

I. 서론

1. 연구목적 및 필요성
2. 연구내용 및 방법
3. 선행연구 검토 및 연구범위

I. 서론

1. 연구목적 및 필요성

급속한 세계정치·경제 상황의 변화와 국가간의 교류·협력이 더욱 긴밀해지는 국제화 사회 속에서 한국사회의 청소년문제는 더 이상 일국의 문제가 아닌 세계적인 접근 안목과 공동노력이 필요한 사안이 되었다. 실제로 청소년의 인권과 참여, 문화와 정보화, 고용과 취업, 인적자원 개발, 비행과 문제 등 제반 청소년 관련 사안들은 세계적인 정치, 경제, 사회, 문화적인 흐름과 맞물려 그 징후를 드러내고 있으며, 이에 따라 대책 또한 세계적인 진단에 터한 정책방향 설정이 중요하게 대두되었으며, 그 실행과정에서도 정부간, 비정부기관간의 지속적 교류·협력이 중요하게 제기되고 있다.

이미 전세계적으로 유엔(UN), 아시아·태평양경제사회이사회(ESCAP), 유엔교육과학문화기구(UNESCO) 등 국제기구는 청소년과 관련한 다양한 국제사업과 프로그램을 추진하고 있으며, 지역적·국가적 청소년활동을 지원하고 있다.¹⁾ 유럽지역에서는 유럽연합(EU), 유럽평의회(Council of Europe) 등을 중심으로 유럽 전 국가들이 힘을 모

- 1) 전세계적인 청소년정책을 종합·지원하는 UN 청소년과(Youth Unit)의 청소년정책의 주요 기조는 다음에서 볼 수 있다. : 청소년분야에서의 향후 계획과 적절한 후속 조치를 위한 청소년정책 실행 지침(Guidelines for the Future Planning and Suitable Follow-Up in the Field of Youth, 1985년 상정, 1995. 11. 제50차 UN 정기총회에서 채택), 2000년과 그 이후의 세계청소년 행동계획(World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond, 1995. 11. 제50차 UN 정기총회에서 채택), 브라가 청소년 실천계획(Braga Youth Action Plan, 1998), 청소년정책과 프로그램에 대한 리스본 선언(Lisbon Declaration on Youth Policies and Programmes, 1998)

아 유럽청소년들의 여가문화, 교육, 고용, 인권, 참여 등의 문제를 접근하고 공동으로 해결책을 모색하고 있기도 하다.

이렇듯 세계화·정보화시대의 청소년문제와 이슈의 발전적 해결은 국제적인 관심과 노력과 연계될 필요가 있음에도 불구하고 그동안 한국의 청소년육성정책은 세계적인 흐름에 대한 관심과 공동대응이 미흡했던 것이 사실이다. 또한 청소년 분야의 국제기구 참여활동이 미진하여 급변하는 세계환경에 신속히 대응하고 지속가능한 미래의 장기 비전을 준비하는 데 어려움을 겪고 있기도 하다. 특히 국제사회에서 한국의 위상이 점차 높아지고 있는 것에 비해 청소년분야의 국제기구 참여활동과 국제적인 연대 및 협력사업 수준은 상대적으로 미흡한 것이 현실이다. 더욱 심각한 것은 정부 차원에서 세계공동체의 청소년 분야 활동에 적극 참여할 의지를 표명했음에도 불구하고 아직 국제기구의 청소년정책과 사업프로그램에 대한 기초적인 자료와 정보조차도 국내에 충분히 소개되어 있지 않다는 점이다.²⁾

- 2) 1998년 ‘제2차 청소년육성 5개년계획’이 수립된 직후 8월, 한국정부는 포르투갈 리스본에서 열린 제1회 UN 세계청소년관계장관회의(World Conference of Ministers Responsible for Youth)에 참가하여 한국의 청소년정책을 소개하고 청소년육성을 위한 세계적 노력에 적극적으로 동참할 것을 밝힌 바 있으나 그 후속노력이 적극적으로 이루어지지 못했던 것이 사실이다. 당시 회의에서 발표된 한국정부대표자의 연설문 중 일부를 보면 다음과 같다: “세계공동체의 일원들로서, 우리는 모든 수준의 청소년정책과 프로그램을 재설계하고 실행하는 과정에 새로운 힘을 제공하고자 여기에 모였습니다. 이러한 점에서 리스본선언이 국가경계를 넘어선 정보와 경험 공유의 지속적인 가치를 인식하고 있음을 언급한 것은 고무적인 일입니다..... 나는 이 회의에서 일치된 우리의 목소리가 세계 청소년과 대중들의 귀에 울려 퍼질 것이며, 리스본선언이 2000년과 그 이후의 세계청소년 행동계획의 범세계적 실행을 위한 소중한 지침이 될 것을 확신합니다. 동시에 우리는 우리의 자원을 모으고 함께 활동하고자 지속적으로 노력하지 않고 단순히 실천하기를 바라는 것은 아무 효과가 없음을 상기해야 할 것입니다. 이를 위해 한국정부는 청소년들의 요구와 문제에 보다 효과적으로 대응하기 위한 세계공동체의 노력에 성실한 참여자가 될 것입니다.”

언급했듯이 세계화·정보화 사회에서 국가 경쟁력의 중요한 인적 자원인 청소년의 건전한 육성을 위해서는 국제적인 문제진단과 사례 공유 및 공동의 대안 모색이 시급하다. 이를 통해 보다 효과적이며 국제적인 수준에 맞는 선진적인 청소년정책 방향 모색과 정책수립이 가능할 것이다. 또한 세계적 수준의 청소년육성 정책 방향을 가늠해 봄으로써 이를 기반으로 청소년관련 사안의 세계적 보편성과 한국적 특수성을 진단하고 한국사회에 적합한 효과적인 문제 해결 방안을 모색해 볼 수도 있을 것이다.

