

제5차 청소년정책기본계획에 대한 평가 및 청소년정책연구의 방향

- ▶ 일시: 2016년 8월 22일(월) 10:00~13:00
- ▶ 장소: TMARK 호텔 B1 회의실



한국청소년정책연구원
National Youth Policy Institute

청소년 관련 4대 학회 공동 정책토론회 세부 일정

시간	내용	
10:00~10:10	개회 인사말	사회: 최인재(NYPI 본부장) 노혁(NYPI 원장)
10:10~10:30	●제5차 청소년정책기본계획 평가	김기현(NYPI 선임연구위원)
세부주제별 발표	제5차 청소년정책기본계획 정책과제 세부내용 평가 및 향후 청소년정책 연구의 방향	
10:30~10:40	●1주제: 청소년의 다양한 역량 강화	손병덕(한국청소년학회 부회장)
10:40~10:50	●2주제: 청소년 참여 및 권리 증진	김영인(미래를여는청소년학회 회장)
10:50~11:10	휴식	
11:10~11:20	●3주제: 청소년 복지 및 자립 지원	방은령(한국청소년복지학회 회장)
11:20~11:30	●4주제: 청소년 친화적 환경조성	채철균(한국청소년시설환경학회 수석부회장)
11:30~11:40	●5주제: 청소년정책 추진체계	조진우(NYPI 초빙연구위원)
11:40~12:20 토론	●유성렬(백석대학교) ●김정일(충북보건과학대학교)	●전명기(한국청소년활동진흥원) ●임지택(한양대학교)
12:20~13:00	종합토론 및 폐회	
13:00~	식사 장소 이동 후 오찬	

목 차

I. 제 5차 청소년정책기본계획 평가

1. 제 5차 청소년정책기본계획 평가 1
김기현(한국청소년정책연구원 선임연구위원)

II. 제5차 청소년정책기본계획 정책과제 세부내용 평가 및 향후 청소년정책 연구방향

1. 제1주제: 청소년의 다양한 역량 강화 39
손병덕(한국청소년학회 부회장)
2. 제2주제: 청소년 참여 및 권리 증진 49
김영인(미래를여는청소년학회 회장)
3. 제3주제: 청소년 복지 및 자립 지원 57
방은령(한국청소년복지학회 회장)
4. 제4주제: 청소년 친화적 환경조성 71
채철균(한국청소년시설환경학회 수석부회장)
5. 제5주제: 청소년정책 추진 체계 77
조진우(한국청소년정책연구원 초빙연구위원)

III. 토론

1. 유성렬(백석대학교 교수) 83
2. 김정일(충북보건과학대학교 교수) 89
3. 전명기(한국청소년활동진흥원 본부장) 95
4. 임지택(한양대학교 교수) 101

.....

제5차 청소년정책기본계획 평가

김기현

(한국청소년정책연구원 선임연구위원)

제5차 청소년정책기본계획 평가

김 기 현

(한국청소년정책연구원 선임연구위원)

I. 서 론

지난 2014년 10월 아제르바이잔 바쿠에서 첫 번째 청소년정책을 위한 글로벌 포럼(First Global Forum for Youth Policies)이 개최되었다. 이 행사는 유엔(UN: United Nations)에 소속된 유엔 사무총장 청소년특사 사무소(Office of the UN Secretary-General's Envoy)와 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme), 유엔교육과학문화기구(UNESCO) 등과 함께 유럽이사회(European Council), 아제르바이잔 청소년체육부 주최로 개최되었다. 이 포럼은 1995년 채택된 청소년 세계행동 프로그램(World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond)을 기념하고 21세기 새로운 청소년정책의 방향과 목표를 선정하기 위해 개최하였으며 165개 국가 700명의 정부 관료, 청소년정책 담당자, 관련 전문가, 청소년단체 활동가 등이 참여하였다.

이 포럼에서 발표된 전 세계 청소년정책의 현황을 살펴보면, 198개 국가들 중에서 2014년 현재 62%에 해당하는 122개 국가에서 국가 단위의 청소년정책을 추진 중에 있으며 2013년보다 23개 국가가 새롭게 국가 단위의 청소년정책을 추진해 큰 증가세를 보여주었다(Youthpolicy.org, 2014). 독일(가정·노인·여성·청소년부), 프랑스(보건·청소년·체육부), 싱가포르(지역개발·청소년·스포츠부) 등 전 세계 국가/사회들 중에서 72.6%에 이르는 98개 국가들이 ‘청소년(youth)’을 중앙부처의 명칭으로 사용하고 있다. 이 포럼에서는 청소년정책의 8가지 원칙과 실천행동을 채택(Baku Commitment to Youth Policies)하였다. 이에 따라 이 포럼에서는 청소년들의 권리증진에 기반해야 하며 동등한 기회를 가져야 하고 청소년들의 적극적인 참여를 바탕으로 양성평등에 입각해

정책 전 분야에 걸쳐 포괄적으로 추진되어야 하며 증거에 기반한 정확한 평가, 청소년들에 대한 충분한 지원과 함께 국가 및 지역사회의 책무성을 강화하는 방향으로 청소년정책이 추진되어야 함을 천명하였다.

우리나라는 청소년정책을 추진 중인 122개 국가들 중에서도 정책 추진을 위한 법, 제도적인 장치와 시설 및 인적 인프라를 체계적으로 갖춘 청소년정책 선진국으로 분류된다. 2012년 유엔으로부터 청소년 정책 결정 참여 부문에서 공공행정상(PSA: Public Service Awards)을 받은 것도 이러한 법, 제도 및 인프라 구축을 높이 평가받는데 따른 결과이다. 그런데 잘 알려져 있다시피 우리나라 청소년들은 전 세계에서 매우 낮은 행복도를 보여주고 있으며 제도적 장치는 잘 갖추어져 있으나 청소년들의 실질적인 참여와 권리보장은 부족한 게 현실이다. 이와 더불어 극심한 입시경쟁과 취업경쟁으로 인해 청소년들의 균형 있는 성장을 기대하기 어려운 상황에 처해 있다.

이러한 청소년들의 실태를 개선하고 청소년정책의 목표가 제대로 실현되기 위해서는 청소년정책기본계획에 대한 정확한 진단과 평가가 필수적이라고 할 수 있다. 이와 관련 이 글에서는 2013년부터 2017년까지 적용될 「제5차청소년정책기본계획」을 대상으로 지난 4년간의 성과와 한계를 살펴보고 기본계획에 대한 평가 방안을 제시함으로써 향후 청소년정책 추진에 있어서 올바른 방향과 과제가 무엇인지 살펴보고자 한다.*1)

II. 5차 기본계획의 내용과 특징¹⁾

1. 기본계획 수립의 법적 근거와 연혁

청소년정책기본계획은 범정부차원의 포괄적이고 종합적인 국가기본계획으로 각 부처에서 수립·추진되는 청소년관련 정책을 포괄하고 있어 청소년 관련 정책의 시너지 효과를 높일 수 있다. 청소년정책기

* 이 원고는 미래를 여는 청소년학회, 한국청소년정책연구원, 한국청소년활동진흥원, 한국청소년수련시설 협회에서 공동 개최한 「제5차 청소년정책기본계획 중간평가 및 정책토론회」(2014년 11월 12일, 포스트타워 대회의실)에서 발표한 김기현의 “제5차 청소년정책기본계획 중간평가”를 수정·보완한 것임.

1) 이 장의 원고는 김기현 외(2011)의 「제5차 청소년정책기본계획 수립을 위한 연구」와 김기현·장근영(2012)의 「차기정부 청소년정책 방향과 과제」, 관계부처합동(2012)의 「제5차청소년정책기본계획」의 내용을 요약·발췌한 것임.

본계획 수립 근거는 청소년기본법 제13조에 명시되어 있다. 또한 청소년정책기본계획은 국가청소년정책의 청사진을 제시하는 계획으로 향후 5년간 시행할 「각 년도 청소년정책 시행계획」의 수립 근거가 된다. 청소년정책기본계획은 이전 청소년정책기본계획의 성과 분석과 정책 환경 변화 및 정책수요자의 요구를 반영하여 새로운 청소년정책 방향과 영역을 제시하여야 하며 모든 청소년들이 자신의 능력에 맞는 역량을 개발하여 원활한 성인기로의 이행 발판을 마련하고, 이를 통해 궁극적으로는 미래사회의 성장 동력을 구축할 수 있도록 그간에 분산되어 있던 청소년 정책 및 정책관련 자원의 집중화를 추구하여야 한다.

우리나라에서 최초의 독자적인 청소년종합대책은 1984년의 ‘청소년문제개선종합대책’ 이라고 할 수 있으며, 1986년에는 제6차 ‘경제사회발전 5개년 계획’ 의 한 부분으로 ‘청소년부문’ 이 포함되어 추진되었다. 그러나 본격적인 청소년정책이 추진된 계기는 1992년부터 2001년까지 장기적으로 시행될 종합적인 청소년정책으로서 1991년 6월 수립된 ‘한국청소년기본계획(1992-2001)’ 이다. 이 계획은 문화체육부 통합을 계기로 1993년에 문화·체육 등과 상호 유기적인 연계 업무를 추가한 ‘제1차 청소년육성 5개년 계획(1993-1997)’ 으로 수정되었고, 1998년에는 ‘제2차 청소년육성 5개년 계획(1998-2012)’ 이 수립되었으며, 2003년에는 ‘제3차 청소년육성 5개년 계획(2003-2007)’ , 2008년에는 ‘제4차 청소년정책기본계획(2008-2012)’ , 2013년에는 ‘제4차 청소년정책기본계획(2013-2017)’ 으로 이어졌다.

<표 1> 청소년정책기본계획 수립 법적 근거

-
- ◆ 국가는 청소년육성에 관한 기본계획을 5년마다 수립하여야 함 (제13조①)
 - ◆ 기본계획에 포함해야 하는 사항 (제13조②)
 - 이전의 기본계획에 관한 분석평가
 - 청소년육성에 관한 기본방향과 추진목표
 - 청소년육성에 관한 기능의 조정
 - 분야별 주요시책
 - 청소년육성에 소요되는 자원의 조달방법
 - ◆ 국가 및 지자체는 기본계획에 의하여 연도별 시행계획을 각각 수립·시행 (제14조)
-

자료 : 청소년기본법(제정 1991. 12. 31 법률 제4477호, 개정 2014. 03. 24. 법률 제12535호)

청소년기본법 제정 이전에 10년 차 계획으로 수립된 한국청소년기본계획(1992-2001)은 “탁·채·지·의 조화로운 완성”이라는 청소년 상을 제시하였으며, 최초로 청소년정책 비전을 제시하였다. 일부 문제청소년 위주의 단기적규제적·산발적 처방에 머물던 청소년정책에서 모든 청소년을 위한 장기적예

방적·종합적 청소년정책의 기본 틀을 제시하였으며, 보편적·예방적·종합적 정책 방향을 제시하였다. 또한 청소년 법률(청소년기본법) 제정과 청소년정책 인프라(청소년시설, 청소년지도자, 청소년단체) 구축을 제시하였으며, 정책 추진의 근거를 마련하였다. 또한 청소년 상의 달성을 위해 지육에 치우친 학교교육과 비교해 덕육과 체육을 중심으로 개인성-사회성 수련지표를 만들고 각각의 지표에 따라 수련활동의 영역과 수련거리(활동프로그램)를 제시하였으며, 교육정책과 구분되는 청소년정책의 고유 영역을 확보하였다.

이 계획은 국가정책으로 청소년정책을 수립한 최초의 기본계획이라는 점에서 의의가 있으나 청소년 정책 예산 중 86.2%를 청소년활동에 소요되는 경비로 편성하는 등 수련활동을 지나치게 강조하였다. 청소년정책을 지칭하는 용어로 활용된 육성이나 수련은 정책 대상인 청소년을 객체화, 대상화하는 한계를 지녔다. 배움을 실천하는 체험활동영역인 수련활동은 청소년은 물론 학부모, 교사 등에게 정확하게 그 의미가 전달되지 못했으며 극기 훈련이나 단체 활동의 일환으로 일시적으로 체험하는 활동으로 이해되었다.

청소년기본법 수립 이후 5년 단위로 수립된 기본계획 중 첫 번째인 제1차 청소년육성5개년계획(1993~1997)은 청소년정책의 독자적인 영역을 설정하고 청소년시설 등 다양한 인프라 구축을 추진하였으며, 정부정책에서 청소년정책의 독자적인 영역을 설정하였다. 「한국청소년기본계획(1991~2001)」의 비현실적인 목표를 현실화하여 기본계획의 실현가능성을 중시하였다. 청소년활동 위주의 기본 편제를 가정과 학교, 청소년 보호 및 선도, 국민참여 부문을 보강하여 정책의 외연을 확대하였다. 청소년활동 영역을 수련활동뿐만 아니라 자원봉사활동과 다양한 특기·적성 활동으로 확대하였으며, 청소년 활동영역을 구체화하였다. 1995년 5.31 교육조치를 통해서 중·고등학생의 봉사활동이 의무화되면서 “청소년자원봉사센터”가 사·도에 새롭게 만들어졌다. 또한 가정과 학교의 역할 증대, 청소년 보호 및 선도 강화, 건전한 청소년활동의 지원, 청소년교류 확대·강화, 국민 참여 확산 및 추진체제 강화 등이 성과로 평가되며, 1992년부터 가출청소년을 위한 청소년쉼터를 시범적으로 운영하는 등 취약위기청소년 대응을 강화하였고, 청소년 복지영역을 구체화하였다.

이 계획은 본격적으로 추진된 기본계획이라는 점에서 의의가 있으나 여전히 청소년의 다양한 이해와 요구를 반영할 수 있는 범부처 차원의 종합대책의 성격을 갖추지 못하였다. 청소년참여의 대중화·일상화를 통해 청소년의 권리가 폭넓게 신장될 수 있는 정책적 고려도 이루어지지 못하였으며, 청소년 주관부처 중심의 사업 추진으로 대상 중심의 청소년정책의 기본적 특성을 살리지 못하였다.

이어서 수립된 제2차 청소년육성5개년계획(1998-2002)은 청소년 정책의 방향을 성인 주도가 아닌 청소년 참여에 바탕을 두고 정책주체로서 청소년을 제시하는 등 수요자 중심의 정책 방향을

제시하였다. 청소년현장 개정(1998년)을 통해 청소년을 미래 사회의 주역일 뿐만 아니라 현재 삶의 주체로 재인식하였고, 청소년을 자기 삶의 주체로 파악함으로써 청소년의 자기결정권을 존중하였다. 청소년정책 방향으로 청소년 참여와 시민으로서의 권리 부여를 제시하였다. 또한 시설 중심에서 프로그램 중심으로, 중앙부처 중심에서 지역현장 중심으로 정책 추진 방향을 전환하였고, 지역사회 중심의 정책 방향을 제시하였다. 아울러 2000년 7월에는 「청소년의성보호에관한법률」을 제정하고, 청소년대상 성범죄자 신상공개제도를 시행하는 등 청소년 보호대책을 강화하였다.

이 경우도 청소년의 인권과 권리, 참여에 대한 국민적 공감대 형성은 미흡하였으며, 지역사회 중심의 청소년육성 추진체계 구축도 부진하였다. 문화예술, 체육, 관광 등과 연계한 청소년육성시책의 시너지 효과 창출도 미흡하였고, 정부 각 부처 청소년정책의 체계적 연계협력도 미흡하였다. 구체적으로 보면, 여러 부처에 산재한 청소년육성사업의 연계협력을 통한 시너지 효과 창출 기능이 취약하였고, 문화관광부의 청소년육성정책 총괄기능이 미약하였으며, 청소년육성위원회가 형식적으로 운영되었다.

다음으로 수립된 제3차 청소년육성기본계획(2003-2007)은 2003년의 「청소년기본법」 개정을 통해 청소년의 참여 및 권리보장(제2조)에 관한 규정을 둠으로써 청소년 정책결정 참여 근거를 마련하였으며, 청소년참여제도를 구체화하였다. 또한 청소년정책 추진체계 정비와 관련하여 청소년관계법령 체계를 정비하고 보강하였으며, 청소년정책 관련 법체계를 내실화하였다. 청소년기본법이 청소년관련기본법으로서의 성격을 갖도록 정비하고 청소년육성지원법(지금의 청소년활동진흥법)과 청소년복지법 등을 새로 제정하여 기존의 청소년보호법과 청소년성보호에관한법률 등이 상호 보완적인 관계를 이룰 수 있도록 정비하였다. 또한 청소년육성 전담공무원과 전담기구의 설치 개정 등을 통해 시도 및 시군구에 청소년육성 전담기구를 설치하고, 읍면동까지 청소년 육성업무를 담당하는 청소년육성 전담 공무원을 둘 수 있도록 하여 청소년정책 추진체계의 실질적 구축 방안을 제시하였다. 아울러 청소년개발지표 등 객관적 근거에 입각한 정책입안 및 평가의 정례화 등 과학적 정책 입안을 강조하였고 과학적인 근거에 입각한(evidence-based) 정책추진을 제시하였다.

제3차 기본계획 역시 한계점이 존재하는데 국가청소년위원회 출범으로 청소년정책의 총괄조정 기능과 부처 및 지자체 연계협력 구축을 중요한 정책 방향으로 설정하고 추진했으나 실질적인 성과를 가져오지는 못하였다. 청소년기에서 성인기로의 이행과 관련하여 진로교육 및 진로체험을 제한적으로 접근(취약위기계층 중심)하였으며, 향후 매체환경의 변화가능성과 신종 유해환경의 등장을 전망하는 등 선도적인 보호정책이 제시되지 못하였고, 청소년 친화도시 및 지역사회 환경 조성을 위한 정책 제시가 미흡하였다. 또한 위기청소년 원스톱서비스가 수요자인 청소년에게 적시성 있고 실효성 있게 운영될 수 있도록 체계적인 정책을 제시하지 못하였다.

이어서 제4차 청소년정책기본계획(2008-2012)은 청소년정책의 핵심적 가치로 OECD에서 논의된 청소년 핵심역량(Key Competencies)을 제시하였으며(Rychen & Salganik, 2003), 한국청소년기본계획(1991-2001) 이후 청소년상(덕·체·지)에 관한 대안을 모색하였다. 취약 및 위기청소년을 대상으로 하는 제한적 정책 영역으로 남아있던 청소년 진로 및 직업체험을 모든 청소년을 대상으로 하는 보편적 접근으로 전환하고 그 중요성을 강조하였으며 청소년기에서 성인기 이행에 대한 접근을 시도하였고, 청소년정책의 영역 확대 및 주요 현안인 성인기 이행에 관한 정책 방안을 제시하였다.

2008년 이후 두 차례에 걸쳐 부처 이관이 이루어져 제4차 기본계획은 사실상 추진되지 못했으며 2008년 「미래세대 희망플랜, 아동청소년정책기본계획(’09~’13)」이, 2010년 여성가족부로 다시 이관되면서 2010년 「제4차청소년정책(수정·보완)기본계획」이 수립되어 추진되었다. 이러한 실효성 문제와 더불어 제4차 기본계획은 수립 당시의 화두였던 주5일제 수업에 대비한 청소년의 「여가활용」 차원에 초점을 두었으므로 미래사회가 요구하는 청소년상과 필요 역량을 종합적 차원에서 제시하지 못했다는 한계가 있으며, 교육·노동·복지 등 범부처 사업 연계가 미약하고, 시범사업 수준의 사업위주로 추진되어 보편적 정책으로의 확장이 미흡하였다.

마지막으로 제5차 청소년정책기본계획(2013-2017)은 이전 계획들과는 달리 계획 수립 2년 전부터 연구 사업을 추진하여 1년 만에 걸쳐 사업 추진이 이루어졌다. 2011년 5차 기본계획 수립을 위한 기초 연구(김기현 외, 2011)가 추진되었으며 5차 기본계획 초안이 2012년 1월에 마련되었다. 이 초안은 4월까지 자문위원회의 검토를 거쳤고 정부부처 및 지방자치단체를 비롯하여 청소년 학계와 현장 의견수렴을 6개월 동안 가진 후 11월 공청회를 개최하였으며 청소년정책관계기관협의회에서 최종적으로 확정되었다. 이제 다음 절에서 구체적으로 5차 기본계획의 수립방향과 비전 및 목표, 정책과제, 핵심적으로 제안된 과제들을 살펴보고자 한다.

2. 5차 기본계획의 수립방향

기본계획의 기본적인 특징은 정책 수립방향을 어떻게 잡고 있는가를 통해서 살펴볼 수 있다. 이것은 정책 추진을 위한 기본원칙에 해당한다고 볼 수 있으며 5차 기본계획은 향후 청소년정책 추진 방향을 4가지로 제시하고 있다(김기현 외, 2011; 관계부처합동, 2012).

첫 번째는 선제적 정책 추진이 이루어져야 한다는 것이다. 저출산고령화 추세에 따라 청소년 인구가 감소하고 있기 때문에 청소년 개개인의 핵심역량 강화가 매우 중요한 정책과제로 등장하고

있으나 여성정책, 노인정책과는 대조적으로 청소년과 청소년정책에 대한 관심은 여전히 미약한 수준에 머물러 있다. 성인에 비해 청소년기에 대한 정책적 지원은 성장을 위한 잠재역량으로 축적될 가능성이 훨씬 높기 때문에 정책적 투자에 따른 효용이 그만큼 크다고 할 수 있다. 즉, 청소년기는 교육을 받는 시기이며, 성취욕구가 높아지는 시기이고, 지적·정신적 성숙의 시기이며, 미래에 대한 가능성을 꿈꾸는 시기라는 발달적 특성에 고려해 볼 때 국가정책에서 우선순위를 높일 필요가 있으며 청소년 정책의 위상을 제고할 필요가 있다. 이와 관련 우선 정부 부처명에서 여성가족부를 여성청소년가 족부로 변경할 필요가 있고 성인지 예산과 같이 국가재정법에 청소년예산 배정에 관한 조항을 신설하거나 정부나 지자체 예산의 일정 부분을 배당하는 방법 등을 고려할 필요가 있다.

두 번째로 포괄적 청소년정책 추진이 필요하다는 것이다. 청소년정책은 대상 중심 정책으로 기능 중심 정책과는 달리 각 부처에서 정책을 추진하고 있기 때문에 각 부처의 청소년정책을 총괄조정하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다. 우선 중기 청소년대상 정책 추진을 전기와 중기, 후기 청소년 대상으로 확대할 필요가 있다. 동시에 청소년들의 다양한 이해와 요구를 반영하기 위해서 종합적인 정책 추진 이상으로 지역사회 수준에서 정책이 추진될 때 가능하다고 할 수 있다. 이를 위해서 정책 추진체계가 읍면동 수준으로 확대 개편할 필요가 있으며 이에 따른 재정적, 행정적 지원이 요구되며 지방자치단체와의 긴밀한 협조체계가 구축될 필요가 있다.

세 번째로 균형적 정책 추진이 필요하다는 점이다. 청소년에 대한 지원은 수요자인 청소년의 다양한 이해와 요구, 문제점 해결을 위해 청소년의 활동, 복지, 보호뿐만 아니라 교육, 가족, 건강, 진로·취업 등 다양한 측면에 대해 균형 있게 전반에 걸쳐 접근하는 것이 필요하다. 동시에 전체 청소년은 핵심역량 강화로, 취약위기 청소년은 균등기회 보장, 사회적 지원 강화라는 정책 목표 아래 대상 중심의 맞춤형 접근을 실현할 필요가 있다.

마지막으로 과학적인 근거에 입각한(evidence-based) 실질적 청소년정책 추진이 필요하다는 점이다. 청소년정책 환경 변화에 적극적으로 시의 적절하게 대응하기 위해서는 과학적 분석(통계) 및 연구에 기초한 청소년정책 수립이 매우 중요하다고 볼 수 있다. 이는 청소년정책과정 및 결과에 대한 영향력 평가로 청소년정책의 효율성을 진단하고 청소년들의 새로운 경향성과 욕구에 따라 정책목표 및 과제를 파악할 수 있는 통계생산·관리·활용체제를 구축하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

3. 5차 기본계획의 비전 및 목표, 정책과제

5차 기본계획의 정책 비전은 “청소년이 행복한 세상, 청소년이 꿈꾸는 밝은 미래”로 제시되어 있다. ‘행복’은 박근혜정부의 국정기조인 ‘국민 행복’과 연결되는 문제로 궁극적인 정책의 방향은 청소년들의 행복 실현이라고 할 수 있으며 과거 육성이나 역량과 같은 정책적 지향과 차별화하여 삶의 질 문제를 전면에 내세웠다고 할 수 있다. 동시에 ‘미래’는 미래인재 양성이라는 맥락보다는 청소년 스스로가 원하는 미래를 구축해 나간다는 의미에서 청소년이 꿈꾸는 미래라는 표현을 사용하였다는 점에서 자기주도성과 적극적 참여를 강조하고 있다.

비 전

청소년이 행복한 세상, 청소년이 꿈꾸는 밝은 미래

목 표

- 청소년의 역량 함양 및 미래핵심인재 양성
- 청소년의 자기주도적 참여와 권리증진
- 청소년의 균형 있고 조화로운 성장
- 청소년의 안전하고 건강한 생활 환경

정 책 과 제

5대 영역 15대 중점과제(75개 세부과제-신규30, 보완45)

청소년의 다양한 역량 강화

1. 청소년 역량증진 활동 활성화
2. 글로벌·다문화 역량 강화
3. 청소년의 인성교육 강화

청소년 참여 및 권리 증진

4. 청소년의 참여 활성화
5. 청소년의 건강권 보호
6. 청소년의 권리증진 기반 조성

청소년 복지 및 자립 지원

7. 대상별 맞춤형 서비스 강화
8. 위기청소년 보호·지원 강화
9. 청소년(청년) 진로체험 및 자립 지원

청소년 친화적 환경 조성

10. 건강한 가정 및 지역사회 조성
11. 안전한 생활환경 조성
12. 건전한 매체환경 조성 및 의식제고

청소년정책 추진체계 강화

13. 범부처 정책 총괄·조정 기능 강화
14. 청소년 지원 인프라 보강
15. 청소년정책 추진기반 강화

자료: 관계부처합동(2013)

[그림 1] 제5차청소년정책기본계획의 비전과 목표, 정책과제

5차 기본계획의 목표는 4가지로 나누어 제시하고 있다. 첫 번째는 역량 강화를, 두 번째는 참여와 권리 증진을, 세 번째는 조화로운 성장을, 네 번째는 안전하고 건강한 환경 조성을 목표로 내걸었다. 정책과제는 5대 영역 15대 중점과제를 선정하고 75개의 세부과제를 제시하였으며 이 중에서 신규과제는 30개로 새로운 사업 제안의 비중을 크게 높여 새로운 정책 추진 의지를 표명하였다.

