

지방청소년육성시책 검토와 발전방향



정 하 성
(鄭夏聖)

평택대학교 교수 ·
대전청소년지도연구회장

I. 문제제기

청소년 문제와 욕구는 사회변동에 따라 크게 달라지며 항상 새로운 문제를 발생시키게 되므로 앞서가는 지도육성 시책을 펴야 된다. 청소년은 사회환경에 커다란 영향을 받으며 개별적인 상이도(相異度)가 높으므로 지역별 지도육성 방법의 특성이 상실된 시책을 시행하면 그 효과를 기대하기 어렵다.

우리나라의 지방청소년 정책은 비과학적이고 비현실성에 의한 획일적이기 때문에 비효율성과 역기능이 가중되고 있다고 볼 수 있다. 청소년은 환경과 끊임없는 상호작용이 이루어지며 이에 따른 예민한 문제가 파생되므로 각자의 심리적 특성과 의식구조를 파악하고 생활환경과 사회환경을 조사하고 분석하여 그 결과 위에서 시책이 수립되어야 할 것이다.

가장 기본적인 요소인 의식 및 욕구조사도 하지않고 환경과 자원 및 여건도 무시한 채, 중앙 정책입안자의 단

견이나 편견에 의한 내용이 시책화되고 이것이 지방 행정관리의 비전문성과 경직성에 의해서 시행되고 있는 실정이다. 청소년들이 직·간접적으로 정책결정과정에 철저히 배제되고 있어, 그들을 위한 시책과는 거리가 먼 내용을 정책결정자 입장에서 시행하고 있어 문제가 많다.

청소년은 미래적 존재로서 변동하는 미래 정보사회가 요구하는 인간으로 교육과 훈련을 통하여 육성시켜야 한다. 즉, 윤리적 기능과 실용적인 기능을 조화있게 발전시켜지 않으면 안된다. 윤리적으로 더불어 함께 살아갈 수 있는 人和回復을 위한 가치관을 정립하며 실용적으로는 자기에게 주어진 역할을 충실히 수행할 수 있는 전문성에 의한 능력을 개발시켜야 한다. 각자 주어진 자기몫을 성실하게 담당하므로 인간의 신공동체를 복원(new community rebuilding)하여 더불어 함께 보람을 창조하여 질 높은 삶을 영위해 가는 인간으로 키워

가는 노력이 필요하다.

각기 특성있는 지방실정에 따른 정책지원과 행정서비스의 제공이 절실한 때이다. 미래 사회에서 보람을 찾으며 살아갈 수 있는 윤리적, 실제적 인간으로 키워가는 데 필요한 모든 서비스 제공을 효율적으로 집행하는 지방청소년 육성시책의 방향이 되어야 할 것이다.

II. 현행 청소년시책 분석과 문제

문화체육부의 청소년육성 정책결정이 각 시·도에 획일적으로 전달되어 지방의 특성과 자율성이 외면되고 전국적으로 대동소이하게 청소년 정책이 무시된 채 추진되고 있다. 기초자치단체인 시·군·구 단위에는 擔當課와 係가 없어 뿌리가 없는 행정조직이어서 청소년 업무추진이 겉도는 실정이다.

1996년도 청소년 건전육성을 위한 시행계획을 보면 ① 가정과 학교의 역할 증대, ② 청소년 보호 및 선도 강화,

③ 건전한 청소년활동 지원, ④ 청소년 교류 활성화, ⑤ 청소년 건전 육성문제를 위한 국민참여 확산, ⑥ 청소년 육성체계 강화이다. 이를 위한 일선기관의 추진방법이 구태의연하며 창의성이 외면되고 있다.

그 이유는 첫째, 정확한 청소년 욕구파악이 무시되고 있다. 지방실정에 따른 청소년 욕구와 의식조사 그리고 청소년 관련 자원과 환경조사를 하지 않아 올바른 정책수립이 불가능하다. 격변하는 청소년의 욕구와 의식을 5년 단위로 조사하고 청소년 전용 이용시설과 지역사회 자원과 환경조사를 철저히 실시하여 정책의 과학적·실용적인 기본자료 바탕위에서 청소년 육성정책이 수립되어야 한다.