특히, 2002년도는 '제2차 청소년육성5개년계획'이 종료되는 시점으로서 앞으로 한국의 청소년정책의 근간을 잡아나아가야 하는 매우 중요한 시기이다. 이러한 시기에 한국 청소년정책이 세계적 수준에 뒤처지지 않은 청소년정책 비전을 잡아나가기 위해서 세계적 차원의 청소년정책의 동향을 파악하고 시사점을 찾아내는 작업은 의미있는 일이 될 것이다. 이를 위해 국제기구의 청소년 분야 정책과 프로그램 관련 자료와 정보들을 수집하고 국제적인 청소년정책과 프로그램 개발 방향과 전략을 분석함으로써 국제사회에서 한국의 역할과 참여방안을 모색하며, 한국 청소년정책의 발전전략 모색에 필요한 시사점을 찾아야 할 필요가 있다.

본 연구는 특히 지금까지 국제기구의 청소년정책과 프로그램에 대한 기본적인 자료와 정보 자체가 부족했던 점을 해결하기 위해 UN, EU, Council of Europe 등 주요 국제기구의 청소년 관련 정책과 활동, 주요 프로그램 등을 소개하고, 이들 기구에서 생산·발간된 주요 청소년 관련 정책문서나 자료들을 발굴하여 국내에 소개하는 것을 중요한 연구내용으로 삼는다. 이러한 자료들은 세계적인 청소년 현황과 정책동향을 파악하고 세계적 수준의 관점에서 한국의 청소년정책의 현단계를 진단하며 미래의 정책 방향을 모색하는 데 의미있는 기초자료로 활용될 수 있을 것이며 더 나아가 한국의 적극적인 국제기구 참여 활

성화를 위한 자료로도 활용될 수 있을 것이다.

2. 연구내용 및 방법

1) 연구내용

(1) 주요 국제기구의 청소년정책 분석

먼저, 주요 국제기구의 청소년 담당부서 업무를 중심으로 청소년 정책의 방향과 주요내용을 살펴보고자 하였다. 국제기구에서는 세계 각국의 청소년정책과 현황에 대한 종합적 자료를 생산하고 있으며, 전 세계적으로 공동 대응하고 대안을 모색해야 할 청소년 관련 문제와 이슈들에 대하여 각국의 입장을 모으고 논의를 함으로써 세계적 수준의 행동지침과 정책과제를 제시하고 있다. 이러한 주요정책 내용과 방향을 파악함으로써 청소년정책의 세계적 동향과 전망을 읽어내고자 하였다. 본 연구에서 다룬 주요 국제기구를 예시하면 다음과 같다. : 유엔 체계 내의 국제기구들 중, 청소년과(UN Youth Unit)와 같이 사무국에 속해 있는 부서, 지역위원회로서 유엔 아시아·태평양 지역 경제사회이사회(ESCAP) 사회개발국 인력자원개발과(HRD Section, Social Development Division), 총회에 의하여 설립된 UNDP, UNICEF, UNIFEM, UNDCP, UNV, UNEP, UNFPA, UN-HABITAT, CICP, OHCHR 그리고 전문기구인, ILO, FAO, UNESCO, WHO 그리고 협력사업 및 한시적인 기구인 UNAIDS와 the Secretary-General's Youth Employment Network 등과 유럽연합 집행위원회 교육문화총국 청소년과(European Commission, Directorate General for Education and Culture - Youth Unit), 그리고 유럽평의회 교육과 문화·유산, 청소년·스포츠 총국 산하 청소년·스포츠이사회(Council of Europe,

Directorate of Youth and Sport, a part of the Directorate General for Education, Culture and Heritage, Youth and Sport) 등이다.

(2) 국제기구의 청소년 관련 사업 및 프로그램 연구

국제기구에서는 청소년정책 목적에 따라 다양한 사업과 프로그램을 시행하고 있다. 해당 국제기구의 주요사업 및 프로그램을 개괄적으로 살펴보고 시사점을 줄 수 있는 주요사업과 프로그램의 운영 현황을 파악하고자 하였다. 이를 위해, 구체적인 이슈나 주제와 관련하여 각국의 정부와 비정부단체 또는 청소년들이 활용할 수 있도록 국제기구가 개발·보급하고 있는 연구자료나 매뉴얼, 그리고 각종 단행본들을 발굴·분석하고 정책부서나 청소년 활동 현장에서 도움을 줄 수 있는 공식문서나 양식들을 선별·소개하고자 하였다. 한국 청소년정책에 유용하게 참고할 만한 자료는 부록을 통해 제시하였다.

(3) 한국 청소년정책에 대한 시사점 도출

국제기구에서 시행하고 있는 청소년정책 및 프로그램 현황과 다양한 발간자료 검토를 통해 세계적 수준의 청소년육성 정책 방향을 가늠하고 이를 기반으로 한국의 청소년육성정책과 활동 현황과 방향에 대한 시사점을 찾고자 하였다. 또한 국제적인 청소년정책이 형성되고 수행되는 과정을 파악하여 한국의 청소년정책 과정에 도움을 줄 수 있는 시사점을 찾아보았다. 이러한 자료를 바탕으로 청소년문제와 이슈들과 관련하여 세계적 차원의 보편성과 한국적 특수성을 진단해 보고, 전지구적 차원에서 활동사례와 경험을 공유하고 공동으로 문제를 파악하며 대안을 모색할 필요가 있는 부분에 대해서는 적극적인 국제사회 참여 활성화 방안을 논의하며, 아울러 보다 효과적인 정부의 청소년정책 수행 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다.

2) 연구방법

(1) 문헌연구

국제기구와 국제기구의 청소년정책 및 프로그램에 대한 자료와 선행연구를 검토함으로써 국제기구의 청소년 분야 활동에 대한 기본적인 연구방향과 내용을 체계화하고 주요 내용을 분석하였다.

(2) 외국자료 수집·분석

인터넷과 이메일 교류를 통해 국제기구에서 발간·생산하고 있는 자료들을 발굴·수집하고 자료들 중 한국의 청소년정책과 활동분야에 유용한 시사점을 주는 자료를 중심으로 국제기구의 청소년정책과 프로그램 분석의 주요 기초자료로 활용하였다.

(3) 관계 전문가 자문

국제기구의 청소년정책과 프로그램의 현황을 파악하고 한국사회에 대한 시사점을 분석하는 과정에서 청소년분야의 전문가를 대상으로 연구내용에 대한 자문을 받고 이메일 교류를 통해 국제기구의 청소년정책 관계자를 대상으로 연구자문과 자료발굴 협력을 받았다.

