

청소년정책을 담당할 정부조직의 바람직한 구조에 관한 연구

조영승*

청소년육성정책을 담당하는 정부기구가 자주 개편되어 왔고 최근에도 정부조직의 조정과 관련하여 조정의 직접 대상업무가 아닌데도 불구하고 신설 또는 확대하고자 하는 다른 정부기구의 조직화를 보완해 주는 정도로 이해하여 이윤 변경하려는 논의들이 있다.

이러한 논의들이 올바른 방향으로 나아가게 하기 위해서는 첫째, '청소년육성'의 개념과 내용을 정리하여 업무의 양과 중요성을 밝히고, 둘째, 우리 나라 청소년육성정책기구의 역사적 변천 과정에서 얻을 수 있는 시사점을 확인하고, 셋째, 현행 청소년육성정책기구의 문제점을 분석하고, 넷째, 주요 외국의 사례를 살펴보아야 한다.

청소년육성은 '청소년의 도덕적 능력 함양'을 궁극적 목적으로 하는 청소년수련·청소년교류·청소년문화·청소년복지·청소년환경·청소년문제·청소년상담 등의 영역이 상호 유기적 관련을 가지는 독자적 교육기능으로서, 이론적으로는 종합적이고 실천적 학문에 속하며, 정책적으로는 집행적 성격이 강한 수많은 업무들로 구성된다.

우리 나라에서는 청소년육성기능을 담당하는 정부기구가 내무부·국무총리실·문교부·국무총리실·체육부·체육청소년부·문화체육부·문화관광부로 전전하였으나, 업무의 다양성과 복잡성 때문에 총리실 이상에서의 조정기능과 중앙부처의 총괄기능이 분리·조화를 이루어야 한다는 점, 학교교육과는 본질적으로 성격을 달리하기 때문에 교육부에서 담당할 수 없다는 점, 현장성과 집행성이 강하기 때문에 부처를 통할하는 총리실에서 수행해서는 안된다는 점 등을 역사적 경험으로 확인해 주고 있다.

현행 청소년육성정책기구는 조정기구(청소년육성위원회)의 유명무실화, 총괄기구(문화관광부 청소년국)의 조직적 취약, 집행업무의 지나친 분산 특히 청소년육성기능의 일부에 지나지 않지만 집행성은 매우 강한 보호기능(위 일급 가지 영역 중 청소년환경·청소년문제의 규제적 작용)을 총괄기구에서 분리하여 상급부서이며 부처통합기구인 총리실(청소년보호위원회)에서 수행함으로써 청소년육성의 적극적 기능에 대한 인식을 손상시키고 현장 청소년조직의 운영에 혼란을 야기시키고 있다.

주요 외국을 살펴보면 대체로 중앙에서 업무를 총괄하는 기능을 강화하여 다양하고 복잡한 청소년육성정책을 이끌어 가고 있다.

위와 같은 분석결과를 고려하면 청소년육성정책은 독립된 중앙부처로 하여금 전담하게 하는 것이 가장 이상적이지만, 작은 정부를 지향하려는 국민적 감정과 현 정부의 정책기조로 인하여 이를 실현하는 것이 어려우면 청소년육성업무와 조화를 이루는 업무와 혼성하여 구성할 수밖에 없고, 이럴 경우 1990년 이래 정통성을 이어오는 문화관광부에 존속시키되 총리실의 청소년보호위원회와 그 사무국을 여기에 통합하여 '청소년국'을 '청소년육성정책실'로 개편하여야 한다.

청소년육성기능은 중앙정부만이 아니라 지방자치단체, 청소년단체, 청소년시설운영주체, 청소년 지도자가 단계적 관련을 가지고 수행해 나가는 중요한 교육영역이다. 중앙정부의 임무와 역할이

미흡하거나 활발하지 못하면 청소년육성 전반이 악화되어 청소년의 건전한 성장발달을 해칠 뿐만 아니라 우리 민족의 도덕적 수준에도 영향을 미치게 된다.

청소년육성정책을 담당할 정부기구의 바람직한 조직구조는 청소년육성기능을 활성화하는데 일차적 과제를 깊이 인식하여야 한다.

I. 서 론

일반적으로 정책이라고 하면 학자에 따라 조금씩 다르게 정의하지만 대체로 ‘조직체의 이상, 목적 및 목표를 달성하기 위한 구체적 계획과 사업’이라고 말할 수 있다.¹⁾

이러한 의미의 청소년정책에는 학교교육정책, 직업교육정책, 군사훈련정책, 사회복지정책 등 수없이 많다. 이 논제에서 다루는 청소년정책은 청소년에 관한 모든 정책을 의미하는 것이 아니라 학교 밖의 청소년활동을 지원하는 공공정책을 말하는 것으로 주로 학교교육정책에 대응하는 관념이다.

우리 사회에서 이러한 의미의 청소년정책에 대한 관심과 논의는 1948년 정부 수립 이후부터 1980년대까지는 그 개념이나 정부전담부처가 명확하지 않은 가운데 주로 문제청소년에 대한 대책 중심으로 선도·보호·육성·지도·지원·교정 등의 이름으로 관련부처별 필요에 따라 부분적·산발적으로 이루어져 왔다.

그러나 1990년대에 들어서 우리나라에서도 청소년의 ‘학교교육’이 갖는 본질적인 한계를 인정하고 이를 보완하는 ‘청소년육성(靑少年育成, youth fostering)’이 독자적 정책영역으로 확립되고 청소년육성에 관한 기본법제와 전담부서가 설치되어 오늘에 이르고 있다.

체육부 청소년정책조정실 설치('90.9), 체육청소년부로 명칭변경('90.12), 한국청소년기본계획수립('91.6), 청소년기본법 제정('91.12), 문화체육부 청소년정책실로 명칭변경('93.3), 청소년보호법의 시행과 문화체육부 소속 청소년보호위원회 설치('97.7), 문화관광부 청소년국으로기구조정 및 청소년보호위원회의 국무총리실 이관('98.2)²⁾, 제2차 청소년육성5개년계획의 수립과 시행('98.7) 등은 청소년육성정책이 독자적인 국가 정책영역으로 자리잡아가는 데 관련되는 대표적인 일로 볼 수 있다.

1) 김형열, 정책학, 법문사, 1993, p. 14.

2) 「청소년육성」의 아주 작은 부분에 해당하는 청소년보호위원회 업무를 분리시켜 국무총리실로 이관하게 된 것은 새정부가 들어서는 변화기에 있을 수 있었던 위인실관의 전형적인 사례임을 잊지말아야 하며, 청소년육성을 담당하는 기구를 청소년국으로 축소한 것과 함께 청소년육성의 발전에 역행한 조치이다. 이와 관련한 이론적 모순·정책적 혼선 등에 관하여는 다음에 서술한다.

오늘날 청소년육성정책은 이러한 과정을 통해 점차 학교교육정책과는 구별되는 정책영역으로 자리매김되면서 청소년수련활동·청소년교류·청소년문화·청소년복지·청소년환경·청소년문제·청소년상담 등을 고유기능으로 포섭·정착하는 방향으로 나아가고 있다.³⁾

이와 같이 10년 전에 정부의 법제와 정책에서 출발한 청소년육성은 1992년 대학에 청소년학과(靑少年學科)가 설치되기 시작하여 현재 15개 대학·대학원에서 그에 대한 이론연구가 활발히 수행되고 있으며, 정책에 있어서도 청소년수련활동 영역에서 전국에 500여개의 수련시설과 300여종의 기본수련거리가 개발보급되고 있으며, 3,000여명의 청소년지도사가 배출되고 100여개의 청소년단체가 운영되고 있으며, 청소년교류 영역에서 국제청소년교류·국가간 청소년교류·도농간 등 국내 청소년교류가 이루어지고 있고, 청소년복지 영역에서 청소년자원봉사센터·청소년쉼터 등에서 그 기초적 지원이 시작되고 있으며, 청소년문화 영역에서 지방자치단체별로 청소년문화센터 등을 설치운영하고 있으며, 청소년상담 영역에서 한국청소년상담원을 설치하고 전국에 청소년상담실을 마련하여 청소년상담에 임하고 있는 등 청소년육성의 모든 영역에 걸쳐 기초적 작업이 진행되면서 이론과 정책이 상호보완하는 초보단계에 와 있다.

우리는 1948년 서양의 교육제도를 받아드리면서 청소년육성에 해당하는 ‘학교 밖 청소년교육(영어권의 outdoor education, 독일어권의 bildung)’을 인식하지 못하고 학교교육(school education)만 채택하여 거기에서 청소년의 지적 능력 배양과 도덕적 능력 함양을 동시에 달성하려는 어리석음을 반성하기까지는 50년이나 걸린 셈이다.⁴⁾

3) 청소년육성은 「청소년의 건강·정서·사회성·도덕성·공동체 의식·자연애호정신」(이상의 덕목을 종합한 개념이 「도덕적 능력」이다)을 함양하는 것을 직접 대상으로 하는 청소년수련·청소년교류·청소년문화가 핵심적 부분이며, 청소년복지·청소년환경·청소년문제·청소년상담이 이를 지원하는 보완적 부문이다. 청소년보호위원회의 업무는 청소년환경·청소년문제에서 다루어야 할 일의 일부를 관장한다.

4) 서양은 프랑스 혁명 때 콩도르세의 주도로 청소년교육을 지육과 덕육으로 나누어 개성과 관계되지 아니하는 과학적 지식을 가르치는 지육은 학교가 담당하고, 개성과 양심에 호소하는 덕육은 가정과 교회가 담당하도록 하는 제도적 조치를 하였던 계기가 청소년육성의 중요한 출발점이 되었다. 그후 가정과 교회의 교육적 기능이 변모하면서 덕육은 다른 사회제도로 보완되었다.

그 대표적인 예가 1861년 미국 코네티컷 주의 구네리 학교의 집시여행 프로그램, 1904년 독일 베를린 근교 슈테글리츠(Steglitz) 고등학교 학생을 중심으로 하는 반테르포젠운동(도보여행), 1907년 영국의 스카우트운동 등이다.

학교를 떠나서 2주간에 걸쳐 도보, 물놀이, 야영을 내용으로 하는 집시여행 프로그램은 대대적인 사회적 지지를 받으면서 다양하게 발전되어 오늘날에는 8,500여 개의 자연권청소년수련장으로 체제를 갖추어 수많은 청소년들이 학교, 가정, 사회여론들의 간여 없는 제4의 청소년세계를 형성하여 그들의 에너지를 창조적으로 발휘하고 이상을 키우며, 기개를 활짝 펴고 수개월에 걸쳐 예술적 감각, 스포츠정신, 인간관계조절능력, 공동체생활능력, 자연애호정신, 국가애를 다지고 있다. 이는 6세기 화랑도수련활동이 3년여간에 걸쳐 덕·체·지·무·예(德·體·知·武·藝)를 여마하던 것에 유사하다. 미국청소년의 문제보도에만 주목해서는 안된다. 미국의 세계를 리더하는 역량은 제4의 청소년세계에 근원을 두고 있음을 보아야 한다.

그러나 아직도 우리 사회구성원의 대부분이 학교교육만능의 고질적 사고에서 벗어나지 못하고 있어서 청소년육성이 활성화되기에는 많은 어려움이 있지만 학교교육과 청소년육성이 조화와 균형을 이루어 우리 청소년들이 지적 능력과 도덕적 능력을 고루 갖추어 줄 수 있을 때까지 이론가나 정책참여자는 끊임없는 노력을 경주하여야 한다.

그럼에도 불구하고 최근에 교육부를 부총리급 기관으로 승격시키고, 여성특별위원회를 여성부로 개편하는 등의 정부조직의 구조조정 문제와 관련하여 청소년육성의 의미·내용·중요성을 이해하지 못하고 마치 다른 정책기능의 조직화를 보완해주는 정도로 취급하려는 움직임이 없지 아니하고, 또한 청소년육성정책 중에서 청소년환경이나 청소년문제 영역에서 다루는 일의 일부분에 해당하는 보호업무를 따로 분리시켜 상위 부서에서 취급하고 있는 모순과 결함을 시정하기 보다는 이를 확대하려는 견해가 있는 듯하여, 청소년육성업무를 다루는 정부조직의 바람직한 구조에 대한 이론적 설명과 실증적 분석이 매우 필요한 시기이다.

청소년육성업무를 담당할 정부조직의 바람직한 구조가 어떤 것이냐하는 물음에 대하여는 첫째, 청소년육성의 의미와 내용을 밝혀보고, 둘째, 우리 나라 청소년정책기구의 변천과정에서 얻을 수 있는 시사점을 확인하고, 셋째, 현재 청소년육성기구의 문제점을 분석하고, 넷째, 외국의 사례를 살펴봄으로써 비교적 정확한 답을 찾을 수 있을 것이다.

