

## 사회변화에 따른 시민참여 확대와 청소년육성

전 명 기\*

이 글에서는 한국사회의 변화를 촉발하고 있는 제 요인들을 살펴 보고, 이를 바탕으로 향후 한국사회 발전에 필요한 추진력의 중심으로서 시민사회의 전개를 검토한 후 시민참여의 청소년육성정책에 대한 적용 가능성을 모색하였다. 즉 시민들이 청소년정책에 있어서 단순히 '정책의 대상'에 그치지 않고 실질적인 '정책의 주체'로서 역할을 수행해야 할 필요성과 청소년육성에 대한 적용 가능성을 검토하였다. 또한 이 연구에서는 청소년육성 정책에 시민참여를 적용·활용하기 위해서는 청소년관련 문제의 본질에 구체적으로 접근하는 사회주체로서의 시민참여와 행정·사법 등 공공부문 집행력의 결합이 필요하다고 본다. 청소년육성에 대한 시민들의 추상적 인식을 구체적 활동으로 유도할 수 있으며, 공공부문에서도 청소년육성을 위한 사회적 기용자원의 효과적인 활용이라는 측면에서 시민들의 자발적인 활동을 유도하고 청소년육성정책에 대한 지원과 협조를 확보하는 것이 청소년육성정책의 활로를 모색할 수 있는 한 방법이 된다는 것이다. 또한 시민들의 자발적인 참여여건을 자극함으로써 궁극적으로는 시민들의 참여형태를 조직화·구체화하고, 시민사회의 주체인 시민들을 중심으로 사회전반의 청소년육성 풍토 조성에 접근할 수 있도록 하는 계기로 연결될 수 있을 것이다.

### I. 서 론

청소년기는 인생에 있어서 정신적·육체적인 변화가 가장 빠른 시기이다. 그리고 오늘의 청소년들은 그들의 성장과정에 중요한 영향을 미치는 사회적 환경이 그 어느 때보다 빠르게 변화하는 시대를 살고 있다. 현재 우리 사회에서는 경제, 문화 사회 전반에 걸쳐 발전 지향적인 개발도상국의 단계를 넘어 선진국형으로 구조 전환이 진행되고 있다. 또한 이러한 사회구조의 변화가 정착되기에 앞서 정보화사회의 전개 등 새로운 변화 요인들에도 대처해야 하는

\* 한국청소년개발원 선임연구원 · 교육학

시점이다. 따라서 새로운 사회구조 속에서 성장하고 21세기의 주역이 될 청소년들이 건전하게 성장하고 무한한 가능성과 잠재력을 계발할 수 있도록 하기 위해서는 그 어느 때보다도 국가의 청소년정책이 중요한 시기라고 할 수 있다.

청소년육성이라는 목표를 달성하기 위해서는 국가의 정책적 노력뿐만 아니라 사회 전반의 참여에 기초한 여건이 조성되어야 한다. 이 글은 향후 예견되는 사회변화의 특성을 검토하고 이를 바탕으로 새롭게 대두된 시민운동 등 시민들의 직접 참여를 청소년육성에 적용하기 위한 방안을 모색하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 먼저 한국사회의 변화를 촉발하고 있는 제 요인들을 살펴보도록 한다. 그리고 이를 바탕으로 향후 한국사회 발전에 필요한 추진력의 중심으로서 시민사회의 전개를 검토하고 시민의 참여를 통한 청소년정책의 발전방안을 모색하고자 한다. 즉, 본격적으로 시민사회가 전개되고 시민들의 자율적 역량이 확대·성숙되어 갈 때 청소년정책의 주체가 되어야 할 청소년과 그들의 삶에 있어 조력자이자 동반자로서의 사회성원들, 즉 시민들이 청소년정책에 있어서 단순히 ‘정책의 대상’에 그치지 않고 실질적인 ‘정책의 주체’로서 역할을 수행할 수 있도록 하여야 할 필요성과 청소년육성에 대한 적용 가능성을 모색하고자 하는 것이다.

## II. 사회변화의 추세

현재 한국사회의 변화를 규정하고 있는 변인은 대내적으로는 민주화, 대외적으로는 국제화와 세계화, 그리고 이 두 변인의 상호작용에 영향을 받은 지방화라고 할 수 있다. 사회변화에 따른 청소년정책의 방향을 모색하기 위하여 이들 변인이 한국사회에 미치는 영향을 살펴보도록 한다.

### 1. 민주화, 그리고 국제화와 세계화

1987년 민주화운동 이후 증폭된 한국사회의 민주화에 대한 요구는 문민정부의 출현으로 일단의 성과로 가시화되었고, 그 추세는 앞으로도 사회 제영역의 구체적 부분에까지 계속될 것이다.

한국사회의 반민주적 정치체제는 권위주의체제로 특징지을 수 있다. 이러한 권위주의체제에서는 정치과정의 경쟁원리가 무시되고 지배권력이 책임성

과 대응성을 갖지 않는다는 특징을 갖는다. 둘째, 권위주의체제는 정당이나 의회 등의 동의기제가 퇴화하고 반면에 억압기제가 발달한다. 셋째, 국가관료제는 정치적 중립성을 상실하고 통치체제의 지배도구로 기능하는 종속성을 띠게 된다. 넷째, 사상과 이념의 일원화를 추구하고 국가정책에 대한 비판과 이견을 용납하지 않으며 체제와 반체제를 엄격하게 구분한다. 따라서 권위주의체제는 민중들의 정치참여를 배제할 뿐 아니라 그들의 정치적 무관심을 조성하는 데 관심을 갖는다.

한국사회의 민주화는 과거의 권위주의적 유산과 관행을 청산하면서 시민권의 규범과 원칙을 점진적으로 통치영역에 확대, 실현, 공고화시켜 나가는 과정이라고 할 수 있으며, 구체적으로는 정치적 경쟁 *contestation*이 시민의 권리와 자유의 조건 아래서 공정하게 실현되고 시민의 참여 *participation*가 확대되며 정치권력의 책임성 *responsibility*이 심화되는 과정이라고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 즉, 과거의 권위주의 체제하에서 참여가 배제되고 무관심으로 유도되었던 사회성원들의 입장이 정당한 의견으로 제시될 수 있게 된다.

이처럼 민주발전이나 민주화에 대한 요구는 여러가지를 의미를 지니지만 그동안 한국의 경우를 생각해볼 때 민주화의 진전이란 대략 인간해방과 자유에 대한 요구, 자율과 참여에 대한 요구, 권위주의의 배격과 획일화의 거부 등에 관한 추세들을 의미하는 것으로 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

사회발전의 추세에 따라 나타나는 이러한 민주화에 대한 요구는 필연적인 것이지만, 다른 한편으로는 현재의 한국사회가 이러한 요구들을 수용할 준비를 충분히 갖추지 못하고 있기 때문에 이에 따른 부작용도 우려되고 있다.<sup>3)</sup> 즉 개인의 기본권만을 지나치게 강조한 나머지 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 상대적으로 소홀히함으로써 국가사회적 이익 또는 공익을 저해할 우려, 자유 이념과 평등 이념간의 갈등, 이미 사회 전체에 만연되고 있는 집단이기주의의 경향, 그리고 이에 따라 분출되고 있는 제집단의 요구에 대한 정부의 문제해결 능력의 부족 등이 그 단적인 예로서 이러한 현상은 이미 우리 주변에서 쉽게 관찰될 수 있을 정도로 나타나고 있다. 정당성이 결여되어 있

1) 이덕규(1995), “한국사회의 변화와 청소년 정치교육의 방향모색”, 「한국청소년연구」, 통권 제23호, 한국청소년개발원, p. 18.

