

핀란드의 청소년 정책*

최 윤 진**

이 글은 필자가 한국-핀란드간 청소년 지도자 교류프로그램에 한국 대표로 참가하여 입수한 자료들과 핀란드 청소년분야 정책담당자 및 전문가들과의 협의내용들을 중심으로 핀란드 청소년정책의 발전과정 및 현재의 주요 현황과 내용을 정리한 글이다. 첫 번째 내용으로는 핀란드 청소년 인구 및 사회변화의 동향과 청소년사업시스템의 역사적 발전과정을 개관해 봄으로써 핀란드 청소년정책이 사회역사적으로 어떻게 변화, 발전되어왔는가를 살펴보았으며 둘째로, 근래의 핀란드 청소년정책의 근간을 이루는 주요 관계법과 행정조직체계, 그리고 주요 사업 및 예산들을 분석해보았다. 그리고 셋째로 핀란드 청소년정책의 목표와 청소년 노동정책, 교육정책, 건강정책, 여가 및 문화정책등 청소년정책의 부문별 주요방향과 내용을 분석해 보았다. 끝으로 핀란드 청소년정책의 방향과 내용에 근거해서 앞으로 우리나라 청소년 정책개발과 집행에 있어서 감안하고 고려해야 할 사항을 중심으로 주요 시사점을 지적해 보았다.

핀란드 청소년정책에 대한 이해를 통해서, 북유럽 사회보장제도가 발달된 복지국가에서의 청소년정책의 특성과 장단점을 파악할 수 있는 기회를 가질 수 있을 것이며, 앞으로 한국 청소년정책 개발을 위한 기초자료로서 유용한 정보를 제공해 줄 수 있을 것으로 사료된다.

I. 서 론

최근 학원폭력 문제, 유해환경 문제등 한동안 청소년 문제로 사회가 시끄럽더니 요즈음은 IMF시대를 맞이해서 청소년들은 일반관심의 뒤편으로 점차 물러가고 있는 느낌이 든다. 그러나 청소년 문제는 이렇게 시류를 따라 반짝

* 이 글은 필자가 1997년 8월 31일부터 9월 9일까지 한국-핀란드간 청소년교류프로그램에 한국대표로 참가후, 1998년 2월에 「한국청소년연구」 편집진에 제출한 글임.

** 중앙대학교 청소년학과 교수

드러났다가 없어지는 것이 아닌만큼 항상 지속적인 관심 및 장기적 대책과 체계적 준비가 마련되어야 건강한 사회 유지가 가능할 것이다. 따라서 요즈음과 같은 상황에서 우리 청소년들의 삶의 양태를 점검해보고 기존 청소년 정책의 문제를 살펴보고, 앞으로 닥칠 사회변화와 청소년 문제를 진단하여 적절한 청소년 정책의 방향을 정립하는 일은 청소년들의 삶뿐만 아니라 국가 전체의 위기극복을 위해서도 꼭 필요한 일이라고 여겨진다.

이 글에서는 핀란드의 청소년 정책을 살펴봄으로써 우리 실정에 필요한 시사점을 찾아보고자 한다. 그동안 외국의 청소년 정책에 관한 연구와 소개들이 별로 없었고, 몇몇 선행연구들은 주로 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스등 특정 선진국 몇나라 사례에 치우쳐 있었다. 핀란드는 북유럽 스칸디나비아 반도에 위치한 사회보장제도가 발달된 선진국이면서도 우리나라와는 비슷한 역사적 경험도 가지고 있어서 사례연구의 대상으로서 적절한 점이 많다. 과거 스웨덴이나 러시아등 주변국가의 식민지 경험이라든지 최근의 외채증가로 인한 경제위기 경험들은 우리가 겪고 부딪히고 있는 경험들과 유사하다. 이러한 어려움들을 현재 극복해 가고 있는 핀란드 정부의 노력과 근면한 국민들의 모습들은 앞으로 우리가 취해야 할 자세를 보여주는 모델이 되어줄 수 있을 것이다. 특히 100여년의 오래된 전통을 가지고 발전시켜 나가고 있는 핀란드 청소년 정책의 흐름과 모습들은 아직도 그 기반이 튼튼치 못한채 바뀌고 나뉘어지고 하는 우리나라 청소년정책의 조직과 내용에 많은 시사점과 각성을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

필자는 1997년 8월 31일부터 9월 9일의 9박 10일간 한·핀란드간 청소년 지도자 교류 프로그램에 한국 대표로 참가하여 핀란드를 방문할 기회를 가진 바 있었다. 당시 핀란드 교육부의 청소년정책 담당자, 전문연구자들과 만나 핀란드 청소년정책에 관하여 소개받고 양국의 정책에 관한 협의를 하기도 하였고, 청소년 기관과 프로그램을 시찰하며 관련 자료들도 입수하였다. 이글은 당시 보고 느낀 내용과 입수한 자료들을 검토하고 정리하려는 의도로 작성되었고, 따라서 당시 입수한 자료 중 핀란드 교육부에서 발간한 *Finland-Review of National Youth Policy*라는 책의 내용을 중심으로 분석, 정리하였다. 짧은 기간의 방문과 한정된 자료에 국한되었기 때문에 핀란드 청소년정책의 깊이 있는 이해와 분석을 위해서는 미흡한 점이 많으며 앞으로 후속연구를 통해 이러한 점이 보완되어야 할 것으로 사료된다. 이 글의 구성은 크게 4부분으로 나뉘어지며, 핀란드 청소년정책의 사회 역사적 개관(II장), 핀란드 청

소년정책 체계 및 주요사업(Ⅲ장), 핀란드 정책방향과 내용(Ⅳ장), 한국 청소년정책에의 시사점(Ⅴ장)의 순으로 설명되어질 것이다.

II. 핀란드 청소년 정책의 사회 역사적 개관

1. 핀란드 청소년 인구 및 사회변화의 동향

핀란드의 정책대상으로서 청소년 연령범주는 대개 15세에서 29세까지 보는 경향이 크지만 사안에 따라서는 0세부터 29세까지의 청소년이 모두 정책대상이 되는 경우도 있다. 15세에서 29세 사이의 청소년 인구는 1994년 현재 1,000,480명으로서 핀란드 전체 인구의 19%를 점유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 근래에 이르러 전체 인구분포에 있어서 청소년이 차지하는 비율은 점차 줄어들고 있는 반면 노령인구의 증가에 따라 사회가 점차 노령화되어가는 추세이다.

전세계적 추세와 비슷하게 핀란드에서도 1960년대 이후 급속한 공업화, 산업화, 도시화 현상을 겪게 되고 핵가족화, 이혼율의 증가에 따른 편부모 가족의 증가 현상, 그리고 산업부분에 있어서 농업, 임업 등 1차산업 부문의 감소 대신 공공 민간서비스 산업의 증가와 발달등이 1990년대까지 나타난 주요 사회변화의 특징들이라고 볼 수 있다.

