소년부

_____ (1992), 청소년기본법 제정관련 설명자료, 서울 : 체육청소년
부

_____ (1992), 체육청소년행정 10년사, 서울 : 체육청소년부

황석실(1992), “청소년활동 획일화시킬 청소년기본법,” 우리교육 1월
호, 서울 : 우리교육사

청소년기본법(2) — 시설과 자원

개 관

본 장에서는 청소년들의 수련활동을 위한 시설, 수련지구, 자원 등에 관련된 규정 및 현황, 계획 등을 알아본다. 먼저, 청소년들의 수련활동을 위하여 설치 또는 제공되는 모든 수련시설에 대하여 생활권수련시설, 자연권수련시설, 유스호스텔, 기타 문화체육부령이 정하는 시설 등으로 구분하여 살펴보고, 다음으로 청소년수련지구의 지정에 관련된 요건—대상지역선정, 수련지구의 유형, 설치시설, 관련규정—을 살펴볼 것이다. 마지막으로 청소년육성기금의 설치와 관리운용, 사용범위와 현황 등을 살펴본다.

주제어

청소년수련시설, 수련활동, 생활권수련시설, 자연권수련시설, 대표수련시설, 지방수련시설, 청소년수련지구, 산악형수련지구, 수변형수련지구, 도서형수련지구, 근교형수련지구, 종합형수련지구, 청소년육성기금

* 정군식, 문화체육부 사무관

1. 청소년수련시설

1) 청소년수련시설의 정의

수련시설이란 청소년들이 일상의 생활환경 속에서 다양한 여가문화·봉사활동을 하거나 혹은 일상 생활공간이 아닌 자연환경 속에서 야외활동을 통하여 심신을 단련하고 호연지기를 길러 지·덕·체를 고루 갖춘 전인적 인격체로 성장할 수 있도록 하는 수련활동을 위하여 설치 또는 제공되는 모든 장소·시설을 총칭한다. 청소년수련시설의 법적 정의는 “학교시설 외에 수련활동을 실시할 목적으로 설치된 시설로서 대통령령이 정하는 시설”이다(청소년기본법 제3조 제5호).

수련활동은 주로 생활권이나 자연권에서 심신단련, 자질배양, 취미개발, 정서함양, 사회봉사 등의 배움을 실천하는 체험활동 영역을 일컫는다. 즉 청소년들의 정서를 순화하고 호연지기를 기르며 여가선용 방법을 일깨워 자연을 사랑하고 즐거움을 찾을 수 있는 생활습관을 심어주는 한편 집단생활을 통해 협동 의식과 일체감을 고취함으로써 국가 사회발전에 기여할 수 있는 건전한 청소년을 육성하고자 하는 것이다. 그러므로 청소년에게 체험 활동장소, 시설, 설비 등을 마련하고 제공하는 수련시설의 확충이야말로 청소년 건전육성에 대단히 중요한 분야라 하겠다.

2) 수련시설의 분류

수련시설은 청소년기본법 시행령 제27조에서 운영하는 수련거리와 시설내용 등에 따라 크게 생활권수련시설, 자연권수련시설, 유스호스텔, 기타 문화체육부령이 정하는 수련시설로 분류하고 있다. 각 수련시설의 설치목적과 기능은 다음과 같다.

생활권수련시설은 일상생활권 안에서 행하는 수련활동에 제공되는

시설로서 주로 당일 귀가형 수련활동을 실시하게 되며 청소년들이 도보 또는 시내 대중교통 수단을 통하여 접근할 수 있도록 일상 생활권 주변에 설치·운영되며 종류는 다음과 같다.

① 청소년수련원은 실내 및 옥외에서 행하는 수련활동을 실시할 수 있는 각종 시설 및 설비를 갖추고 종합적인 수련거리를 실시하는 생활권 종합수련시설이다.

② 청소년수련관은 실내활동 위주의 수련활동을 실시할 수 있는 각종 시설 및 장비를 갖추고 수련거리를 실시하는 수련시설이다.

③ 청소년수련실은 간단한 수련활동을 실시할 수 있는 시설 및 설비를 갖춘 소규모의 수련시설이다.

자연권수련시설은 자연과 더불어 하는 체험활동 위주의 수련활동에 제공되는 시설로서 실내활동 뿐만 아니라 야외활동이 상대적으로 중요시되며, 주로 1박2일 이상의 기간동안 연속되는 수련거리를 실시하므로 체류할 수 있는 생활관 또는 야영지가 설치되고, 일상생활권과는 격리된 지역에 위치·운영되며 종류는 다음과 같다.

① 청소년수련마을은 다양한 수련활동을 실시할 수 있도록 생활관 및 야영시설 등의 시설설비를 갖추고 종합적인 수련거리를 제공하는 자연권종합수련시설이다.

② 청소년수련의집은 생활관 등의 시설·설비를 갖추고 수련거리를 실시하는 수련시설이다.

③ 청소년야영장은 야영에 적합한 시설(야영지) 및 설비를 갖추고 수련거리를 실시하거나 야영편의를 제공하는 수련시설이다.

유스호스텔은 청소년의 숙박 및 체재에 적합한 시설·설비와 부대·편익시설을 갖추고 숙식편의제공, 여행청소년의 수련활동지원 등을 주된 기능으로 하는 수련시설로서 시설의 규모, 제공되는 서비스의 질에 따라 1종부터 4종으로 구분된다.

3) 대표수련시설 및 시범수련시설

당해지역 수련시설을 대표하고 한국청소년개발원과 연계하여 수련거리의 보급·운영지도, 수련시설간 협력지원체계구축 등의 기능을 담당할 시설로서 시·도지사 또는 시장·군수가 생활권에 설치된 청소년수련원 또는 청소년수련관 중에서 지정하도록 되어 있다(청소년기본법 시행령 제28조 제1항 제3호). 즉 대표 수련시설은 한국청소년개발원 등에서 개발하여 보급하는 수련거리의 상설운영·보급 및 운영·지도, 한국청소년개발원과 수련시설간을 연결하는 협력·지원체계의 구축 및 수련활동 관련정보의 교환, 관할지역 안에서 행해지는 수련활동에 관한 기록의 유지·관리 및 한국청소년개발원에의 통보, 청소년지도자에 대한 연수들이다.

대표 수련시설은 수련원 또는 수련관의 본래 기능에 위 업무를 보완하여 수행하게 하는 것으로써 지방화 시대에 있어서 지역청소년시설의 중심역할을 하도록 한다는 점에서 다른 수련시설과는 기능상의 차이가 있다.

일반수련시설에 비하여 운영경비 등을 우선하여 지원받을 수 있는 시범수련시설을 지정하여 육성할 수 있도록 하고 있는데(청소년기본법 시행령 제34조), 이는 수련시설의 설치·운영의 활성화와 한국청소년개발원 등에서 개발된 수련거리의 보급과 확산으로 수련프로그램개발에 도움을 주기 위한 것이다. 즉 시설·설비내용이 우수하고 수련거리의 운영에 모범이 되는 수련시설, 한국청소년개발원 등에서 보급하는 수련거리의 시범적용을 담당할 수련시설, 기타 특별히 육성할 필요가 있다고 인정되는 시설 등은 시범수련시설로 지정될 수 있다.

4) 수련시설의 구성요소

청소년수련시설을 구성하는 요소는 크게 물적 요소와 비물적 요소로 구분할 수 있다. 전자는 시설이나 공간으로 나타나며 수련시설의 임지

와 규모, 배치 등과 관련되며 사실상 시설유형을 결정하는 요소이며, 후자는 수련거리(운영 프로그램)와 청소년지도자 등으로 대표되고 수련시설을 실제로 이용·운영하는 것과 관련된다.

(1) 물적 요소 : 시설

청소년수련시설의 설치장소에 따라 크게 옥내시설, 옥외시설 그리고 옥내외 겸용시설로 나누어진다.

〈표 1〉 주요시설과 공간

위 치	구 분	주 요 시 설 및 공 간
옥 내	실내집회실 특별활동실 교육 시설 관리 시설 위생 시설 기타 시설	강당, 회의실, 실내활동장 취미, 예절, 공작, 컴퓨터, 과학실습, 요리실습 등 강의실, 도서실, 지도자실, 상담실 등 관리실, 사무실 등 화장실, 음용시설 등 양호실, 휴게실, 식당, 취사장, 공동세탁실(세면장, 샤워장 포함), 생활관, 물품보관실, 방송실 등
옥 외	야외집회장 체육활동장 민속놀이장 자연체험장 기 타	모닥불집회장, 팡장, 야외무대, 마당 등 축구장, 야구장, 육상장, 씨름장, 양궁장, 국궁장, 눈썰매장 등 그네, 제기차기, 차전놀이, 널뛰기 등의 민속놀이 장소 모험시설, 탐험시설, 수상·해양·항공훈련시설, 극기훈련 시설, 산악자전거장, 개척물설치훈련장, 암벽등반시설, 천체관측시설, 자연관찰시설, 영농체험시설(어류 및 조수 사육 등) 수련의 숲, 야영지, 도점지, 주차장 등
옥내외	정서함양장 체육활동장	청소년극장, 공연장, 음악감상실, 전시장, 기타 배구장, 농구장, 제이트볼장, 사격장, 배권도장, 라켓볼 장, 족구장 등

(2) 비물적 요소 : 수련거리

수련거리는 청소년기본법 시행령 제3조에서 분류한 내용에 따라 7가지 주요활동과 4가지의 보조활동(숙박활동, 유지관리활동, 지도자활동, 운영활동)으로 구분되며, 이를 유형별로 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 수련시설의 주요활동

구 분	유 형	도 입 가 능 한 수 련 거 리
체력단련	실내체육	각종 체육 및 체력단련, 에어로빅체조, 미용체조, 유도, 검도, 펜싱, 라켓볼, 체조, 태권도, 쿵후, 농구, 배구, 핸드볼, 배드민턴, 탁구, 보울링, 스쿼시, 씨름, 사격, 복싱, 레슬링 등
	실외체육	각종 체육 및 체력단련, 족구, 족구, 야구, 모험놀이, 국기훈련, 게이트볼, 눈썰매, 잔디썰매, 활쏘기, 스케이팅 등
	수중활동	수영, 다이빙, 스킨스쿠버훈련, 수구, 심크로나이즈, 인명구조실습 등
정서함양	특별활동	청소년 예능(교실)활동, 취미활동, 클럽활동, 그림그리기, 글짓기, 자연관, 탐구활동, 노래부르기, 기악연주, 영어말하기, 예법익히기, 과학실험, 컴퓨터실습, 아마튜어무선, 수예, 사진촬영·인화, 슬라이드제작, 의상실습, 요리실습, 도예, 꽃꽂이, 독서, 바둑·장기, 전자오락 등
	정서생활	청소년 감상(교실)활동, 영화, 연극공연, 학예회, 청소년음악회, 춤, 노래, 연주회 감상 등
용기배양	자연체험	추적하이킹, 탐구활동, 실험, 관찰활동, 행글라이딩, 스킨스쿠버, 동굴탐험, 카누타기, 뱃목타기, 산악자전거, 등산, 패러글라이더, 모터글라이더, 암벽등반, 열기구타기, 담벽훈련, 국기훈련, 석궁, 개적목제작, 산림욕, 영농활동, 산책, 천체관측, 해수욕, 계류수영, 야외요리, 유물탐사, 고적답사, 환경학습, 씨핑 등

구 분	유 형	도 입 가 능 한 수 려 거 리
예절수양	예의범절	생활예절 및 전통예절 익히기, 다도, 서예, 참선, 요가 등
협동심 배양	사회봉사	질서교육, 봉사활동, 자율성함양 등
궁지함양	전통문화	민속놀이, 활쏘기, 말타기, 제기차기, 널뛰기, 연날리기, 차전놀이, 줄다리기, 농악, 사물놀이, 창극, 탈춤놀이, 투호 등
복합수련	실내집회	청소년축제, 각종집회, 공연발표회, 지도자연수, 강의, 소그룹활동 등
	야외집회	종합행사, 록페스티벌, 단체집합, 캠프화이어, 야외레크레이션 등

5) 수련시설의 현황과 확충계획

(1) 수련시설의 현황

청소년수련시설은 '93년 10월 현재 전국에 284개소가 설치되어 운영되고 있으나 이는 청소년육성 5개년 계획에서 정한 4,343개소에 비하여 너무나 부족한 실정이다. 이마저도 지역적으로 편중되어 있는 상태이며 시설유형별로도 불균형된 상태로서 전국적으로 균형된 청소년시설의 확충이 시급한 실정이다.

(2) 수련시설 확충계획

청소년건강육성을 위하여 '93년 8월에 수립된 청소년육성 5개년계획에서 1,358만 청소년에게 필요한 수련시설의 확보 계획은 다음과 같다.

〈표 3〉 생활권수련시설 확보계획

구 분	계	청소년 중앙공원	수련원	수련관	수련실	비 고
총 소 요	3,669	1	20	258	3,390	
기존활용	112	—	1	39	72	
신규확보	3,557	1	19	219	3,318	

〈표 4〉 자연권수련시설 확보계획

구 분	계	청소년 신천지	국 토 탐사로	통일청소년 광장	수련마을	수련의집	야영장
총 소 요	591	1	11	3	29	403	144
기존활용	167	—	—	—	10	64	93
신규확보	424	1	11	3	19	339	51

〈표 5〉 유스호스텔 확보계획

총 소 요	기 존 시 설	신 규 확 보
83	6	77

국가나 지방자치단체는 청소년기본법 제26조 제1항에서 규정한 바와 같이 청소년수련시설을 설치·운영하여야 할 의무를 지고 있으며 이를 위하여 노력하고 있으나 어려운 재정여건과 낮은 사업우선순위 때문에 추진이 매우 어려운 실정이다. 그러나 한국청소년기본계획 확정과 청소년기본법의 시행에 따라 중전보다는 활발하게 청소년수련시설 건립사업이 전개되고 있다. 특히 1992년부터는 지방양여금 총액의 10/1,000을 청소년육성을 위한 수련시설 설치·운영에 지원하도록 지방양여금법을 개정하여 국고보조금과 함께 청소년수련시설의 설치에 중요한 재원으로 활용되고 있다.

〈표 6〉 '93년도 공공청소년 수련시설 사업추진현황

재원별 시설별		계		국 고		양 여 금		지 방 비	
		개소수	금 액	개소수	금 액	개소수	금 액	개소수	금 액
계		109	40,974	22	8,200	87	12,287	104	20,487
생 활 관	수 련 원	6	11,000	6	5,500			6	5,500
	수 련 관	15	15,064			15	7,532	15	7,532
	수 련 실	65	5,310			65	2,655	65	2,655
자 연 권	수련마을	5	3,200	5	1,600			5	1,600
	수련의집	11	2,200	11	1,100			11	1,100
유스호스텔		7	4,200			7	2,100	7	2,100

이에 따라 국가에서는 청소년수련활동의 중심인 한국청소년중앙공원과 한국청소년수련마을을 충남 천안과 강원 평창에 각각 조성키로 하고 추진중에 있으며 지방자치단체에서도 다음 표에서와 같이 '93년도에 109개의 공공수련시설을 확충하기 위해 총40,974백만원의 재원을 투입, 사업을 추진하고 있다.

정부의 한정된 재원만으로는 청소년수련시설을 모두 확충하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 청소년건전육성의 책임은 국민 모두에게 있는 것이므로 정부에서는 민간 독지가나 청소년단체, 법인, 기업의 청소년육성사업 참여를 지원하기 위하여 수련시설 설치에 관한 각종 행정절차, 토지·금융·세제상의 지원시책을 수립하고 있다. 그런데 생활권 수련시설의 경우 부지매입비의 부담이 과중하여 민간부문에서의 참여에 많은 제약을 받고 있으며 현실적으로 민간의 참여가 가능한 수련시설의 유형은 주로 자연권수련시설과 유스호스텔이라고 볼 수 있다.

현재 시행하고 있는 정부의 민간수련시설 설치·지원 시책으로는 청소년육성기금을 이용한 수련시설 설치 자금의 용자지원, 기업 등의 수

〈표 7〉 수련시설에 대한 지원제도

법령명	내용	개정 또는 시행일자
법인세법시행규칙	청소년시설용 부동산을 업무용으로 인정 : 수용정원 1인당 200㎡	'93. 2. 27
토지초과이득세법시행규칙	청소년시설의 토지에 대한 토지초과이득세 부과면제 : 수용정원 1인당 200㎡	'92. 10. 1
산림법시행령	청소년시설용 국유림 대부요율 인하 : 종전 10% → 5%로	'92. 2. 22
초지법시행령	공공청소년시설 설치목적의 초지전용시 대체초지조성비 50% 감면	'92. 1. 30
환경개선비용부담법시행령	청소년시설에 대해서는 환경개선비용부담금 면제	'92. 7. 21
개발이익환수에 관한 시행규칙	청소년시설에 대하여는 개발부담금 면제	'92.10. 26
청소년기본법	청소년수련시설 설치·운영에 청소년육성기금 용자지원	'93. 1. 1

련시설용 부동산에 대한 업무용 토지인정을 비롯하여 다음 표에서 보는 바와 같이 각종 제도가 있다.

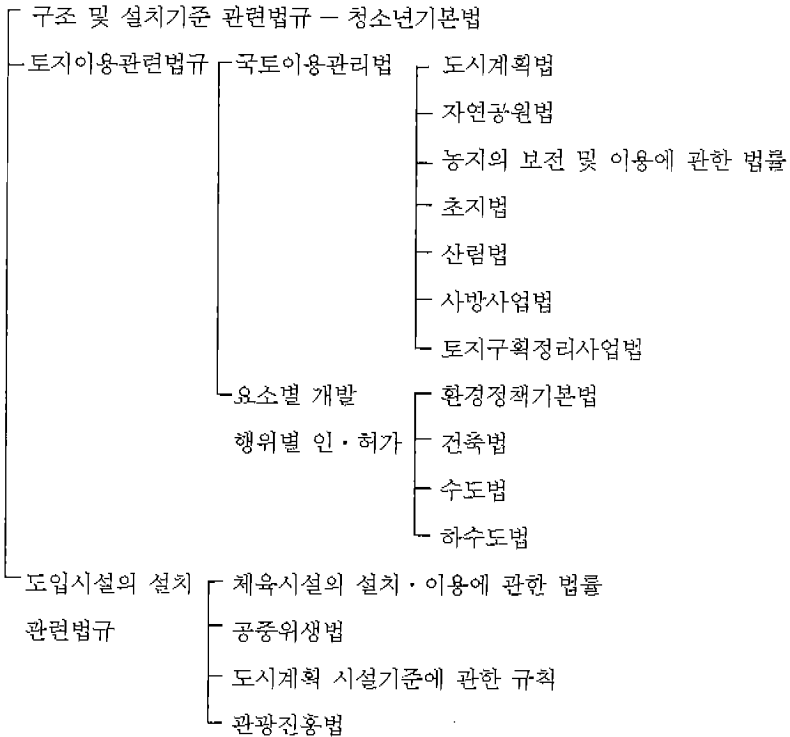
6) 청소년수련시설 설치·운영 관련규정

시설의 설치·운영에는 토지이용, 건축물건축, 시설운영 등에 있어 많은 규제가 있어 이의 해결에 많은 노력과 시간이 소요되고 있다. 그런데 관련법규의 자세한 내용은 너무나 복잡하므로 간략히 살펴본다.

청소년수련시설의 설치에 관계된 법규로는 구조 및 설치기준에 관련된 법규, 토지이용에 관련된 법규, 도입시설의 설치관련 법규 등으로 크게 나누어지는데 이를 도표로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 8〉

청소년수련시설의 설치·운영 관련규정



청소년수련시설은 넓은 부지위에 설치되는 것이 보통이며 규모도 비교적 큰 시설이 많으므로 토지의 효율적 이용과 자연환경보호 등을 규정한 국토이용관리법을 비롯한 각종 법령에 의하여 설치 예정지역에 따라 여러 가지 토지이용의 규제를 받고 있다. 시설의 기능 또한 복합적이므로 운영에 있어서도 체육시설의 설치·이용에 관한 법률, 공중위생법 등의 인·허가가 필요한 경우가 많아 청소년기본법 제18조 제1항과 제2항에서 복합민원처리제도의 한 종류인 의제처리제를 도입하여 수련시설의 설치·운영허가시 8개 법률 15개 행위와 등록시 5개

법률 8개 행위에 대한 인·허가, 신고, 승인 등의 행정절차를 일괄적으로 처리하도록 규정하고 있다.

〈표 9〉 수련시설 설치·운영의 허가를 받은 때에는 타법률의 허가·승인·해제·지정 또는 승인을 얻었거나 협의한 것으로 보는 타법률의 내용(청소년기본법 시행령 제38조 제1항)

관 련 법	내 용
국토이용관리법	제15조 용도지역별로 행위제한 제20조 공공시설을 설치할 경우 토지형질변경을 할 수 있으며 그 입지는 건설부장관과 협의한 후 승인을 받아야 함
도시계획법	제 4조 토지의 형질변경시 시장 또는 군수의 허가 제24조 군수의 허가를 받아 도시계획사업을 시행 제25조 도시계획사업 시행자는 실시계획에 대해 건설부장관의 인가
자연공원법	제22조 공원사업시행 및 시설관리시에 공원관리청의 허가 제23조 공원지역내 공원사업 외의 행위시 공원관리청의 허가 제25조 공원보호구역내 행위시 공원관리청의 허가
농지의보전 및 이용에관한법	제 4조 농지를 전용할 경우 농수산부장관의 허가
초지법 산림법	제23조 초지를 전용시 농림수산부장관이나 시·도지사의 허가 제18조 보존임지를 타용도로 전용시 산림청장의 허가 제62조 보안림내 토지의 형질변경시 산림청장의 허가 제90조 산림안에서의 행위는 시장·군수 또는 영림서장의 허가
사방사업법	제14조 사방지내 임목, 죽벌채 등은 산림청장의 허가 제20조 사방시설이 목적을 달성시 사방지 지정을 해제
토지구획정리사업법	제39조 토지구획정리사업의 시행에 따르는 행위시 시장·군수의 허가

〈표 10〉 수련시설을 등록한 때에 허가·승인·지정을 받았거나 신고한 것으로 보는 타법률의 내용(청소년기본법 제38조 제2항)

관 련 법	내 용
체육시설의 설치·이용에 관한 법률	제8조 신고체육시설업은 체육부령이 정하는 시설·설비를 갖추어 시·도지사에게 신고
공중위생법	제4조 위생접객업 중 이용업·미용업 또는 전자유기장업 중 청소년용 전자유기장업의 허가 또는 신고
식품위생법	제22조 식품접객업 중 과자점 영업의 허가 제69조 집단급식소의 설치·운영신고
인삼사업법	제14조 홍삼류 판매의 지정
우 편 법	제2조 우편판매업의 허가 및 사설우체국의 설치·승인

이상과 같은 타법률의 규정내용을 의제처리하기 위해서는 청소년기본법 제38조 제3항에 의하여 허가관청에서 위 행정행위들을 관장하고 있는 소관행정기관과 협의하도록 되어 있으므로 위 법령에 저촉되는 사항이 있는 경우에는 수련시설의 설치가 불가능하며 위에서 정한 이외의 법률에 관련되는 사항에 대해서는 수련시설 설치·운영의 허가·신청전에 소관행정기관의 허가·승인 등을 얻어 허가신청서를 제출하여야 한다.

민간의 청소년수련시설 설치·운영사업 참여가 활발해지기 위해서는 시설의 운영에 많은 재원이 계속적으로 투입된다거나 시설의 높은 이용료로 인하여 이용자가 없어 유평화 되면 곤란하기 때문에 이에 대한 대책과 지원이 필요하며 이용요금의 적정수준 책정으로 이용자와 시설 운영자가 모두 만족할 수 있도록 하는 정부의 시책이 요구되고 있다. 이를 위해서는 청소년기본법 제32조에 수련시설의 이용료는 문화체육부장관의 승인을 받도록 정하였으며 이를 위반한 경우 행정처분을 할

수 있도록 규정하고 있다.

그러나 이는 다양한 시설과 프로그램에 따라서 이용자가 이용시설을 선택하고 민간의 자율적인 운영을 위해서는 승인제보다는 완화된 신고제 또는 자율요금제 등의 방향으로 나아가는 것이 바람직하다고 본다. 또한 청소년의 수련활동을 지원하기 위해서는 민간시설의 설치·운영비에 대한 국가, 지방자치단체의 지원도 검토되어야 할 것이다.

2. 청소년수련지구

1) 청소년수련지구의 개념

청소년들에게 넓은 자연환경 속에서 마음껏 호연지기를 기를 수 있는 장소를 확보해 주기 위하여 명승고적지, 역사유적지 또는 자연경관이 수려한 지역으로서 수련활동에 적합하고 이용이 편리한 지역을 청소년수련지구로 지정하고 있다(청소년기본법 제40조). 이 곳에는 청소년수련활동에 필요한 수련시설, 체육시설, 식물원·동물원·박물관·자연관찰원·과수원 등의 자연탐구시설, 숙박시설, 우체국, 파출소 등의 시설을 설치하고 청소년에게 유해한 시설은 설치할 수 없다(청소년기본법 제44조).

수련지구는 청소년기본법령에 의한 개별법상의 지역으로서 지정된 지역의 개발과 자연환경의 보전이라는 두 가지 목적을 가진 공공개발성격을 갖는 복합시설의 대단지 계획지구인 바 이는 청소년기본법 시행령 제44조 제1항에서 규정하고 있는 각종 수련활동이나 지원시설들이 지구내에 설치되어야 하는 한편 제2항에서는 이들 시설의 부지면적의 합이 전체 수련지구 면적의 40% 이상이 될 수 없도록 규정하고 나머지 60%의 면적은 자연상태대로 보전하여 환경훼손을 줄이도록 한 것은¹⁾ 청소년들이 쾌적한 환경에서 다양한 수련활동을 할 수 있도록 하기 위함이다.

2) 수련지구 지정 대상지역의 선정

청소년수련지구의 입지는 명승고적지, 역사유적지 또는 자연경관이 수려한 지역으로서 수련활동에 적합하고 이용이 편리한 지역이어야 하며 법정 수련활동 시설을 비롯한 기반시설, 지원시설, 편익시설 등 필요한 시설들을 수용할 만한 충분한 규모이어야 한다. 이를 위해서는 약 100만㎡ 이상의 부지가 확보되어야 할 것으로 생각된다. 다만, 국가나 지방자치단체가 아닌 법인이나 단체에서 조성할 수 있는 수련지구의 규모는 민간의 과도한 토지보유에 대한 문제점 등을 감안하여 300만㎡ 이하로 제한하고 있다.

또한 청소년수련지구의 선정에 있어서는 청소년유해환경으로부터 차단 여부가 검토되어야 하며 조성운영시에는 시행령 제57조에서 규정하고 있는 청소년유해업소 및 유해행위가 발붙일 수 없도록 관리에 철저를 기하여야 할 것이다.

그외에 수련지구 지정에서 고려될 사항으로는 개발제한구역, 자연생태계보전지역, 기타 다른 법령의 규정에 의하여 특별히 보전·보호지역으로 지정되어 당해 법령에 의한 행위제한 등으로 인해 수련지구 조성·관리에 실익이 없는 지역은 가급적 수련지구에서 제외하여야 하며, 불가피하게 포함해야 하거나 특별히 포함의 필요성이 있는 경우에도 토지의 형질변경이나 건축물, 공작물 등의 설치없이 이용하는 경우에만 포함되도록 해야 하며 수련지구로 지정하고자 하는 지역에 자연공원, 도시공원, 관광지, 자연휴양림의 설치 등에 있어 다른 법령의 규정에 의한 조성계획 등에 따라야 하는 지역·지구·구역 및 기타 이와 유사한 구획이 포함되는 경우에는 당해 지역·지구를 해제하는 것을 전제로 지정하여야 하는 것 등이 있다.

3) 수련지구의 유형

수련지구는 입지적 요건에 따라 다음과 같이 크게 다섯 가지로 구분

하여 각기 지형과의 조화를 이룰 수 있는 시설들을 설치하는 활동프로그램을 운영하도록 한다면 특색있는 수련지구로 운영될 수 있을 것이다.

① 산악형 수련지구는 산악지대에 위치하여 나무숲과 계곡 등에 자연풍경지를 그대로 보고 즐길 수 있는 원시림의 자연자원과 사찰, 천연기념물, 유적자원 등을 보유하고 있어 이용할 수 있는 지역으로서 수영장, 산림욕장, 산악훈련장이 필수적으로 설치될 수 있는 지구이다.

② 수변형 수련지구는 평야와 강이 함께 조화를 이루는 지역에 위치하여 초원과 강, 호수, 댐, 하천 등 내수면의 자원을 이용할 수 있는 내륙형과 해변에 위치하여 해안선과 바다, 해수욕장을 이용하는 해안형으로 구분되며 수변을 이용한 활동을 주로 할 수 있는 지역으로 수상활동장 또는 해양활동장이 설치될 수 있는 지구이다.

③ 도서형 수련지구는 도서의 독특한 자연환경, 생태계, 생활풍습 등과 해안지역의 자연조건을 이용할 수 있는 도서지역으로 해수욕장, 해양활동장이 설치될 수 있는 지구이다.

④ 근교형 수련지구는 도시와 연결하여 위치한 곳으로서 접근과 이용이 편리한 특성을 가지며 주로 관광자원과 연계하여 이용할 수 있는 지역으로 산림욕장, 피크닉장, 주차장 겸용 야영장이 설치될 수 있는 지구이다.

⑤ 종합형 수련지구는 둘 이상 유형의 입지조건이나 특성을 갖추고 있는 지역으로서 종합적으로 이용할 수 있는 지역으로서 수영장, 산악활동장, 수상활동장 등을 설치할 수 있는 지구이다.

4) 수련지구내 설치되는 시설

수련지구는 청소년들이 다양한 수련활동을 실시할 수 있는 공간을 조성하는데 목적이 있는 만큼 여러 가지 시설이 수련활동 목적에 맞도록 계획적으로 설치되어야 한다. 그러기 위해서는 수련지구 조성계획이 다각적인 검토와 연구를 거쳐 합리적으로 수립되어야 하며 이 수련지구 조성계획에 포함되어야 할 시설은 법령으로 자세하게 규정되어

있다(시행령 제44조 제1항).

(1) 수련활동시설

- 수련시설 : 모든 수련시설이 설치·운영될 수 있으나 주로 자연권 수련시설인 수련마을, 수련의 집, 야영장과 유스호스텔이 설치되어야 한다.
- 체육시설 : 각종 체육활동에 필요한 운동장, 체육관, 수영장과 기타 종목의 체육시설
- 자연탐구 또는 자연학습 활동에 제공되는 식물원, 동물원 등의 시설
- 문화예술활동, 역사탐구, 과학탐구 등에 제공되는 극장, 과학관, 전시관 등의 시설
- 모험활동 및 극기훈련 등에 필요한 수상활동장, 해양활동장, 항공활동장, 산악활동장 등

(2) 기반시설 및 지원시설

- 기반시설 : 도로, 광장, 상·하수도, 전기·통신시설 등
- 지원시설 : 공공시설, 지구관리시설, 환경처리시설 등

(3) 편의시설 등 기타시설

- 간이숙박시설, 식당, 휴게실, 약국, 기념품 판매시설 등 판매시설
- 화장실, 주차장, 물품보관소 등 이용시설
- 조경시설, 휴식시설, 관람시설, 놀이시설, 기념시설 등

5) 수련지구 조성 관련규정

수련지구의 조성에도 수련시설과 마찬가지로 넓은 토지를 이용한 계획의 수립이며, 다양한 시설이 설치·운영되므로 많은 법규의 적용을 받게 되어 청소년기본법 제45조에서는 관계중앙행정기관과의 협의를 거쳐 조성계획의 승인을 얻은 경우에 다음의 관련법규 사항들이 의제 처리될 수 있도록 규정하여 조성계획의 시행에 편의를 도모할 수 있도록 하였다.

〈표 11〉 수련지구 조성 관련 규정

관 련 법	내 용
도 시 계 획 법	제23조 : 도시계획사업시행자의 지정 제25조 : 시행계획의 인가
수 도 법	제36조, 제38조 : 전용수도 설치의 인가
하 수 도 법	제13조 : 공공하수도공사 시행 또는 유지의 허가
공유수면관리법	제4조 : 점용 및 사용의 허가
공유수면매립법	제4조 제1항 : 매립의 면허
하 천 법	제23조 : 하천공사시행 또는 유지의 허가 제25조 : 하천점용 등의 허가
도 로 법	제34조 : 도로공사시행 또는 유지의 허가 제40조 : 도로점용의 허가
항 만 법	제9조 제2항 : 항만공사 시행의 허가
사 도 법	제4조 : 사·도개설의 허가
산 림 법	제18조 : 보전임지 전용의 허가 동의 및 협의 제26조 : 보안림 구역 안에서의 행위의 허가 제90조 : 산림 안에서의 행위의 허가
농지의 보전 및 이용에 관한 법률	제4조 : 농지전용의 허가 제5조 : 공용 또는 공공용 목적으로의 전용을 위한 협의 동의 또는 승인
초 지 법	제23조 : 초지전용의 허가
사 방 사 업 법	제14조 : 사방지 안에서의 입목·죽의 벌채 등의 허가 제20조의 2 : 사방지 지정의 해제
자 연 공 원 법	제22조 : 공원 사업시행 및 공원시설 관리의 허가 제23조 : 공원구역 안에서의 행위의 허가 제25조 : 공원보호구역 안에서의 행위의 허가

6) 수련지구 지정현황 및 계획

정부에서는 전국을 5대 권역으로 나누어 권역당 1개소씩의 수련지구를 지정하여 청소년들이 이용할 수 있도록 할 계획으로 있으며 우선 북부권 지역인 강원도 고성군 토성면 신평리의 제17회 세계잼버리대회장을 세계잼버리대회의 역사적 의미를 계승·발전시키고 시범적인 청소년수련터전으로 조성하여 청소년심신수련 및 통일안보의 산교육장으로 활용하면서 세계청소년과의 교류의 장소가 될 수 있도록 청소년수련지구 지정을 위한 절차를 밟고 있으며 점차 다른 권역에 대해서도 지정을 확대해 나갈 계획이다.

3. 청소년육성기금

1) 기금의 설치목적

청소년건강육성 사업을 위해서는 국가에서 예산으로 편성된 여러 가지 사업추진비와 지방자치단체에 대하여 청소년사업 추진을 위한 국고보조금과 지방양여금 그리고 민간의 청소년사업 지원을 위한 보조금 등이 주요재원으로 활용되고 있다. 각 지방자치단체에서도 별도의 예산을 편성하여 청소년사업을 수행하고 있으나 이러한 재원들은 매년 국회나 지방의회 등에서 예산으로 확정되어야만 사용할 수 있는 재원으로서 특히 현재와 같이 경제우선정책의 추진으로 청소년육성의 중요성이 국가나 지방의 사업우선순위에서 낮은 순위에 머물고 있는 시점에서는 필요한 만큼의 재원이 확보되지 못하고 있는 실정이다.

이와 같은 상황에서 안정적인 청소년육성사업 추진재원의 필요성은 더욱 커지고 있으며 이를 위하여 청소년기본법에서는 제63조에 청소년육성을 위한 사업의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 청소년육성기금을 설치토록 하였다.

2) 기금의 조성·관리·운용

청소년육성기금은 청소년기본법 제64조에서 정부의 출연금, 정부 외의 자가 출연하는 현금·물품·기타재산, 기금의 운용으로 생기는 수익금, 기타 대통령령으로 정하는 수입금으로 조성하도록 규정되어 있으며 동법 시행령 제68조에서 대통령령으로 정하는 수입금의 종류를 다른 기금으로부터의 전입금, 경륜경정법 제15조 제1항의 규정에 의한 출자금, 기타 문화체육부장관이 인정하는 수입금으로 정하고 있다.

또한 경기장 부가모금, 올림픽대회 수익금 등으로 조성된 국민체육진흥기금에서도 국민체육진흥법 제20조 제3항에 따라 청소년육성기금에 출연할 수 있도록 규정하고 있어 청소년육성기금의 조성에 크게 기여하고 있다.

청소년육성기금의 관리는 청소년기본법 제65조에서 문화체육부장관이 관리·운용하도록 규정하고 있는 정부관리기금으로서 관리·운용 방법에 대해서는 동법 시행령 제69조의 규정에 따르도록 되어 있으나 정부관리기금은 기금관리기본법에서 정한 운용원칙에 따라 청소년육성기금운용심의회에서 심의 수립된 기금운용 계획을 경제기획원과 협의·확정하여 국회에 제출하고 사용내역에 대하여는 감사원의 감사를 거치도록 되어 있고 여유자금에 있는 경우 재무부에 설치되어 있는 재정투·융자 특별회계 등에 예탁하여 운용·관리하도록 되어 있다.

3) 기금조성현황

청소년육성기금의 경우 1988년 청소년육성법에 의하여 기금설치근거가 마련되고 1989년 국민체육진흥기금에서 출연할 수 있도록 국민체육진흥법이 개정된 이후 '92년말까지 국민체육진흥기금에서 200억 원을 출연받았고, 한국마사회법 제42조 제1항의 규정에 의한 한국마사회의 특별저렴금 중 3,150백만원을 전입받았으며 그간 금융기관 예

탁금 등 운용수익이 7,179백만원에 달하는 등 총 30,443백만원을 조성하여 3,542백만원을 청소년육성사업에 지원함으로써 26,901백만원 을 순 조성하였다.

〈표 12〉 연도별 청소년육성기금 조성현황

(단위 : 백만원)

연도별	조 성 액				청소년사업 지 원 액	순조성액
	계	국민체육 진흥기금	운용수익	기 타		
계	30,443	20,000	7,179	3,264	3,542	26,901
'89	5,206	5,000	206	—	132	5,074
'90	6,362	5,000	1,352	10	850	5,512
'91	7,310	5,000	2,269	41	1,041	6,269
'92	11,565	5,000	3,353	3,213	1,519	10,046

* '92년도 조성액 중에는 한국마사회 특별적립금 전입액 3,150백만원 포함

정부에서는 '92년도에 50억원을 재정 투·융자 특별회계에서 출연 하도록 예산을 수립하였으나 '92년도의 경제사정상 '93년도로 이월되 어 아직 출연을 받지 못하고 있는 실정이며 기타 기금조성을 위한 각 종 사업이 시행되지 못하고 있으므로 한국청소년기본계획에서 목표로 하고 있는 3,000억원의 기금 조성을 위해서는 좀 더 적극적인 기금조 성 사업이 추진되어야 할 것이며, 정부출연금의 조속 집행과 지속적인 확대·출연이 필요하다.

4) 기금의 사용

(1) 기금사용범위

청소년육성기금은 당연히 청소년육성사업의 지원에 사용되어야 하겠

으나 청소년기본법 제66조와 동법시행령 제73조에 기금의 용도를 구체적으로 정하여 놓았다. 이를 살펴보면 수련활동, 수련시설의 설치 및 운영, 청소년지도자 양성, 청소년단체활동, 어려운 청소년 및 청소년교류에 대한 지원을 하도록 법에서 규정하였고, 영에서는 청소년육성등에 관한 조사·연구 및 홍보, 청소년의 복지·보호·선도 및 상담, 청소년의 체육 및 문화진흥, 청소년의 포상 및 격려사업과 기금의 조성·운용 및 관리등 문화체육부장관이 청소년육성등을 위하여 필요하다고 인정하는 사업에 사용하도록 정하는 청소년육성사업 전반에 모두 사용할 수 있도록 하였다.

(2) 기금사용현황

1989년 기금의 창설부터 1992년까지 각종 청소년사업에 3,542백만원의 기금을 사용하였는데 이를 년도별로 살펴보면 '89년 132백만원, '90년 850백만원, '91년 1,041백만원, '92년 1,519백만원 등이었다.

(3) 용자지원

① 목 적 : 청소년수련시설의 설치는 토지의 구입, 건물의 신축, 기타 설비의 설치 등 많은 재원이 소요되므로 국가나 지방자치단체 등에서 설치·운영하는 것이 바람직하나 모두 정부에서 설치·운영하는 것은 재정형편상 불가능하므로 뜻있는 독지가나 기업의 참여를 권장하기 위하여 시설의 신규설치, 보수에 필요한 자금의 일부를 청소년육성기금에서 용자·지원하고 있다.

② 근 거 : 청소년육성기금의 용자지원 근거는 “민간인의 참여조장을 위하여 정부가 토지, 금융, 세제 기타 행정절차상의 지원을 할 수 있다”라고 청소년기본법 제37조 제1항에 있으며 동법 시행령 제69조 제1항 제3호와 문화체육부 훈령 제20호인 청소년육성기금 용자규정 등이 하부규정으로 제정되어 있다.

③ 지원대상 및 조건 : 지원대상은 청소년기본법령 내에서 정하고 있는 청소년수련시설의 신규 설치와 기존 수련시설의 보강 및 기존 유사시설의 보강을 통한 신규 수련시설의 설치·운영사업으로 하고 있

다. 용자지원금의 한도는 부지대입비를 제외한 시설투자비의 50% 이내에서 최고 한도액이 6억원으로 운영하고 있는데 이는 청소년육성기금 규모의 영세성에 기인한 것으로 점차 확대할 필요성이 있으며 상환기간은 신규건립시설의 경우 2년 거치 5년 상환이고 시설보강의 경우 5년 상환으로 하고 연 이자율은 8%의 조건으로 지원되고 있다.

④ 용자지원실적 : '91년도부터 시작된 청소년육성기금의 연도별 용자지원 실적은 1991년 2개소 10억원과 1992년 3개소 18억원을 지원하고, 1993년은 50억원을 계획하고 있다. 앞으로 수련시설 설치·운영의 활성화에 따라 지원규모 및 한도액을 확대하여 민간부문의 청소년육성사업 참여가 더욱 활발해지도록 해야 할 것이다.

본문 요약

수련시설이란 청소년들이 일상의 생활환경 속에서 다양한 여가활동, 봉사활동을 하거나 혹은 일상생활공간이 아닌 자연환경 속에서 야외활동을 통하여 심신을 단련하고 호연지기를 길러 지·덕·체를 고루 갖춘 전인적 인격체로 성장할 수 있도록 하는 수련활동을 위하여 설치 또는 제공되는 모든 장소 및 시설을 총칭한다. 수련시설은 청소년기본법 시행령 제27조에서 운용하는 수련거리와 시설내용 등에 따라 크게 생활권수련시설, 자연권수련시설, 유스호스텔, 기타 문화체육부령이 정하는 수련시설로 분류할 수 있다.

그 외 수련시설의 유형에 속하지는 않으나 수련시설의 운영에 있어서 중요한 역할을 하게 되는 대표수련시설과 일반수련시설에 비하여 운영경비 등을 우선하여 지원받을 수 있는 시범수련시설이 있다.

청소년수련시설이 제역할을 하기 위해서는 물적요소로서 육내외에 일정한 시설을 설치하여야 하며, 기타 비물적 요소로서는 7가지의 주요활동 및 4가지의 보조활동 등으로 구분되는 수련거리를 갖추어야 한다.

우리 나라에는 1993년 10월 현재 전국에 284개소의 수련시설이 설치·운용되고 있으나 청소년육성 5개년 계획에서 설치 목표로 삼고 있는 4,343개소에 비하면 아직까지 너무나 부족한 실정이다. 또한 이마저도 지역적으로 편중되어 있는 상태이며, 시설유형별로도 불균형된 상태에서 전국적으로 균형된 청소년시설을 갖추기 위해서는 국가 및 공공청소년수련시설과 민간청소년수련시설 등의 확충이 시급한 실정이다.

한편 청소년들에게 넓은 자연환경 속에서 마음껏 호연지기를 기를 수 있는 장소를 확보하여 주기 위하여 명승고적지, 역사유적지 또는 자연경관이 수려한 지역으로서 수련활동에 적합하고 이용이 편리한 지역을 청소년수련지구로 지정하고 있다. 이 곳에는 청소년수련활동에 필요한 각종 시설을 설치하는 한편 청소년에게 유해한 시설을 설치할 수 없도록 규정하고 있다.

수련지구는 입지적 요건에 따라 산악형수련지구, 수변형수련지구, 도서형수련지구, 근교형수련지구, 종합형수련지구 등으로 구분할 수 있는데, 각기 지형과의 조화를 이룰 수 있게 설치하여 활동프로그램을 운영하도록 한다면 특색있는 수련지구로 운영될 수 있을 것이다. 현재 정부에서는 전국을 5대권역으로 나누어 권역당 1개소씩의 수련지구를 지정하여 청소년들이 이용할 수 있도록 할 계획으로 있다.

이러한 모든 사업에 있어서 그 사업의 수행을 위해서는 재원이 마련되어야 한다. 이에 국가예산 외에 안정적인 청소년육성사업 추진재원의 필요성에 따라 청소년육성기금이 설치되었다. 앞으로 청소년수련시설의 설치 및 운영이 활성화되어야 할 필요성을 생각할 때 청소년육성기금의 지원규모액을 확대하고 민간부분의 참여를 유도하여 청소년육성기금을 보다 확충해야 할 필요가 절실하다 하겠다.

연구과제

1. 생활권 수련시설에 비영리법인, 종교단체 등 민간이 참여할 수 있는 방안을 모색해 본다.
2. 자연권 수련시설의 설치과정에서 가장 까다로운 규정은 무엇이고, 이를 통과하는 세부적 절차를 알아본다.
3. 자연권 수련시설의 적정한 이용료의 합리적인 산출방식과 승인방식을 논의해 본다.
4. 청소년육성기금의 용자지원 활성화 방안을 논의해 본다.
5. 최근 설치된 공공수련시설의 효율적 활용을 위한 집담회를 가져 본다.

청소년 교육관계법

개 관

이 장에서는 학교교육에 관계된 법령에서 다음의 사항을 중심으로 다룬다.

헌법에서 보장하고 있는 교육을 받을 권리의 의의와 내용은 어떤 것인가. 특히 생활권적 기본권의 문화적 측면을 보장하기 위한 교육을 받을 권리를 가진 어린이, 학생의 교육권과 교사, 부모, 설치자 등의 교육할 권리와 관계는 어떠한가.

교육의 의무·무상성, 자주성, 전문성, 중립성의 의의는 무엇인가.

교육법상의 교원의 종별과 자격은 어떻게 되어 있다.

사회교육법의 입법목적은 무엇이며, 사회교육전문요원의 역할, 자격은 어떻게 규정되어 있다.

학교보건법과 학교급식법의 입법목적은 무엇이며 어떠한 내용을 규정하고 있다.

주제어

교육권, 교육의 의무성, 무상성, 중립성, 교원, 사회교육, 사회교육 전문요원, 교육의 기회균등

* 강인수, 수원대학교 교수

1. 헌법의 교육조항

교육에 관한 헌법조항은 직접 교육에 관한 사항을 규정하고 있는 헌법 제31조와 간접적인 사항을 규정하고 있는 간접조항이 있다. 간접조항은 인간의 존엄과 행복 추구권(제10조), 평등권(제11조), 양심의 자유(제19조), 종교의 자유(제20조), 언론·출판·집회·결사의 자유(제21조), 학문과 예술의 자유(제21조), 청원권(제26조), 근로의 권리(제32조, 제33조), 인간다운 생활을 할 권리(제34조), 기타 기본권에 속하는 조항들이다.

헌법 제31조는 「① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 가진다. ③ 의무교육은 무상으로 한다. ④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다. ⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다. ⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.」고 규정하고 있다.

이 조항은 모든 국민에게 기본적 인권으로서의 교육을 받을 권리가 있고, 이 권리보장을 원칙으로 하여 교육의 기본권을 법률로 정하며(법률주의), 교육을 받을 기회가 균등함을 명시하고 있다. 그리고 이들 원칙을 실현하기 위하여 교육을 받게 할 의무, 의무교육의 무상, 교육의 자주성·전문성과 정치적 중립성·대학의 자율성, 교육재정, 교원의 지위, 평생교육 진흥의무를 보장하고 있다.

그리하여 민주정치에의 올바른 참가를 가능하게 하고 교양과 지식을 갖게 하여 사회에서 능력을 발휘하게 하는데 있다.

역사적 형성과정에서 보면, ‘교육을 받을 권리’는 국민의 지적, 정신적 자립 및 지적 탐구의 자유(자유권성), 노동권의 본질적 보장(생존

권성), 지적, 정신적, 육체적 능력을 전면적으로 발달시킬 권리(학습권성), 정치적 주체로서의 자기형성(공민권성) 등의 내용을 포함하고 있다. 따라서 교육을 받을 권리의 중심은 자녀의 성장 발달권이며, 이것은 기본권 중에서 핵심을 이룬다.

1) 교육을 받을 권리의 내용

교육을 받을 권리는 주권자로서 성장하기에 바람직한 교육의 실현과 이를 받는데 필요한 적극적 행위를 국가에 요구하는 사회적 생존권의 하나이다.

헌법이 국민에 대하여 권리를 보장하는 것은, 국가에 대하여 그 보장의 의무를 지도록 하는 것을 말한다. 이러한 권리보장의 원칙에 의하여 헌법은, ‘법률이 정하는 바에 의하여’라는 법률주의와 ‘능력에 따라 교육을 받을 권리’ 그리고 ‘균등한 교육을 받을 권리’를 규정하고 있다.

(1) 법률주의의 원칙

국가의 주권이 국민에게 있는 국민주권주의 헌법에서는 교육에 관한 기본적인 법률을 국회에서 제정하는 법률에 의하도록 하는 것을 말한다. 따라서 교육법, 사립학교법, 사회교육법, 교육공무원법 등의 교육에 관한 법률은 국회에서 제정한 법률이다.

(2) 능력에 따라 교육을 받을 권리

① 교육을 받는 자는 그 인종, 신체적 조건, 신앙, 성별, 사회적 신분, 경제적 지위 등에 의해서 교육상 차별을 받지 않고, 오로지 능력에 따라 교육을 받을 기회를 갖도록 보장한다는 것이다. ‘능력’은 개인이 갖고 있는 정신적, 신체적 능력을 말하며 경제력과 같은 것을 포함하지 않는다.

② 장애자의 교육을 받을 권리에 대해서도 그의 능력에 따라 필요한 지식과 기능을 배울 수 있는 특수학교를 설치하도록 교육법에 규정(교육법 제143조~제145조)하고 있다.

③ 교육을 받을 권리를 보장하는 범위는 사실상 학교교육이 중요한 것이나 평생교육에는 사회교육, 가정교육, 공민교육도 포함한다.

④ 교육법상의 6년의 초등교육과 3년의 중등교육은 보호자의 의무연한이며, 교육을 받을 유효연한은 아니다.

(3) 균등한 교육을 받을 권리

이 권리는 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치 및 행복 추구권, 제11조의 법 앞의 평등원칙을 교육의 측면에서 구체화 한 것이다. 교육을 받을 권리는 소극적으로 차별대우를 금지하는 것이 아니라 적극적인 권리로 이해하여야 한다. 이 규정의 실현을 위하여 교육법 제9조에는 「모든 국민에게 그 능력에 따라 수학할 기회를 균등하게 보장하기 위하여, 국가와 지방자치단체는 다음의 정책을 실행하여야 한다. ① 학교를 지역적 또는 종별적으로 공평하게 배치한다. ② 재능이 우수한 학생으로서 학비가 곤란한 자에게는 장학금 제도, 학비보조 제도를 실시한다. ③ 직업을 가진 자의 수학을 위하여 야간제, 계절제, 시간제 기타 특수한 방법을 강구한다」고 규정하였다.

2) 교육을 받게 할 의무와 의무교육

(1) 교육을 받게 할 의무의 내용

교육을 받게 할 ‘의무의 성격’은 교육을 받을 권리에 대응한 권리를 실현할 수단으로서 지워진 의무이다. 의무의 본질은 학부모가 그 보호하고 있는 자녀에게 지는 의무이며, 국가에 대한 의무는 아니다.

의무를 진 자는 직접 자녀를 보호하는 국민이다. 즉, 자녀의 친권자 혹은 후견인이고 자녀 자신은 아니다. 친권자 혹은 후견인은 그 자녀가 의무교육을 받는 것을 방해해서는 안되며, 그 자녀를 노동에 사용하는 것은 근로기준법상 제약되어 있다(교육법 제164조 보호자의 의무위반, 제165조 학령아동사용자의 의무위반). 취학할 학교는 국·공·사립의 어느 학교인지를 구별하지 않는다.

교육을 받게 할 의무의 내용은 초등교육과 법률이 정하는 교육이다.

교육법에는 6년의 초등교육과 3년의 중등교육을 받을 권리를 규정하고(동법 제8조), 의무교육을 하는 학교에서는 수업료를 받지 아니한다(동법 제86조)고 규정하고 있다.

3) 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성

교육의 자주성이라 함은 교육기구와 내용이 교육자에 의하여 자주적으로 결정되어야 하며, 행정권력에 의한 부당한 간섭이 배제되어야 한다는 것이다.

교육의 전문성이라 함은 교육정책의 수립이나 그 집행은 가급적 교육전문가가 담당하거나 적어도 그들의 참여하에 이루어져야 한다는 것이다.

교육의 정치적 중립성은 국가권력이나 정치적·사회적·종교적 세력 등에 의하여 교육의 본질이 침해되어서는 안된다는 것이다. 교육법에서는 교육은 교육본래의 목적에 기하여 운영·실시되어야 하며 어떠한 정치적, 파당적, 기타 개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다. 국립 또는 공립의 학교는 어느 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니된다고 규정(제5조)하고 있다.

이 조항은 교육이 국가의 백년대계의 기초이므로 외부세력의 간섭을 배제하여 교육의 자주적 발전을 도모하기 위한 것이다. 교육의 중립성은 교육을 받을 권리를 가진 학생들에게 가치중립적인 바른 교육을 받을 권리를 제도적으로 보장하기 위한 것이다. 그러나 교육의 자주성과 정치적 중립성이 국가의 감독을 배제하는 것을 뜻하는 것은 아니다. 국가는 교사, 학부모, 설치자 등 이 학생의 교육을 바르게 하는지를 지도·감독하여야 한다(교육법 제6조).

교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성과 관련하여 교사의 수업의 자유가 문제되나 대학교육이 아닌 초, 중, 고등학교의 보통교육기관에서는 교사의 교육의 자유가 제한된다. 이것은 초, 중, 고등학교의 학생은 비판력이 성숙하지 못하여 교사의 영향을 많이 받으며, 교육수준을

전국적으로 일정하게 유지하여야 할 책임이 국가에 있고, 대학과 같은 학문연구기관이 아니고 국민으로서의 기초보통교육을 하는 것이 그 목적이기 때문이다. 그리고 교육법에는 교원이 정치적 목적을 위하여 학생을 선동·지도하여서는 안된다고 규정(제78조)하고 있으며, 교원의 정치활동을 금지하고 있다.

2. 교육법

1) 교육법의 입법목적

교육법은 자유민주주의 헌법의 이념에 입각하여 국민의 교육을 받을 권리를 보장하고, 인간다운 삶을 보장하기 위하여 민주주의 교육이념에 입각한 국민교육제도를 수립할 목적으로 제정되었다.

2) 교육이념 및 교육목적

○ 교육이념: 교육이념은 교육이 지향하는 궁극적인 가치이며 교육을 통해 실천하고자 하는 이상적인 인간상이라 할 수 있다. 교육법에서는 ‘홍익인간’을 교육이념으로 규정하고 있는데 이는 삼국유사와 제왕운기에 기록되어 있는 단군신화에 있는 말로 ‘널리 사람을 유익하게 한다’는 인본주의와 민족주의적인 교육이념이다. 교육이념은 그 시대의 사회, 문화적이고, 정치, 경제적인 여건 등과 연계 속에서 구체적인 교육목표로서 구현되어질 때 실효를 거둘 수 있게 된다. 홍익인간의 이념은 시대적 상황에 따라 재해석될 수 있겠으나 우리 교육의 기본이념으로 계승되어야 할 것이다. 홍익인간의 기본이념으로부터 인본성, 민족주체성, 도덕성, 진취성의 4대 이념을 추출할 수 있다.

○ 교육목적: 교육법에서는 홍익인간을 교육이념으로 하고, 이를 구현하기 위한 교육목적으로서 ‘인격완성’, ‘자주적 생활능력’, ‘국민으로서의 자질’을 함양하여 ‘민주국가발전에 봉사’하고, ‘인류공영의 이상

실현'에 기여하게 함을 교육의 목적으로 규정하고 있다.

○ 교육목표: 이러한 교육목적을 실현하기 위하여 구체적인 교육목표 내지 방침으로 7개를 규정하고 있다(제2조).

- ① 신체의 건전한 발육과 유지에 필요한 지식과 습성을 기르며, 아울러 건인불발의 기백을 가지게 한다.
- ② 애국애족의 정신을 길러 국가의 자주독립을 유지·발전하게 하고 나아가 인류 평화건설에 기여하게 한다.
- ③ 민족의 고유문화를 계승·양양하며 세계문화의 창조발전에 공헌하게 한다.
- ④ 진리탐구의 정신과 과학적 사고력을 배양하여 창의적 활동과 합리적 생활을 하게 한다.
- ⑤ 자유를 사랑하고 책임을 존중하며 신의와 협동과 애정의 정신으로 조화있는 사회생활을 하게 한다.
- ⑥ 심미적 정서를 함양하여 숭고한 예술을 감상·창작하고 자연의미를 즐기며, 여유의 시간을 유효히 사용하여 화해 명량한 생활을 하게 한다.
- ⑦ 근검노작하고 무실역행하며 유능한 생산자요 현명한 소비자가 되어 건실한 경제생활을 하게 한다.

3) 교육의 실시, 방법의 원칙

교육의 목적은 학교 기타 교육을 위한 시설에서만 아니라, 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서도 항상 강력히 실현되어야 하며(제3조), 교육의 제도·시설·교재와 방법은 항상 인격을 존중하고 개성을 중시하여 교육을 받는 자로 하여금 능력을 최대한으로 발휘할 수 있도록 할 것(제4조)을 규정하고 있다.

4) 교육의 정치적·종교적 중립의 원칙

교육은 교육 본래의 목적에 기하여 운영·실시되어야 하며, 어떠한

정치적·파당적 기타 개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 안되며, 국립 또는 공립의 학교는 어느 종교교육을 하여서는 안된다(제5조).

5) 교 원

① 교원은 유치원, 국민학교, 중학교, 고등학교, 대학과 이에 준하는 학교(교육법 제81조)에서 원아·학생을 직접 지도·교육하는 자로서 교장, 교감, 교사, 총장, 학장, 교수, 부교수, 조교수, 전임강사, 조교, 유치원의 원장, 원감, 교사 등이다(제73조).

② 자격: 교원자격은 학교급별로 약간의 차이가 있으나 초, 중등학교의 경우 대개 교장, 교감, 1급 정교사, 2급 정교사, 준교사, 교도교사, 실기교사, 양호교사 등으로 구분되고 있다. 주임교사는 법적으로 규정된 자격은 아니다.

③ 교사의 교육권: 교육권은 교육을 받을 권리와 교육을 할 권리로 나누어진다. 교육을 받을 권리의 주체는 어린이, 학생, 국민이고, 교육을 할 권리의 주체는 부모, 교사, 설치자, 지방자치단체, 국가 등이다. 부모, 교사 등의 교육을 할 권리는 어린이, 학생의 교육을 받을 권리를 보장하기 위하여 인정되는 권리이다. 교사의 교육권(교권)은 자연법상으로는 부모의 신탁에 의한 것이고, 실정법상으로는 국가에 의한 자격증제도나 채용 등으로 인정되는 것이다. 교사라고 하는 지위에서 성립하는 기능이므로 직무상의 권한이지 교사개인의 자유권은 아니다.

④ 법령상의 권리

가. 교육, 지도권: 교원은 학문의 연찬과 교육의 원리와 방법을 탐구·연마하여 국민교육에 전력하여야 한다(교육법 제74조). 교사는 교장의 명을 받아 학생을 교육한다(동 제75조). 교원은 그 직책을 수행하기 위하여 부단히 연구와 수양에 노력하여야 한다(교육공무원법 제38조).

나. 신분상의 권리: 교원의 신분상의 권리는 신분보유권으로 첫째,

의사에 반한 신분조치를 당하지 아니할 권리(국가공무원법 제44조, 사립학교법 제56조), 권고사직 당하지 아니할 권리(교육공무원법 제44조 2항), 현행범인인 경우를 제외하고 소속 학교장의 동의 없이 학원 안에서 체포되지 아니할 특권(교육공무원법 제53조, 사립학교법 제60조)등이 규정되어 있다.

⑤ 법령상의 의무: 교원의 의무로 현행 법령에는 성실의무, 법령준수의무, 직장이탈 금지, 영리 및 겸직금지, 친절·공정의무, 비밀엄수의무, 청렴의무, 품위유지 의무, 근무기강준수의무, 연수의무 등이 규정되어 있다.

3. 사회교육법

1) 입법목적

사회교육법은 모든 국민에게 평생을 통한 사회교육의 기회를 부여하여 국민의 자질을 향상하게 함으로써 국가사회의 발전에 기여함을 목적(사회교육법 제1조)으로 제정되었다.

사회교육이라 함은 학교교육을 제외하고 국민의 평생교육을 위한 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다. 사회교육의 영역에 대하여 동법 시행령에서는 건전한 국민으로서의 자질향상에 기여할 수 있는 내용으로서 ① 국민생활에 필요한 기초교육과 교양교육, ② 직업·기술 및 전문교육, ③ 건강 및 보건의교육, ④ 가족생활교육, ⑤ 지역사회교육 및 새마을교육, ⑥ 여가교육, ⑦ 국제이해교육, ⑧ 국민독서교육, ⑨ 전통문화 이해교육, ⑩ 기타 학교교육 이외의 조직적인 교육활동(동 시행령 제2조)으로 정하고 있다.

2) 사회교육실시의 원칙

① 기회균등 및 자율성의 보장: 모든 국민은 사회교육의 기회를 균

동하게 보장받는다. 사회교육은 학습자의 자유로운 참여와 자발적인 학습을 기초로 이루어져야 한다(동법 제4조).

② 중립성: 사회교육법에서는 사회교육은 정치적·파당적 기타 개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다(동법 제5조)고 하여 헌법상의 교육의 중립성을 구현하기 위한 조항을 두고 있다.

③ 영리의 제한: 사회교육은 영리를 목적으로 실시되어서는 안된다(동법 제9조).

3) 사회교육 실시 자격

누구든지 법령에서 금지하는 자를 제외하고는 사회교육을 실시할 수 있다. 사회교육법에서 금지하는 자는 ① 금치산 또는 한정치산자, ② 파산자로서 복권되지 아니한 자, ③ 금고이상의 형을 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 경과되지 아니한 자, ④ 법원의 판결 또는 법률에 의하여 자격이 정지 또는 상실된 자 등이다(동법 제6조).

4) 사회교육의 교육과정

사회교육의 교육과정, 방법, 시간 등에 관하여 법률에 정한 경우를 제외하고는 이를 실시하는 자가 정하되, 학습자의 필요한 실용성을 존중하여야 하며, 일정한 시간이상 실시되는 사회교육과정에는 국민교양에 필요한 일정한 교육내용을 포함하여야 한다(동법 제7조). 즉 10인 이상의 다수인에 대하여 실시하는 교육으로서 총 학습시간이 30시간 이상인 교육과정과 10인 이상의 다수인에 대하여 실시하는 교육으로서 학습기간이 30일 이상인 교육과정에서는 국민교양교육에 필요한 교육내용으로서 국민정신교육을 위한 국사교육·국민윤리교육·환경교육·경제교육·통일교육·안보교육·새마을교육 등의 과목 가운데서 1과목 이상을 학습자의 특성과 능력을 고려하여 실시하여야 한다(동 시행령 제3조).

5) 공공시설의 이용

사회교육시설자는 사회교육을 위하여 그 본래의 용도에 지장이 없는 범위 안에서 공공시설을 이용할 수 있으며, 공공시설의 관리자는 특별한 사유가 없는 한 그 이용을 허용하여야 하며(동법 제8조), 당해 시설을 관리하는 직원 및 장비의 이용에 대한 협조를 요청할 수 있다(동시행령 제4조).

6) 사회교육 이수자의 학력인정

사회교육시설에서 총 학습시간이 60시간 이상인 교육과정이나 3개월 이상인 교육과정을 이수한 자에 대하여는 그에 상응하는 경력 또는 자격을 인정하는 등 적절한 대우를 하여야 한다(동법 제10조 1항 및 시행령 제6조). 그리고 중학교 또는 고등학교를 졸업하지 아니한 자로서 교육부장관이 지정하는 사회교육시설에서 중학교 또는 고등학교 교육과정에 상응하는 교육과정을 이수한 자에 대하여는 그에 상응한 학교를 졸업한 자와 동등한 학력을 인정한다.

7) 사회교육전문요원

(1) 전문요원의 역할

사회교육 전문요원은 사회교육단체 또는 사회교육시설에서 교육과정의 편성·진행과 교육효과의 분석·평가 등 사회교육활동의 기획·분석 및 지도업무를 전담한다(동법 제17조).

(2) 전문요원의 자격

사회교육의 전문요원은 위에서 기술한 사회교육을 실시할 수 없는 자(동법 제6조)가 아닌 자여야 하며, 그 자격은 1급 전문요원과 2급 전문요원으로 구분한다.

가. 1급 전문요원의 자격

- ① 대학졸업자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있는 자로서 사회교

육학에 관한 학점을 20학점 이상 취득한 자.

② 대학원에서 사회교육학을 전공한 자로서 사회교육학에 관한 학점을 10학점 이상 취득하고 졸업한 자.

③ 대학졸업자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있는 자로서 교육부장관이 지정하는 기관에서 사회교육학에 관한 학습을 480시간 이상 받은 자.

④ 전문대학졸업자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있는 자로서 대학 또는 교육부장관이 지정하는 기관에서 사회교육학에 관한 학점을 40학점 이상 취득하거나 사회교육학에 관한 학습을 640시간 이상 받은 자.

⑤ 2급 전문요원으로서 사회교육 또는 그와 관련한 업무에 3년 이상 근무한 경력이 있거나 초·중등교원으로 3년이상 근무한 경력이 있는 자로서 대학 또는 교육부장관이 지정하는 기관에서 사회교육학에 관한 학점을 10학점 이상 취득하거나 사회교육학에 관한 학습을 160시간 이상 받은 자 등이다.

나. 2급 전문요원의 자격

① 전문대학졸업자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있는 자로서 사회교육학에 관한 학점을 20학점 이상 취득한 자.

② 고등학교졸업자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있는 자로서 사회교육 또는 그와 관련된 업무에 3년 이상 종사한 경력이 있고 대학 또는 교육부장관이 지정하는 기관에서 사회교육학에 관한 학점을 20학점 이상 취득하거나 사회교육학에 관한 학습을 320시간 이상 받은 자.

③ 공무원으로서 사회교육 또는 그와 관련된 업무에 2년 이상 종사한 경력이 있고 대학 또는 교육부장관이 지정하는 기관에서 사회교육학에 관한 학점을 15학점 이상 취득하거나 사회교육학에 관한 학습을 240시간 이상 받은 자.

④ 기타 이상 ①에 해당하는 자와 동등 이상의 자격이 있다고 교

육부장관이 인정한 자 동이다.

(3) 전문요원의 신분보장

전문요원은 징계 또는 사회교육법에 제6조의 결격사유에 해당하게 되는 경우를 제외하고는 해고 기타 불이익한 처분을 받지 아니한다 (동법 제19조 및 동 시행령 제11조).

8) 기타 사회교육법의 규정

이상의 규정외에 사회교육법에는 국가 및 지방자치단체의 사회교육에 대한 임무로서 사회교육협의회 설치, 사회교육활동의 지도 및 지원, 경비보조를 규정하고 있고, 사회교육시설의 설치와 학교시설의 이용 및 부설, 신문, 잡지, 방송의 사회교육의무 등을 규정하고 있다.

4. 학교보건법

교육법 제89조에는 학생, 원아와 직원의 건강증진을 위하여 신체검사를 하고, 적당한 위생과 양호의 시설을 하여야 한다고 규정하고 있다. 이를 위하여 학교보건법이 제정되어 있다.

학교의 보건관리와 환경위생 정화에 필요한 사항을 규정하여 학생 및 교직원의 건강을 보호증진케 함으로써 학교교육의 능률화를 기하기 위한 것이 이 법의 입법목적이다. 이 법에서는 학교의 환경위생 및 식품위생의 유지에 대한 학교장의 의무, 학교환경위생 정화구역의 설정, 정화구역 안에서의 금지행위, 학생과 교직원의 신체검사, 학교의 보건관리, 전염병 예방접종의 시행, 학교의 학교약사 및 양호교사의 배치 등에 관하여 규정하고 있다.

5. 학교급식법

학교급식법은 학교급식에 관한 사항을 규정함으로써 학교급식을 통

한 학생의 심신의 건전한 발달을 도모하고 나아가 국민식생활 개선에 기여함을 그 입법목적으로 하고 있다.

급식대상학교는 의무교육대상학교, 근로청소년을 위한 특수학교 및 산업체부설학교, 교육부장관이 필요하다고 인정하는 학교 등이다. 이 법에서는 학교급식의 운영원칙 및 관리기준, 전담직원의 배치, 경비부담 등에 관하여 규정하고 있다.

본문 요약

헌법에서는 국민의 교육을 받을 권리를 보장하기 위하여 능력에 따라 균등한 교육을 받을 권리, 의무교육 학교에의 취학의무, 의무교육의 무상실시, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성·교육제도 법률주의·평생교육 진흥의무 등을 규정하고 있다. 교육에서의 헌법정신을 구현하기 위하여 교육법, 사립학교법, 지방교육자치법, 교원의 지위향상을 위한 특별법, 교육공무원법, 사회교육법, 학교보건법, 학교급식법 등이 있다.

교육권은 교육을 받을 권리와 교육을 할 권리로 나누어지는데 교사, 설치자 등의 교육을 할 권리는 아동, 학생의 교육을 받을 권리를 보장하기 위하여 법률이 인정하는 권리이다. 따라서 아동, 학생의 교육을 받을 권리가 부모, 교사, 설치자 등의 교육권보다 중요한 중핵적인 권리이다.

개인의 존엄과 개성이 존중되는 자유민주주의 시민의 육성이 헌법과 교육법의 이념이다. 교육법에는 교육이념을 홍익인간의 이념 아래 인격완성·자주적 생활능력 함양, 민주시민의 자질함양을 그 이념으로 하고 있다.

교원은 교사로서의 품성과 자질의 향상에 힘쓰며 학문의 연찬과 교육의 원리와 방법을 탐구·연마하여 국민교육에 전력하여야 한다.

