

碩 士 學 位 論 文

指導教授 黃 振 洙

韓國 青少年福祉政策의 評價에 關한 研究

A Study on the Evaluation for the Korean Welfare
Plan for Youth

1 9 9 8 年 8 月 日

漢城大學校 行政大學院

福 祉 行 政 學 科

社 會 福 祉 專 攻

李 大 勇

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 黃 振 洙

韓國 靑少年福祉政策의 評價에 關한 研究

A Study on the Evaluation for the Korean Welfare
Plan for Youth

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

1998年8月 日

漢城大學校 行政大學院

福 祉 行 政 學 科

社 會 福 祉 專 攻

李 大 勇

李大勇의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

1998年 8 月 日

審査 委員長 _____ 印

審査 委員 _____ 印

審査 委員 _____ 印

目 次

第 1 章 序 論	1
第 1 節 研究의 目的	1
第 2 節 研究의 方法 및 範圍	3
第 2 章 青少年政策에 관한 理論的 背景	5
第 1 節 青少年의 定義 및 特性	5
第 2 節 青少年福祉政策의 理念과 目標	9
第 3 章 青少年 福祉政策의 評價	21
第 1 節 政策分析의 틀	21
第 2 節 割當領域	26
第 3 節 給與領域	32
第 4 節 傳達體系領域	39
第 5 節 財政領域	46
第 4 章 青少年福祉政策의 改選方案	52
第 1 節 우리나라 青少年福祉政策의 問題點	53
第 2 節 割當領域	55
第 3 節 給與領域	57

第 4 節 傳達體系領域	61
第 5 節 財政領域	65
第 5 章 結 論	68
參考文獻	71
ABSTRACT	75

表目次

<표 1> 연령별 청소년 인구(1996년)	27
<표 2> 청소년 유해환경 관련업소 현황(1996)	35
<표 3> 청소년 유해업소 단속 및 처분실적(1996)	35
<표 4> 소년·소녀가장 결연 현황(1996)	37
<표 5> 농어촌출신 학생기숙사 건립 연차별 투자계획	39
<표 6> 청소년정책실 업무분장	43
<표 7> 부처별 청소년육성업무 분담현황	45
<표 8> 청소년육성국고예산	48
<표 9> 지방양여금 예산	49
<표10> 청소년육성기금 조성장기계획(1992-2001년)	50
<표11> 기금조성현황(1996년)	51
<표12> 청소년정책의 변천과정	53

그림목차

<그림1> 선택의 차원	24
<그림2> 청소년 관련 공공조직 현황	41
<그림3> 사회복지 전달체계의 개선도	64

第1章 序 論

第1節 研究의 目的

현대 사회는 과학기술이 심화됨에 따라 변화의 폭이 넓고 깊을 뿐 아니라 속도도 매우 급격하다. 이러한 획기적인 변화와 발전은 인간 생활을 편리하게 하고 여유를 주었던 반면에 자연환경의 파괴와 인간성의 상실이라는 폐해를 수반하게 되었다. 이에 대처하기 위한 인류의 최우선적 가치로서 자연과 도덕의 중요성이 대두되었다. 이것은 미래사회의 주인공이 될 우리의 청소년들이 앞으로 더욱 복잡, 다양해질 정보화 사회를 잘 선도하면서 동시에 도덕적인 삶을 영위할 수 있어야 한다는데 그 맥락을 같이 한다. 따라서 어떻게 그 문명의 흐름을 잘 흡수하고, 발전시켜 나갈 것인지에 대한 깊은 우려가 앞서게 되는 시점에 서게 된 것이다. 이를 위해서 청소년들은 지식, 기술, 정보를 활용하는 지적능력인 ‘지성’을 학교의 학업 활동을 통해 배양할 뿐만 아니라 자연, 인간, 환경의 가치를 내면화하는 ‘덕성’을 함양해야 한다.¹⁾

지금까지의 우리나라 청소년 교육의 실제는 학교 공부에만 의존하는 교육만능 풍토에서 암기위주의 입시교육을 중심으로 이루어지고 있다. 따라서 시험공부에 얽매인 청소년들은 다양한 수련활동에 참여할 시간이 없게 되어 진정한 청소년 육성의 의미와 중요성이 경시되어 왔다. 이러한 교육 편중과 육성 취약의 악순환이 계속 되고 있는 실정 속에서 우리나라 청소년들은 전반적으로 창조적 사고가 결여되어 가고, 협동적이기보다

1) 조영승, 『청소년학총론』, 서울: 교육과학사, 1997, pp. 1-2.

는 이기적인 태도가 심화되고 있으며, 진취적 기상이 위축 되어가는 나약한 상태에 있다.

그러면 우리 나라의 청소년정책은 모든 청소년들을 위한, '지성'과 '덕성'을 갖춘 인간 함양을 위한 정책으로서의 역할을 다하고 있는가? 아직도 우리 나라의 청소년정책이라 함은 특수한 청소년들에 한정되어 있다.

우리 나라의 청소년정책은 여러 부처에서 분산되어 실시되어 왔다. 교육부에서는 학생청소년, 노동부에서는 근로청소년, 법무부에서는 비행청소년과 같이 특수한 청소년 정책이 있다. 하지만 80년대 후반에 들어서면서 비행청소년 선도 대책이 곧 청소년정책이라는 인식에서 벗어나 전체 청소년의 전인적 성장, 잠재능력의 개발을 위해 정부가 보다 적극적인 역할을 담당해야 한다는 공감대가 형성되었다. 아직도 전체 청소년을 대상으로 한 스포츠, 여가 등의 청소년정책이 결여되어 있고 이러한 청소년정책을 수행할 수 있는 중앙 및 지방의 청소년 행정조직 및 프로그램이 빈약한 것이 현실이다.

하나의 정책이 정책으로서 제구실을 다하려면 거기에는 반드시 일련의 끊임없는 자기진단 또는 정책평가 과정을 거칠 필요가 있다. 그것이 존재해야 될 타당성의 근거를 확보해야 하고, 목표와 수단의 합리성이 검증되어야 하며, 그것이 현장에서 어느 정도의 효율성을 유지하는지, 또 현실성은 어느 정도인지 사정(assessing)되어야 할 필요가 있다는 말이다. 변동하는 상황 속에서 그 정책의 정당성, 합리성, 효율성, 실효성을 진단, 평가하는 일도 끊임없이 될 수 밖에 없고, 또 그렇게 되어야 하는 것이 당연하다.

이렇게 생각해 볼 때 우리나라 청소년정책의 선행연구에 있어서 정책

의 평가보다는 청소년의 비행 및 문제 청소년의 관계에 관한 연구는 쉽게 찾아 볼 수 있으나 정책평가에 관한 연구는 많이 수행되지 않았음을 알 수 있다. 따라서 본 연구는 우리나라 청소년 복지정책을 평가하고 평가과정에서 발생하는 문제점, 개선방안을 제시하되 정책이 우리나라 실정에 맞게 수행되고 있는지에 관한 것에 초점을 맞추어 연구하고자 하는데에 목적이 있다.

第2節 研究의 方法 및 範圍

본 연구는 우리나라 청소년 복지정책에 있어서 이론적 기초를 고찰하는 동시에 평가에 초점을 맞춘 목적을 달성하기 위해 다음과 같이 구성하여 전개하였다.

제 2 장에서는 청소년정책에 관한 이론적 배경으로서 청소년의 정의 및 특성, 청소년정책의 이념 및 목표를 살펴보았다.

제 3 장에서는 현존하는 청소년정책의 분석을 할당영역, 급여영역, 전달체계영역, 재정영역으로 나누어 평가를 시도해 보았다.

제 4 장에서는 우리나라 청소년정책의 문제점과 개선방안을 할당영역, 급여영역, 전달체계영역, 재정영역으로 나누어 논하였다.

제 5 장에서는 이제까지 다룬 청소년정책에 대하여 포괄적으로 요약하고 앞으로의 지속적인 연구과제와 대책을 제시함으로써 결론을 맺었다.

청소년과 관련하여 연구되어 온 학문과 이론은 다양하다. 교육학, 심리학, 사회학, 사회교육학, 사회복지학 등 많은 분야에서 다루어 왔으며 이러한 학문과 이론의 원리가 현실의 청소년 성장과정에 적용되는 정책은

대체로 학교교육, 사회교육, 청소년 육성이라는 세가지 기능을 통하여 이루어 진다.

본 연구의 초점은 어느 특정한 대상을 위한 정책이 아닌 청소년정책의 전반을 분석·평가하는 것이다. 또한 본 연구가 우리 나라의 청소년정책의 현황, 문제점을 파악하고 방향을 제시함에 있어 그 방법을 Gilbert와 Specht가 제시한 할당, 급여, 전달체계, 재정영역을 바탕으로 한 정책평가 방법을 이용하고자 한다.²⁾ 또한 정책 수행에 있어서의 문제점을 알아보고 개선방향을 제시함으로써 청소년들이 처한 상황에서 좀 더 나은 청소년정책을 위해 어떻게 조정 및 보완되어야 하는지 윤곽이 드러나게 하고, 체계적이고 효과적인 연결망이 구축되어 지속적, 통합적인 청소년정책이 수립, 집행되는 것을 가능하게 할 것이라는 기대를 한다.

본 연구를 위해 사용될 방식은 청소년정책에 대한 전반적인 이론적 고찰, 즉 청소년정책에 대한 전반적인 개념과 필요성, 현황 등을 파악하기 위해서 국내외 간행물들의 문헌들을 나름대로 분석, 종합하여 정리하려 한다. 또한 문제점을 파악하고 정책평가를 위하여는 정부조직, 사회단체에서 발간된 통계연보와 각종 논문을 포함한 문헌분석방법에 의해 해결하고 정부의 구조, 사회체제 등에 관한 여러제도를 비교, 분석하는 방법을 이용하려 한다.

본 연구는 어디까지나 한국 청소년 복지정책의 보다 나은 발전을 위한 총체적 접근으로서 지역적으로 국한되어 있다. 제한점으로는 이미 분석된 자료를 가지고 정책을 평가하고 그 문제점의 해결방안을 모색한다는 데에 있다.

2) Gilbert & Specht, 『Dimensions of Social Welfare policy』, N.J.: Prentice-Hall, Inc, 1974, p.24.

第2章 青少年政策에 關한 理論的 背景

第1節 青少年의 定義 및 特性

1. 청소년의 개념

인간의 발달과정에서 미성숙에서 성숙으로 이행해 가는 발달의 연속적인 과정중의 한 단계가 청소년기이며 청소년이라는 용어는 관점과 기준에 따라서 매우 복잡하고 다양한 성격을 갖는 것이기 때문에 언제나 어느 곳에서나 공통적으로 통용되는 개념 규정은 불가능하다. 여기서는 청소년의 어원적 의미와 몇몇 학자들이 정의한 청소년의 개념과 정책 대상인 청소년의 정의를 살펴보고자 한다.

먼저 어원적 의미를 살펴보면 청소년이란 그 사전적 의미로 볼 때 청년과 소년을 총칭하는 말³⁾이며, 심리학적으로 사춘기에서 성인에 이르는 과도기 또는 그 기간에 해당하는 사람을 지칭하는 것⁴⁾으로서, 일반적 아동(기)와 성인(기)에 대한 개념으로 남녀의 구별없이 '젊은이'와 공용되는 말이다. 또한 청소년기는 그 정신생활의 특징에 따라 여러가지 형태로 불려진다. 예를 들어 Rousseau가 말한 제2의 탄생기, K.buhler가 말한 부정기 등의 명칭이 청소년기 정신생활의 특징 내지는 단면을 묘사하는 것이라 할 수 있다.⁵⁾ 제2의 탄생이란 최초의 출생

3) 한국어사전편찬회편, 『한국어대사전』, 서울: 현문사, 1976, p.1596.

4) The American College Dictionary, N.Y.: Random House, 1979, p.17.

5) 황용연외, 『발달심리학』, 서울: 배영사, 1992, p.308.

이 자연적 존재로서의 출생이라면 청소년기는 새로운 사회적 존재로서 출발한다는 의미이다.

인생의 발달 단계 중 한 단계로서의 청소년기란 개념은 미국의 심리학자 G.S. hall이 1904년에 '청소년기'란 책을 펴내면서 학문적으로 처음 사용되었다. 또한 독일의 교육학자 F.poggeler는 인간 성장중에 청소년기만 따로 떼어 개념화 할 수 없으며, '이것이 청소년이다'라고 정의할 수 없고, 청소년기는 단지 성인이 되어가는 과정이라고 하였다.⁶⁾

청소년의 연령범주는 획일적으로 정하기에는 많은 무리가 따른다. 영양수준의 향상으로 아동은 일찍 청소년이 되고, 학교 교육기간의 연장 과 취업연령의 지연 등으로 청소년의 사회적인 성숙은 점점 늦어지기 때문이다.

한국에서 청소년의 대상연령을 9-24세로 정한 이유는 하한선의 경우 심신단련이나 자질계발, 수련활동을 스스로 할 수 있는 연령은 초등학교 3-4학년에 해당하는 9세 정도의 학생들로부터 가능하다는 주장이 제기되었고, 상한선을 24세로 정한 이유는 국회의원 피선거권이 국제적으로 25세인 관례를 고려한 것이다.⁷⁾ 그런데 사회적 통념으로는 청소년이 중·고등학생이나 그 연령인 자, 10대 등으로 인식되고, 일선기관 청소년 상담자의 대부분도 청소년의 범위를 '12세이상 20세 미만인 자'라고 한다. 이와 같이 볼 때, 정책 대상으로서의 청소년의 연령을 폭넓게 인정한다 하더라도 청소년은 다르게 발달하기 때문에 발달과업이 상이한 집단을 청소년 하나의 범주로 파악하는 것은 무리이다. 종합하여 정리하면 청소년은 신체적, 정신적, 사회적으로 아동에서 성인으로 되어

6) F. Poggeler, 『*Erwachsenenbildung*』, Köln:Kohlhammer, 1974. p.25.

7) 체육청소년부, 『청소년백서』, 1992, pp.78-79.

가는 과도기적 존재로서 대략 9-13세에서부터 22-24세의 연령에 해당하는자라고 할 수 있겠다.

청소년들은 아동으로, 또는 성인으로 대우 받으면서 어느 편에도 속하지 못하는 시기라 하여 주변인 또는 중간인이라고 불리우기도 한다. 청소년들은 신체적, 정신적, 사회적으로 성숙한 인격체가 되어가는 과정에 있으므로, 이 시기에 어떠한 경험을 얻느냐에 따라 그 이후의 인간 형성이 달라진다는 점에서 매우 중요한 시기임에 틀림이 없다.

2. 청소년기의 발달특성

청소년기는 자아의식이 확고하게 형성되지 못한 시기이다. 청소년들은 예민하고 풍부한 감정의 발달로 인해 사회부적응 현상을 일으키기 쉽고 의존과 독립, 순종과 반항, 희망과 절망, 이상과 현실 사이에서 갈등을 일으키는 양면적인 성격을 보여준다.

청소년기의 특징을 살펴보면 신체적 특성으로서, 성장·발달이 완성되어 가고 생식능력을 갖추어 성에 대한 호기심이 강해지는 반면 성적 욕구 충족에 대한 사회적인 제약으로 갈등과 욕구불만을 갖는 시기라고 할 수 있다.

지적 발달 특성으로서는 다량의 지식을 획득하여 지적 능력이 최대로 발전되고 인생관과 세계관이 객관화되어 부모와 기성세대를 비판적으로 보며, 자기 나름대로의 도덕적인 신념체계를 바탕으로 소신껏 행동하는 경향이 있다.

사회성 발달 측면에서 볼 때는 독립된 인격체로 인정 받고 싶어하나

경제적으로 부모에게 의존할 수 밖에 없어 많은 갈등을 겪게 되는 시기라고 볼 수 있다. 자아의식의 발달과 독립심으로 말미암아 부모에 대한 신뢰감이나 존경감이 줄어들고 독립적 인간 관계가 가능한 동료집단 관계를 중요시 한다.⁸⁾

도덕성 발달 측면에서도 타율적인 것보다는 자율적인 도덕적 원칙을 지향하는 수준에 도달하게 된다.

이처럼 청소년기는 과도기적·이중적 성격을 갖고 무한한 가능성에 도전하는 시기이다. 즉, 청소년기는 자신의 잠재력이나 실제 모습을 자각하게 되고 인생의 목표를 설정하여 국가관이나 직업관도 구체화시키며 부모나 타인의 보호·감독을 벗어나 독립적 인격체로 발돋움하는 시기이다. 이와같이 중요한 시기에 처해 있는 청소년들을 올바른 방향으로 이끌어 사회적 이탈을 막고 잠재능력을 최대한 발휘할 수 있도록 도와주는 것이 바로 우리 사회와 어른의 책임이라고 할수 있다.

