

# 한국청소년정책의 형성과정에 관한 연구

이용교(한국청소년개발원 연구위원)

## I. 서론

### 1. 연구목적

청소년에 대한 사회적 관심은 특정 시대와 사회의 생활과 문제에 따라서 달라져왔다. 역사적으로 볼 때 청소년은 아동의 연장선에서 다루어졌다. 한국에서는 1960년대 초에 청소년에 대한 관심이 증가되기 시작되었다. 미성년자보호법과 아동복지법이 제정된 1960년대초의 청소년문제는 비행청소년을 예방하거나 보호·선도하고, 보호자가 없거나 보호자가 있어도 보호할 능력이 없는 요보호아동을 사회가 보호하는데 일차적인 관심을 가졌다. 그동안 각 부처에서 수행하는 청소년 업무를 보다 종합적으로 수행하기 위해서 정부차원에서 청소년대책을 협의·조정하는 기구의 필요성이 논의되다가, 1964년에 '청소년보호대책위원회'가 설치되었다. 내무부장관을 위원장으로 하는 보호대책위원회는 협의·조정기능의 한계 때문에, 1977년에 국무총리를 위원장으로 하는 '청소년대책위원회'로 격상되었다.

기구의 격상에도 불구하고 위원회에서 심의된 사항은 여전히 각 부처에서 집행되었기 때문에 총괄·조정기능을 보강하기 위해서 1985년에는 국무총리실에 청소년대책심의관을 두었다. 그런데, 국정 전반을 총괄·조정해야 하는 국무총리실에서 청소년업무만을 전담하는 부서를 두는 것은 적합하지 않고, 청소년업무가 독립된 정책으로 다룰 만큼 커진 상황에서, 1988년부터는 체육부가 청소년업무를 전담하게 되었다.

지난 30여년 동안의 산업화, 도시화, 핵가족화, 그리고 가치관의 변화는 청소년의 욕구와 문제를 크게 변화시켰고, 청소년정책도 전체 청소년에 대한 육성정책으로 변화되었다. 1980년대 후반에는 청소년정책의 기초가 되는 청소년육성법이 제정되고, 청소년육성을 전담하는 행정부서가 설치되면서 부터 청소년정책은 독립적인 성격으로 정립되었다. 청소년육성법 이전의 청소년대책은 각 행정부처가 소관업무를 수행하는 과정에서 청소년과 관련된 업무를 취합한 수준이었지만, 체육부 청소년국의 설립으로 청소년행정의 전달체계는 시·도(청소년과)와 시·군·구(체육청소년계)까지 확보될 수 있었다. 이는 단순히 담당행정기구의 개편의 차원을 넘어서 한국의 청소년정책이 학교중심의 청소년단체육성에서 지역사회중심의 청소년사업육성으로 변화를 의미한다.

그런데, 한국 청소년정책에 대한 학문적 관심은 다른 사회정책이나 특정 인구

집단을 대상으로 하는 아동정책, 여성정책 등에 비교할 때 상대적으로 빈약하고, 청소년에 대한 연구는 청소년의 생활과 의식에 대한 실태조사<sup>1)2)</sup>와 청소년문제에 대한 연구에 집중되고 청소년정책에 대한 문헌은 매우 소수에 불과했다<sup>3)</sup>. 이러한 선행연구 조차 한국 청소년정책의 실태와 개선에 초점을 맞춘 응용적인 연구가 대부분이었다.

청소년문제를 해결하기 위한 사회적 대책인 청소년정책이 어떻게 형성되고, 집행되었는 지에 대한 연구 없이 현재의 청소년정책의 문제점을 개선하거나 합리적인 대안을 모색하기는 어렵다. 따라서 한국 청소년정책이 어떻게 형성되고 집행되었는지, 청소년정책이 어떤 특징이 있는 지에 대한 연구가 매우 절실하다. 과거 청소년정책은 아동정책의 연장선에서 논의되거나, 청소년정책에 대한 폭넓은 논의나 사회적 합의 없이 행정가의 주도에 의해서 일부 비행청소년에 대한 선도대책과 요보호청소년을 위한 복지정책 혹은 수련활동중심의 청소년육성정책으로 다루어져 왔기 때문에 청소년정책에 대한 대안을 모색하기 위해서도 청소년정책에 대한 연구가 필요하다.

이 연구의 목적은 한국 청소년정책의 형성과정을 연구함으로써, 청소년정책의 형성과정을 설명하는 이론을 모색하고, 정책참여자들의 역할을 밝히며, 청소년정책의 역사적 변화와 성격을 규명하는 것이다.

## 2. 연구범위

이 연구는 '청소년문제개선종합대책'이 수립된 1984년부터 청소년기본법이 입법된 1991년말까지의 청소년정책의 형성과정을 연구하고, 그 이전과 이후의 청소년정책은 이 연구와 관련된 범위에서만 연구하고자 한다. 한국 청소년정책에 대한 연구를 위와 같은 시기로 정한 데는 두 가지 이유가 있다.

