

## 지방자치제하 청소년 행정체계의 활성화 방안 연구\*

이 광 호\*\*  
전 명 기  
류 미 경

- I. 서 론
- II. 지방자치제와 청소년육성
- III. 지방 청소년육성 행정체계의 현황과 과제
- IV. 지방청소년육성 행정체계 개선방안의 모색
- V. 요약 및 결론

### I. 서 론

#### 1. 연구의 필요성과 목적

오늘날 한국사회는 21세기 선진사회로의 발돋움을 위해 각 부문에서 당면한 문제들을 창의적이고 발전적으로 해결하기 위한 과제들을 국가적 차원에서 끊임없이 수립, 제시해 오고 있다. 이러한 정책과제의 모색에 있어서 보다 적극적인 국가의지가 반영되고 있는 부문의 하나가 청소년정책에 관한 것이다. 이는 첫째로 인구학적 측면에서 볼 때, 청소년인구가 한국사회 구성원의 1/3

을 점하고 있다는 단순분석에 의해서도 청소년인구가 주요한 사회적 영향세로 부각되는 잠재적 가능성을 고려할 수 있기 때문이다. 둘째로 무엇보다도 인적자원의 개발을 통해서 국제경쟁력을 확보해야 할 한국사회에서는 차세대의 주역이 될 청소년들을 어떻게 육성하느냐가 미래사회를 대비하는 데 있어 주요 관건이 되기 때문이다. 셋째로는 인생주기의 측면에서 볼 때, 현대사회의 삶의 조건은 과거 그 어느 때보다도 청소년기가 장기화되었기 때문에 청소년인구의 관심, 이해, 요구가 사회의 모든 부문과 제 측면에 확대 반영되고 있으며, 한국사회가 안고 있는 문제들이 직·간접적으로 청소년과 결부되고 있는 성향이 점차 두드러지고 있기 때문이다. 특히 청소년인구의 대부분이 학생이고 산업구조를 비롯한 제 측면에서 고학력화를 지향하는 한국사회의 특성으로 비추어 볼 때, 국가정책으로서의 청소년부문은 학교교

\* 이 논문은 본원의 1992년도 연구사업인 "지방자치제하 청소년 행정체계의 활성화 방안연구"의 결과보고서를 요약한 것임.

\*\* 공동연구자는 본 개발원의 이광호(선임연구원), 전명기(연구원), 류미경(연구원)임.

육 및 사회교육, 문화, 산업, 복지 등 많은 부문에 걸쳐 이루어질 수밖에 없는 복합적 성격을 띠게 된다. 따라서 사회적으로 부각되는 여러 문제들과 엮물려 나타나는 청소년부문의 과제를 해결하기 위한 노력과 실천의지가 증대될 수밖에 없는 것이다.

무엇보다도 국가차원에서 1987년 「청소년육성법」을 제정함으로써 청소년 육성의 중요성을 강조하는 법적 근거를 최초로 마련하여 각 영역에 걸친 청소년육성 종합계획을 수립, 시행하게 하고, 이를 다시 「청소년기본법」으로 개정하고 「한국청소년기본계획」을 수립한 것은 청소년 전체를 대상으로 하는 장기적·종합적 청소년정책으로의 전환을 이루게 하였다는 점에서 커다란 의의를 가진다. 이에 따라 청소년 활동, 복지, 교류 등 청소년 육성행정의 과제는 보다 구체화·다양화되고 그 범위도 확대되게 되었다.

다른 한편으로 지방자치제가 1988년부터 부활 시행됨으로써, 중앙의 청소년육성 행정체계 뿐만 아니라 지방행정체계에 대한 재검토의 필요성이 두드러지게 나타나게 되었다. 종래와 같은 중앙집권하의 하달식 지방행정은 필연적으로 광역 및 기초단위의 지역 자립 행정체계로 전환될 것이기 때문이다. 따라서 첫째로 새로운 청소년정책의 집행을 위해 현재의 청소년육성 행정체계에 대한 전반적인 검토가 필요하고, 둘째로 지방자치시대를 맞이한 시점에서 각 지방자치단체의 행정체계 현황 파악 및 재검토와 중앙-지방 행정체계간의 합리적 기능 배분 및 효율성의 극대화를 모색하는 것이 시급하다고 본다.

본 연구는 국가의 장기적·종합적·조장적 청

소년정책을 보다 효율적으로 수립·집행하고, 특히 지방자치제 시행에 따라 지방 청소년육성 행정체계의 조직화·전문화를 꾀하려는 필요에 의해 시도된 것이다. 따라서 지방 청소년육성 행정체계의 현황 및 문제점을 파악하고 효율적인 청소년육성 행정을 실현할 수 있는 구체적인 개선 방안을 모색하며, 특히 현실적 여건을 고려하여 국가-지방자치단체, 그리고 공공-민간의 관계에 있어서 청소년행정의 기능적 전문화와 통합화를 이루기 위한 방안을 모색하고자 하였다. 본 연구는 관련 문헌조사, 지방 청소년육성 행정 담당자들에 대한 설문 및 면접조사로 수행되었다.

## II. 지방자치제와 청소년육성

### 1. 지방자치제와 행정의 변화

지방자치제도는 정치적·법적·행정적인 성격의 지방분권적 제도를 가리킨다. 그러나 현대의 지방자치제도는 단순히 이러한 개념적 차원에 그치는 문제가 아니고, 광범위한 사회발전과 정치적 민주화라는 가치목표와 깊은 연관을 지니는 것이다.<sup>1)</sup> 즉, 사회발전에 수반되는 국민의 다양한 욕구의 증가를 행정적 수단을 통해 공공 서비스를 제공함으로써 전반적인 삶의 질적 향상을 추구한다는 측면, 그리고 다른 한편으로 많은 중요 정책 결정과정에 시민이 자발적으로 참여함으로써 정치적 생활의 질을 고양시키고자 한다는 측면을 모두 포함하는 제도라고 할 수 있다.

이러한 지방자치의 이념을 실천함으로써 각 지역 주민의 의사를 반영한 정책을 기획·시행하여

1) 김정동·안청시(1984), 「지방정치행정체제와 사회의 발전」, 『사회발전과 정책연구』, 제 6권 제 4호, 서울대학교 사회과학연구소, p. 5.

전국의 균형 발전과 국민 통합을 도모하고, 자치 능력의 향상을 통해 민주주의 실현의 시민적 기반을 강화할 수 있다. 또한 지방자치체를 통한 정치적 민주화와 그에 따른 행정체제의 개혁은 주민들의 필요에 부합하는 구체적인 복지정책의 실현을 위한 수단으로서 작용하게 된다. 복잡 다원화되는 현대사회에서 종래와 같은 중앙집중식의 행정체계로는 다양하고 이질적인 각 지방의 실태와 문제점, 그리고 지방마다 상이한 주민들의 필요를 충분히 파악 해결하는 데 한계를 나타낼 수밖에 없게 되었다. 결국 각 지방의 행정기구가 국가적 통합성의 유지라는 한계내에서 보다 구체적으로 각 지방의 실정과 주민들의 욕구를 수용하여 그 지방에 적합한 정책을 계획 시행함으로써 주민들의 직접적인 복지 증대를 꾀한다는 것이 지방자치체도의 중요한 목표가 된다. 결국 지방자치체도의 실시는 민주화, 복지증진, 행정개혁이라는 세가지 측면에서 사회발전을 추구하는 것이라고 할 수 있다.

