

서울시 자치구 청소년의회 운영현황과 개선방향

신민철 이정용

연구책임

신민철 서울연구원 도시경영연구실 연구위원

연구진

이정용 서울연구원 도시경영연구실 연구원

공동 연구진

오수진 강동구 구정연구단 연구원

유정근 강북구 구정연구단 연구원

정주호 강북구 구정연구단 연구원

최보기 관악구 구정연구단 정책관

김성혜 도봉구 구정연구단 주무관

김세현 도봉구 구정연구단 주무관

박재준 마포구 구정연구단 연구원

김미윤 은평구 구정연구단 단장

외부집필진

서현수 한국교원대학교 교수

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

자치구 청소년의회, 청소년의 실질적인 참여 위해 운영방안 개선, 서울시 등 관련주체와 협력 필요

서울시·15개 자치구, 청소년 사회참여 활동 하나로 청소년의회 운영 중

최근 학생 인권을 비롯하여 다양한 사회 이슈에 대한 청소년들의 관심과 참여가 늘어나고 있다. 어린이·청소년들이 전통적 보호와 통제 대상에 머무르지 않고 행동의 주체, 즉 자신과 사회에 관한 문제에 관심을 두고 스스로 해결을 위해 실천하는 존재가 된다는 것은 참여, 자치, 민주주의, 사회통합 학습의 관점에서 매우 중요하다. 자치구 청소년의회는 자치구라는 지역사회에 기반을 둔 정치교육 참여기제로, 지역사회 내 청소년들과 관련된 다양한 문제를 자신들의 시선으로 바라보기 위해 정책 의사결정 과정에 참여하고 지역사회에서 당당히 목소리를 드러낼 수 있는 역할을 학습하는 목적으로 설치되었다. 2020년 기준 서울지역에는 총 16개의 청소년의회가 개설되었으며 각 지역의 여건과 환경에 따라 자율적으로 운영되고 있다.

[표 1] 자치구 청소년의회 개설현황(2020년 3월 기준)

구분	역할
광역 (1)	· 서울시
기초 (15)	· 중구, 광진구, 성북구, 강북구, 도봉구, 은평구, 서대문구, 금천구, 관악구, 동작구, 강동구, 용산구, 양천구, 구로구, 동대문구

자료: 서울시 내부자료(모의의회 성격의 청소년의회 포함)

청소년의회, 자치구 특성에 따라 참여 학령·선발 방식 등 다양하게 구성

자치구 청소년의회 참여대상 및 선발방식은 자치구에 따라 다양하다. 아동친화도시 인증을 받거나 초등학교 때부터 민주주의 시민교육을 강조하는 강북구, 도봉구, 강동구, 금천구 등은 초·중·고생이 모두 포함된 의회를 구성하거나, 초등학생을 대상으로

하는 단독 아동의회를 구성하기도 한다. 나머지 대부분의 자치구에서는 의사일정과 청소년 간 소통을 원활히 진행할 목적으로 중·고등학생 중심의 청소년의회를 구성하고 있다. 또한 대다수 자치구 청소년의회는 학교나 지역사회 청소년 관련 시설 등의 추천과 공개모집으로 인원을 모집하고, 서류·면접방식으로 청소년의원을 선출하고 있다. 일부 자치구 청소년의회는 의회 구성의 대표성과 민주적 정당성, 절차적 타당성을 선거 과정에 반영하려고 해당 지역 청소년이 직접 의원을 선출하는 등 다양한 선거 방식을 활용하고 있다.

인권·참정권, 안전·보건, 지역사회 내 활동 등이 청소년의회의 주요 안건

자치구별 청소년의회 논의 안건을 분석한 결과, 해당 자치구 청소년에 한정된 안건부터 보편성을 갖는 청소년 사회 이슈까지 폭넓게 구성되었다. 학교 또는 학교 밖에서의 청소년 활동 관련 안건의 비중도 높은 편이었지만, 자치구 범위를 넘어서는 인권·참정권, 안전·보건, 학교폭력 등의 이슈에도 관심이 많은 것으로 보인다. 주제별로 살펴보면, 가장 비중이 높은 인권·참정권 주제에서는 사회취약 계층에 대한 인식개선, 학생 인권조례, 청소년 노동권 등에 관심도가 높았고, 안전·보건 주제에서는 흡연 구역과 관련된 내용들이 주를 이루었다. 그 외에도 청소년 놀이문화, 청소년 공간 이용 개선, 자원봉사활동 등의 안건들이 많았고, 학교생활과 관련하여 교칙개정 관련 사안에 대한 관심을 보여주고 있다.

[표 2] 자치구 청소년의회 안건분석 결과

구분	건수	비율	주요 안건
인권·참정권	25	31%	· 청소년 참정권, 장애인식, 다문화가정 인식, 학교 밖 청소년, 학생인권 조례, 청소년 노동인권, 청소년의회, 청소년 도박, 미혼모 문제 등
안전·보건	22	27%	· 학교 주변 불법 주정차·건널목 안전, 금연구역 범위, 전동보드 운행 전용도로, 학교주변 위험장소, 청소년 간접흡연 실태, 미세먼지 대책, 교내 위험시설, 성교육 개선 등
청소년 활동	20	25%	· 청소년 축제문화, 청소년 이용시설, 청소년 기자단, 청소년 문화시설, 청소년 공간 이용 개선, 청소년 자원봉사활동, 청소년 전시회·플리마켓 등
학교폭력	3	4%	· 다목적 CCTV, 학교폭력 예방교육 정책 제안 및 보완
학교생활	8	9%	· 학교 교칙, 교직원 대상 페미니즘 교육, 학교 시설물 개선, 친환경급식 지원, 학교교류 활성화, 학생회 안내서 등
진로	3	4%	· 청소년 진로체험카드, 전환기 프로그램 개선, 교육정보 및 진로교육 등
전체	81	100%	-

청소년의회, 직영이나 민간위탁으로 운영 ... 두 방식은 각각 장단점 보유

자치구 청소년의회는 자치구 직영체제와 청소년 전문기관이나 단체에 위탁하는 두 가지 형태로 운영되고 있다. 먼저 자치구 직영체제는 지역 내 아동·청소년을 직접 대면하면서 그들의 의견과 요구를 즉각적으로 파악할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 자치구청 내 관련 부서와 업무협조가 쉬운 측면이 있다. 하지만 해당 부서 담당자가 의원 모집부터 구성, 활동 내용 등을 직접 담당하다 보니 업무부담이 많아 청소년 의원과 소통할 수 있는 시간이 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 또한, 담당 공무원이 아동·청소년의 발달 특성에 대한 이해와 청소년의회 운영방식에 관한 전문 지식이 부족할 경우 아동·청소년과의 관계형성이나 원활한 의회 운영에 어려움이 발생할 수 있는 것으로 조사되었다.

또한 청소년 관련 기관이나 민간단체에 위탁 운영하는 경우 대체로 운영 담당자가 아동과 청소년에 대한 이해가 높으며, 청소년 관련 활동에 대한 전문성을 토대로 의회 활동을 유연하게 이끌어갈 수 있는 장점이 지니고 있었다. 하지만 행정 차원에서 청소년의회 담당 공무원과 위탁기관 담당자 간 소통이 잘 이루어지지 않는다면 원활한 의회 운영에 대한 어려움이 발생할 개연성을 지니고 있다. 또한, 위탁기관 내 실무 담당자도 자주 변경되어 안정적으로 업무를 유지하기 힘든 사례도 일부 발생하였다.

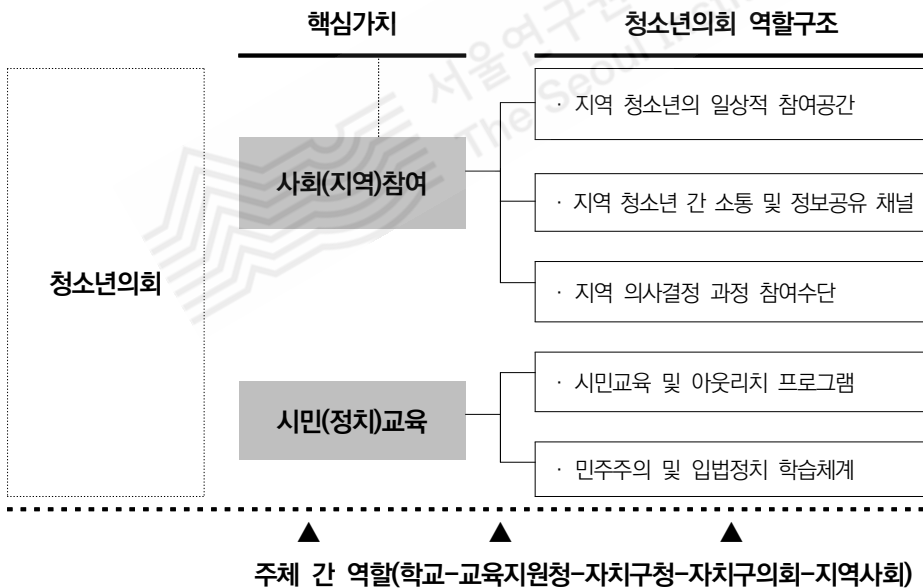
자치구의회·학교·교육지원청 등 관련 이해집단과 연결구조 상대적 미흡

자치구 청소년의회는 다양한 이해관계집단 및 역할주체들로 구성된다. 먼저 자치구의 경우 실제 의회를 직영하거나 사무국 역할을 하는 경우 대부분의 행정적 지원을 담당하고 있으며 청소년의회와 가장 밀접하고 연결 강도가 높은 것으로 나타났다.

학교와 자치구의회의 경우 청소년의회를 원활하게 운영하기 위해 그 역할이 무엇보다 중요하지만, 현재 행정 업무단위의 부분적 협조 수준에 그치고 있는 것으로 나타났다. 특히 학교는 교육청 요청에 따라 학교 대표를 추천하는 것, 교육청은 학교에 학생추천 협조를 구하고 추천 학생들을 모집하여 구청에 보내는 소극적 역할을 수행하고 있는 것으로 조사되었다. 또한 자치구 청소년의회의 경우 교육적 기능 외에도 사회에 대한 관심과 참여라는 정치적 기능을 수행하게 된다. 이러한 측면에서 자치구 의회의 역할이 매우 중요함에도 현재는 그러한 역할구조는 명확하게 드러나고 있지 않은 것으로 나타났다.

타 청소년의회 비롯한 자치구의회·서울시·지역사회 등 관련주체와 협력 중요

자치구 청소년의회가 실질적으로 활성화 되기 위해서는 지역사회 내 다양한 주체가 유기적으로 협력할 필요가 있다. 주체별 역할을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 청소년의회는 지방의회와 연결해 의회민주주의를 제대로 학습하고 실질적으로 참여할 수 있는 장을 마련해야 한다. 둘째, 자치구 청소년의회 간 협의체를 구성해 청소년의회 지원인력 등 실무자급의 교육과 교류, 청소년의회 본연의 철학적 가치와 기능을 공유할 수 있어야 한다. 셋째, 자치구 청소년의회 실질적 활성화를 위해 서울시와 협력이 필요하다. 자치구에서 행정·재정의 제약으로 현실화되기 어려운 안건은 서울시 시민참여예산사업 등과 연계해 볼 필요가 있다. 넷째, 청소년의회의 활동에 지역사회 내 학교와 시민단체, 정당 등의 협력이 중요하기 때문에 이들과의 협력방안을 모색할 필요가 있다. 학교, 시민단체, 비영리 단체의 협력과 더불어 정당 차원에서 시민 대상의 정치교육의 하나로 청소년의회에 대한 제도적·실질적 지원 마련을 해준다면 지역사회 여론과 청소년의 입장을 반영할 수 있는 정책이 구현될 수 있을 것이다.



[그림 1] 서울시 자치구 청소년의회 핵심가치와 역할구조

목차

01 연구개요	2
1_연구배경과 목적	2
2_연구추진 체계	4
3_연구내용 구성 및 역할분담	7
02 청소년의회에 관한 이론적 논의	12
1_청소년 참여에 관한 이론적 논의	12
2_청소년의회에 관한 이론적 논의	18
3_유럽의 청소년의회 경험: 핀란드 청소년의회를 중심으로	25
03 서울시 자치구 청소년의회 사례연구	46
1_자치구 청소년의회 운영배경 및 역할	46
2_자치구 청소년의회 운영체계	48
3_서울시 자치구 청소년의회 운영결과 종합	60
04 자치구 청소년의회 참여자가 평가한 활동성과 및 미래상	70
1_조사방법	70
2_참여자가 평가한 활동성과 및 미래상	73
05 자치구 청소년의회 운영 개선방향	84
1_자치구 청소년의회 운영 방향성	84
2_자치구 청소년의회 핵심 가치 및 이행전략	85
참고문헌	93

부록	96
1_청소년의회 모델설계 시 참고사항	96
2_자치구별 청소년의회의 현황 요약 (2020년 기준)	101
3_자치구 청소년의회 설문지	106
Abstract	113



표 목차

[표 1-1] 자치구 청소년의회 개선행황(2020년 3월 기준)	3
[표 1-2] 연구진 공동워크숍	5
[표 1-3] 자치구 청소년의회 운영현황 분석	7
[표 1-4] 자치구 청소년의회 인식조사 및 인터뷰	8
[표 1-5] 연구결과 종합	9
[표 2-1] Hart(1997) 청소년 참여 단계	13
[표 2-2] Harry Shier(2001)의 청소년 참여 단계	14
[표 2-3] Clare Lardner(2001)의 참여모형	16
[표 2-4] Lundy의 참여모델 요소	17
[표 2-5] 의회의 시민참여 증진 활동을 평가하기 위한 경험적 기준들	21
[표 2-6] 유럽 각국의 청소년의회 참여연령	26
[표 2-7] 유럽 청소년의회들의 주요 특징: 비교적 분석	28
[표 2-8] 핀란드 청소년의회 실무그룹 구성(2017-2018)	31
[표 2-9] 핀란드 선거구별 청소년의회 의원 수(1998-2008)	33
[표 2-10] 핀란드 청소년의회 남녀 학생의 수 (1998-2008년)	33
[표 2-11] 2018년 핀란드 청소년의회 참가자 현황	33
[표 2-12] 2018년 핀란드 청소년의회 프로그램 일정	34
[표 2-13] 2018년 청소년의회 대정부질문 상위 20위	37
[표 2-14] 위원회 시뮬레이션 활동 평가 피드백 양식	40
[표 3-1] 자치구 청소년의회 도입 배경	47
[표 3-2] 조례에서 규정한 자치구 청소년의회 기능	48
[표 3-3] 자치구 청소년의회 제도적 기반	49

[표 3-4] 자치구 청소년의회 대상 및 구성 인원	49
[표 3-5] 자치구 청소년의회 사회배려계층 포함여부	50
[표 3-6] 자치구 청소년의회 모집 및 선출방식	51
[표 3-7] 강북구 청소년의회 기관추천 방침	51
[표 3-8] 은평구 청소년의회 구성방식의 변화	52
[표 3-9] 제4대 금천구청소녀의회 총선거 결과	53
[표 3-10] 자치구 청소년의회 상임위원회 구성 및 분야 (2020년 기준)	54
[표 3-11] 자치구 청소년의회 주요 기능 및 권한	55
[표 3-12] 강북구 아동·청소년의회 가결안건 부서 검토 결과	56
[표 3-13] 도봉구 아동·청소년의회 의원 소양교육 과정	57
[표 3-14] 자치구 청소년의회 역량강화 교육(오리엔테이션 등) 및 지원내용	58
[표 3-15] 자치구 청소년의회 운영주체	59
[표 3-16] Clare Lardner(2001)의 참여모형으로 본 자치구 청소년의회	60
[표 3-17] 자치구 청소년의회 의회구성 유형의 특징	62
[표 3-18] 자치구 청소년의회 의원선출 유형의 특징	63
[표 3-19] 자치구 청소년의회 안건분석 결과	64
[표 3-20] 자치구 청소년의회 의회구성 방식별 특징	65
[표 4-1] 조사 개요	70
[표 4-2] 조사내용	71
[표 4-3] 조사 응답자 특성	71
[표 4-4] 청소년의회 참여 경로	72
[표 4-5] 타 청소년 참여활동 경험	73
[표 4-6] 청소년의회 인식 경로	74
[표 4-7] 참여 동기와 목적(우선순위 2가지)	74
[표 4-8] 청소년의회 참여정도	75
[표 4-9] 청소년의회 운영과정	75
[표 4-10] 청소년의회 의사결정 방식	76
[표 4-11] 청소년의회 활동 중 어려운 점	76
[표 4-12] 활동 중 어려운 점(우선순위 3가지)	77
[표 4-13] 청소년의회 활동 만족도	78

[표 4-14] 청소년의회 활동을 통한 변화	78
[표 4-15] 참여 활성화를 위한 개선방향(우선순위 3가지)	79
[표 4-16] 참여권 보장에 있어 청소년의회의 필요성	80
[표 4-17] 활동 추천 의사	80
[표 4-18] 청소년의회 구성 방향	81
[표 4-19] 청소년의회 기능 중점 방향	81
[표 4-20] 청소년의회 기능 우선 방향(우선순위 3순위)	82



그림 목차

[그림 1-1] 자치구 청소년의회 연구 협업시스템 구축	5
[그림 2-1] 청소년 참여의 연속체	15
[그림 2-2] 청소년 참여활동의 스펙트럼	16
[그림 2-3] 청소년의회의 역할과 기능	24
[그림 2-4] 2018년 청소년의회 위원회 세션 및 원내대표단 기자회견 프로그램	35
[그림 2-5] 2018년 핀란드 청소년의회 본회의 세션 모습	37
[그림 3-1] 강동구 청소년의회 직접선거 현장	52
[그림 3-2] 강북구 청소년의회 안건수렴 및 심의 프로세스	56
[그림 3-3] 은평구 청소년의회 안건수렴 및 심의 프로세스	56
[그림 3-4] 자치구 청소년의회 참여수준	61
[그림 3-5] 자치구 청소년의회 주체 및 역할	66
[그림 3-6] 금천구 청소년 참여위원회·청소년의회 운영방안	67
[그림 5-1] 서울시 자치구 청소년의회 새로운 비전체계도	86

01

연구개요

서울연구원
The Seoul Institute

1_연구배경 및 목적

2_연구추진체계

3_연구내용 구성 및 역할분담

01. 연구개요

1_연구배경과 목적

최근 인권, 기후변화 등 사회 전반의 이슈와 관련하여 청소년 집단의 역할과 관심이 확대되는 추세에 있다. 특히, 2020년 국내 선거연령이 만 18세로 낮춰지는 등 청소년 이 사회 전반에 대한 정책과정 속에 참여할 수 있는 기반이 조성되고 있다. 어린이·청소년이 기존의 보호와 통제의 대상에만 머무르지 않고 참여의 주체가 된다는 것은 스스로 자신과 사회문제에 관심을 두고 해결을 위한 실천을 하는 존재가 된다는 것을 의미한다.

이는 참여, 자치, 민주주의, 사회통합의 가치가 강조되는 민주사회의 형성 및 전개과정에서 매우 중요한 의미를 지닌다(김영정, 2015). 청소년들이 지역사회에서 다루고 있는 청소년 정책 과정에 참여하여 민주적인 절차를 거치면서 자신들의 목소리를 내는 등 정책의사 결정에 참여하는 것은 중요하다. 이와 같은 참여를 통해 청소년들이 지역사회 차원에서 시민의 목소리가 지니는 진정한 가치를 경험할 수 있기 때문이다(Chckoway, 2005). 이렇듯 정책 이념으로서 이론적 ‘참여’가 아닌 청소년 생활과 사회 전반에서 실질적 ‘참여’가 구현되기 위해서는 청소년을 대상으로 다양한 실천전략이 마련해야 할 필요가 있다.

지금까지 청소년이 하나의 정책대상 집단으로 인식되기 시작한 이후, 청소년참여위원회, 청소년운영위원회, 청소년특별회의, 청소년 참여예산제 등 다양한 청소년 참여 기제가 도입되었다. 이러한 참여활동 수단들을 통해 청소년들은 자신에게 영향을 줄 수 있는 정책, 사업에 의견을 제시하고 참여할 수 있게 되었다. 그러나 현실적으로 이러한 청소년 사회참여와 의견표명의 기회는 여전히 제한적이다. 서울시 전체 인구 중 아동 인구(0~18세 미만)는 1,688천 명으로 16.6%에 달하고, 청소년 인구(9~24세)는 1,905천 명으로 18.7%에 달한다. 그러나 이들이 충분히 사회적 활동에 참여하거나

지역사회 정책에 대해 자신의 의견을 표명할 수 있는 실질적 기반이 마련되어 있는지는 여전히 의구심이 있다. 2012년 서울시 아동인권 실태조사에 따르면, 서울시 어린이·청소년 절반(55.3%) 이상이 의사 표현의 기회가 있다고는 생각하고 있었다. 그러나 실제 의사 표현은 19.5%만이 경험했으며, 특히 서울시 정책과 관련된 의견표현 경험은 5.6%에 불과하여 어린이·청소년의 정책에 대한 의사 표현 경험이 미미한 수준인 것으로 조사되었다(김민경, 2013). 2017년 조사에서는 서울시 어린이·청소년의 의사표현 기회 제공과 존중 수준이 2012년 대비 소폭 상승한 것으로 나타났으나, 관심 및 시간 부족 문제로 실질적 참여의지는 낮은 것으로 나타났다. 이렇듯 청소년 참여가 미온적인 이유는 여전히 현재의 청소년 참여기구가 제한된 소수를 대상으로 운영되고, 이벤트로서의 참여 성격에서 벗어나지 못하는 데서 비롯된다고 할 수 있다. 또한, 청소년 참여에 대한 사회적 공감대 부족, 실질적인 지원부족도 영향을 주고 있다. 청소년 참여의 실질적 담보를 위해서는 참여를 원하는 일반적 다수를 대상으로 할 필요가 있고, 일상생활에서의 자연스러운 참여 이루어질 수 있도록 변모할 필요가 있다.

이러한 측면에서 청소년의 생활기반인 지역사회에서 청소년 삶과 관련된 문제를 인식하고 이를 지역의 공식 입법체계 내 의사결정 과정에의 참여를 통해 해결해 나갈 수 있는 정치교육 공간으로서 ‘청소년의회’에 주목할 필요가 있다. 지역사회는 정치적 참여가 이루어지는 공동체의 최소 단위로 물리적 공간개념을 넘어 구성원 간의 유대감과 상호작용이 이루어지는 사회적 공간으로의 역할을 한다. 즉 청소년들이 주변 사람들과 끊임없이 교류하고 상호작용하면서 일상적 삶을 살아가는 공간인 지역사회는 생활과 참여의 공간이라고 할 수 있다(황여정, 2018: 4). 자치구 청소년의회는 이러한 지역사회를 기반으로 지역에서 다루어질 수 있는 청소년 정책과 사업을 제안하는 청소년 참여를 끌어내고 있다. 2020년 3월 기준 서울지역에는 총 16개의 청소년의회가 개설되어 개별 지역 환경에 맞게 운영되고 있다.

[표 1-1] 자치구 청소년의회 개설현황(2020년 3월 기준)

구분	역할
광역 (1)	· 서울시
기초 (15)	· 중구, 광진구, 성북구, 강북구, 도봉구, 은평구, 서대문구, 금천구, 관악구, 동작구, 강동구, 용산구, 양천구, 구로구, 동대문구

자료: 서울시 내부자료(모의의회 성격의 청소년의회 포함)

이 연구에서는 이러한 지역사회 기반의 대표적 청소년 참여기구인 청소년의회의 모습과 역할에 대해 살펴보고자 한다. 즉, 현재 운영 중인 서울시 자치구 청소년의회가 다른 청소년 참여기구와의 차별화를 통해 청소년 사회참여를 촉진할 수 있는 제도적 장치로서 본연의 기능을 수행하고 있는지 진단할 필요가 있다. 무엇보다 지역단위에서의 청소년 참여가 더 활성화되고, 지역 환경에 맞는 청소년의회의 체계적 지원을 위한 정책적 방향성을 설정하고자 하는데, 이 연구의 목적이 있다.

2_연구추진 체계

1) 청소년의회 활성화에 관심이 높은 6개 자치구 구정연구단¹⁾과 공동연구 수행

서울시 자치구 구정연구단 사업이 2년 차에 접어들면서 구정연구단의 다양한 연구 협력수요가 나타났고, 이에 대응하여 연구의 현장성과 연구 주체 간 협력 네트워크를 강화하기 위해 서울연구원 구정연구지원센터에서는 협력과제를 추진하게 되었다.

자치구 청소년의회 연구는 자치구 구정연구단과 서울연구원 간 협력과제의 한 유형으로 25개 구정연구단을 대상으로 연구참여 수요조사를 진행하였다. 그 결과 강동구, 강북구, 관악구, 도봉구, 마포구, 은평구 등 6개 자치구 구정연구단에서 청소년의회 공동연구를 희망하였다.

이 연구에서는 공동 협력연구를 희망한 강동구, 강북구, 관악구, 도봉구, 마포구²⁾, 은평구와 공동 협력연구에 참여의사를 밝히지는 않았지만, 사례조사가 필요하다고 판단된 금천구, 동작구 청소년의회를 추가하여 8개 자치구 청소년의회를 사례로 연구를 진행하였다.

2) 현장성·시의성 있는 연구진행을 위하여 협업시스템 구축

효과적인 연구진행을 위하여 구정연구단과 서울연구원은 각자의 장점을 살릴 수 있는 방향으로 역할과 임무를 배분하는 등 현장 중심의 공동연구 협업시스템을 구축하였다.

1) 서울시 자치구 구정연구단은 지방분권 고도화를 위해 지역특성과 시민의 눈높이에 맞는 자치구 연구 및 정책개발지원을 목적으로 만들어진 서울시 자치구 내 연구조직이다. 서울시장, 서울연구원장, 각 자치구 구청장 간 업무협약 체결을 통해 2019년부터 25개 전 자치구에서 구정연구단 조직을 설치 운영 중이다.

2) 마포구는 향후 청소년의회 도입을 위해 이 연구에 참여하였다.



[그림 1-1] 자치구 청소년의회 연구 협업시스템 구축

자치구 청소년의회 연구 협업시스템 내에서 연구 공동설계, 연구진 공동학습 및 워크숍 등이 진행되었다. 6차례에 걸친 연구진 워크숍을 열어 다른 자치구 청소년의회 운영현황 및 연구자료 공유를 진행하였고, 연구진 간 소통 활성화를 위해 지속적으로 노력하였다. 또한, 청소년의회 운영사례 및 청소년 관련 전문가를 초빙하여 연구진 워크숍을 개최하는 등 청소년 참여 관련 최근 동향 및 유사 사례학습 등 함께 연구하고 고민할 수 있는 장을 주기적으로 마련함으로써 시의성 높은 연구를 진행하고자 노력하였다.

[표 1-2] 연구진 공동워크숍

구분		내용
1차 (1월)	연구진 사전논의	· 협력과제 소개 및 의견수렴
2차 (3월)	전문가 발제	· 「북유럽 청소년 참여」 - 서현수(한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수) · 「금천구 청소년의회 사례발표」 - 박석준(대통령직속 국가교육회의 청년특별위원장)
	연구진 논의	· 연구진행일정 및 내용논의

구분		내용
3차 (6월)	전문가 발제	· 「동작구 청소년의회 사례발표」 - 김유경 (동작구청 교육정책과 주무관)
		· 「꿈이 이루어지는 학교 “몽실학교” 사례」 - 서우철 (경기도교육청 마을교육공동체정책과 장학관)
	연구진 논의	· 자치구 청소년의회 운영현황 공유
전문가 자문회의 (6월)		· 연구 중반부 연구내용 및 방향 점검
4차 (9월)	전문가 발제	· 온라인화상회의 - 설문조사결과 공유 및 논의
	연구진 논의	· 구정연구단별 연구진행 상황 공유
5차 (10월)	전문가 발제	· 「청소년의회 활성화를 위한 지역사회네트워크 구축 방안」 - 이윤주 (한국청소년정책연구원 연구위원)
		· 「온라인 청소년의회 가능성 탐색」 - 황현숙 (빠띠 믹스팀장/이사)
	연구진 논의	· 청소년의회 가이드라인 논의
6차 (11월)	연구진 논의	· 최종연구결과 논의

3_연구내용 구성 및 역할분담

이 연구는 크게 세 영역으로 구성된다. 각 연구영역에서 서울연구원과 구정연구단은 각자의 장점을 살릴 수 있는 방향으로 역할분담을 하였다.

1) 청소년의회 정책환경분석 및 운영현황 분석

첫 번째 연구영역은 자치구 청소년의회 운영현황 분석파트이다. 자치구 상황에 적합한 청소년의회 운영방식 설계를 위하여 현재 운영 중인 청소년의회 관련 기초현황 자료 수집 및 내용분석을 진행하였다. 구정연구단은 해당 자치구의 청소년의회 관련 환경분석과 핵심 조사내용을 바탕으로 청소년의회 조사를 수행하였다.

서울연구원은 선행연구와 문헌고찰을 통해 청소년의회 개념 규정 및 참여모형을 검토하고, 청소년의회를 먼저 경험하고 운영 중인 유럽사례 조사를 진행하였다.

[표 1-3] 자치구 청소년의회 운영현황 분석

	서울연구원	구정연구단
이론 검토	· 청소년의회 개념 규정(기능 및 역할) · 청소년 참여 이론적 모형 검토	-
해외 사례	· 북유럽 등 해외사례 조사	-
환경 분석	· 청소년의회 운영토대로서 자치구 자치·참여환경	
자치구 청소년의회 운영현황 분석	· 개요 및 배경 - 청소년의회 운영 배경 및 추진 경과 · 의회 구성 - 제도적 기반, 대상 및 자격 조건, 선출방식 및 과정 · 의회 운영: 의원 활동 - 역량 강화 및 참여 활동 지원내용 - 상임위원회등 의회 구조 및 권한 - 제안정책의 피드백 시스템 · 의회 운영: 운영기반 - 운영단계 별 문제점 - 의회 지원 전담조직의 특성과 역할 - 운영 형태(위탁, 직영) 및 지원 효과 - 지역사회 주체의 역할 및 거버넌스 구조 - 자치구 타 청소년 참여기구와의 관계	

2) 청소년의회 참여 청소년 및 이해관계자 인식조사

두 번째 연구영역은 자치구 청소년의회 인식을 분석하는 파트이다. 이를 위해 자치구 청소년의회 참여 청소년을 대상으로 의회 만족도 및 청소년 참여 제약요인, 참여 활성화, 의회운영 개선을 위한 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 공통 설문문항과 자치구 개별 설문문항으로 구성하였다. 모든 자치구에 해당되는 공통 설문문항은 서울연구원에서 초안을 작성하여 구정연구단 연구진의 의견수렴을 통해 최종안을 만들었다. 자치구 개별문항은 자치구별로 청소년의회 정책환경과 상황이 다르므로 자치구 상황에 적합한 개별문항을 구정연구단 연구진이 개발하였다.

설문조사 이후, 구정연구단 별로 이해관계자 인터뷰를 진행하여 현황조사 내용과 설문조사 결과를 보완하였다.

[표 1-4] 자치구 청소년의회 인식조사 및 인터뷰

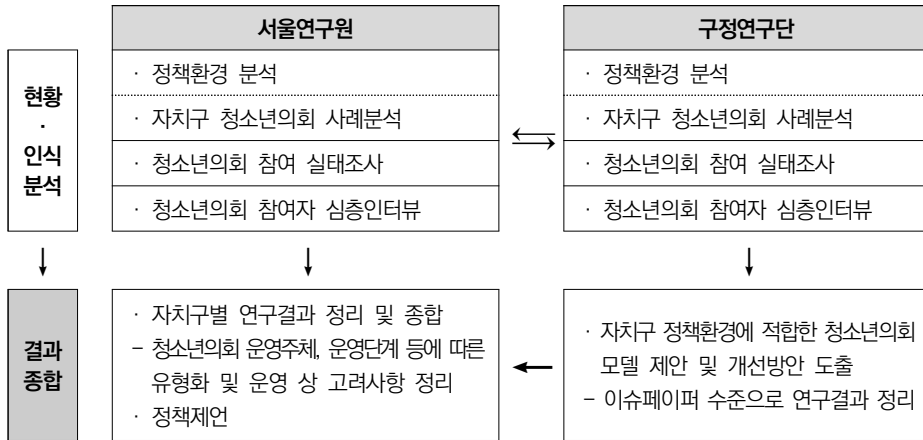
	서울연구원		구정연구단
참여 실태 조사	· 청소년의회 참여 실태분석을 위한 조사설계 및 설문지 개발(공통 질문 중심)	↔	· 자치구 별 특성에 맞는 자치구 개별 문항 개발 · 설문조사리트 확보 등 실사 협조
심층 인터뷰	-	↔	· 청소년의회 이해관계자를 대상으로 심층인터뷰를 진행하여 의회 운영상의 문제 및 대응방향 검토

3) 연구결과 종합

자치구 구정연구단은 청소년의회 운영현황 분석, 자치구 청소년의회 참여 청소년 인식조사 및 인터뷰, 유사 사례 분석 등을 토대로 자치구 정책환경에 적합한 청소년의회 운영개선 방향을 도출하였다.

서울연구원은 청소년 참여와 청소년의회의 이론적 배경을 토대로 자치구 구정연구단의 연구 결과를 정리·종합하여 다양한 청소년의회의 운영 형태를 유형화하고, 자치구 청소년의회의 발전적 모습을 위한 청사진을 제시하고자 하였다.

[표 1-5] 연구결과 종합



02

청소년의회에 관한 이론적 논의



- 1_청소년 참여에 관한 이론적 논의
- 2_청소년의회에 관한 이론적 논의
- 3_유럽의 청소년의회 경험: 핀란드 청소년의회를 중심으로

02. 청소년의회에 관한 이론적 논의

1_청소년 참여에 관한 이론적 논의

1) 청소년 참여의 본질³⁾

청소년 참여에 대한 여러 가지 개념 정의가 있다. 유엔아동권리협약(CRC)에서는 청소년 참여를 청소년들에게 영향을 미치는 문제에 대하여 표현할 수 있는 자유(freedom of expression)라고 하여 여러 영역을 포괄하는 광범위한 용어로 정의하고 있다. 다시 말해서 청소년 참여란 ‘청소년들이 그들의 삶에 영향을 미치는 의사결정에 참여하고 영향을 주며, 청소년들이 관심을 가지는 문제에 대하여 행동을 취할 수 있도록 권한을 주는 활동들’이라는 것이다(김경준 외, 2004). 윈터(Winter, 1997)는 ‘청소년이 능동적으로 자신의 생활환경에 참여하는 기회’라고 하였다. 또 혹자는 청소년 참여를 ‘청소년들의 삶의 조건과 환경에 영향을 미치는 국가정책의 결정과정, 지역사회의 각종 결정, 학교 혹은 가정의 여러 결정 과정에 청소년들이 자신의 생각과 주장을 가지고 참여하여 정책 결정에 영향을 미치려는 노력’이라고 정의하기도 한다(김형주 외, 2003).

