

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경과 목적

대부분의 선진국가는 “청소년교육”과 더불어 “청소년육성”분야가 현재 뿐만 아니라 미래 사회의 발전에 필요조건인 동시에 충분조건이라는 인식하에 오래전부터 이 두 기능을 위해 다양한 사회적 제도와 여건을 구비하여 왔다. 그 결과 청소년교육과 육성기능이 지속적인 경제성장과 건전한 사회문화의 형성에 기여하였다는 평가를 받고 있다. 우리나라의 경우는 급속한 경제성장을 바탕으로 생활수준과 함께 교육수준도 급속히 향상되었고, 교육수준의 향상이 경제성장의 원동력으로 다시 충원되었다는 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 이러한 긍정적인 측면에도 불구하고 지나친 교육중심적 사고는 과도한 입시경쟁과 지식전달위주의 교육 등으로 결과되었고, 심지어 지나친 사교육비 지출은 경제발전을 저해한다는 부정적인 평가를 받는 실정에 이르렀다.

청소년의 바람직한 성장을 위한 선진국가와 우리나라의 사회 제도와 여건이 지니는 순기능적 차이는 바로 청소년육성기능 활성화 여부에 기인한다. 우리나라의 경우 청소년육성분야에 대한 사회적 인식과 제도의 구비가 교육분야에 비해 매우 미약하였고, 청소년을 둘러싼 다양한 문제에 대한 폭 넓은 시각과 대안의 제시보다는 당면한 문제를 해결하는 데 급급했었다. 이러한 평가와 사회적 자각을 기초로 청소년의 건전한 성장을 위해서는 청소년 교육의 기능 뿐만 아니라 청소년육성분야의 활성화가 필요하다는

인식이 높아졌다.

정책적인 차원의 청소년육성사업은 1992년부터 시행된 “한국 청소년기본계획”을 기반으로 정착되었고 1993년에 수립된 “청소년육성5개년계획”을 통해 보다 현실성 있는 정책영역으로 자리를 잡게 되었다. 이러한 계획들이 지닌 지닌 효과는 단순히 정부의 정책차원에 머물지 않고 민간부문의 청소년육성관련사업 활성화를 촉진시켜 민간운영 수련시설의 확대, 청소년단체 운영 활성화, 각종 유관기관의 협조체계 정립 등이 이루어지게 되었다.

1990년대 초반 이후 최근까지 활성화되고 있는 일련의 사회 변화를 전제로 할 때, 이제는 청소년육성의 위상이 새롭게 재정립되어야 할 시점에 와 있다. 청소년육성분야의 위상 재정립을 위해서는 첫째, 청소년을 바르게 성장하도록 돕는 기능을 교육부 문만으로 국한하여 생각하는 틀에서 벗어나 청소년육성의 기능을 정책입안자 뿐만 아니라 전체 국민이 인식하는 인식의 전환이 요구된다. 둘째는 전체 청소년을 위한 사업이 활성화될 수 있는 효과적이고 체계적인 사회적 기반이 구축되어야 한다. 이러한 사회적 기반에는 청소년시설 확충, 청소년 관련법령과 제도의 개선, 청소년을 위한 다양한 프로그램 실시, 다양한 사업의 수행을 위한 재원 등 다양한 분야가 포함된다.

특히 재원은 청소년육성을 위한 사회적 기반의 하나로 볼 수 있으나, 다른 사회적 기반의 바탕이 된다는 측면에서 가장 중요한 요소라고 볼 수 있다. 청소년육성 전체영역에 걸쳐 충분하고 만족할 만한 예산과 재원이 지원될 때 올바른 기능이 수행될 수 있으며, 이러한 관점에서 청소년육성재원은 청소년육성사업을 위한 충분조건이 아니라 필요조건이다.

그럼에도 불구하고 현실적 여건의 한계라는 논리에 의해 청소년육성을 위한 대부분의 재원은 사회적으로 긴급한 일에 대한 희생양으로서의 역할을 강요받아 왔다. 공공재원의 경우 세출구조상 중앙정부의 청소년육성부문지출은 매우 미약한 실정이고, 대부분의 사업예산편성상 중앙부처에서 관장하고 있기 때문에 지방자치단체와의 관계에서 효과적인 재원확보와 집행체계가 성립되지 못하였다. 민간부문에서도 청소년육성에 대한 투자나 기부금 등이 거의 이루어지고 있지 못하고 있으며, 민간의 참여를 촉진할만한 제도의 설치와 운영 또한 미비한 실정이다.

국가와 사회발전이 청소년육성 활성화와 같은 선상에서 인식되어야 한다면, 국가와 사회발전에 소요되는 재원과 청소년육성을 위한 재원은 동일시되어야 한다. 국가와 사회는 성장과정에 있는 청소년들이 사회의 발전에 기여할 수 있는 실천적 능력을 쌓을 수 있도록 상대적인 투자가 아니라 절대적인 투자를 하여야 한다. 이러한 논리는 청소년육성사업의 재원이 정부의 소규모적인 재정부정이나 민간의 영세적인 지원에 의존하는 현실에 대한 전면적인 재검토를 요구하는 것과 같은 의미이다.

물론 한국청소년기본계획에서는 재원확보가 중요한 분야로 취급되어 1992년부터 2001년까지 예상되는 총소요재원을 2조 4,836억원으로 예측하고 공공부문과 민간부문이 약 50%정도를 부담한다는 야심찬 재원확보계획을 수립한 바 있다. 또한 청소년육성5개년계획에서도 1993년부터 1997년까지의 소요예산을 6,589억원으로 축소·조정하고 공공부문에서 5,232억원(79.9%), 민간부문과 기타부문에서 1,327억원(20.1%)을 확보하는 계획을 수립하였다. 그러나 청소년육성분야가 다른 정책분야만큼 사회적인 주목을 받지 못하고 있다는 현실상황 인지도가 낮았고, 국가경제 전

체에 대한 고려나 다른 정책분야의 입장이나 방향을 무시한 채 청소년육분야만을 고려하여 설정된 사업목표량을 달성하는 재원 규모 설정에 급급하였다는 문제점을 안고 있었다.

현재의 청소년육성사업 수행과 앞으로 예측되는 사업의 활성화에 대응하기 위해서는 합리적이고 현실적인 재원확충방안이 중요한 과제로 부각할 것이다. 이 연구는 청소년육성과 재원의 관계에 대한 논의를 기초로 기존의 청소년육성재원의 현황과 문제점을 중점적으로 파악하고, 효과적으로 청소년육성재원을 확보할 수 있는 기본방향과 방안의 제시를 주요 목적으로 한다.

2. 연구의 내용과 방법

이 연구의 주요내용은 청소년육성사업과 재원의 관계에 대한 논리적이고 이론적 검토를 기초로 청소년육성재원 현황과 문제점 분석, 청소년육성재원의 확보방향과 기본적인 대안제시 등으로 구성되어 있다.

제2장에서는 청소년육성과 재원의 관계에 대한 여러 가지 관점에 대한 검토와 청소년육성사업과 재원의 체계적 구분을 통해 연구의 적절한 접근법을 제시한다.

제3장에서는 청소년육성재원의 현황분석을 기초로 문제점을 파악한다. 청소년육성재원을 공공재원과 민간 및 기금재원으로 구분하고 규모, 운영현황 등을 분석하여 전반적인 문제점을 파악한다.

제4장에서는 향후 청소년육성재원 확보 가능성을 전망하고 재원 확보를 위한 기본방향을 설정한 후, 공공재원과 민간재원

및 기금재원별 확보방안을 제시한다.

제5장은 연구결과를 요약하고 정책적인 제언으로 구성된다.

이 연구의 주요 대상이 재원이라는 수량적 개념이기 때문에 보다 정확하고 타당성이 있는 연구가 되기 위해서는 신뢰성 있는 척도를 설정하여 제반 사회적 요소간의 관계를 객관적으로 측정하여야 한다. 그러나 제한된 자료를 중심으로 연구가 수행되었기 때문에 청소년육성과 관련된 전반적인 사업이나 계획과 재원간의 다중적 관계분석보다는 개별적인 차원의 분석만이 이루어졌다. 또한 문헌자료분석을 통해 도출된 사실을 중심으로 기술한 한계를 지닌다.

또한 선행연구물과 정부의 각종 공식문건을 통해 수집한 자료를 주로 활용하였기 때문에 각종 통계치가 약간씩 차이를 보이고 있다. 각 재원에 대한 통계산출방식과 기준이 시행부처나 기관마다 약간씩 다르고 청소년관련 부처가 매우 다양하다는 점, 재원의 범위나 내용이 매우 복잡하게 구성되어 있기 때문으로 판단된다. 예를 들어 재정경제원의 통계산출방식의 경우는 청소년육성업무를 크게 문화체육부 관련 예산에 포함시킴으로써 문화체육부가 자체적으로 산출하는 재원관련 통계와 차이를 보이고 있다. 또한 청소년육성업무 전담부처 변동에 따라서 관련 재원규모를 산출하는 방식에도 차이를 보이고 있다. 이밖에도 사업계획상의 재원규모와 실제 집행한 예산간의 차이 등을 이유로 들 수 있다.

제 2 장 청소년육성과 재원

1. 청소년육성과 재원의 관계

청소년육성에 투여되는 재원의 개념은 청소년육성에 대한 정부와 사회, 전체국민의 관심, 청소년의 욕구와 함수관계를 가지고 있는 개념이다. 청소년육성에 대한 사회적 관심이 높아질수록 정부의 예산규모나 민간의 투자는 당연히 증대되어야 한다. 비록 사회적으로 청소년육성이 다른 사회분야보다 덜 관심사가 되고 있다고 하더라도, 정책적 차원에서 이를 개선하기 위한 노력의 일환으로 재원은 확충되어야 한다. 진정한 사회발전과 국가 발전은 청소년육성에 대한 투자가 없이는 불가능하다는 미래지향적인 사고가 필요한 것이다. 그러나 이러한 인식과 필요에도 불구하고 실제로 필요한 재원 수요에 비해 공급이 매우 미약하여 온 것이 사실이다. 그렇다면 왜 지금까지 청소년육성에 대한 투자와 재원의 확보가 미비했었는가?

그 이유로는 무엇보다도 우리나라의 발전전략이 주로 경제발전 제일주의의 논리에 입각하였다는 점과, 청소년육성정책이나 사업에 대한 사회적 수요의 수준과 세부적인 대안이 대부분 교육 부분에 할애되었다는 점을 들 수 있다. 또한 한국청소년기본계획과 청소년육성5개년계획의 수립과정에서 재원확보를 위한 구체적인 검토나 평가작업이 이루어지지 않은 채 당위적인 차원에서 강조되었다는 점을 들 수 있다. 따라서 사업의 주체가 대부분 중앙정부 중심으로 추진되었고, 민간기업이 투자의 주체로 간주되지

못했으며, 사업의 수혜자인 청소년의 욕구를 충족하지 못한 재원의 다양화를 형성하지 못하고 있는 순환논리에 빠져 있는 것이다.

그러나 청소년육성과 경제의 관계에 있어서 중요한 것은 청소년육성의 의미를 과거처럼 경제성장에 대한 부정적인 면으로만 취급해서는 안된다는 점이다. 청소년육성 관점과 경제적 개념의 접목에 있어서 경제적 부(富)는 미래사회의 주역인 청소년을 간과한 상태에서 논의될 수 없다는 점과 청소년육성은 미래사회의 발전을 측정할 수 있는 척도라는 점을 인식하는 것이 매우 중요하다. 국가적 차원에서 청소년육성재원이 비록 직접적으로 부를 창출하지는 않더라도 미래사회에 대한 투자라는 인식이 확대되어야 한다.

경제적 관점과 청소년육성사업 관계에 대한 인식 전환에 있어 또다른 중요한 논의는 청소년육성사업이 지닌 서비스의 성격이 변화하고 있으며, 이에 따른 재원의 다양화가 필요하다는 점이다. 1990년대 초반까지만 하더라도 청소년육성사업은 대부분 문제청소년이나 어려운 청소년을 주요 대상으로 하는 소극적 의미의 사업으로 그 범위를 한정시켰기 때문에 주로 공공재적(公共財的) 성격이 강하였고, 재원의 대부분을 정부에 의존하는 형태를 지녔다. 그러나 1990년대 이후 기존의 청소년육성사업이 지닌 한계선을 넘어, 보다 적극적이고 능동적인 측면으로 정책과 사업이 시행됨으로써 청소년육성사업의 서비스 형태가 점차 사적 재화(私的財貨)의 형태를 지니고 있다는 점이다.

즉, 일정한 자격에 해당하는 청소년(문제청소년이나 불우청소년 등)만을 대상으로 자신이 지불한 비용에 상관없이 동등한 양의 서비스가 제공되었던 기존의 사업성격이 점차 청소년이 상이한

비용을 지불하고 참가하는 형태인 사적재화의 성격이 강해지고 있다. 따라서 청소년육성의 사업은 공공재와 사적재화의 성격을 모두 갖고 있는 특성을 지니고 있다.¹⁾ 이러한 경향에 비추어 볼 때, 청소년육성에 필요한 재원의 확보는 지금까지의 공공재적 성격에 강조를 둔 공공부문 의존도를 낮추고 점차 이용자가 부담하는 사적재화의 성격을 강조하는 경향으로 전환시켜야 할 것이다.

청소년육성사업과 재원의 관계에 있어서 고려해야 할 중요한 사항 중 하나는 지금까지 청소년육성과 관련된 사회적 필요욕구의 수준과 내용에 대한 체계적인 평가방법 모색을 위한 정부나 민간의 노력이 거의 없었다는 점이다. 청소년육성사업의 다양한 각종 서비스나 사업과 사회적 필요와의 상호관계에 대한 충분한 실제적 연구가 없었기 때문에 공공부문의 재원은 주로 수련시설이나 행사 등 하드웨어적인 대상에 집중적으로 투자됨으로써 청소년이 피부로 인식할 수 있는 체험적 효과가 낮았다는 결과로 귀착되었다. 청소년육성사업에 필요한 재원의 효과적인 확보를 위해서는 한국청소년기본계획과 청소년육성5개년계획에 의해 획기적으로 발전되고 있는 관련사업의 충족요건과 효과에 대한 엄밀한 조사를 실시하여야 할 것이다. 이러한 과정을 거쳐 개선된 기준은 재원의 효율적 활용과 투자를 위한 재정적 지원을 창출하고 재원 가동능력을 합리화하는 방향에서 활용될 수 있다. 또한 청소년육성사업의 필요성과 이에 대한 정부나 민간의 사업시행간의 관계에 대한 세부적 기술이나 모델의 개발은 재원을 배분하는

1) 사적재화(私的財貨)와 공공재(公共財적) 성격을 모두 갖고는 재화를 준공공재(準公共財, qusai-public goods) 또는 클럽재(club goods)라고 한다. 클럽재의 특징과 효율적 공급의 문제는 박경수 외(1996), 교육재정의 구조와 재원확충방안, 한국조세연구원, pp. 16-19. 참조.

기준을 제공할 것이다.

청소년육성사업과 재원간의 합리적인 관계설정을 위해서는 청소년육성 본연의 기능과 경제적 문제간의 갈등관계를 해소하고 청소년육성 관련 사회적 요구에 대한 체계적 분석과 검증, 청소년육성과 관련된 사회적 필요 요구에 즉각적으로 반응할 수 있는 필요조건에 대한 분석이 선행되어야 한다.²⁾ 그리고 청소년육성과 관련된 기관이나 각종 활동 등에 대한 체계적 검증과 청소년육성에 대한 사회적 요구와 이에 대한 반응간의 모델의 정립을 기초로 향후 필요재원 등에 대한 예측을 위한 세부적 분석기술이 요구된다. 이와 관련하여 청소년육성분야 발전의 밑거름이라고 할 수 있는 재원의 증대를 측정할 수 있는 객관적인 통계 자료의 수집과 응용방법 등의 개발이 요구된다.

2. 청소년육성사업과 재원의 구분

1) 청소년육성사업의 구분

포괄적인 의미의 청소년육성사업은 “청소년의 건전한 성장과 관련된 모든 분야의 업무를 총괄하는 것”으로 해석되기 때문에 어떠한 방향에서 정책과 사업이 추진되고 있는가를 파악하기 위해서는 세부적인 사업구분체계를 조사할 필요가 있다. 청소년육성사업 구분체계는 청소년육성사업의 주요내용과 주체를 명확히

2) 사회·문화영역 중 특정분야에 대한 투자가 지닌 경제적 효과에 관한 연구로는 한국문화정책개발원(1994), 우리나라에서 문화투자의 사회 경제적 효과연구, 임천순, “교육투자의 효과분석”, 한국교육학회(1992), 교육행정의 발전과 전망, 삼광출판사., 한국교육개발원(1994), 한국 교육투자의 실태와 수익률 분석에 관한 연구. 등 다수가 있지만 청소년육성사업에 대한 투자의 경제적 효과에 대한 연구는 전무한 실정이다.

하는 기준으로 작용하며, 사업구분의 체계도가 청소년육성사업에 대한 정부와 사회의 관심을 반영하고 있기 때문이다. 더구나 사업 내용과 특징에 따라 주체와 재원이 상이하게 운용되어야 한다는 측면에서 구분체계의 확립은 매우 중요한 과정이다.

1970년대 이후의 청소년육성정책상의 사업구분체계는 <표 2-1>과 같은데, 1990년대 초반까지 정부차원의 사업구분은 청소년과 관련된 다양한 관련부처의 성격을 반영하고 있으며, 재원규모 파악에도 여러가지 한계를 지닌다.

특정 정책분야로 청소년육성사업이 주목을 받은 것은 1970년대 후반부터이지만 1980년대 중반까지는 청소년육성을 위한 전담부처조차도 존재하지 않았다. 당시의 청소년육성정책은 교육정책의 일부분으로 취급되어 정신계몽부분, 건전지도부분, 직업훈련부분, 복지후생부분, 선도교정부분 등으로 구분되며 주로 어려운 청소년이나 근로청소년, 범법청소년을 대상으로 사업이 추진되었다. 이러한 사업구분은 교육부문을 제외한 특정분야를 담당부처의 성격과 연관지어 구분하였다는 특징을 지니고 있으며, 재원도 담당부처에서 부담함으로써 공공부문에 의존하는 경향이 높았다.

1980년대 중반에 들어 청소년문제가 점차 복잡하고 다양하며 심각하게 부정적인 양상을 보이고 있다는 인식의 증가와 함께 청소년육성에 대한 관심도가 크게 제고되었으며, 6차 경제·사회개발5개년계획(1987년 - 1991년까지)에 청소년분야가 처음으로 독립된 부문으로 포함되었다. 이 계획에서는 청소년정책의 대상을 12세에서 24세까지의 연령층으로 보고 선도과 보호, 육성대책 사업의 중요성을 강조하였다.

<표 2-1> 청소년육성사업 구분체계 (1970년대-1996)

1970년대 -1986년	1987년-1991년 (제6차경제사회발전 5개년계획)	1991년-1992년 (한국청소년 기본계획)	1993년 이후 (청소년육성 5개년계획)
○정신 계몽부분	○청소년건전육성 여건조성 -청소년시설확충 -청소년단체 지도자육성 -청소년문화진흥	○청소년활동 -수련거리 -수련터전 -청소년지도자 -청소년단체 -활동동기부여	○가정과 학교의 역할증대 -가정교육기능회복 -학교의 전인교육 및 문제학생지도
○건전 지도부분	○가정·학교·사회 교육환경개선 -가정의 교육적 기능회복	○청소년복지 -사회환경 개선 -어려운 청소년 지원	○청소년보호 선도 -어려운 청소년 지원강화 -청소년유해환경 정화 -청소년비행 예방 및 제도
○직업 훈련부분	-학교의 예방적 선도기능강화 -유해사회환경정화	○청소년교류 -국제교류 -남북한 청소년 동질성 회복	○전전한 청소년활동 지원 -수련거리개발활용 -청소년지도자 양성 및 단체육성 -청소년수련시설 확충 및 운영
○복지 후생부분	○취약계층청소년의 보호·지원 -학교외청소년지원 -문제가정청소년 보호	-세계한민족 체전 청소년 행사	
○선도 교정부분	○비행청소년선도· 교정기능강화 -비행우려청소년의 사전선도 -비행청소년의 사회적응능력 배양	○법제보강	○청소년교류 확대· 강화 -청소년국제교류 활성화 -남북청소년 동질성회복
	○청소년관계조사· 연구사업확대 -청소년문제연구의 종합체계화		○국민참여확산 및 추진체계 강화 -국민참여 확산 -추진체계 강화

주요정책과제로는 청소년건강육성여건조성, 가정·학교·사회의 교육환경개선, 취약계층청소년의 보호·지원, 비행청소년의 선도·교정기능강화, 청소년관계조사·연구사업 확대등을 제시함으로써 향후 청소년육성사업의 체계화에 밑거름이 되었다. 그러나 6차 경제·사회개발5개년계획에서도 청소년육성부분의 원활한 추진을 위한 재원확보계획은 매우 미흡하였다. 정부차원에서 수립된 계획이 지닌 문제점인 민간재원의 확보방안에 대한 고려가 전혀 없었던 점이 단적인 예라고 할 수 있다.