2) 이덕규(1995), 앞 글 pp. 17-19.

3) 차경수(1992), “21세기의 전망과 한국 사회과교육의 지향과 과제”, 「사회와 교육」, 한국사회과교육학회, p. 2.

다고 생각되는 모든 것을 거부하는 현상이 가정, 학교, 직장 등 사회 제영역에서 나타나고 있다. 이러한 현상은 곧 사회성원들의 합의에 기초한 새로운 사회질서의 창출과 사회통합의 방안의 모색이 필요함을 의미한다.

대외적 요인으로서 국제사회의 변화는 국제화 *internatinalization*와 세계화 *globalization*의 추세에 있다. ‘국제화’는 “국제사회 속에서 통용되는 공통의 준칙과 제도를 각 국가가 수용하는 것”을 말한다. 국제화는 그동안 주권절대의 원칙하에 각 국가들이 고유한 규범과 제도를 지니고 국가간의 개별적인 합의에 의해서 합의된 준칙과 제도들을 따르던 것을 정보통신과 교통의 발달로 국경을 넘는 인간활동의 범위 및 빈도가 증가하게 됨에 따라 서로 다른 준칙과 제도의 충돌이 잦아지게 되고 국제적으로 통용되는 공통의 규범과 제도를 각국의 국내활동까지 적용하게 되는 것을 의미한다. 그러므로 국제화는 곧 개방화를 의미한다고 할 수 있다.<sup>4)</sup> ‘세계화’는 16세기 이래 지속된 자본주의적 팽창을 속성으로 하는 서구 근대화과정의 전지구적 확산에 의해 진행되는 현상으로, “국가라는 인간사회의 기본단위의 존재를 배제하는 보다 적극적인 세계 단일질서의 형성노력”을 말한다.<sup>5)</sup> 즉 국제화가 국가를 기본단위로 하는 하나의 공동체를 그대로 유지하고 있는 것임에 반해 세계화는 국경이 없는 단일 공동체를 형성하고 있는 추세를 뜻한다고 할 수 있다.

국제화, 세계화의 추세는 구체적으로는 점증하는 자본주의적 경제체제의 국제화와 이에 따르는 계열화된 국제적 분업구조를 바탕으로 하면서 진행되고 있다. 이러한 국제경제질서의 확산을 기반으로 하는 “의식형태로서의 국제화”는 고도의 기술발달에 바탕을 둔 커뮤니케이션의 네트워크를 타고 세계의 구석구석까지 전파되고 있다. 이에 따라 각 지역간의 문화적 배타성이나 특수성은 상당히 깨어지고 취미, 기호, 풍습 등이 서로 닮아가는 현실을 낳고 있다<sup>6)</sup>. 이러한 경향에 따라 국제사회는 우리에게 정치경제적 위상에 걸맞는 역할 분담을 요구하며, 한국사회는 국제사회의 일원으로서 그같은 요구를 도외시할 수 없게 되었다. 국가정책이 국익만을 우선시하던 과거와는 달리 국익뿐만 아니라 국제평화와 번영을 위하여 적절한 역할을 수행하여야 하는 입장에 서게 된 것이다.

4) 이덕규(1995), 앞 글 p. 22.

5) 김경동(1994), “국제화와 지방화: 개념적 고찰”, 「국제화시대의 한국사회와 지방화」, 한국사회학회, pp. 58-66., 이덕규(1995), 앞 글, p. 22. 참조.

6) 이덕규(1995). 앞의 글, p. 22.

그러나 자국의 실리추구가 약육강식의 원리 속에 진행되는 국제사회의 현실은 국제화의 전개와 더불어 또다른 과제를 제시한다. 국제사회의 일원으로서 공영에 기여하면서 동시에 우리의 실체를 보전하고 국익을 달성할 수 있는가 하는 국가단위의 생존전략을 필요로 한다. 국가적 정책의 측면에서 볼 때 청소년육성도 이러한 국가적 과제를 슬기롭게 극복할 수 있는 국민적 힘을 배양할 수 있도록 하는 것이 되어야 한다. 국제질서의 탈냉전화와 다극화 현상을 배경으로 국제사회에서 우리의 위치와 역할에 대한 인식, 그리고 이에 따른 청소년육성에 대한 접근 방법과 내용의 전환이 필요하다.

## 2. 지방화

대외적으로 국제화와 세계화가 진행되는 가운데 대내적으로는 민주화와 더불어 지방화 *localization*가 전개되고 있다.<sup>7)</sup> ‘지방화’는 각 지방이 중앙 중심의 질서에서 탈피하여 지방의 상대적 정치경제적 자립과 자율적인 사회조직 및 지방문화의 창조 등 지역생활의 뿌리 내림을 위한 지방의 자기전개적 회복을 말한다.<sup>8)</sup>

성경룡은 지난 30여년 동안 한국사회의 지역 불균형을 중앙정부—지방정부, 수도권—여타지방, 동남권—호남권·중부권, 대도시—여타 지방사회의 네 가지 유형으로 정리하고, 그 원인을 무엇보다도 중앙정부가 권력과 자원을 독점하며 수도권, 동남권, 대도시 지역중심의 수출주도 산업화 전략을 통해 경제발전을 이루면서 타지방 사회의 저발전과 황폐화를 초래한 데 있다고 본다.<sup>9)</sup> 민주화 과정에서 지방화를 상징하는 지방자치제가 시행되었지만, 지방화는 단순히 사회의 민주화와 권력의 분점화 과정에 의해서만 전개된 것이 아니라 국제화의 맥락과도 밀접한 관련이 있다. 일견 상반된 움직임으로 보이는

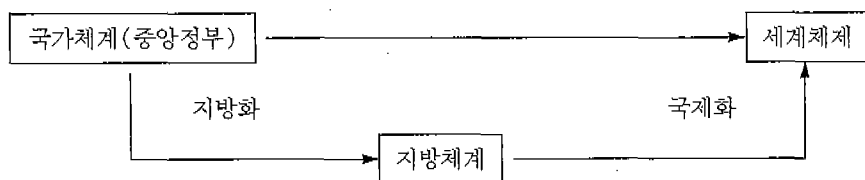
7) 여기서 ‘지방화’를 대내적 요인인 민주화와 함께 기술하지 않은 것은 지방화의 전개가 민주화와 무관함을 의미하는 것은 아니다. 분명히 지방화도 민주화에 따른 대내적인 변화 요인의 하나이지만, 다른 한편으로는 국제화가 진행되는 가운데 이에 대한 반응 내지는 반작용으로서의 다극화 현상으로서 지방화가 전개된 측면도 있기 때문에 대내적 요인과 대외적 요인이 중첩되어 나타나는 영역이라고 할 수 있다. 그리고 향후 한국사회의 변화를 가늠할 수 있는 중요한 변수로서 민주화나 국제화 등에 상응하는 비중을 갖는다고 할 수 있기 때문에 지방화를 별도로 기술하도록 한다.

