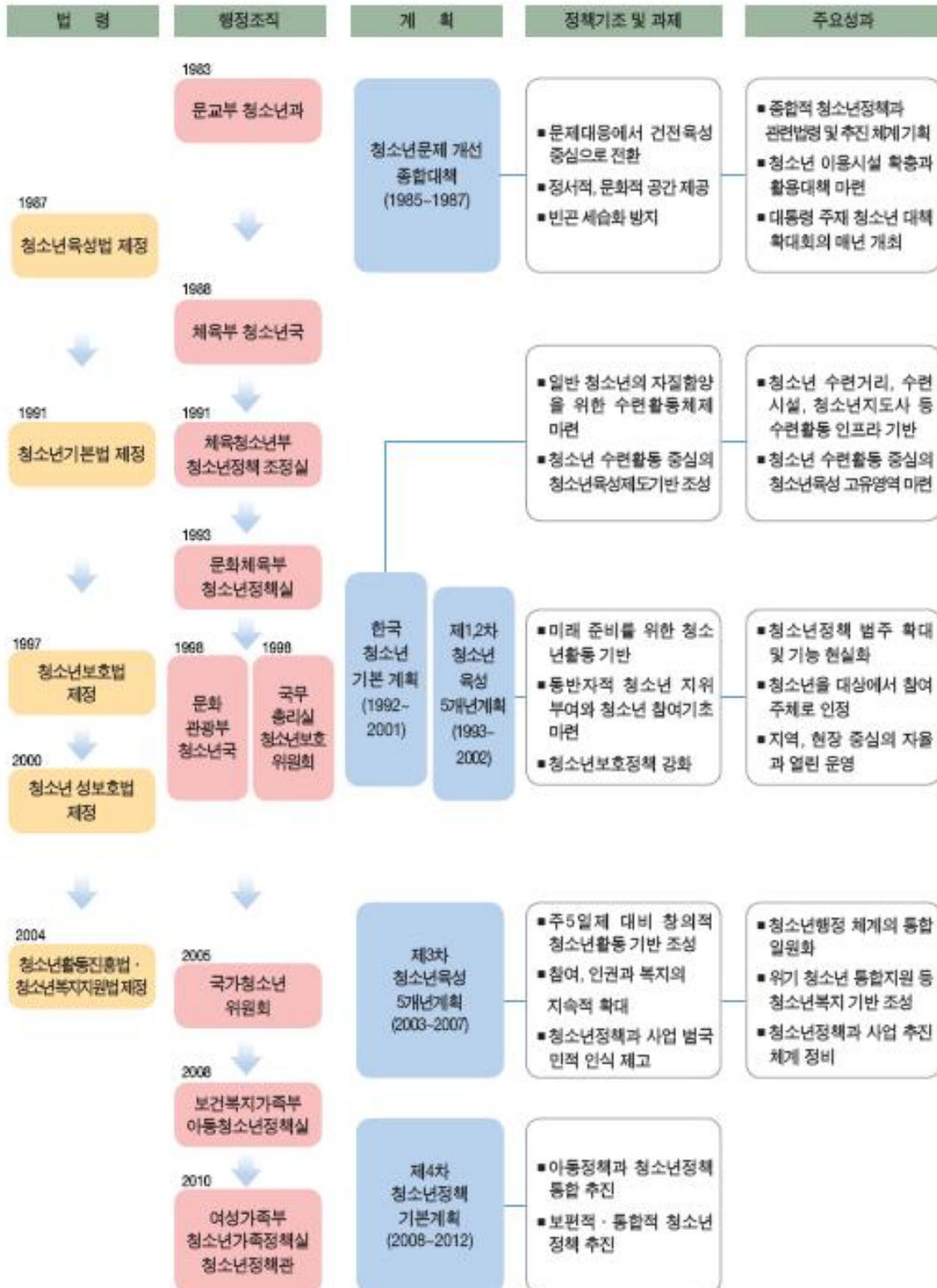


# 3강, 청소년정책 기본계획의 성과와 한계

- 새로운 청소년활동(youth development)정책 관점

## [청소년정책의 변천과정]



## ○ 한국 청소년정책 변천과정에 따른 문제제기

지금까지 청소년정책 주관부처는 1964년 내무부 산하에 ‘청소년보호대책위원회’가 설립된 이후 지금까지 수차례 개편되었다. 이는 청소년정책이 청소년 또는 청소년단체의 요구나 기대에 의해 결정되는 것이 아니라 대통령의 지시를 받은 행정부가 소관부처의 시각에서 청소년대책을 수립하는 과정에서 산출되었다는 점이다. 결과적으로 **지금까지의 청소년정책은 사회적 필요성을 인식하고 청소년에게 직·간접적인 다양한 서비스를 제공하기 위한 정책이라기보다는 정치적 판단이나 필요에 의해 유동적인 모습을 보여 온 것으로 볼 수 있다**(김민 2008, 정효진 2010). 이는 **시대변화를 따라가지 못하는 정책적 한계를 갖게 되는 원인이 되었다**(천정웅, 김민 2011).

