

NYPI

청소년정책 리포트

Vol.47 _ 2013. 12 | 김현철 · 임희진 연구위원

청소년활동정책의
체계화를 위한 방안

NYPI YOUTH REPORT

VOL.47 _ 2013. 12 www.nypi.re.kr

발행일 2013. 12. 20 발행인 이재연 발행처 한국청소년정책연구원

주 소 서울시 서초구 태봉로 114 교총빌딩 9/10층 전화 2188-8800 팩스 2188-8869

제 작 계문사

NYPI

청소년정책 리포트

청소년활동정책의
체계화를 위한 방안

VOL.47_2013.12 ▶ 김현철 · 임희진 연구위원

- 1. 청소년활동정책의 현황과 문제점 02
- 2. 청소년활동개념의 재정립 03
- 3. 청소년활동정책에 대한 평가 06
- 4. 청소년활동정책의 체계적 추진방안 09

CONTENTS

청소년활동정책의 체계화를 위한 방안

1. 청소년활동정책의 현황과 문제점

■ 청소년 체험활동의 다양화·보편화

- ▶ 학교나 공공기관을 통해서 제공되는 체험활동 프로그램 공급의 급격한 증가
 - 창의적 체험활동의 도입, 학교스포츠클럽활동, 문화예술활동, 동아리활동, 진로체험활동, 방과후 활동, 주말체험활동 등 기회 강화
 - 중앙부처 뿐아니라 지방자치단체 및 교육청에서도 청소년들에게 다양한 체험활동의 기회 제공
 - 공공의 박물관, 과학관, 미술관 등 공공시설을 포함한 각종 공공시설과 기관들 통한 프로그램 참여기회 확대
 - 꿈과 끼를 모토로 한 자유학기제의 도입
 - 사적인 영역에서의 체험활동 기회 급증

■ 청소년활동정책의 문제점

- ▶ 청소년활동개념 및 청소년활동정책 목표의 모호성
- ▶ 외형적 성장에 비해 청소년활동정책의 상대적 비중 약화
- ▶ 양적 성장에 불구하고 청소년 인구 대비 청소년활동정책의 영향력 미미(이광호, 2011)

1) 여기서 청소년활동정책이란 청소년정책 주무부처(현 여성가족부)에서 추진하는 청소년활동관련 정책을 말한다.

- ▶ 타영역의 성장 대비 더딘 성장세
- ▶ 양적인 팽창에도 불구하고 질적인 변화는 미미(김현철, 2012).
- ▶ 수요자 입장의 정책추진과 과학적인 정책추진 시스템 미비
- ▶ 청소년활동 관련 단위정책사업·시설 평가 이외에 청소년활동정책 전반에 대한 평가 부재

2. 청소년활동개념의 재정립

■ 청소년수련활동개념을 중심으로 한 청소년활동개념의 한계

- ▶ 청소년활동개념의 특수성 : ① 다른 분야의 정책에서 보편적으로 사용하지 않는 특수개념, ② 학문적인 배경보다는 정책적인 필요에 의해 만들어지고, 이해됨.
- ▶ 학교교육을 중심으로 한 교육을 ‘교(敎)’로 보고, 학교 밖 청소년활동, 특히 청소년수련활동을 중심으로 한 활동을 ‘육(育)’으로 이해하는 청소년육성의 개념(김영호, 2012; 조영승, 1998)을 기반으로 시도한 교육정책과의 차별화가 오히려 보편성 상실의 결과 초래(김현철 외, 2010)
- ▶ 청소년활동개념에 대한 심도 깊은 학문적인 논의 없이(김민, 2010; 전명기, 2010), 법률규정을 차용하거나 재해석하는 방식으로 이해
- ▶ 청소년활동개념의 법률적 영역 분류에서 수련활동을 지나치게 강조(「청소년기본법」제3조: 청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동, 교류활동, 문화활동 등 다양한 형태의 활동)

■ 청소년활동개념과 청소년사업(youth work) 개념과의 관계

- ▶ 청소년활동 개념은 청소년사업이나 청소년육성의 하위개념이거나 또는 수단적인 개념으로 볼 수 있음. ‘청소년사업’이나 ‘청소년육성’의 다른 하위영역인 청소년보호나 복지 또는 교육 등의 영역과 독립적인 개념이 아닌 도구적인 개념으로 이해되는 것이 바람직함.