첫째, 한국 청소년정책의 범위와 성격이 비교적 분명한 시기의 출발점을 청소년문제개선종합대책에서 찾을 수 있기 때문이다. 청소년문제에 대한 정부의 종합적인 접근은 청소년보호대책위원회에서 볼 수 있는데, 이 위원회는 각기 고유 업무가 있는 여러 부처의 청소년 관련 업무를 협의하는 기능만 있었고, 집행기능은 각 부처 소관이기 때문에 일관성 있고 체계적인 청소년정책을 입안하고 집행할

- 
- 2) 주요 문헌은 다음과 같다. 한국개발조사연구소, 한국과 세계청소년의 의식, 서울: 한국개발조사연구소, 1985; 김영모 외, 한국청소년연구, 서울: 한국복지정책연구소, 1985; 정원식 외, 청소년 의식구조 조사연구, 서울: 서울대학교 사회과학연구소, 1985.
- 3) 주요 문헌은 다음과 같다. 김영모 외, 청소년정책에 관한 연구, 서울: 체육부, 1988; 함병수 외, 청소년 관계법령의 주요 규정 분석 연구, 서울: 한국청소년연구원, 1990; 위승복, 한국 청소년정책의 변천과정에 관한 연구, 서울: 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1992; 송태호, 한국 청소년정책의 개선방안에 관한 연구, 서울: 경기대학교 대학원 박사학위논문, 1992.

수 없었다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 시도된 것이 청소년문제개선종합대책이고 이는 청소년육성법의 제정과 체육부 청소년국의 설치로 진행된다.

둘째, 이 시기는 한국 청소년정책의 격변기로 체육부 청소년국이 확대개편되고, 한국청소년기본계획이 수립되었으며, 청소년기본법이 입법되었다. 따라서 이 시기는 청소년문제 중에서 '어떤 문제'가 정책의제가 되고, '누가' 정책결정에 참여하였으며, '무슨 사업'이 정책으로 확정되었는지를 연구하기에 적합하다.

이에 따라 이 연구는 사회정책 형성과정을 설명하기 위해서 이용된 대표적인 이론인 다원주의론과 엘리트론 중에서 한국 청소년정책을 설명하는데 어떤 이론이 보다 적합한지를 모색하고, 정책형성과정을 의제설정단계, 계획수립단계, 그리고 입법단계로 나누어서 연구하고자 한다.

첫째, 청소년정책의 주요 내용을 담고 있는 청소년문제개선종합대책(이하 '종합대책'이라 한다)과 한국청소년기본계획(이하 '기본계획'이라 한다)의 수립에서의 의제설정과 정책결정을 연구하고자 한다. 이러한 계획은 집행기간이 짧았거나 현재 집행중이기 때문에 청소년정책의 집행이나 평가보다는 의제설정과 정책결정과정에 참여자의 역할과 계획내용을 중심으로 연구하고자 한다.

둘째, 청소년정책의 기초가 되는 청소년육성법(이하 '육성법'이라 한다)과 청소년기본법(이하 '기본법'이라 한다)의 법안의 제안배경, 법안심의과정에서 쟁점과 입법 참여자들의 역할을 연구하고자 한다.

셋째는 청소년정책의 세부시행 방안을 입안하거나 집행하는 행정부서인 체육부 청소년국과 시도 가정복지국 청소년과의 설치·변천과정을 연구하고자 한다.

### 3. 연구방법

정책연구는 연구자가 바람직한 가치를 선택하여 가치판단적으로 연구하는 규범적·처방적 접근과 사실에 대한 기술과 법칙의 정립에 목표를 둔 경험적·실증적 접근이 있는데<sup>4)</sup>, 이 연구는 청소년정책의 형성과정에 대한 사실발견과 이론형성 그리고 이에 대한 해석에 초점을 맞춘 경험적 접근을 취하였다. 청소년정책에 관한 연구는 인간의 삶에 대한 연구이기에 가치판단을 완전히 배제할 수 없고, 정책형성과정에 대한 기술과 함께 연구자의 관점에서 해석하였다.

이 연구는 문헌연구와 정책형성과정에 참여한 주요 참여자들에 대한 면접조사를 주된 연구방법으로 사용하였다. 먼저, 문헌연구는 정책의 형성과정, 각 과정에서 참여자의 역할, 정책형성과정에서 핵심적인 논점, 정책의 목표와 내용, 집행된 정책과 집행되지 않은 정책 등 주요사항을 파악하는데 가장 필수적인 연구방법이다.

주요 문헌은 청소년정책에 관한 정부의 계획서, 청소년육성에 관한 법안과 법,

4) 정정길, 정책학원론, 서울: 대명출판사, 1990, pp. 20-23.

이 법안을 심의한 국회 상임위원회의 회의록, 관련된 정책연구보고서와 세미나 및 공청회의 자료 등이다. 또한, 청소년정책에 관련된 정부와 관계기관의 자료, 언론기사, 외국의 청소년정책계획서, 그리고 각종 전문서적과 자료를 참고하였다.

문헌으로 파악하기 어려운 정책형성과정, 정책의 명시적 목적과 잠재적 목적, 이해집단의 로비, 정책참여자의 갈등과 타협 등을 파악하기 위하여 정책형성에 참여한 주요 인사를 면접조사하였다. 국회 상임위원회의 전문위원, 행정부의 법무담당관, 청소년대책심의관, 청소년국장, 청소년정책조정실장, 담당 사무관, 담당 연구자, 청소년단체의 실무책임자, 정책보고서의 작성자 등을 면접조사하였다. 본 연구자가 청소년전문가로서 청소년정책의 형성과정에 직접 참여한 경험이 한국 정책형성과정을 이해하는데 유익했다.