- 정권교체 시기 부처 조직개편에서 예외 없이 주관부처 이관  
⇒ 정부정책에서 차지하는 청소년정책의 낮은 위상 반증
- 부처이관에 따라 청소년정책의 방향이 해당 부처 기능 중심으로 재편  
⇒ 청소년정책 총괄 조정 기능 미흡
- 정책의 일관성 부재와 함께 고유의 정책 영역 정체성 혼란  
⇒ 청소년정책의 독자성 약화 초래

(2011 한국청소년정책연구원-전북발전연구원 공동세미나 “청소년을 둘러싼 환경변화와 정책방향”, 김기현)

1980년대 이후 청소년활동 사업의 주요 내용

연도	청소년활동 관련 사업부문	주요사업 내용 분야
1984년 청소년대 책	정신개발 부문	○ 학생 통일안보관 확립 ○ 대학생 봉사활동 ○ 학생수련강화
	건전지도 부문	○ 건전 단체육성과 지도자 양성 ○ 건전육성시설 : 체육진흥, 심신수련관 설치운영 등 ○ 청소년 사회교육지도: 정서순화활동지원, 여가선용 등 ○ 국제교류
1985년 청소년 문 제 개선 종합대책	청소년 건전육성부문	○ 청소년 이용시설의 확충 및 활용 ○ 청소년단체 및 지도자 육성: 지도자 자격제도 도입 ○ 청소년문화 및 체육 진흥 ○ 청소년 국제교류 확대
1988년 청소년육 성 종합 계획	청소년 건전활동지원	○ 청소년 시설확충 및 활용도 제고 ○ 청소년단체 육성 ○ 청소년지도자 육성 ○ 청소년육성을 위한 프로그램 개발 보급 ○ 청소년 국제교류 확대 ○ 청소년문화 진흥 ○ 청소년 과학 진흥 ○ 청소년 체육 진흥
1993년 제1차 청소년육성5 개년계획	건전한 청소년 활동의 지원	○ 수련거리의 개발 활용 ○ 청소년지도자의 양성 및 단체 육성 ○ 청소년수련시설 확충 및 운영
2003년 제3차 청소년육성5 개년계획	주5일제 대비 창 의적 청소년 활동 여건 조성	○ 청소년수련시설 확충 및 운영 활성화 ○ 특성화된 청소년수련프로그램 개발·보급 ○ 전문화된 청소년지도자 양성 ○ 청소년 단체활동의 활성화 ○ 다양한 체험활동 기회 확대 ○ 청소년문화·예술활동 확대
2010년 제4차 청소년정책수 정보완기 본계획	청소년의 자기주 도적 역량 증진	○ 다양한 체험활동 기회 확대 ○ 시민역량 증진 및 인성교육 강화 ○ 자기주도적 진로개척 지원

이러한 관점에서 ‘1980년대 이후 청소년 활동 사업의 주요내용’을 살펴보면, 문화체육 중심 혹은 주5일제 대비 창의적 청소년 활동 등으로 표현은 조금씩 변경되었지만, 주요 정책 내용은 큰 변화 없이 자리매김 하여 오고 있다. ‘청소년활동의 부문화’는 1991년 청소년기본법이 제정되면서 청소년육성정책이라는 한국사회의 독특한 정책 제도화와 더불어 청소년(수련)활동으로 법 제화되기에 이르렀다.

그런데 1980년대 중반 이후 청소년활동 사업이 청소년사업의 주요 영역으로 전면 에 구체적으로 표출되는 동시에 청소년행정 주무부서가 체육부, 문화체육부, 문화관광부 등 개별 특정부처로 이관되어 지속되면서 형성해온 변화 동향에 주목할 필요가 있다. 즉, ‘청소년육성종합계획’, ‘청소년기본계획’, ‘청소년육성5개년계획’ 등 청소년정책 추진계획에 포함되는 정책과 사업의 범주는 개별 부처에서 집행 할 수 있는 청소년사업 즉, 고유 업무 중심으로 대폭 축소되고 있다는 것이다.

(2012 청소년정책방향정립을 위한 대토론회 / 사회환경 변화에 따른 청소년사업의 진화 필요성과 청소년활동 사업의 과제, 이광호 경기대학교 교수 / 한국청소년수련시설협회 등 5개 기관 공동주관, 2012.02.17)

## ○ 청소년활동정책의 변화과정에 대한 성찰

(미래청소년학회지 'Journal of Future Oriented Youth Society' 2011, Vol. 8. No 2, pp 23-42)

### 1. 문제청소년에 대한 대책 중심의 청소년정책(1964~1984) : 청소년활동정책의 부재

1961년 박정희 정권의 등장과 함께 경제문제는 국가정책의 최우선 과제가 되었다. 국민 대다수는 먹고 살아가야 하는 기본적인 생존욕구 충족을 최우선 목표로 생각하게 되었으며, 이러한 상황에서 10대들에 대한 특별한 사회적 처우나 배려는 생각하기 어려운 일이었다(이광호 2003). 1960년대 시작된 공업화와 더불어 도시의 인구집중, 빈부격차, 유해환경의 심화 등으로 비행청소년이 양적으로나 질적으로 증가하게 되면서 청소년문제에 대한 대응방안을 모색하게 되었다. 국가적 차원에서 청소년 시책의 방향 제시, 종합 조정 등의 기능을 갖는 청소년대책기구의 설치를 고민하게 되었고, 결국 청소년관련 시책의 적절한 실천을 위하여 '청소년보호대책위원회'(1964)를 설치하게 된다.

