

제17회 청소년정책포럼

청소년이 행복한 지역사회 조성을 위한

지자체 청소년정책 추진기반 강화 방안

일시 | 2019. 8.28(수) 14:00

장소 | 광명역 회의실(KTX실)

주최 | 한국청소년정책연구원

주관 | 공릉청소년문화정보센터, 완주군청소년수련관, 중원청소년수련관



 한국청소년정책연구원
National Youth Policy Institute



공릉청소년문화정보센터
Gongneung Youth Center For Culture & Information



성남시청소년재단
중원청소년수련관

제17회 청소년정책포럼

청소년이 행복한 지역사회 조성을 위한

지자체 청소년정책 추진기반 강화 방안

일시 | 2019.8.28(수) 14:00

장소 | 광명역 회의실(KTX실)

주최 | 한국청소년정책연구원

주관 | 공릉청소년문화정보센터, 완주군청소년수련관, 중원청소년수련관

 한국청소년정책연구원
National Youth Policy Institute



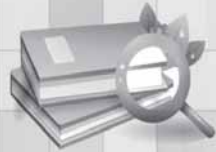
공릉청소년문화정보센터
Gongneung Youth Center For Culture & Information

다함께 열어나가는
은평도시 완주



성남시청소년재단
중원청소년수련관

Contents



■ 세부 일정표	1
■ 기조발표 : 청소년이 행복한 지역사회 지표조사 및 조성사업 연구의 추진 성과와 정책 과제	3
오해섭 선임연구위원(한국청소년정책연구원)	
■ 발표	
1. 청소년 행복지표 연구의 국내외 동향 분석	27
김경미 박사(연세대학교 사회발전연구소)	
2. 지자체 아동친화도시 운영 실태 및 발전방안	44
이미화 선임연구위원(육아정책연구소)	
3. 미국 지역사회청소년개발(CYD)의 기초 및 실천사례	58
천정웅 교수(대구가톨릭대학교)	
■ 토론	
1. 김세광 교수(고신대학교)	77
2. 정건희 소장((사)들꽃세상 청소년자치연구소)	82
3. 이승훈 센터장(공릉청소년문화정보센터)	87

2019 청소년정책포럼

청소년이 행복한 지역사회 조성을 위한 지자체 청소년정책 추진기반 강화 방안

I 사업목표

- 청소년행복지표 국내외 연구동향 및 활용방안 탐색
- 아동청소년 주도의 지자체 정책기반 강화 방안 마련
 - ‘아동친화도시’ 운영실태 및 발전방안 제언
- 미국의 지역사회청소년개발(CYD)의 기초 및 실천사례 고찰

II 세부 추진 계획

- 주 최 : 한국청소년정책연구원, 공릉청소년문화정보센터,
중원청소년수련관, 완주군청소년수련관
- 일 정 : 2019년 8월 28일(수) 14:00~16:20
- 장 소 : 광명역 회의실(KTX실)
- 대상 및 참석인원 : 70명 내외

Ⅲ

세부 일정

14:00-14:05	개회식	인사말씀 : 한국청소년정책연구원 원장
14:05-14:15 (기조발표 10분)	발표	사회 : 오해섭 선임연구위원(한국청소년정책연구원)
14:15-15:15 (1인 발표시간 20분)		(기조발표) 청소년이 행복한 지역사회 지표조사 및 조성사업 연구의 추진 성과와 정책 과제 - 오해섭 선임연구위원(한국청소년정책연구원)
		(발표 1) 청소년 행복지표 연구의 국내외 동향 분석 - 김경미 박사(연세대학교 사회발전연구소) (발표 2) 지자체 아동친화도시 운영 실태 및 발전방안 - 이미화 선임연구위원(육아정책연구소) (발표 3) 미국 지역사회청소년개발(CYD)의 기초 및 실천사례 - 천정웅 교수(대구가톨릭대학교)
15:15-15:30	휴식	
15:30-16:00 (1인 토론시간 10분)	토론	(토론 1) 김세광 교수(고신대학교 / 발표 1) (토론 2) 정건희 소장((사) 들꽃세상 청소년자치연구소 / 발표 2) (토론 3) 이승훈 센터장(공릉청소년문화정보센터 / 발표 3)
16:00-16:20	종합토론 및 폐회	발표자와 토론자, 외부 참석자 전원

기 조 발 표

오 해 섭 선임연구위원(한국청소년정책연구원)



청소년이 행복한 지역사회 지표조사 및 조성사업 연구의 추진 성과와 정책 과제¹⁾

오 해 섭 선임연구위원(한국청소년정책연구원)

1. 시작하며

인간의 삶과 행복에 관한 담론은 철학적인 측면과 현실적인 입장에서 그 역사적 뿌리가 매우 깊고도 광범위하게 진행되어 왔다. 특히, 아동과 청소년의 행복에 대한 논의는 이미 UN을 포함한 국제기구에서 지속적으로 문제를 제기하고 있다. 우리나라도 1991년 유엔아동권리협약에 가입을 계기로 아동과 청소년에 대한 정책적 노력을 활발하게 추진하고 있다. 이러한 시의성을 반영하여 중앙 정부와 지방자치단체 차원에서 어린이와 청소년들의 행복한 삶을 보장하고 건강한 환경을 조성하기 위한 다양한 제도를 정비하고 있다. 또한 이를 실현하기 위한 구체적인 사업들을 다양하게 추진하고 있다.

이 연구는 이미 『제4차 청소년정책기본계획(2008~2012)』의 ‘청소년 친화적인 환경 조성’과 『제5차 청소년정책기본계획(2013~2017)』의 핵심과제인 ‘청소년이 행복한 마을 지표 개발과 환경 조성’ 등을 구체적인 추진 근거로 들 수 있다. 세부과제의 한 영역으로 2013년 「청소년이 행복한 마을 지표개발 및 조성방안 연구 I」를 시작하였다(오해섭 외, 2017:5).

또한 2014년부터는 과제의 명칭이 「청소년이 행복한 지역사회 지표개발 및 조성사업 연

1) 본 발표는 한국청소년정책연구원의 고유과제인 「청소년이 행복한 지역사회 지표개발 및 조성사업 연구(2013~2018)」의 연구 결과를 토대로 주요 추진 성과와 정책 과제를 요약한 내용임.

구 II」로 바뀌었다. ‘마을’의 개념이 ‘지역사회’로 그리고 ‘조성방안’이 ‘조성사업’으로 변경되었다. 이 과정을 통해 2014년과 2015년에는 ‘청소년이 행복한 지역사회 지표개발과 청소년 행복마을 조성을 위한 영역별 세부 사업개발’ 및 ‘지역사회청소년정책모니터단’을 운영하였다(오해섭 외, 2017:5).

한편, 2015년부터는 ‘청소년 행복도시 조성 시범사업 I’을 시작하여 1개 지역을 공모과정을 거쳐 운영하였다. 동시에 이전에 개발된 청소년 행복마을 조성을 위한 영역별 세부사업에 대한 구체적인 추진전략을 개발하였다. 제4차 년도인 2016년에는 지난 3년(2013~2015)간의 지표개발 및 조사 내용을 토대로 핵심적 지표에 대한 최근의 변화추세를 분석하였다. 더불어 2015년도에 이어 ‘청소년이 행복한 지역사회 조성 시범사업 II’를 실시하여 사업의 연속성을 유지하는 한편, 현장 사례 연구를 통하여 유사사업에 대한 성공요인을 분석하고 어린이와 청소년 대상 사업의 프로그램과 운영방안을 고찰하였다(오해섭 외, 2017:5).

본 연구의 제5차~제6차 년도인 2017년~2018년에는 청소년 행복지표 9개 영역에 대한 검토과정을 거쳐 4차 년도에 이어 “청소년이 행복한 지역사회 지표”에 대한 시계열적 자료를 축적해 나가고자 하였다. 이를 통해 시도별 차이 분석과 청소년이 행복한 환경 조성의 시사점을 도출해 나가고자 한다. 아울러 이 지표의 향후 발전적 방향에 대해 검토하였다(오해섭 외, 2017:5).

더불어 청소년의 행복지표 조사 연구와 병행하여 추진할 ‘청소년이 행복한 지역사회 조성 시범사업’의 제3차~제4차 년도는 사업 내용과 방향의 연속성을 유지하면서 참가자 효과성 검증을 위한 별도의 설문지를 구성하였다. 또한 사례연구의 한 방식인 패턴 매칭 기법을 적용하여 전국의 대표적인 지역공동체 및 행복마을만들기 현황을 분석하고 성공적인 운영과정을 위한 특성화 모델을 제시하였다.

2. 청소년행복지표 개발연구와 조성 사업의 주요 성과(2013-2016)

이 과제가 시작된 2013년 장근영 외(2013)는 연구의 주요 목적을 “청소년의 삶의 질을 결정하는 지역사회와 환경 변인을 중심으로 청소년이 행복한 마을지표를 개발하고, 16개 시·도를 대상으로 지표를 측정하여 한국사회의 청소년 삶의 질 현황과 문제점 확인 및 개선 방안을 제시하기 위한 것”으로 설정하였다. 또한 청소년의 삶의 질을 향상시키기 위한 장기

적인 정책구축을 목표로 10년간의 연속과제로 추진할 계획도 함께 적시하였다.

이러한 연구 목적에 따른 주요 연구 결과로 지표개발 및 조사 분석과 함께 전국 ‘16개 시도 청소년 정책 시행계획 분석결과’와 ‘국제교류협력 방안’등을 제시하였다. 구체적으로, 시도별 시행계획의 기본방향과 추진체계, 청소년정책 사업 현황 및 예산, 청소년정책의 주요 사업 내용, 청소년 인원과 청소년시설, 청소년관련 행정조직 현황 등을 비교하였다. 국제교류협력 방안으로는 해외 연구기관과의 연계 방안과 그 밖의 국제 교류 방안을 제시하였다.

또한 정책제언에서 “청소년이 행복한 세상, 청소년이 꿈꾸는 밝은 미래”를 기치로 한국의 청소년정책에서 개선되어야 할 5가지 방안을 포괄적으로 제시하였다(장근영 외, 2013: 261-264). 구체적으로 살펴보면, ①청소년 참여 및 권리증진을 위한 정책과 사업의 다양화, ②청소년의 행복증진을 위해 청소년의 다양한 역량을 강화시키기 위한 청소년시설에 대한 접근성 강화, ③청소년 복지 및 자립지원을 위한 충분한 예산 확보 및 배정, ④청소년에게 유해한 환경을 감시하는 수준을 넘어 청소년에게 유익한 환경 적극 조성, ⑤청소년 행복관련 정책 추진체계 강화를 위한 각 정부부처의 네트워크 체계형성과 담당인력의 전문성 강화 등이다.

이러한 취지에서 시작된 이 연구는 2차 년도 ‘청소년행복도시 조성 사업 추진계획 수립(김영한 외, 2014)’에서 16개 지방자치단체에서 현재 추진 중인 청소년관련 사업을 분석하고 외국의 행복도시 조성 추진 사례로 6개 국가를 고찰하고 시사점을 도출하였다. 더불어 청소년 행복도시 조성을 위한 기본 관점과 비전 및 목표, 추진전략 등을 제시하였으며, 청소년행복지표를 근거로 7개 영역[경제, 건강(복지), 안전, 교육, 관계, 활동, 참여]의 세부추진사업을 개발하였다.

연구의 주요 성과는 국내외 청소년행복도시 추진 현황 및 사례 분석과 청소년정책모니터단 운영에서 제시된 내용을 토대로 구체적인 청소년행복도시 조성을 위한 세부추진사업과 프로그램을 발굴했다는 점이다. 나아가 청소년 행복지표 7개 영역에서 총 37개의 세부추진사업 혹은 실천프로그램을 도출하였다. 각 각의 세부사업은 영역별 추진 배경과 사유, 추진 목표를 기술하고, 추진사업의 명칭에 따른 사업목표, 사업내용, 사업 추진 방법, 사업 기대 효과, 사업예산(대략적인 추정치) 등의 하위 요인을 체계적으로 제시하였다.

이 연구에서 궁극적으로 지향하고 있는 청소년행복도시(마을) 혹은 청소년이 행복한 지역 사회 조성관련 과제와 사업 영역에 해당되는 2014년부터 2016년까지 3년간의 주요 연구결과를 [그림 1]과 같이 요약하였다.

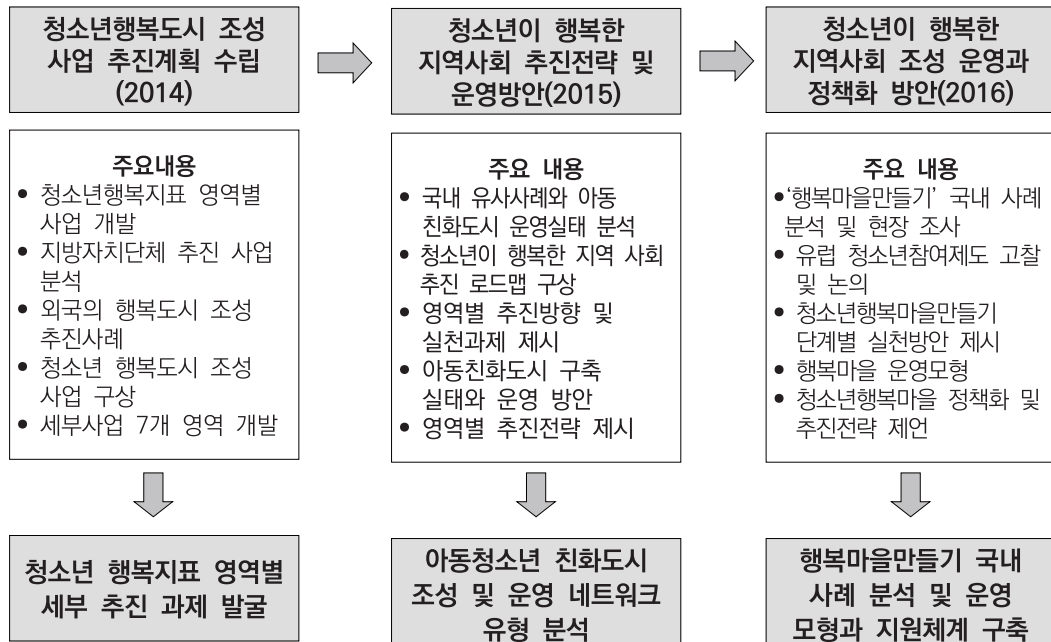


그림 1 | 청소년이 행복한 지역사회 조성 모형

청소년이 행복한 지역사회 조성을 위한 시범사업을 처음으로 시도한 3차 년도(오해섭, 김세광, 정윤미, 2015)는 시범사업 운영과 함께 청소년행복도시 추진전략 개발 등을 연구의 주요 내용으로 설정하였다. 이 연구의 목적을 달성하기 위해 다양한 연구방법을 적용하여 다음과 같은 주요 결과가 도출되었다.

첫째, 시범사업은 3개 영역(청소년 상설 프리마켓 시범사업, 청소년옴브즈맨 기구, 어르신-청소년이 함께하는 세대통합 프로그램)을 실시하였다. 이를 통해 시범사업 운영과정과 내용에 대한 평가와 개선방안, 그리고 시범사업 효과 분석에 따른 시사점과 및 정책제언을 제시하였다.

둘째, 사례 연구를 통해 지역주민의 삶의 질 향상을 위하여 현재 가장 성공적으로 추진하고 있는 국내 ‘청소년이 행복한 지역사회 조성’ 관련 유사 사례의 특징과 운영네트워크의 분석을 통해 정책적 시사점을 탐색하였다. 더불어 유니세프의 ‘아동·청소년친화도시(CFC)’ 이행에 필요한 아동·청소년의 권리 영역(10개)에 관한 각 국의 적용과 실천 사례를 분석하고 한국에 주는 시사점을 도출하였다.

셋째, ‘청소년이 행복한 지역사회 조성 전략과 운영방안’을 구체적으로 제시하기 위하여,

추진전략 개발의 절차와 핵심원리, 지역사회 조성 실행체계, 추진 로드맵, 영역별 실천과제, 지역사회 협력네트워크 구축 방안, 운영 및 관리방안 등을 제시하였다.

마지막 결론 및 정책 제언으로, 1) 청소년이 행복한 지역사회 시범사업에 따른 종합제언, 2) 청소년이 행복한 지역사회 조성 추진체계 및 네트워크 적용방안, 3) 청소년이 행복한 지역사회 조성을 위한 영역별 세부사업 추진전략 개발, 4) 청소년이 행복한 지역사회를 조성을 위한 법제정 권고 사항 및 조례(안) 등을 제언하였다.

전술한 3차 년도 연구의 주요 결과 중에서 특이할 성과로 다음의 두 가지를 꼽을 수 있다. 첫째는 국내에서 추진하고 있는 어린이와 청소년관련 행복마을(도시)만들기 혹은 아동친화도시 사업의 조성 및 운영 과정의 주도적 역할집단의 특징과 지역사회 협력네트워크 유형을 분석하고 운영 및 관리방안을 제시했다. 두 번째는 청소년 대상 요구조사를 통해 청소년이 행복한 지역사회를 조성에 필요한 15개 세부사업별 추진전략과 관련 조례(안)을 제시했다는 점이다.

이 연구의 4차 연도인 2016년에는 시범사업의 연속성 유지와 함께 청소년이 행복한 사회의 구체적인 실행 모델로서 청소년행복마을(도시) 혹은 아동친화도시 등을 어떠한 방식으로 정책화를 시도할 것인가에 주안점을 두었다. 연구결과를 바탕으로 청소년 행복마을 조성과 정책화 방안에 관한 정책제언을 다음과 같이 도출하였다(오해섭, 김세광, 2016). 첫째, 청소년 행복마을 조성을 위해서는 먼저 청소년 자치활동이 활성화 되어야 한다. 구체적인 실천방안으로 자치위원회와 학습공동체 등을 통해 청소년들이 마을의 당면한 문제를 스스로 발견하고 주도적으로 개선하려는 기반 조성이 필요하다. 둘째, 재원확보는 지역사회 후원조직과 생활협동조합 활동 등을 통한 자체 재원조달 노력 등이 병행되어야 한다. 셋째, 청소년들과 주민들이 마을 만들기 사업의 시작 단계부터 함께 참여하여 주도적인 기획과 운영, 더불어 이들의 역량강화를 위한 지속적인 교육훈련 프로그램이 실질적으로 추진되어야 한다. 마지막 정책화 방안으로 정부 차원의 표준화된 ‘청소년행복마을 만들기’사업의 추진보다는 시범사업, 우수사례 발굴, 공모전 등을 통해 ‘지역별 특화 모형’을 다양하게 개발하여 점차적으로 확산시키는 방안에 대한 검토가 필요하다.

3. 청소년행복지표 시계열 자료 및 시범사업 기반 구축(2017-2018)

제5차 년도인 2017년에는 청소년이 행복한 지역사회 지표 9개 영역에 대한 검토과정을

거쳐 이전 년도에 이어 “청소년이 행복한 지역사회 지표”에 대한 시계열적 자료를 축적하였고, 연령-기간-코호트별 심층 분석을 실시하였다. 또한 청소년이 행복한 지역사회 조성을 위한 3년차 시범사업을 실시 및 추진 효과를 분석하고, 도출된 시사점을 반영하여 정책대안에 반영하였다. 동시에 마을공동체조성 사례연구를 위해 현장면접조사는 아동친화도시 인증지역과 마을공동체 현황을 분석하였다. 이 결과를 토대로 지자체별 특화모형을 개발하고 투입요소와 추진과정 및 핵심 사업 등으로 구분하여 각 단위별 논리모형을 제시하였다(오해섭, 최인재, 염유식, 2018 재인용).

이 연구의 제6차 년도에 해당되는 2018년에는 청소년의 행복수준에 대한 주관적인 지표 조사 결과와 2차 자료인 객관적인 지표를 통해 17개 시·도와 국제수준과의 비교결과를 제시하였다. 또한 청소년 동아리활동을 중심으로 3개 지역을 대상으로 시범사업을 실시한 주요 내용과 활동 성과분석 결과를 제시하였다. 더불어 청소년 중심 사업을 실시하고 있는 4개 지역에 대한 현장 면접조사 결과를 분석하였다. 이를 토대로 영역별 정책과 구체적인 추진전략을 도출하였다.

이 연구는 10년간(2013~2022)의 장기 과제로 기획하고 추진되어 왔으나 시대적인 변화와 정책적인 요구에 의해 7년차를 기점으로 마무리하고, 새로운 유사과제인 ‘지역사회 협력망 운영을 통한 청소년 성장지원 협력모델 개발 연구’로 새롭게 방향을 전환하여 구체적인 모델개발을 지속적으로 추진하고자 한다.

표 1 | 청소년이 행복한 지역사회 조성 연차별 연구내용 및 사업성과(2017~2018)

연도	분야	연구 및 사업 내용	주요 성과
2017	연구	- 청소년이 행복한 지역사회 지표 수정·보완 및 조사 실시(17개 시·도) - 청소년이 행복한 지역사회 조성, 청소년행복마을 조성을 위한 지역별 특화모형 개발	- 청소년이 행복한 지역사회 핵심지표 영역별 시계열 분석과 정책제언 제시 - 전국의 마을만들기 및 교육공동체 조성 사업의 사례분석을 통한 성공 및 장애요인 분석
	사업	- 청소년이 행복한 지역사회 조성 시범사업 3차 년도 실시 - 시범사업 결과에서 도출된 내용을 근거로 정책 대안 제시	- 시범사업 지역과 공동으로 전문가 포럼 및 단위사업 개발을 위한 실무 워크숍 개최 - 시범사업 참가자 대상 사전사후 비교를 통한 효과분석
2018	연구	- 청소년이 행복한 지역사회 지표조사 실시(17개 시도) 및 주요 행복 지표	- 청소년이 행복한 지역사회 핵심지표 영역별 시계열 분석과 정책제언 제시

연도	분야	연구 및 사업 내용	주요 성과
		에 대한 국제(OECD) 실시 - 청소년이 행복한 지역사회 조성 현장 사례 발굴 및 면접조사 실시	- 전국의 마을만들기 및 교육공동체 조성 사업의 사례분석을 통한 성공요인 및 시사점 도출
	사업	- 청소년이 행복한 지역사회 조성 시범사업 4차년도(지역사회 기반 연계 청소년동아리활동) 운영 - 시범사업 결과에서 도출된 내용을 근거로 정책 대안 제시	- 2017년도 시범사업 지역과 공동으로 '청소년이 행복한 지역사회 조성 토크콘서트' 개최 - 시범사업 참가자 대상 사전사후 비교를 통한 효과분석 및 정책과제 발굴

* 출처: 오해섭, 최인재, 염유식, (2018), 청소년이 행복한 지역사회 지표 개발 및 조성사업 연구VI.

4. 청소년이 행복한 지역사회 조성을 위한 영역별 및 단계별 추진전략

1) 영역별 추진전략

청소년이 행복한 지역사회 조성관련 법과 제도적인 근거와 이를 바탕으로 운영을 위한 조직구성과 추진시스템을 구축해야 한다. 다음으로 안정적인 예산확보 방안이 강구되어야 하며, 사업추진 주체인 전문 인력 확보와 주민과 청소년 참가자를 대상으로 하는 역량강화 계획을 수립해야 한다. 사업 추진과정에서는 단위 사업과 활동프로그램을 지속적으로 개발하고 모니터링과 성과관리 체계를 구축해야 한다. 이러한 맥락에서 청소년행복마을 조성을 위한 4개 영역별 실천방안의 세부 내용과 구체적인 실천사례를 다음과 같이 제언하고자 한다.

