

한국청소년문화연구소  
<청소년문화포럼>VOL.80

ISSN 1975-2733(Print)/ 2713-797X(Online)  
<http://dx.doi.org/10.17854/ffyc.2024.10.80.73>

청소년특별회의 구성 및 기능에 관한 내용분석  
A Content Analysis of the Organization and Function of the  
Presidential Youth Council

박 승 곤

나사렛대학교 사회복지학부 조교수

Park, Seunggon

Korea Nazarene University, Dept. of Social Welfare, Assistant Professor

## 청소년특별회의의 구성 및 기능에 관한 내용분석<sup>1)</sup>

### A Content Analysis of the Organization and Function of the Presidential Youth Council

박 승 곤<sup>2)</sup>

Park, Seunggon

#### 국 문 요 약

본 연구는 우리나라의 대표적 청소년참여기구인 청소년특별회의가 적절히 구성되고 기능하는지 분석하는 데 목적이 있다. 이를 위해 11회부터 19회까지 청소년특별회의에서 발간한 보고서와 계획서를 비롯하여 여성가족부의 지침과 청소년정책기본계획, 기사 등의 각종 문헌을 바탕으로 조직구조, 추진절차, 청소년정책과제 내용 및 과정, 모니터링 내용 등의 내용을 분석하였다. 연구결과, 청소년특별회의는 청소년기본법에서 정한 정책의 설정, 추진, 점검의 기능을 수행하는 것보다 높은 성과를 도출하는데 집중하는 것으로 확인되었다. 청소년참여위원의 수는 증가하였으나 성별, 지역별, 연령별 대표성을 갖춘 선발방식이 확보되지 못하였다. 중앙에서 직접 선발한 청소년 위주로 정책과제의 선정과 홍보에 주로 집중하였으며, 청소년 전문가의 참여가 소극적이었다. 5월부터 9월까지 기간으로 운영되는 한계도 확인되었다. 제안된 정책과제는 점차 체계성을 갖추어 가고 있으나 해마다 특별과제를 포함하여 약 30개 이상의 다소 많은 과제를 다루어서 질적 수준은 부족하였다. 또한, 정책과제 중 91.6%가 수용되었으나 실제 (부분)수용으로 보기에 는 힘든 답변이 다수 포함되었다. 정책 모니터링 집단의 선발기준은 없었고 최근 청소년도 참여하지 않았는데, 정책의 이행 여부를 정확한 정보나 기준 없이 판단하고 있었다. 이러한 결과를 바탕으로 조직구조 및 추진절차의 변화와 소관부처와 소통구조 개선, 수용 및 이행 판단기준 및 방법의 변화 등을 제안하였다.

**주제어:** 청소년특별회의, 청소년참여기구, 청소년참여, 내용분석

1) 본 논문은 2024년 나사렛대학교 교내연구비 지원을 받아 수행된 연구이며, 2023년 사회복지 공동학술대회에 발표한 내용을 수정하였음.

2) 나사렛대학교 사회복지학부 조교수

## I. 서론

청소년은 단순히 정책을 소비하는 수요자가 아니라 자신과 관련된 정책의 수립과 집행에 모두 참여할 수 있다. 실제로 우리나라는 청소년의 정책참여를 청소년의 권리로 보고 있으며 그에 따른 여러 제도를 마련하고 있다. 이는 단순히 공급자인 정부 주도의 수요예측이나 계획에서 벗어나 청소년 주도의 정책으로 변화가 필요해졌다는 점이 차츰 강조되었으며, 이에 따라 청소년 정책의 변화가 시도된 것이다(여성가족부, 2018). 청소년의 정책참여는 청소년의 인권 보장에 관한 관심이 증대된 90년대 이후 본격화되었는데, 1998년 제2차 청소년육성 5개년계획의 시작과 함께 청소년참여가 중요 정책 중 하나가 되었다(조혜영, 최창욱, 2008). 동시에 청소년의 정책참여를 본격화하기 위한 법과 제도가 마련되었으며 청소년특별회의, 청소년참여위원회, 청소년운영위원회의 정책 참여기구가 만들어졌다. 이를 통해 중앙 및 지방 정부와 청소년수련시설 등에 청소년들이 직접 정책에 참여하여 청소년의 의견이 정책 및 사업에 반영될 수 있도록 운영되고 있다.

청소년특별회의는 이러한 참여기구 중 하나로 청소년기본법에 근거한 대표적 기구라 할 수 있다. 청소년참여위원회와 청소년운영위원회와 달리 범정부 차원의 청소년 정책을 추진하는 기구로 2004년 시작된 이후 꾸준히 다양한 청소년의 참여로 이루어지고 있다. 청소년참여기구 역할 강화를 통한 청소년 중심의 정책 추진으로 2012년 UN공공행정상(PSA: Public Service Awards) 정책 결정 참여 부문을 수상하는 성과를 낳기도 하였다. 청소년특별회의에서 제안한 정책과제를 통해 긍정적인 결과가 도출되기도 하였는데, 2016년 청소년중예 선불교통카드 기능을 도입하도록 제안하여 이듬해 정책이 시행되었으며 2019년 학교밖청소년을 대상으로 무상급식 지원을 확대하는 제안을 하여 전국의 학교밖청소년이 혜택을 받았다(여성가족부, 2022). 청소년특별회의는 청소년이 스스로 정책에 참여하여 민주시민으로 성장할 수 있도록 기회를 제공할 수 있다는 점에서 그 의의가 크며, 참여청소년의 공동체 의식 확대와 자존감 향상 등의 긍정적 효과도 있다(최창욱, 조혜영, 2007).

청소년특별회의는 청소년기본법에서 제도적인 기틀을 두며 지속적인 변화를 시도하고 있다. 제5차 청소년정책기본계획에서 청소년특별회의 추진위원회 및 실무추진단 운영 활성화가 추진되었으며, 제6차 청소년정책기본계획에서 청소년 참여기구 위원 구성의 다원화와 대표성 강화, 취약계층 청소년참여, 참여과정의 공유 등의 변화를 모색하였다. 실제로 2020년 이후 청소년참여포털 기능 개선과 청소년 온라인 정책제안 공모전 개최 등 온라인 기반의 청소년참여 활성화 추진의 변화를 보인다. 여성가족부는 공식 블로그를 통해 제안된 정책이 80% 이상의 높은 수용률을 보인다는 점을 강조하였으며, 2023년 5월 출범식에서 18년간 제안된

정책과제 중 89.4%의 수용을 보였다고 밝히기도 하였다.

그런데도 청소년특별회의가 운영되는 그 과정에서 나타난 일부 문제들이 지속해서 논의된 것도 사실이다. 예를 들어, 청소년특별회의가 중앙 중심의 활동으로 인해서 지역 활동의 활성화에 부정적인 영향을 미친다거나(조혜영, 최창욱, 2008) 선발에 있어서 대표성 확보 문제가 제기되기도 하였다(김남정, 2010). 또한, 청소년들은 회의와 활동의 전반에 있어 기획, 진행, 결산 등에 성인이나 일부 담당자들이 개입이 두드러지며 여러 정책적 제한으로 위축되는 경우들이 있음이 지적되기도 하였다(조혜영 외, 2008). 운영 과정에서 전문가나 기획단의 의존도가 크다는 문제(김윤나, 2018)는 이후로도 다시 도출되었다. 더욱이 여성가족부가 밝히는 높은 수용률에도 불구하고 청소년특별회의 위원이 느끼는 의사반영의 정도는 이와는 달랐다(조금주, 2018). 청소년위원들을 위한 역량 제고 방안에 관한 체계적 지원이 부족하고 그로 인해 정책을 발굴하는 데 한계가 있으며, 제안 과제를 모니터링하는 것에 있어 미흡하다는 지적도 있었다(한국청소년정책연구원, 2019).

2024년부터 적용되는 제7차 청소년정책기본계획은 청소년의 참여를 확대하고 활성화할 것을 담고 있으며 이를 위한 기구 중 하나가 청소년특별회의이다. 그럼에도 불구하고 여성가족부는 2024년 예산에서 청소년 참여활동에 대한 예산이 삭감하였으며, 이에 따라 실제로 2023년 500명 규모의 구성에서 2024년 100~150명으로 줄어들었다. 청소년특별회의를 전반적으로 탐색하여 선행연구에서 밝혀져 구조적 문제를 비롯한 여러 내용을 고찰하고 질적인 변화와 방향성을 고찰해야 할 시기이다. 한편, 청소년특별회의가 갖는 중요성에 비해 연구는 상대적으로 미흡하며, 여러 연구가 주로 면접을 활용해 분석되는 등 한계를 보인다. 참여기구 전체가 아닌 청소년특별회의만을 대상으로 연구된 시도는 더욱 부족하였다. 이에 현재 청소년특별회의가 지닌 문제를 조직구조와 현황, 추진절차 및 시기, 정책의 수용 현황 등에 집중하여 탐색하는 새로운 접근이 필요하다.

따라서 본 연구는 청소년특별회의의 보고서, 계획서 및 지침 등의 각종 문헌을 바탕으로 조직구조, 추진절차, 청소년정책과제 내용 및 결과, 이행점검 등의 내용을 분석하여 청소년특별회의가 적절히 구성되고 제 기능을 하고 있는지 분석하는 데 목적이 있다. 이는 앞으로 청소년특별회의가 지향해야 할 변화의 방향성을 모색하는 데 도움이 될 것으로 기대한다.

