NYPi Bluenote
블루노트 이슈&정책 Issue&Policy
2020. October
통권 제125호
발행인 송병국 | **발행일** 2020년 10월 31일 | **발행처** 한국청소년정책연구원

미래지향적 청소년관계법 정비 방안

김영한 선임연구위원

요약[1)]

- 청소년을 중심으로 한 주변 사회환경의 다양한 변화에 대응하고 현 청소년관계법의 한계점을 개선하여 미래지향적인 청소년 기본법과 청소년활동 진흥법, 청소년복지 지원법의 개정 방향과 세부 정비 내용을 제시함.

- 이를 위해 「청소년 기본법」, 「청소년활동 진흥법」, 「청소년복지 지원법」에 대해 선행연구를 검토하고 개별법의 구조와 체계 분석, 법 구성 내용에 대한 해당법률의 역할과 기능에 대한 분석, 제6차 청소년정책기본계획에서 제시된 새로운 분야와 내용 등에 대한 분석, 그리고 독일, 미국, 일본 등 외국의 청소년관련법 구성 형태 및 법적용 연계 체계를 제시함.

- 다각적인 자료 분석을 토대로, 「청소년 기본법」은 기본법으로서의 역할과 기능을 명시한 다음 그 내용 구성에 있어서 하위법률의 이념과 개념, 핵심내용을 정하고 이를 위임하는 형태로 구성하는 방안을 제안함. 「청소년활동 진흥법」은 청소년활동을 진흥하기 위해 요구되는 청소년활동의 개념, 청소년활동의 범위, 청소년활동 시설분야, 청소년활동 지도자분야, 청소년활동 프로그램분야, 청소년활동 지원체계, 청소년활동 검증체계, 청소년활동 전달체계, 청소년활동 안전체계 등으로 구조화 필요성을 제시함. 「청소년복지 지원법」은 청소년복지 전반에 관한 내용을 규정하며 청소년에 대한 복지 범위, 청소년 우선분야, 청소년 생존권분야, 청소년복지 대상별 지원분야, 청소년 복지시설, 청소년 긴급지원체계, 청소년 보호지원체계 등으로 구조화를 제안함.

1) 본 고는 한국청소년정책연구원의 2019년 고유과제 '미래지향적 청소년관계법 정비 방안' 연구의 주요 내용을 발췌 · 요약한 것임.

