세미나 자료집 19-S09

대한민국 미래 100년

2019 다시 청소년이다!

청소년정책 포럼

일시 | 2019년 3월 6일(수) 15:00~17:30

장소 | 국회의원회관 대회의실

주최 | 한국청소년정책연구원

NYPi 한국청소년정책연구원

대한민국 미래 100년
2019 다시 청소년이다
청소년정책 포럼

PROGRAM

◈ **일시** : 2019년 3월 6일(수) 15:00~17:30

◈ **장소** : 국회의원회관 대회의실

◈ **주최** : 한국청소년정책연구원

일 정		세부 내용
출범식	14:00~14:50	'2019 다시 청소년이다!' 범청소년계 추진위원회 출범식
휴 식	14:50~15:00	• **휴 식**
포 럼	15:00~15:10	• **인사말씀** **최영희** (추진위원회 공동위원장) • **환영사** **송병국** (한국청소년정책연구원 원장)
	15:10~15:30	• **발제** **청소년계 100년의 회고와 미래비전** **김현철** (한국청소년정책연구원 기획조정본부장)
	15:30~16:30	• **패널토론** **[좌장] 최창욱** (한국청소년정책연구원 활동·참여연구실장) **[토론] 이수경** (촛불청소년인권법제정연대 활동가) **이동수** (청년정치크루 대표) **김정율** (강서청소년회관 관장) **방은령** (한서대학교 아동청소년복지학과 교수) **김동일** (서울대학교 교육학과 교수)
	16:30~17:30	• **종합토론「청소년 미래를 말하다」**
	17:30	• **폐회**

대한민국 미래 100년
2019 다시 청소년이다
청소년정책 포럼

CONTENTS

발 제

1. **청소년계 100년의 회고와 미래비전** ····· 1
   김현철 (한국청소년정책연구원 기획조정본부장)

패널토론

1. **촛불청소년인권법제정연대의 활동이 말하는 청소년정책의 방향성** ····· 25
   이수경 (촛불청소년인권법제정연대 활동가)

2. **'주전자닷컴'은 죄가 없다** ····· 29
   이동수 (청년정치크루 대표)

3. **청소년정책의 새로운 이해가 필요하다** ····· 32
   김정율 (강서청소년회관 관장)

4. **미래 100년을 위해 지금 우리는 무엇을 하고 있는가?** ····· 54
   방은령 (한서대학교 아동청소년복지학과 교수)

5. **세대 역량 기반 청소년 미래 정책 비전 토의: Back to Basics** ····· 57
   김동일 (서울대학교 교육학과 교수)

발 제

청소년계 100년의 회고와 미래비전

김현철
(한국청소년정책연구원 기획조정본부장)

발제 청소년계 100년의 회고와 미래비전

김현철 (한국청소년정책연구원 기획조정본부장)

1. 청소년, 근대주체로 탄생하다.

지난 100년간 청소년계가 걸어온 길을 되돌아보는 일은 청소년계 변화의 중심에 청소년[1]을 위치지우는 일과 관련이 있다. 3.1 운동의 상징적인 인물인 17세 소녀 류관순 열사는 물론 다수의 10대 청소년들이 3.1운동에 주도적으로 참여하였다. 국가기록원의 3.1운동 관련 판결문 분석에 따르면, 판결문 1,699건 중 715건이 10대 청소년에 대한 판결문이었다. 예를 들어, 밀양 공립보통학교(지금의 초등학교)를 졸업한 윤수선과 윤차암, 강덕수, 박소수 등이 당시 14~15세의 나이로, 영천 신녕공립보통학교 학생 황정수, 김호용, 박칠성 등도 15~16세의 나이로 독립 만세운동에 주도적으로 가담했다(국가기록원, 2015). 1912년에 조선총독부가 제정한 「조선태형령」(조선총독부제령 제13호, 1912. 3. 18. 제정)에 의해 판결문이 없는 즉결심판(태형)을 받은 참가자의 수치를 감안하면 더 많은 10대가 참가했을 것이 분명하다.

> "3·1운동은 도시에서 시작되어 농촌으로 번져갔다. 도시에서는 종교인과 학생들이 만세시위의 도화선 역할을 했다. 학생들은 시위를 모의하고 주도했으며 등교를 거부하는 동맹휴학을 전개했다...민족의 일원으로서 누구든 시위를 조직하고 참여하고자 했던 자발성은 폭발적이었다. 유림, 식민통치에 협조하던 면장·구장과 같은 관리는 물론 청소년들까지 누구든 조직하고 참여하는 자발성, 그것이 3·1운동이 전국에서 매일같이 일어나게 만든 힘이었다."(3.1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념사업추진위원회).

1) 3.1운동 당시에는 청소년이란 말은 쓰이지 않았다. 소년이나 청년이란 말이 흔히 사용된 용어지만, 여기서는 편의상 청소년이란 용어를 사용하고자 한다.

"당국이 골치를 앓는 일은 학생들이 등교를 거부한 사태였다. 어떤 큰 국민학교(당시 공립보통학교)에서는 졸업식에 나와서 졸업증서를 받아달라고 학생들에게 간청했다...학생들은 수그러진 것 같았으며, 관리와 저명한 일본인 내빈들이 임석한 가운데 졸업식이 시작되었다. 귀중한 졸업장을 학생 각자에게 수여하였다. 그러자 수석한 소년인 12~13세된 꼬마가 단상으로 올라가서 학교 선생님들과 당국에 감사를 표한 연설을 하였다. 그는 예의가 아주 몸에 배어 있었다. 절할 때마다 90도로 하였고, 경어를 길게 늘어놓는 품이 마치 경어의 발음을 좋아하는 것 같이 보였다. 귀빈들은 기분이 좋았다. 그런데 갑자기 엄숙한 식장의 분위기는 끝장이 나고 말았다. '이제 이것만은 말씀을 드려야 겠습니다'고 그 아이는 끝을 맺었다. 그의 목소리가 달라졌다. 그는 몸을 바로 폈다. 그의 눈에는 결의가 보였다. 지금 그가 외치려는 소리가 지난 며칠 동안 수 많은 사람의 목숨을 앗아갔다는 것을 그는 똑똑히 알고 있었다. '우리는 한 가지 더 여러분께 부탁드리겠습니다.' 그는 품 속에 손을 넣더니 태극기를 꺼내었다. 그는 기를 흔들면서 소리쳤다. '우리나라를 돌려주시오. 대한만세! 만세!' 소년들이 모두 자리를 박차고 일어섰다. 저마다 웃옷 속에서 태극기를 꺼내었다. '만세! 만세! 만세!' 그들은 이제 겁에 질린 내빈들 면전에서 소중한 졸업장을 찢어 땅바닥에 던지고는 몰려나갔다."(F. A. McKenzie, 『Korea's Fight for Freedom』, 민족사바로찾기국민회의, 1995, p.280-281에서 재인용).

항일운동의 중심에는 청소년이 있었다. 동맹휴학은 3.1 운동의 연장선 상에서 끊이지 않고 일어났다. 1921년부터 1928년까지 8년 동안 404회의 동맹휴학 사건이 일어났는데(朝鮮総督府, 1929), 그 중 보통학교(지금의 초등학교)에서 일어난 맹휴사건이 192건이며, 중등학교에서 일어난 건수가 200건으로 동맹휴학 사건은 대부분 초중등학교에서 일어났다. 동맹휴학은 각종 강습소에서도 자주 일어났기 때문에 동맹휴학 사건은 실제로는 더 빈번히 일어났다. 조선총독부 당국이 동맹휴학의 성격을 '조선에 있어서의 학생사건은 많은 경우 일반적 사회현상의 반영'이라고 할 정도였다(『高等警察報』 제5호, p.35: 김현철, 1999에서 재인용). 동맹휴학은 대부분 일본인 교사들의 민족차별적인 언동을 발단이 되었지만, '수학여행을 보내달라', '뭐 해달라'는 불만이 발단이 된 동맹휴학도 있었다. 이런 시시콜콜해 보이는 사건들은 신문기사가 전하는 것처럼 철부지 학생들의 행동처럼 보일지 몰라도, 일상의 문제를 참여적으로 풀어갈 수 있었

던 당시 청소년들의 일면을 보여준다. 신지식인으로서의 자신감의 표출이기도 하고 아직 근대학교의 규율에 길들여지지 않았기 때문이기도 하다. 청소년이 주변화되기 이전의 모습, 근대 주체로서의 청소년의 모습이다. 최남선이 「소년」을 발간하고 창간호에 최초의 신체시 「해에게서 소년에게」를 실은 것이 18세 때의 일이며, 「어린이」를 발간하고, 소년운동의 핵심적인 역할을 한 방정환은 이미 10세 때 '소년입지회'라는 소년회를 만들어 소년운동[2]의 시대를 열었다(이정국, 1988). 청소년에 의한 '소년문학' 또는 '아동문학'이 근대문학을 견인했다고 과언이 아니다. 당시 소년문학가가 있었다면, 오늘날에는 문학소년이 있을 뿐이다.

청소년이 사회변화의 중심에 있었던 것은 일제강점기라는 극한의 상황이 빚어낸 특수한 현상만은 아니다. 이후 근현대사의 사회격변기 마다 청소년들의 주체적 참여가 있었다. 초중고생의 움직임이 도화선이 된 4.19를 거쳐 최근의 촛불혁명에 이르기까지 청소년은 늘 그 자리에 있었다. 2000년대 이후 청소년들의 정치참여는 두발자유화운동, 효순이 미순이 사건, 노무현 대통령 탄핵사건, 미국산 쇠고기수입반대, 세월호 사건, 국정농단 사건 관련 집회로 이어졌다(이창호, 2017). 최근에는 촛불정국을 전후해서 선거연령 만18세 하향운동이 지속적으로 펼쳐지고 있다. 앞으로도 이 운동은 멈추지 않을 전망이며, 또 그렇게 되어야 한다. 한국교육의 특수성을 고려하고, 정치적 중립성을 감안할 때 선거연령을 만18세로 낮추는 것이 불가하다는 목소리도 있지만, 청소년들을 정치적으로 무뇌적인 존재로 볼 별다른 근거는 없다. 유관순 열사가 환생이라도 한다면, 그녀에게 투표권이 주어지지 않는 것을 납득할 수 있을까? 4.19혁명에 참여한 청소년들을 정치적으로 중립적이지 못했다거나 철부지 행동이라고 평가할 수 있을까? 만일 그렇지 않다면, 그리고 그 때는 가능했고, 지금은 그렇지 못하다면 학교교육은 분명 청소년들을 과거의 청소년과 달리 정치적 미숙아로 만들어버리는 데 공헌한 셈이다. 청소년들이 대상화되고, 종속화되고, 그래서 사회변화의 주도권이 점차 어른(부모, 교사, 지도자 등)에게 넘어가 정치는 물론이요 일상의 구석구석까지 청소년들이 자기결정권을 상실해온 것이 근대화의 일 단면이다.

2) 천도교 소년운동, 불교 소년운동, 한국YMCA 소년운동, 조선소년군 운동, 조선척후단 소년운동(스카우트운동) 등에 의한 소년운동은 3.1운동이나 동맹휴학과 같은 청소년 주도의 운동과 밀접한 관련이 있다. 소년운동은 당사자들의 운동이기도 하고 소년을 대상으로 한 운동이기도 하다. 또한 『소년』이나 『청춘』의 경우도 발행인 자체가 소년이자 청년 당사자로 소년이 소년에게 또는 청년이 청년에게라는 점에서 소년과 기성세대가 완전히 분리되지 않았다(권복연, 1999; 김정의, 1999).

청소년의 모습은 불변의 것이 아니다. 변화가능하다. 역사적으로 청소년기에 대한 생각은 끊임없이 변해왔으며, 앞으로도 변할 것이다. 오늘날 심리적 유예기(모라토리움)는 더욱 길어져 주변인으로서의 삶은 청년기에 이르고 있다. 하지만 변화의 가능성을 보여주는 사례는 많다. 예를 들어, 청소년의 시작연령은 신체발달과 관련이 깊어 마냥 낮아지지는 않는다. 그러나 끝나는 시점은 사회문화적인 영향을 크게 받는다(박아청, 2000). 이점에 대해서는 마가렛 미드는『사모아의 사춘기』에서 부족사회연구를 통해, 아리에스(Aries, 1962)는『청소년기의 탄생』에서 근대이전에 대한 사회사 연구를 통해 '청소년기'가 고정되지 않은 것이며[3], 환경에 따라 변할 수 있음을 보여줬다. 100전 일제강점기 청소년들의 모습도 그랬다. 청소년은 옛날처럼 작은 성인이 될 수 있으며, 작은 정치인이 될 수도 있고, 작은 시인이 될 수도 있다. 자기의 삶 안에서 더 이상 주변인이 아닌, 주체가 되고 주인이 될 수 있다. 앞으로의 시대에는 청소년들은 더 사회참여적이고 자신들의 삶을 더 책임감 있게 결정할 수 있어야 하며, 그런 변화는 얼마든지 가능하다. 청소년정책이란 결국은 이런 환경, 즉 청소년이 다시 주체로 서게 하는 환경을 조성하는 일이 아니겠는가?

3) 마가렛 미드(Mead, 1928)는『사모아의 사춘기』에서 산업화되기 이전의 부족사회에서는 '질풍노도기'가 없다는 것을 보여줬지만, 나중에 호주의 인류학자 프리만(Freeman, 1983)이 의혹을 제기하면서 논쟁에 휩싸였다. 아리에스의『청소년기의 탄생』은 다소간의 논쟁이 있으나 청소년기가 근대사회의 산물이라는 점을 설득력 있게 보여주고 있다. 아리에스 책의 한국어 번역본 제목은 『아동의 탄생』이고, 원저의 제목은『근대 이전의 아동과 가족의 삶』이지만, 청소년(adolescence)이란 개념이 근대 이전의 사회에서는 없었고, 근대 이후에 탄생했다는 점을 사회사적인 연구를 통해서 보여줬다. 이렇게 볼 때 청소년기를 질풍노도기 또는 주변인 등으로 보는 것은 근대사회의 청소년에 대해서만 설득력이 있다. adolescence는 없었어도 youth의 개념은 고대사회에도 있었다. 이것은 서구의 역사학계에서는 논쟁거리이다. 그렇지만, youth 개념도 고대사회와 근대사회에서는 다르게 사용된 것으로 보인다. 결국, 연령개념이란 늘 이렇게 시대에 따라 다르고, 또 변한다. 오늘날 우리사회에서 아동, 청소년, 청년의 개념이 명확하게 합의되거나 정의되기 어려운 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 흔히 청소년의 개념을 영어의 번역어로 생각하는 경향이 있지만, 한자문화를 공유하는 동아시아에서 청소년 개념의 탄생은 영어로부터 유래한 것은 아닌 듯 하다. 아동개념은 일본의 근대문학의 탄생과 관련이 있으나, 소년이나 소녀 개념의 기원은 분명하지 않다. 청년의 개념은 근대중국으로부터 유래된 것으로 보인다. 하지만, 소년과 청년의 연령적인 경계가 명확한 것은 아니다. 아동이 child의 번역어가 아닌 것과 같다. 오늘날 유엔아동권리협약의 child는 정확히 발달단계로서의 아동이라기보다는 '성인에 이르지 못한 자'로 보는 것이 타당하다. 이 때문에 아동복지법은 이 협약에 따랐으며, 아동정책이 18세 미만으로 대상화되었지만, 엄밀히 말하면, 아직 성인이 되지 않는 자에 대한 복지법이라고 보는 것이 타당할 듯싶다. 오늘날 모라토리움이라고 불리는 기간은 근대적인 개념이며, 그 모라토리움이 청년기까지 연장되고 있는 것은 엄연히 현대사회의 변화에 따른 것이다.

2. 청소년정책, 교육의 한계를 넘어 그리고 교육과 함께

암울했던 일제강점기에도 교육은 희망의 불씨를 살리는 데 결정적인 역할을 했다. 3.1운동 이후 교육열이 점차 가열되고, 초중등 학교 취학율도 점차 높아졌다. 해방후 미군정기와 한국전쟁기를 거치고 나서는 교육열은 더욱 드세졌고, 교육은 계층이동 사다리로서 중요한 역할을 했다. 근대화 과정을 거치면서 취학율은 전대미문의 기록을 세웠다. 교육은 고도성장기를 견인했고, 중등교육을 대중화시키고, 고등교육 마저 대중화시켰다. 하지만 근대교육은 동시에 훈육과 규율을 고착시키고 체화시켰으며, 청소년을 주변인화시키는 데도 결정적인 역할을 했다. 극심한 학력경쟁은 교육을 자본화시켜 버렸고, 교육은 욕망의 분출구가 되어 훈육의 이념을 정당화시키는 데 공헌했다.

근대교육은 신지식으로 무장한 자신감 넘치는 청소년들을 주체로 탄생시켰지만, 이내 주변으로 내몰기 시작했다. 학교는 교육이란 이름으로 인권의 사각지대가 되었다. 100년 가까운 세월이 지나서야 학생인권조례가 만들어지기 시작했지만, 인권이 교문 앞에서 멈춰선(배경내, 2000) 느낌을 여전히 지우기 힘들다. 미투 관련 사건은 거의 모든 곳에서 일어나고 있지만, 학교가 예외적인 공간이 아니라는 것이 의아스럽지 않은 것은 근대학교가 지금까지 만들어낸 업보다. 교육이라는 이름으로 청소년들은 '행복'을 저당 잡혔다. 형편없이 낮은 행복감 점수는 당연한 근대교육 신화의 댓가다. 게다가 저당 잡힌 행복은 생애의 빚으로 남아 저급한 워라밸의 상황을 만들어 한국사회를 '피로사회'(한병철, 2012)의 전형이라 부르기에 충분하다. 최장의 노동시간, 갑질이 난무하는 노동환경과 기업구조와 독점적 기업구조, 개인의 경쟁을 넘어 가족 전체가 경쟁에 휘말리는 극도의 경쟁사회에서는 성인되어도 행복하지 못하니, 내일을 위해 오늘을 참으라는 말이 점점 무색해지는 것이 그나마 다행일 정도이다.

국제학업성취도검사 결과 15세 청소년들의 높은 학업성취도와는 대조적으로 흥미나 자신감 등의 정의적 영역 점수가 최하위권에 머물고(김현철, 2013), 최상위의 학업성취도라는 것도 상위 성취자는 적고 하위 성취자는 많은 취약한 구조다(최영섭, 2019). 이러다 보니 학업성취도가 높다한들 그것이 경쟁력의 뿌리가 되지 못하고, 오히려 장기적인 미래경쟁력의 원천이라 할 동기나 창의성을 훼손시켜 왔다. 이것이 근대교육이 지금까지 이뤄낸 성적표다.

근대 학교교육의 한계에 대한 문제의식은 청소년정책이 독립된 영역으로 분리되는데 주요한 배경요인이었다. 해방후 청소년정책은 80년대에 한국청소년기본계획과 청소년육

성법을 기반으로 독립적인 영역으로서 청소년정책이 탄생하기까지 암흑기였거나(조영승, 2003a), 청소년에 대한 선도와 보호를 중심으로 한 정책추진기였다. 청소년정책은 학교교육의 한계를 넘기 위해 교육정책과의 분리주의를 원칙으로 삼았고, 교육정책의 일환으로 추진되던 청소년정책을 청소년수련활동으로 중심으로 하는 청소년육성정책으로 독립했다(김광웅 외, 2009; 김영호, 2012, 조영승, 2003b). 청소년정책은 '청소년육성'을 이념으로 '교육'과 차별화를 시도해 왔다(이민희 외, 2005; 조영승, 2003b). 청소년수련활동은 학교교육을 보완하고 청소년들에게 다양한 체험과 참여의 경험을 제공함으로써 청소년의 전인적, 균형적 발달에 기여하고자 하는 본래의 개념에 기초하여 다양한 청소년 체험활동을 의미하는 개념으로 자리매김하려 했으나 애초의 취지와 목적에 부합하는 개념으로 안착되었다고는 볼 수 없다(김민, 2010). 청소년수련활동 개념은 학문적인 토대를 갖추기보다는 조작적으로 정의된 후, 의미를 부여하는 방식[4]으로 청소년정책, 특히 청소년활동정책의 중심 개념으로 자리 잡았다. 그렇지만, 청소년기본법과 청소년활동진흥법 상의 청소년수련활동은 그대로 청소년활동으로 대치하더라도 전혀 문제가 없음에도 수련활동에 너무 집착해 왔다. 여전히 수련활동은 최소한 가장 핵심적인 개념이거나 여전히 최상위 개념이다. 예를 들어, '청소년수련활동인증제'에서도 청소년수련활동의 인증 영역은 건강·보호활동, 과학정보활동, 교류활동, 모험개척활동, 문화예술활동, 봉사활동, 직업체험활동, 환경보존활동, 자기(인성)계발활동을 포괄하는 상위개념이다. 청소년기본법이 청소년활동을 수련활동, 교류활동, 문화활동으로 나누는 근거는 불분명하지만, 청소년기본법 상의 청소년활동이 수련활동의 상위개념이라고 해도 수련활동이 청소년정책 곳곳에 미치고 있는 영향력은 여전히 크다.