3. 선행연구 검토 및 연구범위

(1) 선행연구 검토

엄밀한 의미에서 ‘국제기구의 청소년정책과 프로그램’에 대한 선행연구는 거의 전무하다고 할 수 있을 만큼 그리 많지 않다. 여기에는 연구관심이나 노력의 부족이 하나의 이유가 될 수 있을 것이지만 이 보다는 연구대상, 즉 ‘국제기구의 청소년정책’이라는 것의 개념과 범위

가 명확하지 않아 논의의 대상이 되기 어려웠던 이유가 더 크지 않으나 싶다. 즉, ‘청소년정책’의 개념과 범위에 대한 정의 자체가 명확하지 않다는 점, 그리고 국내에서 ‘청소년정책’ 분야가 형성되고 모양을 갖추나간 역사 자체가 그리 오래되지 않았다는 점도 작용한 것으로 생각된다. 또한 이러한 문제는 세계 여러 나라나 국제기구에서도 비슷한 상황이어서 ‘청소년정책’이 무엇이며 구체적으로 어떤 영역과 내용을 담아야 하는지에 대해서도 각 나라와 기구의 역사와 성격, 특성 등에 따라 다양하다. 실제로 ‘청소년정책’ 분야가 별도의 영역으로 자리잡아간 것이 그리 오래되지 않으며, 아직도 ‘청소년정책’에 대한 정의와 범위는 계속적으로 변화되고 형성되는 과정이라 할 수 있다.

청소년정책 분야의 정체성이 모호하다는 점이 청소년분야의 국제기구 연구 부진에 영향을 준다는 점은, 국제기구의 다른 분야는 청소년분야에 비해 활발한 연구활동을 보여주고 있다는 데에서 반증된다.

또한 국제기구의 종류 또한 매우 다양하여서 정책 주제별로 가장 밀접한 관계를 맺고 있고 활발한 활동을 벌이고 있는 국제기구를 중심으로 연구가 시작되고 있는 것으로 보인다. 예를 들면, 청소년 인권과 관련된 연구과정에서 이 분야에 활발한 활동을 벌이고 있는 사례로서 유엔의 청소년 인권정책을 조사·연구하는 방식이다.

이렇듯 현재 청소년분야의 국제기구 관련 연구는 국제기구의 관련 정책을 종합적으로 분석하기보다는 특정 주제와 관련된 사례나 참고자료로 국제기구의 정책과 프로그램을 부분적으로 제시하는 경우, 또는 특정 국제기구의 청소년관련 공식문서나 선언문, 공식 자료 등을 번역·소개하는 연구들이 주를 이루고 엄밀한 의미에서 국제기구의 청소년정책에 대한 종합적 연구는 거의 없다고 볼 수 있다.

본 절에서는 여러가지 한계로 인해 관련 선행연구 자체가 부족한 상황에서나마 이러한 국제기구 정책에 대한 선행연구 경향을 간략히 살펴보고 몇 가지 청소년분야의 관련 연구 현황을 검토해봄으로써 현

단계 ‘국제기구의 청소년정책’ 연구의 위치와 과제에 대해 짚어보고자 한다.

① 타분야의 국제기구 관련 연구

타분야의 국제기구 정책에 대한 연구현황을 개괄적으로 살펴보면 교육, 인적자원 및 훈련, 여성, 보건·복지, 기타 등의 분야에서 국제기구의 관련 정책 연구나 관련된 국제기구 자료를 소개한 연구들이 다양하게 이루어졌음을 알 수 있다.

먼저, 교육분야의 관련 연구는 ‘유네스코 교육분야정책 및 프로그램 분석 연구’(1997, 교육부 용역과제로 한국교육개발원에서 수행), ‘OECD 교육분야 정책분석 연구’(1998, 교육부 용역과제로 한국교육개발원에서 수행), ‘국제교육협력 강화를 위한 국제기구 활용방안 연구’(1999, 교육부 용역과제, 연구책임 임천순), ‘국제기구의 평생교육 정책동향 및 발전모델 비교분석’(2001, 교육인적자원부 용역과제, 연구책임 이무근) 등이 있으며, 1997년도에 유네스코 21세기 세계교육위원회에서 ‘21세기 교육을 위한 새로운 관점과 전망’이라는 제목으로 유네스코 본부에 제출한 교육의 비전과 방향을 제시한 보고서를 편역한 단행본이 있다.

인적자원 분야로는 한국직업능력개발원에서 발간된 ‘APEC 인적자원개발 실무그룹 현황과 한국에의 시사점(2000)’, ‘APEC HRD Working Group 지원사업(2001)’, ‘유네스코 지역센터 Network 구축을 위한 해외유관기관 기초 조사(2001)’, 그리고 직접적으로 국제기구 정책을 다룬 것은 아니지만 ‘직업교육훈련의 국제협력 방안 연구(1997)’, ‘직업교육훈련기본계획 운영 지원 사업(2000)’ 등의 연구에서 국제기구의 관련자료를 일부 소개하고 있다.

여성분야는 가장 활발한 국제기구 연계활동을 펼치고 있으며 또한 국제기구의 긍정적인 영향을 가장 잘 활용하고 있는 분야이기도 한 만큼 한국여성개발원을 중심으로 국제기구의 여성정책에 대한 연

구자료를 다수 생산하고 있다. 먼저 국제기구의 주요 선언문이나 행동강령을 국내에 소개하거나 이의 이행조사 보고서를 발간한 경우로, ‘나 이로비 여성발전 미래전략 이행조사(1993)’, ‘제4차 북경 세계여성회의 북경선언·행동강령(1995)’, ‘제2차 여성개발에 관한 아태각료회의의 자카르타 선언·아태여성발전 행동계획(1995)’, ‘북경행동강령 이행조사 보고서(2000)’, ‘20세기 여성인권법제사(2000)’ 등이 있다. 국제기구의 여성관련 법·정책을 연구한 것으로는 ‘EU법에 있어서의 여성의 지위에 관한 법적 고찰(1999)’, ‘OECD 회원국의 여성고용정책(2000)’, ‘ASEM 회원국의 정책결정과정에서의 여성참여증진에 관한 연구(2000)’ ‘OECD 국가의 성평등 교육정책(2001)’ 등이 있다.

