

제5차 청소년정책기본계획 중간평가 및 정책토론회

청소년활동(Youth Activity)!

위기인가? 기회인가?

- 일 시 : 2014년 11월 12일(수) 14:00~18:00
- 장 소 : 포스트타워 대회의실

제5차 청소년정책기본계획 중간평가 및 정책토론회

청소년활동(Youth Activity)! 위기인가? 기회인가?

일 / 정 / 표

■ 개최 일시 및 장소

- ▶ 일시 : 2014년 11월 12일(수) 14:00~18:00
- ▶ 장소 : 포스트타워 대회의실

■ 참 가 자 : 청소년 분야 현장·학계·정책 관계자 등 150명 내외

■ 세부일정

시 간	내 용
14:00~14:20 개 회 식	사회 : 최 창 욱 (한국청소년정책연구원 본부장) 개회사 : 송 병 국 (미래를여는청소년학회 회장) 격려사 : 김 희 정 (여성가족부 장관) 축 사 : 노 혁 (한국청소년정책연구원 원장) 축 사 : 김 선 동 (한국청소년활동진흥원 이사장) 축 사 : 김 동 규 (한국청소년수련시설협회 회장)
14:20~14:40	■ 기조발표 ■ 청소년활동의 시대적 의의 배 규 한 (국민대학교 교수, 前한국청소년정책연구원장)
14:40~15:00	■ 이슈발제 ■ 제5차 청소년정책기본계획 중간평가 김 기 현 (한국청소년정책연구원 선임연구위원)
15:00~15:10	휴 식

시 간	내 용
15:10~16:10	좌 장 : 유 성 렬 (백석대학교 교수) ■ 주제발표 ■ 청소년활동의 의의와 활성화 과제 발표 1. 청소년 체험활동의 발달적 가치 및 사회·경제적 가치 연구 발표자 : 성 은 모 (한국청소년정책연구원 부연구위원) 발표 2. 청소년활동 안전 확보 및 정책적 대안 모색: “청소년안전사고 예방 및 보상에 관한 법률” 제정을 제안하며 발표자 : 김 민 (순천향대학교 교수) 발표 3. 학교와 지역사회자원 연계 발표자 : 최 상 덕 (한국교육개발원 자유학기제지원센터 소장)
16:10~16:20	휴 식
16:20~17:40	좌장 : 조 아 미 (명지대학교 교수) ■ 지정토론 ■ 토론 1. 김 봉 호 (여성가족부 청소년활동진흥과 과장) 토론 2. 최 승 복 (교육부 진로교육정책과 과장) 토론 3. 김 진 관 (영산청소년수련원 원장) 토론 4. 현 영 삼 (광명해냄청소년문화의집 관장) 토론 5. 김 진 호 (한국방송통신대학교 교수) 토론 6. 이 정 우 (2014년 제10회 청소년특별회의 청소년위원)
17:40~18:00	종 합 토 론
18:00	폐 회

목 차

제5차 청소년정책기본계획 중간평가 및 정책토론회
청소년활동(Youth Activity)! 위기인가? 기회인가?

목 차

기조발제. 청소년활동의 시대적 의의 _ 1

☞ 배 규 한 (국민대학교 교수, 前한국청소년정책연구원장)

이슈발제. 제5차 청소년정책기본계획 중간평가 _ 9

☞ 김 기 현 (한국청소년정책연구원 선임연구위원)

발표 1. 청소년 체험활동의 발달적 가치 및 사회·경제적 가치 연구 _ 39

☞ 성 은 모 (한국청소년정책연구원 부연구위원)

발표 2. 청소년활동 안전 확보 및 정책적 대안 모색: “청소년안전사고 예방 및 보상에 관한 법률”제정을 제안하며 _ 61

☞ 김 민 (순천향대학교 교수)

발표 3. 학교와 지역사회자원 연계 _ 87

☞ 최 상 덕 (한국교육개발원 자유학기제지원센터 소장)



【 기 조 발 제 】

청소년활동의 시대적 의의

배 규 한

(국민대학교 교수, 前한국청소년정책연구원장)



청소년활동의 시대적 의의

배 규 한 (국민대학교 사회학과 교수)

목 차

I. 청소년의 소중함

II. 청소년활동의 의의

III. 사회변동의 거대한 물결

IV. 새 미래를 창조할 제5물결

V. 우리가 무엇을 할 것인가?

I. 청소년의 소중함

- 새로운 패러다임의 창조자
- 활기와 희망의 상징
- 사회존속을 위한 미래세대



II. 청소년활동의 의의

- 생명 있는 경험학습
- 자기주도적 삶의 체험
- 상상력과 창의력 계발
- 소통과 협동의 방식 체득
- 청소년기 삶의 질 향수



III. 사회변동의 거대한 물결

Alvin Toffler : 제1물결, 제2물결, 제3물결

- **물결(Wave)** : 기존 제도와 가치체계를 깨뜨리고 뒤흔들며 사회구조까지 바꾸는 변동의 거대한 흐름
- **사회기술(Social Technology)** : 사회 전반에 큰 영향을 미치는 상호 관련된 다양한 기술들의 묶음

- **제4물결** : 디지털기술이 사회 전반에 혁명적 변화 초래 ⇒ **융합사회**

- **Alvin Toffler 『부의 미래』 (2006)**
부는 인간의 욕망을 채워주지만, 욕망은 결코 채워질 수 없는 것이므로 새로운 미래는 **인간**의 문제

- **Jacques Attali 『미래의 물결』 (2006)**
 - Hyper Empire, Hyper Conflict, Hyper Democracy
 - 새로운 미래로 도약하기 위해서는 "**Trans Human**" 출현이 요구됨.

IV. 새 미래를 창조할 제5물결

- 새 물결은 이제 **기술**이 아니라, 인간의 **지적 능력**과 **가치관**에서 일어날 것임.
- 한국사회 : 급격한 **기술변화**에 휩쓸려 **인간성** 상실, 사회공동체적 **가치와 질서** 붕괴
- **미래** 선진국으로 도약하기 위한 핵심과제는 **기술** 차원을 넘어서는 **새로운 인간상** 형성임.

한국에서 제5물결을 일으키자!

- **토대구축** : 올바른 가치, 원칙과 기본에 대한 사회적 공감대 확산 -> **신뢰사회**
- **단기과제** : **정치제도** 혁신(정당, 대의민주주의)
-> 구조적 문제와 제도적 모순 혁파
- **장기과제** : **교육제도** 혁신
-> 정보인 양성의 사회화 과정

V. 우리가 무엇을 할 것인가?

- 아동 · 청소년을 살리자!!
- 청소년활동 수혈 -> 교육혁신
- 청소년과 미래전략의 연계
- 이론에서 실천으로!!





【 이슈발제 】

제5차 청소년정책기본계획 중간평가

김 기 현

(한국청소년정책연구원 선임연구위원)

제5차 청소년정책기본계획 중간평가

김 기 현

(한국청소년정책연구원 선임연구위원)

I. 서 론

지난 2014년 10월 아제르바이잔 바쿠에서 첫 번째 청소년정책을 위한 글로벌 포럼(Global Forum for Youth Policies)이 개최되었다. 이 행사는 유엔(UN: United Nations)에 소속된 유엔 사무총장 청소년특사 사무소(Office of the UN Secretary-General's Envoy)와 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme), 유엔교육과학문화기구(UNESCO) 등과 함께 유럽이사회(European Council), 아제르바이잔 청소년체육부 주최로 개최되었다. 이 포럼은 1995년 채택된 청소년 세계행동 프로그램(World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond)을 기념하고 21세기 새로운 청소년정책의 방향과 목표를 선정하기 위해 개최하였으며 165개 국가 700명의 정부 관료, 청소년정책 담당자, 관련 전문가, 청소년단체 활동가 등이 참여하였다.

이 포럼에서 발표된 전 세계 청소년정책의 현황을 살펴보면, 198개 국가들 중에서 2014년 현재 62%에 해당하는 122개 국가에서 국가 단위의 청소년정책을 추진 중에 있으며 2013년보다 23개 국가가 새롭게 국가 단위의 청소년정책을 추진해 큰 증가세를 보여주었다(Youthpolicy.org, 2014). 독일(가정·노인·여성·청소년부), 스웨덴(아동·노인·성평등부), 덴마크(아동·성평등·사회통합부), 프랑스(보건·청소년·체육부), 싱가포르(지역개발·청소년·스포츠부) 등 여러 국가들이 ‘청소년’을 중앙부처의 명칭으로 사용하고 있다. 이 포럼에서는 청소년정책의 8가지 원칙과 실천행동을 채택(Baku Commitment to Youth Policies)하였다. 이에 따라 이 포럼에서는 청소년들의 권리증진에 기반 해야 하며 동등한 기회를 가져야 하고 청소년들의 적극적인 참여를 바탕으로 양성평등에 입각해 정책 전 분야에 걸쳐 포괄적으로 추진되어야 하며 증거에 기반한 정확한 평가, 청소년들에 대한 충분한 지원과 함께 국가 및 지역사회의 책무성을 강화하는 방향으로 청소년정책이 추진되어야 함을 천명하였다.

우리나라는 청소년정책을 추진 중인 122개 국가들 중에서도 정책 추진을 위한 법, 제도적인 장치와 시설 및 인적 인프라를 체계적으로 갖춘 청소년정책 선진국으로 분류된다. 2012년 유엔으로부터 청소년 정책 결정 참여 부문에서 공공행정상(PSA: Public Service Awards)을 받은 것도 이러한 법, 제도 및 인프라 구축을 높이 평가받는데 따른 결과이다. 그런데 잘 알려져 있다시피 우리나라 청소년들은 전 세계에서 매우 낮은 행복도를 보여주고 있으며 제도적 장치는 잘 갖추어져 있으나 청소년들의 실질적인 참여와 권리보장은 부족한 게 현실이다. 이와 더불어 극심한 입시경쟁과 취업경쟁으로 인해 청소년들의 균형 있는 성장을 기대하기 어려운 상황에 처해 있다.

이러한 청소년들의 실태를 개선하고 청소년정책의 목표가 제대로 실현되기 위해서는 청소년정책기본계획에 대한 정확한 진단과 평가가 필수적이라고 할 수 있다. 이와 관련 이 글에서는 2013년부터 2017년까지 적용될 「제5차청소년정책기본계획」을 대상으로 지난 2년간의 성과와 한계를 살펴보고 기본계획에 대한 평가 방안을 제시함으로써 향후 청소년정책 추진에 있어서 올바른 방향과 과제가 무엇인지 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 5차 기본계획의 내용과 특징¹⁾

1. 기본계획 수립의 법적 근거와 연혁

청소년정책기본계획은 범정부차원의 포괄적이고 종합적인 국가기본계획으로 각 부처에서 수립·추진되는 청소년관련 정책을 포괄하고 있어 청소년 관련 정책의 시너지 효과를 높일 수 있다. 청소년정책기본계획 수립 근거는 청소년기본법 제13조에 명시되어 있다. 또한 청소년정책기본계획은 국가청소년정책의 청사진을 제시하는 계획으로 향후 5년간 시행할 「각 년도 청소년정책 시행계획」의 수립 근거가 된다. 청소년정책기본계획은 이전 청소년정책기본계획의 성과 분석과 정책 환경 변화 및 정책수요자의 요구를 반영하여 새로운 청소년정책 방향과 영역을 제시하여야 하며 모든 청소년들이 자신의 능력에 맞는 역량을 개발하여 원활한 성인기로의 이행 발판을 마련하고, 이를 통해 궁극적으로는 미래사회의 성장 동력을 구축할 수 있도록 그간에 분산되어 있던 청소년 정책 및 정책관련 자원의

1) 이 장의 원고는 김기현 외(2011)의 「제5차 청소년정책기본계획 수립을 위한 연구」와 김기현·장근영(2012)의 「차기 정부 청소년정책 방향과 과제」, 관계부처합동(2012)의 「제5차청소년정책기본계획」의 내용을 요약발췌한 것임.

집중화를 추구하여야 한다.

<표 1> 청소년정책기본계획 수립 법적 근거

- ◆ 국가는 청소년육성에 관한 기본계획을 5년마다 수립하여야 함 (제13조①)
- ◆ 기본계획에 포함해야 하는 사항 (제13조②)
 - 이전의 기본계획에 관한 분석평가
 - 청소년육성에 관한 기본방향과 추진목표
 - 청소년육성에 관한 기능의 조정
 - 분야별 주요시책
 - 청소년육성에 소요되는 재원의 조달방법
- ◆ 국가 및 지자체는 기본계획에 의하여 연도별 시행계획을 각각 수립·시행 (제14조)

자료 : 청소년기본법(제정 1991. 12. 31 법률 제4477호, 개정 2014. 03. 24. 법률 제12535호)

우리나라에서 최초의 독자적인 청소년종합대책은 1984년의 ‘청소년문제개선종합대책’이라고 할 수 있으며, 1986년에는 제6차 ‘경제사회발전 5개년 계획’의 한 부분으로 ‘청소년부문’이 포함되어 추진되었다. 그러나 본격적인 청소년정책이 추진된 계기는 1992년부터 2001년까지 장기적으로 시행될 종합적인 청소년정책으로서 1991년 6월 수립된 ‘한국청소년기본계획(1992-2001)’이다. 이 계획은 문화체육부 통합을 계기로 1993년에 문화·체육 등과 상호 유기적인 연계 업무를 추가한 ‘제1차 청소년육성 5개년 계획(1993-1997)’으로 수정되었고, 1998년에는 ‘제2차 청소년육성 5개년 계획(1998-2012)’이 수립되었으며, 2003년에는 ‘제3차 청소년육성 5개년 계획(2003-2007)’, 2008년에는 ‘제4차 청소년정책기본계획(2008-2012)’, 2013년에는 ‘제4차 청소년정책기본계획(2013-2017)’으로 이어졌다.

청소년기본법 제정 이전에 10년 차 계획으로 수립된 한국청소년기본계획(1992-2001)은 “덕·체·지의 조화로운 완성”이라는 청소년 상을 제시하였으며, 최초로 청소년정책 비전을 제시하였다. 일부 문제청소년 위주의 단기적·규제적·산발적 처방에 머물던 청소년정책에서 모든 청소년을 위한 장기적·예방적·종합적 청소년정책의 기본 틀을 제시하였으며, 보편적·예방적·종합적 정책 방향을 제시하였다. 또한 청소년 법률(청소년기본법) 제정과 청소년정책 인프라(청소년시설, 청소년지도자, 청소년단체) 구축을 제시하였으며, 정책 추진의 근거를 마련하였다. 또한 청소년 상의 달성을 위해 지육에 치우친 학교교육과 비교해 덕육과 체육을 중심으로 개인성·사회성 수련지표를 만들고 각각의 지표에 따라 수련활동의 영역과 수련거리(활동프로그램)를 제시하였으며, 교육정책과 구분되는 청소년정책의 고유 영역을 확보하였다.

이 계획은 국가정책으로 청소년정책을 수립한 최초의 기본계획이라는 점에서 의의가 있으나 청소년정책 예산 중 86.2%를 청소년활동에 소요되는 경비로 편성하는 등 수련활동을

지나치게 강조하였다. 청소년정책을 지칭하는 용어로 활용된 육성이나 수련은 정책 대상인 청소년을 객체화, 대상화하는 한계를 지녔다. 배움을 실천하는 체험활동영역인 수련활동은 청소년은 물론 학부모, 교사 등에게 정확하게 그 의미가 전달되지 못했으며 극기 훈련이나 단체 활동의 일환으로 일시적으로 체험하는 활동으로 이해되었다.

청소년기본법 수립 이후 5년 단위로 수립된 기본계획 중 첫 번째인 제1차 청소년육성5개년 계획(1993~1997)은 청소년정책의 독자적인 영역을 설정하고 청소년시설 등 다양한 인프라 구축을 추진하였으며, 정부정책에서 청소년정책의 독자적인 영역을 설정하였다. 「한국청소년기본계획(1991~ 2001)」의 비현실적인 목표를 현실화하여 기본계획의 실현가능성을 중시하였다. 청소년활동 위주의 기본 편제를 가정과 학교, 청소년 보호 및 선도, 국민참여 부문을 보장하여 정책의 외연을 확대하였다. 청소년활동 영역을 수련활동뿐만 아니라 자원봉사활동과 다양한 특기·적성 활동으로 확대하였으며, 청소년 활동영역을 구체화하였다. 1995년 5.31 교육조치를 통해서 중·고등학생의 봉사활동이 의무화되면서 “청소년자원봉사센터”가 시·도에 새롭게 만들어졌다. 또한 가정과 학교의 역할 증대, 청소년 보호 및 선도 강화, 건전한 청소년활동의 지원, 청소년교류 확대·강화, 국민 참여 확산 및 추진체제 강화 등이 성과로 평가되며, 1992년부터 가출청소년을 위한 청소년쉼터를 시범적으로 운영하는 등 취약·위기청소년 대응을 강화하였고, 청소년 복지영역을 구체화하였다.

이 계획은 본격적으로 추진된 기본계획이라는 점에서 의의가 있으나 여전히 청소년의 다양한 이해와 요구를 반영할 수 있는 범부처 차원의 종합대책의 성격을 갖추지 못하였다. 청소년참여의 대중화·일상화를 통해 청소년의 권리가 폭넓게 신장될 수 있는 정책적 고려도 이루어지지 못하였으며, 청소년 주관부처 중심의 사업 추진으로 대상 중심의 청소년정책의 기본적 특성을 살리지 못하였다.

이어서 수립된 제2차 청소년육성5개년계획(1998~2002)은 청소년 정책의 방향을 성인 주도가 아닌 청소년 참여에 바탕을 두고 정책주체로서 청소년을 제시하는 등 수요자 중심의 정책 방향을 제시하였다. 청소년헌장 개정(1998년)을 통해 청소년을 미래 사회의 주역일 뿐만 아니라 현재 삶의 주체로 재인식하였고, 청소년을 자기 삶의 주체로 파악함으로써 청소년의 자기결정권을 존중하였다. 청소년정책 방향으로 청소년 참여와 시민으로서의 권리 부여를 제시하였다. 또한 시설 중심에서 프로그램 중심으로, 중앙부처 중심에서 지역·현장 중심으로 정책 추진 방향을 전환하였고, 지역사회 중심의 정책 방향을 제시하였다. 아울러 2000년 7월에는 「청소년의성보호에관한법률」을 제정하고, 청소년대상 성범죄자 신상공개제도를 시행하는 등 청소년 보호대책을 강화하였다.

이 경우도 청소년의 인권과 권리, 참여에 대한 국민적 공감대 형성은 미흡하였으며, 지역사회 중심의 청소년육성 추진체계 구축도 부진하였다. 문화·예술, 체육, 관광 등과 연계한 청소년육성시책의 시너지 효과 창출도 미흡하였고, 정부 각 부처 청소년정책의 체계적 연계·협력도 미흡하였다. 구체적으로 보면, 여러 부처에 산재한 청소년육성사업의 연계·협력을 통한 시너지 효과 창출 기능이 취약하였고, 문화관광부의 청소년육성정책 총괄기능이 미약하였으며, 청소년육성위원회가 형식적으로 운영되었다.

다음으로 수립된 제3차 청소년육성기본계획(2003-2007)은 2003년의 「청소년기본법」 개정을 통해 청소년의 참여 및 권리보장(제2조)에 관한 규정을 둬으로써 청소년 정책결정 참여 근거를 마련하였으며, 청소년참여제도를 구체화하였다. 또한 청소년정책 추진체계 정비와 관련하여 청소년관계법령 체계를 정비하고 보강하였으며, 청소년정책 관련 법체계를 내실화하였다. 청소년기본법이 청소년관련기본법으로서의 성격을 갖도록 정비하고 청소년육성지원법(지금의 청소년활동진흥법)과 청소년복지법 등을 새로 제정하여 기존의 청소년보호법과 청소년성보호에관한법률 등이 상호 보완적인 관계를 이룰 수 있도록 정비하였다. 또한 청소년육성 전담공무원과 전담기구의 설치 개정 등을 통해 시·도 및 시·군·구에 청소년육성 전담기구를 설치하고, 읍·면·동까지 청소년 육성업무를 담당하는 청소년육성 전담공무원을 둘 수 있도록 하여 청소년정책 추진체계의 실질적 구축 방안을 제시하였다. 아울러 청소년개발지표 등 객관적 근거에 입각한 정책입안 및 평가의 정례화 등 과학적 정책 입안을 강조하였고 과학적인 근거에 입각한(evidence-based) 정책추진을 제시하였다.

제3차 기본 계획 역시 한계점이 존재하는데 국가청소년위원회 출범으로 청소년정책의 총괄·조정 기능과 부처 및 지자체 연계협력 구축을 중요한 정책 방향으로 설정하고 추진했으나 실질적인 성과를 가져오지는 못하였다. 청소년기에서 성인기로의 이행과 관련하여 진로교육 및 진로체험을 제한적으로 접근(취약위기계층 중심)하였으며, 향후 매체환경의 변화가능성과 신종 유해환경의 등장을 전망하는 등 선도적인 보호정책이 제시되지 못하였고, 청소년 친화도시 및 지역사회 환경 조성을 위한 정책 제시가 미흡하였다. 또한 위기청소년 원스톱서비스가 수요자인 청소년에게 적시성 있고 실효성 있게 운영될 수 있도록 체계적인 정책을 제시하지 못하였다.

이어서 제4차 청소년정책기본계획(2008-2012)은 청소년정책의 핵심적 가치로 OECD에서 논의된 청소년 핵심역량(Key Competencies)을 제시하였으며(Rychen & Salganik, 2003), 한국청소년기본계획(1991-2001) 이후 청소년상(덕·체·지)에 관한 대안을 모색하였다. 취약 및 위기청소년을 대상으로 하는 제한적 정책 영역으로 남아있던 청소년 진로 및 직업체험을

모든 청소년을 대상으로 하는 보편적 접근으로 전환하고 그 중요성을 강조하였으며 청소년기에서 성인기 이행에 대한 접근을 시도하였고, 청소년정책의 영역 확대 및 주요 현안인 성인기 이행에 관한 정책 방안을 제시하였다.

2008년 이후 두 차례에 걸쳐 부처 이관이 이루어져 제4차 기본계획은 사실상 추진되지 못했으며 2008년 「미래세대 희망플랜, 아동청소년정책기본계획('09~'13)」이, 2010년 여성가족부로 다시 이관되면서 2010년 「제4차청소년정책(수정·보완)기본계획」이 수립되어 추진되었다. 이러한 실효성 문제와 더불어 제4차 기본계획은 수립 당시의 화두였던 주5일제 수업에 대비한 청소년의 「여가활용」 차원에 초점을 두으로써 미래사회가 요구하는 청소년상과 필요 역량을 종합적 차원에서 제시하지 못했다는 한계가 있으며, 교육·노동·복지 등 범부처 사업 연계가 미약하고, 시범사업 수준의 사업위주로 추진되어 보편적 정책으로의 확장이 미흡하였다.

마지막으로 제5차 청소년정책기본계획(2013-2017)은 이전 계획들과는 달리 계획 수립 2년 전부터 연구 사업을 추진하여 1년 만에 걸쳐 사업 추진이 이루어졌다. 2011년 5차 기본계획 수립을 위한 기초 연구(김기현 외, 2011)가 추진되었으며 5차 기본계획 초안이 2012년 1월에 마련되었다. 이 초안은 4월까지 자문위원회의 검토를 거쳤고 정부부처 및 지방자치단체를 비롯하여 청소년 학계와 현장 의견수렴을 6개월 동안 가진 후 11월 공청회를 개최하였으며 청소년정책관계기관협의회에서 최종적으로 확정되었다. 이제 다음 절에서 구체적으로 5차 기본계획의 수립방향과 비전 및 목표, 정책과제, 핵심적으로 제안된 과제들을 살펴보고자 한다.

2. 5차 기본계획의 수립방향

기본계획의 기본적인 특징은 정책 수립방향을 어떻게 잡고 있는가를 통해서 살펴볼 수 있다. 이것은 정책 추진을 위한 기본원칙에 해당한다고 볼 수 있으며 5차 기본계획은 향후 청소년정책 추진 방향을 4 가지로 제시하고 있다(김기현 외, 2011; 관계부처합동, 2012).

첫 번째는 선제적 정책 추진이 이루어져야 한다는 것이다. 저출산·고령화 추세에 따라 청소년 인구가 감소하고 있기 때문에 청소년 개개인의 핵심역량 강화가 매우 중요한 정책과제로 등장하고 있으나 여성정책, 노인정책과는 대조적으로 청소년과 청소년정책에 대한 관심은 여전히 미약한 수준에 머물러 있다. 성인에 비해 청소년기에 대한 정책적 지원은 성장을 위한 잠재역량으로 축적될 가능성이 훨씬 높기 때문에 정책적 투자에 따른 효용이 그만큼

크다고 할 수 있다. 즉, 청소년기는 교육을 받는 시기이며, 성취욕구가 높아지는 시기이고, 지적·정신적 성숙의 시기이며, 미래에 대한 가능성을 꿈꾸는 시기라는 발달적 특성에 고려해 볼 때 국가정책에서 우선순위를 높일 필요가 있으며 청소년 정책의 위상을 제고할 필요가 있다. 이와 관련 우선 정부 부처명에서 여성가족부를 여성청소년가족부로 변경할 필요가 있고 성인지 예산과 같이 국가재정법에 청소년예산 배정에 관한 조항을 신설하거나 정부나 지자체 예산의 일정 부분을 배당하는 방법 등을 고려할 필요가 있다.

두 번째로 포괄적 청소년정책 추진이 필요하다는 것이다. 청소년정책은 대상 중심 정책으로 기능 중심 정책과는 달리 각 부처에서 정책을 추진하고 있기 때문에 각 부처의 청소년정책을 총괄·조정하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다. 우선 중기 청소년대상 정책 추진을 전기와 중기, 후기 청소년 대상으로 확대할 필요가 있다. 동시에 청소년들의 다양한 이해와 요구를 반영하기 위해서 종합적인 정책 추진 이상으로 지역사회 수준에서 정책이 추진될 때 가능하다고 할 수 있다. 이를 위해서 정책 추진체계가 읍·면·동 수준으로 확대 개편할 필요가 있으며 이에 따른 재정적, 행정적 지원이 요구되며 지방자치단체와의 긴밀한 협조체계가 구축될 필요가 있다.

세 번째로 균형적 정책 추진이 필요하다는 점이다. 청소년에 대한 지원은 수요자인 청소년의 다양한 이해와 요구, 문제점 해결을 위해 청소년의 활동, 복지, 보호뿐만 아니라 교육, 가족, 건강, 진로·취업 등 다양한 측면에 대해 균형 있게 전반에 걸쳐 접근하는 것이 필요하다. 동시에 전체 청소년은 핵심역량 강화로, 취약·위기 청소년은 균등기회 보장, 사회적 지원 강화라는 정책 목표 아래 대상 중심의 맞춤형 접근을 실현할 필요가 있다.

마지막으로 과학적인 근거에 입각한(evidence-based) 실질적 청소년정책 추진이 필요하다는 점이다. 청소년정책 환경 변화에 적극적으로 시의 적절하게 대응하기 위해서는 과학적 분석(통계) 및 연구에 기초한 청소년정책 수립이 매우 중요하다고 볼 수 있다. 이는 청소년정책 과정 및 결과에 대한 영향력 평가로 청소년정책의 효율성을 진단하고 청소년들의 새로운 경향성과 욕구에 따라 정책목표 및 과제를 파악할 수 있는 통계생산·관리·활용체제를 구축하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

3. 5차 기본계획의 비전 및 목표, 정책과제

5차 기본계획의 정책 비전은 “청소년이 행복한 세상, 청소년이 꿈꾸는 밝은 미래”로 제시되어 있다. ‘행복’은 박근혜정부의 국정기조인 ‘국민 행복’과 연결되는 문제로 궁극적인

정책의 방향은 청소년들의 행복 실현이라고 할 수 있으며 과거 육성이나 역량과 같은 정책적 지향과 차별화하여 삶의 질 문제를 전면에 내세웠다고 할 수 있다. 동시에 ‘미래’는 미래인재 양성이라는 맥락보다는 청소년 스스로가 원하는 미래를 구축해 나간다는 의미에서 청소년이 꿈꾸는 미래라는 표현을 사용하였다는 점에서 자기주도성과 적극적 참여를 강조하고 있다.

비 전	청소년이 행복한 세상, 청소년이 꿈꾸는 밝은 미래	
목 표	■ 청소년의 역량 함양 및 미래핵심인재 양성 ■ 청소년의 자기주도적 참여와 권리증진 ■ 청소년의 균형 있고 조화로운 성장 ■ 청소년의 안전하고 건강한 생활 환경	
정 책 과 제	5대 영역 15대 중점과제(75개 세부과제-신규30, 보완45)	
	청소년의 다양한 역량 강화	1. 청소년 역량증진 활동 활성화 2. 글로벌·다문화 역량 강화 3. 청소년의 인성교육 강화
	청소년 참여 및 권리 증진	4. 청소년의 참여 활성화 5. 청소년의 건강권 보호 6. 청소년의 권리증진 기반 조성
	청소년 복지 및 자립 지원	7. 대상별 맞춤형 서비스 강화 8. 위기청소년 보호·지원 강화 9. 청소년(청년) 진로체험 및 자립 지원
	청소년 친화적 환경 조성	10. 건강한 가정 및 지역사회 조성 11. 안전한 생활환경 조성 12. 건전한 매체환경 조성 및 의식제고
청소년정책 추진체계 강화	13. 범부처 정책 총괄·조정 기능 강화 14. 청소년 지원 인프라 보강 15. 청소년정책 추진기반 강화	

자료: 관계부처합동(2013)

[그림 1] 제5차청소년정책기본계획의 비전과 목표, 정책과제

5차 기본계획의 목표는 4가지로 나누어 제시하고 있다. 첫 번째는 역량 강화를, 두 번째는 참여와 권리 증진을, 세 번째는 조화로운 성장을, 네 번째는 안전하고 건강한 환경 조성을 목표로 내걸었다. 정책과제는 5대 영역 15대 중점과제를 선정하고 75개의 세부과제를 제시하였으며 이 중에서 신규과제는 30개로 새로운 사업 제안의 비중을 크게 높여 새로운 정책 추진 의지를 표명하였다.

4. 5차 기본계획의 주요 세부과제

5차 기본계획에서 제안한 75개의 세부과제 중에서 새롭게 추진되는 5가지의 대표적인 과제들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 첫 번째 정책과제인 청소년의 다양한 역량 강화 분야에서 지역사회 청소년 센터(community youth center)를 통해 청소년 종합체험활동의 장을 마련하는 사업을 제안하고 있다. 이것은 청소년 수련시설 중 청소년문화의집을 활동정보 제공, 창의적 체험활동 연계, 지역사회 봉사활동, 동아리 활동 등 청소년의 긍정적 발달에 기여하는 다양한 활동을 지원하는 지역사회 커뮤니티센터로 바꾸지는 것이다. 청소년활동진흥법 제11조에 근거하여 2017년까지 전국 3,477개 읍·면·동에 기존 시설 건립 형태를 포함하여 주민자치센터, 아파트 등 다중거주지역에 지역사회 청소년센터를 설치할 경우 이에 대한 재정 및 인력을 지원하는 형태로 추진하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 센터의 명칭과 관련해서도 청소년활동진흥법 개정 등을 통해 기존의 청소년문화의집을 지역사회 청소년 센터로 변경하는 방안을 추진할 필요가 있다. 현재 청소년문화의집은 간단한 수련활동을 실시할 수 있는 시설 및 설비를 갖춘 정보·문화·예술중심의 수련시설이라는 제한적인 기능만을 명시하고 있는 실정이다. 이에 대한 구체적인 과제로 5차 기본계획은 2017년까지 청소년 문화의집을 시군구별로 최소 4개소 이상 확대 설치하는 것을 목표로 제시하고 있다.

