

I. 서론

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 1/3을 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 학교교육 및 사회교육, 문화, 산업, 복지 등 많은 부문에 걸쳐 이루어질 수밖에 없는 복합적 성격을 띠게 된다. 따라서 사회적으로 부각되는 여러 문제들과 맞물려 나타나는 청소년부문의 과제를 해결하기 위한 노력과 실천의지가 증대될 수밖에 없는 것이다.

그러나 국가적 차원에서 청소년부문에 대한 관심의 틀이 잡히기 시작한 것은 비교적 근래의 일이다. 사실상 그동안 급격한 산업사회로의 이행을 겪으면서 심각하게 대두된 사회적·개인적 정체감의 상실 내지 혼란으로 비롯한

많은 사회문제들에 직면·대처하기 위한 노력에는 한계가 있을 수밖에 없었다. 특히 이러한 사회문제들의 해결에 있어 국가의 정책의지는 청소년의 건전육성을 위하여 위대한 물리적·심리적·사회적 환경을 정화하는 데 두기보다는 범죄화되어 사회적 문제를 일으키는 일부 문제청소년들의 격리 내지 교화를 중심으로 하는 단기적·규제적·산발적인 처방에 머물러 있었다. 실제로 오랫동안 청소년 관련정책을 총괄하는 전담부처가 마련되지 못하고 여러 관련 부처에서 산만하게 청소년정책을 수립, 집행하여 왔다는 사실만 보더라도 국가의 청소년정책이 어떠한 단계에 머물러 있었는가는 쉽게 짐작할 수 있다.

무엇보다도 국가차원에서 1987년 「청소년육성법」을 제정함으로써 청소년육성의 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.

특히, 「청소년기본법」 제1장 제1조의 ‘목적’ 규정에서는 청소년육성에 관하여 가정, 사회, 국가와 더불어 지방자치단체의 책임을 분명하게 명시함으로써 청소년정책의 수립 및 집행에 있어 지방행정체계의 역할과 비중을 강화시켰다고 볼 수 있다. 또한 이는 본격적인 지방자치제 시행으로 그 필요성이 더욱 절실히 되었다.

청소년육성에 관한 국가정책적 의지가 구체화되어 나타나기 시작하면서 이를 구현하기 위한 청소년육성 행정체계에 관심이 모아지게 된 것은 자연스러운 일이다. 기본적으로 청소년정책의 성패는 중앙 및 지방의 청소년육성 행정체계의 운용상태에 좌우된다고 할 수 있다. 아무리 훌륭한 정책이 입안되었다 하더라도 그것이 청소년 개개인이 수혜할 수 있도록 중앙부서 뿐만 아니라 가장 작은 단위의 지방 행정부서에 이르기까지 그 정책이 효율적으로 책임있게 집행될 수 있는 행정체계가 조직되고 운용되어야 하기 때문이다.

청소년에 관한 정책을 수립하고 효율적인 청소년육성 행정체계가 조직·운용되기 위해서는 현재 오늘의 청소년들에 대한 공통된 이해가 전제되어야 한다. 이러한 전제 위에서, 청소년들이 바람직하게 성장한다는 것이 어떤 것인가에 대한 공통적인 기대가 도출될 수 있고, 이에 따라 보다 구체적으로 청소년 육성과제가 설정되게 되는데, 결국 이는 중앙 및 지방의 청소년육성 행정체계를 통해 비로소 실현되는 것이다.

따라서 국가의 청소년정책의 성격이 종합적·장기적·조장적 시책으로 크게 변화함으로써 무엇보다도 기존의 청소년육성 행정체계가 한층 다원화되고 확대된 정책을 얼마나 효율적으로, 책임있게 실현시킬 수 있는가 하는 것이 우선적인 문제로 부상하였다. 이와 더불어 제2공화국 이후 중단되었던 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 행정체제로 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.

그러므로 본 연구는 국가의 장기적·종합적·조장적인 청소년정책을 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 개선방안을 모색하며, 특히 현실적 여건을 고려하여 국가-지방자치단체, 그리고 공공-민간의 관계에 있어서 청소년행정의 기능적 전문화와 통합화를 이루기 위한 방안을 모색하고자 한다.

2. 연구의 문제와 내용

이러한 연구의 필요성과 목적에 따라 본 연구에서는 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

첫째, 현재 지방 청소년육성 행정체계의 조직·편제는 어떻게 이루어져 있는가?(지방 청소년육성 행정체계의 조직현황)

둘째, 현재 지방 청소년육성 행정체계하에서 수행되고 있는 업무와 기능은 무엇이고, 또한 그것이 어떻게 배분되고 연계되어지고 있는가?(지방 청소년육성 행정업무 및 기능의 현황)

셋째, 지방자치제의 올바른 구현을 위해 지방 청소년육성 행정체계가 추구해야 할 이념적·조직적·기능적 방향은 무엇인가?(지방자치제하의 청소년육성 행정체계의 정립)

넷째, 현행 청소년육성 행정체계하에서 나타나는 집행상의 문제점은 무엇인가? 실제로 지방 청소년육성 행정업무에 종사하고 있는 실무자들이 인식하고 있는 문제점은 무엇이고, 그것과 어떠한 차이를 드러내고 있는가? (청소년육성 업무 및 기능수행상의 문제점)

다섯째, 지방자치제의 정착을 제1차적인 과제로 설정할 때 현행 지방 청소년육성 행정체계가 안고 있는 문제점을 개선하기 위해 어떠한 방안을 모색할 수 있는가?(지방 청소년육성 행정체계의 개선방안)

이러한 연구문제를 탐색하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 내용을 고찰하기로 한다([그림 -1] 참조).

첫째, [청소년기본계획]의 수립에 따라 더욱 다양화·세분화·전문화된 지방 청소년 육성 행정의 기능과 업무내용을 파악한다. 기존의 청소년사업별 기능의 배분을 검토하고, 청소년업무의 독자성 및 고유성을 분석하며, 지방자치 행정체계하에서 기초·광역단위의 청소년업무를 추진하는 데 있어 필수적인 자립성·전문성·연계성의 확보를 저해하는 문제점이 무엇인지 살펴본다.

둘째, 중앙부처 및 기관에서 수행하는 청소년육성 관련업무 및 행정체계를

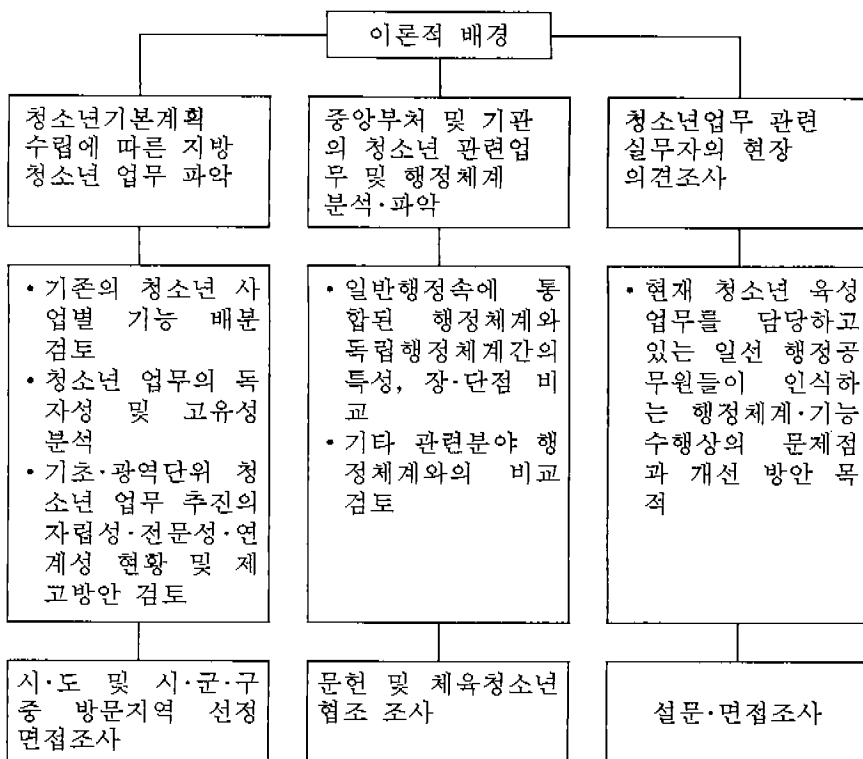
조사·분석하고, 특히 정책형성 과정과 그 중점내용을 살펴본다.

셋째, 청소년육성 행정의 실무자, 특히 지방의 청소년육성 행정을 담당하고 있는 현직 공무원들을 대상으로 설문조사 및 면접을 실시하여 행정일선에서 느끼고 있는 현장의 문제점과 실제 행정경험을 바탕으로 한 구체적인 개선방안은 무엇인지를 탐색한다.

넷째, 지방행정 체제의 가장 중요한 변인인 지방자치제의 특성을 고찰하고, 지방자치제의 정착과 발전을 위해 새롭게 추구해야 할 지방행정 체제 발전의 지향점을 모색한다.

다섯째, 현행 지방 청소년육성 행정체계 및 기능수행의 측면에서 드러나는 문제들에 대한 개선방안과 향후 지방자치제하에서 청소년육성 행정체계가 지향해 나가야 할 발전방향을 모색한다.

〔그림 1〕 연구의 내용과 방법



3. 연구의 방법

본 연구는 다음과 같이 크게 3가지의 연구방법으로 수행되었다.

1) 문헌조사 방법

지금까지 국가의 주도하에 수행되어 왔거나 계획중인 기본적인 청소년정책의 형성과정과 변화를 청소년관련 법규, 청소년정책에 관한 연구보고서, 학위논문 등을 통해 개괄적으로 살펴보고, 청소년육성 행정체계의 이론적 인식의 틀을 제공해줄 수 있는 일반행정체제에 대한 저서 및 연구물을 참고하였다. 또한 중앙 및 지방행정 기관으로부터 청소년육성 행정체계의 조직 및 업무수행 현황에 관한 각종 참고문서, 자료집 등을 입수하여 청소년육성 행정의 현황파악에 참조하였다.

2) 설문조사 방법

청소년육성 정책의 성패를 좌우하는 주요변인인 청소년육성 행정 실무자들이 현재 청소년육성 행정체계 및 업무를 수행하는 데 있어서 시급하게 개선되어야 한다고 보는 문제점들은 무엇인지, 또한 자신의 현장 경험을 바탕으로 볼 때 그것을 해결하기 위한 방안은 어떤 것이라고 판단하는지를 살펴보기 위해 청소년행정 실무자를 대상으로 설문조사를 실시하였다.

이 설문조사는 청소년관련 행정업무를 담당하고 있는 현직 행정공무원들 중에서 지역별·단위별로 335명을 무작위 선정하여 실시하였고, 본 연구결과에 반영된 대상은 총 212명으로서 설문조사의 회수율은 63.3 %이었다. 설문조사의 결과는 SPSS를 이용한 전산 통계처리로써 도출하였다.

3) 면접조사 방법

설문조사의 결과에 터하여 나타난 사실들을 확인 또는 보완하고자 일선행정 담당자들을 직접 방문, 면접조사를 실시하였다. 이 현지 방문조사는 충청남·북도를 비롯한 4개 광역자치단체와 청주시를 비롯한 6개 기초자치단체를 대상으로 수행되었다.

II. 지방자치제와 청소년육성

1. 지방자치제와 행정의 변화

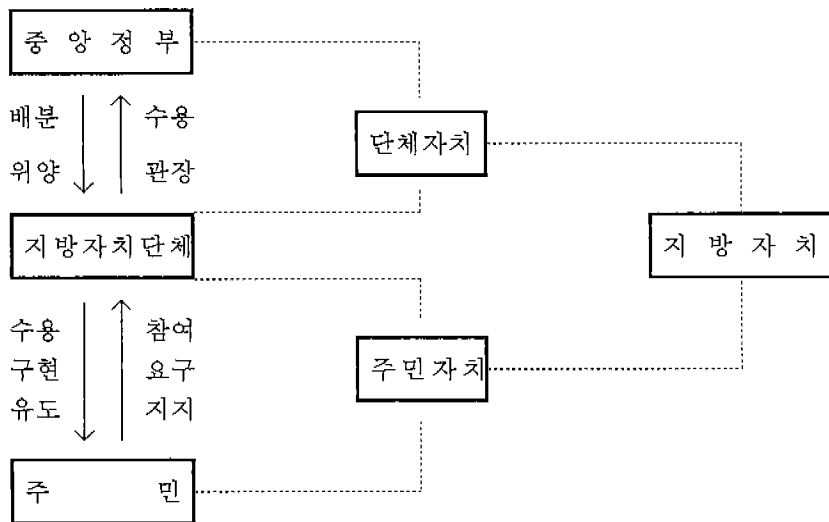
지방자치제도는 정치적·법적·행정적인 성격의 지방분권적 제도를 가리킨다. 그러나 현대의 지방자치제도는 단순히 이러한 개념적 차원에 그치는 것이 아니라 광범위한 사회발전과 정치적 민주화라는 가치목표와 깊은 연관을 지니는 것이다.¹⁾ 즉, 사회발전에 수반되는 국민의 다양한 욕구의 증가를 행정적 수단을 통해 공공 서비스를 제공함으로써 전반적인 삶의 질적 향상을 추구한다는 측면, 그리고 다른 한편으로 많은 중요 정책결정과정에 시민이 자발적으로 참여함으로써 정치적 생활의 질을 고양시키고자 한다는 측면을 모두 포함하는 제도라고 할 수 있다.

이러한 지방자치의 이념을 실천함으로써 각 지역 주민의 의사를 반영한 정책을 기획 시행하여 전국의 균형 발전과 국민 통합을 도모하고, 자치능력의 향상을 통해 민주주의 실현의 시민적 기반을 강화할 수 있다. 또한 지방자치제를 통한 정치적 민주화와 그에 따른 행정체제의 개혁은 주민들의 필요에 부합하는 구체적인 복지정책의 실현을 위한 수단으로서 작용하게 된다. 복잡다원화되는 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 실정을 파악하여 주민들의 요구를 수용하여 그 지방에 적합한 정책을 계획·시행함으로써 주민들의 직접적인 복지 증대를 꾀하는 것이 지방자치제도의 중요한 목표가 된다. 결국 지방자치제도의 실시는 민주화, 복지증진, 행정개혁이라는 세가지 측면에서 사회발전을 추구하는 것이라고 할 수 있다.

1) 김경동·안청시, 「지방정치행정체제와 사회의 발전」, 『사회발전과 정책연구』, 제6권 제4호(서울대학교 사회과학연구소, 1984. 12), p. 5.

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.²⁾ 지방자치의 개념 구조를 도식화하면 다음 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 지방자치의 개념 구조



자료 : 박기영, 「자치여건과 지방정부의 자치능력」, 『한국행정학회보』, 제19권 제1호(한국행정학회, 1985. 6), p. 56.

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 지방자치단체가 국

2) 정세욱, 『지방행정학』 (법문사, 1990), p. 81.

가로부터 상대적으로 독립된 지위와 권한을 부여받아 일정한 범위내에서 중앙의 통제를 받지 않고 독자적으로 행정을 하는 제도³⁾를 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 것⁴⁾을 뜻한다. 즉 단체자치가 지방자치단체의 독립성이라는 측면에서 주민들의 대표로 조직된 지방자치단체와 국가와의 관계에 중점을 둔 것이라면, 주민자치는 주민들 스스로 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 함으로써 단체자치의 특성을 갖게 되며, 단체자치에 있어서도 주민의 참여를 전제로 하지 않는 한 자치행정은 무의미해지기 때문에 궁극적으로는 주민자치를 추구할 수밖에 없다. 결국 지방자치의 실제에 있어서는 단체자치와 주민자치의 특성이 혼재하여 작용하며, 어느 쪽의 기능이 강조되느냐에 따라 그 나라의 지방자치제의 특성이 결정된다고 하겠다. 지방자치제에서의 단체자치와 주민자치의 상호보완적인 행정과정은 다음의 [그림 3]과 같이 정리될 수 있다.

결국, 지방자치에 있어서 중요한 것은 지방민들의 의사가 지역내에서 그리고 전국적으로 충분히 논의·전달·수렴될 수 있는가 하는 것으로서 중앙정부와 주민, 지방정부와 주민간의 의사반영 및 조정이라는 측면에서 지방의회의 기능이 강조되게 된다.

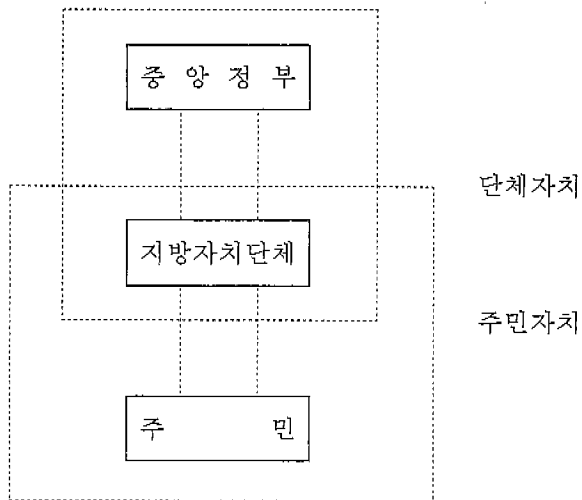
지방자치를 통한 지방정부의 자율적 운영기반의 구축은 전국의 균형발전과

3) 정세욱, 앞의 책, p. 78.

4) 정세욱, 앞의 책, pp. 77~78.

국민통합을 도모하는 데 긴요할 뿐만 아니라 자치 능력의 향상을 통하여 민주주의 실현의 토대를 견고히 하게 된다. 그러나 지방자치가 지역간 균형발전과 지역주민의 실질적 복지증진에 기여하기 위해서는 지역주민의 성숙된 자치 의식, 지방정부의 효율적 운영, 그리고 중앙정부의 지속적인 정책적 배려가 수반되어야 한다.⁵⁾

〔그림 3〕 주민자치와 단체자치의 중점의 차이



자료 : 정세욱, 『지방행정학』 (법문사, 1990), p. 104.

지방자치제도는 민주적 가치의 실현을 여러 측면에서 가능하게 하는 제도로서 그 가치를 정치적, 행정적, 사회 경제적 측면 등에서 찾을 수 있는데, 여기서는 행정적 가치를 중심으로 검토해 보기로 한다.

정치적 측면에서 지방자치제도는 중앙의 민주주의를 전제로 한다면 지방주민의 참여와 토의를 바탕으로 공공사무를 자주적으로 결정하고 시행하는

5) 오연천, 「자치시대를 대비한 지방정부 운영의 당면과제－한국행정학회 워크숍 자료－」(한국행정학회, 1992. 7. 27), p. 1.

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.⁶⁾

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.⁷⁾

이상과 같은 특성들에 의해 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.

지방자치행정이라는 측면에서 지방자치제가 중앙집권식 행정에 비해 보다 구체적으로 실현·발전시킬 수 있는 행정적 가치들로는 다음과 같은 것들이 있다.⁸⁾

-
- 6) 최봉기, 「지방자치와 민주주의」, 관악행정학회 편, 『한국의 지방자치와 행정』 (대영문화사, 1989), pp. 36~45.
 - 7) 최봉기, 「지방행정 수요변화와 행정대응 기능 강화방안」, 『지방의회와 정책과제』 (계명대 사회과학연구소, 1986), pp. 78~88.
 - 8) 최봉기, 「지방자치와 민주주의」, 관악행정학회 편, 『한국의 지방자치와 행정』 (대영문화사, 1989), pp. 40~43.

- 지역적 특성에 부합하는 행정 가능
- 행정업무의 기능적 분화 가능
- 제도나 정책의 지역적 실험 가능
- 지방 행정의 종합 조정 가능
- 주민 참여를 통한 행정의 통제 및 민주화 촉진
- 지방공무원의 사기 진작과 능력 발전

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. 따라서 우리와 같이 지방자치제 시행 초기의 단계에서는 다음과 같은 사항에 유의하여 지방자치제의 정착을 꾀하여야 한다.⁹⁾

첫째, 계속적인 능률화의 가치와 민주화의 요구를 적절히 조정 조화시킬 수 있는 자치제도의 정비가 선행되어야 한다.

둘째, 모든 국민들이 건전한 지방자치의식을 함양해야 함은 물론, 지방공무원들과 주민대표자들에 대한 올바른 윤리관·가치관을 함양시켜 나가야 한다.

셋째, 지방자치가 형식에 그치지 않고 실질적인 자치가 되기 위해서는 중앙과 지방간, 광역자치단체와 기초자치단체간에 합리적인 자원 배분 및 기능 배분이 이루어져야 한다.

넷째, 지방행정 수요의 다변화와 양적 증대에 따라 지방행정의 전문화·기술화·과학화가 요구되며, 이를 감당할 수 있는 우수한 인재를 유치 확보할 지방공무원 제도의 쇄신이 요구된다.

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.¹⁰⁾

9) 손재식, 「우리나라 지방자치의 적정모형과 접근방법」, 『비교행정』 제5호 (지방행정연구소, 1985), pp. 8~12.

10) 정세욱, 『지방행정학』 (법문사, 1990), pp. 102~103.

첫째, 소극적인 의미에서의 지방자치행정에서 적극적인 주민복지행정으로 발전방안을 모색하여야 한다. 지방자치제 실시의 진정한 의미는 지방선거를 통한 자기선임을 실현하는 정치적 욕구의 충족에 그치는 것이 아니라, 지방자치단체가 보다 적극적으로 주민복지를 증진하고 생활의 질을 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. 지방자치제에서의 지방행정이 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 적극적인 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 기울여, 주민들의 그릇된 가치관과 생활태도를 쇄신하여 건전한 국민정신을 함양하는 선도적 기능까지도 담당할 수 있어야 한다.

이러한 사항들은 지방자치제의 올바른 구현을 위해 필수적인 사항들이라고 할 수 있다. 그러나 그중에서도 특히 전국적 규모의 정책 수행의 난점을 극복하고 지방행정의 전문화·기술화·과학화를 추구할 때 비로서 지방자치제를 통한 행정의 발전이 가능하다는 것은 「청소년 기본계획」이라는 전국 규모의 사업을 수행해야 하는 청소년 육성분야에 중요한 시사점을 제공해준다.

2. 우리나라의 지방자치

1) 지방자치의 전개 양상

우리나라에 근대적 의미의 지방자치제도가 도입된 것은 정부 수립 이듬해인 1947년 7월 4일 지방자치법의 제정이 그 시초이다. 법률 제32호로 제정 공포된 동법 부칙 제1조에서는 1949년 8월 15일부터 지방자치의 실시를 규정하고 있었다. 그러나 국내 치안의 불안정 등을 이유로 지방의회의 선거는 실시되지 않았고, 정부에서는 지방자치법 시행 4개월만인 1949년 12월 지방자치법 제1차 개정을 단행하여 시·읍·면 자치단체장의 임명과 지방의회의 기능 행사에 관한 문제를 경과적 규정으로 해결하는 동시에 지방의회 의원 선거를 연기 또는 정지시킬 수 있는 권한을 부여받아 지방자치의 시기를 연기하였다.

법 제정 이후에도 실시가 연기되었던 지방자치제는 6·25 발발로 인하여 지방의회 선거는 상상도 할 수 없는 상황이었음에도 불구하고, 정부의 돌연한 한강 이남지역 지방의회 선거 결정에 따라 4월 25일 시·읍·면 의회 선거, 5월 10일 도의회 의원 선거를 통해 지방의회가 구성됨으로써 마침내 실시되게 되었다.

이렇듯 어려운 여건하에서 시작된 우리나라의 지방자치제는 당시 지방자치제를 완전히 시행하기에 어려운 극도의 불안정한 치안 여건, 지방자치에 대한 충분한 이해나 자료 조사없이 기초된 지방자치법의 부실, 일제시대의 행정조직에 지방자치 조직이 결합된 제도적 모순, 중앙 정부와 자치단체간의 대립이나 협조 결여, 지방 자치의식의 부족 등에 따른 여러 가지 폐단을 노출시킨 것이 사실이다. 또한 장기 집권을 노리는 이승만 정권의 정치적 희생물이 되어 단 한번 직선된 시·읍·면장이 그 임기도 채우기 전에 임명제로 바뀌는(1956년 법률 제501호) 등 많은 우여곡절을 겪기도 하였다. 그러나 충분한 시행착오를 거쳐 항구적이고 올바른 제도로써 자리를 잡기도 전에 지방자치제는 5·16에 의해 중단되고 말았다.

5·16을 통해 정권을 장악한 군사혁명정부는 1961년 5월 16일 포고령 제4호로 전국의 지방의회를 해산하였으며, 9월에는 「지방자치에 관한 임시조치법」을 공포하여 “통일이 될 때까지”라는 부칙규정 아래 재정주체로서의 기능을 제외한 지방자치단체의 모든 기능을 정지시켰다. 이후 5공화국에 이르러 헌법에서 지방의회의 구성 시기를 “지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성 시기는 법률로써 정한다”고 규정함으로써 지방자치제 부활을 통한 민주화의 실현에 대한 기대를 갖게 하였다.