1990년대 들어와서 핀란드 청소년 삶에 영향을 주는 몇가지 새로운 변화양상들이 나타나게 되는데, 이것을 국제적, 국가적 차원으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 우선 국제적으로는 동유럽 사회주의 국가들의 붕괴 및 해방에 따른 동서냉전 체제의 변화와 심각해져가는 환경문제들을 주요 특성으로 들 수 있고, 핀란드 국내적으로는 1990년대 들어와 핀란드 정부의 외환 부채의 증가에 따른 경기침체 및 경제적 위기를 겪게 되면서 실업율의 급격한 증가와 사회불안정 현상등이 청소년의 삶이나 정책에 많은 영향을 준 현상들이라고 볼 수 있다. 또한 90년대 들어와 핀란드 주변 동부유럽 국가들로부터의 이민자들의 증가 등 타민족이나 타문화의 유입과 이에 따른 갈등과 괴리감의 증대도 주요한 사회적 관심사로 떠오르고 있다.

이러한 핀란드 국내·외적 변화 양상들은 청소년들의 삶에 많은 영향을 미치고 있는데, 국가 경기침체에 따른 청소년 실업율의 증가와 실직한 청소년들이 겪게 되는 소외현상 *exclusion*과 자신의 존재를 하찮고 일시적 존재로 여

기거나 *temporariness* 쓸모없고 무가치한 존재로 여기는 *useless* 등 자아존중감 및 정체성 혼미 현상들이 가장 심각한 청소년 문제로 제기되고 있다. 이에 따라 마약복용, 자살, 음주운전등의 청소년 이탈현상에 대한 대책으로서 청소년 여가시간을 건강하고 생산적으로 보낼 수 있도록 하고, 청소년 취향에 맞는 문화활동 및 시민활동 기회를 부여해 주는 일 등이 현재 핀란드 청소년 정책의 주요 쟁점 및 과제가 되고 있다. 그리고 무엇보다도 청소년 실업율의 감소를 위한 청소년 취업기회 및 직업훈련기회의 제공과 확대가 청소년 정책 내용 중 가장 우선순위를 차지하고 있다.

2. 핀란드 청소년사업 시스템의 역사적 발전과정

핀란드의 청소년사업 *youth work*은 러시아 식민지시대부터 싹트기 시작했다고 볼 수 있다. 핀란드는 12세기부터 1809년까지 스웨덴의 지배를 받다가 1809년부터 1917년까지 러시아 식민지시대를 거쳐 1917년 러시아로부터 해방된 바 있다.

식민지시대의 청소년 사업은 주로 민족의식을 고취시키고, 자민족 청소년들의 자기계발 기회를 촉구하는 민족적·정치적 성격이 강했다. 1917년 러시아로부터 해방 후 1918년 좌익과 우익간의 시민전쟁이 발발하게 되고 전쟁에서 승리한 우익이 핀란드 사회를 주도하게 됨으로써, 좌익의 공산주의적 청소년 운동을 저지하는 한편 청소년들을 보호, 지원하는 복지적 차원의 국가 정책을 시도하기 시작했다. 그러나 주로 남성 청소년 중심의 활동에 초점을 두었고, 여성들은 간호, 가사활동에 머무는등 정책방향이 제한적이며 보수적 성격이 강했다.

제1차 세계대전 후 스카웃활동이나 4H활동등 국제청소년활동이 활발해지고 청소년단체도 활성화되기 시작했다. 제2차 세계대전 당시에는 백만이상의 청소년 자원봉사자들이 의료 및 가사활동, 건설활동등에 자원봉사함으로써 국가 존립 및 재건에 지대한 영향력을 발휘하였다.

전쟁 후 재건기에 등장하기 시작한 베이비붐 세대들은 20세기 후반에 이르기까지 핀란드 청소년 정책의 주요 대상들이 되어왔다고 볼 수 있다. 1940년대와 1950년대는 청소년단체들이 공공행정 기구화 되어지는등 활성화되어 이 당시 10세에서 29세사이의 청소년의 54%가 청소년단체 회원으로 가입된 바 있고, 청소년단체에 대한 국가적 지원도 확대되어 갔다. 그러나 청소년단

체 활동에 참여하지 못하는 소외계층 청소년에 대한 배려 차원에서, 그리고 그밖에 비행이나 탈선하는 청소년들을 예방하고 선도하기 위해서 청소년 단체 이외에 청소년센터나 청소년 카페(youth cafe)의 설치와 조직이 활성화되어 청소년들에게 활동기회를 부여해주는 계기가 되었다. 또한 1940년대 중반에 정부 청소년사업 전담부서가 설치되고, 지방 청소년 행정조직이 정비되기 시작하였다. 그리고 청소년기관에 상근 전문지도자들을 채용하기 시작했고 이들의 교육과 양성을 위해 몇몇 전문대학과, 대학에 2년제 혹은 3년과정의 전문지도자 양성학과가 설치되었다.

1960년대에는 청소년 정책의 관심이 기존의 청소년 교육과 여가활동 지도에서 한걸음 더 나아가 청소년 성장환경을 개선하고 청소년들의 사회적 활동을 촉진시키는 데 초점이 맞추어짐에 따라 정치적 단체나 이익집단의 역할이 강조되기도 하였다.

1970년대에는 ‘청소년 사업법’이 최초로 제정되게 되고 지방조직의 관료조직 체계가 더욱 확고히 정비되었다. 또한 지방정부나 단체에서 청소년 전문지도자나 공무원원을 채용할 수 있는 국가적 예산지원이 이루어져 청소년 전담부서의 전문화를 촉진시키게 되었다.

1980년대에는 청소년 정책의 방향이 보다 포괄적, 장기적 관점에서 새롭게 정립되는데 특히 청소년의 생활조건 및 성장환경에 관한 진단과 개선이 다각적으로 모색되기 시작함으로써 지역사회내에 청소년의 위치와 권리등이 강조되고 사회적 참여가 추진되며 학교교육 중심체제에서 지역사회 교육중심체제로의 전환을 모색하였다.

III. 핀란드의 청소년 정책 체계 및 주요사업

핀란드 청소년 정책은 1995년 새롭게 개정된 ‘청소년 사업법’ Youth Work Act에 근거해서 중앙 및 지방정부와 청소년 단체들이 주축이 되어 이끌어가고 있다. 또한 정책의 입안 및 형성과정에는 주요 전문가 집단의 자문과 청소년 집단의 의견개진등의 적극적인 참여가 활발히 이루어지고 있다. 다음에서는 근래의 핀란드 청소년 정책의 근간이 되는 주요 관계법과 행정조직체계, 그리고 주요 정책사업 및 예산등을 살펴보고자 한다.

1. 청소년 관계법

핀란드에서는 약 25년 전에 청소년 관계법령의 제정이 시작되었고, 그 이후 몇차례에 걸쳐 개정 및 변화과정을 거쳐왔다. 1972년에 처음으로 제정된 ‘청소년 사업법’ *Youth Work Act*은 주로 지방정부에 대한 예산보조 및 지원 내용에 초점을 두고 그 내용이 편성되었다. 지방 청소년 위원회 및 전문 관료 체제를 정립하고 500여명의 청소년 지도자들에 대한 재정적 지원 방침이 설정되었고, 핀란드 전역의 청소년 시설의 종합적 연계체제를 구축하는데 주요 기틀을 마련하였다.