두 번째로 청소년희망카드(Youth Opportunity Card) 제도 도입을 제안하고 있다. 이것은 청소년들의 역량 강화를 위해 중앙부처와 지자체, 민간에서 다양하게 이루어지고 있는 ‘청소년 할인제도’와 기초생활보장수급권자 등 취약계층 청소년에게 문화·여행·스포츠 관람 등 문화 향유 기회를 제공할 목적으로 지원하는 ‘청소년 바우처’, 그리고 학생들에게 발급되는 ‘학생증’, 학교밖 청소년들에게 학생과 동등한 혜택을 부여하기 위해 그동안 추진되어 왔던 ‘청소년증’을 통합한 청소년희망카드를 도입하는 것이다. 이 카드는 모든 청소년에게 다양한 할인혜택을 부여해 주며 봉사활동이나 지역사회 참여, 사회기부 등 사회에 긍정적인 기여를 했을 때 포인트를 주어 박물관, 도서관, 미술관 등 청소년 이용시설이나 수련시설을

이용할 때, 도서구입, 문화 활동, 여행, 스포츠 관람 등 청소년 발달에 긍정적인 활동을 할 때 쓰일 수 있도록 해주며 취약·위기 청소년들에게 다양한 부처나 지자체 등에서 지원하는 지원금을 통합적으로 받아 활용할 수 있게 해주는 기능을 담당하게 된다. 동시에 위기청소년에게 보조금을 지원할 때 청소년들이 비행에 참여하지 않도록 요구하며, 이를 어길 시에는 카드가 정지되거나 회수하며 돈의 충전은 청소년들이 자원봉사를 하거나 자기계발을 하는 것에 대한 보상으로 사용되도록 권장할 수 있다. 이에 대한 시행을 위해 영국의 기회카드(Opportunity Card)나 스코틀랜드의 영 스코트 카드(Young Scot Card) 등 외국의 사례에 대한 면밀한 분석을 통해 실효성 있고 실질적으로 청소년에게 도움이 될 수 있는 방안을 마련할 필요가 있으며 이에 대한 시행은 청소년의 책임역량 강화와 유익한 활동을 활성화할 수 있는 좋은 기회를 제공해 줄 것으로 기대된다.

세 번째로 청소년 참여 및 권리 증진 분야에서 청소년 정책결정과정 참여 확대 및 청소년참여 예산제도의 실시를 제시하고 있다. 이것은 청소년 참여 혹은 자치활동을 벌이는데 있어서 학생회 등을 포괄하여 대표성을 갖도록 하고 지방의회에서 발언 기회와 청소년의 요구사항을 전달할 수 있는 권한을 가지며 지방자치단체의 청소년 예산의 일정부분(10%)을 청소년들이 제안한 실현가능한 의제를 채택해 배정(청소년 예산 참여제도)하는 등 실질적인 권한을 부여하며 청소년들에게 익숙한 사이버 공간에서 다양한 의견과 제안을 펼칠 수 있는 공간(@청소년의 목소리)을 만들어 주자는 것이다. 이 과제를 실현하기 위해서 핀란드 헬싱키의 「시장과 함께 하는 청소년의 목소리 회의」나 「필리핀 청소년의회(Sangguniang Kabataan)」 등 해외 사례를 면밀히 검토할 필요가 있으며 인터넷 사용이 매우 활성화된 우리나라 청소년들의 현실을 고려하여 사이버 공간과 SNS를 통해 적극적인 청소년들의 참여를 유도해 나가는 것이 필요해 보인다.

네 번째로 청소년 복지 및 자립지원 과제와 관련하여 지역사회 직업체험장(community workplace) 추진을 제안하고 있다. 이것은 읍·면·동 수준에서 지방자치단체 학교, 지역사회 이용시설 및 수련시설의 연계를 통해 청소년들의 직장체험시스템을 구성하는 것이다. 체험 대상 직장은 소규모 자영업에서부터 중소기업, 대기업에 이르기까지 다양하며 기업의 참여에 의해 결정된다. 이 과제는 청소년과 공동체, 그리고 기업에 모두 긍정적인 결과를 기대할 수 있다. 청소년에게는 구체적인 직업체험의 기회를 제공함으로써 자신의 진로 준비에 도움이 된다. 또한 청소년이 자기 생활공동체의 일원이 되는 경험을 함으로써 공동체의 성인 및 또래 구성원들과 유대관계를 강화할 수 있으며, 그 결과 공동체가 청소년의 안녕에 관심을 가지고 개입하는 기반이 형성된다. 도시공동체에서 아동과 청소년에게 위해가 가해지

는 원인 중 하나가 구성원들간의 연대 결여임을 고려하면 이는 청소년의 안전한 성장에 큰 도움이 된다. 공동체에서는 이 과제에 참여함으로써 지역사회 차원의 미래세대 육성에 참여할 수 있고 공동체의 가치와 태도를 전수하여 지속성을 유지할 기회가 된다. 기업의 입장에서 기대할 수 있는 이익은 더욱 분명하다. 이 과정은 기업 입장에서 일종의 인턴십 프로그램이며 기업이 지역사회 공동체 출신의 유능한 청소년을 고용하게 되는 기회이기 때문이다. 실제 뉴질랜드에서 핵심역량 기반 교육 체계의 구성에는 기업체들이 적극적으로 참여했다. 교육 체계의 구성과정에서 직장에서 실제로 요구하는 능력이 교육목표로 반영되게 만드는 기회였기 때문이다.

마지막으로 청소년 친화적 환경 조성 과제와 관련하여 청소년이 행복한 마을 조성 사업을 제안하고 있다. 유니세프(UNICEF, 2005)는 청소년이 건강하고 안전하게 성장하고 발달하여 청소년의 핵심역량을 개발하고 잠재력을 극대화할 수 있는 지역사회 환경을 마련하여 청소년들이 행복한 삶을 영위할 수 있도록 청소년 친화 도시(child and youth friendly city: CFC) 개발을 제안하고 있으며 기본적인 요건으로 청소년 친화적인 법, 청소년 친화적인 정책 및 행정체계, 청소년 친화도시를 위한 예산 확보, 지역사회 주민의 참여를 제안하고 있다. 이와 관련 청소년을 위한 교육 및 문화생활 여건, 복지수준, 청소년 유해업소의 격리구획화 등 성장환경의 건전성, 학교폭력 현황, 정책결정과정에서의 청소년·부모 참여도 등 종합적 요소를 반영하여 「청소년이 행복한 마을」 지표를 개발하고 지역사회가 자발적으로 청소년 친화환경을 조성하도록 유도하기 위해, 「청소년이 행복한 마을」 지표를 바탕으로 건강하고 안전한 성장환경을 갖춘 지역을 「청소년이 행복한 마을」로 선정하는 방안을 추진해 볼 수 있다.

Ⅲ. 5차 기본계획 중간평가 및 평가방안

1. 기본계획 중간평가

5차 기본계획을 수립하여 시행한지 1년 10개월이 경과하였다. 아직 3년 2개월이 남은 시점에서 5차 기본계획을 평가한다는 것은 시기상조라고 할 수 있는데 다만, 현재까지 추진 중이거나 계획 중인 청소년정책 사업들을 살펴봄으로써 향후 5차 기본계획의 실효성 있고 내실 있는 추진을 위한 진단 차원에서 중간점검에 가까운 중간평가를 시도해 보았다. 중간 평가는 ① 비전 및 목표와 ② 정책 추진방향 등 두 가지 부문으로 나누어 살펴보고자

한다. 세부과제별 평가는 실시 기간을 고려한다면 아직까지 매우 이른 감이 있어 제외하였다. 비전 및 목표는 청소년 삶의 질 실태가 얼마나 개선되었는지에 대한 성과 평가 중심으로 이루어졌다. 정책 추진방향은 5차 기본계획에서 제시한 4가지 정책추진방향대로 청소년정책이 추진 중에 있는지를 진단해 보았다.

(1) 비전 및 목표: 청소년 삶의 질 개선 평가

비전과 목표 실현 여부는 투입(input)이나 실적(output)에 대한 평가보다는 성과(outcome)에 대한 평가로 진행되는 것이 필요하다. 5차 기본계획에 대한 평가는 청소년들의 삶의 질이 개선되었는지 여부를 객관적으로 비교분석이 가능한 통계자료를 토대로 확인해 볼 수 있다. 다만, 이에 대한 평가는 기본계획의 종료시점인 2007년에 가장 근접한 시기의 통계자료를 활용하는 것이 필요하다. 여기에서는 활용 가능한 가장 최근의 통계 결과를 토대로 중간 점검을 해보고자 한다.

청소년의 행복감에 대한 증진은 5차 기본계획의 비전에서 제시한 최상위 실현 목표라고 할 수 있다. 행복감은 개인의 특성에 영향을 받으며 주관적인 지표인데다가 매우 다양한 요인들에 의해서 결정되는 것이므로 순수하게 정책의 효과로 개선된다고 보기 어렵다. 그러나 청소년들의 행복한 삶의 실현은 정책의 최우선 목표이므로 이에 대한 평가는 불가피한 측면이 있다. 행복감에 대해서는 두 가지 국내·외 자료의 결과를 살펴보고자 한다.

<표 2> 한국 어린이·청소년 행복지수 변화

(단위: 점)

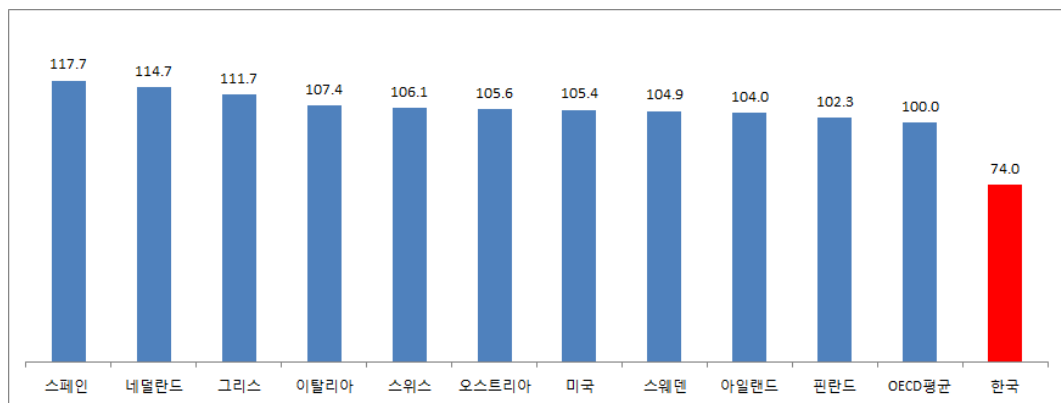
구 분	물질적 행복	보건과 안전	교육	가족과 친구관계	행동과 생활양식	주관적 행복
2009년	89.1	110.5	123.4	91.6	95.1	64.3
2010년	96.9	104.2	109.6	99.4	129.2	65.1
2011년	110.7	102.6	127.8	96.1	129.3	66.0
2012년	110.1	102.6	133.9	97.7	126.6	71.4
2013년	110.8	108.4	122.9	95.1	129.1	72.5
2014년	111.9	111.1	122.2	98.9	128.8	74.0

주 : OECD 국가의 평균 100점(표준편차 10점)을 기준으로 국가별 상대적 점수 도출, 2009년 행동과 생활양식에 대한 측정지표 차이로 낮은 점수를 보여줌

출처 : 염유식 외(2014)

먼저 재단법인 한국방정환재단에서 연세대학교 사회발전연구소에 의뢰해 매년 조사 결과를 발표하고 있는 한국 어린이·청소년 행복지수 결과이다(염유식 외, 2014). 이 조사 결과를 활용하는 이유는 2009년부터 2014년까지 장기간에 걸쳐 조사 결과를 제시하고 있을 뿐만 아니라 앞으로도 지속적으로 조사가 이루어질 예정이어서 청소년 행복감을 토대로 삶의 질이 개선되고 있는지 살펴볼 수 있기 때문이다. 이 조사연구는 국제기구인 유니세프(UNICEF)에서 실시한 웰빙지수를 활용해 물질적 행복, 보건과 안전, 교육, 가족과 친구관계, 행동과 안전, 주관적 행복 등 6가지 영역에 대한 행복지수를 측정하고 있다.

<표 2>는 행복지수의 연도별 변화 추세를 보여주고 있다. 6가지 영역별로 긍정적인 분야와 부정적인 분야의 패턴 자체는 큰 변화를 보여주고 있지 않으며 주관적 행복과 가족과 친구관계가 다른 국가들과 비교해 부족한 것으로 나타나고 있다. 2013년 이후 점수 변화에 큰 차이는 없으나 물질적 행복, 보건과 안전, 행동과 생활양식, 주관적 행복 등은 다소 점수가 높아졌다.



출처 : 염유식 외(2014)

[그림 2] 2014년 한국 어린이·청소년 행복지수 주관적 행복 국제비교(점)

가장 낮은 점수를 보여주고 있는 주관적 행복에 대해서 국가 간의 점수 비교 결과를 살펴보면 [그림 2]와 같다. 지난 2년 간 다소 점수가 개선되었으나 여전히 OECD 평균과의 격차가 3개의 표준편차만큼 낮은 정도로 크게 나타나고 있어 비교대상 22개 국가들 중에서 가장 낮은 점수를 보여주고 있다.

다음으로 세계가치조사(World Values Survey)의 결과를 살펴보자. 세계가치조사는 산업사회의 기본적인 가치와 동기가 어떻게 변모하고 있는지를 밝히기 위해서 1981년 유럽지역을 시작으로 조사가 이루어졌으며 현재 전 세계 100여개 국가들이 참여하는 세계적인 비교조사 연구로 자리매김하고 있다. 세계가치조사는 세계 여러 국가들의 사회과학자들이 참여하는

세계가치조사협회(World Values Survey Association)에서 주관하며 조사가 진행 중에 있으며 세계가치조사 홈페이지(<http://www.worldvaluessurvey.org>)에서는 조사 결과 및 데이터(data)를 온라인상으로 제공하고 있다. 각 국가별 조사들은 조사 실시 시기가 차이가 있어 조사 주기별로 6개의 조사주기년도(1981-1984, 1990-1994, 1995-1998, 1999-2004, 2005-2009, 2010-2014)로 구분하고 있다. 한국은 2번째 주기 조사부터 참여했으며 한국의 조사년도는 각각 1990년(2번째), 1996년(3번째), 2001년(4번째), 2005년(5번째), 2010년(6번째)이다. 보다 포괄적인 국가 간의 조사 결과를 살펴보기 위해 5번째와 6번째 주기 조사에 참여한 국가들의 결과를 살펴보기로 한다. 중복 조사가 이루어진 경우 한국을 제외하고 최근 조사 결과만을 제시하였다.

이 조사에서 국가별 행복감(feeling of happiness)에 대한 비교는 “매우 행복하다”고 응답한 비율을 활용하였으며 연령별로 살펴보면 <표 3>과 <표 4>와 같다. 한국은 2005년 15세에서 29세 이하의 응답비율이 9.4%로 비교대상 국가들 중 홍콩이나 이집트를 제외하고 가장 낮은 수준을 보여주다가 2010년 15.7%로 응답비율이 증가하였다. 그런데 여전히 전체 국가들의 평균에 훨씬 미치지 못하고 있어 주관적 행복감 수준이 매우 낮다는 점을 확인할 수 있다.

한국의 조사 결과에서 주목해야 할 것은 연령이 높아질수록 행복감이 낮아지는데 비해서 한국은 15세에서 29세의 행복감이 다른 연령집단보다 높게 나타나고 있다는 점이다. 두 주기 조사에서 전체 비교대상 국가 38개 중에서 청년층의 행복감이 가장 높게 나타난 국가는 24개로 60% 이상을 차지하고 있으며 5번째 주기 조사나 6번째 주기 조사에서 국가평균은 청년층의 응답이 다른 연령집단 보다 높게 나타나고 있다. 이러한 결과는 주관적 행복감이 나이가 들수록 감소한다고 해석해 볼 수 있는데 한국은 이에 대해서 예외적인 결과를 보여준다고 볼 수 있다.

<표 3> 세계가치조사(2005-2009) 행복감 응답(매우 행복하다) 결과(%)

국가명	연 령 집 단				국가명	연 령 집 단			
	전체	~29세	30~49세	50세~		전체	~29세	30~49세	50세~
브라질	34.0	40.1	31.5	30.6	이탈리아	18.4	22.3	18.3	16.7
캐나다	46.2	40.7	44.7	50.0	한국	12.9	9.4	15.7	11.0
핀란드	29.5	37.8	33.8	22.1	노르웨이	36.6	35.2	43.4	30.5
프랑스	36.3	45.9	38.1	30.7	서아프리카	42.7	45.5	40.9	40.9
홍콩	6.9	9.0	6.9	5.7	스페인	13.6	24.0	13.5	7.8
헝가리	17.1	28.8	17.3	11.6	스위스	42.0	40.2	43.6	41.2
인도	28.9	33.2	28.9	25.7	태국	40.2	47.2	40.3	36.7
인도네시아	25.2	25.3	25.1	25.2	영국	50.7	45.3	50.8	53.6
이란	18.1	17.7	18.5	19.2	국가평균	28.4	30.5	27.7	27.3

자료 : <http://www.worldvaluessurvey.org>

<표 4> 세계가치조사(2010-2014) 행복감 응답(매우 행복하다) 결과(%)

국가명	연 령 집 단				국가명	연 령 집 단			
	전체	~29세	30~49세	50세~		전체	~29세	30~49세	50세~
호주	34.9	37.3	33.4	34.6	뉴질랜드	33.7	34.0	31.3	35.4
칠레	24.4	34.7	22.7	19.7	페루	35.1	39.5	34.0	31.0
중국	15.7	16.1	15.6	15.6	필리핀	49.6	51.8	52.5	44.1
대만	26.0	28.0	23.3	27.8	폴란드	22.2	29.0	21.2	20.0
독일	26.0	26.8	27.9	18.5	러시아	14.8	21.1	15.1	10.6
가나	51.0	54.5	46.9	46.2	싱가포르	39.1	32.2	36.9	45.1
이라크	10.5	14.1	8.6	8.0	스웨덴	40.5	41.4	39.6	40.7
일본	32.3	30.4	35.1	30.9	터키	37.5	34.1	37.9	40.4
한국	15.2	15.7	18.1	11.2	이집트	5.3	6.7	2.5	8.2
말레이시아	56.6	58.6	54.3	58.4	미국	36.1	35.6	35.8	36.5
멕시코	67.5	70.1	68.6	60.3	-	-	-	-	-
네덜란드	31.9	36.3	33.6	30.4	국가평균	32.2	36.2	32.0	29.7

자료 : <http://www.worldvaluessurvey.org>

청소년들이 균형 있는 성장을 하고 있는가와 관련해서 핵심역량에 관한 비교결과를 살펴볼 수 있다. 김기현 외(2010)는 OECD의 2009년 PISA와 IEA의 ICCS 자료를 분석하여 OECD의 DeSeCo(Defining and Selecting Key Competencies)에서 설정한 청소년들의 핵심역량을 국제적으로 비교해 제시한 바 있다. 먼저 우리나라 청소년들의 지적 역량에서 OECD 국가들 중에서 두 번째로 높은 수준이다. 이 영역에서는 핀란드가 가장 높았으며 우리나라에 이어 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 네덜란드, 스위스, 에스토니아, 독일, 벨기에가 10위권에 포함되어 있다. 사회적 역량 지표의 경우는 지적 역량과는 정반대의 양상이 나타났다. 우리나라 청소년들의 사회적 역량수준은 22개 OECD 국가 중에서 공동 21위로 가장 낮은 수준을 보여주어 우리나라 청소년들의 더불어 살아가는 능력이 매우 부족한 것으로 나타났다. 영역별로 보면, 우리나라 청소년들은 갈등관리에 해당하는 민주주의와 시민성 지식수준의 점수가 높았으나 나머지 관계지향성(시민참여)이나 사회적 협력(신뢰/태도)에 해당하는 수치는 비교 대상 국가 중 가장 낮은 점수를 보여주었다.

최근 조사 결과로는 2013년에 발표한 한국교육개발원의 학생역량지수 결과를 살펴볼 수 있다(김창환 외, 2013). [그림 3]은 학생역량 영역별 결과를 보여주고 있는데 학생역량 중에서 지적 역량 수준은 중학생 92.4점, 고등학생 93.3점으로 매우 높게 나타나고 있는데 반해서 시민 역량은 각각 60.3점, 61.8점으로, 신체 역량은 61.7점, 58.5점으로 매우 낮게 나타나고 있다. 이 연구결과는 우리나라 청소년들의 불균형 성장 실태가 현재까지도 거의

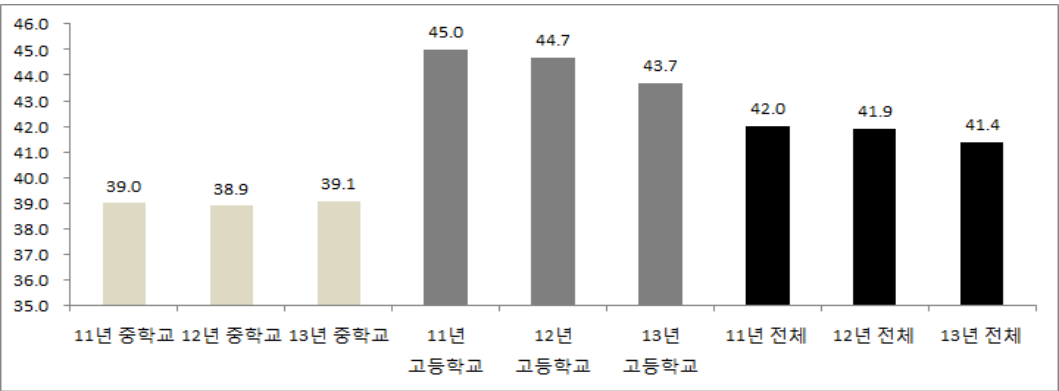
개선되고 있지 않다는 점을 말해주고 있다.



자료: 김창환 외(2013)

[그림 3] 학생역량지수 영역별 결과비교(2013)

다음으로 5차 기본계획에 제시된 성과지표 중에서 학생 스트레스 인지율의 변화 추세를 살펴보면 다음과 같다. 전체 학생들의 스트레스 인지율은 2011년 42.0%에서 2013년 41.4%로 다소 낮아지는 추세를 보여주고 있다. 5차 기본계획에서는 2017년까지 스트레스 인지율을 40%로 낮추는 것을 목표로 제시하고 있으며 2년 간 0.6%p 낮아져 목표 달성 가능성이 있음을 보여주고 있다. 다만 이 역시 문제점이 존재하는데 스트레스가 감소하고 있는 경우는 고등학생들로 같은 기간 45.0%에서 43.7%로 낮아졌지만 중학생은 39.0%에서 39.1%로 거의 변동이 없는 상태여서 중학생들의 스트레스 인지율을 낮추는 것이 필요하다는 점을 말해주고 있다.



자료 : 청소년건강행태온라인조사(2013), <http://kostat.go.kr/>

[그림 4] 학생 스트레스 인지율 변화추세(2011-2013)

같은 조사에서 청소년 흡연율은 2011년 12.1%로 2017년까지 10%로 낮추는 것을 목표로 제시하고 있으며 청소년 음주율의 경우 2011년 20.6%로 2017년까지 15%로 낮추는 것을 목표로 하고 있다. 청소년 흡연율과 음주율의 결과를 살펴보면, 2013년 흡연율은 9.7%로 낮아졌으며 음주율 역시 16.3%로 낮아져 건강과 관련된 지표들 전반에 걸쳐서 최근 들어 개선되고 있음을 확인할 수 있다.

(2) 정책방향: 선제적, 포괄적, 통합적, 실질적 정책 추진

먼저 선제적 정책 추진과 관련하여 제5차 계획에서는 정부 부처명에서 여성가족부를 여성청소년가족부로 변경할 필요가 있으며 성인지 예산과 같이 국가재정법에 청소년예산 배정에 관한 조항을 신설하거나 정부나 지자체 예산의 일정 부분을 배당하는 방법 등을 제안하고 있다.

현재 청소년정책 주관부처는 여성가족부인데 부처명에 청소년이 등장하지 않기 때문에 어떤 중앙행정기관이 주관부처인지를 일반인들이 알기 어려운 상태이다. 또한 문화체육관광부, 보건복지부, 여성가족부 등 여러 부처로 청소년정책 주관부처가 변경되어 더 혼란스러운 상황이다. 이러한 현실에서 부처명에 청소년이 제시되는 것이 필요한데 부처명 변경은 2013년 박근혜 정부 출범 이후 인수위 단계에서 검토된 바 있으나 실현되지 않았다. 전 세계 여러 국가에서 부처명에 아동이나 청소년을 명시하고 있는 것을 고려하면 아쉬운 대목이다.

<표 5> 여성가족부 청소년 예산 변화 추이

(단위: 백만원, %)

구 분		2011년	2012년	2013년	2014년
일반회계	청소년정책 및 역량강화	17,826	43,045	53,727	62,991
	청소년 사회안전망 강화	3,845	4,390	3,800	4,710
	청소년 성보호정책 지원	1,580	2,053	3,441	6,310
	청소년 한부모 자립지원	6,380	2,962	2,541	2,287 ¹⁾
	일반회계 총계	29,631(17.5) ²⁾	52,450(25.6)	63,509(25.2)	76,291(27.0)
광역지역발전특별회계		49,417	41,477	50,550	44,991
청소년육성기금		77,367	61,962	88,951	88,601
청소년 예산 총계		156,415(36.7)	155,889(34.9)	203,010(38.5)	209,883(35.8)

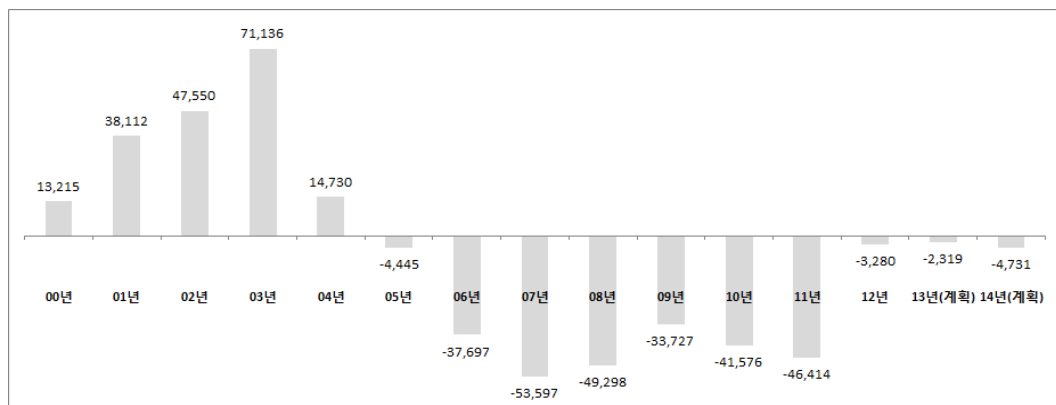
주 : 1) 일반회계에서 여성발전기금으로 전환되었으나 연간 비교를 위해 그대로 포함함.

2) 괄호 안의 수치는 여성가족부 일반회계 혹은 전체 예산 중 청소년분야 예산 비중을 의미함.

자료 : 여성가족부, 각 년도, 여성가족부 소관 결산 개요

정부정책의 우선순위와 관련하여 충분한 예산 확보는 정책 우선순위가 향상되고 있는지를 확인할 수 있는 가장 좋은 방법이라고 할 수 있다. 그렇다면 청소년정책 예산은 어떤 변화 추세를 보여주고 있을까? 여기에서는 청소년정책 항목으로 분류되는 청소년정책 및 역량 강화와 청소년 사회안전망 강화 외에 부처 내에서 여성정책과 청소년정책 통합으로 여성정책 분야로 분류되는 청소년 정보보호정책 지원 항목을 청소년정책에 포함하였다. 동시에 부처 내에서 가족정책과 청소년정책 통합으로 가족정책 분야로 분류되는 청소년 한부모 자립 지원 역시 청소년정책에 포함하여 예산 규모를 파악하였다. 이에 따라 청소년정책 주관부처인 여성가족부의 청소년 예산은 2011년 1,564억 원에서 2014년 2,098억 원으로 늘었음을 확인할 수 있다.

그런데 전체 여성가족부 예산도 증가하였으므로 부처 내 청소년정책 예산 비중이 어떻게 변했는지 확인해 볼 필요가 있다. 여성가족부 전체 예산은 2011년 4,263억 원에서 2014년 5,795억 원으로 증가하였으며 청소년정책 예산 비중은 2011년 36.7%에서 2014년 35.8%로 소폭이기는 하지만 오히려 줄어들었다. 일반회계만을 놓고 보면, 2011년에 17.5%에서 2014년 27.0%로 크게 증가하였는데 이는 청소년육성기금 고갈과 관련하여 일반사업에 편성해야 할 사업 운영예산을 일반회계로 전환한 점과 관련된다. 다만, 이것은 기금 운용에 의한 예산 확보보다는 일반회계에 의한 예산 확보가 훨씬 어렵다는 점에서 청소년정책 예산 확보를 위한 주관부처의 노력이 있었음을 확인해 볼 수 있는 결과라고 할 수 있다.

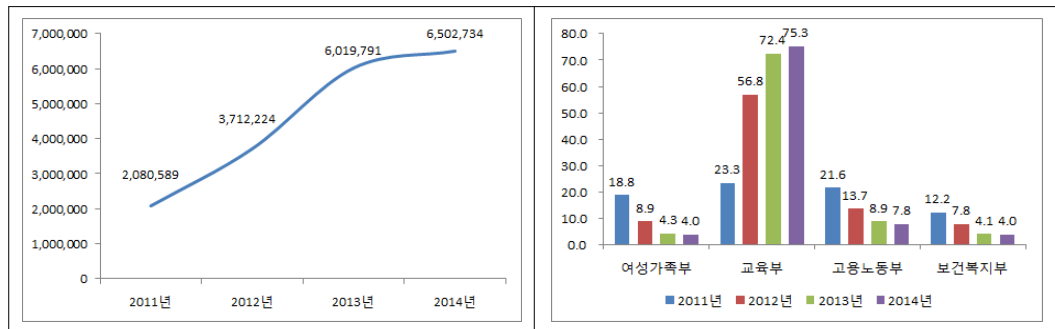


자료 : 여성가족부(2014), 「여성가족부 예산 및 기금운용계획 개요」

[그림 5] 청소년육성기금 순조성액 변화 추이(2000-2014)

주관부처인 여성가족부의 청소년 예산 확보와 관련하여 청소년육성기금은 매우 중요하다고 볼 수 있는데 2005년 국가청소년위원회 출범이후 부처이관에 따라 경륜사업 수입이 크게 줄어들고 자체 사업을 기금 예산으로 추진하면서 기금 조성액보다 기금 지출액이

커지는 적자 운영이 시작되었다. 적자폭이 여성가족부 이관 후 2011년 4백 억 규모로 커져 잔액이 천억 원대에서 백억 원대로 낮아졌으며 이러한 추세가 지속된다면 2년 이내에 고갈되는 최대 위기에 봉착하였다. 2012년 다행히 복권 기금 전입금이 크게 늘어나 일단 큰 위기는 벗어났으나 여전히 적자 폭이 20-40억 원 규모로 기금 고갈 위기가 다시 재연될 가능성이 있는 상황이다. 청소년정책 주관부처인 여성가족부의 경우 현재 청소년육성기금의 안정적인 운영을 위한 대안 마련을 위한 노력이 필요해 보인다.



자료 : 청소년정책분석평가센터, 각 년도. [청소년정책기본계획 중앙행정기관 시행계획]

[그림 6] 중앙부처·청 청소년정책 예산 규모(2011-2014)

역설적이게도 청소년정책 주관 부처의 예산은 큰 변화를 보여주고 있지 않지만 2011년 2조 805억 원에서 2014년 6조 5,027억 원으로 전체 중앙행정기관의 예산 규모는 크게 증가하였다. 이는 각 부처와 청에서 청소년기본법에 따라 제출하는 연도별 청소년정책 시행계획 자료에 따른 결과이다. 이러한 결과는 청소년정책의 우선순위가 높아지고 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 다만 각 부처와 청에서 개별적인 필요에 따라 정책 추진이 되고 있어 사업의 중복성이나 예산 낭비 요소가 없는지 확인할 필요가 있으며 무엇보다도 정책 추진에 있어서 주관부처의 총괄 및 조정 기능이 제대로 발휘될 필요가 있다고 할 수 있다.