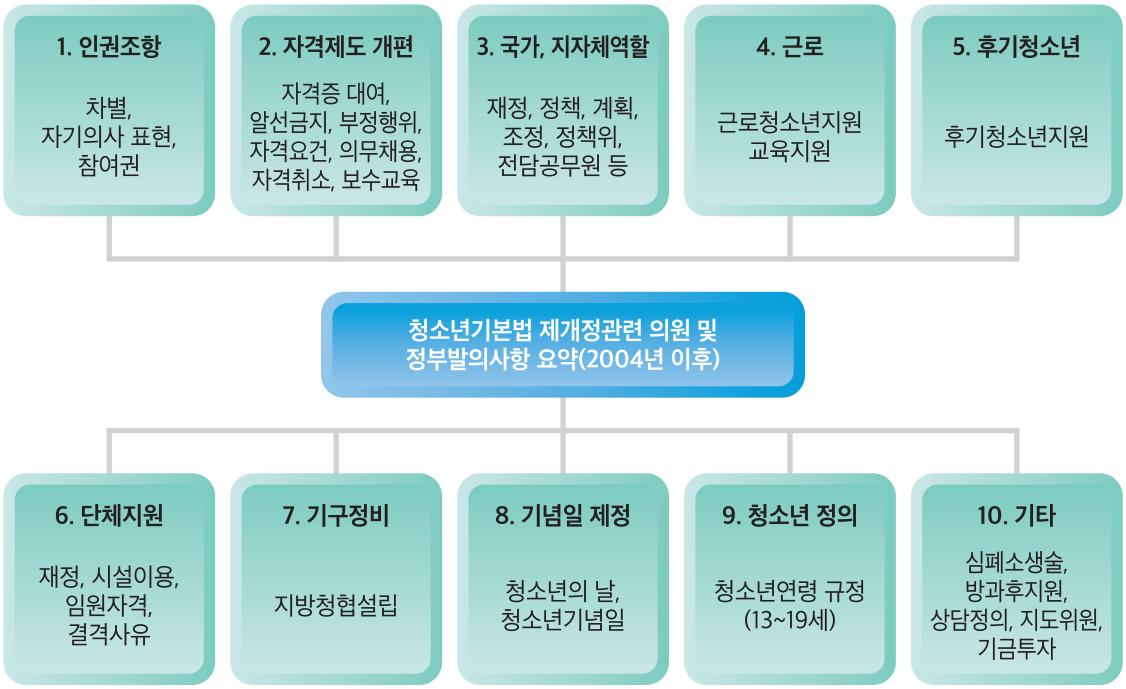
1. 연구의 필요성 및 목적

- 이 연구는 외부 환경변화에 대한 능동적인 대응의 필요성과 더불어 현 청소년관계법의 한계점을 개선하기 위하여 미래지향적인 「청소년 기본법」과 「청소년활동 진흥법」, 「청소년복지 지원법」의 개정 방향과 세부 정비 내용을 제시하는데 목적이 있음.
  - 청소년인구의 지속적인 감소현상, 학업 등으로 인한 스트레스에 따른 심리 · 정서 · 인권 등 다양한 측면에서의 지원 필요성이 대두됨.
  - 또한, 위험한 환경으로부터 예방 및 보호하고, 기본 권리를 유지할 수 있도록 지원하는 국가 법체계 등에 대한 사회적 동의와 설득이 필요함.
  - 외부환경과 더불어 청소년관련법의 개정을 보다 타당성 있게 수정 보완할 필요성이 있음.

- 이에 이 연구에서는 청소년관계법의 문제점과 한계점을 개선하기 위하여 미래지향적인 「청소년 기본법」, 「청소년활동 진흥법」, 「청소년복지 지원법」의 개정 방향과 그 내용을 제시하고자 하였음.

2. 연구결과

- 청소년관계법 정비현황 분석 결과
  - 「청소년 기본법」은 2004년 전면 개정이후 2019년 7월까지 총 57건의 일부 개정안이 접수되었고 일부 입법화 과정을 거쳤음. 주요 개정내용은 청소년지도사의 인권보장을 위한 개정, 청소년지도사 양성제도의 문제점 개선, 청소년정책수렴을 위한 각종 제도의 정비 필요성, 근로청소년의 근로실태와 교육지원, 후기청소년의 지원방안 제시 등 「청소년 기본법」 상에서 청소년의 권리보장을 위한 최소한의 근거마련을 위해 국가가 해야 할 기본적 요소에 중점을 둔 내용이라 볼 수 있음.
  - 「청소년 기본법」의 개정 방향은 미래지향적 시각에서 새롭고 혁신적인 아이디어도 중요하지만 초기의 제정목적과 함께 현재 적절한 이념추구가 「헌법」과 기타 우리 사회적 통념에 적절한지 그리고 해당 규정이 타당한지를 검토하면서 분명한 목적성과 방향성을 제시하고 나아가야 함.



[그림 1] 「청소년기본법」 개정발의내용의 범주 요약

- 「청소년활동 진흥법」의 주요 개정 사유는 청소년수련활동의 안전과 관련된 사항으로 수련활동과 수련시설에 대한 관리감독 강화, 수련활동 프로그램 운영 부분에 대한 검증이나 제한 운영 등임.
  - 「청소년활동 진흥법」 개정과 관련한 새로운 방향은 청소년역량 개발 중심의 청소년활동정책으로의 변화, 청소년활동정책에서 중장기적 관점에서의 구조화된 청소년활동정책으로의 변화, 청소년정책의 플랫폼 기능 확대를 위한 청소년활동정책으로의 변화가 요구됨.
  - 「청소년활동 진흥법」 개정 방향은 첫째, 청소년지도사 관련 사항은 「청소년활동 진흥법」으로 이관, 둘째, 「청소년활동 진흥법」의 정의 조항 상, '수련활동', '문화활동', '교류활동'에 대한 정의 보완 필요, 셋째, 「청소년활동 진흥법」과 관련된 규제 제도로 비춰지는 청소년수련활동신고제도와 사전 청소년수련활동인증제도의 전면 개정 또는 보완 필요, 넷째, 청소년활동정책을 완성하게 하는 안정적 국가 및 지자체 재정구조 마련, 다섯째, 청소년활동정책은 고유한 청소년육성정책의 핵심 중 하나이므로 최근 청소년을 대상으로 하는 유사한 정책과 청소년사업의 명확한 관계성 정리가 필요함.