## II. 문헌고찰

### 1. 청소년특별회의의 이해

청소년기본법은 청소년육성의 기본원리와 정책적 근간에 관한 사항 중심으로 규정하도록 2004년에 전부개정되었다. 이때 장기적·종합적 청소년육성정책을 추진함에 있어 청소년의 참여를 보장하도록 하는 법령(제2조제2항)을 포함하게 되었다. 더불어 범정부적 차원의 청소년육성 정책과제의 설정과 추진, 점검을 위해 청소년특별회의를 매년 개최하도록 규정하였다(법 제12조). 본래 1998년 11월 문화관광부 산하에 ‘청소년위원회’가 설치되고 1999년 제주시와 2000년 경기도에 청소년참여위원회가 설치되어 참여기구가 시작되었고 2002년 한일월드컵에서 청소년의 사회참여가 확대된 시대적 흐름이 반영된 결과라 할 수 있다. 청소년기본법 제12조와 제5조의2에 따라 청소년특별회의의 개최는 국가의 의무이다. 청소년은 이 기구를 통해 사회의 정당한 구성원으로서 본인과 관련된 의사결정에 참여할 권리를 가지는 것이다.

청소년특별회의가 가진 기능을 구체적으로 규정하면 다음과 같다. 청소년기본법 제12조는 “국가는 범정부적 차원의 청소년정책과제의 설정·추진 및 점검을 위하여 청소년 분야의 전문가와 청소년이 참여하는 청소년특별회의를 해마다 개최하여야 한다.”고 관련 규정을 마련하고 있다. 청소년특별회의는 범정부적 차원의 기구이며 지방자치단체의 정책에 참여하는 청소년참여위원회와는 이 점에서 큰 차이를 갖는다. 더불어 청소년 분야의 전문가와 청소년이 함께 참여하는 기구라는 점에서 특징을 지닌다. 한편, 그 목적을 청소년정책과제의 설정, 추진, 점검이라는 세 가지로 설명한다. 첫 번째, 설정이란 새롭게 만들어서 정한다는 것으로 기존에 없는 정책과제의 방향성을 마련한다는 의미로 볼 수 있다. 두 번째 추진이란 목적에 맞게 나아가도록 한다는 의미로 계획되었거나 운영되고 있는 정책과제가 목적에 부합하게 진행되도록 함을 뜻한다. 마지막 점검이란 낱말이 검사한다는 것으로 수행되었거나 수행되고 있는 정책과제가 본래 목적에 따라 실행되었는지를 확인한다는 것이다. 다시 말해 청소년특별회의는 주무부처인 여성가족부뿐 아니라 청소년과 관련된 모두 영역을 대상으로 그 정책과제를 새롭게 만들어 내거나, 기존 과제가 제대로 작동할 수 있도록 지원하거나 수행된 과제를 확인하는 기구이다. 그리고 이를 청소년 관련 분야의 전문가와 청소년이 함께 협력하여 수행해야 한다. 본 연구에서는 이러한 청소년특별회의가 청소년기본법에 근거한 목적을 충분히 수행하고 있는지를 확인하고자 한다.

2022 청소년백서(여성가족부, 2023)에 따르면, 청소년특별회의는 2004년 시범사업을 시작으로 매해 운영되고 있으며, 2005년부터 2023년까지 총 590개의 과제를 제안하였다. 2019년을 제외하면 매년 한 개의 정책의제를 수립하고 이를 바탕으로 관련된 정책과제를 제안하고 있다. 한 해 평균 37개 정도의 과제가 수립되고 제안되었다. 2023년은 기후환경, 디지털 역량, 마음건강 3개 분야에서 34개 과제가 제안되었으며 총 33개가 수용(부분수용 포함)되었다.

상대적으로 길지 않은 활동 기간 내에 도출된 과제에서 이러한 높은 수용률은 2005년부터 계속되었다. 이렇게 매해 평균 90% 이상의 높은 수용률을 보이는 근거가 무엇인지 그 내용을 살펴보는 것은 의미가 있을 것이다.

## 2. 선행연구 고찰

청소년특별회의를 직접 다룬 연구는 매우 한정적이었다. 다만, 일부에서 청소년특별회의에 참여한 경험이 있는 청소년을 대상으로 정책참여기구 혹은 정책참여를 다룬 연구는 일부 확인되었다. 본 연구에서는 이를 모두 살펴보고자 하였다. 먼저, 오해섭 등(2007)은 청소년특별회의가 시작되고 점차 자리를 잡아가는 시점에 그 운영을 위한 개선방안을 모색하였는데, 청소년특별회의 정체성을 청소년정책의 제안과 점검, 청소년의 역량강화 등으로 강조하였다. 더불어 격년 단위의 개최, 구성의 변화, 전담 상설조직 마련 등을 제안하였다. 이미 시기가 많이 지났음에도 이러한 결과 중 일부는 현재에도 일부 그 의미를 찾을 수 있다.

또한, 청소년특별회의를 포함한 참여기구의 활성화 방안 연구가 진행되었는데, 이 가운데 청소년특별회의에 대한 전문가조사 결과는 청소년특별회의가 다소 형식적이고 일회성·이벤트성 행사가 다수 차지하고 있으며, 청소년, 지도자, 전문가, 정부의 명확한 역할 분담과 범정부적 성격에 맞게 책임자의 참여 의무화가 필요하다는 사실을 밝혔다(최창욱, 전명기, 김윤희, 2013). 이 같은 내용은 김윤나(2018)가 한국형 청소년참여 모델의 이론을 검증하기 위해 청소년특별회의를 비롯한 참여위원회, 운영위원회에 참여한 경험이 있는 청소년 4명과 실무자 9명을 심층면접한 연구의 결과와도 일부 유사하였다. 청소년들이 의견이 실제 반영되는 피드백과 참여활동에 관한 홍보, 정책 결정권자와 직접적인 대화의 장, 청소년지도자나 실무자의 교육 강화가 그것이었다. 이 밖에도 선후배 교류활동 혹은 기획단의 운영과 구체적 매뉴얼이 제작 보급 등이 중요하게 언급되었다. 또한, 조금주(2017)는 우리나라 청소년참여기구의 운영상 문제점과 개선방안을 확인하기 위해 청소년특별회의의 4명 외에 참여위원회 8명, 운영위원회 5명 등 총 17명의 위원을 대상으로 FGI를 실시하였다. 이를 통해 시스템 구축, 의사반영, 대표성 등에서의 특성과 홍보 강화와 자유로운 소통의 장 마련 등의 활성화 방안 등을 탐색하였다. 그리고 최정원 등(2023)은 정치참여 실태를 분석하며 일부 청소년특별회의의 청소년과의 인터뷰를 통해 청소년 제안 수용률 도출 방식과 회의 운영 방식 및 횟수 등 다양한 문제가 있음을 밝히기도 하였다.

이 밖에 최창욱과 조혜영(2007)은 참여기구에서 활동한 경험을 지닌 719명의 청소년을 대상으로 정책참여의 현황을 파악하였는데, 참여기구에서의 경험이 의제를 정책화하지 못한

허탈감, 시간 부족과 활동 정보의 부족 등 여러 문제가 확인하였다. 또한, 청소년들이 참여 활동 성과와 장애 요인 및 한계 등을 15명의 청소년을 대상으로 탐색한 연구(조혜영 외, 2008)에서 학교, 입시, 학업, 주입식 교육으로 인한 창의성 부재, 제한적 자율성, 예산 문제 및 참여자 간 갈등 및 조직간 위계의 문제와 청소년들의 능동적 대처, 홍보 활성화, 교육정책과의 연계, 성인들의 인식개선 등의 방안을 도출되기도 하였다. 그 밖에 참여위원회 및 운영위원회 등 지역사회 참여활동을 탐색한 연구에서는 청소년과 청소년지도자의 FGI를 통해 청소년시설에 대한 낮은 인지도 및 주변 인식, 접근성, 학교와의 연계 등의 어려움이 확인되었다(조혜영, 정미나, 2024). 청소년정책 참여를 높일 수 있는 촉진 및 장애요인에 관해 탐색해본 질적연구(김남정, 2010)나 청소년참여기구 관련 국내연구의 동향을 분석한 연구(김용진, 고필재, 2020), 청소년참여기구 참여유무가 청소년활동 역량에 미치는 영향을 탐색한 연구(장여옥, 2023) 등도 있었다.

이 같은 선행연구들을 살펴보면, 청소년특별회의를 깊이 있게 탐색한 연구는 매우 부족하다는 사실을 확인할 수 있다. 더욱이 청소년참여기구의 과정과 현황, 그리고 활동내용 등을 구체적으로 탐색해본 시도가 아직 미흡하였다. 이에 본 연구와 같이 청소년특별회의의 사업계획 및 결과 등을 문헌으로 깊이 있게 분석하려는 시도는 의미가 있다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 분석대상 및 자료수집

본 연구의 목적을 수행하기 위해 내용분석을 시도하였다. 분석의 대상이 되는 문헌은 청소년특별회의의 계획을 담은 문서와 결과를 담은 문서, 그리고 관련되어 기록된 모든 공문서 및 기사 자료 등이 이에 포함되었다. 구체적으로 본 연구의 분석대상이 되는 자료는 다음과 같이 구분된다. 여성가족부의 청소년 사업안내는 2015년부터 2023년까지 총 9개로 청소년특별회의의 계획을 담고 있다. 연도에 따라 일부 차이가 있지만 2023년 기준으로 살펴보면, 청소년 참여기구 활성화, 청소년참여위원회, 청소년특별회의, 청소년운영위원회 등의 운영지침과 규정, 행정 안내 사항 등을 담고 있다. 본 연구에서는 사업개요, 주요 운영 방향, 구성, 행정 사항으로 이루어진 청소년특별회의의 내용을 중점으로 청소년 참여기구 전반, 청소년참여위원회 운영 내용을 함께 확인하였다.