그러나, 청소년 참여(youth participation)에 대해서 다소 논란이 존재하는데 이는 주로 청소년 참여를 무엇으로 봐야 할 것인가에 대한 논쟁으로부터 시작된다. 구체적인 참여 활동으로서 지역사회 봉사활동 또는 사회참여(community service, social action or civic engagement) 등과 같이 다양한 개념 중에서 어떠한 것으로 규정해

3) 2020 미래사회와 청소년 연구(국가청소년위원회, 2006)와 정건희(2013) 박사학위 논문 내용을 참고하여 정리하였다.

야 하는가에 대해서는 명확한 정의가 아직 존재하지 않는다. 또한, 성인과 청소년 간 참여를 구현하는 방식에 있어서도 주도적 지위, 역할배분 등과 관련하여 청소년 참여에 대해서는 일반 성인 중심의 참여 유형과는 차별화된 구분이 필요하다(이윤주 외, 2018). 청소년 참여와 관련하여 다양한 논쟁이 있음에도 불구하고 청소년을 바라보는 관점이 변화할 필요가 있다. 그에 따라 청소년 참여의 의미도 새롭게 설정될 필요가 있다. 미래세대인 청소년이 성인이 되기 전 참여를 체험해보는 예비적 단계에서 활동이 아니라, 현재를 살아가는 시민으로서 청소년의 권리이자 의무로서 청소년 참여를 재규정할 필요가 있다.

2) 청소년 참여의 이론적 모형⁴⁾

(1) 단계적 계층화 모형

① Hart의 청소년 참여단계

Hart(2008)는 아동의 참여수준을 계층적 모델로 선보인 대표적 인물로 '참여사다리 8단계 모형'을 제시했다. Hart의 참여사다리 8단계 모형은 Arnstein(1969)의 시민 참여모형을 활용하여 14세 이하 청소년이 정책 또는 의사결정에 참여하는 수준을 8가지로 구분한 것이다(정건희, 2013).

[표 2-1] Hart(1997) 청소년 참여 단계

단계	내용	참여수준
1	· 성인이 이용하는 조작단계	비참여
2	· 장식적으로 동원하는 단계	
3	· 명목상으로 참여하는 단계	
4	· 성인이 주로 지시하면서 청소년에게 정보를 제공하는 단계	형식적 참여
5	· 성인이 정보를 제공하고 협의하는 단계	
6	· 성인 주도로 청소년과 의사결정을 공유하는 단계	실질적 참여
7	· 청소년이 주도하고 감독하는 단계	
8	· 청소년 주도로 성인과 의사결정을 공유하는 단계	

② Harry Shier의 청소년 참여단계

청소년 참여권을 확대하기 위한 노력으로서 Harry Shier(2001)는 청소년 참여 과정

4) 이윤주 외(2018) 연구자료를 기반으로 정리하였다.

에 있어서 어느 정도 성인이 개입을 하고 청소년들에게 주도권을 부여하는 정도에 대해 다음 [표 2-2]와 같이 제시하였다. 청소년의 참여단계를 도입, 기회, 권리로 구분하고 청소년에게 주도권을 부여하는 정도에 따라서 다섯 개의 단계로 구분하였다. 각 단계에서 청소년이 참여할 때 행정가 또는 교사가 생각해야 할 질문에 대해서 제시함으로써 청소년 참여가 단순히 청소년들로서 구성된 단체 활동이 아니라 체계적인 과정에 따라서 성인과 함께 의사결정과정에서 적극적인 의견을 제시하고 결정하는 과정을 포괄하고 있다는 것을 보여준다. 이러한 접근 방식은 성인 중심의 시각으로 청소년 참여를 바라볼 수 있다는 한계를 지닐 수 있다. 하지만 실제 다수 현장에서 시행되는 청소년 참여활동의 경우 성인의 조력을 통해 청소년이 점차 주도권을 가져오는 단계로 이뤄지는 것을 고려할 때 단계적인 과정을 거침으로써 청소년이 참여의 주체로서 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 청소년 참여의 활성화 방안을 마련할 수 있을 것이라 본다.

[표 2-2] Harry Shier(2001)의 청소년 참여 단계

참여단계		도입	기회	-
5	청소년이 의사결정을 위해서 시민적 권리와 책임을 공유하기	· 성인들이 가지고 있는 의사결정권력을 청소년과 나눌 의향이 있는가?	· 의사결정 과정에 있어 청소년과 성인이 권력과 책임을 공유할 수 있는 절차가 있는가?	· 정책적으로 의사결정 과정에 있어 청소년이 성인과 권력과 책임을 공유할 수 있는 당위성이 존재하는가?
4	청소년이 의사결정 과정에 참여하기	· 청소년이 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 할 의향이 있는가?	· 청소년이 의사결정 과정에 참여할 수 있는 절차가 있는가?	· 정책적으로 청소년이 의사결정에 참여해야만 한다는 규정이 있는가?
3	청소년 의견 고려하기	· 청소년의 의견을 받아들일 준비가 되었는가?	· 의사결정 과정에 청소년의 의견이 반영될 수 있는가?	· 정책결정과정에서 있어 청소년의 의견이 심도 있게 받아들여지는가?
2	청소년이 의견을 표현하고 지지받는 단계	· 청소년의 의견을 지지해 줄 수 있는 준비가 되었는가?	· 청소년의 의견을 활동 프로그램에 적용할 수 있는가?	· 청소년의 의견을 정책에 반영할 수 있는가?
1	청소년의 이야기를 듣는 단계	· 청소년의 이야기를 들을 준비가 되었는가?	· 청소년의 이야기를 들을 수 있는 현장의 환경이 조성되어 있는가?	· 청소년의 이야기를 정책에 반영할 수 있는 필요조건이 조성되어 있는가?

(2) 비계층적 연속모형

청소년 참여에 관한 다양한 이론적 모형들 가운데 비계층적 연속형 모형은 청소년 참여의 종류 또는 방법을 중심으로 모형을 설계한 것으로, 단계적 모형이 수직적 개념을 상정하는 것과는 달리 청소년 참여를 저위수준의 참여(low level of participation)와 고위수준의 참여(high level of participation)의 연속선상에서 이루어지는 하나의 형태 또는 종류로 이해한다(천정웅, 2011: 34-35). The Austrailian Youth Foundation(1999)이 제시한 청소년 참여의 6단계 모형, Delgado & Staples(2008)의 모형 등이 있다.

① The Austrailian Youth Foundation의 청소년 참여 모형

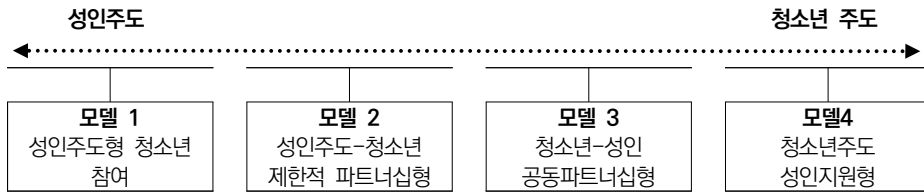
The Austrailian Youth Foundation(1999)은 청소년 참여는 특별 투입, 구조화된 협의, 영향, 위임, 협상, 통제의 6단계로 이루어진 연속체라고 보았는데, 여기에서 제시된 단계의 구분은 통제(control) 단계에 가까울수록 더 바람직하다는 것을 전제하는 것은 아니며, 청소년 참여에는 이처럼 상이한 단계가 존재할 수 있고, 특정 상황에 더 가치있는 단계가 존재한다는 점을 의미한다는 데 유의할 필요가 있다.

1	2	3	4	5	6
특별 투입 ad hoc input	구조화된 협의 structured consultation	영향 influence	위임 delegation	협상 negotiation	통제 control

[그림 2-1] 청소년 참여의 연속체

② Delgado & Staples 모형

Delgado & Staples(2008: 70)는 지역사회 참여활동이 청소년 주도인지 성인 주도 인지를 기준으로 참여 수준을 구분하여 모형으로 제시하였다(김현철 외, 2012: 25에서 재인용). 여기에서 ‘성인주도형 청소년 참여(모델1)’는 청소년이 활발히 참여하지만 권한이 없고 청소년들에게 체계적으로 권한을 부여하려고 하지 않는 상태를 의미하며, ‘성인주도-청소년 제한적 파트너형(모델2)’에서는 성인지도자의 지시에 따라 청소년들이 의사결정에 참여한다(김현철 외, 2012: 25에서 재인용). ‘청소년-성인 공동 파트너십형(모델3)’에서는 청소년과 성인이 동등하게 권한을 갖고, 마지막으로 ‘청소년주도 성인지원형(모델4)’에서는 청소년들이 책임과 권한을 가지며, 성인들은 청소년들이 필요로 할 때 지원하는 역할만을 맡는다(김현철 외, 2012: 25에서 재인용).



[그림 2-2] 청소년 참여활동의 스펙트럼

③ Clare Lardner의 모형

Clare Lardner(2001)가 격자 형태로 제시한 참여 주체에 따른 6개 단계는 기존의 활동 모델 사례가 어느 위치에 해당하는지 적용해봄으로써 활동에 대한 진단을 할 수 있는 도구로 활용할 수 있다. 예를 들어 [표 2-3]에서 제시되고 있는 청소년 포럼과 청소년 배심원단의 경우, 활동 주체에 따른 역할과 참여단계에 따라서 어떠한 방식으로 활동이 진행되고, 전개되는가에 관해서 확인해볼 기회를 마련해준다(한국청소년활동진흥원, 2018).

[표 2-3] Clare Lardner(2001)의 참여모형

성인 주도				청소년 주도
성인 안전결정	○	■		청소년 안전 결정
성인 의사결정		○	■	청소년 의사결정
성인 중심 정보	○	○	■	청소년 중심 정보
성인에게 의존하는 정책 행위	○	■		청소년에게 의존하는 정책행위
성인 중심 체계 모방	■			성인 중심 체계 모방
	성인권력 중심	권력을 나누기	청소년권력 중심	

- 청소년 포럼(Youth Forum)
○ 청소년 배심원단(Youth Jury)

지금까지 살펴본 청소년 참여 모형들은 그 형태는 다양하지만 대부분 공통으로 청소년 참여에 있어서 성인의 역할과 사회·경제적, 문화적 요인의 중요성을 강조한다. 또한 청소년 참여를 위해서는 청소년들이 참여에 필요한 기술을 습득할 기회를 부여하고, 더 나아가 성인들이 가진 권한 일부를 청소년들과 공유하는 것이 중요함을 알 수 있다. 진정한 청소년 참여가 이루어지기 위해서는 성인들이 만들어놓은 과정과 공간에 청소년을 유입시키는 것이 아니라, 청소년들이 자신의 삶에 영향력을 행사할 수 있도록 다양한 기회를 제공해주는 것이 중요하다(천정웅, 2011: 44).

3) 청소년 참여모델의 요소

Lundy(2007)는 유엔아동권리협약을 이행하면서 가장 기본적인 원칙 중 하나인 제12조를 기반으로 청소년 참여를 촉진하기 위한 새로운 모델을 제시하였다. Lundy(2007) 모델은 공간(Space), 목소리(Voice), 청자(Audience), 영향력(Influence)의 네 가지 핵심 요소로 구성된다. 본 모델의 네 가지 핵심 요소는 상호 연관되어 있으며, 특히 공간과 목소리, 청자와 영향력 간에는 상당한 수준의 중첩이 나타나는 특성이 있다.

[표 2-4] Lundy의 참여모델 요소

핵심요소	내용
공간 (Space)	· 청소년에게는 반드시 그들의 견해를 표현할 기회의 장(場)이 주어져야 한다. · 청소년의 관점과 견해는 성인의 권위를 폄하하거나 훼손하려는 시도보다는 담론을 위해 반드시 필요한 것으로 간주되어야 하고, 따라서 청소년 참여를 위한 공간은 다양한 청소년의 견해가 안전하고 자유롭게 펼쳐질 수 있어야 한다. 이를 위해서는 해당 공간에서는 명확히 말과 글로 표현하지 못하는 경우에도 보장될 수 있어야 하며, 때로는 청소년의 자유로운 표현을 위해 익명성을 보장하는 방법에 대해서도 모색해야 한다.(관련된 협약조항: 제2조 차별금지조항과 제19조 학대로부터 보호)
목소리 (Voice)	· 청소년이 스스로의 견해를 표현하는 것은 장려되어야 하며, 촉진(facilitating)되어야 한다. 따라서 청소년들에게 효과적 참여를 위해 이슈를 이해하기에 충분한 시간, 청소년 친화적인 문서 및 정보의 접근, 청소년이 주도하는 단체의 역량 강화, 청소년 참여에 대한 성인대상의 훈련 및 시민교육, 연극이나 비디오, 그림 등 재미있는 활동을 통해 참여를 촉진하는 것 등을 제안한다. (관련 협약조항: 제12조 아동의견 청취권)
청자 (Audience)	· 청소년의 의견 및 입장은 반드시 듣고, 듣는 것에서 그치는 것이 아니라 의사결정과정에서 청소년 주체가 직접 '정당한 비중'을 차지할 수 있도록 해야 한다. 이를 위하여 의견을 청취할 수 있는 개인(성인)이나 기관이 필요하지만 존재하는 것만으로는 참여권이 보장되었다고 말할 수 없다. 의견을 듣기 위해 준비된 성인이나 기관의 존재 자체가 참여권을 보장하는 것은 아니기 때문이다. 따라서 표현된 의견이 영향력을 지닌 성인이나 기관에 전달되어 비중있게 다루어질 때 비로소 참여권의 실현이라 말할 수 있다. 이를 효과적으로 보장하기 위하여 성인은 청소년의 입장과 견해를 듣기 위한 준비가 필요하고, 효과적인 듣기는 언어적 의사소통 뿐 아니라 비언어적 의사소통까지 포함되며, 그들의 견해를 문자(text)를 넘어 맥락(context) 속에서 이해하기 위한 노력이 요구된다. (관련 협약조항: 제12조 아동의견 청취권)
영향력 (Influence)	· 청소년의 견해는 반드시 적절한 행동으로 이어졌을 때 진정한 의미가 발생한다. 이러한 행동은 청소년의 견해에 정당한 가중치를 부여하여 발생하는 변화를 의미하며, 청소년의 의견을 듣기만 하는 것이 아니라 또한 청소년의 의견이나 입장을 통한 변화를 도모해야 한다. 청소년은 발달적 특성으로 인해 부득이 성인(보호자)에게 그들의 권리와 이익을 평가하고 입장을 표명하는 역할을 의존을 요구할 수 있는데, 이때 성인(보호자)은 청소년에게 가장 적합한 것이 무엇인지를 결정함에 있어 그 어떤 이해관계에 앞서 청소년의 최상의 이익과 점진적으로 진화하는 능력(evolutionary capacities)을 고려해야 한다.

핵심요소	내용
영향력 (Influence)	· 즉, 청소년의 견해를 반영하는 과정에 있어서 성인의 견해나 해석을 중심으로 대변되기 보다는 다소 서툴더라도 청소년의 관점이 우선될 수 있어야 함을 의미한다.(관련 협약조항: 제3조 아동최상의 이익과 제5조 보호자의 지도)

2_청소년의회에 관한 이론적 논의

1) 청소년의회 도입의 배경과 맥락⁵⁾

참여 민주주의와 속의 민주주의의 이론적 도전, 그리고 이에 기반한 다양한 유형과 사례의 민주적 혁신 제도와 실험들에도 불구하고 현대 민주주의의 위기 징후들은 온전히 치유되지 않은 채 오히려 심화되는 양상을 보이고 있다. 이러한 상황 속에서 세계의 많은 민주주의 국가의 의회와 정부들은 자국 민주주의의 재생(renewal) 혹은 혁신적 재구성을 위한 다양한 정책 및 시민 참여 프로그램들을 적극 수립, 실행해왔다(IPU 2006; Hansard Society 2011; 서현수 2019a). 일찍부터 민주주의가 발달한 유럽 국가들의 경우 학교와 시민사회 수준에서 체계적인 시민교육을 운영해왔고, 정당, 노동조합, 비영리기구와 단체들, 협동조합 등 다양한 형태의 결사체들에 대해서도 높은 참여율을 보여왔으나 20세기 후반 그리고 21세기 들어 새롭게 국가적 수준의 체계적 시민교육 및 시민참여 정책 프로그램을 실행하는 등 다각도의 노력을 기울여 왔다. 이 과정에서 중요하게 제기된 한 가지 의제는 흔히 ‘미래세대’⁶⁾로 불리는 아동, 청소년에 대한 체계적 시민교육을 제공하고, 나아가 이들이 일찍부터 민주주의 정치 과정에 참여할 수 있는 다양한 제도적 채널과 기회를 보장하는 것이다.

청소년의회(Youth Parliament)는 바로 이러한 맥락 속에서 시작된 대표적 청소년 참여 프로그램이라 할 수 있다. 청소년의회는 1998년 프랑스에서 처음 소집된 것을 계기로 해 다수 유럽 국가들로 확산된 모델이며, 최근 우리나라에서도 서울시, 광주광역시

5) 청소년의회 도입의 배경 관련 내용은 한국교원대학교 서현수 교수가 정리하였다. 주요 내용의 경우 저자 본인이 집필한 ‘지속가능 민주주의와 미래 세대의 정치 참여: 핀란드 청소년의회에 관한 연구’를 발췌 요약하였다.

6) 아직 태어나지 않아 현존하지 않는 어떤 존재를 정치적으로 대표한다는 것은 매우 까다로운 이론적, 개념적 쟁점들에 대한 해법을 요하는 이슈라 할 수 있다. 청소년들의 정치 참여를 활성화하고 이들의 관점과 이해를 정책결정 과정에 통합하는 것은 미래세대를 정치적으로 대표하는 유력한 현실적 방법을 제공한다.

역시, 화성시, 금천구 등 여러 지방자치단체가 운영하는 프로그램이다. 그러나 청소년 의회가 어떻게 구성, 운영되고, 청소년 대표들이 실제로 어떤 활동과 역할을 수행하며, 민주적 정치참여와 시민교육 측면에서 청소년의회 활동의 성과와 한계가 무엇인지 등에 대한 체계적, 비교적 연구는 아직 드물다고 할 수 있다. 유럽의 청소년의회 사례에 관해서는 몇몇 선도적 연구 논문들이 발견된다(Shephard and Patrikios 2013; Patrikios and Shephard 2014; Matthieu et al. 2020 등). Shephard & Patrikios (2013)는 유럽 각국의 청소년의회들에 대한 비교 연구를 청소년의회들이 가지는 다양한 특징과 기능을 분석하였다(아래 3절에서 상세히 소개). Patrikios & Shephard (2014)는 범위를 좁혀 스코틀랜드 청소년의회(SYP: Scottish Youth Parliament)에 대한 경험적 분석을 제공했다. 이 논문에서 저자들은 SYP에서 활동한 청소년 대표들에 대한 서베이 자료 분석을 바탕으로 청소년의회가 성별, 민족(ethnicity), 장애, 종교, 성적 지향, 사회경제적 지위 등의 측면에서 전체 인구와 비교해 상당히 대표적임을 밝혔다. 청소년 대표들은 개인적 역량과 기술 발달에 높은 성취를 보였고, SYP 활동 이후에도 일반인들보다 더 많이 자원 활동에 임하는 등 청소년의회 활동이 긍정적 영향을 미친 것으로 분석됐다. Matthieu 외(2020)는 (1) '대표의 질', (2) '의제의 개방성', (3) '참여의 질', (4) '결과의 비중', (5) '계몽된 이해'라는 5가지 기준을 통해 벨기에 청소년의회(JPJ: Jeugd Parlement Jeunesse)의 민주적 잠재력을 분석, 평가했다. 저자들에 따르면, 18-25세 청년 성인들을 대상으로 하며 에세이 공모를 통해 대표를 선발하는 벨기에 청소년의회는 대표성의 질 측면에서 취약한 면모를 갖고 있으나 참여의 질 측면에서는 뛰어난 면모를 보이고 있다. JPJ의 정책적 영향력은 제한적인데 공통의 법안이나 정책 제안을 도출하기보다 정치적 협상 과정의 다이내믹을 익히는데 초점을 두기 때문이다. 그러나 참여 과정에서 청소년 대표들의 견해가 수정되고 더 포용적으로 변하는 등의 일부 긍정적 변화도 관찰된다. 이들 선행연구의 학술적 기여에도 불구하고 여전히 유럽 각국에서 실시되는 청소년의회의 운영 실태 및 그 성과/ 한계에 대해서는 더 많은 체계적 연구가 필요한 상황이다.

2) 청소년의회 개념적 논의)

지역 예산의 심의확정, 조례의 제정 및 개폐 등 주민생활의 주요사항을 의결하는 지방의회는 주민의 대표기관, 의결기관, 입법기관, 그리고 집행감시기관으로서의 성격을 갖는다. 청소년의회는 이러한 지방의회 시스템을 청소년 단위로 이식한 것으로 선거를 통해 표출하지 못한 지역 청소년의 의견과 욕구를 모아 예산과 법규와 정책이 청소년 권익을 보장하는 방향으로 결정될 수 있도록 실질적인 역할을 해나갈 수 있을 것이다. 즉, 청소년의회는 청소년의 생활기반인 ‘지역사회’에서 청소년 삶과 관련된 문제를 인식하고 이를 지역의 공식 입법체계 내 의사결정과정의 참여를 통해 해결해 나갈 수 있는 기구로 규정할 수 있을 것이다.

청소년의회는 현대 의회의 적극적 시민 관여 전략 및 프로그램의 일환이라 할 수 있다. 청소년의회는 [표 2-5]⁷⁾ 제시한 기준들 가운데 특히 포용적 대표와 지속가능 민주주의 원칙, 그리고 의회 차원의 시민교육과 아웃리치 활동에 밀접히 연관되는 프로그램이라 할 수 있다(Leston-Bandeira 2012; 서현수 2019a). 그러나 나머지 원칙과 실천 지표들에도 직간접적으로 연관된다는 점을 언급해야 한다. 곧, 의회가 가시성, 접근가능성, 투과성을 증진하기 위한 노력의 일환으로 청소년의회를 운영하는 측면이 분명히 존재한다. 또한, 청소년의회 프로그램을 통해 공공장소로서의 의회, 정보의 공유, 의원-유권자 간 소통, 미디어 및 디지털 관여, 절차의 투명성, 미래 포럼으로서의 의회 역할 등을 더욱 강화할 수 있으며, 청소년의회의 제도적 디자인 여하에 따라 청소년 시민교육 차원을 넘어 입법 의사결정 과정의 실제적 참여로도 (부분적으로라도) 연결될 가능성이 존재한다. 동시에, 위에서 제시한 의회-시민 관계의 포괄적 분석틀은 청소년의회의 제도적 디자인, 실행, 평가 과정 전반에도 적용될 수 있다. 물론 청소년의회는 실제 유권자들의 평등 선거를 통해 구성된 의회와 달리 공식적 입법 기능이나 행정부 감독, 예산 심사 권한 등을 부여받지 않은 일종의 모의 의회(parliamentary simulations) 혹은 수행적 성격의 청소년 시민교육 기구의 성격이 강한 것이 사실이다. 그러나 청소년의회가 청소년들의 대표 기구 또는 어셈블리를 지

7) 지역 청소년의회 구성과 운영을 위한 실무 매뉴얼, 2006, 서울연구원 연구진에서 의뢰하여 한국교원대학교 서현수 교수께서 집필한 ‘지속가능 민주주의와 미래 세대의 정치 참여: 핀란드 청소년의회에 관한 연구’에서 발췌하였다.

8) 서현수는 현대의 민주적 의회가 견지해야 할 규범적 원칙들에 기반해 의회의 시민 관여 활동을 포괄적으로 분석 평가하기 위해 9가지 차원의 실천적 지표를 제안한다: ① 공공장소로서의 의회, ② 정보의 공유, ③ 의원-유권자 간 소통, ④ 미디어 및 디지털 관여, ⑤ 절차의 투명성, ⑥ 입법 의사결정 과정의 실제적 참여, ⑦ 시민교육과 ‘아웃리치(Outreach)’ 프로그램, ⑧ 미래 포럼으로서의 의회, ⑨ 전략과 리더십 그리고 각 영역별로 발달된 경험적 지표들을 제시하였다(서현수, 2019a).

향하는 한 그에 걸맞는 민주적 정당성을 높여가야 할 것이며, 이 과정에서 앞서 논한 규범적 원칙과 실천적 지표들을 내실있게 구현하기 위한 체계적, 지속적 노력이 요청된다. 이때 물론 일반 의회와는 다른 청소년의회의 고유한 성격을 고려한 세부 기준들의 정립 또한 필요할 것이다(서현수, 2020).

[표 2-5] 의회의 시민참여 증진 활동을 평가하기 위한 경험적 기준들

번호	실천적 차원	구체적 지표
1	공공장소로서 의회	의회 역사, 제도, 절차, 의원 의정활동, 정치·입법적 쟁점 등 시민들이 의회를 탐색할 수 있도록 돕는 어떤 프로그램과 공간이 제공되는가? 의회가 장애인 등 특별한 필요가 있는 사람들에게 얼마나 열려 있고, 접근 가능한가? 관광객이나 학생들 외에 구체적 ‘의도’를 가진 공중(‘purposive’ public)이 의회 공간에 접근할 수 있는가? 의회 보안 시스템과 본회의장 객석에 들어가기 위한 절차적 요건 등이 어느 정도로 엄격한가?
2	정보의 공유	의회가 시민들과 원활하게 소통할 수 있는 전문 직원들이 고용된 방문 센터 또는 시민정보센터를 운영하는가? 의회 정보가 어떻게 대중들에게 배포, 전달되는가? 의회 도서관 시스템이 얼마나 열려 있고 접근 가능한가? 의회가 지역 사무소 또는 지역 주민들과 소통할 수 있는 다른 채널들을 운영하는가? 별도의 온라인 플랫폼을 포함해 의회의 독자적 오픈 데이터 정책(Open Data Policy)이 수립됐는가? 의회의 오픈 데이터세트(open dataset)가 그 범위, 형태, 그리고 공공의 실제적 정보 재활용 가능성 등에서 국제적 표준에 부합하는가?
3	의원-유권자 간 소통	의원들이 지역 유권자들과 정례적 모임을 여는가? 또, 의원들이 선거구 내 사회적 취약 집단들을 위해 의회 방문 프로그램을 개최하는가? 의원들과 유권자들 사이에 주고받는 통신(correspondence)이 있는가? 편지, 이메일, 소셜미디어 등으로 보내진 질문들에 답하느라 의원들이 얼마나 많은 시간을 투자하는가? 의원들이 페이스북, 트위터, 블로그 등 소셜미디어를 통해 유권자들과 접촉하는가? 해당 국가의 선거제도와 의원들의 선거구 서비스(constituency service) 간에 어떤 연계성이 발견되는가?
4	미디어 및 디지털 관여	대중들에게 의회 관련 소식을 전달하기 위해 어떤 미디어 채널들(TV, 라디오, 신문, 잡지 등)이 운영되는가? 의회가 언론인들에게 자유로운 작업 환경을 제공하는가? 의회 웹사이트가 풍부한 정보를 담고 있고 사용자 친화적인가? 의회 웹사이트에서 시민들이 의원들과 직접 소통하거나 계류 중인 법안에 대해 온라인으로 의견을 제시할 수 있는가? 의회가 소셜미디어 등 새로운 정보통신기술(ICTs) 도구의 참여민주주의적 잠재력을 어떻게 활용하고 있으며, 실제 어떤 효과가 나타나는가?

번호	실천적 차원	구체적 지표
5	절차의 투명성	본회의 진행 절차들(토론, 대정부질의 등)이 온·오프라인에서 공중에게 개방돼 있는가? 의회 절차에 대한 방송 보도의 범위가 얼마나 넓은가? 위원회를 포함한 의회 진행 절차에 관한 문서와 기록들이 어느 정도로 대중들에게 개방돼 있는가? 전문가 청문회를 포함해 상임위원회 회의가 시민들에게 열려 있는가? 투명성의 수준이 의회 위원회의 효과성에 어떤 영향을 미치는가?
6	입법 의사결정 과정의 실제적 참여	청원 또는 온라인 청원 위원회, 또는 시민발의 등을 통해 시민들이 입법 의제 설정 과정에 참여할 수 있는가? 의회가 전문가 청문회와 사실 조사 과정을 시민들에게 공개하는가? 예컨대, 온라인 플랫폼(e-의회 등)과 공공 독회 단계, 자료 및 의견 제출 시스템, 또는 공개 세미나 등이 허용되거나 운영되는가? 의회가 시민배심원, 합의회의, 시민의회 등 속의 민주주의적 포럼의 혁신적 방법들을 활용하고 있는가? (협의적) 국민투표와 연계된 시민발의 등을 통해 최종 입법 결정 과정에까지 시민들이 직접 참여할 수 있는가?
7	시민교육과 아웃리치 프로그램	의회가 학교 방문, 청소년의회, 교사 프로그램과 같은 청소년 교육 프로그램을 운영하는가? 원거리 지역주민과 사회경제적 약자, 장애인, 이민자 등 사회적 취약 계층의 참여를 증진하기 위해 의회가 어떤 공동체 파트너십과 아웃리치 프로그램을 발전시키고 있는가? 위 프로그램들이 의회와 시민, 특히 청소년과 사회적 약자, 소수자 집단 간의 간극을 좁히는 데 어떤 효과를 보이는가?
8	미래 포럼으로서의 의회	장기적 관점과 의회적 합의에 바탕을 두고 국가 미래 정책을 심의하는 별도의 기구나 모임이 의회 산하에 운영되고 있는가? 의회 미래 포럼이 어떤 정책 의제를 주로 검토하며, 그 과정에 어떤 혁신적 방법과 민주적 실험 기제들이 활용되는가? 민주적 혁신과 의회와 시민사회 간 의사소통의 측면에서 의회의 미래 포럼 혹은 위원회가 가지는 주요 효과는 무엇인가?
9	전략과 리더십	의회와 시민을 연결하기 위한 의회 차원의 종합적 개혁과 혁신 전략이 존재하는가? 의회 개혁을 추진하기 위해 필요한 조직적 구조와 자원이 잘 확립돼 있는가? 열린, 포용적 의회-시민 관계 형성을 위한 지속적 정책 실행을 위해 의회 리더십이 얼마나 확고한 정치적 의지를 갖추고 있는가?

자료: 서현수, 2019

3) 청소년의회의 기능과 역할

(1) ‘시민교육 수단’으로서의 청소년의회

청소년 참여는 청소년을 역량 있고 자주적이며 책임감 있는 시민으로 성장할 수 있는 기회를 부여한다(국가청소년위원회, 2006). 청소년 참여의 대표적 기구로서 청소년의회는 구성과 활동의 전 과정이 시민성을 함양시키는 시민교육적 기능을 수행한다할 수 있다.

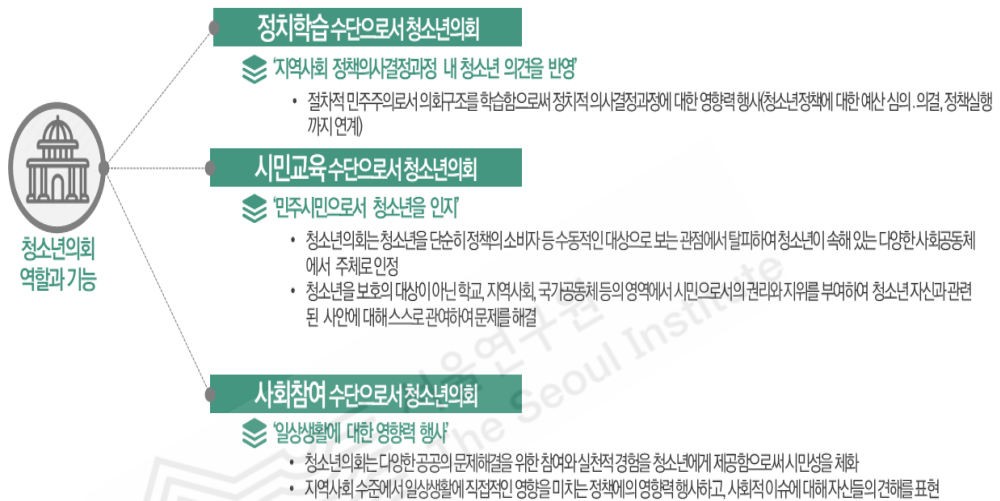
청소년의회는 선거와 같은 민주적 절차로 구성되는데 이 과정에서 청소년은 선거의 작동원리를 실제로 체험해 볼 수 있다. 후보자는 선거공약을 내세워 선거인을 설득하고 선거인은 후보자의 공약을 공익성, 실현 가능성, 타당성 등과 같은 여러 가지 관점에서 분석하고 판단해 볼 수 있다. 당선된 후보자는 청소년의원이 상임위원회, 본회의, 자치구청 및 구의회 방문 등과 같은 다양한 활동과 연수를 통해서 의원으로서 필요한 지식, 기능, 가치와 태도 등을 습득하게 된다. 청소년의회 활동과정에서 일반청소년(선거인)과 청소년의원, 청소년의원과 청소년의원, 청소년의원과 기성세대·집단 간의 상호작용을 통해서 청소년은 가정이나 학교에서 배울 수 없는 참여적 시민성을 함양할 수 있게 된다. 또한, 청소년의회 경험을 통해 청소년은 자신이 속한 지역공동체에 대해 높은 이해와 일체감을 가지게 됨으로써 공동체의 통합성과 청소년의 공동체 의식이 높아질 수 있게 된다.

(2) ‘정치참여 수단’으로서의 청소년의회

청소년기본법 제5조의 2항에 따르면 청소년은 사회의 정당한 구성원으로서 본인과 관련된 의사결정에 참여할 권리를 갖는다. 청소년의회는 청소년의 여론을 조직화하고 이를 정책과정에 반영하여 청소년의 권익을 신장시키는 정치적 기능을 수행한다. 다시 말해 청소년이 더 폭넓은 사회 내 의사결정과정에 참여할 수 있도록 도움을 준다. 청소년들은 자신들에 관한 정책이나 법·제도에 대해서 다양한 의견과 아이디어, 열정을 가지고 있다. 이런 의견, 아이디어, 열정은 참여를 통해서 정책입안자와 정책결정자 등에게 전달된다. 정책입안자나 결정자 등에게 있어서 청소년의회는 청소년 정책이나 법·제도를 어떤 방향으로 결정해야 하는지를 알려주는 신호 역할을 한다할 수 있다. 참여를 통해서 청소년들의 요구와 의견이 청소년 정책으로 수렴됨으로써 생산적인 정책형성이 가능해질 수 있다.