- 「청소년복지 지원법」은 2004년 2월 9일에 개정된 이래로 법 16회 제 · 개정, 시행령 25회 내외 제 · 개정, 시행규칙 19회 제 · 개정되었음.
  - 「청소년복지 지원법」 개정 방향은 중앙단위-지방단위의 청소년복지전달을 체계화하고 이 내용을 법체계 상에 포함, 청소년 복지지원을 위한 부처 간 협력 의무를 법체계 내에 포함, 복지대상 연령확대(후기청소년 포함), 위기청소년 지원을 위한 다양한 부처 간 협력사업 개발근거 마련, 외국 국적 청소년에 대한 긴급 지원 필요사항 제시, 온라인·오프라인 원스톱 정보제공 근거 마련, 지역규모별 청소년복지시설 설치 기준 마련 및 법적 설치 규정 강제화, 국가·지자체 책무-일반/위기/특별청소년 영역 지원 이용-기관 및 시설 내용 순으로 법체계화, 청소년 가출 예방 및 보호지원 부분 특화 영역으로 확대가 요구됨.

- 외국의 청소년관련법 사례 분석 결과
  - 독일사례의 시사점은 첫째, 청소년정책의 중요성 인식과 지역 시행기관의 통일, 둘째, 아동 담당기관과 청소년 담당기관의 통일, 셋째, 아동·청소년의 연계성 및 청소년과 초기 성년의 연계성, 넷째, 청소년의 사회주체성 인정, 다섯째, 장애 청소년과 외국 국적 청소년에 대한 지원, 여섯째, 청소년정보 관리에 관한 규정임.
  - 미국사례의 시사점은 부서 간 협력을 위한 연계법 제정과 청소년관계법에 따른 연구와 평가 강화, 청소년 스포츠 성착취 등 다양한 법령 제정 등임.
  - 일본사례의 시사점은 일본이 규제를 목적으로 한 법령에서는 청소년의 연령을 비교적 엄격하게 설정하는데 반해, 지원 또는 육성을 목적으로 하는 법령에서는 청(소)년 연령을 느슨한 형태로 설정하고 있음(청소년고용촉진법에서는 청(소)년 연령을 기본적으로 35세 미만의 자로 정의하고 있으며 필요에 따라서는 45세 미만의 자 까지도 청(소)년으로 포함하고 있는 사례). 일본의 히키코모리, 등교거부 청소년 등에 대한 관심이 높아짐에 따라 청소년정책에 있어 지역사회 네트워크의 중요성이 강조되고 있는 점임.

3. 정책제언

➘ 「청소년 기본법」의 주요 개정 방향은 다음과 같음.

① 헌법정신에 내포된 전체 인간존중의 관점에서 「청소년 기본법」에 누락된 것은 없는지를 판단하고 보완

② 저출산, 고령화 시대 대한민국의 미래인재로서 청소년들의 개인적 역량을 극대화하는 방안은 「청소년 기본법」에서 당연히 갖추어야 할 핵심과제로 설명

