



청소년의 지역사회 참여 모형개발 연구¹⁾

황여정 연구위원

요약¹⁾

- 청소년의 사회참여에 대한 관심이 제고되고 있지만, 현실에서 청소년의 참여 기회는 여전히 제한되어 있음. 본 연구에서는 청소년 참여를 활성화하고, 그 동안 제한된 소수의 청소년에게 집중되었던 참여 기회를 일반적 다수 청소년에게 확대하기 위해서는 '지역사회'중심의 참여가 이루어져야 한다고 보았음. 이에 청소년의 지역사회 참여 활성화를 위해, 지역사회 참여의 방향을 제시하고, 이를 토대로 현장에서 적용할 수 있는 실질적인 운영 모형을 개발하여 보급하고자 하였음. 아울러 여기에서 개발된 모형의 운영을 지원하는 정책영역과 정책과제를 도출함으로써, 지역사회 참여 모형이 효과적으로 운영될 수 있는 환경을 구축하고자 하였음.
- 이를 위해 국내·외에서 추진된 청소년 지역사회 참여 사례 중 대표적인 사례를 선별하여 사례 분석을 실시하고, 참여 경험에 있는 청소년과 현장 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였음. 아울러 정책담당 공무원, 교사, 청소년지도사 등 현장 전문가 대상 자문회의와 간담회 등 의견수렴 과정을 진행하였음.
- 이 같은 과정을 거쳐, 본 연구에서는 일반적·다수 참여, 실질적 참여, 일상적 참여를 모형 개발의 기본 방향으로 설정하고, 이를 구현할 수 있는 지역사회 참여 모형을 도출하였음. 그리고 여기에서 도출된 모형이 효과적으로 작동할 수 있는 정책 환경을 구축하기 위해, 청소년의 지역사회 참여가 활성화 되도록 정책 추진 근거를 강화하고, 기존 정책을 수정·보완하여 청소년참여의 패러다임을 전환해야 함을 제언하였음. 아울러 청소년들의 지역사회 참여 기회를 확대하기 위해 학교 교육과 연계를 강화하고, 청소년 지역사회 참여의 실질적 영향력을 확보하며, 청소년 지역사회 참여 활성화를 위한 인프라 강화 방안을 제시하였음.

1) 본고는 한국청소년정책연구원 2017년 고유과제 '청소년의 지역사회 참여 모형개발 연구'를 발체·요약한 것임.

1. 연구의 필요성 및 목적

- ▶ 청소년의 사회참여에 대한 관심이 제고되고 있지만, 현실에서 청소년의 참여 기회는 여전히 제한되어 있음.
 - 2016년 한국청소년정책연구원에서 전국의 초·중·고등학생을 대상으로 실시한 조사결과, 청소년운영위원회, 청소년 참여위원회, 청소년특별회의 등 대표적인 청소년참여 정책에 대해 전혀 모른다는 응답 비중이 60~70%로 다수를 차지하였음.(최창욱·문호영·김정주, 2016). 이러한 결과는 그간의 청소년참여 정책이 다수의 청소년들과 유리되어 있음을 방증함.
- ▶ 청소년 참여를 보장하고 이를 확대 발전시키기 위해서는 청소년 참여 정책의 패러다임이 근본적으로 변화할 필요가 있음.
 - 청소년 참여는 '제한된 소수'가 아닌 '일반적 다수'를 대상으로 해야 하며, '이벤트'로서의 참여가 아니라 '일상생활'에서의 참여로 변모할 필요가 있음.
- ▶ 이에 참여가 이루어지는 공간으로 '지역사회'의 가치에 새롭게 주목할 필요가 있음.
 - '지역사회'가 청소년 참여의 주된 공간으로 자리하게 되면, 참여 공간이 청소년 주변의 생활공간으로 대폭 확대됨. 이에 따라 참여 기회와 접근성도 크게 개선될 수 있음.
 - 이러한 연유로 지역사회는 청소년 참여의 패러다임을 전환하는 데 효과적인 매개체이자 참여의 장(場)이 될 수 있음.
- ▶ 상술한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 청소년 지역사회 참여 활성화를 위해, 지역사회 참여의 방향을 제시하고, 이를 토대로 현장에서 적용할 수 있는 실질적인 운영 모형을 개발하여 보급하고자 하였음.