보건·복지 분야에는 국제기구의 자료를 활용한 연구와 이를 활용하여 특정 국제기구에 가입해 있는 국가들간의 관련정책을 비교연구한 연구물들이 있으며 주로 한국보건사회연구원에서 발간되었다. ‘OECD의 보건통계 작성기준에 관한 연구(1995)’, ‘OECD 국가의 사회보장제도 비교연구(1996)’, ‘OECD 기준에 따른 우리나라 사회보장비산출에 관한 연구(1998)’, ‘1999 OECD 통계생산과 대응전략에 관한 연구(1999)’, ‘OECD 국가간 노인성질환 치료의 비교방법 및 정책개발에 관한 연구(2000)’, ‘인구개발에 관한 UN 행동강령의 추진실태와 발전방향(2000)’ 등이 있다.

이 외에 기타 분야로 ‘OECD 전자상거래 소비자보호 가이드라인 내용과 과제(1999, 한국소비자보호원)’, ‘조세정책에 대한 OECD의 논의와 대응방안(1998, 한국조세연구원)’, ‘유엔 범죄방지프로그램(1996, 한국형사정책연구원)’, ‘유엔의 국제조직범죄 규제방안(1997, 한국형사정책연구원)’, ‘EU의 연구개발 정책 동향(2000, 과학기술정책연구원)’ 등이 있다. 한편, 유엔의 활동과 기능에 대한 교육자료로서 유네스코한국위원회에서 ‘유엔 바로 알기’ 시리즈물을 발간하거나 인권교육 자료집이나 유엔 결의문 등 인권 분야의 유엔 자료를 편역 발간한 자료들이 있다.

② 청소년분야의 국제기구 관련 연구

청소년분야에서 국제기구 관련 연구를 수행한 것은 주로 유네스코한국위원회와 한국청소년개발원에서 발간한 자료들이다. 유네스코한국위원회에서는 유엔의 청소년정책이나 프로그램, 청소년 관련 결의문이나 권고안 등을 번역하거나 유엔 자료에 기초하여 세계 각국의 청소년정책을 소개한 자료들을 발간하였다. ‘청소년분야에서의 향후 계획과 적절한 후속 조치를 위한 UN의 청소년정책(1998)’, ‘2000년과 그 이후를 향한 UN의 세계 청소년 행동 프로그램(1998)’, ‘청소년 관련 지표 연구(1998)’, ‘새로운 천년을 향한 세계 청소년 동향(1998)’, ‘뉴질랜드 청소년정책과 현황(1998)’, ‘아·태지역 청소년정책 비교연구 I·II(1998)’, ‘세계 청소년의 권리와 책임에 관한 결의들(1998)’, ‘네덜란드의 청소년정책(1998)’, ‘핀란드의 청소년정책(1998)’ 등이 그것이다.

한편, 한국청소년개발원에서는 1998년 유엔 세계청소년장관회의의 관련 자료들을 모아 편역한 ‘세계 청소년장관회의 자료집’을 비롯하여, 정보자료집 ‘세계의 청소년기관(1999)’에서 유엔과 유럽의 주요 국제기구 정보를 소개한 바 있다. 또한 2000년도에는 국제기구 전문가와 협력하여 ‘UN/ESCAP 등 주요국제기구 청소년분야 사업분석 및 한국참여 확대방안’을 연구하였으며, 2001년도에는 국제기구 자료를 활용하여 ‘선진국의 청소년 육성정책과 제도 - OECD 가입국가를 중심으로’와 ‘주요 외국의 청소년정책 동향 연구 I·II’를 발간하였다.

③ 시사점 분석

지금까지 이루어진 국제기구의 청소년 분야 연구는 주로 국제기구의 권고안이나 선언문, 회의자료 등을 소개하거나, 국제기구의 자체 자료를 활용하여 그 속에서 회원국들의 관련자료를 추출하여 ‘주요 외국의 청소년정책’을 소개하는 형식이 주를 이루었다. 그럼으로써 ‘국제기구의 청소년정책’에 초점을 맞추어 해당 국제기구의 기능이나 조직 등을 소개하고 거기에서 수행하고 있는 청소년정책이나 프로그램을

종합적으로 제시한 연구는 드물었다고 할 수 있다. 또한 국제기구 중에서도 주로 유엔 분야에 편중되어 소개되어 있고, 유럽분야의 국제기구에 대한 소개는 거의 전무했다.

그 동안 국제기구와 관련된 청소년분야 연구가 미흡했던 이유에는 여러 국제기구들이 ‘청소년정책’이라 할 수 있는 정책 분야를 독자적으로 수행하지 않은 이유도 있을 것이다. 교육분야에서는 ‘유네스코 교육분야 정책 및 프로그램 분석 연구’나 ‘OECD 교육분야 정책 분석 연구’ 등의 연구가 수행될 수 있었던 것은 교육분야의 전문 국제기구가 존재하거나 일반 국제기구에서도 교육분야의 별도 정책을 비중있게 수행하고 있다는 현실적 여건이 갖추어져 있었기 때문일 것이다.

어찌되었건 1985년 유엔 ‘세계청소년의 해’ 제정과 1998년 ‘세계청소년 관계장관회의’ 개최 등의 맥을 이어 청소년 분야에서도 국제적인 정책과 사업들이 그 위상과 모양을 형성해나가고 있는 것이 사실이며 OECD, APEC, EU 등의 국제기구에서도 세계와 각국의 발전을 위한 공동 노력 과정에서 ‘청소년집단’의 중요성을 인식하고 이에 대한 관심을 높여 나가고 있는 추세인 만큼 국제기구에서도 ‘청소년 분야’의 형성이 가속화될 것으로 보인다.

결론적으로 선행연구 검토를 통해 본 시사점을 정리하면, 우선 양적으로 청소년분야의 국제기구 운영과 기능에 대한 소개 연구가 미흡하다. 이러한 자료는 향후 청소년분야의 국제기구 참여를 위한 실질적인 지침자료로 활용될 수 있어 활발한 소개가 필요한 부분이다.