지방자치는 말 그대로 종래의 중앙집권식 정부에서의 행정체계와는 다른 행정체계와 그 지지기반을 필요로 한다. 지방자치에서 말하는 정책의 기획과 집행은 일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 그 지역내의 행정사무를 지역주민의 의사에 따라, 주민 스스로 또는 주민이 선출한 기관을 통해, 주민의 부담으로 처리하는 과정이다<sup>2)</sup>.

지방자치는 그 운영형태의 중점 내용에 따라 다음과 같은 두가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 즉 지방자치의 개념을 이루는 단체자치 *körperliche Selbstverwaltung*와 주민자치 *bürgerliche Selbstverwaltung*라는 두가지 요소가 그것인데, 단체자치는 국가와 별개의 법인격을 가진 지방자

치단체가 국가로부터 상대적으로 독립한 지위와 권한을 부여받아 일정한 범위내에서 중앙의 통제를 받지 않고 독자적으로 행정을 하는 제도를 뜻하며, 주민자치는 지방의 조세로서 경비를 지출하고 국가의 법률에 따라 명예직 공무원에 의하여 처리하는 지방자치단체의 행정으로 지방주민의 의사와 책임하에 스스로 또는 주민이 선출한 대표자를 통하여 사무를 처리하는 것을 뜻한다. 즉 단체자치가 지방자치단체의 독립성이라는 측면에서 주민들의 대표로 조직된 지방자치단체와 국가와의 관계에 중점을 둔 것이라면, 주민자치는 주민들 혹은 그들을 대표자를 통한 주민의사의 전달·수렴과 이에 기초한 지역행정의 추진이라는 측면에서 일정 지역내 지방정부(지방자치단체)와 지역내 주민과의 관계를 강조한 것이라고 할 수 있다.

그러나 이 두가지 요소는 상호모순적인 개념이 아니라 상호보완적인 개념이라고 할 수 있다. 주민자치를 강조한 지방자치를 한다고 하여도 주민 각자가 자치를 하는 것이 아니라 지방자치단체를 구성하여 그 단체로 하여금 자치행정을 하게 하므로 단체자치의 특성을 갖게 되며, 단체자치에 있어서도 주민의 참여를 전제로 하지 않는 한 자치행정은 무의미해지기 때문에 궁극적으로는 주민자치를 추구할 수밖에 없다.

결국 지방자치의 실체에 있어서는 단체자치와 주민자치의 특성이 혼재하여 작용하며, 어느 쪽의 기능이 강조되느냐에 따라 그 나라의 지방자치제의 특성이 결정된다고 하겠다.

지방자치에 있어서 중요한 것은 지방민들의 의사가 지역내에서 그리고 전국적으로 충분히 논의·전달·수렴될 수 있는가 하는 것으로서 중앙정

2) 정세욱(1990), 『지방행정학』, 법문사, 1990, p. 81.

부와 주민, 지방정부와 주민간의 의사반영 및 조정이라는 측면에서 지방의회의 기능이 강조되게 된다.

지방자치를 통한 지방정부의 자율적 운영기반의 구축은 전국의 균형발전과 국민통합을 도모하는데 긴요할 뿐만 아니라 자치 능력의 향상을 통하여 민주주의 실현의 토대를 견고히 하게 된다. 그러나 지방자치가 지역간 균형발전과 지역주민의 실질적 복지증진에 기여하기 위해서는 지역주민의 성숙된 자치의식, 지방정부의 효율적 운영, 그리고 중앙정부의 지속적인 정책적 배려가 수반되어야 한다.<sup>3)</sup> 지방자치제도의 민주적 가치의 실현을 여러 측면에서 가능하게 하는 제도로서 그 가치를 정치적, 행정적, 사회·경제적 측면 등에서 찾을 수 있다.

정치적 측면에서 지방자치제도는 중앙의 민주주의를 전제로 지방 주민의 참여와 토의를 바탕으로 공공사무를 자주적으로 결정하고 시행하는 민주주의의 전제 및 실천원리이며, 동시에 국민의 자치의식과 민주적 행동양식을 배양하는 민주 정치의 수련장으로서의 기능도 함께 수행한다. 이외에도 전제정치에 대한 방어, 중앙정국의 불안·혼란의 예방 및 경감, 권위체제의 완화와 하위체제의 자율성 제고, 지역감정 및 정치적 욕구불만의 해소 등의 측면에서 그 가치를 찾아 볼 수 있다.

사회·경제적 측면에서 보면, 지방자치는 일정 지역의 주민들로 하여금 자기 지역의 개발을 촉진시키고자 하는 욕구와 필요성을 자극하여 지역주민들의 실질소득 및 실생활을 향상시키는 등 지역주민들의 '생활의 질' *quality of life*을 향상시킨다. 또한 지방자치의 주체의식을 함양하고,

중앙-지방 또는 계획입안자-주민간의 의사소통에 있어서 교량적 역할을 함으로써 사회계층간의 갈등을 해소하는 데 기여하며, 인적·물적 자원의 중앙 또는 몇몇 지방으로 집중화를 방지 개선할 수 있다.<sup>4)</sup>

행정적인 측면에서 지방자치는 지방에서의 국가 사무를 효율적으로 처리하는 데 기여할 뿐만 아니라 지방 사회의 생태적 기능과 특성, 인구의 다양성, 지역사회 규모의 차이 등에서 결과하는 다양한 행정수요에 적절하고 효율적으로 대처할 수 있게 한다.<sup>5)</sup>

이를 통해 지방자치제는 중앙정부로 하여금 국가 전체에 영향을 미치는 중요한 국정문제에만 전념케 하고, 지역적 이해관계 사항은 지방에 일임시킴으로써 국가 전체의 행정능률을 향상시킬 수 있는 제도로 활용될 수 있다. 특히 지방자치가 가져올 수 있는 여러 가지 장점들은 행정적인 측면에서 그 효과를 가장 직접적으로 나타낼 수 있어 흔히 지방자치제도는 지방자치행정이라고도 불리운다.

그러나 지방자치제는 그 특성상 국가적인 위기 대응 능력이 저하되고, 전국 규모의 정책을 효과적으로 수행하기 곤란하며, 지역주의에 따른 국론분열의 가능성을 갖고 있으며, 행정의 전문화 및 능률 확보에 난점을 지니고 있다.

지방자치제 정착이라는 기본적 과제와 아울러 우리는 지방자치제를 기반으로 새롭게 변화 형성될 지방행정의 지향점을 파악해야 한다. 지방자치제에 따라 현대의 행정은 자치행정이라는 측면에서 다음과 같은 측면에서의 지속적인 발전방안 모색을 필요로 한다.<sup>6)</sup>

3) 오연천(1992), 「자치시대를 대비한 지방정부 운영의 당면과제」-한국행정학회 워크숍 자료-, 한국행정학회, P.1.

4) 최봉기(1990), 「지방자치와 민주주의」, 판악행정학회 편, 『한국의 지방자치와 행정』, 대영문화사, PP. 35-46.

5) 최봉기(1990), 「지방행정 수요변화와 행정대응 기능 강화방안」, 『지방의회와 정책과제』, 계명대 사회과학연구소, PP.78-88.

첫째, 소극적인 의미에서의 지방자치행정에서 적극적인 주민복지행정으로 발전방안을 모색하여야 한다. 지방자치제 실시의 진정한 의미는 지방 선거를 통한 자기선임을 실현하는 정치적 욕구의 충족에 그치는 것이 아니라, 지방자치단체가 보다 적극적으로 주민복지를 증진하고 생활의 질 *quality of life*을 향상시키는 실질적 행정기능을 수행할 수 있어야 한다. 따라서 이러한 기능의 수행능력 제고에 지방행정 관리의 초점이 맞춰져야 한다.

