

# World Bank의 아동청소년 통합정책 및 정책적 함의

김미숙 한국보건사회연구원 아동복지팀장  
김효진 한국보건사회연구원 선임연구원

## 1. 서론

2008년 올해 새 정부가 들어서면서 대부처주의 행정철학 하에서 중앙정부 행정조직이 개편되었다. 그 일환으로 보건복지부는 여성가족부의 일부 조직(보육 및 가족업무담당)과 국가청소년위원회와 합하여져서 보건복지가족부로 확장되었다. 아동 및 청소년복지정책은 이전에는 2부처에서 독립적으로 수행되었던 사업이 보건복지가족부 아동청소년정책실<sup>1)</sup> 업무로 통합되었다. 아동청소년 담당 조직의 통폐합은 충분한 의견수렴이나 과학적 검증없이 진행되었다는 일부 비판도 있기는 하지만(박철웅, 2008), 대부분의 전문가와 담당자들은 그동안 분절적으로 다루어졌던 아동 및 청소년 사업이 연속선상에서 통합적으로 다루어져 시너지 효과를 거둘 수 있을 것으로 받아들이고 있다.

두 분야가 통합됨에 따라 정책의 방향도 바뀌

어 생애주기적 복지정책 수행이 가능해졌고, 아동과 청소년 정책의 중복 및 자원 낭비의 감소, 아동청소년 예산의 확대 등 보다 포괄적이면서 확대된 아동청소년 복지가 가능해 질 것으로 보고 있다. 사회복지가 포함하는 영역을 모든 국민의 기초생활을 보장하는 것에서 벗어나서 사회 구성원을 사회적 위험으로부터 보호하는 예방적 사업도 포함시킨다면, 잠재역량개발 및 투자를 강조하는 아동청소년활동정책은 복지에서 중요한 영역이 된다.<sup>2)</sup> 아동청소년에 대한 충분한 투자를 통해서 향후 건강한 한국사회가 구축될 뿐 아니라 사회적 비용도 줄어들게 된다. 아동청소년에 대한 개입은 빠를수록 효과가 있으므로 생애전반기에 대한 지원을 통해서 건강 사회를 만들 수 있는 주춧돌이 될 것이다.

아동청소년 통합정책은 이미 선진국이나 국제기구에서 주장해왔던 정책이다. 특히 국제기구에서는 정책을 수립하여 다양한 국가에 효과

1) 보건복지가족부 아동청소년정책실에는 총 12개의 과가 있는데 이중 아동청소년 업무를 담당하는 관련 9개과는 다음과 같다: 아동청소년정책과, 아동청소년권리과, 아동청소년개발과, 아동청소년교류과, 아동청소년복지과, 아동청소년자립지원과, 아동청소년보호과, 아동청소년안전과, 아동청소년환경과. 나머지 3과는 보육관련 업무를 담당하고 있는데, 여기에는 보육정책과 보육재정과, 보육지원과가 있다.

2) 이용교, (2008), 「복지정책내에서 아동청소년 활동정책의 의미와 발전방향」, 발표자료.

적인 정책을 제공하고 있어 참고할 필요가 있다. 본 고에서는 아동청소년 통합정책을 심층적으로 제시한 World Bank의 정책을 고찰하고자 한다. World Bank에서 정리한 아동청소년의 개념, 아동청소년 연구의 중요성, 통합을 위한 두 접근 방법(생애주기적 접근과 다차원 접근)을 살펴본 후, 이러한 통합정책이 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 한다.<sup>3)</sup> 이러한 작업을 통해 아동청소년 정책이 새로운 통합정책을 효과적으로 수립할 수 있는 전략을 만들 수 있게 될 것으로 기대한다.

## 2. 아동청소년의 개념과 조기개입의 중요성

World Bank에서는 아동과 청소년을 연령으로 구분하고 있다. 아동은 15세 미만을 말하고 청소년은 15세에서 24세까지를 말한다. 그 이상은 성인과 노인이다. 아동, 청소년, 성인은 특성과 성격에 있어서 다음과 같은 차이를 나타낸다.

