

청소년 정책의 파급효과 분석*

-서비스전달체계를 중심으로-

최 현**

- I. 서론
- II. 청소년정책수행자의 특성
- III. 청소년정책의 수행과 요구
- IV. 청소년 정책의 대상과 시설활용
- V. 청소년 지도자 및 단체활동
- VI. 결론

I. 서론

1. 연구목적

청소년 건전육성을 위한 현재 정부의 노력은 과거 그 어느때 보다 절실하게 필요로 되며 매년 해를 더해갈수록 노력이 증가하고 있으나 청소년문제는 날로 심각해지고 증가일로 있는 것이 현실이다(청소년육성위원회, 1989). 때문에 차제에 청소년정책의 전과과정을 점검해보고 그 효과를 분석하며 문제점을 찾아 대안을 마련한다는 것은 효과적인 정책수행을 위해 필수적이라고 하지 않을 수 없다.

청소년 건전육성을 위한 기초관계는 청소년

자신들의 입장에서 어떻게, 무엇을, 얼마나 이해할 수 있는가 하는데 있다고 말할 수 있을 것이다. 그들에게 도움이 필요할 때 그 필요를 알아야 하고 그들이 돌아섰을 때 그 원인을 알 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 청소년의 서비스는 전문성, 신속성, 그리고 연계성을 절실히 요구하게 된다(최현, 1989).

다양화되고 변화가 극심한 현대사회에서의 청소년들은 자신의 힘만으로는 해결할 수 없는, 도움이 없이는 타락하지 않을 수 없는 그러한 처지에 이르게 될 수도 있으므로 그들의 입장에서 이해하고 수용하려는 태도는 기성세대 모두가 잊지 말아야 될 최우선의 과제이다.

본 연구의 목적은 이러한 여러가지 문제점을 정책적 차원에서 비교분석해 봄으로써 그에 대한 문제점의 도출과 처방을 해보려는 일련의 시도이다. 청소년정책이 청소년에 미치는 영향을 일선기관에서 보는 청소년 정책전과에 관한 관점을 중심으로 그 효과를 측정해 보고자 한

* 이 논문은 본원의 1989년도 개별연구사업인 「청소년정책의 파급효과분석-서비스 전달체계를 중심으로-」를 요약한 것임.

** 한국청소년연구원 연구위원

다. 왜냐하면 이들은 최일선을 담당하는 행정가로서 이들의 사기, 마음가짐, 관점 등은 청소년과 직접적으로 연관되어지며 서비스측면에서 본다면 잠재교육과정 *hidden curriculum* 이야말로 교육효과를 높히는데 있어서 고려하지 않으면 안될 중요한 요소이기 때문이다. (Snyder, 1970)

본 연구에서 제시될 대책으로는 지방자치계의 실현을 눈앞에 두고 있는 현시점에서 보다 바람직한 전달체계, 양질의 서비스제공 등 실질적인 현실문제에 대해 심도있게 접근하는데 있다고 하겠다. 다시말하면 본 연구를 통해서 청소년정책의 전파에 대한 효과성 제고와 건전육성을 위한 필수적 자료를 제공해 줌에 있다.

2. 연구내용

청소년 정책의 전파과정 즉, 청소년정책의 전달체계의 효과성을 평가하기 위하여 본 연구는 표 1에서 보는 것처럼 일선 청소년 관련 공공기관에서 관할하거나 수행하고 있는 청소년 사업 및 프로그램의 종류, 해당 기관에서 가장 역점을 두고 행하는 청소년사업, 청소년 정책 업무의 주요 관장부서(중앙부처 및 일선 행정기관)의 적합성 그리고 현행 청소년정책의 문제점 등 청소년 정책전반에 관한 일선담당자들의 의견이 가장 중요한 연구내용이 된다. 이 밖에 지역단위에서의 야영장, 청소년회관 등 청소년 이용시설의 현황과 이용실태, 사적지의 존재와 이의 활용정도 등에 대한 조사와 그리고 시급히 필요로 되는 청소년시설 등에 대한 조사를 포함한다. 또한 지역에서 활용가능한 청소년지도자의 분포와 이들의 활용정도 그리고 청소년지도자의 연수사업에 대한 필요성 등에 대한 요구과약도 중요한 연구내용이 된다. 아울러

<표 1> 본 조사의 연구내용

조사항목	연구내용
청소년정책	기관의 청소년 관련 업무 청소년업무중 역점사항 가장 필요한 청소년정책 청소년업무 관장부서 청소년정책의 문제점
청소년의 범위 청소년시설	청소년의 연령과 이유, 청소년 시설현황 필요한 청소년시설 청소년시설의 활용정도
청소년지도자	청소년지도자의 분포 청소년지도자의 활용정도 청소년지도자의 연수사업
청소년 단체	청소년단체 현황 청소년 단체의 활동정도 청소년단체의 기여와 문제점

일선에서의 청소년단체의 현황과 그 활동정도 그리고 이들 단체들이 지역내의 청소년대체에 미친 긍정적인 점과 부정적인 점 등에 대한 실태파악을 포함한다.

3. 연구방법

현재 청소년 관련업무와 전달체계가 여러 부처로 분리되어 있고 각 부처마다 주로 담당하는 업무가 상이할 뿐더러 일선으로 갈수록 상호연계가 미흡하다는 점을 고려하여 본 연구는 청소년업무와 관련이 있는 일선행정기관을 크게 읍·면·동사무소 등의 내무 행정기관, 중·고등학교 등의 교육기관 그리고 파출소, 지서 등의 치안기관으로 분류하여 이 기관에서 청소년 관련업무를 담당하고 있는 담당자들을 조사 대상으로 선정하였다.

연구의 방법은 설문조사와 문헌조사를 병행

하였는데 본 연구가 청소년정책 전달체계의 효과성을 평가하고 바람직한 대안을 마련하는데 초점이 맞추어져 있기 때문에 직접 전달체계내에 위치하고 있는 담당자들에 대한 기존의 문헌을 참고로 하였다. 설문조사는 전국을 포괄해야 하기 때문에 비용등의 문제를 고려하여 우편조사를 실시하기로 하였고 면접조사는 대표적인 몇개의 지역을 선정한 후 개별적인 면담을 실시하였다.

표본의 추출은 유의표집과 계통표집을 병행하였다. 우선 일선 청소년관련 행정기관을 세 부분으로 분류한 후 모집단의 수에 관계없이 의도적으로 각 부분에 300개씩의 표본을 할당하였다. 읍·면·동사무소의 표본이 추출되면 지서나 교육기관 등은 같은 지역에 있는 기관을 추출한다는 전제하에 읍·면·동사무소에 할당된 표본을 전국을 시부와 군부로 다시 분류한 후 시부와 군부의 비율이 2:1(200:100)이 되도록 할당하였다(표2 참조). 시부에 할당된 표본 200개를 다시 대략적인 인구비례와 지역적 중요도를 감안하여 서울시 50개, 직할시(부산 등 5개 직할시) 60개 그리고 9개도의 시부

에 모두 110개의 표본을 할당하였다. 여기서 다시 서울시와 직할시는 구의 수에 비례하여 표본을 배분하였고 도에서는 시의 수에 비례하여 표본을 배정하였다. 구에서 최종 표본단위인 동의 추출은 행정구역총람을 이용하여 구(시)청을 중심으로 중심동과 주변동 그리고 중간위치에 있는 동을 각각 선정하였다(내무부, 1988). 군부에서 읍, 면사무소의 추출은 9개도 시에서 해당지역의 대도시와의 거리를 기준으로 두번째로 가까운 군과 두번째로 먼 군을 선정한 후 다시 군청을 기준으로 읍 1개소 그리고 군청에서의 거리를 중심으로 가까운 지역의 군 1개소 먼지역의 군 2개소, 총 5개의 표본을 추출하였다. 파출소, 지서 그리고 중·고등학교 등 교육기관의 추출은 이미 선정된 읍·면·동에 위치한 기관을 선정하였고 선정된 지역에 해당기관이 없는 경우에는 표본 읍, 면, 동에서 가장 가까운 지역에 위치한 기관을 표본으로 선정하였다.

이렇게 각 기관의 표본을 추출한 후 읍·면·동사무소의 경우는 사회담당자 파출소와 지서에는 소년담당자, 국민·중·고등학교에는

〈표 2〉 본 연구의 할당표본 및 회수율

행 정 기 관		할당표본	회수표본	회수율(%)
읍·면·동 사 무 소	읍	20	시부: 38	24
	면	80	군부: 34	
	동	200		
파 출 소 지 서 학 교	파출소	100	시부: 18	10
	지 서	200	군부: 12	
	국민학교	100	시부: 37	
	중학교	100	군부: 19	
	고등학교	100		
합 계		900	158	16

청소년담당교사 앞으로 준비된 설문지와 함께 본 연구의 취지를 알리는 공문을 동봉하여 발송하였다. 발송된 총 표본 900개중 회수된 표본은 158개로 약 16%의 회수율을 보였다.