특히, 타 분야와 비교해 볼 때, 국제기구의 청소년분야 정책이나 활동에 대한 연구 자체가 미흡한 편임을 알 수 있다. 또한 타분야의 경우 국제기구 관련 연구가 주로 관련부처의 용역과제로 이루어지고 있음을 볼 때, 청소년분야의 경우 관련 부처가 상대적으로 국제기구의 청소년정책이나 사업에 대한 자료나 정보의 필요성을 크게 느끼지 못한다는 것은 그만큼 국제기구에 대한 참여정도가 낮다는 것을 반증하

는 것일 수 있다. 청소년정책과 행정분야의 국제기구 참여도가 높아질수록 청소년들의 국제기구 참여활동 또한 활성화될 수 있다. 이미 선진 외국에서는 청소년들이 국제기구 회의에 국가대표로 참석하여 의견을 제시하는 등 활발한 참여와 교류활동을 펼치고 있다. 국제기구의 청소년정책과 프로그램에 대한 자료와 정보가 보다 축적되면 실제 청소년분야의 국제기구의 참여 또한 활성화될 수 있을 것이다.

둘째, 지금까지 이루어진 국제기구의 청소년분야 연구는 1차적인 정보와 자료를 제시하는 형태가 주를 이루으로써 국제기구의 청소년정책과 사업을 통해 한국적 시사점을 도출해내는 심화된 분석연구가 미흡했다. 이는 국제기구의 청소년정책의 방향과 흐름, 방법과 전략을 읽어내어 국내 청소년정책 방향과 수행과정에서의 시사점을 추출해내는 데 필요한 사항이다.

셋째, 청소년분야에서 소개된 국제기구 또한 매우 제한적이다. 유엔 본부뿐만 아니라 유엔 지역기구들과 전문기구들의 청소년정책과 사업 등에도 관심을 가질 필요가 있으며, 더 나아가 유엔뿐만 아니라 EU 등 유럽의 국제기구에서도 활발한 청소년정책과 프로그램을 시행하고 있으며, APEC, OECD 등 경제관련 국제기구에서도 청소년집단에 대한 관심을 확대하고 있음을 포착할 필요가 있다. 특히, 강력한 유럽통합을 준비하고 있는 유럽 분야의 국제기구의 역할과 활동은 그 어느 때보다도 활발하고 구체적이다. 국내에서 활용하고 시사점을 얻을 만한 유용한 청소년 관련 자료들과 활동 사례들에 관심을 가질 필요가 있다.

(2) 연구범위

연구내용에서 본 연구의 주요내용을 정리한 바 있는데, 이 절에서는 본 연구의 범위와 제한점을 보다 명확히 함으로써 연구내용에 대

한 이해를 돕고자 한다. 이를 위해 몇 가지 개념부터 짚고 넘어가야 하겠다.

먼저, ‘국제기구(international organization)’의 정의에 대한 것이다. 국제기구의 정의가 그리 간단치 못한 것은 시대의 변화와 더불어 국제정치에 있어서 국가 이외의 다양한 국제정치의 행위자들이 등장하고 있다는 객관적인 사실에도 기인하며 나아가 학자들에 따른 용어의 주관적인 정의에도 기인한다(박재영, 2001: 14-19). 우선 ‘국제적(international)’이라는 말은 국제사회가 현재와 같은 모습을 지니기 오래 전부터 사용해온 용어로서 원래 ‘국가간(interstate)’ 혹은 ‘정부간(intergovernmental)’이라는 의미를 지녔다. 이러한 의미의 국제기구는 국제연합(UN)이나 국제연합아동기금(UNICEF)과 같은 정부간국제기구(intergovernmental organization : IGO)로서 이것만을 가리켜 협의의 국제기구라고 한다.

그러나 현재 우리가 ‘international’이라고 할 경우 ‘국가간’ 혹은 ‘정부간’ 이외에 일국의 개인과 집단 그리고 다른 국가의 개인과 집단 사이라는 ‘국경을 넘은 비정부적 행위자(nongovernmental actors)간’이라는 의미 역시 포함하는 것이 일반적이다. 요즘 수적으로 그리고 질적으로 성장하고 있는 비정부간국제기구(international nongovernmental organization : INGO)가 바로 이런 의미의 국제기구이며 국제사면위원회(Amnesty International : AI)나 그린피스(Greenpeace)와 같은 민간단체가 이에 속한다. ‘international’이라는 말은 ‘정부간’ 혹은 ‘국경을 넘은 비정부적 행위자간’이라는 뜻 이외에 ‘초정부적(transgovernmental)’이라는 정상적인 외교정책결정의 채널을 거치지 않는 정부 부서간 관계를 일컫기도 한다. 즉 ‘international’은 ‘국경을 넘어 중앙 대외정책기관의 통제를 받지 않는 정부 부서간’이라는 의미를 포함하기도 한다. 이런 초정부적 관계에 기초하여 설립된 국제기구를 ‘초정부적기구(transgovernmental organization : TGO)’라고 부르며 국제경찰

(Interpol)과 같은 국제기구가 이에 속한다. 그러나 중앙 대외정책 기관의 통제를 받지 않는 정부 부서간의 관계는 비공식화 또는 비제도화하는 경향이 있다. 이와 같은 비정부간국제기구(INGO)와 초정부적기구(TGO)를 정부간국제기구(IGO)와 더불어 광의의 국제기구라고도 부른다.

위의 개념 정의에 따르면, 본 연구에서는 국제기구에 대한 ‘광의의 개념’으로 국제기구를 인식한다. 즉 ‘정부간 국제기구’ 뿐만 아니라 ‘비정부간국제기구’까지 국제기구의 개념에 포함시켜서 인식한다. 그러나 연구대상을 선정하는 과정에서 연구여건과 지면의 한계로 우선순위가 ‘정부간국제기구’를 중심으로 선정되었음을 밝힌다.

이러한 인식하에 여기서 본 연구의 내용과 성격을 보다 구체화함으로써 연구범위를 명확히 하면 다음과 같다.

