

## 제주시 청소년정책의 핵심사업 분석\*

- 제3기 지역사회복지계획을 중심으로 -

강세현\*\*

### 국문 요약

이 글의 연구 목적은 청소년정책 관련 법률과 정부정책을 검토하고, 이에 기초하여 제주시 청소년정책을 제3기 제주시지역사회복지계획을 중심으로 분석하는 것이다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 이 글에서는 문헌연구법과 기존 사회조사 결과를 활용하였다. 연구 내용은 청소년정책 관련 법률 검토, 정부정책 검토, 제주시 청소년 관련 현황 분석, 제주시 청소년정책의 핵심 세부사업 분석으로 구성되어 있다.

이 글의 연구 주제인 제주시 청소년정책의 핵심 세부사업 분석 결과는 이렇다. 첫째, 청소년의 특성을 고려하여 맞춤형 청소년 집단활동 프로그램은 모든 청소년들이 모험심과 개척정신을 기르고 건강한 사회구성원의 일원으로 성장할 수 있도록 자연체험 또는 현장체험 중심으로 실시하며, 나이가 다양한 청소년 욕구에 부응하고, 창의성 개발과 인성 함양에 기여하는 것이 되어야 한다. 둘째, 청소년들이 일상생활권에서 여가와 휴식시

\* 이 글은 제3기 제주시지역사회복지계획 TF팀장으로 활동하면서 작성한 내용을 수정·보완하여 학술 논문 체계로 발전시킨 것이다.

\*\* 제주한라대학교 사회복지과 부교수

간을 활용할 수 있는 여건을 조성하고, 문화·여가·직업체험 등 다양한 프로그램과 친교활동을 체험할 수 있는 최상의 청소년활동 공간을 확보함으로써 청소년들의 건전육성 기반을 조성해 나갈 필요가 있다. 또한 근린생활 지역에 소규모 다기능시설을 갖추어 청소년들이 문화적 욕구를 자발적으로 표현할 기회를 제공하기 위한 활동 공간을 지속적으로 보강하고 개선하려는 노력이 필요하다. 셋째, 학교 밖 청소년이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 지원하기 위해서는 청소년 보호 및 자립을 위한 실질적인 프로그램과 환경을 제공하여 청소년의 학업, 취업, 직업훈련을 통한 자립을 할 수 있도록 해야 한다. 또한 학교 밖 청소년의 자립 지원을 위해 학업을 지속적으로 할 수 있는 기관과 연계 및 지원이 필요하고, 지역사회 자원을 활용한 직업훈련의 장을 마련하여 취업에 대한 준비를 할 수 있도록 도와야 한다. 특히 사례관리를 하면서 학교 밖 청소년들이 열린 마음을 가지고 자발적으로 상담에 응하고 스스로 길을 찾을 수 있도록 지원하는 방안을 강구해야 한다.

**주제어:** 청소년정책, 지역사회복지계획, 청소년활동, 청소년수련시설, 학교 밖 청소년

## I. 머리말

### 1. 연구 목적

최근 국제자유도시종합계획이 추진됨에 따라 외국인 및 외부인의 대량 유입으로 인해 각종 사회문제가 발생하고 있으며, 이러한 문제에 청소년들이 그대로 노출되어 청소년 지도와 육성에 많은 어려움이 발생할 가능성이 커지고 있다. 또한 가정의 이혼율 증가로 한부모가족이 많이 생겨나고 있고, 유해환경에 노출된

청소년들의 범죄가 날로 증가하고 있는 현실이다. 이러한 지역공동체 붕괴를 막고 청소년들이 신체적·정신적으로 건강하게 성장, 발달할 수 있도록 하기 위해서는 지방자치의 발전에 걸맞게 학교 중심의 청소년정책에서 지역사회 중심의 청소년정책을 전개해 나가야 하고, 가정·학교·지역사회 간의 유기적인 연계망을 구축하는 일이 필요하다. 오늘날 지역사회는 청소년들에게는 신체적·정신적으로 건강하게 성장할 수 있는 가장 중요한 환경이며, 따라서 지역사회는 청소년들에게 신바람 나게 놀고 공부할 수 있는 환경 여건을 마련해 줄 필요가 있다.

이 글은 우리나라 청소년정책 관련 법률과 정부정책을 검토하고, 이에 기초하여 제주시 청소년정책의 핵심 세부사업을 제3기 제주시지역사회복지계획(2015~2018)을 중심으로 분석하는 데 목적을 두고 있다. 제3기 제주시지역사회복지계획은 수차례의 TF팀 회의를 통해 수립에 관해 논의한 사항들을 전문가들이 정리하여 작성하고, 작성된 계획을 공무원과 지역사회복지협의체 위원들이 검토하여 수정·보완하는 과정을 여러 차례 반복하는 절차를 거침으로써 제주시와 제주시지역사회복지협의체가 주체가 되어 공동으로 의사결정하는 민관 협치에 의해 수립된 것이다. 따라서 제3기 제주시지역사회복지계획 상의 청소년정책 관련 사업들은 선택과 집중 전략에 의해 선정된 것들이고, 향후 4년간 제주시 청소년정책 발전에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 지역사회복지계획은 지역사회 차원에서 사회복지에 관한 전략계획이며, 동시에 실행계획으로서 궁극적으로 구체적인 사업의 실천을 목표로 한다(보건복지부, 2014: 7). 지역사회복지계획의 수립 절차를 보면, 시장·군수·구청장은 지역주민 등 이해관계인

의 의견을 들은 후 지역사회복지협의체의 심의를 거쳐 당해 시·군·구의 지역사회복지계획을 수립하고, 이를 시·도지사에게 제출한다. 시·도시사는 제출받은 시·군·구의 지역사회복지계획을 종합·조정하여 사회복지위원회의 심의를 거쳐 시·도의 지역사회복지계획을 수립하고, 이를 보건복지부장관에게 제출한다(보건복지부, 2014: 118). 따라서 지역사회복지계획은 광역자치단체나 중앙정부보다는 시·군·구 단위에서 수립하고 실행하는 것에 초점이 맞추어져 있고, 실질상으로도 시·군·구 단위에서 이루어지는 사회복지실천 활동이 효율적이고 지역주민들에게 피부로 느껴지는 성과를 가져온다고 볼 수 있다.

이 글은 제3기 제주지역사회복지계획 상의 청소년정책을 법률적 및 이론적으로 논의하고, 정책적 및 학술적 차원에서 보완 및 정리하여 제시한다는 의의를 지니고 있다. 따라서 법률과 정부정책, 지방자치단체 지역사회복지계획 간의 관련 체계를 파악하고 이해하는 데 도움을 줄 것으로 기대된다.

## 2. 연구 방법

이 글의 주된 연구 방법은 문헌연구법이다. 문헌연구법이란 연구자가 탐구해 보고 싶은 현상에 대한 정보를 담고 있는 문헌자료의 수집과 분석의 방법을 말한다. 이 방법은 사람들을 직접 조사연구의 대상으로 삼지 않으면서, 문서들이 담고 있는 내용을 정밀하게 분석하여 관심 있는 영역의 사회현상에 대한 통찰을 얻고자 한다(김경동·이온죽, 1989: 308).

이 글에서 분석에 사용한 주요 문헌자료의 종류와 분석법을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공식문서이다. 공식문서는 그 작성 주체가 정부·기업·기타 각종의 사회문화단체, 자발적 결사체들이다. 이들 조직체들은 업무상 중요하다고 간주하는 일들은 기록으로 남겨 둔다. 정부나 공공기관, 그리고 대규모의 기업 및 민간조직체들은 기록보관소를 설치하고 각종 공식기록을 영구 보존할 뿐만 아니라, 이를 필요한 연구자들에게 공개하여 이용토록한다. 이런 종류의 공식기록들은 주로 질적 분석 자료로 활용된다(김경동·이은죽, 1989: 313-314).

공식문서는 질적 접근법의 하나인 불개입·무반응법의 중요한 분석 대상이다. 불개입·무반응법을 제창하는 이들은 오늘날 사회과학 연구의 지배적 접근과 거기에서 얻은 자료의 대부분이 표준화된 면접과 질문지에 기초한 것이라는 데에 대한 성찰에서 시작한다. 그 자체 불완전한 것임에도 한 가지 방법에만 지나치게 의존한다는 문제의식을 가지고 있는 이들의 생각에 면접이나 질문지법은 그것을 통해 묘사하는 사회적 상황에 하나의 침입자·방해자로 작용한다는 것이다. 이런 방법은 태도를 측정하기만 하는 것이 아니라, 창출하기도 하며, 어떤 전형적인 구실과 반응을 도출하고, 접근가능하고 협조 용의가 있는 사람들만 국한시켜야 하며, 획득한 응답의 일부는 주제와 무관한 개인차에 의하여 산출되는 경우가 허다하다는 것이 이들이 제기하는 타당성의 쟁점들이다. 그래서 불개입·무반응법의 기본 입장은 연구자를 그들이 연구하고자 하는 상호작용이나 사건의 현장으로부터 배제하는 길이다(김경동·이은죽, 1989: 577-588).

이 글에서는 공식문서를 질적으로 분석하는 불개입·무반응법을 채택하고 있으며, 주요 분석 대상은 국가법령정보센터, 정부기관·지방자치단체·공공기관이 발행하는 출판물 및 자료, 청소년시설의 홈페이지 자료 등이다.

둘째, 통계자료이다. 통계자료는 사회연구에 유용하고 유관적합한 여러 가지 사회경제적 지표들을 통계적으로 수집·정리·조직화한 것이다. 이런 통계자료에는 인구센서스 자료, 인구동태자료, 보험통계, 노동과 임금통계, 산업과 금융통계, 물가자료 등 수없이 많다. 민간단체들도 회원에 관한 통계를 비롯해서 관련분야의 갖가지 통계자료들을 제공한다(김경동·이은숙, 1989: 314). 이 글에서는 정부 및 지방자치단체, 공공기관의 통계자료를 분석에 사용하였다.

한편, 청소년정책 관련 수요 분석에 있어서는 제주발전연구원 사회조사센터가 제주시에 거주하고 있는 가구를 대상으로 구조화된 질문지를 통해 조사한 「2014년 지역주민 복지욕구 조사」 결과를 활용하였다. 이 조사의 표본추출방법은 지역별 인구비례에 의한 무작위할당추출이고, 표본 크기는 453부이며, 조사 방법은 면접원에 의한 1:1 개별면접조사이다. 조사 실시 기간은 2014년 2월부터 3월 14일까지이다(제주시지역사회복지협의체, 2014).

## II. 청소년정책 관련 법률 및 정부정책 검토

### 1. 법률 검토

#### 1) 청소년기본법

청소년기본법은 청소년의 권리 및 책임과 가정·사회·국가·지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 정하고 청소년정책에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다(청소년기본법 제1조). 이 법은 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받음과 아울러 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 하며 보다 나은 삶을 누리고 유해한 환경으로부터 보호될 수 있도록 함으로써 국가와 사회가 필요로 하는 민주시민으로 자랄 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 하고 있다. 이러한 기본이념을 구현하기 위하여 장기적·종합적 청소년정책을 추진할 때에는 청소년의 참여 보장, 창의성과 자율성을 바탕으로 한 청소년의 능동적 삶의 실현, 청소년의 성장 여건과 사회 환경의 개선, 민주·복지·통일 조국에 대비하는 청소년의 자질 향상을 추진 방향으로 하고 있다(청소년기본법 제2조).