4. 5차 기본계획의 주요 세부과제

5차 기본계획에서 제안한 75개의 세부과제 중에서 새롭게 추진되는 5가지의 대표적인 과제들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 첫 번째 정책과제인 청소년의 다양한 역량 강화 분야에서 지역사회 청소년 센터(community youth center)를 통해 청소년 종합체험활동의 장을 마련하는 사업을 제안하고 있다. 이것은 청소년 수련시설 중 청소년문화의집을 활동정보제공, 창의적 체험활동 연계, 지역사회 봉사활동, 동아리 활동 등 청소년의 긍정적 발달에 기여하는 다양한 활동을 지원하는 지역사회 커뮤니티센터로 바꾸자는 것이다. 청소년활동진흥법 제11조에 근거하여 2017년까지 전국 3,477개 읍면동에 기존 시설 건립 형태를 포함하여 주민자치센터, 아파트 등 다중거주지역에 지역사회 청소년센터를 설치할 경우 이에 대한 재정 및 인력을 지원하는 형태로 추진하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 센터의 명칭과 관련해서도 청소년활동진흥법 개정 등을 통해 기존의 청소년문화의집을 지역사회 청소년 센터로 변경하는 방안을 추진할 필요가 있다. 현재 청소년문화의집은 간단한 수련활동을 실시할 수 있는 시설 및 설비를 갖춘 정보·문화·예술중심의 수련시설이라는 제한적인 기능만을 명시하고 있는 실정이다. 이에 대한 구체적인 과제로 5차 기본계획은 2017년까지 청소년 문화의집을 시군구별로 최소 4개소 이상 확대 설치하는 것을 목표로 제시하고 있다.

두 번째로 청소년희망카드(Youth Opportunity Card) 제도 도입을 제안하고 있다. 이것은 청소년들의 역량 강화를 위해 중앙부처와 지자체, 민간에서 다양하게 이루어지고 있는 ‘청소년 할인제도’와 기초생활보장수급권자 등 취약계층 청소년에게 문화·여행·스포츠 관람 등 문화 향유 기회를 제공할 목적으로 지원하는 ‘청소년 바우처’, 그리고 학생들에게 발급되는 ‘학생증’, 학교밖 청소년들에게 학생과 동등한 혜택을 부여하기 위해 그동안 추진되어 왔던 ‘청소년증’을 통합한 청소년희망카드를 도입하는 것이다. 이 카드는 모든 청소년에게 다양한 할인혜택을 부여해 주며 봉사활동이나 지역사회 참여, 사회기부 등 사회에 긍정적인 기여를 했을 때 포인트를 주어 박물관, 도서관, 미술관 등 청소년 이용시설이나 수련시설을 이용할 때, 도서구입, 문화 활동, 여행, 스포츠 관람 등 청소년 발달에 긍정적인 활동을 할 때 쓰일 수 있도록 해주며 취약위기 청소년들에게 다양한 부처나 지자체 등에서 지원하는 지원금을 통합적으로 받아 활용할 수 있게 해주는 기능을 담당하게 된다. 동시에 위기청소년에게 보조금을 지원할 때 청소년들이 비행에 참여하지 않도록 요구하며, 이를 어길 시에는 카드가 정지되거나 회수하며 돈의 충전은 청소년들이 자원봉사를 하거나 자기계발을 하는 것에 대한 보상으로 사용되도록 권장할 수 있다. 이에 대한 시행을 위해 영국의 기회카드(Opportunity

Card)나 스코틀랜드의 영 스캇 카드(Young Scot Card) 등 외국의 사례에 대한 면밀한 분석을 통해 실효성 있고 실질적으로 청소년에게 도움이 될 수 있는 방안을 마련할 필요가 있으며 이에 대한 시행은 청소년의 핵심역량 강화와 유익한 활동을 활성화할 수 있는 좋은 기회를 제공해 줄 것으로 기대된다.

세 번째로 청소년 참여 및 권리 증진 분야에서 청소년 정책결정과정 참여 확대 및 청소년참여예산제도의 실시를 제시하고 있다. 이것은 청소년 참여 혹은 자치활동을 벌이는데 있어서 학생회 등을 포괄하여 대표성을 갖도록 하고 지방의회에서 발언 기회와 청소년의 요구 사항을 전달할 수 있는 권한을 가지며 지방자치단체의 청소년 예산의 일정부분(10%)을 청소년들이 제안한 실현가능한 의제를 채택해 배정(청소년 예산 참여제도)하는 등 실질적인 권한을 부여하며 청소년들에게 익숙한 사이버 공간에서 다양한 의견과 제안을 펼칠 수 있는 공간(@청소년의 목소리)을 만들어 주자는 것이다. 이 과제를 실현하기 위해서 핀란드 헬싱키의 「시장과 함께 하는 청소년의 목소리 회의」나 「필리핀 청소년의회(Sangguniang Kabataan)」 등 해외 사례를 면밀히 검토할 필요가 있으며 인터넷 사용이 매우 활성화된 우리나라 청소년들의 현실을 고려하여 사이버 공간과 SNS를 통해 적극적인 청소년들의 참여를 유도해 나가는 것이 필요해 보인다.

네 번째로 청소년 복지 및 자립지원 과제와 관련하여 지역사회 직업체험장(community workplace) 추진을 제안하고 있다. 이것은 읍면동 수준에서 지방자치단체 학교, 지역사회 이용시설 및 수련시설의 연계를 통해 청소년들의 직장체험시스템을 구성하는 것이다. 체험 대상 직장은 소규모 자영업에서부터 중소기업, 대기업에 이르기까지 다양하며 기업의 참여에 의해 결정된다. 이 과제는 청소년과 공동체, 그리고 기업에 모두 긍정적인 결과를 기대할 수 있다. 청소년에게는 구체적인 직업체험의 기회를 제공함으로써 자신의 진로 준비에 도움이 된다. 또한 청소년이 자기 생활공동체의 일원이 되는 경험을 함으로써 공동체의 성인 및 미래 구성원들과 유대관계를 강화할 수 있으며, 그 결과 공동체가 청소년의 안녕에 관심을 가지고 개입하는 기반이 형성된다. 도시공동체에서 아동과 청소년에게 위해가 가해지는 원인 중 하나가 구성원들 간의 연대 결여임을 고려하면 이는 청소년의 안전한 성장에 큰 도움이 된다. 공동체에서는 이 과제에 참여함으로써 지역사회 차원의 미래세대 육성에 참여할 수 있고 공동체의 가치와 태도를 전수하여 지속성을 유지할 기회가 된다. 기업의 입장에서 기대할 수 있는 이익은 더욱 분명하다. 이 과정은 기업 입장에서 일종의 인턴십 프로그램이며 기업이 지역사회 공동체 출신의 유능한 청소년을 고용하게 되는 기회이기 때문이다. 실제 뉴질랜드에서 핵심역량 기반 교육 체계의 구성에는 기업체들이 적극적으로 참여했다. 교육 체계의 구성과정에서 직장에서도 실제로 요구하는 능력이 교육목표로 반영되게 만드는 기회였기 때문이다.

마지막으로 청소년 친화적 환경 조성 과제와 관련하여 청소년이 행복한 마을 조성 사업을 제안하고 있다. 유니세프(UNICEF, 2005)는 청소년이 건강하고 안전하게 성장하고 발달하여 청소년의 핵심역량을 개발하고 잠재력을 극대화할 수 있는 지역사회 환경을 마련하여 청소년들이 행복한 삶을 영위할 수 있도록 청소년 친화 도시(child and youth friendly city: CFC) 개발을 제안하고 있으며 기본적인 요건으로 청소년 친화적인 법, 청소년 친화적인 정책 및 행정체계, 청소년 친화도시를 위한 예산 확보, 지역사회 주민의 참여를 제안하고 있다. 이와 관련 청소년을 위한 교육 및 문화생활 여건, 복지수준, 청소년 유해업소의 격리구획화 등 성장환경의 건전성, 학교폭력 현황, 정책결정과정에의 청소년·부모 참여도 등 종합적 요소를 반영하여 「청소년이 행복한 마을」 지표를 개발하고 지역사회가 자발적으로 청소년 친화환경을 조성하도록 유도하기 위해, 「청소년이 행복한 마을」 지표를 바탕으로 건강하고 안전한 성장환경을 갖춘 지역을 「청소년이 행복한 마을」로 선정하는 방안을 추진해 볼 수 있다.

Ⅲ. 5차 기본계획 평가 및 향후 평가방안

1. 기본계획 평가

5차 기본계획을 수립하여 시행한지 3년 10개월이 경과하였다. 5차 기본계획이 적용되는 시점은 이제 1년 2개월만 남은 상황이다. 현재 시점은 아직 5년이라는 기간이 경과하지 않았지만 새롭게 적용될 6차 기본계획 수립을 위해 5차 기본계획의 성과와 한계를 진단해 볼 수 있는 적기라고 할 수 있다. 기본계획에 대한 평가는 각 부처와 지자체에서 제출한 정책사업에 대한 계획 대비 실적으로 평가해 왔다. 청소년정책분석평가센터(2016)에서 실시한 제5차 기본계획 이행사항 점검 보고서를 살펴보면, 중앙부처의 시행계획 성과목표 달성률은 100% 이상의 성과를 달성한 것으로 나타난다. 지자체도 다를 바 없다. 결과가 이렇다면, 5차 기본계획이 내걸었던 청소년정책의 비전과 정책 목표들은 소기의 성과를 거두었을까?

여기에서는 이 질문에 대한 답변을 중심으로 5차 기본계획의 성과와 한계를 살펴보고자 한다. 이에 대한 분석은 ① 비전 및 목표와 ② 정책 추진방향 등 두 가지 부문으로 나누어 살펴보았다.

비전 및 목표는 청소년 삶의 질 실태가 얼마나 개선되었는지에 대한 성과 평가 중심으로 이루어졌다. 이는 5차 기본계획에서 제시한 비전 및 목표에 대한 2가지 성과지표인 청소년의 행복감과 청소년 삶의 만족도를 비롯하여 청소년 역량과 청소년 활동, 최근 부상하고 있는 청년실업문제와 관련하여 고용률이나 실업률과 같은 고용 관련 지표들과 청소년 건강 관련 지표들을 포함한다. 정책 추진방향은 5차 기본계획에서 제시한 4가지 정책추진방향대로 청소년정책이 추진 중에 있는지를 진단해 보았다. 이는 5차 기본계획에서 제시한 성과지표 중 청소년정책추진체계 강화와 관련된 지표들을 포함한다.

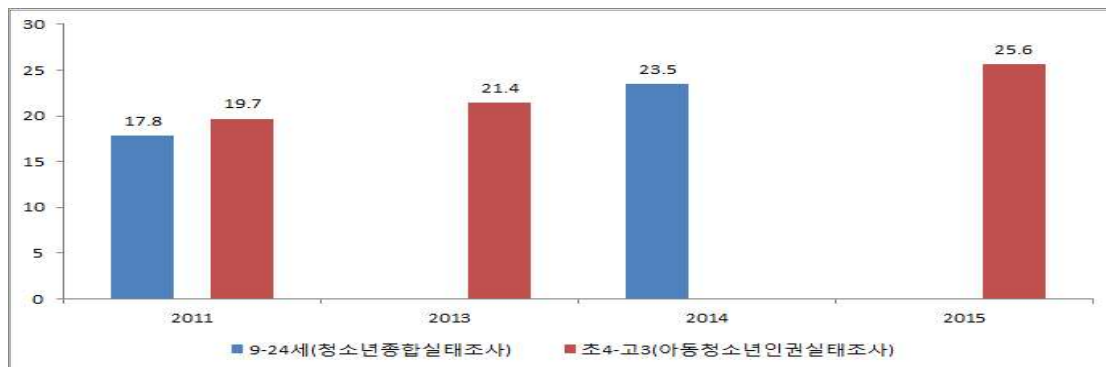
(1) 비전 및 목표: 청소년 삶의 질 개선 평가

비전과 목표 실현 여부는 투입(input)이나 실적(output)에 대한 평가보다는 성과(outcome)에 대한 평가로 진행되는 것이 필요하다. 5차 기본계획에 대한 평가는 청소년들의 삶의 질이 개선되었는지 여부를 객관적으로 비교분석이 가능한 통계자료를 토대로 확인해 볼 수 있다. 다만, 이에 대한 평가는 기본계획의 종료시점인 2007년에 가장 근접한 시기의 통계자료를 활용하는 것이 필요하다. 여기에서는 활용 가능한 가장 최근의 통계 결과를 토대로 중간 점검을 해보고자 한다.

청소년의 행복감에 대한 증진은 5차 기본계획의 비전에서 제시한 최상위 실현 목표라고 할 수 있다. 행복감은 개인의 특성에 영향을 받으며 주관적인 지표인데다가 매우 다양한 요인들에 의해서 결정되는 것이므로 순수하게 정책의 효과로 개선된다고 보기 어렵다. 그러나 청소년들의 행복한 삶의 실현은 정책의 최우선 목표이므로 이에 대한 평가는 불가피한 측면이 있다. 행복감에 대해서는 국내외 자료의 결과를 살펴보고자 한다.

먼저 통계청의 통계승인을 받고 조사가 진행 중인 두 조사 자료를 살펴보고자 한다. 청소년정책분석평가센터에서는 한국청소년정책연구원에서 실시하는 아동·청소년인권실태조사를 성과지표를 측정하는 조사로 활용 중이다. 이 조사는 초등학교 4학년에서 고등학교 3학년까지를 대상으로 삼고 있다. 이 조사에서 5차 기본계획이 추진 전인 2011년과 추진한 해인 2013년, 그리고 가장 최근 조사결과인 2015년 결과를 비교해 보자. “매우 행복하다” 고 응답한 결과는 최근으로 올수록 증가하고 있으며 증가폭은 2013년과 2015년 사이에 더 컸다.

이 결과는 학생들만 대상으로 한 것이기 때문에 학교밖 청소년을 포괄한 조사 결과를 살펴볼 필요가 있다. 청소년종합실태조사는 9세에서 24세까지 청소년기본법에서 정의하고 있는 청소년을 대상으로 가구조사로 학교에 다니지 않는 청소년을 포함해 통계 수치를 제시하고 있다. 이 조사 결과 역시 2011년 17.8%에서 2014년 23.5%로 “매우 행복하다” 는 응답비중이 높아져 청소년의 행복도가 증가하고 있음을 보여준다.



주: 청소년종합실태조사는 행복도에 대해서 “매우 그렇다”고 답변한 응답률임. 아동·청소년인권실태조사는 행복도에 대해서 “매우 행복하다”고 답변한 응답률임.

출처: 통계청, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

[그림 2] 청소년종합실태조사 및 아동·청소년인권실태조사 행복감 응답률 추세(2011-2015년)

<표 2> 한국 어린이·청소년 행복지수 변화

(단위: 점)

구 분	물질적 행복	보건과 안전	교육	가족과 친구관계	행동과 생활양식	주관적 행복
2009년	89.1	110.5	123.4	91.6	95.1	64.3
2010년	96.9	104.2	109.6	99.4	129.2	65.1
2011년	110.7	102.6	127.8	96.1	129.3	66.0
2012년	110.1	102.6	133.9	97.7	126.6	71.4
2013년	110.8	108.4	122.9	95.1	129.1	72.5
2014년	111.9	111.1	122.2	98.9	128.8	74.0
2015년	114.4	110.7	114.5	106.1	135.7	90.4

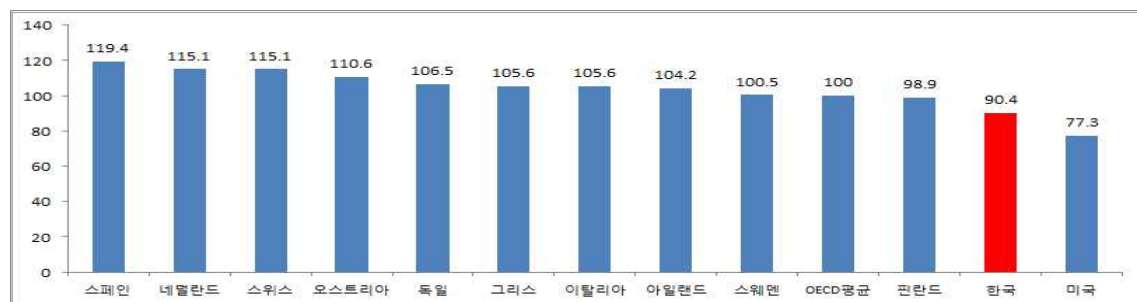
주: OECD 국가의 평균 100점(표준편차 10점)을 기준으로 국가별 상대적 점수 도출, 2009년 행동과 생활양식에 대한 측정지표 차이로 낮은 점수를 보여줌

출처: 염유식 외(2015)

통계청 승인통계들은 장기간에 걸친 변화 추세를 살펴볼 수 없고 국제비교가 가능하지 않기 때문에 민간에서 실시된 공신력이 있는 조사와 국제비교 조사 결과를 살펴보는 것이 필요하다. 재단법인 한국방정환재단에서 연세대학교 사회발전연구소에 의뢰해 매년 조사 결과를 발표하고 있는 한국 어린이-청소년 행복지수 결과이다(염유식 외, 2015). 이 조사 결과를 활용하는 이유는 2009년부터 2015년까지 장기간에 걸쳐 조사 결과를 제시하고 있을 뿐만 아니라 앞으로도 지속적으로 조사가 이루어질 예정이어서 청소년 행복감을 토대로 삶의 질이 개선되고 있는지 살펴볼 수 있기 때문이다.

이 조사연구는 국제기구인 유니세프(UNICEF)에서 실시한 웰빙지수를 활용해 물질적 행복, 보건과 안전, 교육, 가족과 친구관계, 행동과 안전, 주관적 행복 등 6가지 영역에 대한 행복지수를 측정하고 있다.

〈표 2〉는 행복지수의 연도별 변화 추세를 보여주고 있다. 6가지 영역별로 긍정적인 분야와 부정적인 분야의 패턴 자체는 큰 변화를 보여주고 있지 않으며 주관적 행복과 가족과 친구관계가 다른 국가들과 비교해 부족한 것으로 나타나고 있다. 2014년과 비교해 2015년 점수를 보면, 교육 분야는 크게 낮아진 대신, 주관적 행복감은 크게 높아졌다. 그렇지만 여전히 주관적 행복점수가 다른 영역보다 매우 낮은 수준을 보여주고 있다.



출처: 염유식 외(2015)

[그림 3] 2015년 한국 어린이·청소년 행복지수 주관적 행복 국제비교(점)

가장 낮은 점수를 보여주고 있는 주관적 행복에 대해서 국가 간의 점수 비교 결과를 살펴보면 [그림 3]과 같다. 우리나라의 주관적 행복감은 매년 점수가 개선되었으나 여전히 OECD 평균과의 격차가 크게 나타나고 있어 비교대상 23개 국가들 중에서 19번째에 그치고 있다.

다음으로 세계가치조사(World Values Survey)의 결과를 살펴보자. 세계가치조사는 산업사회의 기본적인 가치와 동기가 어떻게 변모하고 있는지를 밝히기 위해서 1981년 유럽지역을 시작으로 조사가 이루어졌으며 현재 전 세계 100여개 국가들이 참여하는 세계적인 비교조사 연구로 자리매김하고 있다. 세계가치조사는 세계 여러 국가들의 사회과학자들이 참여하는 세계가치조사협회(World Values Survey Association)에서 주관하며 조사가 진행 중에 있으며 세계가치조사 홈페이지(<http://www.worldvaluessurvey.org>)에서는 조사 결과 및 데이터(data)를 온라인상으로 제공하고 있다. 각 국가별 조사들은 조사 실시 시기가 차이가 있어 조사 주기별로 6개의 조사주기년도(1981-1984, 1990-1994, 1995-1998, 1999-2004, 2005-2009, 2010-2014)로 구분하고

있다. 한국은 2번째 주기 조사부터 참여했으며 한국의 조사연도는 각각 1990년(2번째), 1996년(3번째), 2001년(4번째), 2005년(5번째), 2010년(6번째)이다. 보다 포괄적인 국가 간의 조사 결과를 살펴보기 위해 5번째와 6번째 주기 조사에 참여한 국가들의 결과를 살펴보기로 한다. 중복 조사가 이루어진 경우 한국을 제외하고 최근 조사 결과만을 제시하였다.

이 조사에서 국가별 행복감(feeling of happiness)에 대한 비교는 “매우 행복하다” 고 응답한 비율을 활용하였으며 연령별로 살펴보면 <표 3>과 <표 4>와 같다. 한국은 2005년 15세에서 29세 이하의 응답비율이 9.4%로 비교대상 국가들 중 홍콩이나 이집트를 제외하고 가장 낮은 수준을 보여주다가 2010년 15.7%로 응답비율이 증가하였다. 그런데 여전히 전체 국가들의 평균에 훨씬 미치지 못하고 있어 주관적 행복감 수준이 매우 낮다는 점을 확인할 수 있다.

<표 3> 세계가치조사(2005-2009) 행복감 응답(매우 행복하다) 결과(%)

국가명	연 령 집 단				국가명	연 령 집 단			
	전체	~29세	30~49세	50세~		전체	~29세	30~49세	50세~
브라질	34.0	40.1	31.5	30.6	이탈리아	18.4	22.3	18.3	16.7
캐나다	46.2	40.7	44.7	50.0	한국	12.9	9.4	15.7	11.0
핀란드	29.5	37.8	33.8	22.1	노르웨이	36.6	35.2	43.4	30.5
프랑스	36.3	45.9	38.1	30.7	서아프리카	42.7	45.5	40.9	40.9
홍콩	6.9	9.0	6.9	5.7	스페인	13.6	24.0	13.5	7.8
헝가리	17.1	28.8	17.3	11.6	스위스	42.0	40.2	43.6	41.2
인도	28.9	33.2	28.9	25.7	태국	40.2	47.2	40.3	36.7
인도네시아	25.2	25.3	25.1	25.2	영국	50.7	45.3	50.8	53.6
이란	18.1	17.7	18.5	19.2	국가평균	28.4	30.5	27.7	27.3

자료 : <http://www.worldvaluessurvey.org>

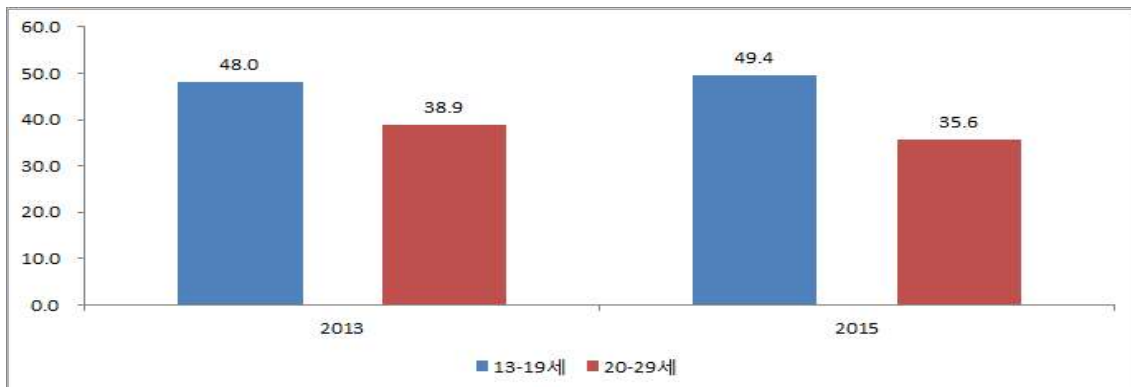
한국의 조사 결과에서 주목해야 할 것은 연령이 높아질수록 행복감이 낮아지는데 비해서 한국은 15세에서 29세의 행복감이 다른 연령집단보다 낮게 나타나고 있다는 점이다. 두 주기 조사에서 전체 비교대상 국가 38개 중에서 청년층의 행복감이 가장 높게 나타난 국가는 24개로 60% 이상을 차지하고 있으며 5번째 주기 조사나 6번째 주기 조사에서 국가평균은 청년층의 응답이 다른 연령집단 보다 높게 나타나고 있다. 이러한 결과는 주관적 행복감이 나이가 들수록 감소한다고 해석해 볼 수 있는데 한국은 이에 대해서 예외적인 결과를 보여준다고 볼 수 있다.

<표 4> 세계가치조사(2010-2014) 행복감 응답(매우 행복하다) 결과(%)

국가명	연 령 집 단				국가명	연 령 집 단			
	전체	~29세	30~49세	50세~		전체	~29세	30~49세	50세~
호주	34.9	37.3	33.4	34.6	뉴질랜드	33.7	34.0	31.3	35.4
칠레	24.4	34.7	22.7	19.7	페루	35.1	39.5	34.0	31.0
중국	15.7	16.1	15.6	15.6	필리핀	49.6	51.8	52.5	44.1
대만	26.0	28.0	23.3	27.8	폴란드	22.2	29.0	21.2	20.0
독일	26.0	26.8	27.9	18.5	러시아	14.8	21.1	15.1	10.6
가나	51.0	54.5	46.9	46.2	싱가포르	39.1	32.2	36.9	45.1
이라크	10.5	14.1	8.6	8.0	스웨덴	40.5	41.4	39.6	40.7
일본	32.3	30.4	35.1	30.9	터키	37.5	34.1	37.9	40.4
한국	15.2	15.7	18.1	11.2	이집트	5.3	6.7	2.5	8.2
말레이시아	56.6	58.6	54.3	58.4	미국	36.1	35.6	35.8	36.5
멕시코	67.5	70.1	68.6	60.3	-	-	-	-	-
네덜란드	31.9	36.3	33.6	30.4	국가평균	32.2	36.2	32.0	29.7

자료 : <http://www.worldvaluessurvey.org>

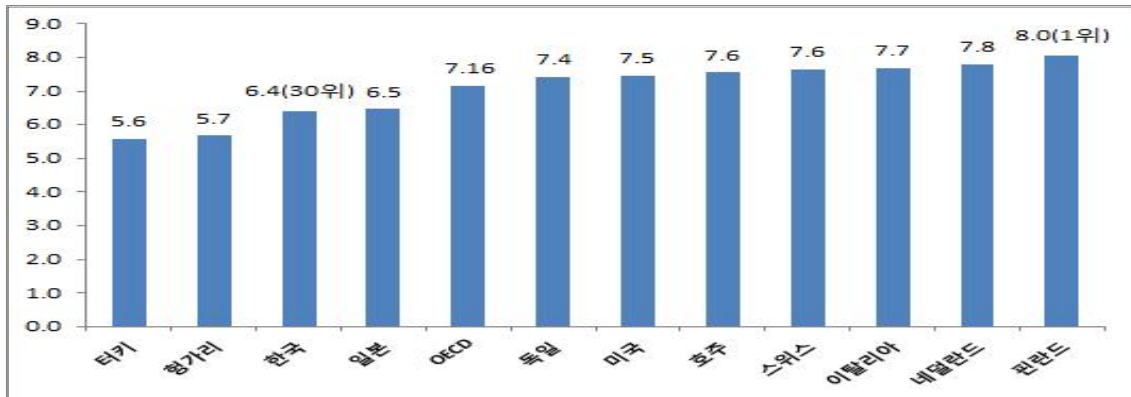
행복감과 더불어 주관적인 삶의 실태를 보여주는 지표로 삶의 만족도가 있다. 통계청에서 실시한 사회조사에서 연령집단별로 결과를 살펴보면, 13-19세는 2013년보다 2015년 삶에 대한 만족도가 약간 높아졌으나 20-29세는 낮아졌다.



