

생활권 청소년수련시설의 공공성 개념화와 정책적 함의*

김 형 주**

초 록

본 연구의 목적은 대부분 공공시설로 설치 및 운영되고 있는 생활권 청소년수련시설에 대한 공공성 개념화와 실제에 대한 논의, 그리고 정책적 함의를 도출하는 것이다. 청소년수련시설 중 생활권 수련시설로 분류되는 청소년수련관과 청소년문화의집은 대부분 국가 및 지방자치단체가 설치하고 운영하고 있으며, 시설운영 과정에서는 정부의 운영지침 하달, 평가제도 운영, 인증제 및 신고제 운영 등 다양한 정부 통제가 존재한다. 본고에서는 생활권 청소년수련시설의 공공성에 대한 개념화를 조직 소유 관점, 정부통제 관점, 공공가치 관점에서 접근하였고, 특히 공공가치 측면에서는 사회적 결과로서 청소년수련시설의 공공가치, 사회적 규범으로서 청소년수련시설의 공공가치로 구분하여 살펴보았다. 실제 생활권 청소년수련시설의 공공성에 대한 현실적 문제에 대해서는 재정지원과 공공가치 측면에서 논하였다. 그리고 생활권 청소년수련시설의 공공성 개념에 대해 타당성, 편의성, 형평성, 포용성, 지속가능성 등 5개 영역으로 구성하여 그 적정성을 살펴보고, AHP 방법을 통한 공공성 영역과 지표의 중요도와 우선순위를 분석하였다. 그 결과 공공성 영역의 중요도는 편의성, 타당성, 지속가능성, 형평성, 포용성 순으로 나타났다. 정책적 함의로는 생활권 청소년수련시설 설치 시 지자체의 예산·인력 준비도 평가와 사전타당성 분석 필요, 입지 선정 가이드라인과 이용편의성 설계가이드라인 마련, 지역별 청소년인구 실태와 수련시설 이용 청소년의 특성 분석, 프로그램의 다양성과 참여 청소년 분석, 수련시설 규모 대비 적정예산과 적정인력 세부지침 마련 등의 필요성을 제시하였으며, 향후에는 본 연구에서 다루지 않은 자연권 청소년수련시설의 사회적 기능과 가치에 대한 연구의 필요성도 제언하였다.

주제어: 생활권 청소년수련시설, 공공성, 개념화

* 본 논문은 한국청소년정책연구원에서 2017년도에 정책연구로 수행한 ‘청소년수련시설의 공공성 제고를 통한 운영 활성화 지원방안 연구’의 일부분을 수정·보완하였음.

** 한국청소년정책연구원 선임연구위원(교육학박사), andrea@nypi.re.kr

I. 서 론

공공성은 재화나 서비스를 제공하는 공공조직을 의미하는 것에서 정부 통제를 받는 정도로, 그리고 공식화된 재화나 서비스 제공을 통해서 달성해야 하는 가치, 성과를 포함하는 공공 정책 내지 제도를 포함하는 관점으로 발전해 왔다(양성욱, 2015). 이에 따라 청소년수련시설의 공공성에 대해서도 조직 소유의 관점, 정부통제의 관점, 공공 가치의 관점 등에 따라서 그 자체로서 공공성을 가지는 것으로 볼 수 있다.

이진숙(2012)은 공공성에 관한 다양한 논의들을 행위주체, 행위목적, 공적 가치와 속성, 자원으로서의 공공성 등 네 가지 측면으로 다음과 같이 정리하였는데, ‘첫째, 행위주체로서의 공공성은 재화나 서비스의 생산, 공공 정책의 수행 등이 공공 부문인 정부 또는 국가를 통해 확보되는 것, 둘째, 행위목적으로서의 공공성은 공익 실현, 공익의 달성 혹은 공공 성과로 표현되며, 셋째, 공적 가치와 속성으로서의 민주성, 형평성 등과 같은 절차적인 성격과 추구하는 가치가 공공적인 속성들로 표현되고, 넷째, 자원으로서의 공공성은 재화나 서비스 생산과 정책수행과정에서 행위 주체들이 활용하는 자원이 공적 목적을 달성하기 위한 것’이라고 하였다.

이와 같이 관점에 따라 청소년수련시설의 공공성을 행위주체로서 정부와의 관련성, 행위목적으로서 공공성과, 행위절차에서의 공적 가치, 공적목적을 달성하기 위한 자원 활용 등의 측면에서 검토하면 청소년수련시설의 공공성은 명확하게 정의할 수 있다. 그러나 청소년수련시설의 공공성에 대한 관심이 늘어난 실제적인 배경은 청소년수련시설에 대한 국가 및 지방자치단체의 재정지원이 충분하지 못함으로써 공공서비스를 충실하게 실행하기 어려운 현실적 여건에 있다.

청소년수련시설 중 생활권 수련시설¹⁾로 분류되는 청소년수련관과 청소년문화의집은 대부분 국가 및 지방자치단체가 설치하고 운영하고 있으며, 민간청소년수련시설도 국가로부터 시설설치 허가 및 시설 등록을 마친 후에 운영을 할 수 있다. 특히 민간청소년수련시설의 경우도 해병대 훈련프로그램 사망사고 이후에 일정한 수준의 평가등급 이상을 받지 않으면 프로그램 운영을 어렵게 하고 있다. 뿐만 아니라 시설운영 과

1) 청소년수련시설의 생활권(청소년수련관, 청소년문화의집)과 자연권(청소년수련원, 청소년야영장) 시설 구분은 여성가족부(2017)의 청소년백서에서 다루고 있는 수련시설의 분류기준에 대한 설명을 원용하였음

정에서는 정부의 운영지침 하달, 평가제도 운영, 인증제 및 신고제 운영 등 다양한 정부 통제가 존재한다. 그럼에도 불구하고 청소년수련시설이 공공가치성과를 창출하기 위해서 필수적으로 필요한 정부지원이 매우 취약하기 때문에 공공성을 확보하기 어려운 것이 현실이다.

더 나아가서 청소년수련시설이 공중으로부터 정당성과 지지를 확보하지 못하였기 때문에 국가 및 지방자치단체의 재정투자 우선순위에서 밀린다는 관점도 있다. 즉, 청소년수련시설 운영의 정당성과 중요성에 대해서 시민사회나 시민대표 등 공중으로부터 충분히 인정받지 못함으로써, 정부 및 지방자치단체장, 국회의원 및 지방의회 의원 등 선출된 시민대표들의 재정투자 우선순위에서 항상 뒤처지게 된다는 것이다. 이러한 관점은 청소년수련시설의 주 이용자인 청소년이 선거권이 없음으로 인해서 선출직인 시민대표들의 정책결정 우선순위에서 밀린다는 주장과도 관련된다. 따라서 청소년수련시설의 공공성을 논의하는 과정에서 청소년활동의 사회적 결과로서 공공가치성이라는 관점에서 청소년활동의 효과성과 사회적 가치를 시민사회나 공중과 공유하고 확산시켜 나가는 것도 중요하게 논의되어야 할 것이다.