(1) 청소년이 행복한 지역사회 조성관련 법·제도적 근거에 따른 전담조직의 구성이 선결되어야 한다.

제도 및 운영체계 구축	• 법적 근거: - 청소년이 행복한 지역사회 조성관련 조례 및 시행령 제정 - 중장기 기본계획 및 청소년참여예산 운영 지침 마련 • 전담조직 구성: - 전담조직 구성·운영을 통한 역할 및 기능 규명 - 사업 및 활동에 따른 전담 인력 배치 및 전문성 강화 방안 마련 • 운영체제: - 지역단위 사업 운영을 총괄하기 위한 컨트롤타워 지정 - 전문가+청소년+지원기관+후원회+지역주민+학교 간의 협력체제 구축 및 소통 기구 운영
---------------------	--

유니세프 아동친화도시를 조성하여 아동권리를 실현하려는 지자체는 2015년 인증지자체 1개와 추진지자체 27개에서 2016년 인증지자체 6개와 추진지자체 36개로 증가하였다. 이러한 분위기는 지속적으로 확산되어 2017에는 21개 지자체가 인증을 획득하였으며, 2018년 12월 말 현재 31개 지자체가 인증을 획득하였다. 또한 61개 시·군·구가 유니세프 아동친화도시 추진 지방정부협의회에 가입하여 아동의 이익을 반영하는 지자체 행정체계 구축 및 아동친화도시 운영관련 내용을 협의하고 있다. 현재 유니세프 한국위원회로부터 ‘아동친화도시’ 인증을 획득한 지자체는 총 31곳이며, 서울이 11곳으로 가장 많은 수를 차지하고 있다(오해섭 외, 2019).

아동친화도시 인증을 획득한 지자체는 기본적으로 「아동친화도시 조성에 관한 조례」를 비롯하여 ‘아동친화도시 추진 기본계획’과 ‘아동실태조사 및 아동영향평가’ 등을 실시해야 한다. 동시에 전담부서와 전담인력을 배치 운영해야 한다.

또한 서울시 성북구를 포함하여 대부분의 지자체는 「어린이·청소년 의회 구성 및 운영에 관한 조례」에 근거하여, 아동과 청소년의 대표적인 참여기구인 ‘어린이·청소년 의회’ 혹은 ‘청소년의회’를 독자적으로 운영하고 있다. 더불어 ‘아동권리옹호관(옴브즈퍼슨)’, ‘아동권리모니터링단’ 등 다양한 기구들을 설치·운영하고 있다. 강동구의 경우는 ‘아동권리 모니터링 실시’, ‘청소년 관련 예산 및 정책 수립’, ‘청소년의 노동인권 보호’ 등 아동과 청소년의 권리를 보장하고 증진시키는 자치 법규를 제정하고 있다(오해섭 외 2019).

(2) 청소년 행복마을의 조직운영과 사업추진 등을 위한 안정적인 사업개발 및 예산확보 방안이 구체적이고 장기적으로 마련되어야 한다.

사업 및 재정확보 방안	• 중앙정부 및 지방자치단체의 예산 편성 조례 제정 • 지역단위 청소년행복마을 운영기금 조성 방안 마련 • 지역 내 후원회와 기업을 통한 기부 분위기 조성 • 중앙 및 지자체 공모사업과 시범사업을 유치
--------------	---

첫째, 중대규모 프로젝트에서부터 소규모 프로그램에 이르기까지 사업 운영을 위한 계획을 이행하는 과정에는 인력과 예산이 필수적으로 요구된다. ‘청소년이 행복한 지역사회’ 혹은 ‘청소년 행복마을’ 조성사업 역시 운영주체와 형태에 따라 차이는 있지만 안정적인 예산을 확보할 필요성은 명료하다.

둘째, 안정적인 예산확보 방안으로 전술할 바와 같이 중앙 혹은 지방자치단체의 조례와

시행령을 통해 예산의 근거와 활용을 명시하는 것이 가장 우선이라고 판단된다. 하지만 정부의 일방적인 예산지원은 사용과정의 까다로움이나 사후감사 등에서 자율성을 담보하기 힘든 속성이 있음을 주지해야 한다. 또한 사업 기간이 한정된 경우 지속성 유지의 곤란함과 사업계획서에 명시된 내용 이외에 지역 특성을 감안한 새로운 시도 과정에서의 한계점도 예상할 수 있다.

셋째, 이를 해결하기 위한 방편으로, 최근 우리사회에 서서히 전이되고 있는 ‘크라우드펀딩²⁾’을 통해 지역단위 청소년행복마을 운영기금을 조성하는 방안도 고려할 수 있다.

넷째, 지역 내 대학, 평생교육시설, 복지관, 도서관, 커뮤니티센터, 공동주택운영위원회, 청소년 기관과 단체를 중심으로 후원회를 결성하는 노력도 필요하다. 또한 지역 내 중소기업과 다양한 사업체로부터 소액기부를 약정하고 청소년들이 봉사활동이나 재능기부 등을 통해 유기적으로 관계를 모색하는 방안도 있다. 조직이 안정되면 중앙 및 지자체의 공모사업에 응모하거나 시범사업을 유치하는 방안도 검토할 필요가 있다.

마지막으로, 청소년들이 마을단위 거점공간을 마을카페, 공방, 플리마켓 등을 직접 운영하여 스스로 기금을 조성하는 방안은 진로와 직업체험 혹은 기업가정신과 창업마인드 형성에 도 도움이 될 수 있다.

(3) 청소년이 행복한 지역사회 기반 조성
영역별 사업 및 프로그램 운영을 위한 전문 인력 확보와 이들을 포함한 청소년과 주민 대상의 역량강화 노력이 병행되어야 한다.

전문 인력 확보와 역량강화 방안	• 아동·청소년 핵심역량 활동 분야별 전문가 및 활동가 양성 • 관련단체 및 기관 간 전문가와 활동가 네트워크 운영 • 지역 단위 정기적인 아카데미와 연구포럼 운영 • 행정기관, 민간후원단체, 청소년단체 간의 협력을 통한 인력 양성, 프로그램 개발 및 교육 실시
---------------------------------	---

첫째, ‘청소년이 행복한 지역사회 조성’ 사업을 기획과 운영을 주도할 수 있는 전문 인력을 확보하기 위해서는 지역 내 다양한 전문가들을 발굴하여 인력풀을 구축해야 한다.

둘째, 관련 기관 및 단체들 위주로 전문 인력의 그룹을 유형화하여 상호 연계하려는 노력

2) 소셜 네트워크 서비스를 이용해 소규모 후원이나 투자 등의 목적으로 인터넷과 같은 플랫폼을 통해 다수의 개인들로부터 자금을 모으는 행위이다. 문화예술활동이나 공익사업을 후원하는 후원형, 실현된 사업의 지분을 보상으로 받는 지분형, 자금을 대출해주고 이익을 받는 금융형 등이 있다. 2005년 영국에서 시작한 조파닷컴이 효시로, 2008년 미국의 인디고고가 출범하면서 ‘크라우드펀딩’이라는 용어로 일반화되었다.[다움 백과사전, 2016-10-11 검색]

이 필요하다. 각 분야별 전문가와 학부모, 지역 아동청소년 시설 및 단체, 학교 교직원, 대학 교수, 어린이와 청소년 등을 선정하여 ‘청소년행복마을추진위원회’를 구성해야 한다.

셋째, 어린이와 청소년들의 건강한 성장과 행복한 발달, 안전한 보호, 다양한 참여활동 등을 효율적으로 추진하기 위해 분과위원회를 구성할 필요가 있다. 전문가들과 위원회의 주요 역할로는 청소년행복마을 조성의 기본방향 및 추진전략, 중장기 계획의 수립 시행, 청소년 행복마을 관련 교육·홍보, 지식·정보 보급 등에 관한 사항을 수행하게 된다.

넷째, 전문한 내용의 역할을 처음부터 능숙하게 수행하기를 기대하기는 어려운 상황이므로 마을별 혹은 권역별로 역량강화를 위한 정례적인 아카데미와 포럼을 개최할 필요가 있다. 이 과정에서 행정기관, 민간단체, 청소년단체 등의 협조아래 전문가와 청소년들을 중심으로 영역별 프로그램을 개발하고 실행하는 체험학습 방식을 적용할 필요가 있다. 단순히 이론 위주의 교육이나 토론 중심의 포럼만으로는 참가자들의 관심과 흥미를 지속시키기 어렵다는 판단 때문이다.

마지막으로, 지자체의 청소년 행복마을 담당부서는 전문가, 청소년, 주민들이 지속적인 파트너십을 유지할 수 있도록 기능별 권한과 책임에 관한 구조적인 지원시스템을 구축해야 한다. 더불어 민간 중심의 중심적 네트워크를 구축할 수 있도록 지자체의 면밀한 지원이 있어야 한다. 일례로 광주광역시에서는 어린이·청소년 친화도시를 위해 2014년 42개 단체와 182명이 조직되어 활동하고 있는데 이는 민과 관의 수평적 관점과 함께 아동의 실질적 참여를 돕는 구조로서 뿐만 아니라 다수의 시의원과 구의원들이 참여하고 있는 구조이다.

- (4) 청소년 행복마을의 단위 사업과 활동프로그램을 지속적으로 개발하고 모니터링과 성과관리 체계를 구축해야 한다.

프로그램개발 및 성과관리	• 참가자의 핵심역량 개발에 초점 • 지역별 특성화 사업 발굴 및 자체 브랜드화 방안 모색 • 사업영역별 성과관리 방안 마련 • 지역주민과 청소년을 위한 연수 프로그램 확대 • 우수사업과 프로그램에 대한 인센티브 제공
-----------------------------	---

첫째, 지역 내 마을 혹은 공동체 단위로 추진되는 ‘청소년행복마을만들기’ 사업의 계획과 실행 등 일련의 모든 활동들이 청소년들과 공유해야 한다는 점이다. 특히 사업 운영상의 문제해결과 의사결정 과정에 청소년들이 주도적으로 참여할 수 있는 분위기와 여건을 조성해

야 한다. 이를 위해 청소년들의 참여를 실질적으로 보장하기 위한 원칙과 규정을 만들어 확정하고 공포하는 과정이 필요하다.

둘째, 청소년들을 지역 특성화 사업 발굴 및 자체 브랜드화 방안 모색을 위해 전문가 및 주민들과 긴밀한 파트너십(Partnership)을 유지해야 한다. 청소년들을 지역사회의 인적자원으로서 기여할 수 있도록 동반자로서의 감수성을 가져야 한다. 청소년들은 실질적으로 모바일웹을 통해 새로운 사업영역을 발굴하고 지역사회의 다양한 문화, 관광지, 특산품 등을 효과적으로 홍보하는 인터넷 블로그 운영에 뛰어난 역량을 발휘할 수 있다.

셋째, 단위사업과 프로그램 운영과정에서 사업의 방향과 내용에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다. 사업 참가 개인 및 단체 간의 다양한 이해관계와 갈등상황이 발생할 수 있으므로, 이를 해결하기 위한 제3의 분쟁조정위원회를 운영하는 방안도 검토해야 한다.

마지막으로, 사업별 성과관리 시스템을 가소화하고 우수 사업성과에 대한 인센티브를 제공하는 조항을 마련해야 한다. 물질적인 보상도 중요하지만 주민과 청소년들을 대상으로 선진지 견학 혹은 해외 탐방과 같은 연수기회를 제공하는 방안도 포함해야 한다.

2) 단계별 추진전략

청소년 행복마을 조성 프로젝트는 추진계획 수립과 더불어 본격적인 추진전략을 준비기→조성기→활동기→안정기 및 발전기에 따른 실천방안을 단계적으로 제시하였다.

먼저 준비기에서는 전문가 협력단 및 추진위원회를 구성하고 이미 계획수립단계에서 파악된 지역 내 인적·물적 자원에 대한 분석과 데이터베이스를 구축한다. 또한 전문가를 초청하여 주민과 청소년을 대상으로 사업에 대한 교육을 실시하고 청소년주도적인 현안문제 논의 및 활동모임을 구성한다. 조성기에서는 마을단위 자율조직 중심으로 참가자를 확대하고 단위사업별 사업추진 조직을 구성하여 운영방식과 협력방안을 규명한다. 청소년행복마을 전체 프로젝트와 단위 사업을 총괄하기 위한 컨트롤타워 및 갈등조정 기구 설치를 협의한다.

이어진 활동기에는 지역의 여건과 자원을 고려하여 특성화사업 선정 및 사업별 우선순위 선정과 구체적인 추진전략을 협의한다. 사업별 성격에 따라 예산확보 방안으로 국비, 지방비, 자체 예산 편성 비율을 논의하고 기본적인 사업운영 매뉴얼과 참가자의 활동 지침서를 개발해야 한다. 발전기에서는 인근 지역과의 연계 및 협력방안을 모색하고 권역별 네트워크를 구축하여 확대 가능성을 탐색한다. 사업별 평가와 발전전략 구상과 더불어 새로운 사업영역을 모색하고 이를 추진할 전담 조직을 구성하여 운영할 필요가 있다.



※ 참조 : 한국농촌경제연구원 경기도 마을만들기 지원계획 및 실행방안 연구(2015) 내용을 수정·보완, 청소년행복 마을 조성사업 운영 및 정책화방안 포럼(2016.7.22)자료집, 재인용.

그림 2 | 청소년이 행복한 지역사회 조성 단계별 추진전략

청소년 행복마을만들기 추진계획 수립과 단계별 추진전략에서도 주민과 청소년을 포함하여 사업관계자 전체를 대상으로 교육의 중요성을 강조하고 있다. 실제 교육은 사전오리엔테이션부터 사업시행 과정 전반에서 체계적이고 지속적으로 실시되어야 한다. 교육과정은 기초이해와 실행교육, 그리고 전문 인력 양성 단계로 구분하였다.

먼저 기초이해 교육에서는 행복마을 조성 관계자 및 참가자 전원을 대상으로 프로젝트의 필요성과 국내외 실제 사례들을 중심으로 프리젠테이션을 실시한다. 이를 통해 모든 관계자들의 관심을 유발하고 사업추진의 공감대를 형성할 수 있다.

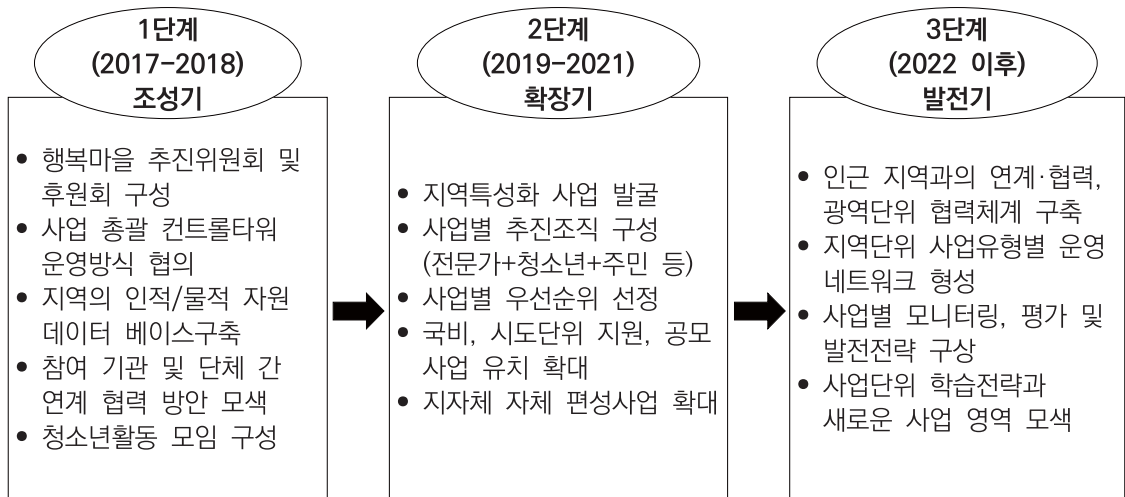
다음으로 실행 교육 단계에서는 현장견학과 체험 및 실습을 중심으로 청소년지도자-주민-청소년-지원 및 후원기관 간의 실질적인 연계와 협력방안을 모색한다. 가급적 주민과 청소년 주도적으로 마을 디자인과 사업을 구상을 포함하여 행복마을 운영계획을 직접 수립하고 국가 및 지자체 공모사업과의 연계 가능성도 검토한다. 이 과정에서 주민과 청소년들의 자율적인 참여와 주도적인 역할을 통한 내적 동기를 강화하는 계기가 될 수 있다.

전문 인력 양성과정에서는 행복마을 사업의 지속적인 추진역량을 배양을 목적으로 지역지

도자, 자원봉사자, 청소년지도자 및 청소년대표 등을 대상으로 갈등조정과 의사소통 방법, 다양한 대안 모색 등의 리더십 훈련과 실습 프로그램을 운영한다.

3) 청소년이 행복한 지역사회 조성을 위한 중장기 추진 로드맵

청소년행복마을 조성을 위한 중장기 추진 로드맵을 3단계로 구상하였으며, 1단계는 사업 추진 시작부터 2년간 행복마을 기반 조성기, 2단계 3년간 사업 확장기, 그 이후를 안정화 및 발전기로 구분하였다.



※ 참조 : 한국청소년정책연구원(2016). 청소년행복마을 조성사업 운영 및 정책화방안 포럼(2016.7.22) 자료집, 재구성.

그림 3 | 청소년이 행복한 지역사회 조성 로드맵

첫째, 청소년행복마을 조성의 1단계 주요 활동 내용은 추진위원회와 컨트롤 타워 구성 및 운영방식 협의, 지역 내 인적·물적 자원 데이터 구축, 참여 기관 및 단체 간 협력방안 모색, 청소년활동 모임 구성 등이다. 특히, 사업 기획과 추진과정에서 청소년들의 적극적인 참여 유도과 주도적인 활동을 보장하기 위한 원칙을 명기하고, 이를 실천할 추진 기구를 운영할 필요가 있다. 실례로, ‘지방청소년의회’, ‘청소년참여위원회’, ‘청소년정책모니터단’ 등을 운영하는 방안도 고려해야 한다.

둘째, 청소년행복마을의 기본적인 틀이 구축되면, 2단계에서는 지역별 특성화 사업을 위주로 우선순위를 선정하여 추진조직 구성 및 기능별 역할을 협의해야 한다. 더불어 사업의

지속성을 위한 콘텐츠 및 프로그램개발과 분야별 전문가와 예산확보를 위한 노력 등이 중요한 요인으로 판단된다.

셋째, 조성기와 확장기를 거쳐 안정화 단계에 이른 후에는 인근 지역과의 연계·협력 및 광역단위와의 협력체계 구축과 같은 확장과 발전을 위한 노력이 필요하다. 또한 지역단위에서는 사업유형별 운영네트워크를 형성하고 사업의 지속성을 담보하기 위한 모니터링과 평가를 통한 발전전략을 구상해야 한다. 초기부터 시행해 오던 사업 참가자 및 관계자들 대상의 교육과 아카데미를 통해 새로운 사업 영역을 끊임없이 모색하려는 노력은 필수적이라고 판단된다.

5. 청소년이 행복한 지역사회 조성 추진 방향 및 협력체계 구축 방안

1) 향후 추진방향

- (1) 청소년의 각 하위집단별 특성에 따른 맞춤형 정책 수립 및 프로그램을 개발한다.
- (2) 실증자료 분석과 평가에 기반하여 지자체의 특성을 반영한 청소년정책 수립 및 추진이 필요하다.
- (3) 청소년 행복관련 지표의 시계열 자료 축적을 위한 정책 기반을 조성해야 한다.
- (4) 중앙정부 및 지자체 단위의 ‘어린이·청소년의회 구성·운영’을 청소년 분야 대표 브랜드 정책으로 추진하여, 청소년의 참여와 주도적으로 기획하는 ‘청소년이 행복한 지역사회 조성사업’을 전국적으로 확산하는 계기를 마련한다.
- (5) 현재 시행 중인 ‘아동·청소년참여위원회’ 혹은 ‘청소년의회’를 포함하여 ‘청소년시정모니터단’ 혹은 ‘청소년정책모니터단’ 등 지역 청소년들의 다수가 참여할 수 있는 온(on)-오프(off)라인 정책참여 플랫폼을 구축한다.
- (6) 현재 운영 중인 ‘청소년문화존’을 활성화하고, 지역단위 ‘청소년 어울림마당’, ‘청소년 문화특구’, ‘청소년 문화의 거리’ 등을 지정·운영한다.
- (7) 청소년들이 스스로 디자인하고 만들어가는 ‘청소년 상상 행복마을[도시] 프로젝트’를 지자체(읍면동) 단위에서 실시한다.
- (8) 지역(읍·면·동/시·군 연계)단위의 학교, 관공서, 사업체 등이 연계한 ‘지역사회 청소년 진로·직업체험 네트워크’를 운영한다.

2) 지역사회 청소년안전과 성장지원 협력체계 구축 모형

정부는 그 동안 중앙 및 지자체 부서별 칸막이를 없애고 정책 실행과정에서 통합과 협력을 추구하기 위한 ‘정부 3.0 실현’을 핵심 정책으로 추진해 왔다. 하지만 현실의 벽은 여전히 높고 직접 사업을 추진하는 지자체와 현장에서는 여성가족부와 교육부 소속 기관 및 행정부서 간의 긴밀한 협력의 필요성의 제기하고 있다. 더불어 청소년을 대상으로 하는 정부 부처들의 적극적인 지원과 협조가 필요하다. 실질적으로 시·군·구 혹은 읍·면·동 단위의 지역사회에서 청소년관련 정책과 활동을 효율적으로 추진하기 위해서는 청소년 보호와 복지를 담당하는 청소년안전망(CYS-Net)과 청소년활동과 직업체험 중심의 청소년성장지원망 간의 긴밀한 연계와 협력이 절실히 필요하다. 또한 범국가적인 차원에서 중앙부처간 성과주의에서 벗어나 미래인력 자원 관리라는 공동의 목표를 실현하기 위한 인식전환과 유기적인 연계와 통합 노력이 필요하다.

