

청소년정책의 효율적 수행을 위한 제언

강 대 근*

- I. 글 머리에
- II. 현대사회의 청소년과 국가적 관심
- III. 효율적 정책 수행을 위한 제언
- IV. 글을 맺으며

I. 글 머리에

오늘 우리의 신문지상에는 매일 매일 빠짐없이 청소년이 등장한다. 그들은 술을 마시고 담배를 피우며 어른들에게 시비를 걸고 화염병을 들고 길을 막아선다. 그런가 하면 싸움판을 벌리고 폭력을 휘두르는가 하면 어느날 한장의 유서를 남기기도 한다. 이러한 보도들은 단순히 청소년들이 일으킨 사건의 보도로 그치는 것이 아니라 우리들의 미래에 대한 심각한 경고의 메시지를 담고 있다.

청소년에 대한 관심은 어제 오늘의 일이 아니며 어느 특정 지역이나 국가에 한정된 일이 아니다. 오늘날 청소년에 관한 논의는 인간사회의 보편적 현상으로서 관심의 대상이 되었다. 특히 UN이 1985년을 세계청소년의 해 *International Youth Year*로 정하여 전세계의

관심을 촉구한 이후 더욱 광범위한 논의가 계속되어 왔다.

청소년에 대한 사회적 관심은 청소년인구의 비중, 인간성장의 발달과정에서 보여주는 청소년기의 행동특성과 발달과제, 사회변화의 과정에서 수행하는 청소년의 역할, 국가발전에의 청소년참여와 미래세대의 육성이라는 측면에서 중요한 의미를 가진다. 따라서 청소년문제는 사회적 관심의 대상에서 머무르는 것이 아니라 국가적 관심의 대상이 되며 중요한 정책과제로 등장하고 있다.

한국의 경우 1987년 11월에 청소년육성법이 제정 공포됨에 따라 내무부, 국무총리실, 문교부등에서 추진되어 오던 청소년업무가 체육부로 이관되어 청소년대책의 기획·조정·총괄기능이 자리를 잡게되어 1988년 이후 「청소년육성종합계획」이 수립되어 의욕적인 청소년사업을 전개하고 있다. 특히 정부는 체육부의 청소년업무를 강화하기 위하여 「체육청소년부」로 명칭을 바꾸도록 결정해 놓고 있으며 청소년육성을 위한 사업추진체계의 정비를 서두르고 있다. 그리고 제6차 경제사회발전계획에 청소년

* 유네스코 한국위원회 청년위원장 직무대리

의 육성을 정책과제로 삼아 국가개발의 주요한 과제로 인식하게 되었다.

그러나 한국의 청소년육성을 위한 계획의 수립과 그 수행을 위한 제도의 확립과 관련된 경험은 다른 나라—특히 아시아지역의 말레이시아, 싱가포르, 대만, 구라파의 영국, 프랑스—들에 비하면 이제 시작의 단계에 있기 때문에 국가발전을 위한 장기적 안목에서 초석을 다지는 단계라고 볼 때 청소년에 관련된 모든 논의를 보다 활발하게 그리고 신중하게 전개할 필요가 있다.

이 글은 문헌적 연구나 조사연구의 방법을 통하여 새로운 시책이나 방향을 제시하기 위한 것이 아니라 청소년업무에 종사하고 있는 사람으로서 활동현장에서의 경험과 느낌을 정리하고 현재 정부가 추진하는 청소년관련시책들이 보다 효과적으로 수행될 수 있기 위하여 고려할 수 있는 몇가지 제안을 논의하기 위하여 쓰여졌다.

II. 현대사회의 청소년과 국가적 관심

청소년이란 개념은 지극히 근대적인 개념이며 사회문화적인 배경을 갖고 있다. 인류사회가 과학과 기술의 발달에 힘입어 이룩한 근대 산업사회에 들어와 경험하게 되는 새로운 세대 현상이며 그러한 사회변화의 과정에서 잉태된 개념이다. 오늘 우리가 경험하는 청소년현상은 2차세계대전 이후 급격히 증가되는 청소년인구와 교육의 확대에 따른 학교의 폭발적 증가에서 이미 예고되고 있었다. 더욱이 근대산업사회의 도래와 함께 청소년들은 성인으로서의 사회적 지위를 획득하기 위하여 보다 복잡한 프로그램에 의한 교육과 훈련을 받아야 함으로

청소년기는 인간발달의 뚜렷한 단계로 결정되기에 이르렀다.

따라서 「지금—여기」에 함께 살고 있는 청소년을 위한 논의와 그들을 위한 어떠한 노력도 그들에 대한 객관적 시각과 청소년활동에 대한 올바른 철학에 기초를 두어야 한다. 동시에 오늘의 청소년을 위한 논의는 그들의 성장배경과 경험들로부터 유추될 수 있는 청소년에 대한 사회문화적인 이해가 선행되어야 한다.