청소년을 주체로 다시 세우려는 이 때 청소년수련활동은 더 이상 청소년정책의 핵심개념이 되기는 어려울 듯싶다. 제4차 산업혁명 시대의 도래를 인정하던 하지 않던 창의성과 융합적 사고의 중요성이 강조되는 지금 청소년수련활동이 청소년정책의 핵심개념이 되어서는 미래사회변화에 대응하기 어렵다. 시대에 뒤쳐진 개념이다. 2011년 한국청소년정책연구원이 중고생 2,100명을 대상으로 실시한 설문조사에서 청소년들에게 '수련활동 하면 떠오르는 단어'를 고르게 한 결과(복수응답 3개), 협동심을 가장 많이 선택했고(74.3%), 그 다음 기합(벌)(61.0%), 강제성(35.2%), 귀찮음(25.8%)과 같은 단어들을 많이 선택했으며, 창의성은 9.6%에 불과했다. 기타 인성함양(25.6%), 자율성

4) 수련활동의 역사적 사례로 화랑도의 수련활동을 들곤 하지만(예, 조영승, 2000b), 청소년기가 근대사회에 탄생했다는 역사학계의 입장을 고려하면(Aries, 1962) 무리가 있다.

(22.7%), 타인배려(16.8%), 상호이해(14.6%)를 선택하기도 했지만, 전반적으로 부정적인 이미지가 강한 것을 알 수 있다(이기봉, 김현철, 2011). 수련활동은 훈육과 규율의 개념에 더 가깝다. 따라서 수련활동은 학교교육의 한계를 극복하기 위한 핵심개념으로 적절하지 못하다.

물론 청소년활동이라 하더라도 이론적인 뿌리가 견고한 것은 아니다. 청소년활동, 경험, 경험학습, 체험활동 개념은 오랜 이론적 계보를 가지고 있음에도 불구하고, 여전히 애매한 개념이다. 존 듀이(John Dewey) 조차 경험이라는 개념은 애매한 개념, 심지어 교활한 개념이라고까지 했을 만큼(Beard & Wilson, 2006) 정의하기 힘든 개념 중의 하나이다. 듀의의 경험학습의 원리는 경험을 통해서 학습으로의 전이가 일어난다는 간단한 원리고, 이를 경험적으로 입증하기 위한 많은 연구가 있지만[5], 아직까지도 청소년활동정책의 방향은 모호하게 남아 있다.

제4차 청소년정책기본계획에서부터 '역량'이 청소년활동정책의 목표로 설정되고 있지만, 구체적인 실천방안이 제시되지는 못했다. OECD DeSeCo 프로젝트 이후 각국에서 역량에 대한 관심이 높아지고, 국내에서도 관련하여 여러 종의 지표들이 개발되었지만(김기헌, 장근영, 조광수, 박현준, 2010; 유성렬, 2012), 어떤 지표를 국가지표로 택할 것인지 합의를 이루거나 정책적인 판단을 내리지 못하고 있다. 제4차와 제5차 청소년정책 기본계획, 그리고 제6차 청소년정책에서도 청소년의 역량계발은 중요한 정책목표로 설정되었지만, 아직 청소년계의 합의가 이루어진 것은 아니다. 다종의 역량지표들이 개발되었을 뿐이다. 이러한 상황이다 보니, 역량계발을 목표로 세웠어도 뚜렷한 진전은 없다. 많은 현장 전문가들이 청소년활동프로그램의 사전-사후 효과를 측정하는 도구로 역량지표를 쓰고 있기는 하지만, 어디까지나 프로그램 수준에서 이루어지고 있을 뿐이며, 여전히 '역량계발'과 '수련활동'의 개념을 등에 업고 불편한 동거를 계속하고 있다. 역량개념이 교육의 논리라거나 신자유주의의 산물이라는 거부감이 종종 표출된다. 이러한 논지의 근거가 없는 것은 아니다. 역량개념은 일자리 불일치문제의 해결이나 미래의 생산력 또는 동력 확보가 젊은이들의 역량으로 극복가능하다는 '노력주의'를 지지하는 개념으로 사회구조적인 문제보다는 '능력' 또는 '역량'에 기댐으로써 구조적인 문제를 개인의 문제로 환원하는 개념으로 볼 수 있기 때문이다(서동진, 2009). 교육과의 분리주의 원칙에 근거한 반론도 있다(김영호, 2012). 또 청소년활동정책이

5) 체험활동은 몰입도, 동기, 자신감, 효능감, 자존감 등을 높이는 반면, 강박이나 우울감, 불안감이나 적대감 등을 낮춘다는 많은 실증적인 연구들이 있다(김현철, 임희진, 정효진, 민경석, 2013: 부록표).

목표지향적인 정책이 아니라 단순히 청소년들에게 여가를 늘리거나 놀 시간을 주는 정책이어야 한다는 주장도 설득력이 있다. 논란의 여지는 여전히 있지만, 청소년역량계발의 목표선을 정하는 것은 청소년활동정책의 성과를 보이는 데 분명한 장점이 있다. 청소년활동정책의 목표를 '역량계발'로 설정하더라도, 심지어 '청소년수련활동'의 목표로 설정하더라도 청소년육성정책이 애초에 목적하는 바와 상치되지는 않는다. '역량'은 흔히 신체발달과 지식과 감성 또는 정서발달을 포괄하는 개념으로(김현철, 임희진, 정효진, 민경석, 2013), 수련활동 또는 육성의 목표는 '역량계발'의 목표와 크게 다르지 않다.[6] 다만, 수련활동과 육성이라는 기치 아래서는 역량지표와 같이 하위의 목표를 분명하게 제시하지 않고 있기 때문에 청소년활동을 보다 체계적으로 추진하는 데는 한계가 있다. 다만, 청소년활동을 보편적인 가치로서 확산하기 위해서 수련활동 또는 육성 개념은 한계가 있다.

역량계발을 목표로 할 때라도 프로그램의 효과 수준과 정책의 효과수준은 다른 문제라는 점에 주의해야 한다. 청소년활동의 효과를 입증한 연구들은 모두 프로그램의 사전-사후 변화분석을 통해 프로그램의 단기적인 효과를 입증한 연구들이다. 그러나 역량계발이든 다른 어떤 지표의 변화든 단기간의 변화와 효과를 말하기는 쉬어도 장기적인 효과를 논하기는 어렵다. 아직 장기적인 효과여부는 미지수다. 장기적인 성과에 미치는 요인은 너무 많기 때문이다. 청소년활동의 가치를 실증적으로 입증하기 위해서는 청소년활동 분야에 대한 장기적인 연구플랜이 필요하고, 근거중심의 정책을 추진하기 위해서 반드시 필요하다. 역량계발지표가 확정되고, 많은 측정치들이 모아진다면, 청소년활동정책의 성과를 분명하게 보여줄 수 있을지 모른다.

그렇지만, 학교교육의 변화를 이끌어내지 못하면, 가시적인 성과를 얻는 데는 한계가 있다. 프로그램 효과가 아닌 정책적인 측면에서의 성과, 즉, 역량계발의 목표는 여성가족부 주관의 사업만으로 도달하기 어렵다. 달성되었더라도 그것은 다양한 정책의 효과와 기타 다양한 요인 간의 상호작용에 의한 것이다. 따라서 정책의 목표로서의 역량계발을 논할 때는 프로그램의 수준이 아닌 정책수준의 더 큰 프레임을 고려하지 않으면 안된다. 지금처럼 파편적인 사업추진만으로는 프로그램 수준의 측정은 가능해도 정책수준의 성과는 측정하기 힘들다.

1990년대 청소년정책이 하나의 독립된 정책으로 자리를 잡는 데 가장 핵심적인 역할을 한 것이 '청소년수련활동'이 갖는 한계는 여기서도 드러난다. 정책이 프로그램 수

6) 수련활동의 효과를 입증한 연구의 경우에도 투입요인은 결국은 다양한 체험활동이다(박재숙, 2010).

준에서 추진되면서 정책은 부스화(프로그램화)되었다. 향후 청소년정책이 어떤 방향을 취해야 할지 선택의 기로에 서 있다. 여성가족부의 청소년활동 관련 예산이 모든 중앙행정기관의 예산에서 차지하는 비중은 10%에도 미치지 못한다(김현철 외, 2013: 138). 이 비중을 늘려갈 필요는 있겠지만, 교육정책, 문화체육예술정책과 연계하는 전략도 필요하다. 전자에는 명백한 한계가 있다. 후자도 쉽지 않으며, 지금까지 성공적이지 못했다.

프로그램 전략으로는 보다 혁신적인 방향을 선택해야 한다. 최근 몇 년 간 인증과 신고와 안전의 문제로 청소년활동정책은 위축되었고, 창의적 체험활동과 자유학기제 시행으로 학교와의 연계의 폭은 넓어졌지만, 일부 지역에서는 학교 내에서의 청소년단체활동이 어려움에 처하게 되었다. 게다가 프로그램 공급자는 점점 많아지고 있다. 반면, 프로그램 개발 엔진인 청소년수련활동인증제는 너무 무거워졌다. 국제청소년성취포상제는 우수한 프로그램이지만 확장성을 높여야 한다.

교육정책과의 연계는 더욱 중요해지고 있다. 자유학기제의 확산과 혁신교육지구 사업, 마을교육공동체 사업의 추진으로 학교와 지역사회 간의 장벽은 낮아지고 있다. 2018년 현재 혁신학교는 1,525개교이며, 혁신교육지구는 10개 시도에서 100개를 지정하여 운영하고 있다(교육부, 2019). 어쩌면 청소년활동정책이 안기에는 너무 큰 사업인지 모른다. 그렇지만, 혁신교육지구에 대한 사업의 이해도에 격차가 크고, 마을교육공동체 개념을 이해하는 방식, 사업을 추진하는 방식도 다양하다. 예산집행방식은 정교하지 못한 경우가 많다. 일종의 '외주화 현상'이 뚜렷하다. 사업의 성과가 무엇인지에 대한 쟁점도 있다. 혁신교육지구 사업도 교육복지사업이나 진로교육사업 그리고 기타 자지체의 다양한 사업과 유사중복의 문제를 안고 있다. 이 같은 사업과의 연계는 학교를 변화시키고 학교와 연계를 심화시키는 데 중요한 계기가 될 수 있다. 지역별로 차이가 있기는 하지만, 혁신교육지구사업 중 많은 부분이 청소년활동사업의 성격과 유사함으로 혁신교육지구사업에 적극적으로 대응하는 노력이 필요하다. 지역에 따라 차이가 있겠지만 혁신교육지구사업에서 중요한(또는 핵심적인) 역할을 하지 못하는 것은 지역에서 중요한 파트너로서 역할을 하지 못함을 입증하는 셈이 된다. 혁신교육지구사업이 마을교육공동체 사업을 지향하는 만큼 지역사회에서의 네트워크 중심으로서의 역할을 담당해야 하며, 향후 네트워크 구축사업(마을사업)에 더 많은 노력을 기울여야 한다. 혁신교육지구사업을 단순히 연계하거나 활용되는 수준이 아닌 리드하고, 컨설팅할 수 있는 수준이 되어야 하며, 혁신교육지구사업의 비전을 제시할 수 있어야 한다. 학

교에 제공할 수 있는 매력적인 프로그램을 보유해야 하며, 창의적인 프로그램 개발에 역점을 두어야 한다. 학교와 교육청의 신뢰를 얻어야 하며, 동시에 동등한 파트너로서 인정받아야 한다.

단순히 혁신교육지구사업이나 학교와 연계하기 보다는 전략이 필요하다. 당장은 어렵더라도 반드시 이뤄야 할 일이다.

먼저, 학교교육과정과 학교조직의 특성을 이해할 수 있도록 노력해야 한다. 중앙단위의 연수나 지역단위의 연수 또는 기관단위의 연수와 연구모임이 필요하다. 그 다음 교육(지원)청 혁신교육지구 담당자, 지역의 교과연구회, 지역의 교장협의회 등과 적극적으로 교류해야 한다. 혁신교육지구 사업 이외의 자유학기제 운영, 창의적 체험활동, 진로교육 운영 등에 대한 정보를 제공할 수 있는 역량을 갖춰야 한다. 단순히 자원으로 소모되지 않고 리드하기 위해서는 반드시 그래야 한다. 지역 학교의 요구를 파악해야 하며, 초·중·고등학교별로 제공할 수 있는 프로그램 및 연계할 수 있는 자원 및 네트워크에 대한 충분한 정보를 보유하고 있어야 한다. 초·중·고등학교의 학교연간계획과 혁신교육지구 사업계획서에 공동으로 참여할 수 있도록 신뢰관계를 구축해야 하며, 학교 컨설팅이 가능한 역량과 노하우를 가지고 있어야 한다. 혁신교육지구사업, 마을교육공동체, 평생교육에 대한 나름대로의 철학을 세우고, 리드할 수 있어야 한다.

교육을 넘어서 교육과의 연계에 있어서 주도적(주체적)인 역할을 해야 청소년활동정책의 도약기를 열수 있다.

3. 청소년활동 공간의 재구축: 시설에서 공간으로

100전엔 청소년활동 시설이라야 얼마 되지 않는 청년회관이 있는 정도였다. 90년대 이후 청소년시설의 설립은 비약적이었고, 이는 청소년육성정책의 공로이다. 하지만, '낮은 이용률' 해소책 찾기가 늘 고심거리다. 학교교육의 극복하기 위해 만들어진 시설들이라지만, 낮은 이용률의 가장 큰 원인은 청소년들이 학교에 붙들려 있기 때문이다. 인구압박은 계속되는 반면, 청소년수련시설 뿐아니라 다양한 국공립·민간의 이른바 청소년이용시설들이 늘고 있다. 특화된 우수한 프로그램 없이는 경쟁에서 살아남기도 힘들다. 그런데 읍면동마다 청소년문화의집을 짓고, 시군구마다 청소년수련관을 설립한다는 명문화된 법령(청소년활동진흥법 제11조)은 그대로이다. 인구감소는 앞으로는 더 큰 부담이 될 가능성이 높다. 그런데 청소년활동시설을 포함한 청소년활동공간에 대한

장기적인 플랜은 아직 없다. 지금까지처럼 시설확충 일로의 방식보다는 미래형의 청소년활동공간이 어떤 공간이어야 하는지 장기적인 플랜이 필요하다. 공간은 지역의 수요에 맞게 만들어져야 하지만, 각 지역에서 그 때 그 때 필요에 따라 신설되는 시설들은 기존의 방식에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 지역마다의 시설에 대한 수요를 명확하게 예측하여 시설들을 적정 규모로 확충하는 것도 중요하지만, 무엇보다 새로운 시설들이 어떤 공간이어야 하는지에 대한 청사진이 마련되어야 한다.

하지만 건축물로서의 공간 개념을 넘어서야 한다. 최소한의 공간을 이용하되, 독일의 슈피겔지나 샤오미처럼 외근인력에 무게중심을 두고 지역의 곳곳을 이동하면서 활동하는 방식도 고려될 필요가 있다. 캠퍼스 없는 대학 미네르바 스쿨처럼 아예 특정한 '물리적 공간 없는 활동공간'의 개념을 도입하는 시도도 필요하다. 크라우드 펀딩방식으로 사업을 추진한다면, 시설없는 활동도 얼마든지 가능하다. 지역의 특성을 살린 작업장 중심의 공간, 단순한 휴식공간, 문화예술공간 등 다양한 방식의 실험이 필요하다. 도시재생 사업의 일환으로 지역의 다양한 유휴공간을 활용한 시설확충도 앞으로 해야 할 선택지 중 하나이다. 기존 시설의 리모델링도 공간플랜에서 다루어져야 한다. '체인지메이커' 활동을 중심으로 리모델링하면서 기존의 시설을 청소년 참여적인 활동의 공간으로 바꿔갈 필요가 있다. 시설의 매점이나 식당을 협동조합으로 운영하면서 일부 학교협동조합에서 하는 것처럼 청소년들의 참여를 유도할 필요가 있다. 형식적으로 운영되는 청소년운영위원회를 체인지메이커 활동이나 협동조합원활동을 중심으로 한 위원회로 운영하는 등 청소년의 참여수준을 높이는 방식으로 이른바 '청소년의, 청소년을 위한, 청소년에 의한' 공간개념으로 시설을 리모델링할 필요가 있다.

제6차 청소년정책기본계획에서 제시된 청소년수련시설의 명칭 개칭은 가급적 빠른 시일 내에 실행에 옮길 필요가 있다. 법 개정을 서둘러 신규시설부터라도 명칭변경이 이루어져야 하겠지만, 좀 더 미래지향적인 청소년활동공간 전략이 필요하다. 명칭은 반드시 청소년센터와 같이 하나로 통일될 필요는 없을 것이다. 지역별 기관별 특성에 맞게 청소년들의 수요에 맞춰 청소년들에 의해 자유롭게 정할 수 있도록 청소년들의 몫으로 남겨놓는 것도 하나의 방법이다. 기존의 시설은 메이커 활동의 거점으로 삼는 것도 좋지만 청소년들 스스로 이름을 짓고, 공간 하나 하나를 스스로 리모델링해가는 공간의 재구조화 자체를 메이커 활동으로 추진해도 좋을 것이다. 어떤 공간으로 만들어지든 그들만의 상상력으로 만들어가는 기회를 주는 것이야말로 청소년활동공간에서의 청소년들의 주체성을 회복하는 일이 될 것이다.

또한 플랫폼 또는 지역거점으로서의 역할이 중요하다. 청소년들의 낮은 이용률은 당장 회복되기는 힘들지만, 청소년활동공간에서 성인이나 청년들이 다양한 시민활동이나 문화예술활동 또는 취미활동을 하는 공간 또는 거점으로 활용함으로써 세대간에 소통하고 공유하는 공간으로 변모시키고, 결국엔 자연스럽게 청소년들의 이용률이 높아지게 할 수도 있다. 지역사회 내에서 다양한 청소년지도자(교사, 진로체험터 멘토, 청소년지도사, 청소년상담사, 사회복지사 등)들이 활동하는 공간을 제공함으로써 공간활용도를 높일 필요가 있다.