본 연구는 주로 공식적인 청소년정책의 전달을 담당하고 있는 행정기관을 대상으로 하였기 때문에 민간 청소년기관 실무자들의 의견을 충분히 반영할 수 없다는 한계점을 갖고 있다. 또한 연구의 성격상 개방형 질문이 많이 포함되었기 때문에 특정 질문항목에서 불성실한 응답이 나온 것도 문제점으로 지적될 수 있다. 부실한 응답이 많이 나온 질문에 대해서는 면접조사를 통해 보완하였다.

II. 청소년정책 수행자의 특성

1. 인적 특성

일선기관에서 청소년 관련업무를 담당하고 있는 사람들의 특성을 연령, 성, 월수입 그리고 종교별로 살펴보면 표3과 같다.

〈표 3〉 청소년정책 수행자의 특성

연령	비율	성	비율	결혼여부	비율
20대	24.1	남	87.3	미혼	18.4
30대	33.5	녀	12.0	기혼	81.6
40대	22.2	무응답	0.6		
50대	20.3				

월수입(만원)	비율	종 교	비율
30만원이하	20.3	기독교	20.9
30-50	39.9	천주교	10.1
51-70	31.6	불 교	24.7
70만원이상	8.2	기 타	5.1
		무종교	34.8
		무응답	4.4
		합 계	100.0(158)

우선 연령을 보면 30대가 전체의 33.5%를 차지하여 가장 많은 분포를 보였고 그 다음이 20대(24.1%), 40대(22.2%), 50대(20.3%)의 순서를 보이고 있다. 이들의 평균연령은 38세로 나타나 중년층이 주로 청소년업무를 담당하고 있음을 알 수 있다.

성별로는 남자가 전체의 87.3%를 차지하고 여자는 12.0%에 지나지 않는 것으로 나타났다.

월수입은 30~50만원 사이가 39.9%를 차지하여 가장 높게 나타났고 51~70만원 사이가 31.6%로 그 다음을 차지하며 30만원이하도 20.3%를 차지하였다. 평균수입은 50.5만원이었다.

한편 종교적 배경은 무종교가 34.8%로 가장 높은 수치를 보였고 그 다음이 불교(24.7%), 기독교(20.9%), 천주교(10.1%)등의 순서를 보였다.

이러한 청소년 정책수행자의 인적 특성은 다른 직종의 종사자에 비해 별로 특이한 점은 발견되지 않는다.

2. 전문적 자격요건

청소년의 지도, 상담 등은 상당한 전문적 지식을 갖추어야 하기 때문에 일선에서 청소년 업무를 담당하고 있는 실무자들의 자격요건은 충분한 관심의 대상이 된다. 본 조사의 결과 나타난 청소년 정책수행자의 학력은 표4에서 보는 것처럼 고졸의 학력을 지닌 사람이 48.7%로 가장 많은 비율을 보였고 대졸의 학력을 가진 사람도 48.1%로 거의 동일한 비율을 보이고 있었다. 그런데 일선 청소년 정책수행자의 5할정도가 고졸이하의 학력을 갖고 있다는 것은 전문적 서비스의 전달에 어느정도

〈표 4〉 전문직 자격요건

학 력	비율	전공계열	비율
중졸이하	1.9	인문사회	38.6
고 졸	48.7	자 연	12.7
대졸이상	48.1	예 체 능	3.8
무 응 답	1.3	무 응 답*	44.9

*무응답자는 대부분 고졸이하의 학력자임

문제가 제기될 소지가 있다(체육부, 1988). 이를 전공계열별로 보면 인문사회계열 전공자들이 38.6%를 차지하고 있고 자연계열 전공자들이 12.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났으며 예체능계열의 전공자들은 3.8%였다. 조사대상이 거의 공무원인 점을 감안한다 하여도 일선 행정기관 청소년정책의 수행자의 학력이 너무 낮은 것은 중앙의 청소년 정책이 일선기관에서 전문적으로 수행되는데 일종의 제약요인으로 작용할 것으로 보인다.

3. 직위와 경력

한편 일선기관에서 본 설문조사에 응답한 사람들의 직위와 그들의 업무경력을 조사한 결과가 표5에 나타나 있다. 일선 담당자들(서기, 교사, 순경, 서기보 등)이 청소년 관련업무를 직접

〈표 5〉 직위와 업무경력

직 위	비율	업무경력(년)	비율
기 관 장	16.5	2년이하	59.5
중간관리자	19.0	3-4	17.7
일선담당자	54.4	5-6	4.4
무 응 답	10.1	7년이상	18.4

비고 : 기관장은 동장, 교장, 지서(파출서)장을 의미함
 중간관리자는 계장, 주임, 주사보 등을 의미함
 일선담당자는 서기, 교사, 순경, 서기보 등을 포함.

적으로 담당하고 있는 비율이 54.4%로 가장 높게 나타났으며 계장, 주임, 주사, 주사보 등의 중간관리자들이 직접적으로 청소년업무를 담당하는 비율도 19.0%로 나타났다.

한편 이들이 청소년 관련업무를 담당할 경력을 조사한 결과 전체의 59.5%가 2년이하의 짧은 경력을 갖고 있는 것으로 나타났으며 7년 이상의 경력을 갖고 있는 사람은 18.4%로 나타났고 3~4년의 경력을 갖고 있는 일선 담당자들도 17.7%의 비율을 보이고 있다. 평균경력은 3.7년으로 이렇게 평균경력이 짧게 나타난 것은 공무원들이 보직순환을 하고 있기 때문인 것으로 생각되는데 이것 역시 청소년 업무의 전문적 수행과 정책의 효과적 전달에 장애가 되는 한 요인으로 작용할 가능성이 높다.

III. 청소년 정책의 수행과 요구

1. 수행업무

우리나라 청소년업무는 내무부('64.9~'77.9), 국무총리실('77.9~'83.4), 문교부('83.4~'84.12) 주관으로 추진되어 오다가 '85년부터 다시 국무총리실의 주관하에 청소년 관련 16개 부처별로 각각 고유기능에 따라 추진되어 왔다. 그러나 청소년육성의 기반이 되는 종합시설의 건설, 청소년 육성기금의 조성·운용, 청소년 정책개발 및 연구사업의 수행, 무직·미진학 청소년 보호지원, 유익한 프로그램개발·보급 등 청소년육성업무를 능동적이고 책임있게 추진할 전담부서를 설치할 필요성이 대두되어 1987년 11월에 제정·공포된 청소년육성법에 따라 그동안 국무총리실에서 관장해오던 청소년 대책의 기획·조정·통괄기능이 체육부로 이관되었고 1988년 6월에 체육부내 청소년국이 설치·운영

되고 있다.

이렇듯 체육부에서 청소년 육성 관련업무의 기획·조정·통계기능을 수행하게 되었지만 여전히 각 업무는 16개부처에 분산되어 있다. 부처별 주요 업무는 내무부에서는 주로 청소년 유해 환경 정화, 법무부에서는 비행청소년 교정·교화, 문교부에서는 학생 생활지도 및 학생수련, 보사부에서는 요보호아동의 보호 등의 업무를 수행하고 있다. 또한 일선 청소년 업무도 여러기관으로 분산되어 있다.

읍·면·동사무소에서는 청소년 관련업무로 ① 유해업소 단속을 포함한 청소년 선도 및 생활지도 ② 소년가장세대를 포함한 불우청소년 지원 ③ 청소년 단체활동 지원 ④ 무직·미진학 청소년 지원 ⑤ 청소년 수련활동(야영활동) 지원 ⑥ 학생회 활동지원 ⑦ 청소년 육성사업 등의 업무를 담당하고 있다. 그리고 읍·면·동사무소에서 가장 역점을 두고 있는 사업은 청소년 선도 및 생활지도, 소년가장세대등 불우 청소년 지원, 무직·미진학 청소년 지원의 순으로 나타났다.

학교에서는 ① 청소년 단체활동 지원 ② 청소년 수련활동 지원 ③ 청소년 선도 및 생활지도 ④ 학생회 활동지원 등의 업무를 수행하고 있다. 그리고 청소년 선도 및 생활지도가 가장 역점을 두고 실시하는 사업으로 나타났고 그 다음으로 청소년 수련활동 지원, 청소년 단체활동 등 지원의 순으로 나타났다. 이는 가장 많이 수행하는 업무와 조금 상충되는 것으로 교사들이 청소년 선도 및 생활지도의 필요성을 더 심각하게 느끼고 있다고 해석할 수 있겠다.

한편 파출소와 지서에서는 청소년 관련업무로 불우청소년 지원과 청소년 선도 및 생활지도를 하고 있으며 수행업무와 중점을 두는 업

〈표 6〉 기관별 수행업무 및 중점사업

기	관	수	행	업	무
읍·면·동사무소		①	청소년	선도	
		②	불우청소년(소년가장세대 등)	지원	
		③	청소년단체	활동지원	
		④	무직·미진학	청소년지원	
		⑤	청소년 수련활동(야영활동)	지원	
		⑥	학생회	활동지원	
		⑦	청소년	육성사업	
학	교	①	청소년	선도 및 생활지도	
		②	청소년 수련활동(야영활동)		
		③	청소년	단체활동 지원	
		④	학생회	활동지원	
파출소·지서		①	청소년	선도 및 생활지도	
		②	불우	청소년 지원	

무가 일치하고 있다.