1. 현대사회와 청소년의 사회화

일반적으로 청소년들은 일정한 사회화의 과정을 통하여 그가 살고 있는 사회의 문화를 습득하고 일정한 교육과 훈련을 통하여 사회적 역할을 획득하게 된다. 이러한 사회화과정을 현대사회에 있어서 너무도 복잡하고 복합적이다. 기존의 사회가 청소년기에게 요구하는 성인이 되기위한 자격기준은 너무도 엄격하고 통과하기가 어렵다.

기성세대가 청소년의 육성, 청소년의 보호, 청소년의 교육과 훈련등의 이름으로 만들어온 온갖 제도들이 청소년들을 끊임없이 소외시키고 기존의 질서와 사회로부터 유리시키며 참여를 유보시키고 있다. 이러한 사회변화의 추세는 기성세대와 청소년세대의 분리를 의미하며 나아가 하나의 대결구조를 만들어 낸다. 더욱이 현대사회의 빠른 변화와 그 변화의 속성들이 오늘의 청소년에게 독특한 생활경험을 제공함으로서 기성세대가 갖고 있거나 청소년에게 기대하는 가치관과는 판이한 가치관을 형성시키고 있으며 동시에 전혀 새로운 행동모형과 생활방식을 보이게 하고 있다.

오늘의 청소년들은 사회화과정에서 경험하는 조건들이 예전과는 다르다. 첫째로 개인적 수

준에서 생활수준이 향상되었으며 신체적 성숙도에서 많은 차이를 보인다. 둘째로 사회적 수준에서 생활환경이 도시화됨으로서 그들은 보다 복잡한 물리적 환경속에서 새로운 긴장과 사회적금기 *social taboos*를 경험하며 핵가족화의 현상속에서 가족관계의 질적변화를 경험하고 따라서 또래집단의 영향력이 증대되고 어른들과 접촉은 지극히 피상적일 수 밖에 없다. 셋째 제도적 수준에서 청소년들이 공식적 제도속에 머무르는 기간이 끊임없이 연장되고 그러한 제도가 갖는 역할기대가 일관성을 상실함으로써 그들은 보다 많은 갈등을 경험한다. 또한 대중매체의 영향력이 점점 증대하여 일방적인 의사전달체제에 함몰되어 있다.

마지막으로 사회발전단계에서 이미 탈산업사회에 들어와 「생산자사회」에서 「소비자사회」로 이행되는 과정에서 새로운 가치와 윤리를 형성해 가고 있다.

청소년을 위한 모든 사회적 노력이 그 효율성을 확보하기 위해서는 현대사회가 제공하는 사회화과정이 청소년에게 어떤 요인으로 작용하는가에 대한 철저한 검토가 있어야 한다. 오늘의 청소년들이 성장하는 환경과 청소년의 문화를 이해하지 못하고 기성세대의 일방적 기대나 윤리적 덕목들의 강요는 시대착오의 한계를 벗어날 수 없다. 따라서 청소년은 그들이 살고 있는 삶의 현장에서 분리되어서는 이해될 수 없으며 언제나 그들의 일상생활을 통하여 그가 살고 있는 사회적 배경이 함께 고려되어야 한다.

이러한 논의는 청소년을 위한 시책들의 중요한 방향을 시사해 준다. 그것은 바로 청소년과 사회의 관계형성과 역동적 작용의 촉진에서 효율적인 정책수립의 바탕을 마련할 수 있다는

뜻이다. 즉 청소년정책의 수립은 청소년의 건전한 육성에 초점을 맞추어야 하겠지만 거기에서 머무르는 것이 아니라 청소년의 사회적 통합에도 많은 관심을 가져야 한다는 것이다.

여기서 청소년의 사회화에 관심을 갖는 것은 현대사회의 변화의 추세가 청소년들로 하여금 보다 복잡한 「통과의례」를 요구하고 있으며 성인으로서의 역할획득이 어려워지고 있기 때문이다.

2. 청소년에 대한 국가적 관심

청소년이 국가의 장래와 직결되고 인류의 미래를 잉태하고 있는 세대라는 표현은 이미 고전적인 것이다. 세계의 모든 국가들은 국가정책적 차원에서 청소년의 건전한 육성을 위하여 많은 노력을 경주하고 있다.