▶ 영어권에서는 대체로 청소년활동(youth activity)보다는 청소년사업(youth work) 개념을 보편적 사용

※ 독일어에서 보편적으로 사용되는 'Jugendarbeit', 핀란드에서 보편적으로 사용되는 'nuorisotyö', 프랑스에서 보편적으로 사용되는 'animation socioculturelle'(사회문화적 활력충전 혹은 생기충전)도 'youth work'의 개념과 유사(이민희, 2013, 신선미, 2013, 민전순, 2013). 일본에서는 청소년육성개념 틀 안에서 '체험활동' 개념이 보편적으로 사용됨.

▶ 청소년활동개념은 청소년수련활동개념이라는 특수한 개념의 틀 안에서 제한적으로 이해되기보다 보다 포괄적인 개념으로 이해되어야 함.

■ 청소년활동개념과 청소년역량개념과의 관계

▶ 역량개념은 「제4차 청소년정책기본계획」(2008~2012)과 「제5차 청소년정책기본계획」(2013~2017)에서 정책목표로 제시되고 있지만 보다 진전된 논의 필요

▶ OECD의 핵심역량지표와 국내에서 개발된 역량지표를 블룸의 분류체계(앤더슨과 크래쓰홀이 재구성한 신분류체계 활용, Anderson & Krathwohl, 2001)에 따라 재구성하면 <표 1>과 같음.

【표 1】 블룸의 학습영역 분류체계와 역량의 분류체계 비교

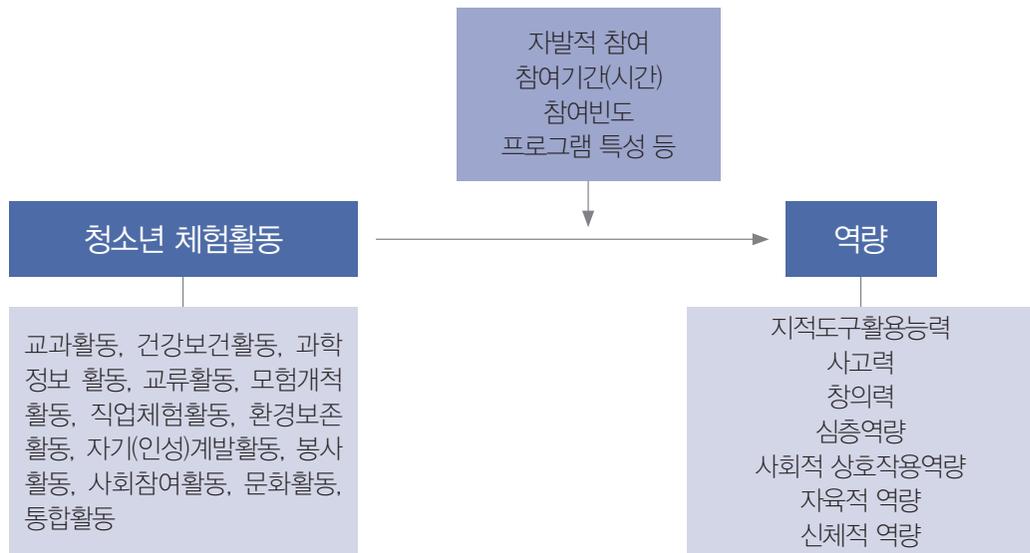
블룸의 학습영역 분류체계		역량의 분류체계	
인지적 영역	기억(지식)	지적도구	기초학습능력
	이해	활용능력	정보처리 및 활용능력
	적용		글로벌, 다문화 이해 상호작용능력
	분석	사고력	추론적, 분석적 사고
	평가		평가적, 비판적 사고
	창의	창의력	창의력
정의적 영역	현상의 수용	심층역량	동기, 자아정체성
	현상에 대한 반응	사회적	대인관계, 타인이해, 문제해결력
	가치부여		협동, 시민의식
	조직	상호작용역량	리더십, 자신감
	가치의 내면화	자율적 역량	자기주도적 학습능력, 진로인식
심체적 영역	-	신체적 역량	건강한 신체
			신체 및 건강 관리능력, 운동능력