일선기관별로 청소년 관련 수행업무는 조금씩 다르나 세 기관 다 청소년 비행과 관련된 청소년 선도 및 생활지도에 가장 중점을 두고 있다는 것은 특기할만한 사실인데 이는 우리나라 청소년 업무에 있어서 청소년 비행에 대한 비중이 얼마나 큰 지를 잘 보여주는 결과라고 할 수 있다. 기관별 수행업무와 중점업무를 비교하면 〈표6〉과 같다(중점업무는 번호순).

일선기관에서 청소년 비행과 관련된 청소년 선도 및 생활지도에 가장 중점을 두고 있다는 사실은 전체 청소년들의 건전육성에 있어서 별로 바람직하지 못한 현상이다. 오히려 산업화와 도시화에 따라 청소년들의 가치관과 생활양식 및 욕구가 급속히 변화하고 있어 사후적이 아닌 사전적인 예방정책과 욕구변화에 따른 다양한 정책의 개발과 수행이 필요할 것이다(Butler, 1976). 더 나아가 청소년 문화육성프로그램 개발등 정신적 측면의 육성을 현실화하여

<표 7>

현행 정책의 문제점

구분	전담기구결여	실적위행	적주정	여건을 고려하지 않는 정책	전용공간이나 시설미비	지도자 부족	입시위주교육	기타	무응답	합계(실수)
소속기관	읍·면·동사무소	9.6	6.8	12.3	8.2	0	8.2	39.7	15.1	99.9(73)
	초·중·고등학교	5.4	7.1	8.9	5.4	5.4	21.4	42.9	3.6	100.1(56)
	파출소·지서	17.2	0	3.4	13.8	3.4	17.2	37.9	6.9	100.0(29)
지역군	부	14.0	2.2	9.7	6.5	3.2	17.2	40.9	6.5	100.2(93)
	부	3.1	9.4	9.4	10.9	1.6	10.9	40.6	14.1	100.0(158)
합(실수)	계(15)	9.5(9)	5.7(9)	9.5(15)	8.2(13)	2.5(4)	14.6(23)	40.5(64)	9.5(15)	100.0(158)

야 한다(한준상, 1969).

2. 정책의 문제점

많은 학자들이 공통적으로 지적한 우리나라 청소년정책의 문제점은 첫째, 청소년 행정의 부처별 분산에 따른 일관성 결여 둘째, 청소년 관련 위원회의 기능 부실 셋째, 지방수준의 청소년 전담기구 미비 넷째, 청소년 시설의 빈약, 비능률적인 운영, 청소년단체 상호간의 유기적인 협조 결여로 요약 될 수 있는데, 청소년 정책 일선담당자들은 어떻게 생각하고 있는지를 알아보기 위해 청소년 정책의 가장 큰 문제점이 무엇인가에 대해 지적하도록 하였다.

<표7>과 같이 입시위주 교육이 가장 큰 문제점이라고 지적한 응답자가 전체의 14.6%로 가장 많고, 그 다음이 청소년 전담기구(인력·재정)의 결여(9.5%), 정책수립 및 집행시 사회여건을 고려하지 않음(9.5%), 청소년 전용공간이나 시설의 부족(8.2%), 실적위주의 정부행정으로 인한 실질적인 효과미흡(5.7%), 청소년 지도자 부족(2.5%)순이었다.

이를 조사대상자별로 보면 읍·면·동사무소

의 종사자들은 정책수립 및 집행시 사회여건을 고려하지 않는다가 12.3%로 가장 많고, 그 다음이 청소년 전담기구 결여, 청소년 전용공간이나 시설미비, 입시위주교육, 실적위주의 정부행정의 순으로 지적하였다. 이에 반해 교사들은 입시위주교육을 21.4%로 가장 많이 지적하였고, 사회여건을 고려하지 않는 무기력한 정책, 실적위주의 정부행정이 그 다음이고 청소년 전담기구의 결여, 청소년 전용공간 및 시설미비, 청소년 지도자 부족을 가장 적게 지적하였다. 파출소·지서 종사자들은 청소년 전담기구 결여와 입시위주교육을 문제점으로 가장 많이 지적하였으며(17.2%), 그 다음으로 청소년 전용공간 및 시설미비, 사회여건을 고려하지 않는 무기력한 정책, 청소년지도자 부족순으로 지적하였다.

이를 다시 지역별로 살펴보면 도시와 농촌 모두 입시위주교육을 문제점으로 가장 많이 지적하였다는 공통점이 있으나(각각 17.2%, 10.9%), 도시지역보다 군이하 지역의 조사대상자들이 청소년 전용공간이나 시설미비를 더 많이 지적하였다는 것이 특징이다.

3. 요구사업

청소년업무 일선 담당자들은 ‘어떠한 정책(사업)이 청소년 육성을 위해 최우선적으로 필요하다’고 생각하는지를 알아보기 위해 세가지를 기록하도록 하였다.

〈표8〉과 같이 청소년 전용 이용시설의 확충이 필요하다는 의견이 압도적으로 많고 그 다음으로 청소년을 위한 건전프로그램의 필요, 청소년 선도대책, 불우 청소년 대책, 청소년지도자 육성, 청소년 전문 상담 프로그램 개발, 청소년 전담인력 및 재정확보, 현행 청소년정책의 충실 순으로 지적하였다.

이를 조사대상자의 소속기관별로 보면 읍·면·동사무소는 청소년 전용 이용시설의 확충이 필요하다는 가장 많았고 그 다음이 청소년 선도대책(유해업소 단속 포함), 청소년을 위한 건전 프로그램, 불우청소년 대책, 청소년 전담인력 및 재정 확보, 청소년 지도자 육성, 전문상담프로그램개발, 현행 청소년 정책의 충실

순이었다.

초·중·고등학교는 청소년을 위한 건전 프로그램이 필요하다는 의견이 가장 많았고 그 다음이 청소년 전용 이용시설 확충, 청소년 선도대책, 청소년지도자 육성, 전문 상담프로그램 개발, 청소년 전담인력 및 재정확보, 현행 청소년정책의 충실 순으로 필요하다고 지적하였다.

파출소·지서는 청소년 전용 이용시설의 확충이 필요하다는 의견이 가장 많았고 다음으로 청소년 선도대책, 청소년을 위한 건전프로그램, 불우 청소년대책, 전문 상담프로그램 개발, 청소년 전담인력 및 재정확보, 청소년지도자 육성 등의 순으로 필요하다고 하였다.

이러한 결과를 보면 청소년 일선 업무 담당자들은 어느 기관에 소속해 있거나 현재의 청소년문제를 해결하기 위해서는 주로 청소년 전용이용시설의 확충과 건전프로그램의 개발 그리고 청소년 선도대책이 필요하다고 느끼고 있음을 알 수 있다. 앞으로

〈표 8〉 최우선으로 필요한 청소년 정책

구 분	불 우 청소년 대 책	청소년 선 도 대 책	건전프 로그램 의필요	청소년 이용시 설확충	청소년 지도자 육 성	전담인 력및재 정확보	청소년 프로그 램개발	현 행 정책의 중 심	기 타	무응답	합 계 (실수)	
읍면동 사무소	첫번째	6.8	8.2	43.8	5.5	1.4	0	1.4	1.4	21.9	9.6	100.0(73)
	두번째	2.7	16.4	28.8	5.5	4.1	4.1	2.7	1.4	16.4	17.8	100.0(73)
	세번째	4.1	6.8	12.3	4.1	1.4	5.5	1.4	0	19.2	42.5	100.0(73)
초중고등학교	첫번째	0	5.4	33.9	19.6	5.4	0	5.4	1.8	21.4	7.1	100.0(56)
	두번째	1.8	3.6	10.7	19.6	7.1	5.4	3.6	5.4	28.6	14.3	100.0(56)
	세번째	0	8.9	1.8	16.1	3.6	1.8	3.6	0	30.4	33.9	100.0(56)
파출소·지서	첫번째	10.3	10.3	41.4	6.9	0	0	0	0	24.1	6.9	100.0(29)
	두번째	3.4	13.8	20.7	13.8	3.4	6.9	3.4	0	24.1	10.3	100.0(29)
	세번째	3.4	10.3	13.8	6.9	3.4	0	6.9	0	44.8	10.3	100.0(29)

청소년을 위한 정책을 마련할 때 이러한 일선 담당자들의 의견을 반영한다면 보다 효과적인 서비스를 할 수 있을 것이다.

4. 바람직한 전달체계

훌륭한 청소년 정책이 되기 위해서는 청소년들의 욕구를 정확히 파악하여 그에 부응하는 서비스를 그들에게 전달하지 않으면 안된다. 그러기 위해서는 청소년 정책의 중앙주무부처와 일선기관에 이르는 효율적인 전달체계가 수립되어야 하고 이러한 행정조직에 청소년 전문가 및 지도자가 배치되어야 할 것이다.

일선 행정기관 종사자들은 전달체계의 확충을 요구하는데, 전달체계의 문제점들을 해결하기 위하여 어느 중앙부처에서 부처간 청소년 업무의 조정을 맡는 것이 바람직한 것인가에 대해 물어보았다.