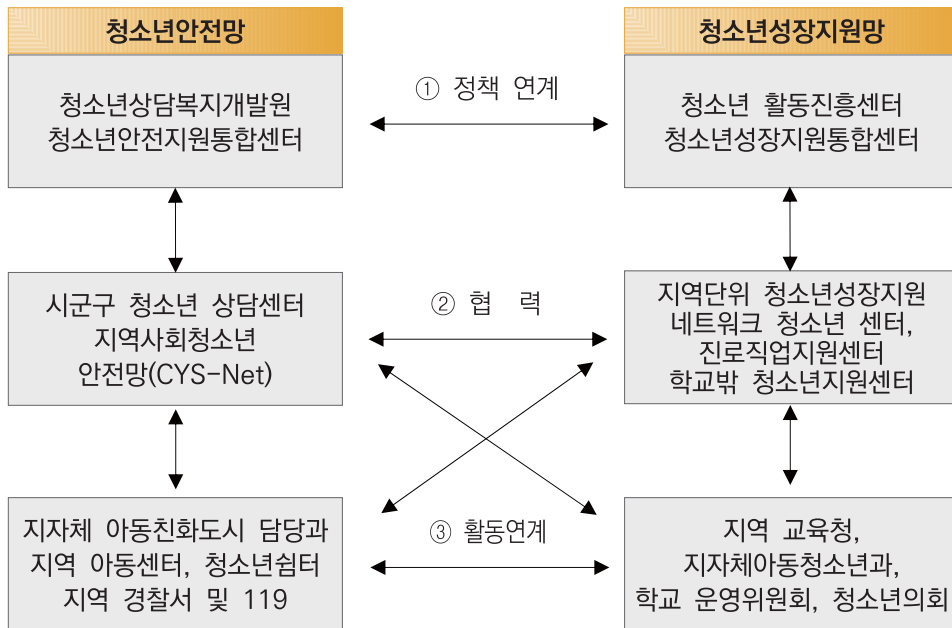


그림 4 | 지역사회 청소년 안전과 성장지원 협력체계 모형

6. 글을 마치며

그 동안 추진된 ‘청소년이 행복한 지역사회 지표개발 및 조성사업 연구’의 결과와 제언을 정책에 실질적으로 반영하기 위하여 다각적으로 검토해 보았다. 하지만 ‘청소년 행복마을’ 혹은 ‘청소년이 행복한 지역사회 조성’ 정책을 중앙 및 지자체 차원에서 대표적인 국책사업으로 추진하는데 있어 몇 가지 한계가 있음을 연구 과정에서 발견하게 되었다. 그 중 한 가지가 현재 지자체에서 경쟁적으로 추진하고 있는 ‘아동친화도시’ 인증 사업이 주로 18세 미만의 아동들을 대상으로 하고 있어, 청소년기본법 상의 18-24세에 해당되는 청소년들의 참여에 대한 법적 기반이 미약하다는 점이다. 다른 하나는 이미 지자체에서 ‘여성친화도시’ 혹은 ‘가족친화도시’ 등을 확대하여 추진하고 있는 상황에서 ‘청소년친화도시’를 중복적으로 거론하는 데에 상당한 부담을 느끼고 있다는 점이다(오해섭, 김세광, 2016:202; 오해섭 외, 2017 재인용).

다른 한편으로, 청소년이 행복한 지역사회 지표를 개발하는 과정에서 담당 연구진의 빈번한 교체로 인하여 연속성을 유지하지 못한 아쉬움도 있었다. 더불어 오랜 연구 기간에 비해 청소년행복지표가 국가의 통계지표로서 등록 절차를 추진하지 못하여 청소년 분야에서 공식 지표로 자리 잡지 못한 점도 아쉽게 생각한다. 또한 청소년의 행복수준을 7개 영역으로 구분하여 전국단위 조사를 실시하였으나 17개 시·도에 대한 단순한 수치 비교 분석을 실시한 결과, 지역별로 크게 의미 있는 차이가 도출되지 못한 점도 있었다. 하지만 이번 연구를 통해 청소년의 행복지표의 중요성을 부각시키고 시계열 분석과 국제비교를 통해 우리나라 청소년의 행복수준에 대한 실태와 개선방안을 지속적으로 제시한 점을 매우 의미가 있다고 판단된다.

참 고 문 헌

김영한, 임영식, 김민(2014). 청소년이 행복한 지역사회 지표개발 및 조성사업 연구 II: 청소년 행복도시 조성사업 추진계획 수립. 세종: 한국청소년정책연구원.

김지경, 하헌주, 김옥태(2014). 청소년이 행복한 지역사회 지표개발 및 조성사업 연구 II: 지역사회 진단·분석. 세종: 한국청소년정책연구원.

장근영, 이해연, 배상률, 성은모, 이용교, 홍승혜(2013). 청소년이 행복한 마을 지표개발 및 조성방안 연구 I: 총괄보고서. 서울: 한국청소년정책연구원.

오해섭, 김세광, 정윤미(2015). 청소년이 행복한 지역사회 지표개발 및 조성사업 연구 III: '청소년이 행복한 지역사회 조성 시범사업' 운영과 추진전략. 세종: 한국청소년정책연구원.

오해섭, 김세광(2016). 청소년이 행복한 지역사회 지표개발 및 조성사업 연구 IV: '청소년이 행복한 지역사회 조성 시범사업II' 운영과 정책화 방안. 세종: 한국청소년정책연구원.

오해섭, 최인재, 염유식, 김세광(2017). 청소년이 행복한 지역사회 지표개발 및 조성사업 연구 V: 청소년이 행복한 지역사회 지표조사 분석 및 시범사업 운영과 행복마을 특화모형 개발. 세종: 한국청소년정책연구원.

오해섭, 최인재, 염유식(2018). 청소년이 행복한 지역사회 지표조사 및 조성사업 연구 VI: 청소년이 행복한 지역사회 지표조사 분석 및 청소년동아리활동과 마을공동체 지원방안. 세종: 한국청소년정책연구원.

오해섭, 문호영, 염유식(2019). 청소년이 행복한 지역사회 지표조사 및 조성사업 연구 VII: 청소년이 행복한 지역사회 지표조사 분석 및 지자체 청소년정책 추진기반 강화 방안 중간보고서. 세종: 한국청소년정책연구원.

MEMO

발 표

1. 김 경 미 박사(연세대학교 사회발전연구소)
2. 이 미 화 선임연구위원(육아정책연구소)
3. 천 정 웅 교수(대구가톨릭대학교)

청소년 행복지표 연구의 국내외 동향 분석



김 경 미 박사(연세대학교 사회발전연구소)

1. 들어가는 글

청소년 행복지표 연구가 전세계적으로 증가하고 있다. 1989년 유엔이 “아동권리협약”을 채택하고 1990년대 각국이 이를 비준함으로써 청소년 행복에 대한 사회적 관심이 크게 확대된 데 따른 것이다(박종일·박찬웅·서효종·염유식, 2010). 청소년 행복지표는 관련 정책목표를 확인하고 성과를 점검하는 차원에서 의미를 지니며, 또한 최근 아동기 행복감이 성인이 된 이후에도 유의한 영향을 미치는 것으로 밝혀짐에 따라 그 중요성이 더욱 부각되고 있다(이지혜·최영출, 2014; 이주연, 2016).

하지만, 청소년의 행복 수준을 어떻게 측정할 것인가는 여전히 논쟁적인 주제이다(하정화·김정란·이혜주, 2010). 행복은 단순히 측정하기 힘든 추상성을 지닐 뿐만 아니라 다양한 요인이 상호작용하는 복합적인 개념이기 때문이다(윤강재·김계연, 2010). 실제로, 삶은 다양한 영역으로 이뤄지며, 이들 영역이 청소년의 행복에 영향을 미친다(Bradshaw & Mayhew, 2005). 따라서 행복수준은 단일 영역이나 지표로 나타낼 수 없으며, 청소년의 삶에 중요한 다차원적 영역을 고려할 필요가 있다(이봉주, 김선숙, 안재진, 유조안 외, 2017).

이 발표문은 최근 청소년 행복지표 연구에서 나타나는 변화 흐름에 주목한다. 먼저, 행복지표 연구가 객관적 지표에서 주관적 지표로, 성인 관점에서 청소년 관점으로 전환되고 있다(이봉주, 2016; 오해섭·최인재·염유식·김세광 외, 2017). 전통적 행복지표체계가 청소년이 좋은 사회구성원으로 성장하는데 성인의 관점에서 중요한 객관적 지표로 구성돼왔다면 최근에는 청

소년이 인지하고 평가하는 주관적 지표에 대한 관심이 증가하고 있다. 다시 말해, 청소년의 주관적 평가를 반영한 지표개발 및 그 활용에 대한 연구가 증가하고 있다(Ben-Arieh, 2008).

또한, 청소년이 미래사회의 구성원으로 잘 성장하는 것을 확인하는 지표에서 현재의 행복을 강조하는 지표로 이동하고 있다. 새로운 흐름은 청소년기를 성인을 위한 준비기간이 아닌, 그 자체로 의미있고 존중받아야 할 시기로 보는 관점을 반영한다. 청소년이 잘 성장하는 것을 확인하는 전통적 지표체계에서 벗어나, 현재의 행복수준을 보여주는 지표체계가 개발되고 있다(이봉주, 2016; 오해섭 외, 2017).

청소년 관점에 기반한 주관적 평가와 현재의 행복을 강조하는 추세에 따라 새로운 영역이 행복지표 요소로 개발되고 있다. 발표문은 청소년 행복지표 연구의 국내외 동향을 살펴봄으로써 주관적 평가지표가 어떻게 발전하고 있으며, 또한 어떤 새로운 영역이 행복지표 구성 요소로 포함되는지 검토한다.

2. 국제기구의 청소년 행복지표 개발

1) 유엔아동기금(UNICEF)

유엔아동기금(UNICEF, 이하 유니세프)은 2007년 국제기구 최초로, 유엔의 “아동권리협약” 원칙에 기반한 청소년 행복지표체계를 개발했다. 구체적으로, 물질적 행복, 보건과 안전, 가족과 친구관계, 교육, 행위와 위험, 주관적 행복 등 6개 영역과 40개 지표를 사용해 행복지표체계를 구성했다. 유니세프는 객관적 지표와 주관적 평가를 통합한 지표체계를 개발했지만, 일부에서 주관적 행복영역이 나머지 측정영역과 겹치는 문제가 있다는 주장이 제기됐다(UNICEF, 2013).

표 1 | 유니세프 : 2007년 청소년 행복지표

영역	구성요소	지표
물질적 행복	상대적 빈곤	중위수입의 50% 이하
	미취업가정	일자리 없는 가정의 아동
	결핍	교육여건, 문화적 결핍, 가족여행 여부*
보건과 안전	영아건강	영아사망률, 저체중아의 비율
	예방접종	질병예방 접종여부
	사고사	아동사고사

영역	구성요소	지표
교육	학업성취	15세 학업성취(읽기, 수학, 과학)
	교육참여	15-19세 아동의 학업유지
	청소년 실업	실업상태인 청소년
	고용으로의 전환	미숙련 일자리
가족과 친구관계	가족구조	홀부모 가정, 의붓 가정
	부모관계	함께 식사하기, 함께 대화하기
	친구관계	친절한 급우관계
행위와 위험	건강행동(증진행위)	아침식사, 과일섭취, 과체중, 운동 일수
	위험행위	흡연, 음주, 마약, 섹스, 임신과 출산, 콘돔 사용*
	폭력경험*	싸움, 괴롭힘*
주관적 행복	주관적 건강	주관적 불건강
	학교생활	학교생활 만족
	개인행복	삶의 만족, 소속감, 어울림, 외로움

※ 출처 : UNICEF, 2007

* 한국방정환재단의 “어린이·청소년 행복지수”에서 제외된 영역이나 지표

유니세프는 2013년 주관적 행복을 지표체계의 한 영역이 아닌, 독자적으로 구성해야 한다는 의견에 따라 새로운 지표체계를 제시했다(UNICEF, 2013). 즉 객관적 행복 측정과 주관적 행복 평가를 분리하는 지표체계를 개발했다. 객관적 행복지표는 물질적 행복, 보건과 안전, 교육, 건강 관련 행위, 주거환경 등 5개 영역으로 구성했다. 2007년 행복지표에서 관계영역과 주관적 행복영역을 빼고 주거환경 영역을 추가해 객관적 행복지표를 구성한 한편 주관적 행복 평가는 전반적인 삶 만족도를 기준으로 했다.

표 2 | 유니세프: 2013년 객관적 행복지표

영역	구성	지표
물질적 행복	재정결핍	상대적 빈곤, 상대적 빈곤 격차
	물질결핍	결핍 수준, 가족여행 여부
보건과 안전	영아건강	영아 사망률, 저체중아 비율
	예방접종	질병예방 접종여부
	사고사	아동 사고사

영역	구성	지표
교육	교육참여	초기 아동교육 참여율, 15-19세 아동의 학업유지 실업상태인 청소년
	학업성취	15세 학업성취(읽기, 수학, 과학)
행위와 위험	건강행동	과체중, 아침식사, 과일섭취, 운동
	위험행위	임신과 출산, 흡연, 음주, 마약
	폭력노출	싸움, 괴롭힘
주거 환경	주거	1인당 방 수, 주거문제
	환경적 안전	아동 살인율

표 3 | 유니세프: 2013년 주관적 행복평가

영역	구성요소	지표
주관적 평가	삶 만족도	11점 척도로 구성(6점 이상 비율)
	관계	어머니와의 의사소통 용이
		아버지와의 의사소통 용이
		친절하고 도움을 주는 급우가 있는 비율

※ 출처 : UNICEF, 2013

청소년 행복에 대한 “객관적” 측정과 “주관적” 평가는 다소 상이한 차원을 다룬다 (UNICEF, 2013). “객관적” 측정이 청소년이 사회구성원으로 잘 성장하는 것(well-becoming)을 보여주는 다양한 차원을 측정한다면 “주관적” 평가는 현재 자신의 삶에 대해 느끼는 것(well-being)과 관련된다. <표 4>는 객관적 지표와 주관적 지표로 각각 측정한 국가별 청소년 행복순위를 보여준다(UNICEF, 2013). 객관적 행복 순위와 주관적 행복 순위가 밀접한 상관관계를 보일 거라는 일반적 기대와 달리, 일부 국가의 경우 두 순위가 상당한 차이를 보였다.

표 4 | 2013년 국가별 객관적 행복과 주관적 행복 순위

순위	객관적 행복	순위	주관적 평가(삶 만족도)	순위 변동
1	네덜란드	1	네덜란드	0
2	노르웨이	2	아이슬란드	+1
3	아이슬란드	3	스페인	+16

순위	객관적 행복	순위	주관적 평가(삶 만족도)	순위 변동
4	핀란드	4	핀란드	0
5	스웨덴	5	그리스	+20
6	독일	6	벨기에	+3
7	룩셈부르크	7	노르웨이	-5
8	스위스	8	스위스	0
9	벨기에	9	에스토니아	+14
10	아일랜드	10	슬로베니아	+2
11	덴마크	11	스웨덴	-6
12	슬로베니아	12	아일랜드	-2
13	프랑스	13	덴마크	-2
14	체코	14	영국	+2
15	포르투갈	15	이탈리아	+7
16	영국	16	오스트리아	+2
17	캐나다	17	룩셈부르크	-10
18	오스트리아	18	프랑스	-5
19	스페인	19	체코	-5
20	헝가리	20	라트비아	+8
21	폴란드	21	포르투갈	-6
22	이탈리아	22	독일	-16
23	에스토니아	23	미국	+3
24	슬로바키아	24	캐나다	-7
25	그리스	25	슬로바키아	-2
26	미국	26	헝가리	-6
27	리투아니아	27	리투아니아	0
28	라트비아	28	폴란드	-7
29	루마니아	29	루마니아	0

※ 출처 : UNICEF, 2013

2) 경제협력개발기구(OECD)

경제협력개발기구(OECD)도 2009년 보고서에서 청소년 행복지표를 제시했다. 물질적 행복, 주거환경, 교육적 웰빙, 보건과 안전, 위험행동, 학교생활의 질 등 6개 영역으로 구성했

는데 2007년 유니세프 지표안과 비교해, OECD 행복지표는 청소년이 자신의 삶에 대해 주관적으로 평가하는 영역을 학교생활 측면으로 제한했다.

표 5 | OECD : 2009년 청소년 행복지표

영역	구성 요소
물질적 행복	평균 가처분 소득, 빈곤 가정에 사는 아동, 교육적 결핍
주거환경	과밀거주, 열악한 환경
교육적 웰빙	평균 독해점수, 식자율 불평등 미취업 상태로 교육과 훈련을 받지 않는 청소년
보건과 안전	저체중 출산, 영아 사망률, 모유 수유율 예방 접종률_백일해, 예방 접종률_홍역 신체활동, 사망률, 자살률
위험 행동	흡연, 음주, 십대 출산
학교생활의 질	괴롭힘 경험, 학교생활 만족

※ 출처 : OECD, 2009

또한, OECD는 2015년 보고서에서 청소년의 행복수준을 일반적 지표체계를 통해 측정하는 방안을 제시했다(OECD, 2015). 일반적인 행복지표체계에서 성인에만 한정된 “일과 삶의 조화” 영역을 제외하고, 나머지 10개 영역으로 청소년 행복지표를 구성했다. “사회적 관계” 영역의 경우에는 청소년 발달과 행복에 중요한 가족관계와 학교내 관계를 추가해 지표를 구성했다.

표 6 | OECD : 2015년 청소년 행복지표

구분	영역	지표
가족의 행복조건	소득과 자산	가처분 소득*, 아동 빈곤
	일자리와 근로소득	실직 가구의 아동, 장기 실업상태의 부모를 둔 아동
	주거	아동당 평균 방의 수 기본시설이 부족한 주택에 사는 아동
	환경의 질	열악한 환경의 주택에 사는 아동
아동의 행복조건	건강상태	영아 사망률*, 저체중 출산*, 자가보고 건강상태 과체중과 비만*, 청소년 자살률, 10대 출산률
	교육과 기술	PISA 읽기 점수**, PISA 창의적 문제해결 점수**

구분	영역	지표
		미취업 상태로 교육과 훈련을 받지 않는 청소년* 교육적 결핍*
	시민참여	투표의향, 시민참여
	사회 및 가족환경	부모와의 의사소통이 용이한 10대, 친절하고 도움을 주는 급우들이 있는 학생 심한 학업압력을 느끼는 학생 학교를 좋아하는 학생*, PISA 소속감 지수 자녀가 부모와 함께 보내는 시간
	개인적 안전	아동 살인율*, 괴롭힘 경험*
	주관적 행복	삶 만족도

※ 출처 : OECD, 2015

OECD는 2015년 청소년 행복지표에서 2009년 지표안과 비교해 시민참여 영역과 주관적 행복영역을 추가했으며, 학교생활의 질 영역을 사회 및 가족환경 영역으로 확대, 재구성했다.

3. 미국과 영국의 연구동향

1) 미국 : KIDS COUNT INDEX

AECF(Annie E. Casey Foundation)는 1989년부터 미국 청소년의 행복에 관한 조사(KIDS COUNT)를 수행하고 있다. KIDS COUNT 데이터는 미국 청소년의 행복 수준을 전반적으로 나타내고, 연방 주 단위의 비교분석을 수행하는 자료로 활용된다(이봉주, 2016).

AECF는 최근 새로운 행복지표인 KIDS COUNT INDEX를 개발했다. 기존의 경제적 웰빙, 건강, 안전과 위험행동, 가족과 지역사회 영역 중에서 “안정과 위험행동” 영역을 빼고 교육영역을 추가해 구성했다(Annie E. Casey Foundation, 2012). KIDS COUNT는 연방 주 단위의 비교분석을 목표로 하는데 “안정과 위험행동” 영역의 경우 연방 주 차원에서 수집 가능한 데이터가 10대에 한정돼 어린 연령층에 관한 자료수집이 어려웠다.

표 7 | 미국 청소년 행복지표의 주제영역 비교

FOUNDATION FOR CHILD DEVELOPMENT(CWI)	AMERICA'S CHILDREN	CHILD TRENDS DATA BANK	KIDS COUNT DATA CENTER	NEW KIDS COUNT INDEX
가족과 경제적 웰빙	경제적 상황	경제적 보장	경제적 웰빙	경제적 웰빙
건강	건강	건강과 안전	건강	건강
	의료서비스			
안전/행동문제	물리적 환경과 안전		안전과 위험 행동	
	행동	행동		
교육적 성과	교육	아동보호와 교육		교육
지역사회 참여	가족과 사회적 환경	가족과 지역사회	가족과 지역사회	가족과 지역사회
사회적 관계				
정서적/정신적 웰빙*				
	인구학적 배경	인구통계	인구통계	

※ 출처 : The Annie E. Casey Foundation, 2012

* 자살률, 예배참여, 종교가 매우 중요하다고 응답한 비율로 측정

〈표 7〉에서 볼 수 있듯, 미국의 청소년 행복지표에는 대부분 주관적 행복영역이 제외돼있다. 아동발전재단(FOUNDATION FOR CHILD DEVELOPMENT)의 행복지표(CWI)만 정서적/정신적 웰빙영역을 포함하는데 이 영역도 일반적인 주관적 행복지표가 아닌, 자살률, 예배참여, 종교가 매우 중요하다고 응답한 비율로 측정된다.

2) 영국 : Good Childhood Index

칠드런스 소사이어티(Children's Society)는 영국 청소년의 주관적 행복에 관한 보고서를 매년 발표하고 있다. 이 재단은 행복에 관한 청소년의 목소리를 반영하기 위해 2005년부터 질적 연구를 수행해왔으며, 연도별 행복추세를 파악하고 집단간 차이를 설명하기 위해 양적 연구도 실시하고 있다.

“영국가구패널조사(British Household Panel Survey, 현재 Understanding Society)”도 1994/95년부터 전반적인 삶과 삶의 5개 영역-가족, 친구, 외모, 학업, 학교-에 관한 행복 조사를 실시하고 있으며, “Millennium Cohort Study”도 11세와 14세로 한정해 주관적

행복연구를 수행하고 있다. 하지만, 이들 연구는 응답척도가 이상적 척도로 평가되는 11점 척도(0-10)로 구성돼 있지 않고, 행복영역도 몇 가지로 한정하는 한계를 지닌다(The Children's Society, 2018).

칠드런스 소사이어티는 이러한 한계를 극복하기 위해 2010년 전반적인 삶 만족도를 복수 항목으로 측정하고, 삶 영역을 10개로 확대 구성한 주관적 행복지수, Good Childhood Index를 개발했다. 칠드런스 소사이어티의 주관적 행복지수 조사는 매년 8-17세를 대상으로 실시된다.

표 8 | 칠드런스 소사이어티의 주관적 행복지수(Good Childhood Index)

구성	측정항목 수	척도 구성	평가 항목
전반적 삶 만족도	5개 항목	5점 척도	- 내 삶이 잘 풀리고 있다 - 내 삶이 딱 좋다 - 다른 삶이었으면 하는 생각이 든다 - 좋은 삶을 살고 있다 - 내 삶에서 바랬던 것을 갖고 있다
영역별 행복수준 (10개 영역)	단일 항목	11점 척도 (0-10)	- 전반적인 삶, 가족관계, 거주 주택, 선택 범위, 친구관계, 소유물(돈, 물건 등), 건강, 미래, 학교, 시간 사용

※ 출처 : The Children's Society, 2018

4. 국내 연구동향

1) 청소년 행복에 관한 종단연구

국내에도 국제 및 지역 차원의 비교연구가 가능한 청소년 행복지표가 개발돼있다. 대표적인 예로, 한국방정환재단과 연세대 사회발전연구소의 “어린이·청소년 행복지수”, 세이브더칠드런과 서울대 사회복지연구소의 “아동 삶의 질 종합지수(CWBI)”를 들 수 있다.

먼저, “어린이·청소년 행복지수”는 유니세프의 2007년 지표체계를 모델로 삼고 있다. 물질적 행복, 보건과 안전, 교육, 가족과 친구관계, 행동과 안전, 주관적 행복 등 6개 영역에 관한 행복지수를 측정한다. 이 조사는 2009년부터 매년 전국(제주도 제외) 초등학교 4학년에서 고등학교 3학년을 대상으로 실시돼왔으며, 한국 행복지수 결과를 다른 OECD 국가들과 비교하고, 시간흐름에 따른 변화추세를 파악하는 데 그 목적이 있다.