본격적으로 청소년육성정책이 수립되고 사회적으로 관심을 가진 시기는 1991년 이후부터인데, 문제 청소년을 비롯한 일부청소년만을 주요대상으로 하던 정책에서 모든 청소년을 대상으로 그 영역이 확대되었다. 이 시기에 들어 “청소년헌장”의 제정, “한국청소년기본계획”의 수립, “청소년기본법”의 제정, “청소년육성5개년계획”의 수립 등 체계적이고 실질적인 다양한 정책이 수립·시행되기 시작하였다. 특히 1991년에 수립된 한국청소년기본계획을 통해 청소년수련활동기반구축, 청소년복지증진, 청소년교류활성화 및 이를 뒷받침할 법제보강과 재원의 확충 등 청소년 육성정책을 장기적·종합적으로 추진할 수 있는 기반이 조성되었다. 또한 1991년 12월 31일 청소년육성법을 폐지하고 청소년기본법을 제정하여 청소년 기본계획을 효과적으로 추진할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

이러한 일련의 정책 변화 속에서 주의 깊게 살펴볼 것은 정부가 주도하는 청소년육성정책에서 민간 역할이 점차 강조되었다는 점이다. 청소년기본계획에서는 재원조달을 위해 단계적이고 장기적인 재원의 조달, 국가예산의 획기적인 배분, 범국민적 참여와 부담이라는 3가지 원칙을 제시하여 민간의 기능을 강조하였

고, 사업부문별로 소요예산의 총규모를 공공부문과 민간부문의 소요재원으로 구분하고 연도별로 계획을 수립하였다.

한국청소년기본계획은 청소년육성에 대한 정부의 의욕적인 정책의지를 반영하고 있으나, 사업의 물량과 배분, 소요재원의 확보방안에서 현실성이 결여되었다는 평가가 있었다. 또한 1993년 종전의 체육청소년부가 폐지되고 문화부에 통합하여 문화체육부가 발족되면서 문화와 체육, 청소년시책을 상호 유기적인 연계하에 추진될 수 있는 효과적인 접목방안이 요구됨에 따라 청소년육성5개년 계획(1993-1997)이 수립되었다. 이 계획에서는 청소년을 건전하게 육성하기 위해서 무엇보다도 가정의 교육기능을 강화하고 이를 학교교육 기능과의 연계를 추진하며, 청소년의 건전한 의식의 함양과 생활태도를 기르기 위한 사회환경의 개선, 청소년 문화활동 기반조성을 위한 제사업을 국가주요사업으로 추진하게 되었다. 세부적인 사업분야로는 가정과 학교의 역할증대사업, 청소년보호 및 선도, 건전한 청소년활동의 지원, 청소년교류의 활성화, 국민참여확산 및 추진체계강화사업으로 구분하고, 세부적인 소요예산을 주로 공공부문에서 충당할 계획을 수립하였다.

청소년육성사업 구분체계는 사업의 주체를 명확히 함으로써 소요자원 확보와 집행과정을 체계화하는 데 기본적인 조건임에도 불구하고 1990년대 중반에 들어서야 어느정도의 구분체계를 갖추었기 때문에 아직까지도 각 사업영역에 맞는 사업주체나 재원의 전문화가 이루어지지 않은 실정이다. 사업의 성격에 따라 전문화된 주체가 명확히 설정되어 있지 않기 때문에 각 사업의 영역이나 방법 등도 정부의 관련부처의 성격변화에 따라 일관성이 결여된 상태에서 계속 변해 왔으며, 재원의 확보나 집행 과정의 효율적 체계가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

2) 청소년육성재원의 구분

청소년육성재원은 청소년육성사업을 담당하는 주체에 따라 중앙정부나 지방자치단체 등 공공부문이 담당하는 “공공재원”과 민간단체나 기관이 담당하는 “민간재원”, 그리고 앞의 두가지 재원의 성격을 모두 가지고 있는 “기금재원” 등으로 구분할 수 있다.

<표 2-2> 청소년육성재원의 구성

내역 구분	세 부 내 역	
	주 체	세 부 재 원
공공부문	○중앙정부 - 문화체육부 - 관련중앙기관	- 일반회계 - 특별회계
	○지방정부	- 지방재정보조금 - 지방양여금 - 지방비
민간부문	○민간기관 ○기업체	- 민간기관 투자비 - 기업체 출연금 - 개인 출연금 등
각종기금	○중앙정부 (청소년육성기금)	- 국고출연금 - 국민체육진흥기금 전입금 - 사회특별적립금 전입금 - 민간출연금 - 예금이자
	○지방정부 (지방청소년육성기금)	- 지방비 - 민간출연금 - 예금이자

<표 2-2>에 나타난 바와 같이 공공재원은 중앙정부재정의 일반회계와 특별회계에서 지출되는 국고부담과 지방자치단체의 재정에서 부담하는 지방비 등으로 구성되며 청소년육성업무를 전

담하는 부처외에도 다양한 관련부처가 운영주체가 된다. 민간재원은 기업의 기부금이나 청소년이 부담하는 사용자부담금과 민간인이나 기업이 청소년육성사업에 투자하는 자본으로 구성된다. 앞의 두가지 성격이 혼합되어 있는 각종 기금은 청소년육성기금과 기타 지방청소년육성기금에서 발생하는 이자수입과 기타 잡수입 등으로 구분할 수 있다. 각 부문재원의 내역과 특징을 보다 세부적으로 알아 보면 다음과 같다.

(1) 공공부문 재원

청소년육성사업분야는 공공부문과 민간부문의 협력관계에서 체계적으로 추진할 수 있고 민간부문이 주도적으로 추진해야 할 사업이 많이 있으나, 예산과 재원은 정부의 주도적 역할이 없이는 충분한 성과를 바랄 수 없는 한계를 지니고 있다. 청소년육성에 대한 사회적 인식이 미비한 상황에서는 정부가 주도적으로 사회적 관심을 고조시켜야함을 감안할 때 공공부문 재원은 청소년육성사업의 활성화와 직접적으로 관련된다. 청소년육성을 위한 국가적 차원의 정책입안과 집행은 전반적으로 국가의 간섭과 통제 및 조정에 의해서 이루어지기 때문에 정부의 지원과 선도, 재정적 지원이 없이는 청소년육성사업이 원활히 추진될 수 없는 관계를 지니고 있다.

청소년육성을 위한 공공부문의 재원을 세부적으로 파악하면 청소년육성기반시설 및 여건조성을 위한 “국고예산”, 시·군·구 및 읍·면·동의 청소년시설 건립을 위한 “지방양여금”, 국고예산 지원에 따른 “지방부담비”, “지방비” 등으로 구분할 수 있다. 여기서는 공공부문 재원 확보 및 집행 주체를 기준으로 하여 중앙정부재원과 지방정부재원으로 구분하여 파악하고자 한다.

① 중앙정부재원

중앙정부의 예산은 일반회계와 특별회계로 구성되어 있는데, 일반회계는 내국세, 관세 등 조세수입을 주요재원으로 하여 국방이나 치안, 경제개발, 사회개발 등 국가의 기본기능을 수행하는 회계규모를 지칭한다. 특별회계란 중앙정부가 특별한 사업을 수행하거나 특별한 자금을 관리하기 위해 일반회계와 구분하여 운영하는 회계의 총칭으로, 1996년 현재 청소년육성기금이 포함되어 있는 재정투융자특별회계를 비롯하여 22개의 특별회계가 있다.

청소년육성사업을 위한 중앙정부의 재원은 크게 문화체육부의 자체적인 청소년정책분야에 투자되는 국고와 관련중앙행정기관이 확보한 예산으로 구분할 수 있다. 문화체육부 국고예산 중 일반회계는 청소년정책부문과 한국청소년개발원에 대한 출연금으로 구성되어 있으며, 특별회계는 재정투융자특별회계의 청소년육성기금과 농어촌특별회계의 농어촌출신 학생기숙사건립사업비 등으로 구성된다. 관련중앙행정기관의 예산은 청소년육성정책의 특성상 관련된 다양한 중앙행정기관의 고유업무를 추진함에 있어서 청소년과 관련된 사업에 투자되는 예산을 의미한다.

② 지방정부재원

지방정부재원은 주민의 복지증진, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치 및 관리, 교육·학예·문화예술의 진흥 등 지역주민 일상기초생활과 매우 밀접히 관련된 분야에 필요한 예산을 의미한다. 그러나 우리나라의 지방자치제도 역사가 매우 짧기 때문에 중앙정부와 지방자치단체간의 기능분화가 아직 체계화되어 있지 못한 상태이고, 같은 맥락에서 청소년을 위한 지방자치단체의 사업과 관심은 낮은 수준에 머물고 있는 형편이다. 청소년육성을 위한 지방정부 재원도 한국청소년기본계획이 실시되기 이전

에는 주로 국고보조금에 의존하였으나 점차 국고보조금 뿐만 아니라 지방양여금, 청소년육성기금, 지방비 등으로 재원이 다양해지고 있으며 양적으로도 증가추세를 보이고 있다.

지방재정의 궁극적인 모형은 지방자치단체별로 지역의 업무를 스스로 처리할 수 있는 재원을 자주적으로 조달하는 “자주재정권”을 기초로 한다. 그럼에도 불구하고 지역별로 상당한 경제력 차이가 존재하기 때문에 모든 지방자치단체가 소요경비를 자주적으로 충당하는 것은 사실상 불가능한 실정이다. 지방자치단체의 재정 자립도가 평균 62%의 수준에 머물러 있는 점³⁾과 지방자치단체별 청소년육성재원의 빈약함을 고려할 때 중앙정부와의 관계를 필연적으로 고려하게 된다.

따라서 지방정부의 재원은 중앙정부 세원의 일부를 국세로 징수해서 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 배분하는 “지방재정조정제도”를 통해 중앙정부와 지방정부의 재정이 긴밀히 연결되고 있다. 지방재정조정제도는 중앙정부와 지방정부간의 수직적 재원조정과 자치단체 상호간의 수평적 재원조정을 함으로써 지방자치단체의 재원을 보장하여 국가적 차원에서 국민생활의 평균화를 목적으로 하고 있다. 따라서 그 재원도 지방재정교부금, 국고보조금, 지방양여금 등 다양한 성격으로 구성되어 있고, 청소년육성정책의 경우 주로 중앙정부에 의해 지방정부의 청소년육성 기반시설 및 여건조성을 위한 사업비의 일부 또는 전액을 지원하는 예산으로 지출되고 있다.

“지방재정교부금”은 자체수입이 부족한 지방자치단체가 최소한의 행정수준 유지하는 데 필요한 재원을 확보하고 지역간 재정

3) 국정신문, 1996년 7월 1일자.

격차를 완화하기 위해서 중앙정부의 수입인 내국세의 25.07%를 기본적으로 지방일반재정(내국세의 13.27%) 및 교육재정(내국세의 11.88%)에 교부하는 제도이다. 지방일반재정은 일괄적으로 지방에 지원하되 그 용도의 제한이 없기 때문에 일반지방자치단체의 보통재원으로 활용되며, 지방교육재정교부금은 교육비특별회계의 세입으로 계상된다. 1996년 지방재정교부금은 1995년 5조 3,941억 원에서 16.4%가 증가한 6조 2,792억 원으로 확대되었으며, 교육재정교부금을 포함한 지방재정교부금의 일반회계 세출의 구성비는 25.5%에 이르고 있다.⁴⁾ 청소년육성사업과 관련된 지방교부금은 대개 교육재정교부금에 속하기 때문에 교육부문의 사업과 육성사업이 중첩되는 야영장 사업이나 학교 단체활동 등에 사용된다.

“국고보조금”은 국가차원의 사업과 지방자치단체의 사업연계를 강화하고 국가정책적 필요에 따른 지방사업의 지원 또는 국가 위임 사업의 수행을 위하여 사업비의 일부 또는 전부를 지방자치단체에 지원하는 재원을 말한다. 청소년육성사업 중 국고보조금 사업으로는 50%만을 국고지원금으로 충당하고 나머지 50%는 지방비를 활용하여 사업을 추진하도록 되어있다. 국고보조금 사업은 향후 지방자치단체의 자율적인 판단과 특징에 맞는 청소년관련 사업을 추진할 수 있도록 그 기능을 점차 지방자치단체로 이관하되, 국가시책에 따라 장려할 필요가 있는 사업에 한정하여 국고보조금제도를 유지하는 방안이 필요할 것으로 판단된다.

“지방양여금”은 1991년부터 “국세및지방세등의조정에관한법률”에 따라 국세 중 특정 세목수입의 일부 또는 전부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 특정사업에 충당하는 재원

4) 재정경제원(1995), 1996년도 예산개요.

으로서, 지방교부금제도와 국고보조금제도의 중간적 형태라고 할 수 있다. 지방양여금의 단위사업별 배분율과 기준은 지방양여금법과 동법시행령에 규정되어 있다. 지방양여금의 세입규모는 주세의 80%, 토초세의 50%, 전화세의 100%, 농특세의 12.7%로 구성되며, 세출은 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수지오염방지, 청소년육성사업, 지역개발사업 등으로 구분된다. 그러나 전체 지방양여금의 세출 중 청소년육성사업에 지출되는 것은 1%에 불과하며, 청소년수련관, 수련실 등 시설확충, 청소년공부방 운영, 청소년어울마당운영 등에 지출된다.

“지방비”는 지방재정조정제도에 의해 중앙정부에서 지원되는 재원과는 별도로 지방정부가 직접조달하는 재원을 말한다. 현재 청소년육성을 위한 지방비는 중앙단위 청소년육성 장기계획에 의한 배분비율에 의해 각 단위사업별로 확보, 지원되고 있다.

(2) 민간부문 재원과 각종 기금재원

① 민간재원

청소년육성사업은 민간부문의 적극적인 참여없이 는 소기의 효과를 거둘 수 없는 특징을 지닌다. 이러한 맥락에서 청소년육성재원은 공공부문의 독단적인 결정이나 확보보다는 오히려 민간부문의 역할을 중요시해야 한다. 민간재원은 청소년육성에 대한 공공부문의 부족에 대한 해결책으로 제시될 수 있는데, 핵심적인 방안으로 공공부문의 청소년육성사업을 민간부문으로 이양하는 것을 제시할 수 있다. 공공부문과 민간부문의 청소년육성사업 참여는 재원의 소비대상과 주체에 따라 구분될 수 있는데, 민간부분은 자발적인 선택에 의해서 자유로이 조직되어 전부 혹은 일부를 민간재원에 의해 기획, 운영되는 것으로 규정할 수 있다. 더구나 우리나라의 지방청소년육성사업은 재정자립도가 매우 낮아 행

정서서비스로서 청소년육성사업에 필요한 재원을 자체적으로 조달하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 향후 청소년육성사업의 수요 증대를 감안하면 재정부족 문제는 심각해질 것으로 예측된다. 따라서 청소년육성사업을 내실화하기 위해서는 공공부문의 예산확보나 노력만으로 재정적으로 부족한 부분을 보충하기는 한계가 있을 것이고, 청소년육성사업이 질적으로 충실하게 운영되기 위해서는 민간영역의 참여와 투자가 요구된다.

또한 앞서 살펴본 바와 같이 청소년육성사업의 구분체계를 기준으로 볼 때, 전체 청소년을 대상으로 국가적 차원에서 실시하는 사업의 경우는 중앙정부나 지방정부에서 시행하고, 보다 높은 수준의 사업이나 특정분야의 서비스는 수익자부담 등의 방안을 통해 민간부문에 맡기는 것이 더 효과적이고 능률적이다.

민간의 청소년육성재원의 세부구분은 직접투자형태, 간접지원형태, 민간위탁형태 등 민간기관이나 개인이 청소년육성사업에 참여하는 형태에 따라 구분할 수 있다. 민간기관에 의한 직접투자형태사업은 민간기관이 청소년육성사업을 직접 수행하는 방법으로 민간기관의 자발적인 선택에 의해 조직되고 시행되는 사업으로 전액 민간재원으로 구성되는 것이 일반적인 형태이다. 이러한 형태의 민간재원은 대부분 민간수련시설의 건립과 운영사업이나 청소년단체 구성과 운영 등의 형태를 지닌다.

민간기관의 간접지원은 공공부문에서 시행하는 사업에 대해 보조적인 역할을 수행하거나 도움을 주는 정도의 사업을 의미하며, 민간재원의 투자비율은 거의 없는 형태이다. 실제적인 예로는 각종 공공행사의 개최 지원이나 참가 등이 있다.

민간위탁형태의 사업은 공공부문의 재원으로 설립한 각종 시설이나 기관의 운영을 효율성을 높이기 위해 민간기관에 위탁하

는 형태의 사업을 들 수 있다. 예를 들어 공공부문의 재원으로 건립한 시설의 운영을 민간기관에 위탁·운영하게함으로써 공익성을 보호하는 범위내에서 어느정도의 경제성과 투자의 수익성을 보장하고 각종 지원정책의 수혜자로서 특권을 부여하는 방식이다.

이러한 민간부문의 참여형태와 재원의 성격은 일괄적이거나 전체적인 성격에 따라 결정되 것이 아니라 청소년육성사업의 각 영역이 지닌 특징에 따라 공공성과 경제성 등의 문제를 합리적으로 판단하여 결정되어야 한다.

청소년육성사업 자체가 지닌 민간지향적 성격, 특히 청소년육성사업 중에서 수련활동사업부문과 복지사업은 그 사업 자체가 지닌 성격상 민간의 참여가 용이한 특징을 지니고 있다. 이와 더불어 최근 청소년육성의 중요성에 대한 사회적 인식의 증대와 함께 기업의 이윤을 사회환원 차원에서 청소년사업에 대한 재원조달을 희망하는 기업체가 늘고 있다. 그러나 이러한 참여를 객관적인 수치로 파악하는 데에는 많은 한계점이 따른다. 교육분야의 경우 사립학교나 단위학교가 재원을 확보하고 운영하는 하나의 주체로 간주되어 학생수를 기준으로 전체 사립학교나 공립학교의 회계를 추정하여 재원의 규모를 파악할 수 있으나, 청소년관련 시설이나 단체의 경우는 사용하는 청소년의 수나 재정적 투자, 소요예산을 파악하는 것은 거의 불가능한 실정이다.

수련시설의 경우 연간수입금액 총액이 투자금액의 금융비를 약간 상회하는 수준에 머물고 있으며, 많은 민간인이 수익을 목적으로 건설하여 건축과정이나 운영중에 부도등으로 도산하는 경우가 빈번하다고 지적하고 있듯이,⁵⁾ 청소년수련활동과 관련된 민간의 참여는 매우 어려운 투자구조를 지니고 있는 것으로 판단된

다. 수련시설의 경우 대규모의 건설비가 필요한데, 오운문화재단에서 건설한 보람원의 경우 건축비와 시설비에만 약 250억원이 투자되었고, 일반수련시설의 경우 약 30억원 정도가 필요한 것으로 평가된다. 이러한 투자비는 대부분의 청소년수련시설과 단체가 민간에 의해 운영되고 있는 실정에 비추어 볼 때 민간기구에 의한 참여의 규모를 추측하게 하지만, 재정운영에 많은 어려움을 지니고 있는 것으로 판단된다.

청소년육성사업의 체계적인 발전을 위해서는 재정여건상 민간주도형으로 추진되어야 하며, 현재의 여건상 점차적으로 중앙정부가 수행하고 있는 각종 사업을 지방정부와 민간주도로 변형하여야 하며, 공동으로 수행하는 사업도 확대하여야 할 것이다.

② 각종 기금재원

일반국민이나 사회단체들의 청소년육성관심과 사업의 활성화를 위해서는 정부의 계획이나 의도에서 벗어나 개인적이고 민간의 재정을 수용할 수 있는 수단이 강구되어야 하며, 가장 일반적으로 활용할 수 있는 방안이 각종 기금이다. 기금의 형태는 공공기금과 사적기금으로 구분할 수 있는데, 이상적인 기금모델은 공공부문과 사적부문이 상호 밀접한 협력체계를 유지하는 형태이다.

