

2011 한국청소년정책연구원-전북발전연구원 공동세미나
청소년을 둘러싼 환경변화와 정책 방향

일시 : 2011년 10월 27일(목) 10시 30분

장소 : 교총회관 2층 외솔홀

주최 및 주관 : 한국청소년정책연구원, 전북발전연구원

진행순서

일시	내용
10:30~10:40	■ 환영사 - 이재연 (한국청소년정책연구원장) ■ 인사말 - 허명숙 (전북발전연구원 여성정책연구소장)
10:40~11:00	■ 주제발표 “청소년을 둘러싼 환경변화와 정책방향” - 김기현 (한국청소년정책연구원 연구위원)
11:00~11:40	토론 1. 조혜영 (한국청소년정책연구원 연구위원) 토론 2. 박신규 (전북발전연구원 부연구위원) 토론 3. 전명기 (한국청소년활동진흥원 활동진흥본부장) 토론 4. 송병국 (순천향대학교 교수)
11:40~11:55	종합토론
11:55~12:00	폐회

목 차

[주제발표]

- 청소년을 둘러싼 환경변화와 정책방향 1
 - 김기현(한국청소년정책연구원 연구위원)

[토 론]

- 토론문 1 47
 - 조혜영(한국청소년정책연구원 연구위원)
- 토론문 2 53
 - 박신규(전북발전연구원 부연구위원)
- 토론문 3 59
 - 전명기(한국청소년활동진흥원 활동진흥본부장)
- 토론문 4 73
 - 송병국(순천향대학교 교수)

[주제발표]

청소년을 둘러싼 환경변화와 정책진단

김 기 현(한국청소년정책연구원 연구위원)

I. 청소년을 둘러싼 환경변화와 정책진단

1. 청소년을 둘러싼 사회 환경의 변화

■ 사회환경 변화(메가트렌드)

① 인구 및 가족구조 변화 : 저출산과 기대수명 연장으로 인한 청소년 인구의 지속적인 감소 및 고령인구 비율 증가

○ 합계출산율은 2006년 1.123에서 2010년 1.226으로 소폭 증가했으나 여전히 매우 낮은 수준임

○ 청소년 인구는 1980년대에 36.9%로 최정점에 도달한 이후 지속적으로 감소, 2010년 현재 9세에서 24세 사이의 청소년이 차지하는 비율은 21.3%로 낮아졌으며 앞으로도 계속 하락할 것으로 예상됨. 반면 65세 이상 고령인구 비율은 2000년의 7.2%에서 2018년에는 14.3%, 2026년에는 20.8%로 증가예정.

→ 청소년 잠재역량 강화 필요성 증대(국가정책에서 청소년정책의 중요성 인식 필요)

→ 청소년정책 대상 감소로 이어짐(Hardware 중심에서 Software 중심으로 정책 전환 필요)

○ 핵가족화, 맞벌이 부부 및 이혼가정의 증가 등 가족구조의 변화에 따라 가족 간 소통 감소 및 유대감 약화

※ 평균 가구원수 ('75) 5명 → ('05) 2.9명 / 맞벌이가족 비율('90) 27.4% → ('00) 35.4% / 한부모가구는 ('90) 889천가구 → ('05) 1,370천가구 (통계청)

※ 「청소년가치관국제비교조사(보건복지가족부, 2008)」 결과, “부모님

이 보고서는 여성가족부 2011년 용역과제인 「제5차 청소년정책기본계획 수립을 위한 연구」의 일환으로 추진된 자문회의 자료의 일부임

은 나를 잘 이해하신다”는 질문에 한국 청소년의 26.5%가 “그렇지 않다”고 응답한 데 비해 같은 경우 중국은 18.8%, 일본은 22.4%가 응답

※ 부모-자녀의 지지적 관계척도는 한국이 2.84로 미국(3.41), 일본(2.87), 독일(3.24), 스웨덴(2.98)에 비해 낮은 수준 (한국청소년정책연구원, 2007)

→ 새로운 가족형태 변화에 조용하여 새로운 가족윤리와 가치관을 정립하는 정책적 노력을 요구할 가능성이 증가됨

② 생활환경 악화 : 과도한 학습시간, 부족한 여가시간, 유해환경 증가

○ 과도한 입시경쟁 및 사교육 증가 등으로 청소년들의 학습시간이 매우 길고 이에 따라 사회활동, 자원봉사활동, 스포츠 등 청소년기 성장에 중요한 활동 시간 부족

○ 청소년(10~24세)의 평일 24시간 중에서 운동시간은 1999년 14분 36초에서 2009년 12분 4초로 감소, 특히 단체스포츠 운동시간이 가장 크게 감소(9:04→6:18)

○ 주5일 수업제 부분 도입 이후에도 청소년들의 여가시간은 감소한 것으로 나타났으며 그 원인은 사교육 시간의 증가로 보임. 이는 토요일 사교육 시간 증가폭이 커 토요일휴업에 따른 여유시간이 사교육 시간으로 전환된 것으로 추정

→ 여가시간 활용 및 방과후 활동의 다양화 정책 필요

○ 청소년 유해환경이 지속적으로 증가추세에 있으며, 유해매체 이용 및 노출 시기가 저연령화 되는 추세임. 청소년 성적 접촉경험의 증가 및 가출 청소년 문제도 증가되고 있음

→ 위기청소년에 대한 사회안전망 구축 및 운영 활성화 필요성 증대

③ 직업환경 변화 : 저성장 고실업

- 청년 실업 문제가 지속되고 있으며 우리나라 청소년들의 경제활동참가율은 OECD 국가들과 비교 매우 낮은 수준
- 취업 불확실성의 증대는 청소년들의 고민거리에 있어서도 커다란 변화를 가져옴. 2008년 사회조사에 따르면 청소년이 가장 고민하는 문제는 「공부(성적, 적성) (38.6%)」, 「직업(22.9%)」, 「외모(16.2%)」 등의 순으로 나타났으며, 이 중 「직업」에 대한 고민은 2002년 6.9%에서 2006년 22.9%로 16.0%p나 증가함

→ 진로 및 직업역량 강화 필요성 증대

④ 사회·경제·문화적 양극화 심화 : 사회통합정책 요구 증가

- 소득 양극화로 인한 중간층 감소 및 빈곤가구의 증가가 아동·청소년의 삶의 질에 부정적 영향
 - ※ 중산층(중위소득 50~150%) 비중: ('96) 68.7% → ('06) 58.5% → ('08) 56.4%, 상대빈곤율: ('96) 9.3% → ('08) 14.3%
- 또한, 경제적 격차는 다른 영역의 격차로 이어지는 경향이 있어 이에 대한 대응 필요
 - 예) 가정의 소득이 낮을수록 비만 위험 증가: 2009년 9~24세를 소득계층별로 살펴보면, 가정의 소득수준이 하층이라고 응답한 청소년의 비만비율은 15.0%로 상층(9.5%)보다 5.5%p나 높게 나타나고 있으며 저체중 비율은 중상층이 28.0%로 가장 높게 나타남
 - 예) 소득수준 '하' 32.0%, '중하' 23.2%, '중' 17.0%, '중상' 16.5% 순서로 소득수준이 높아질수록 자살생각률이 낮아짐
- 다문화 및 탈북청소년 증가에 따른 사회·문화적 이질성 및 다문화가정 청소년 학업 및 빈곤문제 발생
 - 북한이탈청소년(9~24세, 2,775명(2009, 통일부)), 국제결혼가정청소년

년(18세 이하, 97,882명(2009, 복지부)), 외국인근로자가정 청소년
(6-20세, 27,844명(2008, 법무부))

- 다문화 가정 청소년의 초등학교 재학률은 80.8%지만 고등학교에
선 26.5%로 감소 (2010년)

→ 사회통합(social cohesion) 교육 및 관련 정책의 강화 요구

→ 사회계층 양극화의 심화현상은 사회안전망 요구를 증가시킬
것임

→ 저소득층에 대한 사회적 지원을 통해 문제의 심각성 완화 필요

⑤ 첨단기술 발달의 청소년의 삶에 대한 영향 가속화

정보공학(IT), 생명공학(BT), 나노공학(NT) 및 스마트 환경조성과 지능
형 로봇의 상용화 등이 새로운 문화형성에 주요한 영향 요인

※ 지능형 서비스 로봇(Ubiquitous Robotic Companion: URC) '20-'30년
상용화 예상

→ 첨단기술의 발달이 청소년에게 미치는 영향에 관한 정책적 대응
필요

■ 우리나라 청소년들의 현실

① 우리나라 청소년의 행복 수준은 OECD 국가 중 최하위

○ 한국방정환재단·연세대학교 사회발전 연구소(2011)는 '2011 한국
어린이·청소년 주관적 행복지수'에서 한국이 66점으로 OECD 국가
(평균 100점) 가운데 가장 낮은 수준을 보여주었다고 지적

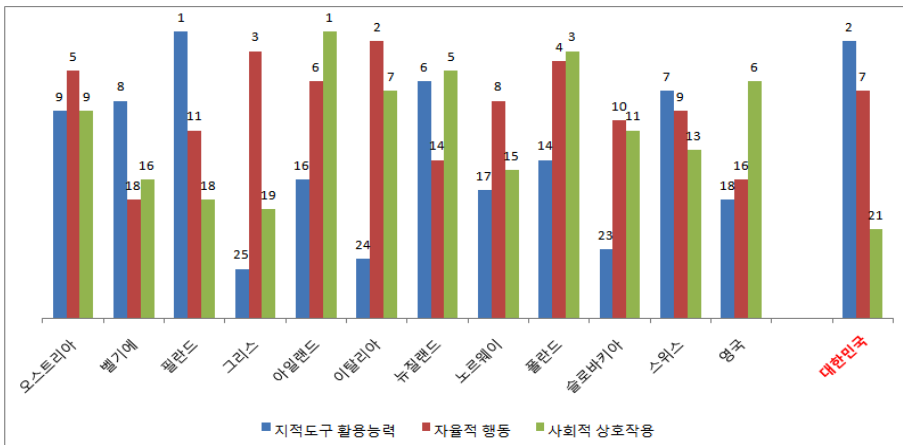
○ 한·중·일 중·고등학생 대상 조사 결과, '나는 지금 행복하다'고 응
답한 비율은 한국 69.2%, 중국 89.5%, 일본 78.4%로 한국이 가장
낮은 수준을 보여줌(보건복지가족부·한국청소년정책연구원, '08)

② 우리나라 청소년들의 핵심역량 수준은 지적 역량 최상위, 사회적 역량 최하위 등 영역간 불균형 심각

- OECD 국가 중 우리나라 청소년들 핵심역량 수준을 살펴보면, ‘지적 역량’은 OECD 국가 중 2위로 최상위권이나 ‘사회적 역량’ 수준은 21위로 청소년들의 더불어 사는 능력은 최하위로 나타났으며 스스로 목표를 정하고 계획을 세워서 살아가는 ‘자율적 역량’ 수준 역시 OECD 국가 중 7위로 중위권 수준으로 나타남

※ 김기현 외(2010) : OECD의 PISA, IEA의 ICCS 조사 자료를 이용하여 Bonnet, et. al.(2003)이 제시한 국가간 순위산출방식을 통해 우리나라 청소년들의 핵심역량 수준 진단

<그림 2> 청소년기 핵심역량 영역별 국제비교 결과



자료: 김기현 외(2010)

③ 아동·청소년의 신체적·정신적 건강 악화

- 청소년의 오래 달리기-걷기 시간은 13세 남학생을 제외하고 남녀 모두 뚜렷하게 기록이 저하 (17세 남학생 99년 7분 40초 → 09년 8분 23초)
- 1998년 비만비율은 8.9%에서 2009년 12.4%로 증가, 반면 정상체중비율은 64.9%에서 61.4%로 감소, 비만으로 인한 사회경제적 비용은 약 1조 3,687억원으로 추정 (한국청소년정책연구원, 2009).
 - ※ 부족한 수면시간은 비만의 원인: 2001년과 2005년 국민건강영양조사 자료 분석결과, 한국 성인에서 하루 5시간미만 잠을 자는 사람은 7시간 잠자는 사람에 비해 비만율이 1.25배 높음
- 자살할 생각을 한 경험의 비율은 외환위기 시점인 1998년의 28.4%에서 2005년 13.1%로 감소 후 2009년 14.4%로 다시 증가
- 실제 자살률의 경우 20~24세의 자살 사망률이 1999년 인구 십만 명당 12.5건(492명)에서 2009년 20.3건(640명)으로 증가 2010년에도 18.3건(573명)으로 비슷한 수준 유지

④ 양방향 의사소통과 사회참여 요구 확대

- 정보화의 급진전으로 컴퓨터 및 인터넷 의존도가 심화되고 휴대전화 이용 확대 등 청소년 생활양식 변화. OECD 국가 중 가정 내 인터넷 이용가구 86%로 1위 차지. 청소년들에게 인터넷과 모바일은 단순한 매체가 아니라 생활공간으로 자리 잡음
- 양방향 매체의 확산과 개인권한의 확대에 따라 청소년들의 권한과 사회참여 요구도 증대
 - 지식정보사회의 도래와 함께 청소년이 새로운 문화산업의 생산·소비 주체이자 사회 참여의 동력으로 부상
 - 한류 열풍, 게임 및 인터넷, 각종 미디어 산업 등에서 청소년은 선

- 도적인 소비자(prosumer)의 역할 수행
 → 청소년의 사회 참여에 대한 관심 증가 및 유무선 인터넷 사용의
 보편화로 청소년 의견의 사회적 영향력 확산

2. 청소년정책 환경 진단

■ 국내

① 청소년정책 주관부처

- 지금까지 청소년정책 주관부처는 1964년 내무부 산하에 청소년보호
 대책위원회가 설립된 이후 지금까지 수차례 개편

※ 체육부 청소년국(1988~1990), 체육청소년부 청소년정책조정실
 (1990~1991), 문화체육부 청소년정책실(1993~1998), 문화관광
 부 청소년국(1998~2005) → 국무총리실 청소년위원회(2005), 국
 가청소년위원회(2006~2007) → 보건복지가족부 아동청소년가족
 정책실(2008~2009) → 여성가족부 청소년가족정책실(2010)

【특징 1】 정권교체 시기 부처 조직개편에서 예외 없이 주관부처 이관 →
정부정책에서 차지하는 청소년정책의 낮은 위상 반증

【특징 2】 부처이관에 따라 청소년정책의 방향이 해당 부처 기능 중심으로
 재편 → **청소년정책 총괄조정기능 미흡**

【특징 3】 정책의 일관성 부재와 함께 고유의 정책 영역 정체성 혼란 →
청소년정책의 독자성 약화 초래

- 2010년 보건복지(가족)부에서 여성가족부로 청소년정책 주관 부처
 이전

⇒ 정부부처 중 유일하게 기능 중심이 아닌 대상 중심의 중앙행정기관
 이라는 점에서 다른 부처보다는 대상 중심의 정책 추진에 유리

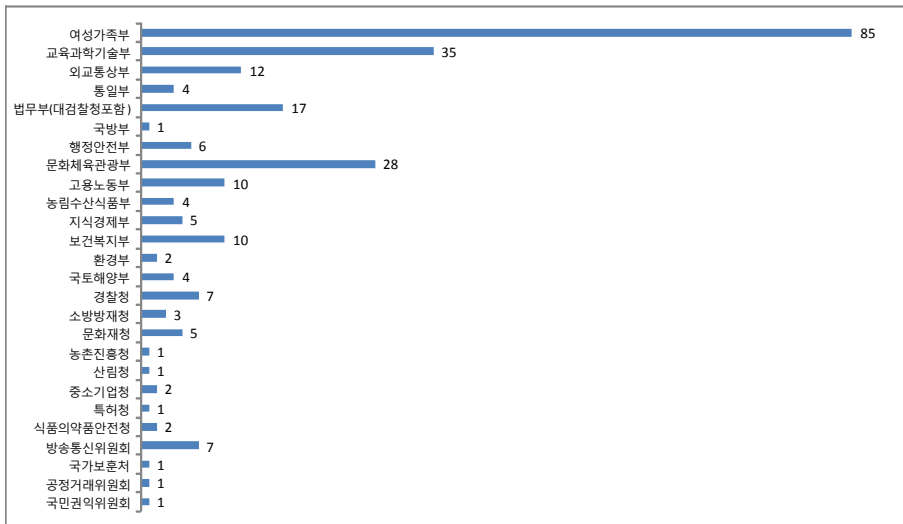
⇒ 이러한 장점을 살리기 위해서는 여성가족부가 독자적인 부처 사업으로 청소년정책을 추진하기보다는 각 부처에서 광범위하게 이루어지고 있는 청소년 관련 사업을 총괄 조정하는 역할 수행이 중요해 짐