표 9 | 어린이·청소년 행복지수

영역	구성요소	지표
물질적 행복	상대적 빈곤	중위 수입의 50% 이하
	미취업가정	일자리 없는 가정의 아동
	결핍	교육여건, 문화적 결핍
보건과 안전	영아건강	영아사망률, 저체중아의 비율
	예방접종	질병예방 접종여부
	사고사	아동사고사
교육	학업성취	15세 학업성취(읽기, 수학, 과학)
	교육참여	15-19세 아동의 학업유지
	청소년 실업	실업상태인 청소년
	고용으로의 전환	미숙련 일자리
가족과 친족관계	가족구조	홀부모 가정, 의붓 가정
	부모관계	함께 식사하기, 함께 대화하기
	친구관계	친절한 급우관계
행동과 생활양식	건강행동(증진행위)	아침식사, 과일섭취, 과체중, 운동 일수
	위험행위	흡연, 음주, 마약, 섹스, 임신과 출산
주관적 행복	주관적 건강	주관적 불건강
	학교생활	학교생활 만족
	개인행복	삶의 만족, 소속감, 어울림, 외로움

※ 출처 : 염유식·김경미·성연찬·이신영, 2018

한편, “아동 삶의 질 종합지수”는 건강, 주관적 행복감, 아동의 관계, 물질적 상황, 위험과 안전, 교육, 주거환경, 바람직한 인성 등 8개 영역, 46개 지표로 구성된다. 1차 연구는 2012~2013년 실시됐으며, 2013~2015년에는 2차 연구를, 2015~2017년 3차 연구까지 수행했다. 설문조사는 전국 16개 시·도의 만 8세(초등학교 3학년), 만 10세(초등 5학년), 만 12세(중학교 1학년) 학생 및 학부모를 대상으로 한다.

“아동 삶의 질 종합지수”는 “어린이·청소년 행복지수”와 비교해 조사대상을 초등학교 3학년과 5학년, 중학교 1학년으로 제한하는 한편 측정영역은 주거환경과 바람직한 인성을 포함한 8개 영역으로 구성돼 있다.

표 10 | 아동 삶의 질 종합지수(CWBI)

영역	구성요소	지표
건강	객관적 건강	건강문제로 결석한 경험이 있는 비율 만성질환 유병률
	주관적 건강	아동의 주관적 건강상태
	건강행동	주 4일 이상 땀이 날 정도로 운동한 비율 세끼 식사를 가정에서 제공받는 비율 가정에서 신선한 과일을 제공받는 비율
	정신건강	우울(내재화 문제행동)
주관적 행복감	주관적으로 인지하는 행복감	전반적인 행복감, 삶의 만족도, 나에 대한 만족도
	가족 만족도	가족 만족도
	학교 만족도	학업 스트레스 학교환경에 대한 주관적 평가 학교 만족도
	지역사회 만족도	지역사회 만족도
아동의 관계	부모 자녀 관계	부모와의 긍정적인 관계
	또래관계	또래와의 긍정적인 관계, 또래 관계
물질적 상황	물질적 결핍	물질적 결핍을 경험하는 비율 물질적 결핍, 소유하고 싶은 재화의 결핍 소유한 도서가 10권 미만인 비율 가구의 경제적 상황으로 인한 걱정
	빈곤	차상위 이하 빈곤 가구에 거주하는 비율
	경제활동 미참여	부모의 주 30시간 이상 경제활동 미참가율
위험과 안전	폭력행동	학교폭력 피해(때림) 비율, 학교폭력 피해(따돌림) 비율
	위험행동	지위비행 빈도, 범죄비행 빈도
교육	성취	전반적 학업성취도, 국어/수학/영어 학업성취도
	참여	학교 밖에서 정규과목 외 다른 과목 배우기 학교 밖에서 재미를 위한 책 읽기 학교 밖에서 숙제하기
주거환경	주거과밀	과밀한 주거지에 사는 비율
	거주지 불안정	불안정한 거주지에 사는 비율
	지역사회 환경	방과 후 방치되는 비율, 부모의 이웃간 신뢰관계 인식 부모의 지역사회 안전 인식
바람직한 인성	바람직한 인성	이타심, 관용, 공감, 사회적 능력, 미래에 대한 낙관적 인식

※ 출처 : 이봉주 외, 2017

2) 정책연구기관의 행복지표 개발

한국 청소년정책연구원은 2015년 청소년이 행복한 지역사회를 조성하기 위한 지표를 개발 완료하고, 2016년 일부 항목에 대한 수정 및 보완작업을 거쳤다(오해섭 외, 2017). 이러한 과정을 통해 주관지표 9개 영역과 객관지표 7개 영역으로 “청소년이 행복한 지역사회 지표”를 구성했다. 주관적 웰빙과 관계영역은 주관지표로만 측정하며, 나머지 7개 영역, 즉 건강, 교육, 안전, 참여, 활동, 경제, 환경 영역은 주관지표와 객관지표로 측정된다.

표 11 | 청소년이 행복한 지역사회 지표

영역	주관지표	객관지표
주관적 웰빙	전반적 삶 만족도, 정서 상태, 유데모니아, 성격특성	
관계	전반적 인간관계, 가족관계, 부모관계, 교우관계, 교사관계 및 이웃(지역사회)관계 만족도, 일반신뢰도, 가족간 대화시간, 담임교사와 면담횟수, 방과 후 친구와 보내는 시간	
건강	전반적 건강만족도, 주관적 건강상태, 스트레스 정도, 고카페인 이용량, 아침 식사율, 질병유무	청소년 비만율(BMI), 청소년 자살률, 신체 활동 실천율, 평균 수면시간, 청소년 흡연율, 청소년 음주율, 스마트폰 과의존율
교육	전반적 학교생활 만족도, 직업교육·체험 참여 정도, 교과과정 및 진로교육 만족도	학업중단율, 학교급별 학급당 학생 수, 학업 성취도, 사교육비 지출액
안전	전반적 안전 만족도, 학교시설, 지역사회 시설 및 범죄피해 위험인식 정도, 위기상황 대처능력, 생활주변 사회안전망시설(CCTV) 구축 정도	청소년 교통사고 사상률, 청소년 안전사고 사망률, 청소년 범죄 피해율, 아동학대 피해 경험률, 학교폭력 발생률
참여	전반적 참여권리 보장 만족도, 아동권리인지, 징계소명권, 학칙개정권, 학생대표의 운영위 참여기회, 소수집단에 대한 관용적 태도	자원봉사 참여율
활동	전반적 청소년활동 여건, 여가활동 시간, 여가활동 공간 및 여가활동 용돈 만족도, 놀이친구 접근성	문화예술 활동 참여율, 문화여가 지출비용, 동아리활동 참여율, 문화예술시설 비율, 청소년활동시설 비율, 청소년지도사 비율
경제	가정경제 만족도	지역경제수준, 지니계수, 사회복지지출 비율, 아동·청소년 국민기초생활 수혜비율, 경제활동 참가율, 실업률
환경	지역사회 환경의 질에 대한 만족도, 지역사회 유해환경 안전도 및 주택만족도	통학 소요시간, 녹지 접근성

※ 출처 : 이해섭 외, 2017

또한, 지역 차원에서 개발된 청소년 행복지표도 있다. 부산 여성정책개발원은 2010년 지역 아동·청소년정책의 성과를 평가하고 개선하는 기초자료로 활용하기 위해 “부산 아동·청소년 행복지표”를 개발했다(하정화·김정란·이혜주, 2010). “부산 아동·청소년 행복지표”는 권리증진 및 기회, 균등강화, 안전 및 보호, 건강증진, 역량개발, 인프라 구축 등 6개 영역 239개 지표(객관적 지표 90개, 주관적 지표 39개)로 구성돼 있다. 또한, 2017년에는 경기도 가족여성연구원이 주관적 웰빙, 신체적 건강, 관계, 권리 및 참여, 여가 및 활동, 가치관, 환경 영역으로 구성한 “경기도 청소년 삶의 질 지표안”을 제시했다.

표 12 | 경기도 청소년 삶의 질 지표안

영역	세부영역	지표
인구·사회학적 배경	인구	청소년 인구, 학령 인구
	교육	학교 수, 학생 수, 교원 1인당 학생 수 학업중단 청소년 수
	주거환경	전·출입률 및 순이동률, 주거환경 만족도, 문화 예술시설 수, 청소년 활동시설 수, 환경 체감도, 현재 체감환경
주관적 웰빙	행복	행복
	심리 및 정서	자존감, 감정 및 사고, 스트레스 정도와 이유, 자살 (생각, 계획, 시도)
신체적 건강	신체이미지 인식	신체이미지 인식
	건강결정 요인	아침식사 결식률과 이유, 운동실천율, 주중 평균 수면시간, 주관적 수면충족률, 수면부족 이유
	질병유무 및 유형	질병유무 및 유형
	전반적 건강만족도	전반적 건강만족도
관계	관계만족도	관계만족도
	고민거리 대화상대	고민거리 대화상대
	학교생활 만족도	학교생활 만족도
	일반신뢰	일반신뢰
권리 및 참여	권리	인권존중 정도, 근로권익 보호정도
	참여	청소년참여기구 인지도, 결사·집회 경험률
여가 및 활동	여가	여가활동 여부 및 활동시간, 여가활동 만족도
	활동	청소년단체 활동 참가율, 청소년시설 이용경험 유무 및 만족도, 청소년활동에 대한 가정, 학교지지 정도

영역	세부영역	지표
가치관	행복요건	행복요건
	진로관련	희망교육 수준, 향후 진로계획
	주관적 계층의식	주관적 계층의식
환경	가정환경 : 방임	가정환경 : 방임
	학교환경 : 학교폭력	학교환경 : 학교폭력
	지역환경	가출, 유해업소, 유해매체, 유해약물, 생활전반 안전 만족도, 동네안전, 시설안전, 환경문제에 대한 인식

※ 출처 : 양정선·노자은·유혜인, 2017

한국청소년정책연구원의 지표체계와 부산 여성정책연구원의 지표체계는 다수 영역을 객관적 지표와 주관적 지표를 동시에 활용해 측정하는 한편, 최근에 개발된 경기도 청소년 행복 지표안에는 권리 및 참여, 여가 및 활동 영역 등이 새롭게 포함돼있다.

5. 결론

지금까지 청소년 행복지표에 관한 국내외 연구동향을 살펴보았다. 청소년 행복을 기존의 “발달적 관점” 위주에서 벗어나 “권리 관점”과 함께 조명하려는 시도가 증가함에 따라 주관적 행복이 강조되고 새로운 영역이 개발되는 흐름을 보였다. 끝으로, 이러한 방향에서 몇 가지 점을 지적하고 싶다.

먼저, “주관적 행복” 영역을 청소년 관점에서 새롭게 구성하는 움직임을 들 수 있다. 주관적 행복은 일반적으로 전반적인 삶 만족도와 다양한 삶 영역에 대한 평가로 측정되는데 삶 영역 평가는 특히 구체적인 정책방향을 제시하는데 유용하게 사용된다(조동훈, 2017 재인용). 최근 부상한 “권리 관점”은 다양한 삶 영역 중 어떤 것을 선택할지 결정하는 과정에서 청소년 의견을 반영할 필요성을 뒷받침한다. 칠드런스 소사이어티는 청소년이 자신의 행복에 중요하게 간주하는 영역을 질적 연구로 개발해 삶의 하위영역으로 구성하는데 이 기관의 주관적 행복지표에는 자율성, 시간 사용과 같은 하위영역이 포함돼 있다(The Children’s Society, 2018).

또한, 청소년 행복을 유데모니아 측면까지 확장해 접근하는 시도도 발견된다. 일부 연구는 주관적 행복영역 측정지표를 전반적인 삶 만족도, 감정 및 정서적 측면에 이어 유데모니아 요소까지 포함해 구성한다. 예를 들면, OECD는 주관적 행복측정에 관한 가이드라인에

서 유데모니아 항목(“전반적으로, 자신이 하고 있는 일이 얼마나 가치 있다고 느끼십니까?”)을 제시했으며(OECD, 2013), 한국청소년정책연구원의 “청소년이 행복한 지역사회 지표”에도 유데모니아 요소가 포함돼 있다. “유데모니아 행복(Eudaimonic Well-Being)”은 개인 목표를 성취하는 과정과 관련되는데 지금까지는 유데모니아 행복 측정에 대한 논의가 탐색적 차원에서 진행되고 있다(조동훈, 2017).

외국 지표연구에서는 주관적 행복영역을 독립적으로 분리하거나 주관적 행복지수를 개발하는 움직임도 나타난다. 유니세프는 객관적 행복과 주관적 행복평가를 분리하는 지표체계를 제안하고 두 기준에 따른 국가별 순위를 발표했으며(UNICEF, 2013), 칠드런스 소사이어티는 전반적 삶 만족도와 삶 하위영역에 대한 행복평가로 구성된 “Good Childhood Index” 결과를 매년 보고하고 있다. “Good Childhood Index”에서 볼 수 있듯, 최근에는 주관적 행복수준에 대한 평가를 단일 항목이 아닌 복수 항목으로 구성하거나 측정척도로 0에서 10의 “칸트릴 사다리(cantril ladder)”를 사용한다.

또한, 청소년을 미완성된 존재가 아닌, “지금 현재” 행복을 경험하는 주체로서 바라보는 “권리 관점”이 부상함에 따라 행복지표 연구에서 새로운 영역들이 등장하고 있다. OECD는 2015년 청소년 행복지표에 시민참여 영역을 새롭게 추가했으며, “청소년이 행복한 지역사회 지표”에도 경제적 측면, 교육과 같은 전통적 지표 외에 “참여” 영역과 “활동” 영역이 포함돼 있다. “경기도 어린이·청소년 행복지표안”에는 “권리 및 참여”와 “여가 및 활동” 영역이 들어가 있다. “지금 현재” 행복을 느끼고 공동체를 구성하는 주체로서 청소년을 바라보는 시각은 시민참여, 권리, 활동 영역 등을 새롭게 강조함으로써 일반적인 행복지표체계와 만날 수 있는 접점을 확대하고 있다.

참 고 문 헌

- 박종일·박찬웅·서효정·염유식, 2010, 한국 어린이-청소년 행복지수 연구와 국제비교. 한국 사회학, 44(2), 121-154.
- 양정선·노자은·유혜인, 2017, 경기도 청소년 삶의 질 지표개발을 위한 기초연구, 경기도가 족여성연구원.
- 염유식·김경미·성연찬·이신영, 2018, 한국 어린이· 청소년 행복지수: 국제비교연구조사결과보고서. 서울: 한국방정환재단.
- 오해섭·최인재·염유식·김세광·윤혜지·정재훈, 2017, 청소년이 행복한 지역사회 지표조사 및 조성사업 연구 V: 청소년이 행복한 지역사회 지표조사 분석 및 시범사업 운영과 행복 마을 특화모형 개발. 한국청소년정책연구원 연구보고서, 1-463.
- 윤강재·김계연, 2010, OECD 국가의 행복지수 산정 및 비교. 보건복지포럼, 2010(1), 86-98.
- 이봉주, 2016, 아동옹호를 위한 지표와 지수의 의미와 역할. 아동복지 연구소 보고서, 2016(1), 11-42.
- 이봉주·김선숙·안재진·유조안·유민상...박호준, 2017, 2017 한국 아동의 삶의 질에 관한 종합 지수 연구 III. 서울: 세이브더칠드런, 서울대학교 사회복지연구소.
- 이주연, 2016, OECD 아동복지지표를 통해 본 아동의 삶의 질. 보건복지포럼, 235, 91-106.
- 이지혜·최영출, 2014, 청소년의 행복도에 영향을 미치는 교육적 요인 분석: OECD 국가를 중심으로. 한국비교정부학보, 18(2), 67-84.
- 조동훈, 2017, 행복의 분석적 개념과 측정방법. 노동경제논집, 40(3), 79-104.
- 하정화·김정란·이혜주, 2010, 부산 아동청소년 행복지표 개발연구 I, 부산여성가족개발원
- Ben-Arieh, A. (2008). The child indicators movement: Past, present, and future. Child Indicators Research, 1(1), 3-16.
- Bradshaw, J., & Mayhew, E. (2005). The well-being of children in the UK,

- London: Save the children. *Journal of Social Policy*, 35(03), 529.
- OECD. (2009). *Doing better for children*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2013). *OECD guidelines on measuring subjective well-being*. OECD Publishing.
- OECD. (2015). *How's Life? 2015: Measuring Well-Being*. OECD.
- UNICEF. (2007). *Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries*, innocent report card 7. Florence: UNICEF.
- UNICEF. (2013). *Child well-being in rich countries: A comparative overview*, innocent report card 11. Florence: UNICEF Office of Research.
- The Annie E. Casey Foundation. (2012). *The New Kids Count Index*. Baltimore, MD: M. Mather & G. Dupuis. Retrieved from [Http://www.aecf.org/m/resourcedoc/AECF-KIDSCOUNTIndex-2012.pdf](http://www.aecf.org/m/resourcedoc/AECF-KIDSCOUNTIndex-2012.pdf).
- The Children's Society. (2018). *The Good Childhood Report 2018*. London: The Children's Society.

지자체 아동친화도시 운영 실태 및 발전방안³⁾



이 미 화 선임연구위원(육아정책연구소)

1. 들어가며

- 세계 각국은 아동친화적 환경을 마련하기 위한 노력을 기울이고 있으며, 특히 유니세프는 18세 미만의 모든 아동이 권리를 충분히 누리면서 살아가는 도시, 아동이 살기 좋은 도시를 아동친화도시(CFC)로 정의하면서, 유엔아동권리협약(CRC)의 기본 정신을 실천하는 지역사회를 강조하고 있음.
- 아동친화도시 조성사업은 UN아동권리협약이 지방정부의 시스템에서 실현되는 것을 목표로 아동의 권리를 지역의 공공 정책, 아동과 그 가족들에 대한 지역적 대책, 또 지역의 예산에 반영하고 있음.
 - 특히 가장 취약한 환경에 처해있는 아동들의 생활 환경에 대응하는 혁신적인 행동 계획을 마련하여 아동의 권리를 많은 사람들에게 알리고, 지역사회에 이것이 잘 적용되는지 평가함.
- 아동친화도시에서 주체는 아동으로 아동의 필요, 의견, 목소리, 활동은 아동과 관련된 모든 분야에 대한 단체장의 결정에 영향을 미침.
 - 아동친화도시는 지방정부의 정책 및 제도 수립 시 항상 아동의 권리를 고려하고 의사 결정과정에 주체로서 적극적으로 아동이 참여할 수 있도록 지원하는 도시로 정의할 수 있음.

3) 본 원고는 「이미화·이윤진·박상진(2018), 한국 아동친화도시 지역사회 구축 방안. 육아정책연구소」의 내용을 토대로 구성함.

- 현재 대부분의 국가가 지방분산형 도시 경영을 추진하면서 각 지역정부의 효율적이고 책임감 있는 공공서비스 경영능력이 요구됨.
- 우리나라도 지자체마다 아동친화도시 조성사업을 추진 중이나 아동친화도시를 인증받기 위한 일련의 과정은 상당한 시간과 노력, 인력, 그리고 막대한 재정 투입이 필요함.
- 일부 지역에서는 각 지역의 고유한 특성을 아동친화도시 조성에 반영하기보다 지나치게 인증결과에 집중하다 보면 아동권리가 보장되는 아동친화적 환경을 마련하겠다는 본연의 목적을 상실하게 될 수 있음.
- 여건이 매우 다른 지자체에서 이를 실행하기 위해서는 각 지역마다 아동친화적 환경에 대한 진단이 우선적으로 이루어져야 하며 이를 위해 선결해야 할 과제들을 파악하고 해결하는 과정에서 아동친화적 지역사회 구축이 이루어질 수 있을 것임.
- 이를 위해 현재 우리나라 아동친화도시 인증 현황, 아동친화도시 인증사업에 대한 담당공무원의 인식 파악, 일부 지자체의 운영실태 사례 분석을 통해 우리나라 아동친화도시 지역사회 구축을 위한 발전 방안을 제시하고자 함

2. 우리나라 아동친화도시 인증 현황

- 현재 우리나라에서는 서울, 부산, 광주, 세종, 인천의 5개 광역지방정부와 78개 기초자치단체등 총 83개 지자체가 유니세프 아동친화도시 인증을 받았거나 추진하고 있는 것으로 파악되고 있음(유니세프 한국위원회 홈페이지, 2019. 8).
- 서울 성북구는 2013년에 국내최초로 아동친화도시 인증을 받았고, 이후 2016년에 전북 완주군이 두 번째로 인증을 받았으며, 이후 같은 해에 부산 금정구, 전북 군산시, 서울 도봉구가 하반기에 인증을 받았음.
- 83개 시·군·구가 아동친화도시 추진 지방정부 협의회에 가입하여, 아동이 살기 좋은 지역 사회를 조성하기 위해 협력하고 있음.
- 유니세프 한국위원회는 각 지역정부가 서로 연대하고 협력하여 더욱 효율적으로 사업을 진행할 수 있도록 ‘아동친화도시 추진 지방정부 협의회’를 구성하였음.
- 2015년 아동친화도시 추진 지방정부 협의회 (Association for the Promotion of Child Friendly Cities, APCFC)를 발족하였음.

- 아동친화도시 추진 지방정부 협의회는 아동친화도시 인증 이전에는 아이디어 뱅크의 역할을 수행하며, 인증 이후에는 효율적인 홍보 창구의 역할을 수행함.
- 각 도시들의 상호협조를 장려하고 아동친화도시 우수사례는 물론 실패사례까지 포함하여 사업추진에 실질적으로 도움이 될 수 있는 유용한 경험들을 공유할 수 있도록 함.
- 아동친화도시 추진 지역과 인증도시는 <표 1>과 같음

표 1 | 우리나라 아동친화도시 인증 및 추진 지역 현황

지역	자치단체명
강원	원주시, 춘천시, 횡성군
경기	광명시, 군포시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 오산시, 용인시, 이천시, 평택시, 화성시
경남	김해시, 창원시
경북	구미시, 영주시, 칠곡군, 포항시
광주	광주광역시, 동구, 서구
대구	달서구, 중구
대전	대덕구, 서구, 유성구
부산	금정구, 부산광역시, 사하구
서울	강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 마포구, 서대문구, 서울특별시, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구, 중구
세종	세종특별자치시
울산	북구
인천	동구, 서구, 인천광역시
전남	광양시, 나주시, 순천시, 장흥군, 화순군
전북	군산시, 완주군, 익산시, 전주시
충남	금산군, 논산시, 당진시, 보령시, 부여군, 아산시, 천안시, 홍성군
충북	옥천군, 음성군, 제천시, 증평군, 청주시, 충주시

※ 자료: 유니세프 한국위원회 홈페이지(<http://www.unicef.or.kr/>), 2019. 08. 19 인출.

3. 아동친화도시 담당공무원의 인식

- 아동친화적 환경에 대한 공무원의 인식을 알아보기 위하여 유니세프 아동친화도시 인증 지자체를 중심으로 담당공무원 면접을 진행하였음.

- 이미 인증을 받았거나 준비 중인 11개 도시를 선정하여, 도시별 1~3인 담당공무원을 대상으로 현재까지 인증을 위한 과정, 진행 과제, 어려움과 향후 개선 방안 등을 실무담당자 입장에서 의견을 수렴함.