1974년도에 이르러 청소년 단체들과 그 지부들에 대한 국가 예산지원이 제공되면서 1986년도 이르러 지방정부와 청소년단체를 균형있게 지원하는 내용을 중심으로 청소년 사업법이 개정되게 되었으며, 이 법을 근간으로 하여 지난 10년간 핀란드 청소년 정책이 운용되어 왔다고 볼 수 있다.

그러나 1995년 3월 1일에 이르러 핀란드 청소년 정책의 근본 방향을 새롭게 설정하여 보다 장기적이고 포괄적 정책 기반을 제시하는 소위 ‘신 청소년 사업법’ *The New Youth Work Act*이 제정되게 된다. 이 법이 과거 법률들에 비해 크게 바뀐점은 과거 법률들의 내용들이 주로 지방정부와 단체에 대한 재정적 할당 및 지원에 그친데 비해서, 신 청소년 사업법에서는 국가에서 청소년의 생활상태와 조건들을 진단하고 개선하는데 직접적인 관심과 관여가 가능할 수 있도록 그 기틀을 제공하고 있다는 점이다.

이 법에 따르면, “이 법의 제정목적은 세대간, 성별, 다른 종교집단의 평등과 다양한 문화이해와 관용을 촉진시키며, 자연에 대한 지속적 개선을 촉진시키는데 있다”고 제시하고 있다. 또한 제2조에서는 청소년 정책의 가장 기초가 되는 두가지 개념인 ‘청소년 사업’ *youth work*과 ‘청소년 활동’ *youth activities*에 대하여 다음과 같이 개념정의를 내리고 있다.

“청소년 사업이란 청소년의 생활조건을 개선하고 청소년들의 시민활동을 위한 조건을 창출하는 수단을 의미한다.”

“청소년 활동이란 청소년들의 개인적 성장과 시민성 기능을 촉진시키기 위한 시민활동을 의미한다.”

이러한 법이 담고 있는 목적과 정신을 통해서도 알 수 있듯이, 앞으로의 청소년 정책과 사업이 청소년 삶의 조건들을 향상시키는데 일차적인 관심을 두

고 수행되어야 함을 명시함으로써 최근의 핀란드 청소년 정책 및 미래의 정책 성격과 방향을 설정하고 있다.

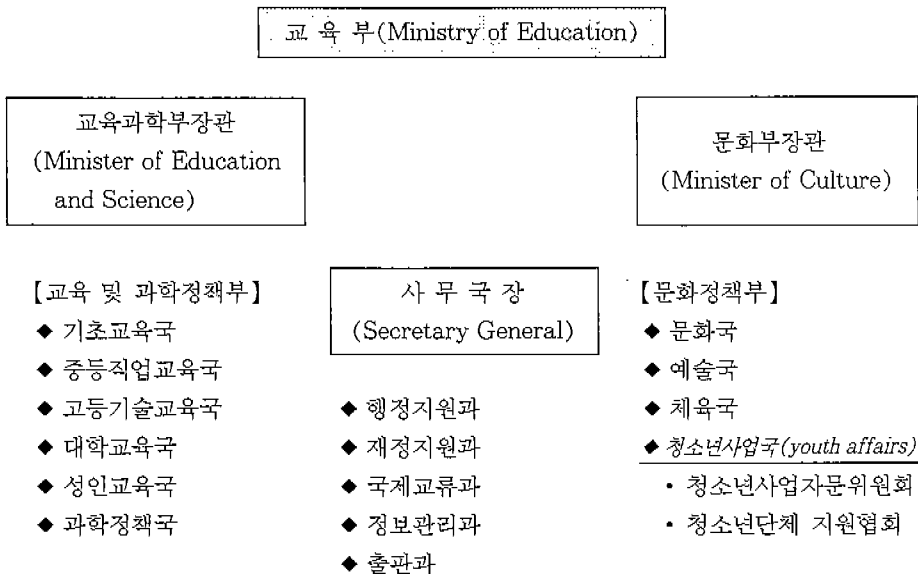
2. 청소년 행정조직 체계

핀란드의 청소년정책 담당부서는 중앙의 교육부와 지방의 자치정부내의 청소년 사무국에서 주로 관장한다.

1) 중앙정부의 조직체계

1997년에 개편된 중앙 정부의 교육부의 계선조직 체계를 살펴보면 표 1과 같다.

표 1 : 핀란드 교육부 행정조직



위의 체계도를 통해서도 알 수 있듯이 청소년 사업 담당부서는 교육부내에서도 문화정책부 아래 청소년사업국에서 관장하고 있음을 알 수 있다. 계선조직 체계내에서 중앙의 청소년 업무 담당부서가 ‘청소년사업국’이라면 청소년

업무와 관련된 자문조직으로 ‘청소년사업자문위원회’ *Advisory Council for Youth Affairs*와 ‘청소년단체지원협회’ *Youth Organization Subsidies Committee*의 2개의 조직이 있다.

청소년사업자문위원회는 교육부 산하의 전문가 조직으로서 17인의 위원들과 2명의 상근직원으로 구성되어 있다. 주요 업무는 청소년 생활조건을 파악하고 발전시키는 것, 청소년의 사회화와 생활관리를 지원하는 것, 청소년의 사회적 참여를 촉진시키는 것, 문화 및 사회영역과 연계된 프로젝트를 개발하는 것등을 들 수 있다. 그리고 청소년 관계 예산을 검토하고 교육부의 청소년국 업무에 대한 자문을 주로 한다. 위원회 산하에 ‘교육 및 고용분과’ *Education and Employment*, ‘주거 및 수입분과’ *Housing and Income*, 그리고 ‘시민활동분과’ *Civic Activities* 등 3개 분과로 나뉘어 업무를 수행하고 있다.

청소년단체지원협회는 9명의 전문가 위원으로 구성되며 주로 교육부의 청소년단체 지원업무를 검토하고 자문하는 역할을 한다.

2) 지방정부의 조직체계

지방자치제도가 확고히 정착되어 있는 핀란드에서는 청소년 정책도 각 주(州)별로 중앙정부의 지나친 간섭이나 감독없이 자율적으로 형성되고, 운영되고 있다.

핀란드에는 총 6개 주(남부, 서부, 동부, Oulu, Lapland, Aland)가 있는데 각 주정부의 행정조직 체계 및 청소년 담당부서를 알아보면 표 2와 같다.

표 2에서 알 수 있듯이 핀란드 지방 주정부의 청소년 관할 부서는 교육과

표 2 : 핀란드 지방 주정부의 행정조직 체계

내 무 부	사회복지, 건 강 부	교육·과학· 문 화 부	교 통, 통신부	통 상 산 업 부	농 립 부	법무부
일반행정국 경찰지원국 재난구조국	사회복지 및 건강국	교육문화국 체 육 청 소 년 국 도서관지원 지역 예술 위 원 회	교통행정국	소비사업국 경기사업국 음식관리국	수의 학 국 동물보호국	법무국 행정국

학 문화부산하의 체육청소년국에서 주로 맡고 있음을 알 수 있다. 1980년대 말까지 각 지방자치 단체에는 청소년 정책을 수행하기 위한 독립적인 청소년 업무부서가 있었으나 현재에는 체육, 문화, 교육등의 업무와 종합적으로 연관을 맺고 시행되고 있는 추세이다.

