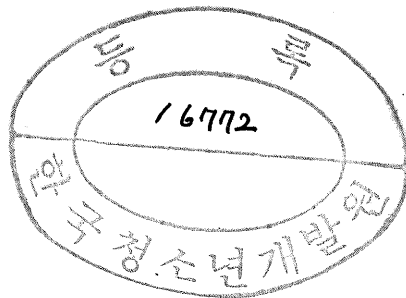


연구보고 04-R 01

필리핀 청소년 환경과 정책

역자 : 박낙종 (문화관광부 종무1과 사무관)



한국청소년개발원
필리핀국가청소년위원회

※ 한국청소년개발원은 청소년의 삶의 질 향상을 위하여

- 청소년에게 꿈과 희망을!
- 청소년에게 도전과 기회를!
- 청소년에게 권리와 참여를!

※ 한국청소년개발원 청소년육성을 위한 10가지 지침 ※

개인관계	• 심신이 건강한 청소년육성 • 성실하고 정직한 청소년육성 • 풍부한 문화감성을 갖춘 청소년육성 • 다양성과 전문성을 갖춘 청소년육성 • 자기주도적 생활태도를 갖춘 청소년육성
사회관계	• 지역사회에 봉사하는 청소년육성 • 질서와 예절을 존중하는 청소년육성
국가관계	• 인권을 중시하는 청소년육성 • 통일을 준비하는 청소년육성
세계관계	• 동북아시아와 세계화를 지향하는 청소년육성

발 간 사

한국청소년개발원은 정부출연 청소년정책 전문연구기관으로서, 청소년의 인성함양 및 잠재력 개발을 통하여 능동적인 삶의 질 향상을 도모하고, 청소년 성장여건과 사회환경을 개선하며, 민주·복지·통일조국에 대비한 청소년의 자질향상을 위하여 청소년관련 연구 및 프로그램을 개발함으로써 청소년의 주체적인 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 하고 있습니다.

지금 우리가 살고 있는 사회는 정보통신의 빠른 발달로 지식 및 정보 면에서는 사실상 국경이 없는 하나의 세계 속에서 살고 있습니다. 이에 대처하기 위하여 세계 여러 나라에서의 모든 청소년정책이 국제교류 기반 구축과 정보 네트워크 구축 운영 등의 기회를 제공하는데 중점을 두고 있습니다. 한국청소년개발원에서도 국제연구기관으로서의 국제적 위상을 제고하기 위하여 연구의 국제간 경쟁력 강화, 국제협력 및 공동연구 및 세미나 등을 추진하고 있습니다.

어느 날 문화관광부 박낙중 사무관으로부터 필리핀 청소년의 환경, 중장기 발전계획 및 정책과 관련한 자료를 접하게 되었습니다. 그는 청소년정책 부서에 여러 해 동안 근무한 경험을 바탕으로 필리핀 국립대학에서 수학하는 동안에 청소년분야를 전공하였고, 그곳에서 좋은 자료를 접하게 되어 우리나라에 소개하고자 각종 자료를 번역하였다고 했습니다. 국가 공무원인 본인의 업무를 성실히 수행하기 위하여 업무 분야를 전문적으로 연구한 박 사무관의 그 정신이 존경스럽습니다. 특히 이 분야를 전공한 사람도 쉽게 할 수 없는 번역을 했다는데 큰 의미가 있습니다. 14년의 역사를 가진 본원에서는 600여권의 연구결과를 발간 보급하였고, 청소년지도사 교재를 계속 개발하고 있으며, 한국청소년개발원 문고, 다른 나라의

청소년정책 관련자료 발간 보급 등에 최선을 다하고 있습니다.

이에, 필리핀의 청소년환경과 정책 또한 우리나라에서 청소년에 관계하는 연구자, 정책입안자, 청소년지도자, 청소년 등 모든 이에게 소중한 자료가 될 것이라고 판단하여 본 원에서 책자로 발간하여 보급하게 되었습니다.

이 자료가 한국청소년육성에 도움이 되기를 기원합니다. 이 책 이 나올 수 있도록 번역을 하여 준 박낙중 문화관광부 사무관에게 감사 드립니다.

2004년 3월

한국청소년개발원장

권 이 중

역 자 서 문

오늘날 세계 각국이 청소년에 대해 관심을 집중하는 이유는 청소년이 국가와 민족의 현재를 가늠하며 또한 미래를 결정짓는 중요한 요소라고 판단하기 때문이다. 청소년은 완전한 성인은 아니지만 단순히 정부의 수혜 대상에 머물 수 없다. 오히려 국가발전의 촉매제로써 미래의 중추적 역할을 담당할 청사진의 주역인 것이다. 이런 의미에서 세계 각국은 경쟁하듯 많은 정책, 제도와 프로그램을 쏟아내고 있다. 그러나 막상 정책 실천 단계에 이르면 우선순위에 밀려 용두사미로 전락하기 쉬운 분야가 바로 청소년분야이다.

역자가 청소년 정책 부서에 다년간 근무하다가 모처럼 필리핀 국립대학에 수학하는 기회를 가졌을 때 필리핀의 청소년 정책과 환경에 대해 유심히 관심을 갖게 된 것은 어쩌면 당연한 일이었지만, 현지에서 접한 필리핀의 청소년 관련정책과 제도 등이 매우 선진적이라는 인상을 받고 우리나라의 청소년 정책에 미력하나마 도움이 될까 싶어 책자를 번역하게 되었다.

필리핀청소년발전을 위한 중기(1999년~2004년)청사진으로 제시한 이 책은 1996년도에 국가청소년위원회(The National Youth Commission)에 의해 발간되었으며 필리핀 청소년의 구체적인 실태와 이의 해결을 위한 각종 정책, 법령, 제도와 프로그램 등 선구적인 노력과 성과를 잘 보여주고 있다.

예를 들면, 1987년에 필리핀은 국회와 지방의회에 청소년이 직능대표로 참가하도록 했으며(헌법 제6장 5조 2항), 1991년 지방자치헌장(Local Government Code)은 청소년이 일정기간 선출직 공무원으로 임무를 수행하도록 하였다. 더 나아가 ‘국가건설에서의 청소년법’(Youth in Nation-building Act)은 국가건설과정에 청소년의 적극적인 참여를 보장하고 정부와 민간의 청소년 관련 정책과 프로그램을 효과적으로 추진하기 위한 제도를 마련했다. 그 밖에도 사회개혁 아젠다, 필리핀인권계획, 아동청소년복지법, 장애우권리헌장 등 정부가 특별한 관심을 보여야 할 분야에 대해서 법적, 제도적 장치를 적절히 구비하고 있음이 주목된다. 그리고, 청소년직업알선프로그램인 카바탄 2000, 양성개발필리핀계획, 평생교육프로그램,

비공식 및 대안학습프로그램, 각종 직업개발프로그램, 갱생 프로그램 등 다양한 청소년프로그램이 개발되어 있다. 그러나, 필리핀 경제상황이 크게 호전되지 않는 가운데 정치 지도자의 실천 의지 부족으로 이와 같이 우수한 정책과 프로그램이 현실적으로는 제대로 이행되지 못하는 경향이 있다.

제도적으로는 대통령직속으로 국가청소년위원회가 있다. 국가청소년위원회는 청소년에 관한 모든 정부 프로그램을 조정하고 정부의 정책수립을 지원하는 역할을 한다. 우리나라의 경우와 달리 정부차원의 청소년업무는 교육문화체육부로 단일화 되어 있어 보다 종합적이고 효율적인 측면을 보여준다.

필리핀 정부는 무슬림 및 원주민 청소년, 길거리 청소년, 민다나오 섬의 내전으로 인한 무력 충돌에 희생된 청소년, 재난과 천재지변에 희생된 청소년 등 특별한 정책적 배려가 요구되는 청소년을 9개의 카테고리로 구분하여 정책적 관여와 프로그램을 실행하고 있는데, 이는 정부 서비스의 효율성 제고를 위하여 매우 바람직한 방안으로 평가된다.

이 책은 청소년에게 영향을 미치는 다양한 환경 중에서도 특히 한 나라의 경제적 조건과 환경이 사회적으로 취약한 청소년층에게 얼마나 직접적이고 심각한 영향을 줄 수 있는지 잘 보여주고 있다.

실제로 필리핀은 1인당 GNP가 1천불 정도에 불과하고, 청년실업률은 전체의 약 70%를 차지하고 있다. 40%에 가까운 국민이 빈곤선 이하에서 어렵게 살아가고 있으며, 이로 인해 많은 청소년이 물질적, 정신적 어려움에 놓여 있다. 즉, 상당수의 빈곤계층 청소년이 기초 교육기회는 물론 생필품조차 제대로 공급받지 못하여 영양부족 상태에 있으며 주류집단에서 멀어진 채로 이방인처럼 살고 있다.

역자는 이 책을 번역하면서 필리핀기술전문대학(Technological University of the Philippines)에 다니던 21세 청년 마크(Javier, Mark Anthony, Taruc)의 고단한 생활을 떠올리게 된다. 마크는 중등과정(무상의무교육)을 졸업하고 3차 교육과정인 기술전문대학에서 전기, 통신, 엔지니어링, 공학을 전공한 명석한 청년으로 한 학기를 겨우 마치고는 일자리를 구하기 위해 다음 학기를 휴학해야 했다. 5남매의 장남인 그의 어머니는 가정부였고 아버지가 일용직 건설노동자로 연로하여 더 이상 후원할 능력이 없어졌기 때문이다.

이때 마크의 학업 중단을 불가피하게 했던 새 학기 등록금과 교재 및 실업용 기구 구입비는 1,200페소(한화 약 35,000원)에 불과했다. 역자는 마크의 학업을 돕기 위해 그의 안경구입비를 포함(마크는 영양부족으로 시력이 많이 상한 상태였음)해서 약 2,000페소를 지원, 그가 학업을 계속하도록 도와주었다. 마크처럼 기술전문대학에 다니는 빈곤층 학생들은 거의 모두 대통령, 시장, 민간기업 사장 등으로부터 개인별로 후원을 받아야 했다. 졸업 성적이 상위 20%에 들면 취업이 보장되었는데, 이들은 비록 가난하지만 그래도 주류사회로 편입할 수 있다는 희망을 지닌 저소득층 가정의 대표적인 사례라고 볼 수 있다.

우리 사회의 청소년들은 대부분 필리핀에 비교할 수 없을 정도로 풍요로운 경제적 조건과 환경을 누리고 있다. 그러나 아직도 우리 주변에 소년 소녀 가장을 비롯한 많은 저소득층 자녀들이 정책 사각지대에서 고통을 감내하며 지내고 있다. 따라서 정부와 민간단체가 협력하여 소외된 청소년의 삶의 질을 높이고 잠재력을 충분히 발휘하도록 우호적인 정치·경제·사회적 환경을 조성하는 것이 무엇보다 필요하며, 이런 의미에서 이 책에서 다루고 있는 필리핀 청소년의 환경 분석과 정책적 대안 모색이 우리의 정책 목표 달성을 위한 통합된 노력에 어느 정도 기여할 수 있기를 기대한다.

비록 주경야독의 자세로 최선의 노력을 기울였지만, 이 방면의 전문가가 아니기 때문에 부족할 수밖에 없다는 것을 솔직히 시인하면서 청소년문제 전문가와 선배 동료 여러분의 해량과 기탄없는 충언을 겸허히 수용하고자 한다. 한국청소년개발원 권이중 원장님의 격려를 받고 번역에 착수했지만, 과묵한 탓에 많은 어려움을 겪었다. 역자로서는 부끄럽게 느껴지지만, 이 책이 우리나라의 청소년 정책과 제도, 프로그램 설계에 조금이라도 도움을 줄 수 있지 않을까 한 가닥 소망을 걸어 본다.

마지막으로 이 책을 출간하기까지 용기와 격려를 주시고 완역에 도움을 주신 많은 분들께 감사를 올린다. 특히, 이 책이 세상에 나올 수 있도록 많은 배려를 해 주신 한국청소년개발원 권이중 원장님께 진심으로 감사드린다.

2004년 3월
문화관광부 사무관
박 낙 중

목 차

필리핀 청소년의 환경

(Situation of the Youth in the Philippines)

제1장 : 청소년에 영향을 미치는 요소	5
A.들어가는 말	5
B.필리핀 청소년 환경	6
C.이슈와 도전	12
D.추천하는 말	14
E.결론	16
제2장 필리핀 학생청소년의 실태	19
A.들어가는 말	19
B.학생청소년 실태 이해	20
C.문제와 이슈	22
D.주요 정부 정책	28
E.주요 프로그램과 사업	31
F.교육예산	34
G.격차와 도전	36
H.요약 및 추천하는 말	38
제3장 비학생청소년 실태	43
A.들어가는 말	43
B.비학생 청소년 실태 이해	44
C.문제와 이슈	49
D.주요 정책과 프로그램	53

E.정부예산	58
F. 정책 선택안	59
제4장 근로청소년 실태	67
A.들어가는 말	67
B.인구 및 사회경제적 특징	67
C.문제와 이슈	75
D.주요 정책	82
E.주요 프로그램과 사업	85
F.정부 예산	87
G.개혁 정책과 추천하는 말	88
제5장 특별수요 청소년 실태	97
A.들어가는 말	97
B.인구사회학적 특징	97
C.법령,정책,프로그램과 제도	109
D.이슈,문제점과 도전에 대한 종합의견 및 추천의 말	121

필리핀 청소년 중기발전계획

(Philippine Medium-term Youth Development Plan 1999-2004)

<필리핀 대통령령 제 484 호>

제1장 개 관 (Overview)	139
I. 발전 전망(Development Vision)	139
II. 발전 사명(Development Mission)	140
III. 발전 환경(Development Setting)	140
IV. 전략(Strategies)	155
제2장 학생 청소년(In-School Youth)	163
I. 비 전	163
II. 회고와 도전	164
III. 전 략	167
제3장 비학생 청소년(Out-of-School Youth)	173
I. 비 전 ·	173
II. 회고와 도전	173
III. 전 략	176
제4장 근로 청소년(Working Youth)	181
I. 비 전	181
II. 회고와 도전	181
III. 전 략	188
제5장 특별 수요 청소년(Youth with Special Needs)	195
I. 비 전	195
II. 회고와 도전	195

1. 약물의존 청소년	197
2. 흡사 및 착취당하는 청소년	199
3. 길거리 청소년	202
4. 범법 청소년	203
5. 비행 청소년	205
6. 버려지거나 보호받지 못하는 청소년	207
7. 장애 청소년	208
8. 토착 청소년	210
9. 무력충돌에 의한 희생 청소년	212
 제6장 모니터링과 평가	 217

표 차 례

<표 1> 연령집단에 의한 고용 및 실업율(1995)	12
<표 2> 청소년 인구	20
<표 3> 필리핀 학생 청소년 수 - SY 1970, 190, 195	21
<표 4> 교육수준별 공립학교와 사립학교 수	24
<표 5> 국립 중등학교 교육성과 지표(1983~1996)	24
<표 6> 고등전문과정(대학)졸업생의 자격시험 합격률 (1985~1996)	25
<표 7> 수준별 등록자와 학교수 증가율 비교	26
<표 8> 교육수준별 실업자 분포	28
<표 9> 교육예산	34
<표 10> 연령, 성, 도시와 농촌에 의한 가계인구와 15~24세의 비 학생 청소년	46
<표 11> 학력수준별 7~24세 사이의 비 학생 청소년 현황	47
<표 12> 불출석 사유와 7~24세의 비 학생 청소년 현황	48
<표 13> 15~24세의 남녀 비 학생 청소년 활동 내역 (1994년 11월)	49
<표 14> 5~24세 남녀 비 학생 청소년의 단체 활동 실태	49
<표 15> 성과 연령집단별 노동 참여율	68
<표 16> 성별 노동 참여율	69
<표 17> 근로시간에 의한 청소년 고용상태 분류	73
<표 18> 연령 집단에 의한 실업률(1993~1995)	74
<표 19> 학력별 실업률(1993~1995)	76
<표 20> 성별 실업률	77
<표 21> 청소년 노동시장에서의 근로 기준과 정부 정책수단	83
<표 22> 청소년 대상 기능개발 프로그램	86

<표 23>	144
<표 24>	145
<표 25>	146
<표 26>	147
<표 27>	149
<표 28>	152

필리핀 청소년의 환경

제1장 청소년에 영향을 미치는 요소

- A. 들어가는 말
- B. 필리핀 청소년 환경
- C. 이슈와 도전
- D. 추천하는 말
- E. 결 론

제1장 청소년에 영향을 미치는 요소

A. 들어가는 말

국가 전체의 발전과 지속가능성은 주로 그 나라의 인적자원에 의존한다. 풍부한 인적자원을 어느 정도 생산적으로 활용할 수 있는가 하는 것은 인적자원의 기술 습득과 학습 수준에 의하여 결정될 뿐만 아니라 국가적인 활용 능력에 의하여 좌우된다.

필리핀에서 청소년(공화국 법령 제8044호에 의해 15-30세로 규정)은 나라 전체 근로자의 거의 절반을 구성한다. 그러므로 청소년은 국가 건설에 있어 성장의 촉매제로써 뿐만 아니라 모든 발전적 노력의 과정에서 중추적 역할을 수행한다. 따라서 정부는 시민사회 및 모든 관련분야와 협력하여 지속적으로 청소년에게 유용한 사회·경제·정치적 그리고 물질적인 환경을 제공하여야 한다. 예를 들어, 국가건설과정에서 청소년을 능동적인 투자자로 참여시킬 뿐만 아니라 그들의 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 환경을 제공해야한다.

이 보고서는 필리핀 청소년을 둘러싸고 있는 제반 환경을 분석하고 관련된 법령과 정책을 소개하는 데 초점을 두고자 한다. 이 보고서의 구체적인 목적은 첫째, 필리핀 청소년에 영향을 미치는 사회적, 경제적, 정치적 그리고 물질적 환경을 분석하고 둘째, 청소년 복지 및 발전에 대한 공공분야의 투자, 정책 그리고 프로그램에 대한 평가 셋째, 사회적 격차 해소 정책의 우선순위 설정과 적절한 해결수단 강구에 필요한 현실적인 문제와 이슈를 명확히 하고자 한다.

B. 필리핀 청소년 환경

● 거시 경제적 환경

청소년의 거시 경제적 환경은 그 나라의 성장수준, 성장률과 유지능력 그리고 경제적 산출물이 어떻게 배분되는가에 의해 정의된다. 이러한 요소들은 청소년이 직접 경제활동에 참여하여 권한행사를 하는데 필요한 자원의 양에 영향을 미친다.

1997년에 동남아시아에 밀어닥친 경제 환란 이전인 1990년에서 1995년 사이 필리핀은 전반적으로 지속적인 경제 성장을 경험했다. 그러한 성장은 거시경제적 안정 환경에서 이루어 졌는데 그 기간 동안 인플레이션율은 저하되었으며 국가예산도 점차적으로 사회지향성을 증가시켰다. 지난 5년 동안 필리핀의 실질 총국민소득 (GNP)은 지속적으로 증가되어 왔다. 1996년 2/4분기에는 7년만에 7.7%라는 최고의 성장률을 기록했다.

또한 실질국민소득의 성장이 인구증가나 일인당 국민소득을 앞질러 왔다. 이론적으로 이것은 청소년은 물론 모든 국민에게 보다 많은 상품과 서비스가 제공될 수 있음을 의미한다. 경제분야의 이와 같은 점진적 발전으로 인해 1970-1996년중에는 실업률이 감소하고 저개발 상태가 어느 정도 개선되었다.

● 빈곤과 소득의 분배

결론적으로 말해서, 1991년 이래로 빈곤상황은 매우 개선되었다고 보여 지는데 그것은 전체 빈곤자수의 감소와 소득분배가 개선되었다는 데서 근거를 찾아 볼 수 있다. 빈곤선상(Poverty line)에 있는 국가적 빈곤율(The national poverty incidence)은 1991년의 39.9%에서 1994년의 35.5%로 4.4% 감소했다. 이것은 같은 기간동안 25만가구가 빈곤 선상에서 벗어났음을 보여준다. 지속된 경제성장은 물론이거니와 소득분배의 개선이 부분적으로 빈곤을 감소시키고 있다.

● 거시 경제적 안정성

경제에 있어서 이러한 바람직한 성장 추세는 거시 경제적 안정 환경에서 태동하고 있는 데, 그것은 경제활동 측면에서 지불능력 이상으로 소비하지 않는 것을 의미한다. 이는 8년 이래로 가장 낮은 물가상승률을 기록했다는 데서 증거를 찾을 수 있으며 낮은 인플레이션은 모든 사람에게 혜택을 주게 되지만 특히 빈곤 계층과 경제적 능력이 부족한 청소년과 같은 사회적 약자에게 긍정적인 영향을 미친다는 점에서 바람직하다고 할 수 있다.

● 예산의 사회지향성 증가

또 다른 긍정적인 거시 경제적 경향은 국가예산에 있어서 사회지향성의 증가와 관련된다. 국가 채무 감소의 결과 보다 많은 자원을 사회서비스 확대를 위해 지출할 수 있게 되었다. 법정 채무부담은 별도로 하고 사회부문이 국가예산에서 우선 배정을 받게 되었다는 것은 매우 긍정적인 현상이다.

위에 언급한 발전적 요소에도 불구하고 이웃 아세안 국가들의 성장률과 비교해서 뿐만 아니라 실업률 해소가 여전히 어려운 과제라는 점에서 필리핀의 경제성장은 상대적으로 아직 저조한 편이라고 할 수 있다.

● 사회적 환경

건전하고 긍정적인 경제 환경과 함께 취약 계층이 발전 가능한 기회에 적절히 대응할 수 있도록 인적자원 개발 정책을 시행해 왔다. 그런 노력의 대부분은 직접 개입정책의 형태를 띠고 있는데, 이는 사회 기초서비스에의 접근성을 높이고 교육, 건강, 그리고 영양을 개선하는 데 기여했다. 1986년 이래, 빈곤계층의 사회서비스 인프라 즉, 주택, 부지, 전기, 위생화장실, 그리고 공동우물시스템 등에의 투자가 지속적으로 증가해 왔다.

이러한 건전한 발전에 수반한 초등학교 및 상급학교 학생의 등록률

에서 볼 수 있는 바와 같이 교육 기회가 증가하고 있는 것이다. 등록학생수가 1991-1992 학년에서 1994-1995학년까지 7.5% 신장되었으며 총 등록자수로 계산한다면 1천6백6십만명에서 1천7백8십만명으로 증가하였다.

또한 인구조절면에서도 어느 정도 목표가 달성되었다. 가족계획을 실천한 15-44세의 결혼 여성수는 1988년에 36.1%에서 1993년에 40%까지 증가하였다. 그리고 총 출산율이 여성 한사람 당 4.3명에서 4.1명으로 줄어들었다.

1) 문맹률 개선(Improving Literacy)

이러한 추세는 기초 및 기능적 문자인식률(basic and functional literacy rates)의 증가에 영향을 준 것으로 보여 진다. 1994년에 행해진 '제2의 기능적 식자, 교육 및 매스미디어 조사(the Second Functional Literacy, Education and Mass Media Survey)'에 의하면 기초문자 인식률은 1990년의 93.5%에서 1994년의 95.8%까지 상승하였다. 1994년 도시지역의 문맹타파율이 농촌의 그것보다 여전히 훨씬 높게 나타났는데 이것은 도시지역에 보다 많은 교육기관이 있기 때문으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 그 차이는 점점 좁아지고 있다. 기능적 문자 인식능력 또한 1989년의 75.6%에서 1994년의 83.8%로 개선되었다.

2) 건강과 영양 개선

또한 일반 국민의 건강상태가 많이 개선되었는데, 이는 평균수명이 높아지고 유아사망률은 감소 된데서 찾아 볼 수 있다. 1987-1992년도에는 필리핀 일반 국민의 평균 수명이 64.6세를 기록하였으나 1996년도에는 67.8세로 증가하였다. 유아사망률은 1987-1992년도 출생자 1,000명당 연평균 58.4명에서 1996년도에는 51.5명까지 줄어들었다.

1987년과 1993년에 실시된 전국 영양조사에 기초해 볼 때, 취학전 아동의 건강과 영양상태는 명백하게 개선된 것으로 보이고 있으나, 이

러한 국가적 발전 상황은 광범한 지역간의 격차현상을 덮어버리거나 무시하기 쉽다. 예를 들어, 1995년 유아 사망률만 보더라도 수도권지역(1,000명당 32명)과 동부의 비사야스 지방(1,000명당 64명)사이에는 32%나 차이가 난다.

● 물질적 환경

1) 물질적 기반시설의 개선

청소년의 물질적 환경은 나라의 사회기간시설 토대 위에서 개선되어 왔다. 특히, 전력은 1993년에 26,581기가와트로부터 1994년에 31,289기가와트로 증가했다. 국유도로의 포장율은 1993년에 57%에서 1995년에 61%까지 개선되었다. 전화보급률 또한 비슷한 증가세를 보여 왔다.

2) 생태환경능력 저하

그러나 이러한 발전에도 불구하고, 국토 개발의 진행과 상대적으로 높은 인구성장률의 결과로써 전체적 생태환경의 목양력(동물부양능력, carrying capacity)은 오히려 그 한계성을 드러내고 있다.

● 정치적 환경

청소년의 정치적 환경은 관련법, 정책, 계획, 프로그램 그리고 조직에 의하여 정의되는 데, 이런 환경은 현실에서 실제로 적용되는 정도와 청소년의 발전과 복지 그리고 청소년의 참여를 촉진하는 정도로 평가하게 된다.

1) 청소년의 권리행사에 유리한 정치 환경

최근의 국가 발전과정에서 청소년 참여의 장이 넓어짐으로써 청소년의 권한행사를 위한 유용한 수단들이 그 규모나 다양성면에서 크게 개선되었다.

(1) 법률

1987년 필리핀 헌법 제6장 제5조 제2항은 국가 및 자치단체의 청소년 기구인 상구니앙 카바탄(Sangguniang Kabataan, 청소년회의)에서 청소년대표를 선출하도록 규정하고 있다. 이 기구는 헌법에 근거한 청소년조직으로써 국가 및 자치단체에서 결성되는데 이 기관의 역할은 특히 지방에서 청소년의 발전과 복지 증진방안을 찾아 공표하고 프로그램과 사업을 창안하며 모든 청소년 조직을 통할 조정하는 것을 목적으로 한다.

또한 지방정부헌장(Local Government Code)은 13-17세의 재학생 및 지역 청소년중에서 국가기구나 기관의 최고책임자는 물론 지역 선출직 및 임명직 공무원의 카운터파트너를 선출하도록 하면서 12월 둘째 주에 선거일을 정하도록 규정하고 있다. 선출된 청소년 공무원은 그들에게 맡겨진 공식 임무를 수행하게 된다.

국가청소년위원회(National Youth Commission)는 공화국 법령 제 8044호인 국가건설에서의 청소년법(Youth in Nation-building Act)을 근거로 창설되었는데 이 기구는 정부에서 청소년과 관련된 정책이나 프로그램을 형성하고 집행하는 데 있어 정부와의 직접적인 연계장치로써 역할을 수행한다.

특히, 공화국법령 제8044호는 국가청소년위원회가 다음의 국가 전반적인 청소년개발 관련 업무를 협의 조정하도록 규정하고 있다.

- 중기 청소년 육성계획의 수립
- 청소년 현황 연구 및 조사
- 청소년 민간 조직간의 통할 및 조정

기타 관련법령은 다음과 같다. 공화국 법령 제7722호(1994, 고등교육법)와 동법령 제7796호 (1994, 기술교육기능개발령).

(2) 개발 계획과 프로그램

관련법이외에도 청소년 육성계획이 수립되었다. 기초 소양교육을 위한 마스터플랜이 가난한 지역에서 발전적 변화를 관리하기 위한 교육도구으로써 그리고 제도적 역량을 높이기 위하여 1995년에 수립되었다.

또한 양성개발필리핀계획(the Philippine Plan for Gender and

Development 1995-2025)이 수립되었는데 이는 국가 전체의 발전과정에서 성과 관련된 도전에 대한 경각심을 높이기 위한 것이다. 과학기술교육계획(the Science and Technology Education Plan)은 1993년에 이뤄졌고 이는 과학과 기술 인력의 개발을 촉진하고 시민을 과학적이고 기능적으로 훈련시키기 위한 것이다.

사회개혁의 목표를 충실히 달성하기 위하여 필리핀에서 가장 재정자립도가 낮은 시도에 초점을 맞춘 사회개혁아젠다(the Social Reform Agenda)가 마련되었는데 다음과 같은 프로그램으로 구성되어 있다 (1) 농업 개발 (2) 수산자원 보존과 관리 및 개발 (3) 원주민 지역 보호 (4) 근로자 복지와 보호 (5) 주택문제의 사회화 (6) 통합 사회서비스의 제공 등

위의 사회개혁아젠다의 기치아래에서 다양한 프로그램이 청소년을 위해 실행되고 있다. 그런 프로그램가운데에는 청소년을 위한 통합된 인적자원 개발 프로그램과 교육의 질을 높이기 위한 계획이 포함되었다.

가장 대표적 청소년 프로그램인 까바탄2000(KABATAAN 2000)은 1994년도에 대통령령 제139호에 의해 수립되었다. 2년 계획인 이 프로그램은 국가청소년위원회에 의해 조정되고 일선 정부기관에 의해 집행되고 있다. 주요 활동은 다음과 같다. (1) 도제 프로그램 (2) 청소년 인프라 구축 (3) 건강관리 프로그램 (4) 관광, 세미나와 캠프 프로그램 등

2) 실행과정상의 장애요인

만일 청소년에 영향을 미치는 정치 환경이 악화된 면이 있다면 이것은 아마도 현존하는 집행기구간의 협력 부적절성과 제도적 장치(법률과 정책 그리고 프로그램)가 충분함에도 불구하고 정치지도자의 실천 의지 부족 때문이라고 할 수 있다. 예를 들어, 마땅한 일선 조직이 없는 국가청소년위원회는 까바탄 2000프로그램의 지역차원에서의 집행을 노동부 지방 일선기관에 위탁하고 있는 것이다. 더욱이, 최근 한 보고서에서 지역청소년은 국가청소년위원회와 그 프로그램에 대한 인식이 매우 낮은 것을 보여주고 있다.

이와 같이 국가기관의 지방 일선기관의 부재와 국가기관과 지방 일

선기관간 부적절한 연계는 정부 인턴쉽 프로그램(the Government Internship Program)의 실시에도 있어서도 입증되고 있다.

C. 이슈와 도전

지금까지 언급한 긍정적이거나 부정적인 환경이 청소년에게 어떤 영향을 미치는지 결정하고 필리핀청소년의 복지와 발전을 개선하기 위하여 청소년관련 지수로부터 명백해진 이슈와 도전을 검토하고자 한다.

● 청소년 분야의 지속되는 취약성

첫 번째 도전은 청소년분야가 정치 환경에서 주요한 요소로써 강조되고 있으나 그 취약성은 여전히 개선되지 않고 있다는 것이다. 이러한 취약성은 청소년층이 일반적으로 고용자격 미비와 상대적인 현장 경험 부족으로 최악의 고용현실에 직면하고 있음을 반영하고 있다. 즉, 청소년 취업인구는 소수이고 실업자는 다수인 불완전 고용상태에 직면하고 있는 것이다.

〈표 1〉 연령집단에 의한 고용 및 실업률(1995)

연령집단	고용률	실업률
15-19세	10.3	24.3
20-24세	11.7	27.3
25-34세	22.8	22.4
소계	44.8	74.0
35-44세	23.3	10.4
45-54세	17	7.3
55-64세	10	4.8
65세이상	4.8	3.7
합 계	100	100

자료: 노동력 조사(1995)

청소년은 취업이 어려울 뿐만 아니라 경제적 불황으로부터 가장 쉽게 영향을 받는 계층이다. 그 결과 청소년층은 가장 높은 빈곤 지수를 보여주고 있다. 더욱이, 청소년 인구 자체를 보더라도 여성은 남성보다 훨씬 더 취약한 계층이다. 그리고 여성근로자는 비록 교육 수준이 높아도 남자 근로자에 비해 대체로 소득이 적은 것으로 조사되고 있다.

● 청소년층의 개발 부담 가중 전망

청소년에게 직면하고 있는 또 다른 도전은 장기적 인구계획의 관점에서 현재의 국가 개발에 수반되는 채무부담으로 인해 후손들의 부담이 점차 커질 것으로 예상된다는 것이다. 이것은 생산능력 없는 노령화 비율의 상승과 직접 관련된다.

● 청소년의 성의식과 태도

1994년에 필리핀 국립대학 부설 연구기관의 의뢰로 실시된 15-24세 청소년의 출산과 성행위 조사는 성행위 경험 있는 남자 청소년 4명 중 1명이 적어도 돈을 지불하고 성행위를 한 것으로 보고되었다. 이들 중 약 40%는 지난 1년 이내에 이루어진 것을 인정했다.

작년의 경우, 15-17세 연령 집단에 이런 비율이 가장 높았다. 흥미롭게도, 필리핀 청소년은 일반적으로 HIV/AIDS에 대해 경각심을 갖고 있었고 바이러스의 전이와 회피방법을 알고 있었지만, 조사에서 알 수 있듯이 지난 12개월 동안 남성의 약10%가 위험한 성행위(예를 들어, 매춘행위와 혼외정사)를 하였으며 그중 오직 일부만이 성병 예방수단을 강구한 것으로 나타났다.

사회서비스 보급과 공공 홍보의 확대가 청소년에게 HIV/AIDS에 대한 경각심을 제고시킨 것으로 보이고 있으나, 그런 경각심에도 불구하고 안전 성교에 대한 명확한 태도를 갖고 있지 못했다. 이것은 특히 청소년 대상의 성교육을 보다 강화할 필요성을 제시한다고 볼 수 있다.

● 국가 예산 지원 미약

청소년층이 직면하고 있는 또 다른 도전은 실제에 있어서 교육부나 노동부, 국가 청소년 위원회 등 정부 부처 및 기관의 청소년 관련 프로그램 집행을 데 필요한 예산액이 점점 줄어들고 있다는 것이다. 반면에 지출액은 1990년에 97억 페소¹⁾(★)에서 1995년에 139억 페소로 늘어났다. 이와 같은 사실은 현실적으로는 실질적 여건(in real terms)이 후퇴했음을 의미한다. 더욱이, 전체 국가예산에서 차지하는 비율로 본다면 청소년과 관련된 지출은 6.2%에서 3.6%로 줄어들었다.

그러나 이것은 반드시 정부가 그 분야에 관심을 덜 갖고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 지난 몇 년간에 걸쳐 수립된 정책과 제안된 법안의 수와 범위가 이를 말해 준다. 오히려, 이것은 아마도 중앙정부의 운영 패러다임의 변화를 의미하는 것으로 보인다.(예를 들어, 중앙정부는 개발사업에 직접 개입하기보다는 유도하는 역할을 한다) 그리고 지방정부와 민간분야는 중앙정부에 의하여 처리되지 않는 업무를 분별하여 처리해야 한다. 청소년분야는 가급적 중앙정부의 지원에 의존하지 말고 지방정부나 민간분야와의 긴밀한 협력을 통해 추진해야 할 것이다.

D. 추천하는 말

청소년분야에 대한 자원의 사용과 발전 프로그램의 조정 그리고 집행의 효율성을 증가시키기 위하여 앞에서 언급한 내용을 토대로 다음 사항을 권고하고자 한다.

● 청소년 개념에 대한 합의

청소년이란 용어에 대한 합의가 있어야 한다. 현재, 다양한 법정기관

1) 페소(Peso) : 필리핀 화폐, 1페소는 우리나라 화폐 약 20원에 해당 (2004. 2월 현재)

에서 내리는 정의가 일정치 않다. 예를 들어, 아동과 청소년 복지 헌장(P.D제603호)은 어린이(children)을 18세 이하로 규정하며 국가건설에서의 청소년법(RA8044, Youth in Nation-Building Act)은 청소년(youth)을 15-30세로 정의하고 있다. 청소년관련 프로그램과 프로젝트의 합리적 조정과 효율적인 모니터를 위해 이러한 중복현상을 충분히 검토할 필요가 있다. 이러한 서술적 의미에서 각 기관은 반드시 고유의 기능과 청소년에 대한 영향을 평가할 것이 요구되고 있다. 이 과정은 국가청소년위원회에 의하여 종합·조정되어야 하는데 사회개발 위원회, 아동복지 위원회와 유관기관, NGO, 청소년관련 조직과의 긴밀한 협의 하에 시행되어야 한다.

● 청소년 인구의 이질성 인식

청소년의 복지와 개발, 그리고 도전에 효과적으로 대처하기 위해서는 청소년인구의 이질성을 분명히 인식해야 한다. 즉, 청소년 계층의 독특한 성격, 주어진 환경, 그리고 다른 집단이나 청소년 유사집단과의 구분 등을 명확히 정의할 필요가 있다. 이 연구 목적은 각 청소년 집단의 독특한 요구와 야망을 다루는 데 있어서 적절한 정책수단을 명확히 하고자 하는 것이다.

예를 들어, 청소년은 학생 청소년, 비학생 청소년, 근로 청소년, 그리고 특별수요 청소년 등으로 일정한 카테고리에 의해 구분될 수 있다. 특별수요 청소년 카테고리내의 장애청소년은 성(sex), 장애의 종류, 근로와 학업의 성격 그리고 가족 수입의 정도, 건강상태에 의해 세부 카테고리로 재분류된다. 카테고리의 세분화는 정책수단과 요구와의 적절한 조화를 위해 가급적 구체적이고 세부적으로 작성되어야 한다.

● 신뢰성 있는 데이터베이스 구축

정책수립이나 프로그램 개발을 보다 확고히 하기 위한 토대를 제공하기 위하여 신뢰성 있는 자료체계를 구축해야 한다. 특히, 기초자료나 정보(예를 들어, 토착 청소년, 무력충돌 상황의 피해 청소년)가 부족한

청소년에 대한 세부카테고리에 보다 많은 관심을 두어야 한다. 청소년에 대한 통계자료는 체계적으로 전파되고 정기적으로 업데이트 되어야 한다. 더욱이, 지방정부 뿐만 아니라 중앙정부 각 기관의 청소년 프로그램과 사업에 소요될 예산배정은 적절한 자료를 바탕으로 결정되어야 한다.

E. 결 론

수년 동안 필리핀은 청소년의 삶의 조건을 개선하기 위하여 유용한 환경을 제공해 왔다. 그러나, 현재의 도전은 국가건설에 있어 청소년의 능동적인 참여를 유도하고 참여가 지속될 수 있도록 광범위한 실천이 요청되고 있다.

반면에 정부와 개발 주체들은 주로 청소년의 능동적인 참여를 위한 유익한 환경을 제공하는 데 책임이 있으나 그것은 결국 청소년 자신에게 궁극적인 책임이 있다는 사실을 확실히 인식시킬 필요가 있다. 개발 주체가 인식하고 있는 현 수준의 사명감과 청소년의 역동성은 미래의 국가건설에 있어 청소년의 역할이 크게 증대할 것이라는 것을 충분히 짐작케 한다.

제2장 필리핀 학생청소년의 실태

- A. 들어가는 말
- B. 학생청소년 실태 이해
- C. 문제와 이슈
- D. 주요 정부 정책
- E. 주요 프로그램과 사업
- F. 교육예산
- G. 격차와 도전
- H. 요약 및 추천하는 말

제2장 필리핀 학생 청소년 실태

A. 들어가는 말

사회는 청소년에게 투자한다. 그 이유는 국가의 미래가 그들에게 달려 있기 때문이다. 이러한 필요성은 어떤 사회에서도 거의 논의의 여지가 없지만 때로는 계획과 실천 사이에는 큰 괴리가 존재하기도 한다. 교육은 청소년에 대한 투자의 가장 전형적인 형태이다. 교육을 하나의 투자로 인식하는 이유는 교육이 노동 현장과 가정에서 또는 공동체 생활에서 수혜자를 생산적으로 만들기 때문이다. 이러한 생산성은 종종 가계와 사회가 청소년 교육에 어느 정도 투자 할 것인지를 명확히 하기 위해 강조하곤 한다. 교육은 하나의 커다란 공공재로써 중요한 요소이다(예를 들어, 전체 사회는 개인보다는 교육받은 대중으로부터 보다 이익함을 얻는다)

이것은 특히 교양 및 기초교육 분야에서 분명한 현상이다. 이와는 반대로, 보다 상위 교육의 결과로써 발생한 보상은 주로 개인에게 귀착된다. 이러한 사항은 장기 교육계획의 설정에 있어 공적 또는 사적 투자가 적절한지 또는 부적절한지의 여부를 결정하는데 도움이 된다. 그러나, 그것은 또한 현존하는 문제가 정책입안자의 정책 범위를 종종 제한하고 있음이 관찰된다.

이런 환경에서는 미래에 대한 투자가 일반적으로 타협점을 찾게 된다. 이것은 어떤 가정이 그 가족의 생계비 충당을 위해 자기 자녀로 하여금 학업을 중단하도록 강요하는데서 그 예를 찾아 볼 수 있다. 지역 공동체 차원에서는 해마다 증가하는 정부 예산의 적자 보전을 위하여 교육재정에 대한 배당을 최저수준만 증가시키는 데서 볼 수 있다.

장단기 계획을 균형 있게 수립하기 위해서는 정책입안자가 근로 청소년이나 학생 청소년의 실태에 관하여 보다 깊은 주의를 기울여야 할 뿐만 아니라 그 이슈에 대한 확실한 이해가 요청된다.

B. 학생 청소년 실태 이해

〈표 2〉 청소년 인구

조사연도	전체 인구 명('000)	청소년 인구(15-30세)		
		전체	남자	여자
		명('000)	명('000)	명('000)
1948	19,234	5,715	2,748	2,753
1980	48,098	14,477	7,093	7,384
1990	60,703	18,194	9,068	9,126
1995	68,617	20,653	10,316	10,337

자료근거: NSO, Various Census Data

● 청소년 인구

전체 청소년인구(15-30세)는 1960년도에 7백7십6만 명이었으며 1995년에 2천6십5만 명이였다. 이 숫자는 거의 전체인구의 3분의 1에 해당한다. 평균성장률은 1960년과 1970년 사이에 2.9%, 1970년과 1980년 사이에 3.4% 그리고 1980년과 1990년 사이에는 2.3%를 기록하고 있다. 1995년도 청소년의 49.9%는 남성이었으며 50.1%가 여성이었다.

● 학생 청소년 인구

1970년도 센서스는 재학생을 2백1십만 명으로 집계했다. 이것은 1천3십만 명의 청소년인구 중에서 21%가 학생 청소년임을 의미한다. 1995년까지 인구 및 주택 센서스는 학생인구가 6백9십만 명으로 보고 있다. 이것은 1995년도 전체 청소년인구 2천6십만 명중 33%가 학생 청소년임을 의미한다.

〈표 3〉 필리핀 학생 청소년 수 SY 1970, 1990, 1995

구 분	전체청소년 수 (‘000)	학생청소년 수 (‘000)	비율(%)
1970	10,331	2,147	21
1990	18,194	5,533	30
1995	20,653	6,914	33

자료원 : 1994 TESDA Manpower Fact book

이 도표는 청소년 중에서 재학생 비율이 지속적으로 증가하고 있음을 보여주며 이러한 경향은 가계의 소득증대와 직접 관련된다.

● 교육 수준별 학생 분포²⁾

교육 수준별 분포라는 조건에서 보면, 1965-66년도에 학생 청소년의 71%(1백2십만명)가 중등학교(Secondary schools)에 다녔고 29%(5십만명)가 고등전문학교(Tertiary schools)에 다녔다. 1993-94년의 등록자 현황을 보면 전체적으로 등록자 수가 증가했고(6백6십만명) 그 중 70%(4백6십만명)가 중등학교이고 30%(1백9십만명)가 고등전문학교에 등록한 것으로 파악되었다. 이 후에도 이런 분포비율이 비슷하게 지속되었다. 1996-97에서는 중등과 고등전문과정의 등록자 수가 3.1% 증가했다.

● 공립과 사립학교의 학생 분포

공립과 사립학교의 학생 분포를 비교해 보면, 1965-1966에 있어서

2) 필리핀은 1차교육과정(초등과정, primary 또는 elementary school) 6년, 2차교육과정(중등과정, secondary 또는 high-school) 4년, 제3차교육과정(고등전문과정, tertiary 또는 college, University)으로 구성되어 있으며, 고등전문과정이전의 학제는 우리나라(12학제)와 달리 10학제를 채택하고 있으며 필리핀의 중등과정은 우리나라의 중·고등학교에 해당함.

중등학생의 38%(4십6만명)가 공립학생이었으며 고등전문학생의 89%(4십7만명)가 사립학교 학생이었다. 1996-1997년도에는 중등학생의 70%(3백4십3만명)가 공립학교 학생이었고 고등전문학생의 78%(2백5만명)가 사립학교 학생이었다.

이와 같이, 공립과 사립학교사이의 중등학생의 분포는 상당한 변화를 보여줬다. 중등학생의 증가율은 상대적으로 사립학교 등록자수의 감소에서 나타난다.

공립 중등학생의 비율증가는 1988년의 무상중등교육법(Free Secondary Education Act)의 영향을 받은 것이 분명하다. 그러나 이 법의 제정에도 불구하고 고등학교 등록자수의 증가율은 그리 높지 않다는 것을 알아야 한다. 가계의 경제 능력에 따라 자녀교육을 시키려는 사람의 한계점에 도달한지도 모른다.

● 중등과 고등전문학교수

1965년도 중등, 고등전문 그리고 직업 및 기술학교의 전체 숫자는 3,064개소에 이르며 그중 37%가 공립학교다. 1996년도에 이것은 8,974개소로 증가하였으며 그 중 공립이 49.3%를 차지하였다. 이것은 연평균 3.8%의 성장률을 나타낸다.

중등학교가 점차적으로 공립으로 바뀌고 있는데 이는 1988년에 발효된 무상중등교육법에 기인한다. 반면에 고등전문학교는 주로 민간분야가 설립하고 있는데 (국공립은 28%이하에 불과) 최근에는 사립화가 점차 강화되는 추세에 있다. 이런 특징은 필리핀이 세계에서 가장 광범위한 사립고등교육국가라는 결론에 이르게 한다.

C. 문제와 이슈

학생 청소년이 직면한 가장 중요한 두 가지 현안은 교육의 질을 높이는 것과 질 높은 교육을 받을 권리에 관한 것이다.

● 교육의 질

학생 청소년이 직면한 핵심문제는 기초 소양교육의 질에 관한 것이다. 교육의 질은 교육의 성과물뿐만 아니라 교육에 대한 투입물(inputs)을 통하여 측정할 수 있다. 투입물에는 학교, 교사 그리고 교육 자재 등의 수량이 포함된다. 반면, 교육의 성과물은 졸업률, 퇴학률, 시험 점수 그리고 전공시험 합격률 등이다.

● 중등학교의 질적 지표

1983-1984에서 1995-1996기간동안 국공립 중등학교에 대한 성과지표는 표4 에서 보여 주는 바와 같다. 등록률은 대체로 개선되고 있으며 국립중등학교 학생수가 점차 증가하고 있다. 그러나 학년별 생존율(Survival rate)³⁾은 크게 나아지지 않고 있다. 1983-1984년에 있어 생존율은 75%였으나 1995-1996년도에는 73%로 떨어졌다. 이것은 대체로 중등학교 입학생의 4분의 1정도가 결국 학교를 마치지 못한다는 것을 보여준다. 같은 기간 또한 고등학생의 이수율(Completion rates)은 약 36%를 기록하고 있다.

3) 생존율(Survival Rates)은 매 학년마다 주어지는 모든 과정의 요구사항을 이수하여 상위학년에 진급하는 학생 비율을 의미한다. 필리핀 학교제도는 4년제의 중등과정(high school course)을 채택하고 있다. 매 학년마다, 학생들은 상위학년에 진급하기 전에 모든 필수과목을 반드시 이수해야 한다. 이와 같이 학생이 4학년까지 모든 필수과목을 이수하여 졸업하는 비율을 생존율이라고 한다. 반면, 이와 유사한 개념으로 이수율이 있는 데, 이수율(Completion Rates)은 어떤 학과의 학점 취득에 실패했거나 학점 취득을 위해 필요한 요구사항을 충족시키지 못했을 경우 학교 졸업이전에 최종적으로 모든 요구사항을 이행한 학생의 비율이다.