(3) ‘사회참여 수단’으로서의 청소년의회

청소년의회는 청소년이 공동체의 구성원으로서 참여권을 실현하는 기능을 수행한다. 자신의 삶과 미래에 관련된 의사결정이나 정책에 대해서 참여하여 발언하고 표결할 수 있는 것은 인간의 당연한 권리일 것이다(국가청소년위원회, 2006a). 청소년의회는 수동적 정책소비자에서 자신들이 사용하는 서비스를 직접 설계하는 데 적극적으로 참여할 수 있도록 장려하고 그러한 서비스는 사회통제의 매개체가 아니라 사회변화의 매개체가 되어야만 하는 것을 강조한다 할 수 있다.



[그림 2-3] 청소년의회의 역할과 기능

3_유럽의 청소년의회 경험: 핀란드 청소년의회를 중심으로⁹⁾

1) 유럽 각국의 청소년의회 운영비교 검토

셰퍼드와 패트리키오스(Shephard and Patrikios 2013)는 영국(UK), 독일, 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 키프러스, 오스트리아, 아일랜드, 스코틀랜드, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크, 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 에스토니아 등 다수 유럽연합(EU) 국가들에서 운영되는 청소년의회의 특징과 효과에 관한 비교 연구를 수행하였다. 이들은 2008년 그리스 아테네에서 개최된 청소년의회 네트워크 회의에 참석한 각국 대표들의 발표 자료와 벨기에, 덴마크, 핀란드, 독일, 영국, 아일랜드, 스코틀랜드 사례에 관한 추가 서베이 자료(2010-2011년), 아일랜드, 프랑스, 스웨덴, 영국 사례에 관한 공식 문헌 분석, 그리고 유럽청소년정책지식센터(EKCYP)가 실시한 청소년의회 국가별 전문가 질적 서베이 자료 등을 토대로 비교 분석을 진행했다. 연구 결과 청소년의회의 (1) 조직, (2) 연령대, (3) 규모, (4) 선발, (5) 임기, (6) 정당 가입 여부, (7) 대표성, (8) 진행 과정, (9) 기타 활동, (10) 결과와 효과 등 측면에서 매우 다양한 조합이 관찰되었다. 다양한 유형과 사례들에도 불구하고 다수의 청소년의회에서 관찰되는 공통점도 발견되었다. 이를 통해 살펴본 유럽 청소년의회들의 일반적 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 유럽 국가들의 청소년의회는 대체로 자국 의회 또는 교육부 등 정부 기구에 의해 조직, 관리되며, 예외적으로 비영리 NGO들이 관여하는 것으로 나타난다. 그러나 후자의 경우에도 재정은 정부가 제공한다(Shephard and Patrikios 2013: 758, 이하 쪽수만 기재).
- 주된 참가 연령 집단은 중등교육(secondary education) 단계의 학교와 청소년 클럽 소속 학생들이라 할 수 있다. 그러나 13세 이하의 초등학생을 포함하는 사례들도 다수(에스토니아, 프랑스, 포르투갈, 영국, 키프러스, 아일랜드, 덴마크 등) 확인되며, 일부 지역에서는 청년 성인들(벨기에, 독일, 스코틀랜드)까지 포함하기도 한다(758). 아래 [표 2-6]은 유럽 청소년의회 참가자들의 연령대를 국가별로 비교해 보여준다.

⁹⁾ 3절의 내용은 서울연구원 연구진에서 의뢰하여 한국교원대학교 서현수 교수가 집필한 내용으로 '지속가능 민주주의와 미래세대의 정치참여: 핀란드 청소년의회에 관한 연구'에서 발췌·요약하였다.

[표 2-6] 유럽 각국의 청소년의회 참여연령

국가	참여 연령
에스토니아	7-18세
프랑스	10-11세
포르투갈	10-15세(1세션), 15+(2세션)
영국(UK)	11-18세
키프러스	12-18세
아일랜드	12-18세
네덜란드	12-18세
덴마크	13-15세
스웨덴	13-18세
오스트리아	14-16세
이탈리아	14-16세
룩셈부르크	14-18세
스코틀랜드	14-25세
핀란드	15-16세
그리스	16-17세
벨기에(플레밍어권)	16-19세
독일	16-20세
벨기에(프랑스어권)	18-25세

- 규모 측면에서 청소년의회들은 대개 자국 성인 의회를 본뜨는 형태로 구성되나, 필요에 따라 더 크거나 작은 규모로 구성되기도 한다(759).
- 청소년의회 의원들의 선발은 대개 학교와 청소년 클럽 차원에서 자발적으로 이루어지고 있으며, 일부에서는 에세이 기반 경쟁을 통하거나(덴마크, 그리스, 벨기에 등) 지역 당국이 주관하는 청소년 선거를 통해(영국, 스코틀랜드) 선발하는 방식이 활용된다(759-760).
- 청소년의회의 임기는 대개 1-4일 또는 9-12개월로 나타나나 영국과 아일랜드 청소년의회는 일부 청소년 의원들에게 1년 이상의 임기를 부여하기도 한다(760).
- 대부분의 청소년의회는 정당 멤버십과 무관한 형태로 운영되나 독일 등에서는 청소년들이 무작위 할당된 가상 정당에 소속된 형태로 의회 활동을 체험하게 한다(760-761).¹⁰⁾

10) 물론 실제 해당 청소년의 정치적 지향과는 무관한 가상의 설정이다.

- 청소년의회의 대표성과 관련하여 영국과 스코틀랜드는 현존하는 의회 선거구의 청소년들을 대표하는 반면 다른 나라들에서는 자신의 학교를 대표하거나(덴마크, 핀란드, 이탈리아), 가상의 유권자들을 대표한다(독일) (761).
- 진행 과정과 관련하여 청소년의회 활동의 준비는 대개 학교, 클럽, 워크숍 등을 통해 사전에 이루어지며, 청소년의회 본 행사는 주로 의회 의사당을 활용한다. 본 행사는 위원회 기반으로 이루어지거나 본회의 세션 위주로 이루어지며 양자를 결합해 진행되기도 한다. 법안의 발표와 토론 및 표결 활동 외에 총리와 장관들에 대한 질문 프로그램이 중요한 일정으로 진행되기도 한다(핀란드, 덴마크, 포르투갈, 벨기에 등). 청소년의회에서 다루어지는 의제들은 주로 교육, 취업(실업), 범죄, 건강, 평등, 환경, 교통, 청소년 참여 등 청소년에 관련된 내용들이 많다. 2011년 영국에서는 65,000 명의 청소년들이 참여해 청소년의회에서 다룰 의제 다섯가지를 선정했다: 교통비, 대학 등록금, 괴롭힘(bullying), 아동 빈곤, 환경. 청소년의회 활동 과정에서 다양한 형태로 의원들과의 접촉이 이루어진다(761-764).
- 의회 내에서의 활동 외에 청소년의회들은 일상적으로 다양한 공식, 비공식 활동을 수행한다. 핀란드의 경우 학교와 청소년의회 클럽의 협력을 통해 전현직 의원 등 정치인들이 학교를 방문해 학생들과 함께 대화하는 프로그램이 진행된다. 영국과 스코틀랜드의 청소년 의원들은 다양한 청소년 관련 이슈들에 대해 ‘장관, 의원 등 정책결정자들과의 만남’, ‘신문, TV, 소셜 미디어 활동’, ‘행사 조직’, ‘학교 내 홍보’, ‘정부 자문 기구 참여’ 등 활발한 활동을 전개한다(764-765).

청소년의회 활동의 결과물은 법안, 보고서, 권고, 캠페인, 언론 보도 등 다양한 형태로 나타난다. 청소년의회가 법안 통과 등 직접적인 정책 영향력을 미치는 경우는 거의 없지만 청소년 관련 이슈들을 공론장의 의제로 제기하면서 청소년들의 관점과 이해가 정책결정 과정에서 반영되도록 하며, 나아가 이러한 경험을 통해 청소년 대표들의 리더십과 시민적 참여 역량이 증진되는 등 간접적 정책 효과들이 관찰된다(755-766). 다음 [표 2-7]은 위 내용을 체계적으로 잘 요약해 보여준다.

[표 2-7] 유럽 청소년의회들의 주요 특징: 비교적 분석

특징	대체로	예외적으로
주관(조직화)	· 국회 · 교육부 또는 다른 정부 기구	· 협회(비영리 기구)
대상 연령 집단	· 중등교육 학생	· 초등학교 또는 젊은 성인
선발	· 학교 또는 청소년 클럽	· 지역 당국 수준의 선거 · 에세이 기반 경쟁
임기(지속)	· 1-4일 또는 9-12개월	· 1년 이상 (2개 청소년의회)
정당 멤버십	· 없음	· 3개 청소년의회
대표성	· 학교와 클럽 또는 가상 선거구 유권자를 대표	· 실제 선거구 대표
준비	· 사전에 학교, 클럽, 워크숍 등에서 이루어짐	· 의회에서 당일에 이루어짐
본행사 장소	· 국회	· 국회 외의 다른 장소
진행 과정	· 위원회 기반 그리고/ 또는 본회의 세션	
의제	· 청소년 중심 (예컨대, 교육, 일자리, 범죄, 건강, 평등, 환경, 교통, 청소년 투표 등)	
의원들과의 접촉	· 국회 행사 기간에 짧게 이루어짐	· 평상시 실제 세계에서 정치인들과 공동 협력 활동 전개
결과	· 법안/ 보고서/ 권고/ 캠페인/ 보도자료	· 메니페스토(영국과 스코틀랜드)
효과	· 간접적 효과: 미디어/ 의제설정	· 시사적: 청소년의회 결정이 정부에서 논의/ 의회에 대한 권고/ 청원 등 · 직접적: 국회에서 법안 통과(이탈리아 1997년)

*출처: Shephard & Patrikios 2013: p. 767

2) 핀란드 청소년의회의 구성·활동·효과

(1) 핀란드 민주주의와 청소년 정치 참여

핀란드는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 아이슬란드와 더불어 북유럽 국가의 일원으로 20세기를 거치면서 합의적 민주주의, 사회적 시장경제, 보편적 복지국가 등 북유럽 모델의 공통점을 공유하면서 하나의 독특한 사회발전 경로를 제시해왔다. 북유럽 국가들은 모두 (권역별) 전면 비례대표 선거제도 및 폭넓은 다당제 정당체계에 기반해 합의적 정치 문화를 발전시켜왔으며, 나아가 시민들의 적극적인 정치 참여 문화에 기반해 정부와 의회 등 대의 기구들에 대한 높은 공적 신뢰를 유지해왔다. 이들 국가들은 비교적 일찍부터 보편적 참정권을 실현하였고, 이는 여성과 청년의 정치참여를 촉

진하는 중요한 통로로 작용하였다. 특히, 핀란드는 1907년 의회 선거에서부터 만 24세 성인 남녀 모두에게 선거권은 물론 피선거권을 부여함으로써 유럽 최초의 보편적 참정권 실현 국가가 되었다. 이후 단계적으로 참정권 기준 연령을 인하하였고, 1972년부터는 만 18세를 기준으로 선거권 및 피선거권을 부여하고 있으며, 이는 지방자치단체선거, 대통령선거, 유럽의회 선거에 모두 공통되게 적용된다. 특히, 핀란드에서는 15세 이상 청소년들이 누구나 자유롭게 정당 청년조직(Party's youth organizations)에 가입할 수 있도록 허용하며, 일부 정당은 13세 이상도 부모 동의가 있는 경우 가입을 허용한다(서현수 2019a; 2020a).

이를 배경으로 핀란드에서는 일찍부터 활발하게 청년들의 정치 참여가 활성화되었다. 이미 1980년대부터 30대 총리가 등장하였고, 20-30대 국회의원들과 장관의 선출은 핀란드 민주주의의 일상적 풍경이 되었다. 국회의원의 경우 지난 2019년 총선 결과 의원들의 평균연령은 46세였고, 45세 이하의 의원 비율이 전체의 48%에 이르렀으며, 20-30대 의원들의 비율도 전체의 19%에 이르렀다. 한국의 경우 지난 2016년 총선에서 45세 이하 의원 비율이 6.33%에 그쳐 국제의회연맹(IPU) 조사대상 150개국 가운데 143위를 기록하였던 사실을 상기해볼 때 청년 정치의 측면에서 한국과 핀란드 간 격차의 크기를 가늠해볼 수 있다(서현수 2019a; IPU 2018). 특히, 2019년 12월 핀란드에서 34세의 여성 정치인 산나 마린(Sanna Marin, 사민당)이 세계 최연소 현역 총리(당시 시점)로 선출되고, 그와 함께 연합정부를 구성한 다섯 정당(사민당, 중앙당, 녹색당, 좌파동맹, 스웨덴인민당)의 대표들 가운데 네 명이 모두 30대 초반의 여성 정치인들로 이루어지는 등 청년 정치에 획기적 진전을 이루고 있는 모습이 관찰된다.

다른 한편, 핀란드는 아동, 청소년들을 위한 체계적 시민교육과 다양한 사회 참여 채널을 보장하는 측면에서도 하나의 우수한 모델 사례를 제공한다. 핀란드에서는 학교 사회과 교과목을 중심으로 체계적인 시민교육 및 정치교육을 실시하고 있다. 교과서는 민주주의란 무엇보다 “나 자신의 삶에 영향을 미치는 정책들의 결정 과정에 나 또한 참여하여 영향을 미치는 것”으로 설명하면서 학생들의 적극적인 참여를 장려한다. 교과서는 핀란드의 헌법적 권력질서, 선거제도, 정당체계 등에 대한 추상적 설명에 그치지 않고 급진좌파부터 극우포퓰리즘에 이르기까지 실제 정치세계에 현존하는 다양한 스펙트럼의 정당들에 대한 구체적 정보를 전달하며, 나아가 학생들 스스로 이들 정당들의 정강과 이념, 주요 의제와 인물 등을 탐색한 뒤 독자적 판단을 형성할 것을 주문한다. 현역 총리와 장관, 야당 대표 등 주요 정치인들의 인물 사진들이 교과서에

즐비하게 등장하기도 한다. 이처럼 실제 현실에서 전개되는 역동적 정치 현상들이 교과서의 소재로 활용됨으로써 학생들이 생생한 문제의식과 호기심을 갖고 정치, 시민 교육의 영역을 탐색하도록 촉진하는 것이다. 교과서는 학생들이 다양한 사회참여 채널들에 대해서도 적극 탐색하도록 하며, 최근에는 인터넷과 소셜 미디어 시대의 도래를 맞아 다양한 형태의 미디어 자료들에 대해 비판적 사고 및 창조적 표현 역량을 강화하기 위한 ‘미디어 리터러시(media literacy)’ 교육도 활발히 운영된다(서현수 2019b).¹¹⁾

실제로 핀란드는 정당 청년 조직 외에도 다양한 학교 안팎의 학생 참여 채널을 제도화해왔다. 그 중 대표적인 것으로 지방자치단체들에서 실시하는 어린이 의회(Lasten Parlamentti)와 청소년위원회(Nuorten Vaaltusto) 제도를 들 수 있다. 핀란드의 어린이 의회는 2004년 Tampere 시가 선도적으로 도입한 것을 계기로 주요 지방자치단체들이 도입한 프로그램이다. 6학년 이하의 종합학교 학생들의 대표들로 구성되며, 정기적으로 시의회 의사당에 모여 어린이와 관련된 정책과 예산 등을 심의한다. 7학년 이상의 상급학생들은 청소년위원회에 참여할 수 있다. 청소년위원회는 현재 핀란드 지방정부법에 명시된 공식 기구의 위상을 갖고 있다. 주로 7-9학년의 종합학교(peruskoulu) 학생들과 인문계 고등학교(lukio) 및 직업고등학교(ammattikoulu) 학생들의 대표들로 구성된다. 역시 정기적으로 시의회 의사당에서 만나 청소년과 관련된 지자체의 정책과 예산 등을 심의, 의결한다. 어린이의회 의원들과 청소년위원회 위원들은 주로 각급 학교 학생회 대표들로 구성되는데, 최근 헬싱키 등 수도권 지역의 중심 도시들은 18세 이하 청소년들의 직접 투표를 통해 선발하는 방식으로 제도를 변경하는 등 청소년들의 참여와 대표성을 증진하기 위한 노력을 기울이고 있다(서현수 2019b). 핀란드 지자체들이 운영하는 청소년위원회는 지방 수준의 청소년의회로 간주될 수 있는 프로그램이며, 최근 직접 선거 중심의 대표 선출 기제의 전환 등 주목할 가치가 많은 사례이다. 다만 국가적 수준의 청소년의회 프로그램에 초점을 맞추고 있는 이 글에서는 지자체 청소년위원회 모델에 관해 더 자세히 분석하기는 어려우며, 향후 추가 연구가 필요한 주제라 할 것이다.

11) 핀란드는 2016년 이후 적용된 핀란드 국가교육과정을 통해 범교과적 핵심 역량(transversal core competencies)의 증진을 강조하며, 청소년의회 활동은 ‘7. 참여, 영향 미치기, 그리고 지속가능한 미래의 건설’ 역량과 밀접한 관련이 있다. 또한, ‘1. 사고하기, 그리고 배우는 것을 배우기’, ‘2. 문화적 역량, 상호 의사소통, 표현’, ‘4. 다중적 문해력(multi-literacy)’ 등과도 연관이 깊다(Nuortern Parlamentti 2018). 현 교육과정 하에서 학교들은 테마 중심 교육을 강화하고 있다.

(2) 핀란드 청소년의회 운영 현황 분석(1998-2018년)

① 핀란드 청소년의회의 설립 배경과 목적

핀란드의 청소년의회(Nuorten Parlamentti)는 국가적 수준에서 운영되는 청소년들의 정치 참여 및 민주주의 시민교육 프로그램이라 할 수 있다. 핀란드에서 청소년의회가 처음 도입된 것은 1998년이다. 1994년부터 청소년의회를 운영해온 프랑스 의회 로렌 파비우스(Laurent Fabius) 의장이 1997년 유럽연합 회원국 의회 의장들에게 편지를 보내 청소년의회 설립을 제안하였다. 이미 1992년 핀란드 독립 75주년을 맞아 한 차례 어린이의회를 운영한 경험이 있던 핀란드 의회의 당시 의장 리따 우수카이넨(Riitta Uusukainen)이 이에 긍정적으로 화답하면서 청소년의회 실무그룹이 만들어졌다. 실무그룹은 의회, 청소년클럽센터, 교육부, 국가교육위원회(Opetushallitus), 총리실, 핀란드 지방자치단체연합, 교사노조 OAJ 대표들로 구성됐다. 이러한 과정을 거쳐 1998년부터 핀란드 청소년의회 활동이 시작되었으며, 이후 청소년클럽센터(Kerhokeskus)와 핀란드 의회(Eduskunta)가 공동으로 청소년의회 프로그램을 주관, 운영하는 방식이 유지되었다. 양 기관 사이에는 실무그룹과 자문위원회가 설치돼 운영된다(Nuoten Parlamentti 2008).¹²⁾ 2017-2018년 청소년의회 실무그룹의 구성은 다음과 같다.

[표 2-8] 핀란드 청소년의회 실무그룹 구성(2017-2018)

역할	이름	소속 및 직위
의장	Kristiina Hakala	의회 도서관 선임지식전문가
비서	Tiina Karhuvirta	발달센터 Opinkirjo 특별전문가
위원	Joni Krekola	의회도서관 연구원
위원	Lotta Myllymäki	의회 지식정보국 전문가
위원	Aila Varis	의회 지식정보국 지식 비서
위원	Minna Riikka Järvinen	발달센터 Opinkirjo 대표

*출처: Nuorten Parlamtti (2018: p. 3).

핀란드 청소년의회는 2단계 방식으로 운영된다. 평상시에는 학교와 지역사회 차원의 의회 클럽 활동을 수행하며, 2년마다 하루동안 헬싱키에 있는 의회 의사당에 청소년 대표들이 모여 준비된 프로그램을 진행한다. 청소년의회 프로그램의 백미는 의사당 본회의장에서 벌어지는 ‘총리에 대한 질문(Questions to the PM)’ 시간으로 의원들의

12) 현재는 청소년클럽센터 대신 (청소년)발달센터 Opinkirjo가 청소년의회 프로그램 운영을 주관하고 있다.

다양한 활동들 가운데 가장 생생한 형태로 인식되면서 초기부터 그러한 프로그램 디자인을 고수하고 있다(Nuorten Parlamentti 2008).

청소년의회의의 목적은 다음과 같이 제시된다.

- “1. 청소년들이 다양한 행위자의 관점에서 사회를 인식하도록 돕는다.”
- “2. 청소년들이 핀란드 의회와 민주주의에 대해 이해하도록 돕는다.”
- “3. 참여에 필요한 역량을 계발한다.”
- “4. 청소년들에게 사회적 토론들에 대한 관점을 제공한다.”
- “5. 입법자들에게 청소년들의 목소리를 들을 기회를 제공한다(서현수, 2019a: 198; Nuorten Parlamentti 2008: 2).”

② 청소년의회의의 구성과 정치적 대표성

청소년의회의는 전체 200명으로 구성된 일반 의회와 흡사하게 특별자치구인 올란드 선거구를 제외한 12개 전국 광역 선거구별로 뽑힌 199명의 청소년 대표들로 구성된다.¹³⁾ 청소년 의원들의 선발은 학교와 지역의 청소년의회 클럽에서 자율적으로 결정한다. 학교 의회 클럽의 설립자제도 의무사항이 아닌 자발적 조치이다. 청소년의회 실무그룹에서 선거구별 의석 할당 수 등을 사전에 정하며, 이 때 지역간 균형 원칙을 구현하기 위해 노력한다(Nuorten Parlamentti 2008: 3). 그러나 일반 의회 선거에서와 같은 정당 중심의 비례대표 원리 등은 적용되지 않는다.

청소년의회의의 대표성, 특히 묘사적 대표성(descriptive representation, Pitkin 1967)¹⁴⁾과 관련하여 학생 대표들의 지리적 위치와 성별 측면에서 일정한 격차가 나타나는 것이 통계로 확인된다. 2008년 청소년의회 시행 10주년을 맞아 실시한 참가자(청소년 의원) 서베이 조사 결과, 가장 큰 우시마(Uusimaa) 선거구가 총 273명으로 23.0%를 차지한 반면 가장 작은 남부사보(Etelä-Savo) 선거구는 총 19명으로 1.6%만을 차지한 것으로 나타났다(아래 표 5 참조). 또, 성별 비율에서 남학생 429명, 여학생 760명으로 약 1:1.8의 차이가 나타났다(서현수 2019a: 198-199, 아래 표 6 참조). 이 시기 여학생들의 수는 계속 증가한 반면 남학생들의 수는 계속 감소한

13) 올란드는 스웨덴어를 모어로 사용하는 사람들이 절대 다수를 이루는 특별자치지역으로 일반 의회 선거에서 1석(전체 200석)을 자동으로 할당받고 있다.

14) 피트킨에 따르면 정치적 대표의 개념에는 다양한 층위의 인간 행위의 양상이 포함될 수 있다. 그녀는 이를 ‘형식주의적(formalistic)’, ‘묘사적’, ‘실체적(susstantial)’, ‘상징적(symbolic)’ 대표로 구분해 설명한다. 여기서 묘사적 대표란 “대표가 피대표자의 사회, 인구학적 특성 등을 얼마나 비슷한 정도로 반영하는가를 나타내는 개념이다(서현수 2019: 43).”

것으로 나타났다(Nuorten Parlamentti 2008: 3). 또한, 1998년부터 2008년까지 전국적으로 507개의 의회 클럽과 207개 학교들이 참여한 것으로 나타났다. 학교 단위에서도 우시마 선거구와 남부-사보 선거구 사이에는 큰 참여의 격차가 존재했다(Nuorten Parlamentti 2008: 4-5).

[표 2-9] 핀란드 선거구별 청소년의회 의원 수(1998-2008)

선거구	1998	2000	2002	2004	2006	2008	합계
헬싱키	16	24	13	16	20	14	103
우시마	39	40	54	51	39	50	273
남서핀란드	15	17	10	13	9	12	76
사파꾼따	21	24	31	15	15	16	122
하메	26	17	28	19	18	16	124
비르칸마	9	5	11	20	18	18	81
퀴미	8	7	0	8	11	7	41
남부사보	4	4	0	3	5	3	19
북부사보	9	9	5	10	9	7	49
북부까르알라	6	4	8	4	4	6	32
바사	16	17	15	12	18	18	96
중부핀란드	10	8	11	6	10	10	55
오울루	15	16	10	15	16	12	84
라플란드	5	6	3	6	6	8	34
합계	199	198	199	198	198	197	1189

*출처: Nuorten Parlamentti (2008: p. 3).

*출처: Nuorten Parlamentti (2008: p. 3).

[표 2-10] 핀란드 청소년의회 남녀 학생의 수 (1998-2008년)

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	합계
여학생	123	121	127	123	130	136	760
남학생	76	77	72	75	68	61	429
합계	199	198	199	198	198	197	1189

가장 최근에 실시된 2018년 청소년의회 참가자 현황을 살펴보면, 전국 146개 종합학교에서 198명의 청소년의회들이 참석했다. 이들과 더불어 138명의 학생 저널리스트들과 145명의 교사가 참여했다. 아래 [표 2-11]이 관련 통계를 보여준다.

[표 2-11] 2018년 핀란드 청소년의회 참가자 현황

선거구	클럽	청소년의원	학생 저널리스트	클럽 지도교사	국회의원
헬싱키	12	15	12	11	22
우시마	39	45	37	39	35
남서핀란드	10	14	9	10	17
사파꾼따	11	15	11	11	8
올란드	0	0	0	0	1

선거구	클럽	청소년의원	학생 저널리스트	클럽 지도교사	국회의원
하메	11	15	11	11	14
비르칸마	10	14	8	10	19
남동핀란드	10	14	10	10	17
사보-카르얄라	8	13	8	8	16
바사	13	19	13	13	16
중부핀란드	8	13	7	8	18
오울루	12	18	10	12	18
라플란드	2	4	2	2	7
합계	146	199	138	145	200

*출처: Nuorten Parlamentti (2018: p. 9).

학교 위치와 성별 변수 외에 핀란드 청소년 의원들의 사회경제적 배경(부모의 학력 및 소득 수준, 장애 유무, 이민 여부 등)을 파악할 수 있는 통계자료는 현재까지 발견되지 않는다. 핀란드가 북유럽 복지국가로서 높은 평등 수준을 유지해왔지만 시계열적 관점에서 볼 때 최근 사회경제적 불평등이 심화돼왔고 교육 영역에서도 그러한 경향이 강화되어온 현실(Mattila et al. 2020)을 고려해볼 때 청소년의회의 구성과 선발에 있어 보다 다양한 환경과 배경에 처한 학생들이 평등한 참여의 기회를 가질 수 있도록 하기 위한 지속적인 개선 조치가 요구되며, 관련 서베이 등을 더욱 체계적으로 실시할 필요가 있어 보인다.

③ 청소년의회 진행 과정 및 중심 의제

핀란드의 청소년의회는 2년에 1회 하루동안 헬싱키 소재 의회 의사당에서 소집된다. 청소년 대표들과 관련 참가자들은 아침 일찍 의사당에 도착해 의회 의장과 악수한 뒤 임무를 시작한다(프로그램 일정은 아래 [표 2-12] 참조). 오전은 위원회 세션으로 7개 상임 위원회로 나뉘어 위원회 업무를 경험한다. 핀란드를 비롯한 북유럽의 ‘일하는 의회들(working parliaments)’은 특히 정책 영역별로 특화된 상임위원회 내에서 이루어지는 법안에 대한 실질적 심의와 토론을 통한 합의적 의사결정을 중시하며, 이 과정에서 광범위한 정책 이해관계자들과의 입법 협의 프로세스가 활발하게 가동된다(서현수 2019a).

[표 2-12] 2018년 핀란드 청소년의회 프로그램 일정

8:00~10:00	의사당 입장 및 등록
8:00~10:30	의사당 카페에서 아침식사
9:45~11:15	정치적 논스톱(Poliitikko nonstop): 학생 기자들이 국회의원들에게 질문하다
10:00~10:45	청소년 의원들이 의회 상임위원회 참여프로그램
10:15~11:15	의회 클럽 지도자들을 위한 프로그램
11:00~11:30	청소년 의원들의 본회의장 실습
11:30~12:00	휴식
11:30~12:00	초청 인사들 도착

12:00~13:00	청소년의회 본회의 프로그램: 대정부 질의 및 표결
13:05~14:30	의사당 홀에서 의회의장단 주최 리셉션
14:30~	국회의원들과의 만남
17:00	프로그램 종료

*출처: 핀란드 의회 홈페이지 내용을 참고하여 필자가 정리

(<https://www.eduskunta.fi/FI/NuortenEduskunta/NuortenParlamentti/Sivut/default.aspx>)

2018년 청소년의회에서 대표들은 대위원회(EU위원회), 법사위원회, 교통통신위원회, 교육문화위원회, 사회보건위원회, 미래위원회, 환경위원회로 나뉘어 참석한 위원회 소속 현역 의원들 및 관계 장관들과 더불어 위원회의 기능과 역할, 그리고 위원회 소관 정책 분야의 주요 의제 등에 대해 토론했다(Nuorten Parlamentti 2018: 11). 같은 시각 학생 저널리스트들은 'Poliitikko nonstop(정치인 논스톱)' 프로그램에 참석해 원내 정당 그룹들을 대표해 참석한 현역 의원들을 상대로 기자회견을 진행했다. 참석자들이 많아 이 행사는 두 개의 기자회견 프로그램으로 나뉘어 이루어졌고, 총 31개의 질문이 제기됐다. 일부 학생 저널리스트들은 의회 의장실에서 의장 인터뷰를 실시했으며, 이는 청소년 의회 홈페이지를 통해 실시간 중계됐다(Nuorten Parlamentti 2018: 12).



청소년 의원들이 위원회 세션에 참여해 토론하고 있다. 환경위원회에 참석한 의원들과 청소년 대표들.

대위원회에 참석한 유럽 담당 장관 Sampo Terho와 학생들의 모습.

정치인 논스톱 프로그램에서 질문하는 학생 기자들과 이에 답변하는 정당 원내 대표들.

[그림 2-4] 2018년 청소년의회 위원회 세션 및 원내대표단 기자회견 프로그램

*출처: www.flickr.com/search?text=nuorten%20parlamentti, 2020.10.27. 검색.

한편, 교사들을 위해서는 세 가지 정보 공유 세션이 준비되었다. 첫째 세션에서는 ‘찾아가는 의회(Parlamenttikierros)’ 서비스에 대한 정보를 공유했다. 이 프로그램은 전직 국회의원들이 핀란드 곳곳의 학교들을 방문해 학생들을 위한 민주주의 교육을 진행하는 것으로 약 70명이 넘는 전직 의원 풀이 존재한다. 둘째, ‘위원회 시뮬레이션(Valiokuntasimulaatio)’에 대한 정보가 공유되었다. 이 프로그램은 최근 도입된 것으로 학생들이 의회 위원회 절차와 본회의에서 이루어지는 국회의원들의 활동을 가상 체험하게 하는 민주주의 교육 프로그램이다. 셋째, 핀란드의 입법 과정 등에 관한 교육 자료들이 링크된 청소년의회 홈페이지에 대한 소개와 공유가 이루어졌다(Nuorten Parlamentti 2018: 12).

오후에 청소년 대표들은 1시간 동안 본회의장에 참석하여 대정부질의와 표결 프로그램을 수행했다. 본회의 프로그램은 핀란드 청소년의회 프로그램의 백미로 현역 국회의장이 직접 사회를 보고, 총리를 비롯한 다수의 장관들이 직접 현장에 참석해 청소년 의원들의 질문에 답변하며, 이 모습이 국회 홈페이지는 물론 공영방송 YLE 1채널을 통해 생중계된다(서현수 2019a). 아울러, 본회의장 2층 갤러리에는 오전 세션을 마무리한 학생 저널리스트들과 학교 클럽 지도교사, 청소년 의원들의 가족과 친구 등 많은 사람들이 참석해 토론 모습을 지켜보며, 현역 국회의원들도 다수 참석해 사진을 찍고 청소년들과 대화하는 모습을 보인다.



현직 의회 의장이 직접 회의를 주재하고 있다.



정부부처의 주요 장관들이 참석해 학생 대표들의 질문에 답하고 있다.



청소년 의원들이 정부에 질의하고 있다.





청소년 의원들이 전자투표 시스템을 이용해 표결에 참여하고 있다.



2층 갤러리에서 다른 청소년들과 함께 현역 국회의원들이 앉아 본회의 세션을 지켜보고 있다.



의장 주최 리셉션이 끝나고 의사당 홀에서 청소년 대표들과 의원 및 장관들이 함께 대화하고 있다.



[그림 2-5] 2018년 핀란드 청소년의회 본회의 세션 모습

*출처: www.flickr.com/search?text=nuorten%20parlamentti, 2020.10.27. 검색.

본회의 프로그램 선정을 위해 의회 클럽 회원들이 제기한 159개 질문들에 대한 사전 온라인 투표가 2018년 2월 5일부터 18일까지 2주 간 진행됐다. 총 1491명이 투표에 참가해 10개의 가장 중요한 질문들을 선택했다. 그 결과 총 41개의 질문이 본회의 프로그램을 위해 선정되었다. 실제 행사에서는 시간 제약으로 28개의 질문이 행사에 참석한 장관들에게 던져졌다(Nuorten Parlamentti 2018: p. 31). 온라인 투표에서 높은 순위를 기록한 의제들은 아래 표와 같다.

[표 2-13] 2018년 청소년의회 대정부질문 상위 20위

1 핀란드의 핵전쟁에 대한 대비 (171 표)	11 중등교육 비용의 공유 (117 표)
2 외국인 소외 (154 표)	12 선거 공약의 의미 (110 표)
3 트랜스젠더 강제불임 (150 표)	13 청소년 고용 증진 (107 표)
4 적극적 안락사 합법화 (148 표)	14 청소년을 위한 자동차 (106 표)
5 청소년 정신건강 문제의 인식 (140 표)	15 건강센터의 의사 부족 (105 표)
6 안락사 합법화 (135 표)	16 운전면허증 비용 (104 표)
7 무상 대중교통 (133 표)	17 중증 질환 아동들을 돕기 위한 EU 협력 (97 표)
7 테러리즘에 대한 대비 (133 표)	17 학생수당 삭감 조치에 관하여 (97 표)
9 정부의 재정 감축 조치들 (127 표)	19 핀란드의 미래 (94 표)
10 학생들 간 불평등 (122 표)	20 국가 부채 (91 표)

*출처: Nuorten Parlamentti (2018: p. 15).