진로교육의 거점으로서의 역할도 중요하다. 62개의 진로직업체험센터를 청소년수련관 등 청소년기관이 위탁받아 운영하고 있지만, 청소년시설의 궁극적인 목적이 청소년의 진로교육에 있다는 점을 공유할 필요가 있다. 진로교육이 학교교육과는 별개의 것인양 생각하고, 진로교육이 하나의 별도의 영역처럼 운영되기보다는 학교교육의 목표 자체가 진로교육이라는 생각의 전환과 학교 내 자원과 지역사회 자원을 통합하는 통합적인 접근이 중요하듯이(清水, 2014), 청소년활동시설의 궁극적인 목표가 진로교육에 있다는 생각의 전환과 시설 내 자원과 지역사회 자원을 연계한 통합적 접근이 필요하다. 최근 10년 사이 '잡월드'를 비롯해 진로교육분야에서도 직업체험시설 짓기가 활발해지고 있지만, 청소년시설은 지역사회의 플랫폼 또는 거점이 되어 이른바 '네트워크형 잡월드'를 구축하는 방식으로 방향을 설정할 필요가 있다. 명칭이야 어찌되었던 가상의 직업체험부스를 만들기보다는 지역의 직업인과 체험처를 엮어내는 네트워크형 진로교육사업이 훨씬 지역친화적이면서 청소년 친화적이다. 청소년시설이 진로교사나 소상공인이나 기업인들이 소통하는 공간이 되도록 개방함으로써 청소년시설은 살아 숨쉬는 진로교육의 거점 공간이 될 수 있다. 청소년시설이 단순히 활동·보호·복지라는 통합의 공간이 아니라 지역의 다양한 관련 자원들이 소통하는 통합의 공간이 될 필요가 있다.
진로체험활동은 진로교육의 중요한 수단이지만 체험 그 자체가 교육의 질을 담보하는 것은 아니다. 진로체험활동의 양적인 도약에도 불구하고 지금까지 진로교육이론들은 진로체험활동의 의미를 충분히 설명하지 못했다. 체험은 중요하고 기존의 교육이 안고 있는 문제를 해결하는 도구가 되지만, 모든 체험이 교육적이거나 효과적인 것은 아니다. 즉, 체험처를 발굴하고 매칭하는 것이 진로체험활동의 핵심은 아니다. 고전적인 진로이론인 개인-직업매칭이론이었다면, 혼돈이론에 입각한 패러다임 전환이 필요하다. 개인의 진로발달과정이나 생애진로발달과정은 단순한 경로가 아닌 복잡한 경로이다. 4차 산업혁명 등의 급격한 사회환경과 직업세계의 변화, 고령화에 따른 생애과정의 변

화 등 많은 요인들로 인해 생애과정에서의 불확실성은 더욱 높아지고, 따라서 개인의 적성을 발견해서 평생직업으로서의 특정 직업을 매칭하는 일의 중요성은 점점 감소하고 있다. 또한 진로발달의 궁극적인 목표의 하나인 진로성숙이나 진로자기효능감 같은 변인은 반드시 진로체험활동과 같은 투입요인에 의해서만 달성되지 않고 진로체험활동 이외의 다양한 체험활동이나 경험에 의해 달성되기도 한다. 청소년시설이 매칭을 중심으로 추진되고 있는 진로교육을 넘어선 전략을 세울 수 있다면, 진로교육을 리드하거나 진로교육의 거점이 될 수도 있다.

4. 청소년 성장지원 혁신체계로 초연결사회 실현

우리나라 민간 사회복지 전달체계가 퍼즐(puzzle)이라면, 이미 분포되어 있는 사회복지시설들은 퍼즐조각처럼 정교하지 않은 것이 현실이다. 정교하지 않음으로 인해 결국 중복수혜와 사각지대가 발생한다(보건복지부·덕성여대산학협력단, 2009: 53).

이는 청소년정책만의 문제가 아닌 모든 사회정책이 안고 있는 문제다. 청소년업무가 보건복지부로 이관된 이후 같은 부처내에서도 아동정책과의 중복 및 연계 조정을 위한 노력은 별 성과없이 끝났다. 방과후 서비스는 지역아동센터(복지부), 방과후 학교(교육부), 방과후 아카데미(여가부) 사업의 상호조정을 위한 노력은 최근까지도 성과없이 평행선을 달리다 최근 '온종일 돌봄체계 구축·운영 실행계획'을 통해 지자체 및 교육청의 협조와 여러 공공 및 민간의 협력 등 다자간 협의체 운영을 계획하고 있으나 아직은 시작단계다.

위기청소년안전망 서비스인 여성가족부의 지역사회청소년통합지원체계(CYS-Net)와 2007년 교육부가 CYS-Net을 모델로 한 Wee 사업은 사업초기부터 유사중복 논의가 있었으나, 연계가 원활하지 않다.

학교를 거점으로 지역사회 통합지원망을 활용한 교육복지우선지원사업과 지역별 소외계층 아동에 대한 사례 관리를 중심으로 하는 드림스타트 사업 간의 연계 그리고 지역사회청소년통합지원체계(CYS-Net)와의 연계도 미흡하다. 보건복지부는 'e아동행복지원시스템'을 통해 '취약계층 아동'을 발굴·관리하고 있지만, CYS-Net과의 연계실적은 많지 않다. 취약위기 아동에 대한 서비스를 '위기 청소년' 대상 서비스에 연결하기 곤란하다는 복지부의 인식도 작용하는 듯하다. 분명 이런 서비스 미스매칭은 소모적이다.

이 밖에도 학교밖 청소년지원, 다문화청소년지원, 북한이탈 청소년, 장애청소년 등

취약·위기 청소년을 지원하는 정부정책 거의 모든 영역에서 서비스 간 연계가 원활하지 않다. 복지영역 뿐 아니라 문화예술활동, 체험활동, 진로교육 관련 사업, 지자체 또는 교육청 단위로 추진되는 마을교육사업이나 혁신교육지구사업 등 연계되지 못하는 정책사업은 부지기수다. 서비스의 혼재와 각종 서비스 간의 종적·횡적 칸막이로 정책의 효과성은 떨어지고, 서비스 사각지대도 지속적으로 발생한다.

중앙부처 사업들이 특성화되거나 기능분화가 되어 있지 않기 때문에 발생하는 문제다. 대상정책인 청소년정책은 이런 상황의 해결책이 더 절실히 요구된다. 사회정책을 종합적으로 기획하고 조정하는 사회보장위위원회도 있고, 아동·청소년정책과 관련해서는 아동정책조정위원회와 청소년정책위원회 등 각 분야별로 다수의 총괄조정을 위한 위원회가 설치되어 있지만, 대부분의 사업이 사후 조정의 방식을 취하기 때문에 조정에 어려움이 따르게 된다. 중앙부처 차원에서의 총괄조정은 지속적으로 추진되어야 하지만, 보다 실효성이 있는 정책은 지역에서 해법을 찾는 것이 더 효율적이며, 지방분권시대이니 만큼 중앙부처 중심의 정책으로는 한계가 명백하다. 제6차 청소년정책기본계획도 지역중심의 정책에 무게를 더 두고 있다(관계부처합동, 2018).

청소년정책이 여러 부처와 협력해야 할 절심함이 큰 것은 대상정책이거나 정책의 규모가 작아서만은 아니다. 어느 부처에서 청소년정책을 추진하더라도 부처간 협력은 반드시 필요하다. 아마도 청소년정책의 규모가 더 컸더라면, 총괄조정보다는 완결된 서비스 중심으로 사업을 전개했을 것이고, 총괄조정의 욕구는 낮았을지 모른다. 완결성 높은 사업(흔히 원스톱 서비스)을 추진하려는 욕구는 어느 중앙부처 어디나 있다. 그 결과 오늘날 지역은 부처 사업의 박람회장이 됐다. 윈-윈하기보다는 선점의 욕구가 더 강하고, 그러다보니 총괄조정은 요원해진다. 청소년정책도 작으나마 확산일로의 정책을 추진해 왔지만, 정책규모가 더 컸더라면 단숨에 지역에 인프라를 깔고, 속도전을 폈을 것이다. 속도전은 한국의 사회정책이 가지고 있는 가장 큰 맹점 중의 하나이다. 적어도 정책수요자 입장에서는 그렇다.

이러한 의미에서 지역에서 해법을 찾으려는 제6차 청소년정책기본계획의 청소년 성장지원 혁신지구사업의 의미가 중요하다. 아직 사업의 구상은 명확하지 않지만, 이것도 그저 또 하나의 사업이 되어서는 실효성은 크지 않을 것이다. 청소년 성장지원 혁신지구 사업은 혁신교육지구사업이나 청소년친화도시 사업 등 기존의 사업과는 차별성을 가져야 한다. 최근 마을교육이나 마을교육공동체 사업이 진행되고 있는 지역이 많으나, 이들 사업도 어디까지나 하나의 사업에 머무는 경우가 많으며, 프로그램 사업을 지나

치게 외주화하는 경향이 있다. '부동산 노마드' 현상과 인구의 집중 그리고 인구의 감소로 일찌감치 붕괴된 마을공동체를 회복하는 것은 당장 성과를 보기도 체감하기도 쉽지 않다.

청소년 성장지원 혁신지구 사업(이하 혁신지구 사업)은 철저하게 지역사회 주체들간의 네트워크 구축에 역점을 둘 필요가 있다. 그러나 이미 각종 협의체(협력망)나 네트워크도 난립해 있는 상황이다(민주홍 외, 2017). 청소년 성장지원 혁신지구 사업은 오로지 주체와 주체, 네트워크와 네트워크를 연결함으로써 지역내 서비스의 사각지대를 없애고, 서비스의 질을 높이는 방향으로 추진되어야 한다. 기존의 마을 사업이나 네트워크 사업 또는 협의체 사업들이 완결된 사업으로서의 성격을 띤다면, 청소년 성장지원 혁신지구 사업은 한 지역 내의 사업과 사업, 주체와 주체, 네트워크와 네트워크를 연결함으로써 서비스의 질과 양을 향상시키는 사업이어야 한다. 얼핏 지금까지의 마을사업이나 네트워크 사업, 협의체 사업과 유사할 수도 있지만, 혁신지구 사업은 기존에 청소년들에게 제공되던 서비스 간의 초연결사회(hyper-connected society)를 지향해야 한다. 기술적으로는 사물인터넷과 빅데이터 시스템 구축이 초연결사회(hyper-connected society) 실현에 일정 부분 도움이 되겠지만, 혁신지구사업이 추구하는 초연결사회(hyper-connected society)란 서비스와 서비스, 서비스 주체와 주체, 네트워크와 네트워크를 촘촘히 연결하는 마을공동체를 뜻한다. 만일 여기서 해법을 찾지 못하면, 청소년정책이 주변적인 정책에서 벗어날 방법으로 예산의 규모 키우기에 전력을 기울여야 하겠지만, 미래의 예산 확보를 위해서도 청소년정책이 추구해야 할 본연의 목적달성을 위해서도 혁신지구사업의 성공적 추진은 절대적으로 중요하다. 실현가능한 해법찾기에 청소년정책의 미래가 걸렸다.[7)]

다행히 여성가족부의 청소년정책 지자체 평가가 국무조정실로부터 개별평가로 승인을 받아 시범평가를 거쳐 2017년에 131개 지자체를 대상으로 평가를 실시하였다.[8)] 이 때문에 지자체의 청소년정책에 대한 관심이 높아지고 있다. 아직은 시스템을 더 정비해야 하지만, 혁신지구 사업 구현을 위한 강력한 도구가 생긴 셈이다. 혁신지구 사업 추진을 위해 갖춰야 할 사항들은 청소년정책 지자체 평가지표에 반영(될 것이다)되어야 한다.

---

7) 2019년부터 3년간 한국청소년정책연구원에서는 '지역사회협력망을 활용한 청소년 성장지원정책 추진체계 구축방안 연구'를 추진하며, 이 연구과제를 통해서 사업의 모델을 만들어낼 계획이다.

8) 청소년정책 지자체 평가사업은 한국청소년정책연구원이 여성가족부로부터 위탁받은 운영하고 있는 청소년정책분석평가센터에서 실시하고 있다.

첫째, 혁신지구사업 시범지역에서는 지자체가 중심이 되고, 청소년기관 중 한 곳이 시범사업 주관기관(가칭)이 될 예정이다. 지자체가 청소년정책전담공무원 배치에 관한 조례를 제정하여 배치하거나 전문직위제를 통해 전담공무원을 채용하도록 유도할 것이다. 지방청소년육성위원회를 활성화하여 혁신지구사업을 지원할 수 있도록 유도할 것이다. 이로써 오랫동안 실현되어 오지 못한 청소년육성전담공무원 배치가 가시화될 수 있다. 그 동안 유명무실했던 지방청소년육성위원회도 활성화될 수 있다.

둘째, 시범사업 주관기관의 주최로 혁신지구사업 지역협의체(이하 협의체)를 만들 예정이다. 주관기관은 먼저 지역내 서비스 기관 및 자원을 총망라하는 맵을 작성해야 한다. 협의체는 모든 지역내에서 청소년들에게 서비스를 제공하는 공공 및 민간 기관, 활동가, 기업, 공공기관 등이 참여대상이며, 주관기관은 협의체 운영을 통해서 참여기관간의 네트워크 상황을 모니터링하게 될 것이다.

셋째, 혁신지구 사업의 성과를 측정하는 적절한 방법을 찾는 것이 이 사업의 핵심이다. 최초 작성된 자원맵을 기초로 자원간 네트워크를 분석할 것이다. 협의체 운영을 통해서 네트워크의 양과 질이 어떻게 변해가는지 모니터링하고 또 네트워크의 양과 질이 함께 향상될 수 있도록 지원하게 될 것이다. 이로써 지역사회 내에 누락된 서비스를 채워가고, 서비스의 질이 향상되는 과정을 모니터링하게 될 것이다.

넷째, 이 사업을 통해서 지자체의 청소년정책에 대한 관심을 제고하고, 투자를 확대할 수 있도록 유도할 것이다. 청소년들에게 제공되는 서비스의 질을 향상시키는 성과야말로 최고의 인센티브가 되겠지만, 지자체 평가를 위한 실적관리라는 측면에서 이점이 있다. 더 많은 부수적인 이점들이 따르겠지만, 전문인력을 양성한다는 측면에서도 이점이 크다. 이 사업의 담당자는 지역사회에서의 경력이 일정 정도가 갖춘 인력이어야 하지만, 이 사업의 추진을 통해서 지역사회에서의 핵심적인 리더가 될 수 있다. 이것은 이 사업의 또 다른 기대효과이다.

5. 미래형 청소년지도자: 지역의 혁신리더 양성하기

혁신지구 사업의 성과로 전문인력 양성의 효과가 있겠지만, '전문인력의 양성'은 앞으로의 청소년정책이 역점을 두어야 또 하나의 사업이다. 청소년지도자 양성과정의 혁신 없이는 청소년정책의 혁신도 없다.

첫째, 청소년지도사와 청소년상담사 자격검정제도를 어떻게 개선할 것인지 전략을 세워야 한다. 청소년상담사 양성과정은 비교적 안정적인 것으로 평가되지만, 청소년상담과 복지라는 두 축을 견인하기에는 부족하다. 상담업무를 넘어선 업무의 전문성을 어떻게 확보할 것인지 향후대책이 필요하다. 국가직무능력표준(NCS) 분류체계에서도 아직 명확한 답은 못 찾은 듯하다. 청소년지도사는 상대적으로 질관리에 더 신경을 써야 할 상황이다. 무엇보다 실천적인 지식습득을 위한 실습과정을 조속히 의무화시켜야 한다. 서비스의 질을 높이기 위해서는 반드시 필요하다. 이해관계에 발목 잡혀서는 안 된다. 청소년지도자들의 보수교육과 전문교육도 강화해야 한다. 여러 가지 방법이 있겠지만, 청소년들에게 필요한 자기주도적 역량은 지도자들에게도 필요하다. 청소년들에게 PBL(problem or project based learning)의 경험이 필요하듯이 청소년지도자들에게도 마찬가지로 PBL의 경험이 필요하다. 워크숍, 사례발표, 현장체험과 실습 중심의 교육으로의 전환이 필요하다.

둘째, 청소년지도의 전문가로서 뿐 아니라 지역의 혁신리더로 활동할 수는 청소년지도자를 양성해야 한다. 이를 위해 보수교육과 전문교육을 개편할 수도 있고, 별도의 과정을 만들어도 좋을 것이다. 혁신리더는 청소년지도의 전문성은 물론 사회적 경제나 진로교육 그리고 학교 등 다양한 분야의 전문성을 가져야 한다. 혁신리더는 지역사회의 변화를 견인하는 혁신가여야 한다. 각 분야의 전문가들과 연결되어 있고, 교사를 포함한 지역의 활동가를 대상으로 컨설팅이나 수퍼바이징도 가능해야 한다. 교육과 연계하기 위한 최선의 방법이다. 혁신리더가 양성되면 학교나 교육청에 배치하는 것도 가능할 것이다. 철저한 실천적 지식을 습득하기 위해 많은 PBL(problem or project based learning)의 경험을 쌓아야 한다.[9] 4차 산업혁명에 대한 대비한 전략으로 이보다 강력한 도구는 없을 것이다. 물론 제4차 산업혁명의 흐름을 이해하고, 대비하고, 실천할 수 있는 역량도 갖추어야 할 것이다. 이렇게 해서 우선 100명 정도를 양성하면, 또 지속될 수 있다면, 청소년정책의 주변적인 정책에서 핵심적인 정책으로의 변신은 충분히 가능하다. 공공에서 먼저 시작할 수도 있고, 민간에서 먼저 시작할 수도 있을 것이다.

9) 일본의 일신숙(一新塾)은 다양한 분야의 지역리더를 양성하기 위해서 지난 40년 동안 5,000명의 졸업생을 배출했고, 졸업생들은 다양한 영역에서 혁신가로 활동하고 있다.

6. 청소년 참여, 광장의 촛불에서 일상의 촛불로

청소년은 주변인에서 주체로 만드는 일이 청소년정책의 핵심이라면 더 과감한 변신이 필요하지 않을까? 지난 10여년 사이에 광장에서 작은 시민으로서 촛불을 들어 올린 청소년들은 여전히 주체로서의 존재감을 보여줬지만, 일상에서의 참여는 여전히 먼 이야기이다. 청소년 참여기구가 활성화되고, 산파역이 되어 다양한 참여의 제도들이 만들어진 것은 고무적인 일이다. 다소 중복되고 혼재되어도 참여의 기회가 늘어나는 것은 좋다. 하지만 일상에서의 더 많은 청소년들의 참여가 필요하다. 청소년운동은 공공의 영역은 아니고, 민간의 영역에서 추진하거나 청소년들 스스로 해야 하는 것이지만, 최대한 여건을 조성해주는 일은 공공의 서비스에서도 할 수 있다.

선거연령을 낮추는 것도 중요하지만, 시민권이 단순히 투표권으로만 행사되는 것이 아니라 부단히 사회나 지역사회 문제에 관심을 가지고 다양한 방식으로 참여하고, 목소리를 냄으로써 행사되는 것이라는 점에서 청소년들에게 다양한 참여의 기회를 주는 것은 선거연령을 낮추는 일만큼 중요하다. 다만, 기성정치에 대한 젊은이들의 무관심이 후기 산업사회의 일반적인 경향인 점을 고려하자면, 청소년 참여를 반드시 사회문제나 정치문제에 대한 참여에 국한시킬 필요는 없다. 청소년들이 즐거움과 쾌락을 추구하면서 정치에 무관심한 현상도 '반(反)정치의 정치'도 보듯(Beck, 2000), 청소년들에게는 기성 정치보다는 자신의 삶과 직접적으로 관련된 일상에 대한 참여가 중요하다. 자신의 권리와 타인의 권리에 대해서 보다 엄격한 잣대를 갖도록, 일상 속에서 시민으로서의 감각을 키워가도록 하는 것이 중요하다. 이미 청소년 참여의 색채는 다채로워졌지만, 정치, 정책, 예산과 같은 정책영역에 대한 참여의 질을 높이는 것 이 외에 학교나 가정 또는 지역에서 자신의 삶과 관련된 일에 대해 문제의식을 가지고 실천할 수 있는 일상적인 참여의 기회가 더 많아져야 한다.

청소년의 사회참여활동은 대체로 시민의식이나 공동체의식 또는 인권의식 등 사회의식을 높이는 결과로 이어지지만, 청소년 참여활동이라도 활동내용의 질이 담보되어야 한다. 하트(R.A. Hart)가 말하는 진정한 참여의 조건을 갖춘 참여활동, 즉 청소년들의 자기선택 또는 자기결정권이 최대한 보장된 청소년 참여활동이야말로 그런 조건을 갖춘 참여활동이 아닐까?

참/고/문/헌

관계부처합동 (2018). 제6차 청소년정책기본계획(2018~2022).

권복연 (1999). 근대 아동 문학 형성 과정 연구-1910~1920년대초를 중심으로. 연세대학교 대학원 국문학과 석사학위 청구논문.

김광웅, 이종원, 천정웅, 이용교, 길은배, 전명기, 정효진 (2009). 한국청소년정책 20년사. 한국청소년정책연구원.

김민 (2010). 청소년활동의 의미변천과 성격. 청소년활동 재개념화 및 영역 재설정 워크숍 자료집. 한국청소년정책연구원. pp.11-19.

김성수, 신두철, 유평준, 정하윤 (2015). 학교내 민주시민교육 활성화 방안. 서울: 한양대학교 국가전략연구소.

김영호 (2012). 청소년 활동의 개념에 관한 고찰. 2012 청소년활동정책 체계화 방안 연구 세미나 자료집: 육성, 수련, 활동, 역량 개념의 고리를 찾아서. 한국청소년정책연구원, pp.1-20.