특히 청소년은 아동기와 성인기의 중간에 위치한 시기로 매우 중요한 시기이다.<sup>4)</sup> 청소년기에 부모를 떠나고 새로운 삶의 시작하며, 교육

표 1. 아동, 청소년, 성인의 특성 비교

구분	아동(Children) 0~14세	청소년(Young People) 15~24세	성인(Adults) 25세 이상
인지 및 신체적 발달상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3세까지 기본 가치와 규범을 습득</li> <li>• 정체성을 개발하는 시기</li> <li>• 신체적(또는 정신적)으로 완전히 발달되지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신체적으로 적절한 영양과 보호가 최대 필요 시기</li> <li>• 정체성을 개발하는 시기</li> <li>• 배우는 과정에 있음</li> <li>• (성인)사회의 관념과 인식에 의문을 던지는 시기</li> <li>• 성적으로 활발함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신체적으로 완전히 발달한 시기 - 일부(특히 노인)는 노쇠함</li> <li>• 정체감이 개발됨</li> </ul>
교육상황 및 성향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 배우는 과정에 있음</li> <li>• 빠르게 배우고 새로운 것을 수용함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 융통성 있고, 개방적이며 쉽게 변화에 적응함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공식 교육 완료한 시기</li> <li>• 나이가 들수록 보수적이 되는 경우가 많음</li> <li>• 융통성이 없고 적응에는 빠름</li> </ul>
주거상황 및 의존대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부모나 다른 성인에게 상당히 의존</li> <li>• 보호를 필요로 함</li> <li>• 부모와 함께 거주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부모가 같이 살고 있으나, 새로운 가족을 형성함</li> <li>• 성인과 배움과 직장을 놓고 경쟁함</li> <li>• 종종 부모나 다른 성인에 의존함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정을 스스로 관리함</li> </ul>

3) World Bank의 자료는 주로 homepage를 참조하였다(www.worldbank.org).

〈표 1〉 계속

구분	아동(Children) 0~14세	청소년(Young People) 15~24세	성인(Adults) 25세 이상
결정권	• 대부분 스스로 결정하지 못함	• 스스로 결정하지만, 일부사항 제외(예: 경제, 결혼)	• 스스로 결정할 수 있음
빈곤여부	• 성인보다 빈곤함	• 성인보다 빈곤함	
경제상태	• 때로 가구재정에 기여함	• 가구재정에 기여함	• 가구재정에 책임 있음
투표권	• 투표권 없음	• 투표권을 가지고 있기도 함	• 투표권 있음
범죄관련	• 범행을 해도 체포할 수 없고 경제적 책임이 없음	• 범행을 하면 체포되기는 하지만, 항상 경제적으로 책임이 있는 것은 아님.	• 범행을 하면 체포됨

자료: The World Bank, Homepage에서 재구성.

을 마치고, 가족 밖의 사람들과 친밀한 관계를 형성하여 결혼을 하고, 자녀를 낳으며, 노동시장에 참여하여 생계를 꾸린다. 따라서 성인로서의 이행이 잘 이루어지도록 청소년 정책은 성인의 역할과 책임에 대해서 초점이 맞추어져야 한다.

그런데 청소년이 제대로 성장하기 위해서는 그 이전 단계인 아동기에 필요한 욕구들이 충족되고 자원들이 제공되어야 한다. 한 단계에서의 문제는 다음 단계에서의 문제를 가중시키고, 특히 아동기의 문제는 평생 지속되는 경우가 많기 때문에 조기 개입이 필요하고, 지속과 연계가 있는 개입이 필요하다.

World Bank에서 아동청소년에 대한 개입이 중요한 이유는 이 세대에 대한 조기개입이 없으면 성인이 되었을 때, 실업, 낮은 학력 및 기술, 위험행동, 폭력 등에 노출될 위험이 높기 때문이라고 지적하고 있다.<sup>5)</sup> 아동청소년에 대한 조기

개입이 중요한 이유는 경제적, 정치적, 소비자 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 아동청소년에 대한 통합적인 개입은 경제적인 효율성을 제고시킨다. 아동청소년에 대한 투자를 통해서 세대간 빈곤을 감소시킬 수 있다. 특히 세계적으로 청소년은 빈곤에 처해 있는 경우가 많다. 예를 들어서 개발도상국에서 청소년은 전체 인구의 50%를 차지하는데 반해, 빈곤 인구의 60%가 청소년이다. 세계적으로 10억명의 청소년이 있는데, 이들은 성인기로 이행하는 단계에 있다. 이들에 대한 관심을 가질 때 세대간 빈곤전이 고리가 단절될 수 있다. 아동청소년기의 인적 자본 투자를 통해서 미래의 빈곤을 예방할 수 있게 된다.