둘째는 행정집행자의 전문성 부족이다. 청소년 지도육성 업무는 특수한 자질과 능력을 함양한 사람이 담당하여야 한다. 교육자와 지도자의 자질과 능력을 소유하고 청소년을 진심으로 무한히 사

랑할 수 있는 신념에 찬 사람이 행정을 집행하여야 효과를 얻을 수 있는 것이다. 따라서 청소년지도사, 지역사회전문 개발요원(C. D. Worker), 사회교육전문요원 등의 자격증을 소유한 공무원이 이 업무를 담당하여야 되나 거처가는 자리로 일반행정직과 별정직, 기능직 공무원이 집행하므로 전문성이 너무 떨어지고 있다.

셋째는 행정집행의 일관성과 지속성의 결여이다. 광역자치단체인 시도의 청소년 정책과 집행의 실질적 책임자인 청소년과장의 잦은 교체는 행정의 일관성과 지속성이 없으며, 진취적이고 의욕적인 행정이 이루어지지 못하고 있다. 청소년과장을 승진 초임자로 발령하므로 3류과장이니 초임과장이니 하는식의 저하된 위상은 의욕상실로 나타나기 마련이다.

〈표 1〉에서 나타나듯이 대전광역시의 경우 청소년과가 신설된후 8명의 과장이 바뀌었으며, 평균 재임기간은 13개월이다. 충청남도도 〈표 2〉

〈표 1〉 대전광역시 역대 청소년과장 재임기간

부임횟수	부임일자	재직기간	성 명	비 고
초대	89. 1. 16	2년	김 기 감	※ 평균재임기간 13개월
2 대	90. 12. 26	9월	정 승 남	
3 대	91. 9. 4	10월	김 완 규	
4 대	92. 7. 23	9월	조 종 학	
5 대	93. 4. 30	2년	이 학 구	
6 대	95. 5. 1	10월	김 의 수	
7 대	96. 2. 26	5월	김 정 수	
8 대	96. 7. 15	현재	전 체 근	

〈표 2〉 충청남도 역대 청소년과장 재임기간

부임횟수	부임일자	재직기간	성 명	비 고
초 대	88. 7. 25	9월	이 인 화	※ 평균재임기간 6개월 18일
2 대	89. 5. 15	9월	이 태 성	
3 대	90. 2. 22	17일	이 해 성	
4 대	90. 3. 9	13월	명 환 철	
5 대	91. 8. 2	6월	안 영 현	
6 대	92. 3. 17	11월	박 윤 근	
7 대	93. 1. 21	2월	박 제 상	
8 대	93. 4. 6	8월	정 상 동	
9 대	94. 2. 8	11월	박 우 회	
10 대	95. 1. 11	4월	이 사 영	
11 대	95. 5. 21	9월	한 장 석	
12 대	96. 1. 17	현재	백 낙 구	

와 같이 더욱 기간이 짧아
12명의 과장이 바뀌었고 평
균 재임기간은 6개월 18일이
며, 심지어는 부임한지 17일
만에 교체된 사례도 있다.

효율적이고 장기적인 청소
년정책 수행을 위하여 청소

년과장의 위상제고와 전문직
배치가 절실하다. 전문직 공
무원을 배치하거나 10년이상
장기 근무한 후 승진인사에
배려해 주는 제도가 확립되
어야 한다.

넷째는 청소년 시책의 내

용빈약이다. 청소년의 육성은
변동하는 미래를 예측하여
개척하고 창조하는 진취적이
고 적극적인 인간으로 양육
시키는 데에 있으며 이에 따
른 기본적 자세와 능력을 개
발해 주어야 하는 데, 이의



〈표 3〉 청소년 건전육성 시책내용

정 책 영 역	내 용
청소년 건전육성을 위한 국민참여 확산	가정교육의 기능회복, 전인교육과 문제학생지도 강화
청소년 보호 및 선도 강화	어려운 청소년지원 강화, 청소년 유해환경정화, 청소년비행 예방 및 계도
건전한 청소년 활동 지원	청소년 수련거리의 개발활용, 청소년지도자 양성 및 단체육성, 청소년 수련시설 확충 및 운영
청소년 교류 활성화	청소년 국제교류 강화, 남·북청소년 동질성 회복
청소년 건전육성을 위한 국민참여 확산	올바른 청소년육성운동, 청소년자원봉사센터설치 운영, 청소년 건전육성정책 홍보·청소년의 달 행사, 청소년 시청각자료 제작·보급, 모범 청소년 발굴 및 격려
청소년 육성추진 체계 강화	관계기관 협조체제 구축, 한국청소년개발원 기능보강, 청소년 상담기구 확충 및 기능강화

달성을 위한 기능으로 청소년 정책내용이 너무 부족한 실정이다.