헌법에서 규정한 평생교육진흥을 위하여 사회교육법이 제정·실시되

고 있다. 사회교육의 전문요원은 교육과정의 편성·진행과 교육효과의 분석·평가, 사회교육활동의 기획·분석 및 지도업무를 수행한다.

연구 과제

1. 의무교육 무상원칙의 발전동향은 어떠하며 우리 나라의 의무교육 무상의 과제는 무엇인가?
2. 능력에 따라 균등한 교육을 받을 헌법상의 권리를 보장하기 위하여 교육법에서는 어떠한 내용을 규정하고 있는가?
3. 사회교육법에서 규정하고 있는 전문요원의 자격에 대한 문제점은 무엇인가?
4. 교육법에서 규정하고 있는 교사와 사회교육법에서 규정하고 있는 사회교육전문요원의 권리와 의무는 어떻게 다른가?
5. 사회교육기관에서의 학생과 전문요원의 관계가 학교에서의 교사와 학생의 관계와는 무엇이 다른가?

참고 문헌

- 강인수(1989), 교육법연구, 서울:문음사
 구병삭(1988), 신헌법원론, 서울:박영사
 김철수(1988), 신헌법학개론, 서울:박영사
 법제연구원 편(1993), 교육법전, 서울:교육사

청소년 노동관계법

개 관

18·19세기에 있어서의 국민의 자유보장사상은 정치적으로는 민주주의를 발전시켰고, 경제적으로는 자본주의의 고도의 발전을 가능하게 했다. 그러나 자본주의가 고도로 발전할수록 국민들의 전체적인 삶은 풍요롭게 되었으나, 자본주의는 그 분배체계의 모순으로 말미암아 부익부·빈익빈의 결과 등의 사회적·경제적 폐해도 가져오게 되었다. 이에 사회적·경제적 약자에 대하여는 국가가 개입하여 보호해 주어야만 인간다운 생활을 할 수 있게 될 것이라는 사상이 나타나게 되었다.

이러한 사상에 따라 20세기의 현대 복지국가에 있어서는 여러 가지 측면에서 그들의 보호를 위하여 노력하고 있는 바, 우리 나라도 사회적·경제적인 약자를 보호하기 위하여 헌법 및 관계법규에서 규정하고 있다. 이 중 근로자의 보호, 특히 연소자 및 여성근로자의 보호에 관하여는 최고법인 헌법을 비롯하여 근로기준법 등의 개별법규에서 규정하고 있는 바, 이를 차례로 살펴보기로 한다.

주제어

근로의 권리, 인간다운 생활의 보장, 근로기준법, 연소자의 근로보호, 근로 3권, 단결권, 단체교섭권, 단체행동권, 특별보호

* 김영천, 서울시립대학교 교수

1. 헌법상의 근로자 보호

1) 근로의 권리

(1) 근로의 권리의 연혁과 헌법규정

사회적·경제적 약자인 근로자는 근로를 통해서만 그 생존을 유지할 수 있고, 인간다운 생활을 할 수 있기 때문에 근로자의 근로의 권리는 현대사회에 있어서 생존을 위한 권리 중에서도 가장 기본적인 것이 되어 있다.

그리하여 1919년 Weimar헌법 이래 국민의 생존을 보장하려는 세계 각국은 헌법에서 근로의 권리(Recht auf Arbeit, right to labour, droit au travail)를 규정하고 있다.

우리 나라 헌법은 제32조에서 근로의 권리와 의무에 관하여 “① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다. ② 모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의미의 내용과 조건을 민주주의 원칙에 따라 법률로 정한다. ③ 근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다. ④ 여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다. ⑤ 연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다. ⑥ 국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받는다”라고 규정하고 있다.

(2) 근로의 권리의 의의와 주체

근로라 함은 육체적·정신적 방법에 의한 경제적 활동을 의미한다. 또한 근로의 권리가 무엇을 의미하느냐에 대하여는 학설의 대립이 있으나, 대체로 근로의 자유, 즉 취업의 자유를 의미함과 동시에 사회적

· 경제적 약자인 근로자가 그의 인간다운 생활의 보장을 국가에게 요구할 수 있는 권리를 말한다.

근로의 권리의 주체는 근로능력 있는 모든 국민이다. 외국인에게도 보장되는 것이 바람직한 것이기는 하나, 사회정책적인 권리이므로 외국인에 대해서는 보장되지 않는다. 국민은 자연인만을 의미하고 법인은 제외된다.

(3) 근로의 권리의 내용

① 국가의 고용증진 의무

헌법은 “국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진…에 노력하여야 하며”(제32조 1항 2문 전단)라고 규정하고 있다. 즉 국가는 국민의 완전고용에 대한 의무를 지고 있으므로, 이를 위한 사회적·경제적 대책을 강구하여야 한다. 이를 구체화하는 법률로서는 「직업안정 및 고용촉진에 관한 법률」 등이 있다. 또한 사회보장제도·실업보험제도·연금제도 등에도 적극적인 노력을 하여야 한다.

또한 헌법 제32조는 제33조(근로자의 단결권)와 함께 국가의 근로보장의무를 규정함은 물론 동시에 부당한 해고의 예방 등도 요구하는 것으로써, 사인간(私人間)에도 그 효력을 발생하여 부당한 해고 등을 금지하고 있다(김철수, 1993 a: 357; 김철수, 1993 b: 520; 구병삭 1988: 557; 권영성, 1992: 545 참조).

② 적정임금의 보장과 최저임금제 실시

헌법은 “국가는 사회적·경제적 방법으로… 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 실시하여야 한다”(제32조 1항 후문)고 규정하고 있다. 이는 근로조건에 있어서 가장 중요한 것이 적정임금의 보장이기 때문에, 헌법이 이의 보장에 대한 국가의 노력의무를 규정하고 있는 것이다. 적정임금이란 근로자가 그 가족의 인간다운 생활을 영위하는데 적합한 액수의 임금을 의미하는 것으로, 한편 물질적인 최저한의 생활보장수단을 뜻하는 최저임금과는 구별되며 최저임금보다는 고액을 의미한다.

또한 헌법은 적정임금의 보장에 대한 국가의 노력의무를 규정함과 동시에 최저임금제 실시에 관한 조항을 신설하였다. 그리하여 이를 구체적으로 실현하기 위하여 즉 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 국가가 법적으로 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 기함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하고자 함을 목적으로 「최저임금법」(1986. 12. 31, 법률 제3927호)이 제정되었다. 동법 제4조 1항에서는 노동부장관은 최저임금을 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 사업의 종류별로 구분하여 정하도록 하고 있다.

③ 근로조건기준의 법정주의

헌법은 “근로조건은 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다”(제32조 3항)고 규정하고 있다. 이는 본래 자유주의 국가에서는 근로자의 근로조건은 당사자간의 자유로운 계약에 의하는 것이 원칙이나, 이 경우 사회적·경제적 약자인 근로자가 불리하게 되는 것을 막기 위함이다. 구체적으로 근로조건이 인간의 존엄성에 적합하도록 최저기준을 정하고 있는 법률이 「근로기준법」이다.

근로기준법은 헌법에 의거하여 근로조건을 정함으로써, 근로자의 기본적 생활을 보장·향상시키고, 균형있는 국민경제의 발전을 기하기 위하여 여러 가지의 규제를 규정하고 있으며, 나아가 임금채권을 다른 채권보다 특별히 보호하고 있다(근로기준법 제30조의 2).

④ 여자근로의 보호와 차별대우의 금지

헌법은 “여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다”(제32조 4항)고 규정하고 있다. 이는 여자의 노동은 신체적·생리적인 차이로 인하여 특별한 보호가 필요하며, 모성보호의 사회정책적 견지에서도 그 특별한 보호가 요망되기 때문이다.

이에 관하여 근로기준법은 여자근로자에 대한 생리휴가, 산전·산후의 요양기간 등의 여러 가지 특별한 보호를 규정하고 있다.

또한 여자라는 이유로 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별은 금지되는 바, 구체적으로 「남녀고용평등법」(1987. 12. 4, 법률 제3989호)에서는 모집과 채용에서 남성과 평등한 기회를 부여하도록 규정하고 있으며, 또한 정년 및 해고에 있어서 여성이라는 이유로 차별하는 것과 혼인·임신 또는 출산을 퇴직사유로 하는 근로계약의 체결을 금지하고 있다.

⑤ 연소자의 근로보호

헌법 제32조 5항은 “연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다”고 규정하여, 연소자의 근로를 연소자보호라는 측면에서 특별히 보호하고 있다. 이 조항에 따라 근로기준법에서는 이에 관한 구체적인 보호규정을 두고 있다. 원칙적으로 의무교육을 받아야 할 아동의 노동은 금지되고 있으며, 소년노동에 있어서 과로는 금지된다.

⑥ 국가유공자 등 유가족의 우선적 근로기회부여

헌법 제32조 6항에서는 국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족에 대하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받을 권리가 있음을 명문으로 규정하고 있다. 이에 관한 구체적인 법률인 「국가유공자 예우 등에 관한 법률」은 애국지사 및 그 유족, 공상공무원 및 순직공무원의 유족 기타 동법의 적용대상이 되는 자에 대한 취업보호 등을 규정하고 있다(동법 제29조).

2) 근로자의 근로3권

(1) 근로3권의 의의와 헌법규정

근로자의 건강과 문화적인 최저한도의 인간다운 생활이 보장되기 위하여는 사용자와 근로자가 평등한 지위에서 근로계약을 맺을 것이 요구된다. 이를 위하여 근로자들에게는 상호단결하여 단체교섭하고 단체행동권을 근로자의 근로3권(노동3권, 노동기본권)이라고 하며 오늘날 세계 각국의 헌법에서 널리 인정되고 있다.

우리 나라에서는 헌법 제33조에서 근로자의 근로3권에 대하여 “①

근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다. ② 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다. ③ 법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다”라고 규정하고 있다.

주의할 점은 헌법은 근로자들에게 “근로조건의 향상을 위하여” 이들 권리를 보장하고 있으므로 근로자의 근로조건의 향상과는 관계없는 정치적 행동권이나 정치적 파업권은 이 조항에서 보호되지 않는다.

(2) 근로3권의 법적 성격과 효력

근로자의 근로3권은 사회적 약자인 근로자가 사회적 강자인 사용자와 대등한 입장에서 근로계약을 체결할 수 있게 하기 위하여 헌법에서 보장하고 있는 근로자의 생존권(사회권)으로서의 성격을 가진다(다수설).

이 권리는 대국가적인 효력을 가지고 있을 뿐만 아니라 사인간(私人間)에도 효력을 가지고 있다. 따라서 국가에 대하여는 적극적인 보호를 요구할 수 있으며, 근로자의 단결·단체교섭권의 요구 및 쟁의행위 등은 국가에 의하여 금지·처벌되지 아니한다(형사면책). 또한 사용자에 대해서도 그로 인한 손해배상책임 등의 민사책임이 면제된다.

(3) 근로3권의 주체

근로3권의 주체인 「근로자」(labourer, Arbeiter)라 함은 노동자를 의미하는 바, “직업의 종류를 불문하고, 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자”(노동조합법 제4조, 근로기준법 제14조 참조), 즉 노동력을 팔고 그 대가를 얻어 생활하는 모든 자를 말한다. 따라서 노무에 종사하는 육체노동자는 물론 사무노동자도 포함되며, 현재 실업중에 있는 자도 포함된다. 또한 외국인도 포함된다(다수설)(김철수, 1993 a: 361 ; 김철수, 1993 b: 526 ; 구병삭, 1988: 565 ; 권영성, 1992: 551).

공무원도 근로자에 포함되는지에 대해서는 문제가 있었으나, 현행 헌법은 제33조 2항에서 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다고 하여, 일정범위 외의 공무원은 근로3권의 주체에서 제외된다.

(4) 근로3권의 내용

① 단결권(right of organization, koalitionsrecht)

단결권이란 근로자들이 근로조건의 유지·개선을 목적으로 사용자와 대등한 교섭력을 가지기 위하여 자주적인 단체를 결성할 수 있는 권리를 말한다. 이러한 단체에는 일시적인 단체도 포함되나 주로 지속적인 단체 즉 노동조합을 의미한다. 따라서 단결권은 「노동조합을 조직하고 그에 가입하는 권리」라고 할 수 있다.

근로자는 단체를 결성하거나 가입함에 있어 국가나 사용자의 부당한 간섭을 받지 않는다. 즉 국가가 이를 침해하는 경우 불법행위가 되어 손해배상책임을 질 수도 있으며, 사용자에 의한 단결권의 침해는 부당노동행위에 해당되어 노동조합법상 그에 대한 제재와 구제가 인정되고 있다.

단체에의 불가입이나 그로부터의 탈퇴를 조건으로 고용한다는 근로계약 이른바 황견계약의 체결은 물론 단체의 결성이나 그에의 가입을 이유로 하는 해고 등은 부당노동행위로서 위헌·위법이다.

② 단체교섭권(right of collective bargaining)

단체교섭권이란 근로자의 단체가 사용자나 사용자단체와 근로조건에 관하여 자주적으로 교섭할 수 있는 권리를 말한다. 정당한 단체교섭권의 요구에 대하여 사용자는 거부할 수 없다. 만약 사용자가 정당한 이유없이 교섭요구를 거부하면 그것은 부당노동행위가 되어 근로자측에 대하여 손해배상청구권을 발생시키며, 쟁의 행위의 정당한 이유가 된다. 단체교섭의 결과 단체협약이 체결되면 이는 국법상 보호된다.

③ 단체행동권(right to act collectively)

단체행동권이란 노동쟁의가 발생한 경우에 쟁의행위를 할 수 있는

쟁의권을 말한다. 쟁의권은 근로자가 그의 주장을 관철하기 위하여 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 하는 권리로서, 근로자 개인 뿐만 아니라 조직된 단체도 쟁의권의 주체가 될 수 있다.

쟁의행위에는 동맹파업·태업·시위운동 등이 있다. 근로자의 정당한 쟁의행위에 대해서는 형사책임을 묻지 아니하며, 민사상의 손해배상책임도 발생하지 않는다. 또한 쟁의행위 때문에 해고, 기타 불이익한 처우를 받아서는 안된다. 쟁의행위에 대하여서는 「노동쟁의조정법」에서 구체적으로 규정하고 있다.

(5) 근로3권의 제한과 한계

① 헌법 제33조 2·3항에 의한 제한

헌법상 근로자의 근로3권은 법률로써 제한할 수 있다. 첫째, 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자만 근로3권을 가진다(제2항). 둘째, 법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다(제3항).

② 헌법 제37조 2항에 의한 제한

근로3권은 헌법 제37조 2항에 의하여 국가안전보장·질서유지·공공복리를 위하여 법률로써 제한할 수 있다. 노동쟁의조정법과 노동조합법 등에서 구체적으로 근로3권을 제한하고 있다. 그러나 제한하는 경우에도 근로3권의 본질적인 내용까지는 제한할 수 없다.

③ 국가비상사태하에서의 근로3권의 예외적 제한

헌법 제76조에 의한 대통령의 긴급명령, 긴급재정·경제명령과 제77조에 의한 비상계엄의 경우에는 근로3권은 법률이 아닌 긴급명령, 긴급재정·경제명령이나 계엄포고령에 의해 제한될 수 있다.

2. 근로기준법상 특별보호

1) 특별보호의 필요성 및 입법례

자본주의의 발전은 고도의 경제성장을 가져왔고, 한편 과학의 발전에 따른 생산의 면에 있어서의 생산방법과 생산양식 등의 과학화·기계화·분업화 및 간이화 그리고 사용자의 입장에서 임금절감의 필요성 등에 따라 연소자 및 여성근로자의 취업기회는 확대되게 되었다. 그러나 성년남자근로자에 비하여 약한 신체적 조건에 있는 연소자 및 여성근로자를 국가의 특별한 보호도 없이 사용자의 사용에 방임한다면 그들은 정신적·육체적으로 여러 가지 어려운 상황에 처하게 될 우려가 있게 된다.

그리하여 세계 각국에서는 연소자 및 여성근로자의 개인적인 근로보호는 물론 미래사회의 노동력의 보전과 그들의 인간다운 생활의 보장을 위하여 성년남자근로자보다 특별한 보호를 하게 되었다. 따라서 노동보호법의 역사는 연소근로자와 여성근로자의 보호에서부터 비롯되었다고도 한다(川村統一, 1983 : 296). 노동보호입법의 모국이라고 일컬어지는 영국에 있어서의 1802년과 1833년의 「도제노동보호를 위한 공장입법」을 비롯하여, 1906년의 베를린회의에서 체결된 「여성에 대한 야간작업금지에 관한 조약」, 1919년의 베르사이유국제노동헌장 제6원칙내의 「아동노동폐지 및 연소자의 노동에 대한 특별보호에 관한 규정」 등이 그것이다(김치선, 1990 : 225).

우리 나라에서는 전술한 바와 같이 최고법인 헌법에서 여자와 연소근로자의 특별보호를 선언하고 있고, 구체적으로는 근로기준법 등의 개별법에서 그 보호를 규정하고 있다. 여기에서는 그 주요한 것으로써 근로기준법 및 근로기준법시행령 등에서 규정하고 있는 여자와 연소자에 대한 특별한 보호를 중심으로 그 주요내용을 살펴보기로 한다.

2) 특별보호의 내용

(1) 13세 미만자의 사용금지

① 13세 미만자의 사용금지의 원칙

근로기준법 제50조 1항 본문에서는 “13세 미만자는 근로자로 사용하지 못한다”라고 규정하여 최저취업연령을 제한하고 있다. 이러한 최저취업연령제도는 연소자의 건강의 보호를 위해서는 물론 의무교육의 실시를 통한 수학의 기회의 보장, 그리고 도덕적 견지에서 당연히 요구되는 노동법적 보호제도이다.

세계 각국은 그 나라의 사회적·문화적·경제적 조건에 따라 연령상의 차이는 있으나 이러한 최저연령제도를 인정하고 있다. 그 연령은 대체로 그 나라의 의무교육연한과 일치하며, 예컨대 미국은 16세로 하고 있다.* 우리 나라에서는 의무교육연한 등의 실정을 감안하여 13세로 하고 있다.

다만 13세 미만자와 이미 체결한 근로계약에 따른 근로에 대한 임금청구권은 보호된다(김형배, 308 참조).

② 13세 미만자 사용금지의 예외

13세 미만자의 경우 예외적으로 노동부장관의 취직인허증을 소지한 자는 근로자로 사용할 수 있다(근로기준법 제50조 제1항 단서 참조). 노동부장관의 13세 미만자에 대한 취직인허증은 본인의 신청에 의하여 의무교육에 지장이 없는 한 반드시 직종을 지정하여서만 발행할 수 있다(근로기준법 제50조 제2항 참조). 다만 이 경우에도 근로기준법 시행령 제43조 제1호에서 제57호에 열거된 당연금지직종과 근로기준

* 참고로 1937년의 ILO 제59호 조약은 그 기준을 15세로 정하고 있다. 한편 우리 나라 선원법의 경우에는 최저고용연령을 15세로 하고 있다. 소년근로자의 보호에 관한 국제노동기구의 조약과 권고에 관하여 상세한 것은, 박충규, 노동법, p. 522 이하 참조.

법시행령 제45조에 추가적으로 열거된 직종에 대하여는 그 지정이 금지된다. 근로기준법 시행령 제45조에 추가적으로 열거된 금지 직종은 다음과 같다.

1. 공중의 오락을 목적으로 곡마 또는 경기를 행하는 업무
2. 가가호호에 대하여 또는 도로 기타 이에 준하는 장소에서 가요·유예(遊藝)·기타의 연기를 행하는 업무
3. 여관·요리점·음식점 또는 오락장에 있어서의 업무
4. 엘리베이터의 운전업무
5. 노동부장관이 13세 미만자의 생명·건강 또는 복지에 위험하거나 유해하다고 인정하는 업무

(2) 유해위험업무에 대한 사용금지

여자 및 18세 미만자는 도덕상 또는 보건상 유해·위험한 사업에 사용하지 못한다(근로기준법 제51조 본문). 이는 여자와 연소자를 유해하거나 위험한 물체에 가까이 하게 하지 아니함으로써 그 생명과 신체를 보호하기 위함이다. 그리고 이 조항이 금지하고 있는 구체적인 직종에 관해서는 대통령령으로 정하게 되어 있는 바(근로기준법 제51조 단서 참조), 그 구체적인 직종은 근로기준법시행령 제43조, 제44조에서 규정하고 있다. 위반자에 대하여는 3년 이하의 징역 혹은 2,000만원 이하의 벌금에 처한다(제109조). 또한 여자와 18세 미만자에게는 갱내노동이 금지된다(근로기준법 제58조).

(3) 미성년자의 근로계약보호

원래 민법상으로는 미성년자의 동의가 있으면 법정대리인이 미성년자의 고용계약을 대리할 수 있음이 원칙이다(민법 제920조 단서 참조). 그러나 근로기준법 제53조 제1항은 친권자 또는 후견인의 미성년자 근로계약에 대한 대리를 금지하고 있고, 제2항은 미성년자에게 불리하다고 인정되는 근로계약에 대한 친권자와 후견인 또는 노동부장관의 해제를 규정하여, 미성년자에 대한 최대한의 보호규정을 두고 있다.

이는 원래 민법상의 친권자 또는 후견인의 법정대리인제도도 미성년

자를 보호하기 위한 제도이나, 과거 전근대적 빈곤한 사회실정에서 근로계약에 있어서 친권자들이 그 친권을 남용하여 자식의 의견 또는 이익을 생각하지 않고 근로계약을 체결하던 폐해를 막기 위함이다. 그리하여 미성년자의 근로계약은 미성년자가 친권자 또는 후견인의 동의를 얻어서 직접 체결하는 것만이 인정된다. 본 조항에 위반하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다(제111조 1호).

그리고 미성년자의 근로계약보호에 철저를 기하기 위하여 친권자와 후견인 뿐만 아니라 노동부장관은 근로계약이 유효하게 성립한 경우라도 그 근로계약이 미성년자에게 불리하다고 인정될 경우에는 향후 그 계약을 해제할 수 있다. 해제권자에 의하여 해제된 근로계약은 향후 효력을 잃는다. 다만 이미 행하여진 근로에 대한 임금청구권은 유효하다.

(4) 미성년자의 독자적인 임금청구

근로기준법 제54조는 “미성년자는 독자적으로 임금을 청구할 수 있다”라고 규정하여 미성년근로자에게 독자적인 임금청구권을 부여하고 있다. 이는 미성년근로자의 반강제근로금지와 그의 임금을 보호하기 위함이며, 이는 근로기준법 제36조 제1항의 임금직접지불의 원칙에도 부합되는 규정이다. 민법의 원칙과는 달리 노동법상으로는 미성년자는 독자적으로 임금을 청구할 수 있을 뿐만 아니라 독립적으로 임금청구의 소송도 수행할 수 있다(대판 1981. 8. 25, 80 다 3149참조)(김치선, 1990 : 227 ; 김형배, 1990 : 308 참조).

본 조의 위반에 대해서는 별칙규정이 없는데, 이는 입법상의 실책이다. 따라서 이 경우에는 임금직접지불의 원칙을 규정하고 있는 제36조 위반의 경우를 유추하여 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금형에 처하는 것이 타당하다 할 것이다(근로기준법 제109조)(김형배, 1990 : 316 참조).

(5) 연소자의 근로시간의 특례

근로기준법 제55조는 “13세 이상 18세 미만자의 근로시간은 1일에

7시간, 1주일에 42시간을 초과하지 못한다. 다만 당사자간의 합의에 의하여 1일에 1시간, 1주일에 6시간을 한도로 연장할 수 있다”고 규정하고 있다. 이는 연소근로자는 성인근로자에 비하여 신체적·정신적으로 아직 성장과정에 있으므로 근로시간을 특별히 제한함으로써 연소근로자의 건강의 유지와 건전한 성장을 보장하고 나아가서는 장래의 노동력을 보호하고자 함에 있다.

우리 근로기준법은 성인근로자의 근로시간도 제한·보호하고 있는 바, 이러한 연소근로자의 근로시간의 제한은 특별보호규정의 하나이다. 이와 같은 연소근로자의 근로시간에 대한 보호연령은 미국의 근로기준법은 16세 이상 18세 미만으로 규정하고 있다(김치선, 1990: 227).

본 조에 위반하는 자는 2년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다(제110조 1호).

(6) 연소자와 여자의 야간작업과 휴일근로 금지

근로기준법 제56조 본문은 “여자와 18세 미만자는 하오 10시부터 상오 6시까지의 사이에 근로시키지 못하며 또 휴일근로에 종사시키지 못한다”고 규정하고 있다. 이는 야간과 휴일근로를 금지함으로써 여자와 연소자의 신체를 보호하고 장래의 노동력을 확보하기 위함이다. 다만 그 근로자의 동의와 노동부장관의 인가를 얻은 경우에는 예외로 한다(근로기준법 제56조 단서).

본 조에 위반하는 자는 2년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다(제110조 1호).

(7) 연소자에 대한 교육의 실시와 장학금 지급

근로기준법 제63조 1항은 “상시 30인 이상의 18세 미만자를 사용하는 자는 이에 대한 교육시설을 해야 한다. 다만 노동부장관의 승인을 얻어 장학금을 지급하고 교육시설을 하지 아니할 수 있다”고 규정하고 있다. 이는 다른 나라에서는 찾아 볼 수 없는 입법례로 우리 나라에만 특유한 것으로서,(김형배, 1990: 319 참조) 수확시기에 있으

면서도 정상적인 학교교육을 받지 못한 연소근로자에게 직업교육이 아닌 보통교육을 실시하게 함으로써 공민으로서의 건전한 소양과 지식을 갖추도록 하기 위한 규정이다.

교육시설은 사용자의 부담으로 설치하여야 하며, 교사(校舍)의 건축 및 설치에 관하여는 근로기준법시행령 제50조에 의한다. 또한 연소근로자를 위한 교육은 고용과 관계없는 보통교육이어야 하며, 사용자의 부담으로 매주 4시간 이상 실시하여야 한다. 다만 교육시간은 근로시간중에 포함되지 아니한다(근로기준법시행령 제49조 1항, 2항 참조). 보통교육이란 각급 학교의 교육과정에 있어서의 공민생활에 필요한 교육을 말한다.

사용자가 근로기준법 제63조에 위반하여 교육을 실시하지 않거나 또는 장학금을 지급하지 않을 때에는 500만원 이하의 벌금형이 과해진다(근로기준법 제111조 1호).

(8) 임신부보호

근로기준법 제60조에서는 임신중의 여자근로자에 대한 산전후를 통한 60일간의 유급보호휴가를 규정하고 있고, 특히 임신중의 여자근로자가 청구할 때는 경이한 근로에로의 전환과 시간외 근로의 금지를 규정하고 있다. 이는 임신부의 근로를 특별보호함으로써 모체와 태아의 신체를 보호하기 위함이다. 이러한 산전·산후의 여자 근로자에 대한 보호는 1919년의 제1회 국제노동총회에서 체결된 조약에도 명문규정이 있다.

본 조에 위반하는 자는 2년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다(제110조 1호).

(9) 귀향여비의 지급

여자와 18세미만자가 해고일로부터 14일이내에 귀향하는 경우에는 사용자는 귀향여비를 부담하여야 한다. 다만 근로자의 귀책사유로 인한 해고로서 사용자가 그 사유에 대하여 노동위원회의 인정을 받았을 경우에는 그러하지 아니하다(근로기준법 제62조).

3. 기타의 근로자보호제도

1) 최저임금제도

(1) 최저임금제도의 의의

최저임금제도는 국가가 임금의 최저수준을 정하고 사용자에게 이 수준 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제하는 제도를 말한다. 이는 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 그의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 기함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하게 함을 목적으로 하는 제도이다(최저임금법 제1조 참조). 최저임금제가 시행되면 설혹 사용자와 근로자가 합의하여 최저임금액보다 낮은 임금을 지급하기로 약정하더라도 그것은 당연히 무효가 되며, 이 경우에는 최저임금액을 지급해야 한다(최저임금법 제6조 3항 참조).

(2) 적용범위

현재 상시근로자 10인 이상의 전 사업 또는 사업장에 적용되며, 상용근로자·임시근로자·일용근로자 및 파트타임근로자 등 모든 근로자에게 적용된다. 다만 18세 미만의 연소근로자에게는 취업기간이 6개월 될 때까지는 시간급 최저임금액의 90%를 지급할 수 있다(최저임금법시행령 제3조 참조).

(3) 최저임금의 적용 제외

다음에 해당하는 근로자에 대해서는 사용자가 대통령령이 정하는 바에 의하여 노동부장관의 사전인가를 받아 최저임금을 지급하지 않을 수 있다(최저임금법 제7조, 최저임금법시행령 제6조 참조). 이 경우 사용자는 인가신청서를 관할지방노동관서 또는 관할지방노동위원회에 제출하여야 한다.

- ① 정신 또는 신체의 장애로 근로능력이 현저히 낮은 자
- ② 수습사용중에 있는 자

- ③ 직업훈련기본법에 의한 사업내 직업훈련중 양성 훈련을 받는 자
- ④ 감시 또는 단속적으로 근로에 종사하는 자(수위, 경비원, 자가용 운전기사, 보일러공 등)

(4) 최저임금의 결정

최저임금은 매년 6월 30일까지 노동부장관이 최저임금심의위원회에 심의를 요청하면, 근로자위원 · 사용자위원 · 공익위원으로 구성된 최저임금심의위원회에서는 근로자의 생계비 · 유사근로자의 임금수준 · 노동생산성 등을 고려하여 최저임금에 적용할 최저임금을 결정 · 고시하게 된다(최저임금법 제8, 9, 10조 참조).

* '93년도 최저임금('93, 1. 1~12. 31)

- 일급 : 8,040원(8시간 기준)
- 시간급 : 1,005원

(5) 최저임금의 효력

사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에 대하여 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 한다. 이에 위반한 자는 3년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다(최저임금법 제28조 참조).

2) 체불임금과 퇴직금청구 절차

(1) 체불임금의 의의

임금이라 함은 근로자가 근로의 대가로 받는 임금 · 봉급 등 일체의 금품을 말하며(근로기준법 제18조 참조), 여기에는 기본급은 물론 야간근로수당 등 모든 수당과 단체협약 또는 취업규칙에서 전 근로자에

* 법무부, 법과 생활, 제1권 사회편, 1992, p. 28. 참조

1994년도에 적용될 최저임금은 1993년에 비하여 7.96% 인상된 월 245,210원(시간급 1,085, 일급 8,680원)으로 최저임금심의위원회에서 확정된 상태이다(중앙일보, 1993.10.11, 22면). 이번 결정된 최저임금은 1993년 8월에 개정된 최저임금법에 따라 1994년 8월말 까지만 적용된다.

게 일률적으로 지급하도록 명시되어 있거나 관례적으로 지급되는 상여금·급식대와 같은 것들이 포함된다.

그러나 근로의 대가가 아니고 사용자가 은혜적·일시적 또는 복지후생적으로 지급하는 것은 임금이다. 사용자는 약정된 임금을 매월 1회 이상 날짜를 정하여 근로자에게 통화로 그 전액을 지급하여야 하는데 정하여진 시기에 임금을 지급하지 못하는 경우를 임금이 체불되었다고 한다.

(2) 퇴직금의 의의

퇴직금은 상시고용근로자가 5명 이상인 사업 또는 사업장에서 1년 이상 계속하여 근로한 근로자가 퇴직하는 경우에 계속 근로년수 1년에 대하여 평균임금의 30일분 이상을 지급받도록 되어 있다(근로기준법 제28조 1항 참조). 따라서 1년내에 퇴직한 경우와 상시고용근로자수가 5인 미만으로 퇴직금제도가 설정되어 있지 않은 사업자에서는 퇴직금을 받을 수 없다.

(3) 임금이나 퇴직금의 청산

근로자가 사망 또는 퇴직한 경우에 사용자는 그 지급사유가 발생한 때로부터 14일 이내에 임금·보상금 기타 일체의 금품을 지급하여야 한다. 다만, 특별한 사정이 있어 사용자와 근로자간에 합의가 있을 때에는 그 지급 기일을 3개월간 연장할 수 있다(근로기준법 제30조).

(4) 임금이나 퇴직금을 지급받지 못하였을 때

해당 사업장을 관할하고 있는 지방노동관서(근로감독과)에 신고하게 되면 근로감독관이 그 사실을 확인한 후, 사용자에게 기한을 정하여 임금이나 퇴직금을 지급하도록 지시를 한다. 사용자가 이를 어기면 3년이하의 징역 또는 2,000만원이하의 벌금에 처한다(근로기준법 제109조 참조).

(5) 민사절차의 이용

근로기준법으로 다룰 수가 없거나 사용자가 형사처벌을 받고도 체불임금을 지급하지 않으면 결국 민사소송을 하여 받을 수 밖에 없다. 이

경우에는 법률구조제도를 이용하면 큰 도움을 받을 수 있다(법률 구조 제도에 관하여 상세한 것은, 법무부, 1992:48참조). 또한 금액이 500만원을 초과하지 아니하는 경우에는 소액심판제도(소액심판제도에 관하여 상세한 것은, 법무부, 1992:15참조)를 이용하면 신속하고 간편하게 그리고 경제적으로 구제를 받을 수 있다.

3) 산업재해보상보험제도

(1) 산업재해보상보험(산재보험)의 의의

산재보험이란 근로자가 사업장에서 일을 하다가 업무상의 사유로 부상·질병·신체장애 또는 사망한 경우에 사업주의 재해보상책임을 국가가 대행하여 이들에게 신속하고 공정하게 보상을 행함으로서 재해를 당한 근로자와 그 가족을 보호하고, 사업주에게는 일시에 소요되는 과중한 보상비용을 다수업체가 공동으로 부담함으로써 정상적인 기업활동을 보장하여 근로자와 사업주를 동시에 보호하는 사회보험을 말한다(산업재해보상보험법 제1조 참조).

(2) 보험가입자

산업재해보상보험에 있어서는 사업을 중심으로 하여 사업주를 보험 가입자로 하고 정부를 보험자로 하여 보험사고가 발생한 경우, 근로자는 보험료를 거출하지 아니하고도 구제를 받게 된다.

산재보험의 가입대상은 원칙적으로 모든 사업 또는 사업장이다. 다만 금융·보험업, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업, 국제 및 기타 외국기관, 부동산 임대 및 사회서비스업 중 연구·개발업, 기타 공공·사회 및 개인서비스업 그리고 이 이외의 사업으로서 상시 5인 미만의 근로자를 사용하는 사업은 제외된다. 건설공사는 총 공사금액이 4천만원 이상, 벌목업은 벌목재적량이 800m³ 이상인 경우 그 대상이 된다(강제적용사업, 산업재해보상보험법 제4조, 제6조 1항, 산업재해보상보험법 시행령 제2조 참조).

산재보험 가입자는 사업주가 되며 가입대상이 되는 날로부터 14일

이내에 의무적으로 가입하고 60일 이내에 보험료를 자진 납부하여야 한다.

또한 위의 산업재해보상보험법의 적용대상에서 제외되는 날로부터 14일 이내에 의무적으로 가입하고 60일 이내에 보험료를 자진 납부하여야 한다.

또한 위의 산업재해보상보험법의 적용대상에서 제외되는 사업의 사업주는 노동부장관의 승인을 얻어 산업재해보상보험에 가입할 수 있다 (임의적용사업, 산업재해보상보험법 제6조 2항 참조).

(3) 보험급여의 종류와 지급사유

근로자가 사업장에서 일을 하다가 업무상 재해를 당할 경우에 재해 근로자에게 다음과 같은 보상을 하여 준다(산업재해보상보험법 제9조 참조).

① 요양급여

근로자가 업무상의 재해로 부상을 당하거나 질병에 걸려 4일 이상의 치료를 받아야 할 경우에는 산재지정 의료기관에서 완치 또는 상병 상태가 고정되어 더 이상의 치료효과를 기대할 수 없을 때까지 치료를 하여 주고, 부득이한 경우 요양비지급으로 대신한다.

② 휴업급여

재해근로자가 치료를 받는 동안에 일하지 못한 기간이 4일 이상인 경우에는 매 1일마다 평균임금(근로기준법 제19조 참조)의 70%에 해당하는 금액을 지급하여 생활의 안정을 기한다.

③ 상병보상연금

재해근로자가 2년 이상 치료를 계속하여도 완치되지 않고 폐질등급이 1~3급에 해당하는 경우에는 그 등급에 따라 휴업급여 대신 평균임금의 90.1%~70.4%에 해당하는 금액을 지급하여 장기환자의 생활 안정을 도모한다.

④ 장해급여

재해근로자가 부상 또는 질병이 완치된 후 신체에 장해가 남았을 때

에는 그 장해정도에 따라 장해급여를 받게 된다. 지급형태로는 장해보상일시금과 장해보상연금이 있다. 중장해자(1급~3급)는 장해보상연금으로만 지급받을 수 있고, 중경장해자(4급~7급)는 본인의 선택에 따라 장해보상일시금 또는 장해보상연금을 지급받을 수 있으며, 경장해자(8급~14급)는 장해보상일시금만 받을 수 있다. 그리고 연금으로 지급받는 재해근로자는 그 연금의 최초 1년분에서 4년분까지 선급받을 수 있다.

⑤ 유족급여

근로자가 업무상 사망한 경우에는 유족급여를 받게 되고, 지급형태로는 유족보상일시금(평균임금의 1,300일분)과 유족보상연금(평균임금의 52%~67%)이 있다.

⑥ 장의비

근로자가 업무상 사망하여 장례를 행한 경우에는 장례를 행한 자에게 그 장례비로 평균임금의 120일분을 지급한다.

(4) 사업주가 재해보험에 가입하지 아니한 경우

① 사업주에 대한 제재

산재보험은 일반보험처럼 사업주가 임의로 가입을 결정하는 것이 아니라 법률이 정하는 일정요건에 해당하면(강제적용사업), 성립신고와는 관계없이 그날로부터 보험관계는 산업재해보상보험법에 의해 자동적으로 성립된다.

따라서 사업주는 자기 사업장이 산재보험관계 성립요건이 되면 반드시 그날로부터 14일 이내에 관할 지방노동관서에 성립신고를 제출하여야 한다. 만약 성립신고를 하지 않고 있다가 재해가 발생하면 해당 사업주는 재해근로자에게 노동부에서 지급한 보상금의 50%를 급여징수금으로 납부하여야 하는 불이익을 받게 된다.

② 산재보험 미가입 사업장에서의 사고시의 근로자의 보호

소속사업장이 산업재해보상보험법이 정하는 보험관계 성립요건에 해당하면 사업주가 성립신고를 하지 아니하였더라도 근로자는 노동부에

서 보상금 전액을 받을 수 있다. 소속 사업장이 산업재해보상보험법의 적용대상이 되지 않을 경우에는 근로기준법에 따라 사용자로부터 재해보상을 받을 수 있다. 사용자가 이를 보상치 않으면 지방노동관서(근로감독과)에 그 사실을 신고하여 처리하여 줄 것을 요청할 수 있다(법무부, 1992: 36 참조).

4. 맺 음 말

이상에서 연소자·여성근로자의 근로에 대한 특별보호를 중심으로 근로자의 보호에 관하여 간략히 살펴보았다.

그런데 종래 일반적으로 연소근로자의 보호에 대하여는 민법상의 미성년자에 관한 규정을 전제로 논의가 진행되는 경향이 있다. 그러나 민법에서는 추상적인 인격자로서의 미성년자를 보호하는 것으로서, 「근로자」로서의 미성년자를 고려하고 있지는 않다. 따라서 이에 대해서는 노동법적 관점에서 「근로자로서의 미성년자」라는 점을 중심으로 그 보호문제를 독자적으로 제정립할 필요가 있다. 즉 근로기준법상의 근로계약은 민법상의 고용계약과는 그 성질을 전혀 달리하는 것으로서, 근로계약 당사자로서의 근로자는 「살아있는 인간」으로서 「인간다운 생활을 위하여 근로계약을 맺고 근로할 수 밖에 없는 사람」이라는 인식아래 법적으로 보호되고 있다(근로기준법 1조 참조). 그러므로 미성년근로자도 근로자로서 당연히 이러한 전제하에서 독자적으로 보호되어야 할 것이다. 이러한 점에 비추어 볼 때 종래 근로기준법상의 연소근로자보호규정을 일반적으로 민법의 특별규정으로 보아 한정적으로 해석하거나, 근로기준법에 명문의 규정이 없는 경우 바로 일반법인 민법의 미성년자에 관한 규정을 유추하려는 태도는 시정되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 종래 해석상 문제되는 중요한 몇 가지 점을 지적하기로 한다. 첫째, 민법상의 「미성년자의 영업에 대한 허락」(민법 제8

조 참조)에 관한 규정은 근로기준법상의 미성년자의 근로계약체결에 대해서는 관계가 없다 할 것이다. 즉 민법상의 미성년자에 관한 규정 중 제8조에서 규정하고 있는 「영업」에 대한 친권자의 허락에 관한 규정은 민법상 행위무능력자인 미성년자가 유효한 법률행위를 하기 위한 보호규정으로써, 근로기준법상의 근로계약에 있어서는 계약당사자인 미성년자는 근로능력을 가지는 한 성인근로자와 동일한 지위가 인정되어야 하기 때문이다. 현재 근로기준법 제53조·54조에서 미성년근로자에게 가장 중요한 「근로계약의 체결」 그리고 「임금청구권」에 관하여 미성년근로자의 「근로자로서의 인간」의 의사 내지 지위의 존중의 관점에서 친권자에 의한 근로계약관계의 간섭을 일체 배제하는 것을 규정하고 있는 것도 이러한 입장을 뒷받침하는 것으로 볼 것이다.

둘째, 그런데 근로기준법 제53조에서는 친권자들의 대리근로계약은 금지하고 있으나, 민법상의 친권자의 동의 내지 허락을 얻어 본인이 근로계약을 체결하는 것에 관하여는 금지하고 있지 않다. 이와 관련하여 미성년자의 근로계약체결에도 이러한 동의 또는 허락이 필요하다는 견해도 있다. 그러나 근로기준법 제53조 내지 54조의 입법취지·근로계약의 특질에 비추어 볼 때 미성년자의 근로계약에는 이러한 친권자의 동의는 필요 없고, 또한 동의 없음을 이유로 미성년자의 근로계약을 취소하는 것도 허용되지 않는다고 해야 할 것이다. 근로기준법 제53조 2항에서는 미성년자에게 「불리한 계약」의 경우에는 친권자·후견인 뿐만 아니라 노동부장관에게까지 그 해제권을 부여함으로써 계약체결 이후에 있어서의 미성년자의 불이익의 사후구제를 법적으로 인정하고 있다. 이 경우의 계약해제의 해제이유를 명시해야 하고 미성년자의 동의를 얻어야 하는 것은 당연하다.

한편 선원법 제80조 2항은 법정대리인의 동의를 얻은 자는 선원근로계약에 관하여는 성년자와 동일한 능력을 가진다고 규정하고 있는데, 이러한 선원법상의 법정대리인의 동의는 선원업무의 특수성·위험성 등을 전제로 하는 것으로, 동의에 관한 한 선원법은 예외규정으로

해석하여야 할 것이다. 따라서 근로기준법에서는 이러한 동의는 불필요한 것이다. 만약 민법상의 동의가 근로관계에도 적용되는 것으로 해석한다면 선원법상의 동의에 관한 규정은 불필요하게 되는 것이다.

본문 요약

근로자는 근로를 통해서만 그 생존을 유지할 수 있고, 인간다운 생활을 할 수 있기 때문에 근로자의 근로의 권리는 현대사회에 있어서 생존을 위한 권리 중에서도 가장 기본적인 것이 되어 있다. 이에 국민의 생존을 보장하기 위해 세계 각국은 헌법에 근로의 권리를 규정하고 있다. 우리 나라의 경우에도 헌법에 근로의 권리와 의무에 관하여 명시하고 있으며, 특히 연소자 및 여성근로자에 대해서는 여러 가지 측면에서 이들을 보호하는 노력을 기울이고 있다. 특히 근로기준법에서는 이들을 특별보호해야 할 필요성에 따라 13세 미만자를 근로자로 사용하지 못하게 하는 규정이라든지, 여자 및 18세 미만자를 도덕상 또는 보건상 유해·위험한 사업에 사용하지 못하도록 하는 규정, 미성년자의 근로계약을 보호하는 규정, 미성년근로자의 독자적인 임금청구권 규정, 13세 이상 18세 미만자에 대한 근로시간의 특례 규정, 연소자와 여자의 야간작업과 휴일근로 금지규정, 연소근로자를 위한 교육의 실시와 장학금지급규정, 여자와 18세 미만자가 해고일로부터 14일 이내에 귀향하는 경우 귀향여비의 지급 규정 등을 두고 있다.

그 밖에 근로자를 보호하는 규정으로서 사용자가 근로자에게 최저수준 이상의 임금을 지급토록 하는 최저임금제도를 실시하고 있으며, 체불임금이나 퇴직금의 지급에 있어서도 근로자가 불이익을 당하는 일이 없도록 법으로 보호하고 있다. 또한 근로자가 사업장에서 일을 하다가 업무상의 사유로 부상·질병·신체장애 또는 사망한 경우에 사업주의 재해보상책임을 국가가 대행하여 이들에게 신속하고 공정하게 보상을 행함으로써 재해를 당한 근로자와 그 가족을 보호하는 제도를 실시하

고 있다.

그런데 일반적으로 연소근로자의 보호에 대하여는 민법상의 미성년자에 관한 규정을 전제로 논의가 진행되는 경향이 있다. 그러나 이는 〈근로자로서의 미성년자〉라는 개념이 아니다. 때문에 미성년근로자가 근로현장에서 독자적으로 보호되기 위해서는 ‘인간다운 생활을 하기 위해서 근로계약을 맺고 근로할 수 밖에 없는 존재’로서 미성년을 인식하고, 근로기준법상의 연소근로자 보호규정을 일반적으로 민법의 특별규정으로 보아 한정적으로 해석하는 일이 있어서는 안되겠다.

연구과제

1. 미성년근로자를 민법상의 개념으로 해석하게 될 때 근로기준법을 적용함에 있어 어떤 문제점이 발생하게 되는지 생각해 본다.
2. 청소년노동자의 기업내 복지대책 현황에 대해 조사해 본다.
3. 성인노동자와 청소년노동자의 법적 지위에 대해 논의해 본다.

참고문헌

- 구명삭(1988), 신헌법원론, 서울:박영사
 권영성(1992), 헌법학원론, 서울:법문사
 김철수(1993a), 헌법학신론, 서울:박영사
 김철수(1993b), 헌법학개론, 서울:박영사
 김치선(1990), 노동법강의, 서울:박영사
 김형배(1990), 근로기준법, 서울:박영사
 박홍규(1992), 노동법, 영남대학교 출판부
 법무부(1992), 법과 생활, 제1권 사회편
 川村統一(1983), 연소자의 勤勞條件保護, 日本勤勞法學會編, 現代 勤勞法講座 第11卷 賃金・勞動時間

청소년복지 관계법

개 관

청소년복지 관계법의 범위와 체계는 청소년복지를 비교적 좁은 의미로 파악하고 이 책의 다른 부분에서 논의될 법은 제외시킨다.

청소년복지법의 법원이 되는 헌법의 복지권(사회권 또는 생존권)과 관련 조항을 소개하고, 청소년복지에 관한 주요 법으로 청소년기본법의 ‘제6장 청소년복지 등’의 주요 내용을 중심으로 살펴본다. 청소년복지법이란 법이 없고, 9세에서 17세까지의 청소년은 아동복지법의 대상이 되기 때문에 아동복지법을 비교적 상세히 다룬다.

청소년복지에 관계되는 법으로는 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스에 관련된 주요 법에서 청소년복지와 관련된 내용만 간략히 소개한다.

주제어

사회복지, 청소년복지, 청소년복지 관계법, 헌법, 청소년기본법, 아동복지법, 사회복지사업법, 사회보장, 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스, 요보호아동, 사회복지사, 사회복지법인, 사회복지사업

* 이용교, 한국청소년개발원 선임연구원

1. 청소년복지 관계법의 체계

청소년복지 관계법의 범위와 체계에 관한 선행연구가 거의 없기 때문에 이 책에서 청소년복지 관계법의 범위를 정하고 체계를 세우는 일은 매우 조심스럽다. 청소년복지 관계법의 범위를 정할 때, 먼저 생각해야 하는 것은 청소년복지의 범위를 어떻게 설정하느냐이다. 즉 청소년복지를 넓게 보느냐 혹은 좁게 보느냐에 따라서 청소년복지 관계법의 범위는 현격히 달라진다.

청소년복지는 사회복지의 한 영역이기 때문에, 사회복지법의 범위와 체계에 대한 선행연구에서 청소년복지법의 범위와 체계를 설정하는 것은 실용적인 접근이다.

신섭중 외(1992 : 11-13)는 넓은 의미의 사회복지법에는 “사회복지정책 혹은 사회복지정책의 실현과 관련된 제반 법률을 의미하고, 여기에는 사회보장과 보건의료, 교육, 주택, 그리고 대인적 서비스로 표현되는 제반 사회서비스가 포함된다”고 한다. 좁은 의미의 사회복지법은 “현대사회에서 스스로 자신의 생활을 영위하지 못하는 사회적 약자들에 대해서 제한적으로 도움을 제공하는 노력의 총화와 관련된 법규범이다”고 한다. 이들은 우리 나라의 경우 사회복지법의 학문적 개념 포착은 넓은 의미의 사회복지법을 선호하는 경향이 있으나, 실정법상으로 좁은 의미의 사회복지법을 선호하는 추세라고 전제하고 자신들의 틀을 제시하고 있다.

신섭중 외(1992 : 20-21)는 사회복지법의 체계를 크게 사회보장법과 사회복지관련법으로 나눈다. 사회보장법은 다시 사회보장일반에 관한 법, 사회보험법, 공적부조법, 사회복지서비스법으로 분류하고, 사회복지관련법은 공중위생과 연관된 법, 주택관련법, 노동 및 고용과 연관된 법, 교육관련법, 재활과 연관된 법으로 분류하였다.

법제처가 편찬한 대한민국헌행법령(제38편)에서는 사회복지를 행정

조직·통칙, 사회복지·통칙, 생활보호, 재해구호, 아동·노인·장애인·모자복지, 사회보험, 가정의례 등 7개의 장으로 분류하고 있다. 이 분류는 사회복지의 주무부서인 보건사회부와 그 소속기관에서 하는 업무와 관련된 법률을 총망라하고 있다. 이 체계를 청소년복지 관계법에 적용하면 신선통칙 외의 사회복지법의 체계중 사회보장법은 대부분 중복되고, 사회복지관련법은 제외된다.

그런데 위의 두 가지 사회복지법의 체계는 전체 사회복지법을 체계화 하는데, 일차적 목적이 있기 때문에 청소년복지 관계법을 체계화 하는 데는 일정한 한계가 있다. 이 점에서 청소년복지와 밀접한 관계가 있는 아동복지 관계법의 체계에 대한 선행연구를 검토할 필요가 있다.

고등학교 교과서 아동복지(교육부, 1992 : 65-85)에서는 아동복지 관계법을 아동복지에 관한 법과 그 밖의 아동복지관련법으로 나누고 있다. 전자로는 아동복지법, 영·유아보육법, 입양특례법, 모자복지법을 소개하고, 후자에는 저소득층 또는 불우계층의 아동을 위한 관련법(사회복지사업법, 생활보호법, 장애인복지법, 보호시설에 있는 고아의 후견 직무에 관한 법률), 사회보험에 의한 아동복지를 위한 관련법(국민연금법, 의료보험법), 아동건강을 위한 관련법(모자보건법, 보건소법, 학교보건법, 학교급식법), 근로에 종사하는 아동을 위한 관련법(근로기준법), 아동의 교육을 위한 관련법(교육법, 유아교육진흥법, 특수교육진흥법), 비행아동 및 우범아동을 위한 관련법(미성년자보호법, 소년법, 소년원법, 보호관찰법, 갱생보호법), 아동의 건전한 육성을 위한 관련법(청소년육성법) 등을 제시하고 있었다. 이처럼 아동복지관계법을 아동복지에 관한 법과 관련법으로 나누고, 관련법을 영역별로 범주화 한 것은 청소년복지 관련법의 체계화에 많은 시사점을 준다.

그러나 이 책에서는 청소년복지 관련법 중 많은 내용을 청소년기본법, 청소년교육 관계법, 청소년노동 관계법, 청소년선도 관계법, 청소년

년 교정교화 관계법 등에서 상세히 다루기 때문에 청소년복지 관계법에서 논의할 영역은 대폭 축소될 것이다.

함병수 외(1991 : 119-134)가 연구한 청소년관계법의 분류체계는 청소년복지 관계법의 체계 모색에 많은 시사를 주고 있다. 이 연구는 청소년관계법은 단일법이 아니기 때문에 분류가 기준에 따라서 다를 수 있음을 전제하고, ① 업무영역별 분류, ② 청소년을 주요 대상으로 제정된 법령과 청소년과 관계되는 법조문이 있는 법령, ③ 청소년생활 관계 법령 등으로 분류한 바 있다. 이 연구는 청소년복지관계법령을 크게 보건건강관계법령과 복지후생관계법령으로 나누고, 전자에 의료법 등 15개 법령 후자에 생활보호법 등 19개 법령을 제시하였다.

청소년관계법령이 분류기준에 따라서 다양하다는 시각은 청소년복지 관계법의 체계를 세우는 데도 매우 적절한 지적이다. 그러나 청소년복지관계법령이란 용어는 사회복지분야에서 잘 쓰지 않는 용어이므로 “청소년복지 관계법”이란 용어로 대체하는 것이 좋을 듯하고, 청소년복지 관계법을 복지·후생 관계 법령을 중심으로 하여 재구성할 필요가 있는 듯하다.

필자는 위의 신섭중 외, 법제처, 함병수 외의 연구에서 보는 바와 같이 청소년복지 관계법의 범위를 가능한 폭넓게 보되, 아동복지 교과서에서와 같이 청소년복지와 밀접하게 관련된 주요 법과 그 밖에 관계법으로 체계화 하고자 한다.

그런데 현재 우리 나라에는 청소년복지에 관한 단일법이 없기 때문에 청소년복지에 관한 내용을 상당히 포함하고 있는 법을 청소년복지에 관한 법으로 보고자 한다. 이러한 법으로는 청소년기본법과 아동복지법이 있다.

그 밖에 청소년복지에 관계되는 법은 사회복지의 분류틀로 널리 사용되고 있는 사회보험법, 공적부조법, 사회복지서비스법으로 분류하고자 한다.

청소년복지 관계법의 체계

- 헌법
- 청소년복지에 관한 법
 1. 청소년기본법
 2. 아동복지법
- 청소년복지에 관계되는 법
 1. 사회보험법

사회보장에 관한 법률, 국민연금법, 공무원연금법, 사립학교교원
연금법, 선원보험법, 의료보험법, 공무원 및 사립학교교직원의료
보험법, 산업재해보상보험법 등

2. 공적부조법

생활보호법, 자활지도사업에 관한 임시조치법, 의료보호법, 재해
구호법 등

3. 사회복지서비스법

사회복지사업법, 사회복지사업기금법, 장애인복지법, 모자복지
법, 윤락행위 등 방지법 등

2. 헌법에 나타난 복지권

헌법은 국가의 기본법으로서 국민의 기본권을 보장하는 최고의 법이
다. 현대적 헌법은 국민의 복지권(사회권 또는 생존권)을 보장하여 모
든 국민의 인간다운 생활을 보장하고 있다. 한국의 헌법은 국가의 기
본법으로서 사회복지법의 법원이자 기본 근거이다.

현행 헌법상 복지권은 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조)와 그
파생권리로서 구성되어 있다. 따라서 헌법상 규정되어 있는 교육의 권
리(헌법 제31조), 근로의 권리(헌법 제32조), 노동3권(헌법 제33
조), 사회보장의 권리(헌법 제34조 2항), 환경권(헌법 제35조), 혼인

과 가족 보전에 관한 권리(헌법 제36조) 등은 이 인간다운 생활을 할 권리의 개별화된 파생적 권리로써, 인간다운 생활이라는 목적의 실현을 위한 수단으로 되어 있다고 할 수 있다(신섭중 외, 1992 : 158-164).

헌법 제34조는 “① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. ④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. ⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다.

모든 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위해서는 국가가 사회보장제도와 사회복지제도를 확립해야 하며, 국민은 국가의 적극적인 관여에 따른 사회보장을 받을 권리를 가진다. 사회보장제도는 사회보험, 공적부조, 그리고 사회복지서비스 등이 포함되어 있다. 특히, 헌법 제34조 4항은 청소년에 대한 보호와 권익을 보다 특별히 옹호하자는데 있다.

3. 청소년기본법 : 청소년복지 등을 중심으로

청소년기본법은 청소년의 권리 및 책임과 가정·사회·국가 및 지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 정하고, 청소년육성정책에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다(청소년기본법 제1조). 이 법의 상세한 내용은 이 책의 다른 장(제3장과 제4장)에서 다루어지기 때문에 이 글에서는 청소년기본법의 제6장 청소년복지 등(동법 제46조-제49조)을 중심으로 다루고자 한다.

청소년기본법은 청소년육성정책에 관한 기본적인 사항을 다루고 있기 때문에, 청소년복지에 관한 내용은 극히 일부만 다루고 있어서 미

흡하지만, 청소년복지 등을 위하여 국가 및 지방자치단체가 해야 할 일을 규정하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

국가는 청소년들이 처해 있는 객관적인 상황과 그들의 의식·생활상태 등을 정기적으로 조사하여 청소년의 복지증진정책의 수립·시행에 기초자료로 활용하여야 한다(동법 제46조 1항). 이 기초자료 조사는 다음의 사항을 총괄적으로 조사하는 종합조사(매5년)와 선별적으로 조사하는 개별조사(매년)로 구분한다. 즉, 청소년 인구·환경·의식 및 생활실태, 청소년에 대한 국민의식 실태, 청소년의 수련활동 실태, 시설보호청소년·소년소녀가장·결손가정청소년 및 무직청소년 등의 생활실태, 청소년의 유해환경의 접촉실태, 청소년비행 현황, 기타 문화체육부장관이 필요하다고 인정하는 청소년실태 등이다(동법 시행령 제52조). 국가 및 지방자치단체는 수련활동·교육·직업훈련·의료보호 등의 시책을 추진함에 있어서 경제적·정신적·신체적으로 특별한 보호·지원을 필요로 하는 청소년에 대하여는 우선적으로 배려하여야 한다(동법 제46조 2항).

신문·방송·영화·연극 및 간행물 등을 저작·발행·제작 또는 보급하는 자는 이러한 매개물이 청소년육성에 저해되지 아니 하도록 선량한 주의의무를 다하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 청소년에게 유익한 매개물의 저작·보급 등을 장려하여야 하며, 예산의 범위안에서 경비를 지원할 수 있다(동법 제47조).

국가 및 지방자치단체는 주로 청소년이 많이 이용하는 시설 및 장소에서 청소년에게 유해한 업소를 설치하거나 유해한 행위를 하도록 방지하여서는 아니된다. 청소년시설과 장소는 청소년수련시설과 수련시설의 경계선으로부터 직선거리 50미터 이내의 장소, 청소년전용 활동 지역, 기타 문화체육부장관 또는 지방자치단체의 장이 고시하는 시설 또는 장소이다(동법 제48조 1항: 동법 시행령 제54조). 국가 및 지방자치단체는 청소년에게 유해한 업소와 유해한 행위에 대한 민간인의 자율적인 정화노력을 조장할 수 있는 지원시책을 강구하여야 하고, 필

요한 경우 청소년전용 활동지역을 지정할 수 있다(동법 제48조 3항).

국가 및 지방자치단체는 청소년의 비행예방 및 비행청소년에 대한 선도와 비행청소년이 수련활동에 적극 참여할 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다(동법 제49조).

이처럼 청소년기본법의 청소년복지 등에 관한 조항은 청소년관련 기초자료조사 등, 청소년 관련 매개물 저작자 등에 대한 지원 등, 청소년 유해요인 정비 등, 청소년의 비행예방 등의 내용만 포함하고 있다. 자유주의 하에서 청소년복지의 이상을 청소년의 최저생활보장과 기회균등이라고 볼 때, 크게 미흡한 내용이다. 특히, 법과 시행령의 내용을 볼 때, 청소년에게 유해한 업소 및 유해한 행위를 정비하는데 관심을 가지고 있고, 청소년복지의 일차적인 대상이라고 할 수 있는 “경제적·정신적·신체적으로 특별한 보호·지원을 필요로 하는 청소년”에 대해서는 “우선적으로 배려하여야 한다”는 선언적인 조항 하나 밖에 없는 실정이다.

4. 아동복지법

1) 입법목적과 연혁

아동복지법은 아동이 건전하게 출생하여 행복하고 건강하게 육성되도록 그 복지를 보장함을 목적으로 한다(동법 제1조). 이것은 요보호 아동 뿐만 아니라 모든 아동의 건전한 육성을 위한 적극적인 복지대책을 실시하려는 데에 그 목적이 있다. 아동복지법은 특수한 아동에 대한 소극적 보호법이 아니라, 심신의 발달과정에 있는 모든 아동의 복지를 보장하는 적극적 복지법으로서의 성격을 가지고 있다. 이것은 헌법상 보장된 생존권 사상을 아동에 대하여 구체화한 것이다(신섭중 외, 1992 : 400-421).

아동복지법에 관한 최초의 법인 아동복지법은 1961년 12월 30일에

제정되었다. 이 법의 제한점과 그뒤 20년 동안의 사회·경제적인 변화, 특히 경제성장정책 등으로 빚어진 사회병리적 현상으로부터 아동을 건전하게 육성해야 할 필요성은 시급한 과제가 되었다. 이에 정부는 요보호아동의 보호 및 유아보육과 건전한 아동의 출생을 위한 임신부 보호의 취지에서 1981년 4월 13일 법률 제3438호로 아동복지법을 아동복지법으로 개정하였다.

아동복지법이 아동복지법에 비하여 크게 다른 점은 다음과 같다. ① 아동복지의 대상이 요보호아동에서 모든 아동으로 확대되었다. ② 아동복지에 대한 국가와 국민의 책임 조항이 신설되었다. ③ 아동복지지도원을 종래 특별시·도에만 배치하던 것을, 도·시·군·구, 아동상담소에까지 확대·배치하고 임시직에서 별정직공무원으로 삼았다. ④ 아동에 대한 금지행위를 한 자에 대한 형벌을 강화했다. ⑤ 아동복지시설의 직원의 자격직무를 별도로 규정하였다. ⑥ 시설수용아동이 18세가 되면 무조건 퇴원시키던 것을 경우에 따라서는 기간을 연장하여 계속 보호를 받을 수 있게 되었다.

2) 아동복지의 권리주체와 책임

아동복지의 권리주체는 아동(18세 미만의 자), 임신부(임신중에 있거나 출산후 6월 이내의 여자), 요보호아동(아동이 그 보호자로부터 유실·유기 또는 이탈된 경우 그 보호자가 아동을 양육하기에 부적당하거나 양육할 능력이 없는 경우 또는 기타의 경우에 이 법에 의하여 보호를 받을 아동), 요보호임산부(아동의 건전한 출생을 기할 수 없는 경우, 또는 기타의 경우에 이 법에 의하여 보호를 받을 임신부) 등이다(동법 제2조).

아동의 복지를 보장하기 위해서 보호자, 국민, 국가·지방자치단체는 아동의 건전육성에 대한 책임을 함께 가진다(동법 제3조). 이 법에서 “보호자”는 친권자, 후견인, 그외 아동을 현재 보호·양육하고 있는 자이다. 여기에 아동을 보호·양육하는 자를 보호자에 포함시킨 것

은 물론 법률상의 부모(친권자)가 중요하지 않다는 것이 아니라, 일상 생활 속에서 아동의 복지를 도모하기 위해서 혈연에 관계없는 실제의 양육자를 보호자로 한 것이다.

3) 아동복지사업의 실시기관 및 조직

(1) 보건사회부장관 및 지방자치단체의 장 : 이들은 아동복지에 관한 일반적인 복지조치와 복지시설의 설치를 통하여 아동복지사업을 수행한다.

(2) 아동복지위원회 : 아동복지에 관한 사항을 조사, 연구, 심의하기 위해서 보건사회부에 중앙아동복지위원회를 특별시, 도에 지방아동복지위원회를 둘 수 있고(동법 제5조 1항), 동 위원회는 아동복지에 관하여 필요한 사항을 관계기관에 건의할 수 있다(동법 제5조 2항).

(3) 아동상담소 : 도지사, 시장, 군수는 관할구역 안에 아동상담소를 설치할 수 있다. 이 때 시장, 군수는 도지사의 승인을 받아야 한다(동법 제8조 1항). 사회복지법인 또는 재단법인도 도지사의 인가를 받아서 아동상담소를 설치할 수 있다(동법 제8조 2항). 아동상담소의 임무는 다음과 같다. 다만 민간시설인 아동상담소는 아동복지시설 또는 요보호아동의 조사·지도 및 감독 그리고 아동을 위한 지역사회자원의 활용·주선 등의 사무는 하지 못한다(동법 제8조 3항).

- ① 아동 또는 임신부에 관한 그 가족 또는 관계인에 대한 상담
- ② 아동지도에 필요한 가정환경의 조사, 입양, 위탁보호 및 거주보호
- ③ 아동 또는 임신부에 관하여 전문적, 기술적 지도를 필요로 하는 경우의 개별지도, 집단지도 및 그 알선
- ④ 아동복지시설 또는 요보호아동의 조사, 지도 및 감독
- ⑤ 아동을 위한 지역사회 자원의 활용·알선
- ⑥ 아동의 일시보호
- ⑦ 기타 아동 및 임신부의 복지증진에 관한 사무(동법 제8조 3항)

(4) 보건소 : 보건소는 아동복지를 위하여 다음의 사무를 행한다(동법 제9조).

- ① 임산부의 건강상담 및 지도
- ② 아동의 전염병 예방조치
- ③ 아동의 건강상담, 신체검사와 보건위생에 관한 계몽, 지도
- ④ 아동의 영양개선

(5) 아동복지지도원 : 아동복지에 관한 사항을 상담·지도하기 위해서 도·구·시·군 및 아동상담소에 아동복지지도원을 둘 수 있다(동법 제6조 1항). 그리고 아동복지지도원은 동법 제8조 3항 각호의 업무를 담당한다(동법 시행령 제3조 2항).

(6) 아동위원 : 아동위원은 구·시·읍·면에 두며, 이들은 그 관할 구역 안의 아동에 대하여 항상 그 생활실태 및 가정환경을 상세히 파악하고 아동복지에 관하여 필요한 원조와 지도를 행하며 아동복지지도원 및 관계행정기관과 협력하여야 한다(동법 제7조 1, 2항).

4) 아동복지의 조치

(1) 요보호아동·요보호임산부에 대한 보호조치 : 도지사·시장·군수는 요보호아동, 요보호임산부를 발견하면 다음의 보호조치를 해야 한다(동법 제11조).

- ① 아동 및 보호자에 대한 훈계 또는 서약서를 받는 것
- ② 아동복지지도원 또는 아동위원을 통한 지도
- ③ 가정에서의 보호양육에 필요한 조치를 하는 것(보호자 또는 대리양육을 원하는 연고자를 통해 그 가정에서 하는 것이 원칙이다) (동법 시행규칙 제5조 1항)
- ④ 희망자에게 보호위탁
- ⑤ 병원 또는 요양소에 입원·입소시키는 것
- ⑥ 성격 및 행동장애아에 대한 선도기관 의뢰(교호시설, 정서장애아 시설)

(2) 시설보호조치 등 : 도지사·시장·군수는 그 관할 구역 안의 요보호아동과 요보호임산부중 동법 제11조의 규정에 의한 보호조치가 적합하지 아니한 자에 대하여 아동복지시설에 입소시켜 필요한 보호조치를 하여야 한다. 이 경우 그 보호자 또는 배우자가 있을 때에는 그 의견을 들어야 한다(동법 제12조).

아동복지시설에 입소한 아동은 연령이 18세에 달하거나, 보호의 목적이 달성되었다고 인정될 때에는 그 보호중인 아동을 퇴소시켜야 한다(동법 제13조 1항). 그러나 시설에서 계속 수용보호가 필요하다고 인정되는 아동에 대하여는 그 보호기간을 연장할 수 있다(동법 제13조 3항). 여기에 해당되는 자는 ① 고등학교 이하의 학교에 재학중인 자, ② 직업보도시설 또는 직업훈련시설에서 직업훈련중인 자, ③ 심신장애자로서 귀가·취업이 곤란한 20세 미만의 자 등이다(동법 시행령 제2조 1항).

아동복지시설의 장은 교육법에 의한 보호자에 준하여 수용중인 아동을 취학시켜야 한다(동법 제25조 1항). 또한 각급 학교의 장은 1항의 규정에 의한 취학아동에 대하여 입학금·수업료 기타 납입금을 감면할 수 있다(동법 제25조 2항).

(3) 친권상실 선언의 청구와 후견인 선임청구 : 도지사는 아동의 친권자가 그 친권을 남용하거나 현저한 비행 기타 친권을 행사할 수 없는 중대한 사유가 있는 것을 발견한 경우 아동의 복지를 위해 필요하다고 인정할 때에는 법원에 그 친자 상실의 선고를 청구할 수 있다(동법 제15조).

도지사는 친권자 또는 후견인이 없는 아동을 발견할 경우 그 복지를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 법원에 후견인의 선임을 청구할 수 있으며 필요에 따라 그 해임을 청구할 수 있다. 아동복지시설에 입소중인 아동은 「보호시설에 있는 고아의 후견직무에 관한 법률」(법률 제703호 1961. 8. 31) 제2조의 규정에 따라 우선적으로 그 시설장이 후견인의 직무를 행한다(동법 제16조).

(4) 아동의 인권존중을 위한 금지행위 : 누구든지 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 해서는 아니된다(동법 제18조).