8) 김경동(1994), 앞 글, p. 60.

9) 성경룡(1994), “지방의 도전 : 탈중심의 지역발전 모델의 탐색”, 『국제화시대의 한국사회와 지방화』, 한국 사회학회, pp. 453-466.

지방화와 국제화는 서로 별개의 변화가 아니라 그 변화의 방향에 따라 각자 원심적 변화와 구심적 변화라고 할 수 있다. 즉, 세계화 내지 국제화의 길을 가는 다른 한 면에는 오히려 그와 상반되는 과정이 나타난다. 예를 들어 기술 혁신은 생산과 무역의 유형을 변화시키는 동시에 그 이면에는 선진중심부와 반주변부 사이의 격차를 오히려 넓힐 뿐 아니라 제3세계 자체 내부에서 국가 간의 격차를 가중시키는 결과를 가져오기도 한다. 동구권의 붕괴에 따른 세계 질서의 재편과정이 진행되는 과정에서 자본주의 체제 내부에서 경쟁이 격화되는 것은 물론 이에 따른 지역별·국가별 이념적 자율성의 목소리가 커지는 추세도 관찰하게 된다.<sup>10)</sup> 이러한 지방화와 국제화의 관계를 정리하면 그림 1과 같다.

그림 1 : 지방화와 국제화의 상호관련<sup>11)</sup>



그러나, 지방화는 지금까지 한국사회가 지나친 중앙집중화 편향의 사회로 발전해왔기 때문에, 그리고 한국사회 대부분의 자율화와 사회전반의 성숙을 전제로 가능한 것이기 때문에 오히려 국제화보다 더 어려운 과제<sup>12)</sup>라고 할 수 있다. 김성국(1994)은 한국문화의 위상과 성격을 ‘이중성’과 ‘혼란’의 두 가지 특성을 중심으로 비판하고, 시민문화 형성을 국제화와 지방화, 그리고 정보화라는 새롭게 대두되고 있는 세계사적 시대환경의 맥락에서 검토하고<sup>13)</sup> 시민사회의 전개를 통한 대안을 모색할 것을 주장하였다. 즉 시민사회론적 시

10) Andreiu, M.(1992), ‘세계경제의 구조변화에 관한 장기 전망,’ 「21세기와 한국: 국제학술회의의 보고서」, 21세기 위원회, pp. 251-281., 김경동(1994), 앞 글, p. 65.

11) 임희섭(1994), “한국사회의 지방화와 국제화의 정책적 전망”, 「국제화시대의 한국사회와 지방화」, 한국사회학회, p. 444.

12) 이종오(1994), “지방화시대의 전개와 문제”, 「국제화시대의 한국사회와 지방화」, 한국사회학회, pp. 107-108.

13) 김성국(1994), “국제화-지방화 시대의 시민문화 형성”, 「국제화시대의 한국사회와 지방화」, 한국사회학회, pp. 493-498.

각을 이론적 틀로서 원용하여 문화개념의 재구성을 시민의 일상적 생활과 직결되는 실천적 관점에서 시도하면서, 권위주의적 문화에 저항하고 동시에 저급한 대중문화를 극복하는 대안적 반문화로서의 시민문화 향상에도 적용해야 한다는 것이다. 그리고 한국 시민사회의 역사적·구조적 조건 및 특성을 연고주의, 민족주의, 지역주의로 규정하고 이를 비판적으로 수용하여 재구성된 시민문화를 형성해야 한다고 주장한다. 또한 국제화라는 맥락에서 볼 때에도 지역을 토대로한 시민문화의 형성이 역사적 요구에 가장 적절하게 대처할 수 있는 중요한 수단의 하나라고 본다.<sup>14)</sup> 이는 지방화가 다른 한편으로는 국제화가 요구하는 다양한 문화적 정체성을 지방수준에서 구현할 수 있을 때 비로소 완성될 수 있음을 의미하는 것이기도 하다.

이상과 같이 민주화, 국제화와 세계화, 지방화 등 한국사회의 변화 요인들은 모두 새로운 사회질서와 새로운 사회발전 양식을 모색할 것을 요구하고 있다. 이를 위해서는 세계를 단위로 하는 생활공간의 확대, 지역사회와 실생활을 중심으로 하는 삶의 존중, 사회성원들의 합의를 통해 도출된 새로운 사회질서의 확립과 사회통합 유지 등이 중요한 과제라고 할 수 있다. 즉, 사회운영의 원리로서 새로운 질서의 창출이 요구되는 한편, 이에 대한 사회성원들의 적극적인 지지와 동참을 필요로 한다.

청소년육성정책 역시 이러한 사회변화의 제요인들에 대해 청소년들이 적절한 준비를 통해 적응하고, 자신들의 잠재력을 실현해가면서 변화하는 사회의 중심세력으로 성장할 수 있도록 지원하는 것이 되어야 할 것이다. 따라서 종래와 같이 준비기로서의 청소년기에 대한 보호와 지원의 측면도 중요하지만 다른 한편으로는 합의를 지향해 가는 사회 각 영역의 구성요소, 그리고 그안의 구체적인 삶을 형성해가는 기성세대와 청소년들간의 직접적인 교섭작용이 확대되어야 할 필요가 있다. 이러한 측면에서 향후 청소년육성정책은 사회구성원, 즉 시민들의 참여를 얼마나 효과적으로 유도해내고, 이를 구체적인 활동으로 형성·유지시킬 수 있는가에 대한 구체적 방안을 제시해야 한다. 이를 위해 시민사회가 대두된 배경을 살피고 이 시점의 한국사회에서 시민의 참여가 의미하는 바가 무엇인지 검토할 필요가 있다.

14) 김성국(1994), pp. 501-514.

### III. 시민사회의 확대

#### 1. 시민사회의 대두

“시민”(Bürger, citoyen, bourgeois)은 원래 서구의 고대 도시국가에서 출생신분에 따라 부여된 정치적 결정권의 담지자를 뜻하였으나, 11세기 이후 도시거주자를 가리키는 용어로 사용되었다. 고대의 시민이 지주와 동일시된 반면 중세의 시민은 봉건영주의 통제에 저항하는 도시의 상인, 수공업자를 뜻하게 되었다. 시민사회 형성의 모체가 된 시민계층의 발생은 베버(M. Weber)에 따르면 네 가지 요소들의 상호작용의 결과로서 해석된다. 첫째는 ‘도시들’의 존재인데, 이는 삶의 지리적·생태학적 조건을 뜻한다. 둘째는 “개별국가들의 합리적, 관료제적 행정”인데, 이는 사회조직의 기술적 합리성의 측면이라고 볼 수 있다. 셋째는 “재정적으로 조건지어진 자본주의적 이해 집단들과의 결합”으로서 자본주의 경제체제의 생성·발전의 주역으로서 시민계층의 역할을 지칭한다고 본다. 마지막으로 삶의 주체들 사이의 “권력을 둘러싼 경쟁”인데, 이는 인간의 사회적 삶과 그 역사를 관통하는 권력현상과 지배·피지배구조 형성의 한 주요 측면을 시민계층 생성의 경우에도 엿볼 수 있음을 의미한다.<sup>15)</sup> 현재 ‘시민’이라는 개념은 어떤 국가에의 정치적·법적 소속을 표시하는 데에 사용되고, 이 소속은 일정한 권리(거주권, 참정권 등)와 의무(납세, 국방 등)에 결부되어 있다. 이런 의미에서 ‘국가시민’ *Staatsbürgerschaft*, 국가구성원으로서의 시민(국민)은 프랑스어 개념인 ‘시민’(citoyen)에 상응하며, 이는 사회경제체제나 국가권력구조와는 상관없이 모든 나라에서 공통적으로 사용된다.<sup>16)</sup>