3) 청소년 단체

핀란드에서는 자원단체 성격의 청소년단체들이 100여년 전부터 결성되어 시민사회 발전과 청소년 교육에 지대한 영향을 주고 있다. 현재 약 85개의 청소년 단체들이 중앙정부로부터 보조금을 받으며 활동하고 있는데, 단체의 유형으로는 정치적 성격을 지닌 청소년 및 학생단체, 청소년 이익단체, 문화 및 취미단체, 종교단체, 봉사단체등이 있다.

현재 절반이상의 핀란드 청소년들이 단체에 가입하여 활동하고 있으며 이러한 단체들의 총괄적 협력기구로서 *Allianssi*라는 청소년단체협회가 있는데 *Allianssi*는 백여개에 이르는 핀란드 청소년 단체들을 회원으로 포함하여 관장하고 있다. 또한 *Allianssi*에서는 청소년 관련 정보의 수집 및 보급과 청소년 해외교류 프로그램의 관장등 주요기능등을 수행함으로써 핀란드의 청소년 단체들을 대표하는 기관으로서의 면모를 갖추고 있다.

4) 주요 청소년정책 사업 및 예산

핀란드의 주요 청소년 정책 사업내용은 청소년 주무부처의 예산내역을 살펴봄으로써 그 규모와 우선순위를 가늠할 수 있을 것이다. 1996년도 핀란드 정부의 청소년 사업예산은 약 1억 2천만 마르크(FIM: Fin Marks) 정도로 추산되고 있는데, 그 주요내역을 살펴보면 표 3과 같다.

표 3에서 제시한 예산 내역을 통해서도 알 수 있듯이 중앙정부의 기능이 지방 자치기구나 청소년단체, 센터, 청소년관련 기구, 조직등에 예산을 지원해 주는데 초점이 맞추어져 있기 때문에 규제 및 감독, 관리기능보다는 지원, 보조, 조장행정적 특성을 많이 보여주고 있다. 특히 역점을 두고 지원이 이루어지는 사업들은 청소년 워크샵 프로그램과 같은 청소년 직업교육 프로그램이나 국제교류활동, 문화활동, 정보화관련활동등을 들 수 있고, 그외에도 청소년 관련 연구활동이나 지도자 교육 및 훈련등에도 상당액의 국가예산이 투입되고 있음을 알 수 있다. 그러나 1990년대에 경제적 침체기를 겪으면서 전반적으로 청소년 예산액이 삭감되거나 감소되어지는 추세를 보여주고 있다.

표 3 : 핀란드 청소년정책 사업내용 및 예산(1996년도)

(단위 : 마르크, %)

구 분	예 산 액	구성비 (%)
▶ 지방청소년 사업비	43,500,000	36.4
▶ 청소년단체 지원비	40,000,000	33.5
▶ 유스웍숍(youth workshop) 프로그램 개발비	15,000,000	12.5
▶ 청소년센터 지원비	9,500,000	7.9
▶ 국제교류 협력비	3,200,000	2.6
▶ 청소년연구 지원비	1,500,000	1.3
▶ 청소년문화 지원비	1,500,000	1.3
▶ 청소년정보 및 관리지원비	1,200,000	1.0
▶ 교육훈련 및 프로젝트 개발비	1,200,000	1.0
▶ 청소년사업 자문위원회 경비	1,260,000	1.1
▶ 지방 청소년 위원회 경비	1,700,000	1.4
계	119,560,000	100

이러한 경제적 어려움에 따라 대두되는 청소년문제와 청소년 정책의 주요 이슈도 새롭게 제기되고 있는데, 주로 ‘청소년 실업문제’*youth unemployment*, ‘청소년 소외문제’*young people's exclusion*, ‘시민으로서의 청소년 위상과 청소년의 사회참여 문제’*young citizens and participation* 등이 최근에 제기되는 주요 연구과제이면서 정책 이슈들이 되는 주제들이다. 이러한 정책적 이슈들을 구체화하기 위한 전략마련을 위해 ‘NUOSTRA’라는 새로운 프로젝트가 개발되었고 여기에서는 지도자들의 지원활동이 책임강조의 수준에서 한 걸음 더 나아가서 실질적인 지식이나 기술을 습득하는 수준으로 발전시킬 것과 청소년들의 권리인식 수준에서 한 걸음 더 나아가 실질적인 권리행사 기회를 부여해 줄 것을 강조하고 있다. 이러한 중앙정부 차원의 포괄적, 장기적, 추상적 수준의 정책방향과 계획들은 지방단위의 청소년 정책과 활동을 통해 구체화되고 또 실현되어지게 된다. 지역단위의 청소년 정책의 구체적 실행과정을 헬싱키지역 사례들을 통해 살펴보면 다음과 같다.

- 청소년 욕구 및 취향을 고려한 청소년 여가시설을 1990년대에 돌어와 증대시키고 있다.

- 청소년 실업율이 증가되면서 청소년워크샵 프로그램을 도입해서 새로운 교육 및 취업활동을 전개하고 있다.
- 청소년 주거문제의 해결을 위해 헬싱키시(市) 청소년 사무국에 주거대책기관을 설치하였다.
- 문제청소년 지도를 위한 여러 형태의 *outreach* 활동을 전개하였다. 음주운전 및 차량절도 청소년 증가에 따른 문제해결을 위해 1996년도에 헬싱키에서는 *EELIKA*라는 특별 훈련프로그램을 개발하여 지도하고 있다.
- 외국인이나 이민자들의 증가에 따른 배타적 갈등문제 해결을 위해 문화별 전문가들의 네트워크를 형성해서 정보교환 및 문화이해 훈련을 제공하고 있다.
- 그밖에 음악, 미술, 공연등의 예술활동기회, 시설확충을 통한 청소년 문화활동의 활성화와 청소년 사무국의 전산화를 통해 정보화사회에 필요한 적응능력을 함양하고 있다.

이러한 지역단위의 정책의 실질적인 집행과정을 통해서 중앙정부에서 설정한 정책방향과 취지가 실현되고 검토되어지며, 중앙과 지방의 긴밀한 연계 및 협조체계가 원활하게 개선되고 수행되고 있다.