청소년 분야는 교육 분야와 마찬가지로 건전한 성인으로 성장시켜 사회에 원만히 진입하여 정착할 수 있도록 하기 위한 국가의 역할과 책무가 강조된다. 하지만 사회적 규범의 관점에서 청소년수련시설의 공공성에 관한 관심은 상대적으로 부족하다. 그럼에도 불구하고 청소년수련시설의 운영에 있어서 청소년 의견존중, 청소년참여, 청소년 자율활동, 지역사회와의 연계협력 등을 강조해왔으며, 이러한 것들이 청소년수련시설 평가나 프로그램에 대한 컨설팅 등을 통해서 청소년수련시설을 운영하는 원칙으로 광범위하게 공감대를 형성하고 있다. 청소년수련시설과 프로그램 운영의 과정에서 적용되는 이러한 원칙들을 사회적 규범으로서 공공성을 규정하는데 중요한 의미를 가지는 것들이다. 따라서 청소년활동과 청소년수련시설의 운영 과정 및 절차상에서 추구해나가야 할 핵심적인 가치가 무엇인지를 논의하고 규명하는 것도 청소년수련시설의 공공성을 논의하는 데에서 빠져서는 안 될 중요한 주제가 될 것이다. 각 지역사회에서 청소년 정책의 실천장인 청소년수련시설의 공공성을 확립하고 강화시키는 것은 미래세대에 대한 사회적 책무라고 할 수 있겠다.

2017년도 청소년백서(여성가족부, 2017)에 의하면 전국 청소년수련관 185개 중 183개(99%), 청소년문화의집 248개 중 243개(98%)가 공공시설로 설치·운영되고 있다. 본 연

구의 목적은 이와 같이 대부분 공공시설로 설치·운영되고 있는 생활권 청소년수련시설에 대한 공공성 개념화와 실제에 대한 논의, 그리고 정책적 함의를 도출하는 것이다.

II. 생활권 청소년수련시설의 공공성에 대한 개념화

1. 조직 소유의 관점에서 청소년수련시설의 공공성

공공성의 사전적 의미를 살펴보면 ‘한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질’로 정의되고, 비슷한 용어로 공공재는 ‘이러한 공공성을 가진 공공물’로 정의된다(국립국어원, 2018).

공공성은 일반적인 개념만으로 명확하게 이해하기는 어렵지만, 공공성이 ‘공공가치’를 추구한다는 전제하에서 공적부문(public share)과 사적부문(private)으로 나누어 논의될 수 있다는 점을 보여준다. 따라서 이러한 관점에 따라서 공공영역과 민간영역으로 구분하고 공공영역의 조직과 민간영역의 조직들 사이에 공공성에 차이가 있는지를 논의할 필요가 있다. 정부를 비롯한 공공조직은 시민공동체에 의해서 공동으로 소유되며, 공공의 이익을 지향하고, 시민들의 요구와 규제 등 정치적 힘에 의해 통제를 받는 방식으로 운영된다. 반면에 민간조직은 특정집단의 사적 이익을 위해 활동하며, 시장경제의 힘 또는 소비자의 요구와 경쟁의 압력을 받는다(양성욱, 2015).

행정을 정의할 때 정부 여부를 막론하고 보편적인 관리, 서비스, 수단을 포괄하는 일반론적 관점과 정부의 행정조직이 행하는 노력으로만 한정짓는 핵심론적 관점으로 구분할 수 있다. 핵심론적 관점에서는 조직의 소유권과 법적 지위를 기준으로 공공조직과 민간조직으로 구분하며 공공조직이 갖고 있는 특성을 공공성이라 보고, 반면에 민간조직은 공공성을 갖지 않는다고 본다. 이 관점은 조직의 소유 관계로만 공공성을 보는 한계점을 갖고 있다.

이러한 관점을 청소년수련시설에 적용한다면, 공공 청소년수련시설과 민간 청소년수련시설로 구분하여 공공성을 논의할 수 있다. 국가 및 지방자치단체 등 정부에 의해서 소유되고 공공의 이익을 위해서 운영되는 청소년수련시설은 그 자체로서 공공성

을 지닌다고 볼 수 있다. 반면에 민간이 소유하고 사적인 이익을 위해 운영되는 청소년수련시설은 공공성을 갖지 못한다고 볼 수 있다.

그러나 최근에는 공공조직만이 공공서비스를 제공하던 이전과는 달리 문화나 사회 서비스와 같은 다양한 분야에서 시민사회나 민간조직들이 공공의 성격을 지닌 서비스를 제공하게 되면서 공공성에 대한 개념이 복잡해졌다. 이에 따라 민간조직이 갖는 특성과 대비되는 공공조직의 특성을 기준으로 공공성을 논의하는 것은 의미가 없게 되면서 다차원적 접근(dimensional approach)이 핵심론적 접근의 대안적 개념으로 제시되었다. 이 접근 방식에 따르면 정치적 특성으로서 조직의 소유권과 경제적 특성으로 활용하는 재원 조달을 기준으로 조직의 유형을 구분하기도 한다. 조직의 소유를 정부 등 공공이 소유하는지와 민간이 소유하는지에 따라 공공과 민간으로 구분하고, 재원 조달에 있어서는 정부 재원을 활용하는 지와 시장을 통해 조달하는지를 기준으로 공공과 민간으로 구분한다.

청소년수련시설의 경우에도 국가 및 지자체 등 정부가 소유하고 정부 예산을 활용하는 경우에는 공공-공공 유형, 정부가 소유하고 재원을 시장에서 조달하는 경우에는 공공-민간 유형, 민간이 설립하고 정부 예산을 활용하는 경우에는 민간-정부 유형, 민간이 설립하고 시장에서 재원을 조달하는 경우에는 민간-민간 유형으로 구분할 수 있다. 이 경우에 소유와 재원으로 구분하는 것이므로 민간 위탁여부와는 관계없다. 국가 및 지방자치단체 등 정부가 설치하고 직접 운영하는 수련시설, 정부가 설치하여 위탁을 준 시설, 민간이 설치했으나 정부의 재정지원을 받아 운영하는 시설 등은 정도의 차이는 있으나 모두 공공성을 갖게 된다. 정부가 설치하고 민간위탁을 한 시설의 경우에도 재정지원의 정도에는 차이가 있더라도 모두 공공성을 갖게 마련이다. 반면에 민간이 소유하고 정부 재정지원을 전혀 받지 않는 수련시설은 그 자체로서는 공공성을 갖지 않는다고 볼 수 있다.

2. 정부통제의 관점에서 청소년수련시설의 공공성

공공조직이든 민간조직이든 관계없이 모두 정책적 권한의 영향력 아래 있으므로 모든 조직은 공공적일 수 있다. 구체적으로 정부와 조직이 얼마나 의사소통을 하는지, 조직의 미션과 목표가 정부의 것과 얼마나 일치하는지, 조직의 생존에 정부의 지원이

얼마나 중요한지 등에서 정부의 통제가 많을수록 공공성이 높다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 청소년수련시설은 청소년기본법 및 청소년활동진흥법에 근거하여 국가 및 지방자치단체 등 정부가 조직의 설립을 허가하고 운영을 관리 및 감독하는 정부통제가 매우 높은 조직이다. 청소년수련시설에 대한 운영지침 시달, 청소년수련시설 평가, 청소년수련시설 안전점검, 청소년수련활동인증제 운영, 청소년활동신고제 운영 등 매우 많은 정부의 관리 및 통제가 이루어지고 있다. 따라서 청소년수련시설은 시설의 소유 관계 및 위탁운영 형태와 관계없이 정부 통제가 매우 높은 조직이다. 따라서 정부통제의 관점으로만 본다면 청소년수련시설의 공공성은 높다고 볼 수 있다.

공공영역에서 사적 이익을 배제하고 공공가치를 실현하는데 초점을 두고 정부통제를 공공성의 중요한 요인으로 분석하는 것은 의미가 있다. 그러나 민간영역의 공공서비스에 참여가 확산된 상황에서 공공가치를 명확하게 제시하지 않은 채 정부통제를 중심으로 공공성을 논의하는 것은 한계가 있다. 공공가치가 무엇인가에 따라서 정부통제 뿐만 아니라 정부 이외의 환경과의 관계, 조직 내부의 문화 등을 통해서도 공공가치를 실현해 나갈 수 있기 때문이다.