그 결과는 문교부에서 맡아야 한다가 전체의 40.5%로 가장 많고, 그 다음이 보사부(17.1%), 내무부(15.2%), 체육부(8.9%), 별도의 단체(2.5%)순으로 나타났다. 이를 소속기관별로 보면 읍·면·동사무소의 경우는 보사부가 되어야 한다가 34.2%로 가장 많고, 초·중·고등학교의 경우는 문교부가 맡아야 된다가 전체의 48.2%로 가장 많으며 파출소·지서의 경우는 문교부가 맡아야 된다가 전체의 48.3%로 가장 많고 그 다음의 내무부(31.0%)의 순이다.

이러한 응답결과의 특징은 주로 자신이 소속한 기관의 청소년업무와 관련된 중앙부처를 바람직한 중앙 주무부처로 고려함과 동시에 세기관 다 문교부를 많이 응답한 것이라 할 수 있다. 다른 부처보다 문교부가 많이 나온 것은

일선담당자들이 청소년 정책을 여가활동이나 보호의 측면보다는 교육적 측면으로 인식하고 있기 때문인 것으로 보인다.

이를 다시 지역별로 보면, 도시지역의 경우 문교부가 맡아야 된다가 전체의 41.9%로 가장 많고 다음이 보사부(16.1%), 내무부(14.0%), 기타부처(11.8%), 체육부(8.6%), 별도의 단체(4.3%)순이고, 군이하 지역의 경우는 문교부가 37.5%로 가장 많고 다음이 보사부(18.8%), 내무부(17.2%), 체육부(9.4%), 기타부처(7.8%) 순이다.

또한 청소년 정책을 효과적으로 수행하기 위하여 시·군·구 일선기관으로 어느 기관이 청소년 업무를 전담 또는 조정하는 것이 바람직하다고 생각하는지를 물어 보았다.

조사대상자들이 보는 바람직한 일선기관은 교육구청이 46.2%로 가장 많고 그 다음이 청소년 사무소(30.4%), 시·군·구청(21.5%)순으로 나타났다. 이러한 반응은 소속기관별, 지역별로 별차이가 없다.

이러한 응답결과는 바람직한 중앙 주무부처에 대한 응답처럼 응답자들이 청소년정책을 교육적 측면으로 인식하고 있기 때문인 것으로 보인다.

중앙부처나 일선기관이나 문교부와 관련된 기관을 선택한 것은 청소년육성법에 의해 이미 체육부에서 청소년업무를 관장하게 된 사실을 모르고 있기 때문으로 보이며 사실 청소년 육성업무 주무부처의 결정은 기존부처와 기능이 가깝다는 점보다는 그 부처의 주요기능으로 할 수 있어야 한다는 점이 감안되어야 할 것이다.

체육부가 주무부처가 된 이상 청소년정책의 전달체계는 체육부를 중심으로 확립될 수 밖에 없다. 그러나 현재 일부 부처를 제외하고는 대

부분 지방행정은 내무부에서 담당하고 있어 청소년에 대한 체육부의 효율적이고 직접적인 서비스제공을 위해서는 지방조직을 갖출 필요가 있으며 이를 통해 청소년행정의 내실화와 전문화를 기해야 할 것이다.

청소년정책의 전달체계에 관해서는 김영모의 3인(1988)이 청소년사무소를 신설하는 방안과 내무부 지방조직을 이용하는 방안을 제안한 적이 있다.

청소년사무소를 신설하는 방안은 청소년 사무소를 시·군·구에 설치하여 청소년 행정과 청소년에 대한 직접적이고 전문적인 서비스를 담당토록 하고, 시·도의 경우는 내무부 지방조직인 가정복지국 청소년과의 기능을 개편하여 시·도 수준의 일반적인 청소년 행정을 담당케 하자는 것이다.

내무부 지방조직을 이용하는 안은 기존의 내무부 지방조직의 시·도의 가정복지국 청소년과와 시·군·구의 가정복지과 청소년계를 활용하자는 것이다. 이 방안은 청소년사무소를 두지 않으므로 정부가 전문적이고 직접적인 서비스를 제공할 수는 없지만 이를 청소년단체나 청소년시설이 담당토록하고 이에 대해 지방정부가 최대한 지원을 하게 한다는 것이다.

이러한 두가지 방안도 각각 장단점을 안고 있는데, 첫번째안은 국가의 청소년 책임행정과 전문적 서비스가 가능하다는 장점이 있는 반면에 상당한 인력과 예산이 소요되고 공적인 청소년사무소의 기능과 민간의 서비스 기능이 다소 중복될 우려가 있고, 두번째안은 기존조직을 최대한 활용할 수 있는 장점이 있는 반면에 전문적 서비스제공이 어렵고 청소년 사회교육과 시민참여의 활성화를 기대하기가 곤란하다는 단점이 있다.

앞의 조사결과를 볼때 바람직한 일선기관으로 시·군·구청과 교육구청을 지정한 사람들(67.7%)은 기존조직을 활용하자는 것이고 청소년사무소를 지정한 사람들(30.4%)은 새로운 지방조직을 설치하자는 것이라고 보아도 무방할 것이다. 기존의 조직을 활용하고자 하는 의견이 많은 것은 현실적인 여건을 감안한다는 것이고 필자가 보기에도 두번째안이 좀더 현실성이 있고 점차 단계적으로 청소년정책의 전달체계를 확립해 나가는 것이 바람직할 것이다.

5. 청소년 건전육성 방안

청소년 업무 일선담당자들이 생각하고 있는 청소년 육성방안에 대하여 특히 지역사회 수준에서 실현가능한 육성방안에 대하여 알아 보았다(표9). 청소년 전용 공간시설(청소년센터·회관)을 확충해야 한다는 의견이 전체의 23.4%로 가장 많았고 그 다음이 장기발전 계획에 의한 단계적 실천(9.5%), 청소년 전담기구의 설치(7.6%), 건전 프로그램(교양교육·집단활동) 개발(7.0%), 실질적이고 다원적인 정책(2.5%) 순으로 나타났다.

이를 소속기관별로 보면 읍·면·동사무소의 경우는 청소년 전용공간시설확충을 지정한 응답자가 전체의 28.8%로 가장 많고 그 다음이 장기 발전계획에 의한 단계적 실천(12.3%)이고, 초·중·고등학교의 경우는 장기발전계획에 의한 단계적 실천을 지정한 응답자가 전체의 17.9%로 가장 많았고 그 다음이 청소년 전담기구의 설치(16.1%)이며 파출소·지서의 경우는 청소년 전용공간 시설의 확충이 20.7%로 가장 많고 그 다음이 청소년 전담기구의 설치와 장기발전계획에 의한 단계적 실천(각각 10.3%)이다.

<표 9>

지역사회에서 실현가능한 청소년의 건전육성방안

(단위: %)

구분	육성방안	전담기구 설치	실질적인 정책	건전프로 그램개발	청 소 년 전용공간	장기발전 계획	기타	무응답	합계(실수)
소속기관	읍·면·동사무소	6.8	1.4	2.7	28.8	12.3	5.5	42.5	100.0(73)
	초·중·고등학교	16.1	7.1	1.8	12.5	17.9	5.4	39.3	100.1(56)
	파출소·지서	10.3	6.9	6.9	20.7	10.3	13.8	31.0	99.9(29)
지역군	부	9.7	3.2	9.7	24.7	6.5	20.4	25.8	100.0(93)
	부	4.7	1.6	3.1	21.9	14.1	17.2	37.5	100.1(64)
합(실수)	계	7.6 (12)	2.5 (4)	7.0 (11)	23.4 (37)	9.5 (15)	19.0 (30)	31.0 (49)	100.0 (158)

이를 다시 지역별로 보면 도시지역의 경우는 청소년 전용 공간 시설의 확충이 전체의 24.7%로 가장 많았고, 그 다음이 전담기구의 설치, 건전 프로그램의 개발(각각 9.7%)이며, 군이하지역의 경우는 청소년 전용공간·시설의 확충이 21.9%로 가장 많았고, 그 다음이 장기발전 계획에 의한 단계적 실천(14.1%)등의 순이다.

이상의 응답결과를 볼 때 도시 농촌할 것 없이 대부분의 지역에서 청소년 센터나 회관 같은 청소년 전용공간 및 시설과 장기적인 발전 계획하에서 일관성있는 정책이 청소년 건전육성을 위해 우선적으로 필요함을 알 수 있다.

IV. 청소년 정책의 대상과 시설활용

1. 정책의 대상

어떤 사회정책에서나 그 정책의 명확한 적용 대상이 있기 마련이고 청소년 정책도 이에 해당된다. 그러나 학문적으로나 관계법령상으로도 청소년의 개념은 매우 상이하게 규정되어 왔다.

보통 심리학에서는 청소년을 11~12세경부터

22~23세까지로 규정하고 생물학에서는 육체적으로 성장하는 시기(남자 14·15~20·22세, 여자 12·13~18·20)로, 사회학에서는 아동의 역할은 더 이상 갖게 되지 않으나 성인역할활동을 하기에는 아직 이른 단계에 있는 자로 규정하고 있다.