3. 청소년의 특성

청소년정책의 대상이 되는 청소년들은 동질적이라기 보다는 매우 이질적인 특성을 가진다. 즉, 청소년 중에는 학생도 있고, 근로청소년, 비행청소년, 장애청소년, 무직·미진학청소년, 농어촌청소년, 생활보호대상청소년, 소년소녀가장 등 다양한 집단이 있다. 이러한 다양한 집단과 이질적 특성 때문에 문화관광부를 비롯하여 교육부, 노동부, 법무부, 보건복지부 등 정부내 16개 부처에서 청소년정책을 담당하고 있다.

8) 청소년단체협의회, “청소년육성 어떻게 할 것인가?”, 제2집, 1998, pp.3-4.

第2節 青少年福祉政策의 理念과 目標

1. 정책의 개념

정책의 개념은 다의적이기 때문에 학자에 따라 다르게 정의를 내리고, 각기 다른 개념들을 제시하고 있다. 여러 학자들의 정의를 종합해보면 정책은 ‘정부의 행위자가 작성한 권위적 또는 강제적 결정’⁹⁾ 또는 ‘매우 복잡하고 동태적인 과정을 통해 정부기관이 작성한 미래지향적 행동지침’¹⁰⁾이라고 정의되고 있다. 우리 나라 학자들은 정책은 ‘공공기관이 어떤 목표를 달성하기 위하여 의도적으로 선택한 행동의 주요지침’¹¹⁾ 또는 ‘각종 정치적, 행정적 과정을 거쳐 권위있게 결정된 공적목표’¹²⁾라고 정의하고 있다.

2. 청소년정책의 정의 및 구성요소

정책의 개념을 바탕으로 보다 범위를 좁혀서 청소년 복지정책의 간략한 정의를 내려보고자 한다. 청소년 복지정책은 ‘청소년을 보다 바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단

9) Robert Saliburg, "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", in A.Ranney(ed.), 『Political Sciences And Public Policy』, Chicago: Markhan Publishing, 1968, p.152.

10) Yehezkel Dror, 『Public Policy Reexamined』, Sanfransisco: Chandler Publishing, 1968, p.12.

11) 김신복, 『정책개발의 과정과 방법』, 서울: 법문사, 1982, p.11.

12) 강신행의, 『정책학원론』, 서울: 법문사, 1982, p.21.

에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침¹³⁾이라고 할 수 있다. 이러한 청소년 복지정책의 정의만으로는 청소년 복지정책의 목표, 정책수단, 그리고 정책 대상집단이 구체화되어 있지 않기 때문에 청소년 복지정책의 실체를 파악하기가 어렵다.

김영모는 청소년정책을 주체, 객체, 기능, 자원, 그리고 전달체계를 중심으로 파악하였다. 즉, 청소년정책은 ①정부, 민간단체, 가정 및 지역사회가 ②모든 청소년과 특별한 보호를 필요로 하는 청소년에 대하여 ③정부의 직접개입, 간접지원, 그리고 조직행정으로 ④인적·물적 자원을 동원하는 것인데 ⑤청소년정책을 효과적으로 집행하고 민간자원을 효율적으로 동원·조직하기 위해서 중앙정부, 지방정부, 그리고 민간단체와의 조정이 필요하다는 것이다.¹⁴⁾

청소년복지정책의 구성요소를 살펴보면 다음과 같다.

1) 정책목표

정책목표는 정책을 집행하여 얻고자 하는 바람직한 상태로서 그 기능을 보면, ①최선의 정책수단선정의 기준, ②정책집행의 지침, ③정책평가의 기준이 된다.

청소년정책의 기본방향은 청소년기본법(1991) 제2조(기본이념)에 명시되어 있다. 즉, “미래사회의 주역이 될 청소년이 풍부한 지식을 바탕으로 개인적으로는 건강하고 정서와 용기가 충만하며, 이웃과는 예절과 협동을 바탕으로 공동체적 삶을 실천하며, 자유민주주의 원칙에 대한 신념과 조

13) 이용교, 『한국청소년정책론』, 서울: 인간과 복지, 1995, p.10.

14) 상계서, pp.10-11.

국에 대한 무한한 긍지를 가지고 인류공영에 이바지할 줄 아는 밝고 능동적인 모습으로 자랄 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다. 즉 ① 청소년의 자율성에 기초한 능동적인 삶의 실현, ②청소년의 성장여건과 사회환경의 실현 ③민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 자질향상이 그것이다.¹⁵⁾

2) 정책수단

정책수단은 정책목표를 달성할 수 있는 방법과 방침으로 구성된다. 정책수단은 정책과 동의어로 사용되는 경우가 많다.

일반적으로 정책이라고 말하는 것은 정책수단을 뜻하는 경우가 많은데, 엄밀하게 보면 정책과 정책수단으로 구분된다. 청소년정책에 대한 목표는 뒤에서 다시 언급하기로 한다.

정책수단은 정책의 실질적 내용으로서의 정책의 가장 중요한 구성요소이다. 정부의 정책활동은 정책수단의 집행에 의해 결정되기 때문이다. 정책수단은 국민들에게 직접 영향을 미치기 때문에 정책수단에 관해서는 이해관계자들의 관심이 매우 크다. 정책결정에 있어서 집단간의 갈등이나 타협은 정책수단의 선택에 관한 것이 대부분이다.

3) 정책대상자

정책대상자는 정책의 적용을 받는 사람이나 집단을 말한다. 정책대상은 정책의 혜택을 받는 사람과 정책으로 불이익을 받는 사람으로 대별할 수 있다. 정책의 혜택을 받는 사람을 수혜집단(beneficiary group)이라 하는

15) 표갑수, 『아동·청소년복지론』, 충북: 청주대학교출판부, 1996, p.438.

데, 이들은 정책 집행에서 제공되는 재화나 서비스를 받는다.

청소년정책의 대상집단은 주로 청소년이다. 정책의 종류에 따라서 대상 청소년 집단은 달라진다. 즉 대상 청소년 집단에 따라 개별정책의 정책수단과 정책내용이 달라진다. 학생청소년, 복무청소년, 무직청소년 등 청소년 집단에 따라 정책수단이 다를 수 밖에 없다.¹⁶⁾

3. 사회복지와 청소년복지

복지 또는 사회복지의 개념은 시대에 따라서 그리고 각국의 경제적 발전단계에 따라서 견해상의 차이를 보이고 있으나 복지는 어느 특권층의 소유물이 아니라, 각기 개성과 소망을 추구하며 자신을 실현하는 삶의 과제라는데 의견의 일치를 보이고 있다.

동·서의 ideology를 초월한 미래의 당면 문제로 복지향상을 위한 인류애의 발현이 촉구되고 있다. 이제 복지과제는 인간의 기본권, 생활권의 보호라는 차원을 넘어 이상의 실현, 욕구충족의 극대화라는 적극적인 측면에서 연구 되어져야 한다.

살기좋은 사회(well-being society), 풍족한 사회(abundant society), 이상사회건설의 개념으로 현대사회의 변화에 따라 사회복지의 이념도 변화하고 있는데 이를 설명하면 다음과 같다.

- ① 보완적 개념에서 제도적 개념으로 변화하여야 하며,
- ② 자선에서 시민권으로 인식의 전환이 필요하고,

16) 조영승, 전거서, pp.59-63.

- ③ 특수한 service에서 보편적 service로 확대되어야 하고,
- ④ 최저 조건에서 최적 조건으로 나아가야 하며,
- ⑤ 개인적 개혁에서 사회적 개혁으로 변혁되어지고,
- ⑥ 자발성에서 공공성으로 바뀌어지며,
- ⑦ 빈민사회에서 복지사회라는 광의적 의미를 찾아볼 수 있다.¹⁷⁾

복지의 개념은 ①인간의 욕구와 사회문제에 대한 서비스이고, ②평등과 보장을 의미하며, 그것은 ③기존사회구조에의 적응을 목적으로 한다.

또 사회복지의 개념을 크게 나누어 세 가지로 구분하기도 한다¹⁸⁾.

첫째, 한정적 개념으로서의 사회복지란 사회복지 대상을 전체 국민 중에서 보다 한정된 ‘사회적 약자’ 또는 ‘사회적 낙오자’ 등에 두고 그들의 구제, 보호, 갱생 등을 위해 도움을 주는 제반 시책과 방법의 총화를 의미한다. 한정된 사회복지의 개념적 정의를 예로 들면 ‘사회복지란 자신이나 그 부양자에게 스스로의 노력으로는 도저히 물질적 자원이나 건강유지가 곤란하거나 불가능한 개인 또는 가족들에게 일정한 서비스를 실시, 제공하는 일’이다.

둘째, 광의적 개념으로서의 사회복지의 개념인데, 이것은 사회구성원 모두를 대상으로 하여 그 생활의 각 측면에서 출현하는 어려움-즉 비복지(diswelfare)-을 취급하거나 해결하고자 하는 시책 혹은 방법체계의 총화라 할 수 있다.

셋째, 복합적 개념으로서 사회복지의 개념인데, N.Rescher는 “복지라는 것은 다차원적인 것이므로 한 사람의 복지를 고려한 경우에도 거기

17) 이계탁, 『복지행정론』 서울: 고려원, 1984, p.16.

18) 황진수, 『현대복지행정론』, 서울: 대영문화사, 1996, p.46-48.

에는 복합적인 구성요소가 포함 된다. 그 중에도 특히 중요한 것은 신체적인 측면에서의 복지, 물질적 복지(풍요, 번영), 정신적 심리적인 복지(정신적 안정, 정신 위생)이다”라고 했다.¹⁹⁾

여기서 우리는 복지의 개념을 모든 국민들이 인간다운 생활을 보장하기 위해 생활의 어려운 문제를 개인적, 집단적 수준에서 예방하고 보호하며, 치료, 회복하기 위한 민간적, 공적 개입의 program, service제도 등의 총체적 체계라고 정의할 수 있다.

결과적으로 청소년복지의 개념도 이같은 일반적인 의미속에서 접근하여야 한다. 청소년복지는 노인복지 등에 비해 생소한 느낌이 들 정도로 이론적 체계나 연구가 정립되지 않고 아동복지의 광의 개념으로 해석 되는 경우도 있으나, 이제 청소년 문제의 중요성이나 청소년이 전 사회의 약 27%를 점유하고 있는 인구 점유율을 볼때 청소년이 지닌 특수성을 정확히 파악하고 미래의 주인이라는 사회연계적 측면에서 청소년 복지문제에 대한 심도 깊은 연구가 필요하다.

먼저, 청소년복지에 대한 기본적인 시각으로서 사회적 기능을 수행하지 못하는 계층에게 프로그램과 서비스를 시혜적으로 제공하는 것을 말하는 ‘잔여적’ 개념과 반면에 정상적이고 일반적인 가족들도 현대의 복잡한 사회속에서는 공동의 인간적 욕구를 가지고 있으며 그때 그때마다 수시로 도움을 필요로 한다고 보는 ‘제도적’ 개념으로 볼 수 있는데 위에서 언급한 것처럼 이제 ‘복지’의 개념을 제도적 개념으로의 시각전환을 할 필요가 있다는 점에서 그것은 청소년들이 보호적, 치료적 서비스는 물론 예방적 서비스까지 받을 수 있음을 뜻한다. 이런 ‘제도

19) N. Rescher, 『Welfare』, Phensilbenia, University of Pittsburgh press, 1970, p.4.

적' 개념의 청소년 복지는 특정인들과 특정계층만을 보호하는 것이 아니라 전 시민을 보호하는 사회적 유용성이 높은 개념이다. 청소년복지를 정리하여 한마디로 말하면 "청소년복지는 가정이나 사회로부터 버려지거나 적응하지 못하는 청소년들 뿐만 아니라, 모든 청소년들의 안녕에 관심을 가진다. 청소년복지 활동은 청소년들의 기본적 욕구를 충족케 하고 정신적, 정서적, 신체적으로 최상의 발달을 기하기 위해서 청소년 자신들에게 직접적으로 또는 가정이나 사회를 통해 간접적으로 제공되는 모든 사회제도적, 전문적 활동을 말한다"라고 할 수 있다.

이러한 청소년 복지정책의 목표로는 청소년의 원만한 인격형성을 위해 가정교육과 사회교육 및 생활지도가 필요하며 사물을 보는 올바른 판단력과 비평성을 갖고 사회정의를 위해 행동할 수 있는 가치관의 정립이 이루어져야 한다.

특히 청소년의 모든 권리를 존중히 여기는 신체적, 지적, 정서적 그리고 사회체계적 제 측면에서 조화를 이룬 전인적 발달을 위하여 국가, 사회, 인류는 최선의 것을 이들에게 주는데 청소년 복지정책의 목표를 접근시켜야 한다.²⁰⁾

4. 청소년복지정책의 전개방향²¹⁾

1) 물질적 복지에서 정신적 복지로

성장세대의 생활을 향상하고 행복한 삶을 보장해 주기 위한 청소년복지 서비스는 단순한 물질적 원조도 중요하지만 정신적, 심리적 안녕과 복

20) 한국청소년개발원, 『청소년복지론』, 서울: 인간과 복지, 1994, pp.4-6.

21) 상계서, pp.52-58.

지를 위한 대비가 더욱 강화될 필요가 있다. 취약한 청소년에게 우선 물질적 지원을 해야함은 물론 정신적 고통과 상처를 어루만져 줄 수 있는 복지정책으로 나아가야 한다. 청소년들에게 도덕적, 정신적 방패를 쥐어 주어야만 장차 사회악에 대항할 수 있다는 것은 물질문명의 병리에서 벗어나야 한다는 현대의 시대정신이기도 하다.

2) 개별복지에서 종합복지로

청소년의 성장발달은 부모의 물질적, 정신적 자원에 의해 좌우되고, 청소년의 안녕과 복지가 부모의 안녕과 복지와 직결되어 있고, 부모와 자녀의 분리가 청소년의 성격형성과 지적발달에 결정적 악영향을 미친다고 한다면, 청소년복지서비스 제공의 기본적인 철학은 부모는 부모대로 청소년은 청소년대로의 서비스가 아니라 부모와 청소년을 하나의 단위로 서비스가 계획되고 제공되어야 한다. 청소년복지는 부모복지를 떠나서 생각할 수 없다. 그것은 부모가 자녀에게 가지고 있는 엄청난 교육적 영향력 때문이다. 복지서비스의 구체적 실천면에서는 청소년과 부모에 대한 서비스가 각각 다를 수 있지만 정책의 수립이나 프로그램의 계획에 있어서는 항상 부모와 자녀를 하나의 서비스 단위로 생각하여야 할 것이다.

3) 시설복지에서 지역복지로

지금까지 우리나라의 청소년복지는 대체로 시설위주의 서비스에만 중점을 두어 왔지만 사회의 변동추이에 따라서 앞으로는 지역을 거점으로 하는 복지서비스가 추진되고 있고 더 나아가 재가복지 서비스로 변화하여 그 기틀을 잡아가고 있다. 복지체계 변동추세는 지역복지의 실천을 불가피하게 요구하고 있다. 지역보호(communitary care)는 요보호대상자에

대한 서비스를 그 지역내 사회복지관에 의하여 또는 사회복지에 관심을 가지고 있는 지역주민의 참여를 통하여 실시되는 사회복지의 한 방법이다. 여기에서 탈시설화(deinstitutionalization),탈의료화(demedicalization) 및 소비자주의(consumerism)운동이 전개되어 지역복지사업의 필요성을 증진해 왔다.

이와같은 변화는 일반청소년의 양육보호는 물론 장애청소년들의 양육보호까지도 기존의 가족기능이나 관계로는 지탱할 수 없어 사회적 보호를 절실히 요청하고 있다. 지역복지는 일차적으로는 가족, 친척, 이웃을 통한 지원체계를 활용해야 하겠지만 밖으로 전문인력이나 자원인력의 참여를 통하여 청소년이 가정에서 생활하면서 치료와 교육 및 직업훈련 등의 서비스를 받을 수 있는 체계를 정립해야 할 것이다.

4) 상식적 서비스에서 전문적 서비스로

복지서비스가 청소년의 '필요'에 초점을 맞추어야 하는 것이기는 하지만, 청소년복지는 전통적으로 기아, 고아, 빈곤가정의 청소년, 장애청소년 등 이른바 '비정상적' 청소년에 대한 서비스라는 잔여적 개념의 시각이 지배적이었다. 이러한 시각은 청소년복지 서비스를 다분히 연민의 정에서 나오는 감정적 보호나 물질적 대비에 그치는 경향을 낳곤 하였다. 그 결과 그들의 결손과 장애의 치료나 훈련, 교육의 서비스 질은 소위 '정상아'에게 베풀어지는 수준을 밑돌았다. 이제 청소년복지 서비스는 과학적인 이론과 전문적인 기법으로 그들이 고통에서 벗어날 수 있도록 도와줄 수 있는 복지정책을 확립해야 한다.