가. 아동친화도시 조성사업에 대한 긍정적 인식

- 아동친화도시 조성사업 자체는 아동권리 보장에 대한 인식 및 교육 효과 등 매우 긍정적인 의미를 지니고 있음. 그간 아동에게 관심이 없거나 아동 중심 예산에 대해 인지를 못한 공무원들이 아동친화도시 사업을 하는 과정에서 아동중심 지역사회의 중요성과 아동권리 반영에 애쓰는 과정으로의 변화를 체감할 수 있었음.
- 특히 유니세프라는 국제기구에 대한 이미지가 긍정적 효과로 작용하였음. 이는 한국사회의 단편적인 모습을 보여주는 것이라 할 수 있는데, 내실을 다지는 과정에서 인증마크가 차지하는 비중이 매우 크다고 볼 수 있음.
- 아동의 지역사회 참여가 눈에 띄게 증가하였음. 각 지자체에서 개최하는 행사에 아동들이 참여함에 따라 각 학교 담당자의 인식이 변화하였고, 이는 아동에게 긍정적인 영향력을 미쳐 아동의 지역사회 참여라는 결과로 이어졌음.

나. 아동친화도시 조성사업에 대한 부정적 측면

- 인증과정에서 공무원조직과 NGO 단체 간의 의사소통 구조의 어려움이 일부 있었음.
- 유니세프 아동친화도시가 현재 한국의 아동권리 또는 아동친화적 상황을 제대로 반영하지 못한다는 오는 문제점이 도출되기도 함. 아동친화도시 인증을 위한 필수적 요건인 행정인력의 독립화, 옴부즈퍼슨제도의 정착 등은 현재의 인프라로는 무리가 따르는 것으로 파악됨.

다. 아동친화도시 인증과정에서의 지원 요구

- 아동친화도시 인증을 위한 컨설팅, 재정적 지원 등이 현실적으로 부족한 상황으로 이에 대한 실질적인 컨설팅과 재정적 지원에 대한 요구가 있었음.

4. 아동친화도시 사례 분석

가. 지자체 운영사례 분석

- 아동친화도시 인증을 받기 위해서는 우선 아동친화도시 추진 지방정부 협의회에 가입을 하게 되는데, 해당 협의회에서 인증에 관한 정보와 상호간 교류, 협력을 하면서 인증과정을 준비함. 인증 절차의 첫 관문으로 자가평가 보고서를 작성하는데, 이를 바탕으로 평가위원회의 심사를 거쳐 아동친화도시 인증을 받게 됨.
 - 자가평가 보고서는 아동친화도시의 10가지 원칙에 기초하여 해당 지자체가 스스로 평가를 하게 되는 데 각 항목별로 기존에 이미 해오던 지자체의 역할과 기능, 아동친화도시 인증을 받기 위해 시행하고 있는 사업 등을 적시하여 아동친화도시 인증을 요구하게 되는 것임.
 - 예를 들면, 아동의 참여 영역에서는 어떠한 방식으로 아동의 참여를 유도하고 의견을 청취했는지, 아동친화적 법체계 영역은 아동 친화 관련 조례를 어떻게 제정하고 운영하고 있는지 등이 평가의 대상이 됨.
- 이러한 과정을 거쳐 인증을 받은 지방자치단체를 4개(부산광역시 금정구, 전라북도 완주군, 서울특별시 송파구, 세종특별자치시) 선정하여 관련 사례를 분석하였는데 4개 지방자치단체의 선정은 지방자치단체간의 지역적 특성 및 유니세프 아동친화도시 인증 절차의 과거와 현재 모습을 반영할 수 있도록 해당 권역 및 인증 시기를 고려하였음.
 - 분석은 문헌 및 지자체 관련 공무원 심층 면접 결과를 활용하여 내용분석(contents analysis) 방법을 통해 시행하였고, 분석 범주는 유니세프 아동친화도시 10가지 원칙을 참고하되 보건복지부의 2015년 제 1차 아동정책기본계획, 그리고 UN의 아동권리협약에 명시된 아동의 4대 권리를 중심으로 분류한 후 관련 사업 및 특징을 소개함.
- 우리나라의 경우 역시 아동친화적인 지역사회 환경 조성으로 아동 권리를 실현하여 아동 삶의 질을 향상하는 것을 정책의 기본 계획으로 삼고 있기에 우리나라가 비준 및 가입한 UN 아동권리협약 상 권리를 중심으로 사례를 분석하였고 그 중에서 관련 지자체의 특성이 드러나는 부분을 강조함.
- 국내 사례 연구를 위한 분석 개요는 다음과 같음.

표 2 | 아동친화도시 국내사례 분석 개요

분석 단위	분석내용	비고
아동친화도시 추진 배경 및 경과	유니세프 아동친화도시 추진 배경, 목적, 과정 등 분석	주요 경과 및 목적에 집중함
사업내용	UN아동권리협약의 4대 권리에 근거하여 주요 사업을 분류 및 재배치	4대 권리에 따라 재배치하므로 기존의 사업과 아동친화도시를 위해 특화된 사업이 혼재
추진체계	지자체마다 어느 부서에서, 어느 정도의 인력으로 아동친화도시 업무를 하는지 파악	조직도로 전체 행정체계에서 위치 파악
조례	아동친화도시 관련 조례 내용 분석	지자체간 비교
향후 계획	유니세프 아동친화도시 사업의 연장선에서 향후 재인증을 위한 목표, 과정 등 분석	-

※ 출처: 이미화 외(2018). 한국아동친화도시 지역사회 구축 방안. 육아정책연구소. p.60 참조.

□ 2013년 성북구부터 시작한 아동친화도시 유니세프 인증은 2016년 말부터 현재까지 급속한 속도로 확장하고 있으며 국내 4개 인증 지자체의 인증사례를 분석한 결과는 다음과 같음.

- 관련부서의 측면에서는 기초지자체별 역량 차이가 확연히 드러남. 박사인력의 연구원까지 함께 사업을 진행하는 곳이 있는 반면에 TF 팀으로 운영하여 지속성에 의문을 가지게 하는 곳도 있음
- 주요 사업 내용에 있어 지자체별로 아동청소년 의회를 통한 참여권 보장은 공통적이었고 그 운영에 있어 역량의 차이가 있었음.
 - 각 지자체별 특성이 조례를 통해 드러나지 않았음.
- 개선과제는 예산 지원, 인식의 전환 등을 향후 염두에 두고 사업을 시행하여야 할 필요성이 도출되었음.
 - 아동친화도시 사업이 시행되기 이전부터 아동친화적 지역사회 환경이 비교적 잘 되어 있는 지자체는 인증이라는 요식행위가 수월한 절차로 진행되었음. 이는 인증을 목표로 아동친화도시 설계를 하기보다 ‘아동이 행복하게 살 수 있는 지역사회 환경 조성’이 중심이 되어야 한다는 것을 의미함.
- 모든 지역의 아동친화 사업에서 인증을 받기 위해 아동의 참여권이 가장 중요시 되고 있었음.

- 주로 진행하는 사업이 유사성을 가지고 있어 사업 진행에 있어 새로운 것을 시도하여 한국 각 개별 지역사회만의 특징 있는 사업이 진행될 것이 요구됨.

나. 지자체 예산 분석

- 현재 일부 아동친화도시 인증을 받은 도시의 경우 아동친화예산안을 작성하여 발표하고 있으며, 지자체의 세입·세출 예산안은 홈페이지 등을 통해 공개하고 있음.
- 분석 대상 6개 도시(서울특별시 성동구·성북구·송파구, 경기도 광명시·수원시, 부산 금정구)의 경우 서울특별시 성동구, 경기도 광명시 등은 아동친화예산서를 작성하여 2017년부터 발표하고 있음.
- 분석기준
- 아동친화예산의 대상회계는 일반회계로 연도별 최종 추경 예산안을 기준으로 하였고 예산기준은 국비, 시비, 구비 등을 모두 포함한 전체예산임.
- 대상사업은 세출예산서 18세 미만 아동관련 사업으로 아동친화도에 따라 6개 영역에 따라 구분하였고 아동을 대상으로 하는 직접사업 뿐만 아니라 아동을 포함한 모든 연령 대상 사업 또는 간접적으로 지원하는 간접사업도 모두 포함.
- 분석 대상 연도는 2015년, 2016년, 2017년 총 3개년이고, 예산의 하위 항목이 아동친화예산으로 명명되어 있지 않으며, 지자체마다 분류 기준이 달라 대상인 아동을 중심으로 한 예산으로 큰 덩어리로 분류함.
- 해당 지자체에서 ‘아동친화예산’을 발표한 경우에 이에 근거하여 분석을 진행하였는데 하위 항목보다는 상위 항목을 중심으로 분석을 진행하였는데 아동의 권리(생존권, 보호권, 발달권, 참여권)를 기준으로 한 분석은 제외하였음.⁴⁾

4) 지자체의 예산안은 사업의 세부내용까지 명시되지 않아 아동의 권리에 따른 분류에 한계가 있었음.

표 3 | 아동친화예산 분석기준

구 분	내 용
대상회계	일반회계(세출예산)
기준 예산안	최종 추경 예산안
예산기준	국비, 시비, 구비 등을 포함한 전체예산
대상사업	만18세 미만 아동관련 사업(직접·간접사업)
분석기간	2015, 2016, 2017년도

※ 출처 : 이미화 외(2018). 한국아동친화도시 지역사회 구축 방안. 육아정책연구소. p.90 참조.

□ 아동친화도 영역별 분류 및 사업 선정 기준

- 아동친화도 6개 영역에 해당하는 사업 선정 기준은 다음과 같음

표 4 | 아동친화도 6개 영역

영 역	설 명
놀이와 여가	쉬거나 놀 수 있는 자유시간, 다양한 문화종교행사, 학교 밖 프로그램, 모임 및 활동, 자연환경(숲, 나무 등), 접근이 용이한 놀이터, 체육시설, 운동장 등
참여와 시민권	지역을 변화시키는 일에 참여할 기회, 지역의 계획이나 의사결정에 참여할 기회, 아동대상 프로그램 및 서비스의 예산에 관한 의견 수렴, 아동권리 홍보 등
안전과 보호	대중교통, 유괴·납치로부터 안전, 보행로 안전, 학대·폭력·약물 등으로부터 안전, 재난발생 시 안전행동교육 등
보건과 사회서비스	접근이 용이한 공중화장실, 깨끗한 물, 쾌적한 환경, 병원시설, 예방접종, 아동 정신건강서비스, 전문가를 통한 성교육, 자녀건강과 성장에 대한 상담소 등
교육환경	차별없는 학교생활, 차별 없는 교육, 장래 직업에 대한 프로그램, 도서관, 대안 학교, 아동권리(UN아동권리협약)에 대한 교육, 환경보호교육, 성교육 등 각종 교육
가정환경	청결한 화장실, 적절한 난방 및 전기 사용, 내 공간(놀이공간, 공부방, 침실) 등 가정의 물리적 환경의 안정성

※ 출처 : 이미화 외(2018). 한국아동친화도시 지역사회 구축 방안. 육아정책연구소. p.91 참조.

- 6개 지자체의 예산을 분석한 결과, 2015년 이후 2017년 사이 아동친화 예산의 변화 추이를 살펴보면 경기도 광명시를 제외하고 아동 1인당 아동친화 예산이 증가하고 있었음.

- 각 도시별로 아동친화 예산 주력 항목이 상이하였으나 대부분의 지자체에서 교육 환

경에 주력하고 있음을 알 수 있었음.

- 2017년도 기준 아동 1인당 아동친화 예산이 가장 높은 도시는 금정구(3.32백만원)이었으며, 수원시(2.47백만원), 광명시(2.38백만원), 성동구(2.34백만원), 성북구(2.18백만원), 송파구(2.11백만원) 순임.
- 예산의 사용은 각 지자체 아동친화 사업 확장 노력과 정확히 일치하고 있지는 않았는데, 이는 전체 지자체 예산의 증가폭이 커서 아동친화예산의 변화가 없어 보일 수도 있고, 예산 항목 중 질적으로 집중하는 분야가 다른 경우도 있기 때문인 것으로 파악됨.

다. 지자체 사례 비교

□ 지자체 운영실태 및 예산 분석을 정리한 내용을 표로 제시하면 다음과 같음

표 5 | 국내 사례 비교

구분	부산광역시 금정구	전라북도 완주군	서울특별시 송파구	세종특별자치시
유니세프 아동친화도시 인증	2016년 9월 인증 획득	2016년 1월 인증 획득	2016년 12월 인증 획득	2017년 9월
중점 사업	통합건강증진사업, 아동청소년 의회 및 청소년 총회, 문화예술특구 활성화 사업	아동권리 향상교육, 공립형 지역아동센터 개설, 놀이터 사업	아동 건강권 및 정책 참여권 보장에 주력, 문화 참여 공간 조성	세종형 놀이터 사업
관련 행정부서	아동친화팀 운영	아동청소년친화팀 운영	청소년과	여성아동청소년과 내에 2인 인력의 TF 운영
관련 조례	있음. 청소년 의회 구성과 관련한 조례 별도로 존재	있음. 아동영향평가 등에 관한 조례가 존재	있음. 아동청소년 참여위원회 운영 조례 별도 존재	있음
인증 과정 및 소요 기간	협약체 가입 후 2013년부터 인증 준비 시작하여 약 3년 소요	2014년부터 유니세프와 아동업무 협약 후 시작하여 약 2년 소요	2015년 8월부터 시작하여 약 1년 소요	2015년부터 시작하여 약 2년 반 소요
아동 관련 예산 비중 제일 큰 영역	놀이 및 여가	교육 환경	교육 환경	교육 환경
향후 계획	아동영향평가와 아동실태조사에 집중	선진국 벤치마킹, NGO와의 협력 도모	옴부즈퍼슨 제도 활성화에 주력	사업 내실화에 주력

※ 출처 : 이미화 외(2018). 한국아동친화도시 지역사회 구축 방안. 육아정책연구소. p.123 참조.

5. 아동친화도시 정책 방향 및 발전 방안

가. 아동친화적 지역사회환경 진단

□ 지자체별 아동친화 요건의 상이함.

- 지자체의 특성상 물리적 요건, 아동친화도시 관련 인식의 정도, 기존 아동 관련 인프라 구축 정도 등에 있어 각각 요건이 상이하여 지자체의 특장점과 보완해야 할 점 등이 다르게 나타났음.
- 따라서 이러한 지자체별 요건을 고려하여 지역별 특성을 반영한 아동친화도시를 구축하여야 할 것임. 예를 들면 보육 인프라가 잘 되어 있는 지역은 양육 지원에 강점을 가지고 아동친화도시 사업을 시작하였고, 지역 참여가 활성화된 지역은 지역 주민 참여를 활성화하거나, 놀이 사업이 잘 되어 있는 곳은 놀이터를 특화시킴.

□ 지자체장과 담당공무원의 관심과 의지 중요

- 무엇보다 지자체장의 의지와 관련 공무원들의 관심과 의지 정도가 가장 중요한 것으로 파악되었음. 여기에 담당공무원의 업무 지속성이 사업 성패의 관건이 되기도 하였는데, 담당공무원이 지속적으로 사업을 진행하는 과정에서 고충을 겪으면서 향후 계획 등에 대한 구체적인 비전을 갖게 되어, 아동친화도시가 내실있게 자리잡아가는 모습을 볼 수 있었음.
- 아동친화도시 사업을 시작함에 있어 인증을 준비하면서 비로소 아동친화의 개념을 습득하였음.
- 담당자의 역량과 열정에 따라 아동친화도시 사업에의 집중도와 수준이 상이하였음.
- 인증 결과에만 집중한 나머지 구체적인 비전과 철학적 가치가 다소 부족한 모습을 보이기도 하였음.

□ 아동중심 사업 구체화

- 한국의 아동친화도시는 아동권리에 대한 인식이 확산되고 있다는 점에서 매우 긍정적으로 보임. 따라서 앞으로 더욱 이를 활성화시켜 사업을 아동 중심으로 유지시켜나갈 필요가 있음.
- ‘놀이권’과 ‘참여권’에 대한 관심이 증가하고 있는 상황이므로 구체적으로 아동의 참여와 놀이 문화 확산, 놀이권 보장에 대한 고민이 필요하고, 이를 위한 구체적 계획

수립이 요구됨.

- 안전과 건강 영역에서 각 지역사회에 정서적 상담기능을 보강한 전문기구 설치가 요구되며, 돌봄 영역에서는 학부모의 돌봄 고민을 나눌 수 있는 기구를 강화하여야 할 것으로 보임.

나. 아동친화도시 인증사업의 지속성 보장

- 중앙정부의 지원은 아동친화도시의 중장기적 정착과 내실화, 그리고 사업의 지속성 확보를 위해 필수적 전제가 됨.
 - 현재 아동친화도시의 가장 큰 성과는 공무원들의 아동 중심 정책과 행정에 대한 인식 변화, 그리고 정책의 확산을 위한 기반을 마련하였다는 것임.
 - 이를 위해 중앙정부 및 지방정부는 각각의 역할을 수행하여야 함. 특히 중앙정부가 아동친화도시 사업을 지원한다면 현재 체계보다 사업의 지속성 확보가 용이함.
- 오스트리아나 독일 등 해외 선진 사례에서도 중앙정부 차원의 지원은 아동친화도시가 초기에 자리 잡는 데 있어 가장 큰 역할을 한 것으로 알 수 있음(이미화 외, 2018).
 - 국내 사례조사 결과에서도 중앙정부에서의 예산 지원이 그 무엇보다 절실한 상황이라는 것을 파악할 수 있었음.
 - 예산 지원이라 함은 별도로 아동친화예산이라는 명목으로 예산이 할당되지 않더라도 아동친화 업무를 할 수 있는 행정인력의 배치, 관련 인프라 구축을 위한 지원 등을 의미함.
- 또한 지방정부 - 기초와 광역 지자체를 포함한 - 차원에서 거버넌스 구축을 위하여 중앙정부와 반드시 협력할 것이 요구됨.
 - 국내 사례 조사 결과 및 담당 공무원 인터뷰 결과 현재 유니세프가 중심이 되고 각 지자체가 가입하여 운영하고 있는 아동친화도시 지방정부협의회만으로는 서로간의 협력이 이루어지는 데 한계가 있는 것으로 나타났음.
 - 따라서 아동친화도시 조성을 위한 지방정부간의 협력체계가 내실 있게 운영되도록 하는 기반 마련이 절실한 것으로 보임. 또한 담당 공무원들은 중앙정부가 아동친화도시 사업 구성 및 진행에 있어 일정 부분 구체적이고 정확한 ‘틀’을 제시하여 줄 것을 요구하고 있으며 이는 곧 중앙정부의 지원 하에 지방정부와의 끊임없는 협력이 필요하다는 것을 의미함.

□ 이러한 측면에서 살펴보면, 아동친화도시 사업의 지속성 확보 및 내실화를 위해 궁극적으로 아동친화도시 인증의 과정에서 중앙정부가 적극적으로 참여하여야 할 필요성이 도출되어 여러 가지 가능성을 염두에 두고 다음과 같은 안을 제시함.

- 중앙정부-지방정부 및 지방정부간 거버넌스 구축

- NGO와 중앙정부 협업으로 기구 설립 후 인증사업 추진안
- 공공성 있는 기구 주도 인증사업 추진안
- 중앙정부(행정안전부) 인증사업 추진안

다. 아동친화도시 지역사회 구축을 위한 발전 방안

□ 법제도적으로 아동친화적인 환경을 구축하기 위해 아동복지법 개정안을 마련함.

- 중앙정부가 아동친화도시 사업을 지원할 수 있는 근거를 아동복지법 상에 신설하는 것이 바람직하므로 ‘아동친화도시 조성’과 ‘아동친화도시 조성 지원’ 및 ‘아동인권 교육’에 관련된 조항 개정안을 제시함.

□ 아동친화도시 사업 진행을 위해서는 지자체가 별도의 예산을 항시 책정할 수 있도록 중앙정부의 지원이 필요함. 따라서 관련 예산을 중앙정부에서 책정할 것을 제안함.

□ 아동친화도시 사업의 지속성을 확보하기 위해서는 중앙정부가 중심이 되는 아동친화도시 컨설팅 기구가 필요함.

□ 아동친화도시 조례 제정을 위해 공통요소와 지역특성별 요소를 구분한 가이드라인을 제시함.

- 지역의 특성을 반영하여 부족한 부분과 상대적으로 강점인 부분이 조례안에 반영될 수 있도록 유도함.

□ 한국 아동친화도시의 지역사회 구축을 위해서는 아동 중심의 대국민 인식을 확산하고 홍보하는 것이 가장 중요함.

- 아동 고유의 권리를 중심으로 한 행정체계 구축, 국민들의 인식 개선이 급선무인 현 상황에서 한국의 고유 특성을 반영하되, 국외 선진 사례를 함께 흡수하는 방향성이 필요함.

6. 나가며

- 우리나라 아동의 삶에 대한 만족도는 OECD 국가 중 최하위로 나타나고 있는데, 이는 기존 세대의 아동에 대한 인식이 환경의 변화를 따라가지 못하여 아동의 인권 실현이 어렵기 때문이다.
- 우리나라는 2013년 최초로 아동친화도시 인증사업이 시작되었으며, 제1차 아동정책기본계획(‘15년~’19년)에서는 지역사회가 주도할 수 있는 포괄적 복지사업으로 아동친화도시 조성사업을 강조한 바 있음.
- 그러나 지자체마다 아동친화도시 조성사업을 각각 추진 중이나 인증 과정은 상당한 시간과 노력, 인력, 그리고 재정 투입이 필요하므로 여건이 매우 다른 지자체에서 이를 실행하기 위해서는 특히 지금까지 진행되고 있는 아동친화도시 운영 실태를 분석해 보는 작업은 의미가 있음.
- 이를 통해, 우리나라 아동 모두가 각자 태어나 자라는 곳에서 그들의 권리를 보장받아 아동의 삶의 질이 향상되기를 기대하며 아동권리를 실행하기 위해 지역사회의 역할을 강조하고 있는 아동친화도시를 한국 지역사회에 균형 있게 점진적으로 정착시키는데 기여하고자 함.

참 고 문 헌

이미화, 이윤진, 박상신(2018). 한국 아동친화도시 지역사회 구축 방안. 육아정책연구소.
유니세프 한국위원회 홈페이지(<http://www.unicef.or.kr>). 2019.08.19. 인출.

미국 지역사회청소년개발(CYD)의 기조 및 실천사례



천 정 웅 교수(대구가톨릭대학교)

1. 온 마을이 필요할까?

청소년은 프로그램으로 성장하지 않는다. 청소년은 가족과 이웃, 그리고 지역사회 (community) 속에서 성장한다. 건강한 지역사회는 청소년이 성공적 성인으로 자라는 핵심 적 환경이다. 그래서 “아이를 키우려면 온 마을이 필요하다(It takes a village to raise a child)”라는 말이 시공을 넘는 지혜로 이야기되고 있다(Booth & Crouter, 2001). 지역사회는 청소년들의 직접적인 생활공간이며, 만나는 사람과 활동하는 장소를 제공하고 문화와 행동양식을 공유하는 인격형성과 사회화를 위한 중요한 역할을 하기 때문이다(Delgado, 2015).

청소년과 사회의 상호 필요불가결한 관계성은, 청소년 발달을 위한 사회의 기능 회복과 역량강화의 필요성을 지속적으로 제기하고 있으며, 이는 사회가 청소년성장의 원초적 환경으로서 갖는 이점과 구조적 상황들을 청소년발전을 위해 활용하는 방안들이 다양하게 논의되어 온 것에서도 잘 드러난다(오해섭, 2008; 천정웅, 2013). 한국은 물론 세계 각국에서 지역중심 청소년업무, 지역사회 청소년문제행동 대책, 청소년업무 협력체계와 네트워크 구축 등과 관련한 실천적 노력과 연구 들이 수행되어 왔으며, 특히 2000년대 중반 이후 우리나라에서는 살기 좋은 마을, 마을공동체, 청소년 친화도시, 청소년이 행복한 지역사회 등과 관련한 정부와 민간의 노력들이 전개되어 왔다(이윤주, 오해섭, 강지원, 백승주, 성 지은, 탁현우, 2018).

