

2강, 청소년정책과 제도이해

○ 정책의 개관

1. 정책속성을 중심으로 살펴본 정책의 개념

⇒ 많은 학자들이 다양한 개념으로 정책의 개념을 정의하였으나, 현 수준에서 다양한 개념정의를 일일이 살펴보는 것은 큰 의미가 없다. 오히려 정책개념들을 정책의 속성을 중심으로 살펴보면서 정책이란 개념에 포함된 의미를 살펴보는 것이 필요하다.

⇒ 한국청소년개발원 '청소년정책'에서의 정책개념의 분류

- 제도주의 : 정책이란 정부제도에 의해 권위적으로 결정되고 집행되는 것
- 집단이론 : 집단과 집단간의 상호작용이 정치의 중요한 문제이며 집단간의 투쟁(이익집단간의 조정과정으로서 합의)의 산물이 정책
- 엘리트이론 : 지배엘리트의 선호와 가치의 표현이 공공정책(소수가 다수를 지배)
- 합리주의 : 문제를 해결할 수 있는 모든 대안들을 모색하고, 각 대안들의 성과를 정확하게 예측하여 가장 효율적인 대안을 선택한다는 이론(순가치의 성취를 극대화하도록 설계된 것)
- 점증주의 : 합리주의가 현실적으로 불가능하다는 견해에서 출발. 정부활동에 점증적인 수정을 계속적으로 하는 것이 정책결정과정
- 체제이론 : 외부의 환경의 요구에 대응하여 체제가 산출한 결과(투입→전환→산출→환류)
 - 투입 : 사회문제가 정책문제로 채택되는 것
 - 전환 : 투입되는 요구와 지지를 정책으로 만드는 과정
 - 산출 : 전환과정을 통해 만들어진 최종 생산물 즉, 정책을 의미
 - 환류 : 산출한 정책을 근거로 새로운 투입이 형성되는 과정

정책의 속성	정책의 개념과 주요 학자
미래지향성-계획성-목표성	정책이란 미래를 예측하고 목표를 설정하여 이를 달성하기 위해 하나의 일관된 계획 혹은 프로그램에 의해 실행하는 일련의 행동경로(course of action)로 파악 Harold. D. Lasswell and A. Kaplan(1970), Y. Dror(1968)
실제성	정책은 실제 사회문제 해결에 대한 정책요구에 적극 대응하려는 정부의 의지와 행위가 깃들여 있는 개념으로 여기에는 정책의 행위, 사회지향성, 환경과의 관련성 등을 강조 Harold. D. Lasswell(1951), D. Easton(1953; 1965), J. Anderson(1984)
규범성	이 개념에는 정책의 공식성, 규범성, 당위성의 속성을 강조하며 이를 가치를 실현하기 위해 정책에는 불가피하게 강제성과 구속성 그리고 정부행위의 권위적인 성격이 내재하고 있음을 의미 Harold. D. Lasswell(1951), D. Easton(1953; 1965), Y. Dror(1968), R. Saliburg(1968), J. Lowi(1964), 유 훈(1982).

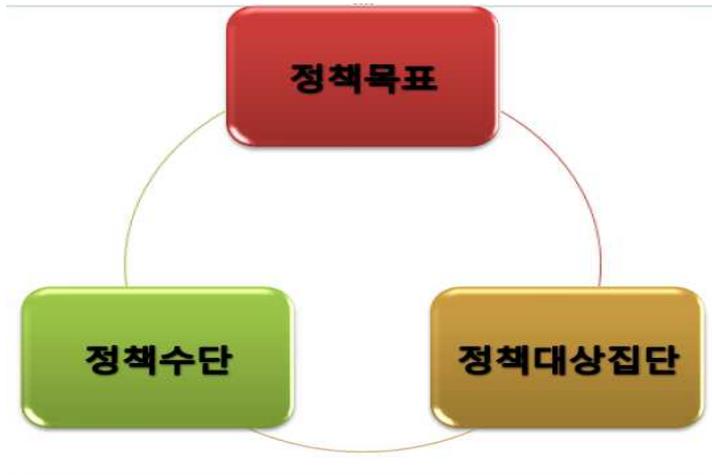
⇒ 차세대청소년학총론(천정웅외, 양서원)

- 미래지향성/목표성/계획성 : 대부분의 정책이 미래지향적 가치에 기반을 둔 목표가 분명한 계획이다.
- 실제성 : 현실 문제를 해결하고자 하는 문제 해결의 속성이다. 정책은 어떤 사회를 어떻게 만들겠다는 의지의 천명이다.
- 규범성 : 정책이 다른 형태의 집합적 의사결정과 다른 점은 정책이 그것을 채택한 조직의 구성원들에게 강제나 제약을 가할 수 있는 규범성이 있다는 점이다.
- 공식성 : 정책으로 인정되기 위해서는 일련의 공식적 절차를 밟아 결정되고 공표되어야 한다. 즉, 공식적으로 결정하여 법령, 제도, 계획, 시책, 지침 등의 형태로 공표하여야 한다.

※ 정책이란

바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침이란 의미가 깃들여 있다.(정정길, 2006) 이는 곧 대부분의 사회구성원과 관련이 있는 시급한 문제들을 권위적(합법적)으로 해결함으로써 생활의 질과 공익을 향상시키고자 하는 정부 및 공공기관의 미래지향적인 활동방침 또는 활동목표(송해균, 2004)라고 정의할 수 있다.