- ① 불구, 기형의 아동을 공중에 관람시키는 행위
- ② 아동에게 구걸시키거나, 아동을 이용하여 구걸하는 행위
- ③ 공중의 오락 또는 흥행을 목적으로 14세 미만의 아동에게 곡예를 시키는 행위
- ④ 14세 미만의 아동에게 주점, 기타 접객 영업에 종사시키는 행위
- ⑤ 아동에게 음행을 매개시키는 행위
- ⑥ 정당한 권한을 가진 알선기관외의 자가 아동의 양육을 알선하고 금품을 취득하는 행위
- ⑦ 아동에게 유해한 흥행, 영화, 기타 이에 준하는 흥행물을 관람시키는 행위
- ⑧ 아동에게 유해한 유기를 시키거나, 유해한 유기를 행하는 장소에 출입시키는 행위
- ⑨ 자기의 보호 또는 감독을 받는 아동을 학대하는 행위
- ⑩ 아동을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적외의 용도에 사용하는 행위
- ⑪ 아동의 덕성을 심히 해할 우려가 있는 도서·간행물·광고물 기타의 내용물을 제작하거나, 이를 아동에게 판매·반포·공여·교환·전시·구연·방송하거나 하게 하는 등의 행위

이상의 각 항목은 형법의 유기죄(제271조 유기·존속유기, 제272조 영아유기, 제273조 학대·존속학대, 제274조 아동학사, 제275조 유기치사상)와 약취와 유인의 죄(제287조 미성년자의 약취·유인, 제288조 영리 등의 목적을 위한 약취·유인·매매 등)에 관한 조항에 대해 특별법적 성격을 지닌다. 이처럼 형법에 아동에 대한 금지행위조항이 있는 데도 아동복지법에 형벌의 규정이 필요하게 된 것은 헌법에 명시된 기본권을 보호하고, 형법은 개정이 어려우므로 특별법에서 아동의 인권존중이란 정책목적을 달성하기 위해서 현실에 맞게 적용시켜

나가려 했기 때문으로 생각된다.

(5) 아동 등에 대한 조사 등 : 보건사회부장관, 도지사, 시장, 군수는 관계공무원, 아동복지지도원, 아동위원 등으로 하여금 아동복지시설, 보호수탁자, 아동의 주소, 거소, 아동의 고용장소 또는 아동의 인격존중을 위해 금하는 행위를 위반할 우려가 있는 업소에 출입하여 아동 또는 관계인에 대하여 필요한 조사를 하거나 질문하게 할 수 있다(동법 제19조 1항). 이 때 조사자는 그 권한을 증명하는 증표를 제시해야 하며(동법 제19조 2항), 조사나 질문을 거부, 방해 기피하거나 허위답변을 하거나 아동에게 그렇게 대답하도록 시키거나 하면 1년 이상의 징역 또는 100만원 이하의 벌금에 처하도록 했다(동법 제35조 1항).

국가와 지방자치단체는 아동이 권리를 보장하고 복지증진을 목적으로 설립된 기관 및 단체를 지도·육성할 수 있다(동법 제21조).

한편 아동을 보호 또는 감독할 의무가 있는 자는 아동의 건강유지와 향상을 위하여 최선의 주의와 노력을 하여야 한다(동법 제14조).

5) 아동복지 시설

(1) 아동복지 시설의 설치와 운영 : 국가와 지방자치단체는 아동복지 시설을 설치할 수 있다. 시·군은 도지사의 승인을 받아야 한다(동법 제20조 1항). 사회복지법인과 재단법인은 도지사의 인가를 받아야 아동복지 시설을 설치할 수 있다(동법 제20조 2항). 기타 법인과 법인 외의 자(단체 또는 개인)는 도지사·시장·군수에 신고하고 아동복지 시설을 설치할 수 있다(동법 제20조 3항). 단, 이 경우 시설의 종류는 조산시설과 무료로 사용케 하는 아동전용시설, 가정탁아시설에 한하며(동법 시행령 제11조 3항), 이러한 종류의 시설은 누구든지 설치할 수 있다(동법 시행령 제11조 4항).

아동복지시설의 시설기준 기타 설치에 필요한 사항은 보건사회부령으로 정한다(동법 제20조 3항). 아동복지 시설은 자격기준을 갖춘 아

동복지시설 종사자를 배치하여야 한다(동법 시행령 제5조와 제12조).

(2) 아동복지 시설의 종류 : 아동복지시설은 아동상담소, 영아시설, 육아시설, 아동일시보호시설, 아동직업보도시설, 조산시설, 아동전용시설, 교호시설, 아동입양 위탁시설, 정서장애아시설, 자립지원시설, 탁아시설 등이다(동법 시행령 제2조).

국가와 지방자치단체는 어린이 공원, 어린이 놀이터, 아동회관·체육·연극·영화·과학실험 전시시설 등 아동전용시설을 설치하도록 노력해야 한다(동법 제10조 1항). 아동이 이용할 수 있는 문화·오락시설·교통·기타 서비스 시설 운영자는 아동의 이용편의를 고려한 편의설비를 해야 한다. 또 13세 미만의 아동에게는 입장료와 이용료를 감면할 수 있다(동법 제19조 2항).

6) 아동복지의 재정

(1) 국가의 비용 보조 : 국가와 지방자치단체는 다음의 경우에 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다(동법 제27조).

- ① 아동복지위원회, 아동상담소, 아동복지지도원 및 아동위원의 업무수행에 필요한 비용
- ② 아동복지시설의 설치 및 운영에 필요한 비용 또는 수탁보호중인 아동의 양육에 필요한 비용
- ③ 아동복지사업의 지도감독·계몽 및 선전에 필요한 비용
- ④ 시설 퇴원시 생업자금 등 아동의 보호관리에 필요한 비용
- ⑤ 교육훈련시설에의 위탁훈련에 필요한 비용

이 때 ①, ③, ⑤항의 경우에는 예산의 범위 안에서 국가(사회복지사업기금 포함)와 지방자치단체가 부담하되 그 비율은 서울특별시의 경우 5/10이하를 국가가 5/10이상을 서울특별시가 부담하고, 직할시의 경우 8/10이상을 국가가 2/10이하를 직할시가 부담하며, 시·군의 경우에는 8/10이상을 국가가 1/10이하를 시·군이 부담한다.

또 ②, ④항의 경우는 예산의 범위 안에서 국가와 지방자치단체가

80% 이상을 보조하되 국가와 지방자치단체의 보조금 부담비율은 위와 같다. 그리고 국가와 지방자치단체가 설치하는 아동전용시설 또는 아동복지시설에 소요되는 비용은 전액 국가와 지방자치단체가 부담한다.

(2) 비용의 수납 : 도지사 또는 시장·군수는(다음의 경우) 그 보호 조치를 행하는데 필요한 비용을 본인이나 그 부양의무자에 청구할 수 있다(동법 제28조). 이러한 경우 아동복지시설장이 그 비용을 받고자 할 때는 도지사가 미리 정한 보호비용 수납한도액의 범위 안에서 소요 비용을 받을 때는 승인을 받을 필요가 없다(동법 제28조 2항).

(3) 국유재산의 무상대여, 면세, 압류금지 등 : 국가는 아동복지시설을 설치·운영하는 법인에 대하여 이 법에 의하여 위탁한 업무의 처리를 위하여 필요할 때는 국유재산을 무상으로 대여할 수 있다(동법 제30조).

아동복지시설에서 수용아동을 위하여 사용하는 건물 및 토지에 대하여는 조세 기타의 공과금을 면제 받을 수 있다. 그 외 세제상의 혜택은 사회복지법인 일반과 마찬가지로이다(동법 제31조).

아동복지법에 의하여 지급된 금품과 이를 받을 권리는 압류하지 못한다(동법 제32조).

5. 사회보험법

사회보험에 의한 청소년복지 관계법은 사회보장에 관한 법률, 국민연금법, 의료보험법, 산업재해보상보험법 등이 있다.

1) 사회보장에 관한 법률

사회보장에 관한 법률은 1963년 11월 5일 법률 제1437호로 제정되었다. 이 법은 전문 7개조에 불과하지만, 국민의 인간다운 생활을 도모하기 위한 사회보장제도의 확립과 그 효율적인 발전을 기함을 목적으로 한다는 점에서 의의가 있다(동법 제1조).

이 법은 사회보장을 사회보험에 의한 제급여와 무상으로 행하는 공적부조로 정의하고(동법 제2조), 정부는 사회보장사업을 하는데 있어서 국민의 자립정신을 저해하지 아니하도록 하며, 사회보장사업은 국가의 경제적 사정을 참작하여 순차적으로 법률이 정하는 바에 의하여 행하도록 규정하고 있다(동법 제3조).

청소년복지를 포함한 우리 나라 모든 사회보장사업은 이 법이 정한 틀의 제한을 받고 있다. 그런데, 사회보장의 기본인 모든 국민의 기본욕구의 충족을 통한 생활보장이란 관점에서 볼 때 이 법은 미흡한 점이 많다. 특히 입법과정에서 충분한 검토없이 제정되었고, 법 제정후 30여년 동안 우리 나라 사회보장의 상황이 많이 변화되었기에 개정의 필요성이 증대되고 있다.

2) 국민연금법

국민연금법은 1986년 12월 31일에 법률 제3902호로 제정되었다. 이 법의 전신인 국민복지연금법은 1973년 제정되었으나, 시행도 되기 전에 13년동안 사장되었다가 전문이 개정되어 국민연금법이 되었다.

국민연금법은 국민의 노령, 폐질 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 한다(동법 제1조). 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민은 국민연금의 가입대상이 된다. 다만, 다른 연금법의 적용을 받는 공무원·군인 및 사립학교 교직원 기타 대통령령이 정하는 자를 제외한다(동법 제6조).

국민연금의 급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금 등의 4종류가 있다(동법 제45조). 유족연금은 가입자 또는 가입자이었던 자의 사망 당시 그에 의해서 생계를 유지하고 있던 자로서 배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부이다. 그 중 자녀와 손자는 다만 18세 미만이거나 장애등급 2급 이상에 해당되는 자이어야 한다(동법 제63조). 국민연금법에는 기본연금(균등부분 + 소득비례부분)과 가급연금이 있다.

18세미만 또는 장애등급 2급이상에 해당하는 자녀(다만, 2인이내에 한한다)는 1인당 연3만6천원의 가급연금을 받을 수 있다(동법 제48조, 동법 시행령 제36조).

국민연금법과 별도로 공무원연금법(1960년 1월 1일 법률 제533호), 군인연금법(1963년 1월 23일 법률 제1260호), 사립학교교직원연금법(1973년 12월 20일 법률 제2650호)등이 있다.

청소년복지와 관련된 급여는 유족급여이다. 공무원연금법의 경우 유족급여는 공무원 및 공무원이었던 자중 퇴직연금수급자가 사망한 때 퇴직연금의 70/100율, 장애연금 수급자가 사망한 때 장애연금의 70/100율 지급한다(동법 제56조, 제57조). 군인연금법과 사립학교교직원연금법은 적용대상이 각각 군인과 사립학교의 교직원이란 점만 제외하면 공무원연금법의 급여체제와 유사하다.

3) 의료보험법

의료보험법은 1963년 12월 16일에 법률 제1623호로 제정되어 시범사업만 해오다가 1976년 12월 22일에 전면개정되어 오늘에 이르고 있다. 의료보험법은 국민의 질병, 부상, 분만 또는 사망 등에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건을 향상시키고 사회보장의 증진을 도모함을 목적으로 한다(동법 제1조). 국내에 거주하는 모든 국민은(다른 법의 적용을 받는 대상자를 제외하고) 의료보험의 적용대상이 된다. 피보험자는 직장피보험자, 지역피보험자, 직종피보험자 등 3종류이다(동법 제6조).

의료보험법에 의한 보험급여는 요양급여, 분만급여, 부가급여 등의 3종류가 있다. 요양급여는 원칙적으로 현물급여(진찰, 약제 또는 치료재료의 지급, 처치·수술, 기타의 치료, 의료시설에 수용, 간호, 이송 등)가 원칙이지만 긴급 또는 부득이한 사유발생시에는 현금급여를 인정한다.

대부분의 청소년은 피보험자의 피부양자의 자격으로 의료보험의 급

여를 받게 된다. 피부양자는 피보험자(지역조합의 피보험자를 제외한 다)의 배우자·직계존속·직계비속·직계비속의 배우자 또는 형제·자매중 주로 그 피보험자에 의하여 생계를 유지하는 자를 말한다(동법 제3조 5항). 따라서 의료보험의 적용을 받는 피부양자는 피보험자와 친족관계 및 생계유지관계가 있어야 하는 2가지 요건을 동시에 만족시켜야 한다.

공무원 및 사립학교교직원의료보험법은 1977년 12월 13일 법률 제 3081호로 제정되었다. 이 법은 의료보험법의 적용대상에서 제외된 공무원 및 사립학교 교직원과 연금수급자 등을 적용대상으로 한다. 보험급여에 있어서는 건강진단이 추가된 것을 제외하면 의료보험법과 유사하다.

4) 산업재해보상보험법

산업재해보상보험법은 1963년 11월 5일에 법률 제1438호로 제정되었다. 이 법은 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하고, 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하며 재해예방 기타 근로자의 복지증진을 위한 사업을 행함으로써 근로자보호에 기여하고자 한다(동법 제1조). 법에 의한 적용제외사업(임의적용사업) 이외의 5인 이상 모든 사업장은 당연적용되고, 보험사업은 노동부장관이 관장한다. 보험급여는 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 유족급여, 상병보상연금, 장의비가 있으며(동법 제9조) 대통령령에 의한 장해특별급여와 유족특별급여가 있다.

6. 공적부조법

공적부조에 의한 청소년복지 관계법은 생활보호법, 의료보호법, 자활보호에 관한 임시조치법 등이 있다. 그중 생활보호법이 핵심적인 법이어서, 자활보호에 관한 임시조치법의 내용은 생활보호법의 자활보호

와 중복되는 것이 많고, 의료보호법은 의료보호의 내용과 절차를 보다 상세히 규정한 법이다.

생활보호법은 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 한다(동법 제1조).

생활보호의 보호기관은 국가 및 지방자치단체이다(동법 제2조 3호). 보호대상자는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 다음의 자로서 이 법에 의한 보호를 필요로 하는 자를 말한다. 즉, 65세 이상의 노쇠자, 18세 미만의 아동, 임산부, 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자, 기타 생활이 어려운 자로서 보호기관이 이 법에 의한 보호를 필요로 한다고 인정하는 자이다. 특히 18세 미만을 보호하는 경우에는 그 아동의 양육을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 아동과 함께 그의 어머니를 보호할 수 있다(동법 제3조).

생활보호법에 의한 보호의 종류는 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호 등이다. 이러한 보호는 보호대상자의 필요에 따라서 하나의 보호를 행하거나 2이상의 보호를 함께 행한다(동법 제7조). 보호의 종류별 내용을 보면 다음과 같다(동법 제8조-제14조).

(1) 생계보호 : 보호대상자에 대하여 의복·음식물, 기타 일상생활의 수요를 충족하는데 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것.

(2) 의료보호 : 보호대상자에게 진찰, 처치·수술, 기타의 치료, 약제 또는 치료재료의 지급, 의료시설에의 수용, 간호, 이송, 기타 의료목적의 달성을 위한 조치, 분만 등의 보호를 하는 것.

(3) 자활보호 : 보호대상자의 자활을 조성하기 위하여 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, 자활에 필요한 기능습득의 지원, 취업의 알선, 기타 대통령령이 정하는 자활조성을 위한 각종 지원 등 보호를 행

하는 것.

(4) 교육보호 : 보호대상자로서 교육법에 의한 중학교 또는 이에 준하는 학교(기술학교, 고등국민학교, 특수학교, 위와 유사한 각종 학교)에 입학 또는 재학하는 자에게 수업료, 기타 보호금품을 지원하는 것.

(5) 해산보호 : 보호대상자에 대하여 조산, 분만전과 분만후의 필요한 조치와 보호를 행하는 것.

(6) 장제보호 : 보호대상자가 사망한 경우 사체의 검안·운반·화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는 것.

생활보호의 수준은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다(동법 제5조 1항).

생활보호법은 한국에서 공적부조의 기본법이기 때문에, 이 법의 보호대상자인 노인, 아동, 장애인 등은 각기 노인복지법, 아동복지법, 장애인복지법, 모자복지법 등에 의해서 별도의 서비스를 받기도 한다.

7. 사회복지서비스법

1) 사회복지사업법

사회복지사업법은 1969년에 제정되었다가 1992년 12월 8일에 법률 제4531호로 전문개정되었다. 이 법은 사회복지사업에 관한 기본적인 사항을 규정하여 그 운영의 공정·적절을 기함으로써 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조). 여기에서 말하는 기본적인 사항이란 ① 민간사회복지 사업의 순수성, 공정성을 높이고, 그 적정하고 확실한 경영을 하기 위하여 사회복지법인을 두는 것, ② 사회복지사 자격규정을 두고 사회복지에 관한 전문지식과 기술을 가진 자에게 사회복지사 자격증을 교부하며 또한 사회복지법인은 일정 수 이상의 사회복지사를 채용하도록 한 것, ③ 사회복지법인에게 수익사

업을 허용하되 그 한계를 두어서 건전한 운영을 기하도록 한 것 등을 들 수 있다(신섭중 외, 1992 : 367).

이 법에서 “사회복지사업”이라 함은 다음의 법률(생활보호법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 모자복지법, 영유아보육법, 윤락행위 등 방지법)에 의한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인보호·직업보도·무료숙박·지역사회복지·의료복지·재가복지·사회복지관운영·정신질환자 및 나완치자 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 복지시설의 운영 및 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다. 이 법에서 “사회복지법인”은 사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 법인 또는 그 연합체를 말하고, “사회복지시설”은 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 시설을 말한다(동법 제2조).

2) 장애인복지법

장애인복지법은 1981년에 제정·공포된 심신장애자복지법을 전문개정하여 1989년 12월 30일에 법률 제4179호로 공포되었다. 이 법은 장애인대책에 관한 국가, 지방자치단체 등의 책무를 명백히 하고 장애발생의 예방과 장애인의 의료·훈련·보호·교육·고용의 증진·수당의 지급 등 장애인복지대책의 기본이 되는 사업을 정함으로써 장애인복지대책의 종합적 추진을 도모하며, 장애인의 자립 및 보호에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 장애인의 생활안정을 기여하는 등 장애인의 복지증진에 기여함을 목적으로 한다(동법 제1조).

이 법에서 “장애인”이라 함은 지체장애, 시각장애, 청각장애, 언어장애 또는 정신지체 등 정신적 결함으로 인하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다(동법 제2조).

국가와 지방자치단체는 장애의 발생을 예방하고, 장애의 조기발견에 대한 국민의 관심을 높이고 자립을 지원하며 필요한 보호를 실시하여 장애인의 복지를 증진할 책임을 진다. 모든 국민은 장애발생의 예방,

장애의 조기발견과 장애인의 복지증진에 협력하여야 한다(동법 제5조).

국가 및 지방자치단체는 장애발생예방, 의료보호, 중증장애인의 보호, 보호자에 대한 배려, 교육, 직업지도, 주택의 보급, 문화환경의 정비 등, 경제적 부담의 경감, 법제상의 조치 등 복지시책을 강구하여야 한다(동법 제8조-제17조).

3) 모자복지법

모자복지법은 모자가정(모가 세대주(세대주가 아니더라도 세대원을 사실상 부양하는 자를 포함)인 가정)이 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있게 함으로써 모자가정의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 한다(동법 제1조). 국가와 지방자치단체는 모자가정의 복지를 증진할 책임을 지고 모든 국민은 모자가정의 복지증진에 협력하여야 한다(동법 제2조).

이 법에서 “모”라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 아동(모에 의해 양육되는 18세 미만, 다만 취학시에는 20세 미만)을 양육하는 자를 말한다. 배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기된 여성, 정신 또는 신체장애로 인하여 장기간 노동능력을 상실한 배우자를 가진 여성, 미혼여성(사실혼관계에 있는 자를 제외한다), 이에 준하는 여성으로서 보건사회부령이 정하는 여성이다.

복지시책을 효율적으로 펴나가기 위하여 각 시·도 및 시·군·구에 모자복지상담소를 설치하고 모자복지상담원을 배치하여, 모자가정에 대한 실태조사, 상담, 생활지도 등을 실시하도록 하고 있다.

8. 청소년복지 관계법의 과제

청소년복지법은 아동, 노인, 장애인 등의 경우와 달리 단일 복지법이 없기 때문에 청소년기본법의 “청소년복지 등”과 아동복지법을 중심으로 하고 다른 관계법을 간략히 살펴보았다. 그런데 청소년복지를 좁은 의미로 해석하더라도 청소년복지 관계법은 복지실현의 방향제시와 실천에서 매우 미흡함을 알 수 있다. 이에 다음과 같은 몇 가지 제안을 하고자 한다.

첫째, 청소년기본법에서 한국 청소년복지의 기본이념으로서 “최저생활의 보장과 기회균등”을 명시하고, 시행령에 청소년의 소득, 보건, 교육, 주거, 직업, 여가육구 등을 충족시킬 수 있는 서비스를 명시해야 한다.

둘째, 아동복지법에 규정된 아동복지위원회의 운영을 활성화 시키고, 아동복지지도원과 아동위원 등의 활동여건을 조성해야 한다. 또한 시설보호를 받던 아동중 18세이후의 자립을 지원하기 위한 대책이 요구된다.

셋째, 다자녀가구의 아동복지를 위한 대책으로 여러 나라에서 도입하고 있는 아동수당 혹은 가족수당제도를 도입할 필요가 있다.

넷째, 생활보호사업중 청소년에게 가장 실질적인 도움을 주고 있는 교육보호를 중학교와 이에 준하는 학교에서 고등학교와 이에 준하는 학교로 수정하고, 보호대상자도 학습능력이 있으면 대학에 갈 수 있도록 보호대상자인 대학생들을 위한 교육부조를 신설할 필요가 있다.

다섯째, 장애청소년도 신체적 및 정신적 능력에 맞는 교육을 받고 적합한 직업을 가질 수 있도록 복지시책을 강구해야 한다.

본문 요약

청소년복지 관계법의 범위와 체계를 세울 때, 먼저 청소년복지를 포함한 사회복지의 범원이 되는 헌법상의 복지권 조항과 청소년복지와 관련된 법령을 포함한다. 한국에는 청소년복지에 관한 단일법이 없기 때문에 청소년복지에 관한 내용을 상당히 포함하고 있는 법을 청소년복지에 관한 법(청소년기본법과 아동복지법), 그 밖에 청소년복지에 관계되는 법은 사회보험법, 공적부조법, 사회복지서비스법으로 분류한다.

현행 헌법상 복지권은 인간다운 생활을 할 권리(제34조)와 그 파생 권리로서 구성되어 있다. 따라서 헌법상 규정되어 있는 교육의 권리, 근로의 권리, 노동3권, 사회보장의 권리, 환경권, 혼인과 가족·보건에 관한 권리 등은 인간다운 생활을 할 권리의 개별화된 파생적 권리로, 인간다운 생활이라는 목적의 실현을 위한 수단으로 되어 있다고 할 수 있다.

모든 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위해서는 국가가 사회보장제도와 사회복지제도를 확립해야 하며, 국민은 국가의 적극적인 관여에 따른 사회보장을 받을 권리를 가진다. 사회보장제도는 사회보험, 공적부조, 그리고 사회복지서비스 등이 포함되어 있다. 헌법 제34조 4항은 청소년에 대한 보호와 권익을 보다 특별히 강조하고 있다.

청소년기본법은 청소년육성정책에 관한 기본적인 사항을 다루고 있기 때문에, 청소년복지에 관한 내용은 극히 일부만 다루고 있어서 미흡하지만, 청소년복지 등을 위하여 국가 및 지방자치단체가 해야 할 일을 규정하고 있다는 점에서 의의가 있다.

청소년기본법의 청소년복지 등에 관한 조항은 청소년관련 기초자료조사 등, 청소년 관련 매개물 저작자 등에 대한 지원 등, 청소년 유해요인 정비 등, 청소년의 비행예방 등의 내용만 포함하고 있다. 자유주

의 하에서 청소년복지의 이상을 청소년의 최저생활보장과 기회균등이라고 볼 때, 청소년기본법의 내용은 크게 미흡하다.

아동복지법은 아동이 건전하게 출생하여 행복하고 건강하게 육성되도록 그 복지를 보장함을 목적으로, 요보호아동 뿐만 아니라 모든 아동의 건전한 육성을 위한 적극적인 복지대책을 실시하려는 데에 그 목적이 있다. 아동복지법은 특수한 아동에 대한 소극적 보호법이 아니라, 심신의 발달과정에 있는 모든 아동의 복지를 보장하는 적극적 복지법으로서의 성격을 가지고 있다. 그러나 실제의 아동복지사업은 예산의 부족과 복지서비스전달체계의 미비로 요보호아동의 복지에 일차적인 관심을 가지고 있다.

사회보험에 의한 청소년복지 관계법은 사회보장에 관한 법률, 국민연금법, 의료보험법, 산업재해보상보험법 등이 있다. 이러한 법들은 일차적인 적용대상자는 사업장에서 일하는 노동자이기 때문에 청소년은 피보험자인 보호자로 인한 급여(예컨대, 국민연금과 산재보험의 유족급여, 의료보험의 피부양자 보험급여)를 받는 경우가 많다.

공적부조에 의한 청소년복지 관계법은 생활보호법, 의료보호법, 자활보호에 관한 임시조치법 등이 있다. 생활보호법에 의한 보호의 종류는 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호 등이다. 그중 청소년복지에 핵심적인 교육보호는 보호대상자로서 교육법에 의한 중학교 또는 이에 준하는 학교에 입학 또는 재학하는 자에게 수업료, 기타 보호금품을 지원하는 것이다. 청소년복지를 위해서는 교육보호의 수준이 고등학교 또는 이에 준하는 학교로 상향되고, 보호대상자인 대학생을 위한 교육부조가 신설되어야 한다.

사회복지서비스법 중에는 청소년복지와 관련된 법은 사회복지사업법, 아동복지법, 장애인복지법, 모자복지법, 윤락행위 등 방지법 등이다. 다른 곳에서 다루어지지 않은 장애인복지법만 보면 현행 국가와 지방자치단체의 복지시책은 장애청소년의 특수교육과 자립을 위해서 대폭 개선되어야 한다.

연구과제

1. 청소년복지법의 범위와 체계에 대해서 논의해 본다.
2. 외국의 청소년복지법의 내용을 비교·연구한다.
3. 청소년기본법과 시행령 중에서 청소년복지 조항을 신설하거나 개정할 내용을 토론했다.
4. 아동복지시설에서 퇴소한 아동들의 생활실태와 국가와 지방자치단체에 의한 자립대책을 토론했다.
5. 사회보험법에서 아동과 청소년의 위상을 살펴보고, 아동과 청소년을 배려한 보험급여 등을 토론했다.
6. 생활보호법에 의한 교육보호의 효과와 한계를 연구하고, 그 개정안을 토론했다.

참고문헌

- 김만두(1984), 현대사회복지총론, 홍익재
- 김영모(1993), 현대사회정책론, 한국복지정책연구소 출판부
- 박석돈(1989), 한국사회복지법제의 정향을 위한 연구, 대구대학교 대학원 박사학위논문
- 법제처(1993), 대한민국현행법령집, 한국법제연구원
- 신섭중 외(1992), 한국사회복지법제개설, 대학출판사
- 이용교(1993), 한국청소년복지의 현실과 대안, 은평천사원 출판부
- 주정일, 이소희(1992), 아동복지학, 교문사
- 중앙대학교 사회복지학과 편(1993), 한국 사회보장제도의 제조명, 한국복지정책연구소 출판부
- 한국아동학회(1992), 아동복지, 대한교과서주식회사
- 全國社會福祉協議會 社會福祉研修セミナー(1988), 兒童福祉論

청소년 유해환경과 풍속영업 규제 관계법

개 관

한국사회에서 풍속환경 및 청소년 유해환경을 규제하는 관련 법령들은 모두 20여종을 상회한다. 본 장에서는 풍속 및 유해환경 규제관련 법령의 입법배경, 취지, 규제내용을 중심으로 살펴본다. 아울러 청소년 유해환경에 대한 법적 규제나 개입의 근거가 되는 몇 가지 법리적 근거가 논의된다.

주제어

청소년 유해환경, 풍속환경, 침해의 원리, 도덕의 원리, 가부장적 간섭의 원리, 풍속영업규제법

* 이광호, 한국청소년개발원 선임연구원

1. 머리말

한국사회에서 풍속환경 및 청소년 유해환경을 규제하는 관련법령들은 주로 미풍양속을 보존하고 미성년자, 아동 및 청소년을 각종 사회환경의 유해성으로부터 보호·육성할 목적으로 미성년자보호법, 풍속영업의 규제에 관한 법률 등과 같은 직접적인 관련법규에서부터 청소년기본법, 아동복지법, 근로기준법, 공연법, 공중위생법, 식품위생법 등 간접 관련법규 및 담배자판기설치금지조례 등 지방자치단체의 조례에 이르기까지 다양하다. 풍속환경과 청소년 유해환경의 규제와 직·간접으로 관련하여 운용되고 있는 법령은 모두 20여종을 상회한다.

이 글에서는 다른 분야의 청소년 관련법규의 내용들과 중복되지 않는 범위내에서 풍속 및 유해환경 규제관련 법령의 입법배경, 취지, 규제내용을 중심으로 분석·설명하고자 한다. 따라서 미성년자보호법과 풍속영업의 규제에 관한 법률 등 풍속환경과 청소년 유해환경과 관련된 법령이 분석될 것이다. 아울러 구체적인 법령의 규제내용에 대한 진술에 앞서 청소년 유해환경에 대한 법적 규제나 개입이 어떠한 근거에 의해 정당화될 수 있는가에 대한 물음에 답하기 위해 지금까지 국가의 공권력이 시민의 사회적 행동을 규제하는 근거와 이유로 제시되어 온 몇 가지 기본원리를 통해 그 법리적 근거도 논의될 것이다.

2. 법적 규제와 개입의 정당성

풍속환경과 유해환경에 대한 국가 공권력의 개입과 규제는 정당한가? 정당하다면 그 근거는 무엇인가? 청소년에게 직접적인 피해나 손해를 끼치지 않는다 하더라도 그 규제는 타당한가? 이러한 청소년 유해환경에 대한 사회적 관리나 통제의 근거와 정도 문제는 규제의 방법이나 내용에 앞서 우선 고려되어야 할 사항 중의 하나이다. 다시 말해

서 청소년 유해환경에 대한 개선노력 못지않게 유해환경에 대한 법적 규제의 근거와 정당화는 또 다른 의미에서 사회구성원의 기본권리 보호와 효율적인 사회환경 개선을 위해 중요한 문제이다.

일반적으로 청소년 유해환경에 대한 법적 규제의 정당화 근거는 국가 공편력이 시민의 사회적 행동을 규제하는 근거나 이유로 이론화되어 있는 세 가지의 기본원리, 즉 침해의 원리(harm principle), 도덕의 원리(moralism) 및 가부장적 간섭의 원리(paternalism) 등을 인용하여 이해할 수 있다(참조: 藤本哲也, 1985 b; 澤登俊雄, 1987).

첫째, 밀의 원리(Mill's principle)라고도 하는 침해의 원리는 특정인이 개인의 생활이익을 침해하거나 침해할 위험이 명백한 경우에는 강제적 수단을 이용한 개입이 정당할 수 있다는 것이다. 즉, 개인의 의지에 반하는 자유의 간섭은 그 개인의 타인에 대한 침해를 방지하기 위한 경우에만 성립된다고 이해한다. 따라서 침해의 원리에서 국가의 개입은 개인의 타인에 대한 침해 방지와 시민안전의 보호목적으로만이 정당화될 수 있다. 따라서 국가에 불이익이 된다는 이유로 시민의 권리에 대한 개입은 허용되지 않는다는 것이 침해원리의 기본 전제이다.

둘째, 도덕의 원리는 사회도덕이나 윤리를 가장 중시하는 입장이다. 법에 의한 사회도덕 유지가 강조되고 사회준립을 위해 비도덕적 행위는 부도덕하다는 이유만으로 처벌대상이 된다고 판단한다. 이러한 입장을 특별히 합법적 도덕원리(legal moralism)로 정의하기도 한다. 합법적 도덕원리에서는 개인의 타인에 대한 침해가 없더라도 개인의 행위가 반윤리적이라는 이유로 처벌과 개입이 정당화될 수 있다. 즉, 법의 강제에 의해 사회도덕을 유지할 수 있다는 인식이다. 그런데 합법적 도덕원리에 의한 정당화는 도덕유지라는 명목으로 합법적인 폭력을 강제하거나 왜곡할 소지가 있다. 그러므로 견해에 따라서는 최소한 형벌법령에 의한 형벌적 수단이 동원되는 경우에는 도덕의 원리가 성립되지 않는다고 주장한다.

셋째, 가부장적 간섭 또는 간섭주의로 불릴 수 있는 파터널리즘은

침해의 원리와 도덕원리의 중간입장으로, 본인에게 이익이 되는 것을 위해서 공권력의 개입이나 간섭을 정당화하는 원리이다. 즉, 어떤 ㉠라는 사람이 타인 ㉡에 대해 침해를 야기하지 않은 경우에도 ㉠ 자신에게 이익이 된다는 이유로 개인이나 단체(예를 들어 국가)가 ㉠에 대해 어떤 개입행위를 할 수 있다는 것이다. 파터널리즘은 침해원리를 기초로 하여 도덕원리에 대항하는 규제원리라고 할 수 있다(참조: 藤本哲也, 1985 b). 결국 유해환경 규제에 있어 파터널리즘의 현대적 의미는 타인에 대한 침해가 없더라도 본인 자신의 이익을 위해 본인의 자유를 제한하는 것을 정당화하려고 하는 점에 있다(澤登俊雄, 1987 : 15).

현대 복지국가의 이념이 확산되고 국가에 의한 시민적 자유에 대한 제한이나 개입이 점차 늘어남에 따라 가부장적 간섭원리가 광범위하게 다양한 형태로 정당화되는 경향이 있다. 즉, 청소년의 음주, 흡연행위를 금지하는 행위, 자동차 안전벨트 착용, 약물 오·남용 규제 등이 대표적인 사례이다. 또한 파터널리즘적 개입의 형태도 형벌 등의 부정적 제재 뿐만 아니라 보조금과 기금의 지급 등 각종 자원의 지원이나 조세감면에 의한 세제혜택 등의 긍정적 보상으로 확대되는 등 다양해지고 있다.

그런데 법적 파터널리즘의 필요성을 인정한다 하더라도 이 원리가 무한정 확대된다면 개인의 자기결정의 자유나 합리적인 판단능력이 박탈될 소지가 있고, 특히 형벌 등 강제적 규제를 수반하는 경우 개인의 자유에 대한 중대한 억압과 침해를 가하는 결과를 초래할 수 있기 때문에 다음과 같은 몇 가지 사실에 주목할 필요가 있다. 첫째, 파터널리즘에 의한 개입이 당사자의 이익을 지킨다는 이유로 정당화되지만 그 이익의 판단주체가 본인이 아닌 외부, 즉 공권력을 가진 국가기관일 경우에는 개입의 명확한 근거나 요건이 성립되지 않으면 안된다. 둘째, 청소년 유해환경에 대한 규제문제는 주로 청소년에 대한 문제이기 때문에 ‘아동에 대한 파터널리즘’이라는 새로운 측면을 검토해야 한다

(藤本哲也, 1985 b : 10-11). 즉, 성인들에게는 허용적인 것을 청소년에게 금지하는 정당성의 근거는 무엇이며, 이를 청소년에게 어떻게 설득시킬 것인가 하는 파터널리즘의 문제는 본래 국가와 성인의 보호적 관계에 대한 문제였기 때문에 청소년에 대한 가부장적 간섭을 당연한 것으로 인식하기도 한다. 청소년에 대한 파터널리즘적 개입을 무비판적으로 수용하는 입장에서는 성인과 청소년간의 성적 성숙과 합리적 사고능력의 차이 및 성인들간에는 성인과 청소년 사이에 존재하는 정도의 차이가 없다고 전제한다. 그러나 이러한 인식은 성인과 청소년 사이에 전제를 충족시킬만한 근본적이고 질적인 구분이 불가능하다는 비판에 직면하고 있다. 셋째, 파터널리즘에 의한 개입이 언제나 정당한 것이 아니라면 그 정당화의 요건이 고려되어야 한다. 한편 개입목적의 정당성 뿐만 아니라 개입 방법과 수단의 정당성이 고려되어야 한다. 개입목적에 비추어 강제적 수단을 동원하지 않을 수 없다는 사실(필요성)과 수단이 매우 유효할 것이라는 사실(유효성)이 확인되어야 한다. 아울러 수단이 아무리 유효하더라도 대상자의 인격이 손상될 우려가 있을 경우에 그러한 수단은 동원되어서는 안된다(윤리성). 이와 같이 청소년 유해환경에 대한 규제는 그 목적이 정당해야 할 뿐만 아니라 목적을 위해 동원되는 수단 역시 ‘필요성’, ‘유효성’, ‘윤리성’과 같은 일정한 요건을 갖추어야 한다(澤登俊雄, 1987 : 16).

3. 미성년자보호법

1) 제·개정 목적 및 배경

미성년자보호법은 청소년을 각종 사회적 유해환경으로부터 보호하고 건전한 성장을 위하여 그들 자신의 일정한 행위를 규제하는 유해환경 관련 규제법의 가장 기본이 되는 법규라 할 수 있다. 1961년에 일제하에서 제정되어 계속적인 효력을 가지고 있었던 환경과 위생관련 법

규를 비롯한 각종 법령들을 정비하는 과정에서 새로 입법된 미성년자보호법(12월 13일, 법률 제1448호)은 그 후 1963년, 1979년, 1993년 3차례에 걸친 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 즉, 1938년 일제하에서 칙령 제145호로 시행된 ‘미성년자깅연금지법’과 ‘미성년자음주금지법’의 기능을 통·폐합하여 미성년자보호법으로 대신하게 된 것이다.

이 법은 제1조에서 밝히고 있는 것처럼, ‘미성년자의 깅연·음주 및 선량한 풍속을 해하는 행위를 금지하고 아울러 미성년자의 보호에 필요한 사항을 규정함으로써 미성년자의 건강을 보호하며 그들을 선도·육성함을 목적’으로 하고 있다. 이 때 미성년자는 20세 미만의 청소년과 아동을 의미한다. 이 법의 목적에 명시되어 있는 바와 같이, 청소년의 건강과 선도·육성을 위해 미성년자 자신들의 음주·흡연을 핵심으로 여러 가지 유해행위의 규제를 기본목적으로 하고 있다. 또한 미성년자의 보호에 필요한 사항을 동시에 규정하도록 함으로써 성인의 각종 유해행위를 광범위하게 규제할 수 있는 포괄적 요소를 규정하고 있다. 즉, 법의 성격은 청소년과 성인의 유해행위를 동시에 규제하는 양면성을 갖고 있다.

그런데 1961년에 보호법이 처음으로 제정될 당시에는 미성년자의 행위만을 규제하고 있었다. 제정 당시 ‘미성년자의 깅연·음주 및 선량한 풍속을 해하는 행위를 제한 또는 금지함으로써 미성년자의 건강을 보호하고 선도·육성함을 목적’으로 명시하였다. 1979년 제2차 개정을 통해 청소년의 유해행위를 제한하는 의미를 삭제하고 완전한 금지조항으로 강화하는 한편 미성년자보호에 필요한 사항을 규정할 수 있도록 삼입함으로써 그 규제목적을 포괄적으로 변경한 것이다. 그 결과 미성년자의 폭력성을 조장하고 성적 감정을 자극하며 범죄를 유발할 우려가 있는 각종 만화, 도서 및 물건 등의 제작, 판매를 금지하는 조항이 신설되는 변화를 가져오게 되었다. 결국 미성년자보호법은 규제의 목적과 범위를 확대·강화시켜온 셈이다.

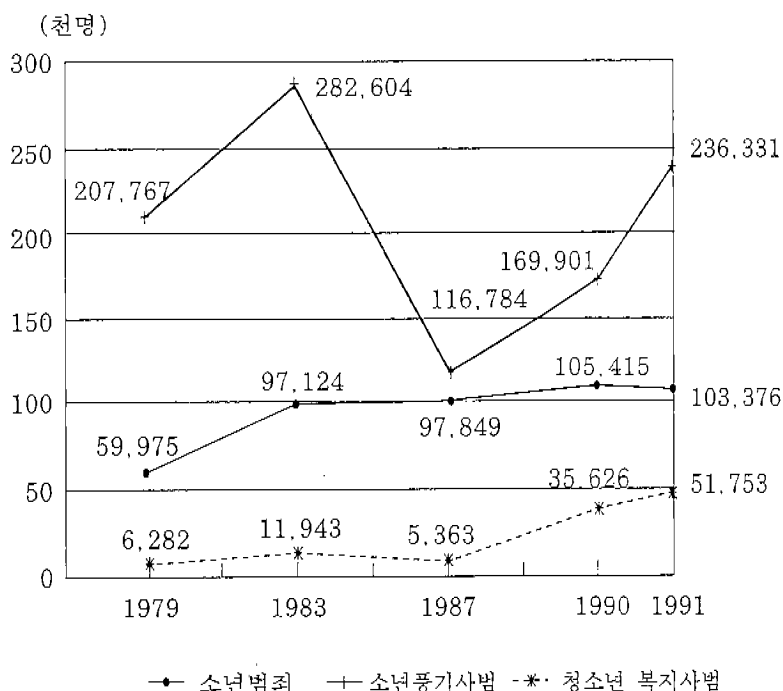
2) 규제의 내용과 근거

미성년자보호법에서 청소년의 건강과 선도를 위해 금지하고 있는 미성년자의 행위(동법 제2조)는 5가지이다. 즉, ① 흡연, ② 음주, ③ 선량한 풍속을 해할 염려가 있는 흥행장(興行場), 유흥접객업, 사행(射倖)행위장, 유기장(遊技場)등에 출입하는 행위, ④ 숙박업소, 해수욕장, 수영장, 공원, 관광지, 명승지 기타 유원지에서의 성도덕 등 풍기를 문란하게 하는 행위, ⑤ 경찰서장이 설정하는 미성년자 출입제한구역에 출입하는 행위 등이다. 이 법의 미성년자 금지행위중 ①, ②, ③은 제정당시부터 규정되어 있었으나, ④의 경우 1979년도 개정시에 해수욕장, 수영장, 공원, 관광지, 명승지에서의 문란행위가 추가되었으며 ⑤의 출입금지구역은 1991년 3월의 개정시에 새로 신설된 것이다.

특히 미성년자출입금지구역의 설정은 기존에 ‘소년경찰직무요강’ 제14조의 청소년 비행을 방지하기 위해 지역중심으로 ‘청소년출입제한지역’ 또는 ‘청소년선도보호구역’(1989년)을 설정·운영할 수 있도록 하던 것을 미성년자보호법의 규정으로 삼입하고 설정기준과 출입제한 시간(하오 8시부터 다음날 상오 5시까지)을 대통령령으로 정하게 함으로써 그 설치를 법문화하여 강화하였다. 출입제한구역은 미성년자의 출입이 금지되어 있는 영업장소가 밀집되어 있는 지역, 유흥행위가 행하여질 우려가 있는 지역 및 기타 미성년자보호를 위하여 출입제한구역으로 설정할 필요가 있다고 인정하는 지역(동법 시행령 제4조의 2)에 설치하도록 하고 있다.

출입제한구역은 <그림 1>에 나타난 바와 같이 1987년을 고비로 그 이전까지 감소추세에 있던 소년풍기사범과 청소년 복지사범이 점차 증가함으로써 청소년의 보호가 필요한 유흥가와 우범지역을 출입제한구역으로 설정하고 출입로의 보기 쉬운 장소에 청소년의 출입을 제한하는 경고판을 설치하여 경찰과 선도단체를 통해 계도, 선도하고 귀가를 종용하는 등 비행예방에 주력하고자 기존의 설정근거를 미성년자보호

법으로 명문화한 것이라 할 수 있다. 즉, 1980년 중반이후 청소년범죄의 증가추세는 둔화되었으나, 청소년의 음주, 흡연과 흥행장 출입 등의 풍기사범과 미성년자에 대한 학대·혹사행위를 비롯하여 청소년의 유흥업소와 전자유기장 출입복인 및 불량만화·비디오 판매대여 등 복지사범이 급속하게 확대됨에 따라 미성년자의 보호뿐만 아니라 유흥업소 등 전반적인 풍속영업에 대한 규제의 필요성이 제기되었던 것이다. 이러한 청소년 풍기사범과 복지사범의 증가는 ‘풍속영업의 규제에 관한 법률’의 제정 등 풍속환경과 청소년 유해환경에 대한 법적 체계를 강화하는 결과를 가져왔다.



〈그림 1〉 연도별 청소년범죄, 풍기사범, 복지사범의 추이

미성년자보호법에 의한 출입제한구역의 법제화는 아울러 기존의 청소년출입제한구역을 정비·보강하여 그 규제를 실제적으로 운용하는 효과를 가져다 주었다. 즉, 그동안 청소년출입제한구역은 다소 방만하게 많은 지역을 지정함으로써 효과적인 규제는 물론 형식적인 지정에 머물러온 경향이 없지 않았다. 그러나 미성년자보호법에의 명문화와 함께 그 지정건수는 대폭 축소되어 운용되고 있다(참조 <표 1>).

〈표 1〉 연도별 미성년자 출입제한구역

연도	계	서울	부산	대구	인천	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
1983	393	142	15	4	-	48	11	20	33	19	53	9	39	1
1986	264	53	10	6	-	39	11	22	32	18	25	9	37	2
1989	122	39	2	2	2	19	7	3	7	7	10	10	12	2
1991	81	30	4	1	3	5	9	2	3	4	15	4	1	-

자료 : 체육청소년부, 각 해당년도 청소년백서.

한편 1979년 제2차 개정을 통해 신설된 불량만화 등의 판매금지 조항(동법 제2조의 2)을 보면, 미성년자에게 음란성, 폭악성 또는 잔인성을 조장할 우려가 있거나 범죄의 충동을 일으킬 수 있는 불량만화 및 음란한 문서, 도화(圖畵), 음반 또는 비디오물 또는 기타 물건을 반포, 판매, 증여, 대여하거나 관람시키는 행위와 이러한 행위를 알선 또는 제공할 목적으로 소지, 제작하는 행위를 금지하고 있다. 그밖에 미성년자의 친권자는 청소년의 흡연행위를 제지해야 한다는 친권자의 의무조항(동법 제3조)과 미성년자에게 그들이 이용할 술과 담배를 팔거나 제공해서는 안되며, 미성년자의 출입이 금지되어 있는 유흥업소에 청소년을 출입시키거나 숙박업소 등에서 미성년자에 대해 성도덕 등 풍기를 문란하게 하거나 이를 목적으로 하는 장소제공을 금지하는 영업자의 의무(동법 제4조)를 명시하고 있다.

아울러 미성년자의 보호라는 법의 취지에 따라 청소년의 금지위반 행위에 대해서는 벌칙을 두고 있지 않지만, 미성년자에게 불량만화 등을 판매, 제공하는 행위에 대해서는 2년 이하의 징역이나 200만원 이하의 벌금, 구류 또는 과태료를 부과하고, 미성년자에게 술이나 담배 판매 혹은 유흥장 출입을 묵인하는 행위 및 숙박업소 등의 풍기문란 묵인행위에 대해서는 각각 1년과 2년 이하의 징역이나 100만원과 200만원 이하의 벌금, 구류 또는 과태료에 처하는 벌칙조항을 두고 있다. 이러한 위반행위시에는 대리인이나 종업원 등 행위자 뿐만 아니라 그 법인이나 개인을 같이 벌하는 양벌규정을 따로 명문화하고 있는 것이 특징이라 할 수 있다. 즉, 청소년에게 법에 금지되어 있는 위반행위를 하였을 때에는 종업원과 업소주인을 동시에 벌하려는 입법취지를 담고 있다. 또한 일본의 경우 미성년자 흡연금지법과 음주금지법을 별도로 입법화하고 있는데 반해 한국에서는 미성년자보호법을 통해 두 가지 행위를 동시에 통합적으로 규제하고 있는 것은 또 다른 특색이다.

그런데 이러한 미성년자보호법은 청소년의 건강보호와 선도를 목적으로 흡연과 음주행위를 금지하는 것과 미성년자출입금지구역 설정하는 내용을 제외하고는 동법 시행령 제1조에서 선정한 풍속을 해할 염려가 있는 장소로 명시하고 있는 바와 같이 공연법, 풍속영업의 규제에 관한 법률, 사행행위 등 규제법의 청소년에 대한 규제조항과 많은 부분이 중복되고 있다. 더욱이 미성년자의 위반행위에 대해서는 벌칙조항을 별도로 두지 않음으로써 현실적 규제나 집행의 의미보다는 미성년자의 유해행위를 억제하고 각종 유해환경의 영향으로부터 청소년을 보호하려는 선언적 의미를 담고 있다고 해석할 수 있을 것이다.

그런데 국가가 청소년의 흡연과 음주 등 미성년자의 유해행위를 직접 규제하는 한편 미성년자에게 불량한 만화, 음반과 비디오물 등을 판매하거나 유흥장 출입을 묵인하는 성인의 행위를 규제함으로써 청소년의 탈선행위를 예방하고 건전육성을 도모하려는 미성년자보호법은

한편 불량문화, 음란비디오물 등의 판매금지와 풍속영업 규제의 정당화는 간섭이나 개입을 받는 사람과 보호(이익)를 받는 사람이 다르기 때문에 ‘비순수형 파터널리즘’ 또는 ‘확장유형’에 의해 가능하다. 확장유형은 국가(A)가 청소년의 건전성장에 유해한 영향을 미칠 가능성이 있다고 판단되는 객체(C)를 직접 규제하고 일반 성인(D)의 행위를 간접적으로 규제함으로써 청소년(B)을 각종 유해요소로부터 보호하려는 것이다(〈그림 2〉 참조). 비순수형 파터널리즘에서 객체(C)와 청소년(B)의 영향관계($C \rightarrow B$), 즉 유해성을 피해로 인정할 경우 국가의 객체에 대한 규제를 침해원리로 설명할 수도 있다. 그런데 ‘유해성’은 한 인간의 성장과정에서 장기간에 걸쳐 서서히 영향을 미치는 데 반해, ‘침해’는 현실적으로 침해행위가 일어난 시점에서 인정된다. 따라서 확장유형을 침해원리로 설명할 경우 직접적으로 ‘침해’가 되는 행위, 즉 객체와 청소년의 영향관계만 문제가 되고 청소년보호를 목적으로 하는 국가와 청소년의 보호적 관계($A \rightarrow B$)는 무시되는 위험성이 있다. 국가와 청소년의 보호적 관계가 무시되면 ‘국가 공권력의 개입에 의한 보호’라는 문제와 국가의 개입을 가능한 억제하여 ‘청소년의 자율성을 보장’하려는 일종의 모순 내지는 대항관계의 인식이나 이해가 불가능해지게 된다. 왜냐하면 파터널리즘은 국가에 의한 규제의 근거인 동시에 청소년의 자율성을 위해 규제를 억제하는 근거로도 인식될 수 있는 중충구조를 갖기 때문이다. 예를 들어 음란출판물에 대한 규제를 파터널리즘으로 정당화할 경우 청소년의 자율성, 출판업자나 저자의 표현의 자유, 일반 성인의 알 권리 등의 관계가 명확하게 드러나고 인식가능해진다(참조: 藤本哲也, 1985 b: 17-18). 따라서 미성년자보호법에 의한 규제는 침해원리의 일종으로 설명하기 보다는 파터널리즘의 입장에서 규제를 정당화하여 유형화하고 효과적인 규제방법을 모색하는 동시에 규제를 억제할 수 있는 방안을 강구하는 것이 타당할 것이다.

4. 풍속영업 등에 관한 규제법

1) 풍속영업 관련 규제법령의 개황

풍속영업의 범위를 어떻게 규정하는가에 따라 관련법령은 달라질 수 있다. 풍속영업이란 대체로 사회에서 오랫동안 관습화되어 지켜지고 있는 선량한 도덕과 미풍양속에 해로운 영향을 미치는 행위와 관련된 영업을 의미한다. 이러한 풍속영업은 때때로 사회의 선량한 풍속을 저해할 우려가 있을 뿐만 아니라 청소년들의 성적 감정이나 폭력성을 자극하여 문제행동이나 범죄행위를 조장할 위험성을 안고 있기 때문에 어느 사회에서나 강력한 법적 규제와 감시를 받게 된다.

한국사회에서는 유흥업소의 미성년자 출입박인, 주류제공·판매행위, 심야영업장에서의 음란물 상영 및 변태영업 등을 중심으로 청소년의 건전육성 차원에서 풍속영업장의 각종 행위를 법적으로 규제하고 있다. 따라서 각종 풍속영업에 대한 법적 규제는 앞장에서 살펴본 바와 같이, 영업장의 여러 가지 행위를 간섭하고 규제함으로써 궁극적으로 청소년의 이익을 보호하는 확장유형의 파더넬리즘으로 정당화될 수 있다. 현재 한국사회에서 풍속영업의 규제와 관련된 법령은 매우 다양하다. 그 중 대표적인 법령으로는 공중위생법, 식품위생법, 공연법, 음반 및 비디오물에 관한 법률, 풍속영업의 규제에 관한 법률 등을 지적할 수 있다.

(1) 공중위생법과 식품위생법 관련규정의 개요

공중위생법은 ‘공중이 이용하는 위생접객업 기타 위생관련영업의 시설 및 운영에 관한 사항과... 위생관리 등에 관한 사항을 규정함으로써 국민보건을 위한 위생수준을 향상시켜 공공복리의 증진에 기여함’을 목적으로 제정되었다. 이 법은 숙박업, 목욕장업, 이·미용업, 유기장업을 위생접객업으로 분류하고, 위생접객업소에 대해서는 ‘공익상 필

요하거나 선량한 풍속을 유지하기 위해 필요하다고 인정하는 경우… 영업시간 또는 영업소의 관리 운영 기타 영업에 관하여 필요한 사항을 제한’(제11조)할 수 있도록 하고 있다.

특히 제12조에는 위생접객업자들이 준수해야 할 사항으로 윤락·음란행위 및 도박과 사행행위 등 풍속을 해할 우려가 있는 행위를 금지하고 있다. 즉, 이·미용업자와 목욕장업자는 손님에게 윤락·음란행위 기타 선량한 풍속을 해하는 행위를 알선·제공해서는 안되며, 여관과 여인숙업 등 숙박업자는 그 밖에도 미성년자의 혼숙 및 손님의 도박과 사행행위를 방지해야 하는 의무를 갖는다. 또한 유기장업자는 성인전용시설의 경우 18세 미만 청소년의 출입을 금지해야 한다. 위생접객업자가 이러한 사항을 위반했을 경우 각각 일정연한의 징역 또는 벌금에 처하는 벌칙조항을 두고 있다. 아울러 보고와 검사규정(제20조)을 두어 필요한 경우 영업자에게 필요한 보고를 하게 하거나 관계공무원에게 해당 영업소에 출입하여 준수상태, 시설, 관계서류, 장부 등을 검사할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

한편 식품영업의 질적 향상을 도모하기 위한 식품위생법 역시 공익상 또는 선량한 풍속을 유지하기 위하여 필요한 경우 다방, 단란주점, 혹은 유흥주점영업 등 식품접객업자에 대하여 영업시간 및 행위에 관한 필요한 제한(제30조)을 할 수 있도록 규정하고 있으며, 영업자의 보고와 관련공무원에게 출입검사 기능을 부여하고 있다. 또한 유흥접객영업소의 미성년자출입과 주류제공 금지 및 18세 미만자 고용금지, 선량한 미풍양속을 해치는 영화·비디오·음악의 상영과 공연금지, 일정한 영업시간의 제한 등을 영업자의 준수사항(법 제31조 및 시행규칙 제42조)으로 명시하고 있다. 식품위생법의 특이한 사항은 영업의 건전한 발전을 도모하고 국민보건 향상에 기여하기 위하여 영업의 종류별로 동업자조합을 설립할 수 있도록 하고, 조합은 자율지도원을 두어 영업시설이나 준수사항에 대한 효과적인 지도를 할 수 있게 규정하고 있는 점이다. 이는 유흥접객업자의 자율적인 규제를 유도하는 제도

적 장치라고 할 수 있다.

(2) 공연법과 음반 및 비디오물에 관한 법률의 개요

‘제반 공연에 있어서 예술의 자유를 보장하고 건전한 국민오락을 육성하기 위해 공연에 관한 사항’을 규정하고 있는 공연법(법률 제902호; 1961년 12월 제정)과 ‘음반 및 비디오물의 질적 향상과 관련산업의 건전한 육성발전을 촉진함으로써 국민의 문화생활 및 정서생활에 이바지할 목적’으로 제정된 음반 및 비디오물에 관한 법률(법률 제4351호; 1991년 3월 제정)은 청소년의 건전육성과 보호를 직접적인 목적으로 하지 않지만 청소년과 관련된 풍속환경을 규제하는 대표적인 법령에 포함할 수 있다. 공연법은 공연의 공공성과 질서 및 품위를 유지하기 위해 공연윤리위원회를 설치하여 아동 및 청소년의 선도와 공중도덕과 사회윤리의 신장 등 관련사항을 심의하도록 규정하고 있으며, 18세 미만 청소년에게 관람이 금지되는 공연물을 지정하여 그 관람을 금지하고 있다. 특히 관람자의 준수사항(동법 제23조)을 명시하여, 관람자의 공연장에서 풍속상 또는 공중위생상 해를 끼칠 우려가 있는 행동을 별도로 금지하고 있다. 한편 음반 및 비디오물에 관한 법률에서는 모든 음반 및 비디오물을 공연법에 의한 공연윤리위원회의 사전심의를 받도록 하고, 연소자의 건전한 덕성함양을 해칠 우려가 있는 내용이나 연소자의 사행심과 성적 충동을 유발하고 포악성·잔인성·기타 범죄행위를 조장할 우려가 있는 내용에 대해서는 연소자가 시청할 수 없도록 규정하고 있다.

2) 풍속영업의 규제에 관한 법률

(1) 개요

앞서 살펴본 풍속환경 관련 규제법들이 청소년의 보호를 직접 목적으로 하기 보다는 미풍양속의 유지·보존을 통해 청소년의 건전육성을 간접적으로 도모하는데 반해 기존의 관련법령들에 규정되어 있는 영업 중에서 특히 사회일반의 미풍양속이나 도덕성을 해할 우려가 있다고

판단되는 영업을 별도로 지정하거나, 빠져있는 영업을 특별히 풍속영업으로 규정하여 이들의 행위나 시설을 규제하기 위해 제정된 법령이 풍속영업의 규제에 관한 법률(법률 제4337호 ; 1991년 3월 제정, 이하 풍영규제법으로 이름함)이다. 풍속영업은 ① 식품위생법에 의한 식품접객업중 유흥접객업(유흥주점영업 ; 카바레, 나이트클럽, 극장식당, 요정 등), ② 공중위생법에 의한 숙박업, 이용업 및 목욕장 중 터키탕과 같은 특수목욕장업, ③ 공연법에 의한 소극장업, ④ 만화대여업, 무도학원업 및 무도장업, ⑤ 노래연습장업(1992년 6월 동법 시행령 개정으로 새로이 추가되었음) 등으로 규정하고 있다.

이 법은 풍속관련 사항이 식품위생법, 공중위생법 등 여러 법률에 규정되어 있고 그 실효성이 미흡하여 단일법으로 처벌법을 제정하고 벌칙을 강화함으로써 범인성(犯因性) 환경정화와 선량한 풍속의 유지 및 청소년의 건전육성에 기여하기 위해 입법되어진 것이다. 따라서 풍영규제법은 그 목적에 ‘풍속영업장에서의 선량한 풍속을 해하거나 청소년의 건전한 육성을 저해하는 행위를 규제하여 미풍양속의 보존과 청소년보호에 이바지한다’는 사실을 명시하고 있다. 풍속영업을 영위하고 있는 영업자에게 풍영규제법은 주로 윤락·음란행위의 알선·제공하는 행위, 각종 음란물(문서, 도화, 영화, 음반, 비디오물, 기타 물건)을 반포·판매·대여하는 행위(관람·열람 및 보관·진열하는 행위포함)등 성문란 행위를 비롯하여 도박 등 사행행위를 금지사항으로 규제하고 있다. 아울러 18세미만의 미성년자의 고용이나 일정연령이하 청소년의 출입과 미성년자에 대한 술과 담배의 제공을 금지하고 있다.

또한 경찰공무원에게는 풍속영업소의 준수상태와 시설을 출입하여 검사할 수 있는 기능을 부여하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 공중위생법에서는 해당업소의 보고와 관련 공무원에게 출입·검사기능을 동시에 규정하고 있는데 비해 풍영규제법에서는 출입·검사기능만을 명시하고 있는 점이 다소 다르다. 즉, 풍영규제법에서는 영업자의 보고

의무를 명시하고 있지 않다.

(2) 특성

이 법의 개요에서 알 수 있는 바와 같이, 풍영규제법은 다음과 같은 몇 가지의 특성과 논란의 여지를 가지고 있다. 첫째, 청소년보호를 목적조항에 명시함으로써 규제의 목적을 확대한 것이다. 즉, 지금까지 풍속환경과 관련된 영업은 주로 공중위생의 관점에서 미풍양속을 보존하기 위해 일정한 규제를 받고 있었다. 그런데 이 법은 청소년의 건전한 성장에 장애가 될 수 있는 영업장을 별도로 풍속영업으로 지정·관리함으로써 직접적으로 청소년의 보호를 목적으로 하고 있다는 점에서 청소년 유해환경 규제와 관련된 법령중 가장 주목할만하다. 특히 풍속영업으로 지정된 영업소에 대해서는 강력한 경찰권으로 규제하도록 하였다. 단지 기존의 다른 법령과의 규제권한에 대한 충돌을 피하기 위해 다른 법령에 의해 허가된 영업장에 대해서는 해당 허가관청에 위반 사실을 통보하고 그에 따른 행정조치 사항을 통보받으며, 기타 영업장에 대해서는 경찰조직이 직접 영업소의 폐쇄, 영업정지, 시설개·보수 명령을 할 수 있도록 하고 있다. 이는 강력한 경찰조직을 통해 미풍양속을 보존하고 풍속영업에서 우려되는 유해성으로부터 청소년을 보호하려는 의미를 담고 있는 것이다.

그런데 경우에 따라서는 새로운 신종 영업이 풍속영업으로 지정되고 경찰조직이 직접적인 주무부서가 됨에 따라 관련 업자들이나 일반 시민들의 강한 거부감을 야기할 소지가 있다. 얼마전 노래방 영업이 사회에 새로운 업종으로 급속하게 확산됨에 따라 경찰에서는 노래방을 풍속영업으로 지정하고 입지조건과 각종 시설에 대한 규제조항을 신설하였을 때 노래방 영업자들이 집단적으로 저항한 사실은 이러한 좋은 사례라고 할 수 있다. 당시 노래방 영업자들의 집단적인 반발은 직접적으로는 입지조건을 상업지구로 국한한 데에 있었지만, 그 바탕에는 경찰관서에 신고해야 하는 등 경찰조직이 주무부서가 되는 데에 대한 거부감이 작용하고 있었던 것이다.

둘째, 풍속영업의 범위를 법률에 명시한 영업장 이외에 기타 선량한 풍속을 해하거나 청소년의 건전한 육성을 저해할 우려가 있는 영업을 대통령령으로 정할 수 있도록 하여 사회환경의 급격한 변화와 이에 따른 새로운 풍속관계 영업의 출현에 신속하게 대응할 수 있는 장치를 두고 있다. 즉, 이는 새로운 수법의 각종 영업을 등장할 가능성이 많아 지는데 반해 기존의 법체계가 미비하거나 즉각적으로 대응하기 어려운 여건에서 대통령령으로 풍속영업을 지정할 수 있게 함으로써 사회변화에 적응하고자 하는 취지로 해석된다.

셋째, 풍영규제법은 다른 법률에 의한 허가·인가·등록 또는 신고 대상이 아닌 풍속영업을 규제하는 방식으로 신고제를 채택(동법 제5조)하고 있다. 즉, 유흥업소나 특수목욕장, 숙박업소, 유기장 등은 각각 공중위생법과 식품위생법에 따라 해당 시·군·구청장의 허가영업인데 반해 노래방 등과 앞으로 새로 지정되는 풍속영업은 경찰서장에 신고하도록 규정하고 있다. 이러한 허가나 신고제에 의한 규제방식의 구분은 기존 법규의 취지를 존중하여 공중의 위생과 직접 관련된 영업에 대해서는 엄격한 허가제를 도입하여 규제하고, 경찰조직이 주무부서가 되는 그 밖의 풍속영업에 대해서는 신고제에 의해 사실과 실태를 파악하면서 규제체제에 포함시켜 가는 것이 현실적 대응이라는 판단에서 비롯되었다고 할 수 있다. 그러나 청소년보호를 위해 유해한 영향을 미칠 우려가 있는 풍속영업에 대해서는 미온적인 신고제보다는 허가제를 통해 모든 유해행위를 절대금지할 수 있도록 해야 한다는 의견도 제기될 수 있다. 또한 그 구분이 다소 모호하며 행정편의적이고 균형을 잃은 것이라는 비판도 있을 수 있다.

만약 이러한 규제방식의 취지에 비추어 본다면, 우리사회 곳곳에 침투해 있는 모텔, 러브호텔 등 유해의 우려가 높은 숙박업소에 대해서는 국가공권력이 그 존재를 공인하고 그 허가증을 게시하는데 반해 상대적으로 우려가 적은 영업은 신고영업으로 분류되는 모순이 있다. 그렇지만 앞으로 성적 개방풍토가 가속화되고 도덕적 결집력이 약화되면

서 기존의 법체계에 포함할 수 없는 신종 풍속환경이나 영업이 나타나고 이를 풍속영업으로 규제한다고 할 때에는 신고제를 적용하는 것이 장기적으로 타당한 규제방식이라 할 수 있다. 단지 풍속영업의 규제를 효율화하기 위해서는 일본의 경우와 같이 풍속영업의 종류를 보다 구체화하고 일정한 기준에 따라 세분화하여 대응하는 편이 법적 규제로부터 파생될 수 있는 각종 문제나 저항, 즉 법적 규제에서 무엇보다 선행해야 하는 국민의 기본권에 대한 침해의 소지를 최소화할 수 있을 것이다. 특히 풍영규제법의 제정 자체가 고전적인 ‘경찰 소극목적의 원칙’에서 벗어나 방법경찰의 범위를 지나치게 확대하는 것이라는 비판이나 경찰권을 통한 국민의 생활을 통제하는 것이라는 우려에서 벗어날 수 있는 장치마련에 더욱 주의할 필요가 있다. 예를 들어 일본의 경우 경찰권한의 확대라는 우려를 피하기 위해 경찰이 영업소의 현장 조사권을 갖되 손님이 있는 별실에 한해서는 예외로 하며, 그 조사권이 범죄수사를 위해 인정되는 것으로 해석되어서는 안된다는 단서를 명기하고 있다는 사실은 주목해야 할 것이다.

넷째, 풍영규제법은 풍속영업장에서 우려되는 유해성을 방지하기 위해 단속을 위주로 하기 보다는 영업시간, 조도, 소음, 시설, 진동, 광고 및 선전 등에 대한 일정한 준수사항을 대통령령으로 명시하여 규제함으로써 각종 풍속영업에서의 유해요소를 사전에 차단하고 건전하게 유도하는 영업의 적정화를 도모하고 있다. 그러나 법률의 명칭 자체에 업무의 적정화라는 개념을 명시하고 있고, 이를 위해 영업소에 관리자를 두게 하거나 요금의 표시, 종업자의 명부비치 등을 규제조항으로 명시하고 있는 일본의 경우에 비해 풍속영업의 자율적 건전화를 위한 제도적 장치는 매우 미미한 실정이다. 더욱이 일본의 경우 업계의 자율규제와 민간부문의 개선노력을 지원하고 유도하기 위해 고충처리, 제발운동, 감습회 등을 행하는 풍속환경정화협회와 그 전국적인 조직을 두도록 하고 있다. 한국사회에서는 식품위생법의 경우 이와 유사하게 동업자조합의 설립과 자율지도원을 둘 수 있도록 규정하고 있다.

5. 기타 청소년 유해환경 규제 관련법

지금까지 살펴본 각종 법령이외에 청소년의 건전한 성장에 유해한 영향을 미칠 우려가 있는 여러 가지 사회적 유해환경의 규제와 직·간접적으로 관련된 법제로는 청소년기본법을 비롯하여 형법관련조항, 경범죄처벌법, 윤락행위 등 방지법, 사행행위 등 규제법, 옥외광고물관리법 및 지방자치단체의 조례로서 담배자동판매기 설치금지조례 등이 있다. 먼저 형법조항으로는 외설과 도박 및 아동복지와 관계된 사항이 유해환경 규제와 직·간접적인 관련을 갖는다. 즉, 풍속을 해하는 죄로서 음행매개(제242조), 음화 등 반포·제조(제243조), 도박에 관한 죄, 유기의 죄로서 아동혹사(제274조) 및 약취와 유인의 죄로서 미성년자의 약취유인(제287조)등에 관한 규제조항이 청소년 유해환경 규제와 관련된다고 할 수 있다.

경범죄처벌법은 청소년 유해환경 규제와 직접적인 관련이 있다고 보기 어려운 면이 있지만 제1조의 경범죄의 종류 중 빈집 등에의 잠입(1항), 음주소란(25항), 과다노출(41항), 장난전화(53항)등의 금지하는 유해행위를 규제하는 사항이라고 간주할 수 있을 것이다. ‘옥외광고물의 표시장소·방법 … 을 규정함으로써 미관풍치와 미풍양속을 유지하고 공중에 대한 위해를 방지’할 목적으로 제정된 옥외광고물관리법은 청소년의 성적 호기심을 자극하거나 폭력성을 조장할 우려가 있는 옥외광고물의 표시나 설치를 금지하고 있어 유해환경의 규제와 직접 관련된다. 즉, 동법 제5조 2항에서는 ① 범죄행위를 정당화하거나 잔인하게 표현하고 있는 것, ② 음란 또는 퇴폐적 내용으로 미풍양속을 해칠 우려가 있는 것, ③ 청소년보호·선도를 저해할 우려가 있는 것 등을 금지광고물로 지정하고 있다.

그밖에 ‘건전한 국민생활을 저해하는 과도한 사행심의 유발을 방지하고 선량한 풍속을 유지하기 위하여 사행행위 관련영업의 지도와 규

제를 규정'하고 있는 사행행위 등 규제법과 '윤락행위를 방지하여 국민의 풍기정화와 인권의 존중에 기여'할 목적으로 제정된 윤락행위 등 방지법은 청소년의 보호를 위해 원용할 수 있는 유해환경 관련규제법이라 할 수 있다. 또한 마약의 해독방지와 적절한 사용, 향정신성의약품(인간의 중추신경계에 작용하는 것으로 오·남용시에 인체에 현저한 위해를 주는 약품)과 대마(대마초와 그 수지 및 이를 원료로 제조한 제품)등을 관리하기 위한 마약법, 향정신성의약품관리법, 대마관리법 등은 해당 약물 오·남용을 규제하여 청소년의 건강과 신체를 보호하려는 대표적인 유해환경 관련규제 법규이다.

