

우리나라의 청소년 복지제도

이 광 재

(가톨릭대학 성모병원 의료사회사업가)

차 례
머리말
1. 우리나라의 관련법에 의한 청소년의 개념
2. 우리나라의 청소년복지제도
(1) 관계법령과 문제점
(2) 청소년 단체
(3) 청소년 시설
맺음말
참고문헌

머리말

청소년은 분명히 우리 사회의 미래이며 희망이다. 정신적·신체적으로 건강한 청소년들이 많으면 많을수록 우리 미래는 밝은 것이며 그 무엇보다도 희망적일 수 있다. 이 때문에 청소년에 대한 관심이 작게는 가정에서부터, 크게는 국가정책적 차원에 이르기까지 그 열의가 지대하기만 하다.

세계 어느 나라건 아동기에서 성년기로 성장해 나가는 청소년을 보호하고, 그들의 사회활동을 지원하는 제도를 어떤 형태로든 가지고 있다. 특히 현대사회에서는 가정이나 학교 또는 사회 등이 이들의 사회화를 돕고 있으나 이 이외에 특정한 제도 또는 정책을 통해 청소년 성장기의 중요성을 인식하여 이들을 육성하고 있는 것이 보편적이다.

이 글에서는 우리가 가정과 학교, 사회 및 상호현장에서 만나게 되는 청소년을 위한 우리나라의 복지제도에 대하여 알아보려 한다.

1. 우리나라의 관련법에 의한 청소년의 개념

청소년은 생물학적 특성이나 심리·사회적 발달 특성으로 이해한다면 그 연령의 범위는 대개 11~20세라고 볼 수 있으나, 사회복지의 관점에서는 일반적으로 0~24세까지를 말하고 있다. (광의의 개념)

아래의 표 1을 보면 소년법은 20세 미만, 근로기준법은 13세 미만, 아동복지법은 18세 미만을 청소년으로 규정하고 있다. 그리고 주민등록법은 17세 이상을 주민등록 발급대상자로 삼고 있으며, 병역법에도 17세 이상이면 현역 지원이 가능하다고 되어 있다. 이와 같이 각 법령마다 청소년의 연령이 다르게 되어 있는 이유는 관계법을 제정할 당시 관계부서들이 청소년의 개념을 서로 다르게 파악하고 있었기 때문인 것 같다. 특히 우리나라의 청소년 관계법령은 대개 20세 미만을 규정하고 있는 반면 최근에 제정된 청소년육성법은 9~24세까지를 청소년으로 규정하고 있다. 따라서 20~24세간의 청소년은 법적보호에서 제외되어 있다. 또한 9세 미만의 청소년, 이들은 주로 아동의 개념에 속하고 취학 전 단계에 있는 데, 기존의 아동복지법, 유아교육진흥법으로는 미흡하며, 제외되어 있는 청소년이 많다. 그러므로 그 적용범위에서 벗어난 청소년들을 위하여 기존 제도의 재검토를 통한 대책이 강구되어야 한다고 생각한다.

2. 우리나라의 청소년 복지제도

(1) 관계법령과 문제점

우리나라에서의 청소년과 관련된 제도의 주

<표 1> 청소년관련법에 의한 청소년의 개념

대상 청소년	주요 관련 법	연령
비행청소년	소년법	14세 미만은 제외
	형법	20세 미만
	미성년자보호법	20세 미만
학생청소년	학교보건법	모든 학생
	교육법	모든 학생(유치원생포함)
근로 청소년	근로기준법	18세 미만자는 직종에 따라 취업이 금지되며 13세 미만자는 모든 직종에 취업금지
농촌 청소년	농어민후계자육성기금법	35세 미만의 병역필 또는 면제자
요보호 청소년	아동복지법	18세 미만
	특수교육진흥법	유치원~고등학교의 심신장애 학생
일반 청소년	청소년육성법	9~24세
	유아교육진흥법	4~취학전(4세 미만 가능)
	사회교육법	모든 청소년

요 대상은 비행, 보호(복지), 소득, 고용, 보건, 문화예술, 스포츠, 레크레이션(오락), 단체 활동 등이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 법령이 약 52개가 있는데 이것은 거의 대부분 비행청소년과 요보호청소년에 대한 치료적 서비스를 위한 것이다. 이러한 법령을 9가지 지표에 따라 소관부처별로 구분하여 소개하면 <표 2>와 같다. <표 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 청소년의 문제와 욕구를 해결하기 위한 관련부서가 기능별로 분담되어 있는 것을 알 수 있다. 즉 비행은 법무부, 내무부(치안본부), 보호는 보사부, 고용은 노동부, 소득은 보사부, 교육은 문교부, 보건은 보사부, 문화예술은 문공부, 스포츠는 체육부가 주로 담당하고 있다.

