

한국청소년활동진흥원 1주년 개원기념 청소년활동 토론회

“청소년 활동, 다시 길을 묻다”

— 청소년활동의 과제와 대안 —

| 일시 |

2011. 8. 30(화) 15:00 ~ 18:00

| 장소 |

한국문화의집



한국청소년활동진흥원
Korea Youth Work Agency

일 정 표

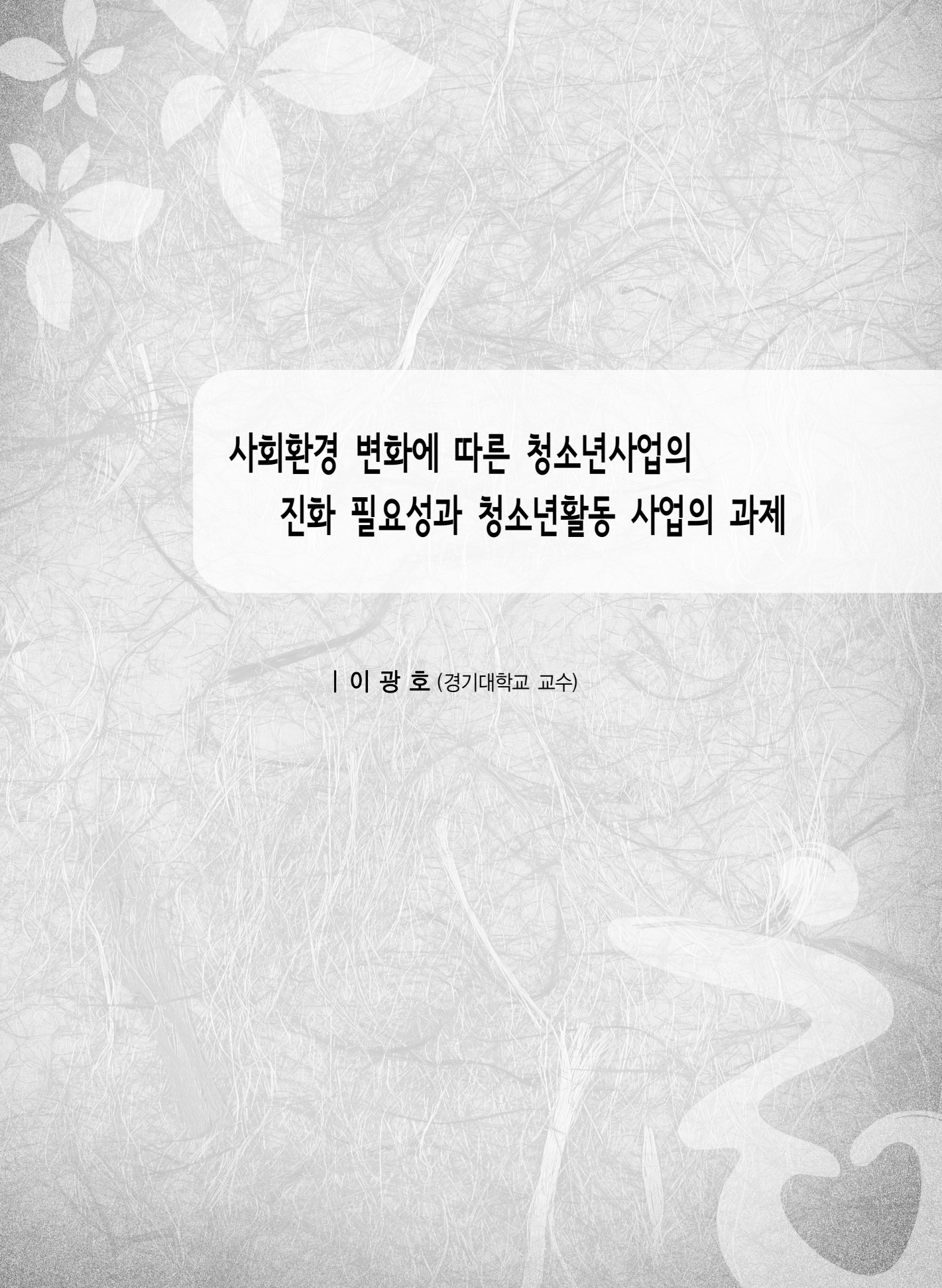
구 분	시 간	내 용
등록	14:30~15:00	○ 등록 및 접수
개회	15:00~15:10	○ 개회, 기조발언
발제	15:10~16:40	<ul style="list-style-type: none"> ○ 좌장 : 전성민(한국청소년활동진흥원 사무처장) ○ 발제 1(15분) : 사회환경 변화에 따른 청소년사업의 진화 필요성과 청소년활동 사업의 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 이광호(경기대학교 청소년학과 교수) ○ 발제 2(15분) : 정책환경 변화에 따른 청소년활동의 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 김기현(한국청소년정책연구원 연구위원) ○ 발제 3(15분) : 청소년생활세계와 청소년활동의 간극 <ul style="list-style-type: none"> - 전효관(서울시립청소년직업체험센터 센터장) ○ 발제 4(15분) : 청소년 자치 및 참여활동의 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 정건희(군산청소년수련관 부관장) ○ 발제 5(15분) : 지역중심 청소년활동의 가능성과 한계 <ul style="list-style-type: none"> - 김지수(당동청소년문화의집 관장) ○ 발제 6(15분) : 청소년활동지원체계의 현안과 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 김혁진(청소년지원네트워크 연구위원)
현장 토론	16:40~17:50	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사전 질문내용 요약 발표 ○ 발제자와 참가자의 자유토론
폐회	18:00	○ 마무리 및 폐회사



목 차

■ 사회환경 변화에 따른 청소년사업의 진화 필요성과 청소년활동 사업의 과제	3
이 광 호 (경기대학교 교수)	
■ 정책 환경 변화에 따른 청소년활동의 과제	23
김 기 현 (한국청소년정책연구원 연구위원)	
■ 청소년 생활세계와 청소년활동의 간극	45
전 효 관 (서울시 하자센터 센터장)	
■ 청소년자치 및 참여활동의 과제	53
정 건 희 (군산청소년수련관 부관장)	
■ 지역중심 청소년활동의 가능성과 한계	69
김 지 수 (군포시당동청소년문화의집 관장)	
■ 청소년활동 지원체계의 현안과 과제	79
김 혁 진 (청소년지원네트워크)	





사회환경 변화에 따른 청소년사업의 진화 필요성과 청소년활동 사업의 과제

| 이 광 호 (경기대학교 교수)

사회환경 변화에 따른 청소년사업의 진화 필요성과 청소년활동 사업의 과제

이 광 호 (경기대학교 교수)

I. 들어가는 말

근래 우리는 웹(web)의 진화를 이야기한다. 웹 1.0 환경에서 의사소통은 일방적이고, 콘텐츠는 생산주체가 사용자에게 일방적으로 제공하는 것이었다면, 웹 2.0 환경은 사용자 스스로 참여하여 콘텐츠를 구성하고 고정된 포털에서 양방향의 의사소통이 이루어진다. 이제 다가올 웹 3.0 환경은 웹 자체가 지능화되어 사용자가 원하는 정보를 제공하게 되고, 자유로운 의사소통도 가능해질 것으로 예상된다. 이러한 웹의 진화에서 차용하여 최근 한국사회는 자본주의 4.0을 말하기 시작한다. 자유방임의 고전 자본주의(자본주의 1.0), 정부 주도의 수정자본주의(자본주의 2.0)를 지나 시장 중심의 신자유주의 자본주의(자본주의 3.0)를 거쳐 이제 시장의 경쟁력 강화와 이윤추구를 인정하되 고용과 나눔 등 사회적 책임을 강조하는 일명 ‘따뜻한 자본주의’로의 진화 필요성을 제기한다.

마찬가지로 세계 각국의 청소년정책과 사업은 웹의 진화와 같은 나뉠대로의 변화를 지속하고 있다. 청소년사업(youth work)의 1.0 시대라고 할 수 있는 초기에는 일부 어려운 여건에 있는 청소년에 대한 구호 차원의 복리지원과 문제청소년의 교정 보호 등 일부 청소년의 문제에 대응하는 사업에 집중한 반면, 2.0 시대에는 청소년의 사업 대상을 확장(사업대상의 확장)하여 일반 청소년의 여가를 선용하는 청소년활동 등을 지원하는 사업에 치중하였다. 청소년사업은 주로 비형식적, 무형식적 교육에 집중하여 청소년의 여가활동을 지원하는 시설과 공간 확충 등 각종 인프라 구축에 몰두하는 경향을 보여 왔다. 그렇지만 2000년대 들어 세계 각국의 청소년사업은 뚜렷한 변화 경향(참조 : Williamson, 2002;2008;Siurala, 2005)을 보여주고 있다. 청소년의 교육지원에 국한하지 않고 일반 청소년의 생활여건을 개선하고 시민성 함양을 위해 청소년사업의 범주를 확장하여 교육, 고용, 보건 등 다양한 일상생활의 지원으로 확대

(사업 범주의 확장)해가고 있다. 이른바 청소년사업 3.0시대로의 진화는 청년실업 등의 사회적 문제해결을 위해 사회적 자립 지원과 위기상황에 대한 통합적 지원 등으로 모아지고 있다. 궁극적으로 청소년의 장래 고용가능성을 높이는 방향으로 어린 시기부터 기초생활습관과 역량의 형성 등 생애 주기에 걸친 지속적 지원을 강조하고 있는 것이다. 일본의 경우에도 2003년 이후 청소년의 사회적 자립지원에 정책의 초점을 맞추고, 이를 위해 교육, 복지, 보건, 의료, 고용 등 여러 분야의 정책이 통합적으로 이루어질 필요(內閣府 홈페이지 <http://www8.cao.go.jp/youth/index.html> 참조)가 있다는 사실을 확인하고 있다. 특히 2010년 7월에는 아동과 청소년을 통합하여 ‘아동 청소년비전(子ども・若者ビジョン)’을 새로이 마련하고, 청소년사업의 대상 연령을 무려 40세미만으로 확장하고 있다.

근래 이러한 청소년사업의 진화 과정에서 선진 각국에서는 공적 서비스로서 청소년사업이 심각한 국면(참조: Coussée, 2008:3-16; Verschelden, Coussée, Walle, and Williamson, 2009)에 빠져들고 있다는 사실을 지적한다. 그 위기는 주로 청소년사업의 정체성과 효과성의 위기로 드러나고 있다. 청소년사업이 청소년의 필요와 사회적 요구에 잘 부응하고 있는지, 사회적 역할은 무엇인지, 궁극적으로 청소년정책과 사업은 무엇이어야 하는지 등에 대한 문제제기로 모아진다. 아울러 최근 청소년사업이 지나치게 형식화(formalisation)되고 수단화(instrumentalisation) 되는 데에 대한 우려도 높아지고 있다. 이런 청소년사업의 위기와 변화 국면에서 청소년사업은 더 거대한 사회 부문, 교육 부문 혹은 고용 부문에 의해 ‘압박을 받거나’(squeezed out) ‘사라질’(swallowed up) 수 있다는 극한적 위기를 경고하기도 한다(Siurala, 2005:9). 한국사회에서도 최근 아동과 청소년을 정책적으로 통합하여 다루고자 했던 시도나 청소년수련관 등 수련시설의 정체성 혼란 등 청소년활동과 사업에 대한 위기와 그 대응에 대한 논의(김호순·변윤언, 2006; 이광호, 2010; 조남익, 2011)가 다양하게 제기되고 있다.

따라서 이 글은 청소년사업 관련 자료나 문헌을 비판적으로 고찰하는 방법을 통해 청소년활동 사업을 중심으로 한국사회 청소년사업의 진화 필요성을 제기하고, 청소년사업 특히 청소년활동 사업의 위기 국면을 보다 근원적으로 진단하고, 정책적 과제를 모색하는데 일차적 목적이 있다. 이 글의 목적을 달성하기 위해 이 글은 다음과 같은 3가지 물음에 답하고자 한다. 첫째, 사회변화에 따른 한국사회 청소년사업의 진화 필요성과 청소년사업의 중추적 지위를 차지해온 청소년활동 사업의 역사성에 대해 논의한다. 청소년활동 사업은 언제부터 한국사회 청소년사업의 주요 영역으로 대두

되었으며, 그 정책적 의미는 무엇인지를 진단한다. 이는 청소년활동 사업은 정책적으로 어느 특정 시기에 구성된 것이며 변화 가능한 영역임을 읽어내는 역사적 접근이기도 하다. 둘째, 청소년활동 사업의 위기는 무엇이며, 그 위기의 근원으로서 정체성의 위기를 진단한다. 셋째, 청소년활동 사업 위기극복의 방향과 과제를 제안하고자 한다. 위기극복 방향과 과제는 한 마리의 꿩을 실수 없이 잡기 위해 산탄총을 발사하는 것과 같은 모양의 정책 과제의 병렬적 나열이 아니라 청소년활동 사업부문의 재구성과 새로운 목표제시 형태로 제안될 것이다.

II. 한국사회 청소년사업의 진화 필요성과 청소년활동 사업의 역사성

1. 사회환경 변화에 따른 청소년사업의 진화 필요성

지금까지 한국사회에서 청소년사업은 크게 청소년을 바라보는 사회적 인식과 추진하고자 하는 내용과 특성에 따라 크게 2단계로 구분할 수 있다. 우선 1961년 군사정변과 1963년 12월 5대 대통령으로 취임함으로써 열린 박정희 정부의 등장과 함께 1964년 국무총리 소속하에 ‘청소년보호대책위원회’를 설치하고 본격적인 청소년대책에 착수하기 시작한 시기이다. 이른바 ‘청소년사업 1.0’시기 시작이라 할 수 있다. 다음은 1979년 12.12사태, 1980년 5.18 광주 민주화운동과 1980년 8월 11대 전두환 정부의 출범에 이어, 청소년문제에 대한 종합적이고 체계적인 대책으로 1985년 3월 ‘청소년문제 개선종합대책 세부추진계획’이 추진되기 시작한 시기이다. 이는 ‘청소년사업 2.0’시기의 형성이라고 할 수 있다(참조 : 이광호, 2007 ; 2008).

한국사회의 청소년사업의 변천과정에서 1.0 시대는 해방 이후부터 산발적으로 추진해왔던 청소년문제에 대한 부분적 대응을 벗어나 청소년에 관한 종합시책을 수립하고, 시행과정에서 관련행정기관과 단체와의 연락, 조정과 청소년 보호·육성과 관련된 범국민운동 전개나 시설 및 단체 지원 등의 필요에 의한 것이다. 즉, 1964년 국무총리 소속하에 ‘청소년보호대책위원회’를 설치하고, 청소년의 달 지정, 청소년백서 발간, 청소년비행에 대한 대응 등 정부영역에서 청소년사업의 기초적인 공공행정의 모습을 보이기 시작하였다. 청소년사업 1.0 시대의 핵심관점은 일부 청소년문제에 대한 대응과 청소년 선도와 보호로 집약할 수 있다.

〈표 1〉 한국사회 청소년사업의 진화 과정

	청소년사업 1.0 (1960-70년대)	청소년사업 2.0 (1980년대 이후)	청소년사업 3.0 (향후 ~)
정책 이념	청소년 선도 및 보호	청소년 건전 육성 및 보호	청소년의 사회적 자립 지원과 시민성 함양
정책 과제	일부 문제청소년의 단속과 보호 및 요구호(要救護) 아동복지 증진	다수 청소년의 여가시간 선용과 청소년활동 참여, 환경 개선 및 일반 아동복지 증진	위기 청소년의 통합적 지원
청소년 연령	0~24세	12~24세(85~87년) 9~24세(87년 이후, 청소년육성법 규정)	청소년 연령의 포괄적 규정
주요 영역	청소년 문제영역(비행, 문제행동 단속, 보호) 중심	청소년정책 고유영역 (활동)중심	청소년사업 범주의 확장
주요 법령 제정	미성년자보호법(1961년) 아동복지법(1961년) 청소년보호대책위원회규정(1964년)	아동복지법(1981년 법령청개정) 청소년육성법(1987년) 청소년기본법(1991년) 청소년보호법(1997) 청소년활동진흥법(2003) 청소년복지지원법(2003)	

그런데 1980년대 접어들어 전두환 정부의 등장과 함께 국민적 유화정책의 일환으로 과외금지 조치(1980년 7월), 통행금지 해제와 중고생 교복과 두발 자율화(1982년 1월) 등의 조치가 연이어 시행되면서 청소년을 둘러싼 사회적 환경은 급격하게 달라졌다. 특히 청소년문제가 일부 문제청소년에 그치지 않고 많은 일반 청소년에게까지 확산되어가는 일반화 추세에 주목하는 등 청소년문제는 한국사회에서 중요한 사회적 이슈로 등장하게 되었다. 청소년대책이 일부 문제청소년에 대한 대응에 그쳐서는 안되며, 다수 일반 청소년에 대한 사전예방과 건전 육성으로 확대되어야 한다는 사회적 공감대가 형성되기 시작한 것이다. 더욱이 1980년대 초반 학생범죄의 증가와 소년 강력범의 급신장 등 청소년비행의 강력, 폭악화 현상의 심화로 청소년문제에 대한 기존의 문제별, 부문별 대응이 아니라 체계적이고 종합적인 정책 대응이 절실하다(청소년대책위원회, 1985:85)는 사회적 공감대 형성으로 이어져 청소년대책은 획기적 전기를 맞이하게 되었다.

이 시기는 청소년정책과 사업에서 종합대책의 입안과정, 추진체계, 대책의 내용 및 사업범주 등에서 의미 있는 변화를 보여주었다. '청소년사업 2.0' 시기는 과거 일부 청소년 문제대응 중심에서 탈피하여 다수 청소년의 건전 육성사업 중심으로 전환하고,

청소년문제에 대한 사후교정보다 사전예방을 강조하고, 정서적·문화적 공간 제공 등을 주요 정책방향으로 삼고 있다는 점에서 ‘1.0’ 시기와 확연하게 구별된다. 2.0 시대의 주요 정책이념과 목표는 대다수 일반 청소년의 여가시간 활용을 통한 건전 육성과 보호 및 일반 아동의 복지증진은 물론 사회환경 개선과 여건조성으로 대변된다. 기존의 문제청소년에 대한 대응이 정책적 실효성을 거두기 어렵다는 자성과 함께, 정신적·신체적으로 나약하지만 무한한 잠재적 가능성을 지닌 일반 대다수 청소년에게 여가시간을 활용한 다양한 활동 기회를 제공하고 위험스러운 환경에서 보호하고자 하는 정책적 전환을 시도하였던 것이다.

청소년사업 2.0 시대는 일부 문제청소년만이 아니라 대다수 모든 청소년을 위한 시설, 프로그램, 지도자 등 인프라 구축을 통해 다양한 활동 기회를 보장하는데 정책적 초점이 모아졌다. 2.0 시대의 이념과 가치 및 내용은 1988년 청소년육성종합계획을 거쳐 1993년 제1차 청소년육성5개년계획을 비롯하여 현재에 이르기까지 그 기본적인 골격을 유지하고 있다.

그런데 2000년대 들어 디지털 기술의 급진전과 세계화, 저출산 고령화의 심화, 고용 없는 성장과 노동시장의 유연화에 따른 청년실업의 누적 등의 사회환경 변화는 기존의 청소년사업을 비롯한 공적 서비스의 한계를 그대로 드러내놓게 만들었다. 특히 청년실업에 의한 젊은 세대의 사회적 자립의 지연은 심각한 사회문제로 등장하고 있다. 젊은 세대의 평균 입직(첫 취업) 연령은 25.0세로 프랑스 23.2세, 미국 22.0세, OECD 평균 22.9세에 비해 턱없이 늦다. ‘20대 독립’이 불가능한 사회는 그만큼 “경제적 약자와 소수자에 대해 꼭 막혀있고, 당연히 갖추고 있어야 할 장치들을 갖추지 못한” 사회라고 할 수 있으며, 젊은 세대의 독립을 지체시키는 비효율적인 사회는 급격한 출산을 저하와 퇴행적 성인의 등장이라는 부메랑을 맞게 된다(우석훈·박권일, 2007).

더욱이 2000년대 들어 업헌데 덤헌 격으로 청소년의 성인으로의 이행환경과 방식이 변화되는 환경 변화는 기존의 청소년사업의 정체성과 효과성의 위기를 증폭시켜놓고 있다. 근래 많은 청소년 연구(참조: IARD, 2001; Walther, et. al., 2002; Williamson, 2002; 2006; 2008; 김현철, 2003; UNESCO, 2004; Siurala, 2005)들은 아동으로부터 성인으로의 청소년 이행이 파편화되고, 연장되고 위험스러워지고 있다고 진단한다. 교육에서부터 고용과 가족형성으로의 표준 경로는 점차 복잡해지고, 비선형적이며, 예측할 수 없고, 취약해지고 있다(<표 2> 참조). 1970년대 말경부터 대다수 청소년이 경험하고 따랐던 ‘전통적’ 선형적 이행 - 교육받고, 직업 찾고, 관계를 형성하고 집을 떠나 자식을 갖는 것 - 은 서서히 끝나가고 있다는 것이다. 이는 청소년의

성인으로서의 이행과정이 마치 ‘기차여행’에서 ‘마차여행’으로의 변화로 은유(Williamson, 2006:3)된다. 과거에는 다른 계층적 배경을 가진 아이들도 기차 속에서 무리를 형성하게 되고, 비슷한 여행을 해왔다. 기차여행에서 아이들은 좀처럼 코스를 변경하기 어려우며, 궁극적으로 직업적 목적지에 도달하게 된다. 그렇지만 마차여행 방식의 개별화된 이행과정에서는 과거와 달리 자신의 길을 스스로 탐색해야 하며, 사회적 배제의 위험 증대와 같은 새로운 위기 국면에 노출되게 된다. 따라서 기차여행 방식에서 마차여행 방식으로 전환에서 기존의 기차여행과 대응하는 청소년사업은 심각한 정체성과 효과성 위기를 드러내게 되는 것이다. 따라서 청소년사업의 위기극복의 과제는 기차여행에서 마차여행 방식으로 전환하는 데에서 생기는 각종의 문제에 대응하는 것이어야 한다.

〈표 2〉 청소년의 성인으로 이행환경과 방식의 변화

과거 청소년 이행(10여년 전)	근래 청소년 이행
길들여진 길 (Tame Zones)	야생 들판 길 (Wild Zones)
제도화된 경로	제도화된 경로 매력 점점 상실
선형적 (Linear) 이행	비선형적 (Yo Yos') 이행
표준화 (Standardize)	탈 표준화 / 구조화된 개별화 (de-Standardize / Individualize)
비교적 단기간 / 단순, 집합적	연장 / 복잡, 파편화, 다원화 불확실 / 기회(선택)와 위기 양극화

이러한 청소년 이행환경과 방식의 변화로 인하여 유럽 각국에서는 제한된 전문영역으로서 청소년사업이 다시 새로운 정치적 관심을 받기 시작하였다. 청소년사업은 어려운 청소년의 이행 지원이라는 소극적 측면의 기여뿐만 아니라 일반 청소년의 긍정적 발달 - 개인적 책임성, 적극적 시민성, 지역 관련성 - 에도 역할을 하여야 한다고 선언한다. 크게는 청소년의 노동시장 준비에 기여할 수 있어야 한다는 과제를 부여받은 것이다. 궁극적으로 청소년사업과 비형식적 교육은 청소년을 위한 안전망 역할을 해야 하며, 복잡하고 급격한 이행변화 시기에 잠재력을 극대화할 수 있는 트램플린(도약대) 기능 등 사회적 역할의 확대를 기대 받고 있다(Williamson, 2006).

다행히도 2010년 여성가족부에서는 기존의 한국사회 청소년정책과 사업이 새로운 환경변화에 적절한 대응책을 포괄적으로 담는데 한계가 있다고 진단(관계부처 합동,

2010: 6-7)하고 새로운 방향을 모색하고 있다. 특히 기존 제4차 청소년정책기본계획의 한계를 3가지로 분명하게 진단하고 있다. 첫째, 기존 기본계획은 청소년의 ‘여가 활용’ 차원에 초점을 둬으로써 미래사회가 요구하는 청소년상과 필요 역량을 종합적 차원에서 제시하지 못한 한계가 있다. 둘째, 교육, 노동, 복지 등 범부처 사업 연계가 미약하고, 시범사업 수준의 사업위주로 추진되어 보편적 정책으로의 확장이 미흡하다. 셋째, 청소년업무의 범부처 정책조정력과 실효성 또한 저조하다는 것이다. 이러한 진단 결과에 터하여 청소년정책기본계획의 수정보완에서는 통합적 청소년정책, 보편적 청소년정책, 수요자 중심 청소년정책 등 세 가지 기본방향을 제시하고 있다. 아울러 청소년사업 3.0 시대에서 강조되는 통합적 청소년정책이 지향하는 다차원의 정책 영역에는 아직 미치지 못하는 수준이지만, ‘청소년의 자기주도적 역량 증진’, ‘학교 내에서의 진로교육 강화’, ‘청년층 취업 및 창업지원’ 등과 같은 교육, 노동 등과 관련한 과제를 통합적으로 담고 있고 있다. 이러한 변화는 바로 한국사회 청소년사업의 3.0 시대로의 진화에 대한 씨앗으로 의미를 가질 수 있을 것이다.

2. 청소년활동 사업 형성의 역사성

한국사회에서 청소년활동 사업이 주요 영역으로 부문화되어 표현되기 시작한 시기는 1988년 올림픽 개최(1988년 9~10월) 전후 무렵이라고 할 수 있다. <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이, 1988년 ‘청소년육성종합계획’이 수립되면서 그 이전까지 ‘청소년 건전육성’의 포괄적 표현에서 ‘청소년 건전활동 지원’ 영역으로 명시되어 청소년활동이 주요한 청소년사업 부문으로 독립하여 등장하게 된 것이다. 이 시기 청소년정책 추진 기구도 국무총리실에서 체육행정을 주요 업무로 하는 특정 부처인 체육부로 이관되었다. 따라서 청소년정책과 사업에서 ‘청소년활동’ 영역이 명시적으로 등장하게 된 것은 당시 사회여건 변화(조영승, 2002 ; 2003:11)와 더불어 청소년정책 주무부서가 ‘체육부’라는 개별 특정부처로 이관된 사실과도 무관하지 않았을 것으로 판단된다.

〈표 3〉 1980년대 이후 청소년활동 사업의 부문화와 주요 내용

연도	청소년활동 관련 사업부문	주요사업 내용 분야
1984년 청소년대책	정신계발 부문	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학생 통일안보관 확립 ○ 대학생 봉사활동 ○ 학생수련강화
	건전지도 부문	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건전 단체육성과 지도자 양성 ○ 건전육성시설 : 체육진흥, 심신수련관 설치운영 등 ○ 청소년 사회교육지도 : 정서순화활동지원, 여가선용 등 ○ 국제교류
1985년 청소년 문제개선 종합대책	청소년 건전육성 부문	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청소년 이용시설의 확충 및 활용 ○ 청소년단체 및 지도자 육성 : 지도자 자격제도 도입 ○ 청소년문화 및 체육 진흥 ○ 청소년 국제교류 확대
1988년 청소년육성 종합계획	청소년 건전활동 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청소년 시설확충 및 활용도 제고 ○ 청소년단체 육성 ○ 청소년지도자 육성 ○ 청소년육성을 위한 프로그램 개발 보급 ○ 청소년 국제교류 확대 ○ 청소년문화 진흥 ○ 청소년 과학 진흥 ○ 청소년 체육 진흥
1993년 제1차 청소년육성 5개년계획	건전한 청소년활 동의 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수련거리의 개발 활용 ○ 청소년지도자의 양성 및 단체 육성 ○ 청소년수련시설 확충 및 운영
2003년 제3차 청소년육성 5개년계획	주5일제 대비 창 의적 청소년활동 여건 조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청소년수련시설 확충 및 운영 활성화 ○ 특성화된 청소년수련프로그램 개발·보급 ○ 전문화된 청소년지도자 양성 ○ 청소년 단체활동의 활성화 ○ 다양한 체험활동 기회 확대 ○ 청소년문화·예술활동 확대
2010년 제4차 청소년정책 (수정보완)기본계획	청소년의 자기주 도적 역량 증진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 체험활동 기회 확대 ○ 시민역량 증진 및 인성교육 강화 ○ 자기주도적 진로개척 지원

자료 : 청소년대책위원회, 1984 ; 청소년대책위원회, 1985:36-44 ; 청소년육성위원회, 1990 ; 체육청소년부, 1990 ; 체육청소년부, 1993 ; 문화관광부, 1998 ; 문화관광부, 2003 ; 관계부처합동, 2010..

‘체육부’로 정책이 이관되면서 과거와 달리 청소년행정은 다른 부서와 중복되지 않고, 독자적으로 추진할 수 있는 고유 업무 중심의 청소년사업을 만들 필요성이 대두되었기 때문이다. 이런 필요가 반영되어 청소년활동 영역의 부문화 뿐만 아니라 다른 부서에서 다루고 있지 않은 사업으로 ‘무직·미진학 청소년 지원 대책’ 등과 같은 사업을 추진하게 된 것이다.

특히 청소년활동 사업은 <표 3>에서 보는 바와 같이, 문화체육 중심 혹은 주5일제 대비 창의적 청소년활동 등으로 표현은 조금씩 변경되었지만, 주요 정책내용은 큰 변화 없이 주요 부문으로 자리매김하여 오고 있다. 청소년활동 사업의 부문화는 1991년 청소년기본법이 제정되면서 청소년육성정책이라는 한국사회의 독특한 정책제도화와 더불어 청소년(수련)활동으로 법제화되기에 이르렀다. 그 후 2004년 청소년기본법의 전면개정을 통해 청소년육성정책 추진을 위한 주요한 사업 부문으로 청소년활동은 청소년보호, 청소년복지 등으로 청소년사업 부문에서는 확고한(?) 법적 지위를 가지게 된 것이다.