‘시민사회’(civil society, bürgerliche Gesellschaft)는 ‘시민’ 개념의 변화와 그 함의에서 알 수 있는 바와 같이 서구사회의 발전과정에서 등장한 역사적 개념이다. 즉, 17~18세기에 걸쳐 봉건사회와 절대주의국가에 대립되는 경제적·정치적·문화적으로 자주적 세력군으로서 통일된 시민계층(Bürgertum),

15) 배동인(1992), “시민사회의 개념 : 사상사적 접근”, 『한국의 국가와 시민사회』, 한국사회학회·한국정치학회, pp. 36-40.

16) Kraiker, G.(1990), “Bürger/citoyen/bourgeois,” in *Europäische Enzyklopädie zu philosophie und Wissenschaften*, Bd.1, Sandk hler, H. J.(Hrsg.), p.442. 배동인(1992), p.39에서 재인용.

즉 시민들의 총체로서 시민사회가 등장하게 되었다. 그리고 서구사회의 분화가 도시화→과학화→공업화로 진행되는 과정에서 시민사회가 욕구충족을 위한 수단인 자원의 획득, 생산, 분배를 중심으로 한 복합적 상호작용체계인 사회구조 속에서 핵심적 매개자원 또는 매개가치인 “권력”을 획득해감으로써 본격적인 시민사회가 전개되었다.<sup>17)</sup>

반면 한국에서의 사회분화 및 사회발전과정은 서구와는 달리 공업화→도시화→과학화의 추세로 이루어졌다고 할 수 있다. 그리고 이러한 사회발전의 과정은 국가에 의하여 계획·추진되었기 때문에 특정 권력집단의 이해와 관심이 관철되는 결과로 권력분배구조의 불합리성, 권력지배의 억압적 성격, 국가 권력의 폭력화, 국가의 사회에 대한 총체적 지배 등의 과행적 상황을 빚게 되었다.<sup>18)</sup> 이에 따라 시민사회의 활동 영역이나 실질적 기능도 제한적으로밖에 작용하지 못하는 상태에 머물러 있었다.

그러나 민주화의 진전을 통해 사회전반에 자율적 활동의 장이 확대되고 1991년부터 지방의회와 지방자치단체장의 직선 등 지방자치제도가 본격적으로 시행되게 됨으로써 시민사회가 본격적으로 전개될 수 있는 기반이 형성되게 되었다.<sup>19)</sup> 즉, 사회문제를 시민들의 의사결정을 통해 해결해 갈 수 있다는 기대감이 커지게 되면서 ‘시민’을 종래의 국가에 대하여 수동적인 존재로부터 적극적인 사회의 주체로서 전환시켰으며, 이에 따라 주체적 시민으로서의 새로운 역할에 대한 요구가 팽창하게 되었다. 또한 지역의 도시·환경·교육·여성문제 등 생활환경문제가 사회문제로서 제기되기 시작하면서 공공영역에 대한 시민사회의 새로운 대응방식이 모색되었으며 그 가운데 하나가 “새로운 사회운동”으로 부각된 시민운동이다.

## 2. 사회운동과 시민참여

세계의 변화에 따라 그에 대한 인간의 대응방식도 달라질 수밖에 없으며, 그 대응방식이 집단적 형태를 띠어 하나의 삶의 양식이 될 때 이를 일반적으로 사회운동이라고 한다. 지금까지 사회운동의 개념적 논의들은 집합행동론

17) 배동인(1992), 앞 글, pp. 36-58.

18) 배동인(1992), 앞 글, p. 60.

19) 이시재(1992), “90년대 한국사회와 사회운동의 방향”, 『한국의 국가와 시민사회』, 한국사회학회·한국정치학회 공편, pp. 443-445.

적 입장이나 자원동원론적 관점, 또는 신사회운동론적입장에서 진행되어 왔는데, 디아니(Diani)는 이들 제논의들이 공통적으로 비공식적 상호작용의 네트워크, 공유된 신념과 연대성, 갈등적 이슈에 관한 집합적 행위, 사회생활의 제도적 영역과 일상적 절차를 벗어나서 주로 나타나는 행위로서 사회운동을 파악하고 있다고 지적하였다.<sup>20)</sup> 이러한 제논의들을 종합하여 볼 때 사회운동은 “공유된 집합적 정체성에 기초하여 정치적, 문화적 갈등에 참여하는 다양한 개인, 집단, 조직들간에 형성되는 비공식적인 상호작용의 네트워크”<sup>21)</sup>이라고 할 수 있다. 19세기 이후 자본주의가 정착되면서 비대해진 자본의 힘으로부터 자신들의 권익을 보장받기 위한 노동운동이나 농민운동이 기존 사회운동의 대표적인 형태이다.

그러나 1980년대말 사회주의가 개혁·붕괴되기 시작하면서 기존의 냉전적 사고로부터 탈피할 것을 주장하는 소위 ‘신사고’가 요구되면서 종래와 같은 자본주의 대 사회주의 식의 이분법적인 사고로는 삶의 다양한 영역에서 나타나는 세계적인 변화와 문제를 해결할 수 없다는 인식이 확산되었다. 이에 따라 서구에서는 환경·평화·여성·반핵·반문화·녹색운동 등 전통적인 사회운동과는 다른 형태의 소위 ‘신사회운동’이 전개되고 있다. 노동운동 등 전통적인 사회운동이 자본주의적 생산을 중심축으로 전개되는 것인데 비해 ‘신사회운동’은 이와는 달리 미시적 관점에서 생활과 소비를 중심범주로 하여 전개된다는 점에서 구분될 수 있다.<sup>22)</sup>

우리나라에서도 앞서 기술한 사회의 변화의 경우 1987년 대통령선거 이후 폭발적으로 나타난 각종 시민운동도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 이에 기존의 사회운동의 측면에서 고려되지 않았던 자발적 의지에 기초하여 자신의 삶과 직결되는 생활문제를 주체적으로 해결하려는 지방자치의 요소로서의 주민참여를 포괄해서 “시민참여”<sup>23)</sup>의 범주를 설정할 수 있다.

20) 조대엽(1996), “1990년대 사회운동조직 분화의 유형적 특성”, 『한국사회학』, 제30집, 한국사회학회, pp. 392-393.

21) 조대엽(1996), 앞 글, pp. 391-394. 참조.

22) 이시재(1992), 앞 글, pp. 442-444.