우리나라의 경우 청소년을 위한 공공과 민간의 공동노력을 위해 “청소년육성기금”을 설치할 수 있는 근거로 청소년기본법 제63조가 있는데, 이 조항에 의하면 청소년의 육성 등을 위한 사업의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위해 청소년육성기금을 설치하도록 되어 있다. 청소년육성기금은 2001년까지 3,000여억원을

5) 문화체육부(1996), 청소년수련활동 활성화를 위한 워크숍 종합결과 보고서. 참조.

목표로 조성중에 있는데, 주요재원은 정부출연금, 국민체육진흥기금의 전입금, 사회특별적립금의 전입금, 민간출연금, 예금이자, 반납금 등으로 구성되어 있다.

또한 청소년기본법 제66조의 2에 의해서 시·도지사는 관할 지역안의 장학사업 등 청소년육성을 위한 사업지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 지방청소년육성기금을 설치할 수 있도록 규정하고 있으며, 세부사항은 조례로 정하도록 되어 있다. 현재 경기도 등 몇몇 지방자치단체에서 설치하여 운영되고 있는 것으로 파악된다.

제 3 장 청소년육성재원의 현황과 문제점

1. 공공재원의 취약

1) 재원확보 및 집행체계의 취약

청소년육성을 위한 공공재원이 지닌 문제점 중 가장 먼저 지적될 수 있는 것은 체계적인 재원확보 및 집행체계가 수립되어 있지 않다는 점이다. 청소년업무 담당부처가 자주 변경되어 왔었고 부처마다 고유한 사업을 자체적으로 수립하여 시행하고 있기 때문에 다양한 분야에 투자되는 재원을 체계적으로 통합하여 기록하거나 정리한 통계가 없다는 사실은 청소년육성재원 확보체계가 얼마나 취약한가를 보여주는 하나의 척도이다.

청소년육성을 위한 공공부문 재원은 전담 부서 변동에 따라 그 규모와 사업별 내용이 변화되어 왔다. 청소년육성관련업무를 총괄하는 부처는 1960년대 후반부터 1970년대 중반까지는 “청소년보호대책위원회”, 1970년대 후반부터 1980년대 중반까지는 국무총리실과 문교부의 주도하에 운영되었던 “청소년대책위원회”로, 1986년 이후 체육부, 체육청소년부, 문화체육부에서 담당하여 왔다. 가장 최근에는 1994년 12월 29일 문화체육부 직제개정으로 청소년정책실에 청소년기획과, 청소년지도과, 청소년시설수련과, 청소년교류과를 두고 청소년육성 관련업무를 수행하고 있다. 청소년육성을 위한 재원의 확보체계와 집행체계가 어느정도 자리를

잡은 것은 1990년대 초반이후라고 볼 수 있는데, 그 이전의 공공 부문 재원 규모와 세부 사업내용은 담당부처의 성격이나 사회적 쟁점 등에 따라 급격한 차이를 보이고 있다.

청소년육성정책의 태동기라고 할 수 있는 1970년대 후반부터 1980년대 중반까지 청소년관련 정부의 정책은 1977년 청소년대책 위원회의 발족을 계기로 증대하였고, 1984년 수립된 청소년종합 대책추진방안에 의해 관련정책의 골간이 잡혔다. 예산의 규모도 같은 맥락에서 1977년 194억 5천 4백만원에서 1978년 67개 사업 영역 145개 세부사업에 대한 예산은 359억 8천 2백만원으로 185% 증가하는 추세를 보였다. 청소년대책위원회의 설립이후인 1978년부터 1984년까지 정부의 청소년관련 예산은 <표 3-1>에 나타난 바와 같이 꾸준히 증가하여 지난해 대비 평균 54.9% 증가라는 놀라운 증가 추세를 보였다.

<표 3-1> 1970-1980년대 청소년육성 예산 (1978-1984)

(단위 : 백만원)

구분 연도	총 계	정신 계몽	건전 지도	직업 훈련	복지 후생	선도 교정	증가율 (%)
1978	35,982	852	3,407	13,551	13,187	4,985	(185.0)
1979	50,908	1,371	5,315	19,388	19,054	5,834	(41.5)
1980	80,034	1,094	15,976	26,134	25,209	11,621	(57.2)
1981	114,715	4,945	24,316	33,961	39,224	12,269	(43.3)
1982	164,137	1,996	63,165	43,755	44,275	10,946	(43.1)
1983	187,173	2,851	72,278	46,052	51,140	14,852	(14.0)
1984	219,377	1,147	84,166	70,410	51,353	12,301	(17.2)

※ 자료 : 청소년백서 1978-1984.

그러나 이러한 재원의 증가추세는 청소년육성사업을 추진하는 과정에서 새롭게 확보된 재원에 의한 것이라기보다는 각 부처에서 확보하였던 예산을 청소년대책위원회에서 총괄적으로 조정하는 과정에서 파악된 재원이기 때문에 제한적인 의미로 간주할 수 밖에 없다. 또한 청소년육성을 고유한 업무로 취급하는 부처에 의한 것이 아니라 각 부처의 고유업무를 추진하는 과정에서 파생된 사업을 위한 재원확보라는 측면에서 단편적이고 파편적인 재원확보체계를 갖추었고 전체적인 차원에서 효과적인 재원의 집행에 문제점이 있었다고 볼 수 있다.

재원의 집행 측면에서 볼 때 사업구분을 정신계몽, 건전지도, 직업훈련 등 6개 영역으로 구분하고 각 사업을 실시하였는데, 전체 청소년을 위한 사업보다는 특정계층의 청소년을 대상으로 해당 부처에서 사업을 실시하였기 때문에 대부분의 재원이 공공부문에만 의존하였다는 한계점을 지닌다.

1980년대 중반부터 1990년대 초반까지의 공공부문 재원의 경우 관련된 자료를 파악하는 것은 불가능하다. 그 이유로는 1985년의 “국제 청소년의 해” 지정을 계기로 국무총리실의 청소년정책전담부서 설치, 1987년 청소년육성법의 제정, 1988년 체육부에 청소년전담부서의 설치 등 거의 매해 청소년업무를 주관하는 부처가 변동되었고 다양한 부처와 관련된 재정부문의 통계정리가 미약했기 때문으로 파악된다.

1985년은 유엔총회에서 지정한 “국제청소년의 해”로서 우리나라도 국가발전에 있어서 청소년의 역할 제고를 시책방향을 설정하고 청소년관련 법령의 정비와 복지대책 수립 등 청소년 건전지도를 위한 사회여건 조성으로 사업의 내실을 기하게 되었다. 청소년백서에 따르면 1985년의 사업과 예산을 파악할 수 있는데,

기존의 청소년관련 사업부문구분을 각종회의 및 연구활동, 교육 훈련사업, 계몽 및 홍보사업, 청소년시설사업, 청소년관계국제행사 및 교류사업, 제도·법령정비 및 연구사업, 문화 및 체육행사 사업, 기타사업 등으로 보다 세부적으로 구분하였다.

<표 3-2> 세계청소년의 해 청소년육성 예산 (1985)

(단위 : 백만원)

사 업 구 분	총 계	각종 회의 연구	교육 훈련 사업	계몽 홍보 사업	청소년 시설 사업	국제 행사 교류	제도 법령 정비	문화 체육 행사	기타 사업
총 계	49,263.3	31.2	3,907.8	95.75	42,783.5	351.0	3.0	890.2	1,200.9
중앙기관	12,452.8	5.0	3,367.2	64.0	8,502.0	37.9	-	437.0	39.7
지방기관	36,199.2	5.1	428.2	19.0	34,281.5	0.2	3.0	334	1,128.2
민간기관	611.3	21.1	112.4	12.7	-	312.9	-	119.2	33.0

※ 자료 : 청소년백서 1985.

<표 3-2>에 나타난 바와 같이 예산과 관련하여 독특한 사실은 1984년에 비해 예산의 규모가 축소되었다는 점이다. 세계청소년의 해의 사업예산이 전년도보다 낮아진 것은 전체 재원의 축소라기 보다는 기존에 청소년과 직접적으로 관련이 없던 사업을 청소년육성분야에서 제외하고 직접적으로 관련된 사업과 재원만을 포함시켰기 때문으로 판단된다. 이러한 사실은 중앙부처 재원만으로 예산을 편성한 1984년에 비해, 1985년의 중앙부처 예산이 급격하게 축소되었다는 점에 잘 나타난다. 특히 내무부와 법무부 등 일부청소년을 대상으로 사업을 실시하는 부처의 예산감소비율이 매우 높게 나타났다.

또한 청소년의 해를 맞이하여 예산담당 기관을 중앙기관과 지방기관, 민간기관 등 세부화하여 사업의 성격에 맞게 재원담당 기관을 선정하였다는 점은 향후 청소년육성분야의 전문영역화에 많은 영향을 끼친 것으로 판단된다. 예를 들어 시설관련 사업은 주로 공공기관에서 담당하였고, 교육훈련사업은 중앙정부에서, 국제행사와 교류사업은 민간기관에서 담당하는 등 사업에 맞는 사업주체의 선정과 재원의 관계를 설정하였다. 이러한 사업주체의 다양화는 1980년대 후반부터 줄곧 청소년관련 사업구분과 재원구분의 기준으로 작용하였다는 점에서 청소년육성재원의 확보와 집행의 체계화를 위한 기초를 마련했다고 볼 수 있다.

1987년부터 1991년까지의 제6차 경제·사회개발 5개년계획에 청소년분야가 처음으로 독립된 부문계획으로 포함되었으며, 청소년육성과 직접적으로 관련된 최초의 법령이라고 할 수 있는 “청소년육성법”이 제정되어 청소년육성업무의 활성화를 위한 준비기라고 할 수 있다. 1991년 이후 청소년정책은 청소년헌장의 제정, 청소년기본계획의 수립, 청소년기본법의 제정과 시행, 청소년육성 5개년계획 수립 등, 관련 정책과 사업, 재원의 체계적인 확보와 집행이 활성화단계에 들어선 기간으로 평가된다.

1992년 수립된 한국청소년기본계획에서는 청소년육성재원확보를 위해 단계적이고 장기적 조달, 국가예산의 획기적 배분, 범국민적 참여와 부담이라는 3가지 원칙을 제시하고 세부적인 예산을 추정하여 확보할 계획을 수립하였다. 이 계획에서는 <표 3-3>에 나타난 바와 같이 총 소요재원 2조 4,836억원 중 공공부문(국고, 자치단체)재원에서 1조 2,097억원을 조달하고 민간부문에서도 1조 2,739억원을 투자토록 유도할 계획을 수립하였다.다.

<표 3-3> 한국청소년기본계획 총투자규모

(단위 : 억원)

구 분		총 계 (%)		제7차5개년계획 (1992-1996)		제8차5개년계획 (1997-2001)	
계		24,836	(100)	10,424	(42)	14,142	(58)
국 고	소 계	7,785	(31)	3,824	(15)	3,961	(16)
	청소년활동	6,564		3,335		3,229	
	청소년복지	807		346		461	
	청소년교류	414		143		271	
지방비	소 계	4,312	(17)	2,207	(9)	2,105	(8)
	청소년활동	3,761		1,982		1,779	
	청소년복지	396		170		226	
	청소년교류	155		55		100	
기금 (지방 기금 포함)	소 계	714	(3)	-		714	(3)
	청소년활동	714		-		714	
	청소년복지	-		-		-	
	청소년교류	-		-		-	
민 간 자 본		12,025	(49)	4,393	(18)	7,632	(31)

※ 자료 : 체육청소년부, 1992, 한국청소년기본계획.

청소년기본계획의 재원확보계획은 공공부문과 민간부문의 재원투자 공유, 사업별 특징에 맞는 재원 확보, 계획수립시 예상되는 연평균 경제성장을 반영, 기금확보를 위한 세부재원의 제시, 새로운 재원확보를 위한 방안의 제시 등 매우 의욕적이고 획기적인 대안을 제시하고 있다. 이 계획은 매우 이상적이고 의욕적인 정책의지를 반영하고 있으나 사업의 물량과 재원배분기준에 현실성이 결여되었다는 지적이 있었고, 변화하는 사회환경에 탄력적으로 대응하기에는 매우 경직된 예산확보계획이라는 한계점을 지니고 있었다.

이러한 문제점을 보완하여 1993년 새롭게 수립된 청소년육성 5개년계획에 따르면 1993년부터 1997년까지 전체 소요예산 6,589억원 중 공공부문에서 4,944억원(74.9%), 기금에서 444억원(6.7%)을, 민간부문에서 1,201억원(18.4%)을 확보할 계획을 수립하였다.

지금까지 살펴본 바와 같이 청소년육성을 위한 공공부문의 재원확보와 집행체계는 1990년대 중반에 들어서야 어느 정도의 체계를 갖출 수 있었고, 1990년 중반 이전은 재원의 집행내역은 물론 그 규모의 파악조차 힘들 정도로 비체계적으로 운영되었다. 더구나 청소년육성사업의 내용의 체계적인 구분과 이에 따른 재원의 확보와 집행은 거의 기대하기 힘들었다고 볼 수 있다.

2) 예산배정순위 저조와 총재원규모의 영세성

우리나라 중앙정부의 예산분류는 IMF의 기준을 따르기 때문에 “청소년육성”이라는 단일한 분야가 없으며, 청소년육성사업을 담당하는 정부부처의 변동에 따라 정부의 예산편성시 배정순위가 계속 변동되었으며, 그 순위는 매우 낮았다. 이러한 사정은 국가의 중요한 정책경향을 의미하는 경제·사회발전계획에 있어서 1987년 시작되는 제7차계획(1987-1991)에서야 청소년부문이 포함되었다는 사실에 잘 나타난다.

1996년의 경우, 정부의 예산편성의 중점지원부문은 <표 3-4>에서 제시된 바와 같이 사회간접자본시설 확충, 교육개혁지원 등 14개 영역으로 구분된다. 이 중 청소년과 관련된 분야는 문화예술 및 체육지원의 세부영역인 체육진흥 및 청소년육성 내 실화 부문에 세부적인 사업을 제시하고 있을 뿐이다. 이에 따르면, 청소년시설확충 및 수련활동 등 청소년수련부문 지원, 청소년수련마을 건립착수 및 시도별 수련원 수립지원, 청소년육성기금

및 농어촌 출신학생 학사건립 지원 등을 주요내용으로 제시하고 있다.

<표 3-4> 중앙정부 예산 중점지원 분야 (1996)

(단위 : 억원)

사 업 구 분	1995	1996	증감(%)
1. 사회간접자본시설확충	66,270	81,482	15,212(23.0)
2. 농림수산업 지원	81,079	84,959	3,880(4.8)
3. 중소기업 지원	20,014	24,890	4,876(24.4)
4. 과학, 기술 진흥	14,878	19,144	4,266(28.7)
5. 교육개혁 지원	124,958	155,652	30,694(24.6)
6. 문화예술 및 체육지원	3,245	3,914	669(20.6)
7. 사회복지진흥 및 국가유공자 지원	29,877	35,242	5,365(18.0)
8. 맑은 물 공급 및 깨끗한 환경	10,344	13,261	2,917(28.2)
9. 에너지 및 자원분야 지원	15,079	16,478	1,399(9.3)
10. 외교, 통일 지원	2,971	3,764	793(26.7)
11. 지역균형개발 지원	21,004	28,143	7,139(34.0)
12. 민생치안 역량강화	9,418	11,250	1,832(19.5)
13. 정보화 촉진	1,962	2,729	767(39.1)
14. 국민생활 안전확보	14,597	21,041	6,444(44.1)

※ 자료 : 재정경제원(1995), 1996년도 예산개요.

이러한 중앙정부의 예산지원분야 배정은 청소년에 대한 정부의 인식이 저조하다는 것을 단적으로 보여주고 있으며, 문화예술 및 체육지원분야의 규모가 14개 분야중 최저의 수준을 보이고 있다는 점을 감안할 때 청소년육성사업의 경우 그 정도가 심할 것으로 예측된다.

청소년육성정책에 대한 전체 공공부문의 총재원규모의 경우 그 양을 객관적으로 정확히 파악하는 것은 거의 불가능하다. 특

히 청소년육성을 위한 각종 재원은 최초 재원의 시작부터 지출단계에 이르기까지 매우 복잡한 과정을 거치며, 특히 재원조달의 주체와 지출의 주체가 상이한 경우가 대부분임을 감안하여야 한다. 공공부문의 청소년육성재원 규모는 1993년부터 시행되고 있는 청소년육성5개년계획 시행계획을 통해 비록 계획상의 재원을 파악할 수 있을 뿐이다.

<표 3-5> 청소년육성5개년계획 연도별시행계획상의 재원⁶⁾

(단위 : 백만원)

연 도	합 계	국 고	중앙부처	양여금	지방비	청소년 육성기금	증가율 (%)
1993	236,723	17,650	143,126	14,705	54,217	7,025	
(%)	(100 %)	(7.5)	(60.5)	(6.2)	(22.8)	(3.0)	
1994	265,708	16,409	143,633	14,646	82,625	8,395	
(%)	(100 %)	(6.2)	(54.0)	(5.5)	(31.1)	(3.2)	(10.9)
1995	321,181	30,098	161,396	13,654	101,724	14,309	
(%)	(100 %)	(9.4)	(50.2)	(4.3)	(31.6)	(4.5)	(17.3)
1996	395,197	40,895	198,991	18,990	120,021	16,300	
(%)	(100 %)	(10.4)	(50.4)	(4.7)	(30.4)	(4.1)	(18.8)

※ 자료 : 문화체육부, 청소년육성5개년계획 시행계획, 1993-1996.

청소년육성5개년계획에 따라 매해 수립하는 연도별시행계획서에 따르면 <표 3-5>에서 제시한 바와 같이 1993년부터 1996년까지 4년동안 전체 예산의 규모는 평균 10-18%의 증가추세를 보이고 있고, 그 증가율이 점차로 증대하고 있는 것으로 나타났다.

6) 이 예산액은 문화체육부에서 매년 수립하는 “청소년육성5개년계획 연도별 시행계획”의 계획(안)을 기초로 산출한 것이기 때문에 실제로 집행한 예산과는 다소 차이가 있을 수 있으며, 실제 집행예산은 주로 “청소년백서”를 기초로 산출하였다.

이러한 예산규모는 청소년육성에 대한 중앙과 지방정부의 관심이 증대하고 있다는 사실을 보여주고 있으며, 특히 청소년관련 중앙부처의 점유율은 낮아지고 국고나 청소년육성기금 등 문화체육부가 조정할 수 있는 부문의 증가추세는 합리적인 재원확보의 차원에서 긍정적인 경향이라고 판단된다.

그러나 <표 3-5>에 나타난 수치는 단지 계획상의 재원이라는 측면에서 실제 지출한 전체 규모와는 다소 차이가 있는 한계를 지니고 있지만, 이 수치가 중앙정부 전체예산에서 차지하는 비율을 계산할 때 그 영세성을 파악할 수 있다. 1995년의 중앙정부 총예산은 일반회계와 특별회계를 포함하여 92조 4,820억원이고, 1996년은 일반회계 57조 9,621억원, 특별회계 38조 8,645억원으로 전체 규모는 103조 8,885억원이다.⁷⁾ 이 수치를 기준으로 볼 때 1995년 전체 청소년육성재원이 전체 중앙정부의 총예산에서 차지하는 점유율은 0.35%에 불과하고, 1996년의 경우는 0.38%에 해당된다. 그러나 이러한 점유율은 청소년관련 예산 중 중앙정부의 예산과 관련없는 부분을 포함시켰다는 점과 실제 시행한 예산이 아니라 계획상의 예산이라는 측면에서 어느정도의 한계점을 지닌다. 청소년백서를 통해 문화체육부 담당 청소년육성재원 중 국고예산규모를 기준으로 볼 때, 점유율은 더욱 낮아진다.

7) 1992년부터 1996년까지의 중앙정부 총예산규모는 다음과 같다.

구 분	1992	1993	1994	1995	1996
일반회계	335,017	380,500	432,500	518,811	579,621
특별회계*	-	-	-	406,009	459,264

※ 자료 : 재정경제원(1995), 1996년 예산개요. (단위 : 억원)

* : 1992년부터 1994년까지의 특별회계규모는 미확인됨.

<표 3-6> 문화체육부 청소년육성 국고예산 (1992~1996)

(단위 : 백만원)

연 도 육성예산	1992	1993	1994	1995	1996
전 체	24,929	22,273	16,240	30,098	40,895
증 감 (%)	-	△2,656 (△10.7)	△6,033 (△27.1)	13,858 (85.3)	10,797 (35.9)
일반회계		22,273	16,240	18,098	27,895
특별회계	-	-	-	12,000	13,000
중앙정부예산 구성비(%)	0.07*	0.06*	0.04*	0.03	0.04

※ 자료 : 문화체육부, 청소년백서 1992~1996.