1960년대 이후 청소년문제에 대한 새로운 시각들은 청소년을 단순히 교육이나 훈련의 대상으로 파악하는 것이 아니라 공동의 참여를 전제로 한 동반자로 인식하고 있으며 사회변화의 중요한 요인으로 이해하고 있다. 따라서 청소년문제는 사회문제로 인식되고 국가는 전담기구를 설치하고 중요한 정책과제로 다루기 시작한 것이다. 사회가 복잡해지고 인간의 욕구가 다양해짐에 따라 많은 공공의 문제들은 정부의 책임을 보다 확대시켰으며 청소년문제도 국가적 관심의 주요한 부분을 차지하게 되었다.

오늘날의 청소년에 대한 국가적 관심은 청소년들에게 바람직한 가치를 교육하고 국가발전을 위해 참여하게 함으로서 사회통합을 위한 시민으로서의 책임을 부여하여 건강한 시민으로 성장하게 하는데 모아지고 있다. 한걸음 더 나아가 모든 국민의 자기실현의 가능성과 삶의 질을 향상시키기 위한 적극적인 정책들을 시행

하고 있다. 이러한 노력들은 국가발전을 위한 종합적인 인력개발정책과 관련하여 청소년에 대한 비중이 점점 높아가고 있다.

청소년은 삶의 경험에서 짧은 과거와 긴 미래를 갖고 있다. 미래는 불확실하다. 특히 변화가 빠른 사회에서는 미래예측은 더욱 어려운 과제이며 청소년에게는 불안의 요인을 제공한다. 「변화의 위기」앞에서 가장 취약한 계층은 청소년이다. 변화하는 환경과의 관계에서도 취약하며 고용문제에 있어서는 더욱 그러하다. 따라서 국가는 청소년들로 하여금 미래에 대한 확신을 심어주기위한 특별한 노력을 기울여야 한다.

한국은 1990년 청소년헌장을 제정공포함으로써 청소년에 대한 국가적 책임을 명확히 하고 있으며 청소년육성법을 통하여 청소년정책의 체계적인 수립과 집행을 규정함으로써 청소년에 대한 구체적인 관심을 표명해 놓고 있다.

1990년도 청소년육성종합계획은 주요정책과 제로서 ①청소년 건전활동 지원, ②가정의 자녀지도·보호기능 강화, ③학교의 선도기능 강화, ④청소년 유해사회환경 정비, ⑤취약계층 청소년 보호·지원, ⑥비행청소년 선도·교화, ⑦청소년육성 추진기반 정착을 채택하고 의욕적인 추진계획을 수립해 놓고 있다. 일반적으로 정책이란 공동으로 느끼는 문제를 해결하거나 목표를 달성하기 위하여 의도된 행동의 과정으로서 이해되고 있다. 그러나 정책은 의도로서만 끝나는 것이 아니라 그 의도에 따른 결과를 포괄하는 것으로 보아야 한다. 따라서 청소년에 대한 국가적 관심의 표현인 청소년육성종합계획이 정책의지로서 끝나는 것이 아니라 그 효율적인 수행에 따른 결과에도 초점은 맞추어야 할 것이다.

「2000년대 국가발전을 주도할 훌륭한 후계세대 육성」이라는 한국청소년정책의 기본 목표는 2000년대의 한국사회에 대한 바람직한 예측과 기대에 바탕을 두고 가정·학교·사회의 역할을 조망해 보는데서 그 구체적 실천계획이 수립될 수 있다. 그러기 위해서는 오늘의 기성세대가 바라는 한국사회의 미래상과 오늘의 청소년세대가 살고자하는 미래사회에 대한 꿈과 희망이 교차하는 곳에서 공동의 노력을 위한 장(場)이 마련되어야 한다.

III. 효율적 정책 수행을 위한 제언

일반적으로 청소년정책에 관한 논의들은 정책의 내용이 갖는 문제보다는 정책을 수행하기 위한 제반여건의 부족에 집중되어 있다. 한국청소년연구원이 수행한 「청소년정책의 파급효과 분석」이라는 연구에서 한국의 청소년정책의 가장 큰 문제점으로 지적된 내용은 입시위주의 교육, 청소년 전달기구의 결여, 정책수립 및 집행시 사회적 여건에 대한 고려미흡, 청소년 전용공간이나 시설부족, 실적위주의 정부행정으로 인한 실질적 효과미흡, 청소년지도자 부족 등으로 나타나 있다.

이러한 청소년정책과 관련된 문제인식은 현재 청소년과 관련된 업무에 종사하고 있는 일선담당자로부터 나온 것이다. 여기에 따르면 청소년정책은 정책을 총괄할 전달기구를 설치하고 청소년전용시설을 보다 많이 세우고 많은 지도자를 훈련하고 양성하는 사업들이 주요한 부분을 차지하게 된다. 따라서 그 정책수행의 결과는 전달기구를 설치강화하고 몇개의 청소년시설을 건립하고 몇명의 지도자를 양성하였다고 하는 실적위주의 사업결과를 낳게 하고

전시행정으로 끝나버리기도 한다. 그러나 청소년정책의 효과는 눈에 보이는 결과나 수량적으로 계산되는 결과만으로 측정해서는 안된다. 청소년정책의 수혜자가 청소년이라는 지극히 당연한 명제를 망각하지 않는다면 현재의 청소년정책을 효과적으로 수행하기 위하여 상당한 발상의 전환과 시각의 조정이 필요하다.