23) 보다 엄밀하게 “시민참여”의 범주를 설정하거나 개념화할 필요가 있지만 이 글에서는 시론적으로 시민의 자발적 의지와 주체적 참여로만 범주를 설정하고 논의를 진행하도록 한다. 이와 관련하여 하버마스의 ‘공공영역’의 개념을 참조할 필요가 있다. 하버마스의 공공영역의 개념은 ‘공중’(the public), 즉 집합한 개인들이란 개념과 동일시되지 않는다. 대신에 그의 개념은 확실히, 오직 사람들의 참여를 통한 구체적인 형태를 가정하는 제도를 향해 있다. 그러나, 그것은 단순히 균중으로 규정될 수는 없

### 1) 시민운동

시민의식의 성숙과 그에 따른 시민사회의 성장은 보다 인간적이고 질적인 삶의 개선을 추구하기 위한 시민들의 참여요구가 적극적으로 표출되는 사회가 전개됨을 의미한다. 이러한 시민들의 참여요구는 시민 자신들을 “삶의 개선의 주체”로 한 새로운 사회운동 형태인 ‘시민운동’의 활성화로서 나타나게 된다. 일반적으로 시민운동은 일반시민들이 벌이는 사회운동을 가리키며, 따라서 관제의 사회운동이나 노동운동 또는 노동자계급의 사회운동과 다른 “비계급적 사회운동”<sup>24)</sup>으로 규정된다. 시민운동은 그 주체의 복합성이나 지향점의 모호함 등으로 인해 많은 논쟁점을 지닌 사회운동의 형태이나, 경제적 발전의 확산과 사회의 민주화 추세 등에 따라 환경문제와 같은 구체적 사안 또는 지역의 현안문제에 대한 해결점을 모색하기 위한 중요한 사회운동의 형태로서 그 의의가 부각되고 있다. 시민운동은 운동의 기반에 따라 국가-시민사회, 지역주민-지방의회 또는 지방정부, 지역주민-지역엘리트 등 갈등에 기반을 둔 것과 합의에 기반을 둔 것<sup>25)</sup>으로 구분할 수 있지만, 양자가 모두 일반시민들이 자신들의 삶에 대한 주체적인 개선의지를 적극적으로 구현하려는 노력을 그 동인으로 하고 있다는 점에서는 동일하다.

시민운동은 참여 성원들의 구성원이 다양하다는 측면과 시민생활과 밀접한 문제들의 해결을 지향하는 운동의 속성상 다음과 같은 특성을 갖는다.<sup>26)</sup>

첫째, 전국적 규모의 운동보다는 지역적·국부적 단위의 운동에 더 적합하다. 이에 따라 지역주민 다수의 생활과 관련된 이해가 일치할 경우 지역주민 운동이 폭발적으로 전개될 수 있지만, 동시에 쟁점의 단발성과 국가행정력에 의해 견제될 경우 조직적·장기적·운동적 성격을 지니기 힘든 측면도 있다. 이러한 시민운동의 지역적·국부적 운동단위로서의 특성은 지역공간의 민주적 재편성과 지역불균등발전의 해소, 주민의 생활과 관련되 이해를 반영하는 지

다. Jürgen Habermas(1989), “The public sphere : An encyclopedia article” in *Critical theory and society : A reader*, Stephen E. Bronner and Douglas M. Kellner, 참조.

24) 유광무(1991), “그람시적 시민사회론의 이해와 한국적 수용의 문제”, 『경제와 사회』, 통권 12호, 한국산업사회연구회, p. 47.

25) 한배호(1992), “정치변동과 국가-시민사회의 긴장관계”, 『한국의 국가와 시민사회』, 한국사회학회·한국정치학회, 정수복(1993), “한국에서의 새로운 사회운동의 가능성”, 『새로운 사회운동과 참여민주주의』, 정수복 편역,

26) 백육인(1991), “한국사회 시민운동(론) 비판”, 『경제와 사회』, 통권 12호, 한국산업사회연구회, pp. 70-72.

역정치 등 지방자치의 주요목표에 도달할 수 있도록 하는 주민참여와 관련된다.

둘째, 생산보다는 소비영역에 친화력이 있다. 작은 삶에 대한 관심, 국부적 영역에서의 권력 분권화라는 시민운동의 지향점에는 소비영역의 다양함이 반영되어 있다. 따라서 생산영역에 대한 이해와 구체성을 상실할 경우 문제의 원인에 대한 규제나 근본적인 구조의 변혁에 도달할 수 없는 한계를 드러내게 된다.

셋째, 시민운동의 주체는 지역, 이슈에 따라 다양한 계급·계층으로 구성된다. 이러한 시민운동의 특성은 종래의 중앙집권적 행정을 지양하고 주민들의 실생활 단위로서의 지역을 중심으로, 지역의 문제를 지역민을 중심으로 해결하고자 하는 지방자치를 실현하며, 지방자치를 통해 주민복지를 실질적으로 증진한다는 측면에서 지방자치 구현의 핵심적인 요소인 주민참여의 문제와 밀접한 관련을 갖는다.

## 2) 주민참여

지방자치제는 지방정치의 활성화를 위한 법적·제도적 조건을 말한다. 지방자치제가 완전히 시행되면 일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가, 그 지역내의 행정사무를 중앙정부로부터 상대적으로 독립하여, 지역주민의 의사에 따라 주민이 선출한 기관을 통해 주민의 부담으로 처리하게 된다.<sup>27)</sup> 그러나 지방자치제는 그 자체가 정치적·법적·행정적 성격의 지방분권적 제도를 가리키지만, 그보다 더 큰 범위의 사회적인 발전과 ‘정치적 민주화’라는 가치 목표를 지향하는 것이기도 하다. 즉, 행정적 수단으로 정치적 서비스를 제공함으로써 주민의 전반적인 삶의 질적인 향상을 도모하는 동시에, 다른 한편으로 중요한 결정과정에 시민이 자발적으로 참여함으로써 정치적인 삶의 질 또한 고양시키기 위한 것이다.<sup>28)</sup> 여기서 정치적 민주화란 사회 여러 부문들이 주요 정치적 세력으로서 자유로운 경쟁의 원리를 따라 권력을 나누어 가지고 사회의 중요한 결정행사와정에 참여하거나 영향력을 미치게 되는 방향으로 정치적 과정이 변하는 것을 의미한다. 이러한 정치적 민주화를 통해 지역공동

27) 정세욱(1990), 「지방행정학」, 박영사, p. 81., 최봉기(1989), “지방자치와 민주주의”, 「한국의 지방자치와 행정」, 관악행정학회, p. 17.

28) 김경동·안정시(1984), “지방정치행정의 체계와 사회의 발전”, 「사회발전과 정책연구」, 제6권 제4호, 서울대학교사회과학연구소, p. 5.

체의 자발적 유인을 기초로 지방경제의 번영을 추구하는 한편, 유연하고 공정한 사회구조를 형성하여 지역사회의 발전, 나아가 사회적 발전을 추구하게 된다.