〈표 4〉 교육수준별 공립학교와 사립학교 수

년 도	합 계			중등과정			고등전문과정		
	개 수		비 율	개수		비 율	개수		비 율
	합계 ('000)	공립 (%)	사립 (%)	소계 ('000)	공립 (%)	사립 (%)	소계 ('000)	공립 (%)	사립 (%)
1965-66	3,260	37,0	63,0	2,537	36,4	63,6	527	16,5	83,5
1970-71	5,057	48,6	51,4	4,111	5,7	48,3	728	15,9	84,1
1975-76	5,662	53,1	46,9	4,908	58,7	41,3	754	16,7	83,3
1980-81	6,302	55,1	44,9	5,218	60,6	39,4	1,084	28,5	71,5
1985-86	6,453	56,6	43,4	5,375	62,5	37,5	1,078	27,2	72,8
1990-91	7,521	51,2	48,8	5,450	38,8	61,2	2,071	24,6	75,4
1995-96	8,507	44,1	55,9	6,055	39,4	60,6	2,452	21,2	78,2
1996-97	8,974	49,3	50,7	6,411	60,2	39,8	2,563	21,8	78,2

자료근거: 1995년 필리핀 회계연도 책자, NSCB

〈표 5〉 국립 중등학교 교육성과 지표 1983- 1996(%)

지표	83-84	84-85	86-87	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96
등록률	48.98	52.21	50.40	51.24	87.00	58.00	59.00	75.42	56.76	37.62	58.47	77.89
졸업률	3.81	1.16	67.51	63.51	56.00		71.50	66.44	67.32	72.65	69.59	
이수률	74.66	77.79	72.97	71.41	76.66	79.05	76.41	72.14	67.38	70.07	73.15	73.30
전학률	92.23	91.60	87.41	91.90	93.90	93.76	93.39	91.89	90.05	94.71	96.54	87.96
자퇴율					6.04	7.27	6.89	6.89	7.00	8.60	9.23	
유급율	87.47	87.27	88.73	86.81	84.74	85.20	86.25	86.26	88.51	86.88	96.35	86.96

이러한 지표는 학생의 중등과정 등록률은 증가하고 있지만 교육성과는 명확히 개선되지 않고 있음을 보여준다. 이것은 무상교육을 원칙으로 하는 적극적인 정부 정책에 상응하는 국립중등학교 시설, 교사, 각종 교육 자재가 부족하거나 적절한데 원인이 있다고 할 수 있다. 이런 사실은 약 45개국에서 시행된 과학과 수학 시험에서의 필리핀 학생의 점수가 평균이하인 점에서도 증거를 찾을 수 있다.

● 기술전공시험 합격률

전문교육의 질을 평가하는 하나의 수단은 기술전공시험 합격률이다. 이 영역의 성과는 표6과 같다. 일반적으로 말해서 1985-1989년 기간 중 기술시험 합격 가능성은 비록 1990년 이래로 증가하고 있지만 아직 40%대에 머물러 있다. 따라서 전문대학 졸업생의 약60%가 기술자격증을 받지 못하고 있는 셈이다. 이것은 기술교육과정에서 개인이나 국가가 투자한 자원에 낭비를 초래하고 있음을 의미한다. 회계나 법률분야는 25%이하로써 가장 낮은 합격률을 기록했다, 의학분야는 70%이상으로써 가장 높은 합격률을 보여주고 있다. 고등전문학교 졸업생의 약 반수 정도가 자격증을 따지 못하고 있다.

〈표 6〉 고등전문과정(대학)졸업생의 자격시험 합격률(1985-1996)

분 야	1985	1986	1987	1988	1989	1994	1995	1996
비 율	%합격율	%합격율	%합격율	%합격율	%합격율	%합격율	%합격율	%합격율
건축기사	40.8	39.6				32.07	37.09	36.7
기계기사	44.7	46.2	69.1	63.5	61.9	42.24	33.9	34.4
토목기사	47.2	43.6	67.4	21.3	27.7	33.62	34.04	33.3
전기기사	54.6	56.4	59.3	50.2	39.4	40.94	36.9	29.6
채광기사	42.0			51.3		45.24	10.0	30.8
화학기사	49.2	37.3	54.4	54.4	33.9	31.14	39.89	31.0
의사	54.7	86.7 48.2	66.8	75.3		86.54	75.16	74.9
치과기사	63.0	43.6	55.9	30.2	51.3	18.19	22.62	25.5
약사	61.0	59.4	78.3	35.4		63.02	69.61	57.6
회계사	19.5	17.0	23.2	20.5		14.76	14.15	18.0
변호사	22.5	26.7	18.9	17.9	24.4	30.87	30.0	30.0

자료: Balmores, N.R. 1990. "The Quality of Higher Education in the Philippines", Phil. Education: Promise and Performance. U.P. Assessment Project on the State of the Nation

● 교육받을 권리(Access to Education)

교육받을 권리는 일반적으로 학생, 학교 수와 전국 학교의 분포도에 의해 측정된다. 이는 또한 재정조달 방식에 의해서도 나타난다. 성적이 우수한 학생이 학교에는 입학할 수 있지만 수업료가 너무 높아 부담을 갖는다고 주장한다. 중등과정과 고등전문과정에 있어서 학교수는 1965-1966년과 1994-1995년(표7) 각각에 있어, 매년 평균 3.1%와 5.4%씩 증가해 왔다.

<표 7> 수준별 등록자와 학교수 증가율 비교

수 준	합계	공립	사립	합계	공립	사립	평균 연간 성장율(%)		
							합계	공립	사립
중등과정	1965-66			1994-95					
등록자수	1,173	442	731	4,763	3,258	1,504	5,0	7,1	2,6
학교수	2,537	924	1,613	6,055	3,676	2,379	3,1	4,9	1,4
전문과정	1965-66			1994-95					
등록자수	527	59	468	1,441	274	1,167	3,9	5,9	3,5
학교수	527	87	440	2,152	522	1,935	5,4	6,9	5,7

중등학교는 공립이 사립에 비해 빠른 증가를 보여주고 있다(4.9% 대비 1.4%). 고등전문학교는 공립이 사립보다 약간 높게 증가했다(6.9% 대비 5.7%). 등록자수의 증가 조건에서 본다면, 중등학교 등록 인원은 일반적으로 전체 등록 증가율에 미치지 못하고 있다. 이 현상은 사립과 비교한 공립 중등학교에 있어 보다 더 정확하다. 중등학교의 부족현상을 해소하기 위해서는 교실수가 많은 대규모 학교 건립을 통해서만이 가능하다는 함축된 의미를 갖고 있다.

그러나, 고등전문학교는 등록자수보다 빠르게 학교수가 증가했다고 볼 수 있으며 이것은 전문과정에서 선택의 다양성이 증가했음을 의미한다. 학교의 지역적 집중화는 중등과정보다는 고등전문과정에서 더욱 뚜

렇다. 고등전문학교 비율이 높은 지역은 수도권(NCR)에 주로 집중되어 있으며 1996-1997년에 이 지역은 전체 고등전문학교의 3분의 1 이상(38%)으로 집계되었다. 이 지역은 또한 필리핀에서 가장 여유 있는 지역이라는 점을 주지할 필요가 있다. 고등전문학교가 학생들이 선호하는 지역에 세워질 거라고 생각하는 것은 매우 자연스런 일이다.

교육받을 권리와 관련한 또 하나의 민감한 문제는 고등전문학교에 대한 사회적 선호가 불합리한 측면이 있다는 것이다(세계 은행, 1988) 일반적으로 가장 우수한 평가를 받는 학교는 수업료를 높게 책정하는 경향이 있다. 이것은 부유하거나 준비가 잘된 사람에게만 혜택이 돌아감을 의미한다. 이것은 또한 교육체계가 사회적 불평등을 해소하기보다는 오히려 그것을 조장하고 있음을 의미한다. 더욱이, 이러한 학교는 필리핀 국립대학과 같이 상당한 정도의 국가지원을 받는 국립(전문)대학을 포함한다. 여기에는 불평등이 분명히 존재한다고 할 수 있다. 적지 않은 규모의 세금이 가난한 계층에서 징수된다는 점에서 부유한 자를 위한 교육이 가난한 자의 보조를 받는다는 모순을 내포하게 된다.

● 기술노동자와의 연계성 상실

재학생이 직면하는 또 다른 문제는 기술 인력의 적재적소 배치에 불균형이 존재한다는 것이다. 이 문제 해결을 위한 대안은 해당 기술과정을 졸업한 실업자를 적절히 배분하는 것이다.

표8에서 보는 바와 같이 중등학교 이상 졸업한 자중에서 실업률이 높은 편이다. 이것은 또한 기업(business)부문과 같이 적정 이용률이 낮은 분야에 다수의 학생이 몰려 있는 것에서도 알 수 있다. 교육수준이 높은 응시자가 넘쳐나기 때문에 고용주는 과잉자격을 갖춘 응시자를 모집하려고 하는 데 이런 상황에서 노동자는 낮은 임금이라도 기꺼이 받아들이는 경향이 있고 이것은 결국 기술 인력의 실업문제 해결에 거의 도움이 되지 않는다.

〈표 8〉 교육수준별 실업자 분포

연도	전 체	무학교	초등학교		중등학교		전문학교		무응답
			1-5	졸업	1-3	졸업	비졸업	졸업	
1961	6.36	5.8	31.2	21.3	18.1	12.7	10.4	0.4	0
1965	6.16	6.3	26.8	28.3	13.3	12.7	12.2	0.5	0
1976	4.25	2.31	15.13	21.79	17.05	16.79	14.23	11.67	1.3
1980	2.02	3.58	15.27	16.15	16.77	19.38	17.27	10.21	0.67
1985	7.12	1.42	8.64	13.75	13.87	23.71	20.64	17.89	0.08
1990	8.13	2.8	12.4	14.8	14.2	24.8	14.7	15.9	0.5
1994	9.49	2	10.1	1.3	15.9	26.3	18.6	13.9	0.3

자료: 노동력조사

D. 주요 정부정책

교육에 관한 보편적이고 중요한 조항은 1935년 헌법에서 찾아 볼 수 있다. 이 조항은 1973년 헌법에 의하여 재정 허가 및 중등학교의 무상교육 사항이 추가되었다. 중등과정의 무상교육에 관한 규정은 1987년 헌법에 의해서 보다 폭 넓게 규정되었다.

1987헌법(제2조17항)은 또한 다음과 같이 기술한다. “국가는 교육, 과학, 기술, 예술, 문화와 체육에 역점을 두고 있는 바, 이는 애국심과 민족정신을 기르고 사회 진보를 촉진하며 인간의 전반적인 자유의식과 발전을 향상시키려는데 목적이 있다.” 정부의 교육정책을 보다 강화하기 위하여 헌법 제14조 5항은 다음과 같이 강조하고 있다. “국가는 예산배정에 있어 교육분야에 우선권을 둘 것이며 적절한 보상과 직업만족감, 충실감을 줌으로써 가장 유능한 자들이 매력을 갖고 교직에 전념하도록 할 것이다.” 이 조항은 교육예산이 다른 분야보다 적게 배정될 때마다 인용되고 있으나 국민이 이 규정 위반을 이유로 소송을 제기한 경우는 없었다. 1980년대와 1990년대 초에는 필리핀 교육체계 전체가 정체상태에 있음을 보여 주고 있다. 민중혁명인 에드사(EDSA)혁명이 끝난 직후인 1988년 필리핀 의회는 무상중등교육법(공화국법

제6655호)을 통과시켰다.

1994년 의회소속 교육위원회 발의에 의하여 공화국법령 제7722호가 공포되었는데 이를 통하여 사실상 교육행정 감독기관인 고등교육위원회가 출범하였다. 또한, 공화국법령 제7796호는 기술교육과 기능훈련을 감독하기 위하여 기술교육과기능개발기구(Technical Education and Skills Development Authority)를 설립하였다.

다음은 교육성파에 장기적으로 영향을 미치는 것이 무엇인지 우선 언급하고자 한다. 기초교육과 고등교육을 분리하는 것이 만일에 공적자금을 기초교육과 전문기술과정에 집중한다는 의미라면 좋은 의도일 수 있다. 그러나, 기초교육과 전문기술과정을 분리해야만 하는 근본적인 이유는 다른 데 있다. 즉, 기초 소양교육의 가장 큰 과제는 계속 증가하는 학생수에 직면하여 어떻게 교육의 질을 향상시킬 수 있는가에 있다. 반면에, 전문기술교육의 핵심 과제는 가난한 학생에게 교육 기회를 제공할 뿐만 아니라 나아가서 습득한 기술의 활용성을 제고하는 것이다.

기술교육기능개발법은 직업 및 기술교육분야에 사기업의 참여를 촉진하고 있다는 점에서 기술자원 활용성을 제고하는데 유익하다. 궁극적으로, 정부 역할은 직업기술훈련 계획의 수립과 집행에 있어 민간분야가 활기차게 참여할 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 훈련 결과의 궁극적인 수혜자인 민간기업은 기술훈련생을 고용예정 보직을 고려하여 기술의 종류와 질을 결정할 수 있는 가장 좋은 위치에 있는 것이다. 만일 이중 훈련 프로그램(dual training programs)이 유용하게 설계 된다면, 결국 참여 기업들이 혜택을 입을 것이 확실하므로 프로그램의 성공여부는 절대적으로 그들의 설계에 의존하게 된다.

1994년 중등교육법은 “국가는 모든 시민이 적정 교육을 받을 권리를 보호·확대하고 촉진할 것이며 모든 시민이 반드시 최소한의 교육을 받을 수 있도록 적절한 조치를 취하여야 한다. 국가는 학문의 자유를 보호하고 지속적으로 지식 개발을 위한 실천과 관찰, 연구와 조사방법의 개발, 책임 있고 효과적인 지도력 개발, 수준에 맞는 전문 교육, 그리고 우리의 역사적인 문화유산의 풍부함을 촉진할 것이다.” 라고 선언하고 있다. 이 법은 고등교육이 어떻게 시민과 국가에 유익할 수 있는

지 보여주고 있다.

공화국법령 제7796호는 국가정책의 목표를 필리핀 인적자원의 질을 높이고 개발을 지원하며 필리핀 국가의 개발 목표와 우선순위에 맞는 적절하고 접근가능하면서도 질 높고 효율적인 기술교육과 기능개발프로그램을 제공하는 데 목적이 있음을 선언하고 있다. 그것은 또한 민간기업이 직접 참여하도록 촉진하고 훈련받은 기술력 있는 근로자가 직접적인 수혜자가 되도록 지원하는 것이다.

반면에, 공화국법령 제7686호는 공인된 직업기술학교로 하여금 이중 훈련시스템의 채택을 권고하고 있는데 이런 시스템은 공인된 농경, 산업 그리고 민간기업과의 협력하에 적절히 훈련받은 기사, 도공, 그리고 기술자를 관리하는 '신뢰성있는 채용풀(pool)' 제도의 효과적인 수단으로 인정받고 있다. 1994년의 과학 기술법(The Science and Technology Act of 1994)은 국가정책을 나라의 경제발전을 위한 과학과 기술인력의 계발을 촉진하고 그들을 활용할 뿐만 아니라 연구조사, 개발, 새로운 영역에서 요구되는 자질과 능력을 제공하는 데 목적이 있음을 선언하고 있다.

공화국법령 제7784호에 의거 설립한 '우수교사양성센터(Center for Excellence in Teacher Education)'는 교사 양성을 위한 국가차원의 우수 시스템을 전국적으로 도입하여 교사들의 훈련과 교육을 강화함으로써 교육의 질을 높이려 한다. 특히, 수학과 과학 전공교사에 대한 보다 강화된 훈련이 요구되고 있다. 그리고 전문분야 교사와 다른 일반 교사사이의 상대적인 보상체계를 자세히 검토하여 그 보상이 유능한 교사에게 하나의 유인책으로 작용할 수 있어야 한다.

공화국법령 제7731호는 국립전문대학 입학시험을 폐지했는데 이는 전문기술교육의 수혜를 원하는 가난한 중등학교 졸업생의 장애를 제거하기 위한 목적을 갖고 있다. 동법은 전문기술교육과정에 인위적인 장벽을 효과적으로 제거하고 있지만 이 제도는 학교에서 가르치는 기술내용과 산업계의 요구가 일치하지 않는 경우가 많아 문제 해결에 어려움을 겪고 있다. 그리고 중등학교 졸업생을 위한 '경력상담프로그램'에 필요한 전국 중등학생 적성 검사(National Secondary Aptitude Test)

를 연례적으로 실시하고 있다. 이것은 졸업생의 기술과 지식의 측정뿐만 아니라 산업분야에서 요구하는 기능과 지식을 조화시키는 코스를 그들에게 추천해 주는 데 중요한 목적이 있다.

점차 낮아지고 있는 교육의 질을 향상시키기 위하여 공화국법령 제 7791호는 연간 출석일을 185일로부터 200일로 연장하였다. 이 법은 학교일수가 적은 필리핀 교육시스템의 근본적인 문제를 수정하였으며 기초교육프로그램 운영기간이 짧은 문제도 해결하였다. 대다수 국가는 고등전문과정 이전의 교육시스템은 12학제를 기본으로 하지만 필리핀은 10학제를 채택하고 있다.

동시에 공화국법령 제8047호는 품질이 검증된 교과서를 제공하는데 투자하고 있다. 일반적으로 정부 정책이 최선의 의도를 갖고 있더라도 그 정책의 실효성을 높이기 위해서는 정책에 영향을 미치는 잠재적인 인센티브를 제공할 필요가 있으며 만일 이런 인센티브가 적절히 제공되지 않는다면 결과적으로 정책집행에 어려움이 있을 것이다.

무상 중등과정 교육정책에서 볼 수 있는 바와 같이 종종 예산의 뒷받침이 없는 국가정책이 발표되기도 한다. 즉, 과학과 기술 축진은 국가의 핵심정책으로써 선언되고 있으나 얼마나 많은 예산이 이 분야에 투자 되고 있는지 의문을 갖지 않을 수 없다.

E. 주요 프로그램과 사업

현재 추진중이거나 제안된 프로젝트의 목록은 파악할 수 있었으나 프로젝트의 위상이나 성과에 대한 자료는 찾기가 쉽지 않았다. 다음은 각종 프로젝트의 목록과 주요한 특징을 간략히 서술하고 있다.

● 추진중인 프로젝트(Ongoing Projects)

(1) 중등과정 교육 프로그램(Secondary Education Program)

이 프로그램은 교육 받을 권리를 보장하고 중등 교육의 질을 개선하는데 목적을 두고 있으며 그 방안은 직원 개발, 교과과정의 검토, 학습 자료의 수정, 학교건물과 장비구입을 위한 특별프로젝트의 연구와 시행 등이다.

(2) 중등교육개발프로그램(Secondary Education Development Program)

이 프로그램은 중등교육시스템의 질과 내부 효율성을 개선하는데 목표를 두고 있다. 프로그램의 요소는 학교 행정직원, 교과영역 감독자, 그리고 교사 훈련프로그램을 포함한다. 즉, 새로운 중등과정 교과편성을 지원하기 위한 교육용 재료와 교육시설 제공, 그리고 신 교육과정에서의 학업성취의 모니터링, 교과서 및 교재의 제공, 교사의 집단훈련, 그리고 학교시설과 교육용 장비의 제공.

(3) 평생교육계획(Education For All : A Philippine Plan of Action 1991-2000)

이 계획은 2000년까지 기초교육 개발을 위한 청사진인데 이는 전국 민을 대상으로 국가적 교육프로그램의 방향을 제공하기 위한 것이다. 이 계획은 4가지 목표를 갖고 있다. (a) 어린이 보호 및 육성-유치원 개방 (b) 중요 교육의 보편화 및 출석률 제고 (c) 평생 교육 실시 (d) 문맹인구의 제거.

1990-1999기간중 국가의 교육계획과 정책을 형성하며 각 기관의 의견을 조정하기 위해 국민교육위원회가 설립되었다.

(4) 교육시설개선사업(Educational Facilities Improvement Project)

이는 시범지역에서 초등학교나 중등학교 시설을 원활히 제공하려는데 목적을 갖고 있는 연속 프로젝트이며 화장실, 과학실험실과 실험장비, 그리고 부대설비를 갖춘 학교 건축을 포함한다.

(5) 교육서비스계약업무(Education Service Contracting) 교육

서비스 계약업무는 무상중등교육을 실시하는 공립학교에서 수용할

수 없는 사립학교 학생을 보조하는 데 목적을 두고 있다.

(6) 사립학교 학생과 교사에 대한 정부 보조(Government Assistance to Students and Teachers in Private Education)

이 프로그램은 사교육을 지원하기 위해 개발되었으며 사립학교와 대학생의 수업료 보조, 교과서 보조, 장학금 제공, 교육 신용대출, 그리고 전문대학 교사양성기금 등 재정적인 보조를 제공한다. 이것은 공화국 법령 제8545호에 의해 많이 개선되었다.

(7) 기술 또는 직업교육 프로젝트(Technical or Vocational Education Project)

이 프로젝트는 학생의 신체적 발달을 촉진하고 그들의 지각(인식), 관심, 그리고 여러 가지 체육 활동에의 참여를 증가시키는 데 목적을 두고 있다.

(8) 학습우선제도(Study Now Pay Later Plan)

이는 자금 대출 프로그램을 이용하는 중등학생이 상급학교 진학의 기회를 갖도록 지원하는 데 목표를 두고 있다.

(9) 과학기술장학법(Science and Technology Scholarships Act)

이 법은 전국에서 가장 재정자립도가 낮은 19개 지역의 학생 중에서 실력 있는 학생을 선발하여 교육시키는 장학제도를 지원하는 법이다. 과학기술부산하 과학교육위원회는 또한 과학과 기술면에서 높은 경력이 요구되는 능력 있는 학생에게 장학금을 지급하는 등 과학과 기술 부문 인적자원 기반을 확장하는데 기여하고 있다.

(10) 지방청소년회의 의장과 간부에 대한 장학제도(Scholarships for Sangguniang Kabataan Chairman and Officials)

‘1991지방정부헌장’은 지방자치단체의 청소년기구인 청소년회의

(Sangguniang Kabataan)의장과 간부가 국공립 기술학교, 전문대학과 일반대학에 등록할 경우 수업료와 입학료를 면제받을 수 있도록 하였다.

F. 교육예산

중등 및 고등전문교육과정에 대한 예산은 교육프로그램, 인적 및 물적 시설에 대해 주로 지원하고 있는 데, 이 장에서는 최근의 교육예산에 대한 추이를 언급하고자 한다.

● 교육예산 추이

필리핀 헌법은 국가예산을 교육부문에 우선 배정할 것을 천명하고 있다. 그러나, 교육예산은 1960년대와 1970년대 초에 배정되었던 예산 비율을 다시 회복하지 못하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 그럼에도 불구하고, 최근 국가예산에서 차지하는 교육예산의 몫이 1980년대 중반과 1990년대 초에 겪은 경제적 환란과는 큰 상관없이 지속적인 증가를 보여 왔다(표9).

〈표 9〉 교육예산 (단위 : 백만 페소)

연도	국가 예산	교육 예산	
		예산액	국가예산에 대한 비율
1960	900	247	27.50
1970	3,324	830	24.97
1980	41,424	3,414	8.24
1990	156,558	31,492	20.10
1991	166,157	30,384	18.30
1992	286,603	36,833	12.90
1993	313,749	37,558	12.00
1994	237,768	43,645	13.30
1995	392,450	60,553	15.40
1996	394,858	63,948	16.20
1997	438,166	74,868	17.10

1980년이래로 국가예산의 부문별 예산규모를 보면 교육부문보다는 채무상환에 가장 많은 예산을 배정해 왔음을 보여주고 있다. 이런 사실은 중요한 정책토론에서 늘 지적 해 온 사항으로써 1980년대 말과 1990년대 초에는 경제부문에 대한 예산액은 감소한 반면 채무상환액이 지속적으로 증가해 왔다.

1987년과 1992년 사이의 교육예산을 좀더 살펴보면 1988, 1989, 그리고 1990년에는 중등교육예산이 크게 증가하였으나 1991년과 1992년까지 지속되지 않았음을 보여주고 있는데 이것은 매우 우려할 만한 사항이다. 1988년 무상중등교육법 제정에 따른 역효과중 하나는 중등교육부문에 대한 민간분야의 투자 축소현상이다. 만일 정부가 민간분야의 이러한 현상을 시급히 해결하지 않으면 앞으로 중등학교수의 부족이 심화될 것으로 우려된다.

● 인력(Manpower)

중등학교 교사수의 증가는 학생의 등록인원 증가와 함께 나타난다. 학생/교사비율은 확실히 안정적이며 어느 정도 개선현상도 보여 진다. 그러나, 이것은 일반적인 숫자적 현상일 뿐이고 전문교육과정이 가지고 있는 문제점을 해결해 주지는 못하고 있다. 즉, 그 자료를 전문기술교육에 똑같은 분석을 하였더라도 유용한 결론을 얻게 될 것인가라는 의문을 갖게 한다. 여기에서 우리는 전문화 문제의 심각성을 충분히 예상할 수 있다.

또한 교사 직업에 대한 매력을 극대화하는 데 지속적으로 걸림돌이 되고 있는 교사의 봉급은 교사에게 있어 전부는 아니지만 주요한 동기요인이 될 수 있다. 경력발전 또한 교사에게 중요한 매력요인이다.

● 물리적 하부구조(Physical Infrastructures)

앞에서 논의한 바와 같이, 중등학교수의 증가는 학교등록자수의 증가에 미치지 못했다. 이러한 문제는 무상중등교육법으로 인해 사립보다는 공립학교에 있어서 더욱 심각하다. 만일 어느 정도의 적정 예산이

배당되지 않는다면 법률적 근거와는 관계없이 문제가 더욱 악화될 수 있을 것이다.

기술전문교육을 효과적으로 수행하기 위한 물리적 하부구조로서의 엔지니어링과 과학용 실험장비의 중요성이 종종 무시되기도 한다. 유용한 장비를 보유하고 있는 일부의 경우에 있어서도 장비를 활용할 수 있는 상태로 유지하는 데 필요한 유지관리비용은 고려되지 않고 있다. 따라서, 실습 장비를 확보해 주는 것 이상으로 관리예산의 지원도 늘려야 한다.

G. 격차(gap)와 도전

각종 지표와 정책에서 나타난 경향을 보면서 이 나라가 정말 학생 청소년을 위해서 적절한 투자를 하고 있는지 의심을 갖게 한다. 정책입안자가 관심을 가져야 할 격차와 도전을 다음과 같이 제시 할 수 있다. (1) 교육의 질 개선 미흡 (2) 빈곤계층이 질 높은 교육을 받을 기회 부족 (3) 불충분한 교육재정 (4) 교육재정의 내부 효율성의 증대 (5) 자료수집의 지속성 부족.

● 교육의 질 개선 미흡

교육의 질에 있어서 두 가지의 문제가 있다. 하나는 수년 동안 질적 지수가 개선되었다는 명확한 증거가 부족하다는 것이며 다른 하나는 전국적으로 교육성과의 불균형이 심화되었다는 것이다. 교육성과의 질은 투입의 질에 의존한다. 투입물의 질적 측면의 대부분은 제공된 재정자원의 양에 의해 영향을 받는다.

만일 수반된 예산도 없이 무상교육만을 선언한다면 당연히 교육의 질은 개선되지 않는다. 교육의 질과 관련하여 또 다른 차원의 문제는 다행히 최근 부분적인 개선을 보이고 있으나 전통적으로 낮은 수준의 교사 봉급이다. 교사가 여전히 다른 근로자보다 상대적으로 저임금을

받는다면, 가르치는 일에 대한 매력은 자연히 잃게 될 것이다. 교육성과에 있어 지역적 불균형은 예산과 연계시킴으로써 해결될 수 있다. 인구 비례로 배분하는 현재의 예산 배정 방식과 경제적으로 부유한 인구 밀집지역에 대한 예산사용의 집중은 이러한 불균형을 더욱 악화시킬 수 있다.

● 빈곤계층의 질 높은 교육 받을 권리 개선(Improving Access to Quality Education for the Poor)

빈민계층과 정규 교육 대신 전문기술자의 길을 가는 자에 대한 질 높은 교육 기회를 제공하는데 있어서도 도전이 계속되고 있다. 장학생 선발 기준을 정규학교 준비능력만을 측정함으로써 가난한 자와 기술계 학생이 차별을 받아서는 안 된다. 불리한 환경에 처해 있는 그들에게도 혜택이 돌아가도록 적절한 방법을 찾아내야 한다.

● 불충분한 교육예산

앞에서 언급한 것과 같이, 1960년대와 1970년대에 교육부문에 배정했던 예산 비율은 그 이후 다시는 회복하지 못하고 있다. 이는 정책 입안자에게 하나의 도전이 되고 있으며 교육재정의 혁신적인 확보 방법이 개척되어야 한다. 한 가지 방안은 지방세의 발굴로써 재산세는 지방 세수입 증대를 위해 풍부한 잠재 재원의 하나이다. 그러나 불행히도 교육 프로그램 우선 지원을 위한 재정확보 방안은 아직 충분히 개발되지 않고 있는 상황이다. 즉, 1988년에 제정된 무상중등교육법은 적절한 재정확보방법을 제시하지 않고 있다. 중등교육에 대한 예산 배정액을 피상적으로 검토해 보면 오직 1988, 1989, 그리고 1990년에 다소간 증가된 것으로 나타나고 있으나 그것도 그 다음해 이후는 감소되어 왔다.

● 교육재정의 내부 효율성 증가

주어진 예산 범위내에서 여전히 내부 요소의 재구성을 통해 효율성

을 제고할 수 있다. 예를 들어, 전문기술과정의 경우 학생 일인당 비용 부담이 사립학교보다 공립학교에서 더 높다. 이것은 대다수 국공립대학이나 칼리지의 내부 효율성이 낮기 때문인 것으로 밝혀지고 있으나, 지역적인 비교 이점의 원칙에 의거 비용효과분석을 통해 운영을 합리화해야 할 것이다.

● 자료수집의 지속성 부족

일반적으로 학생 청소년에 대한 적절한 자료, 특히, 교육산출물지표에 대한 일관성 있는 자료가 부족한 편이다. 조사자는 학생 청소년의 지위에 대한 보다 나은 그림을 그리기 위해서 교육 투입과 산출의 인과관계를 추적하기가 쉽지 않음을 알게 될 것이다. 이 보고서는 학생청소년에 대한 정보 수집에 있어서 지속성 부족을 입증하고 있다. 계획수립 과정에서 일관된 자료수집의 중요성을 지나치게 강조할 수는 없지만, 상황 분석이 적절히 이루어지지 않는다면 일련의 모든 계획 기능의 중요성이 함께 감소할 것이다.

H. 요약 및 추천하는 말

지표의 추세로부터 내릴 수 있는 결론은 필리핀은 학교 등록률이 아주 인상적이라는 것이다. 이것은 다른 나라와 달리 교육투자에 민간부문이 광범위하게 참여하고 있다는 것을 반증하고 있지만, 교육의 질은 크게 개선되지 않고 있는 것으로 보인다. 권의 사항은 다음과 같다.

● 의무교육에의 투자

국가정책은 예산이 수반되지 않는다면 소용이 없다. 무상중등교육정책을 실시하기 위해서는 적정한 예산이 중등교육부문에 지원돼야 한다. 이것이 이뤄지지 않는다면, 민간부문이 점차적으로 교육 분야에 매력을

않게 됨으로써 공립 중등학교의 성과치의 퇴조도 우려된다.

● 자원의 효율적 사용

제한된 예산을 감안하여 우선순위는 마땅히 의무교육의 질을 높이는 데 배정해야 한다. 기술전문교육은 공적 보조에만 의존하지 말고 재정적 독립을 지향해야 하며, 국립대학이나 칼리지는 기초 교육 지원 예산의 재배정과 지역 시장(market)상황에 적절한 대응이 요청된다. 국립대학이나 칼리지가 일부 수도권지역에 초점을 맞추기보다는 지방에서 전문교육 기회를 높이고 지방 수요자에게 다양한 교과과정을 제공해야 한다.

● 소외계층의 질 높은 교육 기회 증대

가난한 학생과 전문기술학생 등 정규과정 이외의 학생에게 질 높은 교육을 하기 위해서는 목표 수혜자를 명확히 한 장학프로그램이 개발되어야 한다. 오직 학업성적만을 기준으로 대상자를 선정하면 가난한 자나 기술에 소질 있는 자가 상대적으로 부족한 학과 준비로 인해 차별받을 수 있다고 본다.

● 기술과 고용의 연계성 개선

기술과 고용의 상호연계 시스템 부족은 학교에서 취득한 기능의 활용성이 낮은 직업에 학생이 몰리게 한다. 많은 고급인력이 낮은 임금도 마다하지 않음으로써 고용주가 과다 자격을 갖춘 지원자를 채용하는 경향은 이런 문제를 해결하는데 도움이 되지 못한다. 이것은 분명 개별 기업으로써는 잘 된 결정일지 몰라도 국가 전체적으로는 습득한 기술이 제대로 활용되지 못한다는 점에서 자원의 낭비를 가져오게 된다.

● 직업훈련에의 민간투자 활성화

직업훈련에서 민간부문의 참여는 절대적이다. 기술교육기능훈련개발법은 기술과 직업 교육에서 민간부문의 참여를 확대하는 것이 얼마나 중요한가를 잘 인식하고 있다. 계획수립과 기술자의 현장 훈련을 효과적으로 수행하기 위해 민간부문의 지속적인 참여를 높이는 방법을 강구해야 한다. 이 과정의 최종 수혜자인 민간기업은 그들이 요구하는 기술 조건을 결정하는 데 가장 적절한 위치에 있다고 볼 수 있다.

● 자료수집의 일관성

어떤 계획도 상황분석과 신뢰할 만한 평가 자료 없이는 제대로 실행할 수 없다. 특히, 교육 부문은 변수가 매우 다양하기 때문에 교육 산출물에 대한 어떤 일관된 자료를 얻기가 현실적으로 쉽지 않다. 미래 예측 자료는 분명히 가치를 평가할 만한 경향을 산출해 내야 한다. 이것은 현 시점에서 매우 중요한 사항으로 지적 받고 있다. 만일 분석가가 무슨 문제가 있는지 명확히 서술할 수 있는 자료를 확보하지 못하고 있다면 그들이 적절하고 보다 구체적인 해결책을 제시할 것으로 기대할 수 없을 것이다.

제3장 비학생청소년 실태

- A. 들어가는 말
- B. 비학생 청소년 실태 이해
- C. 문제와 이슈
- D. 주요 정책과 프로그램
- E. 정부예산
- F. 정책 선택안

제3장 비학생 청소년(The out-of-School Youth) 실태

A. 들어가는 말

어느 국가를 막론하고 어린이와 청소년에 대해 가장 많은 관심을 갖는데 이는 그들이 미래의 시민이고 지도자가 될 뿐만 아니라, 국가의 현재와 영원성을 결정하는 세대이기 때문이다. 청소년은 한 국가의 핵심적인 특징을 규정할 것이다.

이러한 이유 때문에, 모든 나라가 국가 발전 목표를 세움에 있어 아이들과 청소년의 복지를 개선하는 데 초점을 두고 있다. 청소년 개인의 발전과 사회 기여 정도가 국가의 장래를 결정하기 때문에 청소년의 건강, 영양, 그리고 교육 투자에 큰 관심을 갖게 된다. 궁극적으로, 이것은 젊은 세대에게 힘을 실어 줄 것이며 그들의 잠재력을 최대한 발휘하고 인간의 기본욕구를 충족시키는 데 필요한 지식과 자원을 제공한다.

또한 지속적으로 변화하는 지구촌의 흐름속에서 경쟁력 확보를 위해서 국가마다 인적 자원개발에 역점을 둠으로써 더욱 명확해 지고 있다. 인간은 변화하는 현실에 적응하고 생산성을 높이기 위해 적절한 지식과 기술을 갖춰야 한다. 교육은 아마 한 나라가 지속적으로 발전하기 위해 추구하는 가장 대표적인 지렛대라고 말 할 수 있다. 그러므로 좋은 교육을 받을 권리는 모든 개인의 중요한 권리로써 간주되고 있다.

그러므로 필리핀의 국가정책이 전체적인 교육시스템 개선을 가장 중요시하고 있다는 사실이 결코 놀랄 만한 일은 아닌 것이다. 그러나, 교육의 중요성은 단지 경제적인 측면에서만 고려되는 것이 아니고 사회적 측면에서도 고려되어야 한다.

이러한 측면에서 필리핀 헌법은 교육부문에 가장 많은 자원과 예산을 배정하도록 천명하고 있지만, 실상을 들여다보면 교육 분야는 아직 까지도 기본적인 사항 즉, 학교를 늘리거나 책과 실습 장비를 구입하고 교사를 채용하는 데 필요한 예산의 확보에도 어려움을 겪고 있다. 교육

부문은 언제나 가장 높은 비율의 예산 배정을 상정하고 있지만 국가 예산의 평균치인 12%정도에 머물고 있어 여전히 교육 예산의 이상적인 목표에는 미치지 못하고 있다. 하지만 지난 2년에 걸쳐 교육예산은 점진적인 증가세를 보여주고 있다.

'시민사회의 지속발전'이라는 제목의 한 연구에 의하면, 기초 자치단체 4개중 한 개가 초등학교가 없어 1백 60만명의 어린이가 기초교육도 받지 못하고 있는 것으로 추산했다. 이런 심각한 상황과 개선의 징후를 보이지 않고 있는 가난한 현실 때문에 필리핀에서 학교를 다니지 못하는 청소년은 계속 증가하고 있는 것이다. 이런 비학생 청소년의 심각한 상황은 인적 자원을 국가 발전에 활용되도록 해야 한다는 당위성에 비추어 반드시 언급되어야 하는 경제·사회적인 이슈인 것이다.

B. 비학생 청소년 실태 이해

● 비 학생 청소년의 정의

비 학생 청소년에 대한 정의는 다양 하다. 청소년 프로그램을 운영하는 기관은 자체 기준, 프로그램 및 프로젝트에 따라서 다양하게 비 학생 청소년을 정의하고 있다. 연령집단(age groups)과 근로환경(working circumstances)은 종종 다른 영역으로 볼 수 있다. 그러나, 교육인력개발통계위원회는 다양한 공식 자료를 바탕으로 비 학생 청소년을 다음과 같이 정의하고 있다.

· 7-14세로써 어떤 정규 및 직업학교에 적을 두지 않는 자

· 어떤 정규 및 직업학교에도 등록하지 않은 15-24세로써 고용되어 있지 않고 고등전문 과정을 졸업하지 않은 자

이 정의를 바탕으로 하면, 고등기술전문과정을 마친 모든 청소년은 비학생청소년에 해당되지 않는다. 마찬가지로, 여전히 해당 연령 범위내에 있지만 고용상태에 있는 자 역시 비학생청소년이 아니라 근로 청소년으로 분류된다.

이 정의는 청소년을 15-30세로 규정하고 있는 ‘국가건설에서의 청소년법’으로도 알려진 공화국 법령 제8044호를 참고하여 수정되어야 한다.

이 보고서에서 제시하는 통계자료는 앞에서 언급한 정의를 바탕으로 구성된 것이다. 그러나, 7-14세 연령그룹은 가능한 한 제외하였으며 통계자료가 연령구분이 반드시 필요한 경우가 아니라면 7-14세의 연령집단을 포함하는 것으로 이해하면 된다.

● 인구통계의 특징(Demographic Profile)

여기에서 인용된 자료는 1989년 이래로 국가 통계청과 교육문화체육부에 의해 시행되어온 “기능적 식자(Functional Literacy), 교육 및 매스미디어 조사(Education and Mass Media Survey)”의 결과와 청소년 상황에 대해 1997년에 실시한 사회복지기관과 국가 청소년위원회의 조사에 근거하고 있다.

1994년 “기능적 식자, 교육 및 매스미디어조사”에서는 15-24세 연령층 청소년 인구를 1천4백50만명으로 추산하였다. 이 중 40%는 어떤 학교에도 등록하지 않고 있었다. 전국적으로 북쪽지방인 코디렐라 행정구역(Cordilera Administrative Region, CAR)이 가장 높은 등록률을 기록하고 있다. 이 지역의 15-24세 인구의 54%가 학교에 등록하였다.

등록하지 않은 청소년 중에서 비 학생 청소년에 해당되는 자의 수는 2백8십2만명으로 추산된다. 이것은 등록하지 않은 청소년의 32%에 해당되는 숫자다.

지난 조사기간으로부터 5년 동안 비 학생 청소년 수는 1989년의 2백9십2만명보다 3.9%증가하였다. 이것은 80만명에 가까운 숫자가 증가한 셈이다. 전체 청소년인구를 고려하면 1989년의 18.49%에서 1994년 19.46%로 약간 증가되었다.

● 지역(Location)

1989년도는 농촌지역에 더 많은 비 학생 청소년이 있었지만, 그 반대현상이 1994년에 관찰되었다. 도시지역의 비학생 청소년은 전체 비학생청소년 인구의 53.64%에 이른다. 보다 나은 기회를 얻기 위하여 도시로의 이주는 도시에서 비학생청소년의 인구를 증가시켰다. 15-24세의 전체인구에서 비학생청소년의 비율이 가장 높은 지역은 수도권 지역(National Capital Region)으로 나타났다.

〈표 10〉 연령, 성, 도시와 농촌에 의한 가계인구와 15-24세의 비 학생 청소년
(1994년 11월, 단위; 천명)

연령집단	가계 인구			비 학생 청소년		
	합계	남자	여자	합계	남자	여자
필리핀	14,496	7,657	6,838	2,822	929	1,892
15-19세	7,768	4,101	3,667	1,129	445	684
20-24세	6,728	3,556	3,171	1,693	484	1,208
도시지역	7,409	3,692	3,717	1,514	583	931
15-19세	3,830	1,923	1,907	591	266	325
20-24세	3,579	1,769	1,810	923	317	606
시골지역	7,086	3,965	3,121	1,307	538	769
15-19세	3,937	2,178	1,759	538	179	167
20-24세	3,149	1,787	1,362	769	359	602

● 성(Gender)

비학생 청소년은 남성보다 여성이 더 많다. 여성은 전체 비학생 청소년 인구의 67%를 구성한다. 무슬림 지역에서는 비 학생 청소년의 4분의 3이 여성이다. 이것은 비학생 청소년 문제가 사회규범에 영향을 받고 있음을 시사하고 있다. 남자는 동일한 연령층에서 12%만이 비 학생 청소년으로 분류된다.

● 교육(Education)

1994-1995년 기간동안 초등학교에 지속적으로 적을 둔 비율 (Cohort-survival rate)은 64.98%에 이른다. 이것은 초등학교 1학년으로 입학한 학생 100명 중에서 오직 65명만이 졸업한다는 것을 의미한다. 이 인원이 모두 중등과정에 입학한다고 가정하면 결국 47%만이 중등과정을 마치는 것이 된다.

1994-1995년 동안 중등과정 이수율은 오직 72.84%였다. 초등학교를 졸업하는 학생이 중등과정을 마치는 학생 보다 적은 것 같다. 이것은 15세 까지는 청소년의 50%정도가 비 학생 청소년임을 의미한다.

“기능적 식자, 교육 및 매스미디어 조사” 에서 나온 교육성과 자료는 7-24세의 비 학생 청소년중 오직 10.63%만이 고등전문과정 이상(칼리지 및 종합대학)을 마친 것을 보여준다. 42%는 중등과정에 등록하였거나 졸업한 것으로 나타난다.

〈표 11〉 학력수준별 7-24세 사이의 비 학생 청소년 현황

(단위: 천명)

학력수준	인원	비율
전 체	3,837	100.00
초등학교이하수준	551	14.36
중등학교 수준	1,259	32.81
중등학교 졸업	1,619	42.19
칼리지 수준	357	9.30
대학교 이상	51	1.33

학교에 가지 못한 이유로는 아래 표에서 보여주듯이 가사 노동, 개인의 관심 부족, 그리고 교육비 과다 등 세 가지 요인이 가장 큰 것으로 나타났다.

〈표 12〉 불출석 사유와 7-24세의 비 학생 청소년 현황

(단위:천명)

학교에 출석하지 않는 이유	인원	비율
합계	3837	100.00
교육비 과다	718	18.71
학교의 비 접근성	142	3.70
질병이나 불구	218	5.68
가사노동	995	25.98
직장고용	515	13.42
관심부족	832	21.68
학교공부 부적응	134	3.49
기타 사항들	284	7.49

자료: 1994 FLEMMS, NSO-DECS

학교에 등록하지 않은 청소년 중에서 64%이상은 학교에 돌아갈 의사가 없었다. 가장 큰 이유는 학교에 출석하지 않는 사유와 마찬가지로 가사 노동 때문이고 두 번째는 개인적 관심 부족이었으며 다음으로 생계를 위해 어떤 직업을 갖고자 한 것이었다.

● 단체 회원

비 학생 청소년은 생산적인 활동에 참여하여 스스로를 개발 할 수 있는 시간을 충분히 가지고 있다. 그들을 지역사회 개발 프로젝트에 참여시켜 시간 활용을 잘 할 수 있도록 기회를 제공할 수 있으나, 현실적으로는 아주 소수만이 이런 사업에 참여하고 있다. 비 학생 청소년 다수가 여성이라는 점을 감안한다면, 그들이 대부분의 시간을 가사노동에 종사한다는 사실이 결코 이상하지 않다. 여성의 경우 직업을 구하거나 친구와 가출하는 경우는 그리 많지 않지만, 남자의 경우는 대부분의 시간을 일자리를 구하면서 보내고 있다.

〈표 13〉 15-24세의 남녀 비 학생 청소년 활동 내역, 1994년 11월

(단위: 천명)

활동의 종류	합 계	남 성	여 성
필리핀 전체	2,822	929	1,892
구직활동	698	413	285
가사노동	1,486	118	1,368
스포츠활동	42	36	6
지역사업참여	26	15	11
친구와 외출	278	228	50
기타	292	292	173

비 학생 청소년 중 오직 소수(13.6%)만이 민간단체의 회원으로 활동하고 있다. 비 학생 청소년이 소속한 조직의 가장 일반적인 형태는 사회-시민단체 또는 종교단체이다. 체육단체는 비 학생 청소년 중 남성이 보다 일반적으로 참여하고 있다.

〈표 14〉 5-24세 남녀 비 학생 청소년의 단체 활동 실태

(단위: 천명)

단체의 종류	합 계	남 성	여 성
필리핀 전체	2,822	929	1,892
회원	384	129	255
종교	149	38	111
시민단체	171	52	119
스포츠	41	33	8
기타	23	6	17
비회원	2,438	800	1,638

C. 문제와 이슈

학교 수의 증가에도 불구하고 모든 교육 단계에서 비 학생 청소년 수는 계속 증가하고 있다. 1995-1996학년도 모든 교육과정의 학교 수를 집계하면 50,905개에 이른다. 이들 학교의 82%는 정부 지원에 의

해 운영되고 있다.

청소년 스스로 보다 많은 교육 기회의 필요성을 주장하여 왔다. 국가청소년위원회(NYC)가 시행한 지역 상담 포럼 자료를 보면, 교육에 대한 이슈는 언제나 청소년에게 하나의 우선 관심사항이 되어 왔다. 청소년기관의 조사에 의해서도 청소년은 양질의 교육을 강력히 희망하고 있으며 인생에서 매우 중요한 것으로 고려하고 있다.

그러나, 비 학생 청소년수가 증가하는 원인에는 교육적 측면만이 있는 것은 아니다. 거기에는 적어도 교육, 가난, 그리고 문화와 관련된 중요하면서도 기본적인 이슈가 있다. 그밖에 그 나라의 지정학적 특징(geographical configuration)도 하나의 원인이 될 수 있다.

● 가난 문제

가난은 많은 청소년이 학업을 그만 두고 생계를 위해 직업을 구하는 원인이 된다. 이것은 또한 비 학생 청소년 중에서 청소년 비행을 일으키는 자가 많은 이유 중 하나이기도 하다.

필리핀은 99%라는 높은 수준의 소양교육 이수율을 기록하고 있지만, 많은 사람이 초등학교과정조차 마치지 못하고 있다. 비록 초등과 중등과정에서 무상교육이 실시되고 있지만, 가난한 가계 사정과 가족 생계에 기여할 필요성은 종종 기초교육에 대한 관심을 갖지 못하게 한다. 더욱이, 학교 출석 부대비용이 가난한 가계에게 큰 부담으로 작용한다. 음식준비와 기초 학용품 구입 등 부대비용 등은 그들이 학교를 다니지 못하는 이유중 하나가 되고 있다.

15-24세사이의 비 학생 청소년의 실업률이 1995년에 17%로 높은 편이어서 취업에 대한 전망은 그리 밝지 않은 편이다. 1995년도 이 연령의 실업률은 전체의 48%에 이르렀으며 비록 취직이 되어도 수입은 낮고 고용주로부터 착취를 당하기도 한다.

