

## 미래 청소년보호의 바람직한 방향\*

배 규 한\*\*

### 초 록

한국의 기성세대와 청소년들 사이에는 산업인과 정보인의 차이만큼이나 큰 세대차이가 존재한다. 세대차이가 클수록 청소년보호의 중요성은 더욱 커지지만, 그만큼 어려워지기도 한다. 한국에서는 아직도 청소년의 중요성이나 시대적 의미에 대한 인식이 부족한 편이다. 이 글은 먼저 이 시대 청소년은 디지털사회 첨병, 네트워크사회 정보원, 글로벌시대 개척자, 고령사회 발전 동력으로서 과거 어느 때보다 중요함을 밝히고, 이처럼 중요한 청소년을 보호하고 지원하는 정책이 과연 미래지향적이며 이 시대에 적합한가 하는 문제를 제기한다. 20세기 후반 이후 사회 환경이 크게 변함에 따라 청소년들의 가치관과 행동양식은 획기적으로 달라졌는데 사회제도는 여전히 산업사회 제도에 머물러 있어 나타나는 문제를 '제도 부적응'이라는 개념으로 설명하고자 시도한다. 그리고 정보인에게 적합한 사회화 과정 및 정보사회에 부응하는 새로운 사회제도를 형성해 나갈 것을 주장하면서, 청소년행정의 발달과정을 통해 한국 청소년보호정책의 좌표와 기초를 분석한다. 이상의 논의들을 바탕으로 청소년문화에 대한 올바른 이해의 방향 및 미래 청소년보호정책의 새 방향과 기초를 제시하고, 정보인의 사회화를 위한 교육제도 혁신과 청소년보호정책의 발전적 과제들을 제안한다. 이 글은 청소년보호정책 담당자들에게 새로운 정책방향을 제시해 줄 것이며, 청소년연구자와 지도자들에게는 바람직한 청소년보호를 위해 무엇을 해야 할지 과제를 보여 줄 것이다.

주제어 : 청소년보호, 산업인, 정보인, 사회제도, 교육제도

\* 이 논문은 2014년도 한국청소년정책연구원의 연구과제인 '청소년보호의 시대적 중요성과 미래의 바람직한 방향'의 일부로 수행된 연구임.

\*\* 국민대학교 사회학과 교수, khbae@kookmin.ac.kr

## I. 문제제기: 청소년보호의 시대적 적합성

### 1. 사회유지와 청소년보호의 중요성

개인의 입장에서 보면 사회는 매우 안정된 상태에서 거의 변하지 않는 것 같지만 사실은 끊임없이 변하고 있다. 사회나 시대에 따라 변화의 범위와 속도에 차이는 있지만 변하지 않는 사회는 없다. 늘 변하는 사회가 안정된 모습으로 연속성을 지니고 존속할 수 있는 것은 공통의 가치와 행동양식을 지닌 사회구성원을 계속 충원해 나가기 때문이다. 그러므로 가족을 통한 재생산과 어린이들의 올바른 사회화는 사회존속의 필수조건이다.

사회화는 개인적 차원에서는 생존과 생활을 위한 학습의 과정이지만, 사회적 차원에서 보면 안정을 위한 문화의 전승 과정이다. 그러나 아무리 사회화 과정이 정교하게 잘 진행된다 해도 세대 간 가치관과 행동양식의 차이는 생기기 마련이다. 개인은 단순히 학습내용 뿐 아니라 성장환경과 다양한 일상의 경험을 통하여 자신의 고유한 퍼스널리티(personality)를 형성해 나가기 때문이다.

청소년은 기성세대와 다른 사회 환경에서 성장하므로 자연히 기성세대와 다른 의식 구조를 가지게 된다. 특히 사회변동의 속도가 빠르고 변화의 폭이 클수록 세대 간 격차도 그만큼 커진다. 20세기 후반 이후 세계는 문명사적 전환기라 할 만큼 엄청난 사회변동을 경험하였다. 변화의 속도는 물론 내용과 폭이 상상을 초월할 만큼 획기적이었다. 그 결과 지금 청소년들은 기성세대와는 다른 가치관과 행동양식을 지닌 새로운 인성(人性)의 소유자라 해도 과언이 아니다.

청소년의 중요성에 대해서는 재론할 여지도 없지만, 대부분 사람들은 청소년이 우리의 미래이며 장차 이 나라를 이끌 주역이기 때문에 중요하다고 생각한다. 그러나 사실 청소년은 미래를 위해서만 중요한 것이 아니라, 현재에도 중요하다. 청소년은 개별 가정에서는 물론 사회적으로도 기쁨과 활력의 근원이며, 다른 구성원들에게 미래의 희망을 가지게 한다. 청소년이 없는 사회는 우울하고 활기가 없다. 청소년들의 행동은 기존 제도에 무조건 순응하기보다 늘 현재를 뛰어넘는 의외성을 지니고 있으므로, 청소년은 존재 그 자체만으로도 사회에 활력과 생기를 불어 넣는다.

안정적인 사회의 지속을 위해서는 사회적 패러다임의 틀 안에서 청소년들이 건강하게 성장하면서 공통의 사회적 가치와 목표를 습득해 나갈 수 있는 환경을 만들어 주어야 한다. 청소년보호의 중요성이 바로 여기에 있다. 개인적 차원에서 단순하게 생각하면, 청소년보호란 아직 생존능력이 부족하고 약한 존재인 청소년들을 안전하게 성장할 수 있도록 잘 보살피 주는 것이다. 이러한 시각에서 보면 청소년보호란 청소년들이 성장과정에서 위험요인에 노출되지 않도록 유해한 환경으로부터 안전하게 보호하는 것이라는 협의의 개념에 이르게 된다.

그러나 보다 넓게 사회적 차원에서 보면, 청소년보호란 미래의 바람직한 사회구성원을 양성하기 위한 것이다. 새로운 구성원은 그 사회의 가치와 규범을 공유해야 할 뿐 아니라, 미래 구성원으로서의 역할을 다할 수 있는 능력을 갖춰야 한다. 그러므로 청소년보호에 대한 광의의 개념은 위험에 노출된 청소년은 물론, 모든 청소년들이 건강한 성장을 통하여 각자의 잠재적인 역량을 최대한 계발할 수 있도록 제도적으로 보호하고 지원해 주는 것이다.

## 2. 한국의 세대차이와 청소년보호의 과제

한국은 1960년대 이후 세계적으로 유례가 드문 빠른 성장을 이루었다. 경제적으로는 물론 사회 전 분야에 걸쳐 급격한 변화를 겪었다. 특히 1980년대 후반부터 놀랄 만큼 빠른 정보화 과정을 겪어왔다. 사회변동의 속도가 빠르고 폭이 큰 만큼 세대 간 격차도 커졌다. 1980년대 이전에 출생한 기성세대를 ‘농경인’(agricultural man) 또는 ‘산업인’(industrial man)이라고 한다면, 1990년대 이후 출생한 세대는 ‘정보인’(informational man)이라 할 수 있을 것이다. 산업인이 지난 시대의 전형적 모습인데 비해 정보인은 시대를 앞서가는 미래세대의 모습이다.

한국의 기성세대와 청소년들 사이에는 산업인과 정보인의 차이만큼이나 큰 세대차이가 존재한다. 세대차이가 클수록 청소년보호의 중요성은 더욱 커지지만, 그만큼 어려워지기도 한다. 한국에서는 아직도 청소년의 중요성이나 시대적 의미에 대한 인식이 부족한 편이다. 흔히 사람들은 ‘청소년’ 하면 으레 ‘문제’라는 단어부터 떠올리는데, 이것은 청소년들에 대해 가지고 있는 그릇된 고정관념 때문이다. 대부분 사람들

은 “청소년은 아직 성장과정에 있는 미성숙한 존재이므로, 사회규범을 제대로 따르지 못하고 문제행동을 하는 경향이 크다.”고 오해한다. 그러나 사실은 청소년들의 행동이 문제가 아니라, 기성세대의 가치관이나 행동양식과 다르기 때문에 문제인 것처럼 보이는 경우가 더 많다.