## II. 청소년정책의 이론적 고찰

### 1. 청소년정책의 정의

정책의 대상으로서 청소년은 시대와 나라에 따라서 상이하다. 한국에서는 한 때 0세에서 24세까지를 청소년정책의 대상으로 삼은 적이 있으나<sup>5)</sup>, 0세에서 17세까지는 아동이기 때문에 청소년의 연령 범주는 아동과의 차별성이란 차원에서 많은 논란이 있었다. 이러한 논란 속에서 청소년육성법은 청소년을 9세에서 24세까지로 정의한 바 있고, 이 기준은 청소년기본법으로 이어졌다. 정책대상으로서 청소년의 연령 범주에 대해서는 아직도 많은 논란이 있다.

필자는 청소년정책을 “모든 청소년의 바람직한 사회상태를 목표로 하여 국가와 지방자치단체가 청소년의 사회적 욕구를 충족시키고 청소년문제를 해결하고자 법령과 시책을 통해서 밝힌 기본방침”이라고 정의하고자 한다. 그런데, 한국에서 청소년정책은 청소년의 기본적인 욕구인 소득, 보건, 교육, 주거, 고용, 여가 등을 충족시키고 청소년의 비행, 사회해체, 사회적 불평등과 같은 청소년문제를 해결하기 위한 정부의 정책으로 인식되지 않았다. 청소년의 기본적 욕구와 문제인 교육은 교육정책으로, 소득과 보건은 복지정책으로 다루어졌으며, 기존의 청소년정책은 주로 ‘청소년건전육성’ 혹은 ‘청소년육성’이란 용어로 비행청소년의 선도와 예방대책을 다루었다.

청소년정책은 고정되어 있는 실체가 아니라 시대, 국가 그리고 정부에 따라서 변하므로, ‘청소년정책’은 하나가 아니라 ‘여러가지 유형의 청소년정책들’이 있다. 청소년정책의 유형은 정책목표, 정책수단, 정책대상에서 큰 차이가 있다. 청소년기는 인간이 유아기와 아동기를 거친 후에 성인기로 변화하는 과정에 있는 시기로 인식되고 있지만, 청소년기는 자연스런 단계가 아니라, 사회적, 정치적 그리

5) 중앙청소년보호대책위원회, 청소년백서, 서울: 1976, p. 12.

고 경제적 발전과 밀접하게 관련된 개념이다. 오늘날 청소년을 의존, 책임, 통제와 관련시켜서 생각하는 것은 국가와 시장이 청소년의 생활에 개입된 오랜 과정의 산물이다<sup>6)</sup>.

청소년정책의 변화는 청소년에 대한 사회적 관심의 변화에 동반된다. 서구사회의 경우, 1950년대 후반과 1960년대 초반에는 청소년의 의복, 음악의 취향, 성적 행동 등 청소년의 사회적인 태도와 행동에 관심을 가졌다. 그러나 1970년 초반부터 관심은 실업과 노동시장에서 필요한 교육으로 바뀌었다. 지난 20여년동안에 청소년에 대한 지각은 사회안정의 위협(1960년대의 '대항문화 일탈자' 그리고 '비행청소년'이나 '청소년범죄자' 보다는 친근한 '일탈자')에서 사회의 희생자로서의 청소년이란 지각('불이익자' 그리고 실업자)으로 변화되었다<sup>7)</sup>.

한국 청소년정책은 거시적으로 볼 때 서구사회에서 청소년정책의 변화와 유사한 과정을 거치면서 변천하였다. 즉, 처음에는 요보호아동과 청소년에 대한 보호대책과 비행청소년에 대한 보호대책이 핵심을 이루고, 점차 청소년단체활동과 청소년문화에 대해서도 관심이 확산되었다. 그런데, 한국은 지난 반세기동안에 서구사회가 수세기에 이룬 산업화를 이루었고, 그 과정에서 권위주의적인 정부가 국민의 권리를 억압하기도 하였기 때문에 서구사회와는 다른 역사를 가지고 있다.

## 2. 청소년정책의 설명이론

청소년정책의 형성과정을 설명하기 위해서 사회정책에서 널리 사용되고 있는 다원주의론과 엘리트론으로 분석하고자 한다. 다원주의론은 기본적으로 사회구조를 상호대등한 개인들이 집단적으로 이루고 있다는 시각에서 바라본다. 정치적 권력은 이들 집단에게 분산적으로 배분되어 다원적으로 소유되고 있다고 가정한다. 이들 집단은 자신들의 이익을 위해 서로 연합하고 경쟁하게 된다. 다원주의론에서 생각하는 정책이란 개인과 집단간에 이익대결의 산물로서 간주되며, 정부는 정책을 둘러싸고 이들 집단들이 경쟁하는 과정에 있어서 공정하고 중립적인 입장의 심판자로서 역할을 하게 된다<sup>8)</sup>. 권력이 여러 집단들 사이에 넓게 분배되어 있고, 어떤 집단도 배타적 권력을 소유한 지배집단이 될 수 없다는 다원주의론은 사회정책에서 제한적으로 수용되고 있음을 알 수 있다. 즉, 다원주의론은 민주정

6) White, R. D., No Space of Their Own-Young people and social control in Australia-, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 10-14.