3. 공공가치의 관점에서 청소년수련시설의 공공성

공공성에 관련한 규범적 시각은 공공영역이 재화와 서비스를 생산 공급하고 공공이익을 추구해야 한다는 관점이다(양성욱, 2015). 이 관점은 공공영역이 추구하는 목적으로써 공공가치의 실현이나 공공 이익의 추구가 중요하고 이것이 공공성의 본질적인 요소가 될 수 있음을 제시하고 있다. 또한 공공조직은 공공가치와 공공 이익과 관련이 있다는 것을 보여주고, 동시에 공공 이익을 실현하기 위해서 비영리, 영리, 시민사회 등 민간영역이 활동하는 것도 공공성과 관련이 있음을 보여주고 있다. 따라서 한 조직이 공공성을 지닌다는 것은 공공가치나 공공 이익에 동의하는 정도, 공공 책임성에 대한 인식, 정부의 규제 준수 등이 높을수록 공공성이 높다고 볼 수 있게 된다.

한편, 공공가치는 무엇이 사회적으로 바람직하고 이것을 어떻게 측정할 수 있는가의 관점에서 논의해볼 수 있다. 공공가치는 크게 사회적 결과로서 공공가치와 사회적 규범으로서 공공가치로 구분해볼 수 있다(양성욱, 2015).

사회적 결과로서 공공가치는 공공영역의 활동의 결과에 초점을 맞춘 공공가치이다. 예를 들어 청소년의 삶의 질 개선, 청소년 비행률 감소 등과 같이 공공영역의 활동결과로서 얻어지는 공공가치성과(public value outcome)들이며, 공공영역이 성취하고자 하는 목적이기도 하다. 이러한 관점을 청소년수련시설에 적용하면, 공공가치의 실현이 청소년수련시설의 공공성을 확보하는 본질적인 요소임을 알게 된다. 따라서 공공가치의 관점에서 청소년수련시설에서 추구해야 할 공공가치를 사회적 결과로서 공공가치와 사회적 규범으로서 공공가치를 살펴보면 다음과 같은 의미를 가진다.

1) 사회적 결과로서 청소년수련시설의 공공가치

사회적 결과로서 공공가치는 청소년수련시설 운영의 결과로서 얻어지는 산출이 갖는 사회적인 의미이다. 이는 청소년기본법 및 청소년활동진흥법을 통하여 제시된 가정, 사회, 국가 및 지방자치단체의 책임으로써 청소년육성과 청소년활동을 통하여 청소년을 건강한 민주시민으로 키우는 것이라고 할 수 있다. 즉, 청소년수련시설은 청소년들에게 다양한 활동들을 제공하여 궁극적으로 청소년의 균형 있는 성장을 지원하는 것이 목적임을 범이라는 사회적 합의장치를 통하여 규정하였다. 이것이 청소년수련시설이 갖는 사회적 결과로서 공공가치라고 볼 수 있다.

구체적으로 청소년수련시설의 운영으로 청소년의 역량증진, 민주시민성 함양, 비행률 감소, 행복감 증진 등과 같은 의미 있는 산출들이 나타날 때 청소년수련시설이 사회적 결과로서 공공가치를 지니게 된다. 김현철, 임희진, 정효진, 민경석(2013)이 청소년체험활동이 청소년 발달에 미치는 영향을 145편의 문헌을 메타 분석한 결과 청소년활동이 청소년들의 인지적 발달, 정의적 발달, 신체적 발달에 효과가 있는 것으로 분석되고 있다. 또한 청소년수련시설의 사업이나 프로그램이 학교교육 활동과 연계협력 이 부각되는 것도 청소년활동의 교육적 가치를 반증하는 것으로 볼 수 있다.

사회적 결과로서 공공가치를 논의할 때에는 산출되는 공공가치성과 뿐만 아니라, 이를 창출하고 공공활동이 지속적으로 유지될 수 있게 하는 지원체계가 포함되어야 한다. 구체적으로 공공가치성과를 창출할 수 있도록 지원하는 정부의 역할과 조직의 운영역량 등이 포함된다. 조직의 형태가 공공조직이든 민간조직이든 간에 사회적 결과로서 공공가치성과를 달성하기 위해서는 지방자치단체장과 같은 선출된 시민대표나

시민사회로부터의 정당성과 지지를 확보하는 것이 중요하다. 청소년수련시설의 경우에도 지방자치단체나 시민사회로부터 정당성과 지지를 확보하는 것은 공공가치를 산출하고 시설운영에 필요한 재정이나 인력 등을 확보 하는데 매우 중요한 요인이 된다.

또한 청소년수련시설 자체가 가지는 운영역량 또한 공공가치를 산출하는데 중요한 요인이 된다. 청소년수련시설에 종사하는 인력의 공공성에 대한 가치관과 태도, 공공성을 구현해나갈 전문성과 역량, 책무성, 운영인력 확보 등과 같은 요인들도 공공가치 성과를 산출하는데 중요한 요인이다.

2) 사회적 규범으로서 청소년수련시설의 공공가치

사회적 규범으로서 공공가치는 청소년수련시설을 운영하는 과정에서 지향해야 하는 보편적인 가치들이다. 여기에는 의사결정과정에서 민주성, 시설운영의 투명성, 시설이용의 공정성, 청소년의 자율성, 시설운영의 개방성, 시설이용의 형평성, 청소년의 안전에 대한 신뢰성, 조직운영에 대한 책무성, 조직의 효율성 등과 같은 수많은 가치들이 제시될 수 있다.

이러한 사회적 규범으로서 공공가치는 실제로 청소년수련시설의 운영 과정에서 다양한 형태로 구현되어가고 있다. 청소년시설운영위원회와 청소년운영위원회 등으로 시민사회 및 청소년의 참여에 의한 의사결정과정을 민주적으로 운영하고, 청소년수련시설 평가나 외부감사 등을 통하여 시설운영의 투명성을 확보하는 것, 지역사회의 다양한 조직들과 연계협력을 강화하는 것, 청소년과 시민 및 정책결정자 등과 신뢰관계를 형성하는 것, 시설 종사자들이 청소년의 권리와 행복에 대한 책무성을 갖는 것 등도 사회 규범적인 공공가치를 의미한다고 볼 수 있다.

다만 실제로 청소년수련시설의 운영과정에서 공공가치를 실현해 가는데 있어서는 청소년이라는 대상에 초점을 두어 반드시 지켜나가야 핵심가치를 명확하게 제시하는데는 다소 미진한 것이 사실이다. 그러나 청소년기본법이나 청소년헌장, 유엔아동권리협약 등을 통해서 그 핵심가치를 찾아볼 수 있을 것이다. 여기에는 주로 삶의 주체로서 청소년의 자율성과 참여 보장, 청소년의 능동적인 삶의 실현, 청소년의 성장 여건과 사회 환경의 개선, 청소년의 자질향상, 인격체로서의 존중, 청소년의 권리와 책임, 청소년 스스로의 행복을 추구할 수 있는 여건조성 등과 같은 것들이 반영되어 있다.

이러한 가치들도 청소년수련시설의 사회적 규범으로서 공공가치를 논의하는데 의미 있게 검토되어야 할 중요한 요소들이다.

III. 생활권 청소년수련시설의 공공성 실체에 대한 문제 분석

1. 재정지원에 따른 공공성의 문제

행정적 측면에서 공공성을 결정하는 단순하지만 중요한 기준 중 하나는 국가가 그 비용을 제공하는가이다. 청소년수련시설의 공공성에 대한 논의도 청소년수련시설의 운영에 따르는 비용의 문제로 귀결되고, 결국 국가 및 지방자치단체의 재정투자가 가장 중요한 문제로 대두된 것이다. 청소년수련시설의 운영에 대한 정부 및 지자체의 재정지원은 다음의 표 1과 표 2를 통해서 파악할 수 있다.