역으로 아동청소년기에 대한 지원이 적절하지 못할 때 향후 사회적 비용은 막대하고, 아동청소년 개인적으로는 어릴 적에 제대로 발달과

4) Curtain(2002): The World Bank Homepage에서 재인용.  
5) The World Bank Homepage.

정을 거치지 못하면 평생 부정적인 영향을 초래한다. 실제로 아동청소년기의 적절한 개입을 통해서 경제적인 성장과 빈곤이 감소했다는 연구가 상당수 있다. 반면, 아동청소년에 대한 투자를 하지 않았을 때 비용은 엄청나다. 인적자본 투자를 하지 않게 되면 영양결핍, 열악한 건강상태, 학교중퇴 등이 초래되고 이는 한 사회와 경제 성장에 오랜 영향을 주게 된다. 예를 들어서 영유아의 영양결핍은 성인기에 수입의 12% 감소를 초래하며, 아동기의 빈혈로 아시아에서는 성인기 수입과 생산성이 10% 감소한다는 연구결과가 있다.

둘째, 정치적으로 아동청소년에 대한 지원이 필요하다. 이들에 대한 적절한 지원이 없으면 사회적으로 동요가 일어나며, 범죄, 마약 등이 증가하게 된다. 특히 빈곤국의 경우 학교 졸업 후 청년들은 경제활동으로의 이행이 어렵고, 실업자들은 사회적으로 좌절하여 정권에 대항하는 저항세력을 형성하게 된다. 이러한 이유 때문에 World Bank에서는 정책 결정자들에게 아동청소년들에게 효과적인 투자 전략을 세울 것을 권장하고 있다.

마지막으로, 아동청소년 투자의 정치경제적 중요성으로 인해서 많은 국가에서는 World Bank로부터 기술적 및 재정적 지원을 요구하고 있다. 특히 위기청소년과 고아, 취약아동 등의 문제를 안고 있는 지역에서는 아동청소년에 대한 지원에 초점을 두고 있다.

### 3. 통합적 접근: 생애주기적 접근과 다차원적 접근

World Bank에서 제시하고 있는 아동청소년의 통합적 접근은 연령을 통합하자(생애주기적 접근)는 의미와 다양한 영역을 통합하자(다차원적 접근)는 이중의 의미가 있다. 본 절에서는 각 접근 방법의 주요 내용에 대해서 살펴보고자 한다.

#### 1) 생애주기적 접근(Life-cycle approach)

아동과 청소년이 통합되면서 아동·청소년 정책에 대한 접근에서 가장 강조되고 부각된 것은 생애주기적 접근이다. 생애주기적 접근은 아동 및 청소년 시기의 취약성과 투자기회를 이해할 수 있는 틀을 제공한다. 아동기 및 청소년기의 발달은 정형화된 과정을 따르지 않으며 생애주기 동안 결정적 시기가 존재한다. 결정적 시기에 발생하는 손상은 심각하며 종종 불가역적이며 전 세대에 걸쳐 영향을 미친다. 또한 이러한 민감한 시기는 적절한 개입의 시기를 알려주는 기회의 창(window of opportunity)의 역할을 한다.

이러한 생애주기적 접근의 가장 큰 장점은 생애주기별 개입이 '누적적'으로 이루어진다는 것이다. 즉 한 연령대의 최대의 이익은 이전의 발달시기인 보다 앞선 연령대의 개입으로부터 얻게 된다. 예를 들어 빈곤의 지속적 결과를 가져오기 위해서는 단순히 하나 또는 몇몇 연령대에 대한 개입만으로는 충분치 못하다. 한 세대의 개입은 계속적으로 후속세대의 이익을 가져다주

기 때문이다. 또한 생애주기적 접근은 주요 위험과 차이(gap)가 무엇인지 정확히 알려주어, 부족한 자원을 발견하여 더욱 유용하게 활용할 수 있도록 한다. 그리고 빈곤의 순환을 막기 위해서 필요한 개입의 우선순위를 정할 수 있는 근거를 제시한다.