청소년기본법에서 청소년정책에 대한 정의는 명시되어 있지 않다. 하지만 청소년기본법 제3조와 법의 전체적인 맥락을 고려해 볼 때, 청소년정책이란 청소년육성, 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호와 관련된 정책으로 정의할 수 있을 것 같다. 여기서 청소년육성이란 청소년활동을 지원하고 청소년의 복지를 증진하

며 근로 청소년을 보호하는 한편, 사회 여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하고 청소년을 보호하여 청소년에 대한 교육을 보완함으로써 청소년의 균형 있는 성장을 돕는 것을 말한다. 청소년활동이란 청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 활동을 말한다. 청소년복지란 청소년이 정상적인 삶을 누릴 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 제공되는 사회적·경제적 지원을 말한다. 청소년 보호란 청소년의 건전한 성장에 유해한 물질·물건·장소·행위 등 각종 청소년 유해 환경을 규제하거나 청소년의 접촉 또는 접근을 제한하는 것을 말한다(청소년기본법 제3조).

청소년정책은 여성가족부장관이 관계 행정기관의 장과 협의하여 총괄·조정하고 있으며, 청소년정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 여성가족부에 청소년정책위원회를 두고 있다. 청소년정책위원회는 청소년육성에 관한 기본계획의 수립에 관한 사항, 청소년정책의 분야별 주요 시책에 관한 사항, 청소년정책의 제도개선에 관한 사항, 청소년정책의 분석·평가에 관한 사항, 둘 이상의 행정기관에 관련되는 청소년정책의 조정에 관한 사항, 그 밖에 청소년정책의 수립·시행에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항을 심의·조정한다(청소년기본법 제10조).

청소년육성에 관한 지방자치단체의 주요 시책을 심의하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장의 소속으로 지방청소년육성위원회를 두도록 하고 있으며, 지방청소년육성위원의 구성·조직 및 운영 등에 필요한 사항은 조례로 정하고 있다(청소년기본법 제11조). 또한 국



가는 범정부 차원의 청소년 정책과제의 설정·추진 및 점검을 위하여 청소년 분야의 전문가와 청소년이 참여하는 청소년특별위원회를 해마다 개최하고 있다(청소년기본법 제12조).

여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 청소년정책위원회의 협의를 거쳐 청소년육성에 관한 기본계획을 5년마다 수립하여야 하며, 기본계획에는 이전의 기본계획에 관한 분석·평가, 청소년육성에 관한 기본방향, 청소년육성에 관한 추진 목표, 청소년육성에 관한 기능의 조정, 청소년육성의 분야별 주요 시책, 청소년육성에 필요한 재원의 조달방법, 그 밖에 청소년육성을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사항을 포함시키도록 하고 있다(청소년기본법 제13조). 또한 여성가족부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 하고, 기본계획 및 시행계획을 수립·시행하기 위하여 필요한 때에는 관련 기관·법인 및 단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다(청소년기본법 제14조·제15조).

청소년활동 및 청소년 복지 등과 관련된 조항을 살펴보면 다음과 같다. 국가 및 지방자치단체는 청소년활동을 지원하여야 하고, 청소년활동과 학교교육·평생교육을 연계하여 교육적 효과를 높일 수 있도록 하는 시책을 수립·시행하여야 한다(청소년기본법 제47조·제48조).

국가는 청소년들의 의식·태도·생활 등에 관한 사항을 정기적으로 조사하고, 이를 개선하기 위하여 청소년의 복지향상 정책을 수립·시행하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 기초생활 보장, 직업재활훈련, 청소년활동 지원 등의 시책을 추진할 때에는 정신적·신체적·경제적·사회적으로 특별한 지원이 필요한 청소년을 우

선적으로 배려하여야 하고, 청소년의 삶의 질을 향상하기 위하여 구체적인 시책을 마련하여야 한다(청소년기본법 제49조).

국가 및 지방자치단체는 청소년이 정보화 능력을 키울 수 있는 환경을 조성하기 위하여 노력하여야 하고, 청소년에게 유익한 매체물의 제작·보급 등을 장려하여야 하며 매체물의 제작·보급 등에 관한 경비 등을 지원할 수 있다. 또한 국가 및 지방자치단체는 주택단지의 청소년시설 배치 등 청소년을 위한 사회환경과 자연환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다(청소년기본법 제 51조). 국가 및 지방자치단체는 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 유통되지 아니하도록 하여야 하고, 청소년이 유해한 업소에 출입하거나 고용되지 아니하도록 하여야 하며, 폭력·학대·성매매 등 유해한 행위로부터 청소년을 보호·구제하여야 한다(청소년기본법 제52조).

## 2) 청소년복지지원법

청소년복지지원법은 청소년복지 향상에 관한 사항을 규정함을 목적으로 있으며, 청소년복지지원법에서 제시하고 있는 청소년 복지향상 정책의 주요 사항을 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 청소년의 건강보장

국가 및 지방자치단체는 청소년의 건강 증진 및 체력 향상을 위한 질병 예방, 건강 교육 등의 필요한 시책을 수립하여야 하며, 보호자는 양육하는 청소년의 건강 증진 및 체력 향상에 노력하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 관련 기관과 협의하여 청

소년의 건강·체력 기준을 설정하여 보급할 수 있다.

또한 국가 및 지방자치단체는 청소년의 체력검사와 건강진단을 실시할 수 있고, 체력검사 및 건강진단의 결과를 청소년 본인에게 알려주어야 한다. 국가 및 지방자치단체는 체력검사·건강진단의 실시와 그 결과 통보를 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있으며, 건강진단을 실시한 국가·지방자치단체·전문기관 또는 단체에 근무하였거나 근무하는 사람은 불가피한 경우를 제외하고는 건강진단 결과를 공개하여서는 안된다. 그리고 국가와 지방자치단체는 건강진단 결과를 분석하여 청소년의 건강 증진을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다(청소년복지지원법 제3장).

## (2) 지역사회 청소년통합지원체계 구축

지방자치단체의 장은 관할구역의 위기청소년을 조기에 발견하여 보호하고, 청소년복지 및 청소년보호를 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체, 공공기관, 청소년단체 등이 협력하여 업무를 수행하는 지역사회 청소년통합지원체계를 구축·운영하여야 하고, 국가는 지역사회 통합지원체계의 구축·운영을 지원하여야 한다.

국가 및 지방자치단체는 지역 주민들이 자발적으로 단체를 구성하여 위기청소년의 발견·보호 및 지원을 위한 활동을 하는 경우에는 그 단체의 활동을 지원할 수 있다. 또한 국가 및 지방자치단체는 모든 청소년이 필요한 사항에 관하여 전문가의 상담을 받을 수 있도록 하여야 하고, 이를 위해 국가 및 지방자치단체는 전화를 설치·운영하거나 정보통신망을 운영하여야 한다(청소년복지지원법 제4장).

### (3) 위기청소년 지원

국가 및 지방자치단체는 위기청소년에게 효율적이고 적합한 지원을 하기 위하여 위기청소년의 가족 및 보호자에 대한 상담 및 교육을 실시할 수 있고, 위기청소년의 가족 및 보호자는 국가 및 지방자치단체가 상담 및 교육을 권고하는 경우에는 이에 협조하여 성실히 상담 및 교육을 받아야 한다.

국가 및 지방자치단체는 위기청소년에게 사회적·경제적 지원을 할 수 있고, 이러한 특별지원은 생활지원, 학업지원, 의료지원, 직업훈련지원, 청소년활동지원 등 물품 또는 서비스의 형태로 제공한다. 다만, 위기청소년의 지원에 반드시 필요하다고 인정되는 경우에는 금전의 형태로 제공할 수 있다.

여성가족부장관 또는 지방자치단체의 장은 청소년의 가출을 예방하고 가출한 청소년의 가정·사회복귀를 돕기 위하여 상담, 청소년쉼터의 설치·운영, 청소년쉼터 퇴소 청소년에 대한 사후지원 등 필요한 지원을 하여야 한다. 보호자는 청소년의 가출을 예방하기 위하여 노력하여야 하며, 가출한 청소년의 가정·사회복귀를 위한 국가 및 지방자치단체 등의 노력에 적극 협조하여야 한다.

국가 및 지방자치단체는 다문화가족의 청소년, 국내로 이주하여 사회 적응 및 학업 수행에 어려움을 겪는 청소년의 사회적응 및 학습능력 향상을 위하여 상담 및 교육 등 필요한 시책을 마련하고 시행하여야 한다(청소년복지지원법 제5장).

### (4) 교육적 선도

특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 비행·일탈을 저지른

청소년, 일상생활에 적응하지 못하여 가정 또는 학교 외부의 교육적 도움이 필요한 청소년에 대하여 청소년 본인, 해당 청소년의 보호자 또는 청소년이 취학하고 있는 학교의 장의 신청에 따라 교육적 선도를 실시할 수 있다. 이 경우 해당 청소년의 보호자 또는 학교의 장이 선도를 신청하는 때에는 청소년 본인의 동의를 받아야 한다.

국가 및 지방자치단체는 교육적 선도에 필요한 시설의 설치·운영, 선도 프로그램의 개발·보급, 선도활동에 대한 지원 및 지도자 교육 등 선도의 실효성을 확보하기 위한 노력을 하여야 한다. 국가 및 지방자치단체, 선도 업무를 위탁받은 청소년단체는 선도대상 청소년을 개인별로 전담하여 지도하는 선도후견인을 지정할 수 있고, 선도후견인은 청소년지도자 및 청소년지도위원 중에서 지정한다(청소년복지지원법 제6장).

### 3) 청소년활동진흥법

청소년활동진흥법은 국가나 지방자치단체가 다양한 청소년활동을 적극적으로 진흥하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 여기서 청소년활동이란 청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 활동을 말한다(청소년기본법 제3조).

보다 구체적으로 청소년활동에 포함되는 용어의 뜻을 살펴보면 다음과 같다. 청소년수련활동이란 청소년이 청소년활동에 자발적으로 참여하여 청소년 시기에 필요한 기량과 품성을 함양하는 교육적 활동으로서 청소년지도자와 함께 청소년수련거리에

참여하여 배움을 실천하는 체험활동을 말하고, 청소년교류활동이란 청소년이 지역 간, 남북 간, 국가 간의 다양한 교류를 통하여 공동체의식 등을 함양하는 체험활동을 말한다. 또한 청소년문화활동이란 청소년이 예술활동, 스포츠활동, 동아리활동, 봉사활동 등을 통하여 문화적 감성과 더불어 살아가는 능력을 함양하는 체험활동을 말하며, 청소년수련거리란 청소년수련활동에 필요한 프로그램과 이와 관련되는 사업을 말한다(청소년활동진흥법 제2조).

청소년활동진흥법에서 제시하고 있는 청소년활동 관련 정책의 주요 사항을 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 청소년활동의 보장

청소년은 다양한 청소년활동에 주체적이고 자발적으로 참여하여 자신의 꿈과 희망을 실현할 충분한 기회와 지원을 받아야 한다. 국가 및 지방자치단체는 청소년활동을 활성화하는 데 필요한 청소년활동시설, 청소년활동 프로그램, 청소년지도자 등을 위한 시책을 수립·시행하여야 한다(청소년활동진흥법 제5조).