표 1은 청소년수련시설의 유형과 설치 및 운영형태별로 연간수입과 연간수입 중에서 국가 및 지자체의 보조금을 제외한 자체사업을 통하여 조달한 자체수입을 제시한 것이다. 여기서 자체수입은 청소년수련시설이 프로그램 참가자의 참가비, 시설이용료, 시설 대관료, 국가 및 지자체를 제외한 외부 공모사업을 통해 조달한 사업비 등을 모두 포함한다.

표 1

청소년수련시설의 설치 및 운영형태별 연간 수입(단위: 천원)

구분	시설종류	공공 직영		공공 위탁		민간		계	
		시설수	금액	시설수	금액	시설수	금액	시설수	금액
총 수입	청소년수련관	32	779,609.0	91	1,571,277.6			123	1,365,315.0
	청소년문화의집	43	78,186.9	104	303,295.2	2	186,838.5	149	236,767.9
	청소년수련원	4	1,743,845.3	12	894,418.8	15	1,160,395.6	31	1,132,720.7
자체 수입	청소년수련관	32	180,675.6	91	706,830.9			123	569,945.0
	청소년문화의집	43	1,541.1	104	37,472.3	2	84,838.5	149	27,738.7
	청소년수련원	4	460,293.8	12	642,057.1	15	1,066,301.5	31	823,883.3

※ 출처 : 여성가족부·한국청소년수련시설협회(2015: 27)의 표2-16의 내용을 재편집하였음

표 2에 나타난 청소년수련시설의 자체수입률은 전체수입에서 정부 및 지방자치단체의 보조금을 제외하고 청소년수련시설 운영과정에서 자체적으로 조달한 수입의 비율을 말한다. 따라서 청소년수련시설의 자체수입률은 청소년수련시설에 대한 국가 및 지방자치단체의 재정보조가 되지 않는 비율이다.

표 2

청소년수련시설의 설치 및 운영형태별 자체수입 비율

시설종류	공공 직영		공공 위탁		민간		계	
	시설수	%	시설수	%	시설수	%	시설수	%
청소년수련관	32	14.2	91	37.4	0	0	123	31.4
청소년문화의집	43	1.0	104	8.7	2	41.5	149	6.9
청소년수련원	4	41.9	12	69.1	15	90.3	31	75.9

※ 출처 : 여성가족부·한국청소년수련시설협회(2015: 27)의 표2-16의 내용을 토대로 계산하여 작성하였음

표 1과 표 2를 통해서 청소년수련시설의 국가 및 지방자치단체의 재정지원 현황을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 청소년수련관의 경우 평균 연간 총수입이 1,365,315천원이며, 그중 자체수입은 569,945천원이다. 청소년수련관 전체의 자체수입 비율은 31.4%이다. 설치 및 운영형태별로는 청소년수련관을 지자체가 설립하여 직영하는 경우에는 자체수입이 14.22%인데 비하여, 위탁 운영하는 공공위탁의 경우에는 37.49%에 달한다. 그러나 실제로는 공공위탁시설인 청소년수련관에 대한 지자체의 재정보조는 지방자치단체별로 적용되기 때문에 지방자치단체의 재정상황과 정책의지에 따라 크게 달라진다.

청소년수련관의 자체수입은 주로 성인과 유아 대상의 평생교육 프로그램 운영, 수영장 운영, 헬스장 등 체육시설 운영, 시설 대관 및 시설이용료 등을 통하여 발생하는 경우가 대부분이다. 자체수입에 청소년활동 프로그램에 참여하는 청소년들의 참가비도 포함될 수 있을 것이나 그 비중은 크지 않을 것으로 추정된다.

청소년문화의집의 경우에는 연간총수입이 평균 236,767천원이며, 그중 자체수입은 평균 27,738천원이다. 표 2에 나타난 청소년문화의집의 자체수입률은 평균 6.9%이다. 설치 및 운영형태별로는 지자체 직영하는 공공직영시설의 자체수입률은 1.0%인데 비

하여 위탁 운영하는 공공위탁의 경우에는 자체수입률이 8.7%이고, 민간시설의 경우에는 41.5%에 달한다.

청소년문화의집의 자체수입률은 평균 6.9%로 그리 높지 않은 편인데, 청소년문화의집의 시설공간의 규모가 작아, 청소년수련관과 같이 평생교육 프로그램 운영, 체육시설 운영, 대관 등과 같은 자체수입을 발생시킬 여지가 적다. 따라서 청소년수련관에 비하여 현저히 낮은 자체수입률을 보인다.

청소년수련원의 경우에는 연간 총수입이 평균 1,132,720천원이며, 그중 자체수입은 823,883천원이다. 표 2에 나타난 전체 자체수입률은 75.9%에 달한다. 설치 및 운영형태별로 공공 직영의 경우에는 자체수입률이 41.9%인데 비하여, 공공 위탁의 경우에는 자체수입률이 69.1%, 민간시설의 경우에는 자체수입률이 90.3%이다. 청소년수련원은 주로 자연권에 위치하면서 단체 숙박형 프로그램을 중심으로 운영하는 구조여서 정부의 재정지원보다는 자체수입에 전적으로 의존하고 있는 것으로 보인다.

청소년수련원의 자체수입률에서 특이한 점은 사례가 적기는 하지만, 공공 직영 시설의 경우에는 자체수입률이 41.9%인데 비하여, 상대적으로 공공 위탁이나 민간시설은 자체수입률이 매우 높다. 이것은 청소년수련원의 경우에도 지자체가 직영하는 경우에는 정부예산을 투입하여 운영하지만, 공공위탁시설이나 민간시설은 전적으로 수익사업 운영을 통해서 청소년수련원을 유지하고 있다는 것을 의미한다.

한편, 대부분의 청소년수련원들은 학교단체수련활동을 중심으로 운영하고 있어서, 학교교육정책에서 청소년수련활동에 대한 지침변화에 영향을 받고 있다. 최근에는 학교수학여행 및 수련활동 과정에서 안전사고가 몇 차례 발생한 이후로 학교수련활동이 위축되어 청소년수련원 운영에 많은 어려움이 발생하고 있다.

청소년수련시설이 자체수입에 의존하는 상황은 청소년수련시설이 공공성을 확보하는데 있어서 많은 문제를 야기한다. 청소년수련시설의 조직, 인력, 시설, 프로그램을 운영하는데 필요한 재원을 자체수입에 의존하는 것은 결국 청소년수련시설 운영에서 수익형 사업에 우선순위를 둘 수밖에 없다는 것을 의미하며, 청소년수련시설의 본질적인 기능과 사업을 위축시킬 가능성을 내포하고 있다. 이상의 재정지원 분석을 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 청소년수련관의 경우에 수입 창출을 위해 청소년이 아닌 성인과 유아들을 위한 프로그램 운영과 공간 활용에 많은 자원을 할당하는 것은 청소년수련관의 정체성

에 위기를 가져온다. 이것은 청소년수련시설을 지역사회 주민들이 주로 사용하는 공공시설로 인식을 갖게 함으로써, 청소년전용시설로서 청소년수련시설의 존재가치를 크게 훼손하기 때문이다. 이와 관련하여 청소년수련시설을 공공의 목적에 맞게 시민들이 모두 사용한다는 측면에서 공공성의 문제가 없다는 주장이 있을 수도 있다. 그러나 청소년수련시설이 청소년이 주로 사용하는 공간으로서 특성을 살려나가지 못할 경우에는 청소년전용공간으로서 청소년수련시설의 정체성과 그에 맞게 가져야 할 공공성을 확보하기는 어려워질 것이다.