이와 같이 청소년을 대상으로 많은 관계법이 제정되어 있으나, 소관부서가 분산되어 있기 때문에 일관된 정책수행이 매우 어렵다. 또한 관련부서간의 역할한계나 책임소재가 불분명한 경우 또는 관련부서간의 긴밀한 협조를 확보하지 못한 경우에는 정책의 효율적 실행이 불가능하다. 따라서 이러한 법령을 집행하거나 그것에 기초하여 정책을 입안, 집행하는 관련부서의 정책조정이 긴밀히 요구된다.

이러한 필요성에 의하여 국무총리실 밑에 청소년대책위원회가 있었지만 실무책임부서와 일선부서가 부재하였기 때문에 그것은 유명무실하였다고 볼 수 있다. 그러다가 청소년관련 기본법의 필요성이 각계로 부터 제기되자 1987년 각종 청소년에 대한 법률과 청소년단체에 관한 법률의 상위법으로서의 기본법인 청소년육성법(법률 제 3973호)이 제정되었으며, 청소년정책의 주된 부처로서 1988년 체육부가 청소년·체육부로 개칭되었다. 또한 금년 5월에는 청소년헌장을 제정하여 새 시대의 주역이며, 미래의 세계가 청소년의 것임을 선포하기에 이르렀다.

여기서는 우리나라 현행법 중에서 청소년과 밀접한 관계가 있는 50여개의 법률에서 공통적으로 뽑아 낼 수 있는 특징 및 문제점을 분석, 파악해 보고자 한다.

첫째, 청소년복지에 관련된 법과 제도가 외국의 모델, 특히 일본의 모형을 모방하고 있다. 예를 들면 소득과 관련된 법 중에서 국민연금법, 아동복지법, 생활보호법은 모두 일본의 법을 모방하고, 기존의 청소년대책위원회도 일본의 청소년대책본부를 모방한 것이었다. 이는 입법이 한국청소년의 욕구와 문제에

<표 2> 정부 부처별 청소년 관련법령*

영역	부처	보사부	문교부	노동부	법무부	내무부	체육부	문공부	교통부	농수산부	국방부	재무부	해운항만청	국가보훈처	합계
비행		1			5	3									9
보호(복지)		4			1										5
소득	특	3		1						1		1		1	7
교육			7								1				8
고용				4					1	1					6
보건		5	1	1											7
문화예술			1					2							3
스포츠·오락							2		1						3
단체활동			3										1		4
합계		13	12	6	6	3	2	2	2	2	1	1	1	1	52

* 靑少年關聯法들을 입법시기에 따라 분류하여 보면, 1948~1953년에 근로기준법 등 4개가 제정되었고 1954~1960년에 소년법, 1961~1971년에 미성년자보호법 등 14개, 1972~1979년에 소년원법 등 10개 그리고 1980~1987년에 청소년육성법 등 23개가 제정되었다. 특히 5.16이후 1961년에 7개, 1980년과 1981년에 9개의 청소년관계법이 집중적으로 제정되었다.

바탕을 두지 못했거나 입법과정이 자주적이지 못했다고 볼 수 있다. 둘째, 청소년 정책과 관련된 입법의 내용이 비현실적이거나 임의규정이 많다. 이러한 문제는 규정된 법규를 집행하려는 의사의 부족이거나 입법과정이 비자주적인 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 셋째, 청소년복지에 관한 법의 목적이 치료사업 위주이다. 학교보건법과 같이 학생청소년의 건강유지, 증진을 위한 법도 있지만 대부분은 발생된 문제(비행, 탈선)를 처리하거나, 사회문제화되는 것을 억제하는 데 있다. 넷째, 청소년정책에 관한 일선부서가 결여되어 있다. 청소년정책을 읍·면·동 등 일선기관에서 시행해야 할 기관이 없거나, 있어도 관련부처나 지방자치단체의 장이 위촉한 위원으로 구성되어 있기 때문에 일관성이 없고, 항구적인 정책실현이 어렵다.

다섯째, 청소년복지의 대상에 있어서 그에 대한 용어가 청소년, 아동, 소년, 미성년자 등이고 연령의 구분이 통일되어 있지 않아서 제도의 대상이 불분명하거나, 그 대상에서 누락되고 있다.