출처: 통계청, 사회조사. 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

[그림 4] 현재 삶에 대한 만족도(매우+약간 만족) 비교(2013-2015년)

OECD에서는 삶의 만족도에 대해서 공식적인 통계를 제시하고 있다. 최근 발표된 결과를 살펴보면, 15~24세 청소년의 삶의 만족도 점수는 6.4점으로 행복감과 유사하게 OECD 국가들의 평균에 미치지 못하고 있으며 비교대상 34개 국가 중 30위로 하위권에 머물러 있다. 행복감과 마찬가지로 삶의 만족도도 매우 낮은 수준임을 확인할 수 있다.

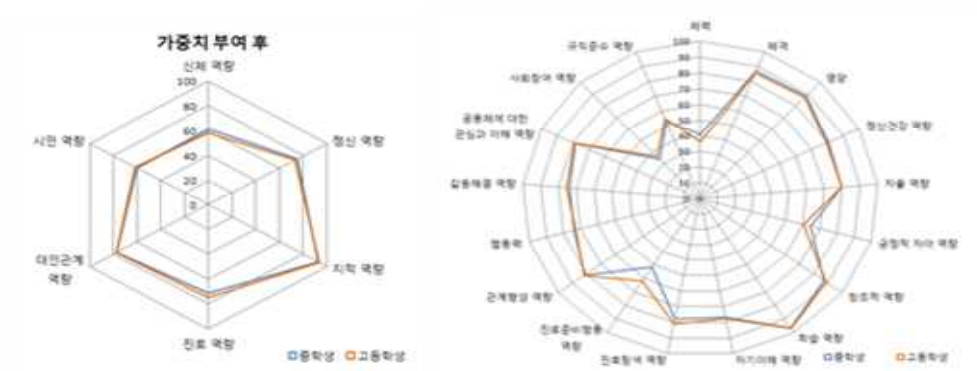


자료: OECD(2014), Society at a Glance
출처: 김기현 외(2015), [그림 II-1], p. 10

[그림 5] OECD 청소년(15-24세) 삶의 만족도 비교

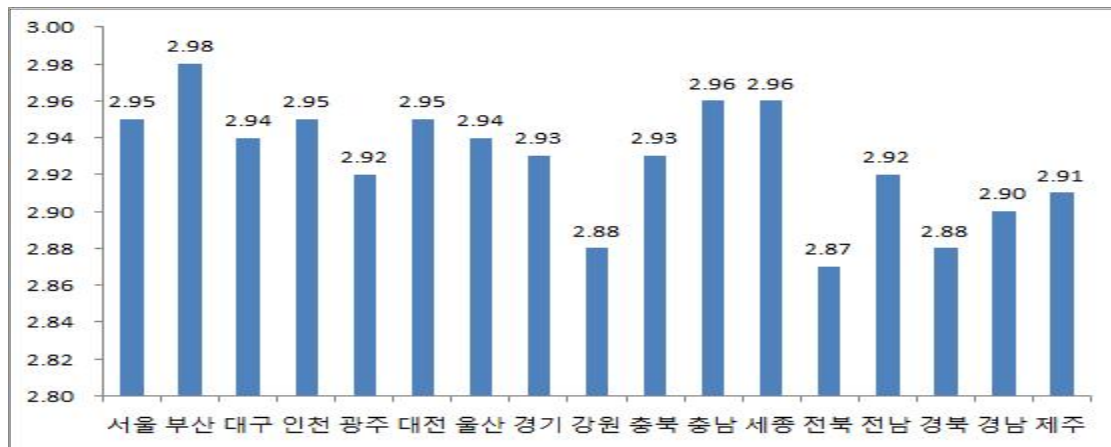
청소년들이 균형 있는 성장을 하고 있는가와 관련해서 핵심역량에 관한 비교결과를 살펴볼 수 있다. 김기현 외(2010)는 OECD의 2009년 PISA와 IEA의 ICCS 자료를 분석하여 OECD의 DeSeCo(Defining and Selecting Key Competencies)에서 설정한 청소년들의 핵심역량을 국제적으로 비교해 제시한 바 있다. 먼저 우리나라 청소년들의 지적 역량에서 OECD 국가들 중에서 두 번째로 높은 수준이다. 이 영역에서는 핀란드가 가장 높았으며 우리나라에 이어 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 네덜란드, 스위스, 에스토니아, 독일, 벨기에가 10위권에 포함되어 있다. 사회적 역량 지표의 경우는 지적 역량과는 정반대의 양상이 나타났다. 우리나라 청소년들의 사회적 역량수준은 22개 OECD 국가 중에서 공동 21위로 가장 낮은 수준을 보여주어 우리나라 청소년들의 더불어 살아가는 능력이 매우 부족한 것으로 나타났다. 영역별로 보면, 우리나라 청소년들은 갈등관리에 해당하는 민주주의와 시민성 지식수준의 점수가 높았으나 나머지 관계지향성(시민참여)이나 사회적 협력(실행/태도)에 해당하는 수치는 비교 대상 국가 중 가장 낮은 점수를 보여주었다.

최근 조사 결과로는 2013년에 발표한 한국교육개발원의 학생역량지수 결과를 살펴볼 수 있다(김창환 외, 2013). [그림 6]은 학생역량 영역별 결과를 보여주고 있는데 학생역량 중에서 지적 역량 수준은 중학생 92.4점, 고등학생 93.3점으로 매우 높게 나타나고 있는데 반해서 시민 역량은 각각 60.3점, 61.8점으로, 신체 역량은 61.7점, 58.5점으로 매우 낮게 나타나고 있다. 이 연구결과는 우리나라 청소년들의 불균형 성장 실태가 현재까지도 거의 개선되고 있지 않다는 점을 말해주고 있다.



자료: 김창환 외(2013)

[그림 6] 학생역량지수 영역별 결과비교(2013)



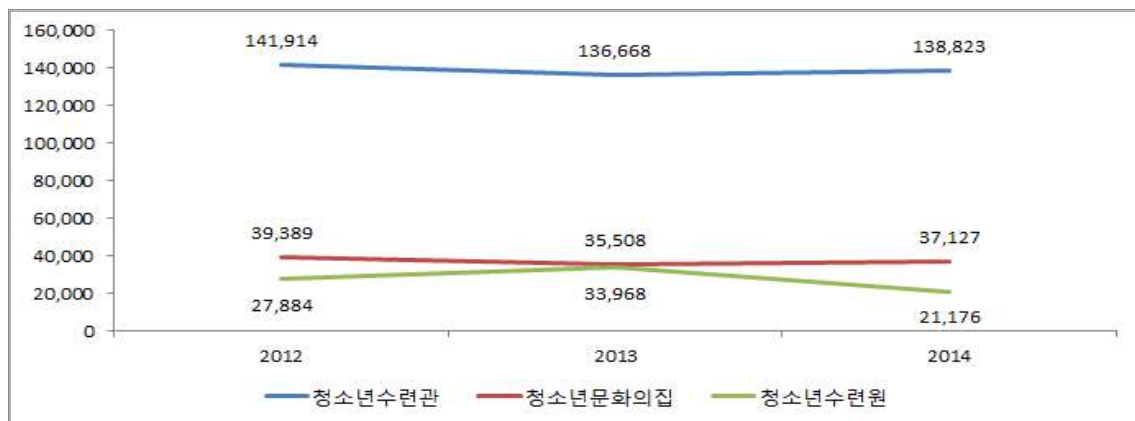
자료: 한국청소년정책연구원, 청소년 역량지수 측정조사, 삶의 만족도는 11점 척도임.
출처: 장근영 외(2015)

[그림 7] 지역별 청소년 역량지수 비교(2015)

청소년 역량지수의 지역별 차이는 한국청소년정책연구원에서 실시한 청소년 역량측정 조사를 통해 살펴볼 수 있다. 지역별로 보면, 앞선 삶의 만족도와 마찬가지로 부산이 2.98로 가장 높게 나타나고 있으며 전북이 2.87로 가장 낮은 수준을 보여주고 있다.

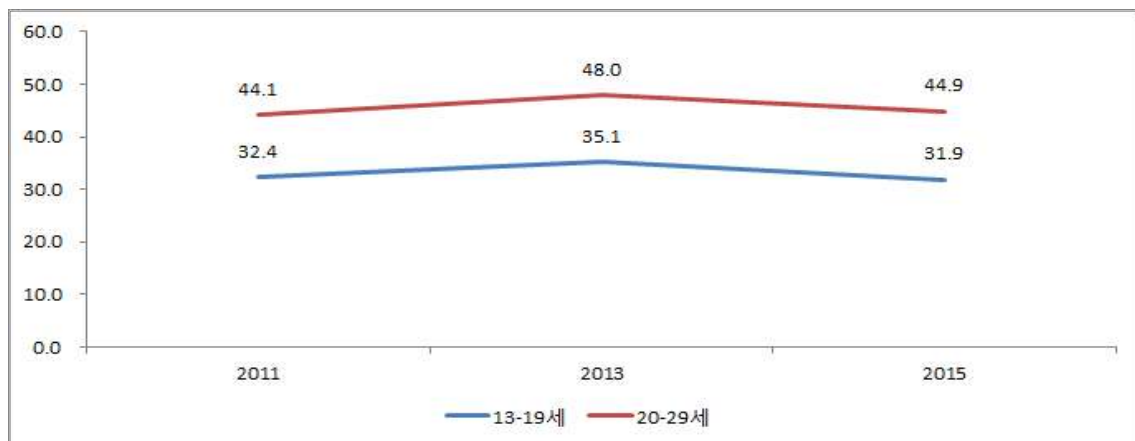
이어서 청소년 활동 참여 현황을 살펴보자. 청소년 수련시설 및 청소년지도사는 매년 꾸준히 증가해 왔는데 청소년 수련시설을 이용하는 청소년들은 점차 늘어나고 있을까? 청소년수련관, 청소년 문화의집, 그리고 청소년수련원의 시설 당 청소년 이용자 수를 살펴보면, 청소년수련관과 수련원

청소년 이용자 수는 5차 기본계획 첫 해인 2013년보다 2014년 줄어든 것으로 나타나고 있다. 청소년문화의집은 같은 기간 이용자수가 증가했으나 2012년 수준을 회복하지 못하였다. 수련시설의 전체 이용자 중 청소년이 차지하는 비중도 같은 기간 수련관은 89.5%에서 88.0%로 낮아졌고 문화의집도 77.1%에서 65.0%로 낮아져 시설 설립 취지와는 달리 청소년 이용자의 비중이 낮아지고 있음을 보여준다. 그렇다면, 단체활동 참여율은 어떨까? 2013년과 비교해 2015년 단체 활동 참여율은 13-19세와 20-29세 모두 4%p 내외로 줄어들었다.



출처: 여성가족부·한국청소년수련시설협회, 수련시설통계편람, 각 년도

[그림 8] 청소년 수련시설 유형별 시설당 청소년 이용자수 추이(2012-2014)



출처: 통계청, 사회조사. 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

[그림 9] 단체 활동 참여율 추이(2012-2014)

청소년들의 성인이 이행과 관련하여 핵심적인 고용지표를 중심으로 추세를 살펴보면 다음과 같다. 정부에서는 고용률 70%를 정책 목표로 제시하고 있으나 청년층 고용률은 40% 초반 대를 벗어나고 있지 못한 상황이다. 반면, 청년 실업률은 2008년에서 2015년 기간 동안 2%p 가량 증가해 청년 고용 상황이 악화되고 있음을 보여주고 있다.

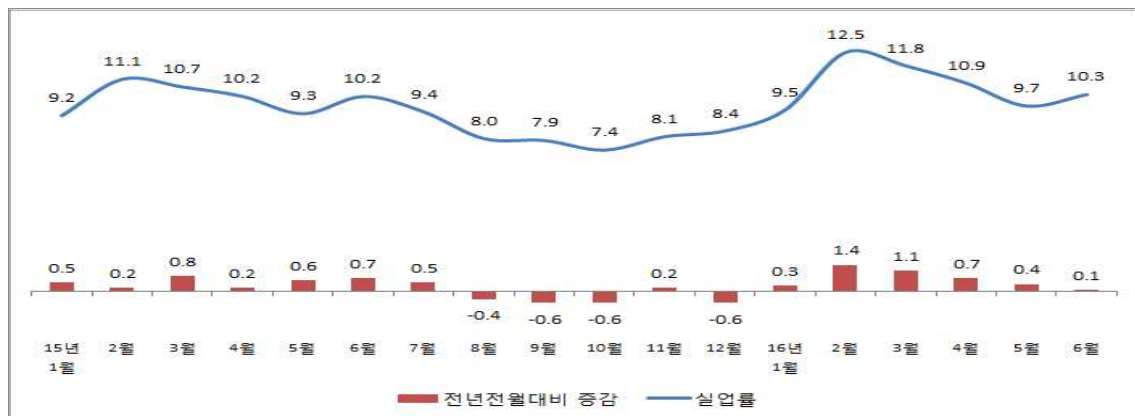
최근 청년 실업률은 더 심각해지고 있는데 월별로 청년 실업률을 살펴보면, 2015년 12월부터 전년 같은 기간과 비교해 마이너스(-) 추세를 3개월 째 보여주고 있다. 2015년 청년실업률은 1월에 9.8%로 시작해서 2월에 11.3%로 1997년 외환위기 이후 최고 수치를 보여주었으며 6월(12.6%)에도 최고 수치를 갱신했고 2016년에는 1999년 4주 기준으로 변경한 최고 수치를 매월 갱신하고 있다.

<표 5> 청년층(15-29세) 고용지표 변화 추이

(단위: %)

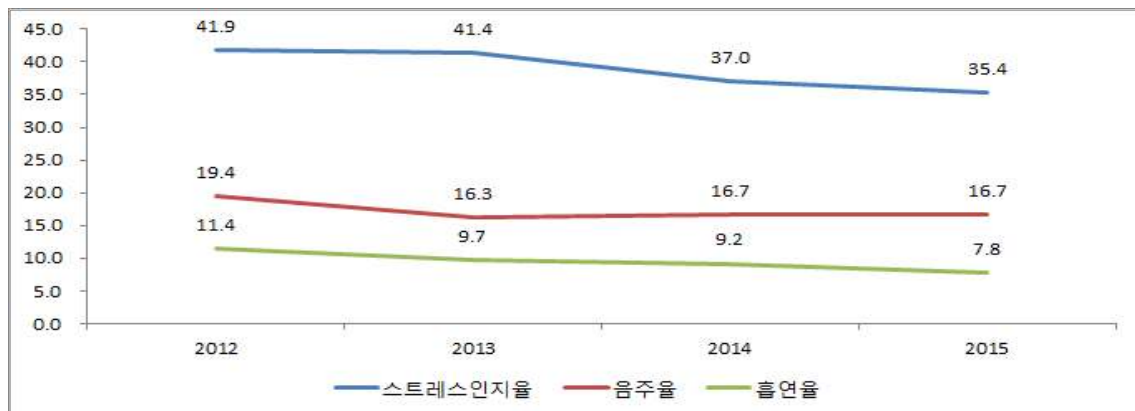
구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
경제활동 참가율(%)	전체	61.5	60.8	61.0	61.1	61.3	61.5	62.4	62.6
	청년(15~29세)	44.8	44.0	43.8	43.8	43.7	43.2	44.8	45.7
고용률(%)	전체	59.5	58.6	58.7	59.1	59.4	59.5	60.2	60.3
	청년(15~29세)	41.6	40.5	40.3	40.5	40.4	39.7	40.7	41.5
실업률(%)	전체	3.2	3.6	3.7	3.4	3.2	3.1	3.5	3.6
	청년(15~29세)	7.2	8.1	8.0	7.6	7.5	8.0	9.0	9.2

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 각 년도. KOSIS 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)에서 자료 추출
출처: 김기현 외(2015), <표 II-1>, p. 12



자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 각 년도. KOSIS 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)에서 자료 추출
 출처: 김기현 외(2015), [그림 II-5], p. 13에서 2016년 1월부터 6월 결과 추가

[그림 10] 월별 청년 실업률 및 전년전월대비 증감 추세(% , %p)



출처: 교육부·보건복지부·질병관리본부, 청소년건강행태온라인조사. 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

[그림 11] 청소년 건강관련 지표 추이(2012-2015)

다음으로 5차 기본계획에 제시된 성과지표 중에서 학생 스트레스 인지율의 변화 추세를 살펴보면 다음과 같다. 전체 학생들의 스트레스 인지율은 2011년 42.0%에서 2012년 41.9%, 2013년 41.4%, 2014년 37.0%, 2015년 35.4%로 다소 낮아지는 추세를 보여주고 있다. 5차 기본계획에서는 2017년까지 스트레스 인지율을 40%로 낮추는 것을 목표로 제시하고 있어 2014년도에 이미 실적을 달성했음을 보여주고 있다. 다만 이 역시 문제점이 존재하는데 스트레스가 감소하고 있는 경우는 고등학생들로 같은 기간 중학생은 거의 변동이 없는 상태여서 중학생들의 스트레스 인지율을 낮추는 것이 필요하다는

점을 말해주고 있다.

같은 조사에서 청소년 흡연율은 2011년 12.1%로 2017년까지 10%로 낮추는 것을 목표로 제시하고 있으며 청소년 음주율의 경우 2011년 20.6%로 2017년까지 15%로 낮추는 것을 목표로 하고 있다. 청소년 흡연율과 음주율의 결과를 살펴보면, 2015년 흡연율은 7.8%로 낮아졌으며 음주율 역시 16.7%로 낮아져 건강과 관련된 지표들 전반에 걸쳐서 최근 들어 개선되고 있음을 확인할 수 있다.

(2) 정책방향: 선제적, 포괄적, 통합적, 실질적 정책 추진

먼저 선제적 정책 추진과 관련하여 제5차 계획에서는 정부 부처명에서 여성가족부를 여성청소년가족부로 변경할 필요가 있으며 성인지 예산과 같이 국가재정법에 청소년예산 배정에 관한 조항을 신설하거나 정부나 지자체 예산의 일정 부분을 배당하는 방법 등을 제안하고 있다.

<표 6> 여성가족부 청소년 예산 변화 추이(2011-2015)

(단위: 백만원, %)

구 분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
일반회계	청소년정책 및 역량강화	17,826	43,045	53,727	62,991	62,739
	청소년 사회안전망 강화	3,845	4,390	3,800	4,710	4,972
	청소년 성보호정책 지원	1,580	2,053	3,441	6,310	8,032
	청소년 한부모 자립지원	6,380	2,962	2,541	2,287	2,303 ¹⁾
	일반회계 총계	29,631(17.5) ²⁾	52,450(25.6)	63,509(25.2)	76,291(27.0)	78,046(27.5)
광역지역발전특별회계		49,417	41,477	50,550	44,991	72,612
청소년육성기금		77,367	61,962	88,951	88,601	109,352
청소년 예산 총계		156,415(36.7)	155,889(34.9)	203,010(38.5)	209,883(35.8)	260,010(39.6)

1) 일반회계에서 여성발전기금으로 전환되었으나 연간 비교를 위해 그대로 포함함.

2) 괄호 안의 수치는 여성가족부 일반회계 혹은 전체 예산 중 청소년분야 예산 비중을 의미함.

자료 : 여성가족부, 각 년도, 여성가족부 소관 결산 개요

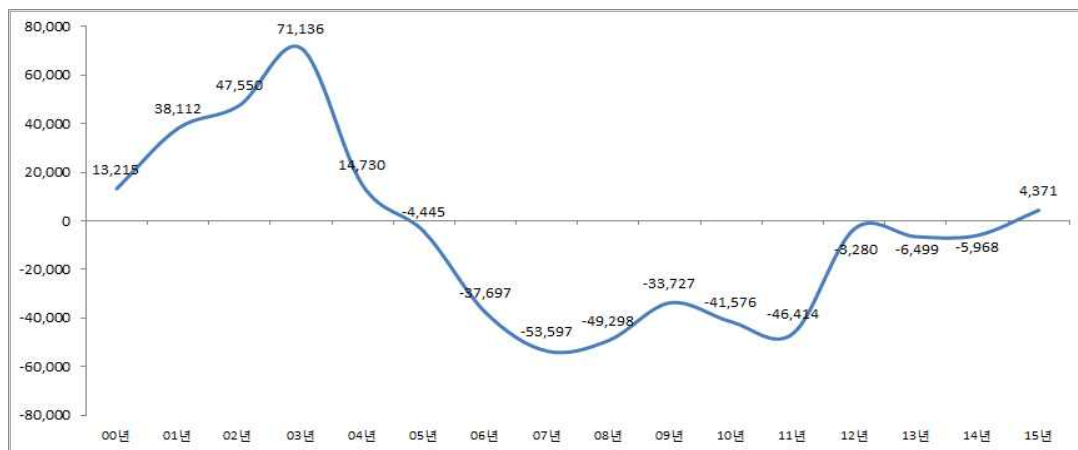
출처 : 김기현(2014)에서 2015년 예산 추가 작성함.

현재 청소년정책 주관부처는 여성가족부인데 부처명에 청소년이 등장하지 않기 때문에 어떤 중앙행정기관이 주관부처인지를 일반인들이 알기 어려운 상태이다. 또한 문화체육관광부, 보건복지부, 여성가족부 등 여러 부처로 청소년정책 주관부처가 변경되어 더 혼란스러운 상황이다. 이러한 현실에서 부처명에 청소년이 제시되는 것이 필요한데 부처명 변경은 2013년 박근혜 정부 출범 이후 인수위

단계에서 검토된 바 있으나 실현되지 않았다. 전 세계 70% 이상의 국가/사회에서 부처명에 청소년을 명시하고 있는 것을 고려하면 아쉬운 대목이다.

정부정책의 우선순위와 관련하여 충분한 예산 확보는 정책 우선순위가 향상되고 있는지를 확인할 수 있는 가장 좋은 방법이라고 할 수 있다. 그렇다면 청소년정책 예산은 어떤 변화 추세를 보여주고 있을까? 여기에서는 청소년정책 항목으로 분류되는 청소년정책 및 역량 강화와 청소년 사회안전망 강화 외에 부처 내에서 여성정책과 청소년정책 통합으로 여성정책 분야로 분류되는 청소년 성보호정책 지원 항목을 청소년정책에 포함하였다. 동시에 부처 내에서 가족정책과 청소년정책 통합으로 가족정책 분야로 분류되는 청소년 한부모 자립 지원 역시 청소년정책에 포함하여 예산 규모를 파악하였다. 이에 따라 청소년정책 주관부처인 여성가족부의 청소년 예산은 2011년 1,564억 원에서 2015년 2,600억 원으로 늘었음을 확인할 수 있다. 이는 같은 기간 전체 중앙행정기관의 예산 증가(3배)에 비해 매우 낮은 것으로 개선이 필요해 보인다.

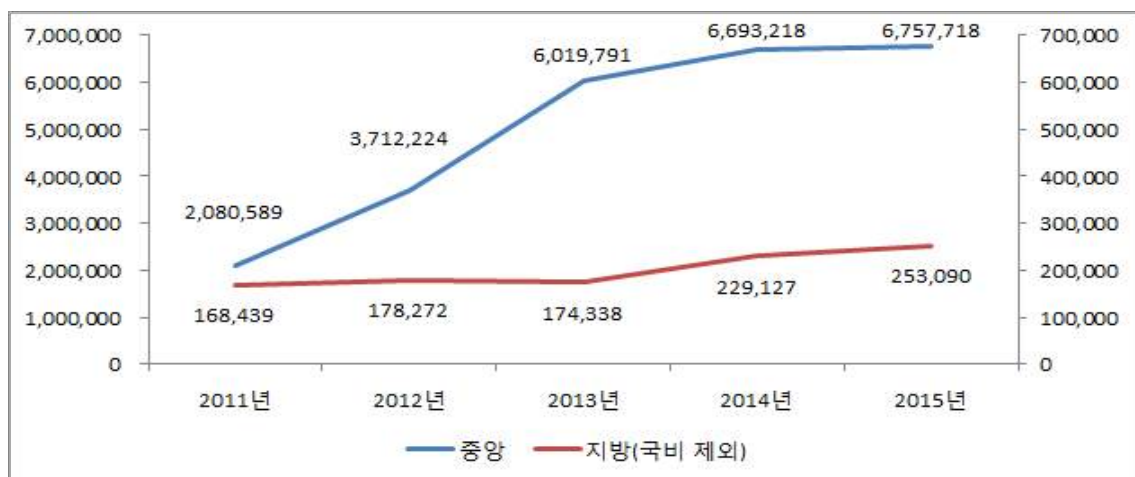
동시에 전체 여성가족부 예산도 증가하였으므로 부처 내 청소년정책 예산 비중이 어떻게 변했는지 확인해 볼 필요가 있다. 여성가족부 전체 예산은 2011년 4,263억 원에서 2014년 5,795억 원으로 증가하였으며 청소년정책 예산 비중은 2011년 36.7%에서 2014년 35.8%로 줄었다가 2015년 39.6%로 늘어났다.



자료: 여성가족부(2015).「여성가족부 예산 및 기금운용계획 개요」

[그림 12] 청소년육성기금 순조성액 변화 추이(2000-2014)

주관부처인 여성가족부의 청소년 예산 확보와 관련하여 청소년육성기금은 매우 중요하다고 볼 수 있는데 2005년 국가청소년위원회 출범이후 부처이관에 따라 경륜사업 수입이 크게 줄어들고 자체 사업을 기금 예산으로 추진하면서 기금 조성액보다 기금 지출액이 커지는 적자 운영이 시작되었다. 적자폭이 여성가족부 이관 후 2011년 4백 억 규모로 커져 잔액이 천억 원대에서 백억 원대로 낮아졌으며 이러한 추세가 지속된다면 2년 이내에 고갈되는 최대 위기에 봉착하였다. 2012년 다행히 복권 기금 전입금이 크게 늘어나 일단 큰 위기는 벗어났으나 여전히 적자 폭이 20-40억 원 규모로 기금 고갈 위기가 다시 재연될 가능성이 있는 상황이다. 청소년정책 주관부처인 여성가족부의 경우 현재 청소년육성기금의 안정적인 운영을 위한 대안 마련을 위한 노력이 필요해 보인다.



주: 2012년 및 2013년 지방자치단체 시행계획 예산은 국비 제외 여부를 확인해 값을 재조정함.
 자료: 여성가족부, 각 년도, 「청소년정책기본계획 중앙행정기관 시행계획」, 「청소년정책기본계획 지방자치단체 시행계획」

[그림 13] 중앙부처청 청소년정책 예산 규모(2011-2014)

역설적이게도 청소년정책 주관 부처의 예산은 큰 변화를 보여주고 있지 않지만 전체 중앙행정기관의 예산 규모는 크게 증가하였다. 이는 각 부처와 청에서 청소년기본법에 따라 제출하는 연도별 청소년정책 시행계획 자료에 따른 결과이다. 이러한 결과는 청소년정책의 우선순위가 높아지고 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 다만 각 부처와 청에서 개별적인 필요에 따라 정책 추진이 되고 있어 사업의 중복성이나 예산 낭비 요소가 없는지 확인할 필요가 있으며 무엇보다도 정책 추진에 있어서 주관부처의 총괄 및 조정 기능이 제대로 발휘될 필요가 있다고 할 수 있다.