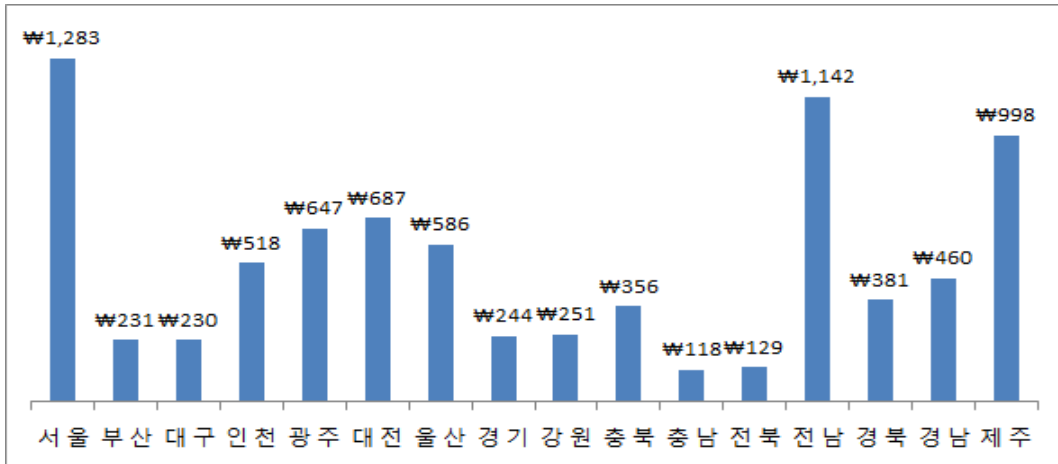
최근 청소년정책 예산 확대를 주도하는 것은 교육부로 2011년 4,855억 원에서 2014년 4조 8,978억 원으로 무려 821.5%나 예산이 증가한 것으로 나타나고 있다(청소년정책분석평가센터, 2011, 2014a). 이는 2012년 학교폭력 문제와 2013년 박근혜정부 출범이후 자유학기제나 창의적 체험활동, 진로교육을 강화하는 과정에서 청소년정책 영역에 대한 교육부의 관심과 투자가 증가한 것을 반영한 결과로 보인다. 이에 따라 다른 부처와 청의 예산 비중은 전반적으로 감소하는 경향을 보여주고 있다.

두 번째로 포괄적인 정책 추진과 관련하여 주관부처의 총괄·조정기구 강화가 중요하다고

할 수 있다. 이와 관련 5차 기본계획에서는 「청소년관계기관협의회」를 여성가족부 장관을 위원장으로 하는 협의기구에서 범부처 차원의 청소년정책 전반을 실질적으로 총괄·조정할 수 있는 기구로 개편하고 정책 대상을 전가-중기-후기로 이어지는 생애주기별로 추진하며 활동전달체계를 시도 단위에서 시·군·구 단위로 확대 개편하는 한편, 문화의 집을 지역사회 청소년 센터로 변경하여 쉽게 근거리에서 청소년들이 서비스지원을 받을 수 있는 체계를 구축하는 것을 제안하고 있다.

이에 대한 여성가족부의 추진현황을 살펴보면, 총괄·조정기구 개편과 관련하여 여성가족부는 청소년정책관계기관협의회('13.11.28)에서 청소년정책관계기관협의회를 청소년정책 위원회로 변경하는 청소년기본법 개정을 2015년까지 추진하는 개정(안)을 제안한 바 있다(여성가족부, 2013b). 그런데 이 개정(안)은 당초 계획과는 달리 총괄·조정기구의 명칭에서 총괄이나 조정이라는 명칭을 포함하지 않았고 위원장을 국무총리, 부의장(여성가족부장관) 및 당연직의 경우 장관급 위원으로 구성하지 않고 여성가족부 장관을 위원장으로 하는 기존틀을 유지하는 것이어서 한계가 있다고 볼 수 있다. 이를 개선하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 위원회 격상이 필요해 보이며 총괄·조정기구의 명칭을 아동(아동정책조정 위원회)이나 장애인(장애인정책조정위원회), 여성(여성정책조정회의)과 유사하게 청소년정책조정위원회로 변경하고 각 부처와 청 및 지자체의 청소년정책을 총괄·조정하는 기능과 역할을 강화하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

다른 한편 지역사회 수준에서 지방자치단체의 청소년정책에 대한 총괄·조정 역시 중요하다고 할 수 있다. 광역 지방자치단체별로 정책 추진에 있어서 큰 편차를 보인다면 포괄적인 정책 추진이 제대로 진행되지 않을 가능성이 있다. 이와 관련 2014년도 광역 지방자치단체별로 청소년 1인당 예산액 국비 지원 부분을 제외하고 비교해 보았다. 이것은 해당 지역의 전체 청소년인구 수(아동 사업을 같이 추진 중이 경우가 많아 해당 연령을 24세 이하로 정함)를 이용해 지역규모를 통제한 상태에서 각 시·도별 예산 금액을 제시하고 있다. 1인당 예산액은 서울특별시가 1,283천 원으로 가장 높았으며 전남이 1,142천 원으로 두 번째로 높았고 충남이 118천 원으로 가장 낮은 수준을 보여주고 있다. 이 결과를 통해 시·도별로 청소년예산이 큰 차이가 있음을 알 수 있다.

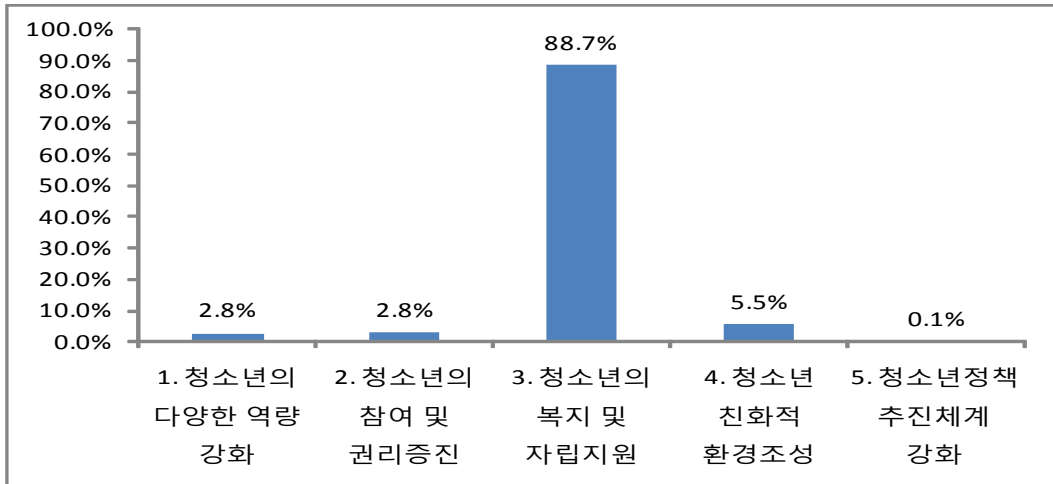


자료 : 청소년정책분석평가센터(2014b), 「청소년정책기본계획 지방자치단체 시행계획」

[그림 7] 2014년 광역 지방자치단체 청소년 1인당 예산액 현황(2011-2014)

다음으로 지역사회 정책 총괄·조정을 위해서 청소년정책 전달체계를 정비하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 여성가족부는 활동체계 확대 개편이나 생활밀착형 전달 체계 개편(문화의 집 전환)에 대한 구체적인 방안을 내놓을 필요가 있으며 태안 사설해병대 사고, 세월호 사고 등 안전문제에 대한 사회적 관심이 커진 상황에서 시도 센터에 활동프로그램 신고 관련된 기능 확대가 이루어졌으나 충분한 역할을 수행할 수 있도록 예산과 인력 지원을 확충할 필요가 있어 보인다. 청소년활동 안전 기관으로 청소년활동안전센터가 2015년 신규로 63억 원의 예산을 확보해 추진되고 있는 것은 다행스러운 일이라고 할 수 있다.

세 번째로 균형적인 청소년정책 추진과 관련하여 정책 영역별로 균형 있게 재정투자가 이루어지고 있는지를 살펴보고자 한다. 2011년도 중앙행정기관 시행계획과 2014년도 시행계획을 비교해 보면 다음과 같다(청소년정책분석평가센터, 2011, 2014a). 제4차 청소년정책(수정·보완)기본계획(이하 4차 계획)의 정책 영역 중 1 청소년의 자기주도적 역량의 예산 규모는 5,399억 원으로 전체 중앙행정기관 예산(2조 1,843억 원)의 25.6%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 5차 계획에 따른 첫 번째 정책 영역은 1 청소년의 다양한 역량 강화로 1,806억원으로 전체 중앙행정기관 예산(6조 5,027억 원)의 2.8%를 차지하고 있는 것으로 나타나 큰 격차를 보여주고 있다.

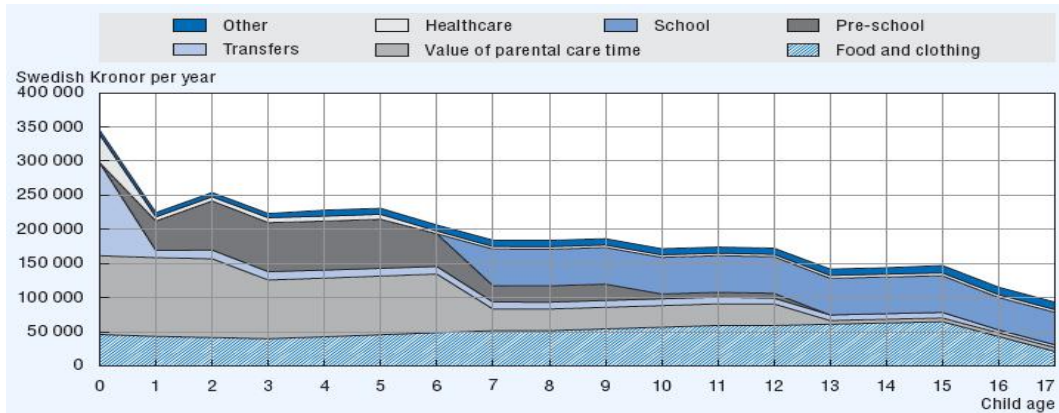


자료 : 청소년정책분석평가센터(2014a), 「청소년정책기본계획 중앙행정기관 시행계획」

[그림 8] 중앙부처·청 청소년정책 영역별 예산 비중

이는 정책 영역 조정이 영향을 미친 측면이 있는데 진로체험 부분이 활동이나 역량강화 예산 영역에서 3 청소년의 복지 및 자립지원으로 옮겨졌는데 5,237억 원에 해당하며 이 부분을 포함하여 4차 계획과 동일한 기준으로 2014년도 예산 규모를 추정해 보면 7,043억 원으로 전체 예산에서 차지하는 비중은 10.8%로 나타나고 있다. 이러한 결과는 전체 사업 영역 중 활동 부분이 차지하는 비중이 절반가량 낮아졌음을 보여준다고 할 수 있으며 2014년도 청소년정책 영역별 예산 비중을 통해 청소년정책이 복지 분야 중심으로 재편되었음을 확인할 수 있다.

균형적인 청소년 정책 추진과 관련하여 살펴볼 부분은 청소년기본법에 명시된 정책 대상인 9세에서 24세까지 재정투자가 균형 있게 이루어지고 있는지를 분석해 보는 것이다. 이와 관련 스웨덴의 사례를 검토해 볼 필요가 있다. Dalman & Bremberg(1999)는 출생 시부터 17세까지 연령별로 중앙정부와 지방정부를 포괄하여 국가의 공식·비공식지출 규모 추이를 분석한 바 있다. 이것은 스톡홀름 지역에 대한 것이었는데 스톡홀름은 약 9백만의 전체 스웨덴인구 중 약 1백 8십만의 0-17세 인구를 가지고 있다. 지출 영역은 음식 및 의복, 부모의 양육시간에 대한 가치, 교통, 취학전 교육, 학교교육, 보건관리, 기타 등으로 이 결과에 의하면 가정 지출은 감소한 반면, 정부의 공공재정지출은 증가하고 있는 양상을 보여주고 있다.



자료 : Dalman & Bremberg(1999)

출처 : OECD(2009)

[그림 9] 스웨덴의 아동·청소년 연령별 공식-비공식 재정지출 규모(1995)

OECD(2009)는 2003년을 기준으로 한국을 포함하여 26개 OECD 국가에 대해서 0-17세까지의 연령대에 대한 단계별 공공 지출 규모를 분석한 바 있다. 연령구분은 세 단계로 이루어졌는데 전기(출생 시부터 5세까지, 5세 포함), 중기(6-11세, 11세 포함), 후기(12-17세, 17세 포함)로 나누어진다. 우리나라는 2003년에 대한 분석결과 전기 공공사회지출비율이 매우 낮은 국가로 평가받았으며(전기 대비 중기 7.50배, OECD 평균 2.06배, 전기 대비 후기 8.94배, OECD 평균 2.30배) 이러한 극단적인 결과는 2000년대 중반부터 취학 전 연령대의 국가 재정 투자로 연결되는 중요한 근거가 되었다. 이에 따라 우리나라 유아교육 중앙정부 예산 2006년 8,242억 원에서 2009년 12,354억 원 증가하였다. 지방교육재정교부금 등 지자체 예산도 같은 기간 329,598억 원에서 436,811억 원으로 증가하였다. 보육사업 역시 큰 증가를 하였는데 중앙정부 및 지방정부 재정 규모는 2006년 17,236억 원에서 2009년 35,738억 원으로 증가하였다. 마찬가지로 9-24세 청소년 예산 확충과 관련하여 연령별 프로파일링을 통한 재정구조의 실체와 문제점을 파악하고 지출 구성 분야별 개선할 부분과 국제적인 비교를 통해 예산 확충의 근거를 마련하는 것이 매우 중요하며 이에 대한 관심과 노력이 뒤따라야 할 것이다.

마지막으로 실질적인 청소년정책 추진과 관련하여 통계자료의 생산과 관리, 활용 전반에 있어서 재정이 필요하다. 지난 20년간의 청소년정책 성과와 관련하여 핵심적인 사항인 청소년들의 균형 있는 성장과 삶의 질 개선에 있어서 큰 성과를 가져오지 못했다고 볼 수 있다. 이는 여러 가지 요인이 작용한 결과는 아니지만, 과학적인 근거에 입각한(evidence-based) 실질적 청소년정책 추진이 제대로 이루어지지 않았기 때문에 비롯된 측면이 있다. 청소년정책 환경 변화에 적극적으로 시의 적절하게 대응하기 위해서는 과학적 분석(통

계) 및 연구에 기초한 청소년정책 수립이 매우 중요하다고 볼 수 있다. 이는 청소년정책과정 및 결과에 대한 영향력 평가로 청소년정책의 효율성을 진단하고 청소년들의 새로운 경향성과 욕구에 따라 정책목표 및 과제를 파악할 수 있는 통계자료를 생산·관리·활용하는 체계를 구축하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

이와 관련 각 지자체는 지역 청소년들의 실태와 요구에 체계적인 조사가 이루어질 필요가 있다. 현재 청소년정책연구원에서는 “청소년이 행복한 마을 지표개발 및 추진방안 연구”가 10년 장기과제로 추진 중이며 시도 수준에서 대규모 조사를 실시하는 한편, 시군구 단위의 지역청소년통계 데이터베이스를 구축할 예정이다. 이와 관련 각 시도 산하 연구기관과의 협조 등을 통해 부실한 지역 청소년통계를 재정립하기 위한 노력을 기울일 필요가 있으며 체계적으로 청소년요구조사가 진행될 수 있도록 청소년 유관기관 간에 연계협력이 이루어질 필요가 있다.

2. 향후 기본계획 평가 방안

5차 기본계획에 대한 평가를 위해서 다음과 같은 몇 가지 방안들을 제시해 보고자 한다. 첫 번째로 평가의 기준이 되는 평가지표의 경우 결과지표 이상으로 성과지표를 검토하는 것이 필요하다는 점이다. 예를 들어 저출산고령화대책의 경우 얼마나 많은 예산이 투입되고 많은 사업들이 이루어졌다고 하더라도 합계출산율이 상승하지 않는다면 정책의 목표를 실현했다고 보기 어렵다. 마찬가지로 청소년정책기본계획 역시 비전이나 목표에서 제시한 청소년들의 삶의 질이 얼마나 개선되었는가가 가장 중요한 평가 대상이 되어야 할 것이다. 현재 5차 기본계획에서는 주요 평가지표로 청소년 삶의 만족도를 비롯하여 12개의 지표를 제시하고 있다. 이는 주로 결과지표에 가까우며 평가준거가 분명하지 않고 목표 설정의 근거 역시 뚜렷하지 않다. 여성가족부에서 국회에 제출한 성과계획서 역시 투입이나 결과지표가 대부분이다(여성가족부, 2013).²⁾

2) 예를 들어서 여성가족부 성과계획서 중 성과목표 IV-1 청소년정책 기반 확대 및 청소년활동 활성화의 성과지표로 청소년정책담당 공무원에 대한 직무교육의 만족도 점수와 청소년 특별회의 및 지도자 대회 만족도 점수('12년 목표 84.5점, '13년 목표 85점)를 제시하고 있다.

<표 6> 청소년들의 주관적 행복감

(단위: 백만원, %)

구분	매우 행복	다소 행복	다소 불행	매우 불행
한국	9.4%	78.0%	11.5%	1.0%
OECD 평균	36.1%	57.0%	5.9%	1.0%

주 : OECD 회원국 중 조사에 참여한 21개국의 결과이며 조사년도는 뉴질랜드는 2004년도, 호주, 핀란드, 이탈리아, 일본, 멕시코, 폴란드, 슬로베니아, 한국은 2005년, 캐나다, 칠레, 프랑스, 독일, 영국, 네덜란드, 스웨덴, 미국은 2006년도, 노르웨이, 스페인, 스위스, 터키는 2007년도임.

자료 : <http://www.worldvaluessurvey.org>

공신력 있는 성과지표 구축과 관련하여 세계가치조사의 결과를 활용해 본다면 청소년 주관적 행복감에 대한 응답에서 ‘불행하다’는 응답비율을 OECD 평균 수준으로 낮추는 것을 목표(12.5%→6.9%)로 제시해 볼 수 있다. <표 5>는 5번째 주기 조사(2005-2009)의 결과이며 현재 6번째 주기 조사(2010-2014)가 공개되었고 7번째 주기 조사(2015-2019)가 발표될 예정이다. 조사시점과 평가시점 상의 어려움이 예상된다면 주관적 행복감을 측정할 다른 공신력 있는 자료를 활용할 필요가 있다.

<표 7> 청소년들의 사회적 역량 수준

국가명	신뢰/태도		시민참여		시민지식		전체	
	평균	B점수	평균	B점수	평균	B점수	B점수평균	순위
한국	48.30	0.00	13.00	0.00	565.00	0.91	0.31	21
OECD 평균	58.28		32.82		519.23		0.46	13

주 : 2009년 ICCS 조사에 참여한 국가 중 OECD 가입 22개국을 대상으로 분석함.

자료 : IEA(2009), International Civic and Citizenship Education Study(ICCS)

출처 : 김기현 외(2010)

현재 우리나라 청소년들의 사회적 역량이나 사회성이 국제비교 조사에서 낮은 수준으로 나타나고 있는데 이에 대한 성과지표를 설정할 필요가 있다. 청소년들의 균형 있는 성장을 위해 사회적 역량 수준(한국 22개국 중 공동 21위)을 OECD 평균 수준에 도달하는 것을 목표(31점→46점)로 설정해 볼 수 있다. 이와 관련 국제학업성취도 조사 PISA와 국제 시민성 및 시민교육 조사 ICCS가 2015년에 동일하게 실시될 예정이어서 국제적인 비교 평가가 가능할 것으로 보인다.

두 번째로 청소년정책 추진방향에 관한 평가가 이루어질 필요가 있다. 이것은 5차 기본계획의 정책 추진의 원칙에 관한 문제로 개별 과제 수준의 평가보다 중요하다고 할 수 있다.

그런데 정작 이에 대한 평가 작업을 찾아보기 어려운 것이 현실이다. 현재 중앙부처와 지방자치단체에 관한 평가는 기존의 조직 단위에서 과제 단위로 바뀌었으며 부처 간의 칸막이 문제를 해소하기 위해 협업사업에 대한 평가 역시 실시하고 있다. 이러한 흐름과 유사하게 개별 과제 단위로 투입과 산출 지표 중심으로 평가가 이루어지고 있는데 이를 개선하기 위하여 이번 5차 기본계획에서 제시한 4가지 원칙, 곧 선제적, 포괄적, 균형적, 실질적 정책 추진이 이루어졌는지를 평가해 보는 것이 필요하다고 할 수 있다.

세 번째로 중앙행정기관과 지방자치단체에서 매년 수립하고 있는 시행계획에 관한 수집과 분석을 넘어서 이에 대한 평가 작업을 보다 체계적으로 실시할 필요가 있다. 2011년부터 각 중앙행정기관과 지방자치단체의 시행계획을 수집하는데 그치지 않고 청소년분석평가센터를 통해 이를 분석하여 정리한 자료집을 제시한 것은 긍정적인 변화라고 할 수 있다. 그렇지만 여기에 그쳐서는 안 되고 보다 체계적인 평가 작업이 필요하다. 이에 앞서 개별 부처별로 자료를 제공해 주고 있기 때문에 예산 단위의 실수나 사업 예산의 중복 제시 등으로 인해 분석 자료의 신뢰성을 높이기 위한 확인 작업을 실시할 필요가 있다. 연도별 자료를 비교 검토해 보면, 연도별 예산 수치 등이 결산과 예산의 차이를 넘어서 큰 편차를 보여주는 경우가 있으며 여성가족부만을 놓고 보더라도 예산액이 국회제출자료 등과 차이를 보여주는 경우도 있다. 이에 대한 정비부터 시작하여 청소년기본법의 법 개정을 통해 평가 기능을 갖추도록 하는 작업으로 이어지는 것이 중요하다고 할 수 있다.

네 번째로 5차 기본계획 수립 때와 마찬가지로 2년 전부터 새로운 시행계획 수립을 위한 연구 사업을 시행하는 것이 필요하다. 2년 전에는 5차 기본계획에 대한 평가를 위한 연구 사업을, 1년 전에는 5차 기본계획 평가를 기초로 6차 기본계획 수립을 위한 연구 사업을 추진하여 체계적으로 기본계획 수립 절차를 마련하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

【참고 문헌】

- 관계부처합동(2012). 제5차 청소년정책기본계획. 서울: 여성가족부.
- 김기현 · 장근영 · 조광수 · 박현준(2010). 청소년 핵심역량 개발 및 추진방안연구 III: 총괄보고서. 서울: 청소년정책연구원.
- 김기현 · 장근영 · 임희진 · 김혜영 · 윤옥경(2011). 제5차 청소년정책기본계획 수립을 위한 연구. 서울: 여성가족부.
- 김기현 · 장근영 (2012). 차기정부 청소년정책 방향과 과제. 서울: 청소년정책연구원.
- 김창환 · 엄문영 · 김기현 · 김종민 · 박종효 · 박현정 · 이광현 · 이상돈(2013). 한국의 교육지표 · 지수 개발 연구(II): 학생역량지수 개발 연구. 서울: 한국교육개발원.
- 여성가족부(2011). 2011회계연도 여성가족부 소관 결산개요. 서울: 여성가족부.
- 여성가족부(2012). 2012회계연도 여성가족부 소관 결산개요. 서울: 여성가족부.
- 여성가족부(2013a). 2012회계연도 여성가족부 소관 결산개요. 서울: 여성가족부.
- 여성가족부(2013b). 2013년도 성과계획서(여성가족부). 서울: 대한민국정부.
- 여성가족부 (2013c). 2013년 청소년관계기관협의회 논의안건(안). 여성가족부 내부자료.
- 여성가족부(2014). 2014년도 여성가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요. 서울: 여성가족부.
- 연유식 · 김정미 · 이미란(2014). 2014년도 한국 어린이 · 청소년 행복지수 국제비교연구 조사결과 보고서. 서울: 한국방정환재단.
- 청소년정책분석평가센터(2011). 2011년 청소년정책 중앙행정기관 시행계획. 서울: 여성가족부.
- 청소년정책분석평가센터(2012). 2012년 청소년정책 중앙행정기관 시행계획. 서울: 여성가족부.
- 청소년정책분석평가센터(2013). 2013년 청소년정책 중앙행정기관 시행계획. 서울: 여성가족부.
- 청소년정책분석평가센터(2014a). 2014년 청소년정책 중앙행정기관 시행계획. 서울: 여성가족부.
- 청소년정책분석평가센터(2014b). 2014년 청소년정책 지방자치단체 시행계획. 서울: 여성가족부.
- Dalman, C. and S. Bremberg (1999). *Hur satsar vi på barnen? Insatser för barn och ungdom i Stockholms länmätt i kronor* [Which resources are available for children?], Centrum för Barn- and ungdomshälsa, Huddinge.
- OECD(2009). *Doing Better for Children*. Paris: OECD.
- Rychen, Dominique Simon and Salganik, Laura Hersh(2003). *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Function Society*. Cambridge: Hogrefe & Huber Publishers.

Youthpolicy.org (2104). *The State of Youth Policy in 2014*. Youth Policy Press.

http://www.youthpolicy.org/library/wp-content/uploads/library/2014_State_Youth_Policy_2014_En.pdf.



【 발표 1 】

청소년 체험활동의 발달적 가치 및 사회·경제적 가치 연구

성 은 모

(한국청소년정책연구원 부연구위원)

청소년 체험활동의 발달적 가치 및 사회·경제적 가치 연구¹⁾

성 은 모

(한국청소년정책연구원, 부연구위원)

1. 연구목적

- 청소년은 국가 미래의 성장 동력으로써 이들의 올바른 자질 함양을 위한 교육적 노력은 매우 중요함
- 청소년의 창의성과 인성 함양을 위해 정부는 다양한 청소년 체험활동 정책과 예산, 그리고 교육적 노력을 학교 안팎에서 지속적으로 추진하고 있음
 - 청소년 체험활동은 문화/예술 관련 활동, 과학/정보 관련 활동, 모험/개척 관련 활동, 자원봉사활동, 직업/진로 관련 활동, 정책참여활동, 국제교류활동, 동아리 활동 등 다양한 영역에서 이루어지고 있음
 - 학교 안 차원에서는 2010년부터 창의적 체험활동이라는 교육과정의 일환으로 교육과학기술부의 주관 하에 이루어져 오고 있음
 - 학교 밖 차원에서는 지역사회와 지역자원과 연계된 청소년 체험활동 교육프로그램들이 다양하게 이루어져 오고 있음
- 하지만, 청소년 체험활동과 관련된 여러 선행연구결과들을 살펴보면, 다양한 영역을 종합적으로 다루지 못했다는 한계가 노정되어 나타나고 있음
 - 청소년 체험활동의 특정 프로그램 참여 경험의 효과를 개인의 심리적, 사회적, 정서적, 신체적, 인지적 발달 수준에서 보다 국가수준에서 포괄적이고 종합적인 관점으로 접근하여 체계적이고 체계적인 분석이 필요함

1) 본 원고는 '성은모 외(2012). 청소년 체험활동의 발달적 가치 및 사회·경제적 가치 연구. 여성가족부 연구보고 2012-49'의 내용을 요약·정리하였음을 밝힙니다.

- 한편, 청소년 체험활동이 국가정책 사업으로써 국민의 세금과 예산으로 이루어지고 있는데, 이러한 청소년 체험활동의 예산투입대비 과연 어느 정도의 사회적, 경제적 가치를 창출하고 있는가에 대한 분석과 논의는 전무한 실정임
 - 만약, 청소년의 체험활동이 가지는 발달적 가치와 사회적·경제적 가치를 수치화하여 제시할 수 있다면, 국가가 지속적으로 추진하는 청소년 체험활동 관련 정책사업에 대한 재정투자의 타당성과 지속적인 재정적 지원을 확보하기 위한 근거, 그리고 청소년 체험활동 운영에 대한 객관적 정당성을 확보할 수 있는 주요한 근거자료가 될 수 있음
 - 즉, 청소년 체험활동에 대한 교육적·정책적 의미가 부각되고 그럼으로써 청소년 체험활동이 보다 더 활성화 및 확산 될 수 있음
- 이에 본 연구에서는 청소년 체험활동의 발달적 가치를 국가수준에서 포괄적이고 종합적인 관점으로 접근하여 체계적이고 체계적인 분석하고자 하였으며, 이에 대한 청소년체험활동의 사회, 경제적 가치를 분석하는데 궁극적인 목적이 있음

2. 연구내용

- 청소년 체험활동의 발달적 가치 분석
 - 청소년 체험활동과 발달적 가치의 관계에 관한 선행연구 분석
 - 청소년 체험활동 참여 여부 및 참여 종류 수에 대한 결정요인 분석
 - 청소년 체험활동이 발달적 가치에 미치는 효과 분석
- 청소년 체험활동의 사회적·경제적 가치 분석
 - 청소년 체험활동의 경제적 가치분석을 위한 실제 OUTPUT 선행연구 분석
 - 사회정책의 프로그램 및 서비스의 경제적 가치 산출에 관한 선행연구 고찰
 - 경제적 가치 추정법(CVM)에 따른 청소년 체험활동의 경제적 가치분석

3. 연구방법

가. 청소년 체험활동의 발달적 가치

○ 연구대상

- 청소년 체험활동의 발달적 가치의 연구대상은 우리나라 초등학생과 1~2학년 중학생을 대상으로 하였음
- 중학생은 한국청소년정책연구원이 수집한 한국아동·청소년패널조사 1~2차년도 데이터를 분석하였으며, 본 연구에서는 2010년에 중학교 1학년이었던 2,351명의 학생들 가운데, 2차년도(2011)에 체험활동 참여 여부가 파악되고, 분석 모형에 투입된 배경 변수들의 정보가 있는 2,131명을 최종 분석대상으로 하였음
- 초등학생은 여성가족부가 수집한 ‘2011 청소년종합실태조사’ 가운데 초등학교 취학 연령대에 해당하는 만 9~12세 표본을 분석 대상으로 하였음

○ 자료 분석

- 본 연구에서는 청소년 체험 활동 참여가 발달적 가치에 미치는 효과를 검증하기 위하여 먼저 기술통계를 비롯한 기본 실태분석을 통해 청소년 체험 활동 참여율의 실태를 분석하였음
- 그 다음으로, (1) 전체 체험 활동 참여 여부와 (2) 전체 체험 활동 참여 수 결정요인을 로지스틱 회귀(logistic regression)와 분석과 최소자승 회귀(ordinary least square [OLS] regression) 분석, (3) 유형별 체험 활동 참여 결정요인을 로지스틱 회귀 분석, (4) 본 연구에서 설정한 제반 결과변수에 대한 효과를 OLS를 통해 분석하였음
- 한편, 중학생 표본에 대한 분석에서는 한국아동·청소년패널조사 데이터가 다층구조로 되어 있다는 점을 감안하여 군집 강건 표준오차(cluster robust standard error)가 사용되었음
- 이상의 통계분석에는 Stata 12.0 프로그램과 SPSS 20.0 프로그램을 사용하였음

