세미나자료집 18-S21

한국청소년정책연구원 개원 29주년 기념 세미나

지역사회에서 청소년 성장지원 어떻게 할까요?

일시 : 2018년 7월 18일 (수) 14시~17시

장소 : 국책연구단지 A동 1층 중강당 1

주최 : 한국청소년정책연구원 National Youth Policy Institute

한국청소년정책연구원
National Youth Policy Institute

개원 29주년 기념 세미나

지역사회에서 청소년 성장지원 어떻게 할까요?

PROGRAM

일 시 : 2018년 7월 18일 (수) 14:00~17:00

장 소 : 국책연구단지 A동 중강당 1

주 최 : 한국청소년정책연구원

시 간	일 정	
13:30~14:00	등록 및 접수	
14:00~14:15	**사 회**	
	김형주 (한국청소년정책연구원 자립·역량연구실장)	
	개회사	
	송병국 (한국청소년정책연구원 원장)	
	축 사	
	성경륭 (경제·인문사회연구회 이사장) 이기순 (여성가족부 청소년가족정책실 실장)	
14:15~15:40	**기조발제**	지역사회협력망을 통한 청소년 성장지원 체계 구상
	발표자 : 김현철 (한국청소년정책연구원 기획조정본부장)	
	주제1	교육혁신을 위한 교육복지체계의 재구축 방안
	발표자 : 양병찬 (공주대학교 교수)	
	주제2	아동·청소년지역복지사업을 중심으로 한 아동·청소년 성장지원정책: 성과와 한계
	발표자 : 김형태 (서울기독대학교 교수)	
	주제3	청소년정책사업을 중심으로 한 지역 청소년 성장지원: 성과와 한계
	발표자 : 김기남 (한국청소년쉼터협의회 회장)	
15:40-16:00	Break time	
16:00~17:00	**토 론**	좌 장 오해섭 (한국청소년정책연구원 활동·참여연구실장)
		토론1 김경애 (한국교육개발원 평생교육연구실장)
		토론2 조용남 (드림스타트사업단 단장)
		토론3 이용교 (광주대학교 교수)
		토론4 전성민 ((재)고양시청소년재단 대표이사)
		종합토론
17:00	폐회	

개원 29주년 기념 세미나

지역사회에서 청소년 성장지원 어떻게 할까요?

CONTENTS

개회사

▸ 송병국 (한국청소년정책연구원 원장)····· 1

축 사

▸ 성경륭 (경제·인문사회연구회 이사장)····· 3

▸ 이기순 (여성가족부 청소년가족정책실 실장)

발 표

[기조발제] 지역사회협력망을 통한 청소년 성장지원 체계 구상····· 5
김현철 (한국청소년정책연구원 기획조정본부장)

[주 제 1] 교육혁신을 위한 교육복지체계의 재구축 방안····· 15
양병찬 (공주대학교 교수)

[주 제 2] 아동·청소년지역복지사업을 중심으로 한 아동·청소년 성장 지원정책: 성과와 한계····· 41
김형태 (서울기독대학교 교수)

[주 제 3] 청소년정책사업을 중심으로 한 지역 청소년 성장지원: 성과와 한계····· 71
김기남 (한국청소년쉼터협의회 회장)

지정토론

좌장 : 오해섭 (한국청소년정책연구원 활동·참여연구실장)

[토 론 1] 김경애 (한국교육개발원 평생교육연구실장)····· 81

[토 론 2] 조용남 (드림스타트사업단 단장)····· 86

[토 론 3] 이용교 (광주대학교 교수)····· 89

[토 론 4] 전성민 ((재)고양시청소년재단 대표이사)····· 92

개 / 회 / 사

안녕하십니까?

연일 폭염이 기승을 부리는 삼복더위입니다. 이 무더운 날씨에도 불구하고 저희 한국청소년정책연구원의 개원 29주년 기념 세미나에 참석하신 여러분 모두에게 진심으로 감사드립니다. 저희 연구원을 비롯하여 경제·인문사회연구회 산하 26개 연구기관의 발전을 위해 헌신하고 계시는 성경륭이사장님과 국가 청소년정책을 총괄하고 계시는 여성가족부 이기순실장님께 먼저 감사의 인사드립니다. 아울러 발표를 맡아주신 공주대학교 양병찬교수님, 서울기독대학교 김형태교수님, 한국청소년쉼터협의회 김기남 회장님과 토론을 맡아주신 한국교육개발원 김경애박사님, 드림스타트사업단 조용남 단장님, 광주대학교 이용교 교수님, 그리고 고양시청소년재단 전성민대표이사님께도 귀한 시간 내시어 세종시까지 발걸음 해주신데 대해 감사드립니다. 저희 연구원 식구로서 기조발제를 맡아주신 김현철본부장과 사회와 좌장을 맡으신 김형주실장과 오해섭실장께도 감사드립니다.

저희 한국청소년정책연구원은 1989년 7월 1일에 개원하여 29년 동안 국가 청소년정책 연구의 허브기관으로서 대한민국 청소년정책의 근간을 만들었고, 지평을 넓혀왔습니다. 1차에서 6차에 이르기까지 국가의 청소년정책 기본계획 수립에 적극 참여하였으며, 청소년활동과 청소년참여, 청소년인권과 보호·복지 영역에서 새로운 정책을 연구개발하여 우리나라 청소년정책이 세계적 수준으로 도약하는데 기여하였습니다. 그런가 하면 저희 연구원에서 구축하고 있는 아동청소년 패널과 다문화 패널 데이터는 한국사회과학자료원으로부터 연구자들이 가장 많이 찾는 데이터로 인정받을 만큼 지식정보사회에서 중요한 역할을 수행하고 있습니다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 대한민국의 많은 청소년들은 성장에 필요한 환경과 요소가 결핍된 열악한 상황에서 살아가고 있습니다. 청소년을 위한 중앙의 많은 정책들이 아름답기는 하지만, 지역 청소년들의 행복과 성장에 실질적인 도움을 주지 못하는 경우가 많습니다. 이런 이유로 저희 연구원의 29주년 기념세미나 주제로 '지역에서의 청소년 성장지원 모델 구상'을 설정하였습니다. 지역에 가보면 중앙의 정책구상에 따라 아동과 청소년을 위한 다양한 공적서비스가 제공되고 있습니다. 그러나 이들 간에 긴밀하고도 체계적인 연계가 부족하여 청소년들의 성장에 크게 기여하지 못하고 있습니다. 수많은 청소년폭력 대책이 발표되지만, 학교 밖 청소년들을 위한 다양한 프로그램이 운영되고 있지만 청소년폭력과 학교 밖 청소년의 삶의 질은 변함없이 우리사회의 핫 이슈가 되고 있습니다.

개 / 회 / 사

원래 오늘은 국제적으로 '넬슨만델라의 날'입니다. 2009년에 유엔은 매년 7.18일을 넬슨만델라의 날로 정했고, 특히 금년은 그의 탄생 100주년입니다. 세계적인 평등과 평화의 운동가이자 정치가였던 넬슨 만델라 이야기를 여기서 하는 것은, '누구든지 의지만 있다면 세상을 바꿀 수 있다'라는 그의 아름다운 메시지 때문입니다. 저희 청소년정책연구원에서도 '의지'를 가지고 지역단위에서 청소년의 성장지원 환경을 획기적으로 구축할 수 있는 모델 또는 방안을 마련하고자 합니다. 지역에 펼쳐있는 교육복지정책, 청소년 참여와 활동정책, 청소년 보호와 복지 정책들이 함께 연대하고 좀 더 촘촘한 망(지역사회협력망)을 형성한다면 정책의 사각지대에서 누락되고 있는 아동청소년들에게 바르게 성장할 수 있는 환경을 제공할 수 있을 것으로 봅니다.

금년도 출산율이 2017년보다 더욱 낮아질 것 같다고 많은 전문가들이 염려하고 있습니다. '단 한명의 아동/청소년도 낙오하지 않는 사회(지역사회)'를 구축한다는 굳은 의지와 정책적 지원이 있어야 인구손실도 적어질 뿐 아니라 젊은이들로 하여금 결혼과 출산에 적극 참여하는 사회적 분위기를 만들 수 있다고 봅니다. '개인이 아이만 낳으면 국가와 지역사회가 책임지고 잘 키워준다'는 청소년정책 패러다임이 구축되어야 저출산과 인구감소라는 국가적 재앙(?)을 극복할 수 있다고 봅니다.

다시 한 번, 무더운 날씨에도 불구하고 한국청소년정책연구원 개원 29주년 기념세미나에 참석하신 모든 분께 감사드립니다.

송 병 국 한국청소년정책연구원장

축 / 사

한국청소년정책연구원 개원 29주년을 진심으로 축하드립니다. 또한 미래의 주역인 청소년에 관한 정책연구를 위해 애를 써오신 한국청소년정책연구원과 열정적으로 기관을 이끌어주시는 송병국원장님께 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

저출산 고령화라는 사회 환경의 변화로 청소년의 역량과 잠재력개발이 어느 때보다도 중요해지고 있지만, 청소년에 대한 사회적 지원과 투자는 여전히 부족한 것이 현실입니다. 청소년은 늘 주변부에 머물렀고 사회적 약자의 위치에 있습니다. 민주시민으로서 청소년을 바라보기보다는 사회적 지원의 필요한 대상으로 청소년을 바라보는 경우가 더 많습니다. 디지털, 글로벌 시대를 맞이하여 청소년이 올바르게 성장할 수 있는 환경 제공이 그 어느 때보다도 필요한 시점입니다. 미래세대인 청소년들에 대한 성인들의 생각도 바뀌어야 할 것입니다. 지난 5월에 개최된 정부출범 1주년 기념 국제학술회의, 'Inclusive Korea 2018' 특별세션을 통하여 다양한 청소년들의 목소리를 직접 들을 수 있었으며, 이를 통해 그들의 무한한 잠재역량을 확인할 수 있었습니다.

국민소득 3만 불을 넘어서는 시대를 맞이하여 국가발전 패러다임도 중앙정부 중심에서 벗어나 지방정부가 중심이 되는 지방분권의 시대로 변화되어야 합니다. 이제는 지역에서 태어나서 지역에서 교육받고, 지역에서 삶의 터전을 마련하는 사회여건을 만들어가야 합니다. 이런 맥락에서 '지역에서의 청소년 성장지원 모델'을 찾는 이번 세미나는 우리나라 청소년 정책의 기본 틀이 변화되는 특별한 의미가 있다고 생각합니다.

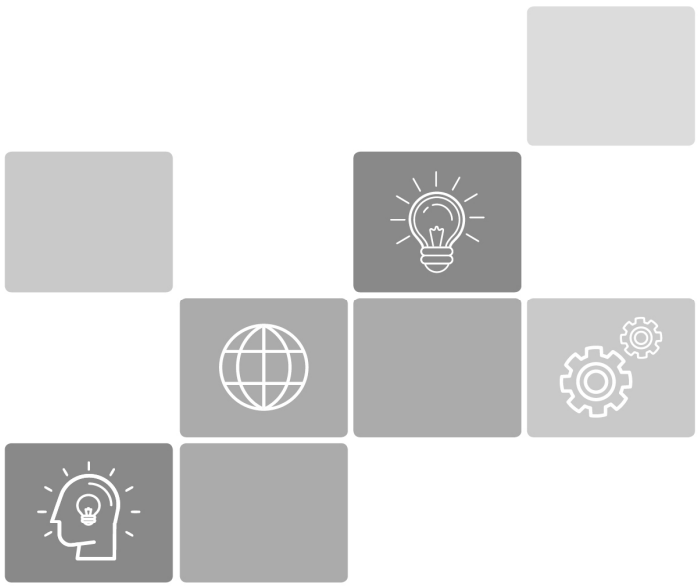
이 귀중한 세미나를 통해서 정부의 청소년정책이 정책소비자인 청소년 중심으로 한 발 다가가는 계기가 되길 바랍니다. 경제·인문사회연구회는 청소년 정책의 방향 설정을 위한 연구가 활발히 진행될 수 있도록 적극 지원하겠습니다. 한국청소년정책연구원의 개원 29주년 세미나를 준비하느라 수고해주신 송병국원장님을 비롯한 연구원 실무자 여러분들과 이번 세미나에 발표와 토론을 맡아주신 전문가 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

성 경 륭 경제·인문사회연구회 이사장

기조발제

지역사회협력망을 통한 청소년 성장지원 체계 구상

김현철 한국청소년정책연구원 기획조정본부장

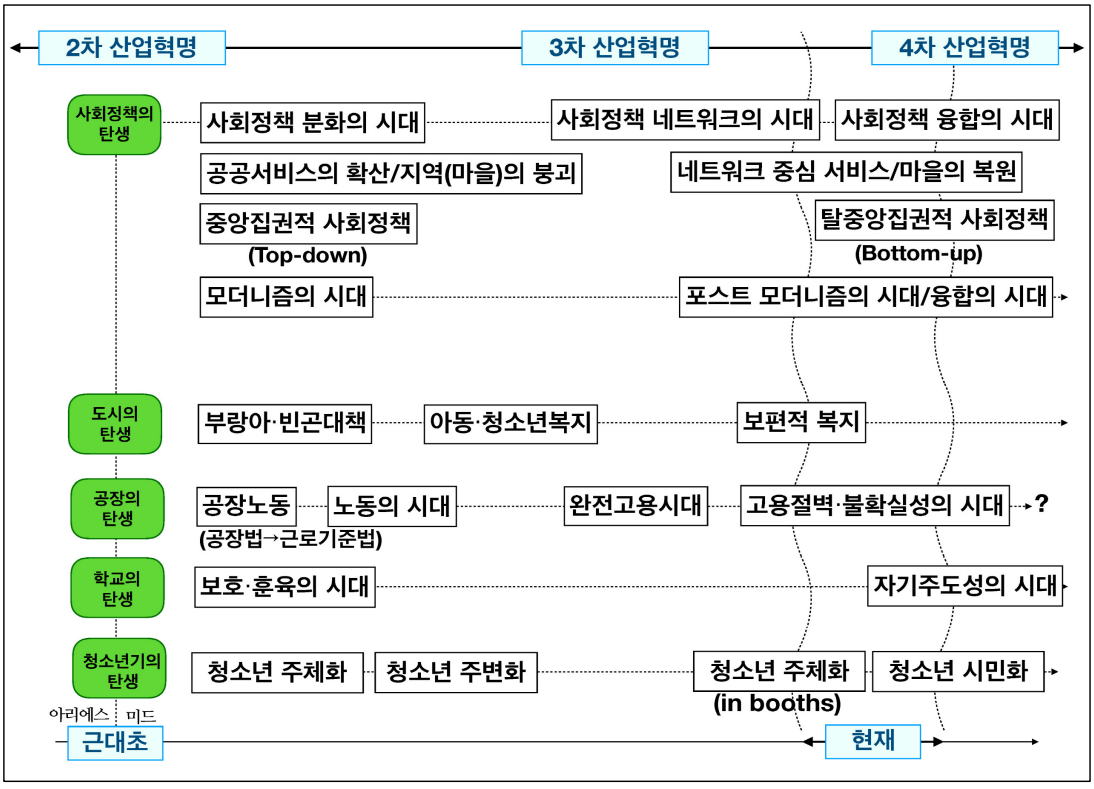


개원 29주년 기념 세미나
지역사회에서 청소년 성장지원 어떻게 할까요?

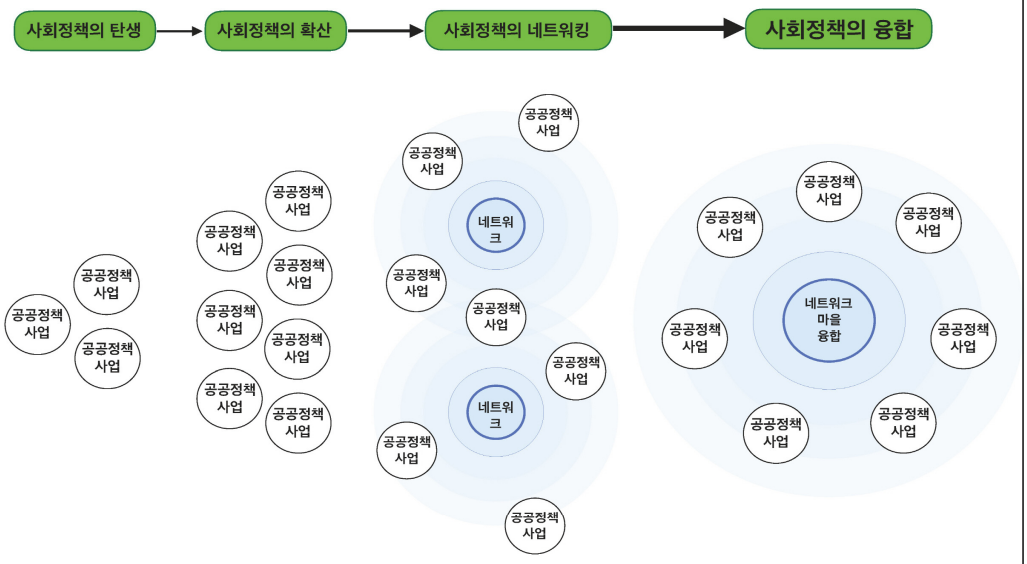
한국청소년정책연구원 개원 29주년 기념 세미나

지역사회협력망을 통한 청소년 성장지원 체계 구상

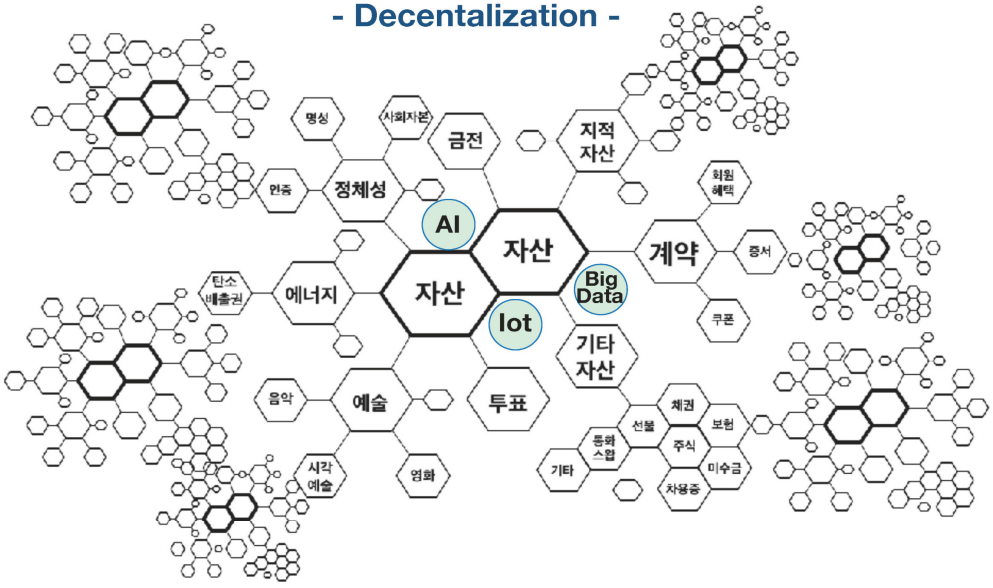
김현철 (한국청소년정책연구원)



개별 사회정책에서 융합형 사회정책으로

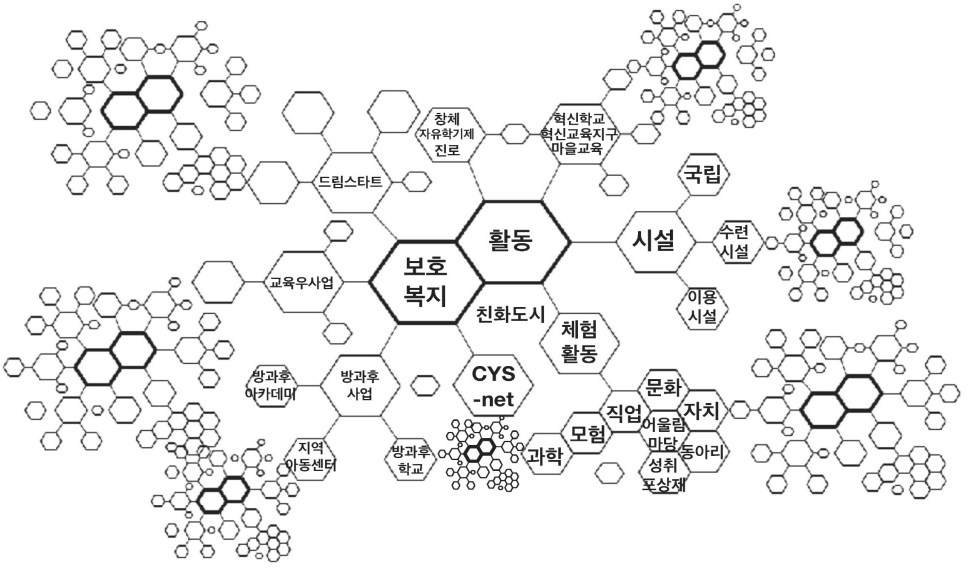


Blockchain & Network
- Decentalization -



copyright@Don Tapscott 2016
copyright@Kim Hyuncheol 2018

공공서비스의 통합/네트워킹



copyright@Kim Hyuncheol 2018

부처 칸막이의 원인

one-stop

우리나라 민간 사회복지 전달체계를 퍼즐(puzzle)에 비유하자면, 이미 분포되어 있는 사회복지시설들이 퍼즐 조각처럼 정교하지 않은 것이 현실적 어려움이다. 정교하지 않다는 것은 사각지대와 중복수혜를 모두 안고 있다는 것을 의미한다.

– 보건복지부·덕성여대산학협력단(2009) –

정부는 각각의 환경물질의 사용을 “허용치” 내에서 승인해준다. 그러나 허용치 내의 모든 화학물질이 종합적으로 미치는 영향에 대해서는 관심을 두지 않는다.

– 울리히 벡의 〈〈위험사회 〉〉 –

각각의 One-stop 서비스는 어떨까?

대상의 통합

“

워싱턴 DC에 위치한 로즈마운트 센터(Rosemount Center)...는 부유한 동네와 가난한 라틴계 이민자들의 동네에 걸쳐있는 곳에 위치해 있는데, 부잣집 아이, 가난한 집 아이들을 모두 받아 **헤드스타트 프로그램**을 운영한 결과 모두 평균 이상의 사회적 스킬을 갖추게 되고, 문제행동이 줄어들었다.

– 김현철(2016). ‘다문화가족자녀의 사회적 수용성 강화 방안’에서 재인용 –

지역협력망 운영 사례

“

이를 위한 대안으로 특성화와 다기능화를 제안....특성화 또는 다기능화를 추진하면서 반드시 수반되어야 하는 것이 민관간, 다기능화에 참여하는 기관들간의 네트워크인 것이다. 그러한 네트워크의 방안들은 **지역별로 특성에 따라 매우 다양**하게 나타날 수밖에 없다.

– 보건복지부·덕성여대산학협력단(2009) –

“

✺ 강남구사례=청소년복지협의회 사례(6개 복지관, 3개의 청소년수련관, 1개의 건강가정지원센터 10개 기관 연합)

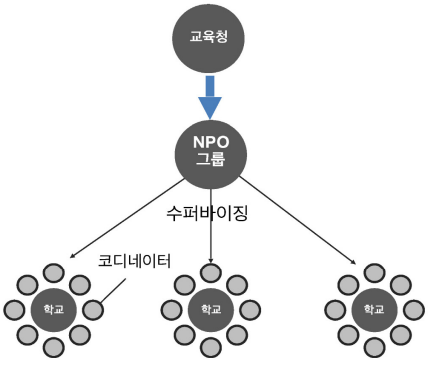
✺ 완주군 사례=지역내 사업의 통합, 이해당사자간 워크숍(네트워킹)

✺ 보령시사례=체험처-교사 간 워크숍

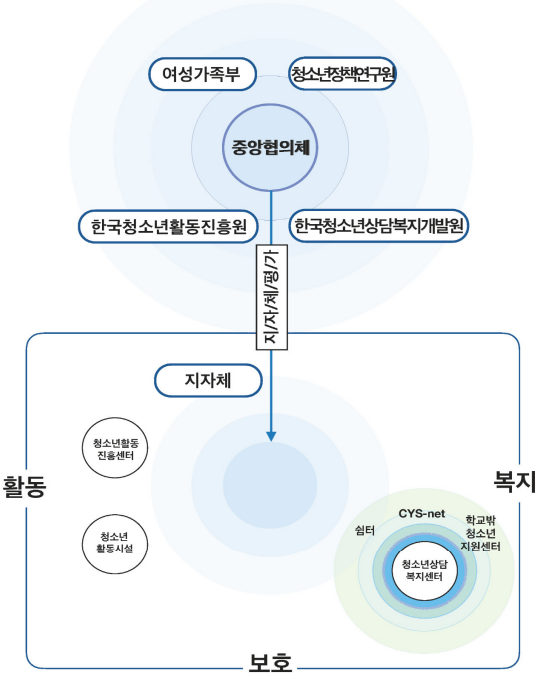
– 보건복지부·덕성여대산학협력단(2009) 외 –

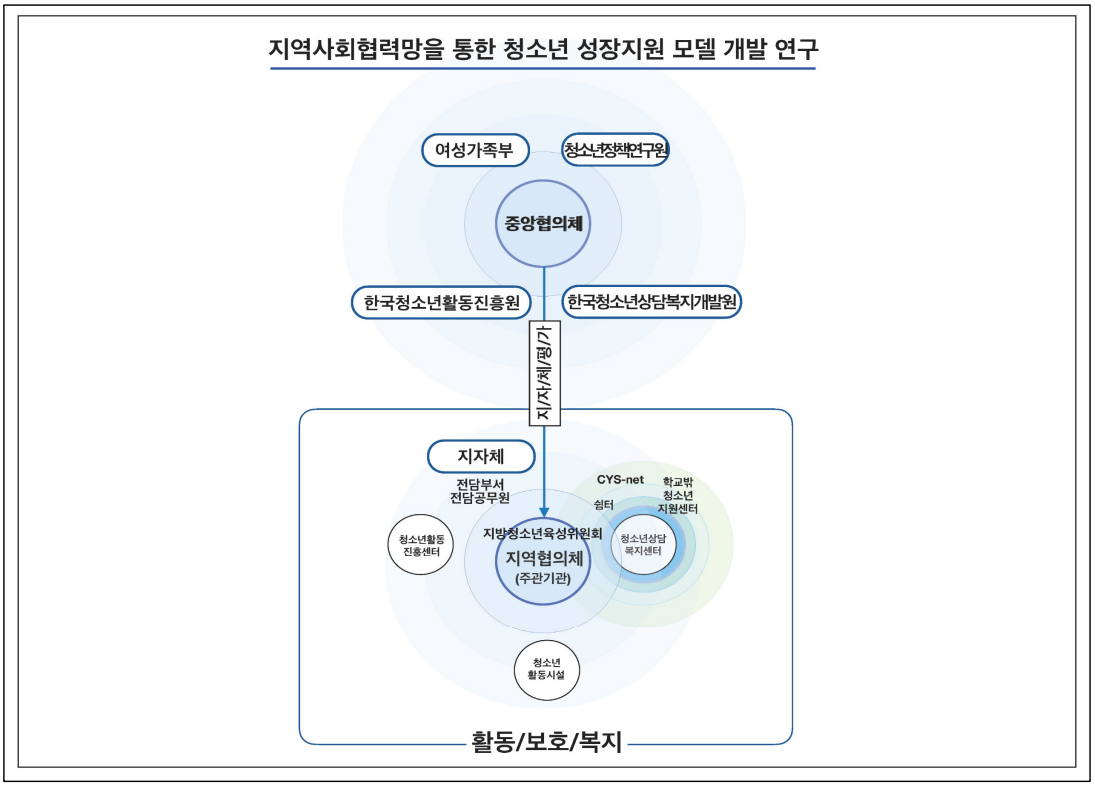
니가타현 조에츠시 꿈챌린지

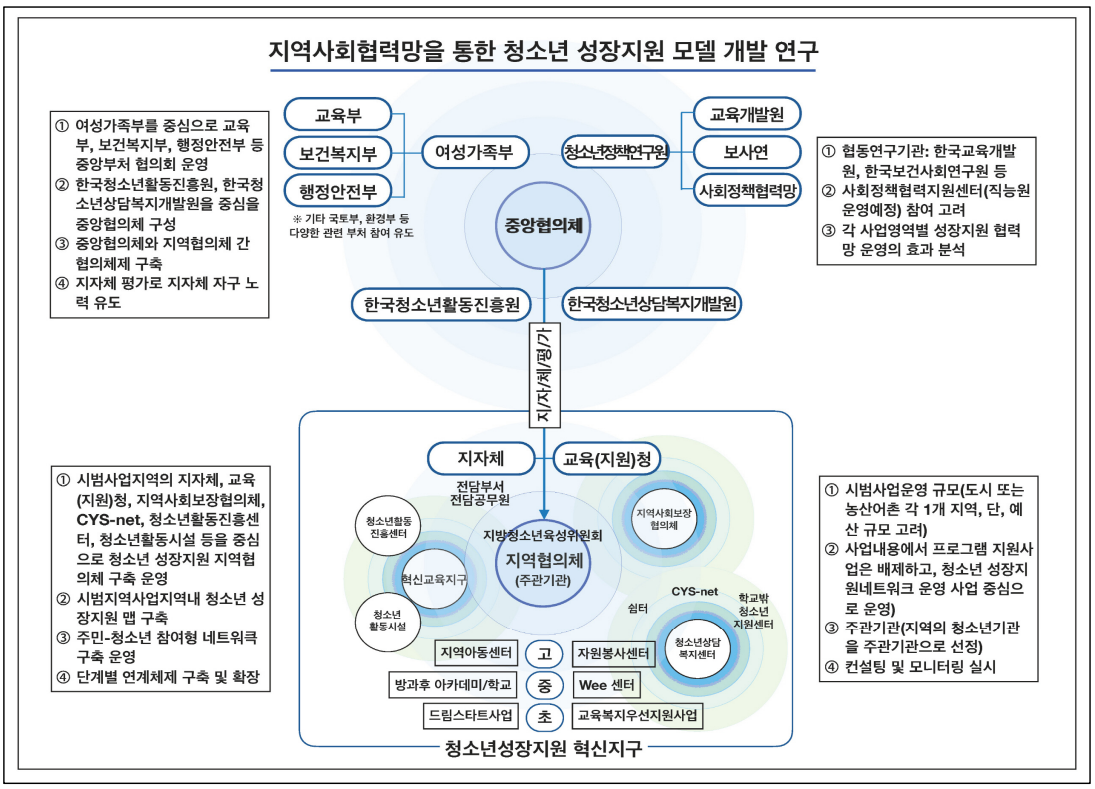
- 2006년 커리어 스타트 위크 추진 지역 지정
- 2008년 중학교교장회 결의로 관내 모든 중학교에서 5일간 직업체험실시 조에츠 꿈 챌린지
- 실시 기간 중 관내 지역 곳곳에 배너설치
- 관내지역 직업체험터 발굴이 기본원칙(통계시스템, 매칭시스템)