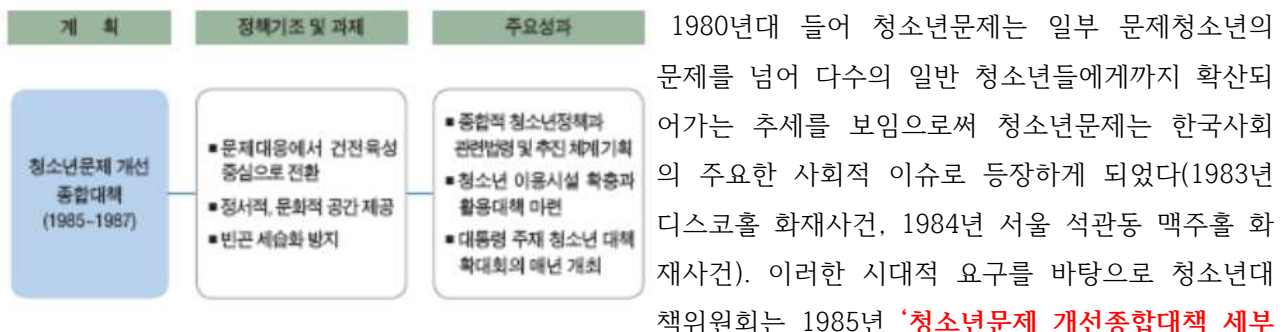
세 차례의 경제개발 5개년 계획이 성공적으로 추진되면서 급격한 산업구조의 변화와 높은 경제성장을 경험하게 되면서 청소년의 사회 적응방식의 변화를 가져오게 된다. 예를 들어 전통적인 질서에 대한 반발, 부모의 권위에 대한 무시, 개인주의적 이기심의 만영 및 팽배, 기대수준의 상승, 소비성 여가활동의 추구, 성도덕성 해이, 진취적 기상의 결여 등을 들 수 있다. 이러한 사회변화와 청소년의 사회적 의미변화에 따른 청소년문제의 심각성과 현실적 중요성을 감안하여 보다 포괄적이고 실천적인 접근을 위해 청소년보호대책위원회를 해체하고 국무총리를 위원장으로 하는 '청소년대책위원회'(1977)를 설치하게 된다.

청소년대책위원회는 청소년의 선도 및 보호에 관한 종합적인 대책을 심의하도록 되어 있으며, 청소년의 지도·육성·보호에 관한 기본계획과 종합정책 수립에 관한 사항, 청소년행정에 관한 관계행정기관의 시책의 종합조정에 관한 사항, 청소년의 보호 및 복리시설의 설치와 관리에 관한 사항, 청소년의 인격도야 및 심신단련과 민간청소년단체의 종합지도 및 육성에 관한 사항, 청소년활동의 국제교류에 관한 사항, 기타 청소년의 선도 및 보호에 관한 사항 등을 다루게 된다. 이것은 청소년보호대책위원회와 비교해 보았을 때 여전히 청소년 선도·보호 중심임을 알 수 있다(정효진 2010).

결과적으로 이 시기에는 문제청소년 중심과 극빈 계층의 아동·청소년 등 어려운 여건의 청소년에 대한 사회적 구호 위주의 매우 제한된 복리증진 중심의 정책이 주로 이루어졌으며, 청소년정책은 급격한 산업화에 따른 청소년문제의 심각성에 대응하고자 일부 문제청소년에 대한 선도·보호를 중심으로 하고 있었다.

청소년의 건전 육성을 표방하고 있으나 이 역시 비행청소년이나 문제청소년에 대한 교화의 의미를 내포하고 있어 청소년활동을 조장하고 지원하는 청소년활동정책을 다루고 있다고 보기 어렵다.

### 2. 여가활동 중심의 청소년활동정책 전개(1985~2004)



추진계획'을 발표하게 되었고, 이는 한국 사회 최초의 범정부적 중장기종합계획이었으며, 청소년활동에 대한 지원을 주요 사업 영역으로 선택함으로써 과거 일부 청소년의 문제대응 중심에서 벗어나 다수 청소년의 건전 육성이라는 다양한 형태의 청소년활동의 시행을 가능하게 하였다. 하지만 실제적인 청소년활동지원보다는 선언적이고 개념적인 수준에서 논의된 것으로 보인다(김광웅 2009, 정효진 2010).