7) Graycar, Adam and Jamrozik, Adam, How Australians Live -Social Policy in Theory and Practice, Artarmon: Macmillan Company of Australia Pty Ltd, 1989, pp. 227-228.

8) Heffernan, W. J., Introduction to Social Welfare Policy, Illinois: Peacock Publishers, 1979, pp. 57-62; 정정길, 앞의 책, pp. 269-274; 현의성, 한국과 일본의 노인복지정책 형성과정, 서울: 유풍출판사, 1994, p. 29.

치가 비교적 잘 이루어지고 있는 서구산업국가나 혁명후와 같이 국민의 정치참여가 활성화된 시기에 제한적으로 설명력이 있다.

엘리트론은 사회란 소수의 엘리트집단을 정점으로 한 피라미트 구조로 이루어져 있으며, 정책은 엘리트로부터 대중에게 일방적, 하향적으로 전달되고 집행될 뿐 엘리트에 대한 대중들의 요구와 비판은 수용되지 않는다는 것이다. 이 때 엘리트들이란 행정관료라든지, 부유한 사람들, 기술전문가, 지식인 등으로 그들이 사회적으로 힘을 가지게 된다. 엘리트주의자들은 다원주의자들과는 달리, 정치권력을 소수의 엘리트들이 독점하여 다수의 대중을 지배하게 되며, 정책은 대중의 이익을 반영하기 보다는 엘리트 자신들의 이익과 가치선호를 구현하는 수단이라고 본다. 엘리트집단은 그들이 서로 유사한 사회적 배경과 지위를 공유하여 집단응집력이 높으며, 다른 집단에 대해 폐쇄적인 성격을 진다<sup>9)</sup>.

정책형성과정에서 설명에서 엘리트론과 다원주의론은 사회문제, 권력의 소재, 집단의 성격, 정부의 역할, 사회입법, 사회정책, 정책결정과정의 성격에 대해서 다른 입장을 보인다<sup>10)</sup>. 정책형성과정에서 양 이론의 가장 큰 차이는 권력이 소수 엘리트에게 독점되느냐 혹은 대중(이익집단)에게 다원적으로 공유되느냐이므로 정책 참여자들의 유형과 영향력을 분석하면 어느 이론이 보다 설명력이 있는 지를 알 수 있다. 특히 우리나라의 경우 행정부의 권력이 비대하고 부처이기주의가 심하기 때문에 행정부내에서의 정책형성에 관심을 가질 필요가 있다. 또한 엘리트론은 엘리트의 이익과 가치로 사회문제를 규정하고 이를 합법화하기 위하여 사회입법을 하고, 다원주의론은 사회문제는 경제적·정치적 불평등과 거의 관계가 없거나 무관한 것으로 간주하고 모든 사람들을 이롭게 하기 위하여 사회입법을 한다고 본다. 따라서 정책형성과정에서 참여자의 역할과 함께 형성된 정책의 내용을 분석할 필요가 있다.

### 3. 청소년정책의 형성과정

이 연구는 청소년정책의 형성과정을 분석하기 위하여 정책과정에 대한 제 학자의 견해 중에서 Jones의 견해와 Anderson의 견해를 비판적으로 수용하고자 한다. Jones는 정책과정을 의제정의단계, 형성·합법화단계, 집행단계, 평가단계, 종결단계 등으로 크게 나누고, 의제정의단계와 형성·합법화단계에 많은 기능적 활동을 분석하였다. 그런데, 모든 정책이 형성되면 반드시 합법화단계(입법단계)를 거치는 것이 아니고, 형성된 후에도 합법화까지는 많은 시간이 소요되기 때문에 형성단계와 합법화단계를 별도로 다루는 것이 보다 합리적일 것이다.

이러한 입장은 정책대안작성과 정책대안의 채택을 별도로 나는 Anderson의 시각과 유사하다. 그는 정책과정을 정책의제설정, 정책대안작성, 정책대안의 채택,

9) Heffernan, Op. cit., pp. 49-62; 현외성, 앞의 책, p. 31.

10) Vic George and Paul Wilding, Ideology and Social Welfare, London: Routledge and Kegan Paul, 1976, pp. 9-41.

정책의 집행, 정책의 평가로 나누었다. 그에 따르면 정책의제설정단계는 정부당국이 심각성을 인정하여 적극적인 해결책을 모색하려는 정책문제를 설정하는 단계이고, 정책대안작성단계는 문제해결에 이바지할 수 있고 실현 가능한 대안들을 발전시키는 단계이며, 정책대안의 채택은 최종안을 선택하고 지지세력을 규합하여 권위있는 기관이 의결하거나 합법성을 부여하도록 조처하는 단계이다. 그런데, 법치행정을 강조하는 나라에서는 정책대안의 최종안을 선택하는 행정적 조치와, 이것에 합법성을 부여하는 입법적 조치를 구분하는 것이 합리적이기 때문에 대안의 작성과 채택을 한 단계로 보고, \*입법단계는 이와 별도로 인식할 필요가 있다.