두 번째로 포괄적인 정책 추진과 관련하여 주관부처의 총괄·조정기구 강화가 중요하다고 할 수 있다. 이와 관련 5차 기본계획에서는 「청소년관계기관협의회」를 여성가족부 장관을 위원장으로 하는 협의기구에서 범부처 차원의 청소년정책 전반을 실질적으로 총괄·조정할 수 있는 기구로 개편하고 정책 대상을 전기-중기-후기로 이어지는 생애주기별로 추진하며 활동전달체계를 시도 단위에서 시·군·구 단위로 확대 개편하는 한편, 문화의 집을 지역사회 청소년 센터로 변경하여 쉽게 근거리에서 청소년들이 서비스지원을 받을 수 있는 체계를 구축하는 것을 제안하고 있다.

이에 대한 여성가족부의 추진현황을 살펴보면, 총괄·조정기구 개편과 관련하여 여성가족부는 청소년 정책관계기관협의회(’13.11.28)에서 청소년정책관계기관협의회를 청소년정책위원회로 변경하는 청소년기본법 개정(안)을 제안하였다(여성가족부, 2013b). 청소년기본법 개정(안)은 2015년 2월 공표되어 현재 시행 중에 있다. 그런데 이 개정은 당초 계획과는 달리 총괄·조정기구의 명칭에서 총괄이나 조정이라는 명칭을 포함하지 않았고 위원장을 국무총리, 부의장(여성가족부장관) 및 당연직의 경우 장관급 위원으로 구성하지 않고 여성가족부 장관을 위원장으로 하는 기존 틀을 유지하는 것이어서 한계가 있다고 볼 수 있다. 이를 개선하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 위원회 격상이 필요해 보이며 총괄·조정기구의 명칭을 아동(아동정책조정위원회)이나 장애인(장애인정책조정위원회), 여성(여성정책조정회의)과 유사하게 청소년정책조정위원회로 변경하고 각 부처와 청 및 지자체의 청소년정책을 총괄·조정하는 기능과 역할을 강화하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 다만 이번 개정에서 중앙행정기관과 지방자치단체가 청소년정책기본계획에 따라 시행계획을 수립할 뿐만 아니라 이에 대한 분석 및 평가 결과를 받도록 한 내용은 진일보한 결과라고 할 수 있다.

다른 한편 지역사회 수준에서 지방자치단체의 청소년정책에 대한 총괄·조정 역시 중요하다고 할 수 있다. 광역 지방자치단체별로 정책 추진에 있어서 큰 편차를 보인다면 포괄적인 정책 추진이 제대로 진행되지 않을 가능성이 있다. 이와 관련 2014년도 광역 지방자치단체별로 청소년 1인당 예산액 국비 지원 부분을 제외하고 비교해 보았다. 이것은 해당 지역의 전체 청소년인구 수(아동 사업을 같이 추진 중이 경우가 많아 해당 연령을 24세 이하로 정함)를 이용해 지역규모를 통제한 상태에서 각 시도별 예산 금액을 제시하고 있다. 1인당 예산액은 서울특별시가 1,283천 원으로 가장 높았으며 전남이 1,142천 원으로 두 번째로 높았고 충남이 118천 원으로 가장 낮은 수준을 보여주고 있다. 이 결과를 통해 시도별로 청소년예산이 큰 차이가 있음을 알 수 있다.

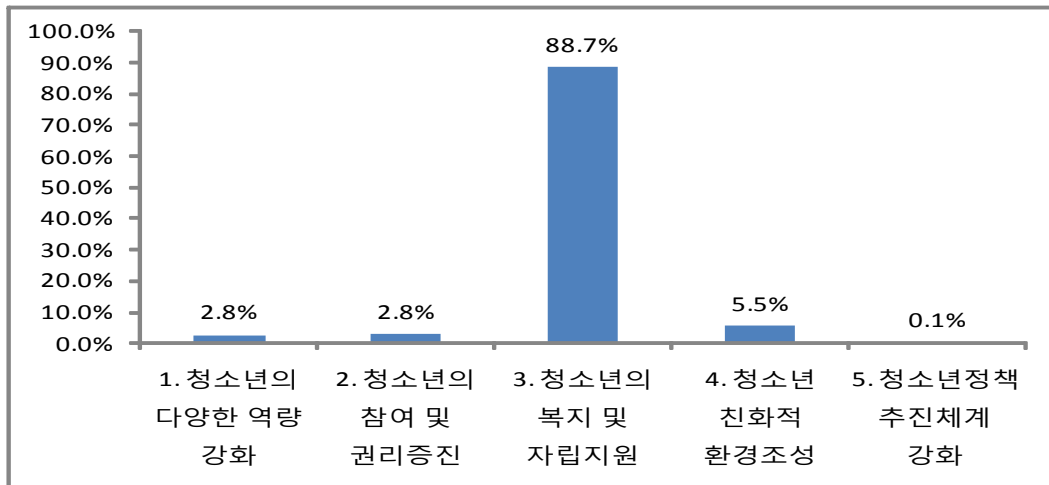


자료 : 청소년정책분석평가센터(2014b). 「청소년정책기본계획 지방자치단체 시행계획」

[그림 14] 2014년 광역 지방자치단체 청소년 1인당 예산액 현황(2011-2014)

다음으로 지역사회 정책 총괄조정을 위해서 청소년정책 전달체계를 정비하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 여성가족부는 활동체계 확대 개편이나 생활밀착형 전달 체계 개편(문화의 집 전환)에 대한 구체적인 방안을 내놓을 필요가 있으며 태안 사설해병대 사고, 세월호 사고 등 안전문제에 대한 사회적 관심이 커진 상황에서 시도 센터에 활동프로그램 신고 관련된 기능 확대가 이루어졌으나 충분한 역할을 수행할 수 있도록 예산과 인력 지원을 확충할 필요가 있어 보인다. 청소년활동 안전 기관으로 청소년활동안전센터가 2015년 신규로 63억 원의 예산을 확보해 추진되고 있는 것은 다행스러운 일이라고 할 수 있다.

세 번째로 균형적인 청소년정책 추진과 관련하여 정책 영역별로 균형 있게 재정투자가 이루어지고 있는지를 살펴보고자 한다. 2011년도 중앙행정기관 시행계획과 2014년도 시행계획을 비교해 보면 다음과 같다(청소년정책분석평가센터, 2011, 2014a). 제4차 청소년정책(수정·보완)기본계획(이하 4차 계획)의 정책 영역 중 1 청소년의 자기주도적 역량의 예산 규모는 5,399억 원으로 전체 중앙행정기관 예산(2조 1,843억 원)의 25.6%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 5차 계획에 따른 첫 번째 정책 영역은 ‘1. 청소년의 다양한 역량 강화’로 1,806억 원으로 전체 중앙행정기관 예산(6조 5,027억 원)의 2.8%를 차지하고 있는 것으로 나타나 큰 격차를 보여주고 있다.

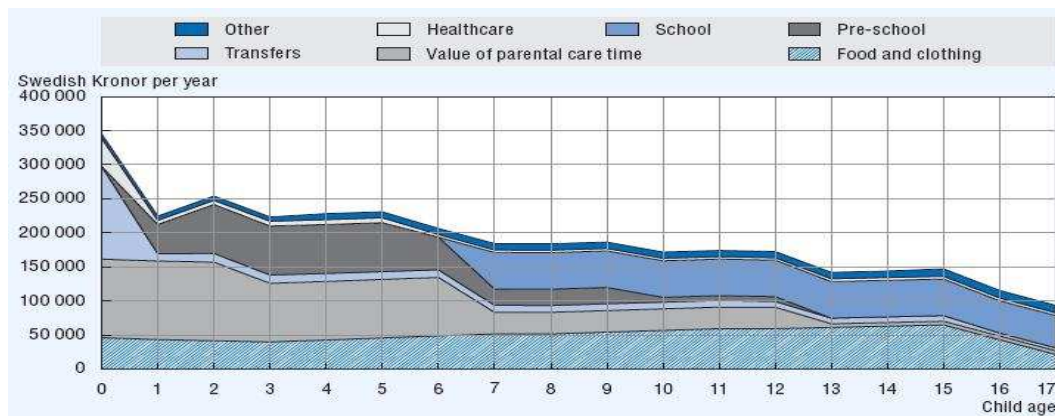


자료 : 청소년정책분석평가센터(2014a). 「청소년정책기본계획 중앙행정기관 시행계획」

[그림 15] 중앙부처·청 청소년정책 영역별 예산 비중

이는 정책 영역 조정이 영향을 미친 측면이 있는데 진로체험 부분이 활동이나 역량강화 예산 영역에서 '3. 청소년의 복지 및 자립지원'으로 옮겨졌는데 5,237억 원에 해당하며 이 부분을 포함하여 4차 계획과 동일한 기준으로 2014년도 예산 규모를 추정해 보면 7,043억 원으로 전체 예산에서 차지하는 비중은 10.8%로 나타나고 있다. 이러한 결과는 전체 사업 영역 중 활동 부분이 차지하는 비중이 절반가량 낮아졌음을 보여준다고 할 수 있으며 2014년도 청소년정책 영역별 예산 비중을 통해 청소년정책이 복지 분야 중심으로 재편되었음을 확인해 볼 수 있다.

균형적인 청소년 정책 추진과 관련하여 살펴볼 부분은 청소년기본법에 명시된 정책 대상인 9세에서 24세까지 재정투자가 균형 있게 이루어지고 있는지를 분석해 보는 것이다. 이와 관련 스웨덴의 사례를 검토해 볼 필요가 있다. Dalman & Bremberg(1999)는 출생 시부터 17세까지 연령별로 중앙정부와 지방정부를 포괄하여 국가의 공식-비공식지출 규모 추이를 분석한 바 있다. 이것은 스톡홀름 지역에 대한 것이었는데 스톡홀름은 약 9백만의 전체 스웨덴인구 중 약 1백 8십만의 0-17세 인구를 가지고 있다. 지출 영역은 음식 및 의복, 부모의 양육시간에 대한 가치, 교통, 취학전 교육, 학교교육, 보건관리, 기타 등으로 이 결과에 의하면 가정 지출은 감소한 반면, 정부의 공공재정지출은 증가하고 있는 양상을 보여주고 있다.



자료 : Dalman & Bremberg(1999)
출처 : OECD(2009)

[그림 16] 스웨덴의 아동·청소년 연령별 공식-비공식 재정지출 규모(1995)

OECD(2009)는 2003년을 기준으로 한국을 포함하여 26개 OECD 국가에 대해서 0-17세까지의 연령대에 대한 단계별 공공 지출 규모를 분석한 바 있다. 연령구분은 세 단계로 이루어졌는데 전기(출생 시부터 5세까지, 5세 포함), 중기(6-11세, 11세 포함), 후기(12-17세, 17세 포함)로 나누어진다. 우리나라는 2003년에 대한 분석결과 전기 공공사회지출비율이 매우 낮은 국가로 평가받았으며(전기 대비 중기 7.50배, OECD 평균 2.06배, 전기 대비 후기 8.94배, OECD 평균 2.30배), 이러한 극단적인 결과는 2000년대 중반부터 취학 전 연령대의 국가 재정 투자로 연결되는 중요한 근거가 되었다. 이에 따라 우리나라 유아교육 중앙정부 예산 2006년 8,242억 원에서 2009년 12,354억 원 증가하였다. 지방교육재정교부금 등 지자체 예산도 같은 기간 329,598억 원에서 436,811억 원으로 증가하였다. 보육사업 역시 큰 증가를 하였는데 중앙정부 및 지방정부 재정 규모는 2006년 17,236억 원에서 2009년 35,738억 원으로 증가하였다. 마찬가지로 9-24세 청소년 예산 확충과 관련하여 연령별 프로파일링을 통한 재정구조의 실체와 문제점을 파악하고 지출 구성 분야별 개선할 부분과 국제적인 비교를 통해 예산 확충의 근거를 마련하는 것이 매우 중요하며 이에 대한 관심과 노력이 뒤따라야 할 것이다.

마지막으로 실질적인 청소년정책 추진과 관련하여 통계자료의 생산과 관리, 활용 전반에 있어서 재정비가 필요하다. 지난 20년간의 청소년정책 성과와 관련하여 핵심적인 사항인 청소년들의 균형 있는 성장과 삶의 질 개선에 있어서 큰 성과를 가져오지 못했다고 볼 수 있다. 이는 여러 가지 요인이 작용한 결과는 아니지만, 과학적인 근거에 입각한(evidence-based) 실질적 청소년정책

추진이 제대로 이루어지지 않았기 때문에 비롯된 측면이 있다. 청소년정책 환경 변화에 적극적으로 시의 적절하게 대응하기 위해서는 과학적 분석(통계) 및 연구에 기초한 청소년정책 수립이 매우 중요하다고 볼 수 있다. 이는 청소년정책과정 및 결과에 대한 영향력 평가로 청소년정책의 효율성을 진단하고 청소년들의 새로운 경향성과 욕구에 따라 정책목표 및 과제를 파악할 수 있는 통계자료를 생산·관리·활용하는 체계를 구축하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

2. 향후 평가 방안

청소년정책기본계획에 대한 평가를 개선하기 위해서 다음과 같은 몇 가지 방안들을 제시해 보고자 한다. 첫 번째로 평가의 기준이 되는 평가지표의 경우 결과지표 이상으로 성과지표를 검토하는 것이 필요하다는 점이다. 예를 들어 저출산고령화대책의 경우 얼마나 많은 예산이 투입되고 많은 사업들이 이루어졌다고 하더라도 합계출산율이 상승하지 않는다면 정책의 목표를 실현했다고 보기 어렵다.

마찬가지로 청소년정책기본계획 역시 비전이나 목표에서 제시한 청소년들의 삶의 질이 얼마나 개선되었는가가 가장 중요한 평가 대상이 되어야 할 것이다. 현재 5차 기본계획에서는 주요 평가지표로 청소년 삶의 만족도를 비롯하여 12개의 지표를 제시하고 있다. 이는 주로 결과지표에 가까우며 평가준거가 분명하지 않고 목표 설정의 근거 역시 뚜렷하지 않다. 여성가족부에서 국회에 제출한 성과계획서 역시 투입이나 결과지표가 대부분이다(여성가족부, 2013)²⁾. <표 7>은 성과 중심의 평가 지표를 예시로 제시한 것이다.

두 번째로 청소년정책 추진방향에 관한 평가가 이루어질 필요가 있다. 이것은 기본계획의 정책 추진의 원칙에 관한 문제로 개별 과제 수준의 평가보다 중요하다고 할 수 있다. 그런데 정작 이에 대한 평가 작업을 찾아보기 어려운 것이 현실이다. 현재 중앙부처와 지방자치단체에 관한 국무조정실의 평가는 기존의 조직 단위에서 과제 단위로 바뀌었으며 부처 간의 칸막이 문제를 해소하기 위해 협업사업에 대한 평가 역시 실시하고 있다. 이러한 흐름과 유사하게 개별 과제 단위로 투입과 산출 지표 중심으로 평가가 이루어지고 있는데 이를 개선하기 위하여 기본계획에서 제시한 정책방향을 평가하는 것이 필요하다. 예를 들어 5차 기본계획에서 제시한 4가지 원칙, 곧 선제적, 포괄적, 균형적, 실질적 정책 추진이 이루어졌는지를 평가해 보는 것이 필요하다고 할 수 있다.

2) 예를 들어서 여성가족부 성과계획서 중 성과목표 IV-1 청소년정책 기반 확대 및 청소년활동 활성화의 성과지표로 청소년정책담당 공무원에 대한 직무교육의 만족도 점수와 청소년 특별회의 및 지도자 대회 만족도 점수('12년 목표 84.5점, '13년 목표 85점)를 제시하고 있다.

<표 7> 청소년 성과지표 예시

지표명	정의	측정방법	평가자료
청소년 역량 수준	청소년에서 성인으로 이행되는 전 과정에서 요구되는 역량	생애학습역량+생활관리역량+진로개발역량+대인관계역량+사회참여역량 등 5개 역량군과 16개 하위역량을 토대로 지수화	한국청소년정책연구원 (청소년역량지수 측정 및 국제비교 연구)
학생 인성 수준	학생들의 인성 수준	자기존중+성실+배려소통+사회적 책임+예의+자기조절+정직용기+지혜+정약+시민성 등 10개 항목 평균점수의 합	교육부(인성수준조사)
아동권리보장 인식도	각각의 생활공간에서 아동이 느끼는 인권보장 정도	아동 권리보장 인식도에 대한 질문에 대해서 존중받는 편이다+매우 존중받는다 응답 비율	한국청소년정책연구원 (아동청소년인권실태 조사)
아동청소년 참여권 보장 수준	아동 및 청소년 관련 문제에 대해서 청소년참여 권리보장 수준	참여권 보장 여부에 대한 질문에 대해서 그런 편이다+매우 그렇다 응답 비율	한국청소년정책연구원 (아동청소년인권실태 조사)
학생의 운영위원회 참여 정도	학교에서 학생들의 운영위원회 참여 비율	참여하여 의견을 말할 수 있다는 응답비율	한국청소년정책연구원 (아동청소년인권실태 조사)
학교에서의 학생 참여 및 존중 수준	학교에서 학생들의 참여와 의견수렴 및 존중을 받는 정도	1) 학교의 규칙, 규정 학생 의견 반영 + 2) 학교규칙 변경 시 고지여부 등 2개 문항 평균 그런 편이다+매우 그렇다 응답비율	한국청소년정책연구원 (아동청소년인권실태 조사)
학교폭력 피해 응답률	학교폭력 피해를 당한 적이 있다고 응답한 비율	학교폭력 피해가 있다고 응답한 비율	교육부[학교폭력실태 조사]
여가활동 및 여가 시설 이용만족도	아동청소년들의 여가활동에 대한 만족도	여가활동 및 시설에 대한 만족도가 만족한다+매우 만족한다 응답 비율	한국청소년정책연구원 (아동청소년인권실태조사)
청소년 동아리활동 참가율	아동청소년들의 동아리활동 참가비율	동아리활동을 하고 있다고 응답한 비율	한국청소년정책연구원 (아동청소년인권실태조사)

<표 8> 중앙행정기관 시행계획 성과목표 달성률

5대 영역	15대 중점과제	성과목표 달성률(%)		
		2013년	2014년	2015년
1. 청소년의 다양한 역량강화	1-1. 청소년 역량증진 활동 활성화	113.5	113.8	114.4
	1-2. 글로벌·다문화역량 강화	115.4	108.1	111.9
	1-3. 청소년의 인성 및 민주시민 교육강화	244.3	147.1	179.8
2. 청소년의 참여 및 권리증진	2-1. 청소년의 참여활성화	203.8	87.0	96.4
	2-2. 청소년의 건강권 보호	118.8	127.1	105.8
	2-3 청소년의 권리증진 기반조성	122.1	336.5	173.9
3. 청소년의 복지 및 자립지원	3-1. 대상별 맞춤형 서비스 강화	104.0	105.6	102.2
	3-2. 위기 청소년 보호지원 강화	143.0	149.7	118.6
	3-3. 청소년(청년) 진로체험 및 자립지원	114.5	104.5	107.8
4. 청소년 친화적 환경조성	4-1. 건강한 가정 및 지역사회조성	114.2	126.2	133.0
	4-2. 안전한 생활환경 조성	131.0	133.3	112.7
	4-3. 건전한 매체환경 조성 및 의식제고	157.3	112.2	343.1
5. 청소년정책 추진체계 강화	5-1. 범부처 정책 총괄조정 기능강화	-	-	-
	5-2. 청소년 자원 인프라 보강	104.3	114.1	124.5
	5-3. 청소년정책 추진 기반 강화	100.0	100.0	125.0
계(평균)		125.7	124.4	129.9

주 : 성과목표가 정성지표인 경우 제외

출처 : 청소년정책분석평가센터(2016). 제5차청소년정책기본계획 이행사항점검 보고서. p. 5.

세 번째로 중앙행정기관과 지방자치단체에서 매년 수립하고 있는 시행계획을 평가하는데 있어서 체계적인 접근이 필요하다. 특히 기본계획의 비전 및 목표와 시행계획의 평가가 서로 밀접히 연관되어 평가가 이루어질 필요가 있다. 현재 중앙부처의 성과목표 달성률은 거의 100%를 나타내고 있는데 그렇다면 기본계획에서 성과 목표로 삼았던 수준에 도달해야 하지만 현실은 그렇지 않은 상황이다. 이에 앞서 개별 부처와 지자체별로 제공한 자료에 대한 체계적인 검토가 이루어져야 한다. 연도별로 중앙부처 및 지자체의 시행계획 자료를 비교 검토해 보면, 연도별 예산 수치 등이 결산과 예산의 차이를 넘어서 큰 편차를 보여주는 경우가 있으며 여성가족부만을 놓고 보더라도 예산액이 국회제출자료 등과 차이를 보여주는 경우도 있다.

<표 9> 청소년들의 주관적 행복감

(단위: 백만원, %)

구분	매우 행복	다소 행복	다소 불행	매우 불행
한국	9.4%	78.0%	11.5%	1.0%
OECD 평균	36.1%	57.0%	5.9%	1.0%

주 : OECD 회원국 중 조사에 참여한 21개국의 결과이며 조사년도는 뉴질랜드는 2004년도, 호주, 핀란드, 이탈리아, 일본, 멕시코, 폴란드, 슬로베니아, 한국은 2005년, 캐나다, 칠레, 프랑스, 독일, 영국, 네덜란드, 스웨덴, 미국은 2006년도, 노르웨이, 스페인, 스위스, 터키는 2007년도임.

자료 : <http://www.worldvaluessurvey.org>

<표 10> 청소년들의 사회적 역량 수준

국가명	신뢰/태도		시민참여		시민지식		전체	
	평균	B점수	평균	B점수	평균	B점수	B점수평균	순위
한국	48.30	0.00	13.00	0.00	565.00	0.91	0.31	21
OECD 평균	58.28		32.82		519.23		0.46	13

주 : 2009년 ICCS 조사에 참여한 국가 중 OECD 가입 22개국을 대상으로 분석함.

자료 : IEA(2009). International Civic and Citizenship Education Study(ICCS)

출처 : 김기현 외(2010)

마지막으로 비전과 목표 수준에서 설정한 성과 목표는 국제적인 수준에서 설정하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 공신력 있는 성과지표 구축과 관련하여 세계가치조사의 결과를 활용해 본다면 청소년 주관적 행복감에 대한 응답에서 ‘불행하다’는 응답비율을 OECD 평균 수준으로 낮추는 것을 목표(12.5%→6.9%)로 제시해 볼 수 있다. <표 9>는 5번째 주기 조사(2005-2009)의 결과이며 현재 6번째 주기 조사(2010-2014)가 공개되었고 7번째 주기 조사(2015-2019)가 발표될 예정이다. 조사시점과 평가시점 상의 어려움이 예상된다면 주관적 행복감을 측정한 다른 공신력 있는 자료를 활용할 필요가 있다. 현재 우리나라 청소년들의 사회적 역량이나 사회성이 국제비교 조사에서 낮은 수준으로 나타나고 있는데 이에 대한 성과지표를 설정할 필요가 있다. 청소년들의 균형 있는 성장을 위해 사회적 역량 수준(한국 22개국 중 공동 21위)을 OECD 평균 수준에 도달하는 것을 목표(31점→46점)로 설정해 볼 수 있다. 이와 관련 국제학업성취도 조사 PISA와 국제 시민성 및 시민교육 조사 ICCS가 2015년에 동일하게 실시될 예정이어서 국제적인 비교 평가가 가능할 것으로 보인다.

【참고 문헌】

- 관계부처합동(2012). 제5차 청소년정책기본계획. 서울: 여성가족부.
- 김기현·장근영·조광수·박현준(2010). 청소년 핵심역량 개발 및 추진방안연구 Ⅲ: 총괄보고서. 서울: 청소년정책연구원.
- 김기현·장근영·임희진·김혜영·윤옥경(2011). 제5차 청소년정책기본계획 수립을 위한 연구. 서울: 여성가족부.
- 김기현·장근영 (2012). 차기정부 청소년정책 방향과 과제. 서울: 청소년정책연구원.
- 김창환·엄문영·김기현·김종만·박종효·박현정·이광현·이상돈(2013). 한국의 교육지표·지수 개발 연구 (Ⅱ): 학생역량지수 개발 연구. 서울: 한국교육개발원.
- 여성가족부(2011). 2011회계연도 여성가족부 소관 결산개요. 서울: 여성가족부.
- 여성가족부(2012). 2012회계연도 여성가족부 소관 결산개요. 서울: 여성가족부.
- 여성가족부(2013a). 2012회계연도 여성가족부 소관 결산개요. 서울: 여성가족부.
- 여성가족부(2013b). 2013년도 성과계획서(여성가족부). 서울: 대한민국정부.
- 여성가족부 (2013c). 2013년 청소년관계기관협의회 논의안건(안). 여성가족부 내부자료.
- 여성가족부(2014). 2014년도 여성가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요. 서울: 여성가족부.
- 여성가족부(2015). 2015년도 여성가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요. 서울: 여성가족부.
- 연유식·김경미·이미란(2015). 2015년도 한국 어린이·청소년 행복지수 국제비교연구 조사결과보고서. 서울: 한국방정환재단.
- 청소년정책분석평가센터(2011). 2011년 청소년정책 중앙행정기관 시행계획. 서울: 여성가족부.
- 청소년정책분석평가센터(2012). 2012년 청소년정책 중앙행정기관 시행계획. 서울: 여성가족부.
- 청소년정책분석평가센터(2013). 2013년 청소년정책 중앙행정기관 시행계획. 서울: 여성가족부.
- 청소년정책분석평가센터(2014a). 2014년 청소년정책 중앙행정기관 시행계획. 서울: 여성가족부.
- 청소년정책분석평가센터(2014b). 2014년 청소년정책 지방자치단체 시행계획. 서울: 여성가족부.
- 청소년정책분석평가센터(2016). 제5차 청소년정책기본계획 이행사항점검 보고서. 여성가족부 내부자료.

Dalman, C. and S. Bremberg (1999). Hur satsar vi på barnen? Insatser för barn och ungdom i Stockholms länmätt i kronor [Which resources are available for children?], Centrum för Barn- and ungdomshälsa, Huddinge.

OECD(2009). Doing Better for Children. Paris: OECD.

Rychen, Dominique Simon and Salganik, Laura Hersh(2003). Key Competencies for a Successful Life and a Well-Function Society. Cambridge: Hogrefe & Huber Publishers.

Youthpolicy.org (2104). The State of Youth Policy in 2014. Youth Policy Press.
http://www.youthpolicy.org/library/wp-content/uploads/library/2014_State_Youth_Policy_2014_En.pdf.