● 교육 문제

교육 문제는 다양한 측면을 가지고 있다. 이 문제는 질과 적절성뿐

만 아니라 형평성, 그리고 접근성과 관련된다. 앞에서 논의한 바와 같이, 학교 수는 계속 증가하고 있으나 노후화된 학교시설의 정비와 보수는 물론 신축 요구를 따라 잡을 수가 없다. 급격한 인구 증가와 입학 연령의 저하는 정부로 하여금 교육기회를 더욱 많이 제공하도록 압력으로 작용하고 있다. 학교의 위치와 수용능력은 또한 교육기회 제공에 영향을 미칠 수 있는 요소이다. 도로 상태 불량, 비싼 통학비용, 그리고 통학 곤란 거리 등은 학생의 등교를 방해하는 요소가 되고 있다. 더욱이, 대부분의 학교는 학생수 과밀로 곤란을 받고 있고 교육과정을 충분히 제공하지 못하고 있다.

현 필리핀 교육제도는 또한 기업이 요구하는 다양한 자질을 갖춘 인적자원을 생산해 내지 못한다는 비판을 받아 왔으며 자격과 능력을 갖춘 근로자를 찾는 데 어려움을 겪고 있는 것이다. 현재의 교육과 훈련 과정은 종종 시장의 욕구에 부응하지 못하고 있는 것으로 비판받는다. 학교시설의 부적절성과 실험 도구의 부족은 교사의 자질과 교육의 질을 떨어뜨리는 원인이 되고 있다. 개인의 직업 선택에 도움이 되어야 할 상담서비스도 종종 유용하지 못한 것으로 보인다. 이로 인해 보다 적절한 교육을 받는 데 장애요인이 될 뿐만 아니라 학생들이 어떤 코스를 선택하고 어떤 경력을 따를 것인지 판단하는 이정표로서의 노동시장에 대한 정보가 부족하기 때문이다.

노동단체와의 연계성 개선은 학교에서 능력과 자질을 효율적으로 개발시킴으로써 노동현장에 필요한 인력으로 양성할 수 있다. 교육과 기회의 형평성은 사실상 자원의 제약으로 인해 이행이 쉽지는 않지만, 노동단체와 연계하여 서비스 제공의 효율성과 효과성을 높여 교육의 질과 적절성을 개선해야 한다.

● 문화적 차원

남성과 여성 비 학생 청소년을 비교해 보면 여성에 대한 전통적인 편견이 있음을 알게 된다. 무슬림 지역의 문화적 전통은 특히 여성 비 학생수를 상대적으로 많게 하는 요인이 되고 있다. 일부 지역은 종종

윤리적, 지역적 차별성으로 인해 전국적인 표준 교과서와 교재를 거부하고 있으나, 정부에서는 계획수립단계에서 이런 사항을 거의 고려하지 않고 있어 많은 무슬림 청소년이 학업에 흥미를 잃고 자퇴하는 상황으로 만들기도 한다.

● 기타 이슈

1) 대안 교육의 필요성

대부분의 비 학생 청소년은 다시 정규학교로 돌아갈 계획이 없다는 것이 확인된 이상, 공식 교육 없이도 학업을 계속할 수 있도록 특히, 기본교육 조차 마치지 못한 사람을 위해 대안교육 방안을 찾을 필요가 있다. 이는 그들에게 지속적으로 교육받을 기회를 제공함으로써 고용 기회도 함께 증대시킬 것이다.

2) 도시이주의 증가

특히, 도시지역에서 비 학생 청소년이 증가하는 원인은 주로 농촌 청소년이 도시로 유입되기 때문이다. 농림부 조사에 의하면, 농촌 청소년은 농업의 낙후성 때문에 도시로 이주하려는 열망이 크다고 지적한다. 상업 광고는 또한 젊은이들에게 도시 생활에 대한 유혹을 부추기고 있으나, 도시로 유입된 대다수 청소년은 머지않아 자신이 직업 없이 배회하는 비 학생 청소년 신세로 전락하였음을 깨닫게 된다.

3) 건강과 약물 중독 문제

비 학생 청소년은 또한 종종 건강과 약물 문제에 가장 취약한 집단이다. 할 일 없이 시간을 보내는 그들은 사회에서 바람직하지 않은 요소에 걸려들 여지가 높다. 그러므로, 비 학생 청소년을 스포츠 활동 이외에 지역사회개발 활동에 의도적으로 참여시키고 활용할 필요성이 있다.

4) 프로그램 연계(Program Intervention Linkages)

비 학생 청소년 문제는 심리적이고 정서적, 경제적, 사회적, 그리고 정치적 욕구에 부응하는 종합적 프로그램이 요구되는 복합 현상이다. 상호 연관된 비 학생 청소년 문제는 더 이상 어떤 한 기관만의 관심사항일 수 없다. 비정부단체를 포함한 여러 기관의 총체적 노력을 통해 자원낭비를 줄이는 노력이 있어야 한다.

5) 자료의 체계화

정확하고 시의 적절한 자료의 필요성은 결코 저 평가 될 수 없으며 비 학생 청소년에 대한 자료 수집은 체계성이 있어야 한다. 비 학생 청소년의 특징에 대한 자료가 “기능적 식자, 교육 및 매스미디어 조사”로부터 5년마다 제공되고 있지만, 그 문제를 완전히 이해하고 그에 따른 프로그램을 적절하게 설계하기 위해서는 이 보다 수시로 자료를 수집하는 것이 유익하다. 특히 지방정부가 지역사회 서비스에 대한 책임을 지고 있기 때문에 프로그램 제작을 성공적으로 수행하기 위해서는 지역 실정에 적합한 자료가 반드시 확보되어야 한다. 그리고 새로운 청소년관계 법률을 제정하기 위하여 비 학생 청소년에 대한 개념을 다시 정의 할 필요가 있다.

D. 주요 정책과 프로그램

1. 정부 정책

● 필리핀 헌법

1987년 필리핀 헌법은 중등과정까지 국가가 무상 교육을 실시할 것을 선언하고 있다. 이것은 청소년이 기초교육을 받을 기회를 제공하는 데 도움을 준다. 비 학생 청소년에 대해 필리핀 헌법은 국가가 자율 학

습(self-learning) 및 토착 학습, 그리고 비 학생 청소년 수업 프로그램, 특히 공동체의 욕구에 적절한 방법뿐만 아니라 비공식적이며 전통적인 학습체제를 권장하고 있다. 마찬가지로 헌법은 국가가 일반시민과 장애인 및 지역사회에서 활동하는 비 학생 청소년에게 효율적인 직업교육과 유용한 기술을 제공해야 함을 선언하고 있다.

● 필리핀중기개발계획(The Medium Term Philippines Development Plan)

이 계획에서 언급한 중요한 개발 전략은 정부 장학제도와 학생 대출 프로그램의 확대 보급이다. 이 계획은 교육받을 기회를 높이고 보다 많은 국민이 직업을 갖는데 도움을 주고자 한다. 더욱이, 재능에 따라 배우고자 하는 기술을 선택하게 함으로써 교육기회와 함께 교육 후 고용 기회를 얻게 될 가능성을 높여주는 데 목적을 두고 있다.

● 평생 교육(Education for All)

1990-1999년 기간 중 실시된 평생교육 10년 계획(the Decade of Education for All)은 비 학생 청소년을 대상으로 삼고 있다. 더욱이, 그것은 초등교육의 보편화, 문맹의 제거, 그리고 비 학생 청소년과 성인을 위한 지속적 교육을 목표로 한다.

● 국가청소년위원회(The National Youth Commission)

국가건설에서의 청소년법(Youth in Nation Building Act)으로 알려진 공화국 법령 제 8044호에 근거한 국가청소년위원회의 창설은 비 학생 청소년을 포함하여 일반 청소년의 어려운 상황에 대해 정부가 큰 관심과 우려를 갖고 있음을 보여준다. 국가청소년위원회는 청소년 육성과 개발을 위한 정부의 모든 노력을 감독하는 임무를 수행하고 있다.

● 생계지원과 기타 프로그램(Livelihood and Other Program Interventions)

비 학생 청소년은 정부기관이 시행하는 많은 프로그램, 즉 생계지원, 기술훈련, 도제훈련, 그리고 다른 형태의 비공식 프로그램의 목표 수혜

자에 포함된다. 국가인력청소년위원회 산하의 여러 정부단체가 실시한 훈련프로그램 자료를 보면 비 학생 청소년이 교역기술훈련 프로그램의 목표 수혜자중 하나임을 보여 준다.

● 지방자치단체(Local Government Units)

사회서비스업무의 중앙으로부터의 지방이양은 비 학생 청소년의 복지에 대한 관심이 중앙정부에서 지방정부로 전환되었음을 의미한다. 지방자치단체는 업무와 함께 이양된 중앙정부 산하기구와 사회복지개발부(the Department of Social Welfare and Development)의 기능과 임무를 수행하게 되었다.

● 사회개혁아젠다(Social Reform Agenda)

비 학생 청소년 문제는 불가피하게 가난과 연관되어 있다. 정부의 사회개혁아젠다는 비 학생 청소년에 초점을 두는 것은 아니며 오히려 그 범위를 넘어서고 있다. 동 아젠다는 자산개혁의 실시와 생산자원의 지속적 개발을 강구하고 경제적 약자로 하여금 기초 분야의 경제적 기반과 기회를 넓혀주고자 한다. 기초교육은 종종 비 학생 청소년과 같은 사회적 약자층을 포함한 (정책)목표계층이 갖고 있는 기본적인 최소한의 욕구로써 정의해 왔다.

2. 주요 프로그램

1) 사회복지개발부(Department of Social Welfare and Development)

● 운라드 카바탄(Unlad Kabataan)

이는 청소년을 위한 공식적인 인적자원 개발 종합프로그램이다. 청소년의 정신적, 경제적, 신체적, 심리적, 문화적, 그리고 사회적 개발이라는 조건하에서 사회적 약자인 청소년의 총체적 개발을 지향한다. 그것은 비 학생 청소년과 생활이 어려운 청소년이 자립의지를 갖고 생산

적인 경제활동을 영위하고 사회적으로는 책임 있는 시민이 되어 가족의 생계와 지역사회 개발에 기여하도록 지원하는 데 사업의 중요 목적이 있다.

기초자치단체에서 비 학생 청소년과 생활이 어려운 청소년이 서비스를 보다 용이하게 받을 수 있도록 만들어진 이 프로그램의 주요 전략은 풀뿌리 청소년 협회(Pagasa Youth Association)를 조직하는 것이다.

프로그램은 사회복지개발부와 지방자치단체의 밀접한 협력에 의해서만이 효과적으로 보급될 수 있는 데, 소요예산 역시 중앙부처의 협조와 지방자치단체의 의지에 달려 있기 때문이다.

이 프로그램은 다음과 같은 세 가지 요소와 핵심 정책수단을 통하여 일반청소년에게까지 확장된다.

- a) 경제적 생산성(Economic Productivity) b) 성격 개선 및 긍정적 생활 방식 촉진(Personality Enhancement and Positive Life-Style Promotion) c)지도자 훈련과 사회 책임의식 강화(Leadership Training and Social Responsibility Enrichment).

● 카바탄 2000프로그램(Kabataan 2000 Program)

이 프로그램은 청소년 프로그램 중 가장 선도적(flagship)이라고 할 수 있다. 카바탄2000은 비 학생 청소년을 포함한 모든 청소년에 대한 정부의 관심을 명확히 보여주는 프로그램이다. 그것은 각 기관에서 설계한 모든 프로그램이 국가차원에서 카바탄2000으로 통합되고 있기 때문이다. 이 프로그램의 실행을 확실히 하기 위하여 대통령령 제139호를 근거로 “카바탄 2000위원회”를 창설하였다.

대통령의 청소년 직업알선 프로그램(PYWP)은 카바탄 2000의 핵심 프로그램 중 하나이다. 이 프로그램은 일년 단위로 실시하며 정부 인턴쉽 프로그램, 직업 가치 프로그램, 학생 취업 특별 프로그램, 생계지원과 문맹 퇴치 프로그램, 문화와 예술, 고용정보 확산(out-reach) 프로그램, 건강 프로그램, 기반시설 개발과 청소년 관광가이드 훈련 및 평가 프로그램 등 여러 가지 프로그램으로 나뉘어 진다.

2) 교육문화체육부(Department of Education, Culture and Sports)

교육문화체육부산하의 비공식교육청(the bureau of Non-formal Education)은 비 학생 청소년을 위한 적절한 프로그램을 제공한다. 이 기구의 기능은 다음과 같다.

- 공식교육을 받지 못하는 청소년에게 학습 욕구를 충족시키는 수단 제공
- 기술훈련 증진을 위해 여러 기관과의 조정과 고용 잠재성, 효율성, 생산성, 그리고 고용시장에서의 경쟁력 확보
- 시민의 다양한 관심과 인구학적 특징 그리고 사회 경제적 지위 개선을 위한 교육 기회 보장 수단 제공

비학생 청소년 대상 플래그쉽(flagship)프로그램은 필리핀의 대표적인 비공식 교육 프로젝트(the Philippines Non-formal Education Project)이다. 이 프로젝트는 가난한 자, 기초 문맹자와 기능적 문맹자를 위한 대안학습시스템(Alternative Learning System)을 통해 교육 성과를 높여 삶의 질을 향상시키는데 목적을 둔다. 이 교육 수단은 가난한 자를 효과적으로 생산 활동에 참여하게 하고 한정된 자원을 관리하고 사회복지에 대한 의존을 줄임으로써 자립과 자조정신을 내재화하도록 설계한다. 문자해독능력을 가진 비 학생 청소년과 성인은 그들의 아이와 동료의 교육 성과를 지원하는 가운데 또한 보다 높은 차원의 기능적 문자해독능력을 갖게 됨으로써 결과적으로 삶의 질을 개선하는 효과를 보게 된다.

평생교육프로그램(The Continuing Education Program)은 자율학습을 통해 기초 문자해독능력을 갖춘 후 평생 학습으로써 교육기회와 경험을 살리도록 비전화된 비공식 교육(Non-Formal Education)의 핵심 프로그램이다. 그것은 문자 해독 능력을 가진 사람들의 절실한 욕구에 응답하는 것이며 이들에게 지속적인 학습의욕을 제공한다.

다음은 평생교육프로그램의 대안 학습제도(the Alternative Learning System Continuing Education Program)를 실천하는 세부

프로그램이다.

- 교과과정개발프로그램(Curriculum Development Program) : 현장 조사와 연구를 통해 학습 경쟁력이 있는 것으로 입증된 자료를 토대로 수혜대상에 맞게 교과목을 편집하는데 목적이 있다.
- 대안적보급제도개발프로그램(Alternative delivery Systems Development Program)은 조사와 개발을 통해 보급 방식의 대안 개발에 초점을 둔다. 이 프로그램 하에서는 다음과 같은 프로그램의 개발이 기대된다.
- 인쇄 매체 프로그램(The Print Media Program)
- 방송학교 프로그램(The School-on-the-Air Program)
- 대안적 비디오 프로그램(The Alternative Video Program)

E. 정부 예산

비 학생 청소년 몫으로 배정된 정부예산의 규모를 추정하기가 쉽지는 않다. 왜냐하면, 비 학생 청소년을 위한 예산배정을 구체화 할 수 있는 근거인 일반충당금법이 어떤 구체적인 항목을 지정하고 있지 않기 때문이다. 더욱이, 청소년을 위한 정부 프로그램은 일반적으로 모든 분야에 걸쳐 있기 때문에 비 학생 청소년만을 위한 가용 재원 규모를 정확히 산출하기가 쉽지 않다. 비 학생 청소년을 위한 프로그램이 전체적으로 그들만을 위한 것이 아니고 역시 다른 수혜자도 포함되기 때문이다.

정부는 지속적으로 교육부문에 대한 예산 배정을 증가시켜 왔으나 비 학생 청소년 수의 증가에 따른 교육과 그에 따른 서비스 제공 욕구를 상쇄하기에는 턱없이 재원이 부족한 상태에 있다.

비 학생 청소년 대상 서비스 개선에 가장 크게 기여할 수 있는 방안은 지방정부헌장(Local Government Code)의 착실한 이행이다. 지방정부헌장은 교육재정에 재산세의 1%를 할당하도록 규정하고 있다. 이

것은 지방차원에서 교육기금의 확보를 가능하게 하며 지방정부가 전체적으로 중앙정부의 처분에만 의존할 필요가 없다는 것을 의미한다. 그러나, 교육기금은 일반적으로 기초적 소양교육을 위해 사용하도록 한정하고 있다.

비 학생 청소년 등에 대한 사회봉사 책임이 지방정부에 이양된 것은 수혜자에 맞는 환경을 고려한 프로그램을 보다 용이하게 설계하도록 계기를 제공했다. 그러나, 이것은 다시 개별 지방자치단체 입장에서 검토한 우선순위에 의존하게 된다. 각 지방정부의 정책우선순위에 비 학생 청소년 프로그램이 포함되도록 사회적 압력을 가함으로써 교육기금이나 예산 배정을 촉진할 필요성이 있다.

그리고 정부는 자체 계획에 의해 사회개혁아젠다(Social Reform Agenda)의 중요한 부분으로써 비 학생 청소년문제를 포함시켰는바, 이 아젠다는 대통령이 추구하는 대표적(Flagship)프로젝트이기 때문에 비 학생 청소년문제 해결을 위해 어느 정도 자금이 배정될 것으로 기대된다. 비 학생 청소년은 이 프로젝트의 단순한 수혜고객이 아니라 고객집단의 중요한 부분이다.

비 학생 청소년을 돕기 위한 열정은 정부만이 갖고 있는 것은 아니다. 특히 비정부단체와 재단법인과 같은 대다수 민간단체들은 비 학생 청소년을 돕기 위하여 자금을 마련해 왔다. 이러한 자금은 교육 및 기술훈련 영역에서 주로 이루어져 왔으며 정확히 측정할 수는 없지만 그 자금 규모는 매우 클 것으로 생각된다.

F. 정책 선택안

비학생 청소년문제는 복잡하고 다차원적이다. 그것은 비 학생 청소년 스스로가 인식하고 있듯이 특별 환경, 즉 경제적, 사회적 그리고 문화적 차원의 복합 환경을 가지고 있기 때문이다. 따라서, 구체적인 프로그램과 정책수단은 비 학생문제와 실태를 가장 잘 파악할 수 있는 풀뿌

리 수준에서 설계해야 한다.

그리고 고용기회 뿐만 아니라 장학금이나 교육기회 보장을 위해 현재 추진하고 있는 국가정책은 지속될 필요가 있다. 비 학생 청소년에 대한 정부정책의 기본 목적은 이들이 사회의 생산적인 일원으로 합류할 수 있도록 지원하는 것이다. 이 정책은 비 학생 청소년이 학교에 돌아가 취직에 유리한 교육을 이수하든지 교육을 마치고 상급학교에 진학하도록 지원하기 위해 설계되어야 한다. 이와 같이, 비 학생 청소년 문제를 해결하기 위한 정책의 기본 원칙은 그들에게 교육 및 고용기회를 확대하는 데 기여해야 하며 이를 통해 궁극적으로 청소년 자신이 시민으로써의 자격과 권한을 얻게 된다는 것이다.

● 자질, 능력, 그리고 교육기회의 증진(Improving Quality, Relevance, and Access to Education)

교육은 인간의 기본적 권리이며 모든 사람은 교육받을 기회를 가져야 한다. 따라서, 교육을 우선시 하는 정부 정책은 교육 받을 기회에서 소외 받는 계층이 없도록 보다 강화되어야 한다. 교육서비스를 전국적으로 확산시키고 비록 소외된 지역에서도 지속적으로 고등교육이 가능하도록 지원해야 한다.

중등교육이 무상으로 실시되고 있지만 여전히 많은 저소득층은 학습 부대비용에 부담을 느끼고 있는 것으로 보인다. 그러므로 교통비, 책값, 유니폼, 그리고 숙박비와 기타 교육비 지원을 위한 장학금이나 보조금을 확대할 필요성이 있으며 외지 청소년과 서로 다른 학습욕구와 환경을 가진 청소년에게 교육 기회를 넓혀 주기 위해서는 대안 학습 및 보급계획을 개발할 필요가 있다.

그러나 교육시설에의 접근성만으로는 충분하지가 않고 청소년의 욕구에 맞는 교육의 질과 적절성을 개선시킬 필요가 있다. 특히, 무슬림 지역에서 비 학생 청소년이 많이 발생하고 있어 이들의 문화와 사회적 신념에 합당한 교과서와 훈련 교재, 교과목 편성 그리고 교수방법을 개발할 필요성을 지적하고 있다.

또한 교육이 노동시장과의 연계성 강화를 통해 청소년의 학습 능력과 자질을 효과적으로 높일 수 있음을 강조하고 있다. 교육제도의 궁극적인 평가는 졸업생이 취업에 필요한 유용한 자격을 얼마나 갖추게 되었는가에 달려 있기 때문이다. 이것은 오직 교육시스템이 노동시장의 수요와 조화를 이루어야 하며 노동시장의 흐름이 계속해서 교육체계에 반영되고 하부 교육기관으로 확산되어야 함을 의미한다.

● 선택범위의 확대(Expanding the Choices)

비 학생 청소년은 종종 가난으로 인해 학교나 직업이나를 선택해야 하는 문제에 직면한다. 만일 그들이 취업을 원한다면 반드시 직업에 필요한 기술과 자격을 갖추어야 하며 이를 위해 생계, 기술 및 기능과 기업가정신(entrepreneurship) 훈련 등 각종 훈련기회가 제공되어야 한다.

그리고 상급 학교에 진학하기로 한 청소년에게는 대학까지 마칠 수 있도록 다양한 장학제도를 마련하여 제공하는 것이 좋다. 장학제도의 확대를 위한 민간기업의 참여와 지원은 특히, 소외 청소년에게 보다 많은 혜택을 제공하게 될 것이다.

청소년이 학업과 근로를 동시에 할 수 있도록 지원하는 이중훈련시스템(Dual training System)이 확산되고 있다. 이 제도는 학교를 다니는 동안 생활비가 필요한 청소년을 지원하는 대안으로써 마련된 것이며 학업 성취력이 높은 청소년의 발전 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 방안이다. 이는 또한 졸업 후 취업에 도움이 되는 현장 경험과 적절한 훈련성과를 동시에 얻을 수 있는 장점을 갖고 있지만, 이 제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 민간기업의 참여와 협조가 절대적이기 때문에 보다 많은 회사가 동참하도록 정부의 적극적인 독려와 인센티브 제공이 요청된다.

속성기술전문교육인증제(The fast-tracking of the Expanded Tertiary Education Equivalency and Accreditation Program)는 매우 의욕적인 프로그램이다. 이 프로그램은 공식적으로 자격이 인정된 칼리지이상의 교육을 이수한 사람에게 취업 기회를 제공하는 것을 목적

으로 한다. 현재, 이 프로그램의 실행도구는 완전히 개발되지 못한 상태에 있지만, 엔지니어링 분야에서 몇 가지 방안이 강구되고 있다. 정부가 개발한 새로운 제도와 프로그램의 이니셔티브는 광범위하게 확산, 보급될 필요가 있다.

● 노동시장 정보(More Labor Market Information)

앞에서 언급했듯이, 노동시장과 교육제도는 상호 밀접히 연계되어야 한다는 함축된 의미에는 수요자가 쉽게 이용할 수 있도록 노동시장정보 체계가 갖추어져야 한다는 당연한 결론에 이르게 된다. 노동시장정보는 개인이 직업을 결정하는 데 가장 기본적인 토대가 되며 학교가 노동시장에 대해 보다 많은 정보를 갖고 있다면 보다 좋은 교육 계획을 수립하는데 기여할 수 있는 것이다. 이것은 노동시장의 수요와 공급의 조화를 촉진한다.

그러나, 노동시장 정보체계를 올바르게 작동시키기 위해서 해야 할 일들이 아직 많이 있다. 즉, 비록 노동시장 정보와 지표는 있지만, 보다 쉽게 이해하고 적절히 활용될 수 있는 형태로 변환되어 있지 않으며 광범위하게 배포되어 있지 않다. 따라서, 노동시장 정보를 보다 유용한 형태로 구성하기 위해서 많은 노력이 있어야 한다.

● 농촌지역 개발 확대(Intensifying Rural Development)

앞에서 언급한 이슈 가운데 하나는 지방 청소년의 도시 지역으로의 이주가 증가하고 있다는 것이다. 이것은 도시에서 경제적으로 성공할 가능성이 보다 많이 있다는 것을 광범위하게 인식하고 있기 때문이며 대부분의 농촌 청소년은 도시에서 행운을 잡기 위해 자기의 지역사회를 떠나고 있다. 그 주요 원인은 농촌에서는 자신의 성장이나 직업을 구할 기회가 거의 보이지 않는다는 인식이 팽배하기 때문이다. 오늘날의 지방 청소년은 농업을 더 이상 바람직한 직업으로 인식하고 있지 않음을 많은 연구보고서에서 보여주고 있다. 농업은 비 진보적인 직업으로 취급되고 낮은 사회적 지위를 내포하고 있다. 더욱이, 매스미디어에 의해

도시의 화려한 모습이 광고됨으로써 농촌 청소년이 도시지역에 매력을 갖게 하는 원인을 제공하기도 하다.

● 지방정부 선도사업

사회 서비스(social services)업무의 지방 이양은 사회복지개발부와 지방정부간의 상호 연계 강화 필요성을 높여주고 있다. 비 학생 청소년 업무처리와 관련 사회복지부가 개발한 전문기술과 노하우는 지방정부에 함께 이양되어야 한다. 비 학생 청소년에 대한 사회복지개발부의 프로그램 성공여부는 지방정부와 어느 정도 밀접한 관계를 유지할 가능성이 있는가에 좌우된다. 지방정부는 사회서비스분야에 우선적 관심을 기울일 것이 요구된다. 사회서비스에 대한 관심은 청소년 범죄나 약물 중독과 같은 다른 사회적 병리현상의 만연을 억제하는데 기여한다.

이제 보다 많은 후원금과 재원이 지방정부에 주어짐은 물론 지역 실정에 보다 적합한 정책을 수립하게 됨으로써 비 학생 청소년의 욕구에 보다 구체적이고 적절한 프로그램을 설계하고 집행할 수 있는 유리한 위치에 서게 되었으며 지방정부의 교육기금 조성은 지방차원에서 기초 교육 활성화를 보장한다.

● 통합과 연계 강화(Improved Coordination and Linkages)

대다수 청소년 프로그램은 보다 더 나은 방향으로 통합되거나 연계를 강화함으로써 성공을 보장받게 되며 정부와 민간부문, 특히 비정부 단체와의 연계 노력을 강화해야 한다. 지식정보의 완성은 비 학생 청소년 프로그램을 전체적으로 발전시키기 위해서 필요하고 연계 시스템 강화는 효율성을 높이고 자원의 낭비를 줄여준다. 한정된 자원의 활용성 제고는 보다 많은 사람에게 유익을 주게 한다.

제4장 근로청소년 실태

- A. 들어가는 말
- B. 인구 및 사회경제적 특징
- C. 문제와 이슈
- D. 주요 정책
- E. 주요 프로그램과 사업
- F. 정부 예산
- G. 개혁 정책과 추천하는 말

제4장 근로 청소년 실태

A. 들어가는 말

이 연구는 국가 통계청과 유관 연구기관이 제공한 자료에 근거하여 필리핀 근로청소년에 대한 현황을 제시한 것이다. 다음 장에서는 기본적으로 청소년의 고용 실태를 보여 주는데 특히 15-30세의 청소년, 청소년 노동시장에 영향을 주는 정부 정책과 프로그램, 청소년 프로그램에 배정된 자원, 그리고 근로 청소년이 직면한 도전을 해결하기 위한 정책제안 등을 보여준다.

B. 인구 및 사회 경제적 자료(Demographic And Socio-Economic Data)

일반적으로 다양한 연령집단 가운데서 청소년층은 상대적으로 높은 고용 참여율을 보여준다고 할 수 있다. 고용되어 있거나 적극적으로 취업기회를 찾는 15-30세 사이의 청소년은 약 1천2백만 명에 이르는데 표15에서 보는 바와 같이 약 2천만 노동활동인구의 60%를 차지하고 있다.

표15의 자료는 청소년층의 노동참여율을 세 가지 연령집단, 즉 15-20세, 21-25세, 그리고 26-30세로 구분하고 있다. 가장 낮은 노동 참여율(43%)을 기록하고 있는 연령은 주로 학교에 다니는 나이인 15-20세이다. 21-25세 연령은 국가 전체의 평균에 가까운 71%이고 26-30세의 청소년은 73%로 매우 높은 노동 참여율을 보여주고 있다.

〈표 15〉 성과 연령집단별 노동 참여율(Labor Force Participation Rate): 1996

성과 연령집단	노동 참여율(%)
전체 합계	59.28
15-20세	42.67
21-25세	71.38
26-30세	73.87
남 자	73.98
15-20세	51.54
21-25세	88.65
26-30세	97.65
여 자	43.53
15-20세	32.76
21-25세	52.88
26-30세	50.63

자료: 국가 통계청

● 여성의 노동 참여율은 남성의 약 4분의 3정도에 불과

1996년도 남성의 노동 참여율은 73.98%인데 반해 여성은 단지 43.53%에 불과하다. 15-20세 연령대의 여성 청소년은 노동 참여율(32.76%)이 가장 낮은 상태에 있다. 이 연령대 청소년 대부분이 학교에 다니기 때문에 노동참여율이 낮게 나타나는 것이라면 사회적으로 매우 건전한 의미일 수 있으나, 현실적으로는 이들 대부분의 여성이 무보수로 가사 노동에 종사하고 있다는데 문제가 있다. 21-25세와 26-30세 사이의 여성은 남성과 비교할 때 역시 참여율이 낮는데 대체로 이 시기는 여성이 자녀를 생산하고 양육하는 기간으로써 여성의 라이프스타일이 변화된 결과라고 할 수 있다.

〈표 16〉 성별 노동 참여율(Labor Force Participation Rate By Sex),
1987-1997

연도	합계	남자	여자
1987	65.5	83.2	48.0
1988	66.1	84.2	48.3
1989	66.0	83.8	48.6
1990	64.4	81.9	47.2
1991	66.4	83.9	49.3
1992	66.0	83.9	48.4
1993	65.6	83.0	48.2
1994	65.5	83.0	48.2
1995	65.8	83.0	48.5
1996	65.8	83.0	48.5
1997	65.5	82.4	49.0

Source: 국가 통계청

여성의 낮은 노동참여수준에도 불구하고 노동참여율은 점차 증가하고 있다고 볼 수 있는가? 그러나, 아쉽게도 표16에서 보는 바와 같이 여성의 노동참여율은 큰 증가세를 보여주지 못하고 있는데, 이는 여성의 노동시장에서의 지위가 여전히 매우 불리하다는 것을 의미한다.

● 농촌과 도시지역의 노동 참여율

1996년도 청소년의 노동 참여율은 농촌지역이 도시보다 높다고 말할 수 없지만, 15-20세 연령층은 농촌지역(49.8%)이 도시지역(35.34%)보다 오히려 높은 비율을 보여주고 있다.

이것은 이 시기의 많은 농촌 청소년이 열악한 농촌 형편상 기술훈련 기회를 받지 못하고 이른 나이에 노동 현장에 투입되기 때문으로 추정된다. 하지만, 지금은 도시 청소년과 마찬가지로 농촌지역에서 칼리지를 마친 많은 청소년도 노동시장에 참여하지 못하고 있다.

도시 여성 청소년, 특히 21-25세와 26-30세 사이 여성의 노동 참여율은 농촌보다 약 8%정도 높게 나타나고 있다. 비록 대다수 여성 청

소년이 보수가 낮더라도 취업을 희망하고 있지만 그래도 이것은 좋은 징조라고 할 수 있다. 농촌지역에서는 이와 반대로 취업을 위해 노력하는 층은 대부분 남성인 바, 이는 농촌지역의 근로 기회가 주로 남성에게 열려있기 때문이라고 볼 수 있다.

● 취업 청소년 대부분은 임금노동자이고 도시지역에 거주

1988년도부터 1996년에 걸친 자료에 의하면 15-30세의 취업 청소년중에서 56%는 임금 노동자이며 20%는 자영업자, 그리고 24%는 무보수 가족 근로자이다.

● 농어업과 서비스분야에 주로 종사

일련의 조사에 의하면, 농촌청소년 대부분은 전형적인 농어업과서비스 분야에 다양하게 종사하고 있음을 보여준다. 40%이상이 농업, 어업, 그리고 임업과 관련된 일에 종사하고 있다. 농업은 보수가 낮고 학교 교육을 거의 요구하지 않는다. 이와 거의 유사한 인원이 서비스업에 종사한다. 비록 경제·산업분야가 서서히 확장되고 있지만 겨우 17-18%만이 산업부문에서 일하고 있다. 이 중 겨우 12%는 수공업에 종사하고 4-6%가 건설업에서 일한다. 지역사회차원에서는 사회나 개인 서비스업(18%)에서, 그리고 도매업과 소매업(12-13%)에 종사하고 있다.

● 대다수 청소년은 농업과 생산부문에, 여성은 판매와 서비스부문에 종사

1988-1996년도 청소년이 종사하는 직업을 분석해 보면, 평균적으로 취업 청소년의 거의 반수가 농부나 산림근로자이고 어부이다. 28%는 생산직 근로자, 버스 조수, 그리고 이와 관계된 근로자이다. 여성 청소년근로자 중에는 23%가 또한 농업에 종사하고 있었지만 같은 비율의 청소년이 판매와 서비스분야 근로자이었다.

흥미로운 것은 비슷한 비율의 남성(0.5%)과 여성(0.6%) 청소년근

로자가 행정직이나 집행업무 그리고 관리직에 근무하고 있는데, 여성은 주로 비서 같은 낮은 지위의 행정업무를 수행하고 있지만, 전문성과 기술이 요구되는 상위 직위에는 남성(2.8%)보다 여성청소년의 비율(9.2%)이 높다는 것이다. 그리고 이런 현상은 여성이 노동시장에서 보다 현실적인 세력으로 확대될 수 있다는 의미에서 긍정적인 징조로 고려되고 있다.

● 여성 근로청소년의 학력이 대체로 남성 보다 높다

취업 청소년의 학력을 보면, 남여가 거의 비슷한 비율로 중등과정을 마쳤거나(25%) 마치지 못한 것(16-18%)으로 나타났다. 그러나 30%의 남성 근로자가 초등학교를 다녔고 단지 17%가 칼리지 교육을 받았지만, 칼리지를 졸업한 여성근로 청소년의 비율은 거의 남성(33%)의 두 배나 된다. 또한, 비율로 보면 초등과정만을 마친 자(37%)는 취업률이 매우 낮게 나타난다.

● 대다수 도시 근로청소년은 비공식 산업부문에 종사한다

농촌의 가난한 청소년이 도시 빈민층으로 계속 흡수됨으로써 근로 청소년에게 일자리를 제공해온 도시의 비공식산업부문은 엄청난 수용능력을 가지게 되었다. 1990년 시행된 광역 마닐라시의 비공식산업부문에 대한 한 조사에서 25세 이하의 근로청소년 대다수가 도공(crafts)과 수공업(의상 제조업, 금속 작업, 가구제작 등), 판매(주로 소매업), 개인 서비스업(미용, 맞사지 등), 수선업(기계 및 차량), 그리고 적은 숫자지만, 전문서비스업(산과업, 안경점 및 약국)에 종사하고 있다.

청소년이 고용주이거나 회사 대표인 경우는 그리 많지 않다. 그들은 운송사업(대부분 세발오토바이사업), 개인 서비스업, 수선업, 그리고 건설업(목수, 페인팅)에서 조그만 가게를 운영하고 있다. 소규모 가게를 운영하는 대부분의 경우, 비 등록 상태이고 10명 미만의 종업원을 고용하고 있었으며 대체로 가게의 낮은 수입을 보충하기 위해서 사업을 시작한 것으로 조사되었다.

● 근로청소년은 주로 서비스 분야와 전문기술 분야에서 수입을 얻는다

청소년이 농업을 쉽게 선택하게 되지만, 대부분 서비스업이나 전문직 종사자 보다 훨씬 적은 보수를 받는다. 1991년 한 조사에 의하면, 서비스업에 종사하는 근로청소년은 연봉 평균 약45,000페소를, 수공업 종사자는 43,000페소를 받고 있지만, 농업에 종사하는 청소년은 이들의 약 4분의 1정도를 받고 있는 것으로 나타났다. 지역사회에서 사회사업(social work)에 종사하는 청소년은 산업 근로자나 농업 근로자 임금의 중간정도 받는 것으로 나타난다.

청소년 직업중에서 전문가(professional)와 기술자(technician)가 가장 높은 보수를 받는 것 같다. 1991년에 그들은 일년 평균 70,000페소 이상을 벌어들였다. 대체로, 관리직이나 행정직에 있는 일단의 사무직 근로자의 평균 소득은 67,000페소로써 이들에 크게 뒤지지 않았다. 여기에는 집행부나 직원이 포함되었기 때문에, 아마도 관리자나 행정책임자는 더욱 많은 보수를 받고 있다고 볼 수 있다. 그리고 직업으로써 농업은 다른 업종의 임금과 비교가 되지 않는다. 농업 근로청소년은 전문직 근로자의 약 6분의 1을 받고 있다. 그 밖에, 군인은 농업 근로자보다 약간 더 높은 보수를 받고 있다.

● 교육수준이 높을수록 소득이 높다

교육에의 투자는 대체로 높은 소득을 보장한다고 볼 수 있다. 즉, 일반적으로 말해서 학력이 높은 근로청소년은 교육수준이 낮은 자보다 소득이 더 많다고 할 수 있다. 이것은 1991년 실시된 '가계의 소득과 지출 조사'에서 15-30세 연령의 소득 패턴에서 여실히 보여 준다.

예상되는 바와 같이, 칼리지를 졸업한 30세 근로자는 최고 수준인 100,000페소이상의 연봉을 받는 것으로 나타난다. 반면에 학교를 다녔 본 적이 없는 근로자들은 최저 수준의 임금(연봉 9,000페소에서 10,000페소사이)을 받을 뿐만 아니라 비공식 루트를 통하여 어떤 기능을 습득한 후 비교적 늦은 나이인 22세나 24세에 정식으로 취업 하게 된다. 중등 교육을 마치지 못한 자와 마친 자 사이, 칼리지 교육을 마친

자와 마치지 못한 자 사이에는 현격한 임금 격차가 있으며, 특히 청소년 노동시장에서 학력은 대단히 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

이와 같이, 칼리지 교육을 받은 사람은 17세 또는 19세에 노동시장에 합류하고 대학을 졸업한 자는 19세 이후에 참가하게 되는 데 그들은 장차 보다 많은 금전적 수입을 얻게 될 것을 가정하여 교육에 대한 투자를 높이는 것이다.

● 일반적으로 여성은 학력이 높아도 수입은 남성보다 적다

통계에 의하면, 교육수준이 높은 청소년은 남성이건 여성이건 일반적으로 교육수준이 낮은 자보다 더 많은 보수를 받고 있으나, 여성은 일부 의미 있는 예외가 있긴 해도 대체로 남성 보다 수입이 적다. 만일 노동시장이 학력이 낮은 자에게 불리하다면, 적어도 학교를 마치지 못한 청소년이 직업을 얻을 수 있도록 적절한 관리를 해야 한다. 그러나 학교를 중도 탈락한 여성은 현실적으로 노동시장에 합류할 기회가 거의 없다고 볼 수 있다.

● 근로 청소년의 3분의 1은 주당 40시간이상 일한다

만일 일주일에 40시간이상 일하는 경우를 전일 근무라 하고, 일주일에 40시간이하 일하는 것은 부분 근무라고 정의한다면, 아래표와 같이 근로 청소년의 3분의 1 정도가 파트타임이며 불완전 고용 상태를 보여주고 있다. 즉, 경제에서 많은 노동력이 아직도 충분히 활용되지 못하고 있음을 나타낸다.

<표 17> 근로시간에 의한 청소년 고용상태 분류

		1994	1995	1996
전체 고용된 비율				
	전일 근무	32%	33%	32%
	부분 근무	68%	67%	68%

자료원: 국가통계청

● 15-24세 연령층에서 실업률이 가장 높다

청소년은 노동시장에의 참여욕구가 높음에도 불구하고 실업률이 높기 때문에 느슨한 형태를 취하고 있다. 아래 표와 같이, 가장 높은 실업률을 기록하고 있는 연령층은 15-24세 사이이며 지난 3년 안에 실업률이 18-19%로 높아졌다. 그러나, 이것은 일견 매우 높은 숫자로 보일지 모르나 다양한 청소년 집단을 가진 개발도상국에서 전형적으로 나타나는 현상이다. 9%에 이르는 25-34세 사이의 실업률도 여전히 높은 편이지만 하위 연령층에 비추어 보면 거의 절반에 불과하다.

〈표 18〉 연령 집단에 의한 실업률(%), 1993-1995

연령 집단	1993	1994	1995
전체	9.3	9.5	9.5
15-19세	18.3	19.4	19.9
20-24세	19.8	19.7	19.7
25-34세	9.2	9.1	9.3
35-44세	4.3	4.4	4.6
45-54세	3.8	4.3	4.3
55-64세	4.9	5.2	4.8
65세 이상	5.9	6.5	6.7

자료원: 국가 통계청

● 해외근로 청소년은 약50만명에 이른다

필리핀은 세계에서 가장 많은 청소년을 해외로 송출하는 국가 중 하나로 알려져 왔다. 1993년과 1994년 사이에 필리핀 해외근로자(overseas contract workers)는 약 40만명에 이른다. 특히, 남성근로자는 감소하고 있으나 여성인구는 지속적으로 증가하고 있다. 그러면 이들은 주로 어느 나라로 가는가? 과거에는 주로 중동 국가와 일본을 선호하였으나 요즘은 사우디아라비아와 미국으로 가장 많이 나가고 있으며 아세안 국가 중에서는 싱가포르, 홍콩, 그리고 타이완을 선호하고 있다.

C. 문제와 이슈

● 대다수가 최저수준 이하의 임금을 받고 있다

많은 근로청소년이 아직도 최저임금규정에 의한 보호를 받지 못하고 있는데, 특히 도시지역에서 이와 같은 사례가 많이 발견되고 있다. 예를 들어, 1991년 최저임금은 농촌에서는 하루 58.50페소이고 비농업 분야에서는 89.00페소이나 일부 청소년 가장의 최저평균임금은 명목 최저임금보다 훨씬 낮은 임금을 받고 있다. 따라서, 한계 표준임금을 받는 근로청소년은 노동시장의 불완전성으로 인해 사회안전망의 보호를 받지 못하고 있다.

이런 사실은 1997년 국가청소년위원회의 의뢰로 실시된 사회변화관측소(Social Weather Stations)의 조사에서 확인되고 있다. 이 조사에서는 청소년의 47%가 3,000페소이하를 벌었고 약 16%만이 3000페소 내지 4000페소를 번 것으로 나타났으며, 대다수 근로청소년은 국가 빈곤선인 5000페소 이하를 벌고 있는 것으로 조사되었다.

● 고학력, 고급기술 소지 청소년 중에도 실업자가 많다

청소년층은 불행하게도 경제적 상황에 의해서 큰 영향을 받는다. 1996년 국가통계청 자료에 의하면, 가장 높은 실업률(16%)을 기록하고 있는 계층은 칼리지 교육을 받은 사람에게 나타난다. 칼리지 졸업생과 중등과정 졸업자는 거의 비슷한 실업률(11%와 12%사이)을 기록하고 있다. 표 19는 고급 기술을 갖춘 고등교육을 받은 사람들에게 상응하는 높은 보수를 받는 직업의 실현가능성을 곤란하게 만드는 간접적인 증거를 보여 주고 있다.

〈표 19〉 학력별 실업률(1993-1995)

	비율(%)		
	1993	1994	1995
전체	9.3	9.5	9.6
무학력	5.4	5.9	5.9
초등졸업	5.2	5.2	5.5
중등수준	10.9	11.2	11.5
중등졸업	12.6	12.4	12.2
칼리지수준	16.3	16.9	16.1
칼리지졸업	11.7	12.1	11.3

자료원 : NSO Integrated Survey of Households

연령이 높은 자가 실업률이 높은 것은 자연스런 현상이나 표에서 보듯이 15-30세의 청소년층에서도 실업률이 높게 나타나고 있다. 반면에, 무학력 등 교육수준이 매우 낮은 청소년 계층은 상대적으로 낮은 실업률을 기록하고 있는데 낮은 소득이 보장되는 일자리는 사회적으로 충분하기 때문으로 추정된다.

자격이나 학업성적에 의한 직업능력평가는 물론 청소년 노동시장에서도 작용한다고 볼 수 있다. 고용주는 도시 산업분야 근로자를 채용하는데 있어 대부분 학업 성적이나 학력을 채용 도구로 사용하고 있으며 근로자가 앞으로 업무수행성과를 어느 정도 거둘 것인지에 관계없이 학력이 낮은 자보다는 높은 학력자를 선호한다.

이전에는 중등 교육을 마친 사람에게 기회가 주어졌던 직업이 지금은 고등전문과정 졸업생에게 자리가 돌아가고 있어, 결과적으로 이는 실제로 필요한 업무와 근로자의 자격사이에 불일치를 초래하고 있다.

- 소득과 실업률의 격차는 여성 청소년이 차별을 받는다는 것을 의미한다

위에서 제시한 연령과 소득의 특징으로부터 남성과 여성 근로청소년

사이의 소득에는 근본적인 차이점이 있음을 보여준다. 평균적으로 여성은 남성 소득의 25-30% 수준에 불과하다. 그러나, 이것이 여성근로자에 대해 생산성 측면보다는 개인적 특성에 가치를 부여하는 성적(a gender-based)차별이 노동시장에 광범위하게 존재한다고 단정할 수는 없다고 본다.

거기에는 분명 노동시장의 편협성이외에 임금 격차를 발생시키는 다른 이유가 있을 것이다. 즉, 여성의 전통적인 가정의 역할과 책임감(예를 들어, 육아)이 그들의 노동시장 참여를 제한하고 성에 근거한 역할의 결과로써 여성 대부분은 보수가 높지만 오랜 시간 근무해야 하는 직업을 회피하기 때문인 것으로 보인다.

그러나, 실업률에서 남성과 여성의 차이점이 드러나는 것은 분명히 성 차별의 영향 때문일 것이다. 표 20에서 보는 바와 같이 여성은 남성에게 비해 평균 2% 이상 실업률이 높다.

〈표 20〉 성별 실업률 1992-1997(1분기)

비율(%)		
전체	남성	여성
8.6	8.8	11.5
8.9	8.4	10.7
8.9	8.8	10.6
8.4	8.8	10.7
8.4	7.7	9.4
7.4	7.0	8.2
7.9	7.5	8.5

자료: 국가통계청

- 청소년도 가계수입을 보충하기 위해 근무시간 이후 또다른 소득 행위를 한다

1991년에 청소년 가장이 벌어들인 수입은 취업 초기 년도를 제외하고는 일반적으로 지출을 초과한다. 필리핀 정책연구센터의 사회 소비행

태에 관한 연구에 의하면, 근로청소년은 대체로 19살 나이에 순수한 의미의 소득을 올리기 시작하며 여성근로청소년의 수지 균형이 깨지기 시작하는 때는 19세와 20세인 것으로 나타난다. 반면에 남자 청소년은 여성보다 빠른 16세와 17세부터 수지의 균형이 깨어진다. 일단 균형이 깨지면 그들은 낮은 수입을 보충하기 위해서 추가 근무를 하거나 다른 종류의 일을 찾는다. 그들의 봉급과 임금 또는 사회적 보상(비금전적 보상)을 합치더라도 지출에는 부족하다. 30세 이하의 경우 가계 수입의 약 4분의 1이 다른 수입원으로부터 온다. 여성 근로자는 남성에 비해 낮은 임금을 벌어들이기 때문에 보다 어깨가 무겁다.

1991년도 여성 근로자는 지출 보전을 위해 임금 이외의 다른 수입원으로부터 거의 소득의 3분의 1에 가까운 수입을 조달하고 있음을 보여준다. 이것은 그들이 문화생활, 가정일 그리고 레크리에이션과 같은 비노동 활동에 전념할 수 있는 시간을 희생하도록 강요한다. 경제적으로 균형(trade-off)은 일과 여가사이에 있다. 청소년은 노동연령이 되면 이미 여가시간이 부족하여 생산 활동이 지속적으로 비생산적인 조건에 놓이게 된다.