2. 사례조사 및 실태분석 결과

- ▶ 청소년 지역사회 참여 국내·외 우수사례 분석 결과
 - 본 연구에서는 지역사회 참여 모형의 구성 요소와 작동 조건, 모형 설계 시 유의사항을 확인하고, 현장에서 벤치마킹할 수 있는 구체적인 정보를 제공하기 위해 사례조사를 실시하였음.
 - 본 연구에서 검토한 주요 사례의 개요는 <표 1>과 같음.

<표 1> 청소년 지역사회 참여 우수 사례

번호	사례명	주요 특징
1	공릉청소년문화정보센터 「시작된 변화」	• 서울 노원구 공릉청소년문화정보센터에서 2011년부터 운영하는 사업으로, 청소년이 스스로 마을의 문제를 찾고, 해결하기 위해 계획을 세워 실천하는 사회참여활동
2	금천구 청소년의회 「교복입은 시민」	• 관내 청소년들이 직접 참여하는 총선거를 통해 청소년정당을 선출하고, 청소년의회를 구성 • 청소년의회는 구(區)가 추진하는 청소년 사업에 대한 예산 심의·의결권을 행사하고, 청소년정당을 통해 마을정부를 구성해서 직접 정책을 실행

번호	사례명	주요 특징
3	군산 청소년자치공간 「달그락달그락」	• 청소년 참여를 중심으로 더 나은 지역사회를 만들기 위해 민간단체가 운영하는 청소년 참여 플랫폼 • 청소년들이 관심분야에 따라 자치기구(동아리)를 구성하고, 청소년참여포럼 등의 기회를 통해 정책대안을 제시하며, 지자체에서 이를 실제 정책에 반영하는 시스템 구축
4	핀란드 헬싱키시 청소년사회참여 시스템 「루티(Rutti)」	• 청소년들이 온라인 공간에서 소규모 동아리를 구성하여 지역사회 환경 개선에 대한 아이디어를 제안하면, 제안된 정책을 정책담당자들이 검토하여 정책에 반영하는 사회참여 시스템
5	청소년 지역사회참여 수업모형 「Project Citizen」	• 청소년이 자기가 살고 있는 지역의 문제를 찾고, 그 문제를 해결하기 위한 공공정책을 만들어서 정부나 지자체에 실행하도록 요구하는 활동
6	청소년 사회참여 프로젝트 「유스벤처 (Youth Venture)」	• 청소년들이 스스로 팀을 구성하고, 주변에서 문제를 발견하여 사회문제를 해결해 나감으로써 사회 변화를 이끌어가는 체인지 메이커로 성장하도록 돕는 프로그램

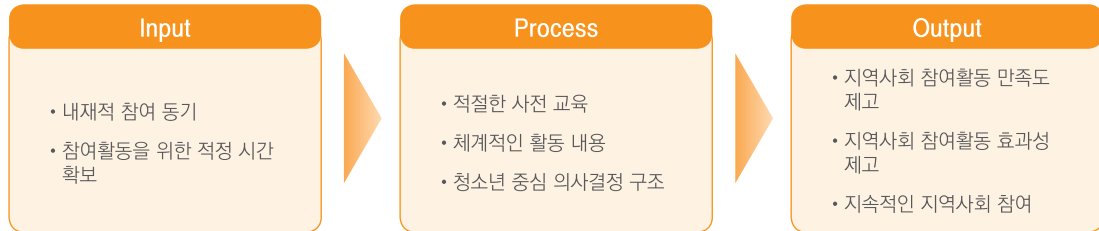
- 사례 분석 결과 다음과 같은 시사점을 도출하였음.