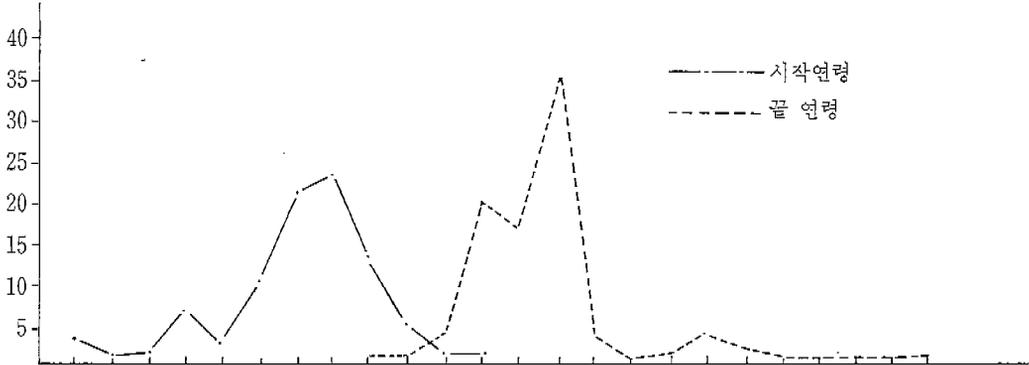
또한 청소년 관련법에 따른 청소년 개념 규정도 상이한데, 청소년육성법에서는 9~24세까지, 소년법은 12~20세미만, 근로기준법은 13세 미만, 아동복지법은 18세 미만을 청소년으로 규정하고 있다.

이와같이 각 법령마다 청소년의 연령을 다르게 규정하고 있는데, 일선담당자들은 어떻게 생각하고 있는지를 알아보았다.

<표10>과 같이 청소년의 시작연령(평균은 13.21) 14세가 26.6%로 가장 많고 그 다음이 13세(24.1%), 15세(14.6%), 12세(12.0%) 순이고, 끝연령은(평균은 19.73세) 20세가 38.0%로 가장 많고 그 다음이 18세(22.8%), 19세(18.4%) 17세, 21세(각각 4.4%)순으로 응답자의 대부분이 12~15세(77.3%)를 청소년의 시작연령으로 보고있으며 18~20세(79.2%)를 끝연령으로 보고있다.

〈그림 1〉

청소년의 연령



(단위 : %)

연령(세)	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	합계(석수)	
시작연령	3.2	0.6	0.6	7.6	2.5	12.0	24.1	26.6	14.6	5.1	1.3	1.9													100.0(158)	
끝연령										0.6	0.6	4.4	22.8	18.4	38.0	4.4	0.6	1.3	4.4	2.5	0	0.6	0	0.6	0.6	100.0(158)

이렇듯 많은 응답자들이 14세 전후에서 19세 전후까지의 기간을 청소년기로 보는 주요 이유는 위험에 빠질 수 있는 시기, 즉 보호필요대상의 시기로 보고 있기 때문이다. 따라서 앞으로의 청소년 정책은 이러한 시기의 청소년들을 중점대상으로 삼을 필요가 있다. 한편 청소년 법령이 주로 요보호 청소년을 적용대상으로 삼고있다는 것도 큰 문제다. 다시 말하면 일반청소년, 특히 학교교육기회가 박탈되어 있는 청소년, 비록 취업을 할지라도 보호를 받지 못하는 영세사업장의 근로청소년과 가두직업청소년, 그리고 부랑청소년 및 미혼모등은 법적보호를 거의 받지 못하고 있다(김영모외, 1989).

다음으로 지적한 연령범위의 이유에 대해 물어보았다. 그 결과는 중·고등학교시기를 청소년기로 보는 사람이 전체의 17.2%로 가장 많고 그 다음이 아동의 역할은 더이상 갖게 되지 않으나 성인역할행동을 하기엔, 아직 이른 단

계에 있는 상태(13.4%), 국민학교부터 대학까지의 수학기간(12.1%), 사춘기(7.0%), 감수성이 예민한 시기(3.2%), 국방의무 이전까지(1.3%)순이다.

이를 소속기관별로 살펴보면 읍·면·동사무소의 경우는 중·고등학교 시기가 21.9%로 가장 많고 초·중·고등학교의 경우는 감수성이 예민한 시기와 수학기간이 각각 16.1%로 가장 많으며, 파출소·지서의 경우는 중·고등학교 시기와 성인이 아님이 각각 17.2%로 가장 많다. 이러한 이유는 지역별로는 별차이가 없다.

2. 청소년 전용시설

청소년활동의 목표를 달성하기 위해서는 그 활동이 조직적이고 체계적으로 이루어져야 하기 때문에 청소년 시설이 필요하게 된다. 일반적으로 청소년시설은 학생, 근로청소년등 특정 청소년을 대상으로 하는 청소년 전용시설과 청

<표 11>

지역내에 있는 청소년 전용시설 종류

(단위 : %)

지역	시설의 종류	청소년 야영장	자연 학습원	심신수련장	학생교육원	유스호스텔	청소년회관	학생과학관	학생극장	합계 (실수)	무응답
도	첫번째	17.2	2.2	3.2	1.1	1.1	7.5	3.2	0	64.5	100.0(93)
	두번째	0	4.3	3.2	4.3	3.2	1.1	5.4	1.1	77.4	100.0(93)
	세번째	0	0	2.2	1.1	3.2	4.3	2.2	0	87.1	100.0(93)
	네번째	0	0	0	1.1	0	1.1	4.3	2.2	91.4	100.0(93)
농촌지역	첫번째	18.8	0	1.6	0	0	6.3	0	0	73.4	100.0(64)
	두번째	0	1.6	0	0	0	0	0	0	98.4	100.0(64)
	세번째	0	0	1.6	0	0	0	0	0	98.4	100.0(64)
	네번째	0	0	0	0	1.6	0	0	0	98.4	100.0(64)

소년 뿐 만 아니라 일반인들이 이용하는 청소년 이용시설로 구분된다.

우리나라 청소년 전용시설은 전국적으로 193개소가 있는데 조사대상자들의 지역내에 (읍·면·동) 청소년 전용시설이 몇개소나 있는지를 알아 보았다. 조사결과는 도시지역의 경우는 '하나도 없다'고 응답한 사람이 63.4%이고, '1개소 있다' 14.0%, '2개소 있다' 9.7%, '3개소 있다' 3.2%, '4개소 있다'고 응답한 사람은 9.7%였다. 군이하 지역의 경우는 하나도 없다고 응답한 사람이 75%, 1개소 있다고 응답한 사람은 23.4%로 군이하 지역이 도시지역에 비해 청소년 전용시설이 적게 있음을 알 수 있다.

또한 이들 지역내에 어떤 종류의 청소년전용시설이 있는가를 알아보았다. <표11>에서 처럼 도시지역의 경우는 제일 많이 있는 것이 청소년 야영장(17.2%)이고, 그 다음이 학생과학관(15.1%), 청소년회관(14.0%), 심신수련장(8.6%), 유스호스텔(7.5%), 자연 학습원(6.5%), 학생극장(3.3%) 순이었다.

군이하지역의 경우는 제일 많이 있는 것이

청소년야영장(18.8%)이고 그 다음이 청소년회관(6.3%), 심신수련장(3.2%), 자연 학습원(1.6%), 학생교육원(1.6%) 순이고 유스호스텔(7.5%), 자연학습원(6.5%), 학생극장(3.3%) 순이었다.

군이하지역의 경우는 제일 많이 있는 것이 청소년야영장(18.8%)이고 그 다음이 청소년회관(6.3%), 심신수련장(3.2%), 자연 학습원(1.6%), 학생교육원(1.6%)순이고 유스호스텔, 학생과학관, 학생극장은 1개소도 없었다.

청소년 관련 일선담당자들이 지역내에 어떠한 전용시설을 필요로 하는가를 알아보기 위해 현재는 없지만 꼭 필요한 시설을 중요한 순서대로 두가지만 지적해 달라고 하였다.

그 결과는 표12와 같이 도시지역의 경우는 청소년회관을 가장 많이 필요로 하였고 그 다음은 심신수련장, 학생극장, 자연학습원, 학생교육원, 청소년야영장, 학생과학관, 유스호스텔 순이고, 군이하 지역의 경우는 청소년회관을 가장 많이 희망하였고 그 다음이 심신수련장, 학생교육원, 청소년야영장, 자연학습원, 학생극장, 학생과학관, 유스호스텔 순으로 도

〈표 12〉

희망하는 청소년 전용시설

(단위: %)

지역	시설의 종류	청소년 야영장	자연 학습원	심신수련장	심신교육원	학생 유스호스텔	청소년 회관	학생 과학관	학생 극장	기타	무응답	합계 (실수)
도	첫번째	11.8	10.8	11.8	10.8	2.2	33.3	3.2	9.7	5.4	1.1	100.0
	두번째	4.3	7.5	17.2	7.5	2.2	20.4	9.7	15.1	7.5	8.6	(93)
농촌	첫번째	12.5	7.8	18.8	12.5	1.6	25.0	1.6	3.1	7.8	9.4	100.0
	두번째	6.3	9.4	14.1	10.9	1.6	18.8	9.4	10.9	1.6	17.2	(64)

시 농촌지역 모두 청소년회관과 심신수련장을 희망하는 것으로 나타났다.

이상의 보유시설, 희망시설을 볼 때 청소년 전용시설을 새로이 설치할 경우 청소년회관, 심신수련장, 청소년야영장이 우선적으로 요구됨을 알 수 있다.