● 청소년 근로자는 사회보장(Social security)이 약하다

임금 이외에 사회적 보상은 가계수입에서 두 번째로 중요한 원천이다. 그러나, 필리핀 정책연구 자료에 의하면 사회적 보상은 전체 가계수입의 오직 10%에 불과한데, 이는 근로청소년의 사회보장이 얼마나 취약한가를 보여주고 있다.

필리핀에서는 오직 공식 부문에서 일하는 사람만이 사회보장 혜택을 본다. 사회보장 혜택은 건강관리, 퇴직 및 사회 장애자 연금과 출산 및 장례지원과 같은 손실보상의 형태로 나타난다. 2천5백만명의 근로자 중에서 공적, 사적 분야를 막론하고 약 5백만 명의 근로자만이 사회보장제도(Social Security System)와 공무원보험제도(Government Service Insurance System)의 사회보장혜택을 받을 자격을 갖게 된다. 이 추세는 근로청소년에도 해당된다. 즉, 약 2천만명의 근로청소년

중 오직 13.8%만이 사회보장 혜택을 받는다.

● 세계화는 단기적으로 근로청소년에게 불리할 수도 있다

경제의 세계화 추세를 반영하여 필리핀 경제는 고도의 국내산업보호 환경으로부터 외부지향 및 시장지향 환경으로 급속히 변화하고 있다. 정부는 수출주도형 경제성장을 확대하기 위하여 관세감면의 촉진, 수입 자유화, 투자인센티브 개혁, 정부 자산의 사유화, 외환개혁을 추진하고 있으며 경제성장에서의 가시적 성과는 노동시장에 새로운 활력과 희망을 일으켜 왔다. 그러나, 세계무역량의 증가와 경제부문에서의 정부 역할 축소는 또한 근로자의 실직에 따른 불안과 새로운 환경에의 적응에 대한 두려움을 가져오고 있다.

논의의 여지는 있지만, 최근 노동집약적인 수출산업으로의 변화가 눈에 띄게 확대되어 왔다. 그러나 노동집약적 수출산업 성장의 병폐중 하나는 이면노동계약을 이용한 근로자 착취행태가 증가한다는 것이다. 기업이익을 위해 대기업이 공통적으로 취하는 중요 이니셔티브는 인력 감축과 신축적인 노동력 활용전략이다. 이면노동계약의 이용은 노동인구에서 가장 취약한 계층인 근로청소년을 주로 희생시켜 왔으며 고용자는 실업상태에 있는 가난한 근로청소년의 노동력을 착취하려는 유혹을 받게 된다.

● 위험하고 스트레스성 일에 종사하는 미성년자도 있다

15-17세의 미성년자는 노동법(Labor Code)에 의해 노동 허가가 필요하고 어떤 상황아래에서도 그들이 위험한 일에 종사하지 못하도록 되어 있지만 현실적으로는 위험한 일에 가장 많이 종사하는 계층은 미성년자인 것으로 보고된다. 즉, 1995년 통계청 조사에 의하면 15-17세 연령에서 백만명 이상이 위험한 일에 종사하고 있는 것으로 집계되었다.

농촌의 미성년근로자에게 일반적으로 위험을 주는 것은 화학물질(오일, 실리카, 해충제, 살충제 등), 불충분한 조명, 그리고 바이러스와 박

테리아 등에 노출되어 있는 것이다. 이에 반하여, 도시 어린이에게 위험한 환경은 액체 화학물질(오일, 가솔린, 수은등), 페인트와 스프레이로부터의 연기와 증기, 고온과 습기, 그리고 열악한 조명과 환기문제의 존재이다.

이러한 상황에서 일하는 청소년의 반수 이상이 근로 조건의 개선을 요구해 왔다. 그리고, 열악한 근로조건으로써 종종 인용되는 것은 깨끗한 물 공급 부족, 비위생적 환경과 홍수상태의 작업현장 등이었다. 여성 청소년은 특히 소음, 비위생적 환경, 그리고 비좁은 작업장 등을 불평한다. 이러한 근로청소년은 또한 일과 관련된 문제를 경험하고 있는데 탈진한 상태에서 귀가, 과도한 육체노동, 압박감을 주는 일과 따분한 일 등이 있다.

● 근로청소년은 일반적으로 협상력이 낮아 직업의 안정성과 노동권 보호가 미약하다

1994년 노동부 자료에 의하면, 전체 노동인구에서 노동조합에 가입한 근로청소년은 11.9%에 불과하며 이중 오직 2.3%가 단체교섭약정에 의해 보호를 받고 있다. 1996년에는 8,250개의 지역/독립 공공분야별 노동조합이 구성되어 있고 전체 노동 인구의 12.24%만이 노조에 가입되어 있다. 조합원수 감소는 상업조합의 지위를 약화시켰으며 비공식 부문과 신축적인 시장이 부상하고 있다. 즉, 노동의 유연성 또는 노동시장의 신축성은 높은 실업률 때문으로 보이며 결과적으로 상업조합의 협상력 부족을 초래한다.

노동력을 잘 이용하는 고용주중에는 비록 그들 회사가 노동조합이 결성되어 있더라도 어린이를 포함한 소수계층을 활용하는 경우가 있으나 이들에게 소수자의 근로조건 개선에 대한 사회적 관심과 경각심을 높여줄 필요가 있다. 비용-이익 극대화 전략을 추구하는 기업은 종종 법률에서 규정한 임금보다 더 낮은 임금을 지불하기 위해 어떤 사회보험 부담이 없는 어린이를 고용하여 종종 이들을 위험한 상태에 이르게 하기도 한다.

만일 이면계약에 의한 소수자가 아니라면, 그들은 일용직 또는 임시직 근로자로서 유지될 수 있을 뿐이다. 이런 근로 형태는 공장 또는 서비스업 소유자에게 경제적 안정을 위한 완충장치로서 공헌한다. 회사가 어려운 시기에는 쉽게 임시직을 해고하고 성수기에는 쉽게 그들을 조달할 수 있기 때문이다.

기업이 선호하는 아동을 포함한 다른 신축적인 노동활용수단은 학생과 훈련생을 이용하는 것인데, 이는 기업이 이들에게 정상 임금 이외에 다른 표준적 근로혜택을 회피하는 수단으로 이용할 수 있기 때문이다. 어린이를 포함한 가계노동의 이용 또는 친인척 고용은 또한 고용주가 상업조합과 협상하는 것을 회피할 수 있게 한다.

● 해외근로청소년은 학대와 착취의 대상이 될 수 있다

해외파견 근로자는 필리핀경제를 위해 주요한 수입원을 제공한다. 송금액은 GNP 성장률의 약 2%를 차지하는 데 이것은 무역적자폭을 줄여주는데 기여하고 있다. 고용성장률의 약 15%를 필리핀인의 해외취업에 의존하고 있다. 탄(Tan, 1991)은 외국 노동자로부터 송금 받는 가족은 그렇지 않은 가족보다 상대적으로 낮은 소비-수입 탄력성을 갖고 있음을 발견했다. 이는 송금 수입이 저축률에 상당한 영향을 준다는 것을 보여준다.

더욱이, 넘치는 잉여노동력 때문에 필리핀은 인적자본의 부족을 경험하지 않고 있는 것이다. 대다수 해외이주자는 외국기업에서 낮은 보수를 받고 낮은 위치의 일을 하는 비숙련 근로자이기 때문에 일부가 주장하는 고급 두뇌의 공황현상은 근거 없는 얘기라고 할 수 있다.

그러나 대규모의 해외 이주는 근로자에게 위험을 증가시킨다. 정부가 무분별한 해외 근로자 모집을 규제할 역량이 부족하기 때문에 노동자 송출사업이 별다른 규제 없이 추진되는 경우가 많으며 주로 불법 이민이 큰 줄기를 형성하고 있어 특히, 근로청소년은 외국 고용자로부터의 학대와 착취에 매우 취약한 현실에 놓여 있다. 이에 적절한 예는 일본에서 일하는 필리핀 여성 근로자이다. 그들은 매우 취약하고 어리고

경험도 없는 여성이어서 범죄조직이 지배하는 섹스 산업에 어쩔 수 없이 말려들어 간다. 외국인 고용주에 의한 학대와 억압에도 불구하고 불법 취업이 멈추지 않고 있는 이유 중 하나는 해외 취업이 높은 수입을 보장하기 때문이다.

D. 주요 정책

- 정부의 근로청소년 보호정책은 이미 충분하지만 집행이 문제된다

필리핀은 국제노동기구(ILO) 회의가 요구한 내용, 즉 “국가는 아동 노동자를 보호할 수 있도록 스스로 표준 법령을 구비해야 한다”를 충실히 이행하고 있다. 여성을 포함한 청소년에 대한 보호규정은 다음과 같다.

- 여성 근로청소년의 차별 철폐 규정
; ILO Convention Nos.100,111, Labor Code Articles 135,136,137 New Family Code Art.73
- 모성 보호; ILO Convention No.110 Social Security Law Secs. 14, 18
- 취약계층의 보호; ILO Convention No.89 Labor Code Articles 130/131
- 청소년 근로자 보호; ILO Convention No.59 Labor Code Art.139
- 교육 규정: ILO Resolution,1965 Labor Code, Ch. 3, Book 3
- 최저 근로보상 규정; 없음, 정책으로 추진
- 품위 있는 근로환경 확보
; ILO Convention No.90 Women and Child Labor Law Labor Code Art.150
- 근로자의 권리보호; ILO Convention No.87

〈표 21〉 청소년 노동시장에서의 근로 기준과 정부 정책수단

근로기준과 수단	정책 수단	특별보장과 정책	예시
여성 근로청소년에 대한 성차별 제거	ILO Convention Nos.100, 111 Labor Code Articles 135, 136, 137 New Family Code Art.73	·동급 가치일의 남녀 동등 보수 ·고용과 직업에서의 동등한 기회와 취급	·같은 가치 일에 있어 남성과 같은 보수 지급 ·여성은 승진, 훈련, 장학제도에서 동등한 대우 ·미혼조건에 고용금지
모성 보호	ILO Convention No.110 Social Security Law Secs. 14, 18	·여성근로자를 위한 모성 수혜 ·의료 혜택	·출산, 유산 관련 45일 휴가 ·해산과 출산 전후 기간 제공
취약성의 보호	ILO Convention No. 89 Labor Code Articles 130/131	여성을 위한 특별 규정	·여성의 야간 작업 금지
청소년 근로자의 보호	ILO Convention No.59 Labor Code Art.139	·청소년근로자 위한 특별규정 ·최소근로연령	·16세이하 어린이 야간작업 금지 ·15세이하 어린이 고용금지 ·18세이하 어린이는 노동부장관의 허가하에 고용가능 ·건강, 안전, 도덕에 위험한 일의 최저연령은 18세임
교육 규정	ILO Resolution, 1965 Labor Code, Ch.3, Book3	·가정부에 대한 특별규정 ·일반교육(초등/ 중등)	·가정부는 최소한 초등교육을 마친 18세이하만 가능 ·학령기 어린이는 무상교육 제공
근로의 최소보상규정		최저 임금	근로자는 최저시간임금을 지불 받는다
합리적 근로조건 확보	ILO Convention No. 90 Women and Child Labor Law Labor Code Art.150	최대 근로시간 도제 최저연령	·16세이하의 어린이는 하루 7시간이상 일을 못한다 ·14세이하는 도제살이 불허

● 인적자본에의 교육 투자가 반드시 높은 소득을 보장하는 것은 아니다

이 보고서의 첫 장에서 보여준 연령-소득관계 특징은 학력이 높은 근로청소년이 보다 높은 소득을 얻고 있다는 것이다. 이와 같이, 인적자본에 대한 투자는 높은 생산성을 유도하고 경제성장의 주요 인자로 작용한다. 그러나 필리핀 교육정책의 부적절성은 청소년이 노동시장에서 고용기회를 얻는데 부정적 영향을 미치는 경우가 종종 발생한다.

교육이 공공재라는 의미는 정부가 국민에게 초등과 중등과정을 헌법상 의무교육으로써 규정하고 기초교육을 무상으로 제공하기 때문이다. 교육부문에 대한 공적 투자는 주로 의무교육과정에 등록자수를 늘리기 위한 방안으로 학교건물 증축에 집중되었다. 무상교육과정의 이행은 국민의 문자해독률을 1960년에 72%로부터 1990년에는 94%까지 개선 시킴으로써 한편으로는 성공적이었다고 평가받을 만하다.

그러나, 초등 및 중등과정의 수년간에 걸친 표준시험 결과 기초교육의 질(Quality)은 점점 떨어지고 있는 것으로 나타난다.(예를 들어, 칼리지 입학시험). 세계은행은 필리핀 학생의 표준시험 성적은 다른 나라에 비해 상대적으로 낮은 편이라고 주장한다.

기본교육을 받을 권리는 사회경제적 상황에 의해 제한받는다. 초등과 중등교육과정에서 자퇴율이 가장 높은 계층은 가난한 학생들이다. 대부분 전문학교 이상의 학생은 상대적으로 부유한 가정출신이라고 볼 수 있지만, 학교가 수도 마닐라 및 수도권지역에 집중되어 있어 전국적으로 동등한 기회를 갖고 있지 못하다고 볼 수 있다. 대체로 사립학교의 재학율은 공립학교보다 높는데, 이는 사립학교의 선별적인 입학허가, 학생당 높은 교육비, 그리고 상대적으로 교사의 자질이 높기 때문인 것으로 보인다.

● 여성근로청소년에 대한 차별 폐지를 위한 이니셔티브 부족

동일한 가치의 일에 대해 남·여 동급 보수 지급 원칙은 최근 강조되

고 있으나 현실적으로 매우 어려운 문제점을 안고 있다. 정부는 여성이 오히려 높은 학력수준을 보이고 있음에도 불구하고 가용자원의 한계 때문에 여성만을 위해 자원을 사용할 수 없다는 고민을 안고 있다. 물론, 이 문제의 내면에는 여성은 여전히 가사에 많은 시간을 할애해야 하기 때문에 노동시장 참여에 불리할 수밖에 없는 환경에 있다는 것이다. 따라서, 국가발전을 위해서는 가사활동을 적게 하여 여성의 근로생활을 연장시키고 여성의 탁월한 장점을 활용할 수 있어야 한다.

정부는 소수민족 차별을 금지하는 어떤 정책을 구체적으로 채택하고 있지는 않으며 여성근로청소년을 위한 근로기준의 현장 적용은 실천능력 부족으로 제한받고 있다. 그리고, 여성보호법령 위반이 의심되는 기관이나 기업을 효과적으로 모니터 할 수 없는 문제가 있다. 예를 들어, 노동부 근로감독관의 역할에 대한 사회적인 기대가 높은 반면에 감독관 수가 절대적으로 부족하여 많은 기업을 감독하기에는 역부족인 상태에 있다.

E. 주요 프로그램과 사업

- 근로 및 비학력 청소년을 위한 능력개발 프로그램 이용률이 매우 낮다

국민에 대한 투자, 특히 청소년에 대한 투자는 고용기회를 증대시키고, 생산성과 소득 창출능력을 끌어올린다. 규모가 큰 기업 및 서비스회사 대부분은 그들 자체의 훈련프로그램을 갖고 있으나 중소기업, 농업회사, 목화산업 등은 그렇지 않은 경우가 많아 이 분야의 기술력 확대를 위해서는 정부의 의지와 지원이 매우 중요하다고 할 수 있다. 현재 필리핀에는 5개의 주요 청소년 능력개발프로그램이 있으나 이 프로그램 집행에 필요한 예산은 프로그램 수에 비해 턱없이 부족한 상태이며 관련 기금도 분리 책정되지 않고 있다.

〈표 22〉 청소년 대상 기능개발 프로그램

프로그램	목 적	구성요소
농촌청소년 개발 (Farm Youth Developm ent)	기능개발 훈련과 농촌청소년이 운영하는 중 소가계를 지원하여 특권도 없고 불완전 고 용상태에 있는 청소년의 권한과 자격을 높 이고자 함	a.영세사업지원: 15,000페소 b.소규모사업지원: 20,000페소 c.농촌청소년의 입양 d.농촌청소년의 초청 e.청년회의 f.국제/아세안 훈련 g.4-H클럽
근로청소년 센터 프로그램 (Working Youth Center Program)	-농촌 청소년에 대한 서비스제공을 촉진하 기위하여 근로청소년단체를 조직하고 강화, -근로자 그리고 공동체의 일원으로써 그들 에게 영향을 미치는 중요 이슈등에 대해 관 심을 증가시키고 보다 능력 있고 생산적인 청소년이 되도록 기능을 개발함	a.근로청소년단체 조직 b.지도력과 생산성 향상 <u>능력 형성</u> 일반관리및리더쉽기능훈련프로 젝트개발, 관리창안 및 사회동 원 등 <u>인식증대</u> 노동과 사회등특에 관한 일련의 특별노동교육 심포지움과 근로청 소년이 직면한 기타 이슈 <u>고용촉진</u> 여성근로자생계지원/훈련-생산 계획을 위한 기금의 위임
카바탄2000 (Kabataan2 000)	대통령 주관의 청소년 하계 근로프로그램 의 실시 목적	학생취업 특별 프로그램 정부 인턴쉽 프로그램 근로 만족 프로그램
길거리근로 청소년	착취적이고 위험한 직업으로부터 근로청소 년을 보호하고 그들 가족과 공동사회가 공 동으로 재통합하게 함	a.공식 및 비공식 교육 b.상담 c.생계지원 d.합법적 보호서비스

F. 정부 예산

- 근로청소년 관련법, 규제 그리고 근로기준의 집행에 필요한 정부예산은 불충분하다

이미 앞에서 언급하였듯이, 만일 국가가 카바탄2000과 같은 중요 프로그램의 예산을 지원하지 않는다면, 그 자체만으로는 어떠한 생명력도 유지할 수 없다는 문제를 안고 있다. 반면에, 정부의 예산 지원을 받는 여타 근로청소년 프로그램은 사업목적을 극대화하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

1995년도에 프로그램과 활동을 지원하기 위하여 노동부에 배정된 전체 예산은 7억3천만페소였다. 이중에서 1억3천8백만 페소 또는 19%만이 청소년 취업 특별프로그램, 아동근로공동체 프로젝트와 연도별 청소년 근로프로젝트 등 근로청소년을 위한 예산이다.

노동법, 규정 그리고 근로기준의 집행을 위해서는 7%(6천3백4십만 페소), 고용증진과 근로자 복지 지원에는 이보다 조금 많은 9%(1억9천9백7십만페소)를 배정 받았다.

청소년을 위한 기관예산에 35%를 배정한 것은 꽤 높은 비율이지만, 국가기관 중 청소년예산을 배정 받은 곳은 노동부가 유일하다는 것을 기억해야 할 것이다. 다른 기관은 청소년만을 위한 특별 예산을 배정 받지 못하고 있다.

그럼에도 불구하고, 노동부는 취업 청소년을 위한 근로기준과 청소년 프로그램을 엄격하고 효과적으로 집행하는 데 어려운 시기를 맞고 있다. 이런 어려움은 주로 근로청소년을 위한 환경 개선 자금이 여전히 부족하다는 현실 인식에서 나온다. 근로청소년을 위한 정부 프로그램이 제대로 운영되기 위해서는 다른 정부기관의 관심과 예산 배정에 중점을 두어야 할 것이다.

G. 개혁 정책과 추천하는 말

● 노동 수요확대와 개발 정책의 동시 추진

실업률의 장기적 증가는 청소년 노동시장의 중요한 이슈인 바, 오랫동안 실업상태에 놓여 있는 청소년은 고용주에 의해서 차별받는 경향이 있다. 그들은 오랫동안 직업을 찾아 포기하기를 여러 번 하면서 희망을 잃는 경우가 많고 실업 상태가 지속되면서 별다른 기술이 없는 청소년은 이전에 습득한 기술이나 훈련성과를 상실하기 쉽다. 결과적으로 실업은 생활수준을 낮추고 자기존중의식을 잃게 하며 나아가 사회적 박탈감을 유도한다. 따라서, 청소년 실업은 사회에 해악을 가하는 폭력이나 범죄와 비슷한 결과를 가져올 수 있다는 점에서 매우 우려된다.

개발 정책은 동시에 경제성장, 일자리 창출, 그리고 사회 보장을 가져와야 한다. 모든 경제 활성화 프로그램은 사회투자와 균형 있게 추진되어야 하는데, 이는 만일 투자가 골고루 분산된다면 성장에 보다 큰 영향력을 가지게 될 것이기 때문이다. 일찍이 아시아의 호랑이라고 부르던 국가들은 경제 성장이 기술발전, 노동수요의 증가, 그리고 사회 안전망의 확대와 결합될 수 있음을 보여주고 있다. 경제성장만으로는 인간개발을 위한 환경을 보전할 수 없으며 그런 환경을 극복할 수도 없다. 그러나 성장이 없는 인적자본의 투자는 이와 마찬가지로 지속적일 수 없다는 것은 자명하다.

● 경제 정책의 성공은 청소년의 해외 이주 압력을 줄이는데 기여할 수 있다

경제정책의 올바른 채택은 청소년 실업을 지연시킬 수 있을 뿐만 아니라 경제적 어려움 때문에 동기 부여된 해외이주 압력을 줄일 수도 있다. 마틴과 위드그렌(Martin and Widgren, 1996)은 경제 성장을 위한 두 가지 중요한 도구로써 무역과 투자를 들고 있다. 경제이론에 의하면 경제적 요소에 의해 발단된 이주 압력은 상품교역의 증가와 이민 대체

효과를 통해 감소시킬 수 있다는 것이다.

경제성장이 빠르게 증가할수록 인력 송출입 국가 사이의 소득 격차는 줄어들게 되며 어떤 나라가 동시에 산업 구조의 재편을 추진한다면 그것은 근로자를 대체하는 결과를 가져온다. 규제완화, 사유화와 개방 정책 등에 의해 구조적 재편을 가져오는 경제는 장기적으로는 이민을 감소시킬 수 있겠지만 단기적으로는 대거 이주를 불가피하게 한다.

이와 같이 투자는 경제 성장과 생산성 증가를 촉진함으로써 해외이주압력을 관리하는데 도움이 된다. 만일 일자리를 창출해 내는 공장시설 확충에 대한 투자가 활성화 된다면, 결과적으로 해외에서 일자리를 찾는 근로자를 포함하여 국내의 대규모 과잉 노동인력을 해소하는 데 기여하게 될 것이다.

● 인적자본 투자와 함께 인적자본 개발정책의 변경이 필요하다

훈련과 교육의 증대는 원칙적으로 생산성을 높이고 보다 나은 소득 창출을 보장한다. 이상적으로 말하면, 민간분야가 실시하는 훈련은 기업 스스로가 무엇이 필요한지를 가장 잘 알고 있다는 전제에서 가장 비용-효과적인 수단이다. 그리고 훈련이 필요한 분야에 정부가 지속적으로 개입하게 되면 시장실패의 원인을 제공할 수 있다. 일반적으로 청소년 실업의 증가 등 노동시장의 불완전성, 규모 경제의 필요성, 그리고 노동 정보공급의 필요성은 정부의 노동시장 개입을 불가피하게 한다. 국가가 제공하는 훈련 프로그램은 또한 민간부문에 의해서는 기대하기 어려운 비공식 부문에서 종사하는 근로자 문제를 해결하는데 필요하다.

현재 시행중인 훈련프로그램은 적은 비용으로 큰 변화를 가져오도록 효율적으로 추진되어야 할 것이다. 취업학생 특별프로그램과 같은 몇 가지 예외가 있지만, 대다수 훈련프로그램은 생활이 어려운 청소년에게 혜택이 돌아 갈 수 있도록 목표를 추진해야 할 것이다.

● 현실성 있는 노동기준이 채택되고 엄격히 시행되어야 한다

가장 궁핍한 상황에 처한 청소년에게 적용되어야 할 근로기준과 관계법령이 정부의 정책실천능력과 의지부족으로 오직 일부 근로청소년에게만 적용되고 있다. 즉, 어린 여성 근로자, 도시 및 농촌 근로 청소년, 그리고 비공식 부문의 청소년이 근로기준의 적용을 받지 못하는 가장 취약한 계층이다. 단기간에는(장기간에도 마찬가지이겠지만) 이런 문제가 정부에 의해서 해결되리라고 기대 할 수 없기 때문에 다른 수단이 개발되어야 한다. 예를 들어, 아동의 노동금지와 같은 기준은 이 연령대의 아동에게 학교 교육을 지원함으로써 보완될 수 있다. 또한 정부는 회사나 고용주가 이런 기준을 지키고 있는지 모니터 하도록 노동조합이나 비정부기구에 협조를 요청할 수 있다.

일부에서 주장하는 바와 같이, 현재의 노동기준은 높은 청소년 실업률과 심각한 고용 현실을 감안하면 매우 엄격한 측면이 있다고 할 수 있다. 여성의 야간작업 금지와 같은 국제노동기구의 근로기준과 각 회원국 법률사이에 일정한 차이가 발생하는 이유는 국제기준이 해당 국가의 고용상황을 충분히 고려하지 않아 실현가능성이 떨어지기 때문이다. 정말 생활이 궁핍한 청소년은 보호법령의 지원을 기대하지 못한 채 끼여 주어진 일을 받아들일 것이다.

● 근로청소년을 위한 성차별 금지법 제정 고려

작업현장에서의 성차별을 없애기 위한 현재의 노력은 개인 기업이나 정부기관에서 성차별 감시수단의 도입을 촉구하는 등 권고수준에 머물고 있다. 이것은 동일한 가치의 일에 대해서는 동일한 보상을 보장하는 법령과 하나의 정책실천에 의해 보완되고 있으며 여성뿐만 아니라 다른 취약계층(즉, 소수 토착민과 근로청소년)의 임금차별을 완화할 수 있다.

● 교육은 아동 노동을 억제하는 데 도움이 될 수 있다

초등과정이나 중등과정을 마쳤으나 학교를 중도 탈락한 대부분의 근

로청소년은 여전히 학교에 다시 가고 싶어 하지만, 경제적인 어려움과 낮은 소득이나 벌 수 있는 노동 기회로 인해 그들이 학교로 돌아가는 것을 주저하게 한다. 1995년 노동부 조사는 취업이 청소년의 학교 출석에 역효과를 미치고 있음을 여실히 보여준다.

그러나, 직업은 특히 가난한 계층에게는 가족의 생존 전략의 일환이다. 오랜 기간동안 학교공부를 계속하게 되면 그들 가족은 경제적인 희생을 각오해야 할 것이기 때문에 가난한 가정의 청소년이 학업을 지속하기는 매우 어렵다고 볼 수 있다.

이런 최악의 상황을 완화시키는 한 가지 방안은 가난한 가정의 자녀가 더 많은 교육을 받을 수 있도록 유도하는 인센티브를 제공하는 것이다. 예를 들어, 자격 있는 교사를 확보하고 양질의 학교교육을 제공하는 학교에 국가가 예산을 보조하여 가난한 가정의 자녀가 저비용으로 교육을 받게 하는 것이다. 공립학교 교육이 이미 무상으로 제공되기 때문에, 정부는 교사의 봉급을 높이고 자격 기준을 개선시킴으로써 이런 환경을 조성할 수 있다. 정부는 또한 고용주가 근로 청소년을 공식적 또는 비공식적인 수업, 또는 야간 수업이나 다른 형태의 신축적인 수업에 참여시킴으로써 학업을 지속할 수 있도록 인센티브를 제공해야 한다.

아동 노동의 근절을 위해서 제도적인 뒷받침은 물론 자원 부족을 효과적으로 보완할 수 있도록 비정부 기구의 참여가 요청된다. 정부는 보다 많은 자원을 생성하기 위하여 노력할 뿐만 아니라 청소년 문제에 관심을 갖는 많은 압력단체를 활용해야 한다.

● 불행한 사고를 당한 근로자도 보호해야 한다

근로청소년, 특히 15-17세 연령의 청소년은 종종 사고에 가장 많이 노출되어 있는 희생자다. 청소년은 신축적으로 노동규제를 받는 경우가 많은 바, 정부는 근로청소년의 권리 보호를 위해서도 사전조치를 취할 필요가 있다. 근로청소년을 위한 노동조합을 조직하려는 노동부의 정책은 이런 문제 해결에 큰 도움을 줄 수 있다.

또한 정부는 근로 청소년단체로 하여금 상업조합이나 연합노조와 광

역 네트워크를 구축하도록 지원하고 독려할 필요가 있다. 이는 대부분 근로 청소년인 임시직 근로자가 고용주와의 단체 협상에서 한 목소리를 내고 공공의 인식을 제고하기 위한 것이다.

● 기술개발 프로그램의 효과적인 실행 방법이 강구되어야 한다

근로기준 강화나 근로자 훈련과 같은 업무를 확실히 수행하고 중앙 정부 기능을 보완하며 자원의 효율적 사용을 보장하기 위해 노동 및 고용기능의 일부를 분권화 할 필요가 있다. 여기에는 다음과 같은 단순한 논리가 있다. 즉, 오아테스(Oates, 1991)가 “공공 서비스는 제공한 이득과 비용을 (주민들에게) 내재화하는데(internalize) 필요한 최소한의 지역을 관할하는 관청에 의해서 제공되어야 한다.” 라고 말한 바 있다.

중앙정부는 근로기준 결정권의 포기 없이 지방정부에 그 근로자 보호권한을 위임할 수 있다. 분권화는 지방정부로 하여금 지역주민의 관심에 보다 신속하고 적절하게 대응하도록 촉진하기 때문에 지방정부가 지역개발 수요에 보다 적절한 기준을 제시할 수 있다. 그리고 만일, 근로자 훈련을 위한 지방정부의 능력이 부족하다고 판단되면 그 기능을 지방 정부에 일임을 할 수 있다.

● 정부는 근로자가 쉽게 이용할 수 있도록 정보 인프라를 구축해야 한다

근로청소년, 특히 빈곤가정 출신은 종종 협상력이 낮기 때문에 나이 든 근로자 보다 힘든 노동에 대한 반감이 덜한 경향이 있다. 일반적으로, 근로청소년의 정보 부족현상은 다른 근로자보다 훨씬 피해를 보게 한다. 근로 청소년이 정부 지원을 효과적으로 이용할 수 있도록 정부는 청소년이 접근 가능한 지역에 정보서비스를 제공해야 한다.

정보확산(reach-out)프로그램은 취업을 희망하는 청소년에게 매우 중요하다. 예를 들어, 지방의 취업정보센터는 실직 청소년이 훈련 제공자와 효과적으로 접촉하도록 도와주는 훈련 옵션 정보를 보급시키는데

기여하며 이를 통하여 정부는 수요가 많은 근로 청소년에게 보다 좋은 서비스를 제공할 수 있다.

- 근로 청소년의 삶의 조건은 지속적으로 모니터가 되어야 한다

근로청소년의 인간적 삶의 조건과 기준, 그들의 권리 보호 환경 등을 지속적으로 추적함은 개혁이 그들의 욕구와 야망에 연속적으로 반응하도록 조장하여 일종의 변화를 촉진한다. 삶의 질과 개혁성과에 대한 정기적 추적 조사는 청소년 프로그램의 장기 효과 측정과 효율적 집행에 중요한 의미를 갖게 될 것이다.

제5장 특별수요 청소년 실태

- A. 들어가는 말
- B. 인구사회학적 특징
- C. 법령, 정책, 프로그램과 제도
- D. 이슈, 문제점과 도전에 대한 종합
의견 및 추천의 말

제5장 특별 수요 청소년(The Youth with Special Needs) 실태

A. 들어가는 말

특별 수요 청소년은 다양한 수요 집단으로써 10개의 카테고리로 구성된다. 즉, 원주민 청소년, 무력충돌에 의한 희생 청소년, 장애 청소년, 자연재해 희생 청소년, 불량 청소년, 위법 청소년, 약물중독 청소년, 착취당하는 청소년, 길거리 청소년, 그리고 버려졌거나 무시당하는 청소년으로 나눌 수 있으나 그들은 각기 다른 문제점, 관심, 욕구, 목표 그리고 야망을 가진 집단이다. 이러한 차이점에도 불구하고 또한 공통점도 갖고 있다는 점에서 이들을 집단화 할 수 있다. 그 중에서 가장 중요한 것은 그들이 지배 계층(세력)에 의해 차별대우를 받고 있다는 현실에서 비롯된다. 이들은 가난하다는 것이 무엇을 의미하는지 자신들이 너무 잘 알고 있는 집단이다. 특별 수요 청소년은 사회의 다른 분야로부터 관심, 이해, 그리고 보호가 가장 요구되는 집단이다.

이 보고서는 특별 수요 청소년에 대한 실태보고서라고 할 수 있다. 이것은 또한 이 분야에서 끊임 없이 발생하는 이슈와 격차(Gap)를 확실히 정의하는 데 목적을 두고 있으며 여러 가지 가능한 자료를 활용하고 있다.

B. 인구사회학적 특징

● 토착 문화 공동체의 청소년

토착문화 공동체의 청소년에 대한 정의는 그동안 여러 기관에 의해 이루어져 왔지만 공화국 법령 제8371호의 정의가 가장 통합된 의미를

갖고 있다. 동법령 제3조(h)는 토착민을 “자기표현 또는 타인의 기술에 의해 정의된 일단의 국민 또는 동질의 사회를 의미하는데, 이들은 상호 영토라고 정의된 구역안의 공동체에서 과거로부터 살아오고 있으며 언제부터 그들이 그곳에서 살기 시작했는지 명확히 기억할 수 없지만 주인의식을 갖고 그 영역을 지배하고 소유하며 이용해 오면서 일련의 공통된 언어, 습관, 전통과 독특한 문화적 특징을 공유하거나 정치, 사회 그리고 문화적인 식민지화나 비 토착 종교와 문화의 유입에 저항함으로써 역사적으로 대다수 필리핀인과는 차별성을 구축해 오고 있는 집단이다” 라고 정의하고 있다.

이외에 동 법령은 “토착민은 정복이나 식민지 시대, 비 토착적 종교나 문화를 이식하는 시대 또는 근대 국가의 경계를 설치하는 과정에서 그들 자신의 사회, 경제, 문화와 정치 기관의 일부 또는 전부를 존속시키는 후손을 토착민으로써 인정받는 사람을 포함한다. 그러나 토착민은 전통적인 영토를 변경할 수 있고 그들이 과거부터 살아온 지역에서 외부의 지역으로 재정착할 수도 있다” 라고 기술하고 있다.

1993년 국회교육위원회는 필리핀에 약 5백5십만명의 원주민이 존재하는 것으로 추정하였다. 그러나, 북부및남부문화공동체청(Office)은 토착인구를 약 4백만(1992)에서 7백5십만(1995)으로 각각 추정하고 있다. 이외에, 1990년 국가통계청이 실시한 인구와 주택센서스에 의하면 무슬림인구는 약 2,757,020명에 이르는 것으로 추산하고 있다. 환경자원부의 자료는 토착인구를 필리핀 전체인구의 18%인 1천2백만명으로 추정하고 61개 도에 약 110여개의 토착 언어 집단이 산재하고 있는 것으로 파악하고 있다.

1994년 현재, 필리핀에는 전체 인구 6천4백만명 중에서 주요 토착 언어 집단은 약 45개인 것으로 조사되었다. 그들의 주거지는 주로 카라발로(Caraballo), 코딜레라(Cordillera), 시에라(Sierra), 민다나오의 마드레 인 루존(Madre in Luzon, Mindanao), 팔라완(Palawan), 민도로(Mindoro), 파나이(Panay)등 산악지역 또는 고지대에 주로 위치한다. 일부 부족은 보다 나은 경제적 기회를 얻기 위해 조상 대대로 살아온 고지대에서 평지에 내려와 정착했으며 일부는 무장 세력의 갈등, 자

연재해 또는 댐 건설과 같은 기반시설 건설 등으로 인해 삶의 터전을 옮겼다. 1990년 센서스에 의하면 무슬림 청소년 수는 850,591명인데 그중 65.8%인 559,997명은 자치구역인 민다나오에 살고 있다.

이러한 비주류 청소년에 대해 우려하는 것은 이들이 현대문명을 받아들이지 않고 있으며 교육이나 공중 보건과 같은 기본적인 서비스조차 거의 받지 못하고 있는 것이다. 그들은 질병, 영양부족, 높은 사망률과 열악한 위생상태로 인해 고통을 받고 있다. 그들이 겪는 사회적으로 불리한 환경 조건은 대체로 그들의 통제범위를 벗어나고 있다. 토착 청소년은 특히 교육 측면에서 불이익한 처지에 있으며 독특한 문화와 생활 방식 때문에 공교육으로는 그들의 교육수요를 충분히 만족시키지 못하고 있다. 토착 청소년은 대부분 고지대에 거주하기 때문에 낮은 평지에 세워져 있는 학교에 등교하기가 쉽지 않다. 집에서 학교까지의 거리문제는 별개로 하더라도 공교육 제도가 수렴, 경작, 파종, 그리고 수확과 같은 부족의 경제 활동을 수용하지 못하고 있다. 따라서, 대부분의 토착 청소년은 가족의 생계를 돕기 위하여 학교를 중도 탈락하는 경우가 많이 발생하게 된다.

또 다른 특별 수요 집단은 무슬림 청소년인데, 이들은 두 가지 교육 시스템 즉, 공립학교와 마드라사아(Madrasah)교육제도를 채택하고 있다. 즉, 마드라사아(Madrasah)는 이슬람계와 아랍식 교육을 위해 운영하는 무슬림 학교이며 이슬람의 사상을 가르치고 아랍어 교육이 실시되는 등 이슬람문화의 사회화를 위한 도구로써 선호된다.

원주민 청소년의 곤궁한 상황은 자연재해와 댐 건설 등 사회기반시설 건설 등으로 인한 강제 퇴거에 의해 더욱 복잡해지고 있다. 부족전쟁을 끝내고 전통을 보존하고자 하는 토착 청소년의 갈망은 국가청소년위원회가 시행한 지역상담기간동안 다양하게 표현되었다.

● 장애 청소년

장애자는 인간으로써 정상으로 고려되는 범위에서 어떤 행위를 수행하기에 능력이 부족하거나 제약을 갖고 있는 사람을 말한다.

세계보건기구(World Health Organization)는 어떤 나라이건 적어도 인구의 10%는 장애자로 추산한다. 그러나, 필리핀은 인구 조사결과 이런 추계보다는 훨씬 낮은 수치를 보이고 있다. 1990년 시행된 인구 및 주택센서스는 장애자를 전체인구의 1%인 755,774명으로 추산했다. 1995년도 조사는 장애자를 전체인구의 1.3%인 919,272명으로 보고 있다. 15-29세의 장애청소년 수는 1990년의 165,564명에서 1995년 136,514명으로 줄어들었다.

신체 지체자의 비율은 인구 1,000명당 38.32명인데, 남성이 여성보다 훨씬 많다. 정신적 지체율은 인구 1,000명당 4.0명이었으며 남성의 비율은 여성보다 높게 나타난다. 장애의 성격에 대해 1962년 시행된 가계조사는 20세 이하의 100,000명 정도가 여러 가지의 신체적이며 정신적 장애로 고통을 당하고 있는 것으로 나타났다.

● 무력충돌에 의한 희생 청소년

무력 갈등은 무장 세력간의 우발적인 충돌을 포함하는 조직화된 집단 갈등으로써 어떤 특정 지역에서 그 갈등의 결과로 정상적인 사회, 경제, 정치와 문화 활동의 파괴를 가져오는 것을 의미한다. 1992년 실시된 필리핀 아동과 여성 실태에 대한 유니세프의 조사에서 76개 도(province)중 42개가 과거 80년대 중반에 있었던 무장 갈등에 의한 반복되는 사고를 경험한 것으로 보고 됐다. 그러나, 최근의 조사는 빈도수, 성격, 그리고 최근 사고 경향에 근거하여 볼 때 무장 갈등의 규모와 강도가 분명 줄어들고 있음을 보여주고 있다.

시민재해응답센터에 의하면 무장 갈등 상황에 있는 15-17세의 청소년을 포함한 어린이는 전쟁에 직접 참여한 시민군의 50%를 차지하고 있는 것으로 보고 있다. 무력 충돌에 의한 희생 청소년에 대한 1992년의 통계보고는 50,632명의 어린이가 전쟁 포로가 되었음을 보여준다.

같은 해 유니세프는 무장 갈등으로 인해 고향을 빠져나온 어린이의 수가 거의 100,000명을 상회하는 것으로 보고되었다. 무장 갈등에 의

해 희생된 청소년은 필리핀 사회에서 가장 가난한 분야에 속한다. 무장 갈등은 가난, 배고픔, 질병, 그리고 허악한 교육현실을 더욱 악화시키고 있다. 많은 청소년이 호흡기 질환, 설사, 그리고 기생충 감염으로부터 고통을 받고 있다.

● 재난이나 천재에 희생된 청소년

열대성 폭풍이나 태풍과 같은 자연 재해는 거의 다반사로 일어나고 있다. 일년에 평균 20개의 태풍, 그 중에 적어도 7개의 파괴적인 태풍이 필리핀 전역을 강타한다. 열대성 저기압에 의한 필리핀의 재산과 인적 피해는 가공할 만하다. 연평균 400명 이상이 죽고 거의 700명 이상이 다치며 약 10억 페소에 달하는 재산 손실을 입고 있다. 1986년에서 1991년까지의 전체 재산 손실은 550억 페소에 이른다.

태풍보다 빈도가 적은 것은 한발, 지진 그리고 화산 폭발이지만 이들 또한 엄청난 손실을 가져다준다. 1978년 이래로 기근에 의한 손실은 약 80억 페소에 달했고 손실된 쌀과 옥수수 생산량은 2백만 메트릭 톤에 이른다. 1990년 7월의 지진은 가장 파괴적이었던 것으로 기록된다. 기반시설과 건물의 피해가 27억 페소를 넘어섰고 농업손실은 10만 페소에 달했다.

청소년이 이런 자연재해로부터 고통을 겪는다는 것은 말할 필요도 없겠지만, 과연 얼마나 많은 고통을 받고 있는지 정확히 추정하기가 쉽지 않다. 왜냐하면, 관계기관의 피해상황 조사는 주로 어떤 계층보다는 가족이나 공동체단위로 이뤄지기 때문이다.

● 범법 청소년

대통령령 제603호의 시행규칙 및 규정 제3조는 범법 청소년을 다음과 같이 정의한다. 즉, “자의건 타의건 법을 준수하지 못함으로써 법정에서 유죄를 선고받은 19세나 만18세 이하의 청소년”을 말한다. 1982년도 메트로 마닐라에서 체포된 사람의 수는 15,738명에 이르고 있는데 이중 16-20세가 3,519명, 21-25세가 4,074명이며 26-30세

가 3,072명으로 16-30세 연령대가 전체 범법자의 3분의 1을 차지하고 있다.

교정청(Bureau of Corrections)은 1993년중 전국 형무소에 수감되어 있는 인원은 15,814명이라고 보고했다. 거기에는 21-25세 연령이 전체의 32%인 3,100명이 있었다. 1996년 6월 현재, 교정청은 전국의 형무소에 19-24세의 청소년 5,095명이 수감되어 있다고 보고했으며 이것은 전체 수감인원의 27.76%에 달한다. 1992년도 보호관찰청에 의해 관찰을 받고 있는 25,191명의 집행유예자 중에서 40%가 15-24세의 연령군에 속해 있다. 1997년도 18-30세 집행유예자청소년은 18,247명으로 기록되어 있다. 전체에서 41.56%의 위법청소년이 마약과 다른 금지 약물과 관련된 자이다.

1996년 조사에서 범법청소년이 흔히 저지르는 범죄는 가난한 부랑자에 의한 범죄가 가장 많았다. 체포된 범죄자중에 약 5분의 1은 9-24세 사이의 부랑자였다. 이에 비해 4분의 1이 26세 이상이었다. 체포된 청소년의 6분의 1이 가난으로 인해 발생한 범죄라고 주장되고 있으며 주로 상해, 도박, 무기살상, 과도한 알코올 섭취와 질서 파괴행위, 금지된 약물복용 등이다.

● 비행 청소년

비행 청소년은 18세 이하의 청소년으로써 범죄를 저질렀으나 재판에 회부되지 않은 자로 정의하고 있다.

재판제도의 가장 대표기관인 '복지와 법집행기구'는 1981년부터 1989년까지 연평균 6,000명의 비행 청소년과 범죄 청소년을 다루어왔다. 1989년에는 8,176명의 청소년이 소년원에 들어갔다. 그중 933명이 경찰에 구류되고 형을 선고받았다. 546명은 약물재활센터에 보내졌고 6,147명은 사회복지개발부에 의해서 비공식 치료를 받았고 550명은 제도적 치료를 받았다.

필리핀 청소년 비행에 대해 주로 기술할 목적으로 시행된 임상조사에서, 카롤타와 카롤타(Carlota and Carlota, 1983)는 이런 연구가 두

종류의 그림을 그리고 있음을 발견했다. 하나는 비행과 상호 관련된 인구적인 변이 조건에서 표출되며 두 번째는 지적이고 개인적인 변이의 조건에서 표현된다. 이런 두 종류의 발견사항이 수년간 분명히 지속해 왔다고 조사자는 말하고 있다.

23개의 유관 연구에서 나타난 인구 특징(profile)을 바탕으로 전형적인 필리핀인 비행을 요약하면 다음과 같다. 즉, 시 조례 위반 또는 재산상 손실을 일으킨 14-17세 사이의 남성의 일반적인 특징은 비학생 상태이고 초등학교 수준을 마쳤으며 재학중에도 일반적으로 무단결석을 반복해 온 것으로 파악되었다. 이들은 주로 비정상 가정출신인데 부모 모두 또는 그 중 한 쪽이 사망한 것으로 추적된다. 이들의 부모는 또한 주로 비숙련공이거나 준 숙련공이며 겨우 초등학교를 졸업했고 주변에 적절한 레크리에이션 시설이 없는 빈민가에서 여러 가족이 공동 임대한 비좁은 주택에서 함께 사는 것을 특징으로 한다.

청소년 관련 6건의 연구에서 나타난 비행청소년의 지적-인격적 특징은 경계선상에 있거나 이보다 낮은 수준의 평균 지적능력을 보유하고 있으며 고도의 불안한 감정을 표출하고 강한 우월성, 자율성과 지배욕구가 복잡하게 얽힌 감정을 표현한다. 그들은 또한 보다 적개적이며 불신, 저항, 분노를 표출하고 정서적으로 거짓말을 쉽게 하는 경향이 있으며 자기존중의식은 매우 낮은 것으로 보인다(Carlota and Carlota).

청소년지역재활센터에서 최근 발표한 자료는 필리핀 청소년의 비행에 대해 위에서 기술한 특징이 신뢰성 있음을 뒷받침하고 있다.

비행을 유발하는 요소에는 가정해체, 부모의 무관심 또는 가정의 과도한 엄격성, 일차적이고 모순된 훈육방법, 부적절한 레크리에이션 시설, 불량 친구관계, 교육의 부재, 그리고 종교 및 도덕훈련의 부족과 부적절성 등이 있다. 가난은 청소년 비행을 일으키는 주요 요소라는 것이 많은 조사 연구에서 반복적으로 보여준다.

● 약물 의존 청소년

위험약물법은 약물 의존자를 “정기적, 지속적으로 약물을 복용 또

는 관리하면서 위험약물에 심리적 또는 신체적으로 의존하는 상태에 있는 사람”으로 정의하고 있다. 약물 의존성은 신체적 및 심리적 의존성으로 나눌 수 있다. 신체적 의존성이란 약물에 적응해온 의존자가 약물이 없으면 금단현상이 나타나는 경우이며 심리적 의존성은 일반인의 경우는 약물의 도움 없이도 충분히 이행할 수 있는 일에 대해서도 약물 복용자는 반드시 약물에 의존하여 해결하고자 하는 경우이다.

1983-1992년 10년 동안 약물 의존자에 관한 통계자료는 대체로 15-24세 연령에서 약물남용현상이 지배적임을 보여주고 있다. 전체 약물 남용건수의 86%가 평균 15-29세에 있음은 사회적으로 큰 경종이 되고 있다.

15-19세 연령에서 남성은 여성에 비해 15:1의 비율로 매우 높게 나타나고 있으나, 20-29세 사이의 남녀 비율은 이 보다 높은 34:1이었다. 이 차이는 여성은 주로 15-19세에서 보다 집중적으로 남용현상이 나타나기 때문이다.

위험약물청의 중앙사건등록처(The Central Case Registry of the Dangerous Drugs Board)는 1995년에 여러 거주지역과 재활센터 밖에서 3,107건의 약물 남용사건에 대한 보고를 기록하고 있다. 1996년도 위험약물청의 보고서는 4,476건이 재활센터에 받아들여졌는데 이 중에서 정확하게 3,734건이 15-34세의 연령에 속해 있다. 15-29세는 3,044건이며 이는 등록된 전체사건의 68%에 달한다.