김정의 (1999). 한국의 소년운동. 혜안.

김현철 (2013). 자유학기제 도입을 위한 청소년활동정책의 방향모색 -일본의 청소년체험활동 사례를 중심으로-. 자유학기제와 청소년체험활동: 외국 사례와 방향성 모색 세미나 자료집(13-S05), 23-45.

김현철, 고미숙, 권인숙, 박노자, 나임윤경 (2009). 이팔청춘 꽃띠는 어떻게 청소년이 되었나. 인물과 사상사.

김현철, 임희진, 정효진, 민경석 (2013). 국가 청소년활동정책 체계화 연구. 한국청소년정책연구원.

박재숙 (2010). 학교청소년의 수련활동과 자원봉사활동, 자아존중감, 공동체의식의 관계. 청소년학연구, 17(4), 157-182.

박아청 (2000). 사춘기의 이해. 교육과학사.

배경내 (2000). 인권은 교문 앞에서 멈춘다. 우리교육.

보건복지부·덕성여대산학협력단 (2009). 민간 사회복지전달체계의 지역맞춤형 기능조정방안 연구 보고서.

서동진 (2009). 자유의 의지 자기계발의 의지-신자유주의 한국사회에서 자기계발하는 주체의 탄생. 돌베개.

유성렬 (2012). 청소년 역량과 청소년 활동과의 관계 정립을 위한 고찰. 2012 청소년 활동정책 체계화 방안 연구 세미나 자료집: 육성, 수련, 활동, 역량 개념의 고리를 찾아서. 한국청소년정책연구원, pp.21-46.

이기봉, 김현철, (2011). 창의적 체험활동 지역사회운영모형 개발연구 I. 한국청소년정책연구원.

이민희, 주동범, 김흥주, 임지연 (2005). 청소년정책과 학교교육정책의 연계·협력 방안 연구-청소년활동의 연계·협력 방안을 중심으로-. 한국청소년개발원.

이창호 (2017). 고등학생들의 정치참여욕구 및 실태 연구. 세종: 한국청소년정책연구원.

조영승 (2003a). 우리나라 청소년정책의 역사적 변천. 청소년문화포럼, 7(1), 15-28.

조영승 (2003b). 청소년수련활동의 의미와 청소년의 법적 지위에 관한 연구. 청소년학연구, 10(4), 317-354.

최영섭 (2019). 혁신성장을 위한 새로운 산업인력정책 모색. 한국직업능력개발원.

한병철, 김태환 역 (2012). 피로사회. 문학과지성사.

Aries, Philippe (1962). Centuries of childhood. a social history of family life. New York : Vintage Books.

Beard, Colin, Wilson, John P. (2006). Experiential Learning. Kogan Page Ltd.

Beck, Ulrich, 정일준 역 (2000). 적이 사라진 민주주의. 서울: 새물결.

Mead, M. (1928). Coming of Age in Samoa, New York: Random House.

Muuss, Rolf. E. 송종두 역 (1981). 청소년이론. 계명대학교 출판부.

Freeman, D. (1983). Margaret Mead and Samoa. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

Hart, R. A. (1997). Children's participation: the theory and practice of involving young citizens in community development and environment care. London: Earth Publications Ltd.

Hutchins, Robert M., 송준석 역(1994). 자유를 위한 교육. 서울: 학지사.

朝鮮総督府 (1929). 朝鮮に於ける同盟休校の考察. 高等警察資料 第3輯.

清水隆彦 (2014). キャリア教育で変える学校経営論. 実業之日本社.

패널토론

이수경 (촛불청소년인권법제정연대 활동가)

이동수 (청년정치크루 대표)

김정율 (강서청소년회관 관장)

방은령 (한서대학교 아동청소년복지학과 교수)

김동일 (서울대학교 교육학과 교수)

토론1 촛불청소년인권법제정연대의 활동이 말하는 청소년정책의 방향성

이수경 (촛불청소년인권법제정연대 활동가)

촛불청소년들이 우리 정치에 질문을 던진다.

“우리는 왜 아직도 시민이 아닌가요?”

촛불청소년들이 우리 사회에 묻는다.

“우리의 인권을 보장하는 법은 대체 어디에 있나요?”

“청소년 정책은 왜 다들 통제 중심인가요?”

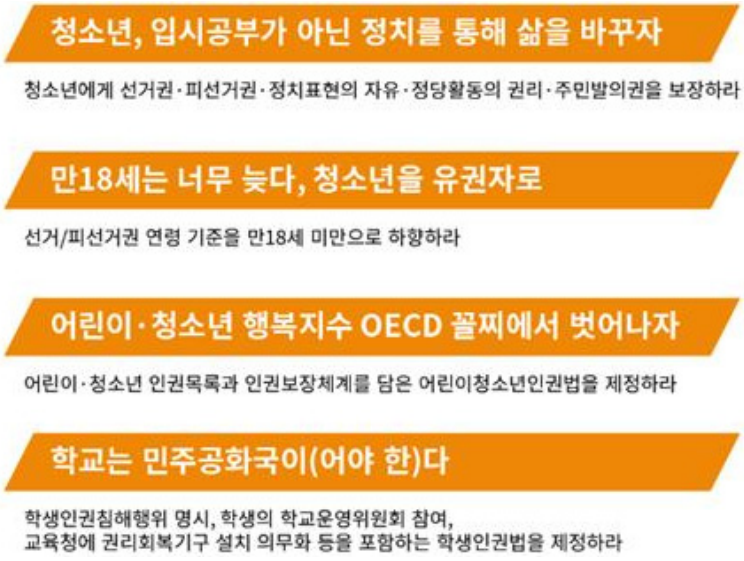
촛불청소년들이 우리 교육에 묻는다.

“이것이 민주공화국의 학교입니까?”

“민주주의의 새 역사를 썼다는 ‘촛불’ 이후에도, 세월호 참사를 겪고 난 지금에도 학교에는 왜 인권과 민주주의를 찾아보기 힘든가요?”

“학생인권조례조차 없는 지역의 학생은 인간도 아닌가요?”

촛불청소년의 물음에 이제는 국회와 정부가 답할 때이다. 이를 위해 전국 각지 370여개의 단체들과 청소년들이 모여 ‘촛불청소년인권법제정연대’를 결성했다. 아래는 우리의 주요 목표이다.



▶ 청소년 참정권 보장을 위한 법 개정 ◀

- 청소년에게 선거권, 피선거권, 정치와 선거에 대해 말할 권리, 정당활동의 자유를 보장하도록 선거법, 정당법을 개정하라!
- 선거권/피선거권/주민발의/주민투표 연령을 만18세보다 더 낮추어 선거법, 지방자치법, 지방교육자치법, 주민투표법을 개정하라!

청소년이 정치에 대해 의견을 밝히고, 스스로 모이고, 정당활동에 참여할 권리가 보장되어야 하는 것은 당연하지만 불법으로 취급되고 있다. 더불어 청소년에게 참정권이 없기 때문에 정치인들이 청소년의 인권과 삶에 대해 관심을 가지지 않는다.

촛불의 힘으로 바뀐 현 정권 하에서도 함께 촛불을 들었던 청소년은 투표조차 할 수 없는 상황이 굉장히 모순적인 것이다. 세계 대다수 나라가 18세 투표권을 선택하고 더 낮추기 위한 노력을 진행하고 있으며 16세까지 참정권을 보장한 정치선진국도 있는 시대적 흐름 속에서 한국은 매우 후진적이다. 만18세 투표권을 공약한 정권이 들어섰음에도 불구하고 정치적 거래로 그조차도 차일피일 미루어지고 있다.

청소년 시기는 민주주의를 훈련하는 나이가 아니다. 민주주의를 경험하고 그 안에서 호흡할 수 있는 시기여야 한다. 입시공부가 아니라 정치를 통해 삶을 바꿀 기회가 청소년에게

주어져야 한다. 그리하여 청소년이 비청소년에 의해 대변되는 것이 아니라 청소년이 스스로 대표가 될 수 있는 세상을 원한다. 우리는 청소년이 투표할 수 있는 나라, 청소년 정치인이 있는 나라, 청소년도 자기 삶에 필요한 법을 발의할 수 있는 나라를 만든다.

▶ 어린이·청소년 인권법 제정 ◀

- 어린이·청소년인권법을 기본법으로 제정하라!

-어린이·청소년의 구체적이고 통합적인 인권 목록을 밝히고 국가는 이를 보장하라!

- 폭력, 착취, 차별로 고통받는 소수자들을 보호할 수 있는 어린이·청소년인권법을 제정하라! : 보호자의 폭력을 피해 집을 나온 난민청소년, 청소년 알바노동자, 시설거주 청소년 등

- 인권보장체계를 포함한 실효성있는 어린이·청소년인권법을 제정하라! : 핵심부처 지정, 아동·청소년 인권정책 수립 의무, 인권영향평가 도입, 권리회복기구 설치, 피해자 지원책 등

우리나라의 어린이·청소년 행복지수는 OECD 국가 중 꼴찌다. 또 어린이·청소년의 학습시간은 OECD 국가 중 최장시간으로 학대의 수준이다. 놀 권리, 쉴 권리, 사회에 관심을 갖고 행동할 권리, 사회구성원으로서 정당한 보호를 받을 권리 등이 빼앗기고 있다. 열악한 청소년의 삶은 학교 뿐만 아니다. 학원, 복지시설, 쉼터, 알바현장, 지역사회 등에서 학대, 성폭력, 착취, 모욕 등이 이어지고 있지만 법적 보호막은 여전히 취약하고, 유엔아동권리협약을 가입·비준(1991년)한 지 30년이 다 되어 가지만, 모든 어린이·청소년의 삶을 관통하는 통합법 하나 없다. 담당부처가 흩어져 있어 통합적 정책이 없다. 또 기존의 법률이 청소년에 대한 통제 위주의 내용만 담고 있는 것도 큰 문제상황이다.

우리는 모든 어린이·청소년이 '사회가 우리에게 관심을 갖고 지지한다'는 느낌을 받을 수 있는 사회를 원한다. 국제수준에 부합하는 어린이·청소년 인권법이 있는 나라, 어린이·청소년 관련 법과 정책의 기본이 인권이 되는 나라를 원한다. 어린이·청소년 내부의 차이에 주목하고, 소수자인 어린이·청소년이 차별적이고 위험한 상황에 내몰리지 않도록 한다. 문재인 정부의 '아동·청소년인권법' 제정 공약이 헛된 약속이나 허울뿐인 약속이 되지 않도록 적극적으로 목소리 낼 것이다.

▶ 학생인권법 제정 ◀

- 학생인권 목록 및 학생인권 침해행위를 법률에 명시하라! : 체벌, 두발복장검사, 소지품검사, 차별행위, 보충학습강요, 서약 강요 등
- 학교운영 및 학칙 제·개정에 학생 참여를 보장하라! : 학생총회 및 학생총투표 제도 마련, 학교운영위원회에 학생위원 참가, 학칙 제·개정시 학생총회 동의절차 명시
- 모든 교육청에 학생인권 침해행위에 대한 회복기구와 절차를 마련하라! : 학생인권 옹호관과 학생인권센터 설치, 구제절차 명시 등

"인권은 교문 앞에서 멈춘다"라는 말처럼, 실제 학생들이 살고 있는 학교의 비인권성은 굉장히 심각한 상황이다. 현장실습생의 자살, 여학생 성폭력, 교사에 의한 학대·폭행, 과도한 복장·소지품 단속, 촛불집회 참여 제지, 보충·야자 강요 등 학생인권이 침해되는 사건이 계속 일어나고 있다. 학교 안에서 학생이 자신의 권리를 찾고, 권리를 침해당했을 때 함께 싸울 수 있는 학생회의 법적 지위는 허약하기 그지없고, 유명무실하게 운영되고 있다. 학교운영위원회에 학생대표는 참여조차 할 수 없다. 학생인권조례가 제정되어 '학생인권'을 선언한 지역은 경기, 광주, 서울, 전북 단 네 곳 뿐이며, 학생인권조례가 제정된 지역이라도 조례의 법적 지위가 약하기 때문에 그를 위반하는 학교들이 많다. 현재 경남을 비롯한 몇 지역에서도 학생인권조례, 청소년노동인권조례 등 인권조례를 만들려는 움직임이 곳곳에서 일어나고 있지만, 학생·청소년 인권에 반대하는 세력과 이에 동조하는 지방의회와 교육청으로 인해 가로막히고 있다.

우리에게는 학생에게 시민권을 보장하는 민주공화국의 학교가 필요하다. 가장 인권적인 것이 가장 교육적이다. 인권 없는 교육은 교육이 아니다. 학생을 존엄한 인간이자 시민으로 대접하는 학교를 원한다. 우리는 학생인권조례에서 학생인권법률로! 지역에 따른 차별 없이 모든 학생이 인권을 누리고 인권의 가치를 익힐 수 있는 법적 기반을 만든다.

토론2 ‘주전자닷컴’은 죄가 없다
- 정책입안 과정 내 청소년들의 실질적 참여 보장의 필요성 -

이동수 (청년정치크루 대표)

◎ 배경

- 청소년정책은 「청소년기본법」을 중심으로 「청소년활동 진흥법」, 「청소년 보호법」, 「청소년복지 지원법」 등 청소년들에게 직접적인 영향을 끼치는 정책들이 해당됨

- 그러나 정부의 교육·입시 정책, 게임 정책, 스포츠와 아이돌을 포함한 문화체육 정책 등도 직·간접적으로는 청소년들의 일상에 상당 부분을 차지하고 있기 때문에 광의의 청소년정책에 해당한다고 볼 수 있음

- 1990년대 이전의 청소년정책이 학교 안에서의 주입식 교육을 통한 사회경제적 재원 양성에 있었다면, 1990년대 이후의 청소년정책은 학교 밖에서의 활동 또한 독려함으로써 민주시민을 양성하고 개인의 역량을 극대화하는데 있다고 볼 수 있음

◎ 문제 및 진단

1) 청소년활동들이 기성세대가 설정한 규범적 가치의 틀 안에서 장려되는 측면이 있음

- 민주시민 교육, 평화통일 교육, 성 평등 교육 등이 대표적인데 청소년들의 인식, 현실과 동떨어진 채 기성세대의 시각에서 정부 주도하에 정책이 수립되는 경향이 있음. 따라서 정부의 의욕에 비해 청소년들의 참여와 호응은 낮은 편임

2) 청소년들의 유행 패턴을 정책이 따라가지 못하고 있음

- 청소년정책의 목적은 현재의 지식의 주입이 아니라 미래를 살아가는 역량을 길러주는 것. 하지만 오늘날의 청소년정책은 변화하는 트렌드를 따라잡는 것조차 버거운 현실임

- 한 예로 유튜브, 아프리카TV를 중심으로 한 1인 미디어는 이미 2010년대 초반부터 청소년들의 보편적 생활양식으로 자리매김했으나, 사회적으로 지난해에 이르러서야 대두되기 시작

- '검색도 유튜브로'하는 청소년들에게 미디어 소양교육이 절실히 요구되지만 그런 움직임은 거의 없음

3) 청소년들의 참여를 장려한다지만 정작 청소년들의 자발적 참여를 가로막고 있음

- 청소년들의 참여 증진을 위해 단체 및 동아리 지원 등의 사업을 적극적으로 펴고 있으나 지방자치단체의 실적 쌓기 차원에서 이루어지는 경우가 많음

- 오히려 청소년들의 자발적인 문화에 정부가 제재를 가하는 일을 심심치 않게 볼 수 있음

  예: 플래시게임 규제로 인한 주전자닷컴, 플래시365 등의 플래시 게임 게시판 폐쇄
  여성가족부의 '성 평등 방송 프로그램 제작 안내서', 과거 동방신기 주문 개사 논란 등

※ 주전자닷컴 자작게임 게시판 폐쇄 사건

주전자닷컴은 네티즌들이 플래시 게임, 애니메이션 등을 올리고 평가를 주고받던 커뮤니티 사이트로 주로 청소년들이 프로그래밍 연습 삼아 만든 플래시 게임을 올리던 사이트였음. 2006년부터 현재까지 약 4만여 개의 플래시 게임이 올라왔었으나 게임물관리위원회 등급분류 규정위반으로 지난 2월 해당 게시판을 폐쇄함.

청소년들이 게임을 만들고 위원회로부터 등급분류 심사를 받으면 해결되지만 이를 위해선 수만 원~ 수십만 원에 이르는 심사수수료를 지불해야 함. 청소년들이 재미삼아 만든 비영리목적의 게임에도 같은 잣대를 들이대야 하느냐는 비판이 일었음

◎ 해결방안

1) 청소년 관련 정책입안 과정에 청소년 참여 확대

- 최근 청소년정책위원회 내 청소년 대표 참여를 명문화한 「청소년기본법 개정안」처럼 정책입안 과정에서 실질적으로 청소년들을 참여시키는 노력이 필요함

- 청소년 관계법 이외에도 청소년들에게 직·간접적으로 영향을 끼치는 정책에 있어서는 청소년 대표자들의 참여를 강구해야 함

2) 청소년들의 정치 참여 자유 보장

- 선거연령 인하보다 중요한 것은 청소년들의 정치 참여 자유를 보장하는 것임. 정당 및 정치 참여를 가로 막고 있는 기존의 공직선거법 등에 대해서도 고민해 볼 필요 있음

3) 청소년들의 자율성을 보장하는 쪽으로 정책을 풀어나가야 함

- 3·1운동, 4·19 혁명 등에서 청소년들이 주체가 되어서 나설 수 있었던 것은 당시 그들을 가두는 틀이 없었기 때문. 중·고등학교에 재학 중이던 그들은 사회적으로 특권층의 위치에 있었기에 기성세대로부터 비교적 자유로웠음
- 기성세대의 입장에서 청소년 활동을 장려하기보다는 청소년들 스스로 창의와 역량을 극대화할 수 있도록 자율성을 부여하는 쪽으로 정책을 바꿔나갈 필요가 있음

토론3 청소년정책의 새로운 이해가 필요하다

김정율 (강서청소년회관 관장)

1. 들어가며

누가? 토론자의 지루한 이 글을 끝까지 읽겠는가.

따라서 토론자의 화두와 주장부터 먼저 이야기하고 시작하는 것이 좋을 것 같다.

고민의 화두

① 누가 오늘날 청소년을 불행하게 하는가?

② 청소년정책인가? 청소년육성정책인가?

③ 국가청소년정책은 국가 구성의 구조적 직능인가? 생애주기 청소년이라는 대상에 대한 단순한 대상서비스인가?

그래서 내린 결론

㉮ 국가청소년정책은 미래사회를 구성하는 미래시민사회정책이다.

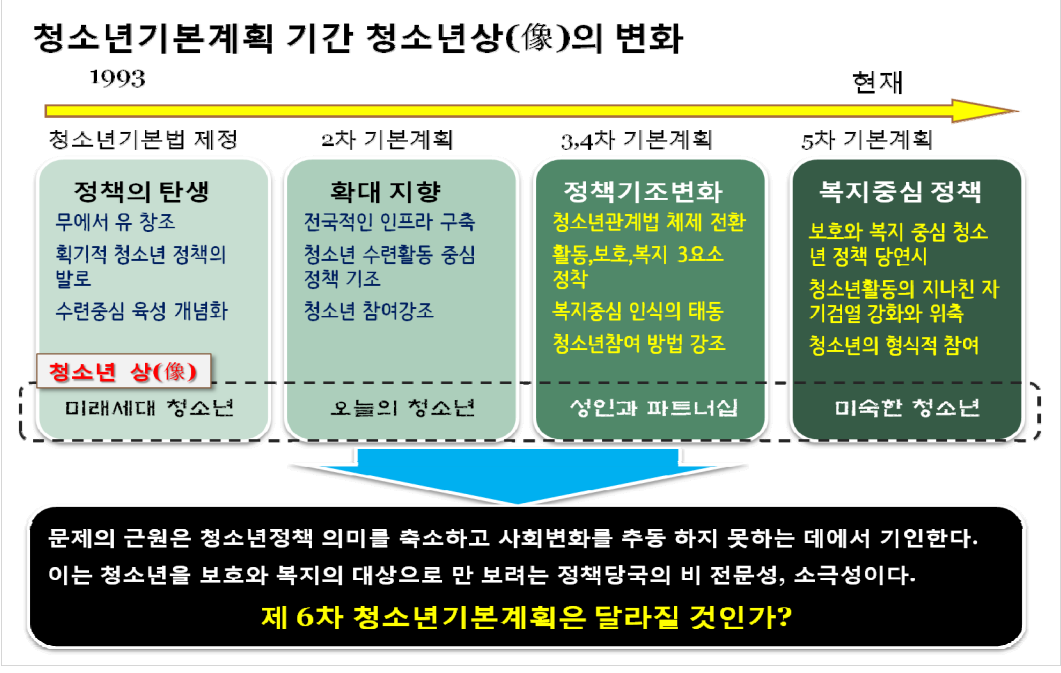
㉯ 장기적으로 [초중등교육법]을 근거한 청소년에 대한 교육정책 분야는 국가청소년정책으로 이관되어야 하며 그러기 위해서는 청소년관계법부터 개정되어 청소년정책을 새롭게 이해하고 구성하여야 한다.