생애주기에서 주요 단계는 영아기와 유아기를 시작으로 학령기, 청소년기 성인초기를 통해 재생산 시기와 여성의 경우 가임기, 그리고 성인후기로 연결된다. 생애주기의 각 단계는 그 시기마다 특정한 우선적 개입이 필요하다. [그림 1]은 생애주기별 주요단계를 보여주며 생애주기별 우선순위 정책은 다음 <표 2>와 같다.

이러한 생애주기에 대한 이해는 아동 및 청소년과 관련된 사업 또는 정책을 추진할 때 고려해

그림 1. 생애주기 상의 결정적 시기

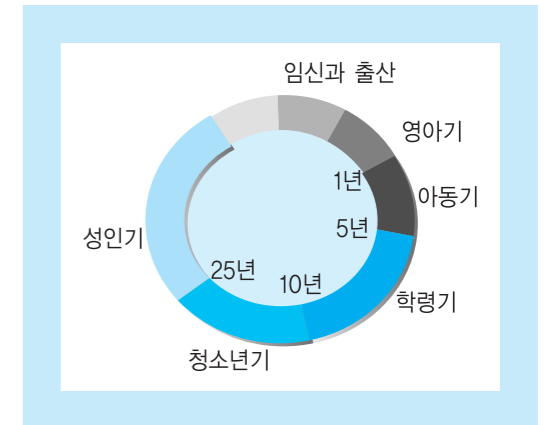


표 2. 생애주기별 정책의 우선순위

연령구분	우선순위
태아기에서 초기 아동기 (0~5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임신의 영양 및 건강, 모유수유와 영유아의 영양보충</li> <li>- 가족계획, 태아의 출산과 신생아의 보호 제공</li> <li>- 초기 중요한 질병에 대한 예방</li> <li>- 생애 첫 2년 혹은 가능한 조기에 부모와 지역사회가 그들의 양육기술 증진, 영유아에게 적절한 인지적 자극 제공, 지역사회 프로그램과 영유아 교육</li> </ul>
학령기 (6~11)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육의 직간접 비용 부담감소를 위한 조건부 보조금 지급(특히 여아 중심)</li> <li>- 농어촌의 학교 시설과, 인력, 서비스의 강화</li> <li>- 학교 출석률 높이기 위한 운송수단을 제공, 교사 훈련 및 인센티브 제도에 따른 수업의 질 개선(특히 양성평등 관점에서 여교사 공급 증대)</li> </ul>
청소년기 (12~24)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중등교육에 대한 접근 기회 강화(예: 보조금 지급)</li> <li>- 교육의 질 개선, 노동시장에서 효과적인 정보기술 교육</li> <li>- 보건서비스, HIV/AIDS에 대한 정확한 정보</li> <li>- 청소년 기관과 사업주와의 연계</li> <li>- 무담보 대출 접근</li> <li>- 정책에 청소년의 참여와 의사결정 증진</li> </ul>

자료: The World Bank, Homepage에서 재구성

해외제도 하이라이트

야 할 주요 사항들을 조망하게 해 준다. 연령단계별 취약성을 파악할 때, 시기별로 적극적 개입의 대상을 파악할 수 있으며, 그 결과 나타날 수 있는 단기적·장기적 결과를 모두 예상할 수 있도록 해 준다. <표 3>에서는 연령단계별 취약성과 이로 인한 결과를 단기와 장기로 나누어서 제시하였다. 이러한 취약성을 통해서 알 수 있는 것은 전