이후 6공화국에 이르러 지방자치제법이 국회를 통과하고 광역 및 기초의회 선거를 거쳐 지방의회가 구성됨으로써 다시금 민주주의의 요체라고 하는 지방자치제가 부활되기에 이르렀다.

2) 지방자치단체의 종류와 관계

지방자치단체(local authority)란 일정한 지역적 범위를 구역으로 하여 그 안에 있는 주민들에 의해 선출된 기관이 국가로부터 상대적으로 독립된 지위를 갖고 자주적 재원으로 지방적 사무를 처리할 능력을 가지는 법인격이 있는 단체를 말한다.¹¹⁾ 즉 지방자치단체는 공간적 요소로서의 ‘구역’과 인적 요소로서의 ‘주민’, 그리고 법적 요소로서의 ‘자치권’¹²⁾을 기본적인 구성요소로 하여 성립된다.

우리나라의 지방자치단체 종류는 지방자치법에 의해 규정되어 있다. 지방자치법 제2조 제1항에 의하면 지방자치단체는 특별시와 직할시 및 도(광역자치단체), 시와 군 및 구(기초자치단체)로 되어 있다. 지방자치법 제3조 제2항에 의하면 특별시와 직할시 및 도는 정부의 직할 아래 두고, 시 군은 도의 관할구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 직할시의 관할구역 안에 두도록 되어 있다. 여기에서 특별시와 직할시 및 도를 정부의 직할 아래 둔다는 것은

11) 문병주, 『지방자치와 지역사회복지사업』 (도서출판 그린파스슈어, 1991), p. 44.

12) 지방자치단체의 자치권은 ‘국가로부터 전래된 주권하의 존재’로서 지방자치단체가 갖는 것이라는 측면에서 국가 주권과 구별된다.

이들 자치단체 위에는 상위의 자치단체를 두지 않고 이들과 중앙정부가 직접 교섭한다는 것을 의미한다. 그리고 시·군을 도의 관할구역 안에 두고 자치구는 특별시와 직할시의 관할구역 안에 둔다는 것은 시·군·자치구의 관할구역이 해당 시·도 구역안에 존재하며 2개 이상의 시·도 구역에 걸쳐 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 또한 지방자치단체로서의 구, 즉 자치구는 동법 제2조 제2항에서 법령에 의하여 그 자치권의 범위가 시·군과 다르게 정해질 수 있도록 규정되어 있다. 지방자치법에 따른 우리나라 지방자치단체의 종류와 수를 보면 다음 [그림 4]와 같다.

[그림 4] 지방자치단체의 종류와 수

특별시 : 1 직할시 : 5 (특별시장) (직할시장)	도 : 9 (도지사)	광역 자치 단체 (15개)
자치구 : 56 (구청장) 동	시 : 67 군 : 137 (시장) (군수) 동 · 구 읍 · 면 동 리	기초 자치 단체 (260개)

각 지방자치단체는 법률상으로는 상호 대등한 법인이고 그 사이에는 원칙적으로 상하의 관계가 존재하지 않는다. 그러나 현실적으로 시·도와 시·군·자치구는 동일한 구역과 주민을 구성요소로 하고 있고, 시·도가 시·군·자치구를 포괄하는 관계에 있으며 다같이 종합적인 기능을 수행하는 지방자치단체로서 궁극적으로는 국가목적 달성을 위하여 상호협조하는 유기적인 관계에 놓여 있다. 뿐만 아니라 지방자치법에서 시·군의 조례 및 규칙이 시·도의 조례 규칙에 위반해서는 안되며(제7조), 시·군·자치구는 조례제정, 예산결산 확정 등을 특별시장, 직할시장, 도지사에게 보고하여야 하고(제21조, 제124조, 125조), 시·도지사가 시·군·자치구에 대하여 지도 지원 시정명령 재의요구 등을 할 수 있도록 규정하고 있어(제155~159조) 결국 시·도와 시·군·자치구의 관계는 국가 전체의 통치구조 속에서 하나의 계층적 위계관계를 형성하고 있다.

〈표 1〉 특별시 직할시별 자치구 현황

도별 시·군 현황

〈표 2〉

3) 지방자치단체의 사무범위

지방자치단체의 성공적 업무 수행을 위한 중요한 요인 중의 하나는 바로 지방자치단체에 기대되는 역할과 기능에 상응하는 만큼의 권한과 사무가 적정수준으로 배분되어 있는가 하는 점이다. 또한 이러한 사무를 수행하는 데 필요한 인적·물적 자원의 배분과 조직구조가 합리적으로 설계되어 있는가 하는 점은 사무배분의 적정성과 효율적 지방사무의 수행을 가늠하는 요소라고 할 수 있다.

지방자치단체의 사무범위는 지방자치법 제9조 제1항에 “관할구역의 자치사무와 법률가에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무”로 규정되어 있으며, 그 사무의 내용은 지방자치법 제9조 제2항에 다음과 같이 예시되어 있다.

① 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무

관할구역안의 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정

조례·규칙의 제정·개폐 및 그 운영관리

산하 행정기관의 조직관리

산하 행정기관 및 단체의 지도·감독

소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육

지방세와 지방세외 수입의 부과 및 징수

예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리

행정장비 관리, 행정전산화 및 행정관리 개선

공유재산 관리

호적 및 주민등록 관리

지방자치단체가 필요로 하는 각종 조사 및 통계의 작성

② 주민의 복지증진에 관한 사무

주민복지에 관한 사업

사회복지 시설의 설치 운영 및 관리

생활곤궁자의 보호 및 지원

노인, 유아, 심신장애자, 청소년 및 부녀의 보호 및 복지증진

보건진료기관의 설치 운영

전염병 및 기타 질병의 예방과 방역

묘지, 화장장 및 납골당의 운영 관리

공중접객업소의 위생개선을 위한 지도

청소, 오물의 수거 및 처리

지방 공기업의 설치 및 운영

③ 농림·상공업 등 산업증진에 관한 사무

소유지·보 등 농업용수 시설의 설치 및 관리

농림·축·수산물의 생산 및 유통지원

농업자재의 관리

복합영농의 운영·지도

농외소득사업의 육성·지도

농가부업의 장려

공유림 관리

소규모 축산개발 및 낙농진흥사업

가축 전염병 예방

지역 산업의 육성·지원

소비자 보호 및 저축의 장려

중소기업의 육성

지역특화산업의 개발과 육성·지원

우수토산물 개발과 관광민예품 개발

④ 지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무

지역개발사업

지방 건설·토목사업의 시행

도시계획사업의 시행

지방도, 시·군도의 신설·개수 및 유지

주거생활환경 개선의 장려 및 지원

농촌주택개량 및 취락구조 개선

지역안의 자연보호 활동

지방하천, 준용하천 및 소하천의 관리

상수도, 하수도의 설치 및 관리

간이조합시설의 설치 및 관리

도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리

지방제도사업의 경영

주차장, 교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리

재해대책의 수립 및 집행

지역경제의 육성 및 관리

⑤ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무

유아원·유치원·국민학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종학교의
설치·운영·지도

도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·
체육·문화시설의 설치 및 관리

지방문화재의 지정·보존 및 관리

지방 문화·예술의 진흥, 예술단체의 육성

⑥ 지역민방위 및 소방에 관한 사무

지역 및 직장 민방위 조직(의용소방대 포함)편성과 운영 및 지도 감독
화재예방 및 소방

지방자치단체가 수행하는 업무와 기능은 크게 지방자치사무와 단체위임사무, 그리고 기관위임사무로 구분할 수 있다. 여기서 지방자치사무란 말 그대로 지방자치단체 고유의 사무이며, 단체위임사무는 상위의 지방자치단체가 위임한 사무, 그리고 기관위임사무는 국가사무라고도 하며 중앙정부에서 위임한 사무로서 중앙정부 차원에서 정책을 결정하고 지방정부는 단순히 그것

의 집행을 위임받아 처리하는 사무를 말한다.

지방자치체가 재개되기 이전까지 단일형의 중앙집권식 정부구조하에서 지방정부는 중앙정부가 국가기능의 일차적 책임을 지고 있는 가운데 특정 공공서비스(지방공공재)의 분담에 치중하는 등 중앙정부에 대한 보완적·집행적 성격에 머물러 왔다. 이러한 역사적 유산과 문제점은 지방자치체가 실시되고 있는 현재의 중앙정부-지방자치단체간 기능 및 역할분담체제에도 그대로 남아 있는 형편이다. 이에 따라 지방자치행정의 구현이라는 측면에서 현행 사무분장은 많은 문제점을 갖고 있다.

우선 지방자치법상의 문제점을 지적할 수 있다. 지방자치법 제9조에서는 57개 사무를 ‘지방자치사무’로 예시·규정하고 있으며, 동법의 시행령 제8조에서 지방자치사무를 680개 사무로 세분화 명시하고 있다. 이에 따라 특별법과 같은 별도의 규정이 없는 한 지방자치법과 동 시행령에서 예시한 사무 이외에는 지방자치사무에서 제외되는 결과를 가져왔다. 또한 지방자치법상 ‘지방자치사무’로 규정하고 있는 사무에 대해서도 개별 법령에서 국가사무로 규정하고 있는 경우가 많아 실제로 지방자치사무의 영역은 매우 제한적이라고 할 수 있다.

현재 지방자치단체들이 수행하고 있는 사무를 업무·기능의 측면에서 보면 <표 3>에서 보는 바와 같이 지방자치단체 고유의 사무와 단체위임사무보다 중앙정부에서 위임한 기관위임사무가 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 지방자치단체에서의 기관위임사무의 과다는 다음과 같은 문제점을 야기한다.¹³⁾

첫째, 지방자치단체가 단순집행적인 성격의 사무만을 수행하게 됨으로써 자율적이고 독자적인 정책수단의 활용범위가 협소해진다. 이에 따라 지역 실정에 부합하는 실효성 있는 정책의 수립과 집행활동에 필요한 정책수단의 부재를 초래하게 된다.

둘째, 자율적 의사결정의 영역이 축소된다. 기관위임사무는 그 성격상 지방

13) 오연천, 앞의 책, pp. 9~10.

〈표 3〉 지방자치단체의 특성별 사무(업무) 비중

(단위 : %)

구 분	고유사무	단체위임사무	기관위임사무(국가사무)	계
시·도	40.6	6.8	52.6	100.0
시·군·구	43.4	5.2	51.4	100.0

자료 : 오연천, 「자치시대를 대비한 지방정부운영의 당면과제」 (한국행정학회, 1992), p. 8.

의회도 간여할 수 없는 중앙정부의 직접통제에 의해 수행되는 사무이다. 따라서 기관위임사무 수행의 비중만큼 지방자치단체는 자율적인 의사결정과 그에 따른 사업계획 수립 및 시행의 폭이 제한될 수밖에 없다.

셋째, 이상과 같은 문제점들과 관련하여 지방자치단체에 대한 국가 감독의 범위와 한계, 지방의회의 입법권 및 감사권의 범위 설정과 관련하여 관련집단간의 논쟁과 갈등을 야기하게 된다.

결국 중앙정부-지방자치단체간의 사무분장체계를 조정할 합리적 기준이 필요하며, 이에 따른 사무분담의 재조정이 필요하다. 현지성과 적시성이 요구되는 인·허가 업무의 적극적인 지방자치단체 이양, 지방의 특성 반영이 중요시되는 지역적 사무의 지방자치단체 이양, 국가정책의 구체화를 위한 정책적 사무의 지방자치단체 이양 등은 사무분장 재조정의 중요한 기준이 될 것이다.¹⁴⁾ 아울러 배분된 기능과 사무를 효과적으로 수행할 수 있도록 하는 적절한 자치권(자치입법권, 자치조직권, 자치행정권)의 배분¹⁵⁾을 통해 지방자치단체가 지역주민의 요구나 지역의 특수한 행정수요에 신속히 대응할 수 있도록 하여야 할 것이다.

14) 오연천, 앞의 글, pp. 12~13.

15) 오연천, 위의 글, pp. 10~11.

3. 지방자치제와 청소년육성 행정체계 재편

지방자치제가 부활되고 지방의회가 구성됨으로써 지방자치단체장 선출만이 이루어지게 되면 외형적으로는 완전한 지방자치시대가 열리게 된다. 지방자치제는 지역행정에 있어서 지역민의 요구와 의사를 보다 적극적으로 반영 실현함으로써 민주주의의 실현을 보다 구체화하기 위한 제도라고 할 수 있다. 즉, 그 지역의 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 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 행정체계에서와는 다른 새로운 행정양태를 필요로 하게 된다. 지방자치제에 요구되는 새로운 행정체계는 우선 지방자치제의 기본이념에 터하여 종래의 중앙정부에서 가지고 있던 행정기능과 그에 따른 권한의 지방정부로의 이양, 그리고 이에 따른 중앙정부-지방정부간의 역할 재조정에 의해 수립된다. 특히 국가 및 지역 발전과 그에 따른 사회 각 분야의 발전, 그리고 소득이 증대됨에 따라 공공부문의 집합적 대응(collective 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 기능의 재정립에 있어서 가장 중요한 변인으로 작용하게 될 것이다.

지방자치제도가 지역간 균형발전 및 지역주민의 실질적 복지증진이라는 목

적을 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(지방공공재 등)의 분담에 치중하는 등 중앙정부에 대한 보완적·집행적인 성격에 머물러 왔다. 이러한 현재의 상황에서 지방자치제의 올바른 구현을 위한 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 능률성 확보 곤란 등의 문제점을 노출시킬 수 있는 제도이다. 따라서 우리와 같이 지방자치제 시행 초기의 단계에서는 다음과 같은 사항에 유의하여 그 제도적 정착을 꾀해야 한다.

첫째, 계속적인 능률화의 가치와 민주화의 요구를 적절히 조정·소화시킬 수 있는 자치제도의 정비가 수행되어야 한다.

둘째, 전 국민의 건전한 자치의식의 함양은 물론 지방공무원들과 주민대표

자(지방의회 의원)들에 대한 올바른 윤리관·가치관을 함양시켜 나가야 한다.

셋째, 중앙정부—지방정부 및 광역자치단체—기초자치단체간의 합리적 재원 배분과 기능 배분을 통한 실질적인 자치제도를 수립하여야 한다.

넷째, 지방행정의 다변화와 양적 증대에 따른 지방행정의 전문화·기술화·과학화가 요구되며, 이를 감당할 수 있는 우수 인재의 유치 확보방안을 마련하여 지방행정의 쇄신을 이룩해야 한다.

이상의 전제조건들은 모두 지방자치제도의 올바른 구현을 위한 지방행정기능 재조정의 기본적인 요건들이라고 할 수 있다. 그러나 청소년육성이라는 측면에서 볼 때, 전국적 규모의 정책을 수행하는 데 따르는 난점, 그리고 지역주민의 요구를 수렴하기 위한 정책을 기획 집행하는 데 있어서의 지방행정의 전문화·기술화·과학화 추구라는 두가지 측면은 특히 청소년육성 관련 행정체계의 개선방향 모색에 있어서 가장 중요한 준거가 된다고 하겠다. 특히 전국적으로 추진되어야 할 「청소년 기본계획」의 효율적 수행이라는 측면에서 보면 그 중요성은 더욱 커진다고 할 수 있다.

기존의 청소년육성 행정체계는 각 부처별로 기능이 산재해 있으며, 이에 따라 중복투자가 발생하기도 하며, 다른 한편으로는 그 기능의 취약성을 나타내고 있다. 이러한 문제점은 지방자치단체 수준에서 더욱 두드러지게 나타나는데, 중앙의 각 부처의 요구가 방만하게 전달되고, 다른 한편으로는 그 지방 자체의 관련사업을 수행해야 하는 실정이다. 이러한 업무 부담에 비해 그 조직은 광역자치단체에 청소년과, 기초자치단체에 체육청소년계 담당직원 1인이 편성 배치된 실정이며 그 기능, 권한, 재정, 인원 등 업무 수행의 조건은 타업무 분야에 비해 상대적으로 열악한 실정이다. 또한 1992년부터 「청소년 기본계획」이 시행되고, 「청소년기본법」 및 동 「시행령」이 1993년부터 발효됨에 따라 청소년육성 분야에서 지방행정의 질적 변화와 양적 확대가 불가피해짐에 따라 청소년 육성체계 전반에 대한 재검토가 요구되고 있다.

현재의 청소년육성 관련 지방행정체계는 지방행정 관련 주무부서인 내무부에 편입되어 있다. 결국 청소년육성 정책 주관부서인 체육청소년부는 내무행

정에 의탁하여 청소년정책을 지방수준에서 추진하고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 청소년정책의 전국적 범위의 추진이라는 측면에서나 지방 행정일선에서의 행정실무자들이 많은 문제에 직면해 있는 형편이다. 이러한 중앙부서-지방조직의 이원화에 따라 파생되는 문제점들은 다음과 같다.

첫째, 내무부의 업무는 일반행정의 특성을 띠고 있다. 그러나 청소년육성 정책은 그 추진과정에 있어서 대상 및 사업의 성격상 전문적 특성을 갖고 있다. 따라서 일반 행정을 주기능으로 하는 내무부 및 그에 기초한 지방행정의 범주 안에서 청소년육성을 추진하다는 것은 행정체계상 기본적인 한계를 전제로 하는 것이 될 수밖에 없다. 결국 청소년육성 정책의 측면에서 볼 때, 현재의 행정체계로는 전국 규모의 정책을 효과적으로 수행하기 어려우며, 행정의 전문화 및 능률성을 확보하지 못하는 등 지방자치체가 갖고 있는 한계를 그대로 드러낼 수밖에 없는 형편이다.

둘째, 앞에서 언급한 바와 같이 청소년육성 정책의 추진은 전문적 특성을 갖고 있기 때문에 일선행정 담당자들에게도 청소년육성 업무에 관한 전문적 지식과 기법이 요구된다. 그러나 기존의 내무행정 및 지방행정의 인사관리 원칙에 따르면 한 부서에서 일정기간 근무하면 다양한 업무수행을 위해 수시로 부서 이동을 하도록 되어 있다. 결국 기존의 인사원칙이 변하지 않는 한, 청소년육성 관련부서 근무자들이 현직에서 청소년 육성분야의 전문행정요원으로 계속 근무하기를 기대할 수 없는 형편이다. 따라서 지방행정에서 청소년육성분야의 수요 다변화와 양적 증대에 따른 관련 지방행정의 전문화·기술화·과학화 및 이를 감당할 수 있는 우수한 인재를 유치·확보하기 위해서는 지방 청소년육성분야 공무원 충원방법의 개선이 필요하다고 할 수 있다.

셋째, 내무행정 전달체계하에서는 일반 내무행정의 내용이나 성격과 전혀 다른 청소년육성 업무를 담당하고 있는 지방 공무원들에게 그들의 진로나 업무수행 여건 등에서 청소년업무를 적극적으로 인식하게 할 동기요인을 제공하기 어렵다. 따라서 청소년육성에 일익을 담당하고 있다는 자긍심을 갖고 업무를 수행하도록 기대하는 데 한계가 있다.

넷째, 지방자치의 본격적인 실시에 따라 지역사회에서의 청소년육성에 대한 주민들의 요구가 증대될 것으로 예상될 뿐만 아니라, 전국적인 정책으로 추진되는 「한국청소년기본계획」에 따라 청소년육성 관련업무는 급격히 증대되고 있다. 또한 실질적인 지방자치가 정착되기 위해서는 청소년육성 정책의 추진과정에 있어 중앙과 지방간, 광역자치단체와 기초자치단체 청소년육성 관련업무 담당부서간에 합리적인 재원 배분 및 기능배분이 이루어져야 한다.

다섯째, 중앙부서(체육청소년부)-지방조직(내무부)의 이원화는 정책부서의 정책의도가 지방수준에서 정확히 집행되는 데 장애요인이 되며, 정책 실시결과 나타나는 문제점이나 평가의 결과가 다시 정책부서로 환류(feedback)되어 정책의 개선으로 반영되기 위한 연결과정에도 제약요인으로 작용하게 된다.

이상과 같은 청소년육성 관련 지방행정의 문제점을 해결하기 위해서는 다음과 같은 측면에서 지방 청소년육성 행정체계의 개선방향이 모색되어야 한다.

첫째, 청소년육성 관련업무의 중앙부처 수준의 업무·기능의 재정립 및 이를 바탕으로 한 중앙정부-지방정부간 및 광역-기초자치단체간의 합리적 기능 배분이 이루어져야 한다.

둘째, 청소년육성 관련업무의 전문성 확보를 전제로 한 업무체계의 개선이 필요하다. 이와 아울러 앞으로의 지방 청소년육성체계를 위해서 단순히 전문적 업무전달체계라는 측면을 넘어서 지방자치제 실시에 따른 업무의 지역성·사업성·접속성·효율성을 극대화해야 한다는 측면에서 전문성의 확보가 고려되어야 한다.

셋째, 청소년육성 전달체계는 단순히 행정체계의 차원에 그치는 것이 아니라 청소년육성 업무의 독특성과 고유성에 기초한 행정과 복지 서비스의 양 측면을 고려한 것이어야 한다.

지방 청소년육성 행정체계의 재편방향은 기존 행정체계의 문제점과 그에 따른 청소년육성 행정체계의 한계를 극복하는 것 이외에도, 지방자치제에 따른 지방행정의 발전방안 모색이라는 측면에서 장기적이고 지속적으로 연구되어야 할 과제이기도 하다.

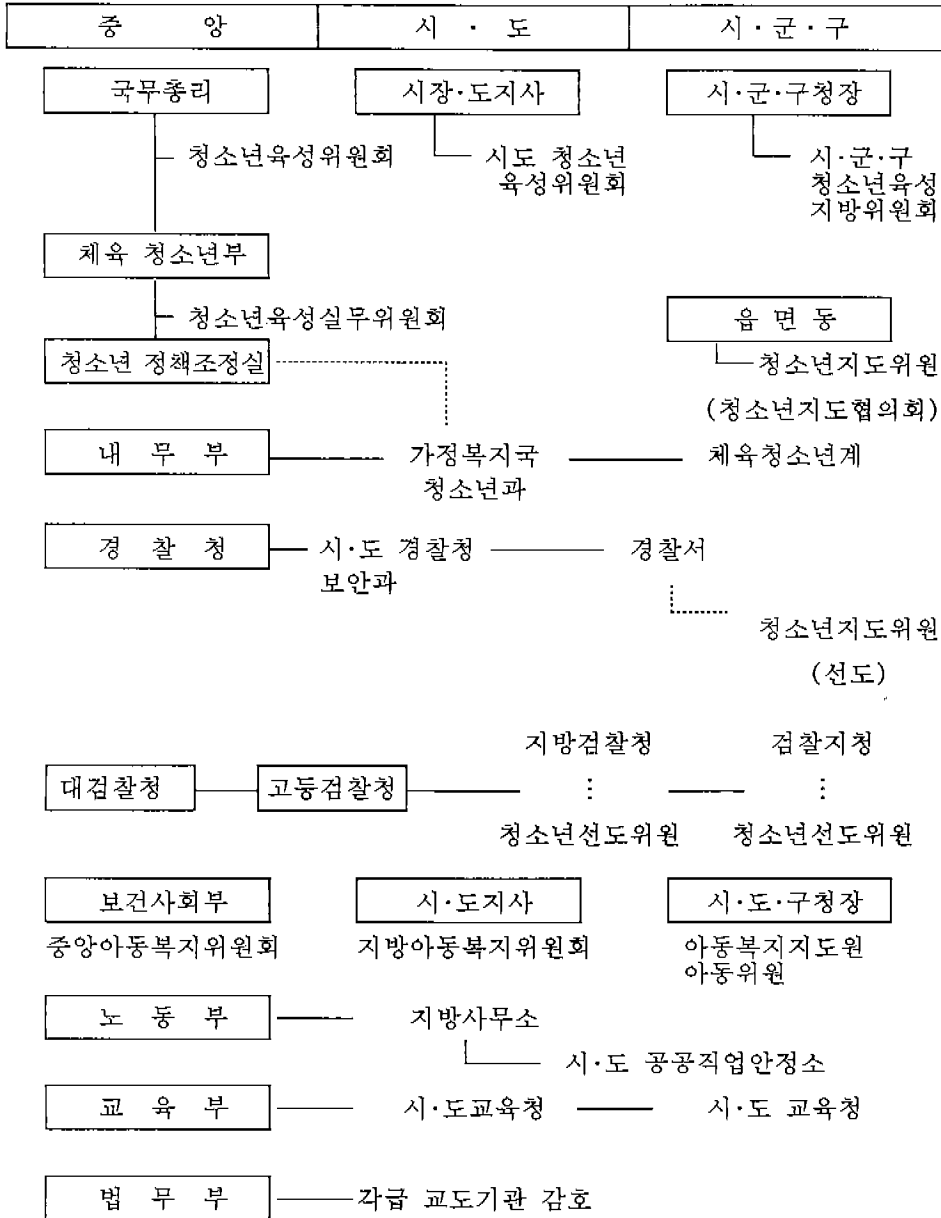
Ⅲ. 청소년육성 행정체계의 현황과 과제

국가적 사업으로서 청소년육성을 추진하기 위해서는 그것을 추진하기 위한 법적 근거를 지닌 정책의 입안과, 입안된 정책을 시행하기 위한 사회제도 및 행정조직이 필요하다. 여기에서 제도 및 조직의 측면을 포괄하여 “청소년의 보호·육성·선도 및 자율활동의 지원 등에 관한 행정체계화 기구, 기능 및 사회제도(social institution)와 법적 체계(legal system)의 총칭”으로서 청소년관계제도라고 할 수 있으며,¹⁾ 청소년정책은 청소년들이 그 본래적 역할과 사명을 다할 수 있도록 육성·지원하기 위한 재정 운용의 기본방침과 청소년 활동의 지침을 국가가 제시한 것²⁾이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 국가 및 지방자치단체의 청소년정책의 법적인 근거와 그에 따른 행정조직 체계와 업무내용을 정리하고, 그 문제점을 개관하기로 한다. 일반적으로 청소년육성체계라는 개념은 현재 청소년육성위원회를 중심으로 하는 위원회체계와 청소년업무를 담당하고 있는 행정기관조직을 포괄하는 개념이라고 할 수 있다.³⁾ 따라서 청소년 육성체계 전반을 고찰하기 위해서는 행정기관조직에 대한 고찰 이외에도 청소년육성위원회 등 청소년 관련 각종 위원회들에 대한 고찰이 필요하다. 그러나 이 글에서는 지방자치제 실시와 관련하여 가장 근본적인 변화를 갖게 되는 행정조직에 초점을 맞추고, 중앙집중식 행정하에서 전개되었던 청소년육성 정책이 지방자치라는 새로운 조건하에서 효율적으로 전개될 수 있는 방안을 모색한다는 연구목적에 따라 행정조직의 현황 및 문제점을 정리하기로 한다. 현재 우리나라의 청소년육성 행정 체계는 다음의 [그림 5]와 같다.