II. 청소년육성의 개념과 내용

청소년육성을 담당할 정부조직의 바람직한 구조를 논의하는 데에는 먼저 청소년육성의 개념과 내용을 밝혀야 한다. 만일 청소년육성의 국가적·사회적·교육적 기능이나 역할이 학교교육보다도 더 중요한 의미를 가진다면 적어도 현재의

절차가 무한한 자유를 함유하면서 공중을 나르고 있지만 따뜻한 곳을 찾는다는 분명한 목적이 내재하고 있다는 것을 상징하는 반데르포겔(wander-vogel, 철새여행)운동은 그후 민속문화와 결합하면서 다양한 청소년프로그램으로 발전하기 시작하여 오늘날에는 생활권과 자연권에 수많은 청소년수련장이 그들의 도덕적 능력을 함양하는 기능을 수행하고 있다.

스카우트활동은 전쟁에서 돌아온 베이든 포우엘 중장이 군정활동(scouting)이 갖는 모험·용기·협동과 같은 요소가 당시 산업혁명에 찌들어 있는 청소년들을 살릴 수 있는 것이라고 확신하고 이를 청소년에 맞게 이념, 내용, 방법을 정하여 실천한 후 선풍적인 인기를 얻어 오늘의 스카우트활동으로 이어졌다.

이들은 바로 프랑스 혁명 당시 덕목을 말하는 것으로 했던 가정과 교회를 대신하는 새로운 교육구조인 것이다.

이에 관한 보다 자세한 내용은 조영승, “청소년육성에 대한 새로운 이해”, 학생 수련활동의 방향, 서울특별시교육청, 1999, pp. 99-102 참조.

교육부와 같은 기구가 필요하다는 결과가 가능하고 그렇지 않다면 다른 판단을 할 수도 있을 것이기 때문이다.

1. '청소년육성'의 개념

청소년육성의 개념은 우리가 흔히 이야기하는 가정교육, 사회교육, 학교교육과 어떻게 다른지를 살펴보아야 분명해진다. 가정교육은 교육의 근원으로서 종합적 교육기능을 가지면서도 인류문명의 발전에 따라 그 교육적 기능이 약화되고 또한 제도적 접근에 친근하지 않다는 점에서, 일정한 한계를 가지고 제도적 접근을 전제로 하는 청소년육성과 다르다.

사회교육도 청소년을 대상으로 하는 점이 있고 학교 밖의 교육적 기능을 수행한다는 공통된 점이 있긴 하지만, 근원적으로 모든 세대를 대상으로 하면서 도덕적 능력 함양이나 이에 영향을 미치는 사회환경개선을 직접적 대상으로 하지 아니한다는 점에서 청소년육성과 다르다.

학교교육은 청소년을 직접 대상으로 하는 가장 조직적이고 체계화된 기능이지만 청소년육성과는 다음과 같이 서로 다른 특성을 가지고 있다.⁵⁾

표 1 : 청소년육성과 청소년학교교육의 본질적 차이

	청소년육성	청소년학교교육
대 상	모든 청소년	학생청소년
장 소	사회와 자연 속의 수련터전	학교
교 재	수련거리(프로그램)	교과서
방 법	수련활동(체협·숙달)	학업활동(암기·이해)
목 표	도덕적 능력 함양	지적 능력 배양
지 도 자	청소년지도사(철학적·역사적·심리적 지식, 인간적감화력, 숙련된기능)	교사(과목별 전문지식)
집단성격	연령과 생활경험이 다른 청소년	연령과 학력기준에 따른 동질집단
참여방법	자발적	의무적
수행체계	문화관광부, 지방자치단체, 청소년단체, 청소년시설	교육부, 교육청, 학교
근거법령	헌법제31조1항·4항전단, 제34조 1항·4항, 청소년기본법, 청소년보호법 등	헌법 제31조, 교육기본법 등

5) 조영승, 청소년학총론, 교육과학사, 1997, p. 30; 조영승, 청소년육성법론, 교육과학사, 1998, p 24.

<표 1>에서 알 수 있듯이 청소년육성은 청소년들이 사회와 자연 속의 수련터전에서 수련거리에 참여하여 체험과 숙달의 방법으로 수련활동을 전개함으로써 도덕적 능력을 함양하고 감수성을 계발하는 것을 궁극적인 목표로 한다. 반면에 청소년학교교육은 학교에서 교과서로 암기·이해·실험 등의 방법으로 학업활동을 함으로써 지적 능력을 배양하고 기술을 습득하는 것을 목표로 한다. 학교교육이 도덕적 능력 함양을 위한 노력을 배제하는 것은 아니지만 청소년육성과 같이 덕목수련을 위한 정교한 장치(수련거리·수련터전·청소년지도사 등)를 가지고 시행하는 일까지 담당하는 것은 불가능하다.

또한 청소년육성은 철학적·역사적·심리적 지식과 인간적 감화력을 겸비한 사람 또는 고도로 숙련된 기능을 보유한 사람을 지도자로 하며 연령과 생활경험이 다른 청소년들이 자발적으로 참여하는데 비해서, 청소년학교교육은 과목별로 전문지식을 갖춘 사람을 교사로 하며 연령과 학력기준이 같은 청소년들이 정해진 교과과정에 의무적으로 참여한다는데 본질적인 차이가 있다.

따라서 현실적인 업무수행체계와 근거법령도 완전히 달리하고 있는 것이다.

표에는 나타나 있지 않지만 청소년육성은 수련활동만을 의미하는 것이 아니라 앞에서 언급한 바와 같은 청소년교류·청소년문화·청소년복지·청소년환경·청소년문제·청소년상담 등을 종합적·유기적으로 담당하는 기능이다.

위와 같은 특성과 내용을 종합적으로 고려하여 청소년육성의 개념을 정리하면 “청소년들이 학교교육 등에서 배양한 지적 능력을 바탕으로 도덕적 능력을 함양하고, 이러한 능력함양에 영향을 미치는 유익한 여건을 조성하거나 유해한 요인을 개선함으로써 德·體·知를 고루 갖추어 조화롭게 성장할 수 있도록 돕는 사회적 기능으로서 청소년에 대한 교육의 한 영역”이라고 정의할 수 있다.⁶⁾

우리나라 청소년기본법 제3조 제2호에서 “청소년육성이라 함은 청소년의 복지를 증진하고, 청소년의 수련활동을 지원하며, 청소년교류를 진흥하고, 사회여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하여 청소년에 대한 교육과 상호 보완함으로써 청소년의 균형 있는 성장을 돕는 것을 말한다”고 규정한 것은 위의 이론적 개념을 제도적으로 수용한 것이다.

6) 「도덕적 능력」은 앞에서도 언급한 바와 같이 도덕에 관한 능력만을 의미하는 것은 아니다. 건강, 정서, 사회성, 도덕성, 공동체의식, 자연에호정신 함양에 필요한 기능과 덕목을 단련하고 내면화함으로써 스스로에 대하여 자제할 수 있고, 이웃을 이해할 수 있으며, 공동체질서에 조화하고 봉사할 수 있으며, 자연을 사랑하는 실천적 능력을 포괄하는 개념이다.

7) 청소년육성의 개념을 도출하기 위한 보다 광범한 어원적 고찰, 역사적 고찰, 제도적 고찰에 대하여는 조영승, 앞의 책, 청소년학총론, pp. 23-32 및 청소년육성법론 pp. 13-20을 참조.

2. 청소년육성의 내용

청소년육성의 이론적 개념을 수용하고 있는 청소년기본법은 ‘청소년육성’의 내용으로 청소년수련활동, 청소년교류, 청소년문화, 청소년복지, 청소년환경, 청소년문제, 청소년상담 등 7가지로 영역화해 놓고 있다.⁸⁾

1) 청소년수련활동

청소년육성의 내용으로 무엇보다 중요한 것은 청소년 학교교육의 학업활동과 구별되는 청소년수련활동에 대한 지원기능이다. 청소년수련활동은 “청소년들이 조화로운 인격체를 형성하기 위하여 자발적으로 공동체를 구성하고, 생활권이나 자연권 속에 마련된 수련터전의 수련거리에 참여하여 청소년지도사의 도움을 받아 심신단련·자질배양·취미개발·정서함양·봉사활동 등 배움을 실천하는 전문적·의도적·집단적·체계적 체험활동”이다.

청소년수련활동과 관련하여 해야 할 일의 핵심은 수련거리(프로그램)에 관한 이론과 정책, 수련터전에 관한 이론과 정책, 청소년지도자에 관한 이론과 정책, 청소년단체에 관한 이론과 정책, 청소년의 활동동기와 활동시간에 관한 이론과 정책 등이다. 이러한 일들은 중앙정부(지원예산확보·교육부 등 협조유도), 지방자치단체(지원예산확보·교육청 등 협조유도), 국책기관(이론 및 정책 개발), 청소년단체(이론과 정책을 청소년에게 맞게 보완), 청소년시설(구체적 이론과 정책의 적용)이 유기적으로 협력하고, 사회적 이해가 뒷받침될 때 실현될 수 있다. 우리 나라에서는 인재등용과 관련하여 신라의 화랑도수련활동이나 고구려의 경당활동과 같은 전형적 청소년수련활동이 있었으나 8세기 때 중국의 과거제도를 도입하여 관리를 뽑게 되면서부터 참다운 수련활동은 살아졌었다.

20세기초 일본지배 아래서 청소년단체에 의하여 수련활동의 맹아(萌芽)가 소생하였으나 1990년대에 제도적으로 도입된 지금에도 진정한 수련활동은 이루어지지 못하고 있다.

청소년들이 지역에서 스스로 좋아하는 청소년단체에 가입하고, 흥미에 맞는 수련거리·수련터전·청소년지도사를 찾아가서 새롭고 다양한 친구들이 어울리는 수련활동이 있어야 한다.

그리하여 생활권에서는 매일 지속적으로, 자연권에서는 주말이나 방학을 이용한 단기 또는 장기의 생활형 수련활동을 전개함으로써 도덕적 능력을 내면화할

8) 조영승, 앞의 책, 청소년육성법론, pp. 22-32 및 pp. 48-49 참조.

수 있는 여건을 만들어 주는 일은 국가적·사회적 책임이다. 청소년들의 품성, 학교의 생기, 사회의 도덕성, 민족의 기상이 여기에서 비롯되기 때문이다. 현재 학교별로 동질집단이 학교클럽활동시간을 활용하여 1-3일간, 한 사람의 지도자에 수십명·수백명이 이끌려 다니는 활동은 진정한 수련활동으로 발전하는 과도기적 의미는 갖지만, 도덕적 능력을 체질화할 수도 없으며, 자발적 동기 결여로 인한 무질서를 배울 우려마저 내재하고 있는 것이다.

또한 청소년수련활동(camp activities)은 일반적인 청소년의 여가활동(leisure activities)과 다르다. 청소년수련활동은 전문적 수련거리, 기준에 따른 수련시설, 유자격 지도자(청소년지도사) 등의 요건을 갖추어 수행하는 전문적·체계적 활동으로서 헌법(제31조의 수련권)과 청소년기본법(제18조-제45조)에 의하여 청소년의 기본권⁹⁾으로 보장되어 있는 활동이지만, 여가활동은 특별한 요건을 필요로 하지 아니하는 임의활동으로서 비전문적·무의도적 활동이다. 또한 청소년수련활동이 청소년의 도덕적 능력 함양이라는 뚜렷한 목적을 가지는 데 비해서 여가활동은 뚜렷한 목적을 가지지 아니한다.

다만, 청소년의 여가활동은 가장 자연스러운 활동으로서 수련활동에 못지 않게 정서·사회성·봉사심 함양에 유익한 활동이므로 청소년육성에서도 이에 주목하여야 하며, 청소년복지·청소년환경·청소년문화 등의 영역에서 청소년의 여가활동이 자유스럽고 만족스럽게 이루어지도록 돕는 일들을 발굴하고 실행하여야 한다.

현재의 시점에서 중앙정부가 수련활동을 비롯한 청소년육성의 내용에 대하여 바르게 인식하고 과제를 찾아내어 실천하는 일은 무엇보다도 중요하다.