제언1. 청소년은 스스로 독립된 한 인격이며 가능성의 주체이다. 청소년을 위한 모든 사회적 노력은 청소년의 욕구와 희망에 근거하여 계획되고 추진되어야 한다. 따라서 오늘의 청소년들이 무엇을 원하고 있으며 그들이 살고자 하는 사회에 대한 요구에 대하여 보다 광범위한 이해가 요구된다. 1990년도 주요정책과제로 열거된 내용들은 청소년을 위하여 어른들이 해야 할 일들이다. 예를들면 「청소년 건전활동 지원」이라는 항목에서 읽을 수 있는 내용은 「청소년들을 위하여 준비된 건전한 활동을 지원」하는 뜻을 대표하고 있다. 물론 국가정책이 국가의 구체적 책임을 다하고자하는 정책의지의 반영이겠지만 그속에서 청소년이 주체적인 인격으로 이해되고 대우받을 수 있는 여지가 마련되어 있어야 한다. 따라서 청소년이 독립된 인격으로서 그 가능성을 인정한다면 「청소년에 의하여 기획되고 실천되는 활동」들이 지지되고 지원되어야 할 것이다.

제언2. 청소년은 사회변화의 중요한 요인이며 미래전설을 위한 동반자이다. 청소년정책은 그 정책수행의 과정에서 청소년을 동원하는 것이 아니라 청소년의 참여를 촉진해야 한다.

1985년 세계청소년의 해가 주제로 정한 참여·발전·평화 *participation, development, peace*는 청소년활동의 기본이념을 제시해 준다. 여기서 참여의 의미는 청소년과 관련된 모든 계

획의 수립과정에서 청소년의 역할을 강조하고 있다. 이러한 인식은 모든 인간은 자신의 삶과 관련된 문제에 대하여 판단하고 결정할 수 있어야 하며 의사결정을 위한 기회가 주어져야 한다는 사실에 근거한다.

오늘의 청소년들은 기성세대에 의하여 일방적으로 주어지는 가치와 질서에 대하여 반항하며 거부한다. 기성세대에 의하여 규정되어진 삶의 방식에 대하여 동의하지 않고 있다. 따라서 청소년정책수립과 집행과정 그리고 정책평가에 이르기까지 청소년들이 적절히 참여할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 하며 참여를 통하여 사회정의의 체득하고 국가발전의 목표를 이해함으로써 건강한 시민으로 성장할 수 있도록 배려되어야 한다.

제언3. 청소년정책은 청소년의 소외와 사회적 격리를 조장하지 말아야 한다.

현대사회는 청소년들을 끊임없이 격리시키기 위해 많은 제도들을 발전시켜 왔다. 기성세대는 그들의 기득권을 유지하기 위하여 청소년을 끊임없이 소외시킨다. 청소년 출입 제한구역을 설정하고 청소년관람불가 영화를 선정하고 자율화된 교복착용을 다시 교복착용 권장으로 바꾸면서 기성세대의 퇴폐적 기득권을 유지하고자 한다.

문제의 청소년뒤에 문제의 어른이 있다고 하는 반성은 이미 오래된 것이다. 기성세대는 청소년을 위한다는 명분으로 청소년만을 위한 시설을 만들어 거기에만 가기를 기대하고 강요한다. 그것은 끊임없이 청소년을 격리시키고자 하는 노력이며 편의주의적인 발상의 결과이다.

물론 청소년들에게 부끄럽지 않은 기성세대가 되기 위하여 반성이 전제되었지만 정책수행의 결과들이 청소년과 기성세대를 분리하고 청

소년과 사회와의 거리를 멀어지게 함으로서 청소년들이 정치·경제·사회·문화의 모든 영역으로부터 소외되어 참여의 기회를 박탈당하는 결과를 초래해서는 안될 것이다.

제언4. 청소년정책은 청소년들이 직면하고 있거나 청소년에게 영향을 미칠 수 있는 문제들에 대하여 관심을 갖고 청소년의 역할과 관련된 요인과 청소년활동에 직접·간접으로 관련된 조치들을 고려해야 한다.