- 첫째, 참여의 필요성을 청소년들이 상호 공유하고, 기획, 공유할 문제의 발견, 해결 방안 모색, 대안 제시까지 전 과정을 청소년이 주도했다는 점임. 이 과정에서 성인 지도자들은 참여활동을 주도하거나 틀을 정형화 하지 않고, 청소년들이 스스로 참여활동을 이끌어 갈 수 있도록 지원하는 촉진자(facilitator) 역할을 하였음.
- 둘째, 본 연구에서 검토한 사례들은 공통적으로 개인보다 팀별 활동을 지향하고 있었음. 참여가 더 나은 지역사회를 만들기 위한 노력이라고 본다면, 참여 과정에서 서로 다른 구성원들의 의견을 조율하고, 함께 논의하는 과정을 통해 더 나은 대안을 찾아가는 연습이 필요함. 이러한 연유로 여기에서 검토한 모든 프로그램들은 개인이 아니라 팀 단위의 참여를 전제하고 있었음.
- 셋째, 청소년의 참여가 실제 변화로 이어질 수 있도록 다양한 장치들을 마련해두고 있었음. 참여를 통해 실제 변화를 야기하는 ‘영향력의 행사’는 청소년 참여를 구성하는 본질적인 요소임. 이러한 맥락에서, 여기에서 검토한 사례들은 공통적으로 청소년 참여가 실제 변화로 이어질 수 있도록 보장하는 면밀한 장치들을 포함하고 있었음.
- 넷째, 청소년들이 스스로 참여 활동을 이끌고 의사결정을 해나갈 수 있는 자치조직이 마련되어 있었음. 이를 통해 청소년들이 참여 과정에서 실제 민주주의의 운영 방식을 경험하고, 자신들의 조직을 스스로 운영할 수 있는 시스템을 갖출 수 있도록 지원하였음.

▶ 청소년 지역사회 참여 실태조사 결과

- 본 연구에서는 청소년 지역사회 참여 모형 개발을 위한 기초 자료 수집을 위해, 지역사회 참여 실태에 관한 설문조사를 실시하였음.
- 조사 대상은 지금까지 지역사회 참여 활동을 경험해 본 적이 있는 청소년 880명과, 지역사회 참여 프로그램을 운영해 본 경험이 있는 현장 실무자(교사, 청소년지도사, 민간단체 담당자 등) 128명 등 총 1,008명임.
- 실태조사 결과를 주요 시사점 중심으로 정리하면 다음과 같음. 먼저, 청소년들이 보다 만족스러운 지역사회 참여 활동을 통해 시민성, 지역사회 애착, 타인에 대한 이해와 소통 능력 등을 함양하고, 지속적인 참여 의사를 갖는 데는 청소년들이 지역사회 참여에 대해 내재적 동기를 갖는 것이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었음.
- 청소년들로 하여금 지역사회 참여를 가장 어렵게 하는 장애요인은 참여할 시간의 확보 문제였음. 이러한 어려움은 현장 전문가들도 유사하게 인식하고 있었음.

- 지역사회 참여 활동의 효과를 제고하기 위해서는 적절한 사전 교육, 체계적인 활동 내용, 그리고 청소년 중심의 의사결정 구조가 필수적 요소로 도출되었음.
- 특히 의사결정 구조와 관련하여, 성인이 의사결정 권한을 갖고, 청소년은 주변적이고 부차적인 존재로 머무르는 활동에서는 일관되게 그 성과가 크게 저하되는 것으로 확인되었음.



