

# 지역의 청소년정책은 누구를 위한 것일까?1)

정건희 (군산시청소년수련관 부관장)

## 1. 개관과 관점

본 원고는 한국사회 청소년정책의 전반적인 것을 논하지는 않는다. 전반적인 청소년정책을 평가하고 제시할 수 있는 능력도 없거니와 그럴만한 당위성이나 시간도 없다. 다만 지역의 청소년 활동가(Youth Community Worker) 입장에서의 청소년정책에 대한 기본적 관점에 따라 향후 지역 사회 청소년정책이 실제적인 역할을 하기 위해서 어떠한 방향으로 되어야 하는지에 대한 경험적 내용을 정리하고자 했다. 다양한 관련 청소년정책 자료를 참고하였고, 개인적 경험을 포함하여 향후 지역사회 청소년정책의 발전적 관점에 대해 정리해 보고자 하였다. 하지만 이번에도 지역의 토론회에 초대되어 하루 이틀 만에 급하게 시간 쪼개어 정리하는 글이기에 교정이나 세밀한 검토가 이루어지지 않은 점은 아쉬운 점으로 남는다.

해방 이후 우리나라의 청소년정책은 장기적인 정책비전이나 추진체계, 관련법령이 미비한 상황에서 여러 부처에 분산되어 추진되어 왔고 정책내용에 있어서도 일부 문제청소년 위주의 산발적·단기적 대응이 중심을 이루었다. 그러나 1988년 청소년업무 전담부서로서 체육부에 청소년국이 설치되었고 1991년에는 체육청년부로의 개편과 더불어 청소년정책조정실이 출범하면서 한국의 청소년정책은 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 특히 1989년에는 국책연구기관인 한국청소년연구원이 출범하여 청소년정책의 체계적·효율적 수행을 위한 각종 연구 성과를 제공하기 시작하였다. 그 결과 1990년대 초반 오늘날 청소년정책의 근간을 이루는 청소년 현장 제정(1990), 청소년기본법 제정(1991), 한국청소년기본계획 시행(1992)과 더불어 체계적·종합적인 청소년정책의 추진이 가능하게 되었다(김광웅 외, 2009).

현재 청소년정책은 문화관광부 청소년국과 청소년보호위원회에서 국무총리 산하의 청소년위원회 통합 이후 2008년 MB정권에서 보건복지가족부로의 이관과 더불어 그동안 별개의 부서에서 독립적으로 추진되어 오던 아동정책과의 통합 추진이라는 갑작스런 통합에 직면하여 소모적인 논쟁만 진행하다가, 갑자기 알 수 없는 정치적 논리로 2010년 현재 여성가족부로 이관되어 청소년정책이 다시금 손질되어지고 있는 형국이다. 국가의 다양한 정책 가운데 청소년영역이 어떤 비전이나 가치, 이념, 철학 없이 이해할 수도 없고, 생각할 내용도 없는 이상한 논리로 힘없이 옮겨

1) 2010년 7월22일 구미YMCA에서 주최하는 지역사회 청소년정책 포럼에서 발제할 원고입니다.

다니는지는 이번 정부 들어와서 보이는 형국을 보면 너무나 잘 알 수 있다.

## 2. 청소년정책의 개념

### 1) 청소년과 정책

"청소년정책은 청소년을 위한 것인가?"

"청소년에 의한 것인가?"

"청소년에 관련된 것인가?"

"청소년정책에 관여하는 연구자와 공무원, 청소년지도사, 상담사, 복지사 등의 활동가들의 것인가?"

"청소년정책은 정치적 논리로만 변화하였는가?"

관련 연구자나 공무원, 활동가들의 제안도 있어 왔지만 더 큰 논리는 최상위 정치적 관계에서의 파급성이 가장 크지는 않았는지 의문이다.

청소년정책은 “청소년”과 “정책”이라는 두 가지 용어로 이루어진다. 이 두 용어의 개념을 어떻게 이해하는가에 따라 정책 발전과정과 그 내용에 대한 이해가 가능 할 것이다. 모든 이들이 청소년기를 지났거나 거쳐 가고 있기 때문에 청소년의 정의를 쉽게 내릴 수 있다고 생각하지만 정의 내리기 쉽지 않다. 연령범주를 중심으로 한 학문적 정의 또는 법령규정에 따른 제도적 정의 등 여러 가지가 있다. 하지만, 우리나라 정책에서는 청소년과 아동, 미성년, 소년, 소녀 거기에 학생이라는 용어까지 혼재되어 있어 법적 연령규정을 내리기가 애매하다. 청소년에 대한 정책상 규정은 청소년기본법에서 정하고 있는 9~24세로 이해된다. 그러나 여전히 아동복지법에서는 18세 미만으로 규정되어 있다. 9세부터 18세까지는 아동기와 청소년기에 중복되고 있다.

학자와 사회적 특성 등의 연령구분을 정리해 보면 다음과 같다.

표1. 사회적 특성에 따른 청소년연령기준

기관·단체	기 준	비 고
세계은행	태아 및 유아기(0~5세), 학령기(6~11세), <u>청소년기(12~24세)</u>	각 단계별로 서로 다른 위기 요소와 가능한 정책을 제시
독 일	아동은 14세 미만, <u>청소년은 14세 이상 18세 미만</u> , 그리고 젊은 성인은 18세 이상 27세 미만	연령대를 나누어 정책을 추진
유 엔	청소년의 연령범주는 <u>15~24세</u>	청소년(Youth)

이것은 어디까지나 연령 기준만으로 청소년을 정의 내린 개념이므로 다양한 관점에서 정의내리

는 것은 한계가 있음을 보여준다. 개인적 관점에서의 청소년 정의는 다음과 같다.