그런데 1980년대 중반 이후 청소년활동 사업이 청소년사업의 주요 영역으로 전면에 구체적으로 표출되는 동시에 청소년행정 주무부서가 체육부, 문화체육부, 문화관광부 등 개별 특정부처로 이관되어 지속되면서 형성해온 변화 동향에 주목할 필요가 있다. 즉, ‘청소년육성종합계획’, ‘청소년기본계획’, ‘청소년육성5개년계획’ 등 청소년정책 추진계획에 포함되는 정책과 사업의 범주는 개별 부처에서 집행할 수 있는 청소년 사업 즉, 고유 업무 중심으로 대폭 축소되고 있다. 1991년 청소년기본계획에서는 청소년활동 사업은 청소년수련활동을 중심으로 더욱 축소 조정되기에 이르렀다. 2004년 2월 청소년기본법에 전면 개정되면서 ‘청소년육성’은 청소년활동 지원, 청소년 복지 증진, 사회여건과 환경개선 및 청소년보호(청소년기본법 제3조 2) 등으로 영역을 재조정한 바 있다. 그렇지만 개별 특정부처에서 집행할 수 있는 고유영역으로서 청소년 활동 중심의 ‘청소년육성’ 체제는 큰 변화 없이 유지되고 있다.

이렇게 볼 때, 1980년대 중반 이후 청소년활동 사업은 청소년행정의 개별 특정부처로의 이관 등과 맞물려 다른 부처에서 하지 않는 특정 부처의 고유 업무로서 ‘청소년 사업’ 중심으로 제한된 성격을 갖게 된 것이다. 제한된 청소년활동 사업 중심 관행은 청소년사업 발전과정에서 단기간에 국가 공인자격으로서 청소년지도사 양성이라는 인적 인프라 구축과 청소년수련원, 청소년수련관을 비롯한 청소년문화의집 등 시설 인프라를 양적으로 급속하게 확장하는 계기를 만들어 주었다. 또한 청소년사업은 다른 부처에서 고유하게 다루지 않는 좁은 의미의 청소년활동 위주로 편제함으로써, 청소년지도자와 청소년시설 등 관련 인적, 물적 인프라를 좁은 의미의 청소년활동 중심으로 인식하고 고려하는 행정적 관행을 형성하였다.

이러한 청소년행정 주무부서 고유 업무 중심의 청소년사업 인식과 제한된 청소년 활동 사업 위주의 청소년사업 실천 관행은 한국사회에서 유래를 찾기 어려울 정도의 ‘기형적인 압축 성장’을 가져온 반면, ‘배타적이고 폐쇄적인 청소년사업 이익공동체’를

형성하는 부작용을 잉태하고 있었다. 청소년사업 이익공동체는 청소년행정 주무부서의 잦은 이동과 더불어 청소년활동, 청소년보호와 복지, 청소년상담 등의 작은 울타리 별로 다시 핵분열하면서 작은 내부의 이해관계에도 못견뎌하는 갈등 구조를 양산해내고 있다. 청소년활동 사업 관행 형성에 뒤이어 후발로 조성되어온 청소년의 학문적 이론공동체 역시 제한된 청소년사업 관행과 유사하게 배타적이고 폐쇄적인 관행의 답습으로 청소년활동 사업의 위기를 진단하거나 새로운 방향 제시에는 등한히 한 채, 때로는 청소년활동 사업의 반(反)개방성과 폐쇄성을 옹호하는 등 이론적 공동체의 생존 위기를 자초하고 있다.

Ⅲ. 청소년활동 사업의 사회적 위상과 정체성 위기

1980년대 후반 다른 부처와 중복되지 않는 청소년활동 사업에 대한 청소년행정력의 집중은 지난 20여 년간 청소년활동 관련 인프라의 양적 확충을 가져왔지만, 청소년사업의 몸집에 비해 사회적·교육적 위상은 매우 미미한 것으로 보인다. 전국의 청소년활동진흥센터가 학생봉사활동을 지원하는 비율은 2010년 12월 현재 전체 중·고등학생의 15~20% 수준에 머물고 있고, 지원율은 11% 수준(보건복지가족부, 2009)으로 자체 조사되고 있다. 청소년활동 사업에서 청소년자원봉사활동과 기타 사회사업기관이나 민간 부문에서 지원하는 사업의 성격에서 어떤 차별성이 있는지에 대해서도 분명하게 답하기는 쉽지 않다.

또한 자연권 수련시설이 학교단체수련활동을 담당하는 비율은 전체 수요의 약 30% 미만의 수준인 것으로 추정된다. 학교교육과정 상에 의무적으로 부과되고 있는 학생봉사활동과 학교단체수련활동 영역에서 청소년사업이 차지하는 비중이 이런 수준에 머물고 있다면, 의무적으로 부과되지 않는 동아리활동이나 청소년단체활동 등의 청소년참여율이나 청소년사업의 영향력은 짐작하기 어렵지 않다.

한편 청소년활동 사업의 배타적 이익공동체의 성격에 걸맞지 않게, 청소년활동 사업은 교육행정 관련부서의 변화에 크게 의존하는 존재 특성도 아울러 형성해오고 있다. 1995년 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 목표로 한 이른바 5.31 교육개혁(교육개혁위원회, 1995)의 일환으로 청소년의 인성과 창의성교육을

위해 학생봉사활동과 학교단체수련활동이 학교교육과정의 일환으로 제도화 되면서 청소년활동 사업은 발전적 계기를 마련하기도 하였다. 학생봉사활동이 일정 시간 이상 의무적으로 부과되고, 청소년 부문에서는 청소년자원봉사센터(현재 청소년활동진흥센터)를 설치·운영하여 지원하고 있다. 자연권 청소년수련시설은 초·중·고등학교에서 실시하는 학교단체수련활동에 크게 의존하고 있다.

더욱이 이명박 정부의 등장과 함께 학교특별활동과 재량활동이 창의적 체험활동으로 통합 조정되면서, 다시 청소년활동 사업 공동체는 크게 동요한 바 있다. 청소년활동 사업의 위기 국면에서 마치 가뭄에 단비를 만날 수 있을 것 같았던 기대로 각종 행사성 지원 사업을 만들어 내는 등 요동치고 있다. 그렇지만 청소년활동 사업의 사회적 위상 제고는 기대에 못 미치고 있는 것 같고, 학교교육과정에 대한 과대한 의존성만 확대시켜놓는 결과를 가져올 공산이 크다.

다른 한편 청소년활동 사업의 정체성에 대한 문제 제기도 없지 않다. 2000년대 들어 청소년활동의 중심을 이루는 청소년수련활동은 무엇이며, 학교나 수련시설이나 생활 현장 등에서 어떤 모습으로 확인될 수 있는지 등에 대한 물음(참조: 조영승, 2003 ; 김호순·변윤언, 2006 ; 김윤나·손진희·최윤진, 2008)은 지속되고 있다. 청소년활동진흥법에 규정하고 있는 청소년문화활동은 어떤 활동을 의미하며, 동아리활동이나 봉사활동 등은 왜 문화활동에 포함되어야 하는지 등에 대한 의문도 제기된다. 특히 청소년활동 관련 청소년사업 정체성이 정립되지 못한 결과는 급기야 청소년수련시설이 무엇인지, 청소년에게 어떤 지원과 서비스, 기회를 제공해야 하는지에 대한 정체성에 대한 의문으로 확산되고 있다. 전국의 청소년수련시설에서 제공하는 청소년활동 사업이 무엇이기에, 어떤 효과를 가지고 있기에 이렇게 적지 않은 재원을 투입해야 하는지에 대해 정면 도전을 받을 가능성도 농후해져가고 있다. 더욱이 청소년활동의 복잡성과 다양성에 의한 범위와 분류기준의 모호성으로 청소년이 실제 각종 청소년활동에 어느 정도 참여하고 있는지, 그중에서 청소년사업이 차지하는 비중이 얼마나 되는지 등에 대한 실태조사, 현황 파악조차 어려운 것도 부인할 수 없는 현실이다.

그런데 청소년사업 공동체가 그토록 기대하는 창의적 체험활동으로 인해 청소년활동 사업의 정체성 위기는 역설적이게도 더욱 증폭될 가능성도 배제하기 어렵다. 최근 교육과학기술부에서 사교육 경감과 공교육 강화를 위해 학교교육과정의 일환으로 이루어진 체험활동만을 입학사정관계 등 대학입학 전형에서 인정하도록 유도하겠다는 의지를 표명하였다. 교육과학기술부는 입학사정관제도의 공통기준을 마련(양정호, 2010)하고, 창의적 체험활동을 학생 스스로 기록하고 학교 교사가 이를

확인하여 조언할 수 있는 ‘창의적 체험활동 종합지원 시스템’을 구축(교육과학기술부 인재정책실, 2009 ; 김숙정, 2010)하면서 해외 봉사활동이나 각종 경진대회 실적 등 학교 교육과정으로 이루어지지 않은 사교육을 유발할 소지가 있는 활동은 인정하지 않겠다는 것이다.

이 경우 현재와 같이 학교 교육과정의 일환으로 이루어져 왔던 학생봉사활동, 교내 동아리활동, 학교단체수련활동, 스카우트나 청소년연맹 등 청소년단체활동을 제외하고, 일반 청소년활동 사업으로 이루어지는 각종 청소년활동은 반영될 수 있는 소지가 얼마나 될 것인가. 다시 말해 청소년활동 사업의 현실은 적어도 창의적 체험활동으로 통합되면서, 그 이전과 큰 변화가 없거나 최소한 학교교육과정에 대한 의존성이 확대될 소지가 많아진 것이다. 어떤 측면에서는 학교교육과정으로 실시되지 않는 학교 밖 청소년활동 사업은 사교육이나 민간부문의 사업과 동일하게 간주되는 처지에 빠져들 수도 있다. 청소년활동 사업은 그만큼 공적 서비스로서의 자기 정체성 확보에 미흡하거나 공적 역할에 미미하다는 사실을 반증해주고 있는 것이기도 하다.

이러한 현실은 앞서 지적한 바 있는 청소년활동 사업이 전체 청소년의 체험활동에서 차지하는 비율이나 영향력의 정도와 함께 고려하여 볼 때, 향후 청소년활동 사업의 공공성, 차별성 등 자체의 정체성에 대한 혼란과 더불어 향후 심각한 존재의 위기로 직결될 소지도 없지 않다. 과연 청소년사업으로서 청소년활동은 무엇이며, 청소년에게 개인적, 사회적 역할은 무엇인가, 그리고 국가 전체 차원에서 이러한 청소년사업이 비용대비 효율적인가 하는 등과 같은 근본적 의문이 제기될 수도 있다.

IV. 청소년활동 사업의 위기극복을 위한 방향과 과제

: 청소년사업의 ‘새판 짜기’

지금까지 청소년활동 사업 위기극복 노력은 주로 청소년의 접근성(Accessibility)을 제고하는데 집중하여 왔다. 청소년활동 사업 활성화를 위한 정책은 청소년활동 관련 각종 인프라를 확대하여 청소년의 접근을 용이하게 하게 하자는 것이다. 청소년이 활동할 수 있는 장소나 공간(시설 인프라)을 확충하고, 활동할 각종 거리나 내용(프로그램 인프라)을 개발 보급하는 노력을 기울여 왔다. 청소년활동을 지원하는 전문 인력(인적 인프라)을 통해 다양한 특성화된 활동 기회를 제공하고자 하였다.

1990년대 후반이후 청소년활동 인프라의 질적 개선을 위한 특성화와 차별화 노력과 더불어 청소년활동의 효과성 검증을 위한 노력도 기울여 왔다. 그렇지만 전반적으로 청소년활동 인프라의 양적 확대에 무게중심을 두고 있었다. 이러한 청소년활동 접근성 개선 노력은 일반적으로 갈 곳과 놀거리가 없는 청소년의 요구를 전제로 하고 있다.

그런데 최근 청소년활동 사업의 위기 국면은 단순한 접근성 개선 노력과 청소년 활동에 참여하도록 동기를 부여하기 위한 학교 교육과정 개편 등에 의지하는 제도적 장치 마련 등으로 극복될 수 있을 것 같지는 않다. 청소년활동 사업의 위기는 접근성의 어려움과 더불어 저조한 서비스 지원율에 의한 사회적 존재감의 위기, 일반 다수 청소년을 위한 청소년사업이 무엇이며, 어떤 목적을 가진 것인지 등의 정체성의 위기, 그리고 거시적 사회환경 변화에 따라 요청되는 청소년활동 사업의 역할 위기 등이 겹쳐진 총체적 위기로 보이기 때문이다.

더욱이 청소년교육을 개선하려는 국가적 노력이 오직 공교육만을 중심으로 하고 있고, 사교육 억제 차원에서 학교 밖 청소년교육에 대한 이해와 인식이 왜곡되어 있는 상황에서 청소년활동 사업의 위기는 훨씬 심화될 가능성이 농후하다. 청소년의 사회적 환경을 개선하거나 소수 어려운 청소년을 위기로부터 보호하고 지원하는 ‘청소년 보호나 복지’와 달리 다수 일반 청소년을 주 대상으로 하는 ‘청소년활동’ 사업은 더욱 큰 위기 국면에 노출되어 있다고 할 수 있다.

이 시점에서 청소년활동 사업의 위기극복은 지금까지 제기한 청소년활동 사업의 역사적 존재 특성과 정체성에 대한 근원적 자기파괴가 수반되는 체질 개편이 더욱 시급한 과제이다. 청소년활동 사업의 체질 개편은 지난 20여년간의 성과를 기반으로 하여, 청소년 이행 변화와 청소년사업의 새로운 역할 부여 등의 사회변화에 대응하고, 청소년활동 사업의 사회적 존재감을 확인할 수 있도록 하는 것이 급선무이다. 청소년 활동 사업은 다른 무엇보다도 이 시대 청소년이 겪고 있는 현실적 과제에 대한 대응으로 ‘국민적 관심’과 ‘정치적 주목’을 받을 수 있을 정도의 사회적 역할 제고를 통한 자기 존재감을 회복하는 일이 시급하다. 마치 21세기 들어 유럽 국가들이 청소년 이행환경과 방식의 개별화 추세에 따라 공교육(형식적 교육)과 아울러 학교 밖 비형식·무형식적 교육의 역할에 주목하여 청소년사업에 전반적인 새로운 정치적 관심을 기울이는 것(Williamson, 2006)과 같은 차원의 과제이다.

이런 연장선에서 청소년활동 사업은 창의적 체험활동 지원 등과 같은 학교교육과정에 대한 의존적 대응이 아니라 어떤 형태로든 공교육 내실화와 사교육비 절감에 기여할 수 있는 역할을 찾고, 그 역할을 통해 멀리는 커다란 사회적 과제로 등장하는

청년실업 해소, 청소년의 고용 가능성 제고 등으로 학교 밖 청소년교육과 지원을 선도할 수 있다는 정치적·정책적 설득력을 얻어야 한다. 거시적 사회적 환경과 여건의 변화에 따라 청소년 세대에게는 그 자체로서 최소한 사회적 안전망 역할을 할 수 있어야 한다. 저출산 극복 차원에서 청소년기에 부모들이 감당하는 과중한 교육 부담이나 청소년의 생활조건을 개선하는 데에도 청소년활동 사업은 기여할 수 있어야 한다. 심지어는 ‘청소년활동’이라는 부문의 이름까지 과감하게 버리고, 새로운 존재감을 확인하고 사회적 역할을 제고할 수 있는 ‘청소년사업의 새판 짜기’를 시도할 수 있어야 한다. 이것이 바로 청소년사업의 3.0시대의 진화일 것이다.

더욱이 최근 ‘청소년육성정책’을 ‘청소년정책’의 틀로 재조정하려는 움직임이 있는 이때가 바로 3.0 시대로 진화하고 청소년사업의 새판 짜기를 시도할 적기라고 할 수 있다. 청소년정책 틀로의 재조정은 청소년육성정책의 범주로 설정하고 있는 청소년 활동, 보호, 복지의 영역을 그대로 두고, 단순히 청소년육성정책을 청소년정책으로 명칭 변경하고, 다른 부처와의 조정기능을 강화하는 정도로 마무리될 수 있는 사안이 아니다. 청소년사업정책(youth work policy)의 성격을 띠고 있는 ‘청소년육성정책’을 청소년정책으로 재조정하는 일은 우선 ‘청소년정책(youth policy)’과 ‘청소년사업(youth work)’의 관계를 어떻게 가져갈 것인지, 청소년정책과 청소년사업의 범주를 각각 어떻게 설정하여 재조정할 것인지 등과 같은 제도적 틀 바꾸기와 맞물려가야 한다. 핀란드에서 2006년 기존의 청소년사업 중심의 틀을 청소년정책과 청소년사업을 함께 포괄하는 중심 이동을 시도하면서 ‘청소년사업법(Youth Work Act)’을 청소년정책 중심의 ‘청소년법(Youth Act)’로 전면 개정한 사례가 좋은 참고가 될 것이다. 한국사회에서 청소년활동 사업을 비롯하여 전체적인 청소년사업의 새판 짜기는 청소년의 사회적 자립을 궁극적인 목적으로 하여 영유아기부터 아동기에 이르기까지 어떤 기초 생활습관을 길러야 하는지, 청소년(좁은 의미의 청소년으로서 청년도 아니고 소년도 아닌 시기)기와 청년기를 거치면서는 구체적으로 어떤 역량을 준비해야 하는지를 분명하게 설정하는 생애 주기 로드맵으로 시작해야 한다. 그리고 현재 각각의 영유아기, 아동기, 청소년기, 청년기 등 발달단계별로 생활조건을 개선할 수 있는 지원(S), 기회(O), 서비스(S)를 제공할 수 있도록 해야 한다.

이러한 요구에 가장 걸맞은 청소년활동 사업의 체질 개편은 학교교육과 청소년활동 사업의 관계 방식을 지금과 같은 ‘학교교육이나 공교육 : 청소년활동’의 관계가 아니라 청소년에 대한 커다란 공교육을 비롯한 공적 서비스의 틀에서 ‘학교교육 : 학교 밖 청소년교육과 지원’ 관계로 재정립해 나가는 것이다. 청소년활동 사업은 넓은 의미에서

학교 밖에서 비형식적, 무형식적 교육 형태로 청소년에 대한 공적 서비스를 제공하는 공적 영역이다. 체험적 요소를 주요하게 고려하는 기존의 제한된 ‘청소년활동’은 학교 밖 청소년교육과 복지의 주요한 방법적 기제로서 새로운 역할을 수행할 수 있다. 청소년 체험활동은 청소년사업의 한 영역으로보다는 모든 청소년사업에 주요한 교육적, 방법적 수단이며 기제로 역할을 하는 것이 훨씬 유리할 것 같다.

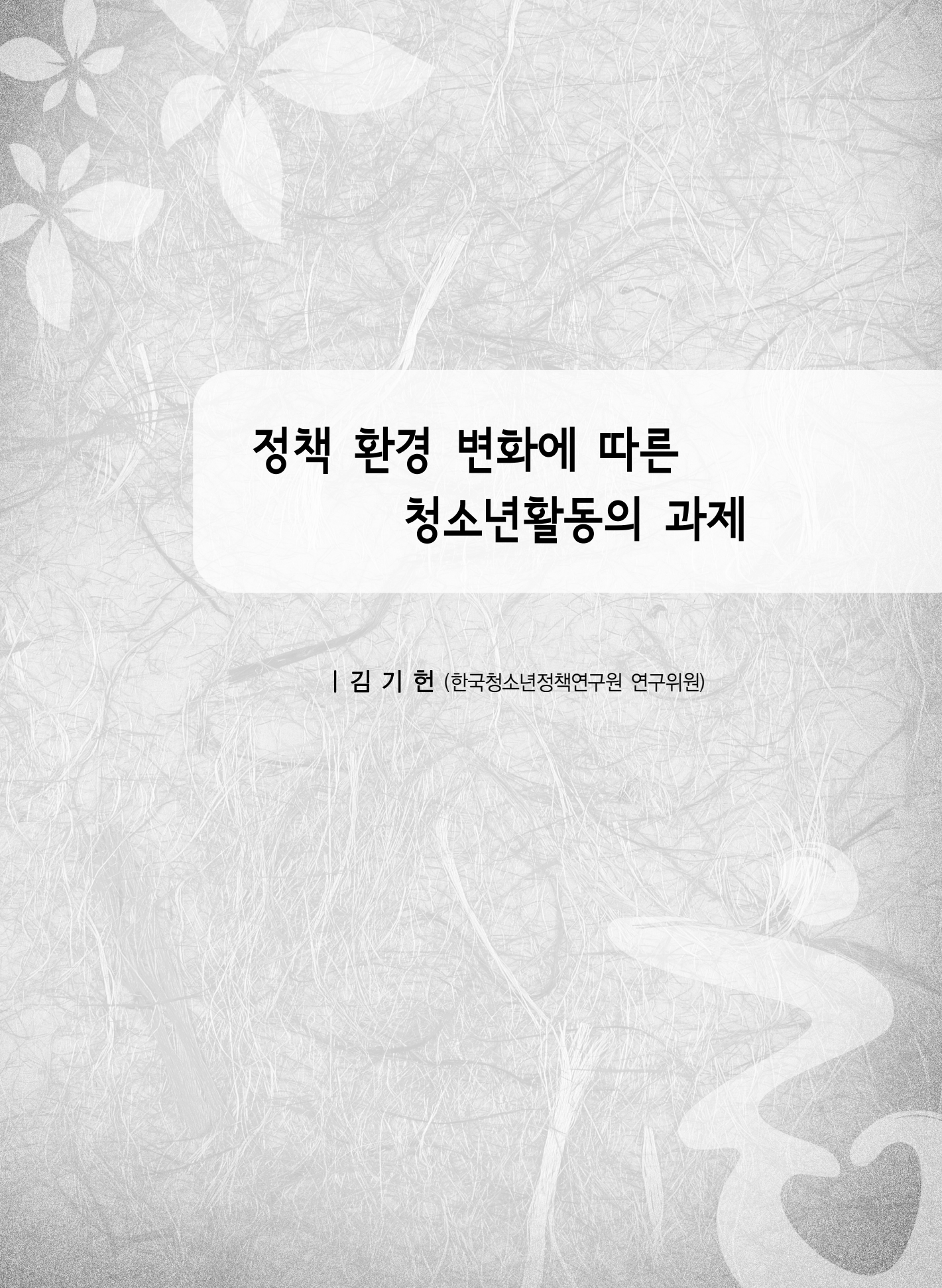
이제 청소년활동 사업은 사교육이 지배하고 있는 방과후 혹은 학교 밖 청소년교육 공간에서 공적 교육과 지원기능을 선도하는 플랫폼(Platform)으로서 사교육 절감과 방과후 지원의 선봉장 역할을 자진하여 맡겠다고 나서야 한다. ‘방과후 지원’은 청소년 이행의 개별화라는 커다란 변화에 대응하여 개별 청소년 차원에서 학교교육(형식적 교육)을 보완하여 다양한 교육형태(비형식·무형식적 교육)로 ‘자기 주도적 학습능력’과 ‘자기 주도적 생활관리(life-manage) 능력’ 함양을 지향할 필요가 있다. 이런 방과후 돌봄과 교육지원의 공적 서비스를 통해 부모의 부담과 국가적 난제 해결에 일조를 할 수 있어야 한다.

사회적으로는 개별화되는 청소년생활에 대응하여 새로운 시민성 함양을 위해 ‘학교 밖 시민교육’의 주요한 메카 역할을 수행할 수 있어야 한다. 학교 밖 청소년교육으로서 청소년사업은 지금과 같이 자신의 경계를 배타적으로 설정하기보다는 현재의 청소년 활동 관련 기관이나 시설 등 청소년사업 기관과 시설을 중심으로 하되, 지역사회 평생교육, 사회복지기관이나 시설뿐만 아니라 기타 공공기관이나 시설에서 자신의 전문성을 바탕으로 다양한 청소년관련 교육을 개설·운영할 수 있도록 지원하고 선도해 가는 개방, 참여, 공유를 주요한 가치로 삼는 열린 ‘플랫폼 사업’을 지향해야 한다. 이미 청소년수련관과 청소년문화의 집 일부에서는 그 명칭을 ‘청소년교육문화회관’ 내지는 ‘청소년교육문화센터’ 등으로 정하거나 실질적으로 학교 밖 청소년교육·지원으로 정체성을 정립해가는 시도를 하며 학교 밖 ‘청소년교육지원시설’로 포괄적 진화를 시작하고 있다.

참 고 문 헌

- 관계부처합동(2010), 제4차 청소년정책(수정보완) 기본계획, 서울: 여성가족부.
- 교육개혁위원회(1995), 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안, 제2차 대통령 보고서, 1995년 5월 31일.
- 교육과학기술부 인재정책실(2009), 창의적 체험활동 종합지원 시스템 개발 기본계획(안), 교육과학기술부 보도자료 문건, 2009년 12월 3일.
- 김숙정(2010), 창의적 체험활동 종합지원 시스템 안내, 전국대학교 입학관련처장협의회, 제5회 정기총회 및 워크샵, 2010.3.24~3.26.
- 김윤나·손진희·최윤진(2008), 청소년활동의 종단적 변화 특성 및 관련 요인, 한국청소년연구, 통권 제51호, 한국청소년정책연구원.
- 김현철(2003), 일본 청년들의 성인기 이행과정의 변화 - 시스템으로의 통합에서 시스템 으로부터의 탈주, 청소년학연구, 제10권 제2호, 한국청소년학회.
- 김호순·변윤언(2006), 청소년정책 변화에 따른 청소년수련활동 의미에 관한 연구, 청소년학연구, 제13권 제4호, 한국청소년학회.
- 문화관광부(2003), 제3차 청소년육성5개년계획, 서울: 문화관광부.
- 보건복지가족부(2009), 아동청소년백서, 서울: 보건복지가족부.
- 양정호(2010), 입학사정관제도의 향후 추진 방향, 전국대학교 입학관련처장협의회, 제5회 정기총회 및 워크샵, 2010.3.24~3.26.
- 이광호 (2008), 주요 선진국 사례를 통해 본 한국사회 청소년정책과 사업의 선진화 방안 연구- 2000년대 이후 일본, 영국, 핀란드의 개편 사례를 중심으로, 한국 사회연구, 10(2), 경기대학교 사회과학연구소.
- 이광호(2010), 사회변화에 따른 청소년정책의 재조명 : 청소년사업정책(youth work policy)에서 청소년정책(youth policy)으로 확장, 미래를 여는 청소년학회 & 청소년복지학회 춘계학술대회, 지정주제발표 논문, 2010년 4월 30일.
- 이용교(1994). 한국청소년정책의 형성과정에 관한 연구, 박사학위청구논문, 중앙대학교 대학원.
- 조남익(2011), 한국사회 청소년활동정책 변화과정에 대한 성찰과 새로운 방향 모색, 미래청소년학회지 제8권 제3호, 미래를 여는 청소년학회.
- 조영승(2002), “청소년육성정책의 탄생과 의의에 관한 연구”, 경기대학교 논문집, 제46집, 경기대학교.

- 조영승(2003), 청소년수련활동의 의미와 청소년의 법적 지위에 관한 연구, 청소년학연구, 제10권 제4호, 한국청소년학회.
- 조용하(2003), 청소년수련활동의 체험학습적 관점, 여가레크레이션연구, Vol.25, No.0, 한국여가레크레이션학회.
- 청소년대책위원회(1985), 청소년백서, 서울: 청소년대책위원회.
- 청소년육성위원회(1988), 청소년백서, 서울: 청소년육성위원회.
- 체육청소년부(1991), 청소년백서, 서울: 체육청소년부.
- 체육청소년부(1993), 제1차 청소년육성5개년계획, 서울: 체육청소년부.
- Andreas Walther, et. al.(2002), Youth Transitions, Youth Policy and Participation - State of the Art Report, Working Paper 1, Research Project YOYO.
- Coussée, F.(2008), A century of youth work policy, Eekhout: Academia Press.
- Fremerey, U. et. al. (1997). Youth Policy: A report by an international review group appointed by the Council of Europe, September.
- IARD(2001). Study on the state of young people and youth policy in Europe. Final reports. Volume 1: Executive summary and comparative reports, Milan.
- Lasse Siurala(2005), A European framework for youth policy, Directorate of Youth and Sport Council of Europe Publishing.
- UNESCO (2004), Unesco's Contribution: Empowering Youth through National Policies, from <http://www.unesco.org/youth>.
- Verschelden, G., Coussee, F., Walle, T. V. D. and Williamson, H.(2009), "The history of youth work in Europe and its relevance for today's youth work policy", The history of youth work in Europe Relevance for youth policy today, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Williamson, H.(2002), Supporting Young People in Europe : Principles, Policy and Practice, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Williamson, H(2006), Youth work and the changing policy environment for young people, Leicester: The National Youth Agency.
- Williamson, H.(2008), Supporting Young People in Europe, Volume 2, Lessons from the 'second seven' Council of Europe international reviews of national youth policy, Strasbourg: Council of Europe Publishing.