한편 '청소년의 권리 및 책임과... 청소년육성정책에 관한 기본적인 사항을 규정'하고 있는 청소년기본법은 명실상부한 청소년의 건전육성을 위한 국가의 중핵적인 법규라고 할 수 있다. 청소년기본법에서는 국가나 지방자치단체의 청소년유해요인의 정비 등에 대한 책임과 의무를 명시하고(제48조) 구체적인 유해업소와 행위는 대통령령에 위임하고 있다. 즉, 사행행위영업(사행행위 등 규제법), 풍속영업의 규제에 관한 법률에 규정된 각종 풍속영업, 담배사업법에 의한 제조담배의 소매업, 유해화학물질관리법에 의한 유독물제조업과 판매업 및 취급업 등을 유해업소(동법 시행령 제57조 1항)로 지정하고 있다. 또한 청소년에 위해한 행위(동법 시행령 제 57조 2항)로는 유해업소의 출입 또는 이용을 용인하는 행위, 청소년에게 해로운 돌품·영상물 또는 인쇄물등을 제공·판매하거나 이용 등을 용인하는 행위, 청소년의 사행심을 조장하거나 미풍양속을 해치는 행위 등을 규정하고 있다.

청소년기본법에 규정된 청소년유해업소의 종류와 범위는 주로 청소년의 음주, 흡연과 유독물과 관련된 영업소를 중심으로 다른 법규의 규정을 원용하고 있으며, 유해행위의 종류에 있어서는 사행심 조장이 외에 어떠한 유해요소와 규준도 구체적으로 명시하지 않고 청소년에게 해롭거나 미풍양속을 해치는 등과 같이 추상적·포괄적 규정에 그치고 있다. 더욱이 위반행위에 대한 처벌규정을 두지 않음으로써 유해환경

에 대한 선인적 의미 부여에 머물고 있다. 그런데 청소년 유해환경의 규제와 관련된 각종 유해요소들이 많은 법제들에 산재해 있고, 각기 위반행위에 대한 상이한 처벌규정을 두고 있기 때문에 청소년기본법으로는 구체적인 처벌장치를 마련하기에 어려운 한계가 있다. 나아가 방대한 유해환경의 범위나 요소를 별도의 법령이 아닌 육성정책에 관한 포괄법령인 기본법에서 규정하기는 더욱 곤란한 일이다.

따라서 청소년육성정책의 기본이 되는 청소년기본법에서는 청소년 건전육성의 중핵적인 법령으로서의 역할을 다하고 다른 법령과의 마찰이나 중복조항을 피하기 위해서라도 현재와 같이 청소년 유해환경에 대한 구체적인 종류나 범위를 지정하기 보다는 유해업소와 행위 등 유해요인의 구체적인 규준을 명확히 규정하고, 기타 유해요인의 지정과 규제는 조례에 위임하는 것이 효율적일 것이다. 즉, 청소년기본법은 유해요인의 기준과 준거만을 명시해 주고 각 지방자치단체가 지역성을 고려하여 규제의 내용과 범위 및 방법을 규정할 수 있도록 위임하는 편이 규제의 법체제 구축과 정비를 위해서도 바람직할 것이다.

한편 청소년 유해환경 관련 규제 법령 중에서 주목할 필요가 있는 것은 1992년부터 각 기초자치단체를 중심으로 확산되고 있는 담배자동판매기 설치금지조례의 제정이다. 경기도 부천시민들의 청소년 흡연과 약물남용에 대한 인식과 지역사회의 유해환경 척결을 위한 시민운동의 결과로 이루어진 담배자판기 설치금지에 관한 조례(참조: 이광호, 1993)는 현재 서울 강남구, 부산시를 비롯하여 약 25개의 기초·광역자치단체 등으로 확대되고 있으며 앞으로 더욱 광범위한 지역으로 확산될 조짐을 보이고 있다. 담배자판기 설치금지조례의 입법취지는 자동판매기가 그 익명성, 편의성 등으로 청소년의 흡연을 부추기는 대표적인 유해환경으로 작용하고 있다고 판단하고 청소년의 건강보호를 위해 특정지역이나 지역의 전지역에 걸쳐 담배자판기의 설치자제를 금지하려는데 있다. 그런데 현재 이 조례는 지역에 따라 설치금지지역의 설정범위가 다르고 기초자치와 광역자치지역에서 동시에 동일한 조례

를 제정함으로써 논란의 여지를 안고 있다. 또한 담배소매업자들에 의해 이 조례가 헌법에 명시된 국민의 기본권인 영업권이나 재산권을 침해한다는 주장과 함께 헌법소원이 제기됨으로써 사회적 관심사로 등장하고 있다.

이러한 청소년보호 관련조례의 제정은 중앙입법이 아닌 지역주민의 청원에 의한 최초의 청소년 유해환경의 규제와 관련된 지방조례라는 면에서 청소년 건전육성의 새로운 역사적 전기를 마련해 준 것이라고 평가할 수 있다. 또한 지방자치시대를 맞이하여 지역사회의 실정에 맞는 조례의 제정은 각종 유해환경에 대한 규제의 지방화시대를 열어주는 계기로 작용할 수 있다.

6. 맺음말

지금까지 살펴본 바와 같이 한국사회에서 청소년 유해환경의 규제와 관련된 법령체계는 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 각종 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 체계적이고 통합적인 단일법령을 마련하기 보다는 각종의 다양한 개별법규로 전체 체계를 구성하고 있다. 따라서 청소년 유해환경에 충분히 대응할 수 있는 법적 체계가 완전하다고는 할 수 없기 때문에 날로 심각해져 가고 있는 유해환경으로부터 청소년을 보호할 수 있는 강력하고 종합적인 법규, 즉 청소년보호법(가칭)과 같은 단일법령의 제정 필요성이 제기되기도 한다(참조: 체육청소년부, 1991).

그런데 단일법령에 의해서 보다는 개별법령으로 하나의 체계를 구성하는 법적 체계는 세계적인 공통현상이다. 즉, 통일된 법령을 두고 있지 않는 이유는 유해성의 요인이 매체에 따라 다양하고 침해의 정도도 다를 뿐만 아니라 더욱이 유해성을 창출하는 사회적 기반이나 유해성에 대한 시민의 사고방식이 시대에 따라 변화하는데 기인한다(이광호 편역, 1992 : 202-203). 그러나 풍속영업의 규제에 관한 법률과 같이

개별법령에 규정되어 있는 영업이라 하더라도 풍속영업과 관련된 업종을 하나의 법규로 묶어 대응하는 것이 규제의 효율성을 높일 수 있다. 즉, 모든 유해환경을 하나의 망라된 법령에 포함할 수는 없다 하더라도 유사한 성격을 가진 매체나 요인을 세분화하여 영역별로 법령을 마련함으로써 하나의 유기적인 법적 체계를 구성하는 것도 검토될 수 있을 것이다.

둘째, 유해환경 관련규제법의 거의 대부분이 중앙입법으로 구성되어 있다는 점이다. 중앙입법 위주의 규제는 오랫동안 중앙집권적 행정체제를 유지해 온 우리 사회의 관행에서 비롯된 것이다. 다른 외국의 경우 독일을 제외하고는 거의 모든 국가들이 지방실정에 따라 필요한 규제를 지방자치단체에 위임하고 있다. 독일은 연방제를 채택하고 있어 각 주의 입법권이 강력함에도 불구하고 청소년의 환경보호에 관한 한 연방입법 위주의 통일된 규제체제를 지향하고 있다. 동일한 연방제인 미국이나 중앙집권적 경향이 강한 프랑스의 경우 출판물이나 영화 등의 부문에 대한 규제는 국가가 강력한 권한을 갖지만 많은 부분을 지방자치단체의 권한에 의존하고 있다. 즉, 연방법은 주법에 비해 겸양적이고 주법도 시·군·구 등 조례에 대해 비교적 겸양적인 경향을 보이고 있다(이광호 편역, 1992 : 203).

이러한 지방자치단체 중심의 규제경향은 청소년 유해환경에 대한 관리·규제의 책임과 권한이 청소년들에게서 가장 근접해 있는 개인이나 기관 등의 주체에게 우선적으로 부여해야 한다는 기본원칙에도 상응하는 것이다. 즉, 중앙정부 중심의 법규보다는 지방자치단체의 조례와 같은 법적 체계가 유해환경의 규제로부터 야기될 수 있는 문제를 최소화할 수 있다. 청소년 유해환경이란 그 자체가 상대적인 것이며 규제 결과는 언제나 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 갖고 있기 때문이다(참조 : 도종수 외, 1990). 그런데 각 지방정부의 권한으로 위임할 경우 각 지방에 따라 동일한 유해요인에 대해서도 처벌량이나 내용이 달라질 수 있는 등의 문제를 야기할 수도 있다. 따라서 이러한 법적

체계의 형태는 그 국가의 정치적, 행정적 관행과 문화적 토양에 의해 결정될 수 밖에 없다. 그러므로 세계 각국의 청소년 유해환경에 대한 법적 체계의 구비형태와 운용방법 및 그 실효성에 대한 신중한 비교검토가 요청된다.

본문 요약

일반적으로 청소년 유해환경에 대한 법적 규제의 정당화 근거는 ‘침해의 원리’, ‘도덕의 원리’, ‘가부장적 간섭의 원리’ 등으로 요약될 수 있다. 그러나 개입목적이 정당하다 하더라도 개입의 방법과 수단의 정당성이 고려되어야 하며, 개입목적에 비추어 강제적 수단을 등원하지 않을 수 없다는 필요성과 개입수단이 매우 유효할 것이라는 유효성이 확인되어야 한다. 그러나 수단이 아무리 유효하더라도 대상자의 인격이 손상될 우려가 있을 경우에는 그러한 수단은 등원되어서는 안된다.

미성년자보호법은 청소년을 각종 사회적 유해환경으로부터 보호하기 위한 유해환경 관련 규제법의 가장 기본이 되는 법규라 할 수 있다. 여기에서 청소년의 건강과 선도를 위해 금지하고 있는 미성년자의 행위는 ① 흡연, ② 음주, ③ 선량한 풍속을 해할 염려가 있는 흥행장, 유흥접객업, 사행행위장, 유키장 등에 출입하는 행위, ④ 숙박업소, 해수욕장, 수영장, 공원, 관광지, 명승지, 기타 유원지에서의 성도덕 등 풍기를 문란하게 하는 행위, ⑤ 경찰서장이 설정하는 미성년자 출입제한구역에 출입하는 행위 등이다.

한편 1979년의 개정을 통해 신설된 불량문화 등의 판매금지조항을 보면, 미성년자에게 음란성, 포악성 또는 잔인성을 조장할 우려가 있거나 범죄의 충동을 일으킬 수 있는 불량문화 및 음란한 문서, 도화, 음반 또는 비디오물 또는 기타 물건을 반포, 판매, 중여, 대여하거나 관람시키는 행위와 이러한 행위를 알선 또는 제공할 목적으로 소지, 제작하는 행위를 금하고 있다.

그밖에 미성년자의 친권자와 영업자에 대하여 청소년의 유해행위를 제지해야 할 의무를 명시하고 있다. 그리고 미성년자의 보호라는 법의 취지에 따라 청소년의 금지위반 행위에 대해서는 벌칙을 두고 있지 않지만 미성년자에게 유해환경을 제공하는 행위에 대해서는 벌금이나, 구류 또는 과태료에 처하는 벌칙조항을 두고 있다.

풍속영업 등에 관한 규제법에서는 유흥업소의 미성년자 출입목인, 주류제공 및 판매행위, 심야영업장에서의 음란물 상영 및 변태영업 등을 중심으로 청소년의 건전육성 차원에서 풍속영업장의 각종 행위를 법적으로 규제하고 있다. 이에 속하는 대표적인 법령으로는 공중위생법, 식품위생법, 공연법, 음반 및 비디오물에 관한 법률, 풍속영업의 규제에 관한 법률 등이 있다.

그밖에 청소년의 건전한 성장에 유해한 영향을 미칠 우려가 있는 여러 가지 사회적 유해환경의 규제와 직, 간접적으로 관련된 법제로는 청소년기본법을 비롯하여 형법관련조항, 경범죄처벌법, 윤락행위 등 방지법, 사행행위 등 규제법, 옥외광고물관리법 및 지방자치단체의 조례로서 담배자동판매기 설치금지조례 등이 있다.

연구과제

1. 청소년유해환경 규제법령들의 규제근거와 정당성은 어떻게 확보될 수 있을까?
2. 청소년 유해환경과 풍속환경 규제법령들이 청소년들에게 미치고 있는 또는 미치게 될 파급효과에 대해 논의해 본다.
3. 유해환경에 대한 규제법령들은 통합법령의 형태와 개개 환경에 대해 각각의 규제법령을 두는 것 중 어느 편이 타당한가?
4. 유해환경 규제법령은 중앙정부의 입법과 지방조례의 규제법령 중 어느 편이 효과적인가?
5. 청소년 보호를 명목으로 각종 예술, 표현의 자유와 관련된 행위

나 사업 등을 사전 심의하는 것은 타당한가?

참 고 문 헌

- 도종수 외(1990), 청소년 유해환경의 실태와 대책에 관한 연구, 서울 : 한국청소년연구원
- 이광호(1992), “청소년 유해환경의 이해와 규제”, 한국청소년연구원 편, 청소년문화론, 서울 : 한국청소년연구원
- 이광호(1993), “청소년보호육성을 위한 시민운동과 입법화의 사례연구,” 한국청소년연구, 제4권, 제2호, 한국청소년개발원
- 이광호 편역(1992), “청소년 유해환경 법제와 운용,” 한국청소년연구, 제3권, 제3호, 한국청소년연구원
- 체육청소년부(1992), 청소년 유해환경 개선대책에 관한 연구, 서울 : 체육청소년부
- 東京都風俗問題研究會編著(1985), わかりやすい 新風営法, 東京 : 大成出版社
- 藤本哲也(1985a), “有害環境と有害性 概念,” 法律時報, 57卷, 7號
- 藤本哲也(1985b), “有害環境の規制とパターンリズム,” 法學新報, 93卷, 6・7・8號
- 成田瀬明(1985), “新風営法と警察活動 - 警察權限の擴大と その問題點,” 法律時報, 57卷, 7號
- 日本青少年育成國民會議(1985), 青少年と有害環境 - 歐美諸國における各種規制と わが國の 現状・課題, 東京 : 青少年育成國民會議 環境問題專門委員會の 報告書
- 澤登俊雄(1984), “風俗營業の 社會的 統制に關する 諸問題,” ジュリスト, No. 823
- 澤登俊雄(1987), “少年の 健全育成とパターンリズム,” 法律時報, 59卷, 10號

청소년 교정교화 관계법

개 관

세계 각국의 청소년에 관한 법들의 입법연혁을 살펴보면 대체로 청소년의 선도와 교정·교화에 관한 법령들이 우선적으로 입법되어 온 것을 알 수 있다. 청소년의 교정과 교화는 법제도 이전의 방법으로 다루어짐이 가장 바람직한 방법이기에는 하나, 이미 비행의 단계에 들어선 청소년들을 가정이나 학교에서 전담하여 선도한다는 것이 쉬운 일이 아니고 또한 타당하지도 않다. 그리하여 국가 차원에서 비행의 원인을 정확히 판단하여 합목적적으로 교정할 수 있는 범규정을 완비해 두는 것이 현대 법치국가의 당연한 의무이기 때문에 청소년에 관한 다른 법령에 비해서 교정·교화에 관한 법이 우선적으로 제정된 것이라고 생각된다. 여기에서는 우리 나라 청소년 교정·교화에 관련된 법령들을 소개하고 주된 내용을 살펴 보고자 한다. 아울러 법의 적용상의 문제 또는 입법의 미비점에 관하여도 언급하기로 한다.

주제어

소년보호사건, 소년형사사건, 소년감별소, 보호처분, 사회봉사명령, 소년부송치, 분리수용, 교정교육, 가석방, 가퇴원, 보호관찰, 환경조사, 보호감호, 치료감호, 감호영장, 선도조건부 기소유예

* 이영란, 숙명여자대학교 교수

1. 소년법

1) 의의

소년법(1988. 12. 31, 법률 제4057호 전문개정)은 반사회성이 있는 소년에 대하여 그 환경의 조정과 성행의 교정에 관한 보호처분을 행하고, 형사처분에 관한 특별조치를 행함으로써 소년을 건전하게 육성하기 위한 법이다.

소년법상의 소년이란 20세 미만의 자를 말하며, 소년법은 소년범 처리의 일반원칙인 보호주의 이념에 따라 보호사건과 형사사건을 구분하고 있다.

소년사건에 보호주의가 우선 도입된 이유는 오늘날 교정의 추세가 보호와 재사회화로 가고 있으며, 청소년의 정신구조적 특성에 기인하여 성인보다는 교정교육이 용이하기 때문이다. 따라서 형사처벌보다는 보호처분을 원칙으로 하고, 부득이 형사처벌을 하는 경우에도 그 심리의 중점을 비행의 특징을 파악하는데 두어 적절한 처분을 하도록 하고 있다.

2) 보호사건

(1) 보호사건의 대상

소년부의 보호사건의 대상은 죄를 범한 소년(범죄소년)과 형벌법령에 저촉되는 행위를 한 12세 이상 14세 미만의 소년(촉법소년), 그리고 보호자의 정당한 감독에 복종하지 않는 성벽이 있거나, 정당한 이유없이 가정에서 이탈하거나, 범죄성이 있는 자 또는 부도덕한 자와 교제하거나 자기 또는 타인의 덕성을 해롭게 하는 성격이 있는 자, 또는 그의 성벽, 환경에 비추어 장래 형벌법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 12세 이상의 소년(우범소년)이다.

그런데 촉범소년은 형사책임이 없는 미성년자이고 우범소년은 아직 반사회적 행위를 하지 않은 소년이다. 단지 불량성이 있다는 우려만으로 범죄소년과 동일한 조사와 심판대상이 되는 것은 형사법의 이념인 죄형법정주의 원칙에 위배되는 근거가 될 수 있으므로 재고를 요하는 문제이다.

(2) 보호사건의 관할

촉범소년과 우범소년은 경찰서장이 직접 관할 소년부에 송치하여야 한다. 경찰실무에서는 소년사건 처리의 효율성을 높이기 위하여 독자적으로 “소년경찰직무요강”을 제정하여 범죄소년 및 촉범소년은 입건하여 검찰 및 소년부에 송치하고, 우범소년은 “미성년자풍기사범”이라 하여 단속처리하고 있다. 그런데 우범소년 처리에 관한 직무요강이 상위법인 소년법에 우월하여 적용될 수 있는 것인가 하는 점이 의문이 제기되고 있다.

범죄소년을 발견한 보호자 또는 학교와 사회복지시설의 장은 이를 관할 소년부에 통고할 수 있다. 소년보호사건의 관할은 소년의 행위지, 거주지, 또는 현재지로 한다. 소년보호사건은 가정법원소년부 또는 지방법원소년부에 속한다. 보호사건의 심리와 처분의 결정은 소년부단독판사가 행한다. 소년부에서 조사 또는 심리한 결과 금고 이상의 형에 해당되는 범죄사실이 발견된 경우에 그 동기와 죄질이 형사처분의 필요가 있다고 인정한 때에는 결정으로써 사건을 관할 지방법원에 대응한 검찰청 검사에게 송치하여야 한다.

소년부에서 조사, 심리한 결과 본인이 20세 이상인 것이 판명된 경우에는 결정으로써 사건을 관할 지방법원에 대응하는 검찰청 검사에게 송치하여야 한다(제 7 조 제 2 항).

(3) 조사와 심리

소년사건을 조사할 때에는 의학, 심리학, 교육학, 사회학 기타 전문적인 지식을 활용하여 소년과 보호자 및 관계인의 성행, 경력, 가정상황 기타 환경을 구명하도록 노력하여야 한다(제 9 조). 또한 소년부에

서 조사심리를 함에 있어서 정신과의사, 심리학자, 사회사업가, 교육자 기타 전문가의 진단과 아울러 소년감별소의 감별결과와 그 의견을 심리시에 참작하도록 하고 있는데, 이와 같이 소년사건에 인간행동에 관한 제과학을 동원하는 이유는 소년비행의 교정을 위한 적절한 처분이 어떤 것인지를 정확히 파악하기 위해서는 법률적 지식만으로는 한계가 있기 때문이다. 바로 이 전문성의 확보를 위하여 소년전담검사제나 법원에 소년부를 따로 구성하고 있는 것이다.

이 때 조사관이 범죄사실에 관하여 소년을 조사할 때에는 미리 소년에게 불리한 진술을 거부할 수 있음을 알려야 한다. 이외에도 소환 및 동행영장(제13조)을 발할 수 있고, 본인을 보호하기 위하여 긴급조치가 필요하다고 인정한 때 소년부판사는 소환없이도 동행영장을 발할 수 있다(제14조). 그런데 동일한 내용의 조사가 수사단계와 심판단계에서 중복되어 행해지는 것은 절차적으로 비경제적이며 결과적으로 사건처리의 지체 및 신체구속의 장기화를 초래하게 되므로 이는 소년사건의 조기치료의 원칙에 어긋나는 것이 된다.

소년부판사는 사건의 조사, 심리에 필요하다고 인정한 때에는 소년의 감호에 관하여 보호자 또는 소년을 보호할 수 있는 적당한 자, 시설, 병원, 기타 치료소, 소년감별소에 위탁하는 결정을 할 수 있다.

위탁기간은 보호자나 시설, 병원일 경우 3개월이고, 소년감별소에서의 위탁기간은 1개월을 초과하지 못한다. 다만 특히 계속할 필요가 있을 때에는 1회에 한하여 결정으로써 이를 연장할 수 있다. 이 조치는 언제든지 결정으로써 취소 또는 변경할 수 있다.

그런데 동일한 내용의 조사가 수사단계와 심판단계에서 중복되어 행해지는 것은 절차적으로 비경제적이며, 결과적으로 사건처리의 지체 및 신체구속의 장기화를 초래하게 되므로, 이는 소년사건의 조기치료의 원칙에 어긋나는 것이 된다.

(4) 보호처분

소년부판사는 심리의 결과 보호처분의 필요가 있다고 인정한 때에는

제32조 제 1 항에서 정하는 보호처분을 하여야 하는데, 그 각호는 다음과 같다.

① 보호자 또는 보호자를 대신하여 소년을 보호할 수 있는 자에게 감호를 위탁하는 것.

② 보호관찰관의 단기보호관찰을 받게 하는 것.

③ 보호관찰관의 보호관찰을 받게 하는 것.

④ 아동복지법상의 아동복지시설 기타 소년보호시설에 감호를 위탁하는 것.

⑤ 병원, 요양소에 위탁하는 것.

⑥ 단기로 소년원에 송치하는 것.

⑦ 소년원에 송치하는 것.

이 때 소년의 보호처분은 그 소년의 장애의 신상에 어떠한 영향도 미치지 아니한다. 보호처분의 기간은 1호, 4호, 5호의 위탁기간은 6개월로 하되, 소년부판사의 결정으로써 6개월의 범위 안에서 1차에 한하여 기간을 연장할 수 있고, 필요한 경우 언제든지 결정으로써 그 위탁을 종료시킬 수도 있다. 2호 처분의 경우 보호관찰은 6개월, 3호 처분의 보호관찰 기간은 2년으로 한다(제33조 제 1 항, 제 2 항, 제 3 항).

2호와 3호 처분시 16세 이상의 소년에 대하여는 사회봉사명령 또는 수강명령을 동시에 명할 수 있는데, 이 명령은 2호의 경우 50시간을 3호의 경우 200시간을 각각 초과할 수 없으며 보호관찰관이 명령을 집행함에는 본인의 정상적인 생활을 방해하지 않도록 하여야 한다. 다만, 보호관찰기간이 종료되거나 가해제되었을 경우에는 집행하지 아니한다(제33조 제 4 항). 사회봉사명령은 비행소년으로 하여금 일정시간 무보수로 봉사작업이나 노동으로 사회봉사를 하게 하여 시설에 수용하지 않고도 자신의 비행을 보상하고 건전한 시민정신을 함양하게 하는 제도인데, 이 명령은 시기와 작업종류 문제, 관리상의 어려움, 신분노출의 부담과 도주 및 안전의 위협문제 등으로 개선책이 마련되어야 한

다.

소년부판사는 수탁자 또는 보호처분을 집행하는 자의 신청에 따라 결정으로써 제32조의 보호처분을 변경할 수 있는데, 1호, 4호, 5호 처분은 직권으로만 변경이 가능하다.

보호처분의 계속 중 본인이 처분당시 20세 이상이거나 12세 미만인 것이 판명된 경우에는 소년부판사의 결정으로써 그 보호처분을 취소하고(제38조), 20세 이상인 경우에는 검사 또는 경찰서장이 송치한 사건이면 관할 검찰청 검사에게 송치하고, 법원이 송치한 사건인 경우에는 송치한 법원에 이송한다.

제32조의 보호처분 결정 또는 제37조의 보호처분 변경의 결정이 그 결정에 영향을 미칠 법령위반이 있거나 중대한 사실오인이 있는 때, 또는 처분이 현저히 부당할 경우에는 본인, 보호자, 보조인 또는 법정 대리인이 관할 가정법원 또는 지방법원 합의부에 항고할 수 있고, 항고의 제기기간은 7일이다(제43조).

이러한 보호처분은 범죄가 조직화, 흉악화 되는 현실에 비추어 볼 때, 처분의 종류가 다양하지 못하여 적절한 처분을 하지 못하게 될 우려와 신체를 제한하고 특별의무가 부과되는 등 강제성을 띠는 면에서 복지적 성격보다 형사정책적 성격이 오히려 강하다. 또한 처분을 부과할 당시 요보호성에 대한 판단기준이 제대로 확립되지 못해 어느 정도까지 국가가 개입하여 교정할 것인지가 명확하지 못한 점 등이 문제점으로 지적된다.

3) 형사사건

소년의 형사사건에 관하여는 소년법에 특별한 규정이 없으면 일반 형사사건의 예(例)에 따라 형법이 적용된다. 즉 소년사건을 수사한 결과 벌금이상의 형에 해당하는 범죄이거나, 보호사건에 해당하는 사유가 없을 때에는 일반 형사사건과 동일하게 취급되어 처벌을 받게 된다. 그러나 형벌을 부과하는 경우에도 소년의 재사회화를 지향하는 특

별조치를 소년법에 규정(제57조-제63조)하고 있다.

소년법 제60조 제1항은 상대적 부정기형을 규정하고 있다. 피고인에게 부정기형을 선고하기 위해서는 주관적 요건과 객관적 요건 및 동조 제3항의 형식적 요건을 충족하여야 하는데, 이 중에서 주관적 요건에 대한 해석에 난점이 있다. 즉 부정기형을 선고하기 위해서는 피고인의 연령이 범행시 20세 미만이어야 하는 문제로, 판례는 판결선고시를 기준으로 하고 있다. 그러나 판례의 태도에 따르면 소년으로 죄를 범한 피고인에 대하여 재판의 완급에 따라 부정기형이 선고될 수도 있고 장기형이 선고될 수도 있게 된다. 이것은 양형상 매우 불합리한 결과이고 재판의 편의만을 도모한 것이다.

제59조는 “죄를 범할 때는 18세 미만인 소년에 대하여”사형 또는 무기형을 완화할 것을 규정하고 있는데, 이는 국제인권규약의 소년에 대한 인도주의적 요청에 따라 입법화되었을 뿐 아니라 18세 미만자의 사실상의 책임능력을 고려한 것이므로 판결선고의 시점에 따라 적용여부를 달리하는 것은 불합리하다. 따라서 범행시 18세 미만인 경우에는 판결선고시의 연령과는 무관하게 사형, 무기형을 완화하는 것으로 해석하는 것이 타당하다.

제62조의 “18세 미만인 소년에 대하여” 환형처분의 금지를 규정하는 것은 그 취지와 환형처분이 형선고와 동시에 선고된다는 점(형사소송법 제312조 제2항)에 비추어 볼 때 이 규정은 판결선고시 18세 미만자에게 적용된다고 볼 수 있다.

제60조 제2항에서는 “소년의 특성에 비추어 상당하다고 인정되는 때에는 그 형을 감경할 수 있다”고 규정하여 법률상의 임의적 감경을 인정하였다. 이 규정에 대하여 판례는 판결선고시 소년인 경우에만 임의적 감경을 할 수 있다고 해석하나 피고인이 범행시 소년인 경우에는 판결선고시와 무관하게 소년감경을 할 수 있다고 해석함이 타당하다.

징역 또는 금고의 선고를 받은 소년에 대하여는 특히 설치된 교도소 또는 일반교도소 내에 특히 분계된 장소에서 그 형을 집행한다. 다만

소년의 형의 집행중에 23세에 달한 때에는 일반교도소에서 집행할 수 있다(제63조).

또한 개선의욕의 고취를 위하여 가석방 조건을 완화하고(제65조, 제66조), 소년일 때 범한 죄에 의하여 형의 선고를 받은 자가 그 집행을 종료하거나 집행의 면제를 받은 때에는 자격에 관한 법령의 적용에 있어서는 장래에 향하여 형의 선고를 받지 아니한 것으로 본다(제67조). 이러한 규정은 낙인의 부정적 효과를 없애기 위한 취지이다.

2. 소년원법

1) 의의

소년원법(1988. 12. 31, 법률 제4058호 전문개정; 1990. 12. 27, 법률 제4268호 개정)은 소년원과 소년감별소의 조직과 기능, 기타 소년의 교정교육 등에 관하여 필요한 사항을 규정한 법이다.

소년원의 주요 임무는 가정법원 소년부 또는 지방법원 소년부로부터 송치된 소년을 수용하여 교정교육을 행하는 것이고, 소년감별소는 법원 소년부로부터 위탁된 소년을 수용하여 그 자질을 감별하는 곳이다.

이들 보호소년과 위탁소년에 대한 처우는 그들의 심신발달에 알맞는 환경을 조성하고 안정과 규율있는 생활 속에서 보호소년 등의 성장가능성을 최대한으로 신장시킴으로써 사회적응력을 길러 민주국민으로서 사회에 복귀할 수 있도록 하기 위한 것이다(제5조). 또한 보호소년의 처우는 단계를 두고 성행의 개선과 진보의 정도에 따라 점차로 향상된 처우를 하며, 다만 교정성적이 특히 불량한 자에 대하여는 그 단계에 내려서 처우할 수 있게 함으로써(제6조), 일률적으로 처리하는 것이 아니라 각 개개인의 비행의 정도와 성행 등 여러 가지 상황을 종합·분석하여 개별적으로 처우함으로써 학교가 실패한 교육과 취업의 기회를 제공할 수 있는 이점이 있다.

반면에 소년을 사회로부터 분리시킴으로써 오히려 건전한 사회인으로서의 성장을 저해하고, 강제수용과 통제생활로 인해 자기존중과 자율성을 잃게 되며, 집단생활에 따른 범죄학습, 그 외에도 소년원 송치가 장래 아무 영향도 미치지 않는다는 비판도 있다. 그러나 무엇보다도 소년원 송치를 소년교도소 수감과 동일시하는 일반인의 인식 때문에 전과자라는 낙인을 강요받게 되는 부정적 효과가 가장 큰 문제점으로 지적된다.

2) 수용, 보호

소년원 또는 소년감별소에 보호소년을 수용할 때에는 남자와 여자는 분리수용을 원칙으로 하고, 16세 미만의 자와 16세 이상의 자는 분리하여 수용한다(제8조). 보호소년등이 그 처우에 대하여 불복이 있을 때에는 법무부장관에게 문서로써 청원할 수 있다(제11조).

소년원장은 분류수용, 교정교육상의 필요, 기타 이유로써 보호소년을 다른 소년원에 이송하는 것이 적당하다고 인정할 때에는 법무부장관의 허가를 받아 이를 이송할 수 있다(제12조).

원장 등은 보호소년 등이 규율을 위반한 때에는 훈계, 교정성적의 감점, 16세 이상의 자에 대한 단독실내에서의 20일 이내의 근신 등의 징계를 할 수 있다. 징계를 함에는 본인의 심신상황을 참작하여 교육적으로 행하여야 한다(제15조).

소년원장은 제19조의 각호에 해당하는 사유가 있으면 외출을 허가할 수 있고, 보호소년 등이 질병에 걸린 때에는 지체없이 상당한 치료를 받도록 하여야 한다. 이 밖에도 원장은 전염병 예방과 응급조치를 행하여야 하고(제21조), 미성년자인 보호소년 등이 친권자 또는 후견인이 없거나 있어도 그 권리를 행사할 수 없을 때에는 법원의 허가를 받아 그 보호소년을 위하여 친권자 또는 후견인의 직무를 행사할 수 있다.

3) 감별

감별은 보호소년 등이 신체, 성격, 소질, 환경, 학력 및 경력과 그 상호관계를 규명하여 보호소년 등의 교정에 관한 최선의 방침을 수립함을 원칙으로 한다(제24조). 감별시에는 의학, 심리학, 교육학, 사회학, 사회사업학 등의 전문적인 지식과 기술에 근거하여 보호소년의 신체적, 심리적, 환경적 측면을 조사 판정하여야 한다.

4) 교정교육

소년원의 교정교육은 규율있는 생활 속에서 보통교육, 직업훈련, 심성순화, 심신의 보호, 지도 등을 통해서 보호소년이 사회생활에 원만하게 적응하고 전인적인 성장발달을 할 수 있도록 함이 원칙이다(제28조).

대통령령으로 지정된 교과교육소년원은 교육법에 의하여 학교로 보며, 교육법에 따라 국민학교, 중학교 또는 고등학교의 교육과정을 수업하고 소정의 교육과정을 이수한 자는 교육법에 의한 당해급 학교의 교육과정을 이수한 자와 동일한 자격을 갖는다. 또한 교육부장관은 교육법에 관한 사항에 대하여 법무부장관에게 필요한 권고를 할 수 있으며, 법무부장관은 상당한 이유를 제시하지 않는 한 이에 응하여야 한다(제29조).

교과교육소년원에서는 교육법이 정한 자격을 갖춘 교원을 두고, 보호소년의 교과교육소년원에서의 입원은 교육법에 의한 입학 또는 편입학으로 본다(제31조 제1항). 보호소년이 소정의 교육과정을 이수하는 중에 퇴원 또는 가퇴원을 한 때에는 신청에 의하여 전적학교 또는 적당한 학교에 전학 또는 편입학할 수 있고, 보호소년이 학교에 복학 또는 입학한 때에는 소년원에서 통학할 수 있다.

소년원장은 법무부장관의 허가를 받아 산업체의 기술지원이나 지원금으로 직업훈련을 실시하거나 소년원 이외의 시설에서 직업훈련을 실

시할 수 있고, 이 때 직업훈련법이 정한 자격을 갖춘 교사를 두어야 한다.

5) 출원

소년원장은 보호소년이 23세에 달한 때에는 이를 퇴원시켜야 한다(제43조 제1항). 또한 보호소년에 대하여 교정의 목표를 달성하였다고 인정할 때에는 법무부장관의 허가를 받아 이를 퇴원시킨다. 위탁소년의 소년감별소 퇴소는 법원소년부의 결정서에 의하여야 한다.

소년원장은 보호소년에 대하여 교정성격이 양호하다고 인정할 때 보호관찰법 제28조 제1항에 의하여 보호관찰심사위원회에 가퇴원을 신청하여야 하며, 보호소년의 인도 또는 가퇴원이 허가된 때에는 지체없이 보호자에게 보호소년의 인도에 관한 통지를 하고 직접 보호자에게 보호소년을 인도한다. 다만, 보호자 등이 없거나 허가일로부터 10일 이내에 보호자 등이 인수하지 아니할 때에는 사회복지단체, 독지가, 기타 적당한 자에게 인도할 수 있다(제45조 제2항).

퇴원 또는 가퇴원이 허가된 보호소년이 질병에 걸리거나 본인의 편익을 위하여 필요한 때에는 본인의 신청에 의하여 계속 수용할 수 있다. 그러나 계속 수용의 사유가 소멸된 때에는 지체없이 보호소년을 보호자 등에게 인도하여야 한다.

3. 보호관찰법

1) 의의

보호관찰이란 범죄인에게 자유를 박탈하지 않고 통상적인 사회생활을 영위하게 하면서 일정한 담당자의 지도, 감독 등을 통하여 그의 갱생 및 복귀를 기하고 다른 한편 범죄인의 개선교육을 통한 재범의 방지와 사회의 안전을 기하려는 제도이다. 이것은 시설내 처우의 문제점

과 교화개선의 한계에 대한 대안으로서 시도되고 있는 대표적 사회내 처우이며 보호관찰부 선고유예, 집행유예(probation)와 보호관찰부가석방(parole) 등을 통칭하는 것이다.

보호관찰의 현대적 의의는 고전학파의 형벌사상과는 달리 형벌을 통해 범죄인을 개선 교육한다는 사회복귀이론, 그 중에서도 범죄인을 한 자로서 진단, 치료한다는 의학적 모델의 산물이라 할 수 있다. 즉 범죄인에 대한 범죄행위에 상응한 응보로서 형벌을 가하는 것이 아니라, 범죄인 개개의 특성에 따라 형(刑)의 대체 수단으로서 사회내에서 감독 내지 지도하여 사회에 다시 복귀하도록 하는 처우이다.

2) 보호관찰의 필요성 및 목적

보호관찰이 형벌의 대체 수단으로서 좋은 의의를 가지고 있는 제도임에도 불구하고, 우리 나라에서는 종래 정치적 상황과 결부되어 악용의 여지가 있어 왔기 때문에 그 필요성이나 효과에 대하여 지금까지도 많은 비판이 제기되고 있다.

그러나 보호관찰은 범죄를 사회 일부에 국한된 문제가 아니라 사회 전체적 문제로 보고, 이를 해결하기 위해서는 사회전체의 인적, 물적 자원을 총동원하여 적극적으로 대처하여야 한다는 자세에서 출발한 제도이므로, 특히 오늘날과 같이 복잡다기한 사회에서 발생하는 다양한 원인의 범죄에 대한 대책으로서는 필수불가결한 제도일 수 밖에 없다.

사회보호법상 가출소자나 친족에게 치료위탁된 피치료감호자 등의 성년 일부에 대한 보호관찰이 보호관찰법상의 보호관찰관이나 보호위원에 의해 실시되도록 되어 있으나, 보호관찰담당자 이외의 모든 기준이나 절차는 사회보호법에 규정되어 있고 보호관찰법에는 그와 연관된 규정이 없다. 특히 현행 보호관찰법은 소년비행 내지 범죄인에 대한 보호관찰에 국한되어 있다는 점에 특성이 있다.

3) 보호관찰기관

기관으로는 보호관찰에 관한 사항을 심사 결정하기 위한 법무부장관 소속하의 보호관찰심사위원회(제5조)와 보호관찰의 실시에 관한 사무를 관장하기 위한 보호관찰소(제14조)가 있으며, 사회봉사정신을 가지고 보호관찰대상자의 교화, 개선과 자립을 도우며 범죄예방활동을 전개할 보호위원(제18조)이 있다.

4) 보호관찰

(1) 형의 선고유예 및 집행유예와 보호관찰

법원은 소년에 대하여 형법 제59조의 규정에 의하여 형의 선고유예를 함에 있어 지도 및 원호가 필요하다고 판단되는 때와 형법 제62조의 규정에 의하여 형의 집행유예를 선고함에 있어 지도 및 원호가 필요하다고 판단되는 때에는 판결로써 보호관찰을 받을 것을 명할 수 있다(제24조).

법원은 보호관찰을 명하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 그 법원의 소재지 또는 피고인의 주소지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 피고인에 관한 범행의 동기, 직업, 생활환경, 교우관계, 가정상황, 피해회복여부 등 필요한 사항의 조사를 요구할 수 있다.

(2) 가석방 및 가퇴원

수용시설의 장은 소년법 제65조의 가석방 허가기간을 경과한 소년수형자 또는 수용 중인 보호소년의 교정성적이 양호하고 재범의 위험성이 없다고 인정될 때에는 관할 심사위원회에 가석방 또는 가퇴원의 심사를 신청할 수 있다(제28조 제1항). 신청시에는 환경조사 및 개선효과를 참작하여야 한다.

심사위원회는 신청이 있을 때 소년수형자의 가석방, 보호소년에 대한 가퇴원 여부를 심사하여 결정하고, 징역 또는 금고의 선고를 받은 소년이 소년법상 가석방 기간을 경과할 때, 또는 보호소년이 6월을 경

과한 경우 통보가 있는 자에 대하여 신청이 없더라도 직권으로 가석방 및 가퇴원의 적부를 심사하여 결정할 수 있다(제29조).

(3) 환경조사 및 개선활동

수용시설의 장은 소년수형자 및 소년법 제32조 제1항의 6호, 7호처분을 받은 자를 수용한 때에는 거주예정지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 신상조사서를 지체없이 송부하여 그 환경조사를 의뢰하여야 하고, 의뢰받은 보호관찰소의 장은 수용자의 범행 또는 범행의 동기, 수용전의 직업, 생활환경, 교우관계, 가정환경, 피해회복여부, 생계대책 등을 조사하여 당해 수용시설의 장에게 통보하여야 한다(제31조).

또한 보호관찰소의 장은 환경조사의 결과에 따라 수용자의 사회복귀를 촉진하기 위하여 필요하다고 인정한 때에는 본인, 가정, 관계인의 동의 또는 협력을 얻어 환경상태의 개선을 도모할 수 있다.

(4) 보호관찰의 실시

보호관찰은 법원의 판결이나 결정이 확정된 때 또는 가석방, 가퇴원된 때로부터 개시된다(제34조). 보호관찰의 기간은 형의 선고유예를 받은 자는 1년, 형의 집행유예를 선고 받은 자는 그 유예기간, 가석방자는 소년법 제66조에 정한 기간, 가퇴원자는 퇴원일로부터 6월 이상 2년 이하의 범위 안에서 심사위원회가 결정한 기간, 소년법 제32조 제1항에 의거 2호 처분을 받은 자는 6월, 3호 처분을 받은 자는 2년이다.

보호관찰은 보호관찰대상자의 주소지를 관할하는 보호관찰소 소속의 보호관찰관이 담당하게 되고(제36조 제1항), 보호관찰대상자는 보호관찰관 및 보호위원의 지도를 받으며 제37조 제2항의 준수사항을 지켜 스스로 건전한 사회인이 되도록 노력하여야 한다. 대상자의 재범을 방지하고 사회복귀를 촉진하기 위한 지도를 행함에 있어서 보호관찰관은 보호관찰대상자와 긴밀한 접촉을 가지고 항상 그 행동 및 환경 등을 관찰하며, 보호관찰대상자가 제37조의 준수사항을 이행함에 적절한 지시를 하고, 기타 사회의 선량한 일원이 되는데 필요한 조치를 취해 주어야 한다.

또한 보호관찰대상자가 자조의 노력을 함에 있어 그의 개선과 자립을 위하여 필요하다고 인정되는 적절한 원호를 해야 하는데, 그 방법은 숙소 및 취업의 알선, 직업훈련의 기회를 제공하며 환경의 개선과 기타 본인의 건전한 사회복귀를 위하여 필요한 원조를 한다(제39조). 보호관찰소의 장은 보호관찰대상자에게 부상, 질병, 기타 긴급한 사유가 발생하였을 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 구호를 할 수 있고, 구호 및 긴급구호를 위하여 필요한 경우에는 국공립기관, 갱생보호회, 기타 단체에 대하여 수용보호나 적절한 원조 또는 협력을 요청할 수 있다. 이 때 소요되는 비용은 예산의 범위 안에서 지급한다.

(5) 보호관찰의 종료

법원은 선고유예 및 집행유예를 선고받은 자가 보호관찰기간중 이 법에 정한 준수사항을 위반하고 그 사안이 중하여 보호관찰을 계속함이 적합하지 않다고 판단되는 때에는 유예된 형을 선고하거나 집행유예를 취소할 수 있다(제50조 제1항). 심사위원회는 가석방 또는 가퇴원된 자가 준수사항을 위반하고 그 사안이 중한 경우 보호관찰소의 장의 신청에 의하여 또는 직권으로 가석방 및 가퇴원의 취소를 심사하여 결정할 수 있다(제51조 제1항).

보호관찰대상자가 보호관찰기간이 경과하거나 보호관찰을 조건으로 한 형의 선고유예가 실효되거나 집행유예가 취소된 때, 부정기형 종료의 결정이 있는 때에는 보호관찰이 종료한다. 또한 심사위원회는 보호관찰대상자의 성적이 양호한 때에는 보호관찰소장의 신청에 의하여 또는 직권으로 보호관찰을 해제할 수 있고, 가해제중에는 보호관찰을 하지 않는다. 다만 이 때에도 준수사항에 대한 준수 의무는 계속된다.

4. 사회보호법

1) 의의

사회보호법(1980. 12. 18, 법률 제3286호 개정; 1989. 3. 25, 법률 제4089호 개정)의 목적은 죄를 범한 자로서 재범의 위험성이 있고 특수한 교육, 개선 및 치료가 필요하다고 인정되는 자에 대하여 보호처분을 함으로써 사회복지를 촉진하고 아울러 사회를 보호하는 것이다. 사회보호법에 의한 보호처분대상자는 금고의 형을 받거나 수개의 죄를 범한 자와 심신장애자, 마약류중독자 및 알콜중독자로서 죄를 범한 자이다. 보호처분에는 보호감호, 치료감호, 보호관찰의 3종류가 있다.

2) 보호처분의 내용

(1) 보호감호

보호감호의 대상자는 제5조 각호에 해당되고 재범의 위험성이 있다고 인정되는 자이다. 여기서 위험성이란 장래의 유해한 결과에 대한 개연성을 의미한다. 즉 행위자에 의한 장래의 범죄행위의 기대는 개연성에 달할 것을 요구하며, 단순한 재범의 위험성 또는 잠재적 위험으로는 족하지 않다. 위험성의 정도는 침해가능성 및 기대되는 침해의 정도에 의해 결정된다. 그러나 위험성의 판단은 행위자의 인격과 그가 행한 행위를 포함한 모든 상황을 종합하여 판단해야 한다. 위험성 판단의 시기는 행위시가 아니라 보호처분이 선고되거나 집행되는 시기이다. 왜냐하면 위험성의 판단은 과거의 확정된 사실에 대한 판단이 아닌 미래에 대한 가정적(假定的) 판단이며 예단(豫斷)의 성격을 가지고 있기 때문이다. 이러한 위험성의 판단기준은 추상적이어서 구체적인 사건심리시에 판단이 명확하지 못하여 개인의 기본권이 현저하게 침해당할 우려가 있다.

보호감호 선고를 받은 자는 보호감호시설에 수용하여 감호, 교화하고, 사회복지에 필요한 직업훈련과 근로를 과할 수 있다. 다만 근로는 피보호감호자의 동의가 있을 때에만 가능하다(제7조 제1항). 보호감호시설에의 수용은 7년을 초과할 수 없다(제7조 제3항).

(2) 치료감호

치료감호는 심신장애자나 마약류 및 알코올 중독자에 대한 보호처분(제8조)이다. 심신장애자와 중독자에 대한 치료감호는 피치료감호자의 치료 내지 개선과 함께 안전의 목적을 동시에 달성하고자 하는 제도이다. 사회보호법에서는 심신장애자와 중독자의 상이한 내용을 종합하여 규정하고 있는데, 입법론상으로 중독자에 대한 사항을 심신장애자와 통일한 것은 의문이다.

치료감호 선고를 받은 자는 치료감호시설에 수용하여 치료를 위한 조치를 하고, 수용은 피치료감호자가 감호의 필요가 없을 정도로 치료되어 사회보호위원회의 종료결정을 받을 때까지이다.

(3) 보호관찰

보호관찰은 가출소한 피보호감호자와 가석방된 후 그 가석방이 취소된 자, 치료위탁된 피치료감호자를 치료감호시설 외에서 지도, 감독하는 처분(제10조 제1항)이다. 보호관찰은 자유상태의 범죄인에 대한 사회적 지도에 의하여 범죄인의 사회복귀와 교육의 목적을 달성하고자 하는 형사정책의 중요한 목표로서 의의를 가진다.

보호관찰의 기간은 3년으로 하고, 다만 3년 전이라도 사회보호위원회의 보호감호의 집행면제 또는 치료감호의 종료결정이 있거나, 보호관찰이 개시된 자가 다시 보호감호 또는 치료감호의 집행을 받게 되어 재수용되거나 금고 이상의 형집행을 받게 된 때에는 보호관찰이 종료된다(제10조 제3항).

피보호관찰자에게는 일정장소에서의 출입제한이나 특정물품의 사용금지, 기타 준수사항을 부과하고, 피보호관찰자는 주어진 준수사항을 성실히 이행하고 보호관찰 담당자의 지도와 감독에 순응하여야 한다.

3) 보호처분의 절차

검사는 범죄를 수사함에 있어서 범죄경력, 심신장애 등을 참작하여 감호에 처함이 상당하다고 인정되는 자에 대하여는 그에 필요한 자료를 조사하여야 한다(제12조 제1항).

보호대상자가 감호에 처함이 필요하다고 인정되고 일정한 주거가 없거나 증거를 인멸할 염려가 있거나 사망 또는 도주의 염려가 있을 경우, 검사는 관할지방법원 판사에게 청구하여 감호영장을 발부받아 보호대상자를 보호 구속할 수 있다(제13조).

감호청구를 할 때에는 검사가 감호청구서를 관할법원에 제출하되, 공소제기한 사건의 제1심 판결 전까지 감호청구할 수 있고, 법원은 지체없이 감호청구의 부분을 피감호청구인 또는 변호인에게 송달하여야 한다. 다만 공소제기와 동시에 감호청구가 있는 때에는 제1회 공판기 일전 5일까지, 피고사건 심리중에 감호청구가 있는 때에는 다음 공판기 일전 5일까지 감호청구를 할 수 있다. 또한 법원이 공소제기된 사건의 심리결과 감호에 처함이 상당하다고 인정할 때에는 검사에게 감호청구를 할 수 있다.

검사는 공소를 제기함이 없이 감호청구만을 독립적으로 할 수 있으며, 피감호인이 형법 제10조 제1항에 의거 심신장애로 공판기일예의 출석이 불가능한 경우에는 법원은 피치료감호청구인의 출석 없이 개정할 수 있다.

법원은 감호청구된 사건을 심리하여 그 청구가 이유있다고 인정할 때에는 판결로써 감호를, 이외의 사유로 무죄를 선고하거나 사형 또는 무기형을 선고할 때에는 판결로써 청구기각을 선고하여야 한다(제20조 제1항). 감호사건의 판결을 피고사건과 동시에 판결하여야 하고, 보호선고의 판결이유에는 요건으로 되는 사실, 증거와 요지와 적용법조를 명시해야 한다. 보호감호와 치료감호의 요건이 경합하는 경우에는 치료감호만을 선고해야 한다. 형의 선고없이 보호감호만을 선고하

는 경우에는 감호선고 전의 보호구금 일수는 그 전부 또는 일부를 보호감호시설에의 수용기간에 산입한다.

4) 보호처분의 집행

보호처분의 집행은 검사가 하되, 서면으로 한다. 감호와 형이 병과된 경우에는 형을 먼저 집행하고 다만, 자격정지는 보호감호와 같이 집행하며 치료감호는 형보다 먼저 집행한다(제23조 제1항). 이 경우 치료감호의 집행기간은 형기에 산입하며, 수개의 보호감호 판결이 있는 때에는 후에 선고 받은 감호만을 집행한다.

5) 사회보호위원회

보호처분의 관리와 집행에 관한 사항을 심사 결정하기 위하여 법무부에 사회보호위원회(제32조 제1항)를 둔다. 위원회는 판사, 검사 또는 변호사의 자격이 있는 7인 이내의 위원과 의사의 자격이 있는 2인 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 법무부차관이 된다.

5. 소년선도보호지침

1) 의의

선도조건부 기소유예라고 불리는 이 제도는 검찰실무에서 1978년 광주지방검찰청의 시범실시 이후 그 효과가 인정되어 1981년 법무부 훈령 제88호로서 소년선도보호지침을 제정하여 전국적으로 확대하여 실시하고 있다. 이것은 14세 이상 18세 미만의 범죄소년으로 사안의 경중에 관계없이 재범의 위험성이 적은 소년을 대상으로 범죄사실 이외에 보호자와 교사 등의 의견과 소년의 성격을 참작하여 선도위원의 선도를 조건으로 검사가 기소유예 처분하는 것이다.

2) 기소유예과정

선도대상이 결정되면 검사는 선도위원을 결정하는데 검사가 선도위원을 선정하여 유예소년의 선도보호책임의 인수를 권고하거나, 검사의 권고 전에 선도위원이 자진하여 검사에게 의견서를 제출하여 선도보호책임을 인수받게 된다. 선도위원이 당해 소년의 선도보호책임을 인수받게 되면 유예소년으로부터 준수사항을 이행하여 새 사람이 되겠다는 내용의 서약을 받고 기소를 유예한다. 선고기간은 6월 또는 1년을 원칙으로 하되 2차에 걸쳐 연장할 수 있고 준수사항을 현저히 위반하였을 때에는 선도유예를 취소할 수 있다.

3) 기능

이 제도는 민간인의 검찰업무 참가로 큰 효과를 가져왔다고 평가된다. 즉 민관화합의 도모, 지역사회 정화, 모범소년상 구현, 교도소 및 소년원의 경비절약 등이 그것이다. 그러나 무엇보다도 검찰의 소년범죄예방 기능이 강화되어서 소년부송치나 구공판에 의해 시설에 수용된 소년의 재범율에 비하여 선도유예소년의 재범율이 현저히 낮아졌다. 또한 선도유예처분의 수자만큼 구공판 또는 소년부송치의 수자를 감소시키기 때문에 소년전과자의 양산을 억제하여 단기 자유형의 폐해를 제거하는데 기여한 점이 더욱 큰 의미를 지닌다.

4) 문제점

기소유예처분시 유예소년에게 부과되는 준수사항은 주거지이동신고 의무, 선도상 지시순응의무 등 기본권 제한사항을 포함하고 있는데, 이와 같은 제한사항을 법무부 훈령이라는 법 형식으로 규율하고 있는 점이 문제이다. 왜냐하면 기본권의 제한은 법률에 의해서만 가능하다는 헌법상 원칙에 저촉될 수도 있기 때문이다.

또한 선도위원은 지역사회 유지들이 대부분이며 소년선도에 관한 특

별한 전문지식이나 경력 등은 필요하지 않다. 따라서 이들이 범죄소년에 대한 사후관찰을 담당, 선도의 성패를 좌우하는 중요한 위치에 있으면서도 효과적으로 그 역할을 수행해 낼 수 있는지 의문이며, 실질적 지위와 보수도 지급받지 못하는 등 오로지 선도위원들의 자발적 의욕과 사명감에 의지할 수 밖에 없게 되므로 그 실효성이 의문시 된다.

6. 맺 음 말

청소년 선도교정에 관한 법제도는 청소년들이 가지는 특성, 즉 미성숙성, 개선 가능성 그리고 성인에 비해 교육효과가 크다는 점들이 고려되고 있다.

특히 보호주의에 입각하여 일반형사사건과 소년사건을 분리취급하고 있으며 범죄인을 다시 사회에 재복귀시키려는 노력이 실제적으로 입법화 되어 있는 점 또한 세계적인 추세에 맞추어 소년사건에 대해서는 민간인의 참여가 활발하게 진행되고 있다는 점 등 우리 나라 청소년선도교정관계법은 상당히 선진적이라고 할 수 있다.

본문 요약

청소년 교정교화관계법에는 소년법, 소년원법, 보호관찰법, 사회보호법 등이 있다. 소년법은 반사회성이 있는 소년에 대하여 그 환경의 조정과 성행의 교정에 관한 보호처분을 행하고 형사처분에 관한 특별조치를 행함으로써 소년을 건전하게 육성하기 위하여 제정된 법이다. 그리고 소년원법은 소년원과 소년감별소의 조직과 기능, 기타 소년의 교정교육 등에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 한편 보호관찰은 사회내 처우에 의하여 건전한 사회복귀를 촉진하고 개인 및 공공의 복지를 증진함과 아울러 사회를 보호함을 목적으로 하며, 사회보호법을 죄를 범한 자로서 재범의 위험성이 있고 특수한 교육, 개선 및 치료가

필요하다고 인정되는 자에 대하여 보호처분을 함으로써 사회복귀를 촉진하고 사회를 보호하는 것을 목적으로 한다.

이제까지 살펴본 청소년 교정교화에 관한 법제도는 청소년들이 가지는 특성을 고려하고 있다. 그리고 우리 나라 청소년 교정교화관계법은 소년사건에 대해서 민간인의 참여가 활발히 진행되고 있으며, 범죄인을 다시 사회에 복귀시키려는 노력이 실제적으로 입법화되어 있다는 점에서 상당히 선진적이라고 할 수 있다.

연구 과제

1. 우범소년은 아직 반사회적인 행위를 하지 않았고 단순히 불량성이 있다는 이유만으로 범죄소년과 동일한 수사기관에서 조사를 받게 되는데, 이 점은 형사법의 기본이념인 죄형법정주의 원칙에 위배되는 것은 아닌지 논의한다.
2. 범죄가 매우 다양해지고 조직화되는 현실에 비추어 볼 때, 소년법상 7가지 보호처분 규정이 현실에 부응하지 못하는 입법상의 흠결에 대하여 논의한다.
3. 소년사건의 조사심리 단계에서 개별적이고 전문적인 조사가 요구되는데, 소년법상 이 규정은 구속력이 없는 임의규정이다. 이 규정이 소년사건 심리시에 과연 어느 정도 기여할 수 있는가에 대하여 논의한다.
4. 소년사건이 지향하는 이념이 사회재통합과 보호주의인 바, 소년원이라는 제한된 시설에서의 수용이 사회적 낙인이라는 부정적 효과와 교정교육의 효과, 둘 중 어느 쪽에 현실적으로 더 영향을 끼치는지 논의한다.
5. 사회보호법상 재범의 위험성이라는 개념은 매우 추상적인 것으로 개인의 인권이 침해될 소지가 많다. 구체적인 사건을 심리할 때의 위험성 판단기준에 대하여 논의한다.

민법상 청소년 관계규정

개 관

민법은 일반적인 재산거래와 가족관계를 규율하는 법이다. 민법의 기본적 목적은 거래주체나 가족관계 주체가 취득하고 부담하는 권리·의무의 정상적 실현 — 사회목적에 적합한 방향으로의 실현 — 의 보장이라는 보호적 역할에 있지만, 특히 민법은 정신적 판단력과 근로능력이 부족한 생활주체를 사회경제적 약자라는 이유로 더욱 특별히 보호하는 제도를 마련하고 있다. 의사무능력자·책임무능력자·행위무능력자·생활무능력자에 대한 보호조치가 그것이다.

민법이 권리주체의 연령을 기준으로 특별한 보호를 인정하는 대상으로는 미성년자가 있다. 미성년자는 20세에 달하지 않은 자로서 일반적인 청소년의 연령과는 전적으로 일치하지는 않지만 청소년보호의 취지와는 합치하는 개념제도라고 말할 수 있다. 아래에서 미성년자에 대한 민법상 보호제도를 개관하고자 한다.

주제어

미성년자, 미성년자의 입적 일가창립, 미성년자의 법적 능력, 권리능력, 의사능력, 의사무능력자, 책임능력, 책임무능력자, 행위능력, 행위무능력자, 소송능력, 미성년자의 보호자, 법정대리인, 친족, 성년의제

* 석희태, 경기대학교 교수

1. 미성년자의 入籍

1) 서언

자녀의 가적 및 성과 본의 문제는 본래 그 연령과는 상관이 없는 것이지만, 이 문제가 주로 유아기나 청소년기에 제기되고 또한 해결되어야 하는 것이기 때문에, 여기서 미성년자의 입적 문제로 다룬다.

2) 입적의 원칙(父家 입적)

법률혼 부부의 자녀는 원칙적으로 아버지의 성과 본을 따르고 父家에 입적한다(민법 제781조 1항).

혼인성립(사실혼성립 포함)의 날로부터 200일 이후이면서 혼인신고 이후인 시점에 출생하였거나 혼인관계 종료(사실상이혼 포함)의 날로부터 300일 이내에 출생한 자녀는 혼인중(사실혼중 포함)에 포태한 것으로 추정되고(민법 제844조 1항), 나아가 妻가 혼인중에 포태한 자녀는 夫의 자녀로 추정되므로(민법 제844조 1항), 이러한 이른바 친생자추정의 요건을 갖춘 자녀를 妻가 출산하면 그 자녀는 당연히 父家에 입적할 자격을 갖게 된다. 혼종자의 출생신고는 父 또는 母가 하여야 하며(호적법 제51조 1항), 후술하는 친생부인의 소를 제기할 때에도 일단은 출생신고를 하여야 하는 것이다(호적법 제52조).

위의 친생자추정을 부정하고자 하는 夫(父로 추정되는 자)는 자녀의 출생을 안 날로부터 1년 이내에 그 자녀 또는 母를 상대로 친생부인의 소를 제기할 수 있다(민법 제846조, 847조).

한편 혼인외(법률상 혼인이 아닌 것)의 출생자의 경우는 生父(또는 生母)가 認知함으로써 그 家籍에의 입적효력이 생기며(민법 제855, 859조 1항, 호적법 제60조), 父(또는 母)가 임의로 인지해 주지 않을 때에는 자녀와 그 직계비속 또는 그 법정대리인은 父(또는 母)를 상

대로 인지청구의 소를 제기하여 승소함으로써 그 가적에의 입적이 가능하다(민법 제863조). 父(또는 母)가 사망한 때에는 그 사망을 안 날로부터 1년내에 검사를 상대로 하여 인지청구소송을 제기할 수 있다(민법 제864조).

또 한편 혼인중의 출생자가 미아가 되었다가 후에 부모를 만나 친자관계를 주장하는 사례와 같은 경우에는 자녀 본인 또는 이해관계인(민법 제777조에 의한 친족 등)은 이른바 친생자관계 존재확인의 소를 제기할 수 있다(민법 제865조).

입양의 경우는 호적법상의 신고로써 입적의 효력이 생기는데, 異姓養子의 경우에 그 성과 본은 바뀌지 않고 그대로 유지된다고 본다.

3) 母家 입적

아버지를 알 수 없는 자녀는 어머니의 성과 본을 따르고 母家에 입적한다(민법 제781조 2항). 여기서 아버지를 알 수 없다는 것은 혼인 외의 출생자로서 아버지로부터 認知를 받지 못한 것을 의미한다. 그런데 호적예규는 이에 대해 “父를 알 수 없는 子라 함은 母가 父라고 인정할 자를 알 수 없는 子를 의미하는 것이므로, 혼외자라 할지라도 父의 성과 본을 알 수 있는 경우에는 父의 성과 본을 따를 것”이라고 하여 일반론과는 다른 유권해석을 하고 있다.

한편 妻가 친가의 호주 또는 호주승계인인 때에는 夫가 妻의 家에 입적할 수 있는데(入夫婚姻 민법 제826조 3항), 이 경우에도 부부간의 자녀는 어머니의 성과 본을 따르고 母家에 입적한다(민법 제826조 4항).

4) 一家創立

부모를 모두 알 수 없는 자녀는 가정법원의 허가를 얻어 성과 본을 창설하고 一家를 창립한다. 다만 그 후 父 또는 母를 알게 된 때에는 그 父 또는 母의 성과 본을 따르고 그 家에 입적한다(민법 제781조 3항).

2. 미성년자의 법적 능력

1) 능력의 개념

법적 능력이란 일정한 법률관계에서의 당사자가 될 수 있는 자격(권리능력·소송당사자능력) 및 일정한 법적 행위를 하여 법률효과를 발생시킬 수 있는 지능 내지 자격(의사능력·행위능력·소송능력), 그리고 일정한 법적 책임을 부담할 수 있는 지능 내지 자격(책임능력·법인의 불법행위능력) 등을 총칭하는 것이다.

아래에서 민사법 분야에서의 능력의 구체적 내용을 미성년자와 관련 되는 부분을 중심으로 기술한다.

2) 재산법상의 능력

(1) 권리능력

이것은 권리와 의무의 주체가 될 수 있는 법률상의 자격을 말한다. 모든 사람에게는 생존하는 동안 평등하게 권리능력이 인정되므로(민법 제3조), 모든 미성년자가 권리능력자인 점에는 의문의 여지가 없다.

(2) 의사능력

이것은 자기 행위의 의미나 결과를 정상적인 인식력과 예기력으로써 합리적으로 판단할 수 있는 정신적 능력을 말한다.

어떤 사람의 행위가 법률적 효과(권리 또는 의무의 발생)를 생기게 하려면 반드시 이 의사능력이 갖추어져 있어야 하며, 따라서 만약 행위자가 의사능력을 갖추지 못한 의사무능력자였다면 그 행위에 대하여 아무런 법률적 효과가 인정되지 않는다.

그 이유는 한 사람의 행위가 어떤 법률효과를 발생시키는 것은 그 사람이 그것을 의욕하였고 그 의욕이 법적으로 정당한 것이었기 때문

인데, 만약 행위자에게 의사능력이 없었다면 어떤 법률효과를 의욕하였다는 것을 인정할 수 없기 때문이다.

이 의사능력의 유무는 구체적인 행위에 관하여 개별적으로 판정되는 것이며, 법률에 그 판정에 관한 형식적·획일적 기준은 존재하지 않는다. 학자들은 대체로 정상아의 경우 7·8세 정도이면 의사능력을 갖춘다고 본다. 의사무능력자는 결국 스스로는 법적 행위를 할 수 없으며 친권자 또는 후견인의 대리행위에 의존할 수밖에 없다.

(3) 책임능력

이것은 의사능력을 법적 책임의 관점에서 파악하는 것인 바, 자기 행위의 책임(주로 손해배상책임)을 인식할 수 있는 정신적 능력을 말한다. 이것은 자기 행위로 인하여 어떤 결과가 발생한다는 것을 인식하는 능력이 아니라, 그 발생한 결과가 위법한 것으로서 법률상 비난 받는 것임을 인식하는 능력이다.

어떤 가해행위로 말미암아 다른 사람이 손해를 입은 경우에 가해자에게 손해배상책임을 묻기 위해서는 그 가해자에게 책임능력이 있어야 한다. 책임무능력자의 행위로 손해가 발생한 경우는 결국 피해자가 그 손해를 감수할 수밖에 없는 것이 원칙이다(민법 제753조 참조).

다만 민법은 가해자가 미성년자로서 책임무능력인 경우 및 성년자이더라도 심신상실 중이었던 경우에는 피해자보호를 위해 가해자를 보호·감독할 법정 의무가 있는 자(미성년자의 친권자 등) 또는 그 대리감독자(학교 담임교사 등)가 대신 손해배상책임을 지는 것으로 규정하고 있다(민법 제755조).

책임능력 유무의 판단에 관하여는 의사능력의 경우와 마찬가지로 획일적 내지 제도적 기준이 마련되어 있는 것은 아니며 각 개별의 행위마다 구체적으로 판정된다.

학자들 사이에서는 정상아의 경우 12·13세 정도이면 책임능력을 갖춘다고 하는 견해가 다수설이지만 우리 대법원의 입장은 그보다 연령층을 좀 높게 잡는 경향을 보인다(물론 대법원의 입장도 일관성이

있는 것은 아닌 바, 13세 6개월된 소년이 책임능력자라고 본 사례가 있는가 하면 14세 2개월 된 소년이 책임무능력자라고 한 사례가 있다).

한편 우리 대법원은 가해자가 미성년자이지만 책임능력이 인정되는 경우에 피해자의 적극 구제를 위해 미성년자 자신의 배상책임과 별도로 친권자 등 감독의무자 자신의 감독의무해태를 원인으로 한 고유한 불법행위책임을 인정하기도 한다(대법원 1990. 4. 24 판결, 87 다카 2184).

(4) 행위능력

이것은 연령·법원의 선고 등 객관적·확실적 기준에 의하여 의사능력의 유무를 규격화한 제도의 소산으로서, 행위자가 단독으로 완전히 유효한 법률행위를 할 수 있는 지위 또는 자격을 말한다.

전술한 바와 같이 의사무능력자의 법적 행위는 무효이다. 그런데 의사능력이란 행위자의 내면적 정신상태에 따르는 것인 까닭에 행위 당시에 상대방이 그 유무를 판단하기 어려울 뿐만 아니라 후에 행위무효를 주장하려는 행위자 자신도 의사무능력 사실을 입증해 내기가 어려운 처지에 놓이게 된다. 여기서 행위의 상대방이나 제3자의 예측하지 못하는 손해를 예방하고 아울러 행위자의 입증곤란을 해소해 주기 위해 의사능력의 객관화 제도가 강구되게 된 것이다.

즉 20세에 미달한 자와 법원으로부터 한정치산 또는 금치산의 선고를 받은 자는 행위 당시의 현실적인 의사능력 유무를 불문하고 일응 의사능력이 없는 것으로 간주하여 그 행위의 효력을 제한하는 것이다. 여기서 일응 의사능력이 없는 것으로 간주되는 자를 제외한 나머지 사람 즉 한정치산 또는 금치산 선고를 받지 않은 20세 이상의 성년자의 능력이 행위능력이고 그 반대 즉 미성년자·한정치산자·금치산자의 능력이 행위무능력이다.

그리고 이 행위능력 제도는 책임능력과는 전혀 관계없는 것으로서 오로지 적법행위에만 관련되는 개념이다. 즉 책임능력 유무를 객관화

한 제도는 존재하지 않는다.

행위무능력자가 한 적법행위의 효력은 논리적으로는 무효이겠으나, 구체적인 경우 행위자가 의사능력을 갖추고 있었을 경우도 있으므로 그것은 합리적이지 못하며 또한 무효판정이 행위자에게 반드시 유리한 것은 아니라고 할 것이다. 그리하여 민법은 행위무능력자의 행위는 일단 유효하다는 것을 전제로 후에 무능력자 본인이나 법정대리인이 취소할 수 있으며(민법 제5조 2항, 제10조, 제13조, 제140조), 취소하면 행위로 소급하여 처음부터 무효인 것으로 본다고 하였다(민법 제141조). 한편 무능력자중 미성년자와 한정치산자가 사전에 법정대리인의 동의를 얻어 행위를 한 경우에 그것은 취소할 수 없는 완전히 유효한 행위가 된다(민법 제5조 1항, 제10조).

한편 민법, 기타 법률은 몇 가지 예외적 경우에 행위무능력자가 의사능력을 갖추고 있는 한 사전 동의 없이 단독으로 유효한 행위를 할 수 있다고 규정하는데, 아래에서 미성년자에 국한하여 그 예외의 경우를 설명하겠다.