5) 실증주의에서 인본주의로

복지가 인간다운 삶을 목적으로 하기 때문에 청소년복지는 청소년들에게 인간에 대한 이해를 가르쳐야 하며 서비스는 인간주의에 바탕을 두고 실시되어야 한다. 인간주의란 인간의 생명, 인간의 가치와 권위, 인간의 창조력, 인간의 자유성을 중시하는 신조라 하겠다. 인간주의가 가지고 있는 이러한 사상적 특성은 민주주의의 사상의 기반이 되며 그것은 인간의 자율성과 개개인의 권위와 인간생명의 존엄성을 존중하는 적극성, 능동성 및 창조성을 강조한다. 그러나 사회전반에 만연된 물질주의는 청소년복지를 물량적이고 외형적인 것만을 추구하게 만들어 청소년 자체의 인간성과 가치를 경시하는 경향이 있다. 따라서 청소년의 내적 가치나 아름다움을 추구하는 것에 대한 관심을 가지고 그것을 바탕으로 청소년복지정책을 수립해야겠다.

5. 청소년정책 평가의 필요성

위에서 언급한 여러 이론적 틀을 고찰해 볼 때, 현재 수행되고 있는 청소년정책 상황에 대한 검토를 해 볼 필요성을 느끼게 된다.

첫째, 청소년정책은 그 정책의 주된 대상인 청소년의 '오늘·여기'와 '내일'에 걸쳐 있는 문제를 다루고 있다는 점이다. 청소년을 인간의 대등한 존엄성에 입각해서 보거나 또는 현재와 미래의 국가사회에 적응하고 기여할 역동적 기제(mechanism)요, 인적자원(human resources)이라는 측면에서 보더라도 청소년이 국가사회의 주요한 관심의 대상으로 부각된다는 것은 당연한 이치라 할 것이다. 그런데 한국의 청소년은

‘한국사회의 변동’이라는 사회문화적 영향을 받으면서 자라고 있기 때문에 청소년과 관련된 정책도 청소년의 상황을 고려한 터전위에 서야 할 필요가 있다.²²⁾

청소년의 상황이 고려되지 않는다면 이는 하나의 시도에 불과할 것이며, 현대사회가 청소년을 위하여(for youth), 청소년과 더불어(with youth), 청소년에 의하여(by youth) 무엇을 하고 있으며, 무엇이 이룩되고 있느냐 하는 것이 이들 분야별 및 분야간 정책과 사업계획들의 효용성을 검증하는 중요한 기준이 될 것이라고 지적하고 있음을 볼 수 있다. 그런데 청소년의 ‘오늘·여기’에 영향을 미치는 시대적 흐름과 사회적 정황들은 현재 우리가 체험하고 있는 바와 같이 그 변동의 폭이 넓고 속도도 매우 빠르기 때문에 이들을 제대로 파악하고 수용하는 일이란 거의 불가능한 듯 보일 정도에 이르고 있다. 이처럼 청소년 정책 상황도 과도기 또는 혼란기와 같은 국면을 늘 겪게 마련인 것은 당연한 일이다. 따라서 그때의 상황에 맞게 정책을 수립하고 수행해 나가야 하는데 있어서 평가란 내놓을 수 없는 단계가 되고, 청소년정책은 정책 상황의 검토라는 까다로운 과제를 끊임없이 안을 수 밖에 없다.

둘째로, 한국의 청소년정책은 신생정책이라는 점이다. 1980년대 중반까지만 해도 한국사회 속에는 공식적으로 청소년정책이라는 용어조차도 존재하지 않았다. 한국의 법령과 제도적 기구 속에 공식적으로 ‘청소년’, ‘청소년정책’이라는 용어가 등장하고 청소년정책이 하나의 국가 정책으로 그 모습을 드러낸 것은 극히 최근의 일이다. 그래서 한국의 청소년정책은 정책으로서의 확고한 기반과 틀(frame)을 아직 갖추지

22) 이철위, “청소년 정책이 수립되어야 한다”, 청년연구 제17집, 유네스코한국위원회, 1995, pp.105-107.

못하고 있는 실정이다. 한국의 청소년정책은 아직 현장에서의 효력을 기대할 만한 단계라기보다는 그 정당성 · 합리성 · 효율성 · 실효성이 검증되고 있지 못한 상태 즉 질적 수준에서 아직은 아무도 그 정책효과를 장담할 수도 비판할 수도 없는 이제 겨우 초보적 단계에 불과한 일련의 조정기에 머물고 있다. 그러므로 신생정책으로서의 청소년정책은 기존의 어떤 정책보다 폭넓고 면밀한 정책상황에 대한 검토가 요구되고 있다. 한국 청소년정책이 효과적인 정책으로 자리를 잡으려 한다면 이제 거꾸로 올바른 문제의식을 먼저 가져야 하고 이를 위해서는 명확한 상황인식이 선행되어야 한다.

第3章 青少年 福祉政策의 評價

第1節 政策分析의 틀

3장에서는 아래에서 기술할 분석틀과 이론에 따라서 현재 우리 나라의 청소년 정책의 영역을 분석·평가하고자 한다. 다만, 현행 청소년 관련제도 및 현황은 명백하게 도식화 할 수 없는 부분이 많고, 청소년 복지를 평가한다는 관점은 이것을 둘러싼 관련 복지영역과의 불가피한 부분이 많다. 즉 청소년 복지를 위한 관점에서의 여러 서비스 부분이 部門間 중복으로 인하여 정책분석 자체가 주변의 제 영역(領域)을 파악하지 않고서는 존재할 수 없는 한계점이 있다.

청소년정책에 대한 평가는 첫째, 복지국가를 지향하는 관점에서 청소년 문제해결을 위해 어느 차원에서의 접근인가를 객관적으로 알 수 있으며, 둘째, 보다 나은 새로운 정책과 제도, 사업을 개발하도록 해주며 셋째, 새롭게 변동하는 청소년층의 요구를 즉각적이고 적절하게 대처할 수 있는 대안이 형성될 수 있으며, 넷째, 청소년사업을 지원하는 개인, 단체들의 합리적인 요구에 대한 답변과 정책의 정당성을 확립시켜 줄 수 있다.²³⁾

정책평가에 대한 평가준거는 구체화된 수치 등과 같은 분석적인 준거와 정책의 결과나 과정 같은 규범적인 준거의 두 가지 양태를 결합할 때 가장 바람직한 평가결과를 낼 수 있다.

청소년 복지정책을 평가하는 분석틀로서 실제로 사용할 수 있는 사

23) 황진수, 전게서, p.328.

회 복지정책의 분석틀이 이미 몇몇 학자들로부터 개발되어 있다.

Prigmore & Atherton 과 Gilbert & Specht의 분석틀이 그것이다.

Prigmore와 Atherton은 사회복지 정책평가의 준거틀로서 크게4가지
부문의 13개 항목을 제시하고 있다.²⁴⁾

1) 문화적 가치와 관련하여,

- (1) 추진하고자 하는 정책이 현재의 방식과 일치하는가 또는 양립하는가.
- (2) 그 정책은 평등과 사회정의에 기여하는가.
- (3) 그 정책은 사회사업의 가치와 일관성이 있는가.
- (4) 그 정책은 다른 중요한 가치와 일치하는가.

2) 영향과 의사결정의 영역과 관련하여

- (1) 그 정책은 정치적으로 수용가능성이 있는가.
- (2) 그 정책은 합법적인가.
- (3) 그 정책은 관련되는 이해집단들을 만족시키는가.

3) 지식에 관한 영역으로서

- (1) 그 정책은 과학적으로 올바른가.
- (2) 그 정책은 합리적인가.

4) 비용과 수익에 관한 영역으로서

- (1) 그 정책은 실현가능성이 있고 다른 정책대안 보다 나은가.
- (2) 그 정책은 현실성이 있는가.
- (3) 그 정책은 효율성이 있는가.

24) Charles S. Prigmore & Charles R. Atherton, 『Social Welfare Policy』
Toronto : Health and Company, 1979, pp.63-67.

(4) 그 정책은 다른 사회문제를 야기 시킬 가능성이 있는가.

한편 Gilbert와 Specht는 사회복지정책이란 시장 외부에서 일어나는 급여와 할당의 매커니즘이라 규정하면서 사회급여를 누구에게 어떠한 방식으로, 어떻게 전달할 것이며 재원은 무엇인가에 대한 일련의 선택으로 간주하고, 이 선택을 체계적으로 분석할 수 있는 틀을 제시하고 있다.²⁵⁾

이러한 분석의 모형은 4가지 형태의 질문형식으로 간단하게 표현할 수 있는데 그것은 다음과 같다.

- ① 사회적 할당(Social Allocation)의 기반은 무엇인가?
- ② 할당되어질 사회적 대책(Social Provision)의 형태는 무엇인가?
- ③ 이들 급여의 전달(Delivery)을 위한 전략은 무엇인가?
- ④ 이들 급여의 재원(Fiance)조달 방법은 무엇인가?²⁶⁾

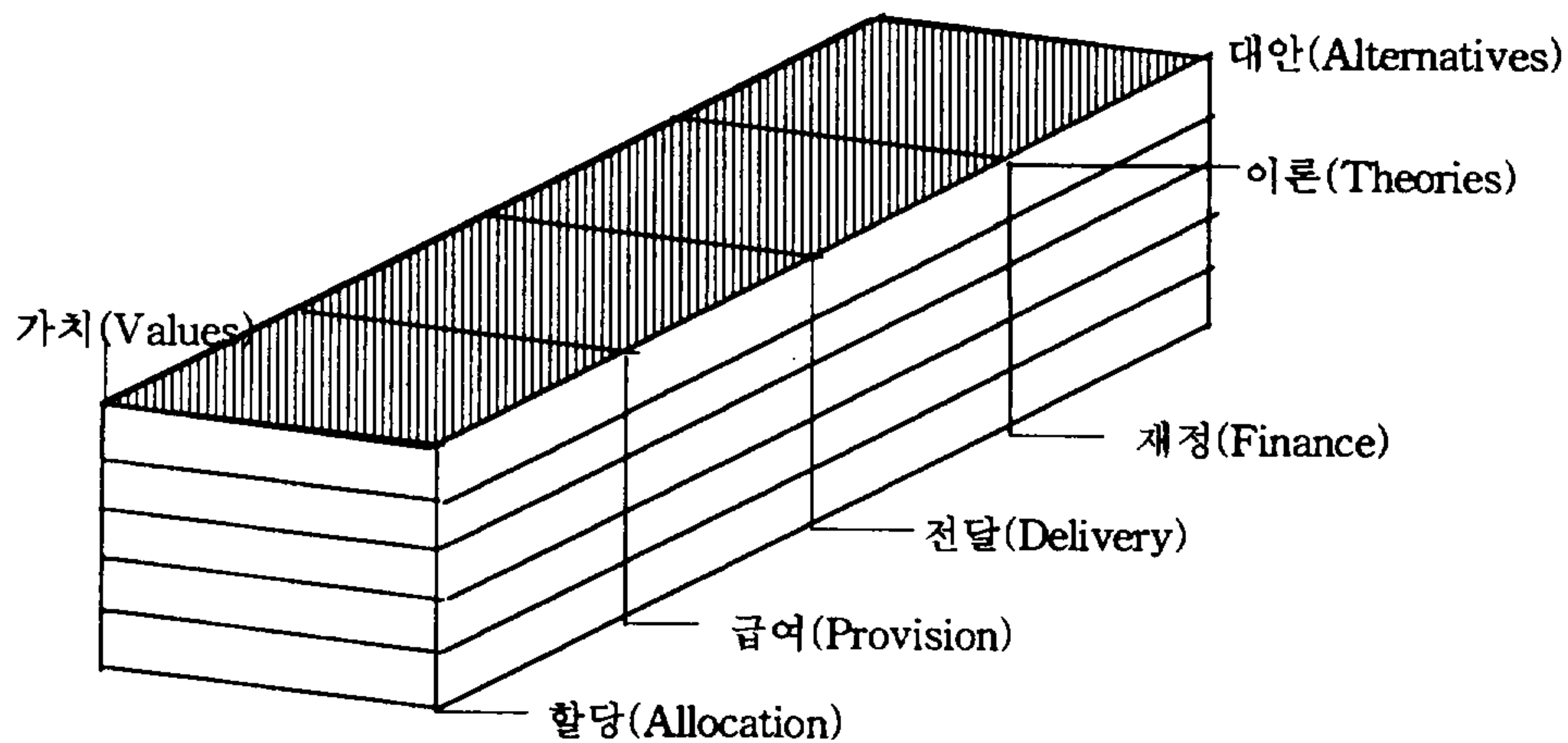
사회적 할당의 기반, 사회적 급여의 형태, 전달의 전략, 재원조달의 방법 등의 유형을 선택의 차원으로 다음의 3축을 따라 더욱 진보된 연구를 할 수 있다. 즉, 첫째 각 차원 내에서의 대안의 범위, 둘째, 이들 대안을 지지해 주는 사회가치, 셋째, 이들 대안에 내포되어 있는 이론 혹은 전제의 축이다.²⁷⁾

<그림 1>은 할당영역, 급여영역, 전달체계영역, 재정영역을 도식화 한 것이다.

25) Gilbert & Spechet, 『Dimensions of Social Welfare Policy』, N.J.:Prentice-Hall,inc., 1974, p.24.에서 인용한 황진수『현대복지행정론』,1996, p.329.에서 재인용.

26) Ibid, p.29.

27) Ibid, p.30.



자료 : 황진수, 전게서, 1993, p.330.

<그림 1> 선택의 차원

사회적 할당의 기반은 사회복지정책의 수혜대상자가 누구인가에 대한 것을 말한다. 즉, 사회복지 혜택을 받을 사람은 누구이며 그 자격을 결정하는 자격요건이란 무엇이며 자격요건의 준거 혹은 기준은 무엇인가를 검토한다. Gilbert & Specht는 '사회적 할당의 기반이란 사회적 給與가 사회에 있는 사람들과 집단에 도달할 수 있도록 하는 다양한 원리 사이의 선택을 말한다'고 했다. 28) 우리나라 청소년복지정책 분석에서 구체적으로 이 정책의 혜택을 받는 사람이 어떤 사람이며 어느 정도가 그 대상자가 되는지를 규정적으로 관찰하는 영역이 될 것이다.

사회적 대상의 형태에 대한 선택차원은 수혜대상자가 받는 것에 대한 분석을 중심으로 하는 것으로서 사회적 급여의 성질과 형태에 대한 제반

28) Ibid, p.31.

선택을 포함한다.²⁹⁾ 대체로 급여형태는 현금과 현물의 두 가지 형태가 전통적으로 존재하였지만 최근에는 한층 복잡한 형태의 사회적 급여가 이루어지고 있다. 청소년복지정책의 급여내용과 형태에 관한 것이 중심으로 이 영역에서 考察될 것이다.

세 번째 선택의 차원은 사회적 급여의 전달을 위한 전략에 관한 것으로서 어떻게 사회적 급여를 수혜자에게 효과적이고 효율적으로 전달하느냐에 초점을 맞추는 것을 의미한다. 여기에는 사회적 급여 및 할당에 관련하여 행정조직, 그 조직의 구성원의 인력이 지닌 능력 그리고 시설의 규모와 위치, 상호적 연결 등을 분석하는 영역이 될 것이다. 전달체계의 전략에 대한 선택은 앞의 두 개 차원의 선택과 연관하여 매우 중요한데 그것은 전달 매카니즘을 통하여 자격요건에 관한 정책지침과 사회급여의 본질이 실제로 이루어지기 때문이다.³⁰⁾

마지막으로 재원조달의 방법에 대한 선택의 차원인데 이것은 사회적 급여의 재원조달 유형에 대한 제반 선택을 말한다. 대체로 사회복지정책에 있어서 재원조달 방식은 공적 혹은 사적인가 그렇지 않으면 이들 양자의 혼합인가 그리고 이들 재원조달을 위해 활동하는 정부의 수준, 공적 재원조달을 위한 세금의 형태에 관한 선택의 전략을 고찰하는 것이 된다.

Gilbert와 Specht의 평가준거들은 현존하는 제도와 정책을 명쾌하게 그 구성요소를 분리하여 가시적으로 드러냄으로써 평가의 용이함을 가져다 준다. 특히 산출연구(product)와 성과연구(performance)의 통합을 통하여 제도와 정책의 수혜자에 대한 효과를 평가하게 해주며, 새로운 대안을 마련하게 해 주는 장점을 지니고 있다.

29) *Ibid*, p.31.

30) *Ibid*, p.31.

이에 본 연구에서는 Gilbert와 Specht가 주장한 분석틀을 준거기준으로 하여 청소년복지정책을 평가 분석하고자 한다.

第2節 割當領域

할당영역이란 누가 청소년인가 하는 청소년의 자격요건과 범위는 무엇인가를 규정하는 것으로 청소년 복지정책의 적용대상자에 대한 자격과 범위를 말한다.