③ 「청소년 기본법」으로서 지향하는 청소년 기본인권의 의미 강력부여

④ 현재의 「청소년 기본법」에서 다루고 있는 수사적 의미 재조정

⑤ 현장의 청소년육성과 활동 등의 개념 모호성에 대한 의미 수정

⑥ 입법체계상 상 · 하위적 설명요소의 관계성 명료화

⑦ 「청소년 기본법」 상 책임소재의 대상(가정, 사회, 국가 및 지방자치단체 등)과 핵심역량의 재조명

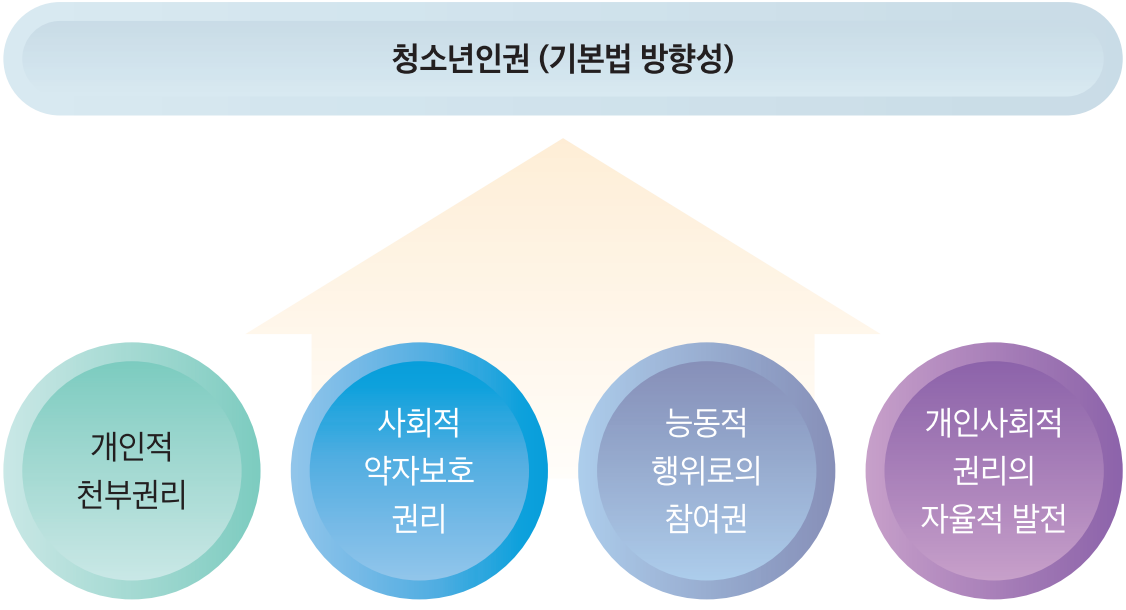
⑧ 중앙정부의 청소년인권 및 참여권 지원을 위한 역할과 지원 명시 강화

⑨ 청소년지도자의 사회적 헌신기여에 대한 보장적 제도화 강조

⑩ 청소년지도자의 세부 운영지침사항의 불균형 해소

⑪ 청소년인권보장을 위한 전문지도위원제도 신설

⑫ 근로 청소년, 농어촌 청소년 등 관심과 지원미비로 어려움을 겪을 수 있는 대상지원의 강화



[그림 2] 「청소년기본법」의 변화 지향점

- 「청소년활동 진흥법」의 주요 개정(안) 내용은 다음과 같음.

① 청소년지도사 관련 사항을「청소년활동 진흥법」으로 이관조치 검토

②「청소년활동 진흥법」의 정의 조항 상, '수련활동', '문화활동', '교류활동'에 대한 정의 보완

③ 국가 사무와 지자체 사무의 책임소재 명확화, 정책실명제 같은 제도 도입

④ 청소년수련활동신고제도와 사전 청소년수련활동인증제도의 전면 개정 또는 보완

⑤ 안정적 국가 및 지자체 재정구조 마련, 청소년육성기금의 확충방안 강구

⑥ 청소년을 대상으로 유사한 정책을 펼치고 있는 타 부처 청소년사업과의 명확한 관계성 정리

⑦ 현장에 부합하는 청소년지도사 인력 양성 및 배치체계 반영

- 「청소년복지 지원법」의 주요 개정 방향은 다음과 같음.