2) 청소년복지

청소년육성에 있어서 청소년복지는 “청소년의 도덕적 능력 함양에 영향을 미치는 기본적 욕구를 충족케 하고 사회적 위험(장애·빈곤·가정불우 등)을 해소하게 하기 위하여 정신적·신체적·물질적 요소를 지원하는 사회적 기능”을 말한다. 청소년복지의 세부내용은 청소년인권에 관한 이론(청소년인권론)과 정책, 청소년건강에 관한 이론과 정책, 청소년근로에 관한 이론과 정책, 청소년장애에 관한 이론과 정책, 청소년경제(빈곤)에 관한 이론과 정책, 청소년가정(결손)에 관한 이론과 정책 등이 핵심을 이룬다.

앞의 세 가지는 일반청소년의 복리신장에 관한 이론과 정책이고, 나머지 세

9) 이 점에 관하여는 후술한다.

가지는 결손 청소년의 복지증진에 관한 이론과 정책이다. 즉 청소년복지는 보통의 청소년들이 일반 사회생활을 하는 가운데서 인권·건강·근로가 보호되고 신장되도록 하는 기능과 장애·빈곤·가정불우 등의 결손청소년이 그 결손을 보완하여 보통청소년으로 자랄 수 있게 하는 기능이 포함되는 것이다.

3) 청소년환경

청소년육성은 청소년의 도덕적 능력을 함양하려는 사회적 기능임으로 도덕적 능력 함양을 직접 목적으로 하는 수련활동과 같은 내용만으로는 충분하지 못하며, 이에 간접적으로 영향을 미치는 환경적 요인에 적극적인 관심을 기울이지 않을 수 없다. 아무리 도덕적 능력을 함양하는 노력을 해도 주변환경으로부터 받는 비도덕적 영향이 클 때에는 상쇄되고 말 것이기 때문이다.

청소년육성 중 청소년환경 영역은 자연적 환경과 사회적 환경을 대상으로 하여 도덕적 능력의 함양에 좋은 영향을 미치는 청소년환경을 보존하거나 조성하는 기능과 유해한 영향을 미치는 청소년환경을 순화·제거하는 기능에 관한 이론과 정책을 다룬다.

21세기에는 청소년환경 부문이 청소년육성의 가장 중요한 영역이 될 것이다. 특히 청소년환경으로서의 자연환경을 다루는 이론과 정책에서는 환경보존을 위한 도덕적 능력 함양¹⁰⁾이 중요한 내용이 되며 청소년기의 이러한 능력이 어느 수준에까지 이를 수 있느냐가 환경재해로부터 인류를 살릴 수 있는 가장 근본적인 길이기 때문이다.

앞에서 지적한 바와 같이 청소년보호법은 청소년환경 과제의 일부(청소년환경에 대한 감시와 규제)를 규정하고 있을 뿐이다.

4) 청소년문화

청소년문화는 “청소년들이 공유하고 있는 가치관, 사고방식, 행동양식, 의식주 등 생활취향을 포함하는 복합적 총체로서 청소년 개인의 사고, 행동, 판단의 지침이 되는 것”을 의미하며, 청소년육성은 이러한 청소년문화를 정리하여 이를 이해하고 지도하는 기능을 담당한다. 이를 통하여 청소년의 조화로운 성장발달

10) 물론 청소년환경론이나 청소년환경정책에서 청소년의 환경에 대한 도덕적 능력 함양을 직접 다루지는 않지만, 청소년환경으로서의 자연환경에 대한 과학적·심미적 의미와 중요성을 확실하게 인식하게 하는 작업은 청소년수련활동에서 환경프로그램을 통하여 직접적으로 청소년의 도덕적 능력을 함양하려는 이론과 정책에 밀접히 연관된다. 청소년환경 부문에서 자연환경의 오염한 조화와 균형 그리고 이것을 깨뜨릴 때 일어나는 엄청난 위험을 분명하고 구체적으로 인식하도록 하는 이론과 정책을 펴지 못하면 수련활동이론과 정책에서 아무리 좋은 환경프로그램을 창조하고 적용하여도 진정한 자연애호정신을 내면화하는 것은 어려울 것이기 때문이다.

을 지원하고 전통문화와 미풍양속을 전승하도록 함으로써 문화적 정통성을 이어가게 된다.

5) 청소년문제

청소년문제를 다루는 영역에서는 외부적으로 나타난 비행이나 일탈만이 아니라 고민·갈등·불만 등 내면적 문제까지 포함하여 구체적으로 접근하여 사전에 문제를 해결하는 예방적 기능과 치료기능을 수행한다. 특히 비행이나 일탈의 경우, 그 청소년을 사회에서 격리하기 전에 청소년육성의 이념과 방향으로 포용하여 올바른 삶의 길을 깨닫게 하는 방안을 제도화해 나가는 일을 수행하게 된다.

예를 들면 지역사회에서 비행을 저질은 청소년을 사법기관(경찰 기타 수사기관)에서 적발한 경우에 흉악범이 아닌 때에는, 사법적 조치에 들어가기 전에 그 지역의 ‘청소년지도위원’의 지도에 위임하는 절차를 두고 이것이 효과적으로 적용될 수 있는 이론과 정책을 개발하여 시행하는 일이다. 이것은 청소년문제를 단순히 보호·규제·교정의 대상으로 보지 아니하고 청소년육성의 근본 이념에 좇아 사회적 관용을 통하여 문제를 지역사회 속에서 스스로 반성하게 하고 나아가서 감동을 이끌어 내어 청소년의 건전한 성장발달을 촉진할 수 있는 것이다.

이러한 일 하나만 하더라도 법적 근거 마련·신망있는 청소년지도위원 위촉·지역사회의 이해·결과에 대한 분석 등 복잡하고 방대한 업무가 따르게 된다.

이와 같이 중요한 일들은 수없이 많이 있지만 현재로서는 누구도 구상하거나 발굴하려 하지 않는다. 보다 사실대로 표현한다면 ‘청소년육성’이라는 것이 그에 관한 업무를 구상하고 발굴해야 하는 성질인지 조차도 인식하지 못하고 있다고 보아야 한다. 청소년보호법은 청소년문제발생과 관련하여 규제하고 단속할 필요가 있는 일부 사항을 규정하고 있기 때문에 이 법에 의한 보호업무는 따로 떼어서 규제 차원으로 물고 갈 것이 아니라 청소년육성의 본질에 포괄하여 다루어야 한다.

청소년의 조화로운 성장발달을 위하여 해야 할 일을 찾지 못하고 있는 이러한 상황은 청소년육성의 모든 정책영역에 걸쳐 마찬가지이니, 국민은 더구나 청소년육성이 무엇인지도 모를 수밖에 없으며, 청소년들은 당연히 받아야 할 사회적 서비스를 받지 못하는 것이다. 이러한 상태에서 청소년육성에 관한 중앙정부의 바람직한 조직구조를 논의하는 자체가 어리석은 일이라고 생각할 수도 있으나, 껴꾸로 적절한 조직구조는 진정한 청소년육성기능을 개척할 수도 있는 것이다.¹¹⁾

6) 청소년교류

청소년교류 영역에서는 국내 지역간, 국가간, 해외동포간, 남북한간의 청소년들이 상호 교류하게 함으로써 청소년들의 인간관계 조절능력을 배양하고, 다양한 문화를 접촉하게 하며, 국내 지역간의 이해심을 높이고, 한민족의 동질성을 회복하며, 세계정신을 함양하는 의도적인 활동을 지원한다. 특히 우리의 민족적 숙원인 지역화합과 통일은 청소년교류정책에서 접근방법을 찾아야 한다.

7) 청소년상담

청소년문제 영역이 주로 일부 문제청소년을 대상으로 하는 것과는 달리 청소년상담은 전체 청소년을 대상으로 하여 갈등과 고민을 해결하고 개성과 자질을 개발하는 일들을 수행한다. 이것은 청소년육성의 모든 영역에서 필요로 하는 이론이며 기법이다.

이상에서 논의한 청소년육성의 내용을 ‘도덕적 능력 함양’에 관련하는 정도를 기준으로 분류한다면 아래 그림에서 보는 바와 같이 청소년수련활동·청소년교류·청소년문화가 청소년육성의 적극적 기능이고 청소년복지·청소년환경·청소년문제·청소년상담은 청소년의 도덕적 능력 함양에 바람직한 영향을 미치려 하는 청소년육성의 보완적 기능이라고 할 수 있다.¹²⁾

제도상으로 학교 밖의 청소년들에 대하여 선도·보호·지도·육성·지원·교정이라는 표현을 하고 있는 경우는 대체로 청소년육성의 내용에 해당한다.

11) 현재 청소년기본법에 따라 시장·군수·구청장이 위촉하는 청소년지도위원이 전국에 57,000여명이 있고 그 밖에 지방청소년위원 5,000여명, 청소년지도사 3,000여명 등이 법정 자격을 가지고 있지만 비행청소년을 자기 지역에서 인수하여 교육할 수 있는 권능이나 책임은 부여되어 있지 않다. 이 제도는 사법절차의 일환으로 진행되는 보호관찰제도와는 근본적으로 다르다. 비행청소년에게 낙인을 찍는 것이 아니라 감동을 주고 공동체 의식을 심어주는 것이다.

필자가 이 부분에서 자세한 사항까지 설명하고 있는 것은 청소년육성이 이론의 세계에서나 정책의 세계에서 청소년을 위하여 해내야 할 중요하고 독립적 영역이라는 이해를 하지 못하고 있어서 현재로서는 초보적 단계에 머물러 있지만, 청소년육성 전반에 걸쳐 반드시 찾아내어 실현해야 할 중요한 일들이 무수히 많은 것을 강조하기 위한 하나의 예로 제시하는 것이다.

12) 이 그림은 조영승, 앞의 책, 청소년육성법론, p. 31의 것을 일부 수정하여 인용한 것임.

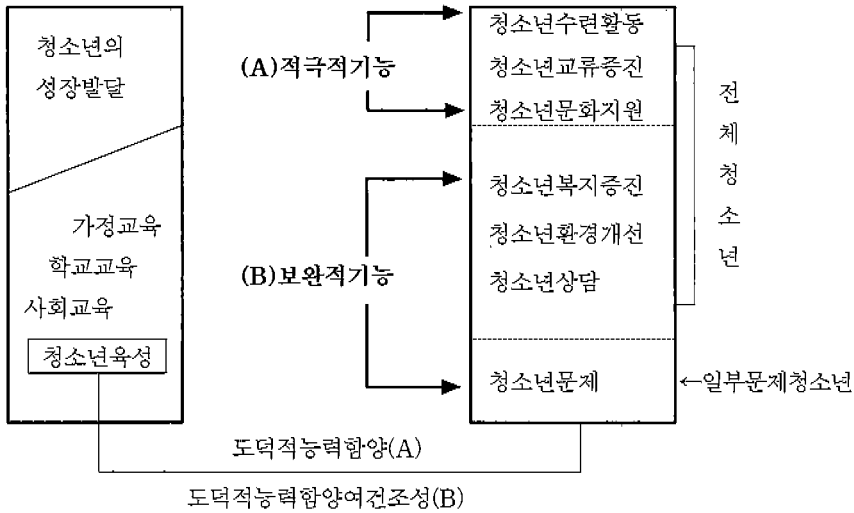


그림 1 : 청소년육성의 내용

위 그림에 나타나있는 의미를 요약하여 설명하면 아래와 같다.

① 청소년의 성장발달을 지원하는 여러 가지 사회적 기능 중에서 ‘넓은 의미의 교육’에는 가정교육, 사회교육, 학교교육, 청소년육성 등이 있다.

② 청소년육성은 도덕적 능력을 함양하거나, 도덕적 능력 함양에 영향을 미치는 여건을 조성하는 이론과 정책을 다룬다.

③ 청소년수련활동·청소년교류증진·청소년문화지원이 도덕적 능력 함양 자체를 직접 목적으로 하는 ‘청소년육성’의 적극적 기능이고, 청소년복지·청소년환경·청소년상담·청소년문제는 도덕적 능력 함양을 위한 여건을 조성하는 ‘청소년육성’의 보완적 기능이다.

④ 청소년수련활동·청소년교류활동·청소년문화·청소년복지·청소년환경·청소년상담은 전체청소년을 대상으로 하며, 청소년문제는 일부 문제청소년을 대상으로 한다. 종래 우리 나라는 전체청소년의 3% 정도에 해당하는 일부 문제청소년을 위주로 한 청소년정책을 최우선으로 다룸으로써 청소년과제에 대한 근원적·총체적 접근이 어려웠다.

⑤ 청소년의 도덕적 능력에 주안을 두는 청소년육성이 활성화되지 아니하면 다른 교육기능도 활성화되지 못한다.