※ 2009년 12월 31일 정부조직법 개정법률안이 국회를 통과하였고 2010년 1월 18일 공포되었으며 3월 19일 여성·가족정책과 청소년정책을 통합적으로 추진하는 여성가족부가 공식적으로 출범

2 부처별 사업 추진

- 2011년 현재 35개 중앙행정기관(15부 2처 18청) 중 27개 기관에서 255개 청소년 관련 사업 추진 중

<그림 2> 중앙행정기관별 청소년정책 사업수(2011)



자료: 청소년정책분석평가센터(2011)

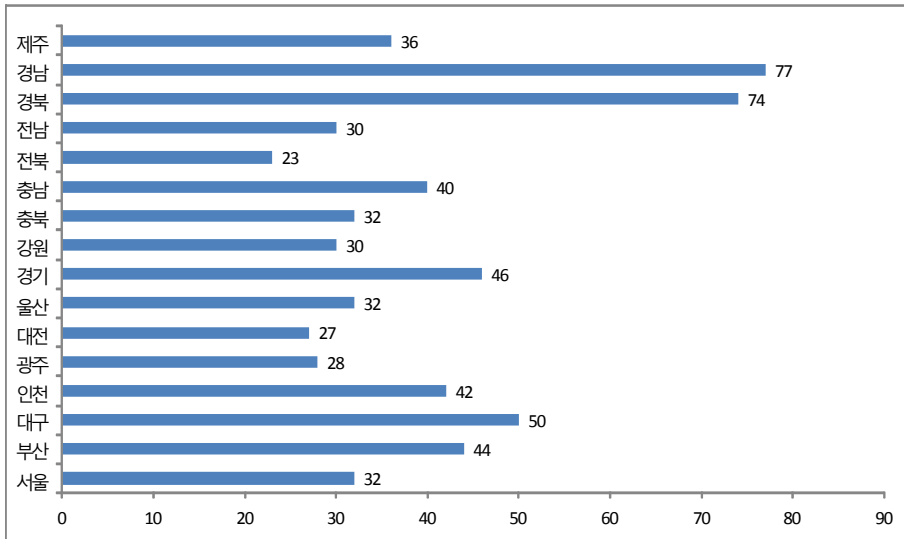
- 각 중앙행정기관에서 독자적으로 청소년 관련 사업을 추진 중이며 「청소년기본법」 제14조에 따라 연도별 시행 계획을 수립하고 제16조에 따라 여성가족부에 제출하고 있으나 시행계획에 대한 평가 및 점

검에 관한 규정이 없어 부처간 사업 시너지 창출 및 중복성 검토 등이 이루어지고 있지 않음 → 주관부처의 총괄조정 기능 강화, 기본계획 수립 시 부처 적극적 참여, 시행계획 평가 체계 구축 필요

③ 지자체별 사업추진 및 청소년정책 전달체계

○ 2011년 현재 16개 시도에서 634개 청소년 관련 사업 추진 중

<그림 3> 지자체별 청소년정책 사업수(2011)



자료: 청소년정책분석평가센터(2011)

○ 각 지자체 역시 독자적으로 청소년 관련 사업을 추진 중이며 청소년 정책분석평가센터에서 2010년부터 지자체 시행계획에 대한 예비 평가 및 컨설팅을 진행 중으로 정책 평가가 시작단계에 머물러 있고 청소년정책 전달체계는 활동분야(청소년활동진흥센터)와 보호분야(청소년(상담)지원센터)로 양분되어 있으며 전자는 시도 단위까지만

○ 여성가족부는 2010년 수립한 제4차 청소년정책(수정·보완)기본계획에서 청소년정책 추진체계 정비를 위해 현행 시군구별 청소년(상담)지원센터로 청소년종합지원센터로 개편하는 방안을 제시하고 있음

```

graph TD
    A[여성가족부] --> B[청소년정책관계기관협의회]
    A --> C[한국청소년활동진흥원]
    A --> D[한국청소년상담원]
    B --> E[관계부처]
    B --> F[정책영역별 실무협의회]
    C --> G[청소년활동진흥센터]
    D --> H[청소년상담지원센터]
    G --> I[청소년활동진흥센터]
    H --> I
    I --> J[시도지방청소년육성위원회]
    J --> K[지자체시도]
    J --> L[지역사회복지협의회]
    L --> M[청소년활동시설]
    L --> N[지역협의회 청소년종합지원센터]
    L --> O[CYS-net]
    L --> P[연계기관]
    M --> Q[청소년문화의집]
    M --> R[청소년수련관]
    M --> S[청소년수련원]
    M --> T[청소년특화시설]
    M --> U[청소년아영장]
    M --> V[유스호스텔]
    N --> W[학교]
    O --> X[무지개청소년센터]
    O --> Y[점터]
    O --> Z[청소년성문화센터]
    O --> AA[1388지원단]
    O --> AB[청소년상담지원센터]
    O --> AC[Wee Center]
    P --> AD[연계기관]
    AD --> AE[교육청]
    AD --> AF[노동인권]
    AD --> AG[의료기관]
    AD --> AH[자활센터]
    AD --> AI[민간조직]
    AD --> AJ[건강가정]
    AD --> AK[지원센터]
    AD --> AL[아동보호기관]
    AC --> AM[교육청]
    J --> AN[시군구 지방청소년육성위원회]
    AN --> AO[지자체시군구]
  
```

The organizational chart for the Youth Policy Division is structured as follows:

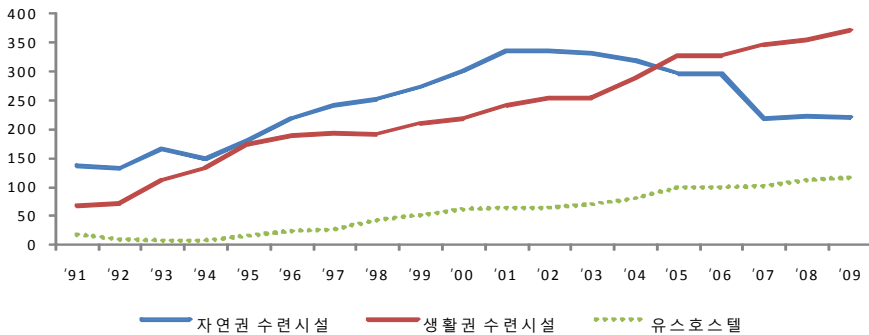
- Ministry Level (여성가족부):**
 - Advisory: 청소년정책관계기관협의회 (Youth Policy Related Agency Council) → 관계부처 (Related Ministries)
 - Operational: 한국청소년활동진흥원 (Korea Youth Activity Promotion Center) and 한국청소년상담원 (Korea Youth Counseling Center)
- Provincial Level (시도):**
 - From 한국청소년활동진흥원: 청소년활동진흥센터 (Youth Activity Promotion Center)
 - From 한국청소년상담원: 청소년상담지원센터 (Youth Counseling Support Center)
 - Both centers report to the 시도지방청소년육성위원회 (Provincial Youth Nurturing Committee), which is linked to 지자체시도 (Local Government/Province).
- District Level (시군구):**
 - The 시도지방청소년육성위원회 oversees the 지역사회복지협의회 (Regional Social Welfare Council).
 - The Regional Social Welfare Council manages:
 - 청소년활동시설 (Youth Activity Facilities):** 청소년문화의집, 청소년수련관, 청소년수련원, 청소년특화시설, 청소년아영장, 유스호스텔.
 - 지역협의회 (청소년종합지원센터) (Regional Council (Youth Comprehensive Support Center))**
 - CYS-net:** 무지개청소년센터, 점터, 청소년성문화센터, 1388지원단, 청소년(상담)지원센터, Wee Center.
 - 연계기관 (Linkage Agency):** 교육청, 노동인권, 의료기관, 자활센터, 민간조직, 건강가정, 지원센터, 아동보호기관.
 - The 지역협의회 (청소년종합지원센터) is also linked to 학교 (Schools).
 - The Wee Center is linked to 교육청 (Education Office).
 - The Regional Social Welfare Council oversees the 시군구 지방청소년육성위원회 (District Youth Nurturing Committee), which is linked to 지자체시군구 (Local Government/District).

12 청소년을 둘러싼 환경변화와 정책 방향

④ 청소년정책 인프라

- 청소년정책 시설 인프라와 관련하여 수련시설은 급격히 증가(1991년 223개소에서 2008년 707개소)했으나 국제기준이나 법정목표치 기준으로 여전히 부족한 상태 → 시설 인프라 확충 필요

<그림 5> 청소년수련시설 변화 추이(1991-2009)



자료: 청소년백서 각 년도

<표 1> 청소년 인구 대비 청소년 시설 수 국제비교

구 분	인구(천명)	청소년(천명) ¹	시설수(개소)	시설 1개당 청소년인구수(명)
한 국	48,456	10,659	810	13,159
일 본	127,433	21,117	5,519	3,826
영 국	60,776	11,713	3,287	3,564
독 일	82,400	13,602	8,579	1,586

¹ 한국은 통계청 2007년 청소년인구통계(9-24세), 일본은 일본통계청의 2005년도 인구센서스(9-24세) 자료, 영국과 독일은 2007년 청소년인구(10-24세)에 대한 IDB(International Data Base) 자료

자료: 보건복지가족부(2009)

<표 2> 청소년 시설 법정목표치 및 목표달성율

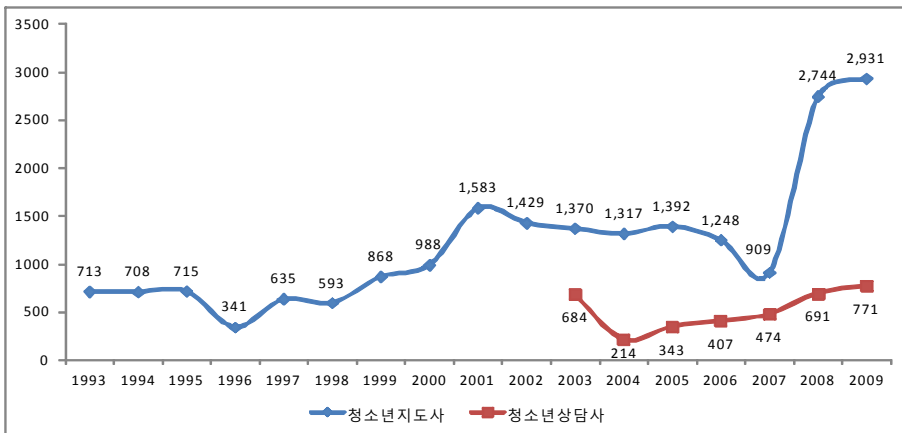
	2006년 현재(A)	법정목표치(B)	목표 달성율(C)
청소년수련관	140개	230개(시군구)	61%
문화의 집	188개	500개(읍면동)	38%

※ 청소년수련관의 법정목표치는 청소년활동진흥법 제11조, 문화의집은 공공청소년수련시설 건립지침(국가청소년위원회, 2007)에 의거함.

※ 목표달성율(C) = (A / B) x 100

- 청소년지도자 양성 추이를 살펴보면, 청소년지도사 자격증 취득자는 총 20,484명, 청소년상담사는 총 3,584명에 이르고 있으며 특히 청소년지도사의 경우 2008년 이후 급격히 증가. 이는 2005년 개정법령에 의해 2008년부터 시행된 무시험 전형제도에 따른 것으로 한편에서 청소년지도사의 확대에 대한 기대를, 다른 한편에서 청소년지도사의 질적 저하에 대한 우려를 낳고 있음 → **청소년 지도자 역량 강화 필요**

<그림 6> 청소년지도자 양성 추이(1993-2009)



자료: 청소년백서 각 년도

5 청소년정책 예산

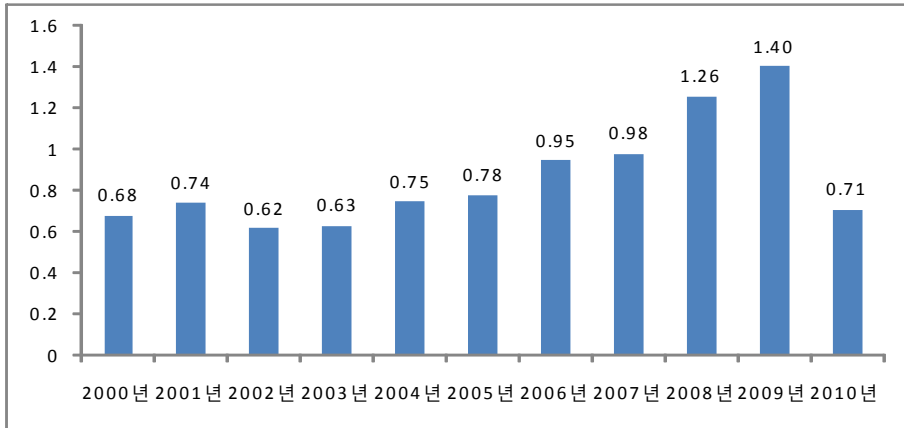
- 청소년정책 주관부처의 국가청소년위원회 시기인 2007년까지 꾸준히 증가하다가 보건복지가족부로 이관된 이후에도 증가 경향은 이어지고 있지만 이는 청소년정책과 아동정책 예산을 합친 결과로 실질적으로 줄어들었으며(예로 '07년 일반회계 기준으로 아동 및 청소년 총 1,057억 원 중 아동예산은 702억 원으로 66%를 차지) 여성가족부 이관 후에도 감소 추세가 이어짐. 주관부처의 청소년정책 예산은 1천 5백 억원 수준으로 전체 정부예산의 0.71%에 불과한 수준임(교육정책 예산은 2010년 기준 19.8% 차지)

<표 3> 청소년정책 주관부처의 예산 추이(단위: 백만 원, %)

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년 (계획)
일반회계	32,161	31,966	20,822	19,825	35,388	116,433	182,641	18,972
	35.8	29.1	17.8	14.4	23.1	50.4	60.7	12.6
청소년 육성 기금	20,979	47,610	58,436	72,227	74,812	75,182	81,741	94,020
	23.4	43.4	50.0	52.5	48.8	32.6	27.2	62.6
균특 회계	36,607	30,248	37,643	45,442	43,128	39,251	36,522	37,114
	40.8	27.5	32.2	33.1	28.1	17.0	12.1	24.7
계	89,747	109,824	116,901	137,494	153,328	230,866	300,904	150,106
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 2008년과 2009년은 아동예산과 청소년예산을 통합한 수치임
 자료: 여성가족부(2010)

<그림 7> 연도별 정부예산 대비 주관부처 청소년정책 예산 비중(%)



자료: 김기현 외(2006), 보건복지가족부(2008, 2009), 여성가족부(2010)

- 다만, 2012년 정부(안)에서 청소년정책예산은 균특회계를 제외하고 '11년 959억 원에서 '12년 1,037억 원으로 8.1% 증가하였으며 청소년 육성기금과 관련하여 한국청소년활동진흥원 운영지원 및 한국청소년상담원 운영지원의 경우 일반회계를 이관되었으며 복권기금이 43억 원에서 340억 원으로 297억 원이 증액되어 690.7% 순 증가해 청소년 육성기금 고갈 상황을 벗어난 것으로 나타남
- 청소년정책 사업을 추진하고 있는 중앙행정기관 전체 사업 예산은 약 1조 5천억 원 규모로 이 역시 전체 정부예산 중 4.99%에 불과함

→ 청소년정책 예산의 확충 필요

<표 4> 중앙행정기관 청소년정책 사업 예산(2010)