청소년정책의 초점이 청소년에게 주어지는 것이 당연하겠지만 교육과 훈련, 노동, 보건, 주거환경, 가족생활, 문화와 환경등에 관한 광범위한 문제영역들에도 초점이 맞추어져야 할 것이다. 따라서 국가개발의 목표와 일관성을 가지면서 교육정책, 지역개발정책, 보건정책, 산업발전정책, 환경보호정책, 문화발전정책, 과학기술발전정책, 나아가 지역사회의 조직, 노동조합이나 정치조직의 활성화를 위한 계획들 속에서 청소년에 대한 포괄적인 조치들이 검토되고 실현되어야 할 것이다. 동시에 평화와 통일, 그리고 고용기회와 삶의 질에 관련된 문제들에 대하여 정책적 관심이 요구되고 있다.

제언5. 청소년정책의 효과적 수행을 위해서 조정기제를 발전시켜야 한다.

현재 한국의 청소년정책은 체육부가 중심이 되어 수립하고 집행하는 것으로 되어 있지만 많은 정부부서가 관련되어 있고 민간기구의 참여가 요청되고 있다. 일선에서 일하고 있는 청소년실무담당자들의 한결같은 의견은 청소년정책이 효율적으로 추진되기 위해서는 청소년전담기구의 설치와 청소년관련 업무의 일원화가 시급하다는 것이다. 그러나 앞에서 살펴 본 바와 같이 청소년업무와 관련된 문제영역이 너무

도 광범위 하기 때문에 청소년관련 업무가 어느 한 정부기구에 완전히 이관될 수는 없다. 따라서 현재 청소년관련사업을 추진하는 관계부처의 조정을 원할히 할 수 있는 체계가 확립되어야 할 것이며 특히 비정부기관 *non-governmental institution* 과 청소년의 대표가 청소년정책의 수립과 집행에 참여할 수 있는 조정기제 *coordination mechanism* 가 효과적으로 운영되어야 할 것이다.

제언6. 정책목표에 설정에서 공급지향도 중요하지만 수요지향의 관점이 더욱 중요시 되어야 할 것이다.

수요지향 *demand-orientation*의 전략은 일방적으로 혹은 정책적으로 시설과 자원, 그리고 용역을 제공하는 것이 아니라 청소년활동에 필요한 요구가 어느 계층 어느 분야에 절실한가를 검토하여 집중적인 노력을 기울이는 것을 의미한다. 이러한 전략은 청소년정책의 효율성을 제고할 뿐만 아니라 투입과 산출의 관계에서 경제성을 극대화할 수 있는 가능성을 제공한다.

흔히 공급지향 *supply-orientation*의 정책은 그 혜택을 받는 계층이 한정적이고 이미 혜택을 받고 있는 계층에게 유리한 결과를 초래한다. 따라서 우선적으로 국가가 관심을 가져야 할 계층과 분야를 찾아내고 그러한 계층과 분야에서 요구되어지는 시설과 용역을 제공해 주어야 한다.

제언7. 청소년정책은 국가의 종합적인 인력개발정책의 수행에 기여할 수 있어야 한다.

미래에 있어서 국가발전은 정부가 실제적인 변화를 관리할 수 있는 능력과 적정성장을 유지하면서 청소년을 올바르게 육성시킬 수 있는 능력에 좌우될 것이다. 따라서 오늘날 현대사

회가 경험하는 급격한 변화의 속도를 조절하면서 청소년들로 하여금 변화에 적응하거나 새로운 변화를 준비할 수 있도록 교육하고 훈련하는 일이 중요한 국가적 과제로 등장하고 있다.

인력개발정책 *human resources development policy*은 인간으로서의 기본적 생활수준의 보장(가난으로부터의 해방), 완전고용, 보편적 교육의 확충, 국가자립의 성취등을 통하여 인간의 기본적 욕구를 충족시켜 궁극적으로 자기실현의 가치를 실현시키고자 하는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때 청소년이야말로 가장 중요한 정책대상으로 등장되지 않을 수 없다.

오늘의 청소년을 2000년의 국가발전을 주도할 후계세대로 인식할 때 단순히 청소년의 선도·보호·교화의 차원에서 그칠 것이 아니라 인력개발의 차원에서 보다 구체적이고 실현성 있는 계획들이 청소년정책에 반영되어야 할 것이다.

제언8. 청소년정책은 지역사회의 능력신장에 보다 많은 비중을 두어야 한다.

청소년의 인격발달과 사회적 역할 획득의 훈련은 일차적으로 지역사회속에서 이루어진다. 지역사회는 청소년에게 있어서 제일차적인 사회화의 장이자 삶의 터전이다. 따라서 지역사회는 그 지역사회속에 살고 있는 청소년들에게 건전한 인격형성과 시민의식을 훈련할 수 있는 환경을 조성해 주어야 하며 「청소년문제」에 대응할 수 있는 능력을 갖추고 있어야 한다.