둘째, 수익사업 중심의 운영은 시설이용의 접근성에 문제를 발생시킨다. 자체수입의 비율이 높은 청소년수련관의 경우에는 수익형 사업에 공간활용 비율을 높임으로써 청소년들이 자율적으로 이용할 수 있는 공간이 적어진다. 따라서 청소년들은 자율적인 공간 이용의 가능성이 줄어들고, 동아리 가입하거나 프로그램에 등록해야 시설이용이 가능한 경우가 많아진다. 즉, 청소년수련시설의 이용에서 청소년들에 대한 개방성이 낮아짐으로써, 청소년들의 시설이용 접근성을 제약하게 된다. 반면에 지방자치단체의 적절한 재정지원으로 수익사업의 의존도를 낮추면, 청소년수련시설에서는 학교 연계사업과 학교 밖 청소년에 대한 지원 등 다양한 방법으로 청소년들의 수련시설이용을 활성화하는 방법을 개발할 수 있을 것이다.

셋째, 청소년수련시설의 수익형 사업 운영은 근본적으로 공공서비스의 접근성에서 비용과 기회균등의 문제를 내포하고 있다. 수익형 사업을 운영하더라도, 청소년이 참가하는 청소년활동이 활성화 되어 자체 수입을 만들어 내는 것은 청소년수련시설의 존재가치를 저해하지는 않는다. 그러나 경제력을 갖추지 못한 청소년의 경우에는 참가비의 문제가 수련시설의 이용에 많은 제약을 가져올 수 있다. 유료 프로그램의 경우에는 청소년의 계층과 특성에 따라 참가비가 시설이용의 기회를 제약할 수도 있다. 이 경우에는 청소년의 특성에 따라서 경제적 부담을 경감하거나 면제함으로써 청소년의 시설이용의 접근성과 형평성을 높이는 것이 필요할 것이다.

2. 공공가치 측면에서의 공공성의 문제

청소년수련시설의 공공가치 측면에서 공공성을 살펴보기 위해서 보육 및 유아교육, 평생교육, 문화예술, 사회복지 등 관련분야에서 공공성의 구성요소를 규명하고 평가하

는 사례를 검토해볼 필요가 있다.

보육 및 유아교육 분야의 양미선, 정주영, 임지희(2013)의 연구에서는 보육과 유아교육의 공공성을 ‘모든 영유아가 동일한 출발선을 보장받기 위하여 사회경제적 계층에 관계없이 일정 수준 이상의 질이 보장되는 보육·교육서비스를 제공하는 것’으로 정의하였다. 평생교육분야에서 이경아, 허준, 김창엽, 노경란, 박진영(2007)의 연구에서는 공공성은 공익을 추구하지만 공익의 내용이 무엇인지는 지역에 따라 시대에 따라 달라진다고 지적하고, 평생교육에서 공공성의 개념은 끊임없는 담론을 통해서 확보 가능한 개념으로 동태적인 성격을 갖는다고 지적하였다.

그리고 문화공공성의 핵심가치로 개방성, 평등성, 다양성, 지속성으로 구성하고, 핵심가치에 따라 문화공공성의 평가지표를 개발하여 인천지역 문예회관의 문화공공성을 평가하였다(김창수, 2013).

사회복지분야에서 김진석, 민소영, 유동철, 홍영준(2015)의 연구에서는 공공성을 형식적 공공성과 내용적 공공성으로 구분하였다. 이 연구에 따르면 형식적 공공성은 정부나 공적기관이 재정책임과 운영주체로서 참여하거나 개입하는 정도를 의미하며, 내용적 공공성은 다수의 이익을 산출하기 위한 필요한 투명성, 민주성/공개성, 책임성/효율성/효과성, 공익성, 공정성 등의 가치를 제시하였다. 특히 사회복지법인 등 사회복지서비스 제공 주체의 공공성을 강화하기 위해서 정부의 관리감독과 같은 통제기제가 필요함을 제시하고 있는 점도 특징적이다.

이들 연구에서 공공성에 관한 논의는 공통적으로 정부와 민간의 관계에서 정부역할의 개입과 동시에 정부역할의 제한 필요성이 제시되고 있다. 반면에 공공성에 대한 관점이 각 영역별로 차이가 나타나고 있다. 보육 및 유아교육 분야에서는 정부의 재정투자에 의한 평등한 보육 및 교육서비스 제공이, 평생교육 분야에서는 정부실패 및 시장한계에 따른 시민사회의 역할 강화가, 문화예술 분야에서는 사회구성원이 문화창조의 주체로 활동할 수 있는 환경 조성, 사회복지 분야에서는 사회서비스 주체의 책무성 강화가 공공성 논의의 중심이 되고 있다. 또한 각 부문별로 공공가치의 측면에서 추구하는 핵심가치나 공공성의 조건으로 보육 및 유아교육 분야에서는 보편성, 공개성, 투명성, 참여성을, 평생교육 분야에서는 평등, 차이, 자율을, 문화예술 분야에서는 개방성, 평등성, 다양성, 지속성을, 사회복지 분야에서는 투명성, 민주성/공개성, 책임성/효율성/효과성, 공익성, 공정성 등의 가치를 제시하였다.

이와 같은 관련 분야의 공공성 논의가 청소년활동분야에서는 매우 복합적으로 적용됨을 알 수 있다. 청소년분야에서 정부의 재정지원과 관리통제의 문제, 민간청소년수련시설의 운영 문제, 청소년활동에서 청소년들의 주도성 및 주체성의 문제, 청소년에 대한 청소년지도자와 청소년수련시설 운영조직의 책무성의 문제가 복합적으로 제기되고 있기 때문이다. 따라서 청소년활동 및 청소년수련시설의 공공성에 대한 심도 깊은 담론 형성을 위한 사회적 토론이 활성화될 필요가 있다. 그 과정에서 지금까지 청소년수련시설의 운영에서 제기되었던 여러 가지 문제들을 종합적으로 검토하고, 공공성의 측면에서 다음과 같은 점들에 대한 담론이 필요하다.

첫 번째는 청소년활동과 청소년수련시설의 운영이 어떠한 공익적 가치가 있는지에 대한 논의이다. 공공의 이익 측면에서 청소년활동과 청소년수련시설운영이 본질적으로 갖는 가치가 무엇인지를 논의하여야 한다. 이 과정에서 청소년활동과 청소년수련시설의 운영이 청소년의 성장과 발달에 어떠한 효과가 있으며, 그것이 사회 전반에 어떠한 영향을 미치는지를 논의하여야 한다. 청소년활동과 청소년수련시설 운영의 공익적 가치가 명확하게 입증되고 그것이 공중과 시민의 대표들에게 명확하게 인식될 수 있어야 한다.

두 번째는 청소년활동과 청소년수련시설 운영하는 과정상에서 추구하는 핵심가치가 무엇인지에 대한 논의가 필요하다. 여기에는 청소년들의 청소년활동 및 청소년수련시설 이용에서의 청소년의 기회균등, 이용절차의 공정성, 청소년의 권리, 청소년참여, 지역사회 연계, 청소년의 자율성과 주도성 등 여러 가지 관점들이 논의될 수 있을 것이다. 이러한 핵심가치가 명료하게 정의되고, 그것이 청소년활동 및 청소년수련시설 운영에서 공통적으로 적용될 수 있을 때, 공공성의 실현이 가능해질 것이다.

세 번째는 청소년활동과 청소년수련시설의 운영주체로서 청소년지도자들의 책무성과 전문성, 운영조직의 역량과 투명성, 개방성 등과 같은 다양한 가치들이 검토될 수 있을 것이다. 청소년지도자가 가져야할 공공성에 대한 태도와 가치관, 청소년의 권리와 참여에 대한 인식, 청소년문제에 대한 책무성, 청소년지도의 전문성 등도 논의하여야 한다. 또한 청소년활동과 청소년수련시설을 운영하는 조직들의 역량과 전문성, 공공성에 대한 책무성과 투명성 등도 검토하여야 한다.