정책 환경 변화에 따른 청소년활동의 과제

| 김 기 현 (한국청소년정책연구원 연구위원)

정책 환경 변화에 따른 청소년활동의 과제

김 기 현 (한국청소년정책연구원 연구위원)

I. 들어가며

청소년을 둘러싼 사회적 환경은 전방위적으로 변화하고 있으며 그 변화의 속도도 갈수록 가속화되고 있다(김기현 외, 2007). 우선 저출산·고령화의 영향으로 청소년 인구는 지속적으로 줄고 있는 대신 노년층은 급속히 증가하고 있다. 급속한 이혼율 증가와 만혼경향으로 인해 가족구조는 이제 핵가족을 넘어 1인 가구로 향해가고 있을 뿐만 아니라 국제결혼이 확산되면서 국제결혼 가정 및 외국인 노동자 자녀, 탈북 가족의 자녀 등 다문화 청소년의 비중도 매우 빠르게 늘어나고 있다. 청소년들의 교육 분야에서도 변화의 속도는 증가하는데, 우리나라 청소년들의 대학 진학률은 세계에서 가장 빠른 속도로 증가하고 있어 고졸자의 80% 이상이 대학에 진학하는 고등교육의 보편화 시대에 접어들 반면, 교육확대와 지식기반산업화, 고용 없는 성장, 군복무 등으로 인해 입직연령은 점점 늦어지고 경제활동참가율은 갈수록 낮아지며, 청소년 실업률이 지속적으로 증가하는 상황이다. 게다가 소득양극화에 따라 아동·청소년의 빈곤율은 지속적으로 증가하고 있다. 이와 같이 청소년들에게 큰 영향을 미치는 제반 사회 환경이 빠르게 변화할수록 이를 정확하게 진단하고 미래 사회에 대한 체계적인 예측과 전망을 제시하려는 노력의 필요성은 더욱 더 커진다.

이러한 변화의 가속화 시대에서 청소년 발달은 개인 수준에서 이해하기보다는 개인이 처한 여러 가지 사회적 맥락(context)을 고려하여 이해해야 한다는 주장이 설득력 있게 제기되고 있다(Coleman & Hendry, 2006[1999]). 즉, 저출산·고령화, 입시 위주의 교육 환경, 전통적인 가족구조의 해체, 취업의 불확실성 확대 등은 장기적으로 현재 우리가 성장해온 환경과는 전혀 다른 사회적인 맥락을 제공할 것이다. 이러한 완전히 다른 세계에서 성장할 다음 세대는 우리와는 전혀 다른 능력을 소유하고 우리가 해결해야 했던 것과는 전혀 다른 문제들을 다루어야 할 것이다.

특히 향후 사회 환경 변화에 대한 대응 성과에 따라 우리나라 청소년들의 발달과 위상이 결정될 것은 당연한 일이며, 미래에 대한 효과적인 예측과 준비는 우리나라 전체의 미래 역량과 번영과 직결될 것이다. 바로 그 같은 이유로 국제연합(UN), 유럽연합(EU), 미국, 영국, 일본, 호주 등 세계 주요 국가들은 10~20년간에 걸쳐 청소년 장기비전과 전략을 제시하여 미래에 대비하고 있다(United Nations, 2006; Commission of the European Communities, 2001; Department for Education and Skills, 2005).

청소년을 둘러싼 사회 환경이 빠르게 변화하고 있지만 이러한 변화에 대비하고 청소년들의 삶의 질 제고를 위한 정책적 지원과 여건 조성은 아직까지 충분하게 이루어지고 있지 않다. 우리 사회에서 여전히 청소년정책은 정부 정책에서 차지하는 위상이나 중요성이 높지 않으며 청소년정책을 주관하는 부처 역시 수차례 변경되는 등 정책의 일관성이나 지속성에 있어서 문제점을 보여주고 있다.

이 글에서는 청소년 정책 환경의 변화 양상을 진단해 보고 특히 청소년 활동 분야에 있어서 이러한 정책 환경의 변화가 어떤 영향을 미치며 핵심적으로 부각되어야 할 과제는 무엇인가에 대해서 살펴보고자 한다.

II. 청소년정책 환경의 변화

1. 청소년정책 주관부처 여성가족부 이관

청소년정책 환경 변화에서 가장 먼저 주목해야 할 것은 해당 정책을 주관하는 부처가 2010년 보건복지(가족)부에서 여성가족부로 이관되었다는 점이다. 부처 이전 과정은 비교적 신속하게 이루어졌는데 별다른 공론화 과정 없이 2009년 12월 31일 정부조직법 개정법률안이 국회를 통과하였고 2010년 1월 18일 공포되었으며 3월 19일 여성·가족정책과 청소년정책을 통합적으로 추진하는 여성가족부가 공식적으로 출범하였다.

지금까지 청소년정책 주관부처는 1964년 내무부 산하에 청소년보호대책위원회가 설립된 이후 지금까지 무려 10차례나 개편되는 내홍을 겪었다. 잦은 조직 개편은 이전 과정에서 발생하는 정책적 혼선과 함께 정책적 일관성을 유지하기 힘들다는 문제점을 갖는다. 청소년정책의 부처 이관 과정을 살펴보면 몇 가지 특징이 존재하는데

첫 번째 정권교체와 맞물려 부처 조직개편 과정에서 거의 예외 없이 청소년정책 주관 부처는 조직 개편의 대상이 되었다는 점이다. 김영삼 정부가 출범하면서 중앙부처의 명칭에서 청소년이 사라졌다(체육청소년부 → 문화체육부). 김대중 정부가 출범하면서 청소년정책은 문화관광부 청소년국과 청소년보호위원회로 이원화되었고 정책 집행에 있어 혼선이 발생하면서 통합의 필요성이 제기되었고 이에 따라 노무현 정부 시기인 2005년에 국가청소년위원회가 출범하였다. 이명박정부가 출범하자마자 청소년정책은 보건복지가족부로 이관되었고 다시 2010년 여성가족부로 이관되었다. 이는 청소년 정책의 위상과 관련된 문제로 보이는데 정부정책에서 차지하는 위치나 중요성이 높지 않은 현실과 관련되어 보인다.

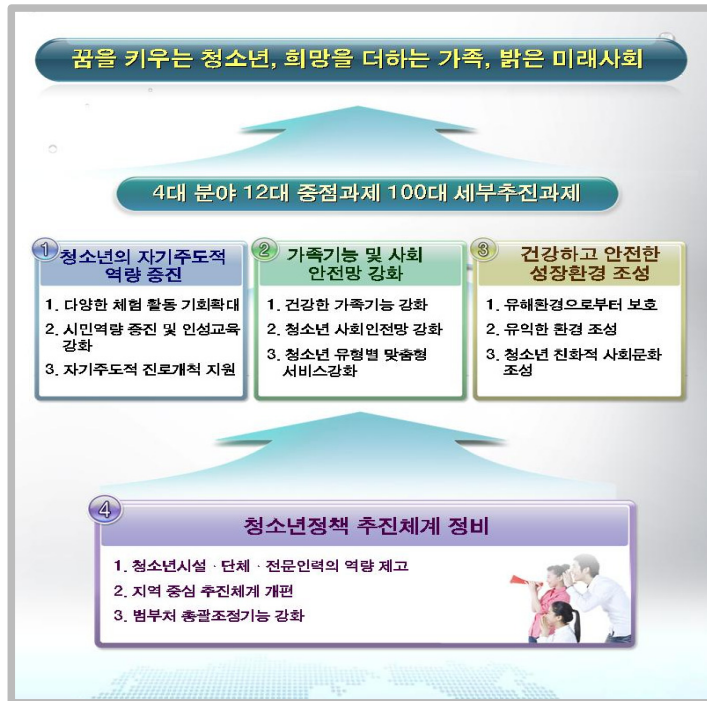
두 번째로 부처이관에 따라 청소년정책의 방향이 해당 부처의 기능 중심으로 재편 되는 특징을 보여주고 있다는 점이다. 문화 관련 부처(체육부, 체육청소년부, 문화체육부, 문화관광부)에 편재된 시기에는 청소년 활동 관련 사업과 인프라 구축이 중심이었다면 복지 관련 부처에 편재된 시기에는 청소년 복지 관련 사업을 중심으로 정책이 추진되었다. 청소년정책을 활동과 보호로 양분해 볼 때 두 정책간의 균형감각을 유지한 시기는 국무총리실 산하에 국가청소년위원회가 청소년정책을 주관했던 2000년대 중반이었다고 생각한다.

세 번째로 교육정책과 대비되는 육성정책, 정책대상에 있어서 학생과 청소년의 구분과 같이 독자성을 강조하는 방식은 점차 약화되고 기능 중심의 접근이 확산되고 있다는 점이다. 이는 2005년 통합의 필요성이 제기되고 청소년정책의 총괄조정기능이라는 맥락 하에 국가청소년위원회가 출범하는 바탕이 되었으며 2011년 현재 35개 중앙행정기관(15부 2처 18청) 중 27개 기관¹⁾에서 청소년사업을 벌일 정도로 청소년정책은 대다수 부처에서 이루어지는 광범위한 정책영역으로 변모하였다.

이러한 맥락에서 청소년정책이 여성가족부로 이관된 것을 어떻게 바라보아야 할 것인가. 여성가족부는 정부부처 중 유일하게 기능 중심이 아닌 대상 중심의 중앙행정 기관이라는 점에서 다른 부처보다는 대상 중심의 정책 추진에 유리할 수 있다. 이는 물론 여성가족부가 독자적인 부처 사업으로 청소년정책을 추진하기보다는 각 부처에서 광범위하게 이루어지고 있는 청소년 관련 사업을 총괄 조정하는 역할을 훌륭하게

1) 현재 청소년사업을 추진 중인 중앙행정기관은 방송통신위원회, 국가보훈처, 공정거래위원회, 국민권익위원회, 교육과학기술부, 외교통상부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 고용노동부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지부, 환경부, 여성가족부, 국토해양부, 대검찰청, 경찰청, 소방방재청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 식품의약품안전청 등이다 (청소년정책분석평가센터, 2011)

수행했을 때 가능한 일이라고 생각한다. 실제로 2011년 중앙행정기관별로 청소년 예산 현황²⁾을 살펴보면, 전체 중앙행정기관 예산(2.1조 원) 중 여성가족부 예산은 17.5% (3,684억 원)로 교육과학기술부(24.3%, 5,132억 원)나 고용노동부(25.2%, 5,315억 원) 보다 낮은 수준이다(청소년정책분석평가센터, 2011).



자료 : 여성가족부(2010)

[그림 1] 제4차 청소년정책(수정·보완) 기본계획 비전 및 과제

대상 중심 정책 추진에서 가장 핵심적인 부분은 범부처 차원에서 추진 중인 정책간의 연계와 총괄 및 조정 기능의 강화라고 할 수 있는데 이는 여성가족부가 출범했을 때 제시한 핵심적인 정책 방향과 일치한다(여성가족부, 2010). 이점은 다행스럽고 또 바람직한 방향이라고 생각한다. 이와 함께 여성가족부는 출범과 함께 추진한 제4차 청소년정책(수정·보완)기본계획은 범부처 청소년정책의 총괄조정이라는 맥락에서 의미 있는 노력이라고 할 수 있다. 기본계획에서 제시한 정책방향은 통합적 청소년정책, 보편적 청소년정책, 수요자 중심 청소년정책 등 세 가지였다(여성가족부, 2010).

2) 이는 일반회계 및 특별회계, 기금, 지방비 등을 모두 포함한 것이며 일반회계 기준으로 9,546억원임 (청소년정책분석평가센터, 2011)

통합적 청소년정책은 청소년정책과 가족·여성정책의 연계라는 측면과 함께 범부처적으로 교육·고용·복지 등 청소년을 둘러싼 모든 정책영역과의 연계발전을 위한 실효성 있는 방안을 모색하는 것으로 청소년정책의 총괄 및 조정이라는 정책방향을 분명히 하고 있다. 보편적 청소년정책은 위기나 취약청소년 등 일부청소년이 아니라 모든 청소년을 정책 대상으로 삼아야 한다는 의지의 천명으로 통합적 정책 추진과 연결된 추진방향이라고 할 수 있다. 수요자 중심 청소년정책은 중앙부처 중심에서 청소년·부모의 정책 체감도 제고를 위한 지역수요에 맞춘 정책 추진과 함께 청소년·부모, 교사·청소년지도자 등 중간수요자, 지자체 등 다층적 수요자의 수요를 충족시키는 방향에서 정책을 추진하겠다는 의지를 담고 있다.

〈표 1〉 중앙행정기관별 청소년정책 사업수(2011)

(단위: 건)

중앙행정기관	청소년의 자기 주도적 역량 증진	가족기능 및 사회안전망 강화	건강하고 안전한 성장환경 조성	청소년정책 추진체계 정비	계
여성가족부	18	28	21	18	85
방송통신위원회	3	0	4	0	7
국가보훈처	1	0	0	0	1
공정거래위원회	0	0	1	0	1
국민권익위원회	1	0	0	0	1
교육과학기술부	11	6	18	0	35
외교통상부	12	0	0	0	12
통일부	0	4	0	0	4
법무부 (대검찰청포함)	1	7	9	0	17
국방부	1	0	0	0	1
행정안전부	2	1	3	0	6
문화체육관광부	9	12	7	0	28
고용노동부	7	2	1	0	10
농림수산식품부	1	2	1	0	4
지식경제부	5	0	0	0	5
보건복지부	0	4	6	0	10
환경부	2	0	0	0	2
국토해양부	1	1	2	0	4
경찰청	1	0	6	0	7
소방방재청	1	0	2	0	3
문화재청	5	0	0	0	5
농촌진흥청	1	0	0	0	1
산림청	1	0	0	0	1
중소기업청	2	0	0	0	2
특허청	1	0	0	0	1
식품의약품안전청	0	0	2	0	2
합계	87	67	83	18	255

자료: 청소년정책분석평가센터(2011)

세 가지 정책 방향은 청소년 활동 분야에 있어서도 적절한 방향이라고 생각한다. 청소년의 대부분이 학생이라는 점에서 교육정책과 청소년정책 간의 연계·강화는 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 게다가 중앙행정기관이 제출한 2011년 청소년정책 시행계획을 살펴보면(청소년정책분석평가센터, 2011), 시행계획을 제출한 27개 기관 중 4개 기관을 제외한 23개 기관에서 청소년 활동 분야(청소년의 자기주도적 역량 증진 사업)와 관련해 87개의 사업을 추진 중인 것으로 나타나고 있다.

보편적 청소년정책은 청소년 활동 분야가 일부청소년이 아닌 모든 청소년을 정책 대상으로 삼고 있다는 점에서 부합하며 청소년 수련활동 등 기존 청소년 활동 분야 사업이 수요자 중심으로 이루어지지 못했다는 비판을 고려할 때 수요자 중심의 정책 추진 역시 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

2. 청소년 활동분야 관련 주요 법·제도 변화

최근 청소년 활동분야와 관련하여 가장 중요한 법·제도적 변화는 미래형 교육과정 개정과 주5일 수업제 전면도입이라고 할 수 있다. 먼저 2009 개정 교육과정(‘미래형 교육과정’)은 현행 특별활동과 창의적 재량활동을 통합하여 ‘창의적 체험활동’을 확대하는 내용을 제안하고 있다(교육과학기술부, 2009).

먼저 미래형 교육과정은 교육과정이 추구하는 인간상으로 ① 전인적 성장의 기반 위에 개성의 발달과 진로를 개척하는 사람, ② 기초 능력의 바탕 위에 새로운 발상과 도전으로 창의성을 발휘하는 사람, ③ 문화적 소양과 다원적 가치에 대한 이해를 바탕으로 품격 있는 삶을 영위하는 사람, ④ 세계와 소통하는 시민으로서 배려와 나눔의 정신으로 공동체 발전에 참여하는 사람을 제시하고 있다. 미래형 교육과정은 명시적으로 핵심역량을 제시하고 있지 않으나 내용적으로 역량을 갖춘 인재를 교육 목표로 삼고 있음을 알 수 있다.

학교급별로 교육과정 편제를 살펴보면, 초등학교 교육과정은 교과(군)와 창의적 체험활동으로 편성하고 있으며 창의적 체험활동은 자율 활동, 동아리 활동, 봉사 활동, 진로 활동으로 구분하고 있다. 학년군별 창의적 체험활동 수업시간은 1~2학년 272시간, 3~4학년 204시간, 5~6학년 204시간이며 1시간 수업은 40분을 원칙으로 하되, 학년별 시간 배당은 연간 34주를 기준으로 한 2년간의 기준수업시수를 나타낸 것이다. 창의적 체험활동과 관련 학교는 1학년 학생들의 입학 초기 적응 교육을 위해 창의적 체험활동의 시수를 활용하여 자율적으로 입학 초기 적응 프로그램 등을 편성·운영할 수 있도록 하고 있다.

중학교 교육과정은 동일하게 교과(군)과 창의적 체험활동으로 편성되고 중 1~3학년 창의적 체험활동 수업시간은 306시간으로 1시간 수업은 45분을 원칙으로 하되, 학년군 및 교과(군)별 시간 배당은 연간 34주를 기준으로 한 3년간의 기준수업시수를 나타낸 것이다. 고등학교 교육과정 역시 동일하게 편성되며 총 이수 204단위 중 창의적 체험활동은 24단위(408시간)로 1단위는 50분을 기준으로 하여 17회를 이수하는 수업량이다. 종합적으로 볼 때 초·중학교에서 주당 3시간 이상, 고등학교 주당 4시간 이상으로 창의적 체험활동이 진행될 예정이다.

창의적 체험활동은 <표 2>에서처럼 ① 자율활동, ② 동아리활동, ③ 봉사활동, ④ 진로활동 등 네 가지 활동영역으로 구성되어 있는데 이중 진로활동은 자기이해, 진로정보탐색, 직업체험 등으로 구성되어 있다.

〈표 2〉 창의적 체험활동 4가지 영역별 세부내용

영역	활동 구분	세부 내용
자율 활동	적응 활동	학교 적응활동, 기본 생활습관 형성, 상담활동(학습, 건강, 성격 등)
	자치 활동	학급회 및 학급 부서 활동, 학생회 활동, 운영위원 활동, 모의 회의, 토론회
	행사 활동	전시회, 발표회, 학예회, 경연대회, 실기대회, 기념식, 경축일 행사
		건강 체력 평가, 체격·체질검사, 체육대회, 안전생활훈련, 친선경기 수련활동, 현장학습, 수학여행, 학술조사, 문화재답사, 국토순례, 전통문화체험
	창의적 특색활동	기타 지역적 특색활동
동아리 활동	학술	외국어, 과학 탐구, 사회 조사, 문화 탐사, 다문화교육, 컴퓨터, 인터넷, 발명 활동,
	문화예술	문예, 창작, 미술, 조각, 서예, 전통 및 현대 예술, 성악, 기악, 뮤지컬, 오페라, 무용, 탈춤, 연극, 영화, 방송, 사진, 의상 디자인 등
	스포츠	구기, 육상, 수영, 체조, 스케이트, 태권도, 택견, 야영, 하이킹, 씨름, 민속놀이 등
	실습 노작	요리, 꽃꽂이, 수예, 재봉, 사육, 재배, 조경, 설계, 목공, 로봇 제작 등
	청소년 단체	스카우트활동, 우주소년단, 해양소년단, 녹색소년단 등
	기타	기타 취미·여가 활동
봉사 활동	지역사회봉사	복지시설, 공공시설, 농어촌지역, 병원 등 일손 돕기 고아원, 양로원, 불우이웃, 군부대 등 위문활동, 재해구호, 국제협력 등
	자연환경보호	주변 청소, 환경 및 자연보호 활동, 식목활동, 저탄소 생활습관 형성
	캠페인활동	공공질서, 교통안전, 주변정화, 환경보전, 헌혈, NGO 활동 참가
진로 활동	자기 이해	심성계발, 정체성탐구, 가치관 확립, 각종 진로적성검사
	진로정보 탐색	학업 정보, 진학입시 정보, 학교 정보, 직업세계 정보, 자격 및 면허제도 정보
	직업 체험	직업 현장 체험, 직업 훈련, 취업 정보, 직업인과의 만남, 기타 직업세계 안내

자료 : 교육과학기술부(2010)

이와 관련 교육과학기술부는 각 교과별 창의·인성 교육을 위한 수업 모형을 개발했으며, 16개 시·도교육청을 대상으로 각 교과별 창의·인성 교사연구회를 선정해 창의·인성 수업지도안을 개발했다. 아울러 2011년 3월부터 적용하게 될 창의적 체험활동을 위해 창의적 체험활동 종합정보 시스템(www.crezone.net)을 개발해 학교 현장에서 참고할 다양한 정보들을 제공하고 있다.

2010년 여름방학에는 10일간 전국의 창의·인성 교육 선도 학교 교원들에 대한 연수를 카이스트에서 진행했다. 특히 2010년 2학기부터는 창의적 체험활동을 활성화하기 위해 두 개의 사업단을 추가로 지정했다. 인문사회 분야의 창의적 체험활동 프로그램을 개발하는 범부처 범교과 체험교육사업단과 과학기술 분야의 창의적 체험활동 프로그램을 개발하는 과학기술 분야 교육기부사업단을 운영해 창의 체험 프로그램을 교육기부를 통해 어떻게 운영할 것인가를 연구하고 있다.

이와 더불어 16개 시도교육청 중 1개 지역 교육지원청을 창의·인성 시범교육청으로 지정해 창의·인성 교육을 우선 시행토록 했다. 한 학기 동안의 시범학교 운영을 통해 얻어낸 결과들은 2011년 창의·인성교육에 적용토록 했다. 각 지역교육청에 창의 인재육성과를 만들고 창의·인성 교육 담당 장학사를 지정해 일선 학교 컨설팅에 나서도록 했다.

이와 관련 여성가족부는 창의적 체험활동과 연계하는 방안을 청소년정책의 중요한 방향으로 설정하고 ‘청소년 체험활동 활성화방안’(여성가족부, 2010)을 발표하였다. 청소년 체험활동 활성화 방안은 ① 우수한 청소년체험활동 프로그램 활성화, ② 청소년 시설을 창의적 체험활동 담당시설로 개편, ③ 청소년지도자 및 청소년단체의 체험활동 역량 강화, ④ 청소년 창의적 체험활동 기반 및 연계체계 강화 등 네 가지 영역을 제시하고 있다.

여성가족부에서는 ‘청소년 체험활동 활성화 방안’을 수립한 데 이어 5월 24일 교육과학기술부와 ‘2009 개정교육과정(창의적체험활동)연계·협력 협약’을 체결하였다(여성가족부, 2010). 7월에는 창의적 체험활동 지역협의회 구성·운영, 창의체험자원 지도 제작 및 시범사업 참여, 창의적 체험활동 지원에 관한 조례제정 권고 등을 내용으로 하는 ‘지역 창의적 체험활동 추진지침’을 시·도 및 시·군·구를 통해 시달하였다. 또한 창의체험 통합정보넷(CRM)을 보완하고 지원할 수 있는 ‘청소년활동자원지도(YRM)’를 구축하였고, 청소년수련활동인증제, 국제청소년성취포상제, 청소년봉사활동 등에서 각각 운영되고 있는 활동기록시스템을 통합하여 사용자 편의성을 높이고 향후 ‘창의적체험활동 종합지원시스템(edupot)’과의 연계를 위한 가칭 청소년활동 통합정보시스템을 구축하기 위한 정보화전략계획을 수립중이다.

다음으로 주5일제 수업 전면도입 역시 청소년 활동 분야에 큰 변화를 가져올 것으로 예상된다. 2005년 초·중·고 주5일 수업제 부분도입('05년 월 1회, '06년 월 2회 토요일 휴업 시행)이 이루어진 이후 7년 만에 전국 초·중·고에 주5일 수업제가 전면 도입될 예정이다. 국무총리실은 2012학년도부터 전국 초·중·고 모든 학교를 대상으로 주5일 수업제를 전면 자율 도입하고, 지역별·학교별로 시행 여건이 상이한 점을 감안하여 학교운영위원회의 심의를 거쳐 시·도교육감의 승인 하에 자율 실시하겠다고 발표하였다(국무총리실 보도자료, '11.6.14).

이와 관련 교육과학기술부는 후속조치로 문화체육관광부와 함께 '토요 Sports Day' 운영을 발표하였다(교육과학기술부 보도자료, '11.6.28). 이에 따라 교육과학기술부는 토요 스포츠강사 300명을 주5일 수업제 시범 운영 학교에 우선 배치하고('11년 2학기), '12년 2,000명, '13년 5,000명까지 확대 배치할 예정이다. 그리고 교육과학기술부는 한국교육개발원에 '주5일수업제 지원센터'를 하반기부터 설치·운영하여 시·도교육청별 시범운영 지원 등 성공적 정착을 위한 지원을 강화할 예정이다.

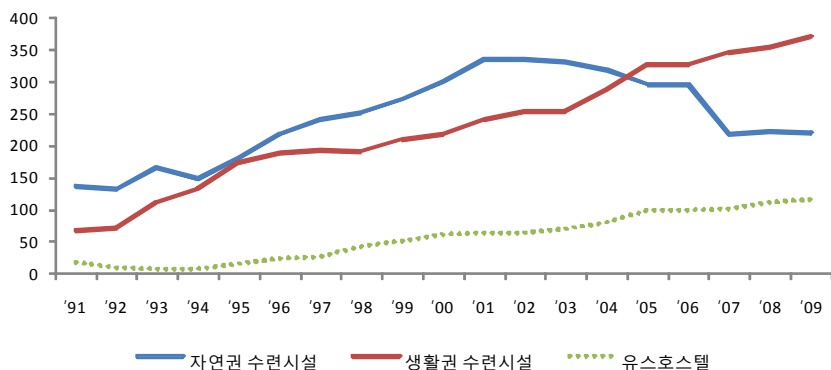
창의적 체험활동과 주5일제 수업 전면실시는 청소년 활동 분야의 활성화에 기여할 가능성이 높다. 그러나 기대가 크면 실망도 큰 법이다. 과거 청소년 자원봉사와 관련하여 큰 기대를 갖게 했던 1995년 「5·31교육개혁 방안」은 자원봉사활동이 생활 기록부에 기재되어 상급학교 진학 자료로 활용되면서 자원봉사 활성화의 계기가 되었으나 좋은 의도와는 달리 의무적으로 시간을 채우거나 부모가 대신하면 그만인 잘못된 청소년 자원봉사문화를 만든 책임도 있다. 이번 창의적 체험활동과 주5일제 수업 전면 실시 역시 학교와 지역사회 연계·협력 정도에 따라 전혀 다른 결과를 초래할 수 있다는 점을 고려해야 한다.

3. 청소년활동분야 관련 인프라 변화

여기에서는 시설과 인력이라는 두 가지 측면에서 청소년활동 분야의 인프라 변화를 살펴보고자 한다. 먼저 시설 인프라와 관련하여 청소년 수련시설 현황을 살펴보면 다음과 같다. 청소년 수련시설은 수련활동에 필요한 여러 시설, 설비, 프로그램 등을 갖추고 청소년지도자의 지도하에 체계적이고 조직적인 수련활동을 실시하는 시설을 말한다. 청소년 수련시설은 기능이나 수련거리 및 입지적 여건 등에 따라 다양함 유형으로 구분된다. 이전에는 생활권 수련시설(청소년수련관, 청소년문화의집), 자연권 수련시설(청소년수련원, 청소년야영장), 그리고 유스호스텔로 구분되어 왔으나, 2005년

부터 청소년수련관, 청소년수련원, 청소년문화의집, 청소년특화시설, 청소년야영장, 유스호스텔로 구분된다.

‘청소년수련관’은 다양한 수련거리를 실시할 수 있는 각종시설 및 설비를 갖춘 종합수련시설을 의미한다. ‘청소년수련원’은 숙박기능을 갖춘 생활관과 다양한 수련거리를 실시할 수 있는 각종 시설과 설비를 갖춘 종합수련시설을 말한다. ‘청소년문화의집’은 간단한 수련활동을 실시할 수 있는 시설 및 설비를 갖춘 정보·문화·예술중심의 수련시설을, ‘청소년 특화시설’은 청소년의 직업체험·문화예술·과학정보·환경 등 특정목적의 청소년활동을 전문적으로 실시할 수 있는 시설과 설비를 갖춘 수련시설을 의미한다. ‘청소년야영장’은 야영에 적합한 시설 및 설비를 갖추고 수련거리 또는 야영편의를 제공하는 수련시설을, ‘유스호스텔’은 청소년의 숙박체제에 적합한 시설·설비와 부대·편익시설을 갖추고 숙식편의제공, 여행청소년의 활동지원 등을 주된 기능으로 하는 시설을 말한다.



자료 : 청소년백서 각 년도

[그림 1] 청소년 수련시설 변화추이(1991-2009)

2009년 현재 청소년 수련시설은 총 707개로 나타나고 있으며 청소년수련관은 160개, 청소년문화의 집은 205개, 청소년수련원 179개, 야영장은 42개, 유스호스텔은 115, 특화시설은 6개에 이르고 있다(여성가족부, 2010). 청소년활동진흥법에서는 국가 및 지방자치단체가 전국의 청소년이 이용할 수 있는 국립청소년수련시설을 설치·운영하도록 명시하고 있다. 이러한 역할을 담당할 시설로 『국립중앙청소년수련원』, 『국립평창청소년수련원』 및 『국립고흥청소년우주체험센터』를 건립·운영 중이다. 또한 청소년에게 해양환경체험을 통해 해양생명체의 소중함을 인식하게하고 미래해양 자원 개발 및 기술발전에 대한 비전을 제시하기 위한 『국립영덕청소년해양환경센터』,

FTA, DDA 등으로 인한 농업수입개방의 상황에서 청소년들에게 우리 농업의 비전과 소중함을 인식시키고 새로운 농업생명의 발전상을 체험할 수 있는 기회를 제공하기 위한 『국립김제농업생명청소년수련원』을 건립할 예정이다.

[그림 2]는 1991년부터 2009년까지 청소년 수련시설을 생활권(수련관+문화의집+특화시설)과 자연권(수련원+야영장), 유스호스텔로 구분하여 연도별 추세를 보여주고 있다. 1991년 자연권 수련시설은 137개, 생활권은 68개, 유스호스텔은 18개로 223개에 불과하였으나 2009년 707개로 증가하였다. 수련시설 추이에서 특징적인 생활권 수련시설이 2005년부터 자연권 수련시설보다 많아지고 있다는 점이다.