현재 한국사회변화와 관련해서 도시화와 산업화가 가져온 지역의 붕괴는 청소년정책이 실천되어야 할 현장을 열악한 조건속으로 몰아넣고 있다. 특히 지역사회개발과정에서 일어난 변화들은 한국의 지역사회가 갖고 있던 고유한 정서와 문화를 파괴시키고 청소년에 대

한 지역사회의 역할을 축소시켜 왔다.

정치적으로 볼 때 지방자치제가 논의되고 있는 시점에서 지역사회의 자치능력을 신장하는 일이 무엇보다도 중요하다. 이제 우리의 지역사회가 스스로 청소년문제 해결의 능력을 개발하고 더 나아가 나름대로의 청소년육성을 위한 계획을 수립할 수 있도록 정책적 배려가 필요하며 그것은 미래의 한국사회가 가야할 민주사회에로의 첩경이다.

따라서 청소년정책은 지역사회로 하여금 그 지역사회속에 이미 존재하고 있는 모든 시설과 자원을 활용할 수 있도록 제도적으로 뒷받침해야 하며 지역사회가 독자적으로 청소년활동을 위한 기반을 조성할 수 있도록 지원하고 격려해야 할 것이다.

1990년 청소년정책의 목표와 기본방향에 제시된 정책과제중 청소년육성을 위한 추진기반 정착이라는 과제는 지역사회의 청소년활동을 위한 능력신장에서 시작되어야 할 것이다. 국가적 차원에서 청소년정책을 수립하고 관련사업을 추진하는 제도적 장치를 마련하는 것도 시급하지만 그러한 장치가 청소년활동현장과의 연결고리를 상실한다면 정책의 실효성을 기대할 수 없다. 따라서 하나의 지역사회를 청소년육성계획을 추진할 기본단위로 설정하고 그 지역사회에 맞는 청소년활동이 가능하도록 지원하고 지역사회는 그 지역사회속의 공공기관과 민간기관을 망라하고 공공단체와 민간단체를 망라하여 청소년정책을 추진해 나갈 수 있는 관계망을 형성할 수 있도록 하여야 할 것이다.

제언9. 청소년정책은 그 집행을 위하여 청소년활동현장에 있는 일선담당자의 능력신장과 사기진작에 관심을 가져야 할 것이다.

우리나라의 청소년을 위한 행정체계는 많은

변화를 경험하여 왔다. 내무부에서 시작하여 문교부, 국무총리실등으로 업무가 이관되어 오다가 체육부에 귀속되었고 체육부의 명칭을 「체육청소년부」로 변경한다고 하나 아직도 청소년업무에 주어지는 비중은 크지 않은 실정이다. 동시에 시·군·구의 일선행정기관에 신설된 청소년업무담당부서도 인력과 재정면에서 어려움을 겪고 있다.

현재 일선 행정기관에서 청소년업무에 종사하는 공무원의 경우 거의 반이 고졸이하의 학력을 갖고 있으며, 빈번한 보직의 순환으로 약 60%가 청소년관련업무에서 2년이하의 짧은 경력을 갖고 있어 청소년업무의 전문적 수행과 정책의 효과적 집행에 장애가 될 소지를 안고 있다. 뿐만 아니라 청소년업무에 대한 이해 부족—자신의 업무에 대한 전문성 결여와 사회적 인식의 부족—으로 인하여 청소년업무에 대한 소명의식이나 책임의식이 약하고 빈번한 정책변화로 불안해 하고 있다.

따라서 새로이 신설된 청소년업무 부서의 체계를 확립하고 담당자의 사기진작을 위한 제반조치가 시급하다고 보겠다.

제언10. 청소년정책수립과 집행의 과정에 민간청소년단체와 기업의 참여를 촉진할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 아무리 좋은 국가정책이 수립되었다하더라도 그 정책의 효율성을 높이기 위해서는 민간부문의 참여가 필수적이다. 현재 청소년육성법을 통하여 민간청소년단체의 활동을 촉진하고 기업의 참여를 제도적으로 뒷받침하고 있으나 현실적으로 아직 이렇다할 만한 효과는 나타나지 않고 있다.

우선 청소년단체활동과 관련하여 살펴보면 대부분의 청소년단체가 영세성을 면치 못하고 있다. 따라서 많은 청소년단체들이 국가의 청

소년정책에 참여하고 그 집행에 참여할 수 있도록 지원함으로써 청소년단체의 자립에 기여할 수 있도록 지원하는 방안이 강구될 수 있을 것이다. 또한 관심있는 사람들이 일정한 요건을 갖추고 청소년단체를 조직하여 활동할 수 있도록 장려하는 일이 중요하다. 물론 이러한 단체에 대한 지원은 엄격한 심사를 거쳐서 주어지고 그 활동의 결과에 대한 평가체계도 갖추어져야 한다.