둘째, 생활행정에서 지도행정으로의 전환이 필요하다. 종래와 같이 주민의 의·식·주 관련 생활행정을 소극적으로 해결하는 데 그치는 행정이 아니라 주민들의 구체적인 필요와 관련된 지도행정을 제공하여야 한다.

셋째, 안정 위주의 행정에서 개발 위주의 행정으로 전환하여야 한다. 지역사회의 안정적 유지 또는 관리라는 소극적 행정기능에만 안주한다면 주민들의 생활의 질을 개선하기 위한 지역행정의 의미를 구현할 수 없게 된다. 따라서 보다 적극적으로 그 지역을 개발하여 생활행정을 개선하고 소득원을 발굴하는 등 적극적 지역개발 *regional development* 전략을 수립 전개하여야 한다.

넷째, 물질 위주의 행정에서 정신 위주의 행정으로 발전하여야 한다. 지방자치제도가 궁극적으로 주민들의 삶의 질을 제고하기 위해서는, 물리적 측면에서의 지역개발에 한정되지 않고 보다 높은 차원의 정신적 문제에 관심을 갖고 주민들의 그릇된 가치관과 생활태도를 쇠신하여 건전한 국민정신을 함양하는 선도적 기능까지도 담당할 수 있어야 한다.

이러한 사항들은 지방자치제의 올바른 구현을 위해 필수적인 사항들이지만, 그중에서도 특히 전

국적 규모의 정책 수행의 난점 속에서 지방행정의 전문화·기술화·과학화를 추구해야 한다는 것은 「청소년 기본계획」이라는 전국 규모의 사업을 수행해야 하는 청소년 육성분야에 중요한 시사점을 제공해준다.

## 2. 지방자치제와 청소년육성 행정체계 재편

'60년대 이래 중단되었던 지방자치제가 1991년부터 부활되고 지방의회가 구성됨으로써 이제 본격적으로 지방자치시대의 장이 열리게 되었다. 지방자치제는 지역행정에 있어서 지역민의 요구와 의사를 보다 적극적으로 반영 실현함으로써 민주주의의 실현을 보다 구체화하기 위한 제도라고 할 수 있다. 즉, 지방민의 민의와 지역의 사정을 구체적으로 반영함으로써 지역간의 불균형을 해소하고 전국의 균형있는 발전을 꾀할 수 있으며, 이를 바탕으로 국민적 통합을 달성할 수 있다는 것이다. 다른 한편으로는 자치능력의 향상을 통해 민주주의 실현의 시민적 기반을 다진다는 점에서 그 의의가 인정되고 있다.

이러한 목표의 구현을 위해 시행되게 된 지방자치제는 지방의회의 구성과 선거를 통한 지방자치단체장 선출 등 정치적 선택과정에도 커다란 변화를 가져오게 된다. 이에 따라 지방자치제는 행정의 형태나 내용, 그리고 그것을 실현해가는 과정에서 종래의 중앙집중식 행정체계와는 다른 새로운 행정의 양태를 필요로 하게 된다. 지방자치제에 요구되는 새로운 행정체계는 우선 지방자치제의 기본 이념에 터하여 종래의 중앙정부에서 가지고 있던 행정기능과 그에 따른 권한의 지방정부로의 이양, 그리고 이에 따른 중앙정부-지방정부간의 역할 재조정에 의해 수립된다. 특히 국

6) 정세욱(1990), 『지방행정학』, 법문사, PP.102-103.

가 및 지역발전과 그에 따른 사회 각분야의 발전, 그리고 소득이 증대됨에 따라 공공부문의 집합적 대응 *collectiv action*을 필요로 하는 서비스의 급격한 증대가 요구되는데, 이러한 영역의 서비스는 그 특성상 상대적으로 중앙정부에 비해 지방정부가 공급의 적합성에 대한 책임을 갖게 된다고 할 수 있다. 공공 서비스 분야는 소득의 증대에 비례한 요구수준의 증가 속도, 즉 소득탄력적 성격이 강하기 때문에, 지방자치제가 정착되고 사회가 발전할수록 지방정부의 역할과 기능 재정립에 있어서 가장 중요한 변인으로 작용하게 될 것이다.

지방자치제도가 지역간 균형발전 및 지역주민의 실질적 복지증진이라는 목적을 구현하기 위해서는 지역주민의 성숙된 자치의식, 주민들의 후생증진에 있어서 종래의 중앙정부 우위의 의사결정보다 효과적인 성과를 거둘 수 있는 지방정부의 효율적 운영, 중앙정부의 지속적인 정책적 배려 등이 전제되어야 한다. 그중에서 지역민의 요구를 수렴하여 정책화하고 이를 실행하여야 할 지방정부의 효율적 운영을 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 지방정부에 기대되는 역할과 기능에 상응하는 만큼의 권한과 사무가 적정수준으로 배분되어야 한다. 둘째, 지방정부가 사용 가능한 인적·물적 자원이 적정수준으로 배분되어야 한다. 셋째, 지방정부의 효율적 운영을 뒷받침할 수 있도록 인적·물적 자원의 배분과 조직구조가 합리적으로 설계되어야 한다. 우리나라의 경우 얼마간의 지방자치의 경험을 갖고 있기는 하지만 역사적으로 중앙집권식 행정의 영향이 강하게 남아 있어서, 지방정부는 지금까지 특정 공공 서비스(지방공공채 등)의 분담에 치중하는 등 중앙정부에 대한 보완적·집행적인 성격에 머물러 왔다. 이러한 현재의 상황에서 지방자치제의 올바른 구현을 위

한 중앙정부와 지방정부간의 기능 및 역할분담체계의 수립은 시급히 해결하여야 할 과제라고 할 수 있다.

지방자치제는 다른 한편으로 이러한 전제조건이 충족되지 못할 경우 그 제도의 특성상 국가적 위기 대응능력의 저하, 효과적인 전국적 규모의 정책 수행 곤란, 지역주의의 팽배에 따른 국론분열의 가능성, 그리고 행정의 전문화 및 능률 확보 곤란 등의 문제점을 노출시킬 수도 있는 제도임에도 유의해야 한다.

### III. 지방 청소년육성 행정체계의 현황과 과제

기존의 지방 행정체계에서 청소년육성 행정을 담당하고 있는 부서는 시·도의 경우 가정복지국 청소년과로 하부조직으로는 청소년계와 청소년시설계 혹은 보호육성계가 있으며, 시·군·구는 청소년육성 행정만을 전담하는 부서가 없이 새마을과 체육청소년계가 일반적인 형태인데, 이들 조직은 체육부에 청소년국이 설치된 이후에 신설되었다. 그러나 기초자치단체의 경우 전국의 모든 시·군·구의 청소년육성 행정조직이 모두 이러한 편제로 되어 있는 것은 아니다. 서울특별시의 자치구들은 시민국 가정복지과내에 청소년계를 두고 있으며, 체육청소년계가 새마을과가 아닌 총무과 소속으로 되어 있거나 청소년계가 체육계와 분리되어 있는 경우도 있다.

여기서는 경기도 및 경기도내 시·군의 경우를 중심으로 지방자치단체의 청소년육성 행정체계를 고찰하기로 한다.

우선 인력배치의 측면에서 보면, 경기도의 청소년과(청소년계, 보호육성계)에 9명, 그리고 경기도내 36개 시·군 체육청소년계에 135명의 인원이 배

치되어 청소년육성 행정업무를 수행하고 있다.