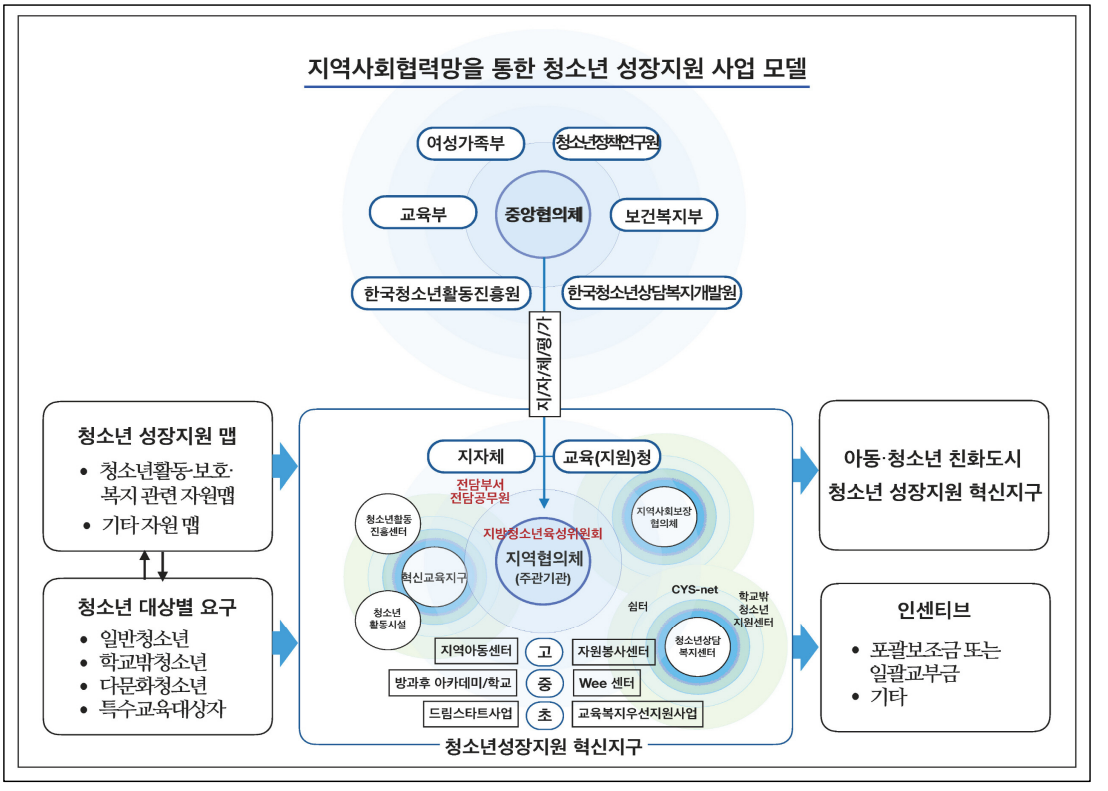


지역사회협력망을 통한 청소년 성장지원 모델 개발 연구




지역사회협력망을 통한 청소년 성장지원 모델 개발 연구
여성가족부
청소년정책연구원
중앙협의체
한국청소년활동진흥원
한국청소년상담복지개발원
지/자/체/평/가
지자체
전담부서
전담공무원
CYS-net
센터
학교밖
청소년
지원센터
청소년활동
진흥센터
지방청소년육성위원회
지역협의체
(주관기관)
청소년상담
복지센터
청소년
활동시설
활동/보호/복지


지역사회협력망을 통한 청소년 성장지원 모델 개발 연구
① 여성가족부를 중심으로 교육부, 보건복지부, 행정안전부 등 중앙부처 협의회 운영
② 한국청소년활동진흥원, 한국청소년상담복지개발원을 중심을 중앙협의체 구성
③ 중앙협의체와 지역협의체 간 협의체제 구축
④ 지자체 평가로 지자체 자구 노력 유도
교육부
보건복지부
행정안전부
※ 기타 국토부, 환경부 등 다양한 관련 부처 참여 유도
여성가족부
청소년정책연구원
교육개발원
보사연
사회정책협력망
① 협동연구기관: 한국교육개발원, 한국보건사회연구원 등
② 사회정책협력지원센터(직능원 운영예정) 참여 고려
③ 각 사업영역별 성장지원 협력망 운영의 효과 분석
중앙협의체
한국청소년활동진흥원
한국청소년상담복지개발원
지/자/체/평/가
① 시범사업지역의 지자체, 교육(지원)청, 지역사회보장협의체, CYS-net, 청소년활동진흥센터, 청소년활동시설 등을 중심으로 청소년 성장지원 지역협의체 구축 운영
② 시범지역사업지역내 청소년 성장지원 맵 구축
③ 주민-청소년 참여형 네트워크 구축 운영
④ 단계별 연계체제 구축 및 확장
지자체
교육(지원)청
전담부서
전담공무원
청소년활동
진흥센터
지방청소년육성위원회
지역협의체
(주관기관)
지역사회보장
협의체
혁신교육지구
청소년
활동시설
CYS-net
센터
학교밖
청소년
지원센터
청소년상담
복지센터
지역아동센터
고
자원봉사센터
방과후 아카데미/학교
중
Wee 센터
드림스타트사업
초
교육복지우선지원사업
① 시범사업운영 규모(도시 또는 농산어촌 각 1개 지역, 단, 예산 규모 고려)
② 사업내용에서 프로그램 지원사업은 배제하고, 청소년 성장지원네트워크 운영 사업 중심으로 운영)
③ 주관기관(지역의 청소년기관을 주관기관으로 선정)
④ 컨설팅 및 모니터링 실시
청소년성장지원 혁신지구



탈포맷/탈소진 전략으로서의 네트워킹

“

- 공공서비스 “포맷현상”=기존 담당자의 인사이동, 사업담당기관의 교체 등으로 인하여 기존의 네트워크가 완전히 유실되는 현상
  - S기업 사례, C중학교 사례, 지자체, 교육(지원)청의 많은 사례들

“

- 청소년정책 전담부서 설치 및 전담공무원 배치
  - 청소년육성전담공무원 배치 관련 조례
  - 청소년정책 전담공무원(청소년정책 전담공무원, 청소년육성전담공무원, 전담(전담직위 등)공무원 등)
  - 지방청소년육성위원회 활성화
  - 시도센터(활동진흥, 상담복지)의 허브전담기능
  - 여성가족부 지자체 평가와 연동 필요

지역중심
지역사회연계형

학교중심
지역사회연계형

시미즈초등학교/마츠하라 초등학교
바다를 건너다

“19(11)26~, 1966~
킨코만 횡단”

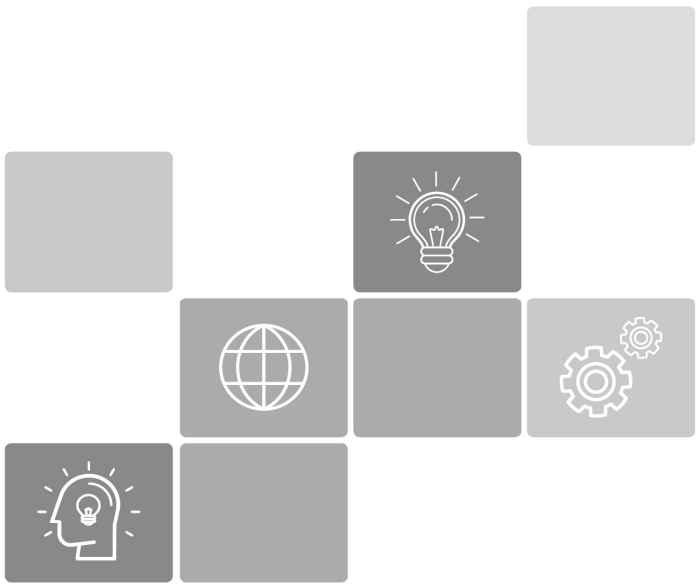
사쿠라섬

감사합니다

주제 1

교육혁신을 위한 교육복지체계의 재구축 방안

양병찬 공주대학교 교수



개원 29주년 기념 세미나
지역사회에서 청소년 성장지원 어떻게 할까요?

주 제 1

교육혁신을 위한 교육복지체계의 재구축 방안

(교육혁신·교육복지 사업을 중심으로 한 청소년 성장지원정책: 성과와 한계)

양병찬 공주대학교 교수

IMF 직후 사회경제적 격차가 심화되면서 자연스럽게 나타난 아동청소년의 교육불평등 현상. 이를 극복하기 위한 정책적 대안으로 추진되었던 한국 교육복지 사업의 성과는 무엇인가? 처음에는 교육부의 정책 사업으로 시작되었지만 각 지역사회에서 다양한 교육복지네트워크들(노원나란히 네트워크를 비롯하여 관악지역과 성남지역의 청소년네트워크, 광주의 화월주교육네트워크 등)로 확장되고 있다. 한국 교육복지의 실천은 다양한 기관들이 하나의 시스템 안에서 연계 협력하는 양상을 천천히 만들어가고 있다. 한국 교육복지의 실천은 다양한 기관들이 하나의 시스템 안에서 연계 협력하는 양상을 천천히 만들어가고 있다. 아직도 부서 간의 칸막이 사업을 비롯하여 유관 업무의 연계 부족 등 많은 문제를 안고 있지만 지역을 하나의 교육복지 실천의 공간으로 이해하고 혁신교육지구사업이나 마을교육공동체 사업과의 연계 가능성을 찾아야 할 것이다. 학교뿐만 아니라 지역개발(마을공동체만들기)을 위한 공유 공간을 새롭게 구축하고 있으며 주민 주체 형성을 위한 학습마을사업과 운동이 진행되고 있다. 이들 간의 새로운 협동이 모색되고 있다. 단지 교육복지를 아동 청소년의 교육·복지 지원 서비스라고 보던 초보적 단계 네트워크에서 지역 개발과 고용문제까지 종합적으로 협업을 구조화하는 단계로 나아가기를 기대한다.

1. 패러다임의 대전환 시대, 함께 키우는 마을교육공동체

○ 교육격차의 악순환

- 한국 사회에서 교육은 가장 공정한 계층 이동의 통로로 인식되어 왔으나, IMF 외환위기 사태 이후 고용 및 소득 격차로 인해 교육격차가 지속적으로 심화되고 있음. 이런 현상은 앞으로도 확대 가능성이 매우 높은 것으로 예측됨.
- 4차산업혁명 등 지식기반경제의 고도화로 지식과 정보의 격차에 따른 사회경제적 격차의 심화가 지속되고, 이는 교육기회·과정의 격차로 이어질 뿐만 아니라 그 격차가 노동시장에서 고용격차로, 그리고 가구당 소득격차로 이어지는 악순환의 구조로 연결되기 때문.

○ 지역 차원에서의 현실 문제의 통합적 해결 곤란

- 교육복지 정책의 일차적 목적은 다양한 요인으로 인해 교육격차를 경험하는 아동·청소년의 교육불평등 해소를 위한 것임. 그러나 이러한 교육복지 사업은 지역 교육의 현실에서 표출된 '문제들'이 정책으로 수렴되지 못하고 이미 중앙 수준에서 정책의 개별화가 심화되고 있음.
- 이는 광역수준에서 교육복지와 관련된 다양한 이해 관계자들과의 의사결정, 조정을 위한 통합적인 구조가 불비하여, 사업들의 개별화와 전문성의 편향성으로 인해 공적 교육복지 지원의 틈새가 발생하고 있음

○ 교육 패러다임의 대전환을 요청하는 시대 도래

- 급격한 사회변화 : 지식기반사회, 저출산고령화(아이가 귀해지는 시대), 위험사회(U. Beck), 사회경제적 격차 심화, 도·농간의 격차 등
- 교육 패러다임의 전환 : 학문세계, 직업세계와 시민사회가 요구하는 새로운 핵심 역량 형성의 필요 ⇒ 교과 통합, 체험중심, 현장 중심의 교육으로(입시 위주에서 다양성과 유연성에 기초한 교육 혁신 요구)

○ 교육 불평등 극복 위한 새로운 교육거버넌스

- 현재의 낡은 경쟁교육체제를 극복하기에는 학교교육 지원 체제의 근원적 한계
- 누가 오늘날 우리의 교육을 결정하는가?(교육거버넌스의 헤게모니)
- "교육 = 지위경쟁(전쟁)" 중. 교육의 정치적 이슈화(무상급식, 돌봄학교, 평준화, 귀족학교, 방과후학교...)
- 출발선도 공정하지 않은 사회에서 우리는 무엇을 해야 하나?
  : 교육제도에 대한 힘있는 자들의 결정 vs. 학부모 개미 군단의 대항
- 교육을 통해 계속 경쟁할 것인가 아니면 함께 학습할 것인가?를 선택해야 함

○ 혁신교육의 대중적 전망 : 새로운 교육의 가능성(양병찬, 2014)

- 혁신학교(혁신교육지구로 확대)은 근대 학교의 교육모순에 대한 새로운 교육 대안
- 이제 학교에서 지역까지, 교사로부터 지역 주민에게로 그 운동의 범위와 주체를 넓혀나가야 할 때임. 이를 위해서 지역 주민과 협력적 교육공동체 만들기가 핵심 과제임

- 교사를 넘어 주민의 교육 주체화를 위해 주민의 주체적 참여를 위한 거버넌스 논의의 장과 실천 구조 만들기
- 학교를 넘어 지역과의 협력 체제 및 사업 확충을 위해서 〈지역 고유의 교육시스템 구축〉을 위한 주체 형성의 기반 구축

2. 교육복지 추진 체제 재구축의 기본 방향

○ '개인 단위 접근'에서 '생활세계(관계망) 중심'으로

- 교육적으로 소외된 아동·청소년의 문제는 심리·정서적인 측면을 포함해 매우 복합적이고 중층적인 속성을 가지고 있음. 그러므로 학교에 머무르는 동안의 단편적인 프로그램 지원하는 방식보다 이들의 "일상생활" 중심으로 문제를 파악하는 관점으로 전환하려는 질적인 접근 노력이 요구됨.
- 생활세계가 중심이 된다는 것은 학습자인 아동·청소년의 삶의 무대가 되는 학교, 가정, 지역사회에서 이들의 삶의 양상이 어떻게 드러나는지를 살피고, 교육적 지원이 필요한 부분을 찾아 문제해결을 위한 연계·협력의 노력이 요구됨. 교육의 문제는 단지 학령기 아동·청소년기에, 학교교육에 국한되는 발생하는 것이 아니라는 점에서 학교중심의 사고에는 한계가 있음(류방란, 2007)
- 교육이라는 개념이 '가르치는 사람과 배우는 사람의 협동적 관계를 통한 교육적인 체험과 성장'이라 할 때, 단순히 제도화된 지침에 따라 행동하면 자동적으로 교육이 이루어지는 것이 아니라 교육의 가치를 인정하고 지향하는 삶, 즉 교육이라는 삶의 형식을 살아가고 있는 사람들 간의 관계 속에 놓이게 됨(이혜영 외, 2011; 30). 그러므로 교육복지 사업에서 고려할 점은 "교육복지 사업 혹은 프로그램에서 만나는 다양한 주체들, 예컨대 교사와 교육복지 사업을 담당하는 실무자 간에 나누는 교육적 열정과 감동, 연대의식, 교육프로그램을 매개로 만나는 아이들과 교사, 강사, 상담가, 자원 활동가 등 상호관계 속에서 짜여지는 관계망"에 주목해야 함. 이러한 생활관계망 중심의 접근 방식은 왜 학습자들의 생활중심으로 구축되어야 하는 가를 보여주는 핵심적인 접근 방식이라 할 수 있음

비전	모두를 위한 교육복지공동체 형성
⇧	⇧
추진 목표	▸ 한 아이의 성장을 위한 체계적·종합적 지원
	▸ 분절적 정부 정책의 통합·조정을 통한 정책효과성 증대
⇧	⇧
접근 방식	▸ 개인단위 접근에서 생활관계망 중심으로
	▸ 기본생활지원을 넘어 임파워먼트 관점으로
	▸ 특정 연령대에서 전생애적 관점으로
	▸ 개별사업 중심에서 통합적 지원체제 중심으로
⇧	⇧
추진 과제	▸ 지역형 교육복지종합발전계획 수립
	▸ 층위별 통합적 교육복지시스템 구축
	▸ 광역 교육복지 정보망 구축
	▸ 지역내 교육복지 공론화를 위한 포럼의 정례적 운영
	▸ 교육복지 전문 인력 양성체계의 트랙화

○ ‘기본생활 지원’을 넘어 ‘임파워먼트’ 관점으로

- 지금까지 저소득층 또는 교육 소외계층에 대한 교육적 지원은 “경제적 빈곤에 대한 시혜적 관점”이나 “직업기술 교육을 통한 자활”이라는 도구적 접근을 해왔다고 볼 수 있음. 그러나 소외계층 사업의 일반적인 해결법인 복지적 방식의 한계를 극복하기 위하여 지역 공동체적 접근 방법이 요청됨(양병찬, 2005; 교육개발).

- 교육 소외의 문제는 특정 개인의 문제가 아니 사회구조적인 문제와 복합적으로 얽혀 있으므로 개인적으로 이들 스스로 자생력을 갖추어 삶의 주체로 설 수 있는 임파워먼트(empowerment) 교육프로그램이 요구되며, 지역적인 차원에서 다각적인 지원망을 구축해 주는 것이 요청됨. 사회적 약자이면서 경제적 빈곤층인 소외계층들이 자신의 삶의 주인이 되고 지역의 당당한 성원이 되는 것을 통해 사회는 변화될 수 있음. 이제 소외계층을 위한 교육은 분명 기본적 인권의 관점에서 접근할 필요가 있으며, 한 개인의 삶을 종합적으로 접근해야 할 것임. 이를 통해 아동·청소년은 스스로 자신의 삶을 주체적으로 이끌어가는 주체자로서 성장할 수 있는 힘을 갖게 될 것임

○ ‘특정 연령대’에서 ‘전생애 접근(lifespan approach)’ 중심으로

- 현재 추진되는 교육복지 사업의 궁극적인 목적은 개인의 측면에서 살펴보면, 학습자의 삶 속에서 도출되는 교육의 불평등의 문제를 해소하고, 나아가 이들의 삶의 질을 향상시키기 위한 공적인 지원망이라 할 수 있음. 여기서 시사하는 교육복지 정책에서 지원의 핵심은 “특정 시기에만, 혹은 특정 공간에서만 지원하는 것”이 아니라는 점임. 예컨대 현재의 교육복지 정책은 주로 학교에 재학 중인 소외계층 아동·청소년을 중심으로 지원되는 특성이 강한데 공간적으로 학교를 넘어서고, 한 개인의 전생애기적인 발달의 측면에서 문제 상황을 파악하고 지원의 접점(接點)을 찾아가야 함

- 교육의 관점에서 전생애적 접근(lifespan approach)은 인간의 삶이 생애전반에 걸쳐 변화와 성장이 이루어지며 중요한 발달단계마다 관심을 가지고 촉진하고 지원해야 할 중요한 과업이 있음을 의미함. 특히 교육적으로 소외된 아동·청소년의 경우 가정에서의 돌봄의 부재나 교육적 지원 기능이 약화되면서 문제를 심화시키게 됨

- 이는 교육복지 문제에서 한 개인을 둘러싼 환경에 대한 맥락적 접근을 요청하는 것을 시사하는 것임. 예컨대 교육소외계층 지원에서 학습자의 물리적, 사회적, 신체적, 심리적 변화에 대응하는 것은 개인이 처한 문제의 특성 중 하나만을 고려하는 것이 아니라 모든 문제맥락을 고려해 다방면에 걸친 관심과 지원이 이루어져야 함을 의미함

- 교육복지 정책에서 전생애적 접근은 평생교육에서 렝그랑(P.Lengrand)이 강조한 교육의 수직적이고 수평적인 통합을 의미하는 것을 말함. 한 개인의 삶에서 교육활동은 태어나서 죽을 때까지, 공간적인 측면에서 가정과 학교와 지역사회를 넘나드는 시·공간의 통합적 활동이라 할 수 있음. 교육복지의 지향점 역시 교육복지 사업을 통해 산출되는 다양한 교육적 활동을 통해 학습자의 주체적 역량을 이끌어내고 견인하는 것에 관심을 두어야 함

○ ‘개별 사업 중심’에서 ‘통합적 지원체제’ 중심으로

- 교육복지 활동은 지역에서 일어나는 다양한 부문들과의 관련성 속에서 진행되는 활동임. 지역 안에는 교육활동 뿐 아니라 다양한 요소들이 기능적 연관을 가지고 있기 때문에 이러한 요소들 간의 복합적인 역동 속에서 교육에 대한 설계가 이루어져야 함. 예컨대 교육영역을 중심으로 살펴보면, 교육활동을 직접적으로 수행하는 기관(제도권 학교)과 교육활동을 지원하는 활동을 중심에 놓은 교육시설 및 단체가 존재함. 또한 공적인 지원을 받지 않지만 자생적으로 공공적 활동을 수행하는 NPO(NonProfit Organization)나 NGO (intergovernmental organization)활동 속에서 다양한 교육활동이 활성화되고 있음. 보통 제3섹터(third sector)로 명명되는 이들 주체들은 공적 교육기관이 놓치고 있는 혹은

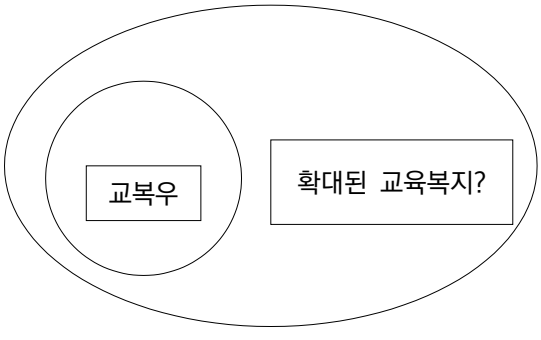
미처 챙기지 못하는 “교육적 틈새”를 지원하는 중요한 주체라 할 수 있음. 더 나아가 교육활동과 직접적인 관련성을 적으나 교육활동을 지원하는 일에 관심을 가지고 참여하는 기업체나 주체들이 존재함. 이처럼 지역의 전체 흐름 속에서 교육복지를 중심으로 역량을 모아내고 공유하는 공동 작업이 요청됨

- 지역의 교육복지에 대한 체제적 설계는 교육복지 시스템 즉, 교육복지 정책의 발굴, 기획, 실행, 전달하는 체제 구축에서 다양한 교육서비스 주체들 예컨대, 교육행정과 일반행정, 공공부문과 민간부문의 유기적인 의사소통 창구를 확보하여 다양한 운영주체들의 가진 아이디어와 역량이 지역 교육복지 정책 사업으로 집적되고 공유될 수 있도록 하는 시스템 구축을 의미하는 것임. 교육복지 사업에서 교육과 복지의 문제, 고용의 문제까지 연계하는 고려하는 것처럼 장애인을 대상으로 하는 교육복지 사업 역시 복지의 문제뿐 아니라 교육의 문제, 자립의 문제를 공동으로 숙고하는 통합적 지원방안 마련으로 나아가는 것을 의미함

3. 교육복지 통합 추진 과제

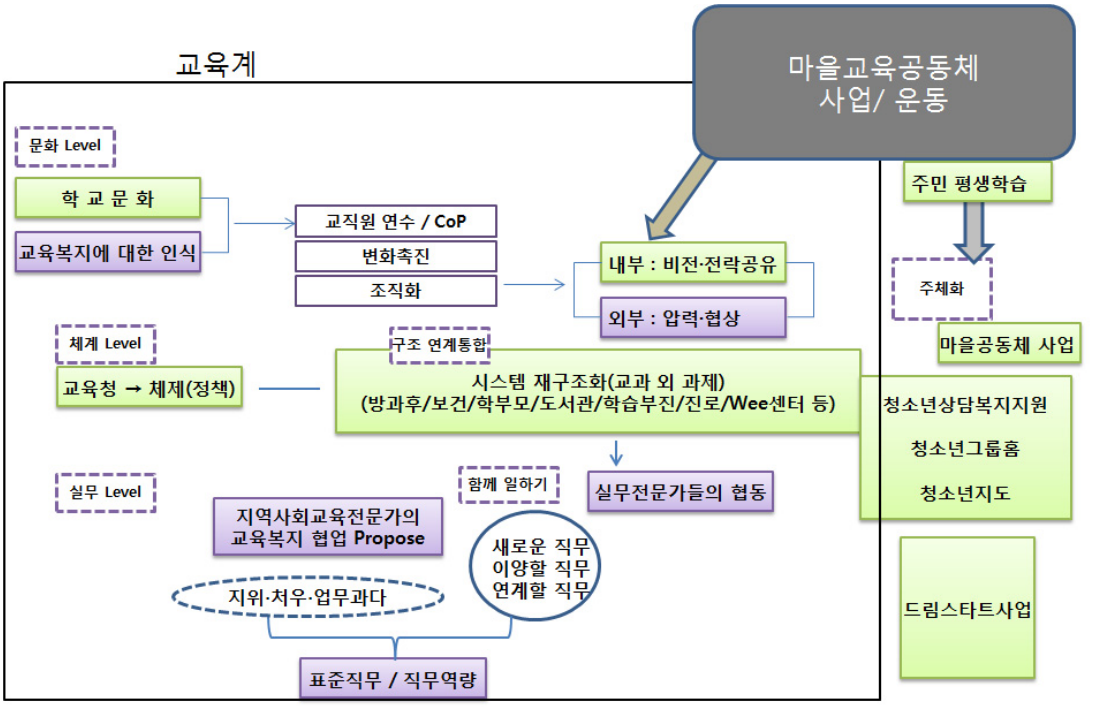
○ 모두를 위한 교육복지를 위한 연계, 통합 모형

- 선별적 복지인 ‘교육복지우선지원사업’을 매개로 기존의 관련 사업을 통합
- 교육복지우선지원 사업의 명확화와 함께 ‘포괄적’ 교육복지 정책의 범위 확대
  - · 교복우 사업의 대상 및 내용, 사업 추진 방식 등의 명확화(최우선 과제화)
  - · 대상 학생의 사각지대 극복(비사업학교의 대상 학생 등)
  - · 모든 아동, 청소년의 인권적 차원의 교육복지 : 생활리듬, 학습정상화 등



○ 커뮤니티 중심의 유기적·총체적 지원 체제*(통합 시범 사업의 지점)*

- 학교 중심의 교육복지 → 기초자치단체 수준의 행정 지원 + 커뮤니티 레벨의 교육복지 '장치'
- 교육지원청의 유관 사업간의 통합 조정
- 방과후학교나 진로체험, 학생상담체계와의 연계성을 지향하면서 조직 재편
- 타부처의 관련 사업과의 연계(드림스타트, 청소년지원센터, 그룹홈 등)
- 유관사업 전문인력 통합 배치를 통한 사업 연계성 강화



○ 지역 활동가들과 파트너십 형성 및 적극적 사업 개입

- 또 하나의 사업이라는 형식성 극복 → 처음 사업의 문제의식 회복(지역과 함께 + 부처 연계 등)
- 반관 반민적 전달체제(로컬 거버넌스의 형성)
- 커뮤니티 레벨의 교육복지 역량의 총화

○ 협업의 구조화(정책적 협업)

- 애초 2003년 교육복지 정책은 사업 기획 초기에 아동·청소년을 위한 교육·문화·복지 영역의 협의체를 강조하였음. 그러나 여러 가지 복병이 숨어 있었음. 우선은 학교 안에서의 교육복지에 대한 이해가 충분하지 않았으며 학교 밖의 지역사회의 준비도도 충분하지 않았음. 이로 인하여 교육복지 네트워크는 명목상의 연계·협력을 강조하였고 지역 자원의 공유 정도로 해석되어 실천되었음.
- 교육복지투자우선지역 사업이 시작되면서부터 15년 이상 강조되었던 지역사회 네트워크 전략이 형식성이나 학교 중심성을 넘어서 보다 실천적이고 지역사회 전체 맥락성을 발견해야 함.
- 물론 한국 행정 체계의 특수성으로 인한 지방자치와 교육자치의 이원화는 교육복지 사업의 지역 연계가 구조적으로 일어나는데 한계를 가지고 있으며, 이에 더해 개별 학교 폐쇄적 문화도 존재하고 있음.
- 지역사회발전과 함께 교육복지네트워크 간의 확장된 정책적 협업이 한국 교육복지 정책의 본질적 숙제라고 할 수 있음. 한국의 교육복지 논의는 교육부와 보건복지부(드림센터, 지역아동센터 등), 여성가족부(청소년 사업 등)에도 칸막이가 있는 상황태에 머무르고 있지만 지역의 공공적 개입으로 도시개발부(한국은 최근의 마을공동체 사업 관련)으로 확장되는 것은 지역사회와의 협력을 구조화 해야 하는 시점인 것.