2. 정책의 3대 구성요소



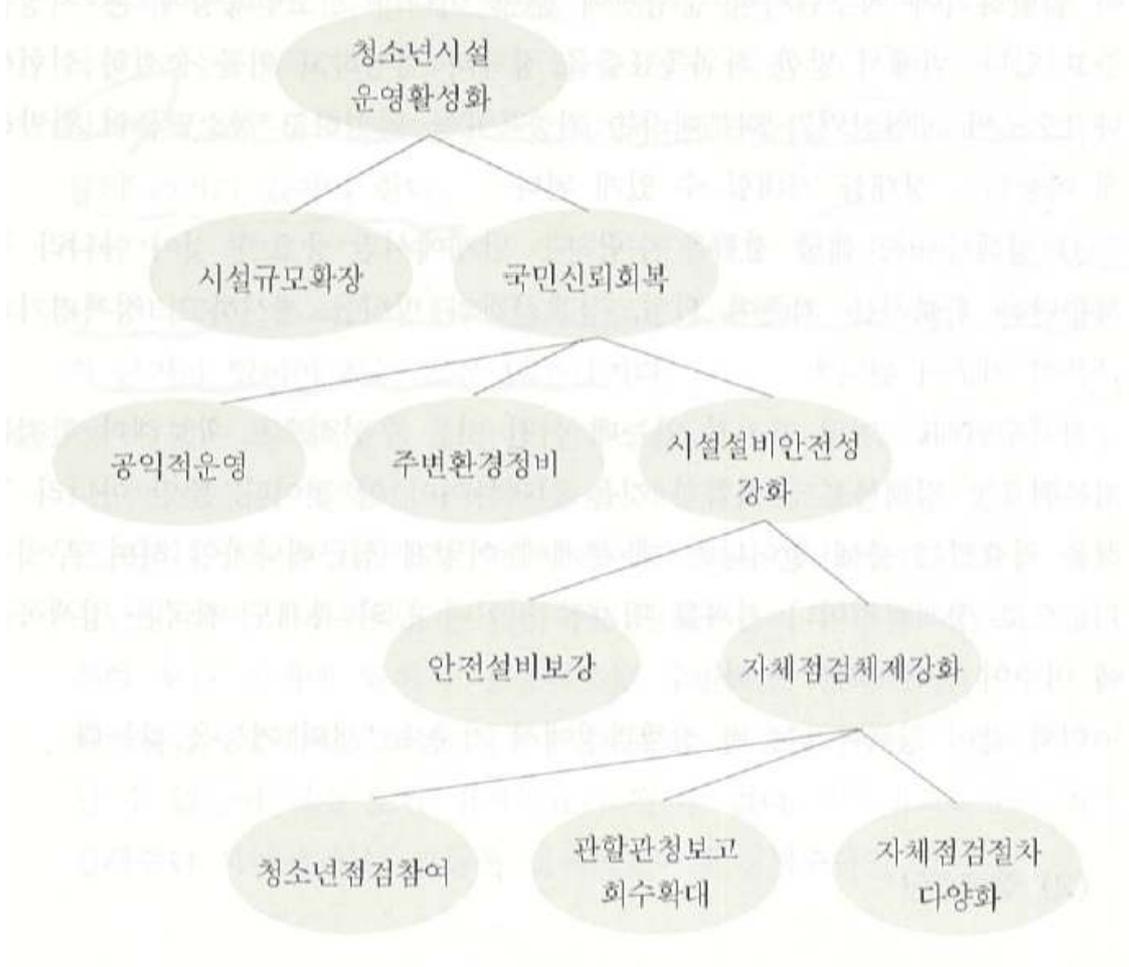
1) 정책목표

- 정책을 통하여 이룩하고자 하는 바람직한 상태(사회적 상태)
- 상위목표, 중간목표, 하위목표
 - 상위목표 : 꿈을 키우는 청소년
 - 중간목표 : 이를 위한 청소년의 자기주도적 역량증진, 가족기능 및 사회안전망 강화, 건강하고 안전한 성장환경 조성, 청소년정책 추진체계 정비 등
 - 하위목표 : 다양한 체험활동 기회 확대, 시민역량 증진 및 인성교육 강화, 자기주도적 진로개척 지원 등

⇒ 정책과 유사한 용어들

- 시책 : 정책중에서 하위 정책을 의미하는 경우가 많다. 정책구조상 상위 정책목표는 하위 목표로 구체화 되는데 이것은 상위정책의 집행과정에서 발생하는 현상이다. 이때 상위정책의 집행을 위한 하위정책을 흔히 시책이라고 한다.
- 계획 : 통상 계획은 문서화된 정책의 목표와 수단을 의미하나 의사결정의 방법으로 정책과 거의 동일한 개념이라고 정의한다.(Gans, 1968)
- 법률 : 일반적으로 정책과 동일하다. 법률에는 정책과 마찬가지로 목표가 있고 최후수단으로서 강제력이 있고 법에 의해 규제되거나 보호하여야 할 대상이 있으며 법의 내용을 실현할 정부의 강력한 의지가 있다. 하지만 엄밀한 의미에서 정책은 법률에 근거하여 형성·결정·집행되지만 모든 정책이 법률에 근거하지 않다.