[그림 1] 실태조사를 통해 도출된 효과적인 지역사회 참여 모형의 단계별 구성 요소

3. 청소년 지역사회 참여 모형의 개발

▶ 모형 개발의 기본 방향

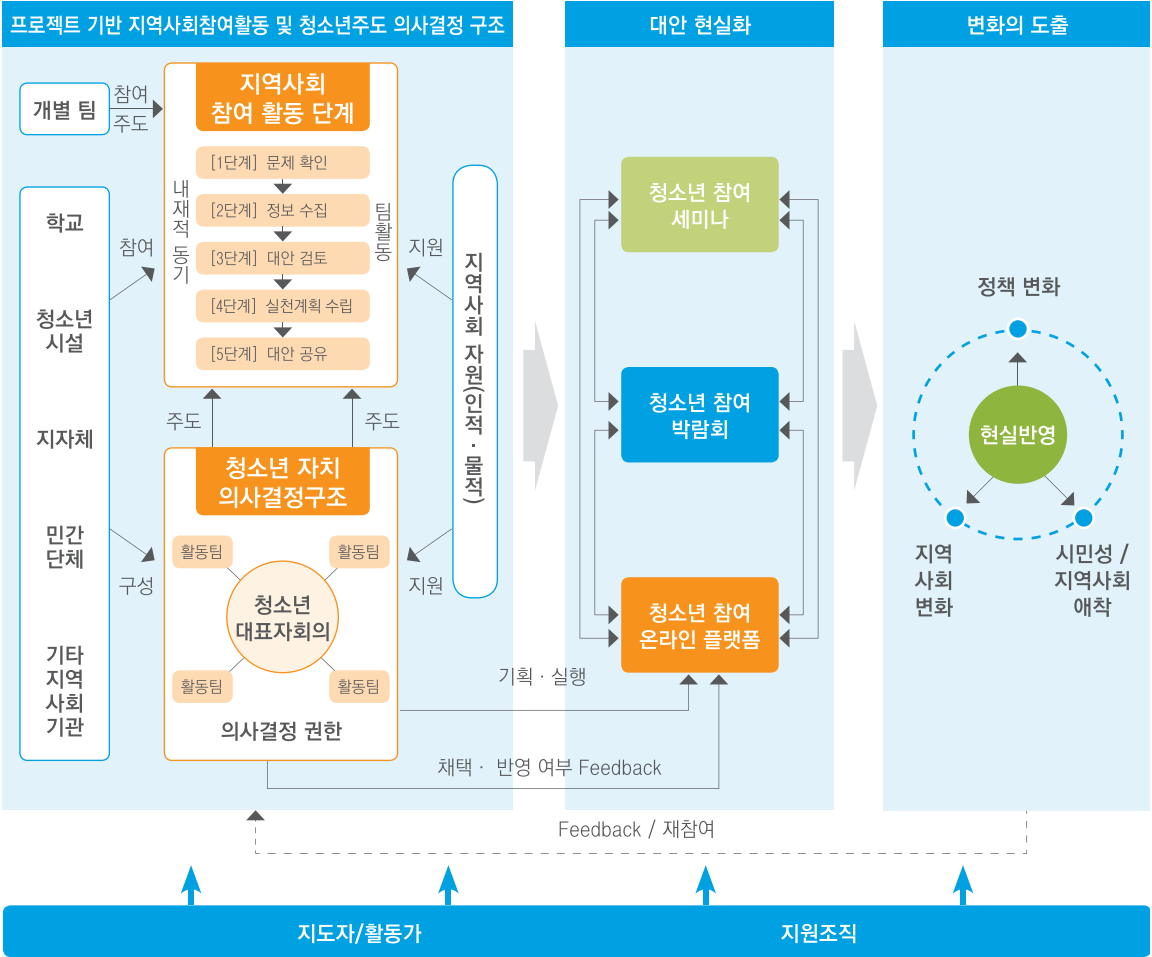
- 본 연구에서는 선행연구 검토, 국내·외 우수 사례 분석, 실태조사 결과, 전문가 자문내용을 종합하여, ① 일반적·다수 참여, ② 실질적 참여, ③ 일상적 참여를 모형 개발의 기본 방향으로 설정하였음.
- **[일반적·다수 참여]** 본 연구에서는 향후 청소년 참여는 소수의 청소년이 제한적으로 참여하던 기존의 관행을 탈피하여, 일반적인 다수의 청소년들이 광범하게 참여할 수 있도록 근본적인 패러다임을 전환해야 한다고 보았음.
- **[실질적 참여]** 청소년 참여는 ‘보여주기식’ 참여에 그치는 것이 아니라, 실제로 영향력을 행사하여 현실의 변화를 견인할 수 있도록 실질적 참여를 지향해야한다고 보았음.
- **[일상적 참여]** 본 연구에서는 청소년참여가 특별한 계기로, 가끔, 마치 체험하듯 이루어지는 것이 아니라, 관심을 갖는 문제에 대해 주변 사람들과 언제든지 논의하고, 아이디어를 제시하며, 해결책을 모색해보는 과정이 일상적으로 이루어져야 한다고 보았음.

