

청소년정책 입안을 위한 고려 요소¹⁾

전 명 기*

- I. 서 론
- II. 주요 주제들
- III. 청소년과 청소년사회에 대한 잘못된 가정들
- IV. 국제적인 맥락
- V. 국가적 맥락
- VI. 결론: 청소년정책의 개발

I. 서 론

이 글은 첫째 상이한 국가적 조건 *national settings*에 놓인 청소년들의 지위 *position*²⁾를 분석하는 데 필요한 접근방법을 모색하고, 둘째 그러한 분석을 국가의 청소년 전략 *strategies*과 정책 *policies*의 발전에 연계시키고자 하는 것이다. 이 두 가지 목적 중에서도 특히 두번째의 목적이 중요하다. 이 글은 지금까지 국가의 청소년들에 대한 전략이나 정책들이 청소년들의 지위에 대한 이해를 결여하고 있으며, 좋게 말해서 부적절하고 심하게 얘기해서 부담이 되고 있다는 입장에 기초하고 있다.

이 글에서는 청소년들을 위한 국가적 청소년

전략과 정책들의 발전에 대한 단계적 지침을 제공하지는 않는다. 청소년에 대한 국가적 전략과 정책들, 그리고 그것을 발전시키는 과정은 국가별로 그리고 다양한 청소년 집단에 따라 다양하게 전개될 것이다.

청소년에 대한 이념도 국가에 따라 상이하다. 이 글에서 다뤄진 주제들 중 한가지는 전략과 정책들이 개발될 수 있는 “삶의 단계” *a stage of life*로서, 청소년들이 특별한 국가적 조건 속에 존재한다고 할 수 있는 측면에 관한 것이다. 그리고 만약 그렇다면, 그러한 국가적 조건은 과연 청소년들을 위해 존재하며, 그에 따라 청소년들은 어떻게 성격지워지는가? 이러한 문제는 이 글에서 다뤄진 논의의 핵심적인 문제의식이다.

그러나 이러한 논의는 단지 연속적인 문제제기로만 그치는 것은 아니다. 왜냐하면 이러한 문제들은 청소년과 그들이 살고 있는 사회에 관한 전망과 사고방식을 마련하고자 하는 것이기 때문이다. 즉, 이러한 논의들은 독자들의 경험과 관심을 여기서 다루는 문제들에 연관시키고자 하는 것이

* 한국청소년개발원 연구원

1) 이 글은 Doug Smith, *Approaching Youth Policy*(London: Commonwealth Secretariat Publications, 1990)을 편역한 것임.
2) 이 글에서 ‘지위’는 사회적 지위라는 의미 뿐만 아니라 문맥에 따라 청소년들이 처한 상황, 청소년들의 입장, 그리고 그에 따라 청소년들이 나타내는 행동 양태 등을 의미한다.

다. 이와 같은 접근방식은 청소년들의 지위와 그들이 살고 있는 사회의 특성에 대한 조망과 문제의식에 지속적으로 관련되는 것이다. 이 글에서 다른 연구 내용은 훨씬 더 복잡하고 광범위한 과정들 중의 한 부분에 불과하다. 정책의 수립은 필수적으로 정치적 권력의 실행과 충분치 못한 자원의 배정을 수반하는 정치적 과정이다. 청소년들의 입장과 전략 및 정책의 수립에 대한 어떠한 이해라도 정책 결정과 자원 배정이라는 폭넓은 정치적 과정과의 관련과 상호작용을 필요로 할 것이다. 이렇게 함으로써 타협이나 조정의 과정을 거치게 된다. 청소년에 대한 전략과 정책의 개발은 잠재력과 국가적 조건 안에 존재하는 자원들에 대한 충분한 이해와, 이러한 자원들을 필요로 하는 집단들간의 경쟁에 대한 인식의 맥락에서 도출되어야 한다. 여기서 제시한 논의방식을 통해 청소년들에 대한 이해와 청소년들의 관심을 촉진하기 위한 책임성이 이러한 폭넓은 과정을 수행할 수 있도록 준비될 것이다.

이 글은 다섯 장으로 구성되어 있다. 제 2장은 이 보고서의 주제들을 청소년, 청소년 사회, 그리고 변화의 과정과 관련하여 서술하였다. 제 3장에서는 청소년과 청소년사회에 대해 일반화되어 있지만 잘못된 몇가지 가정들을 검증하고자 하였다. 제 4장에서는 국가적 발전 유형을 결정하는데 필요한 국제적인 문제들을 살펴 보았다. 국제관계는 청소년 문제와 특별한 관련이 없는 것으로 생각될 수 있지만, 개별 국가들이 어떻게 변화하는가 하는 문제, 그리고 그것을 통해 청소년들의 환경에 점차 큰 영향을 주게 되는 문제이다. 제 5장에서는 몇가지 국가의 세부적 맥락에 초점을 두고 청소년들의 삶의 모습을 형성하는 데 작용하는 중요한 국가적 사회적 구조, 체제와 제도 등의 문제를 밝히려고 하였다. 마지막으로 제 6

장에서는 국가의 청소년 전략의 개발에 필요한 몇가지 시사점을 밝히고, 청소년정책을 개발하는데 필요한 몇가지 요인들을 제시하고자 하였다.

II. 주요 주제들

이 글에서 다뤄진 주제들은 몇가지 논점과 문제점들을 부각시키기 위한 것이다. 이 주제들 중 일부는 청소년들과 직접적으로 관련된 것들이고, 그밖의 것들은 청소년들이 살고 있는 사회에 관한 것, 그리고 변화의 과정과 그 결과에 관한 것들이다. 청소년들이 유아기를 거쳐 성인이 되기까지는 변화의 과정 *processes of transition*이 존재한다. 또한 사회에는 국가적 혹은 국제적 영향에 대한 반응 결과로서의 변화의 과정 *processes of transformation*이 있다. 모든 주제들은 상호 관련되어 있다.

1. 자원에 대한 접근, 권력, 참여와 문화

— 청소년들의 생활에 대한 자료

청소년들의 지위에 대해 생각할 때, 그 논점의 하나는 청소년들의 지위와 그들이 발전을 추구하는데 필요한 자원에 대한 접근 방법과 그 범위에 관한 것이다. 거시적으로 자원은 교육, 고용 또는 사회복지 혜택에 대한 접근방법, 안정되고 부조적인 가족구조 안에서의 생활, 청소년들이 관련되는 정치적 과정 등과 같이 다양한 의미를 갖는다.

청소년과 관련된 자원의 어떠한 정의나 이해에도 그 나름대로의 장점과 그에 따른 단점이 있기 마련이다. 그것들이 인간 생활에 대한 자료가 되는 것이다. 어떠한 자원이 동시에 자유를 촉진할 수도 구속을 조장할 수도 있다. 교육의 혜택을 받는다는 것은 다른 한편으로는 의무교육 연령까지

의 규칙적인 학교 출석이라는 구속을 의미하기도 한다. 가족으로부터 부양을 받는 것 *family support*은 가족의 규칙을 수용할 것을 요구한다. 정치적 자원은 허용된 정치적 과정의 제약을 받게 된다. 자원의 의미를 청소년들이 그들의 필요에 따라 접근할 수 있도록 하고, 그들의 지위를 파악하여 발달의 가능성을 제시할 수 있도록 정의하는 것은 중요한 과제이다. 그러나 이러한 자원과 함께, 발달의 기회를 억제하거나 일정한 방향으로만 제한시키는 구속의 측면을 규명하는 일이 필요하다.

자원이라는 문제와 밀접하게 연관된 것이 권력에 대한 인식이다. 넓은 의미에서 권력은 필요한 자원을 요구하고, 지배하고, 소비할 수 있는 능력이며, 그것을 가진 사람에게 이익을 제공하도록 하는 것이다. 권력이 있는 지위는 자신에게 유리하게 자원을 요구할 기회를 넓혀준다. 물론 이러한 과정의 또다른 측면은 권력의 결핍 *powerlessness*과 불이익이라는 문제이다. 권력과 관련하여 청소년들의 지위를 이해하기 위한 한 가지 관점은 어떠한 권력이 그들의 이익을 위한 자원을 요구할 수 있도록 해주는가, 그리고 어떠한 권력이 청소년들 자신의 삶을 변화하고 발전할 수 있도록 하는가 하는 문제이다.