지방자치제가 시행됨에 따라 중앙정부의 권력일부가 지방정부로 이양되고 주민 직접선거에 의한 지방의회가 구성됨으로써 지방정치 공간이 창출된다. 여기서 지방정부란 중앙정부의 통제에서 벗어나 어느 정도 자율적으로 정책을 결정하고 수행하는 지역의 행정기관을 의미한다. 중앙집권체제에서의 지방행정기관과 구분되는 진정한 지방자치체로서의 지방정부가 존재하기 위해서는 주민들의 직접선거에 의해 선출된 지방자치단체장과 지방정부의 구성을 통해 주민들에 대한 책임정치와 책임행정이 구현되어야 한다.<sup>29)</sup>

또한 지역민을 대표하여 지역민의 의견을 수렴함으로써 지방정부의 행정을 견제할 수 있는 지방의회가 구성되어야 한다. 지방정부의 역할 정립과 지방의회의 구성 등을 통하여 지방정치 공간이 창출되면, 지역주민과 지방의회의원들의 지방정치에의 적극적인 참여를 통한 민주적이고 효율적인 지방행정 구현의 실현해갈 수 있다. 즉, 지역주민과 지방의회의원들의 직·간접 참여를 통한 공적 문제의 논의와 지방정부에 대해 문제해결의 일정 방향을 제시할 수 있는 여건이 조성된다.<sup>30)</sup> 결국 지방자치는 주민들이 자발적인 의사를 통해 자신들의 삶의 개선을 추구하는 동시에 구체적인 행정력의 서비스를 통해 지역주민의 실질적인 복지증진을 실현해나가는 일련의 과정이라고 할 수 있다. 따라서 지역주민의 직접참여 또는 지방의회를 통한 간접참여 등 주민참여가 없는 지방정치는 형식적인 것이고, 지방정치 없는 지방자치는 무의미한 것<sup>31)</sup>이 된다.

이와 같이 지방자치의 핵심이라고 할 수 있는 주민참여란 주민의 대부분이 일상생활의 주요 부분을 그 안에서 영위하는 지리적 생활공간인 지역사회와 보통 사람들이 지역사회의 일반적인 문제와 관련된 결정에 대하여 어떠한 권력 또는 영향력을 행사하는 과정을 의미한다. 주민참여를 통해 지방자치 기능의 강화와 충실에 대한 요구가 높아지는 것은 사회가 발전하고 도시화가 성숙될수록 보편적인 현상인데, 이는 바로 시민사회의 성숙과 그에 따른 시민운동의 활성화와 같은 맥락에서 이해될 수 있는 것이다. 즉, 시민운동은 지방자

29) 정세욱(1993), 앞의 책, p. 281.

30) 정수복(1993), 앞 글, pp. 281-283.

31) 한국지방행정연구원 편(1991), 「지방행정시책 평가측정에 관한 연구」, (한국지방행정연구원), p. 6.

치의 측면에서 볼 때 주민참여, 그중에서도 특히 주민들의 직접참여의 욕구가 구체화된 것으로 파악할 수 있다.

#### IV. 시민참여와 청소년육성운동의 필요성

##### 1. 시민사회의 확대와 청소년

청소년들이 낳고 자라고 성장하는 생활의 장은 동시에 성인의 생활의 장이다. 그러나 청소년들은 성인이 아닌 까닭에, 동일한 생활의 장에서 성인들과는 다른 삶이 요구된다. 성인들은 청소년들에게 청소년기에 필요한 삶의 양식들을 제시하고 가르치고, 청소년들이 그것들을 이행하기를 기대한다. 이러한 성인들의 청소년에 대한 요구는 많은 경우 청소년들이 올바르게 성장하게 하기 위한 보호·양육적인 측면의 것들이다.

물론 이러한 요구들이 모두 청소년 개개인에게 완전히 이해되고 수용되는 것은 아니다. 언제 어느 곳에서나 존재하는 세대차이의 문제는 청소년과 성인들과의 의견대립과 갈등으로 나타나고, 사회의 급격한 변화는 단순히 세대차이로만 설명하기에는 부족한 사고방식이나 가치관의 차이를 사회의 모든 성원들에게 가져다 주고 있다. 우리 사회의 경우 1960년대 이후 경제발전과 그에 따른 사회경제적인 구조변화, 그리고 정보화·국제화에 따른 서구문화의 영향 등으로 사회구성원간의 가치관의 차이는 그 어느 때보다 다양하게 나타나고 있다. 이에 더하여 우리 사회는 이미 3차산업의 비중이 50%를 넘어서는 등 후기산업사회로 진입하는 특징들을 나타내고 있다.

후기산업사회는 사회·경제적인 변화와 함께 가치관의 변화를 가져온다. 산업사회는 삶의 물질적이고 양적인 성장을 추구한다. 그러나 산업발달의 성과물이 인구 중 상당 부분의 사람들에게 돌아가게 되면, 사람들은 더이상 삶의 '양적인 성장'에 연연하지 않고 '질적인 성장'을 추구하게 된다. 이러한 삶의 양식의 변화는 보다 인간적인 대우, 과거보다 민주적이고 평등한 참여를 요구하는 시민사회의 가치관을 형성한다.<sup>32)</sup> 이에 따라 청소년들의 문화는 남과는 질적으로 다르게 차별화되는 삶, '나' 중심의 인간관계, 자립적인 태도, 예측 불허의 태도, 이질적인 것에 대한 관대한 허용, 지역단위로 개별화되고 응집

32) 김기대(1993), "가치관의 변화와 '신정치'", 「지방자치」, 통권 61호, pp. 123-124.

된 활동 등의 특징을 나타내게 된다.<sup>33)</sup> 사회적 변화는 가치관의 변화를 수반하며, 청소년들의 가치관이나 행동양식에도 커다란 변화를 가져온다. 특히 다분화와 다양화로 요약될 수 있는 후기산업사회에서는 청소년문화 역시 보다 다양한 양태를 띠게 될 것이다.

## 2. 청소년육성운동의 필요성

이른바 ‘신세대’로 불리우는 젊은 사람들은 전통적인 관념을 갖고 있는 기성인들이 받아들이기 힘든 새롭고 다양한 가치관과 그에 따른 행동들을 보여준다. 이러한 ‘신세대’의 새로운 가치관은 기성세대에게도 영향을 미쳐 기성세대의 일부층에도 새로운 가치관이 부분적으로 받아들여지기도 한다.<sup>34)</sup> 그러나 다양한 가치들이 혼재하고 또 그것을 인정해가는 추세에도 불구하고, 청소년들은 독립된 삶의 주체로서의 역할을 하기에는 미완성의 존재들이다. 그러나 한편으로는 청소년들 스스로가 여러가지 학습과정이나 경험을 통해 성인들이 요구하는 가치나 규범들을 인정하고 내면화하기도 한다. 결국 청소년들은 부분적인 일탈의 경우들을 제외하고는, 대부분 자신의 독립된 삶의 주체로서의 미성숙과 학습·경험·성찰을 통해 성인들의 요구가 자신의 입장에서 완전히 수용되지 않더라도 그것을 따르고 또 그안에서 성장해간다.

