

연구보고(수시과제) 06-R20

21세기 사회변화와 청소년정책의 중요성

책임연구원 : 고숙희(세명대학교)

공동연구원 : 김영희(상명대학교)

서동희(현도사회복지대학교)

연구보조원 : 김유리(서울시정개발연구원)

한국청소년개발원

1. 연구목적

- 이 연구는 사회적 변화에 따른 청소년 정책의 중요성을 인식하고, 그간 청소년 정책이 사회적 변화와 어떠한 연관성을 보여 왔는가에 기초하여 21세기의 사회적 변화에 따른 청소년 정책의 새로운 정책방향을 설정하고자 함
- 연구의 목적을 달성하기 위한 주요 연구내용은 다음과 같음.
 - 첫째, 기존의 청소년 정책 전개과정 검토
 - 둘째, 사회변화와 청소년 정책간 연계성 규명
 - 셋째, 21세기 사회변화의 특성과 주요 내용 분석
 - 넷째, 사회변화의 특성과 청소년 정책의 전환 필요 논거 도출
 - 다섯째, 새로운 청소년 정책의 목표와 수단 제시
- 주요 연구방법은 규범적 접근방법에 기초하되 부분적으로 처방적 접근방법을 병행 활용하며, 본 연구의 시간적 및 비용적 한계를 고려하여 문헌분석과 브레인스토밍 방법을 적의 활용함

2. 주요 연구내용

- 본 연구는 규범적 접근방법과 처방적 접근방법을 병행 활용하여 그간 청소년 정책이 사회적 변화와 어떠한 연관성을 보여 왔는가를 분석하고, 이에 기초하여 향후 사회적 변화를 조망하여, 그에 적합한 청소년 정책의 새로운 정책목표 및 정책수단을 제언함
- 청소년 정책의 변화 특성을 살펴보면, 다음과 같이 요약할 수 있음

구분	시기	청소년 정책의 변천내용
제1기 : 부재	1948-1986	-청소년 정책의 부재
제2기 : 시작	1987-1990	-대책마련 대상
제3기 : 도약	1991-1992	-육성대상
제4기 : 실용	1993-1997	-보호/대책/선도 대상
제5기 : 활성화	1998-현재	-오늘의 주인공

결국 정책비중적인 측면에서 정책적 비중이 점차 높아졌으며, 대상적 측면에서 점차 제한적에서 일반적으로 전환되었으며, 내용적 측면에서 점차 단순화에서 다양화되는 현상을 보이고 있고, 시각적 측면에서 청소년을 정책대상에서 점차 정책주체로 전환시키고 있음

● 청소년 정책의 변천에 대한 사회적 영향 요인은 다음과 같음

첫째, 정치적 요인 : 권위주의적 정치체제에서 민주적 정치체제로 전환되면서 사회의 다양한 요구가 정책결정에 반영될 수 있는 기회가 확대되고, 그 결과 시기별 청소년 정책의 내용이 변화됨

둘째, 경제적 요인 : 정부수립 초기의 경제성장 우선 정책이 견지되면서 여타 부문의 정책적 비중이 낮다가 경제수준이 향상되면서 청소년 정책 부문의 정책적 비중이 강화되는 경향을 나타냄

셋째, 사회적 요인 : 정부정책의 기본구조가 정책환경인 사회의 요구와 지지를 반영하는 것으로 간주할 때, 사회구조의 다원화는 그에 비례하는 정부정책에 대한 요구의 다원성으로 파악할 수 있으며, 청소년 정책 역시, 사회구조의 다원화에 상응하는 내용적 변화를 나타냄

넷째, 청소년 인구의 변화 : 전체 인구규모의 증가와 더불어 청소년 인구 역시 지속적인 증가현상을 보임으로써 정부의 정책적 비중을 높여왔음

3. 정책제언

● 청소년 정책의 새로운 목표 수립방향을 제언하면 다음과 같음

- (1) 정책목표의 다원화 : 21세기의 청소년 정책의 목표는 일차적으로 다원적 사회구조를 담아낼 수 있는 방향성을 가져야 함
- (2) 정책목표의 구체화 : 21세기의 청소년 정책의 목표는 구체적인 내용으로 설정될 필요가 있으며, 단기적 목표는 다수의 변수들로부터 영향을 최소화할 수 있도록 구체적 내용으로 설정될 필요가 있음
- (3) 정책목표의 현실화 : 경쟁사회에 적응하고, 생존할 수 있는 역량을 함양하는 것에 두어야 하며, 청소년이 성장하여 진입하게 될 사회가 경쟁사회를 그 본질로 하고 있다면, 이러한 사회에 적응할 수 있는 현실적인 목표가 핵심적 내용으로 설정되어야 함

● 또한, 청소년 정책 수단 확립 방향을 제언하면 다음과 같음

- 첫째, 청소년 정책의 결정 및 추진에 있어서 현행의 소수 중심체제에서 다수 관여 체제로 전환할 필요성이 있음
- 둘째, 청소년 정책의 집행구조를 현행의 중앙중심의 집행구조에서 지방중심의 집행구조로 조속히 전환하는 것이 필요함
- 셋째, 청소년 정책의 추진에 필요한 법제적 및 재정적 지원을 강화하는 노력이 수반되어야 하며, 지방자치단체의 정책적 의지를 견인하기 위해서 중앙정부 차원에서 청소년 정책을 전담하는 집행적 기구의 신설도 확보되어야 할 것임
- 넷째, 하위정책의 추진에서 정책간 시너지 효과를 제고하고, 상호간 중첩 또는 충돌현상으로 나타나는 정책실패를 방지하기 위해서 하위정책의 내용적 및 추진시기의 연계성을 강화하는 조정기제를 마련할 필요가 있음

목 차

I. 서 론

1. 연구의 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	4
3. 연구의 체계도	5

II. 청소년정책의 변천과 사회변화와의 관계

1. 청소년 정책의 의의	9
1) 청소년 정책의 개념	9
2) 청소년 정책의 목적	11
2. 청소년 정책의 변천	15
1) 관련법제의 변천	15
2) 행정기구의 변천	17
3. 정책내용의 변천	27
1) UN의 청소년 정책	27
2) 한국의 청소년 정책	29
4. 청소년 정책의 변천과 사회적 변화의 영향관계	37
1) 정책과 사회변화간 관계구조	37
2) 청소년 정책의 변천 특성	39
3) 청소년 정책의 변천에 대한 사회적 영향 요인	40

III. 21세기의 사회적 변화

1. 21세기의 특성	45
1) 21세기의 의미	45
2) 21세기의 특성	46

2. 21세기 사회변화의 주요내용	48
1) 일반적 전망	48
2) 한국적 변화내용	50
3. 21세기 사회변화의 시사점	58

IV. 청소년 정책의 전환방향

1. 기본방향	61
2. 청소년 정책의 목표정립	62
1) 정책목표 수립의 기본구조	62
2) 정책적 요구 및 지지의 내용	62
3) 청소년 정책의 새로운 목표수립 방향	63
3. 청소년 정책수단의 확립	65
1) 정책추진 주체의 확대	65
2) 집행구조의 전환	66
3) 정부지원의 강화	66
4) 하위정책간 연계성 제고	67

참고문헌	68
------------	----

표 목 차

<표 II-1> 청소년의 연령기준	11
<표 II-2> 청소년관의 변화	12
<표 II-3> 청소년 관련법제 변천	16
<표 II-4> 청소년 정책 관련부처 및 업무분담 현황	22
<표 II-5> 한국청소년개발원의 주요 기능	24
<표 II-6> 청소년 정책내용의 변천	30
<표 II-7> 청소년육성법과 청소년기본법의 비교	32
<표 II-8> 한국청소년10개년기본계획의 보완과제	34
<표 II-9> 제1차 청소년육성5개년계획	35
<표 II-10> 제2차 청소년육성5개년계획	36
<표 II-11> 제1차 및 제2차 계획의 인식전환 비교	36
<표 II-12> 제1차 및 제2차 계획의 정책내용전환 비교	37
<표 II-13> 청소년 정책의 특성변천	40
<표 II-14> 정부의 청소년 정책특성 변화	40
<표 III-1> 21세기의 특성	47
<표 III-2> 포드주의와 포스트포드주의의 주요 특징비교	57

그림 목 차

[그림 I-1] 연구의 체계도	6
[그림 II-1] 청소년 정책의 목적체계	15
[그림 II-2] 청소년 관련기구	19
[그림 II-3] 청소년 심의·조정기구의 변천	20
[그림 II-4] 청소년 정책집행기구의 변천	21
[그림 II-5] UN의 청소년 정책의 전개	28
[그림 II-6] 정책과 사회변화간 관계구조	39
[그림 IV-1] 정책목표 수립의 기본구조	62

I. 서론

1. 연구의 목적
2. 연구의 범위 및 방법
3. 연구의 체계도

I. 서 론

1. 연구의 목적

청소년 정책은 청소년들의 잠재된 능력을 개발하고, 이를 통해 한 사회의 책임 있는 성인으로 성장하도록 유도한다는 측면에서 어느 국가를 막론하고 비중 있는 정책으로 간주되고 있다. 특히, 청소년의 성장결과가 다음 세대의 국가역량을 일정수준 결정한다는 점에서 청소년 정책의 중요성이 인정받고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고, 청소년 정책은 어느 국가를 막론하고 사회적 상황과 시대적 가치가 일정수준 반영되어 결정되는 것이 일반적이다. 즉, 특정국가의 정치, 경제, 사회 및 문화적 특성과 수준에 따라서 청소년 정책의 근간이 차별성을 가져온 것이 보편적이다. 이에 따라서 각 국가별로 시기에 따라 청소년 정책이 국가의 주요 정책으로서 높은 비중을 차지하기도 하고, 때로는 우선순위에서 밀려나기도 하는 현상을 보여 왔다.

우리나라의 경우에도 이러한 현상이 마찬가지로 나타나고 있는 바, 청소년 정책이 정부의 공식적 정책으로 대두된 이래 각 정부별로 그 비중이 달랐을 뿐만 아니라 수립 및 추진된 청소년 정책의 목표와 내용 역시 현저하게 변화되어 왔다. 일반적으로 역대 정부별 청소년 정책의 변화는 청소년 정책을 관장하는 정부부처가 변경된 것에서 그리고 관련 예산규모 등을 통해서 단적으로 살펴볼 수 있다. 대체적으로 정부의 각 부처는 정책적 비중에 따라 그 순위 및 규모가 달라지는 것이 일반적이고, 따라서 청소년 정책을 관장하는 부서에 따라 청소년 정책에 대한 비중을 판단할 수 있다. 또한 예산규모 역시 정부의 제한된 자원의 효율적 배분이라는 측면에서 예산의 규모가 증대할수록 관련정책의 비중도는 높은 것으로 판단할 수 있다.

이러한 관점에서 본다면, 향후 우리나라 청소년 정책의 거시적 방향과 이를 실천하기 위한 방법론적 고민은 간과될 수 없는 중요한 과제라 할 수 있

다. 흔히, 현재 목도하고 있는 21세기는 종래와 달리 새로운 질서로의 재편을 촉진하는 다양하고도 급격한 환경변화가 이루어지고 있는 것으로 간주되고 있다. 그리고 이러한 환경변화는 다양한 분야에 걸친 새로운 정책적 과제와 대응능력을 요청하고 있다. 청소년 정책 역시 그러한 환경변화에 따라서 정책적 비중도가 새롭게 정립될 가능성이 많다.

따라서 여기에서는 21세기의 사회적 변화를 조망하고, 이러한 사회적 변화에 대응할 수 있는 청소년 정책의 새로운 전환방향을 모색해 보고자 한다. 그간 청소년 정책이 사회적 변화와 어떠한 연관성을 보여 왔는가를 분석하고, 이에 기초하여 향후 사회적 변화를 조망하고, 그에 적합한 청소년 정책의 새로운 목표를 설정하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구의 범위는 다음과 같이 설정하고자 한다.

우선, 연구의 대상적 범위이다. 청소년 정책은 원칙적으로 청소년을 대상으로 수립 및 집행되는 각종 정책을 의미한다. 그리고 이러한 청소년 정책은 정책주체를 기준으로 정부부문과 비정부부문으로 구분하여 볼 수 있다. 그러나 청소년 정책의 근간은 역시 정부정책이라는 측면에서 정부의 청소년 정책을 그 대상으로 한다. 따라서 비정부 부문에서 수립 및 추진되는 청소년 정책은 본 연구의 범위에서 제외된다.

다음, 연구의 내용적 범위이다. 정부의 청소년 정책은 청소년의 보호, 육성, 교육, 복지, 주거, 근로 등 매우 광범위한 정책적 스펙트럼을 보이고 있다. 그러나 실제 「청소년기본법」에 규정된 청소년 정책의 목적은 청소년의 육성과 보호라는 보다 근본적인 가치를 지향하고 있다. 따라서 본 연구에서도 「청소년기본법」의 취지에 따라 청소년 정책의 보다 상위가치에 해당되는 육성과 보호를 그 내용적 대상으로 설정하고자 한다.

마지막으로 연구의 시간적 범위이다. 연구내용의 분석을 위한 기준시점은 2006년으로 하되, 목표시점은 2015년으로 설정한다. 본 연구의 목적이 거시적 사회변화에 상응하는 청소년 정책의 전환 방향에 초점을 두고 있으므로 장기적 계획수립에 해당하는 10년 후를 목표시점으로 설정하고자 한다.

2) 연구의 방법

본 연구의 접근방법과 분석방법은 연구목적에 고려하여 다음과 같은 방법들을 적의 활용하고자 한다.

접근방법은 원칙적으로 규범적 접근방법에 기초하되, 부분적으로 처방적 접근방법을 병행 활용한다. 연구의 목적이 사회변화에 적합한 청소년 정책의 방향을 설정하는 장기 계획적 성격을 내포하고, 사회변화에 상응하는 바람직한 청소년 정책이라는 규범적 접근을 모색하되, 향후의 청소년 정책이 과거 또는 현재의 그것과 완전히 단절적 모습을 갖는 것이 아니라는 측면에서 현재의 청소년 정책이 향후 사회변화와 갖는 격차를 분석하여 보완하는 처방적 접근 역시 활용하고자 한다.

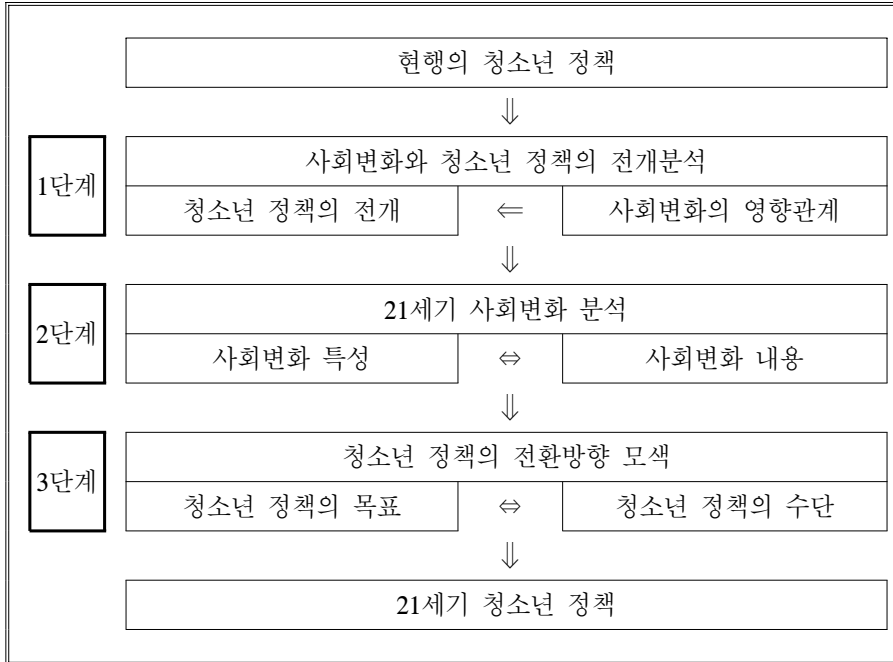
연구내용에 대한 직접적인 분석방법은 본 연구의 시간적 및 비용적 한계를 적절히 고려하여 문헌분석과 브레인스토밍을 적의 활용하고자 한다. 원칙적으로는 기존문헌의 분석을 통해 사회변화와 기존 청소년 정책의 격차 및 사회변화에 상응하는 규범적 차원의 청소년 정책을 모색하되, 사회변화의 내용과 규범적 차원의 새로운 청소년 정책의 방향에 대해서는 전문가들의 브레인스토밍을 통해 검토 및 조정하는 과정을 거친다.

3. 연구의 체계도

본 연구는 다음과 같은 단계적 논리구조에 따라 전체내용을 구조화하여 분석한다.

1단계는 기존의 청소년 정책을 대상으로 그 전개과정에서 사회변화의 영향관계를 분석하여 사회변화와 청소년 정책간 연계성을 규명한다. 2단계는 21세기 사회변화의 특성과 주요 내용을 분석하여 청소년 정책의 전환에 필

요한 논거를 도출한다. 3단계는 21세기 사회변화에 적합한 새로운 청소년 정책의 목표와 수단을 제시하고자 한다.



[그림 I -1] 연구의 체계도

Ⅱ. 청소년정책의 변천과 사회변화와의 관계

1. 청소년 정책의 의의
2. 청소년 정책의 변천
3. 정책내용의 변천
4. 청소년 정책의 변천과 사회적 변화의
영향 관계

II. 청소년정책의 변천과 사회변화와의 관계

1. 청소년 정책의 의의

1) 청소년 정책의 개념

정책은 다양한 개념적 규정에도 불구하고, 권위 있는 정부기관이 당위성에 입각하여 의도적으로 사회문제의 해결이나 공익을 달성하기 위하여 정책 목표를 세우고, 정책대안을 탐색하여 공식적인 정치·행정적 과정을 거쳐 최선의 대안을 선택한 행동지침이나 행동방침을 의미한다(채경석·김성윤·유지성, 1994: 43).¹⁾

이와 같은 정책의 개념을 구성요소를 중심으로 그 특성을 살펴보면, 다음과 같다. 우선, 정책의 주체는 개인이나 사적인 집단이 아니라 국회, 대통령, 장관 등의 정책결정권을 보유한 권위 있는 정부기관이다. 달리 말하면, 정책은 민간부문에서 이루어지는 여하한 결정도 그 범주에 포함되지 않고 반드시 정부라는 주체에 의해 이루어지는 결정을 말하는 것이다. 또한 정책은 당위성에 입각하고 있는 바, 인간으로서 마땅히 실천해야 할 사항을 정부기관이 주도가 되어 미래 달성하고자 하는 바람직한 상태를 실현하는 의미를 가진다. 이는 결국, 정책은 의도적인 변화를 핵심적 내용으로 담고 있다는 것이다. 뿐만 아니라 정책은 실천적 측면에서 표면적으로는 사회문제의 해결이나 공익달성이라는 추상적 성격을 보이나, 구체적 실행과정에서 그 내용이 표출되며, 정책은 의지의 표출을 내포하고 있는 바, 바람직한 사회상태란 선언적 의미만을 갖는 것이 아니고, 실제 정책담당자가 의지를 표출할 수 있는 행동지침이다. 그리고 정책은 복합적 구성체인 바, 대부분의 경우

1) 예를 들면, 정책은 본질적으로 문제해결과 변화를 유도하기 위한 의도적인 목적이 내포되어 있지만, 더불어서 의도적으로 특정의 활동을 하지 않기로 하는 것 역시 정책에 해당된다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 이러한 결정과 호라동의 주체가 바로 정부라는 것에 있다.