지금까지 살펴본 청소년육성은 그 개념과 내용이 말해 주듯이 매우 복잡하고 다양한 기능들이 ‘도덕적 능력 함양’이라는 교육적 이념을 핵(核, core)

으로 하여 상호 유기적 관련을 가지는 독자적 영역으로서, 이론적으로는 종합적이고 실천적 학문에 속하며, 정책적으로는 집행적 성격이 강한 수많은 업무들로 구성된다.

그래서 이론(대학·연구소)에 있어서는 학제적·다학문적 연구가 필요하고, 정책(행정부)에 있어서는 그 수립과 시행에 관련한 조정·총괄기능이 매우 중요한 것이다.¹³⁾

뒤에 다시 논의하겠지만 현재 우리나라 정부는 청소년육성의 개념과 내용에 대한 이해수준이 매우 낮고, 이에 따라 예산이 빈약하며 열의도 부족하여 앞에서 여러번 지적한 대로 청소년육성정책은 개발되지 아니한 초보적 단계에 머물러 있다. 이로 인한 피해자는 ‘국가적·사회적 지원을 당연히 받아야 할 우리 청소년’이며¹⁴⁾, 훼손되어 있는 도덕적 수준 때문에 무질서(엔트로피)가 축적되어 가는 우리 사회공동체이다.

우리가 청소년육성을 담당할 정부기구의 바람직한 구조를 논의하는 가치도 여기에 있다.

III. 청소년육성 담당 정부기구의 변천

청소년육성을 담당하는 정부기구는 정책심의기구와 실무담당부서로 나누어 살펴 봐야 한다. 전자의 경우에는 청소년보호대책위원회(1964)에서 청소년대책위원회(1977)로 이어지고 이는 다시 청소년육성위원회(1987)로 발전되었으며, 후자의 경우에는 위원회업무 실무담당기관까지 포함하면, 내무부(‘64.9~’77.9)에서 국

- 13) 조정기능(調整機能)과 총괄기능(總括機能)은 구별하여야 한다. 현행법인 청소년기본법에 의하여 국무총리실에 설치되어 있는 청소년육성위원회에서 청소년육성종합계획(안)을 심의하여 확정하는 일(동법 제 12조)은 각 중앙부처가 수행하는 청소년육성정책들이 조화와 균형을 이루고 있는 지를 조정하는 기능이며, 문화관광부 청소년국에서 청소년기본법의 규정에 따라 청소년육성종합계획(안)을 수립하여 청소년육성위원회에 상정하고 이것이 확정되면 시행하고 평가하는 일은 정책의 작성과 결과를 총괄하는 기능(동법 제10조)이다.
- 14) 청소년육성의 7가지 영역에서 정책기구가 해야 하는 일들은 국가가 청소년에게 베푸는 일방적 시혜가 아니라 청소년이 향유할 권리이며 국가의 의무임을 알아야 한다. 예컨대 청소년수련활동을 위한 조건(수련거리·수련터전·청소년지도사·동기와 시간 등)을 갖추는 것은 국가가 임의대로 형편이 되면 하고 그렇지 아니하면 안해도 되는 일이 아니라 청소년에게 보장하고 있는 헌법 제31조의 ‘교육을 받을 권리(修學權, 스스로 수련하고 학습하는 권리)’에 대응하여 국가가 반드시 이행해야 하는 헌법상 책무인 것이다. 헌법상 보장된 수련권(修學權, 헌법제31조)과 학자들은 ‘교육을 받을 권리’라는 표현이 청소년 속에서 보면 소극적·수동적 표현이어서 이렇게 바꾸어서 쓴다) 중 수련권은 청소년기본법에 의하여, 학습권은 교육기본법에 의하여 구체적 권리로 실현되게 하고 있다. 학습권은 이론적으로나 정책에서 쉽게 이해하지만, 수련권은 청소년들이 국가에 대하여 수련조건을 구비해 줄 것을 요청할 수 있는 실제적 권리임을 알지 못하는 것이 오히려 일반적 현상이다. 인천 논현동 호프집 화재로 인한 55명의 청소년 몰사사건에 대하여 사회질서적 책임만 묻고 청소년육성의 책임은 묻지 않고 지나갈 수 있는 것이 이를 증언하고 있다. 수련권에 대한 보다 자세한 것은 조영승, 앞의 책, 청소년육성법론, pp. 207-272 참조.

무총리실('77.8~'83.4), 문교부('83.4~'84. 12)로 이어지고 1985년에는 다시 국무총리실로 옮겼다가 체육부내의 '청소년국'으로 이관('88.6.18)되는 변천을 거듭하게 되었다.

청소년국은 1990년 이후 '청소년정책조정실'로 확대되고 체육부는 체육청소년부로 개칭되었으며, 1993년 3월의 정부조직개편에 따라 문화체육부 '청소년정책실'로 변경되었다.

한편 1997년 7월 문화체육부 청소년정책실 산하에 청소년보호위원회가 따로 설치되어 청소년관련 유해환경의 규제를 중심으로 하는 보호정책을 담당하다가 1998년 2월 청소년육성 담당 기구가 문화관광부 '청소년국'으로 축소되면서 청소년보호위원회는 국무총리실로 이관되어 오늘에 이르고 있다.

이러한 변천과정을 그림으로 표현하면 다음과 같다.

다음 표의 담당기구란은 정책심의기구를 먼저 표기하고 괄호 이하가 실무담당부서이다.

다음 표에서 얻을 수 있는 시사점을 정리하면 ①청소년육성업무는 방대하고 다양하기 때문에 반드시 심의기구(조정기능 수행)와 실무담당부서(총괄기능과 집행기능)가 동시에 운영되어야 함을 알 수 있고, ②청소년육성의 개념이 확립되기 전에는 실무담당부서가 여러 중앙부처로 전전하였으나, 청소년육성의 개념과 내용이 정립된 이후에는 부처명은 달리하지만 정통성(체육부-체육청소년부-문화체육부-문화관광부)을 유지하고 있으며, ③최초의 실무부서를 내무부에서 총리실로 이관한 것은 청소년업무를 규제만으로는 어렵다는 요청에서, 총리실에서 문교부로 이관한 것은 총리실이 집행기능을 확보하고 있지 않다는 점에서, 문교부에서 다시 총리실로 이관한 것은 문교부는 학교교육만 해도 벅찰 뿐만 아니라 교사로 하여금 학교 밖의 청소년업무를 담당하게 하는 것은 업무본질상 불가능하기 때문에, 총리실에서 중앙집행기관인 체육부로 이관한 것은 정책심의회는 국무총리실에서 하되 그 집행기능은 중앙행정부처가 담당해야한다는 원리에 따라서 이루어진 것을 알아야 한다.¹⁵⁾

15) 표 작성의 기술상 이러한 시사점의 도출근거를 자세히 기재하지 못하였으므로 상세한 것은 조영승, 앞의 책, 청소년육성법론, pp. 75-99 참조.

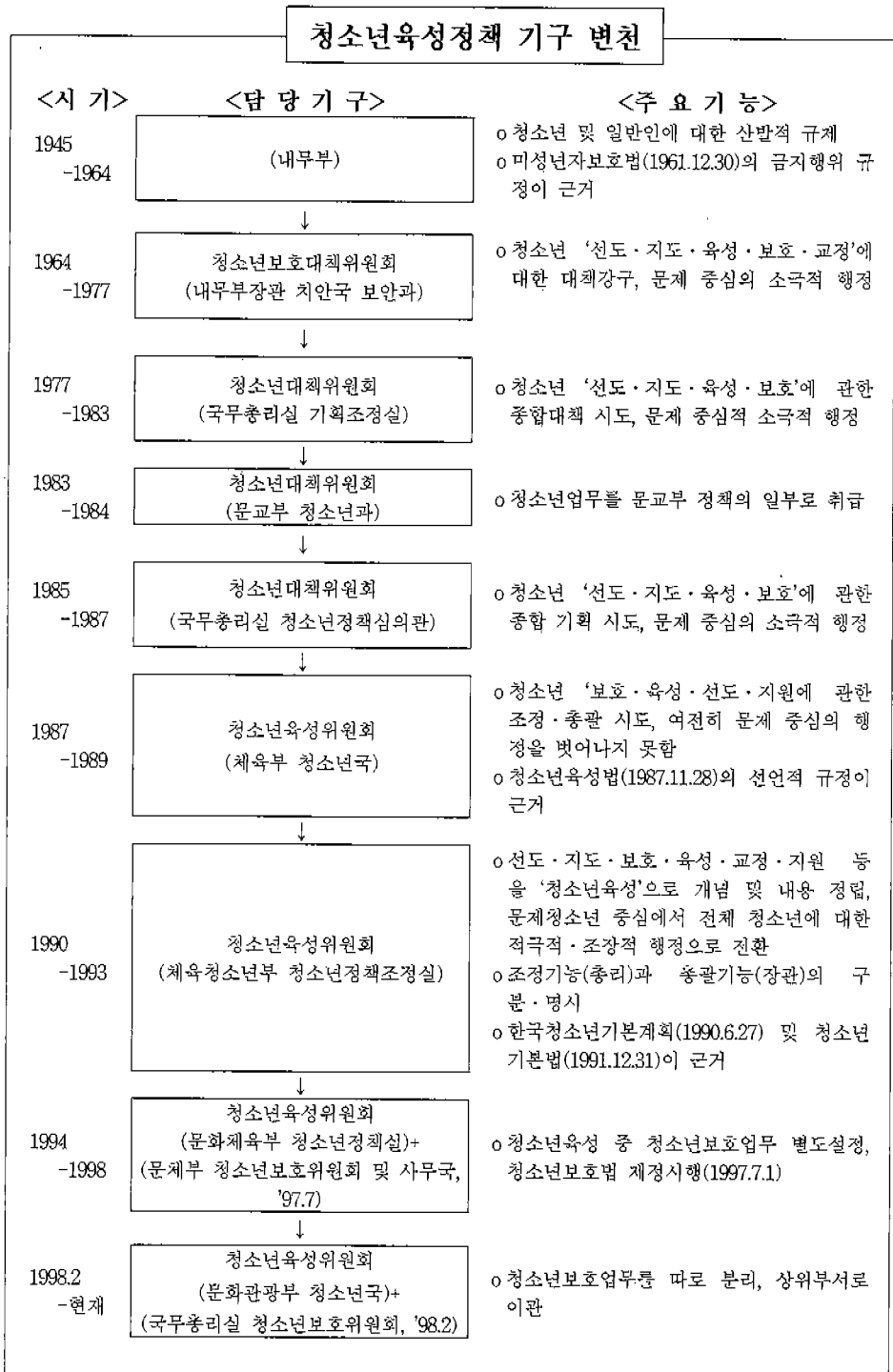


그림 2 : 청소년육성기구 변천 과정

IV. 청소년육성 담당 기구의 현황과 문제점

1. 청소년육성정책 기구의 현황

우리나라의 현행 청소년육성기구는 정책심의기관으로서 청소년육성위원회, 정책수립 및 집행기관으로서 문화관광부(청소년육성에 관한 집행의 총괄기능수행), 청소년 관련 중앙행정기관, 지방자치단체의 청소년업무 담당조직이 있고, 청소년 보호업무를 담당하는 청소년보호위원회 사무국이 따로 설치되어 있다.¹⁶⁾

1) 청소년육성위원회 등

청소년육성위원회는 중전의 청소년대책위원회가 청소년육성법에 의해 개칭된 후 청소년기본법(1993년 1월 1일 시행: 법률 4477호)에 따라 새롭게 구성되어 현재에 이르고 있다. 청소년육성위원회는 위원장 1인과 부위원장 3인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 국무총리가 되고 부위원장은 재정경제부 장관, 통일부 장관, 문화관광부 장관으로 되어 있다. 당연직 위원으로는 15명의 관계부처 장관으로 되어 있고 위촉직 위원은 노동, 교육, 법조, 경제, 체육, 청소년, 여성, 사회복지 및 문화 등의 분야에서 청소년육성 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉한 11명의 민간위원으로 구성되어 있다.

청소년육성위원회는 ① 청소년기본계획 및 연도별 시행계획, ② 중·장기 청소년육성정책방향의 설정 등에 관한 사항, ③ 청소년육성을 위한 주요시책의 평가 및 제도개선에 관한 사항, ④ 2개 이상의 부처에 관련되는 주요 청소년육성 정책에 관한 사항 등을 심의하도록 하고 있다. 청소년육성위원회의 심의를 위해 청소년육성실무위원회를 구성·운영하고 있으며 지방자치단체에는 지방청소년위원회를 두고 있다. 청소년육성실무위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 위원 30인 이내로 구성되는데 위원장은 문화관광부 차관이 되고 부위원장은 문화관광부 청소년국장으로 하고 있다. 지방청소년위원회는 당해 지방자치단체의 장을 위원장으로 하여 15인 이내로 구성된다.