이러한 문제에 대한 해답을 구하기 위해서는 보다 폭넓은 사회에서의 청소년들의 지위에 대한 이해가 필요하다. 최소한 기성세대는 항상 청소년들에게 권위를 행사하고, 기성세대 자신들을 위해 자원을 요구해 왔다는 측면에서, 권력은 항상 연령대 *age dimension*와 관련된다. 그러나 권력은 또한 항상 사회의 또다른 측면과 연결되어 있다. 각 성인집단은 각기 상이한 수준의 권력에 대한 접근방법을 갖고 있으며, 이에 따라 자원에 대한 요구능력도 상이하다.

연령에 따른 불평등의 문제는 이와는 다른 측면에 존재하며 사회의 또다른 특성들, 이를테면 신분제도, 계급, 종족 또는 인종 등에 따른 불평등과 중첩된다. 이러한 모든 문제들은 불평등과 불이익을 생성하고 구성하며, 청소년들의 지위를 결정하는 요인이 된다.

권력에 대한 논의는 성장과 성숙, 그리고 이것이 사회에 고착되는 과정과 관련된 또다른 중요한 문제를 제기한다. 성인이 된다는 것은 단순히 생물학적인 것이 아니다. 태어나는 순간부터 죽는 날까지 성장은 생물적, 심리적, 사회적인 영역에 걸쳐 이루어진다.

그러나 이 보고서의 주요 관심사인 성장과정에 있어서 가장 중요한 측면인 성인이 되고 성인사회의 일원이 된다는 것은 기본적으로 문화적으로 결정된다. 즉 사회적·문화적 풍습이 우선적으로 성인이 되는 과정을 지배하며, 생물학적인 연령은 단지 전체 과정 중에서 한가지 측면에 불과한 것이다. 그렇지 않다면 어떻게 대다수 청소년들에 대해 성인들의 법적인 인식이 통제력을 가질 수 있겠는가? 생물학적인 연령은 이에 거의 영향을 주지 않는다. 중요한 것은 사회적 과정이다.

이와 관련하여 보다 넓은 의미에서 제기될 수 있는 문제는 국가의 청소년에 대한 정의와 이해이다. 성인화의 과정이 기본적으로 문화적으로 결정된다면, 청소년에 대한 정의는 국가마다 다를 것이며, 한 국가 안에서도 다를 수 있다. 어떤 국가의 경우에 대해서도 우리는 다음과 같은 문제들을 제기할 필요가 있다. 첫째, 의존적인 아동기와 독립적인 성인기 사이를 접하는 청소년기와 같은 단계가 있는가? 둘째, 그러한 단계, 즉 청소년기가 있다면 그 범주는 어떻게 정의되는가? 셋째, 청소년기를 어떻게 인식하며, 어떠한 방식으로 청소년기를 이해하는가?

이러한 문제들을 제기하기 위해서는 여러 다양한 요인들이 고려되어야만 한다. 연령은 여러 사회에서 가장 쉽게 이해될 수 있는 하나의 지표일 것이다. 그러나 그밖의 요인들도 있을 것이다. 예컨대 “결혼을 해야 완전한 어른이 된다”, “자녀를 가져야 한다”, “운전면허를 취득하고 자기 차를 가져야 한다”, 또는 “강의 급류를 건널 수 있어야 한다”등가 하는 것이 그러한 것들이다.

일반적으로 이러한 성인이 되기 위한 통과의례는 남자와 여자에게 각기 다르게 적용되는 것이 보통이다. 젊은 남자에게 성인이라는 것은 가족내에서 주도적인 역할을 떠맡고 토지를 경작하는 등의 생산에 종사하는 것을 뜻한다. 여자에게는 성인이란 결혼하고 아이를 가질 때가 되었다는 것을 의미하였다. 그 출발점과 종착점, 그리고 그 사이의 과정은 대단히 상이한 것이다. 청소년들의 지위와 삶에 대한 진정한 통찰을 얻기 위해서는 그 사회에서 청소년들이 성인이 되기까지의 모든 과정을 이해해야만 한다.

이 장에서 다룰 마지막 주제는 참여 *participation*와 흥미 *interest*에 관한 것이다. 참여는 청소년들 스스로가 그들의 진로를 결정하고 그들의 최종 목표에 도달하는 데 있어서 실제적인 역할을 넓혀가는 것에 관한 것이다. 참여는 청소년들을 위한 계획일정의 작성과 그 일정을 달성키 위한 연속적인 활동을 의미한다. 청소년들이 갖게 되는 참여의 수준은 분명히 그들이 도달하는 목표와 성인이 되기까지의 과정의 성격을 결정할 것이다. 우리가 제기하는 문제들은 어느 국가에서건 진정한 참여의 기회가 존재한다고 할 수 있을 때까지 확장되어야만 한다. 누구의 흥미에 따라 누가 결정하는가? 참여는 흥미의 문제와 관련되어 있다. 청소년들의 참여를 강조하는 것에 대한 합리적인 이해는 그들의 흥미와 그들이 그 흥미

를 추구할 권리에 대한 인식에 관련된 것이다. 청소년들의 참여가 없다면 이러한 변화의 과정의 주인은 누구이며, 누구의 흥미가 가장 중요한 것인가? 청소년들의 흥미인가? 아니면 대리자로서의 성인집단의 흥미인가?

2. 계급, 성과 인종 — 청소년과 사회

사회구조는 사회내에서의 지속적인 차이와 경제영역을 창출하는 주요 사회적 특성으로 이해할 수 있다. 이러한 특성들은 각기 분명한 차이를 나타내지만 계급 *class*, 성 *gender*, 인종 *race*과 같은 기본적인 특성들은 일반적이다. 이와 더불어 연령 그 자체가 사회구조를 창출하는 데 있어서 중요한 요소이며, 몇몇 사회에 있어서는 신분제도, 그리고 필요할 경우 종족에 대한 평가의 범주 까지도 이해할 필요가 있다.

계급, 성, 인종, 그리고 이러한 몇가지 특성들은 기본적인 사회 경제영역들이 나타나게 하는 전제조건들이다. 사회 경제영역들은 청소년들에게 각기 다른 '기회'의 유형을 갖게 한다. 예를 들면, 소년은 소녀와 비교되고, 흑인 청소년은 백인 청소년과 비교되는 것 등이다. 사실 이러한 영역은 청소년들의 삶에 있어 상이한 출발점과 도착점을 가져오는 것이다. 더우기 이러한 영역은 각기 다른 통로와 그 통로를 통과하는 데 따를 수밖에 없는 상이한 삶의 과정의 원인이 된다. 무엇보다도 중요한 문제는 사회에서 청소년들의 삶의 기회를 결정하는 광범위한 사회구조이다. 청소년들의 지위를 이해하기 위해서는 '전체로서의 사회' *the society as a whole*를 이해하는 것이 필수적이다.

3. 전이와 변화 — 변화하는 세계에서의 성장

앞에서는 청소년들의 전이단계 *stage of transition*에 대한 관점을 정리하였다. 여기서 말하는 전이란 청소년들이 의존적인 아동기에서 상대적으로 독립적인 성인기로 옮겨 가는 것을 의미한다. 청소년들의 출발점, 도달점, 그리고 그 사이의 과정의 대부분은 특정 사회에서의 전이의 성격에 달려 있다. 청소년들이 처한 어떤 단계 또는 전이는 시민으로서의 지위를 향한 움직임이다.