㉰ 국가청소년정책의 전담 부처는 미래 시민사회를 바람직하게 구성해가는 [미래시민사회부(가칭)]와 같은 진보적 부처로 재탄생하여야 한다. .

㉱ 아름답게 꾸며지는 수사적(修辭的) 계획이 아닌 미래사회 변혁을 바라보는 청소년정책의 의미부터 재정립 되어야 한다.

화두 ③과 결론 ㉮는 그동안 청소년정책과 청소년현장의 모습이 청소년을 미래의 동량이라는 식으로 아름답게 포장하며 근본적인 사회적 환경은 변화되지 못한 채 성인들이 일방적으로 설정한 문화적 틀에 가두는 형태로 진행되어왔음에 대한 아쉬움의 표현이다. 즉 그들의 입장에서 발전적으로 가기보다는 성인중심주의적 현상을 유지하는 수준의 모습이라는 점에 대한 아쉬움이다. 예를 들자면 [21세기 4차 산업혁명 시대 대비]와 같이 정체모를 수식어들을 동원하고 있을 뿐 19세기 이후 탄생한 국가주의 학교 교육과정이라는 절대적 억압(?) 틀을 변화시키고자 하는 의지를 담고 있지 못하다. 청소년육성정책이 그 탄생에서 부터 학교라는 신화에 보완적 정책임을 스스로 자인하여 출발하고 30여년 가까운 지금까지도 교육당국의 기침소리에 맞추어 움직여야 하는 현실을 전혀 바꾸지 못하고 있다.

그래도 긍정적인 것은 5년마다 청소년정책기본계획을 수립하고 변화되어오는 과정에서 청소년정책이 어떠하여야 하는 지에 대한 지지한 고민을 할 수 있는 기회가 되었다는 것이다. 민간차원의 청소년활동이 정부정책으로 주도되며 보다 구체적인 청소년상(像)을 정립하여 가며 발전한 것은 사실이다. 다만 최근 10여 년간의 복지중심의 국가서비스 인식 속에서 청소년정책 역시 자라는 세대에 대한 단순한 서비스에 치중하며 청소년을 케어(Care)하여야 할 미숙한 존재로 바라보는 듯한 아쉬움을 지울 수 없다.



출처 : 권일남 외(2017) [청소년관계법의 현실과 미래지향적 적응탐색연구]에서 수정

제6차 청소년정책기본계획 역시 보다 주도적인 청소년상(像)과 청소년참여를 강조지만 실효성은 없어 보인다. 또한 보호, 복지에 치중하며 우리사회가 돌봐야할 미숙한 청소년이라는 인식에서 벗어나지 못하고 있지는 않은지 의심하게 된다.

한편 토론자가 주장하는 화두 ①②③과 결론 ㉮㉯㉰는 청소년육성의 의미, 국가정책과 교육의 의미를 살펴야 한다. 이를 바탕으로 현재 청소년정책이 스스로 얼마나 소극적이며 근대적 틀을 벗어나지 못하고 있는지를 이해할 필요가 있다. 계획이라는 것은 미래를 수립하는 것이며 또한 미래를 적절히 바꾸어 나가는 것이기 때문에 스스로 위축되고 소극적인 정책의지를 가지고 추진하여서는 안 된다. 이에 따라 본 토론은 청소년정책의 새로운 이해를 위한 다소 원론적인 검토를 필요로 한다. 따라서 본 토론문은 교육, 청소년성장 등 원론적인 의미를 살펴보고 그에 따라 청소년정책의 근간이 되는 청소년기본법의 문제와 수정 방향, 청소년정책 주무 부처의 변화의 정부와 사회적 인식의 변화 방향을 제시해보고자 한다. 또한 토론자의 이러한 주장은 지금 당장은 현실과 다소 괴리가 있을 수 있겠으나 그러한 방향으로 가야 할 것 아니냐 하는 희망을 담아 현장의 청소년지도 및 정책관계자들의 동의를 구하고자 한다.

2. 청소년기본법의 순환적 오류

청소년기본법이 청소년정책의 기초가 되는 법률로서 타 청소년관계법의 상위법과 같은 모습이다. 여기서 상위법과 하위법이라는 용어의 사용은 본래 헌법, 법률, 시행령, 시행규칙, 조례의 순위를 의미하는 것이므로 적절한 용어사용이라 할 수 없다. 그러나 청소년정책에서의 기장 기초가 되는 일종의 기준규범과 같은 측면에서 직관적으로 이해하기 쉽게 상위법이라고 표현(이하 표현상 상위법이라 함)하는 것임을 밝혀둔다.

청소년기본법 제1조는 목적 조항에서는 청소년기본법의 목적을 “이 법은 청소년의 권리 및 책임과 가정·사회·국가·지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 정하고 청소년정책에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.”라고 하고 있다. 이러한 청소년기본법의 목적조항에 비추어볼 때 우리나라 청소년정책 즉 청소년의 현재적 존재로서 권리를 보장하고 그들을 건강하게 성장케 하기 위한 국가적 의무로서의 정책에 최상위법이 되고 있다고 할 수 있다. 이에 국가가 수행하는 청소년과 관련한 모든 정책과도 관련되며 동시에 청소년의 성장에 관련한 모든 정책과 이를 뒷받침하는 모든 법률에 우선적으로 고려하여야 할 것이다.

청소년기본법 제4조는 타 법률과의 관계를 밝히며 "① 이 법은 **청소년육성에 관하여 다른 법률보다 우선**하여 적용한다. ② 청소년육성에 관한 법률을 제정하거나 개정할 때에는 이 법의 취지에 맞도록 하여야 한다."라고 하고 있다.

그러나 여기서 청소년기본법의 타 법률과의 관계성격을 '청소년정책'에 우선하는 법률이라 표현되지 않고'청소년육성'에 우선하는 법이라고 표현하고 있다는 점을 검토할 필요가 있다. 즉 제1조 목적 조항에서 이야기한 '청소년정책'과 제4조'청소년육성'이 같은 의미로 이해될 수 있는가하는 문제를 검토하여야 한다. 이에 대해서는 동법 제3조 용어의 정의를 살펴보면

청소년기본법 제3조 2항: "'**청소년육성**'이란 청소년활동을 지원하고 청소년의 복지를 증진하며 근로 청소년을 보호하는 한편, 사회 여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하고 청소년을 보호하여 청소년에 대한 **교육을 보완함**으로써 청소년의 균형 있는 성장을 돕는 것을 말한다."

이는 청소년활동지원, 청소년복지지원, 청소년보호를 통하여 교육을 보완한다는 의미로 '청소년육성'의 의미를 '교육'과 보완적인이 관계로 설정하여 제한적으로 설명하고 있다. 따라서 '청소년육성정책'은 포괄적인 국가청소년정책의 모습이 아닌 제한적인 정책범위를 가진다. 이는 청소년기본법의 목적 조항에서 보는 포괄적 의미의 '청소년정책'이 아닌 모순된 모습을 스스로의 법률 내에 포함하고 있는 순환적 오류를 범하고 있는 셈이다.

결국 청소년기본법은 청소년성장에 의미 있게 작동하고 지원하는 모든 관련법령에 상위법(기본법)으로서의 모습이라기보다는 여성가족부의 제한된 정책업무를 아름다운 수식어로 그럴듯하게 포장하여 규정한 제한적인 법일 수밖에 없다. 따라서 모든 청소년들의 삶에 관계된'권리 및 책임과 가정·사회·국가·지방자치단체의 청소년에 대한 책임'을 규정한 법이기 보다는 청소년이'교육정책'의 범주를 벗어난 경우에만 해당하는 법이 된다. 이러한 법률적 오류와 청소년정책에 대한 사회적 인식 부재는 청소년계 발전에 큰 걸림돌이 되고 있으며 따라서 정책예산 확보에 있어서도 선명성이 부족한 모습이 된다.

3. 교육과 국가제도, 행정, 법률

인간사회에서 후세를 성장, 육성하는 것 교육하는 것과 같은 정신적 활동들은 법으로 규제하거나 강제할 수 있는 필연적, 본질적 관계가 없다고 할 수 있다. 과거부터 인간이 후세를 기르고 교육하는 자연스러운 활동을 통해 인류라는 종의 연속성과 문명, 사회라는 인간이 가지는 특징적인 모습을 갖추어 현재에 이르고 있다. 따라서 현대사회에서의 청소년 관계법규나 교육관련 법규는 사람들의 자연스러운 삶에 기인 한 것이 아닌 국가적 필요에 의하여 국가와 사회를 유지하기 위한 방법론이며 약속이라 할 수 있다. 또한 그것이 구성원인 개개의 사람들에게 이익과 관련한 합의라고 볼 수 있다.

그렇다면 이 두 가지 유형의 법률들은 무엇을 합의한 것이며 개개의 사람들과 국가사회에 어떠한 이익을 주고자 하는 것인지를 검토해 볼 필요가 있다. 그에 따라 두 유형의 법률들이 어떠한 내용을 담고 있어야 하는지에 대한 원론적인 의미를 파악해 볼 필요가 있다.

과거사회에서도 국가교육과 관련한 성문화된 제도들이 있어왔으나 이는 어디까지나 과거 왕권국가들에서 지배층인 귀족, 양반세력의 교육을 위한 제도일 뿐이었다. 현대사회에서와 같이 모든 국민을 위한 제도와 법률로 발전한 것은 근대국가가 발흥하던 19세기 후반 국가공교육의 발생에서 그 유래를 찾을 수 있다. '공교육'이란 결국 국가의 제도이며 국가권력이 그것이 지켜질 것을 강요함으로서 제도가 유지될 수 있다. 또한 국가권력은 일반적으로 강대한 것이기 때문에 함부로 행사되어서는 안 되며 그 행사는 법규에 의해서 규제되어야 한다. 즉 국가가 무엇인가를 하려고 할 때, 행정이란 형태를 취하고, 어떠한 방법(제도)으로 수행하며 어떠한 재정(財政)을 동원하여 실시하느냐 하는 것은 법률제정이라는 국민합의를 통하여 내용이 규정된다. 모든 현대국가는 의무교육을 실시하며 그것이 교육행정의 내용이며 그리하여 그것은 법률에 의해서 규정되어 있는 교육관계 법률들이 된다.

따라서 이러한 교육관계법은 사람과의 직접적인 관계법이라기보다는 즉 인간의 자연스러운 행위로서의 교육 - 국가(행정) - 법률의 관계로 연결되어 교육과 법률의 결부가 생겨 교육관계법률이 출현하고 국가의 구성원인 인간 개인 즉 국민의 삶과 관련하여 합의된 것이다.

그러므로 현대국가는 이제까지 개개의 가정(국민)에서의 일과 책임이었던 자녀들에 대한 교육을 국가가 수행함으로 하여 국가는 교육받은 똑똑한 국민 구성원을 가지고 국가 간

경쟁시대에서 독립국가로 강성하게 할 수 있으며 이를 통해 국민의 지지를 받아 유지될 수 있다. 또한 과거 신분질서가 무너진 현대사회에서 국민은 교육을 통한 새로운 기회를 얻고 새로운 신분상승의 기회(즉, 더 배운 사람, 더 가진 사람)를 추구할 수 있다거나 최소한 보다 나은 삶을 평등하게 누릴 수 있다는 기대에 대한 암묵적인 합의를 가지게 된다[1]. 이렇게 형성된 교육관계법률과 제도(행정)는 교육의 이념과 목표를 설정하고 그 방법론들을 규정한다. 이러한 배경 속에서 세계의 국가들은 19세기말 20세기 초반에는 국가교육 방법론은 **학교**를 중심으로 한 청소년교육의 행정과 재정의 방법론을 탄생시키게 되었다.

한편 20세기 후반에 들어서며 학자들은 학교를 중심으로 한 근대적 교육방법이 그 대상이 되는 아동과 청소년 세대를 자유로운 국민 구성원으로서 보다는 사회적으로 유보되고 괴리된 세대로 만들고 그로 인해 야기되는 새로운 문제들에 관심을 가지게 된다. 이는 이미 1970년대 학교제도 자체를 폐지할 것을 요구하는 탈 학교운동과 같은 교육철학자들의 극단적이며 혁신적인 주장들에서부터 80년대 UN아동인권선언과 청소년헌장의 제정 등과 같이 사회적으로 다양한 요구들이 나타난다. 이는 아동, 청소년의 삶과 성장의 보장이 근대적 교육제도만으로는 한계에 도달했음을 의미하는 것으로 현대사회가 가지는 가정교육, 지역사회 교육의 붕괴 현상을 극복할 대안의 필요를 요구하는 것이다.

이에 대해 세계는 각 국가별로 서로 다른 사회적 체제상황과 문화적 환경에 따라 교육의 제도를 개선하여 해결하는 노력을 기울이게 된다.

우리나라의 경우 교육관계법에 의한 교육제도와는 별도로 1988년 청소년육성법, 1991년 청소년기본법 등을 제정하고 교육행정과 별도의 국가정책과 일반행정에서 다루는 법률을 탄생시키고 현재에 이른다. 이러한 흐름에서 탄생한 우리나라 청소년 관계법률과 제도는 방법적으로는 아동, 청소년의 참여 및 인권보장, 적극적인 보호 및 복지 정책, 청소년의 체험적 교육활동의 증진 등을 수행하는 청소년육성정책과 행정이 된다. 결국 청소년정책이라는 것이 교육정책과는 다른 접근법으로 보이지만 역사적 맥락과 궁극적인 목적에서는 후계세대를 건강하게 우리사회의 구성원으로 성장케 한다는 점에서 교육의 이념과 목적에 부합한다.

1) 자유민주주의 국가에서 법은 국민의 대의 기관인 국회를 통하여 제정된다. 즉 각 지역의 국민들이 선출한 대표인 국회의원들에 의해 법이 제정 개정되는 것은 결과적으로 국민의 의사에 따라 만들어지는 것으로 국가권위와 국민의 의사가 합의된 결과로서 법률이 제정됨을 의미하는 것이다.

이러한 모습은 교육기본법과 청소년기본법의 기본이념의 유사성을 통하여 확인된다.

교육기본법	청소년기본법
제 2 조(교육이념) 교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 **민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함**으로써 **인간다운 삶을 영위**하게 하고 **민주국가의 발전**과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.	**제 2 조(기본이념)** 이 법은 청소년이 사회구성원으로서 정당한 **대우와 권익을 보장받음**과 아울러 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 하며 **보다 나은 삶**을 누리고 유해한 환경으로부터 보호될 수 있도록 함으로써 **국가와 사회가 필요로 하는 건전한 민주시민**으로 자랄 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 한다.

결국 우리나라의 교육제도와 청소년정책은 우리사회가 요구하는 정책을 수행하는 법률, 제도에 의한 방법론상으로는 차이가 있으나 대상이 되는 국민의 한사람인 아동과 청소년에 대한 서비스 주체인 국가의 의무라는 점은 동일하다.

4. 청소년 '교육'과 '육성'의 정의적 관계

앞에서 언급했듯 청소년에 대한 교육은 후세에 대한 전통적인 인간의 활동이며 국가제도와의 관계는 직접적이기보다는 교육-국가(행정)-법률의 관계를 통하여 연관되었다. 마찬가지 모습으로 청소년육성 즉 '청소년의 균형 있는 성장의 도모' 역시 우리의 미래사회를 지탱할 구성원에 대한 국가의 책임으로서 법률과 관계 맺음을 하게 되었다. 따라서 이 두 가지의 개념 즉 청소년교육과 청소년육성의 관계를 보다 명확히 확인하기 위해서는 **인간(인류)의 행위라는 관점**과 **제도적 방법론이라는 관점**으로 나누어 생각해볼 필요가 있다.

먼저 **인간의 행위관점에서**'교육'은 인류를 존속시키고 끊임없이 성장케 한 원초적인 동력이라 할 수 있다. 단순히 생을 영위하기 위한 사냥기술과 같은 인류의 원초적 기능의 전수부터 무리를 이루고 평화적인 삶을 살아가기 위한 현대의 사회적 기술과 지식까지 인류가 발전해감에 따라 수많은 방법과 내용들이 교육의 이름으로 전수되어 왔다. 그를 통해 교육은 또다시 한층 발전된 문명을 유지해 가는 순환의 모습으로 진행되어 왔다. 특히 이러한 교육의 기능은 한사람의 미완의 연약한 개체가 태어나고 성장하는 동안 꾸준히 누가(累加)되어

독립된 한사람의 성인이 되어 자생(自生)할 때까지 더욱 더 중요하게 가중되었다. 교육의 기능이 제대로 수행되지 않아 학습되지 못한 상태로 성장하였을 경우 한사람의 독립된 개체 즉 성인으로서의 역할은 제한적일 수 있다. 따라서 현대사회에서의 국가라는 집합체는 이를 가정의 개별적이며 1차적 교육 이상의 교육기능을 사회적으로 다루는 방법으로서 국가중심 제도를 통해 '교육'이라는 용어개념을 형성하고 있는 것이다.

청소년 '육성(育成)'은 기르고(育) 성장(成)시킨다는 의미이다. 즉 인간 행위적 관점으로 보면'한사람의 연약한 개체가 태어나서 한사람의 독립된 개체로 사회와 조화롭게 살아가게 하기 위한 인간의 활동'이며 우리는 이를'청소년의 균형 있는 성장의 도모'라고 정의하였다. 인간의 성장이라는 의미는 단순히 육체적인 보육으로서 성장만을 의미하기 보다는 사고의 발달을 포괄하는 것이다. 또한 사고의 발달은 정서적 발달, 사고능력의 상승적 변화, 지적능력의 누가적(累加的) 변화 등을 포괄하여 개념화할 수 있다. 따라서 '균형 있는 성장'이라 함은 이러한 요소들의 균형을 의미한다. 현대사회에서 국가제도라는 의미를 포괄하여 개념화된'교육' 역시 인간 성장을 위한 하나의 요소로 다른 신체적, 정서적 성장과 함께 균형 있게 이루어져야 하는 요소이다.

이렇게 볼 때 인간의 행위적 관점에서 '교육'이라는 용어의 의미는 한 인간의 균형성장 즉 청소년 '육성'이라는 용어적 개념에 하위활동으로 볼 수 있다. 따라서 용어개념 상 '청소년육성'이 '청소년교육'을 포괄한다고 주장 할 수 있다. 그럼에도 우리 청소년기본법은 '청소년육성을 통해 교육을 보완한다'고 정의하여 제한적이고 편향적인 오류를 포함한다.

한편 **제도적 방법론의 관점을** 통해서 본다면 두 행위의 이러한 역전 현상이 현재까지는 어쩔 수 없는 당위성을 가진다고 할 수 있다. 역사적 관점에서 볼 때 현대국가는 국가의 발전 수준과 필요에 따라 인간 활동으로서 '교육'을 먼저 국가적 어젠다로 설정하여 제도와 법률로서 교육활동의 방법론을 정하고 수행하였다. 청소년육성의 문제는 그때까지는 제도나 법률적 문제로 대두되지 않은 인간사회 최소단위인 가정(부모)의 자연스러운 행위(활동)이었을 뿐이다.

다만 20세기 중·후반에 들어서며 이러한 국가행정으로서의 교육방법이 인간의 균형 있는 성장에 있어서 지나치게 왜곡되어 새로운 변화가 필요하였다. 이러한 세계 문명국가들의 문제는 1959년 유엔의 아동권리선언과 같은 형태로 표출되어 아동, 청소년에 대한

‘육성’이라는 인간행위에 국가행정과 법률이 개입하는 변화가 일어났고, 세계 여러 나라는 각각의 문화와 사회적 환경에 따라 청소년교육의 학교 중심이해, 지식전달과 경쟁 중심의 방법론을 수정하게 된다.