4. (혁신)교육지구 단위 교육복지 시범 사업 추진 전략

○ 지구 단위 교육복지 통합 시범 사업 운영

- 특구? 지구?
- 기초자치단체의 수준의 (시군청+교육지원청) 통합 지원 공모
- 교육지원청 밖의 반관반민적 서버스 전달체계

○ 지구별의 '고유한' 교육복지 전달체계 구축

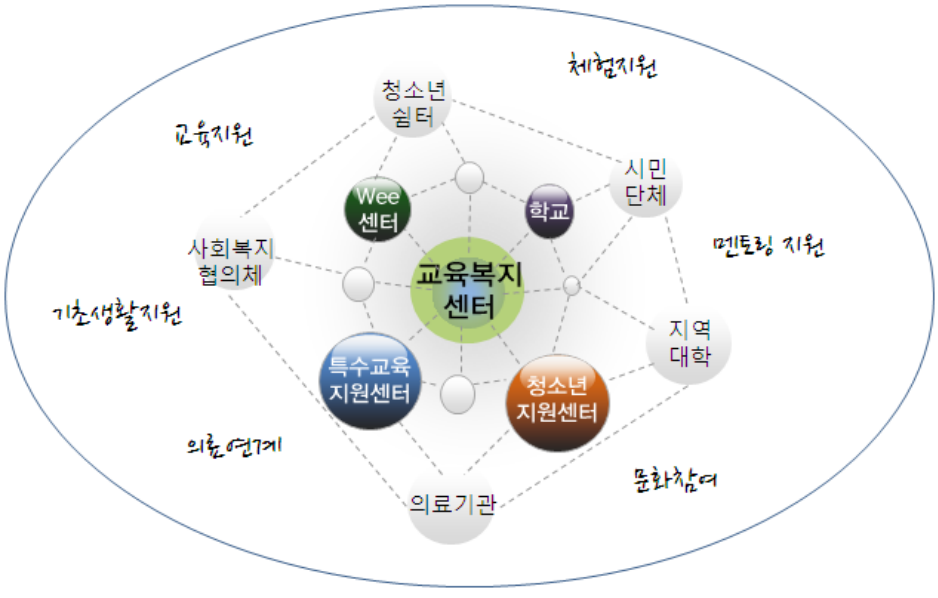
- 시도교육청의 교육복지과의 설치와 지역교육지원의 구상 촉진 지원
- 교육지원청의 교육복지센터 모델 구성
- 시군청의 교육지원 및 아동청소년 복지 연계

〈표 1〉 교육복지 조직체계

조직	인력 구성	주요업무
도교육청	과장 1명	▪ 교육복지과 업무 총괄
	학교지원담당 3명 (장학사 1명, 행정직 1명, 교육복지PC 1명)	▪ 교육복지지원에 관한 조례 혹은 규칙 마련 ▪ 사업별 학교 지원 내용 총괄 조정 및 관리 ▪ 사업 예산 배분 및 평가·성과 관리 ▪ 관계자 역량 강화 연수 기획·운영
	지역사회연계담당 3명 (장학사 1명, 교육복지PC 2명)	▪ 교육복지협의회 구성 및 운영 ▪ 도교육청-교육지원청 간 업무 협의 운영 ▪ 지자체 연계·협력 확대 ▪ 지자체 교육복지 발전기금 조성
지역교육 지원청	센터장 1명 (팀장)	▪ 교육복지운영센터 업무 총괄
	장학사 2명	▪ 교육복지우선지원사업 업무 기획·조정 ▪ 다문화가정지원센터 업무 기획·조정 ▪ 방과후지원센터 업무 기획·조정 ▪ 담당 교사 등 연수 기획·운영 ▪ 저소득층 학비 지원 / 정보화 지원
	교육복지PC 1명, 지역사회교육전문가 4명	▪ 대상 지원학생 발굴, 진단, 연계 ▪ 프로그램 기획, 운영, 평가 및 환류 ▪ 사례 관리 ▪ 사업 컨설팅 지원 및 성과 관리 ▪ 지자체와의 연계·협력 방안 모색 ▪ 지역 네트워크 기관(단체, 기업 등) 발굴·확대 ▪ 저소득층 자유수강권 지원 ▪ 학교, 학부모 대상으로 지속적 정보 제공 ▪ 가족지원·부모교육 프로그램 기획 및 운영 ▪ 학생이력 관리(프로그램 참여 이력, 변화 기록) 지원 ▪ 교육복지실무협의회(가칭) 구축 및 운영
	상담교사 2명	▪ 사전예방 및 조기개입 ▪ 심리검사 ▪ 전문상담(개인 및 집단상담)
단위 학교	교육복지 부장교사 1명	▪ 업무 총괄 ▪ 기획·평가 관리 등
	각 반별 담임교사	▪ 대상 학생 관련 에듀팟 기록·관리
	상담교사 (학교별 1명)	▪ 아동 생활상담, 진로상담 ▪ 총체적 성장 기록·관리
	지역사회교육전문사 (학교별 1명)	▪ 교육프로그램 기획, 운영, 평가 및 환류 ▪ 사례 관리 ▪ 지역 네트워크 확대 ▪ 대상 학생 연계

○ 사업 운영 체계의 통합뿐 아니라, 유관사업 내용의 통합형 모델 구상이 필요함. 내용의 통합은 '사업명'이 아닌, '사업 영역' 중심으로 접근하는 방식. 물론 교육복지우선 대상 학생에 대한 최우선화

- 사업명) 교육복지우선지원사업, 방과후 학교사업, 종일돌봄교실, Wee센터사업, 다문화학생 지원 사업 등
- 사업영역) 교육지원 영역 : 학습부진학생지도 등
  멘토링 지원 영역 : 대학생 멘토링 연계, 봉사 멘토링 연계 등
  기초생활지원영역 : 의료지원, 장학금 지원, 중식 지원 등
  진로체험지원 영역 : 자유학기제, 진로체험, 문화체험활동(바우처 연계) 등



아동·청소년 생활관계망 중심의 연계 및 영역별 지원

5. 교육복지 통합 추진체계

○ **교육복지과(시·도 단위)-교육복지센터(지역단위)-교육복지실(단위학교) 체계**

- '교육복지과' 신설
  - 중앙부처의 교육복지 유관사업을 총괄 담당할 조직으로 시·도 교육청 단위에 신설 / 광역자치단체 유관부서(교육지원담당, 아동청소년복지담당 등)와 협조 필요
  - 교육복지 정책 범위 설정 : 교복우, 방과후(돌봄 포함), 학생생활, 다문화·새터민 등

- '교육복지센터' 설치 : 지역사회 안으로 유입되는 교육복지 유관사업을 총괄조정·기획·운영할 수 있는 별도 조직 구성(청사 외부에 설치하도록 함) / 기초자치단체 유관부서 및 지원센터와 협조 필요

- '교육복지실' 기능 재구조화

  · 기존의 교육복지실은 교육복지대상학생을 위한 상담실, 쉼터 정도의 역할

  · 모두를 위한 교육복지를 위한 학교 내 교육복지시스템 구축으로 교육복지실 재구성

○ 각 조직별 구성(안)

① 교육복지과(시·도 단위)(향후)

- 교육복지사업 운영에 필요한 기획·운영 중심으로 팀을 구성하고, 팀별 장학사, 행정직, 교육복지 PC, 방과후 등의 유관 사업의 담당 코디네이터 등을 통합 조직으로 배치하도록 함

② (통합)교육복지센터(시·군·구 단위)

- 전문인력 통합 구조 : 사업기획·운영팀 + 행정지원(8:2의 비율)

  ▸ 통합교육복지 사업기획·운영(교육복지우선지원+방과후+Wee센터(?)
  (팀 내 하부 사업별 조직 세분화 가능)

  · 교육복지우선지원사업(저소득층 학비 및 정보화 지원 포함)

  · 방과후학교(돌봄방과후, 학습클리닉, 바우처, 교육기부, 토요방과후 등)

  · 다문화가정/탈북청소년 지원

  ▸ 담당 전문 인력의 통합 배치(교육복지PC, 지역사회교육전문가/ 방과후전담인력/ 전문상담교사, 전문상담사, 사회복지사 등) → 전문성의 연계

  · 전문성의 다원화 : 교육프로그램 개발, 상담 및 사례 관리, 문화활동 등

  ▸ 행정지원 : 사업비 통합 집행·관리를 위한 행정직 중심으로 구성(사업별 예산 관리)

- 청사 밖 배치를 통해 지역사회와의 유기적 연계 강화

  · 청사 내 조직 구성이 갖는 관(官)의 경직성을 해소하고, 지역사회 조직으로 접근하도록 함

- 교육복지 유관사업 협의체 통합·조정 : 사업이 구분되지만 대부분 비슷한 주체들로 구성되는 지역 협의체를 하나의 교육복지 협의체로 재구조화하여 사업의 통합 기획·운영의 기회 확대

- 마을 리더의 참여 촉진

  · 마을의 아동·청소년 문제에 관심 있는 지역 활동가 및 주민에게 교육복지 사업의 일부를 전담하도록 권한과 책임을 위임하고 마을 교육복지 사업에 적극 개입하도록 함

  · 소외된 아동·청소년 지원시설·단체 지원, 우리마을 아이들과 함께하는 마을 축제, 문화기획 등 → 장기적으로 마을 기업에 대한 구상으로 연계

③ 교육복지실(학교 단위)

- 학교별 교육복지 전담교사제를 도입하고, 지역사회교육전문가뿐 아니라 학내 존재하는 유관 전문인력(전문상담교사, 진로진학상담교사, 보건교사, 특수교사, 영양교사 등)과 통합 배치하여 사업을 통합·운영할 수 있도록 조정

- 지역 수준에서 사업 통합이 학교 수준에서 실행되기 위해서는 학교 역시 전담인력의 통합 배치 및 역할 분담이 요구

- Wee 클라스와의 연계

6. 교육복지법제화 추진

○ 교육복지 관련 법제화를 통하여 지원체제와 사업의 안정성 확보

- 교육복지지원법/ 교육소외계층지원법 등의 법적 근거 마련

- 본 사업에 대한 예산 지원 근거 확보

- 교육복지지역운영협의회 및 지역교육복지지원센터의 법적 기구화 가능성

○ 법적 근거

- 다음과 같이 헌법, 교육기본법, 초중등교육법에 근거하여 교육소외계층을 위한 교육복지지원법을 제정함

- 헌법 : 국민으로서 모든 영역에서 차별받지 않아야 할 권리로서 헌법의 “정치·경제·사회·문화 모든 면에 있어서 각인의 기회를 균등케 하여 … (전문, 前文),” “모든 국민은 정치 경제 사회 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다(제11조),” “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리가 있다(제31 1항)” 등의 규정에 근거

- 교육기본법 : “모든 국민의 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육받을 권리(평생학습권)(제3조)”를 가지며, “모든 국민은 성별, 종교, 신념, 사회적 신분, 경제적 지위

또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에 있어서 차별을 받지 아니한다(교육의 기회균등, 제4조)"고 규정하여 국민의 교육에 대한 국가의 책무를 강조

- 초중등교육법 : 제16조 (친권자등에 대한 보조) 국가 및 지방자치단체는 의무교육대상자의 친권자 또는 후견인이 경제적 사유로 의무교육대상자를 취학시키기 곤란할 때에는 교육비를 보조 규정 등

○ 법제화 내용

- 지역 단위 교육복지사업 지원에 대한 재정적 투입에 대한 근거를 제시함.
- 교육결과의 평등을 위해 경제적 환경으로 인해 어려움을 겪을 수 있는 학생들을 국가와 지방자치단체가 지원해야 하는 책무성 제시
- 교육복지사업 지원을 위한 추진 체제(교육복지지원센터 등) 및 지역별 협의체 구축을 위한 협의회 구성의 근거
- 경제적 환경에 의해 어려움을 겪는 아동에 대한 교육·문화·보건복지 등 통합적 지원, 학업부진아에 대한 교육지원, 중도탈락 청소년 지원, 상담 및 진로지도 등 관련 과업 제시
- 학교-지역연계 강화를 위한 제 조건을 정비할 수 있는 지원 규정
- 교육복지사업을 위한 우수 교원 확보 및 지원 규정

○ 법제화 안

1안) 교육복지지원법 : 현재의 교육복지투자우선지역사업과 관련된 내용만을 담은 지원법을 제정함. 당장 시급한 법적 근거를 마련하여 추진할 수 있으나 학교 재학생들만을 대상으로 한 정책의 제한성으로 인하여 최근 문제가 되고 있는 중도탈락 청소년에 관한 포괄적인 지원은 어렵다는 한계를 가짐.

2안) 교육소외계층지원법 : 중도탈락 청소년 및 부적응 성인 등 포괄적인 교육소외계층을 위한 지원법으로 추진하는 방안으로 최근 논의되고 있는「성인기초교육법」등 소외 성인들을 대상으로 한 교육관련 법제 움직임과 함께 추진될 수 있다는 장점을 가지고 있음. 스웨덴의 민중교육법이 이러한 방식을 취하고 있음.

3안) 학교-지역연계지원법 : 학교와 지역간의 인적 물적 자원을 공유하여 학생과 주민을 위한 양질의 교육적 환경을 제공할 목적으로 지원법을 제정함. 이는 현재 학교의 개방 문제를 비롯하여 그에서 발생하는 교육청과 지자체간의 법적 책임의 문제 등 지역 인적 물적 자원 활용을 돕는 지역적 구조를 만들어낼 수 있는 법적 장치들을 제시함.

7. 혁신교육지구와 마을교육공동체 사업의 추진

○ 혁신교육지구 사업의 도입 경과(교육청)

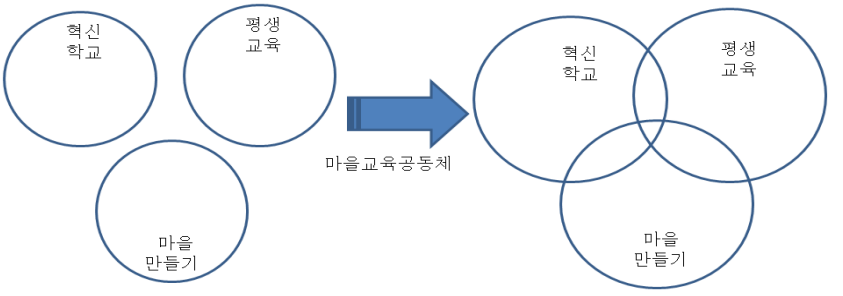
- 여러 시·도교육청에서 일반자치와 교육청의 협력을 통해 도시 전체의 교육적 지원 시스템 구축을 기본 개념으로 한 '혁신교육지구' 사업을 추진하고 있음
- 혁신교육지구 사업의 목적은 ① 협력적 교육거버넌스 활성화로 지방자치단체와의 협력교육 시스템 구축, ② 지역사회와 협력하고 소통하여 지역사회 기반 마을교육공동체 기반 조성, ③ 지역사회와 연계한 교육과정 다양화·특성화로 미래역량 인재 육성, ④ 공교육 혁신을 통한 지역주민의 공교육에 대한 신뢰감 제고임
- 이 사업은 지역사회의 지속가능한 발전을 위하여 지역 주민과 학교가 협력하여 마을교육공동체 만들기와 공교육 혁신을 추진하는 지역으로서 교육감과 지자체장이 지정하는 시·군 또는 시·군의 일부 지역(구역)을 의미하며, 혁신교육지구는 "지역교육협의체"를 조직하여 운영하고, 이에 필요한 인력 및 재원은 협약에 의해 교육청과 지자체가 공동 투자하는 협력 사업임

○ 마을교육공동체 사업으로의 확장

- 혁신교육지구 사업은 거버넌스의 차원에서 지자체와 교육청의 협력과 함께 주민과의 협력을 강조하게 되기 때문에 자연히 '마을교육공동체'라는 개념과 함께 활발하게 논의되고 있음
- 교육감의 공약이었던 경기도 교육청의 마을교육공동체 사업의 추진을 시작으로 서울시교육청, 광주시교육청, 강원도교육청, 경남교육청 등 진보교육청을 중심으로 활발하게 논의와 사업 추진이 시작되는 정책 개념으로 충남도교육청, 세종시교육청, 충북도교육청 등 충청권에서도 관련 사업을 도입하고 있음
- 이는 경기도 교육청 등에서 추진하고 있는 혁신교육지구 사업에서 출발하여 지역마다 고유한 명칭과 방식으로 지자체와의 거버넌스와 혁신교육을 추진하고 있고 마을교육공동체 사업을 연계하여 추진되는 지역이 많아지고 있음

○ 혁신학교 vs 평생교육 vs 마을만들기 ⇒ 혁신학교 × 평생교육 × 마을만들기

- 현재 각각의 주체에 의해서 분절된 사업
  - · 혁신학교와 평생교육, 마을만들기는 각각 추진 중
  - · 혁신학교와 평생교육, 마을만들기의 연계·통합을 통한 마을교육공동체



○ 각 시·도별 교육혁신지구 사업과 마을교육공동체 사업 현황

- 각 시·도별로 교육혁신지구와 마을교육공동체 사업이 추진되는 상황은 다음과 같음
- 지역별로 고유의 특성을 가지면서 진행되고 있는데 법적 체계를 갖추면서 가는 지역도 있는데 다음과 같은 지역에서 관련 조례를 제정하여 추진의 근거로 삼고 있음
  - · 광주광역시 어린이·청소년 친화적 마을교육공동체 조성에 관한 조례 (2015.5.15.)
  - · 세종마을교육공동체 활성화 지원조례 제정('16.11.)
  - · 경기마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례(2015.11.4.)
- 각 시·도별로 교육혁신지구와 마을교육공동체 사업이 추진되는 상황은 다음과 같음

〈표 2〉 혁신교육지구 및 마을교육공동체사업 현황

(단위: 백만 원)

구분	사업명	예산	담당	조례
서울	서울형혁신교육지구	32,262 (시9,200/교육청10,200/ 자치구12,862)	시청,교육청	혁신교육지구조례 ('16.12.29)
경기	혁신교육지구 경기마을교육공동체	9,643	마을교육공동체기획단	○ ('15.11.4)
인천	교육혁신지구	2,750 (남구 1,721/교육청 1,029)	인천남부교육지원청 초등교육과	
부산	다행복교육지구	사업 착수 (2017.10.)	교육정책과 학교혁신팀	
광주	광주마을교육공동체	689	마을교육공동체 지원센터 (시청+교육청)	○ ('15.5.15)
세종	세종마을교육공동체	345	학교혁신과 마을교육공동체팀	○ ('16.11.)
충남	충남형 마을교육공동체	758	학교정책과	
충북	충북형 행복교육지구	3,100	기획관 학교혁신담당	

구분	사업명	예산	담당	조례
강원	행복교육지구(태백,화천) 마을교육공동체『온마을학교』	900(교육청/지자체50%) 10,000	정책기획관	
전북	혁신교육특구	3,000 (교육청11억, 지자체19억)	교육혁신과	

- 각 시도별 추진 사업의 과제 및 내용을 살펴보면 다음과 같음

〈표 3〉 시도별 마을교육공동체 사업 현황

구 분		주요내용
서울	서울형혁신지구사업	필수과제(마을-학교연계사업,청소년자치활동,민관학거버넌스운영), 지역특화사업(마을 특색 살린 창의적 사업, 학교-마을연계사업)
경기	경기마을교육공동체 사업	경기꿈의학교 운영(360교), 교육자원봉사센터 교육지원청별 운영(25개청), 교육협동조합 설립 확대 및 운영(20개 내외),학부모 학교참여, 마을교육공동체 지원, 마중물꿈의학교(100교)
인천	남구교육혁신지구사업	교육과정특성화, 수업혁신, 교육혁신, 교육협력네트워크활성화, 남구온마을교육특성화, 남구교육지원센터 구축
부산	다행복교육지구사업	다행복교육지구 추진 기본 계획 수립, 다행복교육지구 추진 체계 구축, 타당성 검증 연구용역 위탁, 협의체 구성, 홍보, 2018 다행복교육지구 선정
광주	광주마을교육공동체 사업	마을교육공동체의 정체성 및 방향성 정립, 교육과정과 연계 강화, 방과후활동 보완·심화, 진로, 진학 지원 역량 강화, 마을교육공동체 마을참여자 저변 확대, 마을교육공동체 학교 실행 기반 강화, 마을교육공동체 공모·운영, 마을교육공동체 씨앗동아리 공모·운영, 연수 및 컨설팅, 홍보 및 성과 보고회, 추진조직, 연구
세종	세종마을교육공동체 사업	학생성장지원(동네방네프로젝트), 학부모시민성장지원(마을교사,교육자원봉사자, 교육기부, 학부모학교교육참여, 교육봉사마일리지), 마을과함께하는 학교 운영, 학교밖배움터 지원, 세종마을교육공동체지원체제구축, 민관학 교육거버넌스구축(마을교육공동체지원센터 설립, 온라인 지원시스템구축, 학교와 마을배움터 차량 지원), 마을교육공동체 이해와 공감대형성(추진위원회, 실무협의회, 마을교육협의회), 제도적 기반조성
충남	충남형 마을교육공동체 사업	추진체계구축(정책실행연구회, 추진단, 학교협동조합 및 사회적경제교육실무추진단), 충남행복교육지구 확대운영(2017년 7개지구/공교육혁신지원, 마을교육활성화, 마을교육생태계조성), 마을학교,마을축제, 마을교사제, 학교협동조합설립 및 활성화 지원
충북	충북형 행복교육지구사업	2017년 '행복교육지구 원년', 민·관·학의 지속적인 협력 체계 구축, 지역별 교육 인프라 체계화 및 교육자원지도 개발, 지역 특성과 전통·문화를 살린 맞춤형 교육 체제 구축, 충북교육청 내 종합적 협조 체계 운영
강원	행복교육지구사업	필수과제(마을-학교연계사업, 행복교육지구 의식공유확산, 민관학 거버넌스 운영), 지역특화사업(행복교육지구 핵심모델사업추진, 학교-마을연계사업)
	강원도형 마을 교육공동체 『온마을학교』사업	온마을학교 운영(마을교육공동체 공모사업: 학부모 주도형, 협동조합), 마을선생님
전북	교육특구사업	거버넌스 교육협력 모델 구축, 지역 공교육 혁신, 학교 중심의 마을교육공동체, 학부모 및 지역사회의 학교 교육 참여 기회 확대

8. 함께 만들어가는 마을교육공동체

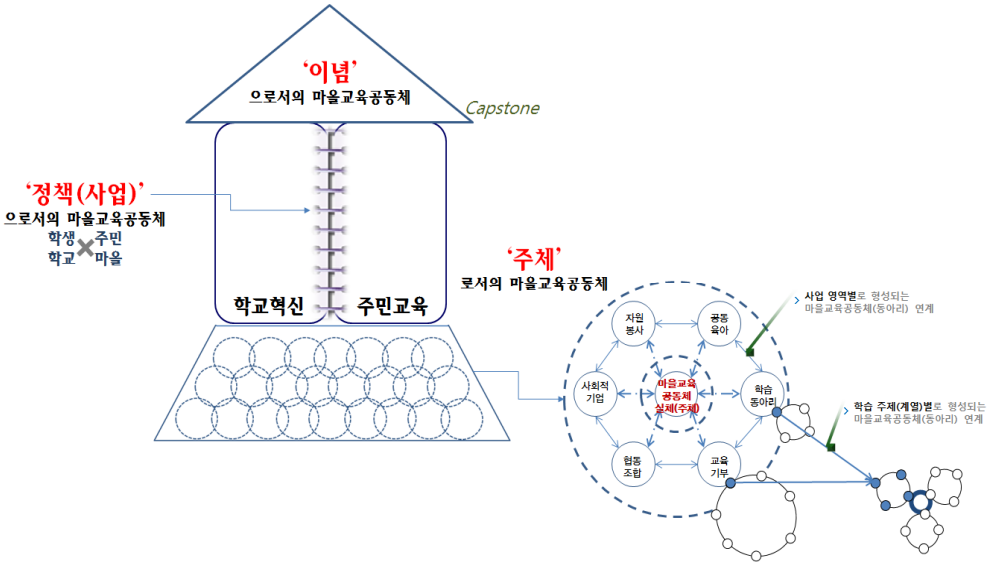
○ '이념'으로서의 마을교육공동체

- 단축되고 있는 지식과 정보의 생성과 소멸 기간, 평생학습시대 도래 등 급격한 사회의 변화에 적극 대응하기 위해서는 끊임없는 자기 계발을 통한 역량 제고 노력 필요

- 특히 학교교육에 있어서도 폭증하는 지식, 자유학기제/진로체험 등 교육현장의 변화에 능동적으로 대처하기 위한 전략을 구상하는 것이 절실하며, 이에 대한 대안으로서 학교 밖과의 연계를 통한 교육력 신장에 노력을 기울이고 있음

- 학교는 지역사회와의 밀접한 관계 맺기를 통해 아이들의 성장과 학교 혁신을 도모하여 공교육의 시너지 효과를 극대화할 수 있음

- 결국 마을교육공동체는 학교혁신과 주민교육이란 두 기둥을 단단하게 지탱해주는 이념적/실천적 원리를 통해 견고해 질 수 있음. 즉 사전적 의미로서 '빗물에 의한 벽면의 오염방지 및 석축의 보호와 외관을 위해 교대(橋台), 옹벽, 벽 등의 정상부에 올려놓는 석재 또는 콘크리트 블록'이란 갓돌과 같은 역할을 마을교육공동체를 형성함으로서 가능할 수 있을 것임



- 단축되고 있는 지식과 정보의 생성과 소멸 기간, 평생학습시대 도래 등 급격한 사회의 변화에 적극 대응하기 위해서는 끊임없는 자기 계발을 통한 역량 제고 노력 필요

- 특히 학교교육에 있어서도 폭증하는 지식, 자유학기제/진로체험 등 교육현장의 변화에 능동적으로 대처하기 위한 전략을 구상하는 것이 절실하며, 이에 대한 대안으로서 학교 밖과의 연계를 통한 교육력 신장에 노력을 기울이고 있음
- 학교는 지역사회와의 밀접한 관계 맺기를 통해 아이들의 성장과 학교 혁신을 도모하여 공교육의 시너지 효과를 극대화할 수 있음
- 결국 마을교육공동체는 학교혁신과 주민교육이란 두 기둥을 단단하게 지탱해주는 이념적/실천적 원리를 통해 견고해 질 수 있음. 즉 사전적 의미로서 '빗물에 의한 벽면의 오염방지 및 석축의 보호와 외관을 위해 교대(橋台), 옹벽, 벽 등의 정상부에 올려놓는 석재 또는 콘크리트 블록'이란 갓돌과 같은 역할을 마을교육공동체를 형성함으로서 가능할 수 있을 것임

○ **'정책(사업)'으로서의 마을교육공동체**

- 마을교육공동체는 학교와 지역사회의 연계를 기반으로 함. 세종특별자치시교육청이 지향하는 학교혁신은 내부에서 이루어지는 것이 아니라 학교의 담장을 벗어나 지역과 함께하는 것이 필요함
- 경쟁력 있는 마을 만들기를 위해서는 주민교육과 역량을 기반으로 한 마을의 성장을 도모하는 것이 새로운 패러다임으로 주목받고 있음. 최근 중앙정부나 지방자치단체들이 추진하고 있는 마을 만들기 사업이 일반적인 개발 사업이 아닌 주민교육과 역량을 고려한 마을 만들기 사업으로 전환하고 있는 경향을 보면 알 수 있음
- 다만, 지역사회 안에서 학교혁신과 주민교육이 각각 개별과제로 실천되고 있으며, 연계를 구상하더라도 쉽게 분화되어 버리는 경향을 가지고 있음
- 결국 학교혁신과 주민교육을 강하게 연결시켜줄 수 있는 것은 사업(프로그램)이 그 역할을 담당하는 것임. 그 안에는 홍보, 연수, 일반 프로그램, 네트워크 등이 포함될 수 있으며, 사업(프로그램)의 진흥과 지속가능성을 확보하는 문제를 끊임없이 구상하고 실천하는 것이 필요함

○ **'주체'로서의 마을교육공동체**

- 마을교육공동체 사업을 통해서 나타나는 변화와 성과는 아이들의 건강한 성장과 새로운 학교의 모습을 고민하고 참여하는 역량 있는 지역 주체들이 점점 증가한다는데 있음
- 이러한 변화와 성과는 재능기부, 학습동아리, 자원봉사, 사회적 기업, 협동조합 등과 같은 다양한 실천 및 활동을 통해 나타나고, 이들 간의 연계는 활동의 시너지를 극대화 할 것임

○ **마을교육공동체의 실천 유형(서용선 외, 2015: 65-7)**

- 마을을 기반으로 하는 공동체교육은 '마을을 통한 교육', '마을에 관한 교육', '마을을 위한 교육'이라는 세 가지 유형에 입각해 실천될 수 있다고 주장

(1) 마을을 통한 교육(learning through community) : 지역사회의 인적, 문화적, 환경적, 역사적 인프라를 적극적으로 활용하여 이루어지는 학습의 형태. 이 방법에서 마을은 마을교육공동체에서 이루어지는 교육을 위한 하나의 자원으로 인식됨

(2) 마을에 관한 교육(learning about community) : 학생이 속해 있는 지역에 대하여 배우는 것이다. 그 지역사회가 가지고 있는 역사적, 자연적, 문화적, 산업적 특수성 및 발전성에 대해 학생들에게 배움의 기회를 제공하는 유형의 교육. 마을교육공동체 역시 마을공동체의 한 유형이므로 마을공동체의 주요특징인 '정체성'에 관심을 가져야 함

(3) 마을을 위한 교육(learning for community) : 학생들이 지역사회발전의 훌륭한 자원이 될 수 있도록 미래진로 역량을 키워주는 활동. 이는 지역사회의 발전, 산업의 활성화를 위한 미래자원과 인재를 육성하는 차원의 교육으로 미래의 자원과 인재를 육성하여 이들이 다시금 마을발전에 기여하는 선순환 구조를 만듦.