표 3. 연령별 집단별 주요 취약성과 생애주기적 영향

연령 구분	취약성	단기적 결과	장기적 결과
0~3세	- 양육 결핍, 모성감염, 영양결핍, 환경 독성물질에의 노출이 두뇌와 기타 기관에 심각하고 돌이킬 수 없는 결과 초래	- 모성사망, 미성숙 출산, 결손, 저체중 출산, 신생아 사망의 위험 증가 - 저체중 출산은 영아 사망의 가장 중요한 결정 요인이 됨	- 신체적·인지적 성장과 발달에 돌이킬 수 없는 심각한 결과 초래 - 신생아 질병이 영구 장애로 연계
4~6세	- 기초적인 인지적·사회적 능력이 이 시기에 발생하나, 부족한 음식물 섭취, 질병 감염, 인지적 자극의 부족은 신체적·지적 성장을 제한	- 영아, 아동의 질병 및 사망 - 발육 지연, 신체적 성장의 지체, 기타 영양실조의 발현 - 사회화 및 심리사회적 기능 획득 결여	- 신체적·인지적 성장과 발달에 영향 - 학습장애 증가, 학교진입 지체, 학습수행능력 부족, 중도 탈락 증가, 성취도 저하
7~12세	- 가족자원의 제한, 성 편견, 사회적 기반 및 공공서비스의 부족은 학교출석을 가로막아 아동노동의 증가 초래	- 학교등록의 실패 및 지체, 수행능력의 부족, 초기 중도 탈락	- 인적자본의 상실 - 성불평등 지속 - 사회적 배제
13~24세	- 중등교육기회의 부족 - 생애기술 개발의 부족 - 보건서비스 정보 및 접근기회 부족 - 노동시장에의 취업기회 부족 - 청소년의 삶에 영향을 미치는 의사결정 및 정책에의 참여 부족	- 임신, 약물남용, HIV/AIDS, 폭력 등 위험행동으로 노출 - 실업, 위험하거나 착취적인 노동에 종사 - 시민사회의 중요한 구성원으로서 의사결정에서의 배제	- 취약한 건강의 세대내외간 전달(저체중 출산, HIV/AIDS) - 생산성 감소, 가정 및 지역사회 폭력의 세대내 전파 - 위험행동에 대한 높은 경제적 비용 - 청소년의 거버넌스, 책무성 및 민주주의 개발에 참여할 기회 상실

자료: The World Bank, Homepage에서 재구성.

Social Services Highlight

단계에서 취약성이 극복되지 못하면, 그 다음 단계에서 누적적으로 영향을 받아 더욱 커다란 위험에 처하게 된다는 것이다. 따라서 적시에 적절한 개입과 자원 활용이 필요한데, 특히 시기마다의 취약성을 지원하기 위한 지원이 이루어져야 한다.

요약하면, 생애주기적 접근은 아동 및 청소년 시기의 취약성과 투자기회를 이해할 수 있는 틀을 제공한다. 그리고 이를 통하여 생애주기별로 누적적 개입이 가능하며 각 단계마다 특정한 개입이 이루어 질 수 있다. 또한 앞 세대의 개입을 통하여 후속세대의 이익을 추구할 수 있으며 무엇보다도 생애주기별 위험요인과 차이, 그리고 개입의 우선순위를 명확히 확인함으로써 자원의 효율적 사용을 가능하게 해 준다.

2) 다차원적 접근(Multi-Sector Approach)

아동청소년 전략은 국가적, 지역적, 국제적으로 세 가지 면에서 다분야 및 다범위적 시각이 요구된다. 첫째, 가정과 지역사회가 공동으로 함께 해야 한다. 예를 들어, 지역의 식수공급 및 농업에 대한 투자는 식수를 얻기 위한 임신부의 수고를 덜어주며, 영양상태를 개선해 주어서 결과적으로 임신의 결과를 개선하여 준다. 또한 운송 수단 개선을 통한 안전한 출산에 대한 투자는 신생아의 건강을 증진시켜주며 산모의 위험도 줄여준다. 둘째, 다차원적이며 복합적으로 모든 영역을 초월하여 추진되어야 한다. 즉, 아동 및 청소년 복지에 대한 개입은 동시에 다양한 영역에

서 실행되어야 한다. 또한 아동과 청소년의 욕구에 잘 맞추어진 서비스 및 활동의 통합적 패키지를 통해서 실행되어야 한다. 이것은 전통적으로 아동 및 청소년 관련분야로 여겨졌던 분야들뿐만 아니라 농업, 운송, 식수와 공중위생과 같은 영역도 모두 포함한다. 셋째, 거시 경제적 수준에서 해야 한다. 아동 및 청소년 투자의 장애요소가 무엇인지 확인하고 이것을 제거하기 위해 정책이 개편되고 투자 프로그램이 계획되어야 한다.

이러한 다차원적 접근은 정책의 목표별 위험과 장애요소를 파악하여 가능한 정책을 제시할 때 유용하다. 단순히 복지와 교육적 접근만으로 아동·청소년 정책의 목표가 달성되는 것에는 한계가 있다. 다음의 <표 4>에서는 모성건강, 여아교육, 청년 취업의 증진을 목표로 하는 정책의 장애요소와 가능한 정책을 제시하고 있다.