1996년도 청소년에 대한 사회변화관측소 조사는 15-30세 연령에서 150만명의 필리핀인이 약물 복용을 경험한 것으로 추정했다. 1997년도 이것은 2백10만명에 달했는데 이 숫자는 그 해 청소년 인구의 10%에 가깝다. 그들은 평균 17.4세에서 19.0세까지이며 2년 동안 불법 약물을 복용해 왔다.

1991년에 가장 많이 복용한 약물은 역시 마리화나였다. 1992년까지 사부(shabu)가 마리화나를 제치면서 그 경향은 1993년까지 계속됐다. 1994년에 마리화나는 다시 최고 자리를 차지했으나, 1995년에는 다시 한번 사부가 마리화나를 앞질렀으며 1996년까지 이런 경향이 지속했다.

약물 문제는 그 나라의 평화와 치안유지 상황과 아주 밀접하게 연계되어 있다. 마닐라에서 폭력범의 75%가 약물 중독자에 의해서 저질러진 것으로 보고되었다. 약물 의존자는 살인이나 살해 등의 방법으로 연간 약 800명의 시민을 죽음으로 몰아넣었으며 일년에 약 18,000건의 도적질과 강도질에 연루되었다

최근 위험약물청이 시행한 연구는 어른의 약물 복용행위가 어린이 약물 복용과 밀접한 관련이 있음을 보여주고 있다. 신문이나 라디오 같은 미디어, 동료의 영향, 그리고 이웃 또는 환경으로부터의 실제적인 관찰행위는 청소년의 약물 흡입을 결정하는 중요 동기요인이 된다.

카파티란 카운라란 재단(Kapatiran Kaunlaran Foundation, Inc.)에 의해서 시행된 연구는 의사소통의 단절과 가족에 있어서 가치 형성의 부재가 젊은이로 하여금 그릇된 친구를 사귀고 약물중독에 빠지게 한다는 것을 보여주고 있으며 사전예방은 약물복용 문제를 해결하기 위한 최선의 방안이고 이를 위해서는 사회의 각 분야의 적극적인 참여가 절대적으로 필요하다고 할 수 있다.

● 길거리 청소년

‘길거리 아이들(street children)’이라는 용어는 대부분의 시간을 길거리에서 보내는 5세에서 18세 사이의 아이를 정의하기 위한 하나의 한정적 용어으로써 1980년대부터 쓰이기 시작했다.

사회복지개발부는 길거리 아이의 개념을 “길거리를 삶의 장소나 원천으로 삼아온 18세 이하의 소년과 소녀”로 정의하고 있다. 그들은 책임 있는 어른에 의해 감독이나 보호 및 지도를 충분히 받지 못하고 있으며 가족의 수입을 보충하기 위해 길거리에서 하루 6시간에서 14시간씩 일을 하면서 보내고 있다.

필리핀 길거리 아이들은 다음과 같이 구분할 수 있다. 1) 가족과의 관계를 유지하고 있으며 가족의 수입증대를 위해 길거리에 나와 있는 아이(전체의 70%); 2) 가족과 최소한의 관계를 유지하고 있는 아이(20%) 3) 고아 또는 가족이 있으나 버려진 경우와 가족과의 관계를

전혀 갖고 있지 않은 아이(10%)(길거리 아이의 상황조사, UNICEF).

1991년에 길거리 아이는 22,859명으로 추정되었으나, 최근 통계는 전국적으로 길거리 아이가 적어도 1백5십만명에 이르고 있음을 보여주고 있다. 그러나 15-30세 연령군에 속하는 어린이는 얼마가 되는지 잘 알려져 있지 않다.

대부분의 길거리 어린이는 직업을 찾기 위해 가족을 떠나 지방에서 올라온다. 그 이외는 가족의 학대와 부모의 무관심 또는 가정이나 부모의 사망 등 때문에 도시로 몰려든다. 이런 유형의 어린이는 학교에 다닌 경험은 있으나 경제적 어려움 때문에 중도에 학업을 포기한 경우가 대부분이다.

길거리 아이의 가족은 평균 7명에서 12명의 대가족으로 구성되어 있다. 길거리 아이의 15%에서 65%가 이혼한 부모와 살았거나 친척 등 다른 가족과 함께 살았던 경험을 갖고 있다. 부모와 관계를 유지하는 아이도 일반적으로 정기적인 접촉은 갖고 있지 않았다. 부모들 대부분의 교육수준은 매우 낮아서 기초교육도 받지 못한 경우가 많았다. 부모의 평균 소득은 한 달에 500페소에서 1,000페소에 불과하였다.

(Moselina, Meeting the Needs of Street Children, UNICEF)

길거리 아이들은 거리 청소부, 행상, 차량 뺑주기와 세차, 가방 운반, 구걸, 구두닦이, 심부름꾼, 지프니 안내, 그리고 차량이나 버스세차 등을 하면서 수입을 얻고 있으며 하루에 6시간에서 14시간씩 일을 하고 있다. 1988년 현재 길거리 청소년의 평균 소득은 일당기준 10페소에서 20페소를 벌고 있다. 일부는 창녀, 낚아채기, 훔치기 및 강탈 등의 불법 행동에 연루되기도 한다. 한 샘플조사에서 길거리 아이의 52.73%가 학교를 중도 탈락했고 이들 중 31.06%는 전혀 학교에 가본 적이 없는 것으로 나타났다.

길거리 청소년은 길거리 아이의 일부가 또한 약물 남용자, 성적으로 학대를 당하거나 법률 위반 행동을 하고 있다는 점에서 다른 유형의 특별 청소년과 중복되고 있다.

● 학사 및 착취당하는 청소년

공화국 법령 제7610호는 학사(abuse)를 “아이나 청소년이 신체 및 정신적인 상처, 잔인성에 의한 피해, 또는 무시, 성적 학사나 학대 등으로 인해 받는 시련”이라고 정의하고 있다. 사회복지 개발부는 학사나 학대를 근친상간, 강간, 그리고 음란행위로 구분하고 있으며 성적 학대는 포르노그래피, 아동 성학대(pedophilia)와 매춘의 3가지 형태를 취하고 있다.

1986년 한 조사에서는 필리핀에서 발생하는 어린이에 대한 성적학대 건수가 20,000건을 넘고 있다고 추정한다. 이 숫자는 가족이나 이웃에 의해 성적 학대를 받아 온 아이의 수는 제외하고 있다. 비정부기구는 1992년도에 성적으로 학대받는 또는 매춘당하는 아이의 수가 약 40,000명에 이른다고 추정하고 있는데 이는 1986년도의 배가 된다. 성적으로 학대받는 아이의 대부분은 메트로마닐라와 메트로시부와 같은 대도시에서 거주하고 있는 것으로 보인다. (Situation of Children and Women in the Philippines, 1992).

사회복지개발부의 최근 통계(1997)는 성적으로 학사당하거나 학대받는 아이의 수가 약 2,253명으로 집계하고 있다. 성적 학사(42%)중 가장 흔한 형태는 강간이었고 근친상간(41.7%)과 음란행위(15%)가 그 뒤를 따랐다.

길거리 아이의 3가지 유형, 즉 성적 학사자, 약물 남용자, 그리고 법률 위반 아이에 대해 자세히 검토한 한 연구에서, 카란당(Carandang, 1996)은 3가지 심도 있는 심리사회적인 특징을 그려냈다. 복지 센터에 의해 추천 받은 23명의 소녀는 성적 학사자 유형에 포함하였다. 이 아이들의 삶은 거주지를 여러 차례 옮겨 다녔음을 특징으로 하였다. 부모의 한쪽 또는 모두를 잃은 그들은 부모에 의해 유기되었으며 그들 어머니는 대부분 남편을 잃고 자녀를 부양할 능력이 없었다. 따라서 그들의 자녀들은 양자로 친척에게 맡겨지거나 보육기관에 보내졌다. 모든 아이들은 최초의 보호자로부터 넘겨진 경험을 갖고 있는데 부모로부터 조부모로, 양부모로, 형제로, 의가 형제로, 친구로, 이웃으로, 기관으로, 그리

고 마을의 관심있는 어른에게 옮겨간 경험을 갖고 있다. 대부분의 아이들은 사는 과정에서 보호자가 아무도 없었던 때의 경험을 갖고 있었다. 그들은 스스로 살아가야 할 필요가 있었기 때문에 길거리에서 살거나 가정부 또는 매춘에 종사하게 된다.

보호자가 여러 번 바뀐 사실 이외에도 아이들은 언어적, 신체적, 그리고 성적 학대를 경험했다. 이중 가장 흔한 형태는 성적 학대였는데 대부분의 경우 어릴 때 집에서 함께 살던 아버지, 의부, 양부, 오빠, 숙부, 또는 조부에 의해서 행해진 것으로 조사되었다. 따라서 성적학대 대부분은 기본적으로 근친상간의 모습을 띠고 있었고 일반적으로 10살 이하일때 처음 성적 학대를 당한 이후 여러 해 동안 반복적으로 계속되었음을 보여주었다.

조사받은 23명의 길거리 아이들의 삶은 성적 학대(일반적으로 근친상간), 신체적 폭사, 성적 착취(매춘 등), 정신적 학대와 신체적 무시가 결합되었음을 특징으로 한다.

● 버려지거나 무시당하는 청소년

아동청소년복지법은 버려진 아동을 “적절한 부모의 보호나 후견인이 없거나, 부모나 후견인이 있더라도 적어도 6개월 이상 버림 받은 자”로 정의하고 있으며, 반면 무시 받는 아동은 “기본적인 욕구가 의도적으로 무시되거나 부적절한 관심을 받은 자”로 정의한다.

1996년 사회복지개발부는 버려지거나 무시 받는 그리고 고아인 아이와 청소년을 2,343명으로 추정했다. 1995년 이들은 2,788명이 아동 치료와 거처를 제공받았고 3,436명이 보호조치를 받았다. 치료와 거처를 제공받은 자중에서 지방이나 외국인 양자가 된 자는 1,662명이었고 1,126명은 가족이나 법적 후견인이 보살피거나 다른 기관에 보내졌다.

1997년 2월 현재; 전국적으로 17세 이하의 다국적 아동은 8,488명에 이른다. 다국적자는 필리핀과 외국국적 보유자사이에서 태어난 0세에서 17세사이의 청소년으로 정의하고 있다. 이들 대부분은 미국인 병사와 필리핀 여성 사이에서, 다음은 일본인과의 사이에서 태어났다. 사

회복지개발부는 생계지원, 기술훈련, 교육과 의료서비스, 가족보호를 대책으로 제시하고 있다.

다국적 어린이와 청소년의 생활 실태는 사회적으로 많은 우려를 자아내고 있다. 왜냐하면 그들은 일반적으로 비정상적 출생 또는 혼혈아 신분으로 사회, 경제적인 차별 대상일 뿐만 아니라 대부분 이혼으로 끝나 어떠한 정부지원도 받지 못할 수 있기 때문이다.

C. 법령, 정책, 프로그램과 제도

다음은 특별 수요 청소년 문제를 해소하기 위해 수립·제정되었거나 개발된 현재의 법률, 정책, 그리고 프로그램에 대한 종합 검토 결과이다.

1. 토착 문화 공동체의 청소년

● 법률과 정책

1987년 헌법은 토착 주민의 권리 인정과 주민보호를 명백히 선언하고 있다(제2조 22항, 제5조 5항 등). 전래 영토법(Ancestral Domain Law) 제정이 보류되면서 의회는 공화국 법령 제6657호, 종합농경개혁법(Comprehensive Agrarian Reform Law, CARL), 그리고 공화국 법령 제7586호에서 토착민의 영토에 대해 특별히 규정하고 있다.

어린이의 착취와 차별로부터 보호하기 위해서 보다 강화된 억제장치와 보호수단을 제공하는 근거법으로 알려진 공화국법령 제7610호는 토착 어린이가 자기 고장의 풍습과 전통에 적절한 보호, 생존, 그리고 발전의 혜택을 받도록 명시하고 있다(제9조 17-20항). 그 밖에 1995년에 제정된 “탄광 자원 탐색, 개발, 활용, 보존을 위한 새로운 제도 설치법”으로 알려진 공화국 법령 제7942호와 시행령 제247호 및 제263호 등은 토착주민과 토착 어린이에 대한 보호를 구체적으로 규정하고 있다.

● 프로그램과 제도

공화국 법령 제8371호는 토착 원주민 지역을 대표하는 7명으로 국가원주민위원회(National Commission on Indigenous Peoples)를 창설했다. 이 위원회는 원주민과 지역 발전을 위한 정책, 계획, 그리고 프로그램을 만들고 집행할 책임과 권한을 갖는다.

평생교육프로그램(Education for All Program)은 토착 주민에게 지역 기반의 교육 서비스를 제공하고 있다. 예를 들어, 코디렐라지방의 보충교육프로그램은 낮은 교육적 성과를 해결하는 것을 목표로 하고 있다. 이 프로그램은 청소년에게 기초적 문자해독 능력을 습득할 수 있도록 지원한다. 남부문화공동체청(Office for Southern Cultural Communities)은 1987년에 설립되었는데 남부 문화 공동체의 문화, 전통, 그리고 복지를 보존하고 개발하는 것을 목표로 한다. 이 청은 공동체에 기반한 서비스를 제공하고 원주민 청소년위원회를 조직하고 청소년을 위한 리더십 훈련을 주도한다. 동 위원회는 또한 전문대학이나 고등학교에 다니는 가난한 학생에게 교육적인 후원도 제공한다.

기타, 문화공동체청, 토착민을 위한 감독위원회, 아동복지위원회 등도 토착 청소년의 교육과 건강 및 복지 증진을 위해 일정한 역할을 수행하고 있다. 1997년 필리핀 인권계획은 토착민의 권리보호차원에서 그들을 특별한 관심이 요구되는 하나의 취약한 분야로 언급하고 있다.

2. 신체장애 청소년

● 법령과 정책

필리핀이 서명한 아동의 권리에 관한 유엔협약 23조에 근거하여 국가는 신체적, 정신적으로 장애인 아이들이 완전하고 안락한 삶과 존엄성을 누리고 자립으로 공동체 사업에 참여할 수 있도록 보장해야 할 것이다. 장애청소년에 대한 특별한 보호와 관심, 그리고 교육, 훈련, 건강검진 서비스, 재활 서비스, 고용 준비 등의 기회 제공은 물론 레크리에이션 참여기회가 제공되어야 한다.

국가 기본법인 1987 필리핀 헌법 제8조 11항은 모든 국민에게 기초 생필품, 건강과 여타 사회 서비스를 제공하고 장애 청소년의 육구 충족에 최대한 배려 할 것을 규정하고 있다. 동 제13항은 또한 장애 청소년의 재활, 자기 개발, 자립 및 통합을 위한 국가의 노력이 사회 전반에 영향을 미칠 수 있도록 하기 위해서 특별기관을 설립하도록 하고 있다. 1987헌법의 또 다른 규정(14조 2항)은 장애 청소년에게 시민훈련, 직업 효율성과 다른 기능 습득에 필요한 기회를 제공할 것을 선언하고 있다.

공화국 법령 제7277호 또는 장애우권리헌장(the Magna Carta for Disabled Persons)은 장애인에 대한 가장 포괄적인 법령이다. 동 법령은 장애인의 고용, 교육, 건강, 접근성, 그리고 정치적 권리를 포함한다. 동 법 시행령은 장애자에 대한 각종 차별에 대하여 처벌수단을 마련하고 있다. 기타 공화국 법령 제3562호와 공화국법령 제5250호는 특별하고 예외적인 어린이 교육을 위해 마련한 ‘교사훈련 10개년 프로그램’ 설치의 근거를 제공한다.

또한 아동과 청소년 복지 헌장으로 알려진 대통령령 제603호는 장애를 갖고 있는 아이들이나 청소년의 재활과 보호, 훈련 프로그램과 서비스를 제공할 수 있는 근거를 제공한다. 지방정부헌장(Local Government Code) 제3조 제457항은 장애인이 지방입법회의의 분과 위원회대표로 선출될 수 있도록 자격을 부여하고 있다.

● 프로그램과 제도

장애인 행동계획(The Philippine Plan of Action for Disabled Persons, 1993-2002)은 장애인복지위원회(the National Council for the Welfare of Disabled Persons)의 주도로 다양한 재활관련 전문가와 기타 전문가의 공동노력에 의해 개발되었다. 동 계획은 장애자의 완전한 참정권을 보장하고 사회경제적 기회의 균형성 보장을 추진하고 있다.

사회개혁아젠다(the Social Reform Agenda)는 또한 장애자를 사회로부터 소외받는 비특권 계층 차원에서 정의하고 있다. 동 아젠다는

교통, 작업 현장, 학교, 재활시설 그리고 훈련장소에의 접근성 보장 규정을 마련하고 있다. 또한 필리핀 인권계획(The Philippine Human Rights Plan, 1997)은 사회의 취약한 분야의 하나로써 장애분야를 규정하고 있다. 장애자복지위원회의 5개 중요 부서중 3개과가 다양한 프로그램과 프로젝트를 확산시키는 임무를 수행하고 있다. 예를 들어, 이 위원회내의 프로그램 관리과는 정신건강, 접근가능성, 그리고 장애자의 동등한 기회제공의 문제를 다룬다.

국립직업재활센터는 장애 청소년에게 재활 프로그램을 무료로 제공하고 있다. 이 센터의 중요 목적은 자신들의 장애상태를 인정하고 자립을 통해 사회의 구성원으로써 참여할 수 있도록 지원하는데 있으며, 이 외에도 장애자의 공동체기반 직업재활 프로그램 등이 있다.

3. 무력충돌에 의한 희생 청소년

● 법률과 정책

아동의 권리에 관한 UN협약의 제38조와 제39조는 무장 갈등으로 인해 희생당한 아이를 보호, 회복 및 사회에의 재 합류를 제공한다. 제네바 협약의 규약 제2호는 군사 작전으로부터 발생하는 위험에 대해 시민, 특별히 어린이를 보호하도록 하고 있다. 공화국 법령 제7610호의 제10조는 아이들을 '평화 영역' 으로 규정하면서 군사 공격의 대상이 될 수 없으며 무장집단의 일원으로 모집하지 말도록 선언한다.

1991년 대통령 인권 위원회는 공산주의자 폭동을 제압하기 위하여 취한 군사작전에 의해서 영향을 받는 지역의 주민의 소개문제를 어떻게 다룰 것인가에 관하여 12개의 가이드라인을 마련했다. 인권 위원회는 시민의 권리 보호와 위반 그리고 어린이와 청소년의 자유를 모니터 한다. 시민의 재해 응답센터는 무장 갈등으로 인해 그들의 거주지역과 생계를 위협받는 사람들의 주장을 대변하는 비정부 기구이다.

● 프로그램과 제도

사회복지개발부는 직접 사회서비스(음식, 의복, 의약품), 공동체기반의 지원서비스(가족생활을 강화하기 위하여), 특별 사회서비스(예, 중요한 사고 스트레스 복명), 사회적 법률서비스와 거주자 재활서비스 등을 제공한다. 인권위원회는 무장 갈등 상황에 있는 어린이와 관련된 국제 인권법과 인권관련 세미나 같은 여러 가지 활동을 주관하거나 조정한다.

4. 자연재해와 재난의 희생 청소년

● 법률과 정책

“필리핀의 재난 통제력 확대와 지역사회 재난 대비 프로그램 “의 근거로 알려진 대통령령 제1566호는 마르코스 대통령에 의해서 1978년 11월에 선포되었다. 대통령령 제1566호는 또한 국방부장관을 의장으로 여러 정부 부처로 구성되는 ” 국가재난조정위원회(the National Disaster Coordinating Council) “를 설치하였다.

공화국법령 제8185호는 재난이 발생하였을 때 대통령의 선언을 기다리지 않고 지방정부가 재난 상태를 선언할 수 있고 재난구호를 위하여 지방예산의 5%를 지방재난기금으로 조성하도록 하고 있다.

공화국법령 제5416호는 사회복지개발부가 재난 희생자와 억눌리거나 소외된 가족, 개인, 단체, 그리고 공동체를 위한 종합 프로그램을 개발하고 집행하도록 위임하고 있다.

● 프로그램과 제도

국가재난조정위원회는 지방자치단체의 협조아래 1997년도에 877개의 기초자치단체 재난조정위원회의 설치, 323개의 재난통제그룹, 그리고 구조팀을 조직했다. 이 위원회는 지방 재난구조위원회의 준비상태를 평가하기 위하여 재난구조평가계획을 만들었고 의사전달능력체계와 경고서비스가 시민의 의사전달 단체와의 조정능력을 어느 정도 증가시켜

줄 것인지를 평가하게 했다.

국가재난관리센터는 재난 활동과 관련된 정치, 지시, 조정과 기타 재난 활동에서 나오는 구심점으로써 역할을 한다. 정부는 제도와 기구를 설치했고 엘리뇨 현상으로부터 결과하는 악영향에 효과적으로 대응하기 위해서 기금을 조성했다.

농업분야를 위한 정보보급운동은 농부들이 한발에 내성이 강한 작물을 심도록 독려할 책임을 떠맡게 되었다. 자연재해와 인재에 의한 희생자는 사회개혁아젠다(the Social Reform Agenda)의 프로그램과 사업의 수혜 대상자에 해당되는데, 특히 종합적인 통합 사회서비스 전달을 위한 대표적인 프로그램에서 취급된다.

5. 범법 청소년

● 법령과 정책

청소년 재판행정에 대한 유엔 최소 규정(The United Nations Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice(Beijing Rules))과 자유를 박탈당한 청소년 보호 규정(the Rules for the Protection of Juveniles deprived of their Liberty)과 청소년 비행 방지 규정(the Rules for the Prevention of Juvenile Delinquency (Riyadh Guidelines))은 청소년의 치료와 훈련이 센터 안에서 이뤄지든 공동체에 기반을 두고 이뤄지든지 비행청소년의 준비상태가 사회적으로 건설적이고 생산적인 가치를 정립하도록 지도 받아야 한다고 선언하고 있다. 아동과 청소년복지 현장으로 알려진 대통령령 제603호는 범법 청소년이 체포된 때로부터 그 사건이 종결될 때 까지 보호와 치료를 제공한다. 대통령령 제603호의 혜택을 받지 못하는 범법청소년은 성인집행유예법(the Adult Probation Law, 대통령령 제 968호)에 의하여 보호받는다.

법무부 산하의 가석방 및 집행유예국은 청소년 범법자에게 평화를 사랑하는 시민으로써 그들의 가치를 입증할 기회를 주는 인성교정제도

(a humane correctional system)를 실시한다. 교도청은 구류되어 있는 범법 청소년의 보호, 후견과 재활을 책임진다.

● 프로그램과 제도

사회복지개발부는 청소년 범법자에게 지역차원의 비제도적 서비스와 재활센터의 제도적 서비스를 제공한다. 지역공동체 프로그램은 서약 석방(Release on Recognizance, 청소년 경범죄 위반자를 구류상태에서 석방을 모색하는 사회적-법적 과정)과 보호관찰(Custody Supervision, 공동체안에서 그의 가족이나 친척 또는 책임 있는 사람과 함께 형이 정지된 청소년 범법자를 재활시키는 또 하나의 사회적-법적 과정)을 포함한다. 사회복지개발부는 공동체의 서비스로부터 혜택을 받을 수 없는 범법청소년을 위해 10개의 지역 재활센터를 설립하였다. 재활센터로부터 석방된 청소년은 갱생 서비스 프로그램(After-Care Service Program)을 통해 그들 가족과 공동체사회에서 재활할 수 있도록 촉진하는 서비스를 제공받는다.

가석방집행유예청과 교도청은 재활(예, 구체적인 기술훈련)과 관련된 영역에서 많은 활동과 프로그램 즉, 교육과 기술훈련(공식적 및 비공식적 교육), 종교인화 및 도덕심 개발(예, 개인적이며 집단적인 상담, 성경 연구, 정신 치료 등), 그리고 건강관리(의료, 치과, 그리고 정신과 서비스)등을 이행하고 있다.

가석방집행유예청에 의해 지원되는 서비스의 기본 전략은 범법 청소년의 기본적 욕구는 다양한 접근책을 통하여 가장 효과적으로 충족될 수 있다는 것이다. 이것은 모성과 어린이 보호, 가족계획, 양질의 음식 생산과 소비, 영양 재활, 안전한 물 공급과 쓰레기 처리, 공동체의 기초 교육 욕구 충족, 그리고 여성과 소녀의 작업량을 줄이는 단순 기술 도입, 공동체 업무처리에서 보다 많은 참여 기회를 만들기 위해 특별히 설계된 교육적, 사회적 프로그램 등 상호 관련된 분야에서 기본 서비스를 확대한다.

청소년 범법자를 위한 필리핀 행동(The Philippine Action for

Youth Offenders)은 16개 조직, 정부 기관, 그리고 범법 청소년의 권리와 복지를 보호하기 위하여 활동하는 개인의 연합체이다.

6. 비행 청소년

● 법률과 정책

대통령령 제603호의 제204조는 미성년자에 대해 책임 있는 어떤 개인 즉, 아동의 부모이든 후견인이든 자기 의지로써 후원, 원인제공, 선동, 묵인하고 어떤 행위를 생산, 촉진하여 비행 청소년이 되도록 한 경우 500페소이상의 벌금을 부과하거나 2년 이하의 징역을 받도록 하고 있다.

● 프로그램과 제도

비행청소년을 위한 프로그램과 활동을 집행하는 주요 기관은 사회복지개발부이다. 전환(Diversion)/중재(Mediation)프로그램을 통하여 비행청소년에게 사회봉사자의 도움으로 상담, 주거알선과 이와 유사한 배려를 제공하여 이들이 청소년사법체제에 다시 연루되지 않도록 조치한다.

7. 약물 의존 청소년

● 법률과 정책

1972년 위험약물법으로 알려진 공화국법령 제6425호는 약물 남용 예방과 통제에 있어 불법 약물의 공급과 수요를 감소시키고 국제 협력을 증진하기 위한 종합 전략을 포함하고 있다.

● 프로그램과 제도

공화국법령 제6425호는 약물 남용 예방 및 통제와 관련된 업무를

다루는 모든 정부기관을 조정하고 정책을 입안하는 최고기관으로써 위험약물청을 창설했다. 위험약물청은 네 가지 중요한 집행부서가 있는데 이들은 여러 가지 프로그램과 사업을 집행한다. 즉, 통제, 규제 및 정보과와 예방교육, 훈련 및 정보과, 치료 및 재활과, 그리고 조사 및 통계과가 있다.

1990년에 출범한 약물남용을 반대하는 청소년운동인 ‘시민의 약물 감시재단’은 청소년 약물남용의 심각성을 홍보하고 사회의 다른 분야를 동원하여 약물오남용에 반대하는 캠페인을 전개한다. 재단의 약물남용자치료 전문가 프로그램은 재활센터에서 치료받은 환자를 진찰한 후 전문의에게 보내거나 전문적 조언을 제공한다.

8. 길거리 청소년

● 법률과 정책

아동의 권리에 대한 유엔 협약은 “국가 당사자는 경제적 착취 또는 아동의 건강에 위험할 수 있거나 신체적, 정신적, 심리적, 도덕적이거나 사회 발전에 해가 될 수 있는 작업으로부터 보호받아야 할 아동의 권리를 인식한다.”라고 규정하고 있다.

대통령령 제603호 또는 아동과 청소년복지헌장은 생존, 발전, 보호, 그리고 참여에 대한 청소년의 권리를 제공하며 부모의 자녀에 대한 권리와 책임을 천명한다.

사회복지개발부 아동청소년복지국은 길거리 아동과 청소년의 보호를 위한 정부 정책을 집행한다. 그리고 길거리 어린이 프로젝트(the National Project on Street Children)는 사회복지개발부와 국가사회개발위원회, 비정부기구 및 유관 단체의 총체적인 노력을 통해 1986년도 공식적으로 출범하였다.

1992년도 제정된 공화국법령 제7610호는 아동 학대, 착취, 그리고 차별 등에 대해 보다 강력한 제제조치와 특별 보호를 규정하고 있다.

● 프로그램과 제도

사회복지개발부는 지역사회, 길거리, 그리고 재활센터를 기반으로 서비스를 제공한다. 지역사회 기반 프로그램은 청소년이 공식교육에의 참여를 준비할 수 있도록 그들의 부모와 길거리 학교에 지원서비스를 제공한다. 길거리 기반 서비스는 길거리 아동과 청소년의 욕구를 명확히 하는데 초점을 두고 있다. 센터 기반 활동은 길거리 아이의 기본적인, 경제적, 의학적, 심리적 욕구와 같은 다양한 욕구를 충족시키는데 목적을 두고 있다.

길거리 아동에 대한 국가적 프로젝트는 길거리 아이를 위한 센터, 길거리, 그리고 지역사회 기반의 프로그램을 보유한 기관 및 단체에 기술을 지원한다. 아동의 보호를 위한 바랑가이(Barangay, 기초자치단체) 위원회는 길거리 아이를 보호하기 위해서 지역 주민을 동원하는 데 목적을 갖고 있다.

9. 학대 및 착취 청소년

● 법률과 정책

아동의 권리에 대한 유엔 협약은 아동 복지에 대해서도 인식하고 있는데, 즉, 아동이 어떤 형태의 착취 또는 편견으로부터 보호 받을 권리와 그들의 회복과 착취에 대한 적절한 치료를 받을 권리를 규정하고 있다.

필리핀 정부는 학대와 착취로부터 아동과 청소년을 보호하기 위해서 다음과 같은 중요한 법률과 정책을 입안했다.

- 1) 필리핀 수정형법은 청소년 포르노그래피, 납치 및 노예 무역, 강간, 음란행위, 그리고 유괴에 대한 형벌 규정이 있다.
- 2) 대통령령 제603호 또는 아동 및 청소년 헌장은 아동이 부도덕하거나 방탕하게 생활하도록 유도하거나 원인을 제공한 부모에 대한 범죄 책임을 부과하고 있다.
- 3) 공화국법령 제7610호는 아동 학대, 착취와 차별에 대한 보다 강

력한 제지와 특별 보호를 규정한다.

- 4) 공화국법령 제7659호는 납치나 강간과 같은 어떤 무자비한 범죄에 대한 사형을 부과한다.
- 5) 공화국법령 제8043호는 외국인에 의해 입양된 필리핀 어린이가 상업적인 성적 착취대상이 되지 않도록 보호하는데 목적을 두고 있다.

● 프로그램과 제도

사회복지개발부는 학대받는 어린이 문제의 성격을 규명하는데 있어 복합적 측면을 고려하여 서로 다른 학문을 상호 제휴하는 접근법을 사용한다. 즉, 보호 성격의 후견, 상담, 의료 및 치과 서비스, 심리적 및 정신적 개입, 가족에 대한 사회 서비스, 법률서비스, 그리고 교육 및 직업 서비스 등을 포함한다. 여기에는 성적으로 학대 및 착취 받는 아동 및 청소년에 대한 심리적 회복과 사회적 재통합을 추구하는 프로그램이 있다.

또한 청소년 복지를 확실히 보장하고 희생자의 상처가 더 커지지 않도록 치유하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 그 중요한 대책은 다음과 같다.

- (a) 필리핀 종합병원에서 아동보호과 설치 (b) 특히 곤경에 처한 아동 보호 사건에 대한 경찰 안내 책자 발간 (c) 사회 봉사자 및 준 전문가를 위한 매뉴얼의 배포(아동복지 위원회).

10. 버려지거나 무시당하는 청소년

● 법률과 정책

필리핀은 아동의 권리에 관한 협약(the Convention on the Rights of the Child)의 서명 국가이다. 동 협약 제2조는 당사국은 아동이 그의 지위, 활동, 표현된 의견, 또는 그 부모의 신앙, 법적 후견인, 또는

가족 구성원에 의한 차별대우나 어떤 형태의 처벌에 대해서도 보호를 받도록 언급하고 있다. 그 협약은 또한 이와 같은 보호 측면뿐만 아니라 아이의 생존, 발전, 그리고 참여를 보장하고 있다.

1987년 필리핀 헌법 제14조 제3항은 “국가는 아동의 권리, 적절한 치료와 영양, 그리고 모든 형태의 무시, 학대, 잔인한 대우, 착취 그리고 그들의 발전을 방해하는 다른 편견으로부터 특별히 보호한다.” 라고 선언하고 있다. 이것은 아동의 복지증진을 위한 정부 정책의 수립과 시행에 있어 가장 중요한 방향을 제시하고 있다. 대통령령 제603호 제87조 또는 아동과 청소년 복지 헌장은 버려지거나 대접받지 못하는 아동과 청소년에게 적절한 보호조치를 취하도록 규정하고 아동 보호를 효과적으로 이행하기 위해 바랑가이위원회 설치를 독려한다. 이 위원회는 지역 차원에서 아동 복지 계획의 실천사항을 감독할 임무를 수행하게 된다.

● 프로그램과 제도

사회복지개발부는 주민 보호, 아동 치료 및 주거 제공, 그리고 보호자로부터 버려지거나 무시당하는 청소년과 아이에 대한 보호서비스를 제공한다.

주민 보호(Residential Care)는 일시적이거나 생물학적 부모나 친척에 의한 적절한 보호가 없는 아동에게 지역주민중 가족이 그들을 대신하여 보호하는 가족 보호의 대안적인 형태이다. 아동보호(Child Care)와 거처(placement) 제공 서비스는 특히 부모로부터 기본적인 욕구조차 충족받지 못하는 아이에게 대신 부모 보호서비스를 제공한다. 입양, 법적 후원, 수양 가족 보호, 그리고 거처 보호와 같은 사회복지정책(사업)은 이런 유형의 서비스를 구성하고 있다.

아동보호서비스(Child protective service)는 학대, 무시와 착취 등을 당하는 아동을 효과적으로 보호하기 위해 취하는 방안을 의미한다. 이런 서비스는 자연히 예방적이며 재활적인 성격을 갖고 있다. 이런 서비스는 주로 조기 발견과 예방 서비스, 치료와 재활 서비스, 그리고 훈련과 조사와 같은 형태를 띤다.

더욱이, 사회복지개발부는 다른 정부기관과 비정부 조직과의 협력을 통해서 “불이익을 당하는 다국적 청소년 및 아이를 위한 특별 프로젝트”를 추진하고 있다. 이 정책의 수혜대상은 0-17세의 아이와 청소년에 해당되지만, 개별적으로는 또한 18-24까지도 고려된다. 동 프로젝트의 서비스는 생활보조의 제공, 기능훈련, 교육지원, 사회 심리적 지원, 법적 후원, 의료와 건강지원, 그리고 아동거처제공 서비스 등을 포함한다.

D. 이슈, 문제점과 도전에 대한 종합 의견 및 추천의 말

위에서 언급한 바와 같이 특별수요 청소년 집단의 곤궁한 상태에는 그들 나름대로 분명한 유사성이 존재함을 보여 준다. 이 단락에서는 특별수요 청소년과 관련된 중요 이슈와 절실한 욕구에 대해 보다 명백히 초점이 모아질 것으로 기대하면서 종합 의견을 피력하고자 한다.

1. 각종 정의를 명확히 할 것

이 이슈와 관련하여 다루어야 하는 첫 번째 질문은 청소년에 대한 연대기적(chronological) 정의이다. 청소년을 국가청소년발전계획(National Youth Development Plan)에서 정의하는 바와 같이 15-24세로 해야 하는가, 아니면 국가청소년의회(National Youth Congress)가 채택한 15-30세가 적당할까?

이 보고서는 가급적이면 청소년의 연령범위를 15-30세로 적용하려고 했다. 그러나, 부분적으로 어떤 때는 적당한 자료가 없어서 또는 유관기관간에 청소년에 대한 정의가 일치하지 않아서 연령 범위와 관련한 인구통계자료에 어떤 일관성이 없었을 수도 있다.

그러므로, 청소년에 대한 연대기적 정의는 단호한 의지로 풀어나갈 것을 주문하고자 한다.

그리고 이 이슈를 해결하려고 할 때 15-30세 연령범위가 현실적으로

두 가지 인생의 단계 즉, 청년기(adolescence)와 성인기(adulthood)를 포함한다는 것을 명심할 필요가 있다. 심리학적인 관점으로부터 이러한 두 단계사이에는 도전이 요구되는 발달 과업(developmental tasks)과 위기(crises)라는 조건에서 한 가지 차이점이 있다. 대략 15-19세(20세 이상일 수도 있지만)인 청년기에 있어서 핵심 과업은 개인의 정체성을 개발시키는 것이다.

이러한 사실을 알면 왜 보다 젊은 15-24세 연령층이 정신적 장애와 약물 남용 같은 문제에 가장 취약한가를 이해하는 데 도움이 된다. 20대를 포함하는 어린 성인기의 인격 형성과 발전과정에서 가장 큰 분기점은 친교(intimacy)이거나 고독(isolation)이다. 이것은 청소년 스스로가 이 시기의 정점이라고 할 수 있는 결혼이전에 직업을 갖거나 하나의 인간관계를 갖는 (사회적)의무에 속박된다. 따라서, 15-30세 연령 집단은 발달 단계, 시민으로써의 사회적 지위와 직업이라는 조건에서 이질적인 집단을 형성한다.

정의에 관련하여 한 가지 또 다른 의문사항이 있다. 즉, 위법 청소년(a youth offender)과 불량 청소년(a delinquent youth)을 어떻게 분류할 수 있는가?

국가청소년발전계획은 위법 청소년을 범죄 연루 당시 9세 이상 18세 미만인 사람으로 정의하고 있다. 그러나, 불량 청소년은 18세 이하로써 연루된 사건이 법정에 제소되지 않은 사람으로 정의한다.

만일 18세 이하로 규정 한다면, 19-30세의 범법자들은 청소년 범법자로 고려할 수 없을 것이다. 이러한 관점에서, 이 보고서는 19-30세 연령에 관한 자료를 포함함으로써 위에서 주어진 정의로부터 일탈한 측면이 있다. 또한, 일부 학술연구보고서는 현실적으로 범법 청소년과 불량 청소년의 개념을 혼용해서 쓰고 있는 것을 보여 주고 있으며 일부 기관에서도 두 집단에 대한 통계자료를 합쳐서 사용하는 경우가 대다수이다. 그래서 자료를 검토할 때는 이런 사실을 인식하고 명확히 할 필요가 있다.

사회복지개발부가 사용한 ‘혹사(abuse)나 착취(exploitation)’의 카테고리는 성적으로 학대받은 23명의 길거리아이들의 심리적 특징

(Carandang, 1996)에서 언급한 바와 같이 그 카테고리에 포함된 일정한 중복 현상을 충분히 고려해야 할 것이다. 성적으로 학대받은 청소년은 또한 성적 폭사의 희생자일 수 있다. 순수한 형태의 정서적 학대는 독자적으로는 거의 발생하지 않을 것이며 신체 및 성적 학대, 성적 폭사와 신체적 무시에 수반하는 결과라고 볼 수 있다.

2. 체계적이고 정확한 자료 은행 필요

각각의 특별수요 청소년 집단에 대한 인구사회학적 특징의 예비조사에서 적절한 자료 부족현상이 입증되고 있다. 9개 전체 카테고리를 포괄하는 연령 범위에 대한 자료에 어떤 일관성이 없었다. 이 자료의 대부분도 무력 충돌에 의한 희생 청소년, 길거리 청소년과 성적으로 학대받는 아이들에 관한 것이다. 여기에 사용된 통계자료는 15-30세 연령에 따라 구분되지도 않았으며 일부 보고서는 범범 청소년과 불량 청소년의 특징을 혼합해서 사용했다. 따라서, 각각의 카테고리에 해당 사건이 얼마나 많이 포함되었는지 찾아내는 데 어려움이 있었다.

만일 기초 자료(baseline data)가 건전한 정책 형성과 효과적인 프로그램 개발에 절대적으로 중요하다면, 유용한 자료 수집을 위해 보다 체계적인 계획을 수립할 것을 강력히 주문하고자 한다. 이 자료는 또한 15-30세 연령집단의 실태에 대해 정기적으로 조사가 이루어 져야 한다.

이 보고서는 유니세프와 다른 집단에 의해 추정된 수치와 실제사건의 보고 수치사이에는 명백히 불일치한 점이 있음을 간과해서는 안된다.

그러나 자료의 수치들이 불일치하다면 왜 그런지 확실한 이유를 찾아낼 필요가 있다. 그것이 자료수립체제상의 문제일까? 아니면 민간과 NGO 센터로부터 나온 자료가 포함되지 않았기 때문인가? 만일 이것이 중요한 이유라면, 다른 민간단체와의 연계를 더 강화할 필요가 있다. 그것이 혹시 희생자가 불만사항을 고발하기 싫어하기 때문인가? 만일 그렇다면, 어떻게 그들의 마음을 활짝 열도록 용기를 줄 수 있을까?

사실상, 체계적인 자료은행화는 적어도 두 가지 이유 때문에 하나의 방대한 과업이 되고 있다. 하나는, 특별수요 청소년의 일부 하위집단이

갖고 있는 문제의 성격상 매우 예민한 측면이 있어 공개하기를 주저하기 때문이다. 이러한 예는 특히, 성적 학대나 폭사당하는 청소년, 무장 갈등상황에 있는 청소년과 약물 중독자 등에서 쉽게 볼 수 있다.

위험약물위원회의 사건등록처는 단지 입원치료소나 통원환자관리소가 보고한 경우만 기록하고 있다. 등록처는 필리핀에서 약물남용인구를 정확히 측정하는 방법이 없다는 것을 인정하고 있다. 체계적인 자료 은행화는 또한 카테고리 사이의 중복 현상을 어느 정도 감안해야 할 것이다. 토착 청소년에 무력충돌에 의한 희생 청소년이 포함될 수 있고 범법 청소년은 약물 의존자, 길거리 청소년은 약물 남용자 또는 성적인 학대나 폭사 희생자 등과 일부 중복될 수 있다.

다른 분야들 즉, 길거리 청소년, 무력충돌에 의한 희생 청소년, 약물 의존자 등도 비 학생 청소년과 마찬가지로 중복현상이 있다. 새롭거나 오래된 그리고 다시 인식하게 된 사건들의 각종 형태에 있어서의 중복 현상 또한 추정치 산출과정에 반영해야 한다.

3. 특별수요 청소년에 대한 정책과 프로그램 필요

위에서도 언급한 바와 같이 이 보고서에 사용된 통계자료 대부분은 청소년(Youth)에 대한 것이 아니고 어린이(Children)에 관한 것임을 지적해 왔다. 공화국법령 제7610호는 어린이를 “18세 이하의 자 또는 그 이상인 자로써 스스로 자신을 보호할 수 없거나 신체적 또는 정신적 무능 또는 상황 때문에 타인의 학대, 무시, 잔혹함, 폭사 또는 범죄로부터 보호받을 수 없는 자”로 정의하고 있다. 따라서, 이 법률은 청소년이 무능력한 경우를 제외하고는 19-30세 연령집단을 포함하지 않고 있다. 그러므로, 청소년에 대한 연대기적 정의를 명확히 하는 것은 또한 중요한 법적 함의를 가지고 있다.

특별수요 청소년에 대한 많은 프로그램, 특히 길거리 아이들(또는 청소년), 성적으로 학대나 폭사당하는 청소년과 무력충돌에 의한 희생 청소년에 대한 프로그램이 청소년보다는 나이 어린 아이들을 위하여 개발되었다. 이것은 현재의 법률, 정책과 프로그램을 조사해 보면 쉽게 알

수 있다. 유관 기관은 이런 제도와 프로그램을 15-30세 연령집단의 수요에 적절하게 다시 설계할 필요가 있지만 그것이 쉽지 않다면 반드시 현재의 프로그램이 수정되어야 한다. 예를 들어, 성적 학대 사건을 다루는데 있어서 서비스 제공자들은 15-30연령 집단이 이들보다 연령이 낮은 어린이(young children)보다 성적 관심이 매우 강하다는 것을 고려해야 할 것이다. 임신 가능성 또한 이들 집단이 높다. 장님과 같은 신체장애를 예방하는 수단은 청소년에게 보다는 아기나 나이 어린 어린이에게 참고가 된다. 그리고 정신적 손상을 입는 사건이 주로 청소년한테서 발견된다는 사실은 정책 수립과 프로그램 설계를 어떻게 할 것인지 답을 주고 있다고 볼 수 있다.

이것은 아이들의 욕구와 청소년의 욕구가 서로 다르다는 의미만은 아니다. 15-30세 집단은 사춘기와 청년, 학생과 젊은 교수들, 그리고 미혼 또는 기혼자 등으로 구성되는 다양한 집단이라는 사실은 잘 알려져 왔다. 정책과 프로그램은 이런 사항이 고려되어야 할 것이다.

4. 예방수단 강조 필요

청소년 범법자들, 불량 청소년, 길거리 청소년, 약물 의존자, 학대나 폭사당한 청소년과 장애 청소년과 같은 특수 고객 집단에 대한 프로그램은 예방 수단이 강조되어야 한다는 것은 국가청소년발전계획에서 주장한 바와 같다.

대부분의 예방조치는 일반적으로 정부 기관이 설계한 프로그램에 반영되어 있지만 여기에서 강력히 권고하고 싶은 것은 전국적인 차원에서 시작되고 있는 ‘책임 있고 효과적인 부모 만들기 프로그램’을 강조하고자 한다. 사회복지개발부와 위험약물위원회는 가능한 모델로 고려될 수 있는 ‘부모 교육 프로그램’을 운용하고 있다. 범죄 청소년, 불량 청소년, 길거리 청소년과 성적인 폭사나 학대 청소년의 심리적 특징을 보면 이런 청소년의 가족생활의 질을 높이기 위해 해야 할 일이 많다는 것을 명백히 보여 준다. 무책임한 많은 부모들 때문에 길거리 청소년들이 넘쳐나고 있다. 성적 학대나 폭사를 당하는 사건도 부모가 그들 자

녀를 위해 무엇을 해야 할 것인가를 잘 못 인식하기 때문에 증가하고 있다. 범죄 청소년과 불량 청소년 또한 부모가 그들 자녀에게 올바른 도덕적 가치를 심어주는 방법을 제대로 알지 못하기 때문으로 보인다. 이러한 문제를 해결하는 부모로서의 역량을 높여주는 데 도움이 되는 공식 훈련프로그램이 있다고 알려져 있지만 실제로 부모가 이런 혜택을 받은 경우는 거의 찾기 어렵다.

5. 대중 교육과 정보 배포 필요

정부는 정책, 프로그램과 법률을 통하여 특별 수요 청소년의 욕구를 해결하기 위해 많은 일들을 이행해 왔다. 공화국법령 제7610호(아이들의 권리를 위한 법), 제6425호(약물 문제 해결을 위한 법)와 제7277호(장애자를 위한 마그나 카르타)와 같은 법적 수단들이 이를 뒷받침한다. 또한 특별수요 청소년을 지원하기 위한 다양한 프로그램이 선도 기관에 의해 개발되고 집행을 주도해 오고 있다. 그러나 아직 해야 할 일들이 많이 있다. 즉, 일반국민들에게 잘 홍보하는 방법은 무엇이며 어떻게 관심을 유도할 수 있을까. 그리고 보다 더 구체적으로는 특별수요 청소년에 대해서 그리고 이들을 위해 만든 법률, 서비스와 각종 프로그램에 대해서 어떻게 국민들의 관심과 참여를 유도할 수 있는가? 예를 들어, 얼마나 많은 청소년이 공화국 법령 제7610, 제7277호나 대통령령 제603호가 제공하는 여러 가지 법적 권리에 대해 인식하고 있는가? 토착 청소년, 장애 또는 범죄 청소년을 위한 교육 프로그램에 관하여 이들이 얼마나 알고 있는가?

사회변화관측소가 시행한 1996년 조사에서 특별 수요 청소년중 일부 응답자만이 국가청소년위원회의 존재를 알고 있었다. 물론 그 위원회가 제공하는 각종 서비스에 대해서도 알지 못하고 있었다.

그러므로, 활발하고 집중적인 공공 홍보와 인식 제고 캠페인의 필요성은 아무리 강조해도 지나칠 수 없다. 이와 같은 공공 홍보과 캠페인은 지방자치단체, NGO, 학교, 시민단체나 종교단체, 매스 미디어의 협력으로 행해 져야 한다.

대중인식 캠페인은 특별수요 청소년에 대한 국민들의 태도를 긍정적으로 만들고 이용 서비스에 대한 정보의 효과적인 배포라는 두 가지 목적을 동시에 달성하게 한다. 그들은 사회의 인식 부족으로 인한 차별과 소외감으로 고통을 받고 있으며 일반 국민들이 토착 청소년의 독특한 문화에 대해 보다 많이 알게 됨으로써 그들을 우호적으로 보는 환경이 조성할 것이다. 또한 일반 대중이 특별 수요 청소년의 실상을 보다 잘 인식하면 할수록 이들을 주류사회에 편입시키려는 정부의 과업이 보다 쉽게 이루어질 것이다.