네 번째는 청소년수련시설의 운영에 대한 정부의 재정지원과 관리감독의 문제점이다. 청소년수련시설 운영에 대한 정부의 재정지원의 적정성과 시설운영에 대한 정부

통제가 청소년활동과 청소년수련시설이 공공성을 확보해 가는데 어떠한 영향을 미치는지를 논의할 필요가 있다. 특히 청소년수련시설 운영에서 수익사업 의존도가 공공성에 미치는 영향에 대해서는 심도 깊은 분석이 필요하다.

지금까지 청소년활동 및 청소년수련시설의 운영에서 나타나는 여러 가지 문제점들에 대한 분석은 많았다. 특히 청소년활동의 개념과 정체성에 대한 논의, 청소년수련시설의 운영활성화를 위한 논의 등은 다양한 연구를 통해서 제시되었다. 또한 청소년활동의 효과성에 대한 분석도 매우 다양하게 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 청소년활동 및 청소년수련시설 운영에 있어 공공의 재정투자가 매우 취약한 현실에 대해서는 공공성의 관점에서 문제를 재구성하고 대안을 모색할 필요가 있다.

IV. 생활권 청소년수련시설의 공공성 지표와 중요도

1. 공공성 지표 구조화

공공성의 기준을 설정하는 것은 공공성 개념을 구체적인 현실적 척도로 가늠해 볼 수 있는 작업이 된다. 청소년수련시설의 공공성에 대해 보다 현실화·구체화하기 위하여 공공성 지표를 구조화하였다. 이를 위하여 여성가족부에서 매년 시행하고 있는 청소년수련시설 종합평가의 평가지표와 김형주, 임지연, 한도희, 김영애, 김혁진, 김인규(2011), 김형주, 황진구, 김정주, 권순달(2012)의 청소년수련관과 청소년문화의집 평가모형 개발 연구에서의 평가체계와 지표, 그리고 김창수, 김준호(2013)의 문화공공성 연구의 지표 등을 참조하여 본 연구에서 청소년수련시설의 공공성을 구성하는 지표를 상세화·구조화 하였다. 대부분의 연구에서 지표를 탑다운 방식으로 구조화하고 있는데 이는 큰 주제영역에서 이를 구성하는 하위 주제영역으로 세분화하는 체계적 접근법이다.

우선 청소년수련시설 공공성에 대하여 5가지로 대영역을 구분하였다. 첫째, ‘타당성’으로 청소년수련시설이 실제 필요에 의해 적절하게 설립되었는가, 둘째, ‘편의성’으로 지역 청소년들의 청소년수련시설 이용은 편리한가, 셋째, ‘형평성’으로 청소년수련

시설은 지역사회 내에서 평등하게 운영되는가, 넷째, ‘포용성’으로 다양한 프로그램 제공과 참여가 이루어지는가, 다섯째, ‘지속가능성’으로 청소년수련시설은 안정적으로 운영가능한가 등이다.

타당성 영역의 공공성 지표로는 ① 청소년수련시설 설치에 대한 지역주민의 의견수렴, ② 청소년수련시설 설치 타당성에 대한 사전분석, ③ 운영주체 선정의 적정성, ④ 청소년수련시설 운영을 위한 지자체의 인적·물적 준비도, ⑤ 청소년수련시설 설치에 대한 지역자원들과의 협력으로 구성하였다. 편의성 영역의 공공성 지표로는 ① 청소년수련시설 설치 장소의 접근성, ② 청소년수련시설의 사업계획 수립시 지역의견 반영, ③ 청소년수련시설의 이용현황, ④ 청소년수련시설에 대한 시설이용 편의성, ⑤ 청소년수련시설에 대한 정보 제공의 적정성으로 구성하였다. 형평성 영역의 공공성 지표로는 ① 지역 청소년인구 대비 청소년수련시설 설치의 적정성, ② 청소년수련시설 프로그램의 참가자 무제한성, ③ 청소년운영위원회의 청소년들의 균형적 참여, ④ 소외계층 청소년 이용현황, ⑤ 소외계층 청소년 참여 프로그램의 적정성으로 구성하였다. 포용성 영역의 공공성 지표로는 ① 청소년수련시설 이용 청소년의 연령 다양성, ② 활동프로그램 운영의 양적 실적, ③ 활동프로그램 주제의 다양성, ④ 학교연계 프로그램 운영의 적정성, ⑤ 지역주민 참여 프로그램 운영의 적정성으로 구성하였다. 지속가능성 영역의 공공성 지표로는 ① 청소년수련시설 운영 인력의 적정성, ② 청소년수련시설 운영 예산의 적정성, ③ 청소년수련시설에 대한 인식 개선 정도, ④ 청소년수련시설 시설안전 현황, ⑤ 활동프로그램의 안전 준비도로 구성하였다.

2. 공공성 지표의 적정성 분석

1) 조사개요

본 연구의 공공성 지표에 대한 적정성 분석을 위해 생활권 청소년수련시설 종사자를 모집단으로 하여 표본은 400명, 조사방법은 구조화된 설문지를 이용한 온라인 설문조사, 조사기간은 2017년 7월부터 8월까지 생활권 청소년수련시설의 공공성 영역과 지표에 대한 적정성 조사를 시행하였다.

2) 공공성 지표의 적정성 분석결과

생활권 청소년수련시설의 공공성을 판단하는 주요영역과 지표의 구성이 적절한지에 대한 시설종사자 조사 결과, 다음 표 3에 나타난 바와 같이 적절하다는 응답이 81.3% (매우: 35.8%+조금: 45.5%)로 적절하지 않다는 응답 2.3%(전혀: 0%+다소: 2.3%)보다 높게 나타났다. 이와 같은 결과에 대해 근무지역, 수련시설 유형, 수련시설 운영주체, 직위, 경력 등 응답자 특성별로 차이가 있는지에 대해 분석한 결과 통계적으로 유의미한 차이를 나타내지 않았다.

표 3

생활권 청소년수련시설의 공공성 구성에 대한 적정성 조사결과

구분[%]	사례수 [명]	매우 적절함	조금 적절함	보통	다소 적절치 않음	전혀 적절치 않음	F (유의도)
시설종사자 전체	400	143(35.8)	182(45.5)	66(16.5)	9(2.3)	0(0.0)	-
근무 지역별	수도권	161	56(34.8)	78(48.4)	23(14.3)	4(2.5)	0.218 (0.928)
	경상권	86	33(38.4)	38(44.2)	14(16.3)	1(1.2)	
	충청권	42	13(31.0)	20(47.6)	8(19.0)	1(2.4)	
	전라권	41	15(36.6)	18(43.9)	6(14.6)	2(4.9)	
	강원 제주권	70	26(37.1)	28(40.0)	15(21.4)	1(1.4)	
수련시설 유형별	청소년수련관	213	76(35.7)	94(44.1)	37(17.4)	6(2.8)	0.330 (0.566)
	청소년문화의집	187	67(35.8)	88(47.1)	29(15.5)	3(1.6)	
수련시설 운영주체별	지자체직영	119	40(33.6)	55(46.2)	23(19.3)	1(0.8)	1.000 (0.407)
	법인	109	45(41.3)	45(41.3)	15(13.8)	4(3.7)	
	민간위탁	116	36(31.0)	56(48.3)	21(18.1)	3(2.6)	
	지자체산하공단	51	21(41.2)	24(47.1)	5(9.8)	1(2.0)	
	기타	5	1(20.0)	2(40.0)	2(40.0)	0(0.0)	
직위별	관장	35	13(37.1)	15(42.9)	6(17.1)	1(2.9)	0.021 (0.979)
	간부	119	42(35.3)	57(47.9)	17(14.3)	3(2.5)	
	일반직원	246	88(35.8)	110(44.7)	43(17.5)	5(2.0)	
경력별	5년 미만	134	54(40.3)	54(40.3)	25(18.7)	1(0.7)	0.537 (0.585)
	5~10년 미만	118	40(33.9)	57(48.3)	18(15.3)	3(2.5)	
	10년 이상	148	49(33.1)	71(48.0)	23(15.5)	5(3.4)	

3. 공공성 지표의 중요도 분석

1) 분석개요

본 연구의 공공성 지표의 중요도 분석을 위해서 청소년학계 및 청소년 연구분야에 종사하고 있는 청소년전문가 37명을 조사대상으로 하여, 2017년 8월 한달동안 AHP(Analytical Hierarchy Process) 방법으로 중요도를 분석하였다.