청소년특별회의는 본 회의 후 최종 보고회를 하는데 이를 기준으로 결과보고서를 발간한다.

본 연구에서는 2015년부터 2023년까지 총 9개의 보고서가 수집되어 분석에 포함되었다. 여성가족부에서 발간되어 현재 제공되고 있는 보고서는 2015년 제11회부터 2023년 제19회까지가 전부이다. 10회까지는 별도의 보고서가 발행되지 않았기에 발간된 전체의 보고서만을 분석하였다. 보고서는 주로 추진 경과 및 절차와 구성을 담고 있는 추진개요, 매해 위원들의 모임과 활동을 담은 주요활동, 발굴과정과 세부내용 및 소관부처의 검토의견을 포함한 정책과제, 이행과제의 모니터링 결과의 붙임자료 등으로 구분된다. 2015년부터 2023년까지 제5차, 제6차, 제7차 청소년정책기본계획이 수립되고 운영되는 시기로 관련 지침도 수집되었다. 이 밖에 매해 공지되는 청소년특별회의 모집 공고, 홍보자료와 보고자료 등의 내용도 함께 분석되었다.

## 2. 분석기준 및 방법

본 연구의 분석기준은 청소년기본법 및 시행령이 기초가 되었다. 그리고 정책의 방향성을 담은 지침 등의 내용을 참조하였다. 구체적으로 청소년기본법 제12조와 동법 시행령 제12조가 가장 중요한 기준이 되었다. 이는 청소년특별회의의 설립 및 구성, 운영의 목적과 방향 등을 담고 있다. 또한, 국가 차원에서 청소년특별회의의 중장기적 운영 계획을 담고 있는 청소년정책기본계획의 내용을 주로 참조하였다. 이를 바탕으로 구성과 기능의 두 가지 차원에서 분석틀을 마련하였다. 먼저, 청소년특별회의의 구성은 조직구조 및 운영으로 재구분된다. 청소년기본법 제12조에 기초하여 ‘설정·추진 및 점검’등 법령의 기준에 따라 세 가지 기능을 충족할 수 있도록 조직이 구성되었는지, ‘청소년 분야의 전문가와 청소년’의 요건이 충족되었는지를 확인하는 것이다. 또한, 청소년기본법 시행령 제12조제1항과 제2항에서 규정하고 있는 청소년위원의 구성요건인 ‘성별·연령별·지역별로 각각 전체 청소년을 대표’하고 있는지, 제6차 청소년정책기본계획에서 밝힌 ‘소수청소년을 포함한 대표성 확보 지침’이 준행되고 있는지를 확인하였다. 더불어 절차와 시기를 분석하여 추가로 살펴 보았다. 이러한 자료를 연도별로 분석하였다.

<표 1> 청소년특별회의의 구성 분석내용

구분	분석 내용	기준 법령	
구성	조직구조 현황 및 변화	참여인원, 추진기구, 지원기구, 모니터링 조직	청소년기본법 제5조의2, 청소년기본법 제12조
	구성요건	전문가 참여, 성별 대표성, 연령별 대표성, 지역별 대표성, 소수청소년 대표성	청소년기본법 시행령 제12조, 제6차 청소년정책기본계획
추진절차	절차와 시기의 적절성	청소년기본법 제12조	

다음으로 기능의 적절성을 점검하였다. 청소년기본법에서 밝히는 설정, 추진, 점검의 세 가지 기능이 수행되고 있는지 확인하였다. 이는 정책제안의 과정과 내용, 모니터링 활동의 과정 및 내용 등으로 탐색하였다. 구체적으로 설정 기능을 확인하기 위해 제안된 정책과제의 회기별 현황과 구조, 특성을 분석하였으며 영역별 현황을 추가로 확인하였다. 영역은 청소년기본법에 근거하여 복지, 활동, 보호의 영역과 청소년정책기본계획을 참조하여 교육, 전달체계, 기타 등으로 그 분야를 구분하였다. 제안된 과제는 관계부처 협의를 통해 소관부처의 검토의견이 제시된다. 본 연구에서는 이를 분석하여 청소년특별회의의 실효성을 확인하였다. 이를 위해 제안된 과제를 수용, 부분수용, 불수용의 근거를 분석하여 필요한 정책이 제안되고 협의가 이루어지고 있는지 등을 분석하였다. 하나의 정책과제가 여러 세부과제로 구분되기도 하여 본 연구에서는 해당 정책과제의 주요 목적을 기준으로 점검하였다. 대체로 한 개의 정책과제는 하나의 부처를 향해 제안되지만, 일부는 2개 이상의 소관부처에게 제안하고 있어 이를 소관부처별 모든 자료를 분석에 포함하였다.

또한 모니터링은 청소년특별회의의 점검 기능에 부합한다. 모니터링의 내용을 분석하여 이 기능이 제대로 작동하는지 확인하였다. 전년도 정책과제와 다음 해 모니터링 결과를 상호 비교하여 과제의 실행 여부 적절히 점검하였는지 분석하였다. 모니터링은 11회부터 18회까지 8회분의 결과를 살펴보았다.<sup>3)</sup> 부처별로 이행 현황을 이행, 부분이행, 미이행으로 구분되는데, 이러한 판단의 근거를 구체적으로 살펴보았다. 예를 들어, 기존 정책과제를 확대하거나 개선하려는 정책과제를 모니터링한 경우, 어떻게 혹은 무엇이 나아졌는지를 점검 후 이행 혹은 부분이행으로 판단하였는지를 그 근거가 명확한 것인지를 확인하였다. 현재의 수집된 자료에서는 청소년특별회의가 정책을 추진하지는 않는 것으로 판단하여 분석에서 제외하였다.

3) 19회 모니터링은 20회(2024년)에 진행됨.

<표 2> 청소년특별회의 기능 분석내용

구분	대상	내용
설정	정책과제의 현황 및 구조	정책제안의 체계성
	정책과제의 영역별 현황	영역별 편향성
	정책과제 수용과정 및 결과	수용 판단 근거의 타당성 및 적절성
기능	부처별 정책과제 현황	현황 특성
추진	자료 없음	
점검	모니터링의 적절성	이행 판단 근거의 타당성 및 적절성
	부처별 모니터링 현황	현황 특성

본 연구의 신뢰도와 타당도를 확보하기 위해 연구자 외에 2인이 함께 분석에 참여하였다. 2인은 사회복지 및 청소년학 박사학위 소지자들이다. 정책과제와 모니터링의 결과는 보고서의 총괄표와 세부내용, 그리고 다음 해의 보고내용을 모두 중복하여 확인하였다. 일부 내용이 다른 경우가 발견되었고 모든 정보를 취합하여 가장 정확한 정보를 기준으로 현황을 파악하였다. 이러한 연구자 간의 일치도를 통해 일관성을 확보하고자 노력하였다. 정책과제의 수용 여부와 모니터링 이행 여부의 판단이 적절하였는지를 확인하기 위하여 연구참여자들은 해당 내용을 각자 확인하고 의견을 서술한 후 이를 기초로 합의하는 유목화하는 과정을 수차례 거쳤다.

## IV. 연구결과

### 1. 청소년특별회의 구성 분석결과

#### 1) 청소년특별회의 구성 현황 및 변화

청소년특별회의의 구성은 크게 3차례 변화를 보였다. 11회부터 13회까지는 17개 시도별 약 15명 내외를 기준으로 선발하였다. 14회부터 17개 시도 청소년참여위원회를 청소년특별회의 위원으로 위촉하였는데 25~30명 정도가 당연직 위원이 되었다. 이는 참여청소년의 수가 늘어나는 계기가 되었고, 지역과 중앙의 원활한 연계 기회를 제공하였다는 점에서 긍정적인 변화로 보인다. 16회부터 지역의 당연직 위원과는 구분되는 선발직 위원을 선출하기 시작하였다. 이들은 주로 정책제안팀, 온라인소통팀 등 추진기구로 편성되었다. 14, 15회는 당연직에서 일부를 선발하여 추진기구에 참여시켰지만, 16회부터 주로 중앙 선발직으로

추진기구를 구성한 것이다. 당연직 위원과 달리 선발직 위원은 청소년특별회의에만 집중적으로 참여가 용이하다는 장점이 있지만 추진기구가 갖는 역할의 중요성을 고려할 때, 선발직 청소년으로만 이를 구성하는 것은 문제의 소지를 갖게 된다.