‘청소년문제개선종합대책 세부추진계획’과 ‘청소년종합육성계획’을 거치면서 청소년활동에 대한 직접적인 정책적 지원에 관한 내용은 찾아보기 어렵고 청소년활동의 여건 조성을 위해 청소년시설 확충, 청소년전문가 양성, 국제교류, 활성화 등을 위한 노력이 시작된 단계로 볼 수 있다.

〈표 1〉 1990년대 이전 청소년정책과 사업 내용 및 범주 비교

구분	청소년문제개선종합대책 (청소년종합대책) 세부추진계획 (1985~87)	청소년육성종합계획 (1988~1990)
	<8개 부문>	<6개 부문>
주요 사업 부문	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) <u>청소년 건전 육성</u></li> <li>2) 가정의 교육적 기능 강화</li> <li>3) 학교 교육 기능의 강화</li> <li>4) <u>학교 외 청소년의 보호·육성</u></li> <li>5) 청소년 유해사회환경의 정비</li> <li>6) 비행청소년의 선도·교화</li> <li>7) 청소년문제에 대한 범국민적 관심 환기</li> <li>8) 청소년추진체계의 강화</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) <u>청소년 건전 활동 지원</u></li> <li>2) 가정의 교육 기능 강화</li> <li>3) 학교의 선도 기능 강화</li> <li>4) 청소년 유해사회환경 정비</li> <li>5) 취약계층 청소년 보호·선도</li> <li>6) 청소년육성 추진기반 조성</li> </ol> <p>※ 1990년에 비행청소년 선도·교화 부문이 다시 포함되어 7개 부문으로 확대</p>
추진 기구	국무총리 행정조정실 제2행정조정관 (청소년대책심의관) [청소년대책위원회]	체육부 청소년국 [청소년육성위원회]

1985년 청소년종합대책으로부터 1991년 한국청소년기본계획의 수립 이전에는 청소년 건전육성 차원에서 학교 밖의 여가 시간을 선용하는 의미에서 청소년의 활동에 의미를 두는 종합대책이었다면, 1991년 한국 청소년기본계획과 청소년기본법에서 명시하고 있는 청소년육성제도의 핵심 영역으로서의 청소년수련활동은 88올림픽 이후 당시 집권세력의 사회정치적 의도와 목적이 반영된 여가활동과는 다른 의미의 청소년의 개인적, 사회적 자질을 함양하기 위한 목적적, 계획적 활동으로 특화된 학교 교육의 특별활동과 또 다른 차원의 제도화된 청소년활동 영역으로 청소년 수련활동을 탄생시켜 놓은 시기이다. 이런 의미에서 청소년 수련활동은 여가활동과 다른 청소년활동 영역(부문화)이라고 주장된다(조영승 2003).

〈표 2〉 한국청소년기본계획과 청소년육성5개년 계획의 청소년활동정책

구분	한국청소년 기본계획 (1991~92)	제1차 청소년육성5개년계획 (1993~98)	제2차 청소년육성5개년계획 (1998~2002)	제3차 청소년육성기본계획 (2003~2007) ※ 2005년 (국가)청소년위원회로의 이관 이후 실효성 상실
주요 사업 부문	<5개 부문>	<5개 부문>	<5개 부문>	<5개 부문>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) <u>청소년활동 (수련활동)</u></li> <li>2) 청소년복지</li> <li>3) 청소년 교류</li> <li>4) 법제보강</li> <li>5) 재정확충 운영</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 가정과 학교의 역할 증대</li> <li>2) 청소년보호 및 선도</li> <li>3) <u>건전한 청소년활동의 지원</u></li> <li>4) 청소년 교류 확대 강화</li> <li>5) 국민 참여 확산 및 추진체제 강화</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 청소년의 권리보장과 자율적인 참여기회 확대</li> <li>2) <u>청소년이 주체가 되는 문화체육중심의 수련활동 체제 구축</u></li> <li>3) 국제화 정보화 시대의 주도능력 배양</li> <li>4) 청소년의 복지증진 및 자립지원</li> <li>5) 가정과 지역사회의 역할 강화와 참여확산</li> </ol> <p>※ 추진체제의 정비</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 청소년 권리신장 및 자발적 참여 기반 구축</li> <li>2) <u>주5일제 대비 창의적 청소년활동 여건 조성</u></li> <li>3) 취약계층 청소년복지 지원 강화</li> <li>4) 청소년건강 보호 및 유해환경 정화</li> <li>5) 추진체제 정비 및 범국민적 참여 확산</li> </ol>
추진 기구	체육청소년부 (청소년정책조정실)	문화체육부 청소년정책실	문화관광부 청소년국	문화관광부 청소년국 국가청소년위원회

이러한 청소년활동에 대한 정책적 흐름은 위에서 보는 바와 같이 한국청소년기본계획 이후 제1~3차 청소년육성5개년계획에서도 큰 변화 없이 유지되는 모습을 보여 주고 있다. 청소년수련시설의 확장이라든지, 청소년지도사의 꾸준한 배출 등과 같은 외형적 성장은 의미 있는 성과로 볼 수 있으나, 청소년정책의 핵심 영역으로써의 청소년활동에 대한 구체적인 정책방향이나 성과는 찾아보기 힘들다.