청소년 시설 정책

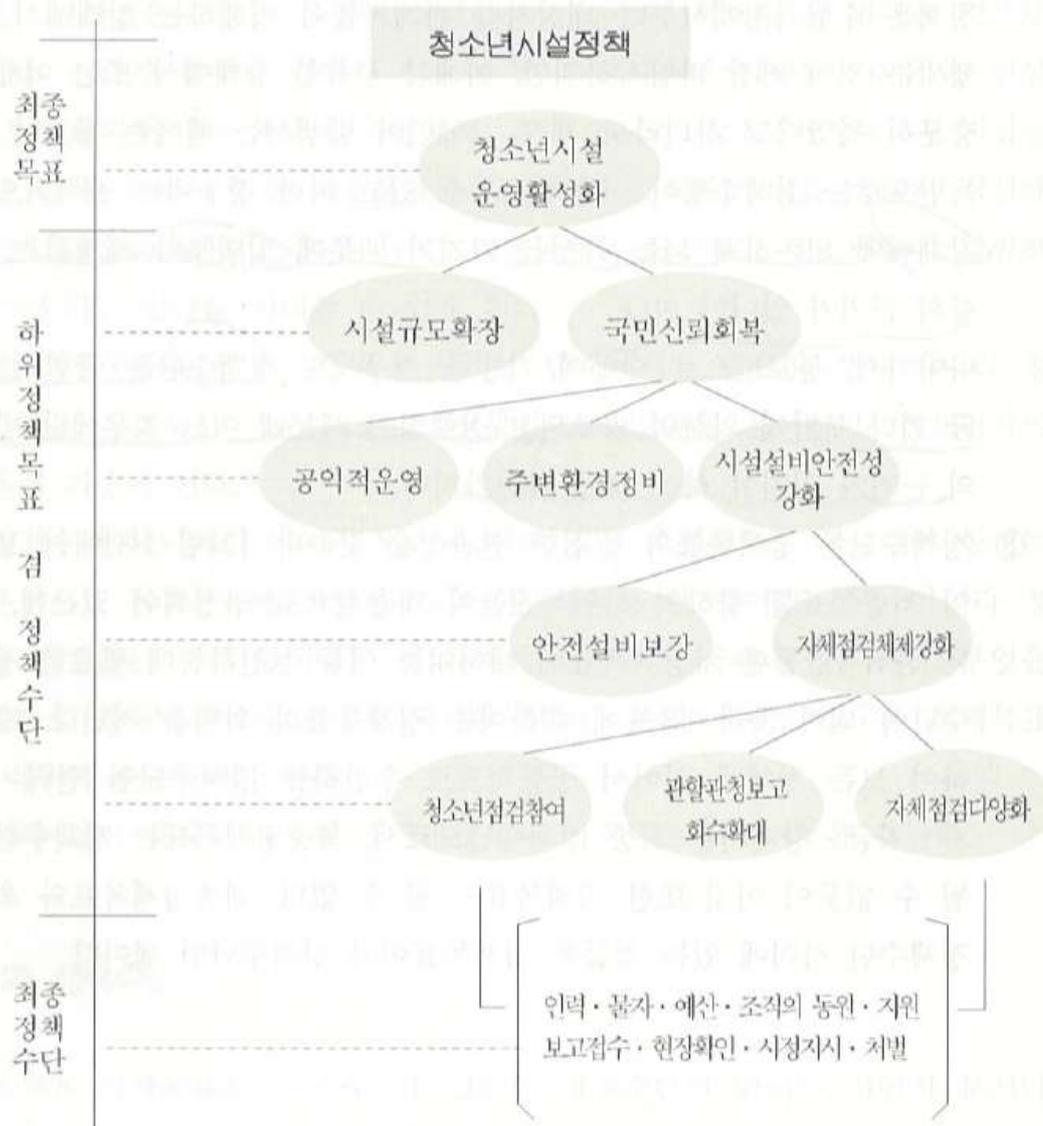


⇒ 한국청소년개발원 '청소년정책론' : 최종목표, 상위목표, 하위목표로 구분

2) 정책수단

- 정책의 목표를 효과적으로 달성하기 위한 수단
- 정책수단 선택기준 : 효과성, 능률성, 평등성, 형평성

⇒ 정책수단은 국민들에게 직접적인 영향을 미치기 때문에 이를 둘러싼 이해관계자의 갈등은 치열하다. 따라서 정책수단의 결정 또는 선택은 정책결정에서 중요하다. 또한 정책을 실행하려면 정책대상자나 관계자들에게 통보, 홍보, 설득, 강제하는 등의 수단이 필요하다. 특히, 이해관계자의 갈등으로 인해 강제력에 의존하게 되는 특성을 가지기 때문에 입법부가 제정하는 법률의 근거가 있어야 한다. 나아가서, 통보만으로 수행이 가능한 경우에도 정책수단은 국민의 세금 기타 부담에 의하여 확보되고 실행되기 때문에 어느 경우에도 법률의 근거가 있어야 한다.



<정책목표와 정책수단의 연관성> - 한국청소년개발원 “청소년정책론”

3) 정책대상 집단

- 정책에 적용을 받는 사람이나 집단
 - 수혜자(수혜집단) : 정책의 혜택을 받는 사람이나 집단
 - 청소년정책 비용 부담자(희생자.희생집단) : 정책으로 인해 희생을 당해야 하는 사람이나 집단

⇒ 정책대상의 사례 : 청소년정책의 대상자는 청소년, 청소년보호정책의 대상자는 성인, 청소년시설정책에서는 청소년시설운영자가 대상자

3. 정책의 형성과정 이해

⇒ 정책은 공중(公衆)이 직면한 사회문제를 바람직스러운 상태로 해결하는 데 그 목적을 갖는다. 따라서 문제 해결 과정에서 최선의 수단을 선택하는 합리적 정책결정만이 아니라 그 이전에 문제의 올바른 이해와 파악에 의해 정책목표를 설정하고 공중으로부터 널리 의견을 구하는 것도 중요하다. 또 결정된 정책 수단을 바르게 집행하고 그 결과를 처음 해결하려고 시도했던 사회문제가 어느 정도 해결되었는지를 정확하게 판단·평가하는 것도 간과할 수 없다. 이는 결국 정책이 일정한 과정을 갖고 있다는 의미이다.

이를 정책과정이라 한다.

1) 정책의제설정

: 사회에는 해결해야 할 많은 문제가 존재하는데 이를 사회문제라 한다. 이들 중에 일부는 정부에서 정책적 해결을 위하여 검토를 하게 되는데 이렇게 검토하기로 결정한 사회문제를 정책문제라 한다. 이때 사회문제 중에서 일부를 정책문제로 채택하고 다른 것은 방치하길 결정하는 활동과정을 정책의제설정이라 한다.

2) 정책결정

: 정책문제로서 거론되면 이를 해결하여 달성할 정책목표를 설정하고 이 목표를 달성할 수 있는 여러 대안들을 검토하여 정책대안을 채택하는데 이 모든 활동과정이 정책결정이며 그 과정의 산출물이 정책이다. 이 과정 중에서 계획을 수립하게 되는데 이 계획의 산물로 법률제정, 행정명령의 발효 등이 이루어지게 된다.

3) 정책집행

: 결정된 정책은 보다 구체화되어 현실적으로 실현되어야 하는데 이 정책의 실현 활동과정을 정책집행이라 한다.(집행과정 : 하위정책수단계획수립, 조직구성, 인사배치, 재정과 자원의 배정, 문제의 해결 등)

4) 정책평가

: 그리고 이와 같은 일련의 정책이 효과적으로 추진되고 있는지, 정책대상자들이 추진하고 있는 정책에 대하여 긍정적 혹은 부정적 반응인가를 관리 평가하여 다음 정책결정에 반영하는 것이 '정책의 환류(feedback)'이다.

- 평가과정 : 정책에 관한 정보수집, 평가기준 설정, 평가 및 시정조치, 피드백 등



<정책과정의 기본단계>

○ 청소년정책의 이해

1. 청소년정책의 개념

: 바람직한 청소년의 삶을 위해 수립한 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대해 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방칙

⇒ 청소년정책의 대상 : 청소년기본법에 따라 9세부터 24세의 연령세대

⇒ 청소년이 미래사회의 주역으로서 **현재의 권리와 행복이 유보되는 주변적 존재**가 아니라 오늘의 사회구성원으로서 인간다운 권리와 행복을 추구할 수 있는 사회적 주체로 인식하고 이를 조성하며 지원하는 정책적 노력을 청소년정책이라 한다.