나. 청소년 체험활동의 사회, 경제적 가치

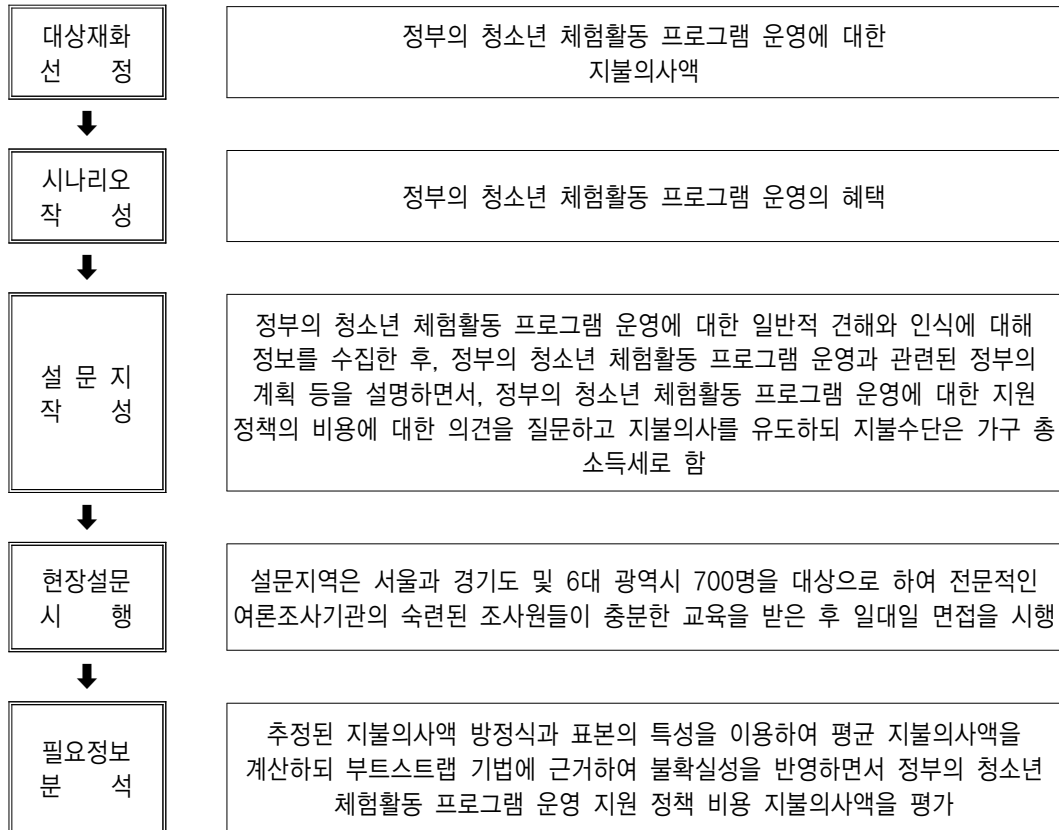
○ 연구대상

- 사회, 경제적 가치는 조건부가치측정법(CVM)을 적용하여 우리나라 초·중고 자녀를 둔 학부모 700명을 대상으로 하였음

지역	실제 표본	가구수	가구비중	목표 표본
서울특별시	209	3,577,497	30.6%	214
경기도	228	3,807,859	32.6%	228
부산광역시	74	1,217,765	10.4%	73
대구광역시	51	817,159	7.0%	49
인천광역시	54	901,704	7.7%	54
광주광역시	30	518,742	4.4%	31
대전광역시	32	536,297	4.6%	32
울산광역시	22	312,478	2.7%	19
합계	700	11,689,501	100.0%	

○ 자료 분석 방법

- 정부가 제공하는 청소년 체험활동의 가치를 고려함에 있어서 청소년 체험활동에 직접 참여함으로써 얻게 되는 사용가치뿐만 아니라 비록 지금 당장은 청소년 체험활동에 참여할 계획이 없더라도 앞으로 이용할 가능성이 있음을 가정한 선택가치, 비록 청소년 체험활동에 참여하지 않더라도 청소년 체험활동의 존재 자체를 중요시 하는 존재가치, 그리고 청소년 체험활동으로 인한 관련 산업의 파급효과 등 비사용가치 등이 폭넓게 고려되어야 함
- 이러한 청소년 체험활동의 다양한 특성을 고려할 때, 청소년 체험활동의 경제적 가치를 추정하기 위해서 조건부 가치추정법을 사용하는 것이 적합하다고 판단됨
- 정부의 청소년 체험활동 프로그램 운영에 대한 지불 의사에 관련하여 본 연구의 조건부 가치추정법의 운용절차는 다음 그림과 같음
- 한편 본 연구에서는 다양한 청소년 체험활동의 분야별 가치를 추정하기 위하여 다속성 효용이론(MAUT, multi-attribute utility theory)에 조건부 가치추정법을 결합한 MAUT/CVM을 적용하였음
- 이를 위하여 응답자들에게 9개의 세부 프로그램에 대하여 중요도의 순위를 1위에서 9위까지 적시한 후 2단계에서는 그 순위대로 1번째 선택에 대한 중요도의 크기를 100이라고 할 때 이후 순위에 따라 100보다 보다 작은 숫자로 상대적인 중요도의 점수를 매기도록 설문을 시행함



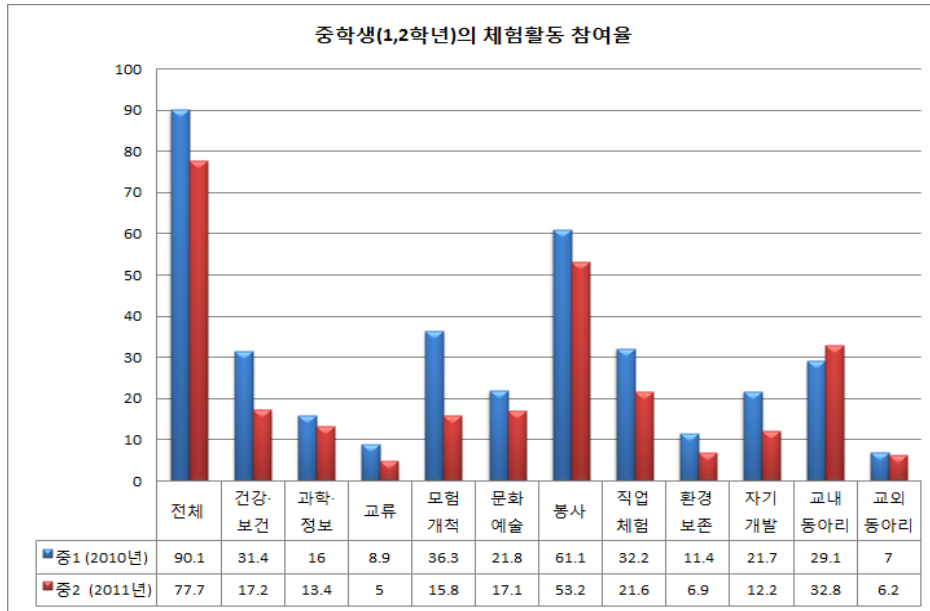
4. 연구결과

가. 청소년 체험활동의 발달적 가치

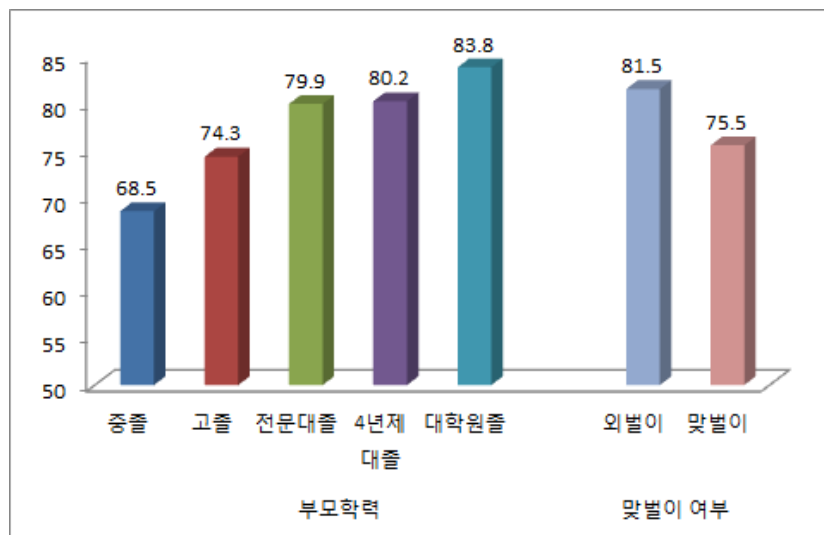
1) 1, 2학년 중학생

○ 체험활동 참여 실태 분석

- 체험활동 참여율을 살펴본 결과, 종류를 막론하고 체험활동에 참여한 경험이 있다는
응답이 중학생 표본의 경우 중1시절에는 90.1%, 중2시절에는 77.7%로 나타났음
- 유형별 참여율을 살펴보면, 중학생은 봉사활동에 가장 많이 참여하는 것으로 파악되었
음(1시절 61.1%, 중2시절 53.2%)

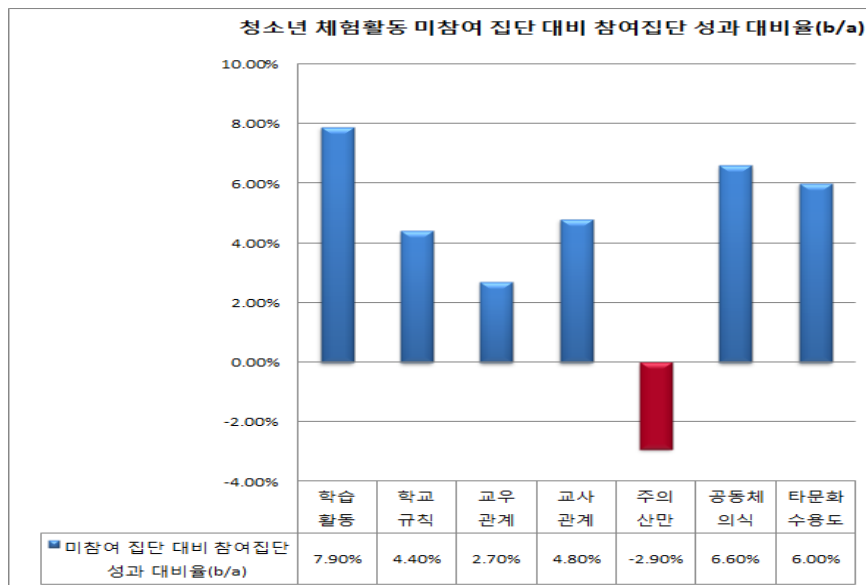
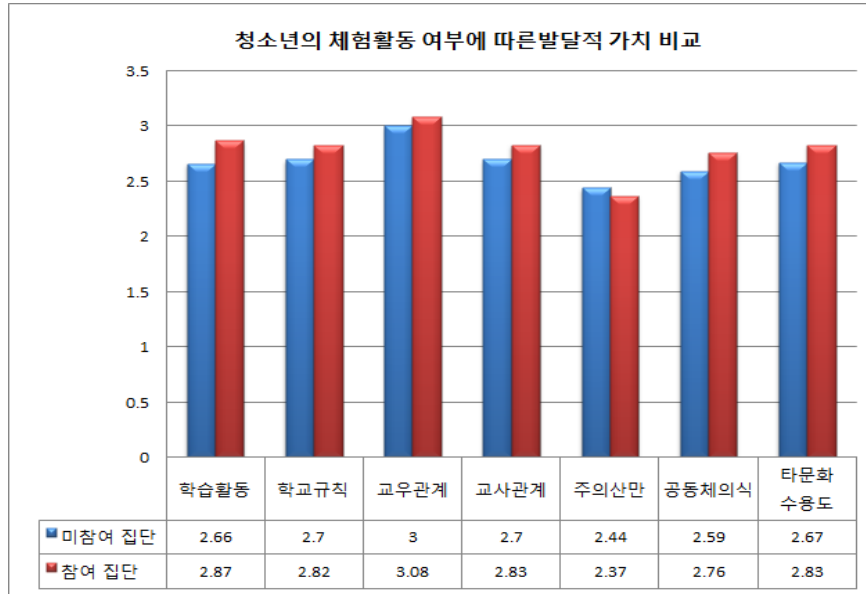


- 체험활동 참여 가능성에 대한 분석 결과, 부모의 교육수준이나 맞벌이 여부, 가족구조와 같은 가정배경변인이 의미 있는 영향을 발휘하는 것으로 나타났다. 그리하여 부모 학력이 높을수록 체험활동에 참여할 가능성이 증가하고 보다 다양한 체험활동에 참여하는 경향이 있었으며, 맞벌이 근로를 하거나(중학생 표본), 구조적 결손가정인 경우(초등학생 표본)에는 체험활동에 참여할 가능성이 낮아지는 것으로 분석되었음

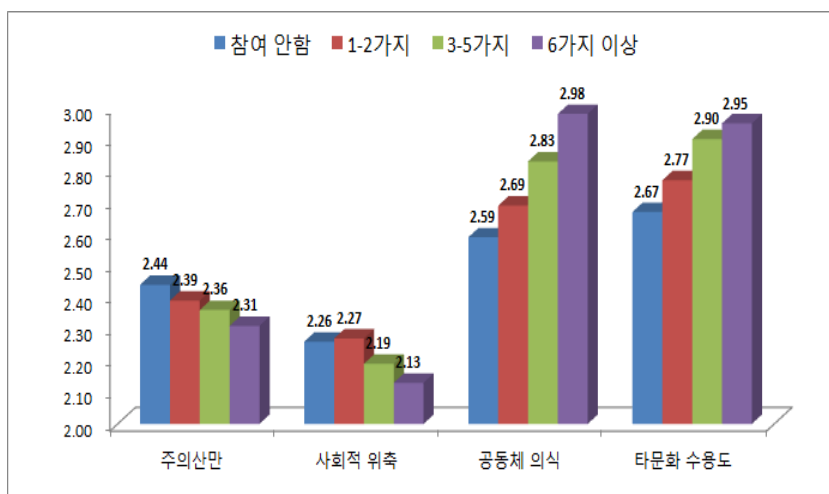
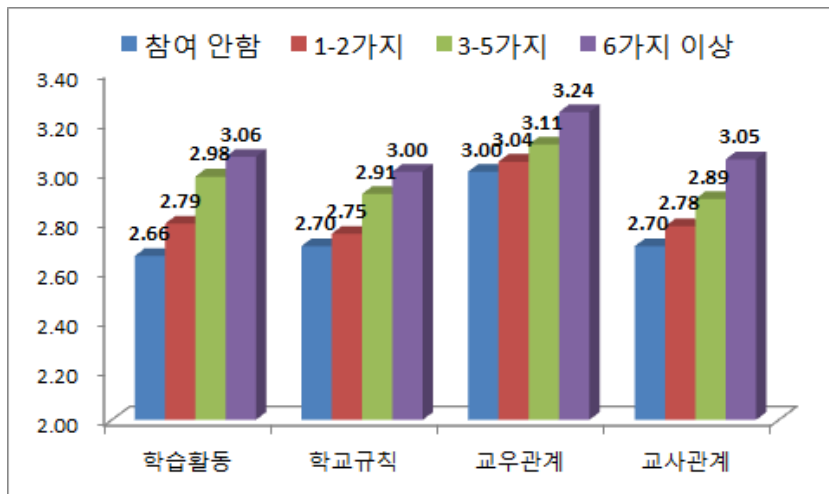


[그림 1] 부모 학력 및 맞벌이 여부별 중학생의 체험활동 참여율(%)

- 체험활동이 발달적 가치에 미치는 효과 분석
 - 중학생 표본을 대상으로 체험활동이 발달적 가치에 미치는 효과를 분석한 결과, 여타 통제변인들의 효과를 모두 통제한 후에도, 체험활동에 참여한 경험이 있는 학생들은 그렇지 않은 학생들에 비해 학습활동, 학교규칙, 교우관계, 교사관계, 공동체 의식, 타문화수용도에서 더 좋은 발달수준을 보여주는 것으로 분석되었음

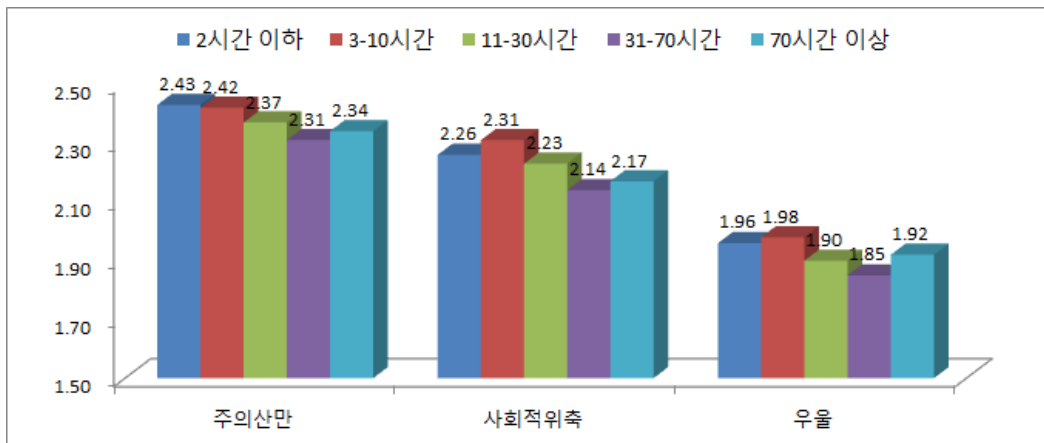
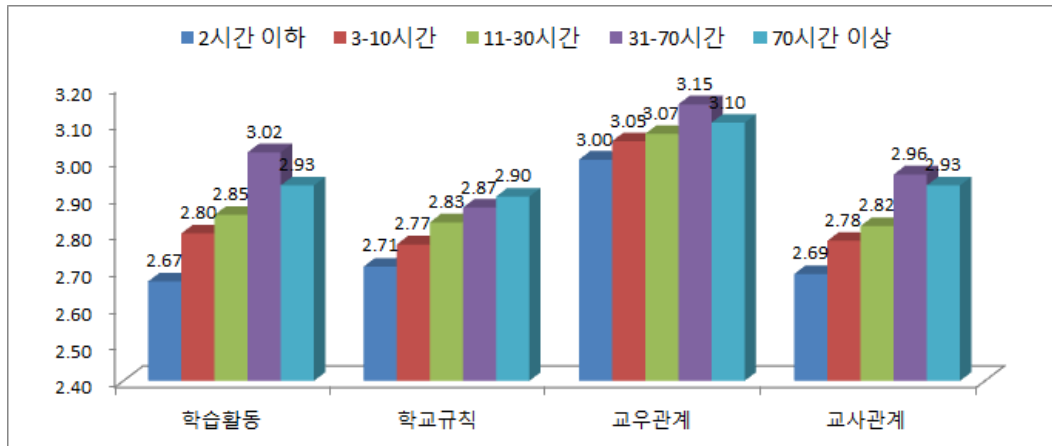


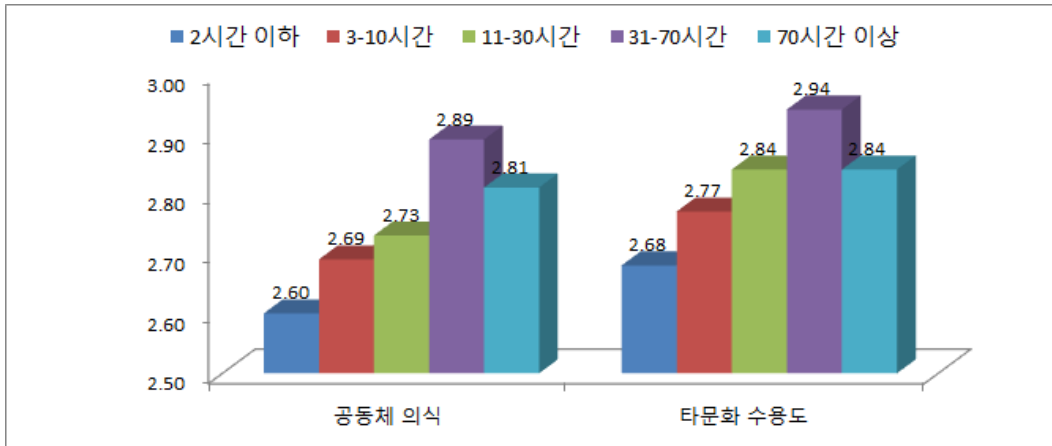
- 또한 단순 참여 여부가 아닌 체험활동 참여수의 효과를 분석한 결과, 보다 다양한 체험활동에 참여한 학생들일수록 학습활동, 학교규칙, 교우관계, 교사관계의 수준이 높은 것으로 나타났으며, 주의산만과 사회적 위축 정도는 낮은 것으로 분석되었음. 아울러 다양한 체험활동에의 참여는 공동체 의식과 타문화 수용도에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났음
- 대체로 6가지 이상의 다양한 체험활동에 참여한 학생들이 그 보다 적은 종류의 체험활동에 참여한 학생들과 유의미한 차이를 나타냈으며, 즉, 가급적 다양한 종류에 참여하는 것이 청소년기 발달적 가치 성취에 도움이 될 수 있음을 시사함



[그림 2] 청소년 체험활동의 참여 종류 수에 따른 중학생의 발달적 가치 수준

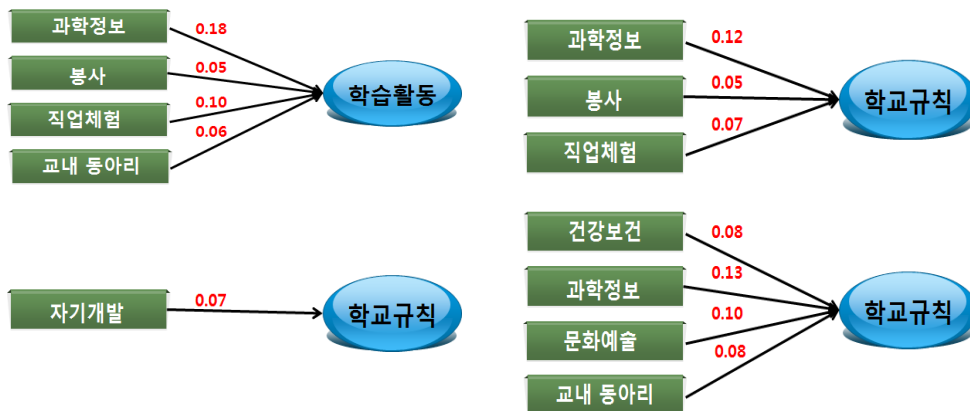
- 연간 청소년 체험활동에 참여한 시간에 따른 청소년의 발달적 가치의 차이를 분석한 결과, 체험활동에 더 많은 시간을 할애한 학생들이 그렇지 않은 학생들보다 학교생활적응(학습활동, 학교규칙, 교우관계, 교사관계), 사회정서발달(주의산만, 공격성, 사회적 위축, 우울), 공동체 의식, 타문화 수용도에서 좋은 성취수준을 보여주었음
- 모든 지표에서 대체로 체험활동에 많은 시간을 할애할수록 발달적 가치 수준도 제고되는 것으로 나타나지만, 연간 70시간 이상을 체험활동에 투자한 학생들은 31-70시간 할애한 학생들보다 상대적으로 더 낮은 발달적 가치 수준을 보인다는 점이 특이한 연구결과라 할 수 있음
- 대체적으로 연간 31-70시간 참여한 학생들이 여타 집단과 유의미한 차이가 있는 것으로 나타남





[그림 3] 청소년 체험활동 연간 참여 시간에 따른 중학생의 발달적 가치 수준

- 체험활동이 발달적 가치에 미치는 효과를 보다 엄밀하게 구명하기 위해, OLS 회귀분석 방법을 적용하여 가정배경(부모 교육수준, 월평균 소득, 가족 구조, 맞벌이 여부, 자녀수 등)과 학생 특성(성별, 방과 후 교육 여부, 공부시간, 건강상태 등)을 통제하여 분석한 결과, 체험활동 참여 경험은 제반 발달적 지표에 의미 있는 영향을 미치는 것으로 확인되었음 ($p < .05$ 수준에서 통계적 유의성이 검증된 결과만을 제시하였음)



[그림 4] 청소년 체험활동 유형이 학교생활 적응에 미치는 영향

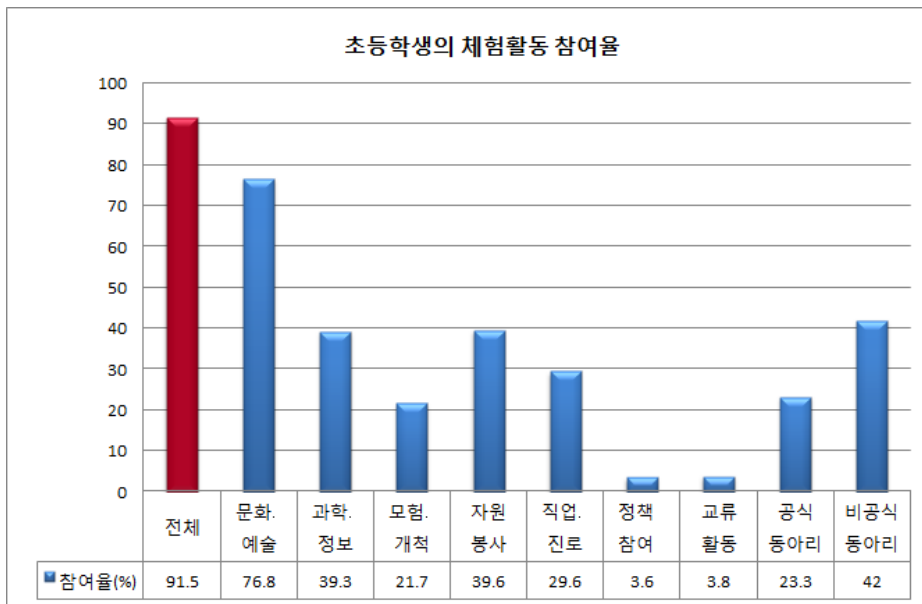


[그림 5] 청소년 체험활동 유형이 사회정서에 미치는 영향

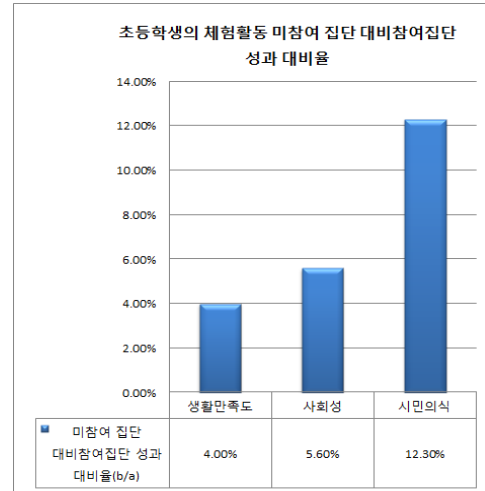
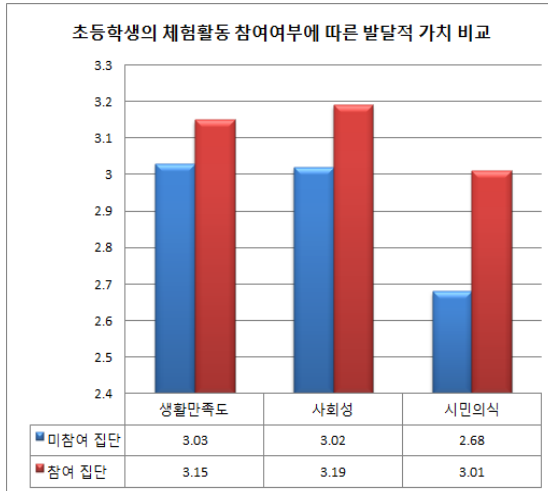
2) 초등학교

○ 참여 실태 분석 결과

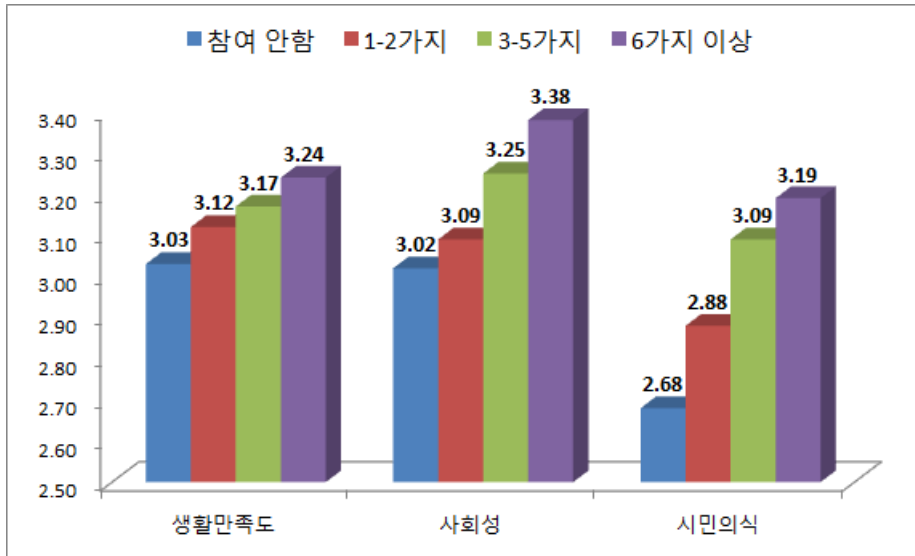
- 2011 청소년종합실태조사 데이터를 사용하여 초등학교 학령기에 해당하는 만 9~12세 학생들을 대상으로 조사한 결과, 초등학교 연령대 응답자들 가운데 다양한 체험활동에 한 가지라도 참여해 본 경험이 있다는 응답은 91.5%로 중학생보다 높게 나타남
- 초등학교는 문화·예술활동 참여율이 76.8%로 가장 높고, 비공식 동아리활동 42.0%, 자원봉사활동 39.6% 순으로 나타났음



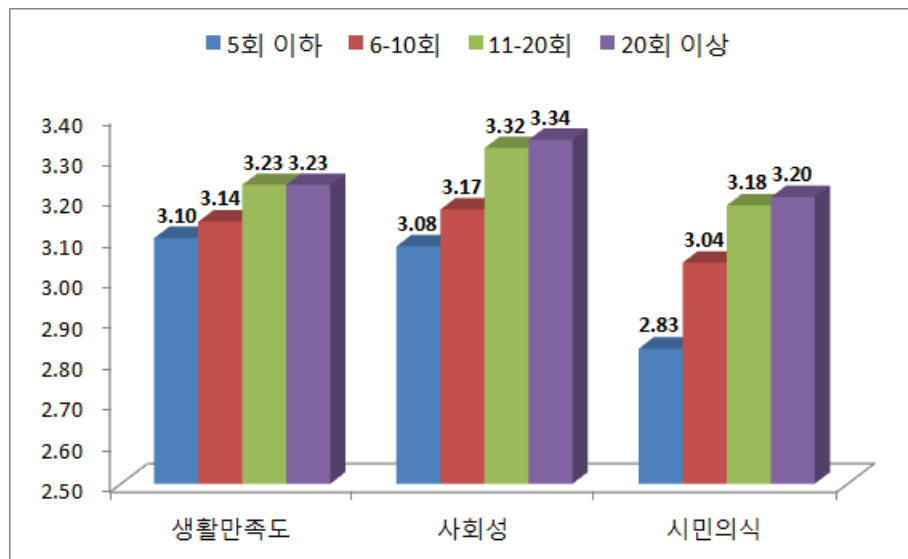
- 체험활동 참여 집단이 미참여 집단에 비해 어느 정도 더 높은 성취를 보이는지를 비교한 결과, 생활만족도에서는 4.0%, 사회성은 5.6% 더 높은 발달적 가치 성취 수준을 보이는 것으로 파악되었음
- 특히 시민의식의 경우, 체험활동 참여 집단이 미참여 집단에 비해 4점 만점으로 측정된 지표에서 약 12.3% 정도 더 높은 점수를 나타냈음



- 연간 청소년 체험활동에 참여한 종류수와 참여시간에 따른 초등학생의 발달적 가치 차이를 분석한 결과, 체험활동에 더 많은 시간을 할애한 초등학생들이 그렇지 않은 학생들보다 학교생활적응(학습활동, 학교규칙, 교우관계, 교사관계), 사회정서발달(주의산만, 공격성, 사회적 위축, 우울), 공동체 의식, 타문화 수용도에서 좋은 성취수준을 보여주었음



[그림 6] 체험활동 참여 종류수에 따른 발달적 가치 차이



[그림 7] 지난 1년간 체험활동 참여 횟수에 따른 발달적 가치 차이

- 체험활동이 발달적 가치에 미치는 효과를 보다 엄밀하게 구명하기 위해, OLS 회귀분석 방법을 적용하여 가정배경(부모 교육수준, 월평균 소득, 가족 구조, 방과 후 혼자 남겨진 기간)과 학생 특성(성별, 사교육 참여, 공부시간)을 통제하여 분석한 결과, 체험활동 참여 경험은 생활만족도, 사회성, 시민의식 등 발달적 가치 성취에 영향을 미치는 것으로 파악되었음



[그림 8] 초등학교생의 체험활동이 발달적 가치에 미치는 영향

나. 청소년 체험활동의 사회 경제적 가치

- 응답자들의 사회경제적 특징에 따른 지불의사액 추정결과, 교육수준, 월평균 가구소득, 연령 변수 중 교육수준 만이 $p < .05$ 수준에서 유의하게 나타났음
- 이는 응답자 즉 초등학교생이나 중학생 엄마의 학력수준이 높을수록 주어진 금액에 대한 지불의사가 높은 것을 의미하며, 반면에 다른 조건부 가치측정법 연구에서와는 달리 소득수준의 변수가 지불의사에 영향을 미치지 않는 것으로 나타남