한국청소년활동진흥원과 지방청소년활동진흥센터는 청소년의 요구를 수용하여 청소년의 발달단계와 여건에 맞는 프로그램과 정보를 상시 안내하고 제공하여야 하고, 이를 위해 해당 지역 청소년의 요구를 정기적으로 조사하고, 그 결과를 그 지역의 청소년활동시설과 청소년단체에 제공하여야 한다(청소년활동진흥법 제8조). 또한 한국청소년활동진흥원과 지방청소년활동진흥센터는 학교 및 평생교육시설과의 협력체제를 구축하여야 하고, 해당 지역 각급학교 및 평생교육시설에서 필요로 하는 청소년활동 관

런 사항을 지원할 수 있다. 이를 위해 한국청소년활동진흥원과 지방청소년활동진흥센터는 매년 1회 이상 상호 협의하여 청소년 수련거리를 개발하고, 해당 지역의 수련시설에 보급하여야 한다. 그리고 한국청소년활동진흥원과 지방청소년활동진흥센터는 학생인 청소년을 위한 청소년수련거리를 개발할 때 필요하면 교육청 및 각급학교에 관련 자료를 요청할 수 있고, 이 경우 관계 기관은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 적극 협조하여야 한다(청소년활동진흥법 제9조).

## (2) 청소년수련활동의 지원

국가 및 지방자치단체는 청소년수련활동에 필요한 청소년수련거리를 그 이용대상·나이·이용장소 등을 종합적으로 고려하여 유형별로 균형 있게 개발·보급하여야 하고, 청소년의 발달원리와 선호도에 근거하여 청소년수련거리를 전문적으로 개발하여야 한다(청소년활동진흥법 제34조).

국가는 청소년수련활동이 청소년의 균형 있는 성장에 기여할 수 있도록 그 내용과 수준을 향상시키기 위하여 청소년수련활동인증제도를 운영하여야 한다. 또한 국가는 인증을 받은 청소년수련활동을 공개하여야 하며, 인증수련활동에 참여한 청소년의 활동기록을 유지·관리하고, 청소년이 요청하는 경우에는 이를 제공하여야 한다(청소년활동진흥법 제35조).

특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 청소년활동을 지원하기 위하여 필요한 경우 명승고적지, 역사유적지 또는 자연경관이 수려한 지역으로서 청소년활동에 적합하고 이용이 편리한 지역을 청소년수련지구로 지정할 수 있고, 수련지구를 지

정한 경우에는 수련지구조성계획을 수립·시행하여야 한다. 또한 법인 또는 단체는 수련지구를 지정한 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 승인을 받아 수련지구조성계획을 수립·시행할 수 있다(청소년활동진흥법 제47조·제48조).

### (3) 청소년교류활동의 지원

국가 및 지방자치단체는 청소년교류활동 진흥시책을 개발·시행하여야 하고, 청소년활동시설과 청소년단체 등에 대하여 청소년교류활동을 장려하기 위한 다양한 형태의 청소년교류활동 프로그램을 개발하여 운영하게 할 수 있다. 또한 국가 및 지방자치단체는 정부·지방자치단체·국제기구 또는 민간 등이 주관하는 국제청소년교류활동을 지원하기 위한 시행계획을 수립하고 이를 추진하여야 하며, 국가는 다른 국가와 청소년교류협정을 체결하여 국제청소년교류활동이 지속적으로 발전할 수 있는 기반을 조성하여야 한다.

지방자치단체가 자매도시협정을 체결할 때에는 청소년교류활동에 관한 사항을 포함하도록 노력하여야 하고, 청소년 교류를 위하여 청소년단체 등 민간기구의 활동을 지원할 수 있다. 국가 및 지방자치단체는 교포청소년의 모국방문·문화체험 및 국내 청소년과의 청소년교류활동을 지원하고 장려하여야 한다. 국가는 청소년단체 또는 청소년시설이 주관하는 교포청소년교류활동의 확대·발전을 위하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. 국가 및 지방자치단체는 청소년교류활동을 통한 성과가 지속되고 발전·향상되기 위한 시책을 마련하여야 하고, 국가는 청소년교류활동의 업무를 효율적으로 지원하기 위하여 청소년교류센터를 설치·운영



할 수 있다.

국가는 남·북청소년 교류에 관한 기본계획을 수립하고, 남·북 청소년 교류를 위한 기반을 조성하기 위하여 필요한 체계적인 통일교육을 실시할 수 있다(청소년활동진흥법 제5장).

#### (4) 청소년문화활동의 지원

국가 및 지방자치단체는 청소년문화활동 프로그램 개발, 문화 시설 확충 등 청소년문화활동에 대한 청소년의 참여 기반을 조성하는 시책을 개발·시행하여야 하고, 이를 위해 문화예술 관련 단체, 청소년동아리단체, 봉사활동단체 등이 청소년문화활동 진흥에 적극적이고 자발적으로 참여할 수 있도록 하여야 한다.

국가 및 지방자치단체는 다양한 영역에서 청소년문화활동이 활성화될 수 있도록 기반을 구축하고, 문화예술 관련 단체 등 각종 지역사회의 문화기관은 청소년문화활동의 기반 구축을 위하여 적극 협력하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 전통문화가 청소년문화활동에 구현될 수 있도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 하고, 청소년축제를 장려하는 시책을 수립하여 시행하여야 하며, 청소년이 자율적으로 참여하여 조직하고 운영하는 다양한 형태의 동아리활동을 적극 지원하여야 한다. 또한 국가 및 지방자치단체는 청소년의 자원봉사활동을 활성화할 수 있는 기반을 조성하여야 한다(청소년활동진흥법 제6장).

#### 4) 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률

학교 밖 청소년 지원에 관한 법률은 학교 밖 청소년이 건강한

사회구성원으로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 학교 밖 청소년 지원에 관한 사항을 규정하고 있다. 여기서 학교 밖 청소년이란 초등학교·중학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 입학한 후 3개월 이상 결석하거나 취학의무를 유예한 청소년, 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에서 제적·퇴학 처분을 받거나 자퇴한 청소년, 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 진학하지 아니한 청소년을 말한다(학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 제2조). 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률에서 제시하고 있는 주요 정책 내용은 이렇다.

국가와 지방자치단체는 학교 밖 청소년에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하고 학교 밖 청소년을 존중하고 이해할 수 있도록 조사·연구·교육 및 홍보 등 필요한 조치를 하여야 하고, 학교 밖 청소년 지원 프로그램을 마련하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다(학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 제3조). 국가와 지방자치단체는 청소년 육성에 관한 연도별 시행계획을 수립하는 경우 학교 밖 청소년에 대한 사회적 편견과 차별 예방 및 사회적 인식 개선에 관한 사항, 학교 밖 청소년 지원을 위한 관련 기관 간 협력체계 및 지역사회 중심의 지원체계 구축·운영에 관한 사항, 학교 밖 청소년 지원을 위한 조사·연구·교육·홍보 및 제도개선에 관한 사항, 위기청소년 특별지원 등 사회적 지원 방안, 학교 밖 청소년 지원을 위한 재원 확보 및 배분에 관한 사항, 그 밖에 학교 밖 청소년 지원을 위하여 필요한 사항을 포함하여야 한다(학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 제5조).

국가와 지방자치단체는 학교 밖 청소년에 대하여 효율적이고 적합한 지원을 할 수 있도록 심리상담, 진로상담, 가족상담 등

상담을 제공할 수 있고, 학교 밖 청소년이 학업에 복귀하고 자립할 수 있도록 초등학교·중학교로의 재취학 또는 고등학교로의 재입학, 대안학교로의 진학, 초등학교·중학교 또는 고등학교를 졸업한 사람과 동등한 학력이 인정되는 시험의 준비, 그 밖에 학교 밖 청소년의 교육지원을 위하여 필요한 사항을 지원할 수 있다. 또한 국가와 지방자치단체는 학교 밖 청소년이 자신의 적성과 능력에 맞는 직업의 체험과 훈련을 할 수 있도록 직업적성 검사 및 진로상담프로그램, 직업체험 및 훈련프로그램, 직업소개 및 관리, 그 밖에 학교 밖 청소년의 직업체험 및 훈련에 필요한 사항을 지원할 수 있고, 학교 밖 청소년을 대상으로 취업 및 직무수행에 필요한 지식·기술 및 태도를 습득·향상시키기 위하여 직업교육 훈련을 실시할 수 있다(학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 제8조·제9조·제10조). 이 밖에도 국가와 지방자치단체는 학교 밖 청소년의 자립에 필요한 생활지원, 문화공간지원, 의료지원, 정서지원 등을 제공할 수 있고, 경제교육, 법률교육, 문화교육 등 학교 밖 청소년의 자립에 필요한 교육을 지원할 수 있다(학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 제11조).

국가와 지방자치단체는 학교 밖 청소년 지원을 위하여 필요한 경우 학교 밖 청소년 지원센터를 설치하거나 청소년상담복지센터, 청소년단체, 학교 밖 청소년을 지원하기 위하여 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 기관 또는 단체를 지원센터로 지정할 수 있다. 학교 밖 청소년 지원센터는 학교 밖 청소년 지원을 위한 지역사회 자원의 발굴 및 연계·협력, 학교 밖 청소년 지원 프로그램의 개발 및 보급, 학교 밖 청소년 지원 프로그램에 대한 정보 제공 및 홍보, 학교 밖 청소년 지원 우수사례의 발굴 및 확산,

학교 밖 청소년에 대한 사회적 인식 개선, 그 밖에 학교 밖 청소년 지원을 위하여 필요한 업무를 수행하고, 업무 수행과 관련하여 지역사회 청소년통합지원체계를 구성하는 기관과 연계 및 협력하여야 한다(학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 제12조·제14조).

## 5) 청소년보호법

청소년보호법은 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 하기 위하여 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고 청소년을 유해한 환경으로부터 보호하고 규제하는 사항에 관해 규정하고 있다(청소년보호법 제1조). 청소년보호법에서 제시하고 있는 주요 정책의 내용은 다음과 같다.

### (1) 청소년유해매체물의 결정 및 유통 규제

청소년보호위원회는 매체물이 청소년에게 유해한지를 심의하여 청소년에게 유해하다고 인정되는 매체물을 청소년유해매체물로 결정하여야 하고, 매체물이 청소년에게 유해한지를 각 심의기관에서 심의하지 아니하는 경우 청소년 보호를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 심의를 하도록 요청할 수 있다. 매체물의 제작자·발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체는 자율적으로 청소년 유해 여부를 결정하고 결정한 내용의 확인을 청소년보호위원회나 각 심의기관에 요청할 수 있다. 요청을 받은 청소년보호위원회 또는 각 심의기관은 심의 결과 그 결정 내용이 적합한

경우에는 이를 확인하여야 하며, 청소년보호위원회는 필요한 경우 이를 각 심의기관에 위탁하여 처리할 수 있다(청소년보호법 제7조·제11조). 또한 청소년유해매체물을 판매·대여·배포하거나 시청·관람·이용하도록 제공하려는 자는 그 상대방의 나이 및 본인 여부를 확인하여야 하고, 청소년에게 판매·대여·배포하거나 시청·관람·이용하도록 제공하여서는 아니 된다. 청소년유해표시를 하여야 할 매체물은 청소년유해표시가 되지 아니한 상태로 판매나 대여를 위하여 전시하거나 진열하여서는 아니 되며, 포장하여야 할 매체물은 포장하지 아니한 상태로 판매나 대여를 위하여 전시하거나 진열하여서는 아니 된다(청소년보호법 제16조).