6. 프로그램에 대한 정기적 평가와 모니터 실시 필요

현재 시행중인 프로그램의 성공 또는 실패여부에 대한 평가가 주로 종전의 평가 기준에 의하게 된다는 점에서 결코 쉬운 것은 아니다. 그 프로그램의 결과가 목적에 부합하였는지 여부를 평가하는 가장 편리한 수단은 수혜 받은 인원이 얼마인지 보는 것이다. 여러 기관의 연례적인 결과 보고서는 일반적으로 이러한 자료를 포함하고 있다. 재활 서비스에 참가한 범법 청소년수나 약물 의존자 수가 좋은 예가 될 것이다. 그러나, 이러한 수치는 수혜(목표) 대상의 크기를 정확하게 측정할 수 없기 때문에 그 의미가 감소할 수밖에 없어 통계자료가 체계적으로 수집되고 기초 정보체계가 적절하게 수립되는 것이 왜 불가피한지를 제시한다.

고객(수혜자)수는 프로그램의 효과적인 실행을 위한 현존하는 메커니즘의 기능을 평가하는 데 매우 중요하다. 10개의 지역 청소년 재활센터가 충분한가? 약물 남용자 재활센터와 성적 학대와 폭사 받은 청소년 치료센터는 적절한 숫자인가? 얼마나 많은 청소년이 이러한 시설을 이용하고 있는가? 범법 청소년을 위해 얼마나 많은 구분된 유치장이 준비되어 있는가? 그리고 여러 가지 종류의 센터중에서 적절한 시설은 어느 것인가?

재활센터나 장학제도의 수량보다 더 중요한 것은 서비스의 질이다. 어떤 프로그램이 생존력이 있으려면 올바른 태도와 동기를 가진 경쟁력 있는 사람들이 선도해야 한다. 이 분야의 청소년은 그들이 특별 수요를

가지고 있고 이런 욕구들은 그들이 전체적인 프레임워크를 요구하는 만큼 해결해 주기가 쉬운 것이 아니다. 가난은 아홉 개의 수혜자 집단에게 음식, 주거, 의복 등의 기본적 욕구를 만족시켜주어야 하는 가장 핵심적인 이유이다. 그러나, 또한 이보다 시급한 대응이 요청되는 것은 그들이 여러 가지 형태의 차별로 인해서 겪고 있는 정신적 피해 현상이다. 지금까지 검토한 많은 프로그램이 이런 점을 고려하여 사회 심리적 재활 프로그램을 포함하고 있지만 프로그램간 중복 가능성이 있어 보다 엄격한 평가가 필요하다. 정신적 상처를 치료하는 데는 많은 시간과 노력이 필요하기 때문에 사실상 사회 심리적 욕구의 해소는 매우 어려운 과제가 되고 있으며 경쟁력 있는 전문가라도 쉽게 과업을 실천할 수는 없기 때문에 말할 필요도 없이 훈련기관의 교관에 대한 연례적인 훈련 방식을 경쟁력을 강화하는 방향으로 업그레이드 시켜야 한다.

평가를 위해서는 여러가지 형태의 조사 작업이 필요하다. 예를 들어, 카랑당(Carandang, 1996)의 연구는 길거리 청소년을 위한 재활 센터에 대한 서비스 개선에 큰 도움이 될 수 있는 몇 가지 사항을 발견하였다. 예를 들어, 아이들이 재활 센터를 탈출하는 가장 큰 원인은 아이들 사이의 갈등과 싸움이라는 사실을 발견하였다. 따라서, 이런 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 담당 직원에 대해 갈등 해결 전략에 관한 훈련을 제공할 필요가 있다. 아이들은 가족에 대한 깊은 그리움을 갖고 있으므로, 재활 센터는 가족의 환경에 대한 모니터링과 보호 조치를 제공해야 한다.

7. 적정 재정 지원 필요성

연례적인 성과 보고서에서 대부분의 기관들은 효과적으로 프로그램을 운영할 수 없는 가장 큰 이유가 재정 부족이라고 주장한다. 수혜대상 고객에 대한 질 높은 서비스의 제공을 위해서는 충분한 기금의 확보가 필요하다. 특별 수요 청소년의 곤궁 상태를 완화시켜보려는 정부의 의욕이 과도할 필요는 없지만 최소한의 적정 예산은 배정되어야 한다.

8. 내부 및 외부 협력의 필요성

특별 수요 청소년 문제의 복합성 때문에 어떤 한 기관이 독자적으로 프로그램을 운영하기에는 거의 불가능한 경우가 많다. 예를 들어, 국가 장애자복지위원회(The National Council for the Welfare of Disabled Persons)는 13개의 정부기관과 협력하여 일을 하고 있다. 위험약물위원회는 광범위한 네트워크 체제를 갖추고 있다. 공동 협력사업은 기관들이 과거로부터 오랫동안 추진한 방식으로써 별로 새로운 것은 없지만, 이제부터는 보다 진솔한 정신과 이해심을 갖고 협동하고 자원을 공유할 필요가 있다. 민간단체, 시민과 종교단체, 그리고 NGO와의 네트워킹의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이런 협력관계가 조성되지 않는다면 이 사업들이 보다 집중적이며 체계적으로 이뤄진다는 희망이 많지 않다고 할 수 있다.

9. 법률과 프로그램 집행 기구 필요

이 보고서는 각각의 선도 기관이 건전한 정책/규칙/체제 수단을 형성하고 프로그램을 설계하며 정책 형성과 집행에 있어서 격차를 명확히 하고 법적 아젠다를 설계하는데 좋은 성과를 이루도록 지원하는 데 목적을 둔다. 이 보고서는 경험적 조사, 행동 계획, 성과 보고서, 학문적 연구자료, 법률 자료 등 특별 수요 청소년에 관한 유관 학문을 광범위하게 검토한 후에 만들어 졌다. 비록 현재 상태 개선을 위해 이뤄야 할 일들이 많이 남아있지만 (예, 보다 합법적 수단이 채택되어야 한다), 현행의 법률과 정책만으로도 그런 법률적 의도나 가이드라인을 충실히 이행할 수 있는 기구나 의지만 있다면 특별 수요 청소년의 삶에 큰 변화를 주기에 충분하다고 볼 수 있다. 이에 대한 몇 가지 예를 들 수 있다. 장애자 헌장(The Magna Carta for the Disabled)은 포괄적인 법으로써 충실히 집행된다면 특별수요 청소년의 삶의 조건을 확실히 개선시킬 수 있다. 약물 불법거래금지에 관한 공화국법령 제6425호의 엄격한 집행은 충분히 약물 사고 발생률을 끌어내릴 수 있다. 그리고 공화국법령 제7610호에서 규정하는 사항을 충실히 이행할 경우 성적 학대

와 폭사를 상당부분 억제할 수 있다는 것을 입증할 것이다.

10. 구조 개혁의 필요성

특별 수요 청소년에 대한 다양한 상황 분석은 한 가지 불가피한 결론에 이른다. 즉, 가난은 여전히 함께 풀어가야 할 가장 중요한 문제로써 가난은 왜 토착 청소년이 소외감을 느끼고 무능력한 많은 청소년이 충분히 그들의 잠재성을 발휘할 수 없으며 무력 충돌에 의한 희생 청소년이 그들의 상황에서 벗어나지 못하고 길거리 청소년이 왜 그렇게 넘쳐나며 왜 청소년이 성적으로 폭사당하며 왜 범법 청소년, 불량 청소년과 약물 중독자들의 부모가 그들의 아이들에게 훌륭한 부모로써 모범이 되지 못하는가에 대한 이유이기도 하다. 분명, 정부는 그런 상황을 잘 인식하고 있겠지만, 분명한 것은 기초적, 사회적 서비스의 보다 효과적인 공급을 보장하고 특별 수요 청소년에게 경제적 활동 기회를 줄 수 있는 사회경제적, 사회문화적, 그리고 정치적 개혁을 도입하는 데 있어서 주저해 왔다는 것이다. '사회복지에 대한 인식, 아에타 가족들의 자원과 루손지방의 공동체들'이라는 1995년 한 연구에서 아에타 응답자들은 다섯 가지 즉, 음식과 영양, 수입과 생활, 의료 보호, 물과 위생, 그리고 의복과 같은 기초 사항을 요구하였다. 이것은 대부분 기초 생필품들이다. 1996년도 사회변화관측소의 조사에서는 130명의 특별 수요 청소년의 응답자들에게 만일 필리핀 경제가 급격하게 개선될 것이라고 보는지 물었을 때 65.4%가 '아니다'라고 대답했다.

교육은 특별수요 청소년의 삶의 질을 개선하기 위한 잠재적 수단이다. 특별 수요 청소년의 교육 실태를 보면 과연 이들에 대한 교육 프로그램이 어느 정도 문맹 해소와 질 높은 교육 서비스 제공 문제를 해결했는지 의문을 갖지 않을 수 없다. 한 연구의 결과는 이 문제가 어느 정도 심각한지를 보여주고 있다. 1996년에 사회기후청이 실시한 1,200명에 대한 조사에서 오직 9%만이 칼리지를 졸업했고, 중등과정은 27%를 중등과정을 졸업한 경우는 25% 등으로 보고했다.

그러면 얼마나 많은 특별수요 청소년이 존재하는 가? 사실 이미 앞

에서 논의한 바와 같이 여기에 정확하게 답을 하기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 한 가지 분명한 사실은 15-30세 필리핀 청소년 수백만 명이 함께 다루어져야 한다는 것이다. 이들이 만일 사회에 의미 있는 기여를 할 수 있다면 국가건설의 과업을 실천하는 데 있어서 큰 힘이 될 수 있다는 것이다. 필리핀 청소년은 국가 발전의 수혜자라고 기여자가 될 것으로 기대된다. 특별 수요 청소년이 국가발전에 기여자라기보다는 수혜자가 되고 있다는 사실은 매우 슬픈 일이다. 그들이 개인적인 어려움에서 벗어나지 못하고 있다면 어떻게 정부의 역할에 대해 생각할 수 있겠는가? 인간 동기에 관한 아브라함 마슬로우의 이론은 특별 수요 청소년의 곤궁한 상황을 잘 종합하고 있다. 마슬로우는 생물학적인 기초단계로부터 보다 복잡하고 심리적인 욕구로 올라가는 욕구의 계층제를 만들었다. 이는 기초적 요구가 충족된 후에야 상위 욕구가 중요하게 인식된다는 이론이다. 많은 특별 수요 청소년은 여전히 계층제의 가장 낮은 수준의 욕구들과 투쟁하고 있다.

경제적, 교육적, 그리고 가족 문제는 특별 수요 청소년의 우려사항일 뿐만 아니라 일반 필리핀 청소년의 공통된 우려사항이기도 하다는 지적은 매우 의미가 있다. 국가청소년위원회가 실시한 루손, 비사야스와 민다나오지역 청소년에 대한 일련의 자문에서 응답자들의 한 가지 뚜렷한 경향이 나타났다. 그들이 공통으로 관심을 갖는 이슈, 걱정, 문제들이 무엇인지 질문한 결과, 이에 대한 응답은 주로 다음과 같다. “우리는 가난하다” “일할 기회가 없다” “임금이나 보수가 낮다” “교육시설이 부족하다” “교육의 상업화” “문맹” “3학년 까지만 마치다” “가족문제를 안고 있다” “부모에 의해 사랑받지 못한다” “부모 지원 부족” “가족 해체와 부모 이혼” 등.

수백만의 필리핀 청소년들한테는 엄청난 잠재성이 잠복해 있다. 한 사람 한 사람의 확고한 믿음을 토대로 청소년의 잠재력을 살리는 데 모든 자원을 활용해야 한다. 결국, 이러한 숭고한 과업으로부터 모든 국민이 유익을 얻게 될 것이다. <끝>

필리핀 청소년 중기발전계획

제1장 개관(Overview)

- I. 발전 전망
- II. 발전 사명
- III. 발전 환경
- IV. 전 략

<필리핀 대통령령 제 484 호>

‘청소년중기발전계획’을 승인 및 채택하며 이의 집행상황을 점검하기 위해 대통령비서실 산하에 ‘모니터링 위원회’를 설립한다.

1995년에 공포된 공화국 법령 제8044호의 제2장 2(a)에 의거하여 국가청소년위원회는 청소년중기(1999-2004)발전계획(Midium-Term Youth Development Plan)을 수립했으며 이는 청소년을 개발시키고 이들에게 실질권한을 부여(empowerment)하기 위한 정부의 비전을 제시하며 국가발전에 청소년의 적극적인 참여를 보장한다.

이 계획에서 수립된 청소년정책, 프로그램과 활동은 적시적, 효율적이며 효과적으로 집행되어야 하며 동 계획에서 설정한 목표와 비전이 성공적으로 이행됨으로써 필리핀 청소년에게 보다 나은 삶의 질을 보장한다.

또한, 동 계획이 성공적으로 집행되고 있는지를 감독하고 모니터링하며 그 이행을 확실히 추진하기 위하여 지원기관으로써 내부보조기구가 필요하다.

그러므로 이제 필리핀 공화국 대통령 피델 라모스(FIDEL V. RAMOS)는 법률에 의하여 나에게 부여한 권한에 따라 여기의 청소년중기발전계획(MTYDP:1999-2004)을 승인하며 다음과 같이 명령한다.

1. 모니터링위원회를 창설한다. 동 위원회는 청소년중기발전계획에 포함된 프로그램과 프로젝트의 집행을 점검하고 독려하기 위하여 창설된다.
2. 위원회 구성은 다음과 같다. 동 위원회는 국가청소년위원회 의장을 위원장으로 하고 국가경제발전기구 부국장을 부위원장으로 하여 다음 부처의 국장급 공무원을 위원으로 구성한다.
 - 1) 교육, 문화, 체육부(Dept of Education, Culture and Sports)
 - 2) 환경자원부(Dept of Environment and Natural Resources)
 - 3) 보건부(Dept of Health)

- 4) 내무자치부(Dept of Interior and Local Government)
- 5) 법무부(Dept of Justice)
- 6) 노동고용부(Dept of Labor and Employment)
- 7) 국방부(Dept of National Defense)
- 8) 사회복지개발부(Dept of Social Welfare and Development)
- 9) 무역산업부(Dept of Trade and Industry)
- 10) 고등교육위원회(Commission on Higher Education)
- 11) 기술교육기능개발위원회(Technical Educational and Skills Development Authority)
- 12) 정보처(Philippine Information Agency)

동 위원회에는 청소년분야를 대표하는 민간인 2명을 의장이 지명한다.

3. 위원회는 다음 기능을 수행한다.

- 1) 정기적으로 최신 정보를 제공하도록 적절한 모니터링 계획을 수립한다.
- 2) 계획에 포함된 정책, 프로젝트와 각종 활동의 신속한 이행을 위해 행정 및 제도적 지원을 보장한다.

제1장 개관(Overview)

I. 발전 전망(Development Vision)

혁신적(innovative), 가치지향적(value-driven)이고 활동적인(active) 성격을 소유하며 보다 개화되고(enlightened) 실질적 권한을 누리는(empowered) 청소년 세대가 등장할 것이다. 이들은 대단한 긍지와 애국심으로 무장하고 지구촌의 ‘경쟁과 협력’ 환경의 전면에 나서게 될 것이다.

필리핀 청소년은 스스로 개화(enlightened)된다. 왜냐하면 그들은 개인으로써 그리고 시민으로써 그들의 장점과 약점을 잘 인식하고 실질 권한을 행사하게 된다. 왜냐하면 그들은 건강하며 수준 높은 교육과 기능을 겸비할 것이며 보다 자립적이고 생산적인 업무에 종사할 것이기 때문이다.

필리핀 청소년은 가치 지향적이다. 왜냐하면 그들은 확고한 가족적 연대의식을 바탕으로 형성된 공동선(common good)의 가치를 내재함으로써 가치를 지향한다.

필리핀 청소년은 능동적이다. 왜냐하면 국가발전과정에서 단순히 방관하는 자세로 임하는 것이 아니라 적극적으로 참여하기 때문이다. 그리고 현 세대는 물론 미래세대에 있어서도 국가발전과정에서 필연적으로 발생하는 도전을 창조적 감각과 선협정신(proactive)으로 해결하기 때문이다.

필리핀 청소년이 이와 같이 다양한 행동과 가치관을 형성하는 데에는 궁극적으로 자궁심(Supreme Being)를 갖고 있기 때문이다. 이러한 확고한 믿음을 현실적 행위로 승화시키고 그들에게 차원 높은 목적의식을 제공한다.

필리핀 청소년은 존엄과 충성심으로 조상이 이룬 역사를 탐구하면서 뿌리에 대해 깊은 성찰을 한다. 그들은 필리핀 국민으로써 자궁심을 갖

고 어떤 불건전한 외세적 영향과 압력에 고유문화를 적극 보호한다. 그들은 동시에 지구촌의 관심사항, 특히 그들에게 직접적인 영향을 미치는 사항에 대해 깊은 인식과 관심을 갖는다. 그들은 지구촌의 지속적인 발전에 적극 참여한다.

II. 발전 사명(Development Mission)

필리핀 청소년은 국가건설(nation-building)과정에서 단순히 방관자가 아니라 적극적 파트너로써 참여하고 현세대는 물론 미래세대에 다가올 험난한 도전에 대응하는 새로운 방법을 찾는다.

필리핀 청소년은 국가건설과정에서 보다 자립적이고 생산적이며 세계화 흐름에 맞춰 경쟁력을 구비하도록 보건(healthy), 교육(education)과 기술(skill)증진 프로그램에 적극적으로 참여한다.

공동선과 자긍심의 확고부동한 추구가 필리핀 청소년의 모든 행위규범의 궁극적 방향이 될 것이며 이는 상대방의 권위와 서로에 대한 존중, 그리고 엄연한 준법정신아래에서 가능하다.

필리핀 청소년은 미디어, 스포츠와 같은 학습정보 채널 기능을 극대화하는 프로그램에의 참여는 물론 광범위한 독서운동을 통하여 그들의 문화적 유산을 확고히 인식함으로써 국가의 정체성을 보호한다.

필리핀 청소년은 평화적이며 지속 가능한 발전 환경아래서 위에 언급한 국가발전을 위한 사명을 완수하는데 헌신한다.

III. 발전 환경(Development Setting)

UN이 1985년을 세계 청년의 해로 선포한 이래로 청소년 복지와 관심 그리고 배려는 점차적으로 세계적인 관심사항으로 발전하고 있는바, 이는 각 국의 정책수립과 개혁 추진의 기준을 제시하고 있다.

세계는 지속 가능한 인적자원 개발을 확고히 하기 위해 노력하고 있으며 젊은이들의 관심사항을 구체적으로 해결하기 위해 관련 정책을 준비하고 있다. 이와 관련된 많은 조사와 연구가 이루어져 왔고 발전과 진보라는 모든 국가의 목표를 성취하는 데 청소년분야의 잠재력을 극대화하기 위해 노력하고 있다.

이런 환경에 큰 영향을 주는 요소로써 전 세계의 청소년인구 규모를 간과할 수 없다. 청소년의 정의에 대한 통일된 합의가 없지만, 1995년에 추산한 청소년인구는 전 세계인구의 18%에 해당하는 10억 3백만명이었다. 이들의 84%는 개발도상국가에 거주하고 있다.

반면에 국가건설에서의 청소년법령(Youth in Nation-Building Act)이라고도 알려진 공화국 법령 제8044호(1995년)는 마침내 필리핀 청소년을 15세에서 30세로 정의를 내리게 되었다. 이러한 공식적인 정의를 바탕으로 실시한 1995년 필리핀 청소년에 대한 인구 조사는 2천7백만명을 기록하고 있는데, 이는 전체인구의 약 3분의 1에 해당한다.

아울러, 세계는 청소년의 인구크기에 대한 관심뿐만 아니라 그들이 현재 심각한 국면(critical stage)에 처해 있다고 판단하고 있다. UN산하 ESCAP은 아시아태평양국가들에서의 청소년의 상황을 아래와 같이 조명한다.

“사회에서 청소년을 하나의 독특한 집단(a unique group)으로 인식하는 것이 중요한데, 이는 그들이 인생의 중요한 단계(a major stage)를 통과하면서 많은 취약성에 직면하기 때문이다..(중략)..청소년의 정체성 전이과정에서 겪게 되는 취약성에 대해 확실히 인식함은 물론 청소년을 발전과정에 헌신적으로 기여할 상당한 잠재력이 있는 긍정적인 자원으로 인식하는 것이 또한 중요하다.” (Review of the Youth Situation, Policies and Programmes in Asia and the Pacific, UN ESCAP)

1987년 필리핀 헌법에서는 청소년정책에 대해 다음과 같이 선언하고 있다.

“국가는 국가건설 과정에서 청소년의 중요한 역할을 인식하고 그들의 신체, 도덕, 정신 그리고 학문은 물론 사회적 복리(well-being)를 축

진하고 보호할 것이며 청소년에게 애국심과 민족정신(nationalism)을 심어준다. 그리고 공공 및 민간사업에의 참여를 장려한다.” (2조, 13항)

이 정책은 청소년개발을 위한 종합 조정 프로그램(National Comprehensive and Coordinated Program on Youth Development)의 수립을 위해 제공한 공화국 법령 제8044호에서 보다 심도 있게 정의하고 있다.

라모스 정부는 국가정책에서 청소년관련 아젠다(agenda)에 가장 우선순위를 두고 있으며 청소년의 삶의 질을 개선하는데 많은 성과를 거두고 있는 것으로 보인다.

국가청소년위원회는 공화국법령 제8044호에 근거하여 정부의 모든 청소년 프로그램과 프로젝트를 통할하는 유일한 정책수립과 조정기관으로 설립되었다.

또한, 최근 지역간 그리고 국가간 정책토론, 그리고 지구촌의 관심사항과 국제적 이슈를 위한 각종 국제회의에서는 청소년의 참여가 점차 보장되고 있는 추세에 있다.

결과적으로 청소년분야 발전을 위한 우선정책(prioritization)은 다음과 같은 다양한 국제공약을 유도했다.

2000년 이후 청소년을 위한 유엔 국제프로그램(UN World Programme of Action for Youth for the Year 2000 and Beyond), 2000년 이후 아세안청소년발전전략(ASEAN Youth Development Strategy Towards the Year 2000 and Beyond), 환경과 개발에 대한 리오 선언(Rio Declaration on Environment and Development), 세계인권협약(World Conference on Human Rights), 인적자원개발을 위한 자카르타 계획(Jakarta Plan of Action for Human resource development), 사회개발을 위한 정상회의(World Summit for Social Development) 등

청소년에게 기업가정신을 부여하고자 하는 노력은 1996년의 아태경제협력회의에서 세계경제지도자의 관심을 일으키는데 성공했다.

필리핀은 아세안 협력기구 산하의 청소년위원회에 능동적으로 참여하고 있으며 청소년 협력사업에서 이웃국가들과 함께 새로우면서도 강

력한 파트너십을 유지하고 있다. 필리핀은 국가차원에서 이러한 국제공약을 가장 모범적으로 실천하고 있다.

국가발전과정에서의 이러한 최근의 경향에 비추어 볼 때, 국가는 전체적으로 청소년을 가장 중요한 자원으로 고려하여 그들의 강점과 약점을 충분히 인식하고 청소년발전을 위해 상정한 미래상을 달성하기 위한 전략을 추구하고 있다.

중앙정부는 청소년의 미래상을 실천하기 위해 지방자치단체, 비정부기구, 민간분야 및 시민사회와의 협력을 강화해야 한다.

지금까지 청소년 개발영역에서 획기적인 진보가 이루어진 것으로 보이나 필리핀의 국가건설과업을 착실히 실천하면서 진정으로 청소년에게 동기를 부여하고 파트너십을 적극적으로 심어준다면 앞으로 훨씬 더 많은 성과가 이루어 질 것으로 기대한다.

1. 경제적 환경(Economic Environment)

1997년 동아시아에 불어닥친 경제적 혼란 이전의 필리핀은 거시 경제적 안정성, 인플레이션을 하락, 실업(unemployment)과 불완전고용(underemployment)의 감소 등을 통하여 지속적으로 역동적이며 광범위한 기반 경제의 성장을 경험했다. 이에 따라 국가 전체의 빈곤율의 감소를 가져왔다.

이러한 경제적 안정 환경은 경제지표에 대한 국가청소년위원회(NYC)가 의뢰한 사회변화관측소(SWS)의 조사에서 보여준 바와 같이 청소년 스스로가 경제상황에 대해 우호적인 인식을 하고 있는 것으로 나타나는데서 알 수 있다. 비록 청소년들 사이에 실수혜자(net gainer)와 수혜기대자(net optimist)에 대해 1996년 4월과 1997년 11월 조사결과를 비교하면 약간 하락하였지만, 여전히 많은 청소년(+39)은 그들의 미래를 낙관하고 있다.

〈표 23〉

경제 지표	1996.4 조사	1997.11 조사
빈곤기준선(중앙값)	5000페소	5000페소
실 수혜자(net gainers) • % 지금보다 나음 • -%지금보다 못함	+21	+11
수혜 기대자(net optimists) • %나아질 것 • -%나빠질 것	+46	+39

자료원: SWS-NYC Survey on the Situation of Youth in the Philippines, April.1996/Nov.1997

민간부문과 비정부기구의 자문을 얻어 필리핀 정부는 지역 경제에 미칠 부정적 영향을 차단하기 위한 정책수단을 개발하고 집행해 왔다. 이런 정책수단은 대체로 청소년을 포함하는 취약계층을 보호하는 데 목적을 두고 있다.

정부는 현재 예산지출을 억제하려고 노력하고 있는 가운데 정책 우선순위는 여전히 사회서비스 분야에 초점을 맞추고 있다. 정부는 나아가 실업자의 손실을 최소화하는 수단을 개발해 왔고 재고용을 촉진해 왔다. 완충 기금(Buffer funds)을 조성하여 대다수가 비정규직 청소년인 노동자를 강제로 해고할 수밖에 없는 고용주를 지원하고 있다. 또한 이 기금은 이웃나라에서 경제적 위기로 인해 해고된 후 국내로 복귀하는 해외근로자들에게도 지원하고 있으며 창업지원 프로그램도 실천해 왔다.

1) 국내 일자리 창출 부족

지속적인 국내 고용 부족은 청소년들로 하여금 일자리를 찾아 해외로 나갈 수밖에 없게 한다. 1990에서 1997년까지 해외근로 필리핀인은 약 510만명으로 추정되고 있다. SWS-NYC조사결과에 따르면 청소년은 해외근로를 스스로 원해서가 아니라 국내취업상황에 의해 어쩔 수 없이 선택하는 것으로 나타났다.

〈표 24〉

해외근로 희망	1996.4	1997.11	1996.4 (성인18세이상)	비 고
희망	34%	40%	20%	
비희망	66%	60%	80%	

자료원: SWS-NYC Survey on the Situation of Youth in the Philippines, Nov.1997

2) 도시이주의 증가

농촌지역의 청소년은 현란한 도시생활에 대한 환상과 경제적 기회가 많다는 이유로 농촌을 떠나 도시에서 일자리를 찾고자 노력한다. 그리고 최근의 한 조사결과는 오늘날 농촌 청소년은 대부분 농업을 ‘바람직하지 못한 직업’으로 인식 할 뿐 아니라 ‘낮은 사회적 지위’를 의미하는 것으로 여기고 있음을 보여준다.

2. 사회적 환경(Social Environment)

라모스정부가 사회개혁에 초점을 맞춘 결과로써 기초적 사회서비스의 혜택과 기반시설 이용권을 증가시켰으며 교육 개선과 문맹률 감소라는 조건에서는 많은 발전을 이루었다. 즉, 초·중등학교의 취학률이 증가했으며 기초적 식자률(basic literacy rate)은 1990년의 93.5%에서 1995년의 95.8%까지 상승했다. 기능적 식자률(functional literacy rate) 또한 1989년의 75.6%에서 1994년 83.8%로 개선되었다.

국민의 건강상태(health status)라는 조건에서도 실질적인 진보가 있었으며 유아사망률의 감소와 평균수명의 증가에서 보여주고 있다. 1996년 SWS-NYC조사에서 대다수 젊은층(51%)은 그들의 건강상태를 아주 양호하거나 대체로 양호한 것으로 평가했다.

또한, 청소년의 성적 욕구를 건전하게 해결하고 책임 있는 부모가 될 수 있도록 도와주기 위해 청년기 건강과 청소년발전 프로그램(AHYDP, the Adolescent Health and Youth Development Program)을 개발하여 시행하고 있다

〈표 25〉

청소년 상태	전 체	코딜레라 행정구역	무슬림지역
학업만(4-5학년)	26%	24%	19%
학업만(1-3학년)	2	1	3
근로만	31	38	26
학습과 근로를 동시에	1	0	0
근로도 학습도 않함	40	36	52

자료원: SWS-NYC Survey on the Situation of Youth in the Philippines, Nov.1997

그러나, 지난 4년 동안 눈에 보이는 역동적인 성장에도 불구하고 많은 젊은이가 여전히 가난에서 벗어나지 못하고 있고 교육, 의식주, 건강 관리를 위한 기본적 수요조차 적절히 충족하지 못하고 있다.

SWS-NYC의 조사에 의하면, 전체 실업 및 비학생 청소년은 전체 청소년인구의 40%를 구성한다. 이것은 필리핀에 비생산적 청소년이 844만명으로 추산됨을 보여준다. 이중 40%는 비근로 및 비학생 청소년인데, 7%는 취학전 교육을 수료했고 25%는 초등과정을 마쳤으며, 20%는 중등과정, 29%는 전문기술과정을, 12%는 직업교육, 16%는 일반대학을 다녔거나 졸업했다.

대다수의 청소년은 아직도 그들의 기본욕구를 해결하기 위해 경제적으로 가족에 의존하고 있다. 더욱이 조사자료는 전체 청소년인구의 65%가 더 이상 학업을 지속하지 못하고 대학에 진학하거나 수료할 수도 없음을 보여준다. 이중 64%가 학업을 지속할 수 없는 주요한 사유로써 자신과 가족의 경제적 불안정성을 지적했다.

필리핀에는 현재 고용과 교육을 증진하기 위한 선택적 대안이 미흡하다. 그러므로, 청소년의 기본적 욕구를 박탈당하지 않도록 하기 위해서는 효과적이고 지속 가능한 접근방법이 요청된다.

〈표 26〉

교육 상태	전체	코딜레라 행정구역	무슬림
학습중단;대학 교육기회 없었음	65%	68%	70%
학습 계속	28%	25%	22%
대학 및 대학원과정 종료	7%	6%	8%

자료원: SWS-NYC Survey on the Situation of Youth in the Philippines, Nov.1997

1) 표준 미달인 교육의 질

긴급한 해결을 요하는 또 하나의 사회적 관심은 여전히 기준미달인 교육의 질에 관한 것이다. 비록 일반적으로 청소년은 교육의 질에 만족하는 것으로 보이나 상업(business)이나 산업부문(industry)에서는 그렇게 생각하지 않고 있다. 이것은 아세안 국가들의 확고한 관심과 개선 노력이 요청되고 있는 특별한 분야중 하나로써 다음과 같이 언급되고 있다. “회원국의 교육제도는 대학 졸업생을 위한 분야, 특히 사회봉사 전문가, 엔지니어링, 과학 및 테크놀러지 분야에서 수용력을 확장시킬 필요가 있다. 그리고 보다 양질의 훈련과 보다 좋은 기능을 습득하고자하는 노동자의 수요를 충족할 수 있도록 직업훈련과정이 업그레이드되어야 한다.” (ASEAN Plan of Action on Social Development, 1994-1998).

2) 청소년분야의 지속된 취약성

심각한 사회, 경제 위기와 적절한 교육기회, 안정된 직업과 창업의 기회의 박탈에 직면하고 있는 많은 젊은이들이 갖가지 불법적이고 부정한 행위에 이용당하는 경향이 있다. 이와 같이 사회적으로 불법·부정한 행위는 대략 15세에서 18세의 연령층에서 경험하는 것으로 나타나고 있다. 일단 청소년이 이러한 행동에 빠질 경우 재활이 어느 정도 가능한 경우라도 씻을 수 없는 오점을 남길 것이다. 결론적으로 이들이 미래에 주류사회로의 재통합하는 과정에서 나쁜 영향을 받게 될 것이다.

비록 재활수단이 강화되어야 하지만 예방수단이 더욱 효과적인 비용 절감 방안이다. 젊은이들은 보다 생산적인 기회를 제공받아야 하며 불법적이고 사회적으로 바람직하지 않은 행위에 연루되어서는 안된다.

3) 우려되는 약물 문제

1997년 11월 SWS-NYC의 조사 결과는 약물 사용에 대한 청소년들의 인식에 대한 여러 가지 중요한 사실을 보여준다. 응답자중 53%는 청소년이 직면한 가장 중요한 문제로서 약물중독을 지적하고 있다. 결과적으로 대다수(63%)는 정부가 청소년 약물 문제에 보다 많은 관심을 기울여야 한다고 믿고 있다. 그러나, 그들이 이런 문제 해결을 위해 언제, 무엇을 했는지 물었을 때 대다수(63%)는 아무것도 한 일이 없다고 대답했다.

약물남용은 청소년 분야에서 가장 중요한 문제로 남아 있다. 1997년 조사대상의 10%는 금지약물을 사용한 경험이 있다고 주장했다. 이중에 12%는 근로청소년이고 10%는 근로도 학업도 않는 청소년이었다. 청소년이 처음으로 불법적인 약물을 사용하기 시작했을 때의 평균나이는 18세였다. 더군다나, 응답자의 6%는 약을 팔아 본 경험이 있다고 주장했다. 이중에 5%는 근로청소년이고 3%는 학업도 근로도 하지 않았다. 그들이 처음으로 이런 행위에 연루되었을 나이는 16세였다.

4) 여성 청소년의 취약성

전체 청소년인구는 거의 남녀성비가 비슷하다. 그러나, 교육이나 보건 등 기초서비스를 수혜하는 측면에서는 남성과 여성 청소년사이에는 분명한 구별이 있다. 표27에서 보여주는 바와 같이, 근로도 학업도 하지 않는 대부분의 청소년은 여성이다. 고용된 여성들, 심지어 보다 높은 교육을 받은 여성이라도 일반적으로 남성 근로자들 보다 소득이 적다. 그들 대부분은 특별한 기술도 없고 집안 일에만 종사한다.

〈표 27〉

성별	전체 (100%)	공식학업 (26%)	비공식학업 (2%)	근로만 (31%)	학업과 근로 (1%)	무근로, 무학업 (40%)
남자	50%	57%	35%	67%	77%	32%
여자	50	43	65	33	23	68

자료원: SWS-NYC Survey on the Situation of Youth in the Philippines, Nov.1997

젊은 여성들은 신체적, 성적으로 학대 받기 쉽다. 교육 및 기술의 부족, 실업과 불완전고용은 많은 젊은 여성을 매춘에 내몰리게 한다. 많은 수의 젊은 여성들이 유괴, 강간, 근친상간, 폭사와 다른 형태의 폭행과 학대의 희생자가 되고 있다. 더욱이, 대다수 필리핀 여성들은 가정부와 접대부로 고용된다. 이러한 직업종사자들은 그들 스스로 노동관련 규제를 회피하는 경향이 있는데, 특히 이민 근로자에 대한 처우가 열악한 국가에 있어서는 이런 현상이 더욱 심하다. 따라서 많은 여성이 그들의 고용주에 의해 쉽게 희생양이 되기도 한다.

3. 법적 환경(Legislative Environment)

1987년부터 라모스정부에 이르기까지 청소년의 권한신장(empowerment)에 도움이 되는 유익한 정책환경을 조성해 왔다. 이러한 정책중 최고 백미로 꼽을수 있는 것은 1991년 지방자치헌장(Local Government Code)을 근거로 설치한 상구낭 까바탄(Sangguniang Kabataan, 청소년회의)이다. 청소년회의를 통해 15세에서 21세사이의 청소년이 모든 수준의 정부 - 기초 및 광역자치단체와 중앙정부 - 업무에 직접적으로 참여할 기회를 갖게 되었다.

라모스 정부의 대표적 정책은 1995년의 공화국법령 제8044호에 근거한 국가건설에서의 청소년법(the Youth in National-Building Act)의 제정이다. 국가청소년위원회의 창설은 청소년 복지와 개발 분야에서의 획기적인 발전을 이끌었다.

청소년회의는 또한 국가청소년위원회와 연계하여 역할을 재정립함으로써 그 기능이 강화되었다. 정부의 유일한 정책형성과 통할기구인 국가청소년위원회는 청소년회의를 국가차원에서 지원하고 간부를 훈련시킨다.

청소년에게 권한을 부여하는 또 하나의 정책은 공화국법령 제8044호에 근거하여 2년마다 국가청소년의회(National Youth Parliament)를 소집하는 것이다. 다양한 분야와 광역자치단체를 대표하는 청소년들은 입법기관과 집행기관의 정책수립에 의견을 제출하기 위하여 해당 관심분야에 대한 안건을 마련한다. 최초의 국가청소년의회는 1996년에 소집되었다.

청소년에게 영향을 주고있는 기타의 유용한 법률은 다음과 같다.

- RA제7722호, 고등교육위원회의 창설 근거
- RA제7796호, 기술교육과 기능개발기구의 창설 근거
- RA제7079호, 캠퍼스 언론자유 지원과 보호 근거
- RA제7877호, 성적 학대 금지법(1995)
- RA제8042호, 미성년자의 해외취업자의 본국 송환지원법
- RA제8049호, 신입생 신고식, 사교모임, 직장의 신고의례관련 학대 금지

이러한 법령이외에 주요한 청소년관련 개발계획이 수립되었는데, 이 계획에는 기초교육 마스터플랜, 여성발전 계획, 과학기술개발 계획 등이 있다. 다양한 집행기관도 또한 그들 각각의 책임을 다하기 위해 묵시적이지만 청소년을 그들의 목표 수혜대상의 하나로 고려하고 있다.

1) 실행과정의 문제점

대부분의 경우 준비된 정책이 이미 조심스럽게 다듬어지고 실행에 옮겨지고 있다. 그러나, 대내외적 도전이 이런 정책의 순조로운 집행을 어렵게 만들고 있고 세부적인 실천과정에서 다음과 같은 요인들이 실패의 원인을 제공하고 있다.

청소년 프로젝트를 종합·조정할 지방기구 부재

현재 청소년정책의 중앙기구인 국가청소년위원회는 아직도 지역차원

에서 정부, 비정부와 청소년 단체가 공동으로 프로그램 집행을 조정하고 모니터할 기구가 부족하다. 비록 일선 집행기구인 지방사무소가 매우 협조적이나 지방차원에서 정책수립과 조정을 위한 지방기구를 설립함이 매우 중요하다고 할 수 있다. 정부가 주도하는 각종 이니셔티브에 청소년의 참여가 부족한 것은 지방차원에서 이들의 청소년 프로그램에 대한 접근성이 취약하기 때문이라고 할 수 있다. 국가청소년위원회가 존재하는 이유중 하나는 지역차원에서 청소년 프로그램의 실천 노력을 지도하고 통합·조정하는 데 있다. 더욱이 국가청소년위원회와 청소년회의의 밀접한 관계 증진을 위해서는 내무자치부(Department of Interior and Local Government)의 협조와 역할 재조정을 통해 연계성을 강화시켜야 한다.

프로그램이나 프로젝트의 실행에 있어 청소년회의의 역할 미흡

지방자치현장(LGC)에서 선언한 바와 같이 청소년회의는 법에 의해 창설되었다. 그러나, 집행기구로써 청소년회의는 지역사회로부터 충분한 인정을 받지 못하고 있으며 그 역할을 극대화하지 못하고 있다. 필리핀은 지방의회에서 15세에서 21세사이의 청소년으로 정치기구인 청소년회의를 운영하고 있는 바, 이는 청소년에게 정치 권력을 안겨준 유일한 국가로써 개척자적인 의의를 갖고 있다.

SWS-NYC 조사 결과에서 보여준 바와 같이 대다수 청소년(94%)은 청소년회의의 존재에 대해 알고 있으며 이중 62%는 청소년회의가 청소년에게 상당한 도움이 된다고 긍정적인 평가를 한다. 그러나, 지역사회에서 청소년회의의 성과에 대한 평가는 주로 체육발전 분야와 관련된다.

만일 충분한 훈련이 주어진다면, 청소년회의는 풀뿌리 차원에서 청소년 서비스 제공에 잠재적인 채널이 될 수 있다. 그러므로, 이 기구의 청소년지도자들이 지역봉사를 함에 있어 청소년 유권자를 잘 지도하고 그들의 능력을 발휘할 수 있도록 적절한 훈련기회를 제공해야 한다. 그러나, 대다수 청소년회의가 아쉽게도 국가 정치도구화 되면서 청소년의 이익에도 기여하지 못한다는 느낌을 주고 있다. 이러한 지역사회의 부정적인 평가로부터 그들을 보호하기 위해 이들에게 어떤 가치지향을 제

공할 필요가 있다.

2) 예산 지원 부족

청소년 정책과 계획이 실행 가능한 프로그램으로 전환하기 위해서는 충분한 예산배정에 대한 확고한 정치적 의지와 실행력이 필요하다. 현재 청소년분야에 직면한 제약은 노동부, 교육문화체육부, 기술 및 기능 개발위원회, 사회복지부 등의 청소년관련 프로그램예산이 줄고 있다는 것이다. 청소년관련 프로그램은 1990년 97억 페소에서 1995년 139억 페소로 명목상으로는 증가했으나 그 액수는 실질적으로는 감소된 것이다. 더욱이, 전체 국가예산 중에서 청소년 관련 지출은 6.2%에서 3.6%로 감소하였다.

3) 지역사회활동과 정치활동에의 청소년 참여 저조

표28에서 보는 바와 같이 대다수의 청소년은 지역사회의 다양한 활동에 참여하지 않고 있는 것으로 나타난다. 1996년 청소년회의 선거를 위한 전국의 청소년 유권자 등록률을 보면 전체 청소년 인구의 53%밖에 되지 않았다. 그러나, 이 등록률에 대해 국가선거관리위원회는 1992년보다 증가했다는 점에 의미를 부여하고 있다.

〈표 28〉

공동체활동에의 청소년참여수준	활동적	비활동적	가입희망 비회원	가입 비희망 비회원
교회/종교단체	12%	8%	29%	51%
스포츠/오락단체	13	11	26	51
청소년단체	12	10	28	50
예술,음악/교육단체	7	9	25	59
자선단체	4	5	25	66
노동조합	2	3	15	80
전문가 협회	2	3	21	74
정치단체	1	3	13	83

자료원: SWS-NYC Survey on the Situation of Youth in the Philippines, Nov.1997

4. 물질적 환경(Physical Environment)

1) 사회 기반시설의 개선 및 증가

필리핀의 사회기반시설, 특히 전력, 도로 및 통신분야가 꾸준히 개선되어 왔다. 다양한 성장구역의 지정 및 개발은 해당 지방자치단체의 사회기반시설 개선에 기여했다.

2) 생태적 스트레스의 증가

이와 같은 개선과 발전에도 불구하고, 생태적 불균형은 지속되고 있다. 필리핀의 환경 부양능력(carrying capacity)은 다음 지수에서 보여주는 바와 같이 그 한계성이 강조되고 있다. 즉, 전체 육지의 21%만이 백만 헥타르 이하의 처녀림으로 남아 있고 산호초의 30%만이 양호한 상태로 남아있으며 전통적인 어업기반이 황폐화되고 다양한 종류의 동식물이 멸종위기에 있으며 토양손실이 해마다 수용한계인 헥타르당 3-10톤을 넘어서고 있다. 수면의 질은 퇴락하고 전체 부유분자의 연중 평균치는 200%까지 공기질의 표준치를 초과하고 있다. 고지대 물이 사라지고 급격한 토지용도의 전환, 도시인구의 과밀과 쓰레기 문제, 그리고 물부족 현상들이 나타나고 있다.

결국, 가장 취약한 계층인 성장기의 청소년들은 계속되는 생태적 스트레스에 의해 심각한 영향을 받게 될 것이다.

5. 기타 이슈와 도전(Other Issues & Challenges)

1) 청소년 관련 자료은행체제의 부재

청소년관련 자료, 그 중에서 특별한 수요를 갖고 있는 청소년의 다양한 유사집단에 대한 자료가 부족하다. 이런 문제를 해결하기 위해서 국가청소년위원회는 사회기후청에 두 차례에 걸쳐 전국적인 실태조사를 의뢰하였다(1996, 1997). 이러한 자료부족의 원인중 하나는 청소년에

대한 정의에 합의가 이뤄지지 않아서 세부적인 자료를 얻기가 어렵다는 데 있다. 서비스 공급자들은 다양한 서비스(예, 건강, 재활, 의료 등)를 제공하는 각각 다른 기관의 필요성에 의해서 청소년 연령을 달리 규정함으로써 청소년에 대한 정의를 조화시키기가 쉽지 않음을 느끼고 있다. 그러나, 세부적인 분야를 보다 유용하게 모니터하고 조정하기 위해서는 청소년의 정의와 연령범위에 대한 합의가 이루어 질 수 있도록 점진적인 노력이 필요하다.

청소년에 대한 자료부족은 정책입안자와 시행자간에 빈약한 정보 공유를 가져오고 결과적으로 청소년들이 정부의 프로그램에 참여하는 데 하나의 제약요소로 작용하게 된다.

2) 스포츠를 통한 신체와 도덕성 개발

필리핀 청소년은 그들의 강점이 스포츠를 즐긴다(60%)는 것이고 다음으로 춤(6%)과 노래(6%)를 즐긴다고 주장한다. 그러나, 그들이 스포츠나 경기에 언제 그리고 얼마나 참여하는 가에 대한 질문에서는 응답자의 43%가 전혀, 13%가 일년에 한번, 12%가 일년에 한번이내라고 대답했다. 그들 중 반수이상이 스포츠나 레크리에이션 단체의 회원이 아니었고 그런 단체에 가입할 의사도 없었다. 이는 결국 필리핀 청소년은 대체로 방관자가 많고 체육활동에 직접 참여하지는 않고 있다는 것을 말해주고 있다. 이러한 상황은 또한 청소년들의 신체 발달을 저해할 수도 있기 때문에 스포츠 활동촉진은 청소년들이 정부에 대해 관심을 가져주기를 바라는 분야이다. 더욱이, 스포츠에의 능동적인 참여는 청소년의 훈육에 도움이 되고 그들의 행복과 발전에 중요한 영향을 미칠게 될 가치관을 얻는 데 유리한 신체적 기반을 갖게 됨을 의미한다.

IV. 전략(Strategies)

1. 인적자본에 대한 예산지원과 투자 활성화

다른 투자와 같이, 인적자본에 대한 투자도 예산지원이 수반된다. 비록 중앙정부가 이미 사회 프로그램에 대한 예산액을 증가시키고 있지만, 혁신적인 방안들이 청소년발전에 필요한 재정 부담을 보전하기 위해 강구되어야 한다. 민간 및 외부의 지원자원은 청소년 프로그램 특히, 차기의 5개년 계획에서 관심을 갖고 있는 대표적 프로그램 즉, 특별 수요계층(비학생청소년, 근로청소년 등)을 위한 프로그램의 이행을 담보하기 위해 필요하다.

2. 가족의 역할 강화

바람직하지 못한 활동에 쉽게 연루되는 청소년층의 취약성은 단지 물질적이고 재정적인 수단이 부족하기 때문만은 아니다. 스스로 판단하고 자신의 의견을 주장하기 시작하는 이 연령단계에서는 가족의 성원과 지도가 매우 중요하다. 사회기후청의 조사에 따르면, 젊은이들은 그들의 부모, 특히 어머니를 자신들의 삶의 모델로 간주하려는 경향이 있다. 이런 관점에서 정부는 가정의 역할을 강화하는 데 관심을 기울일 필요가 있다. 대중매체는 필리핀 가족의 긍정적인 가치를 잘 묘사해야 한다. 또한, 가정에 대한 함축적인 가치가 담긴 메시지가 학교 교과서나 훈련교재에 반영돼야 한다.