- 1) 유네스코 한국위원회 편, 「청소년관계제도와 법령」, 『청소년과 함께』 (유네스코 한국위원회, 1988), pp. 185~192.
- 2) 남정걸, 「청소년정책의 방향과 과제」, 차경수 외, 『2000년대 청소년정책의 방향과 과제』 (한국교육학회 사회교육연구회, 1991), p. 34.
- 3) 함병수 외, 『청소년관계제도 개선방안에 관한 연구—육성체계 법령을 중심으로—』 (한국청소년연구원, 1991), p. 33.

[그림 5] 청소년육성 행정체계



1. 청소년육성 정책의 성격

현재 우리나라의 청소년정책은 헌법 제34조 제4항에서 “국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”고 한 헌법상의 국가의 책임으로서 시행되고 있다. 헌법상 규정된 청소년정책 실시의 국가적 책임은 현행 청소년육성법 제7조에서 “국가는 청소년이 올바른 국가관과 건전한 가치관을 가지고 나라와 겨레의 앞날을 이어나갈 훌륭한 국민이 되도록 청소년의 육성 등을 행할 책임을 진다”고 규정됨으로써 구체적인 정책책임의 범주를 갖추었으며, 또한 청소년육성법 시행령 제14조 제3항에서 “체육청소년부장관은 청소년관련 중앙관서의 장이 제출한 계획안을 총괄 조정하여 매년 10월 말일까지 청소년육성위원회의 심의를 거쳐 국무총리의 심의를 얻어 이를 확정한다”고 하여 그 정책 추진의 주무부서와 추진방법을 명시하고 있다.

현재의 이러한 국가단위의 청소년정책 시행의 책임은 1993년 1월 1일부로 시행될 예정인 청소년기본법에서 그 책임의 내용이 보다 구체적으로 규정되어 있다. 동법 제8조에서 “국가 및 지방자치단체는 청소년의 수련활동을 권장하고 복지를 증진하며 사회의 책임 수행에 필요한 여건을 조성하고, 이에 필요한 법적·제도적 장치와 필요한 재원을 조달할 책임을 진다”고 하여 청소년 육성정책의 시행을 국가와 지방자치단체 모두의 책임으로 규정하고 있다. 여기에서 ‘사회적 책임’이란 청소년기본법 제7조에서 규정한 내용, 즉 동법 제7조 제1항의 “모든 국민은 청소년이 일상생활 속에서 즐겁게 활동하고 더불어 사는 기쁨을 누리도록 도와주어야 한다”, 제2항의 “모든 국민은 청소년의 사고와 행동양식의 특성을 인식하고 사랑과 대화로써 청소년을 이해하고 지도하여야 하며, 청소년의 탈선을 방임하지 아니하는 등 그 선도에 최선을 다하여야 한다”, 제3항의 “모든 국민은 청소년을 대상으로 하거나 청소년이 쉽게 접할 수 있는 장소에서 청소년의 정신적·신체적 건강에 해를 끼치는 행위를 하여서는 아니되며, 청소년에게 유해한 환경을 정화하고 유익한 환경이 조성되도록 노력하여야 한다”, 그리고 제4항의 “모든 국민은 경제적·사회적·

문화적·정신적으로 어려운 상태에 있는 청소년들에게 특별한 관심을 가지고 이들이 보다 나은 삶을 누릴 수 있도록 노력하여야 한다”는 것을 의미한다.

국가와 지방자치단체의 책임으로서 규정된 청소년 육성정책의 기본방향은 청소년기본법의 기본이념과 장기적이고 종합적인 청소년정책의 수립 필요성에 따라 1991년 6월 수립된 「한국청소년기본계획」을 통해 살펴 볼 수 있다. 청소년기본법은 동법 제2조 제1항에서 “미래사회의 주역이 될 청소년이 풍부한 지식을 바탕으로 개인적으로는 건강하고 정서와 용기가 충만하며, 이웃과는 예절과 협동을 바탕으로 공동체적 삶을 실천하며, 자유민주주의 원칙에 대한 신념과 조국에 대한 무한한 긍지를 가지고 인류공영에 이바지할 줄 아는 밝고 능동적인 모습으로 자랄 수 있도록 하는 것”을 청소년육성의 기본이념으로 하고 있다. 또한 청소년기본법 제2조 제2항에서는 이러한 청소년육성의 이념을 구현하기 위한 정책목표로서 청소년의 자율성에 기초한 능동적인 삶의 실현, 청소년의 성장여건과 사회환경의 개선, 그리고 민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 자질향상을 설정하고 있다. 이러한 청소년육성의 기본이념과 목표를 달성하기 위해 수립된 정책이 바로 「한국청소년기본계획」(이하 기본계획)이다.

기본계획은 현재 청소년육성 정책은 우리 사회가 가치관의 혼란, 도덕성의 퇴락, 질서의 문란, 공해의 만연 등으로 청소년들에게 원천적으로 유해한 요인이 상존하고 있으며, 청소년교육은 입시위주의 교육하에서 지식편중으로 지·덕·체의 조화로운 성장이 이루어지지 못하고 있는 상태에서 건국 이래 지난 40년간의 청소년정책이 일부 문제청소년 위주의 단기적이고 규제적인 처방에 머물러 왔다는 판단에 기초하고 있다. 이에 따라 기존의 정책에 안주할 경우 대다수의 청소년들이 전인적 성장과 바람직한 청소년상을 형성하기 어려우므로 국가의 장래에 큰 우려를 줄 수 있다는 측면에서 청소년육성 정책의 실천방안으로서 기본계획이 수립된 것이다.

2. 청소년육성 행정체계와 그 업무

1) 중앙정부의 청소년육성 행정체계

현행 행정체계상으로 중앙정부 단위의 청소년육성 정책 주관부서는 체육청소년부 청소년정책조정실이다. 체육청소년부는 체육부가 확대·개편된 것으로, 그동안 국무총리 행정조정실에서 관장하던 청소년정책의 기획·조정·총괄기능을 체육부에서 이관받고 청소년 업무 전반을 전담하기 위한 청소년국을 신설하여 청소년 업무를 관장하기 시작하였다. 이후 1990년 청소년의 보호·육성·선도 및 지원업무를 효율적으로 추진하고 청소년관련 업무의 종합·조정기능을 강화하기 위해서는 각 부처의 기능에 산재해 있던 청소년관련 업무를 주요 업무로 하는 부처가 필요하다는 취지에서 청소년국을 청소년정책조정실로 확대 개편하여 현재의 조직과 기능을 수행하게 되었다.

체육청소년부 청소년정책조정실은 청소년기획과, 청소년교류과, 시설기금과, 청소년육성과, 청소년지도과 및 홍보협력과 6개 과로 구성되어 청소년 육성업무 전반을 담당하고 있다. 각 과에서 담당하고 있는 업무분장 내용은 다음 <표 4>와 같다.

우리나라의 청소년업무는 주관부서인 체육청소년부 이외에도 [그림 5]에서 정리한 바와 같이 정부 각 부처에서 그 고유 업무기능에 따라 관련대상과 업무내용을 달리하면서 추진되고 있다. 청소년업무 주관부서가 존재함에도 불구하고, 각 부처에서 청소년을 대상으로 하는 정책과 업무를 추진하는 것은 종래에 청소년들에 대한 종합적 정책이 시행되기 이전에 문제상황별로 청소년정책이 산발적으로 추진되었던 결과이기도 하지만, 다른 한편으로는 청소년집단이 정책대상으로서 다양한 하위집단과 복합적 성격을 포괄하고 있다는 점에서 불가피한 현실이라고 할 수 있다.⁴⁾ 청소년이라는 용어가 가리키는 대상은 그들이 처한 상황에 따라 학생, 근로자, 무직 혹은 실업자로 파악될 수 있으며,

4) 함병수 외, 앞의 책, p. 45.

(표 4)

체육청소년부 청소년정책조정실 업무내용

부 서 명	업 무 내 용
청소년기획관	• 청소년 관련정책의 수립, 청소년의 국제교류, 청소년육성 기금의 조성 운용 및 청소년시설의 설치·운용에 관한 업무의 실장 보좌
청소년협력관	• 청소년의 육성·지도 및 청소년 관련사항의 홍보와 협력에 관한 실장 보좌
청소년기획과	• 청소년정책에 관한 장단기 계획 수립, 청소년 관련업무의 부처간 협의 조정, 청소년 육성 종합계획의 수립 및 추진상황의 분석·평가와 그 시행결과의 국회에 대한 보고, 청소년육성위원회의 운영, 한국청소년연구원의 지도감독, 청소년실태의 조사연구, 기타 실태 및 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항
청소년교류과	• 국제청소년기구와의 협력, 청소년 국제교류 프로그램의 개발 및 운영, 청소년의 국제교류 및 국제행사에서의 파견, 청소년관계 국제행사의 개최, 동포청소년 육성 지원
시설기금과	• 청소년시설의 설치운영, 청소년시설의 운영지도 및 활용도 제고, 청소년시설의 모형개발 및 보급, 청소년육성기금의 조성 및 운용
청소년육성과	• 청소년의 건전육성에 관한 사항, 청소년 육성 프로그램의 개발 및 보급, 청소년의 심신수련 및 여가선용 지도, 청소년 및 청소년 관련 유공자의 발굴 및 포상, 청소년 종합상담에 관한 사항
청소년지도과	• 청소년단체의 인가 및 지도감독, 청소년지도자의 양성 연수 및 지원, 청소년지도위원의 관리, 청소년에 대한 자원봉사자의 양성 및 지원, 청소년의 달 행사에 관한 사항
홍보협력과	• 청소년육성에 관한 홍보, 청소년 시청각자료의 개발 및 보급, 청소년 통계자료의 수집 및 청소년백서 등의 발간, 청소년 건전육성을 위한 사회운동에 관한 사항, 청소년 유해환경 정화에 관한 사항

사회적 부조를 필요로 하는 집단이거나 사회적 교정을 필요로 하는 범법자일 수도 있고, 보다 폭넓게는 현대 사회의 문제점을 안고 있는 동시에 미래사회에서 이들 문제를 해결해 나가야 하는 문제해결의 주체이기도 한 존재이다. 따라서 여러 부처에서 각각의 업무성격에 따라 청소년을 대상으로 하는 정책을 추진하는 것은 많은 부분 그 불가피성이 인정된다고 할 수 있다. 그러나 이러한 불가피성은 또한 청소년정책을 국가적 차원에서 효율적으로 추진하기 위한 정책의 종합·조정 필요성을 강조할 수밖에 없게 하는 요인이며, 주관부서로서의 체육청소년부의 역할 및 기능 확립의 근거가 된다고 할 수 있다.

체육청소년부의 역할 및 기능 확립을 하기 위해서는 청소년분야에서의 고유 업무영역을 확립하고 청소년 관련정책을 추진하고 있는 타부처와의 관계 설정을 명확히 할 필요가 있다.⁵⁾ 앞서 언급한 바와 같이 청소년이라는 대상의 특성과 청소년 관련정책의 형성 추진과정 때문에 청소년 관련정책의 현실은 그 내용 및 관련부서의 다양함과 방만함이라는 문제를 동시에 갖고 있다. 이러한 상황에서 체육청소년부가 청소년정책 주관부서로서의 역할을 하기 위해서는 우선 기존의 청소년 관련정책으로부터 소외되어 있는 분야의 정책개발 및 사업추진, 예를 들어 학생청소년들이나 대규모기업의 근로청소년들과는 달리 제도적인 보호·육성의 배려를 받지 못하고 있는 영세업체의 근로청소년들이나 결손가정의 청소년, 미진학·저소득의 불우청소년들에 대한 복지적 차원의 정책을 개발한다거나, 향락적이고 자극적인 기성 사회의 환경으로부터 청소년들을 보호하고 청소년들의 건강한 심신을 육성하기 위한 건전 여가활동 조성·지원정책의 개발, 그리고 청소년들이 스스로 새로운 문화창달을 할 수 있도록 조력하기 위한 정책의 개발과 관련 사업의 추진 등은 체육청소년부의 고유업무 영역의 확립을 위한 기초적 작업이 될 것이다. 아울러 국가의 청소년정책이 전체 청소년들을 대상으로 전개되어 그 목적을 충분히 달성하기 위해서는 각 부처의 청소년관련 정책들에 대한 종합·통제 기능 강화와 개인 또는 각종 청소년 활동 관련단체에 대한 지원·육성을 전담할 수 있는

5) 남정걸, 앞의 글, pp. 37~38.

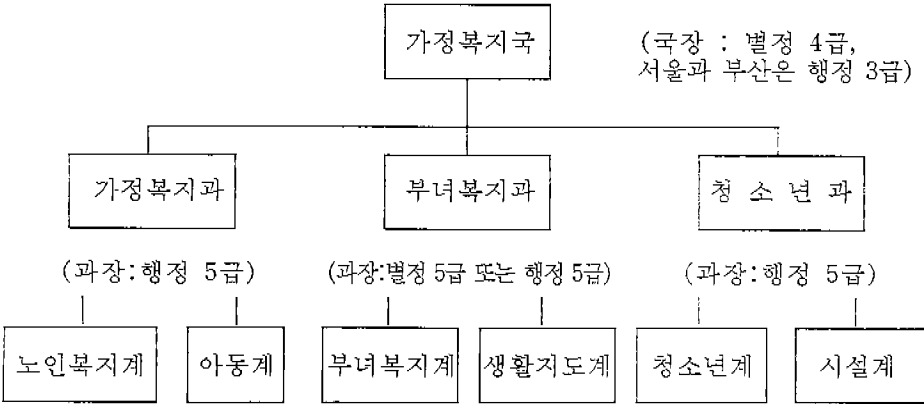
청소년육성 및 관련정책의 종합·조정 기능 및 권한을 체육청소년부에서 담당하도록 하여 청소년정책 추진의 효율성을 꾀할 수 있어야 할 것이다.

2) 지방자치단체의 청소년육성 행정체계와 업무내용

① 조직 및 인원 배치

기존의 지방 행정체계에서 청소년육성 행정을 담당하고 있는 부서는 시·도의 경우 가정복지국 청소년과로, 청소년과는 하부조직으로 청소년계와 청소년시설계 혹은 보호육성계를 두고 있으며, 시·군·구는 청소년육성 행정만을 전담하는 부서가 없이 새마을과 체육청소년계에서 청소년육성 관련업무를 수행하고 있는데, 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. 시·도의 청소년과가 소속된 가정복지국의 행정조직과 인력 현황을 보면 다음 [그림 6]과 같다.

[그림 6] 시·도 가정복지국의 행정조직과 인원



총인원 28~30명 (청소년과 평균 9명)

각 시·도 및 시·군·구의 청소년육성 행정체계들이 그 조직상 다소 상이한 점이 있음에도 불구하고 그 업무의 내용과 인원 배치 등에서는 큰 차이점을 발견할 수 없다. 각 시도별 청소년 일반현황과 시·도 청소년과의 인원은 다

음 <표 5>와 같다.

<표 5> 청소년 일반현황 및 시·도 청소년과 인원 배치

시도별	청소년인구 (천명)	청소년전용시설 (개소)	청소년단체	청소년예산 (백만원)	청소년과 인원(명)	비고
경 기	1,772 (27.5%)	49	9	6,758	9	
서 울	3,360	28	8	18,476	14	
부 산	1,212	10	10	6,174	8	
대 구	757	10	10	6,174	8	
인 천	553	7	12	460	8	
광 주	417	3	16	1,298	8	
대 전	352	22	15	4,902	8	
강 원	560	25	14	894	8	
충 북	456	25	10	1,367		
충 남	662	17	6	3,600	8	
전 북	743	17	15	1,516	8	
전 남	820	11	16	3,631	7	
경 북	854	34	7	1,283	8	
경 남	1,137	18	13	1,245	8	
제 주	173	38	11	3,666	8	

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 배치되

어 청소년육성 행정업무를 수행하고 있다. 이를 직급별로 살펴보면 다음 <표 6>과 같다.

경기도 청소년과의 경우는 9명의 인원이 과장 1명, 계장 2명, 행정 6급 2명, 행정 7급 2명, 행정 8급 1명, 기능직 1명으로 구성되어 있으며, 그 하부조직은 청소년계와 보호육성계로 구분되는데, 청소년계와 보호육성계의 업무내용은 다음 <표 7>과 같다.

<표 6> 경기도 및 경기도내 시·군 청소년육성 행정체계 직급별 인원

구분\직급	5급	6급	7급	8급	9급	기능직	계
도	3	2	2	1	—	1	9
시·군	45	45	6	17	21	1	135
계	48	47	8	18	21	2	144

<표 7> 경기도 청소년과의 업무내용

청 소 년 계	보 호 육 성 계
· 청소년정책에 관한 장·단기계획의 수립 · 청소년관련업무의 기관간 협의·조정 · 청소년육성종합계획의 수립 및 추진상황의 분석·평가와 보고 · 청소년육성지방위원회 운영 · 청소년 실태의 조사·연구 · 청소년의 국제교류 및 국제행사 등의 파견 · 청소년야간공부방 운영 · 청소년시설의 설치·운영 및 지도·감독 · 청소년시설의 운영 지원·지도 및 활용도제고 · 청소년시설 설치를 위한 추천 · 청소년자립자원사업 및 기금관리 운영 등	· 청소년의 건전육성에 관한 사항 · 청소년육성프로그램의 개발 및 보급 · 청소년의 심신수련 및 여가선용 지도 · 청소년 및 청소년관련 유공자의 발굴 및 포상 · 청소년 종합상담에 관한 사항 · 청소년단체의 인가 및 지도·감독 · 청소년지도자의 양성·연수 및 지원 · 청소년지도위원의 관리 · 청소년에 대한 자원봉사자의 양성 및 지원 · 청소년시청각자료의 개발 및 보급 · 청소년유해환경 정화에 관한 사항 등

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 산술적으로 1명이하가 되며, 실인원 배치는 8~9급 공무원 1명이 1개 시·군의 청소년육성 행정업무를 담당하고 있는 실정이다. 청소년 관련부서에서 수행하여야 할 기본계획에 따른 업무내용과 현행 사무분장에 의한 업무내용은 다음과 같다.

[한국청소년기본계획에 의한 업무내용]

1) 청소년 활동기반 구축

① 수련거리 개발 보급

가. 상담활동사업 (시·도)

- － 운영실태조사
- － 운영

나. 어울마당 설치 운영 (시·군·구)

② 수련터전 확충

- 수련원 설립(시도 1개소)
- 수련관 설립(시·군·구 1개소)
- 수련실 설립(시·군·구 5개소)
- 수련방 설립(읍·면·동 3개)

③ 전문지도자 양성 연수

④ 단체육성

⑤ 동기부여

2) 청소년 복지증진

① 사회환경 개선

가. 청소년 관련 기초조사

- 나. 동네 청소년교실 운영
- 다. 유해환경 정화
- 라. 대국민 토론회
- 마. 쉼터 운영
- 바. 비행예방대책
- 사. 연말연시 격려지원 사업

② 어려운 청소년 지원

- 가. 수련활동지원
- 나. 교육 직업훈련 지원
- 다. 비행예방관리
 - 야간 공부방 운영 설치
 - 무직 청소년 보호 지원
 - 바들산 체험활동 지원
 - 연극공연
 - 비정규학교 청소년 지원
 - 근로청소년 체육대회 지원

3) 국제교류

[현행 사무분장에 의한 지방 청소년 행정의 업무]

1) 광역자치단체 청소년과

① 청소년계

- 가. 청소년육성계획 종합 조정 총괄
- 나. 청소년 육성위원회 운영
- 다. 불우청소년 선도 보호
- 라. 청소년 자립지원 기금 조성 관리
- 마. 청소년의 달 및 성년의 날 행사에 관한 사항
- 바. 청소년지도자의 육성 및 국제교류에 관한 사항

사. 기타 청소년 건전육성에 관한 사항

아. 청소년단체 지도 감독

자. 청소년문화 진흥 및 사회교육에 관한 사항 타계에 속하지 아니한
사항

② 시설계

가. 청소년 단체의 육성 및 운영 지원

나. 시설의 설치 운영 지도 감독

다. 청소년회관 지도 감독

2) 시·군·구 (체육)청소년계 업무기능

① 청소년 육성지도자 선발 육성

② 청소년 건전활동 보급 지원

③ 청소년 수련터전 확충 운영

④ 어려운 청소년 자립지원 및 상담

⑤ 청소년단체 육성지도

⑥ 비정규 야간학교 학습 지원

⑦ 무직 미진학 청소년 기술교육에 따른 업무

이상과 같은 업무내용을 현재의 인원과 조직만으로 수행한다는 것은 업무 수행의 여건이나 관련사업 시행의 질적인 측면에서 볼 때 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 인원보강이 시급한 실정이라고 할 수 있다.

3. 청소년육성 행정체계의 문제점

여기에서는 앞에서 살펴 본 청소년육성 행정체계의 현황을 토대로 하여 청소년육성 행정업무의 실질적인 수행자인 일선 공무원들에 대한 조사내용을 중심으로 현재의 청소년육성 행정체계가 갖고 있는 문제점을 살펴 보도록 하겠다.

앞절에서 살펴본 바와 같이, 현재 한국청소년기본계획 및 사무분장에 의해 규정되어 있는 청소년육성 행정의 업무내용을 기존의 인원과 조직만으로 수행하기에는 업무수행의 여건이나 관련사업 시행의 질적인 측면에서 볼 때 여러가지 문제를 지니고 있다. 우선 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 각종 체육관련 행사 준비 등으로 청소년육성업무에 전념할 수 없는 형편이라는 점을 고려할 때 시·군 단위의 청소년육성 행정업무의 독자적 영역의 확보와 인원보강이 시급한 실정이라고 할 수 있다.

이와 함께 지적할 수 있는 것은 지방자치제 실시와 관련하여 시·도 및 시·군·구 청소년육성 담당부서가 청소년육성에 대한 지역별 특성에 기초한 시책의 계획이나 시행에 필요한 지역 자체적인 업무영역이 협소하다는 점이다. 이는 단지 청소년육성 관련 행정분야에 국한된 문제가 아니라 현재의 지방행정의 일반적인 현실을 반영한 것이라고 할 수 있다. 그러나 청소년육성정책이 소기의 목적을 충분히 달성하기 위해서는 청소년 육성사업이 바로 청소년들이 생활하고 있는 삶의 장에서 구현되도록 해야 한다는 측면에서 일반행정의 다른 어느 분야에 못지 않게 지역단위 정책의 기획과 집행기능이 강조되어야 할 것이다.

이러한 지역단위의 기획 및 집행기능의 미비는 결국 지역주민의 참여기회를 제한하게 됨으로써 청소년육성 정책과 그에 따른 각종 사업들에 대한 지역주민들의 공감대 형성은 물론 지역민들의 자원봉사나 활동참여 등에 한계를 가져오게 된다. 이러한 지역주민과 청소년육성 정책간의 거리감이 지속될

경우 현재와 같이 청소년들을 둘러싼 과열입시나 문화적 혼돈의 상황을 뚫고 청소년 건전육성의 기반을 조성한다는 것은 거의 불가능하게 될 것이다.