청소년육성제도는 학교교육제도와 함께 청소년의 도덕적 성장을 지향하고, 그 핵심 정책으로 청소년수련 활동을 제안하지만, 청소년수련활동은 한국청소년기본계획에서 구상한 방안과는 달리 청소년관련부처의 축소와 더불어 제1차 청소년육성5개년계획에서 여가활동 중심의 제한적 정책 실행계획 수립 등으로 학교교육의 교과 과정이나 특별활동과 같이 의무적 제도적으로 보장된 활동으로 연결되지 못하게 된다. 이와 같이 청소년수련활동이 제도적 영역으로서의 의미를 갖지 못하게 됨에 따라 1992년 문민정부의 등장과 함께 청소년수련활동이라는 이름은 살아 있는 채, **다시 학교 밖의 여가 시간을 활용한 여가 중심의 청소년활동으로 환원(청소년정책의 대상화)되기에 이른 것이다.**

⇒ 1991년 청소년기본법이 제정되면서 기존의 ‘청소년의 보호·육성·선도 및 지원’은 ‘청소년육성’으로 통합하여 정리되고, 청소년육성은 **청소년의 복지증진, 청소년수련활동 지원, 청소년교류 진흥 및 사회여건과 환경 개선(청소년기본법 제3조 2)**등으로 구체적으로 규정하고 있다. 특히 초기 청소년기본법은 법령의 2/3 가량을 청소년수련활동과 관련한 사항을 규정함으로써 당시 ‘청소년육성’의 중심 영역으로 청소년수련 활동이 설정되고 있음을 잘 보여 주고 있다. 이렇게 볼 때 1990년대 초 ‘청소년기본계획’과 ‘청소년기본법’은 기존의 **청소년정책 관련 영역을 청소년(수련)활동을 중심으로 하고, 청소년복지와 교류 등으로 한정하여 집중(청소년정책의 부문화)시켜놓은 셈이다.**

⇒ 붙임서류 참조 “청소년정책 기본계획의 성과와 한계”

(2011 한국청소년정책연구원-전북발전연구원 공동세미나 “청소년을 둘러싼 환경변화와 정책방향”, 김기현)

### 3. 청소년 역량 개발 중심의 청소년활동정책의 태동기(2005~현재)

2005년 3월 24일 합의체 행정기관인 청소년위원회 설치를 위한 관계법률(청소년기본법, 청소년보호법, 정부조직법)을 개정·공포하였다. 2005년 4월 11일 국무회의 의결을 거쳐 같은 해 4월 27일 국무총리 소속하의 청소년위원회를 공식적으로 발족하였다. 이후 명칭에서 국가 기관의 위상을 부족하다는 점을 보완하기 위해 2006년 3월 30일에는 국가청소년위원회로 명칭을 변경하여 사용하게 되었다. (국가)청소년위원회의 출범은 청소년 보호와 육성의 이원화 된 체계로 운영된 청소년행정조직으로 인해 체계적·종합적 정책수행이 곤란하였고, 새로운 정책 환경변화에 능동적으로 대처하기 위한 대응 능력이 미비한 점을 극복하고, 각 부처에 산재한 청소년정책의 총괄·조정 기능을 확대하기 위해 통합된 청소년행정조직의 출범이라는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다(김광웅 외, 2009; 정효진, 2010).

(국가)청소년위원회는 발족과 동시에 보호와 육성이란 청소년정책의 오랜 이분법에서 벗어나는 새로운 정책 비전과 가치, 이념으로서 '푸른 성장'이라는 정책 브랜드를 설정하게 된다. 즉, 기존의 '청소년 육성과 보호 패러다임'에서 탈피하고 21세기 디지털시대의 새로운 통합적 청소년정책이 지향하는 가치와 이념을 '청소년 성장과 참여 패러다임'으로 전환을 선언하고, 새로운 통합적 청소년정책을 제시하게 된다. 새로운 통합적 청소년정책은 성장과 참여의 정책적 가치와 이념을 바탕으로, 청소년이 성인이 되었을 때 성취해야 할 준비를 목표로 하고 있다. 즉, 청소년은 자기의 '일이나 직업'을 가지고, '자립을 통해 독립적인 가정'을 이루며, 궁극적으로 '지속적인 자기개발을 통한 자기존재에 대한 믿음'을 가진 성인으로 성장·이행해 가는 것을 지향하는 것이다. 그리고 성인으로의 성공적 성장·이행 목표를 달성하기 위해 청소년정책이 교육, 노동, 보건, 복지 등의 과제를 포괄하는 인간 대상의 통합정책으로서 정책의 자기 정체성을 확보하는 동시에 청소년과 일반 국민의 일상생활에 다가가기 위한 생활정책을 위해 채택한 전략이다. 또한 청소년 서비스, 지원 현장에서 청소년정책을 체감하고 만질 수 있는 현장정책으로 다가갈 수 있는 접근방식을 제안하게 된다(이광호, 2005a).