사회가 획기적으로 변하여 기성세대의 가치관에서 보면 분명히 일탈적인 행동이 정보사회의 시각에서 보면 새로운 제도적 틀을 만들어 나가는 혁신적 행동일 수도 있다. 일탈적이지만 혁신적인 청소년들의 이러한 행동은 새로운 미래를 만들어 나가는 단초가 된다. 그렇다면 청소년들은 미성숙한 존재로서 일탈적인 문제아가 아니라, 미래의 새로운 사회적 패러다임을 창조해 나가는 개척자인 셈이다. 실제로 21세기 이후 청소년은 시대적으로 다음과 같은 이유로 과거 어느 때보다 중요하다(배규한, 2007: 35~36; 2012: 20).

첫째, 이 시대 청소년은 디지털 사회의 침병으로서 중요한 역할을 할 수 있다. 정보통신기술이 획기적으로 발달하면서 세계는 급속히 만물지능<sup>1)</sup>의 디지털 사회로 변모하고 있는데, 청소년은 급변하는 정보기술을 가장 잘 따라갈 수 있는 세대이다. 그들은 정보기술을 기성세대처럼 뒤늦게 학습한 것이 아니라, 성장환경 속에서 자연스럽게 배우며 체화했기 때문이다.

둘째, 청소년은 네트워크 사회의 유능한 정보원이다. 21세기의 세계는 지역적으로는 물론 영역 간에도 긴밀한 네트워크로 연결되며 가까워지고 있다. 이러한 네트워크를 통하여 과거에는 상상조차 할 수 없었을 정도로 수많은 정보가 생산되고 축적된다(Castells, 2003: 614~616). 청소년은 이처럼 거미줄같이 복잡한 네트워크 속에서 길을 찾아 가거나 정보를 찾아내는 데 기성세대보다 탁월한 능력을 발휘한다.

셋째, 청소년은 21세기 글로벌 시대의 개척자이다. 정보통신기술의 획기적 발달에 따라 세계는 하나의 시장, 하나의 생활권, 지구촌사회를 형성해 나가고 있다. 이처럼 수많은 인종과 다양한 문화가 서로 부딪히는 지구촌사회에서 청소년들은 자연스럽게 외국인과 상호작용하고 어울리며, 새로운 사회를 만들어 나간다. 그들은 이미 사이버 공간에서 어린 시절부터 게임을 통해 또는 공통적 관심사를 매개로 같은 참여자로서 외국인과 스스럼없이 연결돼 왔기 때문이다.

넷째, 청소년은 고령사회의 발전 동력이다. 21세기 들어 평균수명이 급격히 늘어난

1) 만물지능이란 냉장고, 자동차, 건물 등 모든 사물에 인공지능이 들어가 있음을 나타내는 개념이다.

반면 출산율은 크게 낮아지고 있다. 이른바 저출산 고령화 사회에서 경제수준을 유지하는 길은 생산성을 높이는 것뿐이다. 산업사회에서 생산성 향상은 주로 기술발달을 통해 이루어졌지만, 정보사회에서는 인적 자본의 증대를 통해서만 가능하다. 고령사회의 생산성 문제를 해결하는 길은 바로 청소년의 잠재력을 최대한 계발하고 그들의 역량을 강화하는 데 있다.

사회적으로나 시대적으로 청소년의 중요성이 이처럼 커지고 있음에도 불구하고 한국의 청소년보호 정책은 초점을 획기적이고 미래지향적으로 수정하지 못하고 있다. 『청소년보호법』 제1조는 이 법의 목적을 다음과 같이 명시하고 있다. “이 법은 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고 청소년을 유해한 환경으로부터 보호·구제함으로써 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 한다.” 이러한 법 규정은 협의의 청소년보호 개념에 바탕을 둔 것이다. 현행 청소년보호법은 청소년을 유해환경으로부터 차단하는 데 초점을 맞추었기 때문에 청소년들을 적극적으로 지원하는 내용을 담지 못하고 있다.

이 글은 국가의 미래를 위해 이처럼 중요한 청소년을 보호하고 지원하는 정책이 과연 미래지향적이며 이 시대에 적합한가 하는 문제의식에서 출발한다. 먼저 21세기의 시대적 변화추세 및 청소년들의 가치관과 행동양식을 분석하고, 현재 한국의 사회화과정과 제도화가 이러한 시대적 요구에 어느 정도 부응하는지 평가한다. 그리고 청소년행정의 발달과정을 고찰함으로써 이론적 시각에 따라 한국 청소년보호정책의 기초를 분석하고, 이러한 논의를 바탕으로 미래 청소년보호정책의 올바른 방향과 발전과제를 제시하고자 한다.

이러한 연구결과는 청소년보호정책 담당자들에게 새로운 정책방향을 제시해 줄 것이며, 청소년 연구자와 지도자들에게는 바람직한 청소년보호를 위해 무엇을 해야 할지 과제를 보여 줄 것이다.

## II. 산업사회 제도와 정보인의 사회화

### 1. 정보화와 사회환경의 변화

인류 역사를 문명사적으로 보면 농경사회로 정착하던 B. C. 10세기 전후는 문명사회로 가는 첫 번째 분수령이었다. 인류 문명의 두 번째 분수령은 18세기 중엽의 산업혁명이었다. 그리고 이러한 새로운 문명을 열어간 핵심변수는 사회기술(social technology)이었다. 사회기술이란 “사회 전체 또는 거의 모든 영역에 큰 변화를 초래하는 상호 관련된 기술들의 체계”를 말하는데, 농경기술이나 산업기술이 여기에 속한다. 농경사회를 가능케 한 것은 바로 각종 농경도구나 관개(irrigation), 시비(fertilization) 등 ‘농경기술’의 발달이었고, 산업사회를 형성한 것은 방적기나 증기기관 등 각종 기계 중심의 ‘산업기술’이었다.

산업기술의 발달은 생산양식을 변화시켰을 뿐 아니라 노동분업, 위계조직, 합리성, 경영관리 등의 개념을 수반함으로써, 농경사회와는 전혀 다른 ‘산업사회’라는 새로운 사회를 형성하게 되었다. 커(Kerr, 1960) 등의 산업인간가설(Industrial Man Hypothesis)에 따르면, 근대적인 산업기술을 적용하는 산업체에 종사하는 노동자들은 산업기술과 산업조직의 원리에 크게 영향을 받아 그에 상응하는 퍼스낼리티를 지닌 ‘산업인간’으로 바뀐다.

산업인간은 무엇보다 실증과학, 규칙과 규정, 물질적 가치, 수직적 인간관계, 직선적·기계적 사고방식 등을 중시하는 특성을 지닌다. 서구의 산업화가 세계 각국으로 확산되면서 세계는 거대한 산업질서 속으로 편입되었고, 200여년에 걸쳐 경제, 교육, 정치, 가족, 종교 등 모든 영역에서 이전과는 다른 새로운 제도를 형성해 나갔다(배규한, 2011: 22~24). 이것이 지금 대부분 사람들에게 당연한 것으로 받아들여지는 산업사회의 제도들이다.

산업사회의 다양한 제도들을 관통하는 주요 특징을 간략히 정리하면 다음과 같다. 우선 산업사회는 대량생산과 대량소비의 물질적 토대를 바탕으로 하며, 구성원들의 인간관계는 엄격한 위계질서에 바탕을 두고 있다. 조직 내 상호작용은 기계적 평등과 효율성을 최우선으로 하는 단선적 가치관과 철저한 분업의 원리에 따라 이루어진다. 그리고 조직구성원들은 가급적 인간적 판단과 선택을 배제한 채 규칙과 표준화된 절

차에 따라 행동한다.