영역	중점과제	세부 과제수	사업			'10년 예산 (백만원)
			전체	종료	추진중	
1. 청소년 사회적 역량 강화	청소년 활동·성취 지원	10	53		53	315,201
	청소년 참여와 직업 역량 개발	8	21		21	44,652
	다문화·글로벌 역량 함양	6	19		19	18,953
2. 청소년 인권과 복지 증진	청소년 인권 및 건강·안전 증진	10	18		18	202,522
	어려운 청소년 복지지원 강화	4	22		22	818,109
	위기청소년 사회통합 지원	9	13		13	47,859
3. 청소년 친화적 환경조성	청소년 건전 생활 환경 마련	9	7		7	1,125
	청소년 유익 매체환경 조성	13	18		18	26,196
	청소년 성보호 강화	4	10		10	15,530
4. 청소년정책 추진 체계 정비	청소년 지원인프라 보강	5	2		2	18,178
	청소년정책 추진 체계 강화	8	3		3	400
총 계		86	186		186	1,508,725

자료: 여성가족부(2010)

■ 국외

① 청소년정책 방향 변화

- 보호의 대상이나 미성숙한 인간으로 보는 부정적 관점에서 국가의 현재와 미래를 위한 인적자원이자 사회 발전의 파트너로 보는 긍정적인 관점으로 변화

【미국】 청소년문제행동 예방/치료/교정 중심의 정책 → 「공정적 청소년 발달」 강조 : 방과 후 시간에 다양한 긍정적 기회와 지원 제공

【영국】 2003년의 녹서와 2004년의 개정 아동법 이후 전통적인 선별주의적 접근 → 보편주의적 접근으로 선회, 공교육의 정상화를 통한 청소년의 교육과 발달 추구

【노르웨이】 청소년정책의 기본 목표 : 「아동 및 청소년에 대한 건전한 성장환경과 학습환경 제공」, 「동등한 지위와 평등을 보장」, 「도움을 필요로 하는 청소년들에 대한 적절한 지원」

【스웨덴】 청소년들의 권한과 복지증진을 위한 고용, 교육 및 주택정책. 청소년들의 건강과 안전, 청소년들의 사회 내에서 영향력 행사, 사회 참여 기회 제공, 레저시간과 문화향수 기회 제공

【독일】 핵심 개념은 ‘청소년지원’이며, 아동·청소년은 물론 가족 및 노인 정책을 관할하는 부처인 가족·노인·여성·청소년부가 독립적으로 존재하여 아동정책이나 청소년정책을 여성정책 및 가족정책과 연관

② 청소년정책 대상의 구체화

○ 세계 청소년 정책의 대상 연령은 출생부터 15세까지 시작은 다르지만 끝은 20대 중·후반의 청년을 포함(UN은 10대와 20대의 청소년이 사회적·생물학적으로 다른 특성을 보이기 때문에 이들에 대한 정책을 차별화할 것을 제안). 선진국의 청소년 정책 대상의 범위는 청소년을 비롯하여, 가족, 교사, 지도자, 지역 커뮤니티 등으로 확대되는 추세

【미국】 청소년사업별로 목표 집단과 활동내용 구체화

【일본】 「청소년육성시책대강」에서 연령별 문제상황별 정책과제 및 대상을 명확하게 설정

- 연령별: 영유아기, 아동기, 사춘기, 청년기
- 문제상황별: 정상적인 학교생활이 곤란한 청소년에 대한 지원, 부모의 이혼으로 인해 심리적, 경제적으로

어려움을 겪고 있는 청소년에 대한 지원, 비행
 청소년들에 대한 사회복지 및 자립지원, (학교)
 중도탈락 청소년에 대한 취업지원 등

【영국】 16세까지는 학교교육에 대한 지원, 11세~25세는 성인기로의 안
 전한 이행을 위한 다방면의 교육 지원

【핀란드】 청소년 연령을 15세~29세로 설정

【호주】 청소년 연령을 12세~25세로 설정

③ 미래인재 양성의 필수적인 핵심역량(Key Competencies)에 관한 관심 증대

○ OECD는 교과중심의 학교 교육과정을 미래 핵심 역량, 핵심 학습요
 소 중심으로 개편하기 위한 연구 추진선진국을 중심으로 많은 국가
 들이 국가 교육과정의 틀을 역량중심 학습체제로 전환 중

<표 5> 핵심역량을 중심으로 교육과정을 개편하거나 개편 중인 국가 현황

	범 교과 접근	교과 중심 접근	종합적 접근
핵심역량을 교육과정에 포함하고 있는 국가(주)	• 영국 • 뉴질랜드 • 호주(빅토리아주) • 캐나다(퀘벡주)	• 일본	• 포르투갈 • 벨기에 (프랑스어권)
핵심역량을 교육과정에 넣을지 논의 중인 국가(주)	• 영국(북아일랜드) • 벨기에(네덜란드어권)	• 벨기에(독일어권)	• 덴마크 • 오스트리아 • 룩셈부르크

자료 : Eurydice European Unit(2002), Ministry of Education, New Zealand(2007), Ministère de l'Education(2001), VCAA(2004), 文部科學省(2008)

④ 청소년의 성인기 원활한 이행 및 청년실업문제 해결책 강구

○ 세계 선진국들은 ‘청소년 고용정책’을 핵심 정책으로 추진

【노르웨이】 주정부의 후속 서비스 : 16~19세 연령의 청소년 대상

정부의 청소년 보증(Youth Guarantee) : 20세 이하 니트(NEET)

노동시장 프로그램 제공

【스웨덴】 6개월간 공식적 구직행위 청소년 대상 임금 보조금 지급 제안,

노동시장에서의 빠른 정착을 위한 코디네이터 계획

고등학교 교육과정에서 노동법률 이해도 제고, 청소년들의 기업
가 정신 고양 정책

【일본】 2006년 12월에는 청소년들의 커리어교육을 강화하기 위하여 ‘커리어교육추진계획’을 마련하여 추진 중에 있으며, 기존의 「직업안정소(Hellow-work)」를 「Job Cafe」로 운영하여 청소년들의 접근성을 높임

【핀란드】 청소년의 역량개발을 위한 활동기반 확충, 직업 능력 강화 및 진로지도 이행·지원 확대

⑤ 청소년의 참여 확대

【일본】 「일본21세기비전」수립 시 인터넷을 이용하여 청소년들의 의견수렴

청소년정책의 의사결정과정에 있어 당사자인 청소년들이 적극적, 자발적으로 참여하기 위한 기회 및 제도적 장치(Town Meeting, 모니터링제도의 실시 등) 마련 : 청소년 인권에 관한 계몽활동, 사회성 함양을 위한 캠페인, 청소년들도 이해하기 쉬운 정보 제공을 위한 시스템 구축 등

【영국】 청소년의 의견수렴을 통해서 정책비전 도출(아동·청소년책임관(Children's Commissioner)직 설치)

【노르웨이】 지역단위 청소년들의 욕구와 필요에 맞춘 현장중심의 실제적인 정책추진으로 가시적인 성과 성취

【스웨덴】 청소년 참여 포럼 운영, 청소년들에게 진정한 권한 부여 정책(주택환경, 학교환경, 근로환경, 친구 및 가족영역 등 자신들의 생활과 주변 환경에 청소년들이 직접 영향을 미칠 수 있는 기회 제공), 학생의회(Pupil council)설치

⑥ 청소년친화적 지역사회 구축

○ 최근 UNICEF 및 주요 외국에서는 청소년 관련 주요 전략으로 지역사회 특히 도시를 중심으로 하는 아동·청소년친화적인 정책을 채택하고 있음

【영국】 지역사회 주목 전략(Community that Care: CTC) : 「지역사회 동원화(communitiy mobilization)」를 통해 친사회적이거나 보호적 요인을 개발함으로써 아동과 청소년의 생활 속의 위험부담을 감소시키려는 전략

【미국】 아동·청소년제일전략(Children First Initiative: CFI) : 청소년의 건강한 발달 즉 청소년개발(youth development)을 지원하는 지역사회 다부문간 노력(a muliti-sector community effort), 지역사회중심 청소년개발 모델

⑦ 사회통합을 위한 노력

○ 다문화가정 청소년 및 저소득층 자녀에 대한 지원을 통해 청소년정책에서 사회통합적 정책 추진

【미국】 모든 아이들로 하여금 성공적인 학교생활을 하고, 불우한 학생들과 부유한 가정의 학생들 사이에 존재하는 학업성취의 격차를 줄이고자 아동낙오방지법(No Child Left Behind : NCLB) 마련

【호주】 다문화가정 청소년을 위한 CMYI(Center for Multicultural Youth Issues) : 멜버른 칼튼(Carlton)에 위치한 이 기관은 문화적, 언어적으로 다양한 배경을 가진 청소년들의 생활의 기회와 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 한 프로그램과 정책 담당

- 예산 : 연방정부(Family & Communication Services), 주정부(Office of Youth, Department of Victorian Communities), 시 등에서 지원
- 주요사업 : 멘토링 프로젝트, 이민 청소년 지원 서비스(Newly Arrived Youth Support Services : NAYSS), 리더십 프로그램, 망명청소년 지지서비스(Reconnect Young Refugees)

8] 유해환경으로부터의 보호

【영국】 패닉 버튼(panic button) : 페이스북에 설치하여 온라인에서 위협에 처했을 때 즉시 경찰의 도움을 받을 수 있도록 지원, 페이스북은 사용자의 홈페이지와 영국의 아동보호기관인 아동 착취 및 온라인 보호 센터(Child Exploitation and Online Protection Centre, CEOP)를 바로 연결하는 ‘ClickDEOP’ 애플리케이션 제공

【일본】 청소년들을 비행 또는 범죄로부터 보호하기 위해 ‘청소년 안전 및 안심 추진계획 - 비행, 범죄피해로부터 아동의 보호’ 마련 (2006. 6)

비행청소년 문제 해결을 위한 다양한 대책 시행(내각부, 2010)
인터넷상의 아동포르노에 대한 ‘블로킹(blocking : 열람방지조치)’ 도입을 골자로 한 ‘아동포르노 근절 종합대책안’ 공포 (2010. 5. 27)

청소년 약물남용 실태 보고서 발표하고 조사 결과를 토대로
청소년의 약물 남용 방지 대책 제시

9] 청소년 행정조직 강화 : 중앙정부·지방정부(지방자치단체)·민간단체 간 협력체계 강화

【미국】 부처는 부처 고유업무와 관련한 청소년사업 예산을 확보한 후 정부에이전시를 통해 비영리기관, 단체 등에게 사업비를 배분해 주는 방식으로 사업을 수행, 연방차원의 통일된 청소년정책을 수행하기 보다는 유관부처가 독자적으로 청소년사업

【영국】 중앙·지방정부 수준 모두에서 기관형성과 운영에 있어 통합적인 접근 채택, 파편화된 정책의 문제 해소를 위해 통합적 접근과 거버넌스 체제의 구축

【노르웨이】 청소년정책의 수립과 추진에 있어 각 주정부와 지방정부에 상당한 권한과 자율 부여

【일본】 내각부 내 정책통괄관에서 청소년육성추진을 총괄하고, 각 부처의 연락창구를 통해서 구체적인 사업을 추진
지방공공단체나 민간단체와의 연계·협력(청소년육성을 위한 민간단체와의 협력- 청소년육성국민운동)

【독일】 주(州) 아래의 행정단위인 시(市)들과 지방자치단체, 기초자치단체들에 실패줄처럼 전국적으로 조직되어 있는 ‘청소년청’ 설치, 각 자치단체 ‘청소년청’은 독일의 모든 청소년정책의 실천 현장을 담당하고 있는 실질적인 청소년정책 수행의 중심에 서서 아동·청소년정책 업무의 기획, 시행, 예산 등을 총괄 수행

【미국】 행정체계의 분산으로 인한 청소년정책 수행의 비효율성을 보완하기 위해 ‘연방청소년정책 조정에 관한 법률(Federal Youth Coordination Act)’가 2006년 명문화

3. 청소년정책기본계획의 성과와 한계

우리나라에서 최초의 독자적인 청소년종합대책은 1984년의 '청소년 문제개선종합대책'이라고 할 수 있으며, 1986년에는 제6차 '경제사회발전 5개년 계획'의 한 부분으로 '청소년부문'이 포함되어 추진됨. 그러나 본격적인 청소년정책이 추진된 계기는 1992년부터 2001년까지 장기적으로 시행될 종합적인 청소년정책으로서 1991년 6월 수립된 '한국청소년기본계획(1991-2001)'이었음. 이어서 이 계획은 문화체육부 통합을 계기로 1993년에 동 기본계획에 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, 2003년의 '제3차 청소년육성 5개년 계획(2003-2007)', 2008년의 '제4차 청소년정책기본계획(2008-2012)'으로 이어져 오고 있음. 여기에서는 각 기본계획의 성과와 한계를 살펴보고자 함

※ 2008년 국가청소년위원회에서 보건복지가족부로 청소년정책이 이관된 이후 '아동청소년정책기본계획(2008-2012)'이 수립된 바 있으며 2010년 여성가족부 이관이후 '제4차 청소년정책(수정·보완)기본계획'이 발표된 바 있으나 실제 적용이 이루어지지 않았거나 단기간에 이루어진 대책으로 성과와 한계에 대한 논의에서 제외함

□ 한국청소년기본계획(1991-2001)

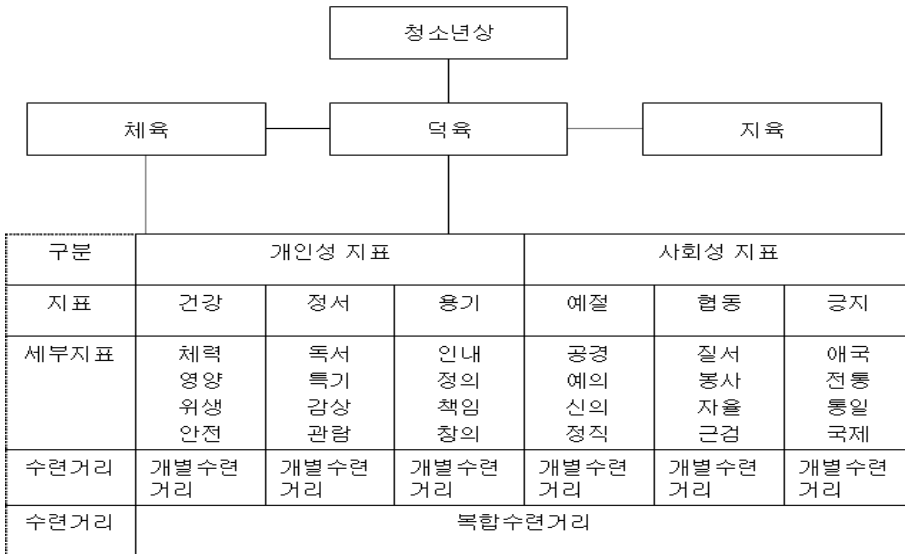
■ 성과

- “덕·체·지의 조화로운 완성”이라는 청소년 상 제시 ⇒ 최초의 청소년정책 비전 제시
- 일부 문제청소년 위주의 단기적·규제적·산발적 처방에 머물던 청

소년정책에서 모든 청소년을 위한 장기적·예방적·종합적 청소년정책의 기본틀 제시 ⇒ **보편적, 예방적, 종합적 정책 방향의 제시**

- 청소년 법률의 제정(청소년기본법)과 청소년정책 인프라(청소년시설, 청소년지도자, 청소년단체) 구축 제시 ⇒ **정책 추진 근거 마련**
- 청소년 상의 달성을 위해 지육에 치우친 학교교육과 비교해 덕육과 체육을 중심으로 개인성-사회성 수련지표를 구안하고 각각의 지표에 따라 수련활동의 영역과 수련거리(프로그램) 제시 ⇒ **교육정책과 구분되는 청소년정책의 고유 영역 확보**

<그림 8> 한국청소년기본계획의 청소년상과 수련지표



■ 한계

- 청소년정책 예산 중 86.2%를 청소년활동에 소용되는 경비로 편성하는 등 수련활동을 지나치게 강조하는 비현실성을 지님
- 청소년정책을 지칭하는 용어로 활용된 육성이나 수련은 정책 대상인 청소년을 객체화, 대상화하는 한계를 지님

- 배움을 실천하는 체험활동영역인 수련활동은 청소년은 물론 학부모, 교사 등에게 정확하게 이해되지 못한 채 극기 훈련, 학교단체활동, 수련시설에서 수행하는 활동으로 이해됨