- ▶ 청소년 체험활동의 효과와 관련된 문헌에 대한 메타분석 결과, ‘교과통합 체험활동’ 등 각각의 체험활동은 <표 2>와 같이 하위역량에 대해 긍정적인 효과를 가져오는 것으로 나타남. 단, 긍정적인 효과는 투입변인에 따라 다양한 외재변수(주로 프로그램의 질과 관련된 변수들)의 영향을 받음.
- ▶ 한 마디로 청소년 체험활동을 통해 포괄적인 의미의 역량목표에 도달하기 위해서는 다양한 체험활동의 경험이 필요하지만, 자발적인 참여 등 프로그램의 질적인 요인들이 고려되어야 함(그림 1).

【표 2】 청소년 체험활동의 효과 메타분석 결과

	인지적 영역			정의적 영역			심체적 영역	외재변수
	지적도구 활용능력	사고력	창의력	심층역량	사회적 상호작용 역량	자율적 역량	신체적 역량	
교과활동	●				●	●		
건강·보건 활동				●	●	●	●	성별/학교급/학년/ 참여빈도/시간/ 기간/강도/수준/ 참여종목/형태/ 참여방식/참여동기/ 자아존중감
과학정보 활동	●	●			●	●		
교류활동					●			
모험개척 활동				●	●	●	●	참여방식/ 참여기간(+)/ 참여강도(+)/ 연령(-)/ 프로그램목적
직업체험 활동				●	●	●		부모애착
환경보존 활동				●	●			
자기(인성) 계발활동	●			●	●			프로그램 특성
봉사활동				●	●	●		봉사영역/봉사경력/ 봉사방식/활동빈도/ 기간/시간/ 봉사만족도

	인지적 영역			정의적 영역			심체적 영역	외재변수
	지적도구 활용능력	사고력	창의력	심층역량	사회적 상호작용 역량	자율적 역량	신체적 역량	
사회참여 활동				●	●			참여수준/형태/과정/양
문화활동			●	●	●	●	●	참여기간/빈도/강도/정도/시간 참여유형/ 활동만족도/ 문화활동지출비용
통합활동				●	●	●		활동유형 참여빈도



【그림 1】 청소년 체험활동과 역량과의 관계

3. 청소년활동정책에 대한 평가

■ 청소년활동정책평가의 개요

- ▶ 청소년활동정책을 평가하기 위해서 지역의 전문가를 대상으로 전문가의견조사를 실시하고, 각 중앙행정기관의 2013년도 예산설명자료와 기타 행정자료 분석

■ 시도 청소년활동정책 평가

- ▶ 시도 고유의 추진계획 미비, 시도 고유의 정책추진 미미
- ▶ 사업간의 연계성 없이 지역의 공공이나 민간의 기관들이 산발적으로 사업 추진
- ▶ 지자체 담당공무원의 잦은 인사이동으로 공무원들의 낮은 청소년정책 이해도
- ▶ 지방청소년육성위원회가 대부분 형식적으로 운영되는 등 지역 청소년활동정책의 구심점 부재

■ 청소년활동정책 전달체계 평가

- ▶ 한국청소년활동진흥원과 국립시설간의 관계 정립과 각 지역에서의 국립시설의 역할에 대한 정립 미진
- ▶ 시도 청소년활동지원센터의 설립주체 다양화 등의 원인으로 인하여 한국청소년활동진흥원과 시도센터 간의 수직적 전달체계 기능 작동이 어려우며, 시도와 시군구 간의 연계 또한 미흡
- ▶ 시군구 청소년활동진흥센터의 설치가 필요하지만, 시도 청소년활동진흥센터의 역할정립이 우선
- ▶ 청소년자원봉사지원업무와 한국청소년활동진흥원 위임사업, 시도의 정책사업 비중 등 시도 청소년활동진흥센터의 고유업무에 대한 정체성 혼선
- ▶ 상담복지업무나 기타 교육관련 업무와의 연계성 미흡