1996년 7월 1일 현재 9-24세의 청소년 인구는 1,244만 2천명으로 총 인구의 27.3%를 차지하고 있다. 이를 성별로 보면 남자 642만 5천명, 여자 601만 7천명으로 성비는 106.8이다. 또한 연령 구조별로 보면 20-24세의 청소년 인구가 34.2%로 가장 많으며, 15-19세는 31.7%, 10-14세는 29.1%, 9세는 5.0%를 차지하고 있다.³¹⁾ 이들 중의 62% 이상이 학생청소년인데, 이들 학생 청소년을 복지대상 문제별로 나누면 정서·행동장애 청소년, 학대·유기 청소년, 가출·비행 청소년, 약물남용 청소년, 장애 청소년, 빈곤가정 청소년 및 소년·소녀가장 청소년 집단이 크게 복지대상 청소년들로 분류가 될 수 있을 것이다. 또한 학생이 아닌 청소년들로서 근로청소년과 복무청소년, 무직청소년으로 나눌 수 있겠다.³²⁾

31) 문화관광부, 『청소년백서』, 1997, p.3.

32) 한국청소년개발원, 전제서, p.43.

<표1> 연령별 청소년 인구(1996년)

(단위 : 명, %)

연령	계	구성비	남자	여자	성비
청소년인구	12,441,970	100.0	6,425,297	6,016,673	106.8
9	625,183	5.0	326,170	299,013	109.1
10~14	3,623,642	29.1	1,878,500	1,745,142	107.6
10	637,635	5.1	332,356	305,279	108.9
11	664,812	5.3	345,986	318,826	108.5
12	715,402	5.7	371,187	344,215	107.8
13	780,266	6.3	403,315	376,951	107.0
14	825,527	6.6	425,656	399,871	106.4
15~19	3,941,703	31.7	2,032,350	1,909,353	106.4
15	833,966	6.7	429,915	404,051	106.4
16	812,516	6.5	418,879	393,637	106.4
17	777,402	6.2	400,898	376,504	106.5
18	756,314	6.1	390,076	366,238	106.5
19	761,505	6.1	392,582	368,923	106.4
20~24	4,251,442	34.2	2,188,277	2,063,165	106.1
20	783,197	6.3	404,024	379,173	106.6
21	817,827	6.6	421,850	395,977	106.5
22	855,671	6.9	440,435	415,236	106.1
23	886,701	7.1	455,589	431,112	105.7
24	908,046	7.3	466,379	441,667	105.6

자료 : 통계청, 장래인구추계, 1996, p.5.

1) 정서·행동장애 청소년³³⁾

일반적으로 불안한 정서에 의하여 위축, 회피, 불안, 공포의 부적응적

³³⁾ 한국청소년개발원, 전제서, p.44.

행동양상을 정서장애라고 칭하고 있다. 정서장애는 개인적, 환경적 여러 요인의 복합작용으로 일어나는 경향이 많으며 더욱이 급변하는 변화상황에서 긴장이 고조되기 쉬운 현대사회에서는 더욱 증가하고 있다.

청소년들의 정서장애는 또한 행동장애와 매우 밀접하게 연관되어 있다. 학교에서의 여러가지 좌절은 청소년에게 커다란 문제를 초래케 하고 있고, 한국 사회의 입시위주 교육제도는 불가피하게 학교부적응 학생들을 양산시키고 있다. 열심히 노력해도 많은 수의 학생들이 대학입시에서 탈락할 수 밖에 없으며 이것이 청소년들에게 주는 압력은 매우 크다. 또한 가정형편상 학교에 진학 할 수 없거나 학교에 잘 적응하지 못해 성적이 불량한 아동들은 스트레스와 좌절 때문에 학교 부적응의 여러가지 행동 문제를 야기하고 있다.

2) 학대 및 유기 청소년³⁴⁾

학대란 건강이나 복지에 책임이 있는 사람이 오히려 청소년들에게 위해가 되거나 위협적이 되며 신체적, 정신적 심지어 성적학대를 행하는 것을 말한다. 유기란 적당한 음식물, 의복, 주거 또는 의료적 보호를 제공하지 않는 것을 포함하여 청소년을 소홀히 취급하는 것을 말한다.

산업화로 인한 가족제도의 변화로 청소년의 유기와 방임, 학대가 상당히 많이 나타나고 있다. 특히 학대와 방임은 일차적으로 가정 내에서 부모와의 관계에서 이루어지고 있음으로 인해 언제 어떠한 학대를 받고 있는지를 확인하기가 어렵다. 청소년 학대와 방임은 청소년들에게 고통을 주고 건전한 발달을 위협하고, 그들이 자라나서 학대하는 부모가 될 소지

34) 한국청소년개발원, 전게서, p.45.

가 있음을 감안할 때 이에 대한 예방과 대책을 강구하여야 한다.

3) 가출과 비행청소년³⁵⁾

가출은 많은 청소년 문제의 시발점이며 부랑, 부도덕, 비행, 범죄에 이르게 하며, 소녀들의 경우 윤락에 빠지게 하는 악순환의 길로 치닫게 한다는 점에서 매우 심각하다. 이러한 가출의 배경이 되는 제반요인 중 가장 큰 원인은 가족 그 자체인 것으로 나타나고 있다. 즉 부모간 또는 가족 구성원들 간의 불화나 갈등이 심각할 때나, 가족의 경제적 상황이 몹시 어려울 때, 이러한 상황에 처한 청소년들이 자신들의 생활을 비판하고 숨막히는 가족상황에서 벗어나 보려고 하는 데서 가출이 발생하게 된다.

가출이 청소년과 사회에 미치는 영향이 크기에 사전 예방책과 함께 사후 대책을 마련하는데 소홀함이 없어야 한다.

4) 약물남용 청소년³⁶⁾

급격한 사회 변화속에 심각한 사회문제로 등장한 것이 청소년의 약물남용 문제이다. 약물남용 청소년이 문제가 되는 것은 이것이 청소년 비행이나 범죄에 밀접하게 관련되어 있으며 또한 청소년의 건전 육성에 장애를 일으키기 때문이다. 이러한 청소년들의 약물남용 문제는 1970년대부터 조금씩 여론화되어 왔지만 이 문제를 전담할 정책기관이 없다. 이에 청소년 복지정책과 서비스 측면에서 적극적으로 해결해야 할 분야이다.

35) 한국청소년개발원, 전게서, p.46.

36) 상게서, p.46.

5) 장애청소년³⁷⁾

UN이 1981년을 세계 장애인의 해로 정한 것을 기점으로 장애청소년 복지는 크게 사회복지서비스 분야로 발전하게 되었다. 현재 장애인 특수학교 또는 장애인 복지시설 등에서 교육 및 복지서비스를 제공하고 있으나 전체 장애청소년의 복지는 미흡한 실정이다. 장애청소년들에게 기능의 복귀와 능력향상을 통해서 완전한 사회복귀가 되도록 하는 서비스가 제공되는 방안으로 장애청소년 복지대책이 조속히 마련되어야 한다.

6) 빈곤가정의 청소년 ³⁸⁾

청소년의 경제적인 복지는 그 부모의 수입, 취업상태, 가족중의 취업자 수와 밀접한 관련이 있으며, 부모의 직업이 없거나 불안정할 때 청소년보호의 문제가 발생하게 된다. 그리고 빈곤은 신체적, 정서적, 지적, 사회적으로 건전하게 성장할 수 있는 기회를 박탈한다는 점에 문제의 심각성이 존재한다.

우리나라는 경제성장으로 인하여 절대빈곤 가족은 줄고 있으나 상대적 빈곤가정이 증가하였고 아직도 적지 않은 결식아동이 존재하므로 이들을 위한 대책을 수립해야 한다.

7) 소년·소녀가장 청소년³⁹⁾

1980년대 중반부터 불우·요보호 청소년의 범주에 속하는 미성년 세대주

37) 한국청소년개발원, 전게서, p.47.

38) 상게서, p.47.

39) 상게서, p.48.

에 대한 관심이 높아지면서 ‘소년·소녀가장’이라는 이름이 공식·비공식으로 사용되기 시작하였다. 소년·소녀가장 청소년의 발생원인을 보면 부모 사망이 가장 많고 그 다음이 부모의 가출, 부모의 이혼, 재혼순으로 나타나고 있다.

현재 정부에서는 이들을 독립된 청소년 보호집단으로 분류하고 있어 서비스의 형태를 근본적, 구체적으로 연구해야 할 필요성이 제기되고 있다.

8) 근로청소년⁴⁰⁾

年少勤勞者는 일반 성인근로자와는 동일하게 취급할 수 없는 신체적·정신적 특성을 가지고 있다. 현행 헌법 제32조 제5항의 ‘연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다’는 규정에 근거하여, 이를 구체화하고 있는 근로기준법에 연소근로자 보호 규정을 바탕으로 정책이 이루어지고 있다.

근로청소년들의 취업에 대한 법적지원과 비진학자에 대한 교육기회 확대 등의 복지서비스를 제공해야 한다.

9) 시설청소년⁴¹⁾

1950년대 전쟁고아로 시작된 시설보호사업은 근래에는 가정파괴 등으로 유기된 청소년이 증가함으로써 계속 그 필요성이 유지되어 오고 있으며 비록 외적 환경은 나아졌지만 이들에게 장기적인 지원을 하여 시설청소년들에게 어떻게 사회적 지지를 해 주어 사회에 적응하게 하느냐

40) 한국청소년개발원, 전게서, p.48.

41) 상게서, p.48.

가 중요한 과제이다.

10) 교정시설 청소년⁴²⁾

소년비행으로 인해 교정시설에서 선도·교화 받고 있는 청소년들이 있다. 12,3세의 촉법소년, 14-19세의 범죄소년, 그리고 12세부터 19세까지의 우범소년이 이에 해당된다.

이들에 대한 시설내에서의 각종교육과 생활의 개선과 아울러 사회복귀시에 생활문제를 시설 내에서와 시설외에서 어떤 서비스를 통해서 개선·적용시킬 것인지를 고려해야 한다.

11) 무직 청소년⁴³⁾

일반적으로 학교, 직장, 그리고 시설 등에 소속되어 있지 않은 청소년을 무직 청소년이라 한다. 재수하고 있는 청소년들과 가정, 건강 등의 이유로 상급학교에 진학을 하지 못하거나 일정한 직업을 갖지 못한 청소년들이다. 이들은 상대적 열등감과 소외감으로 사회로부터 이탈할 가능성이 있으므로 이들 청소년의 소속감을 고취시키고 발전적인 기회를 줄 수 있는 연구가 필요하다.

第3節 給與領域

급여영역이란 청소년복지정책의 소득보장을 위한 수혜 대상자가 받는

42) 한국청소년개발원, 전게서, p.49.

43) 상게서, p.49.

것에 대한 것으로서 사회적 급여의 성질과 형태에 대한 제반 선택을 포함한다. 급여모형으로서 Meenaghan과 Washington은 ①현물, ②현금서비스, ③집단적인 영향력의 증진에 대한 급여물 등으로 분류하고 있으며⁴⁴⁾ Gilbert와 Specht는 ①기회, ②서비스, ③물품, ④신용증서, ⑤현금, ⑥영향력 등으로 나누고 있다.⁴⁵⁾

여기서는 가정의 교육기능 강화의 측면 및 사회환경 개선의 측면, 마지막으로 특수한 환경에 처해있는 청소년지원에 관한 정책으로 나누어 어떤 정책들이 어떠한 방법으로 시행되고 있는지 알아보겠다.

1. 가정의 교육기능 강화의 측면⁴⁶⁾

1) 부모교육 특강 및 프로그램 운영

문화관광부는 청소년대화의광장을 통하여 1993년도부터 전국의 부모를 대상으로 바람직한 자녀지도를 위한 부모교육 프로그램의 개발 및 보급과 교육계 원로들에 의한 부모교육 특강을 실시하고 있다. 현재까지 다섯 종류의 부모교육 프로그램이 제작되었고 각각의 프로그램을 청소년대화의광장의 교수 및 전국에서 초빙하여 양성한 부모교육 교수요원들에 의해서 전국에서 실시하고 있다.

2) 부모교육 교수요원의 양성 및 위촉

전국에서 부모교육 관련 전공분야의 대학 교수급 인사를 초빙하여 2박 3

44) M. Thomas. Meenaghan & O. Washington, Robert 『Social Policy & Social Welfare』, N. Y.,: The Free Press, 1980. p.111.

45) Gilbert & Specht, op. cit., pp.88-90.

46) 문화관광부, 전게서, pp.409-417.

일간의 집중 워크숍을 실시하고 그 과정을 이수한 사람에게 위촉장을 수여하고 있다. 전국의 부모들을 대상으로 프로그램이 개발되었기에 많은 교수요원을 전국적으로 양성하여 부모교육의 기회를 제공해야 할 것이다.

3) 교수요원을 통한 부모교육

청소년대화의광장을 통해 양성된 전국의 부모교육 교수요원들이 시·도 청소년 종합상담실을 중심으로 활발하게 부모교육을 실시하고 있다. 이들의 부모교육을 위한 재정지원은 문화관광부와 지방자치단체가 분담하고 있으며, 청소년대화의광장은 부모교육 교재와 수료증을 지원하고 있다.

한편 교육부에서는 학부모회 운영, 대중매체를 통한 부모교육 강화, 지역사회 교육시범학교 운영, 자녀교육 지도자료 발간, 보급 등을 실시하고 있다.

2. 사회환경 개선의 측면⁴⁷⁾

1) 유해사범 단속

(1) 1997년도 유해환경 관련업소 정화추진 실적

1997년도 1년간의 단속실적을 살펴보면 총 35,519건의 위반사례를 적발하여 그 중 2,828건은 고발조치하고, 32,691건을 행정처분 하였다. 청소년 유해환경 정화를 위한 정부의 확고한 의지를 알리고 국민의 협조를 구하기 위해 각 지방 자치단체별로 유관기관에 대한 협조공한 발송, 스티커 부착, 표어제작 배포, 언론매체와의 협조를 통하여 홍보 및 계도를 실시해 왔으며, 유홍업중앙회 등 관련단체에 대한 지속적인 지도와 교육 및

47) 문화관광부, 전게서, pp.418-451.

간담회를 실시하여 범국민 유해환경 추방운동에 자율적으로 참여토록 유도하고 위반업소는 그 명단을 신문과 방송 등에 공개하여 영업주의 경각심을 고취시켰다.

(2) 1997년도 유해업소 정화추진

보건복지부는 1997년에 청소년 유해업소의 퇴폐·변태·불법영업에 대하여 지방자치단체와 협조하여 강력한 단속을 실시하되 문제업소 중심으로 합동단속을 지속적으로 전개해 나가고, 위반업소에 대해서는 고발 및 행정처분을 병행 실시하여 불법업소가 발붙일 수 없도록 하고 주민신고업서제로 신고된 업소에 대하여는 중점관리 카드화하여 퇴폐·변태행위가 자율적으로 정화될 때까지 일일 순찰체제를 강화하는 등 건전영업 분위기를 정착시켜 나가고 있다.

<표2> 청소년 유해환경 관련업소 현황(1996)

계	식품접객업소				위생접객업소		
	일반음식점	휴게음식점	단란주점	유흥주점	이용업소	숙박업소	전자유기장
649,453	467,632	66,584	21,943	16,878	30,380	31,196	14,840

자료 : 문화관광부, 전세서, p.445.

<표3> 청소년 유해업소 단속 및 처분실적(1996)

업소구분	계	행 정 처 분					고발
		소계	허가취소	영업정지	시설개수	경고 시정명령등	
계	35,519	32,691	3,155	9,083	2,976	17,477	2,828
위생접객업소	14,647	14,408	732	2,972	2,042	8,662	239
식품접객업소	20,872	18,283	2,423	6,111	934	8,815	2,589

주) 위생접객업소는 이용업소, 숙박업소, 전자유기장업소에 대한 실적임
식품접객업소는 조리판매업도 포함한 실적임

자료 : 문화관광부, 전세서, p.446.

2) 청소년 유해환경 민간 감시단 운영

1994년 3월 서울 YWCA에 개설된 청소년유해환경 감시단은 '지킴이 전화'를 통한 상설고발창구를 운영하는 한편 청소년, 주부, 교사등 13개 자원봉사 모니터 모임을 구성하여 청소년·학부모의 입장에서 영상·인쇄·통신매체에 대한 청소년 유해요인 감시모니터 활동과 청소년 유해업소에 대한 실태조사를 하였다.

3) 청소년 복지사범 단속

청소년 복지사범이란 청소년의 복지를 침해하는 성인 범죄를 말하는데 이는 청소년 비행을 조장하고 있는 주범이라고 할 수 있다. 청소년들의 건전한 심신발달과 올바른 가치관을 형성토록 선도보호 육성해야 할 책임이 성인들에게 있음에도 불구하고 영리추구에만 급급한 일부 지각없는 업주들은 각종 탈법, 불법행위들을 일삼고 있다. 따라서 이들 복지사범으로부터 청소년을 보호하기 위해 형법, 미성년자보호법, 아동복지법, 공연법, 공중위생법, 식품위생법, 생활보호법, 풍속영업의 규제에 관한 법률 등에 의거하여 이들을 강력히 단속해 나가고 있다.