변수	정의	평균	표준편차	추정결과
교육수준	응답자의 교육수준 (단위: 교육년수)	14.30	2.03	0.1402 (3.78)**
월평균 가구소득	세전 월평균 가구소득 (단위: 만원)	410.60	245.94	-0.0002 (-0.58)
연령	응답자의 연령 (단위: 세)	40.75	4.36	0.0028 (0.18)

** : $p < .05$

- 응답자들의 평균 지불의사액 추정결과 청소년 체험활동 프로그램 운영을 위한 일반 국민들의 가구당 월간 지불의사액은 3,185.8원으로 추정되었음

구분	추정결과
평균 지불의사액 (원/월)	3,185.8 (18.31)**
95% 신뢰구간	[2,902.0 - 3,531.3]

- 한편 MAUT/CVM을 활용하여 청소년 체험활동의 세부 프로그램별 가치를 도출한 결과 9개의 프로그램 중 자기개발프로그램의 가중치가 가장 높으며 이에 대한 지불의사

액은 월간 가구당 427.5원으로 계산되었으며, 그 다음으로는 건강보건프로그램의 가중치가 높았으며 이에 대한 지불의사액은 월간 가구당 380.7원으로 나타났음, 반면 환경보전프로그램의 가중치가 가장 낮았으며 이에 대한 지불의사액은 월간 가구당 321.9원으로 나타났음

[표 1] 세부 프로그램별 가중치와 순위 및 지불의사액

구분	가중치 (%)	순위	프로그램별 지불의사액 (월간/가구당/원)
자기개발	13.42	1	427.5원
건강보건	11.95	2	380.7원
문화예술	11.45	3	364.8원
봉사지역	10.86	4	346.0원
모험개척	10.84	5	345.3원
직업체험	10.57	6	336.8원
과학정보	10.41	7	331.7원
교류활동	10.39	8	331.0원
환경보전	10.10	9	321.9원
계	100.00	-	3,185.8원

- 도출된 지불의사액을 전국을 대상으로 확대하여 청소년 체험활동 프로그램의 연간 사회·경제적 가치를 산정하면 전국적으로 볼 때, 연간 약 6,252.8억 원의 사회·경제적 가치를 가지는 것으로 분석되었음
- 한편 최종적으로 도출된 청소년 체험활동 프로그램의 연간 사회·경제적 가치 6,252.84억 원을 앞서 도출된 세부 프로그램별 가중치에 곱하게 되면 세부 프로그램별 연간 사회·경제적 가치를 도출할 수 있는데 자기개발 프로그램의 가치는 연간 839.1억 원에 달하며, 건강보건 프로그램의 가치는 연간 747.2억 원에 달하는 것으로 나타났음

구분	가중치 (%)	세부프로그램별 연간 사회·경제적 가치
자기개발	13.42	839.1억 원
건강보건	11.95	747.2억 원
문화예술	11.45	715.9억 원
봉사지역	10.86	679.1억 원
모험개척	10.84	677.8억 원
직업체험	10.57	660.9억 원
과학정보	10.41	650.9억 원
교류활동	10.39	649.7억 원
환경보전	10.10	631.5억 원
합계	100.00	6,252.8억 원

- 본 연구의 분석결과 정부의 청소년 체험활동 프로그램에 대한 연간 사회·경제적 가치는 6,252.84억 원으로 2012년의 여성가족부 관련예산인 1,500억 원의 약 4배가량에 이르는 것으로 나타났음
- 이는 정부의 청소년 체험활동 프로그램의 비용 대비 편익의 비율(Benefit/Cost ratio, B/C ratio)가 4를 넘는 것과 같은 의미하며, 통상적으로 B/C ratio가 1보다 크면 편익이 비용보다 크기 때문에 경제적 측면에서 사업의 타당성을 확보한다는 것을 의미
- 또한, 청소년 체험활동 프로그램에 대한 가구당 연간 지불의사액은 38,229.6원으로 나타났는데, 조건부 가치추정법을 적용한 기존 연구결과들(도서관, 과학관, 박물관 등 문화과학시설과 광대역 서비스와 같은 정보통신 서비스 등)의 지불의사액의 추정치가 958원~8151원인 것을 고려할 때, 청소년 체험활동 프로그램은 공간적으로 이용가능한 지역이 전국이고 청소년 체험활동 프로그램의 성격이 교육적, 사회 및 인성 발달에 큰 영향을 미친다는 관점에서 볼 때 이에 대한 수혜대상이 다양하고 특히, 응답자들의 초중고 자녀를 둔 부모라는 측면에서 다른 연구대상들보다 지불의사액이 높게 도출된 것으로 해석됨

5. 정책제언

가. 청소년의 발달단계를 고려한 체험활동 프로그램 마련

- 본 연구에서 드러난 바에 따르면 초등학생의 체험활동 참여율이 중학생보다 더 높은 것으로 파악되었으며, 이 같은 결과는 학교급이 높아지면서 체험활동 참여율이 상대적으로 낮아지는 경향이 있음을 의미함
- 청소년들의 체험활동 참여가 인성·사회성 등 발달적 가치 함양에 도움이 되는 것으로 나타난 바, 중·고등학생의 경우에도 좀 더 활성화시킬 필요가 있음
- 발달 단계의 특성을 고려한 접근이 필요, 예컨대, 중·고등학교 시기의 청소년들은 점차 진로 탐색에 대한 욕구가 높아지는 시기인 만큼, 청소년들의 적성 계발, 진로 탐색 등에 도움을 줄 수 있는 양질의 체험활동 프로그램을 개발하는 데 주력할 필요가 있으며, 이처럼 발달 단계별로 차별화 된 접근이 이루어질 때, 청소년기 전반에 걸쳐 지속적으로 체험활동에 참여할 수 있는 동기가 부여될 수 있을 것임

나. 수요자의 욕구와 사회변화를 반영한 프로그램의 영역 및 운영방식 개발

- 청소년 체험활동이 활동성과를 높이기 위해서는 활동에 참여하는 청소년과 그 부모의 욕구가 반영되어야 하며, 창의적 체험활동의 교과과정 도입과 같은 사회환경의 변화 역시 프로그램 의 영역이나 운영방식 개발 시 반영되어야 함
- 청소년을 둔 부모들은 청소년 체험활동 프로그램을 위해 지불하고자 하는 비용이 프로그램마다 차이가 나타났듯이(자기개발, 건강보건, 문화예술, 봉사지역, 모험개척 프로그램들에서는 지불의사액이 높았으며 직업체험, 과학정보, 교류활동, 환경보전 프로그램에는 상대적으로 지불의사액이 낮은 것으로 나타났음) 이러한 결과는 프로그램 개발 시 반영될 필요가 있음
- 창의적 체험활동과의 연계를 고려할 때, 프로그램 영역 개발 시 자율활동, 동아리활동, 봉사활동, 진로활동 등의 활동영역이 반영되어야 하고, 운영방식에 있어서도 기존의 체험활동과는 다르게 그 운영방식이 일회적이지 않고 트라이앵글'처럼 맞물려 연속적으로 연계되어 운영되어야 함

다. 취약계층 청소년들이 체험활동에서 배제되지 않도록 각별한 관심과 지원 필요

- 가정배경에 따라 체험활동 참여 가능성에 차이가 있는데 이러한 사실은 취약한 가정배경을 지닌 청소년들은 체험활동 참여에서도 불평등을 경험할 개연성이 큼을 시사하며, 이는 ‘체험활동의 빈익빈 부익부’, ‘체험활동의 양극화’가 발생할 소지가 있음을 의미
- 체험활동이 발달적 가치에 긍정적 효과를 발휘하는 것으로 확인된 바, 체험활동에 더 많이 노출될 수 있는 환경에 처한 학생들이 발달적 가치에서도 유리한 입장에 놓여 있음을 의미
- 따라서 취약계층 청소년들이 체험활동에서 배제되지 않도록 각별한 관심과 배려, 그리고 실질적 지원이 이루어질 필요가 있음

라. 지역사회 내 학교와의 연계체계 강화

- 청소년 활동시설 및 이용시설, 청소년 활동프로그램, 청소년지도사 등 현재까지 축적된 청소년 체험활동 기반을 활용하여 창의적 체험활동과의 연계방안을 모색할 필요가 있음
- 학교에서는 창의적 체험활동 시행 시 부족한 인적, 물적 자원과 프로그램을 청소년 활동시설이 보유한 청소년지도사와 프로그램을 통해 보완할 수 있고, 청소년 활동시설은 학교를 통해 청소년들의 활동시간을 확보함으로써 청소년들의 활동참여를 확대하고 청소년 지도사들의 활동기회를 높임으로써 프로그램의 질을 향상시키고 프로그램의 종류를 다양화 할 수 있음

마. 청소년지도사 전문성 강화를 위한 제도 및 처우 개선

- 우수한 프로그램을 개발하기 위해서는 전문적인 지식과 경험을 겸비한 청소년지도사 양성이 필요
- 2010년 현재 청소년지도사가 2만 여명 배출되었지만 청소년지도사의 자질과 그들의 근무여건에 대해서는 여전히 개선의 여지를 남겨놓고 있음
- 청소년지도사 양성과정은 지금보다 철저히 관리될 필요가 있으며, 청소년관련학과 교육과정을 표준화하고, 청소년학 관련 교재를 전면적으로 재발행하며, 청소년관련학과 졸업생의 필기시험 부활시키고 청소년지도사 자격연수와 보수교육을 강화할 필요가 있음

바. 전문성을 지닌 청소년지도사 양성 및 프로그램 개발을 위한 예산확보

- 예산확보는 청소년 체험활동의 활성화를 위한 선결 조건이며, 청소년 체험활동이 투자 대비 4배 정도의 경제적 가치가 있는 것으로 나타났다는 것은 청소년 체험활동이 국가예산을 투자할만한 가치를 지녔다는 것을 증명하는 것임
- 청소년지도사의 관련 분야에 대한 전문성을 지닌 자질과 경험의 겸비 그리고 체계적이고 효과성 높은 다양한 프로그램의 개발은 청소년 체험활동 활성화를 위한 필수요건이며 이를 위해서는 현실적인 예산이 확보되어야 함
- 특히 현재 시범적으로 운영되고 있는 코디네이터 및 코디네이터 기관 지정운영을 위해서도 안정적인 예산확보가 이루어져야 함. 예산의 확보는 청소년기관이 코디네이터의 역할을 지속적으로 할 수 있는나의 관건이 됨. 2013년 이후에도 170여개의 교육지원청이 있는 지역에 1명의 코디네이터가 배치되거나 1개의 코디네이터 기관이 지정될 수 있을 때까지 예산확보가 지속적으로 확대되어야 함

사. 청소년 체험활동의 효과에 대한 대국민 홍보 강화

- 체험활동 활성화를 위해서는 청소년과 그 학부모를 비롯해 일반 국민을 대상으로 하는 대국민 홍보도 강화할 필요가 있음
- 청소년들에게는 청소년기에 인지적 학습에만 매몰되기보다는 다양한 체험활동에 참여하는 것이 여러모로 청소년기 발달에 도움이 됨을 알릴 필요가 있음
- 학부모들을 대상으로 하는 대국민 홍보가 가장 필요하며, 체험활동이 제대로 자리 잡기 위해서는 부모들의 인식 개선이 무척 중요함
- 부모들이 체험활동을 단순히‘스펙’을 쌓기 위한 ‘도구’로 인식하고 자녀를 참여시키게 되면, 체험활동을 통해 본래 의도했던 효과를 기대하기 힘들
- 중앙정부와 지자체는 다양한 대국민 홍보 전략을 수립하여 올바른 자녀교육을 위한 부모교육을 대폭 강화해야 할 것이며, 그 과정에서 자녀들을 인지적 학습에 매몰시키기 보다는 다양한 체험활동에 참여시킬 필요가 있고, 가급적 그러한 프로그램들이 청소년 주도로 이루어질 때 그 효과가 배가될 수 있음을 알려야 함



【 발표 2 】

청소년활동 안전 확보 및 정책적 대안 모색:
“청소년안전사고 예방 및 보상에 관한 법률” 제정을 제안하며

김 민

(순천향대학교 교수)

청소년활동 안전 확보 및 정책적 대안 모색: “청소년안전사고 예방 및 보상에 관한 법률” 제정을 제안하며

김 민
(순천향대학교 교수)

I. 들어가며¹⁾

모든 이가 공감하겠지만, 올해 4월16일에 발생한 세월호 침몰사고(이하 세월호 참사)는 우리나라 현대사의 새로운 변곡점이 될 것이다. 세월호 참사는 그간 ‘압축 성장’으로 상징되는 우리사회의 대표적인 비극적 참사로 기억될 것이다. 동시에, 그간 간과해 왔던 인간 생명에 대한 존엄과 삶의 평화로운 유지, 그리고 이에 대한 국가의 의무와 사회적 책임에 대해 진지하게 성찰하는 계기가 될 것이다. 세월호 참사 이후 수많은 생명의 희생을 안타까워하며 특별한 애도를 표한 프란치스코 교황은 “한국인들이 세월호 참사를 계기로 윤리적으로, 영적으로 새롭게 태어나기를 바란다.”고 말했다. 이 말에 필자는 참을 수 없는 전율을 느꼈다. 그것은 우리 내부에 꾀꾀 감춰뒀던, 그래서 상기하기조차 싫은 치부가 그대로 드러난, 굳이 표현하자면 수치스럽고 거북한 그 어떤 느낌과 함께 이제는 더 이상 숨길 수 없는 임계점에 도달한 ‘기막힘’이었다. 그런 기막힘과 떨림은 교황의 방한과 방한 이후에도 계속 내재해 있었다.

왜 그랬을까? 곰곰이 생각해 보니 세월호 참사는 한국의 현대사가 안고 있는, 자본절대주의, 터보자본주의(turbo-charged capitalism), 윤리 없는 자본주의의 치부를 고스란히 드러낸 상징이자 일대 사건이었기 때문이었다. 세월호 참사는 부정할래야 부정할 수 없는 우리의 민낯을 드러낸 사건이었다. ‘삶의 평화를 지키는 안전’보다 더 무언가를 중시하는 우리의 잘못된 관행과 문화가 만들어낸 명백한 인재(人災)였다.

1) 이 글은 필자가 지난 2014년 8월 13일에 발표한 “청소년활동 진흥과 청소년안전, 둘 모두를 안는 대안모색에 대한 단상(斷想): 법·제도와 청소년시설의 관점에서.”란 글(김민, 2014 a)의 일부를 인용하였음을 밝힙니다.

따라서 이를 통해 무엇이 잘못되고 무엇을 고쳐야 하는지를 명명백백 밝혀야 할 의무와 책임이 산자들에게 마땅히 있다. 이 부담을 오롯이 생존 학생들과 유족이 짊어지게 했던 최근까지의 사태가 너무 처연했다. 이런 질곡이 자꾸만 되풀이되고 그 책임을 개인에게만 짊어지게 하는 것이 안타깝고 부당해 보였다. 정부를 비롯해 우리 모두는 세월호 참사 진실규명을 위한 특별법 제정과 함께 이를 토대로 비극적인 참사가 이 땅에서 다시 일어나지 않도록 노력에 노력을 더해야 할 것이다.

이 글은 최근 연 이어 터져 나오는 청소년 안전사고에 대한 청소년분야의 대응을 비판적으로 진단하고 궁극적으로는 청소년 안전사고의 예방과 사후 대처에 관한 대안을 모색하고자 하는데 그 목적이 있다. 특히 법령의 정비와 제도적 개선에 초점을 맞춰 글을 전개하였다.

II. 무엇이 문제인가? “고르디우스의 매듭, 안전사고와 청소년활동”

지난해 충남 태안 해병대 캠프 사고 이후 올해 세월호 참사에 이르기까지 일련의 비극적 참사들이 발생하면서, 국가 안전사고 예방 및 청소년활동의 안전 중요성이 그 어느 때보다 강조되기 시작했다. 유감스럽게도 최근 발생한 판교 공연장 환풍구 붕괴사고가 행정안전부를 안전행정부로 이름을 바꾸는 등 재난관리 및 안전사고 예방에 대한 정부의 노력을 무색케 했지만, 안전에 대한 사회적 가치의 인식전환에는 큰 변함이 없을 것으로 보인다. 오히려 국가재난안전관리체계의 큰 판을 새롭게 짜고, 정부조직법에 따라 국가안전처를 신설하는 등 사회 제 분야에서 안전을 최우선으로 두는 작업에는 가속도가 붙을 전망이다. 청소년분야도 다르지 않다. 여성가족부 내 청소년활동진흥과 연계부서로 청소년안전팀을 새롭게 만들었고 청소년안전사고 예방 및 대처를 위한 전담기구(청소년활동안전센터)의 설치 필요성도 본격적으로 대두되기 시작하였다(김민, 2014 b).

이런 일련의 사태들을 바라보며 필자는 향후 청소년분야에서 놓칠 수 없는 두 개의 가치가 상호 대립되는 아이러니를 목격하게 되었다. 청소년의 건강한 성장과 발달을 위한 청소년활동 진흥이 지금까지 우리가 추구했던 가치였다면, 행복하고 평화로운 삶의 유지를 위한 청소년안전 역시 우리가 포기할 수 없는 가치였다. 청소년분야에 몸담고 있는 사람이라면 결코 이 중 하나를 포기할 수 없는 가치라고 필자는 일찍이 주장한 바 있다(김민, 2014c). 하지만 현실은 그렇지 않았다. 안전의 가치가 중요해질수록 청소년분야는 위축되어지는, 마치 이항대립적인 가치들 간의 긴장관계처럼 보여 왔다. 그 실상을 좀 더 구체적으로 살펴보면서

왜 이런 현상들이 초래했는지 검토할 필요가 있다.

1. 청소년활동의 위축(1): 세월호 참사 이후 청소년시설의 운영실태

세월호 참사가 준 충격은 컸다. 범인(凡人)들로 하여금 삶 자체에 대한 회의마저 갖게 했다. 정치·경제·사회·문화 모든 면에서 한국사회가 받은 충격은 적지 않았다. 청소년분야도 예외는 아니었다. 아니 직격탄을 맞았다. 세월호 참사는 물론이고 지난해 태안 해병대 캠프 사고부터 일어난 일련의 참사 피해자들이 대부분 청소년들이기에 그간 안전사고에 취약한 청소년 프로그램 및 시설, 단체, 기관에 대한 지도, 점검, 평가, 컨설팅 등이 줄어 있었다. 수학여행을 비롯해 학교단체수련활동(일명 학단) 등 자연권 시설을 활용하는 청소년 프로그램은 올해 상반기엔 전면 취소되었거나 하반기로 연기되었다. 참사로 인한 범사회적 애도 분위기로 인해 쉬쉬하면서 바깥으로는 드러나지 않았지만, 청소년시설의 손실은 기하급수적으로 늘어났고 급기야 시·도에 휴·폐지를 신고한 시설들도 연이어 나타났다.

올해 7월26일자 전국청소년수련원협의회와 전국유스호스텔협의회가 내놓은 성명서에 따르면, 최근 일련의 참사와 뒤이은 규제 및 지도점검 위주의 정부정책에 의해 전국 200여개 청소년수련원 및 유스호스텔이 입은 손실은 시설 당 평균 10억 원 이상이라고 밝혔다. 따라서 향후 청소년활동 정상화에 대한 정부차원의 실효성 있는 대책 - 성명서에 따르면 이들은 국립청소년수련원에 버금가는 정부지원책이 핵심이라고 말했다 - 마련이 이루어지지 않는다면, 그간 투자된 민간의 자본 보전책이라도 마련해 줄 것을 읍소했다. 대책마련이 이루어지지 않는다면 청소년시설을 더 이상 운영할 수 없는 처지라고 밝힌 것이다.

이 성명서 발표에 이어 실시된 여성가족부와 한국청소년수련시설협회의 조사(2014)에 따르면, 세월호 참사 이후 시·도에 휴·폐지 신고된 청소년시설이 19개소에 이르고 이중 세월호 참사에 직접적으로 영향을 받아 휴·폐지된 곳은 수련원 7개소(휴폐지된 8개소 중 1개소는 세월호 사고 이전 휴지시설), 야영장 2개소, 유스호스텔 6개소 등 전체 15개소로 자연권 시설에 집중된 것으로 나타났다(참고: 표 1).

<표 1> 청소년수련시설 휴·폐지 현황(2014. 7. 기준)

(단위: 개소)

구분	합계	청소년수련관	청소년수련원	청소년문화의집	청소년야영장	청소년특화시설	유스호스텔
등록시설	781	186	179	230	43	9	134
휴지시설	12	-	7	-	1	-	4
폐지시설	7	-	1	3	1	-	2
소계	19		8	3	2		6

* 휴·폐지 시설은 시·도에 신고한 시설

* 휴지시설 중 청소년수련원 1개소는 세월호 참사 이전에 휴지한 시설임.

* 휴·폐지시설 중 청소년문화의집은 세월호 참사와 관계없음

하지만 휴·폐지만 아니 했을 뿐, 현실적으로 문을 닫고 있거나 향후 닫을 곳이 더 많을 것으로 예상된다. 자연권 시설의 경우 2014년도 전국 청소년수련시설 종합평가(이하 종합평가) 이후 우수등급 이상의 등급을 받은 시설들만 실질적으로 운영할 수 있는 상황이 나타났기 때문이다(여성가족부·한국청소년정책연구원, 2014). 이는 지난 7월10일 교육부에서 종합평가 결과, 우수등급 이상 청소년시설에만 학교가 이용하도록 한 지침을 시달한 것과 관련이 있다. 때마침 ‘학교 안전사고 예방 및 보상에 관한 법률’개정(2014. 5. 14. 개정)으로 인해, 학교장이 청소년 수련시설의 안전여부와 학교 밖 교육활동의 실시 경우 안전대책을 직접적으로 점검·확인하도록 함으로써 청소년시설에 대한 종합평가 결과가 미치는 영향은 더욱 커졌다. 결국 329개 자연권 시설 중 최우수와 우수등급을 받은 청소년수련원 99개소, 청소년야영장 9개소, 유스호스텔 49개소 등 총 157개소만이 적어도 올해만은 정상적으로 운영할 것으로 보인다(참고: 표 2). 이 얘기는 뒤집어서 말하자면, 157개소 외의 172개 청소년시설은 적정 이하의 등급을 받거나 평가를 받지 않은(혹은 못한) 덕에 올 한 해 정상적인 시설운영이 현실적으로 기대하기 어렵다는 말이다.

<표 2> 2014년 청소년수련시설 종합평가 결과(2014. 7. 기준)

(단위: 개소)

시설유형	평가대상	최우수	우수	적정	미흡	매우미흡	미평가
청소년수련원	168	37	62	7	6	8	48
청소년야영장	36	3	6	5	2	3	17
유스호스텔	125	19	30	5	16	6	49
계	329	59	98	17	24	17	114

사실, 이마저 큰 어려움이 있다. 왜냐하면 지난해 태안 해병대 캠프 사고로 인해 대부분의 자연권 청소년시설들은 시설환경 및 프로그램 개발 투자를 위해 금융기관으로부터 용자를 적지 않게 받았고, 또 세월호 참사 이후 대부분의 프로그램들이 연기 또는 취소되었기에 자칫하면 대다수의 시설들이 도산위기에 처할 수 있기 때문이다. 이와 관련해 여성가족부와 한국청소년수련시설협회에서 세월호 참사 이후 4월 22일부터 5월 8일까지 청소년수련원 180개소, 유스호스텔 127개소 등 307개소(79개 청소년시설 취합, 취합률 25%)를 대상으로 조사한 결과, 취합된 청소년시설들 중 39개소의 평균 자본대비 부채비율은 2012년도 117%에서 2013년도 132%로 증가했다고 밝혔다(참고: 표 3). 또 79개소 중 50개소의 시설 당 평균 영업이익은 2012년도 4천1백27만원에서 2013년도 △5천1백93만6천원으로 작지 않은 손실이 발생했음을 보고했다(참고: 표 4).²⁾

<표 3> 청소년수련원 유스호스텔 자본대비 부채비율 비교(2012, 2013년도 비교)

(단위: 천원)

년도	자 산	부 채	자 본	자본대비 부채비율
2013	11,360,150	6,311,586	4,789,635	132%
2012	10,963,181	5,740,286	4,901,785	117%

<표 4> 청소년수련원 유스호스텔 손익 비교(2012, 2013년도 비교)

(단위: 천원)

2012년	2013년
41,127	△ 51,936

이런 손실이 발생한 이유는 안전사고 이후 청소년 프로그램에 대한 전면 취소 및 연기와 관련이 깊다. 한국청소년수련시설협회의 조사에 따르면 조사에 응한 79개소의 평균 수련활동 취소 규모는 2014년도 예상매출 대비 69.7%에 달한 것으로 나타났다(참고: 표 5).

2) 조사에 응한 청소년수련시설 당 규모현황은 다음과 같다. 시설규모는 부지면적 61,806㎡, 연면적 6,088㎡이며 숙박 정원은 평균 603명이고 직원규모는 평균 26명, 연간 예산규모는 약 10억 원이다.

<표 5> 청소년수련시설 매출액 및 계약 취소액(2013, 2014년도 비교)

(단위: 천원)

2013년도 매출액	2014년도 예상매출액	2014년도 계약 취소액
1,166,657	861,657	600,564

이상의 현황과 실태를 살펴보면, 전체적으로 자연권에 소재하는 청소년시설들이 매우 열악하고 힘든 상황이란 점을 쉽게 알 수 있다. 그리고 청소년시설에 대한 정부차원의 대책마련이 시급하다는 점도 알 수 있다. 그런데 이 대목에서 조금만 더 깊이 생각해보면, 우리의 예상과는 전혀 다른 국면이 들어설 공산이 크다. 예컨대, 안전사고에 취약하거나 안전에 대해 응당 준비해야 할 기본시설 및 요건들을 갖추지 못한 청소년수련시설들이 지금 당장 운영하지 않고 일정한 휴지기를 가진 후 추후 학단활동이 정상화되면 오히려 우수등급 이상의 판정을 받은 시설과 비교해 상대적으로 큰 손실 없이 다시 운영 전면에 나설 수 있다는 예상도 할 수 있기 때문이다. 결과적으로 우수등급 이상의 판정을 받아 현재 청소년프로그램(학단이든 수학여행이든)을 운영하는 수범적인 청소년시설들은 더욱 더 취약해지며 운영전반에 어려움을 갖는 반면, 그렇지 않은 시설들은 잠시 숨을 고른 후 시기에 맞춰 다시 등장할 수 있기 때문이다.

2. 청소년활동의 위축(2): 사전 신고제 · 의무 인증제의 실시

세월호 참사 이후 청소년시설 현장에는 또 다른 변화도 일어났다. 대표적인 것이 신고대상 수련활동에 대한 사전 신고제도(사전 신고제)와, 수련활동 중 일정 요건을 갖는 활동내용의 경우 의무 인증대상 활동으로 삼게 하는 인증제도(의무 인증제)의 변화이다. 2013년 5월 이동·숙박형 청소년활동신고제도가 도입된 이래 2014년 1월 숙박형 등 청소년수련활동 사전 신고제로 확대되었고, 이어 의무 인증제까지 시행되는 등 청소년활동 안전관리제도가 전면 도입되기에 이른 것이다.

현재는 청소년활동진흥법 조문 개정(동법 제9조의2 내지 제9조의 7)을 통해 숙박형 청소년수련활동 및 비숙박형 청소년수련활동을 주최하려는 자는 여성가족부령으로 정하는 절차와 방법에 따라 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 그 계획을 사전에 신고하도록 되어있다(사전 신고제). 또 숙박형 청소년수련활동, 비숙박형 청소년수련활동 중 제36조(청소년수련활동의 인증절차) 제2항에 따라 참가 인원이 일정 규모(150명 이상) 이상이거나 위험도가 높은 청소년수련활동(수상, 항공, 산악, 장거리도보, 위험수반활동 등)의

경우에는 미리 인증위원회의 인증을 받도록 되어 있다(의무 인증제). 다만, 다른 법률의 지도·감독을 받는 비영리법인과 단체가 운영하는 경우, 청소년이 부모 등 보호자와 함께 참여하는 경우, 종교단체가 운영하는 경우, 비숙박 청소년수련활동 중 소규모나 고위험으로 지정되지 않은 활동인 경우에는 신고제외 활동으로 분류되어 의무인증제에 해당하지 않는다.

한국청소년활동진흥원(2014)의 자료에 의하면, 당초 사전 신고제와 의무 인증제의 시행목적은 두 가지로 요약된다. 첫째는 청소년활동 환경변화에 대한 현황과악과 사전 점검을 통해 청소년수련활동 안전 확보에 기여하는 것이고, 두 번째는 다양한 청소년수련활동 실시정보의 수요자 선택권의 강화이다. 즉, 19세 미만의 청소년을 대상으로 하는 청소년수련활동 계획을 신고하도록 하여 안전의 요건을 확보하게 하고, 신고된 내용을 인터넷에 공개하여 국민이 정보를 활용할 수 있도록 하는 취지를 갖고 있는 제도이다.

그러나 이런 취지와 목적에도 불구하고 현장의 저항과 불만은 높다. 저항과 불만은 다음과 같이 요약될 수 있는데 청소년안전에 대한 실효성이 과연 보장되는 법조문 개정인가에 대한 의문으로부터 시작해 청소년수련시설과 청소년수련시설이 아닌 기관과의 형평성 문제, 사전 신고 및 의무 인증활동에 대한 기준의 모호성, 신고절차 및 인증절차의 번거로움, 청소년활동에 대한 근원적인 문제제기, 인증제의 취지 훼손, 수련활동인증제의 폐기론³⁾ 등에 이르는 비판들이 대두되었고, 심지어는 청소년활동을 진흥하는 법이 아니라 청소년활동을 규제하고 결국 위축되게 만드는 법이란 호된 비판에도 직면하고 있는 실정이다(김차연, 2014).

앞서 필자는 세월호 참사 이후 청소년수련시설의 운영여건 실태에 대해 살펴보면서 시설운영의 어려움과 여전히 상존하는 안전사고 위험에 대해 논의한 바 있다. 그동안의 대응과 대책들이 결국 수범적인 시설은 위축시키고, 그렇지 않은 시설은 그대로 방기하는 미봉책이 될 수도 있음을 지적하였다. 아울러 이에 대한 대응으로 사전 신고제와 의무 인증제로 대표되는 청소년활동안전관리 대책이 수립되었지만 이런 대책들이 실효성에 대한 의문을

3) 청소년수련활동인증제는 청소년활동진흥법 제35조에 따라 국가 및 지방자치단체 또는 개인·법인·단체 등이 실시하고자 하는 청소년수련활동을 인증하고, 인증수련활동에 참여한 청소년의 활동기록을 유지·관리·제공하는 국가인증제도이다. 이 제도의 운영목적은 첫째, 국가가 청소년수련활동의 공공성과 신뢰성을 인증하여 청소년활동정책의 실효성을 제고하고, 청소년들에게 교육·사회적 환경 변화에 따른 양질의 청소년활동 정책과 프로그램 참여 기회를 제공함에 있다. 둘째, 다양한 청소년활동 정보제공 및 청소년활동 참여를 활성화하는 한편, 자기계발 및 진로탐색 등에 활용 가능한 활동기록을 유지·관리·활용함에 있다(이광호, 전명기, 김혁진, 김민, 권일남, 엄기형, 윤혜순, 이현수, 신준선, 2004, 김민, 김정주, 2005). 이 인증제의 취지 중 첫 번째 프로그램의 공공성과 신뢰성 확보는 정부 및 공공기관의 성과관리제도 도입 이후 양적인 성과가 강조되면서 점차 퇴색되어지고 있으며 두 번째 인증기록의 유지·관리는 어느 정도 이루어지고는 있으나 활용 면에서는 활발하지 않은 편이어서 최근 인증제가 당초 취지와는 달리 운영되고 있다는 비판도 있다. 특히 의무 인증제도가 실시되면서 인증제가 갖고 있는 애초의 취지와는 다른 방면으로 사용되고 있다는 비판이 커지고 있다.

키우면서 결국 현장에서의 저항과 불만을 고조시키고 있다고 지적하였다. 이런 예측과 사태가 어디서 비롯된 것일까? 그리고 이런 현실을 어떻게 해결해야 하는가? 안전사고와 청소년활동의 위축이 뒤엉킨, 그래서 쉽게 풀기 어려운 고르디우스의 매듭으로 오늘날 우리에게 보여 지는 이유가 과연 무엇일까?