Jones의 형성합법화단계를 형성단계와 합법화단계로 나누고, Anderson의 정책대안의 채택중 최종안의 선택을 정책대안의 수립단계로 합치고, 합법성을 부여하는 조치를 정책의 입법화단계로 독립시킬 수 있을 것이다. 왜냐하면 한국의 정책은 법령에 기초하기 때문에 주요 정책은 대부분 대안수립과 별도로 입법과정을 거치기 때문이다. 따라서 이 연구에서는 한국 청소년정책의 형성과정을 크게 의제설정단계, 정책대안 수립단계, 입법화단계로 나누어서 분석하고자 한다.

자본주의사회에서 청소년정책은 가족, 시장 그리고 국가의 관계 속에서 인식할 필요가 있다<sup>11)</sup>. 청소년정책이 요청되는 일차적 사회적 요인은 '사회적 이슈'로서 청소년문제이다. 청소년문제가 있기 때문에 이에 대한 대책으로서 청소년정책이 필요하다. 청소년정책의 환경적 요인으로 청소년문제(청소년비행, 청소년보호, 청소년문화 등), 가족환경(핵가족화, 기혼여성의 취업, 가족해체 등), 학교환경(학교교육의 연장과 역기능, 지식위주의 교육과 전환의 실패), 사회환경(산업화, 도시화, 정보화 등) 등은 청소년정책의 환경적 요인중에서 비교적 중요한 것들이다. 핵가족화, 기혼여성의 취업, 이혼과 가족해체 등 가족구조와 기능의 변화는 청소년에 대한 가족의 보호기능이 약화되고, 학교교육의 연장은 지식위주교육이란 역기능을 나타내는데, 이러한 가족, 학교, 사회환경의 변화는 전통사회가 가진 지역공동체를 해체시키고, 현대사회에서의 청소년보호와 청소년비행문제를 일으키며, 기성세대의 생활양식과는 다른 청소년문화가 생성될 수 있는 여건이 된다.

청소년문제 중에서 일부는 사회적 관심의 대상이 되고 이슈화되어서 청소년정책을 통해서 해결되어야 할 정책의제로 설정되고, 그 중 일부는 정책대안수립과 입법화 과정을 거쳐서 청소년정책이 된다. 즉, 청소년정책의 의제설정은 기존 정책문제의 해결과 새로운 욕구에 대한 대응방안이고, 이에 대한 정부의 계획은 현상유지 혹은 대안 모색으로 나타난다. 정책을 실현하기 위해서는 입법이 요구되기도 하는데 입법은 흔히 초안작성, 국회심의회와 의결과정을 거치게 된다. 이러한 과정을 거쳐서 수립된 정책의 명시적 목적과 잠재적 목적을 파악하는 것은 매우 중요하다.

11) Frost, Nick and Stein, Mike, *The Politics of Child Welfare -Inequality, Power and Change*, New York: Harvester Wheatsheaf, 1989, pp. 1-9.

#### 4. 청소년정책형성의 참여자

간접민주주의 하에서는 국민은 선거에 의하여 정부의 담당자인 대통령이나 국회의원을 선출하고 이들과 이들의 지휘감독을 받는 행정관료가 정책과정에 참여하게 하고 있다. 정부측 정책형성자 또는 참여자들은 크게 행정부, 입법부, 사법부 등 세가지로 나눌 수 있는데, 사법부가 정책형성에 미치는 영향은 약하다. 정책형성의 정부측 참여자 이외에도 정책형성과정에 영향력을 행사하는 비정부측 참여자들은 정당, 이익집단, 일반국민, 전문가와 학자, 언론기관 등이다<sup>12)</sup>.

한국 사회복지정책의 형성과정에 대한 선행연구들은 공통적으로 정책형성과정에 참여자의 범위가 제한되어 있고, 행정부의 역할이 크게 작용하고 있다고 한다<sup>13)</sup>. 이것은 한국의 정치체제는 강한 중앙집권적인 데다가 행정문화는 사회구조의 수직적 서열위주, 주종관계, 그리고 가족적인 성격 때문에 정책결정 구조가 자연히 폐쇄적이고 비합리적일 수 밖에 없었다는 것이다. 관료의 권위주의적 정책결정 방식에서는 정책의 대상이나 이익집단의 참여가 어렵게 되고, 관련 행정기관과의 횡적 협조도 제한되고 있다. 따라서 정책의 형성이 공청회와 같은 공개적인 절차를 거치기 보다는 소수의 참여자들이 정책의 주요 골격을 세운 후에 의견수렴절차를 요식행위로 하는 경우도 있다<sup>14)</sup>. 한국의 정책형성과정에서 행정부의 역할은 매우 크지만, 행정부는 여러가지의 성격의 집단이 함께 있다. 청소년정책의 경우 대통령, 국무총리, 청소년 소관 부처, 관련된 부처 들이 있다. 특히 권위주의 정부에서는 대통령의 영향력이 행정부, 입법부, 사법부 등에 포괄적으로 미친다.