■ 청소년활동시설에 대한 평가

- ▶ 최근 청소년활동시설의 설립주체 다양화에 대한 대비책과 시설 확충 및 운영에 대한 장기적인 계획 부재
- ▶ 대규모 시설 중심 정책 추진으로 지역에서의 거점 역할 미흡
- ▶ 청소년활동시설 운영과 종사자들의 낮은 보수 등 고질적인 문제에 대한 해결책 마련 노력 부족

- ▶ 사회복지기관 및 평생교육기관 등과 같이 공공요금 감면, 세제혜택, 보조금지급 등의 지원책 마련 노력 부족
- ▶ 결과적으로 많은 시설이 수익사업에 치중하게 되는 결과 초래
- ▶ 2013년 7월에 벌어진 '태안해병대캠프 사건' 이후 시설평가와 프로그램 인증의 필요성이 강조되고 있지만, 장기적으로는 청소년활동 전반에 대한 체계적 점검 필요
- ▶ 한국청소년수련시설협회 및 지역청소년수련시설협회의 역할 강화 등을 통한 민간부분의 연계노력 시급

■ 청소년지도인력에 대한 평가

- ▶ 청소년지도자의 낮은 임금수준 등 고질적인 문제가 고질화된 가운데 지방에서는 청소년지도사 인력 수급조차 어려운 상황
- ▶ 서울특별시를 제외하고는 청소년지도사에 대한 임금표준안 조차 없는 상황이며, 청소년지도사에 대한 직무표준화가 이루어지지 않음.
 - ※ 현재 교육부와 고용노동부 주관으로 국가직무능력표준화(NCS) 사업을 통해서 청소년지도사에 대한 직무표준화 작업을 진행 중
- ▶ 느슨한 시설장의 자격요건과 청소년지도사 양성과정

■ 청소년활동 프로그램 사업 평가

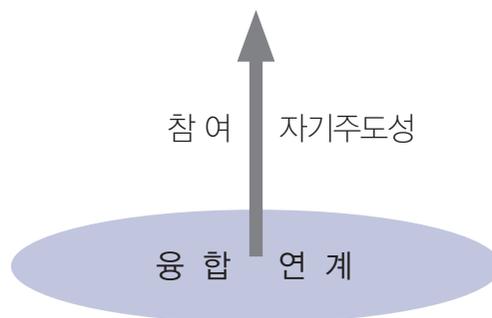
- ▶ 최근에는 청소년활동시설이나 청소년단체 이외에도 많은 기관에서 유사한 유형의 사업이 진행되고 있어 청소년활동시설의 청소년활동사업과 지역사회 타기관 사업간의 차별성이 약해지고 있음.
- ▶ 여기에 사기업이나 사교육시장까지 가세하고 있는 상황이어서 청소년활동사업의 차별성은 더욱 약화되고 있음.

■ 중앙부처의 청소년활동정책 평가

- ▶ 여성가족부의 청소년활동정책은 예산규모 면에서나 내용면에서나 전 부처 사업 중 차지하는 비중이 매우 낮음(전부처 사업의 약 7% 이내). 따라서 청소년활동정책 주무부처의 규모를 확장할 필요가 있지만, 그보다는 정책의 질적인 변화를 가져올 방안을 모색하는 것이 우선되어야 함.
- ▶ 청소년 활동 관련 정책의 총괄조정을 위한 각 부처의 관련 사업에 대해 과학적인 자료수집과 분석이 충분히 이루어지지 못하고 있으며, 청소년활동정책 전반에 대한 평가가 이루어지지 않고 있음.
- ▶ 청소년활동정책의 목표와 방향성 그리고 전략이 모호함.

4. 청소년활동정책의 체계적 추진방안

향후 청소년활동정책은 다음의 두 가지 전략에 초점을 맞출 필요가 있음. 하나는 수직적·수평적 연계 시스템을 강화하는 것이며, 다른 하나는 모든 청소년활동 프로그램이나 사업에 청소년의 참여와 자기주도성의 원리를 철저히 적용하는 것임(그림 3). 이 두 전략에 초점을 맞춰 중장기 발전전략을 수립할 필요가 있음.