1996년 청소년 건전육성 시행계획을 크게 여섯개 영역으로 분류하고 있다.

〈표 3〉에서 보듯이 지방으로 시달되는 청소년 정책의 내용빈약과 획일성을 지적할 수 있다. 교육은 인간이 보람 있는 삶을 영위해 갈 수 있도록 기르는 일이라고 볼때에 청소년 육성은 이러한 범주 안에서 인성을 키우고 자아를 개발하는 다양한 내용과 방법이 수반되어야 한다. 각 지방자치단체에서는 〈표 3〉의 범주 안에서 대등소이한

구색갖추기 식의 시책을 추진하고 있다.

다섯째, 지방별 예산의 불균형이 심하다. 어떤 정책이나 예산이 수반되지 않는 사업은 가치와 의미가 없다. 국가 전체예산의 2%도 안되는 청소년사업 관련예산을 가지고 무슨 일을 할 수 있겠는가? 청소년 인구가 전체인구의 30%을 넘고 있는 현실과 견주어보면 너무나 적은 것이다. 적은 예산마저도 지역간 격차가 심해 청소년육성 시책이 원만히 이루어 지지 않고 있다. 〈표 4〉에서 나타나듯이 전국에서 부산광역시

가 제일 많은 예산을 확보하고 있다. 서울특별시보다 무려 300%나 많고 대전광역시 보다는 400%나 많으며 전라북도보다는 933%가 많다. 지역간 예산 편차의 심화를 청소년의 박탈감 조장과 기회제공과 시설부족을 야기시켜 국민통합과 국가발전의 장애요인으로 작용하게 될 것이다. 열악한 지방재정의 확보보다는 청소년기금 등 중앙차원의 균등지원책 마련이 시급하다.

Ⅲ. 외국 청소년 시책의 검토

우리나라보다 청소년 정책

〈표 4〉 1996년도 시·도별 예산규모 비교(지방비 + 국비)

(단위: 백만원, %)

시 별	예 산 액	점유비율	도 별	예 산 액	점유비율
소 계	58,659.0	40.72	소 계	85,382.3	59.28
서 울	6,890.4	4.78	경 기 도	38,643	26.82
부 산	20,121.4	13.96	강 원 도	6,409.5	4.45
대 구	4,842.3	3.36	충청북도	3,025.8	2.10
인 천	18,077	12.54	충청남도	6,473	4.49
광 주	3,343.4	2.32	전라북도	2,083	1.45
대 전	5,384.5	3.73	전라남도	6,839	4.75
			경상북도	6,669	4.63
			경상남도	10,209	7.09
			제 주 도	5,031	3.49
			총 계	144,041.3	

역사가 깊은 외국의 정책을 검토해 보고자 한다. 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴, 일본, 대만, 말레이시아 등 9개국 중요 정책내용을 파악하여 검토해 보고자 한다(한국청소년연구원, 외국 청소년 정책에 관한 연구, 1990).

① 미국

미국은 1990년에 발표된 「아동, 청년, 가정에 관한 보고서」와 「종합서비스법」이 완성되어 청소년을 위한 법과 프로그램개발을 체계적이고 종합적이며 지속적으로

추진하고 있다. 청소년에 대한 중요 정책은 생계비 유지를 위한 정책, 영양프로그램, 사회복지프로그램, 교육훈련사업, 보건사업, 주택사업 등을 추진한다. 대통령주재로 개최되는 백악관 회의를 통한 청소년 행정의 일원화로 종합적으로 접근하게 된다. 이 회의는 중앙과 지방의 청소년, 가정복지의 행정대표, 전문가, 일반국민대표로 구성되며 연방정부 각 부처의 경험과 기술 및 자원을 동원할 수 있게 되었다. 국회의 임명 동의를 얻어 대통령이 임명하는 변무관(Commissioner)

을 두며, 이는 「청소년과 가정의 효과적이며 가시적인 대변자야 한다」

② 캐나다

캐나다는 청소년정책을 전담하는 연방정부 부처는 없으며 각 주마다 청소년관련 부처가 다르다. 청소년상호교환 방문프로그램, 대입 낙방생 구제를 위한 Community College 확대, 금연운동과 금연교실 등을 실시하고 있는 것이 특징이다.