① 단순히 권리만을 얻거나 또는 의무만을 면하는 행위(민법 제5조 1항 단서)

예컨대 부담이 없는 증여를 받는다거나, 채무면제를 받는 것을 말한다. 이러한 행위는 미성년자에게 이익만을 줄 뿐 불이익은 주지 않기 때문이다.

② 처분이 허락된 재산의 처분행위(민법 제6조)

법정대리인이 범위를 정하여 재산의 처분을 허락한 경우에 그 정해진 범위내의 재산은 미성년자가 임의로, 단독으로 처분할 수 있다.

③ 영업이 허락된 경우 그 영업에 관한 행위(민법 제8조 1항)

미성년자가 법정대리인으로부터 특정의营业을 허락받은 경우 그 영업에 직접·간접으로 필요한 모든 행위를 성년자와 동일한 능력으로써 유효하게 할 수 있다. 허락된 물건의 판매행위 및 그것을 위한 점포임차행위를 예로 들 수 있다.

④ 대리행위(민법 제117조)

미성년자의 행위능력 제한은 무능력자 본인의 보호를 위한 것이다. 그런데 타인의 대리인으로서 대리행위를 할 때에 그 행위의 결과인 법률효과는 대리인이 아닌 본인인 타인에게 모두 귀속하므로, 대리행위를 하는 무능력자 자신의 보호 문제는 생기지 않는다. 따라서 미성년자가 타인의 대리인으로서 하는 대리행위는 언제나 유효하다고 하는 것이다.

⑤ 법정대리인의 허락을 얻어 회사의 무한책임사원이 된 경우 미성년자가 그 사원 자격에 기하여 행하는 행위(상법 제7조)

⑥ 근로계약과 임금의 청구(근로기준법 제53조·54조)

⑦ 혼인을 한 미성년자의 행위(민법 제826조의 2)

⑧ 기타

법률상의 규정은 없으나 해석상 인정되는 예외로서 미성년자의 생필품 구매계약·우편이나 대중교통 이용행위 등을 들 수 있는데, 이것은 보호자가 없는 미성년자의 생활보호라는 점에서 특히 그 인정이 강조되는 것이다.

3) 가족법상의 능력

(1) 권리능력·의사능력·책임능력

재산거래행위가 아닌 가족법상의 행위에 관하여 권리능력과 의사능력이 요구되는 것은 당연한 일이다. 책임능력은 손해배상부담을 위한 능력으로서 이것은 언제나 재산법상의 개념으로 논의되는 것이므로 여기서는 문제되지 않는다.

(2) 행위능력

행위능력 제도는 본래 민활·합리적 처리가 중시되는 경제적인 재산거래행위에 관하여 존재이유를 가지는 것이다. 본인의 진정한 의사와 본인 자신의 행위가 존중되어야 하고 가족제도의 국가적 보호를 위한 관련규정의 강제규정성이 구현되어야 하기 때문에, 가족법상의 행위에

관하여 능력을 확일화·객관화한다는 것은 타당하지 않다. 그러므로 민법 총칙편의 행위능력에 관한 규정은 특별규정이 있는 경우를 제외하고는 가족법상의 행위에 전혀 그 적용이 없는 것이다.

민법은 친족편·상속편에서 각종의 가족법상 행위에 요구되는 능력을 구체적으로 규정하고 있다.

일반적으로 말한다면, 비록 행위무능력자라 하더라도 구체적인 경우에 의사능력만 있으면 원칙적으로 유효한 가족법상의 행위를 단독으로 할 수 있으며, 그 한도에서 특별규정이 없는 한 법정대리인도 대리권 또는 동의권을 갖지 못한다고 하겠다.

아래에서 주요 가족법상 행위에 요구되는 능력에 관하여 설명하겠다.

① 약혼 및 혼인

우선 약혼은 남자 만18세 여자 만16세에 달하여야 할 수 있다(민법 제801조 전단). 약혼연령미달자의 약혼은 당사자 또는 그 법정대리인이 취소할 수 있다.

약혼연령을 넘어선 미성년자가 약혼할 때는 부모의 동의를 얻어야 한다. 부모중 일방이 동의권을 행사할 수 없는 때에는 다른 일방의 동의를 얻어야 하며, 부모가 모두 동의권을 행사할 수 없을 때에는 후견인의 동의를 얻어야 한다. 후견인이 없거나 또는 동의를 할 수 없는 때에는 친족회의 동의를 얻어 약혼할 수 있다(민법 제801조 후단, 제808조). 동의를 얻지 않은 약혼은 취소할 수 있다.

다음 혼인은 남자 만18세, 여자 만16세에 달하여야 할 수 있다(민법 제807조). 이 혼인적령은 호적상의 연령을 말한다. 부적령의 혼인은 각 당사자 또는 그 법정대리인이 법원에 취소를 청구할 수 있다(민법 제816조 1호, 제817조). 이 경우에는 가정법원에 우선 조정을 신청하여야 한다.

부적령자가 적령에 달한 후 및 혼인중 포태한 때에는 취소를 청구할 수 없다.

혼인적령을 넘어선 미성년자가 혼인할 때는 부모의 동의를 얻어야

한다. 부모중 일방이 동의권을 행사할 수 없는 때에는 다른 일방의 동의를 얻어야 하며, 부모가 모두 동의권을 행사할 수 없을 때에는 후견인의 동의를 얻어야 한다. 후견인도 없거나 또는 동의를 할 수 없을 때에는 친족회의 동의를 얻어야 한다(민법 제808조 1·3항). 養子の 경우에 부모는 養父母를 지칭한다.

부모 동의 동위가 없는 혼인신고는 수리가 거부되겠지만(민법 제813조), 잘못 수리된 경우에는 당사자 또는 그 법정대리인이 법원에 취소를 청구할 수 있다(민법 제816조 1호, 817조 전단). 이 경우 가정법원에 우선 조정을 신청하여야 한다. 당사자가 성년에 달한 후 또는 혼인중에 포태한 때에는 취소를 청구할 수 없다(민법 제819조).

② 인지

인지는 父 또는 母만이 할 수 있는 것인 바, 그 父 또는 母가 미성년자인 경우 의사능력이 있는 한 법정대리인의 동의 없이 단독으로 인지할 수 있다(이에 비해 금치산자의 경우는 후견인의 동의를 얻어야 한다. 민법 제856조). 인지의 대리는 허용되지 않는다.

한편 미성년자 편에서 父 또는 母에 대하여 인지청구소송을 제기하는 경우 그것은 법정대리인이 대리한다. 법정대리인인 母가 또한 무능력자인 경우에는 그 母의 법정대리인이 대신 소를 제기할 수 있다(민법 제863조, 민사소송법 제51조).

③ 養子와 입양

미성년자는 양자를 할 수 없다(민법 제866조). 즉 養親이 될 수 없는 것이다. 미성년자가 혼인하면 성년자로 간주되지만(민법 제826조의 2), 양자제도의 취지에 비추어 이것은 적용되지 않는다고 봄이 타당하다.

위에 위반한 입양신고는 수리되지 않겠지만(민법 제881조), 잘못 수리되면 養父母, 양자와 그 법정대리인 또는 직계혈족이 그 취소를 가정법원에 청구할 수 있다(민법 제884조, 885조).

양자가 될 자는 연령을 불문하고 부모의 동의를 얻어야 한다. 부모

가 모두 사망하거나 기타의 사유로 동의할 수 없는 경우에는 다른 직계존속의 동의를 얻어야 한다(민법 제870조 1항). 다른 직계존속도 없는 경우에는 동의를 필요로 하지 않는다. 그러나 미성년자가 입양되는 경우 부모 또는 다른 직계존속이 없으면 후견인의 동의를 얻어야 하는 바, 이 때는 사전에 가정법원의 허가를 얻어야 한다(민법 제871조). 위의 동의를 얻지 않은 입양신고는 취소할 수 있다(민법 제884조 1호).

한편 미성년자중 15세 미만인 자가 입양되는 경우에는, 비록 본인이 의사능력을 갖추었다 하더라도 단독으로(동의를 얻더라도) 입양될 수 없으며, 반드시 법정대리인의 입양 대리승낙을 통해서만 입양될 수 있다(민법 제869조). 이에 위반한 입양은 무효이다(민법 제883조).

④ 친권의 행사

미성년자는 혼인하면 성년자로 되므로 그 자녀에 대해 스스로 친권을 행사할 수 있다. 그러나 미성년자에게 혼인외의 자녀가 있는 경우에 그 자녀에 대한 친권은 미성년자의 법정대리인이 친권을 대행한다(민법 제910조, 948조 1항).

⑤ 家の新立

가족이 자기의 의사에 의하여 본가를 떠나 일가를 설립하는 것을 임의분가라고 하는데(민법 제788조 1항 본문), 미성년자는 의사능력이 있는 한 법정대리인의 동의를 얻어 임의분가할 수 있다(민법 제788조 2항). 분가에 대한 법정대리인의 대리행위는 허용되지 않는다.

자녀가 부모 쌍방을 알 수 없을 때 또는 혼인외의 출생자가 父家나 母家에 입적할 수 없는 때 등의 경우에 자녀는 스스로 가정법원의 허가를 얻어 일가창립을 하고 호주가 될 수 있는데(민법 제781조 3항 본문), 이 경우 미성년자는 의사능력이 있는 한 법정대리인의 동의없이 단독으로 허가신청과 호적법상의 일가창립신고를 할 수 있다. 미성년자가 의사능력이 없는 경우는 법정대리인이 대행할 수 있다. 일가창립은 법률의 규정에 의하여 당연히 되는 것이기 때문이다.

⑥ 호주승계개시 및 호주승계포기의 신고

호주가 사망하는 등의 경우에 일정한 지위에 있는 자는 호주승계권을 갖게 되고(민법 제980조, 984조), 한편으로 호주승계권자는 그 권리를 포기할 수 있는데(민법 제991조), 미성년자는 의사능력이 있는 한 법정대리인의 동의없이 승계개시 신고 또는 승계포기 신고를 할 수 있다. 의사능력이 없는 경우에 승계개시 신고는 법정대리인이 대행하여야 하나(호적예규 제300항), 승계포기신고는 대행할 수 없다고 본다.

⑦ 상속의 승인 및 포기

재산상속이 개시되는 경우 상속인은 일정기간내에 그 승인 또는 포기를 할 수 있다(민법 제1019조). 미성년자가 상속승인 또는 상속포기를 하는 경우에는 법정대리인의 동의가 있어야 하고, 동의 없이 한 경우에는 취소할 수 있다(민법 제1204조 2항, 제5조).

한편 상속인이 미성년자인 경우에 법정대리인은 본인에 갈음하여 승인 또는 포기를 대리할 수 있다(민법 제920조, 949조). 상속승인이나 상속포기는 재산에 관한 법률행위이기 때문이다.

⑧ 유언

유언은 일종의 의사표시이므로 의사무능력자가 한 유언은 설명 형식을 완비했다고 하더라도 무효이다.

한편 유언은 죽은 자의 최종의사를 존중하려는 데에 그 존재의의가 있다고 볼 수 있으므로, 법정대리인에 의한 대리유언을 인정하거나 유언효력발생(유언자의 사망)후에 그 취소를 인정하는 것은 모두 유언제도의 취지상 타당치 못하다. 그래서 민법은 유언에 관해서는 특별한 입장을 취하고 있다. 즉 만 17세를 유언능력의 표준으로 하고, 그에 미달한 자의 유언은 무효로 하였다(민법 제1061조).

4) 민사소송법상의 능력

민사소송의 당사자가 될 수 있는 능력을 당사자능력이라고 하며, 모든 미성년자에게는 당연히 이 능력이 인정된다(민소법 제47조).

한편 민사소송에서 단독으로 유효하게 소송행위를 하거나 상대방 또는 법원의 소송행위를 받을 수 있는 능력을 소송능력이라 하는데, 미성년자에게는 원칙적으로 소송능력이 인정되지 않으며 법정대리인을 통해서만 소송행위를 할 수 있다. 다만 예외적으로 미성년자가 단독으로 할 수 있는 법률행위에 관한 소송에서는 소송능력이 인정된다(민소법 제51조).

3. 미성년자의 보호자와 그 권리 의무

1) 서언

미성년자의 보호자는 각 사안에 따라 다르다. 아래에 보호자와 그 권리 의무를 나누어 설명하겠다.

2) 부모

부모는 미성년자의 생부생모를 지칭하며, 예외적으로 입양된 자의 경우는 養父母를 지칭한다. 부모의 보호자로서의 자격은 동일 가적내에 있는지 여부와 양육권 유무 및 친권상실 여부 등을 불문하고 인정되는 것이다. 따라서 후술하는 법정대리인으로서의 친권자와는 개념이 다르다. 다만 민법이 어떤 경우에 부모를 보호자로 하고 또 어떤 경우에 친권자를 보호자로 하였는지에 관하여는 명백한 기준이 전체되어 있다고 단언하기 곤란하다. 부모를 보호자로 한 것은 가족법상의 행위 중 일부에 관해서 뿐이다.

부모가 단지 부모라는 지위에서 그 자녀에 대해 갖는 민법상 권리 내지 권한은 행위무능력 자녀의 약혼동의권(민법 제801조), 행위무능력자녀의 혼인동의권(민법 제808조), 행위무능력 자녀의 약혼취소권(확설) 그리고 자녀(성년·미성년 불문)의 입양동의권(민법 제870조, 971조) 등을 들 수 있다.

한편 부모의 의무로서는 미성년자녀에 대한 부양의무를 들 수 있다.

3) 법정대리인

민법은 미성년자의 친권자와 후견인을 법정대리인으로 삼고 있다(민법 제911조, 제938조). 본래 법정대리인은 일정한 법률행위에 대하여 미성년자를 대리할 수 있는 대리권을 갖는 자라는 개념이지만, 여기서는 설명의 편의를 위해 친권자와 후견인을 총괄하는 뜻으로 쓰겠다.

(1) 친권자

① 친권자가 되는 사람

부모가 혼인중에 있는 때에는 그 부모가 친권자가 되고 친권은 부모 공동으로 행사된다. 만약 부모의 의견이 일치하지 아니하는 경우에는 당사자의 청구에 의하여 가정법원이 이를 정한다(민법 제909조 2항).

부모의 일방이 친권을 행사할 수 없는 때에는 다른 일방이 이를 행사한다(민법 제909조 3항). 친권자 일방의 사망·중병·장기부재·심신상실 등 사실상의 경우와 친권자 일방의 친권상실선고·행위무능력 등 법률상의 경우가 이에 해당된다.

혼인외의 자가 인지된 경우와 부모가 이혼한 경우에는 부모의 협의로 친권을 행사할 자를 정하고, 협의할 수 없거나 협의를 이루어지지 아니하는 경우에는 당사자의 청구에 의하여 가정법원이 이를 정한다. 친권자가 정해진 후 자녀의 이익과 복리를 위하여 필요하다고 인정할 때는 부모가 협의하여 친권자를 변경할 수 있으며, 협의를 할 수 없거나 협의를 이루어지지 않을 경우에도 역시 당사자는 가정법원에 친권자 변경을 청구할 수 있다(민법 제909조 4항). 생부의 인지후 또는 이혼후 단독친권자로 되어 있던 자가 사망한 경우에는 원칙적으로 후견이 개시되나(민법 제928조), 생존친을 친권자로 변경할 수도 있다(민법 제909조 4항 준용).

養子의 경우는 앞에 설명한 바와 꼭 같은 내용으로 養父母 쌍방 또

는 일방에게 있다(민법 제909조 5항). 양부모 쌍방이 사망한 경우 비록 친생부모가 생존해 있더라도 후견이 개시된다.

② 친권자의 권리·의무(친권의 내용)

- a. 보호·교양에 관한 권리와 의무(민법 제913조)
- b. 거소지정권(제914조)
- c. 징계권(제915조)
- d. 자녀 인도청구권
- e. 혼인취소청구권(제816조, 제817조)·인지청구권(제863조)·입양취소청구권(제885조)
- f. 입양대략권(제869조)
- g. 친권대행권(제910조)
- h. 임의분가동의권(제788조 2항)
- i. 의사무능력자 일가창립허가신청 및 신고 대행권
- j. 의사무능력자 호주승계신고 대행권(호적예규 제300항)
- k. 상속승인 및 포기 동의권(제1024조 2항), 상속승인 및 포기 대리권(제920조)
- l. 재산관리권(제916조)
- m. 재산에 관한 법률행위 동의권(제5조), 재산에 관한 법률행위 대리권(제920조)

③ 친권의 제한과 상실

부모가 공동으로 친권을 행사하는 경우에 부모의 일방이 공동명의로 자녀를 대리하거나 자녀의 법률행위에 동의한 때에는 다른 일방의 의사에 반하는 때에도 그 효력이 있다(민법 제920조의 2). 이것은 다른 일방의 친권에 대한 제한으로서의 의미를 갖는다.

친권자가 그 자녀와의 사이에 이해가 상반되는 행위를 할 때는 친권자는 법원에 그 자녀의 특별대리인 선임을 청구하여야 한다. 그리고 친권자가 자녀들 사이에 상호 이해가 상반되는 행위를 할 때도 친권자는 자녀 한쪽의 특별대리인 선임을 법원에 청구하여야 한다(민법 제

921조). 이것도 친권제한에 해당한다.

한편 친권자가 친권을 남용하거나 현저한 비행, 기타 친권을 계속적으로 행사시킬 수 없는 중대한 사유가 있는 때에는 법원은 미성년자의 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척 또는 검사의 청구에 의하여 그 친권의 상실을 선고할 수 있다(민법 제924조).

친권자가 부적당한 관리로 자녀의 재산을 위태하게 한 때에는 법원은 자녀의 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척의 청구에 의하여 대리권과 재산관리권의 상실을 선고할 수 있다(민법 제925조).

(2) 후견인

① 후견의 개시

미성년자에 대하여 친권자가 없거나 친권자가 법률행위의 대리권 및 재산관리권을 행사할 수 없는 때에는 후견인을 두어야 한다(민법 제928조). 후견인은 한 사람으로 한다(민법 제930조).

② 후견인의 순위

제1순위는 지정후견인이다. 이는 최후로 친권을 행사하는 자가 유언으로써 지정한 자이다.

제2순위는 법정후견인으로서 지정후견인이 없는 경우에 민법이 정한 순위에 따라 일정 범위의 친족이 후견인으로 정해지는 것이다. 미성년자의 직계혈족, 3촌이내의 방계혈족 순으로 후견이 된다(민법 제932조). 이 혈족들이 여럿인 경우에는 최근친을 선순위로 하고 동순위자가 또한 여럿인 경우에는 연장자를 선순위로 한다. 養子の 경우 생가혈족과 養家혈족의 촌수가 동순위인 때에는 양가혈족을 선순위로 한다(민법 제935조).

제3순위는 선정후견인으로서 앞의 후견인이 될 자가 없는 경우에 가정법원이 미성년자의 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척, 기타 이해관계인의 청구에 의하여 선임하는 자이다(민법 제936조). 미성년자 자신도 의사능력이 있는 한 스스로 선임청구를 할 수 있다.

③ 후견인의 결격사유

피후견인의 이익을 위해 다음과 같은 자는 후견인이 될 수 없다(민법 937조).

- a. 미성년자, 한정치산자, 금치산자
- b. 파산자
- c. 자격정지 이상의 형의 선고를 받고 그 형기중에 있는 자
- d. 가정법원에서 해임된 법정대리인 또는 친족회원
- e. 행방불명자
- f. 피후견인에 대하여 소송을 하였거나 하고 있는 자 또는 그 배우자와 직계혈족
- g. 외국인

④ 후견인의 권리·의무

후견인은 앞에서 열거한 부모 및 친권자의 권리·의무와 동일한 권리·의무를 갖는다. 다만 부양의무는 후견인의 고유의무가 아니다.

⑤ 후견권의 제한

후견인이 아래와 같은 행위를 하는 경우에는 친족회의 동의를 얻어야 한다.

- a. 친권자가 정한 교양방법 및 거소를 변경하는 경우(민법 제945조 단서)
- b. 피후견인을 감화 또는 교정기관에 위탁하는 경우(제945조 단서)
- c. 친권자가 허락한 영업을 취소 또는 제한하는 경우(제945조 단서)
- d. 영업에 관한 대리과 동의(제950조 1항)
- e. 借財 또는 보증에 관한 대리과 동의(제950조 1항)
- f. 부동산 또는 중요한 재산에 관한 권리의 득실변경을 목적으로 하는 행위에 관한 대리과 동의(제950조 1항)
- g. 소송대리행위(제950조 1항)
- h. 피후견인에 대한 제3자의 권리를 후견인 자신이 양수하는 경우(제951조 1항)

⑥ 후견인의 해임과 사퇴

후견인에게 현저한 비행이 있거나 그 임무에 관하여 부정행위 기타 후견인의 업무를 감당할 수 없는 사유가 있는 때에는 법원은 피후견인의 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척의 청구에 의하여 후견인을 해임할 수 있다(민법 제940조).

한편 후견인은 정당한 사유가 있는 때에는 법원의 허가를 얻어 사퇴할 수 있다(민법 제939조).

(3) 양육권자

양육은 육체적 성장이 중심이지만 정신적 교육과도 불가분의 관계에 있으며 또 그것에 필요한 거소지정·징계·부당하게 자녀를 억류하는 자에 대한 인도청구 등이 수반되어야 하는 보호작용이므로, 본래 양육은 친권의 작용이라고 말할 수 있다. 그러므로 부모가 혼인중에는 친권자와 양육권자가 달라지는 일은 없다. 그러나 부모가 이혼하는 경우에는 미성년자녀의 친권자와 양육권자는 따로 정해진다. 자녀의 정상적 성장 등 복지를 위해서이다.

이혼시에 자녀의 양육자와 양육에 관한 필요한 사항은 우선 부모의 협의에 의하여 정한다. 협의가 되지 않거나 협의를 할 수 없는 경우 — 예컨대 생사불명이나 불치의 정신병 등을 이유로 이혼하는 경우 — 에는 가정법원이 당사자의 청구에 의하여 그 자녀의 연령, 부모의 재산 상황 기타 여러 사정을 참작하여 필요 사항을 정한다. 협의로 또는 법원이 정한 양육자 또는 양육방법 기타가 부적당하여 자녀의 이익을 해치는 때에는, 법원은 당사자의 청구에 의하여 언제든지 필요사항을 변경하거나 다른 적당한 처분을 할 수 있다.

이상은 양육의 범위에 관한 것 뿐이며, 그 밖의 부모의 권리의무에는 변경이 생기지 않는다(이상 민법 제837조).

결국 경우에 따라서는 친권자와 양육권자가 달라질 수 있는데, 이때 양육권의 작용에 배치되는 친권의 작용은 제한된다. 즉 양육권이 우선한다. 그리고 양육권 없는 부모중 일방에게는 자녀와의 왕래상면권이 인정된다. 다만 가정법원은 자녀의 복리를 위해 필요한 때에는

당사자의 청구에 의하여 왕래상면을 제한하거나 배제할 수 있다(민법 제837조의 2조문에서는 면접교섭권이란 용어를 쓰고 있다).

(4) 친족회

미성년자 등에 대한 후견을 감독하고 부모 내지 후견인이 없는 미성년자 등의 약혼·혼인에 동의권을 갖는 친족회의 조직이 요구된다(민법 제960조). 친족회원은 3인 이상 10인 이하로 한다(민법 제961조 1항). 친족회원은 먼저 최후의 친권자가 지정하는 자로 한다(지정친족회원, 민법 제962조). 다음 지정친족회원이 없거나 결원·부족이 있는 경우는 무능력자 본인·법정대리인(친족회의 감독을 받아야 하는 후견인 자신) 또는 8촌 이내의 혈족과 4촌 이내의 인척이나 이해관계인의 청구에 의하여 법원이 앞의 친족 또는 본인이나 그 家에 연고있는 자 중에서 선임하는 자로 한다(선임친족회원, 민법 제963조). 친족회의 권한에 관하여서는 앞의 후견권의 제한에서 대개 언급하였다.

(5) 부양의무자로서 친족

자녀에 대해 부양의무를 지는 자는 먼저 부모이다. 그러나 부모가 없거나 그 부모에게 資力이 없는 경우에는 다른 의무자가 부양의무를 지게 된다. 즉 자녀의 직계혈족·배우자 및 생계를 같이하는 기타 친족이 부양의무자가 된다. 다만 이러한 부양의무는 부양받을 자가 자기의 資力이나 근로에 의하여 생활을 유지할 수 없는 경우에 한하여 그것을 이행할 책임이 있는 것이다(민법 제975조).

부양의 정도 또는 방법은 당사자가 협의로써 정하고 그 협정이 없는 때에는 법원은 당사자의 청구에 의하여 부양받을 자의 생활정도 및 연령·재능·지위 등과 부양의무자의 資力 기타 제반사정을 참작하여 그것을 정한다(민법 제977조). 부모의 미성숙 자녀에 대한 부양이나 부부간의 부양은 이른바 제1차적 부양으로서 그 정도는 대체로 자기 자신에 대한 것과 동일한 수준이지만, 기타의 친족적 부양은 이른바 제2차적 부양으로서 자신의 생활을 희생하지 않는 범위에서의 것이라고 한다. 부양의무불이행에 대해서는 100만원 이하의 과태료부과나 30일

범위내의 감치처분과 같은 제재가 있을 수 있다(가사소송법 제64조, 67조, 68조).

4. 성년의제

미성년자가 혼인하였을 때에는 성년에 달한 것으로 본다(민법 제 826조의 2). 이것은 한편으로 혼인의 순결성과 부부의 자주독립성을 보장하고 다른 한편으로는 혼인으로 인해 정신적 성숙이 이루어졌다고 보기도 하기 때문이다. 그리하여 혼인하면 미성년자도 친권 또는 후견을 벗어나서 행위능력을 갖게 된다. 따라서 혼인후에는 자기의 자녀에 대하여 친권을 행사할 수 있고, 타인의 후견인이 될 수도 있다. 유언의 증인(민법 제1072조)이나 집행자(민법 제1098)가 되는 능력 및 소송능력도 인정된다.

그러나 전술한 바와 같이 養親이 될 수 있는 능력은 계속 부인되며, 민법 이외의 법률, 예컨대 국회의원선거법, 미성년자보호법, 근로기준법상의 연소근로자보호규정 등에서도 여전히 미성년자로 취급된다.

한번 성년의제가 되고 난 뒤 이혼하거나 배우자 일방이 사망하더라도 성년의제의 효과는 소멸하지 않는다고 본다. 혼인이 취소된 경우도 또한 같다.

본문 요약

법률혼부부의 자녀는 원칙적으로 아버지의 성과 본을 따르고, 父家에 입적한다. 그러나 아버지를 알 수 없는 자녀는 어머니의 성과 본을 따르고 모가에 입적한다. 한편 부모를 모두 알 수 없는 경우에는 가정법원의 허가를 얻어 성과 본을 창설하고 일가를 창립한다.

법적 능력이란 일정한 법률관계에서의 당사자가 될 수 있는 자격(권리능력, 소송당사자 능력) 및 일정한 법적 행위를 하여 법률효과를

발생시킬 수 있는 지능 내지 자격(의사능력, 행위능력, 소송능력), 그리고 일정한 법적 책임을 부담할 수 있는 지능 내지 자격(책임능력, 법인의 불법행위능력) 등을 총칭하는 것이다. 민법상 미성년자에게는 권리능력이 당연히 인정되나, 의사능력과 책임능력은 각 개인의 정신적 판단능력에 따라 개별적으로 그 유무가 정해진다. 재산거래에서 미성년자에게는 행위능력이 일률적으로 부인되지만, 가족관계에서는 행위의 내용에 따라 그 유무가 정해진다. 민사소송법상 미성년자는 소송능력이 없다.

민법은 각 사안에 따라 미성년자의 보호자에게 권리와 의무를 부여하고 있는데, 미성년의 보호자로서는 부모뿐 아니라 법정대리인으로서의 친권자·후견인과 양육권자, 친족회, 부양의무자로서의 친족 등이 포함되고 있다.

미성년자가 혼인하였을 때에는 성년에 달한 것으로 보며, 따라서 일부 법적 능력을 갖게 된다. 그러나 민법 이외의 법률 예컨대 국회의원선거법, 미성년자보호법, 근로기준법 등에서는 여전히 미성년자로 취급된다.

연구과제

1. 민법상 청소년관계규정에 대해 개관해 본다.
2. 청소년관련 민사소송법규정에 대해 알아 본다.
3. 민법상 규정되어 있는 미성년자의 능력을 분석해 본다.
4. 미성년자의 이익과 보호자의 권한이 충돌하는 사례를 연구해 본다.
5. 미성년자의 부모가 이혼하여, 아버지는 친권자이고 어머니는 양육권자인 경우 미성년자의 복지를 도모할 수 있는 합리적인 방안을 토론해 본다.

청소년관계법의 논점과 과제

개 관

청소년관계입법은 정부 각 부처의 필요에 따라 각기 다른 입법목적과 배경을 가지고 구체적인 적용대상을 달리 하면서 제정·시행되어 왔다. 이에 따라 법률 상호간의 형평성과 효율성의 결여라는 문제점이 지적되고 있으며 입법내용의 임의성과 비현실성, 법 적용상의 상충·중복·누락이라는 모순이 나타나고 있는 실정이다.

여기서는 현행 청소년관계법령의 체계와 구조 및 내용을 분석하고 그 문제점을 찾아내어 최근에 제정된 청소년기본법의 입법취지를 살릴 수 있도록 청소년기본법과 청소년관계법령간의 체계화 필요성을 제시하고 청소년관계법령상의 주요 논점과 과제에 대해 고찰하기로 한다.

주제어

입법체계와 구조, 법체계상의 지위, 특별법, 일반법, 입법 내용의 흠결, 관계법령의 조정, 연령 호칭의 상이성, 법적용상의 문제, 법적 지위, 우대 배려 제도, 유해환경규제, 정책의 법제화, 청소년보호법, 기본법의 실효성, 법적 불리, 외국의 입법례

* 천정웅, 한국청소년개발원 선임연구원

1. 청소년관계법의 특성

모든 사회에는 법이나 제도라는 틀이 있어 그 속에서 사회의 구성원들이 생활을 영위하게 된다. 특히 법적 제도는 체제와 사람을 규정하는 하나의 근거이자 원칙이며 법령은 시행이 가능하도록 장치하는 기능과 반드시 시행하도록 강제하는 기능을 하고 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 청소년관계(Youth Affair)에서도 법에 의한 제도적 장치와 「제도적 장치에 의한 사회의 실천적 보장」은 주요한 영역이 되고 있는데 청소년관계법령은 청소년들의 일상생활과 제반 활동을 보호·촉진·장려·규제하는 사회규범으로서 특히 사회가 청소년을 보는 기본적 관점과 관심도를 반영하는 동시에 그 내용을 결정하는 척도가 되기 때문이다.

청소년관계법령을 어떠한 형태와 내용으로든 청소년육성과 직·간접으로 관련된 모든 법규를 의미하는 것으로 볼 때, 현행 우리나라의 청소년관계법령은 개별 법령의 입법취지나 각 조항의 청소년관계 여부와 그 정도에 따라 여러 가지로 범주화되고 있으며 법령의 검색에 있어서도 논자에 따라 각기 다른 분류기준과 분석방법이 제시되기도 한다. 대체로 관계법령의 청소년관계성 여부는 개별법규의 입법취지와 성격, 관련조항의 적용대상·적용범위, 청소년육성과 관련된 조항의 포함여부를 통해 분석된다.

청소년관계법령은 현재 청소년 육성·선도·보호·교정·교화 등 각 법령별로 입법취지와 적용대상을 달리하면서 부분적, 단편적으로 제정·시행되고 있어 입법과정과 법체계상의 문제와 입법내용의 임의성과 비현실성 및 법 적용상의 중복·누락·형평성 결여 등의 문제점이 지적되고 있다. 기존의 청소년육성법을 전면적으로 개정·보완한 청소년기본법의 제정으로 청소년관계법령상 청소년기본법의 입법취지에 저촉되거나 상충·모순되는 조항들도 상존하게 되어 법적용과 정책집행의

실효성을 저해하고 있어 청소년관계법령·제도를 보다 체계적이고 종합적으로 조정·정비할 필요성이 제기되고 있는 실정이다.

청소년관계법의 현황을 한국청소년연구원에 의해 간행된(1990) 청소년관계법령집 I·II권을 중심으로 보면 입법취지와 관련규정 내용상 주요한 것으로 볼 수 있는 법령과 일부조항이 청소년과 관련되는 기타 법규 등을 포함하여 약 310여개로 제시되고 있다. 그러나 이 중에서 그동안 폐기된 법령을 제외하고 청소년기본법과 동 시행령, 시행규칙 및 청소년기본법 제38조와 제45조 「다른 법률과의 관계」에 명시되어 있는 하천법, 항만법 등 기타 관계법령을 첨삭하여 범주화하면 총 330개에 이르고 있음을 알 수 있는데 이러한 청소년관계법의 일반적 현황에 대해서는 이 책의 제2장에서 이미 고찰되었다고 보아, 여기서는 청소년관계법령을 검색하여 개별 법령의 소관부처 및 범주별 분포를 분석·고찰함으로써 그 분류적 특성을 이해하기로 한다.

청소년관계법령을 정부 부처별로 보면 대체로 보건사회부가 60개 법규로 가장 많고, 다음이 교육부 53개, 문화체육부 47개, 건설부 32개, 노동부 25개, 법무부 21개, 내부부 20개 등으로 나타나고 있는데 중요 청소년관계법령이라고 할 수 있는 1군과 2군의 관련법령단을 보면 교육부 18개 법령, 보건사회부 14개, 문화체육부 6개가 된다. 이는 이전의 청소년 정책의 개념이 뚜렷이 정립되어 있지 않았을 때에는 주로 학생청소년을 대상으로 학교교육에 의한 교육부의 청소년교육과 주로 청소년 보건, 위생 및 생활보호를 관장하던 보건사회부, 청소년의 선도와 교정을 담당하던 내부부와 법무부, 그리고 근로청소년을 대상으로 한 노동부에 의해 청소년 정책이 운용되어 왔으며, 청소년 정책에 대한 목표나 장기계획 없이 각 관련부처의 형편과 필요에 의해서 관계법령이 입안, 집행되어 왔음을 보여주는 것이다.

청소년관계법령의 관련영역별 분포를 보면, 청소년의 복리·후생 관련법규가 35개 법규로 가장 많고 다음이 청소년시설·공간의 설치·관리 관련 34개, 청소년의 학업·진학 관련 32개, 청소년의 근로·복

무 관련 29개, 청소년시설·공간의 이용·관람 관련 28개, 청소년의 건강·보건 및 청소년시설·공간의 조성 관련 각 25개의 순이다.

이렇게 볼 때 현행 법체계상 청소년의 복리·후생과 건강·보건, 학업·진학, 근로·복무, 교정·교화, 선도·보호를 각각 관장하고 있는 보건사회부, 교육부, 노동부, 법무부, 내무부가 문화체육부 다음으로 청소년육성과 밀접한 관련을 가지며 실제로도 청소년육성을 위해 꼭 필요한 관련법규를 관장하고 있음을 알 수 있으며 주로 건설부가 관장하고 있는 청소년시설·공간의 설치·관리 및 조성 영역은 관련법규의 수가 많으며 국토이용의 효율화를 위해 빈번히 개정될 뿐만 아니라 새로운 법규도 계속 늘어날 전망이다 관련법규들과 청소년기본법과의 상충·모순을 피하고 조화를 이루기 위해서는 청소년관계법령의 제 문제점 해결을 위한 법제 보완의 노력이 있어야 할 것이다.

2. 청소년관계법의 논점과 문제점

1) 입법 체계상의 문제

청소년관계법령의 논점 또는 문제점의 하나로 청소년관계법령들의 체계적 구조를 어떻게 이해할 것인가 하는 점을 지적할 수 있다. 즉 현행의 제반 청소년관계법령들이 대법원 및 19개 정부 부처의 소관 아래 산재되어 있으며, 개별법령들이 청소년육성정책이 체계적으로 정립되지 못하고 이를 총괄·조정하여 책임을 지는 주무 부처가 없던 당시에 각 부처의 형편과 필요에 따라 제정되었던 관계로 현재의 청소년기본법의 각 조항이나 그 입법취지에 저촉되는 내용이나 체계를 포함하고 있는 것이다.

청소년기본법의 법체계상의 지위에 대한 논란의 핵심은 청소년기본법 제4조와 관련하여 청소년기본법의 법체계상의 지위를 청소년육성과 관련한 특별법으로 보는 입장과 청소년기본법 역시 헌법의 일개 하

위법률로서 다른 청소년관계법령과 같은 위계를 지니고 있는 일반법률이라고 보는 입장으로 구분된다.

청소년기본법의 지위를 특별법이라고 보는 입장에서는 구체적으로 어떠한 법률이 「청소년육성에 관한 법률」인지는 해석의 문제일 뿐이며, 일단 청소년육성에 관한 제 법률에서 청소년기본법과 저촉되는 조항이 있다면 청소년기본법 제4조의 조항에 의거해서 청소년육성관련 법률을 배제하고 당연히 우선적용 된다고 보는 것이다.

반면 청소년기본법을 일반법률의 지위에 있다고 보는 입장에서는 법률적용 특별법 우선의 원칙, 신법 우선의 원칙에 따라 결정되므로 ‘청소년육성’과 직·간접으로 관련이 있는 제 청소년관계법령이 청소년기본법의 조항과 상충·모순될 경우 이를 상위법 또는 특별법으로서의 지위에 의거해 배제하고 우선 적용되기는 어려우며, 제 청소년관계법령의 제·개정과 집행 및 해석에 있어서 청소년기본법의 입법취지를 존중해달라는 의미로 받아들여진다고 한다.

청소년기본법의 법체계상의 지위를 특별법이라고 보는 입장과 일반법이라고 보는 입장을 구별하는 실익은 청소년기본법의 위계에 따라 청소년관계법령의 개정에 있어 몇 가지 중요한 차이점을 갖게 된다는 점에 있다. 우선 청소년기본법을 특별법이라고 보는 입장을 취하면 청소년관계법령 중에서 청소년기본법과 상충·모순되는 조항이 있다 하더라도 특별법 우선의 원칙에 의하여 상충·모순되는 당해 조항을 배제하고 당연히 우선 적용되므로 이를 개정할 필요가 없는 것이다.

예를 들어, 청소년수련시설의 설치는 명백히 청소년육성의 하위영역이며 이를 규제하는 국토이용관리법과 동 시행령을 청소년관계법령으로 보면 청소년기본법 제38조 「다른 법률과의 관계」 제1항 제1호는 문화체육부장관으로부터 수련시설의 설치, 운영의 허가를 받은 때에는 국토이용관리법 제20조의 규정에 의한 공공시설 등의 입지에 관한 협의 및 승인을 받은 것으로 간주하고 있지만, 국토이용관리법 시행령 제14조 1항에는 「경지지역 안에서 할 수 있는 행위」에 청소년 수련시

설의 설치는 열거되어 있지 않다. 이 경우 국토이용관리법 시행령 제14조 1항을 개정하지 않고도 청소년기본법 제38조에 의거해서 경지지역안에서 청소년수련시설을 설치할 수 있다고 본다.

그러나 청소년기본법이 특별법의 지위에 있고 우선 적용된다고 하더라도 다음 두 가지 문제가 따른다고 할 수 있다. 첫째, 청소년기본법이 특별법이라고 한다면 청소년육성과 관련된 법률과의 사이에서 동일사항에 저촉이 있을 경우에만 우선 적용되므로 많은 법률 중에서 어떤 법률 어떤 조항이 청소년육성과 관련되는지에 대한 해석의 문제가 발생하며 결국 그 판단은 개별 관계법령에 기초해서 정책을 집행하는 소관부처와 최종적으로 사법부의 유권해석에 맡겨지게 된다. 둘째, 각기 소관부처가 다른 수많은 청소년관계법령에 더해 행해지는 행정행위의 실재를 살펴보면 청소년기본법에 의해서 집행되는 것이 아니라 개별 관계법령의 개별조항에 의해서 집행된다는 것이다. 청소년기본법 제37조 제1항을 보면 문화체육부장관으로부터 수련시설 설치의 인가를 받으면 세제지원이 따르도록 되어 있지만 법인세법에는 청소년시설이 업무용으로 명시되어 있지 않기 때문에 세금감면의 혜택을 받을 수 없게 된다. 즉 법인세는 법인세법에 의하여 집행하는 것이지 청소년기본법에 의해서 집행되는 것이 아니며, 법인세법에 청소년시설을 업무용으로 본다는 명시적 규정이 있어야만 한다는 것이다. 따라서 청소년기본법에 저촉되는 각 개별관계법령들의 문제조항이 실제로 개정됨으로써 청소년기본법의 실효성을 확보해 나갈 수 있다고 한다. 위와 같은 이유로 1992년 청소년기본법에 저촉되는 건설관련 및 세제 등 지원관련 7개 법령이 당시의 체육청소년부의 요구에 의하여 청소년기본법과 부합되도록 개정된 바 있다.

위와 같이 청소년기본법의 법체계상의 지위를 보는 상반된 입장 아래서 청소년기본법 및 청소년관계법령에 기초한 소관 행정부처의 행정행위의 실제와 청소년육성정책 집행의 현실을 살펴보면 청소년기본법의 법체계상의 위계에 관계없이 청소년관계법령의 문제조항과 입법체

계를 정비할 필요가 있는 것이다.

2) 입법내용상의 흠결과 관계법령의 조정

(1) 학업관계법령

청소년학업관계법령으로는 교육법, 사회교육법, 특수교육진흥법 등을 포함하는 교육에 관한 법령과 각종 학교에 관한 규칙, 국립학교설치령, 대학설치기준령 등을 포함하는 학교 및 학원의 설치·운영에 관한 법령, 청소년과 관련된 자격시험에 관한 법령, 장학금규정과 같은 학비에 관한 법령 등이 있다.

청소년정책의 주요사항 중의 하나인 청소년수련활동은 학생청소년의 참여가 무엇보다 중요하며 현재 이루어지고 있는 청소년들의 단체활동 또한 각 학교를 통하여 이루어지고 있는 실정이고 보면 교육법은 청소년관계법으로서의 중요한 위치를 차지하고 있다고 할 것이다. 그러나 교육법에는 수련활동을 위한 근거규정이 마련되어 있지 않다는 점에서 이를 보완하여 조문화할 필요가 있으며, 현재 특별활동이 학급활동, 학생회활동, 클럽활동, 학교행사 등 여러 가지 유형으로 교과활동과는 다른 측면에서 이루어지고 있으며 그 이수가 의무화되어 있는데 이를 학과공부의 연장이 되지 않도록 활성화할 필요가 있다.

(2) 취업관계법령

청소년취업관계법령으로 근로기준법, 남녀고용평등법, 산업안전보건법 등을 포함하는 근로·고용관계법령과 국가기술자격법, 기능자 양성령, 영농기술훈련규정 등을 포함하는 기능훈련에 관한 법령 및 병역법 등의 복무에 관한 법령이 있다.

그러나 근로기준법 시행령과 미성년자보호법의 상호 모순된 규정이 있는데, 근로기준법 시행령 제51조에서 18세 미만자는 도덕상·보건상 유해·위험한 사업에 사용하지 못하도록 하고 있으며 그러한 일 중에는 술좌석에서 접대하는 일이 포함되어 있는데 미성년자보호법에서는 제2조 3호에서 미성년자는 선량한 풍속을 해할 염려가 있는 흥행

장, 유흥접객업소, 사행행위장, 유기장 등에 출입하는 행위를 금지하도록 되어 있는 것이다. 즉 18세 이상인 미성년자(18세 이상~20세 미만)가 유흥접객업소에 취직하였을 때에는 근로기준법에 의하여 적법한 것으로 추정을 받게 되나 미성년자보호법에 의하면 위법한 것으로 되는 모순을 갖게 되는 것이다.

또한 현행의 근로기준법은 청소년근로자에 대한 별도의 장을 두고 있지 않고 전체 근로자의 보호를 위한 일반적인 차원에서 규정하고 있음으로 해서 청소년의 특성을 고려하고 있지 못할 뿐만 아니라 청소년기본법에도 근로청소년의 보호를 위한 시행령이나 시행규칙을 제정할 수 있는 위임규정을 두고 있지 않아 청소년 근로자의 보호를 위한 별도의 법 규정이 필요하다. 청소년의 근로보호에 관한 외국의 입법례로는 독일의 근로청소년보호법과 일본의 「근로청소년복지법」이 있다.

(3) 복리관계법령

청소년복리관계법령은 보건·건강에 관계된 법령으로는 의료법, 보건의법, 향정신성 의약품관리법, 마약법, 공중위생법 등과 생활보호법, 아동복지법, 모자복지법, 사회복지사업법, 장애인복지법, 농어민후계자육성기금법 등 복지와 후생에 관계된 법령이 포함된다. 어려운 청소년 지원 관계법령으로는 생활보호법과 아동복지법이 있으며 생활보호법에 의한 생활보호대상자로 보호받을 수 있는 청소년은 18세 미만자이며(생활보호법 제3조), 아동복지법 제2조 1호에서 아동을 18세 미만의 자로 규정함으로써 청소년 중 18세 미만자만이 아동복지법의 적용을 받게 된다.

생활보호법은 그 적용대상에 있어 청소년의 상한연령인 24세까지 보호대상으로 하기에는 무리라 하더라도 법률상 완전한 행위능력자로 인정받는 20세까지로 그 범위를 확대하는 것을 고려해 보아야 한다. 또한 아동복지법의 경우 아동 뿐만 아니라 청소년을 포함하는 청소년복지법으로의 전환을 모색해 볼 수 있을 것이다. 아동복지법을 청소년복지법에 수용함으로써 각 규정의 내용에 따라 연령별 적용과 아동과

청소년에 대한 적용을 달리하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉, 현행의 아동복지법으로는 보호시설 수용청소년에 대한 지원이 형식에 그칠 우려가 있을 뿐만 아니라 18세 이후의 청소년에 대한 복지대책을 세우기가 어려우며, 소년·소녀가장에 대한 지원 역시 만족스럽지 못하다는 것이다.

아울러 청소년의 복지를 규정하고 있는 ‘사회복지사업법’, ‘사회복지사업기금법’, ‘모자복지법’, ‘생활보호법’ 등이 광범위한 인구층을 차지하고 있는 청소년을 청소년기본법의 취지에 맞춰 특별하게 취급하지 않음으로 인해서 청소년기의 고유한 발달단계나 특성에 따른 육성을 어렵게 하고 있다. 따라서 전체 연령층을 대상으로 하고 그 대상의 일부로서 청소년층이 포함되어 있는 경우의 청소년복지관계법령을 개선할 필요가 있다. 청소년복지에 관한 외국의 입법례로는 독일의 「청소년복지법」과 중화민국의 「소년복지법」을 들 수 있다.

(4) 선도·보호관계법령

청소년선도·보호관계법령에는 소년법, 윤락행위 등 방지법, 소년원법 등의 청소년선도관계법령과 미성년자보호법, 보호관찰법, 방송법 등의 청소년보호관계법령 등이 있다.

미성년자보호법상의 미성년자의 금지행위에는 객연을 하는 행위와 음주를 하는 행위가 있으나 사회현실을 감안할 때 법효력상의 문제를 지적하지 않을 수 없다. 또한 미성년자보호법 시행령 제2조에서는 미성년자가 관람할 수 있는 공연물의 범위를 정하여 놓고 있는데 1호 내지 8호의 열거된 사항의 내용이 추상적이고 한정적이어서 청소년들이 관람할 수 있는 공연물의 범위를 너무 제한하고 있어 현실성이 없다는 문제점을 안고 있다. 아울러 동 제2조의 규정은 공연법, 영화법과의 관계에 있어서 공연법 제22조의 공연자 및 공연장경영자의 준수사항에 있어서 공연물관람금지의 연령을 18세로 하고 있고, 영화법 제18조는 연소자 즉 18세 미만자의 관람여부를 영화심의의 기준으로 삼도록 하고 있으며 영화법 시행규칙 제7조는 연소자 관람 영화의 심의기

준을 정하고 있다는 점에서 공연물관람연령의 제한이 일치하지 않고 있는 것이다. 공연법이나 영화법은 공연물의 관람기준 연령을 18세로 하고 있음에 대하여 미성년자보호법은 20세로 함에 따라 상호 충돌내지는 모순이라는 문제가 발생하는 것이다.

학교보건법의 경우는 현실적으로 법의 집행에 있어서 실효성의 확보라는 문제가 발생하고 있는데 학교보건법 제6조 1항 13호에는 당구장시설을 정화구역안에서 설치할 수 없도록 하고 있음에도 불구하고 학교보건법 시행령 제4조에 있어서는 당구장시설을 하는 경우 절대정화구역을 포함하는 전구역에서 행위제한을 완화하고 있는 것이 그 한 예로 보아 정화구역안에서도 실제로 금지된 시설이나 행위가 행하여지고 있는 것이 현실이다.

학교정화구역내에서의 금지행위는 법 제6조에서 열거하고 있는 것 외에 청소년에게 해로운 담배자판기와 주류자판기가 급증하고 있는 것을 감안하여 학교환경정화구역안에서의 담배자동판매기 설치를 금지할 필요가 있다(서독 청소년보호법 제4조 참조). 또한 학교주변지역에 오락실이 설치되는 경우가 허다한 현실을 고려하여 이를 제한하는 규정을 둬으로써 청소년 유해환경 조성을 방지하여야 할 것이다.

(5) 청소년시설관계법령

청소년시설에 관한 법률로 청소년시설의 설치에 관련된 법령과 청소년들이 이를 이용하는데 관련된 법령이 있다. 전자에는 건축법, 자연공원법, 주택건설기준에 관한 규칙, 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법, 산림법, 환경보전법 등이 있으며 후자에는 도서관법, 국립박물관진열품 관람규칙, 독립기념관법 등이 해당된다.

청소년시설의 신규설치를 위한 제반 관계법률들에 있어서는 각종 인·허가와 승인의 절차들이 있게 되는데 이에 따라 신규수련시설을 설치하기에는 많은 어려움과 부담이 따르는 것이 사실이다. 따라서 신규시설 설치의 효율성이라는 면에서 제고해 보아야 할 것이다. 청소년수련시설의 설치의 건설부 소관의 업무와 법령들이 관계되어 있어 주무

부서간의 긴밀한 협조와 유기적인 체계가 필요하며 업무의 중복에 따른 혼란 내지는 혼선이 초래될 우려가 있는 것이 사실이다. 이를 고려하여 필요 이상으로 까다로운 행정상의 절차나·규정에 대해서는 수련시설의 신규설치가 활성화될 수 있도록 재조정·개선할 필요가 있는 것이다.

청소년시설관계법률들의 인·허가 절차는 주무부서간의 상호연계성이 없으므로 중복되는 인·허가 사항에 대해서도 반복하여 각 주무부서의 인·허가를 받아야 한다는 난점이 있다. 이러한 개별법률들에 의한 인·허가 절차는 신규청소년시설을 설치하는데 장애요인으로 작용하고 있는 것이다. 청소년기본법에서는 청소년수련시설 설치를 위한 각종 인·허가에 대한 일괄 의제처리규정이 제시되어 있으나 현실적인 면에서 청소년시설을 설치하는데 관계되는 법령을 일부 개정하는 것이 필요하다.

(6) 청소년단체관계법령

청소년단체관계법률로서는 청소년기본법상 청소년단체에 관한 규정을 비롯하여 한국청소년연맹 육성에 관한 법률, 스카우트활동육성에 관한 법률, 한국해양소년단연맹 육성에 관한 법률을 주요법률로 꼽을 수 있으며 청소년단체법률은 아니나 청소년 단체활동을 하고 있는 청소년적십자에도 적용되는 대한적십자사 조직법, 사회단체 등록에 관한 법률의 경우도 청소년단체 관계법령으로 볼 수 있다.

법률의 내용은 이들 단체들의 육성을 위한 지원, 협조, 보조, 국공유재산의 대부, 조세감면, 수익사업 허용 등의 내용으로 되어 있으며 청소년기본법에서도 이와 같은 내용을 담고 있다. 이들 법률들은 그 목적과 내용이 유사하고 청소년육성법이 1987년에 제정되어 이들 법률의 통합적 성격을 가지고 있었음에도 불구하고 각기 개별적으로 제정되어 존재해 왔다.

입법상 이러한 문제가 존재하고 있는 데에는 청소년육성법이 제정되기 이전에 청소년단체육성관계법령이 존재하지 않았다는 데에서 그 이

유를 찾을 수 있는데 청소년육성법이 제정되기에 앞서 스카우트활동 육성에 관한 법률은 1969년, 한국청소년연맹 육성에 관한 법률은 1981년 그리고 한국해양소년단연맹 육성에 관한 법률은 1984년에 각각 제정되었다. 따라서 이에 따른 입법의 시기적 차이와 개별입법이라는 데에서 일관성의 결여와 형평성의 불균형이라는 문제가 필연적으로 발생할 수 밖에 없었다고 할 것이다. 청소년기본법을 적용하더라도 기존 단체의 육성에 관한 법률에 의하여 부여받는 이익을 침해함이 없게 될 뿐만 아니라 다양한 청소년단체를 육성하여 더 많은 청소년들에게 청소년단체활동의 기회를 부여하고자 하는 취지에 따라 모든 청소년단체에 형평성있게 혜택을 부여하도록 할 필요가 있는 것이다.

(7) 청소년지도자관계법령

청소년지도자관계법령에는 전문청소년지도자의 양성을 위한 직접적인 법령으로 청소년기본법이 있으며 교육공무원법, 교원연수에 관한 규정, 아동복지지도원 등 자격시험규칙, 체육지도자연수 및 자격검정에 관한 규칙 등이 간접적으로 관계되어 있다.

청소년기본법 제19조~제22조와 동 시행령에는 국가의 청소년지도자의 양성과 자질향상을 위하여 필요한 시책을 강구할 의무와 청소년지도자양성기관에 대한 양성경비의 부담규정과 함께 청소년지도자의 이수과정, 검정, 등급별 자격, 자격증의 교부절차 및 청소년지도위원의 자격·위촉절차 등에 관하여 규정하고 있으며 제25조의 한국청소년단체협의회 및 제50조의 한국청소년개발원의 설립에 따른 '사업'중의 하나로 청소년지도자 양성을 규정하고 있다.

그러나 기본법에 의한 유자격 청소년지도자 양성계획과 달리 현재 소년경찰, 소년원교수, 감별관, 보호관찰관, 교도교사, 아동복지지도원, 부녀상담원 등과 청소년단체종사자, 청소년육성위원, 청소년지도위원, 소년선도위원, 갯생보호위원, 보호위원, 경찰선도위원, 학교상담봉사자, 아동복지시설종사자, 아동위원 등의 호칭과 이름으로 실제로 청소년 선도 보호활동을 하고 있는 지도자들이 있음을 부인할 수 없

다. 특히 학업청소년들을 대상으로 한 청소년단체의 활동에 있어서는 학교교사들이 청소년 지도자의 역할을 하고 있는데 현재 청소년단체 등에서 활동하는 초·중·고 교사들에 대한 별도의 지원이 없는 실정이며 교원연수에 관한 규정에서도 교사들의 연수에 있어서 청소년단체 활동지도에 대한 연수에 대해서는 전혀 언급이 없다.

이에 따라 현직 교육공무원들로 하여금 청소년지도자의 역할을 수행할 수 있도록 교원연수에 관한 규정을 개정하여 청소년수련활동지도연수를 신설하고 교육공무원 승진규정에서는 교육공무원의 청소년수련활동지도를 근무성적에 반영하도록 함으로써 교육공무원의 청소년수련활동 및 청소년단체활동지도 참여를 촉진할 수 있는 여건을 마련해 주는 것이 필요하다.

(8) 육성재원 및 기타 지원관계 법령

청소년육성을 위한 재원의 조성 및 기타 지원과 관계된 범규로는 법인세법, 지방세법, 소득세법, 조세감면규제법 등이 있다. 공공부문의 재원조달은 정부의 강력한 청소년육성의 의지에 따라 가능하다고 할지라도 개인·기업의 청소년기금 출연과 같은 민간부문에서의 재원조달은 강력한 유인체제가 없는 한 어려우며 법정수익사업의 일정을 분담역시 판계법령이 정비되어야만 가능하다고 볼 때, 청소년기본법 제8장 청소년육성기금의 제63조 - 제66조 및 제67조(국·공유재산의 대부분)와 제68조(조세감면)만으로는 원활한 청소년육성재원의 조달이 어렵다고 보여지므로 민간부문의 재원조달을 위한 강력한 유인체제를 구축하여야 할 것이다.

법인세법에 있어서는 시행령 제42조에서 지정기부금의 범위를 정함에 있어서 청소년단체에 기부하는 기부금으로 12호 스카우트 주관단체에 지출하는 기부금, 14호 한국청소년연맹에 지출하는 기부금 등을 열거하고 있으나 기타 청소년단체나 시설에 대해서는 규정하고 있지 않아 청소년단체의 활성화라는 면에 있어서 법적용상의 형평성을 잃고 있으며 비영리공익법인의 범위에 포함시키고 있으나 기타 청소년단체

나 청소년시설법인에 대해서는 규정하고 있지 않아 세제의 감면을 받지 못하고 있다.

소득세법에 있어서도 사회복지·문화·예술·교육·종교·자선 등 공익성을 감안한 기부금에 대해서는 필요경비에 산입하여 세제감면의 혜택을 부여하고 있으며 그러한 지정기부금의 범위에 대해서는 소득세법 시행령 제102조에서 규정하고 있으며 청소년단체에 지출하는 기부금으로서 스카우트주관단체에 지출하는 기부금, 한국청소년연맹에 지출하는 기부금 등을 들고 있는데 이 또한 법인세법과 같이 형평성에 있어서 이의를 제기할 수 있는 것이다.

지방세법에 있어서는 용도구분에 의하여 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세 등을 종교·자선, 학술·기술 등 공익사업을 목적으로 하는 경우에는 비과세 내지는 과세면제를 해주고 있는 바, 비과세나 면세대상에 공익성을 가지는 청소년단체나 청소년시설을 구체적으로 포함시켜 이같은 혜택을 부여할 필요성이 있다고 할 것이다.

3) 연령호칭의 상이성과 법적용상의 문제

(1) 청소년 호칭의 상이성

청소년관계법령은 지금까지 분석한 바와 같이 입법상 여러 가지 점에서 내용상 흠결이 있음을 알 수 있다. 여기에 덧붙일 수 있는 또 하나의 공통적인 문제점으로는 청소년관계입법이 청소년에 해당하는 연령에 대한 호칭과 연령구분이 각 법령마다 상이하게 규정되어 있으며 이에 따른 법적용이 개별적으로 이루어지고 있어 법적용상·정책집행상의 어려움과 중복·누락의 문제가 발생하고 있다는 점이다.

현재 법률상 사용되고 있는 청소년 해당연령의 호칭으로는 청소년 외에 아동, 연소자, 소년, 미성년자, 어린이 등이 있다. 청소년은 청소년기본법에서 9세에서 24세로 규정하고 있으며 청소년이라는 용어를 사용한 법령으로는 공중위생법 시행령 제3조에서 유기장업에 관한 구분중 청소년용 전자유기장업과 성인용 전자유기장업으로 구분하고 있

으며 교육법 제103조의 4 등에서 산업체가 고용하고 있는 청소년에 대한 교육에 관하여 규정하고 있다. 국립박물관진열품관람규칙 제5조·제6조, 국립현대미술관전시품관람규칙 제5조 등에서는 청소년의 무료관람 내지는 할인권 판매에 대하여 규정하고 있다. 담배사업법 시행규칙 제19조에서 청소년을 대상으로 하는 잡지에는 담배광고를 할 수 없도록 하고 있어 청소년이라는 호칭을 사용하고 있으며 방송법 제20조는 방송심의규정 중 아동 및 청소년에 관한 사항을 규정하고 있고 지방자치법 시행령 제8조는 아동·청소년의 보호와 복지증진을 위한 사업의 범위를 정하고 있으며 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙에서는 체육시설업자의 준수사항으로 청소년의 탈선조장·목인 금지를 규정하고 있다.

아동은 아동복지법 제2조에서 18세 미만의 자로 되어 있으며 아동복지법 외에 교육법 제97조와 제98조 제99조에서 국민학교 취학 의무연령인 학령아동이라는 용어를 사용하며 모자복지법 제12조에서 아동양육비 지급에 대하여 규정하고 있다. 방송법에서는 제20조의 방송심의에 관한 규정중 아동 및 청소년선도에 관한 사항을 언급하고 있다. 소방법 시행령 제4조에서는 동의대상물의 범위로 아동복지시설을 규정하여 아동이라는 호칭을 사용하며 우량도서선정규정 제5조에서는 아동문화부문의 우량도서선정을 규정하여 아동이라는 호칭을 사용하고 있다. 지방자치법 시행령 제8조에서는 아동·청소년의 보호와 복지증진을 위한 사업의 범위를 들고 있으며 형법 제274조에서는 아동학사에 대하여 언급하고 있다.

연소자는 아동과 동일하게 18세 미만의 자로서 방송법, 공연법, 영화법 등에서는 관람제한연령의 자로서 연소자를 지칭하고 있어 동일한 18세 미만의 자에 대해서도 아동과 연소자로 그 호칭을 달리하고 있다. 연소자라는 호칭을 사용하는 법령으로는 헌법 제32조의 연소자의 권리를 특별히 보호할 것을 규정하는 것을 비롯하여 근로기준법, 영화법, 공연법 등이 있다. 공연법은 제22조 공연자 및 공연장경영자의 준

수사항에서 연소자는 유해공연물의 관람을 금지하고 있으며 공연법시행령 제15조는 연소자의 관람여부를 기재한 공연신고서를 제출할 것을 규정하고 있으며 근로기준법에서는 연소자에 대해서는 도덕상 또는 보건상 유해·위험한 사업에 사용을 금지하고 있으며 야업금지(제56조), 시간외근무규정(제57조), 갭대근로금지규정(제58조) 등을 규정하고 있다. 영화법 시행규칙 제6조에서는 심의기준으로 연소자를 대상으로 한 폭력 또는 성행위를 노골적으로 묘사하는 것을 들어 연소자라는 용어를 사용하고 있다. 영화법 제7조는 연소자관람금지영화의 범위를 정하고 있다.

소년법에서는 제2조에서 20세미만의 자를 소년이라고 정의하고 있으며 미성년자는 성년에 달하지 아니한 자를 지칭하는 용어으로써 민법 제4조는 만 20세로 성년이 된다고 규정하고 제5조에서 미성년자가 법률행위를 함에는 법정대리인의 동의를 얻어야 한다고 하여 20세 미만자는 미성년자로서 단독으로 유효한 완전한 법률행위를 할 수 없음을 밝히고 행위능력자로서 성인과 구분하여 그 법적 지위를 다루고 있으며 대다수 법령들이 이에 따라 각종 자격과 행위의 제한연령으로 미성년자를 준용하고 있다. 18세 미만자에 대하여 아동, 연소자로 호칭하는 경우와 같이 소년과 미성년자도 같은 연령임에도 호칭을 달리하고 있다.

소년법 이외에 소년이라는 용어를 사용하는 법령은 소년원법, 보호관찰법 등이 있다. 이외의 대다수 법령은 미성년자라는 용어를 사용하고 있다. 보호관찰법의 제24조, 제25조, 제29조에서 보호관찰대상자로 소년을 지칭하고 있으며 보호관찰명령이 가능하게 하고 있다. 미성년자라는 호칭은 미성년자보호법을 비롯하여 폭넓게 사용되고 있으며 권리·의무의 행사 내지는 자격의 결격사유의 기준으로 적용되고 있다. 그러한 예로는 공인노무사자격, 관세사의 자격, 교통안전관리자의 자격, 토지평가사의 면허, 대마취급자의 허가결격사유, 자격장설치허가결격사유, 산림조합임원의 자격, 약사면허결격, 영사기사면허결격,

총포·도검·화약류·분사기·전자총격기 제조·소지허가 결격사유, 해상여객운송사업 면허결격사유·해무사자격결격사유 등이 있다.

(2) 청소년연령규정의 상이성

청소년기의 연령에 대해서는 법률관계에 있어서 각종 제한 내지는 책임의 부과가 주를 이루고 있는데 16세 미만자에 대하여는 형사소송법 제159조 1호에서 16세 미만자는 선서 무능력자로 규정하고 있으며 18세 미만자 즉 17세에 대하여는 법률상으로는 연소자라는 호칭으로 불리워지며 연소자에 대하여 자격제한 내지는 행위금지의 제한이 부과되고 있다.

헌법은 제32조 근로의 권리·의무규정에서 연소자의 근로는 특별히 보호받을 것을 규정하고 있으며 근로기준법은 취업할 때 연소증명을 받아야 하는 동시에(근로기준법 제52조) 근로시간 8시간을 엄수하여야 하며(근로기준법 제55조) 야업(근로기준법 제56조), 시간외근무(근로기준법 제57조), 갱내근로(근로기준법 제58조)가 금지되고 있다. 또한 최저임금법에서는 18세 미만자에 대해서는 최저임금액을 다른 금액으로 정할 수 있도록 하고 있으며(제5조) 시간급 최저임금액에서 100분의 10을 감한 금액을 최저임금액으로 정할 수 있도록 하고 있다(최저임금법 시행령 제3조).

18세 미만자 즉 연소자에 대하여는 공연장예의 출입이 제한 내지는 금지되고(공연법 제22조) 생활보호법상 생활보호대상자의 범위에 들어간다(생활보호법 제3조). 또한 승인없이 선원으로 사용금지되고 선원으로서는 과중한 일에 취업시키지 못하며 야간작업이 금지되고(선원법 제81조) 중기조종사면허와 중기정비사면허결격사유에 저촉된다(중기관리법 제20조, 25조). 총포·도검·화약류 등 단속법에 의하여 18세 미만자는 총포·도검·화약류·분사기·전자총격기 등의 취급이 금지되며(제19조) 성인전용 유기장 이용이 제한된다(공중위생법 시행령 제5조).

18세가 되면 주민등록을 처음으로 하게 되고(주민등록법), 민방위

대원으로 편성되고(민방위기본법) 제1국민역으로 편입되고(병역법 제5조) 남자는 약혼과 결혼을 할 수 있다(민법). 또한 보통 자동차의 운전면허를 받을 수 있고(도로교통법 제70조), 아동복지시설에서 퇴소하여야 한다(아동복지법 제13조). 19세가 되면 남자는 징집연령이 되어 징병검사를 받게 된다(병역법). 사람은 20세가 되면 성년으로 보게 되며(민법 제4조) 성년과 미성년의 구별은 법률 행위능력을 가지는가에 있어서 중요한 구분으로 되어 있어 많은 법적 권리·의무의 주체가 되는 것이다.

20세 미만자는 법률상 미성년자라는 용어를 사용하며 권리의 행사나 행위의 제한 내지는 금지의 연령으로 구분짓고 있는 것이 성년과 미성년의 구별이며 미성년자에 대한 행위제한 내지는 권리행사의 제한 규정이 많이 있다. 20세 이상인 자는 완전한 행위능력자이며 적법한 한도내에서는 법률행위의 제한을 받지 않게 되며 성년이 되면 선거권이 주어지며(대통령선거법 제8조) 사회의 구성원으로서 권리를 갖는 동시에 의무도 시작된다. 24세까지는 청소년으로서 사회의 보호를 받는다(청소년기본법).

이상에서 보는 바와 같이 청소년과 그 밖의 호칭들에 있어서의 차이는 청소년의 연령범위가 9세이상 24세 이하이므로 9세미만의 연령을 포함하지 않고 있다는 점이나 아동·연소자·소년·미성년자·어린이는 모두 9세 미만의 자까지도 그 대상으로 하고 있다는 것이다. 9세 이상 18세 이하 또는 9세 이상 20세 이하의 자들을 대상으로 한 입법·정책추진은 각 주무부처의 소관과 중복되게 되어 있어 정책추진상의 혼란과 인력·재원의 낭비를 가져오게 되며 법적용상에 있어서도 중복·누락의 문제가 발생하는 것이다.

이러한 연령·호칭의 상이함으로 인해 발생하는 개별법률 상호간의 모순으로 인한 법적용상의 공백 내지 그로 인한 피해는 청소년에게 돌아가는 것이며 이러한 모순을 제거하기 위해서는 연령의 제조정과 호칭의 통일이 고려되어야 하며 완전 일원화는 어렵다 해도 동일한 연령

에 대한 호칭의 상이함은 하나의 호칭으로 조정되어야 할 것이다.

3. 청소년관계법의 과제

1) 청소년의 법적 지위 증진

청소년이란 사회인의 일부 특정 계층이며 청소년의 권리와 의무란 청소년의 법률상 지위를 말하는 것으로 볼 때 청소년관계법령을 개선·보강하기 위해서는 먼저 청소년을 정책의 객체적 대상이 아니라 적극적 주체자이며 인격과 권리를 가진 사회의 구성원으로 보는 청소년관을 재정립할 필요가 있다. 청소년을 어떻게 보느냐하는 것은 청소년육성에 있어서 가장 중요한 문제로서 청소년정책의 수립이나 관계법령의 입법에 우선적으로 전제되어야 하며 청소년을 어떻게 규정하든지 간에 청소년은 하나의 삶에 대한 주체이며 사회의 주요 구성원이며 책임있는 사회적 실체로서 인정하고 수용해야 한다. 따라서 청소년관계법은 이들의 지위와 권리를 보장하고 확보해 주는 잣대로서 그 의미가 중요하다 할 것이다.

청소년들에게는 성년, 미성년의 권리·의무와 더불어 청소년이라는 특정계층으로서 특별히 가지는 권익이 존재하며 이를 보호해 줄 필요성이 있다. 청소년의 법적 권리·의무는 청소년기본법 제4조에서 명시한 것 이외에 연령에 따른 각 기존 개별법령들 속에서 가지는 법률상의 지위가 존재함을 알 수 있다. 청소년기본법은 제5조 1항에서 “청소년은 안전하고 쾌적한 환경속에서 자기발전을 추구할 권리가 있으며 정신적·육체적 건강을 해하거나 해칠 우려가 있는 모든 형태의 환경으로부터 보호되어야 한다”라고 하여 청소년의 권리를 명시하고 제5조 2항에서는 “청소년은 자신의 능력개발과 건전한 가치관 확립에 힘쓰고 가정·사회 및 국가의 구성원으로서의 책임을 다하도록 노력하여야 한다”는 청소년의 의무를 밝히고 있다.

여기서 안전하고 쾌적한 환경이라 함은 정신적·육체적 건강을 해하거나 해할 우려가 있는 모든 형태의 환경과 상반되는 개념으로 청소년의 정서적, 신체적 발달에 유익한 시설 및 장소, 건전한 정보환경 등이 라고 할 수 있는데, 국가와 사회는 이러한 청소년이 이용하거나 접할 수 있는 시설 및 장소와 정보환경을 제공해 줄 의무가 있으며 이러한 책임을 청소년기본법 제6조, 제7조, 제8조에서 각각 가정의 책임, 사회의 책임, 국가 및 지방자치단체의 책임으로 규정하고 있다. 청소년은 이러한 환경에서 자기발전을 추구할 권리가 있는 것이다.