<표 3> 연도별 청소년특별회의의 구성

회기	11	12	13	14	15	16	17	18	19
전체 구성	220	220	227	446	401	437	386	356	387
						<시도 청소년참여위원회 위촉>			
	<시도 선발>					68	48	46	33
						<중앙 선발>			
	3(의장단)								
				35	39	30	27	31	33
	20		(의제연구팀)*	(의제연구팀)	(의제연구팀)	(정책제안팀)	(정책기획팀)	(정책기획팀)	(정책기획팀)
추진기구				50	50	20	21	15	
				(중앙위원회)	(중앙위원회)	(의제기획팀)	(온라인소통팀)	(온라인소통팀)	
	17		17				18	(온라인소통팀)	(온라인소통팀)
	(청소년대변인)		(청소년대변인)*				(온라인소통팀)	(온라인소통팀)	-
전문가	10*		3	2	2	7	2	1	5
	17	9	6	9	8	5	5	4	5
지원기구	(운영지원단)	(운영지원단)	(운영지원단)	(서포터즈)	(서포터즈)	(선배위원)	(선배위원)	(선배위원)	(선배위원)

\* 해당연도 사업안내에서만 기재된 내용으로 결과보고서에서 별도 내용 없음

추진기구는 구체적으로 보면 의제연구팀이나 정책기획팀, 온라인소통팀 등으로 구성되었다. 이는 청소년특별회의가 정책을 제안하거나 청소년특별회의 자체를 홍보하는데 지나치게 집중하고 있음 보여준다. 청소년특별회의의 기능인 정책의 '설정'과 '추진', '점검'의 세 가지 중 '설정', 다시 말해 정책제안에 주요 초점이 있으며 이러한 결과를 홍보하는 것에 치우쳐 있음을 말해준다. 19회에는 홍보 역할의 기구도 없어져 실제 기능은 더 축소되었다.

한편, 청소년특별회의는 지원기구가 있다. 11회부터 15회까지 운영지원단(14회부터 서포터즈로 명칭 변경)이 있었는데, 주로 직전 해 청소년특별회의에 참여했던 청소년들로 구성되었다. 행사를 지원하거나 전년도 정책과제 중 모니터링에 일부 참여하였다. 16회부터 선배위원으로 대체되었다. 청소년특별회의의 출신들로 여러 분야에서 전문인력으로 성장한 성

인들이다. 정책발굴과 본회의에서 전문가와 함께 일부 자문 역할을 한다. 다양한 인적 자원을 활용한다는 측면에서 선배위원은 분명 의미가 있다. 그러나 청소년특별회의가 지니는 정책의 설정, 추진, 점검의 기능을 수행하기 위해서는 연속성을 지녀야 한다는 점에서 기존 서포터즈의 필요성이 제기될 수 있을 것이다.

모니터링은 정책 점검을 위한 수단이다. 그러나 수행하는 집단의 선발기준이 제시되지 않았으며 그 구성원이 계속 변화하고 있었다. 14회까지 지역 위원과 지원단(서포터즈), 한국청소년활동진흥원까지 모니터링에 참여하였지만, 15회는 서포터즈와 진흥원이 진행하였다. 16회는 한국청소년정책연구원에서 조사를 수행하였고, 17회부터는 선배위원이 참여하였다. 최근 들어 청소년위원은 모니터링에 참여하지 않고 있었다. 모니터링 참여집단에 대한 구체적인 설명과 그 기준은 찾을 수 없었다.

## 2) 청소년특별회의 조직의 구성요건

청소년특별회의는 법률에 따라 청소년과 청소년 분야의 전문가로 구성되어야 한다. 12회까지 10명으로 계획된 전문가의 수가 13회부터 5명으로 축소되었다. 15회부터 참여청소년의 수는 급격히 늘었지만, 참여전문가의 수는 오히려 더 줄었다. 여성가족부(2023)는 전문가의 역할을 참여청소년 역량 강화 교육과 청소년특별회의 운영지원, 관련 정보 제공 및 자문으로 규정하였다. 그렇지만 17개 시도에서 모인 400~500여 명의 청소년을 대상으로 이를 수행하는 전문가의 수가 충분하다고 보기 힘들다. 본 회의를 기준으로 참여한 전문가가 5명도 되지 않는 경우도 많았다. 더욱이 어떠한 전문가가 얼마나 참여하여야 하는지 기준도 명확하게 제시되지 못하고 있었다.

<표 4> 전문가 참여 현황

회기	11	12	13	14	15	16	17	18	19
전문가	10*		3	2	2	7	2	1	5

\* 해당연도 사업안내에서만 기재된 내용으로 결과보고서에서 별도 내용 없음

제6차 청소년정책기본계획부터 강화된 청소년참여정책에 따라 청소년특별회의 인원은 14회부터 400~500여 명으로 증가하였다. 이러한 과정 내에서 청소년기본법 시행령 제12조 제2항에서 정한 성별·연령별·지역별 대표성이 보장되고 있는지를 분석하였다. 먼저, 구성원의 성차는 지속해서 발생하고 있었다. <표 5>에서 보는 바와 같이 12회부터 여자청소년의 수가 남자청소년의 수보다 많은 것으로 나타났다. 여자청소년이 60%, 남자청소년이 40% 정도의

비율로 유지되고 있는 추세이다. 남자가 51.8%, 여자가 48.2%로 나타난 청소년통계와는 대조적이었다(여성가족부, 2023).

한편, 성별 대표성은 의장단 구성에서 문제가 되었다. 2016년 언론에 보도된 자료에 따르면(오마이뉴스, 2016년 4월 26일 자), 다득표의 원칙에도 남자청소년 중 1명을 탈락시키고 순위권 밖에 있는 여자청소년이 부의장이 되었다. 여성가족부는 ‘성별영향분석평가’ 결과에 따라 ‘성별 형평성’이라는 새로운 원칙이 적용되었다고 밝혔으나 이러한 ‘성별 고려’가 사전에 고지되지 않았기에 절차상의 오류가 있었다. 그런데도 의장단 선출 결과는 그대로 유지되었다. 2024년 청소년사업안내에 따르면 ‘성별 고려’에 따른 의장단 선출은 현재까지 적용되고 있다. 결과적으로 전체 청소년의 성비를 고려할 때 남자청소년의 참여가 적지만 이에 따른 대안 없이 의장단 선출에 대한 주무부처의 관여만 계속되고 있었다.

<표 5> 연도별 인원 현황(성별)

회기	11	12	13	14	15	16	17	18	19
전체인원	220	220	227	446	401	505	434	402	420
남	111	97	83	193	162	212	167	162	181
여	109	123	144	253	239	293	267	240	239

두 번째 연령별 분석에 따라 변화가 확인되었다. 초중등, 고등, 대학 등으로 나누어 살펴보면 전체 참여인원이 2배 가량 늘어난 14회에 16~18세의 인원이 전체의 76%를 차지하였다. 그러나 이후 지속해서 감소하여 19회는 42.4%까지 떨어졌다. 반면, 9~15세와 19~24세 연령이 차츰 증가하고 있다. 연령층이 다양화되었다는 점에서 긍정적일 수 있다. 그러나 청소년참여위원회의 16~18세 청소년 선발 계획을 보면 2018~2020년 70~80%에서 2021~2023년에 50~60%로 하향조정되었다. 16~18세 연령의 참여 수가 줄어든 후 지침의 변화가 나타났다. 9~15세와 19~24세 연령의 증가가 아닌 16~18세 참여 감소에 따른 부득이한 결정으로 해석할 수 있다. 2024년 7월까지 청소년특별회의를 계속 모집하고 있는 등 실제 청소년의 참여가 전반적으로 감소하고 있다. 그중 특히 16~18세 연령의 참여 감소가 두드러진 것으로 해석할 수 있다. 실제로 14회부터 430명 이상 계획된 지역회의의 당연직 위원이 원안대로 모집되지 못하였다.

<표 6> 연도별 인원 현황(연령별)

회기	11	12	13	14	15	16	17	18	19
초중	40	38	41	63	64	86	109	112	149
	18.2%	17.3%	18.1%	14.1%	16.0%	17.0%	25.1%	27.9%	35.5%
고	144	142	153	339	277	320	231	194	178
	65.5%	64.5%	67.4%	76.0%	69.1%	63.4%	53.2%	48.3%	42.4%
대	29	40	33	44	60	99	94	96	93
	13.2%	18.2%	14.5%	9.9%	15.0%	19.6%	21.7%	23.9%	22.1%
기타	7								
	3.2%								

세 번째 지역별 인원의 차이에 따른 대표성도 일부 문제가 분석되었다. 14회부터 6년간의 시도별 평균 참여 인원과 해당 지역별 청소년 인구를 분석하면, 차이를 확인할 수 있다. 서울시에는 전체 청소년 중 17.3%가 있지만 단지 3.3%의 청소년만이 청소년특별회의에 참여하였다. 경기도는 44.7명(10.3%)의 청소년이 참여하였지만 청소년 중 27.9%가 여기에 거주한다는 점에서 비교가 된다. 여성가족부는 각 시도별 25-30명 내외라는 지침을 마련하였지만, 이는 현재 청소년의 수에 따른 지역별 차이를 고려하지 않는 것으로 볼 수 있다. 강원, 충남, 제주 등 일부 지역은 지속해서 이러한 지침에도 미치는 못하는 인원이 모집되었다. 성별, 연령별, 지역별 대표성이 보장되지 못함에도 변화를 모색하지 않고 있었다.