경기도내 시·군의 경우는 135명의 인원이 36개 시·군에서 배치되어 있어 1개 시·군당 평균 3.75명의 인원이 청소년육성 행정업무에 종사하고 있다고 할 수 있다. 그러나 시·군의 경우 행정조직상 새마을과장 1명과 체육청소년계장 1명, 그리고 체육담당 1명을 제외하면 실제 청소년육성 행정업무를 담당하는 인원은 신술적으로 1명이하가 되며, 실인원 배치는 8-9급 공무원 1명이한 시·군의 청소년육성 행정업무를 담당하고 있는 실정이다. 관련사업 시행의 질적인 측면에서 볼 때 이는 지나친 부담이라고 할 수 있다. 특히 청소년육성 관련 행정업무 영역이 매우 다양하고 이질적인 업무들로 구성되어 있는 점에 비추어 전문인력의 확보가 중요한 문제로 대두되며, 시·군의 경우 청소년육성업무가 체육청소년계 내에서 수행되도록 되어 있어 많은 체육관련 행사 준비 등으로 청소년육성업무에 전념할 수 없는 형편이라는 점을 고려할 때 시·군 단위의 청소년육성 행정업무의 독자적 영역의 확보와 인원보장이 시급한 실정이라고 할 수 있다.

#### IV. 지방 청소년육성 행정체제 개선방안의 모색

##### 1. 청소년육성 행정체제 개선의 주요 원칙

청소년업무에 관한 행정과 청소년들에게 직접 전달되는 서비스가 적절히 조화를 이룰 수 있는 청소년 행정체제의 효과적인 구축을 위해서는 행정적인 측면과 서비스제공의 측면에서 다음과 같은 기본원칙이 지켜져야 한다<sup>7)</sup>.

##### 1) 행정적 측면

청소년 행정체계에서 행정적인 측면이란 청소년들에게 적절한 서비스를 제공하기 위해 정부부처나 지방자치단체 및 각종 청소년단체와 관련기관들이 수행하고 있는 다양한 업무와 기능을 효과적이고 효율적으로 달성하는데 고려되어야 할 요소들이다.

##### (1) 체계적 기능분담(systematic function distribution)의 원칙

청소년관련 기관들과 공공기관은 그 기관이 속하는 전체 행정조직상의 위치에 따라 수행해야 하는 역할과 기능에서 뚜렷한 차이를 갖고 있다. 예를 들어 정부와 지방자치단체의 수준에서 체육청소년부의 청소년정책조정실과 시·도의 가정복지국 청소년과 및 시·군·구의 체육청소년계가 갖는 업무의 성격과 기능은 각각 다를 수밖에 없다. 중앙부처의 주무부서는 국가전체의 청소년정책과 관련된 기획과 통제기능을 주로 수행하고, 중간조직의 성격을 갖는 광역자치단체인 시·도의 청소년과는 청소년업무 수행의 책임을 지고 직접적인 서비스 기능에 초점을 맞춰 감독과 기획 및 지도 업무를 수행하며, 정책집행의 최일선 기관이라 할 수 있는 기초자치단체의 체육청소년계는 스스로 청소년과 직접 접촉하고 서비스를 제공하는 것은 물론 각종 청소년단체나 관련기관들의 서비스 내용과 조화를 이룰 수 있도록 조정하고 관리하여야 한다.

##### (2) 전문성에 따른 업무분담의 원칙

청소년과 관련된 업무나 행정은 그 나름의 독자성과 고유성을 갖고 있다. 청소년업무의 독특성은 관련전문가에 의한 업무수행의 필요성을 강력

7) 서상목 외(1988), 『사회복지 전달체계의 개선과 전문인력 활용방안』 한국개발연구원, PP.23-31.

하게 제기한다. 나아가 일반행정과 분리독립된 행정체계를 요구하는 데까지 이르게 할 수도 있다. 예를 들어 관할 지역사회 청소년들의 요구진단과 그에 따라 제공되어야 할 서비스의 내용과 정도 및 서비스에 대한 평가, 자원봉사자들의 업무지도와 관리 등의 일은 전문성을 요하는 것으로 가능한 일정 자격을 구비한 전문가에 의해 수행되어야 할 것이다. 전문성과 일반행정상의 신념이나 구조가 갈등을 일으킬 때는 가능한 한 전문가의 전문성이 발휘되고 존중될 수 있는 행정상의 여건과 구조를 형성시켜주는 것이 바람직하다. 때때로 일반행정상의 구조가 갖기 쉬운 관료행정적 의사결정 구조는 전문가의 전문성을 억압하거나 사장시킬 위험성이 매우 높다.

### (3) 책임성(accountability)의 원칙

청소년행정이 공공성을 갖고 개개의 청소년들에게 충분하고 효과적인 서비스가 제공되도록 하기 위해서는 그 행정체계를 조직·구성하고 있는 모든 구성원들의 일정한 책임하에 해당 업무가 추진되어야 한다. 즉, 청소년에게 대한 직접적인 서비스를 제공하는 자는 물론이고 일반행정 업무에 종사하는 자도 청소년 뿐만 아니라 지역사회와 자신의 업무에 대해 책임성이 전제되어 있어야 한다. 따라서 청소년 행정체계에는 이러한 책임성을 담보할 수 있는 조건을 구비하여야 한다.

### (4) 통합조정(coordination)의 원리

청소년에 대한 서비스는 한 청소년에게 한 종류의 서비스만 제공하면 요구가 충족되거나 문제가 해결되는 것이 아니며, 다양한 서비스가 복합적이고 지속적으로 제공되어야 효과를 가질 수 있다. 또한 청소년 행정주체는 현재 행정의 편이상, 서비스의 성격상 다양하게 분산되어 있다. 그러므로 때로는 특정 집단의 청소년에게 서비스가 집중되는 결과를 초래하거나 특정한 서비스만 반

복적으로 제공하는 경우도 적지 않다. 이러한 자원의 낭비와 불평등한 배분을 방지하고 청소년들에게 보다 효과적인 서비스를 제공하기 위해서는 다양한 서비스를 통합하여 조정할 수 있도록 상호 협조, 조정하고 기획할 수 있는 행정체계를 구축하여야 한다.

### (5) 지역사회 참여(community participation)의 원칙

청소년의 문제와 요구는 공적인 서비스나 정보 제공만으로 해결될 수 없다. 해당 지역사회 전체의 참여와 협조가 있어야 청소년 문제의 해소와 적절한 서비스의 제공 효과도 기대할 수 있게 된다. 예를 들어 현재 지역사회에서 청소년의 건전육성을 현저하게 저해할 우려가 있는 유해환경이 상존할 경우, 그 환경에 대한 법적 규제는 공공기관에서 이루어져야 하겠지만 그 유해환경이 지니는 유해성의 근본적인 퇴치를 위해서는 지역사회 주민들의 자발적이고 자주적인 감시에 의존할 수밖에 없다. 보다 효과적이고 광범위한 청소년에게 실질적인 서비스를 제공하기 위해서는 지역사회 주민들의 자원봉사활동과 같은 참여가 불가피하다. 지역사회의 참여는 자원의 동원이나 활용뿐만 아니라 지역사회 주민들의 청소년과 그들의 문제를 이해하고 공동으로 대처할 수 있는 의식고양과 분위기 형성에 기여하게 된다.