20세기 후반 이후 산업사회의 문제와 비효율성이 나타나기 시작하면서 새로운 사회기술이 형성되기 시작했다. 그것은 상징, 메시지, 데이터, 지식 등 대단히 다양하고 복합적 의미를 지닌 정보(information)와 관련된 기술들의 체계이다. 이러한 ‘정보기술’이 사회적으로 확산되어 가는 과정을 ‘정보화’라고 하는데, 정보화는 먼저 컴퓨터와 컴퓨터 프로그램의 광범위한 확산에 의해 시작됐다. 다음에는 이 테크놀로지가 공장 자동화, 금융전산화, 행정전산화 등에 다양하게 적용됨으로써, 산업이나 직업구조를 비롯한 경제제도 전반에 획기적인 변화를 초래하였다.

산업문명의 발달을 주도해 온 것은 “효율성, 합리성, 분업, 전문화”의 힘이었다, 그러나 정보화에 따라 디지털과 네트워크 기술이 결합되면서 ‘융합’의 힘이 사회변동을 주도하고 있다. 융합시대의 사회는 산업사회의 고정성이나 안전성 대신 유동성과 불확실성 등의 특징을 띄게 된다. 그리고 생활환경은 다양한 기기를 통한 접속, 매개과정이 사라진 탈중계성(dis-intermediation), 현실보다 더 실제 같은 초현실성(hyper-reality) 등의 방향으로 변화하고 있다(김문조, 2013: 21~36). 이처럼 융합이 사회변동의 새로운 흐름이 되면서 산업사회와는 전혀 다른 새로운 사회 환경이 조성되고 있다.

정보기술은 또한 사회의 형성이나 유지에 가장 중요한 기능을 하는 커뮤니케이션 방식을 획기적으로 변화시켰다. 특히 디지털기술이 커뮤니케이션 미디어와 결합되면서 생활환경을 산업사회와는 전혀 다른 차원으로 변모시켰다. 정보기술은 커뮤니케이션 방식만 변화시킨 것이 아니라, 사회적 상호작용과 활동이 가능한 ‘사이버공간’을 창출해 내었다. 인터넷, 스마트폰, SNS 등으로 대표되는 새로운 사이버 활동은 청소년들에게 무한한 상상력을 요구하며, 산업사회와는 판이하게 다른 디지털 사회 환경을 제공한다(손영동, 2013: 17~20). 아울러 인터넷, 게임, 스마트폰 등 이전과는 다른 차원의 새로운 청소년 유해매체 환경이 부각되고 있다(김경준, 김희진, 성윤숙, 2012: 16~21).

## 2. 정보인의 사회화와 사회제도

산업사회의 모습은 농경사회와 전혀 다르고, 산업인은 농경인과 여러모로 다르다. 마찬가지로 정보사회는 산업사회와 다르며, 정보인은 산업인과 아주 다르다. 그것은 단순히 산업기술과 정보기술의 차이 때문이 아니라, 정보화에 따라 성장환경이나 생

활환경 등 사회적 패러다임이 전혀 달라졌기 때문에 나타나는 현상이다.

최근 청소년들의 성장 및 생활환경이 획기적으로 변하면서 이들의 가치관이나 행동양식은 물론 인성까지 바뀌고 있다. 즉, 청소년들은 정보사회의 성장환경에서 사회화되기 때문에 가치관과 행동양식이 산업사회를 살아온 기성세대와는 크게 다르다. 새로운 사회화 환경은 ‘산업인’과는 전혀 다른 유형의 ‘정보인’을 탄생시켰고, 산업사회의 가치관이나 척도로는 정보인을 이해하기 어렵게 되었다.

우선 가치관의 차이를 보면, 산업인들이 경제적 가치를 무엇보다 중시하는 데 비해, 청소년들은 오히려 문화적 가치를 더 중요시한다. 청소년들은 사회의식에서도 물질적 성장주의에서 벗어나 비물질적 생태환경주의를 강조하는 경향을 보인다. 또한 뉴미디어 사용에 익숙한 청소년들은 집단이나 공동체 보다 상대적으로 개체를 존중하고 개성을 중시하는 개인주의적 가치를 지닌다. 사람과의 관계에서도 과거에 흔히 강조돼 온 위계질서나 공동체의식이 약한 반면, 개인 간 수평적 관계 의식을 더욱 중시한다(배규한, 2011: 26~29).

이러한 가치관의 변화는 청소년들의 행동양식에도 그대로 반영되어 나타난다. 사이버공간의 일상화로 성이나 연령, 외모, 사회계층 등 이전까지 상호작용에 큰 영향을 미치던 인습적 신분은 거의 무시된다. 누구나 익명으로 만나지만, 이러한 익명성이 상호작용을 어렵게 하거나 왜곡시키지는 않으며, 오히려 주체적 행동을 가능하게 한다.

과거 특정 이념에 몰입되어 맹목적으로 행동하던 모습은 사라지고, 무이념 또는 혼합이념의 시대가 열리고 있다. 마찬가지로 하나의 권위에 복종하고 추종하던 일원적 권위주의가 붕괴되고, 다원적이며 자율적인 행동양식이 보편화되었다. 반면에 혈연, 지연, 학연 등 갖가지 연고에 따라 판단하고 행동하던 산업사회 행동양식은 크게 약화되었다. 연고나 지역 공동체의 영향력이 사라진 자리에는 관심과 취향에 따라 ‘네트워크’를 통한 ‘사이버공동체’라는 새로운 행위영역이 구축되고 있다(Castells, 2003: 466~468). 국가라는 토대 위에서만 가능한 줄 알았던 시민적 행위도 전 지구적 차원 또는 인권적 차원의 행위로 대체되어 간다.

청소년들의 가치관과 행동양식 형성에 결정적 영향을 미치는 성장환경은 놀랄 만큼 빠른 속도로 변하는데 비해, 사회제도는<sup>2)</sup> 쉽게 바뀌지 않는다. 문제는 청소년들은 과

2) 사회제도는 오랜 세월을 걸쳐 수많은 구성원들의 지속적·반복적 상호작용 과정을 통해 형성되며, 성원들의 생활에 보다 적합하도록 끊임없이 변한다. 그것은 일상적이든 공식적이든 모든 행동의

거와 달리 정보인으로 사회화되고 있는데, 그들이 따라야 할 제도는 여전히 산업사회 제도라는 점이다. 정보인은 미래 디지털사회에서 살아갈 삶을 준비하고 있는데, 현재의 산업사회 제도가 그들의 가치관과 생활양식을 갑갑하게 구속하고 있는 것이다. 사회제도는 구성원들에게 일상생활의 일부로 자연스럽게 편안해야 하는데, 산업사회 제도는 정보인에게 부자연스럽고 답답하기만 하다.

요즘 청소년들에게 나타나는 많은 문제는 급격한 사회변동 과정에서 과도기에 있는 청소년들이 산업사회의 낡은 제도에 적응하기 어려워 나타나는 현상일 수 있다. 예컨대, 청소년들이 학교에서 겪고 있는 많은 문제들도 이러한 ‘제도 부적응’에서<sup>3)</sup> 배태된 것이라는 가설을 세워볼 수 있을 것이다.

다른 한편으로는 기성세대가 과거의 가치관과 기준으로 평가하기 때문에 청소년들의 사고방식이나 행동양식이 못마땅하게 보이는 측면도 있을 것이다. 오늘의 청소년들이 기성세대와 다른 것은 성장하고 살아온 환경이 다르기 때문이기도 하지만, 기성세대는 과거의 틀에 따라 생각하고 행동하는데 비해, 청소년들은 미래의 공기를 호흡하며 미래사회에 적응해 가고 있기 때문이다.

청소년들이 살아갈 미래사회의 구조는 과거와 질적으로 전혀 다른 모습이며, 따라서 청소년들의 가치관이나 행동양식도 산업 세대와는 확연히 다를 수밖에 없다. 미래를 살아가야 할 청소년들에게 과거 산업사회의 가치관이나 제도를 강요해서는 안 된다. 기성세대에게는 못마땅해 보일지 모르는 청소년들의 일탈적 모습이 오히려 새로운 미래를 개척해 나갈 국가발전의 동력이 될 수도 있기 때문이다.