시민성의 원칙은 사회구조 속에 내재되고, 성인이 되었음을 가정한 시민으로서의 권리와 의무의 영역이라고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 청소년들은 ‘가족의 규칙’이 지배하는 세계로부터 ‘시민의 규칙’이 지배하는 세계로 이동하고 있다고 할 수 있다.

시민성을 정치적·사회적·경제적 권리와 의무의 조합이라고 본다면, 사회는 시민성이 존재하는 영역과 변화가 진행되는 방향의 관계에서 그 특성을 찾을 수 있다. 이렇게 볼 때 시민성의 여러 영역은 규정될 수 있으며, 사회와 개인은 시민성 획득을 위한 관계로서 파악될 수 있다. 이렇게 함으로써 사회의 특성을 파악하고, 사회적 목적을 묘사할 수 있으며, 변화의 성격을 파악하고, 그에 따른 각 개인의 삶의 궤적들을 이해할 수 있다.

다음으로 청소년의 ‘변화’ *transformation*의 영역은 경제적 변화와 보다 직접적으로 관련되어 있다. 어느 사회에서건 경제적 변화의 특성을 이해하는 것은 중요한 일이다. 경제적 변화에 대한 이해의 출발점은 그 사회가 속해 있는 국제적 경제관계를 파악하는 것이다. 이러한 것들은 국가적 수준에서, 특히 새로운 경제요소가 낡은 요소들을 대체하는 경우 사회 영역들 *sectors of society*간에 뚜렷한 차이를 가져온다.

여기서 중요한 점은 이러한 폭넓은 변화들이 청소년들이 변화하는, 또는 지금의 청소년들이 성인이 되고 새로운 청소년들이 등장하는 것에 의한, 보다 폭넓은 과정의 부분이라는 것이다. 이는 청소년들의 지위와 그들을 둘러싼 생활환경의 이해라는 과제에 커다란 복잡성을 부과하는 반면, 또한 효과적인 전략과 정책을 수립할 수 있게 한다.

이를 바탕으로 이 장의 마지막 관점이 도출된다. 이 모든 것이 타당성과 실용성에 대한 검증없이 폐기되기 쉽다. 우리가 논의하고 있는 것은 얼마나 청소년들에게 적절한 것인가? 실제적 접근의 측면에서 그것은 청소년정책과 그 전략을 수립하는 데 어떻게 적용될 것인가? 이러한 문제들이 제기되지 않는다면, 청소년들에 대한 논의는 학문적이고 제한된 영역의 비밀스러운 논의에 불과하게 될 것이다.

III. 청소년과 청소년사회에 대한 잘못된 가정들

우리는 일상생활 속에서 계속 다른 사람들, 그리고 그들이 어떻게 행동할 것인지에 대해 가정을 한다. 그러한 가정을 한다는 것은 그 자체가 반드시 나쁜 것은 아니다. 실제로 우리가 그러한 가정을 하지 않는다면 사회의 활동이 멈출지도 모른다. 우리가 도로상에서 나와 다른 운전자가 도로의 같은 방향으로 운전할 것이라는 당연한 가정을 할 수 없을 때 생길 문제를 상상해 보라! 이러한 측면에서 어떤 가정을 한다는 것은 불확실성의 여지를 줄일 수 있는 한 방법인 것이다.

그럼에도 불구하고 학습과정의 한 부분으로서 우리의 목적상 불확실성을 택해야 할 필요가 있다. 여기에는 일반적이긴 하지만 실제로는 확실하

고 타당한 것이 아닌 가정들을 밝히는 것도 포함된다. 그러한 부정확한 가정들은 청소년들의 지위에 대한 우리의 조망을 방해하며, 개발되는 어떠한 최종적인 정책에도 심각한 취약점을 초래하게 된다.

여러가지 측면에서 이것은 도전적인 과제이다. 왜냐하면 대부분의 영향력있는 가정들은 우리가 만들고 있는지 모르거나, 또는 특별한 목적을 위해 만들어진 것이기 때문이다. 이러한 문제는 흥미, 가정과 권력간의 밀접한 관계에 관한 주의점으로서 작용해야 할 것이다.

1. 모든 청소년들은 똑같다?

청소년들에 대한 재고되어야 할 네 가지 중요한 가정이 있다. 첫번째는 ‘청소년은 남자 *male*’라는 것이다. 영어라는 언어에서 이러한 가정은 실제로 청소년이라는 용어의 사용 그 자체에 내재해 있다. 예를 들어 ‘청소년’ *youth*이라는 말 자체가 젊은 남자를 연상케 하며, 결코 ‘청소년’ *female youth*와 같은 말이 사용되지는 않는다. 청소년들의 지위를 이해하는 데 있어서 성(性)이 삶의 경험과 기회를 창출하고 형성한다는 것을 인식하는 것은 매우 중요한 것이다. 성에 따른 문제에 대한 인식을 결여한다는 것은 단지 전체 인구의 반을 외면하는 것이 아니라, 남성들만을 발전시키는 관점이며, 그 나머지 절반인 여성들을 편향되고 도태되게 하는 것을 의미한다.

두번째 가정은 청소년은 백인이라는 것이다. 이러한 측면의 문제점은 서구 국가들에서 보다 심각한 것이지만, 이는 보다 넓은 범위에 적용될 수 있는 문제이다. 왜냐하면 이 문제는 백인 청소년들을 위해 준비하는 것이 전체 청소년들에게도 타당하다거나, 또는 중요한 것은 백인뿐이라는 보

다 심각한 가정에 관련되는 것이기 때문이다. 인종 *race*에 대한 가정은 성에 대한 가정만큼이나 근본적으로 왜곡된 것이다.

세번째의 가정은 청소년은 단순히 연령 *chronological age*에 의해서 규정된다는 것이다. 앞서 언급했던 바와 같이, 청소년은 기본적으로 문화에 의해 규정된다. 같은 연령의 청소년이라도 그들이 각기 상이한 사회에 살고 있다면 성인이 되어가는 과정도 각기 달라진다. 서구에서 14세의 청소년이라면 중등학교 과정의 절반 가량을 마친다. 반면에 또다른 어떤 사회에서는 14세의 청소년은 가족 부양의 무거운 책임을 지고 전일 *full-time* 노동자가 될 것이다.

끝으로 네번째의 가정은 청소년들의 특성은 동일하다는 것이다. 청소년들은 그들의 부모와 마찬가지로 계급, 성, 인종과 같은 특성으로 구분된다. 14세의 의사의 딸은 같은 나이의 농부의 딸보다 자기 아버지와 많은 공통점을 갖고 있을 것이다. 이러한 측면에서, 비록 때때로 조정된 형태이긴 하지만, 청소년들은 보다 광범위한 사회의 영역들을 반영하고 있다.

2. 서구적 가치와 이념 - 발달의 목표

서구 중심의 가치와 이념은 청소년들에 한정하여서만 규명되어야 할 가정이 아닐 뿐만 아니라, 여러 사회에 대한 보장할 수 없는 가정이다. 가장 중요한 세 가지 문제가 다음에 밝혀져 있다.

첫째, 모든 사회가 사회적 구조, 정치적 체도와 과정, 가치 등의 측면에서 서유럽이나 미국과 같다고 전제할 수 없다는 것이다. 뿐만 아니라 모든 사회가 그래야만 하고 서구적 방식이 반드시 우수하다고 할 수 없는 것이다. 그것들은 바람직할 수도 그렇지 않을 수도 있는, 가정되어야 하기보

다는 탐구되어야 할 문제이다.

이와 관련하여, 모든 사회가 서유럽이나 미국에서 볼 수 있는 것과 같은 모습을 지향한다고 가정할 수 없다. 일반적인 세계질서가 지배하는 곳에서도 그 사회의 상이한 전통과 민족사의 영향에 의해 변화와 거부가 일어나고 한다. 여러 사회는 현재도 그렇고 앞으로도 코카콜라나 청바지와 같이 비교적 표면적인 것들을 제외하고는 서로 뚜렷한 차이를 가질 것이다.