### (6) 조사 및 연구의 원칙

청소년에게 보다 적절하고 유의미한 정보와 서비스를 제공하기 위해서는 무엇보다도 지역사회와 청소년들에 대한 각종 기초정보에 대한 조사와 연구가 절실하게 요청된다. 조사와 연구를 필요로 하는 영역은 청소년의 요구를 수렴하고 해결하기 위한 프로그램의 개발, 잠재된 요구를 개발하는 노력, 서비스의 효과성과 효율성을 평가하는 기술의 개발, 서비스의 관리와 운영기법 개발,

현재 지역사회 청소년들의 요구와 현실여건 파악 등으로 매우 광범위하게 산재해 있다. 지방자치의 실시와 함께 전국단위의 청소년에 대한 각종 정보보다는 해당 자치단위별로 청소년에 대한 정보가 더욱 요청되고 있다. 청소년 정책의 기획과 집행의 성패는 사전과 사후의 조사 및 연구기능에 의해 좌우될 수도 있다.

## 2) 서비스 제공의 측면

서비스 제공의 측면과 관련된 청소년 행정체계 구축의 기본원칙은 청소년의 요구에 맞게 각종 서비스를 제공하는 데 있어서 서비스의 효과성과 효율성을 제고하기 위한 원칙들이다. 이 원칙들은 주로 서비스를 창출하거나 직접 청소년을 대면하여 서비스를 제공하는 하위체계에서 지켜져야 할 것들이다.

### (1) 평등성(equality)의 원칙

평등성의 원칙은 모든 청소년이 성, 연령, 지역, 종교, 지위 및 신분과 관계없이 필요로 하는 서비스와 정보를 제공받을 수 있어야 한다는 것이다. 청소년의 권리와 책임을 명시한 청소년 기본법 제5조에는 ‘청소년은 안전하고 쾌적한 환경 속에서 자기발전을 추구할 권리가 있으며 정신적 신체적 건강을 해치거나 해칠 우려가 있는 환경으로부터 보호’되어야 하고, ‘청소년은 자신의 능력개발과 건전한 가치관의 확립에 힘쓰고 가정사회 및 국가의 구성원으로서의 책임을 다하도록 노력하여야 한다’고 규정하고 있다. 이와 같은 청소년의 권리와 책임에 근거하여 청소년들은 어떠한 장애도 받지않고 평등하게 각종 서비스와 정보를 제공받을 수 있어야 한다.

### (2) 적절성(appropriateness)의 원칙

청소년에 대한 서비스의 양과 질적 정도는 다른 모든 서비스와 마찬가지로 그들의 요구와 필

요, 성장정도에 따라 적절하게 배분·제공되어야 한다. 또한 때때로 청소년에 대한 서비스의 질적 수준은 일반성인들이 가지는 규범적 준거에 의해 일방적으로 결정되는 경우가 많다. 이 경우 성인들의 규범적 기대와 성향은 절대 무시되어서도 안되지만, 청소년의 요구수준과 갈등을 일으킬 때는 전문가에 의해 상호 조정하고 설득하는 과정을 거쳐 극복되어 그 적절성을 유지하여야 한다.

### (3) 포괄성(comprehensiveness)의 원칙

자라나는 청소년들의 요구는 다양하고 광범위한 수준에 걸쳐있다. 또한 그 요구는 매우 급격하게 변화하기도 한다. 따라서 청소년들이 바라는 서비스나 정보의 종류도 다양할 수밖에 없다. 한편 성장과정에 있는 청소년들은 그들의 요구와 상관없이 사회적 합의와 교육적 고려에서 거쳐야 할 과정이 있을수 있다. 청소년 행정체계에는 이러한 다양한 요구가 수렴될 수 있어야 한다.

### (4) 지속성(continuity)의 원칙

청소년 사업은 교육행위와 마찬가지로 단기간에 걸친 한정된 시행으로 그 효과를 기대하기 어려운 속성을 갖고 있다. 청소년이 한 사회구성원으로서 성장해나갈 수 있도록 꾸준히 각종 정보나 서비스가 제공되어야 하는 것이다. 물론 성장과정에서 상황에 따라 각기 다른 정보나 서비스가 제공되어야 한다. 이는 서비스 제공의 적절성에서 고려하였듯이 청소년이 처해 있는 현실과 여건에 따라 서비스가 제공되어야 함은 물론이거니와 계속적으로 제공될 때만이 바람직한 변화나 결과를 기대할 수 있다. 예를 들어, 무직 청소년에게는 자립할 수 있는 일과 기술이 가장 시급하게 요구되지만, 뿐만 아니라 여가나 수련활동과 같은 또다른 종류의 서비스도 필요하다. 또한 무직에서 벗어나 일정한 일을 갖게 된 이후에도 빈번한 이직을 방지하고 안정성을 가질 때까지의

일정기간 동안은 서비스 제공이 바람직하다.

본 연구에서는 청소년 행정체계를 활성화하는 방안으로 기존의 행정조직 체계를 필요 최소한의 자원투여를 통한 확대·보강으로 최대한 활용한다는 기본전략을 바탕으로 하는 공공부문의 청소년사업과 행정의 책임성 구현과 아울러 다양한 서비스가 청소년에게 배분될 수 있고 지역주민의 참여와 의식이 고양될 수 있도록 민간부문의 체계를 정비하고 활성화하는 데 초점을 맞추고자 한다.

## 2. 지방 청소년육성 행정체계 개선의 방향

청소년 행정체계 개선의 필요성은 다음과 같이 제시될 수 있다. 첫째, 현재 광역자치단위의 청소년 육성기구(청소년과)의 행정기획과 조정기능 및 전문성이 크게 결여되어 있고, 특히 청소년 기본계획의 수립과 동시에 폭주하는 업무의 양적 증가와 아울러 각종 청소년 수련시설의 증설에 따른 전문인력의 부족은 업무 추진에 심각한 장애요인으로 등장하고 있다. 또한 기초자치단위에서는 청소년행정과 육성업무를 담당할 공공기구는 물론이고 민간부문 역시 미비하여 실질적인 사업집행기능이 불가능한 현실이다. 따라서 지방자치제 실시에 따른 중앙과 광역, 기초자치단체간의 청소년 육성업무의 조정 및 고유기능이 강화될 필요가 있다.

둘째, 지방자치의 실시에 따라 지역실정에 맞는 청소년 육성사업을 개발하고 전개해 나갈 수 있는 독자적이고 자립적인 고유한 행정체제로 전환할 필요가 있다. 이를 위해서는 공공부문에서의 지방청소년육성위원회의 기능 재정립과 강화는 물론 현행 시·군·구 기초자치체의 청소년육성기구를 독립화하거나 또는 실질적인 기능을 보장할 수 있는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 공공

부문의 기능보강과 아울러 민간단체나 기관의 서비스를 활성화하고 효율적으로 관리·운영할 수 있도록 민간부문의 통합적이고 유용성있는 체계를 검토할 수 있다.