3. 특수한 환경에 처해 있는 청소년 지원⁴⁸⁾

1) 소년·소녀가장 지원

소년·소녀가장의 발생원인을 보면 부모의 사망이 가장 많고 그 다음이

48) 문화관광부, 전게서, p.488.

부모의 가출, 이혼, 재혼 순으로 나타나고 있으며, 최근들어 부모의 가출, 이혼 등에 의한 발생이 증가하는 경향을 보이고 있다. 한편 이들의 주거 실태는 1996년말 현재 친척 또는 친지의 집에 거주하는 경우가 50%로 가장 많으며 그 다음이 영구임대(19.4%), 자가(16.5%)등의 순이다.

정부는 이들 세대를 생활보호법상 생활보호대상자로 우선 책정하여 주·부식비, 연료비, 중학생 및 실업계 고교생에 대한 수업료, 입학금을 지원하고 있으며 의료비 또한 전액을 지원하고 있고 그 외에 초등학생을 포함한 학생에 대한 학용품비, 중·고생 전원에 대한 피복비 및 영양 급식비를 지원하고 있다. 또한 소년·소녀가장 세대 지원을 위하여 이들이 지역 사회주민, 기업체, 사회단체, 교육기관, 종교단체 등과 결연을 맺도록 하여 정신적, 물질적 자원을 통하여 건전한 사회인으로 성장하도록 도와주고 있다.

<표 4> 소년·소녀가장 결연 현황(1996)

결연대상세대	결연세대수	결연율(%)	후원자수	결연구좌수
8,107	7,970	98.3%	13,457	30,157

자료 : 문화관광부, 전세서, p.467.

2) 농·어·탄광촌 및 근로청소년을 위한 연극공연 지원사업

농·어·탄광 및 근로청소년 등을 위한 연극공연 지원사업은 문화적 취약 계층인 청소년들에게 연극을 통해 청소년기의 꿈과 이상을 키워주기 위함이다. 동 사업은 주로 농·어촌 지역 청소년을 대상으로 지원하여 오다가 근로청소년, 장애청소년, 실업계 고교생 및 교정·보호시설 수용청소년

등 불우한 환경에 처한 청소년까지 그 대상을 확대하였다.

이 사업은 청소년에게 건전한 가치관을 고양할 수 있는 위인이나 성인의 일대기를 그린 작품을 청소년 취향에 맞게 창작하여 록, 오페라, 뮤지컬 형식으로 공연하고 있다.

3) 비정규학교 지원

가정 형편상 정규학교에 진학하지 못한 청소년들이 주경야독하는 곳이 청소년 야간학교, 청소년 자활학교, 새마을학교 등 이른바 '학력비인정 비정규학교'이다.

비정규학교는 교육법 제81조에서 초·중·고·대학 등 각급 정규학교를 제외한 청소년야간학교, 청소년자활학교, 새마을 학교 등 학력이 인정되지 않는 학교로 정의되고 있으며, 1996년 12월 말 현재 158개교, 7,500여명으로 파악되고 있으나 재정적 어려움뿐만 아니라, 학생과 교사수가 줄어들어 감소 추세에 있다.

비정규 학교에 대한 운영비와 청소년 문예행사에 대한 지원은 비공식적 교육기관에 대한 정부차원의 배려로서 소외된 이들에 대한 지원을 계속해 나아가야 할 것이다.

4) 청소년공부방 운영

열악한 환경에서 생활하고 있는 도시 영세민지역 청소년들에게 학습공간을 제공해 줌과 아울러 자원봉사자를 통한 학습지도 및 생활고충 상담을 병행 실시함으로써 이러한 지역의 청소년들이 사회적 열등감과 소외감을 극복하여 건전하게 성장할 수 있도록 하기 위하여 청소년공부방을

설치·운영하고 있다.

5) 농·어촌 출신 학생기숙사 건립지원

정부에서 '93년 12월 U·R타결로 인한 농어촌 발전대책사업과 어려운 청소년지원을 위한 청소년육성사업의 일환으로 농어촌 출신 학생을 위한 기숙사 건립사업을 추진하기로 결정하고 현재 추진 중에 있다.

기숙사 건립은 늘어나는 농어촌 출신청소년 (대학생)을 위한 하숙비 등의 절감으로 농어촌 가계의 부담을 덜어주어 면학환경 개선차원에서 바람직한 사업이다.

<표 5> 농어촌출신 학생기숙사 건립 연차별 투자계획

합 계	'95	'96	'97	'98	'99	2000
(예산) 360억	40 (국고 20, 지방 20)	60 (국고 30, 지방 30)	100 (국고 50, 지방 50)	80 (국고 40, 지방 40)	60 (국고 30, 지방 30)	20 (국고 10, 지방 10)
(사업)9개	2	4	0	2	1	0

자료 : 문화관광부, 전세서, p.488.

第4節 傳達體系領域

전달체계영역이란 사회의 급여를 수혜자에게 도달하게 하는 매커니즘을 말한다. 사회정책의 시행을 누구에게 얼마나 제공하는 가도 중요하지만 어떤 행정조직을 통해 베푸는 가도 중요한 문제이다. 따라서 전달체계의 기준이 중요한 의미를 갖는 것은 새로운 변화에 즉각적인 대처와 순

용하면서 정책과 수혜자간의 욕구충족 과정에서 생길 수 있는 갈등을 어느 정도 해소시킬 수 있기 때문이다.

현대사회에서 청소년복지는 공식적으로 조직된 활동이고 법률에 의해 제도화된 것들이 많다. 청소년복지 서비스는 다른 사회복지 서비스와 같이 이를 담당하는 부처가 행정자치부, 문화관광부, 보건복지부, 노동부, 교육부 등으로 다양하게 분산되어 있다. 이는 청소년복지 서비스가 독립된 업무보다는 각 부처의 소관 업무중 청소년과 관련된 업무의 하나로 취급되고 있기 때문이다.⁴⁹⁾ 그러나 핵심적인 청소년복지정책은 문화관광부, 보건복지부, 행정자치부를 통하여 전달되고 있으므로 이를 중심으로 살펴보면 <그림2>와 같다.

1. 청소년행정 관련 조정기구

1) 청소년육성위원회

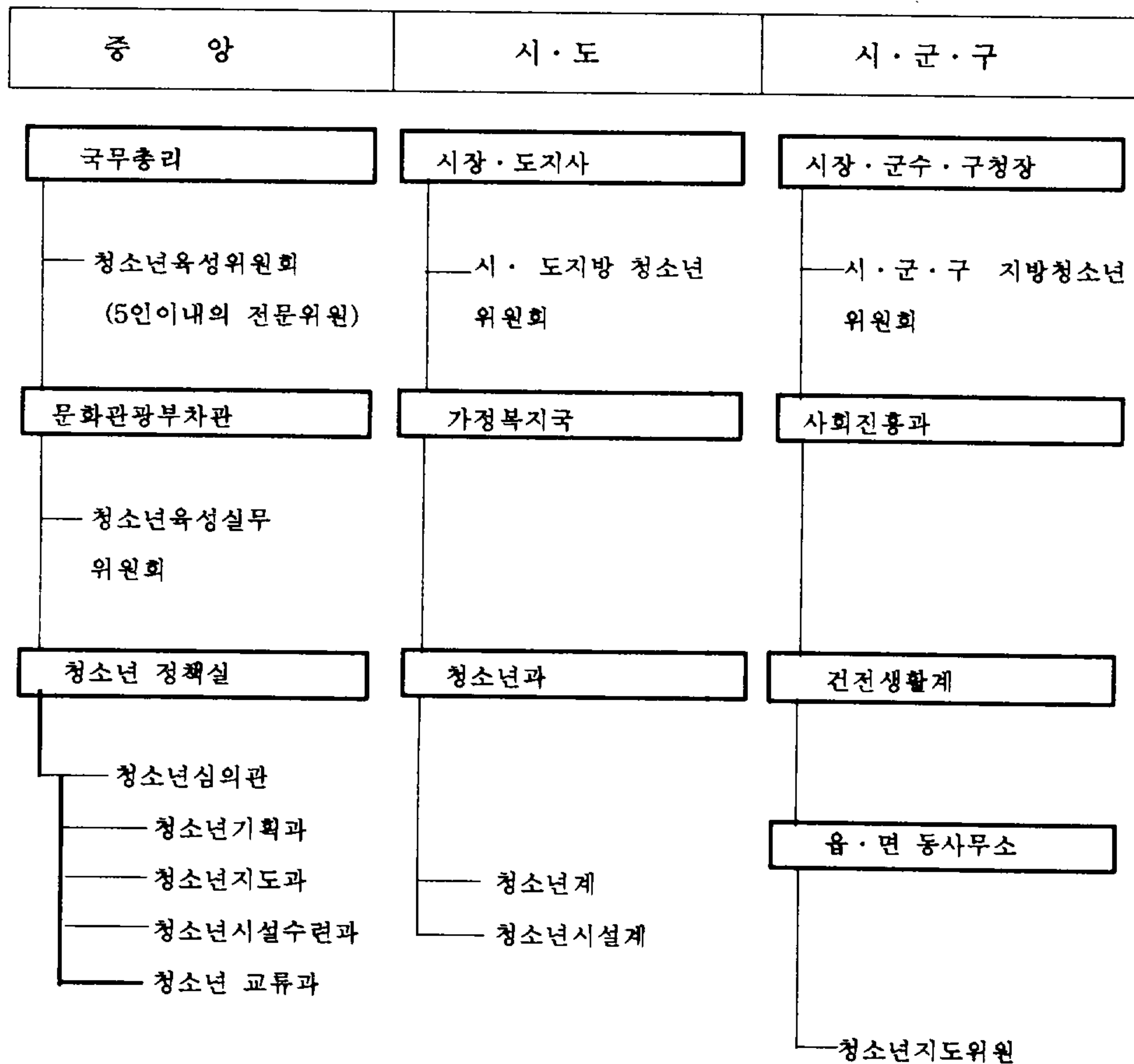
정부의 청소년에 관한 정책은 각 부처에 분산되어 부처별 기능에 따라 이를 수행하고 있기에 부처간의 협조·조정과 일관성 있는 업무추진이 어렵고, 종합조정체제를 갖추지 못하여 정책수행에 실효를 거두지 못하고 있다.

이에 대한 대책으로 국가적 차원의 청소년관련 정책의 방향 제시, 종합조정 등의 기능을 갖는 청소년 대책기구의 설치가 필요하게 됨에 따라 청소년육성위원회가 설치되었다.

청소년육성위원회는 1988년 8월 19일 구성되었으며, 1990년 4월 청소년

49) 한국청소년개발원, 전게서, pp.132-133.

헌장의 심의·통과와 1992년부터 2001년까지 장기적으로 시행될 종합적인 청소년정책인 ‘한국청소년기본계획’을 전문가, 관계기관과의 협의와 공청회를 거쳐 심의·확정하였다. 또한 청소년기본법(1993년 1월 1일 시행 : 법률 제4477호)에 따라 구성원을 40명에서 30명으로 축소·조정하여 1993년 7월 2일 청소년육성위원회를 새로이 구성하였다.



자료 : 한국청소년개발원, 전개서, p.265.

<그림2> 청소년 관련 공공조직 현황

청소년육성위원회는 청소년기본계획 및 연도별 시행계획의 수립과 중·장기 청소년육성정책 방향의 설정에 관한 사항, 청소년육성 주요시책의 평가 및 제도개선에 관한 2개이상의 부처에 관련되는 주요 청소년육성정책에 관한 사항 등을 심의하도록 하고 있다.

2) 청소년육성실무위원회

청소년육성실무위원회는 청소년육성법 제8조 및 동법 시행령 제4조의 규정에 따라 1988년 9월 7일 구성되어 운영되어 왔으나, 1993년 1월 1일자로 청소년기본법이 제정·시행됨에 따라, 1993년 7월 10일 청소년육성실무위원회를 새로 구성하였다. 위원장은 문화관광부 차관이 되고 부위원장은 문화관광부 청소년정책실장으로 하고 있다.

실무위원회의 청소년육성위원회의 심의에 앞서 관계부처 협의 등 사전에 필요가 있는 사항, 청소년육성을 위한 주요시책의 평가 및 제도개선에 관한 사항, 청소년육성위원회로부터 위임받은 사항과 기타 실무위원회의 운영에 관하여 필요한 사항을 검토·조정하는 일을 주로 하고 있다.

2. 청소년 관련 행정기관

1) 문화관광부 청소년정책실

청소년정책실은 청소년육성위원회 및 청소년성실무위원회의 운영에 관한 사항을 담당, 각 부처별 청소년육성 관련업무의 기획·총괄 기능을 수행하여 청소년육성 추진 전담 기구로서 그 역할을 하고 있다. 그 구체적인 업무를 <표 6>과 같이 4개과에서 분장하여 추진하고 있다.⁵⁰⁾

50) 한국청소년개발원, 전거서, pp.267-269.

<표 6> 청소년정책실 업무분장

과	담당 업무
청소년 기획과	청소년 정책에 관한 장·단기계획의 수립 청소년 관련업무의 부처간 협의 총괄 청소년육성종합계획의 수립 및 추진상황의 분석·평가 청소년육성위원회의 운영 한국청소년개발원의 지도·감독 청소년 실태의 조사연구 청소년육성기금의 조성 및 운용 청소년관련 통계자료의 수집 및 청소년백서 등의 발간 청소년 및 청소년관련 유공자의 발굴 및 포상 기타 실내 및 다른 과의 주관에 속하지 않는사항
청소년 지도과	청소년관련 환경개선에 관한 사항 청소년 건전육성을위한 사회운동에 관한사항 청소년 지도위원의 관리 청소년 시청각 자료의 개발 및 보급 청소년의 달 행사에 관한 사항 어려운 청소년 지원에 관한 사항 청소년 단체의 인가 및 지도·감독 청소년지도자의 양성·연수 및 지원 청소년에 대한 자원봉사자의 양성 및 지원 청소년 상담에 관한 사항
청소년 시설수련과	청소년 시설 기본계획의 수립 청소년 시설의 설치·운영 청소년 시설의 운영 지원·지도 및 활용도 제고 청소년 시설의 모형개발의 보급 청소년 수련지구의 지정 및 관리 청소년 수련 프로그램의 개발 및 보급 청소년의 심신수련 및 여가선용 지도
청소년 교류과	국제청소년기구와의 협력 청소년 국제교류 프로그램의 개발 및 운영 청소년의 국제교류 및 국제행사에의 파견 청소년 관련 국제행사 개최 교포 청소년의 육성 및 지원 남북 청소년 교류에 관한 사항 농어촌 청소년의 교류정책과 지원에 관한 사항

자료 : 조영승, 전게서, pp.193-194.

2) 청소년보호위원회

정부는 그 심각성을 더해가고 있는 음란·폭력 청소년유해 매체물과 유해 약물 등의 청소년에 대한 유통과 유해업소의 청소년 출입을 제한함으로써, 청소년을 유해한 환경으로부터 보호함과 아울러 건전한 인간으로 성장할 수 있도록 하기 위하여 청소년보호법을 제정하였다.

청소년보호위원회는 청소년보호법에 규정된 청소년보호 업무를 수행하고, 청소년유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 각종 보호시책을 추진하기 위해 문화관광부 소속하에 합의제 행정기관의 형태로 설치되었다.

청소년보호위원회의 주요 기능을 알아보면 아래와 같다.

- ① 유해환경으로부터 청소년보호를 위한 기본계획의 수립 및 그 추진 상황의 평가에 관한 사항
- ② 청소년에게 유해한 매체물의 유통규제와 유해업소·약물 등으로부터 청소년보호에 관한 사항
- ③ 청소년유해환경에 대한 신고접수·처리 및 유해환경으로부터의 청소년보호를 위하여 필요한 조사·연구 및 교육에 관한 사항
- ④ 청소년 보호, 유해환경정화의 기능을 수행하는 민간단체 및 시민활동에 대한 지원 등을 소관 사무로 하고 있다.⁵¹⁾

3) 시·도 청소년과

시·도 청소년과에서는 청소년육성 지방위원회의 운영에 관한 사항을 담당하여 지방청소년 업무의 총괄·조정기능을 수행함으로써 중앙과 청소년업무 연계 추진체제를 강화하고 있다.

51) 문화관광부, 전게서, pp.456-458.

3. 청소년관련업무 추진기관

각 부처가 고유기능에 따라 수행하고 있는 청소년 관련업무는 다음의 <표 7>과 같이 추진하고 있지만 부처간에 업무분담이 혼재되어 있어 앞으로 부서별 업무조정이 필요할 것이다.