기업의 참여는 단순히 청소년활동에 대한 자금지원의 촉구와 세제혜택의 제공에서 머무르는 것이 아니라 그 기업에 종사하고 있는 청소년근로자들에 대한 기업차원의 관심과 구체적인 사업계획을 수립하도록 하고 적극적으로 추진해 가도록 권장하는 것이 필요하다.

1989년 현재 한국의 청소년근로자수는 135만 4천명으로 전체근로자 527만 3천명의 25.7%를 차지하고 있다. 정부가 이들 근로청소년을 지원하기 위한 시책을 강구하는 것도 중요하지만 청소년근로자를 고용하고 있는 기업가들이 보다 적극적으로 청소년을 위한 프로그램을 개발한다면 보다 직접적인 혜택이 청소년에게 제공될 수 있을 것이다.

제언11. 청소년정책의 수립과 청소년관련 사업의 개발과 관련된 정보의 수립·정리·배포를 위한 정보의 생산체계와 전달체계를 보다 강화해야 한다.

청소년활동에 관한 정보는 청소년정책의 입안자, 청소년관련 연구자, 일선 행정기구의 청소년업무담당자, 민간청소년단체의 청소년활동지도자들에게 보다 신속히 전달될 수 있어야 한다. 현재 청소년육성법에 의하여 설립된 한국청소년연구원은 청소년관련 연구의 진작과 관련 연구자들의 참여를 촉진하면서 청소년관

런 정보의 수집과 배포에 보다 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

전전한 청소년활동을 통한 청소년육성이라는 국민적 과제를 해결하기 위해서는 모든 국민들의 이해와 참여없이는 불가능하다 직접적으로 청소년활동과 관련된 사람들에게 보다 전문적인 정보를 제공하는 것도 중요하지만 국가가 추진하는 청소년정책은 그 내용이 국민들에게 충분히 홍보되어야 한다.

궁극적으로 청소년정책의 효율적인 집행과 청소년관련사업의 효과적인 전개는 국민적 참여의 기반위에 정착되어야 한다. 기존의 정부 행정기구를 동원하면서 청소년정책의 전달체계를 강화하고 지역단위의 청소년관련 정보의 생산능력을 제고하고 정보교환을 위한 체계를 개발할 필요가 있다.

제언12. 청소년정책은 정책과제를 선정하고 정책사업을 개발하여 시행하는 것으로 끝나는 것이 아니라 결과에 대한 정확한 평가에서 마감된다. 따라서 청소년정책의 가시적 결과분석에서 끝나는 것이 아니라 정책의 효율성과 파급효과에 대한 분석을 기초로한 평가체제를 강화해야 한다.

현재의 청소년정책의 평가는 「보고중심평가」로 보여진다. 중앙행정기관은 일선행정기관에 결과에 대한 보고를 요구하고 일선행정기관은 「보고를 위한 보고서」를 작성하는 경우가 허다하다. 따라서 청소년정책의 효과를 정확히 측정하기 위해서는 보고서중심의 평가가 아니라 청소년활동현장을 중심으로한 평가가 실시되어야 한다.

청소년정책은 장기적 안목에서 일관성있게 추진되어야 한다. 청소년정책의 일관성을 유지하는 일은 정책수행의 결과에 대한 평가와 그

평가에 따른 사후대책의 연계속에서 찾아질 수 있다. 따라서 매년 실시되는 정책사업에 대한 결과분석에서 나아가 정책자체의 이념과 정당성에 대한 평가가 이루어져야 한다.

다음으로 고려할 점은 정책에 대한 평가가 의미를 갖기 위해서는 정책목표에 대한 보다 구체적인 표현이 요구된다. 여기서 구체적인 표현이란 정책과제에 대한 우선순위를 명확히 하고 그 우선 순위에 따른 목표설정이 필요하다는 것이다. 그리고 그 목표들이 지향하는 가치들이 보다 현실적인 언어들로 표현되어야 한다는 것이다.

그리고 국가 전체적인 평가의 차원에서 민간부분의 청소년활동에 대한 평가를 소홀히 해서 안된다. 정책수행의 파급효과와 관련해서 정책수행의 과정에 직접 간접으로 참여한 비정부민간청소년단체의 활동들에 대한 적절한 평가가 동시에 이루어져야 할 것이다.