<표 7> 지역별 청소년특별회의 참여인원

회기	11	12	13	14	15	16	17	18	19	최근 6년		청소년 인구 <sup>4)</sup>
										평균	%	
서울	18	16	14	19	17	15	16	10	9	14.3	3.3%	17.3%
부산	13	11	9	25	25	29	25	19	21	24.0	5.5%	5.9%
대구	14	9	12	28	25	28	24	24	26	25.8	5.9%	4.7%
인천	12	11	18	27	18	21	26	24	28	24.0	5.5%	5.8%
광주	6	14	13	34	30	26	24	17	23	25.7	5.9%	3.2%
대전	15	14	20	24	29	35	21	22	17	24.7	5.7%	3.1%
울산	13	14	11	20	23	22	26	21	18	21.7	5.0%	2.2%
세종	11	15	14	23	20	24	19	24	15	20.8	4.8%	0.9%
경기	20	15	12	43	44	45	44	42	50	44.7	10.3%	27.9%
강원	11	13	10	16	16	16	11	11	8	13.0	3.0%	2.8%
충북	15	8	18	28	19	27	25	24	23	24.3	5.6%	3.1%

회기	11	12	13	14	15	16	17	18	19	최근 6년		청소년 인구
										평균	%	
충남	13	16	15	26	18	26	18	12	18	19.7	4.5%	4.1%
전북	15	13	14	24	18	25	20	22	20	21.5	4.9%	3.5%
전남	15	15	9	25	18	31	19	26	32	25.2	5.8%	3.3%
경북	11	10	11	28	24	26	24	27	29	26.3	6.1%	4.6%
경남	10	10	10	25	30	25	24	20	33	26.2	6.0%	6.4%
제주	8	16	17	10	11	16	20	11	17	14.2	3.3%	1.4%
중앙				21	16	68	48	46	33	38.7	8.9%	

성별, 연령별, 지역별 대표성 외에 취약계층 혹은 소수청소년 참여 보장에 대한 부분에서도 이를 충족하지 못하였다. 11회부터 13회까지 직접 선발에 따라 기회균등과 소수자의 참여 보장을 위해 ‘근로, 북한이탈, 한부모 가정, 다문화, 장애, 비학생 등’의 수를 20%로 고려하도록 하였다. 14회부터 청소년참여위원회의 일부 청소년이 청소년특별회의의 위원으로 위촉되기에 취약계층 혹은 소수청소년의 모집을 위해 유관기관에서 추천을 받을 수 있도록 홍보 및 협조를 요청하였다. 그러나 그 대표성이 구체적으로 어떻게 보장될 수 있는지 관련 자료에서 찾을 수 없었다. 제6차 청소년정책기본계획에서 ‘청소년 참여기구 위원 구성을 다원화함으로써 청소년의 대표성 강화하고, 취약계층 청소년이 반드시 일정비율 이상 참여한다는 원칙을 제시’한다고 밝히고 있지만 청소년특별회의를 구성하는 가운데 구체적으로 어떻게 계획되고 실행하였는지 정확하게 나타나지 않았다.

### 3) 청소년특별회의의 추진절차

추진절차는 청소년특별회의가 제 기능을 할 수 있도록 실행되었는지 분석하였다. 먼저, 전체 일정에 있어서 일부 문제가 확인되었다. 12, 13회의 청소년특별회의는 3월 출범식을 갖고 본격적인 활동을 시작했지만 14회 이후 출범식이 5월에 이루어졌다. 청소년참여위원회가 구성되고 이 인원이 지역별 위원으로 추천되어 위촉되기 때문이었다. 그러나 예비회의가 8월로, 본 회의가 9월에 이루어지기에 청소년들이 청소년특별회의에서 실제 활동하는 시간은 비교적 짧다. 청소년정책과제의 설정은 새로운 과제를 창출해내거나 기존의 정책을 분석하여 부족한 부분을 확대하거나 개선하는 과정이다. 이러한 활동이 반드시 일정한 시간이 필요하다는 점을 고려할 때 현재의 출범식과 예비 혹은 본 회의의 일정은 조정이 필요해 보인다.

4) 행정안전부 주민등록 인구통계 2024년 5월 기준

한편, 14회까지 예비회의에서 본 회의로 가는 과정에 정책과제에 대한 관계부처의 협의가 먼저 진행되었지만, 15회 이후 본 회의 후로 조정되었다. 이는 본 회의 전 관계부처에서 상정될 내용을 사전 검토하는 방식이 아닌 본 회의에서 결정된 사항을 부처에 전달하는 방식으로 변경된 것으로 보인다.

<표 8> 연도별 청소년특별회의의 주요 절차

회기	11	12	13	14	15	16	17	18	19
출범식	5월	3월	3월	5월	5월	5월	5월	5월	5월
의제연구 워크숍	7월	5월(1차) 7월(2차)	6월(1차) 8월(2차)	7월	-	-	-	-	-
일반청소년 의견수렴	-	-	-	8월	8~월	5~6월	6~8월	6~7월	7~8월
예비회의/ 정책발굴워크숍	9월	9월	9월	9월	8월	9월	8월	8월	8월
본 회의	11월	11월	11월	11월	9월	10월	9월	9월	9월
관계부처 협의	10월	10월	10~11월	10~11 월	10~11 월	10~11 월	10~11 월	10~11 월	10~11 월
		<본 회의 전>				<본 회의 후>			
평가회의/보고회					12월				

청소년특별회의의 목적인 정책과제를 설정하고 추진하며, 점검하기 위해 참여하는 청소년은 아직 완성된 참여자들이 아니다. 일부는 청소년특별회의의 본래 목적과 추진절차 등에 관한 내용조차 숙지되지 않은 상태이다. 이들에 대한 역량 강화는 필요하다. 그러나 연간 진행된 내용을 분석해보면 청소년특별회의에 참여하는 청소년들의 참여 역량을 증진시키며 적절한 참여 기회를 제공하고 있다고 보기 어려운 점이 확인되었다. 역량 강화를 위해 의제연구 워크숍이 열리기도 하였다. 12, 13회 2차례에 걸쳐 1박2일 진행되었으며 이후 이를 바탕으로 정책제안을 심의하는 예비회의로 연결되어 진행되었다. 그러나 14회부터 워크숍은 다시 1차례로 변경되었으며 15회에는 예비회의만, 16회부터 예비회의의 성격인 정책발굴워크숍만 1차례 진행되었다. 더욱이 코로나로 인해 정책발굴워크숍 역시 온라인으로 상대적으로 축소 진행되었다. 15회부터 대표자 회의나 전문가 자문단 검토의 과정이 포함되어 있고 보고서에 기록되지 않은 역량 강화의 사업들이 진행되었을 수도 있지만, 14회 이후 청소년 정책 참여를 위한 역량 강화의 기회는 줄어들었다고 볼 수 있다.

이러한 점은 출범식의 내용을 분석하는 과정에서도 유사하게 확인되었다. 11회 출범식에서 의제선정 방법과 정책과제 발굴 강의가 진행되었으며, 동시에 의제연구팀 교육, 모니터링 교육이 진행되었으며, 12회에서 정책의제 교육 및 발굴 교육, 13회에서 청소년의 사회참여에 관한 기초 강연이 있었다. 14회 이후로는 이러한 교육이나 강연이 확인되지 않는다. 청소년정책기본계획에서 청소년의 참여와 그에 따른 참여기구의 강화를 주요 정책과제로 설정하였지만, 오히려 실질 내용에서 살펴보면 청소년특별회의가 가지는 기능과 역할 수행을 위한 준비 및 교육에 대한 요소들이 축소되는 것으로 보인다.

## 2. 청소년특별회의의 기능 분석결과

### 1) 정책과제 제안의 현황 및 특징

각 회기는 주제인 정책영역을 선정하였다(15회 제외). 주로 청소년 이슈에 관한 조사 후 전문가 자문회의를 통해 후보군이 선정되고 이를 청소년위원이 투표하여 영역을 선정하는 방식이다. 15회에서는 정책영역이 별도로 선정되지 않고 자유롭게 6개 과제를 선정하였다. 그리고 16회부터 선정된 정책영역 외에 특별과제를 별도로 추가하기도 하였다. 영역 및 그에 따른 세부과제를 구체적으로 살펴보면 일부는 청소년정책기본계획과의 연관되게 선정된 것으로 보인다. 예를 들어, 14회나 16의 영역은 제6차 청소년정책기본계획의 중점 사항이었고 19회의 특별과제 중 디지털 역량은 제7차 청소년정책기본계획의 주요 과제이다. 또한, 세부과제 중 일부는 선정된 영역과의 관련성이 그리 높지 않았다.

정책영역이 선정되면 이에 따라 3~4개의 분야가 선정되고 분야별 1~3개의 과제가 선정되었다. 다시 1~3개의 중과제와 그 안의 세부과제가 수립되었다. 평균 4개 분야에서 8.1개 과제와 14.7개 중과제, 29개의 세부과제가 수립되었으며, 그에 따라 11회부터 19회까지 제안된 정책과제는 총 261개로 확인되었다. 16회부터는 30개 이상의 세부과제가 꾸준히 제안되었다. 그러나 선정된 영역에서 벗어나거나 관련성이 부족한 세부과제도 일부 확인되었다. 참여나 역사를 주제로 한 11회와 14회가 세부과제의 수가 가장 적었지만, 오히려 주제에 부합하는 과제들이 도출된 것으로 분석되었다.