실제로 다차원적 접근은 기존의 아동청소년 정책에서도 시도된 적이 있다. 그러나 그 영역이 복지, 교육, 여성, 법, 재정, 문화 등 제한적이었던 한계가 있다. 이러한 점에서 World Bank에서 제시하는 다차원적 접근은 아동의 삶에 영향을 줄 수 있는 모든 영역을 포괄한다는 점에서 바람직하다. 예를 들어 아동·청소년 정책가들은 교육과 복지, 보건의 관련성에는 주목하지만 농업, 운송 등의 영역은 그 중요성을 상대적으로 간과하였다. 그러나 World Bank는 아동청소년 정책에서 다양한 영역을 폭넓게 적용하고 있어서 아동청소년의 삶의 질 증진에 매우 유용한 틀을 제공하고 있다. <표 5>에서는 아동청소년의 연령



표 4. 다차원적 정책별 위험요소와 가능한 정책(enabling policy)

정책	위험과 장애요소	가능한 정책
모성건강 증진	- 농어촌지역의 태아 및 출산 보호 접근에 대한 높은 직접비용과 기회비용	- 태아 및 출산 비용을 줄이기 - 운송수단을 개선하기 - 지역사회중심 프로그램 개선하기
	- 식수를 얻기 위한 고 에너지와 시간 지출 - 저체중 신생아의 출산 및 영양결핍에 대한 고위험	- 식수 접근의 개선
	- 모성보건 관련 인력의 부족	- 모성보건 인력 인센티브
여아교육 증진	- 농어촌 지역에서 여아교육을 위한 높은 직접 및 기회비용	- 초등교육비 감소 - 식수 접근에 대한 개선 - 여아 등록에 보조금 제공 또는 조건부 대출 영유아 보육 기회 제공
	- 농어촌 농산물의 낮은 단가 - 농어촌 가구는 여아를 학교에 보낼 경제적 여유부족	- 생산자간에 협동 촉진 - 가격하락 시 거래제약과 세금 감소
	- 여교사의 부족	- 여교사를 위한 인센티브
청년취업 증진	- 가정의 교육투자 저해/초등 또는 중등 교육의 등록 또는 졸업 실패 야기 - 시장기술의 획득에 대한 방해 - 노동시장 진출 실패에 의한 비합법적 활동에 종사	- 교육과 직업훈련의 기회 제공 - 취업, 인턴십, 직업훈련에 대한 경로와 기회에 대한 정보제공 - 고용주와 청소년 기관간의 연계를 지지
	- 창업을 위한 무담보 대출에 대한 접근 및 정보의 부족	- 무담보대출 지원 청년에게 인센티브를 주는 은행 시스템 - 담보 및 무담보 대출 신청자를 위한 훈련 제공

자료: The World Bank, Homepage에서 재구성.

별 투자의 주요 기회, 주요 분야 및 영역, 그리고 투자 결과에 대하여 제시하고 있다.

#### 4. 한국에의 시사점

우리나라의 아동정책은 지금까지 18세 미만

을 대상으로 요보호 아동 중심의 시혜적 복지제공을 중심으로 하였고, 청소년정책은 9세~24세를 대상으로 잠재역량 개발을 위한 활동중심의 공급자 중심 정책을 실시해왔다. 올해를 기점으로 이러한 분단적 및 분절적 상황이 종결되어 통합형 아동청소년정책의 추진이 시작되었다. 현정부의 '능동적 복지' 이념<sup>6)</sup>을 바탕으로 새로우면