사회의 여러 이해관계에 있는 사람들의 복합적인 경쟁과 타협을 거쳐 결정되며, 정책은 정부가 미래에 달성해야 할 행동지침이기 때문에 세부결정, 계획, 법규, 목표, 목적, 의도보다 한층 포괄적이며, 추상적이며, 총체적 성격을 갖고 있다. 결국, 이러한 함의들을 압축하면, 정책은 문제해결 및 변화유도를 위한 정부의 활동을 의미한다.

일반적인 정책의 개념을 상기와 같이 규정할 경우 청소년 정책의 개념은 정부가 해결하고자 또는 변화를 유도하고자 하는 정책적 대상이 바로 청소년이라는 것이다.²⁾ 다시 말해 청소년 정책은 청소년을 그 대상으로 하는 문제해결 또는 미래 발전을 위한 국가의 의식적 노력의 총체를 말한다.

그럼에도 불구하고, 실제 청소년 정책에 대한 합의된 개념은 도출되지 않고 있다. 즉, 정책적 대상인 청소년의 범위, 정책적 영역의 범주 및 정책의 시각 등에 따라서 다양한 개념적 규정이 제시되고 있는 실정이다.³⁾ 정책적 대상인 청소년의 범위도 관련법규에 따라 차별적으로 규정함으로써 정책적 대상을 명확히 규정하지 못하며,⁴⁾ 정책적 영역의 범주 역시 육성, 보호, 교

2) 물론 청소년과 관련된 제반현상에서 정부가 배제하기로 결정하는 것도 청소년 정책의 일환이다. 예를 들어, 청소년과 관련된 특정의 문제가 특정의 시기에 해소되지 못할 경우 그러한 문제를 정부가 배제하기로 결정한다면 그 역시 청소년 정책이라고 간주할 수 있다는 것이다.

3) 예를 들면, 청소년 정책을 청소년에 관한 정책 또는 청소년을 위한 정책으로(한국 청소년개발원, 1995: 15), 청소년들이 그 본래의 역할과 사명을 다할 수 있도록 육성·지원하기 위한 재정운용의 기본방침과 청소년활동의 지침을 국가가 제시한 것(남정걸, 1991: 34), 또는 모든 청소년의 바람직한 상태를 목표로 하여 국가와 지방자치단체가 청소년의 사회적 욕구를 충족시키고 청소년문제를 해결하고자 법령과 정책을 통하여 밝힌 기본방침(이용교, 1994: 11), 청소년 관계제도가 기초하고 있는 청소년에 관한 국가적 목표와 이를 실천하기 위한 행동지침(박진규, 1999: 417) 등으로 규정하기도 한다. 이러한 논의들은 결국, 청소년 정책의 주체가 정부인 것에 합의의 하나, 그 내용에 관해서는 논자에 따라 다양한 시각적 접근이 가능함을 뜻하기도 한다.

4) 청소년의 범위는 사실 각 나라별로도 통일된 모습을 보이는 것은 아니다. 예를 들면, 독일 및 핀란드 등에서는 출생 후부터 25세·30세까지의 연령대를, 네덜란드 및 아일랜드 등에서는 초등학교 저학년부터 25세까지의 연령대를, 프랑스와 노르웨이 및 영국 등에서는 11/13세에서 25세까지를, 스페인과 그리스 및 이탈리아 등에서는 중등교육 끝에서 25세/30세까지의 연령대를 청소년으로 보고 있다. 이처럼 청소년의 범위가 차이를 보이는 주된 원인은 청소년 정책의 접근방식에서 비롯되고 있는

육, 근로, 복지 등 연구관점에 따라 확대 또는 축소되고 있으며, 정책적 시각 역시 「청소년기본법」에서는 “청소년의 건전 육성을 위한 국가의 정책”으로 규정하여 육성에 비중을 두고 있는 반면, 「청소년보호법」에서는 “청소년의 보호를 위한 국가의 정책”으로 규정하여 보호에 비중을 두고 있다. 물론 이러한 논의는 사회변화와 청소년 정책의 불가분적 연계성을 의미하는 것이기도 하지만, 다른 한편 청소년 정책에 대한 관심에 비례하는 충분한 논의가 진전되지 못한 결과이기도 하다.

<표 II-1> 청소년의 연령기준

-
- UN : 15-24세
 - 국제식량기구 : 10-20세
 - 민법 및 소년법 : 20세 미만의 아동
 - 청소년기본법 : 9-24세
 - 청소년보호법 : 19세 미만
-

본 연구에서는 향후 사회변화에 따른 청소년 정책의 기초가 어떻게 정립되는 것이 바람직한가 하는 거시적 분석에 그 목적을 두고 있어 연령 및 정책영역과 같은 보다 미시적 시각은 지양하는 측면에서 청소년 정책의 개념적 규정을 도출하고자 한다. 따라서 여기에서는 청소년 정책의 개념을 청소년을 대상으로 결정 및 추진되는 국가의 의식적 노력의 총체를 의미하는 것으로 규정한다.

2) 청소년 정책의 목적

사실 청소년 정책의 목적은 전술한 청소년 정책의 개념만큼이나 광범위한 스펙트럼을 형성할 가능성이 있다. 특히, 청소년 정책이 사회적 변화에 따라 기본적 접근시각이 달라 왔다는 점에서 그러한 다양성이 강화될 수 있다.

데, 청소년을 인적자원으로 간주하느냐 또는 문제로 간주하느냐 등의 차이가 그것이다. 대체적으로 경제적인 성장과 안정이 구축된 시기에는 청소년을 인적 자원으로 간주하다가 경제적 또는 정치적 불안정기에는 문제의 대상으로 청소년을 바라보게 된다.

예를 들면, 우리나라의 청소년헌장에서 제시하는 청소년관에서도 정책적 목적의 변화를 살펴볼 수 있는데, 1990년의 청소년헌장에서는 청소년을 “미래의 주인공이며, 보호의 대상”으로 간주하고 있음에 비해 1998년 청소년헌장에서는 “미래 및 현재의 삶의 주체로서 권리와 책임을 명시”하고 있어 정책적 목적의 차이가 확연하다 하겠다.

<표 II-2> 청소년관의 변화

구분	청소년관	주요내용
기존의 청소년헌장 (1990)	미래의 주인공이며 보호의 대상	“국가는 청소년을 사랑하고 이들을 위한 정책에 최대한 노력을 기울인다. 배움터와 일터를 고루 갖추고 도움을 필요로 하는 청소년 개개인을 각별히 보호하여 적응하고 자립하도록 이끈다.”
새로운 청소년헌장 (1998)	미래 및 현재의 삶의 주체로서 권리와 책임 명시	“청소년은 인격체로서 존중받을 권리와 시민으로서 미래를 열어갈 권리를 가진다. 청소년은 스스로 선택하며 활동하는 삶의 주체로서 자율과 참여의 기회를 누린다.”

이처럼 청소년 정책의 목적은 정책의 수준 및 담당기구, 예산규모 등에 따라 보다 세분화되거나 구체적 내용을 달리 할 수 있다. 즉, 청소년 정책의 내용적 범주들인 청소년의 건강, 교육, 활동, 복지, 근로 등에 따라서 청소년 정책의 목적이 보다 구체화되는 동시에 차별화될 수 있다. 또한 청소년 정책을 담당하는 기구에 따라서도 중앙정부, 지방자치단체, 한국청소년개발원 및 관련 민간단체 등이 추구하는 정책적 목적은 그 내용을 달리할 수 있다.

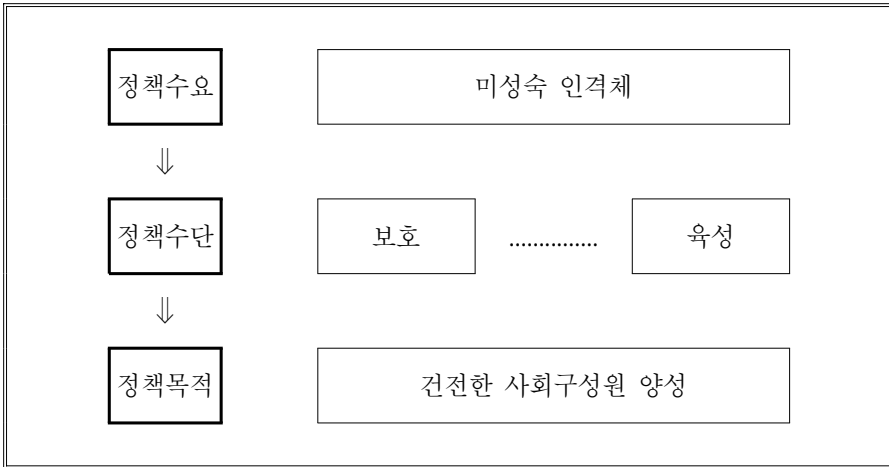
그럼에도 불구하고, 청소년 정책의 하위정책들이 상위정책의 근본적 시각을 전환하지는 못한다. 실상 하위정책들은 상위정책을 구성하는 요소일 뿐만 아니라 상위정책을 실현하기 위한 수단적 성격을 갖는 것이 보편적이다. 따라서 하위정책의 차별성과 다양성이 존재하더라도 상위정책의 개념적 변화나 달성목적을 크게 변화시키지는 못한다. 오히려 청소년 정책의 하위정책은 상위정책에 구속적일 뿐만 아니라 하위정책의 달성 총합이 수렴되어

상위정책의 실현에 기여하는 것이다.

예를 들면, 유럽국가들의 경우에도 청소년정책의 근본적 목적이 인적 자원의 역량강화이든 또는 문제해결을 통한 건전한 사회인의 편입이든, 실제로 이를 실현하기 위한 하위정책들은 매우 다양하게 구성될 수 있는 여지를 갖게 되는 것이 일반적이다. 그렇다고 해서 다양한 하위정책들이 근본적이고도 기본적인 상위정책을 구축하지는 않는다. 유럽국가들에서 일반적으로 나타나고 있는 하위정책들을 보면, 다음과 같다(윤철경, 2004: 34-35). 우선, 참여정책이다. 청소년의 정책참여를 활성화하기 위한 것으로 참여의 주요 통로는 투표권자로서 기존 정치제도에 참여하는 것, 정치인과 정부 및 청소년 간의 협력과 정보교류 매체인 청소년협의회에 참여하는 것 등이다. 물론 이외에도 청소년집단에 의해 선출하여 구성하는 청소년의회나 국가청소년위원회 등이 청소년 정책참여의 통로로 실험되고 있는 실정이다. 둘째, 교육훈련 정책이다. 중·고등학교에서 높은 중퇴율을 줄이고, 졸업율을 높이려는 프로그램이 강화되고 있다. 중퇴자에 다시 기회를 부여하기 위한 재기회 학교, 상담프로그램, 평생교육 등이 강화되는 한편, 정규교육을 마치지 못한 청소년들이 사회적으로 배제되는 것을 방지하기 위한 전략으로 비정규교육을 통해 획득한 자격을 인정하는 방법 등이 그것이다. 셋째, 고용정책이다. 고용정책의 대부분은 청소년의 자격향상, 상담, 직업관련 기술교육으로 집중되며, 청소년 고용을 활성화하기 위한 노동시장 자체를 개혁하려는 노력은 적다. 넷째, 주택정책이다. 청소년들이 구입 가능한 적정규모의 주택을 제공하는 것이 대부분의 유럽국가에서 하나의 정책적 과제가 되고 있다. 그러나 최근에는 주택문제가 청소년 정책의 주된 목표로 자리잡고 있는 것은 아니다. 저렴한 주택을 다량 공급하기보다는 기존 주거환경 개선에 초점을 두는 동시에 청소년의 주택수요를 감소시키는 정책적 노력을 경주하고 있다. 다섯째, 건강정책이다. 마약, 알코올, 담배, 교통사고, 정신질환, 자살, 에이즈 등과 같은 역기능 현상을 예방하기 위한 노력이 배가되고 있다. 그러나 청소년 건강정책은 유럽의 소수 국가에서만 그 중요성이 인정되고 있다. 여섯째, 이탈청소년 정책이다. 이탈 청소년을 위한 대책은 두 가지의 경향을 보

이고 있다. 일탈행위에 대해 부모와 청소년 자신의 책임을 강조하는 견해는 청소년 범죄자의 구속을 지지하고, 청소년 범죄자를 처벌하기 위한 감옥과 유사한 공간확보에 역점을 두고 있다. 반면, 공공봉사나 명상, 청소년담당 특별경찰관제도 등을 도입하여 비감금 방식의 대안을 모색하는 경향도 존재한다. 일곱째, 여가활동 정책이다. 정규수업 이외의 여가활동을 위한 정책은 최근의 정치적 현안이 되고 있지는 않다. 스포츠가 사회적 소속감을 증진시킨다는 연구결과에 따라 일부 국가에서는 빈곤지역의 스포츠 및 예술활동을 증진하기 위한 노력을 강화하기도 한다. 여덟째, 청소년단체를 위한 정책이다. 대부분의 국가에서 청소년단체를 위한 공적 지원이 이루어지고 있다. 청소년단체에 대한 지원은 청소년이 시민적, 사회·문화적, 경제적, 정치적 잠재력을 완성시키기 위한 중요한 방법으로 간주되고 있다. 그러나 최근에는 청소년단체 회원 수가 감소하면서 청소년단체를 대표하는 청소년조직의 역할이 변화되고, 따라서 대표적인 청소년단체를 감축하기 위한 실험들이 전개되고 있다. 물론 유럽 각국에서 발견되는 청소년관련 하위정책들은 우리나라에서도 동일하게 발견할 수 있는 것들이다. 이처럼 유럽 각국의 청소년관련 하위정책들이 매우 다양한 모습으로 전개되지만, 이러한 하위정책들이 상위정책의 내용들을 근본적으로 변화시키는 작용을 하는 것은 아니다.

이러한 관점에서 청소년 정책의 본질적 목적을 규정하면, 청소년을 건전한 사회구성원으로 양성하는 것에 있다. 물론 이러한 본질적 목적을 달성하기 위한 수단인 하위정책들은 전술한 유럽 각국에서와 마찬가지로 다양한 스펙트럼을 보이는 것이 당연하다. 그러한 하위정책들을 넓은 의미에서 범주화하면, 보호정책과 육성정책으로 대별될 수 있다. 우리가 인지하고 있듯이 일반적으로 사회적 약자를 정책적 대상으로 하는 노인복지, 장애인복지, 여성정책 등은 청소년 정책과 마찬가지로 다양한 정책수단을 활용하여 사회적 약자들이 건전한 사회구성원으로 편입되도록 하는 것에 주된 초점이 있다. 청소년 정책 역시 다양한 하위 정책적 수단을 활용하되, 궁극적으로는 미성숙 인격체인 청소년이 미래에 건전한 사회구성원으로 편입될 수 있도록 하는 것에 그 목적이 있다.



[그림 II-1] 청소년 정책의 목적체계

2. 청소년 정책의 변천

1) 관련법제의 변천

일반적으로 정부의 정책이 법률적 근거를 바탕으로 수립 및 추진된다는 점을 감안하면, 청소년 정책 역시 관련법제의 변천을 통해 사회적 변화와 청소년 정책의 연계성을 파악해 볼 수 있다. 다시 말해, 청소년 정책에 대한 정부의 정책적 필요성을 관련 법제의 변천을 통해 규명해 볼 수 있다.

청소년 정책의 관련법제는 「청소년육성법」의 제·개정을 중심으로 크게 4개시기로 변천과정을 구분할 수 있다(김희순, 2004: 111-122). 제1기(1948-1986)는 청소년 관련법이 제정되지 못한 시기로 청소년 정책 자체가 부재한 시기이다. 제2기(1987-1993)는 「청소년육성법」이 제정된 시기로 청소년 정책에 대한 정부의 본격적 활동이 시작된 시기이다. 제3기(1994-1998)는 「청소년보호법」이 제정된 시기로 청소년 정책의 실용화가 도모된 시기이다. 그리고 제4기(1998-현재)는 “청소년육성 5개년 계획”이 본격화된 시기로 청소년에 대한 정부의 정책이 내실화된 시기이다.

<표 II-3> 청소년 관련법제 변천

구분	시기	관련법제
제1기	1948-1986	청소년육성법 제정 이전
제2기	1987-1990	청소년육성법 제정
제3기	1991-1992	청소년기본계획 시작
제4기	1993-1997	청소년기본법 제정
제5기	1998-현재	청소년육성 5개년 계획

(1) 제1기(1948-1986)

제1기는 1948년부터 1986년에 이르는 시기로 청소년 정책에 관련된 법적 근거가 부재한 시기이다.

제1기에 해당되는 시기는 우리나라의 입장에서 보면, 현대적 의미의 정부가 수립되는 시기이다. 1948년 대한민국 정부의 수립 이후 한국전쟁과 경제개발계획의 추진 등이 제1기에 국가적 과제로 등장하였으며, 따라서 동 시기에 있어서 청소년에 대한 사회적 관심은 크게 부각되지 못했다. 특히, 1960년대 전후 복구가 이루어지면서 교육정책이 정비되기 시작하였으나, 이 역시 청소년 정책으로 연계되지 못하고 학교교육만을 대상으로 한 교육정책으로 정립되기 시작하였다.

(2) 제2기(1987-1990)

제2기는 1987년부터 1993년에 이르는 시기로 청소년 정책의 근간인 「청소년육성법」이 제정 및 발효된 시기이다.

「청소년육성법」은 1987년 의원입법으로 제정된 법률로 우리나라 최초의 청소년 관련법률이고, 동법은 청소년 정책의 목적, 청소년, 청소년시설, 청소년단체 등에 대한 개념정의를 담은 다소 추상적 및 선언적 규정이다. 따라서 실제 청소년 정책을 수립 및 추진하기 위한 법적 근거로서의 실효성에는 다소의 문제가 있는 것으로 평가받고 있다.

(3) 제3기(1991-1992)

제3기는 1991년부터 1992년에 이르는 시기로 종래의 「청소년육성법」의 전면 개정을 통해 「청소년기본법」을 제정한 시기이다.

「청소년기본법」이 제정되기 이전에 “청소년기본계획”이 수립되어 과거의 청소년보호 정책에서 청소년 육성정책으로 전환하는 노력이 선행되었다. “청소년기본계획”에서는 청소년활동부문, 청소년복지부문, 청소년교류부문, 법제보강부문, 청소년재정의 확충 등을 정부의 청소년 정책의 실현의지를 표명하고 있다.

(4) 제4기(1993-1997)

제4기는 1993년부터 1997년에 이르는 시기로 종래의 “한국청소년10개년기본계획”을 “청소년육성5개년기본계획”으로 전환한 시기이다.

“청소년육성5개년기본계획”은 종래의 기본계획이 안고 있는 비현실성을 보완하는 동시에 청소년에 대한 정책적 기본시각을 전환하는 노력을 담고 있다.

(5) 제5기(1998-현재)

제5기는 1998년부터 현재에 이르는 시기로 제2차 “청소년육성5개년기본계획”이 추진된 시기이다.

제2차 “청소년육성5개년기본계획”은 “청소년의 권리보장과 자율참여의 확대”강조되긴 했으나 원칙적으로 종래의 제1차 “청소년육성5개년기본계획”의 연장 정책으로 간주할 수 있다.