미국은 지역사회의 역사성과 기능을 강조하면서 청소년의 성장을 위한 지역사회의 발달적 맥락을 중시해 온 전통을 가지고 있으며 지역사회 중심 청소년업무(community-based youth work)에 대한 이론개발과 정책적 접근을 지속해 온 대표적인 국가이다(Fernandes-Alcantara, 2018). 특히, 미국의 청소년 전문가들은 긍정적 청소년발달(Positive Youth Development: PYD) 모델을 지역사회에 정착할 필요성을 제기하면서, 지역사회는 청소년들에게 긍정적 관계, 능력, 태도 등 자신의 성공적 삶을 위해 필요한 역량들을 발달시키는 기회를 제공함으로써 청소년의 긍정적인 발달을 촉진하는 노력을 기울일 것을 강조하고 있다(Ashcraft, 2017; Benson, 2003; Lerner, 2017). 이른바 지역사회청소년개발(Community Youth Development: CYD)로 알려진 이러한 노력은 긍정적 청소년발달(PYD)을 넘어 청소년의 시민적 참여(civic engagement)를 통한 사회변화(social change)를 지향하는 방향으로 나아가는 현장실천과 정책발전을 추동하고 있다(천정웅, 2010).

이 글은 미국의 지역사회청소년개발(CYD)의 이론적 기초와 그 실천사례를 소개함으로써 한국에서의 지역사회 중심 청소년 업무의 발전, 특히, 최근 진전되고 있는 청소년친화도시, 마을 공동체 등과 관련한 논의의 정책적 접근을 위한 시사점을 제공하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 지역사회청소년개발(CYD)의 개념, 의미, 핵심요소 등을 고찰하고, 그 특성에 따른 대표적 실천사례를 자치단체 중심으로 몇가지 유형으로 구분하여 제시하기로 한다.

2. 문제 없고-완전히 준비하여-파트너로 참여하는 청소년

1) 전국청소년네트워크

지역사회청소년개발(CYD)은 어느날 갑자기 그리고 처음부터 완전한 모습으로 대두된 것은 아니다. 이웃과 지역사회에 있는 행동가와 청소년 실천가, 청소년개발과 학교개혁의 주창자, 그리고 청소년문제 예방을 위해 노력한 진보주의자 등이 모두 청소년과 지역사회에 대한 총체적 접근을 확산하는 분위기를 만들어가게 됨에 따라 발전해 온 것이다(Pittman, 2017).

CYD의 토대가 되는 원칙들은 1975년 지역중심의 “전국청소년네트워크(National Network for Youth)”란 단체의 일과 방향을 밝히는 핵심 원칙에도 분명히 제시되어 있는데, ① 청소년들은 각자가 처한 상황에 관계없이 강점을 가지고 있고; ② 자신의 삶에 관하

여 의사결정을 할 권리를 포함한 사회적 기본 권리를 가져야 하며; ③ 학교와 같은 기구나 제도 보다는 가족과 지역사회에 소속되어 있다는 신념 등이 원칙으로 포함되어 있다 (Hughes & Curnan, 2000).

2) 청소년발전+지역사회개발

CYD의 개념화와 발전과정을 보면, 청소년발전(Youth Development: YD)과 지역사회개발(Community Development: CD)의 개념을 바탕으로 “지역사회 속의 청소년(youth in community)”을 위한 새롭고 보다 큰 맥락으로 확장된 것을 알 수 있다. CYD는 청소년이 자신들의 재능을 활용하고 지역사회 생활에서의 투입을 증대시키기 위해 성인들과 파트너십이 되어 개인적 발달과 지역사회개발에 개입하는 것을 전제한다. 청소년들이 역량을 함양하고 자신의 발달 뿐만 아니라, 자신이 속한 지역사회에서도 동반자로서 참여할 수 있도록 하는 기회를 동시에 제공하는 것이다. 따라서 CYD는 성인과 청소년들이 오랜 기간 긍정적인 관계를 갖도록 하는 건설적이고, 고무적인 환경을 창조하는 것으로 정의된다(Perkins & Borden, 2003).

1990대 긍정적 청소년발전 운동을 설명하기 위해 사용된 문구는 “문제가 없다는 것이 완전한 준비를 의미하지는 않는다(problem free is not fully prepared)”는 것이었다 (Pittman, 1991). 논리적으로 그 다음에 이어질 질문은 “무엇을 위한 준비인가?”이다. 물론, 우리는 청소년들이 현재 자신의 삶을 즐기고, 자신의 기능과 역량을 개발하여 다재다능하고 생산적인 시민으로 성장하기를 원한다. 그러나 청소년의 현재의 삶을 무시한 채 미래의 삶만을 강조하는 것은 충분하지 않다. “완전한 준비”와 더불어 청소년들은 자신의 발전과 자신의 지역사회 개발에 파트너로서 참여해야 할 필요가 있는 것이다(Delgado & Staple, 2008).

이러한 맥락에서 Hughes와 Curnan(2000)은 긍정적 청소년발전의 준거틀을 통합하고, 청소년들이 실질적으로 참여할 수 있는 맥락을 제공하는 CYD의 필요성을 제기하고, Pittman(2000)은 “완전한 준비가 완전한 참여를 의미하지는 않는다(fully prepared isn't fully participating)”고 주장하였다. 결과적으로 CYD는 청소년발전에 대한 논의의 초점을 “문제없음(problem-free)” 또는 “완전한 준비(fully prepared)”에서 “파트너로서의 참여(engaged partners)”로 나아가게 한 것이다. 따라서 CYD는 청소년 지지적인 지역사회를 창출하는 것이며, 청소년을 자신의 발전에 적극적으로 관여하도록 하고 보다 큰 지역사회의

웰빙에 기여하도록 권한부여(empowering)하는 것으로 이해하는 것이다.

3) 3대 기회(긍정적 관계성-역량개발-의미있는 관여) 제공

CYD는 모든 청소년들에게 성공적 발달(development)과 지역사회에의 관여(engagement)에 필요한 핵심요소를 제공하는 과정을 촉진하는 것을 의미한다. 이를 위해 ① 또래와 성인들과의 긍정적 관계를 갖는 기회; ② 기술 함양과 역량 개발을 위한 기회; 그리고 ③ 자신의 발달과 지역사회개발에 의미있게 관여하고 의견을 개진할 수 있는 기회 등의 3가지가 중요하다(Perkins, 2009; 천정웅, 2013).

첫째, 청소년들의 역경극복을 위해 부모가 아닌 일반 성인들과의 긍정적 지지관계는 필수적이다. 일반 성인과의 관계는 청소년의 좋은 모델링, 신체적, 지적, 정서적, 및 사회적 성장을 위한 건설적인 피드백을 제공하는 환경적 요인이 된다. 또래와 성인들과의 긍정적 관계는 친사회적 규범 확립을 위해서도 중요하다. 친사회적 규범은 행동에 대한 규범을 강화하고 긍정적 또래 관계를 가능하게 하고, 또래 청소년을 격려하고 보상하며, 일상, 실천, 규범의 공유를 통해 응집력을 발전시킨다(Perkins & Border, 2001).

둘째, 청소년이 사회에 기여하는 성인이 되기 위해서는 개인적·사회적 자산을 형성할 기회가 필요하다. 이러한 자산은 ① 학문, 사회, 정서와 직업분야에서의 능력-Competence, ② 자신감(정체성)-Confidence, ③ 자신과 다른 사람과의 관계적 연결-Connection, ④ 긍정적인 가치, 진실성, 도덕적인 강한 의식에서 오는 성격-Character, ⑤ 보살피는 것과 동정심 - Caring 등을 포함하여 5Cs로 불리고 있다. CYD 관점에서는 여기에 여섯 번째의 'C'를 추가하는데 ⑥ 가족, 이웃 그리고 지역사회에 기여(Contribution)함으로써 '5Cs'를 활용할 실천적 기회를 갖는 것이다(Lerner, Phelps, Forman, & Bowers, 2009; Pittman, 2017).

셋째, 의미있는 참여와 발언권을 위한 기회이다. 청소년이 자신의 사회적 세계의 현실적 차이를 알 때 분별력을 갖게되고, 유능하게 느끼는 기회를 가지게 된다면, 무엇인가 다르다는 느낌(a sense of mattering)을 갖는다. 자치활동은 종종 참여, 도전, 흥미와 같은 경험을 아우르며, 능숙함과 기술의 범위를 증진시킨다. 자치활동의 힘은 학교, 청소년업무, 그리고 지역사회에서 청소년에게 제공된 '발언권'과 '선택'으로부터 나온다(Eccles, & Gootman, 2002; Blakeslee & Walker, 2018).

이렇게 보면 지역사회청소년개발은 자신의 위험행동을 예방하고, 환경에서의 위험과정을

감소시키는 의미로써 그들의 개인적, 사회적 강점을 증진시키는 하나의 청소년업무(youth work) 모델이다. 이 모델은 능력, 자신감, 연결, 성격, 돌봄/동정, 그리고 기여의 여섯가지 'Cs'를 통합한다. 미국의 청소년전문가들은 청소년의 발달을 돕기위해서 구조화된 환경을 계획할 때 CYD의 구조를 활용한다. 결국 긍정적 청소년발달을 보장하기 위해서는 청소년 시기 전반을 통해 지역사회개발을 같이 고려할 필요가 있는 것이다(천정웅, 2013).

3. YD 시스템-도시경관변혁-위원회활동-시민적 관여

CYD는 긍정적 청소년발달(PYD과 지역사회개발(CD)을 접목한 의미를 갖는다. 따라서 CYD의 실천사례도 이 두가지 분야를 강조하는 자치단체와 청소년기관 등을 중심으로 다양한 형태로 실천되고 있음을 알 수 있다(Camino & Zeldin, 2000). 그러나, CYD를 특별하게 보는 것은 그것이 청소년의 창조성, 열정, 그리고 역량을 미래가 아니라 오늘 현재의 참가자로서 사회변화 노력에 참여하는 것에서 추구하는 점이다. 이런 점에서 CYD는 결과적으로 청소년을 지역사회라는 활동장의 완전한 파트너이며 리더(leader)로 전제하는 새로운 역할을 강조하는 것으로 볼 수 있다(Villarruel, Perkins, Borden, & Keith, 2003). 이에 따라 여기에서는 CYD 실천사례를 “지방자치단체를 중심으로 청소년의 긍정적 발달과 지역사회 변화를 위한 기여를 실천하는 제도와 정책, 프로젝트와 프로그램” 등을 포함하는 것으로 이해하기로 한다.

1) 청소년발전(YD)시스템 - 뉴욕시 Queens 구

미국 뉴욕시의 다섯 개의 자치구(borough) 중의 하나인 퀸즈(Queens)는 청소년발전(YD) 시스템을 활용한 CYD의 대표적인 사례로 볼 수 있다. Queens에서의 청소년발전시스템은 뉴욕주(New York State)와 뉴욕시(New York City)의 청소년발전에 관한 역사와 시스템과 별개로 이해할 수 없는데, 이는 자치구의 정책과 실천의 역동성은 주와 시의 정책과 시스템에 의해 전적으로 영향을 받고 또 통합되기 때문이다(Fuqua, 2016).

뉴욕시는 공적으로 조정되고 재정지원을 받는 청소년서비스 시스템을 제2차세계대전 이후 설립하였으며, 레크레이션 프로그램부터 오늘날의 다부문적인 정책 이니셔티브(initiative)들까지 포함하는 역사를 가지고 있다. 미국의 빈곤과의 전쟁(War on Poverty)과 교육개혁의 대표적인 도시가 되었으며, “지역사회 연대”를 통한 상호협력이 활발한 것도 특징이다. 뉴욕주의 청소년개발의 핵심적 특징은 청소년국 체제(Youth Bureau system)이며 뉴욕시에서

는 청소년과 지역사회발전과(Department of Youth and Community Development)가 자치정부(municipal) 청소년 부서의 역할을 수행한다(NYC DYCD, 2013).

Queens 지역은 네덜란드 이주민들에 의해 발견되었으며, 오늘날은 민족적이고 경제적인 다양성과 역사적으로 이민자로 된 근린지역으로 알려져 있다. 뉴욕시의 전체 면적의 약 40%와 인구의 32.5%를 차지하고 있다. 전체 인구(약 230만명) 중 18세 이하는 약 21%에 이르며 이들 중 48%는 해외에서 태어났으며, 아시안들의 주요거주지 중 가장 큰 곳이다(뉴욕시 한인 약 9만 8천명 중 60%정도가 Queens에 거주한다).

Queens의 청소년서비스 기본 틀/framework)은 공립학교와 지역중심 센터들을 주요 서비스전달 지역으로 하는 것이다 그러나, Queens에 독특한 과학박물관 프로그램 등과 함께 지속적이고 종합적인 시 전역의 시스템을 만들려는 합치된 노력이 지속되고 있다. 특히, 방과후 학교 프로그램에 대한 연방정부의 투자가 시작되면서 뉴욕시에서는 방과후학교 법인(the Afterschool Corporation, TASC)과 방과후학교 교육파트너십(the Partnership for afterschool Education, PASE)이란 역량함양 단체협의회(intermediary capacity-building organizations)를 만들었으며, 이른바 TASC모델이라고 알려진 방과후 학교 프로그램 모델을 창출하였다(Fuqua, 2016).

Queens의 또 다른 청소년발전과 관련한 노력은 Queens Community House와 Beacon Community를 통해 알 수 있다. 특히, 1975년에 설립된 Queens Community House(QCH)는 Queens에서 4번째로 큰 자치정부의 재정지원을 받는 청소년서비스 제공기관이 되고 있다. QCH는 현재 25개 프로그램 사이트 - 9개 지역중심 센터, 7개 고등학교, 3개 중학교, 3개 초등학교 및 3개 대학 등에서 청소년 프로그램을 제공하고 있다(Fuqua, 2016).

2) 청소년과 함께한 도시경관의 변혁 - 캘리포니아 주 Richmond 시

미국 CYD의 다른 사례는 캘리포니아(California)주 리치몬드(Richmond)시의 고등학교 학생들이 Y-PLAN(Youth-Plan, Learn, Act, Now)으로 불리는 혁신적 전략을 통해 학교, 근린지역 및 도시의 계획과 변혁에 적극적으로 참여한 내용에서 찾아 볼 수 있다. 고등학생들을 중심으로 건강하지 못한 지역사회 환경과 성인 지향적 도시계획 및 정책결정 구조의 불리성에 어떻게 효과적으로 도전하였는지를 보여 준다. 또한 이 사례는 저소득 지역의 청소년들이 긍정적 사회변화를 위해 필요한 도구를 구비할 수 있는지를 설명하고, 이를 구조

화하는 중요한 조건들에 대해 알게 해 준다(McKoy, Stewart, & Buss, 2015).

Richmond는 미국 전역에서 찾아볼 수 있는 지역사회의 조건을 혁신적 재개발 전략을 통해 개선하려고 하는 다른 낙후된 산업도시들과 동일한 현실적 상황을 가진 도시이다. 그러나, 이제 많은 사람들이 Richmond 시는 “르네상스”를 경험하고 있다고 말한다. Richmond는 제2차 세계대전 시기에는 선박건조 작전의 본거지였기 때문에, 전후 산업의 유산을 이어받은 그늘 속에서 어려운 상황을 겪었으며, 학교의 학업성취가 떨어지고 노동자들은 급속한 경제 변화의 요구를 충족해야하는 어려움을 경험하였다. 특히, 오랜 기간 인접 지역들과는 고속도로와 철도가 지역을 가로지르는 상황으로 인해 사회적·물리적으로 나뉘어져 있었으며, 많은 일들은 시의 전체적 상황과 현지 학교의 다양한 인구구성을 반영하지 못하였다.

Richmond는 2012년 받게된 정부의 보조금을 계기로 도시의 물리적·사회적 하부구조를 개선하고 모든 주민들이 여러 가지 기회와 투자로부터 이득을 받도록 보장하기 위해 현지학교를 포함하여 각 부문들과 일하기 시작하였다. 특히, Y-PLAN을 통해 Richmond 고등학교 학생들을 남부 해안선 (South Shoreline)개발 사업에 활용하게 된다. 여기에는 청소년들은 자신이 살고 있는 장소에 대해 “단순하지만, 강한 통찰력”을 갖고 있다는 인식이 바탕이 되었다(McKoy, Buss & Stewart, 2014).

지역사회 개발 프로젝트에는 500명 이상의 저소득 청소년들이 참여했으며, 장소를 결정하고 도시를 변혁하는데 중요한 역할을 하였다. 청소년의 가치를 인정함에 따라 시에서는 일부 학생들에게는 매년 인턴십 기회를 제공하고 있다. 도시의 건조경관(built environment)에서 눈에 띄는 변화가 나타나고 있으며, 학생들의 제안을 공공 장소 건설과 도시설계에 반영하는 것이 원칙이 되고 있다. 학생들은 또한 쉼터, 조명, 화장실, 지도 및 버스 운행 어플활용 등을 포함하는 대중 교통서비스의 개선에도 영향을 주었다(McKoy, Stewart, & Buss, 2015).

3) 청소년주도의 청소년위원회 - 몬타나 주, Red Lodge 시

몬타나(Montana) 주의 작은 도시인 레드 로지(Red Lodge) 시의 청소년위원회(Red Lodge Youth Council: RLYC)는 청소년이 위원회 설립하고 주도적으로 활동한 것으로 CYD의 적절한 사례로 2000년대 초부터 알려져 있다(Astroth, Brown, Poore, & Timm, 2002). RLYC는 1999년에 당시 이곳에서 재정적 이슈와 이사회 리더십 이슈 때문에 활동

을 하지 않고 있었던 Boys & Girls Club이라는 청소년단체를 다시 운영하기 위해 일부 성인과 청소년들이 노력하는 과정에서 청소년들에 의해 만들어지게 된 것이다. 당시 6-7학년이었던 청소년들이 방과후 프로그램이 필요하여 지역사회포럼을 조직하고 이 단체를 다시 만들려는 새로운 전략계획을 수립하게 되면서 이 그룹은 그 노력의 범주를 지역사회 청소년들의 조건들을 개선하기 위해 확장하기로 결정하였다.

이들은 자신들의 위원회에 더 많은 청소년들을 초대하고 성인 리더들을 자신들의 팀에 가입하도록 했으며, 시 의회의 한 분과로 인정해줄 것을 요청하면서 명칭도 Red Lodge Youth Council로 정하였다. 이들의 목적은 3가지 였다: ① 청소년에게 지역 문제에 대해 발언할 수 있게 하고, ② 지역사회에서 청소년에게 영향을 끼치는 이슈에 관계하도록 하고 ③ Red Lodge를 청소년을 위한 건강하고 정당한 지역사회가 되도록 하는 과정을 계획하는 것이다(Astroth, Brown, Poore, & Timm, 2002).

RLYC는 14세의 Angela Schilz를 대표로 해서 시 의회의 분과위원회가 되었으며 Red Lodge Boys & Girls Club의 부속 기구로 활동하게 되었다. 청소년위원회는 8학년부터 12학년까지의 12명의 청소년과 학교, 소년 사법, Boys & Girls Club, 시 정부, 지역사회 주민 등을 대표하는 7명의 성인들로 구성되었다. 모든 청소년과 성인 구성원은 동등한 투표권을 가졌으며 RLYC의 모든 사무는 청소년들이 보았다. Boys & Girls Club의 성인 조정은 이 프로그램을 조직화하는 일에 대한 급료를 받았다(Zeldin & McDaniel, 2001).

청소년위원회는 청소년을 위한 건강하고 정당한 지역사회를 구상하고, 계획하고 건설하는 과정에 청소년, 성인, 지역사회 단체를 나란히 함께 가도록 하였다. 더욱이 청소년위원회 위원은 청소년-성인 공동협력과 자산 구축에 초점을 둔 지역사회 포럼을 이끌어가고, 시와 학교, Boys & Girls Club이 관련되는 의사결정에 참여하고, 실무적 지역사회 건설에 관여한다.

RLYC의 활동에는 다음과 같은 내용들이 포함된다. ① 지역의 청소년이슈에 관한 연구와 자료수집, ② 지역사회 포럼, 발표, 도시계획 회기 이끌기, ③ 청소년의 욕구에 부응하는 중장기 계획의 개발, ④ 5일간의 야외 리더십 모임 개최, ⑤ 지역 전체 청소년의 조건을 개선하는 전략 개발, ⑥ 지역 교육위원회에 청소년위원의 정원을 보장하기 위한 노력 전개, ⑦ 지역 스케이트 보드 공원 건설의 계획과 감독, ⑧ 공부와 운동에서 뒤쳐지는 청소년들의 특별한 성취를 인정하는 ‘우리들의 청소년’이라는 이벤트의 첫 기념일 지정, ⑨ 청소년을 위한 건강한 주말 저녁 활동 프로그램의 조정 등이다(Zeldin & McDaniel, 2001).

4) 청소년에 의한 시민적 관여의 증진 - 버지니아 Hampton 시

버지니아(Virginia) 주 햄프톤(Hampton) 시는 시 정부가 청소년의 시민적 관여(civic engagement)가 증진하는 역할을 한 경우로써, 특히 청소년위원회 뿐만 아니라 청소년 임파워먼트를 시 기관과 비영리 단체의 문화가 되도록 했다는 점에서 CYD의 대표적인 사례로 알려져 있다. Hampton 시의 시민적 관여 시스템은 상보적이고 서비스와 리더십 개발을 위한 구조화된 통로를 제공하는 몇가지 제도적 요소를 가지고 있는데, 단순하고 일화적인 것(서비스 날, 하천 청소 등)에서 부터 보다 복잡하고 지속적인 것(청소년위원회, 청소년기획자) 등을 포함한다. 청소년에 의해 주도되는 시스템으로는 청소년위원회(youth commission)와 청소년기획자(youth planner) 등이 있으며, 각급 학교내의 교장 자문위원회와 시 교육위원회 등에 청소년대표를 포함하는 것 등과 같은 방법으로 청소년의 실질적인 참여를 제도화하고 있다(Sirianni & Schor, 2010).

Hampton 시는 버지니아 주의 해안에 있는 인구 15만여명의 도시로 대략 주민의 반은 백인이고 반은 흑인이며 적당한 경제기반을 가지고 소득 격차가 거의 없는 곳이다. 비당파적 의회와 매니저(manager) 형태의 정부를 가지고 있으며 시 의회 구성원 가운데 가장 많은 표를 받는 사람이 시장이 된다. 1990년대 이전까지는 근린 협회를 제외하고는 풀뿌리 지역사회나 청소년조직화의 전통이 거의 없었다. 그러나 1980년대 중반에 경제개발과 지역 재정수지의 심각한 문제에 직면하여, 당시 시장인 제임스 이슨(James Eason)과 시의회에서 임명된 행정관인 밥 오닐(Bob O'Neill)은 지역정부를 재창조하는 일련의 이니셔티브에 뜻을 같이 하고 관료주의적 계층제를 줄이고 공동협력적 근린 계획을 통하여 권력을 시민들에게 향하도록 확장하였다.