IV. 핀란드의 청소년정책 방향과 내용

1. 청소년정책의 목표

1970년대와 1980년대의 핀란드 청소년정책의 목표는 모든 청소년들이 자아실현을 할 수 있는 기회와 성장의 조건을 마련해 주는 ‘복지’와 ‘평등’이념에 기초하였으나, 1990년대의 경제적 불황을 겪으면서 정책목표가 어느 정도의 변화를 보이고 있다. 1992년에 제시된 ‘*NUOSTRA*’라고 불리우는 프로젝트에서는 정책의 기본원리를 ‘청년들이 자신의 미래를 스스로 구축할 수 있는 권리와 책임을 갖게 하는 것’이라고 정의함으로써 복지나 평등 이념에서 한단계 더 나아가서 보다 적극적이고 능동적인 인생의 주체로서 스스로의 삶을 조성해 갈 수 있는 자율적인 능력을 기르는 데 초점을 두고 있다고 볼 수 있다. *NUOSTRA*프로젝트에서 강조하고 있는 사항도 ‘성장과 시민활동 증진’, ‘청소년 환경조건의 개선’, ‘소외방지’, ‘국제적 협력과 교류’등이다. 특히 경

제불황과 관련해서 청소년 실업률의 증가에 따른 청소년들의 사회로부터의 소외현상이 가장 심각한 사회문제로 대두되고 있기 때문에 최근의 가장 핵심적인 청소년정책의 목표는 청소년의 생활 조건들을 향상시켜서 소외현상을 방지하는 것이라고 볼 수 있다. 이러한 정책목표를 달성하기 위해서 그동안 핀란드 정부에서 수행해왔던 정책들은 크게 노동정책, 교육정책, 건강정책, 여가 및 문화정책등 4분야로 구분해 볼 수 있다. 각 분야의 주요 정책 내용과 동향을 정리해보면 다음과 같다.

2. 청소년 노동정책

핀란드에서는 1950~1960년대에 공업화 및 산업화가 활발히 전개되었고 고향을 떠나서 도시의 공장이나 서비스분야에서 일하는 이촌 청소년이 증가하면서 이들에게 직업상담, 훈련 등을 위한 기회와 시설이 설립되기 시작하였다. 1970년대에는 세계 경제공황의 여파로 핀란드의 실업률도 급격히 증가하게 되고 청소년 실업률은 14%에까지 이르게 되었다. 이 때 노동부가 청소년 직업훈련과 고용을 위한 프로그램 개발에 치중하면서 청소년 직업훈련의 기틀이 정착되어지게 되었다. 1980년대 후반에는 급속한 경제성장으로 청소년 실업률이 7% 수준까지 떨어지고 대부분의 청소년들의 학교졸업 후 취업이 가능하기도 하였다.

그러나 1990년대에 들어서면서 유럽의 동구 사회주의국가의 몰락과 금융위기 등의 여파로 핀란드도 심한 불경기를 겪게 되면서 청소년 실업문제와 이로 인한 청소년 소외현상과 약물남용, 자살증가 등 불건전한 청소년 삶의 양상이 가장 심각한 청소년문제로 등장하게 되었다. 따라서 1990년대의 핀란드 청소년정책에서 가장 중요한 비중을 차지하는 것이 노동정책이라고 볼 수 있다. 1990년대에 핀란드의 정부가 중심이 되어 추진하였던 주요 청소년 노동정책은 3가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫째로 1993년에서 1995년까지 시도된 청소년 노동자의 임금조절 정책이었는데, 이것은 청소년 노동자의 임금을 성인노동자에 비해 낮게 책정하여 고용주들로 하여금 청소년 노동자들을 더 많이 고용하게 하여 청소년 실업률을 줄이고자 하는데 그 취지가 있었다. 그러나 결과적으로 청소년고용의 장애요인은 임금에 있었던 것이 아니라 청소년들을 성인과 구별지운채 이루어지는 차별적 고용구조와 채용과정에 있음이 밝혀지면서 실제로 임금조절 정책은

별로 효과를 보지 못한 것으로 드러났다.

둘째로 ‘노동시장 지원정책’ *labour market support*을 들 수 있는데 이것은 18세이상 청소년들에게 취업기회 제공의 지원에 초점을 두고 추진되었으나, 몇몇 제한조건이 특정 청소년 집단을 제외시키게 되어 국가의 평등이념을 위배할 뿐아니라 특정집단 청소년의 기본권을 침해하는 결과를 초래하기도 하는 등의 문제가 야기되기도 하였다.

셋째로 청소년들의 직업훈련 기회와 보조적인 직업의 기회를 증대시키고자 하였던 전통적 형태의 노동정책이 요즈음까지 활발하게 수행되고 있다. 그러나 1990년대의 직업훈련 기회 및 보조직업기회의 확대정책이 과거 1970년대 및 1980년대의 유사한 정책과 다른점은 근래에는 이 정책의 취지가 ‘실업에 대한 대안적’ *alternatives to unemployment* 성격이 강하다는 점이다. 실제로 1994년부터 1996년까지 획기적으로 확대된 직업훈련 및 도제교육 프로그램에 청소년들이 편입되면서 20세에서 24세 사이에서는 50%, 25세이하의 취업가능 청소년전체의 25% 가까이의 실업률이 줄어들게 되어서 1994년의 97,000여명의 25세이하 실업청소년들이 1996년에는 67,000여명으로 줄어드는 효과를 거두기도 하였다. 따라서 현재 핀란드에서는 300여개의 청소년 직업훈련기관이 있고, 이들은 대부분 지방정부에 의해 운영되고 있으며 1기에 20~30명의 청소년들이 6개월동안 훈련을 받게 된다. ‘도제훈련’ *apprenticeship training* 혹은 ‘청소년 워크숍 훈련’ *youth workshop training* 등으로 불리는 청소년 직업훈련 프로그램의 주요 교육내용은 주로 기초훈련 실습, 적성에 맞는 직업선택의 기회부여, 창업의식 함양, 시간활용을 통한 일탈방지 등에 초점이 맞춰져 있다.

1995년에서 1999년까지 청소년 직업훈련 비용은 총 8억 마르크가 필요할 것으로 추정되며, 이 중 EU(유럽연합)로부터 2억 마르크의 보조를 받고 나머지는 국가 고용기금에서 충당하며, 교육부와 노동부도 일부 부담하며 대부분의 지방정부는 2억마르크이상을 투자하게 되고, 그 외 훈련원을 운영하면서 얻어지는 수익금등으로 재정이 충당되고 있다. 또한 도제교육 프로그램은 일선 기업체나 고용주들과의 산학협동체제 아래 이루어지고, 이와 연계된 보조직업의 창출을 이루어가고 있다. 그 밖에도 청소년들에게 ‘창업의식’ *entrepreneurship* 및 창업능력의 함양과 창업기회 제공을 통해 실업률을 줄이고자 하는 시도도 이루어지고 있다.

따라서 최근의 핀란드 청소년 노동정책의 주요 흐름은 청소년 실업문제 해

결에 초점이 맞춰져 있고, 그 해결방식을 꼭 직업을 다시 찾게 하는데에만 주력하는 것이 아니라 실업의 상태를 벗어날 수 있는 대체 생활방안 마련에 주력하고 있다. 주요 대체방안으로 제시되어 추진되고 있는 것이 실업상태의 청소년들을 직업훈련 프로그램에 참여시키는 것, 보조적 일이나 직업을 창출해서 참여시키는 것, 청소년들이 스스로 창업할 수 있도록 하는 것 등이라고 볼 수 있고, 이러한 대안들을 통해 실제 청소년들의 실업상태와 실업으로 인한 사회적 문제들을 상당히 줄여나가고 있다.

3. 청소년 교육정책

핀란드에서는 가장 주요한 복지정책이 곧 교육정책이라고 할 수 있을만큼 1960년대 이후 국가발전의 가장 주요한 목표중의 하나가 바로 국민의 평등교육기회를 실현하는 것이었다. 1970년대에 와서 대부분 일반 종합학교 *comprehensive school*를 의무교육 시스템화 하고, 중등수준의 교육과 훈련연한을 연장해서 교육인구의 획기적인 양적 증가를 이루게되는 기틀이 마련되었다. 실제로 1970년과 1993년 사이의 실업계 학생수가 거의 두 배로 증가된 바 있다.