이처럼 청소년 수련시설은 크게 증가하였지만 국제적으로 볼 때 우리나라의 수련시설 수가 많다고 보기 어렵다. 보건복지가족부(2009) 자료에 따르면, 청소년 활동 및 수련시설 1개당 청소년 수가 13,159명으로 영국, 일본의 4배, 독일의 6배로 시설 인프라가 미약한 수준임을 알 수 있다. 법정목표치 달성율도 청소년수련관은 '06년 현재 140개로 법정목표치(230개)의 61% 수준이며, 문화의 집은 188개로 법정목표치(500개)의 38% 수준으로 나타나고 있다.

〈표 3〉 청소년 인구 대비 청소년 시설 수 국제비교

구 분	인구(천명)	청소년(천명) ¹⁾	시설수(개소)	시설 1개당 청소년인구수(명)
한 국	48,456	10,659	810	13,159
일 본	127,433	21,117	5,519	3,826
영 국	60,776	11,713	3,287	3,564
독 일	82,400	13,602	8,579	1,586

1) 한국은 통계청 2007년 청소년인구통계(9-24세), 일본은 일본통계청의 2005년도 인구센서스(9-24세) 자료, 영국과 독일은 2007년 청소년인구(10-24세)에 대한 IDB(International Data Base) 자료
자료 : 보건복지가족부(2009)

〈표 4〉 청소년 시설 법정목표치 및 목표달성율

	2006년 현재(A)	법정목표치(B)	목표 달성율(C)
청소년수련관	140개	230개(시군구)	61%
문화의 집	188개	500개(읍면동)	38%

※ 청소년수련관의 법정목표치는 청소년활동진흥법 제11조, 문화의집은 '공공청소년수련시설 건립지침'(국가청소년위원회, 2007)에 의거함.

※ 목표달성율(C) = (A / B) x 100

다음으로 청소년 활동 분야 인력 변화 추이를 살펴보고자 한다. 청소년지도사의 체계적이고 전문적인 양성을 위해 청소년기본법에서는 청소년지도사 양성 및 배치에 관한 내용을 규정하고 1993년부터 국가공인 청소년지도사를 양성해 오고 있다. 청소년 지도사는 1, 2, 3 급으로 구분되며 청소년기본법 제20조의 규정에 의하여 청소년 관련 분야의 경력 및 기타 경력을 갖춘 자로서 자격 검정시험에 합격하고 소정의 연수를 마친 자에게 국가자격을 부여하고 있다. <표 5>는 청소년 지도사 양성 현황을 보여주고 있다. 청소년 지도사 자격증 취득자는 1993년 713명에서 2009년 2,931명으로 크게 증가하였으며 누적으로 볼 때 자격증을 취득한 청소년 지도사는 20,484명에 이르고 있다.

〈표 5〉 청소년 지도사 양성 현황(1993-2009)

연도별	1급		2급		3급		합계		
	남	여	남	여	남	여	남	여	계
1993	—	—	311	174	156	72	467	246	713
1994	78	18	229	146	137	100	444	264	708
1995	81	20	193	168	137	116	411	304	715
1996	36	11	105	88	54	47	195	146	341
1997	98	33	167	147	110	80	375	260	635
1998	87	33	122	158	93	100	302	291	593
1999	77	51	266	264	96	114	439	429	868
2000	70	43	255	330	139	151	464	524	988
2001	58	39	421	569	221	275	700	883	1,583
2002	78	39	310	527	189	286	577	852	1,429
2003	47	43	269	431	194	386	510	860	1,370
2004	28	46	232	431	180	400	440	877	1,317
2005	14	17	160	296	217	688	391	1,001	1,392
2006	43	47	314	478	148	218	505	743	1,248
2007	11	20	247	448	37	146	295	614	909
2008	7	20	342	1,744	114	517	463	2,281	2,744
2009	11	23	359	1,806	186	546	556	2,375	2,931
누 계	824	503	4,302	8,205	2,408	4,242	7,534	12,950	20,484

자료 : 보건복지가족부(2009)

청소년 지도사 양성인원의 증가는 청소년 지도사 양성 고등교육기관의 확대와 밀접한 관련이 있다(김기현, 2009). 청소년 지도사 자격제도가 청소년기본법 제정(1991)으로 도입된 직후 청소년지도사 양성기관은 한국청소년개발원, 한국보이스카우트연맹, 한국걸스카우트연맹, 청소년연맹 등 4개 기관이었다. 1992년 청소년연맹이 352명의 청소년지도사 자격 취득 인원을 처음 양성하였고 1993년 한국청소년개발원이 1급

99명을, 2급의 경우 한국청소년개발원 194명, 보이스카우트 96명, 걸스카우트 100명 등 375명을, 3급의 경우 청소년연맹이 269명을 양성하여 총 758명 양성하였고 첫 해인 1993년 3급 228명, 2급 485명 등 총 713명이 청소년 지도사 자격을 취득하였다.

1995년 명지대학교와 중앙대학교의 청소년 관련학과가 처음으로 청소년지도사 양성기관으로 지정되면서 고등교육기관을 중심으로 청소년 지도사가 양성되기 시작하였다. 1995년 대학에서 처음으로 26명 청소년지도사 자격 취득 인원으로 양성되었고 1997년 카톨릭대학교 대학원, 경산대학교, 순천향대학교, 주성전문대학 등에 설치, 1998년 한국체육대학교, 한서대학교, 천안대학교(현 백석대학교), 원광보건전문대학 등에 청소년 관련 학과(전공)이 설치되었다. 2008년 3월 현재 학부, 대학원 등에 청소년관련 학과나 전공을 둔 4년제 대학교, 전문대학, 대학원은 32개교에 달한다(보건복지가족부, 2008). 각 대학별로 학부와 대학원을 모두 설치하고 있는 곳도 있고, 학부 또는 대학원만을 설치한 곳도 있으며 평생교육 관련학과 및 사회복지 관련학과에서 청소년지도사 자격검정을 위한 교과과정을 설치한 곳도 있다.

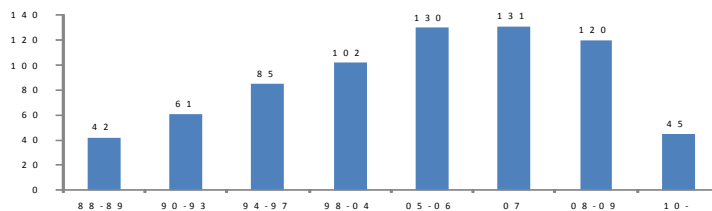
청소년지도사를 양성하는 고등교육기관이 증가한 것과 함께 사이버대학이나 방송대 등에서 청소년지도사 자격증 취득을 위한 자격검정 과목과 과정이 개설되면서 양성 인원이 급격히 증가하였다. 예를 들어 방송대학 한 곳에 재학 중인 청소년 관련학과 재학생 수는 2007년 현재 4,293명으로 18개 4년제 대학교 전체의 청소년 관련학과 재학생 수(3,273명)보다 많다. 이러한 청소년 지도사 공급확대는 긍정적인 측면도 있으나 너무나 빠른 속도로 확대되고 있다는 점에서 수급불균형, 청소년지도인력의 질적 저하, 재교육 및 전문연수의 어려움 등 여러 가지 문제를 야기할 것으로 예상된다.

흔히 구제도(1991년 청소년기본법, 1992-1998)로 불리는 초기 청소년지도사 자격 검정제도는 국가가 지정한 일정한 양성인원을 선발하여 이수과정을 수료하게 하고 수료자에게 자격검정자격을 부여하여 합격자에 한하여 자격증을 교부하는 방식으로 운영되었다. 곧 자격요건을 갖추었다고 하더라도 이수과정 인원의 제한으로 1차 선발을 하고 이수과정 수료자를 대상으로 다시 자격검정을 치르는 2중 선발구조를 가짐으로써 청소년지도사의 전문성을 보장하는 방식이었다고 할 수 있다.

신제도(1999년 개정법령, 1999-2007)로 불리는 새로운 자격검정제도는 일정 응시 자격 요건을 갖춘 자 모두에게 기회를 부여하는 단일 선발구조, 개방형 양성체제로 바뀌었고 이러한 변화는 양성 고등교육기관의 확대를 가져왔다. 전문가 강화를 위한 보완책으로 검정 이론시험과목에 전문선택영역 포함, 사후 자격연수제도 신설, 전문 연수 및 직무보수 연수제도 도입 등이 제시되었다.

청소년지도사 자격제도의 가장 큰 변화는 2005년 개정법령에 의해 2008년부터 시행된 무시험 전형제도이다. 주요 개정 내용을 살펴보면, 2·3급의 경우 대학에서의 시험과목 이수자에 한해 필기시험 면제하게 하였고 13개의 전문선택영역에 대한 시험을 폐지하였다. 전문성 강화를 위한 보완책으로 제시된 것은 자격연수를 20시간 이상에서 30시간 이상으로 상향 조정한 것과 2급 및 3급의 응시자격요건 중 전문대학 졸업 또는 이와 동등한 학력을 소지한 자에 대한 청소년육성업무 종사경력을 1년 씩 추가(2급은 2년에서 3년으로, 3급은 1년에서 2년으로 상향 조정)한 것 등이었다. 이에 따라 2007년까지 13개 전문선택영역 중 1과목을 선택해 주·객관식 시험을 보던 것을 2008년부터 대학에서 1과목을 이수하면 시험을 보지 않고 면접만으로 자격증을 취득할 수 있게 되었다.

청소년지도사의 처우 수준도 언급할 필요가 있다. 2004년 기준으로 청소년지도사의 평균연간소득은 1,900만원으로 상용근로자의 평균 연간소득(2,712만원)의 70% 수준에 머물고 있는데 비해서 2004년 주당 근로시간은 51.1시간으로 상용근로자의 평균 주당 근로시간(45.7시간)보다 5.4시간이나 길게 나타나고 있다(보건복지가족부, 2008). 열악한 청소년 지도사의 처우 수준이 개선되지 않는 상태에서 청소년지도사의 자질과 전문성을 요구하기 어렵다.



자료 : 김기현 외(2006), 보건복지가족부(2008, 2009), 여성가족부(2010)

[그림 2] 청소년정책 주관부처의 공무원 정원 추이(명)

청소년정책 주관부처의 공무원 정원 추이도 살펴보면 다음과 같다. [그림 2]는 주관부처 청소년정책 담당 공무원 정원 추이를 보여주고 있다. 1980년 후반 체육부 청소년국의 정원은 42에 불과하였으나 체육청소년부 청소년정책조정실로 확대되면서 61명으로 늘었고 문화체육부 청소년정책실로 바뀐 뒤로 85명으로 증가하였다. 이어서 문화관광부 청소년국은 102명으로 늘었으며 청소년보호위원회와 통합된 국가청소년위원회 때는 정원이 131명까지 늘어났다. 보건복지가족부 아동청소년가족정책실로

이관된 이후 정원은 120명으로 줄었다가 2010년 여성가족부 청소년가족정책실 정원은 45명으로 감소하고 있다. 청소년정책 주관부처의 적절한 공무원 수가 몇 명인지 여부는 신중히 따져볼 문제이지만 지난 몇 년간 너무 급격하게 줄어들어든 것이 아닌가 하는 의문은 정당해 보인다.

4. 청소년활동정책 관련 예산의 변화

청소년정책 주관부처의 예산 추이를 살펴보면 다음과 같다. <표 6>은 일반회계, 청소년 육성기금, 균특회계를 구분하여 연도별로 주관부처의 예산 추이를 살펴보고 있다. 2003년 문화관광부 청소년국에서 국가청소년위원회 시기인 2007년까지 꾸준히 증가하고 있는 양상을 보여주고 있다. 보건복지부로 이관된 이후에도 증가 경향은 이어지고 있지만 이는 청소년정책과 아동정책 예산을 합친 결과로 '07년 일반회계 기준으로 아동 및 청소년 총 1,057억 원 중 아동예산은 702억 원으로 66%를 차지하고 있다. 이마저 여성가족부 이관 후 일반회계 기준으로 청소년 예산 규모는 가장 낮은 수준을 보여주고 있다.

<표 6> 청소년정책 주관부처의 예산 추이

(단위 : 백만 원, %)

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년(계획)
일반회계	32,161	31,966	20,822	19,825	35,388	116,433	182,641	18,972
	35.8	29.1	17.8	14.4	23.1	50.4	60.7	12.6
청소년 육성기금	20,979	47,610	58,436	72,227	74,812	75,182	81,741	94,020
	23.4	43.4	50.0	52.5	48.8	32.6	27.2	62.6
균특회계	36,607	30,248	37,643	45,442	43,128	39,251	36,522	37,114
	40.8	27.5	32.2	33.1	28.1	17.0	12.1	24.7
계	89,747	109,824	116,901	137,494	153,328	230,866	300,904	150,106
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

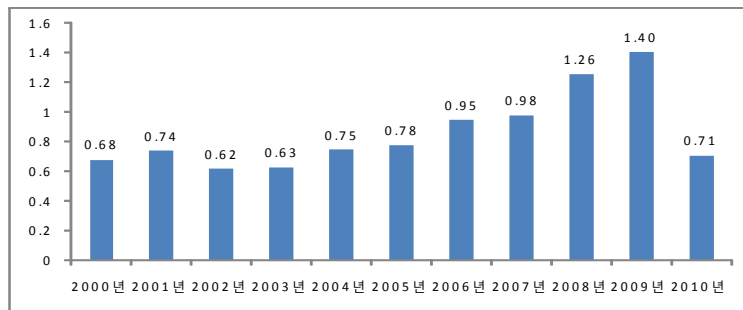
자료 : 여성가족부(2010)

주관부처의 예산의 감축은 청소년 활동분야만이 청소년정책 전반을 추진하는데 있어서 부정적인 결과를 가져올 수 있다. 특히 활동분야는 시설 및 인력 등 인프라와 관련성이 높고 많은 예산이 투입되는 정책 영역이라는 점에서 더 큰 영향을 받을 수 있다는 점에서 주관부처의 적극적인 예산 확보 노력이 필요하다고 할 수 있다.

다른 한편, 청소년육성기금의 경우 2005년 (국가)청소년위원회로 청소년정책이 이관된 이후 순조성액이 적자로 돌아섰으며 2012년 이후 기금이 고갈될 위기에 처해

있다(청소년정책분석평가센터, 2011). 곧 2011년 청소년육성기금 총지출 774억 원 규모이나, 2012년 기금지출 가능 규모는 382억 원에 불과한 상황으로 2012년 기금 사업 현행 유지 시 392억 원이 부족해 청소년육성기금사업 지속을 위해 사업재원 확보가 시급하고, 미확보 시 사업규모 축소·폐지가 불가피해 보인다.

이는 청소년정책 예산 중 기금 의존도가 증가한데 원인이 있으며 2010년 청소년정책 예산(1,501억 원) 중 청소년육성기금은 940억 원으로 전체 예산의 62.6%에 이르고 있다. 수입 감소 역시 기금 고갈의 원인으로 볼 수 있는데 1998년 이후 정부 출연금 전입이 중단된데 이어 2000년 국민체육진흥기금 출연금의 전입도 중단되었고 신규 재원 확보도 이루어지지 않으면서 기금 고갈로 이어지고 있다.



자료 : 김기현 외(2006), 보건복지가족부(2008, 2009), 여성가족부(2010)

[그림 3] 연도별 정부예산 대비 주관부처 청소년정책 예산(%)

〈표 7〉 중앙행정기관 청소년정책 사업 예산(2010)

영역	중점과제	세부 과제수	사업			'10년예산 (백만원)
			전체	종료	추진중	
1. 청소년 사회적 역량 강화	청소년 활동·성취 지원	10	53		53	315,201
	청소년 참여와 직업 역량 개발	8	21		21	44,652
	다문화·글로벌 역량 함양	6	19		19	18,953
2. 청소년 인권과 복지 증진	청소년 인권 및 건강·안전 증진	10	18		18	202,522
	어려운 청소년 복지지원 강화	4	22		22	818,109
	위기청소년 사회통합 지원	9	13		13	47,859
3. 청소년 친화적 환경조성	청소년 건전 생활 환경 마련	9	7		7	1,125
	청소년 유익 매체환경 조성	13	18		18	26,196
	청소년 성보호 강화	4	10		10	15,530
4. 청소년정책 추진 체계 정비	청소년 지원인프라 보강	5	2		2	18,178
	청소년정책 추진 체계 강화	8	3		3	400
총 계		86	186		186	1,508,725

자료 : 여성가족부(2010)

정부예산 대비 청소년정책에 투자되는 예산은 2010년 기준으로 약 1천 5백억 원 내외로 전체 예산 대비 0.71%에 불과한 수준이다. 보건복지가족부 시기에 청소년 정책 예산의 비중이 1%를 넘어섰으나 이는 앞서 언급하였듯이 아동정책 예산이 포함된 결과로 정부예산에서 청소년정책 예산이 1% 이상이 될 필요가 있다. 참고로 정부예산 대비 교육정책 예산은 2010년 기준으로 19.8%를 차지하고 있다(교육통계연보, 2010).

각 중앙행정기관에서 제출한 시행계획을 토대로 2010년 전체 중앙행정기관의 사업 예산은 1조 5천억 원 수준으로 전체 정부예산의 4.99%로 나타나고 있다. 이중 청소년 활동 분야(청소년 사회적 역량 강화)의 예산 규모는 3천 8백억 원 수준으로 전체 중앙행정기관 청소년정책 예산의 25.1%를 차지하고 있다. 청소년활동 분야 중에서 청소년 활동 및 성취 지원 과제와 관련된 예산이 대부분을 차지하고 있으며 청소년 참여와 직업 역량, 다문화·글로벌 역량 함양과 관련된 예산은 적은 편이다.

Ⅲ. 청소년 정책환경 변화에 따른 청소년활동의 과제

청소년 정책환경의 변화에 따라 청소년 활동의 주요 과제들을 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째로 이제 청소년정책은 주관부처뿐만 아니라 청소년사업을 벌이고 있는 다양한 중앙행정기관을 포괄하는 차원에서 추진될 필요가 있다. 청소년 활동 분야의 경우 이러한 접근이 보다 극명하게 요구되고 있다. 범부처 차원이 가능해지기 위해서는 주관부처의 총괄·조정기능의 강화가 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다.

동시에 이를 위해서는 전 부처를 포괄하는 맥락에서 정책의 목표와 방향, 추진과제의 도출이 필요하며 2000년 후반부터 청소년계뿐만 아니라 교육계에서 최근 주목받고 있는 핵심역량(key competency)과 관련된 논의는 이에 대한 중요한 시사점을 제공해 주고 있다(김기현 외, 2010). 지식기반사회에서 일상생활은 물론 사회생활과 직업생활을 성공적으로 수행하기 위해서는 읽고 쓰고 말하는 기초능력뿐만 아니라 문제의 원인을 규명하고 비판적으로 사고하며 다른 사람을 설득하고 갈등을 해결하는 등 생애에 걸쳐 요구되는 역량이 중시된다. 이와 함께 지식기반사회에서는 기존에 존재하는 사실이나 지식에 대한 단순한 수용이나 암기보다는 창의력과 같이 새로운 지식을 창출하거나 기존의 지식들을 종합하고 분석하는 능력을 요구한다. 이와 관련 OECD는 DeSeCo 프로젝트(Defining and Selecting Key Competencies)를

통해 핵심역량을 규명한 바 있으며(OECD, 2005), 선진국을 중심으로 많은 국가들은 국가 교육과정의 틀을 역량기반 학습체계(competency-based learning system)로 전환 중에 있다(Eurydice European Unit, 2002). 미래형 교육과정의 개정도 이러한 맥락에서 이루어진 측면이 있으며 청소년정책 기본계획에서도 2000년대 후반부터 핵심역량을 중요한 정책목표로 제시하고 있다(대통령자문 교육혁신위원회, 2007; 보건복지가족부, 2008; 여성가족부, 2010).

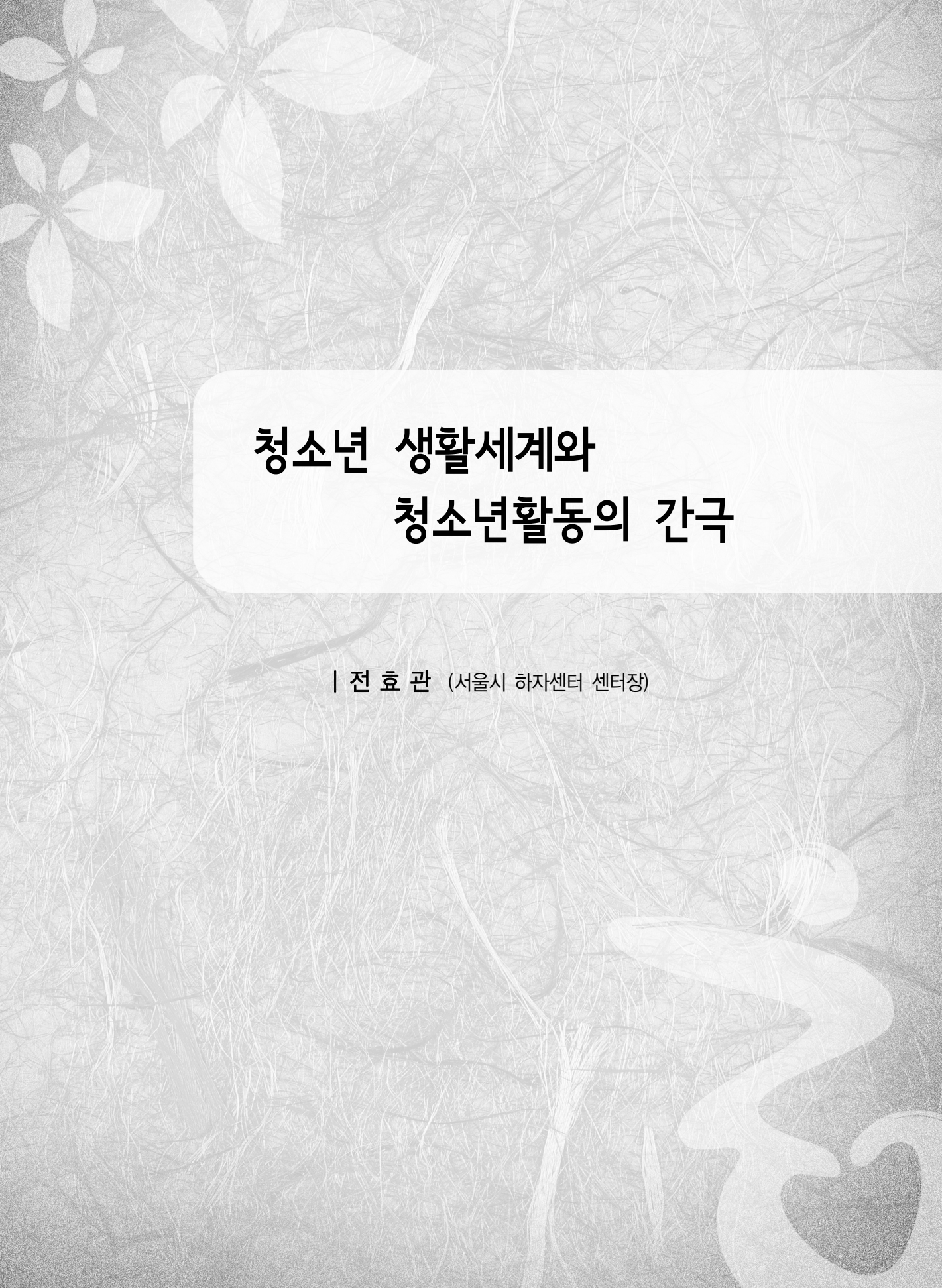
이와 관련 청소년활동 개념의 정비 및 관련법규 개정이 이루어질 필요가 있다. 예를 들어 창의적 체험활동과 관련하여 청소년정책에서 현재까지 사용하던 「청소년활동」, 「수련활동」 등 개념을 확대·조정함으로써, 향후 야기될 수 있는 개념 및 용어상의 혼란을 방지하고, 청소년정책 및 교육정책 간 유기적인 연계를 실현할 필요가 있다. 특히 청소년기본법 제3조 3항과 청소년활동진흥법 제2조에 청소년활동의 범위를 자율활동, 진로활동, 봉사활동, 동아리활동 등을 포함하도록 법 개정에 대한 검토작업이 필요하다.

두 번째로 청소년정책 및 청소년 활동 분야 예산을 보다 확충할 필요가 있다. 28개 중앙행정기관에서 제출한 시행계획을 토대로 전체 중앙행정기관의 청소년사업 예산은 정부예산의 5%를 넘지 못하고 있으며 주관부처의 예산은 1%를 넘지 못하고 있다. 단계적으로 청소년 예산 규모를 확충할 필요가 있으며 창의적 체험활동, 주5일제 수업 전면 도입 등 정책 환경 변화를 고려할 때 청소년 활동 분야의 예산 확대가 필요할 것으로 보인다.

세 번째로 청소년 지도사의 역량 강화가 시급하다고 할 수 있다. 특히 양적 확대보다는 질적 담보를 위해 자격 제도에 관한 전면적인 검토가 이루어져야 한다. 근본적으로는 13개 전문영역에 대한 시험제도 부활이 필요해 보이며 단기적으로 전문연수 제도를 강화하여 청소년 지도사들의 자질과 전문성을 키우는 노력이 진행되어야 할 것이다. 이와 함께 열악한 청소년지도사의 처우 개선도 뒤따라야 할 것이다.

참고문헌

- 국가청소년위원회(2008), 제4차 청소년정책기본계획.
- 교육과학기술부(2009). 2009 개정 교육과정. 서울: 교육과학기술부.
- 교육과학기술부(2010). 창의성과 인성 함양을 위한 교육내용·방법·평가체제 혁신 방안. 제3차 교육개혁 대책회의 1호 안건.
- 교육과학기술부·노동부·보건복지가족부(2010). 진로교육 종합계획.
- 김기현·최창욱(2010). 창의적 체험활동 활성화를 통한 청소년 핵심역량 강화. 서울: 제2차 한국청소년정책연구원 연구성과 발표회 자료집.
- 김기현·장근영·조광수·박현준(2010). 청소년 생애핵심역량 개발 및 추진방안연구 III: 총괄보고서. 서울: 청소년정책연구원.
- 김기현(2009). 청소년 자원봉사 지도자 역량 강화. 2009 전국자원봉사 컨퍼런스 자료집.
- 김기현·안선영·장상수·김미란·최동선(2009). 아동·청소년 생활패턴에 관한 국제 비교 연구, 보건복지가족부.
- 김기현·조혜영·장근영·이창호·고원·(2007). 청소년 희망세상 비전 2030. 국가청소년위원회
- 박철웅(2009). 청소년지도사 국가자격 검정 개편 방향, 청소년 지도인력의 전문성 강화 방안 세미나 자료집, 한국청소년정책연구원 청소년관련학과 교수협의회, pp. 3-21.
- 보건복지가족부(2009). 2009년 아동·청소년백서
- 보건복지가족부(2008). 2008년 아동·청소년백서
- 보건복지가족부(2008). 미래세대를 위한 희망투자 전략.
- 보건복지가족부(2008). 제1차 아동·청소년정책 5개년기본계획(2009~2013) - 아동·청소년 희망보고서. 서울: 보건복지가족부.
- 여성가족부(2010), 제4차 청소년정책(수정·보완)기본계획.
- 여성가족부(2010). 청소년 체험활동 활성화 방안. 제3차 교육개혁 대책회의 2호 안건.
- 여성가족부(2010). 2010년 청소년백서.
- Coleman, J. C. and Hendry, L. B. (2006[1999]). 『청소년과 사회: 청소년기의 심리, 건강, 행동 그리고 관계의 본질』, 강영배·김기현·이은주 옮김. 성안당.
- Commission of the European Communities(2001). *European Commission White Paper: A New Impetus for European Youth.*
- Department for Education and Skills(2005). *Youth Matters.*
- United Nations(2006). *Millenium Development Goals Report.*



청소년 생활세계와 청소년활동의 간극

| 전 효 관 (서울시 하자센터 센터장)

청소년 생활세계와 청소년활동의 간극¹⁾

전 효 관 (서울시 하자센터 센터장)

전면화된 청소년 삶의 위기

① 시대 인식

- (i) 아이들이 살아갈 시대는? 생산력의 자동기술화의 진전에 따라 일부의 노동은 고급, 귀족노동화되고 나머지 영역은 주변화될 것으로 예측. 청소년 세대는 자신의 자립도 어렵지만 이후에는 앞 세대의 연금까지 떠맡아야 하는 절망적인 상태
- (ii) 아이들이 살아갈 현재의 조건은? 자폐사회, 무연사회. 청소년들이 느끼고 있는 ‘미래=공포’, ‘관계=고립감’, ‘사회=폭력의 순환’ 등은 한국사회의 현실, 그리고 자신들이 살아갈 시대를 잘 반영하고 있는 것

② 자폐사회와 무연사회 속에서의 격차의 확대

- (i) 신자유주의 전면화의 효과로 아무도 서로 돌보지 않는 무연사회, 자폐사회의 징후가 가시화. 신자유주의를 내면화한 신자유주의 시대의 아이들은 자기관리에 철저하고 미래계획도 분명. 나머지 대다수는 그냥 사는 것 이상의 능동적 활동의 장이 부재
- (ii) 청소년들을 지배하고 있는 것은 관계에 대한 공포, 삶의 고립, 미래에 대한 불안. 자살률과 범죄율의 동시 증가 현상. 복지의 ‘질’ 문제를 제기하지 않고서는 이미 사회적 격차를 해소하는 것은 불가능

1) 이 발제문은 이전의 발표문을 수정한 것임

3 문화에서 생활의 문제로 전환

- (i) 권위주의 문화와 권위 시스템에 대한 반발이 인권운동이나 표현욕구로 이어졌다고 한다면, 지금은 그런 권위를 학교가 가지고 있지 않음. 개별적 순응 혹은 일탈이라는 차원의 문제
- (ii) 청소년들에게 협동교육과 노동교육을 포함한 생활력의 문제를 제기할 필요성. 현재의 문화체험(특히 감각체험 중심의)에서 벗어나 미래를 설계하고 현재의 문제를 해결해나가는 경험과 활동의 장을 확기적으로 늘려야

청소년 생활세계의 파괴

1 사회 : 미래에 대한 예측 불가능

- (i) 미래에 대한 불안과 공포. 청년실업의 문제과 최소 생존의 위기, 소비사회의 욕망 증식과 자기 욕망의 왜곡
- (ii) 신자유주의를 내면화한 신자유주의 시대의 아이들(자기관리의 주체들과 주변화된 욕망의 주체들). 동물화된 주체들

2 학교 : 돌봄과 배움으로부터 가장 멀어진 공간

- (i) 돌봄과 헌신 등의 가치를 습득할 기회 없음. 대신 서열화와 등급화(학업, 경제능력, 성, 지역 등)로 인한 분할들의 증식
- (ii) 일상생활의 경쟁화. 경쟁에 순응하는 아이들과 경쟁에서 배제된 아이들의 주변화된 욕망들의 폭력화

3 가정 : 성적관리 이외의 기능 상실

- (i) 아이들과의 소통 코드 부재. 가족, 엄마가 마이크로매니징을 통해 성적을 책임지는 아이들. 최소한의 돌봄 기능이 없는 하위층 아이들의 증가. 공히 생활의 규범들과 생활기술들에 대한 학습 기회 없음(ex. 손가락질을 못하는 아이들, 친구나 동료를 만들 수 없는 아이들, 카드를 들고 다니는 아이들. 혼자 공포에 떠는 아이들 등)
- (ii) 엄마가 매니징한 '초합리적 바보'들과 계속되는 실패만을 경험한 '자존감없는 아이들'



청소년 삶의 위기 : 우울증과 파시즘화

1 우울증

- (i) 지난해 서울시교육청이 시내 중·고등학교 100곳의 학생 3만786명을 대상으로 우울증 선별 검사를 실시한 결과 1425명(4.6%)의 학생이 '주의군'으로 분류됐다. 2008년 2.4%, 2009년 3.5%에 이어 해마다 늘고 있는 추세다. 특히 심각하게 자살을 생각한 적이 있다고 답한 비율은 19.9%로 성인(만19세 이상) 17.4% 보다 높았다. 이 중 최근 1년 간 자살을 시도한 적이 있는 남학생은 3.3%, 여학생 6.0%로 나타났다(2011. 3. 28 스포츠조선)
- (ii) 한 청소년은 낮에는 아주 쾌활, 하지만 저녁에는 자살을 고민. 개인적 맥락에서 보면 돈을 벌어야 하기에 아르바이트를 하고, 사회적 욕망은 있는데 그 부분을 개인적으로 해결할 수는 없고 하는 상황에 놓여 있음. 반복적인 조울의 경험과 탈출구 없는 시도들 내에서 극단적인 우울감 경험
- (iii) 사실은 해결할 수 없는 문제라는 것. 개인의 차원에서도 전사회적인 흐름에 저항하는 것이 가능하지 않고, 또 좀더 큰 맥락에서도 마찬가지. 최근의 일본 지진과 원전 위기 속에서 혼자 공포에 떠는 아이들 적지 않음(청소년들의 경우, 아프면 병원에 가서 의사를 만난다 이런 식으로 문제를 처리해 온 경우가 많음. 그런데 물어보고 처방받을 곳이 없으면 심한 공포감을 경험).