이상과 같은 청소년육성 행정체계 일반의 문제점들이 지방 행정 실무자들에게는 구체적으로 어떻게 나타나고 있는지를 알아보기 위해, 본 연구에서는 지방 청소년육성 관련 행정 실무자들에 대한 면접조사와 설문조사를 실시하여 세부적인 문제점들과 그 개선방안에 대한 의견을 조사하였다. 조사내용을 중심으로 현재의 청소년육성 행정체계가 갖고 있는 문제점들을 살펴보기로 한다.

면접조사 및 설문조사를 통해 지방자치단체의 행정 실무자들이 제기한 문제점은 대체로 청소년관련 행정체계의 혼란, 전문인력을 중심으로 한 인력 부족, 시·군·구 청소년육성 관련부서의 기능 취약, 지역의 여건이 반영되지 않은 사업의 시행, 관련 연구물 및 정보의 공급체계 미흡 등이었다. 이러한 문제들을 중심으로 지방 청소년육성 행정 실무자들의 의견과 그 의견들을 통해 파악할 수 있는 문제점들을 정리한다.

1) 행정체계 정비 및 유관부서·단체간 협조관계 정립의 필요성

청소년육성 정책의 대상인 청소년들을 그들의 활동 및 신분특성에 따라 분류하면 크게 학생청소년, 근로청소년, 복무청소년, 무직청소년의 다섯가지 집단으로 나누어 볼 수 있다. 즉 청소년이라는 단순히 연령을 기준으로 고려되기 쉬운 인구를 그들이 속한 집단의 특성에 따라 분류하면 이와 같이 여러 집단으로 나누어 볼 수 있으며, 이들 각각의 집단은 각자 독특한 집단적 특성을 갖고 있다고 할 수 있는 것이다. 이러한 청소년의 대상특성별 분류에서 가장 많은 비중을 차지하는 것이 전체 청소년의 62%를 차지하는 학생청소년 집단이다. 청소년정책의 목표는 관련 부서별로 수립·추진되는 특정 대상집단 청소년들을 위한 정책목표와는 달리 전체 청소년들의 충분한 덕성과 체력을 함양하는 것이다. 따라서 청소년집단의 그 어느 부분도 정책추진의 과정에서 소홀히 될 수 없으며, 단순히 양적으로 많은 비중을 차지하는 집단이라고 해

서 예외적인 특혜를 적용할 수 없다. 따라서 청소년육성 행정체계의 개선방안 모색에는 주관부서인 체육청소년부 및 지방 청소년육성 행정체계의 발전방안 모색과 함께 특정 청소년집단을 대상으로 하는 정책을 추진하는 모든 부서들과 체육청소년부 및 지방 청소년육성 행정부서들간의 유기적인 협조체계의 수립이 필수적으로 요구된다고 하겠다.

그러나 유관부서·단체간 협조체계 수립이라는 측면에서, 특히 전체 청소년 인구의 62%를 학생청소년이 차지한다는 점은 청소년육성 정책의 시행 및 적용이라는 측면에서 중요한 문제점을 제기한다. 즉, 전체 청소년의 2/3가 학생이라는 것은 교육정책의 주관부서인 교육부 및 지방 교육위원회와의 협조체계가 확립되지 않고서는 학생청소년들을 대상으로 한 청소년육성정책의 효율적인 추진을 기대하기 어렵다는 문제를 내포하고 있다. 특히 학생청소년들의 기본적인 활동단위인 학교와의 효율적 연계체계의 구비없이는 청소년육성 사업의 활성화를 꾀하기 어렵다고 할 수 있다. 또한 청소년육성 활동의 민간부문을 담당하고 있는 청소년단체들과 행정부서와의 협조 및 지원체계의 수립도 청소년활동의 자율성 고양과 실질적인 청소년활동의 활성화라는 측면에서 중요한 과제라고 할 수 있다.

청소년육성 유관부서간의 협력체계 모색과 관련하여 청소년육성 지방행정 실무자들이 제기하는 중요한 문제점은 청소년에 대한 연령 규정부터 육성체계까지 유관부서들간의 청소년관련 제규정들이 상호 상이한 기준과 내용을 갖고 있어 업무협조 및 대상파악에 있어서 혼란을 초래하며, 또한 청소년육성 영역의 다양성 때문에 업무를 체계적으로 파악·수행하는 데 애로가 많다는 점이다. 이러한 문제는 상이한 부서의 주관하에 있는 각종 청소년활동 관련 기관·단체간에 업무협조를 해야 할 경우 더욱 두드러지게 나타나게 된다. 결국 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 현재 체육청소년부, 교육부, 내무부, 노동부, 보사부 등 각 부처별로 추진되고 있는 청소년육성업무의 일원화 또는 실질적인 협조체계의 수립이 필요하다는 것이 지방 청소년육성 행정실무자들의 인식인 것이다.

청소년육성 전담부서의 행정체계 확립범위에 대해서는 설문을 통해 보다 구체적인 지방 청소년육성업무 담당 공무원들의 의견을 조사하였다. 청소년 활동을 위한 조직 및 지원체계가 어느 수준까지 수립되어야 하겠느냐는 질문에 대해서는 중앙정부 수준이 22.7%, 광역자치단체 수준이 16.7%, 기초자치단체 수준이 32.3%, 읍·면·동 수준이 27.3%, 기타가 1.0%로 나타났다(설문 통계분석표 문항 14 참조). 여기서 중앙정부 수준까지의 조직 및 지원체계가 수립되어야 한다고 응답한 사람들은 그 이유로 지방자치단체 수준에서 청소년활동을 위한 재원조달이 어렵다는 것을 들었다. 이는 현재의 지방재정의 현실을 반영한 것으로, 지방에서 재정의 확보없이 자체적인 청소년육성사업을 계획·시행하는 데 한계가 있을 수밖에 없다는 행정 일선의 인식을 나타내고 있다. 반면 기초자치단체나 읍·면·동 수준이 적절하다고 응답한 사람들은 그 이유로 실질적인 활동의 단위가 될 수 있는 수준이라는 측면과 청소년들과의 대면활동이 가능한 선까지 조직 및 지원체계가 수립되어야 한다는 점을 지적하였다. 결국 이러한 응답들을 종합해 보면 지방의 청소년육성 행정 담당자들은 재원확보라는 측면과 청소년들과의 대면활동이라는 두가지 측면에서 청소년육성을 위한 조직 및 지원체계의 개선방안이 모색되어야 할 것으로 인식하고 있다고 할 수 있다.

현재 청소년육성체계내에서의 부서수준(중앙-지방간, 지방 관련부서간)별 업무협조 상태 및 행정부서-관련 청소년단체간의 업무협조상태에 대한 설문에 대해서는 다음과 같은 응답결과를 얻었다. 첫째, 중앙 상급부서와의 업무협조 상태에 대해 광역자치단체의 실무자들의 경우 68.6%가 잘되거나 매우 잘된다고 응답한 반면, 기초자치단체 실무자들의 경우는 70.8%가 보통 이하라고 응답하여 광역자치단체의 실무자들과 기초자치단체 실무자들간에 중앙 상급부서와의 업무협조 상태에 대한 인식에 차이가 있는 것으로 나타났다(설문통계분석표 문항 13-1 참조). 이는 업무 수행 형태상의 차이에서 기인한 것으로 판단된다. 둘째, 지방 관련부서간의 업무협조 상태에 대해서는 잘안되거나 매우 안된다는 응답이 13.1%에 불과하여 비교적 업무협조가 잘되

고 있는 것으로 나타났다(설문 13-2).

그러나 관련 청소년단체와의 업무 협조 상태에 대해서는 매우 안된다고 잘 안된다는 응답이 22.3%, 보통이라는 응답이 40.4%로 청소년육성 행정부서와 민간 청소년단체간에 보다 긴밀한 협조체제를 구축할 수 있는 방안을 모색해야 할 것으로 나타났다(설문 13-3). 이는 지방 청소년육성 행정실무자들에 대한 면접조사의 내용과도 일치하고 있는데, 면접조사에서 지방 청소년육성 행정실무자들은 청소년단체들이 자체 예산의 취약성과 운영능력의 미흡 등으로 지역사회 청소년활동의 중추적 역할을 하기에 그 기본적인 구조가 매우 취약하며, 따라서 사회의 청소년활동을 보다 활성화하기 위해서는 지방 청소년단체 육성대책의 마련이 시급하다는 점을 지적하였다. 그리고 청소년단체 육성을 위한 행정적 지원방안에 대해서 무조건적이고 기계적인 경상보조보다는 해당 지역내에서의 청소년육성 활동실적을 근거로 한 보조금 형태의 지원이 바람직하며, 충분한 운영 능력을 갖추 때까지 2~3년간 행정부서에서 관리를 지원하는 방안도 고려해 볼 수 있다는 의견도 제시되었다. 또한 민간부문 청소년육성체계의 활성화를 위해서 지방청소년지도위원들에게 교육, 견학, 수당지급 등 사명감을 줄 수 있는 방안을 모색하고 실질적인 활동을 가능하게 하는 운영방안을 모색함으로써, 현재 관련회의 또는 캠페인성 행사 등의 활동 이외에는 뚜렷한 활동영역을 확보하지 못하고 있는 지방청소년육성위원회의 기능 강화가 필요하다는 지적이 대다수의 면접자들에게서 확인되었다.

청소년육성 행정업무를 수행하는 데 있어 행정체계상의 애로점에 대해서는 소속 기관내 청소년 업무의 기능이 미약하다(36.5%)는 것과 정책결정시 지방의 여건 및 실무자의 의견이 제대로 반영되지 않는다는 점이 가장 두드러지게 나타났다.(설문통계분석표 문항 19). 이를 업무수행의 형태에 관한 질문(설문 15와 설문 16)에 대한 응답 및 지방자체적으로 사업을 계획·시행하는 비중에 관한 질문(설문 31)에 대한 응답 결과와 관련하여 볼 때, 주된 업무수행은 상급기관의 지시사항의 이행의 형태로 이루어지지만, 지방 행정 일선

의 청소년육성 행정실무자들은 부서의 기능과 지방의 여건의 미약으로 업무 수행에 있어서 한계를 느끼고 있다고 할 수 있다. 청소년 관련업무의 정립 방안에 관한 질문에 대해 청소년 관련업무 기능의 보강(39.0%)과 청소년 업무담당자에 관한 전문직으로서의 자격부여(20.0%) 두 측면에서 가장 많은 응답이 나온 것(설문통계분석표 문항 20), 그리고 관련 부서 및 기구의 보완 방안에 대한 질문에 대해 전체 응답자의 56.7%가 인원보강만(1.9)이 아니라 관련조직의 확대 및 인원보강을 필요로 하고 있으며, 33.8%가 현재의 일반행정체계를 보완할 전문적인 청소년육성 전달체계가 필요하다고 한 것(설문통계분석표 문항 21)은 이러한 사실을 뒷받침하는 한편, 행정 일선에서 청소년육성 행정업무 수행상의 고충이 무엇인지를 보여주고 있다고 할 수 있다.

2) 전문인력의 부족

면접조사 및 설문조사를 통해 조사에 응한 청소년육성 행정실무자들이 공통적으로 중요한 문제로서 제기한 것이 관련 행정분야에서의 전문인력의 부족이다. 전문인력의 부족은 청소년들을 위한 시설의 건립 및 유지 관리와 청소년들을 대상으로 한 활동의 계획 및 활동지도라는 측면에서 제기되는 문제로, 현재와 같이 전문인력이 확보되어 있지 않은 채 행정인력만으로 구성된 행정체계로는 사회에서 영리를 목적으로 운영되는 시설과 그 시설에서 제공되는 각종 프로그램보다 강한 유인력을 가진 시설환경이나 양질의 프로그램을 개발 공급할 수 없다는 점에서 제기되는 문제이다. 조사 응답자들은 현재의 조직 및 인원으로는 프로그램 운영과 같은 전문적인 업무나 청소년들과의 대면활동이 필요한 업무는 수행하기 곤란하다고 하였다. 따라서 조직과 인원의 보강을 통한 사업운영부문의 강화나 사업소와 같은 별도의 사업운영 주체 설립 등의 방안이 강구되어야 하며, 이는 청소년들에게 서비스를 제공하고 그 편의를 도모한다는 측면에서 필수적인 과제라는 인식을 갖고 있었다.

청소년육성 행정분야에서 전문인력의 확보는 특정분야의 전문가를 행정체

계내에 확보하는 문제 뿐만 아니라 일반 청소년육성 행정업무 담당자를 위한 전문 교육기관설립이나 교육기회 부여라는 측면에서도 그 필요성이 제기되었다. 즉, 청소년육성업무의 특성을 제대로 파악하고 실무에 임하도록 하기 위해 실무 배치 이전에 청소년육성의 정책기조 및 업무의 특성 등을 교육받고 실무에 배치될 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하며, 업무를 수행하면서도 수시로 재교육을 받을 수 있는 여건이 마련되어야 한다는 것이다.

이러한 전문인력의 부족 및 그에 대한 대책의 필요성은 설문조사의 결과에서 더욱 두드러지게 나타난다. 설문조사 결과 현재의 부서에서 근무하기 이전에 청소년 관련업무를 수행해 본 경험이 있는 사람은 설문 응답자의 10%에 불과하고 나머지 90%의 응답자들은 현부서에 배치된 이후에 청소년육성 행정업무를 수행하게 된 것으로 나타났다(설문통계분석표 문항 5 참조).

따라서 이들에게는 직무 수행의 전문성을 제고하기 위해 부서 배치 이전의 직무교육이나 현직을 수행하는 동안에라도 직무와 관련된 재교육의 기회가 절대적으로 필요하다고 할 수 있다. 그러나 현재의 직무를 수행하기 위한 청소년 관련 직무교육 또는 재교육을 받은 사람은 광역자치단체의 경우 응답자의 15.8%, 기초자치단체의 경우 35.3% 등 총 30%에 불과하여 직무교육이나 재교육의 기회 또한 충분히 마련되어 있지 않다고 할 수 있다(설문통계분석표 문항 7 참조). 이에 비해 직무교육 또는 재교육을 받은 경우 교육훈련의 경험이 현재의 직무를 수행하는 데 매우 도움이 되거나 도움이 된다는 응답이 65.9%로 행정 일선에서의 필요성은 높은 반면, 업무수행에 필요한 교육의 기회는 충분히 부여되지 않고 있는 것으로 나타났다(설문통계분석표 문항 8 참조).

전문인력의 육성이라는 측면에서 볼 때 직무교육이나 재교육 뿐만 아니라 담당 업무에 대한 만족도와 진로에 대한 전망 역시 매우 중요한 요인이라고 할 수 있다. 설문조사 결과 응답자들은 현재 담당하고 있는 업무에 대한 만족도나 사회적 비중에 대한 인식은 일반적인 것으로 나타났으나(설문통계분석표 문항 26과 문항 29 참조), 현부서에서의 계속근무를 희망하는 정도에 관한 질문에 대해서는 54.3%가 부정적으로 반응하였으며, 계속 근무하기를

강하게 희망한 응답자는 13.9%에 불과하였다(설문통계분석표 문항 27 참조). 이러한 결과는 응답자들의 71.4%가 현재 담당하고 있는 직무가 자신의 진로나 진급과 관련성이 적다고 부정적으로 응답하였고 단지 1.4%만이 자신의 진로나 진급과 관계가 높다고 응답한 결과 (설문통계분석표 문항 28)에서 볼 수 있는 것처럼 현재의 직무와 진로 및 진급과의 상관관계에 대한 부정적 평가에서 기인한다. 이는 현재의 일반행정체계 내에서 청소년육성 관련업무가 하나의 고유한 업무영역으로서 자리잡지 못하고 있다는 점, 그리고 청소년육성 관련업무와 일반행정업무와의 이질성에 따른 구조적 문제가 청소년육성 행정실무자들에게는 업무수행에 따른 자기발전의 전망을 제시할 수 없다는 점을 행정일선에서 인식하고 있는 것이라고 볼 수 있다. 이와 같이 청소년육성 업무에 종사하기를 희망하는 정도가 낮으며, 그 원인이 장래의 발전에 대한 불투명한 전망에 기인한다는 것은 청소년육성 전문인력의 확보라는 측면에서 매우 심각한 문제라고 할 것이다.

전문인력의 부족은 현재 지방 청소년육성 행정부서에서의 청소년대상 활동의 수행 형태에서도 그대로 드러나고 있다. 설문 응답자들은 청소년을 대상으로 한 기구나 프로그램을 위탁 운영하고 있는 경우 그 이유가 무엇인지에 대한 질문에 대해서 전체 응답자의 69.2%가 부서내에 필요 인력이 없기 때문이라고 응답하였으며, 공간이 없다는 응답이 8.6%, 예산절감 4.0%, 시간 부족 1.5%, 기타 10.6%로 나타났다(위탁운영 기구나 프로그램 없음 6.1%, 설문통계분석표 문항 18 참조). 기타로 응답한 경우 대부분은 예산과 인력 부족이 복합적인 이유라거나 프로그램 운영의 전문성을 피하기 위해서라는 이유를 제시했다 (설문통계분석표 문항 18 참조). 결국 앞서 언급한 것처럼 현재의 인력 배치로는 청소년들을 대상으로 하는 직접적인 활동을 하기에는 무리가 따른다는 것을 보여주고 있다. 이는 업무수행 조건의 개선방안에 대한 질문에서 충분한 예산의 확보 및 지원(34.8%)과 부서 인원의 확충(31.0%) 두 측면에서 가장 두드러진 반응을 나타낸 것(설문통계분석표 문항 22)에서도 나타나는 문제라고 할 수 있다.

이와 아울러 청소년육성 관행행정의 전문성 제고 방안에 대해 전문인력의 보강(50.5%)이나 청소년관련 전문자격 획득의 기회제공 및 자격자 우대(21.0%)가 필요하다고 응답한 결과는 인력의 부족이 단순히 양적인 측면에서의 문제가 아니라, 청소년육성 분야에서 인적 자원의 활용도를 높일 수 있도록 청소년활동을 중심으로 한 업무영역의 재조정이 필요함(41.6%)을 보여주는 것이라고 하겠다 (설문통계분석표 문항 39 참조). 이에 따라 앞으로 건립 운영될 청소년수련원이나 청소년수련관의 운영 형태도 직접운영(17.9%)보다는 위탁운영(44.4%)이나 독립법인화(37.2%)를 바람직하다고 판단하고 있으며, 청소년상담원의 경우도 위탁운영이나 독립법인에 대한 선호(위탁운영 41.0%, 독립법인화 43.9%)가 직접운영(14.2%)보다 높게 나타난 것이라고 할 수 있다(설문통계분석표 문항 23과 문항 24 참조).

3) 시·군·구 청소년육성 행정체계의 보강

조사 결과 현재의 지방 청소년육성 행정체계 중에서 가장 취약하고 시급히 개선방안이 모색되어야 할 부분이 기초자치단체의 청소년육성 관련부서의 강화 및 인원 확충인 것으로 나타났다. 대부분의 시·군·구가 체육청소년계의 형태로 청소년육성 행정을 추진함으로써 체육업무와 청소년육성 업무가 혼재되어 자기 업무에 충실하기 어렵다는 것이 시·군·구의 청소년육성업무 담당자들 뿐만 아니라 시·도 청소년육성업무 담당자들에 의해서도 지적되었다. 현재 시·군·구 단위의 청소년육성 행정체계가 갖고 있는 문제점들은 다음과 같다.

① 대부분의 시·군·구가 체육청소년계의 형태로 청소년육성 업무를 수행하도록 되어 있어 업무구성이 체육업무와 청소년업무가 혼재될 수밖에 없다. 이에 따라 청소년육성 관련업무를 담당하도록 배치된 인원도 전적으로 청소년육성 업무에만 충실하기가 어려운 형편이다. 특히 체육청소년계의 업무 중 80~90%를 체육행사가 차지하고 있고, 체육행사를 위한 업무는 행사 예산의 확보와 의전준비 등이 반복되는 경우가 많고, 체육행사를 준비하기 위한 업

무소요일수가 연간 약 140일 가량이나 된다는 점이 지적되기도 하였다. 이에 따라 청소년육성업무 담당자들은 전담업무가 아닌 체육업무로 인한 업무의 누적을 두드러진 문제점으로 지적하고 있다.

② 대부분의 체육청소년계가 계장 1인과 체육담당 1인 및 청소년담당 1인으로 구성되어 있어 업무의 폭주 속에서 청소년육성 업무의 효율성과 전문성을 피할 여지가 없다. 또한 청소년업무를 일반적으로 8~9급 직원이 담당하고 있어 업무를 추진하는 데 있어 권한 및 책임이라는 측면에서 한계가 있다.

③ 청소년육성 업무는 지역별 특성과 형편에 따라 자체적으로 계획 시행할 수 있는 영역이 확보되어야 한다. 특히 ‘5월 청소년의 달 행사’와 같이 특정 시기에 행사를 집중하는 것보다는 지역의 형편이 감안된 행사를 해당지역 청소년들의 필요에 맞게 제공할 수 있어야 한다. 이는 지방자치체가 정착될수록 지역 여건 및 지역민의 요구를 수용할 수 있는 행정체계가 필요하다는 측면, 그리고 청소년육성사업은 청소년들이 생활하고 있는 공간을 중심으로 기획되어 청소년들의 요구에 맞도록 제공되어야 한다는 측면에서 지방 청소년육성 행정업무의 영역확립을 통해 해결되어야 할 문제이다.

④ 중앙단위의 정보 및 프로그램의 확보·정리 기능이 강화되어야 하고, 그러한 정보와 프로그램이 지방자치단체에까지 충분히 공급될 수 있는 체제가 필요하다. 아울러 행정일선에서 필요로 하는 청소년육성 관련 연구의 활성화와 충분한 전달체계를 필요로 한다. 설문조사 결과 기존의 청소년관련 연구 결과의 업무수행에 대한 활용도는 특별히 높지 않은 것으로 판단되는데 (설문통계분석표 문항 45와 문항 46 참조), 연구결과의 유용성이 낮은 이유에 관한 질문에 대해 정책입안이나 집행에 필요한 구체적인 지식이나 정보보다는 일반적이고 추상적인 연구결과들이 많다(61.8%)는 점과 연구결과나 정보를 수집할 기회가 없다(20.4%)는 응답이 두드러진 반응으로 나타났다(설문통계분석표 문항 47 참조). 이러한 응답 결과는 청소년육성 행정 일선에서 필요한 지역내 청소년 현황 및 이에 기초한 지역단위의 청소년연구가 부족하고 행정현장에 연구결과물이나 관련 정보들이 충분히 제공될 수 있는 정보전

달체계가 미흡하다는 점을 나타내고 있다. 이외에도 상담실 운영에 관하여 기구, 책임자, 인원, 예산 등의 운영지침이 될 수 있는 정보나 연구물의 보급 필요성이 제기되었다.

지방자치제가 지역 주민들의 삶을 개선하는 적극적인 의미의 행정개선으로 연결되기 위해서는 앞서 살펴 본 지역여건을 충분히 고려한 정책의 수립·시행과 아울러 지역내 자원에 대한 파악과 활용방안, 그리고 지역 주민들의 참여방안이 모색되어야 하며, 시행사업의 충분한 홍보를 통해 사업에 대한 이해와 수용이 고르게 이루어질 수 있어야 한다. 본 연구의 설문조사에서도 이상과 같은 점들에 대한 질문들을 제기하였다. 이에 대해 응답자들은 지방내 사회적 자원의 활용도가 낮고(61.7%), 기존의 청소년육성위원회의 활용도도 충분치 않으며(47.4%), 전문인력의 현황파악 및 활용이 제대로 되고 있지 않으며(68.9%), 자원봉사자에 대한 현황파악이 미흡(62.6%)하다고 응답하였다(설문통계분석표 문항 33~문항 36 참조). 이러한 응답 결과는 현재의 청소년육성 행정조직이 지방자치제에 따른 행정의 변화요인을 아직 충분히 수용하지 못하고 있으며 행정실무자들이 느끼는 지역내 청소년들에 대한 일반현황이나 청소년들의 욕구, 청소년정책 관련조사 연구의 필요성에 대한 인식에 비해서도 크게 미흡한 것이라고 할 수 있다(설문통계분석표 문항 41~문항 44 참조). 결국 이러한 문제점들은 앞서 살펴본 바와 같은 기구나 인력, 업무의 기능 등이 취약한 데서 파생된 문제이며, 앞으로 지방자치시대에 행정의 변화라는 측면에서 보완 발전되어야 할 점들이라 하겠다. 또한 설문 38의 응답 결과에 나타난 것과 같이 청소년육성분야의 영역확대 및 청소년육성 업무영역의 확립(자원 시설의 절대수 증대 24.9%, 청소년관련 업무에 전념할 수 있는 과다업무의 정비 25.8%)을 통해 사회적 자원의 활용도를 높일 수 있는 여건을 조성해야 할 것으로 판단된다(설문통계분석표 문항 38 참조).