60억의 전 세계 인구 중에서 똑같은 이들은 존재하지 않는다. 이미 인간으로서 한 생명으로서의 삶을 어떻게 살아야 하는지 보여주는 모습이다. 사람은 모두가 다르다. 다양성은 인간이 생명을 얻은 이후에 당연히 누려야 할 기본적 권리다. 그럼에도 현 시대 우리사회의 청소년들은 사람으로서 가져야 할 가장 기본적인 권리를 누리지 못하는 경우가 많다. 일방적으로 강압하고, 지시하고 통제하여 사회의 도구적 객체로서만 강요받는다. 이를 경계하는 용어로서 "시민권적 권리를 가진 10대"로 칭한다. 하지만 이러한 용어의 규정도 무의미할 수 있다. 청소년이라는 의미 자체는 이미 누가 어떻게 규정할 수 있는 사안이 아니기 때문이다. 나 또한 청소년들을 만나고 인식한 수준과 현시대의 문제점이라 여기는 관점 하에서 청소년을 규정할 뿐이다. 사람의 시기적 관점을 규정한다는 것은 결국, 시간에 따른 그 시대만의 독특한 환경과 역사, 사람의 신체적 발달의 변화에 따라 전혀 다르게 나타나기 때문이다. 신체적 발달관점에서의 청소년기를 나이로 규정하는 것은 100년 전, 500년 전, 100년 후 모두 다를 수밖에 없다. 어찌할 수 없이 상식적인 현시대의 관점에서 규정지어질 수밖에 없다. 하지만 현재 출판되어지고 있는 대다수의 청소년관련 서적에서 청소년을 규정하는 정의에 대해서는 상당히 많은 부분이 왜곡되어 있음을 상기시키고자 한다. 지불유예기, 질풍노도기, 정체성 혼란기 등의 용어를 사용하며 부족하고 결핍된 존재로서의 입장만을 견지하며 강조하는 경우가 일반적이기 때문이다(정건희, 2009).

청소년은 시민으로서의 권리를 가진 시기이다. 유아, 아동기적 보호적 관점의 의존적 시기에서 탈피하여 시민권적 자율권이 보장되어야 할 시기이다. 완벽한 독립적 시기로서의 역할이 사회 환경적으로 불가능하다고 여겨지기도 하여 반의존적시기<sup>2)</sup>로 규정하기도 한다. 하지만 성인으로 일컬어지는 20~30대 청년들이 어느 정도 완벽한 독립을 했는지 생각해 보아야 한다. 청소년기의 대상을 어떤 관점으로 바라보는가에 따라 당사자의 자기 주체성과 능동성, 독립성은 다르게 나타날 수밖에 없다. 부족한 존재가 아닌 부족한 존재로서 인식하여 그들을 철저히 통제의 대상으로 바라보는 일반적 관점의 문제가 사회적인 가장 큰 병폐적 문제라고 보여진다(정건희, 2009).

청소년정책을 구성하는 둘째 용어인 "정책"을 규정하면 일반적으로 정책은 "행위에 대한 어떤 명시적인 방침" 혹은 "명시적인 행위방침 또는 지침"을 의미한다. 이는 닐 길버트(Neil Gilbert)와 폴 테렐(Paul Terrell)이 사용하는 정의와 유사한 것으로 청소년과 관련된 행위방침을 확정하는 과정에서의 결정과 선택으로 볼 수 있으며, 청소년관련 주요 제도들의 기능이 중요하게 고려된다(Gilbert & Terrell, 2006). 따라서 청소년정책은 일정범주의 연령대인 "청소년을 대상으로 하는 명시적인 행위방침과 제도, 법령 및 사업내용" 으로 규정할 수 있다(김광웅 외, 2009).

## 2) 청소년정책의 필요성

2) 최윤진(2000), 아동의 권리와 청소년의 권리, 제7권 제2호 청소년학연구, p297. 이제 아동기와 청소년기는 의존기(dependent period)와 반의존기(semidependent period)의 각기 구별되는 성격을 지닌 시기로 새롭게 정립되어야 할 것이며 이에 다른 능력 및 성숙 정도의 차별성이 반드시 인정되어야 할 것이다.

청소년정책에 대한 또 다른 이해는 청소년정책의 필요성이란 측면에서 이루어진다. 이는 “사회적 이슈”로서의 청소년문제에 대한 대책에서 가장 크게 요청된다. 청소년은 “미성년자”이라는 인식에서 성인 또는 보호자의 보호를 받아야 한다는 점도 청소년정책을 낳게 하는 요인이 되며 현대사회의 본질적 특성과 가정과 사회의 변동에 따른 청소년성장 기능의 약화에서 국가와 사회의 정책적 개입 필요성이 논의되기도 한다(이용교, 2004). 청소년기의 또래집단은 정체성의 확립 등에 큰 영향을 주기 때문에 사회와 국가는 청소년의 동아리활동(클럽활동)을 조장하는 의도 등 의도적으로 청소년의 또래집단에 개입한다(천정웅, 2009).

또한 학교교육의 문제적 접근이다. 청소년들이 대부분의 시간을 학교 중심의 학업생활을 하고 있다는 점에서 그들에게 다양한 참여, 모험, 자율과 체험 중심의 활동을 하도록 하는 일은 청소년의 잠재역량을 개발하는 데 충분한 의미를 갖는다. 학교는 이미 그러한 역할을 수행하는 데 한계를 드러낸 지 오래이며, 가족기능의 약화와 사회체제의 부적절성 등에 따른 청소년분야의 필요성에도 부합하는 정책이라고 볼 수 있다. 청소년의 역량은 일부 취약계층 청소년을 포함하여 모든 청소년들이 다양한 측면에서 역량개발의 기회를 갖게 될 때 전사회적 역량으로 전환될 수 있다.(Cheon, 2009). 이러한 한국의 청소년정책은 청소년활동을 중심으로 한 청소년육성정책으로 종래의 교육정책과 차별되는 국가정책으로써 청소년정책을 독자적인 영역으로 자리매김했다는 점에서 가장 중요한 특징이 있다. 이러한 인식은 그 후 청소년참여증진과 권리보장, 자율 활동을 중심으로 하는 정책방향 전환과 내용의 특성화를 위한 토대로 작용하게 된다. 이렇듯, 청소년활동과 청소년참여의 두 가지 핵심개념을 통한 접근은 향후 청소년정책의 발전을 위해 보다 더 강화되고 확장될 필요가 있을 것이다(김광웅 외, 2009).