## (2) 청소년의 인터넷게임 중독 예방

인터넷게임의 제공자는 회원으로 가입하려는 사람이 16세 미만의 청소년일 경우에는 친권자등의 동의를 받아야 하고, 친권자등에게 제공되는 게임의 특성 및 등급, 인터넷게임 이용시간, 인터넷게임 이용 등에 따른 결제 정보를 알려야 하며, 16세 미만의 청소년에게 오전 0시부터 오전 6시까지 인터넷게임을 제공하여서는 아니 된다(청소년보호법 제24조·제25조·제26조). 또한 여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 인터넷게임 중독 등 매체물의 오용·남용으로 신체적·정신적·사회적 피해를 입은 청소년에 대하여 예방·상담 및 치료와 재활 등의 서비스를 지원할 수 있다(청소년보호법 제27조).

## (3) 청소년유해약물등, 청소년유해행위 및 청소년유해업소 등의

## 규제

누구든지 청소년을 대상으로 청소년유해약물 등을 판매·대여·배포하거나 무상으로 제공하여서는 아니 되고, 청소년의 의뢰를 받아 청소년유해약물등을 구입하여 청소년에게 제공하여서는 아니 되며, 청소년유해약물 등을 판매·대여·배포하고자 하는 자는 그 상대방의 나이를 확인하여야 한다(청소년보호법 제28조). 청소년유해업소의 업주는 청소년을 고용하여서는 아니 되고, 청소년유해업소의 업주가 종업원을 고용하려면 미리 나이를 확인하여야 한다. 청소년 출입·고용금지업소의 업주와 종사자는 출입자의 나이를 확인하여 청소년이 그 업소에 출입하지 못하게 하여야 한다(청소년보호법 제29조). 청소년에 유해한 행위를 하거나 유해한 행위를 하게 하는 행위는 금지하고 있고, 지방자치단체는 청소년 보호를 위하여 필요하다고 인정할 경우 청소년의 정신적·신체적 건강을 해칠 우려가 있는 구역을 청소년 통행금지구역 또는 청소년 통행제한구역으로 지정하여야 한다(성열준 외, 2011: 132).

### (4) 청소년 보호 사업의 추진

여성가족부장관은 3년마다 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 청소년유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 종합대책을 수립·시행하여야 하고, 청소년의 유해환경에 대한 대응능력 제고와 청소년의 매체물 오용·남용으로 인한 피해의 예방 및 해소 등을 위한 사업을 추진할 수 있다(청소년보호법 제33조·제34조). 여성가족부장관은 환각물질 중독치료 등의 사업을 지원하기 위하여 중독정신의학 또는 청소년정신의

학 전문의 등의 인력과 관련 장비를 갖춘 시설 또는 기관을 청소년 환각물질 중독 치료기관으로 지정·운영할 수 있고, 청소년 유해환경으로부터 청소년을 보호하고 피해 청소년의 치료와 재활을 지원하기 위하여 청소년보호·재활센터를 설치·운영할 수 있다(청소년보호법 제34조의2·제35조).

## 2. 정부정책 검토

### 1) 제1차 사회보장기본계획

국민의 생애주기별 맞춤형 복지 제공, 국민의 복지 체감도 제고, 사회보장제도의 지속가능성 확보 등을 목적으로 개정된 「사회보장기본법」이 2013년 1월부터 시행되고 있다. 개정 「사회보장기본법」 제16조는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 사회보장 증진을 위하여 사회보장기본계획을 5년마다 수립하도록 의무화하고 있고, 이에 따라 제1차 사회보장기본계획이 수립되어 시행되고 있으며, 시행 기간은 2014년부터 2018년까지이다. 제1차 사회보장기본계획에 포함된 청소년 관련 정책 과제를 살펴보면 다음과 같다(관계부처합동, 2014).

#### (1) 학생의 수요를 반영한 다양한 학교교육 제공

입시 위주의 교육에서 벗어나 학생들의 적성을 조기에 파악할 수 있도록 진로진학 상담교사를 확충하고 직업체험 확대 등 개인 맞춤형 진로교육을 확대하여, 모든 중·고등학교에 진로진학

상담교사를 배치하고, 종합진로정보망 및 워크넷 직업진로를 활용한 적성검사 및 진로상담 서비스를 제공한다. 학생의 소질, 창의성 개발 및 문화예술에 대한 접근성 강화를 위해 초·중·고등학교에 예술강사 배치 등 학교문화예술교육을 확대 실시하는 한편 전인적 성장, 신체와 정서의 균형 발달 지원을 위해 초등학교에 체육전담교사 배치 확대 등 학교체육을 활성화한다.

#### (2) 안전하고 다양한 청소년활동 제공

학교나 집 주변에서 청소년들이 상시 이용할 수 있는 청소년 문화의 집, 청소년 동아리 등 청소년 전용 인프라 확대 및 청소년 자원봉사 기회를 확대하고, 자유학기제를 적극 활용하여 자연 체험 특성화 프로그램, 직업체험 등 진로 프로그램에 참여 기회를 부여한다. 또한 지방자치단체, 지역문화시설 등에 문화 전문 인력을 배치하고, 가족 중심의 여가문화 활성화를 위해 대체휴일제(2013년 시행), 가족 중심 체험 학습 등을 실시한다.

#### (3) 학교 밖 청소년의 자립 및 지속적 학업 지원

학교 밖 청소년의 조기발굴·개입체계 구축 및 통합지원 프로그램을 확대 실시한다. 즉, 학교와 교육청, 청소년상담복지센터 간 연계를 통해 위기 학생을 조기에 발굴하여 개입하고, 또한 Wee 스쿨, 대안학교, 위탁형 대안학교 등을 통해 위기 학생의 학습지원을 강화하며, 청소년수련관 등을 활용한 다양한 전일제 프로그램을 제공한다.

#### (4) 청소년 정신건강 관리 체계화



인터넷중독 이용습관 전수진단을 통한 인터넷중독 청소년의 체계적 발굴 및 개인·집단상담, 병원 치료 연계 서비스를 지원한다. 세부적으로는 시·도 청소년상담복지센터에 인터넷중독 전담 인력을 배치하고, 상설 인터넷 치유학교, 중독관리통합지원센터 운영으로 인터넷중독 정도에 맞는 맞춤형 치유서비스를 지원한다.

학교·지역사회와 연계·협력하여 자살 고위험 청소년의 조기발견 및 치료를 지원한다. 이를 위해 학생정서행동특성검사를 통한 고위험군 학생의 조기발견 및 치료 시스템을 운영하고, Wee센터, 정신건강증진센터 내 청소년 정신건강사업 확대·강화 등 학교 밖 인프라를 지속적으로 확충·개선해 나간다. 또한 우울증, 자해 등 자살위험 청소년에게 찾아가는 상담전문가인 청소년동반자를 연계하여 심리적, 정서적 안정 지원을 강화해 나간다.

#### (5) 학교폭력 예방 및 지원

위기학생에 대한 상담 및 지원을 위해 모든 교육지원청에 Wee센터를 설치하고, 모든 시·도 교육청에 Wee스쿨을 설치한다. 그리고 체험중심 학교폭력 예방프로그램(어울림)을 2016년까지 모든 학교에서 실시하고, 학생들의 다양한 교육수요에 부응할 수 있도록 공립 대안학교 설립을 확대한다.

### 2) 청소년정책기본계획

청소년정책의 개발과 평가를 체계화하기 위한 청소년문제개선 종합대책(1985~1987)이 수립되어 시행한 이후, 1993년부터

5년마다 제1차에서 제4차에 이르는 범정부적 청소년정책기본계획이 수립되어 추진되어 왔다. 제1,2차 청소년육성5개년계획(1993~2002)에서는 미래 준비를 위한 청소년 활동 기반 조성, 동반자적 청소년 지위 부여와 청소년 참여 기초 마련, 청소년보호정책 강화라는 정책과제를 추진한 결과, 청소년정책 범주 확대 및 기능 현실화, 청소년을 대상에서 참여 주체로 인정, 지역·현장 중심의 자율과 열린 운영이라는 주요 성과를 거두었고, 제3차 청소년육성5개년계획(2003~2007)에서는 주5일제 대비 창의적 청소년활동 기반 조성, 참여·인권과 복지의 지속적 확대, 청소년정책과 사업에 대한 범국민적 인식 제고라는 정책과제를 추진하여 청소년행정 체계의 통합 일원화, 위기청소년 통합지원 등 청소년복지 기반 조성, 청소년정책과 사업 추진 체계 정비라는 성과를 얻었다. 제4차 청소년정책기본계획(2008~2012)에서는 아동정책과 청소년정책 통합 추진, 보편적·통합적 청소년정책 추진을 정책과제로 삼아 추진하여 청소년체험활동 기반 확충, 청소년의 정책 참여기회 확대, 지역사회 청소년 안전망 기능 강화, 인터넷 게임중독 예방 법·제도 개선 등의 성과를 거두었다(여성가족부, 2015). 이러한 성과에도 불구하고 청소년 인구의 지속적인 감소, 가족구조 및 형태의 다변화, 청년 노동시장의 위축 및 고용 불안정 등 청소년을 둘러싼 사회·경제적 환경 변화가 가속화됨에 따라 이에 선제적으로 대응할 수 있는 범정부적 차원의 포괄적이고 종합적인 청소년정책의 필요성의 대두되었다. 이에 제5차 청소년정책기본계획(2013~2017) 수립에 앞서 보다 미래지향적이고 실효성을 갖춘 정책을 마련하고자 기초연구를 바탕으로 청소년 관련 학계, 시설, 단체, 청소년, 학부모 등

각계 각층의 다양한 의견을 광범위하게 수렴하였다. 이같은 과정을 거쳐 완성된 제5차 청소년정책기본계획이 2012년 말에 수립되어 2013년부터 시행중이다. 제5차 청소년정책기본계획에서는 ‘청소년이 행복한 세상, 청소년이 꿈꾸는 밝은 미래’를 비전으로 청소년의 역량 함양 및 미래핵심인재 양성, 청소년의 자기주도적 참여와 권리 증진, 청소년의 균형 있고 조화로운 성장, 청소년의 안전하고 건강한 생활환경을 정책 목표로 설정하였다. 제5차 청소년정책기본계획에서 추진하고 있는 5대 영역별 정책 방향은 다음과 같다.

첫째, 청소년의 다양한 역량강화 영역으로서, 청소년들의 균형 있는 성장을 위해 다양한 체험활동 기회를 확대하고, 글로벌 역량강화를 위한 청소년 국제교류를 활성화하며, 청소년문화의 집 등 청소년 역량개발 인프라 확대 및 지역사회 협력을 통한 청소년 체험활동을 활성화하는 한편, 인성·배려·나눔 함양을 위해 청소년 시기에 꼭 필요한 자원봉사활동, 기부활동 및 민주 시민 교육을 지원하도록 하고 있다.

둘째, 청소년의 참여 및 권리 증진 영역으로서, 정책의 주체인 청소년들이 직접 정책 결정 과정에 참여하는 기회를 확대하고, 다양한 매체를 활용해 적극적인 참여를 유도하며, 청소년들의 의견이 실질적으로 반영될 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 청소년의 신체적·정신적 건강 강화를 위한 지원 및 유엔 아동권리협약 권고사항에 대한 이행을 점검하여 청소년 권리 교육을 강화하는 내용을 담고 있다.