청소년육성위원회는 ‘청소년육성’이 앞에서 말한 7가지 내용을 포괄하고 있는 개념임을 전제로 하고 있으며, 그 범위가 광범위 한 만큼 조정기능은 총리가 직접 담당하고 그 집행에 관한 업무를 총괄하는 기능은 다음에 말하는 문화관광부에 맡기는 조화를 기조로 하고 있음을 알 수 있다.

16) 청소년육성에 관한 조직은 중앙정부와 지방자치단체에 못지 않게 공공립 및 사립의 청소년단체, 청소년시설이 중요한 단위이지만 이 논제에서는 다루지 않을 뿐이다.

2) 문화관광부 청소년국

정부의 청소년육성 업무 전담 조직은 1988년 6월 청소년육성법에 따라 당시 체육청소년부에 청소년국이 처음 설치되었다. 이어서 청소년국은 1991년 청소년 정책조정실로 확대·개편되었고, 1993년 3월에는 정부조직의 통합에 따라 문화체육부 청소년정책실로 변화되었다. 1998년 2월 국민의 정부의 조직개편에 따라 청소년정책실은 청소년국으로 축소되어 문화관광부에 존속하게 되었다.

청소년국에서는 청소년육성위원회 및 청소년육성실무위원회의 운영에 관한 사항을 담당하고, 각 부처별 청소년육성 관련 업무의 기획·총괄기능을 수행하고 있다. 내부조직은 청소년정책과, 청소년지원과, 청소년수련과로 나누어져 있으며, 청소년정책과는 청소년정책에 관한 장·단기 계획의 수립, 청소년 관련 업무의 부처간 협의 총괄, 청소년육성종합계획의 수립 및 추진상황 분석·평가, 청소년 관련 자료 통계 조사·분석, 청소년 관련 유공자의 발굴 및 포상, 청소년 정보화 능력 향상 및 관련자료의 정보화, 청소년 자원봉사 활동 지원, 청소년 문화예술 활동 지원 등의 사항을 담당하고 있다. 청소년지원과는 청소년 선도 및 국제교류에 관한 종합계획의 수립 및 시행, 청소년전전육성을 위한 사회운동에 관한 사항, 청소년 시청각자료의 개발 및 보급, 청소년의 달 행상에 관한 사항, 청소년 상담 및 어려운 청소년 지원에 관한 사항, 청소년단체의 인가 및 육성·지원, 국제 청소년기구와의 협력, 청소년국제교류 프로그램의 개발 및 운영, 청소년의 국제 교류 및 국제행사에서의 파견, 청소년 관련 국제행사 개최, 교포 청소년의 육성 및 지원, 농어촌 청소년 및 남북 청소년 교류에 관한 사항, 청소년 지도위원의 활동 지원 등을 담당한다. 청소년수련과는 청소년시설 확충에 관한 종합계획의 수립 및 시행, 청소년시설 모형 및 수련프로그램 개발 및 보급, 청소년지도자 양성 및 지원, 청소년시설 설치·운영 및 지원, 청소년수련지구 지정·관리에 관한 사항, 청소년 심신수련 및 여가선용 지도, 청소년수련활동 활성화 시책의 수립 및 추진 등을 담당한다.

3) 청소년보호위원회

청소년보호위원회는 청소년보호법에 규정된 업무를 수행하고 청소년을 유해 사회환경으로부터 보호하기 위한 각종 보호시책을 추진하기 위해 청소년보호법의 특별규정에 따라 1997년 7월 문화체육부 산하에 설치되었다. 이어서 1998년 2월 정부조직 개편에 따라 국무총리실로 편제가 변경되어 현재에 이르고 있다.

위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하며, 위원은 위원장의 추천과 국무총리의 제청으로 대통령이 위촉 임명한다. 위원은 위원장을 포함하여 15~

20명이며, 심의 업무를 좀더 전문적으로 수행하기 위하여 그 산하에 매체물, 약물, 업소의 3개 부문별 위원회를 두고 있다. 위원회 사무를 지원하기 위하여 사무국을 두고 있다.

청소년보호법상 기능(법 제28조)으로는 청소년보호기본계획 수립 및 추진상황 평가, 청소년 유해매체물 유통규제, 유해업소·약물 등으로부터 청소년보호, 청소년폭력·학대 등으로부터 청소년보호, 청소년 유해환경 신고접수 및 처리, 조사·연구·교육, 청소년보호관련 민간단체·시민운동지원, 행정기관 상호간의 협조·지원 등, 청소년 유해환경(유해매체물·약물·업소·폭력·학대 기타)으로부터 청소년보호를 위한 교육·홍보계획 수립·시행·평가, 치료·재활시설의 설치·운영 또는 지정 등 시책 시행 등이다.

4) 청소년육성업무 관련 중앙행정기관

중앙정부부처의 청소년업무는 부처의 특성과 청소년관계법에 따라 분화되어 있다. 문화관광부 청소년국과 청소년보호위원회 이외에도 정부의 여러 부처가 각 부처의 고유 기능에 따라 청소년 관련 업무를 수행하고 있다. 이들 부처와 이들이 수행하고 있는 청소년 관련 업무를 정리해 보면 다음의 <표 2>와 같다.

표 2 : 부처별 청소년육성관련 업무

부 처 명	육성업무 지원 사업내용
통 일 부	통일교육에 관한 계획 수립, 시행(대학생통일관련 행사 지원)
과 학 기 술 부	청소년 과학진흥(각종 경진대회, 과학차 순회 운영)
외 교 통 상 부	청소년 국제교류, 재외국민 교육지원
행 정 자 치 부	지방자치단체의 청소년 예산지원, 직제보완 유지, 야영장 조성 관리
재 정 경 제 부	청소년 단체 시설에 대한 세제 지원
법 무 부	합동단속반 편성 운영, 청소년범죄 교정 교화, 보호관찰, 직업훈련 등
국 방 부	장병의 각종 기술자격 취득에 관한 계획 수립
교 육 부	학생의 생활지도, 학생야영수련활동
산 업 자 원 부	기업체의 건전육성 참여 유도
정 보 통 신 부	청소년 유해 정보통신 정화계획
환 경 부	청소년 환경보전의식 함양교육
보 건 복 지 부	소년소녀 가장 지원, 청소년 문제가정 보호지원
노 동 부	복지시설 건립, 직업훈련, 취업알선
문 화 관 광 부	청소년 육성 업무 총괄
경 찰 청	청소년의 비행예방활동 및 청소년범죄단속
농 촌 진 흥 청	농촌청소년 농업기술 지도 및 해외연수
산 림 청	임간 수련장 설치 운영

5) 시·도 청소년육성업무조직

시·도 청소년부서에서는 지방청소년위원회의 운영에 관한 사항을 담당하고, 지방 청소년육성업무의 총괄·조정 기능을 수행함으로써 중앙정부와 업무연계체계를 이루고 있다.

2. 현행 청소년육성정책 기구의 문제점

현행 청소년육성 담당기구는 구조적 측면에서나 운영의 측면에서 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

첫째, 청소년육성위원회의 기능과 역할에 대한 것이다.

청소년육성위원회는 우리나라 청소년육성업무의 발전사와 함께 한 정책조정기구로서 청소년기본법상의 범정부위원회로서의 지위를 가지고 있음에도 불구하고 형식적으로 운영되고, 그나마 회의가 드물어서 청소년육성에 관한 조정기능이 유명무실하다.

이러한 데에는 몇 가지 원인이 있다. ① 먼저 대통령이나 국무총리가 청소년육성의 개념과 내용 그리고 그 중요성에 대하여 깊이 이해할 수 있는 여건이 되어 있지 않으며, ② 청소년육성위원회를 활용하여야 할 총괄부처인 문화관광부 청소년국이 위축되어 그럴만한 동기를 갖기가 어렵고, ③ 청소년육성의 내용 중에서 극히 일부의 일에 불과하면서도 가장 집행적 성격이 강하고 국민적 체감도가 높은 청소년환경감시 및 규제 업무(소위 보호업무)를 총리실에서 수행함으로써 국무총리의 청소년육성 전체를 보아야 하는 시각을 가리고 있기 때문이다.

둘째, 청소년육성정책이 여러 관련 부처에서 수행되는 것에 따른 문제점이다.

청소년육성의 본질적 업무는 어느 중앙행정부처가 관장하면서 각 중앙행정부처의 기능과 관련이 매우 큰 업무는 해당부처에서 수행하고, 본질적 업무를 담당하는 부처가 총괄하는 체제가 불가피하다. 따라서 총괄부처가 다른 행정부처를 총괄하는 권능을 제도적으로 확보하고 있어야 한다. 현재 문화관광부가 청소년기본법 제10조에 의하여 청소년육성에 관한 총괄권능을 가지고 있으나, '청소년국'의 국장 수준에서 총괄기능을 장악한다는 것은 거의 불가능하다.

셋째, 현행 문화관광공부 청소년국 단위로는 총괄기능을 수행하는 것도 어렵지만, 지방자치단체·청소년단체·청소년시설을 지도하고 지원하는 일을 효과적으로 수행할 수도 없다.

넷째, 청소년보호업무를 분리하여 총리실에 소속시킨 데에서 일어나는 문제점이다. 앞에서 지적한 바와 같이 청소년환경개선과 청소년문제해소의 일 중에서

규제적 측면은 그 일부에 지나지 않지만 사회적으로는 가장 쉽게 체감되고, 집행적 성격이 강하기 때문에 이를 보다 철저히 수행할 필요성이 있어서 청소년보호위원회와 사무국을 문화관광부 청소년국 산하에 설치하였던 것인데, 이를 집행적 성격으로부터 가장 먼 총리실에 이관함으로써 다음과 같은 중대한 흠을 가지게 되었다.¹⁷⁾ ① 청소년보호업무는 청소년육성의 이념과 목적에 부응하여 그 하위개념으로 수행되어야 하는데, 규제일변도로 가속화되고 있을 뿐만 아니라 사회적으로 볼 때 청소년육성업무라고 하면 청소년보호업무가 위주인 듯한 인식을 확산시키고 있다. 이러한 경향은 초보단계에 있는 청소년육성 전반에 걸쳐 큰 장애를 형성하여 국가예산편성·민간의 지원동기·청소년의 자발적 참여 등에 큰 영향을 미치고 있다. ② 문화관광부 청소년국이 청소년보호법에 의하여 총괄하는 기능을 가지지만 총리실에 있는 부서를 총괄한다는 것은 제도상으로는 현실적으로 어렵다. ③ 같은 총리실에 소속한 청소년육성위원회의 활성화에 장애가 되고 있다. ④ 총리실과 문화관광부의 해당 직원간에 소모적 업무경쟁이 불가피하며, 지방자치단체의 청소년육성부서와 청소년시설·단체에서는 문화관광부 청소년국과 보호위원회 사무국의 이원화된 지휘를 받는 혼란을 겪고 있으며, 두 기관에 대한 눈치작전에 노력을 낭비한다. ⑤ 최근 청소년육성을 직접 담당하는 100여개의 청소년단체는 가만히 주시하고 있는 가운데 시민환경단체가 청소년보호위원회의 지위에 관한 성명서를 발표한 것은 위의 문제점을 한꺼번에 담고 있는 현상이다.

다섯째, 한국청소년개발원·한국청소년상담원·국립평창청소년수련원의 지위에

17) 당시 청소년국 산하에 소속되어 있던 청소년보호위원회는 당연히 계급에 불만을 가질 수 있었다. 청소년육성 자체를 담당하는 정부기구가 '청소년국'이니 위원장도 그 직급의 수준을 훨씬 넘기에는 걸림돌이 되지 않을 수 없기 때문이다. 국무총리실은 집행기관이 아니라는 것을 모르는 공무원은 없는데도 왜 하필이면 '청소년육성의 큰 뜻에 포용하여 수행되어야 하고 그리고 집행적 성격이 가장 뚜렷한 보호업무(청소년육성 중의 청소년환경·청소년문제 부문 가운데서도 그 일부에 해당하는 감시와 규제 업무)를 청소년국으로부터 분리시켜 국무총리실로 이관하였을까. 위인선헌의 이유밖에 다른 사유가 있는지 알 수 없다. 청소년보호위원회는 보호업무가 국무총리실로 이관되고 난 후에는 문화관광부의 육성과 총리실의 보호를 통합하여 청소년위원회를 설치하고, 이를 국무총리실에 두고자 하는 노력을 해왔다. 청소년육성과 같은 거대하고 현실적인 업무를 총리실에서 관장해서는 안된다는 원리를 잘 알 사람들이 왜 이런 주장들을 했을까.