결국 청소년정책의 핵심개념은 활동의 참여에 있다. 조금 더 좁혀보게 되면 ‘참여’에 대한 부분이 요체일 수 있다. 여기에서 참여의 주체가 누구인지에 접근하면 많은 논란의 소지가 있다. 핵심적 참여의 주체는 청소년이나 실질적 참여는 이루어지고 있지 않기 때문이다. 근본적인 청소년정책에 대한 실질적 논의과정의 주체는 연구원이나 관련 공무원들이 일반적이며 활동가들은 부수적 검토자 정도에 머무르는 경우가 대부분이다. 정권의 논리와 총체적 방향에 따라 청소년정책의 기조 모두가 변해가는 형국이다 조금 더 자세히 살펴보면 정권의 실제적 이념과 철학에 많은 부분이 몰려가며 변해간다고도 볼 수 있다. 청소년정책은 옮겨지는 부처의 성격에 따라 계속해서 수정 되는 것이 현실이다. 보건복지가족부로 이관되면서 아동과 청소년정책의 통합을 무조건적으로 밀어 붙이며, 쏟아 부었던 많은 예산과 갈등은 온데 간데 없이, 한 순간에 여성가족부로 이관되며 청소년정책에 ‘가정’이라는 단어가 핵심적 정책기조의 중심에 나란히 하게 될 것<sup>3)</sup>이다.

이러한 가운데에 지역에서의 청소년정책은 어떠한 의미가 있을지에 대해 회의를 갖는 이들이

---

3) 현재 여성가족부에서 진행되는 청소년정책의 방향정립을 위한 중간 연구 보고서를 살펴보았다. 아직 발표되지 않은 연구용역 중인 내용이기 밝히기는 어렵지만 청소년의 자기주도적 역량증진과 함께 청소년 친화적 가정환경에 대한 부분이 중요한 정책 목표로 설정되어지는 과정으로 인식하고 있다.

적지 않다. 역설적이게도 이러한 여러 꼬인 모양새의 국가의 청소년정책이 정권에 따라 좌지우지 되기 때문에 더욱 지역의 청소년정책이 중요할 수 밖에 없다.

### 3) 국가청소년정책의 이념과 목적

청소년기본법에서 청소년시설은 "청소년수련시설"(동법 시행령 제37조)과 "청소년이용시설"(동법 제36조 및 동법 시행령 제38조의 2)로 구분된다. 여기에서 청소년 수련시설의 개념은 "청소년 수련활동에 필요한 여러 가지 시설, 설비, 프로그램 등을 갖추고 청소년 지도자의 지도하에 체계적이고 조직적인 수련활동을 실시하는 곳"을 의미한다. 이 때 청소년수련활동은 자라나는 청소년들에게 학교에서 배우는 지식도 중요하지만 대자연 속에서 심신을 단련하며 호연지기와 진취적 기상을 기르거나, 일상생활 속에서 자질 배양, 정서 함양, 취미 개발 등 스스로 배움을 실천하는 활동이 필요하다는 데에서 출발한다. 즉, 청소년은 학교교육과 수련활동을 통하여 민주적이고 진취적인 사고를 지닌 바람직한 인간으로 성장하게 된다(문화관광부, 2002)는 정책적 입장을 반영한 것이다. 하지만 청소년수련시설은 단순히 외형적 요소인 시설, 설비 또는 공간만을 지칭하는 것이 아니며, 그 시설에서 운영되는 수련거리와 이를 기획·운영하며 청소년을 지도하는 청소년지도자 등 3가지 요소를 포함한 개념으로 보아야 할 것이다(이광호 외, 2003: 41-47).

청소년정책의 최상위법은 청소년기본법이다. 청소년기본법의 이념은 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받음과 아울러 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 하며 보다 나은 삶을 누리고 유해한 환경으로부터 보호될 수 있도록 함으로써 국가와 사회가 필요로 하는 건전한 민주시민으로 자랄 수 있도록 하는 것이다(청소년기본법 제2조). 이러한 이념을 실현하기 위해서 장기적·종합적 청소년육성정책을 추진하며 그 추진방향을 청소년의 참여보장과 청소년의 창의성과 자율성에 기초한 능동적 삶의 실현, 청소년의 성장여건과 사회 환경의 개선, 민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 자질향상으로 두고 있다(정건희, 2010).

청소년기본법의 최상위 이념을 실현하기 위해 다양한 사업들이 만들어진다. 청소년육성과 청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 청소년활동과 청소년복지, 청소년보호를 추진한다(청소년기본법 제3조). 이러한 사업들을 추진하기 위한 기관 중 청소년활동을 위해 제공되는 시설은 청소년수련관, 청소년수련원, 청소년문화의집, 특화시설, 야영장 등 다양하다. 특히 청소년수련관은 생활권 수련 시설로서 다양한 수련거리를 실시할 수 있는 각종 시설 및 설비를 갖춘 종합수련시설(청소년활동진흥법 제3장)로 전국적으로 143개(한국청소년수련시설협회, 2009)가 지자체에 운영되고 있다. 청소년수련관은 청소년 육성정책의 산물이다. 청소년기본법(제3조)에 의하면 청소년육성이라 함은 청소년활동을 지원하고 청소년의 복지를 증진하며 사회여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하고 청소년을 보호하여 청소년에 대한 교육을 보완함으로써 청소년의 균형 있는 성장을 돕는

것을 말한다(정건희, 2010).