셋째, 청소년에 대한 서구적 개념이 어디에서고 적용될 것이라고 가정할 수 없다. 청소년들의 지위가 서구 국가들에 의해 보편적으로 정의되어질 수는 없다. 이와 더불어 다른 사회나 문화로부터 청소년들에 대한 제도나 사상을 쉽게 수입 이용하는 것은 매우 위험한 일이다. 캐나다의 청소년들에게 적합한 것이 영국의 청소년들에게는 상당히 잘못된 것일 수 있으며, 파푸아 뉴기니아의 청소년들에게는 더더욱 그럴 수 있다.

이러한 청소년의 개념에 대한 차이는 이 보고서가 추구한 접근방법의 보다 근본적인 난점을 극명하게 보여준다. 이것은 문화적 경계를 가로질러야 하는 언어와 개념이라는 문제에까지 관련된 다. 노동·고용·가족 등과 같은 개념은 각기 다른 국가, 다른 문화의 사람들에게 같은 의미를 갖는가? 아니면 전혀 다른 의미를 갖는가? 이러한 문제를 풀 수 있는 쉬운 해법은 없다. 의미는 단어에 있는 것이 아니라 사람들 속에 있으며, 이것은 시간과 관련된 사람들이 가지고 있는 개념의 의미를 풀 수 있다고 확신할 수 있는 이해와 해석을 필요로 한다. 이러한 문제점들을 전제하고 다음 과정을 전개해 나가기로 한다. 이것은 한 국가 안에서의 청소년들의 지위를 결정하는 데 있어서의 국제적인 영역들의 중요성에 대한 이해를 수반하는 것이다.

IV. 국제적인 맥락

세계적인 발전의 전개에 따라 점차 많은 국가들이 직접 혹은 간접적인 관계를 넓혀나가게 된다. 예를 들어 그들 자신만의 독자적인 노선을 고수하기로 결정한 국가들조차도 최근 부각되고 있는 환경문제에 대해 외면만 하고 있을 수는 없는 것이다. 고립정책과 별 관련이 없는 그밖의 국가에서는 국가경제와 국가구조에 있어서 점점 더 광범위한 국제관계에 의한 영향이 늘어나게 된다. 이러한 국제관계는 청소년들이 살고 있고, 청소년들이 이해할 필요가 있는 국가적 조건의 형성에 영향을 끼치는 것이다.

국제관계의 특성을 파악할 수 있는 지름길은 없다. 어떤 국가들은 다른 국가들보다 강력하며, 또 어떤 국가들은 다른 국가들에 비해 더 큰 영향력을 행사한다. 강력한 힘이나 영향력을 갖지 못한 국가들은 국제무역관계가 발전하고 지배-종속의 관계가 발전할수록 국가경제에 위협을 느끼게 될 것이다. 다국적 기업의 국가 경제 침투, 여러 국가에서의 증가하는 외채, 약소국에 대한 문화적 지배 위협에 대한 인식의 고양, 이러한 것들이 국제적 맥락에 따른 문제들이다. 이러한 국제적 맥락은 청소년들의 그들 국가에서의 삶의 조건을 결정하는 데 결정적으로 작용할 수 있는 것이다.

많은 경우 청소년문제를 다루는 데 있어서 청소년들의 도덕적인 영역, 즉 전통적인 도덕적 규범이나 통제 방식의 붕괴에 따라 청소년들의 도덕성이 위험스럽다는 식의 문제에 초점이 맞춰진다. 이에 비해 국제적인 발전이 취업기회, 소득과 복지, 또는 교육기회 등과 같은 문제에 영향을 준다는 것은 상대적으로 덜 강조된다. 그러나 이러

한 문제들이 청소년들에게는 보다 직접적으로 중요한 문제인 것이다.

물론 국제적인 소통은 단편적으로만 이루어지는 것은 아니다. 여러 해에 걸친 이주를 통해 여러 국가들은 새로운 사람들, 새로운 사상, 새로운 문화와 음식, 음악과 생활양식 등이 다양화되었다. 그렇다고 모든 국가에서 새로운 이주민들이 쉽게 환영받는 것은 아니다. 많은 국가에서 인종주의는 아직도 두드러진 사회적 특성이며, 궁극적으로는 많은 청소년들의 삶에 영향을 끼치고 있다. 국제적인 맥락을 고려할 때 중요한 점은 식민주의에 대한 반작용의 구체성에 대한 시각을 잃지 않는 것이다. 만일 제1차 세계대전이 구제국의 영역을 파괴하고 세계적 영향력의 중심을 대서양 건너 미국으로 이동시켰다면, 제2차 세계대전은 식민제국에 대한 잔존하는 요구를 완전히 분쇄하였을 것이다. 많은 식민지 국가들의 정치적 독립 성취는 지난 50여년간의 중요한 특징 중의 하나인 것이다.

다른 한편으로 이것은 신생국들이 현존하는 강대국들에 대한 경제적 의존이 증가하였다는 것으로 파악될 수 있다. 그렇기 때문에 국가 영역에 적용할 수 있는 일반적인 문제와 청소년에 초점을 맞춘 구체적인 문제가 파생되는 것이다. 이러한 문제들에 대한 해답은 국가적 맥락을 구성하는 구조, 체제, 그리고 제도의 관계 속에서 파악하는 것이 가장 바람직하다.

V. 국가적 맥락

국가적 맥락을 파악하는 목적은 주로 청소년들의 지위를 이해하는 데 있다. 국가적 맥락을 구성하는 기본 구조, 체제, 그리고 제도가 아래에서 다뤄질 것이다. 그러나 첫번째 과제는 국가적 조

망을 하고자 할 때 염두에 두어야 할 문제들을 밝히는 것이다.

그러한 중요한 문제들 중의 하나는 변화 *transformation*, 그중에서도 경제적 발전에 따른 변화이다. 어떤 측면에서 국가는 항상 변화한다. 왜냐하면 경제적 발전이란 지속적인 과정이기 때문이다. 어떤 변화들은 그 영향이 다른 변화들에 비해 보다 근본적인 부분에 미치기도 한다. 그중에서 가장 큰 충격은 아마도 생계와 임금경제에 이르는 변화, 그리고 이와 관련하여 농업에서 산업경제에 이르는 변화에서 파생될 것이다. 많은 경우 한 국가의 경제의 특성은 새로운 변화가 일어났을 때 경도되는 영역들에 의해 파악될 수 있다.

이러한 변화들은 종종 청소년들에게 구체적으로 적용된다. 농촌에서 도시로의 이주가 그 한 예이다. 자발적으로 나설 필요가 있거나 반드시 적극적인 의지나 재정적인 지원이 있어서는 아니지만, 청소년들은 자주 이러한 이주의 선봉에 서게 된다. 이것은 청소년들이 그들의 부모나 조부모들이 살던 곳과는 사회경제적으로 이질적인 곳에 근거지를 마련하게 된다는 것을 의미할 수 있다. 변화의 특정 유형과 그것이 청소년들에게 끼치는 영향은 국가마다 다양한 양태로 나타날 것이다.

한 국가의 청소년상은 보다 폭넓은 변화들로부터 영향을 받을 수 있다. 청소년들은 그들이 살고 있는 사회의 전통적 관습에 비교적 덜 얽매임으로써 사회적 자원으로서보다는 '문제거리'로 여겨지기 쉽다. 이러한 청소년들에 대한 인식을 통해 국가의 청소년에 대한 태도가 그들의 입장에 공감하고 지원적인 것인가, 아니면 그렇지 못한 것인가의 여부가 결정된다. 그러나 이러한 국가의 청소년에 대한 인식을 이해하기 위한 체계적인 접근은 거의 없다. 국가의 청소년에 대한 인식은 어떠한가? 누가 그것을 창출하는가? 어떠한 일들

이 국가의 청소년에 대한 인식에 영향을 주고 또 그것을 형성하는가? 국가의 청소년에 대한 인식을 통해 청소년과 그밖의 사람들에게 무엇이 발생되는가?