이러한 정책적 패러다임의 변화에는 청소년에 대한 이해방식의 변화를 제시하고 있다. 청소년은 일방적으로 지식과 정보를 받아만 들여야만 하는 수동적 존재가 아니라 지식과 정보를 받아들이는 동시에 자신의 기량과 역량을 활용하여 사회에 기여하고 참여하는 능동적 존재로서 청소년을 인식하고자 하는 것이며, 이러한 과업이 적절하고 전략적으로 수행됨으로써 개인과 사회에서 원하는 성장 과정이 가능하도록 지원하는 것을 청소년정책의 이념과 목표로 설정하게 된 것이다. 이러한 정책적 변화는 디지털시대가 요구하는 새로운 학습방식을 청소년정책의 추진전략으로 채택함으로써 청소년의 성공적인 성장과 참여를 지원하고자 하는 것이다. 따라서 청소년에 대한 시각은 이제 발달하는 과정에 있는 미성숙한 존재로서 '혼탁한 사회의 희생자(youth as

victims)' 들이거나 '문제로서의 청소년(youth as problem)' 으로 사회적 의미를 부여하기보다는 '사회변화의 동반자(youth as partner)' 혹은 '자원으로서의 청소년(youth as resource)' 으로서 청소년 존재의 의미를 이해하고자 하는 것이다(이광호, 2005a).

이와 같은 청소년정책 패러다임의 변화는 국가청소년위원회 이후 2008년 보건복지가족부와 2010년 여성가족부로의 청소년업무 이관과 같은 큰 변화에도 불구하고 제4차 청소년정책기본계획과 제4차 청소년정책(수정·보완)기본계획에서도 청소년 존재에 대한 새로운 인식을 바탕으로 사회 속에서 기여할 수 있는 인간으로의 성장을 지향하는 청소년정책의 방향은 유지되어 오고 있다. <표 3>에서 보는 바와 같이 제4차 청소년정책기본계획에서는 4대 정책의 첫 번째 과제로 '청소년의 사회적 역량 강화'를 제시하고, 세부 내용으로는 '청소년 활동·성취 지원', '청소년 참여와 직업 역량 강화', '다문화·글로벌 역량 함양과 같은 내용을 제시하고 있다. 이는 새로운 통합적 청소년 정책 과제를 계승하거나 일부 수정 보완한 수준에서 제시된 것으로 볼 수 있다. 2010년 여성가족부로의 청소년 업무 이관과 더불어 수정·보완된 제4차 청소년정책(수정·보완)기본계획에서도 청소년의 자기주도적 역량 증진을 핵심 분야의 하나로 선정하고, 세부 영역으로 '다양한 체험활동 기회확대', '시민역량 증진 및 인성교육 강화', '자기주도적 진로개척 지원'으로 설정함으로써 새로운 통합적 청소년정책의 기초를 유지하고 있다고 볼 수 있다.

(표 3) 청소년 역량 개발 영역의 청소년활동정책 도입

구분	새로운 통합적 청소년정책 (2005~2007)	제4차	제4차
		청소년정책기본계획 (2008-2012)	청소년정책(수정·보완) 기본계획(2008-2012)
※2010년 부처 이관으로 제4차 계획이 수정·보완 됨			
	<4 핵심 부문>	<4대 정책 과제>	<4대 분야>
주요 사업 부문	1) 글로벌 사회를 이끌고 갈 청소년역량 강화	1) 청소년의 사회적 역량 강화	1) 청소년의 자기주도적 역량 증진
	2) 사회적 지원이 필요한 청소년 복지서비스 강화	2) 청소년 인권 복지 증진	2) 가족기능 및 사회안전망 강화
	3) 청소년의 건강한 성장을 위한 사회환경 조성	3) 청소년 친화적 환경 조성	3) 건강하고 안전한 성장환경 조성
	4) 미래를 대비한 청소년정책 기반 보강	4) 청소년정책의 추진체계 정비	4) 청소년정책 추진체계 정비
추진 기구	국무총리 소속 국가청소년위원회	보건복지가족부	여성가족부

또 하나의 의미 있는 변화는 청소년활동진흥법의 제정이다. 1991년 제정된 청소년기본법은 2004년에 청소년관련 3법으로 제·개정되어, 청소년기본법은 청소년육성의 기본원리와 정책적 근간에 관한 사항 중심으로 규정하고, 청소년활동과 관련된 규정은 청소년활동진흥법으로, 청소년의 복지에 관한 규정은 청소년복지지원법으로 보완·제정함으로써 청소년관련법의 체계와 내용을 갖추어 청소년활동·청소년복지·청소년보호에 대한 정책적 지원이 유기적이고 종합적으로 이루어지게 되었다(정효진, 2010). 특히 청소년활동진흥법(법률 제7163호 2004.2.9 제정, 2005.2.10 시행)은 미래사회의 주역이 될 청소년이 수련활동을 비롯한 문화활동, 교류활동 등 다양한 청소년활동을 하기 위한 제도적 기반을 마련하게 됨으로써 본격적인 청소년활동정책 추진이 가능하게 된 것이다.