청소년기본법 제5조는 이러한 청소년의 권리·의무를 밝히고 있으나 그 법적 성격은 직접적인 권리의 청구나 소권을 발생시키지 않으며 강제적인 구속력이 없는 선언적 의미의 방침설정으로 볼 수 있으나 청소년들이 취해야 할 자세와 국가와 사회가 바라는 건전한 청소년상을 제시하였다는데 그 의의가 있다. 추상적인 권리와 의무이기는 하나 그 대상을 청소년으로 하고 있는 유일한 권리·의무라는 점에서 중요성이 있는 것이다.

청소년기본법 이외의 각 개별 법령들에서 청소년의 권리·의무는 청소년의 일부만이 주체가 되거나 청소년의 일부에 대하여 권리 또는 자격의 제한적 취득 내지 상실 등에 관한 것으로 청소년으로서의 법적 지위 이전에 청소년에 포함되어지는 연령의 법적 지위로 논하여진 것으로는 미성년자로서의 법적 지위, 연소자로서의 법적 지위, 소년으로서의 법적 지위가 있다. 중요한 구분은 성년과 미성년의 구분으로서 민법, 형법을 비롯한 대다수 법률들이 이러한 구분에 따라 20세 미만의 자와 20세 이상의 자의 법적 지위를 규정짓고 있는 것이다.

2) 청소년 우대·배려제도의 보강

법제적 측면에서 볼 때 청소년은 성인의 보호와 규제의 대상이며 성장과정의 존재로서 미숙하고 부족한 점이 많은 것으로 받아들여지고 있음을 부인할 수 없다. 청소년의 “건전육성에 관한 것”의 법제화에

있어 청소년 자신들은 언제나 정책제도의 객체적 대상이거나 성인의 종속적 실체에 불과하다고 볼 수 있는데 이는 성인중심의 시각, 성인 위주의 사회환경, 청소년을 위한 우대·배려의식을 결여한 때문으로 볼 수 있다.

이제 청소년은 성인들의 도움을 받아야 될 부분과 자율적이고 능동적으로 주체적 생활을 할 수 있는 부분을 공유하고 있음을 인정해야 할 것이다. 청소년들을 위한 우대배려제도의 보강은 청소년이용시설 활동참여시의 제반 할인우대제도의 개선, 청소년유해 사회환경의 규제와 유익환경의 조성 및 청소년기본법 제정에 따른 관계법령의 지속적인 조정·보완 등의 몇가지로 생각할 수 있다.

첫째, 각종 청소년이용시설, 활동참가 및 교통수단이용 등에 있어 청소년을 대상으로 한 할인우대제도에 대한 적극적인 재검토가 요청된다. 현재 국가 또는 지방자치단체가 설치·운영하거나 이용요금을 인가하는 문화재, 박물관, 공원, 관광지, 도서관, 철도, 지하철 등 문화·편의시설 이용에 있어서 요금을 징수하는 대상과 연령기준이 상이할 뿐 아니라 어린이, 학생 등으로 한정되는 경우가 많아서 동일한 연령층의 근로청소년은 혜택을 받을 수 없게 되어 사회적 형평성을 잃고 있다. 이와 같은 공공의 문화·편의시설 등의 이용에 있어서 요금징수에 따른 불합리한 점을 시정하고 어린이를 포함하는 청소년에 대한 혜택을 확대하여 나감으로써 「어린이·청소년」들의 올바른 정서함양과 인격향상에 기여할 수 있도록 관련제도를 개선할 필요가 있는 것이다.

둘째, 청소년유해환경의 정화와 규제는 그 성격상 청소년건전육성을 위한 소극적인 방법일 수 밖에 없으며 유해환경의 피해를 최소화하기 위해서는 보다 근본적으로 국가와 사회가 청소년들을 위한 보다 나은 환경을 조성해 주는 적극적인 자세를 견지해야 할 것이다. 이를 위해서는 사회문화적 환경의 개선과 법령에 의한 규제강화는 물론 궁극적으로는 사회운동의 차원에서 청소년유해환경의 정비와 유익환경조성을 위한 노력이 전개될 필요가 있다. 법령에 의한 규제강화를 위해서는

청소년유해성에 대한 구체적인 범위에 모든 청소년유해환경을 포함하고 있지 않다는 점과 법적 규제의 대상을 명확히 하기 어려운 실정에 따른 법 집행상의 난점을 극복하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

이 점에서 최근 가칭 「청소년보호법」의 제정 필요성이 제기되고 있음에 주목할 필요가 있다. 이는 청소년선도·보호를 위해 개선되어야 할 법적 불비로서, 특히 유해업소의 단속이나 규제는 현실적 기초위에서 효율적으로 실천되어야 한다고 보고, 이에 대한 기존의 여러 관계법령을 적용하는데 현실성이 많이 결여되어 있다는 점에서 가칭 「유해사회환경으로부터의 청소년보호법」을 제정하여 유해시설 및 장소, 유해물품, 유해영상매체, 유해인쇄매체, 결손가정으로부터 청소년들을 보호하고 법과 현실의 괴리를 메우자는 주장이다. 외국의 경우 독일의 「청소년 유해도서 배포에 관한 법률」과 미국의 「청소년 범죄단과 마약남용 및 마약의 방지에 관한 법률」, 벨기에의 「청소년의 도덕유지에 관한 법률」, 중화민국의 「청소년의 불량행위 및 누범예방변법」과 「청소년의 심신건강을 해하는 장소의 출입금지 변법」 등의 입법례가 있다는 점에서 우리 나라의 경우에도 청소년 유해환경 규제를 위한 개별법 규제정을 고려할 필요가 있다.

끝으로 청소년기본법 시행령과 시행규칙의 제정으로 청소년기본법의 실효성은 어느 정도 보장된다고 볼 수 있지만 구체적인 내용과 관련하여 상충·모순되거나 저촉되는 현행의 청소년관계법령이 여전히 남아 있게 됨으로써 이에 대한 법령의 조정이 요구된다. 따라서 청소년기본법을 보다 효과적으로 수행하기 위해서는 법률은 물론 시행령과 시행규칙 등과도 저촉되는 법령 규칙에 대해서는 해당조항을 찾아내어 소관 부처에 개정을 요구함으로써 청소년기본법의 실효성을 보다 확실하게 확보할 필요가 있을 것이다.

본문 요약

청소년관계법령은 각기 다른 입법목적과 배경을 가지고 제정되고 청소년을 위한 적극적 배려의 입장에서 제정되지 않았다는 점에서 법률 상호간의 중복·누락 내지는 효율성과 형평성의 결여라는 문제가 지적될 수 있으며 상호모순이라는 문제도 도출될 수 있다.

이러한 문제점의 하나로 청소년관계법령의 법체계상의 문제를 지적할 수 있다. 청소년기본법과 청소년관계법령 간에 체계화가 이루어지지 않음으로써 청소년관계법령에 청소년기본법의 입법취지에 저촉되거나 상충·모순되는 조항들이 존재하게 되어 청소년육성 정책의 수행을 어렵게 하고 있다는 점이다. 따라서 헌법에서 명시한 청소년의 복지향상을 실현하기 위한 전체적인 청소년관련법규의 체계화를 모색하고 청소년기본법이 실효성 있게 제대로 기능할 수 있도록 보완해 줄 수 있는 하위법률들을 제정하거나 청소년관계법령 중에서 상충·모순·중복되는 조항을 개정·정비해야 한다.

둘째, 입법 내용상의 흠결과 관련해 볼 때, 현행의 청소년관계법령들은 청소년의 입장에서 바라보았을 때 청소년의 권익을 충분히 보장하지 못하고 있으며 청소년의 법적 지위를 최대한 강화·보장하고 청소년기본계획에 따른 수련활동을 통한 청소년육성을 위해 그 필요성이 절실한 청소년수련시설의 확충, 청소년단체의 육성, 청소년지도자의 양성, 청소년육성기금의 조성 등에 관계되는 제 법령들의 일부 수정이 불가피한 것이 현실이다.

셋째, 또 다른 문제점으로는 청소년관계입법이 청소년에 해당하는 호칭과 연령구분이 각 법령마다 상이하게 규정되어 있으며, 개별적으로 시행되고 있어 법적용상·정책집행상의 어려움과 중복·누락의 문제가 발생하고 있다는 점이다. 현재 법률상 사용되고 있는 청소년유관 호칭으로는 아동, 연소자, 소년, 미성년자, 어린이 등이 있다. 이에 따

른 문제로는 청소년의 연령범위가 9세이상 24세 이하이므로 9세 미만의 연령을 포함하지 않고 있으며 아동, 연소자, 소년, 미성년자, 어린이는 모두 9세 미만의 자까지도 그 대상으로 하고 있어, 9세 이상 18세 이하 또는 9세 이상 20세 이하의 자들을 대상으로 한 입법·정책 추진은 각 주무부처의 소관과 중복되게 되어 있어 정책추진상의 혼란과 인력·재원의 낭비를 가져오게 되며 이러한 법률 상호간의 모순으로 인한 법적용상의 공백 내지 피해는 청소년에게 돌아가는 것이다. 이러한 모순을 제거하기 위해서는 연령의 재조정과 호칭의 통일이 고려되어야 하며 완전 일원화는 어렵다 해도 동일한 연령에 대한 호칭의 상이함은 통일된 호칭으로 조정되어야 할 것이다.

연구과제

1. 청소년관계법령의 일반적 특성을 관계법령의 ‘청소년관계성’ 여부를 중심으로 알아보고 소관부처별, 관련범주별 분포를 분석·연구한다.
2. 청소년관계법령의 입법체계상 문제점을 청소년기본법과의 관련성에서 토의한다.
3. 청소년관계법령 적용상의 문제점으로 개별법령 상호간에 상충·모순되는 사례를 알아본다.
4. 청소년관계법령의 입법내용상의 흠결과 그 조정·보완방향에 대해 알아본다.
5. 청소년의 법적 지위에 대해 논의하고 청소년에 대한 각종 이용시설, 활동참가에 따른 청소년 할인우대제도의 현황과 문제점에 대해 토의한다.

참고문헌

강대근(1990), “청소년정책의 효율적 수행을 위한 제언”, 한국청소년

연구 제3호, 서울 : 한국청소년연구원

남정걸(1991), “청소년정책의 방향과 과제”, 2000년대 청소년정책의
방향과 과제, 서울 : 한국교육학회 사회교육연구회

박재윤 외(1984), 청소년의 보호육성을 위한 기본법 제정에 관한 연
구, 서울 : 한국청소년연맹

법무부(1991), 각국의 소년선도보호제도 연구, 법무자료 제135집, 서
울 : 법무부

법제처 편(1990), 각국의 청소년관계법, 법제자료 제155집, 서울 : 법
제처

이광진(1992), 청소년육성 관련법규체계 구축을 위한 모색, 석사학위
논문, 청주 : 한국교원대학교 대학원

이철위(1982), 한국청소년정책과 그 제도에 관한 연구 석사학위 논문,
서울 : 성균관대학교 대학원

전득주 외(1983), 한국청소년운동이념과 사회교육 및 행정에 관한 연
구, 서울 : 한국청소년연맹

정광호(1990), 조직특성과 제도개선에 관한 연구, 석사학위 논문, 서
울 : 서울대학교 행정대학원

정정길(1990), 정책학원론, 서울 : 대명출판사

체육청소년부(1992), 청소년백서, 서울 : 체육청소년부

_____ (1992), 한국청소년기본계획, 서울 : 체육청소년부

_____ (1992), 체육청소년행정 10년사, 서울 : 체육청소년부

천정웅 외(1992), 청소년관계법령 및 제도보완연구, 서울 : 한국청소
년연구원

한국청소년연구원 편(1990), 청소년관계법령집 I · II, 서울 : 한국청
소년연구원

함병수 외(1991), 청소년관계제도 개선방안에 관한 연구 — 육성체계
· 법령을 중심으로, 서울 : 한국청소년연구원

_____ (1991), 청소년관계법령의 주요규정 분석 연구, 서울 :

한국청소년연구원

森谷 宏 (1990), 論点 シリーズ 實務教育法の 論点 12章, 東京:學
事出版

勝野尙行 (1989), 教育基本法の 立法思想, 東京:法律文化社

第一東京辯護士會 少年法部會 編(1990), 子どもの 權利と少年法:少
年法改正問題を考える 東京:ぎょうせい

青少年育成國民會議(1985), 青少年と有害環境—歐美諸國における各
種規制とわが 國の現状と 課題, 東京:青少年育成國
民會議

Caiden G.E.(1988), "The vitality of administrative reform," *Int'l
Review of Administrative Sciences*, Vol. 54

Cohen S.(1985), *Visions of Social, Control*, Cambridge: Polity
Press

Laird J. & Hartman A.(1985), *A Handbook of Child Welfare*, New
York: The Free Press

제 3 부 청소년행정

제3부에서는 청소년행정의 주요한 범위를 청소년 공공행정, 청소년단체와 시설의 운영, 그리고 청소년지도자의 양성과 교육으로 나누어서 다루고자 한다.

먼저, 청소년행정의 개념과 성격, 청소년행정의 영역과 관련행정, 그리고 청소년정책으로서 청소년기본계획을 살펴본다.

청소년 공공행정에서는 행정의 3대 요소인 조직행정, 인사행정, 재무행정별로 나누어서 우리 나라의 청소년행정의 현황과 문제점 그리고 대안을 모색한다.

청소년행정의 전달체계가 잘 발달되어 있지 않고, 민간의 청소년활동이 주로 청소년단체와 청소년수련시설을 통해서 이루어지고 있기 때문에 청소년단체와 시설의 운영은 깊은 관심사항이다. 이 책에서는 청소년단체의 운영, 청소년시설의 설치와 운영, 운영의 평가를 다룬다.

청소년지도자의 양성과 교육에서는 청소년지도자의 자격, 양성, 교육에 대해서 간략히 살펴보고, 끝으로 청소년행정과 정책의 관계를 알아본다.

청소년행정의 서설

개 관

본 장에서는 청소년행정의 개념과 성격, 영역과 관련행정, 정책과 기본계획에 대해 기술할 것이다. 청소년행정의 개념은 행정을 정의하는 입장에 따라 많은 차이가 있으나, 여기서는 국가공권설, 조건정비설, 정책집행설 및 행정행위설로 나누어 살펴볼 것이다. 그리고 청소년행정의 성격을 여섯 가지로 구분하여 서술한다. 다음으로 청소년행정의 영역과 관련행정에 대해서, 그리고 청소년 정책과 기본계획에 관해 설명하고자 한다.

주제어

국가공권설, 조건정비설, 정책집행설, 행정행위설, 포괄설, 청소년행정의 성격, 청소년 행정의 영역, 청소년 관련행정, 청소년관련 자문기구

* 남정걸, 단국대학교 교수

1. 청소년행정의 개념과 성격

1) 청소년행정의 개념

청소년행정의 개념 정의는 행정을 정의하는 입장에 따라 많은 차이가 있다. 여기에서는 일반적으로 행정을 정의하는 입장에 따라 국가공권설, 조건정비설, 정책집행설 및 행정행위설로 나누어 살펴보고 이를 종합하는 입장에서 청소년행정을 포괄적으로 정의하고자 한다.

(1) 국가공권설

이 입장은 행정을 국가 통치권 중 하나의 작용으로 파악한다. 즉 행정이란 삼권분립의 헌법체제를 전제로 하여 입법과 사법을 제외한 일체의 국가작용을 의미한다(이를 흔히 공제설이라고도 한다). 따라서 청소년행정이란 청소년을 대상으로 하여 이미 규정된 법령을 해석하여 실제로 적용하는 과정으로 볼 수 있으며, 이러한 점에서 국가공권설의 입장을 법규해석적 정의라고도 한다. 따라서 국가의 여러 행정작용 중 특히 청소년에 관한 법규를 집행하는 행정 즉 ‘청소년에 관한 행정’이 다름아닌 청소년행정이라고 쉽게 이해한다.

국가의 행정 작용 중에는 국가가 스스로 행하는 관치행정과 지방의 자치단체가 고유의 사무로서 행하는 자치행정이 있는데, 청소년행정이란 국가가 주체가 되어 행하는 관치행정에 속하며 지방자치단체가 청소년에 관계되는 행정을 할 때에는 어디까지나 국가의 위임에 의해서 행할 뿐이므로 지방자치단체의 고유사무는 아니라는 입장이다.

따라서 이와 같은 국가공권설 즉 법규해석적 정의의 청소년행정은 중앙집권적이며 관료적 성격을 띠게 되므로 행정의 실체에 있어서는 국가에서 정한 청소년에 관한 법규의 충실한 해석과 적용만 중요한 관심사가 되고, 자율적이며 창의적인 행정은 법규위반이나 이단시된다. 따라서 전국적으로 획일적인 통제위주의 행정 모습이 불가피하게 보편

화한다. 말하자면 ‘위에서 아래로’(from the top down)의 행정이라는 권위주의적, 비민주적 행정 풍토가 일반화된다.

(2) 조건정비설

청소년행정에 대한 국가공권설의 입장은 국가의 수준에서 청소년에 관한 행정을 한다고 하는, 말하자면 행정을 앞세우는 행정위주의 성격이 강하게 나타나서 그 대상이 되는 존엄한 인격체인 청소년은 한낱 법규적용의 대상이거나 국가 행정권의 테두리 안에 소속하는 존재일 뿐이다. 말하자면 청소년은 뒷전에 물러서고 행정이 위주가 된다.

조건정비설이란 이와는 아주 대조적이다. 말하자면 청소년행정이란 어디까지나 ‘청소년을 위한 행정’으로, 청소년의 욕구와 필요를 충족시켜 주고 청소년이 건전하게 성장, 발달하고, 그들을 정신적, 육체적, 정서적, 사회적으로 건전하게 육성할 수 있도록 하는데 요구되는 제반 여건을 조성해 주는 것이라는 입장이다. 제반 여건에는 인적, 물적, 재정적인 측면이 다 포함된다. 따라서 행정이 청소년 위에 군림하는 것이 아니라 청소년을 상위에 놓고 그 밑에서 그들을 위해 봉사하고 지원하는 보조적, 수단적 성격을 띠는 것이 청소년행정의 모습이다.

행정의 조직이나 작용은 어디까지나 청소년을 건전하게 육성하고 그들의 활동을 최대한으로 지원하기 위한 봉사활동이라고 본다. 청소년행정은 국가를 위해서, 국법을 적용하기 위해서, 또는 그 자체를 위해서 존재하는 것이 아니라, 청소년을 위한 지원체제로서 존재 의미를 가지며 청소년의 건전한 성장과 육성에 어느 정도 기여하였느냐에 따라 그 성과가 결정된다고 본다.

조건정비설의 입장에서 청소년행정을 파악하면 청소년행정은 민주적이며, 지방분권적이며, ‘아래에서 위로’(from the bottom up)의 행정 모습을 띠게 된다.

(3) 정책집행설

조건정비설의 입장에서는 청소년행정은 ‘청소년을 위한 수단’이며 그들의 육성과 활동에 필요한 조건의 정비 또는 봉사활동으로 파악한

다. 따라서 행정에서 권력적 요소를 크게 후퇴시킨 것을 의미한다. 아무리 자유민주주의 국가라 하더라도 권력적 요소를 수반하지 않는 행정이란 생각할 수 없는 것이기 때문에 행정을 실제로 움직이고 있는 여러 사회적 힘을 기초로 해서 파악하려는 움직임과, 단순한 법규의 해석·적용이 아닌 정책의 결정까지도 행정으로 보는 입장, 즉 정치와 행정을 이원론적으로 보지 않고 일원론으로 파악하려는 움직임에서 나온 것이 정책집행설이다. 이 입장에서 청소년행정을 정의한다면 청소년에 관한 정책을 수립하고, 이를 국가 권력을 통해서 실현하는 과정을 의미한다.

그런데 중요한 정책은 일관성과 계속성 및 안정성을 유지해야 하기 때문에 대부분의 경우 중요한 정책은 입법화하기에 이른다. 따라서 국가공권설 또는 법규해석적 정의와 정책집행설은 결국 같은 입장이 되어 구태여 구분하기가 힘든 것이 현실이다.

(4) 행정행위설

오늘날 행정의 연구 동향은 여러 분야의 행정, 예컨대, 공공행정, 교육행정, 기업행정, 병원행정, 호텔행정 등 특수분야의 행정들이 공통적으로 가지는 속성 즉 공통성을 강조하는 경향이 있다. 이와 같은 공통성을 추구하기 위해 행동과학이나 사회과학 등 종합과학적 또는 관련분야 상호간의 협동적 노력에 의해 개념을 규정하려는 접근(interdisciplinary approach)에서 나온 것이 행정행위설이다. 이와 같은 입장을 취하는 여러 학자들의 행정에 관한 정의를 종합해 보면 결국 행정이란 조직의 공동 목표를 달성하기 위한 합리적 협동행위를 이룩하려는 작용이라고 간단히 정의된다.

따라서 행정은 반드시 조직을 전제로 한다. 조직이 없는 행정이란 생각할 수 없으며, 이 때 조직이란 폭도나 군중 또는 관객과 같은 우연적이거나 일시적인 사람의 집합이 아니라 정부, 군대, 병원, 회사, 노동조합, 교회, 학교와 같이 계속성을 지닌 조직을 말한다. 그와 같은 조직은 반드시 추구하는 공동 목표가 있다. 이 목표는 조직의 구성원

들에 의해서 달성되며, 인간은 조직에 참여하여 조직의 목표를 달성함과 동시에 자기의 개인적인 욕구를 충족하기 위해 조직에 남아 있는 것이다. 그런데 이들 조직의 구성원들은 정력, 시간, 비용, 자원을 될 수 있는대로 적게 들이면서 목표달성도는 극대화하려는 행위를 조성해야 하는데, 이를 가리켜 합리적 협동행위를 이룩하려는 작용이라고 한다.

이와 같은 행정의 해석은 모든 행정에 다 적용할 수 있는 것으로, 청소년행정에 적용해 본다면, 청소년행정이란 청소년을 위해 설립된 조직의 목표를 합리적으로 달성하기 위해 조직 구성원의 협동행위를 이룩하려는 작용이라고 말할 수 있다. 정부기관이든 사설단체이든 청소년을 위한 그 조직의 목표를 가장 능률적으로 달성할 수 있도록 협동행위를 이룩하는 작용이라면 모두 청소년행정의 개념에 포함시킬 수 있다.

(5) 포괄설

이상으로 청소년행정의 개념을 네 가지 입장에서 정의하여 보았다. 그런데 그 어느 하나의 입장만이 배타적으로 타당하거나 최선의 것이라고 주장할 수는 없다. 왜냐하면 청소년행정이라는 하나의 동일한 현상을 각기의 시점과 시각에 따라 그 강조점을 달리하였다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 이들 네 입장을 이해하고 용납하면서 각기의 부족점을 상호 보완하여 포괄적으로 파악할 때 비로소 청소년행정의 의의가 분명해진다.

국가공권설의 입장에서 청소년행정을 정의한 것이 비민주적이고 관료적이며 획일적이라는 비판에도 불구하고 청소년행정이 청소년에 관한 법을 무시하거나 국가의 권력작용없이 이루어질 수 없는 것은 당연하다. 또한 청소년에 관한 정책집행설은 청소년정책이란 청소년행정의 지침이 되며, 헌법을 위시한 우리 나라 실정법 체계에서 청소년의 지도·육성에 관한 이념이 반영구적으로 규정되어 있는 바, 이와 같은 이념을 실현하기 위한 구체적 방침을 청소년정책으로 볼 수 있기 때문

에 국가공권설과 정책집행설은 상호 불가분의 관계에 있음을 또한 무시할 수 없다. 뿐만 아니라 조건정비설을 도외시한 청소년행정은 생각조차 할 수 없는 일이다. 청소년 집단의 방대성과 그 조직적 성격으로 보아 청소년을 위한 시설과 인적·물적·재정적 지원 등 조건의 정비, 확충없이 건전한 청소년 육성은 있을 수가 없다. 그리고 이와 같은 조건정비에는 반드시 관련 법규의 규정에 따르지 않으면 안되기 때문에 조건정비설을 주장하더라도 역시 국가공권설을 전연 도외시해서는 안된다. 그런가 하면 민주국가의 이념에서 보거나 청소년의 특수성으로 보아 청소년행정이 타분야의 행정과의 상호관련성을 무시할 수가 없고, 청소년 단체나 기관이라는 조직 구성원의 협동적 노력없이는 소기의 목적달성이나 성과를 거둘 수 없다는 점에서 행정행위설을 또한 수용하지 않을 수 없는 것이다.

이상과 같은 이해를 바탕으로 청소년행정을 다음과 같이 포괄적으로 정의할 수 있을 것이다.

청소년행정이란

- ① 청소년 각자의 인격을 완성하고 국가와 사회에 기여할 수 있는 건전한 자질을 육성하기 위해
- ② 청소년에 관한 법규와 정책을 집행하고
- ③ 청소년 활동과 지도·육성에 필요한 제반 조건을 정비·확립하며,
- ④ 청소년 단체나 조직 구성원들의 합리적 협동 행위를 조성하는
- ⑤ 수단적, 지원적 봉사활동의 과정이다.

이상과 같은 정의는 청소년행정이 어느 하나의 입장만으로는 만족스럽게 규정하기 힘들며, 하나의 간결한 문장만으로 정의하기가 힘들다는 전제에서 보다 구체적이면서 포괄적으로 정의하는 방식을 취한 것이다.

2) 청소년행정의 성격

청소년행정의 성격은 청소년행정의 정의에서 고찰한 바를 토대로 유추해보면 다음과 같은 몇 가지를 들 수 있다.

첫째, 청소년행정은 궁극적으로 청소년을 위한 행정이란 점에서 그 특수성을 찾아볼 수 있다. 따라서 청소년행정의 이념이나 목표는 어디까지나 청소년을 위해서 그들의 욕구나 필요를 충족하며, 개인적으로나 사회적으로 유능한 인격을 함양하고, 사회공동체의 일원으로서 건전한 자질을 갖추도록 지원하고, 봉사하며, 그들의 복지를 증진할 수 있도록 조장하는 데서 찾아야 한다.

둘째, 청소년행정은 청소년을 대상으로 하는 행정이다. 청소년은 그 발달 특성상 여타의 인구층과는 전혀 다른 독자성이 있기 때문에 청소년행정의 제반 특성은 바로 행정의 대상이 되며, 목표가 되는 청소년이라는 제반 속성에서 도출된다. 청소년의 연령구분에 따라 청소년행정의 범위에 관한 논의가 있을 수 있으나 일반적으로 말하면 청소년기란 아동기에서 성인기로 넘어가는 과도기적 단계에 있고, 여기에서 오는 여러 가지 사회심리학적인 특성을 가지고 있는 집단이다. 건전한 이상과 꿈에 부푼 세대로서 미래 사회에 대비하기 위해 성실하게 학업이나 주어진 역할에 충실하면서도 반항과 소외, 이탈행위와 비행, 무분별한 외래문화의 모방과 추종, 기성세대와의 가치관의 상이 등 열거하기 어려운 정도로 그들만이 가지는 제반 속성을 이해하지 않고서는 청소년행정의 실질적 효과는 바라기 힘들다.

셋째, 청소년행정은 그 대상의 다양성으로 인해 고도의 탄력성, 비정형성을 특징으로 한다. 청소년기에 처한 그들의 사회심리적 속성의 다양성과 더불어 청소년집단이 또한 다양하다. 학교청소년, 근로청소년, 비행청소년, 범법청소년, 각종 시설에 수용되어 있는 청소년, 각종 단체에 가입한 청소년 등으로 유형화되고 이들은 다시 여러 하위집단으로 구분된다. 예컨대 학교청소년만 하더라도 학교단체에 따라 국민

학교, 중학교, 고등학교, 대학으로 나뉘고, 고등학교는 계열별에 따라 인문계, 실업계, 특수목적고(체육고, 과학고, 예술고, 외국어고 등)로 다시 구분된다. 따라서 청소년행정은 고도의 다양성과 탄력성, 비정형성을 특징으로 한다.

넷째, 청소년행정은 고도의 협력성을 특징으로 한다. 청소년 집단이 다양하고, 그들이 소속되어 있는 집단과 단체, 시설이 다양하고, 이들을 관장하고 있는 중앙의 정부부처와 지방자치단체의 행정 부서가 다양하기 때문에, 이들 관련집단과 단체, 시설 상호간에, 그리고 관련 행정부처와 부서 상호간에, 또한 행정기관과 관련단체나 집단, 시설간에 긴밀한 협력체제하에 영위되는 것이 청소년행정이라 할 수 있다.

다섯째, 청소년행정은 고도의 공개성과 여론에의 민감성을 특색으로 한다. 청소년은 가정, 학교, 사회의 모든 영역에서 관심의 대상일 뿐 아니라 이들이 현재나 미래의 주인공임에도 불구하고, 아직은 미성년이기 때문에 자기들의 권리를 독자적으로 주장하지 못하는 특수한 인생단계에 처해 있다. 그리하여 이들의 행태는 언제나 전체 국민의 관심사가 되고 있으며, 기성세대는 이들에 대해 문제를 제기하고 그 해결책을 제안하는가 하면, 청소년을 대신해서 그들의 주장과 요구를 옹호하고 대변하는 것을 민주시민의 정당한 권리와 책임으로 알고 있다. 따라서 청소년행정은 청소년 자신들보다도 그들 보호자의 요구나 사회여론에 민감해야 하고 신속히 대처해야 한다. 뿐만 아니라 청소년행정의 내용은 공개하여 가정, 학교, 사회의 공동적 관심과 책임을 환기하여야 한다.

여섯째, 이상과 같은 제반 특수성으로 해서 청소년행정은 전문성을 띠지 않으면 안된다. 청소년의 발달 특성이나 특수한 사회적 위치, 그들이 처한 다양한 상황과 조건을 전문적으로 이해·파악하여, 이에 적극적으로 대처하면서 행정의 능률과 효과를 극대화하려면 고도의 전문적인 학적 배경과 청소년 지도와 행정의 실무 경험을 겸비한 자가 청소년행정을 맡아야 한다는 것은 당연한 논리의 귀결이 아닐 수 없다. 청소년행정은 전문성이 없는 영역이어서 관심과 열성만 있으면 아무나

할 수 있는 영역이거나 타분야의 행정에서 소외되거나 인정받지 못한 사람이 마지못해 담당하는 한직으로 여겨서는 안된다.

2. 청소년행정의 영역과 관련행정

우리 나라는 해방 직후의 혼란기와 미군정기를 거쳐 1948년의 정부 수립에 연이은 6.25 동란과 휴전, 그리고 이에 이은 복구 재건의 와중에서 1950년대까지는 체계적이고 조직적인 청소년행정이나 정책은 문교부를 중심으로 한 교육행정과 정책의 차원을 벗어나지 못했다고 해도 과언은 아닐 것이다.

그런데 1964년 9월 내무부 장관을 위원장으로 하는 청소년보호대책 위원회가 설치됨으로써 우리 나라의 청소년 업무는 내무부가 주관하게 되었다. 그러나 청소년업무는 여러 관련부처에 분산되어 있기 때문에 청소년관계 시책의 조정·종합 등의 기능 수행이 내무부만으로는 미흡하여 1977년 8월 청소년 선도 및 보호에 관한 종합적인 대책을 심의하는 중앙기구로서 국무총리를 위원장으로 하는 청소년대책위원회를 설치하게 되었다. 그러나 주관 부서를 총리실로 승격시켰다고 해서 소기의 성과를 거두기는 힘들었다. 그리하여 1983년 4월부터는 청소년 업무는 문교부가 주관하여 오다가 종전 내무부의 경험에서처럼 각 부처간의 조정·통합의 한계가 있어, 1985년부터는 다시 국무총리실 주관하에 부처별로 각기 고유기능에 따라 추진되었다.

그러다가 다시 청소년육성의 기반이 되는 종합시설의 설치, 육성기금의 조성과의 운용, 청소년 정책개발과 연구사업의 수행, 무직이나 미진학 청소년의 보호와 지원, 청소년 활동프로그램의 개발과 보급 등을 보다 효율적이고 책임있게 추진할 전담 부서의 설치 필요성이 대두되어 1987년 11월에 제정 공포된 청소년육성법(법률 제39735호)에 따라 그동안 국무총리실에서 관장해 오던 청소년업무가 체육부(1991년부터는 체육청소년부로 개칭)로 이관되었다. 1993년 정부조직법이 개

정됨으로써 체육청소년부가 폐지되고 문화부가 그 기능을 흡수하여 문화체육부로 확대·개편되면서 청소년업무는 문화체육부가 주관하여 현재에 이르고 있다. 따라서 청소년행정 영역의 파악은 문화체육부의 청소년행정 관련부분을 보면 알 수 있다.

문화체육부는 그 소속기관직제(대통령령 제13,869호 1993. 3. 6)에 의하면 문화·예술·체육 및 청소년에 관한 사무를 관장키로 되어 있다.

청소년관계 업무는 청소년정책실에서 주관하는 바, 여기에는 청소년기획과, 청소년지도과, 청소년시설과, 청소년수련과, 청소년교류과 및 홍보협력과를 두고 실장 밑에 청소년기획관과 청소년협력관이 있다. 문화체육부가 청소년 관장부서라고는 하지만 각 부처는 그 기능의 일부로서 청소년 관련업무를 분담하고 있다.

3. 청소년정책과 기본계획

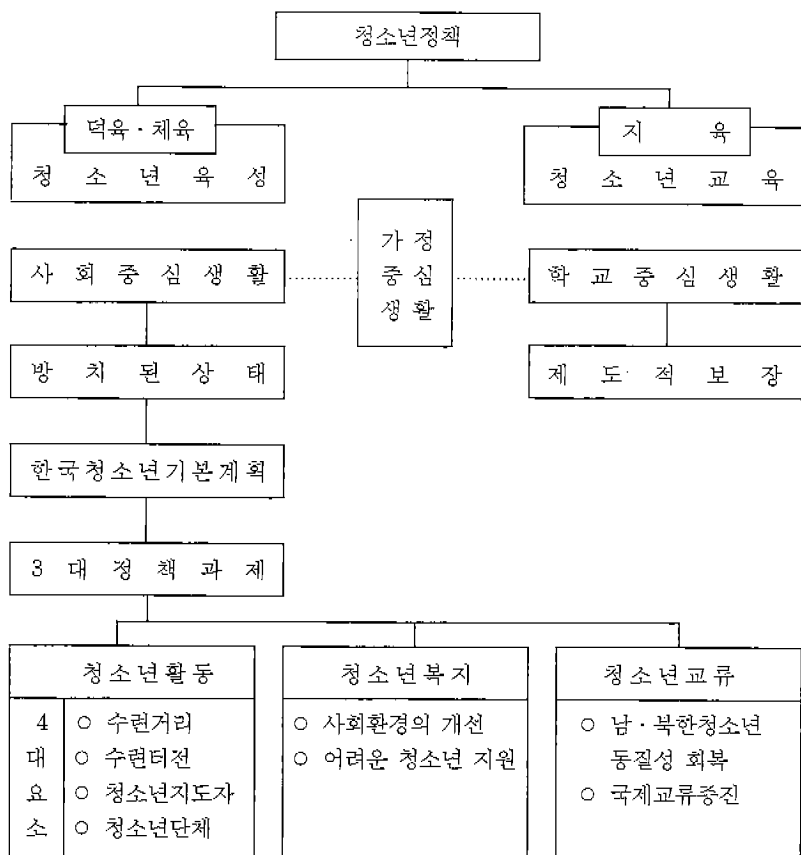
1) 청소년정책의 정의와 계획의 개요

일반적으로 정책이란 정치, 경제, 사회, 문화, 외교, 안보, 교육 등 국민생활의 제영역에 관한 국가의 기본방침으로서 그 분야의 과업을 수행하는 지침·방향·목표를 제시하는 것이다. 그리고 정책의 일관성과 계속성을 유지하기 위해서 중요한 정책은 법제화되어 국가의 공권력을 바탕으로 강력히 추진되어야 하며, 그것을 구체화한 실체가 다름 아닌 계획이다.

청소년정책이란 청소년으로 하여금 새시대의 주역으로서 역할과 사명을 다할 수 있도록 육성하고 지원하기 위한 행정과 재정운용의 기본방침과 청소년활동의 지침을 국가가 제시한 것이라고 정의할 수 있다. 민주사회에서의 청소년정책은 여타의 정부정책 못지 않게 그 정책의 결정과정은 말할 나위도 없거니와 결정후 과정(post-policy making process) 즉, 정책의 집행과 정책성과의 평가에 이르기까지 합리적 절

차, 관련인사와 기관의 참여로 이루어져야 한다.

우리 나라 청소년정책은 문화체육부장관이 관제 행정기관의 장과 협의하여 총괄하도록 되어 있다(청소년기본법 제10조). 정부가 마련한 청소년정책의 추진체계를 보면 〈그림 1〉과 같다.



〈그림 1〉 청소년정책 추진체계

자료: 체육청소년부, 한국청소년기본계획: 연도별 세부시행계획(총괄편), (1991.12), P.6

청소년정책을 크게 청소년교육과 청소년육성으로 구분하고 지육중심의 교육부문은 제도적 보장이 잘되어 있어 학교중심으로 영위되고 있으나, 덕육과 체육을 주로 하는 청소년육성은 사회생활에 방치된 상태에 있다는 기본 전제에서 한국청소년기본계획을 수립하여 추진하려는 것이다.

청소년기본계획의 중점 목표는

- (1) 청소년의 자율, 자발성에 기초한 능동적인 삶의 실현
- (2) 보다 나은 기회가 부여되는 청소년요람 조성
- (3) 선진, 민주, 통일조국에 대비한 청소년 자질배양에 두고 있다.

이와 같은 기본계획의 중점목표를 달성하기 위하여 1992년부터 10년간 자치단체별, 청소년단체별 사업량과 추진방향을 제시하는 세부시행계획이 수립되어 있는 바 정책과제는 <그림 1>에 나타나 있듯이 청소년활동, 청소년복지, 청소년교류의 3대 영역이다. 여기에서 우리는 청소년기본법에 규정되어 있는 주요한 기본개념을 정리할 필요가 있다.

우선 청소년의 연령을 9세 이상 24세 이하의 자로 제한하고 있다. 청소년육성이라 함은 청소년의 복지를 증진하고, 청소년의 수련활동을 지원하며, 청소년교류를 진흥하고, 사회여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하여 청소년에 대한 교육과 상호 보완함으로써 청소년의 균형있는 성장을 돕는 것을 말한다.

청소년활동은 학교·직장·복무를 중심으로 이루어지는 학업·근무·복무활동을 고유활동 영역으로, 생활권이나 자연권에서 심신수련·자질배양·취미개발·정서함양·사회봉사 등 배움을 실천하는 체험활동을 수련활동영역으로, 가정을 중심으로 이루어지는 자유활동을 임의활동영역으로 구분하고 있다. 수련거리는 수련활동에 필요한 프로그램과 이에 관련되는 사업을 말한다.

2) 청소년정책의 기본원리

그동안 우리는 60년대 이후 지속적으로 추진하고 있는 물량위주의 경제성장 정책으로 말미암아 종래 미풍양속으로 믿어왔던 효나 충, 인화, 장유유서, 군사부 일체 등과 같은 전통적 가치체계가 가정이나 학교, 사회에서 별볼일 없는 낡은, 시대와 사회의 변화에 대응하지 못하는 주변적 가치로 밀려나게 되었다. 그리고 이에 대처할 만한 새로운 가치체계가 정립되어 자리잡지 못한 심각한 가치 혼란과 가치 갈등의 상황 속에서, 또 한편으로는 가정, 학교, 사회의 통제력과 교육력이 약화된 틈을 타서 가속적으로 증가하고 있는 청소년의 퇴폐적 행태와 비행·범죄·마약 복용 등 일탈행위는 전체 국민의 불안감을 고조시키고, 커다란 사회문제로 부각되고 있는 실정이다. 이와 같은 상황은 개인의 문제이면서 실로 사회발전과 국가의 장래와 직결되는 문제이므로 이를 해결하고 미연에 방지하여 청소년을 건전하게 육성하는 일은 국가정책의 가장 중요한 과제가 아닐 수 없다.

Kluckhohn은 시간 차원의 가치관을 과거지향성, 현재지향성, 미래지향성으로 구분하였다. 미래지향적 가치관이 지배적인 사회는 미래에서 보람을 찾고, 내일을 위해 욕구충족을 자제하며, 미래의 시각에서 현재의 생활양식을 선택하고 결정하는 발전적 사회를 말한다. 노인은 과거에 살고, 장년은 현재에 살며, 청소년은 미래에 산다고 한다. 현재의 청소년들은 21세기인 미래의 국가·사회의 주역이 된다. 따라서 미래지향적인 장기적 국가사회발전 계획과 정책에서 청소년정책이야말로 가장 근본적이고 우선적인 위상에 놓이지 않으면 안된다. 이에 청소년정책의 기본원리를 몇 가지 제시하고자 한다.

여기에서 청소년정책의 원리란 청소년정책의 수립과 집행 및 평가에 이르는 전과정에서 지켜야 할 기본방향이나 지침 또는 준거를 말한다.

(1) 타당성

타당성이란 청소년정책의 정당성은 새시대와 미래 사회의 주역이 되

는 청소년의 건전육성을 지원한다는 목표를 도외시하여서는 안된다는 것으로서 합목적성의 원리라고도 할 수 있다. 따라서 청소년을 특정 정치목적 달성을 위해 수단시하거나 청소년을 위한다는 명목하에 청소년의 자주적 의사를 무시하고 그들을 얽매이도록 해서는 안된다. 청소년정책은 청소년행정이나 단체 및 시설의 최종적 수혜자인 청소년들의 삶의 질과 복지를 향상시키고 민주적 시민으로서의 자질과 국가사회에 기여할 수 있는 역량을 제고시킨다는 목표에 타당하여야 한다.

(2) 참여성

참여성은 민주사회에서 일반 공공정책 결정과정의 공리처럼 되어 있다. 즉, 결정된 정책에 의해 영향을 받는 집단이나 인사를 가능한 한 많이 참여시켜야 한다는 것이다. 청소년정책의 목표집단(target group)인 청소년의 인구규모는 크고, 그들을 위한 단체·시설은 다양하며, 정부 관련부처만 하더라도 거의 모든 부처가 망라되어 있고, 가정·학교·대중매체·사회의 일반인에 이르기까지 관심집단(attentive group)또한 많기 때문에 청소년정책의 수립과정에서 평가에 이르기까지 이들의 참여를 도외시킬 수 없는 것이 청소년정책의 특수성이라 할 것이다. 물론 참여의 한계, 범위, 기준 등에 관한 문제는 많은 연구가 필요하다.

(3) 포괄성

청소년정책의 포괄성이란 정책의 내용범위가 다양하므로 이를 다 포함시켜야 한다는 것이다. 청소년의 교육, 수련, 보건, 노동, 환경, 가정, 문화, 오락, 여가활동, 비행, 범죄, 교정, 선도·보호 등 정책내용이 매우 광범위하므로 어느 한 분야에 편중됨이 없이 포괄적으로 정책이 수립되어야 하고 상호 관련적으로 시행되어야 한다.

청소년의 건전 육성이라는 목표와 그것을 구체화한 내용 영역에 따른 정책과제의 우선순위는 주어진 여건에 따라 다르다 하더라도 국가적 청소년정책에 있어서는 이들을 체계적으로 조정하여 다 포함시키는 종합적 비전이 제시되어야 한다.

(4) 안정성

청소년정책은 안정성·계속성·일관성이 있어야 한다. 청소년들은 각자 나름대로의 존엄한 가치를 인정받아야 할 인격체이므로, 이들을 대상으로 하는 정책이나 활동이 시행착오를 거듭하여서는 안된다. 청소년정책이 상사나 상부지향적, 행정편의주의적, 실적위주나 졸속적으로 결정되고 시행, 평가된다면 청소년의 건전 육성을 지원하기는 커녕 오히려 이를 저해하는 장애요인이 되어 문제만 남게 되는 결과를 초래한다.

청소년정책의 수립과정이나 집행과정 및 그 성과는 단시일에 이루어지는 것이 아니라 실로 장기간에 걸쳐 이루어지며 특히 정책효과는 더욱 그러하다. 또한 양적으로도 측정불가능하고 불가시적이며, 질적 측면에서 더욱 중요시되어야 할 부분이 많기 때문에 단시일에 성과를 과시할 수 없는 것이 청소년정책이다.

청소년정책이 안정성·계속성이 유지되어야 한다고 해서 일단 수립된 정책이 반드시 그대로 시행되어야 한다는 것은 아니다. 무릇 정책이란 시대, 사회의 변화에 탄력성있게 적응해야 하기 때문에 현실과의 괴리가 없도록 수정·보완되는 적응성·탄력성·신축성이 또한 요구된다. 정책의 안정성이 정책의 경직성으로 이해되어서는 안된다.

(5) 실현성

청소년정책은 그것이 구체적으로 실현가능해야 한다. 청소년정책이 행정과 청소년단체나 시설의 구체적 활동 프로그램으로 구체화되어 청소년의 삶의 질과 복지가 향상되고 자주적 민주시민으로서, 국가·사회의 유능한 구성원으로서 구실을 할 수 있을 때 비로소 정책의 효과는 나타난다.

청소년정책이 공권력을 배경으로 정부가 제시한 의지에 그친다면 그것은 한낱 가설이나 문서·서류에 불과하거나 탁상공론에 불과하다. 그러므로 청소년정책은 반드시 실현 가능한 것이라야 한다. 그러므로 실제 문제를 해결하고 개선하여 그 성과가 극대화될 수 있는 절차에

이르기까지 상제화되지 않으면 안된다.

여기에는 무엇보다도 청소년정책이 청소년들의 욕구를 충족할 뿐 아니라 관련부처와 이익집단의 신뢰와 지지를 획득하여야 한다. 정책대상집단이나 관심집단의 동조를 받지 못하고 청소년정책이 불신받고 반발을 당하거나 무관심과 심지어 적대감을 일으켜서는 안된다. 정책이란 의사결정과 달리 국가의 공권력을 배경으로 성립되는 것이고, 그것은 행정적 체계를 통해 집행되는 속성상, 관주도적인 관료적 규제를 수반하기 쉽지만 청소년정책과 행정은 청소년을 위한 지원적·조장적·봉사적 특성을 우선시하지 않으면 안된다.

본문 요약

이상에서 청소년행정의 개념과 성격, 영역과 관련행정, 정책과 기본계획에 대해 살펴보았다. 첫째, 청소년행정이란 청소년 각자의 인격을 완성하고 국가와 사회에 기여할 수 있는 건전한 자질을 육성하기 위해 청소년에 관한 법규와 정책을 집행하고 청소년활동과 지도육성에 필요한 제반 조건을 정비·확립하며, 단체나 조직구성원들의 합리적 협동행위를 조성하는 수단적, 지원적 봉사활동의 과정이다. 그리고 청소년행정은 ① 청소년을 위한 행정, ② 청소년 대상, ③ 고도의 탄력성·비정형성, ④ 고도의 협력성, ⑤ 고도의 공개성과 여론에의 민감성, ⑥ 전문성이라는 성격을 가진다.

둘째, 영역과 관련행정에서 청소년 관련업무는 청소년정책실에서 주관하는 바, 여기에는 청소년기획과, 청소년시설과, 청소년지도과, 청소년수련과, 청소년교류과 및 홍보협력과를 두고 실장 밑에 청소년기획관과 청소년협력관이 있다. 그리고 각 부처는 그 기능의 일부로서 업무를 분담하고 있다.

셋째, 정책과 기본계획에서는 일반적으로 정책이 정치, 사회, 문화, 외교, 안보, 교육 등 국민생활의 제영역에 관한 국가의 기본방침으로

그 분야의 과업을 수행하는 지침·방향·목표를 제시하는 것이고, 정책의 일관성과 계속성을 유지하기 위해 주요한 정책은 법제화되어 국가의 공권력을 바탕으로 강력히 추진되어야 하며, 그것을 구체화한 설계가 계획이다.

연구과제

1. 청소년행정과 일반행정과의 차이점을 비교·검토하여 적용시켜 보도록 한다.
2. 중앙집권과 지방분권이 조화된 청소년행정 체계를 연구한다.
3. 우리 나라 청소년행정의 변동과정을 연구한다.
4. 청소년행정의 실현성을 높이기 위한 방법을 제안한다.

청소년 공공행정

개 관

공공행정은 정부행정이며 공공이익에 봉사하고 국민에 대하여 책임질 수 있는 일을 하며 이윤을 추구하지 않는다. 또한 실제의 행정운영은 정책의 형성과 집행, 인사, 재무(재정 또는 예산), 조직관리 등이라고 할 수 있다. 청소년 공공행정부분 즉, 우리 나라의 청소년육성업무는 건국이후 1960년대까지 가정에 의존해 오면서 뚜렷한 법적 뒷받침 없이 정부내 여러 부처에서 소관분야에 대하여 그때 그때의 필요에 따라 정책을 수립·시행해 왔으며, 독자적인 업무영역을 확보하지 못하고 일반행정 속에 흡수되어 논의됨으로써 조직이나 인사, 재정적 측면에서 타부문에 비해 상당히 뒤떨어져 있는 실정이다. 여기서는 청소년 공공행정 부문의 조직, 인사, 재무측면의 현실태와 문제점을 살펴보고 앞으로의 발전방향을 함께 논의해 보고자 한다.

주제어

공공행정, 조직행정, 청소년선도 및 보호, 중앙단위조직의 안정성 확보, 인사행정, 전문인력채용, 사기양양책, 전문교육제도의 미비, 재무행정, 청소년육성기금, 지방양여금, 지방교부금

* 김승목, 문화체육부 사무관

1. 조직행정

공공행정은 국가의 목적을 달성하기 위한 정책형성 및 집행과 밀접히 관련된 모든 활동을 포함하는 것으로서 정부행정이라는 말로도 표현할 수 있다. 즉 공공행정은 일반행정이라고 부를 수 있는 사회현상의 일부이며 그 내용은 주로 공공정책의 형성 및 집행과 관련된 활동이라고 정의할 수 있다. 이 글에서는 청소년 공공행정을 크게 조직행정, 인사행정, 재무행정으로 나누어 그 내용을 논의해 보고자 한다.

우리 나라의 청소년행정은 유교사상 하에서의 장기간 통치로 인해 청소년문제는 주로 가정이나 학교에서의 문제정도로만 인식해 왔다.

청소년문제에 대해 정부차원에서 관심을 갖기 시작한 것은 1961년 하반기에 미성년자의 흡연, 음주 및 선량한 풍속을 해칠 우려가 있는 유기장, 유흥접객업소 등의 출입을 금지하여 미성년자를 보호하고자 하는 의미를 담은 미성년자보호법이 제정되고, 이어 아동복지법이 제정(1961. 12.)됨으로써 청소년보호의 법적 장치가 마련되었고, 본격적으로 정책적 관심을 기울이기 시작하면서부터라고 할 수 있다.

그러나 청소년 보호에 관한 법적 장치가 마련되어 청소년 건전육성의 새로운 전기를 맞이하였음에도, 국가차원에서 청소년 정책방향을 설정하고 관련부처간의 사업내용을 협의·조정하는 등의 실질적인 종합조정기구(조직)의 탄생은 1964년 10월 대통령령에 의하여 청소년 보호대책위원회가 설치되면서 부터라고 할 수 있다. 그러나 이 당시 청소년정책은 주로 “청소년의 달”행사, 백서발간, 청소년 풍기순화, 피해실태 조사 등 문제청소년에 대한 규제위주의 보호정책으로 집약될 수 있다.

1977년 이후 대통령령으로 청소년보호 및 선도에 관한 종합적인 중앙대책 기구로서 청소년대책위원회가 설치됨으로써 청소년정책의 비중과 범위는 크게 격상되고 확장되었다. 즉 위원회의 위원장은 국무총리

로 격상되고, 그 기능은 청소년정책방향의 제시 등 청소년지도·보호·육성 등 청소년 전반에 걸친 사업을 포괄하는 기본계획과 종합적인 정책을 수립하는 것이었으며, 위원회의 조직 또한 읍·면·동에까지 확대·개편되었다.

그러나 청소년정책의 실무담당 기관은 국무총리실에서 문교부로(1983. 4.), 문교부에서 다시 국무총리실(1985. 1.)로 이관되는 등 우여곡절을 겪기도 하였다. 1985년 이후 다시 총리실에 청소년정책 전담부서를 설치·운영하였으나, 부처차원의 총괄·집행기능의 미비라는 문제가 상존하고 있었다. 그 때까지도 청소년육성에 대한 행정영역이 독립되어 있지 못하고 각 부처에서 고유업무를 수행하는 과정에서 청소년과 관련된 부문을 청소년대책 관련사업으로 추진하는데 그쳤다.

정부 각 부처의 청소년행정은 정책을 전반적으로 총괄하는 부서와 지방조직이 없고 구체적인 법적 제도가 마련되어 있지 못하였다. 이에 1987년 11월 우리 나라 최초로 청소년육성에 관한 특별법으로 “청소년육성법”을 제정하여 국가차원에서 청소년육성을 추진할 제도적 장치를 마련하였다. 이후 가장 주목할 만한 변화는 청소년정책을 전담하는 중앙부서로서 체육부에 청소년국이 신설(1988. 6. 18, 1국 4개과 42명)되고 지방 시·도에 청소년과를 설치한 것이라고 하겠다. 이 후 체육부 직제와 정부조직법의 개정으로 청소년국은 청소년정책조정실(1990. 9. 10, 1실 2관 5개과 62명)로, 체육부는 체육청소년부로(1990. 12. 27)확대·개편되어 청소년행정의 비중이 크게 강화되고 시·군·구에도 체육청소년계가 신설됨으로써 청소년육성체계가 구비되었다.

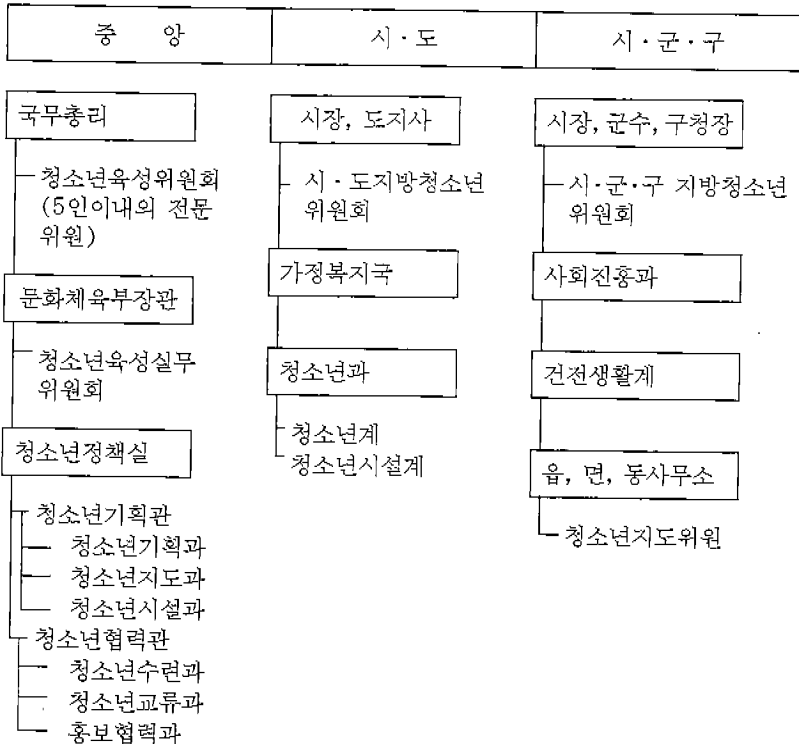
또한 청소년육성에 관한 전문적인 연구와 학문적인 뒷받침의 필요성이 제기됨에 따라 1989년 7월에 한국청소년개발원의 전신인 한국청소년연구원을 설치·개원하였으며, 단체의 우수프로그램 사업 등을 지원하기 위하여 청소년육성기금도 조성하였다. 뿐만 아니라 1991년 6월 27일에는 '92-2001년까지의 10개년 장기계획인 한국청소년기본계획

이 수립되고, 이의 법적 뒷받침을 위해 청소년기본법이 제정되는 등 지금까지의 단기적·규제적·단편적 처방에 머물러 있던 청소년정책을 장기적·조장적·종합적 정책으로 바꿈으로써 청소년정책에 획기적인 변화를 가져왔다.

그 후 1993년 3월 6일 정부조직법의 개정에 따라 문화부와 체육청소년부가 통합되어 문화체육부로 새로이 발족되는 등 변화가 있었으나, 청소년업무는 그 기능과 조직을 그대로 유지하고 있다.

1) 청소년 관련 공공조직 현황

'93년 9월 1일 현재



(그림 1) 청소년 관련 공공조직

2) 청소년관련 중앙행정기관 및 기관별 주요업무

〈표 1〉 청소년 관련 중앙행정기관 및 기관별 주요업무

부처명	주요업무
통일원	대학생 통일수련회 등
외무부	한·일 청소년 교류 사업 등
내무부	지방자치단체 청소년육성사업 지원
재무부	청소년 민간참여 활성화를 위한 세제 지원
법무부	비행청소년 선도의 활성화 소년교도소 수용청소년 교정·교화 기능 강화 등
국방부	청소년 호국수련활동 지원
교육부	학생교육원 수련활동 및 학생야영수련활동 등
상공자원부	청소년 에너지 교육 등
건설부	청소년 수련활동 터전 확보를 위한 토지·건축물 관계제도 개선 지원
보건사회부	소년소녀가장 지원 시설보호아동 지원 및 저소득층 가정아동 지원 등
노동부	근로청소년 문화예술제 근로청소년 상담기능 강화 등
과학기술처	전국 청소년 과학경진대회 청소년 과학지 구매·보급 등
공보처	대중매체의 자율규제기능 강화 영화 등 시청각 자료제작·보급 등
경찰청	청소년 범죄예방 교실 운영 청소년 유해환경 단속강화 등
농촌진흥청	농촌청소년 수련활동 등
산림청	임간수련장 설치·운영

자료 : 한국청소년기본계획 '93시행계획(자료제출 부처를 중심으로 정리한 것임)

3) 청소년 공공조직별 주요기능

(1) 중앙행정기관(문화체육부 청소년정책실)

문화체육부는 정부조직법 제35조의 2 및 청소년기본법 제10조의 규정에 따라 정부의 청소년육성정책을 총괄토록 하고 있다. 또한 문화체육부와 그 소속기관 직제 제12조에서 문화체육부내에 청소년정책담당 부서로서 청소년정책실에 청소년기획과, 청소년지도과, 청소년시설과, 청소년수련과, 청소년교류과 및 홍보협력과를 두고, 실장 밑에 청소년기획관 및 청소년협력관을 두도록 하고 있다. 그리고 청소년기획관은 청소년관련 정책의 수립, 청소년단체 및 청소년지도자의 육성, 청소년육성기금의 조성 및 운용, 청소년시설의 설치 및 운영에 관하여, 청소년협력관은 청소년의 수련, 청소년의 국제교류 및 청소년관련 사항의 홍보와 협력에 관하여 각각 실장을 보좌하도록 하고 있으며, 각 과별 주요업무를 보면 다음과 같다.

〈표 2〉 청소년정책실 각 과별 업무현황

과 별	주요업무
청소년기획과	○ 청소년정책에 관한 장·단기계획의 수립 ○ 청소년관련 업무의 부처간 협의·총괄 ○ 청소년육성종합계획의 수립 및 추진상황의 분석·평가 ○ 청소년육성위원회의 운영 ○ 한국청소년개발원의 지도·감독 ○ 청소년실태의 조사·연구 ○ 청소년육성기금의 조성 및 운용 ○ 청소년육성기금운용심의회 운영 ○ 지방자치단체 등 청소년관련행정의 대외적 창구역할 수행 ○ 기타 실내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항을 담당한다.

과 별	주 요 업 무
청소년지도과	○ 청소년단체의 인가 및 지도·감독 ○ 한국청소년단체협의회 지도·감독 ○ 청소년지도자의 양성·연수 및 지원 ○ 청소년지도위원의 관리 ○ 청소년에 대한 자원봉사자의 양성 및 지원 ○ 청소년의 달 행사에 관한 사항을 담당한다.
청소년시설과	○ 청소년수련시설 기본계획의 수립 ○ 청소년수련시설의 설치·운영관련 허가 및 승인 ○ 청소년수련시설의 운영지원·지도 및 활용도 제고 ○ 청소년수련시설의 모형개발 및 보급 ○ 국립청소년수련시설의 설치 및 관리 ○ 공공청소년수련시설의 확충·지원 ○ 청소년수련지구 지정·조성운영에 관한 사항을 담당한다.
청소년수련과	○ 청소년수련프로그램의 개발 및 보급 ○ 청소년 수련프로그램의 시범운영 지원 ○ 청소년 어울마당 운영·지원 ○ 모범청소년 및 청소년육성유공자 발굴 및 포상 ○ 청소년대화의 광장 지도·감독 ○ 시·도 청소년상담실 운영·지원 ○ 청소년 상담정책 수립 및 시행 ○ 청소년상담원의 양성 및 연수 ○ 어려운 청소년 지원에 관한 사항 및 청소년 야간공부방 운영·지원에 관한 사항을 담당한다.
청소년교류과	○ 국제청소년기구와의 교류·협력 ○ 청소년 국제교류 프로그램의 개발·보급·운영 ○ 청소년관련 국제회의 개최 및 파견

과 별	주 요 업 무
청소년교류과	○ 국제청소년행사 개최 및 참가 ○ 교포청소년의 육성 및 지원 ○ 남북청소년 교류·협력에 관한 사항을 담당한다.
홍보협력과	○ 청소년육성에 관한 홍보 ○ 청소년 시청각자료의 개발 및 보급 ○ 청소년관련 통계자료의 수집 및 청소년백서 등 발간 ○ 청소년 건전육성을 위한 사회운동에 관한 사항 ○ 청소년관련 환경개선에 관한 사항 및 청소년약물남용 예방에 관한 사항을 담당한다.

(2) 지방행정기관

① 시·도 가정복지국 청소년과

시·도 가정복지국 청소년과는 1987년 11월 28일 청소년육성법의 제정과 1988년 6월 중앙단위 청소년정책 전담부서인 청소년국이 체육부에 신설되고, 이에 따른 지방자치법의 개정(1988. 4. 6. 법률 제 4004호)과 청소년들의 복지향상을 위한 업무 등 새로운 지방행정수요에 효율적으로 대처하기 위한 기구설치의 필요성에 따라 『도와 직할시의 행정기구에 관한 규정』 및 『서울특별시 행정기구에 관한 규정』의 개정으로 1988년 7월 신설되었다. 현재 각 시·도 청소년과에는 청소년계와 청소년시설계를 두고 있으며, 시·도 지방청소년위원회의 운영 및 지방자치단체의 청소년육성정책을 총괄하고 있다.

② 시·군·구 사회진흥과 건전생활계

시·군·구단위에는 새마을과에 체육청소년계를 두어 시·군·구 지방청소년위원회 운영과 기초자치단체의 청소년시책을 추진해 왔다. 그러나 '93년 8월 1일부로 새마을과가 사회진흥과로, 체육청소년계가 건전생활계로 각각 그 명칭이 변경되었으며 종전 기능을 그대로 수행

하고 있다.

(3) 청소년육성 관련위원회

① 청소년육성위원회

설치배경 : 정부의 청소년에 관한 행정은 각 부처에 분산되어 부처별 기능에 따라 각기 이를 수행하고 있기 때문에 부처간의 협조, 조정과 일관성있는 업무수행이 어렵고, 종합조정체제를 갖추지 못하여 청소년 행정 수행에 실효를 거두지 못하고 있다. 따라서 이에 대한 대책으로 국가적 차원에서 청소년관련 정책의 방향제시, 종합조정 등의 기능을 갖는 청소년대책기구의 설치가 필요하게 되었다. 이에 따라 '64년 9월 11일 대통령령 제1932호 공포로 내무부장관을 위원장으로 청소년보호 대책위원회가 설치되었다. 그러나 청소년관계 시책의 종합·조정 기능수행이 미흡한 실정이어서 '77년 8월 27일 대통령령 제8670호로 청소년대책위원회 규정을 공포하여 청소년보호대책위원회를 발전적으로 해체하는 동시에, 청소년의 선도 및 보호에 종합적인 대책을 심의하는 중앙기구로서 국무총리를 위원장으로 하는 청소년대책위원회를 설치하게 되었다. 이 위원회는 다시 '87년 11월 28일 공포된 청소년육성법(법률 제3973호) 및 '88년 6월 9일 공포된 동법 시행령에 따라 다시 해체되고, 동시에 청소년의 육성 등을 위한 종합계획의 심의와 정부의 주요 청소년 관계시책의 조정을 위한 청소년육성위원회가 '88년 8월 19일 구성되어, '90년 4월 청소년현장 심의·통과(선포: 1990년 5월 12일) 및 '91년 6월 27일 종합적 청소년정책인 “한국청소년기본계획” 등을 심의·확정하기도 하였다.

구 성 : 청소년육성위원회는 위원장 1인과 부위원장 3인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 경제기획원장관, 통일원장관과 문화체육부장관으로 되어 있다. 위원은 당연직위원과 위촉직위원으로 구분되며, 당연직위원은 외무부장관, 내무부장관, 국방부장관, 교육부장관, 보건사회부장관, 노동부장관 등 12명의 관계부처 장관이고, 위촉직 위원은 교육·노동·법조·경제

·체육·청소년·사회복지 및 문화 등의 분야에서 청소년육성 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉한 14명의 민간인으로 구성되어 있다. 위원회는 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 두도록 하고 있으며, 청소년의 육성 등에 관한 전문적인 사항을 조사·연구하기 위하여 위원회 내에 5인이내의 전문위원을 둘 수 있도록 하고 있다.

기 능 : 청소년육성위원회는 청소년기본계획 및 연도별시행계획의 수립과 중·장기 청소년육성 정책방향의 설정에 관한 사항 및 청소년육성을 위한 제도개선에 관한 2이상의 부처에 관련되는 주요 청소년육성정책에 관한 사항 등을 심의토록 하고 있다.

② 청소년육성실무위원회

구 성 : 청소년육성실무위원회는 청소년육성법 제8조 및 동법 시행령 제4조의 규정에 따라 1988년 9월 7일 구성하여 운영해 왔으나, 1993년 1월 1일자로 청소년기본법 시행령이 제정·시행됨에 따라 종전 40명이던 위원을 25명으로 축소·조정하여 1993년 7월 10일 새로 구성하였다. 실무위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 위원 25인 이내로 구성되는데 위원장은 문화체육부차관이 되고, 부위원장은 문화체육부 청소년정책실장으로 하고 있다.

청소년육성실무위원회는 당연직위원과 위촉직위원으로 구분되며, 당연직위원으로는 경제기획원 예산심의관(Ⅲ), 외무부 문화협력국장, 내무부 지방행정국장, 재무부 국고국장, 법무부 보호국장, 국방부 교육정훈관, 교육부 생활지도장학관, 건설부 국토계획국장, 보건사회부 가정복지심의관, 노동부 부녀지도관, 환경처 공보관, 공보처 공보정책 제3기획관, 경찰청 방범국장, 농촌진흥청 지도국장 등 14명의 관계부처 공무원이 임명되었고, 위촉직위원으로는 교육·노동·법조·경제·체육·청소년·사회복지 및 문화 등의 분야에서 청소년육성 등에 관한 학식 또는 실무경험이 풍부한 자 중에서 문화체육부장관이 위촉한 9명의 민간인으로 구성되어 있다.

기 능 : 실무위원회는 청소년육성위원회의 심의에 앞서 관계부처 협의 등 사전에 검토할 필요가 있는 사항, 청소년육성위원회로부터 위임 받은 사항과 기타 실무위원회의 운영에 관하여 필요사항을 검토·조정 또는 심의하며, 실무위원회는 위의 사항을 효율적으로 검토·조정 또는 심의하기 위하여 필요한 경우에 분과위원회를 둘 수 있도록 하고 있다.

분과위원회 : 청소년육성실무위원회내 분과위원회는 청소년육성법 시행령 제4조 제5항의 규정에 따라 청소년육성 등에 관한 사항과 실무위원회의 운영에 관한 사항을 효율적으로 검토·조정 또는 심의하기 위하여 실무위원회의 심의를 거쳐 1988년 12월 8일 5개 분과위원회를 구성하여 운영하여 왔다. 분과위원회는 청소년건전육성 정책의 현안사항을 중심으로 건전육성분과위원회, 지도 및 홍보분과위원회, 비행예방분과위원회, 보호분과위원회 등 일반분과위원회 4개로 구성되어 있었으며, 제17회 세계잼버리 지원을 위한 잼버리지원 특별분과위원회는 대회의 성공적 개최에 따라 해체되었다. 현재는 청소년기본법 시행령 제6조 제5항 및 청소년육성실무위원회 운영세칙에서 청소년수련활동지원분과위원회, 청소년복지·교류증진분과위원회, 청소년환경개선 및 비행예방분과위원회를 둘 수 있도록 하고 있으며, 2개이상의 정부 원·부·처·청에 관련된 사항 및 청소년육성실무위원회 심의에 앞서 미리 검토해야 할 사항 등을 검토·협의·조정토록 하고 있다.

③ 지방청소년위원회

설치배경 : 청소년육성법 제8조 제3항 및 동법 시행령 제5조의 규정에 따라 청소년의 육성 등에 관하여 서울특별시, 직할시, 시·도 및 시·군·구청장의 자문에 응하게 하기 위하여 시·도 및 시·군·구 단위에 1991년말 280개 위원회에 청소년 유관기관 및 단체, 학계, 언론계, 종교계 등에서 위촉된 4,961명의 위원이 활동하여 왔으나, 1993년 1월 1일부로 청소년기본법이 시행됨에 따라 종전의 20명에서 15명 이내로 위원수를 축소·조정하여 현재 시·도 및 시·군·구별로 구

성 중에 있다.

구 성:시·도 및 시·군·구 지방청소년위원회는 위원장 1인과 부위원장 2인을 포함한 위원 15인 이내로 구성되며, 위원장은 각각 당해 지방자치단체의 장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선하도록 하고 있다. 지방청소년위원회의 위원은 관계행정기관 공무원, 청소년지도자 및 청소년육성 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 당해 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하도록 하고 있다.

기능:지방청소년위원회는 청소년육성 등에 관한 지방자치단체의 연도별 시행계획의 수립, 청소년육성 등에 관한 관계행정기관의 시책의 조정 및 협조, 청소년수련시설의 설치·관리 및 지원, 청소년단체의 육성·지원 기타 위원장이 자문에 부치는 사항 등을 심의토록 하고 있다.