2. 청소년정책의 범주

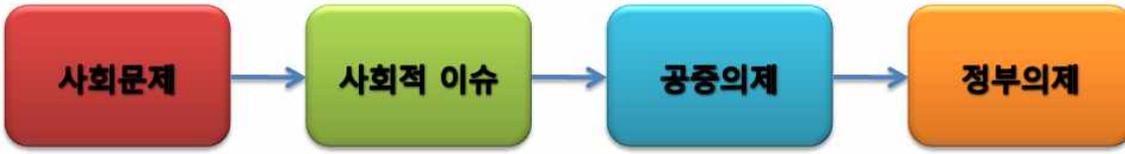
1) 광의적 범주 : 청소년기본법에 따라 정책의 대상인 9세부터 24세 이하의 청소년연구집단을 대상으로 한 국가정책이란 의미로 학교교육정책과 함께 청소년과 관계된 범정부 차원의 정책 모두가 포함

2) 협의적 범주 : 청소년육성정책, 청소년보호정책, 청소년복지정책

- 협의적 범주에서 청소년정책은 학교교육정책과는 상호보완적 관계

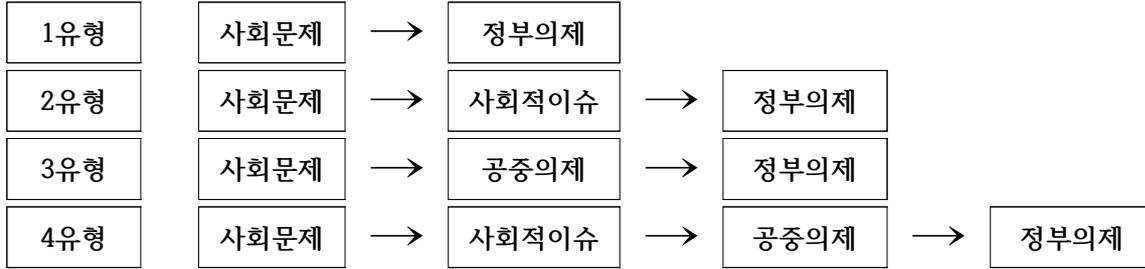
3. 청소년정책의 과정

1) 청소년정책 의제설정과정



<청소년정책 의제설정과정>

• 청소년정책 의제설정과정의 유형별 구분



• 청소년정책 의제설정과정의 주도집단의 성격에 따른 구분(Roger Cobb의 모형)

- 외부주도형 : 정부 외의 사회구성원이 사회문제를 정부가 해결해 줄 것을 요구하여 이를 사회쟁점화하고 공중의제로 전환시켜 정부의제로 채택하도록 하는 의제설정과정(선진국형)



- 동원형 : 정부 내 정책결정자들에 의해 주도되는 경우로 주로 정치지도자들에 의해 사회문제가 정부의제로 채택되고 이후 일반 대중의 지지를 얻기 위한 설득의 과정이 이루어지는 모형(후진국형)

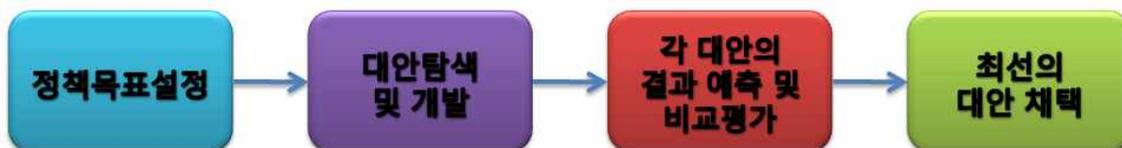


- 내부주도형 : 정부기관내의 관료집단이나 정책결정자에게 쉽게 접근할 수 있는 외부집단에 의하여 의제설정이 주도되어 정부의제화 하는 경우

⇒ 우리나라의 경우 아직까지 외부주도형으로 가기에는 민간 청소년부문의 역량이 취약하고 무엇보다 청소년 자신의 정책의사결정 과정에 참여하는 비중이 적다는 점에서 외부주도형보다는 내부접근형 혹은 동원형의 정책의제설정모형이라 할 수 있다.(차세대청소년학총론) 하지만, “18세 유권자 운동” 과 서울시의 학생인권조례, 청소년단체의 정치화 현상이 가시화되고 있어 점차 외부주도형으로 전환하고 있는 중이다.

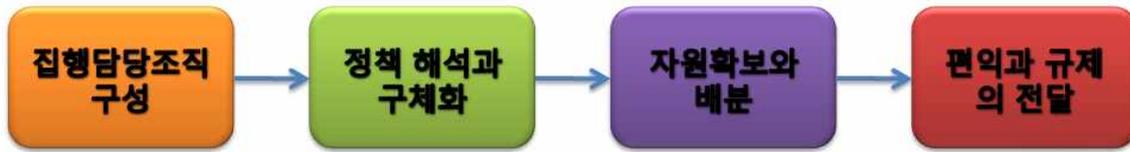
2) 청소년정책 결정과정

: 청소년정책목표를 설정하고 이 정책목표를 달성할 수 있는 정책수단중에서 최선의 수단 혹은 대안을 선택하는 과정(한국청소년개발원) - 민주성, 형평성, 효율성, 합법성의 원리를 갖는다.



3) 청소년정책 집행과정

: 정책의 내용을 구체적으로 실현시키는 과정이다. 즉, 정책의 내용을 실현시킨다는 것은 곧 정책목표를 달성하기 위하여 **구체적인 정책수단을 실현시키는 과정**이자 활동이다.



- 집행담당조직 구성 : 정책을 실천에 옮기고 업무처리를 위한 절차를 구체화하는 단계
- 정책해석과 구체화 : 적용가능하고 실현가능한 지침 또는 운영규칙으로 구체화하는 단계
- 자원 확보와 배분 : 집행담당조직의 운영 및 대상집단에 대한 지출을 위한 재원을 확보하고 그 사용시기와 방법에 관해 결정하는 단계(타협과조정의 정치적성격)
- 편익과 규제의 전달 : 일반 국민 또는 정책대상집단에게 특정한 편익 또는 규제를 전달함으로써 정책의 효과를 거두려는 활동

4. 청소년정책 평가과정

1) 대상에 따른 평가유형의 구분

- 총괄평가 : 정책결과를 평가대상으로 하는 것
- 과정평가 : 집행과정을 평가대상으로 삼는 것

2) 평가시간에 따른 평가유형의 구분

- 총괄평가 : 정책집행이 끝난 후에 수행하는 평가
- 형성평가 : 정책집행 도중에 이루어지는 평가

3) 정책평가의 평가목적

- 지식의 관점 : 정부가 갖고 있는 문제와 이 문제를 처리하기 위한 정부전략의 효과성에 관한 새로운 지식을 얻는데 필요한 증거 자료를 얻기 위해 실시된다. 이러한 과정은 종국에 학문적 발전에도 기여
- 관리의 관점 : 정부정책이나 사업계획의 효과성과 능률성을 진단·평가하고 대안의 선택과 개선, 운영상의 능률성을 증진시키기 위해 실시
- 책무성의 관점 : 정책결정자나 사업계획의 간리자들로 하여금 단위사업들의 가치에 관해 책임을 지도록 함으로써 국민의 세금으로 이루어지는 정부자원을 최선의 방법으로 활용하도록 하기 위해 실시

○ **청소년육성 정책 : 우리나라 최초의 청소년관련 법률인 ‘청소년육성법’ 1987년 제정**

- 1991년 청소년기본법 조문에서의 청소년 육성이란?