마지막으로 구명되어야 할 문제는 직업·주택·교육 등과 같은 사회적 자원에 대한 접근 수준에 관한 것들이다. 각 집단마다 이러한 자원에 대한 접근 능력이 각기 다르다. 다른 연령 집단과 청소년 집단의 자원에 대한 접근 능력이 다를 것이며, 청소년들 내에서도 각 집단마다 그 접근 능력이 다를 것이다.

1. 사회구조와 청소년

이상과 같은 맥락에서, 사회구조는 사회의 주요 구성 방식과 관련이 있다. 일반적으로 사회구조의 기본적인 구분 요소들은, 그것이 배타적인 것이 아닐지라도, 계급·성·인종 등이다. 그러나 반드시 기억해야 할 점은 각 사회들은 각기 다른 방식으로 구조화되어 있으며, 어떤 사회는 이러한 요소들 중 하나 혹은 그 이상이 다른 사회에 비해 더욱 두드러진 특성으로 나타날 수 있다는 것이다.

그러한 특성들이나 사회구조에 미치는 영향의 정도는 단지 가정으로 그칠 것이 아니라 탐구 조사되어야 할 문제이다. 어떤 사회는 계급에 의해 보다 뚜렷하게 구분될 수 있고, 어떤 사회는 인종이나 민족에 의해 더욱 뚜렷하게 구분될 수 있는 반면, 어떤 사회는 신분이 사회구조의 특징이 될 수 있는 것이다.

연령과 관련된 구분은 더욱 다루기 힘든 문제이다. 연령이 기본적인 구분의 기준이 되는 영역은 이상과 같은 논의들을 넘어서는 요인들에 의해 좌우된다. 그러나 한 가지 측면에서 연령은 다

른 요인들과 분명히 구분된다. 즉 모든 사람은 어떤 연령에 도달하고 또다른 연령으로 넘어가게 된다는 것이다.

개인과 관련하여 볼 때, 연령 구분이라는 것은 일시적인 것이다. 모든 사람은 나이를 먹는다. 젊은이들도 늙게 되지만, 남자가 여자가 되거나 흑인이 백인이 되지는 않는다. 그러나 일관되고 영속적인 연령 구분이 있다면, 총괄적으로 사회구조와 청소년들의 지위에 대한 항구적인 결론들일 것이다. 구조화된 연령 구분이 존재한다는 것은 청소년정책에 있어 중요한 의미를 갖는다.

2. 경제, 사회, 정치 그리고 법

경제적·사회적·정치적·법률적 체계는 계급과 인종에 따른 사회의 유형을 형성하고 결정하는데 영향을 미치며, 사회유형이 표출되고 경험되는 방법에 영향을 미친다. 그러나 그러한 체계가 사회의 영역에 걸쳐 분명하게 이해되고 적용되는 데는 한 가지 문제가 있다. 각 체계의 내용은 무엇이고, 각각의 경계는 어떻게 구분할 수 있는가? 가족의 개념은 이러한 문제의 난점을 보여주는 뚜렷한 예이다. 대부분의 서구 사회에서 가족은 사회체제의 한 부분으로 여겨진다. 이는 생계, 즐거움 *pleasure* 또는 편안함 등을 위해 가족에게 제공되고 사용되는 자원의 소비단위를 의미하게 되었다. 또한 다른 한편으로, 사람들은 생산활동에 참여하기 위해 가족을 떠나 일터로 간다.

그렇지만 이러한 구분이나 차이가 모든 사회 또는 심지어 모든 가족에게 적용되지는 않는다. 몇몇의 경우, 가족은 소비의 단위이면서 동시에 생산의 기초이기도 하다. 농업이나 소규모 수공업과 같은 생산적인 사업은 가족과 가정내 또는 가정 주변을 근거로 할 것이다. 이러한 경우에는 가

쪽을 경제체계의 한 부분으로 간주하는 것이 보다 유용할 것이다. 이러한 점을 고려할 때, 한 체계가 특정 사회에 어떻게 관련되는가, 그리고 그것이 놓인 경계는 어디이고, 무엇이 그 체계의 부분으로 간주되는가를 탐구하는 것이 필요하다. 그러한 탐구는 각 체계내에 들어 있는 주요 제도들 *institutions*에 대한 인식을 필요로 한다.

청소년과 이러한 제도들과의 관계 *connections and relationships*에 대한 이해는 어떤 특정 사회에서 청소년들이 차지하는 지위를 일관되고 체계적으로 이해하게 해준다.

3. 노동, 소득과 재산

한 사회에 중요한 경제적 영향을 미치는 요소는 노동 *work and labour*, 소득과 부 *income and wealth*, 재산과 토지 *property and land* 등이다.

노동은, 고용을 포함하여, 대다수의 사람들이 생활을 꾸려나가는 수단이다. 노동은 가족내 생산을 통해 식사와 거처 또는 급료를 받는 것, 자기 소유 사업장에서의 활동, 타인에 고용되어 수행하는 작업과 같이 여러가지 방법으로 수행된다. 노동자는 작업에 필요한 도구와 재료를 갖거나 누군가에게 고용될 것이다. 노동은 농업의 경우 토지에서 행해질 것이고, 공업의 경우 도시의 공장에서 이루어질 것이며, 어업이나 서비스산업과 같이 바다, 호텔, 식당 등에서도 이루어질 것이다. 직업을 구할 수 없거나 가족내에서의 노동과 같은 대안이 없을 경우, 실업과 무소득의 상태가 된다. 사회마다 노동은 서로 상이하게 조직되고, 이는 청소년들에게도 영향을 미치게 된다. 최저임금, 건강, 안전, 그리고 고용을 보장하는 취업 가능 연령은 국가마다 상이하다. 이와 마찬가지로 보다 나은 직업이나 고임금을 보장하는 직장으로

의 진출이 가능한 범위도 국가마다 상이하다. 왜냐하면 많은 사회에서는 단순히 그러한 직업들이 존재하지 않기 때문이다. 다른 말로 하면, 경제제도 *economic institutions*의 주요 구성은 사회의 직업 구조인 것이다. 이것이 청소년들에게 영향을 미친다.

사회의 구조는 또한 청소년들의 경험에 중요한 결정요인이 될 것이다. 집단으로서의 청소년들은 성인들과 비교할 때 노동과 취업에 접근하는 방식이 다르며, 청소년들간에도 그 접근방식이나 역할은 상이하다. 소년들의 직업은 보통 소녀들의 직업과 다르다. 어떤 사회에서는 흑인 청소년들은 백인 청소년들에 비해 특정 직업을 구하기가 매우 어렵다. 중산계급의 청소년들은 보통 동시대의 노동자계급보다 쉽게 좋은 일자리를 구할 수 있다. 이러한 모든 요인들은 청소년들의 경험에 결정적인 영향을 미치며, 청소년들의 환경과 조건의 특성을 결정짓는다.

경제제도의 두번째 분야는 소득과 부에 관련된 것이다. 대부분 소득문제는 취업문제와 관련된 것이다. 다양한 노동의 형태만큼 그에 따른 금전적 보상도 다양하지만, 일반적으로 청소년들의 소득은 성인들에 비해 보잘 것이 없다. 임금이 보장되는 일자리를 구할 수 없는 경우에는 합법적 취업의 주변부에서의 일상적인 노동 *labour or activities*에 의한 비공식적인 경계를 통해 생계를 꾸려가게 된다. 그와 반대로 임금을 보장하는 일자리를 구할 수 있는 경우, 청소년들은 국가의 복지제도의 수혜를 받게 된다. 빈곤의 기준을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제는 있겠지만, 어떠한 사회건 빈곤의 문제를 안고 있으며, 몇몇 사회에서는 청소년들이 짊어진 무거운 짐인 것이다.