2 폭력화

- (i) 13일 한국교원단체총연합회가 '2010년 교권 회복 및 교직 상담 활동 실적'을 분석한 결과, 지난해 발생한 교권 침해 사례는 모두 260건이었으며, 이 중 학생·학부모의 폭언·폭행·협박이 98건으로 전체의 37.7%를 차지했다. 특히 학생·학부모의 부당 행위는 2000년 초반에만 해도 연간 10건에 불과했지만, 해마다 수가 늘어 2007년에는 79건으로 급증했고 지난해는 무려 100건에 육박했다(2011. 5. 14. 서울신문)
- (ii) 친밀성의 영역이 폭력화되는 것이 가장 큰 문제. 사회 전반적으로 가정 내에서의 폭력, 학교 내의 동료간의 폭력의 양상이 커지고 있음, 학교에서 탈학교한 아이들의 경우, 이런 이런 폭력의 경험을 많이 가지고 있음. 특히 외국 경험이나 대안학교 경험이 있는 아이들의 학교 내 부적응 현상은 학교 내의 일반화된 폭력적 문화와 매우 연관함.

- (iii) 일상의 폭력이 전면화. 현상적으로는 따돌리기, 상호공격, 분노감, 모멸주기, 상처내기 등의 전략이 광범위하게 존재, 내면의 공격성과 대상이 없는 분노감들이 대상을 발견하면 자신의 공격성과 분노감을 특정 대상화해서 처리하는 경향. 파시즘화의 위험성 적지 않음

3 무규범화

- (i) 권위주의 사회의 규범 vs 소비사회의 규범. 사회질서 유지 차원의 규범 vs 자신을 유지하고 성찰하는 차원의 규범. 부모와 자녀, 사회와 학생들 사이의 소통가능한 윤리 코드가 존재하지 않는다.
- (ii) 아이들에게 세상은 그냥 살면 되는 것. 살아남아야 하는 것일 뿐. 새로운 시대의 규범은 '벗어날 수 없으면 즐겨라'. '빠져나올 수 없으면 가장 늦게까지 살아남도록 노력하라'. 모든 관계와 가치는 일시적이라고 생각하고 그것 때문에 현재 상태를 개선하는 직접적 이익 차원에서 행동하지 않는 것은 문제라고 생각. 그래서 규율이나 규범에 대한 윗세대들의 말에 대해 반감이 큼. 남학생들의 경우, 폭력조직에 대한 전망이나, 빈곤층 여학생들에게 있어 '강남 텐프로'에 대한 전망 등.
- (iii) 사회, 학교, 가정이 규범과 관련한 방식이 부재. 적절한 혼내기가 없음. 부모나 교사들이 잔소리해야 하고 훈육해야 하는 어떤 임무로부터 벗어남. 혹은 교육의 방법론의 부재

청소년의 삶으로부터 대안을

1 공생의 배움 : 협업의 경험 만들기

- (i) 정신적 독립, 경제적 자립, 문화적 주체 등의 담론이 사회의 의존적 관계들이 가지는 중요성을 폄하. 개인들은 고립된 외톨이가 되고 있고, 자본주의의 관리 제도 하에서만 살 수 있게 될 가능성 농후
- (ii) 협업의 경험 만들기. 잘 관리된 아이들의 경우, 정보처리능력은 매우 우수. 하지만 몸을 넣어 할 생각은 없는 아이들 양산. 아니면 주변적 문화의 유희과 욕망에 의탁하는 아이들. 공히 공감 능력 및 정서적 능력이 쇠퇴.

2 돌봄의 배움 : 경쟁과 적대의 몸 바꾸기

- (i) 문제를 격리시키는, 혹은 문화에 대한 처방이 없는 제도화된 처방들로만은 경쟁과 적대의 몸을 계속 재생산할 수 밖에 없음. 복지 차원의 문제와 더불어 '흔들리는 영혼'의 문제를 다룰 수 있는 경험과 학습을 적극적으로 설계해야 함. 사회, 학교, 가정이 전지구적 경쟁이라는 시장 질서와 동일화된다면 어떠한 처방으로도 회복될 수 없는 정서적 문제와 폭력화의 문제를 확대시켜 엄청난 사회적 비용을 수반하게 될 것임
- (ii) 우울증, 폭력화 등의 내면의 문제는 관계성의 회복이 전제되지 않는 한 급격하게 팽창할 가능성이 큼. 근본적으로 정서적 치유의 문제는 타자, 혹은 동식물에 대한 돌봄의 과정에서 형성(ex. 동물매개치료 등 참조)

3 청소년 문화에 대한 전면적 재점검

- (i) 대체 무엇을 '혁신'할 것인가. 환경과 관계 차원의 문화 재구성(예술교육이나 체육교육의 문제가 아닌 청소년 활동의 인프라와 환경(공간 구성 및 자연 환경), 구성원 관계(교사-학생 관계, 부모와의 관계, 동료와의 관계), 관행과 언어(의사소통 문제) 등에 대한 재점검을 통한 혁신 필요
- (ii) 일상의 문화에 대한 관심 필요. 일상과 정서 사이의 관계에 대한 좀더 많은 관심이 필요하고, 이 문제의 해결을 위한 '사회적 협력관계' 구축 필요,

청소년 활동의 재점검

1 제도로 충분한가

- (i) 각종 인증제, 창의적 체험활동 등은 활동을 등급화시키고, 이런 활동을 경쟁 체제 속으로 집어넣는 정책. 특히 각종 시상대회 등은 이미 잘 관리할 수 있는 능력이 있는 학부모들의 활용대상(ex. 노동부 소셜벤처 경진대회, 교육청 해외파견사업, 이제는 자원봉사까지)
- (ii) 청소년계의 이해관계를 제도화하는 것으로는 충분치 않고 시대에 적합한 활동을 구체화함으로써 청소년 활동의 의미를 사회적으로 공유해가는 전략으로 이동할 필요성.

② 청소년 정책 : 자원과 활동의 네트워크 허브 구축으로

- (i) 현재의 변화 양상 속에서 양적 진화보다는 질적 전환, 단순체험보다는 윤리성에 대한 감각 증진, 취미 소양 중심의 학교밖 활동보다는 공동의 미래를 기획하는 경험의 장으로, 특히 기존의 상담 중심의 기능에서 정서문제 등에 대한 활동 중심의 패러다임 전환도 필요
- (ii) 청소년 시설 등 인프라는 지역사회 학습자원, 활동자원 등을 네트워크하고 청소년 정책은 이런 활동의 기반을 제공할 수 있는 제대로 된 지원정책으로 재편성되어야 함. 청소년 시설이 프로그램 서비스 기관을 넘어서 지역의 인프라, 활동의 인프라로 재구축할 수 있는 방안에 대한 논의가 절실



청소년자치 및 참여활동의 과제

| 정 건 희 (군산청소년수련관 부관장)

청소년자치 및 참여활동의 과제¹⁾

정 건 희²⁾ (군산청소년수련관 부관장)

1. 조직과 위치

“어느 공간에 내가 존재하며 그 시간을 어떻게 영위하는지가 나를 만들어 간다. 새벽부터 소모적인 법인 회의 마치고, 아이들 프로그램 잠시 참여했다. 아이들과 우리 선생님들 밝은 모습 보니 다시 좋아진다. 조직에 있다는 것은 원치 않는 일도 해야 하는 것이라는 것을 아주 나중에 알게 되었다. 직급이 올라 갈수록 더욱 그러한 일이 많아진다는 것. 경계해야 할 이유이고 선택해야 할 이유인데, 쉽지 않다.”

며칠 전 페이스북(facebook)에 올린 글이다. 친구 분들이 아래와 같이 반응³⁾해주셨다.

친구1. 원치 않는 일도 해야 한다는 걸 알게 됐을 때, 직급이 올라갈수록 더하다는 걸 알게 됐을 때, 빼도 박도 못하는 상황이되어있죠? 전 그때 조직을 포기했으니 용기가 있었던 걸까요, 아니면 무책임 했던 걸까요?

정건희. 용기 vs 무책임?

친구1. 양분할 수 없을 것 같아요. 조직은 나 하나 없어도 돌아갑니다. 그 안에 책임을 진다며 남아 있어서 조직과 자신에 좋다면 있으면 좋습니다. 그렇지 않고 용기를 내어 어떠한 다른 일, 다른 조직, 혼자서 하는 일 등을 선택 한다면 그 일도 자신에게 정당한 것 같아요. 개인적으로 남아 있는 것보다 떠나는 게 더 큰 용기가 필요한 것 같아요.

친구2. 원치 않는 일이란 게 ‘하기 싫은 일’이냐 ‘하지 말아야 할 일’이냐에 따라 크게 달라 질듯 하네요. 그리고, 본인이 열정을 들어서 추구하는 목적에 부합하는 조직이냐 아니냐도 중요한 점일 듯 하구요.

1) 2011년 8월 30일 충무아트홀 컨벤션센터에서 한국청소년활동진흥원 1주년 개원기념 청소년활동 대토론회에서 ‘청소년 자치 및 참여활동의 과제’라는 주제로 발제할 원고입니다.

2) 청소년활동가(Youth Worker)입니다. <http://www.youthauto.net/>

3) 친구 분들께 허락 받지 않은 내용이어서 실명은 밝히지 않습니다. 혹시 관계 맺고 싶으신 분들은 페이스북 친구 맺으시면 됩니다. 친구 맺는 순간 모든 것은 오픈됩니다.

친구3. 원하는 일로 변화시키면 될 것 같은데요..ㅎㅎ 잘계시죠..

친구4. 어느 공간에 내가 존재하며 그 시간을 어떻게 영위하는지가 나를 만들어 간다. 조직에 있다는 것은 원치 않는 일도 해야 하는 것이라는 것을 아주 나중에 알게 되었다.---> 오늘도 공감하며 갑니다^^

친구1. 시각이 중요한 거 같아요. 친구 3님 생각처럼 원하는 일로 변화시켜 가는 게 중요한 자세이고 시각인듯. 그게 쉽지 않은 제 성격에 문제가 있었던 걸지도 모르죠. 조직이 문제가 아니라 말예요. 정견희생. 힘내세요. ^^; 원하는 일하고 계신거니.

친구5. 짧은 글 속에서도 많은 생각을 하게 되네요 저도 돌아 봅니다 제가 서 있는 자리를

친구6. 공간과 시간을 어떻게 보내고 있는지 돌아보게 됩니다. 내가 있는 곳에서 self-so 하게 살고 있는지. 저는 개인적으로 떠나는 것 보다 남는 게 더 큰 용기가 필요한 것 같습니다. 내년도 내 후년도 이 공간과 시간이 어떻게 될 지 알면서도 그 안에서 내가 할 수 있는 일을 찾는 것이 더 큰 용기를 필요로 하는 것 같습니다.

‘청소년활동을 행하는 전문지도력들이 모여 있는 조직체는 무엇일까?’, ‘청소년활동은 무엇인가?’, ‘운동(movement)일까?’, ‘프로그램일까?’, 본질은 무엇이지. 전국의 청소년 관련 단체, 기관, 시설에서 청소년활동을 행한다. 청소년들이 함께 하면 활동인가? 해병대 캠프도 활동이고, 문화교육, 사회교육, 평생교육 이름으로 청소년시설에서 많이도 행하는 POP교실도 활동이고, 영어교실도 활동인가? 우리가 어느 영역에서 어떠한 목적으로 활동을 행할까? 청소년활동은 무엇인가?

청소년활동을 행하는데 청소년자치와 참여는 왜 중요하지?

해병대 캠프에는 참여의 가치가 있을까? 학원식 영어 프로그램에는? 주관적 관점으로 없다. 이 글에 반박이나 다른 토론을 하고 싶은 분들은 언제든 연락 주시기를 바란다.

참여와 자치는 또 무엇인가? 청소년활동에 ‘자치’, ‘참여’라는 가치가 어떻게 들어가지? 청소년활동과 참여라는 용어는 이미 국가 정책에 들어가 있다. 모두가 똑같이 현수막에는 참여, 자치, 청소년활동이라는 표현을 하지만 실제 청소년참여와 자치의 기본적인 가치가 들어가 있을까?

우리4)가 청소년기관시설의 기본적인 과정이 청소년기본법, 청소년활동진흥법 등에 명시되어 있으니 정부 정책적 관계 안에서 청소년활동 영역에서 사업을 진행한다고 보면 될까? 우리의 영역에서 가장 중심으로 목표해야 할 것은 법이라고 하는 기준이

4) 사실 우리라는 표현을 쓰기에 애매하다. 청소년수련관, 수련원, 유스호스텔, 청소년관련 단체, 문화센터, 청소년문화의집, 청소년직업 전문기관 등 관련 기관시설이 많기도 하다. 이 모든 기관, 단체, 시설의 청소년종사자들 모두를 우리라는 표현을 쓸 수 있을까? 청소년과 관계하는 직업이면 우리 영역인가? 학원도 모두 들어 올 수 있는데...

있으니 이 내용도 자세히 들여다보았으면 좋겠다. 참여가 왜 중요한지, 이를 행하기 위해 청소년관련 모든 시설들이 어떻게 유지되고 만들어 져야 하는지, 아직도 혼란스럽다.

페이스북 친구 분들의 이야기처럼 조직에 대한 참여는 자기 문제일 수도 있고, 조직 문제일 수도 있다. 영역을 확대해 볼 때 우리나라의 청소년활동영역이라 하는 커다란 조직체의 문제는 몇몇 사람들 문제일까? 조직 문제일까? 사람들은 누구인지 알겠는데, 조직의 실체는 무엇일까? 영역이라 칭하여 이론적으로 구분할 수 있는 모든 일들이 조직의 구성원이라면서 함께 하는 사람들의 문제가 큰 것일까? 조직 전체를 견인한다고 하는 국가정책을 추동하는 여성가족부가 문제일까? 청소년활동진흥원이 세부적인 정책적 내용과 관계 된 실무역할을 행하니 이 부분의 문제일까? 모르겠다. 누가 문제인지 어느 누구를 탓할 마음도 없고, 여력도 없다. 그저 나 자신의 문제가 더 크다 보이기 때문에 내 안에서 가능한 본질적 활동을 추구하고 싶은 마음만 크다. 내 주변적인 일조차도 정확한 청소년활동의 가치에 맞는지조차 확신이 서지 않는다. 그저 아직까지 ‘청소년자치와 참여’는 활동의 핵심 가치라고 믿을 뿐이다. ‘청소년들이 그들의 환경에 실제로 참여하여 긍정적인 세상으로 변화시키고 가꾸어 가는 일’들의 가장 중요한 부분이라 믿는다. 그러한 일들을 행하는 과정을 단순히 청소년활동이라 칭했다. 개인적으로는 ‘청소년운동’적 관점으로 접근했으며 청소년활동이라는 표현도 많이 사용하지 않았던 것 같다. 그래도 청소년활동은 국가의 청소년정책의 한 분야이고 운동적 관점에서도 매우 긴밀한 부분이 많은 것이 사실이다.

본 토론회 가운데 할당된 주제가 ‘청소년자치 및 참여활동의 과제’이다. 현장 활동가 위치에서 매우 단순하고 거칠게 제안하고자 한다. 제안하기에 앞서 청소년활동의 개념이 무엇인지, 자치와 참여는 어떠한 것인지에 대한 기본적인 내용을 살펴보는 게 좋겠다. 기준과 원칙도 없이 제안하는 것은 무모하다. 불완전한 지역 활동만을 많이 행한다고 해서 옳다고 보지 않는다. 최소한의 기준과 원칙이 존재한다. 최소한의 기준점에 비추어 논해 보고자 한다.

2. 청소년활동의 일반적 개념에 따른 조작적 정의

청소년활동은 청소년기본법에 근거하여 연구자들에 의해 다양하게 정의되고 있다. 청소년기본법 제3조 제3항에서는 “청소년의 균형 있는 성장을 위해 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동, 교류활동, 문화 활동 등 다양한 형태의 활동”으로 정의하고 있다. 또한 청소년활동은 청소년들의 성공적인 성인으로의 이행과 균형된

성장을 돕기 위한 체험활동으로서 의도적, 비의도적, 조직적, 비조직적 활동을 포함하는 제반 활동을 말한다(이교봉, 2007). 한편, 생애발달과정의 한 단계인 청소년기에 발달과업을 수행하기 위한 제반활동으로 규정하기도 하며(구태익, 2003), Benson과 Pittman(2001)은 청소년들의 다양한 체험, 경험, 활동 등을 통해 당면한 기본적인 욕구를 충족시키고, 성공적인 성인으로서의 삶을 위해 필요한 역량들을 발달시켜 나가는 과정이라 개념 짓고 있다. 또한 청소년활동은 청소년기에 필요한 개인 및 사회적 역량을 발달시키기 위한 일련의 체험활동이라 할 수 있다(문성호; 문호영; 김용대, 2009).

이러한 청소년활동을 크게 구조화된 활동과 비구조화된 활동으로 구분 짓고 있다(Dworkin, Larson, 2006). 구조화된 활동은 구체적인 목적과 계획을 갖고 체계적으로 진행되는 활동을 의미한다. 예를 들면, 스포츠 활동, 문화 활동, 학술활동, 지역사회단체 중심의 활동, 사회적 서비스 활동, 종교 활동 등이 있다(Larson, Hansen & Moneta, 2006). 반면 비구조화된 활동은 우리나라의 여가활동과 비슷한 의미로서 과외시간에 청소년들이 개인적인 목적을 가지고 수행하는 활동을 말한다. 한편, 세계적인 청소년활동 제도인 에딘버러성취포상제에서는 봉사활동, 자기개발활동, 신체단련활동, 탐험활동, 합숙활동(금장에 한함)으로 구분하고 있다(The Duke of Edinburgh's Award, 2008).

청소년활동의 정책적 변화는 제3차 청소년육성계획에서 확정된 청소년활동영역인 수련, 문화, 교류활동이 현재까지 지속되어지고 있다. 이러한 청소년활동의 다양한 경험은 자신에 대한 긍정적 인식 즉, 자아존중감, 자아개념, 자기효율성의 증가를 가져오고, 인간관계의 개선에 긍정적으로 작용한다. 또한 사회적 책임감의 증가로 청소년의 전인적 성장과 공동체 의식함양에 크게 기여하는 것으로 나타나고 있다(문성호 등, 2009).

청소년지도자란 “청소년기본법 제21조의 규정에 의한 청소년지도사 및 동법 제22조의 규정에 의한 청소년상담사와 청소년시설·청소년단체·청소년관련기관 등에서 청소년 육성 및 지도 업무에 종사하는 사람을 말한다” 이와 함께 비구조적 활동을 포함하기 때문에 자격증을 보유하지 못하더라도 청소년활동에 참여하는 청소년지도자들을 포함 하여 일컫기도 한다.

관련 연구와 법률적 내용을 보면 청소년활동을 어느 정도 이해할 수 있다고도 보이나, 너무 다양하게 청소년과 관계된 용어들이 포함되어 있어서 명확한 정의를 내리기가 쉽지 않다. 학교 밖에서 청소년과 관련된 대부분의 사업은 청소년활동일 수도 있다.

정책적으로 활동 안에 문화 활동과 교류활동이 포함되어 있으나, 수련활동이 활동의 대부분으로 이해하는 현장 활동가들도 많다. 문화와 교류활동 또한 명확한 개념정의가

어려운 것은 사실이다. 청소년수련관이라는 명칭 자체에서 오는 혼란도 있다. 청소년 활동을 명확하게 개념 정의하기가 쉽지 않다. 그래도 나름의 정합성을 발휘하여 조작적인 정의를 내려 보고자 한다.

위의 다양한 정의를 종합해 조작적으로 정의하면 청소년활동은 “청소년기에 필요한 개인 및 사회적 역량개발을 위한 일련의 체험활동으로 균형된 성장⁵⁾을 돕기 위한 활동⁶⁾으로서 구조적, 비구조적 활동을 포함⁷⁾하는 제반활동”을 뜻한다. 어디까지나 조작적 정의다.

3. 청소년자치활동 및 참여의 개념

1) 청소년자치활동

‘자치(自治)’는 사전적 의미로 ‘자기 일을 스스로 다스림⁸⁾’을 뜻한다. 청소년자치활동은 청소년의 자발적 참여를 기반으로 외부의 간섭이나 압력 없이, 구성원 자신의 합의와 의사결정에 의해 활동이 이루어지며, 학교내외의 다양한 환경에서 행하는 청소년들의 전반적인 조직 활동을 포괄하는 용어로서 정의될 수 있다(정건희, 김윤나, 최윤진)⁹⁾.

이를 영역별로 구분하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 청소년자치활동의 영역별 조직 구분표

영역분류		활동 예
학교 ¹⁰⁾	협의회 중심 조직	• 학급 회의와 학생회의 조직 및 운영
지역사회 (학교 밖)	청소년단체·수련시설조직	• 청소년동아리, 청소년위원회, 미래유권자연대 등
	공적참여조직	• 현. 청소년참여위원회(특별회의)
	청소년자제 자생조직	• 중고등학생연합, 사이버동아리, 청소년포럼, 젊은 모임 등

- 5) 청소년기본법 제3조 3항에서 ‘청소년활동’을 규정하는 핵심 문구라고 보인다. 개인의 주체성과 사회성이 균형된 성장이라 여겨 포함했고, 이를 포괄하여 이끌어 내는 일을 ‘역량’개발이라고 표현을 했다.
- 6) 원래는 성공적인 성인으로의 이행을 포함시켰으나 균형 잡힌 성장에 이 부분도 포함되어 있다고 여겨 삭제했습니다.
- 7) 공식적, 비공식적 모든 활동을 포괄하는 개념입니다. 오히려 공식적(formal)한 활동 보다는 비형식적(informal) 교육에 가깝다.
- 8) 출처. 국립국어원
- 9) 정건희, 김윤나, 최윤진(2010), 청소년자치활동의 실태 및 현황 분석, 청소년학연구 17(1) p53-83
- 10) 교육법이 개정되며, 과거 특별활동 영역에서 2009 개정 교육과정의 창의적 체험활동 4개 영역(자율활동, 동아리활동, 봉사활동, 진로활동)과 특기적성교육 중심의 방과후학교 활동과 독서활동 내용을 포함한 교과 외 활동 등 정상적인 학교교육과정에 성실하게 참여한 활동 내용을 체계적으로 관리한다. 이를 관리하기 위해 에듀팟(edupot)을 구축하기에 이르렀다. 4가지 영역의 활동이 과거에 특별활동 안에 포함되어 운영이 되어 왔으나 이를 대폭 수정하여 영역별 전문화 시키고 초등학교부터 교육부에서 활동 자체를 관리해 주는 시스템이 구축된 것이다.

주관적인 청소년자치의 의미를 설명하면 다음과 같다.

‘자치’는 사전적 의미로 ‘자기 자신을 다스리는 것’을 뜻한다. 사회(공동체)에서의 자유를 의미하기도 한다. 사람은 자치해야 하며 자주적이어야 한다. 주체로서 공동체가 형성되기 마련이다. 개인이 주체적이지 않으면 자유하기 어렵다. 자유하지 못하기 때문에 의존한다. 의존이 나쁘다고만 할 수 없으나 주체성 없는 의존은 경계한다. 개인이 공동체에서 자주하며 관계할 때, 책임과 권한을 갖게 된다. ‘청소년자치’를 청소년활동가의 관점으로 해석해 보면, “청소년이 자주성을 가지고 그들에 의해(by youth) 사회와 수평적 소통이 가능하도록 그들과 함께(with youth) 하는 활동”이라고 규정짓는다¹¹⁾.

또한 청소년의 자발적 참여를 기반으로 스스로 의사결정과정에 참여하며 자신들의 조직을 구성하고 청소년의 ‘자율적 참여’가 전제되어 있기에 자율적 참여가 전제되지 않은 자치활동이란 존재하지 않는다.

2) 청소년참여

청소년참여는 자신과 공동체의 생활에 영향을 미치는 결정을 공유하는 과정(Hart, 1992)으로, 자신의 삶을 좌우하는 과정에 민주적 방식으로 영향을 미치는 것이다(김경준, 박정배, 2004). 청소년의 참여경험은 자신의 삶의 조건과 설계하는 방식에 영향을 미치게 된다. 결국 지역사회의 단위이든, 국제사회, 학교, 가정, 개인 간의 관계적 단위에서도 참여의 정도에 따라 실질적 활동이 일어날 수 있다(정건희, 2010).

일상적인 청소년의 지역사회참여는 단순히 형식상의 참여를 넘어서 청소년이 자발적으로 집단이나 사회구성원으로서 실제적인 역할을 수행하며 영향력을 미치게 되는 것이다. 청소년은 주체적으로 참여과정에서 공동체와 지역사회에 자신을 자리매김하고 긍정적 정체성을 획득하게 되기 때문이다. 이와 같은 청소년참여(engagement)는 청소년이 리더십개발에 참여하는 시점으로 청소년 주장과 자원으로써 청소년과 같은 개념을 포함한다(Justianno & Scherer, 2001; Vanderberg, 2003; 이채식, 채영창, 박은식, 2007). 따라서 청소년참여활동은 교육이나 프로그램 개발에 있어 청소년의 생각과 이해를 포함시키고자 노력하며 청소년의 개인문제와 병리에 대한 서비스를 제공하기도 한다. 청소년리더십개발 또한 청소년참여의 자연적인 성장이기도 하다. 청소년리더십은 의사결정권자로서 청소년, 청소년 거버넌스, 청소년에 의한 서비스

11) 청소년자치사무소 희망. <http://www.youthauto.net/intro/2993>

설계와 제공으로 이해되어진다(Justianno & Sherer, 2001; Zeldin et al., 2000; Bass et al., 2003; 이채식, 채영창, 박은식, 2007).

이러한 참여는 시민성(citizenship)과도 관계가 있다. Winter(1995)는 청소년이 능동적으로 자신의 생활환경에 참여하는 기회로 시민성을 정의 하였다. 유엔총회(1999)에서는 청소년이 개발과정에 실제로 참여하는 정도의 중요성을 언급하면서 경제적 참여, 정치적 참여, 사회적 참여, 예술·음악·문화적 가치와 표현으로 구분 하였다¹²⁾. Baizerman(2009)은 청소년시민참여는 시민성활동이며, 공공 작업이고, 참여하는 생생한 시민성을 의미하며 민주주의와 청소년들의 발전을 위한 실행전략 이라고 강조하였다. 이러한 정의들을 통해 청소년은 이미 시민성을 가진 존재로 참여할 권리가 있고 사회에 봉사할 책임을 가진다. 즉, 청소년참여란 '전 세계의 그 어떤 공간이든 청소년이 접한 다양한 환경에 능동적으로 참여하여 그들에게 영향을 주는 모든 의사결정과정을 공유하는 과정'이라 규정할 수 있다(정건희, 노자은, 2011)¹³⁾.