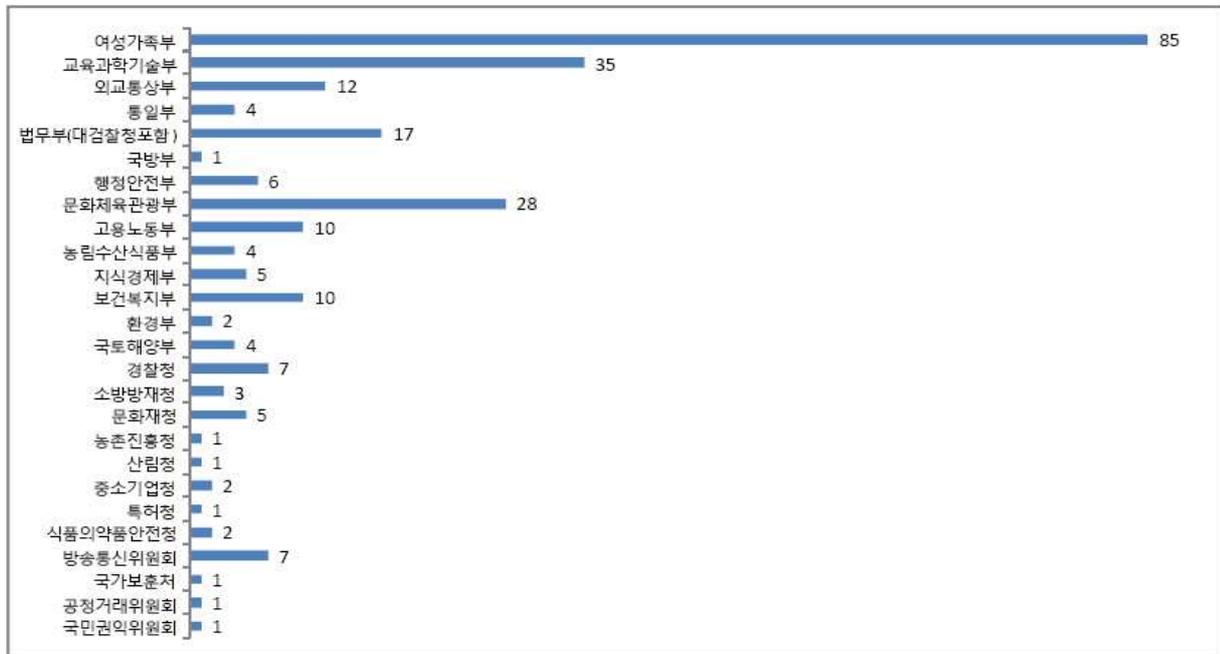
• 청소년육성 : 청소년의 복지를 증진하고 청소년의 수련활동을 지원하며 청소년 교류를 진흥하고 사회 여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하여 청소년에 대한 교육과 상호 보완함으로써 청소년의 균형 있는 성장을 돕는 것

• 청소년수련활동 : 청소년이 생활권 또는 자연권에서 심신단련, 자질배양, 취미개발, 정서함양과 사회봉사로서 배움을 실천하는 체험활동

- 2004년 개정된 청소년기본법에서의 청소년육성이란?

청소년기본법 제3조 제2호는 “청소년육성이란 함은 청소년활동을 지원하고 청소년의 복지를 증진하며 사회여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하고 청소년을 보호하여 청소년에 대한 교육을 보완함으로써 청소년의 균형 있는 성장을 돕는 것으로 규정하고 있다.

⇒ 우리나라의 청소년 정책은 2011년 현재 35개 중앙행정기관(15부 2처 18청) 중 27개 기관에서 255개 청소년 관련 사업을 추진 중이다.



자료: 청소년정책분석평가센터(2011)

1. **청소년정책의 역사적 배경**

⇒ 청소년육성제도론 3장 한국청소년정책의 역사 / 4장 청소년육성·보호·복지정책을 중심으로 강의

1) **청소년육성제도의 출발**

- 경당 : 5세기 전반에 설치된 **우리나라 최초의 민간 청소년교육기관**으로 미혼자제들이 경서를 익히고 무예를 연마하는 수련활동 무대

- 화랑도 : 6세기 중엽에 이르러 **국가적 제도로 설치된 청소년단체**로 문(文)·무(武)·예(藝)의 조화로운 수련거리를 3년간 갈고 닦는 수련활동으로서 세계적으로도 그 유례를 찾기 힘든 청소년수련활동의 전형적인 모델

2) **1900 ~ 1948, 격동기**

: 정부수립시기까지 일본 제국주의의 치하에 대한 민족적 저항의 성격을 띠고 전개

3) **1948 ~ 1987, 도입기(암흑기) - 변천과정의 1~3단계**

: 정부수립 이후부터 청소년육성의 법적토대가 되는 1987년 ‘청소년육성법’이 제정되기까지의 기간

4) 1988 ~ 1992, 형성기(확립기)

: 청소년육성법이 시행된 시기부터 청소년기본법이 시행된 1993년 1월 1일까지의 시기

5) 1993 ~ 2003, 성장기

: 청소년 기본법이 시행된 때로부터 청소년활동진흥법과 청소년복지지원법이 제정·시행되기까지의 시기

6) 2004 ~ 현재, 역동기

: 2004년 2월 9일 전면 개정된 ‘청소년기본법’의 시행 및 청소년활동진흥법과 청소년복지지원법이 제정·시행된 때로부터 아동과 청소년정책이 통합된 보건복지가족부에서 여성가족부까지의 시기

2. 청소년정책의 변천과정

1) 변천과정 구분

단계	시기	기간	특성	명칭	주무부처
1단계	1948. 8. ~1964. 9.	16년	부처별 산발 추진	부처별 관련업무 추진	각 부처

⇒ 청소년정책을 조정하는 기구도 없고, 전담하는 행정기구도 없던 시기(내무부 담당)