주제발표1



청소년의 다양한 역량 강화

손병덕

(한국청소년학회 부회장)

5차 청소년정책기본계획 『청소년의 다양한 역량강화』 부분 평가 및 정책 연구의 방향 제안

손 병 덕

(한국청소년학회 부회장)

청소년역량강화 정책은 1-3차 청소년육성 5개년계획 기간 동안 청소년 여가활동 형태로 추진되다가 2005년 제정된 청소년활동진흥법과 국가청소년 위원회를 추진 기반으로 제4차청소년정책 기본계획 시기부터 비로소 청소년활동을 위한 제도적 지원 아래 청소년역량 개발을 주요 정책 목표로 하는 청소년활동정책이 시작되었다고 볼 수 있다(표 1 참고).

<표 1> 청소년육성 5개년 계획 상 청소년활동, 청소년 역량분야 정책 발전

구분	제1차청소년육성 5개년계획 (1993~98)	제2차청소년육성 5개년계획 (1998~2002)	제3차청소년육성 기본계획 (2003~2007)	제4차청소년 정책기본계획 (2008~2012)	제5차청소년정책 기본계획 (2013~2017)
주요 사업	〈5개 부문〉 1) 가정과 학교의 역할 증대 2) 청소년보호 및 선도 3) 건전한 청소년 활동의 지원 4) 청소년 교류 확대강화 5) 국민 참여 확산 및 추진 체제 강화	〈5개 부문〉 1) 청소년의 권리보장과 자율적인 참여기회 확대 2) 청소년이 주체가 되는 문화체육중심의 수련활동 체제 구축 3) 국제화 정보화 시대의 주도능력 배양 4) 청소년의 복지증진 및 자립지원 5) 가정과 지역사회의 역할 강화와 참여확산	〈5개 부문〉 1) 청소년 권리신장 및 자발적 참여 기반 구축 2) 주5일제 대비 창의적청소년활동 여건 조성 3) 취약계층 청소년복지 지원 강화 4) 청소년건강 보호 및유해환경 정화 5) 추진체제 정비 및 범국민적 참여 확산	〈4대 정책과제〉 〈4대 분야〉 1) 청소년의 자기주도적 역량 증진 2) 가족기능 및 사회안전망 강화 3) 건강하고 안전한 성장환경 조성 4) 청소년정책 추진체계 정비	〈5대 정책과제〉 1) 청소년의 다양한 역량강화 2)청소년 참여 및 권리증진 3)청소년 복지 및 자립지원 4) 청소년 친화적 환경조성 5) 청소년정책 추진체계 강화
주무 부서	문화체육부 청소년정책실	문화관광부 청소년국	문화관광부 청소년국 국가청소년위원회	여성가족부	여성가족부

이처럼 청소년활동, 역량분야는 지난 청소년정책의 핵심영역으로 자리매김해왔고, 청소년 분야 관련시설에서도 대부분을 차지할 정도로 중요한 정책영역이다. 과거 오랫동안 청소년활동, 역량 분야는 청소년활동 공간제공과 같은 양적 시설확충과, 관련 프로그램 개발, 청소년수련활동인증제와 청소년지도자역량강화와 같이 양적확대에 초점을 맞추어 온 경향이 있었다. 그러나 최근 미래를 준비하는 청소년역량개발 중심의 청소년활동정책으로 변화하고 있는 것은 고무적인 일이다.

제5차 청소년정책기본계획에서는 지식기반사회진전, 글로벌경쟁보편화, 저출산·고령화 등 정책 환경 변화에 선제적으로 대응하기 위한 청소년 역량강화가 중요(청소년의 지적역량은 (OECD 36개국 중 2위, 공동체 참여와 사회적 협력도를 보여주는 사회적 상호작용 역량은 35위에 불과)하다는 평가를 기반으로 청소년의 다양한 역량강화 과제 세부 사업을 1-1. 청소년 역량증진 활동 활성화(① 청소년역량지수 개발, ② 청소년시설인프라 확대 및 역량강화, ③ 학교-지역사회협력 등을 통한 체험활동 강화, ④ 청소년 희망카드 도입, ⑤ 청소년 문화예술 활동 활성화, ⑥ 청소년 자원봉사 및 기부문화 활성화, ⑦ 자기 주도적 체험활동 확산 추진), 1-2. 글로벌·다문화 역량강화(① 모든 청소년의 다문화 감수성 함양, ② 다문화 프로젝트 추진, ③ 한민족 청소년 네트워크 구축, ④ 청소년 국제교류 프로그램 다원화, ⑤ 남북한 청소년 교류기회 활성화를 위한 기반조성 및 상호이해증진, 1-3. 청소년의 인성 및 민주시민 교육 강화 (① 인성교육 및 품성계발 지원체계 강화, ② 청소년 언어순화 프로그램 개발 및 보급, ③ 청소년 민주시민교육 강화, ④ 건강한 또래문화 형성을 위한 또래상담 활성화) 등 특히 사회적 역량강화를 중점과제로 설정하고 추진해오고 있다.

정부는 작년 메르스 여파 등으로 인해 정책여건이 어려운 데도 불구하고, ‘청소년활동종합사이트 (youth.go.kr, 집 주변 활동기관 찾기, 참여활동 기록관리, 예약기능 등 청소년, 학부모 시각에서 구현) 전면 개편 (’ 15.10월), 청소년활동 안전을 종합 지원하기 위한 ‘청소년활동안전센터’ (일일 기상상황, 신고·인증수련활동, 종합 안전점검·평가 결과 등 정보 제공, ’ 15.4월), 학교 밖 청소년 지원을 위한 법적·제도적 기반(「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률(’ 15.5월)」 시행, 학교 밖 청소년 지원센터 운영(202개소) 마련 등의 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다.

올해는 이러한 정책적 기반을 바탕으로, 청소년이 미래 핵심 인재로 성장할 수 있도록 자유학기제 전면 시행에 따른 직업·진로 체험활동 활성화 등을 중점 추진하고 있어 이 또한 긍정적인 평가를 할 수 있다.

또한 정부는 이와 같은 청소년정책과제들이 체계적으로 실시되고 있는지 점검하기 위하여 2015년 2월 청소년기본법 개정을 통하여 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 청소년 정책기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립해야 될 뿐 아니라 시행계획에 따른 추진실적을 제출하고 그에 따른

평가 결과를 차 년도 시행계획에 반영하도록 하였다³⁾. 즉, 기존에는 청소년 기본계획에 따라 연도별 시행계획만을 수립, 시행하도록 되어있어서 중앙부처 및 지방자치단체는 시행계획만 여성가족부에 제출하도록 하였으나 올해 2016년에는 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 본격적으로 시범평가를 실시한 뒤 평가지표를 최종 확정하여 2017년부터는 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 본격적인 청소년시행계획추진실적 분석 및 평가업무를 시작할 예정이다(표 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 참고).

<표 2> 중앙정부부처 청소년 정책 시행계획 자체 평가지표

구분	평가항목	평가기준
정책이행점검	1. 사업추진성과의 극대화	1-1. 성과지표의 추진실적 및 증가율
		1-2. 성과지표의 목표치 및 달성률
	2. 사업추진과정의 효율화	2-1. 예산집행 실적
		2-2. 사업계획변경 및 담당조직 변경 등 사업환경 변화

<표 3> 중앙정부부처 청소년 정책 시행계획 대표 사업별 평가지표

구분	평가항목	평가기준
정책형성(30)	1. 계획수립의 적절성(15)	1-1. 사전분석·의견수렴의 충실성(5)
		1-2. 성과지표 및 목표치의 적절성(10)
	2. 정책기반 확보 수준(15)	2-1. 추진체계의 충실성(5)
		2-2. 자원 배분의 적정성(10)
정책집행(35)	3. 추진과정의 효율성(25)	3-1. 추진일정의 충실성(10)
		3-2. 유관기관·정책과의 연계성(10)
		3-3. 모니터링 및 상황변화 대응성(5)
	4. 정책확산 노력 수준(10)	4-1. 정책소통·홍보·교육의 충실성(10)
정책성과(35)	5. 정책성과 및 효과성(35)	5-1. 성과목표 달성도(20)
		5-2. 정책 효과성(15)

3) □ 「청소년기본법」의 개정(제14조, 2015.2.3)에 따라 여성가족부장관은 관계 중앙행정 기관 및 지자체가 수립·시행하는 청소년정책시행계획의 추진실적을 분석·평가하여 청소년정책 수행에서 책무성을 확보하고, 평가결과를 다음 연도 시행계획에 반영하도록 함.

□ 청소년정책시행계획에 대한 평가를 통하여 체계적이고 효율적인 청소년정책 추진 및 총괄·조정을 위한 기초자료 확보

- 평가수행기관 : 청소년정책분석평가센터

- 평가항목 : 제5차 청소년정책기본계획('13-'17) 5대 정책영역상의 중점과제를 대표하는 지표로 평가 (여가부 14개, 지자체 17개 지표)

- 평가방법 : 대상기관, 평가 매뉴얼에 따른 자체평가 실시 → 센터, 자체평가 실적 분석 및 검증(1차 서면평가) → 센터(평가위원단 활용), 현지실사 및 의견 수렴 등(2차 실사평가)

<표 4> 청소년정책기본계획에 따른 성과지표 구성

영역	중점과제	성과지표
1. 청소년의 다양한 역량 강화	1. 청소년 역량증진 활동 활성화	1) 청소년시설 1개소 당 청소년 인구 수
	2. 글로벌 다문화 역량 강화	2) 청소년수련시설의 청소년이용률
	3. 청소년의 인성교육 강화	3) 청소년 체험활동 참여자 만족도

<표 5> 지방자치단체 청소년정책 시행계획 대표사업별 평가지표

구분	평가항목	평가기준
정책형성(35)	1. 계획수립의 적절성(20)	1-1. 사전분석·의견수렴의 충실성(5)
		1-2. 지역 특성에 따른 차별성(5)
		1-3. 성과지표 및 목표치의 적정성(10)
	2. 정책기반 확보 수준(15)	2-1. 추진체계의 충실성(5)
정책집행(30)	3. 추진과정의 효율성(20)	2-2. 자원 배분의 적정성(10)
		3-1. 추진일정의 충실성(5)
		3-2. 유관기관·정책과의 연계성(10)
		3-3. 모니터링 및 상황변화 대응성(5)
정책성과(35)	4. 정책확산 노력 수준(10)	4-1. 정책소통·홍보·교육의 충실성(10)
	5. 정책성과 및 효과성(35)	5-1. 성과목표 달성도(20)
		5-2. 정책 효과성(15)

<표 6> 17개 광역지방자치단체의 청소년정책 기본계획에 따른 성과지표 구성

영역	중점과제	성과지표
1. 청소년의 다양한 역량 강화	1. 청소년 역량증진 활동 활성화	1) 청소년수련시설 설치율
	2. 글로벌 다문화 역량 강화	2) 청소년수련시설의 청소년이용률
	3. 청소년의 인성교육 강화	

<표 7>지방자치단체 예비평가 지표(안)

구분	평가항목	평가지표
성과	청소년의 다양한 역량 강화	청소년수련관 설치율
		청소년문화의집 설치율
		청소년체험활동 참여자 만족도
	청소년의 참여 및 권리 증진	청소년참여위원회 설치율
		청소년운영위원회 설치율
	청소년의 복지 및 자립 지원	지역사회청소년통합지원체계(CYS-Net) 활성화 정도
		학교밖 청소년지원센터 설치율
		학교밖 청소년 지원 프로그램 수혜 청소년 사회진입률/학업복귀율
	청소년 친화적 환경 조성	청소년유해환경 적발건수
	청소년정책 추진체계 강화	청소년전담부서 운영 여부
청소년수련시설 청소년지도자 배치율		
청소년상담복지센터 청소년지도자 배치율		
가점	청소년정책 확산 노력 수준	제도개선 및 정책도입 우수사례
		청소년정책 홍보 우수사례

<표 8> 중앙행정기관 대표사업 평가 일정

주요 업무	일정
1. 시행계획 수립지침 및 시행실적 평가지침 배포	2016년 12월 31일까지
2. 부처별 대표 사업의 선정 통보 및 확인	2016년 12월 31일까지
3. 부처별 전년도 시행실적 및 해당년도 시행계획 제출	2017년 2월 말까지
4. 부처별 대표 사업에 대한 여성가족부와 전문평가단 평가	2017년 3월 말까지
5. 평가결과 확정 및 우수 기관 선정	2017년 4월 중

<표 9> 지방자치단체 개별사업 자체평가 일정

주요 업무	일정
1. 시행계획 수립지침 및 시행실적 평가지침 배포	2016년 12월 31일까지
2. 기초 지자체 실적 취합 및 시·도 단위 자체 평가 수행	2017년 1~2월 중
3. 지자체별 전년도 시행실적 및 해당년도 시행계획 제출	2017년 2월 말까지
4. 지자체별 자체 평가 결과 검토 및 종합	2017년 3월 말까지
5. 평가결과 확정 및 우수 기관 선정	2017년 4월 중

다만, 현재와 같은 체험활동 참여를 통하여 정부가 계획하고 있는 청소년의 실질적인 역량개발이 이루어지고, 자신이 선택한 역량개발 방향이 지속적이고 체계적으로 개발되고 있는가에 대한 청소년활동 성과관리는 미흡한 점이 있다. 청소년으로 하여금 청소년의 인권을 기반으로 한 자기결정 권리를 따라 자신에게 맞는 구체적인 자기역량개발이 가능하도록 하여, 청소년의 삶의 질 개선이 담보되는 청소년활동을 위하여 다음과 같은 사항에 대해 고려할 필요가 있다.

첫째, 우리나라의 청소년 활동은 “청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화 활동 등 다양한 형태의 활동”을 의미하며(청소년기본법 제3조), 수련활동(청소년 시기에 필요한 기량과 품성을 함양), 교류활동(다양한 교류를 통하여 공동체의식 등을 함양), 문화 활동(문화적 감성과 더불어 살아가는 능력을 함양)을 통하여 성취하도록 제시되어 있다(청소년활동 진흥법 제2조). 이것이 제 5차 청소년 기본계획 역량개발영역에 반영되어 있다고 생각한다. 따라서 시도 단위의 청소년 사업 계획을 수립하는 과정에서 사업과 청소년정책 기본계획에 나타난 청소년 역량과의 관계를 설정하도록 하여야 하고 중앙행정기관 및 지방자치단체의 청소년정책 추진성과 분석·평가에서 실제 달성 여부를 확인할 수 있도록 하여야 할 것이다. 한국청소년정책연구원에서 이미 다양한 수준의 청소년역량 관련 지표들을 개발하여 왔으므로 청소년 정책과 청소년 활동의 효과성을 점검하는 도구로 시행하는 것이 필요하다. 현재는 시도의 청소년정책 역량강화 시행계획과 성과지표는 정량적인 것에 초점을 맞추고 추진성과수련시설확충과 개보수, 운영지원, 문화예술 활동 동아리 활동개최 및 지원 실적, 저소득계층/소외계층 대상 프로그램 운영지원, 국제교류 실적 확인만 하고 있는 실정이다⁴⁾. 물론, 도구들의 실제사용에 문제점이 있을 수 있겠으나 일지도, 신뢰도를 확인하면서 사용한다면 문제를 최소화 하면서, 청소년역량강화 정책의 시도현장 실행여부를 점검하고 개선하는데 유용할 것으로 판단된다.

둘째, 예산집행에 있어서도 청소년시설 등 인프라 구축중심의 예산집행보다 지역사회에서 청소년의 역량개발을 위한 청소년활동 개발(청소년육성기금사업공모전, 청소년수련활동 인증제 외에 추가적인 동기부여가 필요)이 이루어지고 성과가 있는 사업에 대해 사업비지원을 강화하는 방안이 요청된다.

셋째, 학교와의 협력적 관계형성이 필수적이므로 청소년활동기관인증제 실천성과를 점검하는 노력이 필요하다. 현재는 인증프로그램 운영기관 및 청소년 참여확대와 같은 참여성과확보에 치중하는 것으로 보인다. 인증 받고자 하는 프로그램에 역량을 측정하기 위한 지표설정과 타당성, 그리고 그 성과를 검증하는 형태로 청소년활동기관인증제를 청소년역량과 연계하는 노력이 필요하다.

4) 부산광역시, 2015년도 청소년정책시행계획(제5차/2013-2017 청소년정책기본계획) 참고.

셋째, 제5차 청소년 기본계획에서 강조하는 청소년 역량강화를 확대하기 위하여 협력, 연계하도록 지방자치단체, 청소년시설, 학교 체험활동 담당자와 청소년지도사들이 청소년정책 기본계획, 시도 청소년 사업계획, 청소년 역량의 개념, 청소년역량개발 측정지수의 프로그램 적용방법, 성과측정 방법 등을 교육 받고 적용능력을 강화하는 전문성강화방안이 마련되어야 한다.

마지막으로, 청소년 역량 성과지표를 국제비교가 가능한 형태로 발전시켜 우리나라의 청소년역량이 국제수준으로 도달하고 유지될 수 있도록 하는 노력이 지속되기를 기대한다. 이미 한국청소년정책연구원에서 민주시민역량 등 국제비교 및 지원체계 개발연구가 이루어져 왔으므로 연구한 내용들을 실제 청소년역량강화 정책에 적용시키는 방안들을 찾아야 할 것이다.

주제발표2



청소년 참여 및 권리 증진

김영인

(미래를여는청소년학회 회장)

제5차 청소년정책기본계획 평가와 향후 방향 모색 -청소년 참여 및 권리증진 영역을 중심으로-

김 영 인

(미래를여는청소년학회 회장)

1. 청소년정책(육성)기본계획에서 ‘청소년 참여 및 권리’ 영역의 의의와 변화

세계인권선언, 대한민국헌법, 유엔아동권리협약, 청소년헌장 등을 종합적으로 고려하면 청소년은 대한민국이라는 정치·사회공동체의 구성원이자 국가 이전의 인간으로서 존엄성을 지닌 도덕적 존재이다. 이러한 규범론적인 접근을 떠나 현대에 들어 사회의 발전과 통합의 관점에서도 청소년의 구성원적 지위와 인간으로서 존엄성은 보편적으로 인정되고 있다. 이러한 흐름을 반영하여 우리 청소년정책기본계획에서도 청소년의 구성원적 지위와 인간으로서 존엄성을 확인하고 실현하기 위해 청소년의 참여와 권리 보장을 강조하고 있다. 청소년정책기본계획에서 강조하고 있는 청소년의 참여는 정치·사회공동체의 현재 구성원으로서 청소년의 주체화와 자원화를 실현하기 위한 것으로 시민권 차원의 의의를 지니고, 청소년의 권리는 최소한의 인간다운 삶을 실현하기 위한 것으로 인권 차원의 의의를 지닌다.

제5차청소년정책기본계획(이하 제5차계획) 상의 청소년의 참여와 권리 영역을 살펴보기 전에 그 이전의 청소년기본(육성)계획에서 청소년의 참여와 권리 영역에 대한 입장이 어떻게 변화되어 왔는지를 살펴볼 필요가 있다. 제5차계획은 그 이전 계획들의 연장선상에 있는 것이어서 제5차계획의 청소년 참여와 권리에 대한 평가와 이를 바탕으로 한 향후 방향 모색을 위해서는 이러한 흐름과 변화를 파악하는 것이 도움이 될 수 있기 때문이다. 주지하다시피 1991년 수립된 한국청소년정책기본계획, 1993년 제1차 청소년육성5개년계획은 문제와 보호 관점에서 벗어나 전체 청소년을 대상으로 조장적인 정책이념과 방향, 정책영역과 과제 등을 수립하려고 한 긍정적인 측면은 있었으나 청소년 참여와 권리를 주목하지 않은 한계를 지니기도 한다. 청소년 참여와 권리가 주목을 받고 강조되기 시작한 것은 1998년 수립된 제2차 청소년육성5개년 계획이다. 이후 이러한 기조는 대체적으로 이어져 왔다고 할 수 있다. 제2차 계획 이후의 청소년기본(육성)계획에 나타난 ‘청소년 참여와 권리’에 관련된 내용을 간략히 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 청소년기본(육성)계획의 청소년 참여와 권리 부분 비교

	제2차청소년육성5개년계획(1998~2002)	제3차청소년육성기본계획(2003~2007)	제4차청소년정책기본계획(2008~2012)	제5차청소년정책기본계획(2013~2017)
비전, 목표 등	오늘의 구성원으로서 청소년의 주체적인 삶(비전)	참여, 소통, 체험(이념)	—	청소년의 자기주도적참여와 권리증진(목표)
과제구성	5개중점추진과제, 20개중분류과제, 146개세분류과제	5대정책과제, 22개중분류과제, 57개세분류과제	4대영역, 12대중점과제, 100개세부과제	5대영역, 15대중점과제, 75개세부과제
과제내용	중점추진과제 : 청소년의 권익증진과 자율적인 참여확대, 1개(20%) 중분류과제 : 청소년의 정책참여기회확대, 청소년의 자생자율활동지원, 민주시민의식을 함양하는 청소년봉사활동생활화, 청소년권익과 시민권의 신장, 4개(25%) 세분류과제 : 37개(25.3%)	정책과제 : 청소년권리신장 및 자발적 참여기반구축, 1개(20%) 중분류과제 : 청소년정책참여기회확대, 청소년의 시민·자치권 향상, 청소년 자율봉사활동 강화, 3개(13.6%) 세분류과제 : 6개(10.5%)	영역 : -, 0개(0%) 중점과제 -, 0개(0%) 세부과제 : '시민역량증진 및 인성교육강화' 중점과제 내에 5개(2.5%)	영역 : 청소년참여 및 권리 증진 중점과제 : 청소년참여 활성화, 청소년의 건강권보호, 청소년의 권리증진기반 조성 세부과제 : 13개(17.3%)

* 제2차에서는 추진제제 정비를 별도로 구분하고 있어 이 부분은 중점추진과제 등의 분류에 포함하지 않음

<표 1>에서 보듯이 청소년의 참여와 권리에 관한 내용은 제2차에서 제5차의 모든 청소년정책(육성)기본계획에 담겨 있다. 그렇지만 청소년 참여와 권리에 관련된 정책기본계획의 내용이 일관적, 누적적, 나선형적, 발전적이라고 하기는 어렵다. 양과 내용적인 측면에서 제2차 계획이 가장 충실했다고 볼 수 있으며, 제4차 계획은 매우 부실했다고 할 수 있기 때문이다. 국가정책과 이에 대한 기본계획은 집권세력의 정치이념, 시대정신, 당 시대의 각 정치·사회집단의 역학관계와 역량 등을 반영하여 만들어지는 것이라는 점을 감안한다 하더라도 계획서 상의 청소년 참여와 권리 부분 내용은 일관적이고 발전적이라고 보기 어렵다. 일관성과 지속성이 없는 청소년 참여 및 권리 정책은 성공하기 어렵다. 기본계획 상의 청소년 참여와 권리 정책의 일관성, 지속성을 위해 청소년은 성장세대라는 점을 감안하여 청소년 참여와 권리 정책에 대한 최소한의 기본적인 사회적 합의를 만들어 내기 위한

노력이 필요하고 이를 위한 기본적인 비전과 데이터, 프레임워크와 연구소가 만들어 내야 한다. 우리 사회보다 먼저 민주주의를 발전시키고 청소년 참여와 권리에 대한 이론과 정책을 만들어낸 나라들의 사례를 다양하게 조사하여 참고할 필요도 있겠다.

2. 제5차 청소년정책기본계획의 ‘청소년 참여 및 권리증진’ 영역의 평가

먼저 제5차계획의 참여 및 권리 영역 체계를 검토하면, 독립된 영역으로 체계를 형성하고 있으며 구체적으로 현황 및 문제점-정책방향-중점과제-세부과제로 되어 있고, 세부과제에는 정책추진 중앙부서가 명기되어 있다. 제4차계획에서는 별도의 독립된 체계를 갖지 못하고 자기주도적 역량 영역의 시민역량과 인성교육 중점과제 하에 5개 세부과제로 위치했던 점에 비해서는 진일보한 것이라 평가할 수 있으나, 체계상 참여와 권리 분야에서 이전의 기본계획과 연계될 수 있는 접점이 없어, 형식체계 상 지금까지 기본계획의 실행을 통한 성과를 계승하고 문제점을 보완하기 어려운 점은 아쉽다. 또 청소년 참여 및 인권과 관련한 시대정신과 환경의 변화에 대한 분석을 심층적으로 할 수 있는 형식체계도 없다.

내용을 검토하면, 중점과제 세 부분은 참여 활성화, 건강권 증진, 권리증진 기반으로 되어 있어 참여, 권리, 기반의 균형을 어느 정도 맞추고 있으나 내용 위계의 불균형과 기반 조성에서 참여 부분이 누락된 점은 아쉬운 부분이다. 내용 위계의 불균형은 중점 과제의 참여 활성화에 비해 건강권 보호는 청소년 권리 중 하나의 요소인 점에서 비롯된다. 권리증진 기반 조성에서 연예인 기본권 보호 강화, 소비자로서 청소년 권리 보호 강화는 기반 조성이라는 범주와 부합성이 떨어지는 점이 있다. 더 문제인 것은 청소년 연예인 기본권 보호 강화가 세부과제가 되어 있는 반면, 사회적 약자이며 오늘날 우리 사회에서 점점 그 관심의 비중이 커지고 있는 다문화청소년이라고 불리는 이주청소년, 이주민자녀 청소년, 그리고 장애청소년, 취약계층 청소년의 참여와 권리에 대한 정책계획은 없다는 점이다. 이들 청소년에 대한 참여와 권리 정책기본계획이 없다는 점은 우리사회의 현황과 미래 비전에 대한 통찰이 결여된 점에서 비롯된 것이라 해도 과언이 아닐 것이다. 마지막으로 제4차계획에서 신규 세부과제로 진행되었던 청소년 지역사회 변화운동 지원과 학교 자치활동 활성화가 제5차계획에 내용적으로 연계 계승되지 않은 점은 유엔아동권리협약 이행권고 취지나 지역사회 중심의 청소년참여 활성화라는 시대정신을 감안할 때 아쉽다. 이 두 과제는 여전히 중요한 가치를 지닌다. 제4차계획에서 완성되지 않았다는 점에서 더욱 그러하다.

3. 청소년정책기본계획의 ‘청소년 참여 및 권리 증진’ 방향 모색

제6차 계획 수립을 앞두고 있다. ‘청소년 참여와 권리 증진’ 영역에서 뿐만 아니라 청소년정책 전반에서 시대정신과 환경변화, 청소년의 요구 등을 정확하게 파악하여 토대로 삼고 제5차계획의 성과를 계승하고 부족한 점을 보완하여 실효성 있는 청소년정책기본계획을 수립할 수 있길 기대한다. 이러한 기대의 실현을 염원하면서 ‘청소년 참여 및 권리 증진’을 위한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

참여와 권리 증진에 관련된 정책기본계획 수립의 기본적인 프레임을 만들어 이것을 지속적으로 사용할 필요가 있다. ‘청소년 참여와 권리’는 세계적으로 보편화되어 있는 정책 영역이며 이 분야에서 우리의 정책은 아직도 해결해야 할 과제가 많아 정책기본계획의 기본적인 영역으로 지속되어야 하며 제4차계획에서처럼 생략되어서는 안된다. 이를 전제로 참여와 권리 영역의 기본계획 수립의 프레임은 참여와 권리 환경변화와 시대정신 분석, 전 차 기본계획 중 참여와 권리 영역 평가, 참여와 권리 정책이념과 방향, 중점 과제(참여 영역, 권리 영역, 참여와 권리 증진 기반)로 하여 기본계획의 차수와 관계없이 지속되도록 하여 내용과 성과를 비교할 수 있도록 하여야 한다.