* : 정부의 총 일반회계 중 문화체육부 일반회계 구성비

문화체육부에서 실제 집행한 일반회계와 특별회계를 더한 국고예산을 살펴보면 <표 3-6>과 같다. 1993년의 경우 총 222억 7천3백만원으로 계획상의 176억 5천만원보다 상위하였지만, 1992년 예산 249억 2천9백만원에 비해 26억 5천6백만원이 감소하였다. 감소의 원인은 주로 청소년수련시설확충예산이 전년도 147억 원에서 35억 원으로 대폭 감소한데 기인한 것이다. 국고예산의 세부적인 내역으로는 수련시설 확충이 111억원(49.8%), 청소년육성기금 출연금 50억원(22.5%), 그 밖에 한국청소년개발원 출연금과 청소년대화의광장 운영 등의 예산이 많은 비중을 차지하였다.

1994년 문화체육부의 국고예산은 총 162억원 4천만원으로 1993년도에 비해 60억 3천3백만원이 감소한 것으로, 1993년도와 유사하게 수련시설의 확충사업에 104억원(60.4%)과 그 밖의 한국청소년개발원 출연금 등으로 구성되어 있다. 1993년에 비해 예산이 감소한 것은 주로 청소년육성기금에 대한 국고출연이 50억 감

소와 수련시설확충예산이 지난해에 비해 7억원 등 사업의 대부분이 감소한데서 기인한다.

1995년의 경우는 일반회계 181억, 특별회계 120억원으로 총 규모 301억여원에 달하였다. 이는 1994년 문화체육부의 청소년육성예산 162억 4천만원에 비해 138억5천만원이 증가한 것으로 주요 증가내역으로는 청소년육성기금출연 100억원(재정투융자), 농어촌출신학생 기숙사건립지원비 20억원(농어촌특별세관리) 등 특별회계의 증가에 기인하였다. 세부 내역으로는 수련시설확충에 112억(37.3%), 청소년육성기관 운영예산 비중이 높으며, 우루과이라운드(UR) 타결 이후 농어촌출신학생 기숙사 건립지원비에 20억원이 편성되었다.

1996년 문화체육부의 청소년육성분야 국고예산은 총 408억 9천만원으로 1995년에 비해 107억 9천만원이 증감하였고, 주로 일반회계에서 97억원과 특별회계에서 10억원이 증가하였다. 세부내역으로는 청소년수련시설확충에 112억원이 소요될 예정이어서 전체국고의 약 36%를 차지하고 있으며, 농어촌출신학생 기숙사 건립지원비에 30억원이 편성되어 있다.

문화체육부의 청소년육성국고예산 규모는 매년 평균 20.9%의 증가추세를 보이고 있는 것이지만, 중앙정부 전체 국고예산과 비교하여 보면 그 규모는 매우 영세한 것으로 파악된다. 1995년 문화체육부의 청소년육성을 위한 국고예산은 중앙정부의 전체국고예산의 단 0.035%를 차지하는 것이고 1996년의 경우는 0.042%를 차지하는 수치이다.

여기서 주목할만한 사항은 문화체육부의 청소년육성국고 중 특별회계에 대한 사항이다. 문화체육부에서 담당하는 예산에 대한 정부의 특별회계지원은 1995년부터 시작되었는데, 이로 인한

전체 국고예산의 증대율이 매우 높게 나타났다. 특별회계는 특별한 목적으로 편성되는 예산으로 청소년부문에 대한 예산은 재정투자융자부문과 농어촌특별세관리에 의한 특별회계로 구분된다. 전자는 청소년육성기금에 출연하는 예산이고 후자는 농어촌출신 학생기숙사 건립지원비에 충당된다. 1995년의 특별회계 지원은 120억으로 문화체육부 청소년육성국고의 39.9%를 차지하였고, 1996년의 경우는 130억원으로 31.8%를 차지하고 있다.

<표 3-7>에 나타난 바와 같이 1996년 재정투자융자의 경우 전체 규모가 12조 6,192억원인데 비해 청소년육성기금에 출연된 재원은 100억원으로 전체의 0.08%, 농어촌특별세관리의 경우 전체 규모가 1조 5,900억인데 청소년에 대한 투자는 30억에 그쳐 전체의 0.18%에 그치고 있다는 점이다. 더구나 각 분야의 중앙정부 예산규모는 각각 9.9%와 3.0%증가를 보이고 있으나 청소년분야에 대한 예산배정액은 변동하지 않고 있다.

<표 3-7> 중앙정부 특별회계 규모 (1995-1996)

(단위 : 억원, %)

구 분	1995	1996	증감 (%)
전 체	406,009	459,264	53,255(13.1)
기타특별회계	340,795	388,645	47,850(14.0)
재 정 투 융 자	111,854	126,192	11,338(9.9)
농어촌특별세관리	15,482	15,900	468(3.0)
기업특별회계	65,124	70,619	5,405(8.3)

※ 자료 : 재정경제원(1995), 1996년 예산개요.

청소년육성에 대한 중앙정부의 재원투자 규모의 영세성은 교육부분과의 비교를 통해서도 확인될 수 있다. 물론 교육부문 재원 산출방식과의 상이성으로 인해 정확한 비교분석은 불가능하지만 기본적인 예산의 변화와 향후 계획에 대한 단순비교를 통해 청소년육성부문의 재원의 빈약함을 유추할 수 있다.

교육부문의 재원규모는 국고와 양여금, 지방비로 구성되어 청소년육성재원 구성과 비슷하지만, 각종 세원을 가지고 특별회계로 계산되는 교육세를 지니고 있다. 이 밖에도 학생납입금이 중요한 재원으로 구성되지만 1995년부터는 교육재정부문에서 학생납입금을 제외한 수치를 계산하고 있다. 1995년 교육부문과 육성부문의 재원을 단순비교하면 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 교육재원과 육성재원의 규모 (1995)

(단위 : 백만원)

구분	교육부문재원*	청소년육성부문재원**
총 규모	13,718,600	321,181
세부내역	국 고 : 9,383,000	국 고 : 30,098
	양여금 : 2,987,000	양여금 : 13,654
	지방비 : 1,222,800	지방비 : 101,724
	특별회계 : 125,800	청소년육성기금 : 14,309
		중앙관련부처 : 161,396

* : 교육개혁위원회(1995), 신교육체제수립을 위한 교육개혁방안.

** : 문화체육부(1994), 청소년육성5개년계획 1995년도 시행계획.

청소년육성5개년계획의 1995년 시행계획에 따른 재원의 전체 규모는 교육부문 총예산의 2%의 수준에 머물고 있는 실정이며, 중앙관련부처의 예산을 제외할 경우 교육부문의 1%에 해당하는 수치이다. 여기서 주목해야할 사항은 문화체육부가 자체적으로

사업을 시행할 수 있는 국고예산이 교육부 국고예산의 단 0.3% 수준이라는 것이다. 물론 이러한 단순비표는 예산의 구조면에서 상이하다는 측면에서 규모의 영세성을 나타내는 정확한 자료는 아니지만, 어느정도 수준에서 청소년육성을 위한 재원이 확보되고 있는가를 단적으로 보여주는 것이라고 할 수 있다.

교육부문과의 현행 재원규모면 뿐만 아니라 향후 재원확보를 위한 계획부문 또한 중요한 시사점을 준다. 교육부문의 경우는 1995년 8월 30일 교육재정 규모를 1998년까지 GNP대비 5%까지 단계적으로 제고하는 것을 목표로 하는 62조원 교육투자계획을 관계부처간 협의를 통해 마련하였는데, 이 계획은 교육투자 규모의 대폭적인 확대는 물론 교육에 대한 지방자치단체의 기여를 제고하는 것을 주요특징으로 하고 있다. 이러한 62조의 교육투자계획은 95년현재 GNP대비 4.11% 수준인 교육재정규모를 96년에는 4.53%로 대폭 제고한 후, 98년까지 5%로 높이는 것을 전제로 96년부터 98년 3년까지 총 62조3천억원을 교육에 투자하는 것을 내용으로 하고 있다. 그리고 향후 증대되는 62조3천억원의 재원을 확보하기 위해서 기본적으로 정부와 지방자치단체가 투자우선순위 조정 등으로 최대한 지원하였으나 부족분은 불가피하게 교육세를 확충하도록 하였다. 교육세를 통해서만 3년간 약 4조4천억원이 추가되는데 교육세 확충은 상대적으로 담세력이 있고 소비억제 등 정부정책목표에 부합하는 담배소비세, 유류세 및 경주, 마권세를 대상으로 하고 있다.

이렇듯 교육부문의 경우 국가적 차원에서 재원을 확보할 계획을 수립하고 있으며, 각종 특별세의 설치를 통해 교육부문만을 위해 사용될 재원을 확보하고 있다는 점은 향후 청소년육성재원의 확보방안의 수립과 시행에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

우리나라의 청소년육성재원 총규모가 영세하다는 사실은 외국의 경우와 비교를 통해서도 쉽게 파악할 수 있다. 각 나라에 공통적으로 적용할 수 있는 청소년정책분야의 체계적인 범주가 설정되지 않은 상태이고, 국가마다 물가나 경제적 지표의 상이성, 청소년의 연령규정에 대한 상이성, 재원산출시 연령중심의 산출과 관련 사업중심의 산출이 혼합된 정책수행 등에 의해 재원의 규모를 정확히 비교한다는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 외국과 우리나라의 청소년육성재원 규모비교는 청소년정책의 전담부서처의 각종 재원을 중심으로 비교하는 방법이 효과적이다.

<표 3-9>에 나타난 것과 같이 우리나라의 청소년육성재원의 정부예산 비율은 외국에 비해 매우 낮은 것을 알 수 있다. 특히 일본의 경우는 정부예산의 22.3%를 차지하고 있으며 청소년 1인당 4만 5,269엔의 예산을 배정하고 있어 우리나라에 비해 월등히 많은 투자를 하고 있는 것으로 나타났다. 이밖에 독일이나 프랑스의 경우와 비교시 정부예산에서의 점유율이 매우 낮게 나타났고, 청소년 1인당 재원의 확보가 매우 빈약한 것을 알 수 있다.

3) 청소년육성업무 전담부서 재원규모의 영세성

우리나라는 청소년만을 대상으로 하는 전담부서가 존재해 오지 않았다. 1960년대부터 1980년대 후반까지는 내무부나 국무총리실, 교육부 등에서 청소년보호대책위원회나 청소년대책위원회를 통해 각 부처서에서 분산되어 부문별기능의 종합조정기능을 수행함으로써 독자적인 정책영역으로 간주되지 않았다.

<표 3-9> 주요 국가의 청소년육성재원 규모 (1995)

(단위 : 백만원)

국가명	청소년부문 공공예산	비 고
한 국	공공부문전체예산 : 3,212억원(1995년) (국고 점유율 0.35%) - 주무부처 국고 409억원 (국고 점유율 0.03%) - 양여금 190억원 - 청소년육성기금 163억원 - 지방비 1,200억원 - 관련중앙행정기관 1,990억원	-청소년인구 12,851만명* (9-24세) -청소년1인당예산 24,978원
독 일	관련분야전체예산 : 10조 3,545억마르크 (정부예산 점유율 1.8%)	-청소년인구 8,853만명 (9-24세) -청소년1인당예산 11,696마르크
프랑스	관련분야전체예산 통계 미확인 - 주무부처 국고 8억 600만 프랑 - 단체생활기금 2천 600만 프랑	-청소년인구 5,600만명 (20세 미만) -청소년1인당예산 14프랑
일 본	관련분야 전체예산 5조 66억엔 (정부예산 점유율 22.3%)	-청소년인구 1억 2,503만명 (9-24세) -청소년1인당예산 45,269엔

※ 자료 : 한국청소년개발원(1994), 주요 외국의 청소년활동 정책,
프랑스체육청소년부(1995), Le Ministère de la jeunesse et
des sports,

독일여성청소년부(1995), 발간자료.

* : 통계청(1991), 장래인구추이

1988년 청소년육성법 시행령의 공포로 체육부에 청소년국이 설치되고 1990년 체육청소년부로 명칭이 변경되어 정부부처에 “청소년”이 명시된 기간이 있었다. 그러나 1993년 문화부와 체육청소년부를 통합·개편되면서 청소년육성정책을 총괄하는 부서인 문화체육부의 부처명에서도 “청소년”업무를 담당하고 있는 것을 파악할 수 없는 실정이다. 청소년을 전담하는 부서의 변동과정에서 알 수 있듯이 청소년관련 업무는 담당부처의 주된 업무라기 보다는 부수적이 분야로 취급되어 왔다. 이러한 사실은 청소년육성을 전담하는 부처의 전체예산 중 청소년예산이 차지하는 비율을 낮게 하는 요소로 작용한다.

<표 3-10> 청소년육성 전담부처의 청소년육성예산 (1989-1995)⁸⁾
(단위 : 천원)

연도*	청소년 전담부처					비고
	전체예산 (A+B)	청소년육성 (A)		기타 (B)		
		예산	(%)	예산	(%)	
1989	43,389,068	5,003,478	11.5	38,385,590	88.5	체육부
1990	43,869,801	4,956,938	11.3	38,912,863	88.7	체육부
1991	48,876,575	10,015,911	20.5	38,860,664	79.5	체육청소년부
1992	63,010,203	19,928,667	31.6	43,081,536	68.4	체육청소년부
1995	336,367,082	21,505,129	6.4	314,861,953	93.6	문화체육부
1996	420,591,188	31,422,501	7.5	389,168,687	92.5	문화체육부

※ 자료 : 체육청소년부(1992), 체육청소년통계연보.
문화체육부(1996), 예산개요.

* : 1993년 및 1994년 예산은 생략.

8) 이 표에서 제시된 예산은 1992년 발간한 “체육청소년통계연보”와 1996년 문화체육부에서 발간한 “예산개요”를 기초로 분석하였기 때문에 청소년육성5개년계획 실행계획서나 청소년백서에 수록된 예산과는 다소 차이가 있다.

<표 3-10>에 나타난바와 같이 청소년업무를 전담하는 부처의 청소년육성예산의 총액은 점차 증대하고 있으나, 전담부처의 전체예산에서 청소년예산이 차지하는 비율은 평균 약 14%에 불과한 실정이다. 증가율의 경우 1991년부터 청소년육성예산의 증가가 눈에 띄게 높아졌다가 1993년 이후 1996년까지는 그 증가율이 매우 낮아지는 특징을 보이고 있다.

전담부서 전체예산 중 청소년육성분야 예산이 차지하는 비율의 경우, 1992년까지 점차 증대하여 31.6%까지 높아지던 경향이 1995년 6.4%, 1996년 7.5%로 현격하게 낮아졌다. 부처내의 청소년육성예산 비율이 낮아진 것은 문화부의 기능에 체육과 청소년기능이 총괄적으로 포함되었기 때문이지만, 그 차이가 매우 현격하다는 점을 지적할 수 있다.

1996년의 청소년육성정책을 총괄·조정하는 문화체육부의 일반회계와 특별회계를 포함한 전체예산을 세부적으로 살펴보면 <표 3-11>과 같다. 전체 예산은 4,590억 9천 1백만원으로 1995년에 비하여 19.6%가 증가하였으며, 문화예술부분 증가율이 25.5%, 체육청소년부문은 청소년수련시설 및 시군구 체육시설의 점진적 확충 및 2002년 부산아시아 경기대회 개최지원 등으로 33.1% 증가하였다. 또한 특별회계 예산 중 재정투융자특별회계는 문예진흥기금조성을 위한 출연금 200억원과 청소년육성기금 조성을 위한 기금전출금 100억원 등 총 300억원을 반영했으며, 농어촌 지원을 위하여 농어촌특별세관리특별회계예산에 85억원을 계상하고 있다.

이중 청소년육성 내실화 추진을 도모하기 위해 청소년시설확충에 196억 8천 9백만원을 배정하여 등곡에 한국청소년중앙공원 건립과 강원도 평창에 한국청소년수련마을, 부산과 광주 등 4개

소에 청소년수련원 건립, 세계잡버리대회장 수련지구 조성 등을 각각 지원하고, 청소년단체와 관련기관에 대한 지원을 강화하였다.

<표 3-11> 문화체육부 예산내역 (1996)

(단위 : 백만원)

사 업 구 분	1995년	1996년	비 고
(일반회계)	(336,367)	(420,591)	
○기본적 경비	59,352	67,718	인건비, 경상경비
○문예진흥	147,134	183,677	
○문화재보호	61,107	77,638	
○체육진흥	50,805	63,714	
○청소년육성	17,969	27,844	
- 청소년시설확충	11,194	19,689	청소년수련마을, 수련원지원
- 청소년수련활동	6,775	8,155	청소년개발원, 대화의광장
(특별회계)	(47,500)	(38,500)	
○재특사업	40,000	30,000	문예진흥기금, 청소년육성기금
○농특사업	7,500	8,500	공공도서관건립, 기숙사건립
합 계	383,867	459,091	

※ 자료 : 문화체육부(1996), 1996년도 예산각목명세서.

청소년육성사업으로는 청소년6대지표별 수련활동과 청소년약물남용예방, 유해감시체계구축, 청소년쉼터운영 등 청소년 선도활동 등에 14억 5천 7백만원을 지원하였으며 국제청소년교류에 8억 6천만원을 각각 계상하였다. 이러한 수치는 일반회계의 경우 약 55.0%의 높은 증가율을 보이고 있는 것으로 판단된다.

청소년정책을 전담하는 부처의 예산이 취약하다는 점은 해당 부처 총예산 중 청소년예산이 차지하는 비율이 낮다는 사실 뿐만 아니라 전체 청소년육성관련 예산 중 청소년 담당부처의 부담을

이 약 15%의 수준에 머물고 있다는 것에서도 나타난다.

청소년업무를 전담하는 부처(문화체육부)에서는 매년 예산에서 직접 사업을 시행하거나 지방정부를 지원하고 있으며 한국청소년개발원, 관련청소년단체, 시설을 통해 간접적으로 지원하고 있으며 이 밖에도 청소년과 관련된 각 부처도 각자 고유의 영역에 맞는 사업을 시행하고 있다.

청소년관련 부처는 <표 3-12>에 나타난 바와 같이 고유한 기능에 따라 청소년육성관련업무를 수행하고 있으며, 사회적 변화에 따른 부처의 기능변화에 맞는 사업을 꾸준히 수행하여 왔다. 예를 들어 1980년대 초반까지는 농어촌청소년과 근로청소년을 대상으로 하는 부처의 사업이 많은 비중을 차지하여 왔으나, 점차 일반 대다수 청소년을 대상으로하는 사업에 보다 많은 예산이 투입되어 왔다. 특히 교육부의 교육개혁과 더불어 청소년육성 부문과 청소년교육부문의 상호보완적 사업수행이 요망되고 있으며, 지방자치시대의 도래에 따라 내무부의 청소년담당 업무와의 유기적 상호협조관계의 정립이 요망되고 있다. 따라서 각 부처가 수행하고 있는 고유기능에 따라 청소년관련 육성업무의 특화사업을 꾸준히 계획, 시행할 수 있는 중장기 계획의 수립을 통해 사업의 중복을 최소화하고 합리적인 운용을 기해야 할 것으로 판단된다.

1980년대 초반부터 중반까지의 각 부처별 사업수를 보면 문교부가 17개 사업분야에서 32개의 사업을 추진하였고, 내무부가 13개 사업분야에서 32개의 사업을, 보건사회부가 11개 사업분야에서 35개 사업을 담당하였다. 예산의 측면에서 보면, 노동부가 53,080백만원으로 가장 많이 투자를 하였으며, 다음이 문교부로 36,088백만원, 보건사회부가 29,036백만원의 순이었다. 이러한 측

면에서 보면 비록 문교부가 청소년육성업무를 총괄하였지만, 실질적인 사업은 각 부처에서 독특한 사업을 더 많이 시행한 특징을 지닌다.

<표 3-12> 중앙정부 부처별 청소년 관련업무 (1995)

부 처 명	청 소 년 관 련 업 무 내 용
통 일 원	통일교육에 관한 계획, 수립시행
과학기술처	청소년 과학진흥(각종 경진대회, 과학차 순회운영)
환 경 부	환경보전의식 함양교육
공 보 처	매스컴을 통한 청소년교육, 대중매체 정화
외 부 부	청소년국제교류, 재외국민 교육지원
내 루 부	지방자치단체의 청소년예산 지원, 지방자치단체의 청소년 업무 직제 조정·보완, 야영장 등 조성 및 관리
재정경제원	청소년단체, 시설에 대한 세제지원
법 무 부	합동단속반 편성운영, 범죄소년의 교정교화, 보호관찰 실시, 직업훈련, 심성순화활동, 갱생보호
국 방 부	장병의 각종 기술자격 취득에 관한 계획 수립, 시행, 호국 안보교육
교 육 부	학생의 생활지도, 진로지도, 상담지도
통상산업부	기업체의 청소년건전육성 참여유도 (시설투자, 문화사업 등)
보건복지부	소년소녀가장, 시설청소년·문제가정 청소년보호
노 동 부	복지시설(임대아파트, 회관 등)건립, 직업훈련, 취업알선, 각종 문화활동 지원
문화체육부	청소년육성업무를 총괄, 기획, 청소년건진문화의 육성, 지원 청소년육성종합계획수립 청소년육성관련 위원회 운영 각종 청소년시설 확충, 청소년국제교류, 단체지원
경 찰 청	청소년의 비행예방활동 및 청소년범죄단속·처리
농촌진흥청	농촌청소년 농업기술 지도 및 해외연수
산 림 청	임간 수련장 설치, 운영

※ 자료 : 문화체육부, 청소년백서 1995.