부의 개념은 소득의 개념과 크게 다르지 않다. 부는 은행에 넣어둔 돈이나 그와 상응되는 그 무

었으로 간주될 수 있다. 반면에 보통 임금의 형태로 나타나는 소득은 노동의 댓가로 주어지는 금전이라고 할 수 있다. 소득은 (축적된) 부를 통해 다양한 방법으로 획득될 수도 있다. 그러나 축적된 부를 통해 소득을 올린다는 것은 이러한 경우에 해당하는 청소년들은 얼마 되지 않는다는 측면에서 청소년들의 지위를 이해하는 데 별 중요한 의미를 갖지 못한다. 물론 일반적으로 부를 소유한 사람은 또한 권력을 가질 것이고, 다른 어떤 자원이나 보상에 대한 접근방식을 결정하는 힘을 갖게 되는 까닭에 매우 중요한 간접적인 중요성을 갖는다는 점을 간과해서는 안된다.

여러 사회에서 부와 소득의 수준차는 매우 광범위하게 나타난다. 부유한 서구 국가들에서는 일반적인 것도 그렇지 못한 나라에서는 부자들조차 꿈도 꾸지 못하는 것일 수 있다. 그렇지만 보다 중요한 것은 실제로 모든 국가에서 소득과 부의 소유에 있어 커다란 불평등이 존재한다는 사실이다. 가장 가난한 나라에서조차 매우 부유한 엘리트 집단이 존재한다. 직업을 결정하는 요인들이 소득에도 마찬가지로 영향을 미치며, 일반적으로 부의 소유에도 영향을 미치게 된다. 특히 소득은 청소년들의 사회적 지위를 이해하는 데 매우 중요한 의미를 갖는다.

경제제도의 마지막 부분은 재산 및 토지에 관한 것이다. 청소년들이 그들의 인생에 있어 초기 단계라고 할 수 있는 청소년기에 재산이나 토지를 소유한다는 것이 일반적인 일은 아니지만, 궁극적으로 소유권의 형태는 그들이 살고 있는 국가에서 청소년들에게 보장되는 기회를 이해하는 데 중요한 의미를 갖는다. 소유권은 주거와 연관이 될 것이고, 생산이라는 측면과도 연결될 수 있다. 이 두 가지는 각기 다른 욕구와 관계되는 중요한 것이다.

몇몇 사회에서 토지의 획득은 보통 가족을 통해 이루어지고, 성인으로서 인정받는 중요한 표시가 된다. 그러나 토지 소유의 의미는 한 사회 안에서도 변화하게 된다. 도시화의 과정은 소규모 토지소유의 의미를 그 경제적 효용성의 감소에 비례하여 퇴색시킨다. 그리고 더 나아가 점차 취업을 통한 소득이 그 자리를 대치하게 된다.

토지와 재산 소유형태에 있어 가장 중요한 두 가지 요소는 전반적인 토지와 재산의 소유형태, 그리고 생산성있는 토지나 재산의 개인적인 직접 상속의 정도는 그 사회의 특성을 나타낸다는 것이다. 생산성있는 토지나 재산의 소유는 권력과 영향력의 소유라는 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 그리고 이는 여타의 부의 형태와 마찬가지로 한 사회에서 타인들의 삶에 광범위한 영향을 미칠 수 있는 것이다.

4. 교육·가족·종교

다른 한편으로 경제제도와 밀접한 관련을 맺고 있는 것이 바로 그 사회의 사회제도 *social institutions*이다. 그중에서 청소년들의 지위를 이해하고 논의하는 데 있어 중요한 의미를 갖는 것은 가족, 교육, 종교의 세가지 맥락이다. 가족과 이를 포괄하는 친족제도는 여러가지 측면에서 사회를 구성하는 기본요소라고 할 수 있다. 가족은 청소년들의 가장 중요한 자원이라는 점과 가장 중요한 구속 *constraint*이라는 점에서 청소년들에게 핵심적인 삶의 경험을 제공한다. 가족은 청소년들의 발달에 가장 중요한 영향을 미친다. 그러나 가족은 각 사회별로 매우 다양한 유형을 나타내며 상이한 역할을 수행한다.

가족은 부모와 그 자녀로 구성되는 핵가족과 여러 세대 *generations*로 구성되는 대가족을 두

정점으로 하는 연속선상에서의 어느 한 형태로 구분될 수 있으며, 가정생활의 구성에 대한 지역 연구의 한 부분으로 파악할 수 있다. 이처럼 가족은 각 사회에서 각기 상이한 역할을 수행한다. 이 글의 주제와 관련하여 볼 때, 가족의 역할에 있어 가장 중요한 차이점은 소비의 측면에서의 주요 역할에만 초점을 맞춘 가족 개념과 기초적 생산과 생계의 담당자로서의 가족이라는 개념간에 나타난다.

이와 함께 과거에는 가족이 수행했던 여러 기능들이 대부분의 경우 국가제도에 의해 수행되게 되고, 가족의 권리와 의무를 기반으로 하던 사회에서 시민의 권리와 의무가 지배하는 사회로의 보다 광범위한 변화, 즉 앞서 언급하였던 시민사회로의 변화라는 맥락에서 파생된 문제들을 고려해야 한다. 청소년들의 지위를 파악하기 위해서는 그 사회에서 가족이 차지하는 위치, 그리고 청소년들의 가족내에서의 위치를 이해해야 한다. 가족과 관련하여 다음과 같은 문제들이 제기될 수 있다.

- 어느 수준에서 가족들은 소비보다 생산에 참여하는가?
- 토지와 같은 생산적인 자원이 세대간에 전송되는 방식은 어떠한가?
- 시민으로서의 의무가 가족으로서의 의무보다 우선하는 범위는 어디까지인가?
- 어떠한 방식으로 가족은 청소년들에게 필요한 자원을 제공하고 또 구속하는가?
- 가족의 유형과 구조는 안정적이며 그 역할을 충분히 수행하는가?
- 청소년들의 발달단계상의 욕구를 충족시키고 있는가?
- 어떠한 가족 유형이 세대간의 갈등과 세대

간 분리를 일으키는가?

청소년들의 삶에 큰 영향을 미치는 두번째 사회제도는 교육이다. 교육기회는 청소년들의 능력을 계발하는 가장 중요한 자원이며, 교육 경험은 청소년들에게 주어지는 삶의 기회를 변화시킬 수 있다.

사회가 발전할수록 청소년들에게 교육기회를 확대하기 위한 특별한 제도들이 생기게 된다. 교육제도는 국가마다 매우 다양한 측면에서 차이를 나타낸다. 그러나 이 글의 주제와 관련하여 볼 때 다음과 같은 몇가지 문제를 제기해 볼 수 있다.

- 발달된 교육제도가 존재하는가?
- 그 교육제도는 모든 사람에게 개방되어 있는가, 아니면 선택된 소수에게만 개방되어 있는가?
- 취학연령은 몇 세이며, 필요한 학비는 얼마인가?
- 모든 계층의 청소년들이 교육제도 내에서 공정한 대우를 받고 있는가?
- 교육 경험은 청소년들이 학교를 마치고 시작할 사회 생활에 적합한 것인가?

마지막으로 고려해야 할 사회제도는 종교와 관련된 것이다. 종교의 중요성은 매우 다양한 측면에서 찾아볼 수 있다. 오랜 세월을 걸쳐 종교가 갖는 중요성이 감소되고 거의 세속화된 사회들이 있는 반면, 종교와 국가정치가 분리되지 않은 채 비록 전부는 아닐지라도 종교적 신념이 생활의 중요한 부분들을 지배하는 사회도 있다. 대부분의 국가에서 종교가 차지하는 위치는 이 양극단의 중간에 위치한다.