③ 영국

청소년 시책의 특성을 몇

가지로 집약할 수 있다. 지역 사회 특성에 따라 탄력적으로 이루어지며 민간단체를 중심으로 자발적으로 이루어지고 있다. 정부기관과 자원 민간단체에 의한 청소년업무의 조정과 자문역할을 중시한다. 청소년들 자신이 청소년 관련 주요 정책결정에 참여하고 있다.

④ 프랑스

프랑스의 청소년 정책은 청소년·스포츠 정부차관실에서 주로 담당하고 있으며 청소년들의 사회진출과 취업을 위한 장려활동, 청소년 개개인의 독자적인 성숙의 기여수단인 여가활동이 활발히 이루어진다. 내용을 보면 지도자의 연수와 바캉스, 여가센터 지원, 스포츠 및 예술문화 활동 등이다.

⑤ 독일

청소년 사업이 민간주도로 이루어지도록 제도화되었고 민간청소년단체의 참여를 전제로 한다. 청소년지도자 종류가 세분화되었고 국가공인

제도가 엄격하며 체계적이고 지속적인 국제 청소년교류 프로그램을 실시하고 있다.

⑥ 스웨덴

청소년의 삶과 자발성을 중시하며 프로그램을 개발하고 참여를 장려하고 지역사회와 학교가 연대하고 있다. 여가생활 조장과 전인교육을 지향하며 청소년을 위하여 사회와 국가가 적극 참여한다.

⑦ 일본

중앙에서는 청소년 육성 국민회의를 중심으로 국민운동 추진 종합연구활동, 보급 추진활동, 자원봉사자육성 등의 사업을 추진한다. 지방에서는 청소년육성 도도부현민 회의와 시·정·촌 민회의를 중심으로 추진지도원의 육성, 청소년지방대회 등의 사업을 추진하고 있다. 청소년 자연의 집 217개와 청소년의 집 437개가 모두 무료 숙박시설로서 풍부한 청소년 시설로 배치되어 있다.

⑧ 대만

국가, 사회, 기성인들은 청소년에게 봉사한다는 사실을 정책과 제도속에 표출하고 있으며, 시설과 프로그램면에서는 전국토의 청소년 활동장화와 전 인구의 청소년 입국을 이루고 있다.

⑨ 말레이시아

청소년정책을 국가 발전을 위한 중요 정책으로 추진하고 있다. 청소년체육부를 두고 청소년 자영업자 자금의 지원과 청소년시설 확보에 과감한 투자를 하고 있다. 청소년의 자율적인 활동을 보장하며 지도력 신장을 위한 사업을 적극 추진하고 있다. 청소년 단체, 시설, 기관 등의 청소년활동 사업지도는 각계각층의 자원봉사자를 발굴하여 활용하고 있다. 청소년지도자를 중심으로 민간전문가, 관계공무원이 청소년프로그램의 개발·보급과 고충사항 상담을 상호연계·협력하고 있으며 수익성 프로그램을 개발하여 운영의 자립화를 모색한다.

Ⅳ. 지방청소년 육성시책 과제

청소년으로서 충실한 역할을 다하며 미래가 요청하는 주역으로 성장할 수 있도록 지도육성하는 문제는 매우 중요하며 이 시대 기성인의 당면한 책임이며 의무라고 할 수 있다. 사회체계론적 시각에서 볼 때 기성세대의 위치와 행동이 청소년에게 절대적인 영향력을 주고 있으므로 육성책임을 져야 한다. 미래지향적인 꿈을 가꾸며 적극적인 사고와 성실한 노력으로 자아완성을 추구하며, 이에 필요한 사회적 정책적 지원의 내용과 범주 그리고 방안을 파악하여 대안을 마련하지 않으면 안된다.