의제들을 살펴보면, 핵전쟁과 테러리즘에 대한 대비 등 안보 관련 의제들이 일부 관찰되지만 전반적으로는 중등교육 비용의 공유, 교육 불평등, 청소년 고용 증진, 청소년 정신건강, 학생수당 등 주로 교육과 청소년의 삶에 밀접한 관련을 맺는 의제들이 제기되고 있음을 알 수 있다. 실제 토론에서도 이들 주제들에 대한 밀도높은 문제제기와 토론이 이어졌다. 제기된 질문들 가운데 일부 주제에 대해서는 표결이 이루어졌다. 그 의제들을 살펴보면, (1) 대중교통비를 무료로 해야 할 것인가, (2) 운전면허 취득 연령 기준을 16세로 낮추어야 하는가, (3) 핀란드에서 안락사를 합법화할 것인가였다. 첫째 의제에 대해서는 학생 의원들의 의견이 97-97(찬-반)로 팽팽히 갈렸다. 둘째 의제에 대해서는 90-106의 투표 결과가 나왔으며, 셋째 의제는 123-53의 투표 결과가 나타났다(Nuorten Parlamentti 2018: p. 31). 본회의 세션은 공영방송 채널과 온라인을 통해 시청할 수 있고 녹화물을 다시 볼 수 있다. 또한, 청소년 의원들과 장관들 간에 주고받은 문답 내용이 속기록 형태로 정리되어 의회 홈페이지에 게재되었다. 본회의 세션이 끝난 뒤 청소년 대표 등 모든 참가자들은 의회 의장이 주관하는 리셉션 행사에 참여했다. 이 자리에는 다수의 현역 의원들과 장관들이 함께 참여하여 학생들과 음식을 나누면서 대화하는 시간을 가졌다. 행사가 종료된 뒤 학생들은 다시 각자의 집을 향해 출발했다.

④ 청소년의회 활동 결과 및 평가

2년에 1회 하루 동안의 프로그램만으로 청소년의회가 추구하는 5가지의 목적을 얼마나 잘 성취하였는가를 평가하기란 쉽지 않은 것이 사실이다. 청소년의회 본회의 세션을 현직 의회 의장이 직접 주재하고 총리 등 장관들이 현장에 출석해 답변하며 이를 공영방송이 생중계하는 모습은 분명히 핀란드 의회와 정부, 나아가 사회 전체가 청소년들을 어떻게 대하는지를 상징적으로 보여준다. 청소년의회 프로그램의 일부로 학생 저널리스트들이 의회 의장을 인터뷰하고, 정당 원대대표단과의 기자회견을 진행하는 프로그램을 배치한 기획도 참신하고 의미가 크다고 할 것이다. 교사들 또한 의회 클럽 활동을 체계적으로 진행하기 위한 다양한 정보와 아이디어를 공유하는 프로그램에 참석함으로써 청소년의회 프로그램의 입체적 발전을 함께 도모하는 모습이다. 다만, 청소년의회 의원들의 활동 결과가 구체적인 정책 변화로 이어지는지는 미지수다. 청소년의회는 실제 법안을 심의, 표결하는 권한을 갖고 있지 않기 때문에 청소년의회에서 이루어지는 제반 활동들은 일차적으로 민주주의 정치교육의 일환으로 진행된다. 그러

나 청소년들이 제기한 질문들은 모두 해당 정부 부처에 보내져 검토되며, 청소년들과 장관들 사이에 오고 간 문답 내용도 모두 의회 공식 속기록의 형태로 공표된다. 이러한 과정을 통해 정책적 의제에 대한 청소년들의 목소리가 의회와 정부의 정책결정자들에게 들려지도록 돕는다는 청소년의회의 목표는 상당한 수준에서 충족되고 있다고 평가할 만하다. 실제로 2018년 청소년의회에서 중점 논의된 중등교육 교재비 등의 무상 제공 요구는 당시 시민발의로 제기되었다가 의회에서 부결된 사안을 재조명한 것으로 2019년 총선 이후 새로 구성된 현 산나 마린 정부의 정책 의제에 포함되어 추진되고 있다. 이러한 과정을 거쳐 청소년의회 활동이 관련 정책 변화에도 일정하게 영향을 미치고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 또한, 청소년의회 활동 전반이 온오프라인에서 널리 공유되고, 공영방송과 주요 신문들이 프로그램 및 활동 결과를 상세히 보도하며, 청소년 저널리스트들 또한 블로그, 소셜미디어, 학교 신문 등을 통해 자신들이 참여하고 관찰한 내용들을 생생하게 보도하는 등 청소년의회를 둘러싼 활발한 미디어 보도와 공적 커뮤니케이션이 발생한다는 측면에서도 핀란드는 하나의 효과적 사례를 제공한다. 핀란드 사례에서 한 가지 더 주목해야 할 것은 헬싱키 의회 의사당에서의 청소년의회 프로그램이 끝난 뒤 일상적 시기에 전개되는 다양한 활동과 프로그램들이다. 우선, ‘찾아가는 의회(Parlamenttikieros)’ 프로그램을 통해 전직 국회의원들이 인근 학교를 방문해 의회 클럽 회원들을 비롯한 학생들과 문답하면서 의회와 의원들의 기능과 역할, 정당 활동, 정부 내각 참여, 미디어 대응 등 핀란드 민주주의의 실제 운영 양상과 정치적 대표로서의 삶에 대해 생생한 지식과 정보를 전달하며, 학생들과 교사로부터 좋은 평가를 받고 있다.

둘째, ‘위원회 시뮬레이션(Valiokunnan simulaatio)’ 프로그램을 통해 학교와 클럽 활동 현장에서 학생들이 가상의 ‘의회 의원’이 되어 의회 위원회 운영절차와 본회의 절차 등에 참여하도록 함으로써 관련 절차를 숙지함은 물론 의회 활동 과정에 요구되는 다양한 역량(법안 검토, 심의, 토론, 발표, 연설, 협상, 판단, 대안 제시, 리더십 등)을 체험적으로 습득하게 하고 있다. 청소년의회 프로그램을 주관하는 Opinkirjo는 홈페이지를 통해 위원회 시뮬레이션 운영을 위한 자세한 가이드라인(사전 준비, 공간 마련, 의제 학습, 위원회 개시 및 진행 절차, 위원회 보고서 작성 및 제출, 본회의 토론 및 표결 절차, 교사 역할. 피드백 등)을 제공한다. 또, 청소년 실업, 청소년 창업, 기후 변화, 안전, 청소년 참정권, 중등교육 평등 강화 등의 의제들에 관한 요약 텍스트와 관련 전문가 인터뷰 동영상 등도 함께 제공한다(Opinkirjo 홈페이지 정보:

“Simulaatio valiokunnan työskentelystä”). 위원회 시뮬레이션 프로그램은 더 많은 학생들이 복잡한 의회 절차와 방법 등을 체득하게 함으로써 생생한 민주주의 교육을 실행하는 하나의 혁신적 모델을 제공한다. 아래 표는 위원회 시뮬레이션 활동 결과를 학생들이 스스로 평가하도록 한 피드백 양식이다.

[표 2-14] 위원회 시뮬레이션 활동 평가 피드백 양식

		5	4	3	2	1
A	위원회 시뮬레이션 모든 진행 단계에서 전체적으로 성공을 거뒀다					
B	위원회 시뮬레이션에 대해 사전에 충분히 잘 안내받았다					
C	위원회 시뮬레이션의 각 단계별 시간표가 잘 작동했다					
D	위원회 시뮬레이션에 설정된 목표들이 내 생각에 잘 실현되었다					
E	위원회 절차에 관한 자료들이 잘 이해되었고 그 기반에서 일을 진행하기 쉬웠다					
F	위원회 보고서가 지침과 모델에 따라 작성하기 쉬웠다					
G	본회의에서 이루어진 위원회들의 발표가 이해될 만했고 매우 성공적이었다					
H	본회의에서 자신의 관점을 제기하는 것이 가능했고, 모든 관점들이 주목받았다					
I	본회의에서 붉은 색과 초록색 카드를 이용한 표결 방식이 잘 작동했다					
J	위원회 시뮬레이션은 내 생각에 성공적인 학습체험이었다					
K	나는 위원회 업무와 내가 속한 그룹의 의제 검토에 적극 참여했다					
L	나는 본회의와 일반 토론에 적극 참여했다					

5: 완전히 같은 의견이다

4: 부분적으로 같은 의견이다

3: 잘 모르겠다

2: 부분적으로 다른 의견이다

1: 완전히 같은 의견이다

*출처: Opinkirjo 홈페이지 링크(<https://sway.office.com/UMUR6HEG4qK2i2jW?ref=Link>).

셋째, 핀란드 의회와 함께 청소년의회 프로그램을 주관하는 Opinkirjo는 2017-2018년 기간 동안 3회의 클럽 활동 프로그램과 1회의 워크숍을 개최했다. 예컨대, 2017년 3월 14일 헬싱키 의회의 ‘작은 의회(Pikkuparlamentti)’에서 개최된 클럽 프로그램에는 20개 학교, 50명 학생들이 참여해 ‘학교에서의 청소년 참여’에 관해 토론했다. 국회의장 Maria Lohela가 행사를 개최했고, 교육문화위원회 부위원장 Sanna Lauslahti가 폐회한 행사에는 클럽 지도 교사들은 물론 교육문화부와 법무부의 공무원들 및 시민사회단체 대표들이 전문가로서 참여했다. 참석자들은 “학교 내 활동들이 얼마나 참여적인가, 학교에서 누구의 목소리가 들려지는가, 어떻게 영향력있는 활동을 벌일 수 있는가” 등에 관해 중점 논의하였고, 학교, 학생회, 청소년의회 클럽, 지방

자치단체 청소년위원회 간 협력 모델을 함께 구상했다. 또한, 종합학교 7-9학년 단계의 민주주의 교육에 관한 구체적 실행 모델을 발전시키기 위한 논의를 진행했다. 청소년들은 그룹으로 나뉘어 주제를 토론했으며, 자신들의 다양한 관점과 해법을 제시했다. 교사들은 민주주의 교육 관련 자료들의 필요성에 대해 토론하고, ‘찾아가는 의회’에 대한 정보를 공유하고, ‘위원회 시뮬레이션’ 프로그램과의 결합 방안을 의논했다(Nuorten Parlamentti, 2018: pp. 5-8)

3) 유럽 청소년의회의 운영의 시사점

현대 대의 민주주의 제도의 한계와 위기 징후를 직시하면서 많은 선진 민주주의 국가들에서 다양한 민주적 혁신 실험이 전개되고 있다. 표준적 대의 민주주의 시스템과 새로운 형태의 시민 참여 기제를 효과적으로 접목, 연결하려는 시도가 확산되는 추세이다. 특히, 대의 민주주의의 중심 기구로서 의회의 역할을 새롭게 재정립하면서 의회의 업무와 입법 과정의 전 단계에서 시민 참여를 증진하기 위한 노력들이 강조되고 있다. 이러한 맥락에서 청소년의회 프로그램의 기본 성격과 의의를 찾을 수 있다. 1998년 시작돼 20여 년이 경과한 핀란드 청소년의회 사례는 앞으로 한국에서 청소년의회 프로그램의 발전 방향과 구체적 실행 계획을 정립하는 데 유용하고 통찰력있는 레퍼런스를 제공한다. 학생들이 학교와 지역 수준의 의회 클럽 활동을 통해 의회의 기능과 절차, 입법자의 역할 등을 심도있게 이해하도록 돕고, 2년마다 의회 의사당에서 개최되는 청소년의회 본 프로그램을 통해 위원회와 본회의 세션 등에서 다양한 의제를 심의, 토론, 의결하고 현역 정치인들 및 동료 청소년들과 교류하도록 함으로써 핀란드 청소년의회는 청소년들에게 체계적이고 입체적인 민주주의 시민교육을 제공함은 물론 청소년들의 목소리가 입법 및 정책 결정 과정에 반영될 수 있는 좋은 채널로 기능한다. 핀란드 사례가 던지는 시사점을 간추려보면 다음과 같다.

첫째, 핀란드 사례는 무엇보다 청소년의회의 스케일과 사회적 중요도에서 높은 평가를 받을 만하다. 2년에 한 번 개최되는 메인 프로그램에서 현역 의회 의장이 본회의 세션을 직접 주재하고 총리 등 장관들이 다수 참석해 청소년 대표들의 질문에 답변하며 이것이 공영방송 등으로 생중계되는 모습은 비록 상징적인 측면이 강하다 하더라도 한 사회가 청소년들을 어떻게 대우하는지를 생생하게 보여주는 좋은 사례라 할 수 있다. 사실 입법기구 또는 대의기구로서 공식적 권한과 충분한 자원 할당이 허용되지 않은 가운데 청소년의회의 성패 여부는 기성 의회와 정당, 의원들, 언론 등이 청소년

참여의 필요성과 중요성에 대해 얼마나 진지하게 고려하느냐에 크게 달려있다는 점에서 핀란드 사례가 시사하는 것이 결코 작지 않다고 할 것이다. 참가 청소년들로서도 ‘총리에 대한 질문’ 프로그램을 통해 자신이 중요하다고 생각하는 공적 의제에 관해 고유한 관점을 발표하고 이에 대한 정부 정책결정자의 답변을 들을 수 있는 귀한 기회를 제공받는다든 측면에서 강렬한 의회 활동 경험을 선사한다. 한국의 청소년의회 운용 시에도 이처럼 임팩트있는 프로그램 디자인과 관계 기관들의 협력이 요구된다. 둘째, 청소년의회의 구성과 의원 선발 측면에서 핀란드 사례만의 고유한 특징은 잘 발견되지 않는다. 청소년의회의 규모는 국회 규모와 거의 동일하며, 의원 선발은 학교와 클럽 단위에서 자율적으로 정하되 광역 선거구별 균형을 고려하는 정도이다. 실제 선거에서처럼 전면적 비례대표 원리가 적용되지 않고, 이로 인해 의회 운영 전반에서 일어나는 정당 정치와 합의 민주주의적 다이내믹을 체험하기는 어렵다. 묘사적 대표성 측면에서 청소년의원은 우시마 등 대도시 지역 청소년들을 더 많이 대표하고, 남녀 성비에서도 여학생 참여 비율이 현저히 높은 상태여서 더 균형을 맞추기 위한 노력이 요구된다. 부모의 소득과 학력 수준 등 사회경제적 요소의 영향에 대해서는 가용 가능한 데이터가 없는 상태이며, 이 역시 향후 개선을 요한다.

셋째, 청소년의회의 중심 의제와 관련하여 교육, 청소년 건강, 청소년 고용과 소득, 학생수당, 불평등, 기후변화, 이민 등 주로 청소년들이 관심을 기울이는 의제들이 주로 제기되고 있음이 확인된다. 중등교육 비용 무료화 정책, 운전면허 연령 기준 인하, 안락사 합법화, 대중교통비 무료화 정책 등에 대해서도 청소년 대표들은 높은 관심을 보였다. 의제설정과 관련하여 핀란드 사례에서 발견되는 한 가지 특징은 청소년 의원들이 클럽 단위로 정부에 대한 질문 형태의 의제를 제기하고, 이를 온라인 사전 투표를 통해 일반 청소년들이 자신들의 선호를 표현할 수 있도록 하며, 그에 따라 정해진 우선순위가 높은 의제들을 중심으로 본회의 세션이 진행된다는 점이다. 청소년 의원들의 자발성과 일반 청소년들의 광범위한 참여, 그리고 주어진 시간표 내에서의 효율적 의사진행 등의 장점이 결합된 방식으로 한국에서도 다양하게 참고할 필요가 있을 것이다.

넷째, 청소년의회 프로그램의 진행과정 측면에서 핀란드 사례는 하루 동안의 짧은 일정에도 불구하고 위원회 세션과 본회의 세션을 중심으로 학생 저널리스트들의 기자회견 프로그램, 교사들의 정보 공유 세션, 의장 주최 리셉션, 개별 의원들과의 교류와 소통 프로그램 등이 입체적으로 기획, 배치되는 등 내실있고 다양한 세부 프로그램들

이 진행되는 특징을 보인다. 특히, 150명에 가까운 학생 저널리스트들이 함께 참여해 원내 정당 대표들을 대상으로 공동 기자회견을 개최하는 등 적극적인 프로그램을 소화하도록 한 것이 인상적이다. 교사들 또한 수동적 관리자에 머물지 않고 학교에서의 청소년의회 클럽 발전과 민주주의 교육 심화를 위한 콘텐츠 공유와 학습 시간을 갖고 있어 주목할 만하다. 다만, 시간 제약으로 인해 청소년 의원들이 북유럽 의회의 중추에 해당하는 상임위원회 활동을 제대로 경험하는 데에는 어려움이 따를 것으로 보인다. 일부 유럽 국가의 청소년의회들은 이를 혹은 4일 정도의 프로그램을 운영하고 있기도 한데, 이 경우에는 보다 충분한 시간적 여유를 갖고 위원회 활동 프로그램 등을 운영해볼 수 있을 것이다.

다섯째, 핀란드 청소년의회의 활동 결과나 그에 대한 체계적 평가 데이터는 발견되지 않는다. 공식 법안 통과 등의 가시적 성과는 기대하기 어렵지만 청소년들이 중요하게 생각하는 의제들을 공론장으로 가져오고, 이에 대해 정부 부처와 총리 등 정책결정자들이 반응하도록 하고 있으며, 이를 공영방송과 주요 신문 등이 비중있게 보도하는 점 등을 종합적으로 고려하여 청소년의회의 간접적 정책 효과를 추론할 수 있다. 열린 자유의견 형식의 피드백에서 다수 청소년들과 교사들은 청소년의회 프로그램이 매우 유익하고 가치있는 경험이었음을 밝히고 있다(Nuorten Parlamentti 2018).

여섯째, 핀란드의 청소년의회는 2년에 한 번씩 개최되는 대규모의 메인 행사에만 의존하지 않고 일상적인 시기 동안 여러 차례 전국 단위의 클럽 활동 프로그램과 워크숍 등을 개최함으로써 청소년의 참여와 민주주의 발전에 관련된 다양한 주제들을 숙의하고, 청소년과 교사들을 위한 다양한 학습과 경험의 장을 제공하고 있다. 이 과정에서 ‘찾아가는 의회’, ‘위원회 시뮬레이션’ 등 혁신적 프로그램들이 새롭게 만들어져 더 많은 학생, 청소년들이 핀란드의 의회 민주주의와 입법 정치를 경험할 수 있도록 돕고 있다.

끝으로, 핀란드의 경우 청소년의회뿐만 아니라 어린이 의회, 청소년 위원회, 주민발의와 시민발의 등 아동, 청소년들의 다양한 사회 참여 채널들이 운영되고 있으며, 특히 15세부터 가입이 허용되는 정당 청년 조직을 통해 실질적인 청소년 정치 참여가 활성화되어 있다는 사실을 환기할 필요가 있다. 청소년의회 프로그램을 내실있게 발전시키기 위한 새로운 접근과 더불어 한국 민주주의와 사회교육 환경 전반을 보다 시민/청소년 친화적인 형태로 변화시키기 위한 전략적 접근이 요청된다.

03

서울시 자치구 청소년의회 사례연구



1_자치구 청소년의회 운영배경 및 역할

2_자치구 청소년의회 운영체계

3_자치구 청소년의회 운영체계 종합

03. 서울시 자치구 청소년의회 사례연구¹⁵⁾

1_자치구 청소년의회 운영배경 및 역할

1) 자치구 청소년의회 추진배경

자치구 청소년의회의 추진 배경에는 두 가지 정책이 영향을 주었다. 첫 번째가 서울형 혁신교육지구사업이다. 자치구 청소년의회는 서울형 혁신교육지구¹⁶⁾의 청소년 자치활동의 하나로 등장하였다. 서울형 혁신교육지구 내 필수과제인 청소년 자치활동은 청소년들이 협력적 인성과 민주시민 의식을 함양할 수 있도록 지역사회 구성원으로서 스스로 기획, 참여하는 다양한 아동·청소년 자치활동을 지원하고, 창의적이고 자율적인 청소년 동아리 운영을 독려하는 사업이다. 청소년 자치활동의 범위를 마을과 지역으로 확대할 수 있는 사업으로 자치구 단위에서 청소년의회 사업을 수행하게 되었다(서울시교육청, 2018).

두 번째, 자치구의 아동친화도시 인증으로 청소년 참여를 보장하기 위한 수단으로 청소년의회가 등장하였다. 아동친화도시는 아동과 청소년을 사회의 적극적인 주체로 인식함으로써 이들의 적극적인 참여를 지원해야 하며, 지방정부와 민간단체를 비롯한 지역사회 전체가 아동과 협력하여 활동할 것을 강조한다. 즉, 지역사회가 유엔아동권리협약의 기본정신을 실천함으로써 아동의 의견을 지방자치단체의 의사결정 과정에 반영하고 정책과 법, 프로그램과 예산을 세울 때 항상 아동의 권리를 고려하는

15) 이 연구에서는 강동구, 강북구, 관악구, 금천구, 도봉구, 동작구, 은평구, 마포구 등 8개 자치구 청소년의회를 대상으로 사례연구를 실시하였다. 조사과정에서 분석자료의 등의 한계로 일부 분야의 경우 자치구별 내용이 누락되었다.

16) 서울형혁신교육지구는 모두에게 신뢰받는 공교육 혁신을 이루기 위해 교육청, 서울시, 자치구, 지역주민이 참여하고, 지역사회와 학교가 협력하여 새로운 교육모형을 실현하도록 서울시와 교육청이 지정하여 지원하는 자치구로 모든 혁신교육지구에서 수행해야 하는 필수과제와 학교-마을교육공동체 조성을 목적으로 운영하는 지역 특성이 반영된 지역 특화사업이 있다.

것을 의미한다(이윤주, 2019). 서울시 자치구 중 7개 자치구¹⁷⁾가 아동친화도시 인증을 받았고 이는 자치구 청소년의회 도입과 운영에 영향을 미치고 있다.

본 연구에서 사례연구 조사대상인 7개 자치구별 청소년의회 도입시기와 배경은 [표 3-1]과 같다.

[표 3-1] 자치구 청소년의회 도입 배경

구분	도입시기	도입목적
강동구	2016년	· 강동구 아동·청소년 참여실태조사 ¹⁸⁾ 결과 청소년의 사회참여 활성화와 활동 증진 필요성 제기 · 청소년들이 자신과 관련된 정책과 문제에 대해 자유롭게 의견을 표현하고 참여할 수 있는 권리를 보장하는 것을 목적으로 도입
강북구	2018년	· 아동친화도시
관악구	2015년	· 혁신교육지구 사업
금천구	2012년	· 지역을 기반으로 한 청소년들의 교류와 협력 등 자치조직의 활성화를 고민 · 혁신교육지구사업 2기를 맞이하며 청소년 민주시민교육 및 자치활동 활성화 계획을 수립. 본질적으로 교육적 관점에서 청소년을 시민으로 건강하게 성장시키는 동시에 교육의 주체이자 우리 사회의 구성원으로서 의사결정구조를 갖도록 하는데 청소년의회 운영 목적이 있음
도봉구	2017년	· 2015년부터 유니세프 아동친화도시 조성을 추진하였으며, 인증을 위한 10가지 구성 요소를 충족하고자 조례, 전담부서, 참여체계 등을 마련
동작구	2015년	· 혁신교육지구 사업
은평구	2015년	· 청소년의회 의원들에게 의사결정과정 체험기회를 제공하여, 지방의회의 역할과 기능을 이해하고 청소년 권익증진 및 청소년 관련 정책이나 사업에 대한 제안사항을 발굴하고 심의 및 의결 과정을 통하여 민주시민으로서의 자질 함양을 유도

자료: 자치구 구정연구단 조사 자료

3) 자치구 청소년의회의 역할과 기능

자치구별 청소년의회 운영조례에서는 청소년의회를 어린이·청소년으로 구성하여 구의회 운영방식과 유사하게 운영하는 모의의회로 규정하고 있다. 조례상에 청소년의회를 모의의회 성격으로 규정함에 따라 의회정치제도 학습, 민주시민 주체로서의 역량을 배양하는 교육적 기능으로 역할을 제한하는 것으로 이해되기도 한다. 그러나 다른

17) 서울 성북구 (2013.11), 도봉구 (2016.11), 강동구 (2017.3), 강북구 (2018.9), 금천구 (2019.7), 관악구 (2020.3), 동대문구(2020. 12)가 순차적으로 아동친화도시인증을 받았다.

18) 강동구 청소년을 대상으로 매년 종합적·체계적인 실태조사를 통해 청소년 정책 수립의 기초자료를 제공하고, 강동구 청소년의회 활성화를 위한 조사 「강동구 청소년 참여 실태조사」를 청소년의회 주최로 실시하고 있다.

청소년 참여기구와는 달리 청소년의회는 청소년 의견수렴, 정책과 사업의 제안, 심의·의결 등의 기성 의회 개념에 부합하는 기능 수행을 요구하고 있다. 이는 다른 청소년 참여기구와 차별화될 수 있는 요소로서 이러한 역할을 강조함으로써 청소년의회의 정체성을 확립할 수 있을 것이다.

[표 3-2] 조례에서 규정한 자치구 청소년의회 기능

- 자치구의 아동·청소년 정책과 예산에 관한 의견수렴, 토론 등 참여 활동
- 청소년들의 의견을 수렴하여 아동·청소년 정책, 사업, 예산편성, 입법제안 의견 제출
- 그 밖에 청소년의회의 목적 달성에 필요한 사항

2_자치구 청소년의회 운영체계¹⁹⁾

1) 자치구 청소년의회 구성

(1) 제도적 기반

서울시 자치구 청소년의회의 설립 근거로서 조례의 형태는 크게 두 가지 나뉜다. 먼저, 「청소년기본법」과 「청소년활동 진흥법」에 근거한 청소년 활동 진흥조례에 청소년의회 내용이 담기는 경우이다. 은평구는 2020년 2월 서울특별시 은평구 청소년 활동 진흥기본조례로 개정하면서 청소년의회를 비롯한 청소년 참여기구의 효과적 운영을 위한 기반을 마련하였다. 제4대, 5대 은평구 청소년의회는 구의회에 관련 조례 개정안을 제안하는 등 조례개정과정에도 적극적인 역할을 수행하였다.

둘째, 청소년의회 운영을 위해 자치구 개별 조례를 만든 경우이다. 이 조례에서는 청소년의회의 목적, 용어의 정의, 운영계획, 기능, 선출 방법(구성), 의원 정수, 의원 임기 및 사퇴, 의장단 구성, 상임위원회, 회의(진행), 의안의 제출과 발의, 사무국의 설치, 지원, 의견반영, 표창(포상), 시행규칙 등으로 구성을 규정하고 있다. 청소년의회 운영 조례에는 청소년과 관련된 정책 수립 과정에 청소년의 참여 및 의견수렴을 보장하며 청소년의 자치권 및 참여권을 실질적으로 보장·지원하는 조항마련을 통해 지역사회에서 필요로 하는 건강한 시민으로 성장할 수 있는 권리를 선언적으로 명시하고 있다.

19) 자치구 청소년의회 운영체계는 연구에 참여한 구정연구단의 분석자료를 종합하여 작성하였다.

[표 3-3] 자치구 청소년의회 제도적 기반

구분	제정 시기	조례명	보장 권리
강동구	2016년	서울특별시 강동구 청소년의회 구성 및 운영 조례(서울특별시 강동구 조례 제1231호)	· 청소년들이 자신과 관련된 정책과 문제에 대해 자유롭게 의견을 표현하고 참여할 수 있는 권리를 보장(1조)
강북구	2019년	서울특별시 강북구 아동·청소년의회 구성 및 운영에 관한 조례	· 아동과 청소년이 자신에게 미치는 모든 문제에 대해 자유롭게 의견을 표현하고 존중받을 권리를 보장
도봉구	2018년	서울특별시 도봉구 어린이·청소년의회 구성 및 운영에 관한 조례	· 어린이와 청소년이 자신에게 미치는 모든 문제에 대해 자유롭게 의견을 표현하고 존중받을 권리를 보장
동작구	2017년	서울특별시 동작구 청소년의회 구성 및 운영에 관한 조례	· 청소년들이 청소년 관련 정책과 문제에 대해 자유롭게 의견을 표현하고 참여할 수 있는 권리를 보장
은평구	2018년	서울특별시 은평구 청소년활동 진흥 기본 조례	-

자료: 자치구 구정연구단 조사 자료

(2) 참여 대상

자치구 청소년의회 참여대상은 자치구에 따라 지역범위, 연령, 사회배려계층 포함여부 등에 있어 다양한 모습을 보인다. 아동친화도시 인증을 받거나 초등학교 때부터의 민주주의 시민교육을 강조하는 강북구, 도봉구, 강동구, 금천구는 초·중·고생이 모두 포함된 의회를 구성하거나, 초등학생을 대상으로 하는 단독 아동의회를 구성하기도 한다.

나머지 대부분의 자치구에서는 청소년의원 간 소통 및 원활한 의사일정 진행을 위하여 중·고등학생 중심의 청소년의회를 구성하고 있다. 관악구 청소년의회는 초등의원의 비율이 상대적으로 높아 생기는 활동 수준의 차이로 인해 중·고등의원의 참여율 저하를 해결하고자 2019년부터는 참여대상을 중·고등학생으로 제한하고 있다.

[표 3-4] 자치구 청소년의회 대상 및 구성 인원

구분	대상	구성 인원
강동구	· 구 관내 학교에 재학 중인 9세 이상 18세 이하(초등포함)	-
강북구	· 구 관내 초·중·고등학교에 재학 중인 초등학교 5학년부터 고등학교 3학년(초등포함)	60명 이내
관악구	· 관내 중·고등학생 및 학교밖 청소년(모두 1~3기 참여 초등학생은 포함)	-

구분	대상	구성 인원
도봉구	· 주민등록이 되어 있거나 구에 있는 학교에 재학 중인 11세 이상 19세 이하의 어린이·청소년	50명 이내
동작구	· 동작구에 주민등록이 되어 있거나 중·고등학교에 재학 중인 사람	45명 이내
은평구	· 구에 주민등록이 되어 있거나 구 소재 학교에 재학 중인 청소년 · 중·고등 학생 또는 14~19세 청소년 ²⁰⁾	40명 내외

자료: 자치구별 조례

강동구, 강북구, 도봉구, 은평구에서는 청소년의회 구성의 다양성을 고려하여 학교 밖 청소년, 장애·다문화·북한 이탈 청소년 등 사회배려 계층에게도 청소년의회에 참여할 수 있도록 규정을 두고 있다. 그러나 실제 사회배려계층의 청소년들이 참여하는 경우는 매우 제한적인 것으로 확인되었다.

[표 3-5] 자치구 청소년의회 사회배려계층 포함여부

구분	선출방식
강동구	· 원활한 청소년의회 구성을 위해 청소년 10명 이상의 추천을 받은 학교 밖 청소년 및 장애·다문화·북한이탈 청소년 등 소수집단 청소년을 연령 및 성별을 고려하여 선발
강북구	· 기관 추천시 사회적배려계층(기초생활수급자, 저소득한부모가족, 다문화가족, 장애인 청소년, 법정차상위계층 등) 아동청소년 적극 추천 권고
도봉구	· 다양한 계층의 어린이·청소년 의견을 수렴하기 위해 학교 등 기관장의 추천을 받은 어린이·청소년, 학교에 다니지 않는 어린이·청소년, 장애, 저소득층 등 사회배려계층 어린이·청소년 등을 선발
은평구	· 지역, 성별, 나이 등을 고려하여 선발 · 다양한 계층의 청소년 의견을 수렴하기 위해 은평구 소재 학교, 청소년시설 및 단체 등의 추천을 받은 청소년, 장애, 저소득층, 학교 밖 등 사회배려계층 청소년을 선발

자료: 자치구별 청소년의회 설치 조례

(3) 모집 및 선출방식

① 모집방식

대다수의 자치구 청소년의회는 공개모집을 원칙으로 하고 있다. 개인의 자발적 참여를 유도하는 공개모집과 함께 추천방식을 통해 청소년의원 선발대상을 모집한다.

²⁰⁾ 2015년에는 모두 학교장 추천 선발로 구성했으나 2016년 이후는 학교장의 추천과 공개채용방식으로 구성하였다. 이후 은평구 청소년의회 선발시 학교추천자 50%, 공개모집 50%, 소수 청소년은 모집정원의 10%를 규정하는 등 청소년의 자발성과 개방성을 고려하는 방식으로 선출방식이 변화하였다.

[표 3-6] 자치구 청소년의회 모집 및 선출방식

구분	모집방식	선출방식
강동구	· 공개모집	· 직접선거 방식 · 공개모집을 통한 청소년의 신청을 받아 선거인단을 구성해 선출 · 청소년의회 선거관리위원회를 구성할 수 있으며, 선거관리위원회는 선거 관련 모든 규정 등을 정하거나 의결
강북구	· 공개모집 · 기관추천	· 공개 모집과 기관추천을 통하여 신청한 아동·청소년 중 지역, 성별, 나이 등을 고려하여 매년 선발 · 기관추천은 대표성 확보 및 무차별의 원칙 실현을 위해 노력
관악구	· 공개모집	· 온·오프라인 공개모집을 통해 다양한 배경과 계층의 청소년이 자발적으로 참여할 수 있도록 유도
금천구		· 간접선거 방식
도봉구	· 공개모집	· 2017년부터 2020년까지 공개모집 및 추천모집을 통한 의원 선발 모집 실시 · 의원 모집 시에 청소년시설, 학교 등의 추천모집 비중보다는 개별 신청을 통한 공개모집이 대부분을 차지하여 아동의 대표성이 떨어진다는 지적이 있었으며 저연령인 초등학생들의 신청이 많았음. · 이러한 한계점을 개선하기 위해 2021년 제5대 어린이·청소년의회 구성 시부터는 기존 모집(선발) 방식에서 청소년정책 정당별 비례대표 방식의 선출도 가능하도록 조례개정 추진 중임.
동작구	· 학교추천, 개인 신청 등 공개모집 원칙	· 청소년 중 거주지, 성별 및 학교 등을 고려하여 의원으로 선정 · 학교추천, 개인신청 등 공개모집을 원칙으로 하며 서류평가와 토론회 평가를 거쳐 선발
은평구	· 학교추천 · 공개모집	· 지역, 성별, 나이 등을 고려하여 선발 · 초창기에는 학생회 추천선발로 대부분 구성하였으나, 청소년의원의 자발적 참여를 높이하고자 2020년에 일반공개모집을 50%로 진행. 그러나 여전히 학교추천 선발 학생회 임원으로 대다수 구성

자료: 자치구별 청소년의회 설치 조례 및 규정연구단 조사 자료

강북구는 아동·청소년의회 의원의 대표성 확보 및 「아동의 권리에 관한 협약」4대 기본원칙인 무차별의 원칙 실현을 위하여 기관추천 자격기준과 추천인원을 구체적으로 명시하고 있다.