종교의 중요성을 고려할 때 주의해야 할 점은

사람들에게 미치는 종교의 지속적인 영향을 과소평가해서는 안된다는 것이다. 여러 국가에서 종교의 영향을 쉽게 찾아볼 수 있으며, 다른 국가들에 비해 상대적으로 세속화되었다고 여겨지는 나라에서조차 종교는 중요한 위치를 차지하고 있다. 예를 들어 유럽 여러 나라에서 카톨릭 교회는 많은 청소년들의 삶에 깊고 지속적인 영향을 미친다. 청소년과 관련하여 볼 때, 어떤 종교의 종교적 신념의 내용이나 그에 대한 개인적 동의 여부보다는 사회적 결과가 중요하다. 따라서 모든 종교가 고려 대상이 되어야 한다.

종교는 사회를 통합시키기도 하고 분열시키기도 한다. 어떤 사회에서는 하나의 지배적인 종교가 강력한 통합력을 발휘하여, 적어도 종교적 신념에 있어서만은 모든 사람들을 하나로 결속시킨다. 반면에 종교적 대립이 역사적으로 중요한 흐름이 되어 불협화음이 계속되고 사회적인 분열이 극심한 종교적 갈등을 겪는 사회들도 있다. 이러한 모든 환경이 청소년들에게 커다란 영향을 미치게 되고, 이런 맥락에서 청소년들의 삶에 미치는 종교의 역할이 이해되어야 할 것이다.

5. 동의와 책임

다음으로 사회의 보다 광범위한 정치적 과정 *political arrangement*에 대해 알아보도록 한다. 여기서 정치적 과정은 한 사회에서의 의사결정과정 *decision making processes*과 정치적 권력의 수행에 따르는 공식적 절차로서의 정치적 과정, 권력이 수반되지만 반드시 공식적인 제도의 매개를 요하지 않는 비공식적인 정치적 과정을 의미한다. 이 중 후자의 경우, 예를 들어 가정을 하나의 정치적 과정으로서 파악하는 것처럼, 모든 사회적 과정을 정치적 과정으로서 이해한다. 여기서

제기되는 문제는 비교적 간단하다. 그러나 정치적인 문제는 권력의 문제와 뗄 수 없는 연관을 맺고 있어서 항상 커다란 논쟁과 감정대립을 수반하는 까닭에 항상 논란의 가능성을 지니고 있다.

정치적 과정을 이해하기 위해 우선 살펴보아야 할 것은 정치제도 *political institutions*에 관한 것이다. 이를 위해 정치체제 *political system*와 친족제도 또는 가족제도와와의 분리 여부, 정치제도의 전체 국민의사의 반영 정도, 국민들의 정치적 책임 수준 등이 고려되어야 한다. 그리고 정치제도의 특성과 관련하여 청소년들과 정치제도와와의 관계에 대한 문제와 청소년들의 정치제도에 대한 접근 정도 등의 문제가 과생된다. 이러한 문제들은 청소년들이 그들의 삶에 영향을 끼치게 될 여러 의사결정과정에 효과적으로 참여할 수 있는 방법을 모색한다는 측면에서 중요한 부분이다.

두번째, 정치적 권력과 그것이 다른 사회적 제도들과 어떻게 연관되어 있는가를 살펴보는 것이다. 누가 정치적 권력을 담당하고 있는지, 그리고 그들은 사회의 다른 분야에서의 권력을 가진 사람들과 어떠한 관련이 있는지 등이 고려되어야 할 문제들이다. 이는 누구에게나 적용되는 문제이지만, 특히 청소년들에게는 그들이 정치적 권력 그 자체를 획득할 수 있는 가능성, 아니면 적어도 그들이 심정적으로 동조하는 사람의 통치를 받을 수 있는가 하는 문제와 관련된 것이다.

마지막으로 살펴보아야 할 것은 국민들의 정치적 과정 *political process*에서의 참여 정도와 국가 정치에 대한 국민들의 동의 정도이다. 즉, 정부가 어느 정도까지 국민들의 참여와 동의를 바탕으로 그 역할을 수행하는가, 청소년들에게 구체적인 역할이 주어지는가, 그리고 그것은 정치적 과정에서 시민운동의 한 부분으로서 받아들여지는가 하는 문제들이 고려되어야 한다.

참여와 동의의 정도는 항상 여러 가지 방법으로 조성되고 제한된다. 그렇지 않으면 정부는 존재할 수 없다. 그러나 몇몇 국가의 국민 참여 및 동의는 다른 국가들에 비해 상대적으로 제한되고 있으며, 그에 따라 국민의 참여와 동의를 동원하는 의도가 뚜렷이 다르게 나타날 수 있는 것이다.

6. 권리, 강제, 도덕성

마지막으로 청소년들의 삶에 영향을 미치는 분야는 법이다. 일반적으로 어느 나라의 법체계에나 청소년들의 삶의 영역을 규정하는 법률이 존재한다. 이 법률들은 청소년들의 권리와 의무, 책임을 규정하고 있으며, 이것은 시민성의 발달과 매우 밀접한 관련을 맺고 있다.

이러한 법체계에는 의무교육을 시작하고 마치는 연령, 취업 최저연령, 운전이나 음주 또는 흡연이 법적으로 허용되는 연령 등 청소년들의 연령을 규정하는 법률이 포함되어 있다. 이와 마찬가지로 이밖의 다른 청소년들의 생활 영역들도 법령에 의해 규정된다. 이에 따라 다음과 같은 문제에 대한 논의가 필요하다. 사회에서 법률이 규정할 수 있는 청소년들의 권리와 의무, 그리고 연령에 따른 규제의 범위는 어디까지인가? 법률은 청소년들의 삶의 어떤 영역에 적용되는가? 법률의 적용을 받는 청소년들의 생활 영역은 어떠한 내용으로 구성되는가? 예를 들어 교육의 경우, 어떤 나라에서는 의무교육을 4세부터 시작하지만 다른 어떤 나라에서는 의무교육을 8세부터 시작한다. 마찬가지로 청소년들이 의무교육을 마치는 연령도 나라마다 차이가 있다.

법체계를 고려하는 데 있어 보다 중요한 것은 강제 *enforcement*에 관한 문제이다. 이는 청소년

들이 청소년들과 관련된 법령이 거의 무시되거나, 필요한 조건들이 갖추져 있지 않더라도 10년간의 정규교육을 받을 의무를 갖는 것과 같은 문제에 거의 아무런 해답을 주지 못한다. 청소년들을 둘러싼 법체계를 고려할 때 청소년과 관련되는 어떤 법률이 진정한 법률로서 인식되고 있는가의 여부를 항상 염두에 두어야 한다.

끝으로 법과 관련하여 고려해야 할 내용은 법률적인 규정이 사람들에게 받아들여지는 문제, 그리고 법률적인 규정에 따라 파생되는 갈등, 일반적으로는 각 사안에 대한 관점의 차이와 관련된 것이다. 예를 들어, 어떤 청소년이 법률에서 청소년들의 음주나 성관계를 허용하는 연령 기준에 도달한 것과 그들의 부모가 기꺼이 자기 자식이 음주나 성관계를 가져도 될만큼 자랐다고 인정하게 되는 것은 별개의 문제이다. 이처럼 청소년들이 그들의 권리를 실행하는 데 있어서 법적인 규제를 받는 부분과 도덕적으로 허용되는 부분 사이에서 분명한 갈등이 파생되는 것이다.

VI. 결론 : 청소년정책의 개발

지금까지 사회의 다양한 구조, 체제, 제도를 고찰한 목적은 청소년들의 지위와 그들이 직면하고 있거나 직면하게 될 문제들을 이해하기 위한 것이다. 그러나 단순히 그러한 문제를 보다 정확히 이해하는 것만이 이 글의 궁극적인 목적은 아니다. 이 글의 궁극적인 목적은 청소년들을 위한 보다 적절한 전략과 청소년들의 지위와 그들의 욕구나 흥미를 만족시켜줄 수 있는 정책을 개발하고자 하는 것이다.

청소년정책은 그 적합성과 적용가능성을 고려해야 한다. 외국에서 개발된 청소년정책을 빌려서 자기 나라에 적용할 수도 있지만, 그 정책의 구체

적인 내용은 그 나라의 청소년들과 관련된 상황들에 대한 조망을 바탕으로 결정되어야 한다.