① 제1차 청소년육성5개년계획(1993-1997)

■ 성과

- 청소년정책의 독자적인 영역을 설정하고 청소년시설 등 다양한 인프라 구축을 추진 ⇒ **정부정책에서 청소년정책 독자적인 영역 설정**
- 「한국청소년기본계획(1991-2001)」의 비현실적인 수립 목표를 현실화 ⇒ **기본계획의 실현가능성 중시**
- 청소년활동 위주의 기본 편제를 가정과 학교, 청소년 보호 및 선도, 국민참여 부문을 보강하여 정책 외연 확대 ⇒ **통합적 정책 추진 제시**
- 청소년활동 영역을 수련활동뿐만 아니라 자원봉사활동과 다양한 특기·적성 활동으로 확대 ⇒ **청소년 활동영역 구체화**
 ※ 1995년 5.31 교육개혁을 통해서 중·고등학생의 봉사활동이 의무화 되면서 “청소년자원봉사센터”가 시·도에 새롭게 만들어짐
- 가정과 학교의 역할 증대, 청소년 보호 및 선도 강화, 건전한 청소년활동의 지원, 청소년교류 확대·강화, 국민 참여 확산 및 추진체제 강화
- 1992년부터 가출청소년을 위한 청소년쉼터가 시범적으로 운영하는 등 취약, 위기청소년 대응 강화 ⇒ **청소년 복지영역 구체화**

■ 한계

- 청소년의 다양한 이해와 요구, 수요를 반영할 수 있는 범부처 차원의 종합대책의 성격을 여전히 갖추지 못함
- 청소년참여의 대중화·일상화를 통해 청소년의 권리가 폭넓게 신장될 수 있는 정책적 고려가 이루어지지 못함
- 청소년 주관부처 중심의 사업 추진으로 대상 중심의 청소년정책의 기본적 특성을 살리지 못함

② 제2차 청소년육성5개년계획(1998-2002)

■ 성과

- 청소년 정책의 방향을 성인 주도가 아닌 청소년 참여에 바탕을 두고 정책주체로서 청소년을 제시함 ⇒ **수요자 중심의 정책 방향 제시**
- 청소년헌장 개정(1998년)을 통해 청소년을 미래 사회의 주역일 뿐만 아니라 현재 삶의 주체로 재인식하였으며 청소년을 자기 삶의 주체로 파악함으로써 청소년의 자기결정권을 존중 ⇒ **청소년정책 방향으로 청소년 참여와 시민으로서의 권리 부여 제시**
- 시설 중심에서 프로그램 중심으로, 중앙부처 중심에서 지역·현장 중심으로 정책 추진 방향을 전환함 ⇒ **지역사회 중심의 정책 방향 제시**
- 「청소년의성보호에관한법률」 제정(2000. 7) 및 청소년대상 성범죄자 신상공개제도 시행 ⇒ **청소년 보호대책 활성화**

■ 한계

- 청소년의 인권과 권리, 참여에 대한 국민적 공감대 형성 미흡
- 지역사회 중심의 청소년육성 추진체제 구축 부진

- 문화·예술, 체육, 관광 등과 연계한 청소년육성시책의 시너지 효과 창출 미흡
- 정부 각 부처 청소년정책의 체계적 연계·협력 미흡
 - 여러 부처에 산재한 청소년육성사업의 연계·협력을 통한 시너지 효과 창출 기능 취약
 - 문화관광부의 청소년육성정책 총괄기능 미약
 - 청소년육성위원회의 형식화

③ 제3차 청소년육성기본계획(2003-2007)

■ 성과

- 「청소년기본법」 개정(2003년)을 통해 청소년의 참여 및 권리보장(제2조)에 관한 규정을 둬으로써 청소년 정책결정 참여 근거 마련 ⇒ **청소년참여에 관한 구체화**
- 청소년정책 추진체제 정비와 관련하여 청소년관계법령 체제의 정비 및 보장 ⇒ **청소년정책 관련 법체계의 내실화**
 - ※ 청소년기본법이 청소년관련기본법으로서의 성격을 갖도록 정비하고 청소년육성지원법(지금의 청소년활동진흥법)과 청소년복지법 등을 새로 제정하여 기존의 청소년보호법과 청소년성보호에관한 법률 등이 상호 보완적인 관계를 이룰 수 있도록 정비
- 청소년육성 전담공무원과 전담기구의 설치 개정 등을 통해 시·도 및 시·군·구에 청소년육성 전담기구를 설치할 수 있고, 읍·면·동까지 청소년 육성업무를 담당하는 청소년육성 전담 공무원을 둘 수 있도록 함 ⇒ **청소년정책 추진체제의 실질적 구축 방안 제시**
- 청소년개발지표 등 객관적 근거에 입각한 정책입안 및 평가의 정례화 등 과학적 정책 입안 강조 ⇒ **과학적인 근거에 입각한 (evidence-based) 정책추진 제시**

■ 한계

- 국가청소년위원회 출범으로 청소년정책의 총괄조정 기능과 부처 및 자자체 연계협력 구축을 중요한 정책 방향으로 설정하고 추진했으나 실질적인 성과를 가져오지 못함
- 청소년기에서 성인기 이행과 관련 진로교육 및 진로체험에 관한 잔여적 접근(취약위기계층 중심) 지속
- 향후 매체환경의 변화가능성과 신종 유해환경의 등장을 전망하여 앞서가는 보호정책이 제시되지 못함
- 청소년 친화도시 및 지역사회 환경 조성을 위한 정책 제시 미흡
- 위기청소년 원스톱서비스가 수요자인 청소년에게 적시성 있고 실효성 있게 운영될 수 있도록 체계적인 정책을 제시하지 못함

④ 제4차 청소년정책기본계획(2008-2012)

■ 성과

- 청소년정책의 핵심적 가치로 청소년 핵심역량(Key Competencies)을 제시 ⇒ **한국청소년기본계획(1991-2001) 이후 청소년상(덕·체·지)에 관한 대안 모색**
- 취약 및 위기청소년을 대상으로 하는 잔여적 정책 영역으로 남아있던 청소년 진로 및 직업체험을 모든 청소년을 대상으로 하는 보편적 접근으로 전환하고 그 중요성을 강조하였으며 청소년기에서 성인기 이행에 대한 접근 시도 ⇒ **청소년정책의 영역 확대 및 주요 현안인 성인기 이행에 관한 정책 방안 제시**

■ 한계

- 청소년업무가 국가청소년위원회에서 보건복지가족부(‘08.2월), 다시

여성가족부로의 이관('10.3월)을 거치면서 2년간 시행계획 미수립 등
범부처 정책조정력과 실효성 저조

- 제4차 기본계획은 수립 당시의 화두였던 주5일제 수업에 대비한 청소년의 ‘여가활용’ 차원에 초점을 둬으로써 미래사회가 요구하는 청소년상과 필요 역량을 종합적 차원에서 제시하지 못한 한계 존재
- 교육·노동·복지 등 범부처 사업 연계가 미약하고, 시범사업 수준의 사업위주로 추진되어 보편적 정책으로의 확장이 미흡

II. 청소년정책의 추진 방향

1. 제5차 청소년정책기본계획(2013-2017)의 추진방향

① 정책대상

① 연령 규정에 관한 문제

- 「청소년기본법」에서 정하고 있는 9~24세로 정의하고 있으나 다음 몇 가지 측면에서 이에 대한 재검토 필요성이 제기되고 있음
 - 일상생활에서 청소년은 중·고등학생으로 이해되거나 성년의 기준인 만20세를 넘지 않는 연령으로 받아들여지고 있다는 점
 - 성별이나 인종집단과 같이 정책 대상 구분이 생물학적으로 가능한 분야를 제외하고 청소년이나 고령자 등은 사회적으로 정의가 이루어지므로 환경 변화나 정책 변화에 따라 대상 규정이 바뀔 수 있다는 점
- ※ 실제로 1944년 「조선구호령」에서 요보호 아동의 연령을 13세 이하로 규정했으나 「아동복지법」에서 기존 13세 이하를 18세 미만으로 상향 조정하였으며 「미성년자보호법」은 20세 미만을 미성년자로 규정하고 흡연, 음주, 기타 선량한 풍속을 해하는 행위를 금지하였으나 「청소년보호법」 제정(1999년)에 따라 연령 규정도 19세 미만으로 변경됨
- 정책적 측면에서 청소년 관련 법에서 편차를 보이고 있다는 점
 - ※ 「청소년보호법」은 19세 미만, 「소년법」은 19세 이하, 「민법」은 20세 미만으로, 「주민등록법」은 주민등록증을 17세 이상에게 발급, 「공직선거법」은 선거권자 연령을 19세로, 「국민투표법」 투표권자를 19세 이상, 「근로기준법」상의 연소근로자는 18세 미만으로 규정
 - 아동과 청소년의 정책 대상 연령에 있어서 중복 문제가 있으며 생

애주기적 접근의 필요성에 따라 정책 대상의 재조정이 필요하다는 점

※ 아동복지법은 0~18세, 청소년기본법은 9~24세로 청소년정책이 보건복지가족부로 이관된 이후 추진된 「미래세대 희망플랜, 아동·청소년정책기본계획(2009~2013)」과 「청소년기본법」 개정안에서 아동·청소년 통합 및 대상연령을 만 25세미만으로 제안한 바 있음

- 20대 청년층에 관한 정책적 지원 필요성이 제기되고 있으며 국제적으로 청소년 연령 규정에서 20대를 포괄하는 경우가 있다는 점

→ 제5차 기본계획에서 생애주기적 관점에서 아동-청소년-청년(미래세대)을 아우르는 정책방향 제시가 필요한지 검토 필요

② 정책대상인 청소년에 대한 지향점의 문제

○ 「한국청소년기본계획(1991-2001)」에서 청소년정책의 지향점으로 정책대상인 청소년에 관한 ‘청소년상’과 “덕·체·지의 조화로운 완성”을 제시하였으나 이후의 청소년정책기본계획에서는 이를 구체화하지 않음

※ 「한국청소년기본계획(1991-2001)」에서 제시한 청소년상 : 미래사회의 주인이 될 우리의 청소년은 풍부한 지식을 바탕으로 개인적으로는 건강하고 정서와 용기가 충만하며, 이웃과는 예절과 협동을 바탕으로 공통체적 삶을 실천하며, 자유민주주의 원칙과 조국에 대한 무한한 긍지를 갖고 인류공영에 기여할 줄 아는 밝고 능동적인 모습이어야 한다.

○ 다만, 최초의 청소년헌장이 1990년 5월 제정·선포된 이후 1998년 김대중 정부가 들어서면서 헌장이 처음 제정된 때로부터 청소년에 대한 기대와 상황이 크게 달라졌음을 고려하여 시대에 부합하는 내용으로 청소년헌장을 개정

※ 「청소년헌장(1998년 10월 개정)」 : 청소년은 자기 삶의 주인이

다. 청소년은 인격체로서 존중받을 권리와 시민으로서 미래를 열어 갈 권리를 가진다. 청소년은 스스로 생각하고 선택하며 활동하는 삶의 주체로서 자율과 참여의 기회를 누린다. 청소년은 생명의 가치를 존중하며 정의로운 공동체의 성원으로 책임 있는 삶을 살아간다. 가정, 학교, 사회 그리고 국가는 위의 정신에 따라 청소년의 인간다운 삶을 보장하고 청소년 스스로 행복을 가꾸며 살아갈 수 있도록 여건과 환경을 조성한다.

<표 6> 청소년헌장 제개정 내용 비교

1990년 제정 청소년 헌장	1998년 개정 청소년헌장
미래의 주역 강조	→ 오늘의 사회구성원 인정
성인중심의 보호·지도	→ 청소년중심의 자율·참여
타율적 평등권 중심	→ 주체적 자율권 중심
미성숙한 존재로서의 인식	→ 성숙한 사회인으로 인식
기성세대 역할 중심	→ 청소년의 선택적 가치 중심
추상적 선언적 내용	→ 구체적 실천적 내용

자료 : 문화관광부(1998), 「청소년백서」

- 「제4차청소년정책기본계획(2008-2012)」에서는 명시적으로 이를 밝히고 있지 않으나 국제적으로 강조되고 있는 기본계획에 핵심역량의 개념을 적용하여 제시하고 있음
- OECD(2005)는 학교 교육과정을 미래 핵심 역량, 핵심 학습요소 중심으로 개편하기 위한 연구 추진했으며 12개 국가가 참여한 가운데 DeSeCo 프로젝트(Defining and Selecting Key Competencies)를 추진하였으며 세 가지 핵심역량 제시

<표 7> 청소년현장 제개정 내용 비교

핵심역량	정의
지적도구 활용	언어, 상징, 문자, 지식과 정보, 기술을 상호적으로 사용하는 것으로, 개인이 세상과 적극적으로 대화하며 개인의 목적에 맞게 변화를 유도하고, 기술 변화에 적응하기 위한 도구로서 언어, 상징, 문자, 지식과 정보, 기술을 사용할 수 있는 것을 의미
사회적 상호작용	다원화된 사회에서 타인과 공감하며 연대하고 살아가기 위하여 타인과 관계를 원만하게 맺고, 협력하여 일할 수 있으며, 갈등을 관리하고 해결하는 것을 의미
자율적 행동	다원화되고 변화가 급격한 사회에서 개인은 스스로 정체감을 확립하고 목표를 수립하며, 자신의 권리를 행사하고 의무를 수행할 수 있어야 함. 이를 위해 보다 큰 맥락에서 행동하며, 생애 계획을 수립하고 실천하며, 권리와 이익의 한계를 알고 요구할 수 있는 능력을 의미

자료 : OECD(2005)

- 김기현 외(2008~2010)는 한국청소년정책연구원, 한국교육개발원, 한국직업능력개발원 등 3개 정부출연기관의 협동연구로 우리나라 청소년기 핵심역량에 관한 연구 결과로 OECD에서 제시한 세 가지 핵심역량(지적 역량, 사회적 역량, 자율적 역량)과 함께 사고력을 제시하고 국제비교를 통해 우리나라 청소년의 핵심역량 진단 결과를 발표
- 「미래세대 희망플랜, 아동·청소년정책기본계획(2009~2013)」과 「청소년기본법」 개정안에서 아동·청소년 기본법의 기본이념(제2조)으로 “아동·청소년이 태어나서 자립할 때까지 충분한 역량을 갖출 수 있도록 여건을 조성하고, 균형 있고 조화로운 성장을 위한 기회를 보장함으로써 아동·청소년이 건강하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 하는 것”을 제안
- 제5차 기본계획에서 핵심역량의 개념을 중심으로 청소년상과 청소년현장의 개정 필요성 검토

② 정책방향

① 국가정책의 투자 우선 순위에서 청소년 정책의 중요성 강화 필요 → 미래세대에 대한 선제적 정책 추진

- 저출산·고령화 추세와 관련하여 청소년의 핵심역량 강화가 매우 중요해지고 있으나 아동(보육 포함)정책과 여성정책, 고령자정책이 강조되고 있는데 반해서 청소년에 대한 관심은 미약한 수준
- 성인에 비해 청소년기에 대한 정책적 지원은 성장을 위한 잠재역량으로 축적될 가능성이 훨씬 큼. 즉, 교육을 받는 시기이며, 성취욕구가 높아지는 시기, 지적·정신적 성숙의 시기, 미래에 대한 가능성을 꿈꾸는 시기라는 발달적 특성에 초점을 맞추어야 함

② 청소년정책의 총괄·조정 기능 강화 필요 → 미래세대에 대한 통합적 정책 추진

- 「제3차 청소년 육성기본계획(2003-2007)」에서 기본계획의 수립 주체가 주관부처가 아닌 청소년육성위원회로 변경되고 특정 부처의 독자적인 정책 사업 추진이 아닌 범부처 차원의 정책 추진 상징적 제시
- 그러나 각 부처에서 수행 중인 청소년정책을 통합적으로 추진하고 있지 못하며 청소년정책관계기관협의회나 주관부처는 청소년정책의 총괄·조정 기능을 수행하고 있지 못함
- 동시에 기본계획에 따라 중앙행정기관과 지자체는 매년 시행계획을 수립하고 있으나 이에 대한 평가나 사업수행에 관한 조정 작업이 이루어지지 않고 있으며 청소년정책 전달체계 역시 시군구 단위까지 구축되어 있지 못해 정책의 일관성이나 통합성이 부족한 상태임
- 청소년정책의 통합적 정책 추진과 관련 「청소년기본법」의 청소년육성이나 수련 개념 재정립 필요
 - 「청소년기본법」의 청소년육성 및 수련이라는 개념은 청소년을 객체적·수동적·성인위주 관점이라는 비판 존재