3. 빈곤 퇴치노력과 특별 수요 청소년에 대한 관심 제고

비주류 하위집단 청소년에 기초생필품의 제공은 여전히 가장 중요한 관심사항이 되고 있다. 사회개혁아젠다(Social Reform Agenda)의 이행은 필리핀 사회의 취약계층이 사회개혁위원회(Social Reform Council)의 회원으로 참여할 수 있는 기회를 제공했다. 그러나, 사회개혁위원회에 참여할 수 있는 청소년 대표자는 학생에 한정하고 있으며

정부예산에서 가장 큰 비중을 두고 있는 분야는 교육이다. 이로 인해, 가장 취약한 집단인 청소년의 요구사항은 사회개혁아젠다에서 적절히 반영되지 않고 있다. 비학생 청소년, 특별수요 청소년과 같은 비주류 청소년의 대표성은 확실한 사회적 지원을 받아야 하는 바, 이를 통해 소외계층 청소년의 역량을 개발하고 복지를 증진한다는 목적이 달성될 수 있을 것이다. 아울러, 문자 해독력, 건강과 재활서비스의 지원뿐만 아니라 이들에게 경제적 활동에 참여할 기회를 제공해야 한다.

4. 대안교육 방식의 강화

청소년들은 대학이나 학교제도에 기초한 교육을 받으려고 할 때 다양한 형태의 장애요소에 직면하게 된다. 이런 경우, 대안학습방식이 보다 많은 청소년들에게 교육받을 기회를 제공할 수 있기 때문에 이 제도의 도입이 촉진되고 강화되어야 한다.

5. 기업가적 능력과 잠재력 개발을 위한 제도적 방안 마련

청소년의 화이트칼라 직업에 대한 선호 경향은 시장수요에 맞춰 점차적으로 적절하게 조정해 나갈 필요가 있다. 그들의 기업가적 재능과 잠재력, 직업 선택능력은 정부와 민간분야가 협력하여 증가시켜야 한다.

SWS-NYC 조사에서 취직을 위한 그리고 소득 창출을 위한 실용적인 선택으로써 거의 대부분의 청소년이 기업가정신이 필요하다고 응답하고 있는 바, 이는 매우 고무적인 일이다. 청소년기업가정신교양사업은 정부의 대표적 프로그램으로써 알려져 왔다. 기업가정신프로그램은 지방에서의 직장생활에 매력을 느끼게 할 뿐만 아니라 지방으로부터 도시로 이주하는 청소년수를 줄일 수 있을 것이다. 농업은 근대화를 통해 생산성을 증가시켜야 하며 이는 지속적인 성장과 개발, 기술과 과학의 경쟁력을 높이는 데 기여하기도 한다.

6. 촉진적, 예방적 및 치유적인 건강관리 종합서비스 실행

외국의 선진 정책들은 건강관리(health care)를 종합적인 보건진흥 전략의 핵심 분야로 인식해 왔다. 특히 소외된 지역의 아동이나 비학생 청소년의 영양실조를 해결하기 위해서 제도적이며 재정적인 지원책이 마련되어야 한다. 청소년이 건강증진활동에 대한 인식을 개선하고 참여가 장려되고 지속되어야 한다. 청소년 사이에 술과 담배 등 불법적인 약물사용을 감소시키기 위해서는 적절한 시범 프로그램과 정책이 수립되고 실천되어야 한다. 이와 함께, 미성년자 성행위 감소 프로그램의 개발과 지원이 필요하고 건강한 생활, 양호한 공중위생, 그리고 위생 습관이 또한 장려되어야 한다. 그리고, 여러 재활센터에서 공급하고 있는 영양섭취욕구(nutrition needs)와 건강관리 서비스에 특별한 관심이 주어져야 한다.

7. 약물문제 종합대책

청소년의 불법 약물문제는 매우 복잡하기 때문에 정부, 비정부단체, 민간 분야, 그리고 청소년 단체의 협조아래 종합적인 협력과 조치가 필요하다. 최근, 이런 문제를 해결하기 위해 다양한 분야에서 여러 가지 정책제안이 제시되고 실천노력을 보여주고 있지만 목표 달성에는 미치지 못하고 있다. 협동적 노력에도 불구하고 서비스 제공과정에서 발생하는 격차를 해소할 수 있도록 조화롭고 적절한 조치가 채택되어야 한다.

8. 여성 청소년의 취약성 해결

빈곤, 차별, 그리고 학대에 매우 취약한 여성 청소년은 생필품 제공 등 기초적 사회서비스에의 접근성을 증가시킴으로써 개선될 수 있다. 젊은 여성, 특히 지방과 도시 빈민지역의 여성을 위해 보다 많은 일자리가 창출되어야 한다. 더욱이, 여성 청소년에게 매춘 및 고용 착취 등에 이용될 여지를 제공하는 현재의 노동 등록제를 재검토해야 한다. 이 민자와 제3세계 여성의 불법거래 문제를 해소하기 위해서 쌍무적 호혜

주의가 준수되어야 한다. 즉, 외국인 성범죄자에 대한 재판권 획득, 성 차별 및 성행위 처리의 선정주의, 그리고 어떤 형태의 포르노그래피도 반대하는 운동이 시작되어야 한다.

9. 참여, 조정과 네트워킹 형성

청소년문제에 대해 관심을 갖고 있는 많은 사회 유관 단체 상호간에 긴밀한 네트워킹과 협조가 요청된다. 이를 통해 자원과 전문가를 공유할 수 있고 복잡하게 엉켜있는 청소년 문제를 보다 적절히 해결할 수 있다.

10. '청소년회의'의 역량 강화

청소년회의의 기존 조직이 충분히 활용되어야 한다. 청소년회의 간부들이 기초자치단체의 정책형성과 집행에 효과적으로 참여하고 정부와 민간단체와 효율적인 파트너가 되게 하기 위해서 이들에게 역량 강화 훈련(capability-building training)을 제공해야 한다. 지방 공무원들은 이들과의 긴밀한 협력을 통하여 이미 개발된 프로젝트를 효과적으로 추진하게 될 것이다.

11. 사회공동체 활동에의 청소년 참여 증대

지역사회 봉사활동과 같은 생산적인 분야에 청소년들의 참여가 장려되고 촉진되어야 한다. 이러한 활동을 통하여 청소년들이 불법적이거나 사회적으로 바람직하지 못한 활동에 연루되는 것을 방지할 수 있다. 환경에 대한 인식 또한 청소년들에게 진작시켜야 한다. 환경의 보호, 보존과 개선 그리고 지속 가능한 개발을 위한 의사결정 과정에의 청소년 참여가 보장되어야 한다.

12. 국가청소년위원회 지역사무소의 설치 추진

청소년 프로그램과 프로젝트가 유관기관과의 협력을 통해 효과적으로 추진되기 위해서는 국가청소년위원회 산하 지역사무소가 설치되어야 한다. 지역사무소는 또한 청소년 유관부처와 비정부단체가 추진하는 청소년사업에 고객지향적 단체가 쉽게 접근할 수 있도록 위치해야 한다. 국가청소년위원회는 지역차원에서 정부산하 지역사무소들간의 협력을 통해 국가청소년사업에 대한 정보를 효율적으로 제공하기 위하여 '원스톱 숍(one-stop shop)'의 운영을 시도해 왔다. 이 시도는 모든 지역으로 확대되어야 할 것이다.

13. 자료은행체제 구축 및 정보 공유제도 개선

청소년정책과 프로그램에 대한 보다 정확하고 신뢰할만하며 집중화된 데이터베이스 체계의 도입이 필요하다. 청소년 통계자료가 정기적으로 갱신될 수 있도록 보다 체계적인 노력이 필요하고 널리 배포·활용되어야 한다.

청소년관련 집단의 다양한 욕구와 기대사항을 처리할 수 있는 적절한 수단을 강구하기 위해서는 하위그룹의 구체적인 욕구와 특징을 밝혀내는 일이 무엇보다 중요하다.

청소년 정보센터의 설립과 효율적인 운영을 위해서는 대학, 연구기관과 통계 기관들과의 연대가 긴밀히 유지되어야 한다. 이런 연대는 결과적으로 서비스 공급자와 고객집단간의 정보 공유를 촉진하게 된다.

14. 스포츠 방송(보도)의 장려

학교나 지역사회에서의 대중 스포츠(mass-based sports) 관련 방송이나 보도(coverage)는 스포츠에 대한 하나의 정보채널로써 기능할 뿐만 아니라 청소년의 신체 발달과 경쟁력을 유발하는 긍정적인 가치와 훈육의 기초를 제공하기 때문에 장려되어야 한다.

15. 미디어의 유익한 역할 촉진

미디어는 사회적 가치의 이해와 포용, 문화의 보전, 애국심 고취, 도덕성 회복, 그리고 평화와 통합의 문화를 전파하는 청소년문화에 유익한 정보 채널을 만드는 데 유익하게 작용해야 한다.

청소년 하위집단(Subsectors of Youth)

청소년은 15-30세 연령의 인구로써 아주 다양한 집단으로 구성된다. 그들은 여러 가지 애로사항(problems), 관심(concerns), 포부(aspirations)와 욕구(needs)를 갖고 있다. 국제적 수준에 맞는 계획 수립과 청소년분야에 대한 후속 조치(follow-up)를 위해 유엔은 다음과 같은 가이드라인을 제시하고 있다. “청소년에 대한 초점을 단순히 하나의 인구학적 실체에 두기 보다는 여러 가지 하위그룹을 포괄하는 광범위한 카테고리로써 보는 것이 중요하다. 이것은 보다 집중적이면서도 종합적인 검토가 유익한 바, 결론적으로 하위집단별 특별 욕구를 효과적으로 해결하는 데 초점을 두는 것이 필요하다.”

필리핀은 청소년인구를 다음과 같은 4개의 주요한 하위카테고리 즉, 학생(In-school), 비학생(Out-of-school), 근로청소년(Working Youth), 그리고 특별 수요 청소년(Youth with Special Needs)으로 세분하고 있다. 다음 장에서는 이러한 하위그룹 각각을 위한 광범위한 청소년개발 전략뿐만 아니라 한정된 이슈와 관심사항을 다루게 될 것이다.

제2장 학생 청소년(In-School Youth)

Ⅱ

- I. 비 전
- II. 회고와 도전
- III. 전 략

제2장 학생 청소년(In-School Youth)

I. 비 전

2004년까지 필리핀 학생 청소년은 창조적, 비판적, 그리고 고도로 기능적이 되도록 한다. 청소년은 민족 정체성과 사회적 책임에 대한 명확한 인식을 갖고 국제화를 지향한다.

2004년까지 필리핀 학생 청소년은 창조적으로 변한다. 왜냐하면 학생 청소년은 실천 가능한 대안을 찾고 그들 자신, 교직원과 교육제도 전반에 영향을 주는 이슈를 다루는 보다 좋은 방안을 강구하기 위하여 그들의 재능과 기량을 지속적으로 개발할 것이기 때문이다. 한편으로 청소년은 비판적 성향을 갖게 되는데 청소년 자신들의 권리에 대한 인식이 높아지고 확고한 책임의식을 갖게 되기 때문이다. 그들은 사회에서 고도의 기능을 발휘하는 구성원으로써 활동할 수 있는 지식, 기술과 태도를 소유하게 된다.

2004년까지 학생 청소년은 국제사회를 지향하는 성향과 능력을 갖게 된다. 왜냐하면 그들의 기능과 지식이 세계적 수준(world-class)에 해당할 것이기 때문이며 그들은 세계의 다른 문화와 상황에 적응할 수 있고 지구촌의 시민이 될 준비를 하게 된다.

2004년까지 학생 청소년은 확고한 국가 정체성을 갖게 된다. 그들은 필리핀 국민의 한사람으로써 자부심을 느끼게 된다. 그들은 세계적 지향성과 국제적 경험에도 불구하고 자신의 민족과 문화의 뿌리에 대한 애착을 갖는다.

2004년까지 학생 청소년은 사회에 대한 헌신과 책임성을 갖게 된다. 왜냐하면 그들은 지역공동체와 국가 전체에 미치는 여러 가지 도전에 직면하여 극기력과 인내심을 갖고 개인적으로 그리고 집단적으로 그러한 도전을 해결하기 위한 과업을 스스로 떠맡는다.

II. 회고와 도전

교육은 항상 사회진보 및 경제성장이라는 국가목표 달성을 위한 핵심 분야로 인정받아 왔기 때문에 시장경제와 극제적 환경이라는 전체적 관점에서 조명되어야 하는 데 그 방안은 다음과 같다. 첫째, 교육의 질은 국제 기준과 균형을 유지해야 한다. 필리핀 학생은 국내시장뿐만 아니라 세계시장의 수요에 생산적으로 대응할 수 있도록 수준 있는 교육이 제공되어야 한다. 둘째, 보다 많은 젊은이들에게 학습기회를 제공할 수 있는 대안학습 제도가 개발되어야 한다. 셋째, 청소년이 현재와 미래의 국내 및 국제적 흐름에 수반된 수요에 적절히 대처하도록 지속적으로 교육을 받아야 한다.

1. 긍정적인 측면(UPSIDE)

● 등록학생수의 증가

학생청소년의 수는 지난 30년 동안 증가했다. 국가 통계청의 자료에 의하면 학생청소년의 비율은 1970년에서 1995년까지 12%까지 증대하였다. 이런 경향은 가계수입의 증대와 함께 증가할 것으로 기대된다.

● 학교 건립 증가

1995년 이래로 1,738개의 공·사립 중등학교와 고등전문학교가 전국적으로 추가 건립되었다. 무상중등교육법(Free Secondary Education Act)이 통과한 9년 후인 1997년까지 거의 대부분의 도시지역(98%)에서 공립중등학교를 설립하였다.

● 교육예산 증가

최근 국가예산에서 차지하는 교육분야에 대한 배정비율이 꾸준히 증가되어 왔다. 1993년부터 1997년까지 교육분야에 대한 정부 지출은

전체 국가예산의 12%에서 18%까지 증가했다.

● 법적 환경 개선

정부의 국민교육정책의 강화방안으로써 교육의 질을 개선하고 교육에의 접근성을 보장할 수 있는 유용한 법령을 통과시켰다. 잘 알려진 정부 정책과 법령은 다음과 같다.

- 공화국 법령 제6655호의 자유중등교육 규정
- 공화국 법령 제7722호에 의한 중등교육 감시기구로써 중등교육위원회 창설/제7796호에 의한 기술 및 직업교육의 감시기구로써 기술교육과 기능개발기구의 창설. 교육문화체육부에서는 현재 기초교육 감독 업무 수행
- 공인된 직업기술학교에서의 이중 훈련제도(Dual Training System) 도입
- 국립대학 입학시험의 폐지와 국가중등학생태도검사(National Secondary Aptitude Test) 실시
- 185일로부터 200일까지 학교 수업일자 확장
- 우수교사교육센터 창설
- 1994년 과학기술법 제정

이밖에 청소년분야의 관심사항을 해결하기 위하여 다음과 같은 주요 프로그램이 실행되었다.

- 중등교육개발프로그램(Secondary Education Development Program)
: 학교 교사와 행정직원 대상 훈련 프로그램
- 평생교육(Education for All) : 1991-2000 필리핀행동계획은 2000년까지의 기초교육 개발을 위한 청사진 제공
- 교육서비스 계약, 민간부문 학생과 교사에 대한 정부보조, 학습우선계획(Study Now Pay Later Plan), 그리고 필리핀대학의 정부 장학제도 등과 같은 다양한 장학프로그램 등
- 비공식 교육 프로그램은 비공식적 평가성과 공인제도 및 대안학습 프로그램으로 구성되며

- 기술 또는 직업교육 프로젝트는 기술과 직업교육을 개선하기 위하여 창설되었음

2. 부정적 측면(DOWNSIDE)

● 중등학교의 성과지수 개선 미흡

중등학교 성과지수에 대한 개선의 징후가 명확히 보이지 않고 있다. 1983-84년으로부터 1995-96년까지의 학년별 생존율(Survival rates)을 보면 대략 중등학교 1학년 학생중 4분의1 가량 되는 것으로 보인다. 같은 기간 또한 중등과정 입학생이 어떤 과목의 통과에 실패한 후 모든 요구사항(requirements)을 최종적으로 충족시키는 비율인 성취율(Completion rates)은 약 36%를 기록하고 있다.

● 전문기술시험에의 저조한 합격률

1985에서 1989년까지 전문기술시험에의 합격률은 40%정도다. 그리고 평균적으로 볼 때 칼리지를 졸업한 학생의 약 60%가 전문기술자격증을 취득한다. 이것은 제3차교육(tertiary education)을 위해 지출한 공적, 사적 자원과 예산이 낭비되고 있음을 의미한다.

● 중등학교수의 부족

학교를 지속적으로 증설하고 있음에도 불구하고 중고등학교의 수는 여전히 고등교육에 대한 수요를 충족시키지 못하고 있으며 등록학생수가 신설 학교수의 증가를 넘어서고 있다. 이런 문제는 공립 중등학교에서 더욱 뚜렷하며 특별히 자유중등교육법의 통과이후에 두드러진 현상이다.

● 전문학교에 대한 사회적 평가 및 선호 부족

필리핀 교육제도에 대한 1988년 세계은행의 연구에 따르면, 학교에

대한 평가는 상급학교 진학 가능성에 중점을 두고 있으며 전문학교인 제3교육기관의 교육수준에 대한 사회적 평가와 인식이 부정적이다. 높게 평가받고 있는 학교는 대부분 경제적 능력이 있으면서 학업성적이 우수한 학생을 엄격한 입학절차에 따라 선발하고 높은 수업료를 지불하는 학교이다. 이런 학교에는 정부가 지원하는 필리핀 국립대학과 공립 칼리지 그리고 종합대학이 포함된다.

● 제3차교육기관의 지역별 불균등 분포

대부분의 제3교육기관은 필리핀에서 가장 부유한 지역인 수도권지역과 그 주변의 광역시에 집중된다. 1996-1997년도 제3교육 학교 전체의 38%이상이 이 지역에 위치하고 있다.

● 높은 실업상태의 고등교육이수자

교육은 청소년이 어른이 된 후 좋은 직장을 구하는 데 꼭 필요한 가치 있는 과정이다. 그러나, 지난 20년 동안의 고용통계는 실업자중에서 교육받은 자의 비율이 증가하고 있음을 보여주고 있다. 이것은 대부분의 학생들이 취업률이 저조한 분야나 수요가 줄고 있는 분야에서 기능습득을 위한 교육을 받음으로써 고용조건을 만족시키지 못하기 때문이다.

III. 전 략

1. 교육받을 권리(Access to Education)

교육에의 접근성은 일반적으로 학교 수, 학교의 전국 분포율, 그리고 재원 조달 방식에 의해서 평가된다. 학교 수의 증가로 인한 혜택이 저소득층 학생들에게 곧바로 주어지지 않을 수가 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서 다음사항들이 이행되어야 한다.

- ① 가난한 자와 장애 청소년(differently-abled youth)등 취약계층

의 청소년이 보다 쉽게 교육받을 기회를 누릴 수 있는 장학프로그램의 개발

- ② 전국적으로 지역 수요와 욕구를 반영한 균형 있는 제3차교육 기관의 설립과 지원
- ③ 대체학습 계획과 전달 시스템(예, 장거리 교육)의 도입
- ④ 제3차교육에 대한 재정 확충. 이것은 제도를 통해서라기보다 수혜대상 청소년을 직접 지원하는 것을 포함한다.(예, 보증인 제도의 도입)
- ⑤ 학습 채널과 기회 제공에 기술적 요인 도입 촉진

2. 교육의 질(Quality of Education)

교육의 질은 학생들이 이용 가능한 학교 수, 교과서, 교육 기자재와 같은 교육 투자에 의해 측정될 수 있다. 그리고 교육 산출물은 이수율(completion rates), 퇴학률(drop-out rates), 표준시험 점수, 그리고 전공시험 합격률 등에 의해 측정된다.

- ① 교사의 경쟁력 제고를 위해 다음사항이 필요하다.
 - a. 교사들, 특히 특수한 기능이 요청되는 과목 담당교사에 대한 적절한 인센티브의 부여.
 - b. 컴퓨터, 수학과 과학분야의 교사는 중점적인 훈련투자를 통한 경쟁력개발 기회의 제공
 - c. 공·사립 교육기관의 교사자격 기준의 재검토 및 개선
- ② 교과서, 학교 기자재와 부대시설 등에 대한 지역간 균형 투자
- ③ 교과 과정의 효율적 집행
- ④ 전국적으로 교육성취도의 불균형을 제거하기 위한 자원 배분 계획의 개선. 정부가 지방예산 배정비율을 결정하는 데 있어 인구수이외에 교육 산출물을 고려할 필요가 있음.
- ⑤ 학교, 교사 그리고 부모 사이의 환류 메카니즘을 설정하여 질 높은 교육 달성에 부모의 역할 확대
- ⑥ 교육 분야에 대한 수요 개발과 지원을 위한 수요조사 방안 개발

1) 교육의 적절성

변화하는 청소년 환경과 수요에 보다 적절히 대처하는 교육을 위해서는 다음사항들이 실천되어야 한다.

- ① 제3차교육기관에서의 교육과 졸업 후 취업기회와의 연계를 높이기 위해 정부, 산업체와 유관 비정부기구사이의 협력하에 교육설계를 한다. 이것은 노동 친화적 학과의 입학률과 졸업률을 높이기 위한 방식을 포함한다.
- ② 경력자에 대한 지도상담 촉진을 위해 학교와 유관 정부기관사이의 연계를 제도화한다. 인사담당 부서들은 고용이 필요한 직책의 기능과 자격요건에 대한 정보뿐만 아니라 고용기회에 대한 정보를 제공한다.
- ③ 경력자 지도를 보다 효과적으로 수행하기 위하여 민간분야와 비정부기구와의 네트워크를 구성한다. 학생들이 자신들의 경력 선택을 올바르게 할 수 있도록 시장의 흐름이나 신호를 알려준다.
- ④ 교육이 시장의 수요와 조화를 이룰 수 있도록 교육과 산업분야의 협력과 참여를 촉진해야하며 국가개발 방향과도 일치해야 한다.
- ⑤ 통합적 기업가 정신, 남녀 평등 문제와 가치관 교육 등 변화하는 상황에 적절하게 교과목의 지속적인 개편
- ⑥ 인재(해외)유출을 최소화하기 위하여 탁월한 성과를 이룬 청소년에게 인센티브의 제공

2) 참 여

청소년에 대한 자율권 부여에 유리한 학습 환경을 촉진하기 위해 다음과 같은 노력에 중점을 둔다.

- ① 학교운영이사회에 학생위원의 참여를 보장하여 민주적인 학습 환경 확보
- ② 학생기구와 캠퍼스언론기구간 기금 모집, 관리와 배분 결정의 자율성, 자유와 책임 강화.

3) 정부 재정

청소년기금의 확보를 위하여 다음과 같은 방법이 필요하다.

- ① 교육기금 재원의 추가발굴. 교육재정에 대한 민간분야의 역할은 강화되어야 하며 지방세 수입과 같은 풍부한 재원이 기금 조성에 기여해야 한다.
- ② 현재의 교육재원의 효과적인 배분도 중요하다. 빈약한 청소년 기금은 확대되어야 하며 기초 교육의 질을 높이는 데 우선적으로 배정되어야 한다. 국립대학은 공적 지원에의 의존을 줄이고 재정적 독립을 이뤄야 한다.
- ③ 상대적으로 이익을 보고 있는 지방 국립대학을 지역 수요에 부응하는 학교로 방향을 수정함으로서 합리화할 필요가 있다.
- ④ 모든 관련기관과 국립대학에 대한 기금의 책임성 확보 메카니즘의 제공
- ⑤ 수준 높은 교육, 프로그램과 제도의 효과적인 운영에 필요한 재정을 확보하기 위하여 다양한 투자자(특히, 지방자치단체와 민간분야)의 유치를 위한 효과적인 기금 모금계획의 채택
- ⑥ 재정문제 해결에 도움이 되는 전략적이며 창의적인 접근방법 고안

제3장 비학생 청소년 (Out-of-School Youth)

III

- I. 비 전
- II. 회고와 도전
- III. 전 략

제3장 비학생 청소년(Out-of-School Youth)

I. 비 전

2004년까지 필리핀 비학생 청소년은 사회에서 역동적, 생산적이며 가치 내재적 구성원으로 충실한 역할을 수행할 수 있도록 기초적 서비스 혜택과 취업에 필요한 기능을 숙달하고 권한을 부여받는다.

2004년까지 비학생 청소년은 기능화 된다. 왜냐하면 그들은 보다 많은 직업교육기회와 이중훈련(dual-training)혜택을 받게 될 것이기 때문이다.

2004년까지 비학생청소년은 자율권(권한)이 부여된다. 왜냐하면, 비학생청소년은 노동시장의 수요 공급에 상응한 경력을 쌓을 수 있도록 신체적으로 건강하고 적절한 교육을 통해 정보선택 능력을 갖추기 때문이다.

2004년까지 비학생 청소년은 건강, 교육, 영양, 주거, 물과 위생, 그리고 다른 기초 서비스를 적절히 향유할 것이다. 현재의 국내외적 노동시장 수요를 적절히 정보화한다면, 비학생 청소년은 공식교육의 기회를 갖거나 적절한 인력개발훈련 프로그램을 선택할 기회를 갖게 된다. 마지막으로, 비학생청소년에 대한 기초서비스 제공은 연령과 성은 물론 어떤 형태의 차별적 요소에 의해서도 영향을 받지 않는다.

II. 회고와 도전

비학생 청소년의 심각한 상황은 국내외의 인력개발프로그램에서 우선 해결해야 할 과제로 떠오르고 있다. 정부는 비학생 청소년이 처해 있는 상황의 복잡성과 그런 상황이 지속됨으로써 도출될 수 있는 심각한 결과를 인식하고 있다. 1997년도 청소년에 대한 NYC-SWC의 조사에 의하면 필리핀 청소년의 28%가 비학생이며 무직상태를 보여준다.

이들 저개발인력을 잘 훈련시키고 고용한다면 국력성장에 큰 보탬이 될 수 있다. 이를 위한 많은 정책이 이미 시행되고 있지만, 청소년 분야의 관심사항을 효과적으로 해결하기 위해서는 각종 프로그램의 조정과 사회의 다양한 분야의 참여가 적극 강조되어야 한다.

1. 긍정적인 측면(UPSIDE)

● 정책간의 연계와 프로그램 환경

1987년 헌법은 중등학교까지 무상공립교육을 제공할 의무를 국가에 부여하고 있다. 헌법은 비학생청소년에 대해 일정한 국가적 의무를 부여하고 있는데, 자율학습, 토착 및 비학생 청소년 학습프로그램, 특히 지역공동체의 수요에 상응한 프로그램뿐만 아니라 비공식적이고 토착의 학습 체계를 수립할 것을 선언하고 있다. 더 나아가 헌법은 국가가 비학생 청소년에게 시민정신, 직업 생산성과 다른 기술을 제공할 것을 선언하고 있다.

위의 선언에 따라 매우 의미 있는 수준의 법률, 법령, 프로그램과 프로젝트가 제정 또는 수립되었고 비학생 청소년이 수준 높은 교육과 기능 훈련을 받게 되었다.

이 분야에서의 중요한 정책개발은 다음과 같다.

- ① “무상중등교육법”으로 알려져 있는 공화국법령 제6655호
 - ② 공화국법령 제7796호는 지방의 기술 및 직업교육 감독을 위한 기술기능교육기관(Technical Education and Skills Authority)을 창설
 - ③ 비학생 청소년에게 지속적인 교육기회를 주는 비공식평생교육 프로그램의 형성. ‘국가건설에서의 청소년법(Youth in Nation-Building Act)’에 근거한 ‘국가청소년위원회의’ 창설은 비학생 청소년의 복지와 발전을 위한 정부의 책임을 보다 강화시킴
- 이와 마찬가지로 청소년 분야는 다음과 같은 형태로 발전함.
- ① 기초 교육을 사회분야의 최소한의 수요로써 정의한 사회개혁아젠

다 마련

- ② 카바탄 2000(Kabataan 2000), 운라드 카바탄(Unlad Kabataan), 그리고 계속교육 프로그램의 집행
- ③ 교육기회의 증대를 통한 필리핀 중기 개발계획의 수립

2. 부정적 측면(DOWNSIDE)

● 비학생 청소년의 증가

1989년에 15세에서 24세 사이의 비학생 청소년의 전체인구는 2백 2만명으로 추정하였다. 5년 기간 동안 이 숫자는 3.9%인 약 80만명이 증가하여 2백 8십 2만명으로 증가했다.

● 농촌청소년의 비학생 청소년 계층으로의 흡수 증가

1989년에 최초로 실시한 ‘기능적식자능력(Functional Literacy)과 교육 및 매스미디어 조사’에서 보여준 자료에 의하면, 비학생 청소년의 대부분은 농촌지역에 거주하고 있는 것을 보여주고 있으나 1994년 조사는 비학생 청소년인구의 62%가 도시지역에 살고 있는 것으로 나타났다.

특히, 도시에서의 비학생 청소년수의 증가는 농촌 청소년의 유입이 가장 큰 원인이 되고 있다. 청소년은 도시 생활에 대한 매력과 보다 유리한 고용기회를 얻기 위해 지역사회를 떠나고 있다. 그러나, 도시로 흘러 들어온 대부분은 비학생 청소년으로 실업자가 되어 비학생 청소년 숫자만 증가하게 한다.

● 대부분의 비학생 청소년은 학교교육에 무관심

1994년의 조사에 의하면, 비학생 청소년의 64%가 학교에 돌아갈 계획이 없다고 대답했다. 그들 중 64%는 경제적 이유로 인해, 7%는 관심 부족으로 교육을 계속하지 못하는 것으로 나타났다.

● 전통적인 편견과 문화 규범이 비학생 청소년 문제의 주요인

대다수의 여자 비학생 청소년은 여성에 대한 사회의 전통적인 편견 문제를 지적한다. 1994년의 조사에서 여성은 비학생 청소년의 67%를 구성한다. 이것은 특히 무슬림 지역에서 두드러진 현상으로써 비학생 청소년인구의 약 75%가 여성이다. 인종과 지역 차별현상이 또한 학교 출석률은 낮게 하는 경향이 있다.

● 생산활동에의 참여율 저조

사회단체는 특히 비학생 청소년의 능력개발을 위한 잠재적 현장이 될 수 있다. 그러나, 불행히도 1994년 조사는 대다수 비학생 청소년(약 84%)이 어떠한 단체 활동도 한 적이 없는 것으로 나타났다. 그들 대부분은 여성으로써 오직 가사노동(housekeeping/housework)에 종사하고 있음은 놀라운 일은 아니다.

III. 전 략

1. 교육(Education)

비학생 청소년에게 교육기회를 높여주기 위해서 그리고 교육이 그들의 수요를 충족시켜 주도록 하기 위해서는 다음 사항들이 중기계획에 반영되어야 한다.

- ① 비학생 청소년에게 공식교육 기회 제공 및 지원. 이는 반드시 교육받을 기회의 증대와 수요에 상응한 교육을 제공함에 초점을 두어야 한다. 이것은 다음 사항을 포함한다.
 - a. 제3차교육(tertiary education, 전문직업교육 등)뿐만 아니라 제2차교육(중등교육)을 위한 장학제도의 신설
 - b. 교육에 필요한 교통비, 책값, 교복비와 하숙비 등 다른 부대 비용 지원

- c. 지방학생의 등록률을 높이기 위해 서로 다른 종교적 환경과 사회적 믿음에 합당한 학습과 교수기법 개발
- ② 다른 환경에서 다른 학습 수요를 갖고 있는 사람들을 위한 대안 교육 기회의 촉진. 이것은 다음사항이 포함된다.
 - a. 필리핀학급배치시험(Philippine Education Placement Test)의 확산을 통한 대안학습제도(Alternative Learning System)의 활용 촉진과 3차 교육 균형 및 인가프로그램(Expanded Tertiary Education Equivalency and Accreditation Program)의 즉각 시행
 - b. 공식적인 교육제도 없이도 계속해서 교육을 받을 수 있는 대안 학습과 보급 계획의 개발
 - c. 작업현장을 대안학습과 훈련장소로써 활용 증대
- ③ 민간분야의 재정지원장학제도 등을 활용하여 비학생 청소년을 위한 교육자원의 확대

2. 기술훈련(Skills Training)

비학생 청소년에게 기술훈련 기회를 높이고 기술훈련 프로그램의 질을 증대하기 위해서 중기 계획에서의 정부 노력은 다음 사항에 초점을 둔다.

- ① 기술훈련 기회의 증대방안
 - a. 이중 훈련 제도(Dual training system) 확대
 - b. 여성 비학생 청소년의 등록률을 높이기 위해 여성에게 적합한 능력 훈련 프로그램의 개발
 - c. 유능한 비학생 청소년의 훈련에 따른 인센티브 패키지의 제공
- ② 정부 훈련기관의 능력 증대 및 기술과 직업교육 분야에서의 민간 분야와 지방자치단체의 참여 확대
- ③ 개인 경력선택 가이드로써 기여하도록 노동시장 정보체계의 개발. 기술훈련은 훈련과 고용이 연계될 수 있도록 노동시장의 수요에 기초하여야 한다.

3. 생계활동 기회(Livelihood Opportunities)

생계활동 기회를 증가시키는 방안은 다음과 같다.

- ① 지방의 고용기회의 증대를 위한 지역 개발 계획의 효과적인 집행 보장
- ② 청소년이 농촌에서 생존력 있는 직업 기회를 누릴 수 있도록 실용적 농경 훈련 방식의 개발
- ③ 농촌 청소년에게 특히 비수기 동안 생계 대체 수단 획득 기회의 제공
- ④ 비학생 청소년이 자립할 수 있는 기업가 개발 프로그램의 합리화 및 확대

4. 시민사회의 참여(Socio-Civic Participation)

생산노동에의 비학생 청소년의 참여를 보장하기 위해서 다음과 같은 방안을 추진한다.

- ① 비학생 청소년의 잠재력과 시간을 생산적으로 활용하도록 지원하기 위하여 공동체 개발 노력에의 참여 독려
- ② 레크리에이션, 문화와 체육 프로그램 뿐만 아니라 사회개혁 프로그램, 특히 약물 남용과 어린이 학대 반대 캠페인과 같은 사회적 관심사항에의 참여 독려

5. 자료 은행화(Data Banking)

적절하고 현실적인 정보를 확보하는 방안은 다음과 같다.

- ① 청소년에 대한 정보, 특히 15세에서 30세 사이의 비학생 청소년에 대한 현재의 기초자료를 보완하고 강화
- ② 청소년 분야에까지 확장된 서비스의 효과성을 평가하고 정책 및 프로그램 방향 정립의 바탕을 제공하기 위한 조사 연구의 확대

제4장 근로청소년(Working Youth)

IV

I. 비 전

II. 회고와 도전

III. 전 략

제4장 근로 청소년(Working Youth)

I. 비 전

2004년까지 필리핀 청소년은 a) 개발도상국의 도전과 기회에 부응한 지식과 기술을 갖추게 되고 b) 안전하고 건전한 환경에서 일하며 c) 근로 현장에서 평등한 기회가 보장되고 d) 교제할 권리를 보장한다.

2004년까지 필리핀 근로 청소년은 공식교육을 통해서 뿐만 아니라 대안학습 방식과 인력 개발 및 훈련 프로그램을 통하여 고도의 지식과 기능을 갖춘다.

2004년까지 필리핀 근로청소년은 안전한 직업환경아래에서 환경친화적 근로 방식을 활용하면서 건전하게 일한다. 그들은 또한 사회 안전 프로그램에 의해 보호된다.

2004년까지 필리핀 근로청소년은 나이, 성별과 다른 형태의 차별로부터 자유를 얻게되고 평등한 근로기회가 보장된다. 그들은 근로현장에서 착취와 학대로부터의 자유를 획득하고 적절한 보상을 받는다

2004년까지 필리핀 근로청소년은 근로조건을 개선하고 노동권을 촉진하는 어떤 형태의 조직에의 가입이 자유롭다. 필리핀 근로청소년은 그들의 관심사항과 그들에게 영향을 미치는 사회적 이슈를 해결하기 위한 기회를 갖는다. 청소년은 국가발전 이슈, 이 나라의 근로정책과 기준에 대해 충분히 인식하는 조직화된 집단이다.

II. 회고와 도전

풍부한 인적자본은 필리핀의 개발 엔진으로써 기여한다. 그러므로, 인적자원의 개발정도가 이 나라의 생산성을 가늠한다. 이런 이유 때문에 국가발전 목표는 인적 자본의 지식과 기술수준을 증진시키는 데 중

점을 두어야 한다.

필리핀 근로청소년은 국가 전체 노동력의 중요한 일부분을 구성한다. 1996년 현재, 고용되어 있거나 적극적으로 일자리를 찾고 있는 청소년이 1천2백만명에 이른다. 구조적 변화를 가져오는 세계적인 추세, 높아진 경쟁의 벽과 흔들리는 경제적 환경은 노동자들의 근로 안정을 해칠 우려가 있으며 신규 노동인구를 수용할 수 있도록 고용기회가 지속적으로 확대되어야 한다.

1. 긍정적인 측면(UPSIDE)

● 여성의 노동시장 참여 증가

지난 20년 동안 필리핀 여성의 노동시장 참여가 증가해 왔다. ‘필리핀 여성의 역할에 대한 국가위원회’ (National Commission on the Role of Filipino Women)의 보고에 따르면 1973년부터 1994년까지 노동시장에의 여성 참여가 4백8십만 명에서 1천1십만 명으로 두배 이상 증가했다. 반면, 통계청은 1984년부터 1996년 사이의 여성 노동인구는 약 3백만 명으로 집계했다. 여기의 통계를 합쳐보면 여성 노동력은 1천3백1십만 명인 셈이다.

● 노동시장에 기초한 훈련 프로그램의 유용성

대다수 기업과 서비스 회사들은 자신들의 훈련프로그램을 운용하고 있다. 이러한 제도는 일반적으로 기업이 노동시장의 요구사항을 가장 잘 알 수 있기 때문에 기술 개발의 가장 효과적인 수단이 되고 있다.

정부는 또한 공화국 법령 제7796호(Technical Education and Skills Development Act of 1994)의 시행으로 자체 훈련프로그램을 개발했다. 동법령의 제정은 근로자의 능력개발훈련이 가능하도록 했고 기술 전수에 중점을 두었다. 그것은 이중 훈련체제와 기술/직업 교육을 촉진했으며 많은 수의 견습생과 도제가 발생했다. 1997년 11월에 동법령은 다음과 같은 진전된 사실을 고지했다.

- 전체 23,278명의 도제와 수강생이 등록했다.
- 전체 등록 인원중에서 8,075명이 졸업했고 이는 전년도 6,095명보다 32.5% 증가된 인원이다.
- 전체 2,547명이 훈련후 고용되었는데, 이는 전년도의 1,675명보다 52%증가한 숫자이다.

● 세계화의 유익성

세계화의 도래는 노동인구의 이동 증가, 통신과 기술의 진보, 그리고 무역의 증대 등과 같은 긍정적인 요소로 인해 근로자에게 보다 많은 능력개발과 고용기회를 제공한다.

● 정책환경의 개선

청소년 복지와 보호 그리고 청소년개발을 위한 중요 법률이 제정되었다. 국제노동기구(International Labor Organization, ILO)협약과는 별도로 필리핀은 자율적인 판단에 기초하여 기업집단을 다음과 같이 셋으로 구분했다.

첫째, 근로청소년이 받아들일 수 있는 근로 조건을 규정하는 기업

둘째, 근로청소년에게 특별 권리와 보호장치를 제공하는 기업

셋째, 동일 노동에 대한 동일 보수 지급 원칙에 따라 여성과 근로청소년의 차별 해소를 위해 노력하는 기업

근로청소년의 차별 해소를 위해 노력하는 기업

국가는 국가발전에서의 청소년의 불가결한 역할을 인식하고 있다. 따라서 청소년에 대한 어떤 형태의 착취로부터 근로청소년을 보호하고 고용기회를 증대시키기 위하여 다양한 법률, 법령, 정책과 프로그램(프로젝트)을 수립해 왔다. 근로자에 대한 기본적인 국가 정책은 사전 고용, 인적자원 개발, 근로조건, 직업 안정과 사회 봉사, 노동 관계, 고용 해지 및 은퇴 등에 대해 필리핀 근로법(Labor Code of the Philippines)에서 구체적으로 규정하고 있다.

또한, 근로 청소년의 사회 경제 발전에 대한 기여의식을 높이고 그

들의 복지와 관심사항이 충분히 보호받을 수 있도록 포고령 제1110호가 공포되었다. 동 포고령은 매년 2월 15일을 “근로청소년의 날”로 지정하였다.

근로 청소년(특히 15세-17세)의 권리를 신장시키는 또 다른 정책은 아동과 청소년 복지법(Child and Youth Welfare Code)의 제정이다. 이 헌장은 청소년의 안전, 건강 또는 성장에 해가 되거나 학업에 방해되지 않도록 고용범위를 한정하고 있다.

여성 근로자의 복지와 근로의 형평을 보장하기 위한 정책은 다음과 같다.

- RA제7877호 성학대금지법
- RA제6725호 여성의 고용, 승진과 훈련기회에 불리한 차별 금지법
- RA제7322호 여성근로자의 모성이익 증진법
- RA제7655호 가정부의 최저임금 결정 및 사회안전법
- RA제7688호 여성의 사회안전체제 지원법

이민근로자 및 필리핀 해외근로자를 위한 공화국법령 제8042호는 가족뿐만 아니라 해외 근로자에게 영사관련 서비스, 법적 지원과 보호 서비스의 효과적인 제공을 위해 제정되었다.

중앙인사위원회(Civil Service Commission)는 형평성 선도 프로그램(Equality Advocate Program)을 통하여 공무원 채용시 남녀차별을 배제하고 형평성 있는 대우와 기회를 제공하는 노력을 지속하고 있다.

2. 부정적 측면(DOWNSIDE)

● 근로자의 절반이상이 15세-19세

15세-19세 연령의 청소년중 대다수가 제대로 교육을 받지 못한 상태에서 노동에 임한다. 대다수 근로 청소년은 교육을 충분히 받을 기회와 미래에 대한 희망도 잃어가고 있다. 1997년 사회기후청의 조사에 의하면 근로 청소년의 대부분은 2차 교육과정(중등과정)은 졸업하였지만 그중 87%가 3차교육과정(전문기술과정)을 끝까지 마치지 못한 것

으로 조사되었다. 학업을 마치지 못한 주요 이유는 가난, 학업에 대한 관심 부족, 조혼 등이 원인으로 지적되었다.

● 저조한 일자리 창출

일자리 하나에 대하여 신입사원 한명 이상이 경쟁을 하는 셈이 되므로 일자리 창출이 늘 부족하게 된다. 1991년에서 1995년까지 새롭게 창출된 일자리는 평균 693,000개인 반면에, 노동시장에 신규로 전입한 근로자는 907,000명으로 노동자-일자리 비율은 1.2였다. 이런 경향은 특히 지역 통화위기로 인해 영향을 받는 산업분야에 심대한 영향을 미칠 것으로 우려된다. 이 경우 대체로 충분한 경험과 적절한 훈련기회를 갖지 못한 근로 청소년이 불이익을 당하는 경향이 있다.

필리핀 노동력의 과잉은 일자리가 부족한 국내 산업으로 인해 해외 노동시장에 지속적으로 의존하게 한다. 매년 50만명 이상의 노동자가 해외로 나가고 있는 데, 1990년에서 1997년까지 필리핀은 육상 및 해상근로자 약 5백10만여명을 파견하였다.

● 낮은 보수 수준의 근로 청소년

1997년의 사회기후청의 조사에 따르면, 필리핀 근로청소년의 거의 반수(47%)가 하루에 100페소, 한달에 약 3,000페소정도의 보수를 받고 있는 것으로 조사됐다. 이것은 최저 임금선인 하루에 180페소보다 낮은 액수이다. 청소년의 임금은 또한 국가전체의 평균 빈곤기준치인 5,000페소에도 미치지 못하고 있다. 이와는 별도로 많은 근로청소년(62%)이 의료보험 등 기초적 근로혜택조차 받지 못하고 있다.

● 남녀간 불평등한 현실

여성 근로자수가 크게 증가하고 있음에도 여전히 남녀간에는 많은 불평등이 남아 있다. 26-30세 사이의 노동자중에는 남자가 대다수이며 15-20세 사이의 근로자들 중에도 여자보다 남자가 훨씬 많다. 이렇게 여자가 적은 이유는 대부분 이 연령대의 여성 근로자는 공식기록에 나

타나지 않기 때문이기도 하다. 여성 근로자는 집이나 농장에서 보수 없이 가족의 일손을 돕는 경우가 대부분이다.

21-30세 이상 연령에서는 더 큰 차이가 존재하는 데, 이는 여성의 생리적이며 사회적 기능측면에서 그 원인을 찾을 수 있다. 이 연령층은 아이를 낳고 기르는 시기이므로 노동시장에 참여한 후 곧 탈퇴하는 경향이 있다.

농촌과 도시에서 또한 근로 청소년의 성비분포가 불균형임을 보여준다. 15-20세 연령대의 근로청소년은 도시보다 농촌에서 더 많다. 이것은 청소년의 교육정도가 도시가 농촌보다 높음을 보여준다. 한가지 분명한 사실은 농촌지역 대부분의 일자리는 농업분야로써 대부분의 근로청소년은 도시에서 보다 어린 나이에 가족을 돕기 위해 생활전선에 뛰어들고 있음을 보여준다. 그러나, 도시 청소년의 대부분은 전문교육과정을 마친 후에야 산업전선에 나가고 있는 것으로 보인다.

여성 근로청소년은 남성에 비해 교육수준이 높지만 소득수준은 남성보다 25-30%정도 낮다. 교육수준이 낮은 여성은 노동시장에 참여할 기회가 줄어들고 남성 근로자의 보수수준에 이르려면 평균 2내지 3년이 추가 소요된다.

● 세계화의 비용

세계화는 근로 청소년에게 노동의 불안정성을 안겨주고 일자리와 소득의 안정성을 해치게 된다. 광범위하게 활용되고 있는 이중노동계약은 협상에서 불리한 위치에 있는 청소년을 더욱 불리하게 한다. 노동의 불안정성은 또한 청소년의 경력관리에도 어려움을 안겨주고 최근에 불어닥친 국지적 외환위기는 고용의 안정성을 더욱 악화시킬 것이다.

● 소수집단의 고용

15-17세 사이의 근로 청소년 대다수가 위험한 노동환경에 노출되어 있으며 노동으로 인한 부상과 질병으로 고통을 당하고 있는 것으로 보고되고 있다. 근로청소년 집단은 또한 최저임금보다 낮은 보수를 받

고 각종 혜택도 거의 누리지 못하고 있다. 교육을 받아야 하는 나이의 청소년이 직장생활로 인해 교육의 기회를 놓치고 있다.

여성들은 남성보다 임금을 적게 받기 때문에 가장 고통을 겪는다. 이러한 사회적 소수집단은 직업의 안정성을 얻지도 못하고 이중계약의 피해와 각종 사고로부터 위해를 당함은 물론 신체적, 성적 학대에도 취약한 편이다.

● 해외근로청소년의 취약성

필리핀은 세계에서 대표적인 근로자 해외파견 국가로 알려져 왔다. 그러나, 해외파견 근로청소년 보호정책의 부적절한 집행과 해외에서의 학대와 착취에 대한 정부차원의 대책 미숙으로 필리핀 해외근로청소년 보호정책에 지속적인 도전으로 작용하고 있다. 근로청소년에게 선택의 폭이 증가하고 있음에도 불구하고 해외로의 대규모 이민이 발생하고 있으며 이는 특히 여성근로자에게 위험을 증가시키고 있다. 해외근로청소년은 일반적으로 국내에서 가난한 생활을 했기 때문에 해외취업시에는 기술 개발이 제대로 되어 있지 못한 상태가 많다.

● 열악한 노동법 집행과 근로기준의 불일치

여성과청소년근로자청(Bureau of Women and Young Workers)이 비교 연구한 바에 의하면 정책과 국제적 기준사이에는 일정한 모순이 있음을 보여주고 있으며 다음과 같이 집행 기준이 매우 복잡함을 볼 수 있다.

- ① 노동법(Labor Code)은 모든 근로자에게 적용할 권리를 인정하고 노동기회의 형평성을 강조한다. 그러나 일부 지도자들은 노동현장의 강력한 실시가 결과적으로 청소년 근로자에게 특별 보호를 인정하는 다른 법률들을 무력하게 한다고 주장한다.
- ② 노동현장은 또한 야간 근로 제한과 18세 이하가 하루 7시간이상 또는 일주일에 40시간이상을, 16세 이하는 오후 6시와 다음날 아침 7시 사이에 노동을 불허하는 '여성과 아동근로법' 과 같

은 맥락에서 장시간 노동을 배제하고 있다.