핀란드의 교육시스템을 살펴보면, 7세부터 13세까지 초등수준의 종합학교의 하급과정을 다닌 후 13세부터 16세까지 중등수준의 종합학교 상급과정을 다니게 되며, 의무교육은 종합학교 하급과 상급의 7세부터 16세까지의 9년간 실시되고 있다. 종합학교 과정 졸업 후 핀란드 청소년의 90% 이상이 상급 중등교육과정의 인문계학교나 실업계 직업학교 중 한군데로 진학하고 있는데 50%가까이가 실업계 직업학교로 진학하고 있는 것으로 나타나고 있다. 19세까지의 중등교육과정 이후에는 2년, 3년, 4년제 등의 실업계 전문대학이나 전문교육기관, 그리고 3년제 혹은 5년제 일반대학에 진학하여 고등교육과정을 밟을 수 있게 되어있다.

1990년대에 들어와 핀란드 교육정책은 소위 소비자 중심의 자유시장경쟁적 경쟁이념을 도입시키게 됨으로써 전통적 평등교육 이념으로부터의 변화양상을 보여주고 있다. 즉 획일적 중앙중심 모형으로부터 개별적 차별성을 기반으로 하는 보다 다양하고 융통성있는 교육모델로의 전환노력들이 나타나고 있다. 개별적 재능을 살리기 위한 음악, 언어 등의 다양한 특수학교의 등장과 함께 의무교육 학교에서의 선택의 자유 확대등 종합학교들간의 불균등과 차

별화 정책이 시도되고 있다. 이러한 새로운 정책방향은 사회계층간의 불균등을 심화시킨다는 문제점도 제기되고 있으나 청소년 개개인의 잠재력을 발견하고 실현시키는데는 효과적인 측면이 있는 것으로 평가되고 있다. 문제는 교육정책을 주도하고 있는 각 주정부의 의지와 지원 정도에 따라 교육의 질이 좌우될 수 있다는데 있다. 적은 예산으로 교육의 다양성과 특성화를 추구하게 되면 결국 교육전체의 질적 저하를 초래하게 되어, 주마다 교육의 질에 있어서 큰 차이를 나타내고 있다.

또 한가지 근래에 핀란드 교육정책에서 제기되는 문제 중 하나는 그 동안 학교가 실제 직업생활에 유용하고 쓸모있는 교육과 훈련을 시키지 못하였다는 점이다. 특히 경제불황으로 인한 실업율이 증가하여 학교의 졸업이 곧 취업으로 연계되지 못함에 따라 학교는 단지 '대기소' *waiting room*로 전락하게 되었고, 취업을 위한 준비기관의 역할을 제대로 수행하지 못한다는 지적이 있었다. 따라서 1990년대의 핀란드 교육정책의 중요한 개혁내용 중에는 독일식 모형과 유사하게 대학 밖에 직업훈련기관을 설치해 대학수준의 고등교육 수준까지 단계적으로 올라갈 수 있는 시스템으로 발전시킨 정책도 포함되어 있다. 이러한 정책은 이론과 실제 및 학교와 산업현장의 연계성을 가시화 시켰다는 점에서 그 효과가 지적되고 있다.

또한 대학 기능 자체에 대한 검토와 변화방향이 모색되고 있는데, 봉급생활 중심 직업의 실업율이 높아지면서 과거 산업현장의 기능인이나 공무원, 봉급생활자의 양성준비에서 벗어나 창업자나 자영업자로서의 준비교육과정에 대한 필요성이 제기되고 있기도 하다. 또한 취업의 시기가 일정치 않고 직업의 형태가 임시직이나 비고정적인 형태의 직업등 다양한 양태로 나타남에 따라 대학이 언제나 또 누구에게나 필요한 교육을 제공할 수 있도록 평생교육기능을 강화하려는 움직임도 있어왔다.

따라서 1990년대의 핀란드의 교육정책의 방향은 소비자 중심의 자유시장 경제적 이념을 도입하여 학습자 취향 및 능력개발을 위한 다양한 교육상품과 기회제공에 주력하면서 직업교육시스템의 구축을 통해 현장에서 쓸모있고 실용적인 교육체계 정비에 힘쓰고, 대학에서의 창업자교육, 평생교육 등에 대한 중요성을 강조하면서 대학교육의 기능을 재정립하고자 노력해온 점 등이 주요사안이라고 볼 수 있다.

4. 청소년 건강정책

핀란드에서 청소년 건강의 의미는 육체적, 정신적 건강 모두를 포함하고 있을 뿐 아니라 정서상의 건강까지도 포함하는 포괄적인 의미로 해석되기 때문에 종합적이고 총체적 관점에서 정책이 수립된다. 핀란드 청소년들의 건강상태는 유럽내 다른 나라들과 비교해 볼 때 매우 양호한 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 핀란드 정책에 있어서 청소년 건강이 중요시 여겨지는 이유는 청소년기의 건강상태가 이후 성인, 노년기까지 연장되거나 발전될 수 있다는 점과 청소년의 행동 및 정서상의 불건전성은 사회전체에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

청소년 건강과 관련해 가장 중요하게 제기되는 문제는 다른 유럽국가에 비해 청소년 자살율이 매우 높다는 점과 청소년의 과도한 음주, 흡연율이 증가하고 있을뿐 아니라 시작연령이 매우 낮아지고 있는 점, 마약 등의 약물남용 청소년들의 증가현상 등을 들 수 있다.

청소년자살 방지를 위해 핀란드에서 추진하고 있는 주요 정책의 방향은 문제행동의 조기발견, 다양한 지원시스템 개발, 문제해결 능력함양 등에 맞추어져 있다. 학교, 교회, 청소년단체들이 연계체제를 갖추어 청소년자살 예방에 힘쓰고 있다.

청소년 흡연문제와 관련해서는 1995년에 제정된 흡연법에 의해 흡연금지 기준과 금연장소등이 명시되어 금연활동을 촉진시키고 있지만, 일선 학교에서의 적극적인 호응이나 일반가게에서의 불매운동등이 부족하여 실질적인 실효를 거두고 있지 못한 실정이다. 이러한 결과는 법 제정시에 충분한 검토와 의견 수렴과정이 부족하여 법조항 내용이 애매모호한 경우가 많기 때문인 것으로 분석되기도 한다.