여섯째, 청소년복지의 대상에 있어서 청소년의 소속집단별로 불평등이 심하다. 청소년

에 관한 법은 청소년의 보호와 청소년에 대한 관대한 처분을 규정한 것이 주류를 이루는데, 청소년 중에서도 학생이 가장 많은 보호, 혹은 혜택을 받고 다음은 근로청소년이며, 학교와 직장에 소속되지 않은 무소속청소년은 흔히 보호의 대상에서 배제된다. 예를 들면 학생청소년은 교육법, 생활보호법, 학교보건법, 군인자녀교육보호법 등에 의해서 교육의 혜택을 받고 있고, 근로청소년은 사회교육법, 근로기준법, 교육법 등에 의해서 보호받고 있지만 학생도 근로자도 아닌 재수생과 같은 집단이나 무직 혹은 실업청소년은 청소년복지의 대상에서 누락되거나 경시되고 있다. 또한 같은 근로청소년이라고 하더라도 일정규모 이상 사업장에서 근로하는 청소년과 영세사업장에서 종사하거나 자영업업을 하는 근로청소년 및 농촌청소년은 각종 보호법에서 제외되고 있다.

일곱째, 청소년복지에 관한 법 중에서 청소년의 가장 큰 욕구 중의 하나인 여가에 관한 기본법이 없다. 근로기준법에 휴게시간에 관한 규정이 있고 관광진흥법에 유스호스텔의 육성등이 규정되어 있지만, 생활수준의 향상에 따른 새로운 욕구를 충족시키기에는 매우

단편적인 규정에 불과하다.

이상의 분석에서 밝혀진 문제점을 해결하기 위해서는 먼저 우리나라 청소년관계법의 생성과정의 비자주성과 단편성을 극복하여야 하겠으나, 청소년육성법에 의해서 청소년정책의 전담부서로 청소년·체육부가 설정된 것은 다행한 일이다. 그러나 앞에서 열거한 문제를 해결하려면 기존의 청소년복지관련법을 개정하거나 새로운 입법을 통하여 청소년의 욕구에 대한 제도가 수립되어야 한다. 즉 치료사업과 비현실적인 범은 예방사업과 현실성이 있는 법으로 개정하여야 하고 영세사업장의 근로청소년과 무직·실직 청소년을 보호할 수 있도록 관련법을 보강해야 할 것이다. 또한 여가에 관한 기본법을 마련함으로써 증대하는 여가에 관한 욕구에 적극적으로 대처하여야 한다. 이러한 입법 및 제도의 개선 혹은 신설은 청소년에 대한 시각의 수정을 요구하는데, 과거의 청소년관이 청소년을 청소년비행과 관련시켜 청소년의 부정적인 면을 강조하거나 반대로 단순히 성인의 보호대상으로 인식하던 것을 수정하고, 청소년을 이 땅의 참여자로 인식하여 그들의 욕구와 문제에 부응하는 복지정책을 입안하여야 한다. 급년에 청소년현장을 제정, 선포한 것은 이런 의미에서 진일보한 셈이라고 생각한다.

(2) 청소년 단체

우리나라의 청소년단체는 크게 2가지로 구별할 수 있다. 하나는 각급학교에 조직되어 있는 학생회, 학생서클 등의 학생단체이고, 다른 것은 일반청소년을 위한 사회단체이다. 사회단체는 현재 한국청소년단체협의회 회원(29개가 있다)이 그 중심이 되어 있으나, 여기에 가입되어 있지 않은 사회단체도 청소년을 위한 사업을 하고 있다.

먼저 청협회원단체의 주요 프로그램을 보면 국제교류와 조사연구가 가장 많고 그 다음은 지도자양성, 봉사활동, 학술활동, 교양활동, 출판활동 등으로서 특히 종교활동과 클럽지도 및 문화예술활동이 그 주종을 이루고 있다.

청협회원단체의 주요대상을 보면 학생과 일반으로 양분할 수 있고, 학생은 각 교급별로 세분화할 수 있다. 29개 회원단체 중에서 학생을 대상으로 하는 단체는 25개인 데, 그 중에서 대학생을 대상으로 하는 단체가 23개로 가장 많다. 특히 주로 대학생만을 대상으로 하는 단체가 7개이고 대학생을 제외한 학생만을 대상으로 하는 단체가 5개인 데 반하여 근로청소년만을 대상으로 하는 단체는 없어서 근로청소년에 대한 관심이 매우 약함을 알 수 있다.

청협회원단체 이외의 사회단체의 청소년관련사업을 보면, 청소년선도캠페인, 불우학생에게 학용품과 장학금 지급, 청소년소양교육 등 일시적이고 가시적인 사업이 주류를 이루고 있으며, 청소년 취업알선, 청소년 상담소설치 등의 좀더 진지한 사업은 소극적으로 실시하고 있다.

국가의 청소년복지정책과 관련지어 볼 때, 이들 사회단체의 청소년사업은 단편적이고 가시적이라는 한계가 있으나, 사회단체의 청소년사업은 청소년의 욕구와 문제를 지역사회자원을 통해서 해결할 수 있는 통로이므로, 이러한 단점을 극복할 수 있도록 정부는 사회단체에 맞는 사업모델을 개발하고, 지원할 필요가 있다.