그러다가 최근에 와서 교육부의 승격·여성부 신설 등 새로운 정부조직개편에 즈음하여 '육성과 보호의 통합'이라는 너무나 당연한 논리가 관철되지 않을 징조가 보인다는 이유로 사의를 표명하고 있다(조선일보, 동아일보 등의 5월 말-6월 초 일간기사 및 사설).

'육성과 보호의 분리'를 만들었고, '육성과 보호의 총리실 통합관장'을 주장하던 데에서 '육성과 보호의 통합'만을 강조하는 듯한 입장의 변화를 엿볼 수 있다. 바람직한 정부기구의 구조를 논의하는 사람이라면 이미 존립하고 있는 구조를 탄생케 한 인위적이고 불합리한 사실이 있는지를 기억하고 기록하여야 한다.

그러나 모든 일이 좋고 나쁜 것을 동시에 품고 있듯이 이들의 행위로 '육성과 보호의 통합'이라는 과제를 실현하는데 기여할 수 있다면 다행일 수도 있다. 다만, 정부부처를 통할해야 할 총리실에서 실무(총괄과 집행)까지 관장하게 되는 것으로 귀결되어서는 안될 것이다.

관련한 문제이다.

이 세 기관은 각각 고도의 지적 능력과 전문적 소양을 가지고 정부의 청소년 육성정책을 연구·지원하고, 청소년상담을 활성화하며, 청소년수련활동정책을 현장에서 적용한다는 측면에서 중요하기 때문에 여기서 지적해 둘 필요가 있다.

당초 한국청소년개발원은 청소년육성에 관한 정부정책을 사전에 연구하고 평가하며, 나아가 청소년지도사를 양성하는 일과 같은 중요한 집행기능도 수행하게 하기 위하여 동법(제50조-제56, 1999.1.29 개정법 시행으로 삭제)에 의하여 총괄부처(당시 체육청소년부) 산하에 설치된 국책기관이었다.

그러나 현 정부에 들어와서 사회과학부문 연구기관들의 구조조정이라는 획일적 조치에 의하여 그 소속을 국무총리실로 변경하였다. 이는 집행적 성격이 강한 청소년환경 감시 및 규제 업무를 담당하는 청소년보호위원회 사무국을 총리실로 이관한 것과 함께 청소년육성 부문에 있어서 가장 잘못된 조치이다.

한국청소년상담원은 동법 제57조-제62조에 따라 특별법인인 국책기관으로 설립하였어야 하는데도 동법이 시행되던 1993년부터 지금까지 재정경제원의 인식결여로 운영예산을 확보하지 못하여 편법으로 민법에 의한 재단법인으로 설립(‘청소년대화의 광장’에서 ‘한국청소년상담원’으로 명칭 변경, 1999)하여 오늘에 이르고 있다.

동법은 한국청소년상담원이 청소년상담의 이론연구 및 적용, 청소년상담사 전문자격부여 및 양성 등 청소년육성에 필수불가결한 기능들을 명시적으로 규정하고 있음에도 불구하고 정부가 이를 이행하고 있지 아니한 것은 국가의 법적 의무 불이행일 뿐만 아니라 부진정행정부작위(不眞正行政不作爲)에 의한 청소년기본권의 침해가 되는 것이다.¹⁸⁾

또한 국립평창청소년수련원의 시설은 한국청소년기본계획과 청소년기본법의 규정에 따라 국가가 국민의 세금으로 건립한 것으로, 각 시도 단위에 하나씩 설치하여 청소년수련활동을 활성화하는 견인차 역할을 하도록 하는, 청소년육성에 대한 국가의 책임수행의 일환이며¹⁹⁾, 시작이었다. 그런데도 완공후, 경제적 효과를 제일주의로 신봉하는 ‘재정경제부’의 몰이해로 운영예산을 확보할 수 없어 이를 ‘한국청소년수련원’이라고 하는 법인에 위탁하고 만 것이다.

위탁은 업무를 위임하는 것이며 거기에는 ‘국립평창청소년수련원’이라는 명칭을 붙일 수도 없는 것이다. 이는 정부 안에서 청소년육성에 대한 무지(재정경제

18) 조영승, 앞의 책, 청소년육성법론, pp. 171-176 참조.

19) 청소년기본법 제26조는 “국가 및 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 수련시설을 설치·운영하여야 한다”고 규정하여, 헌법상의 청소년 수련권에 대응하는 국가 의무 수행을 명백히 하고 있다.

부 등)와 안타까움(문화관광부 청소년국)이 비정상적으로 융합된 대표적인 예이다. 학교교육의 경우를 생각해보자. 정부가 국립학교를 지어놓고 그 운영은 예산을 이유로 사적 법인에 맡긴다는 것이 가능한가. 청소년육성은 분명히 학교교육과 함께 자전거의 두 바퀴를 구성하는 매우 중요한 청소년교육이라서 국가가 일정 범위 안에서 법적 의무를 수행하여야 하는 것인데도 그렇지 못한 것이다.

이러한 현상은 청소년육성정책의 조정기능과 총괄기능이 허약하기 때문이다. 준공을 눈앞에 두고 있는 청소년육성의 상징이요 세계적인 메카로 구상되었던 천안 청소년중앙공원의 처리에 대하여도 같은 방법이 적용되지 아니하도록 유의하여야 한다.

이러한 사례들은 청소년육성기능과 이를 수행하는 기구 전반에 걸쳐 발견되고 있으며, 이를 하루빨리 분석하고 시정하여야 한다.

V. 외국의 사례

1. 주요 외국의 청소년정책 기구

(1) 프랑스의 청소년 행정과 관계 기구

프랑스 정부의 청소년행정은 청소년체육부(Ministere de la Jeunesse et des Sports)에서 주로 담당하고 있으며 청소년정책은 청소년의 취업준비와 연수 등 사회생활을 위한 내용과 청소년들의 스포츠, 예술, 문화활동에 관한 여가정책이 근간을 이루고 있다.

청소년체육부는 체육국, 청소년여가활동국, 일반행정국, 교육대표부 등의 4개국(부)로 구성되어 있으며, 산하에 국립청소년일반교육연구원, 국립체육교육연구원, 청소년문헌정보센터를 두고 있다.

청소년여가활동국은 어린이청소년부(어린이와 청소년들의 여가시간 활동을 위한 여러 정책 입안, 시행 및 평가업무), 청소년교육취업부(청소년의 문화활동팀, 청소년의 사회환경개선팀, 체육국 활동에 관한 평가작업, 청소년을 위한 연구활동 확대노력), 협력국제관계부(여가활동협력팀, 국제관계팀, 협력제도화팀), 자원부(예산재정관리팀, 행정조정팀, 물류지원인사관리팀) 등으로 구성되어 있어 청소년관계업무를 망라하여 기획, 조정, 지원하고 있다.

청소년문헌정보센터는 중앙센터를 두고 전국의 32개 주에 지방청소년문헌정보센터를 설치하여 모든 청소년들이 활용하고 있다.

전국에 설치되어 있는 다양한 청소년수련터전은 뜻 있는 청소년이면 언제나 참여하여 필요한 덕목을 함양할 수 있도록 되어 있다.

(2) 일본의 청소년 행정과 관계 기구

총무청 산하에 청소년대책본부를 두어 청소년에 관한 기본적인 정책을 수립함과 동시에 관계부처 및 지방공공단체 등의 업무를 종합조정하며, 다른 행정부처에 속하지 않은 업무를 기획·입안하여 청소년행정이 종합적으로 추진되도록 지원하고 있다.

전국에 설치되어 있는 국공립 및 민간 청소년수련터전은 매우 활발하게 운영되고 있어서 우리나라와 유사한 지식위주의 학교교육을 보완하고 있다.

(3) 독일의 청소년 행정과 관계 기구

독일에서 청소년관계 업무는 ‘연방가정·노인·여성·청소년부’가 담당하고 있다. 연방가정·노인·여성·청소년부는 사회복지 전반과 고용에 관한 정책수립·집행·평가 등을 책임지는 부서이다. 특히 청소년정책의 수립 및 조정, 청소년을 위한 복지·수련·국제교류, 청소년단체의 감독지원 및 청소년 양육 지원, 청소년 범죄예방 등의 사업이 주종을 이루고 있다.

청소년 관계 업무는 아동 및 청소년국에서 담당하고 있다. 아동 및 청소년국에는 정부조직 중에서 41부와 42부의 2부가 속해 있으며, 이 2개의 부는 13과로 조직되어 있다. 제41부는 아동 청소년 정책의 수립·추진 및 법률에 관한 업무를 담당한다. 제41부에 속해 있는 제1과는 아동·청소년 정책의 수립 및 조정, 제2과는 아동·청소년에 대한 재정지원, 제3과는 독일 청소년원(Deutsches Jugendinstitut)의 운영, 제4과는 아동·청소년 문제 및 청소년 종교문제에 관한 연구, 제5과는 유아시설 및 탁아시설의 개선에 관한 업무, 제6과는 아동·청소년을 위한 법률제정, 제6과는 여자청소년 보호 및 선도, 이들을 위한 사회봉사원제도의 운영에 관한 업무, 제7과는 신연방주지역에 있어서 청소년정책의 추진과 주 정부의 참여 유도 등을 각각 담당하고 있다.

제42부에 속해 있는 제1과는 아동·청소년의 단체활동에 대한 후원업무, 제2과는 학교의 청소년수련, 청소년 스포츠, 청소년 마약예방에 관한 업무, 제3과는 청소년 사회사업의 추진에 관한 업무, 제4과는 청소년 정책에 관한 EU, 국제기구와의 연대 및 협력업무, 제5과는 비EU 국가와의 청소년 교류정책의 추진, 제6과는 청소년 및 학생단체에 대한 감독과 후원 업무 등을 담당하고 있다.

각주에는 청소년청을 설치하도록 하고 있다. 청소년복지법에는 청소년청은 군

에 속하지 않은 도시와 군에 한 개씩 설치하도록 규정되어 있는데, 인구 25,000명 이상 지역에는 반드시 설치하도록 되어 있다. 청소년청은 복지위원회와 사무국으로 구성되어 있다. 청소년복지위원회는 지역사회의 청소년복지에 관한 지방의회에의 자문과 지방의회에서 결정된 예산의 범위내에서 청소년업무에 관한 구체적인 사항을 결정한다. 사무국은 청소년복지위원회의 결정사항을 집행하며, 독자적인 청소년업무를 수행하기도 하고 민간청소년단체의 활동을 지원하기도 한다.

독일의 경우에는 각 지방자치단체에 설치되어 있는 청소년청이 강력한 지위를 가지고 정책기능을 수행하며, 수많은 청소년시설·단체를 지원하고 있어서 연방정부의 조직여하에 불구하고 청소년육성업무는 활성화되어 있다.

(4) 미국의 청소년 행정과 관계 기구

미국은 연방제 국가로서 거대성, 다원주의, 민주적 지방분권주의 및 실용주의 사상으로 인하여 얼핏보기에는 청소년정책의 통합성, 일관성이 없는 것처럼 이해되기가 쉽지만 오히려 구체성, 자율성, 다양성이 유지되면서 거대한 연방체제를 뒷받침하는 정책이 청소년분야에서도 예외가 아니다.

청소년 전체를 대상으로 하는 육성정책은 정부가 지원하고 민간기구가 담당하는 형태를 갖추어 매우 체계적으로 이루어지고 있다. 하나의 민간기구인 미국청소년수련협회(ACA, American Camping Association)가 중심이 되어 전국적으로 활성화되어 있는 수련터전에서는 주정부 청소년국의 지원을 받아, 엄격한 시설 심사기준, 청소년지도자 양성제도, 다양한 프로그램을 적용하고 있으며, 교사 및 학부모의 적극적인 지원 등이 어우러져 청소년들의 체험활동을 철저하게 뒷받침하고 있다.²⁰⁾

물론 주정부의 청소년국은 연방정부의 보건·교육복지부의 아동·가정담당차관보, 법무부의 교정국, 교육부의 직업·성인교육담당차관보, 내무부 등으로부터 지원을 받을 뿐만 아니라 연방정부에서 3년마다 개최하는 청소년을 위한 백악관회의(White House Conference on Children, Youth, and Families)에서 도출된 청소년정책을 수용한다.

2. 외국 청소년정책 기구의 시사점

지금까지의 주요 외국의 청소년정책기구와 행정조직의 사례를 통해 알 수 있

20) 이에 관한 자세한 내용은 조영승, 앞의 책, 청소년학총론, pp. 288-299 및 제육청소년부, 미국의 청소년제도, 1992 참조.