3. 청소년 이용시설

청소년 이용시설은 청소년을 위해 제공되는 시설로서 체육시설, 공공도서관, 박물관, 공원, 공연장 등이 포함된다. 전국적으로 볼 때 운동장, 체육관, 수영장 등을 포함한 체육시설을 19,442개소, 도서관은 6,239개소, 박물관은 84개소, 영화관은 649개소, 그리고 공원을

3,364개소가 있다.

조사대상자들의 지역(읍·면·동)내에는 어떠한 종류의 청소년이용시설이 있는지에 대해 알아보았다. 〈표13〉과 같이 도시지역에서는 학교도서관을 포함한 공공도서관이 있다는 응답이 45.2%로 가장 많았고 다음이 운동장과 체육관을 포함한 체육시설(30.8%), 공원(26.9%), 박물관(16.1%), 공연장(4.4%)순으로 있다는 응답결과가 나온다. 농촌지역의 경우는 체육시설이 있다는 응답이 42.2%로 가장 많았고 공공도서관이 있다는 응답을 24.6%로 그 다음이며 박물관은 1.6%(1명), 공원은 3.1%(2명)에 불과하며 공연장은 아예 없다. 이러한 조사결과를 볼때 청소년이용시설이 도시지역에 주로 편

〈표 13〉

지역내에 있는 청소년 이용시설

(단위: %)

지역	시설의 종류	체육시설	공공도서관	박물관	공연장	공 원	무응답	합계 (실수)
도	첫번째	39.8	22.6	3.2	1.1	1.1	32.3	100.0(93)
	두번째	0	22.6	5.4	2.2	12.9	57.0	100.0(93)
	세번째	0	0	7.5	1.1	12.9	78.5	100.0(93)
농촌	첫번째	42.2	9.4	0	0	0	48.4	100.0(64)
	두번째	0	15.6	0	0	3.1	91.3	100.0(64)
	세번째	0	0	1.6	0	0	98.4	100.0(64)

<표 14>

희망하는 청소년 이용시설

(단위 : %)

지역	시설의 종류	체육시설	공공도서관	박물관	공연장	공원	무응답	합계(실수)
도	첫번째	20.4	30.1	6.5	20.4	8.6	14.0	100.0(93)
시	두번째	14.0	8.6	17.2		34.4	14.0	100.0(93)
농	첫번째	28.1	43.8	0	12.5	4.7	10.9	100.0(64)
촌	두번째	25.0	15.6	15.6	7.8	15.6	20.3	100.0(64)

중되어 있음을 알 수 있다.

이러한 이용시설중에서 도시·농촌지역 모두 공공도서관을 가장 필요로 하는것으로 나타났다. 표14처럼 도시지역의 경우는 공공도서관이 필요하다는 응답이 가장 많았고 그 다음이 공연장, 체육시설, 공원, 박물관 순으로 나타났으며 농촌지역의 경우는 공공도서관, 체육시설, 공원, 박물관 순으로 나타났으며 농촌지역의 경우는 공공도서관, 체육시설, 공연장, 공원, 박물관 순으로 필요하다는 응답결과가 나왔다.

한편 기존의 청소년 전용시설과 이용시설은 제대로 활용되지 못하는 것으로 나타났다. 응답자중 전체의 36.1%가 거의 활용되지 못하고 있다는 응답을 하였으며, 어느정도 활용되고 있다가 27.8%, 잘 활용되고 있다는 5.1%에 불과하였다.

이렇게 청소년 전용·이용시설이 잘 활용되지 못하는 이유는 청소년들의 무관심이나 자료 또는 프로그램의 부족때문이기 보다는 주로 시설미비(부족)와 주변의 인식부족 및 지역사회 참여부족 때문인 것으로 나타났다. 즉 청소년시설이 잘 활용되지 못하는 이유로 시설미비 또는 부족때문이 전체의 17.7%로 가장 많고 그 다음이 주변의 인식 부족 및 지역

사회 참여 부족때문(5.7%)이고 청소년들의 무관심, 자료·프로그램의 부족때문이라는 응답자는 1.9%에 불과했다.

청소년 시설활용에 관해서 조사대상자들이 지적한 문제점 이외에도 청소년 전용시설은 유사한 기능을 가진 시설이 여러 부처에 분산되어 운영되고 있고, 무소속 청소년과 근로청소년에 대한 관심이 학생청소년에 대한 관심보다 낮다는 문제점이 있고, 청소년 이용시설은 대부분 시설의 운영주체가 학교이기 때문에 학생이외의 청소년은 이러한 시설을 이용할 기회가 제한되어 있는 문제점이다.

결국 청소년 건전육성을 위해서는 앞으로 시설확충과 더불어 제한된 시설이나마 최대한 활용하여 운영의 효율성을 증가시킬 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이고 동시에 지도자양성과 프로그램 개발이 통일성있게 마련되고 체계적으로 실시되어야 할 것이다.

V. 청소년 지도자와 단체활동

1. 청소년 지도자

청소년 지도자는 청소년 관계의 전문지식을 습득한 전문 직업인으로서 청소년 활동분야에 종사하는 사람을 가리키며 이들은 청소년단체

〈표 15〉

지역내 청소년 전문가 및 청소년 지도자의 충분여부

(단위 : %)

구 분	충분여부	충분하다	어느정도	불충분	합계(실수)
소속기관	읍·면·동사무소	4.1	15.1	80.8	46.2(73)
	초·중·고등학교	1.8	10.7	87.5	(56)
	파출소·지서	3.4	3.4	93.1	(29)
지 역	시 부	4.3	7.5	88.2	(93)
	군 부	1.6	15.6	82.8	(64)
합 계 (실 수)		3.2 (5)	11.4 (18)	85.4 (13.5)	100.0 (158)

나 시설의 능률적인 운영을 위하여 반드시 필요한 사람들이다. 청소년 지도자로는 청소년단체 지도자, 청소년 육성위원, 청소년 지도위원, 청소년 관련 공무원, 소년경찰, 교도교사, 갱생보호위원, 검찰선도위원, 경찰선도위원, 아동복지 지도원, 부녀상담원, 사회교육전문요원 등이 있으며 전국에 33만명정도가 있다.

그런데 조사에 따르면 대부분의 지역에 청소년 전문가 및 청소년 지도자들이 불충분하며 기준에 있는 청소년 전문가 및 청소년 지도자들도 거의 활용되지 못하고 있는 것으로 나타

났다.

표15에서 처럼 지역에 청소년 전문가 및 청소년 지도자가 충분하다고 응답한 사람은 전체의 3.2%에 불과했으며 어느 정도 충분하다가 13.4%, 그리고 불충분하다고 응답한 사람은 무려 85.4%로 가장 많았다. 이러한 반응은 소속기관별, 지역별로 별 차이가 없다.

또한 청소년 전문가와 지도자들의 활용 정도에 대해 알아보았다. 거의 활용되지 못하고 있다고 응답한 사람이 전체의 71.5%로 가장 많고, 어느 정도 활용되고 있다고 응

〈표 16〉

청소년 단체가 시급히 할 일

(단위 : %)

구 분	일 의 종 류	불량 청소년 선도	불우 청소년 지원	단체활동 활성화	전전 모임의 기회제공	퇴폐풍조 일소	농촌 청소년 정책	기 타	무응답	합계(실수)
소속기관	읍·면·동사무소	8.2	1.4	13.7	16.4	1.4	2.7	13.7	42.5	100.0(73)
	초·중·고등학교	5.4	0	23.2	12.5	1.8	1.8	26.8	28.6	100.0(56)
	파 출 소 · 지 서	6.9	6.9	6.9	3.4	3.4	3.4	27.6	41.4	100.0(29)
지 역	시 부	4.3	3.2	17.2	11.8	1.1	1.1	24.7	36.6	100.0(93)
	군 부	10.9	0	12.5	14.1	3.1	4.7	15.6	39.1	100.0(64)
합 계 (실 수)	계 수	7.0 (11)	1.9 (3)	15.8 (25)	12.7 (20)	1.9 (3)	2.5 (4)	20.9 (33)	37.7 (59)	100.0 (158)

답한 사람은 24.1%, 잘 활용되고 있다고 응답한 사람은 0.6%에 불과했다. 이를 소속기관별로 살펴보면 잘 활용하거나 어느정도 활용하는 경우가 읍·면·동사무소(31.5%), 초·중·고등학교(23.2%), 파출소·지서(10.3%)의 순이다.

이를 다시 지역별로 보면 도시지역의 경우(18.3%)보다 군부(32.8%)의 경우가 조금 더 활동적임을 알 수 있다.

지역 청소년 전문가 및 지도자의 활동을 제고시키기 위하여서는 지역사회 청소년 지도자들의 정보교환과 연대감을 증진시키고, 지도자의 자질향상을 위해서는 연수사업이 꼭 필요한 것으로 나타났다. 즉 연수사업의 필요성에 대한 질문에 꼭 필요하다고 응답한 사람이 70.3%, 어느 정도 필요하다고 응답한 사람이 32%로 전체의 95.6%가 필요하다고 응답하였다. 이러한 반응은 소속기관별, 지역별 차이가 별로 없다.