- 「한국청소년기본계획(1991-2001)」에서 청소년정책은 청소년육성 정책으로, 청소년사업은 청소년수련활동으로 대변되었으나 「제3차 청소년 육성기본계획(2003-2007)」에서 「청소년기본법」 개정과 더불어 청소년수련활동은 청소년활동으로 바뀌고 청소년활동의 한 영역이 됨

<표 8> 청소년기본법 제개정 청소년 육성 및 수련활동 개념

	제정 청소년기본법(1991)	개정 청소년기본법(2003)
청소년 육성 청소년기본법 제3조2호	“청소년육성”이라 함은 청소년의 복지를 증진하고, 청소년의 수련활동을 지원하며, 청소년교류를 진흥하고 사회여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하여 청소년에 대한 교육과 상호보완함으로써 청소년의 균형있는 성장을 돕는 것을 말한다.	“청소년육성”이라 함은 청소년 활동을 지원하고 청소년의 복지를 증진하며 근로 청소년을 보호하는 한편 , 사회여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하고 청소년을 보호하여 청소년에 대한 교육을 보완함으로써 청소년의 균형있는 성장을 돕는 것을 말한다. ※ 밑줄 부분은 2011. 5. 19. 일부개정법을 개정 내용임
청소년 활동 청소년기본법 제3조3호 청소년활동 진흥법 제2조	“청소년수련활동(이하 ”수련활동“이라 한다)”이라 함은 청소년이 생활권 또는 자연권에서 심신수련·자질배양·취미개발·정보함양과 사회봉사로서 배움을 실천하는 체험활동을 말한다.	“청소년활동”이라 함은 청소년의 균형있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 활동을 말한다. “청소년수련활동”(이하 ”수련활동“이라 한다)이라 함은 청소년이 청소년활동에 자발적으로 참여하여 청소년시기에 필요한 기량과 품성을 함양하는 교육적 활동으로서 청소년지도자와 함께 청소년수련거리에 참여하여 배움을 실천하는 체험활동을 말한다. “청소년교류활동”이라 함은 청

		소년이 지역간·남북간·국가간의 다양한 교류를 통하여 공동체의식 등을 함양하는 체험활동을 말한다. “청소년문화활동”이라 함은 청소년이 예술활동·스포츠활동·동아리활동·봉사활동 등을 통하여 문화적 감성과 더불어 살아가는 능력을 함양하는 체험활동을 말한다.
--	--	---

- 「청소년기본법」은 “청소년육성정책”을 청소년활동·복지·보호로 한정하는 형태로 규정하고 있으나, 새로운 청소년문제에 신속하게 대응하고 정책 사각지대 발생 방지를 위해 「청소년기본법」의 대상범위를 청소년 관련 정책영역 전반을 포괄하도록 확대된 규정 필요
 - 「청소년기본법」은 “청소년육성정책”을 기조로 하고 있으나, “청소년정책 관계기관 협의회”의 명칭 및 관련 규정에 “청소년정책”이라는 용어를 사용하고 있어, 현행 법령상 “청소년육성정책”과 “청소년정책”의 개념이 모호한 상황
- 제5차 기본계획에서 청소년 육성과 활동의 개념 재정립과 관련 법의 개정 방향 제시 필요

③ 청소년의 다양한 이해와 요구, 문제점을 해결하기 위해 포괄적 정책 추진 필요 → 미래세대에 대한 포괄적 정책 추진

- 청소년정책은 기능 중심이 아닌 대상 중심의 정책이며 수요자인 청소년의 다양한 이해와 요구, 문제점 해결을 위해 청소년의 활동, 복지, 보호뿐만 아니라 교육, 가족, 건강, 진로·취업 등 다양한 측면에서 포괄적으로 추진될 필요가 있음
- 포괄적 정책 추진은 범부처의 통합적 정책 추진을 위한 총괄·조정 기능의 강화와 맞물려 있으며 국가정책의 우선 순위를 점하기 위해 선행되어야 할 부분임

④ 청소년의 구체적 대상별 맞춤형 접근 필요 → 미래세대에 대한 맞춤형 정책 추진

- 중기청소년대상→전·중·후기 청소년대상으로 **확대**, 청소년중심→청소년외에 **가족·교사·지도자·커뮤니티** 등으로 **확대**, 대상일 변화→일반·위기·취약·여성 청소년으로 **구체화**, 보편적 정책→정책 차별화(맞춤화) 등 청소년정책 대상별 맞춤형 정책 추진 필요
- 전체 청소년 → **핵심역량 강화** / 취약·위기 청소년 → **균등기회 보장, 사회적 지원 강화**

⑤ 과학적인 근거에 입각한(evidence-based) 정책추진 필요 → 미래세대에 대한 과학적 정책 추진

- 청소년정책 환경 변화에 적극적으로 시의적절하게 대응하기 위해서 과학적 분석(통계) 및 연구에 기초한 청소년정책 수립
- 청소년정책과정 및 결과에 대한 영향력 평가(청소년정책이 다양한 청소년집단에 어떠한 영향을 미치는지 파악)로 청소년정책의 효율성을 진단하고 청소년들의 새로운 경향성과 욕구에 따라 정책목표 및 과제를 재정의 할 수 있는 집행체제 구축

2. 제5차 청소년정책기본계획(2013-2017)의 영역체계와 정책과제

① 정책 영역체계

- 기존 청소년정책기본계획의 영역체계 검토
 - 「한국청소년기본계획(1991-2001)」에서 「제4차 청소년정책(수정·보완)기본계획(2010-2012)」까지 공통적으로 포함된 정책 영역은 ① **청소년활동**, ② **청소년정책 추진체계의 정비**
 - 「한국청소년기본계획(1991-2001)」의 **청소년 교류**는 제3차 기본계획에서부터 **청소년 활동** 영역에 포함, 청소년 복지는 제1차 기본

계획에서 청소년 보호 및 선도 영역에 포함된 이후 제2차 기본
계획부터 다시 독립됨

<표 9> 청소년정책기본계획 영역체계 비교

한국청소년 기본계획 (1991. 6)	제1차 청소년육성 5개년계획 (1993. 9)	제2차 청소년육성 5개년계획 (1998. 7)	제3차 청소년육성 기본계획 (2003. 11)	제4차 청소년정책 기본계획 (2007.12)	아동·청소년 정책기본 계획 (2008.12)	제4차 청소년정책 (수정보완) 기본계획 (2010.12)
·청소년 활동 ·청소년 복지 ·청소년 교류 ·법제 보강 ·재정 확충, 운영	·가정과 학교 의 역할 증대 ·청소년 보호 및 선도 ·건전한 청소년 활동의 지원 ·청소년 교류 확대 지원 ·국민 참여 확산 및 추진체계 강화	·청소년의 권리 보장과 자율적인 참여 기회 확대 ·청소년이 주체가 되는 문화·체육중 심의 수련활동체 제 구축 ·국제화·정보화 시대의 주도능력 배양 ·청소년의 복지 증진과 자립지원 ·가정과 지역사 회의 역할 강화와 확산 ·추진체계의 정비	·청소년 권리 신장 및 자발적 참여 기반 구축 ·주5일제 대비 창의적 청소년 활동 여건 조성 ·취약계층 청소년 복지 지원 강화 ·청소년 건강 보호 및 유해 환경 정화 ·추진체계 정비 및 범국민적 참여 확산	·청소년 사회적 역량강화 ·청소년 인권 과 복지 증진 ·청소년 친화적 환경 조성 ·청소년 정책 추진체계 정비	·아동·청소년 의 권리가 보장 토대 구축 ·공평한 출발 기회 보장 ·개인의 소질과 적성에 근거한 역량개발 지원 ·아동·청소년 의 안전과 건강 확보 ·유해환경으로부터 의 보호체계 강화 ·아동·청소년 정책추진체계의 재정비	○ 청소년의 자기주도적 역량 증진 ○ 가족 기능 및 사회안정 망 강화 ○ 건강하고 안전한 성장 환경 조성 ○ 청소년정책 추진체계 정비

- 제2차 기본계획부터 청소년 권리보장과 참여가 분리되었으나 제4차 기본계획에서 청소년 복지 영역에, 제4차 수정·보완기본계획에서 청소년 활동에 포함됨
- 청소년 가족 기능 강화와 관련된 정책영역은 제1차, 제2차 기본계획과 제4차 수정·보완기본계획에 포함됨
- 청소년 보호 영역은 제1차 기본계획에 포함된 이후 제3차 기본

계획부터 청소년 보호 및 유해환경(친화적 환경) 영역으로 제시됨

- 청소년 교육(역량) 영역은 제1차 기본계획에서 학교의 역할과 관련 제시되고 제4차 기본계획부터 청소년 활동 영역에 핵심역량이라는 측면에서 포함되었으며 사회적 역량(제4차 기본계획)이나 자기주도적 역량(제4차 수정·보완기본계획)과 같이 협소하게 제시되거나 아동청소년종합계획에서처럼 포괄적으로(개인의 소질과 적성에 근거 역량 개발 지원) 제시됨
- 청소년 진로 및 직업 영역은 제2차 기본계획에 취약계층을 위한 자립 영역으로 제시된 후 제3차 기본계획까지 동일하게 제시된 후 제4차 기본계획부터 청소년 활동 영역에 포함됨

○ 제5차 청소년정책기본계획의 영역체계 고려사항

- 청소년기 핵심역량은 지적 역량, 사회적 역량, 자율적 역량이 모두 고려될 필요가 있음
- 기본계획의 정책영역은 청소년의 다양한 이해와 요구, 문제점을 포괄하는 것이야 함.

: 청소년 교육은 교육을 담당하는 부처가 독립적으로 존재(교육과학기술부)하기 때문에, 혹은 청소년정책은 교육정책과 대비되는 육성정책을 의미한다는 맥락에서 배제할 필요가 있는가 검토 필요함. 이는 청소년정책이 대상 중심으로 정책대상을 지원하는 기능에 포함된다면 배제할 필요가 없으며 교육은 생애주기에서 청소년 시기에 가장 중요하다는 점에서 제고해 볼 필요가 있음.

: 청소년의 생활 공간을 고려할 때 학교, 가족, 지역사회와 관련된 정책영역에 관한 고려 필요

: 청소년의 활동 영역을 고려할 때 의식주(복지), 학업(교육), 여

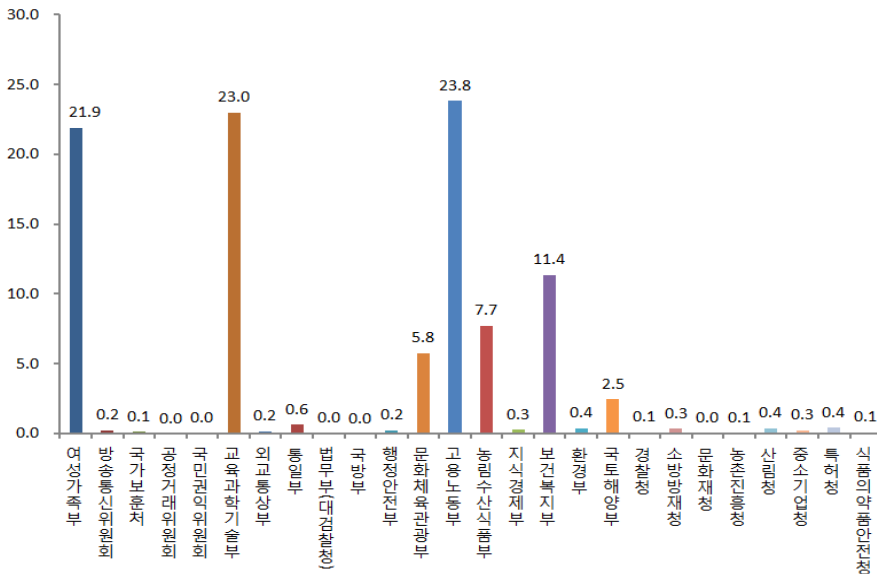
가문화(문화), 일(진로/직업)와 관련된 정책영역에 관한 고려 필요

: 통계청 사회조사(2008)에서 나타난 청소년(15~24세) 고민거리를 고려할 때 정부정책과 관련하여 ① 공부(교육), ② 직업(진로/직업), ③ 가정환경(가족) 등 고려 필요

: 정책부서 중 청소년정책과 관련성이 높은 정책 부서가 어떤 기능을 담당하고 있는가를 고려할 필요가 있음.

※ 청소년기본계획에 따른 시행계획을 제출한 부처 중 예산 비중이 가장 높은 부처는 ① 고용노동부(23.8%), ② 교육과학기술부(23.0%), ③ 여성가족부(21.9%), ④ 보건복지부(11.4%), ⑤ 문화체육관광부(5.8%), ⑥ 농림수산식품부(7.7%), ⑦ 국토해양부(2.5%) 등이었으며 기타 부처는 그 비중이 1%를 넘지 못함

<그림 6> 2011년 중앙행정기관 청소년정책 전체 예산 대비 부처별 예산 비중



자료: 청소년정책분석평가센터(2011)

- 제5차 청소년정책기본계획의 영역체계(안) - 모든 영역은 가족·학교·지역사회 차원 고려
 - 영역체계 1 청소년의 핵심역량 강화 (청소년 교육, 청소년 활동, 청소년 문화, 청소년 참여, 청소년 진로)
 - 영역체계 2 청소년의 성공적인 성인기 이행 지원 (청소년 복지, 청소년 자립, 청소년 취업)
 - 영역체계 3 청소년 친화적 환경 조성 (가족 기능 및 사회안전망, 청소년 보호, 청소년 건강, 청소년 안전)
 - 영역체계 4 청소년 정책 추진체계 정비

1 정책과제

○ 영역체계 1 청소년의 핵심역량 강화

- 청소년의 지적 역량 강화
 - : 청소년기 기초소양(basic literacy) 강화 (읽고, 쓰고, 말하기, 수학, 과학)
 - : 청소년기 사고력 및 창의력 증진
 - : 청소년기 기술(technology) 활용능력 강화
- 청소년의 사회적 역량 강화
 - : 청소년 사회활동 및 자원봉사활동, 동아리활동 활성화
 - : 청소년 체험활동 활성화
 - : 청소년 사회성 및 공동체 의식, 다문화 이해 증진
 - : 청소년 국제교류 기회 확대
- 청소년의 자율적 역량 강화
 - : 청소년 권리교육 강화 및 권리에 대한 이해 증진
 - : 청소년기 자기주도 학습능력 강화
 - : 청소년 진로교육 및 진로체험 강화, 건전한 청소년 아르바이트 참여 활성화

- 청소년의 신체 역량 강화
 - : 청소년 체력 강화 및 체육 활동 활성화
 - : 청소년 건강 증진 사업 추진

○ 영역체계 2 청소년의 성공적인 성인기 이행 지원

- 취약·위기 청소년 맞춤형 복지서비스 강화
 - : 취약계층 청소년 방과후 돌봄 서비스 강화
 - : 취약계층 청소년 교육복지 지원 확대
 - : 취약계층 청소년 문화예술 활동 지원
 - : 가출 청소년 보호 지원 강화
 - : 학업중단 청소년 지원 강화
 - : 청소년 한부모 지원 강화
 - : 저소득층 청소년 지원 확대
 - : 다문화청소년 지원 강화
- 취약·위기 청소년 자립지원 강화
 - : 취약·위기 청소년 직업훈련 기회 확대
 - : 취약·위기 청소년 생활능력 향상 지원
 - : 취약·위기 청소년 주거 지원 강화
- 청년층 창업 및 취업 지원
 - : 청년 일자리 정보제공 강화
 - : 청년 직업훈련 및 취업 지원
 - : 청년 창업 지원