### III. 청소년보호정책의 좌표와 기초

#### 1. 한국 청소년행정의 발달과정

한국 청소년 정책의 뿌리를 찾자면 신라시대 ‘화랑도’까지 거슬러 올라갈 수도 있지만, 근대적 의미에서는 민간 차원에서 ‘아동의 권리공약 3장’을 선포하고 ‘어린이날’

기준이 되는 사회적 행위의 표준틀이다.

3) 사회제도 부적응 현상에 대해서는 이 글의 IV-3에서 자세히 언급할 것임.

을 제정한 1922년을 그 시발로 볼 수 있을 것이다.<sup>4)</sup> 그러나 정부 차원에서 공식적으로 청소년정책이 시행된 것은 1948년 정부수립 이후부터이며, 처음에는 청소년과 일반인에 대한 산발적 규제에 불과했다. 1961년에 ‘미성년자보호법’을 제정하면서 비행 청소년에 대한 선도정책을 처음으로 수립·시행하였다. 1964년 내무부 장관실에 “청소년보호대책위원회”를 설치했으며, 1977년에는 총리실에 “청소년대책위원회”를 설치했다(표 1 참조). 이러한 청소년정책은 이른 바 ‘청소년문제’ 해결이라는 시각에서 출발하였으며, 문제 청소년들을 규제하거나 보호하는 수준에 머물렀다.

청소년정책은 1980년대 후반에 새로운 전기를 맞게 된다. UN은 1985년을 “세계청소년의 해”로 선포했고, 한국에서는 1987년에 헌법을 개정하면서, “국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.”(헌법 제34조 ④항)는 새로운 청소년정책의 헌법적 근거를 마련하고, ‘청소년육성법’을 제정했다. 그리고 1988년에 ‘체육부’가 출범하면서 ‘청소년육성위원회’와 ‘청소년국’을 설치하였고, 1989년에는 국책연구기관인 ‘한국청소년연구원’(현재 ‘한국청소년정책연구원’)이 설립됐다.

1990년에 체육부가 ‘체육청소년부’로 개편되면서 ‘청소년정책 조정실’을 신설하고, ‘청소년헌장’을 제정했다.<sup>5)</sup> 1991년에는 1989년에 UN이 제정한 ‘아동권리 협약’을 비준하였으며, ‘청소년기본계획’을 수립하고 ‘청소년기본법’을 제정했다. 1993년에 체육청소년부가 다시 ‘문화체육부’로 개편되면서 ‘청소년정책실’과 ‘청소년보호위원회’를 설치했다. 1997년에 청소년보호법이 제정되면서 ‘청소년보호위원회’는 국무총리실로 그 소속을 바꾸었다.

이때부터 문화관광부 ‘청소년국’에서는 주로 청소년 육성정책을 담당하고, ‘청소년보호위원회’에서는 청소년보호업무를 담당하였다. 그러나 사실은 ‘육성’과 ‘보호’ 정책이 별개일 수 없으며, 청소년정책이 ‘육성’과 ‘보호’로 나누어질 수도 없는 것이다. 2004년부터 청소년 계에서는 육성과 보호정책을 통합적으로 시행해야 하며, 청소년들의 인권, 참여, 잠재력 계발, 역량강화 등 보다 다양한 영역으로 청소년정책을 확대해야 한다는 주장이 힘을 얻기 시작했다.

4) 이는 국제적으로 아동권리 제네바선언이 1923년이었던 점을 감안하면 매우 선구적이었다고 볼 수 있다.

5) 우리나라 ‘어린이 헌장’은 1957년에 제정되었다.

표 1  
한국 청소년담당 행정부서와 주요정책 변천사

시기	행정부서	주요정책
'48.8- '64.9	내무부	청소년 및 일반인에 대한 산발적 규제, 미성년자 보호법의 금지행위 규정에 근거(61.12)
'64.9- '77.8	청소년보호대책위원회 (내무부 보안과)	청소년시책 조정심의 및 관계기관과 단체 간 필요한 연락과 조정업무 수행
'77.8- '83.3	청소년대책위원회 (총리실 기획조정실)	청소년 선도 및 보호에 관한 종합대책 심의 (위원장: 국무총리)
'83.4- '85.1	청소년대책위원회 (문교부 청소년과)	청소년업무를 문교부 정책의 일부로 이관 (위원장: 문교부 차관)
'85.1- '88.6	청소년대책위원회 (총리실 행정조정실)	청소년대책업무의 기획·조정·통제, 문제청소년 중심의 소극적 행정
'88.6- '90.9	체육부 청소년국	청소년 보호/육성/선도/지원에 관한 조정·총괄, 여전히 문제청소년 중심의 소극적 행정, 청소년 육성법제정(87.7), 청소년현장제정(90.5)
'90.9- '93.3	체육청소년부 청소년정책조정실	청소년육성의 개념정립(선도/지도/보호/육성/교정/ 지원 등), 전체 청소년에 대한 행정으로 전환, 조정(총리)과 총괄(장관) 기능 구분, 한국청소년 기본계획(91.6), 청소년기본법(91.12)
'93.3- '98.2	문화체육부 청소년정책실 청소년보호위원회	제1차 청소년육성5개년계획 수립(93.9), 청소년 보호업무 별도 설정, 청소년보호법(97.3), 청소년 보호위원회 설치(97.7)
'98.2- '05.4	문화관광부 청소년국, 총리실 청소년보호위원회	제2차 청소년육성5개년계획(98.7), 청소년현장개정 (98.10), 청소년보호위원회 총리실로 이관(98.2), 청소년성보호에관한법률제정(00.7), 제3차청소년육성 기본계획 수립(03.12)
'05.4- '06.3	총리실 청소년위원회	문화관광부 청소년국과 청소년보호위원회 통합
'06.3- '08.3	총리실 국가청소년위원회	국가청소년위원회로 명칭변경
'08.3- '10.3	보건복지가족부 아동청소년정책실	국가청소년위원회를 아동정책실로 통폐합
'10.3- 현재	여성가족부 청소년가족정책실	부처를 이전하여 청소년가족정책실로 재편

\* 출처 : 2012년 국가청소년위원회 홈페이지 편집 및 보완

드디어 2005년에 서로 다른 부처로 있던 ‘청소년국’과 ‘청소년보호위원회’가 국무총리 산하 ‘청소년위원회’(이듬해 ‘국가청소년위원회’로 명칭 변경)로 통합되었다. 그리고 청소년정책도 육성과 보호라는 구분을 탈피하여 보다 미래지향적으로 영역을 확대하기 시작했다. 차관급의 독립 부처로 안정을 찾으면서 지속적으로 발전할 것 같았던 청소년행정은 2008년에 다시 크게 축소된다. 차관급의 국가청소년위원회가 보건복지가족부의 아동정책실과 합해져 ‘아동청소년정책실’로 통·폐합된 것이다. 2010년에는 청소년업무가 여성가족부로 이관되면서 ‘청소년가족정책실’로 재편되었다. 총리실에서 보건복지가족부로, 그리고 다시 여성가족부로 옮겨 다니는 동안 ‘청소년보호위원회’의 위상도 크게 위축되었다.

## 2. 현행 청소년보호정책의 기초

청소년을 보호해야 한다는 데는 이론의 여지가 없지만 왜 청소년을 보호해야 하는지에 대해서는 사람마다 생각이 다를 수 있는데, 대략 다음과 같은 네 가지 시각으로 정리될 수 있을 것이다. 첫째는 보호론적 시각으로서, 청소년은 약하고 미숙한 존재이므로 어른들이 적극적으로 보호하고, 올바른 방향으로 육성해야 한다는 것이다. 이러한 시각은 청소년을 아직 성숙하지 못하여 자신의 가치관이나 행위에 대한 자율적 판단능력이 부족한 존재로 간주하는 것이다. 또한 성인들의 가치와 판단이 청소년에 비해 우월할 뿐 아니라 청소년에게도 그대로 적용될 수 있다고 보는 것이다.