【그림 2】 청소년활동정책 체계화의 원리

■ 지역사회 연계 활성화를 위한 시스템 재정비

- ▶ 향후 청소년활동정책은 정책사업이나 시설 중심에서 지역사회 거점 중심으로 전환할 필요가 있음. 점점 지자체나 교육청으로 청소년활동관련 정책들이 이관되고 있는 상황이기 때문에 지역에서의 활동의 장을 열어주는 방식으로의 전환이 중요함.
- ▶ 「지방청소년육성위원회」의 활성화를 통해서 지역사회에서의 청소년활동정책을 활성화해야 함.
 - 「지방청소년육성위원회」의 활성화를 통해서 지역사회 내 유관기관 간 연계를 강화하고, 지역의 유관 정책사업간 연계 및 융합 가능성 제고
 - 「청소년활동진흥법 시행령」 제2조의 ‘지방청소년활동진흥협의회’든 ‘지방청소년육성위원회’든 지역에서의 위원회 조직이 활성화되어야 함.
 - 지역단위에서 해결될 수 없는 문제들은 중앙부처간 실무협의회를 통해서 조정하고, 필요시 「청소년정책관계기관협의회」를 통해서 조정하는 바텀업(Bottom-up) 방식의 총괄조정 시스템 구축 필요
 - 안전행정부 지방자치단체 종합평가지표에 지방청소년육성위원회 운영 실적 반영 또는 여성가족부 주관 청소년정책 종합평가 실시 필요
- ▶ 지방청소년육성위원회가 아니더라도 지역에서의 청소년사업 또는 청소년정책을 총괄조정하거나 리드해 갈 수 있는 조직이라면, 어떤 형태이든 구축해 가는 것이 바람직함.
- ▶ 시도 청소년활동진흥센터, 지역의 청소년수련시설협회, 청소년단체협의회 등이 주축이 되거나 지역사회복지협의회 등 기존 지역협의체와의 협력을 통하여 지역사회협의체를 활성화시켜야 함.

■ 청소년활동정책 장기비전 및 목표 설정 필요

- ▶ 청소년기본법에 규정되어 있는 청소년활동개념을 시대변화에 맞게 새롭게 규정해야 함. 예를 들어, 청소년활동을 문화예술활동, 여가활동, 스포츠활동, 동아리활동, 봉사활동, 진로활동, 수련활동 등 보다 포괄적으로 정의할 필요가 있음. 아울러 기타 법규에서 사용되고 있는 ‘청소년수련시설’, ‘청소년수련활동인증제’에서 ‘수련’을 삭제하고, 청소년 활동 개념을 보다 보편적인 용어로 규정해야 함.

- ▶ 아울러 청소년활동개념과 청소년역량 개념 간의 관계를 법규상에 정의할 필요가 있는데, 역량개념을 구체적으로 정의하기보다는 「청소년기본법」 제3조 2항의 ‘청소년육성’에 대한 정의에서 ‘청소년의 균형있는 성장을 돕는 것을 말한다’를 ‘청소년의 역량을 계발하고, 균형있는 성장을 돕는다’와 같은 방식으로 수정할 필요가 있음.
- ▶ 청소년활동의 영역을 청소년 보호·복지 영역과 통합하여 운영하는 통합적 정책방향의 설정이 필요함.
- ▶ 청소년활동정책 인프라인 청소년활동시설, 청소년전문인력, 청소년활동프로그램별로 중장기 계획을 수립할 필요가 있으며, 지자체별로도 장기발전계획이 수립될 수 있도록 유도해야 함.

■ 청소년활동정책 전달체계의 재정비 방안

- ▶ 한국청소년활동진흥원은 중앙협의체 기구를 운영함으로써 청소년활동진흥을 위한 사업에 역점을 둘 필요가 있음. 한국청소년수련시설협회와 한국청소년단체협의회 그리고 한국청소년지도자연협회 등의 청소년현장 조직을 아우르는 역할이 필요함. 또한 한국청소년상담복지센터와의 연계시스템도 마련해야 함.
- ▶ 지방청소년활동진흥센터는 지역에서의 허브역할에 충실할 수 있도록 정책 사업수행 비율을 낮추고 허브기능 중심으로 기능을 재편해야 함.