셋째, 1991년 4월 현재 58,500명에 이르는 전국 시·군·구단위의 일선 청소년지도위원들의 자긍심을 고양하고 역할을 실질화하여 청소년육성 체계로 적극 포섭할 필요가 있다. 청소년의 건전육성은 해당 청소년에게 가장 가까이 있는 환경에서부터 책임과 역할을 부여해야 한다고 전제할 때, 지역사회에서 일정한 영향력을 행사할 수 있는 청소년지도위원들이야말로 가장 현실적으로 동원할 수 있는 청소년행정의 자원이라 할 수 있다. 따라서 이러한 인적 자원을 청소년육성 체계로 동원하여 활용할 수 있는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

이러한 필요성에 더하여 청소년 지방행정체계의 활성화를 위한 기본방향은 우선 지방자치 실시에 따른 지역단위별 청소년의 교육정책과 전달체계의 균형과 조화를 이룰 수 있는 청소년육성정책과 조직의 준비를 통해 청소년의 전인적 성장과 건전 육성에 대한 국가의 역할과 기능을 정립한다는 장기적인 전망-앞장에서 언급한 바와 같이 청소년기본법의 제정과 한국청소년기본계획의 수립, 전문연구기관인 한국청소년개발원의 설립 등으로 기본적인 틀을 형성해가고 있다-아래 공공행정 및 민간 서비스를 포괄하는 청소년 육성업무를 중앙과 광역과 기초자치단체별로 합리적으로 기능과 역할을 배분하여 공공행정의 청소년육성에 대한 주도적 역할 수행과 책임성을 구현하고자 하는 것이다. 즉, 중앙의 주무부처는 국가차원의 청소년육성정책의 수립과 종합·조정·총괄을 하고 광역자치단체의 주무부서인 청소년과는 지역실정에 맞는 청소년육성정책의 기획·

조정·시행을 담당하며 기초자치단체의 해당부서는 최일선 행정기구로서 실질적인 청소년정책의 집행과 서비스를 제공하도록 한다.

지방 청소년육성 행정체계의 개선은 지방자치제 실시에 따른 청소년육성 여건의 변화를 수용하고 현실의 자원과 조건을 최대한 고려한 효율적이며 유연하고 다기능적인 체계를 구축할 수 있도록 해야한다. 따라서 기본적으로 지역사회 중심으로 청소년육성 사업이 기획되고 시행될 수 있도록 시·도 단위의 공공행정기구인 현행 청소년과의 전문인력 보강과 현실적인 인원 증원, 민간부문의 서비스 활성화를 도모하고 공공행정업무 기능과 조화를 이루기 위해 청소년 단체나 관련 사회기관 및 지역사회의 참여를 촉진할 수 있고 그 기능들을 통합·조정하여 청소년육성 사업으로 동원할 수 있는 민간기구의 설치를 검토할 것이다. 또한 시·군·구단위의 청소년육성 공공행정기구인 현행 새마을과 체육청소년계를 과 수준의 기구로 승격 개편하여 실질적인 기능을 보강할 수 있도록 한다.

### 3. 지방 청소년육성 행정체계 개선 방안의 내용

본 연구가 제안하는 지방 청소년육성 행정체계 개선 방안의 기본조직은 다음과 같다. 본 연구에서 다루고 있는 지방 청소년육성 행정체계의 개선안과 관련된 정책제안에서 가장 두드러진 특징은 전체 행정체계 중 중간조직의 성격을 가지면서 한편으로는 지역단위의 청소년육성정책의 기획단위 역할을 갖는 시·도의 청소년과의 전문인력 배치와 활용, 최일선 하부조직의 성격을 갖는 현행 시·군·구의 총무국 새마을과 체육청소년계의 체육청소년과의 승격 개편 및 민간서비스 기구의 통합과 지역사회의 청소년육성에 관한 참

여와 관심을 제고하는 사단법인 성격의 '청소년육성 국민운동기구'의 조직구성을 들 수 있다.

#### 1) 광역자치단체(시·도단위)의 청소년육성 행정체계

청소년육성 행정체계의 중간조직으로서 시·도의 현행 조직은 기본적으로 현상태를 유지하는 것을 원칙으로 한다. 즉, 현재 시·도의 청소년육성 행정은 1988년 7월 가정복지국 산하에 청소년과로 발족하여 청소년계, 시설계 혹은 보호육성계 등 지방의 여건과 규모에 따라 2-3계로 조직·운용되고 있다.

그런데 지방자치 실시에 따라 지역실정에 맞는 청소년정책의 수립과 시행 및 서비스의 필요성과 요구가 한층 높아질 것으로 예상됨으로 시·도의 청소년정책 개발과 수립의 고유기능이 훨씬 강화되어야 할 필요가 있다. 시·도 청소년과의 고유기능을 강화하는 방안은 앞의 현황분석에서 나타난 바와 같이, 현재 청소년과의 업무기능 강화와 직결된다. 즉, 청소년과의 고유업무 중에서 다음과 같은 업무는 일반행정 분야만으로 추진하기 어려운 해당분야의 일정한 전문성을 요구하는 것이라 할 수 있다.

청소년정책의 장단기 계획의 수립이나 육성종합계획의 수립 등은 중앙부처의 장단기 계획과 정책의 부문과 그 지방 고유의 계획과 정책이 조화를 이루지 못하고, 지역 고유의 사업을 개발하기 보다는 현실적으로 많은 부분이 중앙부처의 계획과 정책을 모방 내지는 답습하거나, 중앙에서 하달된 사업을 중심으로 계획되어 왔다. 실제로 지방 일선행정 종사자들은 현재 지방자체적으로 계획 시행하고 있는 사업의 비중이 보통정도(36.4%)이거나 낮은 것으로 인식(50.2%)하고 있다. 또한 광역자치단체의 경우 청소년활동을 위해 각

종 사회적 자원의 활용정도는 반수 이상이 보통(41.1%)이거나 잘 활동되지 못하고 있는 것(42.9%)으로 평가하고 있다. 이러한 현실과는 달리 일선 행정종사자들은 지방 자체사업의 개발과 수립의 필요성을 매우 강하게 인식하고 있다. 즉, 광역자치단체 근무자의 17.9%만이 필요성을 낮게 평가하고 있다.

이와 같이 지방자체의 청소년육성사업의 개발이나 수립의 필요성에 대한 인식이 높음에도 불구하고 그 사업비중이 낮은 이유는 주로 시·도 청소년과의 업무기능이 미약한 데 있는 것으로 판단된다. 일선 행정종사자 역시 직무 수행상의 가장 커다란 애로사항으로 기관내 청소년업무 기능의 미약(36.5%)이나 정책결정시 지방의 여건이나 실무자의 의견이 잘 반영되고 있지 않은 사실(29.6%)을 지적하고 있다.

이에 대한 대안으로 청소년부서의 업무기능을 강화(39.0%)하거나 청소년업무 종사자의 전문직화(20.0%)등의 필요성을 강하게 제기하고 있다. 실제로 특정 시·도를 제외하고는 청소년시설을 건립하고 지도감독할 수 있는 전문인력을 거의 확보하지 못하고 있다.

시·도 청소년과의 업무기능의 보강은 첫째, 청소년시설이나 청소년지도와 관련한 일정 훈련이나 지식을 지니고 있는 1-2명씩의 전문인력의 보강이 가장 바람직할 것으로 판단된다.

전문인력의 보강은 일정 전문성을 가진 자를 현재와 같이 별정직으로 하여 정시제로 채용하는 방안과 앞으로 청소년개발원 등에서 양성될 청소년지도자 등을 청소년수련원의 기관을 통해 파견 지원받아 한시적으로 활용하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 장기적으로는 각 시·도에 1개소씩 건립되는 청소년 수련원이 완성된다면 청소년과가 추진하는 업무의 전문성 보완이나 업무의 분

담이 상당한 정도 이루어질 것으로 예상할 수 있다. 단지 별정직으로 전문성을 가진 직원을 둘 경우 그 전문성이 발휘될 수 있는 근무조건과 환경의 조성이 고려되어야 한다.