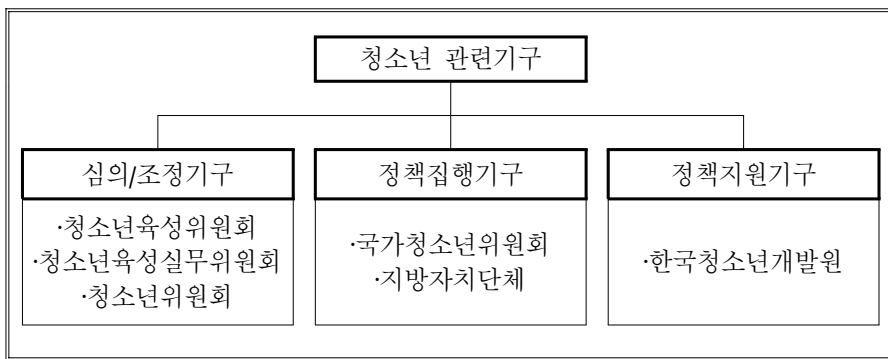
2) 행정기구의 변천

전술한 청소년 정책의 관련법제의 변천이 사회적 변화에 따른 청소년 정책의 시각 및 비중을 나타내듯이 청소년 관련 행정기구의 변천 역시 사회적 변화에 따른 청소년 정책의 연계성을 파악할 수 있는 근거의 하나이다. 사회적 변화에 따른 청소년 정책의 시각이나 비중이 보다 구체적으로 가시화되는 수단의 하나가 해당 정책을 추진하는 기구이기 때문이다. 특히, 청소년

관련 행정기구는 일반 행정기구와 달리 청소년 정책의 특성을 고려할 때 다음과 같은 요소들이 고려되어야 하는 것으로 지적되고 있다(김두현, 1994: 323). 첫째, 체계적 기능 분담성이다. 이것은 정책관련 기구들과 다른 행정기관들은 그 기관이 속하는 행정조직상의 위치에 따라 수행해야 하는 역할과 기능에서 그 차이를 갖고 있어야 한다는 것이다. 예를 들면, 문화관광부의 청소년국이 설치될 경우 그 업무는 고유업무이어야 하며, 다른 청소년기구가 갖는 업무의 성격과 기능은 각각 상이하여야 한다. 따라서 기능 분담성이 확보되지 않을 경우에는 업무의 중복으로 인한 효율성의 저하를 불가피하게 초래하게 된다. 둘째, 전문성이다. 정책과 관련된 업무와 행정은 그 나름의 독자성과 고유성을 갖고 있다. 예를 들면, 지역사회의 청소년들의 요구진단과 그에 따라 제공되어야 할 청소년정책의 내용은 일정자격을 갖춘 청소년정책 전문가에 의해 제공되어야 할 것이다. 셋째, 책임성이다. 청소년행정이 공공성을 갖추고 효과적인 업무를 수행하기 위해서는 그 행정체계를 조직 및 구성하는 모든 행정의 구성요소들이 일정한 책임 하에 해당업무가 부여되어야 한다. 넷째, 종합 조정성이다. 청소년에 대한 서비스는 한 청소년에게 한 종류의 서비스를 제공하면 욕구가 충족되거나 문제가 해결되는 것은 아니며, 다양한 서비스가 복합·지속적으로 제공되어야 한다. 청소년행정은 행정편의상 및 서비스의 성격상 다양하게 분산되어 있는 행정기구를 효과적인 서비스 제공을 위해서 종합 조정·기획할 수 있는 행정체계를 구축하여야 한다. 다섯째, 지역사회 참여성이다. 청소년의 문제는 정부의 정책만으로는 한계가 존재하고, 해당 지역사회 전체의 참여와 협조가 있어야 서비스 제공효과를 기대할 수 있다. 예를 들면, 지역사회 내에서 청소년의 건전 육성을 저해할 우려가 있는 유해환경이 존재할 경우 그 환경에 대한 법적적인 규제는 행정기관을 통해 제어되어야 하지만, 유해환경의 근본적 퇴치는 지역사회 주민들의 자발적인 감시에 의존할 수밖에 없다. 이처럼 청소년 관련 행정기구는 청소년 정책의 특성에 부합하는 논리적 구조를 갖추어야 하나, 실제 시기별 정부정책의 비중에 따라 그러한 요소들이 부분적으로 충족될 수밖에 없다. 그간의 청소년 관련 행정기구의 변천을 통해 정부의 비

중도를 살펴보면, 다음과 같다.

청소년 정책을 수립 및 추진하는 정부의 기구는 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 관련정책을 심의·조정하는 “청소년육성위원회”, “청소년육성실무위원회”, “청소년위원회” 등과 같은 심의·조정기구의 형태이고, 다른 하나는 관련정책을 결정 및 집행하는 “문화관광부”, “청소년보호위원회”, “지방자치단체” 등과 같은 집행기구이며, 마지막 하나는 관련정책의 개발을 담당하는 “한국청소년개발원”과 같은 지원기구이다.



[그림 II-2] 청소년 관련기구

(1) 심의·조정기구

청소년 정책관련 심의기구는 1964년 “청소년보호대책위원회”가 발족하면서 오늘에 이르고 있다. 청소년에 관한 정부정책이 각 부처에 분산되어 부처별 기능에 따라 해당기능을 수행함으로써 부처간 협의 및 조정과 일관성 있는 업무수행에 어려움이 발생하였다. 이에 따라 국가적 차원에서 청소년 관련 정책의 방향제시, 종합조정 기능을 수행하는 기구의 필요성이 대두됨에 따라 1964년 내무부장관을 위원장으로 하는 “청소년보호대책위원회”가 설치되었다.

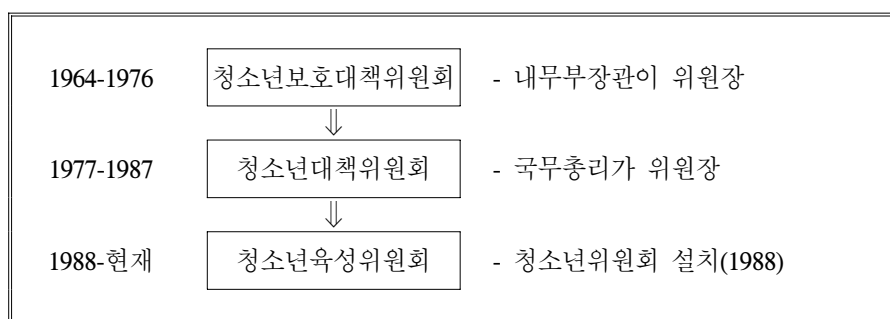
동 기구는 1977년 다시 “청소년대책위원회”로 개편·전환되었고, “청소년보호대책위원회”가 당초 부여된 청소년 관련시책의 종합 및 조정에 현실적 한계를 노정하자, 1977년 대통령령 제8670호로 “청소년대책위원회” 규정을 제정 및 공포하고, 청소년의 선도 및 보호에 관한 종합적인 대책을 심의하는 중

양기구로 국무총리를 위원장으로 하는 “청소년대책위원회”를 설치하였다.

이후 1987년 「청소년육성법」이 제정 및 공포됨으로써 심의·조정기구는 다시 개편되었다. 즉, 1987년 「청소년육성법」의 제정 및 공포와 1988년 동법 시행령이 공포됨으로써 기존의 “청소년대책위원회”를 해체하고, 청소년의 육성 등을 위한 종합계획의 심의와 정부의 주요 청소년 관계시책을 협의하기 위한 “청소년육성위원회”가 1988년 구성 및 설치되었다.

한편, 1998년 “청소년육성5개년계획”이 실시되면서 전술한 “청소년육성위원회”와 별도로 “청소년위원회”를 설치하였다. 동 위원회는 “청소년육성5개년계획”에 의거 청소년의 권익증진과 자율적인 참여확대“를 위한 사업 중 “청소년의 정책참여 기회확대“에 대한 사업을 전담하기 위한 목적으로 설치되었다. 문화관광부의 “청소년위원회”를 비롯하여 서울특별시 “청소년회의”, 경기도의 “차세대위원회”, 대구광역시의 “청소년자치회의”, “충청남도의 “청소년자치위원회“, 대전광역시의 “대전청소년자치회“ 등이 구성되어 있다.

그러나 현재는 청소년 정책을 심의·조정하는 기구는 모두 폐지되었고, 청소년정책을 전담하는 국가청소년위원회가 발족됨으로써 기구 일원화 조치에 따라 심의 및 조정기능 역시 국가청소년위원회로 통합되었다.

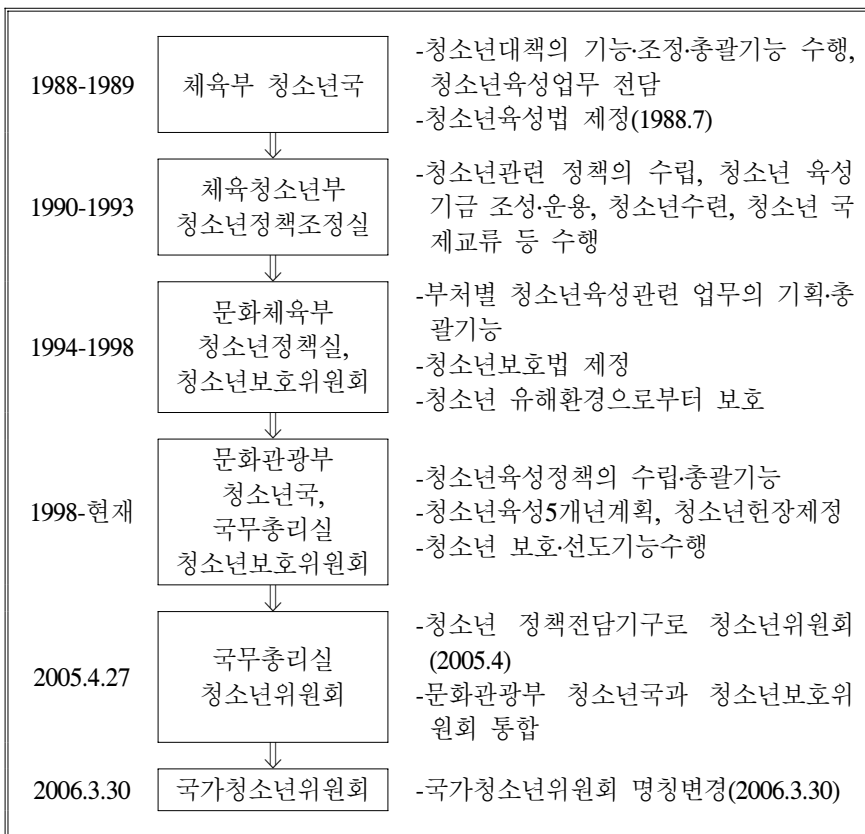


[그림 II-3] 청소년 심의·조정기구의 변천

(2) 정책집행기구

청소년 정책을 집행하는 집행기구는 전술한 심의·조정기구에 비하여 그 출발이 늦었다. 청소년 정책을 추진할 집행기구는 「청소년육성법」이 1988년부터 시행되면서 당시 체육부에 청소년국이 설치된 것이 시초이다. 이어서

1991년 청소년국은 청소년정책조정실로 확대·개편되었고, 1993년에는 정부조직의 통합정책에 따라 문화체육부 청소년정책실로 전환되고, 1997년에는 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위하여 청소년유해매체물, 유해약물에 대한 유통규제와 단속, 유해업소의 청소년 출입 및 고용금지를 주요 업무로 하는 청소년위원회가 설치되었으며, 1998년에는 정부조직개편에 따라 청소년정책실은 청소년국으로 변경되어 문화관광부에 그리고 청소년보호위원회는 국무총리실에 소속되었고, 2005년에는 문화관광부의 청소년국과 국무총리실의 청소년보호위원회를 통합하여 국무총리실에 청소년위원회를 설치하였고, 2006년에는 동 위원회의 명칭을 국가청소년위원회로 변경하였다.



[그림 II-4] 청소년 정책집행기구의 변천

또한 중앙정부 차원과 달리 지방자치단체 차원에서도 청소년 정책을 관장하는 기구가 설치되어 있는 바, 광역자치단체인 시도와 기초자치단체인 시·군·구의 청소년 관련기구들이다. 지방자치단체 차원의 청소년 관련기구는 1991년 중앙정부에 체육청소년부를 신설하자 이에 따라 비로소 시·도에 청소년과가 설치된 것이 그 시작이다. 그러나 1995년 민선 단체장이 등장하면서 기존의 청소년과를 유지하고 있는 시·도가 있는가 하면, 다른 과와 통합하여 담당수준으로 운영되는 곳도 있다. 즉, 지방차원의 청소년관련 행정기구는 여타의 기구들과 마찬가지로 중앙정부의 영향을 직접적으로 받게 되는 것이 일반적이다. 그리고 시·도 이하의 기초자치단체인 시·군·자치구에서는 청소년의 보호, 복지, 육성 등을 관할하는 청소년 담당이 설치되거나 기타 청소년 업무 담당부서가 없이 가정복지담당, 건전생활담당, 생활체육담당 등이 청소년 업무를 부수적으로 수행하는 곳도 있다. 다시 말해 지금까지는 지방자치단체 차원에서 청소년정책을 담당하는 전담 행정기구가 확립되지 못하고, 사회복지업무의 하나로 간주되고 있다.

한편, 청소년 관련정책의 집행은 주무기구를 제외하고도 정부의 각 부처에서 수행되고 있는 바, 재정경제부, 교육인적자원부, 통일부 등 다수의 정부부처들로 관련부처와 관장기능을 살펴보면, 아래와 같다.

<표 II-4> 청소년 정책 관련부처 및 업무분담 현황

부처명	육성업무지원사업 내용
재정경제부	청소년사업에 민간참여를 활성화하기 위한 세제지원
교육인적자원부	체험, 교류·교환 학습 도·농교류 체험학습
통일부	대학생 통일논문 현상공모 통일교육 시범학교 지원
외교통상부	한·일 대학생 교류 한·일 청소년 네트워크 포럼
법무부	비행청소년 선도·교화 소년교도소 수용청소년 교정·교화기능 강화 등
국방부	청소년 호국수련활동 지원
행정자치부	지방자치단체 청소년 육성사업 지원 등

부처명	육성업무지원사업 내용
과학기술부	전국청소년과학경진대회 등
산업자원부	에너지절약 시범학교 지정 지원
정보통신부	PC통신, 인터넷상의 공개정보 모니터링 및 청소년유해매체를 심의·결정 사이버공간 건전정보유통과 청소년보호 교육·홍보
보건복지부	소년소녀가장 시설보호아동 저소득층 보육료 지원 등
환경부	청소년 환경교육 등
노동부	근로청소년문화생활 근로청소년회관 운영 미진학청소년 직업훈련
여성부	여학생 과학프로그램 진로지도 정보화 사업
대검찰청	학교폭력범죄 예방 단속 청소년 선도활동 자녀안심하고 학교보내기 운동
경찰청	소년수사 청소년선도단체 범죄예방교실 운영
농업진흥청	농촌소년조직 육성 및 수련활동
산림청	녹색수업 푸른숲 선도원 선발육성

(3) 정책지원기구

청소년 정책관련 지원기구로는 1989년 7월 1일에 설립된 “한국청소년개발원”이 있다. 동 기관은 「청소년육성법」을 근거로 설립되어 운영되다가 1999년 「정부출연기관등의설립·운영및육성에관한법률」이 제정 및 시행됨에 따라 국무총리 산하 인문사회연구회 소속으로 전환되어 오늘에 이르렀다.

동 기관은 청소년 정책 전문연구기관으로서, 청소년의 인성함양 및 잠재력의 개발을 통하여 능동적인 삶의 실현을 도모하고, 청소년의 성장여건과 사회환경을 개선하며, 민주·복지·통일조국에 대비한 청소년의 자질향상을 위

하여 청소년관련 연구 및 프로그램을 개발함으로써 청소년의 주체적인 삶의 질 향상에 기여함을 그 목적으로 하고 있다.

이에 따라 동 기관은 기초이론연구, 현안정책개발, 프로그램개발, 정책평가지원 등의 기능뿐만 아니라 청소년 육성의 민간중추기관으로서 청소년단체 및 시설 등 민간부문에서 이루어지는 청소년육성사업의 방향설정과 원활한 추진을 위한 지원 및 자문기능을 수행한다.

<표 II-5> 한국청소년개발원의 주요 기능

-
- 청소년 생활환경의 실태와 변화양상에 대해 종합적으로 연구하며, 청소년정책 및 청소년분야의 기초자료 개발을 위한 중장기 조사연구를 통해 통계자료를 지속적으로 구축하는 “기초조사기능”
 - 청소년 육성에 관한 장·단기 국가기본계획을 수립하는데 필요한 정책연구를 수행하고, 현장실천에 필요한 청소년 정책 및 주요 시책과 관련 프로그램을 개발하는 “정책·연구개발기능”
 - 청소년 정책의 효과분석 및 평가를 지원·자문하며, 지방자치단체의 청소년육성사업 기반조성을 위해 청소년관련 업무의 종합적인 평가분석 및 청소년 수련시설의 평가모형 등을 개발하는 “정책평가·자문기능”
 - 청소년지도사 자격검정 및 연수를 통한 전문지도자 양성, 청소년활동 프로그램의 개발·보급, 청소년정보 DB개발 및 정보서비스를 통한 청소년관련 정보 제공, 청소년 자원봉사활성화를 위한 사업을 지원하는 “현장지원기능”
 - 청소년 관련 전문가·학계·기관과의 협력사업과 외국 청소년 전문기관 및 관련 기관과의 교류사업을 통해 대내·외적인 협력체계와 정보교류체계를 구축하는 “협력·교류기능”
 - 청소년 연구 및 정책개발의 방향제시 및 의견수렴을 위한 세미나, 정책협의회, 정보서비스 사업을 통한 연구자료 및 정책관련 정보제공 등 “연구 및 정책보급기능”
-

(4) 행정기구의 문제점

전술한 바와 같이 청소년정책을 결정 및 추진하는 행정기구는 빈번한 변화를 보여 왔고, 이에 따라 청소년정책의 효율적 추진에 많은 한계를 보여 왔다. 청소년관련 행정기구의 문제점을 간략하게 지적하면, 다음과 같다.

첫째, 청소년 행정기구의 빈번한 변경에 따른 조직의 불안정성이다(한상철, 1998; 임병근, 1999). 전술한 바와 같이 우리나라의 청소년관련 행정기구

는 1964^{ssu} 내무부 및 무임소 장관실로부터 현재 국무총리실에 이르기까지 매우 빈번한 변경을 보여주고 있다. 이러한 불안정성은 청소년정책이 갖고 있는 우리 사회의 인식과 대응능력과 관계가 있다. 즉, 정책목표와 그 정책목표를 달성하기 위한 구체적인 행정체제와 연계가 미흡한 결과이다. 1964년 청소년보호대책위원회가 구성될 당시, 5.16 군사정부가 사회질서 유지와 경제부흥이라는 계획에 착수해 있을 때였다. 따라서 1961년 당시의 미성년자보호법은 청소년의 건전육성을 이념으로 하는 법이 아니라 사회질서 확립의 일환으로 청소년들의 풍기를 단속하는 법적 근거를 마련한 것이며, 이 법의 관장부처도 사회질서를 주도하는 내무부가 당연한 것이다. 그 이후 실무부서를 내무부에서 총리실로 이관한 것은 청소년업무를 규제만으로 해결하기 어렵다는 필요에서였고, 총리실에서 문교부로 이관한 것은 총리실이 집행기능을 확보하지 못한 것에서 비롯되었으며, 다시 문교부에서 총리실로 이관한 것은 문교부는 학교교육만으로도 과부하 상태였고 교사로 하여금 학교 밖의 청소년업무를 담당하게 하는 것은 업무 본질상 불가능하기 때문이었다(조영승, 2000: 18). 이처럼 청소년관련 행정기구의 빈번한 부처이동은 국가적 차원에서 청소년정책에 대한 목표설정이 없었고, 각 행정기구들도 소극적인 대책위주의 행정업무를 수행했음을 말한다.