둘째는 자율론적 시각인데, 청소년은 아직 어리므로 양육과 보호가 필요한 존재이지만 스스로의 자율적 판단은 존중해 주어야 한다는 입장이다. 이것은 청소년을 온전히 보호받아야 할 미성숙한 존재로 본다는 점에서는 보호론적 시각과 동일하다. 그러나 여기서 청소년은 미성년자이긴 하지만 독립적 인격체이므로 최소한 그들의 자율성은 인정해 주어야 한다고 보는 것이다.

셋째, 주체론적 시각이다. 이것은 청소년도 자신의 권리를 주체적으로 행사할 수 있는 능력을 지닌 자율적 존재임을 인정하는 시각이다. 청소년은 독립적 인격체일 뿐 아니라 스스로 판단하고 자신의 행위에 책임을 지며 권리를 주장할 수 있는 존재이므로, 단순한 보호 차원을 넘어 청소년의 인권과 주체성을 존중해 주어야 한다는 것이다.

넷째, 미래지향적 시각이다. 이것은 청소년이 스스로 미래 정보사회에 부응하는 가치관을 형성하고 역량을 강화할 수 있도록 지원해 주는 것이 진정한 보호라는 입장이다. 청소년들은 스스로 자신의 미래를 선택하고 설계할 수 있는 존재이므로, 청소년 정책은 그들이 미래지향적 가치관을 형성하고 자신의 잠재적 역량을 최대한 계발할 수 있도록 지원하는 데 주안점을 두어야 한다.

한국의 청소년정책은 과연 앞에서 구분한 네 가지 시각 중 어느 것에 가까울까? 아마도 두 번째 자율론적 시각이라고 말하고 싶지만 실제로는 첫 번째 보호론적 시각에 가까운 것으로 평가된다. 주체론적 시각이나 미래지향적 시각에 대해서는 일부 청소년학자들이 주장하거나 지향해야 할 방향으로 제시하고는 있지만, 실제 정책에 반영되고 있다고 보기는 어렵다.

청소년기본법에 따르면, 한국청소년정책의 최상위 정책은 ‘청소년육성’이고, 그 하위 정책으로 청소년보호, 청소년활동, 청소년복지 등이 있는 것으로 규정돼 있다. 청소년의 참여나 인권 및 스스로의 자아역량 계발을 위한 지원은 ‘청소년참여위원회’ ‘청소년특별회의’ 등의 프로그램을 통해 일부 이루어지고 있지만, 대다수 청소년들이 인지할 만한 실질적이고 가시적인 성과는 없다고 해도 과언이 아니다.

현행 청소년보호정책의 첫 번째 중요한 기조는 정책형성 및 집행의 관점이 기성세대의 가치관에 바탕을 두고 있으며, 정부 주도적 성격이 강하다는 것이다(송은지 외, 2013: 56). 청소년들이 스스로 잠재능력을 계발하고 건강하게 성장해 나가는 것을 지원하기보다는, 기성세대의 관점에서 설정해 놓은 울타리 내에서의 안전을 보장하는데 초점을 맞추고 있다. 그리고 이 모든 과정을 정부가 주도하므로 청소년들이 스스로 참여할 여지는 거의 없다.

두 번째 특징적 기조는 청소년에게 유해한 환경을 통제하거나 청소년들로부터 차단하는 부정적 접근(negative approach)이다. 이것은 청소년 대상의 정책이라기보다 청소년을 대상으로 하는 공급자 및 환경에 대한 규제정책이다. 그러나 법에 의한 유해 환경 통제는 상업주의에 부딪혀 실효성이 떨어지는 경우가 많다(김기봉, 2003: 139). 법망을 빠져 나가는 편법이나 단속의 실효성도 문제지만, 법 제정에는 시간이 걸리는데 비해 상업주의는 늘 한걸음 앞서 가기 때문이다. 현실적으로 청소년과 성인의 생활환경을 분리하기도 어렵지만, 분리가 반드시 바람직한 것도 아니다. 청소년은 지역 사회 속에서 생활하고 있으므로 청소년의 활동 반경을 제한하는 데는 한계가 있다.

그리고 타율적으로 생활환경을 제약하는 것은 오히려 청소년의 호기심을 자극하거나 반발을 불러일으킬 수 있으며, 길게 보면 일상생활에 대한 청소년의 자기 적응력을 떨어뜨릴 수도 있다.

세 번째 기조는 개인 또는 개별행위에 초점을 맞추는 미시적 접근(micro approach)이다. 그러다 보니 청소년보호는 국가발전을 위한 정책이 아니라, 주로 문제청소년 또는 케도이탈 미성년자들에 대한 규제 및 보호 위주의 주변부 정책이 되고 만다. 청소년보호정책의 초점을 일부 문제청소년에 맞추는 것은 정책의 효과성 측면에서 보면 일견 타당해 보이지만, 청소년을 미래 국가발전의 새로운 성장 동력으로 키워나가야 한다는 시각에서 보면 크게 미흡한 것이다.<sup>6)</sup>

#### IV. 미래창조를 위한 청소년보호의 새 방향

지금까지 미래 정보사회에서의 국가발전을 위해 청소년이 얼마나 중요하며, 사회 환경 변화에 따라 이들의 가치관과 행동양식이 과거와 어떻게 달라졌는지 살펴보고, 이에 부응하지 못하는 사회화 과정과 제도에 대해 비판적으로 고찰하였다. 그리고 한국 청소년행정의 발달과정을 통하여 한국 청소년보호정책의 좌표와 기조를 분석하였다. 이러한 논의를 바탕으로 이제 결론적으로 청소년문화에 대한 올바른 이해의 방향 및 미래 청소년보호정책의 새 방향과 기조를 제시하고, 정보인의 사회화를 위한 교육 제도 혁신과 청소년보호정책의 발전적 과제들을 제안하고자 한다.

##### 1. 청소년문화에 대한 올바른 이해

청소년보호를 위한 정책을 제대로 수립하고 집행하기 위해서는 무엇보다 먼저 청소년문화를 올바르게 이해하는 것이 중요하다. 청소년문화란 청소년들이 공유하는 행위양식이나 사고방식 또는 여러 가지 생활양식이다. 그러나 많은 사람들은 청소년문화란

6) 여기서 미흡하다는 것은 결코 청소년 개개인에 대한 보호가 중요하지 않다는 뜻은 아니다. 청소년보호정책이 개개인을 대상으로 하더라도 거기서 끝나서는 안 되며 궁극적으로는 국가발전에 기여할 수 있어야 한다는 의미이다.

대부분 일탈적인 것이므로 당연히 변하여 일반문화로 동화되어야 할 것으로 생각하는 경향이 있다(이동연, 2005: 283~284). 청소년문화에 대한 가장 흔한 오해는 다음과 같다.

첫째, 청소년들이 미성숙한 것처럼 청소년문화도 미 숙성된 문화라고 생각한다. 청소년기를 성인이 되기 위한 준비기로 인식함으로써 청소년문화를 아직 미완성의 문화로 간주하는 것이다. 그러나 청소년들의 성장 환경과 경험이 기성세대와 다르고 시대도 변했기 때문에 기성세대의 잣대로 보면 미성숙하고 일탈적인 것으로 보이기 쉽지만, 청소년문화는 온전한 그들의 문화이다.

둘째, 청소년문화는 곧 비행문화라고 치부해 버리는 경향이 있다. 청소년문화는 대개 일반적 사회규범에서 벗어나 있으며, 청소년들은 사회규범을 따르지 않는 데서 쾌감을 느끼고 자신의 정체성을 찾으려 한다고 믿는다. 따라서 청소년들은 항상 부모나 교사 또는 성인들의 감독을 받아야 한다는 것이다. 이것은 기성세대의 가치관과 행동양식을 기준으로 이와 다른 것은 무조건 일탈적인 것으로 보기 때문에 생기는 오해이다.