셋째, 청소년의 복지 및 자립 지원 영역으로서, 소득 양극화에 따른 취약계층 청소년 지원 확대 및 대상별 맞춤형 서비스를 강

화하고, 지역사회 청소년 통합지원체계를 확대·강화하여 학교폭력, 가출, 인터넷 중독, 학업중단 등 위기 청소년을 체계적으로 지원하며, 학교에서의 진로교육 강화 및 지역사회 진로체험 기회를 확대·추진하는 한편, 원활한 성인기 이행을 위하여 창업, 취업지원 및 주거 문제 해결을 위한 실질적 정책을 추진하다.

넷째, 청소년 친화적 환경 조성 영역으로서, 청소년들의 삶의 질을 높이기 위한 종합적인 사회 안전망을 구축하고, 청소년들이 안전하고 폭력 없는 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 가정 및 학교, 지역사회 등 생활환경 전반을 청소년 친화적으로 조성하며 청소년 유해매체에 대한 체계적이고 통합적인 관리체계를 구축하여, 청소년 유해매체 대응능력 제고를 위한 매체교육을 강화하도록 하고 있다.

다섯째, 청소년정책 추진체계 강화 영역으로서, 각 부처의 청소년정책 전반을 심의·조정할 수 있도록 청소년정책관계기관협의회의 기능 개편을 추진하고, 지방자치단체 청소년육성위원회의 위상을 강화하며 청소년전담과 설치 등 지방자치단체 청소년정책 추진체계를 정비하며, 청소년정책 추진에 있어서 민간의 참여와 역할 확대, 청소년지도자의 처우 개선 및 역량강화, 청소년정책 영향평가제 도입을 위한 청소년정책의 합리적이고 과학적인 정책 추진 기반 마련을 도모하고 있다(<http://blog.naver.com/pjhgrowo>).

### III. 제주시 청소년정책 분석

#### 1. 현황

##### 1) 수요 분석

2013년 12월 31일 현재, 제주시의 9세 이상 24세 이하(청소년기본법 기준)의 청소년 인구(외국인 제외)는 95,294명이며, 9~14세 34,407명, 15~19세 32,551, 20~24세 28,336명으로서 제주시 전체인구의 21.7%를 차지하고 있다(제주시, 2014: 29).

<표 1> 제주시 청소년인구 현황

(단위: 명, 2013. 12. 31 기준)

제주시 전체 인구	계 (구성비)	청소년기본법 기준(9~24세)								
		9~14세			15~19세			20~24세		
		계	남	여	계	남	여	계	남	여
438,165	95,294 (21.7%)	34,407	18,150	16,257	32,551	17,162	15,389	28,336	15,067	13,269

출처: 제주시(2014: 29).

제주발전연구원 사회조사센터가 2014년 제3기 제주시지역사회복지계획 수립을 위한 제주시 지역 수요자의 기초육구조사를 실시한 결과들 중 제주시 청소년정책과 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다(제주시지역사회복지협의회, 2014).

<표 2> 취학아동 대상 사회복지 관련 시설에 대한 향후 이용 의향

구 분	잘 모르겠다		이용 안한다		이용한다	
	명	%	명	%	명	%
청소년수련관	57	48.7	7	6.0	53	45.3
공부방	57	49.1	17	14.7	42	36.2
도서관	18	15.3	6	5.1	94	79.7
드림스타트센터	81	69.2	11	9.4	25	21.4
아동상담소	62	52.5	19	16.1	37	31.4
지역아동센터 (방과후교실)	46	39.3	20	17.1	51	43.6

출처: 제주시지역사회복지협의체(2014: 77).

초등학생이 있는 가구의 경우, 사회복지 관련 시설에 대한 향후 이용 의향에 대한 조사 결과는 <표 2>와 같이 나타나고 있다. 향후 이용한다는 응답 비율은 도서관 79.7%, 청소년수련관 45.3%, 지역아동센터(방과후교실) 43.6%, 공부방 36.2%, 아동상담소 31.4%, 드림스타트센터 21.4% 순으로 나타나고 있다.

초등학생이 있는 가구의 경우, 자녀 양육과 관련하여 가장 필요한 서비스에 대한 조사 결과는 <표 3>과 같다. 응답률을 살펴보면, 체험학습 활동 30.5%, 취미·특기교실 22.9%, 자녀 교육비 지원 16.9%, 방과 후 학습지도 15.3%, 외국인 교사를 통한 영어교육 5.9%, 아동상담 및 집단프로그램 5.1%, 부모상담 및 교육 2.5% 순으로 나타나고 있다.

<표 3> 자녀양육과 관련하여 가장 필요한 서비스

구 분	빈도(명)	비율(%)
방과 후 학습지도	18	15.3
취미·특기교실	27	22.9
체험학습 활동	36	30.5
아동상담 및 집단프로그램	6	5.1
부모상담 및 교육	3	2.5
자녀 교육비 지원	20	16.9
외국인 교사를 통한 영어교육	7	5.9
기타	1	0.8
합계	118	100.0

출처: 제주시지역사회복지협의회(2014: 79).

다음으로 중·고등학생이 있는 가구의 경우, 사회복지 관련 시설에 대한 향후 이용 의향에 대한 조사 결과는 <표 4>와 같다. 응답률을 살펴보면 청소년 도서관 64.4%, 청소년수련관 47.1%, 청소년상담복지센터 37.5%, 청소년 공부방 32.4%, 지역아동센터 27.2% 순으로 나타나고 있다.

<표 4> 청소년 대상 사회복지 관련 시설에 대한 향후 이용 의향

구 분	잘 모르겠다		이용 안한다		이용한다	
	명	%	명	%	명	%
청소년 수련관	60	44.1	12	8.8	64	47.1
청소년 공부방	69	50.7	23	16.9	44	32.4
청소년 도서관	39	28.9	9	6.7	87	64.4
지역아동센터	70	51.5	29	21.3	37	27.2
청소년상담복지센터	65	47.8	20	14.7	51	37.5

출처: 제주시지역사회복지협의회(2014: 81).

청소년에게 가장 필요한 서비스(프로그램)에 대한 조사 결과는 <표 5>와 같다. 응답율은 문화·취미활동 26.5%, 학습지도 및 학습능력 향상 22.8%, 성격·대인관계 등 개인 고민 상담 20.6%, 진로상담 16.2%, 문제행동(음주, 흡연, 비행 등) 개선 프로그램 6.6%, 자원봉사활동 5.1%, 기타 1.5%, 아르바이트 연계 프로그램 0.7% 순으로 나타나고 있다.

<표 5> 청소년에게 가장 필요한 서비스(프로그램)

구 분	빈도(명)	비율(%)
학습지도 및 학습능력 향상	31	22.8
진로상담	22	16.2
성격, 대인관계 등 개인고민 상담	28	20.6
문화·취미활동	36	26.5
문제행동(음주, 흡연, 비행 등) 개선 프로그램	9	6.6
자원봉사활동	7	5.1
아르바이트 연계 프로그램	1	0.7
기타	2	1.5
합계	136	100.0

출처: 제주시지역사회복지협의회(2014: 83).

## 2) 공급 분석

청소년정책 수행에 지원될 것으로 예측할 수 있는 연간 예산(2014년 기준)은 청소년 활동 공간 개선 및 확충 2,477백만원, 학교 밖 청소년 보호 및 자립 환경 기반 마련 280백만원, 청소년 집단활동을 통한 청소년 지도 활성화 194백만원, 청소년수련



시설 운영체계 개선 532백만원이고 연차적으로 확대될 것으로 전망된다.

시설 공급 측면을 살펴보면, 청소년수련시설은 청소년수련관 1개소, 청소년수련원 3개소, 청소년문화의 집 9개소, 유스호스텔 8개소, 청소년성문화센터 1개소, 청소년방과후아카데미 4개소, 청소년야영장 1개소이며, 청소년지원시설은 청소년상담복지센터 1개소, 청소년활동진흥센터 1개소, 청소년쉼터 2개소, 청소년공부방 13개소이다(제주시, 2014: 135).

<표 6> 제주시 청소년 시설 현황

형 태	시설 종류	시설수
청소년 수련시설	청소년수련관	1
	청소년수련원	3
	청소년문화의 집	9
	유스호스텔	8
	청소년성문화센터	1
	청소년방과후아카데미	4
	청소년야영장	1
청소년 지원시설	청소년상담복지센터	1
	청소년활동진흥센터	1
	청소년쉼터	2
	청소년공부방	13

### 3) 수요-공급 격차 분석

시설의 수요-공급 격차 측면에 있어 향후 청소년 전용 도서관

을 설립하여 운영하고, 청소년 수련·여가·문화 활동 시설을 확충해 나갈 필요가 있다.

프로그램 및 서비스 측면에 있어서는 청소년들을 위한 체험학습 활동, 문화·취미 활동 관련 프로그램을 개발하고 확대할 필요가 있다.

## 2. 핵심 세부사업

### 1) 맞춤형 프로그램 제공을 통한 청소년활동 활성화

청소년기는 아동으로부터 성인으로의 신체적 성숙, 지적 발달, 정서적·사회적 발달, 자아정체감 확립 등의 특성을 지닌 시기이다(장인협·오정수, 1993: 10). 특히 청소년들은 유아기 및 아동기에 비해 교제하는 또래의 범위가 넓어지고, 그들이 구성하고 참여하는 또래집단의 종류와 성격도 성장함에 따라 변화해 간다. 청소년기에는 청소년들이 부모, 형제, 다른 사회화 대리인들과 보내는 시간보다 더 많은 시간을 또래들과 보낸다. 특히 끼리끼리(cliques)라고 알려진 가까운 친구들로 이루어진 작은 집단과 함께 시간을 보낸다.

종종 비슷한 규준과 가치를 갖는 끼리끼리 집단들이 연합하여 패(crowds)라고 알려진 더 크고 더 느슨하게 조직된 집단이 된다. 패가 끼리끼리를 대신하지는 않는다. 패의 구성원은 평판에 근거한다. 그리고 특정 끼리끼리 안에 있는 개별 구성원들은 다

른 패에도 속하게 된다. 패는 구성원들이 공유하는 태도와 활동에 의해서 정의되며 그들은 학교 및 지역사회라는 더 큰 사회적 구조 안에서 청소년 활동 분야를 규정하기 위한 기구 그리고 파티, 게임, 여행 등과 같은 사회적 활동을 조직하기 위한 하나의 기구로 주로 활동한다(Shaffer, 2005: 794-795; 강세현, 2009: 204).

청소년의 또래관계에서 우정은 아주 중요한 위치를 차지하며 최소한 어느 정도는 특별한 기능을 수행한다(오영재·백경숙·조선화, 2004: 50). 우정의 측면에서 볼 때, 친밀감은 관계를 가깝게 하거나 강화하는 것을 포함하는 광범위한 것으로 정의된다. 보다 광범위하고 일반적인 우정은 훨씬 더 친밀하며, 더 강렬한 감정을 지녔으며, 더 정직하고 개방적인 반면, 보다 더 많은 인정을 받으려고 역할 수행을 의식적으로 시도하려 하지 않는다.