둘째, 청소년정책이 여러 관련부처에서 수행됨에 따라 발생하는 업무의 중복과 비통합성이다(한국청소년개발원, 1994: 341; 오영재, 2001: 384). 전술한 바와 같이 부분적이나 청소년 관련업무를 담당하는 중앙차원의 부처만 해도 경찰청을 비롯하여 무수히 많다. 즉, 국무총리실 소속의 국가청소년위원회만이 청소년 관련기능을 전담수행하는 것이 아니라 청소년이라는 정책대상에 따라 여러 부처에서 그 업무를 분산 수행하고 있는 것이다. 물론 이러한 이유는 우리나라의 청소년관련 부처들이 정부조직편성기준 중에서 목적, 기능 수행 이외에도 수익자 및 고객의 정책대상 중심으로 편성되어 있기 때문에 여러 부처로 업무를 분산하는 결과를 초래한 것이다(황순길, 1998: 2). 따라서 부처간의 기능상의 한계가 명확하지 않고, 사업이 중복되는 경우가 빈번하게 나타나고 있다. 예를 들면, 청소년 유해환경 정화사업과 관

련하여 문화관광부, 행정자치부, 경찰청, 환경부, 정보통신부가 기능상 중복을 보이고 있다. 또한 건전한 청소년지원 활동의 하나인 청소년수련거리사업의 경우에도 문화관광부, 교육부, 환경부, 국방부가 각기 관여하고 있다.

셋째, 지금은 통합되어 있지만, 그간의 청소년 정책의 전달체계를 보면, 계층적인 조직 이외에 청소년정책과 관련된 중요한 심의기구들이 설치되어 이원적 구조를 보여 왔다는 점이다. 특히, 위원회제도는 정부의 청소년 업무가 분산되어 있어 부처간의 조정 및 협력이 어렵고 일관성 있는 업무수행이 곤란하다고 하여 설치된 법적 기구이다. 그러나 이러한 법적인 기구임에도 불구하고 실제적인 기능을 수행하지는 못하였다. 예를 들면, 청소년위원회의 심의기능은 그 결정사항에 법적 구속력이 없었으며, 따라서 책임 또한 부과하지 못하였다. 따라서 위원회는 단순한 통과의례로서 형식적인 절차기구로 존재할 뿐이다.

넷째, 청소년정책 전달체계의 이원화와 다층화에서 오는 문제이다. 그간의 전달체계 이원화는 전달체계의 구조와 관계된다. 이러한 이원적 구조가 초래하는 대표적 문제점은 청소년 정책추진 의도가 명확하게 집행기관으로 연결되지 못하고, 정책실시에 따라 발생하는 문제점이나 결과가 다시 정책결정기관으로 환류가 적절하게 되지 못한다는 것이다. 그리고 청소년업무를 집행하는 일선기관의 인사, 예산, 통제 및 지도감독은 행정자치부장관이 관장하고 있기 때문에 업무수행에 대한 정책결정기관의 실질적인 통제력이 미약하고, 그 결과 본래의 정책의도와 다르게 집행되어도 이에 대한 적절한 조치를 취하기가 어렵다. 또 다른 문제는 현재 행정자치부의 전달체계에서는 시·군·자치구의 지방행정 청소년업무의 경우 대개 일반행정 직렬의 직원들에 의해서 이루어지고, 읍·면·동으로 내려갈수록 청소년업무를 전담하는 조직이 없다. 따라서 정책집행체계가 정한 정책방향은 확실적인 행정체계에 의해 이루어지기 때문에 기관들의 형식적이고 책임성 없는 행정편의식 업무수행이 될 수 있다는 것이다(임병근, 1999: 93).

3. 정책내용의 변천

청소년에 관한 정책내용은 그동안 다양하게 변천되어 왔는 바, 주로 두 가지의 요인들이 외부적 투입요소로 작용하여 왔다. 하나는 내부적 요인들로 정부의 정책기조 변화도 중요하지만, 사회여건의 변화가 현저한 영향인으로 작용하였고, 다른 하나는 UN의 청소년 관련정책의 변화가 주요한 영향을 미친 것으로 판단된다. 특히, UN의 청소년 관련정책은 국제적 규범으로 자리잡으면서 개별국가들의 청소년 정책수립에 직·간접적인 영향을 미치고 있다.

1) UN의 청소년 정책

UN의 청소년 정책은 1985년 “세계청소년의 해” 세계회의를 통해 청소년에 대한 독자적 영역을 확보한 이후 다양한 프로그램을 통해 청소년의 권익을 증진하는 노력을 경주하여 왔다. 즉, 1985년 유엔총회에서 청소년을 15-24세, 아동을 14세 이하의 사람으로 결의함으로써 비로소 청소년 정책이 아동정책과 분리되어 독자적인 영역을 확보하도록 하였고, 이후 1995년 개최된 “세계 청소년의 해” 세계회의를 통해 청소년에 대한 이해와 관심을 촉발하고, “청소년이 발전과 사회변혁의 동인”이라는 새로운 인식을 탄생시켰으며, 특히, 청소년을 단순한 보호, 육성의 차원에서 논의하는 단계를 지나 인간으로서의 기본권을 가진 존재이며 사회의 주요 자산임을 인식하고, 청소년의 의결권, 자기결정권 및 참여권 등 청소년의 권리에 대한 적극적인 관심을 표명하였다. 그럼에도 불구하고, 아동의 권리가 선언에서 국제협약으로 발전한 것과 달리 청소년의 권리는 세계인권선언과 아동권리협약의 틀 속에 머물러 있으며, 국제협약수준까지 발전하지 못하는 한계를 노정하고 있다.

주요회의 및 선언		내용	의의
1985	“세계 청소년의 해” 세계회의	-기본이념: 참여·발전·평화 -청소년관의 정립: 사회의 주요 자 산이자 변화의 주체 -청소년 참여가 인류발전에 기여	청소년 관의 정립
↓			
1993	세계인권회의 비정부단체 청소년인권대회	-아동과 청소년의 시민권 및 자유권 강조 -청소년의 의결권, 자기결정권, 참여권	
↓			
1994	인구와 발전에 관한 세계 청소년 비정부 단체 포럼 (카이로선언)	청소년이 인권과 정치, 경제에 대 한 교육을 받을 권리를 역설	
↓			
1995	UN 청소년 분야에서의 향후계획과 적절한 후속 조치를 위한 청소년실행지침	세계청소년 해의 이념 ‘참여·발전· 평화’의 달성을 위한 국가·지역·국 제적 차원의 행동지침	세계·지역· 국가수준 의 구체적 행동지침 제공
	2000년과 그 이후를 향한 세계 청소년 행동프로그램	청소년 정책시행의 10가지 영역으 로 ①교육 ②고용 ③기아, 빈곤 ④ 건강 ⑤환경 ⑥약물남용 ⑦일탈 ⑧여가시간활용 ⑨소년집단, 젊은 여성집단 ⑩사회생활 및 의사결정 에서의 완전한 참여에 대한 국제 적 기준 제시	

[그림 II-5] UN의 청소년 정책의 전개

주요회의 및 선언		내용	의의
1996	제2회 세계청소년 포럼 「2000년대 청소년을 위한 범세계적 활동프로그램」	-교육과정에 인권교육 포함 및 인권분야 지도자 훈련과정 설치 주장 -UN인권교육 10개년 계획 (1995-2004) 참여 및 청소년 권리증진 자료개발 요구	
↓			
1998	유네스코 보고 「21세기 청소년과 교육」	교육에 있어서의 청소년 참여 및 청소년 인권존중을 강조	
↓			
1998	제3회 세계청소년 포럼 브라가 청소년 실천계획	-인류발전에 청소년 참여권 강조 -장애 청소년, 극빈지역 청소년 등 소수집단 청소년들의 평등한 참여 방안 제시	
↓			
1998	세계 청소년장관회의	-사회 전분야의 의사결정에서 청소년 참여를 강조 -청소년정책의 효과적 수립과 집행을 위해 정부·국제기구·민간청소년단체·가정·시민사회 등 모든 주요 관계자들이 공공협력관계 강화를 천명	지역간 국가간 협력관계의 강화

[그림 II-5] UN의 청소년 정책의 전개

2) 한국의 청소년 정책

우리 나라의 청소년 정책은 관련법제의 변화와 그 맥락을 같이하여 내용적 변화를 보여주고 있다. 물론 이러한 정책적 내용변화는 국내의 사회여건 변화와 상당한 연계성을 보여주고 있다.

그간의 청소년관련 정책적 내용변화는 크게 5개 시기로 구분하여 살펴볼

수 있다. 제1기는 정부의 정책적 관심이 경제발전에 집중됨으로써 청소년에 대한 정책적 내용이 부재한 시기이다. 제2기는 최초로 청소년 관련법제가 마련되고 정책적 기초를 구축하는 시기임이다. 제3기는 청소년기본계획 등 본격적인 청소년정책을 시작한 도약의 시기이다. 제4기는 청소년기본계획의 현실적 조정 등 청소년 정책의 내실화를 도모하기 위한 시기이다. 제5기는 청소년육성5개년계획의 수립 및 추진 등으로 청소년 정책이 과거에 비해 매우 활성화된 시기이다.

<표 II-6> 청소년 정책내용의 변천

구분	시기	청소년 정책의 변화양상	청소년에 대한 시각
제1기 부재	1948-1986	-청소년 정책 부재 -경제발전 위주	청소년의 존재 부재
제2기 시작	1987-1990	-청소년을 위한 법령 최초 마련 -정책적 기초 구축	대책마련 대상
제3기 도약	1991-1992	-청소년육성법의 수정 -최초의 청소년정책 (청소년기본계획)시작	육성대상 기본권 인정
제4기 실용	1993-1997	-청소년기본계획의 현실적 조정 -청소년정책의 내실화 시작	보호/대책/선도 대상
제5기 활성	1998-현재	-청소년육성5개년 계획의 본격화	오늘의 주인공

(1) 제1기의 청소년 정책

제1기의 청소년 정책은 관련법제 및 행정기구의 부재에서도 나타나듯이 정책 자체가 부재한 시기이다. 동 시기에서 정부의 정책적 관심은 초기의 정부수립과 그 이후 시기의 경제발전으로 여타 사회부문에 대한 자원투입이 사실상 배제된 상황이라 할 수 있다. 1960년대부터 시작된 “경제사회발전5개년계획”에 따르면, 청소년부문은 사회복지, 문화예술, 체육부문, 국민생활 복지부문 등에 산재해 있어 정부의 가장 우선적인 정책적 관심이 “경제”에 있었다. 따라서 청소년에 대한 정부의 정책적 시각은 경제발전의 지속화를

위해 사회정화 차원에서 문제를 유발하지 않도록 대책을 강구하거나 보호대상으로 간주하였다.

(2) 제2기의 청소년 정책

제2기의 청소년 정책은 종래에 비하여 적극적 입장을 취하게 되는 일종의 시작기에 해당된다. 전술한 바와 같이 최초로 「청소년육성법」이 제정되고, 당시 체육부에 “청소년국”이 설치되는 등 법제적 및 조직적 차원에서 청소년 정책에 대한 공식적이고 가시적인 조치가 이루어지고, 이에 따라 정책적 내용에 있어서도 이전 시기에 비하여 보다 가시적이고 적극적인 형태로 전환되었다. 그럼에도 불구하고, 동 시기의 청소년 정책에서 재정지원 이외의 뚜렷한 성과는 없는 것으로 평가되고 있다.

1989년 「청소년육성법」에 따라 청소년육성기금이 설치되고, 1989년 청소년단체 우수 프로그램 지원 등 4개 사업에 1억 3천만원이, 1990년 청소년 종합센터 운영 등 12개 사업에 8억 5천만원이 지원되었다.

(3) 제3기의 청소년 정책

제3기의 청소년 정책은 우리 나라 청소년 정책의 본격적 실행기에 접어드는 시기라 할 수 있다. 우선적인 변화는 종래의 청소년 육성정책에서 벗어나 청소년을 자율적 인격체로 바라보는데 정책적 초점을 두는 변화를 가져왔다는 것이다. 이러한 청소년 정책의 기조변화는 「청소년육성법」에서 「청소년기본법」 법제적 개편에 근거하고 있다.

「청소년기본법」은 종래의 「청소년육성법」이 내포하고 있던 다양한 한계를 보완하고, 청소년 정책의 구체적 실현에 초점을 두고 있다. 즉, 청소년들이 즐겨할 수 있는 놀이공간이나 지도자, 놀거리 등을 다양하게 발전시킬 뿐만 아니라 청소년개발원이나 청소년수련원, 청소년상담원 등을 개정 또는 신설하여 청소년 분야를 전문적으로 육성해나가는 정책적 내용에 관심을 두고 있다. 또한 청소년에 대한 시각조차 성인의 입장에서 청소년이 어찌해야 하는가에서 청소년을 기본적인 인격체로 간주하는 변화를 보여주고 있다.

<표 II-7> 청소년육성법과 청소년기본법의 비교

구분	청소년육성법	청소년기본법
목적	목적만 규정	청소년정책의 목적과 기본이념을 규정
적용범위	청소년, 청소년시설, 청소년단체의 정의	청소년, 청소년수련활동, 청소년수련거리, 청소년수련시설, 청소년수련지구, 청소년단체, 청소년지도자 등의 정의
지방자치단체의 책임	없음	지방자치시대를 맞아 지방자치단체의 책임을 규정함
청소년활동의 영역구분	없음	고유활동영역, 수련활동영역, 임의활동영역으로 구분하고, 국가는 수련활동 영역의 활성화를 위한 시책개발추진과 아울러 이를 통한 고유활동영역 및 임의활동영역을 보완 및 지원토록 함
청소년활동 지원체제	없음	체육청소년부장관은 청소년활동 전반에 걸쳐 기획, 총괄기능을 수행하고, 관련 중앙행정기관의 장은 상호 협조하여야 함
한국청소년기본 계획수립	없음	국가는 10년마다 청소년기본계획을 수립하도록 함
연차별 시행계획 수립	없음	연차별 시행계획으로 대체
계획수립의 협조	없음	기본계획과 연차별 시행계획수립시 협조요구권 가짐
법인	없음	청소년 수련활동을 위한 법인설립의 제도화
청소년지도자 종류/자격	없음	대통령령으로 정할 수 있도록 규정
국가와 지방자치 단체의 청소년 수련시설설치 의무	없음	대통령령이 정하는 바에 따라 설치의무가 있으며, 이 경우 체육청소년부장관과 사전협의
청소년시설 설치	신고제	허가제
시설기준	없음	체육청소년부령으로 정할 수 있는 근거규정 마련

공공설비의 우선 설치, 시설등급, 보험제도 등	없음	신설
복합민원제도	없음	신설
민간에 대한 지도/감독	없음	감독, 개선명령, 금지행위 등 규정
청소년수련 시설협의회	없음	신설
사용료	영리금지	공공의 목적에 맞게 운영
청소년수련지구	없음	수련지구지정, 조성계획, 공공 설비의 우선설치 등 규정
한국청소년개발 원	한국청소년 연구원	한국청소년개발원
한국청소년수련 원	없음	한국청소년수련원
한국청소년상담 원	없음	한국청소년상담원, 지방청소년 상담소
기금재원	정부출연금 등 규정	육성법상의 규정에 국민성금을 추가함
벌칙(형사벌)	없음	징역과 벌금조항 신설
권한의 위임	없음	시도지사 및 청소년단체에 권한 위임 근거조항 신설

(4) 제4기의 청소년 정책

제4기의 청소년 정책의 내용은 “제1차 청소년육성5개년계획”의 실현에 초점을 두고 있다. 동 계획은 1992년부터 시행된 “한국청소년10개년기본계획”의 한계를 보완하는데 역점을 두고 있다. “한국청소년10개년기본계획”은 전술한 바와 같이 매우 의욕적인 청소년 정책의지를 반영하고 있었으나, 수련시설의 건설 등 사업물량과 설치 배분기준에 현실성이 결여된 것으로 평가된다. 이러한 비현실성을 보완하고 청소년정책을 현실화함은 물론 문화, 체육, 청소년 시책의 유기적인 연계추진을 위하여 “청소년육성5개년계획”이 수립되었다.

“한국청소년10개년기본계획“이 노정하고 있는 문제점을 보완하기 위한 보완과제로는 다음과 같은 것들이 지적되었다. 대책분야별로는 가정의 교육기능 강화하고 이를 학교교육과 연계하며, 청소년의 건전한 의식의 함양과 생활태도를 기르기 위한 사회환경의 개선, 청소년 문화활동 기반조성을 위한 제반사업을 국가의 주요사업으로 추진할 것 등이고, 정책대상으로는 어려운 환경에 있는 청소년·비행청소년에 대한 보호육성 선도대책을 강화하는 것이며, 민간부문의 관심제고와 자발적인 활동에 대한 지원방안을 강구하는 것 등이다.

<표 II-8> “한국청소년10개년기본계획”의 보완과제

구분	보완과제
대책분야별	·가정의 교육기능 강화 ·이를 학교교육 기능과 연계 추진 ·청소년의 건전한 의식의 함양과 생활태도를 기르기 위한 사회환경의 개선 ·청소년 문화활동 기반조성을 위한 제반사업을 국가 주요사업으로 추진
정책대상	·어려운 환경에 있는 청소년·비행청소년에 대한 보호육성 선도대책을 강화
민간부문	·관심제고와 자발적인 활동에 대한 지원방안을 강구

상기와 같은 보완과제에 입각하여 수립된 “제1차 청소년육성5개년계획”은 다음과 같은 비전, 목표 및 중점추진과제를 담고 있다.

비전에는 건강한 청소년 문화의 창달, 전인적 민주시민 및 “신한국의 주인”으로 육성하는 것에 두고 있고, 목표로는 정직한 청소년, 근검·절약하는 청소년, 진취적인 청소년 및 유능한 청소년을 육성하는 것이며, 이를 위한 중점과제로는 청소년의 자발적 계발여건 조성, 청소년관련 물적 환경의 구비, 건전한 사회환경 조성 및 청소년에 대한 국민적 참여 조성 등이다.

<표 II-9> “제1차 청소년육성5개년계획”

구분	보완과제
비전	·우수한 전통문화를 바탕으로 건강한 청소년문화의 창달 ·덕·체·지·예를 고루 갖춘 전인적 민주시민의 자질 함양 ·신한국의 주인으로서 개혁과 성과를 계승·발전
목표	·투철한 윤리의식을 가진 정직한 청소년 ·산업사회 역군으로서의 근검·절약하는 청소년 ·신한국 건설을 계승할 진취적인 청소년 ·통일조국의 미래를 이끌고 나갈 유능한 청소년
중점과제	·청소년 각자의 취미와 능력에 따라 자발적으로 심신을 단련하여 소질을 계발할 수 있는 여건 조성 ·청소년의 활동공간을 확보하고 우수한 프로그램을 개발·보급하며, 청소년단체와 우수한 지도자를 육성 ·청소년이 밝고 건강하게 성장할 수 있도록 건전한 사회환경을 조성 ·청소년에 대한 가정·학교·사회의 관심을 제고하고, 청소년대책에 대한 범국민적인 참여분위기를 확산

(5) 제5기의 청소년 정책

제5기의 청소년 정책은 “제2차 청소년육성5개년계획”의 실천에 정책적 내용이 압축되어 있다. 상기 계획은 청소년의 권리보장과 자율참여의 확대라는 부분이 강조되고 있으나, 원칙적으로 제1차 계획과 맥락을 같이한다.

“제2차 청소년육성5개년계획”의 비전과 목표 및 중점추진과를 통해 그 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

우선, 비전에서 제시하는 청소년은 “오늘의 사회구성원”으로 주체적인 삶을 영위하고, “내일의 주역”으로 민주시민이 되어야 하는 존재이다. 중점추진과제에서는 청소년의 권익증진을 위해 자율적인 참여기회를 확대하고, 청소년이 주체가 되는 체제를 구축하며, 청소년의 복지를 증진하고 자립을 지원하는 등 청소년이 자율적으로 오늘의 주인공이 될 수 있도록 하기 위한 방안을 마련하고 있다.