1996년의 청소년육성5개년계획에 따르면 <표 3-14>에 나타난 바와 같이 전체 계획예산 중 청소년육성정책관련중앙부처의 예산이 매우 낮음을 알 수 있다. 일본의 경우는 <표 3-13>에서처럼 총무청이 청소년관련행정의 종합기능을 수행하고 있지만, 청소년과 직접 관련된 국립올림픽기념청소년종합센터나 청소년청년의 집, 국립소년자녀의 집의 운영정책을 담당하는 문부성이 청소년육성재원의 68.5%를 차지하고 있는 것을 볼 때 전담부서의 예산편성의 경중을 살펴 볼 수 있다.

<표 3-13> 일본 주요청소년대책기관 예산 (1995)

(단위 : 千円)

省廳名	예산액	구성비 (%)	주요사업
총액	5,006,635,192	(100)	
總務廳	3,041,628	0.06	○ 청소년행정의 기본적이고 종합 시책의 수립
警察廳	948,432	0.02	○ 청소년비행방지
科學技術廳	324,533	0.00	○ 청소년 과학기술 보급과 계몽
環境廳	23,251,397	0.46	○ 자연공원 등의 시설 정비
法務省	52,523,261	1.05	○ 비행청소년대책 검찰, 교정 등
外務省	20,176,301	0.40	○ 외국청소년 초청 및 파견
文部省	3,432,459,891	68.55	○ 가정교육, 학교교육, 사회교육 및 문화진흥관련 사업
厚生省	1,182,146,666	23.61	○ 아동의 건전육성, 양호, 보호
農林水産省	91,418,223	1.83	○ 농어촌후계자육성
運輸省	356,841	0.00	○ 관광시설의 정비 및 건전여행
郵政省	625,459	0.01	○ 우편저금의 장려등 관련사업
勞働省	39,468,642	0.79	○ 근로청소년의 복지증진, 취업 소개, 직업훈련 등 관련사업
建設省	159,865,788	3.19	○ 도시공원, 녹지정비사업 등
最高裁判所	28,130	0.00	○ 소년사건의 조사 및 심판 등

※ 자료 : 總務廳青少年對策本部(1995), 青少年問題の現況と對策.

<표 3-13> 사업별 중앙부처 예산 내역 (1996)

(단위 : 천원)

정 책 과 계	사 업 명	예 산 액	관련부처
합 계		198,990,000	
I. 가정과 학교의 역할 증대	o '96 학생생활지도 계획	2,040,000	교육부
	계	191,391,032	
	1) 어려운청소년 지원 강화	183,080,868	노동부
	o 근로청소년회관 운영	13,250,142	//
	o 근로청소년 정서함양사업	341,168	//
	o 근로청소년문화생활지원 및 현장견학	504,583	//
	o 근로청소년 상담기능 강화	22,025	//
	o '96근로자실태·생계비조사	27,943	//
	o 근로자 장학기금 조성 지원	2,000,000	//
	o 청소년직업 지도	263,480	//
	o 비진학청소년에 대한 직업훈련	7,966,527	//
	o 시설보호아동지원	75,578,000	보건복지부
	o 소년소녀가장세대 지원	32,536,000	//
	o 저소득층가정 아동 지원등	50,591,000	//
II. 청소년 보호 및 선도	2) 청소년비행의 예방 및 계도	8,310,164	
	o 비행청소년선도 활성화	151,387	법 무 부
	o 소년보호시설 확충	6,751,000	//
	o 소년원생교육·훈련기능 전문성 증대	727,000	//
	o 보호관찰대상 청소년 및 예방 관리	180,200	//
	o 보호관찰대상 청소년 선도교육 강화	168,277	//
	o 비행청소년 선도보호	47,300	경 찰 청
	o 미아·가출인 찾기 화상처리 시스템 개발	285,000	//

정 책 과 제	사 업 명	예 산 액	관 련 부 처
Ⅲ. 건 전 한 활 동 지 원	소 계	1,022,722	교 육 부
	1) 수련거리의 개발활용	1,022,722	과 학 기 술 처 환 경 부 국 방 부
	○ 청소년과학화 사업	985,922	
	○ 청소년환경교육	30,800	
	○ 청소년건전육성 및 수련활동	6,000	산 림 청
	2) 청소년수련시설 확충 및 운영	96,000	
	○ 숲속교실관리·운영	96,000	
Ⅳ. 교 류 활 성 화	소 계	80,500	
	○ 한·일대학생교류	13,000	외 무 부
	○ 일본청년초청사업	67,500	//
Ⅴ. 국 민 참 여 확 산 추 진 체 계 강 화	소 계	4,360,502	
	1) 국민참여확산	4,360,502	통 일 원
	○ 전국 대학생통일논문 현상공보	42,438	
	○ 통일문예작품 현상공모 지원	23,099	//
	○ 에너지절약 조기교육	567,000	통 상 산 업 부 공 보 처
	○ 대중매체의 자율규제 기능강화	106,548	
	○ 국민홍보를 위한 TV프로그램 및 영화제작	41,400	//
	○ 청소년의 달 행사	360,000	농 촌 진 흥 청
	○ 4-H 육성	3,161,000	
	○ 사회통계조사	59,017	통 계 청

※ 자료 : 문화체육부(1995), 청소년육성5개년계획 1996년 시행계획.

4) 지방정부의 청소년육성재원 영세성과 자립도 취약

지방청소년육성재원은 지방자치단체가 관할 지역에서의 청소년육성사업 운영을 위해 경비를 조달하고 공공회계절차를 거쳐 경비를 지출하는 것을 말한다. 지방의 육성재원은 도비나 시·군 구비인 지방비로 구성된 “자체재원”과 중앙정부로부터의 지방교

부금과 국고보조금 등의 전입금과 지방양여금으로 구성된 “의존재원”으로 구분된다. 지방자치단체의 청소년육성재원은 단순히 지방비로만 구성되어 있지 않고 중앙정부의 재원과 밀접한 관계를 지니고 있기 때문에 공공부문 전체 재원과 같은 맥락에서 논의되어야 한다.

청소년육성5개년계획의 1993년부터 1995년까지의 시행계획을 검토한 <표 3-5>에서 지방청소년육성재원과 관련되어 주목할만한 점은 전체 공공부문예산 중 국고의 점유율이 점차 증대하고 있고 지방양여금의 점유율을 감소하고 있으며, 지방비의 경우는 증가나 감소의 추세가 뚜렷하게 보이지 않고 있다는 점이다. 이러한 경향은 공공부분 전체재원 중 지방자치단체의 자체적인 재원보다는 중앙정부의 계획에 의한 사업을 위한 재원이 점차 증대하고 있다는 해석을 가능하게 한다. 더구나 지방자치단체에 전액 지원되는 지방양여금의 점유율이 낮아지고 있는 것은 지방자치단체의 청소년육성재원확보에 난점으로 작용할 수 있다.

지방의 전체 청소년육성재원은 주로 지방양여금과 지방비에 의한 재원으로 구성되는데, 이 두부분을 합치면 전체 공공부문재원의 35%에 해당된다. 청소년육성 지방양여금의 경우 전체 지방양여금 세출 중에서 지원되는 규모는 전체 양여금특정사업재원의 단 1%로 규정되어 있다. 1995년 1조 8,701억원이었던 전체 지방양여금은 1996년 2조 5,511억원으로 확대되었으나 청소년육성사업에는 189억원만이 지원될 계획이 수립되었다.

지방비는 중앙단위 청소년육성 장기계획에 의한 배분비율에 의해 각 단위사업별로 확보·지원되는 예산과 자체사업을 위해 일부 시·도의 청소년자립지원기금으로 구성되어 있으나 그 규모와 사업은 극히 미진한 실정이다. 지방의 청소년육성재원 중 많

은 부분이 청소년육성을 전담하는 부처보다는 관련 중앙행정기관에 의존하고 있기 때문에 지방의 자체적이고 특화된 사업에 필요한 재원을 확보하는 데 있어서 한계점을 지니고 있으며, 지방의 자체적인 사업지원을 위한 지방양여금도 전체의 1%만이 지원되고 있기 때문에 규모의 영세성을 면치 못하고 있다. 1996년 중앙정부와 지방자치단체별 청소년육성예산의 세부적인 재원을 살펴보면 <표 3-15>와 같다.

<표 3-15> 중앙·지방정부별 청소년육성예산 (1996)

(단위 : 백만원)

재원 시·도	총 계	국고	지방 양여금	육성기금	지방비	중앙 행정기관
총 계	395,197	40,895	18,990	16,300	120,021	198,991
중앙정부	57,191	40,895	-	16,300	-	-
서울특별시	5,584	-	-	-	5,584	-
부산광역시	20,654	-	1,284	-	19,370	-
대구광역시	4,225	-	1,262	-	2,963	-
인천광역시	17,164	-	600	-	16,564	-
광주광역시	2,429	-	625	-	1,804	-
대전광역시	9,582	-	1,125	-	8,457	-
경 기 도	37,486	-	3,009	-	34,477	-
강 원 도	4,865	-	744	-	4,121	-
충청 북도	2,859	-	899	-	1,960	-
충청 남도	4,313	-	1,133	-	3,180	-
전라 북도	1,984	-	483	-	1,501	-
전라 남도	6,387	-	1,027	-	5,360	-
경상 북도	6,025	-	2,278	-	3,747	-
경상 남도	10,512	-	1,953	-	8,559	-
제 주 도	4,942	-	2,568	-	2,374	-
중앙기관	198,911	-	-	-	-	198,911

※ 자료 : 문화체육부(1995), 청소년육성5개년계획 1996년도 시행계획

자체적으로 확보하고 있는 자체재원의 규모 또한 매우 영세한 실정이다. 지방교부금이나 양여금, 국고보조금 등의 의존재원은 중앙정부의 정책기종과 각종 법령에 근거하여 확보되는 예산이기 때문에 지방자치단체의 정책기종과 직접적인 관련성이 낮지만 지방의 자체적인 사업을 위한 지방비의 경우를 보면 지방별로 그 예산규모가 차이를 보이고 있으며 규모면에 있어서는 매우 빈약한 실정에 있다.

<표 3-16>은 1996년도 지방자치단체별 지방비와 사업별 예산액, 청소년1인당 지방비의 규모를 나타내고 있다. 전체 지방비는 1,200억 2,100만원으로 경기도, 부산광역시, 인천광역시, 등의 합계액이 전체 청소년육성 지방비의 58.7%를 차지하여 타지역에 비해 많은 지방비를 확보한 것으로 나타났다. 이러한 규모 차이는 지방별 자체예산확보의 불균형 현상이 심각하다는 것과 전체 규모의 영세성을 보여준다.

청소년육성사업의 실질적인 내용의 평가요소인 청소년 1인당 지방비는 평균 8,700원 정도로 계산되었으며, 인천광역시, 대전광역시, 경기도, 부산광역시, 제주도가 평균액 이상의 예산을 편성하고 있는 것으로 나타났으며 최고 32,100원에서 1,645원까지 차이를 보이고 있다.

전체 지방비 규모의 영세성과 지방간의 규모 차이의 원인은 주로 청소년수련시설의 확충사업 규모에 있다고 보이며, 수련시설 확충사업 사업이 중앙정부에 의한 지방양여금 지원과 직접적으로 관련되어 있음을 감안할 때 순수한 의미에서의 지방비 규모와는 구별할 필요가 있다.

<표 3-16> 지방자치단체별 청소년육성 지방비 (1996)

(단위 : 백만원)

사업비 시·도	예 산	사 업 내 역					청소년 인구*(천명)	청소년 1인당 재원 (원)
		가정 학교 역할 증대	청소년 보호 선도	건강한 청소년 활동 지원	교류 활성 화	국민 참여 확산 추진 체계		
합 계	120,021	403	10,766	103,052	640	5,160	13,713	8,752
서울특별시	5,584	7	924	4,534	-	119	3,395	1,645
부산광역시	19,370	121	372	18,277	122	478	1,242	15,596
대구광역시	2,963	1	415	2,428	-	119	745	3,977
인천광역시	16,564	36	1,326	15,035	41	126	516	32,100
광주광역시	1,804	-	200	1,576	16	12	411	4,389
대전광역시	8,457	17	230	8,119	-	91	350	24,163
경 기 도	34,477	-	1,456	32,626	40	355	1,721	20,033
강 원 도	4,121	66	400	3,3077	230	118	504	8,177
충청 북도	1,960	-	602	1,205	40	113	443	4,424
충청 남도	3,180	39	620	1,844	60	617	671	4,739
전라 북도	1,501	4	369	655	19	454	710	2,114
전라 남도	5,360	112	464	2,683	41	2,060	841	6,373
경상 북도	3,747	-	512	3,160	-	75	876	4,277
경상 남도	8,559	-	2,558	5,640	19	342	1,109	7,718
제 주 도	2,374	-	318	1,963	12	81	179	13,263

※ 자료 : 문화체육부(1995) 청소년육성5개년계획 1996년도 시행계획.
통계청(1990), 인구주택 총조사보고서.

* : 1990년 지역별 청소년인구임

비록 지방자치단체의 지방비확보는 필연적으로 중앙정부의 정책과 그 맥을 같이하지만, 향후 지방자치제도의 확립과 함께 점차 재정자립도가 높아질 것을 예측한다면 지방자치단체의 예산

편성구조에 청소년부문이 명시되어야 할 것으로 판단된다.

지방자치단체의 청소년육성재원의 규모의 영세성과 함께 지적될 수 있는 문제점은 바로 재원의 자립도가 낮다는 점이다. 재원 자립도가 낮은 것은 전통적으로 중앙집권적인 국가구조에 따른 세입의 중앙편중에 의한 것이다. 그러나 낮은 재정자립도는 지방청소년육성재원이 불안정하다는 점과 지방 내에서의 자체적인 청소년사업이 활성화되지 못하고 있다는 사실을 반증한다. 전반적으로 지방의 재정자립도가 낮은 것은 자체적인 재원확보를 막는 요인으로 작용하지만, 더욱 심각한 것은 지방자치단체의 평균 재정자립도가 62.2%임을 감안할 때 청소년육성재원의 자립도가 상대적으로 낮다는 점이다.

지방자치단체의 평균 자립도와 지방양여금, 지방비 규모의 관계를 살펴보면, 서울시의 경우 15개 시·도 중 가장높은 재정자립도(98.5%)를 보이지만, 이에 따라 양여금의 지원은 없고 단지 지방비 5,584백만원으로 자체적인 청소년사업을 실시하는 것으로 나타났다. <표 3-16>에 나타난 바와 같이 지방비의 규모가 다른 지방보다 그리 높지 않은 상황에서 실제로 청소년에게 혜택이 되는 의미를 지닌 수치인 청소년 1인당 지방비는 1,645원으로 전국에서 가장 낮은 수치를 보이고 있다. 이와는 대조적으로 재정자립도가 가장 낮은 것으로 평가되는 전라남도(22.5%)의 경우, 지방양여금 지원액이 약 10억 2,700백만원이고 지방비도 53억 6,000만원으로 양여금과 지방비 총액이 서울시보다 높은 것으로 나타났으며, 청소년 1인당 지방비도 6,373원으로 매우 높게 나타났다.

지방재정자립도와 지방양여금, 지방비 규모의 관계가 지닌 특징은 특정사업에 대한 지방양여금 지원시 지정된 비율에 의해

지원액과 지방비 분담율이 규정되기 때문에 예산상 지방비의 규모를 확대하는 결과를 가져온다는 점이다. 그러나 이러한 상관관계는 양여금 예산책정 규모가 정해지거나 축소되는 것이 지방비 중 청소년육성부분의 구성비 정해나 축소로 결과된다는 측면을 또한 지니고 있다는 점에서 지방의 자체적인 예산확보에 문제점으로 작용할 수 있다. 특히 청소년육성을 위한 공공부분의 전체 예산 중 양여금의 구성비율이 낮아지고 있는 것은 결국 지방비의 감소를 초래할 가능성이 높다.

5) 공공재원 운용의 합리성 결여

청소년육성을 위한 공공부분의 재원이 충분히 확보된다고 하더라도 이를 효율적으로 운영하지 못한다면 그 효과가 줄어드는 반면에 적은 규모의 재원일지라도 체계적이고 합리적으로 운영되면 그 효과가 높아지게 된다. 우리나라의 공공부분 재원의 경우 그 운용의 측면에서 사업별 재원의 타당성결여나 중앙정부의 재정지원의 불합리성, 자율적 운용재원의 미비 등의 문제점을 지니고 있다.

먼저 사업별 재원의 타당성 결여문제는 사업의 성격에 맞는 재원이 동원되어야 함에도 불구하고 중앙집중적인 예산 집행방법에 따라 합리적인 재원운용에 많은 제한점을 지니고 있는 것을 의미한다. <표 3-17>에 나타난 바와 같이 1996년의 청소년육성 공공부분 사업별·재원별 특징을 살펴보면 청소년육성 주무부처에서 활용할 수 있는 국고, 지방양여금, 지방비 등은 건전청소년 활동지원분야의 청소년수련시설 확충과 운영사업에 집중적으로 투자되는 반면 관련중앙행정기관의 경우 예산의 거의 대부분(관련중앙행정기관 예산의 96.2%)은 어려운 청소년의 지원강화사업

부분에 집중적으로 투자되고 있는 것(전체 청소년보호 및 선도사업 예산의 91.3%)으로 나타났다.

<표 3-17> 청소년육성사업별 재원구성 (1996)

(단위 : 백만원)

재원구분 사업구분	합 계	국 고	양여금	청소년 육성 기금	지방비	관련 중앙 행정 기관
합 계	395,197 (100)	40,895 (10.4)	18,990 (4.7)	16,300 (4.1)	120,021 (30.4)	198,991 (50.4)
1)가정과 학교의 역할증대	2,592 (0.7/100)	7 (0.3)	-	142 (5.5)	403 (15.5)	2,040 (78.7)
2)청소년 보호 선도	209,605 (53.0/100)	1,466 (2.0)	1,971 (0.9)	1,311 (0.6)	10,766 (5.1)	191,391 (91.3)
o어려운청소년지원강화	199,537	3,636	1,971	483	10,366	183,081
o청소년유해환경정화	520	164	-	256	100	-
o청소년비행예방제도	9,548	366	-	572	300	8,310
3)전진한 청소년활동 지원	154,780 (39.1/100)	20,904 (13.6)	17,019 (11.0)	12,686 (8.2)	103,052 (66.6)	1,119 (0.7)
o수련거리 개발·활용	6,027	104	2,016	884	2,000	1,023
o지도자양성단체육성	2,307	856	-	451	1,000	-
o수련시설확충·운영	145,606	19,729	15,003	10,726	100,052	96
o자원봉사센터운영	840	215	-	625	-	-
4)청소년교류 활성화	2,299 (0.8/100)	838 (27.9)	-	741 (24.7)	640 (21.3)	80 (2.7)
o청소년 및 지도자교류	275	275	-	-	-	-
o 청소년 국제교류지원	2,024	563	-	741	640	80
5)국민참여확산 및 추진체계강화	25,921 (6.6/100)	14,980 (57.8)	-	1,420 (5.5)	5,160 (19.9)	4,361 (16.8)
o 국민참여확산	10,098	234	-	343	5,160	4,361
o 추진체계강화	15,823	14,746	-	1,077	-	-

※ 자료 : 문화체육부(1995), 청소년육성5개년계획 1996년 시행계획.

이러한 현상은 청소년관련정책을 총괄·조정하는 문화체육부가 전체 청소년을 대상으로 전인적 성장과 잠재력 개발 등을 지원하기 위한 여건조성에 중점을 두고 있는 반면에, 관련 중앙행정기관은 주요기능 및 업무 내용에 따라 특정 청소년집단을 대상으로 규제적이고 보호적·치유적인 정책을 추진하고 있기 때문이다.