그러나 성인들은 자신의 요구대로 청소년들이 성장하기를 바라는 반면, 그 자신은 경제적 이익을 추구하는 자본주의 사회의 한 성원의 입장에서는 청소년들도 이익추구를 위한 대상으로 파악한다. 기성세대는 청소년들에게 규범과 기성의 가치관을 요구하면서 동시에 청소년들의 일탈을 유혹하는 각종 유희환경을 생산·제공한다. 청소년육성이라는 과제는 이러한 성인들의 자기모순적인 한계를 극복하는 데에서 시작되어야 한다. 즉, 성인들이 기존 사회환경에 만연시켜 놓은 유해요소들을 제거하려는 자발적인 노력을 통해, 자신들의 인간적 삶을 지향하는 주체적 시민으로서의 참여요구를 청소년 건전성장기반을 조성하는 적극적인 육성 의지로 발전시켜나가야 한다. 또한 시민들의 자발적인 사회환경 개선 노력을 뒷받침할 수 있는 구체적인 행정력의 지원을 통해 단순한 구호에 그치는 것이 아니라 실제적인 전략이 모색되어야 한다.

33) 한준상(1993), “청소년 육성과 보호를 위한 시민운동의 새로운 방향”, 「청소년보호육성과 시민운동」, 한국청소년개발원, p. 31.

34) 김기대(1993), 앞 글, pp. 122-123.

이러한 측면에서 시민들의 주체적인 현실참여의 대표적인 형태인 시민운동과 주민참여를 바탕으로 시민들의 참여의지를 청소년육성 전략으로서 구체화하기 위한 발전방안의 수립 및 시행이 필요하다.

### 3. 청소년육성운동의 방향 : 시민참여의 촉발과 지원

지방자치제도가 본격적으로 시행되면서 주민들의 의사와 이해가 지방행정에 반영됨으로써 지방자치행정은 종래의 중앙집권식 행정에서 소홀히 되었던 조장적·촉진적 행정기능과 급부적 행정 서비스 제공을 강화하기 위해 지원기능 위주의 조직구조 개편이 진행됐다. 또한 업무수행방식에 있어서도 시민참여의 확대와 이에 따른 이해대립과 갈등의 조정, 그리고 주요현안 해결을 위한 지역의사의 유도 및 활동 지원이 중요한 업무로 자리잡게 될 것이다. 이렇게 지방행정의 개편에 시민운동 등 주민들의 참여가 반영되며 구체화되고, 또한 그것이 어느 일부의 특정한 이익을 실현하는 것이 아니라 다수의 공동선을 지향하는 것이 되는 것은 행정 등 공공부문에서 행사할 수 있는 집행력이 최종적인 수단으로 작용할 수밖에 없기 때문이다. 물론 이러한 공공분야의 집행력은 주민생활의 질적 개선을 위한 조장적 행정 서비스 제공을 목적으로 하고, 이에 상응하여 주민들의 참여를 통한 개방적인 의사반영의 통로를 갖고 있으며, 실질적인 지원 서비스를 할 수 있는 전문성을 확보하고 있어야 한다는 것 등을 전제로 한다.

청소년육성을 위한 시민참여 역시 구체적인 성과를 얻기 위해서는 공공분야의 구체적인 집행력과 협력체계 또는 지원체제를 필요로 한다. 예를 들어 청소년육성의 일차적인 관건이자 성인들의 책임사항이라고 할 수 있는 청소년 유해환경<sup>35)</sup>의 정화를 목적으로 한 시민운동의 경우, 시민들의 자발적인 개선의지와 공공분야의 집행력이 보다 긴밀하게 협조할 수 있어야 한다.

청소년 유해환경의 형성은 청소년들마저도 이윤추구의 대상이 될 수밖에 없는 경제논리에서 기인한다. 즉, 일반적으로 유해환경으로 지적되고 있는 시

35) “청소년 유해환경”이란 청소년의 건전한 인간적 성장과 발달에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있는 물리적·문화적·사회적·심리적 요소들과 청소년과 주변환경 요인간에 이루어지는 유해적인 상호작용의 총화를 의미한다. 즉, 청소년 유해환경은 청소년의 정서적·정신적인 성장에 비교육적인 힘을 발휘하는 청소년에 대한 ‘사회적, 교육적 공해’로 규정할 수 있다. 이광호(1992), “청소년 유해환경의 이해와 규제,” 『청소년문화론』, 한국청소년개발원, p. 205.

설, 물품, 장소 등은 자본주의의 구조적 본질에 기인한 상업적 이윤추구와 밀접한 관련이 되어 청소년들을 대상으로 한 이윤추구가 포기되지 않는 한 끈질긴 생명력을 갖는 것이다.<sup>36)</sup> 따라서 기존의 경제논리가 획기적으로 변하지 않는 한 사회적으로 모든 성원을 대상으로 하는 이윤추구의 행태는 지속될 것이며, 이에 따라 파생되는 청소년 유해환경의 형성 및 온존이라는 문제는 끊임없이 형태를 달리하면서 제기될 것이다. 또한 유해환경의 영향은 일회적이고 일시적인 것이 아니라 청소년과 환경간의 지속적인 반응과 관계에서 지속적으로 청소년들의 건전한 발달을 저해한다. 결국 청소년육성이라는 측면에서 유해환경을 정화하고자 할 때 현실적으로 시민들의 개선의지보다는 이윤추구라는 경제논리가 보다 구체적인 힘으로 작용하게 되며, 경제논리를 제어할 수 있는 강제력의 효과적인 동원없이 한시적인 효과 이상을 기대할 수 없다. 청소년 유해환경을 정화하기 위한 노력은 가시적인 유해환경을 개선하는 것과 아울러 사회전반에 걸친 유해요소에 대한 개선이 필요하다. 이때 시민운동 등을 통한 시민참여가 주도할 수 있는 사회인식의 개선과 공공부문에서의 지원과 유해요소 제거를 위한 집행기능은 지속적이고 총체적인 유해환경 개선의 두 축으로 작용할 수 있을 것이다. 특히 지역단위의 시민운동과 지역행정의 연계는 보다 효과적인 유해환경 대응전략이 될 수 있다.

사회발전의 결과 시민들의 국가에 대한 복지국가적 요청은 계속 증가하고 있다. 이에 따라 일정한 지역에서 발생·처리되어야 하는 문제가 양적으로 증대되고, 질적으로 복잡·전문화됨에 따라 지역단위의 행정처리의 합리화가 보다 절실히 요청되고 있다. 양적으로 비대해지고 질적으로도 전문적인 대처를 필요로 하는 현안들의 증가는 종래의 중앙집권식 행정체계의 한계를 극복할 수 있는 대안을 필요로 한다. 특히 지역적 문제의 경우, 중앙정부에 의한 사무처리보다는 그 지역의 사정이나 여건을 정확히 알고 있는 지역주민들의 자발적인 참여를 통해 자율적으로 해결하는 것이 행정의 능률을 제고하고 효용성있는 결과를 도출할 수 있다.<sup>37)</sup>

청소년 관련 문제에 대한 대처도 가능하면 그 환경이나 행위자의 가장 가까이 있는 기관이나 사람에게 유해성 판정과 규제의 권한을 부여하는 것이 그로부터 파생될 수 있는 각종 문제의 소지를 최소화할 수 있다.<sup>38)</sup> 예를 들어

36) 이광호(1992), 앞 글, p. 225.

37) 최봉기(1989), 앞 글, p. 19.