### 3. 지역 청소년단체 · 시설에서의 청소년정책 과제

#### 1) 지역 청소년단체와 시설의 관계

YMCA, 홍사단, 스카우트, 적십자 등의 청소년단체의 역사는 한국 청소년활동의 출발점이라 해도 과언이 아니다. 한국의 청소년단체는 청소년활동 뿐만 아니라 근 현대사의 역사적 상황에서도 사회 변화를 위한 많은 노력을 기울인 게 사실이다. YMCA의 역사적 상황에서도 주체적인 참여 청소년들과 그들과 함께 했던 지도자들의 가치 있는 운동(Movement)을 엿 볼 수 있다. 이러한 예로 최근 YMCA의 하령회 100주년은 의미 있는 역사적 사실이다. 한편 급속한 사회적 환경과 교육환경의 변화로 인해 국가적 지원을 받던 스카우트, 해양소년단, 청소년연맹 등의 활동이 과거와 달리 약화되어지고 있다. 이와 달리 YMCA나 홍사단 등의 민간 운동중심의 자생 조직들은 실천적 운동 모델과 회원 조직을 중심으로 지속적 운동성을 그나마 보유하고, 지역에서 뿌리내리며 90년대 초반부터 지속했던 다양한 기관 · 시설 위탁을 통해 양적 활동성이 지속적으로 커지는 것을 엿볼 수 있다. 공공시설을 위탁함으로써 재정난의 타개와 활동성의 양적 팽창과 전문성을 고무 이루고자 하는 목적이 있으나 실질적인 교육환경과 재정난에 의해 본질적인 청소년참여와 자치, 동아리 등의 조직적 운동보다는 문화교육, 사회체육 등의 프로그램 중심의 수익 사업에 몰두하는 경우도 많아지고 있는 게 현실이다.

여기에서 청소년시설은 수련시설을 중심으로 청소년육성법과 청소년기본법, 그리고 한국청소년기본계획의 수립을 계기로 가장 비약적인 발전을 이룬 분야라고 할 수 있다. 특히 청소년 수련시설의 양적 확대는 청소년활동의 기반을 한 단계 끌어올렸다고 할 수 있다. 하지만 여전히 청소년시설의 지역적 편차, 이용률 부진 등은 청소년들의 생활이 학교교육과 입시에 매몰되어 시간이 부족하다는 것만으로는 해명될 수 없는 문제로 부각되고 있다. 각종 특성화 사업이나 지역중심사업의 전개 등을 통해 이러한 문제를 해소하기 위한 노력이 상당부분 성과를 거두고 있기도 하지만, 여전히 시설운영자의 관점보다는 청소년의 관점, 청소년의 욕구 중심의 운영방식으로서의 전환이 요청된다(전명기 외, 2009).

#### 2) 청소년단체 · 시설의 역할과정

한국의 청소년단체는 청소년활동의 출발점이었다고 해도 과언이 아닐 만큼 청소년분야에서

중심적인 역할을 모두 수행해왔다고 할 수 있다. 청소년단체들의 협의회인 한국청소년단체협의회 역시 청소년육성법 및 청소년기본법 등 청소년 분야의 정책이 형성되고 관련 법 제도가 마련되기 이전부터 청소년분야의 논의 및 소통을 선도해왔다. 그러나 이후 청소년단체가 학교교육과 밀접한 관련을 맺고 정책적 지지기반을 갖게 되면서 활성화된 반면, 한편으로는 사회변화에 대한 능동적 대응자세는 일견 소홀히 되는 경향이 나타났다(김광웅 외, 2009). 과거의 청소년단체는 학교 안에서 회원 중심으로 조직과 활동이 이루어져왔기 때문에 일반 청소년들이나 단체에 가입하지 않은 청소년들에게는 동경의 대상으로 여겨졌다. 이것은 학교라는 울타리 안에서 공부 이외에 청소년들이 활동할 수 있는 것이 거의 없었던 시기로서 활동 자체가 대단히 매력적인 활동이었다. 단체별 회원이 되고, 활동 프로그램에 참여하는 것 자체만으로도 충분한 만족감을 제공할 수 있었다. 하지만 지금은 이러한 모습을 기대한다는 것은 불가능하다(한국청소년개발원, 2003: 32-46, 208-214).

한국청소년기본계획 수립 이후 청소년기본법의 개정과 청소년활동진흥법 등이 제정·시행되기 이전까지 이어진 청소년활동과 수련활동에 관한 논리는 명확하게 정리될 수 있다. 실제로는 체육청소년부가 단기간에 청소년업무를 확장하고 제도화하려는 의도에서 많은 여론의 반대에도 불구하고 강행한 것으로, 다음과 같은 몇 가지 문제점을 안고 있는 것이었다(구태익, 2003). 첫째, 실제 정책의 대상인 청소년의 참여가 배제된 채 “수련활동의 제도화”라는 정책입안자인 성인의 시각에서 계획이 수립된 것이어서 청소년기의 특성이나 발달과업 등 정책지표의 적합성에 대한 교육적 합의가 충분하지 못하였다. 둘째, 실행상의 구체적인 문제 역시 관련부서인 교육부와 충분한 협의가 이루어지지 못하여 수련활동과 수련시설의 운영에 많은 어려움을 겪게 되었다. 셋째, 청소년수련시설의 유형 역시 제3공화국 시절부터 운영되어 오던 유사시설의 유형화를 토대로 시설기준을 적용하였으므로, 시설유형이 다양하지 못하며 빠르게 변하는 청소년들의 기호와 새로이 개발되는 프로그램을 소화해내기 어려운 것이었다는 점 등이다. 이러한 문제점을 안고 출발한 수련시설 및 관련 기관의 문제는 현재까지도 이어지고 있는 양태이다.