1990년 도시가 청소년문제로 관심을 가지게 되면서 시스템 변화를 시도하여 공동협력적 계획과정을 통해 운영하도록 만들었으며, 미국 연방정부로부터 3년간의 지역사회 파트너십 보조금을 받게 된다. 공동협력적 계획 과정에서의 핵심적인 역할을 한 것은 얼터너티브(Alternatives)라는 전국적으로 알려진 지역 청소년단체였으며, 공동협력사업의 과정에서 햄프톤 청소년연합(Hampton Coalition for Youth)라는 단체를 발족하게된다(Sirianni & Schor, 2010).

중요한 점은 공동협력 계획과정에서 이러한 단체를 만들게 된 계기가 이 도시를 CYD 사례가 되도록 하는 일과 관련된다는 점이다. 당시 Alternatives라는 단체가 청소년들의 관점을 수렴하기 위해 20명의 청소년들을 모집하였는데, 이들은 지도자들에게 자신들이 문제가

있고 고쳐야(fix)할 필요가 있는 존재로 보는 것을 원하지 않는다고 말한 것이다. 그들은 의미있는 일에 도전하고 싶고 지역사회에 기여할 참된 기회를 갖기를 원했다. 청소년들은 Alternatives라는 단체의 프로그램 중에서도 청소년 스스로 자신들의 문제를 해결하는 형태를 성공적인 것으로 보았다(Light, 1998). 이에 따라 Alternatives는 마침내 이전과 달리 청소년리더십 개발에 초점을 두는 청소년이 중심이 되는 단체로 재창조하기로 결정하였다. 그리고 당시 “긍정적 청소년발달(PYD)”과 “지역사회 청소년개발(CYD)”을 강조하기 시작했던 한 전국적 청소년개발 네트워크의 도움을 받게되었다. 이 단체는 청소년들은 결점을 가진 존재가 아닌, 지역사회 자원이 되는 것으로 보는 관점을 가진 곳이다(Hughes & Curnan, 2000) .

이러한 흐름이 지속되면서, 마침내 1992년 여름 이들간의 합숙모임을 통해, 청소년 임파워먼트에 입각한 합의된 비전을 만들게 된다. “우리의 임무(mission)”와 “지역사회에서의 파트너십(partnership)”이라는 두가지 원칙과 그에 따른 계획을 설정하게 된 것이다. 당시에는 “강한 공공 정책”은 모든 아동이 자격을 갖게 되는 지역사회가 되도록 함으로써 그 방법을 실현할 수 있다고 보았으며, 청소년을 임파워하는 것을 가장 근본적 임무로 보고 “청소년들이 지역의 삶에 관련되도록 하는 기회를 주는 종합적 시스템”을 마련할 것을 요청하였다. 또한 시정부는 햄프턴청소년연합(Hampton Coalition for Youth)을 시 정부의 하나의 부서가 되도록 하고 동시에 공공기관, 비영리 단체, 기업과 기관들과 광범위한 네트워크를 가질 수 있도록 하였다. 그 후 몇 년 뒤에 청소년위원회가 만들어지면서 Hampton시는 시민적 관여 시스템의 토대를 마련하는 결정적 시기를 맞게되었다(Hampton Coalition for Youth, 1993).

오늘날, Hampton 청소년 위원회는 청소년에 영향을 주는 것으로 볼 수 있는 정책 이슈에 관해 일할 것을 선택하는 상당한 도덕적 권위를 가지고 있다. 햄프턴 청소년연합(Hampton Coalition for Youth)가 1994년에 시의 공식부서로 되면서 첫 번째로 한 제도적 변혁은 10대 청소년 두 명을 시간제로 기획부서에 고용한 것이었다. 청소년위원회는 시 종합계획을 그들의 위원회 활동과 관련한 업무에서 하나의 준거틀로 활용하였다. 청소년연합은 또한, 다른 기관과 단체를 위한 청소년개발과 역량구축 정보센터(clearinghouse)의 역할을 한다. 이를 통해 이른바 “자원으로서의 청소년”과 “발달자산” 전략을 통합조정하는 역할을 하고 있는 것이다(Bautista, 2018).

4, 운동으로 나아가야 하나?

이 글은 지난 20여년간 발전되어 온 미국의 지역사회청소년개발(CYD)의 대두과정과 개념 및 핵심 요소 등에 대한 이해를 바탕으로 미국에서 전개되고 있는 청소년실천업무 중에서 CYD에 부합하는 몇 가지의 실천사례를 소개한 것이다. CYD의 핵심 요소인 긍정적청소년발달(PYD)은 성인들과의 관계성, 안전한 장소와 활동, 신체적 정신적 건강, 시장성있는 기술, 그리고 서비스를 받을 기회와 시민 참여 등과 같은 광의적 발달 욕구를 강조한다. CYD는 이러한 PYD 전략을 넘어 청소년이 성인들의 지혜나 관대함의 대상이나 수혜자가 되기 보다는 광범위한 지역사회 이슈와 기구들을 위한 파트너이자 자원으로서 일관되고 지속적으로 관여하도록 하는 것이다(Astroth, Brown, Poore, & Timm, 2002).

미국 뉴욕시 Queens구의 청소년발전을 지향하는 지역사회중심 이니셔티브는 지난 100여년 이상 세틀먼트 하우스(settlement house)들을 운영한 역사 속에서 발전되고 있다. 청소년발전 시스템이 나아가는 방향을 보면, 이전보다 더 부문간의 파트너십이 강조되고 옹호 활동이 중요하게 될 것으로 전망된다. 캘리포니아 Richmond 시의 사례는 청소년들이 건조경관(built environment)을 조사하고, 구상하고, 변형하기 위한 진정한 노력에 합법적으로 참여하도록 초대될 때 청소년들이 할 수 있는 긍정적 기여의 경험이 특색있게 드러날 수 있다는 것을 보여준다. 실행을 통해 배우는 것(행동학습)으로서의 장소 만들기(도시재생)인 것이다.

또한, 버지니아 Red Lodge 시의 청소년위원회 사례는 CYD 실행을 위해서는 성인들의 사고와 역할인식의 변화가 필요하다는 점을 보여준다. 청소년은 예산에 관한 의사결정을 할 능력이 없다거나 성인들은 단지 청소년을 통제하려고 하고 청소년문제를 “고치는” 프로그램을 만들려고 하는 것과 같은 선입견을 극복할 필요가 있음을 알게해 준다. 버지니아 Hampton 시의 청소년 시민적 관여에서의 정책 혁신은 시청 내에서 정부를 재창조하는 노력으로 시작되었지만, “민주주의적 지역사회 건설로서의 관계성 구축”이라는 Hampton시의 프레임은 청소년과 시민을 임파워하는 목적으로 신뢰, 공동협력, 파트너십, 대화 그리고 사회자본의 중요성을 강조한 것이다.

청소년 친화적 지역사회는 단순히 생겨나지 않으며 이미 수립된 계획과 정책 결정 및 실천 속에서 청소년의 통찰력을 보다 나은 계획, 정책 및 지역사회를 만드는데 가치있게 기여하도록 하고 이들의 시민적 리더 능력을 확장하도록하는 역량 구축의 의도적 개입을 통해

가능할 수 있을 것이다(Blakeslee & Walker, 2018). 지난 20여 동안 우리는 미국과 한국을 포함하여 세계적으로 지역사회 구축, 시민 사회, 시민 참여, 그리고 민주주의적 이상을 향한 강한 방향성을 목격해왔다. CYD가 이러한 맥락 속에서 태동하고 발전된 것은 결코 우연한 일이 아니다.

한 분야를 키우려면 운동이 필요하다. 운동과 분야는 동시에 발전되기 때문이다. 청소년 실천업무라는 분야가 발전하기 위해서는 다른 업무분야의 실천운동들의 경험이 중요한 동력으로 인식될 필요가 있다. 환경운동과 환경학 분야는 함께 성장했고 여성운동과 여성학의 발전도 그러했다. 환경관련 직업도 크게 보서는 환경운동의 발전으로 개발된 것이다. 환경운동과 여성운동은 환경정책과 여성정책을 낳았고 새로운 정책 현실에 반응하여 끊임없이 변하고 있다.

그동안, 미국에서의 청소년발전과 지역사회 개발 그리고 CYD 접근법은 스스로 하나의 분야가 되도록 발전해 왔다. 이들은 믿을 수 있는 증거 기반과 학문적 탐구 영역, 대중적 이해, 그리고 설득력있는 아이디어, 전문가적 수준과 훈련과정 즉, 다시 말해, 하나의 분야라고 주장하는데 필요한 요소들을 창출함으로써 자신의 일을 정당화하려고 노력해 온 것이다. 이러한 작업에서 대중적 운동이 중요한 역할을 하는 것은 불가피하다.

만일 우리가 우뚝선 “제대로된 청소년업무 분야”를 만들려고 한다면 교육, 보건, 문제예방 등을 포함하는 청소년에 관심을 갖는 모든 범주의 기관과 단체들과 함께할 필요가 있다. 그래서 청소년운동이 필요한 것이다. 그러나, 현재 청소년운동으로 볼 수 있는 것은 대부분은 청소년을 위한 운동이거나 청소년에 의한 운동이란 두 진영 중 하나에 토대를 두고 있다. 이제 이러한 단절에 대해서 살펴볼 때가 되었다. 아울러, CYD는 미국의 경우 청소년과 성인을 지역사회를 개선하는데 관여하도록 하는 하나의 접근법이면서 또 하나의 청소년운동으로서도 성장하고 있음을 기억할 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

오해섭(2008). 지역사회 중심 청소년활동의 중요성과 청소년역량강화 방안. 농촌지도와 개발, 15(3), 417-432.

이윤주, 오해섭, 강지원, 백승주, 성지은, 탁현우 (2018), 지역사회 협력망 운영을 통한 청소년 성장지원 모델 개발 연구. 경제인문사회연구회 협동연구총서 18-35-01. 세종: 경제인문사회연구회.

천정웅(2010). 청소년발전(youth development)관점에서 본 시민적 관여(civic engagement)의 이론적 기초: 개념, 구성요소, 요인, 가치, 이점들. 시민청소년학연구 제1권 제1호. 49-63.

천정웅 (2013). 지역사회 청소년 네트워크와 외국의 실천경험 연구. 청소년시설환경, 11(4), 145-156.

Ashcraft, R.F. (2017). Positive youth development in diverse and global contexts. Journal of Youth Development. 12(3). 63-66.

Astroth, K. A., Brown, D., Poore, J. & Timm, D. (2002). Avenues to adulthood or avenues to civic anemia? In CYD Anthology 2002. (12-18). Sudbury, MA: The Institute for Just communities.

Bautista, E. E. (2018). Transforming youth organizing: A decolonizing social movement framework. Dissertation, Loyola Marymount University School of Education

Benson, P.L. (2003). Developmental assets and asset-building communities: Conceptual and empirical foundations. In R.M. Lerner & P.L. Benson (Eds.), Developmental assets and asset building communities: Implications for research, policy, and practice (pp. 19-43). Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.

Blakeslee, J. & Walker, J. S. (2018). Assessing the meaningful inclusion of youth voice in policy and practice: State of the Science. Portland, OR: Research

- and Training Center for Pathways to Positive Futures, Portland State University.
- Booth, A., & Crouter, A. C. (2001). Does it take a village?: Community effects on children, adolescents, and families. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Camino, L. & Zeldin, S. (2000). Making the transition to community youth development: Emerging roles and competencies for youth-serving organizations and youth workers. *CYD Journal*. 1(1). 70-78.
- Delgado, M. (2015). Community practice and urban youth: Social justice service learning and civic engagement. New York, NY: Routledge.
- Delgado, M. & Staples, L. (2008). Youth-led community organizing: Theory and action. Oxford: Oxford University Press.
- Eccles, J. & Gootman, J. (2002). Community programs to promote youth development. Washington, DC: National Academy Press.
- Fernandes-Alcantara, A. L., (2018). Vulnerable youth: Background and policies. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Fuqua, J. (2016). The policy and practice of positive youth development: A study of Queens, New York. Dissertation, University of Delaware, Urban Affair and Public Policy.
- Hampton Coalition for Youth(1993). 2 commit 2 the future/ 4 youth: Proposed plan of action. Hampton, VA: Hampton Coalition for Youth.
- Hughes, D. M. & Curnan, S. P. (2000). Community youth development: A framework for action. *CYD Journal*. 1(1). 7-13.
- Lerner, R. M. (2017). Commentary: Studying and testing the positive youth development model: A tale of two approaches. *Child Development*, 88(4), 1183-1185.
- Lerner, J. V., Phelps, E., Forman, Y. E. & Bowers, E. P. (2009). Positive youth development. In R. Lerner & L. Steinberg (Eds.). *Handbook of*

- adolescent psychology (pp. 1-15). New York, NY: Wiley.
- Light, P.C. (1998). Sustaining innovation: Creating nonprofit and government organizations that innovate naturally. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- McKoy, D., Stewart, J., & Buss, S. (2015). Engaging students in transforming their built environment via Y-PLAN: Lessons from Richmod, California. *Children, Youth and Environment*, 25(2). 229-244.
- McKoy, D., Buss, S., & Stewart, J. (2014). Blueprins for hope: Engaging children as critical actors in urban place making. *Early Childhood Matters*, 123(November), 27-30.
- NYC DYCD (New York City Department of Youth and Community Development) (2013): 2002-2013: A DYCD retrospective on quality, equity and accountability. New York, NY: Department of Youth and Community Development.
- Perkins, D. F. (2009). Community youth development. In J. Wood & J. Hine (Eds.) *Working with young people* (104-113). Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Perkins, D. F., Border, L. M. & Villarruel, F. A. (2001). Community youth development: A partnership for action. *The School Community Journal*, 11(2), 39-56.
- Pittman, K. (1991). Promoting youth development: Strengthening the role of youth serving and community organizations. Washington DC: Academy for Educational Development.
- Pittman, K. (2017). Positive youth development as a strategy for addressing readiness and equity: A commentary. *Child Development*, 88(4), 1172-1174.
- Sirianni, C., Schor, D. M. (2010). City government as enabler of youth civic engagement: Policy designs and implications. In L. R. Sherrod, J. Torney-Purta, & Flanagan (Eds.), *Handbook of research on civic*

- engagement in youth. (pp. 121-163). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Villarruel, F. A., Perkins, D. F., Borden, L. M., & Keith, J. G. (2003). Community youth development: Programs, policies, and practices. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Zeldin, S., McDaniel, A., Topitzes, K., & Lorens, M. B. (2001). Bringing young people to the table: Effects on adults and youth organizations. *CYD Journal*. 2(2). 5-10.

토론

1. 김 세 광 교수(고신대학교)
2. 정 건 희 소장((사)들꽃세상 청소년자치연구소)
3. 이 승 훈 센터장(공릉청소년문화정보센터)

청소년 행복지표 연구의 국내외 동향 분석



김 세 광 교수(고신대학교)

우리나라에서 청소년이 행복한 지역사회 조성을 위한 연구는 2008년 ‘청소년 친화적인 환경 조성’ 추진으로 출발하여 현재까지 진행 중이며 UN을 포함한 국제기구에서도 지속적인 주제로 다루고 있다. 청소년의 행복도는 지역사회의 전반적인 안정과 국가와 사회의 건강함을 보여준다. 이를 측정하고 청소년의 행복을 보장하기 위해 정부의 다양한 정책적 시도와 국제적인 관심이 끊임없이 이어지고 있다(오해섭, 2019).

“한국방정환재단이 연세대 언더우드특훈교수인 염유식 교수에 의뢰해 연세대 사회발전연구소 연구팀과 함께 조사한 결과를 보면, 2019년 주관적 행복지수 표준점수는 88.51점으로 OECD 22개국 가운데 20위를 기록했다. 이는 지난해 주관적 행복지수(94.7점)보다 6점 가량 낮아진 것으로, 2017년 수준으로까지 하락했다. 이 조사는 지난 3월 7일부터 4월 6일까지 초등학교 4학년에서 고등학교 3학년까지 총 7454명의 학생을 대상으로 실시됐다(한겨레신문, 2019.5.14. 기사).” 정부와 지자체의 지속적인 노력에도 불구하고 우리나라 아동 청소년의 행복지수가 아직도 낮은 수준의 평가를 받았다. 여기에서 ‘주관적 행복지수’를 눈여겨 볼 수 있다. 여기서 주관적 행복지수를 이루는 여섯 항목(주관적 건강, 삶의 만족, 학교생활 만족, 어울림, 소속감, 외로움) 가운데 주관적 건강 지수와 삶의 만족도가 큰 폭으로 감소했기 때문이다. 자신의 건강상태가 좋다고 응답한 비율(주관적 건강지수)과 자신의 삶에 대해 만족한다고 응답한 비율(삶의 만족도)이 22개국 가운데 한국은 꼴찌를 기록했다.

위 보도자료는 청소년의 행복을 측정하는 지표는 어떻게 변화 되어 왔는지, 2019년

OECD의 주관적 행복지수를 측정하는 지표의 내용은 우리나라 아동과 청소년에게는 적합한 것인지 의문을 갖게 한다. 이러한 시점에서 ‘청소년 행복지표 연구의 국내외 동향’ 연구는 청소년의 행복에 관심 있는 연구자들에게 지금까지 진행 된 청소년의 행복지표에 대한 조감도를 보여주고 있다.

본 연구의 관점이 ‘청소년의 행복지표에 대한 변화의 흐름’에 주목하고 있다는 점은 국내외 동향에 대한 지표 연구로서 충실한 프로세스를 견지하고 있다고 본다.

■ 청소년의 행복지표에 대한 변화

객관적 지표	➡	주관적 지표
성인 관점	➡	청소년 관점
* 전통적 행복지표체계 : 청소년이 좋은 사회구성원으로 성장하는데 성인의 관점	➡	* 최근연구 : 청소년이 인지하고 평가하는 주관적 지표에 대한 관심이 증가 » 청소년의 주관적 평가 를 반영한 지표개발 및 그 활용에 대한 연구가 증가
청소년이 미래사회의 구성원으로 잘 성장하는 것을 확인하는 지표	➡	현재의 행복을 강조하는 지표로 이동

청소년 행복지표 연구의 국내외 동향을 살펴봄으로써 주관적 평가지표가 어떻게 발전하고 있으며, 또한 어떤 **새로운 영역이 행복지표 구성요소**로 포함되는지 검토

■ 유니세프의 2007년 지표 구성 vs 2013년 행복지표의 변화

유니세프(2007)		유니세프(2013)객관적행복지표	
영역	구성요소	영역	구성
물질적 행복	상대적 빈곤	물질적 행복	재정결핍
	미취업가정		물질결핍
	결핍	보건과 안전	영아건강
보건과 안전	영아건강		예방접종
	예방접종		사고사
	사고사	교육	교육참여
교육	학업성취		학업성취
	교육참여	행위와 위험	건강행동
	청소년 실업		위험행위
	고용으로의 전환		폭력노출
가족과 친구관계	가족구조	주거 환경	주거
	부모관계		환경적 안전
	친구관계	유니세프(2013)주관적행복지표	
행위와 위험	건강행동(증진행위)	영역	구성요소
	위험행위	주관적 평가	삶 만족도
	폭력경험*		관계-부모 / 친구
주관적 행복	주관적 건강		
	학교생활		
	개인행복		

유니세프는 2013년 객관적 행복 측정과 주관적 행복 평가를 분리하는 지표체계를 개발했다. 객관적 행복지표는 물질적 행복, 보건과 안전, 교육, 건강 관련 행위, 주거환경 등 5개 영역으로 구성했다. 2007년 행복지표에서 관계영역과 주관적 행복영역을 빼고 주거환경 영역을 추가해 객관적 행복지표를 구성한 한편 주관적 행복 평가는 전반적인 삶의 만족도를 기준으로 했다.

■ 청소년의 행복지표의 흐름

발달적 관점	➡	권리관점 - 지금 현재 행복을 경험하는 주체로서 바라보는 관점
객관적 행복	➡	주관적 행복 - 일반적으로 전반적인 삶 만족도와 다양한 삶 영역에 대한 평가로 측정됨 - 삶의 영역 평가는 구체적인 정책방향 제시에 유용함

청소년의 행복지표의 흐름이 발달적 관점에서 권리적 관점으로 객관적 행복에서 주관적 행복으로 변화되는 과정과 국제적인 연구동향과 국내의 연구동향을 분석한 본 연구는 과거나 미래가 아닌 현재의 청소년들에게 집중할 수 있는 논거를 마련하였다.

참 고 문 헌

오해섭(2019), 청소년이 행복한 지역사회 지표조사 및 조성사업 연구의 추진 성과와 정책 과제, 기초발표문.

한겨레 신문 2019.05.14. 기사. http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/893814.html#csidxe1f0a7743b3f090807cdf1c13f01caf.

‘아동친화도시’는 아동·청소년의 참여를 기반으로 민·관의 연대를 축으로 지속 가능하게



정 건 희 소장(청소년자치연구소)

아동·청소년 참여를 기반으로 친화도시는 이루어지는가?

본 발제문에서도 밝혔듯이 “아동친화도시는 지방정부의 정책 및 제도 수립 시 항상 아동의 권리를 고려하고 의사결정과정에 주체로서 적극적으로 아동이 참여할 수 있도록 지원하는 도시로 정의”된 내용에 본 토론의 전체 기조도 포함되어 있습니다. 관련된 다양한 연구나 사례에서도 아동·청소년 참여의 실제적인 내용이나 실질적인 ‘참여’에 대한 구체적 방안에 대한 깊이 있는 현장의 활동과 연구와 실천적 모델과 사례를 찾기가 극히 어렵습니다.

발제문에서 아동친화도시 조성사업에 긍정적 인식으로 “아동의 지역사회 참여가 눈에 띄게 증가하였고, 각 지자체에서 개최하는 ‘행사’에 아동들이 참여함에 따라 각 학교 담당자의 인식이 변화하였고, 이는 아동에게 긍정적인 영향력을 미쳐 아동의 지역사회 참여라는 결과로 이어졌다”고 했습니다. 제공된 원고만을 확인했을 때⁵⁾에 행정 수준에서의 관점으로 인식됩니다. 지자체 행사에 아동, 청소년들이 앉아 있다고 ‘참여’한 것으로 인식했다는 것이 친화도시를 만들어 가는 참여의 주체로서 아동청소년을 인지하는 것과는 차이가 있습니다. 실제 어린이, 청소년의회이면 성인들의 의회처럼 예결산에 대한 모든 내용을 검토하기는 어려

5) 구체적 상황을 모르는 상황에서

을 지라도 최소한 어린이, 청소년예산을 검토하고 제안할 수 있을 정도의 힘을 부여하고 이를 행할 수 있는 도움을 주는 등 실질적인 참여 방안 등에 대한 고려가 있어야 합니다.

지역사회에 아동, 청소년들의 높은 참여수준은 지자체 등 의사결정에 깊이 있게 관여할 수 있도록 해야 하나 행정 중심의 인증체계에 집중되는 과정에서 어린이, 청소년의회 조례 만들고 정책 제안이나 이벤트 수준의 행사에 동원되는 근거를 참여로 이해하는 경우가 있습니다. 지자체의 행정 문서도 중요하나 이를 근거할 수 있는 실질적인 참여수준을 높일 수 있는 방안이 요구됩니다. 아동친화도시의 시작도 그 마지막도 ‘아동·청소년들의 실질적인 참여’에 있음을 인지하며 접근해야 합니다.