는 시사점을 정리해 보면²¹⁾ ① 중앙에 청소년업무를 전담하는 단일한 행정기구가 설치될 필요가 있다. 프랑스가 대표적인 사례이며, 독일과 미국의 경우에는 주정부의 청소년담당기구가 다른 나라의 정부기구에 해당하는 지위를 가진다고 보아야 한다, ② 청소년업무를 담당하는 행정기구에 대한 자문 또는 심의하는 기구가 설치되어 활성화되어야 한다. 독일의 연방청소년자문위원회, 일본의 청소년대책심의위원회, 미국의 청소년을 위한 백악관 회의가 그 좋은 예이다. ③ 청소년정책은 중앙정부기구, 지방자치단체, 민간단체 등이 서로 협력하여 적극적으로 수립되고 시행해야 한다는 것 등이다.

VI. 청소년육성 담당 정부조직의 바람직한 구조

1. 기본방향

1) 청소년육성정책 ‘조정기능’의 강화

청소년육성 업무가 현재 우리 나라 정부 조직 편제상 불가피하게 노동부, 교육부, 보건복지부 등 각 부처에 산재해 있을 수밖에 없다면, 각 부처의 청소년육성업무의 주요사항을 종합조정하는 기능이 크게 강화되어야 한다. 현행 국무총리실의 청소년육성위원회가 이 기능을 수행하도록 되어 있으나 유명무실하다는 비판을 받고 있다.

2) 청소년육성정책 ‘총괄기능’의 강화

청소년육성에 관한 계획을 수립하고 이를 시행하는 일은 어느 한 중앙부처가 총괄하여야 한다. 청소년육성업무는 하나의 교육적 이념 즉 청소년의 도덕적 능력 함양에 적합하여야 하기 때문이다. 현행 문화관광부 청소년국 단위로는 총괄 기능을 수행할 수 없다.

3) 청소년육성정책 기구의 합리적 일원화

청소년육성정책 수행기구의 합리적 일원화가 필요하다. 앞서 밝힌 바대로 우리나라의 청소년육성정책기구는 문화관광부 청소년국과 청소년보호위원회 사무국으로 이원화되어 있어서 이를 통합하여야 하며, 한국청소년개발원의 소속과 한국청소년상담원·한국청소년수련원의 법적 지위를 바로 잡아야 한다.

21) 조영승, 앞의 책, 청소년학총론, pp. 312-313.

4) 청소년육성업무 자체의 효율적 통합

17개부처가 담당하고 있는 청소년육성관련업무 중에서 총괄부처에서 통합하여 수행하는 것이 효과적인 업무는 과감하게 일원화하여야 한다. 이를 위한 치밀한 연구와 분석이 있어야 한다.

5) 지방자치단체 청소년업무의 정체성 확보

지방자치단체의 청소년업무를 보다 분명하게 정체성을 확보할 필요가 있다. 지방교육청이 학교교육과 사회교육을 독자적인 업무 영역으로 하여 체계적인 내부조직을 구비하고 있듯이, 지방자치단체도 청소년부서를 명확히 설치하여 청소년육성의 의미와 내용을 철저히 수행하여야 한다. 현재 지방자치단체에서는 청소년육성업무를 담당하는 부서의 명칭이 명확하지 아니하고 청소년육성업무에 대한 수행정도도 지방자치단체별로 지나치게 차이가 나며,직원이 자주 바뀌어 전문성이 매우 결여되고 있다.

4) 청소년관련 기관·단체와의 유기적 협력체제 구축

청소년육성과 관련된 행정조직과 청소년관련 단체 상호간에는 긴밀한 협력체제가 확보·유지되어야 한다. 특히 청소년단체협의회와 청소년수련시설자협회와 같은 법정 단체의 역할을 재검토하여 협조체제구축에 보다 바람직한 방향으로 개선하여야 한다.

2. 바람직한 정부기구의 구조

청소년육성을 담당할 정부조직의 바람직한 구조는 이상에서 검토한 청소년육성의 의미와 내용, 우리 나라 청소년정책의 제도사적 변천과 외국 청소년제도가 알려주는 시사점, 현행 청소년육성 조직의 문제점을 고려하여 앞에서 언급한 기본방향을 구현할 수 있는 것이어야 한다. 이러한 접근의 경우에도 많은 방안이 제시될 수 있으나 최근의 언론보도·세미나·공청회 등에서 논의되고 있는 것을 중심으로 정리하는 것이 보다 현실적일 것이다.

1) 교육부에 청소년육성을 맡기는 방안

이 방안은 교육부를 부총리급으로 승격시키는 것과 관련하여 논의되는 경향이 있는데 다음과 같은 이유로 채택되어서는 안된다.

첫째로, 학교교육과 청소년육성은 이론적 측면에서 그 본질적 성격을 달리한

다. 학교교육도 청소년육성의 이념인 도덕적 능력을 배양하는 일을 해야 하는 것이지만, 청소년수련활동을 전개할 프로그램·수련터전·청소년지도사와 같은 정교한 장치를 갖추고 수행한다는 것은 학교교육을 담당하는 교사의 본질적 기능과 멀다. 뿐만 아니라 청소년교류, 청소년문화, 청소년복지, 청소년환경, 청소년 문화, 청소년문제, 청소년상담 등 청소년육성 전반에 관한 업무를 교육부가 중심이 되어 학교의 주된 업무로 다룬다는 것은 현실적으로도 불가능하다.

둘째로, 우리는 이미 청소년육성업무를 교육부에 통합하여 수행한다는 것은 어렵다고 하는 것을 제도사적으로 귀중한 경험을 가지고 있다. 만일 이를 통합한다면 학업활동을 위주로 하는 학교교육의 본질에 묻혀 청소년육성은 학습의 수단으로 왜곡되거나 등한할 수 있게 된다. 강력한 문부성을 가지고 있는 일본이 가장 고민하고 있는 교육적 고민은 바로 문부성이 청소년의 체험활동까지 담당하는 체제를 가지고 있다는 점이다.

셋째로, 미국, 독일, 프랑스, 오스트리아 등 선진국이 학교교육과 청소년육성은 분리하여 상호보완하는 체제를 가지고 있다는 것은 좋은 참고가 된다.

2) 여성부 신설 때 여기에 통합설치하는 방안

독일의 경우에 여성업무와 청소년업무를 함께 두는 형태를 취하고 있으나 이것 역시 다음과 같은 사유로 지양되어야 한다.

첫째, 인간의 생애동안 도덕적 기준에 대하여 가장 민감한 시기가 청소년기이며 이 시기에 도덕적 능력이 거의 완성되며²²⁾, 그 민족의 도덕적 수준도 여기에서 결정된다.

청소년육성은 바로 청소년기의 이러한 인간발달학적 특질에 바탕을 두고 수행되는 청소년교육의 한 축을 이루고 있기 때문에, 노인·여성 등 대상의 사회적 지위에 바탕을 두고 있는 기능적 업무가 아니다.

둘째, 여성부에 설치하면 교육부에 맡길 때 생기는 단점을 피할 수 없게 된다.

셋째, 독일의 연방가정·여성·노인·청소년부는 연방정부에 대하여 독립적 지위를 가지는 각 주의 강력한 청소년청을 전제로 한 조직구조임을 이해하여야 한다.

22) 이는 피아제에서부터 콜버그를 이어 많은 학자들에 의하여 확립된 이론일 뿐만 아니라 우리 경험으로도 확인되는 것이다. 보다 자세한 것은 조영승, “청소년환경론 연구의 필요성과 논의구조”, 한국청소년연구 제10권 제2호, 1999, pp. 59-60 참조.

3) 청소년부 또는 청소년처의 설립²³⁾

청소년육성은 학교교육을 포함하는 모든 청소년교육의 근간이 될 뿐만 아니라 매우 전문적·과학적 접근을 전제로 하는 영역이기 때문에 현행 교육부와 유사한 독립적·통합적 기구의 설치가 이론적으로는 가장 바람직하다. 장관이 국가최고정책결정기구인 국무회의에서 청소년육성에 관한 논의를 유도하고 이해시키며 의사결정을 이끌어내는데 전념할 수 있기 때문이다.

우리 나라가 21세기 교육국가가 되려면 도덕적 능력 함양에 주력하는 청소년육성기능을 학교교육기능보다 중시하는 관념과 제도를 확립해야 한다. 정부는 청소년부를 만들어 학교밖 교육을 활성화하는 견인 역할을 해야 한다.

다만, 장관급의 청소년부나 청소년처(靑少年處)가 아닌 청소년청을 만들어 어느 중앙부처 장관 소속으로 두는 것은 단점이 더 많을 수 있다. 예컨대, ① 현장에서 청소년육성업무를 관장하고 있는 지방자치단체가 장관이 아닌 청장과 협의하는 체제로 격하되며, ② 청장이 각 중앙부처 장관을 상대하는 것은 사실상 어려우며, ③ 청장이 소속된 장관은 직속기관을 가질 때보다 덜 관심을 갖게 되어 결과적으로는 청소년육성정책이 장관에서 청장으로 그 비중이 낮아지며, ④ 청소년단체나 청소년시설의 입장에서는 옥상옥의 현상을 가져온다.

그러나 청소년부 장관을 따로 설치하는 것은 청소년육성에 대한 정책당국의 인식이나 일반국민의 이해가 아직도 미흡한 현실에 비추어보면 실현 가능성이 크지 않을 수 있다. 이론은 이상이며 논리이지만 정책은 현실이고 타협이기 때문이다. 세계적으로 그러한 사례가 없다는 것도 고려하지 않을 수 없다.

4) 문화관광부의 청소년육성부서 강화

현행 문화관광부의 청소년국과 국무총리실의 청소년보호위원회 사무국을 통합하여 '청소년육성정책실'로 승격시켜 청소년육성업무를 맡기자는 것이 이 방안의 골자이다. 청소년부와 같은 독립 중앙부처를 설치한다는 것이 현실적으로 어려워 합성구조(合成構造)가 불가피하다면, 이 방안이 가장 합리적이다.

첫째, 청소년육성업무는 청소년수련활동·청소년교류활동·청소년문화활동·청소년복지증진·청소년환경조성·청소년상담확대·청소년문제해소 등 복잡하고 다양한 내용이 유기적으로 결합되어 있는 조장적·적극적·종합적 과제인데도 불구하고, 청소년환경조성·청소년문제해소 업무 중 일부(소극적 감시와 규제)에 해당하는 보호업무가 청소년육성업무에 대응하는 비중을 갖는 듯한 잘못된 인식

23) 조영승, "새천년 청소년정책방향과 청소년학의 과제", 한국청소년학회 2000년 학술대회지, P. 13.

을 바로잡을 수 있다.

둘째, 문화관광부가 가지고 있는 문화예술과 체육의 하드웨어나 소프트웨어를 청소년육성에 접목시켜 활용하는데 용이하다.

셋째, 국무총리가 주관하는 청소년육성위원회를 활성화하여 불가피하게 산재할 수밖에 없는 청소년육성업무를 일관성 있게 '조정하는 기능'도 쉽게 소생시킬 수 있다.

넷째, 조직개편에 따른 기술적 노력과 인력행정의 손실을 최소한으로 줄일 수 있다.

다섯째, 1990년대 이후 제도사적으로 이미 정통성(체육부→체육청소년부→문화체육부→문화관광부)을 가지고 있는 구조이다. 청소년업무에 관한 강한 정부기구를 유지하고 있는 프랑스 등도 가장 가까운 업무(프랑스의 경우 '청소년체육부')와 합성한 구조를 취하고 있다는 것을 유념할 필요가 있다.

여섯째, 무엇보다도 청소년육성업무에 대한 혼선을 방지하여 국민적 이해를 도모할 수 있다. 이 점은 기구의 편제나 규모의 측면보다 청소년육성의 활성화와 발전을 위한 핵심적 요소이다.

5) 국무총리실에 청소년위원회를 새로 설치하여 청소년육성업무를 통합하여 수행하는 기구를 구성하는 방안

이 방안은 이론적으로나 제도사적 경험에 비추어 재론할 여지가 없다.

첫째, 국무총리는 헌법상 각 부처를 통할하여 대통령을 보좌하는 것이 본질적 기능이며 청소년육성과 같은 실천적·집행적 성격이 강한 현장 업무를 담당하여서는 안된다. 국무총리실에서 조정기능을 갖는 것은 헌법의 원리에도 맞는 것이지만, 정책안을 수립하고 시행하는데 따른 총괄기능까지 맡아서는 안되며 더구나 구체적인 집행기능인 청소년보호(청소년환경의 감시와 규제)에 관한 일을 직접 수행하는 것은 청소년육성의 본질로 보나 헌법의 기본원리에 비추어서도 시정되어야 한다. 조정기능을 담당하는 상위기구가 집행을 총괄하거나 직접 집행하는 기능까지 관장하면 실무에 있어서 공정성도 잃게 될 가능성이 있다.