또한 지방자치단체의 입장에서 볼 때, 지방의 자체적인 사업이나 특화된 사업을 추진할 수 있는 가장 기본적인 재원인 지방비는 주로 건전청소년활동지원사업에 집중되고 있다(전체 지방비의 85.7%). 반면에 지방자치단체의 고유영역사업으로 활성화할 수 있는 교류사업이나 국민참여 확산사업 등에는 지방비의 5.0%만이 투입되고 있는 실정이다. 이러한 지방비 예산 편성은 중앙정부와 지방정부의 기능분화가 잘 이루어지고 있지 않다는 점을 나타내는 것이다.

재원 운용의 두 번째 문제점으로는 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지방양여금과 국고보조금 지원내역과 방법에 관한 것이다. 지방양여금의 경우 주로 수련시설의 확충사업에 집중되고 있으며(지방양여금의 83.2%), 청소년공부방운영과 어울마당운영 분야에 일부지원(16.8%)되고 있으나 다른 사업영역에는 전혀 지원이 되지 않고 있다. 이러한 지원분야는 특정 시설의 설치만을 목적으로 하고 있다는 측면에서 전시적인 효과를 노린다는 비판을 피하기 힘들다. 양여금으로 설치된 시설의 운영재원은 지방자치단체가 자체적으로 확보하도록 유도하고 있으나 효과적인 운영재원의 확보에 한계점이 있다는 점을 감안할 때 양여금지원시 지방자치단체의 운영재원 확보의지나 계획 등에 대한 체계적인 검토과정이 필요하다.

<표 3-18> 청소년육성사업 지방양여금 (1992-1996)

(단위 : 백만원)

구 분	1992	1993	1994	1995	1996
총 계	12,506	14,705	14,646	13,654	18,990
증 감		2,199	△59	△992	5,336
○수련시설확충	10,431	12,287	12,228	11,360	15,003
○청소년공부방운영	1,168	1,453	1,453	1,453	1,971
○청소년어울마당운영	907	965	841	841	2,016

※ 자료 : 문화체육부, 청소년백서 1992-1996.

시·도별 양여금지원의 특징을 살펴보면, <표 3-19>에 나타난 바와 같이 1996년의 경우 경기도가 30억원으로 가장 많은 지원을 받고 있으며 경상북도와 제주도 등의 순으로 지원액에 차이가 있는데, 이러한 차이는 수련시설의 설치에 따른 것으로 판단된다. 양여금의 지원이 주로 시설의 설치에 국한되고 이 시설의 운영은 지방자치단체의 지방비로 충당된다고 볼 때, <표 3-16>에서 조사된 지방자치단체별 지방비와 지방양여금의 관계에 있어서 주목할 만한 점은 양여금의 지원액이 높은 지역의 지방비 지출이 그리 높지 않다는 점이다.

<표 3-19> 지방자치단체별 청소년육성 지방양여금 (1996)

(단위 : 천원)

구분 지역	총 계		수련관	수련실	유스 호스텔	어울마당	야간 공부방
	개소	사업비	사업비	사업비	사업비	사업비	사업비
합 계	522	18,989,789	13,770,789	436,000	796,000	2,016,000	1,971,000
광역시	138	4,895,527	3,857,127	-	-	396,000	642,400
부산	43	1,283,627	957,127	-	-	144,000	182,500
대구	35	1,261,800	100,000	-	-	72,000	189,800
인천	26	599,500	500,000	-	-	90,000	109,500
광주	17	625,300	500,000	-	-	45,000	80,300
대전	17	1,125,300	1,000,000	-	-	45,000	80,300
도 계	384	14,094,262	9,913,662	436,000	796,000	1,620,000	1,328,600
경기	74	3,009,000	2,430,000	-	-	360,000	219,000
강원	40	743,662	199,662	236,000	-	162,000	146,000
충북	35	899,000	340,000	-	296,000	117,000	146,000
충남	33	1,133,500	880,000	-	-	144,000	109,500
전북	36	482,700	200,000	-	-	144,000	138,700
전남	43	1,027,400	680,000	-	-	216,000	131,400
경북	49	2,277,900	1,894,000	-	-	216,000	167,900
경남	51	1,952,900	1,560,000	-	-	225,000	167,900
제주	23	2,568,200	1,730,000	200,000	500,000	36,000	102,200

※ 자료 : 문화체육부(1995), 청소년육성5개년계획 1996년도 시행계획.

지방에 대한 국고보조금 지원은 재원이 빈약한 지방정부의 사업수행여건 마련이라는 측면에서는 매우 긍정적인 평가를 받지만, 주로 어려운 청소년에 대한 생존적 구호·복지 및 비행청소년문제에 한정되어 지원되고 있으며 그 규모도 매우 미흡한 실정이다. 더구나 보조금사업의 경우 50%만을 중앙정부에서 지원함으로써 지방의 자체적인 사업을 약화시키는 역효과를 가져올 수 있다. 따라서 향후 중앙정부는 지방정부의 의견을 수렴하여 기획

과정에서부터 각 지방의 특징에 맞는 지원방안을 모색하여야 한다. 또한 지원분야를 특정계층 청소년을 대상으로 하는 사업보다는 전체청소년을 위한 사업에 대한 지원의 강화와 자연권수련시설보다는 생활권 수련시설 중심의 운영비 지원이 강화되어야 한다.

공공부문 재원운용과 관련된 세 번째 문제점으로는 지방자치단체의 자율적 운용재원이 미비하다는 점이다. 앞에서 논의한 바와 같이 청소년육성부분의 공공재원이 중앙집중화되어 획일적인 통제와 관리로 업무추진상의 상당한 불편과 비능률성이 나타날 수 있다. 이와같은 획일적인 청소년육성재원의 운영은 결과적으로 투자의 효율성을 저하시키고 나아가 낭비를 초래할 가능성이 매우 높다. 더구나 지방자치단체의 경우 지방의회 등이 청소년육성재원에 대한 심의권이 부여되어 있기 때문에 자율적인 운영을 막는 이중적인 한계를 지니고 있음을 주목해야 한다.

2. 민간재원과 기금재원의 미비

1) 민간기관의 청소년육성사업 인식저조와 투자미비

청소년육성사업은 궁극적으로 공공부문과 민간부분의 협력속에서 운영되어야 하기 때문에 그 재원도 공공재원과 민간재원의 체계적 연계선상에서 확보되고 집행되어야 한다. 청소년육성재원 중 공공부분이 차지하는 비율이 매우 높지만, 절대적인 액수가 부족한 현실을 감안할 때 민간부분의 참여는 필수적이다. 그러나 청소년육성사업에 대한 낮은 사회적 인식과, 정부의 홍보부족과 소규모 재원투자와 그 맥을 같이하면서 민간기관의 청소년육성사

업 인식이 매우 낮은 편이다.

민간재원은 직접투자사업, 간접지원사업, 민간위탁 사업등의 참여형태에 따라 상이하며, 그 규모면에서도 많은 차이를 보인다. 직접투자의 경우 대부분 기업체의 출연금이나 투자비, 민간인의 수련시설과 단체 건립비와 운영비 지출이라는 형태를 지니고 있으며 대규모 재원형태를 지니는 반면, 간접지원이나 민간위탁의 경우는 거의 소규모형태의 사업을 중심으로 보조적인 재원을 필요로 한다.

직접투자사업의 주체인 기업체의 청소년육성사업 참여와 관련된 선행연구의 설문조사 결과를 보면⁹⁾, 조사대상의 대부분의 기업(85.2%)이 청소년수련사업에 대한 필요성은 느끼지만 기업의 재정여건이나 기타 조건이나 여건이 허락하지 않아 참여하기가 쉽지 않은 실정이며, 실제로 많은 기업의 경우 일반청소년을 위한 사업보다는 소외된 특수계층을 위한 사업에 더 우선순위를 두는 사례가 대부분임을 보여주고 있다. 기업에서 생각하는 청소년 사업에 대한 청소년의 만족정도는 ‘전혀 충족시키지 못하고 있다’가 9.9%, ‘거의 충족시키지 못하고 있다’가 57.3%, ‘그저 그렇다’가 31.4%로 나타나 전체의 66.3%가 부정적인 반응을 보였다. 또한 실제로 기업이 청소년육성 사업에 참여하는 정도에 대한 조사에서는 조사대상 기업의 51.7%가 ‘참석하지 않고 있다’고 응답함으로써 아직도 청소년육성사업이 기업에게는 생소하고 익숙하지 않는 사업임을 보여주고 있다. 향후 청소년육성사업에 대한 기업의 참여계획으로는 25.8%가 장학사업, 사회복지사업과 문화예술

9) 민간기업의 청소년관련사업 참여 등에 대한 연구는 거의 없는 실정이다. 여기서는 황창순(1992), 청소년수련사업에 대한 민간의 참여 및 투자확대방안 연구에서 실시된 설문조사를 주로 인용하였다.

사업이 15.7%, 14.6%로 나타났고 계획이 없다는 응답이 30.3%로 나타났다.

이러한 설문조사 결과는 인재를 중시하거나 교육기획의 보장이라는 명분을 기업이 아직 중요하게 생각하고 있고, 청소년육성사업에 대한 기업의 사업구상이 미흡하다는 사실을 단적으로 제시하고 있다. 또한 기업에서도 현재의 청소년육성사업의 질과 양에 대한 청소년의 욕구를 만족시키지 못하고 있다고 평가하고 있으며, 이는 다양한 사회집단이 청소년의 욕구를 충족시켜 주기 위해 적극 참여해야 할 필요성을 간접적으로 나타내고 있다.

민간부문이 청소년육성사업에 투자하는 재원의 규모를 정확히 파악하는 것은 불가능하다. 민간재원의 세부적인 범위와 구분 등에 대해 정책적 차원이나 학문적 차원의 논의가 없었고 체계적으로 기초자료의 정리나 검토, 수집과정이 전무한 상태이기 때문이다. 다만 직접투자사업의 경우 전국경제인연합단체회 등에서 발간한 자료나 문화체육부에 등록된 신설 청소년수련시설 투자비를 총괄적으로 계산하여 그 규모를 유추할 수 있고, 민간위탁사업의 경우 담당하고 있는 공공부문의 기초자료를 통해 규모를 추측할 수 있을 뿐이다.

전국경제인연합단체회에서 발간한 자료에 따르면¹⁰⁾ 사업 구분을 교육진흥사업, 학술연구사업, 사회복지사업, 문예진흥사업, 행사 및 시상등으로 구분하고 있으며 실제로 청소년을 대상으로 어떤 사업을 어느정도 실시했는가를 정확히 파악하는 것은 거의 불가능한 실정이다. 다만 사회복지사업과 교육진흥사업의 일부분으로 청소년을 포함하고 있을 것이라고 추측된다.

10) 전국경제인연합단체회(1992), 기업재단의 사회공헌활동.

청소년기본계획에서는 소요재원 2조 4,836억원 중 51.3%인 1조 2,739억원을 민간부분이 투자토록 유도하도록 되어 있었으나, 청소년육성5개년계획에서는 1993년부터 1997년까지 전체 소요예산 6,589억원 중 민간부분이 차지하는 비율을 18.4%로 축소하여 1,201억원을 확보할 계획을 수립하였다. 그러나 세부적인 사업의 추진과정에 있어서 이러한 계획을 객관적으로 확인할 수 있는 자료나 관리체계가 수립되어 있지 않은 실정이다.

<표 3-20> 민간부문 청소년육성사업 내역 (1996)

(단위 : 천원)

단 체 명	소 요 예 산				비 고
	계	국 고	민 자	기 타	
1. 한국청소년개발원	466	466	-	-	
2. 청소년대화의 광장	372	372	-	-	
3. 한국청소년단체협의회	575	575	-	-	
4. 한국청소년연맹	1,166	153	-	1,013	
5. 한국해양소년단연맹	316	277	39	-	
6. 한국보이스카우트연맹	1,854	448	1,406	-	
7. 한국걸스카우트연맹	152	98	54	-	
8. 한국YMCA연맹	151	-	-	151	
9. 한국YMCA연합회	136	77	41	18	
총 계	5,188	2,466	1,540	1,182	

※ 자료 : 문화체육부(1995), 청소년육성5개년계획 1996년도 시행계획.

청소년육성5개년계획의 시행계획 중 1996년의 경우를 보면 민간부분의 사업내용은 <표 3-20>에 나타난 바와 같이 주로 청소년단체와 유관기관의 운영에 국한하고 있으며, 이는 청소년육

성사업에 있어서 민간부문의 참여부문과 영역, 재원규모의 영세성을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

2) 민간재원확보 관련제도 미흡

우리나라 기업의 사회복지사업 참여는 공익재단법인의 설립, 자체프로그램의 운영 및 시설에 대한 기부 또는 후원의 방법을 통해 이루어지고 있으며, 공익재단법인은 1980년대 후반부터 사회적 관심의 증가와 함께 증가하고 있다. 공익재단의 투자규모를 보면 92년 197억원 수준에서 95년에는 437억원의 규모로 증가하고 있으며, 기업의 직접적인 후원금도 1993년 106억원에서 1994년 454억원의 규모로 증대하고 있다.

그러나 대기업과 재벌급 규모의 기업의 수가 급증하고 있는 추세에 비하면 공익재단법인의 수는 매우 빈약한 실정이다. 정부나 사회복지계에서도 기업재원의 적극적인 유치를 위한 특별한 세제지원이나 제도적이고 체계적인 홍보나 안내, 지도 등이 미흡한 실정이다. 특히 기부금의 면세범위가 소득금액의 7% 수준으로 선진국의 20%수준에 비해 취약하고 면세받을 수 있는 대상사업의 종류도 협소한 실정이다.

따라서 기업체나 민간기관이 청소년육사업에 대한 참여와 투자의 활성화를 위해서는 정부의 적극적인 권장과 협력체계가 구축되어 있어야 한다. 그리고 이러한 협력체제는 공공부문이 주도적으로 이끌어야 하며, 민간재원의 확보와 활용을 위해서는 무엇보다도 법률과 제도적인 측면의 개선이 선행되어야 한다. 선행연구에 따르면 많은 기업들이 청소년육성에 순수한 관심을 가지고 있지만 참여와 투자의 방법에 대한 검토가 없거나 관련법률과 제도의 지원이 아니라 통제로 인해 재원의 투자를 꺼리는 경향을

파악할 수 있다. 청소년육성수련사업의 활성화를 위해서 정부가 해야 할 일을 묻는 설문문항에 “조세감면 혜택 등의 세제지원”이 필요하다는 응답이 39.0%로 가장 많았고, “사회적 인식을 개선하기 위한 노력”과 “정부와 민간의 기능분담 기준설립”이 동일하게 19.4%, 민간이양 및 위탁의 활성화가 11.4%의 순으로 응답하였다. 이러한 조사결과는 민간의 참여와 투자 활성화를 위해서는 정부가 법적이고 제도적인 개선을 추진해야 한다는 민간부문의 요구를 나타내고 있으며, 공공부문과 민간부문의 기능분화의 필요성을 강조하고 있는 것이다.

더욱이 민간부문의 청소년육성사업은 정부의 공공부문과 보완적 역할을 하는 것이지 대체적 관계로 해석되어서는 안되는 성향을 지니고 있다. 즉, 정부가 정보부족이나 재원제약으로 포착하기 힘든 세부분야에 대해 민간의 참여가 보완적으로 수행되는 것이 바람직하며, 정부가 담당해야 할 청소년사업을 민간이 대행하는 것으로 받아 들여서는 안될 것이다.

3) 기금재원의 취약

1990년대 초반까지 청소년육성법에 근거한 청소년기금의 경우를 독자적이고 자생적인 확충방법이 없이 국가 출연금이나 독지가에 의한 출연과 국민체육진흥기금 전입금 이외에는 출연실적이 전무하였으며, 1986년 지방별 조례에 의해 설치된 지역단위 청소년자립지원기금 역시 지방자치단체의 일부 출연 이외에는 확충방안이 없었다.

그러나 청소년기본법에 근거하여 설치된 “청소년육성기금”은 청소년에 대한 안정적이고 · 지속적인 투자로 필요하한 재원을 확보하기 위해 주요재원의 종류를 대폭 확대하였다. 주요 재원으로

는 정부의 출연금, 정부의의 사람이 출연하는 현금이나 물품·기타 재산, 기금의 운용에서 발생하는 수익금, 기타 다른 기금으로부터의 전입금, 경관이나 경쟁법 제15조 제1항 제1호의 규정에 의한 출연금, 기타 문화체육부장관이 인정하는 수입금 등이 있다. 청소년육성기금의 2001년까지 전체 목표 조성액은 <표 3-21>에 나타난 바와 같이 3,000억원으로, 그 세부내용은 국고출연금, 민간출연금, 부담금, 국민체육진흥기금 등으로 구성되어 있다.

<표 3-21> 청소년육성기금 조성계획 (1989-2001)

(단위 : 억원)

합계	국고 출연금	민간 출연금	부담금	국민체육 진흥기금	운용수익
3,000 (100%)	1,000 (33.3)	200 (6.6)	300 (10.0)	1,000 (33.3)	500 (16.7)

※ 자료 : 문화체육부, 청소년백서 1995.

1996년까지의 연도별 기금조성 현황을 살펴보면, <표 3-22>에 나타난 바와 같은데, 정부출연금 100억원과 국민체육진흥기금에서 청소년육성기금으로 출연하도록 하는 근거규정을 국민체육진흥법에 마련하여 1994년말까지 국민체육진흥기금공단으로부터 360억원이 전입되었고, 예금이자는 기금의 예탁에 대한 이자로서 1993년말까지의 이자 110억 9,200만원과 1994년발생이자 52억 7천만원, 63억 6,300만원의 이자 수익이 있었다.

이러한 청소년육성기금의 조성액의 세부내용을 보면 전체 조성액 1,227억원 중 국민체육진흥기금의 전입액이 전체의 46.8%를 차지하고 있어 거의 국민체육진흥기금의 전입금이 조성액의 대부

분을 차지하는 것으로 나타났다.

<표 3-22> 청소년육성기금 조성현황 (1989-1996)

(단위 : 백만원)

구 분 연 도	조 성 액 (A)						사용액(B)			순 조성액 (A-B)	누 계
	정부 출연 금	국민 체육 진흥 기금	마사 회 특별 적립	이 자 수 입	기타 수입	계	사업 지원	기 타 경 비	계		
계 (%)	30,000 (24.4)	57,500 (46.8)	3,150 (2.6)	31,881 (26.0)	242 (0.2)	122,773 (100)	25,970	60	26,329	96,444	
1989	-	5,000	-	206	-	5,206	132	-	132	5,074	5,074
1990	-	5,000	-	1,352	10	6,362	850	-	850	5,512	10,586
1991	-	5,000	-	2,259	51	7,310	1,039	1	1,040	6,270	16,856
1992	-	5,000	3,150	3,351	63	11,564	1,505	14	1,519	10,045	26,901
1993	10,000	5,000	-	3,847	118	18,965	1,618	-	1,618	17,347	44,248
1994	-	11,000	-	5,283	-	16,283	9,033	13	9,046	7,237	51,485
1995	10,000	10,000	-	6,363	-	26,363	5,809	15	5,824	20,539	72,024
1996*	10,000	11,500	-	9,220	-	30,720	6,284	16	6,300	24,420	96,444

※ 자료 : 문화체육부(1995), 청소년육성5개년계획 1996년도 시행계획.

* : 1996년 조성계획액임.

또한 예금 이자가 전체의 26.0%를 차지하여 기금으로서의 기능을 수행할 수 있는 조성액에 다가서고 있다고 평가된다. 그러나 기금의 경우 민간의 참여를 조장하는 중요한 방법이라는 측면에서 볼 때 민간의 참여액이 단 1,000만원인 것은 청소년육성기금에 대한 사회적 관심정도가 매우 낮은 것을 알 수 있다. 또한 정부의 기금에 대한 관심을 나타내는 수치인 국고출연금의 경우 1992년과 1995년, 1996년에 각 100억원씩을 출연하여 전체의 조성액의 24.4%를 차지하고 있는데, 이는 청소년관련 사업에 대한 정부의 지속적인 관심과 투자 의지를 표명하는 고무적인 일이다.

라고 보여진다.

청소년기본법 제66조에 따르면 청 소년육성기금의 용도는, 수련활동의 지원, 수련시설의 설치 및 운영지원, 청소년지도자 양성 지원, 청소년단체활동 지원, 어려운 청소년에 대한 지원, 청소년 교류의 지원, 기타 청소년육성등에 관한 조사나 연구, 홍보사업에 대한 지원, 청소년의 복지·보호·선도 및 상담사업에 대한 지원, 청소년의 체육 및 문화진흥, 청소년의 포상 및 격려사업, 기금의 조성·운영 및 관리사업, 기타 문화체육부 장관이 청소년육성 등을 위해 필요하다고 인정하는 사업에 사용하도록 되어 있다.