Ⅲ. 어떻게 풀 것인가?

필자의 관점에서 보자면, 안전사고가 연이어 발생하면서 청소년활동은 자꾸만 위축되고, 그에 따라 청소년활동이란 개념의 근간마저 흔들리며 본원적인 안전예방이 이루어지지 않는 작금의 사태를 해결하는 매듭풀기는, 사실 그리 복잡하지 않다고 생각한다. 복잡하지 않은 상황을 복잡하게 만든 것은 다름 아닌, 안전사고를 다루는 관점과 입장이 ‘규제 위주’였기 때문이다. 주지하다시피 안전사고를 미연에 예방하기 위해서는 적절한 ‘지도감독 등의 규제’와 ‘안전사고 예방을 위한 효과적인 지원’을 균형 있게 갖추어야 한다. 하지만 지금은 규제위주의 일 방향 정책으로 드라이브를 걸고 있어 예기치 않게 청소년활동의 위축을 부르고 있다. 나아가 청소년활동 장면에서 그동안 알면서 방기해 왔던 여러 문제들이 서로 얽혀 있어 마치 풀기 어려운 매듭처럼 보이는 것이라고 진단한다.

이 실타래를 처음부터 하나씩 풀어가는 방법도 있겠지만, 한편으로는 단 칼에 잘라내는 고르디우스 매듭풀기처럼 해결하는 방법도 있다. 전자가 청소년활동 및 수련활동인증제와 같은 개념과 제도에 대한 천착이라면, 후자는 청소년 안전사고 예방 및 보상에 대한 법률 제정이라 할 수 있다.

1. 청소년활동과 수련활동 개념에 대한 검토

청소년활동 진흥을 위해서는 ‘대상’을 포괄적으로 하여 지원을 확대할 필요가 있다. 청소년활동진흥법 제정 당시 법 취지가 그러했다. 그때도 같은 고민을 하였지만 - 참고로 필자는 2003년 당시 청소년활동진흥법 제정 TFT에 속해 있었다 - 굳이 청소년활동과 수련활동에 대한 개념을 새롭게 정의하거나 애써 폐기할 생각을 크게 갖고 있지 않았다. 청소년활동진흥법이란 용어는 1997년 청소년보호법 제정을 반대하던 문화연대에서 당시 제기한 대체 법률명칭이었다. 그러다가 청소년기본법 상 청소년활동과 수련활동이란 용어를 정책지원대상 개념으

로 받고 청소년육성의 청소년활동진흥, 청소년복지지원, 청소년보호라는 핵심 3개념의 완성을 추구하면서 이 중 청소년활동을 골자로 하는 법률의 제정 필요성이 제기되어 제정된 것이 청소년활동진흥법이었다.

하지만 지금은 다르다. 청소년활동 중 안전대책을 위한 규제와 관리, 감독을 받아야 하는 활동을 명시하기 위해서는 기본적으로 대상이 되는 활동을 구체적이고 명확하게 특정해야 할 필요가 생겼다. 청소년활동 중 어떤 활동을 사전 신고하고 의무 인증케 하는 활동으로 할 것인지에 대해 그 기준을 마련해야 하므로 활동의 개념과 의미에 대해 구체화 시킬 필요가 생긴 것이다. 다시 말하자면, 청소년활동 안전 강화를 위해 도입된 사전 신고제도와 의무 인증제도의 시행을 위해서는 청소년활동 중 안전관련 규제와 관리대상 활동이 무엇인지를 명백히 밝혀야 할 필요가 생겼기 때문이다.

주지하다시피, 1980년대 후반 그리고 1990년대 초반에 이르러 국가정책 중 청소년정책이 새롭게 대두되면서 청소년육성과 청소년활동, 청소년수련활동은 정책영역의 핵심 개념으로 대두되었다. 당시 상황을 아는 사람이라면 청소년활동이란 개념 아래에 고유활동, 임의활동, 수련활동이란 세 개념을 두었다는 얘기를 들어본 적이 있을 것이다. 이는 한국청소년기본계획이나 제1차 청소년육성5개년계획에서도 거듭 나오는 주 개념이자 용어였다(체육청소년부, 1991). 청소년정책을 청소년육성정책이라고 부르던 당시에는 청소년정책의 지원대상이 필요했다. 그것이 청소년활동이었고, 그 중에서도 공공의 핵심 지원대상 활동이 수련활동이었다. 수련활동을 실시하는 시설을 수련시설로 불렀고, 지도자를 일러 수련지도자라고 정의한 연유가 여기에 있다.

청소년수련활동이란 개념이 갖는 공과(功過) 중 공이 바로 여기에 있다. 즉, 청소년정책을 국가정책의 하나로 그 당위성과 명분을 갖게 한 것이 당시의 수련활동이란 개념이었기 때문이다. 하지만 수련활동이란 개념이 혼육적 정의에 다소 치우쳐 있어 오늘날의 시대적 감각과 맞지 않고 청소년들이 선호하지 않는다는 이유로 요즘은 인기가 시들한 편이다. 여기에는 다른 용어로 대체(대체론)하거나 폐기하려는 경향(폐기론)이 있는가 하면, 오히려 수련활동이란 개념을 정치(精緻)해 존치시켜야 한다는 입장(존치론)도 있다. 세 가지 입장이 있음에도 불구하고 청소년활동이 무엇이며 청소년수련활동이란 개념이 무엇인지에 대한 개념적 천착은 처음 이 개념이 만들어지던 당시부터 있어왔다.

2004년 청소년활동진흥법이 제정되던 당시에도 수련활동이란 용어에 대한 개념적 천착과 논의가 이어졌다. 사실 청소년활동과 청소년수련활동에 대한 개념천착은 이후에도 상당히 많은 학자와 이론가들로부터 천착이 이루어졌다(참고: 부록 1; 한국청소년정책연구원, 2011; 김현철·최창욱·민경석(2010); 권일남·김태균, 2010; 권일남·김태균, 2009; 이광호 2010; 이광호·변윤언, 2007;

이광호, 2005; 2003; 전명기, 2010; 2006; 김호순, 2004; 전성민, 2003; 조영승, 2003).⁴⁾

하지만 지금의 상황은 또 다르게 전개되고 있다. 이른바 사전 신고제와 의무 인증제가 실시되면서 청소년활동과 청소년수련활동에 대한 개념을 단순히 개념의 이론적 정치에서 벗어나 제도적 개념으로 정착시키기 위한 전제로 정치시켜야 하는 상황이 전개된 것이다. 이런 과정에서 수련활동인증제도의 허와 실이 논의되고 있으며 사전 신고를 해야 할 활동의 기준과 의무적으로 인증을 받아야 하는 수련활동이 무엇인지에 대해 고민이 시작된 것이다.

언뜻 보기에 전자의 고민(개념의 이론적 정치)과 후자의 고민(제도적 정착을 위한 개념 정치)이 다르지 않다고 볼 수 있다. 하지만 필자는 명백히 두 고민의 시작과 배경이 다르다고 진단한다. 전자는 지원과 진흥의 당위성을 쌓기 위한 정치라면, 후자는 규제와 관리를 위한 개념적 정치이기에 차원과 접근이 다르다. 전자의 차원은 모호성을 완전히 배제하지 않은 채 포괄적 접근을 지향한다면 후자의 차원은 구체성을 전제하고 제한적 접근을 지향하기 때문이다.

따라서 작금의 상황에서 청소년활동과 수련활동이란 개념을 정치한다는 것은 자칫 사전 신고제와 의무 인증제란 제도실시의 명분 쌓기에만 효용성을 제공할 우려가 있다. 하지만 동시에 이와 같은 제도의 정착을 통해 청소년안전의 예방과 실효성을 조금이라도 강화할 가능성이 있다면 이 또한 간과할 수가 어렵다는 점에서 또 다른 모순적 상황이 발생한다. 제안하기로는 이론적 정치와 함께 제도적 개념의 정치를 같이 수행하는 것이 대안이라 할 수 있는데, 중장기적으로는 청소년수련활동인증제의 실효성을 면밀히 검토하여 활동의 기록·유지·관리·제공·활용 기능은 그대로 둔 채 수련활동인증제 자체를 폐기하는 것을 고려할 필요가 있다. 이는 곧 ‘사전 신고의무제’로 청소년활동 안전관리대책을 일원화 시키자는 얘기에 다름이 아니다. 동시에 이번 기회에 수련활동이란 개념을 폐기하되 청소년활동이란 개념을 좀 더 면밀히 검토하여 이론적으로 정치시켜 신고의무활동과 공적 지원대상 활동으로 구분하자는 의견이기도 하다.

2. 청소년안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 제정

안전사고가 일어난 이후 그 원인과 잘못을 따져 필요한 법조문을 부분 혹은 전문개정을 하는 것은 당연한 일이다. 하지만 필자가 주목하는 것은 지금까지의 일련의 조치들이 자칫 ‘부분적인 땀질’에 그칠 수 있다는 점이었다. 오히려 필자는 이번 기회를 통해 좀 더 근원적이고

4) 부록 1에는 다양한 학자와 이론가의 개념정의가 나옴. 여기서는 이글의 맥락과 관련해 시사점이 있는 선행연구문헌만 주(註)로 삼음.

상대적으로 확실한 몇 가지의 대안들이 마련될 수 있지 않았을까 하는 생각을 가졌다. 먼저 청소년활동진흥법 조문 개정과 관련한 필자의 의문들은 다음과 같다.

- ▶ “무엇보다 이런 규제 위주의 법조문을 왜 청소년활동진흥법 상에 두었을까? 새로운 법률을 제정하기에는 시간과 노력, 비용 등이 꽤 걸려서 그러했겠지만, 안전관련 규제 및 지도감독 강화 법조문을 청소년활동진흥법 상에 두면 당연히 안전을 강조하는 법 개념과 청소년활동의 진흥이란 법 취지가 서로 부딪치지 않을까?”
- ▶ “그렇다면 차제에 ‘청소년활동 안전사고 예방 및 보상에 관한 법률’(가칭)을 새로이 제정하는 것이 더 낫지 않았을까? 결국 청소년활동진흥법 상의 조문 개정을 하기에 앞서 왜 그런 근원적인 대안을 마련하는데 생각하지 않았을까?”
- ▶ “청소년활동 안전사고 예방 및 보상에 관한 법률을 제정하고, 그 법령에 관련된 다음과 같은 조문들을 제정하였다면 어땠을까? 예컨대 이 법령 안에서 안전기준을 갖춰야 할 시설의 범위를 분명하게 정의하고, 국가와 사회가 보상하거나 배상해야 할 범위를 정립하며, 시설 안전점검, 안전교육, 안전관리기준, 안전요원 위촉, 안전조치, 예방활동을 위한 지원, 안전사고 조사 등을 갖추었어야 하지 않았을까?”
- ▶ “나아가 청소년 안전사고의 피해자에는 청소년지도자나 기관, 시설, 단체도 있을 수 있음을 예상할 필요가 있지 않았을까? 만약 그렇다면 이번 기회에 청소년활동 안전공제회(가칭)를 설립하는 것은 어땠을까?”
- ▶ “청소년활동 안전공제회(가칭)를 설립한다면 그 설립의 법적 근거를 마련하되 각종 공제회사업(요양 및 장해·간병·유족급여 등의 공제급여사업)을 구축해 작금의 국론 분열을 미연에 예방하는 계기를 왜 만들 생각을 하지 못했을까?”

어쩌면 청소년활동진흥법 상 청소년시설의 시설기준, 운영기준, 안전기준 등에 관한 조문들이 있기에 지금의 사태를 덮기 위한 대중적(對症的) 방안으로 부분 및 전문개정으로 둔 게 아니었을까? 만약 그렇다면 결국 이는 근시안적 미봉책에 지나지 않는다. 그러나 가장 큰 문제점으로는 청소년활동 장면에서 - 그것이 시설이나 단체든 간에 - 학교 안전사고 및 보상에 관한 법률은 물론이고 청소년활동의 진작과 진흥을 위해 마련된 청소년활동진흥법 조차도 지도와 점검, 그리고 일련의 규제 위주의 법적 조항으로 인해 위축되고 있다는 점이다. 대표적인 예 중 하나가 현재의 청소년활동진흥법의 경우 청소년활동시설의 설치·유지 및 관리에 대한 규제에 필자는 지금도 늦지 않았다고 생각한다. 청소년활동진흥법에

어울리지 않는 법조문들을 모아 지금이라도 가칭 ‘청소년활동 안전사고 예방 및 보상에 관한 법률’을 제정해야 한다. 그리고 그 안에 청소년 안전사고에 대한 지도나 점검, 규제 위주의 법적 취지에서 벗어나 안전사고 예방위주의 법적 가치를 우위에 두고 이를 강조하는 법조문들 위주로 새로운 법률을 제정할 필요가 있다. 더불어 이 법률을 통해 청소년 안전사고를 미연에 예방하되, 사후에 처리해야 하는 여러 사안들까지 미리 꼼꼼하게 검토하여, 더 이상의 안전사고가 벌어지지 않도록 하고 설혹 벌어지더라도 주어진 절차와 매뉴얼에 따라 사태가 수습될 수 있는 근거가 되어야 할 것이다.

비근한 예로 학교교육에서도 이와 같은 우려가 일찍이 있어 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률을 제정한 바 있다(참고: 부록 2). 이 법률의 골자를 살펴보면, 필자가 위에서 언급한 여러 의문들과 관련해 조문대응을 이루고 있음을 알 수 있다. 차제에 필자는 이런 법률의 제정과정을 통해 청소년안전사고에 대한 근원적인 예방책과 사후 관리대책을 현장과 소통하여 널리 의견을 구하였으면 하는 바람을 갖는다. 특히 이 과정에서 주목해야 할 주제들은 청소년활동 안전사고의 책임주체와 기금의 조성, 안전관련 전문인력 양성에 대한 것이다. 하나씩 예를 들어 살펴보자.

먼저 청소년활동 안전사고가 날 때마다 피해청소년 및 가족, 혹은 청소년지도자와 시설 등에 대한 보상과 배상의 책임을 누구에게 물어야 할 것인가? 안전사고의 책임은 개인, 법인, 단체는 물론이고 때때로 국가가 지어야 하는 경우도 있을 것이다. 따라서 각각의 경우에 상응하는 절차와 관련 방안들이 정비되어 제공되어야 한다.

둘째, 청소년활동 안전사고의 보상과 배상에 사용해야 하는 기금은 어떻게 확보, 운용할 것인가? 기금의 확보는 정부나 공공부문에서 출연하는 방법이 있을 것이고, 아니면 국민기금이나 민간부문에서 다양한 방법 등을 통해 확보할 수도 있다. 그렇게 확보된 기금을 어떻게 운용하느냐도 중요하다.

셋째, 기금운용은 물론이고 청소년 안전사고 전반에 대해 주도적인 책무와 역량을 갖춘 전문 인적자원의 양성도 중요한 일이다. 이들은 청소년시설 안전점검, 청소년시설 종사자(청소년지도사, 청소년상담사 포함) 대상 안전교육의 실시, 안전사고 발생 시 일련의 절차와 과정에서 책임 있게 일을 해 나갈 전문 인력들이다. 이들을 어떤 기관에서 무슨 교육과정을 통해 어떻게 양성할 것인가도 향후 고려해야 할 주요 이슈이다.

이 외에도 시간과 지면관계 상 이 원고에서는 간략하게 기술되지만 향후 구체적으로 고민하고 제시해야 할 여타의 논의주제와 과제들이 많다. 예컨대, 안전사고 예방 및 사후 조치와 관련된 전달체계의 구축과 정비도 중요하다. 현재 국무총리 산하 국가안전처를

만들고 여성가족부 내 청소년활동진흥과 연계부서로 청소년안전팀을 만들었으나 현재 시·도 단위 청소년활동 관련 전달체계는 이런 공공 전달체계 외의 민간단위의 전달체계가 효과적으로 구축될 필요가 있다. 따라서 청소년 안전사고 예방 및 대응과 관련해 효과적인 전달체계 구축에 대한 논의가 필요하다.

이와 관련해 좀 더 구체적으로 살펴볼 대목을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 국가안전처와 여성가족부 등 중앙부처단위의 연계협력을 어떻게 할 것인지, 둘째, 시도단위 청소년안전관련 전달체계에 있어서 공공부문(국가안전처와 여성가족부/시도 및 시군구)과 민간부문의 연계협력과 역할분담을 어떻게 분담해 할 것인지, 셋째, 민간단위 전달체계가 갖는 속성상 안전지도감독에 따른 공공성을 어떻게 담보할 것인지에 대한 논의가 그것이다.

이와 관련해 최근 여성가족부와 한국청소년활동진흥원을 중심으로 가칭 ‘청소년안전센터’ 설치 및 운영에 관한 대안이 모색 중이다. 즉, 청소년 안전사고 관리를 위한 관련 업무를 통합 관리하여 체계적인 안전관리를 해야 할 필요에 의해 또 하나의 센터가 등장하는 것이다. 청소년 안전을 위한 전담기관의 설치를 통해 안전사고에 대한 예방 및 체계적인 대응을 수행하는 데에는 이견이 없다. 다만, 앞서 논의한 주제들을 어떻게 지혜롭게 풀어갈 것인지, 그리고 현장과 소통하며 어떻게 협력을 이끌어 낼 것인지에 대한 확신과 믿음을 청소년과 청소년활동 현장, 그리고 국민들에게 어떻게 줄 것인지가 관건이 될 것이다.

결론적으로 작금의 청소년활동진흥법 상의 개정은 청소년활동의 진작과 진흥을 위한 조문 개정이라기보다는 오히려 청소년활동의 위축을 불러올 수도 있다는 우려를 현장으로 하여금 지속적으로 갖게 하고 있다. 만약 그렇다면 그런 우려를 조기에 불식시키고, 나아가 본질적인 대안은 무엇이 있는지 고민해 볼 필요가 있다. 필자는 이런 맥락에서 차체에 청소년활동 안전사고 전반에 대한 독립된 법률이 필요하다고 생각한다. 또한 청소년활동 안전공제회 및 사고예방을 위한 기금을 모으고 그에 따른 실질적인 제도를 만들어야 한다고 생각한다. 그렇지 않으면 선의의 피해자가 나올수록 청소년활동기반은 자꾸만 붕괴될 수밖에 없다. 적어도 필자의 판단으로는 그렇다.

IV. 나가며

청소년 안전사고에 있어 청소년시설과 학교, 그리고 청소년활동과 관련한 다양한 사회기관·단체·시설은 그 책임으로부터 자유롭지 않다. 국가도 비껴서 있지 않다. 청소년지도자는

물론이고 교사, 학부모 등 어른들도 마찬가지다. 이들은 청소년들이 삶의 평화를 유지하는 안전한 삶을 조성하고 제공해야 할 의무가 있다. 최근 청소년이 행복한 마을, 청소년 친화도시를 곳곳에서 부르짖고 있지만 정작 청소년의 행복은 소박하다. 그것은 내 삶의 평화를 지켜주는 안전한 삶터로부터 시작한다. 행복의 맹아가 안전인 셈이다.

국가를 비롯해 우리 사회의 모든 기관이 청소년 안전사고를 무엇보다 미연에 예방하는 삶의 가치를 가져야 한다. 그것은 정부에서 얘기하는 ‘국가개조’와는 다른 차원의 ‘국민개조’이다. 생각과 관점의 혁신적인 전환이다. 안전한 삶을 우위에 두는 가치의 전환이다. 그래서 이런 가치의 전환을 두고 오래 전부터 인간안보(human security)라 부르곤 했다.

‘사람의 가치를 지켜가는 사회’, 그리고 ‘사람을 지키는 사회’를 만들어야 한다. 그렇다면 시민 모두가 다양한 안전사고로부터 충분히 예방할 수 있고, 설사 안전사고가 발생해도 마련된 절차와 과정에 의해 신속히 대처를 받을 수 있어서 자신이 안전한 사회에 살고 있다는 확신을 주어야 한다.

사실 안전과 활동 진흥, 이 둘은 결코 청소년활동 장면에서 포기할 수 없는 가치다. 그런데 이 두개의 가치가 지금은 마치 이항대립적인 가치처럼 보이고 있다는 점은 그만큼 청소년활동의 진흥을 위축시키는 지도점검 및 규제위주의 가치가 세기 때문이다. 이제 이 둘의 가치를 서로 조화롭고 균형 있게 맞출 필요가 있다. 지금까지는 시간이 없어서, 그리고 급히 대안들을 마련하느라 그러했다면 지금부터는 다르다. 숨을 고르고 깊이 호흡하며 먼 미래까지 바라보는 큰 그림을 선제적으로 그릴 필요가 있다.

【참고 문헌】

- 청소년활동진흥을 위한 네트워크(2014). 내가 아직 청소년활동‘진흥’법으로 보이니? (청소년활동 진흥법 개정 대안 마련을 위한 토론회 자료집, 2014.2.14.). 청소년활동진흥을 위한 네트워크
- 권일남·김태균(2009). 청소년의 역량개발을 위한 청소년활동영역구성에 관한 연구. **미래청소년 학회지**, 6(3). 미래를 여는 청소년학회. 67-89.
- 권일남·김태균(2010). 청소년활동의 활성화를 위한 청소년활동역량진단 척도개발에 관한연구. **청소년시설환경**, 8(4). 한국청소년시설환경학회. 45-61.
- 김민, 김정주(2005). 청소년수련활동인증제 운영기본계획 연구. 서울: 한국청소년진흥센터.
- 김민(2014 a). “청소년활동 진흥과 청소년안전, 둘 모두를 안는 대안모색에 대한 단상(斷想): 법·제도와 청소년시설의 관점에서.” 세월호 이후 청소년활동의 관점과 사회적 환경에 따른 실질적 안전의 모색(청소년활동포럼 자료집, 2014.8.13.). 한국시민청소년학회, 한국청소년활동학회, 청소년활동 진흥을 위한 네트워크, 아산시청소년교육문화센터, 충북아동청소년 포럼.
- 김민(2014 b). “청소년활동안전지원센터 설립에 관한 제언”. 청소년활동안전지원센터 설립에 관한 콜로퀴움 미간행 자료집(2014. 10. 22.). 여성가족부.
- 김민(2014 c). “청소년정책 및 사회변화와 청소년지도자의 역할”, 2014년 제4차 청소년지도사 보수교육 자료집(2014.4.14.-4.16.). 천안: 국립중앙청소년수련원.
- 김차연(2014). “청소년활동을 위축하게 만든 청소년활동진흥법.” **복지동향**, 186. 참여연대. 35-40.
- 김현철·최창욱·민경석(2010). 초·중·고 창의적 체험활동과 청소년활동정책의 연계방안 연구. 한국청소년정책연구원.
- 법제처(2014). 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률. 법제처.
- 법제처(2014). 청소년활동진흥법. 법제처.
- 여성가족부·한국청소년수련시설협회(2014). 청소년수련시설 실태조사. 한국청소년수련시설협회.
- 여성가족부·한국청소년정책연구원(2014). 전국청소년수련시설 종합평가. 한국청소년정책연구원.
- 이광호, 전명기, 김혁진, 김민, 권일남, 엄기형, 윤혜순, 이현수, 신준섭(2004). 청소년수련활동인증 제 연구. 문화관광부·경기대학교.
- 이광호(2005). 학교 밖 일상 체험활동의 청소년 교육적 의의에 관한 연구. **청소년학연구**, 12(1). 한국청소년학회. 371-394.
- 이광호·변윤연(2007). 한국사회에서의 청소년활동 의미와 제도적 수용에 관한 연구. **청소년시설**

- 환경, 5(3).** 한국청소년시설환경학회. 49-61.
- 이광호(2010). 한국 사회 청소년사업과 정책의 위기와 과제-청소년활동 영역 사업을 중심으로.
- 미래청소년학회지, 7(3).** 미래를 여는 청소년학회. 25-43.
- 전명기(2006). 청소년활동론 정립을 위한 시론. **미래청소년학회지, 3(2).** 미래를 여는 청소년학회. 89-118.
- 전명기(2010). 청소년 체험활동 소개: 창의적 체험활동과 청소년활동의 연계. 한국청소년활동진흥원 · 한국청소년단체협의회 · 한국청소년수련시설협회 · 한국청소년상담원.
- 전성민(2003). 청소년 관과 패러다임 전환의 모색. **오늘의 청소년.** 2003년 7·8월호. 한국청소년단체협의회.
- 조영승(2003). 청소년수련활동의 의미와 청소년의 법적 지위에 관한 연구. **청소년학연구, 10(4).** 한국청소년학회. 317-354.
- 체육청소년부(1991). 한국청소년기본계획. 체육청소년부.
- 한국청소년정책연구원(2011). 청소년활동 개념 재정립에 관한 연구. 서울: 한국청소년정책연구원
- 한국청소년활동진흥원(2014). 청소년수련활동 신고제 · 인증제 설명회 자료집. 한국청소년활동진흥원.

부록 1. 청소년활동에 대한 개념 정의

학자, 이론가들	개 념
강대근(1981)	□ 청소년의 생활 전체를 포괄하는 것
김정명 외(1992)	□ 실생활에서 청소년의 자발적 참여에 의해 이루어지는 제반 체험중심 활동
한준상(1992)	□ 청소년 스스로 학교, 가정, 사회의 실 생활권에서 요구되는 여러 활동에 자발적으로 참여함으로써 다양하게 이루어지는 체험중심 활동
한국청소년개발원 (1993)	□ 제3의 교육기회로서 청소년의 인간형성, 자기정체성 확립에 공헌할 수 있는 장
조용하 외(1994)	□ 청소년들의 자발적 참여에 기초하여 학교나 지역사회에서 이루어지는 다양한 집단 체험활동
권이중(1997)	□ 여가활동: 신체·심리·지적 발달은 물론 능동적 인간이 되게 하며 규칙을 지키고 공정성을 존중하는 습관을 길러줌. 타인과의 협동적 관계를 유지하며 지도력을 발휘할 수 있는 자질을 함양시키고 소질을 개발하며 자기 표현기회를 제공
전국재(1998)	□ 건강한 자아개념 형성과 사회성 개발에 결정적인 영향을 미치는 것 □ 교실이라는 틀에서 벗어나 청소년이 주체가 되어 이들에 의해 자발적으로 이루어지는 집단활동을 통한 제반 체험활동학습 □ 청소년들이 주체가 되어 연속적으로 이루어지는 체험중심의 집단활동
권일남(1999)	□ 학교 교실이나 폐쇄된 공간에서 벗어나 새로운 경험을 유도할 수 있는 중요한 활동으로서 청소년들이 자신의 일생 중 다양한 경험의 시기에 자아탐색을 통한 자신감의 확충과 정체성 확립에 기여도가 매우 높은 활동
	□ 청소년활동을 경험학습과 관련하여 ① 청소년들에게 활동경험(experience the activity)을 부여해 주며, ② 자신에게 일어난 일을 설명함으로써 경험을 공유하게 하고(share the experience), ③ 공통된 주제를 논의하여 자아정체감을 형성하는 경험의 과정을 습득하게 되며(to process the experience), ④ 실생활에 유익한 학습경험이나 실질적 기술을 습득하는 학습경험으로부터 자신의 삶에 대한 좌표나 원칙에 이르기까지 일반화가 가능하고(generalize the experience to from principle or guidelines), ⑤ 학습내용을 다른 상황에 적용(to apply what was learned to another situation)할 수 있는 능력을 기르게 함

학자, 이론가들	개 념
천정웅 · 김정주 (1999)	□ 청소년활동이란 교내 외 생활권 및 자연권에서 청소년의 자발적인 참여에 의해 이루어지는 다양한 체험 중심활동 □ 수련활동을 포함하여 청소년 문화활동 및 교류활동, 자생·자율활동 등 청소년들이 주체적인 참여활동 모두를 포함하는 것
Larson(2000)	□ 지역사회중심의 청소년조직 및 자발적이고 구조적인 청소년을 위한 모든 활동과 프로그램
구태익(2000)	□ 청소년기에 필요한 발달과업을 수행하기 위한 제반활동
Pittman(2000)	□ 청소년개발은 청소년들이 사회적, 도덕적, 정서적, 신체적, 지적 능력을 갖추 수 있도록 하기 위해 마련된(research-based) 일련의 통합적(coordinated), 경험적(experiences) 과정을 통해 청소년기와 성인기의 도전에 대처할 수 있도록 준비하게 하는 것
Bensom & Pittman(2001)	□ 청소년들이 다양한 체험, 경험, 활동 등을 통해 청소년기에 당면한 기본적인 욕구를 충족시키고, 성공적인 성인으로서의 삶을 위해 필요한 역량들을 발달시켜 나가는 일련의 과정
전성민(2003)	□ 청소년 스스로의 흥미에 의한 활동과 함께 환경과의 상호작용 과정에서 파생되는 스트레스, 불안, 역할갈등, 사회 관습 및 규범과의 부조화 등에서 기인한 욕구를 충족하고 가치를 재정립하고 생활기술을 획득함으로써 주위환경에 대처능력을 강화하고, 새로운 변화에 지속적으로 직면하면서 자기실현에의 의지를 유지하고 발현할 수 있도록 청소년을 지원하는 전문프로그램 서비스 □ 청소년활동은 청소년스스로의 흥미에 의한 활동과 함께 ‘환경과의 상호작용과정에서 파생되는 스트레스, 불안 역할갈등, 사회관습 및 규범과의 부조화 등에서 기인한 욕구를 충족하고 가치를 재정립하고 생활기술을 획득함으로써 주위환경에의 대처능력을 강화하고 새로운 변화에 지속적으로 직면하면서 자기실현에의 의지를 유지하고 발현할 수 있도록 청소년을 지원하는 전문 프로그램을 서비스’를 포괄하는 의미
이광호(2003)	□ 청소년활동, 체험활동 및 수련활동의 관계는 청소년활동이 체험활동과 수련활동을 포괄하는 개념으로서 청소년체험활동과 수련활동은 그 본질적 가치와 성격 면에서 동일하지만 의도적인 조직화, 체계화, 전문화, 제도화의 수준에서 차이를 가지는 활동으로 이해
조영승(2003)	□ 청소년들이 조화로운 인격체를 형성하기 위하여 자발적으로 공동체를 구성하고, 생활권이나 자연권 속에 마련된 수련터전의 수련거리에 참여하여 청소년지도사의 도움을 받아 심신단련·자질배양·취미개발·정사함양·봉사활동 등 배움을 실천하는 전문적·의도적·집단적·체계적 체험활동

학자, 이론가들	개 념		
김호순(2004)	학문적 접근	교육학적 접근	기본적인 생활습관을 몸에 익히도록 하여 공동생활의 태도를 배우고 교우관계를 확대하며 청소년의 자주성을 향상시키는 목적을 갖는 활동
		심리학적 접근	행동학습의 측면에서 기본적으로 바람직한 행동특성을 육성하는 동시에 바람직하지 않은 행동을 감소시키는 활동
		사회학적 접근	청소년의 성장이나 발달에 중요한 사회화과정을 제공하며 자아정체성을 확보에 기여하는 활동
	정책적 접근		청소년기본법 제3조3항 및 동법 시행령 제3조(2004년 당시 청소년기본법 조문에 근거) ①문화적 감성을 함양하기 위한 수련활동 ②과학 및 정보화능력을 배양하기 위한 수련활동 ③봉사과 협력정신을 위한 수련활동 ④모험심과 개척정신을 키울 수 있는 수련활동 ⑤전문적 직업능력을 준비할 수 있는 수련활동 ⑥국제적 감각을 고양하기 위한 수련활동 ⑦환경의식을 함양하기 위한 수련활동 ⑧기타 청소년의 건전한 육성에 필요한 수련활동
청소년개발원 (2004)	□청소년들이 청소년기의 발달과업과 관련하여 성과를 거두기 위해 행하는 일련의 행동이나 작용		
김진화(2005)	□청소년의 소질과 특기를 함양하기 위하여 청소년시설과 단체에서 운영하는 청소년 체험활동		
이광호(2005)	□체험활동: 일상생활에서 오감을 통하여 직접 경험하고 온몸으로 체득하여 얻을 수 있는 모든 활동 □실제생활에서 청소년의 태도와 흥미를 바탕으로 청소년이 자발적으로 참여하는 실제적 활동		
전명기(2006)	□청소년 개인의 역량을 강화하고, 다양한 능력을 보유할 수 있도록 하며, 청소년들이 자신들의 복지서비스를 활용할 수 있게 하는 것		
배규환(2007)	□청소년들이 청소년기의 발달과업과 관련하여 성과를 거두기 위해 행하는 일련의 행동이나 작용		
유진이(2007)	□수련활동: 청소년의 건전육성과 학교교육의 보완이라는 형식으로 꾸준히 기반을 조성. 학교교육에서 이룰 수 없는 다양한 학습경험의 충족을 통해 청소년들이 생활의 다양성을 얻도록 유도		
이광호·변윤연 (2007)	□지식위주의 틀에 갇힌 한국사회 청소년들이 자신에게 잠재되어 있는 가능성의 거인을 스스로 깨울 수 있게 하는 주도적이고 창조적인 활동		
권일남·정철상·김진호·김영철 (2008)	□청소년들이 행하는 자발적·비조직적 활동과 조직적이고 체계적인 목적을 가지고 수행하는 활동 □청소년 모두를 유익하고 건전한 사회의 구성체로 성장시켜 국가자원으로 개발하려는 의도를 가진 모든 활동 □개인의 성장발달을 기초로 타인과 지역사회 및 모든 관계오소에 긍정적 가치를 부여하는 활동		