### 3) 청소년단체 및 시설의 과제

청소년단체와 시설기관에서는 다양한 과제에 직면해 있다. 지역 청소년정책을 현장 활동가의 실천 현장의 관점에서 어떻게 접근해야 하는지에 대해 서술하면 다음과 같다.

먼저는 청소년단체·기관시설로서 그 존립과 지원 근거를 확보하고 다양한 측면에서 발전하기 위해서는 사업의 실천 자체가 지역적 기반에서 이루어져야 한다. 지역에서 자발적으로 기인된 단체와 중앙정부 차원에서 조직하여 지부 형식으로 수동적으로 조직된 단체의 성격은 다르게 나타난다. 전국단위, 세계단위의 네트워크를 가지고 있는 단체라도 그 이념과 철학을 실천하기 위해 지역 기반으로 조직되어지고 성장하여 그 정체성을 지속적으로 보유하며 활동한 조직은 매우 중

요한 힘을 갖게 된다. 학교기반의 청소년단체는 과거 학교 안에서의 안정적 회원과 국비보조로서 자연스레 성장할 수 있었으나 근래 급속한 사회변화에 따라 이러한 기본적 학교 내 청소년단체의 설자리가 없어지고 있는 게 현실이다. 이러한 학교단체가 아닌 자생적 민간 조직이라 할지라도 청소년조직을 중심으로 한 근본적 사업은 방기한 채 정부 위탁사업이나 이벤트 중심의 프로그램 진행 단체는 지역에서도 청소년단체로서의 위치를 굳건히 하지 못하는 것이 현실로 인식된다. 따라서 가장 주요하게 집중해야 할 정책방향은 실제 법인의 이념과 철학, 가치의 실천적 과정과 함께 그 일을 실천하는 실제 회원조직이 얼마만큼 역동적으로 존재하고 있는지에 대한 부분이다. 일반 청소년들의 자발적 참여는 매우 중요한 과제로 남는다. 이러한 청소년자생조직의 성장으로 인해 자연스레 지역 청소년단체의 모태가 되었던 것은 그간 역사성이 깊은 YMCA와 같은 청소년 조직에서는 매우 일반화 되어 있는 것이 현실이다. 하지만 국가 정책적으로 그러한 과정이 없이 사업이나 정치적 논리로 만들어진 단체가 존재하기도 한다.

둘째로 지역사회 청소년조직의 실천력을 강화할 수 있는 지역주민의 참여이다. 청소년단체와 시설의 발전은 지역사회의 요구, 특히 지역 청소년의 요구와 참여를 기반으로 진행되어야 한다. 지역청소년의 요구에 근거한 사업의 개발과 시행은 당연하다. 이를 위해 단편적 욕구조사뿐만 아니라 지속적인 청소년조직의 활성화된 참여가 반드시 있어야 한다. 이를 통하여 지역을 기반으로 한 단체 시설마다의 특성화된 전략의 있어야 할 것이다. 지역청소년의 요구와 함께 실제적인 참여 조직의 활성화와 이를 근거한 사업의 개발과 시행에 따라, 지역주민과 지역인사들의 지원적 참여를 위한 방안은 정책실현의 핵심적 과정이다. 이러한 과정가운데 국가 및 지방청소년관련 정책에 대한 소통이 자연스레 일어날 수 있으며, 단체 고유의 특성을 반영할 수 있게 된다. 시설 또한 청소년운영위, 참여위 등 다양한 청소년자치 조직과 함께 지역의 다양한 청소년동아리 조직, 그리고 위탁 법인의 고유한 청소년조직의 연합체를 중심으로 한 실제적인 운영 참여의 조직적 접근이 가능할 것으로 사료된다. 핵심은 지역청소년들의 단체, 시설의 실제적 참여와 함께 이들이 정책 추동을 실현할 수 있도록 지원하는 주민, 전문가 조직의 연계지원조직의 실제적인 운영방안이다.

셋째, 지역 관련 단체 간의 전문화된 기능의 강화와 협의 구조가 필요하다. 사업의 중복에 대한 우려에 대한 논란도 있으나 이는 우기에 불과하다고 보인다. 지역의 최소 20%가 넘는 비율이 청소년들인데 모든 청소년을 지원하는 중복된 사업이 과연 얼마나 가능할 것인지 의문이다. 다만 현실적 문제로 재정과 실무지도력의 한계에서 오는 방만한 사업의 운영을 이룰 때의 문제로 인해 전문화된 사업이 미비한 경우가 많기 때문이다. 각 전문화된 단체가 많을 경우 자연스레 지역의 다양한 기관단체가 연대할 때 상당한 시너지를 만들어 낼 수 있다. 중복된 사업을 진행하는 단체 일지라도 미시적으로 접근하다 보면 더욱 세밀한 전문성도 나타나고 네트워킹 하는 체계도 구축되어지기 용이하기 때문이다. 연대를 통한 청소년사업 역량이 강화되는 중요한 과정도 이룰 수 있다. 지역사회의 전체적인 연대체가 조직되어지면 단순한 전문화된 단체의 역량을 뛰어 넘어 지

역의 관련 정책의 제안과 사회적 변화를 이루기에도 매우 용이한 과정이 만들어지기 때문이다.