<표 II-10> “제2차 청소년육성5개년계획”

구분	보완과제
비전	·오늘의 사회 구성원으로서 행복을 추구하며 스스로 생각하고 활동하는 주체적인 삶 영위 ·내일의 주역으로서 21세기 사회가 필요로 하는 인성과 자질을 함양하고, 건강한 민주시민으로 성장해 나감
목표	·청소년의 삶의 질 향상과 건전한 민주시민의식 함양 ·21세기 사회를 주도할 수 있는 자질과 능력 배양
중점과제	·청소년 권익증진과 자율적인 참여기회 확대 ·청소년이 주체가 되는 문화·체육 중심의 수련활동체제 구축 ·국제화·정보화 시대의 주도능력 배양 ·청소년의 복지증진과 자립지원 ·가정과 지역사회의 역할강화와 참여확산

한편, “제1차 청소년육성5개년계획”에 비하여 “제2차 청소년육성5개년계획”이 변화된 내용은 청소년에 대한 인식에 기초하고 있으며, 이에 따라 일부 정책내용이 변화되고 있다. 우선, 청소년에 대한 인식에서는 제1차 계획에서는 청소년을 정책의 대상으로 간주하고 있으며, 소수의 문제 청소년에 초점을 두고 이들은 수동적으로 선도 및 보호되어야 할 대상이었다. 이에 비하여 제2차 계획에서는 정책의 대상인 청소년은 일반적인 모든 청소년들로 확대되었으며, 이들은 주체적으로 정책에 참여하고 활동을 지원받을 권리를 가진 “오늘의 주인공”으로 간주되면서 청소년은 권리보장과 자율참여가 인정되는 존재로 전환된다.

<표 II-11> 제1차 및 제2차 계획의 인식전환 비교

1차 계획	2차 계획	방향전환 내용
미래의 주인공	오늘의 사회 구성원	권리유보→권리보장
성인주도	청소년 자율 참여	정책대상→정책주체
소수 문제 청소년	다수 일반 청소년	선도·보호→활동지원

이러한 청소년에 대한 인식전환에 따라 정책내용 역시 수요자 중심의 질적 발전을 도모하는 방향으로 전환되었다.

<표 II-12> 제1차 및 제2차 계획의 정책내용전환 비교

1차 계획	2차 계획	방향전환 내용
청소년에 대한 정책개발	청소년과 함께 하는 정책개발	권리유보→권리보장
시설중심	프로그램 중심	공급자중심→수요자중심
중앙중심의 규제·통제	지역·현장중심의 자율·책임	중앙→지역·현장
단한 운영체계	정보화 네트워킹 중심의 열린 운영체계	단한 운영→열린 운영
시설위주의 양적 성장	프로그램과 청소년 중심의 질적 향상	양적 성장→질적 향상
대규모 획일적 프로그램	소규모 다양화·특성화된 프로그램	대규모→다양화·특성화

4. 청소년 정책의 변천과 사회적 변화의 영향관계

1) 정책과 사회변화간 관계구조

원칙적으로 정부의 정책은 정책체계를 둘러싸고 있는 환경과 분리될 수 없는 상관관계를 구성하고 있다. 정책환경은 정부로 하여금 특정의 문제를 해결하도록 요구함으로써 정책문제나 정책쟁점을 유발하는 토대가 되는 것이다(David Easton, 1965: 110).

정책환경을 규정하는 방법은 학자들에 따라 매우 다양하게 제시되고 있다. 정책환경을 정치와 경제적 요소에 초점을 맞추어 정치적 환경으로는 정치적 실행가능성, 보수주의로 대표되는 역사, 정부구조 등을 그리고 경제적 환경으로는 천연자원의 양과 질, 인간적·물리적·재정적 자본, 산업과 농업의 질, 교육적·보건적 기구의 능력, 경제적 보상의 분포성 등을 들기도 하고, 정책환경을 포괄하여 지리적 특성, 인구통계학적 변수, 정치문화, 사회구

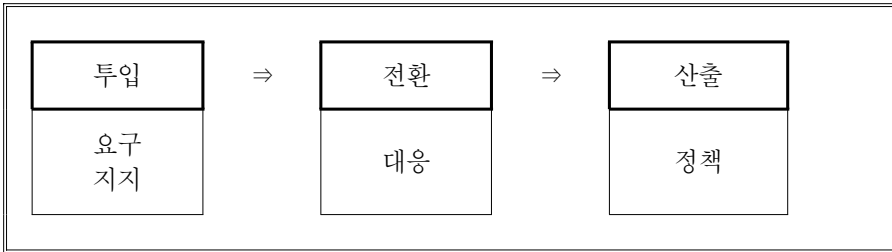
조, 경제체제, 타국 등으로 지적하기도 한다(George C. Edwards III & Ira Sharkansky, 1978: 213-260).⁵⁾

정부의 정책에 영향관계를 갖는 사회변화는 이러한 정책환경이 시간의 경과에 따라 변화되는 모습을 말하는 것이다. 즉, 정책환경의 제반요소들은 고정화된 것이 아니라 시간의 경과에 따라 그 양과 질이 점차 변화된다는 것이다. 그리고 정책환경의 이러한 변화는 시점에 따라 정부의 정책과 갖게 되는 영향관계를 달리 형성되는 결과를 가져온다는 것이다.

정책환경인 사회변화가 정부의 정책과 형성하는 영향관계는 체제이론을 통해 설명할 수 있다. 체제이론에 따르면(David Easton, 1965: 112), 정부의 정책체계가 투입과 전환 및 산출로 구조화될 경우 투입에 따라 전환과정을 거쳐 생산된 결과물이 정부의 정책이라는 것이다. 이 때의 투입은 정책환경으로부터의 요구와 지지 등으로 나타나며, 따라서 정책환경을 형성하는 사회적 변화에 따라 정책환경 대응구조를 가진 정책의 내용도 상이하게 된다는 것이 상호간 논리구조이다.

결국, 정부의 모든 정책은 정책체계를 둘러싸고 있는 정책환경과 지속적인 상호작용을 하고, 정책환경이 변화되는 양태에 따라 즉, 정책환경이 나타내는 요구와 지지의 양과 질의 수준에 따라서 정부의 정책내용이 결정된다는 것이다. 다시 말하면, 정부의 정책은 독자적인 영역이라기보다는 상당수준 정책환경인 사회변화에 종속적인 것이다. 물론 정부의 정책이 정책환경에 현저한 영향을 주기도 하지만, 정책환경이 나타내는 양상에 따라 정부의 정책이 지대한 영향을 받기도 한다는 것이다. 이는 결국, 정부의 정책과 정책환경은 상호 변증적인 영향관계를 구조적으로 가제 됨을 말한다.

5) 이 외에도 정책환경에 주목한 학자들은 다수가 있다. 예를 들면, Guy Peters(1982: 12-16)는 정책이란 사회·경제적인 환경적 요소들과 정책결정자 그리고 정치체제와의 상호작용에 의해 형성되는 것이라고 주장하면서 미국의 사회·경제적인 환경요소들로 보수주의, 참여, 실용주의, 부, 다양성, 세계적 지도력 등을 들고 있다. 한편, Anderson(1984: 23-29)은 지리적 특성, 인구통계학적 변수, 정치문화, 사회구조, 경제체제, 타국 등을 정책의 환경적 요소로 지적하고 있다.



[그림 II-6] 정책과 사회변화간 관계구조

2) 청소년 정책의 변천 특성

상기의 체제이론에 따르면, 그간의 우리 나라의 청소년 정책 역시 정책환경인 사회여건의 변화와 불가분의 관계를 가진다. 즉, 그간의 정책내용의 변화는 청소년 정책을 둘러싸고 있는 제반 사회적 환경들이 변화됨에 따라 지속적인 변화를 경험하여 온 것으로 판단할 수 있다.

이러한 관점에서 그간의 청소년 정책의 변화 특성을 살펴보면, 다음과 같이 요약할 수 있다.

제1기(1948-1986)는 청소년에 대한 정부의 정책이 각 사회분야별 정책에 분산되어 있기는 하지만, 청소년 정책이라는 전담영역이 없었기 때문에 원칙적으로 부재한 시기로 간주할 수 있다. 제2기(1987-1990)는 청소년에 대한 정부의 정책수립 필요성이 제기된 시기이며, 그 결과로 법제적 토대가 마련되고, 재정적 지원이 본격화되었으나, 아직 본격적인 모습으로 정비되지는 못한 것으로 볼 수 있다. 이에 비하여 제3기부터는 정부의 청소년정책이 본격화된 시기로 파악된다. 즉, 제3기(1991-1992)는 청소년에 대한 정부의 정책이 청소년을 미래의 자원으로 육성해야할 대상으로 간주한 시기이며, 제4기(1993-1997)는 청소년에 대한 정부의 정책이 제한적 청소년을 대상으로 보호, 대책, 선도에 역점을 두던 시기이며, 제5기(1998-현재)는 청소년에 대한 정부의 정책이 다양화 및 현실화되면서 일반 청소년을 대상으로 오늘의 주인공으로 간주하기 시작한다.

<표 II-13> 청소년 정책의 특성변천

구분	시기	청소년 정책의 변천내용
제1기 : 부재	1948-1986	-청소년 정책의 부재
제2기 : 시작	1987-1990	-대책마련 대상
제3기 : 도약	1991-1992	-육성대상
제4기 : 실용	1993-1997	-보호/대책/선도 대상
제5기 : 활성화	1998-현재	-오늘의 주인공

결국, 청소년에 대한 정부의 정책은 각 시기별로 커다란 특성 차이를 나타내고 있는 바, 정책비중적인 측면에서 최근에 올수록 정책적 비중이 점차 높아진다는 것이고, 대상적 측면에서 최근에 올수록 점차 제한적에서 일반적으로 전환된다는 점이며, 내용적 측면에서 최근에 올수록 점차 단순화에서 다양화되는 현상을 보이고 있다는 점이며, 시각적 측면에서 최근에 올수록 청소년을 정책대상에서 점차 정책주체로 전환시키고 있다는 점이다. 결국, 청소년에 대한 정부의 정책적 특성은 시간이 지날수록 한층 현실적인 접근을 강화하고 있다는 점에서 찾을 수 있을 것이다.

<표 II-14> 정부의 청소년 정책특성 변화

구분	특성변화
정책비중	약 → 강
정책대상	제한적 → 일반적
정책내용	단순화 → 다양화
정책시각	정책대상 → 정책주체

3) 청소년 정책의 변천에 대한 사회적 영향 요인

전술한 정부의 청소년 정책의 특성 변화는 우리 나라의 사회적 여건 변화와 현저한 상관관계를 갖는 것으로 간주할 수 있다. 원칙적으로 정부의 정책이 사회변화라는 정책환경에서 독립적일 수 없고, 또한 정책환경의 투입

에 따라 결과된 산출물이라는 논리적 구조에 비추어 보면, 청소년 정책 역시 각 시기별 당시의 사회변화의 결과물로 나타난 것이라 볼 수 있다.

이처럼 각 시기별 정부의 청소년 정책의 내용이 변화된 것에는 다음과 같은 사회적 영향 요인들이 작용한 결과로 볼 수 있다.

첫째, 정치적 요인이다. 대한민국의 정부 수립 이후 권위주의적 정치체제에서 민주적 정치체제로 전환되면서 사회의 다양한 요구가 정책결정에 반영될 수 있는 기회가 확대되고, 그 결과 시기별 청소년 정책의 내용이 변화된 것으로 판단된다. 다시 말하면, 권위주의적 정치체제 하에서는 소수의 지도 그룹에서 정부정책의 다수가 결정되고, 그에 따라 소수 지도자 그룹의 의사에 따라 청소년정책의 상대적 비중이 낮게 설정된다는 것이다. 그러나 정치체제의 변화는 다수의 요구와 의견이 수립 및 반영되는 기회가 확대되고, 이러한 시스템적 구조는 여타의 정부정책과 마찬가지로 청소년 정책에서도 변화의 계기를 제공하게 되었다는 점이다.

둘째, 경제적 요인이다. 정부수립 초기의 경제성장 우선 정책이 견지되면서 여타 부문의 정책적 비중이 낮다가 경제수준이 향상되면서 청소년 정책을 비롯한 여타 부문의 정책적 비중이 강화되는 경향을 나타낸 것으로 파악된다. 앞에서도 언급하였지만, 1960년대의 정부정책은 경제정책을 최우선시하였다. 특히, 정부의 재원규모가 제약적인 상황에서는 불가피하게 정책적 선택과 집중이 요청되게 된다. 따라서 우리나라의 경우에도 초기에는 경제우선의 정부정책이 수립되게 되고, 경제수준의 향상은 여타 정책에 대한 관심으로 전환되게 되는 것이다. 결국, 경제수준의 성장속도에 따라서 점차 청소년정책의 비중이 높아져 온 것이다.

셋째, 사회적 요인이다. 경제성장과 더불어 사회적 구조가 단순화에서 다원화의 과정을 거치면서 청소년 정책의 내용 역시 다원화되는 추세를 보이고 있는 것으로 판단된다. 정부정책의 기본구조가 정책환경인 사회의 요구와 지지를 반영하는 것으로 간주할 때, 사회구조의 다원화는 그에 비례하는 정부정책에 대한 요구의 다원성으로 파악할 수 있다. 결국, 청소년 정책 역시, 사회구조의 다원화에 상응하는 내용적 변화를 경험하여 온 것으로 판단

할 수 있는 것이다.

넷째, 청소년 인구의 변화이다. 전체 인구규모의 증가와 더불어 청소년 인구 역시 지속적인 증가현상을 보임으로써 정부의 정책적 비중을 높여 가는 결과를 초래한다.

Ⅲ. 21세기의 사회적 변화

1. 21세기의 특성
2. 21세기 사회변화의 주요내용
3. 21세기 사회변화의 시사점

Ⅲ. 21세기의 사회적 변화

1. 21세기의 특성

1) 21세기의 의미

Toffler(1993)는 21세기를 제3의 물결이라고 지칭하였다. 즉, 농업단계가 제1물결의 문명이고, 산업화단계가 제2물결의 문명이라면, 21세기는 제3물결의 문명단계라는 것이다. 그에 따르면, 제3물결의 문명사회는 산업사회의 연장선상에 있는 것이 아니라 종래의 방향을 크게 뒤바꾸거나 부정하고 있어 그야말로 혁명이라고 할 수 있는 변혁을 경험하게 된다는 것이다. 이것은 단순한 기술혁명이 아니라 새로운 문명의 출현이라는 것이다. 21세기에 대한 전망은 비단 여기에 그치는 것이 아니다. Naisbitt(1982) 역시 21세기를 전망하면서 새로운 문명의 출현으로 간주하고, 거대한 새로운 흐름(megatrends)로 파악하고 있다. 최종락(1994)도 21세기를 탈산업문명으로 규정하면서 제조업이나 자본소유권 중심사회가 급격하게 해체될 것으로 전망하고 있다. 이처럼 21세기는 논자에 따라 매우 다양하게 규정되는 사회이지만, 분명한 것은 종래의 사회와는 질적인 측면에서 현저한 차이를 갖는다는 것이다. 즉, 새로운 문명이나 새로운 흐름 등이 의미하는 바와 같이 종래의 사회에서 우리가 경험하지 못했던 새로운 현상들이 출현하게 된다는 점에서는 그 전망이 일치하는 것이다.

결국, 21세기는 단순히 연대적 구분에 의한 특정단위의 기간을 의미하는 것은 아니라는 것이다. 즉, 20세기 이후의 연대적 기간으로서 21세기를 지칭하는 것은 아니라는 것이다. 21세기를 특정연구의 전제로 설정하는 경우에는 해당연구분야에 미치게 될 영향요인으로서의 21세기를 말한다. 이러한 관점에서 21세기의 의미를 규정한다면, 청소년 정책의 정책환경으로서 21세기가 갖는 영향력을 말하는 것이다. 즉, 21세기에 전개될 사회적 변화가 청소년 정책의 정책환경으로서 어떠한 의미를 갖게 되고, 또한 영향력을 발휘하게 될 것인가에 근본적인 의미가 있는 것이다.

2) 21세기의 특성

정책환경으로서 21세기가 갖는 특성은 정책환경의 각 구성요소들의 양적 또는 질적 변화에서 찾을 수 있을 것이다. 즉, 정책환경의 각 구성요소들이 변화됨에 따라 그러한 변화가 새로운 요구 또는 지지로 정책체계에 투입되기 때문이다. 일반적으로 21세기의 특성은 정책환경의 각 구성요소들 그 자체로서의 의미나 특성보다는 비교기준에 의한 차별성에서 나타나게 된다. 이는 전술한 바와 같이 21세기의 사회변화가 이전 시대인 농업사회 또는 산업사회와는 달리 양적인 측면의 변화가 아니라 질적인 측면의 변화를 주된 내용으로 하고 있기 때문이다. 따라서 21세기의 특성 역시 20세기를 기준으로 비교하였을 때 질적인 측면에서 보다 뚜렷하게 부각되는 것이다.

흔히 지적되는 21세기의 특성은 다음과 같다(김성국, 2004). 이전의 산업사회에서 지배적 패러다임이었던 다양한 가치들의 전환이 가시화될 뿐만 아니라 가속화되는 양상들로 나타나고 있다. 지정학적 측면에서 20세기의 대표적 특성들이었던 국가주의, 민족주의, 경제성장 제일주의, 서구중심, 제국주의적 세계화가 21세기에는 세계/지역/시민주의, 탈민족주의, 생태주의, 동아시아, 사해동포주의 등으로 전환될 것이라는 점이다. 또한 가치규범적 측면에서 20세기의 대표적 특성들이었던 단일/국가/중심/통합/질서주의, 남성/다수/성장/복지/평등, 금욕/절제, 정신/이성, 경험주의, 노동/사회적 의미가 21세기에는 다양/자율/분산/해체/유목주의, 여성/소수자/생태/안전/차이, 해방/실험, 육체/감성, 상상력, 여가/개인적 즐거움 등으로 대체될 것이라는 점이다. 뿐만 아니라 권력기반적 측면에서 20세기의 특성들이었던 (다수의)시민권/평등, 보편적 집합주의, 진보-보수/좌우파, 노동운동, 수직적-구심적 경쟁사회에서 (소수자의) 인권/개성, 특수적 개별주의, 탈이념-무이념-혼합이념, 신사회운동, 수평적-원심적 협동사회로 이행될 것이라는 점이다. 이처럼 21세기의 사회변화의 특성은 전반적으로 산업시대에 우리가 경험하거나 익숙했던 현상들이 질적인 측면에서 새로운 현상으로 급격하게 대체된다는 것에 있다.

<표 III-1> 21세기의 특성

구분	21세기 이전	21세기
지정학적 변화	국가주의	세계/지역/시민주의
	민족주의	탈 민족주의
	경제성장 제일주의	생태주의
	서구중심	동아시아
	제국주의적 세계화	사해동포주의
가치규범 변화	단일/국가/중심/ 통합/질서주의	다양/자율/분산/ 해체/유목주의
	남성/다수/성장/복지/평등	여성/소수자/ 생태/안전/차이
	금욕/절제	해방/실험
	정신/이성	육체/감성
	경험주의	상상력
	노동/사회적 의미	여가/개인적 즐거움
권력기반 변화	(다수의) 시민권/평등	(소수자의) 인권/개성
	보편적 집합주의	특수적 개별주의
	진보-보수/좌우파	탈이념-무이념-혼합이념
	노동운동	신 사회운동
	수직적-구심적 경쟁사회	수평적-원심적 협동사회

2. 21세기 사회변화의 주요내용

1) 일반적 전망

21세기의 사회변화가 어떠한 내용으로 나타날 것인가에 대해서는 그동안 다양한 전망이 있어 왔다. 다수의 미래학자들에 의해 전망되는 21세기의 모습은 분야에 따라 차이를 갖음에도 불구하고, 현저한 유사성을 보이고 있는 것이 사실이다. 기존의 연구들에 의해 전망되고 있는 21세기의 사회모습을 요약하면, 다음과 같다.