- 여기서 빠진 것은 마을 주민에 의한 교육(learning of communty) : 누가 마을교육에 대한 의사 결정을 할 것인가? 그리고 이를 추진할 것인가? 학교인가? 아님 누구 인가? 지금 현재와 같은 주민들?

○ **마을교육공동체운동의 개념의 진화 과정**

- 학교를 위하여 자원 동원 : 지역의 인적 물적 자원을 학생들을 위하여 소집
- 학교와 지역의 연계 : 자원 네트워크
- 이해당사자들의 협동적 거버넌스 : 주민과 학부모, 교사, 학생, 행정
- 주체 형성 : 지역사회를 위한, 지역사회에 의한, 지역사회의 마을교육공동체

9. 마을교육공동체와의 새로운 협력의 가능성

○ 교육복지 접근 개념을 지역과 전생애로 단계적으로 확대

- 교육복지 개념을 지금의 접근보다 단계적으로 확대해가야 함. 문서가 아닌 실제 현장에서 나타나는 교육복지의 개념은 지역 전체의 변화를 이끌어내기에는 다소 협소.

- 교육복지 개념의 확장은 세 측면에서 이루어져야 하는데, 먼저 공간적 확장으로 교육복지는 학교복지가 아니라는 사실을 명확히 하여야 함, 교육복지사업은 학교복지가 아닌 '지역사회교육'사업으로 거리엔 알콜릭과 노숙자가 있다면, 어떻게 역할모델을 형성할 수 있을 것인가. 대상 청소년의 생활세계에 대한 고려가 필요하며, 지역 전체를 돌보는 것이 아니라 사회경제적 활력을 불어넣을 수 있는 방안에 대한 진지한 숙고가 선행되어야 함.

- 다음으로 교육복지사업은 따로 떨어진 개별 청소년이 아니라, 가족 및 이웃 속의 청소년으로 접근하여야 함. 지역 특성상 성인기초교육과 직업교육훈련을 필요로 하는 주민의 비율도 높은 편이며, 부모와 이웃이 생산적인 주체로 변화할 때만이 이들과 영향을 주고받으며 자라는 청소년들의 긍정적인 변화를 꿈꿀 수 있을 것임.

- 또한 교육복지사업은 아동청소년복지사업이 아니라는 점을 분명히 하여, 대상 청소년의 전 생애주기에 대한 고려가 함께 이루어져야 함. 일부 지역은 중학교조차 연결되지 않아서 학생들에 대한 지속 지원에 이미 문제가 생기고 있음. 학생이력철과 같은 것을 만들어서 아동청소년기가 아닌 전 생애, 적어도 입직과정까지는 책임질 수 있어야 비로소 빈곤의 악순환을 단절할 수 있는 확실한 계기를 만들 수 있음. 그러므로 초중학교 이후, 진로지도까지 해결할 수 있어야 하며, 이를 동일 사업 내에서 직접 해결할 수 있도록 하거나 기존의 관련시스템과 연결하는 것을 적극 도모할 필요가 있음. 집중지원대상 학생들의 초-중 이후의 지속지원을 위해서는 학생 개인을 지역 안에서 지속 관리할 수 있는 지역사회 내 교육복지시스템 정착이 필요함.

○ 주민의 주체화와 마을교육공동체 교육복지

- 처음에는 교육부의 정책 사업으로 시작되었지만 각 지역사회에서 다양한 교육복지네트워크로 확장되고 있음. 한국 교육복지의 실천은 다양한 기관들이 하나의 시스템 안에서 연계 협력하는 양상을 천천히 만들어가고 있는데, 이제 지역개발(마을공동체만들기)을 위한 공유 공간을 새롭게 구축하고 있으며 주민 주체 형성을 위한 학습마을사업과 운동이 진행되고 있음.

- 파리의 실천가가 “우선교육네트워크가 시작될 때 코디네이터의 역할이 분명하지 않았습니다. 교육부에서조차 정확한 지침을 주지 못했으니까요. … 이렇게 구성되었으니 너희가 알아서 한번 해봐라 이런 분위기였던 걸로 기억합니다 … 교육 주체의 다양화가 이루어졌다고 할 수 있습니다(김민, 2017).”

- 이는 한국의 상황과 너무 흡사. 그냥 지역에 네트워크하면 된다고 매뉴얼과 예산을 제공하였던 당시 교육부의 모습. IMF 직후 사회경제적 격차가 심화되면서 자연스럽게 나타난 아동청소년의 교육불평등 현상. 이를 극복하기 위한 정책적 대안으로 추진되었던 한국 교육복지 사업의 성과는 무엇인가?

- 처음에는 교육부의 정책 사업으로 시작되었지만 각 지역사회에서 다양한 교육복지네트워크(노원나란히네트워크를 비롯하여 관악지역과 성남지역의 청소년네트워크, 광주의 화월주 교육네트워크 등)로 확장되고 있음. 한국 교육복지의 실천은 다양한 기관들이 하나의 시스템 안에서 연계 협력하는 양상을 천천히 만들어가고 있음.

- 이에 최근 공유 공간과 공동체를 새롭게 구축하는 지자체의 지역개발(마을공동체만들기) 사업과 주민 주체 형성을 위한 학습마을사업과 운동이 함께 진행되고 있음. 이들의 새로운 협동의 단계가 모색되는 때라고 할 수 있음. 단지 교육복지를 아동 청소년의 교육·복지 지원 서비스라고 보던 초보적 단계 네트워크에서 마을교육공동체라는 확장된 개념 속에서 교육복지가 연결되면서 지역 개발과 고용문제까지 종합적으로 협업을 구조화하는 단계로 나아가기를 기대함.

참고문헌

경기도교육청(2015). 2015년도 마을교육공동체 기본계획.

김경근·김정숙·성열관(2010). 교육복지투자우선지역 지원사업의 지역사회 네트워크 특징 분석: J초등학교에 대한 사례를 중심으로. 교육학연구. 48(1), 53-81.

김경애(2009). 교육복지 네트워크에서 네트워커 역할의 의미 탐색. 교육복지투자우선지역 지원사업 학교에서의 실천사례를 중심으로. 평생교육연구, 15(4), 185-215.

김경애·김정원(2007). 교육지원체제로서 지역네트워크 형성과정에 대한 사례연구. 평생교육연구, 13(3), 117-142.

김민(2017). 국가가 책임지는 교육복지 실천전략: 프랑스 제3차 지역사회교육공동체 사례와의 비교. 제6차 KEDI 미래교육정책포럼. 한국 교육복지의 방향과 실천 전략 탐색. 57-82.

김성천·박성만·이광호·이진철(2010). 학교를 바꾸다, 교장공모제학교 2년의 기록. 서울 : 우리교육.

김신일(1998). “교육공동체 형성과 사회교육.” 한국지역사회교육협의회. 「교육공동체 형성과 사회교육」 제16차 사회교육심포지움 자료집. pp. 7-16.

서용선·김용련·임경수·홍섭근·최갑규·최탁(2015). 마을교육공동체 개념 정립과 정책 방향 수립 연구. 경기도교육연구원.

서울시(2014). 2014년 ‘주민이 주도하는 직접 운영하는 「마을학교」사업 기본계획.

서울시교육청(2015). 2015년 ‘교육공동체 SnS프로젝트 기본계획.

서울시 마을공동체 종합지원센터(2016). 2015 마을과 학교 상생프로젝트 모니터링 및 사례 연구 보고서.

스즈끼 토시마사(2007). “일본 농촌 지역사회교육의 전개와 ‘지역사회학교’.”공주대 교육연구소. 「사회적 통합을 위한 교육의 과제 : 농촌교육 지원네트워크를 중심으로」. 북해도대학 교육학부 초청 학술심포지움 자료집.

스즈끼 토시마사(2000). 지역을 만드는 배움에의 길 : 전환기에 듣는 폴리호니. 동경 : 북수출판 (일본어)

양병찬(2014a). 지자체 마을만들기사업에서 ‘마을학교’의 평생교육적 의미 : 서울시 마을공동체 만들기 사업을 중심으로. 국가평생교육진흥원. 한국평생교육2(1). 1-25.

_____(2014b). 혁신학교와 지역사회의 협동 : 지역사회에 뿌리내리는 혁신교육의 가능성 탐색. 교육비평 제 33호, 98-120.

_____(2009). 농촌 지역 교육공동체의 주체 형성과정: 청원교육문화연대의 사례를 중심으로. 평생교육학연구, 15(4).

_____(2008). 농촌 학교와 지역의 협력을 통한 지역교육공동체 형성: 충남 홍동지역 '플무교육공동체'사례를 중심으로. 평생교육학연구, 14(3).

이지혜·채재은(2010). 지역교육네트워크의 진화과정 분석 : 노원지역 사례를 중심으로. 평생교육학연구. 16(3). 31-63.

작은학교교육연대(2009). 작은 학교 행복한 아이들. 서울: 우리교육.

OECD(2001). What Schools for The Future. Paris : OECD.

Wenger, E.(2007). 손민호·배을규(공역). 실천공동체. 서울 : 학지사.

白井愼 外編(1996).「子どもの地域生活と社會教育」. 東京 : 學文社.

Decker, E(1972). Foundations of Community education. Michigan: Pendell Publishing Company.

Epstein, J.C.(2001). School, Family, and Community Partnerships. Colorado: Westview Press.

Lovett, T. C. Clarke and A. Kilmurray(1983). Adult Education and Community Action. London: Croom Helm, 1983.

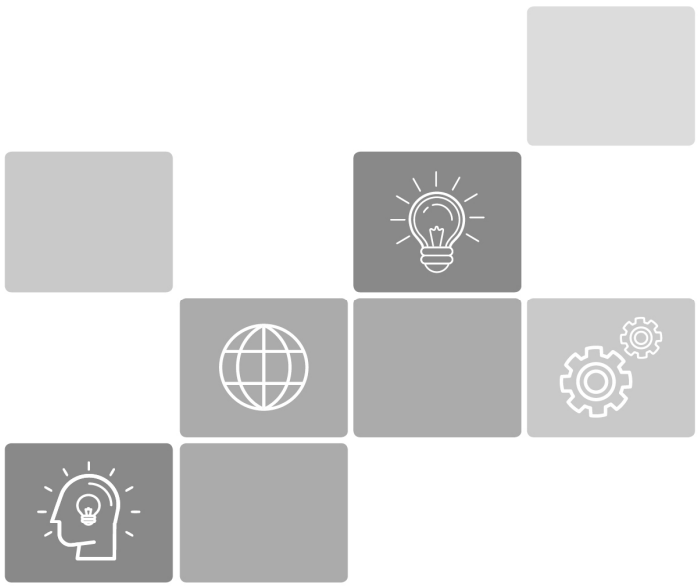
Lovett, T.(1970). An Experiment in Adult Education in the EPA(Occasional Papers 8). Livepool Educational Priority Area Project.

Olsen, E. G.(1945). School and Community. 김은우(역)(1973).「학교와 지역사회」. 서울 : 현대사상사.

주제2

아동·청소년지역복지사업을 중심으로 한 아동·청소년 성장 지원정책: 성과와 한계

김형태 서울기독대학교 교수



개원 29주년 기념 세미나
지역사회에서 청소년 성장지원 어떻게 할까요?

주 제
2

아동·청소년지역복지사업을 중심으로 한 아동·청소년 성장 지원정책: 성과와 한계

김형태 서울기독대학교 교수

목 차

들어가는 말
1. 우리나라 아동청소년 인구 현황
2. 우리나라 보호대상 아동청소년 발생 및 조치 현황
3. 보호대상 아동청소년 보호조치별 아동 현황
4. 보호체계 내 아동청소년의 부모 관련 특성
5. 보호체계 내 아동청소년의 나이 특성
6. 드림스타트 아동보호 현황
7. 아동청소년의 보호와 성장을 지원하기 위한 정책 제안
결언
참고문헌

들어가는 말

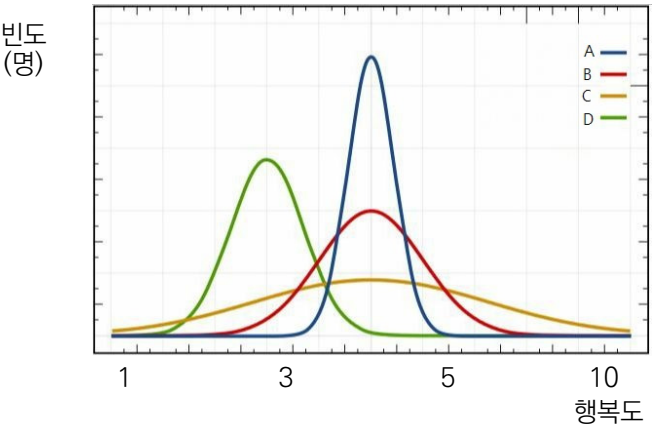
아동과 청소년이 행복한 나라가 곧 모든 사람들이 행복한 나라일 것이다. 행복하지 못한 부모의 가정에서 자란 자녀들이 행복할 리 없으며, 건강하지 못한 사회에서 부모들이 행복하기란 어려운 일이다. 사회가 건강하면 사회 구성원들이 건강하고 부모가 건강하여 아이들이 건강하고 행복한 사회가 될 것이다. 당연하지만 결코 이루기 쉽지 않은 이 단순한 원리를 적용하기 위해서는 변화의 표적이 사회가 되어야 한다. 경제·사회·문화 등 복잡하게 얽혀있는 현대사회에서 자유로운 개인이란 있을 수 없기 때문이다.

위 두 사진의 아이를 보자. 한 아이는 살이 쪘고, 한 아이는 날씬하다. 살이 찐 아이는 학교에서 놀림을 받을 가능성이 크고, 날씬한 아이는 인기 있는 아이일 가능성이 높다.[1] 살이 찐 아이는 날씬한 아이보다 더 탐욕스러운 아이일까? 날씬한 아이는 살이 찐 아이보다 음식 조절을 더 잘하는 아이일까?

1) 이러한 2분법적 사고는 위험할 뿐만 아니라 그렇지 않은 경우가 얼마든지 있다. 여기에서는 아동에게 사회가 미치는 영향력을 설명하기 위한 예로 사용하였다.

아이들의 식습관을 비롯한 생활양식은 부모의 생활양식에 크게 영향을 받는다. 가정에서 어떤 식사를 하는지에 따라 자녀의 건강이 결정된다. 부모의 생활양식은 부모의 경제사회적 조건으로부터 영향을 받는다. 의료사회학의 연구들에 따르면 건강은 사회적인 조건에 따라 세대 간 대물림되는 것으로 나타난다. 부모가 건강하면 자녀도 건강하고, 부모가 건강하지 못하면 자녀 세대에서도 건강하지 못하다는 것이다. 얼마나 건강한지, 얼마나 날씬한지, 친구들 사이에서 얼마나 인기가 있는지, 얼마나 학업적 성취도가 높은지 등등, 거의 모든 것들이 부모로부터 자녀에게 대물림된다. 사회적으로 나타나는 이러한 세대 간 전이현상은 시간이 갈수록 더욱 공고화 되고 있다. 사회과학 연구에서 부모의 사회경제적 지위(Socio-Economic Status, SES)가 자녀에게 미치는 영향을 다룬 대부분의 연구들은 자녀의 개인적, 사회적 특성의 대부분이 부모의 사회경제적 지위와 관련이 있다고 보고하고 있다. 사회경제적 지위가 세대에 걸쳐 대물림되는 것이다. 최근 한국교육개발원이 발간한 『교육격차 실태 종합분석』에 따르면 부모의 소득이 높을수록 초중고등학교에 다니는 자녀의 학업성취도가 높으며, 보다 우수한 대학에 진학을 하고, 대학 졸업 후 첫 직장에서 받는 임금수준도 더 높은 것으로 나타났다(박경호 외, 2018). 부가 대물림된다는 연구(이진영, 2017)는 또 있다. 부자를 쌍을 이루어 학력이 소득에 미치는 영향을 세대별로 비교한 결과, 소득 상위 50% 표본에서 자녀의 학력과 부의 대물림 확률이 비례적으로 늘어나는 것으로 나타났다. 또 다른 연구(민인식·이경희, 2017)에서도 아버지의 직업이 자녀의 직업과 높은 관계를 갖는 것으로 보고되었다. 아버지가 소위 '좋은 직업'을 가지고 있으면 자녀도 '좋은 직업'을 가질 확률이 높고, 아버지가 사회적으로 열악한 직업을 가지고 있으면 자녀도 유사한 직업을 가질 확률이 높다는 것이다. 계층 간 이동이 갈수록 어려워지고 있으며, 여러 가지 사회적 제도나 교육을 통해 빈부의 세대 간 전이를 완화하지 못하고 오히려 강화하는 것은 아닌가 하는 의심을 갖게 된다.

다음의 그래프를 보자. 다섯 나라 사람들의 행복도를 측정하여 각 나라 사람들의 행복도의 분포를 그린 것이라고 가정해 보자.



맨 왼쪽의 초록색 그래프에 해당하는 D나라에서 태어난 사람은 대부분 행복도가 2점에서 4점 사이에 분포하고 있으며, 3점에 가장 많이 몰려있다. 반면에 가운데 가장 뾰쪽한 그래프에 해당하는 A나라의 사람들은 대부분 4점에서 6점 사이에 분포하고 있고, 5점 근처에 가장 많이 몰려 있다. 그보다 아래의 빨간색 그래프에 해당하는 B나라의 사람들도 5점 근처에 가장 많이 몰려있기는 하지만 분포가 3점부터 7점까지 좌우로 넓게 퍼져 있어 B나라 사람들은 A나라 사람들에 비해 행복도의 차이가 크다. C나라 사람들은 5점 근처에 더 많이 몰려 있기는 하지만 1점부터 10점까지 골고루 분포되어 있어 매우 적게 행복한 사람부터 매우 많이 행복한 사람까지 다양하다. 세상에 위와 같은 다섯 나라만 존재한다고 가정해 보자. 어떤 아이가 세상에 태어났을 때 어느 나라에 태어나는지에 따라 이 아이의 행복도는 이미 결정되어 있는 것이다. A나라에서 태어난 아이는 D나라에서 태어난 아이보다 행복한 삶을 살 가능성이 훨씬 높을 뿐만 아니라, A나라에서 가장 덜 행복하게 사는 사람일지라도 D나라에서 가장 행복한 사람과 비슷한 만큼 행복하게 살게 될 것이다. 오늘날 세계는 이와 크게 다르지 않다. 한 TV프로에서 서울과 코펜하겐의 거리를 지나가는 시민들에게 삶에 만족하는지 물어보았다. 엄격히 통제된 조사는 아니었지만 그 결과는 매우 놀라웠다. 만족하는지, 만족하지 않는지, 둘 중에 하나를 고르는 질문이었는데, 코펜하겐의 시민 중에 93%가 자신의 삶에 만족한다고 응답한 반면, 서울의 시민 중에는 53%만이 자신의 삶에 만족한다고 응답하였다. 서울에서 태어날지, 코펜하겐에서 태어날지 선택할 수 없지만 어디에서 태어나느냐에 따라 그 사람의 삶의 만족수준이 상당부분 결정되어 있는 것이다. 서울에서 태어나는 아이들, 대한민국에서 태어나는 아이들, 그 아이들이 어떤 삶을 살게 될지는 자기자신에게 달린 것처럼 보이지만 우리사회가, 우리가 만드는 제도와 정책이 그 아이들의 삶의 질을 결정하게 될 것이다. 모든 사회정책의 궁극적 목표는 사회구성원들의 삶의 질 개선이고, 아동청소년 정책의 목표는 아동청소년들의 삶의 질 향상을 통해 보다 만족스러운 삶을 살도록 돕는 것이다. 과연 가장 효과적으로 도울 수 있는 방법은 무엇일까? 여기에서는 취약계층이라고 할 수 있는 보호대상 아동청소년을 위주로 그들의 현황과 그들을 위한 보호체계를 알아보고, 보호체계의 성과와 한계를 파악한 후, 아동청소년의 보호와 성장을 위한 지원정책을 제안하고자 한다.

1. 우리나라 아동청소년 인구 현황

아래의 표는 2016년 말 기준 으로 우리나라 총인구와 5세 간격의 아동청소년인구를 나타내고 있다. 전체인구는 약 5천1백만 명이고 그중에 0~4세가 약 220만 명으로 전체인구의 4.4%, 5~9세와 10~14세가 각각 약 230만 명으로 4.5%, 15~19세가 약 310만 명으로 6.1%, 그리고 20~24세가 약 360만 명으로 7%를 차지하고 있다. 「청소년기본법」에서 정의한 청소년의 최고 나이 24세를 기준으로 할 때, 24세 이하의 아동청소년은 약 26%이다.

〈표 1〉 총인구와 아동청소년 인구 및 누적비율

구 분	인 구	비율	비율(누적)
총인구	51,245,707명	100%	-
0-4세	2,232,107명	4.4%	4.4%
5-9세	2,297,525명	4.5%	8.8%
10-14세	2,326,687명	4.5%	13.4%
15-19세	3,130,685명	6.1%	19.5%
20-24세	3,559,433명	7.0%	26.4%

출처: 보건복지부(2017d).
참고: 2016년 말 기준.

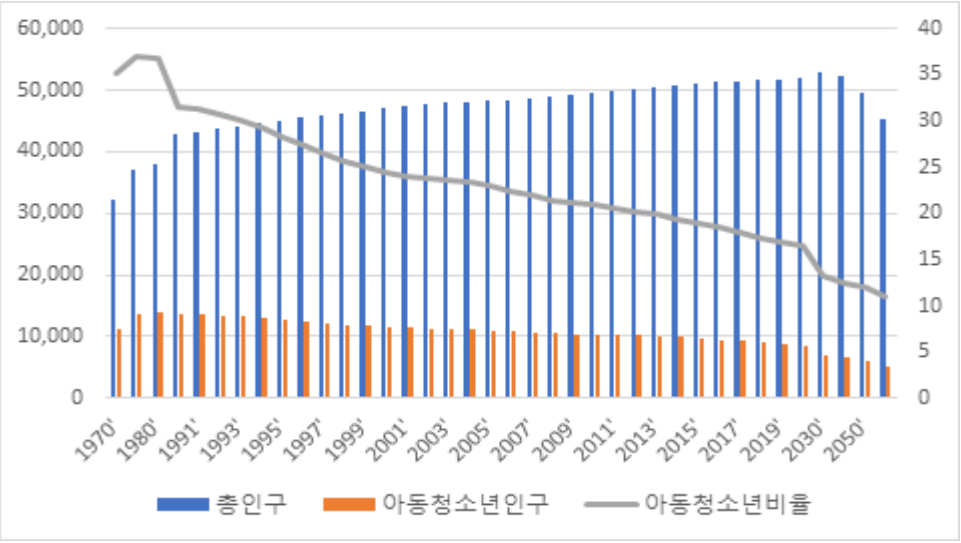
다음 표는 1970년부터 총인구와 청소년인구를 대비하여 보여주고 있다. 아동청소년인구가 얼마나 급격하게 줄어들고 있는지 나타난다. 1980년에 아동청소년인구는 약 1천4백만 명으로 정점을 이룬 후 단 한 번도 늘어난 적이 없었고, 아동청소년인구 비율 역시 1978년에 36.9%로 가장 높았다가 단 한 번의 예외도 없이 지속적으로 감소해왔다.

〈표 2〉 총인구와 아동청소년 인구 변화

년도	총인구(천 명)	아동청소년인구(천 명)	아동청소년 인구비율(%)
1970	32,241	11,330	35.1
1978	36,969	13,647	36.9
1980	38,124	14,015	36.8
1990	42,869	13,553	31.6
1991	43,296	13,533	31.3
1992	43,748	13,461	30.8
1993	44,195	13,295	30.1
1994	44,642	13,045	29.2
1995	45,093	12,751	28.3
1996	45,525	12,478	27.4
1997	45,954	12,167	26.5
1998	46,287	11,892	25.7
1999	46,617	11,659	25.0
2000	47,008	11,501	24.5

년도	총인구(천 명)	아동청소년인구(천 명)	아동청소년 인구비율(%)
2001	47,370	11,408	24.1
2002	47,645	11,348	23.8
2003	47,892	11,297	23.6
2004	48,083	11,189	23.3
2005	48,185	11,022	22.9
2006	48,438	10,840	22.4
2007	48,684	10,643	21.9
2008	49,055	10,490	21.4
2009	49,308	10,420	21.1
2010	49,554	10,370	20.9
2011	49,937	10,275	20.6
2012	50,200	10,149	20.2
2013	50,429	10,020	19.9
2014	50,747	9,853	19.4
2015	51,015	9,654	18.9
2016	51,246	9,467	18.5
2017	51,446	9,249	18.0
2018	51,635	8,990	17.4
2019	51,811	8,734	16.9
2020	51,974	8,522	16.4
2030	52,941	6,989	13.2
2040	52,198	6,499	12.5
2050	49,433	5,963	12.1
2060	45,246	5,013	11.1

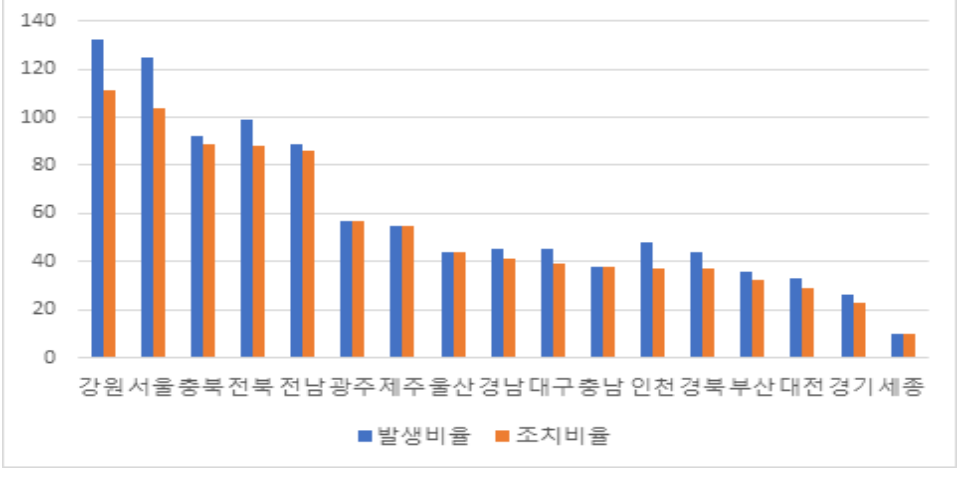
출처: 통계청(2016). 「장래인구추계」.
참고1. 「청소년기본법」의 연령기준에 따라 9~24세로 산정함.
참고2. 2017년 이후는 추정인구임.



〈그림 1〉 총인구와 아동청소년 인구의 변화

2. 우리나라 보호대상 아동청소년 발생 및 조치 현황

전국에서 발생하는 보호대상 아동청소년과 이에 대한 조치 현황은 다음의 표와 그림과 같다. 전국적으로 2016년 기준 약 5천 명의 보호대상아동이 발생하였고, 이중에 6백여 명의 아동이 귀가 또는 연고자에게 인도되었다. 지역별로 살펴보면 서울에서 1,829명이 발생하여 가장 많았고 10만 명당 발생비율은 강원도와 서울이 각각 132명과 125명으로 가장 높았다. 최종적으로 보호조치된 아동은 총 4천6백여 명이며 10만 명당 비율 역시 강원도와 서울에서 각각 111명과 104명으로 가장 높았다. 전국적으로는 아동인구 10만 명당 53명이 보호조치 되었다.



〈그림 2〉 2016년 지역별 보호대상아동청소년 발생비율과 보호조치 비율

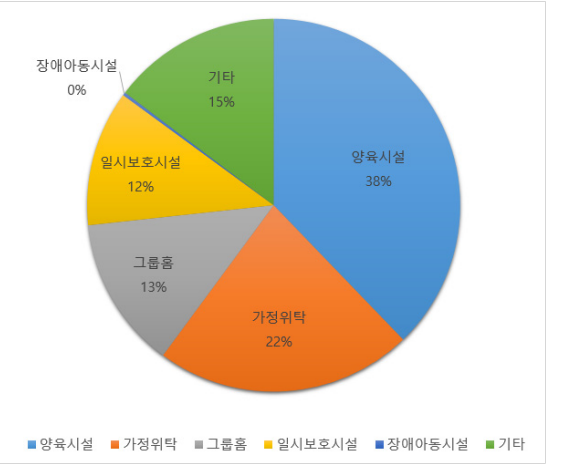
〈표 3〉 2016년 보호대상아동청소년 발생수와 보호조치 아동수

순서	지역	보호대상아동 발생		귀가 및 연고자 인도	보호조치아동	
		총 수	아동10만명당 발생 수		총 수	아동10만명당 조치 수
1	강원	323	132	51	272	111
2	서울	1,829	125	302	1,527	104
3	충북	251	92	10	241	89
4	전북	311	99	33	278	88
5	전남	274	89	10	264	86
6	광주	161	57	0	161	57
7	제주	68	55	0	68	55
8	울산	96	44	0	96	44
9	경남	266	45	20	246	41
10	대구	187	45	26	161	39
11	충남	140	38	1	139	38
12	인천	242	48	53	189	37
13	경북	187	44	29	158	37
14	부산	184	36	18	166	32
15	대전	91	33	11	80	29
16	경기	610	26	70	540	23
17	세종	6	10	0	6	10
전체		**5,226**	**60**	**634**	**4,592**	**53**

출처: 보건복지부 e나라지표.「2016년 요보호아동 발생 및 보호조치현황」.
참고1. 2016년 한 해 동안 발생한 보호대상아동과 귀가 및 연고자 인도를 제외한 보호조치아동 수임.
참고2. 순서는 보호조치아동 10만 명당 조치 수 기준임.