[표 3-7] 강북구 청소년의회 기관추천 방침

기관추천 추진방향	기관추천 자격기준	추천인원
강북구 아동·청소년의회 의원의 대표성 확보	강북구 관내 초·중·고등학교장의 추천을 받은 아동·청소년	학교 당 1명 이내
「아동의 권리에 관한 협약」4대 기본원칙인 무차별의 원칙 실현	강북구 학교밖 청소년지원센터 장 등 유관기관장의 추천을 받은 아동·청소년	기관 당 1~2명 이내

은평구는 2015년 청소년의회 운영 초창기에는 모두 학교장 추천 선발로 구성했으나 2016년 이후는 학교장의 추천과 공개채용방식으로 학생을 모집하고 있다. 2020년에는 청소년의 자발성과 청소년의회의 개방성 및 확장성을 고려하여 학교추천과 공개모집 비율을 50:50으로 규정하고 소수 청소년은 모집정원의 10%로 수용가능성을 명시하고 있다.

[표 3-8] 은평구 청소년의회 구성방식의 변화

- ▶ 2015년 : 전원 학교장 추천 선발, 35명
- ▶ 2016년 이후 : 학교 학생회 중심 학교장 추천 우선선발 30명과 공개모집 5명
(사회 소외 청소년 우선선발, 학교 밖 청소년 포함)
- ▶ 2017년 : 학교 학생회 추천 선발 35명, 공개모집 5명
- ▶ 2018년 : 학교 학생회 추천 선발과 공개모집, 40명내외
- ▶ 2019년 : 학교 학생회 추천 선발 30명, 공개모집 10명
- ▶ 2020년 : 학교추천자 50%, 공개모집 50%, 소수 청소년은 모집정원의 10%.
(조례 제18조 1항에 청소년시설 및 단체 등의 추천을 추가 명시함)

② 선출방식

선출방식은 자치구마다 다양한 양상을 보인다. 대부분의 자치구에서는 모집이후 서류평가와 면접을 통해 청소년의원을 선발하게 된다. 그러나 몇몇 자치구에서는 청소년의원 선출에 있어 민주적 절차를 확보하기 위한 노력을 하고 있다. 강동구는 직접선거를 통해 청소년의회 의원을 선출한다. 원활한 선거 운영을 위하여 강동구 중·고등학생 15명 내외로 구성되는 선거관리위원회를 구성한 이후 선거방식, 일정, 후보자 등록 등 선거 관련 전반적인 운영 방법을 확정한다. 후보자 등록신청 이후 후보자는 선거홍보 및 유세 활동을 할 수 있고 강동구 내 투표장소를 지정하여 청소년들이 직접투표를 한다. 2017년 기준 청소년의원직 25자리를 놓고 최종 입후보자 57명이 경쟁하였다. 이러한 직접 선거방식은 청소년 자신의 대표를 선출한다는 측면에서 이상적인 형태이지만 투표율이 저조하게 되면 대표성 확보 측면에서 문제가 될 수 있다.



[그림 3-1] 강동구 청소년의회 직접선거 현장

금천구 청소년의회는 초대의회가 출범하기 전에 금천구청소년대위원회의를 구성하여 청소년의회 구성 관련 뼈대를 만들었다. 금천구 청소년의회는 관내 청소년을 유권자로 하는 정당명부식 비례대표제 총선거 방식을 채택하고 있다. 청소년 의제와 관심사가 비슷한 청소년들이 청소년정책정당을 만들고 각각의 정당은 비례대표 후보자를 공천하고 선거공약을 제시한다. 선거 홍보를 통해 청소년 정책정당의 후보와 공약을 소개하고 금천구 거주 청소년 및 관내 중·고등학생을 유권자로 하는 총선거를 시행한다.

[표 3-9] 제4대 금천구청소년의회 총선거 결과

기호	정당명	주요공약	득표 수	의석 수
1	꿈꾸당	· 학생설문조사를 통한 직업체험현장의 확장 · 주민센터에 진학을 위한 커뮤니티 공간 조성 · 입시관련 정보 제공, 자기소개서 특강 등의 프로그램 운영	 147표 (28.7%)	5석
2	당당당	· 금천구청소년정책정당, 청소년의회 운영에 관한 조례 제정 · 청소년 참여의 날 선포, 청소년 네트워크 형성 · 청소년 선거권 확대를 위한 캠페인 활동	 77표 (15.0%)	5석
3	밀당	· 학교 내 학생-교사 간 소통을 위한 정책 · 소통을 위한 공간 마련 · 교원평가 익명 보장 · 사교육을 받지 않는 학생을 장려하는 제도 제안 · 방과후 수업 체계화 · 교내 동아리 활동 활성화	 124표 (24.2%)	3석
4	인권을 찾았당	· 청소년인권페스티벌 개최 · 창작연극을 통한 인권개선 캠페인 · 인권 침해사례 공유를 위한 정기회의 구축	 123표 (24.0%)	6석
5	풍당풍당 의견을 던지당	· 페이스북 페이지를 개설하여 자치활동 홍보 · 교내 상설동아리 조직과 개설이 쉽도록 학생 수요조사를 통한 방과후 활동 개설	 42표 (8.2%)	1석
총 투표수			586표 (무효 73)	20석

자료: 금천구 청소년의회 내부자료

도봉구는 2017년부터 2020년까지 공개모집 및 추천모집을 통한 의원 선발 모집을 시행하였으나, 의원 모집 시에 청소년시설, 학교 등의 추천모집 비중보다는 개별 신청을 통한 공개모집이 대부분을 차지하여 아동의 대표성이 떨어진다는 지적

이 있었으며 자연령인 초등학교생들의 신청이 많았다. 이러한 한계점을 개선하기 위해 2021년 제5대 어린이·청소년의회 구성 시부터는 기존 모집(선발) 방식에서 청소년 정책 정당별 비례대표 방식의 선출도 가능하도록 조례 개정 추진하고 있다.

2) 자치구 청소년의회 운영: ‘의원 활동’

(1) 상임위원회 구성

자치구 청소년의회에서도 기성의회와 동일하게 상임위원회를 분야별로 구성하고 의제를 발굴하고 있다. 상임위원회 구성은 기수별 청소년의원 수요에 따라 구성됨에 따라 매년 조금씩 달라지는 형태를 보인다. 강동구와 도봉구는 초·중·고등학생이 모두 참여하는 상임위원회를 구성하는 반면, 강북구는 초등학교생을 대상으로 하는 별도의 초등위원회를 구성하고 있다. 은평구는 최근 2년간 중요 주제를 중심으로 상임위원회를 고정하여 운영하고 있다.

[표 3-10] 자치구 청소년의회 상임위원회 구성 및 분야 (2020년 기준)

구분	상임위원회 구성 특징	분야
강북구	· 초등학교생과 중·고등학생으로 구분하여 별도의 상임위 구성 · 사전 활동지를 통한 참여 학생들의 관심 분야 수요조사를 통해 상임위원회를 구성	· 초등위원회 · 교육, 인권, 참여, 평등
강동구	· 초·중·고등학생이 모두 참여하는 상임위 구성	· 운영 홍보, 교육문화, 인권 권리, 안전복지
은평구	· 상임위원회는 5개 내외로 구성되어 운영되어왔고 초기에는 상임위원회 구성이 매년 조금씩 달라지는 형태를 보였지만 최근 2년간 중요 주제로 고정화 · 2020년 개정된 조례에서 상임위원회의 권한 관련한 조항 명시 - 제5조 ②항에 ‘모든 정책과 활동에 관한 의사결정에 자유롭게 참여할 권리를 명시함	· 교육, 시설환경, 인권복지, 자치문화, 운영위원회
관악구	· 매년 청소년의원의 수요를 반영하여 상임위원회 구성	· 아티스트 그룹, 참살ing그룹, 향토식 그룹, selfer그룹, 공상만 그룹
도봉구	-	· 교육, 문화·예술, 복지, 안전

자료: 자치구 구정연구단 조사 자료

(2) 주요 기능 및 권한

대부분의 자치구 청소년의회에서는 청소년 정책과 예산에 관한 의견수렴 및 토론, 예산 심의 의견 등의 제한된 권한만을 행사하고 있다. 그러나 청소년의회는 구청장이 의원선임이나 의제선정 과정에 관여하지 않아 독립적 자율 운영이 가능한 조직으로 청소년 활동을 보장할 수 있는 권한 부여가 필요하다. 관련하여 금천구, 동작구 등에서는 더 진전된 활동으로 자치구 주민참여예산 중 교육·청소년 분야의 예산 심의를 진행하고 있다.

[표 3-11] 자치구 청소년의회 주요 기능 및 권한

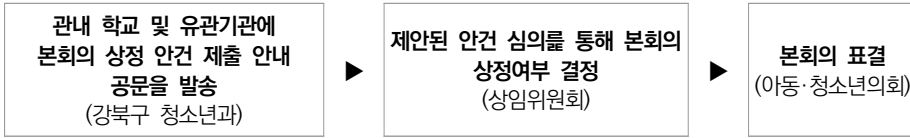
구분	주요내용
강북구	· 청소년 정책 자문 및 모니터링 · 청소년 정책 제언 · 청소년 문화행사 축제 참여
도봉구	· 아동 정책 구성 및 의결 · 아동 권리 증진 관련 활동 등
은평구	· 청소년 정책, 사업, 예산편성 · 입법제안 의견수렴
금천구	· 청소년정책 및 예산 심의 의결 · 청소년 정책 자문 및 모니터링 등
동작구	· 청소년정책 및 예산 심의 의결 · 청소년 정책 플랫폼 형성 · 청소년 관련 모니터링
관악구	· 청소년 정책 관련 심의의결 · 청소년 정책 캠페인 등 자치활동 등
강동구	· 아동·청소년정책 제언 · 청소년 참여예산 사업 심의 등 · 아동·청소년정책 자문 및 모니터링

자료: 자치구 구정연구단 조사 자료

(3) 안전수렴 및 심의 프로세스

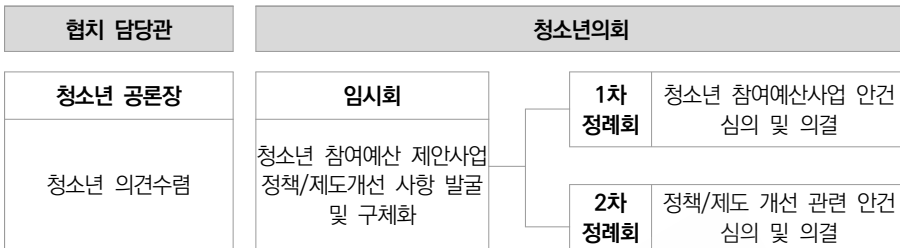
강북구에서는 청소년의회 주무부서인 청소년과에서 아동·청소년이 구정에 자신들의 목소리와 의견을 낼 수 있도록 관내 학교 및 유관기관에 본회의 상정 안건 제출 안내 공문을 발송한다. 이를 통해 아동·청소년의회 본회의에 상정안건을 제안할 수 있는 통로를 제공한다. 제안된 안건은 주제에 따라 상임위원회 심의를 통해 본회의 상정 여부가 결정된다.²¹⁾

21) 2020년 제3대 아동·청소년의회에 상정안건은 총 6개로 4건은 상임위원회를 통해 상정되었으며, 2건은 강북구 청소년 자유 제안 안건이었다. 청소년 자유 제안 안건은 아동참여권 보장을 위한 제도적 창구 마련을 목적으로 추진



[그림 3-2] 강북구 청소년의회 안전수렴 및 심의 프로세스

은평구에서는 청소년 공론장에서 제시된 의견을 해당 상임위원회에서 논의하고 정책과 사업을 구체화한다. 이후 정례회에서 안전을 심의·의결하는 과정을 거친다.



[그림 3-3] 은평구 청소년의회 안전수렴 및 심의 프로세스

(4) 의결된 안전의 피드백 시스템

자치구 청소년의회에서 의결된 안전의 피드백은 청소년 참여의 효능감 증진 차원에서 중요하다. 강북구 아동·청소년의회는 청소년의회 운영 결과 간담회를 통해 의회 활동 결과 및 개선사항을 논의하고 가결안전에 대한 구청 관계자의 피드백을 받는 시간을 갖는다. 이를 통해 해당 안전의 담당자가 검토 결과를 토대로 추진 방향과 불가한 이유를 설명함으로써 아동·청소년들의 구정에 대한 이해와 참여 만족도를 높일 수 있는 계기를 마련하고 있다.

[표 3-12] 강북구 아동·청소년의회 가결안전 부서 검토 결과

연번	의결사항	추진사항			
		기능	추진 중	장기검토	불가
1대	· 학교 안팎 시설물 등 안전개선(안)		○		
	· 학생인권조례 홍보(안)				○
	· 아동·청소년 장애인 인식 개선(안)				○
	· 교내 교칙문제 개선(안)				○
	· 강북구 아동청소년 참여예산제(안)	○			
	· 강북구 아동청소년의회 참여개선(안)	○			
	· 청소년 기자단 대상 확대(안)			○	
2대	· 청소년 진로캠프 운영(안)		○		
	· 학생(청소년)전용 스터디 카페 운영(안)		○		
	· 아동·청소년이 방과후 활동 할 수 있는 공간 마련(안)		○		
	· 학교 근처 흡연 단속 강화(안)		○		

은평구의 경우 청소년의회 조례에 청소년의회에서 제안된 안건을 수용하기 위한 구청장의 역할, 책무가 명시됨에 따라 구정에 적극적으로 반영될 수 있는 기반이 마련되었다. 청소년의회 본회의 의결을 거친 안건은 관련 부서에 전달하게 되고 결과에 대한 피드백이 평가회 때 이루어진다. 그러나 매해 의결안건에 대한 정책반영 정도나 피드백 수준이 다른 것이 문제로 지적될 수 있다.

강동구 청소년의회에서는 구청장과의 대화(간담회)에서 강동구 참여자치기구(강동구 청소년의회, 강동구 청소년 참여위원회, 강동구 아동구청참여단) 소속 청소년이 아동·청소년 관련 정책에 대하여 질문 또는 제안하면 구청장이 답하는 시간을 갖는다. 청소년의회 ‘열린의회’에서 제안한 정책에 대하여 해당 부서에서 검토 후 의견을 주며, 실제 구정에 반영·부분반영·미반영 결과에 대해서도 공유가 된다.

3) 자치구 청소년의회 운영: ‘운영 지원기반’

(1) 역량강화 교육 및 지원

매년 청소년의원이 새롭게 구성됨으로 인해 청소년의원 역량향상을 위한 초기교육이 중요하다. 역량강화 교육은 청소년의원들이 임기 동안 자신들의 역할을 수행하기 위한 가장 기본적인 내용을 익히고 습득하기 위해서 필요한 절차이다. 그러나 대부분의 자치구 청소년의회에서 의원연수와 관련된 프로그램이 상대적으로 미약한 측면이 있다. 도봉구의 경우에는 예외적으로 청소년의원 교육을 한 번에 끝내는 것이 아니라 순차적으로 다양한 분야의 교육을 진행하고 있다. 1차 민주시민교육, 2차 아동권리교육, 3차 청소년 예산학교, 4차 헌법교육 등이 체계적으로 이루어지고 있다.

[표 3-13] 도봉구 아동·청소년의회 의원 소양교육 과정

1차 교육	2차 교육	3차 교육	4차 교육
민주시민교육	아동권리교육	청소년 예산학교	헌법 교육
· 아동의 참여권 교육 · 사회참여와 민주주의 · 청소년의회의 이해 및 의원으로서 자세 교육 · 정책제안 방법 교육	· 아동친화도시 도봉구 이해 · 아동권리의 이해 · 인권 감수성 키우기	· 의회 역할 및 기능 교육 · 도봉구 예산 이해 · 의회 정책 제안 과정 및 예산교육	· 조례 제정 절차, 기능 · 헌법 교육 · 의회 예절 교육

[표 3-14] 자치구 청소년의회 역량강화 교육(오리엔테이션 등) 및 지원내용

구분	내용	
강동구	자문단 운영	· 구의원 및 청소년 전문가 5명 내외로 구성된 자문단 운영으로 의회운영을 위한 자문 및 지원역할 수행
	타 청소년 참여기구와의 협력	· 청소년의회, 아동구청참여단, 청소년 참여위원회 3개 참여기구의 연합활동을 연내 3회 실시
강북구	강북구 구의원과의 만남	· 구의회 의장과 멘토 구의원과의 간담회
	타 지방자치단체 청소년의회 교류	-
관악구	원탁토론회	· 청소년 자치의회의 시작이자 자율적인 의회 구성을 위한 소통의 장으로 청소년의회 운영 안내, 청소년 자치활동에 대한 교육 및 주제별 토론을 실시
	민주시민교육	· 강연자 초빙하여 청소년 정책제안 분야 중 관심 분야에 대한 교육과 자료를 조사·제공
	의정워크숍	· 청소년 자치의회 의원 간 친목을 도모하고 상임위원회별 활동계획을 구체화하며, 청소년축제 및 정책공모전 등에 대한 운영계획을 논의하고 운영과정 전반에 필요한 정보를 제공
도봉구	의원소양교육	· 1차: 민주시민교육, 2차: 아동권리교육, 3차: 청소년 예산학교, 4차: 헌법교육
은평구	워크숍	· 워크숍을 통해 강연자 초빙, 팀 빌딩 활동으로 소속감 향상
	정보제공	· 청소년 참여기구에 대한 정보, 역할, 근거 조례, 사업과 정책에 대한 정보제공이 이루어지고 있으나 더 보완될 필요가 있음. 부서 간, 기관 간, 민관을 넘어 통합되는 방향성 관점에서 바라볼 필요가 있음

자료: 자치구 구정연구단 조사 자료

(2) 운영방식

청소년의회 운영방식은 자치구 직영체제와 청소년 전문기관이나 단체에 위탁하는 두 가지 형태가 있다.

자치구 직영체제는 지역 내 아동·청소년을 직접 대면하면서 그들의 의견과 요구를 즉각적으로 파악할 수 있는 특징이 있다. 또한, 구청 내 관련 부서와 업무협조가 쉬운 측면이 있다. 한편, 해당 부서 담당자가 의원 모집부터 구성, 활동 내용 등을 직접 담당하고 있어 업무부담이 많아 청소년 위원들과 소통할 수 있는 시간이 상대적으로 적다. 더불어 아동·청소년의 발달 특성에 대한 이해와 청소년의회 운영방식에 대한 전

문 지식이 부족하여 아동·청소년과 관계 맺거나 원활한 의회 운영에 어려움이 있다는 점에서 어려움이 발생할 수 있다.

청소년 관련 기관이나 민간단체에 위탁 운영의 특징을 살펴보면, 대체로 운영 담당자들이 아동과 청소년에 대한 이해가 높으며, 청소년 관련 활동에 대한 전문성을 토대로 의회 활동을 유연하게 이끌어갈 수 있는 장점이 있다. 그러나 행정적인 차원에서 청소년의회 담당 공무원과 위탁기관 담당자 간 소통이 잘 이루어지지 않을 경우, 원활한 의회 운영에 어려움이 발생할 수 있다. 또한, 위탁기관 내 실무 담당자도 자주 변경되어 안정적으로 업무를 유지하기 힘든 경우도 발생한다(이윤주, 2019).

[표 3-15] 자치구 청소년의회 운영주체

구분	운영방식	위탁기관 개요	담당 부서
강동구	민간위탁	· 청소년전문기관: 시립강동청소년센터 · 운영전반(활동지도, 역량강화교육, 운영지도 등)에 관하여 시립강동청소년센터에서 주도하고, 매월 열리는 정기회의에 주무부서의 담당주무관이 참석	복지가족국 아동청소년과 아동정책팀
강북구	민간위탁	· 민간단체 위탁에서 지역 내 시립강북청소년센터로 변경 · 시립강북청소년센터의 경우 대학(원)생 중 1명의 아동·청소년의회 활동보조인력을 채용하였으며, 총 5명의 퍼실리테이터가 활동	생활복지국 청소년과
관악구	민간위탁	· 2016년 관악지역아동복지센터, 2017년~2019년 꿈지락 네트워크, 2020년 관악 청년 문화예술 네트워크가 운영 전반(활동지도, 역량강화교육, 운영지원 등)에 참여	교육사업과 교육정책팀
은평구	직영	· 사무국의 업무와 운영에 필요한 사항을 지원	시민교육과 청소년지원팀
금천구	민간위탁	· 꿈지락네트워크 민간위탁하여 5기째 운영중이며 업체는 공개모집으로 선발	아동청년과 아동청년친화팀
동작구	직영	· 청년보좌관(의회경험이 있는 학생들)과 함께 기획, 콘텐츠 개발	교육정책과 혁신교육팀
도봉구	민간위탁	· 2020년부터 '도봉청소년놀이터워드'에 위탁 운영	교육지원과 청소년아동친화도 시팀

자료: 자치구 구정연구단 조사 자료

3_서울시 자치구 청소년의회 운영결과 종합

1) 자치구 청소년의회의 참여 수준

(1) Clare Lardner(2001) 청소년 참여모형으로 자치구 청소년의회 평가

Clare Lardner(2001)가 제시한 참여주체에 따른 6단계 참여모형에 자치구 청소년의회의 활동 특성을 대입해 보면 [표 3-16]과 같다. 자치구 청소년의회는 기성 지방의회 체계를 청소년 단위로 이식함에 따라 성인중심 체계모방의 성격이 나타난다. 또한, 청소년의회 운영계획 수립 시 구청 또는 민간위탁 기관이 주도하는 경향이 강함에 따라 성인 주도적인 측면이 나타난다. 반면, 청소년의회 진행 과정에서 청소년 의견수렴 및 안전 마련, 의사결정과정에서는 청소년의 주도적인 면이 나타남에 따라 자치구 청소년의회는 성인권력과 청소년권력이 적절히 균형을 이루고 있는 것으로 보여진다.

[표 3-16] Clare Lardner(2001)의 참여모형으로 본 자치구 청소년의회

성인 주도	●					청소년 주도
성인 안전결정					●	청소년 안전 결정
성인 의사결정					●	청소년 의사결정
성인 중심 정보				●		청소년 중심 정보
성인에게 의존하는 정책 행위		●				청소년에게 의존하는 정책행위
성인 중심 체계 모방	●					성인 중심 체계 모방
성인권력 중심		권력을 나누기			청소년권력 중심	

(2) 자치구 청소년의원의 자치구 청소년의회 평가

UN 등에서 제시하는 청소년 참여 수준의 단계에 따라 자치구 청소년의회 참여자를 대상으로 참여 수준을 설문한 결과, 응답자의 92%가 최소 어른과 동등한 입장에서 조율하고 결정하며, 청소년의회 의사결정에 있어 주도적이라고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 자치구 청소년의회는 운영 및 의사결정과정에 있어 협의수준을 넘어 적극적인 참여수준에 다다르고 있는 것으로 보여진다. 그러나 청소년의회 설문조사 응답자의 개개인의 성향, 참여시점 어른의 성향 등등이 참여수준에 영향을 미칠 수 있음에 따라 참여수준은 조사시점에 따라 변경될 가능성이 존재한다.

[표 3-17] 자치구 청소년의회 의회구성 유형의 특징

	초·중·고 통합	중·고 통합	초등단독 + 중·고통합
해당 자치구	도봉구, 강북구, 강동구	동작구, 관악구, 금천구	금천구
장점	· 아동친화도시 인증에 따라 초등학생도 포함 · 다양한 연령대로부터의 청소년 관련 정책의제 발굴 및 의견 수렴 가능 · 학년과 나이로 인한 위계관계보다는 의원 간 상호 존중하는 참여자 경험 · 다양한 관점에서 의견을 나눌 수 있어서 좋다는 의견이 다수임	· 비슷한 고민을 하는 또래의 구성으로 현실적으로 운영의 높은 실효성 담보 가능	· 세대별 세밀한 이해관계 반영 및 단계별 민주주의 학습의 기회 확대
단점	· 세대의 갭이 너무 크고, 고등학생의 경우, 초등학생을 돌보아야 하는 부담 · 논의할 수 있는 안건이 제한적인데, 중고등학생과 초등학생이 다른 필요를 주장할 때 의견 충돌 가능성 · 담당 부서와 운영기관에서는 논의 수준의 하향평준화, 초등학생 참여자의 집중도 저하 가능성	· 어린이 의견반영 어려움	· 추가 비용, 인력, 조직의 문제, 운영의 어려움

자료: 자치구 구정연구단 조사 자료

3) 청소년의회 의원선출 유형

자치구 청소년의회 선출방식은 크게 세 가지 유형을 갖는다. 청소년의회를 운영하고 있는 대부분의 자치구에서 서류·면접 방식을 채택하고 있다. 이는 모집기관에서 익숙한 선발방식으로 운영의 용이성이 있고, 성별·지역별 등등 의원구성의 균형성을 가할 수 있다는 측면에서 장점이 있다. 반면, 청소년의원으로서 대표성 부족 문제가 제기될 수 있다.

강동구와 금천구에서는 관내 청소년이 직접 의원을 선출하는 방식을 채택하고 있다. 학생들이 직접 투표함에 따라 민주적 절차교육이 가능하고 홍보 효과, 대표성 확보 측면에서 큰 장점이 있다. 반면, 학생들의 후보 등록이나 투표율 등 참여가 미미할 경우 청소년의회 구성이 어려운 현실적인 문제에 봉착할 수 있다.

[표 3-18] 자치구 청소년의회 의원선출 유형의 특징

	서류면접방식	직접선거	정당투표를 통한 비례선발
해당 자치구	도봉구, 강북구, 은평구, 동작구	강동구	금천구
장점	· 모집기관(구청, 위탁기관)에서 익숙한 선발방식이라서 선호하는 경향이 있으며 운영의 용이성 · 신청자가 모집인원을 초과하지 않음에 따라, 신청서를 제출한 청소년을 대다수 선발하고 있음 · 의지가 있는 누구나 청소년의원으로 활동할 수 있는 개방성이 장점 · 의원선발에 있어 다양성을 고려하여 다양한 구성이 가능	· 학생들이 직접 투표(선거)하는 방식으로 의회를 구성하는 것이 적절하고 이상적인 형태로 민주적 절차교육 가능 · 홍보 효과, 자발성, 대표성 확보 가능 - 선거(대의민주주의)의 의미와 중요성을 청소년기에 체험 - 선거에 입후보 등록과 투표를 통해 선출되었다는 것에 대한 자부심 - 지역 청소년을 대표하여 선발되었다는 생각을 가짐으로써 자신의 역할에 대한 책임감을 크게 느낌	
단점	· 대표성 부족, 소극적 · 선거를 통한 의원 선출 과정이 없으므로, 공약 수립 등 청소년의 자발적인 정책 탐구 기회 및 아동의 참여기회가 제한됨 · 선발이라는 방식 자체가 의회를 구성하는 본래 방식에 부합하지 않음	· 비용적 문제, 낮은 투표율에 의한 대표성 문제 · 학생들의 참여가 적어 현실적인 어려움과 인기투표로 변질 가능성	

자료: 자치구 구정연구단 조사 자료

4) 본회의 안건의 내용·범위²²⁾

자치구별 청소년의회 정례회에서 논의된 안건을 주제별로 분류해 본 결과, 해당 자치구 청소년에 한정된 안건부터 보편성을 갖는 청소년 사회이슈까지 범위가 넓은 것을 확인할 수 있었다. 학교 또는 학교 밖에서의 청소년 활동 관련 안건의 비중도 높은 편이었지만, 자치구 범위를 넘어서는 인권·참정권, 안전·보건, 학교폭력 등의 이슈에도 관심이 높은 것으로 보인다.

주제별로 살펴보면, 가장 비중이 높은 인권·참정권 주제에서는 사회취약계층 인식개선, 학생인권조례, 청소년 노동권 등에 관심도가 높았고, 안전·보건 주제에서는 흡연 구역과 관련된 내용이 주를 이루었다. 그 외에 청소년 놀이문화, 청소년 공간 이용개선, 자원봉사활동 등의 안건이 많았고, 학교생활에서도 교칙개정 등의 의지를 보이기도 했다.

22) 강동구, 강북구, 동작구, 은평구 청소년의회 대수별 본회의 안건을 분류하여 재정리하였다.

[표 3-19] 자치구 청소년의회 안전분석 결과

구분	건수	비율	주요 안전
인권·참정권	25	31%	· 청소년 참정권, 장애인식, 다문화가정 인식, 학교 밖 청소년, 학생인권조례, 청소년 노동인권, 청소년의회, 청소년 도박, 미혼모 문제 등
안전·보건	22	27%	· 학교 주변 불법 주차차·건널목 안전, 금연구역 범위, 전동보드 운행 전용도로, 학교주변 위험장소, 청소년 간접흡연 실태, 미세먼지 대책, 교내 위험시설, 성교육 개선 등
청소년 활동	20	25%	· 청소년 축제문화, 청소년 이용시설, 청소년 기자단, 청소년 문화시설, 청소년 공간 이용 개선, 청소년 자원봉사활동, 청소년 전시회·플리마켓 등
학교폭력	3	4%	· 다목적 CCTV, 학교폭력 예방교육 정책 제언 및 보완
학교생활	8	10%	· 학교 교칙, 교직원 대상 페미니즘 교육, 학교 시설물 개선, 친환경급식 지원, 학교교류 활성화, 학생회 안내서 등
진로	3	4%	· 청소년 진로체험카드, 전환기 프로그램 개선, 교육정보 및 진로교육 등
전체	81	100%	-

자료: 자치구 구정연구단 조사 자료

5) 청소년의회 의결 안전의 현실화 유형

청소년의회의 활동으로 제안된 안전이 정책에 반영되는 것은 정치적 효능감과 직접적으로 연관성이 있는 중요한 사항이다. 자치구 청소년의회에서의 정책피드백 유형은 크게 세 가지로 분류할 수 있다.

(1) 주무부서의 피드백: 가장 일반적 유형

청소년의회 본회의에서 의결된 안전에 대해 자치구 주무부서에서 검토 후 반영여부를 피드백 받는 구조로 일방향성을 갖는다 할 수 있다. 가장 일반적인 정책피드백 유형이지만 해당 부서에서 불가판정을 받으면 대응할 방안이 없는 것이 문제가 될 수 있다. 반영되지 않는 안전에 대해 논의와 대안을 모색할 수 있는 절차가 필요할 것이다.

(2) 주민참여예산으로 연결: 안전을 예산과 결합하여 현실화하는 적극적 유형

강북구·금천구 등의 청소년의회에서는 일부 안전을 주민참여예산제와 연결하는 구조로 사업을 현실화하는 방법을 채택하고 있다. 현실성이 높은 안전은 자치구 주민참여예산이나 서울시 시민참여예산 중 청소년 분야에 제안하여 현실화할 수 있다. 청소년 의원이 의결한 안전을 기반으로 참여예산사업 제안서를 주도적으로 작성하면서 문제 해결을 위한 더 좋은 해결책을 찾는 등 진정한 참여를 체득할 기회라 판단된다. 이를 위해서 청소년의원을 대상으로 하는 교육이 수반되어야 할 것이다.

(3) 청소년 정책마켓: 정책안건을 자치단체장에게 직접 판매하는 적극적 유형

동작구에서는 청소년의원들이 발굴한 정책을 정책결정권자에게 소개·제안함으로써 정책 과정 전반에 참여할 기회를 제공한다. ‘청소년 자치 정책마켓’ 개최 전에 동작혁신축제에서 ‘청자켓(청소년 자치 정책마켓) 미리보기’ 부스를 운영해 청소년이 제안한 정책의 선호도를 사전에 평가하는 투표를 진행하고, 그 결과 가장 많은 공감을 받은 정책을 정책마켓에서 소개하게 된다. 각각의 청소년의원들은 준비한 정책제안서를 정책결정자에게 어필하고 선정된 정책제안에 대해서는 협약을 체결하고 인증사진을 찍음으로써 정책화를 약속하게 된다.

6) 청소년의회 운영방식

[표 3-20] 자치구 청소년의회 의회구성 방식별 특징

해당 자치구	직영체제	민간위탁
	은평구, 동작구	강동구, 강북구, 관악구, 금천구
장점	· 안정적 운영이 가능 · 지역내 아동·청소년을 직접 대면하면서 그들의 의견과 요구를 즉각적으로 파악가능 · 구청 내 관련 부서와 업무협조가 용이	· 청소년에 대한 인식, 전문성 등 확보 · 민간위탁 기간이 보통 3년이므로 기관과 담당자의 지속성으로 인한 긍정성 · 의회의 특성과 단체의 가치, 변화하는 사회에 대한 민감성 등이 일치하는 단체라면 수련기관보다 긍정적일 수 있음 청소년에 대한 관점 · 청소년 관련 기관에서 청소년 담당 전문가가 운영에 참여하다보니청소년입장에서 활동하는 데에 있어 상당한 만족감을 나타냄(운영 전반의 전문성 및 운영 담당 선생님과과의 교류에 대한 만족)
단점	· 유연한 자율성 없음, 담당자 역량에 의존, 담당자 변화에 따른 단절, 지역사회와 활발한 교류 어려움 · 아동·청소년의 발달특성에 대한 이해와 청소년의회 운영 방식에 대한 전문 지식이 부족하여 아동·청소년과 관계 맺거나 원활한 의회 운영에 어려움 · 해당부서 담당자가 의원 모집부터 구성, 활동 내용 등을 직접 담당하고 있어 업무부담이 많아 청소년 위원들과 소통할 수 있는 시간이 상대적으로 적음	· 민간단체가 갖고 있는 특성에 따라 의회활동이 사업의 일부분으로 취급될 수 있는 가능성 · 구청 담당자와 부서의 관심이 소홀해질 우려 있음(단순 관리에 치중) · 청소년의회 실무자를 기관에서 경력과 권한이 가장 낮은 지도사로 지정하는 경향이 있는데, 이런 경우 의사결정이 느려지고행정의 눈치를 보게될수 있음 · 담당부서 역시 대체로 하위직급에 나이가 어린 주무관이 담당하며, 다른 부서와 소통에 어려움 있음 · 민간위탁 제도의 한계로 운영기관 변경 시 누적된 노하우가 소실될 우려 있음(구청과 운영기관의 유기적 협조 관건)

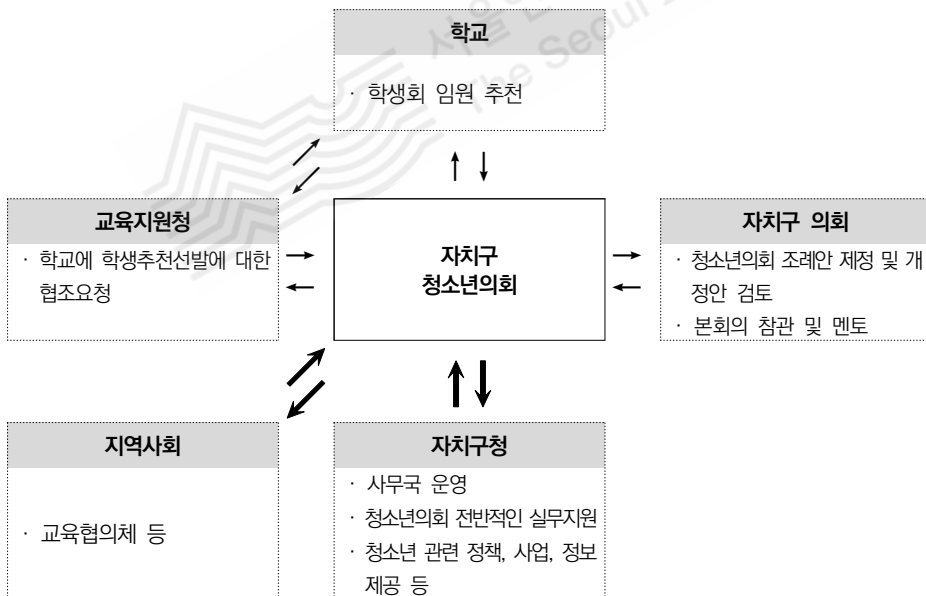
자료: 자치구 구정연구단 조사 자료

7) 청소년의회를 구성하는 다양한 연결구조

(1) 지역사회 다양한 주체와의 연결구조

자치구 청소년의회와 관계되는 다양한 주체가 있다. 대부분의 자치구 청소년의회는 행정적 지원을 자치구로부터 받음에 따라 청소년의회와 자치구는 가장 밀접하고 연결 강도가 높은 것으로 판단된다.