<표 7> 부처별 청소년육성업무 분담현황

부처명	청소년 육성업무내용
통 일 부	통일교육에 관한 계획시행(대학생 통일 관련 행사 지원 등)
과학기술부	청소년과학진흥(각종경진대회, 과학자 순회운영 등)
환 경 부	환경보전의식 함양교육
공 보 실	매스컴을 통한 청소년교육, 대중매체정화
외교통상부	청소년 국제교류, 재외국민 교육지원
행정자치부	지방자치단체의 청소년예산 지원, 지방자치단체의 청소년업무 직제 조정 보완, 야영장 등 조성 및 관리
재정경제부	청소년 단체, 시설에 대한 세제 지원
법 무 부	합동단속반 편성 운영, 범죄소년의 교정교화, 보호관찰실시, 직업훈련, 심성순화활동, 갱생보호 등
국 방 부	장병의 각종 기술자격 취득에 관한 계획수립·시행, 호국 안보교육
교 육 부	학생의 생활지도, 진로지도, 상담지도 등
산업자원부	기업체의 청소년 건전육성 참여 유도(시설투자, 문화사업 등), 에너지 절약교육
보건복지부	소년·소녀가장, 보호시설청소년, 문제가정 청소년 보호지원
노 동 부	복지시설(임대아파트, 회관 등)건립, 직업훈련, 취업알선, 각종 문화활동 지원
문화관광부	청소년 육성업무의 기획·총괄, 청소년 건전문화의 육성·지원
경 찰 청	청소년의 비행예방활동 및 청소년 범죄단속·처리
농촌진흥청	농촌청소년 농업기술 지도 및 해외연수
산 림 청	임간 수련장 설치·운영

자료 : 조영승, 전개서, pp.188-189.

第5節 財政領域

재정영역은 청소년정책을 위한 재원의 조달방법과 활용관리에 대한 일련의 선택을 말한다. 재원의 조달방법은 공적인 것과 사적인 것으로 크게 나누고, 여기에 따라 다양한 재원조달방안이 있다고 Gilbert와 Specht는 말한다.⁵²⁾

공적 재원조달방법은 주로 정부에 의한 세금형태이고, 사적 재원조달방법은 민간인의 자발적 기부금, 수수료, 각출금 등의 유형이 있다. 재원을 관리하는 방법도 중앙집권적인 방식과 지방분권적인 방식이 있고 또 이의 혼합방식도 있으며 정부의 개입없이 순수한 민간수준에서 행해지는 것도 있다.

청소년을 위한 재원으로서는 청소년육성 기반시설 및 여건조성을 위한 국고 예산, 시·군·구 및 읍·면·동의 청소년시설 건립 등을 위한 지방양여금, 국고예산 지원에 따라 지방부담비, 청소년프로그램사업 지원 등을 위한 청소년육성기금으로 구분할 수 있다.

1. 국고예산 및 국고보조금

국고보조금은 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’ 제2조에서 ‘국가 외의 자가 행하는 사무 또는 업무에 대하여 국가가 이를 조성하거나, 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 교부금’이라고 정의하고 있다. 청소년부문

52) Gilbert & Specht, op. cit, pp.138-158

의 예산은 한국청소년 기본계획이 시행되기 이전인 '91년까지는 주로 국고보조금에 의존하고 있었고, 따라서 사업자체도 일시적, 단편적, 규제적 사업에 치중해 있었다. 청소년기본계획법이 시행되기 시작한 '92년도에는 청소년부문 예산의 재원이 다양해지면서 국고보조사업의 범위를 중앙단위에서 직접 시행하는 국립 청소년시설과 시·도 청소년수련원 및 자연권수련마을의 건립사업 등에 한정하기도 하였다.⁵³⁾

1997년도 청소년육성을 위한 국고 예산은 총 555억 9천만원으로 전년도에 비해 147억이 증가하였다.

그 구체적인 내역 편성을 보면, <표 8>과 같이 청소년 수련시설을 확충하는데 288억 7천만원이 소요될 예정이어서 전체 국고의 약 55%를 차지하고 있으며, 한국청소년개발원 출연금과 청소년수련센터 건립지원은 청소년 대화의 광장 운영 등의 예산이 다음으로 많은 비중을 차지하고 있다. 한편 농어촌 출신 청소년들이 도시에서 편안하게 공부할 수 있도록 농어촌 출신 학생기숙사 건립지원비에 30억원이 편성되어 있다.

2. 지방양여금

지방양여금 제도는 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 지역간의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 1990년 정기국회에서 지방양여금법이 제정(1990. 12. 31, 법률 제 4270호)되고, 이로써 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률이 개정됨으로써 시행된 것이다. 지방양여금이 청소년육성사업에 지원되기 시작한 것은

53) 한국청소년개발원, 전게서, p.282.

지난 1991년 6월 27일 한국청소년기본계획의 수립과 동년 12월 24일 한국청소년기본계획의 연도별 세부시행 계획 수립시 동계획의 핵심인 향후 10년간의 안정적인 청소년 재정확보 대책으로 논의되었던 것인데, 1991년 12월 21일 지방양여금법 개정(법률 제4443호)시 반영됨으로써 지원되기 시작한 것이다.

<표 8> 청소년육성국고예산

(단위 : 백만원)

사업명	'96 예산 (A)	'97 예산 (B)	증감 (B-A)
계	40,895	55,592	10,797
☐ 일반회계	27,895	52,592	8,797
○. 청소년정책	25,512	42,989	9,600
○. 한국청소년 개발원 출연	2,383	9,602	197
○. 청소년육성기금출연	3,000	3,000	0
☐ 특별회계	10,000	10,000	0
○. 농어촌출신 학생기숙사(농.특)	3,000	3,000	0
<청소년정책>			
1. 기본적 경비	25,512	25,512	9,600
2. 주요사업	325	325	196
○. 한국 청소년 단체협의회	23,143	23,143	8,963
○. 청소년시설확충	361	361	37
○. 청소년단체지원	19,552	19,552	8,358
○. 청소년육성사회운동	199	199	48
○. 청소년 6대 지표별 수련활동	247	247	17
○. 청소년선도활동	86	86	0
○. 청소년대화의광장	398	398	17
3. 청소년국제교류등기타사업	2,300	2,300	506
	2,044	2,044	421

자료 : 문화관광부, 전게서, 1997., p.619

시·군·구 및 읍·면·동의 청소년 시설 건립과 육성관련 사업을 위한 지방양여금 예산은 1996년에 189억 9천만원, 1997년에 216억 4천 5백만원으로 전년대비 14%정도 증가하였다.

1997년도 지방양여금 예산의 사업별 규모를 보면, 청소년수련관, 수련실 등 시설확충 경비로 176억 5천 8백만원, 청소년공부방 운영 19억 7천 1백만원, 청소년 어울마당 운영사업에 20억 1천 6백만원 등으로 계획되어 있다.

<표 9> 지방양여금 예산

(단위 : 백만원)

사 업 명	'96 예산 (A)	'97 예산 (B)	증감 (B-A)
계	18,990	21,645	2,655
1. 청소년수련시설 확충(청소년수련관, 시·군·구, 읍·면·동 수련실 설치)	15,003	17,658	2,655
2. 청소년공부방 운영	1,971	1,971	0
3. 청소년어울마당 운영	2,016	2,016	0

자료 : 문화관광부, 전계서, 1997, p.619.

3. 청소년육성기금

청소년육성기금은 차세대의 주역인 청소년에 대한 안정적·지속적 투자로 인적 국제경쟁력을 강화하여 21세기 세계의 중심국가로 도약하기 위해 청소년육성을 위한 사업의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위해서 설치되었다. 청소년육성기금은 2001년까지 3,000억여원을 목표로 조성중에

있으며, 그 조성 계획은 <표 10>과 같다.

<표10> 청소년육성기금 조성장기계획(1992-2001년)

(단위:억원)

합계	정부출연금	국민체육진흥기금 전입금	부담금	민간출연	운용수익
3,000	1,000	1,000	300	200	500

자료 : 문화관광부, 전세서, p.620.

<표11>은 청소년 육성기금조성의 주요재원을 나타낸 것으로써 정부출연금, 국민체육진흥기금 전입금, 예금이자 등으로 구성되어 있으며, '96년말 현재 정부출연금 300억원과 국민체육진흥기금 전입금 560억원이 전입되었고, 예금이자는 기금의 예탁에 대한 이자로서 1995년말 현재 326억 3천 6백만원의 이자수입이 있었다.

청소년육성기금 재원조성 근거법령으로서 국민체육진흥법에 국민체육진흥기금 전입금을 청소년육성기금으로 출연하도록 근거규정을 마련하였다. 또한 국민의 여가선용과 청소년의 건전육성 및 국민체육의 진흥을 도모하기 위해 제정된 경륜·경정법에 수입금의 일정 비율을 청소년육성기금으로 배분하도록 하고 있어 향후에는 기금조성에 많은 기여가 있을 것으로 기대하고 있다.

<표11> 기금조성현황(1996년)

(단위:백만원)

구 분		1995년도까지	1996년도	누 계
수 입	국 고 출 연 금	20,000	10,000	30,000
	국민체육진흥기금전입금	46,000	10,000	56,000
	마사회 특별적립금전입금	3,150	-	3,150
	민 간 출 연 금	10	-	10
	예 금 이 자	23,968	8,668	32,636
	반 납 금 등	314	70	384
	소 계	93,442	28,738	122,180
지출	청소년 사업지원	18,663	5,415	24,078
	기 타 경 비	43	8	51
	소 계	18,706	5,423	24,129
순 조 성 액		74,736	23,315	98,051

자료 : 문화관광부, 전제서, p.621.

이와 같이 조성된 청소년육성기금은 기금조성 기간이 짧아 금융기관에 예치한 그 수익금으로 청소년사업을 지원해 왔다. 기금 설치원년도인 1989년부터 청소년 단체 우수프로그램 지원, 청소년 종합센터·청소년 상담실 운영, 청소년상담 사업, 농어촌육성재단 출연, 가출 청소년 선도 및 자녀지도를 위한 부모교육 등 각종 사업에 기금을 지원하였다. 또한 청소년 시설 확충사업의 일환으로 청소년 수련시설의 건립·보강에 대한 장기 저리 융자제도를 실시하여 민간 청소년 수련시설 확충에 도움을 주었다.

第4章 青少年福祉政策의 改選方案

청소년복지정책이 궁극적으로 추구하는 가치는 청소년들이 올바른 가치관을 가진 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 이념적·제도적 장치를 마련하는 길이다. 이는 현재의 청소년뿐만 아니라 미래의 청소년을 포함하는 범위를 지닌다. 그러므로 청소년기에 나타날 수 있는 문제를 해결하기 위한 지향점으로는 일관성있는 체계적인 정책을 수행하는 차원이 되어야 할 것이다. 그러나 모든 정책형성과 집행이 환경적인 토대와 경제적인 힘의 축적을 전제로 하므로 실현 가능한 선에서 그 정책대안이 제시되어야 할 것이다. 그 대안이 정책으로 전환되기 위한 전제조건으로 시간, 자원, 인력, 제도 등을 필요로 한다.

따라서 청소년의 복지 상태는 이념적, 정치적, 사회적 측면에서 최고의 가치를 향유하는 상태이어야 하며, 이를 실천하기 위한 전략적 수단으로서 여러 가지 방편이 동원되는 것이다. 여기에서 논의하고자 하는 바람직한 청소년복지정책에로의 개선방안도 이러한 맥락에서 추구되어야 할 것이다.

본 장에서는 현행 한국의 청소년복지정책의 문제점을 개선하는 데 대한 전략적 정책대안을 제시하고자 한다.

따라서 여기서 논의되는 개선책은 규범적 수준에서 이루어지는 것이며 이들 각각에 대한 실천방법에 대해서는 논의로 한다.

이런 점에서 이 장에서의 논의는 기존의 청소년 복지정책을 집행한 후의 효과에 대한 사후평가인 동시에 보다 새로운 청소년복지정책 대안을 제시하는 대안분석에 해당한다.

第1節 우리나라 靑少年福祉政策의 問題點

우리 나라의 청소년 복지정책의 문제점은 다음과 같다.⁵⁴⁾

1) 중앙단위의 청소년 조직의 잦은 변경에 따른 조직의 불안정성을 문제점으로 지적할 수 있다. <표12>와 같이 우리 나라의 청소년 정책을 전담하는 부서는 많은 이동이 있어 정책을 수립하고 집행하는데 있어서 일관성이 결여되어 있다.

2) 우리의 청소년복지정책은 정부주도로 추진되어 왔고, 정책의 대상자인 청소년을 배제시키고 기성세대의 시각에서 정책이 수립되고 추진됨으로써 의욕에 비해 청소년들의 참여와 호응은 얻지 못하였고 그 효율성 또한 매우 낮은 점이다.

<표12> 청소년정책의 변천과정

구 분	60년대	70년대	80년대	90년대
청소년정책 전담부서	내무부	내무부	총리실(81)-> 교육부(83)-> 총리실(85)-> 체육부(88)	체육청소년부 (91)->문화체 육부(93)
청소년정책 관련법령	미성년자보호법 (61), 아동복지법 (61), 청소년보호 대책위원회령(64)	청소년대책위 원회령(71)	청소년육성법 (88)	청소년기본법 (91), 청소년보 호법(97)
청소년정책 의 우선순위	요보호아동 대책 청소년비행 대책	청소년비행 대책	청소년비행 대책	청소년육성 청소년유해환 경정화

자료 : 조현재, 전게서, p.17.

54) 조현재, “IMF체제와 청소년정책의 방향”, 제1회 청소년문화센터 심포지움, 1998, 1, 22. p.15.

3) 청소년복지정책은 그 특성상 여러 관련 기관들의 협력이 필수적이므로 관련 기관의 자발적인 협조와 지원이 필요하다. 특히 학교와 지역사회의 공공기관, 청소년 단체들의 상호협력은 청소년의 사회교육(social education)차원에서 매우 중요하나, 우리의 경우 지역사회 내에서의 각종 청소년관련 기관들간의 상호간에 유기적인 협력이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

4) 청소년복지정책의 우선순위 수립 및 평가제도가 미약한 점을 들 수 있다. 청소년복지정책에 대한 충분한 투자재원의 확보가 쉽지 않은 현실 여건을 감안할 때 정책 우선순위의 산정과 이에 대한 장·단기 투자 자원 배분 및 평가작업은 매우 중요하다.

5) 청소년복지정책에 대한 국민적 공감대 형성이 미흡한 점도 지적하지 않을 수 없다. 청소년복지정책의 필요성과 정책추진에 대한 국민의 지지와 호응을 받지 못할 경우 그러한 청소년정책은 내용이 아무리 좋아도 성과를 거두기 어렵다.

6) 청소년의 지도·육성을 위한 교육법에 문제가 있다. 교육법은 주로 학교교육을 위한 것이고 각종 법제의 적용대상으로서 청소년을 산발적으로 다루고 있으며 청소년에 관계되는 용어도 다양하게 쓰이고 있어 전혀 통일되어 있지 못하다. 뿐만 아니라 청소년의 소질이나 적성, 능력 등을 적극적으로 계발하고 신장시키려는 것이 아니라 그들을 선도하고 보호한다는 소극적인 규정이 대부분이다.

7) 정부의 청소년정책은 장기적 전망과 계획이 결여되어 있으며 각 부처에서 산발적으로 행하고 있는 연례적 행사나 사업을 귀납하는 것이어서 부처간 중복이 많고 사업이 산만하다. 그리고 그 대상이 주로 학생인데, 특히 정신계발의 부문에서 더욱 그러하다. 농촌청소년이나 근로청소년에 대한 정신계발도 정규 학생 못지 않게 중요한 것이다.

8) 청소년 관련 행정 업무 영역이 매우 다양하고 이질적인 업무로 구성되어 있음에도 불구하고 전문인력은 거의 전무한 상태이고, 전문인력을 양성할 구체적인 계획과 의지 또한 희박하다고 할 수 있다.

여기서는 앞의 평가의 장과 같이, 위에서 지적한 몇 가지의 전반적인 문제점을 바탕으로 하여 할당영역, 급여영역, 전달체계영역, 재정영역으로 나누어 문제점과 개선방안을 논의해 보겠다.

第2節 割當領域

청소년복지를 논할 때 어려운 것은 청소년복지의 범위를 어떻게 설정하느냐이다. 다른 사회복지 영역에서도 '복지'를 '행복하게 잘 사는 것'으로 보느냐, '인간의 사회적 욕구에 대한 서비스, 사회문제에 대한 대책'으로 보느냐에 따라서 큰 차이를 보이고 있다. 많은 사람들은 넓은 의미의 복지를 이야기 하다가도 사회복지 관련법으로 규정되어 보건복지부나 사회복지법인 등이 하는 사업을 중심으로 이야기하곤 한다.

이 점에서 청소년복지정책 대상은 한층 더 모호하다. 특정 인구층을 주된 대상으로 하는 아동복지, 노인복지, 장애인복지, 부녀복지, 모자복지

등은 관련된 복지법이 있지만, 청소년은 청소년복지법이란 독립된 법이 없기 때문이다.