2) 공공성 지표의 중요도 분석결과

청소년수련시설 공공성 영역 및 지표에 대해 AHP방법을 통한 중요도 분석결과, 표 4와 같이 공공성 영역에서는 편의성, 타당성, 지속가능성, 형평성, 포용성 순으로 나타났다. 공공성 지표에서는 ‘편의성 영역의 청소년수련시설 설치 장소의 접근성’의 중요도가 0.090로 가장 높게 나타났으며, 이어서 ‘지속가능성 영역의 청소년수련시설 운영 예산의 적정성’(0.075), ‘타당성 영역의 청소년수련시설 설치 타당성에 대한 사전분석’(0.066) 등의 순으로 분석되었다.

응답자가 주관적으로 판단한 요소간의 중요성이 이원비교의 공리를 만족시키면서 얼마나 일관성 있게 응답하였는가를 알기 위해서 최대고유치(Principal Eigenvalue) $\lambda_{\max}$ 를 구하여 일관성지수(Consistency Index: CI)를 산출하였다(김형주, 황진구, 김정주, 권순달, 2012). 생활권 청소년수련시설의 공공성 영역별 지표에 대한 일관성 검증결과 각 일관성 지수(CI)는 모두 0.1 이하로 나타나 일관성이 존재하는 것으로 분석되었다.

본 공공성 지표에 대한 AHP분석 상에 중요도에 대한 우선순위를 제시한 것은 분석결과로 자연스럽게 출력되는 것이기도 하지만 정책적 측면에서 모든 공공성 지표를 종합적이고 일괄적으로 확충하고 개선하는 것이 최선이기는 하나 정부의 재정투입 우선사업 선정이나 예산 여력에 따른 집중 투자의 어려움 등을 고려할 때 지표간 중요도의 순서를 설정하여 향후 단계적인 정책 추진에 있어서 참조할 필요가 있다는 현실적 측면에서 제시하였다.

표 4

공공성 영역 및 지표의 중요도 분석결과(AHP)

대영역		공공성 지표		최종 중요도		일관성 지수 (CI)
영역	중요도	지표	중요도	중요도	우선 순위	
타당성	0.237	청소년수련시설 설치에 대한 지역주민의 의견수렴	0.146	0.035	11	0.003
		청소년수련시설 설치 타당성에 대한 사전분석	0.278	0.066	3	
		운영주체 선정의 적정성	0.161	0.038	9	
		청소년수련시설 운영을 위한 지자체의 인적·물적 준비도	0.268	0.064	4	
		청소년수련시설 설치에 대한 지역주민들과의 협력	0.146	0.035	11	
편의성	0.249	청소년수련시설 설치 장소의 접근성	0.361	0.090	1	0.007
		청소년수련시설의 사업계획 수립시 지역의견 반영	0.137	0.034	14	
		청소년수련시설의 이용현황	0.126	0.031	15	
		청소년수련시설에 대한 시설이용 편의성	0.228	0.057	5	
		청소년수련시설에 대한 정보 제공의 적정성	0.148	0.037	10	
형평성	0.161	지역 청소년인구 대비 청소년수련시설 설치의 적정성	0.329	0.053	7	0.002
		청소년수련시설 프로그램의 참가자 무제한성	0.180	0.029	16	
		청소년운영위원회의 청소년들의 균형적 참여	0.154	0.025	21	
		소외계층 청소년 이용현황	0.165	0.027	20	
		소외계층 청소년 참여 프로그램 적정성	0.172	0.028	18	
포용성	0.148	청소년수련시설 이용 청소년의 연령 다양성	0.237	0.035	11	0.003
		활동프로그램 운영의 양적 실적	0.123	0.018	24	
		활동프로그램 주제의 다양성	0.328	0.048	8	
		학교연계 프로그램 운영의 적정성	0.197	0.029	16	
		지역주민 참여 프로그램 운영의 적정성	0.116	0.017	25	
지속 가능성	0.206	청소년수련시설 운영 인력의 적정성	0.273	0.056	6	0.005
		청소년수련시설 운영 예산의 적정성	0.363	0.075	2	
		청소년수련시설에 대한 인식 개선 정도	0.122	0.025	21	
		청소년수련시설 시설안전 현황	0.135	0.028	18	
		활동프로그램의 안전 준비도	0.107	0.022	23	

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 생활권 청소년수련시설의 공공성을 다루고 있다. 청소년활동진흥법상 청소년수련관과 청소년문화의집으로 대표되는 생활권 수련시설을 주요 연구대상으로 삼은 것은 이들 시설의 대부분이 공공시설로서 정부의 재정지원과 운영에 있어서 관리·감독과 평가를 받고 있기 때문이다. 적지 않은 청소년수련관이 지역주민들을 대상으로 수익형 프로그램을 하거나 전체 운영예산의 일정 부분을 자체적으로 조달하는 등 수익분식을 해야 하는 현실이 엄연히 지속되고 있다 하더라도 우리 사회의 공공재로서 갖는 가치는 부인되지 않는다는 점을 강조하고 있다. 이는 현재의 현실적 한계를 극복하고 온전히 공공시설로서의 기능을 다하기 위한 첫걸음이기도 하다. 또한 청소년문화의집도 청소년수련관과의 기능중복이나 일부 지역의 저조한 이용률 등의 문제가 있더라도 공공재로서의 역할을 부여받고 있는 것이라 할 것이다.

생활권 청소년수련시설의 공공성을 본 연구에서는 타당성, 편의성, 형평성, 포용성, 지속가능성의 5개 영역으로 구분하였다. 타당성이란 청소년수련시설이 실제 필요에 의해 적절하게 설립되었는가, 편의성이란 지역 청소년들의 청소년수련시설 이용은 편리한가, 형평성이란 청소년수련시설은 지역사회 내에서 평등하게 운영되는가, 포용성이란 다양한 프로그램 제공과 참여가 이루어지는가, 지속가능성이란 청소년수련시설은 안정적으로 운영가능한가를 의미한다.

AHP 분석결과 이와 같은 5대 공공성 영역 중에서 상대적으로 중요하다고 여겨지는 것은 편의성, 타당성, 지속가능성, 형평성, 포용성의 순으로 나타났다. 각 영역별 가장 중요한 지표로 인식되는 것을 살펴보면, 타당성 지표에서는 청소년수련시설 설치 타당성에 대한 사전분석이, 편의성 지표에서는 청소년수련시설 설치 장소의 접근성, 형평성 지표에서는 지역 청소년인구 대비 청소년수련시설 설치의 적정성, 포용성 지표에서는 청소년 활동프로그램 주제의 다양성이, 지속가능성 지표에서는 청소년수련시설 운영 예산의 적정성이 청소년수련시설의 공공적 운영을 위해서 가장 중요한 지표로 도출되었다. 전체 공공성 지표를 놓고 볼 때 가장 중요하다고 인식되는 5가지 지표로 나타난 것은 편의성 지표 중 청소년수련시설 설치 장소의 접근성, 지속가능성 지표 중 청소년수련시설 운영 예산의 적정성, 타당성 지표 중 청소년수련시설 설치 타당성에 대한 사전 분석, 청소년수련시설 운영을 위한 지자체의 인적·물적 준

비도, 편의성 지표 중 청소년수련시설에 대한 정보 제공의 적정성 순으로 나타났다.