이렇듯 청소년 지도자는 청소년 건전육성을 위해 빠져서는 안되는 중요한 요소임에도 불구하고 청소년 지도자를 양성하기 위한 정부의 시책이 미흡하고 청소년 관련 단체의 영세성으로 체계적인 전문연수 기회를 많이 갖지 못하고 있는 실정이다. 따라서 청소년 지도자의 양성을 위해서는 우선적으로 청소년 지도자 전문연수기관의 설립이 요청되고 다음으로 지도자 연수를 위한 프로그램개발이 요청된다.

3. 청소년 단체활동

우리나라 청소년단체는 크게 사회봉사단체, 청소년복지단체, 학술진흥단체, 이념단체 등 여러 유형이 있으며 이들의 협의 기구인 한국청소년단체협의회에 현재 31개 단체(회원수

4,369천명)가 가입하고 있고, 기타 가입하지 않은 소규모 단체도 많이 있다.

조사대상자들의 지역내에 어떤 종류의 청소년단체들이 있는가를 알아보았다. 조사결과 도시지역의 경우는 보이·결 스카우트가 있다고 응답한 사람이 전체의 23.6%로 가장 많았고, 다음이 청소년연맹(18.3%), BBS(10.8%), 4-H(7.6%), YMCA·YWCA(6.5%), 육성위원회(3.3%)순이고 농촌지역의 경우는 4-H가 있다고 응답한 사람이 전체의 39.3%로 가장 많이 있었고 다음이 청소년연맹(10.9%), BBS(9.4%), 보이·결 스카우트(6.3%), 육성위원회(6.3%) 순이다. 한편 첫번째 응답의 경우 무응답이 도시지역 41.8%, 군이하 지역 28.1%로 청소년단체가 하나도 없는 지역이 꽤 있음을 추측할 수 있다.

이들 청소년단체가 청소년 건전육성에 공헌하고 있는지를 물어보았다. 그 결과는 전체의 39.9%가 유명무실하거나 공헌하지 못하고 있다고 응답하였고, 어느 정도 공헌하고 있다고 36.1%, 공헌하고 있다고 12.7%로 공헌하고 있다고 보는 사람(48.7%)이 공헌하지 못하고 있다고 보는 사람(39.7%)보다 조금 많았다.

청소년 단체의 공헌도에 대하여 초·중·고등학교 종사자들이(71.4%) 읍·면·동사무소(38.4%) 파출소·지서(31.0%)의 종사자들보다 더 긍정적으로 청소년단체활동을 보고 있음을 알 수 있다.

이를 다시 지역별로 보면 군이하지역(54.7%)이 도시지역(44.1%)보다 공헌도를 높이 평가하였다.

이러한 응답 결과 처럼 청소년단체가 청소년 건전육성에 공헌한 점과 그렇지 못한 점이 있는데 구체적으로 어떠한 점이 공헌한 점이고

어떠한 점이 문제점인가를 알아 보았다.

청소년단체가 청소년 육성에 공헌한 점으로 청소년 단체활동의 기회를 제공해 주었다는 것과 비행 예방 및 탈선 예방에 도움이 되었다는 의견이 각각 10.8%와 10.1%로 가장 많았고 그 다음이 출선수범 유도 및 지도력 개발에 도움이 되었다(4.4%), 건전한 이성교재에 도움이 되었다(2.5%)순으로 지적되었다.

청소년단체의 문제점으로는 현실에 적합한 활동을 하지 않는다(12.0%)로 가장 많았고 그 다음에 예산지원이 미흡하다(0.2%) 각종위원회 및 단체가 난립되어 있다(7.6%), 도시·농촌간의 교류활동이 부족하다(4.4%), 참여폭이 좁다(3.8%)순으로 지적되었다.

그리고 끝으로 청소년 단체활동의 문제점을 해결하고 청소년 건전육성을 위해 시급히 해야 할 일에 대한 의견을 기술하도록 하였는데 표 16처럼 민간 주도 청소년 단체활동을 활성화해야 한다는 의견이 전체의 15.8%로 가장 많았다. 그 다음이 건전 서클을 육성하고 모임의 기회를 제공해야 된다(12.7%), 불량 청소년을 선도해야 한다(7.0%), 농촌 청소년들에 관심을 가져야 한다(2.5%), 불우청소년을 지원·선도해야 한다(1.9%), 퇴폐풍조를 일소해야 한다(1.9%) 순으로 나타났다.

이상의 조사결과를 통하여 강조하고 싶은 사항은 청소년을 위한 프로그램은 청소년들의 변화하는 욕구에 부응하지 못하면 그 효과성은 기대하기 어려운 것인데 대부분의 민간 청소년 단체들은 재정상의 영세성으로 프로그램 시행과정에서도 단순한 프로그램을 답습하는 사례가 많다는 것이다. 또한 청소년 지도인력과 소유시설이 미흡하여 청소년지도자의 양적·질적인 면에서 전문성이 결여되거나 다양한 단체활

동에 제약을 받고 있는 실정이다. 따라서 한국 청소년단체협의회는 기능을 강화하는 한편 청소년단체에 대한 재정지원을 확대함으로써 청소년 건전육성을 기하여야 할 것이다.

VI. 결 론

청소년정책의 파급효과를 분석하기 위해서는 그 주 대상이 청소년임을 잊어서는 안된다. 건전육성이념을 실현할 수 있도록 효과를 극대화시키기 위해서는 청소년의 욕구에 대한 정확한 파악과 이를 충족시켜줄 수 있는 인적·물적 자원의 확보 및 활용 그리고 이 두가지를 알맞게 연계시켜줄 수 있는 전달체계에 대한 연구가 선행되어야 할 것이다.

현재까지의 대부분의 연구들은 주로 행정체계나 모형에 대한 연구로 제한되었음을 감안하여 본 연구는 전달체계는 물론 청소년과 직접 대화하고 생활하는 일선 실무자들의 목소리를 경청하여 정책의 파급효과를 분석하는 기준으로 삼았음을 다행으로 생각하며 연구에 일진을 보였다고 말할 수 있겠다.

본 연구에서는 청소년정책의 전파과정 즉, 청소년정책의 전달체계의 효과성을 평가하기 위하여 일선 청소년관련 공공기관에서 관할하거나 수행하고 있는 청소년사업 및 프로그램의 종류, 해당 기관에서 가장 역점을 두고 행하는 청소년 사업, 청소년정책 업무의 주요 관장부서(중앙부처 및 일선 행정기관)의 적합성 그리고 현행 청소년정책의 문제점 등 청소년정책 전반에 관한 일선담당자들의 의견을 조사하였다. 이 밖에 지역단위에서의 야영장, 청소년회관 등 청소년 전용시설과 이용시설의 현황과 실태 등에 대한 조사와 그리고 시급히 필요로 되는

청소년 시설등에 대한 조사를 포함하였다. 또한 청소년지도자의 분포와 이들의 활용정도 그리고 청소년지도자의 연수사업에 대한 필요성 등에 대한 욕구과악도 중요한 연구내용이 된다. 아울러 일선에서의 청소년단체의 현황과 그 활동정도 그리고 이들 단체들이 지역내의 청소년대책에 미친 긍정적인 점과 부정적인 점 등에 대한 실태과악을 포함하였다. 연구의 주된 결과를 요약하면 다음과 같다.

1) 청소년정책 수행자의 인적특성 : 일선 기관에서 청소년관련 업무담당자의 특성은 우선 연령을 볼때 30대가 53명으로 33.5%를 차지하여 가장 많은 분포를 보였고 이들의 평균연령은 38세로 나타나 중년층이 주로 청소년업무를 담당하고 있음을 알 수 있다. 성별로는 남자가 138명으로 87.3%를 차지하고 여자의 경우는 12.0%에 지나지 않는 것으로 나타났다. 월수입은 30~50만원 사이가 39.9%를 차지하여 가장 높게 나타났고 51~70만원 사이가 31.6%로 그 다음을 차지하였고 평균수입은 50.5만원으로 나타났다.

2) 청소년정책 수행자의 전문적 자격요건 : 본 조사의 결과 나타난 청소년정책 수행자의 학력은 고졸의 학력을 지닌 사람이 48.7%로 가장 많은 비율을 보이고 대졸의 학력을 가진 사람도 48.1%로 거의 동일한 비율을 보이고 있었다. 일선 청소년정책 수행자의 5할 정도가 대졸이하의 학력을 갖고 있다는 것은 전문적 서비스의 전달에 어느정도 문제가 제기될 소지가 있다. 전공계열별로 보면 인문사회계열 전공자들이 38.6%를 차지하고 있고 자연계열 전공자들이 12.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났으며 예체능계열의 전공자들은 3.8%에 지나지 않았다. 청소년정책에서 체육활동이 차지하

는 비율이 상당함에도 불구하고 이들이 차지하는 비율이 너무 낮게 나타나 있다.

3) 청소년정책 수행자의 직위와 경력 : 실무자들의 직위와 그들의 업무경력을 조사한 결과, 일선담당자들(서기, 교사, 순경, 서기보 등)이 청소년관련업무를 직접적으로 담당하고 있는 비율이 54.4%로 가장 높게 나타났으며 계장, 주임, 주사 주사보 등의 중간관리자들이 담당하는 비율도 19.0%로 비교적 높게 나타났다. 한편, 이들의 경력을 조사한 결과 평균적으로는 3.7년의 짧은 경력을 갖고 있는 것으로 나타났다.