넷째, 네트워크 강화를 통한 개방적 공유가 반드시 필요하다. 근래 소셜 미디어(Social media)의 급속한 성장으로 '개방적 가치'는 매우 중요한 사회적 현상으로까지 나타나고 있다. 사람들이 자신의 생각과 의견, 경험, 관점 등을 서로 공유하고 참여하기 위해 사용하는 개방화된 온라인 톨과 미디어 플랫폼을 소셜 미디어라고 칭한다. 온라인 체계에서 급속한 발전으로의 웹2.0세대의 소셜미디어까지 개방성은 이미 사회의 일반적인 사회적 현상으로까지 읽힌다. 자신이 웹2.0으로 일컬어지는 참여·개방·공유의 문화가 온라인 공간에서 확산되면서 참여할 수 있고 개방적이면서 공유를 위한 서비스와 사이트들이 이미 등장하기 시작하였으며 오프라인과 연동되어 다양한 사회적 현상으로 나타나고 있다. 이러한 때 자신의 프로그램, 전문성만을 운운하여 개방하지 않고 네트워크 하지 않는다는 것은 이미 사회적 현상에서 도태되어지는 것으로 인식된다. 개방과 참여, 공유의 웹2.0의 문화는 청소년기관단체의 매우 중요한 가치로 부각되어질 수밖에 없다.

청소년기관단체간의 협력체는 개별 단체의 희생을 요구하는 것이 아니다. 각 단체의 활성화와 발전을 위한 지원기반이 되어야 하는 것으로 인식해야 한다. 하지만 현실은 원활하지 않은 게 사실이다. 네트워크의 이유가 거시적 측면에서 지역전체의 아동청소년정책을 이루기 위한 목적이 아닌 개개인의 사업과 개별기관사업의 이용 도구로서의 역할을 강화하기 위해 네트워킹 하는 게 일반적이기 때문이다. 개방과 공유의 이유는 개별 단체의 성장에 기인한다. 다만 그 과정은 개별 기관단체의 사업의 도구로서의 네트워크가 아닌 지역사회 전체의 청소년정책을 추동하는 과정이라는 인식을 분명히 해야 한다. 이를 위해서 네트워킹 하며 서로 간 지속적인 유대관계를 형성하는 것이다. 방법은 신뢰관계 안에서의 유대성을 강화하며 지역 정책을 추동하는 방법과 함께 task force형식의 네트워크가 존재한다. 상호 유기적으로 연계하여 활동할 수 있도록 해야 한다. 이러한 단체 간의 네트워킹은 정책추동의 중요한 원리로서도 작용하지만 청소년수련시설의 위탁이나 청소년관련 보조사업의 수탁을 위한 과정에서 필요한 부분으로 인식된다.

이러한 위탁이나 사업 선정에 있어서 정상적인 공모방식과 경쟁방식은 질적 수준의 개선을 위해 필요하지만 경우에 따라서는 불필요한 경쟁이 되는 경우도 있다. 지역에 따라서는 지나친 경쟁으로 인해 사업 중심의 계획보다는 위탁단체의 부담금의 비중만 높이는 결과를 낳기도 한다. 지역의 청소년시설 건립 시부터 공동으로 사업계획에 참여하고 서로의 역할분담을 통해 시설이나 사업이 균형적으로 배분될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다(한국청소년정책연구원, 2009).

다섯째, 양적 발전과 질적 발전의 문제이다. 어떠한 분야이든지 그리고 어떠한 사업이든지 일반적으로 그 성패 여부에 대한 판단기준으로 삼는 것은 얼마나 많은 인원이 참여 또는 동원되었느냐는 것이다. 청소년단체의 발전이 회원 수의 대대적인 증대, 사업영역의 대폭적인 확대, 재정여건의 획기적인 개선과 같은 기준이 발전의 지표인가에 관한 질문이 필요하다. 청소년 수련시설의 위탁 수주실적이 청소년단체의 능력을 증명하는 기준처럼 인식되고 설립시 내세운 전문분야와는 거리가 먼 분야의 사업까지도 정부로부터 위탁받는 것이 발전의 기준이 되고 있다면, 과연 청

소년단체의 정체성을 어디까지 볼 수 있을 것인가? 이제는 단순히 양적인 확대가 모든 문제를 해결하고 단체의 발전이라고 내세우기는 어려운 상황이 되었다. 예를 들어 단체의 인원·재정 규모에 비해 지나치게 많은 수련시설을 위탁한 단체들에 대한 운영능력의 담보 문제가 제기되고 있다. 환경의 변화를 통해 볼 때 앞으로는 결국 전문 인력과 좋은 프로그램 그리고 재정부분을 포함해서 정상적인 운영능력을 확보하여 질적으로 우수한 서비스를 제공할 수 있는가의 여부에 대한 관심이 필요하다(전명기, 2009).

이 부분은 두 가지 관점으로 접근할 필요성이 제기된다. 현재 청소년단체로 규정된 다양한 단체에서 실제 위탁시설을 운영하지 않고 자발적 후원과 청소년회원조직만으로 운영되는 단체의 활동은 전문적 시설에 비해 열악한 게 현실이다. 90년대 들어서며 국가 정책적으로 지원하는 시설 기관들이 전문화되어지고 양적으로 확대되어 가고 있다. 과거의 청소년단체 내에서의 회원활동만을 강조하며 현대에 맞지 않는 과거 프로그램을 반복하거나 현대 청소년의 특성을 고민하지 않고 과거의 내용만을 강조하는 것은 더 큰 문제로 대두된다. 따라서 청소년시설의 위탁에 대한 적절한 안배와 실제적인 역할이 강조되는 부분이다. 청소년단체에서 시설위탁운영을 철저히 배제한 채 앞의 제안에서처럼 전문 인력과 좋은 프로그램 그리고 재정부분을 포함해서 정상적인 운영능력을 확보하여 질적으로 우수한 서비스를 제공한다는 표현이 맞을지는 의문이다. YMCA의 실무자로 수년간 활동하면 얻은 결론은 법인 자체의 안정적인 재정구조를 가지고 있지 않는 한 불가능한 일이다. 특히 다른 사업 영역과 달리 사회교육이나 체육 등의 수익사업과는 거리가 있는 목적사업이다. 청소년사업만을 가지고 모금사업만을 중심으로 재정적 구조를 만들어 가는 것이 핵심이다.