결론적으로 청소년정책이나 전략과 관련된 문제들은 그것이 적용될 수 있는 다양한 맥락을 고려하면서 그 구체적인 특성을 규명할 필요가 있다. 그 까닭은 어떤 정책모델이나 청사진을 제시하기 위한 것이 아니라, 다양한 청소년정책의 창출 방법에 접근하기 위한 것이다. 그러나 청소년정책이나 전략의 일반 요인에 대한 분석을 통해 청소년들에 대한 분석과 청소년정책의 개발의 연계가 보다 용이해진다.

일반적으로 정책이 추구하는 바를 밝히는 포괄적인 정책목적이 우선적으로 설정된다. 이러한 정책목적은 다시 청소년들을 한 개인으로 간주하는 것과 사회의 한 집단으로 간주하는 것으로 나누어진다. 정책목적은 청소년들의 복지 증진, 완전한 성인이 되기 위해 필요한 청소년들의 독립적인 능력 개발에 대한 지원 등의 내용을 포함하여 공평하고 보편적인 방식으로 표현된다. 그리고 넓은 의미의 청소년정책은 보통 아동기 후반에서 성인기로의 전이과정에서 발생할 수 있는 문제들을 완화시키고 대처하게 하기 위한 내용들을 포함하고 있다.

정책목적을 달성하기 위해 일련의 목표들이 설정된다. 다시 말하면 그 목적들을 실현하기 위한 수단으로서 청소년정책의 목적과 방법, 그리고 정책의 결과를 연계시키는 목표가 설정된다. 정책목표는 정책목적에 비해 보다 명확하고 구체적이고 실현가능한 결과를 밝힐 수 있는 것이어야 한다. 즉, 정책목적이 청소년복지를 증진하기 위한 것이라면, 정책목표는 청소년복지의 실제적인 내용을 밝히는 것에서부터 시작되어야 한다. 예를 들면, 일반 청소년복지를 증진하기 위한 정책의 목적은 청소년들의 음주와 흡연을 근절시키기 위한 건강

교육 프로그램과 같은 실천목표를 통해 추진된다. 청사진은 없더라도 정책의 목적과 목표는 청소년들의 지위와 욕구에 대한 분석을 충분히 반영한 국가적 조건 *national setting*으로서 설정되어야 한다.

정책목표는 특정 청소년 집단이나 청소년들에게 영향을 미치는 특별한 논쟁 등과 같은 선결과제를 구체화한다. 예를 들면, 청소년들의 흡연을 억제하기 위한 정책목표는 우선 담배를 피우는 청소년들은 어떠한 집단인지를 밝히게 된다. 정책목표와 관련하여 그 목표를 어떻게 수행해야 할 것인가 하는 방법들이 기술될 것이다. 청소년정책을 구현하는 데 적용될 수 있는 방법들은 매우 다양한데, 하나의 정책에도 정보 규정, 홍보, 회의의 조정, 소집단 청소년들과의 활동, 개인적 부조·지원·상담 등 여러 방법이 필요하다. 그렇지만 중요한 것은 그 방법들은 정책목표를 실현하기 위한 수단이라는 측면에서 정책목표에 잘 부합되는 것이어야 한다는 점이다.

청소년 흡연과 관련된 활동의 경우, 담배를 피우는 청소년들을 대상으로 활동하기 위해 가장 적절한 방법은 그들과 바로 맞닥뜨릴 수 있는 거리에서 청소년들과 밀착하여 활동하는 것이다. 누구도 참가하기를 꺼리는 공개모임을 계획하거나, 청소년들이 별로 읽으려 하지 않는 신문을 통해 청소년 흡연 억제와 관련된 홍보를 하는 것은 적절치 못한 방법이다. 이것은 적절한 정책의 목적과 목표, 방법을 설정하기 위해 청소년들의 입장을 이해하는 것이 얼마나 중요한가를 잘 나타내 준다.

이와 아울러 정책의 목표나 방법이 적용될 상황과 그에 적합한 조직이나 구조를 구체화하는 것이 필요하다. 어떤 경우는 중앙정부 수준에서의 정책적 접근이 필요할 것이고, 또다른 경우에는

지방정부 및 그와 연관된 지역 관공서의 역할에 중점을 둔 정책이 필요할 수 있다. 정책의 목표나 방법의 특성에 따라 적절한 정책 수준이 결정되어야 한다. 중앙정부의 청소년담당부서는 청소년 육성을 위한 사업을 수행하거나 전국의 청소년 관련 전문가들과 협의하는 데 적합한 반면, 지방정부의 담당 부서는 지역 곳곳에서 청소년들을 상대로 구체적인 활동을 할 수 있는 유일한 수단이라고 할 수 있다.

조직은 그 구성원이 있게 되고, 그들은 직제를 통해 업무를 수행하게 된다. 따라서 청소년정책에 있어서도 직제에 대한 고려가 필요하다. 직제 편성은 업무에 필요한 적정 인원의 산출, 구성원들의 업무 능력 수준이나 자신의 직위에서 정책목표를 달성하기 위한 업무 분장을 구체화 등을 통해 이루어진다. 그리고 모든 구성원들이 직무를 수행하는 데 필요한 훈련을 받도록 하는 데 필요한 재원이 확보되어야 한다. 앞에서 사례로 제시한 청소년 흡연과 관련된 활동에는 약간 명의 감독자 *managers*와 많은 현장활동가 *fieldworkers*가 필요하다. 이들은 여러 지역 사무소에 배치되어야 하며, 청소년활동에 필요한 방법론과 아울러 흡연에 따른 의학적 문제에 대한 훈련을 받아야 한다. 청소년정책을 개발하는 데 있어 가장 어려운 문제중 하나는 현장에서 청소년들과 함께 할 현장활동가의 특성을 구체적으로 밝히는 일이다. 이것은 청소년정책은 그 입안 단계에서부터 현장에서의 활동을 염두에 두어야 함을 의미한다.

이러한 모든 일에는 자원이 소요되며, 소요되는 자원을 구체적으로 파악할 필요가 있다. 따라서

청소년정책이나 관련 사업을 계획할 때에는 소요되는 자원을 확보하기 위한 비용과 재원을 산출하여야 한다. 필요 경비와 재원에 대한 현실적이고 정확한 산출없이 아무리 훌륭한 계획도 실패할 수밖에 없다.

마지막으로 문제를 파악하고, 그 현장은 어디이며, 관련 활동이나 사업들이 효과적이고 성공적으로 수행되고 있는가를 파악하여야 한다. 즉, 청소년정책의 개발과 정책이 수행되는 현장에 대한 연구와 평가가 필요하다. 이러한 일들 중 일부는 이 글에서 개략적으로 고찰한 것과 같이 청소년들의 지위를 이해하기 위한 탐색을 통해 이루어질 것이다. 그리고 이 일반적인 수준의 고찰은 기존의 청소년정책의 결과로서 나타난 청소년들의 지위를 정확히 이해하기 위한 보다 구체적인 연구들을 통해 보완되어야 한다. 평가는 정책이나 활동의 능률과 효과, 성공요인과 실패요인을 밝히기 위한 것이다. 평가가 관련 정책 및 사업의 일환으로서 수행될 때, 평가의 결과를 그 정책이나 사업에 대한 구체적 분석과 개선방안으로서 제시할 수 있다. 이렇게 될 때 특정한 정책이나 사업의 유연성이 보장된다.

모든 청소년정책에 이러한 요소들이 필요한 것은 아니다. 그리고 여기서 제시한 요소들 이외의 요소들을 필요로 하는 정책들도 있을 것이다. 그러나 모든 청소년정책에 필수불가결한 것은 청소년들의 지위에 대한 구체적이고 명확한 국가적 이해이다. 이를 통해서만이 청소년들과 관련한 성공적인 정책을 수립할 수 있다.