지방청소년 시책은 지역의 얼굴에 맞는 예술적 자화상을 창조해 가는 지속적인 노력이다. 지방의 문화와 역사의 품안에서 미래의 이상과 창조의 세계를 건설해 갈 수 있는 청소년 육성시책은 현실적인 과제이다. 지방청소년 육성에 따른 시책과제를 집

약해서 몇 가지로 제시하고자 한다.

첫째, 지방특성과 청소년 욕구에 맞는 정책개발이다.

청소년 욕구는 다양하며 감정은 예민하다. 그러므로 다양한 욕구와 예민한 감정을 충족시켜 줄 수 있는 정책이 지역특성에 알맞게 추진되어야 한다. 청소년은 내재된 욕구와 존재하는 현실 환경과 끊임없이 상호작용을 하므로, 이를 원만하고 조화 있게 지도육성해 가지 않으면 안된다.

둘째, 청소년의 자아정체감 확립이다.

자신의 소중함을 자각하고 자신을 진정으로 사랑할 수 있는 존재인식 캠프와 삶에 대한 희열과 보람을 체험하는 성취감 훈련을 실시해 준다. 학교와 지역사회에서 다채로운 프로그램을 개발하여 자아정체감을 확립하도록 하는 사회교육 정책과 협조하여 시행하도록 한다.

셋째, 지역사회에서 신공동체(new community)건설에의 참여이다.

상호의존성이 높은 미래사회는 더불어사는 지혜가 절대적으로 요구된다. 거주지와 직장 등에 쉽게 어울려서 살아가갈 수 있는 방법을 청소년기에 습득시켜 주어야 한다. 타인지향적인 사고로 이해영역을 넓혀주는 집단공동체 훈련프로그램을 강화시켜 가는 시책을 펴야 한다.

넷째, 자원봉사활동이 생활화이다.

자원봉사자로서 갖추어야 할 전문지식과 자세를 교육시키고 가정, 학교, 지역사회에서 여가를 자원봉사활동으로 소비할 수 있는 여건을 제공해 주어야 한다. 청소년기부터 삶 자체가 자원봉사활동으로 연계하도록 유도하는 시책이 중요하다.

다섯째, 지역사회내의 학습사회 참가 촉진이다.

지역사회는 청소년 모두의 학습장이다. 지역사회가 보유하고 있는 사회적 자원, 물질자원, 자연적자원, 인적자원을 활용하는 체계를 구축하여야 한다. 지역사회에 있어서 크고 작은 행사와 축제



등에 자유롭게 참가하여 지역사회를 배우고 이해하는 기회를 제공하여야 한다.

여섯째, 미래 정보사회의 선도능력 배양이다.

정보화사회가 요구하는 전문지식의 습득이 자신의 적성과 취향에 맞는 분야에서 이루어지도록 훈련시킨다. 지역사회 사전 직업체험소의 운영이 필요하다. 해박한 전문지식, 노련한 기술, 성실한 직업윤리를 키워주어서 미래 정보화 사회를 선도해 갈 수 있는 능력을 배양해 준다.

일곱, 인화회복을 위한 교육기능 강화이다.

미래는 양보하는 협력을 필요로 하는 시대이다. 따라서 다른 의견을 수용하고 자신의 주장을 양보한 후 함께 기쁜 마음으로 협력하는 지역사회 공동체 훈련을 시켜야 한다. 팀워크훈련 프로그램을 강화하여 함께 살아가는 지혜를 습득시켜야 할 것이다. 인화의 중요성과 윤리에 대한 체계적인 교육도 수반되어야 한다.

V. 미래의 지방청소년 시책방향

예측되는 미래 사회의 특성에 따른 지방청소년 시책을 수립해 가야 한다. 미래는 정보산업과 생활문화의 패턴이 지금과는 확연하게 변화될 것이므로 이에 따른 청소년 육성시책 개발이 절실하다. 자기 몫을 충실히 수행하면서 인화윤리를 실천해 가는 청소년으로 키워가지 않으면 안된다. 앞으로 청소년 육성시책은 미래 지향적이고 실질적이며 청소년육구에 부합하는 내용을 추진하여야 한다.