먼저, 본 연구는 국제기구의 청소년정책과 프로그램을 소개하고 그 속에서 국내 청소년정책에 대한 시사점을 발굴해 내는 것을 가장 주된 연구의 목적으로 하는, 국제기구 청소년정책 연구로서는 기초연구 성격을 가진다. 즉, 청소년분야에서 유럽지역을 포괄한 광범위한 국제기구 활동을 소개한 선행연구가 거의 없었던 상황에서 본 연구의 범위는 가장 시사점을 얻을 수 있는 몇 개의 국제기구를 선정하여 개괄적 소개를 하는 것이 주요 연구목적이자 내용이라 할 수 있다. 이러한 작업은 기존에 국내에 소개되지 않았던 국제기구 관련 자료와 정보를 제공함으로써 향후 청소년분야의 국제기구 참여의 발판 마련을 위한 자료 제공 역할을 수행할 수 있을 것으로 보인다. 국제기구에 다양한 청소년 관련 프로그램이 있음에도 불구하고 국내의 청소년 관계자들은 이에 대한 기초 정보 자체가 없어서 참여하지 않거나 유용한 국제기구 자료들을 활용하는 기회를 찾지 못하고 있는 현실을 볼 때, 이러한 작업은 매우 시급하다 하겠다.

특히, 국제기구의 자료들의 장점은 해당 국제기구에 가입해 있는

회원국들의 광범위한 자료들을 종합 정리하여 소장하고 있을 뿐만 아니라 일정한 비교준거에 따라 국가별 비교자료를 생산해 내고 있다. 물론 자료가 광범위하고 방대한 만큼 세부적이고 구체적인 자료나 국가별 특수성 등을 담아내기에는 한계가 있겠으나 이러한 단점을 충분히 뛰어 넘을 만큼 ‘자료의 방대함과 포괄성’이라는 유용한 장점을 갖고 있어 활용 여부에 따라 매우 유용한 자료를 짧은 시간 내에 획득하고 다양하게 활용할 수 있다. 이에 국제기구의 청소년정책과 프로그램 관련 자료를 소개하고 또한 이들 자료를 획득할 수 있는 경로에 대한 정보를 소개하고자 하였다.

결국 이러한 연구방향에 따라 연구내용 또한 하나의 국제기구를 집중적으로 다루기보다는 청소년분야에 유용한 시사점을 얻을만한 국제기구들을 선별하여 개괄적으로 소개하였기 때문에, 향후 후속작업으로는 각 국제기구별로 보다 심화된 각론적 연구를 수행하거나 소개된 자료에 기초하여 정책이나 프로그램별로 심화연구를 수행하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

선행연구에서도 살펴봤듯이 타분야의 관련 연구들이 보통 한 개의 국제기구의 해당분야 정책을 연구한 것과 비교해 보면(예를 들어, 유엔의 범죄방지프로그램, 유네스코의 교육정책, OECD의 교육정책, EU법에서 여성의 지위 등), 여러 개의 국제기구를 다룸으로써 한 개의 국제기구에 대한 심층적인 소개나 분석은 제한적으로 이루어질 수밖에 없을 것이다. 본 연구를 통해 주요 국제기구의 청소년정책 분야에 대한 일반적인 소개와 분석이 이루어진다면, 향후 각 국제기구별로 보다 심층적인 연구가 이루어질 수 있을 것이다.

둘째, 국제기구의 청소년정책과 프로그램에 대한 기초연구로서 몇 개의 국제기구를 선별 소개하였는데, 해당 국제기구들의 선별 근거가 언급될 필요가 있을 것 같다. 기본적으로 여러 국제기구들 중에서 가장 소개할 내용이 많은, 즉 청소년분야의 활동이 활발한 기구를 1차적

인 연구대상으로 삼고자 하였음은 물론이다. 구체적으로, 방대한 국제기구들 중에서 본 연구대상으로 선정한 기구와 청소년업무 담당부서는 다음과 같다. : 유엔 체계 내의 국제기구들 중, 청소년과(UN Youth Unit)와 같이 사무국에 속해 있는 부서, 지역위원회로서 유엔 아시아·태평양 지역 경제사회이사회(ESCAP) 사회개발국 인력자원개발과(HRD Section, Social Development Division), 총회에 의하여 설립된 UNDP, UNICEF, UNIFEM, UNDCP, UNV, UNEP, UNFPA, UN-HABITAT, CICP, OHCHR 그리고 전문기구인, ILO, FAO, UNESCO, WHO 그리고 협력사업 및 한시적인 기구인 UNAIDS와 the Secretary-General's Youth Employment Network 등과 유럽연합 집행위원회 교육문화총국 청소년과(European Commission, Directorate General for Education and Culture - Youth Unit), 그리고 유럽평의회 교육과 문화·유산, 청소년·스포츠 총국 산하 청소년·스포츠이사회(Council of Europe, Directorate of Youth and Sport, a part of the Directorate General for Education, Culture and Heritage, Youth and Sport) 등이다.

먼저, 국제기구로는 가장 오랜 역사와 활동내용을 갖추고 인지도 또한 높은 것이 바로 유엔일 것이다. 또한 유엔은 청소년분야에서 세계적인 비전과 방향을 모색하는 노력을 꾸준히 해나가며 다양한 청소년 관련 자료들을 생산해내고 있다. 이에 유엔의 청소년정책과 프로그램에 대한 소개는 기본적인 과제일 것이다. 특히, 1998년 ‘세계청소년 관계장관회의’ 이후 청소년분야의 국제적 협력과 공동활동에 대한 관심이 높아지고 있어 앞으로 한국이 유엔 청소년정책과 프로그램에 참여할 기회는 더욱 많아질 것으로 보인다. 더불어, 정부뿐만 아니라 청소년분야의 비정부단체들도 유엔의 청소년정책에 대한 관심과 인식을 확대하여 적극적인 참여를 시도할 때가 아닌가 생각된다.

이에 유엔체계 내의 여러 국제기구에 수행하고 있는 청소년정책

과 프로그램을 소개하였다. 유엔 사무국 산하 기구, 총회에 의해 설립된 기구, 전문기구, 협력사업 수행을 위한 기구와 한시적 기구, 지역기구 등을 다양하게 포괄하고자 하였다.