청소년 음주문제는 음주활동에 대한 유럽국가들의 자유개방적 분위기(예 : 가정에서의 술 제조 허용, 여행객의 면세술 구입허가 증가등)에 편승해서 청소년들의 술 소비가 늘어나고 있고, 특히 심각하게 대두되는 문제는 청소년들이 음주를 일찍 시작할 뿐아니라 취할때까지 마시는 습관들을 갖게 된다는 점이다. 그밖에도 청소년들의 마약복용의 증가도 핀란드에서 심각한 청소년 건강 문제로 제기되고 있다. 남학생보다 여학생 복용자가 더 많고 1993년에서 1995년 사이에 14세에서 18세사이 청소년들의 약물남용은 5~10% 가까이

증가하고 있는 실정이다. 이러한 청소년 음주와 약물남용의 예방과 치료를 위해서 핀란드 정부에서는 여러기관과의 협력체제하에 남용실태를 파악하고 전문가집단과 함께 예방 및 치료 대책들을 추진하고 있다. 특히 사회사업가, 의료전문가, 레크레이션지도자 및 청소년지도자, 학교교사 등이 함께 연수에 참여하여 각 분야별 예방 및 치료방법을 배우고 대책을 수립할 기회가 많이 부여되고 있다. 그밖에도 사회적 캠페인과 시민운동을 통해 중독증 예방에 힘쓰고 있다.

핀란드의 청소년 건강정책 중 좋은 효과를 드러내고 있는 것이 바로 청소년 성문제 및 성병 예방활동이다. 1980년대 이래로 청소년들 사이의 성병은 뚜렷이 감소하고 있으며 혼전임신율도 급격히 줄어 들고 있으며, 혼전출산, 낙태율등도 꾸준히 감소하고 있다. 핀란드는 유럽연합 국가들중에서도 청소년 성문제가 가장 적은 나라 중 하나로 평가되고 있다. 이러한 효과는 1980년대 이후로 학교를 중심으로 꾸준히 실시하고 개발해온 성교육과 청소년 성의식 및 성습관에 관한 지속적인 연구, 그리고 청소년지도자에 대한 성교육 연수활동등이 효과를 거둔 것으로 분석되고 있다.

5. 청소년 여가 및 문화정책

핀란드에서는 1990년대에 들어서면서 겪은 경제적 불경기를 계기로 청소년 여가 및 문화활동에도 몇가지 변화 양상들이 나타나게 되었다. 청소년 실업률이 증가함에 따라 청소년 실업자들이 소외된 채 방황하는 시간은 늘어났지만, 일반 청소년들이 취미활동이나 여가생활에 참여하고 즐길 수 있는 생산적인 여가기회와 시간은 줄어들었다고 볼 수 있다. 가계수입의 감소로 인해 청소년 자녀에 대한 부모들의 취미활동 지원이 줄어들게 되면서, 취미활동과 단체활동 경험은 주로 여유있는 중산층 청소년들에게 더 많은 기회가 주어지는 등, 계층간 불균등 현상을 심화시키는 결과도 초래하고 있다. 청소년들의 취미 내용 자체에 있어서도 이러한 계층간 편차를 보이고 있는데, 예를 들어 음악활동에 있어서도 악기연주등은 중산층이나 고학력 부모를 둔 청소년 집단의 취미활동 비율로 높은 반면, 록큰 롤 계열의 음악은 계층간 구별없이 모두 즐기고 있다. 따라서 경기침체 이후의 청소년 여가 및 문화정책은 이러한 계층간 불균등 현상을 감소시켜 균등한 기회를 제공하는데 주력하고 있고, 핀란드 청소년 사업 *youth work* 자체가 그동안의 개인중심의 취미, 레크레이션

문화활동등에서 한걸음 더 나아가 사회적 개선과 발전에 초점을 둔 활동 및 정책을 많이 강화시켜 나가고 있는 추세이다. 예를 들면 청소년들의 새로운 취미활동으로 각광 받고 있는 ‘애완동물 기르기’라든지 환경보호의 인식을 기초로한 ‘환경보호활동’ 등 자연과의 친화성을 높이는 활동등이 활발히 전개되고 있다. 또한 이민 온 민족이나 타민족을 이해하고 포용할 수 있는 국제이해 교류활동등을 통해 이웃이나 다른 인종과의 친화성을 키우고자 노력하기도 한다.

또한 청소년들의 여가활동 중에 TV시청이 차지하는 비율이 높아지면서 ‘신문맹’*neo-illiterate*현상을 초래할지도 모른다는 우려가 높아지는 가운데에서도 핀란드 청소년들은 세계적으로 높은 독서율을 꾸준히 유지하여 양질의 문화능력을 함양하고 있는데, 이것은 지역사회 단위로 곳곳에 설치되어 있는 공공도서관 정책의 발달에 힘입은 바 크다는 지적이 지배적이다. 한 조사결과에 의하면 헬싱키에 살고 있는 18세에서 34세 사이의 인구의 50%이상이 인근 도서관을 정기적으로 이용하고 있는 것으로 나타났다.

핀란드의 예술교육은 기본적으로 어린이와 청소년들에게 정기적, 점진적으로 과외활동을 통하여 이루어지는 교육을 의미한다. National Board of Education이 이러한 예술 교육의 전반적인 교육과정을 수립하며, 그 실행에 있어서는 지방정부 및 자치 단체가 함께 하게 된다. 음악, 춤, 연극, 미술, 조소, 문학, 서커스, 건축, 영화, 비디오 등이 교육과정에서 주로 다루는 내용들이다. 이런 예술교육을 위해 어린이예술학교, 극단, 140개 음악학교, 어린이 도서관, 성인교육센터 및 학교 동아리 등에 재정적 지원을 하게 된다. 보조금은 어린이와 청소년을 위한 다양한 문화행사, 음악캠프, 콘서트, 소수 민족문화를 위한 행사, 어린이·청소년 책자 발간, 어린이를 위한 영화제작 등을 하는데 쓰이게 된다. 중·고등학교 교육은 의무교육으로 특히 다양한 형태의 예술, 즉 음악, 미술, 언어·행위예술, 체육, 과학, 기술, 환경 등에 대해 공부할 수 있는 기회를 제공하는데 많은 노력을 기울이고 있다.

1990년대의 청소년들은 개인이 기호에 따라 독특하며 다양한 여가 활동을 해오고 있다. 전통적, 현대적 형태의 예술 모두 청소년들에게 인기가 있으며 한 예로 핀란드 청소년들은 새로운 형태의 춤에도 많은 관심을 보이지만 전통민속춤활동 또한 국제적 수준으로써 행해지고 있다. 회화는 전통적으로 인기있는 연극, 음악, 문예 창작 등과 더불어 새롭게 각광 받고 있는 분야이다. 회화에서는 연재만화, 비디오, 멀티미디어 아트 등의 분야가 전통적으로 행해

지고 있다. 컴퓨터는 청소년들에게 대단히 인기가 있다.

따라서 핀란드 청소년문화 정책의 특징은 사회변화와 이에 따라 변화하는 청소년 취향에 발맞추어 청소년들의 욕구에 부응하는 활동과 정책지원을 추진하면서도 전통문화 활성화를 통한 전통과 현대의 조화를 꾀하고 있다는 점에 있다. TV와 같은 현대매체의 역기능적 영향을 줄일 수 있는 청소년 독서력의 증진과 개발 등을 동시에 추구함으로써 청소년들에게 양질의 문화적 향수능력을 키우는데 주력하고 있다.