- 50년대 : 전쟁고아와 미망인 보호
- 60년대 : 가족, 기아, 비행소년보호 및 교사에 의한 학생청소년지도
- 청소년문제에 대한 산발적 규제와 보호조치가 1961년 미성년자보호법 제정 / 1962년 아동복지법 등의 법 규정을 통해 이루어지던 시기(요보호아동대상)

단계	시기	기간	특성	명칭	주무부처
2단계	1964. 10. ~1977. 6.	13년	부처 차원의 조정	청소년보호대책위원회	내무부 무임소장관실

⇒ 1964년 국무총리의 자문기관으로서 그리고 내무부 및 무임소장관실(실업무주관)에 ‘청소년보호대책위원회’가 설치 운영되었다. 주요업무는 문제청소년에 대한 규제 및 보호위주의 정책으로, 이 시기 청소년정책의 특징은 부처차원의 조정과 보호위주의 정책추진이 다분히 형식적인 협의 수준에 머물렀다는 평가를 받았다(천정웅외). 1965년에는 시/도 또는 시/군/구에 청소년담당 부서 설치

단계	시기	기간	특성	명칭	주무부처
3단계	1977. 8. ~1988. 6.	11년	정부 차원의 조정	청소년대책위원회	국무총리실 문교부

⇒ 이 시기에 이르러 정부차원의 청소년 관계정책의 조정이 이루어지기 시작하였다.

1977.08 국무총리실에 ‘청소년대책위원회’를 설치하여 범정부적 정책조정(국무총리산하, 읍면동까지)이 시작되었으며, 1983년 4월부터 1985년 1월까지 청소년정책이 문교부로 이관하였다가 다시 1985년 2월 국무총리실로 이전하였다. 3단계의 막바지인 **1987년 11월 28일 청소년정책 발전의 모태라 할 수 있는 청소년육성법이 제정, 공포되었고, 1988년 7월 1일 동 법률이 시행되었다.**

- UN이 1985년을 세계청소년의 해로 지정 : UN은 청소년 정책을 국가의 우선 정책으로 둘 것을 회원국에 권고함으로써 우리나라 역시 청소년정책의 국가정책화가 가속화됐다.

단계	시기	기간	특성	명칭	주무부처
4단계	1988. 6. ~2005. 4.	7년	정부차원의 조정, 부처차원의 총괄집행	청소년육성위원회	체육부, 체육청소년부, 문화체육부, 문화관광부/국무총리실 (청소년보호위원회)

⇒ 청소년육성법이 시행되면서 청소년관련 전담조직이 설치 운영되기 시작하였다. 이 시기에 들어와 전체 청소년에 대한 종합적이고 장기적 정책이 수립되고 이를 추진하기 위하여 체육부가 관장하는 청소년육성위원회가 설치되었으며, 체육부 내에 청소년국이 설치되었다.

- 1990.05.12. 구 청소년헌장 제정
- 1991.06.27. 한국청소년기본계획 수립
- **1991.12.31 청소년육성법을 대체하는 청소년기본법 제정(시행일 1993.01.01.)**
- 1993.06 제 1차 청소년육성 5개년 계획이 수립
- **1997.03.07. 청소년보호법제정**
- 1998.07 제 2차 청소년육성 5개년 계획수립
- 2000.02.03. 청소년의 성보호에 관한 법률 제정
- **2004.02.09. 청소년기본법 개정, 청소년복지지원법 제정, 청소년활동진흥법 제정**
제 3차 청소년육성 5개년 계획 수립

⇒ 4단계 정책평가에 대한 학자들의 이견

- 청소년육성정책이 본격 확립된 시기
- 청소년정책의 잘못된 출발로 인해 청소년정책의 혼란과 갈등을 초래

: 육성이란 개념과 이에 근거한 이론적 담론이 전체 청소년정책을 아우른 거대담론처럼 포장됐으나 실제 현장에서는 ‘보호개념’과 병렬로 놓이는 등 개념적 정치가 불분명. 이 시기 청소년보호위원회의 이관으로 인해 문화부 중심의 육성정책과 청소년보호위원회의 보호정책으로 이원화됐기 때문이다. 따라서 법령상 ‘육성’안에 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호 등의 정책개념이 속한 것으로 나타났지만 정책의 실행 부처는 육성정책부서와 보호정책부처로 사실상 나뉘게 되었다.(차세대청소년학총론)

: 우리나라에서는 청소년정책과 관련하여 “청소년활동”에 대한 개념은 학문적 접근보다 법적으로 정의된 개념이 수용되어 왔던 것이 일반적인 상황이었으며 정책영역 또는 업무 실제에서는 수련활동과 문화활동, 교류활동, 참여활동, 진로개발활동 등과 관련한 과제들이 실질적인 활동정책으로 추진되었다.

그러나 법적 정의나 정책적 업무영역에 따른 것이 지배적인 개념으로 수용되고 학문적 정의를 규정하고 또 현실을 규제하는 상황은 바람직하지 않은 것이다. 정책적 개념 규정이 정책적 영역을 구분 짓는 효과도 있지만, 시대 변화를 따라가지 못하는 개념적 한계도 갖게 되기 때문이다.(청소년활동론, 양서원, 2011)

: 87년 육성법제정, 91년 기본법 시행 이후로 청소년운동이 민간주도에서 관주도로 변화되었다. 실제로 정부가 청소년수련시설을 본격적으로 늘리기 시작하면서, 상대적으로 예산이 넉넉하지 못했던 민간주도세력이 정부내의 관할 영역으로 흡수되기 시작했다(갑을관계). 그 이후 독자적 청소년운동 영역들이 쇠퇴하기 시작

단계	시기	기간	특성	명칭	주무부처
5단계	2005. 4. ~2008. 2.	3년	청소년조직 통합, 단일청소년 전담조직 출범	청소년위원회/국가청소년위원회	국무총리실 (국가청소년위원회)

⇒ 이명박 정부 이전까지의 시기로 그동안 육성정책과 보호정책으로 이원화된 청소년 중앙행정조직에 대한 성찰과 반성에 근거하여 2004년 12월 17일 정부혁신지방분권위원회는 정부의 청소년 기능(육성, 보호) 통합 및 국무총리소속 청소년위원회 설치를 확정 발표하였다. 2004년 12월 20일 청소년위원회 설립추진단을 구성 운영하였고, 2005년 4월 27일 국무총리 소속하의 청소년위원회를 공식적으로 발족하였으며, 청소년기본법 개정에 따라 2006년 3월 30일 국가청소년위원회로 명칭을 변경하였다.