첫째, 21세기의 사회는 지식과 정보가 중심요소가 된다는 것이다. Toffler(1993)는 21세기의 사회에서 가장 기본적인 원료는 지식 및 정보산업사회가 될 것으로 단언하고 있다. 말하자면, 21세기는 과학문명의 끊임없는 혁신으로 인해 새로운 지식과 정보는 하루가 다르게 축적되고, 자본이 중심이던 시대에서 지식과 정보가 자본력을 대신하고 권력형성의 결정인자로 등장하여 기존의 지식관을 변화시키는 촉매로 작용할 것이라는 점이다(서규환, 1992).

둘째, 새로운 지식의 창출은 지식의 중심점을 무의미하게 하여, 탈중심적 가치를 수반하게 한다는 것이다. 따라서 사회적으로 가치의 절대성이 약화되고, 상대적 가치를 지향함으로써 사회관계에 대한 새로운 이해를 제공하며, 나아가 사회구조를 변모하게 한다는 것이다. 포스트모더니즘이라는 이러한 현상은 특정의 이론이나 원리를 가지고 모든 것을 획일적으로 규정하고 통제하는 전체적 사고방식을 비판하게 된다. 따라서 추상적 보편성을 부정하고, 특별하고 독특한 일상의 삶을 추구하며, 일반화나 보편적 범주화를 거부하고, 지엽적이고 특수한 것 그리고 차이(다름)를 존중하게 된다(Giroux, 1988).

셋째, 수직적 인간관계에서 수평적 인간관계로 전환하게 된다는 것이다. 초고속 정보통신망으로 인하여 누구나 용이하게 원하는 지식과 정보에 접근할 수 있으므로 부와 권력의 원천인 지식과 정보의 독점체계가 무너지게 된다. 즉, 지식과 정보의 분배는 곧 힘의 분배를 의미하기 때문에 사회적 힘의 균형을 지향하게 된다. 따라서 하향 전달식 수직적 명령체계는 그 권위가 점차 약화되고, 동등한 관계에서 파생되는 힘의 흐름이 수평적 관계로 전환

하게 된다는 것이다(장상용 외, 1992).

넷째, 세계화가 대두되어 새로운 태도를 요청하게 된다는 것이다. 뉴미디어와 컴퓨터통신 등의 발달은 시공간을 더욱 좁히고 있기 때문에 물리적 차이에서 오는 장벽은 무너지고 세계는 단일촌으로 급격하게 진행되고 있다는 것이다(강정인, 1998). 세계화 현상은 국가간 문화적 특성을 존중하고, 서로를 심도 있게 이해함으로써 공존의 사회를 모색하도록 하게 한다. 따라서 세계화는 지역적 사고에서 탈피하여 국제적 안목으로 유연한 태도를 갖추 것을 시대적으로 권장하고 있다는 것이다.

다섯째, 국제경쟁은 시장경쟁원리의 경제경쟁으로 변모하게 된다는 것이다. 21세기의 사회는 이념적 대립에서 탈피하여 경제력이 국제관계의 중심으로 자리잡게 될 것이다. 따라서 국가간 경제관계는 시장경쟁원리를 토대로 한 적자생존의 치열한 경쟁을 하게 될 것이다. 산업시대의 2차 산업 중심의 경쟁으로부터 첨단과학의 발달을 토대로 3차 산업 중심의 경쟁으로 이동하게 되며, 직업구조도 지식노동자 중심의 재구조화로 변모하게 될 것이다. 또한 산업사회에서는 대량생산을 통한 표준화 상품이 경쟁의 중심이었지만, 21세기는 새롭고 독특한 상품만이 경쟁력을 확보할 수 있게 된다.

여섯째, 녹색운동의 영향력은 한층 강화되고, 그 범위는 전지구적이 될 것이라는 점이다. 산업사회의 부작용으로 생명의 근원인 환경의 파괴가 심각하게 제기되어 국제적인 제재를 받고 있다. 국제경제기구에서는 지구보존을 위한 환경라운드를 발효하였으며, 이를 계기로 경제에서 차지하는 비중이 매우 커지고 있는 실정이다. 따라서 녹색운동은 일상생활 양식의 변화에서부터 정치, 경제, 사회로까지 그 영향력이 확대되고 있으며, Toffler(1993)는 이러한 녹색운동의 정치적 과급효과를 생태적 신권정치라고 언급하고 있다(이규행, 1993).

일곱째, 교육체제의 변화가 그 근본에서부터 시작된다는 점이다. 제도화된 교육에서 탈제도화 교육으로 변화가 빠르게 진행될 것이다. 지식과 정보의 변화속도가 급격하여 학교중심의 표준화된 시공간 체계와 교육양식이 설득력을 상실하게 될 것이다. 교육정보망을 통해 교과서 외에서도 고급지식에

용이하게 접근할 수 있기 때문에 능력을 극대화할 수 있는 교육공간이 다양해진다. 즉, 인터넷 교육, 가상교육, 원격교육, 재택교육 등과 같은 교육체계가 점차적으로 강화됨으로써 학교교육에 대한 인식이 달라질 것이다.

2) 한국적 변화내용

(1) 민주화

민주화는 궁극적인 측면에서 보면, 결정시스템의 구조적 변화와 관련된다. 다시 말하여 소수의 의사에 의한 결정이 다수의 관여를 통한 결정으로 전환되는 것을 말한다. 이러한 민주화는 21세기의 특성들에 의하여 후퇴할 수 없는 거대한 흐름으로 자리잡게 된다. 예를 들면, 21세기는 산업사회에 비하여 한층 높은 수준의 다양성과 복잡성을 수반하게 되고, 이러한 사회에서는 소수의 지도자들이 현명하고 효과적인 결정을 하기에는 한계를 가질 수밖에 없다. 이러한 변화들은 결정구조에 다수가 참여하게 하고, 그들간의 의사소통을 한층 강화시키는 작용을 하게 된다는 것이다(신재철, 1995: 4).

우리사회는 1987년의 6월 항쟁을 전환점으로 하여 미흡하나마 민주화 행로에 들어서게 되었으며, 향후 보다 성숙한 민주사회로 변화되어 나갈 것으로 전망된다. 물론 민주화의 폭이나 속도는 정치체제의 지지기반 취약, 장기간 계속되어온 권위주의 정치체제의 관성 및 남북대치상황 등을 고려하건대 점진적 내지는 제한적일 것으로 판단되지만, 기본적으로 민주화 추세는 이미 거슬러 올라가기 어려운 중요한 사회변화 추세의 하나가 되었다. 최근 시민사회의 성장에 따라 나타나고 있는 비정부기구의 확산도 민주화에 따른 결과이자 향후 민주화를 공고히 하게 될 동인이 되고 있다. 다만, 우리의 권위주의문화의 전통을 고려하건대, 민주화의 속도는 점진적일 것이며, 따라서 민주화에 따른 사회수요의 변화폭 역시 제한적일 것으로 판단된다.

(2) 지방화

지방화는 각 지역사회 공동체가 중앙중심의 질서에서 탈피하여 지방의 자율성을 회복 및 증대시켜 나가는 과정 또는 결과를 의미한다(임희섭, 1994: 431). 다시 말하여 지방화는 권력체제의 집중 및 일원화에서 탈피하여 다극화와 발전주체의 다원화로 파악할 수 있다(김익식, 1994: 7). 따라서 지방화는 정치적으로는 국가권력의 분권화를 의미하고, 경제적으로는 지역경제의 육성 및 발전을 지방정부 차원에서 추구하는 것을 말한다.(이홍표, 1994: 3).

특히, 30년만에 부활된 지방자치는 한편으로는 4.19이후 전개되어 온 민주화 추세에 한 결과로서, 다른 한편으로는 수도권을 중심으로 한 과도한 집중 및 그에 따른 불균형적 지역발전의 해결책으로서 우리사회발전을 위하여 중요한 의의를 가진다. 특히, 민주화추세와 맞물려 사회전반에 확산되고 있는 분권화추세 및 세계화에 따라 지방의 중요성이 점증하고 있기 때문에 분권화는 당분간 돌이키기 어려운 추세로서 계속될 것으로 전망된다. 지방자치의 실시와 함께 인적, 물적 자원에 있어서의 지방의 자율성 증대, 중앙이 독점하고 있던 자원의 지방이전 등이 추진되어 오고 있다.

이러한 지방화는 우리 사회에 다음과 같은 몇 가지의 변화를 적극적으로 가져다 줄 것이다. 첫째, 분권화의 출현이다. 이것은 정치적으로 중앙집권적인 국정운영이 지방분권적인 지방운영으로 전환되고, 지방분권적인 지방운영이 전개되면 지방주민의 참여와 협조를 강조하게 될 것이다. 이 경우 지방주민의 권리와 자유는 크게 신장된다. 둘째, 분산화가 강조될 것이다. 이것은 대도시에 집중되어 있는 사회경제적 기능이 지방도시로 분산되는 것을 의미한다. 이 경우 지방도시는 나름대로의 긍지와 자부심을 갖고 지방의 특성에 따라 발전을 추진하게 된다. 셋째, 사회의 다양성이 추구될 것이다. 이것은 소득의 향상으로 국민욕구가 다양화되고 다양한 활동들이 전개되는 것을 의미한다. 이 경우 과거의 획일화되었거나 표준화된 사회만으로는 부족하게 되고, 지역이나 지역주민들의 다양하고 고유한 가치를 인정하고 또한 이러한 가치를 회복하게 될 것이다. 넷째, 지방의 특성이 활성화된다. 이것은 지방화가 이루어지면 각 지방은 고유의 특성에 부합하는 개발이 이루어

지고, 이러한 개발은 지방이 자주적이고 자율적으로 지방의 책임 하에 이루어진다는 것이다. 특히 이 경우에는 각 지역의 고유한 산업과 토착문화가 복원되는 계기를 맞이할 수 있다.

이처럼 지방화가 전개되면, 분권화의 출현, 분산의 확대, 다양성의 추구, 지방의 개성화 등이 중요시되고, 이로 인하여 지방자치의 활성화, 지방의 특성화, 주민욕구의 다양화, 지방분화의 보존과 복원 등이 강조될 것이다.

(3) 세계화

21세기에는 국경이 갖는 의미가 약해지면서 초국가적 차원에서의 자본과 노동의 이동이 급격히 증대되는 세계화경향이 심화될 것이다. 세계화는 개인이나 조직 또는 국가가 다른 나라의 개인, 조직 및 국가와의 거래를 통해 국제사회에 효과적으로 적응해 갈 수 있는 행태와 경험의 유형을 발전시켜 가는 총체적 과정을 의미한다(김형렬, 1993: 2).⁶⁾ 다시 말하여 세계환경의 변화에 능동적으로 대응하는 과정이 세계화이며, 이는 국제경쟁력 강화라는 대응으로 나타난다(이승중, 1994). 보다 구체적으로 말하면, 세계화는 다음과 같은 몇 가지의 의미로 해석할 수 있다. 첫째, 세계화는 세계경제가 단일시장이 되고 국경 없는 경제가 등장한다는 것을 의미한다. 이것은 일국의 경제가 세계경제의 일부분으로 통합되어 가는 가정을 의미하고, 또한 경제운영에 있어서 국내와 국외의 차이가 없어지는 것을 의미한다. 둘째, 세계화는

6) 물론 세계화 역시 단일의 합의된 개념으로 존재하는 것은 아니다. 예를 들면, 세계화는 실제적인 현상과 그에 대한 개별국가의 대응전략으로 구분하여 보는 견해도 있다(임현진, 1995: 554). 또한 세계화의 내용을 국가간 장벽 이상의 의미로 해석하기도 한다. 즉, 세계화는 ① 소련·동구권의 몰락에 따른 명실상부한 전지구적 자본주의의 출현, ② WTO체제로 상징되는 새로운 단계의 자본의 지구화, ③ 정보화혁명에 따른 시공간의 압축, ④ 환경문제 등의 부상에 따른 인류적 상호의존성의 증대 등 차원을 달리하는 복합적 현상을 총괄적으로 지칭하는 것으로 규정하는 것이 그것이다(손호철, 2002; 구범모 외, 1996). 한편, Held(1999)는 4가지 차원을 통해 세계화를 설명한다. 즉, 첫째, 신장성으로 국경을 가로지르는 사회적, 정치적 그리고 경제적 활동들의 증가하는 범위 혹은 스트레칭, 둘째, 강도로 빈도와 중요도에 있어 이러한 상호연결의 강화, 셋째, 속도로 이러한 세계적 상호작용들의 가속화, 넷째, 충격으로 다른 지역들에 대한 곤경에 빠뜨리기, 그리하여 지구적 사건들이 지방적, 국가적 그리고 지역적 공동체들에 대해 증대하는 중요성을 부각시키고 있다.

한 나라의 개인, 조직 및 국가가 다른 나라의 개인, 조직 및 국가 등과의 거래를 통해 국제사회에 적응해 갈 수 있는 형태로 발전시켜 나가는 과정을 의미한다. 또한 사람, 물품, 정보 등이 국제적인 상호교류를 하고, 국제적인 규칙에 의해 사회를 운영하며, 국제질서와 국제적인 사회복지를 실현해나가기 위한 사회적인 변화과정을 의미한다. 셋째, 세계화는 모든 것을 국제적으로 만드는 것을 의미한다. 즉, 한 나라가 외국과의 상호 이해관계를 증진시키고, 국제교류를 활성화시키며, 경제·사회적으로 문호를 개방하는 것 등을 의미한다.

이러한 세계화는 우리 사회에 다음과 같은 변화를 초래하게 될 것이다. 첫째, 국내기업과 국내자본이 많이 해외로 진출하게 될 것이다. 또한 외국기업이나 외국자본이 많이 국내로 유입하게 될 것이다. 이것은 국내에 있는 외국기업이나 외국기업의 외국인 종업원이 증가하고, 그리고 국내 외국인 기업에 취업하고 있는 국내인의 취업자수가 증가하는 것을 의미한다. 둘째, 각 국가의 물자, 돈, 사람, 정보, 문화 등이 국경을 넘어 국제적으로 교류하게 될 것이다. 이것은 국가 및 지역간에 여객수송, 화물수송, 디지털 통화이용, 문화활동 등이 증가되면서 세계교류가 확대되는 것을 의미한다. 셋째, 국제교류의 확대에 대응하여 인식, 이해, 활동의 양식이 국제적인 것이 될 것이며, 생활, 사회, 경제기반 등이 국제적인 것이 될 것이다. 이것은 또한 식생활 면에서 곡물, 야채, 공산품, 기타 생필품 등 외국의 기호품들이 세계의 여러 나라로부터 대량으로 유입되어 사용되는 것을 의미한다. 넷째, 이러한 새로운 국면을 개척해나가기 위한 국제교류의 증대가 이루어질 것이다. 국제교류의 증대에는 국가, 지방자치단체, 지방주민, 민간국제교류단체, 대학의 국제학술연구기관, 기업 등이 각기 국제교류의 담당자로서 대응해 나갈 것이다. 이들 각각의 담당자는 폭넓게 국제교류를 추진하고, 이 때 새로운 교류방법과 발상의 전환이 수반되며, 국제교류, 주민교류, 지역간 교류 등의 분야에서 새롭게 참신하며, 창의적인 세부분야를 개척해 나갈 것이다.

그러나 세계화 추세의 진전에도 불구하고 조만간 국가가 소멸한 조짐은 보이지 않으며, 따라서 단시일 내에 완전한 의미에서의 세계화가 구축될 것

으로 전망하기는 곤란하다. 당분간 세계화는 개별국가의 이익을 중심으로 한 권역화 현상이 정착되어 가는 모습으로 정착되어 갈 것으로 전망된다. 이러한 상황에서 세계화는 국가간 호혜협력의 증진과 함께 국가간 경쟁의 강화라는 상반된 영향을 초래하고 있다.

(4) 정보화

정보화란 정보의 생산과 활용이 확장되는 사회현상을 말하는데, 주로 컴퓨터를 이용한 정보처리기술과 통신기술의 발달로 인하여 도래하는 미래형 사회의 특징을 의미한다. 다시 말하여 정보화란 컴퓨터, 전자기기, 전기통신 기술 등의 혁명결과로 형성된 정보의 생산, 처리, 유통 등의 과정을 통하여 생활전반에 영향을 미치는 사회를 말한다(최종현, 1994: 371).⁷⁾

우리 나라도 1990년대 이후 컴퓨터와 통신기기의 급속한 보급에 힘입어 정보화사회로 편입되고 있는 단계에 있다. 특히, 우리나라의 경우 사회 전반적인 추세와 더불어 정부부문에서도 정보화기기의 보급확산, 컴퓨터를 통한 전자결재의 도입, 통신매체를 통한 원격민원처리, 지리정보시스템의 구축, 전산방재시스템의 도입 등에서 보듯이 정보화가 빠르게 진행되고 있는 바, 향후 정보화의 진행은 더욱 가속화될 것으로 전망되며, 이는 인력, 시간, 비용의 절감 등 사회구조의 변화와 사회적 능률향상에 상당히 기여할 것으로 기대된다.

특히, 정보화가 진전되면, 다음과 같은 변화들이 우리 나라의 사회에 나타날 것으로 전망된다. 첫째, 정보의 가치가 계속 증가할 것이다. 근래의 상품 생산에서는 상품을 싸고 품질 높게 만들며, 소비자의 욕구를 파악하여 이에 대응하는 상품과 디자인을 기획하는데 높은 비중을 두고 있다. 이것은 같은 상품이라도 디자인의 차이에 따라 상품가치에 커다란 변화가 생겨나기 때문

7) 「정보화촉진기본법」 제2조에 따르면, 정보는 자연인 또는 법인이 특정목적을 위하여 자료나 지식을 광 또는 전자적 방식으로 처리하고 이것을 부호, 문자, 음성, 영상 등으로 다시 표현한 모든 종류의 자료 또는 지식을 말하며, 정보화란 정보를 생산, 유통, 확충하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 효율화를 도모하는 것을 말하는 것으로 규정하고 있다.

이다. 디자인의 가치는 상품에 들어간 정보의 가치라고 할 수 있다. 이것은 또한 주민의 소득이 증가하고 생활이 풍부해지면서 주민 각자의 기호에 알맞은 상품을 생산하여야 하는 필요성이 높아졌기 때문이다. 따라서 현재 우리 사회에서는 물질적인 풍부함이 증가하고, 정신적인 풍부함을 추구하는 과정에서 정보의 가치는 계속 증가하는 현상이 나타나게 될 것이다. 둘째, 정보기술이 획기적으로 발전하게 될 것이다. 정보를 이용하기 위해서는 앞에서 언급한 바와 같이 정보의 수집, 처리, 전달과 같은 과정이 필요하다. 그런데 이들 정보의 수집, 처리, 전달을 대량으로 신속하고 정확하게 하는 작업 역시 필요하다. 정보를 대량으로 신속하고 정확하게 처리하여 이용을 용이하게 하는 기술을 정보기술이라고 한다. 최근에는 컴퓨터나 디지털 통신 등에 관한 기술이 비약적으로 발전하고 있는 것이다. 따라서 이들 정보기술의 발전은 앞으로 우리 사회의 경제여건을 변화시키고 정보화의 추진을 한층 가속화시킬 것으로 전망된다. 셋째, 정보의 고도이용이 지속적으로 추진될 것이다. 21세기에는 주민의 소득증대와 더불어 욕구의 다양화와 가치관의 다양화가 계속 일어날 것이다. 이것은 곧 정보의 다양화라고도 할 수 있고, 정보의 다양화는 이를 신속하고 정확하게 처리할 수 있는 정보기술의 발달을 의미하는 것이다. 정보기술의 발달은 사회 모든 분야에 침투되고 그 활용은 다양화되고 또한 고도화될 것이라는 의미이다. 이들 정보의 다양화와 고도화는 먼저 산업의 정보화를 통해 발전되고, 이어서 행정서비스와 의료, 교육, 사회시스템에서 발전되며, 그 후 가정과 개인의 측면으로 발전되어 갈 것으로 전망된다. 이처럼 정보화는 사회경제의 모든 국면에서 발전되고, 변화의 용인으로 작용할 것이다.