셋째, 청소년문화는 곧 '대항문화'(counter-culture)<sup>7)</sup>라고 잘못 생각하는 사람들이 많다. 기성세대의 문화가 주류인데, 청소년들은 이것을 거부하고 무조건 변화를 요구하며 새로운 대안(alternative) 문화를 주장한다고 보는 시각이다. 이러한 시각에서 보면, 청소년문화는 바로 기존의 사회 체제 및 이념과 가치관에 대한 도전이 된다.

이러한 오해와 달리 사실 청소년문화는 그들만의 공간에서 만들어지는 것이 아니라, 그들을 둘러싸고 있는 여러 가지 사회·문화적 요소들과의 상호작용 속에서 자연스럽게 형성되는 것이다. 청소년문화는 부모, 형제자매, 친구, 교사 등 다양한 사람들과의 상호작용을 통해 이루어지며, 가정, 학교, 지역사회, 놀이터, 일터 등에서 만들어진다.

더욱 중요한 것은 청소년문화는 이 시대에 지배적인 기술문명의 내용과 형식을 반영하고 있다는 점이다(조혜영, 2005: 313~314). 기술문명은 청소년들의 일상적 삶을 규정하는 중요한 환경이므로, 성장과정에서 다양한 형태로 청소년의 사회화에 영향을 미친다. 그러므로 청소년문화에는 최신 과학기술의 형식과 내용은 물론, 그 바탕이 되는 가치관이나 정서까지 담겨 있다. 결과적으로 청소년문화는 기성세대에 비해 더욱 첨단 기술문명을 담고 있는 셈이다.

7) 한 사회의 특정 집단이 공유하고 따르는 삶의 양식을 '특수문화'라고 하며, 이것이 사회 전체의 '일반문화'와 상치되지 않을 경우에는 '부분문화'(sub-culture), 일반문화에 반하는 경우에는 '대항문화'라고 한다.

청소년문화는 그 사회의 안정성이나 문화적 통합의 정도에 따라 ‘부분문화’일 수도 있고 ‘대항문화’로 바뀔 수도 있다. 사회 규범과 제도가 안정되고 사회구성원들의 가치관이나 행동양식이 잘 통합돼 있다면 청소년문화는 부분문화의 형태를 띠겠지만, 사회가 아노미 상태에 있거나 많은 갈등을 겪고 있다면 청소년문화는 대항문화로 바뀌기 쉽다.

청소년문화는 고정적이거나 정태적인 상태가 아니라 끊임없이 변화하는 과정에 있다. 청소년문화는 사회 전체로 보면 하나의 부분문화지만, 사실은 청소년문화 내에도 다양한 유형이 있으며, 이들은 서로 경쟁하거나 갈등 관계에 있을 수도 있다. 그러므로 청소년문화의 어느 한 측면만 보고 청소년문화 전체를 판단해서는 안 되며, 어느 한 시기의 청소년문화를 곧 청소년문화의 전형인 양 단정해서도 안 된다(조혜영, 2005: 316~319).

요컨대, 청소년문화가 마치 시대변화나 사회환경과 무관하게 청소년들에 의해 만들어진 것이라고 생각하는 것은 옳지 못하다. 청소년기는 기성세대를 따르기 위한 준비 단계가 아니라 그 자체로서 삶의 중요한 시기이며, 청소년문화는 다양한 사회문화적 요인들과의 관련 속에서 청소년들이 만들어 낸 그들의 소중한 삶의 양식이다. 청소년 문화는 이 시대를 살고 있고 또 미래를 살아갈 바로 미래세대의 문화이다.

## 2. 청소년보호의 새로운 방향과 기조

청소년 보호의 궁극적 목적은 무엇인가? 청소년들을 유해환경이나 위협으로부터 보호하는 것이 중요하긴 하지만 궁극적 목적은 아니다. 심신수련이나 복지를 통해 청소년 삶의 질적 수준을 높여주는 것도 아니다. 다시 말하면, 단순히 “청소년들로 하여금 즐겁고 만족한 생활 또는 행복한 삶을 살게 해 주는 것”이 청소년보호의 궁극적 목적은 아니다.<sup>8)</sup>

정책이란 개개인의 삶에 관심을 가지지만, 궁극적으로는 국가적 차원의 발전을 지향하는 것이다. 청소년보호정책 또한 궁극적으로는 청소년 개개인을 대상으로 하는

8) “궁극적” 목적이 아니라 함은 중요하지 않다는 뜻이 아니라, 그 과정이나 중간 차원에서는 중요한 목적이라는 뜻을 함축하고 있다.

것이 아니라, “어떻게 하면 국가발전에 기여할 수 있을지 모색하는 것”이다. 그렇다고 청소년보호정책이 청소년 개개인의 보호에 관심을 가질 필요가 없다는 뜻은 결코 아니다. “청소년 개개인을 위한 여러 가지 보호사업도 중요하지만, 궁극적 지향점은 국가발전에 있음”을 강조하는 것이다(배규한, 2007: 37; 2012: 21).

요컨대, 미래의 청소년보호정책은 청소년 개개인 못지않게 국가 차원의 발전에 초점을 맞추어야 하며, 사회구조적·제도적 측면에서 국가차원의 정책을 지향해야 한다. 청소년보호는 일부 문제청소년 대상의 주변부 정책을 넘어, 국가 미래창조의 핵심정책으로 자리매김할 수 있도록 정책의 폭을 넓혀 나가야 할 것이다.

21세기에 청소년 정책은 다른 어떤 분야 정책보다 중요하다. 정보사회의 발전 동력은 인적 자본에서 나오고, 미래의 인적 자본은 바로 청소년에게 있기 때문이다. 청소년 정책이 새로운 미래창조를 지향하기 위해서는 첫째, 청소년의 시대적 의미<sup>9)</sup>을 올바르게 인식해야 한다. 청소년을 ‘보호의 객체’가 아니라 ‘미래창조의 자율적 주체’로 인식하고, 청소년보호정책 수립과 집행의 관점을 청소년의 입장에 맞출 수 있어야 한다.

둘째, 청소년보호의 비전과 목표를 “정보사회에 부응하고 정보인에게 적합한 새로운 사회제도 형성”에 두어야 한다. 미래 청소년보호정책은 청소년을 산업사회 가치관과 제도적 틀 안에 안전하게 ‘보호’하는 차원을 넘어서야 한다. 청소년들이 자신의 관심과 취향에 따라 체험을 통하여 스스로 도전해 나감으로써 잠재적 역량을 개발해 나갈 수 있도록 지원하고 도와줄 수 있어야 한다.

세 번째 기조는 일부 문제 청소년 대신 전체 청소년을 정책대상으로 하며, 보호·육성·복지 등 영역별 정책보다 구조적·제도적 개선방안을 모색하는 거시적 접근(macro approach)에 바탕을 두어야 한다는 것이다. 구조적·제도적으로 청소년보호 환경이 개선되면 청소년들은 개인적 차원에서도 자연스럽게 높은 수준의 보호를 받게 되기 때문이다. 아울러 청소년들이 글로벌 수준의 인재로 성장할 수 있도록 국제기준에 부합하는 청소년 인권 보장을 제도화해 나가야 한다.

넷째, 청소년들에게 게임이든 뭐든 무조건 못하게 하거나 차단하는 부정적 접근이 아니라, 대안(alternative)을 제공함으로써 스스로 다른 길을 찾아 가도록 하는 긍정적 접근(positive approach)을 해야 한다. 그러기 위해서는 청소년들의 사회화 과정에 주목하여 문화적 활동과 연계하거나 다양한 체험과 참여를 장려함으로써 상상과 모험을

9) 청소년의 시대적 의미에 대해서는 이 글 1-2에서 이미 논의하였음.