4) 일선기관의 주요 청소년 수행업무 : 읍, 면, 동 사무소에서는 청소년선도 및 생활지도 불우청소년(소년가장세대 등)지원사업이 주요업무를 이루고 있었고 학교에서는 청소년선도 활동과 야영 등의 청소년 수련활동이 그리고 파출소, 지서에서도 역시 청소년선도활동이 주요업무를 이루고 있어 선도활동이 일선기관의 가장 중요한 업무활동으로 나타났다.

5) 현행 청소년정책의 문제점 : 현행 청소년정책의 문제점에 대해 일선기관의 실무자들은 전체의 14.6%가 임시위주의 교육의 문제점을 들었고 그 다음이 청소년전담기구의 결여(9.5%), 정책의 수립이 사회적 여건을 고려하지 않고 만들어진다는 문제점 등을 지적하였다.

6) 청소년정책의 최우선 요구사업 : 최우선 요구사업으로는 청소년전용 이용시설의 확충을 가장 많이 지적하였고 그 다음이 진전육성프로그램의 필요, 청소년선도 대책, 불우청소년 대책, 청소년지도자 육성 등의 순서로 나타났다.

7) 바람직한 전달체계 : 일선기관의 실무자들은 바람직한 청소년업무 중앙주무부처로 문교

부를 가장 많이 지적하였고 그 다음이 보사부, 내무부, 기타부처 순이고 일선기관으로는 교육구청, 청소년사무소, 시·군·구청 순으로 지적하였다. 이는 응답자들이 청소년정책을 교육적 측면으로 인식하고 있기 때문으로 보이며 체육부가 주무부처가 된 이상 체육부를 중심으로 기존의 행정조직을 이용하여 단계적으로 전달체계를 확립하는 것이 바람직한 것으로 본다.

8) 청소년 건전육성방안 : 청소년 건전육성을 위한 방안으로 가장 많이 지적한 것이 청소년 전용 공간·시설을 확충해야 한다는 의견(23.4%)이고 다음이 장기발전계획에 의한 단계적 실천(9.5%), 청소년 전달기구의 설치(7.6%)순으로 나타났다.

9) 정책의 대상 : 청소년의 개념은 각각의 관련 법령별로 상이하나 일선실무자들은 14세 전후에서 19세 전후까지의 기간을 청소년기로 보며 이렇게 보는 주요 이유는 이 기간이 보호필요대상의 시기로 인식하기 때문이다. 따라서 이러한 시기의 청소년을 중점적인 정책대상으로 삼아야 할 것이다.

10) 청소년 전용시설의 활용 : 우리나라 청소년 전용시설은 전국적으로 193개소가 있는데, 조사대상지역의 경우 대부분이 부족하였고, 희망 청소년 전용시설로는 청소년회관을 가장 많이 지적하였고 부족시설로는 도시지역의 경우는 청소년야영장과 심신수련장, 농촌지역의 경우는 청소년야영장을 가장 많이 지적하였다.

11) 청소년 이용시설의 활용 : 청소년 이용시설로는 체육시설, 도서관, 박물관, 공원, 공연장 등이 있는데 조사대상지역에서는 도시지역의 경우는 공공도서관, 농촌지역의 경우는 체육시설이 있다는 응답이 가장 많았고, 또한 양

지역 다 공공도서관이 가장 필요하다고 응답하였다. 그리고 기존의 청소년 전용시설과 이용시설은 제대로 활용되지 못하는 것으로 나타났다.

12) 청소년 지도자 : 지역내에 청소년 지도자가 절대 부족하고 활용도 잘 되고 있지 못한 것으로 나타났고 청소년 지도자들의 연수 필요성을 절실히 느끼고 있는 것으로 나타났다.

13) 청소년 단체활동 : 조사지역내의 청소년 단체는 도시지역의 경우 BoyScout, 농촌지역의 경우 4-H가 있다고 응답한 사람이 가장 많고, 이러한 청소년 단체가 건전육성에 공헌하고 있다고 보는 사람이 공헌하지 못하고 있다고 보는 사람보다 조금 많았다. 공헌한 점으로는 청소년 단체활동의 기회를 제공해 주었다는 것과 비행예방 및 탈선예방에 도움이 되었다는 의견이 가장 많았고 문제점으로는 현실에 적합한 활동을 하지 않았다는 의견을 가장 많이 제시하였다. 그리고 청소년 단체가 청소년 건전육성을 위해서는 민간 주도 청소년 단체활동을 활성화 해야 하고 건전씨클을 육성해야 한다는 의견이 많았다.

이상의 연구결과를 기초로 하여 청소년정책에 대해 다음과 같이 건의하고자 한다.

1) 일선에서 청소년과 직접 또는 간접으로 정책을 수행하고 있는 실무자들은 청소년에 대한 깊은 이해와 전문적 지식을 갖추고 있어야 할 것이다. 이러한 관점에서 본다면 기존의 청소년 담당자들에 대한 전문적인 자질을 높일 수 있는 연수교육이 필요하며 향후의 청소년 지도자에 대해서는 자격요건에 대한 제검토가 필요하다고 보겠다.

2) 청소년 업무를 수행하고 있는 실무자들의 평균 경력이 3·7년의 짧은 기간임을 감안하여

볼 때 잦은 보직변경이나 또는 전문직으로서가 아닌 일반사무직의 범주를 넘어서지 못하고 있다고 볼 수 있으므로 앞으로는 청소년 관계 공무원이나 담당자들의 보직을 전문직으로서의 요건을 제공해 주어야 할 것이다.

3) 일선 실무자들은 청소년 전담기구의 결여를 정책상 문제점으로 지적하고 있으며 지역사회의 특성을 고려한 청소년 프로그램 지원, 청소년 전문가들의 참여를 활성화시켜주도록 요구하고 있다.

4) 청소년 정책의 최우선 사업으로는 청소년 전용시설의 확충, 건전육성 프로그램, 청소년 선도대책, 불우청소년 대책 그리고 청소년지도자 육성 등이 강력히 요구되고 있다.

5) 청소년정책의 바람직한 전달체계에 대해서는 가능하면 일원화되어서 수행되도록 바라고 있으며 하향식의 체계 보다는 상향식으로 지역에서의 필요를 전문적 측면에서 채워줄 수 있도록 해야 되겠다.

6) 청소년 건전육성을 위해서는 청소년의 전용 공간·시설의 확충은 물론 장기적인 발전계획을 중심으로 단계적인 실천이 요구되고 있

으며 청소년 전담기구에서 14세 전후에서 19세 전후까지의 청소년을 주된 정책 대상으로하여 문제 예방활동과 그 대책을 펴 나가면서 건전육성의 틀에 많은 청소년들이 들어올 수 있도록 범국민적 노력을 유도해야 한다.

참 고 문 헌

- 김영모외 2인(1988, 6), “한국 청소년정책의 과제와 새로운 방향”, 사회정책연구 제10집 ; 한국복지정책연구소 pp.77-82.
- 내무부(1988), 행정구역 총람
- 청소년육성위원회(1989), 청소년 정책에 관한 연구
- 최 현(1989), “장애자복지연구방안”, 장애자복지대책안, 장애자복지대책위원회
- 한준상(1989), 청소년 문제와 학교 교육 ; 연세대학교출판부
- Butler, E.W.(1976), *Urban Sociology - A Systematic Approach* - New York: Harper & Row
- Snyder, B.R.(1979), *The Hidden Curriculum*, The MIT Press, Cambridge, Mass.

<ABSTRACT>

A Study on Effect of the Government Youth Policy Relevant to Service Delivery System

Hyun Choe*

This study is mainly concerned with the national youth service system and quantita-

tive and qualitative services for them. According to a series of youth study results, 31.5% of

* Research Director, Korea Institute for Youth and Children

high school students suffer from various forms of mental disorders and officially annually reported juvenile delinquency has reached to more than hundred thousands since the last ten years. The State should accord the utmost efforts for policies affecting its youth and society assists the growth and development of youths. Youth care workers' action should be taken to assure adequate services for all youths in accordance with needs.

The study results and policy recommendations are as following:

1. Youth care staff should at least have an educational background to win the respect of youths or should be specialized by being trained to care for the youth in half of the staff in charge or more should be encouraged to obtain professional education to help the youth.
2. Youth care staff who provide direct services for the youth should take part in efforts to develop the required services, if youths cannot be met their needs by existing agencies in the community.
3. Youth-related workers and agencies providing services have responsibilities to identify unmet needs and to give leadership and stimulation for improvement of all youth services.
4. Youth centers and youth organizations should reassess their services annually, so that their programs should be adapted to the changing needs of the youths.
5. Community youth centers and organizations should know and use the resources of local, province, and national levels, and develop programs based on their needs.
6. The present youth service delivery system should be reorganized to reach to Eup, Myon, and Dong level.
7. Parks, recreation centers, and facilities for youths should be tripled in numbers; furthermore, active participation in the program from schools, youth organizations, and families should be emphasized socially and nationally.

To conclude it must be pointed out that youths are leaders of the new era, so that the State should provide maximum possible efforts for them to accomplish the present dreams in our future society.