이처럼 21세기 정보화시대가 조성되면 고도의 지식정보가 우리사회의 모든 분야에 침투되고, 그래서 인간의 활동이 다양화되며, 고도화될 것이다. 그리고 이러한 정보화 사회로 인하여 정보의 가치가 높아지고, 정보기술이 한층 발전하면서 정보의 고도이용이 촉진될 것이다.

(5) 도시화

도시화란 인구가 도시에 집중되는 과정으로서 도시 수의 증가 또는 각 도시에 거주하는 인구규모의 형태로 나타난다. 다시 말하면, 도시화란 개별 국가 내에서 도시의 상대적 비중도가 높아지는 것을 말하는 것이다. 이러한 도시화는 대체적으로 국가발전의 수준과 정비례의 관계를 갖는 바, 국가발전의 수준이 높아질수록 도시화의 수준 역시 높아지는 경향을 보이고 있다.

우리 나라의 도시화율은 시와 인구 2만 이상의 읍을 도시로 간주할 때 1960년에 35.8%, 1970년 47.7%, 1980년 66.4%, 1990년 79.6%, 2001년 86.2%로 급속한 도시화 현상을 보여 왔다. 급격한 도시화 추세는 앞으로도 계속 될 것으로 전망되는 바, 2010년에는 89.7% 그리고 2020년에는 90%선에 도달할 것으로 전망되고 있다. 다만, 도시화의 절대적 수준이 높아짐에 따라 그 증가율은 점차 안정적 추세로 보일 것이다.

특히, 최근에 들어서는 일반적인 도시화 현상에서 나아가 대도시화가 나타나고 있는 경향이 뚜렷하다. 대도시화의 형성원인은 다양하게 지적되고 있지만, 대체적으로 초국적기업의 성장과 생산국제화의 심화, 국제적 금융체제의 역할 증대 등에 따른 경제의 세계화, 정보기술의 발전, 유연전문화와 같은 새로운 산업조직의 출현 등이 제시되고 있다(강현수·최병두, 2003: 507).

도시화가 진전되면서 나타나는 사회적 현상으로는 다양한 것을 지적할 수 있으나, 생산과정, 노동과정, 소비형태, 생산공간구조, 국가구조, 지방정부역할, 문화형태 및 사회운동 등에서 그 특성들을 찾아 볼 수 있다. 생산과정에서는 소품종 대량생산에서 다품종 소량생산으로 그리고 동일화와 표준화에서 다양한 생산형태로 전환되는 것을 대표적인 특성으로 들 수 있다. 노동과정에서는 단일 작업수행에서 다기능 수행방식으로 전환을 지적할 수 있다. 소비형태에서는 표준화된 그리고 집합적 소비에서 개별화된 소비 및 이미지의 소비로 전환된다. 생산구조에서는 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 이동이 있게 된다. 국가구조에서는 중앙 집중화에서 권한의 지방분산이 뚜렷하게 나타난다. 지방정부의 역할에서는 복지 및 소비 담당에서 기업가적 생산역할을 증가하게 된다. 문화형태에서는 모더니즘에서 포스트모더니

즘으로 전환하게 된다. 그리고 사회운동에서는 거시권력에 대한 저항에서 미시권력에 대한 저항으로 나타나게 된다.

<표 III-2> 포드주의와 포스트포드주의의 주요 특징비교

구분	포드주의	포스트포드주의
기본특성	경직성	유연성
생산과정	동질상품의 대량생산 동일화와 표준화 포드주의 생산조직 기업간 수직적 통합 규모의 경제 추구	다품종 소량생산 다양한 생산형태 유연한 생산조직 기업간 네트워크 범위의 경제 추구
노동과정	노동자가 단일 작업수행	핵심 노동자는 다기능 수행 주변 노동자는 외부화 혹은 임시직으로 대체
소비형태	표준화된 소비 집합적 소비	개별화된 소비 이미지의 소비
생산공간구조	제조업 중심 거대 산업도시가 생산고 경제의 중심지 주변적 기능의 분산화	서비스산업 중심 산업도시의 몰락 공간적 집중과 분산의 동시화
국가구조	중앙 집중화 관료화 복지국가	권하의 지방 분산화 민영화와 탈규제화 신보수주의 국가
지방정부 역할	복지 및 소비담당	기업가적 역할 담당
문화형태	모더니즘	포스트 모더니즘
사회운동	거기권력에 대한 저항 집중적, 전략적 정당정치 참여 노동운동/계급운동	미시권력에 대한 저항 분산적 다발적 문화적 실천 신사회운동

(6) 갈등증폭

우리 나라는 계층간 갈등 및 지역갈등이 심한 편이며, 이러한 경향은 단기간 내에 해소될 것으로 보이지 않는다. 1960년대 이후 급속한 산업화 과

정을 거치면서 사회계층간 소득불평등이 확대되고 증폭되어 계층간 갈등이 증폭되어 왔다. 특히, 계층간 갈등요인은 외환위기로 인한 경제위기에 따른 중산층 및 빈곤층의 타격이 심한 때문에 더욱 악화되었다.

한편, 1971년 제7대 대통령선거를 계기로 구조화된 지역갈등은 현재에 이르러서도 일련의 차별정책 및 정치상황의 역학구조와 맞물려 쉽게 완화될 조짐을 보이지 않고 있다. 지역간 갈등은 영호남 등 광역을 단위로 이루어 질 뿐 아니라 각 지방 내에서도 출신지역에 따른 지역간 갈등이 존재하여 지방행정에 영향을 미치는 중요한 요인이 된다.

3. 21세기 사회변화의 시사점

전술한 바와 같은 21세기의 사회변화에서 개별 국가의 효과적 대응을 위한 정책적 시사점은 다음과 같은 몇 가지 차원에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 21세기의 사회변화는 그 속도 측면에서 과거와 달리 매우 급격함을 나타내고 있어 안정적인 예측 가능성을 불허하고 있다는 점이며, 이에 따라 정책적 대응이 신속하되 장기적 대응을 한층 어렵게 하고 있다는 것이다.

둘째, 21세기의 사회변화는 그 내용 측면에서 매우 다차원적인 구조를 보여 주고 있어 정책적 대응 역시 획일적이고 단순한 대응보다는 다차원적 대응전략을 수립할 필요성을 증가시키고 있다.

셋째, 21세기의 사회변화는 그 특성 측면에서 개인간 또는 국가간 경쟁원리를 강화하는 경향을 보임에 따라 정책적 대응 역시 경쟁을 강화하는 구조를 갖출 필요가 있다는 점이다.

IV. 청소년 정책의 전환방향

1. 기본방향
2. 청소년 정책의 목표정립
3. 청소년 정책수단의 확립

IV. 청소년 정책의 전환 방향

1. 기본방향

21세기 사회변화에 따른 청소년 정책의 수립은 원칙적으로 다음과 같은 기본방향에 입각하여 수립될 필요가 있다.

첫째, 다양성의 원칙에 입각하여 청소년 정책의 구상과 비전을 수립할 필요가 있다. 21세기의 사회변화는 전술한 바와 같이 변화의 주기가 단축되고, 변화의 내용이 복잡하여 불확실성을 증가시키는 방향으로 전개되고 있다. 이러한 사회변화는 정책내용의 단순화나 획일화가 불가능할뿐더러 오히려 위험지수를 높이는 결과를 초래하게 된다. 따라서 종래와 같은 청소년의 보호나 육성과 같은 단일의 비전을 탈피하여 다양한 측면에서 접근할 필요가 있다.

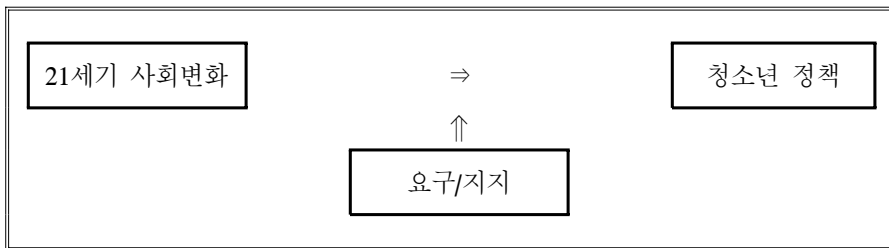
둘째, 정책주체의 다각화와 추진체제의 협력화를 근간으로 하는 정책수립이 지향될 필요가 있다. 전술한 바와 같이 21세기의 사회변화가 급격할뿐더러 다차원적이라면 단일의 정책주체가 대응하기는 효과적이지 못하다. 미래 예측의 불확실성이 높을수록 다양한 정보의 획득이 필요하고, 다수의 의견이 수립될 필요가 있으며, 위기를 최소화할 수 있는 다차원적 대응이 요구된다. 따라서 정부뿐만 정책대상인 청소년, 그리고 민간부문까지 함께 정책에 참여할 수 있는 네트워크를 강화하는 시스템적 접근이 구축될 필요가 있다.

전술한 바와 같은 기본방향에 입각할 때에 21세기의 사회변화에 효과적으로 대응할 수 있는 청소년 정책의 수립 및 추진이 가능할 것이다. 다시 말하여 21세기의 사회변화의 특성을 반영할 뿐만 아니라 거기에 부응하는 방향으로 청소년 정책의 수립을 위한 방향이 전환될 때에 적실성을 갖게 된다는 것이다.

2. 청소년 정책의 목표 정립

1) 정책목표 수립의 기본구조

21세기 환경변화에 따른 청소년 정책의 새로운 목표수립의 기본구조는 21세기 환경변화와 청소년 정책간의 매개변수인 요구 및 지지에서 규명되어야 한다. 정책환경인 21세기의 환경변화가 청소년 정책에 대하여 어떠한 요구 또는 지지로 구체화될 것인가 하는 점이 청소년 정책의 새로운 목표수립을 가시화할 수 있다. 다시 말하여 청소년 정책의 새로운 목표는 21세기 사회변화가 정책적 요구 또는 지지로 가시화될 때 그에 대한 대응결과물로 간주할 수 있기 때문이다.



[그림 IV-1] 정책목표 수립의 기본구조

2) 정책적 요구 및 지지의 내용

21세기의 사회변화의 특성은 정책환경의 구성요소들을 양적 및 질적 측면에서 다음과 같이 변화시키고 있다.

첫째, 다양성이다. 21세기는 이전 세기와 달리 정책환경의 구성요소들의 양적 및 질적 측면에서 한층 다양화시키는 변화를 보여주고 있다. 둘째, 불확실성이다. 21세기는 이전 세기와 달리 정책환경의 구성요소들의 변화를 정확하게 예측할 수 없도록 하고 있다. 셋째, 경쟁성이다. 21세기는 이전 세기와 달리 정책환경의 구성요소들간 경쟁성을 촉진하는 변화를 보여주고 있다.

이와 같은 21세기의 사회변화는 청소년 정책에 대한 정책적 요구 또는 지지가 다음과 같은 양태로 가시화될 것으로 전망된다. 첫째, 다수목표이다.

정책환경의 구성요소들이 다양화된다는 것은 청소년 정책의 목표가 단순·확일화되는 것을 지양하고, 다수의 목표로 설정될 것을 필요로 한다는 것이다. 둘째, 목표의 구체성이다. 정책환경의 구성요소들에 대한 불확실성이 증가한다는 것은 비례적으로 위험요인을 최소화할 수 있는 구체성이 확보되어야 하고, 청소년 정책에서도 동일한 원리가 적용될 필요가 있다. 셋째, 목표의 선택과 집중이다. 정책환경의 경쟁성이 강화된다는 것은 청소년 정책에서 개인의 역량을 강화할 수 있는 선택과 집중의 원리가 반영될 필요가 있다는 것이다.

3) 청소년 정책의 새로운 목표 수립방향

(1) 제1의 방향 : 정책목표의 다원화

21세기 사회변화 가운데 뚜렷한 변화의 하나로 지적할 수 있는 것이 사회구조의 다원화와 그에 따른 욕구의 다양화이다. 국가구조가 종래의 중앙집권적 구조에서 지방으로 권한이 분산되는 지방분권적 구조나 생산체제가 소품종 대량생산체제에서 다품종 소량생산체제로 전환되는 변화 등이 21세기의 사회가 다원적 사회구조로 변화되고 있음을 말해준다. 이처럼 21세기의 사회구조가 다원화된다는 것은 단일의 정부정책을 통해서 다수의 요구에 대응할 수 없음을 의미한다. 청소년 정책 역시 그 대상인 청소년이 다원적 사회구조에 적응하면서 다양한 욕구를 분출하고 있을 뿐만 아니라 확일화된 그리고 표준화된 인간형을 지향하고 있지 않다.

따라서 21세기의 청소년 정책의 목표는 과거의 산업사회에서 통용되던 단일의 목표를 통해서 적절한 수요 대응성을 확보하지 못할 것이다. 20세기에는 시대적 과제가 국가발전의 원활한 달성을 위하여 청소년이 사회적 문제로 등장하지 않도록 유해환경으로부터 적절히 보호하거나 또는 필요한 인적자원을 확보하기 위한 청소년 육성에 높은 비중을 두는 것이 불가피한 현상이었다. 그러나 그러한 시대적 과제가 사라진 21세기에는 21세기가 필요로 하는 시대적 요구를 청소년 정책에 반영할 필요가 있는 것이다. 이러한

측면에서 보면, 21세기의 청소년 정책의 목표는 일차적으로 다원적 사회구조를 담아낼 수 있는 방향성을 가져야 한다.

(2) 제2의 방향 : 정책목표의 구체화

21세기 청소년 정책의 목표수립에서 고려해야 할 또다른 과제는 목표의 구체성이다. 전술한 바와 같이 21세기의 사회는 흔히 위험사회로 불리듯이 변화의 내용을 명확하게 예측하기 어렵다는 것이다. 과거 산업사회는 변화의 속도가 느리고 변화를 촉진하는 매개요인들이 많지 않다는 특성을 보여주었다. 이에 비하여 21세기의 사회는 변화의 속도가 급격할 뿐만 아니라 그러한 변화를 추동하는 요인들이 매우 광범위하다는 것에 그 특징이 있다.

따라서 21세기의 청소년 정책의 목표는 사회적 변화를 제어할 수 있도록 가급적 구체적인 내용으로 설정될 필요가 있다. 더불어서 보다 포괄적 방향성을 제시할 필요가 있다면 그러한 내용은 단기적 목표와 구분하여 장기적 목표로 설정 및 제시하되, 가급적 변화의 흐름을 반영할 필요가 있다. 결국, 21세기의 사회변화를 감안할 때 청소년 정책의 목표는 전술한 바와 같이 일차적으로 다원적 구조를 가지되, 단기적 목표는 다수의 변수들로부터 영향을 최소화할 수 있도록 구체적 내용으로 설정될 필요가 있다.

(3) 제3의 방향 : 정책목표의 현실화

21세기의 사회변화 중 또다른 모습은 개인간, 조직간 그리고 국가간 경쟁이 그 본질을 형성한다는 점이다. 즉, 경쟁을 통한 개인간, 조직간 및 국가간 격차가 한층 심화되고, 그로 인해 지속적 성장과 쇠퇴가 동시에 전개된다는 점이다. 특히, 이러한 사회변화는 성인으로 성장하는 청소년들에게는 직접적인 당면과제가 될 수밖에 없다. 다시 말하여 21세기의 경쟁시스템을 본격적으로 경험하게 될 세대는 바로 현재의 청소년이 될 것이라는 의미이다.

따라서 21세기의 사회변화에 부합하는 청소년 정책의 또 다른 목표는 경쟁사회에 적응하고, 생존할 수 있는 역량을 함양하는 것에 둘 필요가 있다. 단순히 규범적인 인간상을 형성하는 것에 청소년 정책의 핵심적 비중을 두

게 된다면, 청소년이 직접 마주하게 될 현실이 배제되거나 간과된 정책일 수밖에 없다. 청소년 정책의 본질이 성인사회로의 건전한 진입을 정부가 의도적으로 목적하는 것이라면, 원칙적으로 청소년이 성장하여 진입하게 될 사회의 모습이 배제되어서는 곤란하다. 결국, 청소년이 성장하여 진입하게 될 사회가 경쟁사회를 그 본질로 하고 있다면, 이러한 사회에 적응할 수 있는 현실적인 목표가 핵심적 내용으로 설정되어야 한다.

3. 청소년 정책수단의 확립

1) 정책추진 주체의 확대

산업사회의 핵심은 변화의 속도가 느린 것에 비례하는 예측 가능성이다. 정책이 장래의 목적을 달성하기 위한 체계적 계획이라면, 해당 계획에 영향을 미치는 변수가 적을수록 예측의 정확도는 높게 되고, 따라서 소수의 사람들만으로도 적절한 계획을 수립할 수 있다. 이러한 점들에 의해 청소년 정책의 결정 및 추진은 정부의 독점에 의해서도 실패율을 최소화할 수 있었다.

그러나 21세기의 사회가 예측 가능성이 낮고, 상호간 선호가 다른 다원화 구조를 그 본질로 하는 경우에는 정책의 결정 및 추진시스템이 독점적일수록 효율성은 저하되기 마련이다. 특히, 국민들의 의식수준이 높아지고, 정책적 관심이 증가할수록 이해관계자의 참여가 적극적으로 보장되지 않으면, 정책의 순응도를 확보하기 곤란하다.

따라서 청소년 정책의 결정 및 추진에서 현행의 소수 중심체제에서 다수 관여 체제로 전환할 필요성이 있다. 예를 들면, 정부가 청소년 정책의 주체임에 분명하나, 그 이외에 정책의 대상자인 청소년 그리고 관련 민간단체의 참여를 적극 보장하고, 이들과 협의를 통해 청소년 정책의 결정 및 추진을 도모함으로써 예측 가능성이 낮은 것에 따른 위험도를 최소화하고, 다원적 사회구조의 특성을 반영하며, 나아가 정책의 순응도를 제고할 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 최근에 정부정책의 결정 및 추진에서 준용하고 있는 거버넌스의 개념을 청소년 정책에도 도입하는 것이 고려되어야 한다.

2) 집행구조의 전환

청소년 정책의 실효성을 제고하기 위한 또다른 방안으로는 집행구조의 전환을 도모하는 조치가 수반되어야 한다. 그간의 청소년 정책은 대체적으로 중앙중심의 집행구조를 견지하는 것이었다. 물론 지방자치단체 역시 청소년 정책의 집행기관으로 상당한 기능을 수행한 것은 사실이나, 그 비중이 중앙정부보다 현저히 저조한 것 역시 분명하다. 중앙정부에서 심의기구, 집행기구 및 연구기구 등이 설치 및 운영되어 왔던 것에 비하여 지방자치단체 특히, 기초자치단체의 경우 전담기구의 설치조차 확보되지 못한 실정이었다. 그러나 청소년 정책 역시 결정된 다음 단계는 집행을 통해 그 목적이 달성된다는 점을 감안할 때 실제 청소년 정책을 현실화시키는 지방자치단체의 역할이나 기능이 강화될 필요가 있다.

따라서 청소년 정책의 집행구조를 현행의 중앙중심의 집행구조에서 지방중심의 집행구조로 조속히 전환하는 것이 필요하다. 이러한 전환조치를 통해 청소년 정책의 현장 밀착성을 제고할 수 있을 뿐만 아니라 실제 대상집단인 청소년의 수요를 보다 적절히 반영할 수 있을 것이다.