지역별 특성에 따른 사업의 계획 및 시행의 필요성은 설문조사 결과에서도 찾아볼 수 있다. 업무 수행 형태에 대한 질문에 대해서는 상급기관이나 부서

의 지시사항 수행이라는 응답이 65.9%로 가장 높게 나타났으며, 지방내 청소년활동 계획 및 수립이 26.0%, 청소년단체에 대한 지원이 3.8%, 지방내 관련 현황 파악이 3.4%, 관련 시설의 운영 및 예산집행 감독이 1.0%로 나타났다(설문통계분석표 문항 15 참조). 이러한 업무 수행 형태는 응답자의 55.0%가 주된 업무 형태가 행정사무 처리라고 한 것에서도 나타나듯이(설문통계분석표 문항 18), 자체적인 사업을 계획하고 직접 서비스를 제공한다는 측면에서는 현재의 조직 및 업무 수행의 형태가 적절치 못하며(설문통계분석표 문항 23과 문항 24 참조), 지방 자체적인 사업계획의 수립 및 시행의 필요성에 대해 행정일선의 실무담당자들이 느끼는 필요성(매우 높거나 높음 45.2%, 보통 30.5%)에 비해 지방 자체적인 사업의 계획 및 시행의 여지는 매우 좁은 것으로 나타났다(설문통계분석표 문항 30 참조).

IV. 지방 청소년육성 행정체계 개선방안의 모색

1. 개선방안 모색의 기본전제

지방자치제의 실시에 따라 가까운 장래에 청소년 서비스와 관련된 정책의 기획 수립이 시·도 또는 시·군·구 단위로 귀속되어야 할 것이다. 또한 향후 10년간에 걸친 「한국청소년기본계획(1991년)」의 수립과 청소년의 건전육성을 도모하기 위한 법적 체계로서 「청소년기본법」의 제정과 1993년 1월 1일 시행을 앞두고 청소년들에게 다양한 형태와 내용의 서비스가 기획 제공될 것으로 판단된다.

이러한 현실적 상황을 염두에 두고 이 장에서는 다음과 같은 몇가지 사항을 전제하고 청소년육성 행정체계 활성화 방안을 제시하고자 한다.

① 정부의 주도적 책임과 역할수용

청소년과 관련된 행정과 서비스의 전달체계를 활성화하는 데 있어서 최우선적으로 고려되어야 할 사항은 어떻게 최고의 전문성을 띤 전달체계를 확립하여 보다 많은 청소년들에게 양질의 서비스를 지속적으로 제공할 수 있는가 하는 것이다. 이러한 전문적 전달체계의 마련과 양질의 서비스를 보장하기 위한 제반 사항은 정부의 주도적 역할과 책임하에 이루어져야 한다는 사실을 전제로 한다. 1993년 1월부터 시행될 예정인 「청소년기본법」에서도 ‘청소년은 안전하고 쾌적한 환경속에서 자기발전을 추구할 권리가 있으며 정신적·신체적 건강을 해치거나 해칠 우려가 있는 모든 형태의 환경으로부터 보호되어야 한다’는 청소년의 권리와 책임규정을 두고 있을 뿐만 아니라, 제8조도 국가 및 지방자치단체의 책임을 다음과 같이 명시하고 있다. 즉 ‘국가 및 지방자치단체는 청소년의 수련활동을 장려하고 복지를 증진하며 제7조의 규정(사회적 책임)에 의한 국민의 책임수행에 필요한 여건을 조성하고 이에 필요한 법

적·제도적 장치와 필요한 재원을 조달할 책임을 진다'고 하여, 청소년에 대한 국가와 정부의 주도적 역할과 책임을 법적으로 뒷받침하고 있다. 이와 같이 정부의 주도적 역할과 책임에 의한 청소년 행정업무와 서비스 전달체계의 구비와 제반여건 조성은 곧 청소년 서비스의 공공사회 정책화를 의미하는 것이다.

② 현실의 각종 자원과 여건을 고려한 단계적 체계구축

청소년의 요구에 상응하는 양질의 서비스를 제공하기 위한 전달체계와 효과적이고 지원적인 행정업무 체계를 구축하는 데에는 막대한 자원이 투입되어야 한다. 예를 들어 현재 각 시·도와 시·군·구에서 건립되고 있거나 계획 중인 '수련원'등 각종 청소년 수련시설의 운영에는 많은 예산의 투입이 예상될 뿐만 아니라, 그 운영·지원을 위해 1명씩의 청소년관련 행정요원을 증원한다고 해도 총 275명의 인원이 이에 따른 인건비의 총량 정도는 어렵지 않게 예상할 수 있다.

한편 사회복지 분야를 비롯한 몇몇 분야에서 그들 분야의 고유성과 전문성을 전제로 전달체계를 개선하는 데 있어 내부부의 지방행정체계 및 시·도 단위의 소관업무를 중앙부처가 총괄하는 방향 즉, 지방사무소나 독립청의 신설을 제기하는 요구가 적지 않다. 또한 교육과 노동 업무는 그 성격상 교육자치에 의한 지방교육청과 교육위원회 및 지방노동사무소 등 체계와 서비스체계를 구축하고 있다. 이와 같은 사회복지, 교육, 노동 부문의 전달체계와 서비스의 내용 등을 청소년을 대상으로 하거나 그 성격이 청소년들과 적지 않게 직·간접적으로 관련되어 있다.

따라서 청소년과 관련된 서비스 전달체계에는 기존의 각종 업무의 서비스 체계나 내용을 최대한 활용·교환할 수 있는 다목적용 전달 체계의 구축이 전제되어야 할 것이다. 또한 적지 않은 자원이 투입되어야 하는 청소년육성 행정업무를 비롯한 서비스 전달체계의 구축을 가능한 한 현실여건을 고려하여 단계적으로 완성시켜 가는 방안이 아울러 검토되어야 한다.

③ 공공부문과 민간부문의 조화유지

청소년의 건전육성을 위한 각종 수련활동, 상담, 정보제공, 취업 등 각종 서비스의 내용과 성격의 공공성에 비추어 서비스 전달체계는 정부와 지방자치단체의 주도적 역할과 책임을 기본 축으로 하여 정립되어야 한다는 사실을 부인하기 어렵다. 특히 서비스의 공정한 기회배분과 지속적인 제공 등을 보장하기 위한 공공성의 측면에서는 앞에서 지적한 바와 같이 지방자치단체와 그밖의 공공기관에 의한 양질의 서비스 개발과 제공이 더욱 중요성을 갖는다. 그러나 다양한 청소년들의 요구와 그 변화에 대해 공공부문에서만으로의 대응은 한계가 있다. 더욱이 공공성이 쉽게 보장될 수 있는 영역의 서비스인 경우 민간부문의 참여가 훨씬 효과적으로 양질의 서비스를 제공해 줄 수도 있을 것이다.

따라서 청소년 서비스의 내용과 성격에 따라 공공부문과 민간 부문이 적절히 조화를 이룰 수 있어야 하며, 아울러 현재 복잡하게 얽혀 다소 비체계화된 민간부문과 각종 서비스 기구를 자원의 효율적 관리와 배분과 공공부문과의 조화차원에서 적절히 통합·관리할 수 있는 방안의 모색도 강구되어야 할 것이다.

④ 지방자치제의 완전 정착

본 연구에서 제시하고자 하는 청소년 행정체계의 활성화 방안은 현행 지방자치제도의 성숙을 전제로 하여 청소년 서비스 체계가 중앙정부 중심의 수직적 체계가 아니라 지방자치단체 혹은 지역사회 중심의 행정체계로의 이양을 전제로 한다. 즉, 이 연구는 지방자치제도의 이념과 정신에 따라 청소년 행정업무와 서비스에 관한 정책수립 기능이 지방자치단체에 귀속되는 것이 바람직하다는 사실을 염두에 둔다.

실제로 청소년의 건전육성과 바람직한 성장환경 조성과 서비스제공의 일차적인 책임과 권한은 해당 청소년에게서 가장 가까이 있는 기관이나 사람에

게 부여하는 것이 가장 효과적이며 문제발생의 소지를 최소화할 수 있다.¹⁾

이러한 관점에서 볼때 청소년의 수련활동, 복지와 교류를 진작하여 건전한 성장을 도모하고자 하는 각종 육성정책과 서비스의 기획 입안 등의 수립 시행과정은 중앙정부에서 일괄적이고 수직적으로 체계화하기보다는 최소한 지역자치단체에 의해 관리·통제되는 것이 더욱 바람직할 것이다.

2. 청소년육성 행정체계 개선의 주요 원칙

청소년업무에 관한 행정과 청소년들에게 직접 전달되는 서비스가 적절히 조화를 이룰 수 있는 청소년 행정체계의 효과적인 구축을 위해서는 행정적인 측면과 서비스제공의 측면에서 다음과 같은 기본원칙이 지켜져야 한다.²⁾

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 달성하는 데 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 청

1) 青少年育成國民會議, 『青少年有害環境—歐美諸國における各種規制が國の現狀と課題』(東京: 青少年育成國民會議, 1985), p. 50 참조.

2) 서상목 외, 앞의 책, pp. 23~31 참조.

소년정책과 관련된 계획과 통제기능을 주로 수행하고, 중간조직의 성격을 갖는 광역자치단체인 시·도의 청소년과는 청소년업무 수행의 책임을 지고 직접적인 서비스 기능에 초점을 맞춰 감독과 기획 및 지도업무를 수행하며, 정책집행의 최일선 기관이라 할 수 있는 기초자치단체의 체육청소년과는 스스로 청소년과 직접 접촉하고 서비스를 제공하는 것은 물론 각종 청소년단체나 관련기관들의 서비스 내용과 조화를 이룰 수 있도록 조정하고 관리하여야 한다. 즉, 청소년의 행정체계는 청소년을 대면하는 최일선 기관에서부터 청소년정책을 계획하고 결정하는 중앙부처에 이르기까지 각각 기능상의 분담이 체계적이고 일관성있게 구축되어야 한다.

② 전문성에 따른 업무분담의 원칙

청소년과 관련된 업무나 행정은 그 나름의 독자성과 고유성을 갖고 있다. 청소년업무의 독특성은 관련전문가에 의한 업무수행의 필요성을 강력하게 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 일정한 자격을 구비한 전문가에 의해 수행되어야 할 것이다.

그러나 모든 청소년관련 업무나 행정이 전문성에 기초하여 이루어질 수 있는 것만은 아니다. 현재 한국사회의 행정여건상 각종 기록유지 및 관리, 관련 예산의 편성과 확보, 청소년의 소재파악, 유해환경의 단속 및 계몽, 각종 청소년 수련시설의 관리 등의 업무는 일반 행정가에 의해 수행되는 것이 보다 효과적일 수 있다. 그러므로 청소년지도자와 같은 전문성을 가진 자의 업무와 일반 행정가가 수행할 수 있는 업무를 가능한 구별하여 전담하는 것이 좋다.

단지 전문성과 일반행정상의 신념이나 구조가 갈등을 일으킬 때는 가능한 전문가의 전문성이 발휘되고 존중될 수 있는 행정상의 여건과 구조를 형

성시켜주는 것이 바람직하다. 때때로 일반행정상의 구조가 갖기 쉬운 관료행정적 의사결정 구조는 전문가의 전문성을 억압하거나 사장시킬 위험성이 매우 높다. 그러므로 청소년 행정체계에서는 전문가의 전문성이 일반행정 업무의 단순한 보조에 머무는 종속적 차원이 아니라 그 전문성이 최대한 발휘될 수 있도록 조장하는 상호 보완적 관계를 유지할 수 있어야 할 것이다.

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 편의상, 서비스의 성격상 다양하게 분산되어 있다. 그러므로 때로는 특정 집단의 청소년에게 서비스가 집중되는 결과를 초래하거나 특정한 서비스만 반복적으로 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 정보제공만으로 해결될 수 없다. 해당 지역사회 전체의 참여와 협조가 있어야 청소년 문제의 해소와 적절한 서비스의 제공효과도 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.

한편 다양한 청소년 서비스의 모든 업무를 막대한 경비와 자원을 투입해야 하는 상근 지도자나 일반 종사자에게 맡길 수는 없다. 보다 효과적이고 광범위한 청소년에게 실질적인 서비스를 제공하기 위해서는 지역사회 주민들의 자원봉사활동과 같은 참여가 불가피하다. 지역사회의 참여는 자원의 동원이나 활용 뿐만 아니라 지역사회 주민들의 청소년과 그들의 문제를 이해하고 공동으로 대처할 수 있는 의식고양과 분위기 형성에 기여하게 된다. 결국 청소년의 행정체계는 어떻게 하면 지역사회의 각종 자원을 최대한 동원하여 활용할 수 있고, 자원봉사활동에의 적극적인 참여와 촉진, 주민들의 자주적인 시민운동의 발흥 등을 도모할 수 있는냐에 따라 그 성패가 좌우된다고 해도 과언이 아니다.

⑥ 조사 및 연구의 원칙

청소년에게 보다 적절하고 유의미한 정보와 서비스를 제공하기 위해서는 무엇보다도 지역사회의 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.

그러므로 청소년 행정체계는 그 속에 조사 및 연구할 수 있는 기능을 부여한 기구나 조직을 편재하든지, 아니면 연구기관과 연계할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 오늘날 시시각각으로 변화하는 청소년의 요구를 파악하여 적응하고 행정체계의 효율적인 운용과 관리를 위해서는 연구기능의 구축이 매우 강조되어야 한다.

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 신분에 관계없이 필요로 하는 서비스와 정보를 제공받을 수 있어야 한다는 것이다. 청소년의 권리와 책임을 명시한 청소년기본법 제5조에는 ‘청소년은 안전하고 쾌적한 환경속에서 자기발전을 추구할 권리가 있으며 정신적·신체적 건강을 해치거나 해칠 우려가 있는 환경으로부터 보호’되어야 하고, ‘청소년은 자신의 능력개발과 건전한 가치관의 확립에 힘쓰고 가정, 사회 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.

만약 한정된 자원과 정보의 배분과정에서 서비스의 불평등한 제공이 불가피하다면 서비스 대상의 우선순위에 따라 공정하고 형평성있게 제공되도록

하되, 그 과정과 절차가 충분히 공개되고 해당 청소년과 지역사회 주민들에게 설득될 수 있어야 할 것이다. 청소년 행정체계는 지역사회 주민들의 적극적인 참여와 지원을 받기 위해서라도 평등성을 보장할 수 있도록 유지되어야 한다.

② 적절성(appropriateness)의 원칙

청소년에 대한 서비스의 양과 질의 정도는 다른 모든 서비스와 마찬가지로 그들의 요구와 필요, 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 바람과 성향은 완전히 무시되어서도 안되지만, 청소년의 요구수준과 갈등을 일으킬 때에는 전문가에 의해 상호 조정하고 설득하는 과정을 거쳐 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 있을 수 있다.

청소년 행정체계는 이러한 다양한 요구를 수렴할 수 있어야 한다. 또한 청소년 문제와 요구를 사전에 파악하여 제공하고 지도하는 예방적 서비스와 구체적인 문제나 상황에 대처하고 극복할 수 있도록 도와주고 지도하는 치료적 서비스가 균형을 이룰 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 지속적인 서비스 제공이 바람직하다. 이와 같이 청소년 행정체계는 업무와 서비스가 지속적으로 제공될 수 있도록 구성되어야 한다. 이때 지속성은 서비스 제공의 다른 원칙인 포괄성, 적절성, 평등성과 상호 관련되어 있다.

3. 지방 청소년육성 행정체계 개선을 위해 고려될 수 있는 선택안

청소년들에게 보다 양질의 서비스를 제공하고 지원할 수 있는 행정체계 및 서비스 전달체계, 즉 ‘청소년육성 행정체계’를 구축하기 위한 정책대안을 제시함에 있어서 기존의 관련연구³⁾, 사회복지 전달체계에 관한 연구 및 외국의 사례를 검토한 결과, 이 연구에서 고려할 수 있는 기본적인 선택안은 대체로 청소년사무소와 같은 전문기구를 신설하거나 기존의 행정기구를 확대 개편하는 두가지로 집약될 수 있다.

1) 선택안 1

청소년행정과 청소년에 대한 직접적이고 전문적인 서비스를 담당하며 지역사회에 기반을 둔 최일선 기관으로 시·군·구 단위에 ‘청소년사무소’ 설치

3) 김영모 외, 『청소년정책연구』 (한국복지정책연구소 출판부, 1991).

기본골격으로 하는 선택안이다. 이 경우 청소년사무소는 일반적인 지방행정, 지방청소년육성위원회의 실무지원, 청소년단체의 지원, 청소년시설의 지도 감독 및 지원 등 공적인 행정과 청소년의 상담, 수련활동 정보제공 등과 같은 서비스제공의 양대 기능, 즉 지역사회의 청소년사업 전반을 관할·수행하게 된다.

김영모 교수가 제안한 청소년사무소 설치안에 의하면 행정기능은 정부 공무원이 담당하며, 서비스 기능은 그 전문성을 살리기 위해 일정 자격증을 소유한 전문가인 청소년지도자, 청소년체육지도자, 사회복지사, 사회교육전문요원, 교사 등이 별정직 공무원의 신분으로 담당하고 그밖에 이 분야에 상당한 자질을 갖춘 것으로 인정되는 자원봉사자를 보조자로 활용하도록 하고 있다. 또한 청소년사무소는 대상 청소년의 수에 따라서 대도시형, 중도시형, 소도시형, 농촌형으로 구분하고, 1985년 인구 및 주택센서스보고의 연구를 기준으로 하여 필요한 사무소의 수, 인력 및 비용을 다음과 같이 추계하고 있다. 즉, 청소년사무소 수는 대도시형이 52, 중소도시형 39, 소도시형 15, 농촌형이 6, 428개소 정도가 필요한 것으로 추산한다.

인력의 경우 전문직과 일반직의 비율을 2:1로 하고 대도시형에는 30명, 중도시형 15명, 소도시형 8명, 농촌형에는 전문직 2명만 두는 것을 원칙으로 하여 총 전문직원이 4,361명, 일반직원이 760명 정도 요구되며, 비용은 대도시, 중도시, 소도시, 농촌형이 각각 2억5천만원, 1억2천만원, 6천만원, 1천6백만원씩을 기준으로 하여 전체 청소년사무소는 연간 예산이 약 414억원 정도 소요되는 것으로 추정하고 있다.

아울러 시·군·구 단위 청소년사무소와 설치안을 채택할 경우 소요되는 막대한 인력과 비용을 감안하여 청소년문제가 심각한 대도시 등 도시지역에 우선하여 단계적으로 추진하는 방안을 제시하고 있다.

이러한 시·군·구 단위의 청소년사무소 설치제안은 청소년사업의 내실화와 전문화를 위해 현재 내무부 산하의 지방조직인 시·도의 가정복지국 청소년과, 시·군·구의 새마을과 체육청소년계로 이어지는 전달체계를 개편하여 체

육청소년부가 직접 통제하는 방식을 핵심으로 하고 있다. 즉 이 제안은 청소년 행정체계가 청소년들에게 적절하고 다양한 서비스를 효과적으로 전달할 수 있도록 조직되어야 함에도 불구하고 현재의 조직체계가 지나치게 행정편의 위주로 되어 있어 소기의 본래 목적을 달성하기 어렵다는 판단하에 전문인력에 의해 주도되는 행정체계를 확립하려는 데 주안점이 있다.

그런데 시·군·구 단위의 청소년사무소 설치제안에서 주의깊게 고려되어야 할 사항은 광역자치단체인 시·도의 행정체계상의 권한과 지위 문제이다. 청소년 행정체계의 조직구성상 시·도 단위의 기구를 기존의 내무부 지방조직을 개편활용하는 안과 시·도 단위에도 ‘청소년청(가칭)’과 같은 기구를 신설하여 현재의 내무부 지휘체계로부터 체육청소년부 지휘체계로 이양하는 안으로 나눌 수 있다.

첫째, 김영모 교수의 경우⁴⁾ 시·도 단위에는 현행 내무부 지방조직인 가정복지국 청소년과의 기능을 개편하여 지방 청소년육성 계획의 기획, 지방청소년육성위원회의 지원, 신설될 청소년사무소의 지도 감독 및 지원, 지방 청소년단체의 육성, 청소년시설의 지원 등에 관한 행정 등 시·도 수준의 일반적인 청소년행정을 담당케 하도록 제안하고 있다. 이에 따르면 시·군·구의 청소년사무소는 내무부 지방조직인 시·도 청소년과의 지도·감독 및 지원을 받도록 하는 한편으로, 청소년사무소의 설치를 제안하면서 ‘청소년사무소는 서독의 청소년청과 같이 독립된 관청으로 체육청소년부의 통제를 받으며 청소년에 관한 행정과 서비스를 시행’하도록 하고 있다.

이와 같이 시·군·구 단위에 청소년 행정의 최일선기구로 ‘청소년사무소’를 설치하고 시·도 단위에는 기존의 내무부 지방조직의 기능을 개편하도록 하는 제안은 시·도단위에서의 그 기능 개편의 형태가 내무부 지방조직 범주를 벗어나는 ‘청소년청’의 신설과 같은 독립기구로의 개편을 의미하지 않는 이상 전달체계상의 명확성을 확보하기는 어려울 것으로 판단된다. 즉 청소년사무소가 체육청소년부의 직접 통제를 받는 기구일 때 시·도 단위의 내무부 지방

4) 김영모 외, 위의 책 참조.

조직과의 관계는 어떻게 설정할 것인지, 혹은 중앙과 시·도 조직의 지휘, 감독을 모두 직접 받을 때에 과연 그것이 어떤 형태로 가능한지 하는 혼란이 해결되지 않는다.

둘째, 일부 사회복지 전달체계 개선방안에서 제시⁵⁾되고 있는 바와 유사한 형태로 내무부 지방조직과의 관계를 설정하지 않고 시·도 ‘청소년청’을 신설하여 체육청소년부의 독립된 지위체계로 조직 구성하는 방안이다. 이 경우 청소년에 관한 전문인력이 청소년행정을 담당하게 되고 독립된 전달체계를 갖추게 됨으로써 지역사회 청소년의 요구에 대한 과학적인 파악과 충족이 가능할 뿐만 아니라 전문적인 상담, 각종 수련활동 등 종합적인 서비스제공이 가능할 수 있게 된다. 또한 지역사회내의 모든 청소년사업과 관련된 자원들을 총동원하여 연계할 수 있는 이점도 가질 수 있다.

그런데 청소년사무소의 신설에 따른 인력과 비용의 추정에서 드러나듯이 시·도 청소년청의 독립기구 신설에 따른 막대한 자원이 투입이 가능한가 하는 고려는 물론이고, 다음과 같은 본질적인 문제의 검토도 요청된다. 즉, 현재 한국사회에서 학교와 사회교육을 포함한 교육부문이 교육의 본질상 자체 제하에서 교육청 등 독립된 조직체계를 구성하고 있으며, 노동관계 사업 역시 지방노동청과 사무소를 두고 독립된 전달체계를 구축하고 있다.

또한 보건사회부와 사회복지 관련기관 및 학술단체 등에서는 오랫동안 사회복지 서비스와 공적부조의 효과성과 효율성 제고를 위해 우선적으로 일반 행정과 분리된 사회복지 행정을 펼칠 수 있는 독립된 전달체계, 즉 시·군·구 단위에서의 ‘사회복지사무소’ 설치의 필요성을 제기하고 있으며, 상당한 설득력을 갖고 사회전반의 공감대를 확산해가고 있다.⁶⁾ 가까운 장래에 사회복지

5) 서상목 외, 앞의 책 ; 최일섭, 「사회복지 전달체계의 개선」, 한국 사회사업(복지)대학협의회 편, 『사회복지 전달체계와 사회복지사의 역할』 (한국복지정책연구소, 1989).

6) 김홍석 외, 『지방자치실시에 따른 사회복지행정체계의 진로에 관한 연구』 (한국지방행정연구원, 1992) ; 박호숙 외, 『지방자치제 실시에 따른 지방정부의 사회복지기능에 관한 연구』 (한국지방행정연구원, 1988) ; 보건사회부, 『사회복지전달체계 확립방안』 (보건사회부, 1988) ; 서상목 외, 『사회복지 전달체계의 개선과 전문인력 활용방안』 (한국개발연구원, 1988) ; 박경숙, 「사회복지사무소의 운영」, (한국사회복지사협회), 『제7차 경제사회발전5개년계획과 전문사회복지사의 도전』 (한국사회복지사협회, 1992).

사무소의 설치에 따른 사회복지 전달체계가 마련될 것으로 가정하면 교육, 노동, 사회복지 등의 관련행정과 서비스가 내무부 지방조직이나 지방자치 조직을 벗어나 독립된 전달체계를 갖추게 되는 셈이다.

그런데 교육, 노동, 사회복지의 사업내용들은 청소년의 건전육성이란 명제를 포함하고 있으며, 실제로 청소년을 대상으로 한 행정이나 서비스가 주류를 이루고 있거나 적지 않은 비중을 차지하고 있는 부분들이다. 또한 청소년 행정의 내용과 성격에 따라서는 이 세부분의 어느 한 체계를 행정체제로 활용하더라도 크게 무리가 있을 것 같지 않다고 간주될 수도 있다.