우리나라의 경우 1988년 청소년육성법 제정을 통하여 국가의 개입이 일어났으며 이때까지 견고하고 **수구적인 교육의 방법론을 바꾸어가기보다는 새로운 행정제도를 구축하는 형태로 청소년기본법을 탄생시킨다.**

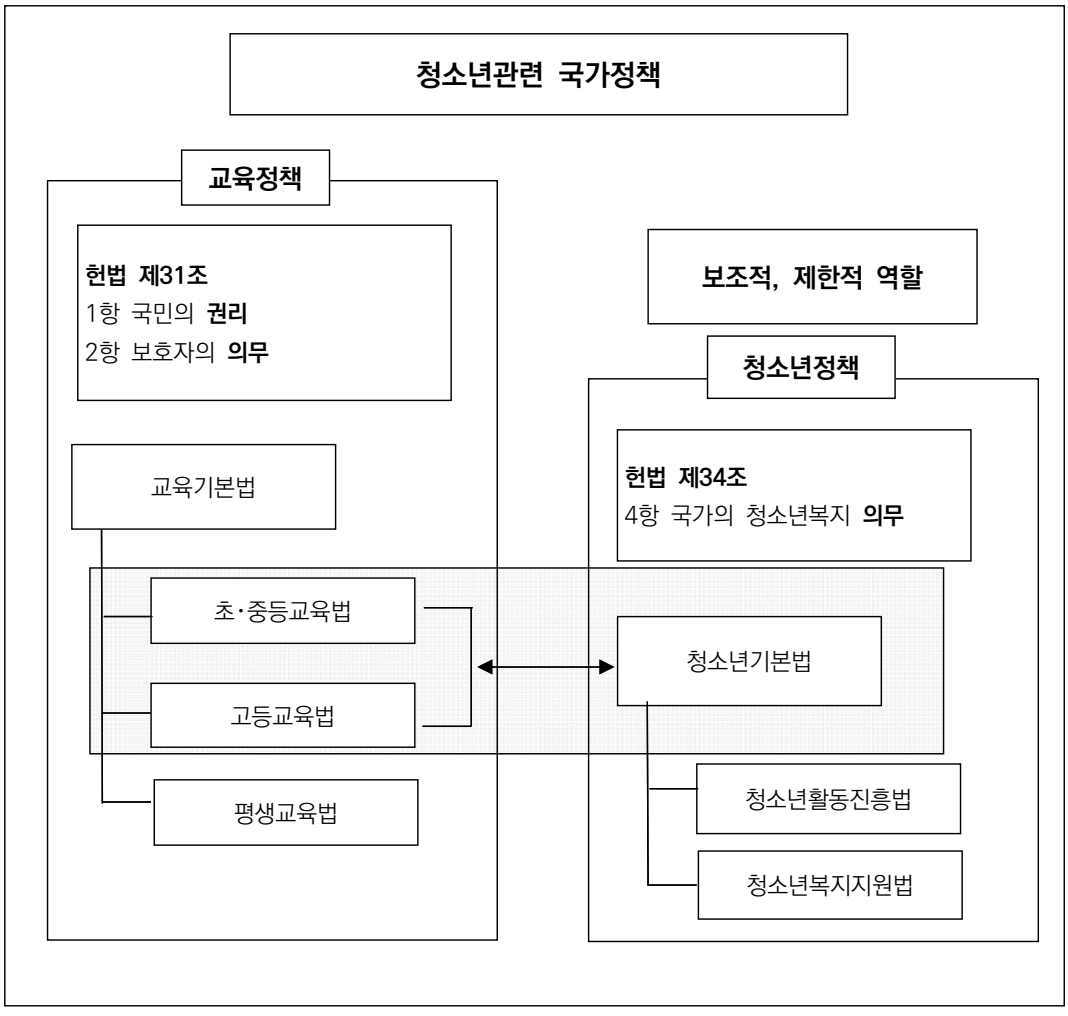
결국 현재 청소년기본법의 청소년육성에 대한 소극적 정의는 이러한 역사적 흐름에 기인한 것으로 현재까지는 청소년육성의 개념이 청소년교육을 보완하는 방법론으로서 존재하고 있는 것이다.

5. 청소년육성 개념 재정립 필요

현재 우리나라의 ‘청소년정책’을 대별하는 용어가 ‘청소년육성정책’이라는 제한적 범주에 머물고 있는 것은 ‘청소년육성’이라는 개념의 정립 문제와 깊게 연관된다. 즉 앞 2절에서 살펴본바와 같이 청소년기본법이 청소년육성의 개념을 정의할 때 교육을 보완하는 피동적인 관계로 설정됨으로서 법의 기본이념(법 제2조)을 실천지향적인 내용으로 담보하는데 한계를 가지는 상태이다.

따라서 우리나라 청소년에 대한 법률과 제도의 체계상 [그림 1]과 같은 모습에 머물게 하는 것으로 볼 수 있다[2].

2) [청소년기본법]과 관계법의 체계에서 청소년활동증진, 청소년복지지원의 경우 ‘따로이 법률로 정한다’라는 [청소년기본법]에서의 선언규정(법 제47조, 제49조)과 각 해당법률의 목적조항에 청소년기본법 규정의 목적 달성을 위한 법률임을 명백히 하고 있는 반면 [청소년보호법]은 청소년기본법 제52조에 관계성을 명시하였으나 개별법에 청소년기본법과의 관계를 명시하고 있지 않다는 점에서 청소년기본법과의 관계성을 명백히 하고 있지 않다. 또한 [아동·청소년성보호에관한법률] 역시 청소년기본법과의 관계성이 명백하지 않다.



[그림 1] 청소년교육정책과 청소년육성정책의 관계

청소년정책에 관여하는 우리 청소년계의 입장이나 정책 당국자들의 이러한 소극적인 스스로의 인식은 [청소년기본법] 제48조(학교교육 등과의 연계) 제48조의 2(청소년 방과후 활동의 지원 등)의 조항과 청소년활동진흥법 제9조(학교와의 협력 등)의 규정을 통하여 나타나고 있다.

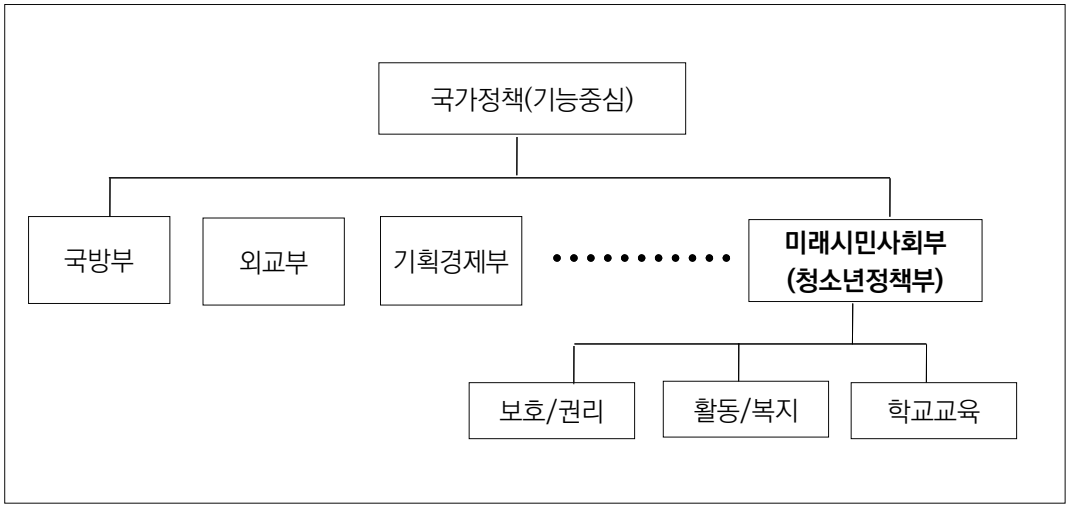
따라서 미래지향적인 청소년정책의 입장은 청소년육성과 청소년교육의 인간 행위라는 자연스러운 관계를 고려하여 볼 때, 또한 청소년이라는 특수한 국민구성원 세대를 대상으로 하는 정책이라는 측면에서 교육정책에 상위구조에 위치할 수 있어야 한다. 즉 교육정책에서 평생교육, 고등교육 등 일반 대중적인 정책을 제외한 청소년교육과 관련된 초·중등교육정책

초·중·고등학교를 중심으로 하는 교육과정은 청소년정책이라는 큰 틀로 통합되어 다루어질 필요가 있다.

비록 현재사회에서 국가정책과 정부구성이 기능정책 중심의 부처구성으로 흐르고 그에 따라 교육정책을 먼저 성립한 구조라 할지라도 미래사회는 교육기능을 청소년대상과 성인대상으로 분할하여 청소년정책으로 편입시킬 필요가 있다.

이는 청소년정책이 단순히 여성정책, 노인정책과 같은 **대상에 대한 서비스정책**의 수준이 아니기 때문이다.

즉 청소년정책은 현재의 청소년을 대상으로 하여 그들의 복리증진 시킴으로서 정책의 목적이 달성되는 것이 아니라 그들이 건강하게 성장하여 우리사회의 미래 구성원으로서 사회문화적 기반과 민주시민으로서 국민 구성원을 구축하는 기능을 우선시 한다. 이러한 점에서 현재적 시점의 시혜적, 복지적 서비스는 정책의 목적이 아닌 과정으로 이해되어야 하며 궁극적으로는 미래시민사회를 구축하는 **기능정책**으로 인식되어야 한다. 이에 따라 미래사회에는 국가교육중심 시스템에서 청소년성장을 중심으로 하는 청소년정책 중심의 [그림 2]와 같은 정부모습을 상정해볼 수 있다[3].



[그림 2] 정부구조의 청소년정책 중심(예시)

3) 이러한 논의에 대해서 또 다시 청소년정책 주관부서의 이전이나 변경을 주장하는 측면으로 인식할 우려가 있다. 하지만 무엇보다 중요한 점은 어느 부처에서 청소년정책을 함이 아니라 적어도 청소년정책을 담당하고자 한다면 주무부처에서는 청소년정책이 모든 정책의 상위부문을 차지할 정도로 위상을 강화하되 능동적이고 적극적인 미래인재상의 구현과 맥을 같이 해야 한다.

교육부를 없애는 이러한 주장이 다소 허망하고 과격해 볼일 수 있으나 교육계 일각에서 이미 오래전부터 주장되어오고 있던 국가주의 교육시스템으로서 교육부 해체 주장과도 맥을 같이 한다. 구체적인 방법론의 차이는 있으나 국가주의 교육을 지역사회 교육위원회를 중심으로 분권화하고 청소년성장 중심의 교육행정을 주장한다는 점에서는 같은 맥락이다.

청소년육성이라는 즉 '청소년의 균형 있는 성장의 도모'라는 측면에서 우리나라와 같이 학교운영중심에만 매몰된 중앙집권식 교육부 보다는 중앙정부에 교육부가 없거나 행정적 지원이라는 최소한의 기능을 가지고 지방교육자치의 방법으로 해결하는 교육선진국들이 보다 효율적으로 보인다. 또한 행정자치와도 어울리지 못하는 지나치게 수구적으로 분리된 우리나라 교육자치의 문제도 지적되고 있다는 점에서 향후 교육부와 수구적 교육자치 중심의 교육정책은 대부분 선진국의 사례와 같이 통합된 행정자치 내 교육위원회라는 주민과 직접 소통하는 형태로 변모할 수밖에 없을 것이다.

따라서 **청소년기본법의 구조에서 청소년육성의 정의는 교육을 별도의 사안으로 염두에 두고 정의될 것이 아니라 교육을 포괄하는 균형성장의 개념으로 개정될 필요가 있다.** 이는 현재 교육에 대한 사회문화적으로 막강하게 인식되고 있는 **교육(학교)제일주의 관념의 변혁을 이끄는 유도제이자 선제적 조치**가 될 수 있다.

6. 새로운 청소년정책의 준비

가) 교육재정의 공유 논리

현대 민주주의 국가에서 어떠한 영역의 국가정책 예산은 행정부의 예산편성과 대의기관인 국회의 의결로 확정되며 각 정책영역은 이러한 예산을 보다 더 확보하고자 부처별로 정책의 시급성과 중요성을 부각하고자 노력한다.

우리나라의 경우 오랫동안 관리와 통제중심의 품목별 예산제도를 유지하다가 2007년 이후 성과관리중심의 프로그램 예산제도를 도입하고 있다. 프로그램 예산의 도입취지는 비용정보 및 성과관리 개념을 예산체계에 도입함으로써 성과가 높은 사업으로 재원을 배분하여 재정의 효율성을 제고하는 데 있다. 이는 투입중심에서 성과중심의 예산관리제도로

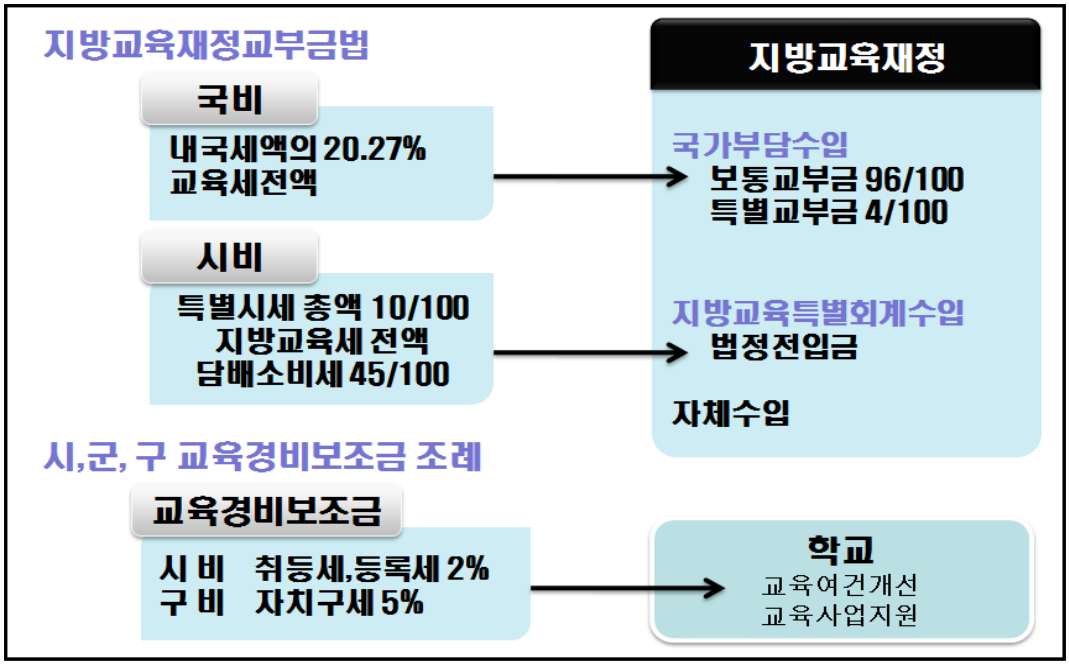
전환하는 것으로 정책사업의 목표와 예산집행을 연결시키고 원가를 통한 정책사업의 성과평가를 함으로서 결과중심의 예산관리가 이루어질 수 있게 하는 취지를 가진다.

따라서 어떠한 영역에서 예산을 보다 더 확보하고자 할 때 기존의 정책사업 목표와 그 집행의 결과를 얼마나 긍정적이며 즉각적인 효과로 보여줄 수 있느냐 하는 것이 중요하다는 의미가 된다. 즉 국가의 장단기 계획에 따라 비용과 전략적 목표를 합리적이고 체계적으로 결부시키고 재정소요를 계상하여 확립하는 계획예산의 수립이 우선되기는 하지만 개별정책영역별 성과를 어떻게 보여 줄 것이냐 하는 것도 매우 중요한 예산확보 방안이 된다는 것이다.

그러나 정책수행으로 나타나는 궁극적인 결과가 장기적이거나 가시적 선명성을 보이기 어려운 교육이나 청소년정책의 경우 해당 회계연도 단위의 성과를 통한 예산확보 노력에 어려움을 겪을 수밖에 없는 구조적 한계를 가진다. 더하여 아직도 우리사회에 팽배한 전통적인 경제성장중심의 사회개발관점은 청소년정책과 같은 휴먼서비스에 대한 예산의 우선권을 부여하기 어렵게 한다. 게다가 정책의 수혜대상이 선거권을 가지지 않는 청소년이라는 점은 예산수립의 가장 큰 결정권을 가지는 국회의 지원을 받기도 어렵게 하는 특징이 있다.

그럼에도 정책 수혜대상이 아동·청소년으로 같은 교육정책예산의 경우 매우 안정된 규모를 확보하여 일반행정과는 독립적으로 예산을 편성하고 집행하는 구조를 가지고 있다.

이는 앞 절에서 교육제도의 성립과정을 언급하며 살펴본 근대국가가 가지는 교육에 대한 국민적 합의가 현대사회에까지 그대로 이어진 결과 법률적으로 정책예산의 확보를 규정하였기 때문이다. 즉 교육정책예산의 편성에 있어서 이미 전체 규모를 [교육세법], [지방교육재정교부법] 등을 통하여 일정한 세입을 확보한 상태에서 교육자치행정을 통하여 구현 할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 우리사회가 막연하게 가지는 교육에 대한 근대적 인식은 중앙정부예산외에도 지방자치정부 까지 교육지원에 관한 각종 자치조례를 제정하여 예산을 지원한다. 그 내용은 정리하여 보면 [그림 3]과 같다.



[그림 3] 지방교육재정의 재원구조

이렇듯 교육정책예산에 세입구조를 법률적으로 규정하여 안정적인 정책수행이 가능하도록 한다면 청소년정책의 성격과 교육정책의 성격이 즉 궁극적인 목적이 같다는 점을 상기해 볼 때 청소년정책예산 확보를 위한 법률적 명시는 당연하다. 그러나 현실적으로는 이러한 점을 설득해내는 것이 현재로서는 쉽지 않다. 특히 국가의 총 세수입에서 일정부분을 교육자치로 넘기고 있음에도 별도로 청소년정책예산을 확보하고자 하는 것은 불가능에 가깝다 할 수 있다. 보다 현실적인 방법은 교육재정에 대한 재분배를 요청하는 것이 될 것이다.

현대사회에서 아동·청소년들이 겪고 있는 많은 문제와 그로부터 야기되는 많은 사회문제들이 결국 교육정책의 불안정함에서 기인된다. 그럼에도 교육재정을 법률로서 규정하고 일정하게 확보하여 교육자치에 넘기는 것은 교육이 청소년들을 건강하게 성장시킨다는 전제에 동의하였기 때문이다. 그러나 이러한 전제가 이미 깨지고 교육 스스로가 이를 변화시키는데 한계를 드러내고 있다면 이러한 교육재정은 교육행정이 만들어낸 청소년 문제에 접근하는 일반행정의 청소년정책으로 재정배분이 일어나야 한다는 것이다. 예를 들어 학교 밖 청소년의 문제가 심각하게 나타나고 이를 지원하는 학교 밖의 청소년정책예산은 별도의 일반회계에서의 배분이 아닌 이미 학교정책으로 배분된 교육재정에서 재분배되는

것이 당연하다는 것이다. 뿐만 아니라 학교와의 연계협력으로서 학교가 수행하는 다양한 체험학습에 대한 청소년활동 영역의 정책적 지원역시 교육재정에서 일부분 감당하여야 하는 것 또한 당연하다 할 수 있다.

나) 청소년육성기금의 불안정성

청소년기본법 제53조는 청소년육성기금을 정의하고 있으며 동법 제56조에 지방청소년육성기금을 조성 할 수 있도록 하고 있다. 청소년육성기금의 경우 청소년정책에 활용되는 정부예산 중 안정적인 최소한의 예산확보를 위해 매우 중요한 위치를 차지하고 있으나 2011년 기금 고갈사태를 넘겨야 할 만큼 기금조성과 집행에 불안정성을 내포하고 있다. 이는 청소년육성기금의 조성방법을 명시한 법 제54조 및 이와 연결된 타 법률과의 관계에 기인한다.