3. 보호대상 아동청소년 보호조치별 아동 현황

앞에서 2016년 한 해 동안 보호 조치된 아동을 살펴보았는데, 이들 아동이 보호된 형태를 살펴보면 표와 그림과 같다. 아동양육시설에 보호 조치된 아동이 1,736명, 37.8%로 가장 많고, 위탁가정에 보호 조치된 아동은 1,024명, 22.3%로 그다음으로 많았다. 아동공동생활가정이라 불리는 그룹홈에 보호 조치된 아동은 605명으로 13.18%였다.



〈그림 3〉 2016년 보호조치별 아동 수

〈표 4〉 2016년 보호조치아동 수와 보호조치별 아동 수

지역	보호조치 아동수	가정위탁	시설보호			
			그룹홈	양육시설	일시보호시설	장애아동시설
서울	1,527	98(6.42)	75(4.91)	591(38.70)	258(16.90)	0(0.00)
부산	166	60(36.14)	40(24.10)	55(33.13)	6(3.61)	0(0.00)
대구	161	38(23.60)	6(3.73)	89(55.28)	18(11.18)	0(0.00)
인천	189	56(29.63)	8(4.23)	71(37.57)	28(14.81)	1(0.53)
광주	161	26(16.15)	46(28.57)	61(37.89)	3(1.86)	9(5.59)
대전	80	19(23.75)	12(15.00)	36(45.00)	5(6.25)	0(0.00)
울산	96	30(31.25)	18(18.75)	40(41.67)	0(0.00)	0(0.00)
세종	6	0(0.0)	0(0.00)	5(83.33)	1(16.67)	0(0.00)
경기	540	136(25.19)	127(23.52)	114(21.11)	127(23.52)	0(0.00)
강원	272	118(43.38)	54(19.85)	43(15.81)	30(11.03)	0(0.00)
충북	241	148(61.41)	32(13.28)	49(20.33)	9(3.73)	0(0.00)

지역	보호조치 아동수	가정위탁	시설보호			
			그룹홈	양육시설	일시보호시설	장애아동시설
충남	139	24(17.27)	21(15.11)	91(65.47)	3(2.16)	0(0.00)
전북	278	51(18.35)	76(27.34)	119(42.81)	24(8.63)	0(0.00)
전남	264	60(22.73)	27(10.23)	161(60.98)	10(3.79)	0(0.00)
경북	158	46(29.11)	32(20.25)	66(41.77)	0(0.00)	2(1.27)
경남	246	85(34.55)	21(8.54)	117(47.56)	19(7.72)	0(0.00)
제주	68	29(42.65)	10(14.71)	28(41.18)	0(0.00)	0(0.00)
전체	**4,592**	**1,024**(22.30)	**605**(13.18)	**1,736**(37.80)	**541**(11.78)	**12**(0.26)

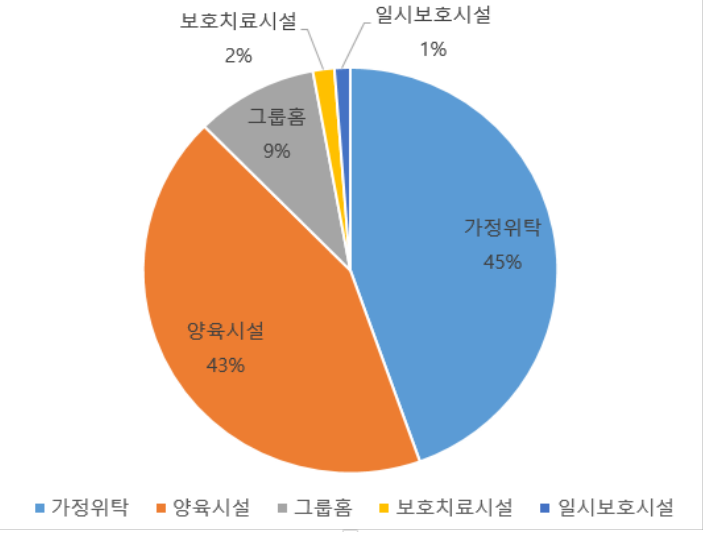
출처: 보건복지부 e나라지표.「2016년 요보호아동 발생 및 보호조치현황」.

참고1. 2016년 한 해 동안 보호조치된 아동 수임.

참고2. 괄호안의 숫자는 보호대상아동에 대한 보호조치별 비율임.

참고3. 위 통계에는 소년소녀가장, 입양, 입양 전 위탁아동 수가 빠져 있어 가정위탁, 그룹홈, 양육시설, 일시보호시설, 장애아동시설 아동 수의 합이 보호대상아동수보다 작음.

아래의 표와 그림은 2016년 말 현재 보호아동 현황이다. 전국적으로 2만9천여 명의 아동이 보호되고 있으며, 그중에 양육시설에서 보호 중인 아동이 약 1만2천4백여 명으로 보호 중인 아동의 약 43%를 차지하고 있고, 가정위탁에 보호 중인 아동은 약 1만2천9백여 명으로 약 45%를 차지하고 있다. 그룹홈에 보호 중인 아동은 약 2천8백여 명으로 10%에 못 미치고 있다.



〈그림 4〉 2016년 말 현재 보호아동현황

〈표 5〉 2016년 말 현재 보호체계별 아동현황

지역	보호아동 계	가정위탁 보호아동	시설보호아동			
			그룹홈	양육시설	일시보호시설	보호치료시설
서울	4,220	1,163	312	2,453	134	158
부산	2,086	692	176	1,214	4	0
대구	1,099	298	80	655	20	46
인천	1,324	663	90	535	36	0
광주	1,103	356	169	537	41	0
대전	879	265	101	397	0	116
울산	448	283	44	121	0	0
세종	70	28	5	37	0	0
경기	4,465	2,267	741	1,315	106	36
강원	1,697	1,229	124	329	15	0
충북	1,291	593	135	529	0	34
충남	1,362	619	126	617	0	0
전북	1,818	844	234	675	0	65
전남	2,627	1,313	187	1,108	0	19
경북	1,784	970	70	744	0	0
경남	2,090	1,026	137	916	0	11
제주	580	287	27	266	0	0
전체	**28,943 (100%)**	**12,896 (44.6%)**	**2,758 (9.5%)**	**12,448 (43.0%)**	**356 (1.2%)**	**485 (1.7%)**

출처: 보건복지부(2017d).

참고1. 2016년 말 기준임.

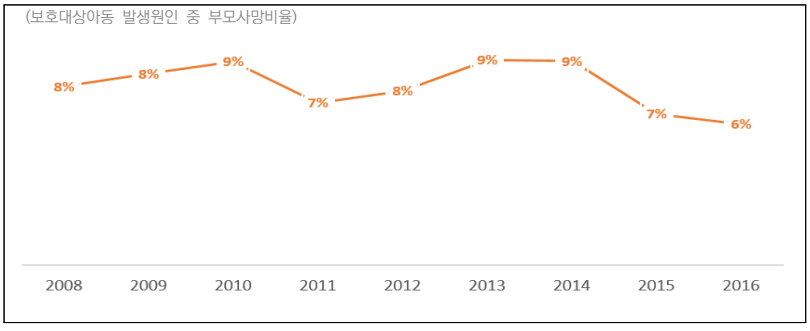
참고2. '보호아동 계'는 가정위탁, 그룹홈, 양육시설, 일시보호시설, 보호치료시설에 보호 중인 아동만을 산정한 수치임.

앞의 〈표 4〉에 나타난 것처럼 새로운 보호대상아동이 발생했을 때 양육시설에 보호 조치되는 아동 약 38%, 그리고 〈표 5〉에서 나타난 것처럼 2016년 말 현재 보호 중인 아동의 약 43%가 양육시설에 보호되고 있는 것이다. 이러한 비율이 갖는 의미는 가정 외 보호가 필요한 아동의 40% 정도가 가정과 유사한 환경이 아닌 중대규모의 양육시설에서 보호된다는 점이다. 한국전쟁 이후 대규모로 발생한 '전쟁고아'들을 수용하기 위해 전국적으로 만들어진 '고아원'이 지금은 양육시설로 불리는데, 과거에 비해 훨씬 개선된 환경에서 아동을 보호함에도 불구하고 여전히 많은 한계를 가지고 있다. 양육시설은 소규모의 가정환경과 거리가 멀어 아동이 편안함을 느끼기에 한계가 있고, 많은 아동을 보호함으로 인해 집단화, 몰개성화 등의 현상이 나타난다. 이로 인해 국제사회의 아동 관련 협약들이 아동을 가정 외 보호할 때 최대한 가정과 가까운 환경에서 보호하도록 하고 있다. 우리나라의 『아동복지법』에서도 가정에서의 보호 또는 가정환경 보호가 중요함을 다음과 같이 강조하고 있다.

아동복지법	내 용
제2조	아동은 완전하고 조화로운 인격발달을 위하여 안정된 가정환경에서 행복하게 자라나야 한다.
제4조 ③항	국가와 지방자치단체는 아동이 태어난 가정에서 성장할 수 있도록 지원하고, 아동이 태어난 가정에서 성장할 수 없을 때에는 가정과 유사한 환경에서 성장할 수 있도록 조치하며, 아동을 가정에서 분리하여 보호할 경우에는 신속히 가정으로 복귀할 수 있도록 지원하여야 한다.

4. 보호체계 내 아동청소년의 부모 관련 특성

여기에서는 보호체계에서 보호받고 있는 아동청소년의 부모 관련 특성을 살펴보고자 한다. 2008년부터 2016년까지 발생한 보호대상 아동청소년 중에 부모 모두 안 계신 아동의 비율이 다음의 그림에 나타나 있다.



〈그림 5〉 보호대상아동 발생원인 중 부모사망 비율

출처: 통계청, 'e나라지표: 요보호아동 현황'에서 재구성함.

그림에서 보는 바와 같이 부모가 모두 사망하여 안 계신 경우가 10%가 채 되지 않으며 2016년에는 6%까지 떨어졌다. 이것이 의미하는 바는 가정 외 보호체계에 있는 아동 중에 90% 이상은 부모가 있음에도 불구하고 가정에서 보호받지 못하고 있다는 것이다. 아래의 〈표 6〉부터 〈표 8〉까지 세 개의 표는 위탁가정과 그룹홈, 양육시설에 거주하는 아동의 입소배경을 각각 보여주고 있다.

〈표 6〉 가정위탁의 보호사유

단위: 명, %

구분	학대 방임	부모 수감	실직 빈곤	부모 사망	부또는 모사망	부모 질병	부모이 혼	미혼모 (부)의 혼외 출생	부모 장애	별거 가출	시설 의뢰	기타	계
대리 양육	59 (0.6)	198 (2.0)	126 (1.3)	310 (3.2)	2,242 (22.8)	98 (1.0)	3,611 (36.7)	125 (1.3)	15 (0.1)	3,014 (30.7)	1 (0.0)	15 (0.1)	9,829 (100)
친인척	42 (1.1)	93 (2.4)	22 (0.6)	323 (8.5)	1,390 (36.6)	74 (1.9)	849 (22.3)	50 (1.3)	27 (0.7)	919 (24.2)	2 (0.1)	27 (0.7)	3,803 (100)
일반	88 (9.2)	31 (3.3)	43 (4.5)	11 (1.2)	104 (10.9)	42 (4.4)	175 (18.4)	98 (10.3)	10 (1.0)	271 (28.5)	48 (5.0)	10 (1.0)	952 (100)
계	189 (1.3)	322 (2.2)	191 (1.3)	644 (4.4)	3,736 (25.6)	214 (1.5)	4,635 (31.8)	273 (1.9)	52 (0.4)	4,204 (28.8)	51 (0.3)	52 (0.4)	14,584 (100)

출처: 김지연 외(2013).

부모 모두가 사망한 경우는 4.4%이고 나머지 사유는 부모 모두 혹은 부 또는 모가 있음에도 불구하고 위탁가정에 보호되고 있는 경우이다. 부모의 이혼으로 인한 경우와 부모의 별거나 가출로 위탁가정에 맡겨진 경우가 각각 31.8%와 28.8%나 되어 이 두 가지 사유만 합쳐도 60%가 넘는다. 부모가 이혼하면서 자녀양육을 포기하는 것은 부모가 책임을 다하지 않는 것이며, 부모가 별거하거나 가출하여 아동이 대리보호체계에 맡겨지는 것 역시 국가와 사회의 지원으로 예방이 가능한 경우이다. 다음의 표는 양육시설을 포함한 아동복지시설 아동의 입소사유이다.

〈표 7〉 아동복지시설 아동의 입소사유(2009년)

단위: %

미혼모 (부)	부모이혼	아동학대	부모사망	부모의 빈곤 실직	아동문제 행동 (비행, 가출 등)	부모질병	미아	합계
34.0	28.3	11.6	8.5	7.9	7.8	2.5	0.4	100

출처: 이용교 외(2015).

부모의 사망은 8.5%이고, 미혼모인 경우와 부모의 이혼이 각각 34%와 28.3%로 이 둘을 합치면 62.3%로 매우 높다. 미혼부모의 자녀가 대리보호체계에 쉽게 맡겨지는 것 역시 심각한 문제이다. 미혼부모가 자녀를 양육하는 것이 쉽지 않은 문제이기는 하나 이 역시 국가와 사회의 지원을 통해 부모가 자녀를 양육할 수 있도록 하여야 한다. 다음 표는 그룹홈에 거주하는 아동의 입소사유를 보여주고 있다.

〈표 8〉 그룹홈 아동의 입소사유

단위: 명, %

구분	학대	부모 수감	빈곤	부모 사망	부모 질병	부모 이혼	미혼 한부모	미아 기아	가출 비행	탈북	기타	계
일반	673 (25.2)	106 (4.0)	428 (16.0)	161 (6.0)	129 (4.8)	804 (30.1)	133 (5.0)	73 (2.7)	49 (1.8)	55 (2.1)	62 (2.3)	2,673 (100)
피학대	223 (71.9)	11 (3.5)	25 (8.1)	1 (0.3)	7 (2.3)	37 (11.9)	2 (0.6)	0 (0.0)	3 (1.0)	0 (0.0)	1 (0.3)	310 (100)
영유아	1 (3.2)	0 (0.0)	5 (16.1)	2 (6.5)	3 (9.7)	4 (12.9)	11 (35.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (3.2)	4 (12.9)	31 (100)
계	897 (29.8)	117 (3.9)	458 (15.2)	164 (5.4)	139 (4.6)	845 (28.0)	146 (4.8)	73 (2.4)	52 (1.7)	56 (1.9)	67 (2.2)	3,014 (100)

출처: 김지연 외(2013).
※ 중복응답임

학대로 그룹홈에 입소한 아동의 비율이 29.8%나 되고, 부모의 이혼이 28%, 그리고 빈곤이 15.2%나 된다. 이들 사유는 모두 국가의 정책과 사회의 지원으로 아동이 가정 외 보호되는 것을 예방할 수 있는 사유들이다. 이와 같이 가정위탁, 양육시설, 그룹홈 등 대표적인 대리양육체계에 있는 아동들 대부분은 국가의 정책과 사회의 지원으로 가정에서의 보호가 이루어질 수 있는 아동들이다. 앞에서도 언급한 것처럼 부모 모두 사망하였거나 가정에서 양육할 수 없는 소수의 특별한 사유가 아니라면 현재 대리양육체계에 있는 아동들 대부분은 가정에서 보호받으며 부모·가족과 함께 더 나은 환경속에서 성장할 수 있는 아동청소년들인 것이다. 아동은 가정에서 성장할 때 가장 바람직한 성장을 이룰 수 있으며, 아동청소년 정책의 방향은 가정보호가 되어야 하고, 가정보호를 위해 부모와 가정에 대한 지원이 이루어져야 한다.

5. 보호체계 내 아동청소년의 나이 특성

다음의 〈표 9〉는 보호체계에서 보호받고 있는 아동청소년의 나이 특성을 보여주고 있다. 전체 29,343명 중에 약 47%의 아동이 양육시설을 포함한 아동복지시설에서 보호받고 있는데, 그중에 10.2%인 1천4백여 명의 아동이 3세 미만의 아동이다. 아동복지시설을 포함한 가정위탁, 그룹홈에 보호 중인 아동 가운데 3세 미만은 총 1,570명으로 이중 아동복지시설에 있는 아동이 1,389명, 88.5%이다. 3~6세 미만의 아동 2,803명 중에는 66%인 1,850명의 아동이 아동복지시설에 배치되어 있다. 3세 미만 아동 보호비율이 가정위탁은 7.7%, 그룹홈은 3.8%, 그리고 3~6세 미만 아동 보호비율은 가정위탁이 20.9%, 그룹홈이 13.1%로 나이가 어릴수록 양육시설을 포함한 사회복지시설에 보호 조치된 것을 알 수 있다. 이는 가정 외 보호의 주요 원칙과 반대가 되는 것으로 어릴수록 가정에 가까운 환경에서 보호하고 나이가 들면 아동청소년의 특성에 따라 좀더 큰 규모의 시설에서 보호받을 수도 있다.

〈표 9〉 2016년 말 현재 보호체계내 아동청소년의 나이 특성

구분	전체	0~3세 미만	3~6세 미만	초재학	중재학	고재학	대재학	기타
가정위탁	12,896	121	585	2,306	2,860	4,835		2,189
	100%	0.9%	4.5%	17.9%	22.2%	37.5%		17.0%
	44.0%	7.7%	20.9%	35.6%	45.5%	55.3%		63.0%
그룹홈	2,758	60	368	87	701	613	101	37
	100%	2.2%	13.3%	31.8%	25.4%	22.2%	3.7%	1.3%
	9.4%	3.8%	13.1%	13.6%	11.2%	7.0%		3.97%
아동복지시설	13,689	1,389	1,850	3,291	2,719	3,291	673	476
	100%	10.2%	13.5%	24.0%	19.9%	24.0%	4.9%	3.5%
	46.7%	88.5%	66.0%	50.8%	43.3%	37.7%		33.1%
계	29,343	1,570	2,803	6,475	6,280	8,739		3,476
	100%	5.4%	9.6%	22.1%	21.4%	29.8%		11.9%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%		100%

출처: 보건복지부(2017a); 보건복지부(2017b); 보건복지부(2017c).
참고1. 가정위탁의 경우 '고재학'은 17~19세, '대재학'은 20세 이상임.
참고2. 음영처리 된 비율은 3보호체계 간 보호아동 수를 비교하기 위한 것임.

6. 드림스타트 아동보호 현황

드림스타트는 취약계층 아동에게 맞춤형 통합서비스를 제공하여 아동의 건강한 성장과 발달을 도모하고 공평한 출발기회를 보장함으로써 건강하고 행복한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 지원하기 위해 시작되었다. 영국의 슈어스타트 프로그램과 미국의 헤드스타트 프로그램을 모델로 하여 2007년에 시범사업으로 시작되었다. 취약계층의 아동에게 문제가 발생하기 이전에 건강·사회·정서·인지 등 주요 발달영역에 대해 지원함으로써 사전에 문제를 예방하고 아동의 건강한 발달을 지원하기 위한 목적을 갖는다. 2007년 시범사업을 할 때 전국 16개 지역에서 시작했으나, 2015년에는 전국의 229개 시군구 지역으로 확대되었고, 국비 지원액은 2007년에 50억 원에 불과했으나 2017년에는 668억 원으로 늘어났다(이상균, 2017). 드림스타트의 사업대상은 0세(임산부)에서 12세 이하의 아동과 가족이며, 초등학교에 재학 중이면 연령이 13세 이상이어도 대상이 될 수 있다. 수급자 및 차상위 계층 가정과 보호대상 한부모가정(조손가정 포함), 그리고 학대 및 성폭력피해아동 등이 우선 지원(보건복지부, 2018)을 받는다.

〈표 10〉 드림스타트 사업성과

구 분	2007년	2017년	
운영 시군구	16개 시군구	229개 시군구	14.3배
국비지원예산	50억원	668억원	13.4배 증가
지원아동	3,769명	(2016년) 134,853명	35.8배

출처: 이상균(2017).

〈표 10〉에서 보듯이 2007년에 드림스타트 사업이 시범사업으로 시작된 이후 10년 만에 전국으로 확대가 되어 2017년에 전국 229개 시군구 지자체에서 드림스타트 사업을 운영하고 있고, 국비지원예산은 2007년에 50억원에서 2017년에 668억원으로 13.4배 증가하였다. 그리고 드림스타트 사업이 지원하는 아동은 2007년에 약 3천8백여 명이었으나 2016년에는 13만 명이 넘어 약 36배가 증가하였다.

드림스타트 사업의 핵심은 선제적이고 예방적인 서비스를 지원한다는 점이고, 지역 내의 서비스를 조정하여 연계를 통한 통합지원을 한다는 것이다. 아동통합사례관리를 제공하여 아동에게 포괄적이고 체계적이며 지속적으로 지역사회 보호서비스를 제공하는 것이다. 이를 위해 가정을 방문하여 상담을 통해 현황을 조사하고 욕구를 파악하여, 양육환경 및 아동발달 사정을 통해 서비스 목표 및 사례관리를 계획하여 지역사회의 다양한 기관 및 자원 연계로 맞춤형 서비스를 제공한다(보건복지부, 2018).

드림스타트의 서비스 내용은 다음의 〈표 11〉 및 〈표 12〉와 같다. 드림스타트 사업의 서비스 내용은 크게 네 가지 영역으로 구분되는데, 보건, 복지, 보육(교육), 통합서비스 제공 및 가족지원사업이다. 서비스의 구체적인 내용에 따라 각 서비스가 이루어진 실적의 비율을 살펴보면 다음과 같다. 양육상담 및 부모교육 등 보육과 교육에 해당하는 서비스가 약 38%로 가장 많았고, 질병예방 및 건강관리 등 건강과 관련된 서비스가 20% 정도로 그다음으로 많았다. 문화와 여가 관련 서비스가 약 17%, 정신건강과 심리정서 분야가 약 9%, 가사지원이나 생활용품 지원과 같은 일상생활 서비스가 약 6%였다.

〈표 11〉 드림스타트 사업의 서비스 내용

분야	서비스 내용	사업수행기관·연계협력기관(인력)
보건	•가정방문 보건서비스 제공 •임산부, 영유아 보충영양프로그램, 정신건강 및 발달 스크리닝 •지역내 보건의료 통합연계망	•드림스타트 센터 •보건소, 전신보건센터 등(간호사)
복지	•사회정서지원서비스 •학교 내 교육복지프로그램 제공 •방과 후 프로그램 지원·관리	•드림스타트 센터 •초등학교, 지역아동센터 등(사회복지사)
보육(교육)	•유아지도 •가정방문, 보육시설 내 부가적 서비스 제공 •책읽어주기 등 발달지원서비스	•드림스타트 센터 •국공립보육시설(보육교사)
통합서비스 제공 및 가족지원사업	•가정방문을 통한 통합사례관리 •부모-자녀 양육능력 강화 •문화체험, 부모참여 등 가족지원 •지역 보건복지자원 발굴 및 연계	•드림스타트 센터 •사회복지관(사회복지사)

출처: 이봉주(2010).

〈표 12〉 드림스타트 사업의 서비스 영역별 비율

구 분	내 용		비 율
보육·교육	•양육상담 및 부모교육 •보육 및 양육지원 •인지발달 및 학습지원 •특기적성 지원	•진로지도 및 상담 •장애특수교육 •보육 및 교육비용 지원	37.8%
건강·보건의료	•질병예방 및 건강관리 •검진, 진단 및 치료 •재활치료	•산전·산후 관리 •의약품 및 보장구 지원 •보건의료 비용지원	20.4%
문화·여가 관련	•공연 및 전시 관람 •체육, 취미활동 지원	•체험 및 여행 지원 •문화·여가비용 지원	16.7%

구 분	내 용		비 율
정신건강·심리정서	•정신건강 교육 •심리검사 및 진단 •정서·심리상담 •정서발달 및 치유지원	•정신질환자 치료 및 사회복귀 지원 •정신건강 비용 지원	9.2%
일상생활 서비스	•가사지원 •식사·식품 지원 •위생(이미용) 지원	•활동(이동) 지원 •생활용품 지원 •일상생활 비용지원	5.6%

출처: 이상균(2017).

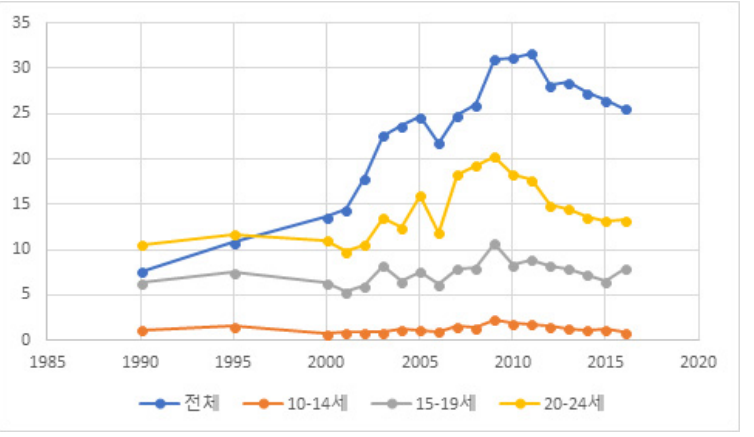
7. 아동청소년의 보호와 성장을 지원하기 위한 정책 제안

보건복지부(2017d) 자료에 따르면 2016년 우리나라 아동청소년의 자살률은 연령대에 따라 최고 13.3%에 이르렀다. 10~14세가 10만 명당 0.9명, 15~19세가 7.9명, 그리고 20~24세의 경우 10만 명당 13.3세였다. 우리나라 전체 자살률 25.6명에 비하면 절반에 미치지 않지만 아동청소년이라는 특성을 고려할 때 매우 높은 비율이다. 이러한 수치는 정점을 이루었던 2009년의 20.3명에 비하면 많이 줄어들기는 하였으나 1990년대에 비하면 여전히 높은 수치이다.

〈표 13〉 연도별 전체인구 자살률과 아동청소년 자살률(10만 명당 자살자 수)

구 분	전체	아동청소년			
		5-9세	10-14세	15-19세	20-24세
1990	7.6	-	1.1	6.3	10.5
1995	10.8	0.0	1.5	7.5	11.7
2000	13.6	0.2	0.7	6.3	11.0
2001	14.4	0.1	0.9	5.3	9.8
2002	17.9	-	0.9	6.0	10.5
2003	22.6	0.0	0.9	8.2	13.5
2004	23.7	0.0	1.2	6.5	12.4
2005	24.7	0.0	1.1	7.6	16.0
2006	21.8	0.0	1.0	6.2	11.9
2007	24.8	0.0	1.5	7.9	18.3
2008	26.0	0.0	1.4	8.0	19.3
2009	31.0	0.1	2.3	10.7	20.3
2010	31.2	-	1.9	8.3	18.3
2011	31.7	-	1.8	8.9	17.7
2012	28.1	0.0	1.5	8.2	14.9
2013	28.5	-	1.3	7.9	14.5
2014	27.3	0.1	1.1	7.2	13.6
2015	26.5	-	1.2	6.5	13.2
2016	25.6	-	0.9	7.9	13.3

출처: 보건복지부(2017d).



〈그림 6〉 연도별 전체인구 자살률과 아동청소년 자살률

통계청의 국가통계포털(KOSIS, 2018. 7월 검색)에 따르면, 2017년 우리나라 청소년의 자살 시도율은 전체적으로 2.6%에 달했다. 이는 우리나라 청소년인구를 9백만 명으로 추산할 경우 2십3만 여명이 자살위험군에 해당한다. 청소년 자살 시도율을 자세히 살펴보면 중학생이 3.0%로 고등학생 2.2%보다 높고 그중에서도 중학교 2학년은 3.4%로 가장 높았다. 여자가 3.2%로 남자 2.0%보다 높았다. 중학생과 여자가 더 위험한 군에 속한다. 통계청의 국가통계포털(KOSIS)에 따르면 2016년 13~19세 아동청소년의 자살충동경험 비율은 5.7%였다. 자살충동을 느끼는 이유는 학교성적, 진학문제가 48.1%로 가장 많고, 경제적 어려움이 10.6%, 친구와의 불화 및 따돌림이 9.6%, 가정불화가 11.9%, 외로움, 고독 때문이 11.1%, 신체·정신적 질환이나 장애 때문은 3.0%, 이성문제는 0.4%, 기타 4.3%였다.