청소년정책의 주요 참여자로 크게 대통령, 행정부, 입법부, 청소년단체, 청소년 전문가, 언론 등으로 나누어 보고자 한다. 이들은 청소년정책의 형성과정에서 매우 역동적인 역할을 수행하는데, 만약 정책형성에 소수 엘리트만 참여하면 엘리트론이 수용되고 반대로 다수가 공평하게 참여하면 다원주의론이 수용될 것이다. 한국에서 많은 정책형성과정의 설명이론으로 엘리트론이 보다 더 적절했다<sup>15)</sup>는 사실을 감안하면, 청소년정책형성에서 참여자들간의 역동성을 파악할 수 있을 것이다.

12) 유훈, 정책학원론, 서울: 법문사, 1989, pp. 134-167.

13) 손준규, 사회복지장 사회개발, 서울: 집문당, 1983, pp. 168-169; 현외성, 앞의 책, pp. 193-197.

14) 노인복지정책의 형성과정에서도 한국은 대통령, 행정관료(보건사회부 등)와 여당(공화당)은 주도적인 역할을 하는데, 반하여 일반노인이나 노인복지대상자 혹은 노인복지실무자의 역할은 없거나 있어도 매우 미미했다고 평가된다. 결국 한국의 노인복지정책은 대통령과 장관 등 소수의 엘리트가 대중의 요구를 수렴하지 않고 자신들이 선호하는 가치대로 폐쇄적으로 정책을 형성했다고 할 수 있다. 이것은 대중의 요구를 어느정도 부분적으로 수용하면서도 정부주도적으로 노인복지정책을 형성한 일본과도 많은 비교가 되고 있다. 현외성, 앞의 책, pp. 190-192.

15) 손준규, 앞의 책; 정정길, 앞의 책; 현외성, 앞의 책.



### III. 한국청소년정책의 형성과정

#### 1. 엘리트에 의한 청소년정책의 형성

한국 청소년정책의 형성과정을 설명하는 이론으로는 엘리트론이 다원주의론보다 더 적합하다. 청소년정책은 청소년의 욕구나 기대, 청소년단체의 요구에 의해서 결정되는 것이 아니라 대통령의 지시를 받은 행정부가 소관부처의 시각에서 청소년대책을 수립하는 과정에서 산출되었다. 청소년정책의 형성과정에 참여한 엘리트는 정책수립과 법안작성에 핵심적으로 참여한 '작업팀'의 성격을 통해서 파악할 수 있다. 종합대책의 '청소년문제대책반'은 청와대 관계비서관, 총리실의 심의관, 문교부 사회직업교육국장이었고, 청소년국의 설립 '작업반'은 체육부의 행정공무원과 청소년단체의 직원이었으며, 기본계획과 기본법의 '기획팀'은 체육(청소년)부 청소년정책조정실의 행정공무원, 청소년육성위원회의 전문위원, 한국청소년연구원의 연구직원으로 구성되었다. 청소년정책형성과정에서 행정부의 청소년담당 공무원은 정부출연기관 또는 청소년단체 직원의 도움을 받아서 정책의 시안을 입안하였다. 여기에서 나온 정책계획서는 대통령에게 보고되고, 법안은 국회에서 입법되어서 정책으로 확정되었다. 따라서 한국 청소년정책의 형성과정에서 대통령(실)과 소관 행정부가 주도적인 역할을 하고, 청소년전문가와 입법부는 보조적 역할을 하였다.

청소년정책의 형성과정에서 주도적인 역할을 한 행정부의 엘리트는 당시 소관 행정부처의 실·국장급이었다. 청소년정책이 국무회의 의결이나 국회 입법과정을 거쳐서 확정되었지만, 소관 행정부처의 실·국장급에서 결정된 사안이 합법적인 절차를 거치는 정도이고 실질적인 내용은 변화가 없었다. 청소년정책은 소관 행정부처의 핵심적인 업무가 아니고, 차관이나 장관은 흔히 정책수립의 전과정에 참여할 수 없기 때문에 담당 실·국장선에서 결정되었다. 따라서 한국 청소년정책은 실·국장(급)이 청소년, 청소년문제, 청소년정책에 대해서 어떤 인식을 갖는가에 의해서 그 성격이 달라졌다. 종합대책과 육성법은 청소년문제에 깊은 관심을 가지고 청소년문화, 청소년복지 등 청소년 업무 전반에 대한 정책을 세웠으나, 기본계획과 기본법은 청소년수련활동에 관심을 집중시키고 다른 업무는 부수적으로 처리되었다.

#### 2. 정책형성단계별 참여자의 역할

한국 청소년정책의 형성은 전반적으로 소관 행정부처가 주도적인 역할을 하였지만, 의제설정, 계획수립, 입법 등 정책형성과정에서 청소년전문가, 청소년단체의

입장이 부분적으로 반영되었고, 소관 행정부처와 다른 행정부처의 중요한 이해관계는 협의조정되었으며, 행정부와 입법부의 입장차이는 정치적으로 절충되었다.