4. 우리의 과제

과제를 설정하자니 명분과 실리가 있을지 고민이다. 다른 환경, 다른 시설, 다른 단체에서 다양하게 활동하는 현장 실무자들에게 과제 운운하며 변화의 틀을 제시하는 것도 우습다. 모두가 나름의 다양성을 가지고 청소년들을 위하여, 그들과 함께 어떠한 일을 만들어 가고 있다고 믿기 때문이다.

그래도 청소년활동이 학원과 평생교육원 등에서 진행하는 사업들과는 차이는 있을 것이다. 비영리 민간단체나 청소년시설에서 진행한다고 해서 모두가 청소년 참여적 기반에서의 활동이라 여기지 않는다. 최소한의 기준은 있을 것이다. 부족하나마 지역 사회 활동 경험에 따라 청소년들의 참여와 자치에 따라 몇 가지만 제안하고자 한다. 혹, 제안하는 의견에 문제가 있으면 서슴없이 비판해 주기 바란다. 청소년활동에 따라 또 다른 제안과 논의가 지속되었으면 한다.

첫째, 청소년활동을 행하는데 '청소년참여'는 하나의 기준으로 설정해야 한다.

모든 활동은 가능하면 국가의 청소년정책의 최상위 이념¹⁴⁾에 부합하는지 해석이

12) ESCAF, *Youth Participation Manual*.

13) 정건희, 노자은(2011). 청소년시민성 관련 보도 프레임 분석 연구, 시민청소년학연구 제2호, pp.89-90

14) 청소년기본법의 기본 이념.

① 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받음과 아울러 스스로 생각하고 자유롭게

있어야 한다. ‘참여’는 핵심이다. 청소년기본법의 이념에서 단어 하나를 선택하라고 한다면 주저 없이 시민, 특히 ‘민주시민’을 선택할 것이다. 이를 이루기 위한 방법(추진방향)까지도 정책 하에 자세히 설명해 놓았다. 첫 호가 청소년의 참여 보장이며, 창의성과 자율성에 기반한 능동적 삶, 그들 환경의 개선, 민주복지통일 조국을 위한 자질향상이다. 이 가운데 핵심은 다시 강조하지만 ‘참여’이다. 청소년이 참여하지 않고 수동적이며 관리의 대상으로 지시받는 대상화 된 경우 이러한 기본 가치와 방향은 맞지 않는다. 가능한 청소년참여의 기본 개념과 같이 모든 활동 가운데에는 ‘청소년들의 환경에 능동적으로 참여할 수 있도록 하여 가능한 모든 의사결정과정을 공유하는 과정’으로 진행해 나가야 한다.

둘째, 청소년참여기구에 실질적 자치가 이루어져야 한다.

청소년참여기구라 하면 특별회의, 참여위원회, 운영위원회 등을 들 수 있다. 현재 자치적이며 실질적 참여가 이루어지고 있는가? 단언할 수 없지만 실질적 자치가 이루어지는 곳은 많지 않아 보인다. 형식적으로 선출은 하나 지속적인 관계에서 국가, 지역 정책을 제안하거나 운영위원회가 기관시설의 실질적 운영에 참여하고 있는지 의문이다. 특히 특별회의와 참여위원회는 국가와 지방의 청소년관련 정책을 어느 정도 이해하고 있는지, 그들이 지역과 전국적인 청소년들의 대표성을 담보하여 능동적인 참여가 이루어지는지 면밀히 검토해 보아야 한다. 단순히 형식적인 정책 제안 기구로서 교육적 차원에서 마칠 것이 아닌 지역사회의 현안을 논의하고 제안하여 정책의 실질적 변화까지도 추동할 수 있도록 청소년지도자는 도움을 주어야 한다. 또한 시설의 운영위원회 활동 또한 명목상 운영위라는 타이틀만을 알릴게 아니다. 실제적인 참여를 통해 기관 운영에 적극 개입할 수 있는 활로를 열어 주어야 한다.

셋째, 청소년지도자의 청소년참여에 대한 전문교육과정이 지속되어야 한다.

청소년지도자들이 기관·시설에서 많은 사업들을 진행하다 보면 실질적인 청소년

활동할 수 있도록 하며 보다 나은 삶을 누리고 유해한 환경으로부터 보호될 수 있도록 함으로써 국가와 사회가 필요로 하는 건전한 **민주시민**으로 자랄 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.

② 제1항의 기본이념을 구현하기 위한 장기적·종합적 청소년육성정책을 추진함에 있어서 다음 각 호의 사항을 그 추진방향으로 한다.

1. 청소년의 **참여**보장
2. 청소년의 창의성과 자율성에 기초한 **능동적 삶**의 실현
3. 청소년의 성장여건과 사회 **환경의 개선**
4. 민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 **자질향상**

참여가 이루어지는지, 관리의 대상으로 보고 진행하는지조차 알지 못한 채 사업에 치중하는 경우가 있다. 참여, 인권, 시민성 등 관련 척도도 다양하다. 사업 진행하기에도 버거운데 청소년참여 운운하는 것에 대해 힘겨워 하는 이들도 있을 것이다. 이를 위해 지속적인 전문연수는 필요하다. 청소년활동의 모든 일들은 청소년참여와 자치의 기본 가치가 포함되어야 옳다. 캠프나 정책개발 등 청소년활동 영역이 다를지라도 그 안에서 실질적 참여 과정에 대한 면밀한 실무적인 역할은 필요하다. 이러한 사례 중심의 실질적 전문 연수가 현장 활동가들에게 지속되어야 한다.

넷째, 소셜미디어의 적극적 활용을 통한 지역사회 청소년활동의 모델링된 활동을 알리고, 지속적인 청소년지도자 네트워크가 구축되어야 한다.

소셜미디어 특히 소셜네트워크(SNS)의 활용을 하고 있다. 수년간 청소년과 관계된 온라인에 참여해 왔고, 실질적 사회참여에 대해 고민해 왔는데, 페이스북과 트위터와 같은 SNS 만큼 막강한 관계를 만들어 주는 수단은 처음 경험하게 된다. 특히 현재 페이스북에서 페이지¹⁵⁾, 그룹¹⁶⁾ 등을 통해 연대되어진 다양한 네트워크가 존재한다. 과거에 비해 지속적이고 긴밀하게 활동하는 것을 볼 수 있다. 이러한 SNS를 활용해 전국 각지의 청소년활동에 대한 ‘참여가치’에 따른 활동 사례와 지원, 지지, 격려, 평가 등 다양한 지도자들만의 활동이 가능하다고 사료된다.

다섯째, 생활권시설에서는 반드시 청소년자치 조직이 운영이 되어야 한다.

청소년참여와 자치를 주장 하면서 기관시설의 내적 청소년조직이 전혀 없다는 것이 가능 할까? 기관 밖의 학교 내에서의 청소년동아리를 지원한다고도 할 수 있지만, 가능한 시설 내 청소년동아리, 운영위원회, 참여위원회 등 다양한 자치조직이 실제 참여하며 활동해야 한다. 사업을 만들어 갈 때에도 이들이 기본적인 중심으로 잡고 진행할 때 자연스러운 참여활동이 이루어진다. 지역 청소년축제나 연대활동 등 다양한 활동이 이루어지는 경우도 있다. 추진위원회를 구성해서 지속적인 참여를 유도해 내고 이들이 자치적인 활동을 할 수 있도록 돕기도 한다. 다만 최소한 청소년수련관과 청소년문화의집, 청소년문화센터 등의 시설에서는 가능하면 자체 조직이 운영이 되고

15) 2주전 페이스북에 ‘청소년 시민참여와 소셜미디어’라는 페이지를 작업했다. 현재까지 자발적으로 참여한 회원들이 247명에 이른다. 앞으로 시민참여에 관한 논의의 장으로서 지속적인 연대활동이 가능할 것으로 사료된다. 주소는 <http://www.facebook.com/youthsocial> 이다.

16) 페이스북에 한국청소년활동진흥원의 김용대 부장이 청지길(청소년지도자의 길을 걷는 모임)을 조직했다. 현재 전국의 청소년활동가 339명이 활동을 한다. 주소는 <http://www.facebook.com/groups/youthroad/> 이다.

이들이 시설 운영부터 프로그램의 진행까지도 함께 만들어 갈 수 있는 안전한 환경을 만들어 주어야 한다.

5. 나가며

페이스북에 올렸던 글에 대해 폐친¹⁷⁾ 분들이 답글을 달아 주신 내용으로 줄고를 시작했었다. 그 답글로 다음과 같이 맺음 말을 작성했었다.

정건희. 친구 2님 매우 중요한 말씀이세요. 하기 싫은 일, 하지 말아야 할 일. 저는 전자인데 후자가 조금 짹짹되기도 한 것 같기도 하고.. 알쏭달쏭 할 때가 갈수록 많아지죠. 결국 친구 2님 말씀하신 것처럼 내 열정, 에너지가 집중 되는지 낭비되는지 선택할 문제 같아요. 친구 3님. 변화해야 한다고 믿고 미는 일들이 많은데 쉽지 않은 일들도 많아서요. 더 노력해야겠어요. 감사합니다. 친구 4님 공감해 주시니 감사합니다.

정건희. 친구 1님 조직이 문제가 아니라는 말씀은 수긍하기 어렵습니다. 조직은 사람들이 함께 하는 곳이고 그 사람들 가운데 문제가 있으면 반드시 문제가 있기 마련이죠. 다만 그 조직의 근본 목적 데로 이어가고 있음에도 개인의 사욕을 위해 조직을 활용하는 소수가 있기 마련인데, 그 때는 그 사람들이 문제겠지요. 다수이나 소수이나의 문제이고 조직을 어떻게 보아야 할지가 고민이지, 무조건 조직이 문제가 없다는 관점은 이해하기 어렵습니다. 다만 제 기준에서 조직이 문제이고 안 문제이고가 아닌, 그저 제 삶을 두고 보았을 때 미래의 제 모습이 조직 안에서의 다른 모습으로 전이되는 것이 싫을 뿐이지요. 조직이 문제가 없다는 이 부분은 많은 토론이 필요할 듯 합니다.

정건희. 친구 6님 말씀에 공감하는 바 큼니다. 수년전 제가 실제 그러한 용기를 부렸습니다. 다만 떠나지 않고 그 자리에서 변화를 위해 최선을 다한 후에 자기 모습을 볼 때의 고민은 또 다른 모습입니다. 더 큰 용기란 떠나는 것이 용기일수도 있고, 남는 것도 용기일 수 있습니다. 자칫 변화하는 것에 대한 두려움 때문에 안주하는 것을 또 다른 용기로 표현하기도 했습니다. 제 모습입니다.

조직을 떠나는데 개인과 조직의 문제에 대해 논하다가 마지막으로 정리한 글이다. 조직의 문제일수도 있고, 개인의 문제일 수도 있다. 무조건 개인의 문제로 치부하기에는 많은 어려움을 가지고 있음을 안다. 요즘 청소년계의 복잡하고 어려운 관계를 조망해 보았을 때 청소년계의 조직적 문제와 실무지도자 들 간의 문제로 관계 시켜 보면 누구의 문제인지 ‘아리송’하다.

17) 페이스북 친구 분들

요즘 청소년계가 뒤숭숭하다¹⁸⁾. 육성기금 문제로 전국적인 사업을 줄여야 한다는 등, 활동 영역이 축소된다는 등 무성한 소문만 뚝뚝 떠다닌다. 이러한 가운데 다른 조직에 비해 청소년 활동하는 분들이 너무 착해서 조직도 안 되고 쓴 소리도 못한다고 하시는 분들이 계신다. 잘 모르겠다¹⁹⁾. 무엇이 옳고 그른지 모르겠고, 청소년계가 어떻게 연대하며 어디에 집중해야 하는지도 모르겠다. 그저 청소년들이 사람답게 살 수 있는 환경이 되었으면 하는 바람이 있을 뿐이다.

청소년들이 조금 더 시민성을 발휘하는 성숙한 사람으로 성장하기를 원한다. 지역의 미천한 청소년활동가 수준에서, 정책 참여부터 청소년활동과 지역의 기관운영까지 이런저런 고민들은 가지고 있으나 실제 관계하고 책임 질 수 있는 ‘참여’의 공간은 그리 크지 않음을 알게 된다. 내가 존재하는 그 영역 안에서 최선을 다할 뿐이다. 요즘은 그나마도 그 영역에서 최선을 다하고 있는지 내 안에 자문자답하는 시간들이 많아진다. 과연 최선을 다하는가? 지금 행하고자 집중하는 청소년운동이 올바른가? 시설 운영에 매달리기도 하며, 이러한 일 때문에 실무지도력들에게 집중해야 할 일들에 대해 개입을 덜 하기도 하고, 조직 관점에서 접근하는 것이 맞는가?

청소년운동 관점에 따라 참여와 자치를 주장하나 과연 청소년들이 ‘민주시민’ 또는 이를 넘어서는 ‘지구촌시민’으로서의 삶을 고민하는 사업을 추진하고 있는가? 어차피 내 안에 나에게 끊임없이 질문해야 할 내용이다.

어설픈 제안을 했지만 이러한 간단한 제안이 정답은 아닌 듯싶다. 그저 시골 촌부의 미천한 활동 가운데 작은 관점 정도로 여기면 좋겠다. 토론회, 세미나, 워크숍 등 이런저런 자리에 불려가 이야기 하는 내 모습이 요즘은 이상하리 만큼 생경하다. 그나마 불려올리는 것은 미천한 현장에 사례가 있기 때문이라 자위하면서도 가끔씩 부끄러운 때가 많다. 보이지 않는 곳에서 헌신하며 아이들과 관계하려 최선을 다하는 이들이 있다. 이들의 삶 앞에서 고개가 숙여지고 내 자신을 다시금 돌아보게 된다. 이러한 글 읽으며 미안해하거나 부끄러워하지 않았으면 좋겠다. 자기 자신의 공간에서 청소년들과 기쁘고 가슴 뛰는 그 어떤 일들을 행하는 이들에게 도움이 되기를 바랄 뿐이다.

마지막으로 그럼에도 불구하고 ‘청소년참여와 자치’는 우리 청소년활동가들이 잊지 말아야 할 가장 귀한 가치 가운데 하나라고 믿는다.

18) 요즘뿐이라. MB정부 들어 와서 아동과 청소년정책 통합 문제부터 부처 이관에 까지 계속해서 혼란의 연속이었다.

19) 언제는 뭘 많이 알았나? 그저 가능한 지역의 아이들과 함께 하는 실무지도력들 바라보며 살려고 노력했는데 요즘은 기관운영 차원에서 이마저도 쉽지 않다.

참고문헌

- 김윤나, 정건희, 최윤진(2010). 청소년자치활동이 임파워먼트에 미치는 영향, 한국 청소년복지학회
- 문성호, 문호영, 김용대(2009). 2009년 청소년활동프로그램 공모사업 만족도 및 효과성 연구, 보건복지가족부.
- 이교봉(2007). 청소년의 역량개발을 위한 청소년활동 프로그램의 발전방안에 관한 연구. 명지대학교 대학원 박사학위 논문
- 이채식, 채영창, 박은식(2007). 농촌청소년의 지역사회참여 실태와 활성화방안. 미래 청소년학회지, Vol. 4, No. 2, pp. 57-71
- 정건희(2010). 청소년과 참여. 청소년지도사 연수 교재, 여성가족부. 한국청소년진흥원
- 정건희, 김윤나, 최윤진(2010). 청소년자치활동의 실태 및 현황 분석, 청소년학연구 17(1) p53—83
- 정건희, 노자은(2011). 청소년시민성 관련 보도 프레임 분석 연구, 시민청소년학연구 제2호, pp.89-90
- Baizerman, M. (2009), *Youth as Citizen*, 중앙대학교 청소년학과 청소년 국제학술심포지움 자료집
- Benson, P. L. and Pittman, K.(2001) Moving the youth development message: Turning a vague idea into a moral imperative, in Benson, P. and Pittman, K.(eds) *Trends in youth Development: Visions, Realities and Challenges*, Boston:Kluwer Academic Publishing. pp.vii-xii
- Dwokin, J. B., Larson, R.(2006). Adolescents' negative experiences in organized youth activities. *Journal of Youth Development*, 1(3).
- Hart, R. (1997). *Children's participation: The theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*. London Earth scan.
- Larson, R., Hansen, D. M. & Moneta, G.(2006). Differing profiles of developmental experiences across types of organized youth activities. *Developmental Psychology*, 42(5), pp. 849-863
- The Duke of Edinburgh's Award.(2008). Annual Review 2008. Accessed 12 December 2009 from www.dofe.org/go/downloads.
- Winter. M(1995). *Children as Fellow Citizens*. New York: Radcliffe Medical Press Oxford.

청소년자치사무소 희망. <http://www.youthauto.net/intro/2993>

청소년 시민참여와 소셜미디어 <http://www.facebook.com/youthsocial>

청지길(청소년지도자의 길을 걷는 모임) <http://www.facebook.com/groups/youthroad/>

ESCAF. *Youth Participation Manual*.

국립국어원



지역중심 청소년활동의 가능성과 한계

| 김 지 수 (군포시당동청소년문화의집 관장)

지역중심 청소년활동의 가능성과 한계

김 지 수 (군포시당동청소년문화의집 관장)

1. 포문열기

주제를 받아 들고 많은 고민을 했다. 지역중심의 청소년활동을 우리가 하고 있었을까? 정말로 하고 있는 걸까? 하는 시늉을 하고 있었던 것은 아니었을까? “시늉” 그것이 정확한 표현은 아닐까? 각종 평가들을 받으면서 지역연계 항목이 늘어났고, 각종프로젝트의 사업계획서 제출란에 지역연계라는 항목이 새롭게 생겨나면서 우리는 자연스럽게 그 공란들을 고민 없이 채워나갔던 것은 아닐까? 그리고 그 공란들을 되지도 않게 채워나가면서 지역자원연계 정도를 지역중심의 청소년활동으로 받아들였던 것은 아닐까?

이런 고민과 자책을 하게 된 이유를 살펴보면 지역중심이라는 말에 대한 청소년활동에서의 합의된 내용들이 없었기 때문이 아닐까 싶다. 지역중심의 청소년활동을 이야기 하지만 정말 지역중심이라는 것이 무엇인지, 지역중심의 청소년활동을 하기 위해 어떤 가치들을 목표로 하고 공유해 왔는지, 그리고 어떠한 것들을 준비하고, 실천해 왔는지에 대한 뚜렷한 답을 찾지 못했다.

물론 나름대로 우리가 만나는 청소년들과 지역에서 크고 작은 나름의 활동들을 청소년활동이라는 명목으로 해오기는 했다. 그런데 그런 활동들이 지역중심에서의 활동이었던지에 대한 고민을 치열하게 해보지는 못했던 것 같다. 활동들을 통해 어떠한 변화들이 있었는지 묻기도 전에 후딱 해치우듯 사업을 했고, 습관처럼 평가해왔던 것은 아닐까?

계속되는 물음 속에서 이 글을 쓰기 시작했다. 이 물음들에 대한 생각들이 정리될 쯤이면 아마도 지역중심의 청소년활동에 대한 가능성과 한계들이 조금은 또렷해지지 않을까 하는 바램을 가지고 다소 거칠어 논란이 될지도 모를 이야기를 시작해 본다. 아니 논란이라도 생겨서 많은 사람들이 지역중심의 청소년활동에 대해 피터지게 이야기해보기라도 하면 좋겠다는 말이 더 솔직한 심정일지도 모르겠다.

2. 지역중심은 뜬금없는 말일까?

지역중심이라는 말이 뜬금없이 나온 것은 아니다. 지역이 강조될 수밖에 없는 지구적 상황들이 있었으며, 기폭제가 되었던 흐름들이 있었다.

18세기 산업혁명 이후 인간은 물질의 풍요를 삶의 최고 가치로 삼아왔지만 물질의 풍요를 가져다주었던 산업화와 개발전략은 오히려 인간의 삶을 위협하는 환경의 파괴를 가져오게 되었다. 지구의 총체적 위기의식들이 1992년 6월 3일부터 14일까지 브라질 리우데자네이루에서 열린 리우 회의(Rio Summit) (또는 지구 정상 회의(Earth Summit))로 전 세계 185개국 정부 대표단과 114개국 정상 및 정부 수반들을 참여시켰다. 정식 명칭은 환경 및 개발에 관한 국제 연합 회의(UNCED, United Nations Conference on Environment and Development)이다.

이 회의에서는 선언적 의미의 ‘리우 선언’과 ‘의제 21(Agenda 21)’을 채택하고, ‘지구 온난화 방지 협약’, ‘생물다양성 보존 협약’ 등이 각각 수십 개국에 의해 별도로 서명됨으로써 지구환경보호 활동의 수준이 한 단계 높아지는 성과를 낳았으며, 이때 모인 각국의 정상들은 인간과 자연의 조화를 통한 건강하고 생산적인 삶의 향유를 강조하는 “생각은 범지구적으로, 실천은 지역적으로”라는 슬로건을 채택했다. 이는 지구의 수많은 문제들을 실천적으로 해결하기 위한 실천의 장으로써 지역이 세계적으로 중요해진 계기가 된 것이다.

이후 한국은 1995년 지방자치제도가 전면적으로 실시되면서 ‘지역’은 우리가 살아가는 일정한 범위의 생활공동체의 공간적 구역으로써 지역 스스로 자기 지역의 공동체적 삶과 발전을 계획하고 운영할 수 있는 ‘자치’가 가능해졌다.

즉, 지역사회는 주민들이 예민하게 느끼는 보육과 교육, 주거, 복지, 문화 등 주민들의 생활이 첨예하게 드러나는 곳이 되었고, 그로 인해 지역사회야말로 시민들의 지역 참여가 가능한 공간이 된 것이다. 지역사회는 세상의 모든 문제가 그 안에서 구체적으로 드러나는 장일뿐만 아니라 세상의 문제들을 해결할 수 있는 곳으로 가장 유력한 장으로 인식이 확대되고 있다.

아주 짧게 소개했지만 이런 흐름들을 중심으로 ‘지역’은 이제 우리가 고민하지 않으면 안되는 현상이 되었고, 지역과의 소통은 지역중심의 청소년활동을 풀어내는데 가장 중요한 수단이 되었다고 생각된다.

3. 지역중심의 청소년활동 한계일까 가능성일까?

우선 지역중심의 청소년활동의 한계를 이야기하기에 앞서 “우리는 지역중심에서 사고하고 있는가?”라는 문제를 제기해 본다. 이 이야기는 청소년활동을 먼저 생각하는가 지역을 먼저 생각하는가의 우선순위의 문제가 아니다. 지역과 청소년 중 어떤 것을 먼저 선택한다는 것은 두 개의 가치가 비교 가능할 때의 문제다. 그러나 이들의 가치는 비교할 수 없는 가치를 가지고 있기 때문에 우선순위를 매기는 선택의 문제가 받아들임이 되어야 한다는 것이다.

지금 우리가 생각해 봐야 할 문제는 지역의 역사와 가치, 지역의 상황과 문제들을 얼마나 깊이 있게 고민하고 있으며, 이런 활동에 우리 스스로가 얼마나 열심히 참여하고 있는가의 문제다. 그리고 청소년들이 지역을 삶의 공간으로 얼마나 생각하고 있는지에 대한 문제이기도 하다.

그간의 청소년활동의 흐름을 보면 지역중심의 청소년활동에 대한 접근이 논의나 합의의 장들을 마련하지 못했고, 정책적으로 내려오는 사항을 수행하는 정도로의 적극성 내지는 예산을 받기위한 노력으로서의 접근이 더 정확하지 않았나 싶다. 다시 말해 지역을 중심에 둔 것이 아니라 예산확보나 여타의 요구들에 맞추기 위해 지역을 선택할 수밖에 없었다는 것이다.

물론 모두가 사업을 하기 위해 지역을 어쩔 수 없이 선택했다고 단정할 수는 없다. 지역을 제대로 보기 위한 노력들이 프로그램으로 사업으로 진행되었을 것이고, 크고 작은 성과들이 분명 있었을 것이다.

그러나 이 흐름들이 어디서부터 시작되었고, 어떻게 흘러 왔으며, 어디로 흘러갈 것인가에 대한 전망은 정확하게 드러나지 않고 있다. 각자 개별화되어 이루어지면서 연결고리들을 가지지 못했고, 그럼으로써 공동의 가치들을 만들어 내지 못했던 것이다. 하고는 있었지만 전체적인 흐름 속에서는 생색내기나 구색맞추기식으로밖에 보여지지 못했다는 것이다. 이는 청소년활동을 지역중심으로 풀어내지 못했다는 말과 크게 다르지 않다고 생각된다. 늘 그랬던 것처럼 지금도 청소년을 ‘청소년문제’로 사회에 이슈화시키는 자극적인 방법 외에 다른 방법들을 찾아내지 못하고 있고, 여전히 우리들은 변방이라는 한계에 주눅들어있다.

만약 지역중심으로 청소년활동을 제대로 풀어냈다면 적어도 청소년을 지역사회구성원으로서의 새로운 가치들을 만들어냈을 것이고, 청소년들의 최선의 이익을 지켜내기 위한 내용들을 중심으로 사회와 정면 대응할 수 있는 지역적 토대들이 만들어졌을 것이다.

그러나 아쉽게도 우리는 지금까지 큰 흐름 속에서 지역중심의 청소년 활동을 하는 것처럼 “시늉”만 했던 것이다. 지역을 청소년활동으로 받아들이는 것이 아니라 지역에 청소년활동을 끼워 맞춘 꼴이 된 것이다. 그러다보니 지역은 청소년활동의 목적이 된 것이 아니라 도구의 역할밖에 하지 못했고, 청소년활동은 지역사회로 흡수되지 못했던 것이다.

왜 이런 현상들이 벌어질 수밖에 없었을까? 아마도 그것은 청소년 현장이 지역중심의 청소년운동이 아닌 청소년정책의 수행 현장으로 전락해 버림으로써 나타난 것이 아닐까 생각된다.

운동은 살아 있는 생명체다. 생명체는 변화뿐만이 아니라 변화를 통해 진화해 간다. 그런데 청소년활동이 합의되지 않은 정책에 의해 흐름을 시도 때도 없이 바뀌오면서 그 흐름들이 막힌 것이다. 청소년 현장이 운동성을 잃어버리면서 파편화되듯 갇힌 물웅덩이가 되었고, 그러면서 바다로 함께 모일 수 있는 큰 흐름을 만들어내는 데 역부족은 아니었을까?

청소년들이 아프다고 아우성칠 때 보듬어 안아주지는 못할망정 못들은 척 하며 은근슬쩍 외면하지는 않았는지, 지역사회가 함께 하자고 손 내밀 때 손해 보지 않을까 손익계산하면서 몸 사리지는 않았는지, 우리들만의 성에 간혀 청소년활동 힘들다며 투덜대기만 하지는 않았는지, 청소년을 핑계로 공공성을 위장하지는 않았는지 다시 되물어봐야 할 때인 것 같다.

이런 물음들에 우리가 답을 내 놓을 수 있을 때, 지역중심의 청소년활동은 청소년 운동으로 되살아나지 않을까? 청소년 현장이 살아 있는 생명의 역할을 하기 시작할 때 지역중심의 청소년활동은 천하무적의 가능성으로 되살아나지 않을까 싶다.

현실을 고려한 양보가 아니라 상상력을 통한 꾸준함으로 이상을 향해 실천해 나간다면 불가능한 것을 가능하도록 만들 수 있을 것이다. 그것이 바로 지역중심의 청소년 활동의 핵심 가치가되어야 하지 않을까. 현재의 가치와 질서에 저항했던 프랑스 68혁명 당시 고등학생들이 외쳤던 “불가능한 것을 요구하라”는 구호가 새삼 간절하게 느껴진다.

돈키호테 같은 우스꽝스럽게 보이는 모험을 선택하는 청소년들이 적지만 점점 늘어나고 있다. 다른 길을 선택한다는 것은 대단히 큰 용기가 필요할지도 모른다. 그리고 대단히 큰 비움과 기다림의 시간이 있어야 할지도 모른다. 진정한 용기란 겁쟁이와 무모함의 중간 어디쯤에 있다고 한다. 그 용기를 청소년 현장도 청소년들이 스스로 찾아가고 있듯이 찾아내길 바란다. 그리고 청소년현장이 이들의 뿔끼에 청소년활동이라는 도구로 용기를 북돋아주어야 하지 않을까? 청소년들의 뿔끼와 청소년활동이 만나면 그 언저리 어디쯤에 우리가 추구하는 지역중심의 청소년활동이 자리하고 있을 것이다.

청소년 현장이 모든 상상력을 총 동원해 상상하기 시작하고, 그 상상력을 꾸준함으로 실천해 낼 수 있다면 마법 같은 세상은 현실이 될거라 믿는다. 세상은 그 믿음대로 된다고 하지 않았던가. 간절히 바라기만 하면 온 우주의 기운이 간절히 바라는 쪽으로 움직여준다고 말하지 않았던가. 그것이 기적이고, 기적 같은 세상은 늘 절망 꼬트머리 어디쯤에 꼭 있어왔다는 사실을 우리는 알고 있지 않은가.

이제 남은 것은 지역사회를 향해 우리의 마음을 한없이 열어젖힐 히는 일만 남은 것 같다. 그냥 열어젖히는 것이 아니라 청소년활동이 지역사회에 좋은 영향력을 발휘할 수 할 수 있도록 만들기 위한 연대의 마음으로 서로의 힘을 모아내는 방식으로 말이다. 그러기 위해서는 무엇보다 가진 것들에 대한 나눔과 비움이 필요한 것 같다.