첫째, 청소년시책을 결정할 때에는 지방의 정치문화와 사회경제적 변수를 고려하여야 한다. 생활환경 차이에서 오는 시책의 문제와 비효율성을 극복하기 위해서다.

둘째, 지방청소년 시책을 시도청소년부서의 직원에 의해서 좌우되는 것을 배제하기 위해 사명감있는 직원을 배치하여야 한다. 행정관의 집행영향권력이 절대적임

로 사명감있는 전문가 배치가 절실하다.

셋째, 비관료(이익집단, 정당, 시민참여 등) 참여방법의 제고이다. 현재의 청소년 정책이 행정관료 중심으로 이루어지고 있는데, 시책의 계획수립이나 집행과정에서 비관료의 참여 확대를 통한 참신한 아이디어 창출과 합리적 대안모색이 이루어져야 한다. 그러므로 시민참여도 제고되는 것이다.

넷째, 청소년의 정책결정에 적극적인 참여를 통한 욕구와 의견의 반영이다.

다섯째, 청소년 단체중심의 사업집행을 추진한다. 행정기관에서는 정책방향과 평가만 담당하고 조사, 계획, 집행은 청소년단체가 맡아서 추진하는 것이 효율성을 증대시킨다. 행정기관에서 민간단체에게 사업을 위탁할 때에는 투명성과 효과성 및 타당성의 원칙이 적용되어야 한다. 모든 사업은 Project Funding System을 도입하여 객관적인 평가와 공정성이 이루어져야 한다. 인맥과 사적 요소

의 배제가 제도적으로 이루어져야 한다. 전문가, 학계, 청소년, 지도자, 주민 등으로 구성된 심사위원의 구성이 바람직하다.

여섯째, 공공부문과 민간부문이 각기 나누어져 있는 청소년 업무체계를 상호연계·보완되도록 체계를 확립하여야 한다. 청소년 업무의 중복과 혼란을 피하고 효율성을 높일 수 있기 때문이다.

일곱째 자원봉사자를 청소년활동 프로그램 진행에 적극 활용한다. 한정된 자원과 예산으로 전체 인구의 30%를 차지하고 있는 청소년을 유급지도자가 지도하기에는 한계가 있다. 기성세대와 청소년 양자(兩者)간의 자원봉사자를 청소년프로그램에 적극 활용하여야 한다.

여덟째, 지역사회 역할증진과 환경개선이 절실하다. 청소년 전용시설과 일반시설 그리고 공유시설을 확대하여 그들에게 환경선택권을 돌려주어야 한다. 유해환경을 감시하는 차원을 벗어나 근원을 치유하는 적극적 시책이

이루어져야 할 것이며 동시에 유익환경의 충분한 제공이 절실하다.

Ⅶ. 결론

청소년의 주된 생활공간은 지역사회이다. 그들을 육성하기 위한 시책의 근간이 지역사회가 실천의 장이 되어야 하며 따라서 일선 읍면 동의 집행권과 창의성이 발휘되도록 정책이 수반되어야 한다.

현재의 중앙 획일적 시책은 지방청소년 육성을 비효율적으로 유도하는 결과를 초래하고 있다. 각 지방마다 갖고 있는 특성과 청소년들의 욕구와 의식에 맞는 다양하고 개성있는 청소년시책을 개발하여야 할 것이다. 청소년 육성지도 업무는 전문성을 요구하므로 담당공무원을 청소년전문가로 배치하여 장기간 근무하는 제도개선이 시급하다. 자질과 능력이 미흡한 청소년지도자에 대한 모든 훈련과 교육을 강화시켜서 지도자의 수준을 향상시켜야 한다.

청소년에게 평등한 기회와 혜택이 돌아갈 수 있도록 지역적 예산의 균등지원이 이루어지도록 개선되어야 할 것이다. 각기 지방의 역사와 문화의 특색에 적합한 교육, 훈련프로그램이 개발되고 집행되어 미래 정보사회의 주역으로 육성시켜갈 의무에 우리 모두는 충실하지 않으면 안된다.

여기에 중지를 모으고 정성스럽고 사랑스런 인간적, 사회적 노력이 수반될 때 목표접근은 가시화 될 수 있다. 아울러 청소년들의 효율적인 역할 담당을 위한 사회구조에 대한 이해증진 정책이 필요하다. 