첫째, 의제설정단계에서는 청소년전문가, 청소년단체의 입장이 반영되었다. 종합대책과 육성법의 주요의제는 청소년전문가와 청소년단체들이 청소년정책이 수립되어야 한다고 주장한 사항들이 반영되고, 기본계획과 기본법에는 청소년전문가, 청협과 청소년시설의 입장이 일부 반영되었다.

둘째, 계획수립단계에서는 소관 행정부처와 다른 행정부처의 이해관계가 조정되었다. 종합대책에서 청소년대책위원회의 업무를 문교부에서 국무총리실로 이관하는 것은 문교부의 입장을 반영한 것이고, 청소년국의 신설은 체육부와 총무처의 협의로 확정되었다. 기본계획은 체육청소년부의 당초 의도가 다른 행정부처의 이해관계에 의해서 수정되었다.

셋째, 계획수립단계에서 전문가의 참여는 간접적인 방식에서 직접적인 방식으로 변하였다. 종합대책은 청소년전문가들의 의견이 문헌자료등을 통해서 간접적으로 반영되었는데, 청소년국의 신설과정에서는 한국복지정책연구소의 정책제언이 참고되었고, 기본계획과 기본법은 한국청소년연구원의 정책 대안의 수립에 직접 참여하였다. 청소년전문가의 정책입안에 참여는 선진외국의 관련 정책의 도입, 정책에 대한 논리의 제공, 세부적인 정책입안에 기여하였다.

넷째, 입법단계에서는 행정부와 입법부의 입장이 정치적으로 절충되었다. 육성법에서 행정부처간에 이해가 달랐던 사안은 법안의 주관이 행정부에서 입법부로 넘겨져서 여야합의로 의결되고, 기본법은 국회에서 여야간의 찬반이 첨예하게 달라서 다수결로 의결되었다. 육성법과 기본법의 제정과정을 보면 입법부가 청소년 정책에 미치는 영향이 취약함을 알 수 있다. 육성법은 행정부에 의해서 입안된 법안을 형식상 국회의원이 발의하고, 상임위 심의과정에서 법안으로서 문제점이 발견되어 전문위원의 검토의견에 따라서 대안을 의결하였다. 기본법은 행정부에서 입안되고, 법안이 국회에 제출된 후에 야당이 당론으로 법안상정 자체를 반대하며, 교청위원회 법안심의과정에서 여당의원들도 '수련시설지원법안'이라고 문제점을 지적하였지만 이를 개선하지 못하였다. 따라서 입법부가 이름에 맞는 제 기능을 하기 위해서는 법안을 입안하거나 검토할 수 있는 전문인력의 확충이 요구되고 국회의원은 각자의 소신에 따라서 표결을 할 수 있는 정치풍토가 형성되어야 한다.

다섯째, 청소년정책의 형성과정에서 청소년, 부모, 그리고 일반 국민의 입장이 효과적으로 반영되지 못하였다. 청소년정책이 '청소년'을 대상으로 하는 정책이지만, 청소년의 욕구와 문제를 적극적으로 반영하지 못하고 부모와 일반국민의 기대도 효과적으로 수렴하지 못하였다. 종합대책은 청소년의 탈선과 비행과 같은 '청소년문제'에 대한 종합적인 개선대책으로 나온 것이고, 기본계획과 기본법은 청소년에게 '갈 곳과 할 거리'를 마련하려고 했지만 '수련활동의 제도화'란 성인의 시각에서 마련되었다.

여섯째, 청소년과 일반 시민의 언론이 막혀있는 상황에서 언론의 역할은 기대되었다. 유홍업소화재사건에 대한 언론의 보도는 종합대책의 계기를 마련했고, 기본계획이 보다 현실성있는 계획이 되도록 독려한 것도 언론이었다. 행정부는 기본계획의 수립과 기본법의 입법과정에서 다소 무리한 시도로 말미암아 언론으로부터 주로 부정적인 면만 주목을 받은 우를 범하였는데, 청소년정책이 입안되고 효과적으로 집행되기 위해서는 청소년단체나 청소년자신 그리고 학부모에게 청소년관련 사안이 잘 홍보되어야 하기 때문에 언론의 홍보와 감시기능이 요구된다.

### 3. 한국청소년정책의 특성

한국 청소년정책은 소관부처가 청소년관련 업무를 확장하고 제도화하려는 의도에서 변경되었다. 종합대책은 청소년정책의 방향이 요보호청소년에 대한 선도와 보호위주에서 전체 청소년을 위한 건전육성으로 바뀌어야 한다는 시각에서 수립되었지만 그 내용은 각 부처에서 실시하여왔던 기존의 청소년정책을 종합적으로 정리한 것이었다. 따라서 종합대책은 청소년정책의 대상이 불명확하고, 청소년정책에 대한 투자의 빈약, 그리고 실천력이 뒷받침되지 않은 사업이 적지 않았다. 그런데 육성법의 제정과정에서 체육부는 서울올림픽 이후에 체육업무만으로는 부처를 존속시키기 어렵다고 판단하고 청소년업무를 담당하고자 하였다. 청소년정책의 소관부처가 된 체육(청소년)부는 '청소년수련활동의 제도화'를 통해서 청소년육성을 수행하고자 기본계획을 수립하고 기본법을 제정하였다. 기본계획이 수련활동위주의 계획이란 비난을 피하기 위해서 수련활동을 청소년활동으로 바꾸고, 청소년복지와 청소년교류를 중요한 영역으로 재정립하지만, 기본계획과 기본법은 수련활동과 이를 위한 수련시설의 설치·운영으로 크게 치우쳐 있다.