둘째, 청소년과의 업무보강의 또다른 측면은 청소년육성과 관련을 갖고 있는 기관과의 업무협조체계의 개선을 지적할 수 있다. 청소년의 건전육성사업은 교육, 노동, 경찰, 검찰, 복지관련 업무, 언론매체, 지역사회 조직 등과 깊이 관련되어 있다. 그러므로 지역의 청소년육성정책의 전반을 관할하고 있는 청소년과는 해당지역의 이러한 관련 기관이나 조직과 연계하여 협조할 수 있는 채널을 확보하고 있어야 한다. 이러한 필요에 의해 마련되어 있는 제도적 통로가 바로 청소년육성지방위원회라 할 수 있다. 1992년 현재 청소년육성지방위원회는 청소년육성법 제 8조의 규정에 근거하여 설치되어 청소년육성에 관한 지역별 계획의 수립에 관한 사항과 청소년육성에 관한 관계행정기관의 시책조정 및 협조에 관한 사항 등 기타 청소년시설과 육성 전반에 걸친 사항을 심의하도록 하고 있다. 이러한 제도적 장치가 있음에도 불구하고 청소년과의 유관기관간의 업무협조가 미흡하다는 사실은 제도적 통로에 대한 재검토를 요구하게 한다. 현재의 청소년육성지방위원회는 지역의 청소년육성과 관련을 가진 유관단체나 기관의 장을 구성원으로 하여 연 2회 정도의 회합을 갖고 청소년육성계획이나 관련사항을 심의하고 있다. 그러나 가정복지국장을 위원장으로 하는 실무위원회는 거의 기능을 발휘하고 있지 못한 실정이다. 이러한 상황에서 청소년육성 유관기관간의 실무적인 협의나 관계형성은 현실적으로 어렵다. 따라서 청소년육성지방위원회와 실무위원회의 기능을 내실화하고 보강하여 실질적으로 청소년유관기관간의 실무적인 관계형성의 통로 역할

을 할 수 있는 방안이 검토되어야 할 것이다. 이러한 실무위원회의 구성운영은 현재 청소년의 대부분이 학생, 근로, 복무, 무직 등 신분상으로 나누어져 있고, 신분구성에 따라 각각 교육, 노동, 국방 등의 관련부서에 의해 실질적인 정책이 수립되고 있는 상황에서는 청소년사업의 효율적이고 통합적인 기획과 시행을 위해서는 매우 중요한 의미를 갖는다. 단지 실무위원회는 지역실정에 따라 3-4가지 정도로 일정기간 한시적으로 운영하며, 사회변화 여건에 따라 가변적으로 운영할 수 있도록 하는 것이 효과적일 수 있다. 또한 구성원은 가능한한 업무 실무자를 중심으로 하되 필요최소한의 인원으로 국한하고 회의는 두달에 1회등으로 명시하고 필요시에 수시로 개최할 수 있도록 하여 시·도 청소년과를 해당지역의 청소년육성업무의 체계화 창구로 활용할 수 있다.

셋째, 청소년기본법이 규정하고 있는 바와 같이, 시·도별로 설치·운영할 수 있는 청소년수련관과 지방청소년상담실이 개설된다면 청소년과의 업무기능을 강화하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 청소년기본법 제 26조 1항에 의하면 국가나 지방자치단체는 대통령이 정하는 바에 의하여 청소년 수련시설을 설치운영하도록 규정하고 있으며, 제 27조에는 수련시설을 효과적으로 운영하기 위하여 청소년단체등에 그 운영을 위탁할 수 있도록 하였다. 따라서 각 시·도는 청소년수련관을 설치하여 사업소의 성격으로 직접 운영하거나 아니면 지역의 청소년단체에 위탁하여 운영할 수 있다. 한편 청소년기본법 제 61조에 의하면 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지방청소년상담실을 설치·운영할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 시·도가 어떤 형태든지 지방청소년상담실을 운영하게 된다면, 이 역시 청소년과의 주요한 업무기능의 하나인 청소년종합상담

에 관한 기능을 보강할 수 있는 체계로 작용할 수 있다. 결국 청소년과 직접 대면하여 수련활동과 상담의 서비스를 제공하는 수련관과 상담실을 공공행정체제로 갖추게 됨으로써 시·도의 청소년육성 사업은 서비스제공을 비롯한 상당한 정도의 기능을 보강할 수 있게 된다.

넷째, 시·도의 청소년육성 행정체계의 구성에서 가장 취약한 부문은 지역사회 주민의 참여와 의식의 고양 등과 같은 각종 사회적 자원의 동원 기능이다. 실제 시·도에 근무하고 있는 일선 종사자들은 지역사회내의 각종 사회적 자원의 활용 정도에 매우 낮은 평가를 하고 있다. 지역사회의 청소년육성사업은 공공부문과 민간부문이 적절히 조화를 이루면서 이루어져야 하고, 특히 가정과 지역사회 주민의 적극적인 관심과 동참없는 그 실효성을 거두기 어렵다는 사실에 비추어 민간 사회적 자원의 동원방안은 청소년육성 행정체계의 한 구성요인으로 시급히 고려되어야 할 것이다.

## 2) 기초자치단체(시·군·구단위)의 청소년육성 행정체계

현재 각 시·군·구의 업무내용을 보면 비교적 기능배분의 원칙에 충실하고 있다. 즉, 현행 시·군·구 새마을과 체육청소년계의 주요업무 현황을 보면 앞에서 지적한 바와 같이 청소년 건전활동 보급지원, 청소년 수련터전 확충 운영, 어려운 청소년 자립지원 및 상담, 청소년단체 육성지도, 비정규 야간학교 학습지원 및 무직미진학 청소년 기술교육 지원 등이다. 특히 청소년들에게 갈곳과 놀거리를 제공함으로써 여가선용의 기회를 부여하고 지역사회 청소년들의 우정과 친선을 도모하고 잊혀져 가는 우리의 춤, 노래, 놀이 등을 보고 익힘으로써 우리의 얼을 찾아 한민족으로서의 자긍심을 고취하여 지역사회 청소년문화의 구

심체로 발전시키고 있는 청소년 어울마당 설치 운영사업은 시·군·구의 가장 핵심적 사업중의 하나이다. 그밖에 시·군별 상담실 설치 운영과 청소년교실 운영 및 야간공부방 운영 등 청소년을 대상으로 하는 직접적인 서비스업무를 주요 사업으로 하고 있다.

그런데 현재 시·군·구의 행정체계상 청소년 업무는 총무국 새마을과 체육청소년계에서 담당하고 있어 체육과 청소년업무를 1계에서 동시에 부담하고 있는 실정이다. 특히 체육청소년계는 계장이하 2-3명의 직원이 가장 빈번한 지역의 각종 체육행사에 동원되고 있어 청소년업무는 행정 8-9급의 직원이 1명 담당하고 있는 현실이다. 더욱이 1명의 직원마저 청소년업무를 전담하지 못하고 당면한 체육행사에 연평균 120일 정도 동원되고 있는 경우도 허다하였다. 이러한 상황에서 지방청소년육성위원회의 실질적인 운용과 활성화를 비롯하여 기초자치단체의 각종 청소년사업이 원활하게 시행되기를 기대할 수는 없다. 더욱이 전문성을 갖고 청소년에게 서비스를 제공할 수 있는 각종 사회단체나 청소년단체가 지역단위로 활성화되어 있지 못한 현실에서 시가군가구 단위의 행정체계의 미비는 사업추진 자체를 불가능하게 한다.