> 제54조(기금의 조성) ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.
> 1. 정부의 출연금
> 2. 「국민체육진흥법」 제22조제4항제1호 및 「경륜·경정법」 제18조제1항제1호에 따른 출연금
> 3. 개인·법인 또는 단체가 출연하는 금전·물품이나 그 밖의 재산
> 4. 기금의 운용으로 생기는 수익금
> 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

결국 청소년육성기금의 조성은 정부출연금과 54조 2항에 의한 [국민체육진흥법], [경륜경정법] 규정에 의존하게 되는데 2000년 이후 정부 출연금과 국민체육진흥법에 의한 법정출연금은 없는 상태로 현재는 경륜경정법에 의한 법정출연금과 복권기금 전입금에 의존하고 있는 상태이다.

이러한 상황이 연출되는 가장 큰 원인은 청소년육성기금 조성을 위한 법률정비의 부족에서 기인한다. 즉 타 법률과의 관계에 있어서 [경륜경정법]만이 청소년육성기금조성을 위한 법정출연규모를 19.5%로 명시하고 있을 뿐 타 법률의 경우 매우 임의적인 규정을 가지고 있음으로 하여 교육정책과 같이 재정확보를 위한 재원의 규모를 정의한 법률이 없기 때문이다. 타 법률에서의 청소년육성기금 조성과 관련한 내용은 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 청소년육성기금 관련 타 법령의 변화

법령	법 조문 연역
국민체육 진흥법	제20조 〈개정 1989·3·31 조항신설〉 ③기금관리기관은 청소년육성등의 사업을 지원하기 위하여 기금을 사용할 수 있으며, 기금의 일부를 청소년육성법에 의한 청소년육성기금에 **출연할 수 있다.** 제20조 〈개정 1993·12·31 이후 현재까지〉 ③기금관리기관은 국민체육진흥·청소년육성 또는 기금의 조성을 위하여 기금의 일부를 다음의 기금이나 사업 등에 **출연 또는 출자할 수 있다.** 1. 청소년기본법에 의한 청소년육성기금
경륜·경정 법시행령	제22조(수익금의 사용) **1992. 10. 1 제정** 1. 경주사업자가 지방자치단체인 경우 다. 청소년육성기금에의 출연에 100분의 10 2. 경주사업자가 진흥공단인 경우 나. **청소년육성기금에의 출연에 100분의 30** 제22조(수익금의 사용) **2010. 9.17 개정** 1. 경주사업자가 지방자치단체인 경우 다. 청소년육성기금에의 출연에 100분의 10 2. 경주사업자가 진흥공단인 경우 **나. 청소년육성기금에의 출연에 100분의 19.5**
복권 및 복권기금법	제23조(복권기금의 배분 및 용도) ① 매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 다음 각 호의 기금 등에 배분하되 그 배분 비율은 대통령령으로 정한다. 〈생략〉 ③ 제1항에 따라 배분된 복권수익금과 제4항에 따른 비용 및 경비를 제외한 복권기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 사용한다. 3. 저소득층, 장애인, 성폭력·가정폭력·성매매 피해여성, 불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업과 다문화가족 지원사업 제26조(복권기금의 사용신청 등) ① 제23조제3항에 따른 사업에 필요한 복권기금을 신청하려는 중앙행정기관의 장은 복권기금의 용도, 신청금액 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함된 다음 연도의 복권기금 사용신청서(이하 "복권기금 사용신청서"라 한다)를 매년 3월 31일까지 복권위원회에 제출하여야 한다

이러한 내용으로 볼 때 국민체육진흥기금의 경우 「~할 수 있다.」라고 하여 임의적인 모습이며 복권 및 복권기금법에서의 규정 역시 불우청소년, 소외계층, 다문화 지원사업에 일환으로 법 제26조(복권기금의 사용신청 등)에서 규정한 방법에 따라 매년 사용신청서를 제출하여 복권위원회의 심의 조정을 받아야 한다.

결국 청소년육성기금은 청소년기본법의 명시에도 불구하고 타 법률규정에 영향으로 법정출연 규모가 안정되게 확보되지 못한 상태인 것이다. 따라서 청소년정책에 대한 안정적 정책 재원을 확보하기 위하여서는 청소년기본법의 정비뿐만 아니라 정책적 필요와 당위성에 대한 **국민적 이해를 기반으로 하여 타 법률로의 영향력을 확대하여야 한다.** 이는 동법 제56조에 규정한 지방청소년육성기금의 경우도 마찬가지이며 이 규정에 따라 지방청소년육성기금을 조례로 설정한 지역인 광주광역시를 포함하여 8개 시도에 지나지 않으며 시·군·구단위에서는 11곳에 지나지 않는다. 또한 지방청소년육성기금의 조성방법에 대하여는 자치단체의 출연금, 기금으로 생기는 이익금, 타기관전입금 등 명시하였을 뿐 구체적인 재원마련을 위한 구체화된 조항은 없다.

다) 청소년정책예산 확보를 위한 법제화 방안

2016년도 청소년정책 예산은 총 2,062억 원으로 일반회계 687억 원, 광역지역발전특별회계 481억원, 청소년육성기금 894억 원으로 구성되어 있다(여성가족부. 2016). 이는 2016년도 나라살림 총 세출규모 386.4조원(기획재정부. 2016)과 비교하여 볼 때 0.053%에 지나지 않는다. 청소년정책예산의 이러한 열악성을 극복하기 위한 여러 가지 방안들을 고민하지 않을 수 없고 그중 가장 효과적인 방법은 법률로서 일정한 예산의 확보를 보장하는 방법이 가장 상책이 될 수 있을 것이다.

청소년정책예산의 안정적 확보를 위한 또 다른 측면은 청소년보호/복지정책의 내용을 통하여 확인할 수 있다. 즉 청소년보호/복지정책의 내용이 구체적으로 청소년을 무엇으로부터 보호하고자 하는 것이냐를 볼 필요가 있다. 청소년보호법에서는 이를 청소년을 유해환경으로부터 보호한다고 정의하고 있으며 유해환경은 유해약물, 유해매체, 유해업소 및 청소년에 대한 폭력과 학대로 정의 하고 있다. 이러한 유해환경은 결국 성인사회가 만들어 낸 것이고 자유주의 경제체제 하에서 비록 청소년에게는 유해업소일지라도 사회적으로 허용한 영업행위를 무조건 규제할 수는 없다. 따라서 이에 대한 소비자인 성인에 대하여 징벌적 과세(주류세, 담배소비세 등)와 같은 방법의 세입을 통하여 사회적 손실을 복구하는 예산으로 사용하게 된다.

청소년보호/복지정책은 이러한 측면에서 별도의 [청소년보호세]를 신설하거나 최소한 기존에 부가되는 징벌적 조세에 일정부분을 배분받아야 하는 논리가 가능하다. 담배소비세의 45/100를 지방교육재정으로 보내는 모습이 이러한 예가 된다. 또한 최근 청소년들의 건강한

성장에 가장 큰 악영향을 제공하는 것으로 지목받는 인터넷게임, 각종 사행성산업(카지노) 등으로 레저세 부가대상을 확대하는 논의와 이를 청소년보호정책예산으로 배분하게 하는 노력이 필요 할 것이다.

청소년정책의 안정적인 예산 확보를 위한 법률적 강제 방안으로 〈표 4〉와 같은 내용을 검토하여 볼 필요가 있다.

〈표 4〉 청소년기본법 개정방향성

방 안	내용와 장단점
지방교육재정의 재배분	지방재정교부금법의 청소년육성정책연계 예산 배정비율을 규정하는 조항 삽입 예) '지방교육재정의 법정전입금 중 특별교부금의 10/100을 청소년정책예산으로 전출한다.' **장점** - 역사적, 논리적 당위성이 있다. - 정책예산의 재원을 안정적으로 확보한다. **단점** - 교육에 대한 강한 국민적 믿음으로 관철하기 어려움 - 교육계의 강한 반발
법률의 신규제정	[청소년육성재정법(가칭)] 제정 - 지방교육재정교부금법 참고 - 각종 조세재원 중 일정부분을 청소년정책 재원으로 하도록 명시 - 청소년보호관련 각종 벌과금의 지방청소년정책기금으로 전환명시 **장점** - 추가적인 국민의 세부담 없이 안정적인 정책재원확보 **단점** - 국무회의, 의회 등 국가적인 합의가 필요하다.
청소년정책예산과 연관된 타 법률의 개정	청소년육성기금과 관련된 타 기금에서의 법정출연 규모의 법률조항 명시 [지방세기본법]에 따른 보통세 또는 목적세로 [지방청소년육성세(가칭] 신설 [지방세법]에 따른 레저세 과세대상 확대 및 청소년육성재정법에 세액사용 및 배분방법규정 **장점** - 청소년정책예산의 재원확보 - 지방청소년육성정책의 활성화 기대 **단점** - 과세부담으로 국민적 합의에 어려움

라) 청소년정책 전달체계의 명확성 확보

여성가족부의 청소년정책 전달체계는 일반적으로 중앙정부-시도자치정부-시군구기초자치단체로 연결되는 행정전달체계와 한국청소년활동진흥원, 한국청소년상담복지개발원 등 공공법인에 의한 전달체계로 이해된다. 청소년활동과 청소년복지 관련 중앙정부의 정책사업은 매칭펀드 형식으로 행정전달체계 내에서 수행되며 공공법인에 의한 정책전달은 행정전달체계에 의하여 수행되는 사업들에 대한 지원조직 형태로 이해 할 수 있다. 또한 실제 사업을 수행하는 정책의 말단 정책사업 수행자는 대부분 민간 전문단체에 위탁하는 형식을 취하고 있다.

따라서 말단의 정책 수행자들은 행정부의 통제와 지원조직의 방침에 따라 이중적이 지휘를 받게 되는 모습이 된다. 이러한 모습은 종종 정책 수행에 혼선을 가지게 하기도 하며 행정전달체계 속에 전문성이 축적될 수 있는 기회를 방해하고 또한 서로간 책임을 회피하는 도구로 이용될 수 있음을 우려 하게 된다.

예를 들어 법률로 명시된 청소년수련활동 인증 제도나 사전신고제도와 같은 정책적 활동이 오히려 청소년활동의 위축을 가져오게 한다는 사업수행조직들의 원성과 대안들이 사업초기부터 누적되어 옴에도 불구하고 10여년이 지난 오늘까지도 전혀 개선되지 못하고 있다. 전달체계의 일방성만 있을 뿐 상호성이 존재 하지 않는 모습을 대변한다. 특히 인증제도의 경우 중앙정부와 정부출연 공공법인인 한국청소년활동진흥원의 전달체계를 갖추어 지방행정조직이 내용을 이해하지 못하여 말단 사업조직들의 업무량 증가를 이해하지 못하며 사전신고제도의 경우 지방행정조직이 막연히 행정적 업무로 처리할 뿐 어떠한 사후조치도 없는 분리된 모습으로 운영되고 있다. 이 두 제도가 청소년활동의 안전이라는 측면에서 안전에 도움이 되기 보다는 정책당국자들의 책임회피 수단으로 밖에 보이지 않게 된다. 이러한 모습의 정부가 직접 수행하도록 전달되는 청소년활동이 아닌 종교단체, 청소년단체의 청소년활동의 경우 사전시고예외 조직으로 되어 있다는 점을 통해 더욱 절실히 느끼게 한다. 또한 한국청소년활동진흥원과 지방청소년활동진흥센터의 관계는 법률상 또한 행정전달체계상 독립적이며 동시에 일부 업무수행에 있어서 상하적인 이상한 구조를 가지게 한다. 특히 지방청소년활동진흥센터들이 중앙정부와 달리 지방정부에서는 민간위탁에 의하여 운영된다는 점은 기초자치단체별로 설립되어 민간위탁 되고 있는 타 청소년시설들과도 차별화되지 않는 애매한 위치를 가지게 한다.

이러한 전달체계의 문제들을 해소하는 방법은 좀 더 체계적인 연구가 필요하지만 현재 상태에서 중앙정부가 수행하는 사업들에 대해 기초자치단체의 자율성을 보다 높게 부여하고 권한을 이양하는 방법을 구상해 볼 수 있다. 즉 중앙정부는 사업의 모델을 제시하되 매칭펀드형식의 예산전달이 아닌 특별회계의 구성 또는 지방청소년정책전출금 형태로 지방정부에 예산편성권 및 사업수행의 권한을 이관하는 방법이 될 수 있다. 또한 공공법인에 의한 전달체계는 철저히 지원조직으로 운영될 수 있으면 될 것이다. 예를 들어 수련활동 인증제와 같은 경우도 지방활동진흥센터에 의하여 지방자치 단체별로 조례규정에 따른 수행방법을 강구 할 수 있다.

마) 성과중심의 관리와 평가(성과계약제도 운영)

앞에서 언급 하였듯 우리나라의 경우 오랫동안 관리와 통제중심의 품목별 예산제도를 유지하다가 2007년 이후 성과관리중심의 프로그램 예산제도를 도입하고 있다. 그러나 10여년이 지난 지금 성과관리제도를 바라보는 공직사회의 분위기는 피로감을 호소하는 경우들을 보게 된다. 특히 업무의 성과를 인사고가에 연결하는 경쟁적 분위기와 어떠한 업무의 성과가 한없이 상향경직성을 가져야 한다는 강박관념이 업무의 수행자들에게 스트레스로 작용한다. 그럼에도 어떠한 일에 성과를 확인 하는 일은 매우 중요하다. 그럼에도 이러한 부작용의 원인은 무엇인가.

토론자의 생각은 성과관리에 대한 우리사회의 이해부족이 가장 큰 원인이다. 즉 성과라는 것을 측정 가능한 양적 결과로만 이해하고 제도를 수행하고 있기 때문이다. 국민의 세금으로 조달된 재원을 많은 사람에게 공평하게 혜택이 돌아갈 수 있도록 양적 관리를 하는 것이 많은 정부사업의 분배정책으로서의 특징이고 보면 어떠한 사업을 얼마나 넓게 펼쳤는가? 얼마나 많은 사람이 혜택을 보았는가 하는 것이 중요한 성과가 되기도 한다.

그러나 많은 종류의 공공 휴먼서비스사업의 경우 이것은 성과가 아닌 단순한 결과의 표현일 뿐이다.

청소년사업의 경우 얼마나 만은 청소년이 대상이 되어 수혜를 받았는가 하는 것은 경과일 뿐이다. 그래서 그 청소년들이 어떠한 사람으로 성장하게 되었는가가 궁극적인 결과인 것이다.

예를 들어 게임중독 청소년에 대한 상담사업은 얼마나 많은 청소년에게 상담서비스를 제공하였는가 하는 것이 중요한 것이 아니고 그래서 그 청소년이 중독 의존도를 줄이고 정상적으로 생활로 복귀하여 성장하는가가 중요 할 것이다. 방과후 아카데미 사업은 얼마나 돈을 들여 몇 명을 케어(Care) 하였는지가 중요한 것이 아니고 그래서 그들이 어떻게 성장하고 있는지가 더욱 중요한 것이다. 그럼에도 청소년정책사업의 성과관리 예산서를 보면 모두가 몇 개 사업 몇 명의 참여라는 식의 양적표현으로 작성되고 관리된다.

결국 이러한 오류가 사업수행과 관련된 모든 사람들을 피곤하게 할 뿐 만 아니라 사업자체의 질적 모습 보다는 단순히 서비스 제공량 만을 늘리려는 허수보고의 원인이 되며 정책 판단을 흐리게 한다. 특히 청소년의 성장이라는 것이 사업 한 단위를 통하여 즉시 눈에 보이는 것이 아니어서 평가하기 어렵다는 점까지 부각되면 성정되는 성과목표는 더욱더 즉시 측정 가능한 서비스 량으로 수렴된다.

방법은 있다. 서구 선진국의 경우 이러한 장기간에 거쳐 성과를 확인하게 되는 공공정책 및 사업으로서 휴먼서비스들에 대한 성과관리 및 평가 방법으로 [로직모델]과 같은 여러 방법들이 개발되어 사용하고 있다. 이 자리에서 그 방법들을 세세히 설명하기에는 어려움이 있으나 결론적으로 사업의 입안 및 수행자가 논리적 방법으로 성과를 미리 설계하고 관리자들과 소통하여 사업을 진행하게 된다. 이는 사업의 수행자와 관리자가 개별 사업단위로 성과내용을 공유함으로서 성과를 계약하는 의미를 가지며 평가는 계약된 성과에 대하여만 평가한다. 이때 성과는 질적으로 표현이 가능하며 이를 측정하거나 확인 하기 위한 방법 역시 사업의 기안자, 수행자들이 미리 개발하고 제시하여 계약되는 효과를 가지게 된다.

현재 단위사업이나 청소년시설들에 대한 평가가 정부주도로 일방적으로 계획되고 각 수행환경이나 조건들에 고려 없이 서열화 하는 방식은 평가의 편의성은 있을지 모르나 평가를 통하여 사업수행 역량을 높이지는 못한다. 오히려 획일화된 통제에 유리하고 사업의 수행자들은 청소년의 이익보다는 중앙통제 순응하여 단순 행정업무로 청소년육성사업을 이해하도록 하고 있다.

결국 현재의 성과목표나 평가 방식들은 일선 현장의 청소년지도자들을 청소년과 호흡하고 함께 성장하는 선한 지도자가 아닌 참여자수 부풀리기, 미사여구에 능숙한 프로그램 기획하기 등을 통하여 단순 서비스 제공자, 행정요원, 월급쟁이로 만들고 있다.

7. 마치며

이상과 같은 검토를 기반으로 토론자는 다음과 같은 단순한 결론을 주장하게 된다.

첫째, 지금까지 청소년육성정책에 대한 소극적인 이해를 바탕으로 한 청소년정책은 재검토되어야 한다.

타 부처의 청소년관련 사업을 단순히 넘겨받아 계획내용에 삽입하는 수준이 아닌 타 부처가 수행하는 많은 청소년관련 정책들에 직접 관여하고 실질적으로 조정 통제하는 수준의 준비가 필요하다. 현실적으로 그것이 당장 가능하지 못하더라도 향후 가능해지도록 단계별로 정책구조를 변화시키는 준비가 포함된 계획이어야 한다.

둘째, 궁극적으로 국가 공교육의 개념의 재정립을 통하여 [초중등교육법]에 의한 교육정책과 제도는 청소년정책에 편입되어야 한다. 그러기 위한 청소년관계법의 재검토내용과 방향성을 제시 할 수 있어야 한다.

셋째, 중앙정부 중심 정책전달을 지방자치 중심 전달체계를 변화시켜 지방정부 청소년정책의 수행전문성을 높이고 사회적 이해와 변화를 추동할 수 있는 세밀한 계획 수립이 요구된다.

이렇게 간단하고 단순한 주장을 펼치기 위하여 본 토론문이 너무나 길게 작성되었다. 이는 그만큼 깊이 있는 이해가 필요한 청소년정책임에도 이를 수행하는 청소년계의 우리 스스로조차 우리의 일을 너무 좁은 틀 속에서 보고 있었기 때문이었을 것이다. 또한 그동안 너무 많이 엇나가버린 청소년정책의 이해를 원론부터 다시 생각해야 한다는 점을 강조하려니 너무 많은 사족들이 달린 글이 되고 말았다.

여하튼 이러한 주장은 보다 광범위하고 세밀한 연구가 뒷받침 되어 장기적인 전략을 수립하여 한다.

그러나 우선은 혹시라도 이글을 읽게 될 청소년정책 수행의 일선 현장에 근무하는 청소년지도자들이 이러한 관점에 동의하고 공유하여 같은 목소리를 내주기를 희망한다.

토론4 미래 100년을 위해 지금 우리는 무엇을 하고 있는가?

방은령 (한서대학교 아동청소년복지학과 교수)

오늘 국회에서 청소년에 관심 있는 많은 분들과 함께, '청소년계 100년의 회고와 미래 비전'을 주제로 청소년정책포럼을 하게 된 것을 조금은 다행으로 생각합니다.

또한 '2019 다시 청소년이다' 범청소년계 추진위원회 출범식을 가졌는 바, 이러한 행사도 앞으로 대한민국 미래 100년의 주인공인 우리 청소년들에게 국가와 사회가 비전을 제시할 수 있고 이들의 건강한 성장을 실현할 수 있게 하기 위해 마련된, 귀중한 시간이라고 생각합니다.