이러한 현실 여건과 청소년관련행정의 내용과 성격을 고려해 볼 때 청소년 사무소의 설치와 같은 독립된 청소년 행정체계의 구축은 행정체계의 중복이나 비효율성을 조장할 우려가 있다는 비난에 대해 적절한 설득력을 갖기는 쉽지 않다.

2) 선택안 2

현재의 청소년육성 행정추진체계를 적절히 보완하여 활용하는 선택안이다. 이 안의 기본핵심은 청소년행정의 성격과 현실여건상 독립된 행정전달체계를 구축하기보다는 현행의 내무부 지방조직을 활용하되 사업의 내용 및 양적·질적 팽창을 고려하여 전문인력의 활용방안, 인력의 보충 등을 통해 행정전달의 효율성과 일관성을 관철하려는 것이다. 이 선택안을 지지하는 입장에 있는 관련자들은 앞에서 지적한 바와 같이, 현재 한국사회의 청소년행정을 전담하는 행정부서로서 중앙의 체육청소년부 청소년정책조정실, 시·도 단위의 가정복지국 청소년과, 가장 하위 행정단위인 시·군·구에는 총무국 새마을과 체육청소년계가 있는데, 그중에서 시·군·구 단위에서의 청소년행정부서의 확대보강을 강조한다. 즉 상대적으로 다른 행정수준에 비해 청소년업무 수행의 최일선 기관이라 할 수 있는 시·군·구의 청소년업무 전담부서의 기능이 너무 미약하다는 사실에 주목한다.

기존 청소년 행정체계, 즉 시·군·구의 체육청소년계의 업무기능을 보강하

고자 하는 선택안은 기존 조직을 최대한 활용한다는 측면과 한정된 자원을 고려할 때 현실적인 안이라 할 수 있다. 이 경우 청소년에 대한 직접적인 대면서비스는 각종 청소년단체나 기관에 의존하고, 행정부서는 일부 선택적인 서비스만을 제공하고 주로 청소년단체나 기관에 대한 지원을 주요 기능으로 한다. 따라서 이 선택안에서는 청소년의 다양한 요구를 반영한 전문적인 서비스를 제공하기 어려운 한계가 있다. 특히 한국사회와 같이 청소년에 서비스를 제공할 수 있는 관련단체나 기관이 서울에 집중되어 있고, 또한 지역사회에 뿌리를 두고 육성되어 있지 못하고 주로 학교조직과 연계되어 있는 현실을 고려할 때 앞에서 제시한 행정체계의 구축의 주요원칙인 평등성, 포괄성, 지속성이 보장되는 전문적인 서비스를 청소년들에게 제공하는 데에는 많은 한계가 따를 수밖에 없다. 한편 청소년 관련단체나 조직이 시민운동단체나 조직과 분리되어 있는 상황에서 지역사회 주민들의 적극적 참여와 의식의 고양은 거의 기대 불가능하다. 따라서 기존의 행정체계를 보강하는 선택안은 한정된 자원과 여건을 고려한 현실적인 제안임에는 틀림없지만, 민간조직과 같은 사적 부문의 기구나 조직들이 활성화되고 성숙되지 못한 현실에서 청소년들에게 보다 전문적인 양질의 수련활동과 서비스를 제공하지 못하고, 지방자치 주민들의 자발적이고 적극적인 참여를 기대하기 어려운 심각한 한계를 안고 있다.

이상과 같은 두가지의 선택가능한 청소년 행정체계의 기본적인 제안들은 각각 청소년에게 보다 나은 삶의 기회를 보장하고 전전한 성장을 도울 수 있어야 한다는 체계구축의 이념에 입각한 타당성과 나름대로의 현실적인 고려를 통해 이루어진 것들이다. 그러므로 어떤 선택안이 더 효과적이고 바람직하다는 식의 평가는 무의미하다. 오직 자신이 처해 있는 여건과 환경에 따라 선택하고 지지하는 결단을 내릴 수 있을 뿐이다. 따라서 본 연구에서는 연구의 성격과 목적상 두가지 선택안에 대한 어느 한편의 지지나 거부를 위한 논쟁을 회피한다. 다만 본 연구자들 역시 나름대로의 판단과 현실파악에 입각하여 어느 하나의 선택안의 기본적인 골격을 선택하는 결단을 내릴 수 있을

뿐이다.

본 연구에서는 앞에서 시사한 바와 같이 ‘청소년사무소’와 같은 내무부 지방행정조직과 별개의 조직설치안은 그것이 갖는 많은 이점에도 불구하고 한정된 자원을 고려하고 작은 정부를 지향해야 하는 현실의 정치적·행정적 여건을 고려하여 채택하지 않기로 한다. 따라서 가능한 범위내에서 기존의 행정조직을 확대 내지는 보강하여 활용하되, 이 선택안이 갖는 한계를 보완하기 위해 민간조직과 같은 사적 부문의 활성화와 조직을 최대한 보장하는 방향에서 청소년육성 행정체계의 활성화 방안을 제시하고자 한다.

본 연구에서 청소년사무소와 같은 독립된 행정체계의 구축을 회피하고 기존 체계를 확대·보강하고자 하는 선택안의 기본 골격을 채택한 것은 교육과 노동 및 사회복지 분야와 마찬가지로 청소년 관련업무나 행정이 갖는 독자성과 고유성을 인정하지 않아서가 아니라, 앞에서도 밝힌 바와 같이 순수하게 본 연구자들의 판단과 현실인식에 바탕을 둔 학문적 결단의 소산임을 밝혀둔다.

단지 그 결단의 배경을 간략히 소개하면 다음과 같은 이유 때문이다. 첫째, 청소년의 건전육성과 밀접한 관련을 갖고 있는 교육, 노동, 사회복지 분야가 이미 독립적인 전달체계를 구축하고 있거나 가까운 장래에 마련될 것으로 판단됨으로 청소년행정의 고유성을 고려한다 하더라도 독자적인 청소년육성 행정체계의 구축은 국가 전체의 행정조직상에서 행정의 중복과 낭비를 초래할 가능성이 많다. 둘째, 독자적인 행정체계를 구성하더라도 청소년과 관련된 서비스의 핵심을 이루는 민간 단체나 기관, 즉 사적 부문의 활성화를 기대하기 어렵다는 사실이다. 셋째, 청소년 관련연구자나 학계가 가장 중요시하는 청소년행정체계의 전문성 고양은 중앙정부처나 일선 지방행정 부분에서 아직 크게 지지를 받지 못하고 있다. 즉, 한국사회에서 일선행정의 전반적인 흐름은 특정분야의 전문성이 중시되고 있지 못한 상황이며, 이러한 현실에서 청소년사업이나 행정이 전문가에 의해 이루어져야 한다는 주장은 아직 이렇다할 설득력을 갖고 있지 못하다. 또한 일선 행정기관 종사자들은 청소년사무

소와 같은 독자적인 기구의 설치 운영이 불필요하거나 효과도 없는 행정기관의 신설로 생각하는 경향도 없지 않다. 한국사회의 지방행정의 현실을 고려할 때 일선 시·군·구의 행정과 독립된 기구나 조직은 청소년에 대한 서비스 제공과 요구과약 및 특히 청소년사업과 관련된 채용조달 측면에서 더 비효과적이라는 주장도 있다. 이러한 주장의 배경에는 어떤 새로운 제도의 도입이나 시행에 있어 학문적으로 동류집단이나 이해를 비교적 일치시킬 수 있는 근친집단간의 합의만을 바탕으로하거나, 아니면 그 제도의 필요성과 당위성에 집착하여 본래의 목적을 달성하기 위해서 전제되어야 할 제반 현실적인 여건을 동한시하거나 실제 운영상의 문제점을 간과하게 된다는 인식이 깔려있다.

실제로 본 연구에서 앞장의 현황분석에서 언급한 바와 같이, 일선행정기관의 청소년행정 관련 종사자를 대상으로 조사한 설문결과에서도 이와 유사한 결과를 얻을 수 있었다. 즉, 시·도와 시·군·구의 일선에서 청소년행정을 담당하고 있는 종사자들은 직무를 수행하는 데 가장 큰 애로사항으로 청소년업무기능이 미약(36.5%)하거나 정책결정시 지방의 여건 및 실무자의 의견이 제대로 반영되지 않는다(29.6%)는 전달체계상의 문제를 지적하고 있으며, 그 해결방안으로 청소년 관련 업무기능의 보강이나 전문가에 의한 업무수행(59.0%)을 제시하고 있다.

그렇지만 구체적인 현실개선안에 있어서는 전적으로 전문적인 청소년 육성체계가 필요하다는 의견을 거의 지지하고 있지 않으며(7.6%), 더욱이 현재의 일반 행정체계를 보완할 전문적인 청소년 육성체계가 필요하다(33.8%)는 의견보다도 현재의 관련 조직 및 기구를 확대하고 인원을 보강해야 한다는 의견에 가장 높은 비율로 동조(56.7%)하고 있다. 아울러 청소년행정의 전문성을 제고하는 방안으로 독자적인 행정영역의 확보(19.0%)보다는 전문인력을 별정직과 같은 방법으로 보강하는 의견을 지지(50.5%)하고 있다. 청소년업무의 일선행정기관 종사자들의 이러한 현실인식과 이해는 그 정당성과 타당성을 떠나 어떠한 새로운 체계형성의 현실여건이며, 기본바탕으로 작용하는 것이라는 사실에서 청소년육성 행정체계를 활성화하는 방안에 매우 중요한 변

인으로 고려되어야 할 것이다.

본 연구에서는 청소년 행정체계를 활성화하는 방안으로 기존의 행정조직 체계를 필요 최소한의 자원투여를 통한 확대·보강으로 최대한 활용한다는 기본전략을 바탕으로, 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.

4. 지방 청소년육성 행정체계 개선의 기본내용과 방향

1) 청소년육성 행정의 방향과 과제

청소년육성 행정이란 엄밀히 말해 청소년육성을 목적으로 한 청소년에 관한 행정시책의 일반을 지칭하는 것이다. 청소년육성 행정의 개념에는 청소년에 관한 정책이 추구해야 할 이념과 방향을 포함한다. 따라서 청소년육성 행정의 과제를 설정하기 위해서는 청소년의 현재 상태에 대한 공통된 인식이 전제되어야 한다. 즉, 현대 산업사회에서 청소년이 갖는 의식이나 행동상의 특질 및 일에 대한 가치와 실업상태 등의 실태에 대한 정확한 진단이 이루어져야 한다. 그러한 현실진단의 공통이해를 바탕으로 무엇을 청소년들에게 기대하고, 할 수 있는가를 검토함으로써 청소년육성의 과제가 설정될 수 있고, 그 과제는 곧 청소년육성 행정의 역할을 결정하게 된다.

청소년육성 행정은 청소년육성 과제를 실천하기 위한 조건을 정비하는 과정이라 할 수 있다. 이때 조건은 청소년의 건전육성과 관련을 맺고 있는 물적, 인적 조건과 정보 및 제도를 포괄한다. 즉, 물적 조건이란 청소년의 건전한 심신단련과 자기개발을 위한 시설과 설비 등 수련터전을 충실하게 조성하는 것이며, 인적 조건은 청소년의 요구와 필요에 따라 다양하게 이루어지는 수련활동을 비롯한 각종 자기개발 활동을 적극적으로 유도하고 조장, 지원할 수 있는 전문지식과 자질을 갖춘 지도자의 양성과 배치를 의미한다. 청소년

육성 행정에서 조건정비 차원의 정보는 우선 청소년들이 처해 있는 다양한 실태와 그들이 현상태에서 성인이나 사회에 대해 요구하고 바라고 있는 것을 사회에 정확하게 알리고 소개하여 청소년에 대한 사회적 인식과 이해를 제고하여 사회적 합의를 창출하고, 한편으로 청소년에게는 그들이 삶을 영위하는데 있어서 직면하게 되는 많은 기회와 선택들 중에서 올바른 판단과 의사결정을 할 수 있도록 도와주기 위해 제공될 수 있고, 지원되어야 하는 정보를 말한다. 끝으로 제도는 청소년육성 정책의 실시에 관한 조직과 절차 등 제도적인 여러 가지 조건을 체계화하고 능률적으로 배열하는 과정, 즉 청소년과 관련된 각종 자원의 종합적·계획적 정비를 의미한다.⁷⁾

한국사회의 청소년육성 행정체계의 기본적인 골격은 청소년 정책의 기본이념과 방향을 설정한 「청소년기본법」의 제정과 함께 향후 10년간의 청소년 건전육성의 과제를 설정하고 그 절차와 내용을 명시한 「한국청소년 기본계획」의 수립으로 제시되어 있다. 즉, 한국사회의 청소년들이 처해 있는 현상태에 대한 공통인식은 한국청소년기본계획의 제1장 기본방향에 명시되어 있는 바와 같이 ‘우리 사회는 가치관의 혼란, 도덕성의 퇴락, 질서의 문란, 공해의 만연 등으로 청소년에게 원천적으로 유해한 요인이 상존하고 있고 청소년 교육은 입시위주의 지식편중으로 덕·체·지의 조화로운 성장이 이루어지지 못하고 있는 상태이며 그간의 청소년정책도 일부 문제청소년 위주의 단기적·규제적·산발적 처방에 머물고 있어 대다수 청소년들의 전인적 성장과 바람직한 한국청소년상의 형성을 기대하기가 매우 어려울 뿐만 아니라, 국가의 장래에도 큰 우려를 던져주고 있다’는 사실로 집약되고 있다. 이러한 현실인식에 터하여 청소년육성 정책의 과제는 한국청소년들이 꿈과 희망을 가지고 보람있는 삶을 누릴 수 있도록 국민의식과 사회환경을 개선하고 스스로 자질을 개발할 수 있는 수련활동기반을 마련하는 것으로 설정되고 있다.

또한 청소년육성의 기본이념은 청소년기본법 제2조에 명시되어 있는 바와 같이, ‘미래사회의 주역이 될 청소년이 풍부한 지식을 바탕으로 개인적으로는

7) 松原治郎, 『日本青少年の意識構造』(弘文堂, 1976), pp. 211~218 참조.

건강하고 정서가 용기가 충만하며, 이웃과는 예절과 협동을 바탕으로 공동체적 삶을 실천하며, 자유민주주의 원칙에 대한 신념과 조국에 대한 무한한 긍지를 가지고 인류공영에 이바지할 줄 아는 밝고 능동적인 모습으로 자랄 수 있도록 한다'는 것이다. 이는 곧 한국사회에서 청소년의 현상태에 대한 공통의 이해를 바탕으로 사회가 청소년들에게 기대하는 합의된 신념이며 가치라 할 수 있다.

이에 더하여 청소년기본법 제2조 2항에는 청소년육성 정책의 과제를 규정하고 있다. 즉 청소년육성의 기본이념을 구현하기 위한 장기적이고 종합적인 청소년육성정책을 추진함에 있어 첫째 청소년의 자율성에 기초한 능동적 삶의 실현, 둘째 청소년의 성장여건과 사회환경의 개선, 셋째 민주 복지 통일조국에 대비하는 청소년의 자질향상 등을 추진방향으로 삼고 있다. 이러한 추진방향은 곧 청소년육성 정책의 과제이며 청소년육성 행정의 기본방향으로 작용하는 것이다.

한편 이와 같은 청소년육성 과제를 실천하기 위한 육성행정의 역할로서 여러가지 물적, 인적 조건과 정보와 제도를 정비하고자 하는 내용이 한국청소년기본계획의 기본 골격을 이루고 있다. 즉, 청소년의 자발적이고 능동적인 활동과 다양한 삶을 체험할 수 있는 청소년활동의 보장, 물질적·정신적으로 어려운 청소년을 지원하는 청소년의 복지신장, 국제화시대와 통일조국에 대비하는 청소년교류의 증대 및 이를 뒷받침하는 법제의 보강을 주요내용으로 설정하고 있는 것이다. 따라서 지방 청소년육성 행정의 기본방향과 과제는 이와 같은 전체 틀안에서 설정되고 추진되어야 할 것이다.

2) 지방 청소년육성 행정체계 개선의 방향

앞의 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 조정

기능 및 전문성이 크게 결여되어 있고, 특히 청소년 기본계획의 수립과 동시에 폭주하는 업무의 양적 증가와 아울러 각종 청소년 수련시설의 증설에 따른 전문인력의 부족은 업무의 추진에 심각한 장애요인으로 등장하고 있다. 또한 기초자치단위에서는 청소년행정과 육성업무를 담당할 공공기구는 물론이고 민간부문 역시 미비하여 실질적인 사업집행 기능이 불가능한 현실이다. 따라서 지방자치제 실시에 따른 중앙과 광역, 기초자치단체간의 청소년육성 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 청소년육성 기구를 독립화 하거나 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 청소년육성의 자원이라 할 수 있다. 따라서 이러한 인적 자원을 청소년 육성체계로 동원하여 활용할 수 있는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

이러한 필요성에 터하여 청소년 지방행정체계의 활성화를 위한 기본방향은 우선 지방자치 실시에 따른 지역단위별 청소년의 교육정책과 전달체계와 균형과 조화를 이룰 수 있는 청소년육성 정책과 조직의 정비를 통해 청소년의 전인적 성장과 건전육성에 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 중앙, 광역, 기초자치단체별로 합리적으로 기능과 역할을 배분하여 공공행정의 청소년육성에 대한 주도적 역할 수행과 책임성을 구현하고자 하는 것이다. 즉, 중앙의 주무부처는 국가차원의 청소년육성 정책의 수립과 종합·조정·총괄을 하고, 광역자치단체의 주무부서인 청소년과는 지역실정에 맞는 청소년육성 정책의 기획·조정·시행을 담당하며, 기초자치단체의 해당부서는 최일선 행정기구로서 실질적인 청소년정책의 집행과 서비스를 제공하도록 한다.

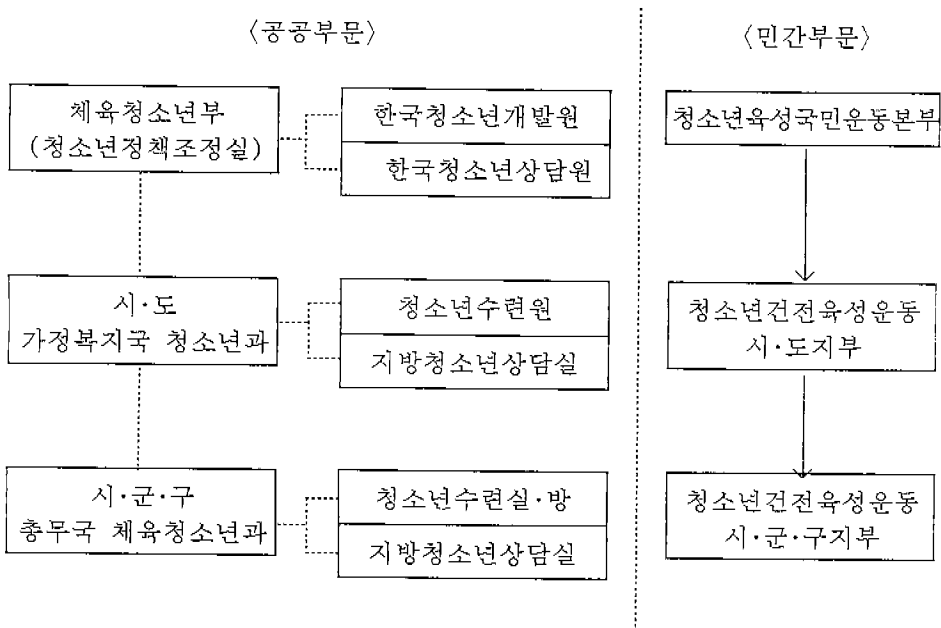
지방 청소년육성 행정체계의 개선은 지방자치제 실시에 따른 청소년육성여건의 변화를 수용하고 현실의 자원과 조건을 최대한 고려한 효율적이며 유연하고 다기능적인 체계를 구축할 수 있도록 해야 한다. 따라서 기본적으로 지역사회 중심으로 청소년육성 사업이 기획되고 시행될 수 있도록 시·도 단위의 공공행정기구인 현행 청소년과의 전문인력 보강과 현실적인 인원 증원, 민간부문의 서비스 활성화를 도모하고 공공행정 업무기능과 조화를 이루기 위해 청소년 단체나 관련 사회기관 및 지역사회 참여를 촉진할 수 있고 그 기능들을 통합·조정하여 청소년육성 사업으로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

이와 같은 직접적인 행정체계의 개선과 아울러 다음과 같은 3가지의 부수적인 방안도 검토될 수 있을 것이다. 첫째, 중앙과 지방간 청소년육성 관련기관 종사자의 인적 교류와 이동방안을 모색한다. 둘째, 청소년육성 업무의 전문성 제고를 위한 지역내의 연수, 재교육체제를 확립한다. 셋째, 지역단위로 기획되고 시행된 청소년행정의 효과를 측정·평가하여 지원할 수 있는 체제를 마련해야 한다.

5. 지방 청소년육성 행정체계 개선방안의 내용

본 연구가 제안하는 지방 청소년육성 행정체계 개선방안의 기본조직은 다음 [그림-7]과 같다. 기본조직의 내용에서 알 수 있는 바와 같이 본 연구에서 다루고 있는 지방 청소년육성 행정체계의 개선안과 관련된 정책제안에서 가장 두드러진 특징은 전체 행정체계중 중간조직의 성격을 가지면서 한편으로의 지역단위의 청소년육성 정책의 기획단위 역할을 갖는 시·도 청소년과의 전문인력 배치와 활용, 최일선 하부조직의 성격을 갖는 현행 시·군·구의 총무국 새마을과 체육청소년계의 체육청소년과로의 승격·개편 및 민간서비스 기구의 통합과 지역사회의 청소년육성에 관한 참여와 관심을 제고하는 사단법인 성격의 ‘청소년건강육성운동본부’의 조직·구성을 들 수 있다.

[그림 7] 청소년육성 행정체계 개선방안



1) 광역자치단체(시·도 단위)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 업무기능을 강화와 직결된다. 즉, 청소년과의 고유업무 중에서 다음과 같은 업무는 일반행정 분야만으로 추진하기 어려운 해당분야의 일정한 전문성을 요구하는 것이라 할 수 있다. 예를 들면, 청소년정책에 관한 장·단기계획의 수립, 청소년육성 종합계획의 수립 및 추진상황의 분석 평가와 보고, 청소년실태의 조사·연구, 청소년시설의 설치·운영 및 지도·감독, 청소년육성 프로그램의 개발 및 보급, 청소년의 심신수련 및 여가선용 지도, 청소년 종합상담에 관한 사항 등은 청소년 관련분야의 일정한 전문적 훈련과 소양이나 시설에 관한 전문적 지식을 필요로 하는 업무이다. 특히 청소년시설의 설치 및 지도감독에는 건축이나 설계 등에 관한 구체적인 전문지식을 필요로 하는 분야이다. 더욱이 한국청소년기본계획의 수립으로 수련원, 수련관, 수련실, 수련방과 수련마을 등 각종 수련터전과 시설들은 향후 10여년에 걸쳐 건립되어야 한다. 이러한 건립은 그 대부분이 시·도의 사업으로 추진되고 있으며, 되어야 한다. A도의 구체적인 사례를 1992년도 청소년 전전육성사업 추진실적을 통해 시설측면만 살펴보면, 청소년 수련관 2개소 건립에 총사업비 11,708백만원, 생활권 수련의 집 1개소 건립에 사업비 1,400백만원, 수련실과 수련방 각각 2개소와 4개소 건립에 사업비 240백만원과 200백만원 등 1992년도에만 총사업비 14,748백만원을 투입하여 건립하고 있다. 또한 1993년도에도 예외는 아니어서 수련원을 비롯한 각종 시설의 건립을 위

해 총 5,000백만원의 사업비를 예상하고 있다. 이러한 많은 물량의 시설건립은 청소년시설 업무를 담당하는 담당계장의 관할하에 1-2명의 일반행정 공무원에 의해 추진되고 있는 실정이다.

한편 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 각종 사회적 자원의 활용정도는 반수 이상이 보통(41.1%)이거나 잘 활용되지 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 그 필요성을 낮게 평가하고 있다.

이와 같이 지방자체의 청소년육성 사업의 개발이나 수립의 필요성에 대한 인식이 높음에도 불구하고 그 사업 비중이 낮은 이유는 주로 시·도 청소년과의 업무기능이 미약한 데 있는 것으로 판단된다. 일선 행정종사자 역시 직무수행상의 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 지도·감독할 수 있는 전문인력의 거의 확보하고 있지 못하고 있다.

이상과 같은 광역자치단체의 업무현황으로 미루어 시·도 청소년과의 조직편제는 현재 상태를 유지하되 업무기능의 강화가 절실히 요청되고 있다는 사

실을 지적할 수 있다. 특히 1993년 청소년기본법의 시행을 앞두고 각 시·도에는 수련활동 및 복리증진을 위한 여건조성을 비롯하여 청소년 육성년도별 시행계획 수립, 청소년지도자 양성, 배치 및 자원지도자 지원, 수련시설 설치 및 운영, 수련시설의 설치·허가, 등록, 승인, 행정처분 등 사업량의 증대와 새로운 사업의 신설로 업무량의 절대적인 증가를 예상할 수 있다.