표 5. 아동·청소년에 대한 투자의 주요 기회

연령 구분	투자기회	주요분야/관련영역	주요 기대결과
영유아기 (0~5세)	- 태아, 출산과 신생아 케어 - 기간시설(식수, 공중위생과 운송수단) 아동 케어(모유수유, 예방접종, 아동기 질병 통합 관리) - 영유아기 발달 - 장애아동을 위한 재활치료 - 여성과 가구주 무담보대출(micro-credit)과 담보 대출(conditional credit)	- 보건 - 운송 - 농업 - 보건 - 교육 - 사회보호 - 재정	- 영아 및 아동 사망률 감소 - 질병률 및 영구장애율 감소 - 신체·인지 발달 개선 - 초기 탈락 또는 사회적 배제 가능성 감소
학령기 (6~12세)	- 운송시설 및 학교시설 - 교사 훈련 및 채용 - 학교 보건 및 영양 프로그램 - 여성과 가구주를 대상으로 한 무담보 및 담보 대출	- 운송시설 - 교육 - 보건 및 영양 - 재정	- 학교등락율과 중도탈락율 감소, 학업성취 증진 - 기본 기술 및 학습능력(capacity) 개선
청소년기 (12~18세)	- 중등 직업체험기회 - 생애 기능 습득 기회 - 통합적 지역사회 기반 서비스 - 청소년 중심의 재생산적 보건 서비스 - 취약청소년을 위한 지역사회 기반의 재활서비스 - 미성년자 법적 보호, 아동 및 청소년 가해자에 대한 법적 처벌	- 교육 - 비정규 교육 및 사회개발 - 스포츠 활동 - 보건 - 사회적 보호 및 사회성 개발 - 청소년 관련법	- 생활기술 개선 - 사회응집력 개선 - 건전한 라이프스타일 - 임신, HIV/AIDS, 폭력의 위험 감소
청년기 (18~24세)	- 정규교육제도에서 중도탈락한 청소년을 위한 재교육 - 청소년 보건 서비스 - 적극적 노동시장 프로그램 - 사회·경제·정치 시스템에서의 권한강화 및 참여 - 청소년과 함께하는 국가청소년정책 - 청소년의 법적 보호	- 교육 - 비정규 교육 및 사회성 개발 - 보건 - 노동 - 스포츠 - 청소년 관련법	- 생산성 향상 - 재생산적 보건 개선 - 폭력 및 범죄 감소 - 사회응집력 증가 - 사회 통합 향상 - 안전 개선

자료: The World Bank, Homepage에서 재구성.

6) 새 정부의 5대 국정지표는 활기찬 시장경제, 인재대국, 글로벌 코리아, 능동적 복지, 섬기는 정부이다. 이 중 능동적 복지의 추진전략으로 제시된 것은 평생복지기반 마련, 예방·맞춤형 통합복지, 시장기능을 활용한 서민생활 안정, 사회적 위험으로부터 안전한 사회 구현 등이다(보건복지가족부, 2008, 내부자료).

## 해외제도 하이라이트

서 대상자 욕구에 기반 하는 예방적 복지·통합적 복지가 가능하도록 복지의 방향을 정립하고 있다.

새롭게 통합된 아동청소년 정책의 목표를 '출생에서 자립까지'로 하였다. 아동이 태어나서 자립할 때까지 생애주기별로 단계적으로 지원되되 최종 목표는 아동청소년의 자립에 둔다는 것이다. 아동청소년이 성인기에 자립할 수 있도록 충분한 투자와 잠재력 개발이 필요하다. 새로운 체계 안에서 아동을 연속적으로 다룸으로써 정책의 상승적인 효과가 발생할 수 있을 것으로 기대한다.

그러나 다른 한편으로는 이러한 통합이 물리적인 통합이지 실질적인 통합은 되지 못한 채, 아동과 청소년이 별도로 사업이 진행되거나, 융합되지 못한 채 이전과 같은 사업이 진행되거나 아니면 오히려 최소의 복지만을 제공하여 복지가 축소가 될 우려가 있는 점도 간과할 수 없다. 이러한 우려를 불식시키고 생애주기적 능동적 복지가 성과를 거두기 위해서는 몇 가지 향후 과제가 충족되어야 한다.

첫째, 수요자 입장에서의 복지정책이 마련되어야 한다. 기존의 공급자 중심의 정책에서 벗어나 수요자의 필요와 욕구를 규명하고 이를 충족시키기 위한 복지가 제공되어야 한다. 이를 위해서는 복지 욕구에 대한 명확한 규정과 대상자의 규모 파악 등이 필요하다. 다양한 욕구, 위기 및 위험수준별로 대상자를 유형별로 분류하고, 유형별 수를 추계하는 작업이 선행되어야 한다. 이때, 욕구나 위기 및 위험의 범위를 어디까지 할

것인가 하는 고민이 필요한데, 복지에 예방도 포함된다면 일반아동청소년도 대상이 될 수 있을 것이다. 앞 절에서 제시된 바와 같이 우리나라에서도 World Bank에서 제시한 연령별 취약점, 단기 및 장기적 결과, 투자영역 및 효과 등에 대한 치밀한 계획이 수립되어야 할 것이다.