원활한 청소년의회 운영을 위하여 학교와 자치구의회의 역할을 확대할 필요가 있다. 그러나 학교와 자치구의회는 행정 업무의 부분적 협조 정도로 소극적 역할을 하는 것으로 보인다. 학교는 교육청 요청에 따라 학교 대표를 추천하는 것, 교육청은 학교에 학생추천 협조를 구하고 추천 학생을 모집해서 구청에 보내는 소극적 역할을 수행하고 있다. 학교교육과 청소년의회의 연계는 특히 중요한 영역이다. 효과적 청소년의회의 운영을 위해서 학교와 교육지원청의 긴밀한 협조가 더 중요할 것으로 보인다. 자치구 청소년의회의 교육적 기능 외에도 사회참여라는 정치적 기능을 수행하게 된다. 이러한 측면에서 지방의회의 역할이 크다할 수 있다. 향후 청소년의회 활성화를 위해 구의회 역할에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보인다.



[그림 3-5] 자치구 청소년의회 주체 및 역할

청소년의회의 효과적인 운영을 위하여 자치구와 지역사회 주체 간 관계 설정에 있어 참고할 만한 사례가 있다. 다른 자치구와는 달리 관악구는 구청·교육지원청·학교·지역사회가 모여 민·관·학 협의체인 관악교육두레를 구성하고, 교육장과 청소년 간 대화의 장을 마련하여 청소년 참여 및 자치활동 활성화를 도모하고 있다.

관악구 「관악교육두레」운영

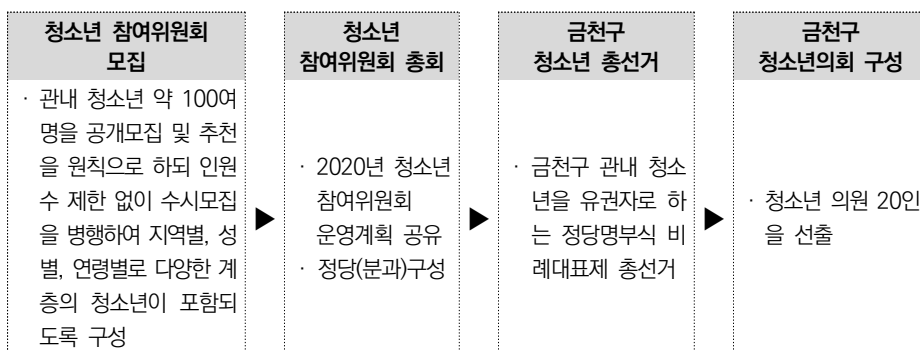
- 구청·교육지원청·학교·지역사회가 모여 민·관·학 협의체인 관악교육두레를 구성하고, 교육장과 청소년 간 대화의 장을 마련하여 청소년 참여 및 자치활동 활성화를 도모하고 있음
- 관악구청 교육지원과에서 운영계획을 작성하고 그에 대한 예산을 배분하고 있으며, 관악구의회에서는 회기 일정과 연계하여 모의의회 체험기회를 제공함으로써 의회 민주주의에 대한 학습의 장을 제공하고 있음
- 동작관악교육지원청 및 관내 학교에서는 관악구 청소년의회 의원 모집 홍보 협조 및 학생회 임원 추천을 요청하고 있음
- 학교, 지역의 강사 및 기관과 연계하여 원탁토론회, 교육, 워크숍 등 운영을 지원하고, 관내 청소년 간 교류 및 소통의 장을 마련하여 청소년 네트워크 활성화에 기여하고 있음

은평구는 청소년의회와 자치구의회가 협력하는 모습을 보인다. 2020년 청소년의원 의견을 반영하여 구의원 15명 공동발의로 ‘청소년 참여 활성화 및 운영에 관한 조례’를 전면 개정한 것은 매우 긍정적인 사례로 볼 수 있다.

(2) 청소년 참여기구 간 연결구조

① 유사 청소년 참여기구의 통합운영

자치구 청소년 참여기구의 효과적 연계를 위하여 금천구에서는 실험적으로 청소년 참여위원회와 청소년의회를 통합운영을 시도하고 있다. 2020년 8월 청소년 참여위원회를 발족하고 청소년 참여위원회 총회에서 청소년 총선거를 위한 정당을 구성하였다. 새롭게 형성된 정책정당이 주축이 되어 청소년 총선거를 통해 청소년의회를 구성하였다.



[그림 3-6] 금천구 청소년 참여위원회·청소년의회 운영방안

② 독립적 기구로서 정체성을 명확히 하며 협력

은평구는 2020년 청소년 참여 활성화 및 운영에 관한 조례 개정을 통해 청소년 참여위원회와 청소년의회의 기능을 구분하여 서로의 역할을 분명히 함으로써 정체성을 명확히 하고 있다.

청소년 참여 활성화 및 운영에 관한 조례안

- 제3조(정의) 4항에 “청소년 참여위원회”란 ‘청소년과 관련된 사업 추진 과정에 청소년의 참여를 보장하기 위한 위원회를 말한다.’로 명시
- 제3조(정의) 5항에 “청소년의회”란 ‘청소년과 관련된 정책·예산 수립 과정에 청소년의 참여를 보장하기 위한 회의체를 말한다.’로 명시

한편, 청소년 참여와 자치활동을 확장하고 청소년들의 문제를 스스로 해결하기 위한 협력과 연대체로서 은평구 청소년 당사자 자치조직네트워크의 발족을 위한 준비위가 꾸려지고 있다. 은평구는 대표 청소년기구들의 역할을 명확히 하면서 기구 간 연계전략을 모색하고 있다. 특히 청소년 안전 수렴의 과정으로 매년 2월 청소년 공론장을 운영하고 있는데 공론장에서 다양한 청소년 참여기구가 참여하여 함께 논의하고 있다.



04

자치구 청소년의회 참여자가 평가한 활동성과 및 미래상

1_조사방법

2_참여자가 평가한 활동성과 및 미래상

04. 자치구 청소년의회 참여자가 평가한 활동성과 및 미래상

1_조사방법

1) 조사개요

(1) 조사방법

서울시 자치구 청소년의회 참여 실태파악과 향후 청소년의회 활성화를 위한 정책 기초자료 수집을 위하여 자치구 구정연구단과 공동으로 설문조사를 수행하였다. 조사대상은 강동구, 강북구, 금천구, 관악구, 도봉구, 동작구, 은평구 총 7개 자치구²³⁾ 청소년의회에 참여 경험이 있는 청소년을 대상으로 조사를 진행하였다. 조사는 2020년 8월 12일부터 2020년 8월 22일까지 약 14일 동안 실시되었으며 총 194명이 응답하였다.

[표 4-1] 조사 개요

구분	내용
모집단	· 7개 자치구의 청소년의회에 참여한 경험이 있는 청소년(10대)
조사방법	· 인터넷 링크를 통한 비대면 설문조사

(2) 조사내용

조사내용은 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째, 청소년의회 참여동기와 관련된 내용으로 청소년의회를 인식하게 된 경로, 참여동기를 조사하였다. 둘째, 청소년의회 운영과정의 민주성, 만족도, 문제점 등과 관련된 청소년의회 활동내용 평가와 활동 후 자신의 변화와 관련된 내용을 조사하였다. 셋째, 향후 청소년의회가 중점적으로 추진해야 할 역할과 기능, 제도개선 사항과 관련된 청소년의회 미래상을 조사하였다.

23) 마포구는 연구에 참여했지만, 2020년 기준 청소년의회를 운영하고 있지 않아 조사에서는 제외하였다.

[표 4-2] 조사내용

분류	내용
응답자 특성	· 성별, 재학 중인 학교 유형, 참여시기, 참여기간, 참여방법, 타 청소년 활동 참여 경험
자치구 청소년의회 참여동기	· 청소년의회 인식 경로, 참여 동기
자치구 청소년의회 활동내용과 평가	· 참여정도, 청소년의회 운영과정 인식, 청소년의회 활동의 의사결정 방식, 활동 과정 중 어려운 점
자치구 청소년의회 활동 후 변화	· 청소년의회 활동 만족도, 변화 경험, 활발한 참여를 위해 변해야 한다고 생각하는 점, 어린이·청소년의 참여권 보장에 대한 인식, 주변 추천 의사
자치구 청소년의회 미래모습	· 청소년의회 구성, 청소년의회 중점 기능에 대한 인식

2) 조사 응답자 특성

(1) 응답자 일반특성

전체 응답자 중 여자가 62.9%로 남자 응답자 37.1%에 비해 약 두 배 가량 더 많이 응답하였다. 재학 중인 학교 유형을 살펴보면 고등학교가 41.8%로 가장 많았으며 중학교가 36.1%, 대학교가 12.4%로 뒤를 이었다. 청소년의회 참여시기는 2020년 현재가 54.1%, 2020년 이전 참여자가 45.9%로 현재 참여자뿐 아니라 이전 참여자도 조사에 다수 참여하였음을 알 수 있다. 청소년의회 참여기간은 7개월 이상~1년 미만으로 응답한 경우가 가장 많았으며 1년 이상 ~ 2년 미만은 24.7%, 1~6개월 미만 응답자는 25.3%, 2년 이상 응답자는 17.0%로 나타났으며 1년 기준으로 살펴볼 때 1년 미만 참여한 응답자가 58.2%로 과반수를 차지하고 있다.

[표 4-3] 조사 응답자 특성

구분	항목	응답자 수(명)	비율(%)
성별	전체	194	100
	여	122	62.9
	남	72	37.1
재학 중인 학교유형	초등학교	14	7.2
	중학교	70	36.1
	고등학교	81	41.8
	학교 밖 청소년	0	0.0
	대학교	24	12.4
	기타	5	2.6
	합계	194	100
참여시기	2020년 현재	105	54.1
	2020년 이전	89	45.9

구분	항목	응답자 수(명)	비율(%)
참여기간	1~6개월 미만	49	25.3
	7개월 이상~1년 미만	64	33.0
	1년 이상~2년 미만	48	24.7
	2년 이상	33	17.0

(2) 응답자 청소년의회 활동 관련 특성

응답자의 청소년의회 참여 경로를 조사한 결과 누군가의 추천을 통해 참여한 경우는 40.7%, 자발적으로 지원하여 참여한 경우가 59.3%로 누군가의 추천보다 자발적으로 참여한 응답자가 다소 많은 것으로 나타났다. 추천을 통해 참여하게 된 응답자의 추천 경로에 대한 응답을 살펴보면 학교(선생님)를 통한 경우가 가장 많았으며, 친구 추천으로 참여한 경우가 뒤를 이어 교내 활동 중에 추천을 받는 경우가 많은 것으로 보인다. 참여 경로 결과는 [표 4-4]와 같다.

[표 4-4] 청소년의회 참여 경로

구분	소구분	응답자 수(명)	비율(%)
전체		194	100
누군가의 추천을 받아 참여	소계	79	40.7
	학교(선생님) 추천	34	17.5
	부모 추천	15	7.7
	기관(구청, 청소년센터 등) 추천	5	2.6
	지역(마을) 추천	1	0.5
	친구 추천	19	9.8
	기타	5	2.6
자발적으로 지원하여 참여		115	59.3

자치구 청소년의회 외에 다른 청소년 참여 활동 경험이 있는지를 물어본 결과, 참여 경험이 있는 경우와 참여 경험이 없는 경우가 50:50으로 나타났다. 다른 청소년 참여 활동 경험은 중복하여 응답할 수 있도록 질문하였으며, 설문에 조사에 응한 전체 응답자 중 37.8%가 학내 동아리에 참가한 경험이 있는 것으로 나타났다. 학내 동아리 다음으로 학생회 참여자가 33.0%로 두 번째로 높은 비율을 차지하였으며 청소년 참여 위원회(11.9%), 연합동아리(9.3%) 활동이 뒤이어 높은 것으로 나타났다.

[표 4-5] 타 청소년 참여활동 경험

구분	소구분	응답자 수(명)	비율(%)
있다	전체	194	100
	소계(중복응답)	97	50
	학생회	64	33.0
	학내동아리	73	37.6
	연합동아리	18	9.3
	청소년 참여위원회	23	11.9
	청소년운영위원회	14	7.2
	청소년 참여예산위원회	12	6.2
	청소년특별위원회	3	1.5
	청소년교육위원회	2	1.0
	학생참여위원회	15	7.7
	학생인권위원회	6	3.1
	기타	22	11.3
	없다	97	50

* 중복응답에 대한 비율은 전체 응답자 수(194명)에 대한 응답자 수의 비율로 산출하였음

2_참여자가 평가한 활동성과 및 미래상

1) 청소년의회 구성

(1) 청소년의회 인식 경로

어떠한 경로를 통해 자치구 청소년의회를 알게 되었는지 인식하게 된 경로 3가지에 대해 선택하도록 조사하였고 결과는 [표 3-6]과 같다. 가장 많은 응답자가 학교 또는 선생님을 통해서 참여(47.4%)하게 되었다고 응답하였으며, 이는 앞서 참여 경로로 학교(선생님) 추천을 통해 참여한 응답자의 비율이 높은 점과 같은 맥락이라 할 수 있다. 또한, 구청에서 만든 팸플렛이나 게시물 등 홍보자료를 통해 청소년의회를 알게 된 경우도 40.2%로 나타나 구청의 홍보자료가 청소년의회 인지도에 영향이 있는 것으로 보인다. 친구나 선후배 등 지인을 통해 알게 된 경우가 36.6%, 인터넷 또는 SNS를 통한 경우가 32.0%, 가족의 추천으로 인식한 경우도 27.3%로 나타났다.

앞서 참여 경로와 인식 경로를 통해 미루어 볼 때, 청소년의회의 참여자 모집 및 인식

도 증대를 위하여 또래집단을 통해 인식할 수 있도록 학교 및 학내 행사를 통해 알리는 방안을 마련하고, 청소년들이 많이 찾는 매체(SNS)를 통해 인식도가 높아질 수 있도록 꾸준히 홍보하는 과정이 필요할 것으로 보인다.

[표 4-6] 청소년의회 인식 경로

구분	응답자 수(명)	비율(%)
전체 (중복응답)	194	100
학교 또는 선생님을 통해서	92	47.4
부모님(보호자) 또는 형제, 자매를 통해	53	27.3
친구나 선후배를 통해	71	36.6
구청에서 만든 청소년의회 활동 팸플렛이나 게시물을 통해서	78	40.2
청소년의회에서 주관하는 행사(축제, 청소년 총선거 등) 참여를 통해서	38	19.6
인터넷 또는 SNS를 통해서	62	32.0
기타	8	4.1

* 중복응답에 대한 비율은 전체 응답자 수(194명)에 대한 응답자 수의 비율로 산출하였음

(2) 참여 동기와 목적

청소년의회에 참여하게 되었는지 참여 동기와 목적에 대해 우선순위별로 살펴본 결과, 다양한 경험을 통한 자기계발을 1순위로 꼽은 응답자가 46.9%로 가장 많았다. 뒤이어 청소년의 권익을 높이기 위해서인 경우가 16.5%, 지역사회 문제를 직접 해결하기 위해서라는 응답이 14.9%, 재미있을 것 같아서가 12.9% 순이었다.

2순위 응답에 대해 살펴본 결과 다양한 경험을 통한 자기계발 21.1%, 청소년의 권익을 높이기 위해서 20.1%, 지역사회 문제를 직접 해결하기 위해서 20.1% 등 세 가지 선택지에 대한 응답 비율이 비슷하게 나타났다.

[표 4-7] 참여 동기와 목적(우선순위 2가지)

구분	1순위		2순위	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
전체	194	100	194	100
다양한 경험을 통한 자기계발을 하기 위해서	91	46.9	41	21.1
상급학교 진학이나 학업에 도움을 받기 위해서	14	7.2	27	13.9
자신을 포함한 청소년의 권리나 이익을 높이기 위해서	32	16.5	39	20.1
지역사회 문제를 알고 직접 해결하기 위해서	29	14.9	39	20.1
재미있을 것 같아서	25	12.9	32	16.5
단순호기심으로	3	1.5	16	8.2

2) 청소년의회 운영과정

(1) 참여정도

청소년의회 참여 정도를 조사한 결과 평균 4.23으로 전체 응답자 중 74.2%가 약간 적극적으로 참여하였다 이상으로 응답하여 청소년의회 활동에 적극적이었던 것으로 나타났다.

[표 4-8] 청소년의회 참여정도

문항	응답자수	평균	표준편차
자치구 청소년의회 참여 정도	194	4.23	0.748

(2) 운영원칙과 방식

청소년의회 운영과정과 관련하여 질문한 결과 논의주제를 선정하는 과정에서 관내 청소년 의견을 수렴하는 과정을 거치는지에 관한 질문에 평균 4.23, 청소년의회 구성원 간 안건을 자유롭게 논의하고 있다는 질문에 평균 4.23으로 응답하여 의견을 수렴하여 안건을 상정하는 과정이 비교적 잘 운영되고 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 청소년이 주도적으로 정기회의를 운영하는지에 관한 질문에 평균값이 4.06으로 나타나 과반수는 청소년이 주도적으로 정기회의를 운영하고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 결정된 안건에 대한 반영 또는 검토 결과 전달받았는지 아닌지에 대한 질문에 대한 응답은 평균 3.96으로 검토 결과에 대한 피드백도 보통 이상 수준에서 비교적 잘 전달 되는 것으로 보인다.

[표 4-9] 청소년의회 운영과정

문항	응답자수	평균	표준편차
청소년의회는 관내 청소년들의 의견을 수렴하여 논의주제를 선정하고 있다.	194	4.23	0.748
상임위원회 등 청소년의회 구성원 간에 안건을 자유롭게 논의하고 있다.	194	4.28	0.800
청소년이 주도적으로 정기회의(정례회)를 운영하고 있다.	194	4.06	0.862
결정된 안건의 정책반영 여부 또는 관련 부서(기관) 검토 결과를 전달받았다.	194	3.96	0.986

청소년의회의 의사결정 방식에 대한 응답을 살펴본 결과 응답자의 41.3%가 어른들과 청소년이 동등한 입장에서 의논해서 함께 조율하고 결정하는 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 어른들과 청소년이 함께 의논하지만 주로 청소년 의견대로 결정한다고 응답한 비율이 23.6%로 뒤를 이어 청소년의회는 대부분 어른과 청소년이 논의하여 의사결정을 하는 방식으로 진행되고 있다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

주로 어른들의 의견대로 결정한다거나 어른들이 의사결정을 하고 청소년에게 지시하는 형태라고 응답한 경우는 각각 7.2%와 0.5%로 전체 응답 중 어른들의 의견 중심으로 진행된다고 인식하는 경우는 10%에 미치지 않는 것으로 나타났다.

[표 4-10] 청소년의회 의사결정 방식

문항	응답자 수(명)	비율(%)
전체	194	100
어른들이 의사결정을 하고 청소년에게 지시한다	1	0.5
어른들과 청소년이 함께 의논하지만 주로 어른들의 의견대로 결정한다	14	7.2
어른들과 청소년들이 동등한 입장에서 의논해서 함께 조율하고 결정한다	81	41.8
어른들과 청소년이 함께 의논하지만 주로 청소년의 의견대로 결정한다	56	28.9
청소년들이 주도적으로 결정하고 어른들은 우리의 의견에 따른다	42	21.6

(3) 활동상의 문제점

자치구 청소년의회 활동을 하면서 응답자들이 인식한 어려운 점에 대한 결과를 [표 4-11]에 제시하였다. 어려운 점에 대한 전체적인 응답 결과가 대부분 보통이다(3점)에 미치지 않았으나, 응답자들은 전체 문항 중 청소년의회 활동을 하면서 가장 어려운 점으로 학교 숙제나 학원 등 공부 때문에 시간이 부족한 점을 꼽았다(평균 3.11). 학업으로 인한 어려움 외에 청소년의회 활동에 대한 정보가 부족하다는 점이 2.99, 청소년 스스로 의지가 부족하다는 점이 2.67로 뒤를 이었다.

[표 4-11] 청소년의회 활동 중 어려운 점

문항	응답자 수	평균	표준편차
청소년 스스로 의지가 부족하다	194	2.67	1.145
청소년의회 활동에서 요구하는 내용이 어렵고 많다	194	2.20	0.947
청소년의회 활동에 대한 정보가 부족하다	194	2.99	1.174
청소년들끼리 합리적으로 의견을 조정하기가 어렵다	194	2.37	1.036
이미 다 결정되어 있어서 청소년들이 결정할 수 있는 것이 별로 없다	194	2.21	1.125
어른들이 청소년에게 실질적인 책임과 권한을 주지 않는다	194	2.23	1.213
의회참여활동을 통해 제시된 의견이 잘 반영되지 않는다	194	2.42	1.181
학교숙제나 학원 등 공부 때문에 시간이 부족하다	194	3.11	1.258
부모님이나 가족이 좋아하지 않아서 눈치가 보인다	194	1.61	0.972
학교 선생님이 좋아하지 않아서 눈치가 보인다	194	1.56	0.938
주변 어른들이 청소년은 지역사회 문제에 관심을 두기에 너무 어리다고 생각해서 활동하기 불편하다	194	2.05	1.112
기타	40	2.80	1.363

응답자에게 청소년의회 활동과정 중 가장 어려운 점을 우선순위대로 3가지 선택하도록 하였고, 결과는 [표 4-12]와 같다. 청소년의회 활동하는 과정 중 1순위로 가장 어려운 점으로 청소년 스스로의 의지(24.7%)와 학교 숙제나 학원 등 공부 때문에 시간이 부족한 점(24.7%)을 꼽았다. 특히 공부 때문에 시간이 부족하다는 응답은 2순위 및 3순위 응답에서도 각각 첫 번째(20.6%), 두 번째(12.4%)로 높은 응답 비율을 차지하여 청소년들이 다양한 활동을 경험하는 과정에서 학업과 병행하는 과정을 어렵게 생각하고 있음을 알 수 있다.

뒤이어 청소년의회 활동에 대한 정보가 부족하다는 점이 1순위 응답에서 19.1%, 2순위 및 3순위 응답에서도 모두 19.1%로 모든 순위에서 응답한 비율이 상대적으로 높은 편에 속한 것으로 나타났다. 이러한 결과로 미루어 볼 때 학생들의 원활한 청소년의회 활동을 지원하기 위하여 구청을 비롯해 앞서 응답 결과로 미루어 볼 때 가장 많이 추천받는 경로인 학교를 통해 청소년의회 활동이 무엇인지 소개하고 그간 어떤 활동을 해왔는지 안내하는 과정이 필요할 것으로 보인다.

[표 4-12] 활동 중 어려운 점(우선순위 3가지)

문항	1순위		2순위		3순위	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
전체	194	100	194	100	194	100
청소년 스스로 의지가 부족하다	48	24.7	22	11.3	24	12.4
청소년의회 활동에서 요구하는 내용이 어렵고 많다	7	3.6	17	8.8	17	8.8
청소년의회 활동에 대한 정보가 부족하다	37	19.1	37	19.1	37	19.1
청소년들끼리 합리적으로 의견을 조정하기가 어렵다	16	8.2	17	8.8	23	11.9
이미 다 결정되어 있어서 청소년들이 결정할 수 있는 것이 별로 없다	9	4.6	17	8.8	14	7.2
어른들이 청소년에게 실질적인 책임과 권한을 주지 않는다	10	5.2	20	10.3	15	7.7
의화참여활동을 통해 제시된 의견이 잘 반영되지 않는다	12	6.2	12	6.2	18	9.3
학교숙제나 학원 등 공부 때문에 시간이 부족하다	48	24.7	40	20.6	26	13.4
부모님이나 가족이 좋아하지 않아서 눈치가 보인다	0	0.0	4	2.1	4	2.1
학교 선생님이 좋아하지 않아서 눈치가 보인다	0	0.0	2	1.0	1	0.5
주변 어른들이 청소년은 지역사회 문제에 관심을 두기에 너무 어리다고 생각해서 활동하기 불편하다	7	3.6	6	3.1	15	7.7

3) 청소년의회 활동 후 자신의 변화

(1) 활동 만족도

청소년의회 활동에 대한 만족도에 대해 질문한 결과 전반적으로 만족한다는 응답이 4.20으로 나타나, 응답자 중 과반수가 보통 이상으로 만족한다고 응답하였음을 알 수 있다. 청소년의회 활동 만족도와 관련한 질문에서 가장 높게 응답한 질문은 청소년의회 프로그램의 흥미와 유익도에 대한 질문으로 이에 대한 평균이 4.23으로 나타났다. 프로그램에 대한 흥미와 유익도에 대한 만족도에 비해 청소년의회 일정(3.90) 및 활동 시간에 대한 적절성에 만족(3.82)은 그보다 낮게 도출되었다.

[표 4-13] 청소년의회 활동 만족도

문항	응답자 수	평균	표준편차
청소년의회 프로그램이 흥미롭고 유익하다	194	4.23	0.770
청소년의회 일정은 학교일정을 고려하여 정해진다	194	3.90	1.006
청소년의회 활동시간이 적절하다	194	3.83	0.920
청소년의회를 통해 청소년 의견이 효과적으로 구정에 반영된다	194	3.85	0.980
청소년의회 참여활동에 대해 전반적으로 만족한다	194	4.20	0.797

(2) 변화 경험 인식

청소년의회 활동을 통해 참여자들이 어떠한 변화를 경험했는지에 대해 질문한 결과, 응답자의 경험 중 평균이 높은 질문은 사회를 보는 시야가 넓어졌다(4.26)를 비롯해 다른 참여 프로그램도 잘 할 수 있겠다는 자신감이 생겼다(4.20)는 점과 내 생각을 다른 사람에게 더 잘 말 할 수 있게 되었다(4.20)는 점으로 자신감을 비롯한 효능감에 대한 인식이 높아진 것으로 보인다. 또한 타인에 대한 포용(4.18)을 비롯해 지역사회에 적극적으로 참여하겠다(4.16)는 인식도 높게 나타나 청소년의회 활동이 사회 구성원으로서 적극적 참여 인식에 대해 긍정적인 효과가 있다고 볼 수 있다.

[표 4-14] 청소년의회 활동을 통한 변화

문항	응답자 수	평균	표준편차
나는 다른 참여프로그램도 잘 할 수 있겠다는 자신감이 생겼다	194	4.20	0.722
나는 사회를 보는 시야가 넓어졌다	194	4.26	0.650
나는 내 생각을 다른 사람에게 더 잘 말할 수 있게 되었다	194	4.20	0.702
국가와 지방자치단체의 활동을 신뢰하게 되었다	194	3.61	0.944
정치인들은 국민의 이익을 위해 일한다	194	3.33	1.025

문항	응답자 수	평균	표준편차
내 생각과 다른 사람을 포용하고 이해할 수 있다	194	4.18	0.720
내 생각과 다른 사람의 생각이 다를 때 조정하는 방법을 배웠다	194	4.14	0.702
내가 노력하면 우리 마을이 더 좋은 곳이 될 수 있다	194	4.07	0.836
내가 사는 마을이나 지역사회에 일이 생기면 적극적으로 참여하겠다	194	4.16	0.782

(3) 참여 활성화 방법

자치구 청소년의회 참여가 활발하게 이루어지기 위해 무엇이 변해야 하는지에 대한 우선순위 조사 결과, 응답자들은 청소년이 지역사회 문제에 관심을 두기에 너무 어렵다는 사회적 인식(19.6%)과 청소년의회 활동에 대한 충분한 정보를 제공하고 알려야 한다는 점(19.6%)을 1순위로 가장 많이 선택하였다. 2순위로는 청소년들이 마음 놓고 지역사회 문제에 참여할 수 있는 시간 보장(16.5%), 청소년의회 활동에 대한 충분한 정보를 제공하고 알리기(16.5%), 청소년의회 참여활동에 대한 봉사활동 시간 인정 등(16.5%)을 꼽았다. 3순위로는 청소년의회 참여활동의 결과를 실제로 현실에 반영(20.6%)해야 한다는 점을 선택하였다.

결과를 종합해보자면 청소년을 지역사회 문제 해결의 주체로서 인식하고, 지역사회 문제에 대해 참여할 수 있는 공식적인 경로에 대해 충분히 알리고, 참여 할 수 있는 시간을 보장하고, 참여한 결과를 정책에 반영해야 한다면 청소년의회 참여가 활발하게 이루어질 것이라 인식하고 있음을 알 수 있다.

[표 4-15] 참여 활성화를 위한 개선방향(우선순위 3가지)

문항	1순위		2순위		3순위	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
전체	194	100	194	100	194	100
청소년은 지역사회 문제에 관심을 두기에 너무 어렵다는 사회적 인식	38	19.6	15	7.7	23	11.9
청소년들이 마음 놓고 지역사회 문제에 참여할 수 있는 시간 보장	31	16.0	32	16.5	18	9.3
청소년의회 활동에 대한 충분한 정보를 제공하고 알리기(홍보)	38	19.6	32	16.5	23	11.9
청소년의회 참여활동에 대한 봉사활동 시간 인정 등 인센티브 부여	33	17.0	32	16.5	19	9.8
청소년들에게 실질적인 의사결정 권한 부여	20	10.3	17	8.8	16	8.2
청소년의회 참여활동의 결과를 실제로 현실에 반영	27	13.9	26	13.4	40	20.6
다른 청소년의회와 연합활동 필요	1	0.5	15	7.7	17	8.8

문항	1순위		2순위		3순위	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
청소년의회 활동을 위한 전용 공간 마련	4	2.1	16	8.2	25	12.9
학교나 선생님의 협조	1	0.5	9	4.6	10	5.2
부모님의 지원	1	0.5	0	0.0	3	1.5

(4) 청소년의회 활동의 필요성

청소년의회 활동이 어린이·청소년들의 참여권 보장에 필요하다고 생각하는지 조사한 결과, 평균 4.35로 응답자 90.7%가 필요하다 이상으로 도출되어 응답자들은 어린이·청소년 참여권 보장에 청소년의회 활동이 아주 필요하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

[표 4-16] 참여권 보장에 있어 청소년의회의 필요성

문항	응답자수	평균	표준편차
청소년의회 활동이 어린이·청소년들의 참여권 보장에 필요하다고 생각한다	194	4.35	0.668

청소년의회 활동을 주변에 추천할 의향이 있는지에 대한 응답 결과, 평균이 4.29로 나타났으며 그렇다 이상으로 응답한 비율이 87.6%로 응답자의 대부분이 추천할 의향이 있는 것으로 보인다.

[표 4-17] 활동 추천 의사

문항	응답자수	평균	표준편차
청소년의회 활동을 친구나 동생에게 추천할 의향이 있다	194	4.29	0.761

4) 청소년의회 미래상

(1) 청소년의회 구성

청소년의회의 미래상에 대한 인식조사로서 청소년의회의 구성과 관련하여 질문한 결과를 [표 4-18]에 제시하였다. 청소년의회 의원이 지역 청소년을 대표 할 수 있어야 한다는 문항에 대한 응답 결과가 4.36, 참여를 희망하는 청소년 누구나 참여 가능해야 한다는 문항에 대한 응답 결과가 4.42, 청소년의회 구성 시 성별, 나이, 학교유형 등 다양성 있게 구성해야 한다는 문항에 대한 응답 결과가 4.13으로 응답자들은 대표성, 보편성, 다양성 모두 청소년의회 구성에 중요한 요소라고 인식하고 있는 것으로 보인다.

[표 4-18] 청소년의회 구성 방향

문항	응답자수	평균	표준편차
청소년의회 의원으로서 지역 청소년을 대표할 수 있어야 한다	194	4.36	0.707
청소년의회 참여를 희망하는 청소년 누구나 참여 할 수 있어야 한다	194	4.42	0.799
청소년의회를 구성할 때 성별, 나이, 학교유형을 고려하여 다양하게 할 필요가 있다	194	4.13	0.960

(2) 청소년의회 기능

청소년의회의 기능과 관련한 설문 응답결과, 응답자들은 청소년의회에서 의결된 안건의 정책반영 확대(4.47)를 가장 중점을 두어야 하는 기능으로 인식하고 있었다. 청소년들이 자유롭게 사회적 이슈에 대해 견해를 표현 할 수 있는 기회(4.43)를 비롯하여, 자치구 아동·청소년 정책의 이해와 의견제시(4.35) 및 다양한 관점에서 사회를 인식할 수 있는 역량강화(4.35)가 뒤를 이었다. 전체적으로 중점 기능과 관련된 질문에 대한 응답 결과가 4.2 이상으로 나타나, 응답자들은 제시된 모든 문항에 대해 중요하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

[표 4-19] 청소년의회 기능 중점 방향

문항	응답자수	평균	표준편차
자치구 아동·청소년 정책의 이해와 의견제시	194	4.35	0.652
관내 청소년 의견의 공식 수렴창구 및 대변역할	194	4.40	0.622
청소년의회에서 의결된 안건의 정책반영 확대	194	4.47	0.637
청소년의회를 통한 지방의회 및 민주주의 학습기회 확대	194	4.28	0.725
행정, 의회, 시민 등 다양한 관점에서 사회를 인식할 수 있는 역량강화	194	4.35	0.635
청소년들이 자유롭게 사회적 이슈에 대해 견해를 표현할 수 있는 기회 마련	194	4.43	0.689
지역사회 활동가 및 정치를 꿈꾸는 청소년을 고려한 진로탐색 기능확대	194	4.25	0.840

청소년의회가 우선적으로 중점을 두어야 할 기능이 무엇이라고 생각하는지 조사한 결과는 [표 4-20]과 같다. 청소년의회가 중점을 두어야 하는 기능의 1순위로 26.3%의 응답자가 자치구 아동·청소년 정책의 이해와 의견제시를 선택하였고, 이어서 16.5%의 응답자가 청소년의회에서 의결된 안건의 정책반영 확대를 꼽았다. 우선적으로 중

점을 두어야 할 기능의 2순위로 가장 많이 선택된 기능은 청소년의회에서 의결된 안건의 정책반영 확대(22.7%)이며, 관내 청소년 의견의 공식 수렴창구 및 대변 역할(17.5%)이 뒤를 이었다. 중점을 두어야 할 기능의 3순위로 가장 많이 선택된 항목은 청소년들이 자유롭게 사회적 이슈에 대해 견해를 표현할 수 있는 기회 마련(22.7%)이며, 청소년의회에서 의결된 안건의 정책반영 확대(17.%)가 두 번째로 높은 응답 비율을 보였다.