반면, 가장 최근인 19회에서는 선정된 영역보다 2개의 특별과제의 비중이 더욱 컸다. 청소년위원이 직접 선정된 영역과 관련 없는 특별과제를 선정하는 것이 과제의 수를 증가시켜 정책제안의 질적 수준을 낮추는 것은 아닌지 점검할 필요가 있다. 청소년의 의견과 달리 특별과제를 부여하는 것은 성인들의 합의와 전문가들의 이야기를 통해서 추려진 결과 내에서만 청소년들이 투표하고 있다는 청소년의 이야기(최정원 외, 2023)와 같이 성인 주도

운영을 보여주는 사례라 할 수 있다.

<표 9> 제안된 정책과제의 현황 및 구조

회기	정책영역	분야	과제	중과제	세부과제	구조
11	역사	3	6	12	23	■중과제 명칭 □제안배경(실태, 정책의 필요성) □세부과제 명칭1 - 세부정책 내용 1
12	소수청소년	4	11	18	29	
13	진로	3	7	14	30	
14	참여	3	6	11	22	
15	-	6	11	17	28	
16	자립	5	8	16	33	■중과제 명칭 □청소년의 목소리(의견수렴 내용 일부) □제안배경(실태, 정책의 필요성) □세부과제 명칭1 - 세부정책 내용 1 .구체적 세부정책 내용 1(17회부터)
17	공정	5	9	16	30	
18	보호	4	9	15	32	
19	기후환경	3	6	13	34	
계		36	73	132	261	
평균		4	8.1	14.7	29	

정책제안의 내용은 다음과 같이 제안되었다. 먼저, 중과제를 기준으로 실태 및 필요성을 서술하는 제안배경이 설명되었다. 배경을 중심으로 세부과제는 적으면 1개 많으면 4개 정도 제안되었다. 그리고 각 세부과제에 대한 구체적인 내용이 약술되는 형태이었다. 제안배경은 실태조사의 현황, 보도자료, 연구결과 등에 기초하여 설명되었다. 11~13회에 비해 최근 청소년특별회의가 구체적인 자료를 기초로 설명하고 있었다. 특히, 17회부터 세부과제별 제안 내용에 대한 한 단계 더 구체적 정책을 제시하였다. 이는 이전의 다소 포괄적이며 모호한 정책제안과 구별되는 긍정적인 변화이다. 그러나 ‘환경 과목 선택 확대를 위한 학생 의견 수렴 과정 마련’, ‘청소년들이 디지털을 활용할 때 자신의 감정을 조절, 타인을 존중하고 상대방을 배려하여 긍정적 사회관계를 형성할 수 있도록 교육’ 등과 같이 정책의 수행 주체가 모호하거나 요구하는 바가 명확하지 않고 실현 가능성을 체계적으로 점검하지 않는 등 깊이 있는 논의가 부족한 일부 과제도 확인되었다.

11회부터 19회까지 제안된 총 261건을 정책과제가 가진 성격을 기준으로 복지, 보호, 활동, 참여, 교육, 전달체제로 구분하여 그 현황을 범주화하였다. 그 결과, 청소년복지에 관하여 다룬 안건이 84건(32.2%)으로 가장 많았다. 이를 제외한 다른 안건들의 경우는 그 수의 차이가 크지 않았다. 다만 활동 영역에 관한 정책(9.2%)은 상대적으로 적었다.

<표 10> 정책과제의 영역별 현황

계	복지	보호	활동	참여	교육	전달체계	기타
261	84	41	24	30	37	34	11
100%	32.2%	15.7%	9.2%	11.5%	14.2%	13.0%	4.2%

## 2) 정책과제 수용과정 및 결과

소관부처는 제안된 과제를 검토하며 수용여부와 향후 계획을 제시하였다. 총 261건의 기준으로 90건(34.5%)이 수용되었으며 149건(57.1%)이 부분수용되어 총 91.6%의 높은 수용률을 보인다. 22건의 불수용된 과제 중 대다수는 법률 및 제도의 변화를 요청하였다. 법률의 개정이 필요하거나 기존 제도에서 많은 변화가 요구되는 제안의 경우는 대체로 받아들여지지 않았다. 예를 들어, ‘학교 내 진로컨설팅의 전문화’를 요구하는 정책제안이나 ‘(가칭)청소년키움통장의 개설’ 등의 제안은 법의 개정이 필요하거나 혹은 기존 정책과 맞지 않는다는 점에서 불수용되었다. 이 같은 제안은 제외하고는 거의가 (부분)수용되었다. 그러나 이러한 결과와 달리 청소년위원은 정치참여 기구의 운영 방식이 절차적 측면에서만 완벽할 뿐 실제 청소년의 목소리를 반영했다고 보기 어렵다는 수용률 도출 방식의 문제를 제시하였다(최정원 외, 2023).

이를 설명할 수 있는 (부분)수용된 정책과제에서 몇 가지 논의될 만한 점이 확인되었다. 먼저 2개 이상의 부처에게 제안된 과제의 경우, 한 부처만 수용을 한 경우를 부분수용에 포함되었다. 하나의 정책과제에 속한 여러 세부과제 중 일부만 수용해도 부분수용으로 분류하였다. 예를 들어, 2021년 과제를 중 ‘청소년 취업 부당 대우 근절을 위해 특수고용직 청소년 산재 개인부담분 지원과 고용자 및 피고용자 근로교육이수 인증제’가 제안되었는데, 고용노동부는 ‘현재 청소년 근로교육을 진행하고 있다’는 의견만을 제시하였고 이는 부분수용으로 분류되었다. ‘만 16세 이상으로 연령 하향’의 정책과제에 대해 중앙선거관리위원회는 ‘국회에서 결정한 사안’이라고 판단을 보류하였지만, 세부과제 중 ‘교육 영상 및 자료집 배포’ 하나만 시행한다고 답변하였다. 이 과제 전체는 부분수용으로 구분되었다. 제안된 과제를 ‘중장기적으로 검토하겠다’거나 ‘추가 논의가 필요하다’는 답변도 부분수용으로 분류되었다. 이는 현시점에서 긍정 혹은 부정으로 판단할 수 없다는 의미로 해석할 수 있지만 이와 같은 과제 24건이 (부분)수용으로 구분되었다.

<표 11> 정책과제의 현황 및 점검결과

회기	안건	수용	부분 수용	불수 용	수용(부분수용) 구분에 의문이 드는 안건			
					계	'장기적 검토 필요'를 (부분) 수용으로	모호한 답변을 (부분)수용으로	부분수용을 수 용으로
11	23	6	14	3	6	5	1	
12	29	18	10	1	4	2	1	1
13	30	12	12	6	4	1	3	
14	22	13	7	2	3	1	2	
15	28	9	16	3	8	4	2	2
16	33	6	26	1	8	4	3	1
17	30	11	17	2	4	3	1	
18	32	7	22	3	6	3	3	
19	34	8	25	1	7	1	5	1
계	261	90	149	22	50	24	21	5

소관부처가 모호하게 답변한 경우도 확인되었는데 이러한 과제도 (부분)수용으로 취급되었다. '타부처의 판단이 필요한 사업'이라는 답변과 제안된 정책과제를 하고 있거나 수용하겠다는 등으로 명확히 판단하기 어려운 답변도 여기에 속하였다. 마지막으로 소관부처가 제시된 정책과제의 세부안건 중 일부만을 다루었음에도 이를 부분수용이 아닌 수용으로 판단한 것도 일부 확인되었다. 이 같은 안건이 총 50건에 이르렀다.

정책과제 중 일부는 신규가 아닌 기존 정책사업을 확대, 강화, 내실화, 활성화할 것을 제안하였다. 소관부처의 답변 중 대다수는 '현재 시행 중' 혹은 계획 중인 사업의 내용을 직접 보내오는 경우였다. 신규 정책과제를 제시하는 경우도 소관부처가 현재 시행 중인 유사사업을 제시하는 답변으로 대체하는 경우가 다수 있었다. 다시 말해, 현재 우리 부처에서는 해당 사업 혹은 유사사업을 진행하고 있거나 계획 중이라는 의미였다. 매해 동일한 형식이 확인되었는데 2023년 한 해만 56개의 답변 중 이와 같은 내용이 절반 이상이었으며, 이는 (부분)수용으로 구분되었다. 제대로 된 소통구조가 마련되지 않은 상태로 결과물로만 제안과 답변을 진행하는 구조에 따른 문제라 할 수 있다. '수용을 했다는 게 반영을 했다는 게 아니라 유사한 다른 정책을 찾아서 이미 하고 있다 혹은 목적이 완전히 다른 것에 짜맞추기 수용'이라 응답한 청소년위원의 의견과 일치하는 결과이다(최정원 외, 2023).

한편, 9년간 제안된 정책과제는 주무부처인 여성가족부에 속한 과제가 120건으로 가장 많았으며, 교육부로 전달된 경우가 89건이었다. 이 두 부처에서 전체의 약 58.7%를 차지하는

것으로 나타났다. 다음으로 고용노동부나 문화체육관광부, 환경부, 보건복지부 등에 대한 정책제안이 있었다. 여성가족부는 불수용이 적은 데 비해 교육부와 고용노동부는 전체 제안된 안건에 비해 불수용이 상대적으로 많은 것으로 확인되었다. 연도별로 보면 한 해 평균 8~9개의 부처에 건의하였는데 과제의 수가 많으면 소관부처의 수도 많았다. 그러나 2019년은 정책과제의 수에 비해 13개의 다양한 부처에 제안하였다. 다른 해와 달리 사전에 정책영역을 정하지 않았기에 오히려 다양한 주제와 부처의 사업들을 다룰 수 있었던 것으로 보인다.