▶ 청소년 지역사회 참여 모형의 도출

- 사례 분석과 실태 조사 결과, 그리고 앞서 제시한 모형 설계의 기본 방향을 적용하여, 본 연구에서 개발한 청소년 지역사회 참여 모형은 [그림 2]와 같음.
- 모형은 크게 세 부분으로 구성되었음. 첫 번째 단계는 본 모형에서 가장 기본적인 모듈(module)에 해당하는 ‘① 프로젝트 기반 지역사회 참여 활동’이 이루어지는 단계임.
- 여기에서는 청소년시설을 비롯해 학교, 시민단체, 지자체, 기타 지역사회 시설은 물론, 이러한 기관에 소속되지 않은 청소년들도 지역사회 참여를 경험할 수 있는 일반적인 참여의 툴(tool)로서, 문제해결 방법을 찾아가는 프로젝트 기반(project-based) 참여 활동을 채택하였음. 따라서 여기에서는 청소년들이 자신이 속한 지역사회에 관심을 가지고

문제점을 확인하며 대안을 모색하는 활동을 하게 됨.

- 이러한 청소년활동은 기본적으로 개인이 아닌 팀 단위로 이루어지도록 설계하였음. 아울러, 참여활동의 일련의 과정을 청소년이 주도하는 의사결정 구조의 모형도 함께 제시하였음. 의사결정 구조 모형은 개별 팀이 아니라, 청소년시설 혹은 학교, 민간단체 등에서 참여활동을 하는 다수의 청소년들이 존재할 때, 이들 간의 의견을 조율하고 대표하는 역할을 담당하는 자치기구를 나타냄. 이러한 청소년 자치기구에서는 참여활동에 관한 주된 의사결정을 하고, 성인들은 이를 지원하는 역할을 담당하게 됨.
- 두 번째 단계는 청소년들의 참여결과가 단지 ‘체험’에 그치는 것이 아니라 실제 현실에 반영되도록 보장함으로써, 청소년 참여가 실질적 영향력을 행사하도록 담보하는 ‘② 대안 현실화’ 단계임.
- 여기에서는 청소년들이 제안하는 대안을 현실화 하는 장치들을 포함하였음. 이러한 장치들로는 ‘청소년참여 세미나’, ‘청소년참여 박람회’, ‘청소년참여 온라인 플랫폼’ 등이 상정되었음.