친구들은 종종 학교에 대한 태도, 교육에 대한 열망, 성취 지향에 있어서 비슷하다. 친구들은 같은 음악을 좋아하고 같은 종류의 옷을 입고 같은 여가활동을 즐긴다. 만일 친구들이 학교에 대해 다른 태도를 가진다면 그들 중의 하나는 숙제를 하기보다는 농구를 하거나 쇼핑을 하기를 원할지도 모른다. 만일 한 친구가 다른 친구들은 농구를 하길 원할 때 숙제를 끝내야 한다고 하면 이러한 갈등으로 그들의 우정은 약해질 수 있고 그 둘은 소원해질 수도 있다(한상철·조아미·박성희, 2001: 210). 무엇보다도 친밀한 우정을 나누는 이타적인 또래들은 청소년의 확고한 자아개념과 문제의식, 그리고 자신의 인생목표 및 자신에 대한 가치, 미래에 대한 희망을 갖도록 하는 데 아주 중요하며 결정적인 역할을 할 수 있다(Conger, 1992: 381-382). 이처럼 친밀

한 친구는 대부분의 또래집단이 할 수 없는 방법으로 청소년의 성장에 기여한다. 따라서 청소년 또래집단과 우정의 특성을 충분히 감안하여 청소년 활동 활성화 방안을 모색할 필요가 있다.

청소년 활동 프로그램은 비교적 추상적인 인문사회과학 분야에서 벗어나 자연과학, 현장체험 등 구체적인 분야로 전환하는 것이 바람직하다. 흔히 애국심 고취, 예의·도덕교육, 협동심 양양, 의식구조 개혁 등을 위하여 청소년을 대상으로 교양강좌나 정신교육을 실시해야 한다고 주장하는 일이 많다. 그러나 실상 이와 같은 정신교육은 그것을 부르짖는 데서 형성되는 것이 아니라 실제로 현장에서 같이 일해 보면서 어려움과 즐거움을 같이 나누어 보고 자연과학적 경험을 통하여 과학적, 논리적, 합리적 사고능력을 기르는 데서 싹트는 것이다. 또한 그것이 안정된 정서 함양에도 커다란 몫을 할 수 있는 것이다. 공작기구 만들기, 새로운 동굴 탐험, 국립공원 산림 감시원, 해양훈련, 야생동물의 보호와 관찰, 방법대원, 빈민가나 도서벽지에서의 봉사활동 등을 통해서 이러한 능력들이 연마될 수 있다. 청소년은 이론이 중요한 것이 아니라 자기 손으로 힘들여 노력했던 일이 성취되어 현실 속에서 뚜렷한 결과로 나타나는 것에 더욱 자신감을 갖고 스스로 자부심을 가질 수 있다(전병재·송복, 1983: 87). 따라서 이러한 청소년의 특성을 고려하여 맞춤형 청소년 집단활동 프로그램은 모든 청소년들이 모험심과 개척정신을 기르고 건강한 사회구성원의 일원으로 성장할 수 있도록 자연체험 또는 현장 체험 중심으로 실시하며, 나이가 다양한 청소년 욕구에 부응하고, 창의성 개발과 인성 함양에 기여하는 것이 되어야 할 것이다(강세현, 2006: 194).

청소년수련시설 담당 공무원의 프로그램 지속 등을 위해 능력과 전문성을 갖춘 청소년지도사를 배치하여 맞춤형 청소년 수련활동 프로그램의 질적 향상을 도모하고, 다양한 청소년 수련활동 전담 지도를 통해 인성 함양, 도전정신 등을 길러줌으로써 청소년들이 건강하고 창의적인 역량 있는 인재로 성장할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 오늘날 청소년 정책은 청소년 권리사상에 입각하여 청소년에 대한 권리의 존중과 보장, 청소년활동에 대한 사회와 국가의 적극적인 지원을 요구하는 것이 세계적인 추세이다. 또한 청소년들은 독특한 관심과 아울러 그들 고유의 욕구를 지닌 사회집단이므로 이에 상응하는 정책과 프로그램을 개발해야 할 것이다(김형식, 1994: 283).

「제3기 제주시지역사회복지계획」에서는 맞춤형 프로그램 제공을 통한 청소년활동 활성화를 위해 청소년의 자율적 역량 개발 및 체험 중심 수련활동 활성화를 성과 목표로 삼고, 맞춤형 집단활동 지원과 청소년성문화센터 운영 지원 사업을 연차별로 추진하여 프로그램 참여자수를 매년 2%씩 늘려갈 계획이다. 계획 실천을 위해 투입되는 예산은 2015년 155백만원, 2016년 155백만원, 2017년 157백만원, 2018년 157백만원이다(제주시, 2014: 136-137).

청소년활동 활성화 사업에 포함된 제주시성문화센터 활동 내용에 대해 알아보면 이렇다. 제주시성문화센터는 성교육 체험학습을 통하여 과학적 성지식을 습득함과 동시에 올바른 성의식을 갖고 청소년들이 보다 넓은 세상을 품고 보다 큰 가치관을 지닌 미래의 주역으로 성장하도록 도와주는 곳이다. 최근 청소년들은 각종 메스컴과 언론에 의해 넘쳐나는 정보의 왜곡된 성지식으로

인해 성적 문제 제기 및 성적 고민과 갈등을 겪고 있다. 이런 청소년들에게 건전한 가치관을 심어주고, 올바른 성문화를 알려주 고자 제주시성문화센터는 2011년 3월 6일 문을 열었다.

제주시성문화센터의 사업 목표는 멀티미디어 세대인 청소년 특성에 맞추어 다양한 매체를 활용한 시청각적·참여적 성교육으로 정확하고 올바른 성지식 및 정보를 제공하고, 청소년 스스로 자기주도적·실천적 체험학습을 통해 성문화에 대한 비판적인 안목을 갖추어 건강한 성정체성을 지닌 개인으로 성장하도록 도우는 것이다. 주요 교육내용은 다양한 체험교구를 활용해 섹슈얼리티를 이해하고 느낄 수 있게 살아있는 교육을 제공하는 체험관 성교육, 성교육이 필요한 모든 기관에 이동 가능한 성교육 교구, 아이템을 이용해 직접 찾아가서 진행하는 찾아가는 성교육, 연령별 대상별 성교육 접근방법, 양성평등 교육의 이해, 성교육 프로그램 개발, 성적 주체로서의 청소년의 이해, 성폭력 예방 및 대처교육을 제공하는 대상별 성교육 등이다.

주요 프로그램으로는 온라인 성상담, 성고민에 대한 정확한 성 지식과 올바른 성관련 정보제공, 전화, 면접상담, 위기 및 긴급 대처시 one-stop연계, 집단 성상담 프로그램을 내용으로 하는 상담프로그램이 있고, 청소년 대상 성범죄 예방을 위하여 성보호 제도의 이해와 숙지로 성범죄 발생시 신고 활성화를 통한 신속한 대응조치 능력을 강화하는 지역사회네트워크 프로그램이 있으며, 지역사회 청소년들이 문화적 감성과 에너지 발산을 할 수 있도록 다양한 문화의 장 제공 및 체험 활동 활성화를 목적으로 하는 청소년문화존, 성교육 인프라가 취약한 농·어촌 도서지역을 직접 방문하여 신체적, 성적 발달 단계에 맞춰 재미있게 참여하

는 자기주도적 체험 성교육을 실시하는 찾아가는 농·어촌 도서지역 성문화교실 운영을 내용으로 하는 문화프로그램이 있다(제주시청소년성문화센터 홈페이지).

한편, 2015년도 정부의 청소년 사업중 집단활동 지원과 관련된 사업은 청소년동아리 지원사업이다. 청소년동아리는 공통의 목적과 관심사에 의해 형성·운영되는 모임으로서 취미, 소질, 가치관, 문제의식 등을 공유하는 청소년들에 의해 자치적이며 지속적으로 운영되는 청소년 활동을 전개하게 된다. 청소년동아리는 청소년 스스로 조직, 운영하는 것을 기본 원칙으로 하는 자치활동으로서의 특성, 공통된 취미, 관심사를 가진 청소년이 집단을 구성하여 집단 활동을 전개하는 집단활동으로서의 특성, 청소년 여가활동의 중요한 수단, 취미, 교양, 기술 및 생활태도, 문화활동, 친교활동 등을 내용으로 하는 여가활동으로서의 특성을 지닌다. 청소년동아리 활동은 높은 여가만족도, 가정문제·사회문제에 대한 적응력 향상, 학교생활 적응력 향상, 긍정적 자아개념 및 자아존중감 향상, 리더십 생활기술 향상, 진로탐색, 긍정적 사회관 형성, 사회참여 실천에 도움을 줄 것으로 기대할 수 있다.

정부는 청소년동아리 지원에 있어 다양한 청소년 욕구에 부응하고, 창의성 개발과 인성 함양을 위해 청소년동아리 활동을 지원하고, 특히 지역·분야별 특성화 할 수 있는 동아리, 전문기관과 연계한 전문가 멘토형 동아리를 우선적으로 활성화한다는 방침이다. 또한 동아리 지원사업 운영기관 선정 시 선정심사위원회를 운영하고, 지방자치단체별로 관내 동아리를 선정하되, 공통기준과 지방자치단체 심사기준을 준수하여 지원·육성할 계획이다(여성가족부, 2015).

## 2) 공공 청소년수련시설 환경 개선

수요 분석 결과, 청소년에게 가장 필요한 서비스(프로그램)는 문화 및 취미 활동이 26.5%로 가장 높은 응답률을 보이고 있다. 따라서 청소년들의 여가 및 문화예술활동에 대한 다양한 욕구를 충족하고 청소년문제 해결을 위한 청소년 활동 공간을 개선하고 확충해 나갈 필요가 있다.

청소년들이 일상생활권에서 여가와 휴식시간을 활용할 수 있는 여건을 조성하고, 문화·여가·직업체험 등 다양한 프로그램과 친교활동을 체험할 수 있는 최상의 청소년 활동 공간을 확보함으로써 청소년들의 건전육성 기반을 조성해 나가야 할 것이다. 또한 근린생활지역에 소규모 다기능 시설을 갖추어 청소년들이 문화적 욕구를 자발적으로 표현할 기회를 제공하기 위한 활동 공간을 지속적으로 보강하고 개선하려는 노력이 필요하다.

청소년들은 신체적·정서적 변화가 큰 시기를 살아가고 있으며, 미래를 향한 예비단계에서 정서적·지적·신체적 성장기를 맞이한 청소년들은 건전한 문화와 취미 활동을 통하여 그들의 다양한 성장과 향유의 욕구를 자유롭게 표출하고 창조적으로 승화시킬 수 있는 기회를 가질 수 있다.

바람직한 청소년문화의 한 영역인 여가문화는 성인들의 모범적인 여가활동을 학습·경험할 수 있는 기회가 주어질 때 무의미하거나 불건전하지 않은 질적 향상이 이루어진다. 그리고 여가를 통하여 청소년들은 학교 및 사회생활에서 받는 스트레스와 갈등, 정서 불안 및 신체적·정신적 피로를 해소하고 새로운 자신감과 의욕을 가질 수 있을 것이다(이연숙 외, 1995; 강세현 외,



2011: 103-104).

「제3기 제주지역사회복지계획」에서는 청소년이 선호하는 쾌적하고 안전한 활동 공간 제공을 성과 목표로 삼고, 청소년수련시설 기능 보강, 지역 간 균형 있는 청소년 활동 공간 확충 사업을 연차별로 추진함으로써 청소년수련시설 이용지수를 매년 1%씩 늘려갈 계획이다. 이 계획을 실현하기 위해서 제주시에서는 2015년 1,000백만원, 2016년 2,600백만원, 2017년 2,700백만원, 2018년 2,800백만원의 예산을 투입할 예정이다(제주시, 2014: 139).