아동친화도시는 지자체 중심이어야 하는가?

아동친화도시를 유니세프로부터 행정의 인터뷰 등도 포함되나 문서 중심으로 인증을 받기 때문에 공무원 중심으로 준비하곤 합니다. 특히 본 연구 대상이 공무원들이라는 것에 한계를 두고 몇 가지 논의하면 다음과 같습니다. 조성사업 중 부정적 측면으로 “공무원 조직과 NGO간의 의사소통의 어려움”이라고 했는데 구체적으로 어떠한 소통의 어려움인지 알지는 못합니다만 발전방안으로 “지자체장과 담당 공무원의 의지가 중요하다”고 강조했습니다. 지역사회에는 다양한 NGO가 있고 특히 아동, 청소년 관련 활동 단체들도 있으며 이미 지역사회에 어린이, 청소년을 중심으로 다양한 정책 제안과 요구를 해 오며 변화를 위해 노력해 온 단체들이 있습니다. 행정 주도가 아닌 수평적 관계로서 NGO와 관련 학계 등 전문가들과의 연대와 소통을 통해서 가능하면 아동청소년이 살기 좋은 지속가능한 사회를 위하여 변화를 꾀해야 합니다. 공무원들이 행정의 전문가이지 아동친화도시를 위한 현장 활동 전문가도 아니고, 관련 연구자도 아님을 인지하고 지역의 다양한 영역의 활동가와 전문가들을 어떻게 연대하고 함께 해야 할지를 고려해야 합니다. TF, 추진위 등 다양한 관계를 형성하고 그 허브 역할을 누가 해야 할지 지자체와 긴밀하게 연계하는 등 NGO를 동등한 파트너로 인식할 필요성이 있습니다. 이를 연대할 수 있는 방안을 찾는 게 시급해 보입니다.

특히 유니세프로부터 아동친화도시 인증을 받는 것은 긍정적이나 발제문에서도 밝혔듯이 “일부 지역에서는 각 지역의 고유한 특성을 아동친화도시 조성에 반영하기보다 지나치게 인증결과에 집중하다 보면 아동권리가 보장되는 아동 친화적 환경을 마련하겠다는 본연의 목적을 상실하게 될 수 있음”으로 인증 자체가 목적이 되어 형식적인 체계만 구축하고 실질적인 변화가 없는 경우가 있을 수 있습니다. 아동친화도시 인증을 받는 과정에서 “담당 공무원들

의 인식도 변하고 행정에서 나름의 고려를 하는 것도 사실"이나 인증 자체가 지역사회에 모든 아동들이 행복하게 살 수 있는 사회가 된다는 것을 인증하는 것은 아니라는 것을 명확히 해야 합니다. 인증을 넘어 아동을 위한 실제적인 친화도시가 된다는 것은 행정만의 힘으로 이루어질 수 없습니다. 지자체의 행정력으로 집중해야 할 일이 있고, 민간에 실제적인 아동, 청소년활동을 해오는 전문가들의 활동도 있으며 학계의 관련 연구자들도 있습니다. 다양한 관계자들을 어떻게 유기적으로 연결 지어 지속적으로 활동할 수 있도록 연대할 수 있도록 할 지가 중요한 사항입니다. 이들이 함께 연대하여 활동이 이루어져야 하지, 지자체 중심으로 인증만을 위해서 NGO나 연구자들을 행정을 보완하는 조직으로 인식하는 것은 문제가 될 소지가 있습니다. 오히려 인증을 받지 않더라도 지역사회가 아동, 청소년이 살기 좋은 사회를 위해 아동청소년들의 참여와 관계자들의 연대와 지속적인 활동이 이루어지도록 노력하는 게 더욱 중요한 일입니다. 이는 지자체 중심으로 진행해서도 NGO만으로도 학계의 힘으로도 되지 않고 모든 관계자들의 긍정적이고 지속가능한 연대가 우선해야 가능한 일입니다.

아동·청소년의 참여와도 연관되는 문제입니다. 광주시 등 인증과는 별개로 실제로 아동·청소년의 참여를 위해서 민간이 연대하고 지자체 지원 등 다각도로 노력하는 지역도 있고, 금천구와 같이 청소년참여예산제 등을 청소년의회를 거쳐 진행할 수 있는 등의 방안도 세워져 함께 합니다. 수원시의 참여예산제도 눈여겨 볼 필요가 있습니다. 인증을 위한 행정 에 집중하는 일도 존중하면서 이를 이루기 위해서 아동의 참여 등 민간의 실질적인 전문성을 등한시 하는 경우가 있습니다. 유니세프 인증 준비 이전에 지역사회에서 민간 중심의 아동, 청소년을 중심으로 한 지역사회 참여활동이나 마을 만들기 운동, 관련 정책 등 실제적인 현장의 변화를 위해 활동하는 기관단체 등 현장 활동가들이 있을 수 있습니다. 민간의 영역을 어떻게 연계하고 지속가능하게 해야 할지가 아동친화도시 인증을 넘어 지속가능성의 기반일 수 있습니다.

아동친화도시 예산의 실체는 무엇인가?

지자체에서 아동친화도시 또는 어린이행복예산 등 관련 예산이라고 발표는 하나 예산의 실체가 무엇인 구체적으로 살펴야 합니다. 기존의 국가, 지자체 관련 사업에 영역을 나누어 끼워 맞추는 요식행위인지는 면밀한 검토가 필요합니다. 본 발제문에서도 각 지자체별 1인당 각각 아동예산을 설정했는데 그 내용이 무엇인지 궁금합니다. 모 지자체 연도별 '아동친화도시(어린이 행복예산)'으로 발표한 현황은 다음과 같습니다.

(단위: 백만원)

구분	2016년		2017년		2018년	
	예산액	증감률	예산액	증감률	예산액	증감률
예산	117,720	0.49%	123,630	5%	144,639	16.9%

예산 세부 내용을 살펴보면 아동들과 함께 하는 영화제, 항만체험교실, 체험숲 조성사업, 철새축제, 사계절 체험 프로그램, 청소년동아리지원사업, 육아종합지원센터 운영비, 참여기구 운영, 지역자율형 사회서비스 투자사업, 발달재활서비스 바우처 지원, 어린이집 운영지원, 농어촌 복지지원사업, 도서관 프로그램 등 이미 국가, 지자체에서 어린이, 청소년들과 관련된 모든 사업들 뿐만 아니라 축제나 건물 등 어린이, 청소년과 관계가 없어도 이용만 하면 모두 포함시킬 수 있는 예산서가 되기도 합니다. 예를 들어 박물관을 건립하는데 그 한 쪽에 어린이 프로그램이 있으면 아동친화도시 예산으로 편성이 가능할까요? 어린이청소년참여에 대한 부분도 프로그램 대상으로 의회교육 등에 집중하고 실제적으로 그들의 자신의 의견을 발현하고 나타낼 수 있는 활동 예산은 있을까요? 아동친화도시를 위한 신규예산과 장기적인 비전을 이루기 위한 계획된 예산 등 따라서 예산의 분석이 어떻게 이루어졌는지 상세하게 살펴야 할 필요성이 있으며, 어디까지가 아동친화 예산인지에 대한 기준을 설정할 필요도 있습니다. 더불어 아동중심 사업 구체화에서도 놀이권과 참여권을 강조하면서, 정서적 상담 기능을 보강한 전문기구 설치와 돌봄 영역에서 학부모의 돌봄 고민을 나눌 수 있는 기구를 강화해야 한다는 것도 중요한데 이 연구에서 어떤 근거나 필요가 있어서 제안했는지도 알고 싶습니다.

아동친화도시를 위해 중앙정부의 매뉴얼화 된 틀은 가능할까?

아동친화도시 인증사업의 지속성 보장으로 중앙정부의 지원을 제안했습니다. 중앙정부 차원에서 지방정부의 역할을 수행한다는 것에 대한 지원과 함께 아동친화도시 조례 제정을 위해 공통요소와 지역특성별 요소를 구분한 가이드라인을 제시하는 것도 어느 정도는 동의하나 이 부분도 지자체의 행정에 집중하는 일로 이해됩니다. 지자체의 자치권을 부여한 상황에서 정부와 NGO간의 연대 기구를 통하여 사업 진행되어야 합니다. NGO는 그 동안 지역에서 실제적인 역할을 했던 다양한 민간 기관의 연대를 함께 구성할 수 있는 방안 또한 요구됩니다.

담당 공무원들은 중앙정부나 유니세프가 아동친화도시 사업 구성 및 진행에 있어 일정 부분 구체적이고 정확한 ‘틀’을 제시하여 줄 것을 요구하고 있으며 이는 곧 중앙정부의 지원 하에 지방정부와의 끊임없는 협력이 필요하다는 것을 의미합니다. 공무원들이 인증을 위해 노력하는 과정에서 정확하게 어떤 일을 해야 하는지 구체적인 문서들이 보이지 않는 경우가 많아 매우 상세하게 매뉴얼화 되어 있는 틀과 내용을 원합니다. 구체적인 틀이 존재하면 행정적으로 유니세프 인증 받기는 쉽게 접근할 수 있으나 지역마다 다양한 문화, 역사, 아동, 청소년들의 욕구 등 이 반영된 친화도시보다는 매뉴얼화된 틀에 의해 정리되는 또 하나의 행정 사업화 될 개연성이 있습니다. 이 부분도 고려해야 할 것입니다. 유니세프의 지자체 각자의 평가서 같은 맥락이 아닌지도 고려해 보아야 합니다.

아동친화도시를 위해 아동복지법 개정과 아동관련 기관만의 연대로 가능한가?

아동친화도시 지역사회 구축을 위한 발전 방안으로 아동복지법 개정안을 마련해야 한다는 것에 동의하면서도 관련된 법과 청소년영역에 대한 고려도 필요합니다. 유니세프에서 안내한 아동의 나이는 18세 미만입니다. 현재 우리 사회의 일반적인 청소년도 포함되어 있고 관련법으로 이미 청소년기본법, 청소년활동진흥법, 청소년복지지원법 등도 있으므로 연계해서 고려해야 할 것으로 사료됩니다.

현재 아동친화도시 관련해서 NGO로서의 역할을 하는 단체들의 특성을 고려해 볼 때 청소년기관단체와의 연계와 외연의 확장도 있어야 할 것입니다. 아동참여의 다양한 방법들이 고려되고 있는데 청소년관련 법을 통한 참여위원회 등도 연결되어 있거나 청소년 참여예산제를 이미 시행하여 연계되어 있는 지역도 있습니다. NGO, NPO에서도 아동단체 뿐만 아니라 청소년 관련단체와의 연대와 활동 등 각 지자체별로 매우 다양한 특성을 나타내고 있음을 고려해야 할 것입니다.

청소년시설 새로운 공공성을 상상하자



이 승 훈 센터장(공릉청소년문화정보센터)

존경하는 천정웅 교수님 좋은 사례 소개에 감사드립니다.

미국 지역사회청소년개발의 기초 및 실천사례를 읽어가면서, 우리가 고민하고 실천하고 있는 길을 서구 역시 고민하고, 실천하고 있구나하는 생각을 했습니다. 한편 우리 현장의 고민과 실천이 틀리지 않았구나하고 안도 했습니다. 다시 한 번 좋은 길 안내 감사드립니다.

몇 가지 질문과 의견을 드립니다.

1. ‘청소년은 프로그램으로 성장하지 않는다. 청소년은 가족과 이웃, 그리고 지역사회 속에서 성장한다’는 기초에 동의합니다. 하지만 현 한국적 현실은 좋은 서비스와 프로그램 경쟁 구조에 갇혀 있는 것으로 보입니다. 특히 공공 청소년시설의 경우 지역사회의 공생적 생태, 청소년이 살만한 환경을 조성하는 사회적 역할을 부여 받기보다 ‘얼마나 더 많은 서비스를 제공하고 있느냐?’하는 효율성 기초를 벗어나지 못하고 있습니다. 이러한 문제의 원인에는 현장 실천가들의 역량과 시각에도 문제가 있지만 관련 학계, 정책 입안자들의 패러다임이 경직되어 있고, 이러한 경직성이 평가체제, 인증제도, 안전관리 등의 청소년정책과 제도에 녹아들면서 시간이 갈수록 지역협력을 위한 청소년 활동 실천가들의 자율적 판단과 자발적 활동이 통제 되어간다고 생각하는데 교수님의 생각은 어떠신지요?

2. 미국의 지역사회청소년개발(CYD)의 경우 처음부터 완전하지 않고, 이웃과 지역사회에 있는 행동가와 청소년 실천가, 청소년개발과 학교개혁의 주창자, 그리고 청소년문제 예방을 위해 노력한 진보주의자 등이 모두 청소년과 지역사회에 대한 총체적 접근을 확산하는 분위기를 만들어 갔다는데 우리는 주목했으면 합니다. 한국사회는 몇 해 전부터 마을교육공동체라는 담론이 확장되어가고 있고, 이에 대한 실천이 다양해지고 있습니다. 마을교육공동체는 정책이지만 완전하지 않고, 지역의 다양한 사람들을 참여시키면서 하나의 흐름을 만들고 있습니다. 그러나 청소년계는 이러한 마을교육공동체 담론과 실천의 확장을 위기로 인식할 때가 있습니다. 그래서 완전하지 못한 부분을 도와서 발전시키고, 확산하는데 조금 더 적극적으로 함께하지 못하고 있는 건 아닐까요? 여성가족부 또한 교육부와 비슷한 정책을 구상하는 것 같습니다. 혹시 누가 주도권을 잡느냐에 대한 관심으로 출발된 것은 아니었으면 합니다. 오히려 협력의 기회로 삼아 볼 수는 없을까요?

3. 청소년과 지역의 성인을 하나의 주체로 인식하고 “문제가 없다는 것이 완전한 준비를 의미하지 않는다.”, “완전한 준비가 완전한 참여를 의미하지 않는다.”는 기초 역시 매우 중요하고 훌륭하다고 생각합니다. 하지만 우리의 현실을 돌아보게 합니다. 우발성을 살아있는 에너지로 인식하기보다 A-Z까지 완전무결하게 기획하여야 청소년활동 인증을 받을 수 있고, 반구조화된 상태로 청소년 참여를 이끌어가는 경우 여성가족부 프로그램 공모를 통해 예산지원을 받을 수는 없는 현실입니다. CYD와 같은 활동에 개별 기관과 활동가가 관심을 두더라도 소수이고, 유별나 보입니다. CYD와 같은 활동이 주요한 활동으로 인식될 수 있도록하며, 청소년시설이 완전한 프로그램 제공자에서 벗어나 플랫폼으로 청소년과 주민을 초대하고 만나게 하려면 청소년시설의 콘셉트(사회적 역할, 기능, 새로운 공공성, 매력적인 요소, 시대변화 대응)가 바뀌어야 합니다. 중앙정부 차원의 청소년시설 발전계획이 수립되어야 합니다. 청소년 시설의 공공성과 사회적 역할을 재설계 할 필요가 있습니다. 시대 변화에 맞춘 청소년 정책은 제시되고 있지만 청소년시설이 어떻게 구실해야 하는지에 대한 설계는 없다는 것이 아쉽습니다.

4. 소개해 주신 자료에 Queens의 청소년 서비스 기본 틀은 공립학교와 지역중심 센터들을 주요 서비스 전달지역으로 한다고 합니다. 청소년행복마을을 디자인 할 때 너무 넓

은 범위를 대상지로 하지 않았으면 합니다. 지역 네트워크를 구상할 때 우리는 항상 우리가 가진 실력보다 훨씬 넓은 범위를 설정하려 합니다. 실천의 범위는 일단 좁아야 하고, 사안에 따라 다양한 범위로 설계될 수도 있다고 생각합니다. 처음부터 너무 큰 범위의 네트워크는 내용 없이 형식화할 우려가 있습니다. 참여하는 사람들이 효능감을 못 느끼면 굴러가지 않습니다. 현시점에서 청소년시설은 마을에서 작지만 의미있는 실천을 통해 지역 협력의 가능성을 보이고, 실천 모델을 생성하고, 이를 사회적으로 확산해 가는 것이 필요하다고 생각합니다. 저희가 일하는 노원구는 인구 56만의 대도시입니다. 노원구립 공릉청소년문화정보센터가 위치한 공릉동 그 보다 좁은 지역이 우리가 집중할 수 있는 한계지역입니다.

5. 캘리포니아 주의 도시경관 변혁에 청소년들이 참여하는 사례도 의미 있게 보았습니다. 우리나라의 경우에도 특정의제를 해결하기 위한 청소년 참여 회의, 청소년위원회, 청소년의회, 청소년참여위원회 등의 다양한 시도가 유행처럼 활발하게 일어나고 있습니다. 하지만 많은 경우 형식화 되고, 스펙 쌓기에만 활용되고, 사진 촬영에 동원되고, 비자발적이라는 느낌이 들기도 합니다. 실질적인 참여를 위해서는 권한이 이양되어야 하고, 청소년들이 부족한 존재일지는 모르지만 자신이 살고 있는 장소에 대해 “단순하지만, 강력한 통찰”을 갖고 있다, “청소년에게는 자산이 있다.”는 등의 인식이 바탕 되어야 한다는데 동의합니다. 그러나 현재 우리에게서 이러한 인식과 경험이 부족해 보입니다. 청소년 정책 마켓, 청소년 원탁토론, 청소년의회, 특별회의, 청소년참여위원회 등의 거창한 실천도 필요하겠지만 자칫 몇몇 어른들에게 지배당하기 십상입니다. 우리의 현실에서는 오히려 마을과 학교에서 작은 시도와 실천이 필요합니다.

6. 운동은 정책과 만나고, 정책은 운동적 요소를 반영해야 할 것입니다.

각 지역에서 조금씩 실천되어 왔던 마을교육공동체 운동이 정책과 만나면서 그 씨앗이 전국적으로 확산되고 있습니다. 하지만 청소년계의 참여는 미온적입니다. 제가 일하는 청소년문화의집과 같은 청소년시설들은 서비스 제공자 방식에 익숙해져 있습니다. 이는 기관과 실무자의 책임만은 아닙니다. 정부는 무엇이 본질인가?를 잊고 묻지 않았고, 지원하지 않았습니니다. 작은 지원으로 다양한 서비스를 만들어내라고 합니다. 현장의 우리도 그냥 수용합니다. 경쟁과 효율성만을 강조해온 사회 전체적 분위기 탓이라고 생

각합니다.

지역사회 청소년개발의 기지로서 청소년시설의 역할을 구상할 때 다음의 것들이 살펴
져야 할 것입니다.

- ① **청소년시설 건립과 운영에 중앙정부의 책임을 강화해야 합니다.** 건립비용도 지자체
에 온전히 책임지우고 있고, 운영비 지원도 그 어떤 공공시설보다 열악한 현실입니
다. 작게 투자하고 큰 변화를 만들라고 하는 것은 욕심입니다.
- ② **국가 차원의 청소년시설 발전계획을 수립해야 합니다.** 국가 제도이자 시설인데 발전
계획이 없다는 것은 부끄럽습니다. 현 시대 상황에 따라 청소년시설이 어떤 사회적
역할을 해야 하는지 큰 기초를 분명하게 제시해야 합니다. 시대 변화에 맞는 새로운
시설 모형, 운영 모형도 제시할 수 있어야 합니다.
- ③ **공공성을 강화해야 합니다.** 서비스 제공과 서비스 경쟁 기관으로 만들면 안 됩니다.
서비스를 넘어 마을 사회적 자본의 발전소, 만남의 우물터, 마을의 문화를 바꾸기
위해 청소년과 청소년을 둘러싼 둘레사람들을 초대하고, 연결하고, 그들과 마을의
소중한 것을 지켜갈 수 있도록 하는 사회적 역할 즉 공공성을 지켜가도록 응원해야
합니다.
- ④ **평가의 내용을 바꾸어야 합니다.** 현재 평가는 서비스를 얼마나 제공했는지, MOU
몇 건했는지, 홍보계획은 있는지, 평가계획은 있는지 등을 묻는데 그치고 있습니다.
이러한 평가는 조직을 경직되게 운영하게 합니다. 자발적으로 활동, 운동하기 보다
는 형식화에 맞추는 일에 온 에너지를 치중하게 합니다. 청소년문화의집이라는 작은
조직에서 중기계획, 연간 사업계획, 단위 사업별 계획이면 충분하지 않은가요? 왜
대형 조직에서 많은 인원이 업무를 파편화시키고, 책임을 나누는 방식으로 일하도록
요구 하나요? 홍보책임자, 평가책임자 등의 역할을 충분히 나눌 수 있을 정도로 인
력과 재정을 지원했나요? 형식화 시킬 뿐입니다.
공공기관에 대한 평가는 기관이 앞으로 어디로 향해 가야하는지 방향 제시의 성격도
가지고 있습니다. 청소년 정책 기본계획은 미래지향적 방향을 제시하고 있지만, 청소
년시설에 대한 발전 계획도 없고, 시설 평가의 요소는 시대 변화에 뒤 떨어집니다.
- ⑤ **청소년활동진흥센터의 지원역량을 강화해야합니다.** 인증제, 안전관리 정도를 뛰어 넘
어야 합니다. 청소년활동을 진흥한다고 말하기 어렵습니다. 청소년시설의 새로운 공

공성과 사회적 가치를 어떻게 증진시켜 갈지를 고민하고, 지원하게 해야 합니다. 청소년시설과 주변 마을의 사회적 힘을 함께 키워가는 것, 참여하는 청소년과 지역의 역량이 커지고, 마을의 사회적 자본이 확충될 수 있도록 진흥해야 할 것입니다.

- ⑥ **우리사회에도 미국의 CYD와 같은 사례들이 있었습니다.** 초기 청소년활동이 그랬고, 교육복지투자우선지역 지원사업이 그랬습니다. 마을 사람들이 함께 작은 동네를 조금씩 변화시켜가는 노원구립 공릉청소년문화정보센터의 사례도 있습니다. 우리의 사례들을 축적하고, 연구하며, 확산할 필요가 있습니다.
- ⑦ **작지만 의미 있는 변화를 꾸준히 밀어갈 수 있도록 정책이 설계되어야 합니다.** 지역에는 이미 다양한 네트워크가 존재합니다. 하지만 참여하는 사람들에게 효능감을 주지 못했습니다. 자체 완결적 정책은 자칫 크고, 멋진 그림을 그리는 데에만 집중합니다. 그러나 선명한 방향을 제시하지만 미완결적 정책은 운동의 공간을 만들어 줄 수 있습니다. **지역사회청소년개발을 위한 정책은 표준화, 도식화보다 지역의 자연스러운 만남과 관계를 회복시켜 갈 수 있도록 지역의 상황, 비정형성을 인정해 주었으면 합니다.** 그래야 지역협력을 위한 청소년 활동 실천가들의 자율적 판단과 자발적인 운동이 살아날 것 같습니다. 운동성 없는 정책은 공허했고, 정책 없는 운동은 확산되기 힘들었습니다. 잘 조율되기 바랍니다.

세미나 자료집 19-S21

제17회 청소년정책포럼
청소년이 행복한 지역사회 조성을 위한
지자체 청소년정책 추진기반 강화 방안

인 쇄 2019년 8월 28일

발 행 2019년 8월 28일

발행처 **한국청소년정책연구원**

세종특별자치시 시청대로 370

발행인 **송 병 국**

등 록 1993. 10. 23 제 21-500호

인쇄처 (주)아르빛 전화 (044)863-0933 대표 유채란