① 청소년복지전달체계는 부처 간 협력의무를 포함하고 중앙단위와 지방단위 청소년복지연계 제시

② 청소년복지대상을 후기청소년으로 확대하고 사각지대 청소년 발굴 지원 방안 제시

③ 복지추진방법에서 부처 간 협력사업 개발 근거를 제시하고 정신보건 분야 지원내용 구체화

④ 청소년복지시설 설치기준 마련을 통한 법적 설치 규정 강제

⑤ 법 조항에 의무성, 강제성 강화

⑥ 청소년복지지원 내용을 세부적으로 구체화

⑦ 청소년 가출 분야를 특화하고 가출청소년대상별 특화 쉼터 개발

항목	개정내용
전달체계	• 중앙단위 – 지방단위 청소년복지전달을 체계화하고 이 내용을 법 체계 상에 포함 (※ 독일의 청소년청 사례 참고) • 청소년 복지지원을 위한 부처간 협력 의무를 법체계 내에 포함 • 복지 정책 추진을 위한 중앙정부, 지방정부간 협력체계 및 업무분담에 관한 세부 사항 명시 • 지역사회의 역할 강조
복지대상 확대	• 복지대상 연령확대(후기청소년 포함) • 연령 확대된 청소년을 대상으로 한 다양한 자립, 진로지원 서비스 내용 개발, 포함 필요 (※ 청년기본법과의 관련성 유의) • 외국국적 청소년에 대한 긴급 지원 필요 사항 제시 • 사각지대 청소년 발굴 및 지원을 위한 방안 및 규정 마련
복지의 추진방법 및 양 증대	• 위기청소년 지원을 위한 다양한 부처간 협력 사업 개발 근거 마련 (※ 미국의 비행청소년, 학교 밖 청소년을 위한 국방부 운영 프로그램 사례 참고) • 정신보건 분야 지원에 대한 구체화 • 건강검진이후 치료 개입 등 명시 • 아동복지법과 유사한 수준과 양의 복지서비스 제공 필요 • 상담 뿐만 아니라 다양한 방식의 전방위적 복지지원 내용 강조 필요
자립지원의 강조	• 자립지원 분야의 정의 및 구체적인 내용 포함
정보제공 확대	• 온라인, 오프라인 원스톱 정보제공 근거 마련 • 단, 정보제공 관련사항 누설시 엄벌주의 강화
청소년복지시설 설치 기준 마련	• 지역규모별 청소년복지시설 설치 기준 마련 및 법적 설치 규정 강제화 (※ 청소년수련시설 배치 기준과 같은 지역별 배치 기준 명시 필요)
복지지원의 의무 강화	• 청소년복지 지원법 조항의 의무성, 강제성 강화 (예 : 할 수 있다 → 해야 한다)
법체계 구성 보완	• 국가지자체 책무 – 일반/위기/특별청소년 영역 지원 이용 – 기관 및 시설 내용 순으로 법체계화 • 시행규칙, 시행령 등을 통해 청소년복지지원 내용의 세부사항 구체화 • 사업추진체계에 대한 구체성 강화 • 정의, 보편적 복지, 잔여적 복지 등 법의 구성 범주감 균형 고려 필요
가출분야 특화	• 청소년가출 예방 및 보호지원 부분 특화 영역으로 확대 • 가출 청소년 대상별 특화 쉼터 개발
타법과의 관계	• 예방적, 회복적 보호지원과 법무부 예방사업과의 차별화, 구체화 • 타부처 사업 내용과 중복되는 사항에 대한 조정 필요(장기적 접근) • 아동복지법과의 서비스 격차 해소를 위한 노력 필요
장기적 과제	• 장기적으로 아동 · 청소년복지 지원법으로 통합(※ 독일 사례 참조) • 청소년을 복지수혜대상이 아닌 능동적 자원으로 보는 방향으로의 장기적 변화 필요 • 청소년복지 지원법의 중심이 '복지'가 아닌 '지원'이 되도록 하는 장기적 변화 필요 • 장기적으로 청소년복지의 보편적 복지 비중 지속적으로 확대

참고문헌

국가청소년위원회 (2006). 청소년과 미래: 2015 청소년정책 환경 분석보고서. 서울: 국가청소년위원회 청소년미래연구회.

관계부처 합동 (2018). **제6차 청소년정책기본계획(2018~2022).** 서울: 관계부처 합동.

국가법령정보센터. 「청소년복지 지원법」 시행령 전체 제정·개정 이유. http://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=009908&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all'.

2004년 이후 「청소년 기본법」 입법화내용(57건). 의안정보시스템 홈페이지. http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do.에서 2019년 7월 11일 인출.

국가법령정보센터. 「청소년 기본법」. http://www.law.go.kr/법령/「청소년 기본법」

국제 메건법(International Megan's Law to Prevent Child Exploitation and Other Sexual Crimes Through Advanced Notification of Traveling Sex Offenders. 국회도서관 홈페이지. Retrieved July 11, 2019, from https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/515.

Christoph Degenhart (2015). 독일 헌법총론. 홍일선(역.). 서울: 피엔씨미디어.

佐々木禎 (2010). 子ども若者育成支援推進法にもとづく子ども若者支援　クォータリー生活福祉研究, 75(1) 3,1-18, 明治安田総合研究所

한국청소년정책연구원 National Youth Policy Institute

30147 세종특별자치시 시청대로370 세종국책연구단지 사회정책동(D동) 한국청소년정책연구원 6/7층
전화 044-415-2114 팩스 044-415-2349 www.nypi.re.kr