4. 두서없었던 말들을 정리하며

리우환경회의 중간에 캐나다 출신 12살 소녀 세 번 스즈키의 연설문이 발표되었다. 이 연설문은 많은 사람들에게 청소년들의 참여에 대한 필요성을 인식시키는 개기가 되었다. 20여년이 지난 지금 들어도 가슴을 먹먹하게 만든다.

저희 아빠는 항상 말씀하십니다.

"너의 말이 아니라 행동이 진짜 너를 만든단다."

하지만, 여러분의 행동은 밤마다 저를 울게 합니다. 여러분은 항상 저희를 사랑한다고 말합니다. 저는 이 자리에서 여러분에게 호소합니다. 제발 저희의 바람이 여러분의 행동에 반영되도록 노력해 주십시오.

청소년들에게 다양한 활동을 하라고, 자발적인 참여를 해달라고 밤낮없이 호소하는 청소년 현장의 청소년지도사들이 지역을 향해 “시늬”이 아닌 제대로 된 참여를 자발적으로 하기시작 한다면 아마도 지역중심의 청소년활동은 변방이라는 한계를 넘어 중심부로 나아갈 수 있지 않을까 싶다.

마지막으로 20여년 전 한 청소년이 6천 마일이나 되는 거리를 오기 위해 스스로 경비를 마련해 전 세계의 사람들에게 했던 말들이 지금 이 시간 얼마나 지켜지고 있는지 반성하면서 지역중심의 청소년활동에 대해 다시 한번 생각해 볼 수 있는 과제가 무엇인지 우리가 보지 못하고 있는 것이 무엇인지를 느낄 수 있기를 희망하면서 리우 환경회의 중간에 캐나다 출신 12살 소녀 세 번 스즈키의 연설문을 소개하면서 글을 마무리 한다.

♠ 세상의 모든 어버이들께 ♠

안녕하세요. 저는 세번 컬리스 스즈키입니다.

저는 에초(ECHO-환경을 지키는 어린이 조직)의 대표로 여기에 왔습니다. 저희들은 열두 살에서 열세 살 사이의 캐나다 아이들로서 무언가 변화에 기여하려는 모임을 만들었는데, 바네사 수티, 모건 가이슬러, 미셸 쿼그, 그리고 제가 회원이에요. 어른들께 살아가는 방식을 바꾸지 않으면 안 될 거라는 말씀을 드리기 위해 6천 마일을 여행하는 데 필요한 경비를 저희 스스로 모금했습니다. 저는 미래의 모든 세대들을 위해 여기에 섰습니다. 저는 세계 전역의 굶주리는 아이들을 대신하여 여기에 섰습니다. 저는 이 행성 위에서 죽어 가고 있는 수많은 동물들을 위해 여기에 섰습니다. 저희는 이제 말하지 않고는 그냥 있을 수 없게 되었거든요.

저는 오존층의 구멍 때문에 햇빛 속으로 나가기가 두렵습니다. 저는 아빠와 함께 밴쿠버에서 낚시를 즐겼습니다. 그런데 바로 몇 해 전에 암에 걸린 물고기들을 발견했습니다. 그리고 지금 우리는 날마다 동식물이 사라지고 있다는, 그것들이 영원히 소멸되고 있다는 소식을 듣고 있습니다. 저는 언제나 야생 동물들의 무리를 보고 싶었고, 새들과 나비들로 가득 찬 정글과 열대 숲을 보기를 꿈꿨습니다. 그렇지만 제가 엄마가 되었을 때 저희 아이들이 볼 수 있도록, 그런 것들이 세상에 과연 존재하고 있거나 할지 모르겠습니다. 여러분은 이런 소소한 것에 대해서 제 나이 때 걱정해 보셨습니까?

이 모든 것이 실제로 우리 눈앞에서 일어나고 있는데도, 우리는 마치 충분한 시간과 해결책을 가지고 있는 것처럼 행동하고 있습니다. 저는 어린아이일 뿐이고, 따라서 해결책을 가지고 있지 않습니다. 저는 여러분께서 과연 해결책을 갖고 있으신지 묻고 싶습니다. 여러분은 오존층에 난 구멍을 수리하는 방법, 죽은 강으로 연어를 다시 돌아오게 하는 방법, 사라져 버린 동물을 되살려 놓는 방법을 알지 못합니다. 그리고 여러분은 이미 사막이 된 곳을 푸른 숲으로 되살려 놓을 능력도 없습니다. 여러분이 고칠 방법을 모른다면, 제발 그만 망가뜨리시기 바랍니다!

여러분은 정부의 대표로, 기업가로, 기자나 정치가로 여기에 와 게실 겁니다. 그렇지만 여러분은 그 이전에 어머니와 아버지, 형제와 자매, 아주머니와 아저씨들이며, 그리고 여러분 모두 누군가의 자녀입니다. 저는 어린아이일 뿐입니다. 그렇지만 저는 우리가 모두 삼십오억 명으로 된 가족, 아니 삼천만 종으로 된 한 가족의 일부라는 사실을 알고 있습니다. 우리는 모두 공기, 물, 흙을 나누어 가지고 있으며, 정부와 국경이 감히 그것을 변경하지는 못할 겁니다.

저는 어린아이일 뿐입니다. 그렇지만 저는 우리가 모두 하나이며, 하나의 목표를 향해 행동해야 한다는 것만은 알고 있습니다. 저는 분노하고 있지만, 눈멀어 있지는 않습니다. 저는 두려워하고 있지만, 제가 어떻게 느끼는지 세상에 말하는 것을 망설이지는 않습니다. 우리나라 사람들은 너무 많은 쓰레기를 만들어 냅니다.

우리는 사고 버리고, 또 사고 버립니다. 그러면서도 가난한 사람들과 나누려 하지 않습니다. 우리는 필요한 것보다 더 많이 가지고 있으면서도 조금도 잃고 싶지 않고, 나누어 갖기를 두려워합니다. 저는 이틀 전 여기 브라질에서 큰 충격을 받았습니다. 저희는 길거리에서 살고 있는 몇몇 아이들과 얼마 동안 시간을 보냈습니다. 그 중 한 아이가 저희에게 이렇게 말하더군요.

"내가 부자가 되었으면 좋겠다. 만약 내가 부자라면 나는 거리의 모든 아이들에게 음식과 옷과 약과 집, 그리고 사랑과 애정을 주겠다."

아무것도 가진 게 없는 거리의 아이가 기꺼이 나누겠다고 하는데, 모든 것을 다 가지고 있는 우리는
어째서 그토록 인색할까요? 저는 이 아이들이 제 또래라는 사실을 자꾸 생각하게 됩니다. 어디서
태어났는가 하는 사실이 굉장한 차이를 만든다는 것, 저도 리우의 빈민가 파벨라스에 살고 있는
저 아이들 중 하나일 수 있었음을 생각하지 않을 수 없습니다. 저는 소말리아에서 굶주려 죽어 가는
한 어린이일 수도 있었고, 중동의 전쟁 희생자, 또는 인도의 거지일 수도 있었습니다.

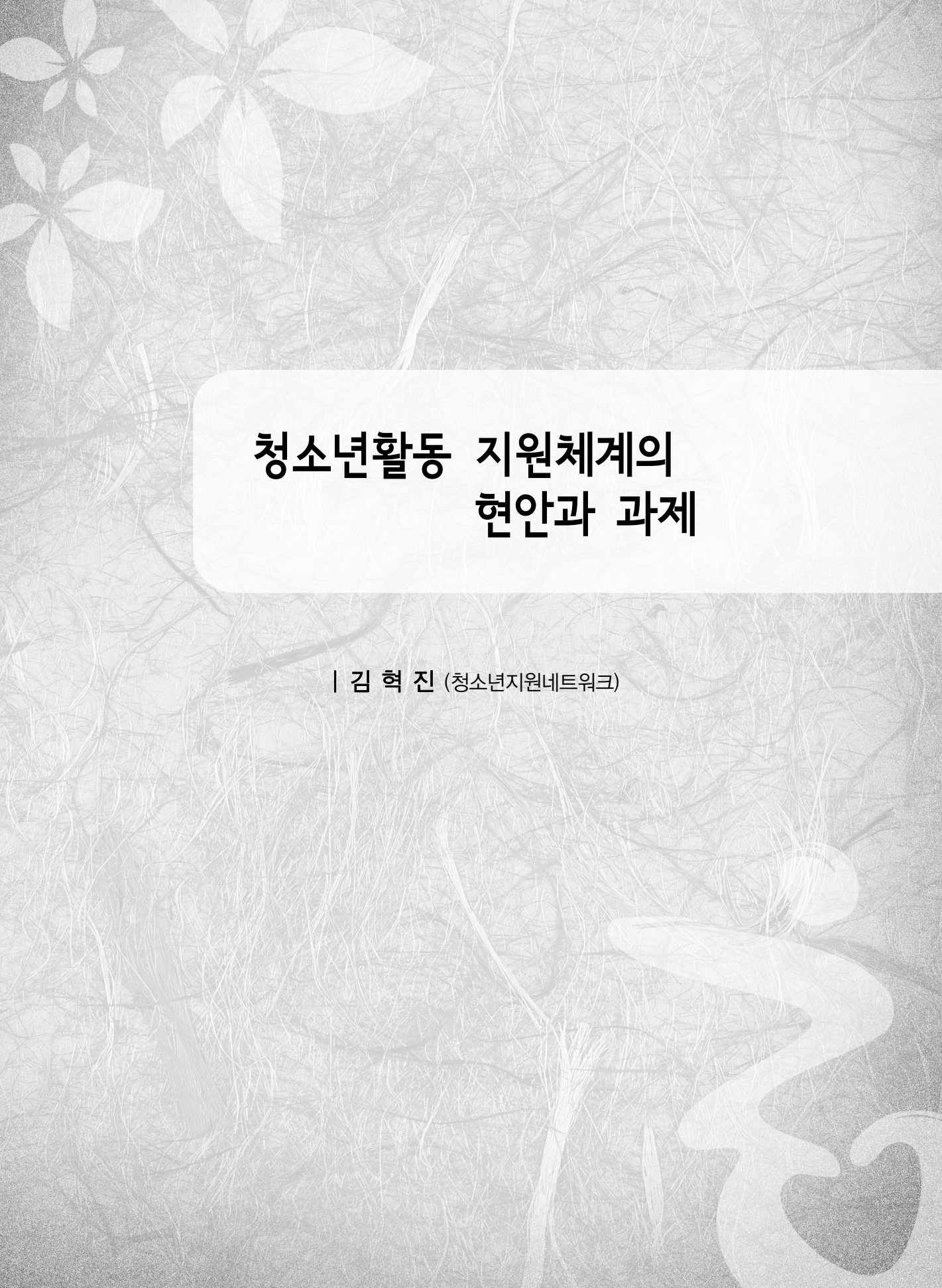
저는 아이일 뿐입니다. 그렇지만 전쟁에 쓰이는 모든 돈이 빈곤을 해결하고, 환경 문제를 해결하는 데
쓰인다면, 이 지구가 얼마나 멋진 곳으로 바뀔지 알고 있습니다. 학교에서도, 유치원에서도, 어른들은
저희에게 착한 사람이 되라고 가르칩니다. 어른들은 서로 싸우지 말고 존중하며, 자원을 절약하고,
몸과 주변을 청결히 하고, 다른 생물들을 해치지 말고 보호하며, 자연을 더불어 나누어야 한다고
가르칩니다. 그런데 어째서 여러분 어른들은 저희에게 하지 말라고 하는 바로 그런 행동을 하십니까?
여러분이 이 회의에 참석하고 계신 이유가 무엇이며, 누구를 위해서 이런 회의를 열고 있는지 잊지
마십시오. 저희는 여러분의 아이들입니다. 여러분은 저희가 앞으로 어떤 세계에서 자라날지 결정하고
계신 겁니다.

"모든 일이 잘 될 거야. 우리는 최선을 다하는 중이고, 세상의 종말은 오지 않을 거야." 라고 부모님
들이 자녀들을 안심시킬 수 있어야만 합니다. 그렇지만 여러분은 그런 말을 저희에게 더 이상 할
수 없을 것 같아 보입니다. 도대체 어린 아이들이 여러분이 하고 있는 회의의 우선순위에 올라
있거나 합니까?

저희 아빠는 항상 말씀하십니다.

"너의 말이 아니라 행동이 진짜 너를 만든다."

하지만, 여러분의 행동은 밤마다 저를 울게 합니다. 여러분은 항상 저희를 사랑한다고 말합니다.
저는 이 자리에서 여러분에게 호소합니다. 제발 저희의 바람이 여러분의 행동에 반영되도록 노력해
주십시오.



청소년활동 지원체계의 현안과 과제

| 김 혁 진 (청소년지원네트워크)

청소년활동 지원체계의 현안과 과제

김 혁 진 (청소년지원네트워크)

1. 청소년활동 지원체계의 의의

1) 논의의 배경 : 정책과 현장의 가교로서 지원체제 필요

대부분의 국가 또는 지방의 정책계획 수립시 어느 분야를 막론하고 중점과제의 마지막은 “정책추진 기반의 강화”를 주요 영역으로 설정하고 있다. 서비스 중심의 정책계획의 경우 정책추진 기반은 대체로 인력 부문, 운영 조직 부문, 시설 기반 부문, 법과 제도적인 부문, 재정 확보 방안 등을 포함하고 있다. 청소년정책계획 역시 이와 크게 다르지 않다. 만약 청소년활동 정책 추진계획을 별도로 수립한다고 하면 핵심 과제 영역의 마지막은 역시 “청소년활동 지원 기반의 강화”가 될 것이다. 그리고 청소년지도자, 청소년단체 및 청소년시설, 주요 기관, 법령 개선 및 재정 확보 방안이 주요 추진과제가 될 것이다. 이는 지원과 관련된 기반의 비중이 상대적으로 작아서 마지막 과제가 되는 것이 아니라 모든 추진과제의 밑바탕으로 필수적인 기반이라는 의미를 갖고 있다.

청소년활동이 청소년들이 일상생활 속에서 자유롭게 그리고 스스로 하고 싶은 활동을 만들고 참여하고 실행하는 과정으로 청소년 중심에서 접근해야 하는 것은 옳은 일이다. 이에 비해 지원체제라든지 전달체계라든지 하는 용어는 상당히 관료적이고 성인들의 권력에 대한 관심을 반영하는 것이며 청소년 보다는 어른들의 관심사항으로 보여질 수 있다. 사실 그동안 청소년정책의 전달체계-수행체계에 대한 논의나 지원 시스템에 대한 제안들은 조직과 제도의 관점에서 머물렀다. 실제로 그 조직이 작동될 때 청소년들에게 구체적으로 어떠한 도움이 될 지에 대해서는 선언적이고 상식적인 차원에서의 언급만 있었다. 청소년활동이 청소년의 활동이 되지 못하고 청소년을 동원하는 활동이 되어버린 것과 같은 맥락이다.

그럼에도 불구하고 청소년활동 지원체계에 대해 논의하는 이유는 무엇인가? 어른들이 어떠한 관점에서 접근하든지 적어도 정책적인 측면에서는 중요하기 때문이다.

그리고 이 체계를 만드는 구성원들이 진정성과 열의를 갖고 있으며, 청소년의 활동을 위해 이 시스템이 작동이 된다면 궁극적으로 청소년들에게 도움이 될 수 있기 때문이다. 여기에서 도움은 청소년들에게 직접적인 측면도 있고 간접적인 측면도 있다. 도움의 방법은 국가 또는 지방의 정책구조와 지역사회 중심의 청소년활동 현장을 이어주는 기능을 통해 나타난다.

물론 이러한 관점은 민간 중심의 사고라기보다는 공공서비스 측면에서의 기능을 말한다. 청소년활동 현장을 객체로서 대상화한 점도 있다. 이 때문에 지원체제에 대하여 현장의 청소년활동가 관점에서는 다소 진부하고 관료적이며 현실성을 결여한 것으로 생각할 수 있다. 또는 또 하나의 옥상옥을 만드는 것으로 이해할 수도 있다. 정책계획 수립시마다 무엇인가 새로운 지원 시스템의 그림을 그리고 있지만 구체적인 실행에 있어서는 여전히 현장의 의무로 넘기고 있다고 생각할 것이다. 현장 입장에서 새로워지는 것도 없고 변화되는 것도 없는데 용어만 자꾸 달라지고 있다고 생각할 것이다. 현장에서는 활동지원 정책 사업이 늘어날 때마다 활동 자체가 활성화되는 것이 아니라 평가의 대상만 늘어나고 있다고 생각할 것이다. 이러한 현장의 생각을 읽어내고 함께 해결 방안을 찾아야 한다.

또한 청소년활동 지원을 위한 정책사업이 지원이 아닌 부담으로 작용될 때 지원 정책 및 지원체제가 오히려 현장과 유리되는 측면도 있다. 예를 들어 교육정책의 영역인 창의적 체험활동과 관련하여 일부 지자체에서는 청소년수련관에 대해 창의적 체험활동 개발 실적을 요구하는 사례도 있었다. 이는 창의적 체험활동의 주체는 학교라는 점을 오해하고 있기 때문이다. 이 부분도 청소년활동을 활성화하고자 하는 지원 정책으로 시작되었겠지만 현실에서는 현장 관계자들에게 부담 요소로 작용하고 있다. 문제는 의미있는 부담은 약이 되지만 의미없는 부담은 말 그대로 부담이 되고 만다는 점이다.

그러나 본질과 현상, 목표와 전술은 구분이 필요하다. 청소년활동 정책이나 청소년활동 지원체계를 개발하고 구축하려는 시도 자체가 잘못된 것이 아니라 이를 운영하는 방법이 잘못된 것일 수 있기 때문이다. 청소년중심에서 청소년활동 현장을 바라보면서 정책적인 측면에서 뿐만아니라 민간의 자율적 지원체제 측면에서 접근한다면 또 다른 결과물이 나올 수 있을 것이다. 잘못된 현상이나 전술적인 방법 때문에 그 본질 자체가 잘못되었다고 단정지을 수 없다. 결국 모든 일은 사람들이 하는 일이기 때문이다. 이러한 측면에서 청소년활동 지원체제의 본질을 단순히 새로운 조직이나 협의회를 만드는 것 자체로 오해해서는 안된다. 중요한 것은 그 조직이 제대로 된 기능을 다할 수 있도록 구성원들의 고민과 노력이 필요한 것이다.

논의를 정리하자면 우선 청소년활동 지원체계의 필요성에 대한 고민을 바탕으로 지원체계가 어떠한 가치를 지향하는지를 설정하고 이를 위해 다양한 지원 조직(기관)들이 갖고 있는 정체성을 분명하게 제시해야 할 것이다. 그리고 난 후 현장을 위한 지원 시스템으로서 어떠한 전략과 방법을 사용해야 할 것인지에 대한 고민이 필요한 시점이다. 앞에서도 언급한 바와 같이 선의의 지원이 실제로 현장에는 현장관계자의 이해 부족 때문이든지 아니면 현장에 불필요한 과업을 요구하기 때문이든지 의미없는 부담으로만 끝나서는 안되기 때문이다. 정책과 현장의 가교 역할이란 어느 한 편의 입장을 대변한다는 것이 아니라 하나로 연계되도록 이어주는 라우터의 역할을 의미한다. 정책적으로 요구되는 과제가 정말로 의미있는 과제라면 단기적으로는 어려움이 있어도 장기적으로 현장의 역량을 증진시키고 청소년들에게 도움이 될 수 있다는 점을 현장에서도 함께 이해할 수 있도록 노력해야 한다. 그리고 현장에서도 장기적인 관점에서 지속적인 발전을 위한 방안을 찾아야 한다. 이를 위해 지원체계가 필요한 것이라는 점을 논의의 시작으로 삼아야 한다.

2) 개념과 범위 : 청소년활동의 개념적 범주와 지원체제

청소년활동의 지원체계에 대한 논의를 위해 먼저 정리되어야 할 개념은 ‘청소년활동’이다. 청소년계에 속하지 않은 사람들이 생각하는 청소년활동과 달리 청소년계에서만 통용되는, ‘그들만의 리그’처럼 소통되지 않는 용어중의 하나가 ‘청소년활동’이라는 지적도 있다. 1) “청소년의 활동”으로서의 개념과 “청소년을 위한 활동”으로서의 개념이 정리되지 못한 측면도 있었다. 2) 청소년활동이 좁은 의미에서는 청소년이 직접 참여하여 주체적으로 의미있는 경험을 만들어가는 “청소년이 하는 체험중심 활동”이 있다. 그러나 보다 넓은 의미에서는 청소년활동가들이 청소년과 직접적으로 만나면서 함께 경험을 만들어가거나 경우에 따라서 간접적으로 청소년들의 삶(활동)에 영향을 끼치는 성인들의 활동까지 포함하는 개념으로 확장할 수 있다. Youth Work의 관점에서는 협의와 광의의 개념을 모두 포함하는 것으로 이해하는 것이 적절할 것이다. 다만, 성인들의 활동이 성인 주도로 청소년이 객체가 되는 것이 아니라 이 또한 청소년활동의 본질인 “청소년이 하는 활동”을 돕는 과정이 될 때 의미가 있을 것이다. 그렇지 않다면 청소년 지도자 또는 청소년활동의 활동은 교사, 강사, 행사 기획자, 코디네이터, 트레이너, 코치와 다를 바 없을 것이다.

1) 김민(2010). “청소년활동 및 청소년체험(수련)활동에 개념에 대한 문화론적 비판”, 『청소년 체험활동 개념정립을 위한 세미나』, 한국청소년정책연구원, p.126.

2) 전명기(2006). “청소년활동론 정립을 위한 시론”, 미래청소년학회지 제3권 제2호, pp.96~97.

청소년활동의 개념적 측면은 별도로 다루어져야 할 부분이지만 청소년활동의 지원 체제를 이야기할 때 적어도 그 범주의 기준으로 논의가 필요하다. 이를 지원체제의 관점으로 전환하면 청소년활동 지원체제의 1차 범주는 청소년이 만들고 경험하는 체험활동을 돕는 요소와 과정의 체계가 해당이 될 것이다. 예를 들면 지원체제의 요소에는 활동의 공간이나 장비, 프로그램 실행을 위한 재정의 지원, 필요에 따라 지도자의 참여 및 지도자의 능력 개발 등이 있다. 그러나 2차 범주는 청소년을 위해 일하는 사람들과 조직들을 위한 지원체제로 확장이 될 수 있다. 단체의 지원, 시설의 건립과 지원, 인력개발, 협력 체제의 구축 등이 있다. 그러나 3차 범주에서는 보다 확장되어 1차 및 2차 범주에 포함된 요소의 개발을 위한 행정조직, 법적 체계, 정책 계획, 지원 전담조직, 재정, 청소년 이외 분야와의 연계 체계 등을 모두 포괄할 수 있다. 3차 범주까지 간다면 이는 청소년의 활동을 중심으로 연계된 다양한 요소와 요소들간의 네트워크의 운영 체제가 지원체제를 구성하게 된다.

단기적으로는 청소년활동 현장에서 직접적이고 당장 필요로 하는 사안에 대한 지원 자체가 중요하다. 그러나 즉시적인 필요의 충족을 장기적으로 보장하기 위해서는 직접적인 지원과 함께 간접적인 지원기반에 대한 투자가 필요하다. 즉, 청소년활동을 둘러싼 다양한 구성 요소가 청소년을 지원할 수 있는 능력을 갖도록 돕는 것이다. 예를 들어 청소년활동가들의 전문성을 높이거나 청소년단체와 청소년시설에서의 프로그램 운영 역량을 높이는 것은 장기적으로 청소년들의 활동에 필요한 기반이 된다. 이러한 관점에서 청소년활동 지원체제의 논의의 범주는 보다 광범위한 관점에서 접근하고자 한다. 이러한 이유로 현장의 관점에서는 다소 추상적이고 이념에 그치는 것으로 생각할 수 있다. 그러나 청소년활동의 개념적 범주의 스펙트럼과 같이 지원체제의 범주도 달라진다는 점에서 이해가 필요할 것이다. 다만, 다양한 범주에서 논의가 필요하나 여기에서는 지원체제의 실체를 구성하고 구체적인 기능을 수행하는 “지원 조직”을 중심으로 지원체제의 현안과 과제를 분석해보고자 한다.

3) 방향성 : 청소년활동 생태계로서의 지원체제 구축

앞에서도 언급한 바와 같이 “지원체계”라는 용어 자체가 정책과 행정체계로서의 지원체제로 인식되는 문제가 있다. 그러나 청소년활동의 개념에서도 보았듯이 청소년의 활동을 중심으로 하고 있으며 이를 위해 성인들이 개인적으로나 조직적으로 참여하는 체제로서 지원체제의 방향을 설정해야 한다. 다른 의미로는 청소년을 고객으로 하는 서비스 중심의 체제를 위해서 청소년활동 지원체제는 생태계 관점에서 접근해야 한다.

생태계란 인간과 환경의 교류를 기반으로 하며 공생의 삶을 지향한다. 인간과 환경의 유기적 관계를 기반으로 하는 생활 중심 시스템으로서 청소년활동 지원체계가 만들어져야 한다. 관계를 이루는 구성원들의 상호 지원기능의 전달과정이 일상 속에서 자연스럽게 받아들여지는 문화로서의 지원체계가 되어야 한다. 따라서 지원체계가 정책전달 - 전달과 하달의 관계로 오해되어서는 안된다. 정책의 전달관점이 아니라 모든 구성원들이 방향을 공유하고 만들어가며 정책과 현상이 하나의 생태계로 어울어지는 자연 환경과 같은 역할을 지원체계가 담당해야 한다. 즉, 청소년활동 지원체계는 청소년 활동 생태계의 유기체가 되어야 한다.

2. 청소년활동 지원체계의 분석 : 구성 요소로서 관련 조직의 기능을 중심으로

청소년활동 지원체계는 청소년활동 현장으로부터 시작을 해야 한다. 동시에 거시적이고 광의의 관점에서는 현장을 지원하는 조직이나 주체들의 역량을 증진하고 이를 유기적으로 연계하는 생태계로서 구체적이고 실질적인 운영 체계를 갖추어야 한다. 다소 진부하기는 하지만 이 과정에서 지원체계, 즉 시스템을 작동하기 위해서는 시스템을 구성하는 주체적인 요소들이 필요한데, 이는 현실적으로 기관이라는 “조직”으로 형태를 갖추게 된다. 청소년활동 지원체계 또한 하나의 시스템으로서 시스템이 작동되기 위해서는 이에 관련된 조직이 정상적으로 작동이 되어야 한다. 그러나 생태계로서 또한 유기체로서의 지원체계는 기계적으로 돌아가는 자동 장치가 아니라 끊임없이 현재를 진단하고 보수하며 개선해나가는 개방적인 시스템이 되어야 한다. 법과 제도에 주어진 대로 고정적인 역할을 수행하는 것이 아니라 잘못된 부분을 개선하면서 청소년의 활동을 위한 시스템으로 기능해야 한다. 이러한 관점에서 지원체계의 분석은 전국 - 지역에서 중심 조직의 기능 수행과 연계 체계의 문제를 진단하는 것으로부터 시작하고자 한다. 현장 지원 사업의 수준에 대한 적절성을 진단하는 방식 보다는 정책적인 관점과 시각에서 주요 조직의 기능과 역할, 상호간의 연계체계를 중심으로 논의가 이루어질 것이다.

1) 전국단위 측면에서의 현안 : 중앙 기구의 기능과 역할

전국단위 조직이란 그 기능이 전국 전반에 걸쳐 영향력을 주게 되는 조직체를 의미한다. 다른 의미로 전국단위 조직은 “중앙조직”으로 통칭이 된다. 중앙행정기관, 중앙센터 등과 같은 개념이다. 여기에서 굳이 전국단위라고 한 이유는 ‘중앙’의 개념이

서울에 소재한다거나 지역에 있는 기관이나 다른 기관들보다 상위 기관의 개념으로 이해되어서는 안되기 때문이다. 적어도 청소년활동 지원체계의 관점에서는 중앙기관의 역할을 하는 조직체는 “전국”을 서비스의 대상으로 삼아야한다. 상급기관이나 중앙의 통제나 관리기구가 아니라 지원체계의 중앙조직으로 기능을 수행해야 한다. 이러한 관점에서 전국단위 조직에서의 문제점을 찾아보고자 한다.

청소년활동의 중앙-전국단위 조직으로 제도적 측면에서 지원체계의 기반은 중앙행정기관이다. 체육부에 청소년국이 설치된 시점을 기준으로 현재 여성가족부로 오기까지 청소년 행정 담당부서는 체육청소년부-문화체육부-문화관광부/청소년보호위원회-국가청소년위원회-보건복지가족부의 변화를 거쳤다. 청소년정책은 역사적 과정으로 볼 때 아동복지·복지 및 문제청소년 중심에서 모든 청소년 중심의 정책으로 확대되었으며 청소년활동이 그 중심에 있었다. 조장적 행정 기능을 수행하는 문화관광부까지는 문화, 체육 등 연계분야를 기반으로 청소년활동 중심의 지원체계는 유지되어 왔다.

그러나 국가청소년위원회 이후 청소년활동 분야 관계자들이 느끼는 감정은 청소년활동이 점차 축소되고 있다는 것이다. 청소년수련시설 건립지원비를 포함하면 여전히 청소년활동 지원 부문이 예산으로는 큰 비중을 차지할 것이다. 그러나 현장에서의 느낌은 그 자체로 중요한 요구분석의 근거가 된다. 정책계획에서는 과제의 위치로는 청소년활동이 중심이라고 하나 실제 현장에 지원되는 각종 사업은 복지, 보호 중심의 사업들이었다는 생각과 느낌이 확산되고 있다. 이 또한 청소년정책에서 중요한 문제이기는 하지만 여성, 복지, 가족 등이 강조되는 현재의 상황에서 청소년활동 영역의 위축을 우려하고 있는 것이다. 여기에 더하여 청소년육성기금의 고갈 등으로 인한 부족한 재정은 실효성 있는 청소년활동의 지원 기반 구축에 큰 장애가 될 것이다.