청소년활동진흥법의 성과로는 첫째, 주 5일 수업 등 새로운 사회·제도적 환경 변화에 주목하면서 청소년기본법에서 청소년수련활동위주로 규정되어 있던 청소년활동을 수련활동·교류활동·문화활동 등 대부분의 활동이 포함되도록 확대하여 정책적 범위를 확대하였으며, 청소년 스스로 다양한 청소년활동에 참여함으로써 자신의 기량과 품성을 함양하기 위한 제도적 기반을 마련하였다. 둘째, 청소년 수련시설 종류에 청소년특화시설에 추가하여 현실에 맞게 시설을 구분하고, 청소년수련시설에 청소년운영위원회를 설치하여 청소년의 참여를 강화하였다. 셋째, 학교 및 평생교육기관과의 협력 체계 구축을 명시함으로써 지역사회 내에서 청소년활동의 공동책임임을 강조하고 있다. 넷째, 청소년수련활동의 체계적인 관리와 지원을 위한 청소년수련활동인증제의 도입, 한국청소년활동진흥원(구-한국청소년활동진흥센터)의 역할과 지방센터의 설립 등을 명시함으로써 청소년활동정책사업의 제도화와 청소년관련 사업의 효율적인 집행을 가능하게 하였다.

특히 청소년활동진흥법을 근거하여 실시된 청소년수련활동인증제는 법률에 의해 실시된 제도화된 청소년활동정책 사업으로 볼 수 있다. 청소년수련활동인증제는 안전한 청소년활동 환경 제공과 청소년의 요구를 반영한 프로그램 참여 기회 확대, 지식정보사회가 요구하는 청소년 역량 강화, 청소년활동 프로그램 참여기록의 체계적 관리 및 활용도 제고, 청소년의 다양한 활동 기회 보장 및 활동 기반 마련을 목적으로 도입되었다. 2011년 2월까지 총 1,286개 인증프로그램이 운영 중이며, 참여 청소년은 해마다 증가하여 2006년 353명에서 2010년에는 39,486명이 되었고, 2006년부터 2010년까지 총 80,978명의 청소년이 인증프로그램에 참여하고 있다(한국청소년활동진흥원, 2011). 이와 함께 법률적 지원은 없지만 청소년활동의 핵심 사업으로 추진 중인 국제청소년성취포상제와 청소년자원봉사활동 지원 등은 청소년활동을 지원하기 위한 대표적인 청소년활동정책사업의 일환으로 볼 수 있다.

하지만 청소년활동진흥법의 문제점과 한계도 있다. 첫째, 청소년활동을 보장하기 위한 내용은 명시되어 있으나, 이를 위해 국가가 무엇을 그리고 어떻게 지원해 줄 것인가에 대한 근거조항이 미흡하다. 둘째, 청소년수련활동인증제를 도입하여 프로그램의 질적 향상을 도모하기 위한 인증절차, 방법 등에 관한 내용은 명시되어 있으나, 인증 프로그램의 사후관리 등에 관한 내용이 미흡하다. 셋째, 청소년 교류 및 문화활동을 청소년활동의 범주로 규정하고 있으나, 이러한 활동에 참여하는 청소년을 어떻게 지원·관리하고, 청소년수련 및 단체 등에서 수용할 것인가에 대한

내용이 누락되어 있다. 넷째, 수련시설의 설치와 관련한 조항이 의무조항으로 되어 있으나, 운영에 필요한 예산지원 사항은 권고사항으로 되어 있어 수련시설의 고유목적 사업비율이 점점 낮아지는 결과를 초래했다(한국청소년개발원, 2006).

2005년부터 현재까지의 청소년정책에서 청소년활동은 가장 중요한 영역으로 자리매김 함과 동시에 기존의 여가 생활 중심의 청소년활동정책에서 청소년의 역량 개발을 지원하는 방향으로 전환되는 변화를 경험하고 있다. 이러한 변화는 청소년활동이 사회적 서비스(지원)를 넘어 청소년활동을 통해 삶(생활)의 의미 있는 도전과제를 찾고 스스로 노력하게 함으로써 자신만의 새로운 가능성을 발견하고 향후 진로와 연계하여 개발할 수 있도록 지원하는 제도적 장치를 마련하고자 노력하는 등 기존의 청소년정책과는 차별화되는 청소년활동정책의 새로운 방향성을 제안하고 있는 것이다. 하지만 청소년 역량 개발에 대한 사회적으로 합의된 개념 설정이나 구체적인 사업 추진이 가시적으로 이루지지 않고 있어, 청소년 역량 개발 중심의 청소년활동정책의 태동기로 볼 수 있을 것이다.