이 때문에 청소년복지는 주로 아동복지법에 근거하여 실시되어 왔거나 생활보호법과 사회복지사업법에서 법적 배경을 찾기도 했다. 1987년에 청소년육성법이 제정되면서 청소년사업이 다소 활발히 전개되고, 이 법은 1992년 청소년기본법으로 탈바꿈 되고 1993년 1월 1일부터 시행되고 있다. 청소년복지는 제6장 '청소년복지등'의 제46조에서 49조까지 관련 조항을 두고 있다. 여기에는 청소년복지의 증진을 위한 국가와 지방자치단체의 책임을 강조하고, 청소년복지의 범위에 청소년에 대한 교육, 직업훈련, 의료보호, 수련활동 등의 시책과 함께 청소년 관련 매체에 대한 지원, 청소년 유해요인 정비, 청소년의 비행예방 등을 포함하고 있다.

청소년복지정책의 범위는 이처럼 특수한 환경에 처해 있는 청소년, 예를들어 근로청소년, 소년·소녀가장 청소년, 저소득층 청소년, 비행청소년 등 너무나 포괄적이다. 일반 학생청소년까지 포함한다면 이렇게 광범위한 층을 위해 각각에 맞는 정책을 수행하기란 쉽지 않다. 따라서 송정부가 제시한 청소년이 사회인으로서 생활해 나갈 경우 피할 수 없는 요구인 '사회생활의 기본적 요구'를 바탕으로 다음과 같은 청소년 복지정책의 예시는 청소년 복지정책을 청소년의 문제상황에 맞게 수립할 수 있는 바탕을 마련해 준다고 보여진다.⁵⁵⁾

- ① 경제적 안정을 위한 생활보호(공적부조)제도
- ② 직업적 안정을 위한 직업안정제도, 진로지도

55) 이용교, 『한국청소년복지의 현실과 대안』, 서울: 은평천사원출판부, 1993, pp.238-241.

- ③ 의료의 기회를 위한 의료, 보건, 위생제도, 의료부조
- ④ 가족적 안정을 위한 가정, 주택제도
- ⑤ 교육의 기회를 위한 학교교육, 사회교육
- ⑥ 사회적 협동을 위한 사법, 도덕, 지역사회조직
- ⑦ 문화 여가의 기회를 위한 문화, 여가활동

둘째, 현재 정부의 청소년 복지정책의 관련부서는 13개부처가 있으며 부처별 기능에 따라서 규정 되다보니, 업무분장이 명확하지 않아서 부처간의 업무가 중복되거나 상호전가 되고 있다. 이러한 현상은 정책대상자에 대한 충분한 검토 없이 정책이 기획되어 소속 집단별로 유기적인 정책이 수행되지 않을 뿐 아니라 정책집행자의 입장에서만 정책을 집행하려는데서 오는 문제이다. 따라서 정책의 立案과 執行이 정책집행자의 입장에서만이 아니라 정책 객체의 욕구와 문제가 무엇인가에 따른 청소년 복지정책이 집행되어야 할 것이다.⁵⁶⁾

第3節 給與領域

기존의 청소년 복지정책은 급속한 사회변화에 따른 청소년의 부정적 가치관과 문제 및 욕구를 해결하기 어려웠고 민주화와 지방자치화 시대에 알맞는 청소년정책의 모색이 필요하다. 앞으로 청소년복지정책을 수립함에 있어서 염두해 두어야 할 기본 방향을 제시하면 다음과 같다.

1) 문제청소년 중심에서 일반청소년, 특히 욕구는 있어도 능력이 없는 청소년을 대상으로 해야 한다. 따라서 치료적, 소비적 청소년정책이 예방

56) 표갑수, 전게서, pp.440-443.

적, 생산적 성격으로 전환되어야 한다.

2) 학교 중심의 청소년정책에서 지역사회중심의 청소년정책이 이루어져야 한다. 지역사회에 청소년센터가 있어서 모든 청소년이 언제든지 찾아오고 함께 모여 놀고 상담하는 곳이 되어야 한다.

3) 교사 중심의 청소년지도자가 청소년지도자 중심의 전문화와 자원봉사 중심의 지역사회참여가 이루어져야 한다.

4) 청소년지도 프로그램이 주로 레크리에이션 중심이었으나 이제는 법적 보호를 받지 못하거나 사회적 기회가 박탈된 청소년을 위한 사회교육, 고용, 스포츠, 레크리에이션, 상담과 같은 정책 및 프로그램이 모색되어야 한다.

5) 기존의 시설(청소년회관, 사회복지과, 체육시설, 국립공원 등)을 이용하여 청소년사무소 또는 청소년센터를 운영하고 지역사회자원을 동원하여 필요한 청소년시설을 마련할 수 있다.

6) 이러한 방향은 필요한 지역사회와 청소년을 중심으로 이루어지는 것이 좋겠다.⁵⁷⁾

그러면 앞으로 청소년 복지정책을 수립, 수행함에 있어서 어떠한 제도적 개선방안을 제시할 수 있을까?

첫째, 청소년을 정책수준에서 인식하여야 한다. 청소년을 새롭게 인식한다는 말은 먼저 청소년이 한 인간이요, 인격으로서 뿐만 아니라 국가발전과 관련한 시점에서 중요한 정책대상이라는 점을 감안하여 보다 많은 관심을 가져야 한다는 말이다. 지금까지의 청소년복지정책에 있어서 정책의사로 반영된 중요성과 청소년의 중요성 사이에 엄청난 거리가 있어왔

57) 한국청소년개발원, 전게서, pp.297-298.

음을 관계자들은 생각하고 정책을 수립해야 겠다.

둘째, 청소년문제에 대한 정책접근방식이 바뀌어야 한다. 이제까지 청소년문제에 대하여 정책이 수행되게 된 주된 동기는 청소년문제가 이미 발생된 문제이기 때문에 시급 사후처리가 요구되는 것이기 때문이었다. 것은 문제의 본질에 대한 근본적이고 종합적인 원인을 밝혀내고 그에 따른 해결방안의 모색 등에 충분한 시간을 가질 수 없었으며, 따라서 임기응변식의 행정처리를 할 수밖에 없다.⁵⁸⁾

그러므로 청소년문제에 접근하는 行政處理員의 자세는 먼저 청소년문제를 종합적으로 체계있게 연구하는데서 비롯된다. 종합적인 연구란 부분적·개발적·간접적인 연구를 종합·정리하는 일과 새롭고 전반적이며 시책적인 연구를 통하여 청소년문제의 합리적이며 궁극적인 해결방안을 강구하는 것을 말한다.

셋째, 청소년복지정책은 일반적 국가정책에 대한 대안제시의 수준에서부터 국가 정책적 차원으로 이루어지는 하나의 정책(a policy)이어야 한다. 사실 국가정책의 주요관심대상이나 핵심이 다분히 성인 중심적이거나 투자에 대한 효과발생이 단기적인 것에 주로 치우쳐 있음을 보아왔으며, 그래서 정책순위결정의 일반원칙은 당장 그 활용이 가능하거나 투자효과가 단기적인 합경제원칙적 부분이어야 하는 것처럼 인식될 정도이다. 청소년복지정책은 다른 세대들의 문제와 함께 '세대문제의 국가정책화방향'으로 상향조정되어야 한다.

넷째, 기존의 법적 보호에서 제외되어 있는 청소년, 예컨대 교육기회박탈청소년, 무직청소년, 가출·부랑청소년, 가두직업청소년, 숨은 비행청소년

58) 성종한, "청소년", 서울: 상조사, 1980, p. 234.

년, 근로청소년, 농어촌청소년, 미혼모, 재수생 등과 새로운 대상청소년(18세-24세)에게 충실한 법적 보호와 서비스를 제공하기 위한 정책을 수립하는 것이 중요하다.

다섯째, 청소년복지정책의 효과적인 개발을 위하여 조사·연구를 담당하고 청소년지도자의 양성 및 재교육·훈련을 위한 기관의 설립이 요망된다.⁵⁹⁾ 이것은 청소년복지정책과 행정의 전문성에 관한 문제인데, 청소년복지정책이나 행정의 고유성이 확보되지 못하고 부수 업무로 취급되어온 행정풍토에서 그 업무를 맡은 공무원은 한직으로 소외되고 전문성을 신장할 수 없기 때문에 청소년복지정책이나 행정의 전문가가 희소할 뿐만 아니라 정책 결정자에게 필요한 지식과 자료를 제공할 전문학자나 연구자도 드문것이 우리의 현실이다.

청소년 관련단체나 기관과의 유대·협력관계를 유지·조정하고 정치적 상황판단에 입각한 종합적인 정책을 수립하여, 그 정책의 우선순위를 판단할 뿐만 아니라 그 정책이 사회에 미치는 반응 등을 합리적으로 판단할 수 있는 전문적 지식과 통찰력을 가진 전문 인력을 체계적으로 양성하여 확보함으로써 청소년 복지정책의 전문성을 인정 받아야 하겠다.⁶⁰⁾

여섯째, 청소년 복지정책의 구현은 특정기관이나 단체의 노력만으로는 실현될 수 없다는 것을 인식해야 한다. 청소년들을 둘러싼 사회적 환경이나 그들이 헤쳐 나가야 할 과제들은 가정, 교육, 직업선택, 노동, 보건, 주거환경, 문화환경 등 사회 전반에 모두 걸쳐 있다. 따라서 청소년복지정책의 성패는 가정에서부터 전 사회에 이르기까지 국민적 역량의 결집을 필요로 하고 있으며, 정부와 민간부문의 전문적인 식견과 청소년에 대한

59) 한국청소년개발원, 전게서, pp.296-298.

60) 상게서, pp.342-343.

뜨거운 열의를 활용할 수 있는 새로운 차원의 협력(partnership)을 필요로 하고 있다.

마지막으로, 청소년복지정책의 방향은 우리 청소년들이 필요한 것을 청소년들이 살고 있는 삶의 현장에서 찾을 수 있도록 하는 정책을 수립해야겠다. 청소년정책은 마지못해 형식적으로 추진되어서는 안되며 청소년의 구체적인 삶의 현장에서 그들에게 실질적인 도움을 줄 수 있도록 추진되어야 한다. 청소년들이 성장하는 곳은 바로 그들이 살고 있는 곳에서 청소년들이 올바르게 성장할 수 있도록 여건을 조성해 주는 것이어야 한다.⁶¹⁾

第4節 傳達體系領域

청소년정책의 전달체계는 1988년에 체육부 청소년국이 생기고 시·도 가정복지국 청소년과가 생기면서 독립적인 전달체계를 확보하게 되었다. 그 후 청소년체육부 청소년정책조정실로 확대되고 시·군·구에 체육청소년계가 설치되어 청소년정책의 전담부서가 확충되었다. 1993년에 체육청소년부가 문화부와 함께 문화체육부로 통합되면서 청소년정책실->시·도의 청소년과->시·군·구의 건전생활계로 다소의 변동이 있었다.

또한 청소년기본계획과 청소년기본법에 의해서 청소년수련시설이 생활권과 자연권 시설로 나뉘어 시·도, 시·군·구, 읍·면·동 수준에 체계적으로 설치되어 전달체계가 확충되는 단계에 있다. 특히 '국가는 2인 이상의 시·도 또는 전국의 청소년이 이용할 수 있는 국립청소년수련시설을 설치·운영하여야 하고', '시·도 및 시·군·구는 청소년수련원 또는 청소년수련관을 1개소 이상 설치·운영하여야 하며' 이러한 시설은 당해지역의 '대표수련시

61) 조현재, 전게서, pp.68-69.

설'이 되어 수련시설간의 협력과 지원체제를 구축해야 한다.⁶²⁾

청소년 업무는 특정 인구층을 대상으로 한 종합적 업무이기 때문에 현재의 전달체제로 청소년 업무를 효과적으로 수행하기에는 큰 한계가 있다. 특히 시·군·구의 건전생활계는 체육업무와 각종 사회운동적 성격의 업무가 많기 때문에 청소년 업무는 뒷전으로 밀리게 된다. 그러므로 청소년 정책을 합리적으로 수행하기 위해서는 시·군·구와 읍·면·동의 청소년정책 전달체제를 개선할 필요가 있다.

청소년수련시설이 지역사회의 청소년센터로서의 역할을 수행하기 위해서는 시·군·구와 읍·면·동의 수련시설이 신속히 설립되고 그 기능이 확충되어야 한다. 청소년의 욕구가 소득, 보건, 교육, 고용, 주거, 여가 등으로 다양할 수 있는데 현재의 수련시설은 여가욕구를 충족시키는 것 위주로 시설이 설치되어 있음을 알 수 있다.

이에 대한 개선책은 다음과 같다.

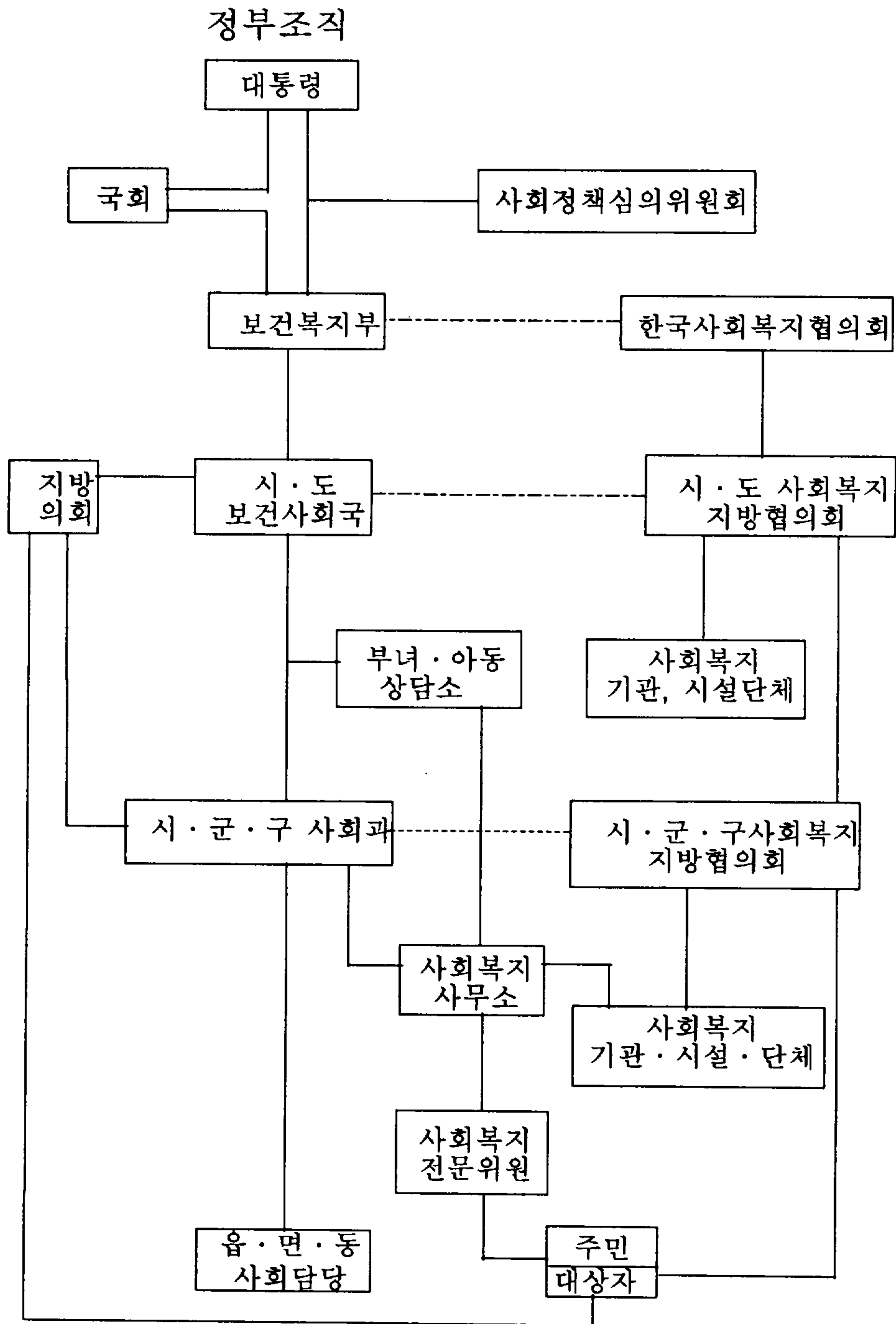
첫째, 청소년들은 처한 문제상황마다 다른 욕구를 가지고 있기때문에 청소년수련시설이 단지 일반 학생청소년들의 여가를 위한 기능으로서가 아니라 특수한 환경에 있는 청소년들을 위한 시설로서 자리잡기 위해서는 각 행정부서들이 서로 연계하여 정책을 수행해 나가야 한다. 예를 들어, 근로청소년을 위한 정책을 수행함에 있어서 노동부나 일반적인 청소년정책을 담당해 왔던 행정자치부, 또 그들의 의료, 건강을 책임질 보건복지부가 함께 힘을 합하고, 그 하위기관들이 각 부의 이익을 위해서가 아닌 건전한 청소년을 길러내기 위한 정책을 수행해 나가는 것이다.