단체의 고유한 정체성을 강조하며 과거 회원조직의 이념성만을 강화하고자 한다면 단체의 회원조직을 강화하는 것도 필요하다. YMCA에서도 위탁시설과 법인에서의 청소년활동이 양분되어 있기도 하고 시설에 복합되어 있기도 하다. 다만 전국YMCA 차원에서도 현재 위탁시설 중심의 지역 시청년회와 그렇지 않은 청년회의 청소년활동은 현격한 차이를 보인다. 양적인 수준은 극명한 차이를 보인다. 다만 질적 수준에 대해서는 여러 논란의 소지가 존재한다. 이념의 강화라고 강조하나 몇 지역을 제외하고 YMCA내에서조차도 청소년을 전담하는 실무지도력이 있는 곳이 많지 않을뿐더러 전문지도력의 육성은 더욱 더디기 때문이다.

이에 따른 두 가지 방법을 제안하면 먼저 청소년단체 중심의 정책실현 방안을 이루기 위한 과정이다. 단체의 정체성을 명확히 하고 이에 부합하는 지도력 훈련과 함께 현대의 청소년에 부합하는 이념실현의 방법을 연구하고 프로그램을 개발하여 실제적인 역할을 할 수 있는 재정방안을 마련하면 된다. 다만 현실화에 있어서 많은 어려움이 존재하는 게 사실이다. 다른 문제점으로 청소년활동의 역사성과 전문성이 존재하는 단체들이 시설을 위탁운영하지 않을 때 어떠한 법인들이 위탁시설을 운영하여 다른 방도로 사용할지에 대한 책임감에 대한 문제가 남는다. 이 또한 많은 논의와 연구가 필요한 부분이다. 실제 여러 청소년단체에서 위탁받은 청소년시설에서 운영비를

충당하기 위해 실제 청소년정책의 목적을 이루기 위한 노력보다는 수익을 창출하는데 매몰되어 있는 경우가 많기 때문이다. 이와 함께 또 다른 제안으로는 역사성과 전문성, 가치와 철학이 분명한 단체가 역으로 청소년위탁시설을 수탁 받아 실제적인 국가정책 추동과 함께 법인 자체의 정체성을 살리도록 노력하는 것은 중요한 과제로 남는다. 청소년단체의 정체성을 확보하고 그 이상의 실제적인 국가청소년정책을 실제로 실현시키는 과정이 반드시 필요하다. 청소년기본법의 최상위 이념인 '민주시민'의 양성에 대해서도 여러 논의가 필요하나 국가 청소년정책의 최상위 이념과제는 종교적 목적을 가진 단체와의 성격도 유사하지만 일반 단체의 목적이념과도 크게 벗어나지 않는다. 다만 본질에 이르기까지의 단체의 이념성에 대한 회원운동 조직의 성장은 많은 논의와 고민이 필요한 시점이다.

여섯째, 청소년YMCA조직과 같은 단체의 이념조직과 함께 청소년운영위원회, 참여위원회 등의 실제적인 자치한 청소년조직사업은 더욱 강화해야 한다. 위탁받은 시설일 경우 기관 특성상 다양한 청소년조직들이 존재할 수 있다. 프로그램 회원에서 일시적인 캠프에 참여하는 청소년회원 등 다양하다. 다만 간과하지 말아야 할 것은 청소년단체에서 위탁한 시설에서의 프로그램은 단순한 프로그램적 접근만이 아닌 청소년운동(Youth movement)이라는 것이다. 운동은 주체가 핵심이다. 청소년은 대상이 아닌 주체여야 한다. 자주적이어야 하며 그러한 자주성을 성장시키도록 노력해야 한다. 결국 자립하여 공동체를 형성해 더불어 삶을 영위하는 청소년이 핵심일 수 있다. 청소년을 주체로 세우지 않고 지도자의 철저한 대상으로 전락시키기도 한다. 기관 수탁 이후 가장 많이 놓치는 부분 중 하나이다. YMCA의 지도자 그룹에서 청소년조직 형성하는 문제 때문에 수탁에 대한 극단적인 부정적 의견을 표출하시는 사람이 존재할 정도이다. 수에 관계없이 실질적인 활동 조직의 구축은 지속적으로 양적, 질적인 확대가 반드시 존재해야 한다. 정책 참여와 추동의 근본은 청소년임을 잊지 말아야 한다. 일반 단기적인 프로그램에 참여하는 청소년들에게도 국가 청소년정책의 기본가치와 실제 법인의 가치는 지속적으로 인지할 수 있는 과정이 반드시 필요하다(정건희, 2010).

일곱째, 사업재정 및 현실적인 경영이 이루어져야 한다. 언제까지 좋은 일 하니 헌신하라고 할 수 있을까? 청소년단체를 포함한 대부분의 비영리조직의 경우 설립 당시의 순수한 목적을 방해하는 가장 큰 요인은 재정여건의 열악함이 가장 큰 요인 중 하나로 대두된다. 가장 주요하게 재정을 확보하는 방안의 핵심은 본질적 사업의 추동이라고 믿는다. 단체의 순수한 이념과 목적이 존재함에도 이를 이루기 위한 재정 마련을 한다며 전혀 다른 수익사업에만 집중한다면 이를 바라보는 시민들의 자발적 후원은 어려울 것이다. 이와 함께 비영리 전문 경영이 요구된다. 우리는 좋은 일하니 너희들은 후원해라는 어쭙잖은 과정으로는 독립적 경영이 어려울 수밖에 없다. 적극적인 비영리 경영의 전문적 체계를 도입해 지원할 수 있도록 해야 한다. 이러한 현상은 청소년수련시설등의 관련 기관들도 같은 모양새다. 재원을 확보해야 운영이 가능한데, 법인의 재정지원은 매우 열악하여 시설 자체에서 수익사업에 치중할 경우 비난받는 것은 당연하다. 다소 이율배반적인 상황에 처하게 된다. 그래서 적극적 재원확보의 통로를 구축하는 것은 선택이 아닌 필수적 조건으

로 남는다.