⇒ 이시기는 참여정부 시절로서 ‘청소년참여’를 제도적으로 보장하기 위해 ‘청소년특별회의’ 개최

단계	시기	기간	특성	명칭	주무부처
6단계	2008. 3. ~2010. 3.	2년	보건복지가족부 부처통합	<u>보건복지가족부</u>	<u>보건복지가족부</u> 아동청소년정책실

- 2008~2012 제 4차 청소년정책 기본계획 수립
- 2009.06.09 **아동, 청소년의 성보호에 관한 법률**

⇒ 이 시기는 이명박 정부의 출범과 함께 시작됐다가 최근 여성가족부로 이관될 때까지의 시기로서 새로 출범한 이명박 정부가 표방한 대 부처주의에 따라 그간 국가청소년위원회에서 점담하였던 청소년정책을 보건복지부의 아동정책, 여성가족부의 가정정책과 함께 보건복지가족부로 업무를 이관하여 아동청소년정책실로 통합하였다.

⇒ 정책평가

영유아-아동-청소년 등 생애주기 전반에 대한 통합적·능동적 행정서비스 및 통합정책으로 이 시기의 정부 특징을 설명할 수 있겠으나 이런 정책적 기초의 변화는 결과적으로 실패한 것으로 보인다. 청소년계는 물론이고 아동계에 이르기까지 현장으로부터 찬성을 받지 못하고 오히려 격심한 반대에 직면하게 된다.

즉, 청소년정책의 과거 담당부처인 국가청소년위원회가 해체되면서 보건복지부로 통합되었고 그 과정에서 전통적으로 보건복지부에 속해 있던 아동정책과 연령 등 정책대상 범주가 상충했기 때문이다. 따라서 대 부처중의를 표방한 이명박 정부는 국가청소년위원회를 해체하고 대신 청소년정책을 보건복지부로 통합하면서, 과거 아동정책과의 상충을 충분히 고려하지 못한 채 이들의 정책영역을 묶어 전 생애주기 전반에 대한 통합적 능동적 서비스라는 보기 좋은 정책용어로 포장한 것에 지나지 않았다.(차세대청소년학총론)

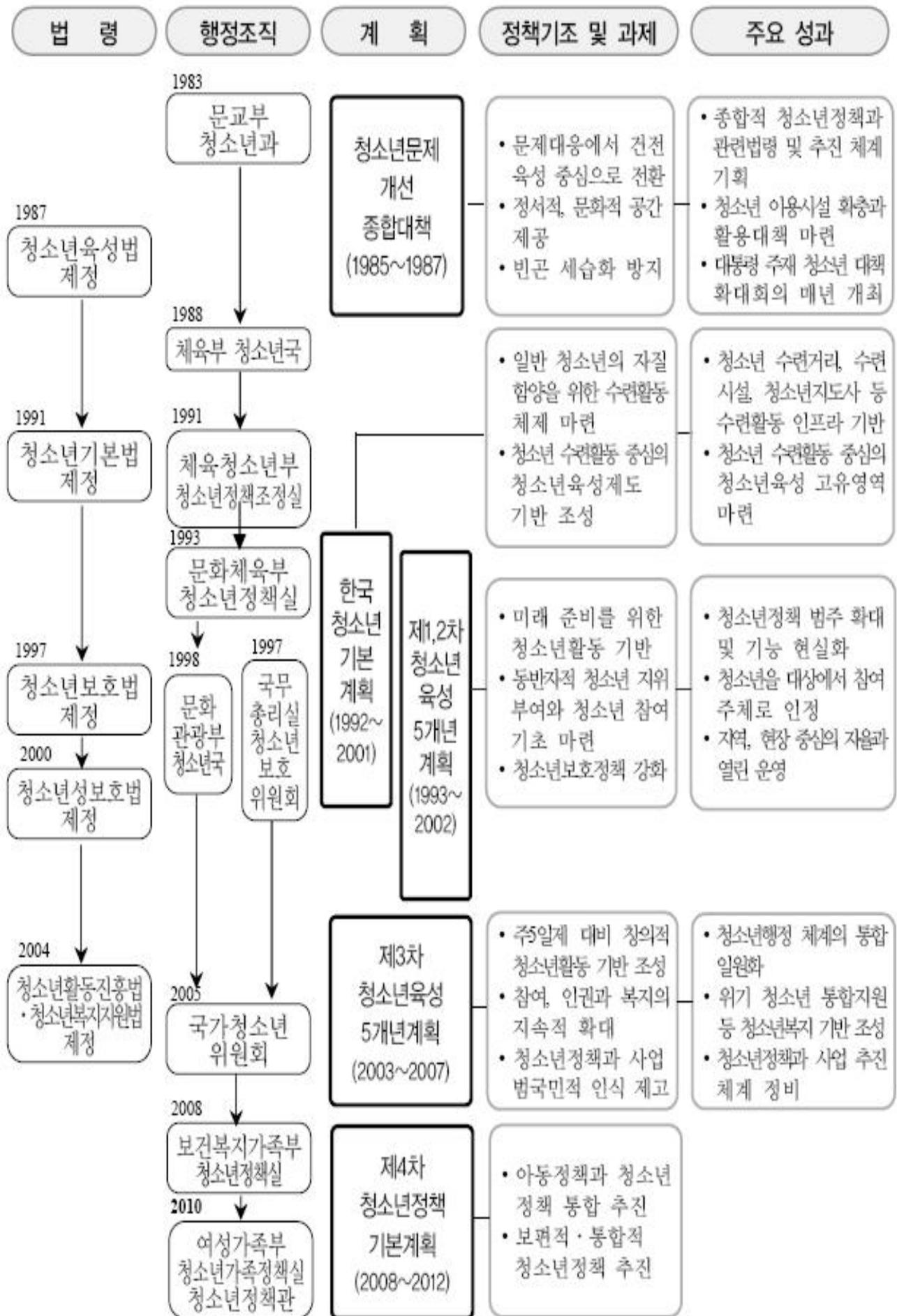
단계	시기	기간	특성	명칭	주무부처
7단계	2010. 3. ~ 현재	-	<u>여성가족부 통합</u>	<u>여성가족부</u>	<u>여성가족부</u> 청소년가족정책실

- ⇒ 2010년 3월 청소년정책을 가족정책과 함께 묶어 여성가족부로 통합하는 시기를 기점으로 시작
- 2010.11.25. 제 4차 청소년정책 기본계획 수정, 보완

2) 변천과정 전체(청소년백서 2009)