지금까지 생활권 청소년수련시설의 공공성에 대한 논의를 통해 도출할 수 있는 정책적 함의를 수련시설을 둘러싼 현실적 혹은 정책적 환경을 기반으로 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 생활권 청소년수련시설 설치 시에 지자체의 예산 및 준비도 평가사업과 사전 타당성 분석사업이 필요하다. 청소년수련시설이 타당성을 확보하기 위해서는 청소년수련시설 설치 지자체의 예산 및 인력이 준비가 되어 있어야 하고, 사전타당성을 갖추고 수련시설의 설치와 운영을 위한 지역사회의 협력체계를 구축해야 한다.

둘째, 생활권 청소년수련시설 입지 선정에 관한 가이드라인 개발과 시설 공간 설계 시 이용편의성에 관한 지침 마련이 필요하다. 청소년수련시설이 편의성을 확보하기 위해서는 청소년수련시설의 입지 선정이 적정해야 하며, 이용편의성을 제고할 수 있는 시설의 설계가 이루어져야 하고, 수련시설에 대한 정보제공 서비스가 원활히 이루어져야 한다.

셋째, 지역별 청소년 인구구조 및 전망 분석과 생활권 청소년수련시설 이용 청소년들의 배경 및 특성 분석 연구가 필요하다. 청소년수련시설이 형평성을 확보하기 위해서는 수련시설이 설치되는 지역의 청소년 인구구조와 이용이 예상되는 지역 청소년들의 배경과 특성에 대해 파악하고 있어야 하며, 소외계층과 다문화계층 등 다양한 계층의 청소년들이 자유롭게 참여 가능하도록 환경을 조성해야 한다.

넷째, 생활권 청소년수련시설 운영 프로그램의 다양성 점검체계 제도화와 프로그램에 대한 참여 청소년 포용성에 대한 분석이 필요하다. 청소년수련시설이 포용성을 확보하기 위해서는 청소년수련시설에서 개발·운영하고 있는 프로그램이 여러 청소년들의 요구를 부합하도록 다양하고 적정한 양적 규모를 갖추고 있어야 한다.

다섯째, 생활권 청소년수련시설 규모 대비 적정예산에 대한 세부지침과 수련시설 규모 대비 적정인력에 대한 세부지침의 개발이 필요하다. 청소년수련시설이 지속가능성을 확보하기 위해서는 청소년수련시설의 규모에 부합하는 예산과 인력을 갖추도록 정책적으로 안내되어야 하고, 수련시설의 존재와 기능에 대해 지역주민들의 인지도를 높이며, 안전에 대한 준비가 철저히 되어 있어야 한다는 것이다.

마지막으로 생활권 청소년수련시설이 우리 지역사회 곳곳에서 공공시설로서 자리매김하고 그 책무를 다하기 위해서는 수련시설 자체의 인지도 향상과 지역밀착적인 시

설 운영 등의 노력이 있어야 할 것이다. 더불어 지자체의 타당하고 준비된 시설 지원 역량 함양과 이를 전국적으로 설계하여 안내할 수 있는 중앙정부의 시설정책이 병행 되는 것이 필요할 것이다.

본 연구는 생활권 청소년수련시설이 공공시설로서 국민들에게 인식되고 그에 걸맞는 활용도를 갖춰야 한다는 전제 하에서 접근하였는데, 본 연구의 제한점이자 후속연구의 제안으로 자연권 청소년수련시설의 사회적 기능과 공공적 가치에 대한 연구도 필요하리라 생각한다.

참고문헌

- 국립국어원 (2018). 표준국어대사전. http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp. 2018년 10월 31일 인출.
- 김진석, 민소영, 유동철, 홍영준 (2015). **서울시 공공복지인프라 공공성 강화방안**. 서울: 서울복지재단.
- 김창수 (2013). **공공 문예회관의 문화예술 커뮤니티센터로서의 기능에 대한 연구**. 성공회대학교 문화대학원 석사학위 청구논문.
- 김창수, 김준호 (2013). **인천광역시 문예회관의 문화공공성 제고방안 연구**. 서울: 인천발전연구원.
- 김현철, 임희진, 정효진, 민경석 (2013). **국가 청소년활동정책 체계화 연구**. 서울: 한국청소년정책연구원.
- 김형주, 임지연, 한도희, 김영애, 김혁진, 김인규 (2011). **청소년활동시설 평가모형 개발 연구II: 청소년수련관을 중심으로**. 서울: 한국청소년정책연구원.
- 김형주, 황진구, 김정주, 권순달 (2012). **청소년활동시설 평가모형 개발 연구III: 청소년 문화의집을 중심으로**. 서울: 한국청소년정책연구원.
- 양미선, 정주영, 임지희 (2013). **어린이집 및 유치원 운영의 공공성 제고를 위한 정책 방안**. 서울: 육아정책연구소.
- 양성욱 (2015). **사회서비스의 공공성 실현에 관한 연구: 사회서비스 바우처 제공기관에서의 공공가치 실현**. 가톨릭대학교 대학원 박사학위 청구논문.
- 여성가족부 (2017). **2017 청소년백서**. 서울: 여성가족부.
- 여성가족부, 한국청소년수련시설협회 (2015). **2015년 청소년수련시설 통계편람**. 서울: 여성가족부, 한국청소년수련시설협회.
- 이경아, 허준, 김창엽, 노경란, 박진영 (2007). **평생교육 공공성 강화를 위한 비영리민간단체와 공공평생교육 협력 방안 연구**. 서울: 한국교육개발원.
- 이진숙 (2012). 보육아젠다를 통해 본 공공성의 동학. **보건사회연구**, 32(4), 361-390.

ABSTRACT

Conceptualization and policy implications of publicity in youth activity facilities in public spaces

Kim, Hyungjoo*

The purpose of this study is to understand conceptualization of the publicity, discussion on the reality, and policy implications for youth activity facilities, operating as public facilities. For this purpose, the conceptualization of the publicity of youth activity facilities in public spaces was examined from the viewpoints of organizational ownership, government control, and public values. In particular, in terms of public value, the public value of youth activity facilities was examined. The actual problems of the publicity of youth activity facilities in public areas are discussed in terms of financial support and public value. In addition, the publicity concept of youth activity facilities was found to be composed of five domains such as validity, convenience, equity, inclusiveness and sustainability, and the appropriateness of the publicity domain and the priorities of the indicators through the AHP method are analyzed. As a result, the importance of the public domain was expressed in the order of convenience, feasibility, sustainability, equity, and inclusion. For seeing the wider policy implications, it is necessary to evaluate the way budgets and manpower allocation by local governments in the establishment of youth activity facilities are organized to prepare preliminary feasibility analysis, as well as guidelines for the selection of locations and ease of use. The necessity of studying the social function and value of youth activity facilities in natural areas, which is not covered in this study, may be the subject of future studies.

Key Words: youth activity facility in living area, publicity, conceptualization

투고일: 2018. 9. 6, 심사일: 2018. 11. 2, 심사완료일: 2018. 11. 12

* Senior Research fellow, National Youth Policy Institute