[그림 2] 청소년 지역사회 참여 모형

- 마지막 단계는 청소년들의 참여 결과가 실제로 반영되어 현실 변화를 견인하는 '③ 변화의 도출' 단계임.
- 현실에 반영된 대안들은 정책변화를 야기할 수도 있고, 공공정책이 아니더라도 청소년들이 직접 실행하거나 혹은 지역사회 구성원들의 실천을 통해 지역사회에 변화를 가져올 수도 있음.
- 이러한 과정과 긍정적 경험은 청소년들의 시민성 함양으로 이어지고, 재참여 의사를 제고함으로써 연속적인 참여 활동으로 이어지게 됨.
- 상술한 것처럼, 본 연구에서 제시한 모형은 참여활동 전반을 청소년이 주도하고 이끌어나가도록 설계되어 있음. 다만, 이러한 과정이 원활하게 이루어지는 데는 성인들의 적절한 지원이 필요함. 따라서 이 모형의 기저에는 '④ 성인들의 적절한 지원'이 전제되어 있음.
- 이 모형에서 성인들은 청소년들이 지역사회에서 안정적으로 활동할 수 있도록 지역사회 자원들을 연계하거나 조직화 하는 등 환경을 구축하고 지원하는 역할을 담당함. 또한 청소년들이 서투르거나 잘 모르는 부분에 도움을 주는 조력자 혹은 촉진자(facilitator)로 기능함.

4. 모형의 효과적 운영을 위한 정책 환경 구축 방안

- ▶ 본 연구에서는 앞서 제시한 모형이 효과적으로 작동할 수 있는 정책 환경 구축을 위해, ① 청소년 지역사회 참여 활성화를 위한 정책 추진 근거 강화, ② 기존 정책의 수정·보완을 통한 청소년 참여의 패러다임 전환, ③ 청소년 지역사회 참여 기회 확대를 위한 학교 교육과의 연계 강화, ④ 청소년 지역사회 참여의 실질적 영향력 강화, ⑤ 청소년 지역사회 참여 활성화를 위한 인프라 강화 등 5개 영역을 도출하고, 5대 영역에 대해 10대 추진과제, 20개 세부과제를 제시하였음.
- ▶ 청소년 지역사회 참여 활성화를 위한 정책 추진 근거 강화
 - 청소년 사회참여 활성화를 위한 법적 근거 강화를 위해, 청소년활동진흥법에 청소년 사회참여활동 관련 조항을 신설하고, 인성교육진흥법을 개정하며, 민주시민교육 관련 조례를 제·개정하고, 청소년의 지역사회 참여 권리를 실질적으로 보장하기 위한 조례 제정이 확산되어야 함을 제언하였음. 또한 제6차 청소년정책기본계획(2018-2022)에 관련 내용을 반영하는 방안을 제안하였음.
- ▶ 기존 정책의 수정·보완을 통한 청소년 참여의 패러다임 전환
 - 여성가족부에서 실시하는 청소년 지역사회 변화 프로그램인 「청소년 프로그램 공모사업: 참여분야」 운영 개선을 위해, 사업 규모를 확대하고 컨설팅을 실시하여 양적·질적 개선을 도모할 것을 제안하였음.
- ▶ 청소년 지역사회 참여 기회 확대를 위한 학교 교육과의 연계 강화
 - 청소년의 지역사회 참여 저변 확대를 위해서는 학교 교육과의 연계가 필요하다고 보고, 이를 촉진하는 정책을 제안하였음. 구체적으로, 교육과정(curriculum)을 근거로 한 지역사회 참여 활동 강화 방안을 제안하였음.
 - 또한 학교 수업 지원을 위한 교수·학습 자료 개발 및 보급, 지역사회 참여에 대한 인정 및 보상 등 청소년 지역사회 참여를 위한 교육영역의 제도적 지원 방안을 제안하였음.