- ③ 18세이상 여성근로자의 야간작업에 대한 노동현장 규정은 ILO협약 No.89의 규정보다 관대한 편이지만 필리핀은 ILO의 허용규정과 다른 예외를 인정할 수 없다는 한계를 갖고 있다.
- ④ 모성보호에 관한 국내법은 필리핀도 인준한 바 있는 ILO협약 제 110호 보다 더 엄격하다.
- ⑤ 도제의 나이제한에는 분명한 모순이 있다. 노동현장은 최저연령을 14세로 정하고 있으나 실제로 각종 규칙과 제한규정은 15세로 정하고 있다.

이와 같은 모순은 법률 집행에 있어 충돌의 원인을 제공한다. 국제기준보다 느슨한 국내기준의 설정은 특히 취약한 근로청소년의 복지를 더욱 어렵게 할지도 모른다. 그러나, 아무리 명확하게 정의된 기준이라 하더라도 아직 근로청소년의 요구를 충족시키기에는 미흡한 면이 있다.

행정능력이 부족하기 때문에 정부는 근로기준 집행과정에서 적절한 제도적 장치를 구비하지 못하고 있고 근로자들은 그런 기준에 순응하고자 하는 어떤 의욕이나 인센티브를 갖고 있지 않다. 집행과정에서의 문제는 또한 이런 기준을 보완하고자 제정한 노동법에서 발생한다. 근로청소년의 고용보호를 위해 노동법에서 규정하고 있는 각종 지침과 선언 등은 충분하다는 데 일반적으로 인식을 같이 하고 있으나 법률이 정책에 반영되고 현장에서 집행되는 것은 또 다른 문제이다. 따라서 근로청소년은 법의 제정목적과 달리 완전한 법률적 보호를 받기가 어렵다.

III. 전 략

근로 청소년에게 현재와 같은 사회 경제적 환경, 이슈와 도전이 지속적으로 주어진다면, 필리핀의 차기 중기계획 수립에서는 다음 사항을 중점적으로 반영하여야 할 것이다.

- ① 청년 실업자 흡수를 위한 경제개발정책과 노동자 고용 확대정책의
 동시 추진이 필요하며 이를 위해서는 다음사항을 포함한다.
 - a. 농촌과 도시의 청년사업가에 대한 기술과 재정지원을 통한 일자리
 창출전략을 지속적으로 추진하여 청소년 고용을 촉진한다.
 - b. 기업에서 청소년의 기능을 활용할 수 있도록 인적 자원への 지
 속적인 투자(예를 들어, 기술 훈련 제공).
- ② 기술훈련 프로그램의 강화 및 청소년의 광범위한 접근성 확보
 - a. 정부운영 및 기술훈련 프로그램의 개선
 - 근로청소년중에서도 사회적으로 소수자그룹(예, 여성 청소년,
 토착 청소년, 농부 청소년)과 경제적으로 가장 어려운 청소
 년(예, 농촌의 실업 청소년, 신체적으로 도전 받는 청소년)에
 초점을 두어 프로그램 개선
 - 상업, 농업, 농림업 및 산업관련 기술과 서비스 기술 개발에
 동등하게 중점
 - 긴급한 수요가 있는 비공식 분야 산업에 적절한 마케팅, 새
 로운 과학기술, 그리고 경영관리기술 등 훈련 프로그램에의
 수혜대상을 확대시켜야 하며 교관, 고용주와 노조원의 폭넓
 은 참여와 협력이 요구됨
 - 수요가 적은 직업훈련과정을 변경하는 등 기술훈련프로그램
 의 개선
 - b. 대안학습 제공기관의 협력과 생산적인 업무수행을 위하여 지방
 과 외국의 민간훈련기관의 유기적인 관계 발전
 - c. 훈련서비스에 대한 지역노동자의 참여와 선택을 지속시키기 위
 해 기술훈련 시행지역기관과 밀접한 관계 강화. 이것은 지방자
 치단체로 하여금 지역 근로자에게 좋은 서비스를 제공하고 중
 앙기관의 부담을 덜어준다. 그러나, 정부는 우선 지방자치단체
 가 이런 역할을 원활히 수행할 수 있도록 기술지원기구를 갖추
 고 감당할 수 있게 지원해야 한다. 지역기업들의 참여는 또한
 해당지역에서 필요로 하는 기술 훈련을 제공하고 밀접한 관계

를 조성할 수 있게 한다.

- d. 사기업의 고용주가 인적자원 개발에 적극 투자하도록 유도하는 공격적인 선도 방법 강구.
- e. 유용한 정보체제를 구축하여 근로청소년이 정보관련서비스를 잘 이용할 수 있게 한다(예, 실업 청소년이 훈련프로그램에 대한 정보를 쉽게 이용할 수 있도록 지역별 정보안내소 설립). 이는 훈련프로그램의 활용성을 높이고 고용기회를 높이려는 정부 및 비정부단체가 연계한 정보 배급의 장이 될 것이다.

③ 노동법과 노동기준의 엄격한 집행을 위해서는 다음 사항이 개선되어야 한다.

- a. 근로기준의 엄격한 집행을 위해 정부 역량 제고
 - 인사담당 직원수의 증원과 감사기구의 상설화가 필요하다. 다만, 이런 노력이 실현되기 위해서는 정부의 관료제 합리화 프로젝트와 조화를 이뤄야 한다.
 - 핵심적인 근로기준(예, 아동의 강제노동과 노동착취 행위 금지)과 경제성장에 수반되는 형태(예, 여성의 야간노동, 최저임금의 비보상)는 근로기준의 적용에 있어 명확한 정의가 우선되어야 한다.
- b. 정부이니셔티브 보완을 위한 참여적 형태 모색(예, 회사의 근로기준 적용을 감시하기 위해서 직종별 노동조합과 비정부 기구의 참여 등)
- c. 지역발전 욕구를 반영하는 근로기준의 집행을 위한 지방 분권화
- d. 근로청소년의 노동법과 근로기준에 관한 다양한 교육과 훈련을 통한 인식 강화.

④ 여성 근로청소년의 권리와 복지의 향상 및 보호

- a. 현재 주창되고 있는 선도수단의 실효성을 확보하기 위하여 동일 가치 일에 대한 동일 보상을 보장하는 법령과 정책의 채택. 이것은 엔트리 수준의 주창자를 위한 자료를 제공하기 위하여

‘유사한 가치’에 대한 기초 연구가 요청된다.

- b. 여성개발국가건설법(Women in Development and Nation-Building Act)으로 알려진 공화국 법령 제7192호와 같은 법률의 제정과 집행 강화. 여성개발을 위한 프로그램과 프로젝트에 일반예산의 5% 배정, 그리고 공화국법령 제7877호 및 여성착취/차별금지법의 집행
- c. 여성의 복지와 개발을 촉진하기 위하여 정부와 민간단체의 프로그램 실행여부 모니터 실시

⑤ 다음 사항을 실천하여 아동근로를 규제해야 한다.

- a. 아동 근로를 엄격히 금지하는 제도적 장치 및 역량 강화
- b. 민간 단체, 비정부 기구와 청소년의회 등 청소년단체를 압력단체로 활용하여 청소년 학대 감소 효과 제고. 청소년유관단체와의 긴밀한 관계형성은 자원동원과 연결망 구축을 통하여 강화된다. 약자의 고용, 학대와 해외고용관계 등을 모니터링하는 메카니즘의 활성화가 요구된다.
- c. 수준 높은 교육을 위한 인센티브제의 도입.
 - 인센티브는 특히 가난한 아이들의 교육에 도움이 되도록 제공
 - 고용주가 근로 청소년을 개방학습과 평생교육을 제공
 - 원격 학습체계의 활용성 제고
- d. 청소년의 대안적 생활기회 확보를 위한 학력수준에 무관한 창업지원 대책 수립
- e. 위험하고 착취당하는 일로부터 약자를 보호하기 위한 인턴쉽 프로그램의 실행

⑥ 비정규직 근로청소년의 권리와 복지의 확보

- a. 근로청소년의 권리보호를 확실히 하기 위해 자율적 협상력 강화. 청소년에게 단결권을 부여한 현정부의 이니셔티브는 강화되어야 한다. 동시에, 정부는 또한 노조가 청소년과 같은 비정규 근로자의 존재를 공식적으로 인정하도록 독려하여 청소년이

회사측과의 협상에 있어 자신들의 입장을 주장할 수 있도록 해야 한다.

- b. 정규직과 비정규직사이의 부당한 임금차별과 비정규직 근로자의 고용불안을 해소하기 위하여 현재의 사회 보호계획(Social Protection Schemes)의 개정을 검토한다.

⑦ 해외이주 청소년 억제 대책 및 이주 근로자 권리 보호

- a. 국내/해외 또는 도시/농촌 관계없이 청소년의 이주 압력을 줄이기 위한 효과적인 경제정책의 채택. 이 정책은 거래와 투자, 근로자 이동대상 국가간의 소득 차이를 줄이는 데 기여할 뿐만 아니라 지역산업과 일자리 창출 계획이 함께 개발되어야 한다.
- b. 불법 해외이민을 규제하기 위해서 해외고용규정을 위반한 자에 대한 엄격한 벌칙 부과.
- c. 외국인 고용주에 의한 해외 근로 청소년에 대한 노동착취 해소 정책의 수립. 이것은 주권 국가의 법이 근로자의 인권에 보다 합리적이도록 필리핀 정부와 대상국가간 쌍무간 합의서 채택을 포함한다.

제5장 특별수요 청소년 실태

(Youth with Special Needs)

I. 비 전

II. 회고와 도전

제5장 특별 수요 청소년(Youth with Special Needs)

I. 비 전

2004년까지 특별수요청소년은 신체적, 심리적, 그리고 정신적으로 건강한 삶을 살게 된다. 교육과 고용기회의 확대, 그리고 사회의 생산적 구성원으로써 인정과 존경을 받고 자신만의 가치를 소유하는 계층으로 거듭날 것이다.

2004년까지 특별수요 청소년은 신체적으로 건강하게 된다. 왜냐하면 그들이 건강, 영양, 주거, 물과 위생, 그리고 다른 기초 서비스를 받을 권리를 향유하게 될 것이기 때문이다. 그들은 또한 심리적인 안정을 찾게된다. 왜냐하면 그들은 가족과 사회공동체에 의해서 양육될 것이기 때문이다

2004년까지 특별수요 청소년은 정부와 민간분야에서 제공하는 교육 받을 권리와 고용기회를 얻는 권한을 갖는다. 이와 같은 권한은 어떠한 형태의 차별에 의해서도 방해받지 않는다.

그들은 신체장애, 성, 언어, 종교, 인종과 사회적 계급에도 불구하고 단순히 관대한 취급을 받는 것이 아니라 사회적 인정을 받게 된다. 그들의 다양한 능력이 국가 발전에 공헌하는 중요한 요소로 인정받게 된다.

II. 회고와 도전

사회적으로 소득과 부의 불공평한 분배제도는 부자와 빈자의 차별을 조장하며 사회 서비스 혜택의 불이익을 초래해 사회의 변두리계층인 청소년의 불만을 싹트게 한다. 사회적으로 약자인 일반 청소년중에서도 특별수요청소년은 주류사회로부터 가장 많은 차별을 받는다.

특별수요청소년은 다음과 같은 카테고리로 나눌 수 있다

①약물의존 청소년 ②학대 및 착취 받는 청소년 ③길거리 청소년 ④범죄 청소년 ⑤일탈 청소년 ⑥버려지거나 무시당하는 청소년(사생아 포함) ⑦장애 청소년 ⑧토착 청소년 ⑨무력 충돌에 연루된 청소년과 ⑩자연재해에 희생된 청소년

이들의 다양한 환경은 그들의 구체적인 욕구를 명확히 알아내기 위해서 깊이 연구되어야 한다. 오직 이를 통해서만이 프로그램의 설계가 확고히 수립되고 수행되며 효과적으로 해결할 수 있다. 반면에, 특별수요 청소년은 또한 모든 청소년에서 발견되는 공통의 욕구와 경험을 공유한다. 그리고 이들에게 이미 다른 청소년집단에 유용한 서비스의 접근을 보장하여야 한다.

특별수요 청소년의 공동관심에 부응하기 위한 세부 전략.

- ① 청소년의 수요에 상응한 프로그램/프로젝트의 효과적 집행
 - 현재의 정책이나 프로그램이 특별수요 청소년집단의 요구에 적절치 않다면 이를 조정해야 하며, 재설계(또는 입안)가 곤란하면 정책적응(개선)에 중점
 - 법률, 정책과 프로그램을 이행하기 위해서 실행 기구의 강화
 - 서비스 제공자들간에 적극적인 협력과 조정의 증가 그리고 정부와 민간유관단체와의 합리적인 자원 분배
 - 활발하고 광범위한 공교육 실시/소외계층이 이용 가능한 서비스에 대한 인식 제고 운동
- ② 정부의 청소년프로그램에 대한 재정 배분의 합리성을 확보하기 위해 NGO와 민간단체와의 긴밀한 연계 추진
- ③ 예방 수단 강조
- ④ 특별수요청소년의 열악한 상태에 대한 사회의 경각심을 높이고 이해도 제고
- ⑤ 특별수요청소년 프로그램과 프로젝트의 년 2회의 평가 및 모니터링 실시
- ⑥ 15세-30세 사이의 특별수요 청소년분야에 대한 체계적인 자료 수집 계획 수립
- ⑦ 사회의 기초단위로써 가족에 대한 적절한 지원. 즉, 책임 있고 능

력 있는 부모가 될 수 있도록 프로그램 강화

⑧ 특별수요 청소년을 위한 서비스 제공자의 역량 구축

1. 약물의존 청소년

1) 긍정적인 측면(UPSIDE)

● 종합 약물법 제정

1972년에 제정된 공화국법령 제6425호는 약물남용 예방 및 통제를 효과적으로 달성하기 위해 국제간 협력방안을 강구하고 불법약물에 대한 공급과 수요를 억제하기 위한 전략을 내포하고 있다.

동 법령은 또한 약물 남용 예방 및 통제와 관련된 모든 문제를 효과적으로 처리하기 위하여 정부 최고의 정책수립기관으로써 ‘위험 약물 위원회’를 창설하였다.

2) 부정적인 측면(DOWNSIDE)

● 약물남용 청소년수 증가

1996년 사회변화관측소의 조사에 의하면 15세에서 30세 사이의 필리핀 청소년중 1백5십만명의 청소년이 불법약물을 복용한 경험이 있는 것으로 추산했다. 1997년에 이 추계는 청소년 인구의 약10%인 2백1십만명까지 이르렀다.

약물 남용은 청소년들 사이에 지속적으로 확산되고 있다. 1996년에 위험약물위원회는 대다수 약물의존자는 독신, 남성 그리고 평균 26세였으며 그들은 사부, 마리화나, 그리고 2년이상 알코올 음료와 혼합한 기침약을 주로 복용하고 있었다.

청소년의 약물복용에 결정적인 영향을 주는 요인은 청소년을 둘러싸고 있는 주변환경과 미디어, 동료의 권유에 의한 실제 경험 등이 인용되었다.

● 재활시설 부족

전국적으로 약물중독자를 위한 재활센터가 겨우 40개(31개 거주시설과 9개 통원시설)에 지나지 않는다. 그것도 재활센터의 대다수는 수도권에 집중되어 있다. 그리고 오직 2개의 시설만이 정부소유이고 나머지는 민간이나 비 정부기관, 그리고 유관단체에서 운영하고 있다. 또한, 대부분의 약물재활시설은 장기적인 거주자가 있거나 모든 연령계층에 고객을 갖고 있으므로 사실상 청소년에게 돌아오는 혜택은 거의 없다고 볼 수 있다.

● 정확한 자료 부족

청소년약물 남용자의 수가 1백2십만명을 넘어서고 있는 것으로 보고된 1996년의 추계와는 대조적으로 위험약물위원회는 15세에서 34세 사이에서 단지 3,734건의 약물남용 사건을 기록하고 있다.

위험약물위원회의 사건등록센터는 오직 재활센터에 거주하고 있거나 통원치료하는 환자에 대한 해당기관의 보고자료를 근거로 사건을 기록하기 때문에 필리핀 전체의 약물남용인구를 정확히 파악하지 못하고 있음을 스스로 인정하고 있다.

● 기금 지원 불충분

정부기관은 절대적으로 부족한 기금과 자원이 프로그램의 실행을 어렵게 하는 가장 큰 걸림돌이라고 지적하고 있다. 정부기관은 운영개선을 희망하나 능력 있는 인력을 충원할 여지는 많지 않은 것으로 보이며 현재 시행되고 있는 재활서비스의 질을 높이기 위한 필수장비도 제때에 구입하지 못하는 상황에 있다.

● 직업알선과 직업훈련프로그램의 부족

위험약물위원회는 직업알선 및 직업훈련프로그램과 같은 사후치료(after-care) 프로그램이 회복중인 약물의존자의 치료를 위해 충분한 도움을 주지 못하고 있는 실정임을 지적한다.

● 전략

- ① 약물문제 해결을 효과적으로 이행하기 위해서 정부, 비정부, 민간 분야와 기타 유관 기관과의 공조 강화.
- ② 약물 관련 모든 법률의 엄격한 집행을 보장하고 모니터 한다.
- ③ 약물재활분야에 종사하는 서비스 제공자들이 훈련을 통해 역량을 제고하도록 한다.
- ④ 가정교육프로그램, 직업알선과 직업프로그램을 통해 재활 능력을 얻은 자에 대한 생계유지활동 기회를 제공한다.
- ⑤ 치료수준을 높이고 재활센터의 추가 설립 추진.
- ⑥ 약물남용 가능성 있는 청소년이 약물의 위험성에 대한 경계심을 갖도록 정보 제공 서비스 강화.
- ⑦ 약물사용자로부터 신뢰할 만한 자료 수집과 모니터링 시스템의 설립 및 유지.
- ⑧ 약물예방 및 치료 프로그램에 대한 적정 예산 지원.

2. 혹사 및 착취당하는 청소년

1) 긍정적인 측면(UPSIDE)

● 유익한 정책 환경 조성

필리핀 정부는 아동의 권리에 관한 UN협약에 서명하였지만 혹사당하거나 학대당하는 청소년을 보호하기 위해 법률을 제정하고 관련정책을 실행하고 있다. 이것은 다음 사항을 포함한다.

- ① 필리핀 수정 형법
- ② 아동과 청소년 복지법(P.D. 제603호)
- ③ 아동 학대, 혹사 및 차별에 대한 특별 조치법(RA제7610호)
- ④ 국내 입양법(RA제8043호)
- ⑤ 유괴와 강간 등 극악 범죄 사형선고법(RA제7659호)
- ⑥ 강간범죄 중형법(RA8353)

기타 발전정책은 다음과 같다.

- ① 어린이 보호 특별위원회의 창설
- ② 필리핀 가족헌장(Family Code) 제정
- ③ 어린이 매매춘 방지와 후견을 위해 사회복지개발성의 서비스 확대

기타 다양한 프로그램과 프로젝트가 환경에 취약한 청소년 집단의 문제를 해결하기 위하여 실천되고 있다. 다른 부처나 단체와 협력사업을 펼치고 있는 사회복지개발부는 현재 보호적 후견, 상담, 의료와 치과 서비스, 심리 및 정신과 치료, 가족을 위한 법적 서비스, 교육과 직업기회 알선과 같은 사회서비스를 제공하고 있다.

다음은 현재 실시되고 있는 기타 이니셔티브이다.

- ① 필리핀 국립대학 등에 아동보호과 설립
- ② 필리핀 국립경찰이 마련한 “곤궁에 빠진 아동사건처리 경찰 교본”
- ③ 사회복지사와 전문보조원을 위한 아동복지위원회의 매뉴얼 제작 및 배포

2) 부정적인 측면(DOWNSIDE)

● 학사 및 착취당하는 청소년수의 증가

학사 및 학대당하는 18세 이하의 청소년 수가 증가하고 있다. 사회복지개발부에 의하면 1991년부터 1997년까지 7년 동안 이와 관련된 사건수가 530건에서 3,363건으로 6배나 증가한 것으로 보고하였다. 이것은 신체적 학사, 성적 학대와 착취, 불법 인신매매, 정서적 학대, 신체적 무시와 유괴 등을 포함한다. 이 중에서 성적 학대와 착취가 사건의 대부분을 차지하고 있다.

● 추정치와 실제수치와의 격차

학대나 학사받는 청소년 사건에 대한 유용한 통계가 있지만, 제시되는 실제 수치는 추정치와 커다란 차이가 있음을 보여준다. 예를 들어, 유니세프는 성적 학대와 착취사건에 연루된 매춘 아동과 청소년수가 75,000명에 이르는 것으로 추정한다. 이에 비해 사회복지개발부는 그

해 동안 오직 60건만을 보고하고 있다. 희생자들은 대체로 학대받은 사건을 보고하려 하지도 않았고 유관기관의 자료수집방법 또한 비효율적이었다.

● 지속적인 학대의 문제점

학대는 청소년의 성장과 발전에 나쁜 영향을 준다. 신체에 미치는 부정적 결과(원치 않는 임신, 신체적 불구 등)와는 별개로 학대로부터 오는 심리적인 충격은 희생자들에게 영원히 지울 수 없는 상처를 남긴다.

학대받은 청소년은 울음, 침울, 조바심 등의 행태를 보이며 쉽게 싸움을 하거나 잠을 청하기 위해 자신의 머리를 때린다든지 한 장소만 계속 바라보는 것과 같은 행동 변화를 보여준다. 그리고 우울한 가운데 말수가 적어지고 집중력이 크게 떨어지기도 한다.

● 학대에 대한 구체적인 자료부족

비록 정신적 학대, 불법 매매와 유괴 사건에 대한 유용한 통계들이 있지만, 이런 구체적인 분야에 대한 깊이 있는 연구는 아직 충분하지 않다.

3) 전략

- ① 학대와 착취사건에 대한 법률의 엄격한 집행
- ② 청소년의 학대와 착취방지를 위한 선도 프로그램의 강화
- ③ 학대와 착취 받는 청소년을 위한 보호 서비스 확대
- ④ 학대와 착취 희생자 가족과 공동체의 역량을 제고하는 재활 프로그램 강화
- ⑤ 실현성 있는 정책과 프로그램 개발을 위한 신뢰할 만한 자료 수집과 유지
- ⑥ 법률 집행자와 의료 전문가들을 위한 과정과 훈련 통합
- ⑦ 유관 정부 조직, 비정부 조직, 민간 분야들과 유관 집단사이의 연계 강화

3. 길거리 청소년

1) 긍정적인 측면(UPSIDE)

● 길거리 청소년 보호 정책

필리핀 정부는 청소년의 생존과 발전을 최대한 지원하고 길거리 청소년을 학대와 착취로부터 보호하기 위하여 유관기관과의 협력을 강화해 왔다. 필리핀은 아동의 권리에 관한 유엔협약(The UN Convention on the Rights of the Child)의 한 당사자로서 아동이 경제적 착취를 당하거나 위험한 일에 종사하는 것과 아동의 교육, 의료, 신체적 건강, 정신과 도덕 그리고 사회성 발달을 저해하는 모든 환경으로부터의 보호받을 권리를 인정하고 있다. 아동과 청소년 복지 헌장(1973, 대통령령 제603호)은 청소년의 생존, 발전, 보호와 참여의 권리를 인정하고 있다. 1992년에 통과된 RA제7610호는 아동 학대, 착취와 차별에 대한 엄격한 제제수단과 특별보호 근거를 제공하고 있다.

● 길거리 청소년을 위한 프로그램

사회복지개발부는 길거리 청소년의 기본적인 욕구이외에 경제, 교육, 의료 수요를 지역사회와 길거리를 기반으로 중앙정부의 서비스를 제공하고 있다. 정부가 선도하는 프로그램과 프로젝트와 공조하여 많은 민간단체의 프로그램과 프로젝트가 함께 제공됨으로써 길거리 청소년의 심각한 상황을 완화하는 데 어느 정도 도움을 주고 있다.

2) 부정적인 측면(DOWNSIDE)

● 줄지 않는 길거리 청소년

1995년의 통계청 자료에 의하면 생존을 위해 길거리에서 살아가는 필리핀 아동과 청소년의 수를 227,774명으로 추정하고 있다. 그중 일부는 가족과 함께 살고 있으나 대부분이 그들 스스로 생존을 위해 길거리에서 살아가고 있다.

● 부실한 영양상태, 폭력과 착취에 연루

길거리 청소년은 일반적으로 영양상태가 부실하고 성병과 같은 여러 질병으로부터 고통을 당하기 쉽다. 그들은 길거리에서 싸우기도 하고 약자를 괴롭히거나 성희롱을 당하기도 한다. 길거리 청소년은 또한 부모에 의해 구걸을 강요당하고 범죄조직이나 치한 그리고 포주들로부터 착취당하고 있다.

● 길거리 청소년에 대한 자료 부족

사회복지개발성은 길거리 청소년을 “18세 이하의 소년과 소녀들로써 길거리를 주거지로 삼고 삶의 근거지로 선택한 자”로 정의하고 있다. 결과적으로 이 집단에 대한 사회인구학적 자료는 15-18세 사이의 집단에 한정하여 서술하고 있으며 길거리에서 살아가는 19-30세 사이의 청소년에 대한 자료는 거의 없다고 할 수 있다.

3) 전략

- ① 길거리 아동과 청소년에 대한 기초적 사회서비스 제공 강화
- ② 19세-30세 길거리 청년의 욕구를 고려하여 현재의 전략과 프로그램 수정
- ③ 길거리 청소년을 위한 위탁시설과 재활센터 주소록의 정기적인 갱신 및 배포
- ④ 현재의 자료를 19세-30세사이의 집단을 포함하여 작성
- ⑤ 길거리 청소년을 위한 사회봉사자의 능력 강화

4. 범법 청소년

1) 긍정적인 측면(UPSIDE)

● 유익한 정책 환경

필리핀 정부는 청소년 범법자의 요구와 관심사항을 해결하기 위해

관련입법을 추진해 오고 있다. 이 분야에서의 의미 있는 발전정책은 다음과 같다.

- ① 아동과 청소년복지령(대통령령, 제603호)은 체포당할 때부터 형을 선고받을 때까지의 청소년의 권리를 보호하는 데 목적을 두고 있다. 이 영에 의해 보호받지 못하는 청소년 범법자는 성인보호관찰령(대통령령, 제968호)에 의하여 보호받는다.
- ② 국립경찰위원회에 의해 제정된 MC제92-010호는 아동과 청소년 문제를 다루는 경찰 부서의 설립을 규정하고 있고
- ③ RA제8369호는 필리핀내의 모든 광역 자치단체에서 가정법원을 설립할 수 있도록 근거를 마련하고 있다.

2) 부정적인 측면(DOWNSIDE)

● 많은 수의 범법 청소년

1997년도에 가석방 및 보호관찰청은 18,247명의 청소년 범법자를 관리했음을 보고하였다. 같은해 사회복지개발부는 또한 5,705명의 청소년 범법자를 중앙과 지방에서 사회봉사에 일정기간 종사하도록 조치하였다.

● 효과적인 해결책 부족

청소년 범법자의 보호와 사회복귀를 실현하기 위해 많은 노력을 경주하고 있음에도 불구하고 이 집단의 문제와 요구들은 다음과 같은 이유로 인해 아직 효과적인 해결을 보지 못하고 있다.

- 1) 성별 구류 시설/감방 부족 2) 유치장의 기준미달 및 퇴락 3) 부족한 식량 배급 4) 유용한 재활 프로그램 부족 5) 사건처리 지연

3) 전략

- ① 남성과 여성을 분리한 구류시설의 조속한 설치
- ② 청소년 범법자를 위한 재활 프로그램의 강화 및 확대
- ③ 청소년 범죄 사건을 신속히 처리할 수 있도록 지도자 역량 강화

프로그램 제공

- ④ 청소년 범법자를 사회의 주류로 합류시키기 위해 유관 정부기관, 비 정부단체 및 민간의 협력 강화

5. 비행 청소년

1) 긍정적인 측면(UPSIDE)

● 유익한 정책환경과 프로그램

1974년도에 제정된 아동과 청소년복지헌장은 또한 청소년 비행에 강력한 억제장치의 역할을 하고 있다. 제204조는 구체적으로 다음과 같이 언급하고 있다 “아동 및 청소년으로 하여금 비행에 빠지도록 의도적으로 교사 및 선동하고 원인을 제공하거나 묵인한 자와 비행 청소년이 되도록 어떤 행동을 촉진하거나 기여한 자는 50만 페소의 벌금에 처하거나 2년이내의 징역형에 처한다”

사회복지개발부는 청소년 비행에 대해 전환/중재 프로그램을 통하여 상담, 평화적인 해결과 사회사업가의 재활 도움 등으로 가급적 사법제도에 연루되지 않도록 예방수단을 마련하고 있다.

2) 부정적인 측면(DOWNSIDE)

● 많은 비행 청소년

1997년 11월 경제개발부에 의하여 수립된 「사회발전행동을 위한 정책집행에 관한 진전된 보고서(The Progress Report on the Implementation of Agenda for Action on Social Development)」는 비행 청소년의 실태를 다음과 같이 서술하고 있다. 즉, 1997년 1/4 분기에 9,009명의 청소년이 사법제도에 연루되었으며 이들은 지역사회나 중앙단위에서 제공하는 프로그램에 의해 조정과 중재 혜택을 받았다. 관련 연구결과에 기초한 평균 비행청소년은 남자이면서 나이는 14세-17세였으며 비학생 청소년이었고 대부분은 가난 때문에 비행을 경

험한 것으로 보고되었다.

● 지방이양 프로그램과 서비스의 불확실성

지방자치단체에 이양된 프로그램과 서비스를 원활히 집행하고 그 결과를 모니터링하기 위한 확실한 메카니즘이 존재하지 않는다. 이양을 통해 비행청소년에 대한 중앙차원의 프로그램과 서비스가 지방자치단체로 전환되었다. 그러나 이는 해당 프로그램과 서비스가 지방자치단체의 재원부족 등으로 인해 중점추진사업에 선정되지 못하는 문제점을 표출하고 있다.

● 가난은 비행의 주요 원인

이 분야에 대한 연구자들은 가난이 청소년비행의 가장 중요한 원인임을 반복적으로 지적해 왔다. 그 다음으로는 가정 파괴, 부모의 무관심, 원시적이고 모순된 훈련방식, 불충분한 유흥시설, 나쁜 동료관계, 교육의 부재와 종교적이며 도덕적 훈련의 부재 및 불충분 등을 제시한다.

3) 전략

- ① 청소년과 부모사이의 관계를 강화하기 위해서 가치지향 프로그램과 사업 제공
- ② 각종 청소년 단체의 회원으로 가입하여 활동에 적극 참여하고 융합 강화
- ③ 비행 청소년 지도자의 능력제고 프로그램의 제공
- ④ 청소년 비행예방 프로그램 수립 및 실천에 지방자치단체의 참여와 지원
- ⑤ 비행 청소년을 위한 각종 프로그램과 서비스를 다루는 정부기관과 비 정부기관사이의 협력 강화

6. 버려지거나 보호받지 못하는 청소년

1) 긍정적인 측면(UPSIDE)

● 유용한 정책 및 프로그램 환경

버려지거나 보호받지 못하는 청소년에게 적절한 지원수단을 제공하기 위하여 다음과 같은 다양한 법률이 제정되고 집행되어 왔다.

① 아동과 청소년복지법(RA제603호) ② 아동학대, 착취 및 차별 방지 특별 보호법

필리핀은 또한 아동의 권리에 관한 유엔협약의 서명국가이다. 동 협약은 아동의 권리를 다음과 같이 기술하고 있다. “당사국들은 아동의 지위, 표현된 의견 또는 아이 부모, 후견인 또는 가족 구성원의 신앙을 근거로 한 모든 형태의 차별과 처벌에 반하여 보호받을 수 있도록 모든 적절한 수단을 취한다.”

따라서 정부는 비정부단체와의 협력을 통해 “불이익을 당하는 다국적 아동과 청소년을 위한 특별 프로젝트”를 실행하고 있다. 그 프로젝트의 내용은 경제생활보조, 기술훈련, 교육지원, 사회 심리적 안정, 법적 지원, 의료/건강 지원과 아동 직업소개 서비스 등을 포함한다.

2) 부정적인 측면(DOWNSIDE)

● 깊이 있는 연구 부족

이러한 소수집단에 대한 적절한 정책과 프로그램을 개발하고 실천하도록 촉진하는 깊이 있는 연구가 아직 부족하다.

3) 전략

- ① 버려지거나 보호받지 못하는 청소년의 욕구 지원을 위한 연구 과제의 개발
- ② 곤궁한 상태에 있는 청소년에 대한 사회적 경각심을 높이기 위한 정보 캠페인 전개

7. 장애 청소년

1) 긍정적인 측면(UPSIDE)

● 장애 청소년 수의 감소

1990년도 인구 센서스는 15세-29세사이의 장애 청소년의 수를 165,564명으로 발표했다. 그러나, 1995년도에 국가통계청은 장애 청소년수를 1990년도에 비해 14% 감소한 136,514명으로 발표하였다.

● 유익한 정책 환경

장애인의 궁핍한 처지에 대한 정부의 관심이 1987년 헌법에 반영되었는데, 장애자들, 특히 청소년 장애자에 대한 시민 의식을 개선하고 기술과 직업적 효율성을 갖추도록 훈련시켜 사회에 적응시키는데 관심을 보여주고 있다.

이것은 건강, 교육, 고용, 정치적 권리와 장애인의 관심사항에 대한 알권리를 제공하는 다음과 같은 법률의 규정에 의해 보장된다.

① 장애인을 위한 마그타 카르타 ② 알권리 보장법 ③ 아동과 청소년복지법 ④ 맹인 교육 촉진법(RA제3562호) ⑤ 특수교사를 위한 10년 프로그램의 수립(RA제5250호) ⑥ 장애인이 지방입법회의의 대표로 참여할 수 있도록 한 지방자치법(3조, 457절)

상기한 법률에 기초하여 다음과 같은 계획이 마련되었다. ① 장애자를 위한 필리핀 행동계획(1993-2002) ② 우선고려대상인 비특권층 가운데 장애자를 최고 수혜대상으로 한 사회개혁아젠다 ③ 장애 청소년을 위한 법적, 행정적 조치를 명확히 하고 있는 필리핀 인권계획.

● 장애인을 위한 프로그램 실행

정부는 또한 장애자를 주류 사회에 완벽하게 통합시키는 것을 목표로 설정한 프로그램과 프로젝트를 구상하고 실천해왔다. 정부의 사회적용 프로그램(TULAY 2000)에 의해 6,043명의 장애인이 일자리를 얻게 되었다. 근로자 보상 프로그램을 통하여 683명의 장애 근로자들은

재활서비스를 받았고 그 중 351명은 여러 직업훈련학교에 입학되었다. 이뿐만 아니라 17백만 페소가 자폐아동에 대한 프로그램에 배정되었다.

2) 부정적인 측면(DOWNSIDE)

● 종합적이고 과학적인 기초자료 부족

세계보건기구는 어느 나라에서도 적어도 10%이상의 인구가 장애인임을 추산하고 있지만 조사결과는 이보다 훨씬 낮은 것으로 나타났다. 1995년도에 국가통계청은 장애자수를 919,272명으로 발표했는데 이는 세계보건기구가 추산한 6백8십만명과 큰 차이를 보이고 있다.

● 정책집행의 부적절

현재 장애인을 위한 법률과 정책은 이미 장애청소년의 문제를 해결하기에 충분할 정도로 다양하지만 다음과 같은 이유로 인해 실행으로 직접 연결되지 못하는 아쉬움이 있다.

① 활발한 모니터링 시스템의 부재 ② 장애자에 대한 낮은 정책 선호도로 인해 집행기관의 무관심 ③ 정책과 프로그램 집행에 대한 정책 의지의 부족

● 인간능력개발을 위한 불평등 지속

장애인의 궁핍한 생활에 대한 사회의 깊은 우려에도 불구하고, 그들은 인간능력개발기회를 충분히 제공받지 못하고 불충분하고도 불균등한 접근이 계속되고 있다.

대부분의 장애인은 아직도 그들의 기술력이나 능력에 적절한 보상이 주어지는 일자리를 제공받지 못하고 있다.

필리핀은 여전히 자격 있고 특수훈련을 받은 교사의 충분한 인력풀은 말할 것도 없고 특수학교나 특별교육이 부족한 상태이다. 장애자의 77%가 학교교육을 받지 못하고 있으며 대다수 장애인의 교육수준은 초등과정에 불과하다. 결과적으로 이 집단의 문자해독능력(67%)은 여전히 국가 평균치(93.5%)보다 훨씬 미치지 못하고 있다.

3) 전략

- ① 장애청소년의 특수한 상황에 부응한 법률 제정
- ② 장애청소년을 위한 현재의 법률과 정책의 엄격한 집행. 특히 장애인에 대한 마그나 카르타와 알권리 보장법의 완벽한 실행
- ③ 아태 장애인을 위한 필리핀 행동 10개년 계획(1993-2002), 특히 교육과 고용 전략, 그리고 장애 청소년을 주류사회로 통합시키기 위한 사회개혁아젠다
- ④ 장애인의 연령, 성별과 장애정도 등에 대한 현존 자료 보강
- ⑤ 유관 정부기관, 연구기관과 통계기관들 사이에 정보공유메카니즘의 개선

8. 토착 청소년

1) 긍정적인 측면(UPSIDE)

● 정책과 프로그램 환경

지난 10여년동안 토착 청소년의 권리에 대한 인식이 폭넓게 확산되어 왔으며 정부는 이들의 주류사회로의 완벽한 통합을 촉진하기 위하여 강력한 조치를 취해왔다. 토착 청소년의 권리에 대한 인식은 1987년 헌법에 처음 반영되었으며 사회정의, 자율, 권한부여, 문화적 정체성과 조상전래의 영토에 대한 토착민과 토착 청소년의 권리를 인식하고 보호하며 촉진하는 규정이 점차 강화되었는바, 토착청소년과 관련된 기타 중요한 법률은 다음과 같다.

① 종합 농지개혁법-전래의 토지에 대한 종합 농지 개혁의 집행 중 지 ② 보호구역내에서 전래 영토통치를 위한 규정을 서술하기 위하여 환경자원부에 권한을 부여한 국가 통합보호구역제도 ③ 공화국법령 제 7942호는 미네랄 자원탐사 및 개발과 전래 구역이 탄광개발로부터 보호받을 수 있도록 하는 새로운 제도 마련 근거를 제시했다.

특히 공화국법령 제7610호는 토착 청소년이 추종하는 공동체의 관습과 전통을 적절히 보호하고 생존과 발전을 도모할 수 있는 자격을 부

여하고 있다.

이러한 법률과는 별도로 정부는 토착 청소년들에게 유리한 다음과 같은 계획과 프로그램을 수립하였다.

① 사회개혁 아젠다 ② 필리핀 인권계획 ③ 양성 평등과 개발을 위한 필리핀 계획(1995-2005)

2) 부정적인 측면(DOWNSIDE)

● 토착 청소년에 대한 자료 부족

토착 주민 및 청소년의 인구와 그들의 요구에 대해 정부기관이 제공하는 추정치가 정확하지 않다. 전체 토착 인구를 추정하려면 가능한 방법이 무엇인지 검토할 필요가 있다.

● 토착 청소년의 권리 보장 미흡

전래의 땅과 자원에 대한 토착 주민의 전통적인 권리를 인정하는 정부정책이 존재함에도 불구하고 일부 지역개발 프로젝트는 지속적으로 이들을 조상 땅에서 쫓아내고 있다. 더욱이, 정부정책간의 충돌은 토착 지역사회의 권리를 최대한 인정하고자 하는 정책을 방해하고 있다. 대통령령 제705호 또는 1975년 수정된 삼림법과 공공토지법은 경사가 18도를 초과하는 땅을 공공토지로 간주함으로써 전래 토지에 대한 토착주민의 권한을 부정하는 결과를 가져오고 있다.

● 사회적 서비스 혜택 부족

토착 문화 공동체는 지역이 멀고 도로가 제대로 발달되지 못해서 건강과 교육과 같은 기초적 사회 서비스를 제대로 받지 못하고 있다. 이런 문제점은 주로 이들이 무장세력 투쟁지역의 영향아래 살고 있기 때문에 발생하고 있다.

이들 지역의 아동과 청소년은 전염성 질병, 높은 유아사망률, 영양실조와 열악한 위생환경으로 고통을 받고 있다.

그들은 학교에의 접근이 어렵고 자격 있는 교사와 적절한 학습교재

가 부족하며 공립학교가 부족하기 때문에 문맹률이 높고 교육수준이 매우 낮은 편이다.

3) 전략

- ① 토착 청소년의 권리와 복지를 증진하는 정책의 엄격한 실시
- ② 법률, 도덕과 공공 정책을 명백히 위반하지 않는 한 관습법을 인정하고 슬기롭게 적용
- ③ 필리핀 정부는 토착민의 전래 토지의 인정을 부정하는 현재의 법과 행정 가이드라인을 수정하거나 폐지
- ④ 정부기관과 비정부 조직사이에 토착 청소년 개발 프로그램을 강화하기 위하여 연계 구축과 유지
- ⑤ 토착 청소년에 대한 정확하고 체계적인 자료구축
- ⑥ 다음 교육제도에 많은 토착 청소년의 참여 독려
 - a. 토착지역의 내외에서 전문교사를 위한 훈련 프로그램의 강화
 - b. 토착민 공동체의 역사와 문화를 보다 현실적으로 묘사하는 교과서와 교재 개발
 - c. 토착 공동체의 생활방식에 맞도록 학교 달력을 탄력 있게 운용하고 공공학교제도 개편
 - d. 선택된 토착집단교육 지원 프로그램과 원주민을 위한 국가통합 연구프로그램과 같은 현존하는 프로그램의 보완
 - e. 토착지역에 초·중등수준 학교 설립 박차

9. 무력 충돌에 의한 희생 청소년

1) 긍정적인 측면(UPSIDE)

● 정책과 프로그램 환경

정부는 무력 충돌로 인해 희생자가 된 청소년의 곤궁한 상태를 해결하려는 확고한 의지를 표명해 왔다. 국제환경 차원에서 필리핀 정부는 아동의 권리에 대한 유엔협약과 무력 충돌로 희생된 청소년을 보호하기

위한 제네바 협약Ⅱ를 지지하는데 동의했다. 개별국가 차원에서는 정부가 18세 이하의 아이들을 평화영역(Zone of Peace)으로 선언하는 공화국법령 제7610호를 제정했다.

● 무력 충돌 사고 감소

무력충돌 상황에 처한 20여개 지역의 청소년에 대한 1996년도 관계부처합동위원회의 조사는 무장 갈등의 규모와 강도, 빈도수, 성격 등에서 그 피해정도가 감소하고 있으며 지난 2년 동안 폭발, 주택 소실, 음식 차단 등과 같은 사고도 줄어들고 있음을 보여 준다.

2) 부정적인 측면(DOWNSIDE)

● 여전히 줄지 않는 희생 청소년

무력충돌에 의한 사고자수가 감소하고 있기는 하지만, 아직도 상당한 청소년이 그들 자신의 의사와는 관계없이 전쟁에 연루되어 생포되고 있다. 민간재해응답센터(The Citizens' Disaster Response Center)는 1992년부터 1995년 동안 무력 충돌의 결과로써 전국에서 105,499건의 사고가 있었다고 보고했다. 무력충돌 지역중에서 가장 심각한 상황에 있는 민다나오에서 가장 많은 사건이 발생한 것으로 기록했다.

무력충돌상황에 연루된 청소년에 대한 유관기관 위원회(CSAC-Interagency Committee)의 1996년도 기초조사에 의하면 전체 기초자치단체 13세-17세 연령중 12.4%와 18세 이상의 51.4%가 연루되었던 것으로 보고 있다.

● 기초적 사회 서비스의 접근 제한

무장 갈등의 희생청소년들은 대체로 필리핀에서 가장 가난한 계층에 속하고 있으며 무장 갈등은 가난, 배고픔, 영양 결핍과 교육 상황을 더욱 심각하게 만들고 있다.

이 지역의 청소년에 대한 건강과 교육 같은 기초적 서비스는 제대로 제공되지 않고 있으며 이 지역 청소년중 오직 일부만이 학교 교육을 받

고 있으며 많은 청소년들이 확인되지 않는 질병과 심신장애 질병으로 고통을 받고 있음은 놀랄만한 일이 아니다.

● 청소년에 대한 특별 관심 부족

무력충돌에 의한 희생 청소년의 약자인 YSAC(Youth in Situations of Armed Conflict)는 정책대상을 무력갈등 상황에 있는 아이들(Children)로 부르는 기관에 의해서는 거의 사용되지 않고 있다. 결과적으로 정부에서 추진하는 연구, 정책과 프로그램들은 청년층보다는 0세에서 17세사이의 아동집단에 보다 적용 가능하다.

3) 전략

- ① 내전의 위험으로부터 비전투병인 청소년을 보호하는 정책의 엄격한 시행.
- ② 15세에서 30세사이의 청년 희생자의 지원을 위한 재난관리프로그램의 구축
- ③ 직접 사회 서비스(예, 음식, 의복과 의료), (가족생활을 강화하기 위한)공동체에 기반 지원 서비스, 사회-법적 서비스(예, 서약서 배포)와 청소년 희생자를 위한 주거의 재할 서비스 제공 확대
- ④ 무력충돌에 의한 희생 청소년의 수요 파악을 위한 학술조사 계획의 개발
- ⑤ 무력충돌에 의한 희생 청소년 문제를 해결할 기구 창설

제6장 모니터링과 평가

제6장 모니터링과 평가

I. 개 관

필리핀청소년중기발전계획의 효과적이고 효율적인 집행을 확보하기 위해서 정기적으로 모니터링을 실시할 필요가 있으며 이러한 모니터링은 정부와 비정부기구, 민간분야, 청소년 서비스 조직과 청소년 자신들이 직접 참여하는 다양한 분야의 노력과 협력을 통해서 이루어진다.

II. 목 적

모니터링은 다음과 같은 목적을 갖고 있다.

- 필리핀청소년중기발전계획의 전반적이고 구체적인 프로그램의 집행을 모니터 한다.
- 집행결과와 차이점의 원인을 밝히고 문제 해결을 위한 권고사항을 구상한다.
- 정책과 프로그램/프로젝트의 실효성을 확보하기 위하여 의사 결정자에게 적절한 정보를 제공한다.

III. 범 위

모니터링기구는 다음과 같은 청소년 소집단에 관한 정책, 전략, 그리고 프로그램과 프로젝트를 점검할 것이다.

- 일반 청소년
- 학생 청소년
- 비학생 청소년

● 근로 청소년

● 특별 수요 청소년

중기발전계획모니터링위원회는 모니터링을 효과적으로 실시하기 위하여 중앙과 지방을 망라하여 조직할 것이며 국가청소년위원회가 주축이 되고 회원은(등록프로그램을 갖고 있는)집행기관, 비정부 조직, 민간 분야 및 청소년분야 대표기관이 될 것이다.

동 위원회는 적어도 일년에 두 번 또는 사무국이 필요하다고 인정하는 경우에 위원들의 자문을 들어 회의를 개최할 수 있다. 구체적 프로그램에 대한 모니터링 보고서는 도출된 이슈와 문제점을 적시하여 국가청소년위원회 사무국에 제출한다.

국가청소년위원회는 국가경제개발기구 이사회의 사회개발분과위원회 기술국에 통합보고서를 제출하고 이 소위원회는 동 중기계획의 집행과 관련된 이슈를 논의하고 필요한 경우 권고사항을 만들어 내각에 제출한다. 최종 모니터링 보고서는 대통령비서실에 제출한다.

■ **역자약력 : 박낙중 (朴樂鍾)**

학력

- 고졸 검정고시 합격(1975)
- 한국방송통신대학교 경제학사(1990)
- 필리핀 국립대학 행정대학원 행정학 석사(2000-2002)

경력

- 대전지방국세청(1976-1980)
- 체육부 국제체육국 국제경기과, 서울올림픽대회조직위원회(1985-1988)
- 체육청소년부 청소년정책실 청소년교류과(1989-1993)
- 문화체육부 체육정책국 생활체육과(1993-1995)
- 문화체육부 청소년국 청소년지도과(1996-1999)
- 국외(필리핀)훈련 (2000-2002)
- 문화관광부 중무실 중무1과 근무(2002-현재)

연구보고 04-R01

필리핀 청소년 환경과 정책

인 쇄 2004년 3월 일

발 행 2004년 3월 일

발 행 처 : **한국청소년개발원**

서울특별시 서초구 우면동 142

발 행 인 : 권 이 중

역 자 : 박 낙 중

등 록 : 1993. 10. 23 제21-500호

인 쇄 처 : 문 영 사 전화(02)2263-5087

사전승인 없이 보고서 내용의 무단복제를 금함

자료문의 : (02)2188-8844(자료실)

ISBN 89-7816-508-7