○ 영역체계 3 청소년 친화적 환경 조성

- 가족의 돌봄 기능 강화
 - : 부모 교육 및 세대간 이해증진 강화
 - : 가족 상담 지원 및 가족 공유시간 확대 여건 조성

- 지역사회 사회안전망 조성
 - : 지역사회 청소년안전망 확대·강화
 - : 위기청소년 조기발견체계 구축
 - : 청소년 유형별 맞춤형 서비스 강화
- 청소년 유해환경으로부터 보호 강화
 - : 청소년 인터넷 게임 중독 및 유해매체로부터 보호 강화
 - : 술·담배·유해업소로부터 보호 강화
 - : 청소년 성보호 체계 정비
 - : 성범죄 피해 및 가해 청소년 보호
 - : 학교폭력·가정학대로부터 보호 강화
- 청소년 유익환경 조성
 - : 청소년 생활안전 강화
 - : 신체적·정신적 건강환경 조성
 - : 청소년 친화적 사회문화 조성

○ 영역체계 4 청소년 정책 추진체계 정비

- 범부처 정책 총괄조정기능 강화
 - : 통합적 청소년정책 수립 및 추진
 - : 관련 부처간 연계 협력 강화
 - : 중앙-지방-민간서비스 전달체계 구축
 - : 청소년정책 추진체계 정비 및 강화
- 청소년 지원인프라 보강
 - : 청소년지도자 역량 강화
 - : 청소년시설 확충 및 관리체계 정비
 - : 청소년단체 특성화 및 활성화 지원
- 법·제도 정비 및 재정기반 확충
 - : 청소년 관련 법령 및 제도 정비

- : 청소년정책 재정기반 확충
- 청소년정책 과학적 추진 기반 마련
- : 청소년 보고 및 조사통계체계 구축
- : 청소년정책 평가 체계 구축

[토 론]

토 론 문 1

조 혜 영(한국청소년정책연구원 연구위원)

토론문 1

조 혜 영 (한국청소년정책연구원)

청소년정책의 방향을 수립하기 위해 청소년을 둘러싼 사회 환경의 변화와 우리나라 청소년들의 현실에 대해 살펴보고, 이와 함께 청소년정책의 주무부처 변천과정을 살펴본 것은 바람직하다고 보여진다. 먼저 청소년을 둘러싼 사회환경의 변화로 인구 및 가족 구조 변화, 생활환경 악화(과도한 학습시간, 부족한 여가시간, 유해환경 증가), 직업환경 변화(저성장 고실업), 사회·경제·문화적 양극화 심화, 첨단기술 발달 등을 들고 있다. 다음으로 우리나라 청소년들의 현실로 청소년들의 행복수준이 국가간 비교에서 최하위를 차지하고 있으며, 핵심역량 중에서는 지적역량은 최상위인 반면, 사회적 역량은 최하위 수준 등으로 불균형이 심각함을 들고 있다. 그리고 청소년들의 신체적 정신적 건강이 악화되고 있고, 정보화의 급진전으로 청소년들의 인터넷과 휴대전화 의존도가 확대되고 있음을 지적하고 있다. 이러한 거시적 환경변화와 함께 청소년들이 당면한 현실에 대한 검토는 향후 청소년 정책의 방향성을 모색하는데 중요한 준거가 될 것이라고 보인다.

하지만 전반부에 검토한 환경변화와 청소년의 현실에 대한 이슈 등이 정책과제에 적절하게 반영되지 못하고 있는 듯하다. 먼저 이 발표문은 청소년 정책의 방향 수립을 표방하고 있지만 제5차 청소년정책기본계획 초안을 제시하는 수준에 머무르고 있는 점이 아쉽다. 그에 따라 5차 청소년정책기본계획 수립과 관련하여 토론을 하는 것이 바람직한 것으로 보여진다.

먼저 5개년 계획 수립에 있어 정책대상인 청소년들을 어떻게 위치지을 것인지에 대해 문제제기하고 있으며, 향후 정책방향 수립에 있어 청소년들의 위상이 어떠한 지에 대해 검토하고 있으나 이러한 검토가 정책과제에 충분히 반영되고 있지 않는 점이 아쉽다. 즉, 청소년의 연령과 관련하여 지속적으로 중, 고등학교 연령대가 청소년으로 인식되고 있으며, 이러한 사회

적 통념이 정책 대상 연령으로 주로 받아들여지고 있다는 점을 지적하고 있다. 하지만 청소년기본법상 청소년 연령대인 9세부터 24세 연령대의 청소년들을 위한 정책이 현실적으로 분산되어 실시되어야 할 것으로 보인다. 초등학교 학생부터 성인기에 진입하는 시점인 20대 청년들을 포괄하고 있는 연령대를 정책대상으로 다루고 있는 현 시점에서 향후 청소년정책의 방향은 어떻게 수립되어야 할지는 현장과 학계에서 진지하게 고민해야 할 부분으로 보인다.

현실적으로 청소년활동의 정책 대상은 중고등학생 연령대이지만 청소년 시설 등 현장에서는 초등학생들의 수요가 주를 이루고 있다. 그리고 청소년연령층에 포함되고 있는 20대 초반의 연령대에 대한 정책 방향이나 이들을 위한 정책과제가 제시되고 있지 않다. 결국 발표문에 제시되어 있듯이 제5차 기본계획에서 생애주기적 관점에서 아동-청소년-청년(미래세대)을 아우르는 정책방향 제시에 대해 검토할 필요가 있다.

또한 제4차 청소년기본계획을 기점으로 청소년의 역량개발에 대한 사회적 정책적 관심이 반영되어 왔고, 그간 생애핵심역량에 대한 연구가 수행되었음에도 불구하고 이를 어떻게 도입하여 정책과제화 시킬 것인지에 대한 검토가 중단되어 있는 상황이다. 그에 따라 이에 대한 후속작업이 이루어져야 할 것으로 보인다.

요컨대, 서두에서 살펴보고 있는 거시 환경변화와 우리사회의 시대적 요구, 청소년정책에서의 지향성을 어떻게 반영하여 보다 중장기적 인 청소년정책의 방향성을 수립해야 할 것이며, 이를 위한 체계적인 정책과제의 수립 과정으로서 5차 청소년정책기본계획이 도출되어야 할 것으로 보인다. 물론 이 과정은 결코 단순하거나 쉽지 않을 것이며, 사회적 합의도출도 어렵다고 보인다.

보다 현실적인 지적으로 5차 청소년정책기본계획 수립을 위한 과제로서 현재의 연구에 대해 지적하자면 다음과 같다. 먼저 정책영역 구분을 살펴 보도록 하겠다. 제4차 청소년정책기본계획(2007년 10월)에서 수립된 정책과

제 영역이 (1)청소년 사회적 역량강화, (2)청소년 인권과 복지 증진, (3)청소년 친화적 환경 조성, (4)청소년정책 추진체계 정비이다. 이 계획은 2010년 12월에 (1)청소년의 자기주도적 역량 증진, (2)가족기능 및 사회 안전망 강화, (3)건강하고 안전한 성장환경 조성, (4)청소년정책 추진체계 정비로 수정보완되었다.

반면에 5차 청소년정책기본계획에서 도출된 정책 영역은 (1)청소년의 핵심역량 강화, (2)청소년의 성공적인 성인기 이행 지원, (3)청소년 친화적 환경 조성, (4)청소년 정책 추진체계 정비이다. 가시화된 정책영역에서는 기본적으로 제기된 정책방향성이 어느 정도 드러나 있는 것으로 보인다. 특히 첫 번째 영역에서 핵심역량 강화는 4차 청소년정책기본계획을 이어가고 있으며, 청소년계의 관심사인 역량개발의 이슈를 담아내고자 하는 것으로 보인다. 하지만 하위과제에서 이러한 핵심 역량개발을 어떻게 담아낼 것인지를 살펴보았을 때는 기존의 정책과제들과 크게 차별성이 없어 보인다. 하위 과제 도출에 있어서 보다 현실적인 청소년환경이나 현안문제를 담아내어 정책과제화 했으면 하는 아쉬움이 있다. 특히 오늘날 청소년들에게 필요한 역량이라고 서두에 지정한 사회적 역량, 자율적 역량에 대한 강화방안을 부각시킬 필요가 있으며, 글로벌 환경을 반영하는 정책과제 도출이 부각되었으면 한다. 이를 위해서는 정책과제의 강조점이나 지향성을 담아낼 수 있는 명칭을 부여함으로써 새로운 환경 및 시대적 요구에 부응하는 것을 드러낼 수도 있을 것이다. 예컨대 청소년 국제교류 등의 용어를 청소년 글로벌 참여 확대 등으로 표현할 수도 있을 것이다.

다음으로 청소년의 성공적인 성인기 이행 지원 영역은 기존의 취약계층 복지지원 영역과 크게 다르지 않아 보인다. 이 영역을 복지를 넘어서서 전반적으로 청소년들이 성인기 이행을 위해 필요한 것은 무엇인지를 포괄하는 것이 바람직하다고 보인다. 취약 위גיע층 뿐 아니라 그 외의 계층도 건전한 성인기 이행을 위한 정책과제가 필요하다고 보인다. 그리고 성인기 이행 지원 영역 내에서 정책대상으로서 다문화청소년을 취약 위גיע층으로

보는 것은 문제가 있으며, 이들을 단순히 지원대상이 아니라 사회에 기여할 수 있는 인재로 보는 관점도 필요하다고 보인다.

특히 성인기로의 이행지원 영역은 기존의 청소년정책기본계획과 차별성을 둘 수 있는 부분이라고 보이기 때문에 단순히 복지차원의 정책들 보다는 생애주기 성장지원 및 미래세대 투자 지원의 관점을 가지고 전략적인 정책과제를 개발함으로써 5차 청소년정책 기본계획의 차별성을 부각시키는 것이 바람직할 것으로 보인다.

청소년정책의 방향성을 설정하고 그에 부합하는 정책과제를 도출하는 것은 쉽지 않은 일이다. 특히 기본계획을 수립하고 그에 따른 하위 과제 수립은 여러 가지 현실적인 여건 및 제약들을 반영하여야 한다. 그 때문에 비약적인 정책이나 사업을 수립하는 것은 매우 어려운 일임을 공감하고 있다. 하지만 제5차 청소년기본계획에서는 정책 수요자들의 욕구와 사회적 현실을 반영하는 좀 더 참신하고 과급력있는 정책과제가 개발될 수 있기를 기대해 본다.

[토 론]

토 론 문 2

박 신 규(전북발전연구원 부연구위원)

1. 사회 환경의 변화와 청소년 정책

- 한국사회의 인구구조와 가족구조 변화와 이에 따른 새로운 청소년정책 정립 필요성 제기됨: 저출산과 고령화 사회라는 인구구조의 변화와 핵가족화에 따라 청소년 인구의 중요성과 함께 가족에 대한 가치관 정립 시기 도래함
- 과도한 입시경쟁, 이에 따른 청소년 여가의 부족, 사회경제 문화적 양극화의 심화는 청소년층에 있어서도 청소년의 욕구와 여가의 문제, 그리고 다양한 계층을 통합할 수 있는 청소년정책 수립이 요구되고 있는 현실임-> 사회환경적 변화를 반영할 수 있는 제5차 청소년정책 기본계획이 수립되어야 할 것임. 현재 청소년정책은 기능의 정책이 아닌 대상의 정책이므로 대상에 대한 정확한 이해와 위치 파악에서 이루어져야 할 것임
- 청소년 정책의 기본전제는“청소년정책은 더 이상 교육만도 아니며, 사회서비스만도 아니며 사회적 끌어안기, 문화, 스포츠만도 아니며 폭력·약물·가출과 같은 청소년 문제행동에 대응하는 것만도 아니다. 이 모든 것보다도 큰 것이다. 이 부분들의 합보다도 더욱 큰 것이다. 청소년정책은 청소년이 일상에서 살아가면서 많은 가치 있는 기회를 누릴 수 있도록 지원하고 서비스 하는 것이다(참조: The Center for Guidance Studies, 2002)”라는 인식이 유용한 전제 조건으로 여겨짐

2. 청소년정책기본계획의 성과와 한계, 5차 기본계획의 추진방향에 대한 논의

- 1991년부터 수립된 한국청소년기본계획은 제1차 청소년육성기본계획으로 수정되면서 2008년의 4차 청소년기본계획이 추진되고 있음.
- 4차까지의 청소년 기본계획은 청소년정책을 보편적 정책으로 전환시키면서 청소년정책관련 법체계를 내실화하고 청소년 정책의 영역확대 및 청소년의 성인기 이행에 관한 정책 방안을 제시해 주고 있음
- 5차 기본계획의 추진방향은 정책대상(연령의 문제)과 국가정책의 투자 우선 순위에서 청소년 정책의 중요성을 강화하면서 대상중심의 정책이 갖고 있는 문제인 모든 부처의 사업으로 확장되고 있기에 청소년정책의 총괄, 조정 기능의 강화를 강조함(예를 들어 다문화가족지원정책의 다문화가족정책위원회와 같은 컨트롤 타워의 필요성) 더불어 청소년의 핵심역량인 지적역량, 사회적 역량, 자율적 역량을 모두 담보할 수 있는 청소년상에 대한 검토가 포함되어 있음
- 5차 기본계획은 모든 영역에 가족, 학교, 지역사회 차원을 고려한 내용은 기존 기본 계획이 청소년 자체에만 집중되어 있던 영역을 확장할 수 있는 계획으로 자리매김 할 수 있음
- 5차 기본계획은 모든 영역에 가족, 학교, 지역사회 차원을 고려한 내용은 기존 기본 계획이 청소년 자체에만 집중되어 있던 영역을 확장할 수 있는 계획으로 자리매김 할 수 있음
- 5차 기본계획의 정책과제에서 영역체계 1의 ‘청소년의 핵심역량강화’라는 범주 안에 정책대상의 연령을 고려할 필요성은 제기하지만 정책과제에서는 이에 대한 고려가 배제되어 있음. 한국사회에서 청소년 사이에서도 연령에 따른 생활패턴의 차이가 존재하므로 이에 대한 고려와 함께 역량강화의 내용도 차이를 보일 것으로 생각됨

- 5차 기본계획의 정책과제는 서두에 청소년을 둘러싼 사회환경의 변화 중에서 청소년들이 만들어내는 사이버 공간에 대한 논의가 축소되어 있음. 청소년기 기술 활용능력 강화로 제시만 하고 있음. 현재 세부 사업의 단위로 과제를 제시하지 않고 있기에 이에 대한 논의는 피상적 단계를 머무를 수 있음
- 결론적으로 5차 기본계획은 청소년 정책 대상의 확장(연령), 가족, 학교, 지역사회 차원을 고려, 청소년의 다양한 이해와 요구, 문제점을 포괄하는 계획으로 수립됨
- 따라서 이와 같은 중앙의 기본계획을 바탕으로 중앙정부 정책과의 유기적 연계성을 감안하면서 지방청소년 정책은 국가청소년정책과 맥을 같이하면서 지역의 특수성, 지역의 요구를 반영한 정책개발이 이루어져야 할 것임. 구체적으로 지역의 청소년의 연령, 거주지별 차이에 따른 정책 수립과 영역을 맞춰 제시하는 것이 바람직 할 것으로 여겨짐

3. 전북지역의 청소년 정책 방향 및 정책방안

- 지역청소년 인권정책 개발 : 전북의 경우 농촌과 도농복합지역이 대부분인 지역특성을 고려하여 도시청소년과는 다른 정책적 가치와 내용이 필요함. 농촌 청소년의 경우 도시와는 달리 빈곤가구의 비율이 높아 빈곤 청소년에 대한 사회적 보호가 더욱 절실하다고 할 수 있음.
- 농촌 청소년의 사회적 보호의 필요성은 크지만 사회적 보호에 필요한 재원이나 물리적 인프라는 매우 취약한 상황임. 따라서 농촌 청소년의 사회적 보호를 위해서는 부족한 재원에 대한 대안과 함께 농촌 청소년의 욕구에 기반한 대책이 절실함.