V. 한국 청소년정책에 주는 시사점

앞에서 살펴본 핀란드 청소년정책의 역사, 행정조직, 정책내용 중에서 오늘날 한국의 청소년정책에 특히 시사해 주는 바가 큰 사항들을 요약 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 핀란드에서는 ‘청소년 사업분야’ *youth work system*의 개념 및 체계가 확고히 정립되어 있을 뿐만 아니라 청소년 사업이 역사적으로 국가나 사회전체에 미치는 영향력과 기여도를 높혀왔고, 이에 따라 현재 사회내에서 상당히 중요한 비중을 차지하고 있다. 우선 청소년 사업 *youth work*은 ‘청소년들이 자신의 미래를 스스로 구축할 수 있는 권리와 책임을 갖게하는 것’이라는 정의 아래 청소년의 시민성 함양에 일차적 목표를 두고 이를 위한 시민교육 활동, 성장환경 개선을 통한 청소년 삶의 질의 향상을 추구하고 있다. 한국의 청소년정책은 그동안 한편에서는 문제청소년을 규제하고 선도하는데 치우친 반면, 최근에는 지나치게 청소년 수련활동과 청소년활동 영역에만 치우치고 있다는 비판을 받는 등 청소년정책의 일관성과 포괄성 부족이 많이 지적되고 있다. 지속적이며 포괄적인 한국의 청소년정책의 방향정립을 위해 청소년 사업, 청소년활동 등에 대한 보다 명확한 개념 및 성격 규정이 이루어져야 할 것이다. 또한 핀란드에서는 역사적으로 청소년단체나 협회, 또 모임체들이 민족구국운동, 전쟁지원활동, 정치적 이념활동, 사회환경 개선등 사회문제의 해결과 개선에 앞장서 옴으로써 사회 내에서의 일반인의 호응도와 사회적 입지가 매우 높다고 볼 수 있다. 이러한 핀란드 사례는 이제 한국의 청소년 관계 기관, 종사자들에게도 보다 더 적극적인 사회적 참여와 봉사가 더욱 요청되고 있음을 시사해 준다.

둘째로, 핀란드 청소년 행정 조직체계를 살펴볼 때 중앙정부 및 지방정부의

연계체제, 그리고 정부와 민간기관 간의 연계체제가 잘 이루어져 있고, 각각의 역할과 기능이 적절히 분배되어 상호 유익적이고 협조적인 관계 속에서 청소년 정책을 지속적으로 변화·발전시켜 나가고 있음을 확인할 수 있다. 중앙정부에서 청소년 생활 전반에 관한 면밀한 진단과 연구에 기초해서 포괄적이고 종합적인 정책방향과 내용을 제시하면, 실질적이고 구체적인 세부정책 마련과 집행은 각 지방정부와 일선 민간단체들에 의해 주도되고 있음을 알 수 있다. 중앙정부는 주로 할당된 예산을 각 지방정부 및 단체, 위원회, 연구소 등에 배분하여 지원하고, 각 자치단체들의 집행과정에는 크게 관여하지 않으므로써 감독·관리 보다는 지원·조장적 성격을 유지하는 것으로 보인다. 이러한 점은 아직도 중앙부서의 권한이 크고, 지시하달 중심의 중앙집권적 성격이 큰 한국의 청소년 행정조직 운영과 대비되는 바가 크며 앞으로 지방화 시대의 발전을 위해서도 핀란드의 행정조직체제와 운영방식을 주요 모델로 검토해 볼 필요가 크다고 하겠다.

셋째로, 핀란드에서는 청소년 정책의 의제 설정 및 정책 형성과정에 행정공무원, 전문가, 청소년의 세 부류의 집단의 관점과 견해가 항상 고려되어 종합적인 청소년 사업이 개발된다. 즉 행정공무원들의 의견이 제기되면 연구전문가들의 비판을 듣고, 청소년들의 요구와 목소리를 받아들여 최종 청소년사업이 개발되고 추진된다. 이와같이 가장 핵심적인 관계 집단간의 정책 수행에의 참여를 통해 현실에 적합하고 꼭 필요한 정책 개발을 시도하고 있다고 볼 수 있다. 한국에서는 청소년 정책형성과정에 당사자인 청소년들은 대부분 소외되어지고 있고 몇몇 행정 책임자 혹은 몇몇 전문가들에 의해 정책개발이 이루어져서 비현실적이거나 탁상공론적 성격의 내용에 그치기도 하고, 행정책임자가 바뀔때마다 쉽게 정책이 바뀌게 되어 혼란을 가중시키거나 예산을 낭비하는 사례가 많아왔음을 인식할 때, 핀란드의 집단간의 공조적 정책개발과정은 우리에게 매우 좋은 본보기가 될 수 있음을 알 수 있다.

끝으로, 핀란드는 우리보다 약 5년 앞서서 현재 우리가 겪고 있는 IMF사태와 같은 상황을 경험하고 또 그 극복을 위해 지금도 계속 노력하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 핀란드에서 앞서 겪은 경제위기가 청소년 문제 및 삶의 변화에 어떤 영향을 끼쳤고, 또 핀란드정부는 어떤 정책과 방법으로 새롭게 부딪힌 문제들을 해결해 왔는지 살펴보는 것은 현재의 시점에서 우리에게 매우 중요한 시사점과 해결의 열쇠를 줄 수 있으리라 기대할 수 있다. 특히 경제위기에 따라 심각하게 나타난 핀란드 청소년 실업율의 증가와 이에 따른

청소년들의 사회로부터의 소외감, 정체감 및 자아존중감 등의 결여현상, 마약 복용, 자살, 흡연 및 음주운전등으로 이어지는 탈선의 증가현상은 앞으로 우리도 부딪힐 수 있는 청소년 문제들임을 감안하여 이에 대한 준비노력이 필요할 것이다. 또한 이러한 문제에 대처하여 핀란드 정부가 수행했던 취업지원, 직업교육 활동들과 근래에 성공을 거두고 있는 것으로 나타나고 있는 청소년 워크샵 프로그램들, 또한 청소년들의 변화하는 취향에 맞추어 핀란드 정부에서 설립하고 있는 청소년 카페 *youth cafe*나 청소년 홀 *youth hall* 등의 시설들, 또한 유럽국가들 중 가장 미혼모나 성범죄가 적은 나라 중 하나로 될 만큼 어린시절부터 개방적이면서도 자연스럽게 이루어지는 핀란드의 성교육 모델들은 현재 한국의 청소년 정책담당자와 전문가들이 깊이 있는 관심을 가지고 연구해 봐야할 사항들이라고 볼 수 있다.

참 고 문 헌

- Finland Ministry of Education(1997), *Finland-Review of National Youth Policy*, National Report.
- Helena Helve and John Bynner ed.(1997), *Youth and Life Management-research perspectives*, Helsinki University Press.
- Finland Interior of Finland, "Regional State Administration in Finland".
- Finland Ministry of the Interior of Finland, "New Provincial Administration in Finland".
- "Finnish Youth Cooperation - Allianssi".
- "Fact about Finland", Otava Publishing Company Ltd., 1996.
- "This is Helsinki", Helsinki Fair Centre.
- "Finland International Lapland".
- "University of Lapland".
- "Lapland, - environment, culture, and education".
- 한국문화체육부 청소년정책실(1997. 8), 「핀란드 출장관련 참고자료」.