결과를 종합하자면 응답자들은 청소년의회가 자치구 정책에 대해 의견을 제시할 수 있는 기능을 가져야 하며, 실질적으로 청소년 의견을 제안하고 정책 반영이 가능한 창구로서 기능하기를 기대하는 것으로 보인다.

[표 4-20] 청소년의회 기능 우선 방향(우선순위 3순위)

문항	1순위		2순위		3순위	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
전체	194	100	194	100	194	100
자치구 아동·청소년 정책의 이해와 의견제시	51	26.3	18	9.3	29	14.9
관내 청소년 의견의 공식 수렴창구 및 대변역할	27	13.9	34	17.5	25	12.9
청소년의회에서 의결된 안건의 정책반영 확대	32	16.5	44	22.7	34	17.5
청소년의회를 통한 지방의회 및 민주주의 학습기회 확대	24	12.4	21	10.8	14	7.2
행정, 의회, 시민 등 다양한 관점에서 사회를 인식할 수 있는 역량강화	20	10.3	26	13.4	24	12.4
청소년들이 자유롭게 사회적 이슈에 대해 견해를 표현할 수 있는 기회 마련	25	12.9	28	14.4	44	22.7
지역사회 활동가 및 정치를 꿈꾸는 청소년을 고려한 진로탐색 기능확대	15	7.7	23	11.9	24	12.4

05

자치구 청소년의회 운영 개선방향



1_자치구 청소년의회 운영 방향성

2_자치구 청소년의회 핵심가치 및 이행전략

05. 자치구 청소년의회 운영 개선방향

1_자치구 청소년의회 운영 방향성

(1) 각 자치구 청소년의회의 고유한 지역적 가치와 다양성 구현

자치구 청소년의회는 청소년의 일상적 삶의 공간인 지역사회에서의 참여와 민주시민으로 성장하기 위한 교육공간을 목적으로 운영되고 있다. 이러한 청소년의회의 고유한 가치를 구현하는 방식은 자치구가 처한 다양한 환경과 여건을 통해 다양한 모습으로 나타날 수 있다. 유럽 청소년의회의 경우 또한 국가 및 도시의 특성에 따라 조직, 연령대, 규모, 선발, 임기, 정당 가입 여부, 대표성, 진행 과정, 기타 활동, 결과와 효과 등 다양한 조합이 관찰되고 있다. 그럼에도 불구하고 유럽 청소년의회의 경우 청소년들의 정치참여와 시민교육의 장으로서 청소년의 민주적 잠재력 증진이라는 고유한 목적을 제도화하려는 공통된 노력을 보인다. 서울시 자치구 청소년의회 역시 특정 형식이나 운영방식을 따르기 보다는 청소년의회의 고유기능과 가치를 구현하되 개별 자치구의 여건과 특성에 따른 다양한 운영방안을 모색할 필요가 있다.

(2) 절차적 정당성(대표성)확보 및 청소년 참여구조 확대

청소년이 우리 사회의 동등한 시민으로서 자발적인 의사표출, 자율적으로 행동할 수 있도록 공간과 자원을 적극적으로 지원하고 실질적 참여가 가능한 수준에서의 권한위임(empowerment)이 청소년의회에 제공되어야 한다. 이를 위해서는 자치구 청소년의회 구성의 민주적, 절차적 정당성이 우선적으로 확보되고 다양한 방식으로 지역 내 청소년들이 참여할 수 있는 청소년의회 운영구조를 모색해야 한다.

(3) 학교와 연계를 통한 일상적 참여공간으로 확대 운영

청소년의회가 활성화되기 위해서는 학교의 역할이 중요하다. 그럼에도 불구하고 현재 자치구 청소년의회 운영에 있어 학교의 역할은 소극적이다. 청소년의회가 학교 교과 및 학교 내 다양한 활동과 연계되어 다수의 일반학생이 일상적으로 참여할 수 있는 장으로 발전되어야 한다.

(4) 지방의회와의 간 연계강화를 통해 민주주의 구조 학습

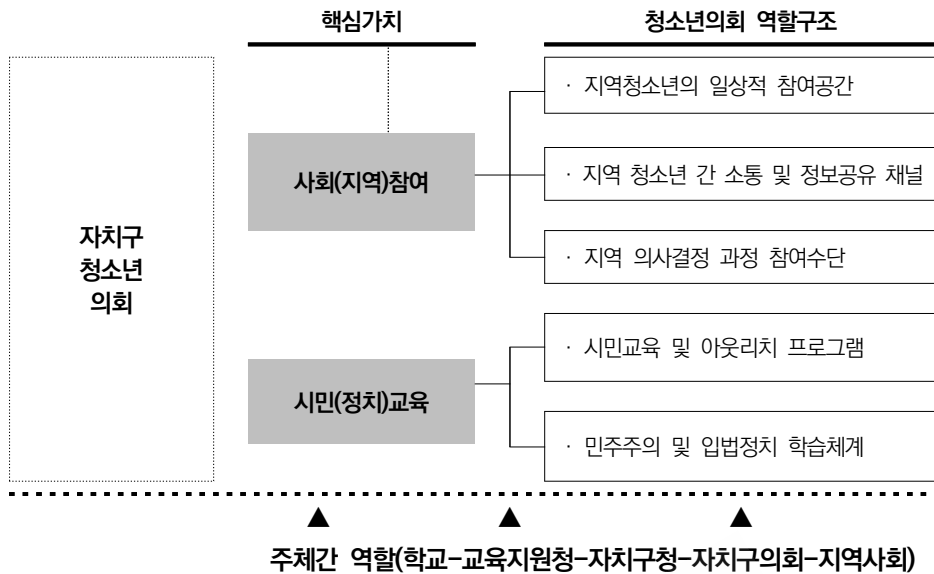
자치구 청소년의회는 청소년에게 대의민주주의의 기본원리를 이해할 수 있는 직접적인 계기를 마련함과 동시에, 민주시민으로서의 자질 함양을 배양하는 민주주의 학습의 중요한 도구로서 임무를 수행한다. 자치구 청소년의회 운영의 기본 틀은 지방의회의 구조를 따른다 할 수 있다. 이러한 의미에서 지방의회는 자치구 청소년의회와 더 긴밀하게 협력함으로써 청소년의 사회참여와 시민교육을 공고히 할 수 있을 것이다.

2_자치구 청소년의회 핵심 가치 및 이행전략

1) 핵심가치

현재 자치구 청소년의회는 공식적 입법 기능이나 행정부 감독, 예산 심사 권한 등을 부여받지 않은 소위 모의 의회(parliamentary simulations) 성격의 청소년 시민교육 기구로서의 성격이 강하다. 그러나 청소년의회가 청소년들의 대표 기구를 지향한다는 측면에서 점진적으로는 그에 걸맞은 민주적 정당성을 높여가야 한다. 이를 위해서는 앞서 논의 했던 의회로서의 기본적인 규범적 원칙과 실천적 지표들을 내실 있게 구현하기 위한 체계적, 지속적 노력이 필요하다.

청소년의회는 청소년 대의 기구로서 정치적 속성과 함께 민주시민교육 수단이라는 교육적 속성을 동시에 지니고 있음에도 지금까지는 민주시민교육의 수단이 지나치게 강조되어 온 측면이 있다. 청소년의회의 교육적 기능과 정치적 기능은 상호보완적이며 동시에 고려되어야 한다. 이러한 측면에서 청소년의회가 지향해야 할 핵심 가치를 ‘사회(지역)참여’와 ‘시민(정치)교육’으로 설정하고 [그림 5-3]과 같이 청소년의회의 역할 구조를 설정하였다.



[그림 5-1] 서울시 자치구 청소년의회 새로운 비전체계도

2) 사회(지역)참여를 위한 전략

(1) 지역 청소년의 일상적 참여공간

① 학교 내 학생참여기구와 청소년의회 간 연계

청소년 참여는 청소년의회에서만 진행되는 이벤트가 아니다. 청소년의원 임기가 끝난 후에도 청소년의회를 통해 경험한 참여의 효능감을 근간으로 지역사회에서 우리 생활에서 일상적 참여로 이어질 수 있도록 해야 한다. 그러기 위해서는 청소년의회가 체험형 일회성 참여에서 일상적 참여로의 전환이 필요하다. 청소년의 일상적 참여를 끌어내기 위해서는 학교 내 학생참여기구인 '학생회', 그리고 점차 늘어나고 있는 교내 사회 참여 동아리를 적극적으로 연계할 필요가 있다. 이 연구에서 진행한 설문조사에서 전체 응답자 중 약 70%가 학내 동아리나 학생회에 참가한 경험이 있는 것으로 나타났다. 교내 참여 활동이 더 활발한 청소년의 활동 특성과 청소년의회를 연계할 수 있는 전략 마련이 필요하다.

② 학사일정을 충분히 고려한 탄력적 운영

학사일정을 충분히 고려한 청소년의회 운영을 통하여 청소년의원의 활동을 보장하고 청소년의 참여를 확대할 필요가 있다. 입시 위주의 교육환경 등으로 현실적으로 청소년

의원의 활동이 제약을 받는 상황에서 청소년의회 추진 일정의 정례화는 중기적 관점에서 진행하고, 단기적으로는 학사일정을 고려한 운영의 합리성을 추구할 필요가 있다.

(2) 지역 청소년 간 소통 및 정보공유 채널

① 학교 기반의 정책 제안 및 의제 형성

현재 청소년의회 안전형성 과정을 보면 청소년의원 간 오프라인 회의방식에서 의제가 발굴되는 경우가 대부분이다. 청소년의 생활공간인 학교로 확대되어 일반적인 다수의 참여로부터 의제가 만들어질 수 있도록 구성할 필요가 있다.

청소년의회 안전형성을 교내 동아리 활동에 접목해 발전시켜나가면 좋은 결과로 이어질 것이라고 예상된다. 학교 내 동아리에서 지역에 대한 정책 제안을 고민하고 관련 자료를 수집하는 활동을 통해 초기안건을 형성한 이후 자치구 청소년의회에서 종합적으로 논의하는 구조를 고민해 볼 수 있다. 제안된 안건 중 자치구 단위에서 해결할 수 있는 안건은 구청과 협의를 통해 해결하고, 자치구 단위를 넘어서는 이슈와 안건은 시, 도, 전국 단위로 발전시킬 수 있는 청소년 정책 제안 시스템 구축이 제안될 필요가 있다. 청소년 정책 제안 시스템이 구축된다면 많은 청소년은 다양한 의견을 부담 없이 주고받을 것이며 직접 제안한 정책을 스스로 구체화하는 활동을 통해 청소년의 시각에서 사회에 필요한 부분들을 채워줄 것이라고 기대된다.

② 온라인 의견수렴 플랫폼 마련으로 의제발굴방식의 다양화

청소년의 인터넷 접근성이 매우 높은 점을 고려해 온라인 채널 마련으로 일반적 다수의 참여를 유도, 지역사회 청소년들의 관심사가 자유롭게 논의되고 의견이 수렴될 수 있도록 할 필요가 있다. 온라인 채널에서는 단순 의견수렴 외에 청소년의회가 어떤 일을 하고 있는지 진행 사항과 회의록을 공유하여 청소년들의 관심을 유도할 수도 있다. 서울시에서 운영 중인 온라인 소통 플랫폼인 ‘민주주의서울’과 연계 운영하는 것도 하나의 방법으로 제안될 수 있다. 이를 통해 효과적으로 청소년 관련 정책 제안 아이디어가 이슈화되고 청소년의회뿐 아니라 관련 부서에 관련 내용이 이관되어 함께 논의될 수 있을 것이다.

(3) 지역 의사결정 과정 참여수단

① 대표성 확보를 통한 청소년의회의 권한과 기능 확장

청소년의회의 실질적 권한과 기능 강화를 위해서 두 가지 제안이 가능하다. 먼저, 현재 청소년의회 선발과정의 보완으로 청소년의원의 절차적 정당성을 확보할 필요가 있다. 청소년의원의 선발방식에 대한 기준을 명확히 하고 다양한 연령·계층·배경을 가진 청소년이 참여할 수 있도록 현 제도의 보완과 적용이 필요할 것이다. 지역 내 공감대가 있다면 청소년의회 구성에 있어 일반청소년들의 직접투표로 의원을 선출하게 함으로써 대표성을 확보하는 것이 바람직하다. 이는 두 가지 장점이 있다. 청소년의회가 선출직 의원으로 구성될 때, 그들과 관련된 정책에 대한 의사표시와 그들이 가지는 권한들에 대한 성인들의 인정 또는 의회의 일부 기능 및 권한 양도에 정당성을 획득할 수 있을 것이다. 동시에 일반청소년들은 청소년의회 의원선출 투표를 통해 모의투표를 경험해 볼 수 있다. 청소년들이 인물투표뿐 아니라 정책투표도 경험해보고 찬반투표뿐 아니라 순위투표 등 다양한 투표 방식을 실험적으로 경험할 수도 있다. 이러한 투표방식이 대표성을 확보할 수 있는 이상적인 방법이나, 청소년의 참여가 저조할 경우 선출로 뽑힌 청소년의원에 대한 대표성이 약화되는 것이 단점이다. 두 번째, 청소년의회 조례에 실질적 기능강화를 위한 근거마련과 그를 실현하고자 하는 공무원의 노력이 필요하다.

② 지역 이슈 참여과정에서의 효능감 제고

지역사회에서 정치에 적극적으로 참여한 청소년은 사회적 발달(social development)이 상대적으로 강화될 뿐 아니라 지역사회 조직, 시민사회를 위한 실천적 능력 측면에 있어 사회적 지식과 실천적 기능이 향상된다. 더불어 이 기능은 대인 접촉과 상호작용을 통해서 서로 간의 신뢰를 증가시키며, 다양한 시각에서 사회를 더 폭넓게 바라볼 수 있게 된다(Wagner, 1998). 자치구 청소년의회에 참여한 청소년들은 본인들이 제안한 안건이 구정에 반영되어 현실화될 때 참여의 효능감을 크게 느끼게 된다. 그러나 현재 자치구 청소년의회는 이러한 효능감 증진을 위한 노력보다는 청소년의회 운영 자체에 더 몰입되어있는 것으로 보인다. 과정으로서 청소년의회 운영뿐 아니라 그러한 과정으로 도출된 청소년 관련 안건이 청소년 정책으로서 실행력을 담보할 수 있는 구조를 갖출 수 있도록 노력하는 것이 중요하다. 청소년의회가 제안한 의견을 관련 부서에 전달하고 피드백을 받는 형식이 존재하기는 하지만, 일부만이 수용되고 대부

분 구정에 반영되지 못한다. 청소년의회에서 제안된 안건은 성인의 관점에서 부족함이 많겠지만 청소년의 의견을 존중할 필요가 있다. 청소년 제안안건에 대해 일방적으로 피드백을 받기보다는 청소년과 공무원이 함께 논의할 수 있는 장 마련을 통해 청소년의 의견을 가다듬어 하나의 사업으로 만들어가는 방식을 고민해 보는 것도 필요하다.

3) 시민(정치)교육을 위한 전략

(1) 시민교육과 아웃리치 프로그램

① 청소년 민주시민 역량제고를 위한 체계적 교육 확대

청소년의원 연수과정 추진으로 청소년의원 개인의 수준뿐만 아니라 전체 의회의 수준을 제고될 필요가 있다. 청소년의회에 대한 정확한 이해가 선행되어야 제대로 된 참여 활동을 할 수 있을 것이다.

청소년 의원연수는 첫 번째, 청소년의회를 이해하고, 의원으로서 갖추어야 할 기본 소양과 관련된 교육내용을 편성할 수 있다. 구체적인 교육내용으로는 선거와 민주주의, 의회의 역할과 운영, 회의진행법, 상임위원회 활동사례 연구 등이 있을 수 있다. 두 번째, 청소년을 대표하는 청소년활동가로서 갖추어야 할 소양과 관련하여 청소년의 사회참여 활동의 사례와 방법, 청소년 관련 정책 및 기관, 청소년 활동의 흐름과 전망 등의 내용이 있을 수 있다. 세 번째, 지역사회에 대한 이해를 깊이 할 수 있는 내용으로 지역의 과거-현재-미래, 지역의 의사결정 시스템, 구의회, 교육청 등의 역할과 관련된 내용을 추가할 수 있을 것이다. 이 밖에 청소년들에게 본보기가 될 만한 명사를 초청, 특강을 진행할 수도 있다. 그러나 교육프로그램 구성 시 너무 방대한 내용으로 청소년의원에게 부담을 주는 것은 지양해야 한다. 청소년의원에게 꼭 필요한 필수교육과정을 구성하여 집중적으로 진행하는 것이 바람직할 것이다.

② 청소년 소외계층 배려노력

청소년의회가 일부 엘리트 청소년의 전유물이 되어, 일반 청소년의 의견 반영이 어려운 구조를 만들지 말아야 한다. 무엇보다 현재와 같은 청소년의회 구성과정에서 소외될 수 있는 인적 구성의 확장과정을 통해 다양한 청소년의 의견들이 잘 반영될 필요가 있다. 예를 들어 학교 밖 청소년을 비롯하여 기존의 울타리 내에서 소외된 구성원들이 청소년의회에 참여할 수 있는 다양한 노력이 시도될 필요가 있다.

(2) 민주주의 및 입법정치 학습체계

① 절차적 민주주의로서 정치적 의사결정과정 학습

청소년의회 활동과정을 통해 청소년은 의회정치체제를 이해 할 수 있을 뿐 아니라 정치적 권리를 가진 책임 있는 존재로서 적극적인 시민으로 성장할 수 있을 것이다. 즉, 청소년의회라는 틀 안에서 민주적 의사소통 및 결정과정을 학습함으로써 공동체 발전을 위한 책임을 공유하고 노력할 수 있을 것이다.

② 지역이슈를 넘어 폭넓은 국제적 아젠다 공론화

청소년의회는 청소년 사회참여를 하나의 지향점으로 노정하고 있다. 이러한 참여활동과정을 통해 배운 지식과 경험을 바탕으로 성인이 되었을 때 권리 침해를 당하고, 사회적으로 어려운 위치에 놓였을 때 이를 적극적으로 해결해 나갈 수 있는 역량을 길러주는 것이 되어야 한다. 그러나 현재의 청소년의회 활동은 여기에 부합하지 못하고 있다. 청소년 관련 정책 제안에 머물지 않고 다양한 사회적 이슈에 대한 적극적인 목소리를 내는 방향으로 청소년의회의 성격이 변화해야 할 필요가 있다.

핀란드 청소년의회에서는 청소년 이슈부터 지역사회 이슈, 국가적 이슈, 전세계적 이슈 등 다양한 층위의 이슈들이 다루어 지면서 청소년의 사고의 폭을 넓힐 수 있는 계기가 마련되고 있는 것으로 보인다.

4) 자치구 청소년의회와 지역사회와의 협력채널 강화

(1) 학교 및 교육청 (시민교육 학습터)

청소년의회 활성화를 위해서 무엇보다 한국 사회 청소년들의 기본적 활동터전으로서 학교와의 유기적 연계가 중요하다. 시민교육의 일환으로서 지역사회 청소년의회 활동과 연계하여 학교 교과교육이 구현될 수 있다면 더 많은 청소년이 실천 중심의 정치 참여에 관심을 가지고 행할 수 있을 것이라 본다. 이와 같은 환경 조성은 청소년을 단순히 정책 소비자로서 국한시키지 않고 정책조성자로서 지역사회에 다양한 의견을 제안하는 역할을 부여하고 이것이 청소년 정책에 반영될 수 있는 가능성을 높일 수 있다(이윤주, 2018: 32). 학교교육이 청소년 참여에 대한 지식제공과 관심, 참여 욕구를 최대한 이끌어내야 한다. 또한 청소년들이 청소년의회에 주인의식을 느낄 수 있도록 구성 및 운영원칙을 정해야 한다. 이는 직접 의회에 참여하는 소수의 학생 뿐 아니라 그렇지 않은 청소년들에게도 민주시민교육 효과를 제공할 수 있다(곽노현, 2018).

(2) 자치구의회 및 자치구 (민주주의 실현 공간)

현재 자치구 청소년의회 운영에 있어 자치구의회의 역할은 형식적 멘토, 공간제공 등 제한적 모습으로 국한된 것이 사실이다. 청소년의회는 자치구의회와의 연결을 통해 지역정치를 학습하고 실질적으로 참여할 수 있는 장을 마련할 수 있다. 이러한 경험을 통해 청소년들은 지역사회의 문제를 인식하고 정책을 제안하고, 협의와 타협을 통해 제시된 정책의 효과를 체험하게 된다. 이 과정에서 자치구의 역할 또한 중요하다. 청소년들이 상호소통과 논의과정을 통해 만들어낸 다양한 정책제언에 대해 자치구는 청소년들의 목소리를 활용하려는 적극적 의지를 보일 필요가 있다. 이를 위해서 자치구는 단순히 청소년의 이야기를 형식적 소통으로 소진하기 보다 실제 자치구 사업 추진 과정에서의 시민들의 목소리 중 하나로 적극적으로 인식해야 한다. 특히 청소년의회를 통해 도출된 정책제안을 무조건적이고 보여주기식 예산사업으로 만드는 방식을 지양하되, 제대로된 논의된 안전에 대해서는 시민참여예산 등 자치구 정책 제안 발굴 과정 및 사업과 연계를 통해 효능감을 극대화 할 필요가 있다.

(3) 서울시의회 (청소년의회 간 네트워크 플랫폼)

자치구 청소년의회는 자치구별로 독립적으로 운영되기 보다는 서울시 차원에서 상호 연계할 필요가 있다. 이를 위해서 서울시민의 대의기관으로 서울시의회의 적극적 역할이 요구된다. 앞으로 서울시를 이끌어갈 청소년 세대가 보다 의회민주주의에 대한 효능감을 체험할 수 있도록 각 자치구 청소년의회, 청소년 네트워크와의 협력적 관계를 제도화하여 청소년의회 본연의 철학적 가치와 기능을 공유하고, 청소년의회 지원 인력 등 실무자급의 교육과 교류를 주도적으로 추진할 필요가 있다. 이 밖에도 각 자치구가 지닌 제도적 기반의 제약을 보완하기 위한 서울시의회의 역할은 다양하다. 청소년의회 운영의 성패는 참여 운영을 맡은 공무원 또는 위탁기관 운영자의 역량에 큰 영향을 받는다. 따라서 실무자급 역량 강화가 절대적으로 필요하며 서울시의회는 청소년의회 협의체를 통해 실무자급 연수 프로그램 지원 및 타 자치구의 우수 사례 등 운영 노하우를 상호 공유할 수 있는 플랫폼 운영을 적극 지원할 필요가 있다. 또한, 서울시 청소년의회와 각 자치구 청소년의회를 연계하여 운영하는 방안을 모색할 필요가 있다. 서울시 청소년의회가 별도로 학생을 추천받기보다는 자치구 청소년의회 의원들로 서울시 청소년의회가 구성된다면 민주적 의회 구조에 대한 이해 및 의회운영에 있어 정책연계 등 양자 간의 상생할 수 있는 계기가 될 것이다.

- 국가청소년위원회, 2006, 지역 청소년의회 구성과 운영을 위한 실무 매뉴얼.
- 곽노현, 2018, 청소년 참여위원회와 청소년의회, '교육을 바꾸는 사람들' 기고글.
- 김현태, 김영인, 고원, 허동원, 2006, 「2020 미래사회와 청소년 연구 I」, 국가청소년위원회
- 김현철, 황여정, 민경석, 윤혜순, 백유선, 이재연, 2012, 창의적 체험활동 지역사회운영모델 개발연구 II, 한국청소년정책연구원.
- 서울시교육청, 2018, 서울형혁신교육지구 기본계획.
- 서현수, 2019a, 『핀란드의 의회, 시민, 민주주의: 열린, 포용적 의회-시민 관계를 향하여』. 서울: 빈빈 책방.
- 서현수, 2019b, 「핀란드의 민주주의와 학교 시민교육: 통합적, 실용적, 가치기반 접근」. 심성보 외. 『학교 민주시민교육의 세계적 동향과 과제』. 서울: 살림터.
- 유영준, 2016, 청소년 참여권 수준이 자기효능감에 미치는 영향, 사회과학논집, 제15권
- 이윤주, 2018, 청소년의회 운영개선 방안 연구: 총괄 보고서, 서울특별시.
- 이윤주, 정상우, 2018, 청소년 정치참여의 소통 플랫폼으로서 청소년의회 고찰: 청소년의회 조례 분석과 평가를 중심으로, 교육문화연구, 통권 58호 pp. 539-566.
- 이윤주, 2018, 학교와 지역사회 연계 네트워크 구축을 통한 실천 중심의 청소년 참여 방안 모색, 사회과교육 57(1), 2018.3, 17-35.
- 정건희, 2013, 청소년 참여 담론연구, 중앙대학교 대학원 사회복지학과 청소년전공 박사학위 논문.
- 천정웅, 2011, 청소년참여의 유형화 연구. 미래청소년학회지, 8(4), 27-47.
- 최인재, 이윤주, 송미경, 조운정, 2019, 「지역사회 네트워크를 활용한 청소년 성장지원 정책 추진체계 구축방안 연구 I」, 한국청소년정책연구원.
- 최창욱, 전명기, 김윤희, 2013, 청소년참여기구 활성화 방안 연구, 한국청소년정책연구원
- 한국청소년정책연구원, 2018, 청소년 사회참여 어떻게 활성화 할 것인가?, 제3차 청소년정책포럼 자료집.

한국청소년정책연구원, 2019, 청소년 주도적 참여기반 확대 및 활성화 방안, 제24회 청소년정책포럼 자료집.

황여정, 2017, 청소년의 지역사회 참여 모형개발 연구, 한국청소년정책연구원.

한국청소년활동진흥원, 2018, 청소년참여활동 가이드북(총론).

서울특별시, 2015, 서울시 어린이·청소년 참여증진 방안 연구.

Alonso, S., Keane, J. and Merkel, W. eds., 2011. The future of representative democracy. Cambridge University Press.

Altman, D., 2010. Direct democracy worldwide. Cambridge University Press.

Arter, D., 2012. The Finnish Eduskunta: Still the Nordic 'Vatican'?. The Journal of Legislative Studies, 18(3-4), pp.275-293.

Arter, D., 2016. Scandinavian politics today. Menchester: Menchester University Press.

Bergman, T. and Strom, K. eds., 2011. The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe. University of Michigan Press.

Cain, B.E., Dalton, R.J. and Scarrow, S.E. eds., 2006. Democracy transformed?: Expanding political opportunities in advanced industrial democracies. Oxford University Press on Demand.

Elstub, S., 2010. The third generation of deliberative democracy. Political studies review, 8(3), pp.291-307.

Gastil, J., Rosenzweig, E., Knobloch, K.R. and Brinker, D., 2016. Does the public want mini-publics? Voter responses to the Citizens' Initiative Review. Communication and the Public, 1(2), pp.174-192.

Hansard Society, 2011. Parliaments and Public Engagement: Innovation and Good Practice around the World. London: Hansard Society.

IPU. 2006. Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice. Ed. by D. Beetham. Geneva: Inter-Parliamentary Union.

IPU. 2018. Youth Participation in National Parliaments: 2018. Inter-Parliamentary Union.

Leston-Bandeira, C., 2012. Studying the relationship between Parliament and citizens. The Journal of Legislative Studies, 18(3-4), pp.265-274.

Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Thompson, D.F. and Warren, M.E., 2012. A systemic approach to deliberative democracy. Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale, pp.1-26.

Matthieu, J., Vrydagh, J., Caluwaerts, D. and Erzeel, S., 2020. The democratic credentials of youth parliaments. The case of the Belgian Jeugd Parlement Jeunesse. *The Journal of Legislative Studies*, pp.1–19.

Newton, K. and Geissel, B. eds., 2012. *Evaluating democratic innovations: Curing the democratic malaise?*. Routledge.

Nuorten Parlamentti. 2008. Nuorten Parlamentti 1998–2008.

(https://www.eduskunta.fi/FI/NuortenEduskunta/Documents/Kymmenvuotisraportti_1998_2008.pdf).

Nuorten Parlamentti. 2018. Raportti Nuorten parlamentin toiminnasta 2017–2018. (https://www.eduskunta.fi/FI/NuortenEduskunta/Documents/Raportti_2017_2018.pdf).

Pateman, C., 2012. Participatory democracy revisited. *Perspectives on politics*, 10(1), pp.7–19.

Patrikios, S. and Shephard, M., 2014. Representative and useful? An empirical assessment of the representative nature and impact of the Scottish Youth Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, 20(2), pp.236–254.

Seo, H. S. and Raunio, T., 2017. Reaching out to the People? Assessing the Relationship between Parliament and Citizens in Finland. *The Journal of Legislative Studies*, 23(4), pp.614–634.

Shephard, M. and Patrikios, S., 2013. Making democracy work by early formal engagement? A comparative exploration of youth parliaments in the EU. *Parliamentary Affairs*, 66(4), pp.752–771.

Smith, G., 2009. *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.

Thompson, D.F., 2010. Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship. *Critical review of international social and political philosophy*, 13(1), pp.17–37.

Warren, M.E. and Pearse, H., 2008. *Designing deliberative democracy: The British Columbia citizens' assembly*. Cambridge University Press.

1_청소년의회 모델설계 시 참고사항

청소년의회를 운영하고자 하는 자치단체에서 활용할 수 있도록 청소년의회 설계를 위한 가이드라인을 제시하고자 한다. 이를 위해 청소년의회 운영 실무자 경험 중심의 면담 결과를 토대로 청소년의회 운영 요소별 특징(장단점)을 도출하였으며 자치단체의 여건과 상황에 맞게 탄력적인 조합으로 설계하여 운영할 수 있을 것이다.

(1) 모집방식

구분	특징
추천을 통한 공개모집	· 모집의 용이, 소극적 대표성 확보(교내 선거를 통해 선출된 학생회장에게 다양한 활동 기회를 제공하여 지역 청소년의 의견을 수렴) · 특정 집단을 대표하나 다수의 지지를 받기 어려운 또는 공개 모집으로 선출되기 어려운 아동·청소년을 추천을 통해서 의회에 진출 시킬 수 있음
개인신청을 통한 공개모집	· 자발성 부족함에 따라 참여 활동에 불성실할 가능성
추천&개인신청 혼용	· 의욕이 있는 청소년의 자발적 참여 유도가 가능하나, 대표성 확보 문제발생가능 · 자발적인 신청이 정보력과 비교과 활동 입시 활용 욕구가 높은 청소년에게 더 큰 유인으로 작용할 수 있으므로, 기관 등 추천 인원이 일정 비율 보장됨이 바람직
-	· 위 두 가지 방식의 장단점이 골고루 내포
-	· 추천, 신청 방식 모두 대표성 확보에는 한계 있음에 따라 대표성 확보를 위한 보완 방법 필요 · (모의)정당을 구성해서 청소년들이 선거를 통해 선출하는 방식과 인구특성에 비례해서 추천하는 방식이 보완책임

(2) 선발방식

구분	특징
서류·면접을 통한 선발	· 모집기관(구청, 위탁기관)에서 익숙한 선발방식이라서 선호하는 경향이 있으며 운영의 용이성 · 신청자가 모집인원을 초과하지 않음에 따라, 신청서를 제출한 청소년을 대다수 선발하고 있음 · 의지가 있는 누구나 청소년의원으로 활동할 수 있는 개방성이 장점
직접선거/정당투표를 통한 비례선발	· 대표성 부족, 소극적 · 선거를 통한 의원 선출 과정이 없으므로, 공약 수립 등 청소년의 자발적인 정책 탐구 기회 및 아동의 참여기회가 제한됨 · 선발이라는 방식 자체가 의회를 구성하는 본래 방식에 부합하지 않음
	· 학생들이 직접 투표(선거)하는 방식으로 의회를 구성하는 것이 적절하고 이상적인 형태로 민주적 절차교육 가능 · 홍보 효과, 자발성, 대표성 확보 가능 - 선거(대의민주주의)의 의미와 중요성을 청소년기에 체험 - 선거에 입후보 등록과 투표를 통해 선출되었다는 것에 대한 자부심 - 지역 청소년을 대표하여 선발되었다는 생각을 가짐으로써 자신의 역할에 대한 책임감을 크게 느낌
	· 비용적 문제, 낮은 투표율에 의한 대표성 문제 · 학생들의 참여가 적어 현실적인 어려움과 인기투표로 변질 가능성

(3) 의회구성

구분	특징
연합형 1 (초·중·고 혼합)	· 다양한 연령대로부터의 청소년 관련 정책의제 발굴 및 의견 수렴 가능 · 학년과 나이로 인한 위계관계보다는 의원 간 상호 존중하는 참여자 경험 · 다양한 관점에서 의견을 나눌 수 있어서 좋다는 의견이 다수임
연합형 2 (중·고 혼합)	· 세대의 갭이 너무 크고, 고등학생의 경우, 초등학생을 돌봐야하는 느낌을 받음 · 논의할 수 있는 안건이 제한적인데, 중고등학생과 초등학생이 다른 필요를 주장할 때 곤란했던 경험 있음 · 담당 부서와 운영기관에서는 논의 수준의 하향평준화, 초등학생 참여자의 집중도 저하로 어려움 있음
단독형 1 (초·중·고 단독)	· 비슷한 고민을 하는 또래의 구성으로 현실적으로 운영의 높은 실효성 담보 가능 · 어린이 의견반영 어려움
	· 세대별 세밀한 이해관계 반영 및 단계별 민주주의 학습의 기회 확대 · 그에 따른 추가 비용, 인력, 조직의 문제, 운영의 어려움

(4) 참여제한 여부

구분	특징
관내 거주, 관내 학교 재학생 등에 참여 제한	· 청소년 관련 정책의제를 발굴하기 위해서는 관내 환경 및 상황에 대하여 잘 알고 있는 관내 거주 청소년이거나 관내 재학 중인 청소년으로 참여에 제한을 두는 것이 도움 · 근거리에 거주하여 모임에 부담이 적으며, 본인에게 적용되는 정책을 다루기에 활동 체감도가 높음 · 자치구 간 행정구역을 침범하지 않는 이유도 있음 · 이해관계가 얹히지 않은 외부 청소년의 관심을 제한할 수 있음
사회배려계층 (학교밖청소년, 장애, 장애·다문화 가장 등) 포함여부	· 너무 동질성이 높으면 집단사고로 이어질 수 있음 · 학교와 주거지 외에도 여가나 사교육 등 도봉구에서 생활하는 청소년이 배제될 가능성: 실제로 강북구와 인접한 도봉구 청소년시설을 이용하는 청소년이 참여제한 · 자원봉사센터는 수요처(활동처) 기준으로 다른 지역에도 등록 가능함 · 집단의 대표성과 다양성 확보 · 직접 경험하지 않고는 알 수 없는 불편함 내지는 개선방향에 대해서 해당 배경을 지닌 청소년들이 참여함으로써 다양하고 현실성 있는 정책의제 발굴 가능 · 서로의 시각과 관점을 이해하는 데 도움 · 비장애인 재학생은 사회·구조적 문턱으로 교류하지 못하는 다양한 청소년을 동료 시민으로 인지하는 경험 제공 · 사회배려계층 청소년은 사회적으로 배제되지 않고 구정에서 다양한 상황과 여건을 고려하는 효과 · 현실적 선발과 참여의 어려움(인식필요) · 개인의 차이로 봐야하겠으나, 자칫 사회배려계층 청소년의 입장에서 자신들이 '사회 배려계층'으로 구분되고 이를 지어낸 데 대해 심리적 위축감을 느낄 수도 있음 · 비자발적인 동기로 참여할 경우 활동이 적극적이지 않을 것이 우려됨 · 선발 경로를 공개할 경우, 낙인효과로 인해서 활동이 위축될 수 있음. 이를 예방하기 위해서 경로를 공개하지 않고 본인 희망에 따라 상임위원회를 구성해야 함

(5) 인원규모

구분	특징
중규모 (30명 이상)	· 대다수 자치구의 모집인원이 60명 내외(서울시 청소년의회를 기획할 때 자치구별 2인 참여를 고려해서 산출된 인원이 50명이었음) · 최종 본회의까지 참여하는 학생들은 평균 40명 내외가 되기에 적절한 규모라 판단 · 다양한 의견 반영 가능, 분과 운영에 있어서도 현실성 있음 · 중도탈락자와 분과위 필수인원을 고려하였을 때 적절한 수준임. · 실무자는 학급 인원과 유사한 30명 이하 소규모 운영으로 밀도 있는 운영과 참여자에 집중할 수 있기를 바람

(6) 임기

구분	특징
연내 임기 (eg. 3월~11월)	· 학기와 사업기간등에 일치 · 학사일정과 연계해서 모집·운영하기에 유익함 · 지자체 차년도 업무계획과 예산 수립 일정과 연계해서 활동하기는 어려움 · 선출 방식을 도입하는 경우엔 (모의)정당 구성과 선거기간 등 일정이 더 소요됨
연차에 걸친 임기 (eg. 8월~다음해 4월)	· 다음 기수가 뽑히기 전까지 의원으로 활동하기에 딱 잘라서 기수로 표현하기는 애매하지만 다음 의원이 뽑히기 전까지로 생각 · 학생입장에서도 중간에 타이틀의 공백이 없는게 좋다고 생각 · 강동구에서는 청소년의회 의원이 주도적으로 기획하고 진행하는 '청소년 민주주의 축제'가 매년 10월에 열림. 축제를 준비하고 참여하는 과정에서 다음 임기에도 활동하고 싶다는 생각이 든다 하더라도 이미 입후보 등록(8~9월)이 끝난 시기여서 불가능하다는 것이 아쉬움.