특히, 여러 기구들 중에서도 전문 청소년 담당업무를 수행하고 있는 청소년과(Youth Unit)와 지역기구 중에 아·태 경제사회이사회(ESCAP)의 경우 좀 더 구체적인 내용을 담고자 하였다. ESCAP는 방콕에 본부를 두고있는 아시아·태평양지역의 경제사회개발을 위한 유엔 산하 지역기구로, 지역적으로 한국이 실질적인 협력과 참여활동을 펼칠 수 있는 여건을 갖춘 국제기구이다. 청소년의 교육·고용·사회참여 분야에서 여러가지 활동을 펼치고 있으며, 특히 한국이 지원금을 제공하고 있어 앞으로 보다 긴밀한 협력관계를 유지할 필요가 있는데, 그 필요성에 비해 그동안 국내에 소개된 자료가 거의 없어 자료 획득이 가능한 한도 내에서는 최대한 많은 정보를 소개하고자 하였다.

이 외에 국제기구 중에서 본 연구대상으로 선정한 곳으로 유럽연합(EU)과 유럽평의회(Council of Europe)가 있다. 사실, 유럽지역의 국제기구는, 우리나라의 경우 회원가입 자격 국가가 아니며 거리 상으로도 떨어져 있는 곳이기 때문에 직접적인 관련이 없다고 말할 수도 있다. 그러나 이미 세계는 지리적인 위치와 관계없이 다양한 상호작용과 영향, 갈등과 협력 속에 움직여지고 있다. 특히, 유럽의 경우 유럽공동체를 구심점으로 하여 ‘유럽의 부활’이라는 말이 나올 만큼 국제사회에서 정치적·경제적으로 강력한 영향력을 행사하는 실체로 모습을 드러내고 있다.

유럽연합(EU)은 경제영역 뿐만 아니라 다양한 분야에서 유럽을 단일 공동체로 발전시키는 노력을 가속화하고 있으며 이는 1999년부터 ‘유로(Euro)’라는 단일 화폐를 사용하기 시작한 것으로 더욱 뚜렷이 나타난다. 유럽연합의 회원국은 점차 늘어나고 있으며 앞으로는 유럽 대륙 전체를 아우르는 세계 최대의 정치 경제 블록이 될 거라는 예상

이 이어지고 있다. 2004년 회원국 25개국의 국가연합체로 개편되는 유럽연합의 헌법 초안에 따르면 강력한 권한을 행사할 대통령제의 신설을 제시하고 있기도 하다니 앞으로 유럽연합은 세계 속에서 더욱 강력한 영향력과 위상을 갖게 될 전망이다. 이러한 변화에 따른 영향은 한국사회의 경우도 예외는 아닐 것이다.

특히, 더욱 강력한 유럽공동체로의 변화를 모색하는 과정에서 유럽연합을 중심으로 한 유럽 회원국가들의 활동은 더욱 활발해지고 있어 유럽의 여러 국가들에 대한 개별 연구 또한 유럽연합이라는 국제기구의 큰 맥락에 대한 이해 없이는 어려워질 수도 있는 상황이다. 무엇보다도 유럽의 통합을 준비하는 과정에서 가장 관심을 쏟는 분야 중의 하나가 바로 ‘청소년집단’에 대한 것이라는 것이 우리가 주목할 점이다. 다양한 국가적 특수성을 뛰어넘어 단일한 체제를 갖추기 위해서는 ‘사회 통합’이 최우선의 목표로 내세워지고 그 중에서도 가장 민감하게 ‘사회화’ 과정을 겪는 청소년집단이 최대의 관심집단이 아닐 수 없다.

이에 유럽연합은 청소년정책 분야에 많은 관심을 갖고 노력을 기울이고 있다. 각 회원국의 청소년 관련 자료를 모으고 가공하는 일에도 열심이다. 이러한 유럽연합의 청소년 관련 자료와 정보를 신속하게 접하고 분석하는 일은 유럽의 많은 나라들의 청소년정책에 대한 자료를 더욱 쉽고 빠르게 파악하는 일을 가능하게 해준다. 청소년을 사회에 통합시키기 위한 다양한 프로그램들도 한국사회에 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 이에 유럽연합의 청소년정책과 프로그램을 소개하는 것은 의미가 클 것이다.

한편, 유럽평의회(Council of Europe)는 유럽연합과는 별도의 구성·운영되고 있는 유럽 내 국제기구로 제2차 세계 대전 이후 유럽 내 문제에 대한 공동 대응을 위해 결성된 국제기구이다. 유럽 내 문화적 정체성과 다양성을 개발하고 다양한 유럽 내 사회문제들에 공동해

결 노력을 기울이며 인권보호와 민주주의 신장을 위한 활동을 펼친다. 특히, 유럽 내 청소년분야 전문가와 활동가들의 다양한 활동과 경험 노하우가 축적되어 유용한 자료들을 다수 생산해 내고 있다. 국내 청소년정책에 시사점을 줄 수 있는 활동 및 프로그램 자료들뿐만 아니라 유럽 내 여러 국가들의 청소년 실태와 정책 관련 자료들을 쉽게 얻을 수 있는 통로이기도 하다.

이렇듯 연구대상 국제기구를 선정하는 데에는 여러 가지 검토기준이 있었다. 국제적으로 가장 비중 있는 국제기구, 앞으로 영향력이 더욱 확대될 국제기구, 특히 청소년분야에서 많은 자료와 시사점을 얻을 수 있는 국제기구, 그리고 그 동안 국내에서 많이 소개되지 않았던 국제기구, 앞으로 한국의 청소년분야와 밀접한 협력관계를 확대시킬 만한 국제기구 등을 다양하게 고려하였으며, 여기에는 관련 자료의 획득 용이성 또한 일부 고려되어 특히 인터넷을 통해 청소년정책과 관련하여 많은 자료를 제공하고 있는 국제기구를 우선적인 연구대상으로 검토하였다.

마지막으로 이러한 연구범위에 따른 제한점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 그 동안 국제기구의 청소년정책과 프로그램에 대한 국내 소개가 미흡했다는 현실적 문제인식에서 출발한 연구로서, 주요 국제기구의 청소년정책과 프로그램을 개괄적으로 소개하고 시사점을 추출해보고자 하는 성격을 갖기 때문에, 국제기구의 정책이나 사업 자체를 분석하거나 국제기구의 성격과 방향에 대한 평가 등을 수행하는 이론적 연구와 구분된다. 즉, 여러 가지 국제기구 연구 패러다임과 이론들 중에서 하나의 입장을 취하고 국제기구에 대해 이론적으로 분석하거나 해당 국제기구의 위상과 정책방향을 분석하고 평가하는 일은 차후 심화연구의 몫으로 남겨둔다.