4) 청소년 공공조직의 문제점 및 과제

청소년 조직행정은 1990년을 전후로 청소년국의 신설→청소년정책조정실로의 확대·개편→부처 통폐합과 청소년정책실로의 개칭 등 여러 차례의 변화를 거듭하였다. 이와 같은 청소년 조직행정의 문제점과 과제는 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 중앙단위 청소년조직의 잦은 변경에 따른 조직의 불안정성이다. 중앙단위 청소년업무가 '64년 내무부 및 무임소장관실, '77년 국무총리실, '83년 문교부, '85년에는 다시 국무총리실로, '88년 체육부로 이관되는 등 관장부처만도 7번이나 ((표3) 참조) 옮겨 다녔으며, 정부 조직 개편설이 있을 때마다 청소년조직이 대상이 됨으로써 여전히 불안정의 요소가 남아있다.

청소년업무가 국가장래와 직결되는 업무이고 청소년문제 또한 국가가 존재하는 한 상존하는 문제로서 이미 교육만으로는 해결되기 어렵다는 것이 여러 분야에서 입증되고 있는 만큼, 중앙단위조직의 안정성 확보가 무엇보다 시급히 해결해야 할 과제라고 하겠다. 이웃 일본이나

〈표 3〉 청소년업무 관장부처 이동현황

기 간	관 광 부 처	비 고
'64.10 ~ '77. 8	내무부 및 무임소장 관실	청소년보호대책위원회
'77. 9 ~ '83. 3	국무총리실	청소년대책위원회
'83. 4 ~ '84.12	문교부	"
'85. 1 ~ '88. 6	국무총리실	"
'88. 7 ~ '90.12	체육부	청소년육성위원회
'91. 1 ~ '93. 2	체육청소년부	"
'93. 3 ~ 현재	문화체육부	"

대만 및 독일의 경우처럼 중앙단위에 독립적인 청소년부서의 설치나 아니면 안정적인 업무추진이 가능한 방향으로의 조직 재편이 있어야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체 청소년업무의 활성화를 위한 조직정비이다. 현 지 각 시·도 가정복지국산하에는 가정복지과, 부녀복지과, 청소년과가 소속되어 있는데 이는 아동·부녀·노인복지 등과 함께 청소년복지차원의 업무연관성에 따라 편성되었다. 그러나 지금은 청소년복지 뿐만 아니라 전체 청소년을 위한 다양한 프로그램의 개발·보급 등 서비스 제공, 청소년활동을 위한 터전의 마련, 청소년국제교류, 새로운 청소년 문화 창출 등 청소년업무의 영역이 넓어지고 다양해졌으며, 중앙단위에서 청소년업무가 문화·체육 등과 접목되어 다루어지고 있으므로 지방자치단체의 문화·체육·청소년업무를 총괄하는 새로운 부서의 설치나 아니면 현재 국을 달리하여 분산·추진되고 있는 업무를 체계적으로 재정비할 필요가 있다. 예를 들면 문화청소년국을 신설하고 그 안에 문화과, 체육과, 청소년과를 두어 중앙단위 조직과의 업무연계는

물론 지역 청소년업무의 활성화와 전문성 확보를 위한 조직의 재편이 불가피하다고 하겠다.

셋째, 시·군·구단위에도 문화·체육·청소년업무의 체계적인 기능 분담이 가능하도록 새로운 과단위 기구의 설치나 조직정비가 검토되어야 한다. 결국 청소년문제는 자율적으로 해결될 수 없으며, 그렇다고 청소년단체나 민간에만 의존할 수도 없으므로 가정·학교·사회가 본래기능을 회복할 수 있도록 국가차원의 지원이나 노력이 절실하다고 하겠다.

이를 위해서는 앞서 지적한 중앙 및 시·도, 시·군·구 단위의 청소년조직에 대한 전반적인 검토와 함께, 특히 문제가 되는 중앙단위 조직의 안정성 확보문제, 중앙과 지방자치단체의 업무추진체제 확립문제, 그리고 장기적인 관점에서 결국 청소년문제도 지방자치단체별로 지역실정에 맞는 업무추진이 불가피하므로 이에 맞는 조직의 정비 등 청소년조직 전반에 대한 재검토가 있어야 한다.

2. 인사행정

인사행정이란 공공(국가 또는 정부)의 목적을 실현시키기 위하여 인적 자원을 효율적으로 활용함으로써 최고의 질과 최대의 양을 갖춘 업적을 성취시키는 기능을 의미한다.

과거의 인사행정은 통제기능에 역점이 두어졌기 때문에 인사행정의 내용도 인적 자원의 채용과 통제에 국한되었다. 그러나 인적 자원에 대한 종합적이고 실제적인 관리의 효율성을 위해 인원의 채용(임용) 뿐만 아니라 심리적인 요인으로서의 사기증진책이 중요하게 인식되었고, 최근에는 구성원의 능력발전이 강조되었다. 즉, 유능인의 임용, 능력 발전, 사기(근무의욕)를 흔히 현대 인사행정의 3대 변수라고 하는데, 이를 중심으로 청소년 인사행정의 현실태와 문제점을 알아보고 향후의 과제와 방향에 대해서 알아보고자 한다.

1) 청소년 인사행정

청소년 인사행정이란 국가 또는 지방조직에서 청소년육성업무에 종사하는 인적 자원에 대한 채용, 능력발전, 사기 등 인사행정 전반에 관한 사항을 다루는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 정의는 인사행정의 일반이론에 불과한 것이며, 청소년 인사행정이 독자적인 영역을 확보하고 있지 못한데 따른 것이다.

2) 청소년 인사행정의 실태 및 문제점

청소년육성업무는 청소년들을 단순히 교육시키는 것이 아니고, 지·덕·체·예를 고루 갖춘 전인적 인간으로 키우는 것이며, 국가장래와도 직결되는 중요한 분야에 속한다고 할 수 있다. 그러나 이러한 업무의 중요성에 비추어 실제 현장에서는 그렇게 받아들여지지 않고 있으며, 오히려 비인기 업무로 인식됨으로써 여러 가지 문제가 대두되고 있다. 물론 이러한 업무의 중요성은 그 시대나 사회전반의 인식에 따라 변화될 수 있는 것이기는 하나 청소년분야에 대한 국가차원의 의지나 국민적 공감대형성 등에도 불구하고 시급히 해결하여야 할 당면과제 등에 밀려 청소년업무가 오히려 위축되고 있는 실정이다.

최근 각 대학에서의 청소년학과 신설이나 청소년관련 학회의 설립 등 일부변화가 있기는 하지만 아직은 시작단계이며, 청소년학은 교육학, 사회학, 사회복지학, 심리학 등 인접학문에 의존하고 있는 실정이다. 이와 같은 여러 가지 상황이나 문제 등과 함께 청소년 인사행정 분야가 부각되지 못하고 있는 이유는 다음의 몇 가지 문제점에서 찾아볼 수 있다.

(1) 전문인력 채용 및 외부전문가 활용의 제한

청소년관련분야의 전문인력채용은 인사정책상의 문제로서 아직 해당 직렬이 설치되어 있지 못한 상태이며, 다른 제도적 장치도 마련되어 있지 못하다. 현재는 일반 행정직렬 속에 포함되어 채용됨으로써 전문

인력확보가 어려운 실정이다. 외부 전문가의 활용도 현재 청소년기본법 시행령 제11조에서 청소년육성위원회 소속으로 청소년육성 등에 관한 전문적인 사항을 조사·연구하기 위하여 5인 이내의 전문위원을 둘 수 있다고 되어 있으나, 낮은 보수와 직위의 불안정 및 관리자의 인식부족 등으로 전문가 활용이 어려운 실정이다. 즉 청소년분야는 전문인력의 채용에서부터 상당한 제약을 받고 있다고 하겠다.

(2) 청소년업무 담당자의 능력발전기회 결여

청소년분야 담당공무원의 비전문성의 문제는 청소년업무 뿐만 아니라 건축·환경 등 기술분야의 일부 공무원을 제외한 우리 나라 인사행정이 안고 있는 전반적인 문제라고 할 수 있겠으나, 특히 청소년 부문은 그 정도가 심각하다고 할 수 있는데 다음과 같은 몇 가지 사유에 기인한다고 하겠다.

첫째, 청소년업무 종사자에 대한 전문교육제도의 미비를 들 수 있다. 물론 최근에 와서 위탁교육형식으로 일부 관련공직자를 대상으로 교육이 실시되고 있기는 하지만, 전문교육이라고 보기에는 미흡한 점이 많다.

둘째, 청소년육성업무에 대한 일반공무원들의 낮은 인식에서 비롯된다고 하겠다. 즉 청소년업무는 한번 종사해 볼만한 가치가 있는 업무로 여기지 않고, 다른 곳으로 옮겨가기 전에 잠시 머무는 곳 정도로 생각하고 있는 게 현실이다.

셋째, 청소년업무 담당공무원의 잦은 인사이동이라고 하겠다. 특히 지방자치단체에 종사하는 청소년업무 담당공무원의 경우 1년 이상 근무자가 드물고 심지어는 6개월 또는 그 이하의 기간에 자리를 옮기는 사례가 빈번하다. 즉 업무현황이 제대로 파악이 되지 않은 가운데 인사이동이 이루어지거나, 혹은 겨우 업무파악 등 정상업무 추진이 가능한 시점이 되어 다른 부서로 옮겨가므로써 청소년업무가 제자리 걸음 또는 퇴보하는 것은 어쩌면 당연한 것이다.

넷째, 청소년업무 담당자의 국제교류가 활성화 되어 있지 못하다.

이웃 일본이나 대만 및 독일의 경우는 우리보다 수십년 앞선 청소년행정을 실시하고 있다고 볼 수 있는데 이들 국가의 청소년업무 담당자들은 잦은 해외 연수나 교류 등을 통해 국제적인 안목을 가지고 있는데 반해 우리는 아직 국내 수준에 머물러 있는 상태이다.

(3) 기존 청소년업무 담당자에 대한 사기양양책 결여

청소년업무 담당자들이 자부심을 가지고 자기일에 최선을 다할 수 있게 하기 위해서는 인사상의 고려 등 여러 가지 사기양양책이 마련되어야 하는데 현재로서는 기존의 청소년업무 담당자에 대한 어떤 유인책이나 사기양양책도 마련되어 있지 못하다. 뿐만 아니라 잦은 인사이동으로 인해 오히려 사기를 저하시키고 있는 실정이다.

3) 청소년 인사행정의 과제

청소년 인사행정의 개선 및 발전방향은 앞서 지적한 문제점을 해결하는 방안을 들 수 있겠다.

첫째, 전문인력의 채용이나 외부 전문가의 활용이 활성화되어야 한다. 청소년업무 담당공무원의 전문인력채용은 해당직렬의 신설로 처음부터 전문인력의 채용이 가능하도록 하는 것이다. 그러나 이러한 문제는 아직 대학 등에 관련 학과 설치가 미미한 상태에 있고, 인접학문에 의존하고 있는 현상태에서는 상당한 기간이 소요된다고 하겠다. 따라서 전문직렬 신설 가능성 여부 검토와 함께 관련 학과의 신설·확충을 유도해 나가면서 아울러 기존 청소년관련 전문연구기관이나 교육여건이 구비된 대학 및 청소년관련 단체에의 위탁교육 등을 통해 기존 청소년업무 담당자들을 전문요원화시켜 나가는 것이 필요하다고 하겠다. 그리고 현재 청소년육성위원회 소속으로 5인 이내의 전문위원을 둘 수 있도록 하고 있으므로 보수의 현실화나 신분보장 등의 제도보강을 통해 적극 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 청소년업무 담당공무원들의 능력발전을 위한 각종 교육 및 국제교류의 활성화가 필요하다. 청소년업무는 결국 국가백년대계와 직결

되는 업무로서 청소년들을 유능하고 씩씩한 인재로 길러내어 전통을 이어받으며 앞으로의 국제경쟁사회에 당당히 설 수 있도록 하는 것인 만큼, 이 업무의 중요성과 시급성에 맞추어 담당공무원들의 자질향상을 위한 교육이나 국제교류 등을 통한 능력발전의 기회 제공 등이 시급한 과제라고 할 수 있다. 담당공무원들에 대한 교육은 현재의 청소년 정책연구기관인 한국청소년개발원이나 청소년관련 학과가 설치된 대학 및 교육여건을 충분히 갖춘 청소년단체 등에 위탁교육하는 방안이 고려될 수 있다. 그리고 담당공무원들에게 국제적 안목을 넓힐 수 있도록 청소년정책을 성공적으로 추진하고 있는 외국과의 교류협정이나 외국대학에의 위탁교육, 선진지역과의 자매결연 등을 통한 정기적인 인적교류 등이 필요하다고 하겠다.

셋째, 청소년업무 담당공무원들에 대한 사기양양책이 강구되어야 한다. 공무원이 국민의 공복으로서 자기가 맡은 일에 최선을 다할 수 있도록 하는 것은 보수나 근무여건 등과 함께 그 일을 통해 얻는 보람과 일의 성취로 인한 자부심 등이라고 할 수 있다.

즉 이러한 보람과 자부심은 근무성적평정 등을 통한 승진이나 포상 및 민원업무 종사자들에게 주어지고 있는 인사상의 고과반영과 같은 인사행정상의 각종 고려를 통해 현실화될 수 있는데, 특히 근무여건이 어렵거나 비인기 업무를 담당하는 공무원의 경우 더욱 시급히 해결해 주어야 할 과제이다.

청소년육성업무는 그 중요성에 비추어 오히려 비인기 업무로 분류되고 있는데 문제의 심각성이 있다고 하겠다. 따라서 이들이 자부심과 사명감을 가지고 업무에 임할 수 있도록 인사상의 유인책이나 사기를 양양시킬 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

넷째, 지방자치단체의 청소년육성업무 확대에 따른 인원의 보충, 특히 청소년수련시설업무와 같은 전문업무 분야가 늘어나고 있는데 따른 토목·건축 등 기술직 공무원의 충원문제도 시급히 해결하여야 할 과제중의 하나이다.

3. 재무행정

각국의 재무행정의 법적 기초는 그 나라의 헌법, 정부조직법, 기타 많은 법률에서 찾아볼 수 있는데, 공무원제도의 기초를 이루고 있는 공무원법이 있는 것과 마찬가지로, 각국은 보통 재무행정의 기초를 이루고 있는 법률을 가지고 있다.

우리 나라의 경우 실질적으로 재정에 관한 법은 1961년부터 1962년에 걸쳐 공포된 「예산회계법」과 「기업예산회계법」 그리고 1983년에 제정된 「정부투자기관관리기본법」 등이라고 하겠다.

이와 같은 법적 기초위에서 정부는 매년 예산을 편성하고 집행한 뒤 이를 결산 및 회계검사 등을 거쳐 다음년도 예산편성시 자료로 반영하게 된다.

예산은 일정한 회계년도에 있어서 사업운영의 양상을 결정할 뿐만 아니라 그것을 통제하는 종합적인 재정계획이며, 이 계획은 인력, 자재, 기타 자원의 사용에 관한 체계적이고 종합적인 계획이므로 국가의 사업, 활동, 기타 지출항목의 경비가 계상되는 것이다.

청소년 재무행정 부문도 이와 같은 범주의 일반재무행정 속에 포함되는 것으로서 분리하여 논의될 수 없기 때문에 여기서는 일반재무행정(정부예산)의 특징에 대하여 간단히 알아보고, 청소년 재정의 현황과 문제점 및 개선방안을 살펴보고자 한다.

1) 정부예산의 특징

예산은 정부에만 있는 것이 아니며, 가계나 기업에도 있고 또 이들 간에는 유사점도 많다. 그러나 정부예산은 가계나 기업의 예산과는 달리 다음과 같은 몇 가지 특색을 지니고 있다.

첫째, 정부가 이용가능한 자원의 한도는 그 사회내에 있는 모든 자원의 총량이다.

둘째, 민간부문에 있어서의 예산은 이윤동기에 의해서 특정지워지는 데 비해서, 정부의 예산은 공공이익을 실현하고자 하는데 그 특징이 있다.

셋째, 민간부문에서 공급하는 서비스는 언제나 특정한 개인이나 조직이 가격을 지불하고 이를 소비하지만, 정부가 공급하는 서비스는 많은 경우에 사회 전체에 의해서 소비된다.

넷째, 정부예산에 관한 결정은 민간부문의 경우보다 훨씬 복잡한 과정을 거치게 된다.

2) 청소년부문예산

청소년부문에 대한 예산은 '86년 제6차 경제사회발전 5개년계획이 수립되기 이전까지는 사회복지, 문화예술, 체육부문과 더불어 「국민생활복지부문」에 포함되어 있었으며, 어려운 청소년에 대한 구호나 일부 비행청소년의 교화 등 극히 부분적인 분야의 지원에 머물러 있었고, 미래사회를 이끌어갈 전체청소년의 전인적 성장을 도모하는 것과는 거리가 먼 것이었다.

이러한 가운데 제6차 경제사회발전 5개년 계획이 수립되면서 정부정책의 33개 부문중 처음으로 「청소년부문」이 분리되었고, 1991년 6월 27일 「한국청소년기본계획」이 수립되면서 청소년부문 예산에 획기적인 변화를 가져왔다.

기본계획이 수립되기 이전의 청소년관련 예산을 살펴보면 '91년도를 기준으로 할 때, 국가총예산 26조 9,800억원의 1%에도 미치지 못하는 등 33개 부문중 하위수준에 머물러 있는 상태였다. 기본계획이 처음으로 시행된 1992년도부터 청소년부문 예산이 획기적으로 늘어났는데 이를 재원별로 분석해 보면 다음과 같다.

〈표 4〉 연도별 · 재원별 청소년부문 예산현황

(단위 : 백만원)

재원별 연도별	합 계	국 고	지방양여금	청소년 육성기금	국민체육 진흥기금	지방교부금
1990	5,087	4,957	—	850	—	—
1991	13,206	12,166	—	1,040	—	—
1992	46,173	24,929	12,506	2,024	5,859	755
1993	48,855	22,273	14,705	2,025	9,152	700

(1) 국고보조금

국고보조금은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제2조에서 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나, 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 금부금이라고 정의하고 있다. 또, 동법 제9조에서 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종류, 국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다고 규정하고 있다.

청소년부문의 예산은 한국청소년기본계획이 시행되기 이전인 '91년까지는 주로 국고보조금에 의존하고 있었고, 따라서 사업자체도 일시적, 단편적, 규제적 사업에 치중해 있었다. 한국청소년기본계획이 시행되기 시작한 '92년도에는 청소년부문 예산의 재원이 다양해지면서 국고보조사업의 범위를 중앙단위에서 직접 시행하는 국립 청소년시설과 시·도 청소년수련원 및 자연권수련마을의 건립사업 등에 한정하기도 하였다.

그러나 신정부의 출범과 함께 각종 경제지표가 변경되고, 이에 따른 각 부처 중·장기계획의 재검토·조정에 따라 한국청소년기본계획도 「청소년육성 5개년계획」으로 일부 변경되었는데 변경계획에서는 국고보조사업의 범위를 한정하지 않고, 거의 모든 사업에 지원이 가능하도

를 계획하고 있다.

(2) 청소년육성기금

청소년육성기금은 1987년 11월 28일 청소년육성법(법률 제 3973호)이 제정되면서 동법 제30조에 설치근거를 둬서 가능하게 되었다. 청소년육성을 위한 사업의 지원에 필요한 재원을 확보할 목적으로 설치된 청소년육성기금은 '88년 6월 9일 청소년육성법 시행령(대통령령 제12460호)의 제정과 '89년 3월 31일 국민체육진흥법(법률 제 4105호)개정으로 국민체육진흥기금의 청소년육성기금 출연근거를 마련함으로써 현실화되었고, 이어서 국민체육진흥기금 50억원을 청소년육성기금에 전입함으로써 '89년 처음으로 조성되기 시작하였다.

이후 정부의 청소년정책 변화 등에 의거 '93년 1월 1일부로 기존의 청소년육성법이 폐지되고 청소년기본법('91. 12. 31, 법률 제4477호)이 새로이 제정·시행되고 있으나 기금설치목적 등 기본방향은 그대로 유지하고 있다.

(3) 지방양여금

지방양여금제도는 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 지역간의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 1990년 정기국회에서 지방양여금법이 제정(1990. 12. 31, 법률 제4270호)되고, 이어서 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률이 개정됨으로써 시행된 것이다. 이 제도 시행 첫해인 1991년도의 경우 지방양여금은 전화세 수입 전액, 토지초과이득세 수입의 50%, 주세수입의 15%를 재원으로 삼아 그 규모가 5,570억원이었으나, 1992년도에는 전화세 수입전액, 토지초과이득세수입의 50%, 주세수입의 60%를 재원으로 하여 그 규모가 1조 2,506억원으로 늘어나게 되었고, 그 용도도 1991년도에는 도로사업에만 사용되었으나, 1992년도에는 ① 도로정비사업 뿐만 아니라(지방양여금의 1000분의 705), ② 농·어촌지역개발사업(1000분의 115), ③ 수질오염방지사업(1000분의 170), ④ 청소년육성사업(1000분의 10) 등으로 확대되었다.

지방양여금이 청소년육성사업에 지원되기 시작한 것은 지난 1991년 6월 27일 한국청소년기본계획의 수립과 동년 12월 24일 한국청소년기본계획의 연도별 세부시행 계획 수립시 동계획의 핵심인 향후 10년간의 안정적인 청소년제정확보대책으로 논의되었던 것인데, 1991년 12월 21일 지방양여금법 개정(법률 제4443호)시 반영됨으로써 지원되기 시작한 것이다. 지방양여금이 지원되기 시작한 첫해인 1992년에는 청소년수련관, 청소년수련실, 청소년어울마당, 청소년야간공부방 등 시·군·구, 읍·면·동 단위의 청소년육성사업에 지방비와 지방양여금을 각각 50%씩 부담토록 계획되어 있었다. 그러나 이러한 기준은 지방비 부담능력이나 단위사업에 따라 매년 시행계획수립시 변경될 수 있으며, 지방양여금 지원액도 다른 양여금사업의 확충이나 총재원의 변화에 따라 매년 증감될 수 있다.

(4) 지방교부금

지방교부금제도는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기함을 목적으로 지방교부세법이 제정(1961. 12. 31, 법률 제931호)됨으로써 시행된 제도이다.

지방교부금이 청소년사업부문에 지원되기 시작한 것은 1991년 6월 27일 한국청소년기본계획의 수립과 동년 12월 24일 한국청소년기본계획의 연도별 세부시행계획 수립시 서울특별시의 각 구단위 청소년육성사업을 지방교부금과 지방비로 추진토록 계획되면서부터이다.

이 계획에 의거 '92년도 서울특별시의 중계청소년수련관 건립 및 어울마당, 기타 청소년 육성사업에 7억 5천 5백만원이 지원되었으며, '93년도에도 강동청소년수련관 건립비로 7억원이 지원되는 등 서울시 청소년육성사업의 중요재원 중의 하나이다.

(5) 지방비 (시·도 청소년자립지원기금 포함)

지방비는 청소년육성사업을 위하여 지방자치단체가 직접 조달하는 재원을 말한다. 현재 청소년육성을 위한 지방비는 중앙단위의 청소년

육성 장기계획에 의한 배분비율에 따라 각 단위사업별로 확보·지원되고 있으며, 순수한 지방비에 의한 자체사업은 일부 시·도의 청소년자립지원기금 사업이 있으나, 기금조성액 자체가 1억원에서 20억원 정도로 어려운 청소년을 위한 장학사업정도에 그치고 있는 실정이다.

청소년육성과 관련한 지방비는 당초 한국청소년기본계획 수립시 다음과 같은 몇 가지 기준에 따라 확보토록 되어 있었다.

첫째, 국고보조사업의 경우 시·도 청소년수련원 및 자연권수련마을 건립사업 등 시·도 단위 이상의 사업은 전액 국고부담 또는 국고보조금과 지방비를 각 50%씩 부담할 수 있도록 하였고,

둘째, 지방양여금사업의 경우 청소년수련관, 청소년수련실, 청소년수련방, 청소년수련의 집, 어울마당, 청소년야간공부방 등 시·군·구 및 읍·면·동 단위의 청소년육성 사업으로 지방양여금과 지방비를 각 50%씩 부담토록 하였으며,

셋째, 청소년육성기금사업의 경우도 국고와 지방비를 각 50%씩 부담토록 하였다.

그러나 이러한 기준은 사업계획의 변경이나 국고예산의 확보, 지방비 확보 가능성 등에 따라 변경될 수 있다.

특히, 지방자치단체장이나 지방의회 의원들의 청소년육성사업에 대한 인식부족 등으로 인하여 전액 국고지원사업이 아닌 경우 지방비 확보에 소극적으로 대처함으로써 우선 순위 사업에서 제외되는 등 지방비확보가 어려운 실정이다.

3) 중앙행정기관별 청소년관련 예산

〈표 5〉 중앙행정기관별 청소년관련 예산

(단위 : 백만원)

부처명	주요업무	'92예산	'93예산
합계		126,557	139,460
통일원	대학생 통일수련회 등	352	379
외무부	한·일 청소년 교류 사업 등	12	63
내무부	지방자치단체 청소년육성사업 지원	—	—
재무부	청소년 민간참여 활성화를 위한 세제 지원	—	—
법무부	비행청소년 선도의 활성화	6,843	6,992
	소년교도소 수용청소년 교정·교화 기능 강화 등		
국방부	청소년 호국수련활동 지원	—	—
교육부	학생교육원 수련활동 및 학생야영수련활동 등	—	—
상공자원부	청소년 에너지 교육(민자)등	687	760
건설부	청소년 수련활동 터전 확보를 위한 토지·건축물 관계제도 개선 지원	—	—
보건사회부	소년소녀가장 지원 및 시설보호아동 지원	94,699	111,171
	저소득층 가정아동 지원		
노동부	근로청소년 문화예술제	19,265	14,715
	근로청소년 상담기능 강화 등		
과학기술처	전국 청소년 과학경진대회	862	1,204
	청소년 과학지 구매·보급 등		
공보처	대중매체의 자율규제기능 강화	187	220
	공익광고 캠페인 등		
경찰청	청소년 범죄예방 교실 운영	—	36
	청소년 유해환경 단속강화 등		
농촌진흥청	농촌청소년 수련활동 등	3,311	3,476
산림청	임간수련장 설치·운영	339	445

자료 : 한국청소년기본계획 '93년도 시행계획

4) 청소년 재무행정(예산)의 과제

청소년 재무행정, 즉 청소년 부문예산의 가장 큰 과제는 청소년육성

과 관련된 장기계획의 성공적인 추진을 위한 안정적인 재원의 조달이라고 하겠다. 그러나 청소년 부문 예산이 획기적으로 늘어난 '92년도를 기준으로 하더라도 정부 일반회계예산의 0.1% 수준에 불과하며, 이는 국가정책 33개 부문중에서도 하위 수준을 맴돌고 있는 실정이다. 이웃 일본의 경우 국가예산의 10.7% ('91년 일본의 청소년 예산: 4조 3,965억엔)가 청소년관련 예산인 것에 비하면 우리 나라의 청소년 부문예산이 어느 수준에 머물러 있는지 쉽게 짐작할 수 있으리라 본다.

이러한 청소년부문 예산의 문제점과 과제는 다음의 몇 가지로 요약해 볼 수 있다.

첫째, 청소년육성기금의 조기 확충문제이다. 우리 나라와 같은 개발도상국의 경우 기간사업 등 국가 우선순위사업과 최근 특히 문제가 되고 있는 주택, 환경, 교통 등 현안과제나 가시적 효과가 있는 사업 등에 국가예산이 우선 배정될 수 밖에 없는 것이 사실이다. 따라서 장기적으로 효과가 서서히 나타나는 청소년육성사업 등의 경우 모든 사업을 국고로 지원하기가 어려운 실정이다. 이러한 현실을 감안할 때 국고에 의존하지 않고 필요한 재원을 안정적으로 확보할 수 있는 청소년육성기금의 조기확충문제가 중요한 과제이다.

둘째, 지방자치단체 청소년육성사업의 균형발전과 업무 활성화를 위해 현재 1,000분의 10으로 되어 있는 지방양여금 배분비율을 상향 조정하는 문제라고 하겠다. 아직 지방자치단체의 재정이 영세성을 벗어나지 못하고 있고, 지역간 재정자립도가 현저하게 다른 상황에서 청소년육성사업의 지역간 균형발전과 업무 활성화 및 재원의 안정적인 지원을 위해 반드시 실현되어야 할 과제이다.

셋째, 지방비의 확보 문제이다. 장기적으로 볼 때 지역청소년의 문제는 자치단체별로 지역실정에 맞는 계획수립과 이에 따른 예산확보가 불가피하다고 하겠다. 청소년문제는 국가의 문제이기애 앞서 가정, 학교, 지역사회의 문제라고 할 수 있으므로 모든 예산을 언제까지나 국

고에 의존할 수만은 없기 때문이다.

이외에도 지방양여금이 지원되지 않고 있는 서울시의 지방교부금 확보문제, 현재 시·도별로 조정하고 있는 청소년육성자립지원기금의 확충문제 등 다각적인 검토가 있어야 하겠다.

본문 요약

공공행정은 국가의 목적을 달성하기 위한 정책형성 및 집행과 밀접히 관련된 모든 활동을 포함하는 것으로서 정부행정이라는 말로도 표현될 수 있다. 여기에서는 청소년 공공행정을 조직행정, 인사행정, 재무행정으로 나누어 살펴보았다.

우리 나라의 경우 정부차원에서 청소년문제에 관심을 기울이기 시작한 것은 미성년자보호법(1961년) 및 아동복지법(1961년)이 제정되고, 청소년관련사업의 실질적인 종합조정기구인 청소년보호대책위원회(1964년)가 설치되면서부터라고 할 수 있다. 그러나 그 후에도 청소년정책의 실무담당기관이 몇 차례 바뀌고, 청소년육성에 대한 행정 영역이 독립되지 못하는 등 여전히 불안정한 체제를 벗어나지 못하였다. 1988년 체육부에 청소년국이 신설되고, 지방 시·도에 청소년과를 설치하면서 청소년행정의 비중이 강화되기 시작하였고, 1990년에는 청소년국이 청소년정책조정실로 확대·개편되어 청소년업무와 조직이 오늘에 이르고 있다. 그러나 중앙단위 청소년조직은 잦은 변경을 겪음으로써 여전히 불안정한 상태에 있는 실정이며, 지방자치단체는 청소년업무의 활성화와 전문성 확보를 위해 조직의 정비가 요청된다. 또한 시·군·구단위에서도 체계적인 기능분담이 가능하도록 새로운 과단위 기구의 설치가 조직정비가 검토되어야 하겠다.

인사행정은 공공의 목적을 실현시키기 위하여 인적 자원을 효율적으로 활용함으로써 성취를 극대화시키는 기능을 의미한다. 과거 인사행정은 통제기능에 역점이 주어졌으나 현재는 인원의 채용 뿐 아니라 인

적 자원의 사기증진, 능력발전이 강조되고 있다. 그러나 인사제도의 미비로 인하여 아직 전문인력의 채용은 어려운 상황에 있는 실정이며, 이미 청소년업무를 담당하고 있는 비전문직 담당공무원에 대한 교육의 미비로 담당자의 능력발전기회의 결여 역시 문제로 지적되고 있다. 또한 청소년업무 담당자들이 자부심을 가지고 자기일에 최선을 다할 수 있게 하는 어떤 유인책이나 사기 양양책도 마련되어 있지 못한 실정이다. 따라서 이러한 문제들을 해결하는 것이 인사행정의 과제이다.

청소년부문의 재정은 여타의 분야에 비하여 매우 열악한 수준을 벗어나지 못하고 있었다. 1991년 「한국청소년기본계획」이 수립되면서 청소년부문 예산에 획기적인 변화를 가져왔다. 기본계획이 시행된 1992년부터 청소년부문예산의 내역을 보면 국고보조금과 청소년육성기금 외에 지방양여금, 국민체육진흥기금, 지방교부금이 추가되어 있으며, 예년에 비하여 획기적인 증가를 보이고 있다. 그러나 청소년부문의 예산은 1992년을 기준으로 하더라도 정부 일반회계 예산의 0.1% 수준에 불과하며, 여전히 국가정책 33개 부문 중에서도 하위수준을 맴돌고 있는 실정이다. 이에 재원을 국고에만 의존할 것이 아니라 안정적으로 확보할 수 있도록 청소년육성기금을 조기에 확충하며, 지방양여금의 배분비율을 상향조정하는 등의 과제가 실현되어야 할 것이다.

연구과제

1. 청소년 관련사업의 추진을 위해 필요한 재정을 확보할 수 있는 방안에 대하여 논의한다.
2. 전문인력부족, 전문교육기관의 부족 등으로 행정기관 내 전문인력의 확보가 어려운 현 상황에서 기존의 청소년업무 담당공무원의 전문인력화 방안을 모색해 본다.
3. 청소년업무 담당자들의 사기를 양양하기 위한 구체적 방법들에 대해 논의한다.

청소년단체와 시설의 운영

개 관

청소년단체의 지도·육성과 청소년시설의 확충은 청소년지도자의 양성 및 수련 프로그램의 개발 등과 함께 청소년활동의 주요 요소로서 청소년정책과 청소년행정의 중심 내용이다.

이 장에서는 청소년단체와 시설의 개념과 그 의의를 살펴보고 청소년단체의 현황과 주요사업을 개관하며 청소년단체의 효율적인 운영을 위해 요구되는 요건과 단체활동의 실제에서 유의해야 할 지도 운영상의 문제점에 대해 고찰한다. 또한 청소년시설에 대해서는 현행 관계 법령에 의한 유형과 종류에 대해 알아보고 그에 따른 우리 나라의 시설 현황과 수련시설의 설치·운영에 관한 제반 제도적 장치의 주요 내용을 고찰함으로써 시설의 설치·운영에 따른 관리지침과 기준을 제시하기로 한다. 이에 따른 청소년단체 및 시설의 문제점과 과제에 대한 평가는 향후의 청소년행정에서 중심내용이 되어야 할 것이다.

주제어

청소년단체, 청소년시설, 청소년기본법, 생활권 수련시설, 자연권 수련시설, 단체운영요건, 청소년이용시설, 수련거리운영, 생활지도

* 천정웅, 한국청소년개발원 선임연구원

1. 청소년단체 및 시설의 의의

청소년단체 및 시설은 청소년들의 흥미와 욕구를 조직적으로 프로그램화하여 집단활동을 다채롭게 시행하는 기관이자 장소이며, 청소년활동을 활성화하고 청소년을 건전하게 육성하는 주요 요소로서 청소년사업과 활동 프로그램의 개발, 청소년지도자의 양성 등과 함께 청소년행정의 중심 내용이 되고 있다. 청소년행정이란 청소년에 관한 범규에 따라 청소년의 지도·육성과 청소년활동 등에 필요한 제반여건을 조성하고 청소년을 대상으로 조직체를 합리적으로 운영하여 청소년들이 각자의 인격을 완성하여 국가와 사회에 기여할 수 있는 건전한 자질을 함양하도록 지도·지원하는 활동이라고 정의된다는 점에서 청소년단체·시설에 대한 지도·육성이 주요 내용을 차지하고 있는 것이다.

이렇게 청소년행정에 있어서 중요한 의미를 가지는 청소년단체 및 시설은 그동안 환경변화에 적절하게 대응하면서 다양하게 설립·운영되어 왔다. 먼저 청소년단체는 청소년 집단을 근간으로 구성·설립된 사회조직체의 하나로 특성에 따라 그룹, 씨클, 클럽, 동아리 또는 조직, 협의회, 연맹 등 여러 가지 용어로 호칭되고 있으며 “청소년들을 위한 활동의 장으로 청소년 개개인의 바람직한 사회적 경험과 인격형성에 도움을 주기 위하여 집단활동을 적극적으로 편성한 조직체” 또는 “건전한 활동을 통하여 청소년 개개인의 자아실현을 도모하고 나아가 국가사회발전에 참여·봉사할 수 있는 인간으로 육성하려는 목표 아래에서 청소년을 지도하는 비정부적 단체”라고 정의된다.

그러나 우리 나라의 현행 청소년단체는 청소년을 대상으로 회원을 모집·지도하는 회원조직 중심단체와 일정규모의 청소년 수련시설을 보유하여 청소년 수련활동을 주관, 실시하는 시설중심단체 및 청소년들 자신이 조직과 활동의 주체가 되는 자생적 모임인 「동아리」 등 다양한 형태로 존재하고 있어 청소년단체의 정의를 보다 포괄적으로 규

정해야 할 필요성이 제시되고 있다. 따라서 청소년기본법에서는 “청소년육성을 주된 목적으로 설립된 법인”(제3조 8호) 또는 “청소년육성 또는 청소년 수련활동을 실시할 목적으로 문화체육부에 등록된 단체와 청소년육성을 위한 사업을 수행하는 단체로서 문화체육부장관이 인정하는 단체”(동법 시행령 제2조 3항)로 규정하고 있다.

이렇게 볼 때 청소년단체란 청소년들로 하여금 일정한 만남과 접촉을 통해 상호작용함으로써 개인적인 성장을 이룩하는 동시에, 장차 사회의 건전한 일원으로서 생활해 갈 수 있는 태도를 습득케 하며, 전체 사회에 기여할 수 있는 정신을 연마하는 실천적인 활동현장으로서의 기능을 갖는 넓은 의미의 사회단체의 하나로 규정할 수 있다.

한편 청소년시설은 청소년들이 지역사회내의 생활환경 속에서 이루어지는 다양한 여가, 문화활동이나 일상생활 공간을 벗어나 자연환경을 활용한 야외활동을 통해 호연지기를 기르며 심신을 단련하는 공간으로 제공되는 각종 장소, 시설·설비를 총칭하는 개념이다. 청소년시설은 청소년들이 학교 이외의 장소에서 지·덕·체를 고루 겸비하여 전인격체로 성장할 수 있도록 하는데 중요한 역할을 하고 있으며 대부분의 청소년활동이 집단적, 조직적, 체계적으로 이루어지고 있는 점에서 볼 때, 청소년활동의 목표와 내용에 최적한 시설을 확보하는 것은 중요한 과제라고 하지 않을 수 없다.

청소년시설은 이와 같이 청소년들의 심신수련과 건전한 정서함양의 장으로서 청소년기본법에 의해 그 입지조건과 활동내용에 따라 생활권 수련시설과 자연권 수련시설로 구분된다(동법 시행령 제 27조). 여기서 생활권 수련시설은 청소년들이 일상적으로 생활하는 지역사회에 위치하여 청소년들이 가정이나 학교에서 얻을 수 없는 생활경험, 여가·문화활동 및 지역사회를 위한 봉사활동 등의 다양한 수련활동을 체험할 수 있는 장소이며, 자연권 수련시설은 청소년들이 일상생활공간에서 벗어나 산과 들, 바다 등의 대자연 속에서 야외활동을 통해 공동생활 속에서 자주성과 협동성을 체득할 수 있도록 자연환경에 마련된 장

소라는 특성을 갖는다.

이와 같이 청소년활동 또는 집단활동은 청소년단체가 주요한 매개체가 되며 생활권이나 자연권의 청소년시설에서 실제활동이 영위되기 때문에 청소년단체와 시설은 청소년육성 차원에서 중요한 의의를 갖게 되는 것이다.

2. 청소년단체의 운영

1) 청소년단체의 현황

청소년단체는 고유의 설립목적과 조직형태를 갖추고 청소년 관계 사업·활동을 전개하고 있는데 우리의 경우 청소년 육성·선도·지원·보호 등을 위한 목표와 사업 및 조직을 갖고 활동하는 순수 청소년단체와 단체 고유의 목적사업의 일환으로 청소년과 관련있는 활동사업을 추진하는 유관 사회단체 등 여러 형태가 있으며 사회, 복지, 봉사, 부녀단체 및 종교단체의 경우도 청소년활동을 활발하게 전개하고 있어 그 수를 정확히 파악하기는 매우 어렵다.

그러나 청소년단체의 수는 단체간의 협의기구인 한국청소년단체협의회(이하 청협이라 함)에 가입되어 있는 33개와 문화체육부에는 등록되어 있으나 청협에 가입하지 않은 소규모 시설위주단체를 포함하면 50여개로 볼 수 있으며 설립목적이나 이념, 조직규모나 형태, 가입대상 청소년들의 특성, 활동사업의 내용 등 여러가지 면에서 각기 다른 개성과 성격을 가지고 있다. 1992년 현재 청협의 전체회원은 4,024,594명으로 이 중 47.2%인 1,901,617명이 청소년회원이며 집단유형별로는 학생청소년 1,687,537(88.7%), 근로청소년 200,563(10.6%), 무직청소년 13,577(0.7%)명이고, 지도자 수는 5.0%인 203,065명으로 행정지도자 8,647명, 활동지도자 13,978명, 자원봉사자 63,440명이며, 기타 청년회원, 가족회원, 성인회원, 후원회원, 동문회원 등의

이름으로 47.7%인 1,919,912명이 포함되어 있음을 알 수 있다. <표 1>은 1992년 현재 청소년단체협의회에 가입한 회원단체현황을 나타낸 것이다.

<표 1> 청협 및 청협회원단체

단 제 명	설립년도	회원수(명)	설 립 목 적	주무관청
한국청소년단체 협 의 회	1965	33개단체 (4,024,594)	국내·외 청소년단체 상호 간의 협력과 지원육성에 기여	문화체육부
국제 경상 학생 협 회	1965	8,930	국제경영기술 개발 및 국 채교류	일 의
국 제 연 합 한국학생협회	1952	4,552	국제학생간의 상호 이해 및 우의 증진	외 무 부
국 제 청 소 년 문 화 협 회	1980	18,000	국제청소년과의 문화예술 교류를 통한 국위선양	문화체육부
국제학생기술 연 수 협 회	1969	700	이공계 학생의 국제적 기 술교환	일 의
대한가족계획 협 회	1961	40,642	가족계획과 모자보건으로 가족복지증진	보건사회부
대한불교청년회	1920	1,293,220	불타사상을 바탕으로 자기 연마	일 의
대한불교청소년 교 화 연 합 회	1966	112,018	청소년 불교 신앙생활지도	문화체육부
대한YMCA연맹	1903	63,157	기독교신앙을 바탕으로 정의 와 사랑 실천	문화체육부
대한YWCA연합회	1922	59,372	젊은 여성의 기독교신앙 생 활화	보건사회부
대 한 청 소 년 성 경 구 락 부	1929	22,360	복음전파와 올바른 시민 교육에 기여	문화체육부
대한호국청소년 육 성 회	1989	31,820	민족의 호국정신과 무술을 바탕으로 청소년육성	문화체육부

단 체 명	설립년도	회원수(명)	설 립 목 적	주무관청
서울청소년지도 육 성 회	1970	20,488	청소년지도육성 및 비행에 방 활동 전개	내 무 부
세계대학봉사회	1955	230	대학발전과 대학생 복지증 진에 기여	교 육 부
세계도덕재무장 한 국 본 부	1948	9,560	절대정직, 절대순결, 절대 무사, 절대사랑의 실천	교 육 부
아 시 아 자유청년연맹	1962	8,936	인류평화의 복지, 자유증 진에 기여	공 보 처
원불교 청년회	1964	63,823	일원의 진리를 바탕으로 사회발전에 기여	문 화 체 육 부
유 네 스 코 한 국 위 원 회	1954	9,961	봉사활동을 통한 세계평화 에 기여	교 육 부
청소년적십자	1953	86,291	타인의 복지와 지역사회 개발에 기여	보 건 사 회 부
한국결스카우트 연 맹	1946	191,110	국가관 정립과 공민자질 향상 도모	문 화 체 육 부
한국기독교교회 협 의 회	1946	700,000	그리스도의 복음 전파	임 의
한국기독교학생 총 연 맹	1969	1,368	그리스찬 대학생의 이념 구현	임 의
한 국 라 보	1973	7,860	각국간의 친선, 문화 교류 추진	문 화 체 육 부
한 국 보 이 스 카 우 트 연 맹	1922	287,505	민주시민으로서의 자질향 상 도모	문 화 체 육 부
한국불교청년회	1911	67,090	불제자로서의 정법연구 실 천	문 화 체 육 부
한 국 BBS 중 앙 연 맹	1964	117,405	비행, 불우청소년 보호 및 선도	내 무 부
한국4-H후원회	1954	133,751	4-H활동을 통한 농촌청 소년지도 육성	농 촌 진 흥 청
한국우주소년단	1989	31,562	21세기 우주과학 인력의 양성	과 학 기 술 처

단 제 명	설립년도	회원수(명)	설 립 목 적	주무관청
한국유스호스텔 연 맹	1967	54,574	여행활동을 통한 청소년 육성	문화체육부
한 국 청 소 년 선 도 회	1981	14,772	청소년 탈선예방 및 건전 한 사회인 육성	"
한국청소년연맹	1981	339,373	민족의 통일, 번영과 국제 사회에 이바지할 미래세대 육성	"
한 국 청 소 년 지 도 자 협 회	1949	117,134	청소년 사회교육에 기여	"
한국해양소년단 연 맹	1962	42,428	해양사상 고취로 진취적 기상 증진	"
홍 사 단	1913	4,612	무실, 역행, 충의 용감 정 신함양	교 육 부

2) 청소년단체의 운영요건

청소년단체의 조직·운영을 위한 제요건에 대해서는 여러 가지로 논의될 수 있으나 여기서는 일반적 구비요건과 단체활동의 조직·운영상의 요소로 나누어 고찰하기로 한다. 우선 단체운영의 일반적 구비요건으로는 ① 전문성과 사명감을 가진 지도인력의 확보와 지위보장, ② 재정적 자립과 예산의 확보, ③ 청소년들의 활동 시설(놀이·문화시설) 및 공간(강의장, 공연실 등)의 확보, ④ 청소년의 다양한 욕구에 부응한 프로그램의 개발 및 보급, ⑤ 청소년단체에 대한 사회적 관심과 기성인들의 의식전환, ⑥ 청소년단체간의 유대 강화와 지도력 및 프로그램의 교류, ⑦ 정부 및 외부기관의 외존에서 탈피한 자율적인 운영의 확대, ⑧ 지방단위 조직으로의 확산 등이 지적되고 있다.

한편 청소년단체의 조직·운영상의 요소로는 ① 단체활동의 목적을 명확화하고, ② 목적달성과 집단유지의 두 가지 기능의 균형을 유지해야 하며, ③ 조직편성의 적정화를 중시하고, ④ 조직운영의 효율화를

도모하는 것 등이 있다.

첫째, 단체 목적설정의 명확화는 단체의 모든 운영방향은 설립목적으로 규정되며 목적을 기반으로 단체의 현황과 활동 결과를 평가·반성하며 발전에 이바지할 수 있다는 점에서 구성원이 무엇을 바라고 필요로 하고 있는지 또 지역사회가 요청이 무엇인지 등을 충분히 고려할 필요가 있다. 목적이 명확하게 되었다면 구성원들에게 충분히 이해시켜야 하는데 단체목적에 관해서 서로 충분히 공통적으로 이해했을 때 성원들은 상호 협력하고 노력하게 된다. 활동을 전개할 때에는 실시목적(하위목적)을 세우고 이를 달성하기 위해 노력해야 하며 그것이 얼마나 명확히 설정되었는지에 따라 목적과 실제의 차이가 어디에 있으며 어느 만큼인지를 파악할 수 있다.

둘째, 단체활동의 조직과 운영을 위해서는 목적달성과 집단유지 기능이 균형을 이루도록 해야 한다. 단체지도란 단체의 구성원이 상호 교제하고 사귀어가는 것을 말하는 것으로 쉽게 생각할 수 있는데 구성원 간에는 따뜻한 애정이 넘쳐 있어야 한다. 이것을 집단유지 기능(maintenance function)이라 하는데 이 기능이 없다면 단체는 분열하거나 해체하여 유지·발전할 수 없다. 청소년단체가 친목회와 하이킹, 포크댄스, 노래, 게임, 스포츠 활동을 하고, 소집단별로 문제와 고민을 상담하는 것은 이러한 집단유지의 기능을 강조하는 것으로 볼 수 있다.

단체는 또한 공통의 목적이 있고, 그것을 달성하는 것으로 단체의 존재 의의가 있다. 청소년단체는 그 목적달성을 위해서 구성원의 개인적 차원의 요구는 어느 정도 무시될 수 있는데 이를 목적달성의 기능(performance function)이라고 부르고 있다. 단체의 지도는 이 집단유지의 기능과 목적달성의 기능중 어느 한쪽만 강조되지 않도록 충분히 배려할 필요가 있으며 이 두 가지 활동이 균형있게 될 때에 단체의 지지와 효율이 한층 높아지는 것이다.

셋째, 청소년단체의 운영은 조직편성의 적정화를 도모해야 하는데 이를 위해서는 소집단화와 역할분담을 중시할 필요가 있다. 큰 단체에

는 소집단에서 볼 수 없는 특유의 현상이 일어나기 쉬운데 스스로 무엇을 이루려고 하기 보다는 무엇을 들으려고 하는 소극적인 자세나 하나하나 짚은 팬찮겠지하는 마음과 거부현상, 몸은 단체의 일원으로 있으면서 마음은 다른 방향으로 달리는 불참여 현상 등의 여러 가지 탐탐치 않은 현상이 실제 활동에서 발생하게 된다. 때문에 가능한 한 소집단을 편성하고 효율적인 운영을 할 필요성이 있다. 단체활동에는 또한 역할분담과 그것에 대한 상호 이해가 필요한데 소집단 내부에 있는 구성원들이 무엇인가 역할을 맡고 그것을 서로 이해함으로써 단체에 공헌하게 되고 소속의식을 강하게 할 수 있는 것이다.

넷째, 단체의 조직을 효과적으로 운영되도록 해야한다는 점이다. 이를 위해서는 특히 ① 회원들의 흥미·요구를 만족시킬 것, ② 회원 상호간에 단결과 참여 분위기를 조성할 것, ③ 협력과 경쟁, ④ 회원간의 상호작용, ⑤ 개별지도, ⑥ 시설·설비의 효과적인 이용 등이 요구된다.

청소년단체의 효율적인 운영을 위해서는 우선 단체활동에 참여함으로써 개개의 흥미, 관심과 욕구가 채워지고 능력을 개발할 수 있다면 회원들은 만족을 느끼게 된다는 점에 유의해야 한다. 때문에 프로그램을 결정할 때나 역할분담을 시킬 때에도 구성원의 희망, 욕구가 가능한 한 받아들여질 수 있도록 배려하는 것이 필요하다. 만약 구성원 개개의 욕구를 프로그램 등에 충분히 반영할 수 없다면 구성원의 개인적 욕구, 고민 등을 충분히 표시할 수 있는 기회를 프로그램 속에 넣는 정도의 배려는 있어야 할 것이다.

또한, 구성원 상호간에 심리적인 결속이 없으면 단체로서의 통합은 형성될 수 없다. 이는 구성원이 단체목적 혹은 프로그램을 진지하게 참여하여 성취감과 만족감을 맛보았을 때에 강해질 수 있다. 일반적으로 이 참여감은 단체가 목적을 달성했을 때나 회원 자신과 단체를 위해서 도움이 되고 있다는 것을 다른 구성원이나 지도자로부터 인정받은 것 등으로 인해 강해질 수 있다.

다음으로 협력과 경쟁인데 일반적으로 단체활동에서 개인의 경쟁의

식을 높이는 것은 단체 소속의식을 저하시키게 되어 바람직한 것이라고는 말할 수 없다. 그러나 소집단(반)을 몇 개 만들고 어느 그룹이 제일 잘 할 수 있는가, 빨리 할 수 있는가 하고 말했을 경우, 집단 내의 결속력이 강해지며 이러한 집단간의 경쟁관계는 구성원의 협력관계를 강화하게 하는데 중요한 작용을 한다. 이는 결국 대내적으로는 협력, 대외적으로는 경쟁이 공존하는 속에서 집단활동의 생산성을 점점 높게 할 수 있는 것이다.

한편, 회원간 상호작용을 중시해야 한다는 것은 단체활동에 있어서는 회원 상호간에 행동과 태도를 평가하게 되며 이에 따라 개개인은 행동을 개선하고 인정받을 수 있는 방향으로 노력을 다할 것이기 때문이다. 따라서 회원끼리의 상호 유발, 상호 보충이라는 상호작용을 중시해야 하며 이는 자기계발을 목표로 하는 단체활동에서는 당연한 것이다. 청소년에 대한 개별지도는 상호작용을 중시한 집단지도와 함께 필요에 따라서 개개의 구성원을 세심하게 지도함으로써 한 사람의 낙오자도 내지 않고 보다 철저하고 바람직한 방향으로 이끈다는 점에서 청소년단체의 운영에 있어 매우 중요한 의미를 갖는다.

이 밖에도 단체활동을 성공시키기 위해서는 이용하려고 하는 시설이 지닌 분위기와 특성을 이해하고 충분히 활용한 프로그램을 개발하고 실시할 필요가 있다. 프로그램을 실행하는 데에는 이용하려고 하는 시설의 설치목적과 설비 및 환경 등에 대해 사전에 파악하고, 인적·물적 자원을 충분히 활용해 가는 것이 필요하다.

3. 청소년시설의 설치·관리

1) 청소년시설 유형과 현황

청소년 수련시설은 청소년기본법상에서 생활권 수련시설, 자연권 수련시설, 유스호스텔 및 기타 문화체육부령에서 정하는 시설로 구분되

는데 생활권 수련시설에는 청소년수련원, 청소년수련관, 청소년수련실 등이 있으며 자연권 수련시설은 청소년수련마을, 청소년수련의 집, 청소년야영장 등이 포함된다(동법 시행령 제27조). 여기서 청소년수련원은 실내 및 옥외에서 행하는 수련활동을 실시할 수 있는 각종 시설 및 설비를 갖추고 종합적인 수련거리를 실시하는 종합수련시설로 규정되고 있으며 청소년수련관은 실내활동 위주의 수련활동을 실시할 수 있는 각종 시설 및 설비를 갖추고 수련거리를 실시하는 수련시설, 청소년수련실은 간단한 수련활동을 실시할 수 있는 시설 및 설비를 갖춘 소규모 수련시설로 규정된다. 기존의 청소년회관, 학생회관, 근로청소년회관, 학생교육원 등은 청소년수련관의 범주에 속한다.

또한 자연권 수련시설의 경우 청소년수련마을은 다양한 수련활동을 실시할 수 있는 생활관(숙박기능을 갖춘 것) 및 야영시설 등의 시설·설비를 갖추고 종합적인 수련거리를 실시하는 종합수련시설이며, 청소년수련의 집은 생활관 등의 시설·설비를 갖추고 수련거리를 실시하는(일반)수련시설, 청소년야영장은 야영에 적합한 시설 및 설비를 갖추고 수련거리를 실시하거나 야영편의를 제공하는 수련시설로 각각 규정되고 있다. 청소년수련의 집의 대표적인 유형으로는 심신수련장과 자연학습원을 들 수 있다.

한편 유스호스텔은 여행하는 청소년들에게 저렴한 비용으로 제공되는 간소하고 청결한 숙소로서 청소년선도기능을 수행하는 패런츠(parents)가 있어 단순한 숙박시설이 아니라 레크레이션 및 야외활동도 동시에 이루어지는 시설이다. 우리 나라의 경우는 청소년들이 이용하기에는 시설이 너무 고급화되어 있고 프로그램이나 설비가 빈약하여 단순한 숙박제공의 기능만을 담당하고 있다. 일반적으로는 청소년의 숙박 및 체재에 적합한 시설·설비와 부대·편익시설을 갖추고 숙식편의 제공, 여행청소년의 수련활동지원 등을 주된 기능으로 하는 시설로서 제1종부터 제4종 유스호스텔로 구분한다.

이러한 유형구분에 따라 1993년 6월 현재 우리 나라의 청소년시설

의 현황을 보면 생활권 수련시설이 수련관 (청소년회관, 학생교육원, 기타시설을 포함) 46개소와 수련실 34개소를 합하여 80개소, 자연권 수련시설이 수련마을 5개소와 수련의 집(심신수련장, 자연학습원 포함) 80개소 및 야영장 100개소를 합쳐 185개소, 유스호스텔 9개소 등 274개소가 운영되고 있음을 알 수 있다(표 3).

〈표 3〉 시·도별 청소년수련시설 현황

시설별 시도별	총계	생활권수련시설		자 연 권 수 려 n 시설			유스호스텔
		수 려 n 관	수 려 n 실	수련마을	수련의집	야 영 장	
합 계	274	46	34	5	80	100	9
서울	26	16	5		2	2	1
부산	12	3	3		3	3	
대구	7	3	1		1	2	
인천	6	3				3	
광주	2	2					
대전	9	1	5			3	
경기	61	5	6		33	14	3
강원	22	1			2	17	2
충북	30	2	4		6	15	3
충남	21				6	15	
전북	18	2	3		6	7	
전남	20	1	5	2	6	6	
경북	8	1		1	1	5	
경남	24	4	2	1	12	5	
제주	8	2		1	2	3	

자료 : 문화체육부(1993), 전국문화공간현황

한편 청소년 수련시설에는 포함되지 않으나 공원, 박물관, 도서관 등 청소년을 포함한 전체 지역사회 주민을 이용대상으로 하는 시설로서 청소년지도자와 수련프로그램을 제공할 경우 청소년 수련시설로 이

용이 가능한 장소들이 있는데 이를 청소년 이용시설로 보면 1992년 현재 총 2,043개소에 이르고 있으나 청소년의 참여를 유도할 수 있는 활동 프로그램의 미비, 성인들의 이해 부족 등으로 그 활용도는 매우 낮은 실정에 있다.

〈표 4〉 시·도별 청소년 이용시설 현황

(단위 : 개소)

시설유형 시·도	계	문화시설	복지시설	공공회관	체육공원	체육시설	도시공원
계	2,043	300	74	1,034	271	266	98
서울	43	6	7	10	—	5	15
부산	105	14	18	5	54	5	9
대구	102	14	4	38	21	12	13
인천	45	5	2	19	1	7	11
광주	35	6	8	7	7	3	4
대전	28	7	2	2	12	3	2
경기	316	15	5	253	15	24	4
강원	237	33	6	117	39	41	1
충북	120	20	3	47	19	27	4
충남	68	31	2	11	7	10	7
전북	290	31	2	219	8	27	13
전남	120	24	3	41	19	31	2
경북	159	53	4	28	34	36	4
경남	140	32	5	27	31	32	13
제주	235	9	3	210	4	3	6

자료 : 체육청소년부(1992), 체육청소년행정 10년사

2) 수련시설의 설치 및 관리·운영

청소년시설을 설치·운영하고자 하는 자는 청소년기본법에 의하여 문화체육부장관 또는 시설 소재지를 관할하는 시·도지사의 허가를 얻

어야 하고 영리를 목적으로 운영할 수 없으며, 국가나 지방자치단체는 예산의 범위 안에서 청소년시설의 설치 및 운영에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있도록 하고 있다. 청소년시설의 설치를 위해서는 관계 법령의 각종 규제 내지는 제한 규정으로 인해 별도 특별 조항을 갖는 법률에 의하지 않고는 청소년시설의 설치 자체가 어렵거나 설치되어 있다 하더라도 운영목적상 영리목적이 아닌 비영리란 점에서 별도의 지원이 필요한 것이다. 이런 점에서 청소년기본법을 비롯한 관계법령의 청소년시설의 설치 및 관리·운영에 대한 규정은 매우 중요한 의미를 갖는다. 여기서는 이러한 법령규정상의 내용을 중심으로 청소년시설의 설치 운영 관리에 대해 고찰하기로 한다.

첫째, 청소년기본법 제26조는 수련시설의 설치 확보를 위하여 국가 및 지방자치단체는 수련시설을 설치·운영하도록 하고 있으며 시행령에서는 국가 및 지방자치단체가 설치·운영할 수련시설의 종류를 규정하고 있다. 먼저 2개 이상의 시·도 또는 전국의 청소년이 이용할 수 있는 국립청소년 수련시설을 설치할 것과 시·도 및 시·군·구에서 생활권수련시설로서 청소년수련원 또는 청소년수련관을 1개소 이상 설치할 것을 규정하고 있다. 시·도 및 시·군·구에서 설치하는 수련시설에는 지역대표수련시설을 지정하여 개발원에서 개발하여 보급하는 수련거리의 상설운영 및 관내 수련시설 청소년단체 등에 대한 보급과 운영지도, 개발원 및 관내 수련시설간을 연결하는 협력 지원체계 구축과 수련활동 관련정보의 교환, 관내 청소년에 대한 수련활동기록의 유지관리, 청소년지도자에 대한 연수 등을 수행하게 한다.

둘째, 국가 또는 지방자치단체는 수련시설의 설치·운영과 관련되는 도로, 전기, 상·하수도 등 공공시설을 우선하여 설치하도록 하고 있다. 청소년 수련시설은 수익성이 없고, 시설설치로 인한 부가적 이익이 적은 공공시설의 성격을 띠고 있으므로 민간분야의 시설확충을 도모하기 위해서는 이에 대한 국가나 지방자치단체의 적극적인 지원이 필요하다고 볼 수 있으며 시설의 설치 후 청소년의 이용편의를 도모하

고 운영이 원활히 운영되게 하기 위하여 도로, 상·하수도 등 기반시설과 공공설비를 관련 행정기관에서 설치토록 하고 있다.

셋째, 수련시설 설치와 관련하여 수련시설 위탁·운영제와 수련시설의 보험가입을 제도화 하고 있는 점을 지적할 수 있는데, 수련시설 위탁·운영제는 청소년단체 등에서 수련시설을 위탁받아 효율적으로 운영하게 하여 국가 또는 지방자치단체가 직접 운영함으로써 예상되는 운영의 경직성과 획일성 등을 탈피할 수 있게 하는 것이다. 수련시설의 보험가입제도는 수련시설을 이용하는 청소년들이 사고를 당했을 경우 이에 대한 정당한 보상을 받을 수 있게 보험에 가입하는 것으로 청소년기본법의 제33조가 근거규정이 된다.

넷째, 수련시설 설치운영 허가제를 실시함으로서 인·허가 또는 승인받은 청소년시설은 국토이용관리법에 의한 공공시설(제20조)로 인정받아 토지이용상의 제한을 극복함으로써 용도지역 구분없이 설치할 수 있게 되었으며 신고제하에서는 불가능한 인·허가의 의제처리제도의 도입에 따라 (동법 제38조) 복합민원처리가 가능하게 되어 설치절차가 간소화 되었으며 토지거래 허가제에 따른 토지취득상 문제해결 등 신고제에 따른 문제점을 해소하였다. 이는 또한 기본법 제31조에서 시설운영을 부실하게 하거나 이 법을 준수하지 않거나 명령을 어길 경우 행정 처분을 할 수 있도록 하여 시설운영자들이 이 법을 준수토록 하되 행정기관의 자의적 판단에 의하여 일방적인 처분을 할 수 없도록 처분상대방에게 의견을 진술할 수 있는 기회를 부여하도록 함으로써 수련시설의 허가취소 등에 대해 명시하고 있다.

다섯째, 허가된 수련시설은 이를 운영하기 전에 당해 수련시설의 소재지를 관할하는 특별시·직할시·도에 등록해야 하며 승인을 받아 수련시설을 이용하는 자로부터 이용료를 받을 수 있다(기본법 제32조). 특히 수련시설이용료 승인제는 수련시설의 이용대상이 청소년들이고 공공시설의 성격이 있기 때문인 것으로 볼 수 있으며 과도한 이용료징수를 방지하고 수련시설의 공공성을 유지할 수 있게 하는 의의를 갖는다.

이 밖에, 수련시설은 청소년단체, 서울올림픽체육진흥공단 등에 시설의 관리방법, 위탁기간 등을 정하여 위탁할 수 있으며 수련시설을 청소년들의 수련활동 이외의 목적에 사용하고자 하는 것은 제한하고 있다(제30조). 다만, 법인 단체 등에서 실시하는 단체연수활동에 제공하는 경우, 사회교육법의 규정에 의한 사회교육의 실시를 위해 제공하는 경우, 건전한 직장행사 등에 제공하는 경우, 유스호스텔, 청소년야영장에서 개별적인 숙박·야영·편의 등을 제공하는 경우, 수련시설의 관리실 사무실 등을 청소년단체의 활동실 등으로 제공하는 경우, 일시적인 집회 등의 용도에 제공하는 경우 등의 용도에 제공할 수 있으나 그 기간은 연간 120일을 초과할 수 없도록 하고 있다.

한편, 이와 같이 설치된 청소년시설은 실제적인 운영상에 있어 수련거리 운영과 생활지도, 종사자 교육 및 수련활동기록의 유지·관리 등 몇 가지 점을 특별히 유의하여 관리해야할 필요가 있다. 이에 따라 청소년기본법에서는 관련 운영기준과 시설의 안전기준을 규정하고 있는데 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 수련거리 운영을 위해서는 ① 수련거리별 구체적인 추구 목적의 명시, ② 청소년지도자에 의한 수련거리 실시, ③ 일정 종류 이상의 기본형 수련거리 선택 실시, ④ 청소년 개인의 정신적·신체적 능력의 참작 및 강제 참여 금지 등에 유의하여야 한다.

둘째, 생활지도의 측면에서는 ① 23시 이전 취침 및 취침방해 행위 금지, ② 청소년의 남녀혼숙 금지, ③ 생활관(유스호스텔의 숙박실 포함)의 장기기숙 용도의 제공 금지, ④ 음주·흡연의 미성년자 금지, 성인의 음주 제한 및 지정 장소 흡연준수, ⑤ 집단급식소 등의 자급식 운영 원칙 준수, ⑥ 청소년에 대한 정신적·신체적 폭행 또는 유사한 행위의 금지, ⑦ 청소년의 탈선 방지 및 타인으로부터의 위해 예방 등의 제반 운영기준이 강조되고 있다.

셋째, 시설의 관리 및 운영측면에 대해서는 ① 수련시설등록증 및 숙박정원의 표시, ② 시설의 청결유지 및 위생관리 철저, ③ 정원초과

숙박 금지, ④ 부당한 수수료 또는 금품의 제공 금지, ⑤ 법령에서 정한 위생기준, 관리·운영기준 등의 준수, ⑥ 유스호스텔의 경우 유스호스텔 운영규정 준수 등을 규정하고 있다.

넷째, 수련시설의 설치·운영자는 수련시설의 종사자에 대하여 연 1회이상 수련시설의 운영·안전·위생 등에 관한 교육을 실시하여야 하며 시설 운영과 관련하여 일일 수련활동실시현황부, 수련활동참여자명단, 청소년지도자 및 직원명부, 시설물안전점검 기록대장, 현금출납부 및 기타 경리관계 장부·서류, 등록관계 서류 및 문화체육부장관이 정하는 서식에 의한 수련활동기록부 등의 장부·서류를 비치하고 기록을 유지·관리하여야 한다.

4. 단체·시설 운영의 평가

이상의 내용 분석과 논의를 통해 현재 우리 나라의 청소년단체 및 시설은 운영·관리상 다음과 같은 몇 가지 문제점을 갖고 있음을 지적할 수 있는데, 전체적으로 보아 ① 설립목적과 목표가 활동내용을 통해 명확히 나타나고 있지 않으며, ② 활동과 운영상 청소년들의 욕구를 적절히 반영하지 못하고 있으며, ③ 단체간, 시설간 또는 단체와 시설 상호간 협력과 연대의식을 결여하고 있으며, ④ 단체와 민간시설의 재정이 영세하고 이에 대한 지원도 미약하며, ⑤ 단체활동에 참여하는 청소년들의 수가 매우 적으며, ⑥ 청소년인구에 비해 청소년시설의 수가 절대적으로 부족하며 기존 시설의 활용도도 저조한 실정에 있다는 것 등으로 요약할 수 있다.

첫째, 모든 조직은 고유의 설립목적과 목표를 설정하고 있으며 이것이 프로그램과 사업에 반영되는 것이 일반적이며, 이를 통하여 단체가 무엇을 추구하고 있는지를 알 수 있게 된다. 청소년단체도 이와 마찬가지로 각기 고유한 목표를 설정하고 있으나 프로그램을 통해서 그 내용을 살펴 보면 단체간의 차이를 발견할 수 없는 경우가 많다. 각 단

채와 시설들은 그 설립 목적과 이념에 따라 활동내용을 다소 달리하고 있으나 전반적으로 기존의 프로그램을 답습하고 있는 실정이며 각 활동의 명칭과 대상은 달리하지만 각 단체별로 유사하거나 중복적인 양상을 보이고 있어 전문적이고 다양한 활동기회를 제공하지 못하고 있는 문제점을 안고 있다.

둘째, 청소년단체와 학교교육기관이 다른 점은 청소년단체의 운영은 학교에서처럼 교사에 의해서 일방적으로 운영되는 것이 아니라 청소년들의 흥미와 욕구를 반영하여 청소년과 지도자가 함께 공동으로 운영한다는데 그 차이점이 있는 것이다. 이런 점에서 각 청소년단체나 시설들은 활동내용에 있어서 청소년들의 욕구에 적절하게 부응하지 못하고 있다. 청소년들의 욕구는 사회의 변화에 따라 다양하게 변화하고 있으며 이러한 청소년들에 부응하기 위해서는 활동사업을 개발·실시하는데 있어 그것을 직접 체험하고 실천하는 청소년 당사자들의 입장과 가치수준에서 생각하고 이해하는 데서 출발할 필요가 있으며 그들의 의견을 반영하고 참여를 보장하는 방안을 강구해야 할 것이다.

셋째, 개별 청소년단체들간은 물론 단체와 시설 상호간에도 연대의식과 공동체적 노력이 요구되지만 개별 기관별 활동의 범위나 참여대상을 중심으로 경쟁적이거나 폐쇄적인 활동을 벌이고 있어 연합적인 협력체계가 결여되어 있다. 청소년들간의 상호협력 및 협의기구인 청협도 회원단체의 소극적 참여와 재정적 영세성으로 인하여 상호 협력 교류활동이 저조하며 단순히 단체간의 정보교환 수준에 그치고 있으며 청소년시설 상호간에는 일정범위의 제한적 협조관계가 형성되어 있을 뿐이다.

넷째, 청소년단체 및 시설의 운영은 일부공공기관을 제외하고는 독지가나 관련기업인의 기부금, 청소년들이 내는 참가비에 주로 의존하고 있으며 정부차원의 지원은 극히 적을 뿐만 아니라 일부단체에 불과하여 단체와 시설의 운영자체의 어려움은 물론 다양한 교육프로그램을 전개하기가 어렵고 활동비용이 수익자 부담이기 때문에 경제적 형편이

나은 청소년들을 중심으로 활동하게 됨으로써 청소년들간의 위화감을 조성하게 되는 경우도 발생하게 되는 것이다.