통한 미래의 잠재력 개발을 지원하는 데 주안점을 두어야 한다.

이러한 근본적 방향전환이야말로 말로 한 차원 더 높은 수준의 청소년보호를 가능하게 할 것이다. 이 때 가장 중요한 것은 청소년 생활의 대부분을 차지하며, 사회화과정에서 가장 중요한 학교를 혁신하는 일이다.

### 3. 교육개혁과 새로운 제도 모색

20세기 후반 이후 정보기술, 디지털기술, 통신기술 등의 발달에 따른 혁명적 변화는 사회적 패러다임을 산업사회에서 정보사회로 바꾸어 나가고 있다(Toffler, 1980). 한국은 인터넷이나 사이버 커뮤니티 활동, 청소년들의 가치관이나 행동양식 측면에서 보면 세계 어떤 나라보다 더 빨리 변하고 있다. 이처럼 사회적 패러다임이 바뀌고 특히 청소년 세대는 ‘산업인’과는 전혀 다른 ‘정보인’으로 변했는데, 한국사회의 지배적 가치관과 교육 등 사회제도(social institutions)는 그대로 남아 있다.

환경이 바뀌고 성원들의 가치관이나 행동양식이 변하면 사회제도도 이러한 변화에 부응하여 변해야 한다. 사회제도가 사회변동 내용을 제대로 수용하지 못하면 ‘제도 부적응’(institutional mal-adjustment) 현상이 나타나게 된다. 제도 부적응이란 필자의 생각을 표현하기 위해 만들어낸 조어로서, “다수 구성원들이 사회제도에 불편과 불만을 느끼게 되어 제도가 제 기능을 다하지 못하는 현상”을 말한다(배규한, 2011: x).

사회제도란 원래 구성원들에게 공기처럼 자연스럽게 편안한 것인데, 다수가 생활에 불편을 느끼거나 맞지 않다고 생각해 저항하기 시작하면 그 제도는 원래 기능을 제대로 수행할 수 없게 된다. 이러한 제도 부적응 현상이 나타나면 사회에 대한 구성원들의 심리적 일체감의 정도가 악화되고 그만큼 사회통합도 취약해진다(배규한, 2011: x-xi). 문명사적 전환의 시대에 엄청난 변화의 충격을 흡수하며 새로운 문명에 연착륙할 수 있는 나라는 새로운 차원의 사회로 도약할 수 있지만, 변화의 충격을 이겨내지 못하는 나라는 여러 가지 사회문제와 혼란을 겪게 된다(Naisbitt, 1999).

최근 한국사회를 보면 급격한 사회변동에 따른 제도 부적응 현상이 곳곳에서 나타나고 있다. 정보인이 낡은 산업사회 제도에 적응하지 못하거나 불편함을 느끼게 된 것이다. 위계질서의 관료적 사회구조에 따른 부작용, 학교교육의 다양한 문제들, 가족

제도의 위기 등은 각각 정치제도, 교육제도, 가족제도의 심각한 부적응을 보여주는 징후들이다. 이들 제도가 산업혁명 이후 형성된 대의민주주의, 공교육시스템, 핵가족 등의 기존 틀 속에 고착되어 새로운 시대변화를 제대로 수용하지 못하고 있기 때문이다.

청소년들과 관련하여 보면 교육제도가 무엇보다 중요하다. 학교는 청소년에게 가장 중요한 사회화 대행자일 뿐 아니라, 결정적인 성장환경이기 때문이다. 그런데 청소년들이 가장 힘들어 하는 일의 대부분은 학교생활과 연관돼 있다. 단적인 예로 청소년 자살의 가장 중요한 원인은 성적비관, 진학문제, 학교폭력 등인데, 이는 바로 현재 청소년들의 교육제도 부적응 현상을 잘 보여준다.<sup>10)</sup>

현재의 교육제도는 산업화 시대가 필요로 했던 유형의 사회구성원을 길러 내기 위해 만들어진 제도이다. 복잡한 노동여건, 엄격한 위계질서, 자세한 관료제적 규칙, 단순 반복 노동, 기계적 시간과 소음, 매연 등의 산업 환경에 잘 적응할 수 있는 노동인력을 대량으로 양성하기 위해 산업공장 제도와 유사한 대중교육 시스템을 발전시킨 것이다(Toffler, 1970: 328).

산업화 시대에는 대중 교육제도를 통해 산업인간을 길러냄으로써 산업문명을 발전시킬 수 있었다. 그러나 이 제도는 더 이상 정보사회에 부응하는 정보인을 길러내기에는 적합하지 못하다. 정보사회에 부응하는 교육제도를 형성하기 위해서는 산업사회 패러다임의 교육제도에서 완전히 탈피하여, 과거보다는 미래의 관점에서, 산업인이 아니라 정보인의 가치를 기준으로 새로운 제도를 모색해 나가야 할 것이다(배규한, 2013: 32~33).

지난 19년간의 교육개혁에도 불구하고 한국의 교육제도는 여전히 토플러가 우려한 그대로 “새로운 사회로 나가기보다는 죽은 제도로 뒷걸음질치고 있다. 학교의 대부분 에너지는 학생들이 살아 있는 동안에 쓸모없게 될 제도 속에서 생존하도록 훈련된 ‘산업인’을 길러내는 데 활용되고 있다.”(Toffler, 1970: 329). 그것은 지금까지 교육개혁이 시대적 요구의 핵심을 짚어내지 못했기 때문이다. 즉, 새로운 세대인 정보인의 제도 부적응에 따른 문제를 제도의 근본적 개혁으로 해소하지 못하고, 대중교육제도의 문제점들에 대한 대중적 처방에만 급급해 왔기 때문이다.<sup>11)</sup>

10) 대부분의 사회문제는 여러 가지 복합적인 요인들에 의해 발생하므로 하나의 변수로 설명하기는 어렵다. 이 글의 초점은 거시적이고 장기적인 정책 방향을 모색하는 데 있으므로, 여기서 자살의 원인들을 다각도로 분석하거나 해법을 제시하지는 않는다.

현재 교육현장에 나타나고 있는 대부분 문제들은 정보인이 산업사회의 대중교육 제도에 적응하지 못해 나타나는 문제이므로, 교육제도 자체를 정보사회에 부응하는 새로운 패러다임으로 바꾸면 저절로 소멸될 문제들이다. 올바른 교육개혁을 제대로 하기 위해서는 무엇보다도 교육개혁의 목표부터 바로 세워야 한다. 교육개혁의 목표를 현재 교육현장의 당면문제를 해결하는 ‘공교육 살리기’에 둘 것이 아니라, 기존의 교육제도 자체를 완전히 새로운 제도로 대체해 나가는 데 두어야 한다. 정보사회에 부응하는 새로운 교육제도의 모색이야말로 청소년보호의 가장 근본적이고 핵심적인 과제이다.

#### 4. 청소년보호정책의 발전적 과제

21세기 사회변동의 속도가 너무나 빠르고 그 폭과 깊이가 워낙 심대하기 때문에, 문명사적 전환이 이루어지고 있다거나 생활환경이 획기적으로 바뀌었다는 것은 이제 누구나 다 안다. 그러나 세상이 변하고 사람이 바뀌면 정책도 변하고 제도도 바뀌어야 한다는 생각은 잘 못하는 것 같다. 청소년의 생활환경이 획기적으로 변하고 청소년이 정보인으로 바뀌고 있지만, 청소년보호정책의 기초는 30년 전이나 지금이나 거의 바뀌지 않았다. 현실 ‘안주’는 쉽고 안전하며 ‘변화’는 어렵고 위험하지만, 이 시대에 발전은 변화에 있다.