위에서 제기한 열두가지의 제언은 청소년활동현장에서 직접 청소년들을 만나면서 청소년활동을 전개하고 있는 청소년 업무담당자나 활동지도자들의 만남을 통해서 경험적으로 얻어진 결론이다. 물론 현재의 청소년정책과 그 집행과정이 위에서 제기한 제언들과 부합되고 있는 경우도 없지 않으리라 생각한다. 그러나 한국의 청소년정책이 종합계획이라는 이름으로 정리되고 일관된 체계속에서 추진될 모양을 마련하고 있는 시점에서 화려하게 나열된 어른들의 「시혜적 정책」으로 끝나지 않기를 바라는 마음으로, 그리고 그 모든 사업들이 추진되어 오늘 우리와 함께 살고 있는 청소년들의 삶의 현장에서 의미있는 노력이기를 바라는 마음으로 정리해 본 것이다.

IV. 글을 맺으며

청소년은 국가의 미래를 받치는 기둥이다. 청소년정책은 그 기둥을 올바르게 세우고자 하는 국가적 노력의 표현이다. 하나의 집을 짓기 위하여 기둥을 세울 때 기둥이 될 수 있는 튼튼한 재목을 기르고 고르는 것도 중요하지만 기둥을 세울 기반과 주춧돌을 어떻게 마련하는가 하는 것도 중요하다.

청소년정책의 궁극적인 목표는 국가장래를 짊어질 미래세대를 육성하는 것이다. 국가적 장래를 위한 주춧돌은 오늘 놓아야 하는 것이다. 미래는 현재에 바탕지워 설계되고 만들어진다. 청소년이 우리의 미래라면 미래는 앞으로 다가올 어떤 것이 아니라 이미 우리와 함께 있다.

오늘의 청소년정책은 현대 사회속에서 청소년이 차지하는 위치와 역할 그리고 청소년을 위한 사회의 책임에서 비롯되어 청소년의 삶의 전반에 영향을 미치는 국가적 관심이며 구체적인 노력이다. 때문에 청소년이 현대사회속에서 경험하는 삶의 형태를 감안할 때 앞으로는 청소년의 자기실현을 위한 잠재력의 개발, 직업 세계에서 열심히 일할 수 있는 지식과 기술의 훈련, 인간의 삶의 조건을 규정지을 환경과의 관계, 국가의 균형적 발전을 추진시키기 위한 청소년의 참여, 청소년의 일탈과 비행을 예방하고 대응하기 위한 협조, 문화적 생활에의 청소년의 참여, 여가활동과 여행을 촉진시키기 위한 시설과 제도보완, 혜택받지 못하는 청소년계층에 대한 특별한 관심, 국제질서의 변화에 따른 평화로운 인류공동체건설을 위한 공동 노력등에도 지속적인 정책적 관심이 요청된다

고 하겠다.

이 글에서 제기되는 효율적인 정책추진을 위한 제언들은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 청소년정책은 청소년들의 욕구와 희망을 반영하고 있어야 하며 청소년 자신들에 의하여 기획되고 실천되는 활동을 장려해야 한다.

둘째, 청소년정책의 수행과정에서 청소년의 「동원」이 아니라 자발성에 근거한 「참여」가 촉진되어야 한다.

셋째, 현대사회의 청소년을 면밀히 검토하고 기성세대와의 관계를 고려할 때 청소년정책은 청소년의 소외와 사회적 격리를 조장하지 말아야 한다.

넷째, 청소년정책은 청소년자신들이 현대사회의 변화와 관련해서 경험하는 문제들을 해결하기 위한 조치들을 포함해야 한다.

다섯째, 청소년정책의 효율적 추진을 위한 조정기능이 보다 강화되어야 한다.

여섯째, 청소년정책은 공급에 초점을 맞출 것이 아니라 수요에 초점을 맞추어야 한다.

일곱째, 청소년정책은 국가의 종합적인 인력개발정책과 유기적인 관련을 유지해야 한다.

여덟째, 청소년정책은 청소년활동을 수행할 수 있는 지역사회의 능력을 신장시키는데 더 많은 노력을 기울여야 한다.

아홉째, 청소년정책 수행을 위한 일선 담당자와 지도자의 능력신장과 사기진작에 관심을 가져야 한다.

열번째, 청소년정책의 수립과 집행과정에 민간청소년단체와 기업의 참여를 촉진하도록 하여야 한다.

열한번째, 청소년활동과 관련된 정보의 수집·배포를 위한 정보생산과 전달체계를 강화

해야 한다.

열두번째, 청소년정책의 효과를 평가하기 위한 새로운 방안이 마련되어야 한다.

글 머리에서도 언급하였지만 이러한 제안은 청소년과의 만남을 통하여 얻어진 것이며 청소년지도자들과의 대화를 통하여 경험적으로 정리된 것들이다. 따라서 이러한 제안들을 보다 구체적으로 반영하기 위하여 각 제안들에 대한 논의가 보다 깊이 다루어질 필요가 있을 것이다.