청소년기본법에 따른 청소년 범위는 9~24세이다. 참여와 권리 측면에서 볼 때 이들을 한 층으로 묶기에는 생애발달주기에 따른 요구가 다르다. 따라서 이들의 층을 세분화 하여(이들터면 전기, 중기, 후기 등) 각각의 층에서 중점적으로 요구하는 내용을 중심으로 맞춤형 참여와 권리 정책기본계획을 수립할 필요가 있다. 이와 관련하여 최근에 제기되고 있는 청년층의 요구에 대한 정치권과 정부의 반응도 주목할 필요가 있다. 여기의 청년층은 우리가 후기청소년이라 부르는 집단도 포함되어 있으며 그 이후 성인 진입기에 있는 연령층이 포괄되어 있다. 청년은 선거권을 지니고 있어 잠재적인 정치적인 영향력이 매우 높을 수 있으며 최근 사회경제적 여건의 변화에 따라 안정적으로 성인기에 진입하지 못함으로써 사회 정치적인 불만이 가중하고 있고 이를 바탕으로 집단적 정체성을 형성해가고 있는 중이라고 할 수 있다. 이러한 집단적 정체성의 형성은 정치권에 영향을 미쳐 청년발전기본법안 발의 등의 구체적인 법제도, 정책 등의 성과를 도출해 내고 있기도 하다. 성인 진입기에 있는 청년층의 상당 부분을 청소년정책으로 흡수할 수 있어야 하며 이를 위한 기민한 대응이 정책연구원과 학계에서 있어야 한다. 참여와 권리 정책에 있어서도 이들에 대한 연구와 대안이 있어야 한다. 후기 청소년을 확대하여 지금 논의되고 있는 청년층의 상당 부분을 흡수할 수 있어야 한다. 참여와 권리 정책에서 전기 중기 청소년은 주로 권리의 증진에, 후기 청소년은 주로 참여의 증진에 초점을 둘 수도 있을

것이다. 그리고 이들을 위해 정치와 경제 참여 부분도 비중 있게 다룰 필요가 있다.

지금까지 참여와 권리 영역에서 관심을 기울이지 않았던 다문화청소년, 장애청소년, 취약계층청소년들에 대한 참여 및 권리 정책기본계획이 수립되어야 한다. 이들이 참여와 권리 정책에서 소외될 때 오늘날 서구사회의 외로운 늑대 현상에서 보듯이 사회통합과 평화에 저해요인이 될 수 있다. 참여와 권리 정책에서 비주류집단 청소년의 주류화가 필요하다.

세부과제의 구체성과 실효성을 높여야 한다. 세부과제를 추상적인 몇 마디의 어구로 나열하기보다는 구체적인 내용을 제시하여야 하며 이에는 산출지표와 성과지표가 포함되어야 한다. 5년의 기본계획이 실행되고 난 다음에 구체적으로 어떤 산출과 성과가 나타나야 하는지를 보여주어야 한다. 이렇게 될 때 올해 실시된 중앙행정기관사업성과평가와도 실효성 있게 연결될 수 있다. 또 세부과제의 실효성을 높이기 위해 정책추진체계를 구체화해야 하며 기본계획 수립 시에 긴밀하게 협의하고 계획안을 공동으로 만들어야 한다. 정책은 집행부서에서 취지대로 실행될 때 비로소 실효성을 가지게 된다. 이런 점에서 지방자치단체, 지역사회 수준의 집행기구 등의 참여도 필요하다. 참여와 권리 분야의 중점과제, 세부과제 수립 시에는 이에 관련되는 정책추진부서의 참여가 보장되어야 하고 촉진되어야 한다. 여기에 하나 더 덧붙이자면, 참여 및 권리 분야 기본계획 수립 시에 청소년들의 참여가 적극 장려되어야 한다.

지역사회 중심의 참여와 권리 증진이 활성화될 수 있는 정책계획이 수립되어야 한다. 지역사회는 청소년의 생활의 장이고 청소년의 참여와 권리를 지원할 수 있는 구체적인 자원들이 있는 곳이다. 청소년 참여와 권리 실현의 구체적인 플랫폼이라고 할 수 있다. 이 플랫폼에서 청소년 참여와 권리가 유기적으로 의미 있게 증진되려면 지역사회에 있는 참여와 권리에 관련된 다양한 자원들을 코디네이터 할 수 있는 센터가 필요하다. 지자체, 학교, 청소년시설과 단체, 시민단체 등을 연결할 수 있는 청소년 참여와 증진 허브가 필요한데 이를 청소년활동진흥센터가 맡도록 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

주제발표3



청소년 복지 및 자립 지원

방은령

(한국청소년복지학회 회장)

제5차 청소년정책기본계획 정책과제 세부내용 평가 및 향후 과제

- 청소년복지 및 자립지원 영역을 중심으로 -

방 은 령

(한국청소년복지학회 회장)

‘청소년정책 기본계획(이하 기본계획)’ 은 성공적인 청소년정책의 핵심요소이다. 지난 20여 년 동안 청소년정책 기본계획이 4차에 걸쳐 수립되고 시행되면서, 오늘날 청소년정책의 근간이 되는 제반 제도와 인프라가 구축되었으며, 정책대상 ‘청소년’ 도 문제 중심에서 모든 청소년으로 확대되어, 청소년들도 이제 우리사회 주요 구성원이 되었다. 또한 이들의 건강한 성장과 행복한 삶의 실현이 정책의 주요 목표가 되면서 제 5차 기본계획(2013~2017)에서는 ‘청소년이 행복한 세상, 청소년이 꿈꾸는 밝은 미래’ 를 비전으로 제시하였다. 정책과제의 기본방향을 선제적, 실질적, 포괄적, 균형적 정책으로 제시했던 제5차 기본계획은 올해로 시행 4년째를 맞고 있으며, 이제 수립 당시의 목표를 향해 하나씩 결실을 맺어야 할 단계에 와 있다. 이러한 시점에서 한국청소년정책연구원이 관련학회와 함께 제 5차 기본계획에서 시행한 정책과제들을 검토하는 시간을 마련한 것은, 매우 시의적절하다고 할 것이다. 남은 기간 동안 관련 정책 사업들이 효과적으로 시행되고, 목표달성에 성공하여, 향후 청소년정책의 방향을 정확하게 제시할 수 있도록 지혜가 모아지는 귀한 자리가 되길 기대하며, 이에 발표자는 제5차 기본계획 정책과제 5영역 중 세 번째 영역인 ‘청소년복지 및 자립지원’ 에 관해 몇 가지 의견을 드리고자 한다.

1. 5대 영역 정책과제의 하나 : ‘청소년복지 및 자립지원’

제5차 기본계획에서 ‘청소년 복지 및 자립지원’ 은 매우 비중이 큰 정책과제이다. 3차와 4차 기본계획에서 위기청소년통합지원을 위한 기반조성과 지역사회 청소년안전망 기능을 강화한 정부는 빈곤층, 요보호 아동, 중도입국청소년, 학교 밖 청소년, 청년실업률, NEET 족의 추후 지속적인

증가를 예측하였고, 이에 대한 맞춤형 선제적 대응과 범부처간의 종합적인 지원체계구축의 필요성을 시사하였다(관계부처 합동, 2013). 그 후 이러한 문제를 선제적으로 대응하기 위해 5차 기본계획 수립 시 ‘청소년복지 및 자립’을 5대 정책과제의 하나로 설정하였고, ‘대상별 맞춤형 서비스강화’ ‘위기 청소년 보호지원강화’ ‘청소년(청년) 진로체험 및 자립지원’을 중점과제로 선정하였다. 이는 4차 기본계획 시행 평가 결과를 토대로 추후 발생할 사회변화 및 수요를 예측하여 수립한 것인데, 5차 기본계획을 시행한지 3년이 지난 오늘날, 정부의 당시 예상은 적중하여, 결과적으로 영역3의 수립과 중점과제의 방향은 적절했다고 판단된다.

2. 중점과제별 세부과제 및 관련사업

제5차 기본계획에서 수립한 ‘청소년복지 및 자립지원’ 영역의 중점과제별 세부과제는 모두 22개이며(표1), 2013, 2014, 2015년도 중앙행정기관에서 시행한 사업내용은 표2, 3과 같다⁵⁾.

<표 1> 청소년복지 및 자립지원 영역(영역 3)에서의 중점과제별 세부과제

중점과제	세부과제
3-1. 대상별 맞춤형 서비스 강화	3-1-1. 다문화가족 청소년의 건강한 성장을 위한 지원확대 3-1-2. 이주배경 청소년맞춤형 지원을 통한 사회적응강화 3-1-3. 저소득 장애 농산어촌 청소년복지서비스 강화 3-1-4. 한 부모 및 조손 가정 청소년 한 부모 지원확대 3-1-5. 요보호 아동자립지원 강화 3-1-6. 정서적 행동적 장애 청소년 치료재활서비스 지원 3-1-7. 취약계층 맞벌이 가정청소년 방과후 지원기능 강화
3-2. 위기청소년 보호지원강화	3-2-1. 지역사회 청소년통합지원체계 확대 3-2-2. 위기 청소년 선제적 발굴 체계구축 3-2-3. 학업중단 청소년 맞춤형 서비스 강화 3-2-4. 가출 청소년 가정 복귀 등 보호지원 3-2-5. 소년원 출원 청소년사회복귀 지원강화 3-2-6. 학대피해아동 청소년 예방 및 보호지원확대 3-2-7. 위기 취약계층 청소년자립역량 강화 3-2-8. 위기 청소년특별지원강화

5) 2013년도와 2014년도는 시행한 내용을 중심으로, 2015년도는 시행계획을 중심으로 작성함

중점과제	세부과제
3-3.청소년(청년) 진로체험 및 자립지원	3-3-1. 지역사회 청소년 직업체험장 추진 3-3-2. 청소년진로교육활성화 3-3-3. 청소년직업체험활동 강화 3-3-4. 청소년(청년) 창업 취업지원 3-3-5. 청소년(청년) 주거지원 3-3-6. 청소년(청년) 진로, 자립지원 멘토링 네트워크 구축 3-3-7. 네트워크 기반 직업훈련 도입 등 직업체험 환경여건 강화

*관계부처 합동 (2013). 제5차 청소년정책 기본계획(2013~2017). p. 66 의 내용을 재구성함

표 2와 표 3을 보면, 청소년복지 및 자립지원영역에서의 세부과제별 사업은 그 동안 주무부서인 여성가족부 외, 11개의 부처에서 함께 시행된 것을 볼 수 있다.⁶⁾ 이것은 대상별 맞춤형 복지서비스, 다양한 유형의 위기 청소년들에 대한 선제적 대응, 청년 실업 해결과 진로설계를 위한 범부처 차원의 종합적인 지원체계구축의 필요성을 강조한 5차 기본계획의 방향과 부합되는 것이다.

세부과제별 사업내용을 살펴보면, 먼저 주무부서인 여성가족부의 경우, 대상별 맞춤형 서비스강화(3-1)와 위기청소년 보호지원강화(3-2)에서 관련 사업이 비교적 균형 있게 시행되었다. 그러나 청소년(청년) 진로체험 및 자립지원(3-3)에서는 진로교육활성화(3-3-2), 직업체험활동강화(3-3-3), 창업취업지원(3-3-4) 관련 사업만 시행되었을 뿐, 나머지 세부과제에서는 관련 사업이 거의 시행되지 않았다.

대상별 맞춤형 서비스 강화에서도 저소득 장애 농산어촌 청소년복지서비스 강화(3-1-3)와 요보호 아동자립지원(3-1-5) 관련 사업은 시행되지 않았고, 위기청소년 보호지원강화에서도 학대피해아동 청소년 예방 및 보호지원확대(3-2-6) 관련 사업은 거의 시행되지 않았다(표 2 참조). 그러나 2013, 2014년도에 시행되지 않았던 청소년(청년) 진로체험 및 자립지원에서의 지역사회 청소년 직업체험장 추진(3-3-1)과 청소년(청년) 진로 자립지원 멘토링 네트워크 구축(3-3-6) 관련 사업이, 2015년도에 들어서서 시행된 것은, 비교적 고무적인 일이라고 할 수 있을 것이다.

6) 여성가족부, 교육부, 통일부, 법무부, 국방부, 고용노동부, 보건복지부, 문화체육관광부, 국토교통부, 농림축산식품부, 경찰청, 중소기업청

<표 2> 영역3 세부과제별 여성가족부 시행 사업수(예산책정사업수, 성과사업수)*

영역 3	세부과제	사업 (예산, 성과)		
		2013	2014	2015
3-1. 대상별 맞춤형 서비스 강화	3-1-1.	3(1,2)	3(1,1)	2(2,2)
	3-1-2.	1(1,1)	1(1,1)	1(1,1)
	3-1-3.	—	1(0,1)	—
	3-1-4.	1(1,1)	1(1,1)	1(1,1)
	3-1-5.	—	—	—
	3-1-6.	1(1,1)	1(1,1)	1(1,1)
	3-1-7.	1(1,1)	1(1,1)	1(1,1)
3-2. 위기청소년 보호지원강화	3-2-1.	1(0,1)	1(0,1)	1(1,1)
	3-2-2.	1(1,1)	1(1,1)	1(1,1)
	3-2-3.	2(2,2)	2(0,2)	2(2,2)
	3-2-4.	1(1,1)	1(1,1)	1(1,1)
	3-2-5.	1(1,1)	1(0,1)	1(1,1)
	3-2-6.	—	—	—
	3-2-7.	1(0,1)	1(0,1)	1(1,1)
	3-2-8.	1(1,1)	1(1,1)	1(1,1)
3-3. 청소년(청년) 진로체험 및 자립지원	3-3-1.	—	—	1(1,1)
	3-3-2.	1(1,1)	1(1,1)	1(1,1)
	3-3-3.	2(1,1)	1(0,1)	1(1,1)
	3-3-4.	2(2,2)	1(1,1)	1(1,1)
	3-3-5.	—	—	—
	3-3-6.	—	—	1(1,1)
	3-3-7.	—	—	—

*여성가족부 2013, 2014, 2015 시행계획에서 원자료를 인출하여 발표자가 구성함

한편 표 3은 세부과제별 여성가족부 외, 관련부처가 시행한 사업수를 제시한 것이다. 앞서 여성가족부의 시행이 미비했던, 3-1-1에서는 교육부가, 3-1-5에서는 보건복지부가 관련 사업을 시행하였고, 3-2-6에서는 보건복지부, 3-3-1에서는 교육부와 고용노동부, 3-3-5에서는 교육부와 국토교통부, 3-3-6에서는 고용노동부와 보건복지부, 3-3-7에서는 교육부, 고용노동부 및 중소기업청이 각각 관련 사업을 시행하였다.

<표 3> 영역 3 세부과제별 관련부처 시행 사업 수(예산책정 수, 성과사업수)*

영역3	세부 과제	사업명(예산, 성과)		
		2013	2014	2015
1. 대상별 맞춤형 서비스 강화	3-1-1	교1(1,1)**	교1(1,1)	교1(1,1)
	3-1-2	교1(0,1)/법1(0,1)/국방1(0,1)	교1(0,1)/법1(0,1).국방1(1,1)	교1(1,1)/법1(1,1)/국방1(1,1)
	3-1-3	교2(2,2)/문2(2,2)/보1(1,1)	교3(3,3)/문2(2,2)/농1(1,1)/ 보1(1,1)	교3(3,3)/문2(2,2)/농1(1,1)/ 보1(1,1)
	3-1-4	-	-	-
	3-1-5	보1(1,1)	보1(1,1)	보1(1,1)
	3-1-6	-	-	-
	3-1-7	보1(1,1)	보1(1,1)	보1(1,1)
2. 위기 청소년 보호지 원강화	3-2-1	-	-	-
	3-2-2	-	-	-
	3-2-3	교1(1,1)/고1(1,1)	교1(0,1)/고1(1,1)	교1(1,1)/고1(1,1)
	3-2-4	교1(1,1)/국토1(1,1)/경찰청1 (0,1)	교1(0,1)/국토1(1,1)/경찰청1 (0,1)	교1(1,1)/국토1(1,1)/경찰청1 (0,1)
	3-2-5	법1(1,1)	법1(1,1)	법1(1,1)
	3-2-6	법1(0,1)/보1(1,1)	보1(1,1)	보1(1,1)
	3-2-7	통1(1,1)/법2(0,2)/고1(1,1)	통1(1,1)/법2(0,2)/고1(1,1)	통1(1,1)/법2(0,2)/고1(1,1)
	3-2-8	-	-	-
3. 청소년 (청년) 진로 체험 및 자립 지원	3-3-1	교1(1,1)/고1(1,1)	교1(1,1)/고1(1,1)	교1(1,1)/고1(1,1)
	3-3-2	교1(1,1)	교1(1,1)	교1(1,1)
	3-3-3	교1(1,1)/법2(0,2)/고1(1,1)	교1(1,1)/법2(0,2)/고1(1,1)	교1(1,1)/법2(0,2)/고1(1,1)
	3-3-4	교1(1,1)/고2(2,2)/중소1(1,1)	교1(1,1)/고1(1,1)/중소1(1,1)	교1(1,1)/고2(2,2)/중소1(1,1)
	3-3-5	교1(1,1)/국토1(1,1)	교1(1,1)/국토1(1,1)	교1(1,1)/국토1(1,1)
	3-3-6	고1(0,1)/보1(1,1)	보1(1,1)	보1(1,1)/고 1(1,1)
	3-3-7	교1(1,1)/고1(1,1)/중소1(1,1)	고1(1,1)/중소1(1,1)	교1(1,1)/고2(2,1)/중소1(1,1)

* 여성가족부 2013, 2014, 2015 시행계획에서 원자료를 인출하여 발표자가 구성함

** 여(여성가족부), 교(교육부), 통(통일부), 법(법무부), 국방(국방부), 고(고용노동부), 보(보건복지부), 문(문화체육관광부), 국토(국토교통부), 농(농림축산식품부), 경(경찰청), 중소(중소기업청)

이상을 종합하면, 세부과제별 관련 사업은 여성가족부와 그 외 관련 중앙행정기관이 참여하여 시행해 왔으며, 이것은 범 부처 간 종합적인 지원체계를 구축해 온 과정이라고 볼 수 있을 것이다.⁷⁾

3. 사업 예산의 규모와 내용

제5차 기본계획에서의 청소년복지 및 자립지원 영역의 예산은 전체 예산의 약 90%를 차지하고 있다. 표 4를 보면 2013, 2014, 2015년도 영역 3의 사업 수는 전체사업수의 약 25% 내외이지만, 예산은 전체의 83.0%~89.5%에 이르고 있다⁸⁾. 또한 영역 3에서 가장 예산이 많은 중점과제는 ‘대상별 맞춤형 서비스 강화(3-1)’이며, 관련사업 예산은 무려 5조 원이 넘는다(표 5). 그러나 구체적인 내용을 살펴보면, 이 중 교육부의 ‘저소득 장애 농산어촌 청소년복지서비스 강화(3-1-3)’ 사업예산이 3조7천억원~4조6천억원에 이르고, 실제 내용은 ‘초중고 교육비 지원’과 대학생 ‘국가장학금지원’이 전부인 것으로 나타났다. 즉, 대상별 맞춤형 서비스 강화(3-1) 사업의 주된 내용이 교육비 혹은 등록금 지원에 대부분 한정된 것이다. 따라서 단순히 예산 규모만을 놓고, ‘청소년복지 및 자립지원’ 영역의 성과를 논하거나, ‘대상별 맞춤형 서비스 강화(3-1)’ 과제의 성과를 논하는 것은 적절하지 못할 수 있다.

그 외 보건복지부의 ‘취약계층 및 맞벌이 가정 청소년의 방과 후 지원기능강화(3-1-7)’ 사업도 3천억 원에 가까운 예산을 집행하고 있으나, 그 내용은 모두 지역아동센터 운영지원금인 것으로 나타났다(여성가족부, 2013a, 2014a, 2015a).

한편, 고용노동부의 경우, 학업중단청소년맞춤형 서비스강화(3-2-3)와 위기취약계층 청소년자립 역량강화(3-2-7)사업에 매년 3천억 원에 가까운 예산을 집행하고, 청소년창업 및 취업 (3-3-4)사업에도 2천억 원이 넘는 예산을 확보하여, 대상별 직업훈련과 진로취업지원 프로그램을 운영하는데 사용하고 있었다(여성가족부, 2013a, 2014a, 2015a).

이상의 내용을 종합하면, 청소년복지 및 자립지원 전체 예산 약 6조 원 중에서, 약 90 %인 5조 4천억 원은 교육부와 보건복지부 및 고용노동부의 예산인 것을 알 수 있다.⁹⁾ 주무부서인 여성가족부의 경우, 시행계획 전체 예산은 매년 조금씩 증가하고 있으나¹⁰⁾, 그 규모는 전체 예산 대비 약 5.2%

7) 해당부처의 관련 사업 내용이 세부과제와 실제로 얼마나 부합되는지 보다 면밀히 검토할 필요가 있다.

8) 2013, 2014년도는 시행한 예산이며, 2015년도는 시행계획에서 제시된 예산이다.

9) 2015년도 시행계획 예산 규모를 보면, 전체 예산 6,757,718(백만)원 중, 교육부가 4,892,698(백만)원, 문화체육부가 342,394(백만)원, 보건복지부가 337,230(백만)원, 고용노동부가 546,814(백만)원, 등 4개부서 예산이 6,119,136(백만) 원을 차지한다.

10) 2013년 259,721(백만)원, 2014년 290,993(백만)원, 2015년 351,786(백만)원

(2015년 기준)에 불과하였다. 그럼에도 불구하고 여성가족부의 청소년복지 및 자립지원 예산은 2015년 기준 225,070(백만) 원으로서, 여성가족부 시행계획 전체 예산 중 약 64%를 차지하여¹¹⁾, 주무부서에서도 청소년복지 및 자립지원 영역은 5대 영역 중 예산 규모가 가장 큰 것으로 나타났다.

한편 관련 중앙행정기관이 시행한 일부사업들은 세부과제와의 부합성이 다소 부족한 것으로 나타났다. 한 예로 여성가족부의 청소년 창업 취업 지원 사업(3-3-4)의 경우, 2015년 기준 예산이 ‘영역 3’ 전체 예산의 약19.8%(44,579백만 원)를 차지하고 있으나, 실제 사업내용은 ‘경력단절여성 취업지원’ 인 것으로 나타나, 이것이 세부과제와 어떤 연관성을 갖고 있는지 추후 면밀한 검토가 필요하다고 본다.

<표 4> 전체 대비 청소년복지 및 자립지원 영역 세부과제수, 사업수, 예산 비율

연도	영역3세부과제수/전체 (%)	영역3 사업수 /전체 (%)	영역3예산(단위 백만원)/전체 (%)
2013	22/75(29.3)	60/246(24.3)	4,520,529/5,448,853 (83.0)
2014	22/75(29.3)	60/248(24.2)	6,012,938/6,693,218 (89.8)
2015	22/75(29.3)	61/246(25.2)	6,050,923/6,757,718 (89.5)

*여성가족부의 청소년정책 2013, 2014, 2015 시행계획에서 원자료를 인출하여 발표자가 구성함

<표 5> 2013,2014,2015년도 중점과제별 시행 세부과제수, 사업수 및 예산*

연도	중점과제	세부과제수	사업수	예산 (단위 백만원)
2013	대상별 맞춤형 서비스 강화	7	21	4,921,073
	위기 청소년보호지원강화	8	18	324,723
	청소년(청년)진로체험 및 자립 지원	7	21	523,751
2014	대상별 맞춤형 서비스 강화	7	21	5,109,239
	위기 청소년보호지원강화	8	17	340,728
	청소년(청년)진로체험 및 자립 지원	7	22	562,987
2015	대상별 맞춤형 서비스 강화	7	20	5,147,073
	위기 청소년보호지원강화	8	17	384,953
	청소년(청년)진로체험 및 자립 지원	7	24	528,897

*여성가족부의 청소년정책 2013, 2014, 2015 시행계획에서 원자료를 인출하여 발표자가 구성함

11) 여성가족부 2015 청소년정책 시행계획의 자료를 토대로 산출함

4. 관련 제도 및 추진체계의 변화

제5차 기본계획 시행기간 중 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 아동학대 특례법, 2014)과 학교 밖 청소년지원에 관한 법률(이하 학교 밖 청소년지원법, 2014)이 제정된 것은 ‘청소년복지 및 자립지원’ 영역에서의 주요 성과 중의 하나라고 볼 수 있다. 아동학대특례법은 위기청소년보호지원 강화(3-2)를 위한 제도의 하나로서, 특히 학대피해아동 청소년 예방 및 보호지원확대 (3-2-6)에 기여 할 수 있다. 아동학대특례법은 2016년 5월 일부 개정되어, 올해 11월 시행을 앞두고 있는데, 개정된 법률에서는 아동학대범죄 신고자에 대한 불이익조치 금지(제10조의2), 신고자에게 불이익조치를 한 자에 대한 처벌(제66조의2), 신고자에 대한 보호조치(제10조의3) 등을 신설하였고, 아동학대행위자에 대한 교육·상담 등이 필요한 경우, 이에 대한 특례를 규정하여 아동보호사건으로 처리할 수 있도록 보완하였다(법제처 2016). 보건복지부는 특례법 제정과 시행으로 학대피해아동청소년예방 및 보호지원을 위해 사법적 개입을 강화하였으며, 정부합동종합대책마련, 보호시설 확대¹²⁾, 심리치료 및 교육 등의 사후관리 강화, 고위험군 가정방문을 통한 조기개입, 등의 사업에 24,080(백만, 2015 기준)원의 예산을 투입하였다¹³⁾(여성가족부, 2015a).