청소년보호정책의 발전을 위한 첫 번째 과제는 청소년에 대한 사회적 인식을 바꾸는 일이다. 미래 국가발전을 위해서는 대다수 사회구성원들의 생각이 다음과 같이 바뀌어야 한다. 청소년은 보호받아야 할 미성숙 세대가 아니라, 스스로 잠재력을 계발해 나가야 할 중요한 미래 세대이다. 청소년은 기성세대의 가치와 기준에 따라야 할 주변부 세대가 아니라, 미래의 공기를 호흡하는 첨단 세대이다. 청소년은 미래를 위한 준비 세대가 아니라, 지금 이 시대 사회에 활력을 불어넣고 혁신을 일으키는 창조 세대이다.

둘째, 청소년정책의 중요성에 대한 사회적 공감대를 형성해야 한다. 장차 한국이 선진국으로 도약하기 위해서는 주변부에 머물러 있는 청소년정책을 국가정책의 중심

---

11) 지난 19년 간 한국 교육개혁에 대한 평가와 올바른 개혁 방향에 대해서는 배규환(2013)을 참조.

에 두어야 한다. 해방 직후 독립정부 형성의 시기에는 외교정책이 중요했고, 1950년대에는 생존을 위한 농업정책이 중요했으며, 1960~70년대에는 가난 탈출을 위해 경제성장 정책이 무엇보다 중요했다. 그리고 1980년대에는 균형성장을 위한 사회발전정책이, 1990년대 문명사적 전환기에는 정보화정책이 중요했다. 이제 정보사회의 선진국 진입을 위해서는 국가적으로 무엇보다 인적자원 개발이 중요하며, 그 출발점은 바로 교육개혁과 청소년정책에서 찾아야 할 것이다.

셋째, 청소년정책을 국가발전을 위한 미래지향적 정책으로 바꿔 나가기 위해서는 청소년보호의 개념을 보다 적극적이고 광의적으로 해석하여 ‘청소년보호법’을 개정할 필요가 있다. 유해환경의 차단과 규제 및 일탈 통제라는 소극적 차원을 넘어, 건전한 생활환경을 조성하고 청소년의 건강한 성장을 위한 새로운 사회화 환경을 형성할 수 있도록 청소년보호법의 입법취지와 실천영역을 보다 확대해야 할 것이다(방경희, 2014).

넷째, 청소년정책을 통해 국가미래를 창조해 내기 위해서는 청소년의 보호, 육성, 복지, 인권, 참여 등 제반 분야의 정책을 총괄하고 통합적으로 조정해 나갈 수 있는 전담 행정기구를 설립해야 한다. 그동안 청소년행정은 내무부, 교육부, 체육부, 문화부, 보건복지가족부, 여성가족부, 또는 총리실 산하 위원회 등으로 계속 밀려 다녔다. 현재는 여성가족부를 중심으로 보건복지부, 교육부, 법무부, 노동부 등 다양한 부처로 업무가 분산돼 있다.

이러한 행정기능들을 통합하여 효과적으로 추진해 나가기 위해서는 가칭 “청소년미래전략부” 같은 독립적 행정부서를 설립할 필요가 있다.<sup>12)</sup> 그리고 청소년과 친화성이 큰 스포츠, 대중문화, 뉴미디어, 여가활동, 사이버 커뮤니티, 자발적 결사체 등에 관한 업무를 함께 관장하도록 함으로써, 청소년미래전략부를 인력양성과 미래전략의 핵심 정책 부서가 되도록 하는 것이 국가적으로 바람직하다(배규한, 2012: 22). 청소년미래전략부 설립을 위해서는 정치지도자들의 인식 전환, 정부조직법 개정 등 넘어야 할 산이 너무나 많으므로 현실적으로 쉬운 일은 아니다. 그러나 인적 자원이 다른 어떤 자원보다 중요하다는 정보사회의 특성을 감안하면, 청소년미래전략부 설립이야말로 미래 한국이 선진국으로 도약하는데 가장 긴급하고 적합한 일일 것이다.

12) 현재의 교육부를 청소년업무를 포함해 정보사회에 부응하는 미래세대 양성업무 중심으로 개편하는 것도 진지하게 고려해 볼 만 하다.

## 참 고 문 헌

- 김경준, 김희진, 성윤숙 (2012). **청소년보호체계 구축을 위한 정책 방안 연구**. 서울: 여성가족부.
- 김기봉 (2003). 인터넷 청소년 보호정책의 방향과 과제. **형사정책연구**, 14(4), 115~144.
- 김문조 (2013). **융합문명론**. 파주: 나남.
- 방경희 (2014). 현행 청소년보호법의 현황 및 문제점과 개선방향. 이유진 외, **청소년 보호의 시대적 중요성과 미래의 바람직한 방향**. 한국청소년정책연구원 연구보고 14-R21, 27-48.
- 배규한 (2000). **미래사회학**. 파주: 나남출판.
- 배규한 (2007). 청소년의 개념과 청소년학의 중요성. 한국청소년정책연구원 (편.), **청소년학개론**(pp.13-39). 파주: 교육과학사.
- 배규한 (2011). **사회학적 통찰과 상상**. 파주: 교육과학사.
- 배규한 (2012). 21세기 청소년정책의 방향과 기초. **한국청소년단체협의회 등 5개 청소년단체 공동주최, 2012 청소년정책방향 정립을 위한 대토론회**(2012. 2. 17. 국회의원회관 대강당, 기조강연)자료집, 15~25.
- 배규한 (2013). 교육개혁 18년의 평가와 향후 과제. **사회과학연구**, 26(1), 1-37.
- 손영동 (2013). **0과 1의 끝없는 전쟁**. 서울: 인포더박스.
- 송은지, 민경식, 최광희 (2013). 청소년보호 관련 인터넷 규제 개선방향에 대한 제언. **Internet & Security Focus**, 6월호, 31-58.
- 이동연 (2005). 현대사회와 청소년문화. 한국청소년개발원 (편.), **청소년문화론**(pp.277-307). 파주: 교육과학사.
- 조혜영 (2005). 청소년문화정책의 새로운 패러다임 찾기. 한국청소년개발원 (편.), **청소년 문화론**(pp.309-323). 파주: 교육과학사.
- Castells, Manuel (2003). **네트워크사회의 도래** (김묵한, 박행웅, 오은주 역.). 파주: 한울아카데미.

Kerr, Clark, John T. Dunlop, Charles A. Myers, & Frederick H. Harbison (1960).

*Industrialism and Industrial Man*. Cambridge: Harvard University Press.

Naisbitt, John (1999). **메가챌린지** (박동진 역.), 서울: 국일증권경제연구소.

Toffler, Alvin (1970). *Future Shock*. New York: Random House.

Toffler, Alvin (1989) **제3물결** (이규행 감역.). 서울: 한국경제신문사. (원저 1980 출판)

## ABSTRACT

### Desirable directions of youth protection in the future

Bae, Kyuhan\*

First of all, this paper affirms that young people are far more important in the current digital, networked, global, and aging society than in any other period in history. This paper also presents the issue in terms of whether current policies of Korea protect and support the young people in a truly future-oriented and appropriate way or not. The values and behavior patterns of young people have been completely changed as technology and the social environment has changed from the latter 20th century. However, the social institutions of Korea still remain as those of an industrial society. This paper hypothesizes that this phenomenon causes 'mal-adjustment' of social institutions. Criticizing the process of socialization and the old social institutions, this paper analyzes the phase and underlying tones of the youth protection policy of Korea through reviewing the development process of youth administration. In conclusion, this paper reveals how to better understand youth culture, and proposes future-oriented directions and underlying tones of a possible future youth protection policy. Furthermore, it suggests that education institution needs to be innovated in order to better socialize "informational man", and points to the developmental tasks ahead for youth protection if it is going to help create a future for the country.

Key Words : youth protection, industrial man, informational man, social institution, education institution

투고일 : 2014. 8. 16, 심사일 : 2014. 11. 3, 심사완료일 : 2014. 11. 10

---

\* Professor, Department of Sociology, Kookmin University, Seoul, Korea, khbae@kookmin.ac.kr