■ 청소년지도인력양성 시스템 개선

- ▶ 청소년지도사 자격취득 요건으로 현장실습을 의무화하고, 실습기관을 청소년기관에 한정짓지 말고 지역아동센터 등 복지기관이나 학교 등 다양한 기관으로 확대지정할 필요가 있음.
- ▶ 청소년지도사 자격연수과정과 청소년지도사 보수교육을 보다 전문화시켜야 함.

■ 청소년활동정책 관련 통계체계의 수립

- ▶ 청소년활동 관련 정책변화를 반영하여 청소년들의 학교 내 체험활동, 학교 밖 체험활동, 방과후 활동, 주말체험활동, 직업체험활동 등 다양한 활동의 실태를 조사하기 위해서는 청소년 체험활동 및 문화활동에 대한 포괄적인 실태조사가 반복적으로 이루어져야 함.

- ▶ 청소년활동시설 및 단체, 협의회 등에 관련된 보다 포괄적인 행정통계가 수집·정리되어야 하며, 지자체별로 백서와 같은 형태로 생산될 수 있도록 유도해야 함.

■ 청소년참여를 핵으로 하는 청소년활동 프로그램의 개선

- ▶ 모든 청소년활동프로그램 사업들, 즉, 교류활동, 청소년문화존, 청소년공모사업, 청소년수련활동인증제, 국제청소년성취포상제 등 사업전반에 걸쳐 반드시 ‘참여’ 또는 ‘자기주도성’이 기본원리로 강조되어 타영역에서의 정책을 선도해야 함.
- ▶ 기존의 청소년참여기구들은 다양한 자기주도적 참여활동의 수렴기구가 될 수 있도록 연계성을 강화해야 함.

참고 문헌

- 김민 (2010). 청소년활동 및 청소년체험(수련)활동 개념에 대한 문화론적 비판. 한국청소년정책연구원 세미나자료집: 청소년 체험활동 개념정립을 위한 세미나 (세미나자료집 10-S22), 126-141.
- 김영호 (2012). 청소년 활동의 개념에 관한 고찰. 한국청소년정책연구원 2012년 청소년 활동정책 체계화 방안 연구 세미나 자료집: ‘육성, 수련, 활동, 역량: 개념의 고리를 찾아서’, 1-20.
- 김현철 (2012). 청소년활동정책 체계화방안 연구. 서울: 한국청소년정책연구원.
- 김현철, 최창욱, 오해섭, 이춘화, 김지연 (2010). 보편적·통합적 청소년정책 수립 연구 (연구보고 2010-38). 서울: 여성가족부.
- 민전순 (2013). 핀란드의 청소년활동정책. 한국청소년정책연구원 세미나자료집: 영국·핀란드·스웨덴·일본의 청소년활동정책 현황과 과제 (세미나자료집 13-S40), 31-60.
- 신선미 (2013). 프랑스의 청소년활동정책. 한국청소년정책연구원 세미나자료집: 독일·프랑스·덴마크의 청소년활동정책 현황과 과제 (세미나자료집 13-S29), 33-65.
- 이광호 (2011). 사회환경변화에 따른 청소년사업의 진화 필요성과 청소년활동 사업의 과제. 한국청소년활동진흥원 개원1주년 기념 청소년활동 토론회: “청소년 활동, 다시 길을 묻다” -청소년활동의 과제와 대안-, 1-19.
- 이민희 (2013). 독일의 청소년활동정책. 한국청소년정책연구원 세미나자료집: 독일·프랑스·덴마크의 청소년활동정책 현황과 과제 (세미나자료집 13-S40), 1-32.
- 전명기 (2010). 청소년활동의 재개념화(청소년육성에서 창의적 체험활동까지). 한국청소년정책연구원 세미나자료집: 청소년 체험활동 개념정립을 위한 세미나 (세미나자료집 10-S22), 41-60.
- 조영승 (1998). 청소년육성법론 연구를 위한 서설 -청소년육성법론의 의미와 연구방법-. 청소년학연구, 5(3), 197-230.
- 청소년기본법 [법률 제 11835호, 2013.5.28.]

NYPI

청소년정책
리포트