둘째, 국제기구 자체가 그 성격이나 기능, 활동내용들이 다양하기 때문에 하나의 틀로 전체 내용을 조직하는 것은 어려운 일이다. 보다

중앙집중적이고 긴밀한 관계의 국제기구가 있는 반면, 강제력이 약하고 공동 협력 정도의 연대를 펼치는 국제기구도 있기 때문이다. 각 경우에 따라 구체적인 청소년정책을 시행하는 경우가 있고 또는 단일화된 청소년정책을 집행하기보다는 각국의 공동으로 연계·협력할 수 있는 다양한 프로그램 시행을 주요 기능으로 할 수도 있다. 그러므로 가능한 일관성있고 구체적인 분석틀을 만들어보고자 했으나 연구대상의 현실적인 특성과 자료수집의 한계로, 다소 포괄적인 큰 틀만 유지하고 세부 내용은 각 국제기구의 성격과 특수성에 따라 국제기구별로 정리틀을 구성하고 이를 목차에 반영하였다.

특히, 이러한 문제는 ‘청소년정책’에 대한 개념과 정의가 무엇인가와도 관련되는데, 일반적으로 ‘정책’은 ‘어떤 특정한 상황하에서 정부가 어떠한 사회를 어떻게 만들어 가겠다고 하는 정부간여의 행동에 대한, 상호관련된 일련의 의사결정(노화준, 1995: 4)’ 또는 ‘권위있는 정부기관이 당위성에 입각하여 사회문제의 해결 및 공익의 달성을 위한 정책목표와 정책 수단에 대하여 공식적인 정치·행정적 과정을 거쳐 의도적으로 선택한 장래의 행동지침(박성복·이종렬, 2000: 137)’ 등으로 정의된다고 볼 때, ‘청소년정책’ 또한 이러한 특성을 공유해야 할 것이다. 그러나 국제기구의 특성상 ‘정부’의 위상과 권한에 차이가 있기 때문에 강력하고 중앙집권적인 정책을 펼친다는 의미보다는 회원 국가들의 공통된 청소년정책의 비전을 모색하고 공동의 사업과 프로그램을 수행하는 경우가 많다.

결국 국제기구들마다 ‘정책’이나 ‘프로그램’이라는 개념과 용어가 다양한 수준에서 혼재되어 사용되기 때문에 연구들에서 명확하게 그들을 구분하여 정리하기에는 어려움이 있다. 이에 세부 목차를 구성할 때, 보다 포괄적인 의사결정과 행동지침 등은 ‘정책’ 부분으로 이러한 정책을 달성하기 위한 보다 구체적인 활동내용은 ‘프로그램’ 부분으로 구성해보고자 하였으나 이는 연구자의 인위적이고 조작

적인 분류일 뿐 실제 국제기구의 청소년정책과 프로그램은 뚜렷하게 구분되기 어려운 점이 있다.

셋째, 사실 그 동안 청소년분야에서 국제기구의 청소년정책에 대한 연구가 미흡했기 때문에 현단계 이 분야에서 해야할 과제는 그 동안 소개되지 못했던 다양한 국제기구의 청소년정책을 소개하는 것도 있지만, 더 나아가 하나의 국제기구에 대해서 그 국제기구의 청소년정책을 구체적이고 심층적으로 분석하는 과제 모두를 필요로 한다. 그러나 연구여건상 한번에 두 마리의 토끼를 모두 잡는 것이 쉬운 일은 아니다. 결국 연구 의욕에 비하면 최대한 다양하고 많은 국제기구의 청소년정책을 개괄적으로 소개하는 일도, 하나의 국제기구의 청소년정책을 심층적으로 분석하는 일도 모두 완벽하게 해내지 못한 한계를 지닐지 모른다. 이는 향후 각 국제기구별로 보다 심화된 후속 연구가 이루어짐으로써 보완되기를 기대해 본다.

몇 가지 더 덧붙이자면 본 연구기간의 여건상 국제기구 관련 자료 수집은 상반기에, 검토·분석은 자료 수집 이후 하반기에 주로 실시했기 때문에 2002년도 하반기의 국제기구 활동 변화 등 보다 최근의 자료를 반영하지 못한 측면이 있을 수 있다. 최근 자료를 업데이트하기 위해 하반기에도 비정기적으로 인터넷 자료 검색을 실시하여 내용을 반영하고자 노력하였으나 한계는 있을 것으로 생각된다. 또한 유럽연합의 경우 유럽연합 자체의 성격과 조직 등의 변화가 지금도 계속되고 있는 상황이므로 이러한 기본적인 환경적 특수성에 대해서는 사전 이해가 필요할 것으로 생각된다. 이러한 한계를 보완하기 위해 국제기구 관련 세부정보를 얻을 수 있는 인터넷사이트 주소를 부록으로 제시하여 관심있는 관계자들이 자유롭게 찾아가 볼 수 있게 하고자 하였다.

또 한 가지, 본 연구내용은 주로 해당 국제기구의 인터넷사이트에서 제공하고 있는 자료와 구입 가능한 문헌자료를 참고자료로 활용했

기 때문에 보다 심층적인 내용을 담기에는 제한점이 있다. 각 국제기구 담당자와 이메일을 주고받으면서 연구자가 필요로 하는 자료에 대한 정보를 제공받거나 간단한 질문과 응답들이 이루어졌지만 깊이 있는 면접이 이루어지기에는 어려움이 있었다. 소개한 국제기구들에는 한국의 청소년정책에 의미있는 시사점을 얻을 만한 유용한 정보와 자료들이 가득하다. 향후에는 해당 국제기구들에 현지 방문을 하여 생생한 활동현장을 접하고 담당자들과의 면접이 이루어짐으로써 국제기구의 청소년정책과 프로그램 수행의 구체적 실태와 문제점과 어려움, 경험에서 우리나라는 효율적 사업 수행 방법과 전략 등에 대한 심층 정보를 얻고, 더 나아가 전세계의 국제기구들과의 연계·협력의 단초를 마련했으면 하는 제안을 해본다.