〈표 14〉 아동청소년의 자살충동 이유

구 분	비율(%)		비고
외로움·고독	11.1	14.5	개인
신체·정신적 질환이나 장애	3.0		
이성문제	0.4		
경제적 어려움	10.6	22.5	가정
가정불화	11.9		
학교성적·진학문제	48.1	57.7	학교
친구와의 불화 및 따돌림	9.6		
직장문제	1.0	5.3	기타
기타	4.3		
합계	100.0		-

출처: 통계청 국가통계포탈(KOSIS). kosis.kr. 2018년 7월 검색.
참고. 연구자가 자살충동 이유를 개인, 가정, 학교로 구분하여 나눔

〈표 14〉에서 아동청소년이 자살충동을 느끼는 이유를 개인, 가정, 학교로 구분해 보면, 먼저 개인적인 이유가 14.5%이고, 가정적인 이유가 22.5%, 그리고 학교가 원인이 되는 경우가 57.7%이다. 직장문제를 기타로 분류하면 기타가 4.7%가 된다. 아동청소년이 자살충동을 느끼는 대부분의 이유는 학교와 관련되어 있는 것이다. 우리나라의 아동청소년들에게 공부와 학교가 얼마나 큰 짐이 되는지는 잘 알려진 사실이다. 우리나라 아동청소년들에게 여가와 휴식, 놀이의 기회가 부족하다는 점도 잘 알려져 있다. 2011년에 유엔아동권리위원회(2011)[2]는 대한민국 정부에 다음과 같은 사항을 언급하였다.

"당사국 교육제도 내에 여전히 광범위하게 퍼져있는 극심한 경쟁에 대해 우려한다. 위원회는 또한 교과과정 외의 추가적인 사교육이 일반적이며, 이는 무엇보다도 학생들을 심각하고 불균형한 스트레스에 노출시키고 그들의 신체적, 정신적 건강에 부정적인 영향을 끼치는 결과를 야기한다는 점을 염려한다. 또한 위원회는 기존의 사회경제적 불균형이 사교육비로 인해 심화되고 있고, 사교육이 여가와 문화활동에 대한 아동 권리의 충분한 실현에 방해가 된다는 사실에 우려를 갖고 주목한다.

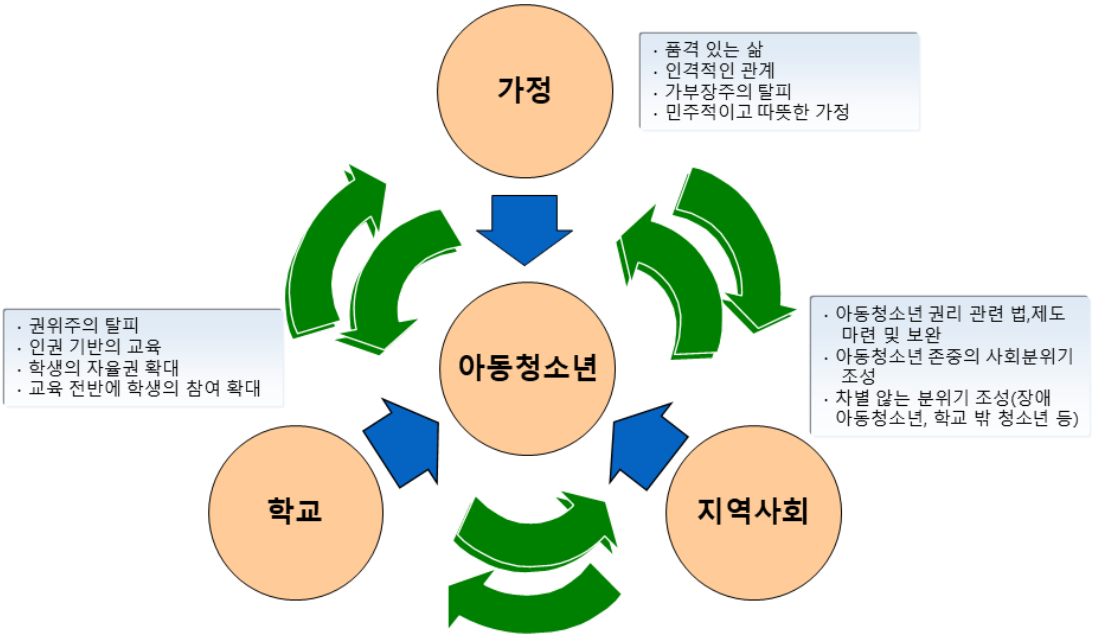
이와 함께 유엔아동권리위원회는 대한민국 정부에 대해 첫째, 학교교과과정에 아동권리 및 인권에 관한 교육을 더 포함시킬 것, 둘째, 아동을 위해 또는 아동과 함께 일하는 전문단체들이 협약과 관련하여 충분한 연수를 받도록 할 것, 셋째, 협약의 대중 인지도를 높이는 방안을 강화할 것을 권고하였다.

여러 노력에도 불구하고 유엔아동권리위원회가 염려하고 우려하는 위와 같은 상황이 개선되었다는 증거는 발견하기 어렵다. 「학생인권조례」 등을 통해 체벌을 금지하고 학생들의 자율권과 참여권을 확대하기 위한 노력이 진행되어 왔지만 근본적으로 개선되었다는 증거는 발견하기 어렵다. 아동청소년들은 여전히 가정과 학교, 사회에서 주체이기보다는 객체로서 교육의 대상이고, 자율성을 갖기 보다는 타율적 지시에 순종해야 하고, 참여를 하되 자율적이고 능동적인 참여보다는 의무로서 이루어지는 참여가 대부분인 가정, 학교, 사회에서 살고 있다. 아동청소년이 건강하게 성장하기 위해서는 가정, 학교, (지역)사회, 세 체계가 상호 긴밀하게 연결되어 역동적으로 기능을 하여야 한다. 가정, 학교, (지역)사회의 각 역할 또는 목표를 다음과 같이 구성할 수 있다.[3]

---

2) 본 내용은 『유엔아동권리협약 제3·4차 국가보고서』에 대해 유엔아동권리위원회가 2011년에 제시한 권고사항임. 2017년에 『유엔아동권리협약 제5·6차 국가보고서』가 유엔아동권리위원회에 제출되었으며, 이에 대한 권고안은 아직 접수되지 않았음. 따라서 2011년의 권고안이 가장 최근임.

3) 본 연구자는 아동청소년을 위한 건강한 환경을 만드는 핵심은 학교와 교사라고 생각한다. 그 이유는 첫째, 앞에서 아동청소년들이 자살충동을 느끼는 이유 중에 가장 큰 이유(57.7%) 학교와 관련되어 있고, 둘째, 개인적 문제와 가정적 문제 역시 학교자원을 통해 접근할 수 있으며, 해결가능성도 있기 때문이다. 예를 들어 심리·정서·행동상의 어려움에 대해 학교가 도와줄 수 있으며, 가정에서 겪는 부모님과의 관계 등에 대해서도 학교가 지원할 수 있기 때문이다. 또한 학교는 그 어떤 기관보다 아동청소년에게 실질적이고 효과적인 도움을 줄 수 있는 기관이다. 그 이유는 첫째, 교사는 모두 높은 수준의 교육을 받은 전문가이고, 둘째, 아동청소년이 가장 많은 시간을 보내는 곳이 학교이고, 가장 큰 영향을 받는 곳도 학교이며, 셋째, 모든 공교육은 국가의 관리 체계 안에



〈그림 7〉 아동청소년 친화사회를 위한 가정·학교·지역사회의 목표

먼저 가정에서는 가족 모두가 품격 있는 삶, 인격적인 관계, 가부장주의 탈피, 민주적이고 따뜻한 가정을 조성할 필요가 있다. 이것은 아동청소년이 가정에서 건강한 경험을 하기 위한 기본 요소라고 할 수 있다. 이것은 부모의 변화를 필요로 하는데, 부모가 변화하기 위해서는 학교나 지역사회에서 부모교육 등의 기회를 확대하고 특히 취약계층의 부모가 참여할 수 있는 지원이 이루어져야 한다.[4] 둘째, 학교는 권위주의를 탈피하여 학생들을 교육의 대상으로 보기보다는 교육의 주체로 바라보고 교사와 학생이 교육을 이루어나가는 협력적 관계임을 인식하는 것이 중요하다. 이러한 인식 하에 인권교육이 효과를 나타낼 수 있고, 학생의 자율권과 참여가 실질적으로 확대될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 교사에 대한 민주시민 교육이 중요하다. 교육의 주체는 학생이고, 교사는 교육적 목적을 이루기 위한 핵심이다. 민주시민을 양성한다는 교육적 목표를 이루기 위해서는 교사가 인격적이어야 하고 민주시민으로서의 역량을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 교사교육이 중요하며 특히 인권교육과 인권에 기반한 교육과 실천 활동이 중요하다.

있기 때문이다. 가정은 각 부모의 경제·사회·교육적 격차가 크고, 국가의 영향력이 미치기 어렵기 때문에 아동청소년에 대한 영향을 부모를 통해 미치는 것이 쉽지 않다. 그러나 학교는 국가의 관리와 통제 하에 있고 아동청소년에게 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 고급자원이 있기 때문에 학교와 교사는 아동청소년의 성장을 위한 정책의 중심이 되어야 한다. 이러한 학교와 교사의 역할이 효과적으로 이루어지기 위해서는 다양한 분야의 전문가, 특히 학교사회복지사와 상담전문가가 모든 학교에 충분한 수가 배치되어야 한다.

4) 저소득 취약계층 부모의 경우 생계에 전념하다 보면 자녀를 위한 시간을 내는 것이 어려운 경우가 많다. 취약계층 부모가 자녀를 위한 다양한 기회에 참여할 수 있도록 경제 등 지원을 확대할 필요가 있다.

유니세프는 아동친화도시 인증제도를 실시하고 있는데, 2018년 7월 현재 전국 29개의 지자체가 아동친화도시로 인증되었고, 57개의 지자체가 유니세프 아동친화도시 인증을 추진하고 있다(유니세프한국위원회 홈페이지. 2017년 7월 검색). 아동친화도시로 인증받기 위해서는 아래의 표와 같이 10가지 원칙에 대해 평가를 받아야 한다(유니세프한국위원회, 2018년 7월 검색).

〈표 15〉 아동친화도시의 10가지 원칙

번호	원칙	설명
①	아동의 참여	아동과 관련된 일을 시행할 때 아동의 의견을 듣고 고려한다.
②	아동친화적 법체계	모든 아동의 권리를 증진하고 보호하는 조례와 규정이 있다.
③	아동권리 전략	유엔아동권리협약의 원칙에 따라 아동권리 전략을 개발한다.
④	아동권리 전담기구	아동의 의견을 우선적으로 고려하는 상설기구를 마련한다.
⑤	아동 영향 평가	정책과 조례, 규정 등이 아동에게 미치는 영향을 평가하는 체계적 과정을 마련한다.
⑥	아동 관련 예산확보	아동을 위해 적절한 예산을 확보하고, 아동 관련 예산이 잘 쓰이는지 분석한다.
⑦	정기적인 실태 보고	아동의 권리 실태를 지속적으로 모니터링하고 관련 자료를 수집한다.
⑧	아동권리 홍보	아동권리에 대해 모든 주민에게 널리 알린다.
⑨	아동을 위한 독립적 대변인	아동권리 증진을 위해 일하는 비정부기구와 독립적 인권 기구를 개발한다.
⑩	아동 안전을 위한 조치	아동이 안전하고 오염되지 않은 환경에서 자랄 수 있도록 정책을 개발하고 시행한다.

한편 호주의 사회복지학자 짐 아이프는 욕구에 기반한 사회복지에서 권리에 기반한 사회복지로 전환되어야 한다고 주장하였다(Ife, Jim, 2001). 욕구에 기반한 사회복지는 소극적이고 사회복지를 베푸는 쪽의 입장이 강하게 드러나지만 권리에 기반한 사회복지는 대상자의 입장이 크게 부각되고, 국가의 역할이 의무와 책임으로 이루어지게 되어 국가책임이 강조된다. 짐 아이프는 또한 권리의 영역을 3가지로 구분하였는데, 1세대 권리는 소극적 권리로서 주로 자유권에 해당되고, 2세대 권리는 적극적 권리로서 주로 사회권에 해당되며, 3세대 권리는 집단적 권리로서 대상자 모두가 함께 누리는 권리에 해당한다.

〈표 16〉 인권의 3세대

구 분	제 1 세대	제 2 세대	제 3 세대
권리의 구분	소극적 권리	적극적 권리	집단적 권리
권리의 범주	공민권과 정치권(civil and polotical rights)으로 흔히 자연권(naturla rights)이라 불린다.	경제적, 사회적, 문화적 권리	집합적 권리 – 지역사회, 전체국민, 사회 또는 국가에 해당되는 권리들
구체적 예	투표권, 언론의 자유, 집회의 자유, 공정한 재판과 법 앞의 평등, 공민권, 사생활의 보장, 자기표현의 권리, 종교의 자유, 공무담임의 권리, 시민생활과 사회활동에의 자유로운 참여 등 존엄하게 대우받을 권리, 공공안전의 권리, 차별(종교적·인종적·성적 차별 등)받지 않을 권리, 합법적 사업을 보호받을 권리, 협박·희롱·고문·강요 등을 받지 않을 권리 등	교육, 주거, 의료, 고용, 적정소득, 사회보장 등 다양한 형태의 사회적 급여와 서비스 등을 받을 권리. 취업할 권리, 적정임금을 받을 권리, 적절한 의식주에 대한 권리, 교육을 받을 권리, 적절한 의료보호를 받을 권리, 사회보장에 대한 권리, 노령기에 존엄있게 대우받을 권리, 적당한 레크리에이션과 여가에 대한 권리	경제개발에 대한 권리, 세계무역과 경제성장으로부터 혜택을 받을 권리, 결집력 있고 조화로운 사회에서 살 권리, 오염되지 않은 공기에서 숨 쉴 권리, 깨끗하고 오염되지 않은 공기, 물, 식량에 대한 권리, '자연'을 경험할 권리, 인간의 완전한 잠재성이 획득되도록 하는 물리적 환경에 대한 권리 등
초점	인권침해의 예방과 권리의 보호 또는 방어	충족-의료, 교육, 주거, 고용과 소득보장에 있어 일정 수준의 공공지출을 수반	
지배적 전문직	법률가	사회복지사	지역사회개발 – 정치가, 경제전문가, 환경운동가, 지역사회개발활동가
보장형태	주로 법률적 메커니즘 – 법, 협정, 규약, 법률적 제재조치	정책개발, 정치적 변화, 효과적 인간 서비스의 설계와 전달	권리를 보호하거나 실현하기 위한 법적 기제로서 주로 초보적 형태
실천영역	옹호(advocacy): 법적 대리인 확보, 무료법률센터에서 활동, 약자 대변	직접적 실천, 조직적 실천, 정책개발, 연구와 행동, 사회행동(social action)	지역사회개발

출처: Ife, Jim(2001). 김형식·여지영 역(2001)의 내용을 본 연구자가 일부 수정·편집함.

이를 아동청소년이 주로 소속해 있는 학교에 비교해 보면 다음과 같이 적용할 수 있다. 1세대 권리는 학교에서 학생들의 자기결정권을 침해하지 않음으로써 실현될 수 있는 권리이다. 예를 들면, 두발, 복장, 용모, 학습에 대한 자율적 선택, 교사나 교장을 선택하거나 거부할 수 있는 권리, 의사표현과 집회결사의 권리, 종교에 대한 강요를 받지 않을 권리 등이다. 2세대 권리는 국가나 학교가 예산과 인력을 투입하여 학생들의 복지를 확충할 때 실현되는 권리들이다. 예를 들면, 무료급식, 교복, 교재, 교구 등을 제공받을 권리, 가난한 학생이 교육적 혜택을 누릴 수

있는 권리 등이라고 할 수 있다. 3세대 권리는 학교 차원에서는 모든 학생들이 차별받지 않으며, 공정하게 대우받을 권리라고 할 수 있고, 국가차원에서는 지역 간, 계층 간, 학교 간에 차별이나 격차 없이 건강하고 안전한 학교환경에서 공부할 권리, 깨끗하고 건강한 식사를 제공받을 권리 등이라고 할 수 있다. 앞에서 언급한 아동친화도시 10가지 원칙을 인권3세대 개념에 적용하여 아동청소년 지원정책안을 아래의 표와 같이 구성할 수 있다.

〈표 17〉 가정·학교·지역사회와 3세대 권리 – 아동친화도시 원칙의 적용

구 분		가정	학교	(지역)사회
소극적 권리 (자유권)	활동주체	교육·복지	교육	교육·복지·법
	변화목표	부모의 변화	교사의 변화	지역사회 여건의 변화
	실행방법	▸부모교육	▸교사·학생에 대한 민주 시민 교육 ▸학생의 자율성 보장 ▸학생의 참여 확대	▸법·제도·정책 마련 ▸지역사회 교육과 홍보
	아동친화 도시원칙	▸아동의 참여 확대	▸아동의 참여 확대 ▸아동권리 전략 개발	▸아동 친화적 법체계 개발 ▸아동권리 전략 개발 ▸아동권리 전담기구 설치 ▸아동 영향 평가 ▸정기적인 실태보고
적극적 권리 (사회권)	활동주체	교육·복지·경제·문화·예술·체육 등		
	변화목표	▸가정의 경제·사회 지위 향상 ▸문화체험 기회 확대	▸학교의 제도·정책의 변화	▸정부기관 ▸지역사회 기관 ▸문화·예술·체육 시설
	실행방법	▸사회복지 지원 확대 ▸문화·예술·체육 지원 확대	▸무상교육 확대 ▸학교사회복지 활성화	▸재정지원 확대 ▸지역사회 자원 연결 확대 ▸문화·예술·체육시설의 개방
	아동친화 도시원칙	–	▸아동권리 전략 개발 ▸아동관련 예산 확보 ▸아동권리 홍보	▸아동관련 예산 확보 ▸아동을 위한 독립적 대변인
집단적 권리		범 정부적 차원에서 지역 간·계층 간 격차를 해소하고, 경제성과를 모든 국민과 아동청소년들이 공유할 수 있는 공정한 사회 환경 조성		
	아동친화 도시원칙	▸정기적인 실태 보고 ▸아동 권리 홍보 ▸아동안전을 위한 조치		

먼저 가정에서의 소극적 권리는 부모가 자녀를 한 인격체로 존중해 주고, 가족 간에 따뜻하고 인격적인 관계를 가지며 자녀의 자율성을 존중해 주는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 부모에 대한 교육이 필요하며, 아동친화도시원칙으로는 가정에서의 아동참여 확대라고 할 수 있다. 가정에서의 적극적 권리로는 가정의 경제·사회·문화적 지위가 향상되고 문화체험의 기회가 확대되어 아동청소년 자녀가 건강하게 성장할 수 있는 환경을 만드는 것이라고 할 수 있다. 학교에서의 소극적 권리는 교사가 변화의 주체가 되어 학생의 자율성 보장과 참여의 확대를 통해 민주시민 교육이 효과적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 아동친화도시원칙의 적용은 아동의 참여확대 및 아동권리전략 개발을 통해 이룰 수 있다. 학교에서의 적극적 권리는 학교의 제도와 정책을 통해 무상교육을 확대하고 학교사회복지를 활성화하여 학생들에게 직접적인 경제적, 사회적, 문화적 혜택이 돌아가도록 하는 것이다. 이러한 정책은 학교만으로는 어려우며 학교가 시행할 수 있도록 국가의 지원이 뒷받침되어야 한다. 아동친화도시 원칙으로는 국가 및 학교의 아동권리 전략 개발, 관련 예산의 확보, 아동권리의 홍보를 통해 이룰 수 있다. 지역사회에서의 소극적 권리로는 법과 제도, 정책을 통해 아동청소년들이 자율적이고 주체적이며 참여할 수 있는 사회여건을 만드는 것이다. 아동친화도시 원칙으로는 관련 법체계의 개발, 아동권리 전략 개발, 아동권리 전담 기구의 설치 등이 있을 수 있고, 이를 효과적으로 진행하고 모니터하기 위하여 아동 영향 평가와 실태조사 및 보고를 한다. 지역사회의 적극적 권리는 정부기관과 지역사회의 기관, 각종 시설 등을 통해 지역사회에서 아동청소년의 체험 및 참여의 확대를 향상시킬 때 이루어질 수 있다. 이를 위해서는 재정지원을 확대하고, 지역사회의 자원을 연결하며, 문화·예술·체육시설 등의 개방을 통해 아동청소년의 참여를 확대하는 것이 필요하다. 아동친화도시 원칙으로는 예산 확보와 아동을 위한 대변인 역할을 통해 아동의 권리가 가정, 학교, 사회에서 효과적으로 이루어지도록 지원하는 것이다. 마지막으로 집단적 권리로는 범정부적 차원에서 지역 간, 계층 간의 격차를 해소하고, 경제성과를 모든 국민과 아동청소년들이 공유할 수 있도록 하는 것이다. 아동친화도시원칙으로는 아동청소년 권리와 관련하여 실태조사 및 보고를 하고 아동청소년 권리를 홍보하는 활동 등을 하는 것이다.

결언

영국의 정치가이고 전 총리였던 Gordon Brown은 “아이들은 현재 인구의 20%밖에 되지 않지만 그들은 우리 미래의 모든 것이다(Children are 20% of our population and they are 100% of our future.)”라고 하였다. 전통적인 유교사상으로 인해 가정과 사회에서 목소리를 내기 어려운 아동청소년들은 투표권이 없어 정치력을 갖지 못할 뿐 아니라 정치인들의 관심도 받지 못하고 있어 우리사회의 ‘마이너리티 중에 마이너리티’라고 할 수 있다. 아동과 청소년을 지원하고 육성하기 위한 수많은 정책들과 시민사회단체의 활동으로 그나마 아동청소년들의 숨통을 터주었으나 사각지대에 놓여있는 아동청소년이 대다수이다. 여전히 우리사회는 아동과 청소년에 대해 억압적이며 차가운 시선과 차별적인 태도로 아동청소년들의 설자리를 용납하지 않고 있다.

아동청소년의 성장을 효과적으로 지원하기 위해서는 두 종류의 대상과 두 가지의 방향이 결합하여 각 특성에 따른 지원정책이 개발되고 시행될 때 보다 효과적일 수 있다. 먼저 두 종류의 대상이란 일반 아동청소년과 보호대상아동청소년을 구분하는 것이다. 이 두 대상에 대한 정책이 뚜렷이 구분되기는 어렵지만 앞에서 살펴본 것처럼 국가의 보호체계에 있는 아동청소년을 보호대상아동청소년으로 보고, 그 외의 아동청소년을 일반 아동청소년으로 구분해 볼 수 있다. 둘째, 두 가지의 방향이란 하나는 아동청소년의 성장을 촉진하는 것이고 또 하나는 아동청소년의 성장을 저해하는 요인을 제거하는 것이다. 성장을 촉진하는 것은 앞에서 끌어주는 역할이고, 저해요인을 제거하는 것은 걸림돌을 제거하는 것이라고 할 수 있다.

〈표 18〉 아동청소년 정책을 위한 두 가지 대상과 두 가지 요인

구 분		성 장 요 인	
		성장 촉진요인의 강화	성장 저해요인의 제거
대상 구분	일반 아동청소년	▸ 자율성 확대 ▸ 참여 기회 확대 ▸ 민주주의 경험 확대 ▸ 아동권리 홍보	▸ 학교 부적응 학생 지원 ▸ 권위주의적 요소 탈피 ▸ 가부장적 요소 탈피
	보호대상 아동청소년	▸ 부모 및 가족과의 긍정적 경험 확대 ▸ 학습 및 취미·적성 개발 ▸ 기타 결핍되어 있는 요소 지원	▸ 심리·정서·행동 상의 어려움 극복 ▸ 회복탄력성 향상

일반아동청소년은 스스로 성장할 수 있는 능력을 강화할 수 있도록 자율성을 확대하고 참여기회를 늘리며, 민주주의의 경험을 확대하여야 한다. 보호가 필요한 아동청소년은 아동청소년의 개별적인 특성을 고려하여 상대적으로 열악한 개인적·환경적 요인들을 보충해주는 것에서 시작하여야 한다. 특히 보호대상아동청소년은 회복탄력성을 통해 스스로 어려움을 극복할 수 있도록 지역사회의 자원 또는 지지체계를 연결하는 것이 중요하다.

아동청소년의 성장은 그들과 많은 시간을 보내고 그들에게 큰 영향력을 미치는 부모·가족 및 학교와 교사, 그리고 지역사회의 환경에 변화를 줌으로써 가능하다. 이중에서도 부모·가족은 가정마다 부모와 가족의 특성에 있어 격차가 너무 크고, 직접적인 개입에도 한계가 있다. 지역사회의 환경은 변화시키기도 어렵고, 변화에 시간이 너무 많이 걸린다. 그러나 학교와 교사는 국가가 개입할 수 있는 여지가 많고 과학적인 분석에 따라 합리적인 목표와 계획을 세운다면 아동청소년에게 미치는 영향이 빠르고 효과적일 수 있다. 이를 위해서는 여러 부문 간의 협력이 필수적인데, 교육과 복지의 협력이 중심이 되어 문화와 예술, 정치와 경제, 사회분야 등이 참여하여야 한다. 그리고 학교에 대한 지원이 중요한데, 학교에 대한 지원의 핵심은 교사, 사회복지사, 상담가 등 인력에 대한 지원이 핵심이다. 인력에 대한 지원은 재정 투입으로만 이루어지는 것이 아니라, 인간과 사회에 대한 가치와 철학이 교사 등 교육활동가들의 삶에 베어들어 학교와 지역사회의 아동청소년들에 대한 성숙한 태도가 자연스럽게 드러날 수 있도록 해야 한다. 노르웨이 출신의 한국학 교수, 박노자의 주장처럼 “고등학생이 교장에게 필요할 때 ‘당신은 이 점이 틀렸어’라고 주저 없이 의견을 말할 수 있어야 하며, 그렇게 말하고도 다음 날 아무 일 없었다는 듯 수업을 받을 수 있어야 할 것”이다. 무례함 없이 요구하는 도발적인 요구를 수용할 수 있는 교사와 교장, 부모와 어른들이 많아질 때, 그때 비로소 아동청소년의 성장을 지원하는 사회적 토대가 마련될 수 있을 것이다.

참고문헌

김지연·이경상·곽종민·차한솔(2013).『2013 공동생활가정(그룹홈) 평가』. 보건복지부·청소년정책연구원.

민인식·이경희(2017). 직업계층 이동성과 기회불균등 분석.『월간 노동리뷰』2017년 7월호. 한국노동연구원.

박경호·김지수·김창환·남궁지영·백승주·양희준·김성식·김위정·하봉운(2018).『교육격차 실태 종합분석』. 한국교육개발원.

보건복지부(2017a).『2017 가정위탁보호아동 현황』.

보건복지부(2017b).『2017년도 공동생활가정(그룹홈)현황(2016년 12월 31일 현재)』.

보건복지부(2017c).『2017년도 아동복지시설 현황(2016년 12월 31일 현재)』.

보건복지부(2017d).『보건복지통계연보』.

보건복지부(2018).『2018 드림스타트 사업안내』.

유엔아동권리위원회(2011).『유엔아동권리협약 제3·4차 국가보고서 심의결과-유엔아동권리위원회 권고사항』.

이봉주(2010). 드림스타트 사업의 현황과 과제.『월간복지동향』143.

이상균(2017). 드림스타트, 지난 10년의 성장과 향후 10년을 위한 과제.『한국아동복지학』59호. 한국아동복지학회.

이용교·김형태·오승환·정경은·정민기(2015).『아동보호제도 평가 및 개편방안 마련연구』. 보건복지부·광주대학교산학협력단.

이진영(2017). 자녀의 학력이 부자간 소득계층 대물림에 미치는 영향.『노동경제논집』제40권 제3호. 한국노동경제학회.

통계청(2016).『장래인구추계』.

Ife, Jim(2001).『Human Rights & Social Welfare』Cambridge University Press. 김형식·여지영 역(2001).『인권과 사회복지실천』. 인간과복지.

보건복지부 e나라지표.「2016년 요보호아동 발생 및 보호조치현황」. www.mohw.go.kr. 2018년 3월 검색.

보건복지부 e나라지표.「요보호아동 현황」. www.mohw.go.kr. 2018년 3월 검색.

유니세프한국위원회.「유니세프 아동친화도시 10가지 원칙」. childfriendlyckties.kr. 2018년 7월 검색.

통계청 국가통계포털(KOSIS). kosis.kr. 2018년 7월 검색.

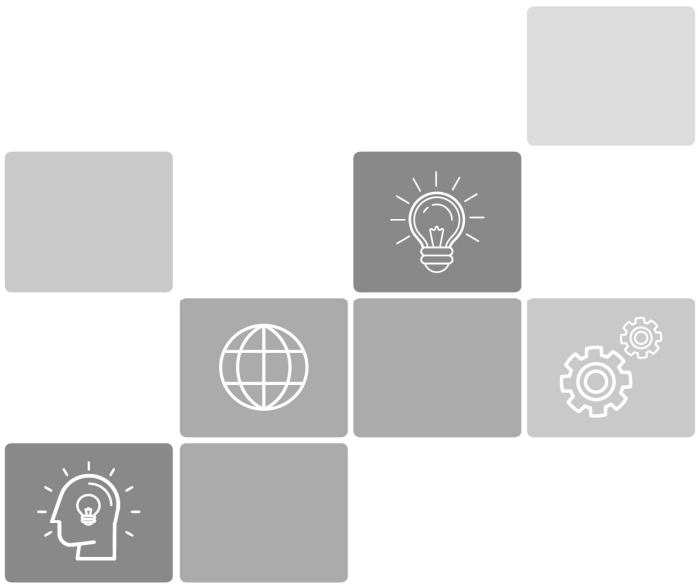
「아동복지법」.

「청소년기본법」.