학자, 이론가들	개 념
오해섭(2008)	□지역사회청소년개발은 단순히 예방적인 차원을 넘어서는 것 □청소년들이 자신의 역량개발에 대한 욕구충족 과정에 몰입(commitment) 하게 될 때 그들의 문제행동에 대한 관심이나 관여정도는 자동적으로 예방될 수 있다고 보는 관점 □적극적 관점의 지역사회 청소년활동은 청소년들이 성인기로의 성공적인 이행을 위해 필요한 역량을 스스로 개발하고 발전시키려는 일련의 과정으로 시민역량, 사회적 역량, 문화적 역량, 인지적 역량, 직업적 역량으로 구성하였음
김진호(2008)	□청소년의 긍정적인 성장과 발달을 목적으로 하는 교육적 활동 □청소년의 자발적 참여의지에 의해 발현되는 자율적 활동
권일남 · 김태균 (2009)	□세계시민의식의 수용을 위한 목적 달성을 위해 개인의 역량이 인지적, 정의적 차원에서 필요한 기제를 구축하고 실현해 나가는 체득화 과정 □개인이 삶의 유지를 위해 필요로 하는 모든 체험활동
김윤나 · 박옥식 (2009)	□청소년들의 발달과업 및 성인으로서의 성공적인 삶을 위해 필요한 역량을 발전시키는 행동 또는 상호작용
문성호 · 문호영 (2009)	□청소년의 균형 있는 성장을 위해 필요한 자발적이며 제도적으로 체계화된 실천적인 활동
이교봉(2009)	□교육을 보완하여 청소년의 균형 있는 성장을 돕는 것
조남익 · 이광호 (2009)	□집단구성원 간의 새로운 지적 자극을 통해 사실적 정보를 교환하고 습득할 뿐만 아니라 새로운 가능성과 내면적 문제를 해결함으로써 다양한 성과를 경험하는 활동
진은설 · 임영식 (2009)	□청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 다양한 활동으로 청소년이 자발적으로 참여하여 청소년지도자의 지도를 받는 체험활동
전명호(2009)	□청소년이 가정이나 학교에서 경험하기 어려운 다양한 성장경험을 경험케 하여 그들의 감성 및 사회성 계발을 위한 제반여건을 제공해 주어 또래 집단속에서 자신의 감정을 조절하고 통제하여 타인에 대한 배려와 양보를 학습하여 이타적인 인간으로 성장하도록 도와주는 것
권일남 · 김태균 (2010)	□야외에서 주로 이루어지는 교육으로서 야외라는 장소를 이용하여 주제를 찾고 교육을 수행할 목적으로 이루어지는 활동 □생애발달과정의 한 단계인 청소년기에 발달과업을 수행하기 위한 제반활동 □청소년들이 스스로 행하는 자발적 · 비조직적 활동과 조직적이고 체계적인 목적을 가지고 수행하는 활동을 통해 청소년 개개인의 내외적 역량을 발현시켜 사회인으로서 살아가는데 필요한 힘을 갖추는 것 □청소년 개인의 역량을 강화한, 다양한 능력을 보유할 수 있도록 하며, 청소년들이 자신들의 삶의 질을 개선시켜 자신의 변화 및 도움뿐만 아니라 더 나아가서는 가정과 사회 및 국가자원의 효율성에 적극적으로 대처하는 힘을 키우는 것 □청소년이 사회 환경과의 상호작용 과정에서 파생되는 스트레스, 불안, 역할갈등, 사회관습 및 규범과의 부조화 등을 해소시키고 가치를 재정립하여 생활기술을 획득케 함으로써 주위환경에의 대처능력을 강화하고, 새로운 변화에 지속적으로 직면하면서 자기실현에의 의지를 유지하여 발현할 수 있도록 청소년을 지원하는 전문프로그램 서비스

학 자	개 념
권일남 · 오해섭 · 이교봉(2010)	□ 청소년들이 청소년기의 발달과업과 관련하여 성과를 거두기 위해 행하는 일련의 행동이나 작용 □ 청소년기의 발달과정에서 나타날 수 있는 개인의 인성적 측면이나 정서적 불안정 요소를 극복하고 이를 개인성장의 변화에 수용하도록 만들어주는 것
문성호 · 문호영(2010)	□ 청소년기에 필요한 개인 및 사회적 역량을 발달시키기 위한 일련의 체험활동
이광호(2010)	□ 체험적 요소를 핵심적으로 고려하는 학교 밖 청소년교육의 주요한 교육방법적 기제
김소희(2008)	□ 청소년활동이 지닌 의의는 크게 개인적 측면과 사회적 측면으로 나누어 개인적 측면으로 청소년들은 다양한 활동을 통해 각기 다른 능력이 있다는 것을 알게 됨과 동시에 자신의 능력을 확인할 수 있게 됨으로써 자아 존중감이나 자기효율성이 증가하여 긍정적 자기인식을 가짐. 이러한 긍정적인 자기인식은 학교생활에도 영향을 미쳐 학업성취도 향상을 가져오게 함.
정철성(2002)	□ 청소년활동은 청소년이 즐거움을 경험하게 하며 자신이 수행하는 과업이나 행동의 범위를 확대하는 기능을 함
임근욱(2007)	□ 청소년활동은 경험을 통해 잠시나마 학업과 입시의 스트레스를 벗어날 수 있으며 새로운 사람과의 만남과 색다른 경험으로 인해 즐거움을 얻게 함. 그리고 사회적 책임감을 증진시켜 타인과의 관계개선, 개인의 능력고양, 개인 삶의 질적 가치제공에 효과적이며 궁극적으로 청소년의 전인적 성장과 공동체의식의 함양에 크게 기여 함
전명기(2010)	□ 청소년활동의 목적은 청소년 개인의 역량을 강화하고 다양한 능력을 보유할 수 있도록 하며 청소년들이 자신들의 복지서비스를 활용할 수 있게 하는 것 □ 청소년활동의 개념은 청소년이 (학교 밖에서) 현재의 성장발달에 필요한 욕구를 충족하면서 독립적인 사회성원으로 이행해가는 시기에 필요한 그들의 주장을 펼치고 영향력을 가지며 건전한 사회성인 되기 위한 다양한 기회에 참여하고 활동하고 이러한 청소년자신의 활동이 가능하도록 지지하는 성인들의 동반적 지원
김현철 · 최창욱 · 민경석(2010)	□ 청소년활동을 청소년체험활동으로 명명하였고 ‘청소년기의 발달과업을 수행하기 위해 자발적으로 참여하는 제반의 활동’으로 규정함. □ 청소년활동을 이론화하려는 일련의 연구들이 유용한 개념을 받아들이고 있는 Pittman 의 긍정적인 청소년개발(positive youth development) 개념, 즉 ‘청소년들이 다양한 체험, 경험, 활동 등을 통해 청소년기에 당면한 기본적인 욕구를 충족시키고, 성공적인 성인으로서의 삶으로 위해 필요한 역량들 즉, 사회적, 도덕적, 정서적, 신체적, 인지적, 직업적 측면에서의 역량들을 발달시켜 나가는 일련의 가정’(Pittman, 1999) 과도 통하는 개념으로 설명하였음

부록 2. 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률(10장 73조)

구분	내용
제1장 총칙 제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(국가 또는 지방자치단체의 지원 등) 제4조 삭제	* 법 제정의 취지와 목적 * 용어(학교, 학생, 교직원, 교육활동, 교육활동참여자, 학교안전사고) 정의, * 국가 또는 지방자치단체의 경비 지원
제2장 학교안전사고 예방 제5조(학교안전사고의 예방에 관한 책무) 제6조(학교시설물에 대한 안전점검) 제7조(학교시설안전관리기준) 제8조(학교안전교육의 실시) 제9조(명예학교안전요원 위촉) 제10조(안전조치) 제10조의 2(학교안전사고 예방활동 단체에 대한 지원)	* 교육부장관, 교육감, 학교장의 책무 * 재난 및 안전관리기본법 규정에 따른 국가안전관리기본계획에 따라 학교시설 안전점검 실시(연2회) * 학교시설 안전관리기준(별표제시) * 학교안전교육실시(교육부령 고시) * 학부모, 지역주민 명예안전요원 위촉 * 교육감, 학교장의 안전조치 * 예방활동단체 예산지원 등
제3장 학교안전사고 보상공제 사업 제11조(학교안전사고 보상공제사업의 실시) 제12조(학교안전공제의 가입자) 제13조(학교안전공제에서의 탈퇴) 제14조(학교안전공제의 피공제제자)	* 학교안전공제사업 실시 * 가입자 규정(학교시설) * 외국인학교 탈퇴규정 * 학생, 교직원, 교육활동참여자 등의 피공제자 사유 규정
제4장 학교안전공제회 제15조(학교안전공제회의 설립 등) 제16조(명칭) 제17조(정관) 제18조(공제회의 사업) 제19조(공제회의 임원 등) 제20조(공제회 임원의 임명 등) 제21조(공제회 임원의 결격사유 등) 제22조(이사회) 제23조(공제회 임원의 임면) 제24조(공제회의 재정) 제25조(지도 감독) 제26조(유사명칭 사용금지) 제27조(민법의 준용)	* 공제회 설립 규정, 명칭, 정관, 사업 명시, 공제회 임원, 임원임명 사항, 결격사유, 이사회 구성, 공제회 직원의 임면, 재정과 지도감독, 유사명칭 사용 금지, 민법 준용 등 * 사업: 공제로 부과 및 징수, 공제급여 지급 및 관련 업무, 학교폭력 피해학생 치료비 등의 지급과 구상권 행사 등, 학교안전사고 예방업무, 교육 홍보, 공제보상심사위원회 운영, 교육감 위탁사업, 교직원 지원에 관한 사항 등
제5장 학교안전공제중앙회 제28조(학교안전공제중앙회의 설립) 제29조(공제중앙회의 사업) 제30조(공제중앙회의 임원 등) 제31조(임원의 선임 및 임기) 제32조(공제중앙회의 재정) 제33조(준용규정)	* 교육부장관의 학교안전공제중앙회 설립과 중앙회 임원, 임원선임 및 임기, 재정과 준용규정 등 * 공제중앙회 사업: 학교안전사고예방정책 수립을 위한 조사, 연구, 공제보상재심사위원회 운영, 학교안전공제제도에 대한 조사연구, 공제급여 지급기준연구 등

구분	내용
제6장 공제급여 제34조(공제급여의 종류) 제35조(공제급여액의 결정) 제36조(요양급여) 제37조(장해급여) 제38조(간병급여) 제39조(유족급여) 제40조(장의비) 제40조의 2(위로금) 제41조(공제급여 청구 및 지급 등) 제42조(학교안전사고의 조사 등) 제43조(공제급여의 제한) 제44조(피공제자 등에 대한 공제급여금의 청구 등) 제45조(다른 보상·배상과의 관계) 제46조(부당이득의 환수) 제47조(수급권의 보호) 제48조(비용의 보전)	* 공제급여종류: 요양·장해·간병·유족급여, 장의비 * 피공제자의 피해보상액 또는 배상액의 결정 * 각 급여종류의 급여범위, 위로금 등 규정 * 공제급여의 청구 및 지급절차 등에 관한 사항 규정 * 학교안전사고 조사규정 * 공제급여제한사항 명시 * 공제급여금의 청구사항 및 절차 등 규정 * 다른 보상과 배상과의 관계에 대한 규정 * 부당이득 환수와 수급권 보호, 비용 보전관련 규정
제7장 공제로 제49조(공제로) 제50조(공제료의 납부고지) 제51조(국가 등의 공제로 부담)	* 공제가입자의 공제로 납부의무 및 징수 사항 * 공제로 산정기준, 납부고지에 관한 사항 * 국가 또는 지방자치단체의 공제로 부담 의무
제8장 학교안전공제 및 사고예방기금 제52조(기금의 설치 및 조성) 제53조(기금의 용도) 제54조(기금의 관리 운용) 제55조(기금의 운용계획) 제56조(잉여금, 손실금, 차입금)	* 시도교육감의 예방기금 설치조성에 관한 사항 * 기금의 용도, 관리운용 및 운용계획에 관한 사항 규정, 잉여금, 손실금, 차입금에 관한 사항
제9장 심사청구 및 재심사청구 제57조(심사청구의 제기) 제58조(학교안전공제보상심사위원회) 제59조(심사청구에 대한 심리결정) 제60조(결정의 효력) 제61조(재심사청구의 제기) 제62조(학교안전공제보상재심사위원회) 제63조(재심사청구에 대한 심리 재결) 제64조(재결의 효력)	* 심사청구에 관한 사항, 심사위원회 설치 및 구성과 심사청구 심리결정에 관한 사항, 결정효력 및 재심 사청구제기에 관한 사항, 학교안전공제보상심사위원회 설치 및 구성에 관한 사항, 결정효력, 재심사청구의 제기절차와 방식, 재심사위원회의 재심사청구에 대한 심리 재결사항, 재결효력 사항

구분	내용
제10장 보칙 제65조(시효) 제66조(서류의 송달) 제67조(자료의 제공요청) 제68조(진찰요구) 제69조(비밀의 유지) 제70조(벌칙적용에서의 공무원 의제) 제71조(벌칙) 제72조(과태료) 제73조(과태료의 부과 징수절차)	* 공제료 징수 및 수급권자의 공제급여 시효 명시 * 서류송달 및 자료제공 요청, 진찰요구, 비밀유지, 벌칙적용에서의 공무원 의제, 벌칙과 과태료, 과태료 부과 징수에 관한 절차



【 발표 3 】

학교와 지역사회자원 연계

최 상 덕

(한국교육개발원 자유학기제지원센터 소장)

학교와 지역사회자원 연계

최 상 덕

(한국교육개발원 자유학기제지원센터 소장)

I. 들어가는 말

흔히 한 아이를 키우는데 온 마을의 힘이 필요하다고 하지만, 지난 7월에 개최된 자유학기제 포럼(“자유학기제를 위한 학교와 지역사회 협력방안”)에서 한 청소년단체 토론자의 말처럼 그동안 학교와 지역 청소년기관들 간의 관계가 “가까이 하기엔 너무 먼 당신”이었다고 할 수 있다. 그럼에도 최근에 자유학기제가 이러한 관계를 변화시키는 계기가 되었으면 하는 기대가 모아지고 있고, 당일 토론에서 지역교육청의 자유학기제 담당자의 말처럼 향후에는 학교가 청소년기관들에게 “가까이하고 싶은 당신”이 되기 위해 나름 준비하며 노력하고 있다. 이는 학교가 학생을 중심으로 보고자 하는 노력을 하게 되면서 학생이 미래사회에서 요구되는 역량을 갖춘 인재로 성장하는 데 지역사회의 역할이 매우 중요함을 인식하게 된 결과라고 할 수 있다. 그러나 오랜 관계가 한 순간에 바뀌기는 쉽지 않다. 따라서 서로 존중하는 마음을 갖고 지속적으로 이해하려는 노력이 필요하다.

우리 아이는 성장하면서 학교에 가면 학생, 학교 밖에서는 청소년으로 불리면서 인위적으로 분리된 두 개의 세계에서 다른 이름으로 대우를 받는다. 이 두 세계는 아이들에게 폭넓은 세계를 경험하며 성장하도록 하는 협력자가 될 수도 있지만, 반대로 어려움에 처한 아이에 대한 책임을 서로 전가하며 회피하는 빈 구멍이 될 수도 있다. 따라서 우리 사회의 미래를 책임질 인재를 양성하기 위해서는 학교와 지역사회가 아이를 중심에 두고 동반자적인 관계를 형성하는 것이 중요하다. 자유학기제는 학생이 꿈과 끼를 키우고 미래사회에서 요구되는 핵심역량을 함양하기 위해서는 학교와 지역사회가 협력해야 한다는 인식을 전제로 출발하였다고 할 수 있다. 이러한 인식은 작년 2학기부터 처음으로 자유학기제 연구학교가 운영된

이후 학기를 거듭할수록 실천적으로 확인되고 있다. 이러한 변화의 단초는 자유학기 동안 학생들을 대상으로 다양한 체험활동의 기회를 제공하고자 하는 학교의 노력에 부응하여 지역사회 기관들이 적극적으로 지원하고 협력하는 데서 비롯된다고 할 수 있다.

향후에 이러한 관계의 변화가 서로 윈-윈 하는 파트너 관계로 발전하기 위해서는 상호간의 이해와 공감대 형성에 기반한 파트너십이 전제되어야 할 것이다. 따라서 학교와 지역사회 간에 협력적 관계가 뿌리내리기 위해서는 당분간 파트너십 형성을 위한 서로의 노력이 필요하다. 영국 사람들은 배우자를 소개할 때 흔히 파트너라고 칭하는데, 이는 우리가 파트너 관계를 이해하는 데 도움이 된다. 『화성에서 온 남자, 금성에서 온 여자』라는 책이 말하고자 하는 것처럼, 부부는 서로 전혀 다른 환경과 문화 속에서 성장한 독립된 인격체들이 서로를 이해하고 받아들이면서 동반자가 되어가는 관계라고 할 수 있다. 이와 같이 파트너십이란 본래 각기 다른 목적과 역할을 가진 주체들 간에 특정한 공동의 목표를 설정하고 그 목표를 달성하기 위해 협력적 관계를 추구하는 것이라고 할 수 있다.

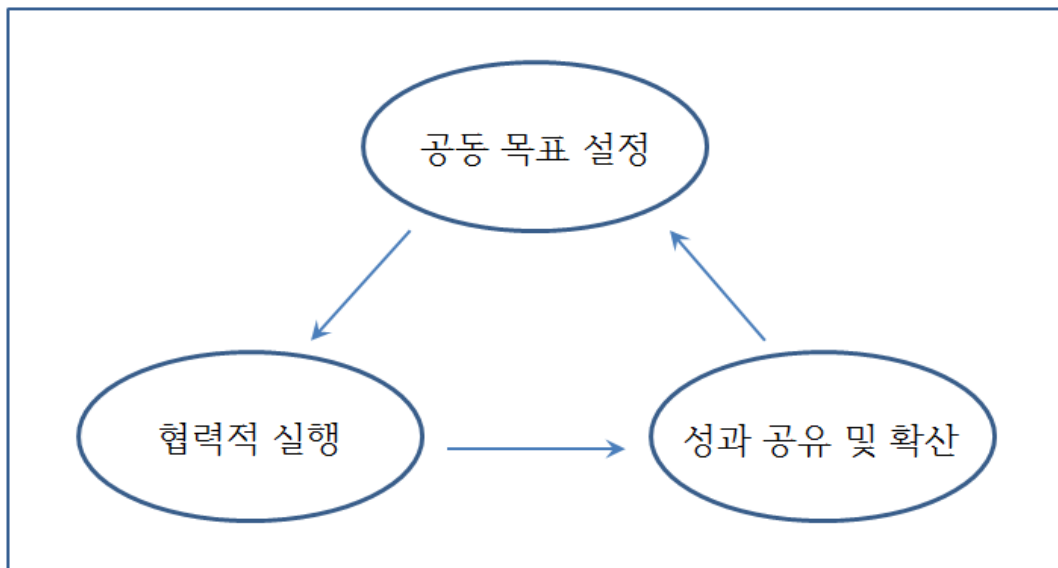
이러한 관점에서 자유학기제 연구학교의 운영 경험을 토대로 향후 학교와 지역사회기관 간에 파트너십을 형성하고 발전시켜 나갈 수 있는 방안을 제안하고자 한다. 이를 위해 선순환적 파트너십 모델을 제안하고, 그를 토대로 체험활동의 활성화를 위해 학교와 지역사회 기관 간의 협력 방안을 살펴보고자 한다.

II. 학교와 지역사회기관 간의 선순환적 파트너십 모델

학교와 지역사회기관들이 학생을 위해 협력하기 위해서는 각 기관들이 다른 목적과 역할을 수행하는 독립적 관계임을 상호 존중하는 가운데 서로 윈-윈 할 수 있는 공동의 목표를 설정하고 함께 실행할 수 있어야 한다. 즉, 체험활동의 활성화를 위해 학교와 지역사회기관 간에 파트너십이 형성되기 위해서는 최소한 다음 세 가지 요소가 갖추어져야 한다(최상덕, 2014c). 첫째, 서로가 협력하기 위한 공동의 목표를 설정해야 한다. 이를 위해서는 함께 할 사업에 대한 비전을 공유하는 것이 전제되어야 한다. 예를 들면, 양 기관 간에 자유학기제의 취지와 목적은 물론 체험활동의 운영 방향에 대한 공감대를 형성하고 그를 토대로 공동의 목표를 찾도록 노력해야 할 것이다. 공동의 목표는 서로의 요구를 반영하되 뚜렷하고 가시적 목표로 제시될 필요가 있다. 사람 간에도 그렇지만 특히 서로 다른 목적을 가진 기관들 간에는 일방적으로 강제되거나 막연한 목표를 추구하는 경우 오래 지속되기가 어렵기 때문이

다. 둘째, 공동의 목표를 달성하기 위한 협력적 실행이 수반되어야 한다. 실행 계획을 함께 수립하고 협력해서 실행해야 할 것이다. 이러한 과정을 통해 상호 신뢰를 포함한 사회적 자본을 확대해 갈 수 있기 때문이다. 특히 상호 신뢰가 전제되지 않은 파트너십이란 지속되기가 어렵다. 셋째, 성과는 공유되어야 한다. 성과가 일부에 의해 독점되거나 상대의 책임으로만 전가될 때는 파트너 관계가 유지될 수 없기 때문이다. 성과의 공유를 위해서는 공동의 목표가 어떤 과정을 통해 달성되었는지를 모니터링하고 그 결과가 공개되어야 한다. 또한 공유된 결과가 피드백 되어 발전적 목표를 설정하는 기반이 될 때 파트너 관계가 역동성을 갖고 발전할 수 있다.

앞에 언급한 선순환적 파트너십 모델을 알기 쉽게 그림으로 나타내면 다음과 같다.



[그림 1] 선순환적 파트너십 모델

그림에서 보듯이, 선순환적 파트너십 모델은 공동으로 목표를 설정하고 그 목표를 달성하기 위해 협력적으로 실행하며, 그 성과를 공유할 뿐만 아니라 그를 토대로 한 단계 발전된 공동 목표를 설정할 수 있을 때 가능하다. 따라서 공동 목표 설정, 협력적 실행, 성과 공유 및 확산 단계 간에 선순환적인 매커니즘을 발전적으로 정착시켜 갈 필요가 있다.

그동안 자유학기제 연구학교 운영 경험을 선순환적 파트너십 모델에 비추어 체험활동을 활성화 할 수 있는 학교와 지역사회 기관 간의 협력 방안을 살펴보면 다음과 같다.

Ⅲ. 자유학기제 비전의 공유와 공동 목표 설정

1. 자유학기제의 비전에 대한 공감대 형성

자유학기제의 취지와 목적을 살린 공동의 목표를 설정하기 위해서는 자유학기제의 취지와 목적에 대한 공감대 형성이 전제되어야 한다. 자유학기제 도입 초기만 해도 자유학기제의 목적과 운영 방향에 대한 논란이 적지 않았지만, 이제는 자유학기제 연구학교의 운영 성과를 토대로 공감대가 빠르게 확산되고 있다. 그런데 그동안 자유학기제에 대해 “학생들이 중간·기말고사 등 시험부담에서 벗어나 꿈과 끼를 찾을 수 있도록 수업 운영을 토론, 실습 등 학생 참여형으로 개선하고 진로탐색 활동 등 다양한 체험 활동이 가능하도록 교육과정을 유연하게 운영”하는 것이라는 설명을 들어도(교육부, 2013), 무엇을 하려고 하는지가 잘 그려지지 않는다는 의견이 적지 않았다. 이는 아무래도 앞에 언급한 자유학기제 정의가 자유학기제의 목적보다는 방법에 대한 설명이 주로 되어 있기 때문에 그럴 수 있다.

따라서 자유학기제의 목적이 “학생들이 행복한 학교생활 속에서 스스로 꿈과 끼를 찾고 창의성, 인성, 자기주도 학습능력 등 미래사회가 요구하는 역량을 배양하는 것”이라는 점을 보다 명확히 할 필요가 있다(교육부, 2013). 이러한 목적은 그동안 제기된 입시위주 학교교육의 문제점들에 대한 성찰이 담겨있다고 할 수 있다. 현재 한국 학생들이 OECD PISA와 같은 국제 학업성취도평가에서 성적은 세계적 수준임에도 학습 흥미도가 매우 낮고 자신의 진로와 적성에 대해 생각할 여유를 갖지 못할 뿐만 아니라, 정작 그들이 살아갈 사회에서 필요로 하는 핵심역량을 제대로 함양하지 못하는 데에 대한 우려가 커지고 있기 때문이다(최상덕 외, 2011). 특히 최근에 중학교에서 학교 폭력과 자살이 늘어나면서 학생들의 낮은 행복도가 사회적 관심사로 부각됨에 따라 학생의 행복도를 높일 수 있는 교육이 절실히 요구되고 있다.

이러한 맥락에서 자유학기제에서 말하는 자유의 개념은 지필고사 부담으로부터의 자유라는 소극적 의미를 넘어 다음과 같이 학교교육의 혁신을 지향하는 적극적 자유의 의미를 담고 있다고 할 수 있다(김재춘, 2013; 박병선, 2013; 황규호 외 2013; 최상덕 외 2014). 첫째, 학생들이 원하는 것에 몰입할 수 있도록 학생의 선택 기회를 확대하고 교과 외 다양한 체험 및 실습 활동을 제공하기 위해 교육과정을 유연하게 운영할 수 있게 한다. 둘째, 학생들이 필요로 하는 미래핵심역량을 키워줄 수 있도록 교사의 자율성과 전문성을 신장하고 수업 및 평가방법을 혁신한다. 셋째, 학교 스스로 교육 혁신의 주체로 참여할 수 있도록 자율적

학습공동체를 형성한다. 넷째, 학부모와 지역사회가 학교교육의 파트너로서 학생의 꿈과 재능을 키우기 위한 다양한 체험 활동을 위해 적극 참여하도록 한다.

이러한 자유학기제의 목적과 지향은 청소년정책연구원을 비롯한 여러 청소년기관들과 지역사회의 다양한 기관들 역시 그동안 입시위주 학교교육의 문제점을 극복하기 위한 대안으로 다양한 ‘체험활동’ 또는 지역사회와의 연계를 강조해 왔다는 점에서 공유될 수 있을 것이다(김현철 외, 2010; 성은모 외, 2013). 또한 지역사회는 청소년들이 입시위주의 강한 교육에서 벗어나 다양한 체험활동을 할 수 있는 시설들을 갖추기 위해 많은 노력을 해왔다. 따라서 청소년들이 다양한 체험활동을 통해 자신의 꿈과 끼를 찾고 미래사회에서 요구되는 역량을 갖춘 인재로 성장하도록 교육을 혁신하고자 하는 것은 학교뿐만 아니라 지역사회기관들이 공유할 수 있는 비전이라고 할 수 있다.

2. 자유학기제의 운영 모형과 체험활동

자유학기제의 목적을 달성하기 위한 학교 운영을 위해서 다음 [그림 2]와 같이 오전에는 교과 수업을 하되 토론, 실험, 실습 등을 위주로 변화시키고, 오후에는 학생들의 선택을 존중해서 다양한 체험 활동을 제공하는 연구학교 운영 모형이 제시되었다.



출처: 교육부(2013a), 중학교 자유학기제 시범운영 계획.

[그림 2] 자유학기제 연구학교의 운영 모형

2014년 현재 80개의 연구학교와 732개의 자원한 희망학교가 운영되고 있는데, 거의 모든 학교들은 자유학기 동안 이 운영 모형을 토대로 하되 학교 자율적으로 운영하고 있다. 이 모형에서 기준으로 한 교과와 시수조정 폭은 현 교육과정 운영규정상 교과별 20% 이내에서 학교 자율로 유연한 운영이 허용되고 있다는 점을 고려하였다. 즉, 중학교의 주당 수업시간이 창의적 체험활동(이하 창체활동) 3시간을 포함해 총 33시간이므로, 창체활동을 제외한 교과 30시간의 20%인 6시간만 정부에서 추진하는 ‘핵심성취기준’을 활용해 교과 간 조정이 이루어지면 오전 교과시간, 오후 자율과정(체험활동)이라는 이 운영 모형을 운영할 수 있다. 또한 일부 학교에서 하듯이, 음, 미, 체 교과를 오후의 예술·체육활동 형태로 운영할 경우에는 교과시간 중 3시간 정도만 조정해도 운영이 가능하다. 이는 자유학기제를 통해 수업방법과 평가방법의 개선만 성공적으로 이루어지고 다양한 체험활동이 제공될 수 있다면, 자유학기제 운영모형은 타 학기에서도 유연하게 운영될 수 있음을 의미한다.

현재 자율과정을 구성하는 활동은 진로탐색 활동, 동아리 활동, 예술·체육 활동, 학생 선택프로그램 활동 등의 네 가지 영역으로 구분된다. 이 네 가지 영역은 서로 연결되는 부분이 있으나 각 영역의 성격과 차별성을 간략히 밝히면 다음과 같다.

[표 1] 자율과정 구성 영역

	진로체험 활동	동아리 활동	예술·체육 활동	학생 선택프로그램 활동
목적 및 성격	학생에게 진로 탐색의 기회 제공	학생들 간의 자치적, 자율적 활동 기회 제공	학생에게 다양한 예술, 체육 활동 기회 제공	학생에게 전문화된 프로그램 학습 기회 제공
학습 내용	진로, 직업 관련 내용	학생들의 관심사에 따라 다양	음악, 미술, 체육 관련 내용	학생들의 관심사에 따라 다양
운영 방법	학생 선택	학생 선택	학생 선택	학생 선택
교수자	교사 및 외부강사	학생중심의 운영, 교사는 지원자 역할	교사 및 외부강사	교사 및 외부강사

출처: 최상덕 외(2014a), 자유학기제 운영 종합매뉴얼, 한국교육개발원, p.27.

자율과정의 운영은 학교의 선택에 따라 각 영역별 비중을 다르게 편제할 수 있으며, 필요에 따라 네 가지 영역을 모두 포함하는 방향으로 구성할 수 있다. 예로 든 4가지 모형 중 진로탐색, 동아리 활동, 예술·체육은 창의적 체험활동에서 유래한 개념으로 창체활동을 내실화 한 것으로 이해할 수 있다. 반면에 학생 선택프로그램은 자유학기제에서 새로 도입된 것으로 제한되나 교육과정 속에서 학생들의 선택을 존중하고자 하는 자유학기제의 취지를

살리고자 한 것이다. 현 교육과정 체제에서는 교과 운영을 위해서는 교육과정이 편성되고 교과서가 집필되어야 하며 담당 교사 양성이 이루어져야하기 때문에 요즘처럼 변화가 빠른 시대에 학생들의 관심을 정규 교육과정에 반영하기가 쉽지 않다. 따라서 학생들이 관심과 흥미를 가지고 적극 참여할 수 있는 프로그램들을 학생 수요조사에 기반해 정한 뒤 교사 또는 외부 전문가가 한국교육개발원 자유학기제지원센터 또는 시·도교육청 등에서 개발한 자료나 관련 기관에서 개발한 자료를 활용해 제공할 수 있도록 한 것이다. 이는 학교 차원에서 교과 연계 또는 진로·동아리 활동 연계 등 다양한 형태로 제공되고 있으며, 학생들이 가장 선호하는 활동으로 정착되고 있다. 이는 현재의 교과중심 교육과정의 유연화 방향과 관련해 많은 시사점을 준다고 할 수 있다.