기금의 운용은 기금 운용수익금의 범위내에서 청소년사업을 지원하고 기금지원 사업비 조달에 지장을 주지 않는 범위 내에서 수련시설확충사업에 대한 장기 저리융자 지원을 실시한다는 기본 방향을 설정하고 있다. 지원의 원칙으로는 기금조성과 육성사업의 양면성을 고려하여 필수적이고 사업의 파급효과가 큰 사업을 우선적으로 지원하되 기금조성에도 주력한다는 것을 제시하고, 최근들어 사회적으로 많은 관심대상이 되는 청소년자원봉사활동 지원, 바른 청소년육성지원사업, 세계화와 지방화에 따른 청소년 시책사업, 수련활동활성화 지원사업등을 중점적으로 지원하고 있다.

시설에 대한 융자지원은 청소년수련시설의 확충을 위하여 청소년육성기금의 일부를 지원하여 민간부문의 참여를 유도하려는 목적에서 시행되고 있으며, 청소년기본법상의 청소년수련시설을 신규로 건립하는 사업과 기존의 시설을 보강하여 수련시설로 운영하거나 기존 수련시설의 보강사업을 대상으로 건당 6억원 이내에서 5년거치 5년상환으로 융자를 실시하고 있다.

이러한 기금지출의 원칙에 따른 지출은 기금설치 원년인 기

금조성액이 빈약하여 청소년단체 우수프로그램지원등 4개 사업에 1억 3천만원을 지원한 것을 시작으로 1990년에는 청소년종합센터 운영 등 12개 사업에 8억 5천만원, 1991년도에는 청소년상담실 운영 등 11개 사업에 10억 4천만원, 1992년도에는 10여개 사업에 15억 2천만원을 지원하였다. 1993년도에는 청소년육성정책개발 등 20여개 사업에 16억 2천만원을 지원하였다.

또한 1992년도에 처음으로 청소년전용시설에 장기저리융자를 해주어 1994년도까지 개인 또는 단체에 47억 3백만원을 융자하였고, 향후 지속적으로 청소년사업에 투자할 수 있는 여건을 마련해나갈 계획이다. 기금의 성격상 정부일반예산이 미치지 못하는 취약계층 청소년의 자활사업, 청소년단체육성, 전용시설사업과 국고지원이 어려운 청소년전용시설에 대한 융자 등에 중점지원, 투자할 계획이다.

기금의 효과적인 운용을 위해서는 무엇보다도 국고사업과의 중복되는 사업에 대한 지원을 피해야 하며, 기금이 민간적 성격을 지니고 있기 때문에 민간단체나 시설에 대한 지원을 확대하고, 사업위주의 지원을 하되 문예진흥기금이나 국민체육진흥기금 등 유사한 기금으로 지원이 가능한 사업은 제외하도록 하여야 한다.

지방자치단체의 경우 시·도지사는 관할구역안의 장학사업등 청소년육성을 위한 사업지원에 필요한 재원을 확보하기 위해 지방청소년육성기금을 설치할 수 있도록 법적 장치를 마련하고 있으며, 그 세부적인 사항은 조례로 규정하도록 되어있다. 그러나 실제로 지방청소년육성기금이 설치되어 있는 지방자치단체의 경우 기존의 청소년자립지원기금형태를 벗어나지 못하고 있으며, 대부분 교육부문과 중복된 지출형태와 내용을 보인다.

이와 같이 청소년육성기금의 경우 다양한 모금기법이나 효율적인 민간운동 등이 개발되거나 양성되어 있지 못하고 모금이 주로 국고의 보조금이나 국민체육진흥기의 지원받고 있어 전국민적 차원의 기금모금을 통한 청소년육성사업에 대한 국민의 공감대 형성에 기여하고 있지 못하고 있는 한계를 지닌다.

제 4 장 청소년육성재원 확보방안

1. 청소년육성재원 확보의 기본방향

청소년육성에 대한 사회적 참여와 관심이 단지 유명무실하게 끝나지 않고 청소년육성사업의 활성화와 장기적 안목에서 실제적인 사회적 실천이 되기 위해서는 막대한 규모의 재정적 뒷받침이 요구된다. 청소년육성에 대한 투자는 현재 필요한 사회적 요구에 대한 충족이라기 보다는 미래 국가의 발전에 필요한 사회적 자원을 확보하는 일이다. 따라서 청소년육성에 대한 투자는 단기적인 이익이나 결과를 전제로하는 것이 아니라 국가의 장래를 위한 장기적인 투자이므로 안정적이고 지속적으로 확보되어야 한다.

장기적인 속성과 단기적인 투자의 속성을 모두 지닌 청소년육성재원 확보방안을 수립하기 위해서는 사회적 제반여건의 변화양상에 대한 인식을 기초로 재원조달의 기본원칙을 수립하고 이를 기초로 구체적인 방안을 모색하고 장기적인 측면에서 일관성을 유지하는 것이 필요하다.

청소년육성관련 사업과 관련된 사회적 여건의 변화 중 먼저 경제적인 측면에서 보면 우리나라의 1인당 소득의 증대로 인해 2001년에는 선진국 대열에 진입할 것으로 예측되며 이에 따른 여가시간의 활용이 중요한 문제로 대두될 것이다. 둘째, 사회적인 측면에서 보면 가족기능의 저하와 새로운 청소년육성 사업분야의 필요성, 교육제도의 선진국화 경향 등으로 청소년육성사업의 중요성이 대두될 것으로 예측된다. 이와 함께 핵가족화 및 여성의

경제활동 증가에 따른 보육수요증가, 이혼율의 증가, 가족의 기능
정하 등으로 아동복지나 청소년복지등 보다 전문화된 영역의 서
비스가 필요로 할 것으로 예측된다.¹¹⁾ 셋째, 정치구조의 측면에서
보면 지방자치제의 본격적인 실시에 따라 지역사회를 발전시킬
수 있는 기본적 인적 자원으로서의 청소년에 대한 인식이 변화할
것이며, 지역적 특수성이 반영된 다양한 청소년육성사업의 수요
가 증대될 것으로 예측된다.

따라서 이러한 사회적 여건의 변화를 기초로 청소년육성재정
의 규모를 설정하고, 각 부문별로 추정된 재정수요에 배분하되,
우선순위별로 재원배분을 하는 거시적 기본원칙을 수립하여야 한
다. 1998년 이후의 제2차 청소년육성5개년계획의 수립이 요청되
고 있는 시점에서 재원확보를 전제한 사업계획의 수립과 재원확
보에 대한 세밀한 계획이 수립되어야 할 것이다.

거시적인 측면의 청소년육성재원 확보 기본방향은 재원의 다
양화 모색, 공공예산의 획기적인 증대, 민간부문의 증대 및 기금
의 확충과 운용의 합리화 등을 들 수 있다.

첫째, 재원의 다양화 방안은 현대사회를 특징짓는 다원주의
와 같은 개념 선상에서 논의될 수 있다. 미국의 경우 문화관련
재원은 매우 다양한데, 3분의 2는 기증이나 증여, 기타 다른 보조
금 등 개인의 기증에 의한 것이며, 나머지 3분의 1은 재단, 국가
기관, 연방기구 등으로 구성되어 있다.¹²⁾ 이러한 다원주의적 재원
은 다양한 문화와 민족을 가진 미국에서는 자연스러운 현상이지
만, 미국의 세금정책에 의해 오히려 고무되고 있으며 민간부문의

11) 한국보건사회연구원(1995), 한국적 복지도형의 정립과 정책방향, p.
104.

12) 한국문화예술진흥원(1989), 문화재원, p. 279.

적극적인 참여를 유도한다는 장점을 지니고 있다. 재원의 다원주의는 청소년육성에 대한 지원이 몇몇 정부기관에 의해 독점되었을 때에 나타나기 쉬운 사업의 집중화현상 등의 위험을 감소시키고 청소년육성사업을 둘러싸고 있는 사회적 상황의 변화가 있더라도 지속적으로 재원을 확보할 수 있게 한다.

둘째, 청소년육성을 위한 다양한 사업을 위해 필수적인 공공부분의 재정강화를 안목에서 확대하여야 한다. 일반회계, 문화, 교육비 부문에서 청소년육성예산을 증대하여야 하며, 청소년육성 분야에 대한 예산편성을 문화, 사회시설 부문과 대등한 수준에서 논의하여야 하며, 목적세인 교육세에서 일정부분 학생청소년 수련활동 부문에 배정하도록 하여야 한다. 그러나 공공부분의 재원조달상 제약이나 경제운용기조상 청소년육성을 위한 재원을 단기간동안에 획기적으로 확충하기에는 현실적으로 어려운 점이 많을 것이며, 예산편성상의 사전적 우선순위의 부여하에 점차적으로 규모를 증대해 나가야할 것이다.

이와 관련하여 중앙정부와 지방정부간의 청소년육성기능 및 재원분담의 합리적 조정과 민간의 참여를 적극적으로 활성화하여 청소년육성에 대한 지방자치단체 및 민간부문의 역할과 기능에 대한 제고와 이에 따른 재원 배분의 문제를 검토해야 한다. 중앙정부에서 담당하고 있는 기능 중에서 국가적 차원의 정책적 기능만 담당하고, 지역실정을 고려해야 하는 기능은 지방자치단체로 이양하여야 한다. 지방자치시대에 맞게 지방정부의 청소년육성사업에 대한 책임은 지방정부가 중심이 되어 맡도록 하되 중앙정부가 일정부분을 부담하여 지역간의 균형을 유지하도록 지원하여야 한다. 사업의 분화에 따라 지방자치단체는 지역사회에 맞는 사업에 대한 투자를 중점적으로 보완하도록 하고, 중앙정부의

재원은 국가적 차원의 사업에 집중 투자하여야 할 것이다.

셋째, 청소년육성에 대한 국민의 의식을 고양하고 자발적인 참여를 권장하기 위해 각종 기부금을 유치하고 민간투자를 증대하며 각종 기금의 활성화 등 민간투자를 적극적으로 유치하여야 한다. 현재 재원의 대부분을 공공부문에 의존하는 현재의 재원구조를 지양하고 기업인, 개인, 사회단체가 청소년육성사업에 참여하고 투자할 수 있는 유인책을 강구하여야 한다. 또한 다양한 청소년관련 기금을 확대하여야 한다. 현재 청소년육성과 관련된 기금으로는 청소년육성기금만이 설치 운영되고 있는데, 이와 관련한 다양한 사업분야에 각종 기금이 설치 운영될 수 있는 방안의 마련이 필요하다. 1996년 조흥은행과 한국청소년개발원의 협조로 개발한 청소년산들바통장의 이자 중 일정비율을 청소년기금에 기탁하는 것은 좋은 사례라고 할 수 있다.

또한 새로운 재원조달방안과 함께 기존의 청소년육성재원 운용에 있어서 지출의 효율화방안을 고려하여야 한다. 청소년육성재원이 제공할 수 있는 잠재적인 서비스나 사업의 개발과 시행가능성을 계속 개발하는 한편, 이미 사회에 존재하고 있는 재원을 더욱 강화하도록 해야 한다. 청소년육성사업부문별로 중복지출요인을 제거하고 통합운영을 통한 지출감소 가능성을 검토하여야 한다. 지금까지 청소년육성재원의 확보에 있어서 거시적인 측면의 기본원칙을 간단히 살펴보았다. 다음에는 미시적 측면의 재원조달의 방안을 공공재원과 민간재원부문으로 나누어 살펴보고자 한다.

2. 공공재원의 확충

1) 공공예산 총액의 증대

중앙정부 예산 중 청소년육성재원 확보를 위한 방안을 수립에 있어 몇가지 유의할 점이 있다. 첫째, 어느정도의 규모까지 청소년육성재원이 확보되어야 하는가에 대한 중장기계획이 수립되어야 한다는 점이다. 한국청소년기본계획에서는 비록 현실성이 결여되었다는 비판이 있었지만, 나름대로의 야심찬 예산확보계획을 수립한 바 있으나 청소년5개년계획에서는 이 부분에 대한 보다 세심한 배려가 부족한 면이 있었다. 청소년들의 육성을 위한 다양한 사업의 원활한 수행을 위한 적정한 예산의 규모산출이야말로 청소년육성을 위한 기본적인 계획의 일부분으로 간주할 수 있다. 청소년육성을 위한 가상적인 소요재원의 파악과 이에 대한 공공재원과 민간재원의 분배율, 중앙과 지방정부간의 분담율의 조정, 연도별, 지역별, 사업별 재원확보방안의 세부적 계획이 수립되어야 한다. 다음으로로는 어떻게 하면 적정한 청소년육성재정이 확보될 수 있는냐가 논의되어야 하는데, 이 부분은 법적이고 제도적인 장치의 조정이 어떻게 되어야하는가에 대한 보다 세부적인 연구를 통해 시행방안을 강구하여야 한다.

실질적으로 국가재정부문에 중 청소년육성분야에 대한 투자는 매우 미약한 수준에 머물러 있다. 정부재정지출비 중 다양한 청소년재원을 통합할 경우 지출비율은 0.38%정도이고 국고예산에 국한시킬 경우 그 비율이 0.04%까지 떨어지고 있음을 주목해야 한다. 그러므로 향후 정부가 정책의 우선순위를 청소년육성분야에 둔다면 현재보다 많은 예산을 지출하여야 한다. 국고의 경우

최소 비율을 선형적으로 정하여 추진하는 방안도 고려할 수 있다. 이 경우 청소년교육부문과의 형평의 측면을 고려하여 최소한 비율로 그 지출비를 증대하여야 할 것이다. 제시된 최소 비율은 단순비교의 과정을 거쳐서 도출되었다는 한계점을 지닐 수 있지만, 각종 사업과 사회적 필요요구에 대한 검증과 함께 정부의 관련예산의 합리적 배정을 위한 기초연구가 필요하다.

정부의 지출비 증가는 곧 조세정책으로 연관되어 추가적인 세금의 부여라는 압박으로 작용할 수 있으나 청소년육성재정확충을 위한 조세부담율을 증가는 거시적이고 장기적인 재원조달방법이라는 점에서 고려할 가치가 있다.

2) 지방재원의 다양화

청소년육성업무는 일반적으로 중앙정부에 집중되어 있으며 재원의 경우도 이와 같은데, 향후 중앙정부의 기능이 지방자치단체로 점차 이양된다는 것을 전제할 때 재원의 중앙집중화 현상은 재조정되어야 한다. 특히 대부분의 수련사업은 지방자치단체에서 50%의 국고보조금을 지원받아 수행하고 있지만, 이들 사업의 계획과 시행과정은 전적으로 지방에서 이루어지고 있기 때문에 지방자치단체로 이양함과 동시에 재원을 이관시켜야 한다.

지방자치제의 본격적 실시로 지역사회의 청소년에 대한 지방자치단체의 기능이 강조되고 있는 시점에서 청소년육성의 기능 중 많은 부분이 지방자치단체로 이양될 기능임에도 불구하고 중앙에서 관장하고 있는 기능이 많은데, 그 이유로 필요한 재원의 확보와 관련된다. 따라서 중앙정부의 청소년육성기능 이양시 고려해야 할 것은 업무의 성격에 따라 중앙과 지방자치단체에서 일정비율로 분담하고 있는 업무의 이양시에는 재원도 같이 이양해야

한다는 점이다.

국가차원에서 중앙정부와 지방정부의 재원을 분배할 때 지역적 분산화정책을 어떤 기조위에서 실행하느냐가 중요하다. 우리나라의 경우 중앙과 지방의 격차는 경제나 사회적 분야 뿐만아니라 청소년육성분야에서도 심각한 정도이다. 지역사회의 청소년육성은 기본적으로 지방정부의 주된 역할로 간주된다고 하더라도 현재 지역사회의 청소년육성체계의 취약성, 지방경제규모의 영세성, 지역청소년육성사업의 절대부족 등을 감안할 때 지방의 청소년육성을 위한 중앙정부의 역할분담은 당분간 유지될 것으로 예측된다. 따라서 지방자치단체와 중앙정부의 재정관계는 상호독립된 기능과 역할을 수행하고 있지만 동시에 서로 불가분의 관계를 유지하면서 궁극적으로 청소년육성의 활성화라는 거시적 관점에서 밀접하게 상호협력하는 관계의 형성이라는 맥락에서 설정되어야 할 것이다.

또한 중앙정부차원에서 주세80%, 전화세100%, 토초세50%로 확보하고 있는 지방양여금의 재원은 한정되어 있으므로, 지역사회와 밀접한 관련이 있는 부가가치세의 일부를 양여금 대상으로 확보하여 청소년육성사업을 지원하여야 한다. 특히 국세인 교육세의 경우 지방의 교육특별재정에 편성되는 것을 감안하여,¹³⁾ 교육세의 특정 비율을 지방의 청소년육성관련사업에 강제적으로 편성하는 제도적 장치가 필요하다.

13) 지방정부의 재원은 교육·학예와 관련된 기능을 수행하는 특별재정인 “지방교육재정”과 “일반재정”으로 대별되는데, 1995년의 경우 지방의 일반재정구조를 살펴보면 모든 자치단체가 기본적으로 일반회계를 운영하고 있는 것으로 나타났으며 교육 및 학예와 관련된 지방교육재정은 광역단체별로 교육비특별회계로 일원화되어 있는 것으로 조사되었다. 재정경제원(1995), 1996년도 예산개요. 참조.

3) 관련제도간 연계방안 모색

청소년육성재원에 대한 논의는 주로 정부정책 중 청소년육성 분야에 투자되는 직접지원금에 초점이 맞추어진다. 이러한 방법은 수량화하기 쉽고, 공공기관에서 확정된 예산에 의한 가시적 물량을 측정하기 쉽기 때문이다. 그러나 청소년육성사업에 필요한 공공부문 재원증대는 단순히 청소년육성사업부문에 투자되는 예산의 증대라는 방법에 국한되어 고려되는 것보다 여러 가지 관련된 사업간의 연계방안이 모색되어야 한다.

정부의 차원에서 계획되고 시행되는 조세정책, 지역사회 발전계획, 도시재개발사업 등 일련의 정책을 통해 청소년육성사업의 재원에 영향을 줄 수 있음을 중시해야 한다. 특히 다양한 정책의 수립과 시행은 정부가 직접적으로 청소년육성사업에 관여하지 않으면서도 필요한 재원을 확보하는 방안을 마련해 준다는 점에서 그 효과나 위험부담이 적다는 장점이 있다.

최근들어 사회적으로 주된 관심이 되고 있는 주거문제에 있어서 주택단지의 설치나 도시재개발사업을 실시할 때 청소년을 우선적으로 배려하는 제도적 장치의 마련이 필요하다. 새로운 도시 건설시 청소년을 위한 각종 시설의 설치를 우선시하고 단순한 설치 뿐만 아니라 운영을 위한 각종 인적, 물적 자원의 확보를 강조해야 하며, 청소년기본법에서 법적으로 규정하고 있는 지방정부의 각종 기능을 최대한 시행할 수 있도록 청소년업무 전담부처에서 보다 많은 관심을 가지고 적극 권장하여야 할 것이다.

3. 민간자원 확대 및 기금운용의 활성화

1) 기업의 청소년육성사업 참여 증대

청소년육성재원은 정부에 의해 투자·운영되는 것과 함께, 관주도형이나 의존형에서 벗어나 민간기관이 주도할 수 있도록 유도해야 하며, 이러한 방안이 장기적인 안목에서 더 바람직하다. 우리나라의 청소년육성에 대한 정부 예산액은 매우 낮은 수준에 있으며 국방, 교육, 건설 등 타부문의 재정수요를 고려할 경우 청소년육성부문에 대한 단기간내의 획기적인 증대방안을 기대하는 것은 현실적으로 무리가 따를 것으로 예측된다. 따라서 민간의 재원을 충분히 확보하여 공공재원이 충원하지 못한 재원을 충당하는 동시에 청소년육성사업이 지닌 민간기능의 활성화를 도모해야 한다. 민간재원의 조달은 단순한 재원의 증대 뿐만 아니라 국민들의 참여를 유도하여 청소년육성에 대한 의식을 일깨운다는 것에도 큰 의의를 두어야 한다.