1 청소년 지역사회 참여 활성화를 위한 정책 추진 근거 강화	1-1. 청소년 사회참여 활성화를 위한 법적 근거 강화 1-1-1. 「청소년활동진흥법」에 청소년 사회참여 활동 관련 내용 반영 1-1-2. 청소년 사회참여 활성화를 위한 「인성교육진흥법」 개정 1-1-3. 청소년 참여정책의 법적 근거 정비 및 실효성 확보를 위한 「청소년기본법」 개정 1-1-4. 청소년 지역사회 참여 활성화를 위한 민주시민교육 관련 조례 개정 1-1-5. 청소년 지역사회 참여 권리의 실질적 보장을 위한 조례 제정 확산 1-2. 법정 정책계획 반영을 통한 청소년 지역사회 참여 정책 확산 1-2-1. 제6차 청소년정책기본계획(2018~2022) 반영을 통한 지역사회 참여 활성화 1-2-2. 인성교육기본계획에 청소년 사회참여 관련 내용 반영
2 기존 정책의 수정·보완을 통한 청소년 참여의 패러다임 전환	2-1. 여성가족부 「청소년 프로그램 공모사업 : 참여분야」 운영 개선 2-1-1. 「청소년 프로그램 공모사업 : 참여분야」 효과성 제고를 위한 컨설팅 실시 2-1-2. 「청소년 프로그램 공모사업 : 참여분야」 확대 운영 방안 2-2. 정책사업 평가를 통한 현장의 변화 견인 2-2-1. 청소년수련시설 평가에 청소년 주도 지역사회 변화 사업 내용 반영 2-2-2. 우수지자체 정부포상 '청소년활동 및 참여' 부문 선정 기준 변경
3 청소년 지역사회 참여 기회 확대를 위한 학교 교육과의 연계 강화	3-1. 교육과정(curriculum)을 근거로 한 지역사회 참여 활동 강화 3-1-1. 학교 수업을 활용한 지역사회 참여 활동 활성화 3-1-2. 학교 수업 외 교육과정을 활용한 지역사회 참여 활동 강화 3-2. 청소년 지역사회 참여를 위한 교육부문 제도적 지원 3-2-1. 학교 수업 지원을 위한 교수·학습 자료 개발 및 보급 3-2-2. 지역사회 참여에 대한 인정 및 보상
4 청소년 지역사회 참여의 실질적 영향력 강화	4-1. 청소년이 제안한 대안의 현실 반영 기제 강화 4-1-1. 지자체별 청소년 참여 세미나 제도 운영 4-1-2. 지자체별 청소년 참여 박람회 운영
5 청소년 지역사회 참여 활성화를 위한 인프라 강화	5-1. 현장 전문가 대상 전문성 강화 지원 5-1-1. 청소년지도자 대상 연수 실시 5-1-2. 교원 대상 연수 실시 5-2. 청소년 참여-청년 참여 간 선순환 구조의 확립 5-2-1. 청소년 지역사회 참여 활성화를 위한 청년활동가 양성 5-3. 청소년 지역사회 참여의 보편화·일상화를 위한 온라인 참여 플랫폼 구축·이용

[그림3] 청소년 지역사회 참여 모형의 효과적 운영을 위한 정책환경 구축 방안

▶ 청소년 지역사회 참여의 실질적 영향력 강화

- 청소년의 지역사회 참여가 형식적 참여에 머물지 않고 실질적인 영향력을 발휘하도록 지원하기 위해, 지자체별로 청소년 참여 세미나(가칭)와 청소년 참여 박람회(가칭)를 도입·운영하는 방안을 제안하였음.

▶ 청소년 지역사회 참여 활성화를 위한 인프라 강화

- 청소년 지도자 및 교원 등 현장 전문가를 대상으로 교육·연수 등 전문성을 강화할 수 있는 기회를 제공하고, 청소년 참여-청년 참여 간 선순환 구조를 확립하여 청소년 지역사회 참여 활성화를 이끌 청년활동가를 양성하는 방안을 제안하였음. 또한 온라인 참여 플랫폼 구축 방안을 제안하였음.

참고문헌

김태준·오민아·이은경(2015). 한국과 핀란드 청소년의 시민·사회적 참여 유형 비교: ICCS를 중심으로, 비교교육연구, 25(4), 321-347.
최창욱·문호영·김정주(2016). 청소년활동 참여 실태조사 연구Ⅲ, 세종: 한국청소년정책연구원.