또한 학교 밖 청소년지원법은 학교 밖 청소년 지원을 위한 국가와 지방자치단체의 책무를 명시하고, 상담·교육·자립·직업체험 및 취업 지원체계를 마련하며, ‘학교 밖 청소년 지원센터’ 설치·지정 및 학교장의 동 센터 연계의무를 명시하여(법제처, 2016), 중앙행정기관과 지방자치단체의 학업 중단 청소년들에 대한 맞춤형 서비스와 위기청소년보호지원강화 및 진로설계에 기여하도록 제도적인 근간을 마련하였다. 이를 토대로 여성가족부는 학교밖청소년지원센터 꿈드림을 2016년 현재 전국에 202개소를 설치하고 중앙-지역단위 전달체계를 구축하였으며(꿈드림 사이트, 2016. 8. 11), 청소년 한부모를 위한 학업 및 자립지원도 강화하고 있다. 교육부에서도 학업중단 숙려제 내실화 및 WEE 프로젝트 확대운용을 통한 학업중단 예방사업을 진행하고 있으며, 고용노동부의 경우는, 내일배움카드제와 취업사관학교를 위탁운영하여 학교밖 위기 청소년들에게 맞춤형 무료 직업훈련을 실시함으로써 경쟁력을 갖추고 성공적으로 사회진출을 할 수 있도록 자립지원을 하고 있다(여성가족부, 2015a). 그 외, 중학교에서의 자유학기제 도입(2016년 전면 시행)도, 청소년 진로탐색과 설계에서 보다 다양한 맞춤형 지도와 지원이 가능하도록 기여하고 있다(한국교육개발원 자유학기제 지원센터, 2016).

12) 지역아동보호전문기관(2014 50개소-2016 57개소), 학대피해아동쉼터 (2014 36개소-2015 38개소)

13) 2014년 대비 약 2200% 증가

한편, 여성가족부는 2015년 청소년복지지원법을 일부 개정하고¹⁴⁾, 2014년 청소년정책관에 학교밖 청소년지원과¹⁵⁾를 신설하였으며, 2015년 청소년정책위원회를 구성¹⁶⁾하는 등, 일련의 제도적 행정적 변화과정을 통해 보다 효율적으로 청소년복지 및 자립지원사업을 추진하고 있다.

이와 같은 노력 등으로 현재 위기 혹은 취약한 계층의 청소년들은 꿈드림, e청소년, 학교밖청소년지원 사업, 청소년근로보호센터, 등을 통해 학업과 자립을 위한 정보를 공유하고, 불이익을 당하지 않으면서, 종합적인 지원시스템을 통해 실질적인 지원을 받을 수 있는데, 이것 또한 5차 기본계획의 주요 성과라고 할 수 있을 것이다.

5. 향후 과제

지금까지 시행된 5차 기본계획 중 ‘청소년복지 및 자립지원’ 영역에서의 가장 큰 성과는 위기청소년보호지원 관련제도를 보완하고 일부 추진체계에서 범 부처 간 종합적 지원시스템을 구축한 것이다. 이것은 세부과제의 사업을 보다 강력하고 효율적으로 추진할 수 있는 근본적인 힘이 될 수 있다. 실제로 청소년복지 및 자립지원영역에서 주무부서인 여성가족부의 역할과 기능이 가장 두드러진 부분은 바로 ‘위기 청소년보호지원 강화관련 과제’이며, 여성가족부는 교육부, 보건복지부, 법무부, 고용노동부, 경찰청 등과의 부처 간 협의를 통해 이 문제를 종합적으로 접근해왔다. 그러나 이러한 접근은 결코 쉬운 일이 아니며 따라서 그 동안 범 부처 간의 종합적 지원시스템을 통해 청소년정책을 실현해온 여성가족부의 의지와 노력은 높이 평가되어야 할 것이다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고, 지금까지 진행된 5차 기본계획의 시행 내용은 몇 가지 측면에서 아쉬움이 크다.

첫 번째는 시행 사업들이 5차 기본계획의 목표와 영역3의 중점과제 및 세부과제와 얼마나 부합하느냐는 것이다. 5차 기본계획 수립 시 가장 중요하게 인식된 중점과제인 ‘대상별 맞춤형 서비스 강화’의 경우, 교육부의 초중고 교육비와 대학등록금 지원 및 보건복지부의 지역아동센터 운영지원이 사업내용의 많은 부분을 차지하고 있다(청소년 복지 및 자립지원 전체 예산의 약 82%). 특히 요보호 아동

14) 한국청소년상담복지개발원 역할과 기능 조정

15) 여성가족부에서 청소년복지 및 자립지원을 담당하는 부서는 청소년 자립지원과(청소년 복지정책 총괄, 위기청소년 사회안전망·상담·통합지원, 가출청소년보호지원, 청소년상담복지센터 운영, CYS net 운영, 청소년동반자 프로그램 운영, 청소년쉼터 운영 등)와 학교 밖 청소년지원과(학교 밖 청소년 지원을 위한 정책의 기획·종합, 학교 밖 청소년 지원센터운영, 이주배경청소년 지원, 청소년 특별지원, 청소년특별지원사업, 학교밖 청소년 지원센터 지정, 운영, 학교밖 청소년건강검진 사업 등)이다.

16) 정부 관련 부처 및 민간위원으로 구성

자립 지원 강화(3-1-5)와 정서적 행동적 장애청소년 치료재활서비스 지원(3-1-6) 사업은 상대적으로 취약하여, 대상별 맞춤형 서비스 강화라는 본래 취지와는 달리 성과는 다소 미약한 편이다. 또한 여성가족부의 시행실적이 가장 미비한 중점과제는 '청소년진로체험 및 자립지원'에 관한 것인데¹⁷⁾, 이 또한 기본계획 수립 시 사회변화와 수요를 예측하여 반영한 중점과제로서, 지금까지의 성과는 다소 실망적이라고 할 수 있다. 여성가족부가 실제 시행한 사업의 내용을 보더라도, 청소년진로교육과 직업체험 활성화를 위한 여대생 대상 진로 컨설팅, 수련시설 진로체험 프로그램 지원, 상담복지센터 진로상담 지원 등이 주를 이루고 있어서, 새로운 사회변화와 수요를 반영한 사업이라고는 판단하기 힘들다. 또한 청소년창업취업지원 사업의 일환으로 추진한 '경력단절 여성 취업지원' 사업과 청소년진로자립지원 멘토링 네트워크 구축관련 사업내용은 세부과제와의 부합성이 다소 부족한 것으로서, 향후 시행사업을 계획할 때에는 세부과제와의 부합성을 반드시 검토하고 사업 취지에 맞는 사업들을 선정해야 할 것이다.

두 번째는 주무부서의 예산 규모에 대한 것이다. 2015년도 시행계획을 기준으로 할 때, 기본계획 전체 예산 대비 여성가족부의 예산은 5.2%에 불과하였다. 물론 이것은 교육부의 장학금 지원금액이 전체 예산의 약 70%를 차지하는 상황에서, 큰 의미를 부여할 필요는 없으나, 여성가족부의 2015년도 시행계획예산이 351,786(백만)원이라는 숫자 자체가 청소년정책 주무부서로서의 여성가족부의 역할을 매우 제한하게 된다. 현재와 같은 상황에서는 대부분의 기본계획 사업을 타 부처를 통해서 시행할 수밖에 없는데, 이것은 결과적으로 사업취지를 충분히 살리지 못한 유사사업들을 관련 사업으로 연결해야하는 난감한 상황을 초래하기 쉽다. 따라서 청소년정책사업이 기본계획 취지에 맞게 효과적으로 시행되려면, 무엇보다 주무부서의 역할과 기능을 강화하여 범 부처 간의 통합적인 지원을 이끌어낼 수 있어야 하며, 그러기 위해서는 주요 정책사업을 선도적으로 이끌어갈 수 있는 예산을 확보하는 것이, 최소한의 요건이라고 할 수 있을 것이다.

세 번째는 위기 취약 계층 청소년의 발굴과 선제적 대응에 관한 것이다. '청소년복지 및 자립지원 영역'에서는 물론, 5차 기본계획의 비전과 목표달성을 위해서 위기청소년들을 발굴하고 선제적으로 대응하는 것은 매우 중요한 일이다. 그 동안 진행된 기본계획에서 가출청소년, 학교 밖 청소년, 학대피해아동청소년 등에 대한 발굴시스템과 이들을 위한 선제적 대응 시스템은 지속적으로 개발되어 왔다. 그러나 현재 발굴과 대응시스템이 얼마나 안정되게 구축되었는지, 또한 어떤 성과가 나타나고 있는지는 거의 파악되지 않고 있는 실정이다. 특히 5차 기본계획에서는 2015년까지 가출청소년과

17) 물론, 진로와 관련된 타부처에서 관련사업들이 시행되었으나, 5차 기본계획에서 새로이 부각된 중점과제인 만큼 주무부서로서의 보다 적극적인 개입을 기대하게 된다.

학교밖 청소년에 대한 발굴 시스템을 마련하고, 2016년도엔 자립지원시스템을 구축하는 것이 주요 목표이나, 아직까지 가시적인 성과는 나타나지 않고 있다. 따라서 이에 대한 실태파악과 원인분석 및 보완작업이 나머지 기간 동안 이루어져야 할 것이다.

지금까지 제 5차 청소년정책 기본계획 정책과제 중 ‘청소년복지 및 자립지원’ 영역에서의 시행사업들을 검토하고, 향후 과제에 대한 몇 가지 의견을 제시하였다. 모든 정책은 사회의 변화와 수요를 반영하여 수립되어야 하며, 청소년정책도 여기에서 예외일 수는 없다. 사회적으로 변화의 속도를 가늠하기 어려운 요즘, 발달적으로 가장 변화의 폭이 큰 청소년들을 대상으로, 5년 동안 시행될 정책의 기본 방향을 설정하고 기본계획에 부합하는 세부사업을 시행하는 것은 결코 쉬운 일이 아닐 것이다. 그럼에도 불구하고 중앙행정기관과 지방자치단체는 기본계획에 부합하고 사회의 변화와 수요를 반영한 사업들을 시의적절하게 시행해 나가야만 한다.

남은 기간 동안 ‘청소년복지 및 자립지원’ 영역에서는 기본계획의 취지에 부합하면서도 사회변화와 수요를 빠르게 흡수하고 현실적으로 도움이 되는 사업들이 계획되고 시행되기를 기대한다. 특히 위기 취약 계층 청소년들을 발굴하고 선제적으로 대응하는 것은, 청소년 복지 및 자립지원 영역은 물론 나머지 영역의 성공적인 목표달성을 위해서도 반드시 해결해야할 과제가 아닐 수 없다. 이에 대한 해결 없이 ‘청소년이 행복한 세상, 청소년이 꿈꾸는 밝은 미래’가 실현되기는 불가능하다는 것을 우리사회 모든 구성원들이 함께 인식하길 바란다.

【참고 문헌】

〈정부자료〉

관계부처 합동 (2013). 제 5차 청소년정책 기본계획 (2013~2017).
여성가족부 (2013a). 제5차 청소년정책 기본계획(2013~2017) 2013년도 시행계획-중앙행정기관 2013.
여성가족부 (2013b). 제5차 청소년정책 기본계획(2013~2017) 2013년도 시행계획-지방자치단체 2013.
여성가족부 (2014a). 제5차 청소년정책 기본계획(2013~2017) 2014년도 시행계획-중앙행정기관 2014.
여성가족부 (2014b). 제5차 청소년정책 기본계획(2013~2017) 2014년도 시행계획-지방자치단체 2014.
여성가족부 (2015a). 제5차 청소년정책 기본계획(2013~2017) 2015년도 시행계획-중앙행정기관 2015.
여성가족부 (2015b). 제5차 청소년정책 기본계획(2013~2017) 2015년도 시행계획-지방자치단체 2015.
여성가족부 (2014c). 청소년백서.
여성가족부 (2015c). 청소년백서.
여성가족부 (2016). 2016 청소년사업안내.

〈관련 사이트〉

꿈드림 <http://www.kdream.or.kr>
법제처 <http://law.go.kr>
사회보장정보원 <http://www.ssis.or.kr>
여성가족부 <http://www.mogef.go.kr>
중앙아동보호전문기관 <http://korea1391.org>
청소년활동정보서비스 e청소년. <http://youth.go.kr>
학교밖청소년지원사업 <http://www.youthlove.re.kr>
한국교육개발원 자유학기제 지원센터 <http://freesem.moe.go.kr>

〈관련 법률〉

아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법
청소년복지지원법
학교 밖 청소년 지원에 관한 법률

주제발표4



청소년 친화적 환경조성

채철균

(한국청소년시설환경학회 수석부회장)

청소년 친화적 환경조성

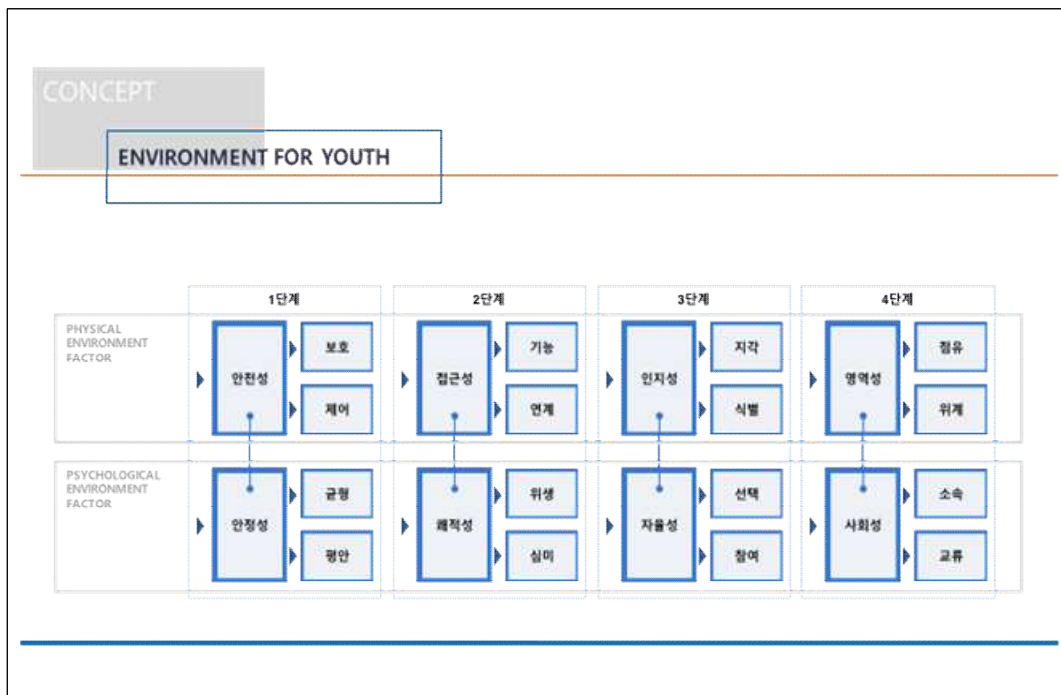
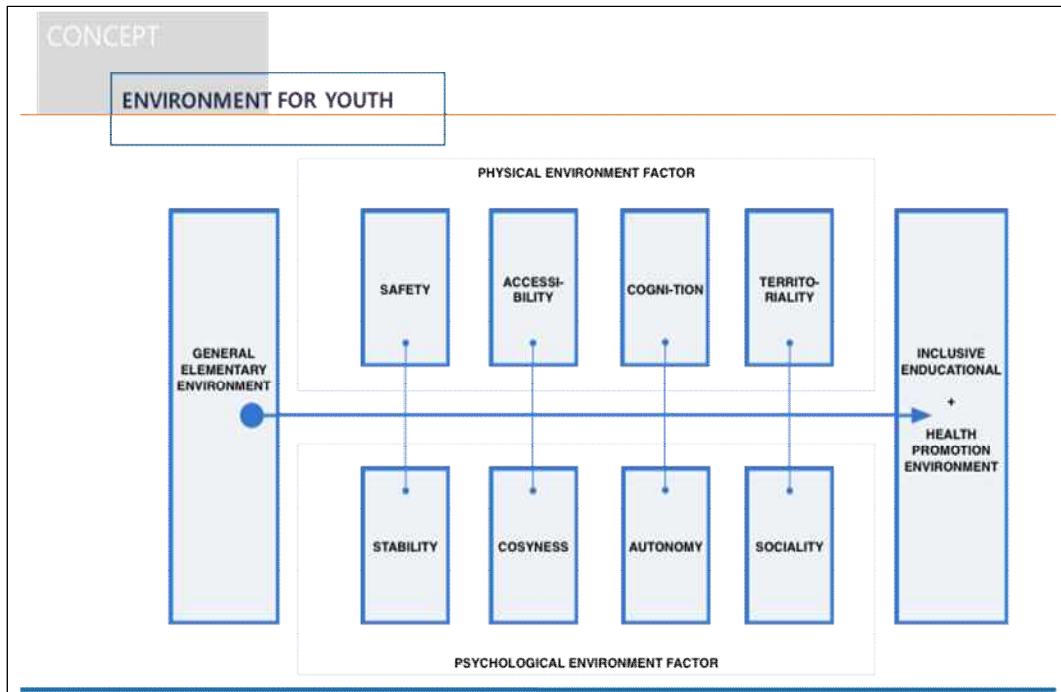
채 철 균

(한국청소년시설환경학회 수석부회장)

1. 제5차 청소년정책기본계획 정책과제 세부내용

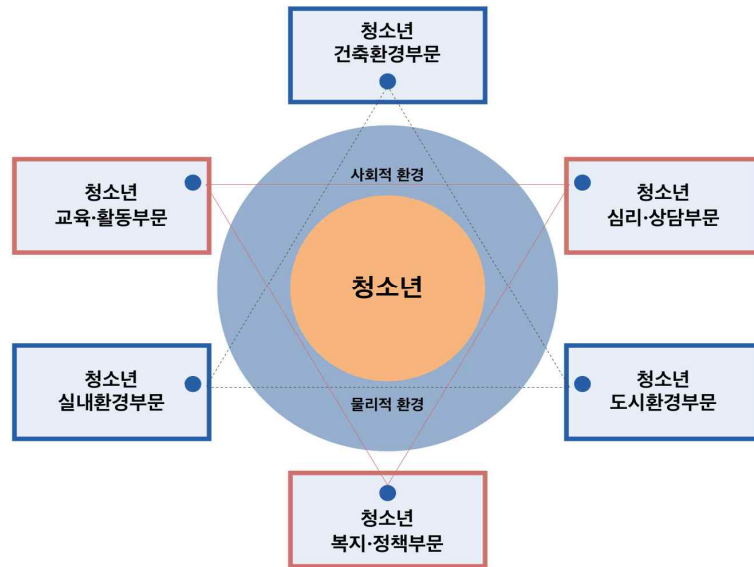
청소년 친화적 환경
4-1 건강한 가정 및 지역사회 조성
4-1-1 청소년통합지원체계(CYS-Net) 중심의 지역사회 아동 및 청소년 종합안전 구축
4-1-2 가족상담 및 가족 공유시간 확대 여건 조성
4-1-3 「청소년이 행복한 마을」 지표 개발 및 선정
4-1-4 도시계획 수립 시 유해업소 최소화 확대 추진
4-2 안전한 생활환경 조성
4-2-1 성범죄 등으로부터 안전한 환경 조성
4-2-2 안전사고 예방 및 안전환경 조성
4-2-3 아동 및 청소년 폭력예방을 위한 지역사회 안전망 구축
4-2-4 학교폭력 예방을 위한 지원 강화
4-2-5 청소년 유해환경 개선 및 감시 강화
4-2-6 비행청소년 예방적·회복적 사법제도 구축
4-2-7 청소년 흡연·음주 예방 및 홍보 강화
4-2-8 유해환경 접촉 피해청소년 치료·재활지원 및 선도·보호 강화
4-3 건전한 매체환경 조성 및 의식제고
4-3-1 유해매체로부터의 청소년 보호
4-3-2 청소년 인터넷 게임 중독 예방 및 해소
4-3-3 청소년 건전매체 이용환경 조성 및 미디어교육 강화

2. 향후 청소년정책 연구의 방향



건강한 환경이란,

인간-정체성, 공간-장소성, 시간-연속성의 상호관계 확립을 토대로 신체적, 정신적 측면에서 건강한 자아성장 및 건강한 사회적 관계형성을 지원하는 환경



4-1 건강한 가정 및 지역사회 조성

- 지역사회중심의 청소년 정신건강증진을 위한 통합환경체계구축 및 시행 (물리적·사회적 측면 통합)
- 지역적 특성을 고려한 청소년 전용 및 고려시설의 필수 및 선택적 환경조성을 위한 가이드 라인 수립 및 시행

4-2 안전한 생활환경 조성

- 청소년 관련 유관기관의 안전환경구축을 위한 가이드라인(인증) 수립 및 시행
- 청소년의 신체적, 심리적, 사회적 측면을 고려한 통시적 환경계획방안 수립 및 시행

4-3 건전한 매체환경 조성 및 의식제고

- 유·무형의 공동생산프로그램을 위한 청소년 자의 활동환경
- 평소년, 부모세대간의 세대 공감 및 활동환경

주제발표5



청소년정책 추진체계

조진우

(한국청소년정책연구원 초빙연구위원)

청소년정책 추진체계

조 진 우

(한국청소년정책연구원 초빙연구위원)

2013년 이후 다양한 법률의 제개정을 통해 청소년정책 추진에 있어 중요한 환경변화가 있었음.

첫째, 2015년 청소년기본법을 개정하여 기존 청소년정책관계기관협의회를 폐지하고 여성가족부에 청소년정책위원회를 설치하여 청소년정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하도록 하고, 매5년마다 수립되는 청소년육성에 관한 기본계획의 체계적인 수립과 집행을 위한 법적 절차를 상세히 명시함. 또한 청소년정책분석평가센터를 지정함으로써 여성가족부는 청소년정책을 총괄·조정하는 부처로서의 수단을 지니게 됨.

둘째, 초·중등학교의 진로교육을 체계적으로 강화하기 위해 2015년 진로교육법 제정되고, 같은 해 올바른 인성을 갖춘 국민을 육성하기 위해 인성교육진흥법도 제정됨. 이 두 법이 주로 학교에 적을 둔 학생을 대상으로 지역사회의 참여와 기여를 명문화하고 있어서 청소년관련 기관과의 연계와 참여가 필요한 분야임.

이와 더불어 자유학기제의 확대, 정착을 통해 청소년활동이 학교의 교과과정과 융합하는 모습을 보임. 지역의 청소년 시설들은 주변 학교들과 연계하여 보다 폭넓은 이용자를 확보할 수 있게 됨.

셋째, 2014년엔 교육부의 기존 학제위주 시스템이 포용하지 못하는 청소년들을 지원하기 위해 학교밖청소년지원법이 제정됨. 이 법을 기반으로 전국에 학교밖청소년지원센터가 설치되었는데, 이 센터는 기존의 청소년상담센터의 업무영역을 확장하는 개념임.

주제와 관련하여 향후 6차 기본계획을 준비하는 측면에서 계획의 분석과 평가에 고려할 수 있는 몇 가지를 제안함.

1. 청소년관련 행정조직

청소년정책분석평가센터에서 수행한 중간점검(2016)에서 계획이행이 부진한 것으로 평가된 청소년관련 행정조직과 관련하여서는 중앙정부에서 청소년정책을 담당하는 여성가족부의 조직체계와 지방정부의 조직체계를 나누어 살펴볼 필요가 있음.

여성가족부의 청소년정책 추진조직과 관련하여 다음과 같은 측면을 우선 검토하는 것이 필요함.

첫째, 현재 6개과 1정책관인 청소년담당부서를 청소년정책실로 승격하고 정책관을 2인으로 확대하는 안이 있음. 그러나 공무원정원과 조직 확대는 특별히 새로운 업무가 발굴되지 않는 한 어려운 실정임을 감안하면 청소년과 관련한 지속적인 업무발굴이 필요한 대목임. 실제로 2015년 학교밖청소년 지원법이 제정되어 학교밖청소년지원과가 신설될 때에도 정원은 증가했으나 과를 순증하지 못하고 기존에 있던 과를 통폐합하여 하나를 줄이고서야 신설이 가능했었음.

둘째, 청소년보호위원회의 기능을 분리하여 업무를 덜어내고 별도조직을 갖추는 것도 안도 검토해 볼 필요가 있음. 청소년보호위원회가 수행하는 유해매체심의 기능은 1997년 ‘청소년보호법’이 제정된 이후 국가청소년위원회가 폐지된 2008년 초까지 독립된 행정위원회가 수행해 오던 기능임.

‘영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률’에 근거하여 영화 및 비디오물과 그 광고·선전물의 윤리성 및 공공성을 확보하고 청소년을 보호하기 위한 목적으로 영상물등급위원회가 민간기구로 운영되는 것과 비교하여 부처의 과조직에 소속된 공무원이 사무를 지원하는 청소년보호위원회는 균형이 맞지 않는 부분이 있음.

셋째, 여성가족부내 대국민서비스업무 전달체계의 융합 모델을 만들 필요가 있음. 예컨대 청소년상담과 청소년활동의 융합, 가족상담과 청소년상담의 융합, 부모교육과 청소년활동의 융합, 가정폭력·성폭력피해자 지원과 청소년사업의 융합, 경력단절여성일자리지원과 청소년직업훈련의 융합 등을 가정해 볼 수 있음.

넷째, 청소년과 연관된 연령별 정책의 재분류 가능성을 검토해 볼 필요가 있음. 연령이 중복되는 아동-청소년-청년정책의 주관부처가 다를 때 발생할 혼란과 중복시비를 미연에 방지하기 위한 논리개발과 사업조정 등을 준비할 필요가 있음.

마지막으로 여성가족부의 명칭과 관련하여 19대 국회에서 통과되지 못한 청소년 추가 정부조직법 개정을 작업을 20대 국회에서도 지속할 수 있으나, 이번엔 앞서 언급한 청년정책과의 조정 등 여성가족부 소관 업무 변화까지 고려하여 검토되어야 할 것으로 보임.

지방자치단체 청소년담당부서와 관련하여서는 지자체 또한 여성가족부가 가지고 있는 어려움들을 모두 겪고 있으므로 여성가족부의 변화와 연계하여 추진하는 것이 필요함.

2. 청소년지도사, 청소년상담사 양성

청소년정책분석평가센터에서 수행한 중간점검(2016) 통계 상 청소년지도사와 청소년상담사(이하 지도사, 상담사로 함) 양성은 수요를 충족하고 남는 수준인 것으로 보임. 앞으로 지도사와 상담사의 역할을 강화하고 변화하는 정책환경에 적응할 수 있는 능력을 함양하기 위해서는 그들의 질적 역량 혹은 수준도 면밀히 분석되어야 할 것임. 특히 그 질적 역량 혹은 수준을 보기 위해서는 복수 자격 취득 여부, 현재 취업 상태, 자격 취득 경로 등 지도사와 상담사 인력의 구조를 분석하는 것이 필요함.

복수자격은 다음 두 가지 측면에서 활성화하는 것이 필요함.

첫째, 지도사와 상담사의 복수 취득이 필요함. 한명의 청소년에게 문제를 해결해 주는 상담과 건강한 성장을 위한 지원은 한 공간에서 동시에 이루어져야 할 것임. 학교의 울타리 안에서 교육과정을 통해 지식전달, 문화적 소양함양, 체력단련, 진로지도 등 다양한 교육이 함께 이루어지듯이 학교 밖에서 제공되는 청소년정책도 종합적으로 전달 될 때 청소년정책이 지향하는 목적이 더욱 분명하게 성취될 것임.