주제3

청소년정책사업을 중심으로 한 지역 청소년 성장지원: 성과와 한계

김기남 한국청소년쉼터협의회 회장



개원 29주년 기념 세미나
지역사회에서 청소년 성장지원 어떻게 할까요?

주 제
3

청소년정책사업을 중심으로 한 지역 청소년 성장지원: 성과와 한계

김기남 한국청소년쉼터협의회 회장

1. 시작하며...

'청소년정책사업을 중심으로 한 지역 청소년 성장지원'이란 주제를 받아들고, 어떤 이야기를 어디서부터 어떻게 시작해야 할지 많은 고민이 되었다. 우선은 우리사회가 수행하고 있는 '청소년정책사업이 과연 무엇일까?'에서부터 시작해서 '지역 청소년의 성장지원'은 또 어떻게 얘기해야 할까라는 생각까지 어느 하나 간단한 내용이 아니었다.

청소년육성관련 정책사업들을 먼저 생각해본다면, 청소년수련관, 문화의집 등 생활권 청소년시설 등을 기본으로 청소년수련원, 야영장, 유스호스텔 등의 자연권 청소년시설에 이르기까지 기본적인 시설을 얘기할 수 있을 것이다. 물론, 2010년도 이후 청소년진로지원센터와 마을단위의 소규모 청소년센터 및 마을도서관과 같은 이용시설의 증가로 인해 관련 논의의 폭이 다양해진 것도 사실이다. 이런 시설중심의 내용들뿐만 아니라, 청소년수련활동인증제도 및 국제성취포상제도, 각종 청소년참여기구 등의 시스템과 콘텐츠의 확장 역시 또 하나의 성과로서 얘기할 수 있을 것이다.

청소년보호복지관련 정책사업들 측면에서 본다면, CYS-NET을 기반으로 한 청소년종합지원시스템을 중심으로 한 각 지역별 상담복지센터와 학교밖 청소년지원센터 '꿈드림'의 확충과 가출, 가정밖청소년들의 지원체계인 청소년쉼터의 확대 등을 대표적으로 얘기할 수 있을 것이다. 이외에도 전국적인 지원망으로 구축된 방과후아카데미 사업과 청소년성문화센터, 서울지역을 중심으로 하는 교육복지센터와 지역기반형 사업 등 다양한 영역에서의 정책사업이 펼쳐지고 있다고 할 수 있다.

문제는 청소년분야 이십년 차인 청소년지도사가 보기에도 이런 청소년정책들이 한눈에 들어오지 않는다는 것이다. 사실상 청소년의 삶에 지대한 영향을 미치는 학교현장과 복지의 중심인 사회복지현장, 여성단체 등과의 교류 역시 지엽적이고 형식적인 단계에 그치고 있는 현실이라 할 것이다. 지금부터는 본격적으로 현장의 상황과 대안에 대해 고민해보도록 하겠다.

2. 어떠한 청소년현장들이 있는가?

청소년으로 만날 수 있는 청소년정책들은 한해가 다르게 새로워지고 있는 현실이라 할 수 있을 것이다. 특히, 여성가족부를 중심으로 한 전통적인 청소년정책을 제외하고도 각각의 지역과 전문영역에서는 청소년분야로의 진출을 끊임없이 시도하고 있는 상황이라 할 수 있을 것이다.

크게 나눠본다면 교육부를 중심으로 학교 내에서 이뤄지는 학교 내부 활동과 학교외부에서 이뤄지는 청소년활동과 학교 밖으로 지칭되는 탈학교활동(이는 여성가족부로 그 중심을 둔다), 그리고 사적영역에서 개별적으로 이뤄지는 활동들이 최근에는 마을이라는 이름으로 지역에 대두되기 시작한 현실이라 할 수 있을 것이다. 대략적으로 정리해본다면 아래의 그림과 비슷할 것이라고 생각된다.

〈청소년을 중심으로 한 지역현장〉

이외에도 각 영역이 독자적으로 확장성을 가지고 움직이며, 청소년분야와 직간접적인 연결망을 갖추고 있는 것이 현실이라 할 수 있을 것이다. 위 그림에는 포함되어 있지 않지만, 종합사회복지관을 중심으로 한 청소년복지활동, 여성단체 기관 중심의 여성청소년문제 접근, 최근들어 특정지역을 중심으로 다문화청소년과의 연결접점, 법무부를 중심으로 한 법적 처벌대상

청소년 관련 움직임, 각 종교단체의 활발한 선교중심의 청소년활동, 경찰청의 SPO(스쿨폴리스), 다양한 마을활동가들의 청소년활동에 이르기까지 정말 다양한 영역과 분야에서 청소년활동으로 진출하고 있는 것이 현실이다.

뿐만 아니라 수평적 영역뿐이 아닌 수직적 관점에서까지 그 영역이 확장되고 있다고 볼 수 있다. 예를 들면 아동분야에서의 청소년문제 접근과 청년문제접근을 위한 후기청소년 대상 접근에 이르기까지 청소년분야는 여러 영역에 둘러 쌓여있는 형국이라 할 수 있을 것이다.

그리고 이런 전방위적 성장에 있어 기존의 청소년정책과 관련분야 종사자들의 노력은 매우 중요한 견인차 역할을 해왔다 할 수 있을 것이며, 특히 외부 다른 분야의 활동의 성장과 확대에 있어 주요한 모델링이 된 것으로 그 성과를 칭찬할 만하다 할 수 있다.

3. 그러나, 우리의 문제는...

청소년들의 관점에서 본다면 다양한 분야, 각각의 영역이던 예전과는 달리 여러 측면에서 다양한 방식으로 다가오는 것은 그들의 성장에 매우 도움될 수 있을 것이다. 실제로 여성가족부 청소년분야의 예산이 적어서 그렇지, 각 부분에서 쓰이고 있는 청소년관련 예산이 적은 편은 아닐지 모른다. 최근 기업CSR영역에서 조차 그들이 사용하고 있는 예산의 40% 가까이가 아동청소년 영역에서 쓰인다고 얘기하고 있는 정도이다. 사회복지분야에서 쓰이고 있는 청소년관련예산과 교육분야에서 쓰이는 청소년활동관련 예산, 지자체중심의 마을단위 사업예산까지 생각한다면 매우 큰 예산이라 할 수도 있을 것이다. 문제는 이런 예산의 운영과 쓰임이 통합적이지 않고 분절적으로 적용된다는데 있다.

앞서 언급한 것처럼 청소년분야에서 추진해온 청소년관련 정책들은 여러 측면에서 주요하고도 앞선 모델로서의 기능을 해온 것이 사실이다. 예를 들면, 청소년들의 종합안전망이었던 CYS-NET을 중심으로 한 청소년상담복지센터의 경우 교육부의 Wee센터의 모델이 되었다고 할 수 있으며, 현재 자유학기제의 중심축이 되고 있는 진로관련 각종 체험활동과 교육복지의 다양한 사업모델 등은 기존 청소년활동과 정책에서 비롯되었다고 생각되는 바이다. 이외에도 수련활동 인증제도, 위탁형 대안학교의 시작과 방과후교실, 돌봄교실 등의 모델에서 기존 청소년정책과 활동 등이 그 근간이 되었을 것이다.

문제는 이런 다양한 활동 등이 시행됨에 있어 먼저 실시되고 주축이 되었던 청소년분야, 청소년정책과의 소통과 교감이 아닌 단순 형식 베끼기에 그치는 경우가 많았다는 점이다.

각 영역에서의 이해관계에 따라 마치 기존에는 전혀 없던 내용인 듯 도입되고 새로이 시도되고 적용되며, 기존의 사업과 이용청소년들의 혼란을 가져오기도 했다. 특히, 기존 청소년분야보다는

큰 규모와 인프라를 갖춘 영역에서의 정책적 접근은 사업과 정책의 선후를 바꾸기도 하였다.

더 큰 문제는 정보의 부재와 홍보의 부족으로 인해 이미 진행되고 있는 사업과 역할에 대한 비난과 공격의 대상이 되기도 하였다. 생활권 청소년수련시설의 경우 예산의 운영과 구조를 이해하지 못한 이들이 청소년시설에 어른들이 많다는 단편화된 공격을 하며 자신들의 입지를 다지기도 하였다. 이는 단순히 그들의 이해부족을 탓하기보다는 청소년분야 스스로가 자신들의 입장과 역할을 제대로 알리지 못한 부족함이 더 크다고 생각된다.

앞서 얘기한 이런 문제들은 예산과 활동영역의 중복과 중첩을 가져올 수 있으며, 이는 반대로 사각지대의 발생으로 인한 주요한 손실을 가져올 수 있다.

또한 전반적으로 부족한 예산과 자원을 운영함에 있어, 여러 단위로 분산되어 운영되는 활동과 사업은 깊이 있는 정책의 추진을 하는데 있어 장애물로 작용할 가능성이 크다고 할 수 있다. 만약, 다양한 영역에 산발적으로 쓰이고 있는 청소년관련 예산이 집중적으로 활용된다고 상상해본다면, 그 위력을 예측해 볼 수 있을 것이다.

문제의 핵심은 각 영역에서 각개격파 당하고 있는 청소년관련 예산이라 할 수 있을 것이며, 이는 각 영역이 활성화되면 될수록, 청소년분야의 정책과 사업이 고사당하게 될지 모른다는 점이다. 일부 지역에서는 이미 현실화되고 있는 시나리오라고 할 수 있다.

4. 그렇다면, 대안은 있는가...

현시점에 이르기까지 청소년분야와 정책에 있어 다양한 문제제기와 대안의 모색이 있었음에도 불구하고 실질적이고 큰 폭의 변화와 발전을 이뤄내기에는 많은 어려움이 있었다. 물론, 여러 어려운 여건가운데서도 본격적인 청소년정책이 시작되었던 1990년대 초반에 비해서는 장족의 발전을 이룬 것도 사실이다.

하지만 인구절벽과 절대적인 청소년의 숫자 감소를 앞두고 있는 우리 청소년분야가 지금까지와 같은 방식으로 문제에 대응한다는 것은 매우 안이한 태도라고 할 수 있을 것이다. 게다가 청소년을 두고 다양한 주도권다툼을 시작할 주된 경쟁분야는 대한민국의 가장 강력한 사회적 이슈를 주도해온 복지와 교육분야라고 할 수 있다. 예산의 규모와 인프라, 시스템, 사회적 인식과 중요도 등 어느 하나 우리 청소년분야와는 경쟁이 되지 않는 게임이라 할 수 있을 것이다. 혹자는 청소년분야가 교육이든, 복지든 힘 있는 분야에 흡수되어서 정책을 추진하는 게 무슨 문제냐고 얘기하기도 한다. 나름 일리 있는 얘기일 수 있다. 하지만 우리 청소년정책의 시작점을 돌아본다면 이는 단순한 문제가 아닐 것이다. 청소년에 대한 정책적 접근은 단순히 교육의 보완재 문제도, 아니면 복지의 특정대상인 것만도 아닌, 조금은 특수한 정책적 함의를 지니고 있다. 시작은

지식중심의 교육을 벗어나고자 하는 우리사회의 요구에서부터 출발하였으나, 문제의 해결방안으로 들어가서는 복지적 관점과 보호적 측면이 모두 존재하며, 이는 우리사회의 미래를 준비하는 단계까지도 모두 포함된 복합적 접근이라 할 수 있는 분야이다.

그렇다면, 어떻게 살려야 할 것인가?

간단치 않은 이문제의 대안은 누구도 쉽게 해결할 수 없을 것이지만, 다양한 청소년현장을 경험해본 입장에서 현장중심의 고민을 얘기해 본다면, 그 대안은 아마도 청소년중심으로 돌아가는 것이지 않을까 싶다.

청소년정책은 굉장한 속도로 발전해왔고, 많은 고민 끝에 현재의 다양하고 복잡한 시스템으로 성장해 왔다. 아마도 청소년정책이라는 측면으로만 본다면, 해외의 어느 정책과 사례에도 뒤지지 않는 우수한 정책들이 즐비할 것이다. 하지만 이는 각각의 전문성을 바탕으로 분화되고 전문화하는 미시적 발전을 가져왔다고 판단된다. 단순히 현장이라는 관점에서 청소년들을 바라본다면, 청소년들은 결코 분절되어있지 않았다. 청소년쉼터에서 만나는 청소년이라 해서 문제해결적 접근이나, 상담적 접근만이 있지 않다는 것이다. 청소년수련관의 청운위 친구들이라 해서 가출문제나 심리적 고민문제가 없지 않다는 것... 이는 청소년을 만나는 관점에서 본다면, 각각의 전문성으로 분리해서 만난다는 것이 매우 어렵기도하고 불가능하다는 것을 의미한다. 청소년시설이라는 관점에서, 혹은 청소년복지, 문제라는 관점에서 나눠 바라보기보다는 청소년을 만나고 그 안에서 그들에게 필요한 어떤 것을 제공하는 방식이 필요하다는 생각이다.

학교에서든 학교외부(밖)에서든 청소년들을 만나는 부분과 각각에 맞는 서비스의 제공이 하나의 시스템으로 맞물려 진행되는 것이 바로 대안이 되어야 하며, 이런 청소년들(특히, 학교외부의)을 만나고 서비스를 제공하는 중심기관이 기존의 청소년기관이 되어야 할 것이다.

이는 제6차 청소년정책에서 언급된 청소년시설이 아닌 청소년센터로서의 변화가 이에 해당될 수 있을 것이다. 대안으로서의 청소년정책의 핵심은 시설을 운영하거나 확보하는데서 벗어나, 청소년을 중심으로 한 게이트키퍼로서의 역할에 그 방점을 찍어야 할 것이다. 현재 온라인에서 대부분의 국민들이 선택하는 것은 포털사이트에 처음 들어가는 것처럼, 청소년들이 오프라인상의 그들을 위한 포털서비스로서 지역마다 존재하는 청소년센터를 선택하는 방식을 얘기하는 것이다. 그리고 청소년에게 선택된 지역의 청소년센터는 그들에게 필요한 각종의 서비스를 연결해주는 역할, 여기에는 학교 내의 서비스를 비롯, 마을활동의 서비스, 지역 내의 복지서비스 등 다양한 서비스들을 연결하고 활용할 수 있는 서비스 포털로서의 기능을 가져야 할 것이다.

복지나 보호관점에서 바라본다면, 기존의 학교, 가정 내에서 자리 잡지 못하고 아웃사이더로서 전락한 청소년들을 위한 찾아가는 서비스역시 강화되어야 할 것이다. 이는 6차 청소년정책에서 방향으로 제기된 아웃리치센터가 그 기능을 감당할 수 있을 것이다. 다만, 6차에서 언급된 것처럼

가출, 가정밖 청소년만을 위한 아웃리치센터가 아닌, 보통의 평범한 청소년들에서부터, 학교밖, 가정밖, 다문화 등등 청소년 누구에게나 찾아가는 서비스공간으로 활용되어야 할 것이다. 이는 사각지대로서 발굴되기 어려운 특정대상을 찾기 위해서도 당연히 필요한 접근이 될 수 있을 것이다.

5. 정리하며...

저출산 대책으로 매년 십조 원 이상의 예산을 지원해도 우리나라 출산율은 세계 최저수준인 1.19명에 불과하다. 그러나 제대로의 성장이 필요한 청소년을 위한 예산은 그 예산의 10분의 1조차 되지 않는다. 비교하기조차 부끄러운 상태라 할 수 있을 것이다. 특히, 위기상황에 처한 청소년들이 제대로 성장할 수 있도록 얼마나 예산이 사용되어지고 있는지는 여기서 굳이 이야기하지 않아도 상상이 될 것이다. 그들이 사회적 외면 속에서 범죄자, 혹은 범죄 피해자 등으로 버림받지 않도록 노력하는 것은 새로운 생명을 탄생시키는 이상의 의미가 있다. 그리고 앞서 이야기 한 것처럼 한 아이를 제대로 성장시키기 위해 필요한 사항에는 과연 무엇이 있을 것인가?

앞서 얘기한 대안이 성공하기 위해서는 몇 가지의 전제조건이 필요할 것이다. 우선 시설 안에 갇혀있는 우리 청소년기관들의 생각이 열려야 할 것이다. 우리의 역할은 청소년시설을 지키는 것이 아니라 시설을 기반으로 청소년들에게 나아가는 것이다.

그리고 우리의 정책은 그럴듯한 청소년시설을 설립하고 성과로 내세우는 것이 아니라, 그 기관이 지역 내의 청소년센터로 자리매김할 수 있도록 지원하는 것이다. 수영장 등의 시설을 운영해서 시설의 운영비를 충당하는 방식은 이전세대의 청소년 정책이 될 것이다. 작은 규모라도 센터적 기능을 수행할 수 있는 인력과 콘텐츠 중심의 기관이 지역별로 세워지며, 이런 센터들이 지역에서 청소년을 중심으로 모든 내용의 중심축이 되어져야 할 것이다.

그리고 기존의 청소년정책 수행 구조 역시 대상을 중심으로 재편될 수 있다면, 더욱 그 수행속도가 빨라질 것이다. 일반의 청소년들을 위한 활동육성과, 학교밖청소년을 위한 학교밖 청소년지원과, 가출, 가정밖청소년을 위한 가정밖청소년지원과 등 대상중심의 정책구조로 재편하고 이모든 정책의 핵심은 우리시대 청소년들의 진정한 자립과 올바른 시민으로서의 성장이 그 목적이 되어야 할 것이다.

좀 더 크게는 교육, 복지, 여성 등 각각의 영역에서 청소년에 대한 주도적 역할을 청소년분야가 맡을 수 있도록 조금씩 양보하는 사회적 인식의 전환이 이뤄져야 할 것이다.

오늘의 논의는 앞선 많은 얘기들을 언급하기 이전에 우리 청소년분야가 진정 무엇을 해야 하는지에 대한 진지한 고민에서부터 시작하는 것이 맞을 것이다.

'한 아이, 한 명의 청소년이 중요합니다.'

지정토론

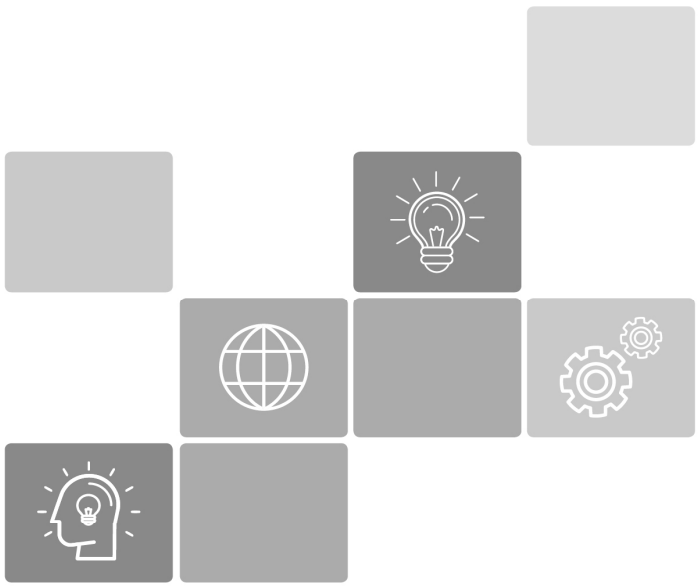
좌 장 **오해섭** (한국청소년정책연구원 활동·참여연구실장)

토론 1 **김경애** (한국교육개발원 평생교육연구실장)

토론 2 **조용남** (드림스타트사업단 단장)

토론 3 **이용교** (광주대학교 교수)

토론 4 **전성민** ((재)고양시청소년재단 대표이사)



개원 29주년 기념 세미나

지역사회에서 청소년 성장지원 어떻게 할까요?

토 론

1

[교육혁신을 위한 교육복지체제의 재구축 방안] 발표에 대한 토론문

김경애 한국교육개발원 평생교육연구실장

1. 들어가며

먼저 교육복지, 지역공동체 주제의 글을 읽고 고민하는 자리에 동참하여 기쁘다. 더군다나 발표문은 우리 교육복지의 현 주소를 점검하고 미래로 나아가기 위한 구체적인 아이디어를 담고 있어서 즐거운 공부를 할 수 있는 기회가 되었다.

발표문에서 언급된 바와 같이 IMF 직후 사회경제적 격차가 커졌던 것에 대한 대응으로서 교육부문에서 교육복지 정책들이 추진되었는데 '4차 산업혁명'이라는 용어로 대변되는 앞으로의 사회에서 이러한 사회경제적 격차는 전에 없이 더 커질 것으로 예상된다. 이에 공교육으로 진입하는 학생들의 학습경험, 영양상태, 정서적 역량 등의 수준도 더 벌어질 것이며 공교육 기간에도 각자가 처한 환경이 지속적으로 학습과정에 더 큰 영향을 줄 것이라고 예상된다.

한국 사회에서, 그리고 특히 교육 부문에서 나름대로 교육 형평성 제고를 위해서 정책적 노력들을 기울여 왔지만 사회적으로 벌어지는 격차를 메울 수 있을 만큼의 정책적 개입이 어느 정도여야 하는지, 혹은 교육정책으로 과연 사회경제적 격차를 어느 정도라도 완화시켜 보겠다는 목표 자체가 현실성이 있는 것인지에 대해서는 저마다 생각이 다를 것이다. 다만 정책과 실천적 노력의 성과와 무관하게 교육 부문에서 끊임없이 이 문제를 중요한 의제로 삼고 토론하며 방법을 모색하는 것은 의미가 있다고 생각한다. 공동체의 일원으로서 인간은 연대 의무를 가지기에(Sandel, 2009), 이웃의 불행이나 어려움에 대해 동료 인간으로서의 연대 의무를 느낄 수 있어야 한다. 이런 차원에서 교육복지는 "주변의 어려운 이웃도 나와 같은 인간적 존엄과 품위를 유지하며 살아가도록 만드는 공동선의 문제로 접근되어야" 한다(김경애 외, 2011: 21). 즉 교육복지는 "인간으로서의 존엄성에 대한 상호인정과 관심의 문제(김경애 외, 2011: 21)"이기 때문에 '인간'으로서의 정체성을 가졌을 때 자연스럽게 관심을 가지고 참여해야 하는 의제가 된다.

"출발선도 공정하지 않은 사회에서 우리는 무엇을 해야 하나?"라고 발표자는 글의 서두에서 질문을 던지고 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 교육복지체제를 재구축하자는 깊은 고민에서부터 출발한 아이디어들을 제시하고 있다. 토론자 역시 교육복지를 주제로 질문을 던지며 노력하는

것 자체가 '인간'과 '인간다운 삶'에 대해 고민하는 것이 본업인 교육부문의 고유한 역할이라는 생각을 해보면서 이하에서는 주제발표에 담긴 내용에 대한 토론자의 생각과 몇 가지 질문을 제시하고자 한다.

2. 몇 가지 의견

□ 지역을 하나의 교육복지 실천 공간으로 이해하고 혁신교육지구사업 및 마을교육공동체 사업과의 연계 가능성을 찾고자 한 방향

이 발표문의 부재는 "교육혁신·교육복지 사업을 중심으로 한 청소년 성장지원정책: 성과와 한계"이다. 그리고 발표자는 '마을교육공동체'라는 개념으로 방향성을 같이 하고 있는 혁신교육지구 사업과 마을만들기, 그리고 평생교육을 연계·통합하자는 아이디어를 제안하고 있다(p13). '마을교육공동체'가 학교 울타리의 한계를 뚫고 다양한 학습경험을 가능하게 하자는 교육 혁신을 위해서, 또한 지역 주민의 평생에 걸친 자기 성장과 그 토대가 되는 마을의 성장을 위해서도 필요하고 적합한 개념이라고 제안한다. 발표문의 결론에서도 "단지 교육복지를 아동 청소년의 교육·복지 지원 서비스라고 보던 초보적 단계 네트워크에서 마을교육공동체라는 확장된 개념 속에서 교육복지가 연결되면서 지역 개발과 고용문제까지 종합적으로 협업을 구조화하는 단계로 나아가기를 기대함"이라고 제시하고 있다.

이는 매우 중요한 방향성 제시라고 생각하면서 토론자 역시 교육혁신 노력이나 공동체적 접근들을 교육복지와 연결하여 통합적으로 고민하자는 의견에 전적으로 동의한다. 단 아동·청소년뿐 아니라 성인들의 성장까지 견인하면서 지역사회 사회경제적 활력을 불어넣는, 그래서 더 살만한 지역으로 개선해가는 새로운 접근을 위해서는 각 지역별로 기존의 교육복지체제와 프로그램 수준의 논의를 넘어서는 지역단위 통합 사회 정책에 대한 심도 있는 논의가 이루어져야 할 것이다. 먼저 문제의식을 갖는 지역에서부터 이러한 구체적인 논의를 심도 있게 진행할 수 있기를 기대한다.

□ "지위경쟁으로서의 교육"이 아닌 새로운 교육 이념

적어도 지역 수준에서 "마을에서 아이를 함께 키운다"는 의식을 공유하기 위해서는 교육이라는 것에 대해서 '개별 지위경쟁(p2)'이 아닌 다른 의미화가 필요하다. 사회마다 전반에 깔린 교육철학과 제도의 특징은 다르다. 예를 들어 국가들마다 가장 잘 할 수 있는 일을 찾게 해주는 것, 배려하는 교양인을 키우는 것, 도전정신과 자유의지를 강조하는 것, 유능하고 깨끗한 엘리트를 키우는 것, 모든 시민들에게 동등하게 양질의 교육을 제공하는 것 등 다양하게 나타난다(김선, 2018).

교육은 분명 인생에서 중요한 기회로서 의미가 있고 그 기회가 공평하게 주어져야 하지만 지위경쟁의 수단 혹은 과정으로서의 교육에 대한 상을 버릴 때 비로소 교육복지를 논할 수 있을 것이다. 왜냐하면 교육복지는 적어도 '나'만이 아니라 '너'도 우리가 되어 함께 교육권을 누리자는 의식에서 출발하기 때문이다. 주제발표에서도 "교육을 통해 계속 경쟁할 것인가 아니면 함께 학습할 것인가?를 선택해야 함"이라고 제시하고 있다. 발표자는 '경쟁'을 대체할 새로운 이념으로 '함께 학습'을 제시한 것이다. 결과보다는 과정에 방점을 찍고 있는 것으로 읽힌다.

우리 사회에서 교육은 교육의 결과로서 성취수준을 도구로 하여 선발 경쟁에서 이겨 특정한 사회적 지위를 획득하는 수단으로 각인되어 있다. "좋은 대학, 좋은 직장, 좋은 배우자, 성공한 인생"으로 이어지는 첫 단추로서의 교육에 대한 인식이 여전히 만연해 있다. 더 나아가 이런 인식이 교육복지를 논하는 자리에서도 투영되는 경우들이 발견된다. 교육복지를 '계층이동의 사다리'와 연결한 논의들 속에 이러한 전제가 깔려 있다는 점은 반성적으로 검토할 필요가 있다. 이것이 교육복지의 목표일 수는 없을 것이다. 남과 경쟁하여 홀로 '입신양명'하는 것이 교육의 목표가 아닐 때 어떠한 새로운 의미를 찾아야 하는지는 앞으로도 끊임없이 고민되고 토론되어야 할 것이다.

□ 교육복지 거버넌스

발표자는 "교육 불평등 극복을 위한 새로운 거버넌스(p2)"의 일환으로 "교육복지 추진 체제 재구축의 기본 방향"을 제안하고 있다. 방향성으로 제시한 생활세계(관계망) 중심, 임파워먼트 관점, 전생애 접근(lifespan approach), 통합적 지원체제에 대해서 전적으로 동의하는 바이다. 또한 아동·청소년 생활관계망을 중심으로 연계하고 영역별 지원 체제를 마련하자는 의견(p9)에도 동의한다.

단, '지구별의 고유한 교육복지 전달체계 구축(p7-8)'을 제안하셨는데 이에 대해서는 몇 가지 의견을 보태고자 한다. 첫째, 단위 학교에서 업무 총괄을 부장교사가 맡는 것으로 제안되어 있는데 이것으로 충분할 지에 대해서 고민이 된다. 지역 단위에서의 협의, 학교 전체를 구조적으로 참여시키기 위해서는 적어도 교감 수준의 책무와 참여가 포함되어야 하지 않을까 생각한다.

둘째, 단위학교에서 담임교사의 역할이 '대상 학생 관련 에듀팟 기록·관리'로 제시되어 있는데 이에 대해서는 이번에 교육복지 체제를 혁신교육과 결합하여 재구조화하는 가운데 조금 더 적극적으로 학생들의 주체적인 '교육활동 참여'를 보장하는 체제를 구상하는 취지를 살렸으면 한다. 필요한 지원에서 그치는 것이 아니라 학생들이 담임교사 및 과목별 담담교사들과 교육적 관계를 형성하고 수업과 교육활동에서 배움의 주인공이 될 수 있도록 하는 데 중점을 두었으면 한다. 만일 교사들이 학생들의 말에 귀 기울이면서 자존감을 살려주고 개별 학생의 특성을 고려하면서 교육활동을 재구성하여 운영하며, 그 결과 학습에서 소외된 학생 없이 모두가

성장하고자 하는 내재적인 욕구를 실현하면서 하루하루 살아간다면 이 학교야말로 교육복지 학교라고 부를 수 있을 것이다.