다음으로 정책과 현장을 연결하는 핵심적인 기능을 수행하는 전국단위 지원조직의 운영 체제에 대한 관심이 필요하다. 청소년정책 수행을 위한 지원조직 체계는 그동안 법 개정과 정책계획 수립시 주요 사안중 하나였다. 전국단위 청소년활동의 지원 조직은 기관을 중심으로 본다면 한국청소년개발원-국립중앙청소년수련원-한국청소년진흥센터-한국청소년활동진흥원(한국청소년진흥센터+한국청소년수련원)으로 전담기관의 변화를 가져왔다. 전담 기관의 변화에도 불구하고 청소년활동 프로그램 개발·보급, 전문지도자의 양성 및 연수, 청소년활동 관련 정보의 제공, 청소년활동 기록의 관리, 지방 청소년활동 지원조직과의 연계와 지원과 같은 기능은 일부 변동은 있었지만 각 기관의 기능으로 법에 규정되어 있었다. 기능으로 본다면 정책과 현장을 연계하고 현장의 역량 증진을 지원하는 기관으로 역할을 수행해야 한다.

그러나 그동안의 진행 과정에서 제기된 가장 큰 문제는 중앙 지원 조직으로서의 기능 수행 성과에 대해 긍정적인 응답을 기대하기는 어렵다는 것이다. 전담 기관의 변화로 인한 안정성도 부족하였고 지원 기능 보다는 또 다른 하나의 단체로서 국가의 사업을 대행하는 데 그치는 경우가 많았다. 또한 중앙조직과 지역의 지원 조직은 정책적으로나 법적으로 태생부터 유기적인 조직체로 하나가 되어야 하나 일체성도 부재한 상황이었다.

현재 한국청소년활동진흥원이 중앙의 지원 센터로서 그 기능을 다하기 위해서는 우선 정체성의 확립부터 필요하다. 청소년 행사를 대행하는 이벤트 단체로 인식되는 문제부터 해결해야 한다. 또한 정책 서비스의 핵심 기관으로서 정책 고객들이 인식할 수 있도록 할 수 있는 대안이 필요한 시점이다. 현장의 지지를 확보하지 못한다면 청소년활동의 현장에서는 구심점으로서의 역할 수행이 어렵게 될 것이다. 한국청소년활동진흥원은 청소년 현장과 청소년 이외의 분야를 연계해 주는 교량 역할도 필요하다. 그러나 자기 사업 챙기기에다 벽찬 상황이라면 또한 현장을 돕기보다 업무를 전달하는 통로로서의 조직이 된다면 장기적으로 지지 기반을 갖기 어려울 것이다. 이를 위해 청소년활동의 현장 활동가와 기관을 섬기는 기관이라는 점을 구성원들이 인식하고 법적 설립 취지와 기능에 충실할 수 있는 비전과 전략의 개발, 중앙단위 지원 센터로서 역할 수행에 적합한 조직체계의 정비가 요구된다.

2) 지역단위 측면에서의 현안 : 지역밀착형 서비스 체제 미흡

지역단위의 지원체제에서 정책 기반은 지방행정조직인 시·도와 시·군·구를 중심으로 구성된다. 지방행정 조직은 주지하다시피 청소년 전담 조직의 부재와 잦은 이동에 따른 전문인력의 부재, 예산의 부족으로 인한 사업추진력의 약화 등이 공통적인 현안이 된다. 지자체의 재정자립도 및 지자체장의 인식에 따라서 일부 지역의 경우 상당한 투자를 하는 경우도 있으나 대부분의 경우 청소년활동에 대한 인식이나 지원 수준은 낮은 편이다. 이에 대해 청소년정책 및 활동 분야에 지원이 높고 투자수준이 높은 지역에 대한 인센티브 제공 등 관심의 유도가 필요한 상황이다. 특히 지자체장 및 의원 선거와 관련하여 유권자로서의 청소년을 바라볼 수 있도록 지역의 인식을 개선해야 한다. 청소년활동이 지역에 미치는 긍정적 효과에 대한 실증적 성과의 제시도 필요한 상황이다.

다음으로 시도 또는 시군구에서 지역의 청소년활동 지원을 담당하는 공적 서비스 조직의 기능 강화가 필요하다. 가장 대표적으로는 16개 시·도별로 설치되어 있는

“지방청소년활동진흥센터”의 조직에 대한 관심이 필요하다. 지역의 청소년활동 지원 조직의 역사는 1991년 제정된 (구)청소년기본법에 규정된 “대표수련시설”을 시작으로 한다. 1994년에 시·도별 대표수련시설을 지정한 바 있는데 그 기능은 한국청소년 개발원(현 한국청소년정책연구원)과의 연계를 통해 개발원에서 보급하는 수련거리 운영 보급, 개발원과 수련시설 연계 지원 및 정보 협력, 관할 지역내의 청소년수련 활동 기록 유지 등이었다. 그러나 이후 실질적인 기능이 수행되지는 못하였다. 이후 1996년부터 설치된 지역별 청소년자원봉사센터가 2004년 청소년활동진흥법의 제정과 함께 지방청소년활동지원센터로 확대 개편되었다. 자원봉사 중심의 구조가 단기간에 활동 전반에 대한 지원 기능으로 전환되지는 못하였으나 최근 2~3년 사이 활동 전반에 대한 지원 기능 수행을 위한 노력이 확대되고 있다.

지역 단위의 청소년활동 지원조직의 현안 중 한 가지는 중앙단위와 마찬가지로 지역단위 청소년활동 지원조직으로서 정체성과 기능에 대해 내부 구성원과 외부의 인식이 명확하지 못하다는 것이다. 현재 정체성과 기능에 대해 변화를 모색하고 노력하고 있으나 지금까지 중앙단위에서 명확한 비전과 방향, 전략, 기능을 제시하지 못하였다. 이제는 정책수행과 현장 지원기관으로 법과 제도적인 기반, 공공 기관으로서의 성격의 강화가 필요한 시점이다. 특히 기존에는 청소년 대상의 직접 사업이 상당한 비중을 차지하였던 상황이었다. 현재는 청소년활동가, 청소년기관을 대상으로 하는 간접 사업 중심으로 전환해가는 과정에 있으나 이에 대한 명확한 지침이나 매뉴얼의 부재, 경험의 부족 등이 효과적인 개편에 어려움을 주고 있다. 또한 지역의 청소년 활동 전반에 대한 지원 보다는 중앙정부-한국청소년활동진흥원을 통해 전달되는 각종 정책사업의 시행기관으로 운영되고 있다는 점도 지역 서비스 기관으로 핵심 기능 수행에 어려움을 주고 있다. 정책사업 수행기관으로서의 대외적인 인지도 제고에는 도움이 되나 사업대행과 성과 수집 및 보고 기관으로 기능이 제한될 수 있다는 문제가 있다.

그러나 지역단위 청소년활동 지원체계의 가장 큰 문제점은 시·군·구 단위 지원 조직의 부재로 인한 지역밀착형 서비스가 어렵다는 점이다.³⁾ 현재 시·도 청소년활동 진흥센터는 시·도 단위 조직의 기능부터 청소년 대상 사업을 수행하는 일선 단체의 기능을 모두 요구받고 있다. 특히 도단위 지역의 경우 시·군에 대한 직접적인 지원 기능은 사실상 불가능한 상황이다. 일부 지역에서는 직원들이 직접 지역의 시설을

3) 김혁진(2011), “청소년활동진흥센터의 운영 방향 정립의 고려요소들”, 『2011 전국청소년활동진흥센터 정책연구대회』, p.20.

방문하여 네트워크 기반을 만들거나 지역 기관 중심의 간접적인 사업체제를 구축하여 지역 연계를 확대하고 있다. 그러나 시·군·구 단위 조직이 없는 상황에서 시·도 단위의 지역 지원 기능은 정상적으로 작동될 수 없다.

청소년활동을 포함하여 정책지원 시스템의 개발시 이상적인 이념형으로서 거대한 추상적 시스템 그림을 제시하는 것은 충분하지 않다. 실제 지역사회에서 구성원들이 어떻게 참여하고 주도할 수 있는지 현장 중심의 운영 방안이 요구된다. 시군구 및 지역사회 단위의 청소년활동 지원체계 구축을 위한 방안도 실제 현장에서 누가 이 업무를 담당할 수 있는가라는 원론적인 질문에서 시작해야 한다. 지역에 따라서는 별도의 조직을 설치하는 경우도 있고(시 차원의 청소년 법인 설치의 경우), 기존의 청소년시설에 기능을 맡길 수도 있다. 또는 읍면동 기반의 지역사회 단위로 청소년 전문가를 지역사회 지원인력으로 지정 배치하는 방안도 고려할 필요가 있다. 중요한 것은 실제 청소년들이 생활하는 지역사회 중심에서 청소년과 현장 지도자들이 필요로 하는 서비스를 연계하고 지원하는 기능이 수행되어야 한다는 것이다.

3) 정책수행 지원조직 측면에서의 현안 : 활동-복지 체계의 전문화와 연계 체계

앞에서 살펴 본 중앙단위의 청소년활동 지원조직이나 지역단위 지원조직을 중심으로 하는 청소년활동 정책수행 체계는 청소년정책 전체로 볼 때는 한 영역의 틀을 구성하는 요소가 된다. 또 다른 틀은 청소년복지 지원의 구조로 현재 한국청소년상담원 및 시도 청소년상담종합지원센터, 시군구 청소년(상담)지원센터를 중심으로 연계 체제를 구성하고 있다. 상담 분야는 청소년활동 분야와 비교하여 시군구 조직으로 연계된다는 점에 차이가 있다. 청소년기본법의 근거 규정으로만 본다면 시군구 센터(법상의 명칭은 시군구 청소년지원 등의 기관)는 청소년상담, 긴급 구조, 복지 지원외에 청소년활동 지원 기능까지 수행하도록 되어 있다(청소년기본법 제46조의 2). 이는 청소년활동진흥법의 지방청소년활동진흥센터 규정과 상치되는 규정이다(자료1 및 자료2 참조).⁴⁾

이러한 문제를 포함하여 중앙-지역으로 이어지는 청소년정책 수행기관 체계의 개편에 대해서는 국가청소년위원회부터 법령 개정을 통해 개편을 추진해 왔다. 당시의 논의와 개편의 기초가 유지되어 오면서 2011년에 수정된 제4차청소년정책(수정보완)기본 계획에서는 중앙-시도단위는 현재의 체제를 유지하고 시군구 단위에서는 청소년(상담)

4) 김혁진(2011), 앞의 자료, pp.18~19.

지원센터를 청소년종합지원센터로 개편하여 활동, 복지 등 청소년 분야 전반을 지원하는 조직으로 운영하는 방안을 제시하였다(자료3 참조).⁵⁾ 그러나 현재 법령 개정이 되지 않은 상황으로 향후 법적 조치와 실제적인 지역단위 조직의 운영에 대한 구체적인 방안 마련이 필요하다.

지역단위 청소년정책 추진체계는 활동부문과 복지부문의 듀얼 시스템을 전제로 하고 있으나 청소년활동 현장의 입장에서 이에 대한 실효성에 대해서는 검토가 필요하다. 활동-복지(상담)이 유기적으로 결합되고 구성원들간에 협력 관계 유지에도 문제가 없다면 상당히 효율적인 방안이다. 그러나 청소년활동 분야의 지도자/활동가들과 청소년상담 전문가들이 실제로 연계의 필요성을 얼마나 느끼고 있으며 한 조직으로 운영할 때 시너지 효과가 정말 가능한지 분석해 보아야 한다. 일부 상호간의 교류와 협력은 인정하나 그 필요성은 크게 느끼고 있는 것 같지 않고 다른 분야로 인식하는 경우도 있다. 여기에 더하여 기존의 청소년(상담)지원센터를 개편한다고 할 때 상담 중심의 기관이 될 우려도 제기된다. 이 경우에는 개편의 방식이 아니라 새로운 기관을 설치하면서 대표자가 어느 특정 분야 중심으로 기울지 않도록 사전 조치가 필요하다. 또는 활동과 복지의 듀얼시스템이라면 굳이 시군구 단위의 조직을 통합할 필요가 있는가도 고려해야 한다. 행정적 효율성에서는 기관을 합치는 방법도 있으나 이미 상담중심의 지원센터가 운영되고 있다면 이를 그대로 유지하고 청소년활동 지원기능은 별도의 조직을 활용하는 방안도 있을 것이다. 시군구 단위로 설치되어 있는 공공시설인 청소년수련관과 청소년문화의집을 지역센터로 지정하고 해당 지역의 규모에 따라 인력과 예산을 투자하는 방법도 있을 것이다.⁶⁾

지역단위 종합지원센터의 개념은 지역사회에서 일정 건물에 다양한 서비스를 모아 놓은 방식의 원스톱 서비스와 같은 시스템을 전제로 한 것일 수도 있다. 행정적 효율성이나 한 기관에서 모든 서비스를 제공한다는 점에서는 종합지원센터의 모델도 필요하다. 그러나 원스톱 서비스가 한 건물에서 이루어진다고 할 때 이는 공급자의 발상이지 수요자의 입장은 아니다. 특히 도보, 버스를 이용해야 하는 청소년들이 특정 공간을 찾아가서 모든 서비스를 받는다는 과거의 원스톱 서비스 공간의 발상은 전환이 필요하다. 이제는 찾아가는 서비스를 넘어 맞춤형 서비스, 모바일에 의한 사용자 중심 서비스 시스템으로 전환되어야 한다. 조직과 공간의 통합이 효율적이라기보다는 이제는

5) 여성가족부(2011), 제4차청소년정책(수정보완)기본계획, p.78.

6) 김혁진(2011), "청소년 지역 네트워크 구축 운영 방안에 대한 의견", 2011 인천청소년정책토론회 토론평론자료, p.68.

서비스 내용의 전문화와 이를 바탕으로 연계망을 구축하여 일상생활, 거주지 중심, 모바일 환경에 적합한 통합적인 지역사회 서비스 방식으로 전환할 필요가 있다. 건물과 조직 중심이 아니라 청소년 및 청소년활동가, 기관 등 서비스를 필요로 하는 수요자 중심으로 지원체제를 만드는 것이 필요하다.

4) 청소년활동 네트워크 측면에서의 현안 : 단절된 서비스 체제의 비효율성

청소년 분야뿐만 아니라 각종 분야에서 네트워크가 강조되고 있다. 네트워크는 필요하고 중요하나 실체는 상당히 어려운 과제가 되고 있다. 청소년활동 지원체제는 결국 다양한 구성원과 조직들간의 네트워크를 통해 완성이 될 것이다. 현재의 상황에서 문제점을 진단한다면 단절된 서비스 체제와 지역기반의 네트워크 구축의 미비로 정리할 수 있다. 네트워크에 대한 인식의 문제점 중 하나는 MOU와 협의회 수준의 네트워크가 되어 간다는 점이다. 앞에서 언급한 청소년활동의 생태계가 완성되기 위해서는 네트워크가 살아 있어야 한다. 이는 문서에 의한 협력이 아니라 구성원간의 연대, 조직간의 연계와 구체적인 사업의 경험과 실행, 성과의 공유, 조직적이고 유기적인 기관간의 활동이 일상화되어야 한다. 또한 네트워크는 구성원들의 필요와 참여에 의해 시작되어야 하나 상당부분 정책 지원 중심의 협의회로부터 시작하는 경우가 많다. 즉, 민간중심 네트워크가 미비한 상황에서 정부 예산에 의한 협의회 중심의 공적 네트워크가 중심이 되고 있다. 여기에 더하여 청소년단체와 시설의 경우 청소년단체협의회와 청소년수련시설협의회의 연계와 교류도 부족하다. 지역간의 교류나 청소년 이외 분야와의 네트워크도 매우 취약하다. 청소년활동 네트워크는 지역사회를 기반으로 하는 지역네트워크를 통해 지역중심의 지원체제를 구축하는 노력이 요구된다.

3. 발전 방안의 탐색

청소년활동 지원체제는 기본적으로 정책적 관점에서 접근이 되어왔다. 행정체계 뿐만 아니라 전국단위와 지역단위의 지원 전담조직의 역할을 중심으로 정책수행체계의 구조가 만들어졌다. 최근에는 지역네트워크에 대한 관심과 함께 민간자원이 참여하는 통합적 지원체제를 지향하고 있다. 복지분야의 지역사회복지협의체 등도 비슷한 사례가 되고 있다. 실제 청소년활동 현장에 얼마나 기여를 했는가에 대해서는 심층적인 분석이 필요하지만 청소년활동 현장 지원을 위한 법적 규정이나 전담기관의 설치를 통해 이에 대한 노력은 계속되었다. 이제는 실제 현장에서 체감할 수 있는 지원 서비스가

강화되어야 하며 현장 중심의 지원체계가 보다 체계화되면서 네트워크를 통해 하나의 생태계를 이루는 방향으로 개선이 되어야 한다.

이러한 방향에서 청소년활동 지원체계의 개선을 위한 과제는 앞에서 분석한 내용을 토대로 찾아볼 수 있다. 4가지 영역에서 제시한 현안은 결과적으로 해결해야 할 과제가 될 것이다. 그러나 이를 통합하여 핵심적인 방향 또는 과제를 종합해보면 다음과 같이 정리될 수 있다. 정책적인 관점에서는 기반 구축이 중요한 관심사이고, 일선 현장에서는 실제적인 지원 효과를 체감할 수 있도록 구체적인 지원조직이 필요하며, 생태계로 활성화되기 위해서는 지역중심의 자율적이고 개방적인 협력 체계가 그 기반이 되어야 한다. 이를 토대로 다음과 같은 과제를 중심으로 청소년활동 지원체계의 발전 방안을 제안하며 논의를 정리하고자 한다.

첫째, 법 제도적인 시스템 개선과 정책지원의 효과성 확보가 필요하다. 청소년정책 추진체계의 개편 등을 포함하여 청소년기본법 등 관련 법령의 개정이 추진되고 있다. 법 개정 작업은 현재 시점에서는 단편적인 조문 개정보다는 미래지향적인 관점에서 청소년활동의 기반을 공고하게 갖추 수 있도록 거시적인 관점에서 접근할 필요가 있다. 청소년활동의 정의에서부터 각종 용어의 정비도 필요하고 지원체계 관점에서 전담 조직이나 지역협력 기능을 위한 규정의 강화도 필요하다. 청소년활동 지원체계가 정책적 시스템을 기반으로 하고 있다는 점에서 법과 제도의 지원기반은 매우 중요하다. 특히 중앙정부 및 지방정부의 행정지원 체계 강화는 안정적인 청소년활동 정책이나 현장의 기관 운영, 프로그램 운영에 매우 중요한 기반이 된다. 문제는 행정조직이나 예산측면에서 기능 강화가 단기적으로는 쉽지 않다는 점이다. 그럼에도 불구하고 청소년활동 현장 지원 중심의 청소년활동 지원체계 활성화를 위해 관련된 법과 제도의 개선 작업은 계속되어야 할 것이다. 특히 지역사회 중심의 청소년활동 지원체계의 효율적이고 효과적인 방식과 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 지원체계를 중심으로 논의가 시작될 필요가 있다. 중앙에서 시도로, 시도에서 시군구로 내려가는 하달식 전달체계가 아니라 청소년과 가장 밀접한 지역사회 중심으로 청소년과 청소년활동가들의 활동을 지원하는 가장 좋은 대안을 모색해야 한다. 그리고 이를 기반으로 법과 제도를 정비할 필요가 있다.

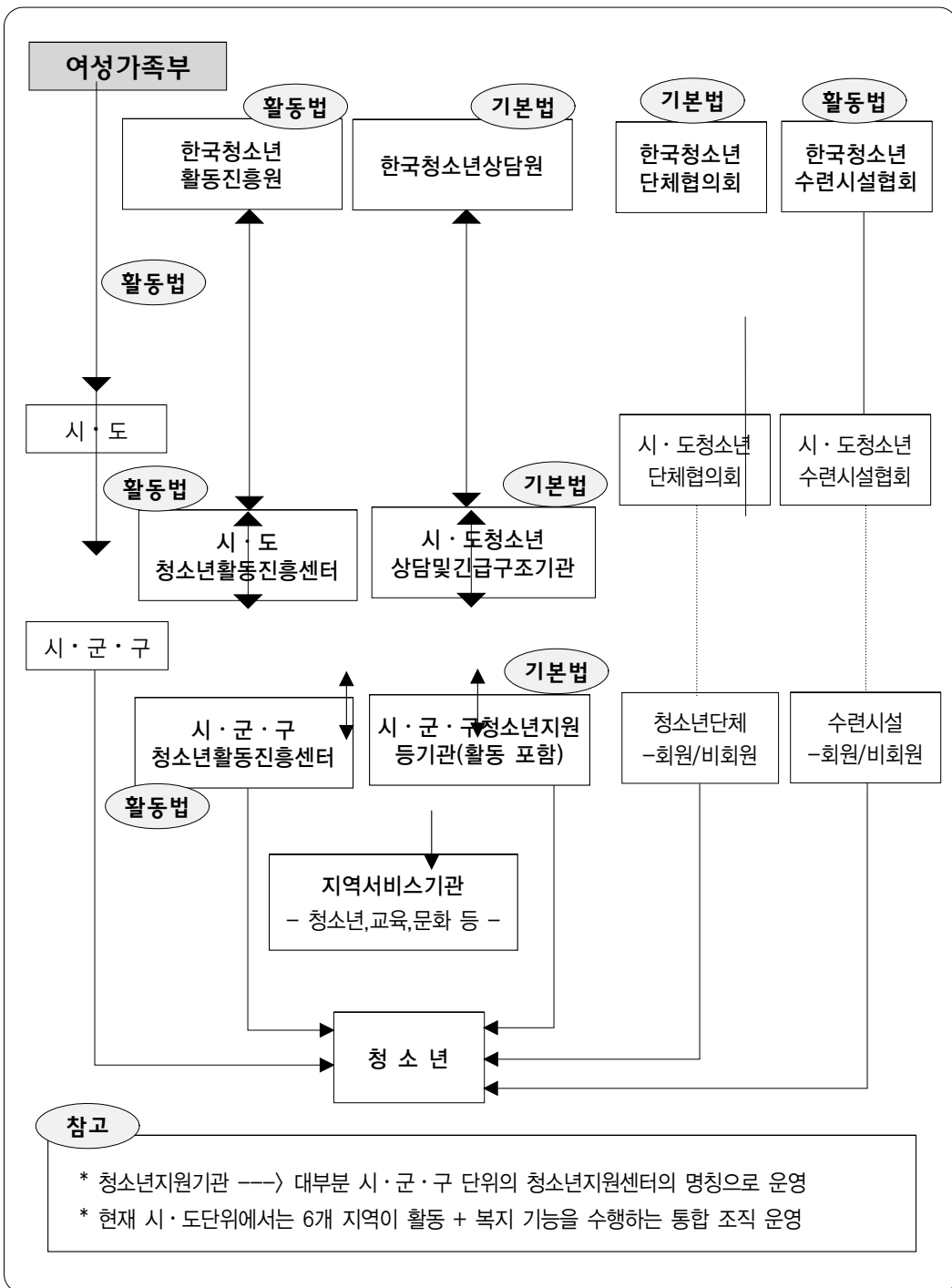
둘째, 중앙-지역 지원전담 조직의 정체성 확립과 기능의 정상화 및 활성화가 필요하다. 한국청소년활동진흥원과 지역의 청소년활동진흥센터는 가시적으로 확인할 수 있는 청소년활동 지원조직을 대표하는 실체를 갖고 있는 조직(기관)이다. 법과 제도는 실제로 쉽게 체감할 수 없다. 정책계획이나 사업계획이 실행되기 위해서는 구체적인

조직과 사람이 필요하다. 현장에서도 청소년활동 지원체계의 실효성을 확인하게 하는 최선의 방법은 한국청소년활동진흥원과 지역별 청소년활동진흥센터가 지원체계의 기반이자 실행기관으로 정체성을 확립하고 제 기능을 다하는 것이다. 그리고 이를 토대로 지역의 청소년수련관 등 시설과 청소년단체가 종적으로나 횡적으로 다양하게 연계되어 각각의 지역과 분야에서 지원조직의 역할을 분담하도록 지원해야 한다. 지원조직 체계의 핵심은 어느 특정 기관이 권력을 갖고 모든 일을 시행하는 것이 아니라 청소년활동 현장에 관련된 인적자원이나 기관들에 대해 도움을 주는 역할을 분담하고 연계하는 것이다. 파트너십을 기반으로 공생과 공동발전의 관점에서 한국 청소년활동진흥원과 청소년활동진흥센터는 전국단위-지역단위 지원체계를 구축하고 다른 청소년활동 기관 및 청소년활동 분야 전문인력의 지원기관으로 기능을 강화해야 한다.

셋째, 민간 자원 중심의 자율적 지역 네트워크의 구축과 활성화가 필요하다. 정책적 관점에서는 법과 제도가 필요하고 정책의 실현과 현장과의 연계를 위해서는 구체적인 전담기관이 필요하다. 그러나 청소년활동 현장에서 정책 시스템이 실현되고 현장 중심의 지원체계 구조가 완성되기 위해서는 지역자원의 참여가 전제되어야 한다. 지역중심의 청소년활동 기반은 전담기관이나 공공시설 등도 중요한 자원이 되겠지만 민간중심의 연계와 협력이 함께 이루어져야 그 효과를 담보할 수 있다. 이러한 측면에서 청소년활동 지원체계의 관건은 앞으로 지역단위에서 민간이 주도적이고 자율적으로 참여하는 네트워크 구축의 수준에 달려있다고 할 수 있다.

청소년활동 지원체계의 개념이나 구축 방안에 대한 관점을 어떠한 방향에서 접근 하든지 궁극적으로 지역사회 중심의 청소년활동으로 연계되어야 한다는 점과 정책 계획이나 일부 조직으로 모든 사안을 해결할 수 없다는 점을 동시에 고려해야 한다. 성격상 법과 제도, 정책을 기반으로 하지만 현장에서는 모든 민간-공공 자원의 연계와 참여가 전제되어야 한다. 수요자의 요구와 새로운 환경 변화에 맞추어 지속적으로 문제점을 개선하고 개방적인 태도로 스스로 새로운 변화를 주도해나갈 때 청소년활동 지원체계의 효과성과 발전을 담보하게 될 것이다.

자료1 | 현행 청소년정책 수행기관 및 관련 협의회의 서비스 전달체계 구조(2011.8 현재)



자료2 시도 및 시군구 단위 정책수행기관의 기능의 법적 규정 비교(2011.8 현재)

구 분	청소년활동진흥센터 (사도 및 사군구)	시·도 청소년상담 및 긴급구조 등 기관	시·군·구 청소년지원 등 기관
법적 근거	청소년활동진흥법 제7조~9조	청소년기본법제46조 동법시행령제33조	청소년기본법제46조의2 동법시행령제33조의2
명 칭	(시·도명/시·군·구명) 청소년활동진흥센터	시·도명 청소년상담지원센터	시·군·구명 청소년지원센터
설치 주체	사도지사 사군구청장	사도지사	사군구청장
운영 형태	사도 직영 단체 위탁 법인 설립	시·도 직영 단체 위탁 법인 설립	시·군·구 직영 단체 위탁 법인 설립
주요 기능	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지역 청소년활동의 요구에 관한 조사 2. 지역 청소년자원봉사활동의 활성화 3. 청소년수련활동인증제도의 지원 4. 인증받은 청소년수련활동의 홍보와 지원 5. 청소년활동 프로그램의 개발과 보급 6. 청소년활동에 대한 교육과 홍보 7. 그 밖에 청소년활동을 위하여 필요한 사업 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 청소년 및 부모에 대한 상담 2. 상담프로그램의 개발 및 운영 3. 상담자원봉사자 및 청소년 지도자에 대한 교육 및 연수 4. 청소년상담 또는 긴급 구조를 위한 전화 운영 5. 청소년 폭력·학대 등으로 피해를 당한 청소년의 긴급구조 및 법률·의료 지원 6. 청소년의 자립능력 향상을 위한 자활 및 재활 지원 7. 지역사회 청소년 관련 기관과의 연계협력체제 구축·운영 8. 그 밖에 청소년상담 및 긴급구조 등을 위하여 필요한 사업 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 청소년 및 부모에 대한 상담 2. 상담프로그램의 개발 및 운영 3. 상담자원봉사자 및 청소년 지도자에 대한 교육 및 연수 4. 청소년상담 또는 긴급구조를 위한 전화 운영 5. 청소년 폭력·학대 등으로 피해를 당한 청소년의 긴급구조 및 법률·의료 지원 6. 청소년의 자립능력 향상을 위한 자활 및 재활 지원 7. 지역사회 청소년 관련 기관과의 연계협력체제 구축·운영 8. 그 밖에 청소년상담 및 긴급구조 등을 위하여 필요한 사업 <ol style="list-style-type: none"> 1. 청소년활동 및 자원봉사에 대한 교육 및 정보 제공 2. 인권이 침해된 청소년에 대한 상담 및 교육 3. 그 밖에 청소년 참여 촉진 등 지역사회 청소년 활동 등을 위하여 필요한 사업

자료3













청소년 활동, 다시 길을 묻다

발 행 일 : 2011년 8월 일

발 행 처 : 한국청소년활동진흥원

전 화 : 02-330-2863

팩 스 : 02-6330-0914

U R L : <http://www.kywa.or.kr>

인 쇄 처 : 대한인쇄사 Tel 02)2279-7834