3. 협력적 실행을 위한 협업체제 구축 및 실천 사례

학생들이 자신의 꿈과 끼를 찾고 미래사회에서 요구되는 역량을 갖춘 인재로 성장할 수 있도록 다양한 체험활동을 활성화하기 위해서는 학교와 지역사회기관 간의 협업체제를 구축할 필요가 있다. 이러한 일은 학교의 힘만으로는 어렵기 때문이다. 연구학교 및 희망학교의 다양한 체험활동을 지원하기 위한 협업체제는 중앙정부, 시·도교육청, 교육지원청, 학교 차원에서 지역의 특성을 고려해 다양한 형태로 구축되고 있다. 현재 중앙정부 차원에서는 한국교육개발원, 청소년정책연구원 등의 17개 공공기관이 자유학기제 지원 협약(MOU)을 체결하고 지원 활동을 확대하고 있다. 또한 법제처, 문화재청 등 8개 중앙행정 처·청을 포함한 범부처 차원의 협력을 추진하고 있다. 시·도교육청, 교육지원청, 학교 차원에서도 다양한 기관들 간의 협력을 확대하고 있다. 현재 학생의 체험활동을 활성화하기 위해 추진되고 있는 협업체제 구축 모형을 그림으로 나타내면 다음과 같다.



[그림 3] 학생의 체험활동을 활성화하기 위한 협업체제 구축 모형

이와 같이, 학교에서 다양한 체험활동 프로그램을 제공하기 위해서는 학교와 다양한 지역사회기관 간의 협력을 강화할 필요가 있다. 그 중에서도 특히 전국적으로 시설, 설비, 프로그램 등을 갖추고 청소년지도자까지 배치되어 있는 청소년기관들과의 연계가 매우 중요하다. 예를 들면, 청소년수련시설은 다음 [표 2]와 같이 2012년 말 현재 753개의 시설이 설치·운영되고 있다.

[표 2] 청소년수련시설 현황

(단위 : 개소)

구 분	총 계	수련관	문화의 집	수련원	야영장	유스호스텔	특화시설
계	753	181	219	173	45	127	8
공 공	485	177	215	42	27	16	8
민 간	268	4	4	131	18	111	0

출처: 여성가족부, 2013. (2012.12.31. 기준).

따라서 학교와 청소년수련시설이 상호 노력을 한다면 체계적이고 지속적인 협력이 가능하다고 할 수 있다. 2013년 2학기에 운영한 42개 자유학기제 연구학교 중 15개교가 청소년기관의 인프라를 활용한 것으로 나타났다(황은희, 2014). 이들 학교 중 가장 많은 4개교가 지역의 청소년수련관과 연계해 체험활동 프로그램을 제공하였다. 나머지 학교들은 한국청소년활동진흥원, 국립고흥청소년우주체험센터, 국립김제청소년농업생명체험센터 외에 인근의 여타

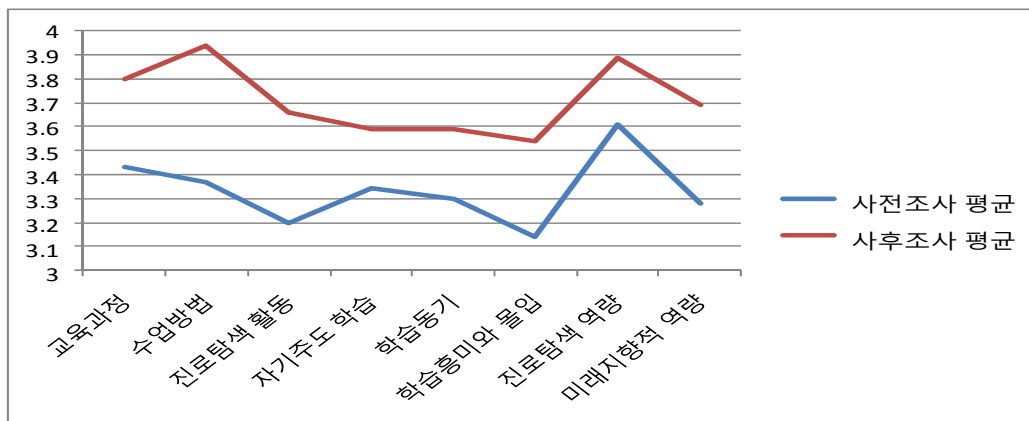
시설을 활용하였다.

연구학교와 청소년수련관의 연계협력 사례 중 2개 학교의 사례를 간략히 살펴봄으로써 연계 방안을 모색하면 다음과 같다. 먼저 잠실중과 송파청소년수련관의 사례는 학교가 선택프로그램으로 제공하고자 하는 모의창업 프로그램을 지역 청소년수련관이 기획하고 해당 전문 강사들을 연결시키는 허브기관의 역할을 수행한 경우이다(김기홍, 2014). 기획안은 본래 12차시로 구성되었지만, 학교 측의 사정으로 6차시로 축소한 프로그램을 대상을 달리해 2회 진행하였다. 강사는 청소년수련관과 연계하여 다양한 프로그램을 진행한 경험이 있는 지역 진로코칭 모임을 통해 교섭하였다. 이 사례는 청소년기관이 학교와 지역의 프로그램 공급자(강사) 사이에서 코디네이터 역할을 수행하기 위해서는 콘텐츠 개발 기획력이 있고, 학교와 프로그램을 협의하고 조율할 수 있는 조정능력을 가져야 하며, 프로그램 운영에 필요한 지역 인프라를 확보(강사풀, 시설 등)할 수 있는 교섭력을 가지고 있어야 함을 보여준다. 따라서 자유학기제가 확대될수록 학교와 지역사회자원들을 연계하는 데 있어서 지역 청소년 기관들이 프로그램 기획자, 그리고 학교와 지역사회기관을 잇는 지역사회 허브기관으로서의 역할을 수행할 수 있도록 정책적으로 지원할 필요가 있음을 보여준다. 동시에 청소년기관 또한 단순히 학교 측의 요구에 맞춰 프로그램을 제공하는 중개자 역할을 넘어 학생들이 몰입할 수 있는 체험활동을 통해 미래핵심역량을 배양할 수 있는 프로그램 아이템의 개발과 프로그램의 효과적인 운영을 위한 기획과 조정능력을 갖추 수 있도록 노력해야 할 것이다.

다음 사례는 부평동중과 부평구청소년수련관이 함께 운영한 부평 생활속 창의공작 플라자(이하 창공)에 관한 것이다. 이는 청소년수련관이 이미 개발된 프로그램의 운영을 위해 지역 내 자유학기제 연구학교인 부평동중과 접촉하여 성사된 경우이다. 학교와 청소년수련관이 2차 회의를 거쳐 양 기관 간 자유학기제를 위한 업무협약을 체결한 뒤 청소년수련관에서 진로 및 인성교육과 관련해 창의공작기계, 건축학개론, 난타타악과퍼포먼스의 3개 영역 프로그램을 운영하였다. 해당 프로그램들은 모두 무상으로 제공되었다. 이 협력을 통해 청소년수련관은 기획해서 개발한 프로그램을 원하는 대상을 선택해 운영할 기회를 얻은 한편, 학교는 무료로 질 높은 프로그램을 학생들에게 제공함으로써 서로 윈-윈 할 수 있었다. 이 경우는 이미 프로그램이 개발되고 프로그램 운영을 위해 일정 기간 예산이 확보되었기에 쉽게 협력이 이루어진 사례라고 할 수 있다. 그러나 많은 청소년기관의 경우 위탁해서 운영되는 만큼, 학교에서 필요로 하는 프로그램을 개발하고 운영하기 위해 필요한 예산과 인력을 어떻게 확보할 것인가라는 문제에 대해서는 청소년수련관은 물론 학교, 관련 부처들이 함께 의논하면서 해결해 나가야 할 것이다.

4. 연구학교의 운영결과를 통해 본 성과의 공유

2013년 2학기에 운영한 연구학교의 학생들 대상 만족도조사 결과를 보면, 수업방법의 변화와 흥미에 기반한 다양한 체험활동 등이 학습동기 및 학습흥미를 높이고 진로탐색 역량을 포함한 미래지향적 역량을 높이는 데 기여하였음을 보여준다. 만족도 조사의 사전 점수와 사후 점수를 비교한 결과를 영역별로 묶어 그래프로 나타내면 다음 [그림 4]와 같다. 만족도가 가장 많이 향상된 영역들이 수업방법, 진로탐색활동, 학습흥미와 몰입으로 나타났다.



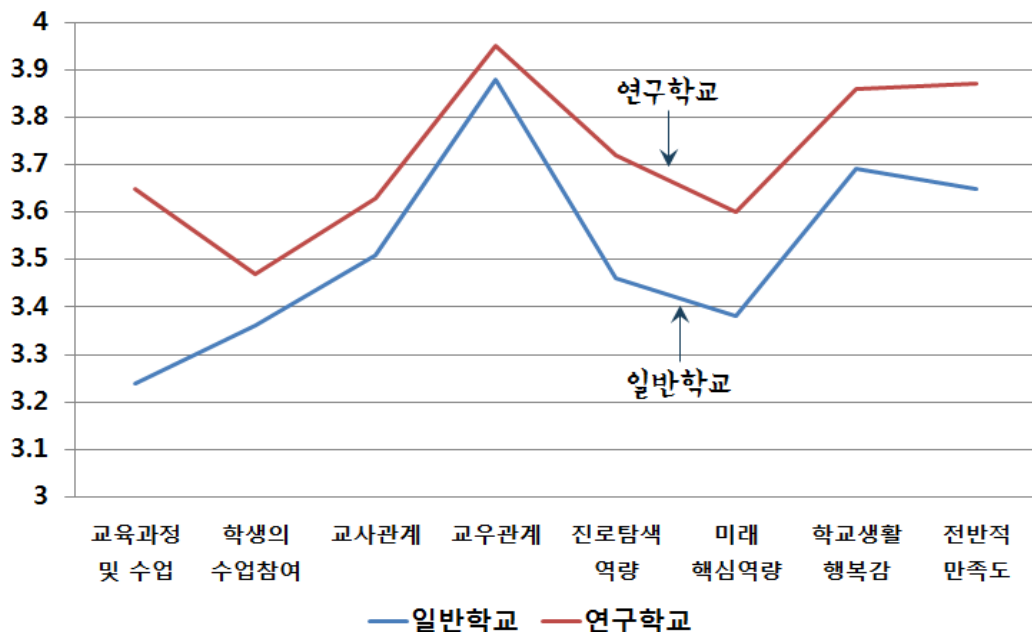
[그림 4] 자유학기제에 대한 학생의 만족도 사전 및 사후 조사 결과(영역별)

그래프에서 보듯이, 수업방법에 대한 만족도가 가장 많이 향상된 것은 선생님들의 수업 개선 노력이 학생들의 매우 긍정적 반응을 이끌어낸 것으로 볼 수 있다. 특히 만족도가 가장 낮았던 학습흥미와 몰입이 크게 향상된 것은 학생들의 수업 참여를 촉진하고 다양한 체험활동을 제공한 데 기인하는 것으로 볼 수 있다(최상덕, 2014a). 이는 참여형 수업과 다양한 체험활동이 배움의 즐거움을 느끼고 창의성이 발현되도록 함으로써 행복도와 창의성을 높이는 데 기여할 수 있음을 보여준다(치센트미하이, 2007).

2014년 1학기 연구학교와 비교 대상인 일반학교 간의 운영 만족도조사의 사전조사평균은 거의 모든 영역에서 일반학교에서 약간 높거나 유의미한 차이를 보이지 않았으나, 사후조사평균에서는 거의 모든 영역에서 연구학교가 일반학교 보다 상당히 높게 나타났다(최상덕, 2014b). 연구학교의 사후조사평균과 일반학교의 사후조사평균을 비교한 결과, 특히 '교육과정 및 수업' 영역에서 연구학교의 평균이 일반학교의 평균보다 0.41 높아 가장 큰 차이를 나타냈

다. ‘교육과정 및 수업’의 하위영역은 ‘교육과정’, ‘수업방법’, ‘진로탐색 활동’, ‘평가방법’으로 구성된다. 이들은 자유학기 동안의 투입변인으로 볼 수 있다. 이어 ‘교육 결과’의 하위영역인 ‘진로탐색역량’과 ‘미래 핵심역량’ 영역에서 연구학교의 평균이 일반학교의 평균보다 각각 0.26, 0.22 높은 것으로 나타났다. 이들은 자유학기 동안의 투입에 따른 결과변인 중의 하나로 볼 수 있다.

연구학교와 일반학교 대상 사후조사평가를 비교한 결과를 그래프로 나타내면 다음 [그림 5]와 같다.



[그림 5] 연구학교와 일반학교 학생 간 사전-사후 만족도 전체 평균 비교

그래프에서 보듯이, ‘전반적 만족도’와 ‘학교생활 행복감’에서도 연구학교의 평균이 일반학교의 평균보다 각각 0.22, 0.17 높은 것으로 나타났다. 이는 자유학기제 연구학교의 운영결과 특히 자유학기제의 주요 활동이라고 할 수 있는 ‘교육과정 및 수업’ 영역에서 가장 뚜렷한 성과를 나타내고 있음을 보여준다. 그리고 그 결과 자유학기제의 목적인 학생의 꿈과 끼 찾기, 미래 핵심역량 배양, 행복한 학교생활 등에서도 뚜렷한 성과가 나타나고 있음을 보여준다.

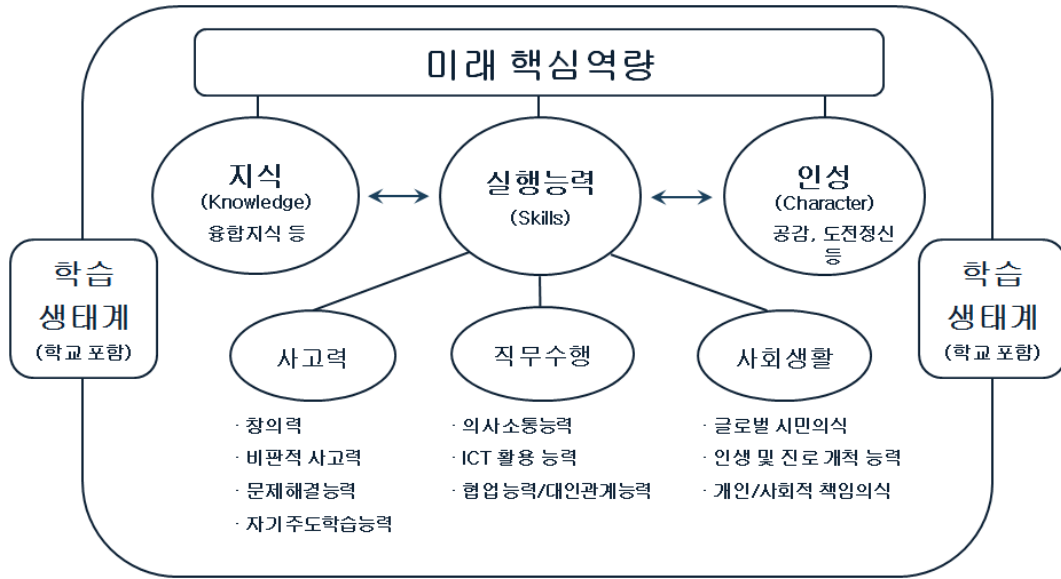
Ⅳ. 자유학기제를 통한 지역사회자원 연계 방안 모색

1. 체험활동을 통한 학생의 미래핵심역량 및 행복도 제고

자유학기제에 대한 비전의 공유를 토대로 학교와 지역사회기관이 달성하고자 하는 공동 목표를 설정할 필요가 있다. 앞에서 살펴보았듯이, 자유학기를 운영하는 학교 대부분은 자율적으로 오전의 교과 수업은 토론, 체험, 실습 비중을 높이고, 오후에는 학생들의 희망에 따라 다양한 체험활동을 제공하고 있다. 특히 체험활동은 학생들이 학교에서 배운 지식을 실생활의 맥락 속에서 이해하고 적용할 수 있다는 점에서 인기가 높고, 학교 또한 체험활동을 활성화하기 위해서 지역사회와의 협력을 적극 추진하고 있다. 이러한 맥락에서 ‘체험활동의 활성화’가 학교와 지역사회기관이 협력할 수 있는 중요한 공동 목표가 될 수 있다.

자유학기제에서 체험활동은 창의적 체험활동 뿐만 아니라 교과연계 체험활동을 포함한 다양한 체험활동을 포괄하고 있으며, 특히 자율과정을 통해 보다 체계적으로 운영되고 있다(최상덕 외, 2013). 자율과정은 학생들이 학습하는 내용의 폭과 범위를 교과를 넘어 확대할 수 있다는 데 그 의미가 있다. 특히 자율과정은 기본적으로 학생들의 흥미와 관심사에 기반한 활동을 중심으로 이루어지기 때문에 학생들이 자신이 좋아하거나 배우고 싶은 것, 잘할 수 있는 것을 하면서 몰입할 수 있는 다양한 체험활동이 가능하다. 따라서 체험활동은 가능하면 학생들에게 배우고 싶은 것을 선택할 수 있는 기회를 최대한 제공하고 자기 주도적으로 학습하는 경험을 갖도록 운영함으로써 자기 자신에 대해 생각해 볼 수 있는 기회를 갖도록 할 필요가 있다.

다양한 체험활동의 필요성이 강조되는 중요한 이유는 미래사회에서 요구되는 핵심역량을 배양하기 위해서는 지식 습득은 물론 지식을 활용할 수 있는 실행능력과 인성의 함양이 요구되기 때문이다. 실행능력은 창의성, 문제해결력, 의사소통 및 협업능력 등으로 교육과 급변하는 사회 간의 격차를 좁혀줄 수 있다는 점에서 갈수록 중요성이 커지고 있다. 청소년들이 갖추어야 할 미래핵심역량을 그림으로 제시하면 다음 [그림 6]과 같이 지식(knowledge), 실행능력(skill), 인성(character)으로 구성된다.



출처: 최상덕 외, 2014b.

[그림 6] 21세기 핵심 역량의 구성요소

실행능력은 지식을 활용하고 사고(Thinking), 직무수행(Working), 사회생활(Living in the World)을 위해 필요한 역량으로 학교에서 키우는 능력과 사회에서 필요로 하는 능력 간의 간격을 좁히는 데 기여할 수 있다(Griffin, P. et al., 2011). 또한 미래사회에서 요구되는 인성은 다양한 문화와 삶을 공감하고 새롭고 가치 있는 것을 창출하기 위해 어떤 어려움에도 포기하지 않고 도전할 수 있는 긍정적 마음이라고 할 수 있다. 따라서 향후 인성 교육은 미래 사회에서 요구되는 도전정신, 공감능력 등의 마음(감성)을 훈련할 수 있어야 할 것이다.

또한 체험활동을 통해 키우고자 하는 역량과 관련하여 마틴 셀리그만(Seligman, M)의 “행복”(“웰빙”) 연구는 중요한 시사점을 제공한다. 그는 2002년에 『Authentic Happiness』라는 저서를 발간해 행복 연구에 있어서 선도적 역할을 하였고, 2011년에는 『플로리시(Flourish)』라는 저서를 통해 주관적이고 순간적 쾌락을 의미하는 행복 보다는 지속적 행복을 의미하는 웰빙이 중요함을 강조하였다(셀리그만, 2011). 그에 따르면, 웰빙은 긍정적 정서, 몰입, 관계, 의미, 성취라는 다섯 가지 구성요소로 이루어지며, 이들은 교육될 뿐만 아니라 측정될 수 있다는 특징이 있다. 따라서 자유학기제에서 체험활동을 통해 추구하는 행복(웰빙)은 일부분에서 우려하는 것처럼 주관적이거나 막연한 것이 아니라 지속적인 것으로 교육되고 측정될 수 있는 것이라고 할 수 있다.

셀리그만에 의하면 청소년을 행복(웰빙)하게 하는 가장 좋은 방안은 본인의 대표강점을

찾아 키울 수 있도록 도와주는 것이다. 대표강점은 다양한 강점 중 자신에게 가장 잘 맞는 강점이며, 노력에 의해 형성된다는 점에서 타고난 재능과는 구별된다. 셀리그만이 말하는 대표강점은 24가지로 구분되는데, 대표강점을 확인하기 위한 검사도구는 인터넷에 무료로 공개되어 있으며, 앞에 언급한 저서 『플로리시(Flourish)』에도 검사지가 포함되어 있어 스스로 진단할 수 있다. 대표강점은 누구나 한 가지 이상 가지고 있으며 자신의 대표강점을 찾게 되면 능동적으로 잘 할 수 있는 일에 몰입함으로써 긍정적 관계가 형성되고 삶의 의미와 가치를 새롭게 발견하며 성취를 경험할 수 있게 된다. 따라서 이러한 대표강점 찾기를 ‘자유학기제’에서 강조하는 체험활동과 연계해 추진할 필요가 있다. 특히 웰빙의 5가지 요소를 갖추는 것은 미래사회에서 요구되는 핵심역량을 함양하는 것과도 깊은 관련이 있기 때문이다. 예를 들면, 긍정적 정서는 인성 함양, 몰입은 자기주도적 학습능력과 도전정신, 관계는 협업능력이나 대인관계능력, 의미는 개인 및 사회적 책임의식과 공감능력, 성취는 창의력 등과 깊은 관련이 있다고 할 수 있다. 따라서 다양한 체험활동을 통해 미래세대가 갖추어야 할 핵심역량을 키움과 동시에 청소년의 행복도를 높일 수 있다.

2. 지역사회자원 연계를 위한 허브기관의 역할 확대

앞에서 언급한 학교와 청소년수련관의 두 협력 사례의 경험을 토대로 체험활동의 활성화를 위한 학교와 지역사회자원의 연계 방안을 살펴보면 다음과 같다. 우선 다음 [그림 7]에서 보듯이 청소년기관을 포함한 지역 허브기관들이 지역 코디네이터로서 학교와 프로그램 공급자를 연계하는 역할을 적극 수행할 필요가 있다.



[그림 7] 체험활동 활성화를 위한 허브기관의 역할

예를 들면, 지역 청소년기관이 허브기관으로서 다음과 같은 역할을 수행할 수 있다. 첫째, 체험활동을 활성화하기 위해서 학교와 지역사회기관 간의 코디네이터의 역할을 수행할 수 있다. 학교가 체험활동과 관련해 가장 어려워하는 일이 지역 체험처를 확보하는 것이다. 교사들은 교육과정을 재구성하고 수업 및 평가방법을 개선하기 위한 일만으로도 업무 부담이 클 뿐만 아니라 체험활동에 필요한 지역의 인적, 물적 자원을 파악하고 확보할 수 있는 네트워크 형성에 익숙하지 않기 때문이다. 따라서 체험활동이 활성화 되기 위해서는 지역 자원을 효율적으로 파악하고 연계시킬 수 있는 매칭시스템을 구축할 필요가 있다. 이러한 측면에서 지역 청소년기관들은 지역의 인적, 물적 자원의 현황을 파악하고 연계할 수 있는 유리한 위치에 있으므로 체험활동을 위해 학교와 강사 또는 체험처를 연계해주는 지역 코디네이터의 역할을 수행할 수 있다면 서로 윈-윈 할 수 있을 것이다.

둘째, 다양한 체험활동 프로그램 개발을 기획하고 운영하는 역할을 수행할 수 있다. 수행하고자 하는 체험활동에 대한 전문성에 따라 일부 체험활동은 학교 교사가 직접 기획하고 운영할 수도 있지만, 일부 체험활동은 지역 기관들의 허브 역할을 수행하는 기관이 기획하고 운영하는 것이 효율적일 수도 있을 것이다. 다만 지역 청소년기관이 일부 체험활동을 기획하고 운영하기 위해서는 기획할 수 있는 전문성도 중요하지만 학교와 프로그램 공급자(강사 또는 체험처)를 연계하고 조정하는 역할이라고 할 수 있다. 특히 학교와의 협의 및 조정을 위해서는 학교 교육과정과 수업시간 편제, 운영 등을 잘 이해할 필요가 있다.

셋째, 학교와 지역사회기관들을 연계시키는 네트워크를 구축하는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 우선은 체험처 발굴 및 연계, 체험 프로그램 기획 및 운영 등에 대한 수요에 부응하는 역할도 중요하지만 중장기적으로 보면 그러한 활동이 지속적으로 가능할 수 있도록 협업체제를 구축하고 운영하는 역할이 중요해지기 때문이다.

3. 학교와 지역사회기관 간에 성과의 공유 및 확산

다양한 체험활동을 제공하기 위해서는 학교만의 능력으로는 한계가 있기 때문에 학교와 지역사회의 협력이 요청된다. 또한 학생들이 미래사회에서 요구되는 역량을 갖추도록 교육하기 위해서는 무엇보다 ‘교사가 무엇을 가르쳐야 하는가’(지식 전달) 보다는 ‘학생이 어떤 역량을 키워야 하는가’(학습자 역량 개발)에 초점이 맞춰질 필요가 있다. 이러한 관점의 변화가 이루어진다면, 지역사회 자체가 학습의 장이 될 수 있고, 지역의 풍부한 인적, 물적 자원을 활용할 수 있을 것이다. 이와 같이 학교와 지역사회가 협력을 지속하기 위해서는

체험활동을 하는 것 이상으로 그 성과를 지역사회와 공유하고 확산하기 위한 전략이 매우 중요하다. 성과 공유 및 확산을 위한 방안을 몇 가지 제안하면 다음과 같다.

첫째, 학생 성과 보고를 다양한 형태로 기획할 수 있다. 예를 들면 학교에서 체험활동이 끝나면 학생들이 발표하는 프리젠테이션 데이(PT Day) 행사 등을 하는 데, 이 경우 관련 기관의 관계자들도 참석해 심사나 조언자의 역할을 할 수도 있을 것이다. 이 경우 성과를 과시하는 자리가 되기보다는 학생, 교사, 지역 관련 기관이 함께 진정으로 성과를 공유하고 축하할 수 있는 교육의 자리가 되도록 해야 할 것이다.

둘째, 체험활동에 참여하거나 관련된 기관들을 대상으로 성과 공유 및 감사의 뜻을 전하는 기회를 마련할 수 있다. 학교와 관련 기관들 간의 MOU가 일시적인 이벤트가 되지 않고 실행력을 갖기 위해서는 지속적인 네트워크 관리와 운영이 요구된다. 따라서 학교와 지역 허브기관이 협의해 적절한 형태로 성과 공유 및 감사의 뜻을 전하는 기회를 마련한다면 협업 네트워크를 활성화시킬 뿐만 아니라 성과 확산의 계기가 될 수 있다.

셋째, 체험활동에 관여하지는 않았지만 관심을 가질 수 있는 사람들을 대상으로 체험활동의 성과를 다양한 방식으로 알릴 수 있는 기회를 마련할 수 있다. 관심 있는 대상별로 적절한 형태의 좌담회, 세미나, 포럼 등의 자리를 마련하는 것도 가능하다.

4. 다양한 체험활동을 위한 지역 학습생태계 구축

정보기술(IT)의 혁신과 학문 간 융합을 통해 학습생태계가 갈수록 복잡해지고 그 구성요소는 다양해지고 있다. 여기서 학습생태계란 자연생태계 개념을 교육에 적용한 것으로, “가정, 학교, 사회 등 다양한 교육 공급자 간에 역동적이고 상호의존적 네트워크 관계를 형성하고 협력적 인프라에 의해 유지되는 관계망”을 의미한다(최상덕 외, 2013). 다음 [그림 8]에서 보듯이 학습생태계에서는 학교교육과 정규교육은 물론 학교 밖 교육과 비정규 교육을 포함한 다양한 기관들이 on, off-line을 활용해 다양한 체험활동의 제공이 가능하게 될 것이다. 특히 다양한 체험활동을 제공하는 비정규 교육기관들도 학습생태계 속에서는 적극적인 역할을 수행함으로써 새로운 패러다임(new paradigm)의 교육을 촉진할 수 있다.



출처: 최상덕 외, 2014b

[그림 8] 다양한 학습활동의 활성화를 위한 학습생태계

학습생태계를 통해 다양한 체험활동을 제공할 수 있을 뿐만 아니라 궁극적으로는 학생들이 미래핵심역량을 갖추는데 효과적인 학습 환경을 구축할 수 있다. 학교와 지역사회자원 연계를 위한 학습생태계는 공간적으로는 학교와 학교 외로 구분하며, 내용면에서는 정규교육과 비정규 교육으로 구분할 수 있다. 자유학기제와 지역사회자원의 연계 측면에서 특히 관심을 기울일 부분은 학교 외에서 실시하는 정규교육으로 학교와 지역사회가 연계하여 학교교육을 지원하는 자율과정 형태의 체험활동, 그리고 지정된 기관으로부터 이수한 학습내용을 정규교육을 이수한 것으로 인정하는 방식 등을 들 수 있다. 또한 점차 학교 외 비정규교육인 박물관, 도서관, 기업체, 미디어 및 다양한 인터넷 플랫폼을 체험활동과 연계할 수 있을 것이다.

【참고 문헌】

- 김현철 외(2010). 초중고 창의적 체험활동과 청소년활동정책의 연계방안 연구. 한국청소년개발원 연구보고 10-R08, 1-183.
- 서울특별시교육연구정보원(2010). 더불어 사는 삶, 미래를 여는 힘 -창의적 체험활동 교육과정 편성·운영 안내-. 서울: 경성문화사.
- 성은모 외(2013). 자유학기제 도입과 청소년 체험활동 연계방안 연구. 한국청소년개발원 수시과제 13-R19.
- 정윤경(2011). ‘창의적 체험활동’에 관한 이론적 고찰 -체험활동의 교육적 가치를 중심으로-. 한국교육학연구, 17(2), 73-95.
- 최상덕(2014a). 연구·희망학교로 확대되는 자유학기제, 성과와 과제, 전망. 교육개발 2014년 봄호
- 최상덕(2014b). 자유학기제 운영의 기대와 과제. 제주교육포럼 발표 자료(2014. 10. 8.)
- 최상덕(2014c). 체험활동 활성화를 위한 학교와 지역 청소년기관의 협력방안. 한국청소년정책 연구원 주최 정책워크숍(자유학기제를 통한 학교연계 청소년활동 활성화방안) 발표 자료(2014.8.29.)
- 최상덕 외(2011). 21세기 창의적 인재 양성을 위한 교육의 미래전략 연구. 기본연구 2011-01. 한국교육개발원.
- 최상덕 외(2014a). 자유학기제 운영 종합매뉴얼. 한국교육개발원.
- 최상덕 외(2014b). 미래 인재 양성을 위한 핵심역량 교육 및 혁신적 학습생태계 구축(II). 한국교육개발원 근간.
- 한국직업능력개발원(2013). 진로체험 활동의 운영 현황과 실천 과제. 서울: 범신사.
- 황은희(2014). 학교 입장에서 자유학기제와 지역사회 체험활동 쟁점: 자유학기제를 통한 청소년체험활동의 내용 및 현황. 자유학기제와 청소년 체험활동의 의미와 연계 과제. 한국청소년개발원 워크숍자료집 14-S14.
- 김기홍. 청소년시설 담당자 관점의 자유학기제. 자유학기제와 청소년 체험활동의 의미와 연계 과제. 한국청소년개발원 워크숍자료집 14-S14.
- 김지숙. “창의공작 프라자”와 함께 하는 자유학기제. 자유학기제와 청소년 체험활동의 의미와 연계 과제. 한국청소년개발원 워크숍자료집 14-S14.

토론회자료집

**제5차 청소년정책기본계획 중간평가 및 정책토론회
청소년활동(Youth Activity)!
위기인가? 기회인가?**

인 쇄 2014년 11월 11일

발 행 2014년 11월 11일

발행처 **한국청소년정책연구원**

서울특별시 서초구 태봉로 114

발행인 노 혁

등 록 1993. 10. 23 제 21-500호

인쇄처 (주)계문사 전화 02)725-5216 대표 류윤희

사전 승인 없이 보고서 내용의 무단전재 및 복제를 금함.