단계	시기	기간	특성	명칭	주무부처
1단계	1948. 8. ~1964. 9.	16년	부처별 산발 추진	부처별 관련업무 추진	각 부처
2단계	1964. 10. ~1977. 6.	13년	부처 차원의 조정	청소년보호대책위 원회	내무부 무임소장관실
3단계	1977. 8. ~1988. 6.	11년	정부 차원의 조정	청소년대책위원회	국무총리실 문교부
4단계	1988. 6. ~2005. 4.	7년	정부차원의 조정, 부 처차원의 총괄집행	청소년육성위원회	체육부, 체육청소년부, 문화체 육부, 문화관광부/국무총리실 (청소년보호위원회)
5단계	2005. 4. ~2008. 2.	3년	청소년조직 통합, 단 일청소년 전담조직 출 범	청소년위원회/국 가청소년위원회	국무총리실 (국가청소년위원회)
6단계	2008. 3. ~2010. 3.	2년	보건복지가족부로 부처통합	<u>보건복지가족부</u>	<u>보건복지가족부</u> 아동청소년정책실
7단계	2010. 3. ~ 현재	-	<u>여성가족부 통합</u>	<u>여성가족부</u>	<u>여성가족부</u> 청소년가족정책실

3) 청소년정책 연혁



첨부)

청소년육성제도의 생성의 계기가 된 사회적 배경에 대한 고찰

국립중앙청소년수련원 연구논문집 제3호(2004.12) “청소년과 수련활동”

- 새로운 청소년육성관련법의 이해(조영승, 경기대학교)

일제강점기는 언급할 필요도 없겠지만, 1945년 해방을 맞아 주권을 회복한 이후에도 청소년교육제도는 학교교육제도 이외의 흔적을 찾아보기 어렵다. 1960년대에 이르러 청소년의 흡연·음주·풍속저해행위 등의 규제에 의하여 ‘청소년을 보호·선도·육성’이 가능하리라고 보는 부정적 시각이 미성년자보호법에 반영되었다. 아울러 1964년에 청소년보호대책위원회, 1977년에 ‘보호’를 뺀 청소년대책위원회가 생겼지만, ‘청소년의 지도·선도·보호·육성·교정’ 등 용어의 혼란이 암시하듯 청소년교육으로서 청소년육성의 방향과 내용은 없고, 문제청소년을 단순히 규제·보호하는 수준이었다. 이로써 우리 청소년들은 학교 안에서는 대학입시에 몰리고 학교 밖에서는 단속대상으로 취급되었으며, 전체 청소년의 도덕적 해이와 나약화 현상이 심화되어 청소년문제가 일부 문제청소년에 국한된 것이 아니라 거의 모든 청소년에게 전염되는 청소년문제의 일반화 현상으로까지 우려되는 등 이 시기를 청소년육성제도의 **암흑기**라고 할 수 있다.

1980년대 청소년문제의 일반화현상은 1983년 4월 대구 향촌동 디스크클럽 화재와 1984년 2월 서울 석관동 맥주홀 화재에서 밤중에 술 마시고 춤추며 놀던 10대 청소년들이 대량으로 몰사한 사건에 잘 나타난다. 이를 계기로 정책 최고 책임자인 대통령부에 청소년종합대책을 구성하였으나 당시 86아시아경기대회와 88서울올림픽대회라는 역사적 행사준비 때문에 실제적인 정책의 수립은 지연될 수밖에 없었다.

한편, 86·88 대회 준비 및 대회기간 중에 정책가들은 다시 한번 청소년정책의 필요성을 실감하였다. 서울 올림픽 자원봉사 모집에 청소년과 대학생들의 지원이 매우 미온적이었던 것이다. 적극적으로 지원한 대학생들의 경우도 학교수업과 관련하여 불안한 상태에서 자원봉사를 하는 사례가 많았던 것이다.

결국 1980년대 중반의 사회적 충격과 86·88대회 준비 및 대회기간의 심각한 반성이 결합되어 다음과 같은 변화에 영향을 미친 것으로 파악된다.

첫째, 1987년 헌법개정에서 “국가는.....청소년의 복지향상을 위한 정책을 수립할 의무를 진다”(헌법 제34조 4항)는 조항이 마련됨으로써 청소년정책에 관한 헌법적 근거로 되었다. 이는 국가의 적극적인 개입에 의하여 국민으로 하여금 경제적·문화적으로 상당한 수준의 생활을 향유하게 하는 것을 내용으로 하는 ‘인간다운 생활을 할 권리’(제34조 1항)에 ‘청소년복지향상권’이 추가된 것으로 청소년들이 복지적 분야에서도 인간다운 생활을 할 수 있도록 하는 국가의무가 규정됨으로써 확실한 정책 근거가 마련된 것이다.

둘째, 동년 11월 28일 ‘청소년육성법’이라는 명칭을 가진 최초의 단행 법률이 제정되었다. 동법에는 법적용 대상인 청소년의 범위(9~24세), 청소년육성위원회·청소년시설·청소년단체·한국청소년연구원·청소년육성기금 등이 규정되었다. 그러나 청소년육성법은 여전히 ‘청소년의 보호·육성·선도·지원에 관한 사업을 효율적으로 추진한다’ 등 선언적이고 산발적으로 내용을 규정하고 있어서, 청소년을 위한 정책은 문제중심의 소극적 단계에 머물러 있었다. 다만, ‘청소년육성’이 독자적 영역으로 확립될 수 있는 계기를 마련하였고, 1987년 경제사회발전 5개년 계획에 ‘청소년부문’이 설정되어 별도의 예산책정의 길이 열렸으며, 한국청소년연구원의 설립 근거가 되어 청소년육성제도에 관한 정책과 이론연구가 본격적으로 시작되었다는데 의의가 있다.

셋째, 1988년 6월 18일 체육부에 청소년업무를 전담하는 청소년국이 설치되었다. 이에 체육부 청소년국이 ‘육성 등’의 업무에 관한 중앙행정부처로서의 지위를 가지게 되고, ‘청소년육성법’의 집행체계 정립이 시도되었다. 이상의 변화로 볼 때, 1980년대를 청소년육성의 **각성기**라고 할 수 있는 것이다.

1990년부터 1년여 기간 동안에 정책가·청소년지도자·교수·연구원·청소년들이 참여하는 연구와 협의를 통해 종래 일부 문제청소년 중심의 단기적·규제적·대중적·산발적·타율적·부정적 시각에서, 모든 청소년에 대한 장기적·조장적·유기적·종합적·자율적·긍정적 시각으로 청소년육성에 관한 정책방향이 전환되었고, 이듬해인 1991년 수립·제정된 한국청소년기본계획과 청소년기본법을 통하여 우리나라의 청소년육성제도는 제도적·정책적·법적인 영역에서 우선적으로 확립되었다.