청소년정책은 청소년이란 인구집단을 위한 정책이기 때문에 청소년의 인권을 옹호하고, 청소년의 기회균등과 최적생활의 보장등을 기준으로 전반적인 삶의 질을 향상시키기 위해서는 여러 부처가 청소년업무를 활발히 하고 각 행정부처간, 중앙과 지방자치단체간, 그리고 정부와 민간간의 연대와 협력이 불가피함에도 불구하고 수련활동의 제도화로 청소년육성을 달성하겠다는 현재의 정책은 종합적인 청소년정책이라고 인정받기 어렵다. 청소년은 아동에서 성인이 되는 과정에서 많은 욕구와 문제를 가지고 있는데, 청소년의 대표적인 욕구와 문제는 교육, 고용, 여가, 인간관계, 소득보장, 보건, 주택 등과 관련되어 있다. 따라서 한국의 청소년정책은 청소년의 여가활동을 중심으로 하는 청소년활동뿐만 아니라 청소년을 위한 교육정책, 복지정책, 고용정책, 보건정책 등이 포함되어야 한다. 이러한 정책이 체육청소년부(현재 문화체육부)의 직접적인 관장업무가 아닐지라도 청소년정책의 소관 부처의 장관은 관계행정기구의 장과 협의하여 종합적인 정책을 입안하여야

할 것이다. 또한 정책형성과정에서 청소년과 청소년단체 등의 욕구수렴과 청소년 전문가의 참여가 제도화되어서 청소년의 입장과 시각이 반영된 정책이 산출되어야 할 것이다.

### 청소년정책형성과정에서 참여자의 역할과 주요내용

	종합대책과 청소년육성법	기본계획과 청소년기본법
의제설정	국회의 청소년보호법 발의/폐기 청소년단체의 청소년정책세미나 행정부의 국제청소년의 해 준비 언론의 청소년유해업소출입 비판	체육부의 청소년정책의 영역구축 청소년유해환경의 만연과, 청소년유익환경의 조성의 필요성
-주요의제	청소년의 범위, 전담 행정기구, 보호위주의 법 개정과 육성법제정, 청소년전문연구기관 설립 등	체육(청소년)부의 업무 영역, 청소년수련활동의 육성, 청소년육성법의 개정 등
계획수립	대통령이 청와대비서실에 지시 청와대청소년문제대책반이 부처 실무자를 중심으로 종합대책수립	대통령이 체육부에 10년계획 지시 체육부와 청소년연구원의 기획팀주도 관련 부처와 언론이 매우 비판적
-주요계획	청소년대책위원회 기능강화, 청소년복지관계법의 입법, 청소년육성기금의 설치, 소년원의 학교화, 대중매체 청소년선도위원회 구성, 청소년 시설과 단체의 지원, 연구소 설립	청소년수련활동의 제도화(청소년 수련시설의 확보, 청소년지도자의 자격제와 우선배치, 청소년단체의 대폭설립과 지원, 덕목별 수련거리 의 개발과 보급, 수련활동기록부) 청소년유해환경의 정비, 청소년기본법 제정, 중추기구로 청소년개발원, 상담원, 수련원 설립
입 법	당초 청소년복지기본법을 준비 당정협의과정에서 여당이 의원입법 국회 문공위에서 대안이 의결 법안에 학자들의 의견 대폭 반영	육성법의 폐기와 청소년기본법 제정 문화체육부 주도로 행정부 제안 야당의 반대로 국회에서 표결 처리 언론과 일부 청소년단체의 반대에도 불구하고 청소년수련시설 위주 법
-주요내용	6장 36조 부칙 3조로 구성 청소년의 연령 확정(9-24세), 청소년의 권리와 청소년/가정/ 사회/국가의 책임 규정, 청소년육성위원회의 법정기구화, 체육부를 청소년행정의 주무부처로, 복합민원제도의 신설,	10장 76조 부칙 12조로 구성 청소년수련활동, 수련거리, 수련 시설, 수련지구 등의 법정화, 청소년육성에 관한 법에 우선 적용, 매10년 청소년기본계획 수립,

청소년시설의 신고제(임의시설)	청소년수련시설의 허가제(공공시설)
청소년단체와 지도자의 법정화,	국가공인 청소년지도자의 양성,
한국청소년연구원의 설립,	청소년개발원과 상담원의 설립,
청소년육성기금의 설치와 운영,	청소년육성기금의 설치와 운영,
국/공유재산의 대부와 조세감면 등	국/공유재산의 대부와 조세감면 등

---

자료: 국무총리 행정조정실, 청소년종합대책추진방안, 서울: 국무총리 행정조정실, 1984.

체육청소년부, 한국청소년기본계획, 서울: 체육청소년부, 1991.

법제처, 청소년육성법, 서울: 대한민국 정부, 1994.

법제처, 청소년기본법, 서울: 대한민국 정부, 1994.