[토 론]

토 론 문 3

전 명 기(한국청소년활동진흥원 활동진흥본부장)

전 명 기 (한국청소년활동진흥원)

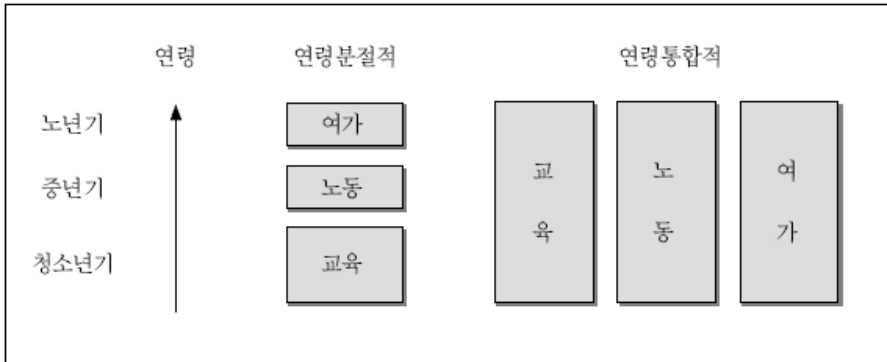
청소년진로개발과 청소년활동

1. 왜 청소년활동인가?

1) 시대적 패러다임의 변화

지금 청소년을 포함한 우리가 살아가는 시대는 산업사회에서 지식정보사회로 전환되는, 즉 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 있다. 남춘호(2005)는 이러한 지식정보사회로의 패러다임 변화와 관련하여 개인의 생애주기와 경력에 갖는 의미를 다음과 같이 정리하고 있다.

먼저, 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. 세계사의 변화 방향이 전지구화(globalization)에 따른 무한경쟁을 가속화하는 데로 모아진 가운데, 세계 각국은 앞다투어 지식기반사회가 요구하는 전문적 숙련을 갖춘 인적자원을 양성하기 위해 다양한 정책적 노력을 경주하고 있다(남춘호, 2005: 13-15).



자료: Riley et al.(1994: 26)을 남춘호(2005: 26)에서 재인용.

[그림 1] 생애과정의 구조

지식정보사회에서는 무형의 지식자산이 국가의 경쟁력, 기업의 생산성, 개인의 노동시장 지위를 결정하는 핵심적 요소로 등장한다. 이에 따라 각 국가는 앞다투어 급속한 기술 변화와 노동시장의 유동성에 따른 인적자원 개발의 딜레마를 극복하고 지식기반사회가 요구하는 전문적 숙련을 갖춘 인적자원을 양성하기 위해 다양한 정책적 노력을 경주하고 있다. 그러나 인적자원개발이란 개념은 지나치게 정태적이며, 인적자원의 ‘주체’인 개인을 경시하는 한계를 지닌다. 따라서 ‘취업 및 노동과 관련된 각 개인의 총체적 경험의 누적’으로서 ‘경력’을 통해 인적자원 개발에 있어서 개인의 주체적이고 동태적인 과정을 살펴볼 필요가 있다. 지식정보사회에서 급속한 기술변화와 노동시장의 유연화 경향 속에서 ‘고용가능성’을 유지하기 위해서는 전 생애에 걸친 지속적 학습이 요구된다. 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 체제는 한계를 지닌다(남춘호, 2005: 16-26).

지식정보사회의 경력환경 변화에 따른 새로운 경력의 특징들은 ‘무경계

경력(boundaryless career), ‘프로틴 경력(protean career)’, ‘다중 경력(multiple career)’, ‘탈기업 경력(post-corporate career)’ 등의 개념으로 분석되고 있다.

<표 1> 경력 패러다임의 변화

기본형	미래형
수직이동	심리적 성공
조직과 개인	개인
연령별 단계	학습단계
직무능력, 직업안정, 조직상 경력	적응력, 고용가능성, 프로틴 경력
일 중심적 자아	총체적 자아
직선행, 전문가형	나선행, 전이형
조직내	조직간, 독립적 전문가
국내, 지역적	세계적
유경계	무경계
단일경력	다중경력

자료: 남춘호(2005). p. 34.

산업사회의 조직적 경력(organizational career) 패러다임과 새로운 경력 패러다임을 비교해보면 다음과 같다. 기존의 경력 패러다임에서 개인들은 경력목표를 수직이동에 둔다. 경력개발의 주체는 조직과 개인이다. 또한 경력상의 이동은 기업내에 한정된다. 경력단계는 생물학적 연령에 기초하며, 경력패턴은 기본적으로 직선행 또는 전문가형을 따른다. 이와는 대조적으로 지식정보화사회의 개인의 경력경로는 공간과 시간의 구애를 받지 않으며, 다중경력의 특성을 갖는다. 경력의 이동은 기업의 경계를 넘어서 이루어진다. 개인의 경력 패턴은 직선행과 전문가형으로부터 나선행과 전이형으로 변화한다. 개인주도의 새로운 경력 패러다임의 특성을 가장 잘 보여주는 것은 Hall의 프로틴 경력이다. 프로틴 경력은 조직내의 승진보다는 심리적 성공(psychological success)을 목표로 한다. 개인의 경력단계는 연령

보다는 개인이 경력상에서 무엇을 학습했는가 하는 학습단계(learning stage)에 좌우된다. 프로틴 경력에서는 직무수행능력(know-how)보다는 전반적 적응력(learn-how)을, 한 직장에서의 고용안정보다는 노동시장에서의 고용가능성(employ ability)을 중시하며, 일을 중심으로 한 자아보다도 총체적 자아를 성공의 지표로 삼는다. 과거의 심리적 계약이 충성과 고용안전성의 교환이었다면, 프로틴 경력하의 심리적 계약은 직무수행과 학습기회의 교환이다. 프로틴 경력의 핵심적 경력역량은 정체성과 적응력이다. 개인들은 끊임없이 자아정체성을 확장시켜 나가고 또한 지속적 학습을 통해 변화하는 환경 속에서 적응력을 높여 나가야 한다. 이를 위해서는 다른 사람과의 연계와 상호작용을 통한 ‘관계적 학습’과 차이를 학습의 원천으로 하는 ‘다양성학습’이 매우 중요하다. 프로틴 경력 모형하에서는 경력의 공간이 인간생활의 모든 영역으로 확장 됨으로써 일과 여가의 분리, 유급노동과 무급노동의 분리, 직업과 사생활의 분리, 일과 가정의 분리 등 기존의 생활영역간 경계가 흐려질 것이다(남춘호, 2005: 27-97). 이러한 생애과정의 변화와 경력 패러다임의 변화는 학교로 상징되는 공교육 제도 중심의 청소년기 성장과 이행(transition) 과정 역시 근본적인 변화가 불가피함을 보여준다.

근대 이후 공교육체제가 등장하여 자리를 잡아가면서 점차 학교교육의 비중이 커지기 시작했고 근래에 이르러서는 학교에서만 교육이 이루어지고 인간에 대한 교육은 정규적인 학교교육이 끝남으로 해서 사실상 종료되는 것으로 여기게 되는 학력주의 교육관이 보편화되었다. 그러나 공교육체제의 정착은 교육 기회를 보편화하고 확대하는 획기적인 기여를 하였음에도 불구하고 교육을 학교교육으로 제한되거나 왜곡하는 문제를 야기하기도 했다. 이에 따라 교육은 이처럼 인간의 한 시기에 한 기관에 의해서 시행되는 것이 아니라 전 생애 각각의 단계에서 그에 맞게 수행되어야 하는 평생에 걸친 과정임을 다시 강조하게 되었고 사회환경의 급속한 변화와 맞물려 평생교육의 필요성이 대두되었다.

최근 지식정보화사회로 요약되는 시대적 변화에 적응하기 위한 사회적 노력 속에서 평생교육에 대한 관심이 매우 높아지고 있다. 물론 아직도 대학입시를 중심으로 한 기존의 학력주의적 교육관이 맹위를 떨치고 있지만, 서서히 그 대세는 어떻게 하면 평생교육 체제를 지역 중심으로 확고히 구축하는가 하는 문제로 옮겨지고 있다. 또한 이제는 교수보다 학습의 중요성이 강조되고, 학습의 주체인 학습자와 실생활 단위인 지역사회의 중요성이 부각되면서 평생교육보다는 평생학습 또는 평생학습사회라는 용어가 더 선호되고 있다. 평생학습사회가 되기 위해서는 공공의 노력과 더불어 평생학습의 주체인 지역주민의 참여와 적극적인 학습능력 개발이 동반되어야 할 것이다. 그리고 그 핵심에는 청소년기부터 ‘자기주도적 학습능력’을 신장시킬 수 있는 기반을 여하히 효과적으로 조성하느냐 하는 문제가 자리잡고 있다.

흔히 평생교육이라는 용어를 사회교육 또는 성인교육과 혼돈해서 쓰는 경우가 있다. 이는 평생교육 현장활동가 뿐만 아니라 식자층, 심지어는 교육학자까지도 이 용어를 혼돈하거나 그 의미를 혼용해서 쓰는 경우를 볼 수 있다. 평생교육은 성인교육만을 지칭하는 것이 아니다. 평생교육은 손에 잡혀지는 교육의 실체가 아니라 모든 교육이 지향하는 이념, 또는 모든 교육을 포괄하는 교육의 최상위개념으로 인식되어야 한다. 즉, 평생교육은 학교외 교육만을 의미하는 것이 아니며, 지식정보화사회가 요구하는 평생에 걸친 교육의 필요성을 총칭하는 것으로, 삶의 전과정에서 접근 가능한 교육기회와 이를 활용하고 소화할 수 있는 자기주도적 학습능력을 통해 실현되는 것이다. 따라서 학습능력의 형성 및 발현에 있어 가장 결정적인 시기인 청소년기부터 이러한 자기주도적 학습능력을 신장시키기 위한 뒷받침이 평생교육 또는 평생학습에 있어서도 가장 중요한 과제가 된다.

유네스코에서는 1997년 “21세기 교육을 위한 새로운 관점과 전망”에서 미래사회의 발전전략으로서 평생학습의 중요성을 강조하면서 새로운 교육의 네 가지 원리를 제시한 바 있다(유네스코 한국위원회, 1998; 정두용,

1998). 그 네 가지 원리의 주요 내용을 청소년기의 자기주도적 학습능력 신장의 필요성을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 알기 위한 학습(learning to know)이다. 알기 위한 학습은 그 자체가 교육 목적이 될 수도 있고 수단이 될 수도 있다. 수단으로서의 교육은 인간이 주어진 환경 속에서 최소한 존엄을 가지고 살 수 있도록 해주고, 직업적 기술을 습득하게 하며, 의사소통을 가능하게 한다. 한편 목적으로서의 교육은 교육하는 그 자체 즉, 이행하는 과정, 탐구하는 과정, 발견하는 과정에서 기쁨을 느끼는 것이라고 할 수 있다. 당장 활용할 수 있는 수단적 측면의 교육이 중요하지 않은 것은 아니지만, 모든 아동 및 청소년들은 그들이 언제 어디에 있거나 학문하는 방법을 습득하고 ‘학문의 친구’가 되도록 하는 것이 더욱 중요하다. 오늘날 잘 교육받은 사람이란 소수 분야에 매우 깊이 있는 지식을 가졌을 뿐 아니라 광범위한 분야에 걸쳐 다양한 상식도 함께 지닌 사람이다. 따라서 교육, 즉 자기계발의 전기간에 걸쳐 전문화와 교양의 함양은 항상 병행해야 한다. 특히 폭넓은 교양교육은 한 개인이 평생교육이란 긴 여행을 하는 데 반드시 지녀야 할 여권(the passport to lifelong education)이기도 하다.

둘째, 행동하기 위한 학습(learning to do)이다. 이는 일차적으로 직업교육, 즉 어떻게 하면 배운 것을 현장에서 잘 활용할 수 있으며, 미래의 새로운 일들에 잘 적응할 수 있고, 더 나아가 새로운 일을 창출해낼 수 있는가 하는 문제와 관련된다. 이와 더불어 ‘생활의 기술’(life skill)이 강조되는데, 이 생활의 기술은 전문적 지식이나 기술뿐 아니라 상호 의사소통 능력, 타인과 함께 일하는 능력, 그리고 갈등 관리 및 해결능력과 같은 자질로 구성된다.

셋째, 함께 살기 위한 학습(learning to live together)이다. 오늘날 세계는 곳곳에서 폭력과 갈등이 상존하고 있으며, 이러한 문제는 앞으로 더 교묘한 형태로 나타날 것이다. 오늘날의 사회적 현실은 자유경제의 특성인 경쟁정신과 개인의 성공에 높은 가치를 부여하고 있다. 그러나 이러한 경쟁

은 국가 내에서는 빈부간의 갈등과 긴장을 야기할 뿐 아니라, 국제적으로도 심각한 불평등을 초래해 세계를 분열시키고 있다. 앞으로 계속 경쟁과 분열이 가열된다면 인류는 자멸의 길로 치닫게 될 것이다. 협력과 우호는 평등하고 공통된 이해를 추구하는 지표가 형성될 때 가능할 수 있다. 그리고 평등과 공동체 의식은 아주 어릴 때부터 성인에 이르기까지 시간과 공간을 초월해 끊임없이 관심을 갖고 함양시켜주어야 할 중요한 가치이다.

넷째, 존재하기 위한 학습(learning to be)이다. 이는 인간의 본래 특성을 개발해 나가는 것을 의미한다. 오늘날의 세계는 인간성을 파괴하는 많은 요소들을 가지고 있다. 사회조직의 거대화 및 세분화, 사회활동의 기계화 및 자동화, 각종 효율과 생산성 향상에 대한 맹목적 가치부여 등은 인간을 하찮은 존재로 전락시키면서 인간성을 파괴하고 있다. 그리고 이와 같은 경향은 앞으로 더욱 강화돼 지속될 전망이다. 21세기의 사회는 조직이나 기계가 지배하는 사회가 아니라 인간이 지배하는 사회가 되어야 한다. 교육은 인간이 지니고 있는 각종 잠재력, 즉 신체와 정신, 지성과 감성, 미적 감각과 도덕적 책임감 등 개인의 전인적 발전을 가져오도록 크게 강화해야 한다. 또한 인간은 독립적, 비판적 사고가 가능하도록 교육받아야 하며, 스스로 문제를 해결하고, 스스로 결정하고, 책임지도록 교육해야 한다. 이와 아울러 교육은 개인의 자질을 계발하고 ‘지속적으로 변화하는 사회’에 대응할 수 있도록 생각할 자유, 판단할 자유, 느낄 자유, 상상할 자유를 복돋아 주어야 한다. 이렇게 해서 교육은 인간이 중심이 되는 사회의 건설에 이바지해야 한다.

결국 이러한 미래사회의 교육원리가 강조하는 것은 전 세계가 교육뿐만 아니라 모든 분야에서 새로운 패러다임을 모색하고 있으며, 개개인의 삶의 질은 자기학습능력이라는 배를 타고 ‘평생학습의 항구’를 자유로이 넘나들 수 있느냐 하는 데 달려 있다는 점이라고 할 수 있다. 그런데 이 자기학습 능력은 엄밀하게 말하면 자기주도적 성향과 학습능력이 복합된 말이라고 할 수 있다. 자기주도적 성향이란 모든 일을 스스로 발안, 처리하고 그 결

과에 대하여 책임을 지려는 자율적, 독립적, 진취적 성향을 뜻한다. 그리고 학습 능력이란 성향과 기능이 복합된 개념으로서 배우려는 성향과, 배우는데 필요한 기본적인 지식과 기술이 결합된 능력이다.

자기주도적 성향은 기본적으로 자주, 자결, 자존의 하위 성향으로 구성된다. 자기가 자신의 주인이 되어서 스스로를 주장하고, 스스로 결정하고자 하며, 자신의 인간됨의 가치를 스스로 존중하는 성향들이 형성되어 종합적으로 표출되어 독립적, 자율적, 진취적 성향을 강하게 지니게 될 때 자기주도적 성향이 획득되었다고 할 수 있다.

학습능력을 지니기 위해서는 우선 학습하려는 성향과 학습하는 데 필요한 기본적인 지식과 기술을 갖추어야만 한다. 학습하려는 성향은 배운다는 인간 활동의 기쁨과 보람, 그리고 그 가치를 체험해 보아야 길러질 수 있는 성향이다. 물론 배운다는 것이 즐겁기만 한 것은 아니지만 배움의 전 과정 곳곳에 스며 있는 진정한 보람과 기쁨을 체험함으로써 배우려는 성향은 길러지는 것이다.