둘째, 청소년과 시민이 참여하는 전달체계가 확립되어야 한다.<그림3>은 기존의 전달체계를 보완할 수 있는 대안이 될 수 있다. 다른 분야와 달

62) 한국청소년개발원, 전게서, pp.279-299.

리 청소년행정에는 청소년과 시민의 참여를 제도화할 필요가 있다. 현재도 청소년 육성위원회등에 청소년 관련 인사나 전문가가 참여하고 있지만, 일년에 한두 차례 의례적인 회의에 참여하는 관료적 구태를 벗어나지 못하고 있다. 그러므로 청소년정책의 전달체계는 이해 당사자인 청소년들이 그들의 대표를 자발적으로 선출하고, 읍·면·동과 시, 군단위로 조직된 다양한 시민단체에서 추천한 대표들이 지역단위로 ‘청소년을 향한 시민회의’를 구성할 필요가 있다. 이 회의는 민간 수준에서 청소년을 위해 할 수 있는 여러가지 프로그램을 개발하고 활동 할 수 있다. 이처럼 정부의 청소년체계가 정리되고 민간의 전달체계가 확립된다면 구호주의 사업이나 체면치레용 청소년사업은 크게 지양되고 지역사회 청소년들의 관심과 욕구를 반영하고 지역의 청소년문제나 과제를 해결 할 수 있게 될 것이다.⁶³⁾

63) 이용교, 전계서, pp.252-254.



자료: 황진수, 전계서, p.162.

<그림3> 사회복지 전달체계의 개선도

第5節 財政領域

각국의 재정의 법적 기초는 그 나라의 헌법, 정부조직법, 기타 많은 법률에서 찾아볼 수 있는데, 공무원제도의 기초를 이루고 있는 공무원법이 있는 것과 마찬가지로, 각국은 보통 재무행정의 기초를 이루고 있는 법률을 가지고 있다.

이와 같은 법적 기초위에서 정부는 매년 예산을 편성하고 집행한 뒤 이를 결산 및 회계검사 등을 거쳐 다음 년도 예산 편성시 자료로 반영하게 된다.

청소년복지정책의 재정부문도 일반재무행정 속에 포함되는 것으로 분리되어 논의될 수 없기 때문에 일반재무행정에 대해 간단히 알아보고, 청소년 재정의 문제점과 개선방안을 제시하였다.

정부예산은 첫째, 정부가 이용가능한 자원의 한도는 그 사회내에 있는 모든 자원의 총량이다.

둘째, 민간부문에 있어서의 예산은 이윤동기에 의해서 특정지어지는데 비해서, 정부의 예산은 공공이익을 실현하고자 하는데 그 특징이 있다.

셋째, 민간부문에서 공급하는 서비스는 언제나 특정한 개인이나 조직이 가격을 지불하고 이를 소비하지만, 정부가 공급하는 서비스는 많은 경우에 사회전체에 의해서 소비된다.

넷째, 정부예산에 관한 결정은 민간부문의 경우보다 훨씬 복잡한 과정을 거치게 된다.

이에 비하여 청소년부문의 예산은 '86년 제6차 경제사회발전 5개년계획이 수립되기 전까지는 사회복지, 문화예술, 체육부문과 더불어 '국민생활복지부

문'에 포함되어 있었으며, 어려운 청소년에 대한 구호나 일부 비행청소년의 교화 등 극히 부분적인 분야의 지원에 머물러 있었고, 미래사회를 이끌어 나갈 전체청소년의 전인적인 성장을 도모하는 것과는 거리가 먼 것이었다.

이러한 가운데 제6차 경제사회발전 5개년 계획이 수립되면서 정부정책의 33개부문중 처음으로 '청소년부문'이 분리되었고, 1991년 6월 27일 '한국청소년기본계획'이 수립되면서 청소년부문 예산에 획기적인 변화를 가져 왔다.

이러한 청소년부문 재정의 문제점과 과제는 다음과 같다.

첫째, 청소년육성기금의 조기 확충 문제이다. 우리 나라와 같은 개발도상국의 경우 기간사업 등 국가 우선순위사업과 최근 특히 문제가 되고 있는 주택, 환경, 교통 등 현안과제나 가시적인 효과가 있는 사업 등에 국가예산이 우선적으로 배정될 수 밖에 없는것이 사실이다. 따라서 장기적으로 효과가 서서히 나타나는 청소년사업 등의 경우 모든 사업을 국고로 지원하기가 어려운 실정이다. 이러한 현실을 감안할 때 국고에 의존하지 않고 필요한 재원을 안정적으로 확보할 수 있는 청소년육성기금의 조기확충문제가 중요한 과제이다.

둘째, 지방자치단체 청소년육성사업의 균형발전과 업무 활성화를 위해 지방양여금 배분비율을 상향 조정하는 문제를 들 수 있다. 아직 지방자치단체의 재정이 영세성을 벗어나지 못하고 있고, 지역간 재정자립도가 현저하게 다른 상황에서 청소년사업의 지역간 균형발전과 업무 활성화 및 재원의 안정적인 자원을 위해 반드시 실현되어야 한다.

셋째, 지방비의 확보 문제이다. 장기적으로 볼 때 지역청소년의 문제는 자치단체별로 지역실정에 맞는 계획수립과 이에 따른 예산확보가 불

가피하다 청소년문제는 국가의 문제이기에 앞서 가정, 학교, 지역사회의 문제라고 할 수 있으므로 모든 예산을 언제까지나 국고에 의존할 수는 없는 것이다.

이외에도 서울시의 지방교부금 확보문제, 시·도별로 조정하고 있는 청소년육성자립지원기금의 확충문제 등은 충분히 검토하여야 할 과제이다.

第5章 結 論

청소년복지정책의 수행에 있어서 정책집행자의 역할도 물론 크겠지만 일반 국민이 얼마나 청소년에 대해 관심을 가지고 있고 또 그들이 청소년을 어떻게 인식하느냐 하는 문제도 매우 중요하다. 기존의 청소년정책을 돌이켜 볼 때 교육·비행·보호의 필요성에 의한 학생 및 요보호 청소년들을 위한 치료적 서비스가 발달되어져 왔고 일반청소년들의 건전육성을 위한 정책은 미비했던 점을 알 수 있다. 청소년이란 매우 광범위한 개념이며 이들 모두를 위한 정책을 만들고 수행한다는 것은 결코 쉽지 않다.

청소년들의 다양한 욕구를 해소시켜 주기 위해서 청소년복지정책은 보다 적극적으로 추진해 나가야 할 필요가 있고 또한 청소년 자신들이 청소년정책결정과 청소년활동을 위한 프로그램의 계획·실시 및 평가의 과정에 적극적으로 참여하는 기회가 주어져야 한다.

청소년복지정책의 방향은 첫째, 업무분담이 되어 있는 정책을 효과적으로 수행하기 위한 정책조정이 이루어져야 한다. 즉, 청소년복지정책의 체계확립이 이루어져야 한다는 것이다. 각 부서들끼리 협력함은 물론이고 각 부서들이 직접 청소년들에게 서비스를 제공할 수 없으므로 일선 시·도·군·구에까지 행정체계를 올바르게 확립하고 중앙부처와 지방과의 긴밀한 연계를 통해서 정책수행을 효과적으로 해 나갈수 있는 체계를 확립해야 하겠다.

둘째, 청소년정책과 제도상의 여러문제와 관련하여 청소년관계 연구·활동·사업·행정등이 제방면에서 필수적으로 요청되는 하나의 연결망을 구축하는데 결정적인 구실을 하게 될 것이다. 연결망의 구축은 청소년관계

인력·재정·시설·관심등에 못지 않게 중요한 요소이며, 그것은 청소년관계 행정과 유기적으로 조정·협력하는데에 결정적으로 작용하게 될 것이므로 이러한 연결망을 구축하는데 유효한 제도모형이라고 하겠다.

셋째, 청소년정책을 효과적으로 수행하기 위한 자원동원은 기존시설의 활용과 새로운 청소년 육성기금등의 형성을 통하여 가능하다. 우리나라의 청소년단체는 아직 부족한 실정이며 청소년들이 기존 시설들을 자유롭게 활용할 수 있도록 제도를 정비해야 한다.

넷째, 청소년들의 다양한 욕구를 충족시키기 위한 다양한 프로그램의 개발이 중요하다. 이러한 프로그램은 청소년 특성을 잘 파악하여 자신의 자질과 특성을 알고 계발할 수 있는 기회를 제공하는 장이 되어야 한다. 이를 위해서는 청소년을 전문적으로 연구하는 전문가를 양성하는데 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

우리는 이제껏 산술적, 양적 생산성을 중시하는 소위 경제논리로서 청소년 정책을 수립해 왔다. 그러나 청소년들을 위한 정책은 통제와 규제가 아닌 자율과 도덕이어야 하는 것이다. 국가는 청소년에게 자유로운 사고와 행동을 표출할 수 있는 사회적 상황을 전개시키는 동시에 도덕적 책임의 명확성을 보여줌으로써 그들 스스로 바람직한 책임과 의무를 설정하고 행할수 있는 자유롭고 정의로운 청소년을 육성할 것을 정책목표로 설정해야 할 것이다.

결국에 청소년정책이란 국가가 청소년들을 국가사회의 한 조직원으로서 그들의 권리와 의무를 설정해 주는 것이다. 우리 사회가 지금껏 통제와 타율로서 청소년문제에 대처해 왔음은 부인할 수 없는 주지의 사실이다. 이제 청소년들의 인간적 삶의 영위를 위해서 기성세대의 인식의 전환

과 함께 21세기를 맞이하는 가장 소중한 투자를 청소년 바로 그들에게 해야 할 때가 온 것이다.

본 연구에서는 우리 나라의 청소년 복지정책의 전반적인 현황을 알아보고 개선방안까지 제시해 보았다. 이러한 목적을 달성하기 위해 Gilbert와 Specht의 평가준거의 틀에 의거하여 각기 할당영역, 급여영역, 전달체계영역, 재정영역에서 분석해 보았다.

선행연구에 있어서 청소년복지정책에 관한 연구는 그리 흔하지 않다. 그것은 '청소년'이 아직도 우리 사회에서 '아동'이나 '노인'등과 같이 한 계층으로 자리잡고 있지 못하다는 것을 의미한다고 보여진다.

본 연구의 결론에까지 도달하면서 연구의 한계점을 발견할 수 있었다. 본 연구는 청소년정책 중에서도 특별히 복지정책에 관한 일반적인 것을 다루었다. 그런데 여러 문헌들을 살펴본 결과, '청소년정책'과 '청소년복지정책'의 개념을 차이 없이 쓰는 문헌도 있었고, '청소년정책'의 하위개념으로 '청소년복지정책'을 쓰는 문헌도 발견할 수 있었다. 분명한것은 이들 두 개념이 일반청소년과 특수한 환경에 처해 있는 청소년을 위한 전반적인 정책을 다룬다는 점이다.

따라서 그 범위가 너무 광범위해 자칫 어느 한쪽으로 흘러가는 듯 하다. 본 연구자는 되도록 전반적인 '청소년복지정책'에 관한 것을 다루기 위해 일반청소년과 특수 환경에 있는 청소년을 합하여 연구에 임하다보니 더욱 세부적인 사항들을 다루지 못한 경향이 있다. 후속연구에서는 보다 폭을 좁혀 특정집단에 속해 있는 청소년을 대상으로 한 정책에 관한 연구를 해 보는 것이 좋을 것 같다. 아무쪼록 이 연구가 올바른 청소년복지정책을 수립·시행함에 조금이나마 도움을 줄 수 있기를 바란다.

參考文獻

1. 국내문헌

1) 단행본

- 김만두, 『현대사회복지총론』, 서울: 홍익제, 1982.
- 김영모, 『한국사회복지론』, 서울: 한국복지정책연구소, 1982.
- 라덕권, 『복지행정론』, 서울: 창지사, 1990.
- 박동서, 『한국행정론』, 서울: 법문사, 1978.
- 송정부 역, 『사회복지학』, 서울: 학문사, 1990.
- 이계탁, 『복지행정론』, 서울: 고려원, 1985.
- 이용교, 『한국청소년복지의 현실과 대안』, 서울: 인간과 복지, 1993.
- 이용교, 『한국청소년정책론』, 서울: 인간과복지, 1995.
- 엄기욱 역, 『사회복지정책론』, 서울: 신한, 1996.
- 장인협, 『사회복지개론』, 서울: 한국사회개발연구원, 1981.
- 조영승, 『청소년학 총론』, 서울: 교육과학사, 1997.
- 표갑수, 『아동·청소년복지론』, 서울: 청주대학교출판부, 1993.
- 한국청소년개발원, 『청소년관계 법과 행정』, 서울: 인간과복지, 1994.
- 한국청소년개발원, 『청소년복지론』, 서울: 인간과복지, 1994.
- 황진수, 『현대복지행정론』, 서울: 대영문화사, 1996.

2) 논문 및 기타 정부간행물

고성혜외, “청소년 문제행동의 이해와 지도”, 한국청소년개발원, 1993.

김성주, “한국청소년의 복지증진에 관한 연구”, 단국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1994.

오늘의 청소년, “98년 청소년정책과 청소년단체의 특성화 방안”, 1998.1.2.

유네스코한국위원회, “청소년정책이 수립되어야 한다” 청년연구 제5집, 1982.

유성은, “한국청소년 복지정책에 관한 연구”-가정환경요인을 중심으로, 단국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1993.

장병무, “한국청소년복지정책의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1989.

한국청소년개발원, 제5권, 제2호 “청소년정책 입안을 위한 고려 요소”, 한국청소년연구, 1994.

—————, “주요 외국의 청소년 활동 정책연구”, 한국청소년연구 제6권 제4호, 1995.

한국청소년교육연구소, 사회변화와 청소년의 인간다운 삶 - “청소년의 인간다운 삶을 위한 새로운 정책방안모색”, 1993.11

한국청소년단체협의회, “98년 청소년정책과 청소년단체의 특성화 방안”, 『오늘의 청소년』, 1998.12.

한국청소년단체협의회, “청소년육성 어떻게 할 것인가”(제2집), 1996.

황진수, “한국 청소년정책의 평가에 관한 연구”-비행청소년을 중심으로-한성대학교 논문집(제17권), 1993.

2. 외국문헌

Paul Benjamin D, 『*Social Service on Health*』, American Journal of Public Health, 64th November, 1956.

Prigmore, Charles S, & Charles R. Atherton, 『*Social Welfare Policy*』, Tronto:Health and Company, 1979.

Suchman, Edmard A, 『*Eualmation Teasearch, Principle and praclice*』, In Public Science ans Social Action Programs N.Y:Rusellsage Foundation, 1967.

Wickenden, Elizabeth, 『*Social Welfare in Changing World*』 U.s Department of Health Education and Welfare Washington, D.C: Government Printing Office, 1965.

Romanyshyn, John M. 『*Social Welfare*』, Kingsport:Random House, 1971.

York, Reginald, 『*Human Service Planning*』, Chipel Hill;The University of North California Press, 1982.

Gilbert N. & H. Specht, 『*Dimensions of Social Welfare Policy*』, N.Y.: Prentice Hall, 1974.

ABSTRACT

A Study on the Evaluation for the Korean Welfare Plan for Youth

Lee, Dae Yong

Major in Social Welfare

Dept. of Welfare Administration

Graduate School of Public Administration

Hansung University

So far our policy for the youth has been established by an economic theory which put heavily gravity on productivity in arithmetical and quantative sides. But the objectives of the policy to foster liberal and just youth should be set because the policy for the youth is not a regulation and restriction but a self-regulation and morality.

Therefore the purpose of this study is to make newly alternative measures of the policy by evaluating and analyzing the welfare policy for the youth in Korea and then complementing the defects of current policy.

To realize the purpose of this study, the evaluation criteria of Gilbert and Specht was applied as an evaluation standard of

welfare policy for the youth and allocation, salary, imperative system and financial side were analyzed respectively on the basis of it.

Directions that can be the alternative measures of the policy for the youth would like to be suggested in the middle of evaluating and analyzing the policy for the youth as follows.

First, restructuring of the policy for the youth should be made to effectively perform the policy which is allotted by jobs in order to firmly establish a system of welfare policy for the youth.

Second, the youth should be given many chances to positively join activities in the middles of decesion making policy for the youth and planning, practicing and evaluating programs for youth activities.

Third, a study, activities, business and administrative jobs on the youth in conjunction with the policy for the youth and its institutional matters would play a decisive role to establish a kind of network requested in their performance.

Forth, mobilization of finances in order to effectively perform the policy for the youth can be made though making the most of existing facilities and newly raising a youth forstring fund.

It's expected this study to help even a little establishig and practicing the policy for the youth.