(3) 청소년 시설

청소년 시설은 학생, 근로청소년 등 특정 청소년만을 대상으로 하는 청소년전용시설, 예컨대 학생야영장, 심신수련장, 자연학습원, 청소년회관, 유스호스텔, 학생교육원, 학생회관, 근로청소년회관, 새마을유아원, 아동복지시설, 아동수용시설 등과 청소년뿐만 아니라 일반인도 이용하는 청소년 이용시설, 예컨대 체육시설, 공공도서관, 박물관, 공원, 공연장 등으로 나눌 수 있다.

그 중에서 특히 청소년이용시설의 주요한 문제점을 요약해 보면

첫째, 공원을 제외한 대부분의 청소년이용 시설은 운영주체가 학교이기 때문에 학생을

제외한 청소년은 이러한 시설을 이용할 기회가 크게 제한된다. 따라서 제한된 시설을 최대한 활용하여 운영의 효율성을 증가시켜야 한다. 많은 청소년시설은 주말이나 방학기간 중에만 이용객이 편중되어 있는 데, 이는 이용대상이 주로 학생이기 때문이다. 그러므로 시설목적의 범위 내에서 비수기에는 근로청소년과 무소속청소년에게도 시설을 개방하고 전문지도요원을 충원, 사업효과를 증진시켜야 한다.

둘째, 청소년이용시설은 주로 청소년이 체육활동과 학습활동 등을 통하여 여가생활을 건전하게 보낼 수 있도록 하는 데 있다. 그런데, 우리나라의 청소년은 학생인 경우 학교교육과 입시교육의 과중 때문에, 근로청소년은 근로시간이 길어서 다른 선진국 청소년에 비하여 여가시간이 매우 짧으면서도 이를 효과적으로 사용하지 못하고 있다. 그러므로 이용시설은 짧은 여가시간을 효과적으로 사용할 수 있도록 학교나 직장 그리고 주거지와 가까운 지역에 설치되어 있어야 한다. 특히 잠재적인 이용자가 분산되어 있고 교통이 불편한 농어촌지역의 청소년은 양질의 시설을 이용하기에는 어려움이 매우 많다. 그러므로 청소년복지정책은 현재 청소년이용시설의 혜택을 받지 못한 청소년이 좀더 쉽게 시설을 이용할 수 있도록 이용시설을 증설하고 견학프로그램을 권장하며 이동도서관 등 이동식서비스를 강화해야 할 것이다.

맺음말

우리나라의 청소년복지제도는 ① 정부부처별로 청소년정책의 대상과 기능이 서로 다르기 때문에 청소년정책의 통일성이 결여되어 있다. ② 지방수준의 청소년 전달기구가 없다. ③ 청소년시설이 빈약하고 운영도 비능률적이

며 ④ 청소년단체 상호간의 유기적인 협조가 결여되어 있다. ⑤ 청소년복지제도에 소외되어 있는 청소년집단이 존재하고 있다고 다시 한번 촉약시킬 수 있다.

따라서 ① 청소년복지정책의 중앙부서뿐만 아니라 말단행정기관까지 제도가 책임있게, 효율적으로 집행될 수 있는 전달체계(delivery system)가 마련되어야 하고 ② 그러한 행정조직에 청소년전문요원(청소년지도자)이 들어가서 일할 수 있어야 한다. 또한 ③ 건전한 청소년문화의 형성을 위하여 일반청소년의 스포츠, 여가선용, 문화예술 등에 대하여 사회에서는 보다 적극적인 관심을 가져야 할 것이라고 생각한다.

끝으로 한정된 자료, 제한된 지면과 접근방법의 미숙 등으로 본의 아니게 불편을 끼치게 될 지 모르나, 청소년을 이해하고 돕는 데 일조할 자료가 된다면 의미는 있으리라 생각한다.

참고문헌

- 체육부 : 청소년백서, 체육부 : (1990)
- 현암사 : 법전 : (1988)
- 법제처 : 각국의 청소년관계법 : (1976)
- 법제처 : 각국의 사회보장관계법 : (1977)
- 문교부 : 문교통계연보 : (1989)
- 보건사회부 : 보건사회통계연보 : (1989)
- 중앙정보부 : 세계주요국가기구
- 한국청소년단체협의회 : 「청협」 : (1985), 73~97
- 김영모의 : 한국청소년정책의 과제와 새로운 방향, 사회정책연구, 10 : (1988), 1~96
- 김중래 : 청소년복지의 오늘과 내일, 사회복지, 75 : (1982), 48~55
- 이철위 : 한국청소년관계제도의 실상과 과제, 청소년연구, 5 : (1983), 70~101
- 차경수 : 청소년의 의식구조와 가치관, 민족지성, 39 : (1989), 34~41