이러한 자기주도적 성향과 학습능력이 형성되는 데 가장 결정적인 시기가 바로 청소년기이다. 청소년기는 신체적 성숙뿐만 아니라 인지적 측면에서 고급 사고능력이 형성되는 시기이다. 그리고 정서발달과 사회성 발달은 물론 성격발달까지도 가장 중요한 변화가 진행되는 시기이기도 하다. 결국 인간은 청소년기에 평생을 살아가는 데 필요한 가장 결정적인 변화와 발달을 겪게 되고, 청소년기까지 형성된 자질과 능력을 동력으로 평생을 살아가게 되며, 청소년기에 결여된 것을 성인기에 보충하는 것은 매우 어렵다. 때문에 평생교육에서 필요로 하는 학습능력과 태도의 형성 역시 청소년기까지의 과정이 가장 결정적이라고 할 수 있다. 평생학습에 필요한 기본 지식과 기술은 평생학습의 과정을 통해서 얻어지는 산물로서 배움에의 성향과 열정을 실제의 상황에서 배움으로 구현시키는 데 사용되는 도구라고 볼 수 있다. 인간발달의 특성에 기초해볼 때, 개개인이 자기주도적 학습능력을 갖추게 하기 위해서는 평생학습의 실질적인 출발점에 해당하는 청소년

기에 자주, 자결, 자존 및 학습에의 보람과 기쁨을 체험해 보는 기회가 지역사회를 통해 효율적으로, 체계적으로, 그리고 지속적으로 제공되어야 한다. 이를 간단히 말하면, 이제 청소년들에게는 ‘학교’라는 연령분절적인 성장 기반 못지 않게 학교 밖(out-of-school)의 삶의 기회가 중요해졌다는 것이다. 그리고 이에 대한 의도적이고 체계적인 접근이 청소년활동에 대한 관심과 지원이라고 할 수 있다.

2) 사회적 요구 증가와 청소년활동 지원 필요성

청소년활동의 의미와 필요성을 어떻게 규정하건 간에 지금까지 이루어진 청소년활동에 관한 본격적인 논의들은 관련 법 제정과 국가정책에 의해 촉발된 바가 크다. 지금까지 우리나라 청소년활동 분야에서 가장 보편적으로 수용되고 있는 것은 ‘한국청소년기본계획’과 ‘청소년기본법’이 최초 제정되던 당시의 이론적 토대가 되었던 청소년활동에 대한 관점과 그에 따른 청소년활동 범주에 관한 논의이다. 여기서 청소년활동(youth activity)은 청소년들 스스로 학교, 가정, 그리고 사회의 실생활권에서 요구되는 여러 가지 활동 그 자체에 자발적으로 참여함으로써 다양하게 이루어지는 여러 가지 체험중심 활동을 의미한다(Youth Sector Training Council, 1990; 한준상, 1992에서 재인용). 이와 같은 청소년활동 개념에 대한 이해에서 강조하고 있는 것은 ①활동 그 자체를 위해서라는 규정과 ②청소년들에 의한 자발적 참여라는 두 가지 조건이다. 그리고 이러한 청소년활동을 지도하는 데 있어서는 청소년의 자발적 참여 여부에 따라 청소년 활동의 의미가 달라지기 때문에, 생계를 위해서 참여하는 청소년활동은 설사 그 활동에 청소년이 자발적으로 참여했다 하더라도, 청소년활동 그 자체에 심취하기 위해 참여하지 않고 일을 위해 참여한다는 점에서, 청소년활동으로 규정하기에 부적절하다고 본다. 동시에 학교에서 교과과정의 한 형태로 이루어지는 체육 같은 교과수업 활동은 그것이 청소년들의 자발적 참여에 의해 이루어지지

않는다는 이유 때문에 이 역시 청소년활동으로 파악되지 않게 된다. 그리고 이러한 맥락에서 다음과 같은 범주의 청소년활동을 지도하기 위한 방법론의 체계를 추구해왔다(김정명 외, 1991).

청소년활동이 ‘학교 밖’에서 담당해야 할 역할을 수행해나가고, 실제 청소년들이 필요로 하고 청소년들의 삶에 의미있는 기여를 하기 위해서는 기존에 표면적으로 청소년 자신의 활동(youth activity)을 강조하면서 실제 그 내면에서는 활동 프로그램 공급자의 요구와 입장 중심의 공급체제로 운영되었던, 제한된 범위의 정형화된 활동만을 청소년활동으로 인식하는 한계를 탈피해야 한다. 그리고 청소년들의 실생활의 삶의 필요에 부응하고 또한 청소년에 대한 사회적 관심과 기대를 충족시킬 수 있어야 한다는 측면에서 청소년활동을 “청소년이 (학교 밖에서) 현재의 성장 발달에 필요한 욕구를 충족하면서 독립적인 사회성원으로 이행해가는 시기에 필요한 그들의 주장을 펼치고 영향력을 가지며 건전한 사회성원이 되기 위한 다양한 기회에 참여하여 활동하고, 이러한 청소년 자신의 활동이 가능하도록 지지하는 성인들의 동반적 지원”으로 이해되어야 한다. 이에 더하여 청소년활동은 ‘자율적 참여’와 성인-청소년의 진정한 교류 소통을 전제로 한 ‘청소년의 활동’(by youth) 또는 청소년에 의한 활동(Youth-initiated activity), 그리고 ‘청소년 지원활동’(for youth) 또는 성인에 의한 활동(Adult-initiated) 양자를 모두 포괄하는 것이 되어야 한다(전명기, 2006: 111). 그리고 이러한 맥락에서 이제 청소년활동은 광의의 청소년활동(youth work), 즉 “청소년들의 성취와 발전을 이루도록 돕는 양질의 지원을 제공하고, 청소년들이 다양한 수준에서의 의사결정에서 그들의 의견이 개진되고 영향을 미칠 수 있도록 하며, 다양한 영역의 개인적이고 사회적인 발달의 기회를 제공하고, 청소년을 문제집단시 하는 등의 반감과 사회적 배제를 방지할 수 있도록 하는, 청소년의 욕구와 우선권에 상응하는 성과를 얻을 수 있도록 하는 데 초점을 맞춰 잘 짜여진 계획에 따라 수행되는 활동”(Department for Education and Employment, 2001)으로 이해하고 접근해야 할 것이다. 이렇

게 청소년활동의 지평을 넓혀볼 때 비로소 청소년의 삶에 영향을 미치는 사회 환경 변화를 전제로 한 청소년활동 논의가 가능하다고 본다.

생애과정의 본질적인 변화를 가져온 가장 중요한 원인인 지식정보사회로의 패러다임 변화를 가져오는 데 가장 강력한 영향력을 미친 디지털 환경 변화는 인간발달론적 관점이나 학교 중심의 청소년기 이해의 한계를 드러나게 했다. 뿐만 아니라, 청소년의 일상 생활 자체에도 많은 변화를 가져왔다. 이에 따라 가장 두드러진 변화가 청소년들의 직접 경험 감소 경향 및 청소년 체험활동 및 학습기회 확대 필요성 증대라고 할 수 있다. 이와 아울러 주5일제, 즉 사회적으로 주40시간 근무가 근로기준이 되고 학교 주5일 수업제가 확대되고 있는 상황에서는 질 높고 다양한 청소년활동 프로그램 요구된다. 이제 청소년활동 현장에 요구되는 것은 청소년활동 프로그램의 질적 수준 담보와 함께 청소년들이 앞서 살펴본 새로운 생애과정과 경력에 대한 구체적인 접근 경로를 제공하고, ‘학교 밖의 성취’ 즉 청소년활동의 성과가 ‘학교에서의 성적’에 상응한 의미를 갖게 하는 것일 수 있다.

참고문헌

- 남춘호(2005). 지식정보사회의 경력과 생애과정. 21세기 한국 메가트렌드 시리즈 II (경기 과천: 정보통신정책연구원).
- 유네스코 한국위원회 역(1998). 21세기 교육을 위한 새로운 관점과 전망(서울: 오름 출판사).
- 정두용(1998). “21세기 교육을 위한 새로운 관점과 전망”. 계간 유네스코포럼. 통권 제5호(서울: 유네스코 한국위원회).
- Edgar Morin(1999). Les sept savoirs. n?cessaires ? l’?ducation du futur. 고영림 역(1999). 미래의 교육에 반드시 필요한 7가지 원칙(서울: 당대출판사).
- European Commission(2007). Youth in Action 2007-2013 Program Guide. (http://ec.europa.eu/youth/index_en.html).

[토 론]

토 론 문 4

송 병 국(순천향대학교 교수)

송 병 국 (순천향대학교)

I

그간 우리나라의 청소년정책은 사실 그 명칭에도 불구하고 진정한 의미의 청소년정책이라고 보기에는 부족함이 많았음. 이는 청소년정책이 지육에 치우친 학교 교육의 문제점을 보완 또는 개선한다는 기치아래 학교교육과 구별되는 혹은, 학교교육과 대비되는 개념으로 시작된 것에 기인함.

청소년기본계획(1991)과 그 이후의 청소년육성 5개년 계획들은 표면상으로는 청소년 삶의 전 영역을 다루는 정책을 표방하였으나, 일반 청소년들이 가장 많은 시간을 보내는 ‘학교’라는 공간과 ‘정규수업’이라는 시간을 배제한 채로 공간적으로는 학교 밖, 시간적으로는 방과 후의 남은 시간과 휴일이라는 제한적인 부분만 다루어 왔음. 이러한 한계는 결국 새로운 청소년정책이 개발되고 시행될수록 제한된 시간(방과 후, 휴일)을 더 많은 기관(수련관, 문화의집, 쉼터, 다문화센터, 진로체험장, 부모교육기관, 복지관, 지역아동센터, 학교 및 지역사회 기관 등)과 사업이 상호 경쟁하며 나눠야 하는 문제를 부르고 있으며 이제는 그 제한된 시간마저도 줄어들고 있는 실정임.

II

발표원고의 서두에 제시한 청소년을 둘러싼 사회 환경의 변화는 청소년정책(학교교육을 포함한)이 지향하고 다루어야 하는 영역과 문제점을 잘 나타내고 있음. 아쉬운 것은 주5일제 전면 시행과 경제위기 지속 가능성

등이 빠져있음. 그런데 인구 및 가족구조의 변화, 생활환경 악화, 직업 환경 변화, 양극화, 첨단기술의 발달과 영향력의 증가 등의 사회 환경 변화에 대응하고 행복수준 저하, 핵심역량 부족, 신체적/정신적 건강 악화, 사회참여 미비 등 청소년의 현실을 개선하는 문제는 한 부처, 한 기관의 일이 아닌 모든 부처, 모든 기관이 함께 고민하고 노력하여야 할 것들임. 이에 대한 구체적인 전략과 방법이 고려되지 않고는 제 5차 청소년정책기본계획 역시 종전의 기본계획의 성과를 벗어나기 어려울 것임. 물론 과거와는 달리 최근 교육계에 회자되고 있는 입학사정관제, 창의적체험활동, 진로교육 강화 등의 상황은 청소년정책이 학교와 청소년현장을 아우르면서 상호 긴밀한 연계를 도모할 수 있는 실제적 근거가 되고 있으므로 제 5차 청소년정책기본계획에서는 이 부분에 대한 전략적 접근이 제시되어야 할 것임.

또한 청소년정책은 교육정책, 복지정책, 가족정책, 여성정책, 노동정책 등 제 정책과의 차별성이나 독자성을 추구하기보다는 이들 정책 중 청소년관련 분야를 통합하고 통섭하여 좀 더 포괄적으로 추진해야 할 필요성이 있으며 이를 위한 법령과 제도, 전달체계의 정비가 필요함. 특히 지방의 경우 전담조직이나 인력의 유무는 정책의 성패를 가름할 가장 중요한 요소가 됨. 따라서 정책은 이러한 내용을 무게 있게 다루어야 할 것으로 보임. 지방자치단체, 기초자치단체들에 실향줄처럼 조직된 독일의 ‘청소년청’의 사례는 참고할만함.

III

청소년정책의 영역체계와 관련하여 영역체계 1의 청소년의 핵심역량 강화는 그 실체가 모호하게 느껴질 수 있음. 특히 기초소양 강화는 연구자가 제시한 것처럼 학교교육을 정책에 포함시켜야만 논의가 가능할 것이므로 관계 부처 간 심도 있는 연계협력이 필요한 사항임. 청소년정책의 대상별

맞춤형 접근의 필요성에 따라 일반 청소년은 핵심역량 강화, 위기청소년은 균등기회 보장이나 사회적 지원 강화를 정책목표로 삼을 수 있으나, 실천 관점에서 보면 핵심역량 강화는 실현방법이 모호한 반면, 위기청소년을 위한 정책들은 오히려 명확하여 자칫하면 일반청소년들이 구체적인 정책으로부터 소외되는 상황이 발생할 수 있음. 정책의 지향점은 높고 넓지만 조직, 방침, 전달체계는 청소년 전체를 포괄하지 못하여 현재의 전달체계 내에서 실현하기 어려울 수밖에 없음. 그리고 각 영역의 역량강화를 위해서는 별도의 전문 인력과 기관이 필요할 텐데 각 분야마다 새로운 기관이나 조직을 두기보다 기존 청소년수련관, 문화의집 등의 역할과 기능을 재조정하고 지원을 강화하는 방향으로 해결안을 찾아야 할 것임. 이에 대해 4영역에서 청소년행정의 전달체계와 정책 시행의 전달체계에 대한 보다 명료한 소망을 담을 필요가 있음.

영역체계 2와 관련하여 청소년의 성공적인 성인기 이행은 취약·위기계층 청소년 뿐 아니라 일반 청소년 모두에게 공히 필요한 영역임에도 일부 청소년들만 강조하는 모습을 띠고 있음. 또한 취약·위기계층 청소년관련 분야는 여러 측면에서 정책의 중복이 발생하고 있음. 직업훈련, 생활능력 향상, 주거 지원 등의 정책은 분명 필요한 부분이나 지금의 청소년 정책 체계로는 한계가 있으며, 이와 함께 전문성을 갖추지 않으면 정책으로서 의미가 퇴색될 수 있음. 청년층 창업 및 취업지원도 중앙의 타 부처와 절대적인 연계가 필요함.

영역체계 3에 청소년 친화적 환경 조성은 좀 더 적극적인 관점에서 청소년 전용 시설이나 기관의 증대와 업그레이드(학교 포함?), 체육 및 레저 공간 확보 등이 함께 논의되었으면 함. 그리고 대부분의 내용이 지난 기본계획에서 강조했지만 별 성과가 없는 내용들이라서 향후 어떻게 구체화할 것인지 자못 걱정됨.

영역체계 4와 관련하여 청소년 정책의 추진체계 정비는 영역체계 1,2,3을 가능하게 하는 교두보가 되어야 하나 그 실현가능성을 담보할 구체성이 부

죽해 보임. 청소년을 둘러싼 문제점을 진단하고 기존 계획의 성과와 한계에 대한 진단에 기초한 5차 추진계획임에도 불구하고 아직 아이디어 제시 수준이기는 하지만 여전히 향후 성과를 담보내낼지 걱정됨.

종합적으로 청소년을 둘러싼 환경의 변화와 문제는 포괄적이고 종합적인 데 이를 해결하고 개선할 정책은 그러지 못한 모습임. 이는 청소년정책기본계획의 수립을 담당·집행하는 부처의 위상이 전체를 아우를 정도로 높지 않은 것이 한 원인일 수 있음. 또한 연구자의 문제제기처럼 학교 혹은 교육을 배제한 상태에서 출발하는 청소년정책은 결국 청소년의 일부만을 다룰 수 있을 뿐이며, 선택가능한 해결책을 스스로 제한하고 있는 것임.

세미나자료집 11-S38

2011 한국청소년정책연구원-전북발전연구원 공동세미나
청소년을 둘러싼 환경변화와 정책 방향

인 쇄 2011년 10월 25일

발 행 2011년 10월 26일

발행처 **한국청소년정책연구원**

서울특별시 서초구 태봉로 114

발행인 이 재 연

등 록 1993. 10. 23 제21-500호

인쇄처 문영사 전화 (02) 2263-5087

사전 승인없이 보고서 내용의 무단전재·복제를 금함.

구독문의 : (02) 2188-8844(대외협력·학술정보팀)