<표 12> 부처별 정책과제 현황

부처	수용	부분 수용	불수 용	계	부처	수용	부분 수용	불수 용	계
여성가족부	70	45	5	120	행정안전부	1	3	2	6
교육부	26	48	15	89	중앙선거관리위원회	1	4	1	6
고용노동부	6	10	6	22	국가보훈처	1	3		4
문화체육관광부	3	9	2	14	통일부	2	2		4
환경부	5	6	1	12	국가인권위원회	1	3		4
보건복지부	2	6	3	11	외교부	2			2
국토교통부	2	6	3	11	금융위원회		2		2
경찰청	2	6	2	10	중소기업벤처부	1	1		2
방송통신위원회	5	3	2	10	기타(12개 기관)	3	7	2	12
법무부	5	2	1	8					
시도 교육청		7		7	계	138	173	45	356

### 3) 모니터링의 활동내용

모니터링 보고내용을 분석한 결과, 정책을 정확하게 점검하지 못하는 것으로 볼 수 있었다. 8년간 총 206건이 모니터링되었으며 이 중 이행으로 구분된 정책은 107건(51.9%)이며 부분이행으로 분류된 정책이 83건(40.3%), 미이행된 정책 16건(7.8%)으로 나타났다. 미이행된 정책은 왜 미이행된 것인지 그 원인이 분석되지 않았다. 또한, 모니터링 과정이 정확한 기준을 바탕으로 이루어지는 것인지 의심이 될만한 명확하지 않은 내용이 다수 발견되었다. 아직 계획 단계에 있음에도 혹은 일부의 내용을 확인한 것만으로 부분이행도 아닌 이행으로 판단하는 등 부정확한 정보를 바탕으로 모니터링의 결과를 도출한 경우가 많았다. 예를 들어, ‘청소년수련시설에 의견수렴함을 설치하고 참여기구가 이를 취합 후 활동에 반영, 취합된 의견은 지자체 및 유관기관 홈페이지에 별도로 게시’하는 내용을 담은 정책과제(2018년)를

모니터링하면서, 여성가족부가 수렴함의 설치 및 운영을 지자체에 권고하고 사업안내에 포함한 것만을 확인하였고 다른 결과는 확인하기 어렵다고 밝히면서도 이행으로 구분하였다. 이같이 모니터링할 수 있는 일부 사례만을 확인하고 이행으로 판단하는 경우가 많았다.

<표 13> 정책과제의 모니터링 현황 및 점검결과

회기	대상	이행	부분 이행	미이 행	이행(부분이행) 구분에 의문이 드는 안건			
					계	부정확한 정보 로 판단	잘못된 대상 선정	기존과의 차이 를 미확인
11	20	9	9	2	13	7	1	5
12	28	15	12	1	14	5	7	2
13	24	10	13	1	10	6	1	3
14	20	15	4	1	12	10		2
15	25	14	9	2	10	5	4	1
16	32	13	14	5	11	7	3	1
17	28	13	12	3	7	4	2	1
18	29	18	10	1	6	3	3	
계	206	107	83	16	77	44	18	15

모니터링의 대상 선정이 잘못되었거나 모호한 경우도 있었다. 예를 들어, 소관부처가 아닌 부처 혹은 불수용한 부처를 대상으로 모니터링을 하였다. 소관부처에서 정책 중 일부만 수용하였다면 이후 수용한 정책만 점검하여야 하지만 불수용한 제안까지 점검하는 경우도 있었다. 정책의 핵심 안건이 제외된 상태에서 모니터링되기도 하였다. 확대 및 개선을 요구하는 정책제안은 기존 정책에서 어떤 변화를 보였는지를 점검하여야 하지만 단지 정책의 실시 여부만 확인하기도 하였다.

모니터링의 과정의 이 같은 문제는 제안된 정책을 수용과 부분수용, 불수용으로 분류하는 과정에서 출발한다. 처음부터 모호하게 분류되었기에 모니터링의 대상도 모호해진 것이었다. 예를 들어, ‘장기적 검토’나 ‘시행에 어려움이 있다’는 부처 의견을 부분수용으로 포함하는 것이 오히려 모니터링 과정에서는 적합하지 않은 대상과 불분명한 목적으로 모니터링하는 결과를 초래한 것이다. 또한, 모니터링에 대한 정확하고 체계적인 지침이나 교육의 부재와 정확하고 풍부한 정보가 제공되지 않는 것이 그 원인으로 보인다.

한편, 부처별 모니터링 현황을 살펴본 결과, 교육부의 미이행 건수가 5건이 있었으며 주무부처인 여성가족부 역시 4건의 미이행된 과제가 확인되었다. 부처별 현황을 분석하는 과정에서 모니터링 대상이 되는 부처의 수와 실제 모니터링의 수가 달랐다. 또한, 총괄표에는

있으나 실제 모니터링의 내용은 부재한 오류도 다수 발견되었다.

<표 14> 부처별 모니터링 현황

부처	이행	부분	미이행	계	부처	이행	부분	미이행	계
여성가족부	61	32	4	97	법무부	3	1		4
교육부	36	22	5	63	국가보훈처	2		1	3
고용노동부	8	10		18	통일부	4			4
문화체육관광부	6	4	1	11	국가인권위원회	1	3		4
보건복지부	3	4		7	행정안전부	1	1		2
국토교통부	1	3	1	5	환경부		1	1	2
경찰청	3	1	2	6	금융위원회	1	1		2
방송통신위원회	1	2	2	5	중소기업벤처부	1	1		2
시도 교육청	2	3	1	6	기타(8개 부처)	6		2	8
중앙선거관리위원회	2	3		5	계	142	92	20	254

## V. 결론 및 제언

본 연구는 대표적인 청소년참여기구인 청소년특별회의가 적절히 구성되며, 제 기능을 수행하고 있는지를 분석하는 데 그 목적이 있었다. 특히, 청소년특별회의의 조직구조, 추진절차, 정책제안의 과정, 모니터링 결과 등에 관한 내용을 분석하였다. 이를 위해 2015년부터 2023년까지 총 9년간의 청소년특별회의의 계획과 결과를 담은 청소년특별회의 결과보고서, 청소년사업안내 및 제5차 및 제6차 청소년정책기본계획 그리고 관련 공문서 및 기사 자료 등을 수집하여 분석하였다.

연구결과, 청소년특별회의는 점차 더 많은 청소년이 참여할 수 있도록 변화하고 있으나 추진기구의 조직이 중앙 선발직 중심으로 운영되며, 정책과제의 선정과 홍보에 몰입하는 구조를 가지고 있음이 확인되었다. 성별, 지역별, 연령별 대표성을 갖춘 조직을 구성하지 못하고 있었고 특히 청소년 전문가의 참여가 소극적이었다. 16~18세 연령의 참여가 줄어드는 것도 확인되었다. 실제 활동하는 기간이 5월부터 9월까지로 짧고 청소년위원의 역량을 강화할 수 있는 여건도 충분하지 않았다. 또한, 제안된 정책을 점검하기 위한 모니터링은 수행집단의 선발기준 자체가 확인되지 않으며 최근에는 청소년위원이 이에 참여하지 않고 선배위원 등 다른 집단에서 이를 대신하고 있었다. 이러한 결과는 조금주(2017)가 밝힌 대표성의 문제가 크게 개선되지 않고 있었으며, 김윤나(2018)의 연구에서 밝힌 청소년들이 정책 결정권자와의

대화 절차 등을 요구하는 것과 같이 일부 구조의 변화가 필요함이 의미한다.

또한, 기존 연구에서 분석하지 못했던 정책제안의 내용 및 결과 분석을 통해 높은 수용률을 보인다는 여성가족부의 성과발표와 다른 일부 내용이 확인되었다. 제안된 정책과제는 내용이 모호하거나 실현 가능성이 적은 것도 있으나 보다 체계성을 갖춰 가고 있었다. 그러나 약 30개 이상의 다소 많은 과제가 다루어졌으며, 최근 들어 선정된 영역 외 특별과제가 포함되는 등의 문제가 있었다. 청소년의 의견보다 청소년정책기본계획과의 관련성이 강조되는 것으로 보이기도 하였다. 91.6%의 높은 수용률은 일부만 수용되어도 부분수용이 되는 구조와 (부분)수용으로 보기에는 다소 무리가 있는 소관부처의 답변을 포함하기 때문이었다. 소관부처와 적절한 소통구조가 없는 상태에서 높은 수용률을 유지하려는 한 방편으로 보였다. 부정확한 정보로 판단하거나 대상 선정이 적절하지 못하는 등의 문제도 확인되었다. 이는 최정원 등(2023)이 밝힌 청소년 제안 수용률 도출 과정에서 나타난 문제를 실제로 보여준다. 이러한 분석결과를 통해, 청소년특별회의가 본래 제 기능을 수행하는 것보다 높은 성과를 도출하는 것에 다소 치우쳐 운영되고 있다고 말할 수 있다.