#### 4. 고민만 앞서고

관련 기관이나 단체에서 발제나 강의 요청이 올 때면 항시 고민하게 된다. 가장 큰 고민의 지점은 수년간 지역 현장에서 이러한 글에 맞는 운동과정이 있었느냐는 것이다. 나름의 운동성과가 많았으나 작성한 글과 완전하게 일치되는 일을 했다고는 보이지 않는다. 나름의 가치와 철학을 세우고 앞만 보며 정책에 따른 목적을 이루기 위해 조직하고 추진한다고 하지만 쉽지 않았음을 고백한다. 현재에도 진행형이며 이러한 정책 추진 과정의 중요한 과정으로서의 역할은 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 이틀여 간 짧은 글 정리한다고 새벽까지 이런저런 자료도 찾아 보고, 예전에 작성했던 원고도 열어 보았다. 다소 반복되는 대안도 여럿 보였다. 짧은 시간에 활동가 입장에서 글을 쓴다는 것은 많은 무리가 따른다는 것을 또 한 번 인식하게 되었다. 그럼에도 무리하게 작성하는 것은 지역의 활동현장에서 대부분 경험했던 내용을 소통하고 싶은 욕구가 컸기 때문이다.

지역에서 청소년정책을 이루기 위한 과정에 참여한다는 것은 운동(movement)의 관점으로 접근하지 않으면 이를 수 없다는 것을 알게 된다. 정책은 목적이고, 뜻이며 이념을 이루기 위한 수단으로서의 과정을 내포한다. 이를 이루기 위해서 행정가의 입장이 아닌 지역의 청소년들과 더불어 함께 하는 공간에서의 실무지도자 입장에서 참여이기에 더욱 운동의 과정은 중요하다. 뜻을 이루기 위해서는 그 뜻을 이루는 소통의 과정이 매우 중요함을 계속해서 이해하게 된다. 정책이 무엇인가? 목적과 목표, 그 이념이 명확히 명시되어 있으며 세부적인 과정이 존재하는 문서 아닌가? 이를 이루기 위해서는 그 내용의 인지와 함께 끊임없는 소통가운데 사람들의 참여가 반드시 필요하다고 하겠다. 이는 우리 청소년활동가들이 삶으로 인식하는 청소년운동의 방법과 다르지 않다고 보인다.

예를 들면 작은 청소년조직 하나가 몇 명의 네트워크를 형성하였고 위기아동청소년네트워크와 지역 전체의 아동청소년실무자 연대까지도 조직할 수 있었다. 소수의 몇몇 청소년YMCA회원들이 조직되었고 4~5년간 제안한 그들만의 언어가 의제화 되었으며 전라북도 전체의 청소년의제가 되어 교육감 후보들에게 제안하고 협약하는 과정도 만들어졌다. 실무지도력 한명과 청소년동아리 회원 300여명이 모두였던 법인이 지역 전체의 청소년활동시설을 위탁받아 전반적인 청소년활동을 추동할 수 있게 되었다. 위탁시설 또한 사업의 전문성과 실적을 인정받았고 시민들과 지역교계에 서 지원한 엄청난 후원금이 그 이유가 되었다.

지역 청소년정책의 올바른 현실화는 어쩌면 많은 이들의 집단적 참여 보다는 한 사람 한 사람의 변화된 지성과 현실적 운동이 일어나며 그 지도력의 확신으로 인한 수많은 이들의 참여가 어

짜면 더욱 중요한 수단은 아닐는지…….

## 참고문헌

- 김광웅 외(2009). 한국청소년정책 20년사, 한국청소년정책연구원 연구보고 09-R21
- 김정주 (2004). 유비쿼터스 시대의 청소년활동. 미간행 발표원고. 모든학교 체험학습연구소.
- 문화관광부 (2004). 2004 청소년백서. 서울: 문화관광부.
- 정건희(2009). 청소년자원봉사교육 강사 양성과정 교재, 청소년의 이해. 전북청소년활동진흥센터.
- 정건희(2009). 청소년지도사 실무역량강화교육 교재, 시민참여 교육. 전북청소년수련시설협회
- 정건희(2010). YMCA청소년운동과 수탁운영. 한국YMCA전국연맹 청소년수탁시설장 워크숍 교재
- 정건희(2010). 청소년정책집행과정에 따른 청소년수련관의 효율적 운영방안. 중앙대학교 사회과학연구소
- 이용교(2004). 청소년정책론. 서울: 인간과 복지,
- 천정웅 (2009). 적극적 관점의 청소년활동: 역량개발의 이론, 정책, 실천, 글로벌 청소년포럼 및 지역정책토론회 자료집, 보건복지가족부·대구광역시.
- 천정웅, 이용교 편 (2007). 적극적 관점의 청소년개발, 서울: 인간과 복지
- 한국청소년개발원 편 (2003). 청소년단체 발전 -청소년단체 운영실태 및 발전방안. 워크숍 자료집. 서울: 한국청소년개발원.
- Small, S., & Memmo, M. (2004). Contemporary models of youth development and problem prevention: Toward an integration of terms, concepts, and models. *Family Relations*, 53(1), 3-11.
- Cheon, J. (2009). Convergence of a strengths perspective and youth promotion practice. *Advances in Social Work*, 9(2), 176-190.
- Cheon, J. (2008). Best practices in community-based prevention for youth substance reduction: Toward strengths-based positive development policy. *Journal of Community Psychology*, 36(6), 761-779
- Matarese, M., McGinnis, L., & Mora, M. (2005). Youth involvement in systems of care: A guide to empowerment. Washington, DC: Technical Assistance Partnership.
- Benard, B. (2004). Resiliency: What we have learned. San Francisco, CA: WestEd.