다섯째, 청소년단체에 가입한 청소년 회원수는 1991년 7월 현재 1,767천명으로 전체 청소년인구 13,583천명의 13%의 구성비를 보이고 있어 청소년 100명당 13명만이 청소년단체의 회원으로 가입하고 있는 형편이다. 이는 스웨덴의 경우 청소년의 70%가 적어도 한개 이상의 각종 청소년클럽이나 협회에 가입해 있고 독일의 경우 전체 청소년의 약 25%가 회원활동을 하고 있는 실정에 비추어 볼 때 매우 낮은 실정임을 알 수 있다.

여섯째, 전체 청소년 인구에 비해 수련활동을 위한 청소년시설 수는 1993년 현재 274개소에 불과하여 선진 각국이나 우리 나라와 유사한 발전단계에 있는 국가들에 비해 그 수가 매우 부족한 실정에 있으며 기존의 시설도 완전히 활용되지 못하고 있다. 오히려 청소년들의 생활 주변은 성인전용의 각종 유흥·위락업소에 의해 점유되어 청소년비행과 탈선의 우려가 높아가고 있다. 청소년들의 시설이용율이 저조한 것은 시설·설비의 미비, 주변의 인식부족, 지역사회와의 참여 부족 및 입시준비 위주의 학교교육에 따른 부담 등을 요인으로 지적할 수 있다.

이상의 문제점을 해결하기 위해서는 청소년단체의 경우 단체별로 특성있는 활동을 개발하여 목표를 명확히 할 필요가 있으며 정부, 사회, 청소년단체, 시설간의 연계체계의 확립과 재정지원의 확대 및 활동여건의 조성이 절대적으로 요구되고 있다고 볼 수 있다. 청소년시설은 신규 청소년시설의 건립을 통해 보다 많은 청소년들에게 수련활동 참여기회를 제공함은 물론 제한된 시설이나마 기존 시설의 보수 및 합리적·효율적인 운영방안 수립을 통해 시설의 활용도를 제고하는 방안을 강구하여야 할 것이며 지역사회내의 각급 학교와의 긴밀한 연계하여 각종 활동 프로그램을 추진하고, 시설 이용에 대한 보다 적극적인 대국민 홍보활동과 입시부담을 줄여주는 정부차원의 지원이 필요할 것이다.

본문 요약

청소년단체는 청소년들의 흥미와 욕구를 조직적으로 프로그램화하여 각종 활동을 집단적으로 전개하는 기관이며 이와 같은 단체활동은 청소년의 일상생활권이나 대자연속에 위치한 제반 청소년시설에서 이루어진다는 점에서 청소년단체와 시설은 청소년활동의 중요요소가 되고 있다.

이 글에서는 청소년단체와 시설의 운영을 청소년행정의 측면에서 파악하기 위해 청소년단체와 청소년시설의 개념과 의의를 파악하였으며 청소년단체의 현황과 운영관리를 위해 필요한 요건과 청소년시설의 현황 및 유형 구분에 대해 알아 보았다. 청소년단체에 대한 개념정의를 위해서는 실제로 활동하고 있는 청소년단체의 양상을 구체적으로 파악하는 것이 필요하며 우리 나라의 현행 청소년단체는 연맹, 협의회, 씨클 등 그 형태가 다양하여 포괄적으로 규정해야 할 필요성이 제기되었고 청소년단체가 갖추어야 할 필요요건은 일반적 구비요건과 조직운영상의 요소를 중심으로 고찰하였다.

청소년시설은 청소년기본법의 규정에 의해 생활권 수련시설과 자연권수련시설 및 유스호스텔의 3가지로 크게 구분되며 생활권 수련시설은 주로 일상생활권 안에서 행하는 수련활동을 실시하는 것으로 시설 규모와 형태 및 설비의 종류 등에 따라 청소년수련원, 청소년수련관 및 청소년수련실로 유형화된다. 자연권 수련시설의 경우는 주로 자연과 더불어 행하는 체험활동 위주의 수련활동을 실시하는 시설로서 청소년수련마을, 청소년수련의 집, 청소년야영장이 포함된다. 이러한 청소년시설에 대해서는 관계법령에 의해 청소년시설의 설치를 촉진하고 운영관리의 효율화를 기하기 위해서 국가 또는 지방자치단체의 청소년시설 설치 의무제, 수련시설 위탁운영제, 수련시설 보험가입 의무화, 수련시설 설치·운영 허가제 및 시설 등록과 이용료 승인제 등을 규정

하고 있으며 수련시설의 운영기준과 안전기준을 제시하고 있다.

한편, 청소년단체와 시설의 문제점으로는 목적과 목표의 명확성 결여, 활동내용상의 청소년 욕구 반영 미약, 단체간·시설간 또는 단체와 시설 상호간 협력·연대의식 부족, 재정적 영세성, 단체활동 참여 저조, 청소년시설 수의 부족 및 기존 시설의 활용도 저조 등을 지적할 수 있다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 청소년단체의 특성화와 내실화, 단체 및 시설에 대한 행·재정적 지원의 확대 및 연계체계의 확립, 시설의 확충과 능동적 운영방안을 모색하는 등의 노력이 기울여져야 할 것이며 청소년단체와 시설에 대한 청소년행정의 중심내용도 이러한 발전방안들을 구체적으로 실현시키고 현실화 하도록 되어야 할 것이다.

연구 과제

1. 청소년단체의 개념을 규정하고 청소년육성을 위한 단체활동의 의의를 논의한다.
2. 청소년시설의 종류와 유형을 구분해 보고 수련시설의 이용실태에 대해 토의한다.
3. 청소년단체의 조직·운영을 위한 제요건에 대해 논의하고 단체활동의 효율적인 운영방안을 연구한다.
4. 청소년시설의 설치·관리 및 운영에 관련한 제반 관계법령의 주요 규정에 대해 알아 본다.
5. 청소년단체와 청소년시설의 운영에 따른 문제점을 고찰하고 이를 개선하기 위한 청소년행정의 과제에 대해 토의한다.

참고 문헌

김상형(1983), “청소년과 사회정책(2)”, 현대사회와 청소년, 서울 :

아산사회복지재단

- 남정걸(1991), “청소년정책의 방향과 과제”, 2000년대 청소년정책의
방향과 과제, 서울: 한국교육학회 사회교육연구회
_____ (1988), 사회교육행정론, 서울: 교육과학사
- 박숙희(1990), 청소년단체협의회회의 기능에 관한 연구, 석사학위 논문,
서울: 숭실대학교 대학원
- 박혜영(1982), 청소년단체 목적실현 과정에 관한 연구, 석사학위 논
문, 서울: 연세대학교 대학원
- 문화체육부(1993), 전국문화공간현황, 서울: 문화체육부
_____ (1993), 청소년수련활동자료집, 서울: 문화체육부
_____ (1993), 청소년육성 5개년계획, 서울: 문화체육부
- 성규탁(1991), 사회복지행정론, 서울: 법문사
- 송태호(1992), 한국청소년정책의 개선 방안에 관한 연구, 박사학위 논
문, 서울: 경기대학교 대학원
- 윤백현 편(1990), 단체운영의 실제, 서울: 홍익재
- 전득주 외(1983), 한국청소년운동이념과 사회교육 및 행정에 관한 연
구, 서울: 한국청소년연맹
- 정광호(1990), 조직특성과 제도개선에 관한 연구, 석사학위 논문, 서
울: 서울대학교 행정대학원
- 정하성(1992), “청소년육성을 위한 종교시설의 활용방안”, 한국청소
년연구 봄, 서울: 한국청소년연구원
- 차광선(1990), “청소년단체의 활동과 과제”, 한국청소년연구 여름,
서울: 한국청소년연구원
- 체육청소년부(1992), 청소년백서, 서울: 체육청소년부
_____ (1992), 한국청소년기본계획, 서울: 체육청소년부
_____ (1992), 체육청소년행정 10년사, 서울: 체육청소년부
- 천정웅 외(1992), 청소년관계법령 및 제도보완연구, 서울: 한국청소
년연구원

함병수 외(1991), 청소년단체 육성 방안에 관한 연구, 서울:한국청소년연구원

勝野尚行(1989), 教育基本法の立法思想, 東京:法律文化社

中西信男(1979), 青年の心理と指導, 東京:福村出版

平山和彦(1988), 青年集團史研究序説, 東京:新泉社

Ianni, Francis A.J.(1989), *The Search for Structure : A Report on American Youth Today*, New York : The Free Press

Ryan, Chris(1991), *Recreational Tourism : A Social science perspective*, New York : Routledge

Rodney, Lynn S., Toalson(1981), Robert F., *Administration of Recreation, Park and Leisure Service*, New York : John Wiley and Sons.

Torkildsen, George(1989), *Leisure and Recreation Management*, New York : E. & N. Spon

청소년지도자의 양성과 교육

개 관

청소년지도자의 자질과 능력에 따라 청소년육성의 성패가 좌우된다고 볼 수 있다. 이와 관련해서 국가는 청소년지도자 양성에 관심을 갖고 청소년지도자 국가공인 자격제도를 비롯한 관련제도를 수립하기에 이르렀다. 그러나 아직 청소년지도자의 개념, 역할, 업무의 성격 등이 명백히 설정되어 있지 않고 청소년지도 활동이 전문직으로서의 위상을 갖추지 못한 관계로 관련제도의 정착에 어려움을 야기시키고 있다.

본 장에서는 청소년지도자의 개념에 관한 조작적 정의와 유형을 설정해보고, ‘청소년지도자 국가자격제도’를 소개하며, 청소년지도자 자격에 관해 논의해 본다. 또한 청소년지도자의 양성과 교육의 실태를 정부, 민간단체, 대학, 한국청소년개발원 등 주요 주체별로 살펴보고자 하며 끝으로 현재 수행중인 청소년지도자의 양성제도가 실효성을 거두기 위해서 고려해야할 사안을 지적해 봄으로써 청소년지도자 양성의 개선방안을 모색하고자 한다.

주제어

청소년지도자의 개념, 청소년지도자 유형, 청소년지도자의 자격, 청소년지도자 양성과 교육의 주체, 청소년지도의 전문화, 청소년지도자 양성의 다양화, 청소년지도자의 배치

* 최윤진, 한국청소년개발원 연구위원

1. 청소년지도자의 개념과 유형

청소년기본법 제3조 제7항에 의하면 청소년지도자란 “수련시설, 청소년단체, 기타 청소년 관련기관 등에서 수련활동 또는 청소년육성 업무에 종사하는 자로서 법 제21조의 규정에 의하여 청소년지도자 양성기관(청소년단체, 대학, 기타단체)에서 소정의 과정을 이수하고 검정에 합격한 자로서 청소년지도자의 자격을 취득한 자”라고 명시해 놓고 있다.

이와 같은 청소년지도자에 대한 법률적 개념 정의는 청소년기본법의 제정·공포(1991년 12월 31일)와 함께 비교적 최근에 이루어진 것으로서 과거의 산발적이고 애매모호하게 지칭되었던 청소년지도자의 업무, 역할, 자격 등을 비교적 소상하게 제시해 주고 있다.

그러나 위의 정의를 기초로 할 때에도 청소년지도자의 범주와 업무 성격을 규정하는 데 있어서 여전히 어려움에 직면하게 된다. 예를 들어 위의 조항이 포함하고 있는 ‘청소년관련기관’은 어떤 기관을 지칭하며 ‘수련활동’, ‘청소년육성 업무’가 무엇인지에 관한 일정한 내용의 규명이 어렵기 때문에 청소년지도자가 누구를 의미하는지 확연치 않게 된다.

이와 같이 청소년지도자에 관한 개념상의 혼란은 청소년지도와 관련된 업무, 기능, 역할이 불분명하고, 청소년지도 활동이 전문직으로서의 위상을 정립하지 못해왔다는 데 주요 원인이 있다고 볼 수 있다.

청소년지도 활동과 업무가 무엇을 의미하는가에 관해서는 국가나 지역의 상황에 따라 차이가 나고 일률적으로 규정하기가 어렵지만, 청소년업무와 활동이 비교적 체계 있게 이루어지고 또 이에 관한 이론적, 실제적 경험이 많이 누적되어 오고 있는 선진외국의 경우 다음과 같이 세 가지 분야의 일들을 청소년업무의 주요 역할로 제시해 놓고 있다(Y.S.T.C, 1990).

첫째, 청소년들의 시급한 욕구를 충족시켜 주고 당면한 문제를 직접 해결해 주는 역할이다(The Direct Service Role). 즉 의·식·주 등 기본적인 생활여건을 마련해 주는 일, 건강, 보건문제, 빈곤문제 등을 해결해 주는 일, 카운셀링 등을 통해 고민을 해결해 주는 일 등이 이 부분에 속한다고 볼 수 있다.

둘째, 청소년을 미래의 바람직한 성인으로 발달시키며 또 준비시키는 일이다(The Developmental Role). 즉 정서적, 경제적, 사회적으로 자립할 수 있도록 도와 주는 일이다. 교육기회를 제공하는 일, 직업훈련 기회를 부여하는 일, 단체활동을 통한 사회적응력을 함양시키는 일 등이 여기에 속한다고 볼 수 있다.

셋째, 청소년을 둘러싼 환경여건을 개선하고 청소년을 건전하게 성장시킬 수 있도록 사회적 변화를 유도하는 일이다(The Social Change Role). 즉, 청소년 개인의 욕구충족과 발달을 도모할 뿐만 아니라 그를 둘러싼 사회구조적인 문제해결에 노력하는 일이다. 예를 들어 유해환경을 제거하는 일, 실업문제를 해결하는 일, 임시위주의 교육풍토를 개선하는 일 등이 이러한 역할에 속한다고 볼 수 있다.

이러한 분류이외에도 다양한 업무나 역할의 제시가 가능하리라고 보여지지만¹⁾ 오늘날 우리나라 실정에 적합하고 또 요구된다고 보여지는 보다 전문적 청소년활동과 업무의 성격과 내용은 다음의 두 가지로 축약해서 제시될 수 있다고 본다.

첫째로 사회교육 차원에서 모든 청소년들에게 자질계발과 사회적응력을 키워주는 일이다. 즉 여가활동을 통해 학교교육에서 부족한 점을 보충해주고 개별적 욕구충족 및 자질계발의 기회를 부여하고 단체활동

1) Mark Smith는 영국에 있어서 청소년활동의 전봉을 설명하는 가운데 활동내용을 크게 사교 및 여가관련분야, 개인적·사회적 발달분야, 복지분야, 인격형성분야, 정치화분야, 구제분야 등 6가지 분야로 구분하고 그 특성에 따라 유기적 활동, 전문화된 활동, 변화중심 활동 등 세 영역으로 분류하고 있다(Smith, 1988 : 48-64 ; 최윤진, 1993).

등을 통하여 민주적 생활양식과 사회적응력을 키워주는 일이다.

둘째로 불우한 청소년, 문제청소년 등 특수한 환경과 처지의 청소년들을 지원해 주는 일이다. 그들의 편에서 그들의 문제를 도와주고 해결해 주며 불우하거나 소외된 청소년에게 일반청소년에 비해 부족하고 결핍된 면을 지원하여 복지적 차원에서 균등한 삶의 기회를 마련해 주는 일이다.

이와 같은 두 가지 부류의 활동과 업무를 주로 담당하는 사람들을 청소년지도자로 볼 때, 학부모, 교사, 이웃 어른 등 청소년에게 관심을 갖고 지도하는 대부분의 성인을 지칭하는 넓고도 막연한 의미의 청소년지도자가 아닌, 전문적 활동을 수행하는 전문직업인으로서의 보다 구체적이고 축약된 의미의 ‘청소년지도자’의 개념 규정이 가능해 진다.

그러나 여기서 한 걸음 더 나아가 청소년지도자를 활동대상, 업무내용 및 수준 등에 입각해서 합리적으로 그 유형을 분류해 봄으로써 전문화의 정도와 전문지도자의 범주를 설정해 볼 수 있다.

일반적으로 청소년지도자들이 소속되어 일하고 있는 영역을 크게 ① 지도대상별, ② 지도업무별, ③ 지도수준과 기능별, ④ 지도참여정도별로 분류해서 지도자들을 범주화 해 보면 아래 <표 1>과 같다 (최윤진, 1992 : 30).

<표 1>에 근거해서 ‘청소년지도자’를 범주화 시켜보면 다음과 같다. 즉, 청소년전문지도자란 그 지도대상에 있어서 어떤 청소년을 담당하고 있는지 상관없이 모두 포함된다고 볼 수 있다. 담당업무에 있어서는 청소년행정 담당공무원 등 간접지도업무 담당자는 제외되어야 한다고 보여지며 청소년지도의 수준과 기능에 있어서는 보조지도 수준은 제외되고 관리조정이나 활동지도수준의 지도자만이 전문지도자 범주에 포함되어져야 할 것이다. 참여정도에 있어서는 full-time으로 청소년 업무에 종사하는 상근지도자만을 포함시키고 비상근지도자나 자원지도자들은 제외시키는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

끝으로 청소년기본법에 의거하여 1993년 1월 1일부터 실시되는 청

〈표 1〉

청소년지도자의 유형별 분류

대상 청소년	담당 업무	수준과기능	참여정도	자격 유무
학생청소년지도자	수련활동지도자	관 리 자 급	상근지도자	유 자 격 지
근로청소년지도자	각 고유영역별 고	지도자	비 상 근 지	도자
농어촌청소년지도자	유업무 담당지도	활동지도자	도자	무 자 격 지
장애청소년지도자	자	보조지도자		도자
비행청소년지도자	상담지도자			
복무청소년지도자	교정담당지도자			
무직·미진학청소년지도자	청소년행정담당 공무원			

소년지도자 국가자격제도를 염두에 둘 때(자격제도에 관한 자세한 내용은 다음 절에서 소개되어질 것임) 앞으로 청소년전문지도자는 유자격지도자가 주축이 되어야 할 것으로 본다.

따라서 이와 같이 청소년지도활동에 종사하는 전문직업인을 ‘청소년전문지도자’라고 하고 그 외의 범주에 속하는 청소년지도자들을 ‘청소년 일반지도자’로 분류하여 지칭하고자 할 때 각각의 개념에 대한 조작적 정의를 내려보면 다음과 같다.

‘청소년전문지도자’란 청소년기본법에 명시된 소정의 교육과정을 이수하고 자격검정에 합격하여 자격을 취득한 유자격자로서 다양한 부류의 청소년들을 대상으로 직접지도하고 청소년지도 활동의 관리조정 및 실제지도를 주로 담당하는 상근지도자를 의미한다.

‘청소년 일반지도자’란 청소년지도 활동에 종사하거나 참여하는 유자격 혹은 무자격 지도자로서 다양한 부류의 청소년들을 대상으로 직접 혹은 간접 지도하며, 청소년활동의 관리, 조정 및 실제 지도뿐만 아니라 보조지도도 담당하는 비상근지도자를 의미한다.

2. 청소년지도자의 자격

1991년도에 한국청소년연구원에서 수행한 ‘청소년지도자 양성방안 및 교육과정 개발에 관한 연구(최윤진 외, 1991)’의 결과에 따르면 청소년지도자의 실태와 그에 따른 문제점은 청소년지도 인력이 부족한 점, 지도자의 전문성이 부족한 점, 지도에 대한 국가적·사회적 지원이 부족한 점 등 크게 세 가지로 드러났으며 특히 그동안 국가공인자격제도가 수립되지 못해왔던 이유로 청소년지도자의 체계적 양성이나 질적 향상이 어려웠던 점이 중요하게 제시되었다.

선진국에서는 합리적인 지도자 자격제도를 구비하고 국가적 차원에서 청소년지도자를 양성하고 있는데 비해 우리 나라에서는 이러한 제도적 장치의 미비로 인하여 지도자의 질적 저하는 물론 지위의 불안정성으로 인한 우수인력의 확보를 어렵게 해왔다.

정부에서도 이러한 문제점에 대한 인식을 같이 하고 기존 지도자의 전문성을 함양시키고 보다 유능하고 자질있는 지도자를 양성하기 위해 청소년지도자의 국가공인자격제도를 도입하게 되었고 1993년 1월 1일부터 청소년지도자 국가자격제가 시행되게 되었다.

이 제도에서는 문화체육부장관이 지정하는 「청소년지도자 양성기관」에서 소정의 과정을 이수하고 검정에 합격한 자에게 청소년지도자 자격증을 교부하게 되어 있다. 지도자 자격부여와 관련하여 청소년기본법 시행령 및 시행규칙에서 규정하고 있는 청소년지도자의 등급, 이수과정, 자격검정 실시 및 자격증 교부절차에 관한 주요내용은 다음과 같다.

1) 청소년지도자의 등급 및 이수과정

청소년지도자의 등급은 1급 청소년지도사, 2급 청소년지도사 및 3급 청소년지도사로 구분되며(시행령 제20조) 각 등급별 지도자의 역할과 이수과정의 등록요건을 제시하면 다음과 같다.

〈표 2〉

등급별 청소년지도자의 역할과 자격요건

구 분	역 할	자격요건(이수과정 등록요건)
1 급 청소년 지도사	수련활동의 교육과정 이나 프로그램의 계 획, 편성, 실천, 평가 에 이르는 전과정의 운영관리	1. 교육법에 의한 대학을 졸업하고 학사 학위를 취득한 자 또는 이와 동등이상 의 학력이 있는 자로서 수련활동 또는 청소년육성 업무 종사 경력이 3년이상 인 자 2. 교육법에 의한 전문대학졸업자 또는 이와 동등이상의 학력이 있는 자로서 수련활동 또는 청소년육성 업무 종사경 력이 5년이상인 자 3. 2급 청소년지도사 자격소지자로서 수 련활동 또는 청소년육성 업무 종사경력 이 3년이상인 자 4. 제1호 내지 제3호에 규정된 자와 동 등이상의 자격이 있다고 문화체육부장 관이 인정한 자
2 급 청소년 지도사	소속기관의 수련활동 기획, 편성, 운영 또 는 구체적 개별적인 수련활동 운영관리	1. 교육법에 의한 대학을 졸업하고 학사 학위를 취득한 자 또는 이와 동등이상 의 학력이 있는 자 2. 교육법에 의한 전문대학 졸업자 또는 이와 동등이상의 학력이 있는 자로서 수련활동 또는 청소년육성 업무 종사경 력이 2년이상인 자 3. 고등학교 졸업자 또는 이와 동등이상 의 학력소지자로서 수련활동 또는 청소 년육성 업무 종사경력이 4년이상인 자 4. 3급 청소년지도사 자격소지자로서 수 련활동 또는 청소년육성 업무 종사경력 이 2년이상인 자

구 분	역 할	자격요건(이수과정 등록요건)
		5. 교원(2급정교사 이상), 사회복지사(2급이상), 사회교육전문요원(1급), 생활체육지도자(2급이상), 또는 청소년상담원(3급이상)의 자격소지자 6. 제1호 내지 제4호에 규정된 자와 동등 이상의 자격이 있다고 문화체육부장관이 인정하는 자
3 급 청소년 지도사	일정규모 이하 수련 활동이나 교육을 직 접담당	1. 교육법에 의한 전문대학 졸업자 또는 이와 동등이상 학력이 있는 자 2. 고등학교 졸업자 또는 이와 동등이상의 학력소지자로서 수련활동 또는 청소년육성 업무 종사경력이 2년이상인 자 3. 제1호 내지 제2호에 규정된 자와 동등 이상의 자격이 있다고 문화체육부장관이 인정하는 자

(문화체육부, 1993)

각 지도자 이수과정별 이수과목과 이수시간은 다음 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉

청소년지도자의 이수과목 및 이수시간

구분	1급청소년지도사 이수과정		2급청소년지도사 이수과정		3급청소년지도사 이수과정	
	과목명	이수시간	과목명	이수시간	과목명	이수시간
교 양 과 목	교양특강	16 시 간 이 상	교양특강	8시간이상	교양특강	4시간이상
전 공 과 목	청소년문화 청소년문제 청소년복지 프로그램의 개 발과 운영 집단지도 청소년과 역사 청소년정신건강 청소년심리검사 청소년과 지역 사회 청소년정책연구 청소년기관운영 청소년연구실습 지도자의 리더 쉽 지도방법연구 청소년진로지도 청소년건강지도 청소년활동세 미나 활동지도사례 연구	9과목, 144시간이 상 (1 과 목 당 16 시 간 이 상)	청소년심리 청소년관계법 규와 행정 청소년지도론 청소년활동론 청소년교육 청소년상담연습 현대사회와 청 소년 청소년의 사회 화 청소년의 시민 생활 청소년지도자본 프로그램작성 연습 지도방법연습 놀이와 레크리 에션 지도 전통문화활동 지도 인간관계활동 지도 야외활동지도 스포츠활동지도 문예활동지도 봉사활동지도 예절활동지도	6과목, 96 시 간 이 상 (1 과 목 당 16 시 간 이 상)	청소년심리 청소년문화 청소년문제 청소년관계법 규와 행정 청소년지도론 청소년상담 청소년활동론	4시간이상 4시간이상 6시간이상 4시간이상 6시간이상 4시간이상 4시간이상 10시간이상 (총 38시 간이상)
실 습 역			현장실습	16시간 이상	현장실습	8시간 이상
합 계		10과목, 160시간 이상		8과목, 120시간 이상		9과목, 50시간 이상

※ 청소년기본법 시행규칙 제3조 관련

위의 〈표 3〉의 이수과목 및 이수시간의 규정과 관련하여 시행규칙 제3조에서는 교육법에 의한 전문대학 또는 이와 동등이상의 학교에서

해당 청소년지도자 이수과정 이수과목과 동일하거나 유사하다고 인정되는 과목을 이수한 자에 대하여는 그 과목을 면제할 수 있다고 명시해 놓고 있다.

2) 자격검정

청소년지도자의 자격검정은 문화체육부장관이 실시하게 되어 있으나 필요하다고 인정될 때에는 한국청소년개발원에 위탁하여 실시하게 되어 있다(시행령 제22조).

청소년지도자 자격검정을 연1회 이상 실시하게 되어 있는데(시행규칙 제6조), 자격검정의 방법은 이수과목중 필수과목(현장실습은 제외)에 대한 필기시험과 면접시험으로 한다(시행규칙 제8조).

자격검정의 합격은 매과목 만점의 4할이상, 전과목 평균 6할이상 득점하고 면접시험에 합격한 경우에 가능하며 검정과목중 어느과목의 성적이 만점의 4할 미만인 불합격자로서 전과목 평균 6할이상 득점한 자에 대하여는 다음 회의 시험에 한하여 6할이상 득점한 과목의 시험을 면제하게 하고 있다(시행규칙 제9조 1항, 3항).

각 등급별 지도자의 자격검정 과목은 다음 <표 4>과 같다.

<표 4> 청소년지도자 자격검정 과목

구 분	검 정 과 목	비 고
1급 청소년지도자	청소년문화, 청소년문제, 청소년복지, 프로그램개발과 운영, 집단지도	5 과목
2급 청소년지도자	청소년심리, 청소년관계법규와 행정, 청소년지도론, 청소년활동론	4 과목
3급 청소년지도자	청소년심리, 청소년문화, 청소년문제, 청소년관계법규와 행정, 청소년지도론, 청소년상담, 청소년활동론	7과목 종합시험

(문화체육부, 1993)

문화체육부장관이 지정하는 청소년지도자 양성기관에서 소정의 이수과정을 마친 사람에게 수료증이 교부되며 수료증을 받게 되면 자격검

정에 응시할 수 있게 되고 위에서 제시한 자격검정 절차에 따라 자격검정에 합격한 자에 대하여 등급별로 청소년지도자 자격증 등록부에 기재된 후 자격증이 교부된다.

3. 청소년지도자의 양성과 교육

청소년지도자의 양성과 교육의 주체가 누구인가에 따라 그 양성체제와 교육내용, 방법이 달라지게 된다. 현재 한국에서 청소년지도자 양성의 주체는 그 성격에 따라 크게 정부와 민간단체로 구분할 수 있으며, 교육이나 연수과정을 통해 지도자를 양성하는 경우 그 기관의 특성에 따라 일반대학과 일반연수원으로 구분해 볼 수 있다.

특히 연수원의 연수과정 중에서 정부의 위탁을 받아 청소년지도자의 자격취득 과정과 자격검정 등을 실시하게 될 한국청소년개발원 내 연수운영부의 기능이 주요하게 부각되고 있으며 유자격지도자 양성의 주축기관으로서의 역할이 기대되어지고 있다.

각 분야별 청소년지도자 양성과 교육의 현황과 내용을 알아보면 다음과 같다.

1) 정부차원의 청소년지도자 양성과 교육

정부가 주체가 되어 청소년지도자 양성과 교육을 직접 담당하게 된 것은 비교적 최근의 일로서 1991년도에 수립된 ‘청소년기본계획’의 주요영역 중에 하나인 청소년지도자의 양성계획이 수립되면서 비롯되었다고 볼 수 있다. 10개년 계획으로 편성되었던 초기의 기본계획 내용은 금년에(1993년)에 청소년육성 5개년 계획으로 보완 조정되었으며 이에 따라 향후 1993년부터 1997년까지 1급 청소년지도사 400명, 2급 청소년지도사 2,900명, 3급 청소년지도사 1,200명 등 4,500명의 유자격 전문지도자가 양성될 예정이며 연도별 양성인원은 다음과 같다(문화체육부, 1993).

〈표 5〉 연도별 청소년지도자 양성계획

(단위:명)

구 분	소 계	1993	1994	1995	1996	1997
1급 청소년지도사	400	—	100	100	100	100
2급 청소년지도사	2,900	300	400	600	800	800
3급 청소년지도사	1,200	200	300	300	200	200
합 계	4,500	500	800	1,000	1,100	1,100

유자격 청소년지도자의 양성은 정부에서 지정한 양성기관에서 소정의 교육과정을 이수하고 자격검정에 합격한 사람에게 자격을 부여하는 과정으로 이루어지는데 그 구체적인 절차와 양성체계는 다음 〈표 6〉과 같다.

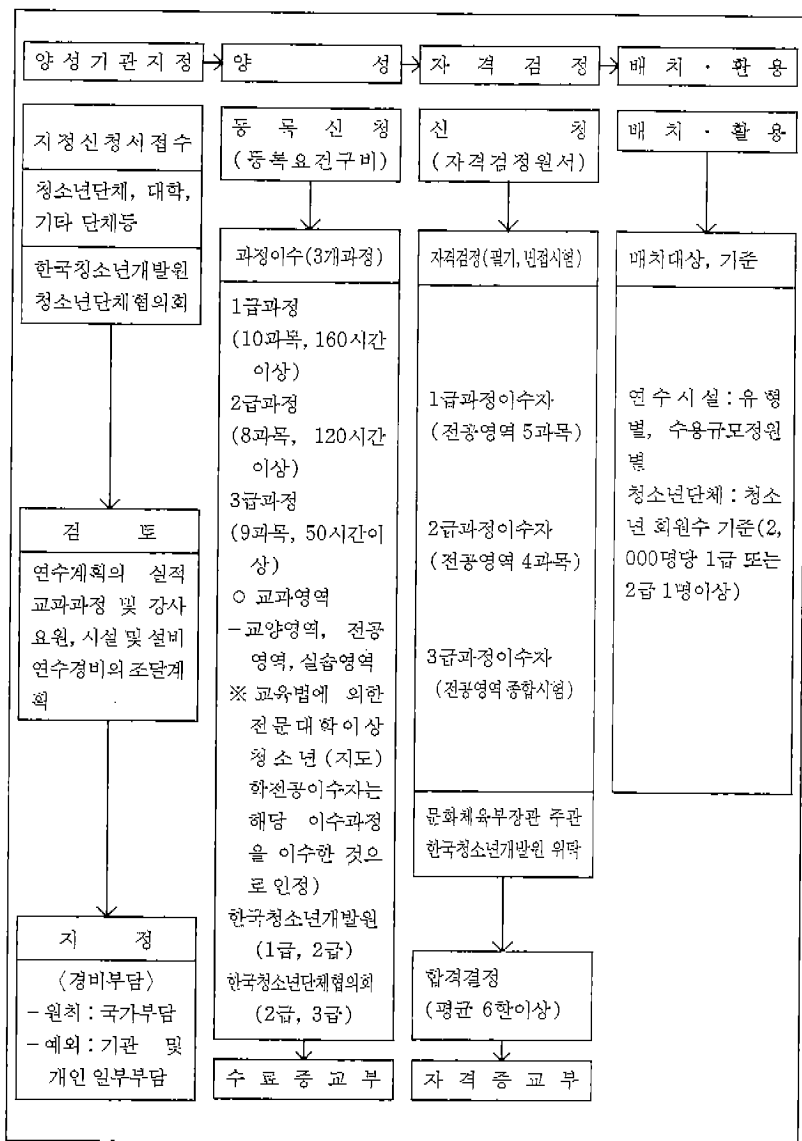
이와 같은 양성인원과 체계에 관한 계획에 따라 1992년도 8월부터 10월에 걸쳐 청소년지도자 양성 특별과정이 개설되었으며 이 과정은 청소년지도자 양성을 위한 문제점 파악 및 개선방향의 모색을 위해 설치된 시범연수적 성격이 강했다고 볼 수 있다.

또한 1993년부터 청소년지도자 국가자격제가 실시됨에 따라 2급 청소년지도사 과정과 3급 청소년지도사 과정 등이 개설됨으로써 유자격 지도자의 양성이 실현되어지고 있다. 이미 실시되었던 각 양성과정의 현황은 다음 〈표 7〉과 같다.

따라서 정부에서는 공인된 국가자격 부여를 통해 유자격 청소년전문지도자 양성에 주력하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 6〉

청소년지도자 양성체계도



자료 : 문화체육부(1993)

〈표 7〉 청소년지도자 양성과정의 현황

양성과정명	연수대상	연 수 인 원	연수기간	연수방법	연수기관	연 수 내 용 및 연 수 기 간
1992 청소년지도자 양성 특별과정 시범연수	청소년 수련활동 또는 청소년 육성 업무 에 종사하 거나 희망 자(공개모 집)	325명	제1기 : 1992.8.4 -28 제2기 : 1992.9.14 -10.9	합숙교육 (4주)	한국청소년 연맹	일반이론, 지도 론, 활동기능, 과 제연구 등(166시 간)
1993 2급 청소년지도자 과정	"	200명	1993.11.15 -12.3	합숙교육 (3주)	한국청소년 연맹	교양, 전공, 현장 실습 분야의 총 9과목(120시간)
1993 3급 청소년지도자 과정	"	200명	제1기 : 1993.11. 22-11.27 제2기 : 1993.11. 29-12.4	합숙교육 (5박6일)	한국청소년 연맹	청소년심리의 총7 과 목 (55 시 간)

이러한 유자격 청소년지도자 양성 이외에도 다양한 유형의 청소년지도자의 교육과 연수를 지속적으로 지원하고 있는데, 청소년정책실 내의 청소년지도과가 주축이 되어 실시 및 지원하는 연수는 청소년업무담당공무원 연수, 자원봉사자연수, 시·도별 청소년지도위원 연수 등을 들 수 있으며 주로 한국청소년단체협의회나 각 시·도에 위탁하여 실시하고 있다.

2) 민간단체에서의 청소년지도자 양성과 교육

민간 청소년단체에서는 특성에 따라 청소년들을 지도하기 위하여 자체 지도자들을 양성하고 교육시키고 있는 경우가 많다. 민간단체에서의 청소년지도자의 양성과 교육은 단체 소속 신규지도자에게 다양한 수준의 연수과정을 거쳐서 전문지도자로 되도록 하거나 현직지도자들에게 특별 기능 훈련을 위한 교육기회를 부여해서 기능을 습득시키며, 지도자를 다시 훈련시킬 수 있는 단체별 교수요원의 양성 등이 활동의 주류를 이룬다.

한국청소년단체협의회에 가입되어 있는 30여개의 단체중 자체 지도자의 양성체계가 비교적 활발하게 이루어지고 있는 한국보이스카우트연맹, 한국걸스카우트연맹, 한국해양소년단연맹, 대한YMCA연맹, 한국청소년연맹 등과 현직 청소년지도자들의 내실있는 재교육과정이 설치되어 있는 유네스코청년원 등의 단체를 대상으로 연수과정의 유형, 목표, 내용, 운영방법 등을 분석한 연구결과에 의하면(최윤진 외, 1992 : 33-51) 각 단체마다 3단계, 혹은 4단계에 걸친 단계별 연수를 통해 점차 상급지도자들을 양성하고 있으며²⁾(〈표 8〉 참조) 단계별 교육내용을 보면 초급단계의 과정은 강의를 통하여 주로 단체의 이념과 활동방향을 소개하고 중급단계에서는 야외활동을 비롯한 기능습득을 중심으로 편성되며 상급단계에서는 기능습득과 함께 청소년지도에 필요한 이론과 지식의 습득을 위한 내용이 주축을 이루고 있다.

2) 〈표 8〉

청소년단체별 연수과정 유형

단 계	단 체	보이스카우트연맹	걸스카우트연맹	해양소년단연맹	청소년연맹
초급 단계		입문 과정	기본 강습	초급 훈련	기본 과정
중급 단계		야영 과정	야영 강습	2급 훈련	전문 과정
상급 단계		상급 과정	상급 강습	1급 훈련	종합 과정

단체를 통해 이루어지는 청소년지도자 연수는 그 내용이 이론보다는 기능습득에 치중되는 경향이 큰데 그 이유로는 일반적으로 연수기간이 짧은 점³⁾과 연수대상이 대체로 80-90%가 단체 가맹학교의 교사들이기 때문에 기초이론은 이미 습득한 지도자들인 점 등을 들 수 있다.

각 단체에서 이루어지는 연수를 통한 자격부여의 절차와 교육평가의 기준은 단체마다 조금씩 다르기 때문에 일률적인 기준이나 특성을 찾기 어렵지만 일반적으로 정해진 과정이외에 과정 전·후의 과제나 실습과정을 두고 있는 경우가 많고 단체의 자체 청소년활동을 지도할 수 있는 소속단체의 청소년지도자로서의 자격을 부여할 뿐만 아니라⁴⁾ 가맹학교 지도교사들인 경우 교육부 일반연수 이수 혜택을 받는 과정도 있다.⁵⁾ 그리고 연수과정 이수후 자기 단체의 지도자훈련을 담당할 수 있는 교수요원의 자격을 부여하기도 한다.

3) YMCA연맹과 유네스코청년원을 제외한 다른 단체의 연수기간은 일반적으로 초급단계의 기본적인 이론강습 4-8시간, 중급단계의 과정 3박 4일정도이며, 한 단체의 모든 과정을 이수해도 2주간 이내로 머무르는 경우가 대부분이다(최윤진 외, 1992: 48)

4) 단체에서 부여되는 자격의 단계와 유형의 이해를 돕기 위해 한국보이스카우트 연맹의 연수수료후 부여되는 자격의 내용을 그 예로 제시하면 다음 <표 9>와 같다.

<표 9> 한국보이스카우트연맹의 연수수료후 부여되는 자격

과 정	기본 과정	상급과정	훈련부교수 과정	훈련교수 과정
부여자격	훈육지도자	야영지도자 우드베지 (WB)	훈련위원 자격증 훈련부교수 (AL/T)	훈련교수 (L/T)

5) 그 예로서 한국보이스카우트연맹의 경우 상급과정을 이수하면 학교 교원에게는 교육부 일반연수 이수(75시간 인정)의 혜택이 주어지고 한국청소년연맹의 6박 7일 전문과정은 문교부지정 특수분야 교원 일반연수로 지정되어 있다.

3) 대학에서의 청소년지도자 양성과 교육

현대의 급격한 사회변화에 따라 청소년문제에 대처하고 그들을 건전하게 성장시키기 위한 전문적인 지도의 필요성이 증대되어지고 있고 우리 나라에도 이제 청소년지도를 전담할 교사나 교수수준의 전문지도자를 양성할 수 있는 보다 체계적이고 장기적인 양성학과나 교육과정 이 대학내 설치되어야 한다는 의견도 증가하고 있다.

1992년에 한국청소년연구원에서 수행한 ‘청소년지도자 연수과정 개발 연구’의 일환으로서 대학교육과정의 모형을 개발하기 위해 전국 대학의 청소년 관련학과 교수들을 대상으로 실시한 전문가 의견조사 결과에 따르면(최윤진 외, 1992 : 78-102), 현재의 여건에서 일반대학에 청소년학과의 설치가 필요하다고 보는 응답자가 77.1%에 이르고 있으며 자신의 소속대학에 청소년학과의 설치를 희망하는 응답자도 72.9%나 되는 것으로 나타나고 있다.

학과의 설치가 불필요하다고 보는 나머지 소수 응답자들의 경우도 4년제 학과 설치보다는 보다 단기의 청소년지도자 양성과정을 대학내 설치할 것을 희망하고 있어서 대학내 청소년분야 교육과정 설치에 대해서는 대부분의 전문가들이 그 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 청소년학과의 설치를 위해 우선적으로 마련되어야할 여건에 대해서 청소년분야의 학문적 연구의 축적(35.4%), 졸업생들의 취업보장(33.3%), 교수요원의 확보(12.5%) 등이 지적되기도 하였다.

현재 우리 나라에서는 최근에 2개 종합대학교의 야간부⁶⁾에 청소년(지도)학과가 설치되어졌으나 아직 졸업생이 배출되고 있지 않아서, 청소년업무와의 연계 가능성과 졸업생의 청소년 지도인력으로서의 잠

6) 1991년도에 명지대학교 인문대학에 청소년지도학과가 신설되었으며 1993년에 중앙대학교 문과대학에 청소년학과가 신설되었다.

재가능성에 대해서는 아직 판단내리기 어렵다고 볼 수 있다.

청소년분야가 교육학, 심리학, 사회학, 사회복지학 등 다양한 전공영역들과 연계되어지기 때문에 신설되는 청소년(지도)학과의 커리큘럼과 전담교수요원들의 전공분야와 특성에 따라 학과의 성격이 조금씩 달라질 수 있으며 졸업생들이 갖추게 되는 자질도 차이가 날 수 있기 때문이다.

따라서 대학에서 청소년지도자를 양성하기 위한 학과나 교육과정이 설치되기 위해서는 청소년지도업무의 성격과 지도자에게 요구되는 자질에 대한 깊이 있는 검토를 통해서 이에 적절한 커리큘럼이 마련되고 전문교수요원이 확보되어져야 할 것이다.

따라서 앞으로 청소년 지도인력의 양성주체로서 대학의 역할과 기능이 요구되고 또 점차 대학내에 청소년(지도)학과나 청소년지도자 양성과정의 설치가 증대될 것으로 기대되기 때문에 청소년지도자 양성을 위한 보다 일치된 대학교육과정의 모델 제시가 필요하여지게 되었다. 이에 따라 1992년도에 한국청소년개발원에서 수행한 ‘청소년지도자 연수과정 개발 연구’에서는 일반연수원 중심의 청소년지도자 연수 커리큘럼과는 별도로 일반대학과 대학원의 청소년(지도)학과나 청소년지도자 양성과정의 교과과정안을 같이 개발하여 하나의 예시안으로 제시한 바 있다(최윤진 외, 1992).

4) 한국청소년개발원에서의 청소년지도자 양성과 교육

앞서 소개했듯이 그 동안 청소년지도자의 양성과 교육은 유네스코청년원을 비롯한 민간단체의 연수원을 통해 활발히 이루어져왔으나 최근에 청소년지도자 국가공인자격제가 수립됨에 따라 앞으로 정부가 주도하는 유자격지도자의 양성과 교육에 있어서 문화체육부 산하 국책연구기관인 한국청소년개발원이 중추적 역할을 할 것으로 예측되어지기 때문에 여기서는 한국청소년개발원의 연수운영실이 주축이 되어 수행할 청소년지도자의 양성과 교육의 내용을 소개하고자 한다.

1989년 7월 1일 체육청소년부 산하 국책연구기관으로 발족되었던 한국청소년연구원은 1991년 12월 31일 ‘청소년육성법’이 폐지되고 ‘청소년기본법’이 제정·공포됨에 따라 동 법률의 규정에 근거하여 1993년 1월 한국청소년개발원으로 확대 개편되었다. 확대 개편되면서 기존의 연구사업 이외에 청소년지도자 연수사업과 청소년 수련사업이 목적사업에 포함되었고 이를 위해 연수운영실과 수련운영실이 새로이 설치되어 5실 7부의 조직을 이루게 되었다.

연수운영실이 중심이 되어 수행하는 지도자 연수사업으로는 청소년 지도자 연수과정 개발, 교재개발 등의 기초자료 개발, 지도자 연수 및 교육의 직접적인 실시, 자격제도의 관장 등이 포함된다. 연수운영실은 연수교수부와 연수운영부로 구성되어 있는데 각 부에서 관장하는 업무는 다음과 같다.

연수교수부는 청소년지도자 연수계획의 수립, 청소년지도자 연수과정 및 연수교재의 개발, 청소년지도자 자격제도에 관한 업무, 청소년지도자 연수교수 업무 등을 관장하며 연수운영부에서는 청소년지도자 연수과정의 운영, 청소년지도자 연수관련 기록 및 기자재의 관리, 기타 청소년지도자 연수과정 운영과 관련된 업무를 수행하는 것으로 규정되어 있다.

또한 청소년지도자의 양성 및 연수운영에 필요한 사항을 심의하기 위해 청소년지도자 양성 연수운영위원회가 있으며 그 밑에 3개 분과위원회(전형평가 분과위원회, 교과과정 분과위원회, 교재개발편찬 분과위원회)를 두고 있다. 연수운영위원회의 위원장은 원장이 되며 각 위원회의 위원장과 위원은 당연직위원과 청소년단체, 학계, 연수기관 등의 청소년육성 관련 분야에서 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉한 사람으로 구성된다(연수운영규정, 제2장 제5조).

한국청소년개발원의 지도자 연수사업은 앞으로 관련조직이 커지고 자체 연수시설을 갖추게 되면 각 영역별 지도자를 대상으로 다양한 양성과정과 직무교육이 실시될 수 있을 것으로 기대되지만 앞으로 당분

간은 문화체육부의 청소년지도자 양성 지정기관으로 1급과 2급 청소년지도사 자격취득을 위한 소정의 연수과정의 실시와 1급, 2급, 3급 지도사의 자격검정을 문화체육부로부터 위탁받아 수행하는 일이 주요 업무가 될 것이다.

따라서 한국청소년개발원에 개설되는 1급 및 2급 청소년지도사 과정은 1급 및 2급 청소년지도사 자격을 취득하기 위한 필수과정으로 볼 수 있기 때문에 그 대상 선발서부터 평가 및 수수료에 이르기까지 신중을 기하기 위해 연수운영에 관한 제규정에 그 기준들을 명시해놓고 있다.

1993년에 연수운영실이 한국청소년개발원에 설치되면서 최초로 문화체육부로부터 2급 청소년지도사 과정의 연수를 위탁받아 연수대상을 공개모집하여 200여명을 선발하였고 11월 15일에서 12월 3일에 걸쳐 연수를 실시한 바 있다.

또한 청소년지도사 자격검정을 위한 자격검정위원회가 설치되어 ‘청소년기본법’에 명시되어 있는 자격검정 기준에 따라 소정의 이수과정 수수료에 대한 자격검정을 했다.

4. 청소년지도자 양성의 개선방안

국가가 청소년지도자 양성에 관심을 갖고 자격제도를 비롯한 관련제도를 수립하기 시작한 것은 불과 1-2년 전의 일이고 실질적인 계획의 수행은 이제 막 시작했다고 볼 수 있기 때문에 아직 그 문제점을 파악하고 개선방향을 모색하기에는 시기상조라고 볼 수 있다. 그러나 계획의 수행과정에서 시행착오를 덜 겪고 제도가 빨리 정착하기 위해서는 타분야 관련직 양성과정이나 사례를 참고로 하여 미리 예측되는 문제들을 가늠할 수 있으며 그에 따라 문제해결 방향의 모색이 가능할 것이다.

이러한 관점에 입각해 볼 때, 현재 수행중인 청소년지도자 양성제도

의 문제점과 개선방안은 다음의 네 가지 측면에서 찾아볼 수 있을 것이다.

첫째로 청소년활동과 업무의 전문화가 촉진되어야 하며 전문직업인으로서 청소년지도자의 위상이 정립되어야 한다.

아직도 청소년지도자상이나 역할에 대한 관점이 애매모호한 채 서로 다르기 때문에 지도자 양성방향 설정에 혼란을 초래할 가능성이 높다. 특히 청소년지도 활동이나 업무가 아직 전문직으로서의 위상을 갖추고 있지 못한 관계로 청소년지도자에게 전문적 자질이 요청된다거나 그에 따라 보다 높은 수준의 자격취득과 체계적이고 장기적인 교육이 요청된다는 주장들이 아직 설득력을 갖고 있지 못한 실정이다.

실제로 그 동안 청소년지도자의 양성과 연수의 내용이 단순히 소양 교육 차원에 그치는 경우, 지도자의 사명감 고취와 품성 함양만 강조되는 경우, 아니면 당장 현장에서 필요한 단순 기능습득에만 치우치는 경우들이 허다했고 보다 장기적인 안목에서 종합적이고 지속적인 청소년지도자 양성과 교육이 이루어지지 못해왔었던 점은 바로 앞서 지적했듯이 청소년지도 활동의 전문성에 대한 인식이 적었다는 데에서 연유된다고 볼 수 있다.

물론 청소년지도는 전업직업인인 전문가에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 청소년을 둘러싼 모든 일반인들과 또 비상근 자원지도자들의 역할이 누구 못지 않게 중요한 것이 사실이다.

그러나 이제는 모든 사람이 참여할 수 있는 청소년지도활동과 전문가가 담당해야 할 활동의 성격이 구별되어야 하며 그동안 미흡했던 청소년지도의 전문화에 주력해야 할 시점이라고 볼 수 있다. 비록 소수 정예 인원일지라도 비상근 일반지도자들과는 대별되는 상근 전문지도자가 양성되어야 하며, 이들이 전문직업인으로서의 자질과 위상을 갖출 수 있는 보다 체계적이고 장기적인 양성과 교육이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

둘째로 정부와 민간단체, 대학과 연수원 등 각 청소년지도자의 양성

주체기관들간의 연계가 보다 활발히 이루어지고 또 상호보완적 역할과 기능을 수행할 수 있어야 할 것이다.

청소년지도자 양성을 위한 국가공인자격제도가 마련되고 정부가 주도적으로 지도자양성에 개입하게 됨에 따라 그 동안 각 민간청소년단체에서 오랜 전통을 가지고 수행되어왔던 자체적인 지도자 양성과정과의 관계 설정의 문제가 빈번히 제기되기도 하며, 청소년지도자의 양성이 지나치게 관주도화 될까봐 우려하는 경우도 많다.

따라서 앞으로 정부와 민간단체가 상보적 관계 속에서 청소년지도자 자격부여나 양성을 추진할 수 있는 방안이 신중히 모색되어야 할 것이며 그 예로 국가자격검정에 있어서 이미 취득한 민간단체의 자격들을 대폭 인정하고 수용하는 일, 국가자격 취득을 위한 이수과정에서 관련 교과목을 면제시켜주는 일, 더 나아가서는 단체의 활동과 성적을 고려하여 자격취득 이수과정 일부를 위탁 실시하게 하는 일 등이 고려될 수 있을 것이다.

한편 단체에서는 국가자격 취득자를 우선적으로 채용한다든지 소속 지도자의 국가자격 취득 기회를 부여하거나 유자격자를 우대함으로써 국가자격의 수준과 공신력을 높이는데 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

한편 유자격 청소년 전문지도자의 양성에 있어서 다년간의 교육을 통해 관련 졸업생들을 배출하는 일반대학과 120-160시간의 이수과정과 자격검정을 통해 유자격 지도자들을 배출하게 되는 한국청소년개발원의 역할과 기능의 분담과 균형의 문제가 주요 관심사로 제기되어지기도 하는데, 장기적인 안목에서 볼 때 대학은 보다 체계적이고 장기적인 교육을 통해서 신규지도자의 양성에 주력하고 한국청소년개발원에서는 현직지도자들에게 자격취득의 기회를 부여함과 동시에 현직지도자의 재교육과 새로 임용된 청소년지도자들을 대상으로한 직무교육에 주력하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

셋째로 청소년지도자의 양성방식과 교육과정이 분야별, 영역별로 보

다 다양화 되어져야 한다.

청소년지도자의 영역과 분야가 광범위하기 때문에 각 분야에서 일할 청소년지도자에게 요구되는 자질과 능력이 다를 수 있다. 예를들어 비행청소년지도자와 장애청소년지도자는 지도업무에 요구되는 전문적 지식과 기술이 다르게 되며 청소년행정 담당공무원과 단체 소속 수련활동지도자 역시 다른 종류의 전문적 지식과 기술이 요구된다고 볼 수 있다.

그러나 현재의 청소년지도자 국가자격제도가 이러한 상이한 분야의 특성에 대한 고려없이 일률적인 자격기준을 두고 있으며 자격취득을 위한 이수과정 역시 여러분야 종사자들에게 일률적인 내용과 방법으로 교육됨으로써 분야별 전문성 함양과 자질 선별에 제한점이 많다고 볼 수 있다. 따라서 앞으로는 청소년지도자 자격의 종류도 분야별로 보다 세분화되고 이에 따라 연수과정도 다양화되어야 할 것이다.

특히 앞으로 청소년지도자 연수는 연수목표, 연수대상에 따라 장기과정, 단기과정, 기본과정, 영역별 특별과정 등 다양한 형태와 내용의 연수과정들이 개발되어야 하고 운영형태에 있어서도 연수생들의 신분과 사정을 감안하여, 장기나 단기, 주간제나 야간제, 통원형태나 합숙형태, 하절기나 동절기 등 다양한 형태의 운영방안이 마련되어야 할 것이다. 그래서 연수생들이 여러 대안을 갖고 자신의 입장에 적절한 연수를 받을 수 있도록 운영되어야 할 것이다(최윤진, 1992).

넷째로 청소년지도자의 양성계획은 양성될 인력의 취업 및 배치에 관한 신중한 검토에 기초해서 이루어져야 한다. 현재 추진되는 청소년지도자 자격제도와 양성방안들이 실효성을 거두기 위해서는 청소년지도 현장에서 지도인력의 수요가 증대되어 자격을 취득한 유능한 지도자들이 적재적소에 배치되어 전문능력을 발휘할 수 있어야 할 것이다. 반대로 유자격지도자들이 활동할 터전이 별로 없고 유향 지도인력이 남아돌게 되면 자격증이 남발하게 되어 그 효력이 유명무실해 지게 될 것이다.

청소년육성 5개년 계획(문화체육부, 1993)에 따르면 청소년지도자의 배치는 의무배치 대상인 청소년 수련시설부터 연차적 단계적으로 배치, 활용하고 청소년단체는 배치 권장 대상이나 필수적인 최소 인원을 배치하도록 행정지도를 강화할 것으로 계획되고 있고 그에 따른 배치기준⁷⁾ 제시되고 있으나 청소년 수련시설의 확보범위 및 가능성, 유자격지도자 임용에 대한 단체의 호응 등이 아직 불확실하기 때문에 계획의 실현가능성은 예측하기 어려운 실정이다.

따라서 양성인력의 취업, 배치의 가능성, 지도현장에서의 수요에 따라 청소년지도자의 양성계획의 규모와 방향이 현실적으로 조정되어야 할 것이다.

본문 요약

이 글은 청소년지도자 양성과 교육의 실태 및 향후 개선방안을 살펴 보는데 주요목적이 있었다. 청소년지도자의 양성과 교육을 위해서는 우선 청소년지도자가 무슨 일을 하는 어떤 사람인가에 대한 개념, 역할, 기능, 업무의 성격이 밝혀지고 영역에 따라 구분되어질 필요가 있기 때문에 우선 제1절에서 청소년지도자의 개념과 유형에 관해 살펴 보았다. 기존의 다양한 분야와 다양한 수준의 업무 담당자들을 영역화 시켜보고 유형별로 구분해 봄으로써 그 전문성의 정도를 선별하여 ‘청소년전문지도자’의 조작적 정의를 내려보았다.

7) <표 10>

청소년지도자 배치기준

구 분	배 치 기 준	비 고
청소년수련시설	시설·유형별 수용정원 규모별 배치	의무 배치
청 소 년 단 체	청소년회원수 2,000명당 1급 또는 2급 1명이 상 배치	권장 조항

주 : 청소년 수련시설에는 1995. 1. 1부터 의무배치
자료 : 문화체육부

제2절에서는 최근에 수립된 청소년지도자 국가자격 제도의 내용을 소개함으로써 청소년지도자의 자격기준, 이수과정, 자격검정에 관한 내용을 살펴보았다.

제3절에서는 청소년지도자의 양성교육의 실태를 파악하기 위해서 그 대표적인 양성주체를 크게 정부, 민간단체, 일반대학, 한국청소년개발원으로 구분하여 각 주체별로 수행되는 청소년지도자 양성 및 교육 내용들과 특성들을 살펴보았다.

끝으로 제4절에서는 청소년지도자 양성의 개선방안을 모색해 보았는데, 현재 수행중인 청소년지도자 양성제도가 실효성을 거두기 위해서는 첫째로, 청소년활동과 업무의 전문화가 촉진되어야 하고 전문직업인으로서의 청소년지도자의 위상이 정립되어야 하며, 둘째로 정부와 민간단체, 대학과 연수원 등 각 청소년지도자의 양성주체들간의 연계가 보다 활발히 이루어져야 하는 점, 셋째, 청소년지도자의 양성방식과 교육과정이 분야별, 영역별로 다양화되어야 하는 점, 넷째, 청소년지도자의 양성계획이 양성될 인력의 취급 및 배치에 관한 신중한 검토에 기초해서 이루어져야 하는 점 등이 지적되었다.

연구과제

1. 현재 청소년지도자들이 수행하는 업무와 역할에 관해 논의해 보고 청소년지도 활동에 제기되는 문제들을 추출해 본다.
2. 청소년지도자의 전문화 방안을 모색해 본다.
3. 현행 청소년지도자 자격제도상의 자격취득 절차를 점검해 보고 현재 자신의 위치에서 준비해야할 사항들을 지적해 본다.
4. 현행 청소년지도자 양성제도의 문제점을 지적해 보고 그 개선방안에 관해 논의해 본다.

참 고 문 헌

1. 남정걸(1988), 사회교육행정론, 교육과학사
2. 문화체육부(1993), 청소년백서
3. 문화체육부(1993), 청소년육성 5개년 계획
4. 천정웅 외(1992), 청소년관계 법령 및 제도보완 연구
5. 체육청소년부(1991), 한국청소년기본계획
6. 최윤진(1992), '청소년지도자의 역할과 과제', 청소년지도론, 한국청소년연구원
7. 최윤진(1993), '청소년 연구영역의 탐색', 한국청소년연구 제4권 제1호, 한국청소년개발원
8. 최윤진 외(1991), 청소년지도자 양성방안 및 교육과정 개발 연구, 한국청소년연구원
9. 최윤진 외(1992), 청소년지도자 연수과정 개발 연구, 한국청소년연구원
10. 함병수 외(1991), 청소년관계제도 개선 방안에 관한 연구, 한국청소년연구원
11. Smith, M(1988), *Developing Youth Work*, Milton Keynes, Philadelphia ; Open University Press
12. Y.S.T.C.(Youth Sector Training Council)(1990), *A.C.T(Australian Capital Territory) Youth Sector Policy Statement : Youth Worker Education and Training*

청소년행정과 정책의 과제

개 관

우리 나라의 청소년행정은 다분히 중앙집권적이라고 한다. 그리고 청소년정책의 일관성 결여로 인해 제대로 그 역할들이 이루어지지 못하고 있다는 문제점을 지닌다. 그리고 이외에도 청소년 행정이나 정책상의 문제점들이 산재해 있다고 할 수 있는데, 이러한 전제하에 청소년 행정과 정책의 과제에 대해 살펴보도록 한다.

주제어

청소년 행정체제, 중앙집권, 형식위주, 무사안일주의, 비능률성, 청소년정책의 대상, 사회교육적 차원, 청소년 전담기구, 청소년정책실의 위상정립

* 남정걸, 단국대학교 교수

1. 청소년행정의 과제

우리 나라의 청소년 행정체제는 다분히 중앙집권적임을 알 수 있다. 중앙에서는 청소년에 관한 행정을 담당하는 부처가 복잡다기하고, 어떤 경우는 상호경쟁적으로 실적을 올리기 위한 형식위주의 행정을 하는가 하면 어떤 경우는 책임전가나 회피의 무사안일주의의 행정 행태를 흔히 볼 수 있다. 이처럼 중앙에는 청소년 행정체제가 분산되어 있고 동일부처 내에서도 청소년행정이 일원화되지 못한 채 산만하게 분산되어 있는가 하면, 지방 수준에서는 청소년행정을 전담하는 기구가 미약하거나 다른 업무를 수행하면서 부수적인 업무처럼 취급하고 있는 실정이다. 청소년행정을 구체적으로 실현할 수준인 지방차원에서 청소년행정이 미분화적으로 다른 행정업무와 혼재되어 있거나 부속되어 어서는 책임행정의 구현이 어렵다. 예컨대 중앙의 문화체육부, 내무부, 교육부를 포함한 각 부처의 정책과 지시, 명령은 많되 하부구조의 역부족으로 실효를 거두기 힘들며, 상부의 지시, 명령이 일원화되지 못하고 중앙과 지방간의 행정상 연계와 조화가 잘 이루어지지 않는다.

정부의 청소년대책이 각 부처에서 산발적으로 행하고 있는 연례적 행사나 사업을 귀납하는 나열식이고, 부처간 사업의 중복이 많고 산만하다. 그러므로 청소년행정의 독자성을 살리고 현재와 같이 업무상의 중복과 교차에 의한 비능률성과 혼란성을 일으키지 않기 위해서는 청소년행정 제도를 체계적으로 분권화하고 종합화·합리화해야 할 것이다.

한편, 청소년정책의 대상을 학생청소년은 물론 근로청소년, 농·어촌 청소년, 비행·범죄 청소년, 불우청소년, 심신장애청소년, 무직·미진학청소년 등으로 더욱 세분화하여 확대해 나가야 할 것이며 정책수립시에도 청소년 자신, 부모, 지역사회 인사들의 요구를 조사하여 이를 반영해야 할 것이다. 또한 청소년 대책의 내용도 정신계발, 의식개

혁 등 특정분야에 치우칠 것이 아니라 더욱 다양화·다기화해 나가야 할 것으로 본다.

뿐만 아니라 청소년의 건전지도와 육성을 위한 사회교육적 차원에서 청소년 단체와 시설이 차지하는 비중의 막중함을 감안하여 부실하고 영세한 청소년 단체를 정비하거나 지도·육성하고 모범적 청소년 단체는 정부의 관 주도적 차원을 탈피하고 자주적 기반에서 운영되도록 지도·육성하여야 할 것이며, 청소년들이 이용할 수 있는 시설을 더욱 확충하고 기존의 시설을 정비함은 물론 청소년 활동을 지원할 수 있는 기능을 다하도록 시설을 현대화하여야 할 것이다.

마지막으로 강조해야 할 것은 청소년행정은 그 자체가 목적이 아니라 청소년활동을 지원하는 수단이며, 궁극적으로는 청소년의 선도나 보호라는 소극적 목적에 머물 것이 아니라 그들의 타고난 소질을 최대한으로 발휘하여 개인적 삶의 질을 높이고 가정과 국가사회 및 인류 세계에 기여할 수 있는 인간을 육성한다는 적극적 차원에서 청소년행정을 펴나가야 할 것이다.

2. 청소년정책의 과제

우리 나라 청소년정책의 당면과제는 무엇인가? 그동안 청소년관련 연구의 제안점으로 흔히 지적되어 왔던 것은 청소년정책의 부처별 분산에 따른 청소년정책의 일관성이 결여되어 있으므로 청소년관련 업무를 일원화하기 위한 청소년 전담기구의 설치였다. 사실 청소년관련 업무는 정부의 거의 모든 부처에 이르기까지 광범위하게 분산되었고, 각 부처에서는 주관업무가 따로 있고 청소년 업무는 부수적인 것으로 취급되었다. 그런 가운데에서도 청소년 업무의 주무 부처로는 내무부 → 국무총리실 → 문교부 → 국무총리실 → 체육청소년부 → 문화체육부로 이동되었다. 그리하여 현재의 문화체육부는 그 어느 때보다도 청소년 정책과 행정의 주무 부처로서 위상이 강화된 것은 분명하다.

그러나 주무 부처의 행정체계가 강화되었다고 해서 관련부처에 분산되어 있는 업무를 정책적으로 일원화할 수도 없거니와 그럴 필요가 있는가의 문제를 심각하게 논의해야 할 것이다. 이미 청소년정책의 포괄성에서 언급한 바와 같이 청소년의 건전 육성과 복지향상을 위해서는 부처별 기능적 분업화가 불가피하고 지방화·분권화 시대 및 다원화 사회에서 중앙의 청소년 정책과 행정의 강화가 반드시 효과적인지 여러 차원에서 고려되어야 한다.

따라서 청소년정책의 첫째 과제는 문화체육부의 청소년정책실의 위상정립을 어떻게 할 것인가의 문제이다.

둘째, 청소년정책은 청소년을 대상으로 사업을 실시하고 있는 개인이나 단체·기관 및 시설을 적극 지원하고 진흥·육성하는데 1차적 목표가 있거니와 청소년 사업이나 활동 그 자체에 직접 관여해서는 안 될 것이다. 그런데 개인이나 단체에 대한 지원·육성 정책과 그들의 자율성 보장간의 한계 설정을 어떻게 할 것인가의 과제가 제기된다.

셋째, 이는 첫째 및 둘째의 과제와도 관련되거니와 이미 타부서에서 전통적으로 수행하고 있는 정책이나 행정의 고유 영역을 인정하면서 청소년정책 주무 부서로서의 문화체육부의 고유 영역을 정립해야 하는 과제를 해결해야 한다. 예컨대 학교청소년이나 청소년 단체의 수련활동 및 대규모 기업체의 근로 청소년복지 등 제도권의 청소년보다는 제도권외의 영세 업체의 청소년, 결손가정의 청소년, 비진학·저소득층의 불우청소년에 대한 사회·복지적 차원의 정책개발이나 또는 청소년의 건전한 여가활동이나 청소년의 새로운 문화창달을 위한 정책개발이 필요하다.

넷째, 청소년정책과 행정의 전문성 확립의 문제이다. 이미 지적한 바와 같이 청소년정책이나 행정의 고유성이 확보되지 못하고 부수 업무로 취급되어 온 행정 풍토에서 그 업무를 맡은 공무원은 한직으로 소외되고 전문성을 신장할 수 없었기 때문에 청소년정책이나 행정의 전문가가 희소할 뿐만 아니라 정책결정자에게 필요한 지식과 자료를

제공할 전문학자나 연구자도 드문 것이 우리의 현실이다.

청소년 관련단체나 기관과의 유대·협력관계를 유지·조정하고 정치적 상황판단에 입각한 종합적 정책을 수립하여, 그 정책의 우선 순위를 판단할 뿐 아니라 그 정책이 사회에 미치는 영향이나 충격 또한 사회나 주변체제가 그 정책에 미치는 반응 등을 합리적으로 판단할 수 있는 전문적 지식과 통찰력을 가진 전문 인력을 체계적으로 양성하여 확보함으로써 청소년정책의 전문성을 인정받아야 한다.

다섯째, 마지막 과제로서는 정책의 집행에 수반되는 재원의 확보 문제이다. 이미 서두에서 언급한 바와 같이 청소년정책이 국가정책의 우선 순위에서 낙후되어서는 안될 주요한 핵심적 과제라는 사실은 논리적으로 타당한 귀결이다. 그러나 청소년정책 효과의 장기성 또는 불가시성으로 인하여 한정된 국가 재원의 투자우선순위에서는 낙후되기 쉽고 민간자원의 유치도 매우 어려운 상황이다. 그러나 재정적 뒷받침이 없는 정책은 허구일 따름이다. 우회적 생산이 경제적 부가 가치가 높듯이 21세기의 주역인 청소년에 대한 투자가 어느 사업 못지 않게 생산성이 높다는 사실을 국가나 사회가 다 같이 인식하고 과감히 투자해야 한다. 이와 같은 투자를 유치할 합리적 방안이 청소년정책의 일환으로 동시에 마련되어야 한다.

본문 요약

우리 나라의 청소년 행정체제는 실적을 올리기 위한 형식위주의 행정 혹은 무사안일주의 행정행태를 보여왔다. 게다가 중앙에는 청소년 행정체제가 일원화되지 못한 채 산만하게 분산되어 있는가 하면 지방은 청소년행정을 구체적으로 실현할 기구가 미흡한 실정이다. 이에 현재와 같이 업무상의 중복과 교차에 의한 비능률성과 혼란성을 일으키지 않기 위해서는 청소년 행정제도를 체계적으로 분권화하고 종합화, 합리화 해야 할 것이다. 또한 학생청소년 위주의 행정에서 그 대상을

보다 세분화하고, 확대하여 청소년정책의 내용을 다양화시키며, 청소년 시설을 확충하고 기존시설에 대한 지원과 정비가 이루어져야 할 것이다. 그리고 궁극적으로는 청소년 개개인을 타고난 소질을 최대한으로 발휘하여 국가 및 인류사회에 기여할 수 있는 인간으로 육성한다는 적극적 차원에서 청소년행정을 펴 나가야 할 것이다.

청소년정책의 실현에 있어서도 부처별 분산에 따른 청소년정책의 일관성 결여는 여러 차례 문제로 지적되어 왔다. 또한 각 부처에서의 청소년 관련업무는 부수적인 일로 취급되고 있는 실정이다. 이에 보다 효과적으로 청소년정책이 시행되기 위해서는 우선 청소년 주관부서인 문화체육부의 청소년정책실의 위상을 정립하여야 할 것이다. 그리고 청소년단체·기관·시설 등을 적극 지원하고, 문화체육부의 고유업무로서 결손가정의 청소년, 저소득층 청소년, 영세업체의 근로청소년 등을 지원하는데 힘써야 하겠다. 청소년정책이 효과적으로 실시되기 위해서는 청소년업무의 고유성이 확보되고 전문성이 확보되어야 하겠거니와 정책의 집행에 수반되는 재원의 확보방안도 마련되어야 할 것이다.

연구 과제

1. 근로청소년, 결손가정의 청소년, 시설청소년 등을 위해 추진되어야 할 정책에는 어떤 것이 있는지 생각해 본다.
2. 청소년업무 주관부서로서 문화체육부의 청소년정책실은 어떤 역할을 담당하는 것이 좋을지 논의한다.