본 연구의 결과를 바탕으로 청소년특별회의가 제 기능을 수행하기 위해 다음과 같은 제언을 하고자 한다. 청소년특별회의 참여청소년에 대한 명확한 기준과 역할 설정이 요구된다. 청소년참여위원회와 청소년특별회의의 위원을 연동시킨 점은 긍정적인 변화 중 하나이다. 그러나 성별, 연령별, 지역별, 취약계층, 소수청소년 등 대표성을 확보할 수 있는 새로운 방향성을 설정하고 제시하여야 한다. 지역 청소년의 수렴된 의견과 지역 현안을 어필할 기회를 주는 등 청소년참여위원회 당연직 위원에게 역할을 더 부여하여 참여욕구를 자극해야 한다. 이는 전반적인 참여청소년의 수를 늘릴 수 있게 할 것이며, 대표성을 고려할 수 있게 될 것이다. 전문가의 참여 폭을 넓히고 이들에게도 역할 대한 새로운 제시가 필요하다. 이러한 변화는 청소년특별회의가 정책을 제안하는 좁은 기능에서 벗어났을 때 가능하다. 청소년특별회의는 청소년기본법 제12조에서 말하는 것처럼 정책을 만드는 기능 외에 정책을 추진하며, 점검하는 기능이 함께 하여야 한다. 제안하는 정책과제의 수를 줄이되 질적 수준을 높이고, 제안된 정책과제가 실현될 수 있도록 장기적으로 이를 추진하는 활동과 추진한 정책 및 국가 단위 정책을 모니터링하는 활동 등 청소년특별회의가 기능의 다변화를 개선하여야 한다.

장기적으로 다음과 같이 구조와 역할의 변화를 고려할 수 있다. 청소년참여위원회의 결성 후 바로 청소년특별회의를 4월 중으로 결성하고 주제를 선정한다. 이후 청소년박람회에서 정책영역의 발표와 청소년의 참여 유도 등으로 확장해야 한다. 5~6월에 걸쳐 2016년과 2017년 활발히 진행된 역량 강화 및 워크숍 등을 다시 진행한다. 이 과정에서 선정된 정책

영역에 관련된 각 분야 전문가들이 참여하여 주제에 대한 다양한 관점을 제시해주며 청소년위원은 이를 토대로 정책 설정의 소위원회와 점검의 모니터링 참여집단 등으로 자신의 활동을 선택하게 된다. 국회의 상임위원회와 특별위원회와 같은 형태의 소위원회를 구성하여 회기 내에 소관부처와의 협의 및 소통을 하도록 유도하는 것이다. 이를 통해 질적으로 우수하지만 밀도 있고 실천 가능한 1~2개의 정책만을 제안할 수 있도록 한다. 또한, 소위원회는 관련 전문가들이 OT에서 방향 설정 등의 과정에 지속해서 참여할 수 있다. 소위원회는 온라인과 오프라인을 하이브리드 러닝 방식을 활용하고 소관부처와 소통을 통해 정책을 체계화할 수 있게 한다. 이는 본 회의를 11월로 하여도 추후 소관부처 협의의 과정에서 적은 시간을 가지는 것도 가능할 것이다.

또한, 모니터링 참여집단은 지역사회보장계획의 모니터링 방식과 같이 소관부처에서 관련 정보를 제공하고 이를 통해 판단하고, 필요에 따라 현장 점검의 기회, 관련 실무자 등과 서면이나 면대면 질의응답 할 수 있는 장을 마련해주는 것이다. 이와 같은 방식이 청소년특별회의가 실질적으로 기능할 수 있도록 도울 것이다. 추진이나 점검 기능을 포괄적으로 적용하여 청소년정책기본계획의 시행계획 세부과제 및 포괄적 정책사업 등의 평가에 청소년위원들의 참여할 수도 있을 것이다. 현재 한국청소년정책연구원에 위탁 운영되고 있는 이러한 평가에 평가위원으로 청소년특별회의의 청소년위원들이 참여하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

한편, 높은 수용률을 유지하여 성과 위주의 청소년특별회의의 운영에서 벗어나야 한다. 이를 위해 반드시 소관부처와 유연한 소통이 가능한 자리는 필요하다. 이미 시행되고 있거나 혹은 부처의 계획에 있는 정책은 의도를 확인하고 청소년위원의 의견을 통해 수정 가능성을 논의하는 과정이 마련되어야 한다. 부분수용에 대한 정확한 지침이나 규정이 마련되어야 하는데, 세 범주 외에 ‘유예’ 범주를 추가하거나 별도로 세부과제별로 수용 여부를 확인하는 방식도 고려할 수 있다. 결과보고회가 개최되기 전 혹은 결과보고회에서 관련 부처의 수용여부에 대한 질의를 청소년위원들이 확인하고 그에 대한 의문을 해소할 기회를 제공하는 것이 바람직하다.

본 연구에서 그동안 명확하게 확인되지 못하였던 대표성이나 조직구조의 변화 등을 분석될 수 있었으며 지나치게 높은 수용률과 그동안 등한시된 모니터링 내용을 분석할 수 있었다. 그러나 문헌만을 분석의 대상으로 선정하였다는 점에서는 한계가 있다. 본 연구에서 밝혀진 바를 실제 청소년위원과 전문가, 청소년활동진흥원의 실무자 통해 상호 비교하는 추후연구가 필요할 것이다. 더불어 청소년참여위원회와의 비교를 통한 참여기구에 대한 탐색도 추가된다면 발전적 방향 설정에 도움이 될 것이다.

## ■ 참고 문헌

- 김남정 (2010). 청소년정책 참여활동의 촉진 및 장애 요인에 관한 질적 연구. 법과인권교육 연구, 3(3), 15-47.
- 김용대 (2019). 청소년특별회의 재구조화 방안. 한국청소년정책연구원 청소년정책포럼.
- 김용진, 고필재 (2020). 국내 청소년참여기구 관련 연구동향 분석. 한국청소년활동연구, 6(1), 1-24.
- 김윤나 (2018). 한국형 청소년 정책참여모델에 관한 현장의 목소리들. 학교사회복지, 44, 269-299.
- 여성가족부 (2022). 청소년이 직접 '보호'정책 만든다, 2022 청소년특별회의 출범. 정책브리핑.
- 여성가족부 (2023). 2023 청소년통계. 서울: 여성가족부.
- 오성배, 김희진 (2009). 2008년 제4회 청소년특별회의 의제연구. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 오해섭, 장근영, 김남정, 박정배 (2007). 청소년특별회의 운영 개선방안에 관한 연구. 한국 청소년정책연구원 연구보고서.
- 이상희, 이혜원, 최경옥 (2009). 아동, 청소년참여위원회의 운영실태 분석과 개선방안. 청소년 복지연구, 11(3), 129-148.
- 장여옥 (2023). 청소년참여기구 참여 유무가 청소년활동 역량에 미치는 영향. 한국청소년활동 연구, 9(1), 1-22.
- 조금주 (2017). 청소년 참여기구 운영상 문제점 및 개선 방안. 청소년학연구, 24(1), 355-376.
- 조혜영, 정미나 (2024). 지역사회 청소년참여기구 활동 경험의 의미와 한계에 관한 포커스그룹 인터뷰 연구. 미래청소년학회지, 21(1), 25-55.
- 조혜영, 최창욱 (2008). 청소년 참여활동의 성과 및 활성화 방안에 대한 탐색: 청소년참여기구 청소년들과의 심층면담을 중심으로. 미래청소년학회지, 5(1), 111-140.
- 최정원, 이인영, 박지숙, 이호준 (2023). 청소년의 시민성 함양을 위한 정치참여 지원 방안 연구. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 최창욱, 전명기, 김윤희 (2013). 청소년참여기구 활성화 방안 연구. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 최창욱, 조혜영 (2007). 청소년 정책참여 실태와 활성화 방안-청소년 정책참여 기구를 중심으로. 청소년학연구, 14(6), 203-227.

# A Content Analysis of the Organization and Function of the Presidential Youth Council

Park, Seunggon<sup>5)</sup>

## Abstract

The purpose of this study is to examine the organization and function of the Presidential Youth Council, a representative youth participation organization in Korea. To achieve this, the contents of various documents such as reports and plans published by the 11th to 19th, guidelines, basic plans for youth policy, and articles were analyzed. As a result, the Presidential Youth Council focused more on higher performance than on its role of establishing, promoting, and reviewing policies as prescribed in the Act on Youth. The participation of youth has increased but representation was insufficient. It was operated with a focus on centrally selected youth, and the organizational structure centered on policy task selection and promotion was analyzed. The participation of experts was passive, and the operating period was very short from May to September. More than 30 tasks have been proposed each year, including special tasks that are not related to the main topic. Although 91.6% of the tasks were accepted, but in reality, many responses were difficult to consider as genuine acceptance. The monitoring group lacked selection criteria, and youth didn't participate recently. And monitoring was not attributed to accurate information. Based on these results, some suggestions were proposed.

**Key words:** Presidential Youth Council, youth participation organization, youth participation, content Analysis

2024. 09. 02 투고  
2024. 09. 16 심사완료  
2024. 09. 23 게재확정

---

5) Korea Nazarene University, Dept. of Social Welfare, Assistant Professor