둘째, 새로운 정책에서는 아동과 청소년에 대한 생애주기적 접근을 시도하도록 한다. 세계은행(The World Bank, 2008)에서 제시한 바와 같이 한 아동기에 심각한 손상이 발생하게 되면, 이는 돌이킬 수 없고 아울러 전 일생에 걸쳐서 누적적인 영향을 준다. 따라서 생애주기적 접근을 통해서 이러한 영향을 완화하고, 한 연령에 대한 최대의 혜택을 보장함으로써 후속 연령대에 대한 혜택이 보장되도록 다차원적 접근을 시도하도록 한다.

셋째, 통합적 정책에서는 진정한 의미에서 전달체계 간 연계체계가 정비되어야 한다. 우리나라의 전달체계는 세계에서 좋다는 기관은 모두 유치한 상황이다. 문제는 기관간 연계가 부족하여 사업이 산발적으로 진행되고 있다는 데 있다. 특히 아동청소년 문제는 가족문제와 직결되므로 가족에 대한 지원 및 개입이 절대적으로 필요한데, 현행 사업은 가족과의 연계도 미흡하다. 아울러 기관간의 대화도 적극적으로 이루어지고 있지 못하다. 일선에서는 다양한 기관을 모아 주고 조정해 주는 공공조직이 필요하다고 지적하고 있다. 가칭 '아동청소년서비스센터'를 설치하여 아동청소년의 사례관리와 사정 및 배치, 기관연계 등 복지의 조정역할을 하자는 것이다.

## Social Services Highlight

넷째, 우리나라에는 아동·청소년 전문 인력이 상당히 부족하다. 아동·청소년은 성인과 다르게 다루어져야 한다. 아동·청소년 중에는 전문적 개입을 필요로 하는 대상이 많다. 그러나 일선에서는 재정부족 등의 이유로 전문 인력을 활용하고 있지 못한 상황이다. 복지가 인간을 대상으로 한 인간에 의한 서비스라면 '전문 인력'은 복지의 성패에 핵심적인 역할을 한다. 사회가 복잡해질수록 수요가 증가하고 있는 상담인력 등과 같은 전문 인력을 양성할 수 있는 제도나 커리큘럼이 강화되어야 하겠고, 보수교육과 국가자격증제도화 등도 확충되어야 할 것이다. 이를 위해서는 아동·청소년 분야로의 재정지원이 다른 복지 분야<sup>7)</sup>만큼 증가되어야 한다.

마지막으로 우리나라에서는 다양한 영역별 통합적 접근은 매우 어려운 상황에 있다. 즉, 연령별 통합은 되었지만, 다양한 차원별 통합적 접근은 여전히 난제로 남아 있다. World Bank에서는 보건, 복지, 교육 내에서의 통합만이 아니라

교통, 농업, 재정까지의 통합이 필요하다고 주장하고 있다. 우리나라는 아직까지 교육과 복지 간의 통합도 미진한 상황에 있다. 즉, 부처 간의 연계가 부족하여 자원이 낭비되어 비효율적으로 활용되고 있는 실정이다. 이러한 문제를 어떻게 유기적인 연계를 통해서 해결할 수 있을 지 고민이 필요하다.

우리나라에서는 최초로 아동과 청소년 사업이 통합되어 많은 기대와 우려를 낳고 있다. 저출산·고령화시대에 아동·청소년에 대한 지원은 개인의 인권을 보장함과 동시에 우리 사회의 장래를 위한 것이다. 아동·청소년 정책의 통합을 계기로 그동안 정책의 우선순위에서 밀려나 있었던 아동·청소년에 대한 사회적 지원과 관심이 증폭되는 계기가 되기를 바란다. 특히 연령적 통합이 분야별 통합 및 연계로 이어져 아동청소년정책의 시너지 효과가 최대화 되어야 할 것이다. [GSST](#)

7) 2007년 현재 아동1인당 복지예산은 노인의 8분의 1에 불과하다.