(7) 운영주체

구분	특징
직영	· 안정적 운영이 가능 · 유연한 자율성 없음, 담당자 역량에 의존, 담당자 변화에 따른 단절, 지역사회와 활발한 교류 어려움
민간위탁 (청소년 활동 관련 기관 및 민간단체)	· 청소년에 대한 인식, 전문성등 확보 · 민간위탁 기간이 보통 3년이므로 기관과 담당자의 지속성으로 인한 긍정성 · 의회의 특성과 단체의 가치, 변화하는 사회에 대한 민감성등이 일치하는 단체라면 수련기관보다 긍정적일 수 있음 청소년에 대한 관점 · 청소년 관련 기관에서 청소년 담당 전문가가 운영에 참여하다보니 청소년입장에서 활동하는 데에 있어 상당한 만족감을 나타냄(운영 전반의 전문성 및 운영 담당 선생님과의 교류에 대한 만족) · 청소년기관 종사자의 전문성(청소년지도사 등)을 바탕으로 청소년 특성에 부합한 운영을 기대할 수 있음 · 민간단체가 갖고 있는 특성에 따라 의회활동이 사업의 일부분으로 취급될 수 있는 가능성, 위탁의 연장이 안될 불안정성이 있을 수 있음 · 구청 담당자와 부서의 관심이 소홀해질 우려 있음(단순 관리에 치중) · 청소년의회 실무자를 기관에서 경력과 권한이 가장 낮은 지도사로 지정하는 경향이 있는데, 이런 경우 의사결정이 느려지고 행정의 눈치를 보게될 수 있음 · 담당부서 역시 대체로 하위직급에 나이가 어린 주무관이 담당하며, 다른 부서와 소통에 어려움 있음 · 민간위탁 제도의 한계로 운영기관 변경 시 누적된 노하우가 소실될 우려 있음 (구청과 운영기관의 유기적 협조 관련)

(8) 선배기수들과의 교류

구분	내용
긍정적인 측면	· 역량 강화, 실수가 반복되지 않음. · 청년세대와 연결될 수 있음 · 졸업 후 (청년)보좌관으로 활동하는 경우 있음, 꾸준한 관심과 애착을 바탕으로 지역 인적 자원으로 성장 기대 · 활동 경험 있는 가까운 선배에게 실질적인 도움을 기대할 수 있으며, 유대감 형성에도 유리함
부정적인 측면	· 이전 기수 활동 경험이 있더라도 충분한 사전교육 없이 청소년과 교류했을 때에 뜻하지 않은 문제 발생할 수 있음 · 오히려 위계관계가 만들어질 우려 있음 · 충분하고 적절한 사전교육이 관건임 · 경험 이전되지 않음. 노하우가 쌓이지 않음. 발전이 되지 않음.



2_자치구별 청소년의회의 현황 요약 (2020년 기준)

① 강동구 청소년의회

구분	내용
자치구	· 강동구
근거	· 서울특별시 강동구 청소년의회 구성 및 운영 조례(서울특별시 강동구 조례 제1231호)
도입 시기	· 2016년 (4대 의회 운영 중)
대상	· 강동구 관내 학교에 재학 중인 9세 이상 18세 이하(초등포함)
인원	· 50명 내외
모집 및 선출방식	· 공개모집 · 직접선거 방식 · 강동구 내 투표장소 지정하여 실시(사전투표: 선사축제 체험존 부스, 본투표: 강동구청) · 학생증 및 청소년증, 기타 강동구 거주를 증명할 수 있는 서류 지참하여 확인 후 투표자격 부여
임기	· 1년 (2019.11~2020.11) · 1년으로 하되 의원증을 받음과 동시에 시작하고, 차기 의원들이 의원증을 받음과 동시에 이전 의원들의 임기는 만료되는 것으로 함
주요 활동	· 강동구 청소년 정책과 지역 현안에 대한 의견수렴 · 강동구 아동·청소년 정책과제 발굴 및 제안 · 강동구 청소년 참여예산제 심의·의결 · 강동구 민주주의 축제 기획·운영, 청소년 인권 증진 활동, 열린 토론회 및 열린 의회 개최 · 기타 아동·청소년 권리 증진 및 청소년의회 목적 달성에 필요한 사항
조직 구성	· 초·중·고등학생이 모두 참여하는 상임위 구성 · 의장, 부의장, 운영홍보·교육문화·인권권리·안전복지 등 4개 상임위원회 구성
운영 방식	· 민간위탁 (시립강동청소년센터)
담당 부서	· 복지가족국 아동청소년과 아동정책팀

② 강북구 아동·청소년의회

구분	내용		
자치구	· 강북구		
근거	· 서울특별시 강북구 아동·청소년의회 구성 및 운영에 관한 조례		
도입 시기	· 2018년 (3대 의회 운영 중)		
대상	· 강북구에 거주 혹은 강북구 소재 초·중·고등학교에 재학중인 초등학교 5학년~고등학교 3학년까지의 청소년		
인원	· 62명 내외 (초등학생 11명, 중학생 35명, 고등학생 16명) - 학교밖청소년 2명 포함		
모집 및 선출방식	· 공개모집(선착순)과 기관추천 · 기관추천은 대표성 확보 및 무차별의 원칙 실현을 위해 [표9]와 같은 기준을 설정 - 기관 추천시 사회적배려계층(기초생활수급자, 저소득한부모가족, 다문화가족, 장애인 청소년, 법정차상위계층 등) 아동청소년 적극 추천 권고		
	[강북구 아동·청소년의회 기관추천 기준]		
	기관추천 추진방향	기관추천 자격기준	추천인원
	강북구 아동·청소년의회 의원의 대표성 확보	강북구 관내 초·중·고등학교장의 추천을 받은 아동·청소년	학교 당 1명 이내
	「아동의 권리에 관한 협약」 4대 기본원칙인 무차별의 원칙 실현	강북구 학교밖 청소년지원센터 장 등 유관기관장의 추천을 받은 아동·청소년	기관 당 1~2명 이내
임기			
주요 활동	· 청소년 정책 자문 및 모니터링 · 청소년 문화행사 축제 참여 · 청소년 정책 제언		
조직 구성	· 사전활동지를 통한 참여 학생들의 관심분야 수요조사를 통해 총 4개의 상임위원회를 구성 · 의장, 부의장, 초등·교육·평등·인권 등 4개 상임위원회 구성		
운영 방식	· 민간위탁 (1·2대: 꿈지락네트워크, 3대: 시립강북청소년센터)		
담당 부서	· 생활복지국 청소년과		

③ 관악구 청소년자치의회

구분	내용
자치구	· 관악구
근거	· 「서울특별시 관악구 혁신교육 지원에 관한 조례(2017.09.29.)」
도입 시기	· 2015년 - 서울형 혁신교육지구사업에 선정된 이후 관악혁신교육지구 사업의 일부로 청소년 자치의회 '모두'를 운영
대상	· 2018년까지는 관내 초5~6·중·고등학생 및 학교밖 청소년 · 2019년 이후부터는 관내 중·고등학생 및 학교밖 청소년(모두 1~3기 참여 초등학생은 포함)
인원	· 24명 (중·고등학생 및 학교밖 청소년)
모집 및 선출방식	· 온·오프라인 공개모집을 통해 다양한 배경과 계층의 청소년이 자발적으로 참여할 수 있도록 유도하고 있음 - 단, 소득·장애·다문화·북한이탈 청소년 등 사회 배려 계층에 대한 별도의 장치는 아직 없음
임기	· 2020년 7월~12월
주요 활동	· 정기회의 및 원탁토론회 개최 · 청소년 민주시민교육 실시 · 청년 멘토와 연결된 상임위원회 구성 · 청소년 정책제안기능 강화 (주민참여예산사업 제안서 작성 등)
조직 구성	· 2020년 청소년 자치의회 상임위원회는 온라인 환경(ZOOM, 구글폼)을 활용하여 상임위원회를 구성하고, 상임위원회별 청년활동가 멘토 매칭을 통하여 청소년 관심주제, 탐구 및 실행방안에 대해 논의 <pre> graph TD A[청소년 자치의회 의장단] --- B[멘토단] A --- C[사무국] B --- D[아티스트 그룹] B --- E[참살ing 그룹] B --- F[향등식 그룹] B --- G[selfer 그룹] B --- H[공상만 그룹] </pre>
운영 방식	· 민간위탁 - 2016년 관악지역아동복지센터, 2017년~2019년 꿈지락 네트워크, 2020년 관악 청년 문화예술 네트워크
담당 부서	· 문화생활국 교육지원과 혁신교육팀

④ 도봉구 어린이·청소년의회

구분	내용
자치구	· 도봉구
근거	· 「서울특별시 도봉구 어린이·청소년의회 구성 및 운영에 관한 조례」
도입 시기	· 2017년
대상	· 도봉구 거주 또는 도봉구 소재 학교 재학 중인 11세 이상 19세 이하 아동·청소년
인원	· 24명 (중·고등학생 및 학교밖 청소년)
모집 및 선출방식	· 공개모집 및 추천모집을 통한 의원 선발 모집 실시 - 1차 선발 방법은 서류심사(자기소개서 검토), 2차 선발 방법은 면접심사를 통한 선정 실시 - 심사위원은 담당 부서 주무관 1명과 청소년 지도사 1명으로 구성하며, 1·2차 과정 진행시에 청소년 참여활동 의지·정책제안 능력 및 노력도·타 청소년과의 사회적 협력성·참여 성실성·응급 상황 발생 시 해결 능력 등 5가지 항목에 점수를 부여하여 심사를 공정하게 진행
임기	
주요 활동	· 도봉구의 아동으로서 자신들과 관련된 정책을 제안하고 의결 · 상임위원회 또한 교육, 문화·예술, 복지, 안전위원회에 소속된 아동들이 각 분야에서 구정에 반영되기를 요청하는 사항과 의견을 소모임을 통해 공유하고 최종 결정된 안건을 정례회에서 상정
조직 구성	<pre> graph TD A[도봉구 어린이·청소년의회] --> B[사무국] A --> C[의정단] A --> D[협력지원단] B --> B1[청소년아동친화도시팀] B --> B2[도봉청소년누리터워드] C --> C1[의장] C --> C2[부의장] D --> D1[관내 청소년시설 및 의회 보좌관] B1 --> E[교육위원회] B2 --> F[문화예술위원회] C1 --> G[복지위원회] C2 --> H[안전위원회] E --> E1[위원장, 간사] F --> F1[위원장, 간사] G --> G1[위원장, 간사] H --> H1[위원장, 간사] </pre>
운영 방식	· 민간위탁 - 2017~2019년까지 도봉구 직영 운영이었으며, 2020년부터 관내 청소년 시설(도봉청소년누리터워드)에 일부 위탁(용역 체결) 운영 중 - 청소년아동친화도시팀과 도봉청소년누리터워드가 도봉구 어린이·청소년의회의 사무국으로 구성
담당 부서	교육지원과 청소년아동친화도시팀

⑤ 은평구 청소년의회

구분	내용
자치구	· 은평구
근거	· 서울특별시 은평구 청소년 참여 활성화 및 운영에 관한 조례
도입 시기	· 2015년 (현재 제6대 청소년의회 운영 중)
대상	· 중 · 고등 학생 또는 14~19세 청소년
인원	· 24명 (중·고등학생 및 학교밖 청소년)
모집 및 선출방식	· 학교추천 및 공개모집으로 50 : 50 ① 학교 추천자 및 소수 청소년 우선 선정 - 학교 추천자 : 20 (학교 추천자 명 모집정원 50%) - 학교 밖, 장애, 북한이탈, 다문화 등 소수 청소년 : 4명(모집정원10%) ② 지원 인원 초과 시 균등구성 원칙과 자기소개서 심사를 통해 최종 선정 - 균등구성 고려사항 : 남녀, 학급(중·고), 학년, 학교별 비율 순으로 고려 - 자기소개서 심사기준 : 자원동기, 활동 의지 및 계획, 청소년 참여기구 활동 경력 심사
임기	
주요 활동	· 토론 모니터링, 활동 등 청소년정책 형성과정의 주체적 참여 · 청소년 참여예산 제안사업 심의 의결을 통해 청소년 중심 의사결정 · 교육 및 각종 워크숍 참여를 통한 청소년의원 역량 및 대표성 강화
조직 구성	· 상임위 구성은 매년 5월 정기회의를 통해 새로 구성하였음. 2019년 지속적인 관리와 효율성을 위해 주요 분야로 고정하여 상임위 구성을 하기로 함. · 2020년 개정된 조례에서 상임위원회의 권한 관련한 조항 명시 - 제5조 ②항에 '모든 정책과 활동에 관한 의사결정에 자유롭게 참여할 권리를 명시함. <pre> graph TD A[의 장] --- B[멘토단] A --- C[사무국] A --- D[부 의 장] D --- E[교육위원회] D --- F[시설환경위원회] D --- G[인권복지위원회] D --- H[자치문화위원회] D --- I[운영위원회] </pre>
운영 방식	· 초창기 민간위탁 이후 직영 - 2016년부터 현재 2020년 6대 청소년의회까지 은평구청 직영으로 운영
담당 부서	

3_자치구 청소년의회 설문지

 서울연구원 The Seoul Institute	자치구 청소년의회 활성화를 위한 설문조사
--	------------------------

안녕하세요

서울연구원은 서울의 당면한 도시문제를 해결하고 바람직한 미래를 구현하기 위해 주요 시책과제를 수행하는 서울시 산하 연구기관입니다.

서울연구원과 자치구 구정연구단은 공동으로 자치구 청소년의회 활성화를 위해서 청소년의회 참여경험이 있는 청소년을 대상으로 설문조사를 진행하고 있습니다.

여러분이 응답해 주신 내용은 향후 자치구 청소년의회 정책자료로 활용되오니 여러분의 의견이 정확하게 정책에 반영될 수 있도록 솔직하고, 성실하게 응답해 주시기를 부탁드립니다.

설문 내용 관련 여러분의 비밀은 철저히 보장되며, 연구 이외의 목적으로는 절대 사용되지 않습니다.

2020년 8월

서울연구원·자치구 구정연구단(강동구, 강북구, 금천구, 관악구, 도봉구, 동작구, 은평구)

☎ 문의

■ 서울연구원: 이정용 연구원(도시경영연구실) (02) 2149-1119, jylee@si.re.kr

조사에 성실히 참여해주신 분께 5천 원 상당의 모바일 상품권을 증정해드립니다. (조사 종료 후 발송 예정)

나는 누구일까요?

(1) 성별

① 여자 ② 남자 ③ 기타

(2) 현재 다니고 있는 학교유형은 무엇인가요?

① 초등학교 ② 중학교 ③ 고등학교 ④ 학교밖 청소년 ⑤대학교 ⑥ 기타(구체적으로 적어주세요)

(3) 태어난 년도는 언제인가요?

_____년

(4) 자치구 청소년의회에 언제 참여했나요?

① 2020년 현재 참여하고 있다 ② 2020년 이전에 참여했다

(5) 자치구 청소년의회 참여기간은 어느정도 인가요?

① 1개월~6개월 미만 ② 7개월 이상 ~1년 미만 ③ 1년 이상~2년 미만 ④ 2년 이상

(6) 자치구 청소년의회에 어떻게 참여하게 되었나요?

① 누군가의 추천을 받아 참여하게 되었다
 ==> (① 있다에 응답한 경우) 누가 추천을 했나요?
 ① 학교(선생님)추천 ② 부모님 추천 ③ 기관(구청, 청소년센터 등)추천
 ④ 지역(마을) 추천 ⑤ 친구추천 ⑥ 기타()

② 자발적으로 자원해서 참여하게 되었다

(7) 자치구 청소년의회 외에 다른 청소년 참여활동 경험이 있나요?

① 있다 ② 없다

==> (① 있다에 응답 한 경우) 참여한 활동을 모두 표시 해주세요.

① 학생회 ② 학내 동아리 ③ 연합 동아리 ④ 청소년 참여위원회 ⑤ 청소년운영위원회 ⑥ 청소년 참여예산위원회
 ⑦청소년특별회의 ⑧ 청소년교육위원회 ⑨ 학생참여위원회 ⑩ 학생인권위원회 ⑪ 기타()

I 자치구 청소년의회 참여 동기

Q 1. 어떠한 경로를 통해 자치구 청소년의회를 알게 되었나요? 해당되는 것을 3개 골라주세요

- ① 학교 또는 선생님을 통해서
 ② 부모님(보호자) 또는 형제, 자매를 통해
 ③ 친구나 선후배를 통해
 ④ 구청에서 만든 청소년의회 활동 팸플릿이나 게시물을 통해서
 ⑤ 청소년의회에서 주관하는 행사(축제, 청소년 총선거 등) 참여를 통해서
 ⑥ 인터넷 또는 SNS를 통해서
 ⑦ 기타()

Q 2. 어떤 계기로 자치구 청소년의회에 참여하게 되었나요? 우선순위로 2개 골라주세요

1순위 () 2순위 ()

- ① 다양한 경험을 통한 자기계발을 하기 위해서
 ② 상급학교 진학이나 학업에 도움을 받기 위해서
 ③ 자신을 포함한 청소년의 권리나 이익을 높이기 위해서
 ④ 지역사회 문제를 알고 직접 해결하기 위해서
 ⑤ 재미있을 것 같아서
 ⑥ 단순 호기심으로
 ⑦ 기타()

II 자치구 청소년의회 활동내용과 평가

Q 3. 자치구 청소년의회 참여정도는 어떠하셨나요?

- 아주 소극적으로 참여하였다 약간 소극적으로 참여하였다 보통이다 약간 적극적으로 참여하였다 아주 적극적으로 참여하였다
 ① ② ③ ④ ⑤

Q 4. 자치구 청소년의회 운영과정과 관련된 질문입니다. 각 문항을 읽고 여러분의 생각과 가장 가까운 것에 표시해 주세요

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
청소년의회는 관내 청소년들의 의견을 수렴하여 논의주제를 선정하고 있다.	①	②	③	④	⑤
상임위원회 등 청소년의회 구성원 간에 안건을 자유롭게 논의하고 있다.	①	②	③	④	⑤
청소년이 주도적으로 정기회의(정례회)를 운영하고 있다	①	②	③	④	⑤
결정된 안건의 정책반영 여부 또는 관련부서(기관) 검토결과를 전달받았다	①	②	③	④	⑤

**Q 5. 자치구 청소년의회 활동에서 무언가 결정을 해야 할 때, 주로 어떤 방식으로 결정이 이루어지
나요?**

- ① 어른들이 의사결정을 하고 청소년에게 지시한다
- ② 어른들과 청소년이 함께 의논하지만 주로 어른들의 의견대로 결정한다
- ③ 어른들과 청소년들이 동등한 입장에서 의논해서 함께 조율하고 결정한다
- ④ 어른들과 청소년이 함께 의논하지만 주로 청소년의 의견대로 결정한다
- ⑤ 청소년들이 주도적으로 결정하고 어른들은 우리의 의견에 따른다

**Q 6. 자치구 청소년의회 활동을 하면서 어려운 점은 무엇이었나요? 각 문항을 읽고 여러분의 생각과
가장 가까운 것에 표시해 주세요**

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
청소년 스스로 의지가 부족하다	①	②	③	④	⑤
청소년의회 활동에서 요구하는 내용이 어렵고 많다	①	②	③	④	⑤
청소년의회활동에 대한 정보가 부족하다	①	②	③	④	⑤
청소년들끼리 합리적으로 의견을 조정하기가 어렵다	①	②	③	④	⑤
이미 다 결정되어 있어서 청소년들이 결정할 수 있는 것이 별로 없다	①	②	③	④	⑤
어른들이 청소년에게 실질적인 책임과 권한을 주지 않는다	①	②	③	④	⑤
의회참여활동을 통해 제시된 의견이 잘 반영되지 않는다	①	②	③	④	⑤
학교숙제나 학원 등 공부 때문에 시간이 부족하다	①	②	③	④	⑤
부모님이나 가족이 좋아하지 않아서 눈치가 보인다	①	②	③	④	⑤
학교 선생님이 좋아하지 않아서 눈치가 보인다	①	②	③	④	⑤
주변 어른들이 청소년은 지역사회 문제에 관심을 두기에 너무 어렵다고 생각해서 활동하기 불편하다	①	②	③	④	⑤
기타()	①	②	③	④	⑤

→ Q 6-1. 자치구 청소년의회 활동의 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까?

우선순위대로 3가지 골라주세요. (Q 6의 항목 번호 참조)

1순위(), 2순위(), 3순위()

Q 7. 자치구 청소년의회 활동에 만족했나요? 각 문항을 읽고 여러분의 생각과 가장 가까운 것에 표시해 주세요

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
청소년의회 프로그램이 흥미롭고 유익하다	①	②	③	④	⑤
청소년의회 일정은 학교일정을 고려하여 정해진다	①	②	③	④	⑤
청소년의회 활동시간이 적절하다	①	②	③	④	⑤
청소년의회를 통해 청소년 의견이 효과적으로 구정에 반영된다	①	②	③	④	⑤
청소년의회 참여활동에 대해 전반적으로 만족한다	①	②	③	④	⑤

Q 8. 자치구 청소년의회 활동을 통해 여러분은 어떠한 변화를 경험했나요? 각 문항을 읽고 여러분의 생각과 가까운 것에 표시해주세요

	매우 감소했다	감소 했다	그대 로	증가 했다	매우 증가했다
나는 다른 참여프로그램도 잘 할 수 있겠다는 자신감이 생겼다	①	②	③	④	⑤
나는 사회를 보는 시야가 넓어졌다	①	②	③	④	⑤
나는 내 생각을 다른 사람에게 더 잘 말할 수 있게 되었다	①	②	③	④	⑤
국가와 지방자치단체의 활동을 신뢰하게 되었다	①	②	③	④	⑤
정치인들은 국민의 이익을 위해 일한다	①	②	③	④	⑤
내 생각과 다른 사람을 포용하고 이해할 수 있다	①	②	③	④	⑤
내 생각과 다른 사람의 생각이 다를 때 조정하는 방법을 배웠다	①	②	③	④	⑤
내가 노력하면 우리 마을이 더 좋은 곳이 될 수 있다	①	②	③	④	⑤
내가 사는 마을이나 지역사회에 일이 생기면 적극적으로 참여하겠다	①	②	③	④	⑤

Q 9. 자치구 청소년의회 참여가 활발하게 이루어지려면 무엇이 변해야 한다고 생각하나요?
우선순위로 3가지 골라주세요

1순위 () 2순위 () 3순위 ()

- ① 청소년은 지역사회 문제에 관심을 두기에 너무 어렵다는 사회적 인식
- ② 청소년들이 마음 놓고 지역사회 문제에 참여할 수 있는 시간 보장
- ③ 청소년의회 활동에 대한 충분한 정보를 제공하고 알리기(홍보)
- ④ 청소년의회 참여활동에 대한 봉사활동 시간 인정 등 인센티브 부여
- ⑤ 청소년들에게 실질적인 의사결정 권한 부여
- ⑥ 청소년의회 참여활동의 결과를 실제로 현실에 반영
- ⑦ 다른 청소년의회와 연합활동 필요
- ⑧ 청소년의회 활동을 위한 전용 공간 마련
- ⑨ 학교나 선생님의 협조
- ⑩ 부모님의 지원
- ⑪ 기타 ()

Q 10. 자치구 청소년의회에 참여해보니 청소년의회 활동이 어린이·청소년들의 참여권 보장에 필요하다고 생각되시나요?

- | | | | | |
|------------|---------|------|------|------------|
| 전혀 필요하지 않다 | 필요하지 않다 | 보통이다 | 필요하다 | 아주
필요하다 |
| ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |

Q 11. 청소년의회 활동을 친구나 동생에게 추천할 의향이 있나요?

- | | | | | |
|-----------|--------|------|-----|--------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 보통이다 | 그렇다 | 매우 그렇다 |
| ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |

Q 12. 자치구 청소년의회 참여하면서 가장 보람되고 재미있는 일은 무엇이었는지 자유롭게 적어주세요

IV 자치구 청소년의회 미래모습

Q 13. 자치구 청소년의회 구성 관련 질문입니다. 각 문항을 읽고 여러분의 생각과 가장 가까운 것에 표시해 주세요

	전혀 중요하 지 않다	중요하 지않다	보통 이다	중요 하다	매우 중요하 다
청소년의회 의원으로서 지역 청소년을 대표할 수 있어야 한다	①	②	③	④	⑤
청소년의회 참여를 희망하는 청소년 누구나 참여 할 수 있어야 한다	①	②	③	④	⑤
청소년의회를 구성할 때 성별, 나이, 학교유형을 고려하여 다양하게 할 필요가 있다	①	②	③	④	⑤

Q 14. 자치구 청소년의회가 어떤 기능에 보다 중점을 두어야 한다고 생각하시나요?

	전혀 중요하지 않다	중요 하지 않다	보통 이다	중요 하다	매우 중요 하다
자치구 아동·청소년 정책의 이해와 의견제시	①	②	③	④	⑤
관내 청소년 의견의 공식 수렴창구 및 대변역할	①	②	③	④	⑤
청소년의회에서 의결된 안건의 정책반영 확대	①	②	③	④	⑤
청소년의회를 통한 지방의회 및 민주주의 학습기회 확대	①	②	③	④	⑤
행정, 의회, 시민 등 다양한 관점에서 사회를 인식할 수 있는 역량강화	①	②	③	④	⑤
청소년들이 자유롭게 사회적 이슈에 대해 견해를 표현할 수 있는 기회 마련	①	②	③	④	⑤
지역사회 활동가 및 정치를 꿈꾸는 청소년을 고려한 진로탐색 기능확대	①	②	③	④	⑤

→ Q 14-1. 자치구 청소년의회가 우선적으로 중점을 두어야 할 기능은 무엇이라고 생각하시나요?

우선순위로 3가지 골라주세요. (Q 14의 항목 번호 참조)

1순위(), 2순위(), 3순위()

V 정치·사회적 태도 및 개인적 성향

Q 15. 응답자의 정치적 태도와 관련된 질문입니다. 각 문항을 읽고 여러분의 생각과 가까운 것에 표시해주세요

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
함께 약속을 만들고 이를 지킬 수 있다	①	②	③	④	⑤
자신의 생각을 다양한 방법으로 표현할 수 있다	①	②	③	④	⑤
공동의 문제를 나의 문제로 생각할 수 있다	①	②	③	④	⑤
다른 사람의 생각, 느낌, 의견에 대해 공감할 수 있다	①	②	③	④	⑤
공동의 문제해결을 위해 적극적으로 참여할 수 있다	①	②	③	④	⑤

Q 16. 평소에 학교 또는 사회문제에 관해 자신의 의견을 어떻게 표현하나요? 각 문항을 읽고 여러분의 생각과 가까운 것에 표시해주세요

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
내 의견을 표현하는 편이다	①	②	③	④	⑤
온라인 공간(홈페이지, SNS 등)에 의견작성	①	②	③	④	⑤
학교 게시판에 글남기기	①	②	③	④	⑤
여러 사람들 앞에서 발언하기	①	②	③	④	⑤
시위나 집회 등에 참석	①	②	③	④	⑤
정당이나 각종 단체에 가입하여 활동	①	②	③	④	⑤

Q 17. 여러분의 개인적 성향은 어떠한가요? 각 문항을 읽고 여러분의 생각과 가까운 것에 표시해주세요

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
나는 외향적이며, 열정적이라고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
나는 비판적이며, 호전적이다.	①	②	③	④	⑤
나는 신뢰할 수 있고, 자신을 잘 다스린다.	①	②	③	④	⑤
나는 걱정이 많으며, 쉽게 화를 낸다.	①	②	③	④	⑤
나는 새로운 경험에 대해 개방적이며, 복합적이다.	①	②	③	④	⑤
나는 내성적이며, 조용하다.	①	②	③	④	⑤
나는 정이 많고, 따뜻하다.	①	②	③	④	⑤
나는 체계적이지 않고, 부주의하다.	①	②	③	④	⑤
나는 침착하고, 감정적으로 안정적이다.	①	②	③	④	⑤
나는 관습적이고, 창조적이지 않다.	①	②	③	④	⑤



The Present and Future of the Autonomous District Youth Council in Seoul

Min Chul Shin · Jung-Yong Lee

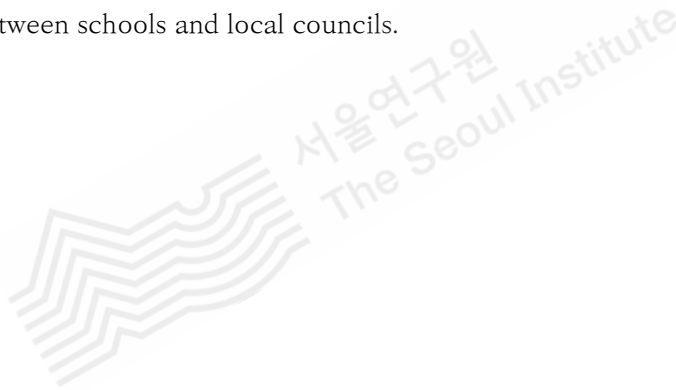
Lately, youth social participation in social issues such as student human rights and climate change is increasing. It is time to come up with various action strategies so that “participation” can be realized in the overall youth life.

It is worth paying attention to the “Youth Council,” which induces youth participation in the formal decision-making process of the local community, which is the basis of youth living. The purpose of this study is to diagnose characteristics and problems through the analysis of the operation status of the autonomous district youth council, and to seek practical plans for the operation of the youth council. For effective research, we cooperated with 6 Local Autonomy Research Groups that are highly interested in revitalizing the Youth Council.

As a result of analyzing the autonomous district youth council, the following operational strengths and weaknesses were identified. The autonomous district youth council was choosing the best operation method suitable for the autonomous district situation. It was found that this creates a decision-making structure that respects the opinions of youth, and consequently contributes to the improvement of youth' political efficacy. On the other hand, the autonomous district youth council generally has a more dominant aspect in its educational function than community participation. In addition, there is a lack

of democratic legitimacy and representativeness as various youths are not able to participate in the composition of the youth council and are elected by appointment method. It appears that cooperation between schools and district councils, which need a substantial role in the operation of the youth council, is low.

This study set the core values of the autonomous district youth council as social (regional) participation and civic (political) education. Accordingly, the following policy directions were suggested. First, it is necessary to realize the unique values of the youth council, but to strengthen the diversity of each autonomous district. Second, it is necessary to expand the youth participation structure by securing the procedural legitimacy of the youth council composition. Third, the youth council should be operated as a space for daily participation of youth in connection with the school. Fourth, the youth council should reinforce the system for learning the structure of democracy through linkage between schools and local councils.



Contents

115

01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Research Outline
- 3_Main Contents

02 Theoretical Background of Youth Council

- 1_Theoretical discussions on Youth Participation
- 2_Theoretical discussions on Youth Council
- 3_Case Study_Youth Council in Finland

03 Understanding The Autonomous District Youth Council in Seoul

- 1_Background
- 2_Operating System
- 3_Typification

04 Youth Council Participants Survey

- 1_Survey Design
- 2_Survey Results

05 Challenges of The Autonomous District Youth Council in Seoul

- 1_The Future of the Autonomous District Youth Council in Seoul
- 2_Policy Suggestions

서울시 자치구 청소년의회 운영현황과 개선방향

서울연 2020-PR-05

발행인 서왕진

발행일 2020년 12월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-613-7 93350 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.