3) 정부지원의 강화

청소년이 미래의 국가발전을 견인하는 주체라면, 청소년 정책에 대한 정책적 비중도를 강화할 필요가 있다. 물론 앞서서도 언급한 바와 같이 정부 정책의 비중도는 시대적 산물이고, 더불어서 정부의 자원적 한계를 고려한다면, 그간의 청소년 정책이 차지한 비중이 상대적으로 낮았다는 것도 이해할 수는 있다. 그러나 21세기의 시대적 과제가 무한경쟁에서 생존하고 번영하는 것에 있고, 그러한 경쟁에 직면하게 될 주체가 청소년이라는 점을 감안한다면, 향후의 청소년 정책의 비중을 결코 저하시킬 수 없다는 점이다.

따라서 정부의 자원이 허용하는 범위 내에서 청소년 정책의 비중도를 최적화하는 노력이 우선적으로 수반되어야 하고, 나아가 청소년 정책에 대한 정부의 적극적 의지를 표명할 필요가 있다.

이를 위해서는 청소년 정책의 추진에 필요한 법제적 및 재정적 지원을 강

화하는 노력이 수반되어야 한다. 또한 지방자치단체의 정책적 의지를 견인하기 위해서는 중앙정부 차원에서 청소년 정책을 전담하는 집행적 기구의 신설도 확보되어야 한다.

4) 하위정책간 연계성 제고

청소년 정책의 실효성을 제고하기 위한 또다른 방안으로 고려할 필요가 있는 것은 하위정책간 연계성을 높이는 노력이다. 그간의 청소년 정책에서 심각한 문제점으로 지적되어 온 것의 하나가 부처간 중복현상과 더불어 하위정책간 연계성 저하에 따른 정책효과의 미흡이다. 청소년이라는 동일한 정책적 대상을 두고, 교육, 고용, 복지, 교류 등 관련 하위정책들이 각기 단절적으로 추진됨으로써 정책간 시너지 효과를 확보하는데 실패하였다.

따라서 하위정책의 추진에서 정책간 시너지 효과를 제고하고, 상호간 중복 또는 충돌현상으로 나타나는 정책실패를 방지하기 위해서는 하위정책의 내용적 및 추진시기의 연계성을 강화하는 조정기제를 마련할 필요가 있다. 이러한 조정기제는 중앙정부 단위에 설치하고, 집행기구들의 업무수행을 평가 및 환류하는 기능을 부여하고, 실질적인 조정력을 발휘할 수 있는 권한을 부여하는 것이다.

참 고 문 헌

- 강성빈외(2000), “세기적 대전환과 대안적 교육,” 「교육과정연구」, 18(2).
- 강영배(2004), “현대 일본 청소년정책에 관한 분석 및 정책적 시사점,” 「청소년학연구」, 제11권 제2호.
- 강정인(1998), 「세계화, 정보화 그리고 민주주의」, 문학과 지성사.
- 강현수·최병두(2003), “탈포드주의적 경제발전과 새로운 도시화,” 「한국지역지리학회지」, 제9권 제4호.
- 구범모 외(1996), 「지구화: 현실인가, 또 하나의 신화인가」, 책세상.
- 김성국(2004), “21세기 사회구조적 변화와 네트워크사회의 형성,” 「IT의 사회·문화적 영향연구 최종심포지움자료집」, 정보통신정책연구원.
- 김익식(1994), “세계화시대의 지방의 대응: 지방의 국제경쟁력 강화방안을 중심으로,” 「제4회 한국정치학회 세계학술대회 발표논문집」.
- 김주일(2004), “독일의 청소년보호활동에 관한 연구,” 「사회복지정책」, 제18집.
- 김형렬(1993), “국제화에 대응한 정치·행정의 역할,” 「국제화예의 범사회적 대응을 위한 정책토론회 발표논문집」.
- 남정걸(1991), 「청소년정책의 방향과 과제: 2000년대 청소년정책의 방향과 과제」, 서울교육학회.
- 박진규(1999), “우리나라 공공 사회복지 전달체계에 관한 연구,” 「청주대학교 석사학위논문」.
- 서규환역(1992), 「정보화 사회와 문화의 미래」, 디자인하우스.
- 서울특별시(1994), 「21세기를 대비한 서울특별시 청소년정책방향에 관한 연구」, 서울특별시.
- 손호철(2002), 「근대와 탈근대의 정치학」, 문화과학사.
- 신경희(2000), 「서울시 중장기 청소년 정책연구」, 서울시정개발연구원.
- 신재철(1995), “21세기 사회변화와 대학조직의 이념,” 「고등교육연구」, 제7권 제2호.
- 오영재외(2001), 「청소년복지론」, 양지.
- 이규행 역(1993), 권력이동, Toffler, E(1993), *Power Shift*, 한국경제신문사.
- 이명실(2003), “일본의 청소년 정책과 지역 커뮤니티의 역할,” 「청소년복지연구」, 제5권 제1호.
- 이승중(1994), “국제경쟁력 강화를 위한 지방차원의 산학협동체제: 산학협동연구단지를 중심으로,” 「한국정치학회 추계학술대회 발표논문집」.
- 이용교(2004), 「청소년정책론」, 인간과 복지.

- 이용교(1994), “한국청소년정책의 형성과정에 관한 연구,” 「중앙대학교 박사학위논문」.
- 이용복(2002), “우리나라 청소년정책 행정기구의 문제점 및 발전방향에 관한 연구,” 「청소년복지연구」, 제4권 제2호.
- 이홍표(1994), “세계화에 대응하는 인천시정부의 국제경쟁력 강화전략,” 「한국정치학회 추계학술대회 발표논문집」.
- 임현진(1995), “지구시대 한국의 진로,” 「김경원·임현진 공편, 「세계화의 도전과 한국의 대응」, 나남.
- 임희섭(1994), “한국사회의 지방화와 국제화의 정책적 전망,” 한국사회학회 편, 「국제화시대의 한국사회와 지방화」, 나남.
- 장성호(2005), “세계화와 국가의 역할에 관한 고찰,” 「대한정치학회보」, 제12집 제3호.
- 조영승(1998), “청소년육성법론 연구를 위한 서설: 청소년육성법론의 의미와 연구방법,” 「청소년학연구」, 제5권 제3호.
- 조영승(2000), “청소년정책을 담당할 정부조직의 바람직한 구조에 관한 연구,” 「한국청소년연구」, 제11권 제1호.
- 천장웅·김정주(1999), “청소년활동의 정책적 특성 비교연구: 청소년정책과 교육정책을 중심으로,” 「청소년학연구」, 제6권 제2호.
- 최종락(1994), 「미래의 세계: 인류문명의 발전방향과 극복해야 할 지평」, 한국경제신문사.
- 한국청소년개발원(1995), 「청소년정책의 역사와 발전방향」, 한국청소년개발원.
- 한국청소년연맹(1992), 「국제화시대의 청소년정책과 그 방향」, 한국청소년연맹.
- 황순길(1998), “정부부처간 청소년복지사업의 조정에 관한 연구,” 「숭실대학교 박사학위논문」.
- Anderson, James E.(1984), *Public Policy Making*, 3rd ed., New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Drucker, Peter F.(1993), 미래기업(Managing for the Future: The 1990s and Beyond), 고병국 역, 한국경제신문사.
- Easton, David(1965), *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Edwards III, George C. & Ira Sharkansky(1978), *The Policy Predicament: Making & Implementing Public Policy*, San Francisco: W. H. Freeman & Company.
- Giroux, H. A.(1988), Postmodernism and the Discourse of Educational Criticism, *Journal*

of Education, 170(3).

Held, David et al.(1999), *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge: Polity Press.

Naisbitt, John(1982), *Megatrends: Ten New Directions Transforming our Lives*, New York: Warner Books. Inc.

Peters, Guy(1982), *American Public Policy: Process & Performance*, New York: Franklin Watts.

2006년 한국청소년개발원 간행물 안내

■ 기관고유과제

- 06-R01 한국 청소년 패널조사(KYPS) IV - 조사개요보고서 / 이경상·김기현
- 06-R01-1 청소년의 선호직업 및 직업가치 특성에 관한 연구 / 이경상·강영배
- 06-R01-2 청소년 아르바이트 경험에 대한 종단 분석 / 김기현·유성렬
- 06-R01-3 청소년 비행 및 범죄 응답패턴에 대한 종단 분석 / 김기현·민수홍
- 06-R02 한국 청소년 발달지표 조사 I : 결과부분 측정 지표 검증 / 김상욱·김신영·박승호·유성렬·임지연·최지영
- 06-R02-1 한국 청소년 발달 지표 조사 I : 청소년 발달 종합지표 / 김상욱·김신영·박승호·유성렬·임지연·최지영
- 06-R03 청소년 방과후 활동의 운영 실태와 활성화 방안 / 양계민·오승근·권두승·전명기·조대연
- 06-R04 북한이탈 청소년 종합대책 연구 I - 남한사회 적응과정을 중심으로 / 백혜정·길은배·윤인진·이영란
- 06-R05 국제기준 대비 한국 청소년의 인문수준 실태연구 I - 청소년문자지표 개발 / 최창욱·박영균·김진호·임성택·전성민
- 06-R05-1 청소년 생존권 현황과 지표개발 / 이용교·천정웅·안경순
- 06-R05-2 청소년 보호권 현황과 지표개발 / 황옥경·정준미
- 06-R05-3 청소년 발달권 현황과 지표개발 / 이중섭·박해석
- 06-R05-4 청소년 참여권 현황과 지표개발 / 강현아
- 06-R06 동북아 청소년의 역사인식·국가관 비교연구 / 오해섭·De-Ping Lu·Kazuhiko Fuwa
- 06-R07 청소년의 뉴미디어 이용현황과 문제점 및 대응방안 - 모바일을 중심으로 / 성윤숙·박한우
- 06-R08 청소년 정보화 현황과 대응방안 II : 국내외 청소년 정보화 정책연구 / 이해연·조정문·김아미
- 06-R08-1 청소년 정보화 현황과 대응방안 II : 청소년의 온라인 생활과 학업적응 현황 / 장근영·남주희
- 06-R09 위기청소년 지역사회 안전망 실태와 발전방안 / 윤철경·조흥식·김향초·이규미·우정자
- 06-R10 청소년 유형별 복지욕구 실태와 지원방안 / 김경준·김지혜·류명화·정익중
- 06-R11 학교밖 청소년의 실태와 정책적 대응방안 / 서정아·권해수·정찬석·김귀량

■ 협동연구과제

- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 06-18-01 청소년기 사회화과정의 국제비교 연구 I / 김현철·김은정·손승영·이기재·박현주 (자체번호 06-R12)
- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 06-18-02 주요 선진국의 가족 및 자녀사회화 지원정책 비교연구 - 영국, 프랑스, 호주, 핀란드를 중심으로 / 장혜경·홍승아·김혜영 (자체번호 06-R12-1)
- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 06-18-03 일본의 가족 및 가족내 사회화 과정 연구 / 와타나베 히데끼·마츠다 시게끼·무꾸오 아사코·배지혜 (자체번호 06-R12-2)
- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 06-18-04 미국의 가족 및 가족내 사회화 과정 연구 / 김재온·김상학 (자체번호 06-R12-3)

- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 06-18-05 독일의 가족 및 가족내 사회화 과정 연구 / 서병문·안드레아스헤네커·제스퍼 코글린 (자체번호 06-R12-4)
- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 06-18-06 스웨덴의 가족 및 가족내 사회화 과정 연구 / 최연혁·피터 스트랜브링크 (자체번호 06-R12-5)
- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 06-19-01 청소년 문제행동 종합대책 IV / 이춘화·윤옥경·조아미 (자체번호 06-R13)
- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 06-19-02 가정·학교에서의 청소년 문제행동 대책 / 김은경·홍영오 (자체번호 06-R13-1)
- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 06-19-03 지역사회 중심의 청소년 문제행동 대책 / 김영지·방은령·박정선 (자체번호 06-R13-2)

■ 수시과제

- 06-R14 청소년 생활시간 활용실태 및 변화 / 김기현·이경상
- 06-R15 청소년 성소수자의 생활실태조사 / 강병철·김지혜
- 06-R16 중국유학 한국청소년의 규모추정과 적응실태연구 / 김익기
- 06-R17 청소년의 미디어 이용과 인간관계: 이동전화와 인터넷 미디어의 영향 / 류춘렬
- 06-R18 청소년 방과후 아카데미 시설환경 모델개발 / 김호순·황진구·한도희·김종훈
- 06-R19 청소년 법의식 평가척도 개발 및 적용에 관한 연구 / 김신영·신동준
- 06-R20 21세기 사회변화와 청소년정책의 중요성 / 고숙희·김영희·서동희
- 06-R21 고교생의 생활의식과 친구관계에 대한 국제비교 조사 / 김현철
- 06-R22 한국형 부모-자녀관계 척도 개발 및 타당화 연구 / 최인재

■ ISSUE PAPER

- 06-IP01 청소년 방과후 아카데미 운영실태와 발전 방향 / 김영호
- 06-IP02 외국의 청소년근로보호정책 연구 - 독일의 청소년근로보호법을 중심으로 / 김문섭
- 06-IP03 한국 청소년의 젠더 차이와 성차별 : 현황과 과제 / 손승영
- 06-IP04 사이버 상 청소년 보호를 위한 사이버 윤리지수 개발평가 / 김성벽
- 06-IP05 청소년의 휴대전화 문제행동 현황과 과제 / 성운숙

■ 용역과제

- 06-R25 청소년 정책참여 활성화 및 참여권 확보방안 연구 / 최창욱·조혜영
- 06-R26 사이버상의 청소년보호를 위한 국제회의 / 성운숙·이혜연·이창호
- 06-R27 제10차 청소년대상 성범죄자 신상공개 자료 분석 보고서 / 서정아·김경준·이춘화·김귀랑
- 06-R28 청소년육성기금지원사업(1차) 평가 / 김현철·백해정

- 06-R29 청소년육성기금지원사업(2차) 평가 / 김현철·백혜정
- 06-R30 청소년 문화갈등 분석 및 세대간 문화소통 방안 / 박영균·박영신·김의철
- 06-R31 2006년도 지방행정기관 청소년정책 평가에 관한 연구 / 김신영·임지연
- 06-R32 제2회 청소년특별회의 정책의제 연구 / 최창욱·김영지
- 06-R33 동북아 청소년문화공동체 모형정립과 교류협력 모델개발 / 오해섭·이민희
- 06-R34 2006년 청소년 방과 후 아카데미 만족도 조사연구 / 김은정
- 06-R35 학교폭력 대책을 위한 지역사회 네트워크의 실천적 운영에 관한 연구 / 이민희·오해섭·이장현·신순갑
- 06-R36 청소년보호 관련법령의 개선방안 연구 / 이춘화·서정아
- 06-R37 2006년 청소년시설 종합평가 / 이민희·김경준·최창욱·황진구·성운숙·오승근·양계민
- 06-R38 2006년 청소년 백서 / 김현철·김기현
- 06-R39 2006년도 인권상황실태조사 연구용역사업(과제 : 실업계 고등학교 현장실습 실태조사) / 김기현·임지연
- 06-R40 2020 미래사회와 청소년 연구 I / 김기현·장근영
- 06-R41 청소년활동 참가 실태조사 연구 / 장근영·김기현
- 06-R42 제11차 청소년대상 성범죄자 신상공개 자료 분석 보고서 / 서정아·김경준·이춘화·김귀랑
- 06-R43 특별지원청소년 선정 및 지원방안 연구 / 윤철경·김경준·박병식·정익중
- 06-R44 청소년행복·역량 지수 개발연구 / 김신영·이경상·백혜정
- 06-R45 국가인적자원개발을 위한 청소년직업체험활동 활성화 방안연구 / 임지연·김신영·김기현

■ 세미나 및 워크숍 자료집

- 06-S01 「위기청소년 지역사회보호 현황진단 및 발전방안」 (6.17)
- 06-S02 「한국 청소년 발달지표 조사연구 workshop : 결과 부문 지표의 이론적/경험적 타당도 검증」 (6.21)
- 06-S03 「청소년 문제행동 종합대책 IV 중간발표 워크숍」 (6.23)
- 06-S04 「주요선진국의 가족정책 특성과 한국의 정책과제 : 영국, 프랑스, 호주, 핀란드를 중심으로」
청소년기 사회화과정의 국제비교연구 I 협동연구기관 중간발표 워크숍 (6.29)
- 06-S05 「국제기준 대비 한국 청소년의 인권수준 실태연구 I - 청소년인권지표 개발」 (7.7~8)
- 06-S06 「청소년의 가족내 사회화과정 - 한국·일본·미국·독일·스웨덴 5개국 비교」
청소년기 사회화과정의 국제비교연구 I (8.2~5)
- 06-S07 「청소년 유형별 복지정책개발을 위한 워크숍」 (8.14)
- 06-S08 「청소년 방과후 활동의 운영 실태와 활성화 방안」 (8.17)
- 06-S09 「동북아 청소년의 역사인식·국가관 - 한국·중국·일본 3개국 비교」 (8.18)
- 06-S10 「사이버상의 청소년보호와 역량강화를 위한 국제회의」 (9.6~9.8)
- 06-S11 「청소년의 뉴미디어 이용현황과 문제점 및 대응방안 - 모바일을 중심으로」 (8.22)
- 06-S12 「위기청소년 지역사회 안전망 현황 및 발전방안」 (9.9)
- 06-S13 「청소년문제행동 종합대책 IV · 최종발표 워크숍」 (10.10)
- 06-S14 「청소년 정보화 현황과 대응방안 II · 최종발표 워크숍」 (10.19)
- 06-S15 「청소년과 미디어」 (11.10)
- 06-S16 「한국청소년행복지수」 (11.15)
- 06-S17 「제3회 한국청소년패널 학술대회」 (11.24)

■ 연구수행 자료집

06-M01 2005 연구보고서 요약집 / 연구기획팀

06-M02 2006년도 고유과제 실행계획서 모음 / 연구기획팀

06-M03 2006년도 고유과제 중간보고서 모음 / 연구기획팀

■ 학술지

「한국청소년연구」 제17권 1호 (통권 제43호) / 연구정보지원팀

「한국청소년연구」 제17권 2호 (통권 제44호) / 연구정보지원팀

■ 청소년지도총서

청소년지도총서① 「청소년정책론」

청소년지도총서② 「청소년수련활동론」

청소년지도총서③ 「청소년지도방법론」

청소년지도총서④ 「청소년문제론」

청소년지도총서⑤ 「청소년교류론」

청소년지도총서⑥ 「청소년환경론」

청소년지도총서⑦ 「청소년심리학」

청소년지도총서⑧ 「청소년인권론」

청소년지도총서⑨ 「청소년상담론」

청소년지도총서⑩ 「청소년복지론」

청소년지도총서⑪ 「청소년문화론」

청소년지도총서⑫ 「청소년프로그램개발 및 평가론」

청소년지도총서⑬ 「청소년 봉사활동 및 동아리활동론」

청소년지도총서⑭ 「청소년기관운영론」

청소년지도총서⑮ 「청소년육성제도론」

■ 한국청소년개발원 문고

한국청소년개발원 문고 01 「좋은교사와 제자의 만남」

한국청소년개발원 문고 02 「행복한 십대 만들기 10가지」

한국청소년개발원 문고 03 「집나간 아이들 - 독일 청소년 중심」

한국청소년개발원 문고 04 「청소년학 용어집」

연구보고(수시과제) 06-R20

21세기 사회변화와 청소년정책의 중요성

인 쇄 2006년 12월 21일

발 행 2006년 12월 22일

발행처 **한국청소년개발원**

서울특별시 서초구 우면동 142

발행인 배 규 한

등 록 1993. 10. 23 제 21-500호

인쇄처 (주) 경성 전화 (02)503-3223 대표 유채란

사전 승인없이 보고서 내용의 무단전재·복제를 금함.

구독문의 : (02) 2188-8844(연구정보지원팀)

ISBN 89-7816-639-3 (93330)