둘째, 과거 두 번이나 국무총리실에 청소년육성에 대한 조정기능과 함께 총괄기능 및 집행기능까지 부여하였다가 이를 분리하지 않을 수 없었던 역사적 경험을 되풀이해서는 안된다.

셋째, 논의하는 사람에 따라 청소년육성은 중요하기 때문에 총리실에서 직접 일괄하여 관장하는 것이 좋다고 하는 경우가 있는데, 이러한 주장에 대하여는 이론적 반론보다는 현실적 사례로 그 부적절성을 상기하는 것이 좋을 것이다.

경찰기능과 검찰기능이 국가와 사회의 존립을 위하여 필수 불가결하지만 이를 법적 상위부서라는 이유로 국무총리실에서 관장하여야 한다는 논의는 옳지 않은 것과 같다.

VII. 결 어

‘청소년육성’은 청소년의 도덕적 능력 함양을 궁극 목표로 하는 청소년수련·청소년교류·청소년문화(이상 도덕적 능력 함양에 직접 기여하는 부문)와 청소년복지·청소년환경·청소년상담·청소년문제(이상 도덕적 능력 함양을 지원하는 부문) 등의 하위 개념들로 구성되는 독자적 교육영역이다.

이는 지적 능력 개발에 주력할 수밖에 없는 청소년의 ‘학교교육’과는 본질적인 차이를 가지면서도 상호보완하는 사회적 기능으로서 ‘청소년교육’에 있어서 수레의 한쪽 바퀴에 해당한다.

이 기능을 제대로 수행하지 못하면 청소년교육은 언제나 도덕적 능력 함양에 소홀하게되는 결함을 가지게 되어, 학교교육도 생기를 잃고 붕괴의 방향으로 엔트로피를 증가해 나갈 수밖에 없게 되며²⁴⁾, 우리 민족의 도덕적 수준을 향상시킬 수도 없다.

우리는 이제 청소년육성에 관한 이론과 정책의 싹을 틔우려고 하는 단계에 있으며 반드시 뿌리를 내려야 한다.

이 일은 이론에 있어서는 대학이, 정책수립과 집행에 있어서는 중앙정부·지방자치단체·청소년단체·청소년시설의 관계자들이 중심이 되어 해내어야 하며 그들의 헌법상·법률상의 의무이다.

중앙정부의 할 일은 ‘청소년육성’을 어떠한 조직구조에 맡길 것이냐 하는 데에서 출발한다.

가장 바람직한 것은 ‘청소년부’를 만들어 수행하게 하는 것이다. 그렇게 되는 경우에는 지방자치단체·청소년단체·청소년시설은 말할 것도 없고, 모든 국민이 나설 것이 불보 듯하여 청소년들의 조화로운 교육에 기여하는 것을 넘어서서 우리 사회와 한민족의 생활분위기가 달라질 것이다.

그러나 대통령 이하 관련 공무원들이 ‘학교교육’보다 ‘청소년육성’이 오히려 중

24) 우리의 학교붕괴는 학교 자체가 안고 있는 문제보다도 청소년의 ‘도덕적 능력 함양’을 위한 국가적·사회적 노력 체계 미흡이라는 외부요인에 더 큰 책임이 있음을 깨닫지 못하면 그에 대한 근본적 해결은 어려운 것이다. 보다 자세한 것은 조영승, “청소년환경으로서의 컴퓨터매체와 청소년의 인간형성에 미치는 영향”, 청소년학연구 제6권 제2호, 1999, pp. 41-83 참조.

요하다는 인식, 청소년육성은 학교교육을 포함한 청소년교육 전반에 걸쳐 그 바탕(infrastratation)을 이룬다는 충분한 인식을 하기에는 일러서, 청소년육성 담당 중앙정부조직을 ‘작은 정부’ 방침에 따라 제한해야 할 범주에 두지 않을 수 없다면, 1990년 이후 모처럼 형성된 정통성은 깨뜨리지 말아야 한다. 문화관광부장관이 현재보다는 훨씬 더 청소년육성에 비중을 두도록 하여, 관계부처나 지방정부·기관·단체·시설의 청소년육성기능을 활성화시키는데 견인차 역할을 하도록 필요한 조치를 하면 된다.²⁵⁾

다시 말하면, 문화관광부 청소년국을 청소년정책실로 확대하여 총리실의 보호업무를 여기에 통합하고, 차관은 청소년육성에 주력할 수 있는 인사 운영을 제도화하는 것이다. 좀 더 나아간다면 ‘관광’을 문화의 범주에 넣어 생각하고 ‘문화청소년부’라고 개칭하여 관념적·제도적 상징성을 확보하는 것이다.

이렇게 될 때 우리사회의 숙원 과제인 교육개혁도 바르게 나아갈 수 있게 될 것이다.

현재까지의 교육개혁은 청소년에 관한 한 ‘학교교육개혁’이지 ‘청소년육성’을 포함한 ‘교육개혁’이 아니었다.

청소년들이 방과후에 찾아 갈 그들의 세계(수련활동·교류활동·문화활동)를 만들어 주지 아니하고, 또한 사회환경과 여건을 그들의 성장특성에 맞추어 주는 최선의 노력(청소년복지·청소년환경·청소년문제·청소년상담)을 하지 아니하고, 학교로부터 자유로울 수 있는 여유를 부여한다면 어떻게 되겠는가. 방황하고 소외되고 나쁜데 물들게 될 것이 아닌가.

정부기구의 개편에 즈음한 이 시점을 오히려 ‘청소년육성’을 위해서 다행스런 기회로 만들 수 있어야 한다.

다른 부처에 기생하는 작은 일로 보지 아니하고 중대하고 복잡하며 독자적인 국가적·사회적 기능이라는 인식을 확실하게 심어주는 계기로 전환시켜야 한다.

25) 현재의 문화관광부 청소년국의 실태를 방치해서는 안된다. 업무서열상으로 후위 그룹으로 인식되고 있는 이 부서의 직원들은 이질적 업무를 수행하는 다른 부서로 가려는 노력을 할 수밖에 없으니 몇 개월만에 바뀌는 직원들도 있어서 업무의 일관성·전문성을 기대하기 어렵다. 대부분의 다른 간부들은 문화와 체육의 행사에 바쁜 나머지 청소년육성의 진정한 의미를 파악할 여유를 갖지 못한 채, 청소년의 스트레스를 해소하는 이벤트감을 창출하는 기능 정도로 이해하는 것이 사실이다. 만일 교육부의 간부나 직원들이 이 지경이라면 우리는 어떠한 조치를 하겠는가.

문화관광부의 문화, 관광, 체육, 청소년 업무중에서 청소년업무가 보다 중요하다는 부처자체 인식이 정립되지 않으면 청소년육성은 위축될 수밖에 없고 이러한 현상을 해결하는 데에는 이 논제에서 제시하는 기구구조에 앞서서 인사·정책우선순위책정 등 내부조치가 제도화되어야 함을 강조한다.

참 고 문 헌

- 김동일(1998), “2000년대를 향한 한국의 청소년정책에 대한 논평”, 21세기 새로운 청소년정책방향 모색, 서울: 한국청소년개발원
- 김형열(1993), 정책학, 서울: 법문사.
- 문용린(1989), “청소년에 대한 교육의 적합성”, 한국청소년의 오늘과 내일, 서울: 한국청소년연구원.
- 문화관광부(1999), 청소년백서, 서울: 문화관광부.
- 문화관광부(1998), 청소년육성5개년계획, 1998.7. 27
- 박진규(1999), “청소년관계제도”, 한국청소년학회 편, 청소년학총론, 서울:양서원, pp. 415-439
- 유안진(1998), 인간발달신강, 서울: 문음사.
- 이영 역(1995), 인간발달생태학, 교육과학사 ; Urie Bronfenbrenner & Urie Bronfenbrenner, *Ecology of Human Development : Experiments by nature and design*, Harvard University Press, 1981.
- 정진우(2000), “청소년수련활동의 정책방향과 과제”, 전국 청소년수련활동 관계자 워크숍 주제발표, 2000. 1. pp. 28-29.
- 조영승(1997), 청소년학총론, 서울: 교육과학사,
- _____(1998), 청소년육성법론, 서울: 교육과학사.
- _____(1998), “청소년육성법론 연구를 위한 서설”, 청소년학연구, 제5권 3호(서울:한국청소년학회)
- _____(1999), “청소년환경론 연구의 필요성과 논의 구조”, 한국청소년연구, 제10권 제2호, 서울: 한국청소년개발원.
- _____(1999), “청소년육성에 대한 새로운 이해”, 학생수련활동의 방향, 서울특별시.
- _____(1999), “청소년환경으로서의 컴퓨터매체와 청소년의 인간형성에 미치는 영향”, 청소년학 연구, 제6권 제2호, 서울: 한국청소년학회.
- _____(2000), “새천년 청소년정책방향과 청소년학의 과제”, 한국청소년학회 2000년 학술대회 기조발표, 서울:한국청소년학회
- 체육청소년부(1992), 미국의 청소년제도, 체육청소년부 청소년정책조정실.
- 홍준형·조신래(1997), 미국의 연방정부조직, 서울:한국행정연구원
- 日本青少年問題審議會(1999), 「戦後」を超えて—青少年の自立と大人社会の責任、第15期青少年問題審議會答申, <http://www.somuch.go.jp/youth/990723a.htm>.
- Catalano, R. F.(1998), *Positive Youth Development in the United States : Research finding on Evaluations of Positive Youth Development programs*.
- Conger, J.J. & Galambos, N.L.(1997), *Adolescence and Youth: Psychological Development in a Changing World*, New York: Longman.

- U. S. Department of Health and Human Services Administration(1997),
Understanding Youth Development : Promoting Positive Pathways of Growth.
- White, L, D.(1995), *Introduction to the Study of Public Administration*, New York: Cro-well Coller & McMillan.

ABSTRACT

The Study of ideal governmental organization on youth policies

Cho, Young-seong *

The governmental organization on youth policies has changed frequently, and recently again the discussion on alteration of this organization was happened. To discuss rightly this, firstly, it is required to define the concept, category and importance of 'Youth Fostering', secondly, to clarify the implications from the changing process of the governmental organization on 'Youth Fostering', thirdly, to analyze the problems of the present youth organization; fourthly, to inquire the cases of other countries.

The ultimate goal of 'Youth Fostering' is the development of youth's moral capacity.

To achieve this goal, it consists of many sub-areas, the youth camp activities, the youth exchanges, the youth culture activities, the youth welfare, the youth environment, the youth counseling, and the youth delinquencies. Therefore, 'Youth Fostering' connects with practices and policies.

In Korea, the affairs on 'Youth Fostering' at the central government level transferred from the ministry of home affairs, the office of the prime minister, the ministry of culture and education, the office of the prime minister, the ministry of sports, the ministry of sports and youth, the ministry of culture and sports, to the ministry of ministry of culture and tourism.

Through these past experiences, we can get some implications. Firstly, because of the complexity and multiplicity of the affairs, the organization should keep the separation and harmony between the coordination function more than the office of the prime minister and the control function of central government on local governments; secondly, because of the differences of

* Kyunggi University

‘Youth Fostering’ from ‘School Education’, the ministry of education can not perform the affairs on ‘Youth Fostering’, thirdly, because the judgements here and now is required and the executive power should be strong, the office of the prime minister which coordinates all ministries is not adequate.

The committee for ‘Youth Fostering’ which coordinates the affairs on ‘Youth Fostering’ is nominal, the youth bureau at the ministry of culture and tourism which control these is weak, and the executive functions are dispersed excessively, especially the commission on youth protection which takes charge of a part(youth delinquencies and bad environment for youth)of ‘Youth Fostering’ is excessively bigger than the other organizations for ‘Youth Fostering’. Because of these causes, the affairs on ‘Youth Fostering’ at the central government level are not systematic, and these hinder to realize that ‘Youth Fostering’ is important.

According to the research on the organizations of the developed countries, it is a trend to reinforce the control-function of central government in order to perform the complex and multiple affairs effectively.

According to our analysis, it is ideal to establish the dependent organization on ‘Youth Fostering’. If it is impossible because of people’s desire for small government and the policy directions of the present administration, it is required to reinforce the youth bureau at the ministry of culture and tourism which has performed these affairs since 1990. For this, it is needed to concentrate the functions on ‘Youth Fostering’ into the youth bureau and to promote it to the higher level within ministry.