본 연구에서는 수련시설의 확보를 비롯한 시·군·구 청소년사업의 전문성제고와 업무의 전담화를 위해 다음과 같이 개선방안을 제안한다. 현재 '총무국 새마을과 체육청소년계'를 '총무국 체육청소년과'의 수준으로 격상할 것을 제안한다. 즉, 체육청소년계를 과로 승격개편하여 체육계와 청소년계로 분리함으로써 적어도 청소년업무의 전담화를 보장할 수 있어야 한다. 청소년계를 분리독립할 경우 광역자치단체의 행정체계에서와 같이 가정복지과등 복지업무 영역으로 편재하는

방안도 고려될 수 있다. 그러나 청소년사업의 지방정부의 복지사업이 아직은 구호적 복지수준을 탈피하지 못하고 있으며, 복지업무가 사회복지사 무소의 신설과 같은 독립된 전달체계를 구상하고 있는 현실에서 청소년업무의 복지영역으로의 편입은 바람직하지 못하다. 특히 청소년업무를 복지행정 계열에서 시행한다고 할 때에는 청소년사업이 갖는 육성의 고유성과 독특성을 보장받기 어려운 한계가 있다. 또한 지방수준에서의 원활한 업무추진과 재원 및 사회적 자원의 동원 측면에서도 체육계와 함께 총무국하에 두는 방안이 현실적이다.

청소년업무 수행에서 요구되는 전문성은 시·군·구에 설치운영될 청소년상담실의 전문요원과 청소년수련관, 수련실, 수련방에 근무하게될 청소년지도자들의 지원과 활용을 통해 보완하는 방법이 적절하다. 특히 청소년시설의 설치에 대한 전문적 지원은 청소년시설의 인허가업무를 담당할 시·도의 지원이나 자문을 받을 수 있는 통로를 구축하는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

## V. 요약 및 결론

지방자치제는 지역행정에 있어서 지역민의 요구와 의사를 보다 적극적으로 반영 실현함으로써 민주주의의 실현을 보다 구체화하기 위한 제도라고 할 수 있다. 즉, 지방민의 민의와 지역의 사정을 구체적으로 반영함으로써 지역간의 불균형을 해소하고 전국의 균형있는 발전을 꾀할 수 있으며, 이를 바탕으로 국민적 통합을 달성할 수 있다는 것이다. 다른 한편으로는 자치능력의 향상을 통해 민주주의 실현의 시민적 기반을 다진다는 점에서 그 의의가 인정되고 있다.

이러한 목표의 구현을 위해 시행되게 된 지방

자치제는 지방의회의 구성과 선거를 통한 지방자치단체장 선출 등 정치적 선택과정에도 커다란 변화를 가져오게 된다. 이에 따라 지방자치제는 행정의 형태나 내용, 그리고 그것을 실현해가는 과정에서 종래의 중앙집중식 행정체계에서와는 다른 새로운 행정의 양태를 필요로 하게 된다. 지방자치제에 요구되는 새로운 행정체계는 우선 지방자치제의 기본 이념에 터하여 종래의 중앙정부에서 가지고 있던 행정기능과 그에 따른 권한의 지방정부로의 이양, 그리고 이에 따른 중앙정부-지방정부간의 역할 재조정에 의해 수립된다. 특히 국가 및 지역발전과 그에 따른 사회 각분야의 발전, 그리고 소득이 증대됨에 따라 공공부문의 집합적 대응 *collectiv action*을 필요로 하는 서비스의 급격한 증대가 요구되는데, 이러한 영역의 서비스는 그 특성상 상대적으로 중앙정부에 비해 지방정부가 공급의 적합성에 대한 책임을 갖게 된다고 할 수 있다. 공공 서비스 분야는 소득의 증대에 비례한 요구수준의 증가 속도, 즉 소득탄력적 성격이 강하기 때문에, 지방자치제가 정착되고 사회가 발전할수록 지방정부의 역할과 기능 재정립에 있어서 가장 중요한 변인으로 작용하게 될 것이다.

지방자치제도가 지역간 균형발전 및 지역주민의 실질적 복지증진이라는 목적을 구현하기 위해서는 지역주민의 성숙된 자치의식, 주민들의 후생증진에 있어서 종래의 중앙정부 우위의 의사결정보다 효과적인 성과를 거둘 수 있는 지방정부의 효율적 운영, 중앙정부의 지속적인 정책적 배려 등이 전제되어야 한다.

청소년 행정체계 구축의 주요원칙과 기본전제 및 청소년행정의 방향과 과제에서 제기한 사항을 바탕으로 하여 현행 청소년정책과 육성체계를 통칭하는 청소년 행정체계 개선의 필요성은 다음과

같이 제시될 수 있다.

첫째, 현재 광역자치단위의 청소년 육성기구(청소년과)의 행정기획과 조정기능 및 전문성이 크게 결여되어 있고, 특히 청소년 기본계획의 수립과 동시에 폭주하는 업무의 양적 증가와 아울러 각종 청소년 수련시설의 증설에 따른 전문인력의 부족한 업무의 추진에 심각한 장애요인으로 등장하고 있다. 또한 기초자치단체에서는 청소년 행정과 육성업무를 담당할 공공기구는 물론이고 민간부문 역시 미비하여 실질적인 사업집행기능이 불가능한 현실이다. 따라서 지방자치제 실시에 따른 중앙과 광역, 기초자치단체간의 청소년 육성 업무의 조정 및 고유기능이 강화될 필요가 있다.

둘째, 지방자치의 실시에 따라 지역실정에 맞는 청소년 육성사업을 개발하고 전개해 나갈 수 있는 독자적이고 자립적인 고유한 행정체제로 전환할 필요가 있다. 이를 위해서는 공공부문에서의 지방청소년육성위원회의 기능 재정립과 강화는 물론 현행 시·군·구 기초자치체의 청소년육성기구를 독립화하거나 또는 실질적인 기능을 보장할 수 있는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 공공부문의 기능보강과 아울러 민간단체나 기관의 서비스를 활성화하고 효율적으로 관리·운영할 수 있도록 민간부문의 통합적이고 유용성있는 체계를 검토할 수 있다.

셋째, 1991년 4월 현재 58,500명에 이르는 전국 시·군·구단위의 일선 청소년지도위원들의 자긍심을 고양하고 역할을 실질화하여 청소년육성 체계로 적극 포섭할 필요가 있다. 청소년의 건전육성은 해당 청소년에게 가장 가까이 있는 환경에서부터 책임과 역할을 부여해야 한다고 전제할 때, 지역사회에서 일정한 영향력을 행사할 수 있는 청소년지도위원들이야말로 가장 현실적으로 동원할 수 있는 청소년행정의 자원이라 할

수 있다. 따라서 이러한 인적 자원을 청소년육성 체계로 동원하여 활용할 수 있는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

이러한 필요성에 터하여 청소년 지방행정체계의 활성화를 위한 기본방향은 우선 지방자치 실시에 따른 지역단위별 청소년의 교육정책과 전달 체계와 균형과 조화를 이룰 수 있는 청소년육성 정책과 조직의 정비를 통해 청소년의 전인적 성장과 건전 육성에 대한 국가의 역할과 기능을 정립한다는 장기적인 전망-앞장에서 언급한 바와 같이 청소년기본법의 제정과 한국청소년기본계획의 수립, 전문연구기관인 한국청소년개발원의 설

립 등으로 기본적인 틀을 형성해가고 있다-아래 공공행정 및 민간 서비스를 포괄하는 청소년 육성업무를 중앙과 광역과 기초자치단체별로 합리적으로 기능과 역할을 배분하여 공공행정의 청소년육성에 대한 주도적 역할 수행과 책임성을 구현하고자 하는 것이다. 즉, 중앙의 주무부처는 국가차원의 청소년육성정책의 수립과 종합·조정·총괄을 하고 광역자치단체의 주무부서인 청소년과는 지역실정에 맞는 청소년육성정책의 기획·조정·시행을 담당하며 기초자치단체의 해당부서는 최일선 행정기구로서 실질적인 청소년정책의 집행과 서비스를 제공하도록 한다.