기업의 경우 경제활동 주체로 한정하였던 관점에서 벗어나 최근에는 경제·사회·문화 전반에 걸쳐 광범위한 역할을 담당하고 있다. 특히 우리나라의 경우 1989년 기준으로 50대 재벌의 부가가치생산 규모가 GNP의 15.95%를 차지하는 등 기업의 사회, 경제적 비중이 급팽창하고 있으며, 복지사업참여를 기업의 이미지가 개선과 연결시키는 경향이 높아지고 있다. 또한 종교계, 시민단체와 같은 민간단체의 사회활동도 활발해져 사회전반의 변화와 발전을 민간에서 주도하는 경향이 높아지고 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서 청소년육성에 대한 기업의 기부는 거의 없는 실정이다. 자금의 출처가 어떻던간에 각 기업

은 청소년육성의 후원자가 되는 것에 대한 자부심을 느낄 것이 틀림없다. 더구나 기업의 입장에서 청소년은 미래의 고용인인 동시에 소비자로서의 지위를 지니고 있기 때문에 이들에 대한 어느 정도의 지원은 앞으로 기업들의 이익으로 돌아간다는 점을 간과해서는 안된다. 이러한 미래의 효과보다도 더 기업의 참여를 유발시키는 것은 청소년육성에 대한 기업의 기부는 기업의 이미지가 개선될 뿐만 아니라 광고의 효과가 매우 높다는 것이다. 만약 대기업에서 대중매체를 이용하는 광고비의 일부분을 청소년육성을 위해 투자한다면 그 효과는 더욱 클 것이 틀림없다.

대기업은 청소년육성사업의 중요성과 필요성을 강하게 인정하고 있으며 몇몇 그룹은 많은 투자를 하고 있다. 그러나 어떠한 방법으로, 어떤 사업을, 어느정도의 재원으로 접근할 것인가에 대한 세부적인 계획이나 아이디어를 만들지 못하고 있기 때문에 이에 대한 정보체계를 구축하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 기업의 행동양식과 특성에 맞는 유인책을 제공하여야 한다. 예를 들어 녹지대나 임야 등 부동산에 대한 수련시설 설치시 청소년들이 많이 이용하는 성수기가 아닐 때에는 기업의 사원교육이나 사원의 가족 대상 수련활동을 할 수 있도록 하는 유인책이 필요하다. 이와 함께 기업이 가지고 있는 다양성에 비추어 볼 때 산발적으로 청소년관련 사업이 시행되고 있기 때문에 이들의 사업에 대한 내용을 적절히 결집하고 전달, 배분할 수 있는 사회적 관리체계의 마련이 필요하다.

2) 청소년육성 민간기관의 재원확보방안 조정

청소년육성을 목적으로 설립된 기관과 단체, 시설의 예산을 증대시키는 문제는 청소년육성정책에 있어서 가장 민감한 문제

중 하나이다. 이들 단체나 시설의 재원 중 상당부분이 공공재원의 지원을 받고 있다고 하더라도 보다 질 높은 서비스를 청소년에게 제공하기 위해서는 추가 재원의 확보가 필요하다. 이를 위해서는 수련활동 참가비의 현실화나 다른 보상형태를 높여야 하는 등 다양한 대안이 제시될 수 있다.

수련활동 참가비의 현실화와 관련하여 건전한 가격정책은 중요한 의미를 지닌다. 현재에선 청소년수련활동을 위한 기관의 참가비의 상승이 비용의 상승을 따라가지 못하고 있는 실정이다. 이러한 이유중 하나가 청소년수련활동 사업의 결과물이 가시적이지 않다는 사회적 인식과 부가적인 차원에서 수련활동의 의미를 두는 것에 있다. 그러나 청소년육성사업의 산물이 지닌 가치는 결코 경제적이거나 가시적인 개념으로 해석되거나 평가될 수 없다는 점을 간과해서는 않된다. 이러한 맥락에서 수련활동에 참가하는 가격을 현실화할 필요가 있으며, 객관적이고 공정한 평가과정을 거쳐 경제적인 효과와 잉여재원의 활용 목적사업의 한계를 두는 등, 여러 가지 고려사항을 적극 검토한 후 시행하도록 해야 한다.

3) 개인의 청소년육성재원 지원 증대

개인의 자선사업은 그 다양성으로 인해 청소년육성사업이 지닌 다양성에 부합되는 경향이 있다. 또한 청소년육성기관의 운영에도 상당한 영향을 미치며, 기관이 지역사회를 중심으로 후원자와 밀접한 관계를 유지하고, 프로그램의 질적인 문제뿐만 아니라 청소년에게 받아들여지는지의 여부도 생각하도록 한다. 즉 개인의 후원이 대체적으로 기관이 가지고 있는 청소년에 대한 책임감을 실감하도록 해준다는 장점이 있다.

논리적으로 볼 때 청소년육성을 위한 개인의 자선사업이나 재원이 늘어난다면, 중앙정부와 지방정부의 부담은 줄어 든다. 따라서 중앙정부의 지원 집중현상이 감소할 것이며 청소년육성사업의 다양성과 생동성이 늘어날 것이다.

미국의 경우 개인기부의 기부가 매우 높은 편인데, 이는 기부금과 현납한 유산 등에 관한 세법과 관련된다. 이러한 관계는 여러 종류의 기부금에 대한 세금을 면제받음으로써 개인이 많은 이득을 얻게 해 주는 동시에, 기관의 입장에서는 그 기관이 기부를 얻을 수 있는 자격이 된다는 객관적인 평가를 동시에 받게 해 줌으로써 기부를 하는 개인과 기관 상호간에 이득이 되게 하는 장점이 있음을 주목해야 할 것이다.

4) 조세감면 등 관련제도개선을 통한 기부금 확대

일반국민과 기업체 등에서 자발적으로 기부행위를 하도록 유도하는 방안의 하나가 조세상의 혜택이며 외국에서는 이에 대한 방안이 잘 수립되어 있다. 미국의 예술정책의 경우 예술분야에 정부가 직접투자하거나 재원을 지원하는 방안보다는 간접적으로 지원할 수 있는 조세제도에 크게 의존한다는 점이다. 이러한 예술관련 조세유인정책을 통해 지원되는 액수는 미국정부가 취하는 모든 종류의 직접적인 지원액보다 3배 이상이 된다고 평가된다.

우리나라의 경우 조세정책에 있어서 주로 경제적 발전이 기본방향으로 설정되어 있기 때문에 경제발전논리가 다양한 사회·문화영역의 논리를 앞서 왔다. 그러나 이제는 사회발전을 위한 다양한 조세정책이 수립되고 있는 점을 감안하여 청소년육성사업을 위한 조세유인정책의 적극적인 추진이 필요하다. 특히 조세감면을 통한 정부세입의 감소는 민간기관이 정부대신 청소년육성사

업을 맡음으로써 감소되는 정부의 간접비용이 상쇄될 수 있으며 오히려 보다 더 많은 경제적 효과를 볼 수 있다.

청소년사업에 대한 민간기업의 설문조사결과를 보면 정부가 해야할 일은 조세감면혜택 등의 세제지원을 강화하는 일로 39%가 이를 지적했고, 사회적 인식을 개선하기 위한 노력과 정부와 민간의 기능분담 기준 설립이 19.4%로 나타났다.¹⁴⁾

그러나 우리나라의 경우 기부금에 대해서 세제상의 혜택을 부여하고 있지만 일반국민들은 잘 알지 못하고 있고 또한 기부금에 대해서 혜택을 손쉽게 받을 수 있는 체계적인 절차가 마련되어 있지 못한 실정이다. 청소년육성기금이나 사업에 대한 지원과 청소년육성사업의 개인소득세, 법인세 등의 조세감면규제법상의 혜택을 부여함으로써 청소년육성기금의 확충을 기해야 한다. 또한 청소년육성시설이나 사업에 지출하는 기부금은 법정기부금의 대상에 포함하여 전액손금 또는 필요경비에 산입하는 것이 바람직하며, 조세감면 대상 사업에 청소년육성사업을 포함하도록 하고 기업의 기부금 수혜대상을 광의의 비영리단체까지 완화하도록 해야 한다.

5) 기금재원 확충

청소년육성사업은 재원확보에서 활용에 이르기까지 지역사회를 중심으로 모든 국민과 민간단체가 참여하도록 유도하여야 한다. 즉, 정부의 힘이 미치지 못하는 부분을 민간부문의 재원이 담당하여야 하고, 비록 현재 정부의 차원에서 지원이 되고는 있으나 민간재원의 활용이 더 바람직한 부분에 대해서는 점차적으로

14) 황창순(1992), 청소년수련사업에 대한 민간의 참여 및 투자확대방안 연구, p. 96.

민간재원의 확보를 추구하여야 한다. 선진국의 문화재원의 대부분이 국가의 직접적인 경제적 지원에 의존하지 않고 기부금이나 자선금으로 충당하여 왔다는 점은 청소년육성부분에 대해 시사하는 바가 크다. 사적기금의 지원이 공공지원의 투자보다 보다 효과적일 수 있는데, 이러한 사적기금의 운용은 청소년육성사업의 확산이라는 효과와 관료주의적 절차의 감소, 청소년육성사업 수용자인 청소년과 부모들의 참여가 가능하다는 데 있다.

민간의 기부금은 세가지 형태로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 순수한 청소년육성의 의미로 어떠한 조건없이 회사하는 무조건기부금이고, 둘째는 개인이나 단체가 어떤 조건을 제시하는 조건부기부금이며, 셋째는 청소년과 관련된 재단의 기본재산의 일부로 토지나 건물 등을 회사하는 재산 증식적 기부금이다. 그러나 우리나라의 경우 청소년육성을 위한 기부금이 거의 존재하지 못하고 있는 실정임을 감안할 때, 현재 법적으로 장려되고 있는 청소년육성기금과 지방청소년육성기금을 중심으로 이루어지고 있는 무조건적인 기부금을 우선적으로 확보하여야 한다. 이 경우 대부분 국가의 예산을 기초로 확보되고 있는 점을 개선하여 민간의 참여를 조장하도록 해야 한다. 이를 위해서는 조건부적인 기부금의 확대방안을 모색해야 하며 무엇보다도 현재 운용 중인 기금의 내용을 민간인이 인식할 수 있는 기능의 강화가 필요하며 다양한 재원으로 구성형태를 변화시켜야 한다.

6) 자원봉사자의 활용

자원봉사자를 활용하는 방안은 직접적인 재원확충방안은 아니지만, 봉사자들이 무보수로 노동을 제공함으로써 자신의 노동에 대한 댓가를 간접적으로 기부하는 재원으로 볼 수 있다. 요즘,

청소년의 자원봉사활동이 강조되고 있으나 청소년들의 자원봉사를 바르게 이끌어 줄 수 있는 자원봉사지도자들의 확보가 어렵다는 것은 청소년육성의 현주소를 보여주고 있는 실정이다.

따라서 생활권청소년시설의 운영과 프로그램을 지도할 수 있는 자원봉사자들을 민간단체나 공공기관에서 적극활용함으로써 재원의 간접 확보방안을 강구할 수 있을 것이다.

제 5 장 결 론

만일 한 국가나 사회가 미래에 대한 장기적인 전망과 대비를 위한 계획의 수립·시행보다 현재 발생하고 있는 사회의 부조리 처리에 급급하거나 여러 사회문제를 단순한 개별적 사건으로 간주하여 일회적인 처방만을 지속적으로 내놓는다면, 그 사회에는 미래가 없는 것과 마찬가지이다. 이러한 맥락에서 경제성장 우선 정책의 그늘에 가려 상대적으로 주목을 받지 못했던 청소년에 대한 중요성이 사회적으로 부각되고 있고 있음은 무척 다행스러운 일이다. 정부의 차원에서 청소년교육 뿐만이 아니라 청소년육성에 대해서도 정책의 우선순위를 두고 실질적이고 효과적인 사업을 추진함은 매우 고무적인 일이다.

사회적 제반여건 변화를 볼 때 이제는 청소년육성의 의미나 중요성, 정책의 방향에 대한 논의보다는 어떻게 하면 보다 체계적이고 효율적으로 육성사업이 활성화될 수 있는가에 관심을 가져야 할 때다. 청소년육성사업에서 추구할 방향이나 내용 등에 대한 논의는 건축의 설계도와 같다. 그러나 아무리 훌륭한 설계도라도 실제적인 건축이 뒤따라주지 않으면 종이조각에 불과하다. 요컨대 아무리 청소년육성사업이 지닌 당위적이고 필요 불가결한 성격에 대한 인식이 팽배하더라도 정책적으로 선택되어지거나 충분한 재원을 담으로 실제 실행되지 않는다면 아무런 의미가 없는 것이 되고만다. 따라서 청소년육성사업이 체계적으로 추진될 수 있는 사회 기반이 구축되어야 하며, 가장 기본적인 활력인 재원의 확보가 가장 중요한 요소로 등장할 것이다. 이 연구에서

는 청소년육성과 재원의 관계, 청소년육성분야에 투입된 재원에 대한 개괄적 조사와 분석을 기초로 청소년육성재원 확보를 위한 기본적 방향과 방안을 살펴 보았다.

청소년육성재원은 크게 “공공재원”과 “민간재원”, “기금재원”으로 구분할 수 있는데, 공공재원의 경우 재원확보와 집행체계가 매우 취약하고, 중앙정부차원의 예산 확보가 매우 미비하며 지방의 자율적인 재원확보가 거의 불가능하는 등의 문제점을 지니고 있다. 청소년육성을 위한 공공부문의 전체 예산규모는 1993년부터 1996년까지 평균 10-18%의 증가추세를 보이고 있고 증가율이 점차로 증대하고 있는 것으로 나타났지만, 1995년 전체 청소년육성재원이 전체 중앙정부의 총예산에서 차지하는 점유율은 0.35%에 불과하며, 1996년의 경우는 0.38%에 해당되는 등 규모면에서 볼 때 최하위 수준에 그치고 있다. 또한 지방의 공공예산 경우 주로 지방양여금과 지방비에 의존하고 있는데, 지방양여금의 경우 전체 지방양여금 세출 중에서 단 1%의 수준을 보이고 있다. 공공부문 재원의 운용 측면에서 볼 때는 사업별 재원의 타당성결여나 중앙정부의 재정지원의 불합리성, 자율적 운용재원의 미비등의 문제점을 지니고 있다.

민간재원의 경우 청소년육성사업에 대한 낮은 사회적 인식으로 소규모의 재원투자가 있을 뿐이다. 기업체나 민간기관이 청소년육성사업에 대한 참여와 투자의 활성화를 위해서는 정부의 적극적인 권장과 협력체계가 구축되어 있어야 한다. 그리고 이러한 협력체계는 공공부문이 주도적으로 이끌어야 하며, 무엇보다도 법률과 제도적인 측면의 개선이 선행되어야 한다.

기금재원은 주로 청소년육성기금에 의존하고 있는데, 조성액의 46%이상이 국민체육진흥기금의 전입액으로 구성되어 있으며,

이밖에 이자가 26.0%를 차지하고 있는 것으로 파악되었다. 기금의 경우 민간 기부를 조장하는 중요한 방법이라는 측면에서 볼 때 민간의 참여액이 단 1,000만원인 것은 청소년육성기금에 대한 사회적 관심도를 파악할 수 있는 적도이다.

규모면에서 매우 영세한 청소년육성재원을 확보하는 방법은 전체 재원을 구성하고 있는 세부 재원부문이 지닌 특징을 최대한 살리는 방향에서 수립되어야 하며, 청소년육성과 관련된 경제·사회·정치적 측면을 고려하여야 한다. 거시적인 측면의 청소년육성재원 확보 기본방향은 재원의 다양화 모색, 공공예산의 획기적인 증대, 민간부문의 증대 및 기금의 확충과 운용의 합리화 등을 들 수 있다.

공공재원의 확충방안으로는 크게 관련예산의 증대, 지방재원의 다양화 및 자율적으로 활용할 수 있는 예산확보, 관련제도간의 연계방안 모색 등을 제시할 수 있다. 현재 전체 국가예산에서 청소년관련 부문이 차지하는 비율은 매우 빈약하다. 이러한 현실을 급격하게 변화시키는 것은 거의 불가능하다. 그러나 청소년육성에 대한 사회의 전반적인 이해와 인식이 고조되고 있는 만큼의 예산은 반영되어야 하며 이에 대한 사회적 수요를 파악하는 기초적인 연구와 평가작업이 선행되어야 한다. 또한 청소년육성업무의 중앙정부 집중현상을 탈피하여 지방의 자체사업 증대와 재원의 확보가 요구된다. 이는 관련 법령과 지방양여금 등 지원재원의 규모확대가 일관성있게 유지되어야 한다. 또한 정부 차원에서 시행하는 각종 조세정책이나 지역사회 발전계획, 도시재개발사업 등 일련의 정책과정에서 청소년육성사업과 연계성을 강조해야 한다.

민간재원의 확대와 각종 기금의 활성화를 위해서는 무엇보다

도 전체국민들의 관심과 이해가 전제되어야 하며 관련 조세정책 등의 개선이 요구된다. 현 사회구조를 볼 때 민간재원 확보를 위해 가장 활발히 활용할 수 있는 주체는 기업체인 것을 전제로 할 때 관련 기업체가 어떤 재원으로 어느 곳에 가용재원을 활용할 수 있는가에 대한 세부적인 계획이나 아이디어를 제공하고 관련 정보를 체계화하여 제공하는 지원 체계를 제도화하여야 한다. 또한 각종 조세제도 개선을 통해 민간기관의 참여를 증대시켜야 하며 관료주의적 절차의 감소를 추구할 수 있는 각종 기금의 활성화가 요구된다.

사회의 다양한 영역 중 어느분야의 세부적인 정책과 사업을 선택하여 집중적인 관심과 자원을 배분하느냐에 따라 그 사회의 현실상황을 판단하고 미래의 모습을 예측할 수 있다. 이제 청소년육성사업에 대한 사회적 인식의 고조나 정책적 배려에 대한 강조보다는 보다 현실적인 자원으로서의 재원에 대한 관심과 이를 확보할 수 있는 각종 법률적·사회적 제도의 구비가 뒤따라야 할 것이다.

그리고 보다 거시적인 측면에서 세부적인 청소년육성재원의 확보를 위해서는 청소년육성 본연의 기능과 경제적 문제간의 갈등관계를 해소하고 청소년육성 관련 사회적 필요욕구에 즉각적으로 반응할 수 있는 조건에 대한 분석과 연구가 선행되어야 한다. 경제적 관점에서 더 이상 청소년육성사업은 경제의 발전에 부정적인 영역으로 간주될 수 없으며, 이는 사회적 요구과 그 맥을 같이 한다는 사회전반의 인식전환이 요구된다.

참 고 문 헌

- 공은배외(1994), 한국교육투자의 실태와 수익률 분석에 관한 연구, 한국교육개발원.
- 교육개혁심의회(1987), 교육재원의 확충방안, 교육개혁심의회.
- 김병철(1989), 한국의 지방교육재원 확충방안에 관한 연구, 단국대학교 박사학위 논문.
- 내무부지방재정경제국(1995), 지방재정연감, 내무부.
- 대한민국정부(1995), 1996년도 예산, 제177회 정기국회 제16차 본회의자료.
- 문화체육부(1995), 청소년관련 산업 및 복지투자에 관한 조사연구.
- 문화체육부, 청소년백서 1993 - 1996.
- _____ (1995), 청소년육성5개년계획 시행계획 1993 - 1996.
- _____ (1996), 청소년수련활동 활성화를 위한 워크샷 종합 보고서.
- 박경원(1989), 도시공공서비스 공급의 민간화에 관한 연구, 연세대학교 행정학과 박사학위논문.
- 박정수외(1996), 교육재정의 구조와 재원확충방안, 한국조세연구원.
- 배중근(1987), 교육재정 운영의 효율화 방안, 교육개혁심의회.
- 성병탁(1995), 복지의 정치경제학-복지국가실현의 논리-, 형설출판사.
- 윤건영(1995), 한국교육재정의 현황과 개혁방안, 한국개발연구원.

- 재정경제원(1995), 1996년도 예산개요.
- 정장현(1994), 지방자치단체의 재정현황과 과제, 푸른숲.
- 청소년대책위원회, 청소년백서 1983 - 1987.
- 청소년육성위원회, 청소년백서 1988 - 1989.
- 체육청소년부, 청소년백서 1990 - 1992.
- 한국교육개발원(1994), 한국 교육투자의 실태와 수익률 분석에
관한 연구.
- 한국교육학회(1992), 교육행정의 발전과 전망, 삼광출판사.
- 한국교육행정학회(1995), 교육재정론.
- 한국문화예술진흥원 (1989), 문화재원, 한국문화예술진흥원.
- 한국문화정책개발원(1994), 우리나라에서 문화투자의 사회경제
적 효과 연구.
- 한국보건사회연구원(1991), 사회복지분야의 민간재원조달 및 활
용방안연구-공동모금제도를 중심으로-.
- _____ (1995), 한국적 복지모형의 정립과 정책방
향.
- 한국청소년학회(1995), 청소년관련산업 및 복지투자에 관한 조
사연구, 문화체육부.
- 황창순외(1992), 청소년수련사업에 대한 민간의 참여 및 투자확
대방안 연구, 한국청소년연구원.
- 總務廳靑少年對策本部(1995), 靑少年白書.