그러나 이 뜻깊은 자리에 저는 희망과 기쁨보다는 답답하고 무거운 마음으로 자리하였습니다. 이렇게 마음이 무거운 것은 아마도 우리의 미래가 너무나도 불투명하고, 그 모든 짐을 우리 청소년들이 온전히 져야한다는 명백한 사실 앞에, 어른의 한사람으로서 너무나도 미안하고 죄책감이 크기 때문일 것입니다.

저는 한가지 질문을 던지고자 합니다.

미래 100년을 위해 지금 우리는 무엇을 하고 있는가?

자녀가 심신이 건강한 성인으로 자라 부모에게서 독립하고 행복한 삶을 살아가게 되는 것은 모든 부모의 바램이며, 자녀가 이렇게 성장하도록 그 기초를 닦아주는 것이 바로 부모역할입니다. 그러기 위해서 부모는 열과 성을 다해 자녀를 키우고, 노후에도 사랑하는 자녀에게 짐이 되지 않기 위해 경제적 신체적으로 자신을 관리하고자 노력합니다.

국가는 청소년들이 지금은 물론 앞으로도 건강하고 행복한 삶을 살아가게 하기 위해 무엇을 하고 있습니까? 미래에 우리 청소년들이 사회의 무거운 짐을 지지 않도록 하기 위해 국가는 경제적·환경적으로 무엇을 어떻게 관리하고 있습니까?

아래의 내용을 함께 고민해 주시기 바랍니다.

1. 지속가능한 정책을 수립해야!!!

국가는 청소년을 위해 다가올 100년은 물론, 그 후에도 국가와 사회가 지속 발전하는 데 기여하는 정책을 수립해야 합니다. 이를 위해서는 무엇보다 환경을 건강하게 보존하고, 경제적으로 건강한 사회를 유지시키는 정책을 펼쳐야 합니다. 단기간만 반짝 효과가 있는, 혹은 대통령과 자치단체장들의 공약에만 급급한, 그리고 눈앞의 요구만을 충족시키는 정책들이 남발하는 한, 미래는 불보듯 뻔한 결과를 가져옵니다.

한 예로 대통령의 공약 사항인, 임기 내 공무원 채용 규모는 지금 10대 이하 청소년들에겐 향후 공무원으로 채용될 기회가 거의 없어짐을 예측하게 합니다. 또한 복지제도의 경우도, 당장은 당사자들에게 호응을 얻을지 모르나, 추후 그로 인한 비용부담의 짐은 고스란히 자라날 청소년들의 몫으로 남게 됩니다.

그러므로 국가는 반드시 시간이 흐를수록 제반 환경이 점점 더 좋아지는 정책을 수립해야 하며, 최소한 지금보다 더 나쁜 환경을 만드는 정책들은 결코 만들어서는 안 될 것입니다.

지금이라도 정부는 '국가의 현 정책과 앞으로 펼쳐질 정책들'이 청소년들이 맞이하게 될 미래 환경을 더 악화시키는 것은 아닌지 반드시 검토하고 조정해야 합니다.

2. 국가와 관련부서가 함께 나서야!!!

위의 이유로 청소년정책은 여성가족부 만의 힘으로는 해결될 수 없습니다. 물론 청소년정책위원회 등 관련부서간의 협의가 현재도 이루어지고 있지만, 이는 대부분 형식적으로 진행됩니다. 여성가족부의 위상 또한 정부부처들 사이에서 높다 할 수 없으며, 예산의 규모는 그야말로 빈약하기 짝이 없습니다. 여성가족부의 예산 규모 확대와 위상강화를 통한 청소년정책 강화은 중요하지만, 그 보다 더 중요한 것은 청소년정책은 어느 특정부서가 아닌 국가차원에서 비전을 갖고 종합적인 정책을 수립해야한다는 것입니다. 현재 국가는 청소년정책 기본계획을 세워 형식적으로는 종합적인 청소년정책과 사업을 펼쳐나가고 있지만, 각 부처에서 실질적으로 시행된 것을 보면 매우 지엽적인 내용들로 가득합니다. 이는 아직도 청소년정책의 중요성에 대한 정부의 인식이 부족하고 관련부서간의 협의나 공유가 부족함을 나타내는 것입니다.

그러므로 국가는 대한민국의 지속가능발전과 미래 100년을 위해 가장 중요한 정책은 바로 청소년정책임을 인식하고, 이를 실천할 수 있는 제도와 추진체계를 정비해야 할 것입니다.

3. 청소년에게 비전을 제시할 수 있어야!!!

제6차 청소년정책 기본계획(2018~2022)에서 제시한 정책 비전을 보면, '현재를 즐기는 청소년, 미래를 여는 청소년, 청소년을 존중하는 사회'입니다. 지난 제5차 청소년정책 기본계획의 정책 비전은 '청소년이 행복한 세상, 청소년이 꿈꾸는 밝은 미래'였습니다. 결과적으로 5차에서의 비전은 실현되지 않았고[1], 6차 기본계획에서 제시한 비전도 현재 실현되고 있지 않은 중입니다.[2]

청소년들에게 국가와 우리사회는 어떻게 보일까요? 그들이 보는 우리사회는 건강할까요? 미래가 기대되어 그들에겐 희망이 가득할까요? 아니면 불안하고 걱정 투성이 일까요? 대부분의 청소년들은 미래가 불투명하여 불안해하고, 그들이 지게 될 짐에 대해 두려워하고 분노합니다. 그들은 아마도 미래를 열고 싶지 않을지도 모릅니다.

이것의 많은 부분은 현재 우리 어른들이 만들고 있습니다. 위의 1에 대한 검토와 반성과 전환이 없다면, 우리는 우리의 미래를 더욱 악화시켜나갈 것입니다.

청소년들이 현재를 즐길 수 있도록 우리사회의 제반 환경을 건강하게 만들고, 지속가능발전을 보장하는 정책을 펼쳐나감으로써, 청소년들이 비전을 갖고 미래를 두드릴 수 있도록 우리 어른들이 만들어 놓아야 합니다.

미래 100년을 위해 지금 우리는 무엇을 하고 있습니까?

오늘의 출범식과 포럼이 단편적이고 형식적인 행사가 아닌, 청소년 미래 100년을 위해 청소년정책개발을 함께 고민하고 반성하는 진정성 있는 자리가 되길 진심으로 바랍니다.

1) 개별정책의 성과보다 비전에 대한 우리사회와 청소년들의 인식을 표현한 것임
2) 개별정책의 성과보다 비전에 대한 우리사회와 청소년들의 인식을 표현한 것임

토론5 세대 역량 기반 청소년 미래 정책 비전 토의: Back to Basics

김동일 (서울대학교 교육학과 교수)

우리 청소년의 목소리가 국가 정책과 사회적 변화를 이끌어 내는 우렁찬 울림이 되기를 기대합니다.

1. 청소년 이해의 틀: 세대 차(Generation Gap)에서 세대 역량 (Generation Competence)[1]으로

본 포럼의 발제에서는 주변화된 청소년 위상에서, 주체화되고 다시 청소년을 올곧게 서게 하는 '다시 청소년이다" 비전의 새로운 원년을 기념하기 위하여 다양한 논제와 정책, 법, 공간, 핵심 리더 양성, 운영전략, 참여에 대한 밑그림을 공유하였습니다.

필자는 '새로운' 청소년의 모습을 통하여 청소년 정책의 비전을 위한 씨줄과 날줄을 형상화하고자 합니다. 최근 청소년 세대를 초점으로 하는 특정 시기 별 세대담론들이 활발하게 이루어져왔습니다. N세대, 88만원세대, 삼포세대 등 무수히 많은 세대가 호명되었고 사회적으로 주목을 받았습니다. 이전의 68세대, 386세대라는 것은 정치적인 권력이나 사회문화적 주도권을 획득하려는 집단적인 요구와 움직임에 주목한 용어이었으며, 88만원세대나 삼포세대는 정치경제적인 조건에 따라 특정 코호트가 놓인 불리한 위치를 표상하는 용어들입니다. 대중문화 소비가 왕성해지고 인터넷 등의 새로운 매체가 등장하기 시작한 1990년대 말부터 현재에 이르기까지 청소년을 기성세대와 완전히 다른 문화와 특질을 지닌 새로운 세대로 규정하는 시도가 활발하게 진행되고 있습니다. 그러나 이와 같은 세대 담론은 주로 마케팅 업체나 언론 혹은 선거 시기 등에 드러나는 세대 갈등을 설명하기 위한 사회, 정치학 분야에서 주로 언급되고 있고, 청소년 분야에서 이를 이해하려는 학술적인 노력은 매우 제한적이었습니다(김동일, 2017).

1) 세대 역량과 이에 관련된 이후 논의는 다음 글에 기반하여 제시되었습니다.
김동일(2017). 세대역량으로 디자인하는 미래교육. 강태진 외. 코리아 아젠다. 서울: 나녹.

이 글에서 '세대'라는 개념은 역사적, 문화적 경험을 공유한 코호트적 세대로서, 즉 동시대를 살아가는 사회문화적인 세대라는 관점에서 현대를 살아가고 있는 청소년에 대해 지칭해 볼 수 있습니다. 현재 학술 연구와 사회담론에서 상용되고 있는 사회문화적 세대 이론을 확립한 학자는 독일의 사회학자 카를 만하임입니다. 만하임의 이론에 따르면 동시대를 살아간다고 해서 모든 사람들이 '세대'가 되는 것은 아닙니다. 유사한 나이로 묶인 하나의 코호트가 처음으로 사회의 일원으로서 목소리를 내기 시작하는 시기 (만하임은 그 시기를 청소년기로 규정)에 역사적 사건 혹은 천재지변과 같은 트라우마를 함께 겪었을 경우, 그 코호트는 기존의 성인들과는 다른 프레임으로 사회를 보게 되고, 이로 인해 그 코호트는 '세대'라는 명칭을 부여받을 수 있는 공통적인 집단 정체성을 지니게 됩니다(Mannheim, 1952).

그러나 만하임은 이처럼 세대로 분류된 청소년들 사이에도 그들이 처해있는 맥락과 개인적 정체성에 따른 차이점이 있다는 것을 이해하고 있습니다. 세대 안에서 '세대 단위(generation units)'라는 개념을 통해, 같은 세대에 속해있음에도 불구하고 세대 구성원들이 각자 처해있는 사회적 맥락(예를 들어, 계급, 성별, 인종 등)으로 인해 서로 다른 이해관계와 사회적 프레임을 지니는 하위집단들을 주목합니다. 하나의 세대 안에 다양한 입장을 지닌 세대 단위들이 존재할 수 있음을 보여주고 있습니다. 청소년 정책의 저변에 기성세대 이해의 틀로서의 "세대 차이"를 넘어서 청소년 세대가 가지는 사회문화적 환경과 경험에 따른 정체성을 "세대 역량"으로 재구조화하는 것이 논의의 새로운 시작으로 필요합니다.

2. 미래 사회 환경에 대응하며, 새로운 변화를 이끄는 청소년 세대 역량

이미 우리사회에서 다양한 세대 담론들이 등장하였습니다. 1990년대 중반까지 사회담론으로서 등장했던 세대들이 각 세대의 정치관, 가치관, 문화적 소비 패턴에 주목하였다면, 1990년대 후반 미국의 사회학자 Don Tapscott(1998)이 제시한 'N세대'부터는 기성세대와는 다른 '역량'에 주목하기 시작합니다. Tapscott은 인터넷이 보편화되기 시작한 1997년에 20세가 되는 청소년을 'N세대'로 그 이전의 기성세대를 'TV세대'로 분류하고, N세대를 기성세대와는 달린 '디지털 기술, 특히 인터넷을 아무런 불편 없이 자유자재로 활용하면서 인터넷이 구성하는 가상공간을 생활의 중요한 무대로 자연스럽게 인식하고 있는 디지털적인 삶을 영위하는 세대', 그리고 다양성과 호기심, 자기주장과 개인주의를

주요특징으로 가지고 있는 세대로 규정합니다. 2001년 Marc Prensky는 Tapscott의 'N세대'이론과 유사한 '디지털 네이티브'라는 세대 분류를 제시합니다. Prensky(2001)는 디지털 미디어 환경에 둘러싸여 태어나고 성장한 '디지털 네이티브' 세대들을 아날로그 문화에서 디지털 문화로의 변화를 경험한 기성세대 ('디지털 이민자')와 구분하면서, 디지털 미디어에 둘러싸여 성장한 '디지털 네이티브'들이 기성세대와 디지털 문화를 이해하는 역량, 그리고 디지털 미디어를 기반으로 한 사회활동을 구성해나가는 역량이 다를 수밖에 없다고 설명합니다.

본격적으로 청소년 세대 연구는 경험적 데이터를 바탕으로 디지털 미디어 환경 속에서 살고 있는 청소년들의 새로운 역량을 규정하려는 시도를 하고 있습니다. 그 대표적인 예가 John Palfrey와 Urs Gasser가 발표한 Born Digital (2008)과 교육심리자인 Howard Gardner와 Katie Davis가 발표한 App Generation (2014)입니다. Palfrey와 Gasser는 Tapscott이 규정한 '디지털 네이티브'들의 세대적 특징과 역량을 연구함으로써 그들이 주도해갈 미래 사회의 모습을 예견해보고자 하였습니다. '디지털 네이티브'들과의 인터뷰를 통해 그들에게 '정체성'이 의미하는 바는 무엇인지, 그들이 이해하는 사적 영역과 사적 권리란 무엇인지, 가상세계에서의 '안전'이 무엇을 의미하는지, 인터넷이 그들의 창의성과 학습에 어떤 영향을 미치는지 등을 알아보았습니다. Gardner와 Davis는 현대 청소년들은 '앱 제너레이션(App Generation)'이라 명명하고 이 세대의 정체성, 친밀감, 상상력을 중심으로 연구를 수행하였습니다. 청소년들과의 인터뷰와 교육자들과의 초점그룹 인터뷰를 기반으로 디지털 앱(어플리케이션)에 익숙해진 청소년들이 어떤 경우 '앱 의존성'을 띄게 되고 어떤 경우에 '앱 주도성'을 나타나게 되는지를 살펴봄으로써 앱 제너레이션이 갖추기 시작한 정체성 구현 역량, 타인과 관계를 맺는 역량, 창의적인 상상력을 발휘하는 역량에 대해 설명하고 있습니다.

이 글에서 필자는 현재 청소년들에게 세대 명칭을 부여하여 하나의 일괄적 범주로 묶으려는 것이 아니라, 동일한 사회 문화적 사건들과 역사적 시기를 거쳐 성장한 청소년들의 집단이 주체가 될 때 그들이 보이는 역량에 대해 논의해보고자 하는 것입니다. 이러한 세대역량에 관한 블루프린트는 우리 사회가 변화하는 방향을 예견해보고 미래사회가 그 구성원에게 요구하는 집단적 역량이 무엇인지를 탐구해보는 거시적인 시각과, 현재 청소년들이, 다시 말해 미래세대의 구성원들 스스로가, 중요시하고 있는 가치와 역량이 무엇인지를 살펴보는 미시적인 시각으로 그려 볼 필요가 있습니다.

지금 펼쳐지고 있는 초연결사회와 공유경제라는 새로운 기술과 경제변화, 저출산을 통한 격감된 인구 변화가 청소년 세대에게 요구되는 역량은 무엇일까? 새로운 사회 변동 속에서 청소년 세대가 확보해야 할 세대적 역량은 무엇일까? 이는 미래사회의 변화에 대응하는 역량이 무엇인가에 대한 진지한 성찰이 요청하며, 미래세대의 구성원으로서 청소년 세대가 스스로 어떤 역량을 중요시하는가에 대한 고찰이 필요합니다.

3. 다양성과 포용에 기반하여 청소년 개인과 세대 간 변증법적 통합의 청소년 정책 비전

> 흔히 청소년은 '지금, 여기'의 존재가 아닌 '미래'의 존재로 취급된다. 청소년은 아직 배움의 과정에 있는 학생이고, 사회에 나갈 준비를 하고 있는 예비노동자이며, 장차 국가를 이끌어갈 미래의 시민이라는 식이다. 그러다 보니 청소년들이 실제 경험하는 학교 밖의 삶은 관심의 대상에서 멀어진다. 가정이나 학교 등 청소년의 삶이 펼쳐지는 장소들 역시 사회의 일부라는 사실, 이미 삶의 현장에 진입해 있는 청소년들이 다수 있다는 사실 역시 시야에서 사라진다. 이와 같은 '비가시화'는 청소년 문제를 덮거나 주변화시키는 주요 요인이다(이수정 외, 2015, 수정 인용)

이번 포럼의 발제문에서 지적하였다시피, 청소년을 '미래사회를 살아갈 사람, 미래 한국사회를 짊어진 인재'가 아닌 '지금, 여기'에 살아 숨 쉬고 자신만의 삶과 학습의 역사를 지닌 존재로서 이들이 공통적으로 공유하는 정체성, 사회문화기술의 변화가 이들의 학습과 발달사에 미친 영향에 대한 통찰이 필요합니다. 이는 세대 정체성 형성과 변화에 주목하는 세대 역량 개념의 강점이라고 할 수 있습니다. 그러나, 앞서 언급하였다시피, 청소년 세대는 과연 동일집단인가 하는 것에 대한 고려가 필요합니다. 청소년 세대는 막연히 '기성세대'라는 말과 대비되면서, 세대갈등, 세대간 차이, 최근 들어 '세대간 전쟁' 등의 프레임이 강조되면서 오히려 '청소년 세대'내 구조적인 불평등, 세대'내'경쟁[2], 세대내 경쟁에서 패배할 수밖에 없는 개인들에 대한 문제를 간과할 수 있습니다. 세대 역량이 세대 내에서 매우 차별적으로

2) 젠더, 인종, 사회 계층의 불평등 뿐 만 아니라 최근 청소년 세대의 이질적 위기와 새로운 마이너리티 이슈도 나타나고 있다. 예를 들면, 급진적인 페미니즘으로 인하여 과거 여성에게 가한 실수를 형태를 바꾸어 남성 청소년에게도 범할 수 있다는 견해(극단적 안전주의, 여유와 쉼이 없는 활동 박탈)도 있다. Sommers, C. H.(2000). *War against boys: How misguided Feminism is harming our young men.* Simon & Schuster.

분포할 수 있다는 문제는 청소년 정책이 주목하고 풀어야할 중요한 과제입니다. 그러므로 다양성과 포용에 기반한 성장 패러다임 기회가 공평하게 분배되고 제공되는 것이 중요합니다 (UNESCO post-2015 Agenda, 2015). 따라서 미래사회에 필요하다고 여겨지는 '역량 리스트'를 열거하고 당위성만을 강조하는 논의를 넘어, 실제로 청소년 세대 구성원들의 핵심적인 역량을 높일 수 있는 제도 및 사회적 학습지원 체제에 대한 정책 디자인이 필요합니다.

Back to Basics! 미래 청소년 정책 비전의 원동력은 모든 세대를 위하여 청소년의 가치를 재정립하는 것입니다. 지금까지 청소년기는 아동기와 성년기의 낀 세대로서, 진학과 취업에 집중하여 '준비'하기 위하여, 기성세대가 미래에 필요한 역량들을 '추출'하여 청소년들에게 '부과'하는 방식이었다면, 이제 **adolesc**ence의 핵심가치와 역량으로 다시 세워야 합니다. Toward(**ad**) Growth(**ol**) Start(**esc**), 즉 '인간의 성장과 학습을 지향하여 새로운 시도'를 하는 Adolescence의 특징적 spirit을 모든 세대에서 공유하는 것입니다. 주체적인 청소년의 목소리를 직접 드러내고, 글로벌 트렌드와 이질성 스펙트럼을 수용하는 다양성과 포용성으로 진화하며, 개인이 고립되고 단절되어 세대 내/외의 분절이 나타나지 않도록 연계와 성장-학습 역량의 가치를 구현하는 것이 바로 'Back to basics'의 출발점이며 도착점임을 제안합니다.

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

세미나 자료집 19-S09

대한민국 미래 100년, 2019 다시 청소년이다
청소년정책 포럼

인쇄일 : 2019년 3월 5일

발행일 : 2019년 3월 6일

발행처 : 한국청소년정책연구원
세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(D동) 6/7층
(044-415-2114)

발행인 : 송병국

인쇄처 : 경성문화사 (044-868-3537)

* 이 책 내용의 일부 혹은 전체를 허락 없이 변경하거나 복제할 수 없습니다.