그렇지만 청소년 활동 공간 확보가 단순히 양적인 증가에 그치지 않고 실질적으로 청소년들의 욕구를 충분히 충족시킬 수 있도록 질적 개선이 지속적으로 이루어져야 한다는 점을 유의하여야 할 것이다. 그리고 앞으로 수요 분석 결과를 반영하여 지역별로 균형 있는 청소년 전용 도서관을 설립하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

한편, 2015년도 정부의 청소년시설 확충 관련 지원계획을 살펴보면 이렇다. 청소년수련관 건립에 14,494백만원을 지원하여 10개소를 확충하고, 청소년문화의 집 건립에는 16,170백만원을 지원하여 21개소를 확충하며, 청소년특화시설 건립에는 8,300백만원을 지원하여 2개소를 확충할 계획이다. 그리고 전국 76개소의 청소년수련시설에 기능보강 사업비로 26,600백만원을 지원할 계획이다.

제주지역의 경우, 청소년수련시설 신규 건립 사업은 정부의 계획에 포함되어 있지 않으며, 15개소의 청소년수련시설에 대한 기능보강 사업비로 3,300백만원의 예산의 책정되어 있다(여서가

죽부, 2015). 정부에서는 운영중인 청소년수련시설 기능보강에 있어 시설별 준공연도와 시설안전도, 운영상황, 기능보강 내용 및 규모의 타당성 등을 고려하여 지원하고, 건립한지 5년 이내 시설 및 문화의집 리모델링 사업은 지원대상에서 제외할 계획이다.

<표 7> 2015년도 정부의 청소년시설 지원계획

(단위: 백만원)

구 분		예산	비고
합 계	전국	65,564	108개소
청소년수련관 건립		14,494	10개소
청소년문화의 집 건립		16,170	21개소
청소년특화시설 건립		8,300	2개소
청소년수련시설 기능보강		26,600	75개소
	제주	3,300	15개소

출처: 여성가족부(2015).

### 3) 학교 밖 청소년 보호 및 자립기반 마련

전통적인 개념의 학교는 지, 덕, 체의 조화로운 발달이나 지식과 인격을 겸비한 전인적 인간의 형성을 목적으로 하며, 새로운 지식을 발견하고 가르치는 교육 기능과 기존의 문화유산을 전달하고 습득시키고 각 개인의 능력과 적성에 맞는 직업과 지위를 선택하고 분류하는 선발 기능 등을 수행하는 것이었다. 하지만 현대의 학교는 공동사회적 성격에서 이익사회적 성격으로 변모하였고, 관료주의적 성격이 강화되었다.

더욱이 과열된 학습의 경쟁체계 속에서 지속적인 실패를 경험

하게 되고 학습결손의 누적이 심화됨에 따라 교과학습을 하나 둘씩 포기하게 되는 학생들마저 늘고 있다. 이러한 학습결손은 누적정도에 따라 청소년들의 자긍심을 부정적으로 변모시키고 심리적 스트레스와 신체적 이상증상을 유발하기도 한다.

이처럼 학교의 역할이 변질되면서 청소년들은 그들의 생존을 위해 학교 혹은 가정, 사회가 자신에 대해 갖고 있는 통제와 규제를 더욱더 파괴하고자 하고 있다. 이들 청소년의 행동은 가정이나 학교를 이탈하고, 방탕과 파괴적 행동을 하며, 폭력과 탈취를 일삼는 등의 직접적인 비행으로 나타나기도 하지만, 학교에서 다른 친구들의 학습을 방해하고, 동료들을 괴롭히고, 교사나 부모에게 반항하고, 언어적 폭력이나 시뻘거리를 만드는 등의 간접적인 일탈행위로 나타나기도 한다(한상철 외, 2003: 노혁, 2007: 279)

이와 같이 오늘날 학교는 대다수의 학생들에게 그들의 잠재력과 가치를 실현시켜 주는 교육의 장이 되지 못할 뿐만 아니라 즐겁고 보람 있는 생활공간으로서의 역할을 하지 못하고 있다. 이는 청소년들이 학교에 대한 흥미와 의욕을 상실하게 되는 이유가 되며 학교와 맞지 않는 청소년들이 학교 등교를 하지 않는 상태로까지 이어지고 있다.

제주지역 전체로 2013년 현재 608명의 학생이 학업을 중단한 것으로 파악되고 있다. 기존의 학교 밖 청소년에 대한 지원 정책은 시혜적 복지 차원에서 청소년들의 학업 복귀에 집중되어 학업중단 숙려제 참여율이 전국 평균에 미치지 못함에 따라 학교 밖 청소년을 종합적으로 지원하기 위한 대책을 강구해야 할 시점이다(제주도, 2014: 92).

학교 밖 청소년이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 지원하기 위해서는 청소년 보호 및 자립을 위한 실질적인 프로그램과 환경을 제공하여 청소년의 학업, 취업, 직업훈련을 통한 자립을 할 수 있도록 해야 한다. 또한 학교 밖 청소년의 자립 지원을 위해 학업을 지속적으로 할 수 있는 기관과 연계 및 지원이 필요하고, 지역사회 지원을 활용한 직업훈련의 장을 마련하여 취업에 대한 준비를 할 수 있도록 도와야 할 것이다.

「제3기 제주시지역사회복지계획」에서는 학교 밖 청소년의 사회복귀 증가를 성과 목표로 삼아 학교 밖 청소년 보호 및 취약 계층 청소년 자립 지원, 청소년쉼터 운영 지원, 거리상담지원 활성화 사업을 연차별로 펼쳐서 사례관리건수를 매년 1%씩 증가시킬 계획이며, 투입 예산은 2015년 343백만원, 2016년 351백만원, 2017년 361백만원, 2018년 372백만원이다(제주시, 2014: 136- 139). 계획 시행에 있어 특히 사례관리를 하면서 학교 밖 청소년들이 열린 마음을 가지고 자발적으로 상담에 응하고 스스로 길을 찾을 수 있도록 지원하는 방안을 강구하는 데 유의할 필요가 있다.

학교 밖 청소년 지원 사업에 포함된 청소년쉼터는 가출청소년에 대하여 가정·학교·사회로 복귀하여 생활할 수 있도록 일정 기간 보호하면서 상담·주거·학업·자립 등을 지원하는 시설로서, 가출청소년의 일시보호 및 숙식제공, 가출청소년의 상담·선도·수련 활동, 가출청소년의 학업 및 직업훈련 지원활동, 청소년의 가출 예방을 위한 거리상담지원(아웃리치)활동, 청소년복지지원 활동, 지역사회 청소년통합지원체계(CYS-Net)와의 연계협력 강화, 청소년전화 1388과 청소년상담복지센터와의 연계를 통한 상담

및 보호서비스 확충 사업을 하고 있다(여성가족부, 2015).

한편 향후 학교 밖 청소년의 보호와 지원을 위해 제주도 학교 밖 청소년지원센터를 설립·운영하고, 전문인력을 배치하여 상담 및 각종 지원 사업을 추진할 방안을 고려해야 할 것이다. 이와 관련하여 정부에서는 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」이 2015년 5월 29일부터 시행됨에 따라 전국의 각 시·도와 시·군·구에 학교 밖 청소년 지원센터를 지정·운영할 계획이다. 정부의 학교 밖 청소년 지원센터 운영계획을 살펴보면 이렇다(여성가족부, 2015).

학교 밖 청소년 지원센터의 운영 목적은 학교 밖 청소년의 개인적 특성과 수요를 고려한 상담지원, 교육지원, 직업체험 및 취업지원, 자립지원 등 학교 밖 청소년이 건강한 사회구성원으로 성장 할 수 있도록 지원하는 것이다. 시행지역은 16개 시도, 184개 시군구, 총 200개소이며, 제주의 경우는 도센터 1개소, 시센터 2개소이다. 지원 대상은 입학 후 3개월 이상 결석하거나 취학의무를 유예한 청소년, 제적·퇴학처분을 받거나 자퇴한 청소년, 상급학교에 진학하지 아니한 청소년이다. 명칭은 “○○시·도, ○○시·군·구 청소년지원센터 -꿈드림-”으로 계획하고 있다.

지원센터의 운영주체는 「청소년복지지원법」 제29조의 청소년 상담복지센터, 「청소년기본법」 제3조8호의 청소년단체, 학교 밖 청소년을 지원하기 위하여 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 기관 또는 단체이다. 지원센터의 지정 기준은 <표 8>과 같다.

<표 8> 학교 밖 청소년 지원센터 지정 기준

구 분	시·도 센터	시·군·구 센터
인력	• 5명 이상	• 2명 이상
면적	• 250㎡	• 150㎡
시설 공간	사무실	• 사무공간
	상담실	• 초기면접, 진로상담, 심리검사 등 • 원활한 상담과 개인비밀 보호를 위해 분리된 공간 또는 방음 장치
	교육실 및 활동실	• 교육·활동 프로그램 운영이 원활히 이루어질 수 있는 공간 마련
	상담대기실 및 휴게실	• 상담대기실과 휴게실의 공동사용 가능
기타	위치	• 접근성이 용이한 장소에 위치
	설비	• 냉난방설비, 취사설비, 위생설비, 학업·직업관련 전시물 등

출처: 여성가족부(2015).

지원센터의 사업을 살펴보면, 시·도 센터는 광역단위 사업 개발과 지역자원연계망 구축, 시·군·구 센터 사업을 지원하고, 시·도 센터는 직접사업을 수행하지 않는 것이 원칙이나 시·군·구 센터 설치 현황, 지역별 특성화 사업 개발을 위한 시범 사업 운영 등 필요한 경우 직접사업을 운영하도록 하고 있다. 시·도 센터의 사업 내용은 시·군·구 센터 지역자원연계망 구축 지원, 시·도 단위 정책 수요 분석 및 특성화프로그램 개발, 시·군·구 센터 지원 및 지도·감독이다.

시·군·구 센터는 학교 밖 청소년을 대상으로 직접사업을 수행

하고, 지역사회 청소년통합지원체계(CYS-Net) 필수 연계기관 협력하고 지역자원연계망을 구축하여 활용하도록 하고 있다. 구체적인 사업 내용은 이렇다. 첫째, 학교 밖 청소년 발굴 사업이다. 학교 밖 청소년 발생시 즉각적인 연계가 이루어질 수 있도록 각 센터에서는 협력체계를 구축하고, 지원 프로그램 정보를 학교에 제공한다. 각급 학교의 장은 소속 학교의 학생이 학교 밖 청소년이 되는 경우에는 해당 청소년에게 학교 밖 청소년 지원 프로그램을 안내하고 센터에 연계하여야 한다. 학업중단숙려제 참여 후 학교를 그만두는 경우 지원 프로그램을 안내하고 참여할 수 있도록 유도한다. 지역사회 청소년통합지원체계(CYS-Net) 필수 연계기관(학교, 교육청, 노동관서, 국공립 의료기관, 보건소, 청소년쉼터, 청소년지원시설 등) 및 1388청소년지원단(약국, 병원, PC방, 노래방, 택시회사, 학원, 자원봉사자, 변호사, 교사, 청소년 관련 기관 등)과 협력하여 학교 밖 청소년을 발굴한다. 또한 전화·문자·사이버 상담, 온·오프라인 아웃리치 등을 통해 기 발생한 학교 밖 청소년을 발굴한다. 학교 밖 청소년에 대한 빅데이터 분석 결과를 활용하여 발굴 방안을 마련한다.