38) 이광호(1992), 앞 글, p. 224., 이기현(1992), "미국의 소년범죄예방활동", 「자녀안심하고 학교보내

특정 지역의 유해요소는 그 지역사회와의 구성원에 의한 규제나 관리가 가장 효율적이며, 법적 규제에서도 그 지역을 직접 관할하는 기초 지방자치단체의 관리나 규제하에 두는 것이 지역주민의 기본권이나 영업의 자유를 침해하는 등의 문제를 줄이고 관리의 효과적인 결과도 기대할 수 있다. 특히 유해환경의 특성상 현재와 같은 중앙정부 중심의 일괄적 법적 규제보다는 지방자치단체별로 독자적인 유해요소의 선정과 사회환경 개선의 대안 마련이 훨씬 효과적인 대응일 수 있다.

이상과 같은 측면에서 청소년육성을 위하여 시민운동 등 주민참여와 그것을 조장·지원하기 위한 지방정치 단위의 집행력의 결합은 현실적으로 적용가능한 효과적인 청소년육성 전략으로서 제시될 수 있다. 한 예로 최근 검찰을 중심으로 전개되고 있는 “자녀 안심하고 학교보내기 운동”의 경우, 우리사회에 만연한 폭력문화가 학교에까지 침투하여 심각한 수준에 이르렀기 때문에 청소년들을 최소한 교육현장에서라도 보호하자는 취지에서 전개되는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 이 운동은 전혀 새삼스러운 것이 아니다. 1990년 서울지방검찰청 동부지청에서는 사회 전반에서 제기되는 “체감치안”의 불안에 대한 우려를 반영하여 “범죄와의 전쟁”을 선포한 정부의 범죄에 대한 적극적 제압 분위기를 보다 적극적으로 수용하여 이 운동을 전개한 바 있다. 당시의 이 운동이 검찰조직 고유의 사법적 권한 행사와 의례적 홍보에만 치우쳤다면 많은 ‘관 주도 운동’ 중의 하나로만 그쳤을 것이다. 그러나 이 운동은 주민들의 적극적인 호응을 유도하면서 주민들로 구성된 자원봉사조직을 결성할 수 있었고, 이를 주민-학교-검찰-관내행정관서와의 유기적 연대를 통해 지속적이고 효과적인 활동을 전개할 수 있었다.<sup>39)</sup> 바로 이러한 측면에서 시민참여를 통한 청소년육성의 연계 가능성을 모색해볼 수 있으며, 그 효과를 논하기에 앞서 시민참여의 활용이라는 측면에서는 현재의 운동이 오히려 종전 동부지청에서 지역사회 기반을 확보하여 전개한 운동에 비해 미숙한 수준에 머물러 있다고까지 할 수 있다.

기운동 백서, 서울지방검찰청동부지청, pp. 322-325.

39) 전병기(1993), “청소년 보호육성, 구체적 집행력과 주체적 시민참여: 자녀 안심하고 학교 보내기 운동을 중심으로”, 한국청소년개발원.

## V. 결론 : 시민참여 촉발을 통한 청소년육성의 활성화

청소년육성이라는 과제가 진정으로 청소년을 육성하기 위해서는 청소년들이 살고 있는 그들의 삶의 현장으로 뛰어들어야 한다. 보다 엄밀히 말하면 청소년들의 삶의 현장이 바로 청소년육성의 현장이 되어야 한다.<sup>40)</sup> 그 현장을 꾸려나가는 것은 바로 시민사회의 성숙된 의식을 지닌, 주체적인 삶의 질적 개선을 추구하려는 시민들의 몫이다. 따라서 현대사회의 시민은 자신들의 삶의 개선을 추구하며, 청소년들을 육성하기 위한 활동에 있어서도 주체로 나설 준비가 되어 있어야 한다. 또한 시민들의 자발적이고 주체적인 활동이 활성화 될 때 현실의 삶을 질적으로 개선하는 동시에, 이를 바탕으로 하는 사회전반의 청소년육성 여건이 성숙될 수 있을 것이다.

이러한 시민들의 자발적인 참여가 현실에서 구체적인 성과를 거두기 위해서는 시민들의 참여의지를 수용하고 그 의견들을 조정하여 정책화하는 한편, 시민들의 활동을 필요로 하거나 시민들이 주도할 수 없는 활동들을 지원·조장할 수 있는 행정기관 등 공공부문에서의 구체적 집행력이 필요하다. “자녀 안심하고 학교 보내기 운동”과 같이 시민들의 참여의지와 집행력을 지닌 기관의 선도적 활동의 결합은 청소년육성을 위한 사회적 가용자원의 활용방안으로서 많은 가능성과 발전성을 지니고 있다. 지역운동의 사례들에서 볼 수 있는 것처럼<sup>41)</sup>, 시민들의 활동이 조직화되고 문제의 원인에서 현상에 이르는 총체적인 조망을 할 수 있게 되면 지방의회나 지방자치단체 등에 대한 구체적인 제안을 통해 공동의 대안 모색을 촉진하는 기능을 할 수 있게 된다. 또한 시민활동의 조직적 역량의 강화는 시민들의 자체적인 역량을 강화하는 기능을 함으로써 문제를 인식하는 수준에 그치지 않고 청소년들을 둘러싼 문제의 본질에 구체적으로 접근할 수 있는 통로가 될 수 있다.

청소년관련 문제의 본질에 구체적으로 접근하는 사회주체로서의 시민참여

40) Smith, Doug(1990), *Approaching Youth Policy* (London : Common Wealth Secretariat), 전경기 역(1994), “청소년정책 입안을 위한 고려 요소”, 「한국청소년연구」, 제5권 제2호(서울 : 한국청소년개발원), pp. 187-189.

41) 이광호(1993), “청소년 보호육성을 위한 시민운동과 입법화의 사례연구, 한국청소년개발원. 정수복(1994), “지방화시대의 지역 여성운동 : 수도권 부천시와 서울 은평구의 사례연구”, 「국제화시대의 한국사회와 지방화」, 한국사회학회.

의 필요성과 행정 등 공공부문 집행력의 결합은 청소년을 위한 사회환경 개선을 효과적으로 실천할 수 있는 한 방법이 될 것이다. 청소년육성에 대한 시민들의 막연하고 추상적 인식을 구체적 활동으로 유도할 수 있으며, 공공부문에서도 청소년육성을 위한 사회적 가용자원의 효과적인 활용이라는 측면에서 시민들의 자발적인 활동의 지원과 협조를 확보할 수 있는 방안이 될 것이다. 또한 미성숙된 시민들의 자발적인 참여여건을 자극함으로써 궁극적으로는 시민들의 참여형태를 조직화·구체화하며, 시민사회의 주체인 시민들을 중심으로 사회전반의 청소년육성 풍토조성에 접근할 수 있도록 하는 계기를 만들어 갈 수 있을 것이다. 다만 이러한 움직임이 종래의 ‘타율적 운동’처럼 실적 위주로 전개되거나, 또다시 성인들의 입장에서 청소년들의 생활과 그것을 둘러싼 생활환경의 규제나 정비에 그치는 우를 범하지 않도록 하는 개방된 인식을 전제로 할 때 ‘시민참여에 기초한 운동’으로서의 의미를 찾을 수 있다는 점이 분명히 되어야 한다. 또한 활동의 지향점도 소극적인 육성으로서의 규제나 계도의 범주를 넘어서 청소년들이 건전하게 성장할 수 있는 여건을 조성해나가는 적극적인 방향으로 발전되어야 할 것이다.