셋째, 모든 학생들이 소외되지 않고 살아있는 학교에 대한 가능성을 교육 혁신과 교육복지를 결합함으로써 이루어낼 수 있다고 생각한다. 혁신학교에서의 교육과정 운영 혁신, 민주적·자율적 학교 운영 및 학습공동체 지향, 지역 교육공동체적 접근과 교육복지의 교육형평성에 대한 기본적인 철학과 개별 학생의 필요에 부응하는 네트워크 접근의 노하우와 결합할 때, 그 가능성은 증폭될 것이다. 그런데 혁신교육과 교육복지의 통합적 접근을 고려한다면 교육복지 통합 추진체제에서도 '교육복지과(시·도 단위)-교육복지센터(지역단위)-교육복지실(단위학교) 체계(p9)'를 넘어서는 통합된 체제를 구상해야 한다고 생각한다. 특히 학생들에게 있어서 학교생활의 구심점이 교실이라고 볼 때, 교육복지 통합 추진체계에서의 단위학교 구심점이 '교육복지실(p9)'이어야 하는지는 다시 한 번 생각해봐야 할 것이다. 전담부서와 전담자가 필요한 것은 사실이지만 교내 모든 구성원들이 교육복지의 지향을 공유하면서 자기 역할을 해내도록 하는 체제에 대한 고민이 우선되어야 할 것이다. 교육복지우선지원사업 운영과정에서 '교육복지'가 학교운영 전반에 녹아있기보다는 학교의 고유업무에 곁가지를 치고 있는 하나의 사업으로 치부되던 실태에 대한 반성의 목소리가 높았다. 새로운 모색을 하는 계기에 학교의 중심부에서부터, 학교운영 전반에 교육복지 지향성이 녹아있을 수 있는 방식을 고민할 수 있기를 고대한다. 그래야 비로소 '학생복지'를 넘어선 '교육복지'가 가능할 것이다.

3. 나오며

주제발표의 제목이 "교육혁신을 위한 교육복지체제의 재구축 방안"이다. 제목을 통해서 교육복지체제의 재구축을 통해서 교육혁신을 가능하게 하자는 뜻, 더 나아가 교육복지체제의 재구축 없이는 교육혁신이 불가능할 것이라는 뜻을 읽을 수 있었다. 교육혁신의 중요한 의제는 여러 가지가 있지만 그 핵심은 학생들의 '배움'에 있을 것이다. 배움이 살아나도록 하는 데 천착하는 가운데 여러 가지 방법들이 구상되었을 것이다.

'배움'에 접근하기 위해서 가장 기초적인 것이 학생 개개인에 대한 이해이다. 배움은 학생에게서 일어나는 것이기 때문이다. 학생 개개인에 대한 온전한 이해가 이루어진다면 교육의 장에서 그의 필요에 부응하는 꼬리에 꼬리를 문 과정 가운데 교육복지는 실현될 수밖에 없을 것이다. 이번 논의의 장을 이어 앞으로도 더 나은 삶을 위한 여러 접근들, 교육복지, 혁신교육, 마을공동체 등이 어떻게 결합하여 시너지를 낼 수 있을지에 대한 논의들이 이어지기를 고대한다.

참고문헌

김경애·류방란·이은미·강영혜·김민희(2011). 현장 중심의 자율적 교육복지우선지원사업 추진방안 연구. 한국교육개발원.

김선(2018). 교육의 차이: 세계의 교육 강국, 그들은 어떻게 인재를 키우는가. 혜화동.

토 론

2

[아동·청소년 지역복지사업을 중심으로 한 아동·청소년 성장지원 정책: 성과와 한계]에 대한 토론문

조용남 드림스타트사업단 단장

한국청소년정책연구원 개원 29주년 세미나에 함께 할 수 있어 뜻 깊게 생각합니다.

'부모의 자녀에 대한 대물림'은 점점 공고화되어 가고, 개인의 행복도는 어느 나라, 어떤 사회에 태어났는지에 따라 결정되는 시대, 우리는 과연 다음세대엔 아동청소년에게 어떤 사회를 물려줄 수 있을 것인지 함께 고민하는 자리라고 생각합니다.

발제자는 현재 우리나라 아동청소년 인구의 감소와 보호대상 아동청소년의 현황을 제시하며, 아동청소년의 보호와 성장을 지원하기 위한 정책을 제안하였습니다. 특히, 발제자는 우리나라 아동청소년 삶의 질을 위협하고 있는 요인을 학업문제와 가정불화, 여가와 문화활동의 부족 등으로 정리하면서 그 해결방안으로 아동청소년을 둘러싸고 있는 '가정-학교-지역사회'가 유기적인 연대를 통해 각자의 역할을 아동친화적인 관점에서 이행해야 한다는 점을 강조하고 있습니다.

이러한 발제자의 제안에 전적으로 동의하며, 제가 맡고 있는 드림스타트 사업의 역할을 중심으로 지역사회에서 어떻게 아동청소년의 성장지원을 할 수 있는지 덧붙이고자 합니다.

이미 이 자리에 계신 분들 모두 아시고 계시겠지만, 아동청소년은 다양한 문제와 욕구를 가지고 있으며, 그 문제 및 욕구가 아동청소년 개인적인 것일 수도 있지만, 환경에 의해 나타나기도 하기 때문에, 아동청소년의 문제 및 욕구를 해결하기 위해서는 다양한 서비스가 제공되어야 합니다. 즉, 현재의 아동청소년이 직면한 다양하고, 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 지역사회 내 기관 간, 분야 간의 유기적인 협력과 연계가 가능한 시스템이 작동하는 상태에서 서비스가 제공되는 것이 효율적일 수 있습니다.

드림스타트는 2015년 전국 229개 시군구 사업 실시, 2017년에 전국 읍면동까지 사업지역을 확대하여, 현재는 모든 지역에서 드림스타트 사업을 실시하고 있습니다. 드림스타트는 발제자께서도 언급하였듯이 선제적이고 예방적인 서비스를 지원하기 위해 지역 내의 서비스를 조정하여 연계를 통한 통합지원을 목표로 하고 있습니다. 즉, 대상자에게 포괄적이고 체계적이며 지속적으로 지역사회 보호서비스를 제공하기 위해 지역사회 내 다양한 기관과 자원을 연계하고 있습니다.

그런데, 드림스타트가 대상자의 다양한 문제 및 욕구를 해결하기 위해 다양한 지역자원을

연계하려고 하는데, 현실적으로 한계에 직면할 때가 있습니다. 이상균(2017)은 드림스타트 통합서비스 전달과정에서의 문제점을 '집 앞의 차 다섯 대'라는 표현으로 문제점을 제시한 바가 있습니다. 집은 서비스 이용자로, 차는 서비스 제공기관으로 표현하면서, 서비스 이용자는 서비스의 단절과 분절성으로 인해 많은 서비스 기관의 초기상담을 위해 여러 번 상대해야 하는 문제를 경험한다는 것입니다. 실제, 2017년 기준으로 드림스타트에서 제공한 서비스(프로그램)는 150,135개이고, 지원 아동수는 84,671명으로 아동 1명당 제공된 서비스는 평균 1.7개라 볼 수 있습니다. 이는 대부분 아동이 전형적인 서비스를 제공받거나 드림스타트가 제공할 수 있는 서비스의 폭이 그리 넓지 못하다는 한계로 볼 수 있습니다. 그 이유를 분석해 본 결과, 대상자의 욕구가 단순해서 다양한 서비스가 불필요할 수도 있지만, 예산과 인력의 한계로 지역사회 내 통합과 조정의 기능을 수행하는 데 어려움이 있다는 것으로 볼 수도 있습니다.

김기현 외(2014) 연구에서 지역사회 아동보호체계의 서비스 연계에 대해 지역사회 아동보호 실무자들에게 연계 및 협력 수준을 확인한 결과, 5점 만점에 3점을 약간 상회하는 수준인 보통정도 수준이었으며, 이 연구에서 협력정도가 상대적으로 높은 항목은 민관업무협력, 복지서비스 제공의뢰 및 연계, 지역사회복지프로그램 정보교환 등의 순으로 나타났습니다. 지역사회의 서비스 연계에 대해 Horwath와 Morrison(2007)는 연계의 과정을 의사소통(communication), 협력(Cooperation), 조정(Coordination), 연합(Coalition), 통합(intergraion) 순으로 보았는데, 김기현 외(2014)는 우리나라 지역사회 아동보호체계 연계 수준을 의사소통이나 협력, 조정은 나타났지만, 전반적으로 연합이나 통합은 극히 일부 영역에서만 나타나 '협업중심'이기보다는 '기관중심'의 구조를 보여주고 있다고 보고하고 있습니다.

드림스타트 사업도 229개 시군구마다 별도의 팀을 구성하여 사업을 추진하는 공적 전달체계로 지역사회의 자원 연계를 추진하고 있지만 통합서비스 지원을 위한 조정기능을 강화하기에는 한계가 있는 것으로 보입니다(이상균, 2017).

또한, 아동·청소년을 대상으로 통합서비스를 지원하기 위해 지역사회에서는 우선적으로 연계 인프라 구축, 지역사회 내 연계지원의 충분성과 다양성이 확보되어야 합니다(김기현 외, 2014, 신혜령 외, 2016, 이상균, 2017). 실제 드림스타트의 경우, 서울이나 경기와 같은 대도시 지역의 경우에는 복지자원 및 인프라가 잘 구축되어 있지만, 중소도시나 농산어촌의 경우에는 자원이 부족하여 연계하기가 어려운 한계가 있습니다. 드림스타트가 82개 군(郡)단위에서 사업을 수행하고 있는데 군(郡)단위의 경우에는 지역자원이라고는 학교, 보건소 밖에 없다는 곳도 있습니다. 이런 경우에는 학교와 보건소를 자원으로 연계자원을 만들어 낼 수밖에 없습니다. 따라서, 드림스타트가 지역사회에서 아동·청소년 전달체계로 허브 역할을 제대로 하기 위해서는 지역 내 기관 간에 혁신적인 공동사업과 프로그램 추진을 위한 재정지원과 함께 지역내 복지사업간의 협력과 통합도 함께 이루어져야 한다고 봅니다.

또한, 발제자께서도 강조한 '학교의 역할'과 지역사회가 충분히 연계할 수 있는 시스템구축이 필요하다는 점을 강조하고 싶습니다. 실제 아동청소년의 일과를 중심으로 봤을 때, 가정, 학교 그리고 지역사회가 함께 참여하고, 관여하지 않으면, 촘촘한 복지서비스 제공이 어려운 것이 현실임에도 여전히 학교와 지역사회간 연계가 원활하지 못한 부분이 있습니다. 향후 지역사회 복지시스템 구축에서는 관할 청(교육청, 시군구)의 벽을 허물고 지역사회로 통합되는 방안이 현재보다 좀더 구체적이고 촘촘하게 논의되어야 할 것으로 보입니다.

마지막으로, 그래도 역시 '부모'의 역할을 강조하고, '부모'가 '아동, 청소년'을 함께 존중할 수 있도록 문화를 만들 수 있도록 지원하는 것이 우선이 되어야 한다는 점을 강조하면서, 제 토론을 마무리하고자 합니다.

토 론

3

[청소년정책사업을 중심으로 한 지역 청소년 성장지원: 성과와 한계]에 대한 토론문

이용교 광주대학교 교수

1. 시작하며

한국청소년정책연구원 창립 29주년을 축하드리고, 기념 학술토론회에 참여하게 되어 기쁩니다. 한국청소년쉼터협의회 김기남 회장의 발제문을 잘 읽었다. 발제자는 청소년분야에서 20여 년간 활동하면서 느끼고 생각한 것을 잘 제시하였다. 필자는 발제문에 전반적으로 공감한다.

청소년정책은 기획, 집행, 평가 단계에서 분석될 수 있다. 또한, 정책의 핵심 요소인 조직, 인력, 예산, 전달체계를 중심으로 분석할 수도 있다. 어떤 정책을 일정 기간 평가하기 위해 관련 조직·인력·예산·전달체계가 기획·집행·평가단계에서 어떻게 변화되었는지, 특정 정책이 이용자의 삶에 어떤 변화를 주었는지를 평가하면 될 것이다.

이 글은 지난 30여년 한국 청소년정책 중 최근 변화를 개략적으로 살펴보고, 실천 가능한 대안을 제시하고자 한다.

2. 청소년정책의 성과

한국 청소년정책의 성과를 간략히 정리하면 다음과 같다. 최근 청소년정책은 아동권리협약의 준수, 청소년의 인권과 참여증진 관련 정책을 강조한다.

진로지도에 대한 관심의 증대와 자유학기제의 도입으로 청소년활동에 대한 사회적 관심이 커졌다.

청소년 전문인력의 양성과 배치에 대한 관심이 커졌다.

청소년 예산에 대한 사회적 관심이 커지고 점차 증액되었다.

다양한 의제(위기청소년, 학교폭력, 다문화청소년, 학교밖청소년 등)에 대한 전달체계가 확립되었다.

청소년활동, 청소년보호, 청소년복지, 청소년교육 등 관련 법령이 보다 체계화되었다.

3. 청소년정책의 한계

한국 청소년정책의 한계를 정리하면 다음과 같다.

유엔아동권리협약, 새천년 개발목표, 지속 가능한 개발목표 등에 대한 관심은 높아졌지만, 인권에 기반한 청소년정책을 수행하는데는 아직 미흡하다.

청소년수의 감소 상황에서 청소년의 진로지도, 자유학기제의 도입으로 청소년정책에 대한 관심은 커졌지만, 정책이 청소년 삶의 변화에 준 효과성 평가는 아직 낮다.

양성된 청소년지도사·청소년상담사의 활용에 대한 사회적 관심이 아직 낮고, 이들은 교사, 사회복지사 등에 비교하여 처우가 낮은 경우가 많다.

청소년에게 더 많은 예산을 투자하자는 사회적 공감대는 있지만, 어느 분야에 더 많은 투자를 해야 하는지, 국가와 자치단체가 어떻게 분담할지에 대해 합의는 낮다.

청소년정책에 대한 다양한 의제가 개발되었고, 중앙과 시·도 단위 전달체계가 전문화되었지만, 시·군·구와 읍·면·동으로 가면 전달체계가 없거나 있어도 극히 소수 인력이 수행한다.

청소년정책 관련 법률이 많이 제정·개정되었지만, 실천 현장에서는 규제 위주의 법령이 강조되고, 지원 법령은 제대로 지켜지지 않는 경향이 있다.

4. 청소년정책의 대안 모색

향후 한국 청소년정책은 다음과 같이 모색되어야 하겠다.

청소년정책은 아동권리협약에 따른 청소년의 권리보장, 지속 가능한 개발목표에 준거하여 사업을 개발해야 한다. 헌법상 보장된 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리”가 있다는 것을 청소년도 차별없이 누려야 한다. 모든 청소년은 소득, 보건, 교육, 주거, 문화 등에서 행복추구권을 실질적으로 누릴 수 있어야 한다. 일부 가난하거나 보호가 필요한 청소년만을 위한 정책이 아닌 모든 청소년이 헌법상 권리를 누리는 정책을 기획·집행해야 한다.

청소년정책 관련 중앙부처인 여성가족부, 보건복지부, 교육부 등이 표준 기준을 만들고, 시·도와 시·군·구에서 관련 기관들이 불필요한 경쟁을 줄여야 한다. 예컨대, 4천여 개 지역아동센터가 운영되고 이용 아동수가 줄고 있는데 교육부는 초등학교에 방과후 돌봄교실을 만들고, 온종일 돌봄교실을 크게 확대할 계획을 추진한다. 청소년방과후아카데미를 포함하면 유사한 기능을 하는 기관들끼리 이용자 쟁탈전을 펼칠 가능성이 높다. 보건복지부는 법적 근거없이 지역아동센터의 이용 아동을 저소득층으로 한정시키는 지침과 평가기준을 만들었는데, 센터의 이용을 경제적

수준보다는 돌봄욕구에 근거하면 활용율을 획기적으로 높일 수 있다. 노인복지관은 누구나 이용할 수 있는데, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미 등은 소득 수준으로 이용을 제한하는 것은 법적 근거도 없는 일이다. 법적 근거없는 지침이나 평가기준은 이용자가 많을 경우에 저소득층에게 우선적 기회를 주는 방식으로 바꾼다.

청소년시설을 몇 가지로 범주화하여 소규모 시설(예컨대, 직원 5명 미만)을 시·군·구단위 대표기관과 통합하거나 연계시켜 운영하도록 한다. 예컨대, 시·군·구 청소년상담복지센터가 학교밖청소년지원센터를 통합하고, 청소년수련관에 청소년문화의집, 청소년방과후아카데미 등을 통합한다. 소규모 시설은 허브 기관의 팀으로 운영하는 것이 바람직하다.

청소년지도사와 청소년상담사의 전문적 역량을 키우기 위해 관련 협회가 혁신되어야 하고, 협회가 보수교육을 주도하며 인력의 처우개선과 지위향상을 위해 노력해야 한다. 청소년지도사협회·청소년상담사협회는 '사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률'(사회복지사법)과 유사한 법률을 제정하고, 정치력을 획기적으로 키워야 한다. 예컨대, 2018년 지방선거에서 광주광역시의원 23명중 3명(13.1%), 구의원 68명 중 14명(20.6%)이 사회복지사로 사회복지사협회가 사회복지사의 정치력을 키운 사례를 참조하면 좋겠다.

청소년 관련 예산을 청소년수련시설의 건립 등에 집중하기보다는 기존 시설을 보다 효과적으로 운영하는데 역점을 둔다. 시설의 신설을 조금 줄이고 확보된 예산을 기존 시설의 효율성과 효과성을 높이는데 써야 한다. 청소년수련관에 청소년문화의집을 부설하기보다는 그 기능을 청소년수련관에 포함시키고, 관내 청소년문화의집을 대표 수련시설(흔히 청소년수련관)의 부설 혹은 협력기관으로 하여 네트워킹을 크게 강화시킨다.

중앙부처 이름에 '청소년'을 포함시키고, 중앙정부-시·도-시·군·구-읍·면·동의 전달체계를 확립해야 한다. 중앙정부와 시·도, 시·군·구의 청소년행정을 청소년지도자가 담당하는 조치는 추가 예산 없이도 할 수 있다. 예컨대, 현재 사회복지전담공무원은 2만명이 넘고, 읍·면·동 행정복지센터에 6~7명이 근무한다. 공무원 직열에 청소년지도전담공무원을 만들고, 자격증이 있는 공무원을 채용하여 관련 업무에 배치하면 된다.

청소년정책 관련 법령과 조례 등이 실제 집행되는지에 대한 모니터링과 이에 근거한 대책을 세워야 한다. 청소년 관련 법령은 있지만, 잘 지켜지지 않는 경우가 많다. 한국청소년단체협의회(청협), 시·도청협이 중심이 되어 관련 법령의 준수 상황을 체계적으로 모니터링 해야 한다. 또한, 한국청소년정책연구원, 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원 등 법정 기관과 한국청소년쉼터협의회 등 다양한 단체들이 관련 청소년정책을 기획·집행·평가하는 역량을 크게 확충해야 한다.

토 론

4

지역에서의 청소년 성장지원 모델구축 방안 토론 - 고양시 사례를 중심으로

전성민 (재)고양시청소년재단 대표이사

앞의 토론자들께서는 각 주제(전문영역)를 중심으로 토론을 해주셨던 바, 저는 고양시청소년재단에서 추진하고 있는 일부 사례를 중심으로 종합적인 시각에서 지역에서의 청소년 성장지원 체계 구축의 가능성을 모색하면서 토론에 대신하고자 합니다.

재단법인 고양시청소년재단(이하 청소년재단)의 경영전략에 대하여,

청소년재단은 104만 여 명의 인구규모(청소년 20만명)인 고양시가 재단출연금 전액을 출자하여 설립한 비영리 재단법인이다. 2016년 12월 23일 출범에 즈음하여, 청소년재단의 미션을 「청소년의 일상생활이 즐거운 고양시」로 설정하였다. 이는 미래세대로서 육성의 대상에서, 지금, 현재의 생활인으로서 생활체계의 건강성을 위한 지원노력에 중심을 두고자 하는 의지가 담겨있다.

이 미션에는 도전·평등·존중·고유성·지속가능성이라는 가치가 밑받침을 이루고 있다.

이는 새로운 변화(변동)에의 적극적 대처, 모든 청소년 개인(집단)의 조건, 환경과 무관한 서비스 접근기회 제공, 청소년과는 물론 개입하는 모든 이들 상호 간의 배려, 증거에 기초한 고양시만의 서비스 제공과 사정(Assessment), 사회적 경제적 환경적인 조건의 개선이 함께 고려된 접근으로 설명된다.

이러한 맥락에서 「고양시 청소년지원네트워크의 허브」를 비전으로, '청소년 참여와 활동', '청소년보호와 안전', '지역사회네트워킹'을 전략목표로 설정하였다. 특히, 활동전략부분에는 청소년의 주도성을, 안전에는 청소년에 대한 몰이해를 포함한 인간안보(Human Security) 개념을 강조하고 있다. 지역사회네트워킹 사업에는 고양시 고유의 청소년데이터베이스 구축에 초점을 맞추어 관련 단체(기관) 및 개인 간의 데이터 공유를 통한 네트워크활동의 효율성을 꾀하고 있다. 다만 일년 간의 실시 후, '지원네트워크의 허브'라는 표현이 협력조직들 간에 청소년재단 중심의 사업추진이라는 오해를 받을 소지가 있어서 지역(마을)이 공동으로 관리하고 활용하는 '플렛폼'이라는 표현으로의 수정을 검토 중이다.

활동 사례와 관련하여,

미션과 관련하여 '청소년의 일상생활'에 초점을 맞추면, 청소년의 생활체계와 관련되어 그들의 가치관과 시각 그리고 그들의 시민권이 강조될 수밖에 없다. 이러한 변화에 대응하기 위한 방안은 기성세대의 육성담론에 기초한 '프로그램' 참가에서, 사회변화에 직면하여 청소년 자신들이 발견하는 '프로젝트'의 수행과 이를 위한 지역사회 차원의 지원체계 확대이다. 이를 위해 우선 청소년시설들이 프로그램센터에서 프로젝트센터로의 전환을 추진하고 있다.

고양시에는 프로젝트기반학습(Project-Based Learning: PBL)의 교육적 효과에 관심을 갖고 수업에 적용하기를 원하는 교사들이 있으나, 교과진도 상의 현실적인 어려움을 이야기하고 있다. 이와 관련하여, 고양시에서는 청소년시설(청소년지도사)과 학교(교사) 간의 협업시스템 운영을 전제로 '호환성'과 '기대역할'에 대해 논의하고 있다. 단원성취목표와 연계하여 PBL에 대한 기초지식은 교사가 담당하고, 방과 후에 청소년시설을 중심으로 지역사회 전역에서 수행되는 프로젝트는 청소년지도사가 담당하는 방안을 2학기 중 시범사업 실시를 목표로 협의 중이다.

특히 교육서비스와 관련해서는 마을교육공동체 운영에 초점을 맞추는 혁신교육지구사업과 재단이 지향하는 청소년활동방향에서 많은 부분이 공유되어 협업의 시너지효과에 충분히 동의하고 있다. 또한 마을축제 등 기존의 청소년주도사업 외에, 도시재생사업지역에 위치한 시설에서는 마을재생과 관련한 청소년주도 프로젝트의 거점역할 수행을 주민들과 협의하고 있다.

활동대상과 관련하여

최근 준공한 지상 5층 지하2층 규모의 고양시서구청소년수련관 5층에는 18세~24세 사이의 이른 바, '후기청소년'을 위한 전용공간이 있다. 이는 아동-청소년-청년을 연령기준으로 구분하는 상황에서 청소년도 청년도 아닌 혼란스러운 대우, 때로는 이중적인 차별을 받고 있는 청년(Youth)에 대한 배려이다. 청소년-청년에 대한 구분은 통계적인 이유가 아니라면, 활동현장에서는 획일적인 연령구분보다는 코호트에 의해서 구분될 필요가 있다.

이곳은 앞으로 소호의 운영형태로 프로젝트 수행기간에 따라, 계약에 의해 서비스를 제공할 예정이다. 이러한 프로젝트 수행과정에서 신도시 특유의 핵가족문화를 극복하는 '동네 아는 형, 언니, 누나, 오빠'로 관계를 맺어 '고양에서 고향으로'라는 혁신교육의 슬로건 실현에 기여하고자 한다.

지역네트워크 사례와 관련하여

토론자는 「지역사회청소년통합지원체계(Community Youth Safety-Net: CYS-Net)」만 안정적으로 운영되어도, 우리가 기대하는 어려운 청소년에 대한 지원 수준의 상당부분이 실현될

것으로 믿는다. 그러나 클라이언트의 개인정보보호라는 명분 아래, 담당기관 간에 정보공유가 안되어 청소년들은 때로 응급지원의 사각지대에 놓여진다.

그런가 하면 드림스타트, 청소년동반자, 교육복지투자우선지역 지원사업, 학교 밖 청소년지원사업 등 각각의 운영방침에 따른 운영은 때로 자원의 중복과 빈틈을 야기시킨다. 이러한 결과 같은 상황에 있는 형제 간에도 지원을 못 받는 사례가 발생하는가 하면, 현장에서는 인력과 예산의 부족에 대한 호소가 끊이지 않는다. 중학생이 되었다고 해서 드림스타트지원이 중단된다거나, 교복투사업이나, 학교 밖 청소년지원사업, 청소년동반자사업 등의 지원대상은 경계선에 위치할 가능성은 재점검이 필요한 지점이다.

고양시에서는 행정부서 간 협업시스템 정비에 앞서, 시민사회의 협업시스템 구축을 위한 첫 단계로 청소년자치동아리와 자치기구, 청소년기관과 청소년민간단체는 물론, 고양시자치공동체지원센터, 고양시자원봉사센터, 고양시아동청소년정신건강복지센터, 고양시영상미디어센터 등 고양시 중간조직과, 고양시학교운영위원협의회, 주민자치위원회 등 50개 조직이 모인 실무자 간 협력을 위한 이벤트로서 「고양시 청소년지원네트워크 교류-Goyang Youth Free Zone」를 개최하였다.

참가자들에게 배부된 매뉴얼 북 첫 페이지는 이렇게 시작된다.

○ "제1회 Goyang Youth FREE ZONE"은 고양시 청소년 시설 및 단체, 기관, 동아리들의 실무모임(Technical Meeting)입니다.

○ 이 모임은 청소년의 일상생활에서 발생하는 다양한 욕구를 '청소년 지원네트워크 활성화'를 통해 충족시키고자 조직되었습니다.

○ 참여방법은 아래를 참고해주세요.

1. 오늘 FREE ZONE에서 내가 소속된 시설 및 단체, 동아리가 "원하는 것"과 "협력할 수 있는 것"을 생각해 주세요.
2. 본격적으로 참여하시기 전, FREE ZONE에 어떤 시설 및 단체, 동아리가 참여했는지 둘러봐 주세요.
3. 나누어 드린 책자 p. 5 또는 무대 스크린에 띄워져 있는 부스 배치도를 참고하여 원하는 곳의 해당 테이블로 갑니다.
4. 책자의 세부내용을 논의하며 함께 협력할 수 있는 것들을 연계해 봅시다. 만약 이 자리에서 확정하기가 어렵다면, 명함 또는 공유카드를 활용해 보세요.
5. 이 번 제1회 G.Y. FREE ZONE을 통한 교류활동을 통하여 지속적으로 활용할 수 있는 인프라 구축의 기회가 되기를 바랍니다.

이 번 행사와 관련된 반응은, “고양시에 청소년 관련된 사업을 하는 데가 이렇게 많은지 몰랐다”, “행사참가 단체(기관)가 주체가 될 수 있도록 진행해 주어서 인상 깊었다”, “다른 단체와 교류하면서 많은 부분을 배우고 공유할 수 있었다”, “이런 행사가 정기적으로 개최되었으면 좋겠다”라는 평이 많았다. 이 행사는 11월에 2회를 개최할 예정이고 이번에는 중간조직 및 기관의 참가확대와 특히 학교에서도 참가하여 내년사업과 관련하여 구체적인 청소년(학생)지원을 협의할 계획이다.

이 외에 고양시에는 81개의 다양한 현장직업체험처가 자유학년제와 연계학기로의 지원체계로 운영되고 있다. 각 체험처는 시장, 교육장, 청소년재단대표와 공동으로 서명하여 진로체험업무를 수행하게 된다. 주요협약사항은 아래와 같다.,

1. 고양시 진로체험 패키지 프로그램 공동마케팅 및 프로그램 개발
2. 상호 협력을 통한 진로활동 교육프로그램 개발 및 운영
3. 향후 진로교육, 체험활동에 필요한 인적·물적 자원의 지원

지금까지 고양시청소년재단이 추진하고 있는 사례 몇 가지를 중심으로 지역의 청소년성장지원 체계의 발전가능성을 제시해보았다. 고양시청소년재단은 이제 “되어가는 중”으로, 오랜 동안의 관습으로 존재하면서 네트워크를 구축하는데 걸림돌이 되는 요인들도 꽤있다. 요즘 현장에 있으면서 가끔 등소평의 흑묘백묘론(黑猫白猫論)을 되뇌고는 한다. ‘검은 고양이든 흰 고양이든 쥐만 잘 잡으면 된다’는 뜻이다.

고양시 청소년재단의 미션은 “청소년의 일상생활이 즐거운 고양시”이다. 고양시청소년의 일상생활이 즐겁게만 된다면 누가 주도를 하던 누구의 성과로 돌아가던 개의치 않겠다는 생각이다. 이러한 생각과 행동이 오히려 더 많은 다양한 분야의 활동가들과 함께하게 되니 모델구축의 전제로서 한번 생각해 볼 일이다.

Memo

Memo

Memo

세미나자료집 18-S21

개원 29주년 기념 세미나
지역사회에서 청소년 성장지원 어떻게 할까요?

인 쇄 일 2018년 7월 17일

발 행 일 2018년 7월 17일

발 행 처 한국청소년정책연구원
세종특별자치시 시청대로 370

발 행 인 송 병 국

인 쇄 경성문화사 044) 868-3537