둘째 지원 프로그램을 운영한다. 지원 프로그램 중 필수 운영 프로그램은 상담지원, 교육지원, 직업체험 및 취업지원, 자립지원이다. 상담지원에는 초기상담 및 욕구파악, 심리·진로·가족관계 등 문제상담이 포함되고, 교육지원에는 재취학, 재입학 등 복교, 비진학 청소년 진학 지원, 대안학교 진학 지원, 검정고시 지원, 상급학교 진학 지원, 학업중단 예방 지원 등이 포함된다. 직업체험 및 취업지원에는 직업체험이나 진로교육활동 또는 직접적인 경제활동 참여나 취업을 지원하는 활동 등이 있고, 자립지

원은 생활지원, 문화공간지원, 의료지원, 정서지원, 경제교육, 법률교육 등 생활 기술 지원 등을 그 내용으로 하고 있다. 이 밖에도 지역여건을 고려하여 자율적인 활동을 통해 여가활동, 자기개발 등이 적절히 이루어질 수 있도록 지도하고, 학교 밖 청소년이 건강진단사업의 수혜를 받을 수 있도록 안내 및 지도하는 프로그램을 포함하고 있다.

#### IV. 요약 및 결론

이 글의 연구 목적은 청소년 정책 관련 법률과 정부정책을 검토하고, 이에 기초하여 제주시 청소년 정책의 핵심 세부사업을 제3기 제주시지역사회복지계획(2015~2018)을 중심으로 분석하는 것이다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해서 사용한 연구 방법은 문헌연구법과 기존 사회조사 결과의 활용이다. 분석에 사용한 문헌자료는 국가법령정보센터, 정부기관·지방자치단체·공공기관이 발행하는 출판물 및 자료, 청소년시설 홈페이지 자료와 통계자료 등이다. 또한 제주발전연구원이 제주시에 거주하는 가구를 대상으로 조사한 「2014년 지역주민 복지욕구 조사」 결과를 분석에 활용하였다.

결론적으로 분석 결과의 주요 사항을 정리하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 법률 검토 결과이다. 청소년기본법에서 청소년정책에 대한 정의는 명시되어 있지 않다. 하지만 청소년기본법 제3조와



법의 전체적인 맥락을 고려해 볼 때, 청소년정책이란 청소년육성, 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호와 관련된 정책으로 정의할 수 있을 것 같다. 우리나라 청소년정책의 추진 방향은 청소년의 참여 보장, 창의성과 자율성을 바탕으로 한 청소년의 능동적 삶의 실현, 청소년의 성장 여건과 사회환경의 개선, 민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 자질 향상이다. 청소년정책은 여성가족부장관이 관계 행정기관의 장과 협의하여 총괄·조정하고 있으며, 청소년정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 여성가족부에 청소년정책위원회를 두고 있다.

청소년정책 관련 법률 가운데 특기할 만한 사항은 2015년 5월 29일부터 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」이 시행된다는 점이다. 학교 밖 청소년이란 입학 후 3개월 이상 결석하거나 취학의무를 유예한 청소년, 제적·퇴학처분을 받거나 자퇴한 청소년, 상급학교에 진학하지 아니한 청소년을 말한다. 이 법률에서 국가와 지방자치단체는 학교 밖 청소년 지원을 위하여 「학교 밖 청소년 지원센터」를 설치하거나 청소년상담복지센터, 청소년단체 등을 지원센터로 지정할 수 있게 하고 있다.

둘째, 정부정책 검토 결과이다. 제1차 사회보장기본계획(2014~2018)에 포함된 청소년 관련 정책 과제는 학생의 수요를 반영한 다양한 학교교육 제공, 안전하고 다양한 청소년활동 제공, 학교 밖 청소년의 자립 및 지속적인 학업 지원, 청소년 정신건강 관리 체계화, 학교폭력 예방 및 지원이다. 제5차 청소년정책기본계획(2013~2017)에서 추진하고 있는 5대 영역은 청소년의 다양한 역량강화, 청소년의 참여 및 권리 증진, 청소년의 복지 및 자립 지원, 청소년 친화적 환경 조성, 청소년정책 추진체계 강화

이다.

셋째, 제주시 청소년 관련 현황 분석 결과이다. 초등학생이 있는 가구의 경우, 향후 사회복지 관련 시설을 이용하겠다는 응답 비율 1순위는 도서관(79.7%)이고, 자녀 양육과 관련하여 가장 필요한 서비스 1순위는 체험학습 활동(30.5%)이다. 중·고등학생이 있는 가구의 경우, 향후 사회복지 관련 시설을 이용하겠다는 응답 비율 1순위는 청소년 도서관(64.4%)이고, 청소년에 가장 필요한 서비스(프로그램) 1순위는 문화·취미활동(26.5%)이다. 시설-공급 격차 측면에서 향후 청소년 전용 도서관을 설립·운영하고, 청소년활동시설을 확충해 나갈 필요가 있고, 청소년을 위한 체험학습 활동, 문화·취미 활동 관련 프로그램을 개발하고 시행할 필요가 있다.

넷째, 제주시 청소년정책의 핵심 세부사업 분석 결과이다. 먼저, 청소년의 특성을 고려하여 맞춤형 청소년 집단활동 프로그램은 모든 청소년들이 모험심과 개척정신을 기르고 건강한 사회구성원의 일원으로 성장할 수 있도록 자연체험 또는 현장체험 중심으로 실시하며, 나이가 다양한 청소년 욕구에 부응하고, 창의성 개발과 인성 함양에 기여하는 것이 되어야 한다.

다음으로 청소년들이 일상생활권에서 여가와 휴식시간을 활용할 수 있는 여건을 조성하고, 문화·여가·직업체험 등 다양한 프로그램과 친교활동을 체험할 수 있는 최상의 청소년활동 공간을 확보함으로써 청소년들의 건전육성 기반을 조성해 나갈 필요가 있다. 또한 근린생활지역에 소규모 다기능시설을 갖추어 청소년들이 문화적 욕구를 자발적으로 표현할 기회를 제공하기 위한 활동 공간을 지속적으로 보강하고 개선하려는 노력이 필요하다.

이어서 학교 밖 청소년이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 지원하기 위해서는 청소년 보호 및 자립을 위한 실질적인 프로그램과 환경을 제공하여 청소년의 학업, 취업, 직업훈련을 통한 자립을 할 수 있도록 해야 한다. 또한 학교 밖 청소년의 자립 지원을 위해 학업을 지속적으로 할 수 있는 기관과 연계 및 지원이 필요하고, 지역사회 자원을 활용한 직업훈련의 장을 마련하여 취업에 대한 준비를 할 수 있도록 도와야 한다. 특히 사례관리를 하면서 학교 밖 청소년들이 열린 마음을 가지고 자발적으로 상담에 응하고 스스로 길을 찾을 수 있도록 지원하는 방안을 강구해야 한다.

## 참고문헌

- 강세현, 2005, 「제주도 청소년 육성 정책의 발전 방향과 전략」, 『제주한라대학 논문집』 제29집, 189-198.
- 강세현, 2009, 「인간의 성장과 또래관계의 변화」, 『제주한라대학 논문집』 제32집, 197-211.
- 강세현 외, 2011, 『청소년 문화론』, 양서원.
- 관계부처합동, 2014, 『제1차 사회보장기본계획(2014~2018)』.
- 김경동·이은숙, 1989, 『사회조사연구방법』, 박영사.
- 김형식, 1994, 「외국 청소년복지의 현황과 전망」, 한국청소년개발원 편, 『청소년복지론』, 인간과 복지, 279-292.
- 노혁, 2007, 『청소년복지론』, 교육과학사.
- 보건복지부, 2014, 『제3기 지역사회복지계획 수립 매뉴얼』.
- 성열준·강세현·김정일·이복희, 2011, 『청소년지도방법론』, 양서원.
- 여성가족부, 2015, 『2015년도 청소년사업 안내』.
- 오영재·백경숙·조선화, 2004, 『뉴 밀레니엄 시대의 청소년복지론』, 대왕사.
- 이연숙·윤영선·윤희경·김동배·윤경선, 1995, 『청소년학 연구』, 한국청소년학회.
- 장인협·오정수, 1993, 『아동·청소년복지론』, 서울대학교출판부.
- 전병재·송복, 1983, 『연배집단을 통한 청소년지도 활성화 방안』, 한국청소년연맹.
- 제주시, 2014, 『제3기 제주시지역사회복지계획(2015~2018)』.
- 제주시지역사회복지협의체, 2014, 『2014년 지역주민 복지욕구 조사』.
- 제주특별자치도, 2014, 『제3기 제주특별자치도지역사회복지계획(2015~2018)』.
- 한상철 외, 2003, 『청소년 문제행동』, 학지사.
- 한상철·조아미·박성희, 2001, 『청소년심리학』, 양서원.
- Conger, John Janeway, 1992, Adolescence and Youth: Psychological Development in a Changing World, 권휘중역, 『청소년의 이해-변화하는 세계속의 청소년-』, 체육청소년부.
- Shaffer, David R. 2005. Development Psychology: Childhood and Adolescent, 6th edition, 송길연·장유경·이지연·정윤경

역, 『발달심리학』, 시그마프레스.

청소년기본법, <http://www.law.go.kr>에서 2015.3.18 인출.

청소년보호법, <http://www.law.go.kr>에서 2015.4.1 인출.

청소년복지지원법, <http://www.law.go.kr>에서 2015.3.18 인출.

청소년활동진흥법, <http://www.law.go.kr>에서 2015.3.18 인출.

학교 밖 청소년 지원에 관한 법률, <http://www.law.go.kr>에서 2015.3.18  
인출.

제주시성문화센터 소개, <http://say.jejudi.go.kr>에서 2015.4.3 인출.

제5차청소년정책기본계획, <http://blog.naver.com/pjqrowo/8020663003>  
5)에서 2015.3.18 인출.

Abstract

## The Analysis of Youth Policy in Jeju-si

Kang, Sei-Hyon\*

The purpose of this article is to examine the youth policy in Jeju-si. The method I shall follow is to analyse the existing documents and public statistical data.

As a result of the analysis, the core program and service of youth policy is as follows.

First, youth group program have to focus on nature or actual spot experiential activity considering the social psychological characteristics of youth in order for youth to be grown as a healthy member of our society. It have to contribute to the development of creativity and personality fostering according to the need of youth.

Second, it is needed that youth make use of youth' spare time and practice all kinds of program and friendly relation activity such as culture, leisure, job experience in the most environment. And it is needed that the youth activity space such as youth training facilities are continually reinforced administratively and financially in order for youth to voluntarily express their cultural needs.

Third, it is need that the actual program and environment to support the protection and self-reliance of deviant youth is provided. The programs for human resourse development need to be developed, and

---

\*Professor, Department of Health Administration, Cheju Halla University

specifically case management and conseling for deviant youth have to be proceeded systematically.

**Keywords:** Youth Policy, Community Welfare Planning, Youth Activity, Youth Training Facilities, Deviant Youth

교신: 제주특별자치도 제주시 한라대학로 38 제주한라대학교  
사회복지과  
(E-mail: shkang@chu.ac.kr)

논문투고일 2015. 1. 10.

수정완료일 2015. 1. 25.

게재확정일 2015. 1. 30.