둘째, 향후 사회분야 정책은 고용복지플러스센터와 같이 다양한 분야가 융합하는 방향으로 추진될 가능성이 높으므로 지도사, 상담사가 청소년에 매이지 않고 인접 분야도 감당할 수 있는 능력과 자격을 갖추는 것이 요구됨. 특히 청소년정책은 중앙정부 수준에서 여성가족부의 소관업무이므로 여성가족부의 지역정책수행 조직들, 특히 가족정책을 수행하는 건강가정지원센터와의 연계를 지향하여 필요한 준비를 할 것이 요구됨.

예를 들어 학교밖청소년에 대한 상담을 진행할 때 청소년 당사자 뿐 아니라 부모 등 가족상담도 함께 진행되어야 상담이 목적하는 바를 완전하게 이룰 수 있을 것임. 이때 학교밖청소년센터에 소속된 청소년상담사와 건강가정지원센터에 소속된 가족상담사가 함께 co-work을 할 수도 있지만, 한 사람의 청소년상담사가 가족상담까지 가능한 멀티기능인이라면 대상 청소년사례의 상담이 더욱 효과적으로 이루어 질 수도 있을 것임. 반대로 건강가정지원센터에서 가족상담을 진행하는 가족상담사가 청소년상담도 가능한 멀티기능인이라면 자녀상담이 더욱 효과적으로 이루어질 수 있을 것임.

향후 청소년분야 뿐 아니라 여성가족부 소관업무 내 다양한 자격증간 교류와 복수가격 취득에 대한 논의가 진행되기를 바램. 자격증간 교류와 복수자격 취득이 정착되면 여성가족부내 각 국별로 각각의 소관 법들에 따라 지자체에 설치된 많은 센터들의 업무도 물리적 통합을 넘어 진정한 융합이 가능하게 됨.

.....

토론1

유성렬
(백석대학교)

‘제5차 청소년정책기본계획 정책과제 세부내용 평가 및 향후 청소년정책 연구방향’에 대한 토론

유 성 렬

(백석대학교 교수)

1. 2018년부터 시작되는 제6차 청소년정책기본계획의 수립을 목전에 둔 상황에서 2017년까지 적용되는 제5차 청소년정책기본계획을 바탕으로 지금까지 나타난 성과와 문제점에 대해 살펴보는 것은 보다 나은 제6차 계획을 수립하는데 필수적인 과제임을 감안할 때, 본 세미나의 주제는 매우 중요하면서도 시의적절한 주제임

2. 먼저 김기현 박사님의 발표는 청소년정책기본계획의 법적 근거와 연혁, 제5차 계획의 수립방향(선제적, 포괄적, 균형적, 과학적 근거에 입각한 실질적 청소년정책), 제5차 계획의 비전, 목표, 정책과제, 주요 세부과제 등을 개괄하고, 제5차 계획의 비전 및 목표와 정책 추진방향을 중심으로 구체적인 통계자료를 바탕으로 기본계획에 대한 평가 결과를 제시하고 있음. 이를 바탕으로 김기현 박사님은 향후 청소년정책기본계획 평가의 개선을 위해 ① 결과지표를 넘어서는 성과지표를 검토, ②청소년정책 추진 방향에 대한 평가 시행, ③ 중앙행정기관과 지방자치단체의 시행계획과 기본계획과의 부합성에 대한 면밀한 검토, ④ 성과목표 설정 시 국제적 비교가능성 제고 등이 필요함을 제안하고 있음

3. 청소년의 역량과 관련한 부분에 대한 손병덕 교수님이 제시하는 주요 내용을 살펴보면, 중앙행정기관 및 지방자치단체의 청소년 활동 관련 사업 계획 수립 과정에서 정책의 추진성과 분석을 위해 청소년 역량과 연계해야 하며 실제 측정을 통해 그 달성여부를 확인하는 것이 필요하고, 인프라 구축 중심의 관점을 넘어서 실제 청소년의 역량개발을 위한 청소년 활동 지원, 수련활동인증제에 대한 실천성과 점검, 청소년 분야 인력의 전문성 향상, 청소년역량 성과지표의 국제비교 가능성 제고 등을 주요 개선 사항으로 지적하고 있음

4. 청소년 참여 및 권리증진 영역에 대한 김영인 교수님이 제안하는 개선 내용을 살펴보면, 차수가 거듭되는 상황에서 기존 기본계획과 새로이 수립되는 기본계획 간의 연속성 확보, 특히 청소년 참여와 권리를 기본적인 프레임에 포함하여 지속적으로 활용할 필요, 청소년

연령층을 발달단계에 따라 구분하여 각 단계의 특성에 부합하는 정책기본계획 수립, 취약계층 청소년들을 위한 참여와 권리 정책 수립, 세부과제의 실효성 제고 및 산출성과지표 포함, 기본계획 수립과정에서의 청소년 참여 등이 필요함을 지적하고 있음

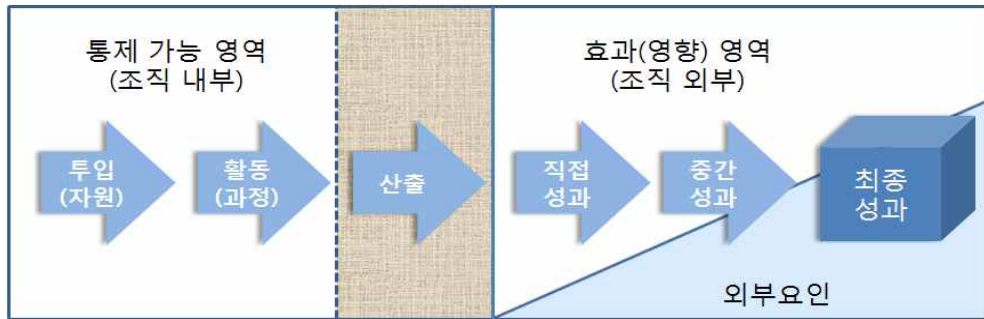
5. 청소년정책기본계획이 다루는 내용의 범위가 상당히 넓은 상황에서 이를 모두 포괄하는 평가 의견을 제시하는 것은 매우 어렵지만, 앞서 발표하신 세 분의 발표 내용을 관통하는 공통주제는 “성과”와 관련한 부분임. 즉 기본계획을 수립하고 추진하는 과정에서 실제 기본계획의 추진 결과를 확인할 수 있는 도구가 필요하며, 이것은 적절한 성과지표의 설정을 통해 가능하다는 점에 대해 공통적으로 지적하고 있음

6. 현재 중앙행정기관 및 지방자치단체의 청소년정책시행계획에 대한 평가가 진행되고 있는 바, 본 토론자도 8개 광역시의 청소년정책시행계획에 대한 평가에 참여하였는데, 모든 광역시에서 공통적으로 나타나는 문제는 바로 이 성과지표의 설정이 적절하지 않다는 것임

7. 성과(outcome) 지표는 특정 정책이나 프로그램의 시행 결과 당초 설정한 목적 혹은 목표가 달성되었는지의 여부를 확인할 수 있는 지표를 의미하는 것이며, 정책 혹은 프로그램의 효과성을 확인하는 도구이나, 실제 정책 현장에서는 주로 투입된 예산이나 인력의 규모, 참여인원 수, 시행 횟수 등 투입(input) 또는 산출(output)의 성격을 지닌 지표를 성과지표로 설정하고 있으며, 이렇게 설정된 성과지표에 대한 성과목표를 거의 대부분이 달성하고 있는 것으로 보고 있음

8. 성과지표 설정이 제대로 이루어지지 않는 첫 번째 이유는 우선 해당 정책이나 프로그램의 목표 설정이 불분명하거나 구체적이지 않다는 것과 관련이 있음. 특히 성과지표의 주요 기능이 정책이나 프로그램의 목표달성 여부를 확인하는 것임을 감안할 때, 목표를 명확하고 구체적으로 설정하는 것은 적절한 성과지표 설정을 위한 선행조건으로 볼 수 있음.

9. 두 번째로 성과지표에 대한 암묵적인 저항이 존재하고 있다는 것도 무시할 수 없는 요인임. 아래 그림에서 나타난 바와 같이 투입이나 과정 뿐 아니라 이러한 투입과 과정의 결과로 나타나는 산출 정도도 실제 정책을 수행하는 주체가 직접적으로 통제할 수 있는 영역 내에 존재하지만, 성과와 관련한 부분은 정책 수행 주체가 직접적으로 통제할 수 있는 영역 외부에 존재하며, 특히 최종성과(예를 들어 청소년의 삶의 질이나 행복감 등 청소년 정책의 궁극적 목표)의 경우에는 관련 정책의 효과 이외에도 많은 외부 요인들에 의해 영향을 받기 때문에, 실제 정책을 수행하는 기관의 관점에서 보면, 아무리 효율적으로 정책을 집행하였다 하더라도 상대적으로 그 효과가 나타나는 정도는 미미할 수 있기 때문에 성과지표의 활용에 대해 소극적인 자세가 나타날 수 있음



출처: Holder(2011), Best Practice and Emerging Principles in Community Indicators.

10. 최근 청소년기본법의 개정에 따라 중앙행정기관 및 지방자치단체의 청소년정책시행계획에 대한 평가가 법적 근거를 갖추게 된 상황에서 청소년정책기본계획의 성공적인 수행을 위해서는 그 주요 내용의 성과를 측정할 수 있는 성과지표를 기본계획에 포함하는 것이 필요함

11. 김기현 박사님이 지적한 바와 같이 제5차 계획에도 12개의 평가지표가 포함되어 있으나 성과지표의 성격에 미치지 못하는 경우가 많고, 목표 설정의 근거도 뚜렷하지 않은 한계를 지니고 있음

12. 이러한 한계를 극복하기 위하여 제6차 계획 수립 시에는 청소년정책기본계획의 비전과 목표의 설정과 더불어 각 영역의 주요 과제별 목표를 가능한 명확하게 설정함으로써 그렇지 않아도 쉽지 않은 적절한 성과지표 도출이 가능하도록 할 필요가 있으며, 위의 그림에 나타난 바와 같이 청소년정책기본계획의 비전과 목표 차원에서의 성과는 “최종 성과”를 중심으로 지표를 구성하더라도, 하위 영역의 세부과제에 대한 성과지표는 가능한 “직접 성과”나 “중간 성과” 차원에서의 지표를 발굴하여 정책 목표와의 논리적 연계성을 최대한 확보할 필요가 있으며, 이를 통하여 성과지표에 대한 기존의 태도 변화를 가져올 필요가 있음

13. 실제 측정 가능한 성과지표 도출을 통하여 청소년정책기본계획의 성공적인 수행을 확인함으로써 청소년정책의 질적인 발전을 도모할 수 있을 것임

.....

토론2

김정일

(충북보건과학대학교)

‘제5차 청소년정책기본계획 정책과제 세부내용 평가 및 향후 청소년정책 연구방향’에 대한 토론

김 정 일

(충북보건과학대학교 교수)

1. 1주제: 청소년의 다양한 역량 강화에 대해서

최근 우리나라를 비롯하여 전 세계적으로 청소년의 참여 및 권리증진에 대한 사회적 주목과 관심이 한층 높아지고 있다. 근대 이후 ‘입시’와 ‘학생’이란 개념에 포섭되어 미래를 위해 현실을 유예할 수밖에 없었던 청소년의 삶을 주목하고, 나아가 그들의 무궁한 잠재력과 개발가능성이 새롭게 조명되면서 촉발된 이 주제는 많은 사회가 응당 풀고 매듭져야 하는 사회적 의제로 설정되기 시작하였다.

청소년은 한 인간으로서 누려야 할 자유와 권리가 있다. 다만 청소년의 발달과정상 미성숙함과 의존적 특성을 고려하여 청소년의 인권을 인식해야 한다. 청소년의 자율적 판단을 존중하되, 일정한 정도의 양육과 보호를 요구할 권리를 갖는다는 관점이다.

청소년의 권리는 자율성을 바탕으로 청소년이 자신의 삶을 성취하고 통제할 수 있는 기회와 능력 그리고 동기를 부여하는 데 있다.

자율과 권리는 천부적인 것이다. 생애기간 동안 사회 속에서 이와 같은 천부적인 요소를 누리려면 끊임없이 합리적인 쟁취와 노력이 있어야 하며 그러기에 청소년기부터 자율성과 권리에 대한 의식은 전 생애의 삶의 질을 결정하는 매우 중요한 요소가 된다.

제5차 청소년정책기본계획(2013~2017년) 관련된 내용으로 시행계획 주요 내용을 보면,

■ 청소년 역량증진 활동 활성화

*공공청소년수련시설 신규건설 및 기능보강 지원

*학교-지역사회 협력 등을 통한 체험활동 강화

- 농어촌 인성학교 지정·운영을 통한 인성교육 활성화

- 방과 후 환경학교 운영 및 학교-민간 연계 환경교육 지원 확대
- 자유학기제 지원을 위한 청소년 진로·직업 프로그램 개발 및 보급 확대

■ 글로벌·다문화 역량 강화

- *한민족 정체성 및 네트워크 형성을 위한 재외동포 및 국내 청소년 교류 확대
- *광복 70주년 기념 남북청소년 역사유적지 탐방 및 분야별 청소년 관심사를 고려한 남북교류 분야 확대 추진

■ 청소년 인성 및 민주시민교육 강화

- *교원 대상 성인지 인권 통합교육 및 성폭력 예방교육 전문 강사 양성 확대
- *어린이·청소년법제관 선정, 다양한 입법 체험활동 제공
- *학생언어문화 개선을 위한 ‘학생 언어문화개선 선도학교’ 선정 운영
- *학교폭력 예방활동 선도를 위한 어깨동무학교 선정 및 ‘친구사랑 동아리’ 운영 확대

발표자께서 발표하신 것처럼 청소년정책과제들이 체계적으로 실시되고 있는지 검토하기 위하여 올해 2016년에는 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 본격적으로 시범평가를 실시한 뒤 평가지표를 최종 확정하여 2017년부터는 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 본격적인 청소년 시행계획추진실적 분석 및 평가업무를 시작할 예정이다.

발표자께서 청소년활동을 위하여 몇 가지 고려할 필요성을 제시하였다. 저도 이에 대해 전적으로 동의하지만, 청소년 역량증진 활동 활성화, 글로벌·다문화 역량 강화, 청소년 인성 및 시민교육 강화 등 중점과제에 대해서 말씀해 주셨으면 하는 아쉬움이 있다.

2. 2주제: 청소년 참여 및 권리 증진에 대해서

제5차 청소년정책기본계획(2013~2017년) 관련된 내용과 발표자의 내용을 중심으로 말씀드리면, 첫째로, 청소년의 정책결정과정 참여를 확대하고 신체적·정신적 건강을 강화하는 한편 근로환경 여건 등 청소년의 권리증진 기반을 적극적으로 조성해야 한다.

둘째로는 발표자가 말씀하신 것처럼 다문화가족, 이주배경청소년, 저소득·장애·농산어촌 청소년 등 대상별 맞춤형 서비스를 강화하고 학업중단·가출 등 위기청소년의 보호와 청소년 진로체험 및 자립지원을 적극 추진해야 한다.

셋째로는, 청소년들의 삶의 질을 높이기 위한 종합적인 사회안전망 구축을 통해 건강한 가정

및 지역사회를 만들고 각종 범죄로부터 청소년 보호를 위한 생활환경과 건전한 매체환경을 조성해야 한다.

넷째로는 청소년정책 총괄·조정 기능을 강화하고 청소년단체 활동 활성화 등 청소년지원 인프라 보강을 통해 청소년정책 발전을 선도할 수 있도록 정책 추진체계를 강화해야 한다.

청소년정책이란 법, 제도, 환경 등을 통하여 청소년들의 삶에 직·간접적 영향을 주는 국가적·공익적 개입을 의미한다. 청소년들의 삶의 질과 행복감에 직결되는 국가정책이기 때문에 시대적 요구와 변화에 따른 정책의 실효성과 지속가능성이 체계적으로 확립되지 않으면 안 된다.

그동안 「제1~4차 청소년정책기본계획」 수립되어 추진되었지만 청소년업무의 주무부서의 잦은 변경과 추진 상황에 대한 제대로 된 평가가 미약했다고 본다.

2008년부터 올해까지의 4차 기본계획 역시도 “꿈을 키우는 청소년, 희망을 더하는 가족, 밝은 미래사회”란 비전을 제시하며 청소년의 자기주도적 역량증진과 청소년친화적 가정, 사회환경 조성은 목표로 추진했지만 여러 면에 되풀이 되는 정책과 빈약한 실효성을 말하지 않을 수 없다.

‘5차 청소년기본계획’은 청소년 정책의 본질적인 부분을 고민하고 실효성과 공감대 형성을 위한 노력들이 다소 보인다. 이번 계획은 “청소년이 건강하고 행복한 대한민국”의 비전과 “청소년역량, 참여, 균형, 안전강화”의 목표를 두었지만 가장 와닿는 key word는 “행복”과 “균형”이 아닌가 생각한다.

행복이란 자기가 하고 싶은 일과 잘할 수 있는 것을 하면서 느끼는 성취감이나 즐거움, 만족감을 얻을 수 있는 심리적 상태를 의미한다. 불안감을 느끼지 않는 가운데 희망을 찾아갈 수 있는 상태가 바로 행복일진대 굳이 OECD 국가 중 청소년들의 행복지수가 가장 낮다는 평가를 말하지 않더라도, 오늘날 청소년뿐만 아니라 국민 모두가 느끼는 무한경쟁체제의 치열함과 그에 따른 스트레스와 정신적 압박 그리고 취업 등 미래사회에 대한 불안심리 등이 만연된 우리사회에서의 희망을 바로 ‘행복’을 어떻게 구현해 나갈 수 있는가?에 맞춰질 수 있다고 본다.



토론3

전명기

(한국청소년활동진흥원)

생애주기적 접근을 통한 통합적 접근의 필요성

전 명 기

(한국청소년활동진흥원 본부장)

1991년 청소년기본법이 제정된 이후 지금까지 청소년과 관련한 사회환경은 매우 큰 변화가 있었다. 인간 수명 연장에 따라 통상적인 세대 구분은 기존의 3세대 사회에서 4~5세대 사회로 전환되고 있다. 이에 따라 UN은 2005년 향후 청소년정책을 기존의 인간발달단계 구분에 기초한 연령분절적 접근(age-separated approach)에서 연령통합적 접근(age-integrated)으로 전환할 것을 제안한 바 있다. 4~5세대 사회를 가정할 때, 생애주기는 대체로 출생에서 부모로부터 독립하는 청년기까지(영유아기, 아동기, 사춘기, 청년기)를 생애전기, 30~40대(생애 중 전반기), 50~60대(생애 중후반기), 70대 이후(생애 후기)로 구분해볼 수 있다.

지금 청소년을 포함한 우리가 살아가는 시대는 산업사회에서 지식정보사회로 전환되는 패러다임 전환의 시대라고 할 수 있다. 이러한 시대적 패러다임의 변화는 단지 경제적 관점에서의 생산 패러다임의 변화만을 의미하지는 않는다. 이미 이러한 패러다임의 변화는 사회적 시스템의 변화와 생활양식의 변화를 가져오고, 개인의 생애주기와 경력에 갖는 의미도 크게 변화였다(전명기, 2007: 67-69). 21세기 사회의 경제사회적 패러다임 전환의 특징은 지식정보화의 급진전, 경제성장을 둔화로 인한 중저성장 시대로의 진입, 경제의 서비스화 등으로 요약할 수 있다. 지식정보사회에서는 무형의 지식자산과 혁신능력이 국가의 경쟁력, 기업의 생산성, 개인의 노동시장지위를 결정하는 핵심요소로 등장한다. 전지구화(globalization)에 따른 무한경쟁 속에서 각 국가는 경쟁적으로 지식기반사회가 요구하는 전문적 숙련을 갖춘 인적 자원을 양성하기 위해 다양한 정책적 노력을 경주하고 있다(남춘호, 2005: 13-15). 다른 한편 급속한 고령화시대로의 진입은 고연령층 노동력의 노동시장 내 포섭을 새로운 시대적 과제로 제기한다. 그런데 교육-노동여가의 경계가 모호해지는 지식정보사회에서 이와 같은 시대적 과제에 대처하는 데 있어 학습기, 취업기, 노후여가기로의 전통적인 연령분절적 체계는 한계를 지닌다(남춘호, 2005: 16-26). 이와 관련하여 생애과정의 변화와 경력 패러다임의 변화는 학교로 상징되는 공교육 제도 중심의 청소년기 성장과 이행(transition) 과정 역시 근본적인

변화가 불가피함을 보여준다. 이제 청소년들에게는 ‘학교’라는 연령분절적인 성장 기반 못지않게 학교 밖(out-of-school)의 삶의 기회가 중요해졌다. 그리고 이에 대한 의도적이고 체계적인 접근이 청소년활동에 대한 관심과 지원이라고 할 수 있다.

이와 관련하여 청소년(youth) 정책의 국제적 동향은 20대 후반과 30대를 포괄하는 방향으로 전환되는 추세를 보이고 있기도 하다. 우리 청소년정책은 현실적으로 보호와 학교 이외의 활동에 중점을 두고 있으나, 새롭게 대두된 청년문제나 청소년의 성인기 이행이 지연되면서 나타나는 고용 문제 등을 해결하기 위한 지원 등에는 특별한 정책 대안이 미흡함을 부인할 수 없다. 따라서 사회적 변화와 새로운 요구를 반영하는 새로운 틀을 모색할 필요가 있다. 그리고 그 새로운 정책적 틀을 모색하는 데 유용한 착안점의 하나가 바로 생애주기적 접근(Life-cycle approach)이다.

생애주기적 접근은 청소년기의 취약성과 사회적 지원(투자)의 필요성을 이해할 수 있는 틀을 제공한다. 아동기 및 청소년기의 발달은 정형화된 과정을 따르지 않으며 생애주기 동안 결정적 시기가 존재한다. 결정적 시기에 발생하는 손상은 심각하며 종종 불가역적이며 전 세대에 걸쳐 영향을 미친다. 또한 이러한 민감한 시기는 적절한 개입의 시기를 알려주는 기회의 창(window of opportunity)의 역할을 한다.

생애주기적 접근의 가장 큰 장점은 생애주기별 개입이 ‘누적적’으로 이루어진다는 것이다. 즉 한 연령대의 최대의 이익은 이전의 발달시기인 보다 앞선 연령대의 개입으로부터 얻게 된다. 예를 들어 빈곤의 지속적 결과를 가져오기 위해서는 단순히 하나 또는 몇몇 연령대에 대한 개입만으로는 충분치 못하다. 한 세대의 개입은 계속적으로 후속세대의 이익을 가져다주기 때문이다. 또한 생애주기적 접근은 주요 위험과 차이(gap)가 무엇인지 정확히 알려주어, 부족한 자원을 발견하여 더욱 유용하게 활용할 수 있도록 한다. 그리고 빈곤의 순환을 막기 위해서 필요한 개입의 우선순위를 정할 수 있는 근거를 제시한다. 생애주기에 대한 이해를 통해 청소년과 관련된 사업 또는 정책을 추진할 때 고려해야 할 주요 과제를 도출할 수 있다. 연령단계별 취약성을 파악할 때, 시기별로 적극적 개입의 대상을 파악할 수 있으며, 그 결과 나타날 수 있는 단기적·장기적 결과를 모두 예상할 수 있게 된다(World Bank; 김미숙 외, 2008: 54). 특히 전 단계에서 취약성이 극복되지 못하면, 그 다음 단계에서 누적적으로 영향을 받아 더욱 커다란 위험에 처하게 되고, 따라서 적시에 적절한 개입과 자원 활용이 필요한데, 특히 시기마다의 취약성을 지원하기 위한 지원이 이루어져야 한다는 정책적 당위성이 확인된다.

요약하면, 생애주기적 접근은 청소년기의 취약성과 사회적 지원(투자)의 필요성을 이해할 수 있는 틀을 제공한다. 그리고 이를 통하여 생애주기별로 누적적 개입이 가능하며, 각 단계마다 특정한

개입이 이루어 질 수 있다. 또한 앞 세대의 개입을 통하여 후속세대의 이익을 추구할 수 있으며 무엇보다도 생애주기별 위험요인과 차이, 그리고 개입의 우선순위를 명확히 확인함으로써 자원의 효율적 사용을 가능하게 해준다(김미숙 외, 2008: 52-55).

이상의 내용을 토대로 청소년에 대한 생애주기 접근이 갖는 유용성을 정책 개발과 사업 평가의 측면에서 요약하면 다음과 같다. 첫째, 연령 구분과 부문을 뛰어넘어 청소년 관련 과제의 상태, 동향과 규모 등을 사정하는 진단 도구를 제공할 수 있고 사회적 지지가 필요한 주목해야 하는 영역을 명확히 부각시킬 수 있다. 둘째, 연령 단계별 취약점, 위험, 격차 및 투자 기회를 포착하여 개입의 정확한 시점과 내용의 중요성을 부각시킬 수 있다. 셋째, 긍정적이고 부정적인 발달 단계 혹은 세대간 효과와 연계를 예측할 수 있다. 넷째, 사회 각 부문과 연령 구분을 넘어서는 시너지 효과를 기대할 수 있다. 다섯째, 시계열적으로 발생하는 아동 및 청소년에 대한 정책 지원의 구체적인 성과를 모니터링 할 수 있다.

최근 19세 이상 39세 이하의 “청년”을 대상으로 국가와 지방자치단체가 정책결정과정에서 청년 참여증진, 능력개발, 사회참여 촉진, 문화 및 복지증진, 고용 확대 및 창업 지원 등을 주요 내용으로 하는 청년기본법(안)이 발의되었다. 이러한 법안의 발의는 새로운 패러다임에서 기존의 청소년정책도 검토가 필요성을 함의하고 있는 것이기도 하다. 차기 청소년정책기본계획은 이러한 기조에서 출발점 정립이 논의되기를 기대한다.

참고문헌

김미숙김효진(2008). World Bank의 아동청소년 통합정책 및 정책적 함의. **국제사회보장동향**. 2008년 9월호(서울: 한국보건사회연구원).

김지경(2015). 지금, 이 시대 왜 20대 청년, 후기청소년에 주목해야 하는가?. **청소년정책 이슈 브리프**. 통권 제1호(세종: 한국청소년정책연구원)

남춘호(2005). **지식정보사회의 경력과 생애과정**. 21세기 한국 메가트렌드 시리즈 II (경기 과천: 정보통신정책연구원).

전명기(2007). 청소년활동의 동향과 청소년 자원봉사활동. 한국청소년진흥센터 편. **해외 청소년 자원봉사활동 정책 동향**(서울: 한국청소년진흥센터).

.....

토론4

임지택
(한양대학교)

‘제5차 청소년정책기본계획 정책과제 세부내용 평가 및 향후 청소년정책 연구방향’에 대한 토론

임 지 택
(한양대학교 교수)

제5차 청소년정책기본계획에 대한 평가 및 청소년정책연구의 방향

인 쇄 2016년 8월 22일
발 행 2016년 8월 22일
발행처 한국청소년정책연구원
세종특별자치시 시청대로 370
발행인 노 혁
인쇄처 (주)유진문화사 전화 044-864-2358

※ 사전 승인 없이 보고서 내용에 무단 전재·복제를 금함