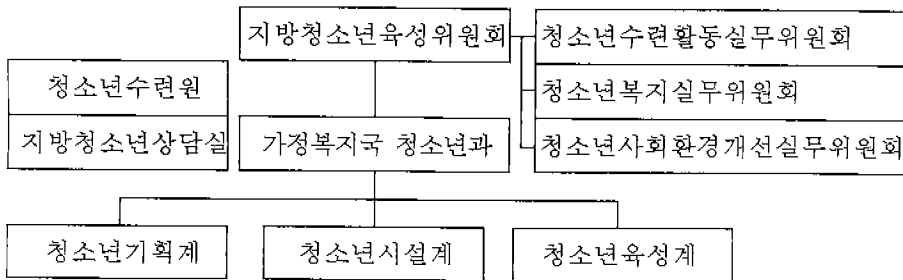
시·도 청소년과의 업무기능의 보강은 첫째, 청소년시설이나 청소년지도와 관련한 일정 훈련이나 지식을 지니고 있는 1-2명씩의 전문인력의 보강이 가장 바람직할 것으로 판단된다.

전문인력의 보강은 일정 전문성을 가진 자를 현재와 같이 별정직으로 하여 정시제로 채용하는 방안과 앞으로 청소년개발원 등에서 양성될 청소년지도자들을 청소년수련원의 기관을 통해 파견·지원받아 한시적으로 활용하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 장기적으로는 각 시·도에 1개소씩 건립되는 청소년수련원이 완성된다면 청소년과가 추진하는 업무의 전문성 보완이나 업무의 분담을 상당한 정도 이루어질 것으로 예상할 수 있다. 단지 별정직으로 전문성을 가진 직원을 둘 경우 그 전문성이 발휘될 수 있는 근무조건과 환경의 조성이 고려되어야 한다. 전문성과 일반행정의 인식논리와 업무의 기획진행 과정은 때때로 충돌할 가능성이 많기 때문이다. 즉, 전문성을 통한 일의 논리는 자율적 의사표현과 결정을 강조하는 데 반해, 일반행정의 업무는 종종 관료지배적 의사결정을 중시한다. 따라서 그 전문성이 사장되거나 근무의욕이 소실되지 않도록 일정한 제도적 배려와 통로가 마련되어야 할 것이다.

한편 시·도 단위의 청소년육성 행정을 지방자치제하에서 장기적으로 전망할 때 거시적이고 종합적인 중추기능을 할 수 있는 체계를 구축하기 위해서는 청소년과의 업무편제를 기획과 시설, 육성의 3부문으로 나누어 12명의 인원(과장 1, 계장 3, 행정 6급 3, 행정 7급 2, 행정 8급 1, 청소년지도자 및 토목건축 별정직 2)으로 조직할 필요가 있다. 즉, 청소년수련원과 상담원을 운영하고 종합적인 계획과 시행, 민간 사회적 자원의 동원 기능을 활성화하기 위한 업무조직의 구축이 요구된다. 이 경우 청소년기획계는 청소년정책에 관

한 장단기 계획의 수립, 청소년육성 종합계획의 수립 및 추진상황의 분석평가와 보고, 지방청소년육성위원회의 운영, 청소년의 국제교류 및 국제행사의 파견, 청소년및 청소년관련 유공자의 발굴 및 포상, 청소년자립 지원사업 및 기금관리 운영 등의 업무를 관장하고, 청소년시설계는 청소년시설의 설치운영 및 지도감독, 청소년시설 설치를 위한 추진, 청소년수련시설의 인·허가 업무를 담당하도록 한다. 청소년육성계는 청소년건전육성에 관한 사항, 청소년육성 프로그램의 개발 및 보급, 청소년의 심신수련 및 여가선용 지도, 청소년지도자의 양성·연수·지원, 청소년육성국민운동의 지원, 청소년유해환경의 정화 등에 관한 사항, 청소년 시청각자료의 개발 및 보급, 청소년단체의 인가 및 지도·감독 등의 업무를 관장할 수 있을 것이다.

〔그림 8〕 시·도 청소년과의 업무체계



둘째, 청소년과의 업무보강의 또다른 측면은 청소년육성과 관련을 갖고 있는 기관과의 업무협조 체계의 개선을 지적할 수 있다.

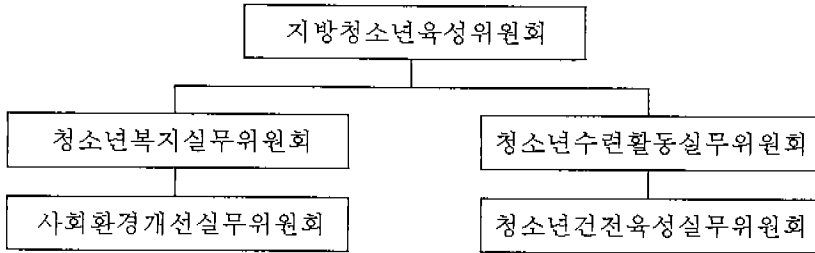
청소년의 건전육성사업은 교육, 노동, 경찰, 검찰, 복지관련 업무, 언론매체, 지역사회 조직 등과 깊이 관련되어 있다. 그러므로 지역의 청소년육성 정책의 전반을 관할하고 있는 청소년과는 해당지역의 이러한 관련 기관이나 조직과 연계하여 협조할 수 있는 채널을 확보하고 있어야 한다. 이러한 필요에 의해 마련되어 있는 제도적 통로가 바로 현행 청소년육성지방위원회라 할 수 있다. 1992년 현재 청소년육성지방위원회는 청소년육성법 제8조의 규정에 근

거하여 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 위원회의 성격과 기능은 1993년 1월부터 시행되는 청소년기본법과 시행령(안)에서도 큰 수정없이 관철되고 있다. 단지 청소년기본법에서는 그 명칭을 청소년육성지방위원회로 변경하였으며, 구성원을 위원장과 부위원장을 포함하여 20인 이내에서 10인이내로 규정함으로써 축소시키고 있다. 이는 방대한 위원회의 기능을 보다 소규모로 내실화하자는 취지를 담고 있는 것으로 판단된다. 그렇지만 이러한 기구를 통한 청소년육성 유관기관간의 협조체제 구축에는 동의하고 있는 셈이다. 그런데 현재 각 시·도는 청소년육성지방위원회 운영조례를 통해 대부분이 위원회의 원만한 운영을 위해 청소년육성지방실무위원회를 설치하도록 규정해놓고 있다.

이러한 제도적 장치가 있음에도 불구하고 청소년과와 유관기관간의 업무협조가 미흡하다는 사실은 제도적 통로에 대한 재검토를 요구하게 한다. 현재의 청소년육성지방위원회는 지역의 청소년육성과 관련을 가진 유관단체나 기관의 장을 구성원으로 하여 연 2회 정도로 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 역할을 할 수 있는 방안이 검토되어야 할 것이다. 본 연구에서는 시·도단위의 청소년육성 행정체계를 개선으로 일환으로 다음과 같은 지방청소년육성위원회 운영방안을 제안하고자 한다. [그림 9]에서 보는 바와 같이 제안의 핵심은 지방청소년육성위원회는 연 2회 정도의 청소년 유관기관장의 심의기구로 두되 현재 실질적인 기능을 발휘하지 못하고 있는 실무위원회를 개선하여 적극 활용하는 것이다.

[그림 9] 지방청소년육성위원회의 조직 모형



즉, 실무위원회를 해당지역의 청소년실태나 중점사업별로 세분화하여 3~4
 가지의 실무위원회를 조직하여 청소년과과 주도하여 운영하고 관련기관의 해
 당업무 실무자나 청소년단체의 민간기구의 현장종사자 등 필요한 최소한의
 인원으로 구체적인 사안별로 접근함으로써 실효성있는 협조관계와 업무연계
 를 형성하는 것이 효과적이며, 육성위원회의 기능보완에도 도움을 줄 수 있
 을 것이다. 예를 들면, 지역실정에 따라 날로 악화일로에 있는 청소년유해환
 경에 대한 지역사회 차원의 대응을 위해 해당지역의 검찰, 경찰과 관련부서
 및 기관의 업무 실무자, 때로는 시민대표나 관련업주의 대표등을 구성원으로
 하는 사회환경개선실무위원회를 구성·운영할 수 있을 것이다. 이 경우 실무
 위원회는 청소년유해환경과 관련된 각 부서 실무자들이 모여 현실적인 업무
 를 협조하는 장이 된다. 즉, 해당지역의 청소년유해환경에 대한 실태조사나
 대응책과 관련하여 상호충복된 행사나 대안을 상호조정하고 미진한 부분을
 보완함으로써 사업의 효율성의 제고는 물론 행정력의 낭비를 방지하고 실질
 적인 예산의 절감도 기대할 수 있다. 또한 그 지방의 특수한 유해환경에 대
 한 접근도 가능하고 지방특유의 대안모색도 가능할 것이다. 그밖에 청소년
 수련활동의 원활한 보장과 기회확대를 위해서는 이와 관련한 실무위원회를
 설치·운영할 수도 있을 것이다.

이러한 실무위원회의 구성운영은 현재 청소년의 대부분이 학생, 근로, 복

무, 무직 등 신분상으로 나누어져 있고, 신분구성에 따라 각각 교육, 노동, 국방 등의 관련부서에 의해 실질적인 정책이 수립되고 있는 상황에서 청소년사업의 효율적이고 통합적인 기획과 시행을 위해서는 매우 주요한 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 필요 최소한의 인원으로 국한하고, 회의는 두달에 1회등으로 명시하고 필요시에 수시로 개최할 수 있도록 하여 시·도 청소년과를 해당지역의 청소년육성업무의 체계화 창구로 활용할 수 있다. 특히 청소년사업 영역별로 세분화된 실무위원회를 통해 해당지역내 청소년의 실태와 의식 등 관련되는 연구와 조사사업이 구상되고 실현될 수 있도록 해야한다. 왜냐하면, 청소년과의 고유업무로 들어있는 청소년에 대한 연구·조사사업은 청소년과만의 기능으로 부과하기에는 재정적으로나 인력면에서 불가능할 뿐만 아니라 그 결과물을 특정기관이 독점하기 보다는 해당 관련 업무종사자들간에 공유하는 편이 훨씬 타당하기 때문이다.

셋째, 청소년기본법이 규정하고 있는 바와 같이, 시·도별로 설치·운영할 수 있는 청소년수련관과 지방청소년상담실이 개설된다면 청소년과의 업무기능을 강화하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 청소년기본법 제26조 1항에 의하면 국가나 지방자치단체는 대통령이 정하는 바에 의하여 청소년 수련시설을 설치·운영하도록 규정하고 있으며, 제27조에는 수련시설을 효과적으로 운영하기 위하여 청소년단체등에 그 운영을 위탁할 수 있도록 하였다. 따라서 각 시·도는 청소년수련위를 설치하여 사업소의 성격으로 직접 운영하거나 아니면 지역의 청소년단체에 위탁하여 운영할 수 있다. 이 경우 청소년수련원에는 청소년의 각종 수련활동을 담당하는 훈련받은 전문지도자와 많은 자원봉사자들이 관계를 하게된다. 따라서 청소년 수련활동에 관한 계획의 수립이나 시행에 있어 전문적인 보완을 받을 수 있고 지역내 청소년의 요구나 필요를 진단하고 정책에 반영할 수 있는 유용한 정보를 얻을 수 있는 등 청소년과의

기능강화에 기여한다.

한편 청소년기본법 제61조에 의하면 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지방청소년상담실을 설치·운영할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 시·도가 어떤 형태로든지 지방청소년상담실을 운영하게 된다면, 이 역시 청소년과의 주요한 업무기능의 하나인 청소년종합상담에 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 동원기능이다. 실제 시·도에 근무하고 있는 일선 종사자들은 지역사회내의 각종 사회적 자원의 활용정도에 매우 낮은 평가를 하고 있다. 또한 지역내에 산재해 있는 청소년지도자나 지도위원, 선도위원 등 인력의 파악정도와 활용도에 대해서도 42.8%가 낮다는 반응을 보였으며 나머지는 대개 반응을 유보하고 있으며, 자원봉사인력의 현황파악과 활용에 있어서도 39.3%가 낮다는 반응을 53.6%가 보통이라는 유보반응을 보이고 있다.

이러한 사실로 미루어 광역자치 단위의 각종 사회적 자원은 청소년 건전육성을 위해 아직 효율적으로 관리 동원되지 못하고 있다는 것을 짐작할 수 있다. 지역사회내의 청소년육성 사업은 공공부문과 민간부문이 적절히 조화를 이루면서 이루어져야 하고, 특히 가정과 지역사회 주민의 적극적인 관심과 동참없이 그 실효성을 거두기 어렵다는 사실에 비추어 민간 사회적 자원의 동원방안은 청소년육성 행정체계의 한 구성요인으로 시급히 고려되어야 할 것이다. 본 연구에서는 이에 대한 정책제안은 별도의 장으로 민간부문에서 구체적으로 제시하고자 한다.

2) 기초자치단체(시·군·구 단위)의 청소년육성 행정체계

본 연구는 앞장에서 언급한 바와 같이 지방자치제의 실시에 따라 지역실정에 맞는 청소년육성 행정체계를 개선하는데 있어 시·도와 시·군·구 업무와 기능의 배분에 있어 시·도 차원의 청소년육성정책은 지역의 전반적인 청소년육성계획을 기획하고 수립하며 비교적 종합적이고 거시적인 접근을 통한 정책시행과 서비스제공에 중점을 두는 반면, 시·군·구의 육성정책의 중점은 지역사회에 사회적 자원을 적절히 동원하여 구체적이고 미시적인 정책의 보완과 서비스의 제공에 두도록 하였다.

이러한 기능배분 원칙은 한국사회가 아직까지는 시·군·구 단위에까지 지역실정을 맞는 정책입안의 필요성을 갖지 않는다는 전제에서 비롯한다. 즉, 한국사회는 비교적 지방간의 뚜렷한 차별성을 드러내면서 변화되어 왔다가보다는 비교적 지역별 통합성이 우선하였으며, 심지어는 획일화의 현상도 보여주고 있다. 이와 같은 지역여건하에서 시·군·구 단위의 지역사회까지 청소년정책 입안의 하나의 단위로 인정하는 것은 행정적 효율성을 저하시킬 수 있다. 따라서 정책입안의 최소단위는 시·도의 청소년정책에 국한하고 시·군·구의 청소년업무는 미시적이고 세분화된 사업의 집행과 시행에 중점을 두고자 하는 것이다.

현재 각 시·군·구의 업무내용을 보면 비교적 이러한 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 무직·미진학 청소년 기술교육 지원 등이다. 특히 청소년들에게 갈 곳과 놀거리를 제공함으로써 여가선용의 기회를 부여하고 지역사회 청소년들의 우정과 친선을 도모하고 잊혀져 가는 우리의 춤, 노래, 놀이 등을 듣고 보고 익힘으로써 우리의 얼을 찾아 한민족으로서의 자긍심을 고취

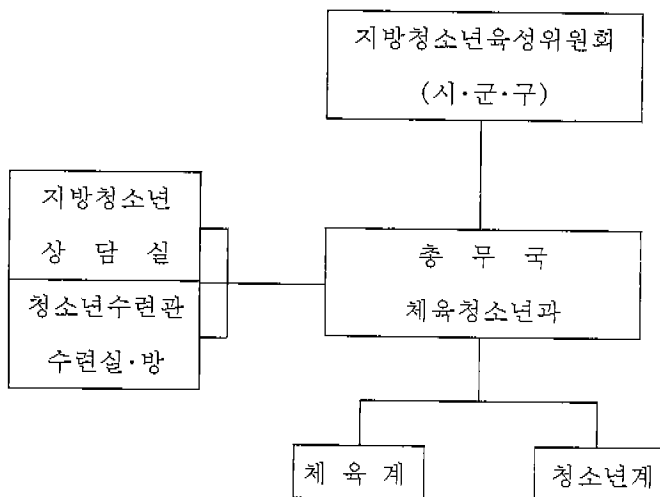
하여 지역사회 청소년문화의 구심체로 발전시키고 있는 청소년 어울마당 설치 운영사업은 시·군·구의 가장 핵심적 사업중의 하나이다. 그밖에 시·군별 상담실 설치 운영과 청소년교실 운영 및 야간공부방 운영 등 청소년을 대상으로 하는 직접적인 서비스업무를 주요 사업으로 하고 있다.

그런데 현재 시·군·구의 행정체계상 청소년업무는 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 직원 1명이 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 시·군·구 단위의 행정체계의 미비는 사업추진 자체를 불가능하게 한다.

시·군·구의 청소년사업이 수련실과 야간공부방과 같은 형태의 수련방을 건립·운영하여 청소년에게 공간을 제공하고 매월 1회씩 어울마당을 운영하는 등 주로 청소년에게 실질적인 서비스를 제공하는 업무임을 고려할 때 청소년사업에 대한 전문적 소양과 훈련 및 전문인력의 확보를 시급히 요구하고 있다. 실제 현재 시·군·구의 청소년업무 종사자들은 업무를 수행하는 데 있어 보완해야할 조건으로 충분한 예산확보와 지원(33.8%), 인력보강(29.2%)과 청소년업무관련 전문지식과 기법을 습득(20.8%)하는 것을 들고 있다. 업무의 전문성을 제고하는 방안으로는 전문인력의 별정직의 방법으로 보강(55.2%)하거나 현재 종사자들에게 전문자격 획득 기회를 제공하거나 자격자를 우대(22.1%)할 수 있는 방안을 선호하고 있어 전문성 확보에 매우 적극성을 띠고 있다.

이와 같은 상황에서 본 연구에서는 수련시설의 확보를 비롯한 시·군·구 청소년사업의 전문성 제고와 업무의 전담화를 위해 다음과 같은 개선방안을 제안한다. 현재 ‘충무국 새마을과 체육청소년계’를 ‘충무국 체육청소년과’의 수준으로 격상할 것을 제안한다. 즉, 체육청소년계를 과로 승격·개편하여 체육계와 청소년계로 분리함으로써 적어도 청소년업무의 전담화를 보장할 수 있어야 한다. 청소년계를 분리·독립할 경우 광역자치단체의 행정체계에서와 같이 가정복지과등 복지업무 영역으로 편재하는 방안도 고려될 수 있다. 그러나 지방정부의 복지사업이 아직은 구호적 복지수준을 탈피하지 못하고 있으며, 복지업무가 사회복지사무소의 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 재원과 사회적 자원의 동원 측면에서도 체육계와 함께 충무국하에 두는 방안이 현실적이다.

〔그림10〕 시·군·구 청소년업무체계



청소년업무 수행에서 요구되는 전문성은 시·군·구에 설치·운영될 청소년상담실의 전문요원과 청소년수련관, 수련실, 수련방에 근무하게될 청소년지도자들의 지원과 활용을 통해 보완하는 방법이 적절하다. 특히 청소년시설의 설치에 대한 전문적 지원은 청소년시설의 인·허가업무를 담당할 시·도의 지원이나 자문을 받을 수 있는 통로를 구축하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 또한 민간자원의 활용은 시·도의 경우와 같이 다른 장에서 기술하고자 한다.

3) 지역사회 각종자원의 활용방안 - 지역주민의 참여체제를 중심으로

한국사회의 청소년 건전육성을 위해 지금까지의 각종 연구에서 빈번하게 제기되고 있는 문제중의 하나는 청소년의 바람직한 성장조건과 환경을 제공할 수 있는 사회적 자원을 어떻게 동원하느냐 하는 것이었다. 현재 청소년에게 각종 활동이나 서비스를 전달하는 주된 통로를 맡고 있는 각종 청소년단체는 주로 학교조직을 그 기반으로 삼고 있기 때문에 주요 서비스대상이 학생신분의 청소년에게 편중되어 있다. 또한 청소년단체의 활동이 주로 서울을 비롯한 대도시 지역에 집중되어 있어 소도시나 농어촌 지역에서의 청소년단체의 역할은 거의 미미한 실정이다. 따라서 청소년에 대한 각종 서비스나 정보의 제공과 같은 자원배분 과정에서 기회의 균등을 충족시키기 어려운 한계가 있다.

한편 청소년의 건전육성을 도모할 수 있는 지역사회의 자원을 동원하거나 청소년문제에 대한 국민적 공감대를 형성하고 사회분위기를 조성하는 사회운동의 필요성도 청소년육성과 관련있는 모든 분야에서 꾸준히 제기되어 왔다. 이러한 문제제기는 결국 현재의 청소년문제에 대한 사회적 운동이나 국민적 공감대 형성을 위한 작업들이 일시적 행사로 그치거나 지속적인 국민운동으로 발전하지 못하여 소기의 성과를 거두지 못하고 있다는 사실을 반증하는 것이기도 하다.

실제로 청소년육성 정책의 입안에 관여하고 있는 일선 담당자들은 앞에서

지적인 바와 같이, 각종 사회적 자원의 동원과 지역주민들의 공감대 형성의 필요성을 강하게 느끼면서도 현실적으로 동원가능한 자원의 파악이나 활용 정도는 거의 전무한 실정이었다.

한국청소년기본계획이 목표로 하고 있고 청소년관련 부처나 정책기관이 지향하고 있는 청소년의 건전육성은 가정, 학교, 사회 및 국가의 총체적 참여가 전제되어야 한다는 사실은 더이상 거론할 필요조차 없다. 지역자치단체별로 가정과 지역사회의 연계체제를 구축하여 지역의 청소년육성 정책에 대한 지역주민의 의견을 수렴할 수 있도록 하고 청소년 건전육성 사업에 있어 주민의 참여분위기를 조성·확산하는 것은 청소년육성 정책의 실효성을 거두기 위한 기본전제이다.

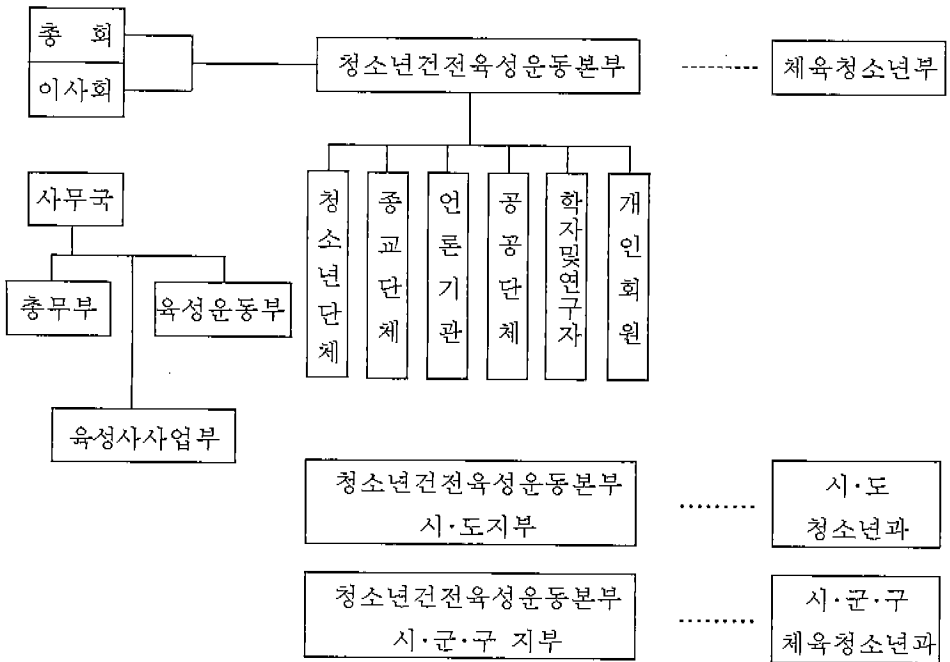
따라서 본 연구에서는 이러한 한국사회의 청소년 건전육성의 사회적 기반 조성과 동원체제의 구축을 위해 민간 자율기구로 사단법인 형태의 ‘청소년건전육성운동본부(가칭)’의 설치를 제안한다. 청소년건전육성운동본부의 조직은 중앙에 본부를 두고 각 시·도와 시·군·구에 지부를 두는 방안이 적절할 것으로 판단된다. 청소년건전육성운동본부의 구체적인 조직과 구성은 현재 일본의 청소년육성국민회의의 조직과 활동이 좋은 사례가 될 수 있다.

청소년건전육성운동본부에는 청소년단체협의회를 비롯한 각종 청소년 관련 단체는 물론이고 각종 교화단체, 종교단체, 매스컴 관련기관, 공공단체 등을 주요 구성집단으로 하고 청소년관련 학자나 연구자와 청소년지도위원과 선도위원들이 개인회원으로 참여할 수 있을 것이다. 각 지부에는 이밖에도 지역사회의 지방의회 의원과 각종 기업 운영자를 포함함으로써 명실상부한 지역의 청소년육성운동의 요람으로서의 기능을 수행할 수 있을 것이다. 청소년건전육성운동본부의 원활하고 지속적인 사업수행을 위해 본부와 각 지부에는 사무국을 두고 사무국 산하에 총무부, 육성운동부와 육성사업부를 두어 지역사회의 실정에 맞고 가장 긴급한 청소년문제의 현안에 대응할 수 있도록 한다.