## ○ 청소년역량 개발 중심의 청소년활동정책의 새로운 방향 모색

한국사회 청소년활동이 청소년정책의 주요 영역으로 등장한 것은 1985년 '청소년문제개선종합대책 세부추진계획'으로 볼 수 있다. 이후 청소년육성종합계획(1988), 한국청소년기본계획(1991), 청소년육성5개년계획을 거치면서 청소년(수련)활동은 청소년정책의 핵심 영역으로 등장하지만, 힘들고 지친 청소년에게 '놀 거리', '놀 터전'을 제공하는 것을 핵심적 성과로 보고 여가 활동 중심의 수혜적 서비스 중심으로 정책적 역량을 집중해 왔다. 이러한 노력의 성과로 청소년 시설이나 단체와 같은 하드웨어와 프로그램이나 사업 등과 같은 소프트웨어 모두 양적인 성장을 이루게 되지만, 정작 청소년활동의 사회적 필요성이나 영향력 등에서는 여전히 인정받지 못하고 있다. 하지만 2005년 '새로운 통합적 청소년 정책'을 기점으로 청소년 역량 개발의 관점으로 청소년 활동을 바라보게 되면서 사회적 공감대 형성이나, 청소년활동을 통해 기대되는 성과에 대한 논의가 시작된 것은 청소년활동정책의 새로운 패러다임을 제공하였다는 점에서 의미 있는 변화로 볼 수 있다. 하지만 우리사회가 청소년에게 기대하는 사회적 역할에 대한 영역과 이를 수행하기 위해 필요한 역량에 대한 충분한 논의와 사회적 합의가 이루어지지 않은 시점에서 청소년활동을 통해 청소년의 역량이 개발되고 있다고 보기에는 아직 많은 부분이 부족해 보인다.

이제는 청소년역량 개발에 대한 통합적이고 거시적 관점에서의 논의 필요한 시점이다. 청소년 분야만으로 또는 청소년활동에 참여하는 것만으로는 청소년역량이 개발되기 어렵고, 설사 일정 부분 역량이 개발되고 가시적인 성과가 확보된다고 하더라도 현재와 같이 국가나 지역단위로 지원 가능한 범위 안에서 이루어지는 부문화 되고 개별화된 청소년활동으로는 향후 인재선발이나 입직에 활용될 수 있는 사회적 재화(인적·사회적 자본)로 개발되기에는 한계를 지닐 수밖에 없다. 따라서 향후 청소년활동정책은 청소년역량 개발에 필요한 다양한 주체들과의 협력적 관계를 모색을 지원하기 위한 제도화와 더불어 청소년활동의 성과를 관리하고 이를 활용할 수 있는 정보관리 체제의 구축, 그리고 청소년활동의 성과를 공유함으로써 사회적 존재감을 확대하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

무엇보다 청소년역량 개발은 중장기적인 관점에서 이루어져야 한다. 거주 지역이 바뀌거나 학교 급이 바뀌더라도 자신의 선택한 영역에 대한 지속적이고 체계적인 자기 개발이 연속적으로 이루어질 수 있어야 한다. 전기청소년기로 볼 수 있는 초등학교 단계에서는 자기정체성 찾기, 기초학습능력 배양, 건강 증진 등 자기주도적인 자기 성장에 필요한 기초생활역량을 중심으로 개발하고, 후기청소년기에 해당하는 중고등학교 단계에서는 인생설계를 위한 코칭과 멘토링 프로그램을 통해 진로개발 및 직업선택에 필요한 정보습득과 전문역량을 개발을 지원하고, 성문제, 음주나 흡연 등과 같은 생활건강에 필요한 생활역량을 함양을 지원하며, 향후 인재선발이나 입직 단계에서 중요하게 작용하는 인적·사회적 자본을 축적할 수 있는 다양한 청소년 집단활

동에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 등의 노력이 필요하다. 이후 바로 취업을 원하는 청소년과 대학생활을 지속하는 청소년을 구분하여, 취업을 원하는 청소년에게는 사회 적응력을 높이고, 원하는 영역에 대한 지속적인 자기개발의 기회를 제공하는 것이 필요하고, 대학생활을 지속하는 청소년의 경우 해당 영역의 전문성 개발과 인턴십, 전문성에 기반한 역량 개발 등이 이루어질 수 있어야 할 것이다. 이러한 중장기적인 관점에서 청소년들이 자기주도적 성장과 더불어 사회적 역량을 갖추기 위해서는 우리사회의 청소년에 대한 접근 방식의 재 개념화가 필요하고, 이들이 선택한 다양한 영역에 대한 구체적인 인생설계를 지원할 수 있는 청소년활동정책이 적극적으로 논의되고 현실화될 수 있어야 한다.

## 붙임) 청소년정책 기본계획의 성과와 한계(page 87~120)

(2011 한국청소년정책연구원-전북발전연구원 공동세미나 “청소년을 둘러싼 환경변화와 정책방향”, 김기헌)

### 1. 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 청소년정책에서 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

#### ■ 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

## 2. 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

### 3. 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

#### 4. 제3차 청소년육성5개년계획(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 청소년성보호에 관한 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

## 5. 제4차 청소년육성5개년계획(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 보건복지가족부로('08.2월), 다시 여성가족부의 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 두었으며 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