특히 최근 청소년흡연 문제에 대한 사회적 대응의 일환으로 부천시를 비롯

한 몇몇 지방자치단체에서 한정된 일부 장소를 제외한 공공장소에 담배자판기 설치를 금지하는 내용을 중심으로한 조례를 제정하기도 하였다. 이러한 청소년 유해환경에 대한 조례제정을 통한 사회적 대응노력은 비단 담배자판기 뿐만 아니라 잡지 등 유해인쇄물과 청소년의 건전육성에 장애를 줄 수 있는 각종 환경들에까지 확산될 전망이다. 또한 이러한 유해환경에 대한 사회적 대응노력에 대항하는 상업윤리나 국민의 자유로운 영업기본권 보장 차원의 법적 대응 또한 빈번하게 제기될 것으로 예상된다. 예를 들어, 최근 사회에 급속히 확산되는 노래방에 대한 법적 대응과 이에 대한 노래방 업주들의 조직적인 대응사례와 담배자판기 설치금지 조례에 대한 일부 업주들의 대응, 즉 조례의 제정이 헌법상 직업의 자유와 평등권을 침해한다는 취지의 헌법소원의 사례 등은 앞으로 지역사회에서 청소년 건전육성의 노력이 적지 않은 시련에 부딪칠 수 있으며, 지금과 같이 지역주민의 감성에 호소하는 일회적이고 일시적인 캠페인 지향적인 운동으로는 대처하기 어려울 뿐만 아니라 때에 따라서는 지역주민의 갈등을 초래할 소지도 안고 있음을 보여준다. 그러므로 그 어느 때보다도 청소년 건전육성을 둘러싼 지역주민의 적극적인 참여와 관심을 제고할 수 있는 조직적인 통로가 절실한 실정이라 할 수 있다. 청소년 건전육성을 위한 사회적 필요성이 절실하게 제기되고 있고, 청소년기본법이 마련되고 한국청소년기본계획이 수립되어 장기적이고 획기적인 청소년육성 정책이 시행되는 초기인 현시점에서 청소년의 건전육성에 대한 사회적 참여분위기의 조성의 필요성과 중요성은 더욱 부각된다. 이러한 청소년 건전육성을 위한 사회적 참여 유도과 자원의 활용 등은 청소년건전육성운동본부의 설치를 통해 달성될 수 있을 것이다.

[그림 11] 청소년건전육성운동본부의 구성체계



새로이 설치될 청소년건전육성운동본부의 목적은 청소년 건전육성의 중요성을 인식하여 국민적 참여분위기를 조성하고 국가정책에 호응하여 청소년에게 보다 나은 기회제공과 다양한 활동을 보장하기 위해 여건과 참여를 조장하고 사회환경을 개선하는데 둔다. 이에 따른 주요 사업과 기능은 다음과 같이 설정할 수 있다. 첫째, 청소년의 건전육성을 위한 가정, 학교, 지역사회의 연계를 위한 사업에 주력한다. 특히 가정교육의 중요성을 자각하여 각종 교육과 참여를 통해 건전가정운동을 주도한다. 둘째, 청소년 건전육성을 위한 국가의 주요 시책의 하나인 청소년의 다양한 수련활동을 적극 보장하고 참여를 유도할 수 있는 사회적 여건과 분위기를 조성한다. 그밖에 청소년의 각종 체험활동을 스스로 할 수 있는 자각과 사회적 지지활동을 전개한다. 셋째, 청소년단체 등 청소년의 활동을 주도하는 각종 기관과 단체의 육성을 적극 지지하고 지원한다. 넷째, 요보호 청소년의 삶의 질을 개선하고 활동을 지원한다. 근로청소년의 다양한 체험활동과 수련활동의 참여를 지원한다. 다섯째,

각종 청소년 수련시설의 확장과 유지를 지원한다. 여섯째, 청소년비행을 예방하는 각종 활동과 사업을 시행하고 시민운동을 주관한다. 일곱째, 청소년 유해환경의 개선을 위한 지역사회의 자율적인 감시활동과 주민참여를 유도한다. 특히 청소년의 유익환경을 조성하고 유해환경의 척결을 주도하는 활동을 전개한다. 그밖에 청소년 건전육성과 관련된 각종 국민적 참여사업과 활동을 전개할 수 있다. 또한 지역사회의 청소년업무 주관부서와 협력하여 청소년육성 사업을 주관할 수 있을 것이다.

6. 지방 청소년육성 행정체계 개선방안 제안의 요약 및 기대효과

본 연구에서 제안한 지방 청소년육성 행정체계 개선방안의 내용을 요약하고 제안한 개선방안이 실행되었을 때 기대되는 효과를 기술하면 다음과 같다.

본 연구는 구체적인 개선안을 제안하기에 앞서 다음과 같은 몇 가지의 기본적인 제안의 전제와 방향을 설정하였다. 즉, 지방자치제의 완전정착을 전제하여 첫째, 지방 청소년육성 행정체계는 청소년 관련분야에 대한 전문성 보강을 중심으로 정부가 청소년 건전육성에 있어 주도적 책임과 역할을 수행할 수 있도록 구성한다.

둘째, 지방 청소년육성 행정체계는 현실의 각종 자원과 여건을 고려하여 단계적으로 체계구축의 완성을 도모한다.

셋째, 청소년 건전육성 정책이 갖는 성격, 즉 행정적 지원과 수련활동과 복지지원 및 교류진작 등의 서비스적 성격을 감안하여 육성체계 구성에 있어 지방자치단체를 주축으로한 공공부문과 각종 지역사회의 기관과 사회적 자원을 동원한 민간부분의 적절한 조화를 유지한다.

이러한 기본전제와 방향에 터한 구체적인 제안의 내용과 기대효과를 지방자치단체의 수준과 주민의 참여체제를 중심으로 제시하면 다음과 같다.

1) 광역자치단체(시·도 단위)의 청소년육성 행정체계 개선안

〈개선방안〉

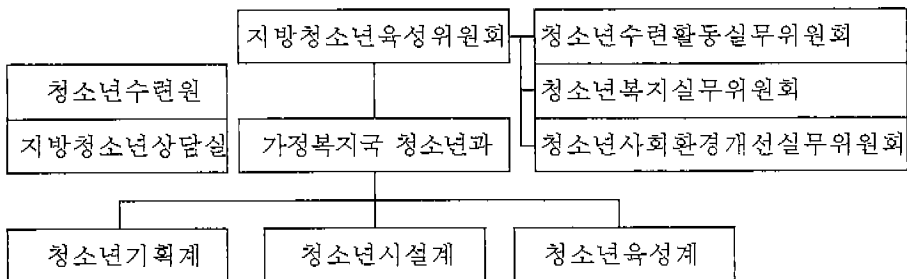
지방자치제의 실시와 함께 현재 광역자치단체인 시·도의 청소년 육성체계를 지역단위별 거시적이고 종합적인 청소년육성 사업의 기획·시행의 중추기관으로 편성하기 위해 다음과 같은 개선안을 제안한다.

첫째, 현행 가정복지국 청소년과의 기본골격을 유지하되 단기적으로는 청소년기본법과 한국청소년기본계획의 수립으로 요구되는 각종 육성계획의 입안과 수련시설의 건립과 인·허가 업무 등을 고려하여 건축, 토목분야의 전문적 소양을 가진 1~2명의 증원이 시급하다.

둘째, 장기적으로는 현행 가정복지국 청소년과의 업무편제를 기획, 육성, 시설부문으로 나누어 전담할 수 있도록 토목, 건축분야의 별정직을 포함한 12명 정도의 인원으로 청소년기획계, 청소년시설계, 청소년육성계의 3개 계로 개편할 것을 제안한다.

셋째, 시·도 단위에서의 청소년육성과 관련된 기관간의 업무협조와 연계를 강화하기 위해 현행 지방청소년육성위원회에 산하에 지역실정에 맞는 3~4개의 실무자로 구성되는 실무위원회의 구성과 정례적 회합을 통한 운영을 제안한다.

[그림 12] 시·도 청소년과의 업무체계



〈기대효과〉

첫째, 시·도 청소년과의 업무기능이 공공부문에서 전문인력을 보충하고 수련원과 지방상담원과 같은 전문 서비스기구를 둬으로써 실질적인 업무보강 효과를 가져오게 된다. 특히 광역자치단체에서 지역단위의 청소년육성 정책 수립, 기획, 조정을 원활히 할 수 있게 된다. 특히 청소년과에 건축이나 토목 전공의 전문인력을 배치하여 청소년시설의 건립과 인허가의 업무의 전문적 수행이 가능하다. 그밖에 청소년지도와 서비스와 관련한 업무는 일정한 형식으로 운영할 청소년수련원과 지방상담원의 전문인력을 통해 보완될 수 있을 것이다.

둘째, 청소년육성과 관련된 구체적인 사안별로 실무위원회를 구성·운영함으로써 지역사회 관계기관의 실무자간의 업무협약과 연계체제 구축을 도모할 수 있다. 특히 청소년 건전육성과 관련하여 지역사회의 각급기관간의 상호연계, 전문성의 교환 및 사업의 보완을 통해 업무효과의 고양은 물론 물적·인적 자원을 효율적으로 배분할 수 있게 된다.

셋째, 실무위원회를 해당 업무 실무자들로 구성하여 해당분야의 사업별로 운영함으로써 지역단위로 종합적인 청소년 육성사업의 기획이 가능하며 결과적으로 청소년과의 업무기능을 강화하는 효과를 가져다 준다. 특히 최근 고양되고 있는 지역사회 단위의 청소년 유해환경에 대한 경찰, 교육계, 검찰 등 관계기관의 종합적인 대응이 가능하도록 해준다.

넷째, 장기적으로 청소년과의 편제를 기획, 육성, 시설 등의 분야로 운영함으로써 업무의 전문화와 안정화를 도모할 수 있다.

2) 기초자치단체(시·군·구 단위)의 청소년육성 행정체제 개선안

〈개선방안〉

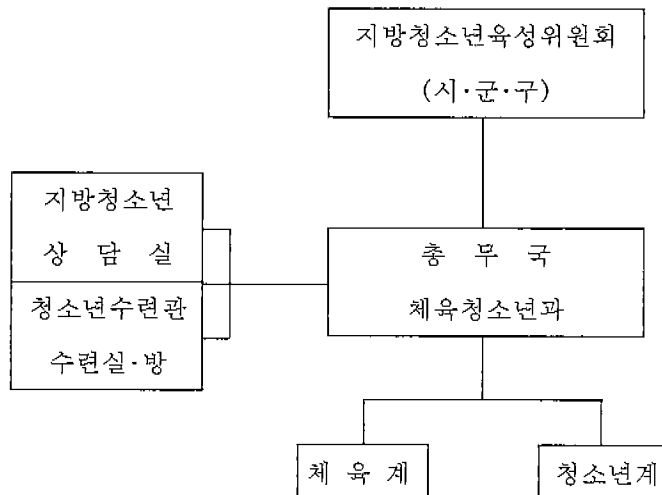
청소년육성 행정체제상의 업무배분 원칙에 따라 시·도 단위의 청소년행정 업무는 거시적이고 종합적인 청소년사업의 기획·조정에서 주력하는데 반해 시·

군·구 단위의 청소년행정 업무는 주로 미시적이고 구체적인 청소년사업의 시행과 지원에 중점을 두고자 할 때 현재 청소년업무를 수행하는 체육청소년계는 다음과 같이 개편되어야 한다.

첫째, 현행 시·군·구 체육청소년계의 조직은 총무국 체육청소년과로 확대 개편하여 청소년 행정업무 기능을 현실화하여야 한다.

둘째, 체육청소년과는 체육계와 청소년계로 분리하여 청소년업무가 독립적인 행정단위에서 수행될 수 있도록 하며, 사업수행에 요구되는 전문성은 지역사회에서 운영되는 청소년수련관·실·방과 상담실의 전문인력으로부터 지원을 받을 수 있도록 한다.

[그림 13] 시·군·구 청소년업무체계



〈기대효과〉

첫째, 현행 체육청소년계에서 폭주하는 체육업무와 행사 등으로 인하여 실질적으로 청소년업무가 1명의 담당자에 의해 이루어지고 있어 현실적으로 청소년업무의 효율적인 시행은 기대하기 어려운 현실이었다. 따라서 청소년 어울마당 운영, 청소년공부방의 운영, 청소년 수련실과 수련방의 건립확장 등

시·군·구의 청소년육성 사업을 수행할 수 있는 기본적인 행정체계를 구축할 수 있게 된다.

둘째, 체육청소년과의 편제를 총무국 산하에 둬으로써 사회사업과 관련된 부서에 편제함으로써 생기는 구호적 성격의 청소년사업에서 벗어나 청소년의 활동을 보장하고 각종 체험을 제공하는 종합적 서비스라는 청소년행정의 고유성을 살릴 수 있다. 특히 총무국 산하에 체육청소년과가 있음으로써 한국 사회의 지방행정 관행상 고려되어야 할 각종 여건에서 다소 유리한 위치를 점할 수 있다.

셋째, 체육청소년과의 업무수행에서 요구되는 각종 청소년시설과 지도 및 서비스제공에 대한 전문성은 수련관과 수련실, 방 등에 상주하는 청소년지도자나 상담실의 전문가들로부터 지원받을 수 있는 여건을 형성할 수 있다.

3) 지역사회 각종자원의 활용방안 — 지역주민의 참여체제를 중심으로

〈개선방안〉

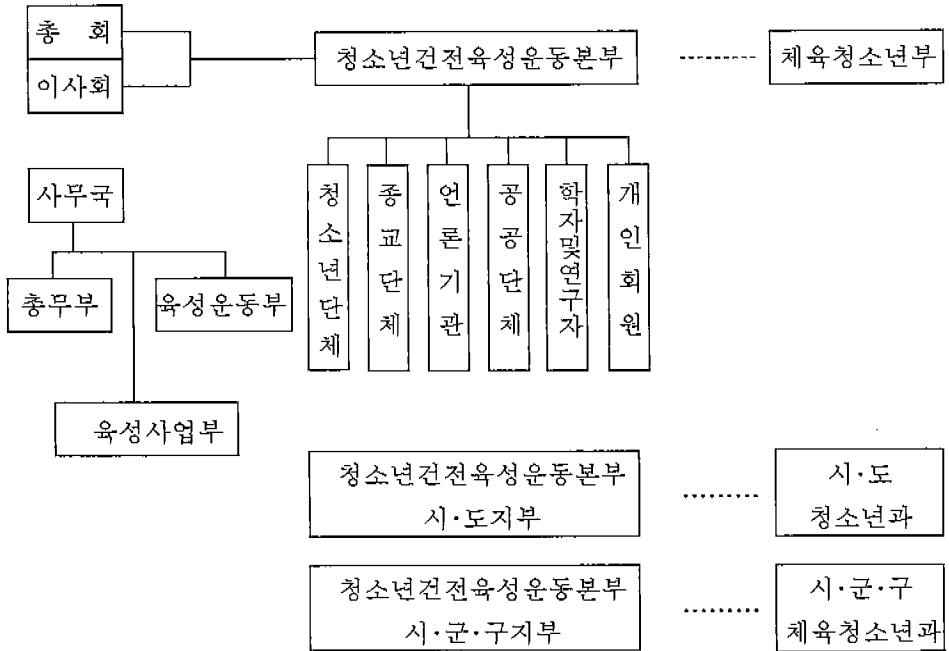
본 연구에서는 청소년문제에 대한 지역사회의 관심과 주민의 참여의식을 고양하고 청소년들이 각종 수련활동에 자율적으로 참여할 수 있는 사회적 여건과 분위기를 조성 하는 등 청소년 건전육성과 관련된 시민운동을 지속적으로 추진할 수 있도록 다음과 같이 제안한다.

첫째, 중앙에 사단법인의 형태로 각종 청소년단체, 청소년관련 단체, 종교 및 교화기관, 언론기관, 청소년관련 연구 종사자나 학자집단, 그밖에 청소년육성에 관심이 있는 개인들로 청소년건전육성운동본부를 설치·운영할 것을 제안한다.

둘째, 각 시·도와 시·군·구에는 청소년건전육성운동지부를 두어 전국적인 조직망을 갖고 지역단위의 청소년 건전육성 뿐만 아니라 전국적인 통일성을 갖고 연계할 수 있도록 한다.

셋째, 청소년건전육성운동본부와 각 지부는 해당 청소년육성 정부부처와 긴밀한 연계를 가질 뿐만 아니라 청소년 수련시설과도 상호 협조할 수 있는 연계망을 구성한다.

[그림 14] 청소년건전육성운동본부의 구성체계



〈기대효과〉

첫째, 민간부문의 조직으로 청소년건전육성운동본부를 운영함으로써 청소년의 건전육성과 관련하여 정부부처를 비롯한 공공부문의 행정체계 뿐 아니라 청소년육성 정책의 성패를 좌우하는 민간부문의 육성체계를 마련하여 조화를 이루고 사업의 활성화를 기대할 수 있다.

둘째, 청소년의 건전육성과 관련하여 범국민적 관심과 참여를 도모할 수 있는 사회적 여건을 형성할 수 있다. 특히 한국청소년기본계획의 효과적인 수행을 위해서 절대적으로 요구되는 청소년사업에 대한 국민적 공감대 형성과 사회 각 부문의 적극적인 참여를 유도할 수 있다.

셋째, 청소년의 건전육성에 관한 각 시민단체나 청소년 관련단체의 노력을 효과적으로 배분하고 지속적이고 조직적으로 수행할 수 있게 된다. 또한 민

간부문의 지원과 협조를 통해 건전한 청소년단체의 육성과 지원 및 감시활동을 전개할 수 있다.

넷째, 청소년건전육성운동본부를 통해 청소년의 건전육성을 위해 가장 요구되는 가정과 지역사회의 연계를 도모할 수 있는 중추적 역할과 활동을 기대할 수 있다. 특히 청소년의 건전육성과 관련하여 가정기능을 강화하는 각종 활동을 전개할 수 있다.

다섯째, 청소년의 비행방지를 위한 각종 계몽활동이나 시민운동을 주관할 수 있고 청소년 유해환경을 정화하기 위한 지역사회의 자율적 감시활동을 추진할 수 있다. 특히 최근에 논란이 되고 있는 유해환경의 유해성 판정여부에 대한 사회적 갈등을 최소화하고 합의를 도출할 수 있다.

여섯째, 현재 지역단위로 조직·위축되어 있는 각종 청소년관련 위원들의 역할을 보강하여 실질적으로 기능할 수 있도록 유도할 수 있거나 혹은 이러한 위원들의 기능을 민간기구로 이관함으로써 무모한 행정력의 낭비를 줄일 수 있다.

참 고 문 헌

1. 국내서

김경동·안정시, 「지방정치행정의 체계와 사회의 발전」, 『사회발전과 정책연구』, 제6권 제4호(서울대학교 사회과학연구소, 1984. 12.)

김기욱 외, 『일본지방자치법 - 지방자치법의 한·일 비교-』 (한국지방행정연구원, 1991)

김만두, 「사회복지서비스에 있어서 정부와 민간기관의 역할」, 『사회복지』, (한국사회복지학회, 1987)

김병국, 『지방자치단체의 지방공무원 정원모형 개발(Ⅱ)』 한국지방행정연구원, 1990)

_____ 외, 『지방공무원 능력발전 종합대책』 (한국지방행정연구원, 1991)

_____ 외, 『지방자치단체의 공무원정원관리 적정화 연구』 (한국지방행정연구원, 1992)

_____ 외, 『지방자치실시 대비 직업공무원제도 확립방안』 (한국지방행정연구원, 1990)

김상미, 『지방공무원교육원 전문교육 강화방안』 (한국지방행정연구원, 1991)

김선옥 외, 『지방자치와 여성정책관련 행정조직에 관한 연구』 (한국여성개발원, 1991)

김영모 외, 『청소년정책연구』 (한국복지정책연구소 출판부, 1991)

김영수 외, 『지방자치실시에 따른 지방행정 수요변화와 대응방안』 (한국지방행정연구원, 1991)

김종서 외, 『한국에서의 평생교육 체제정립에 관한 연구』 (한국정신문화연구원, 1982)

김홍식, 『지방행정에서의 정책평가기능 활성화방안 연구』 (한국지방행정연구원, 1991)

- 김홍식 외, 『지방자치실시에 따른 사회복지행정체계의 진로에 관한 연구』 (한국지방행정연구원, 1992)
- 남광성, 「의료보험 관리체계에 관한 연구」, 『한국사회복지학』, 통권 제13호 (한국사회복지학회, 1989)
- 남치호, 「지방행정 서비스의 민간공급 가능성」, 『한국행정학보』 (한국행정학회, 1989.12.)
- 문병주, 『지방자치와 지역사회복지사업』 (도서출판 그린파스츄어, 1991)
- 박기영, 「자치여건과 지방정부의 자치능력」, 『한국행정학보』, 제19권 제1호 (한국행정학회, 1985. 6.)
- 박호숙 외, 『지방자치제 실시에 따른 지방정부의 사회복지기능에 관한 연구』 (한국지방행정 연구원, 1988)
- 법제처 편, 『대한민국 현행법령집 10-지방제도(1)-』 (한국법제연구원, 1990)
- 보건사회부, 『사회복지전달체계 확립방안 (보고서)』 (보건사회부, 1988)
- _____, 『시범복지사무소 모형개발을 위한 기초조사』 (보건사회부, 1985)
- 서상목 외, 『사회복지 전달체계의 개선과 전문인력 활용방안』 (한국개발연구원, 1988)
- 성규택, 『사회복지행정론』 (법문사, 1989)
- 손재식, 「우리나라 지방자치의 적정모형과 접근방법」, 『비교행정』, 제5호 (지방행정연구소, 1985)
- 신경훈, 「지방자치에서의 주민참여에 관한 실증적 연구」 (단국대학교 대학원 박사학위논문, 1989)
- 양종승, 「지방자치에 관한 연구」 (동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1986)
- 오연천, 『자치시대를 대비한 지방정부운영의 당면과제 - 한국행정학회 워크숍-』 (한국행정학회, 1992)
- 오희환·김규복, 『지방행정기능분석에 관한 연구(Ⅱ)』 (한국지방행정연구원, 1992)

- 원석조 외, 『사회복지전달체계와 사회복지사의 역할』 (한국사회복지정책연구소, 1989)
- 이영희 외, 『지방자치관련 재정수용의 전망과 대책』 (한국지방행정연구원, 1992)
- 이종익, 『한국지방자치론—도시화시대의 지방발전—』 (박영사, 1987)
- 전라남도, 『전국 청소년전용시설 운영세미나』 (전라남도, 1991)
- 정세욱, 『지방행정학』 (법문사, 1990)
- 정세욱 외, 『지방정부 기능모형에 관한 연구』 (한국지방행정연구원, 1987)
- 정우식, 『청소년문제, 그 실상과 대책』 (삼성출판사, 1986).
- 차경수 외, 『2000년대 청소년 정책의 방향과 과제』 (한국교육학회 사회교육 연구회, 1991)
- 채한수, 「한국지방공무원 임용제도의 개선방안에 관한 연구」 (경희대학교 대학원 박사학위논문, 1988)
- 체육청소년부 청소년정책조정실, 『청소년수련시설 설치·운영안내』 (체육청소년부, 1992)
- 체육청소년부, 『청소년기본법 (제정관련 설명자료)』 (체육청소년부, 1992)
- _____, 『한국청소년기본계획』 (체육청소년부, 1991)
- 체육청소년부·대구직할시, 『영·호남지역 청소년 건전육성 토론회』 (체육청소년부·대구직할시, 1992)
- 체육청소년부·대전직할시, 『청소년 건전육성 충청지역 설명회』 (체육청소년부·대전직할시, 1992)
- 최봉기, 「지방자치와 민주주의」, 관악행정학회 편, 『한국의 지방자치와 행정』 (대영문화사, 1989)
- _____, 「지방행정수요의 변화와 행정대응 기능 강화방안」, 『지방의회와 정책 과제』 (계명대 사회과학연구소, 1986)
- 최성수, 『지방자치행정의 주민참여에 관한 연구』 (단국대학교 대학원 석사학위논문, 1987)

최영출, 『관·학·기(官·學·企) 연계를 통한 지역개발 추진방안』 (한국지방행정연구원, 1991)

최일섭, 「사회복지 전달체계의 개선」, 한국사회사업(복지)대학협의회 편, 『사회복지 전달체계와 사회복지사의 역할』 (한국복지정책연구소, 1989)

최 현 외, 『지역중심 청소년육성 모형개발을 위한 실태조사연구』 (한국청소년연구원, 1989)

한국사회복지사협회, 『제7차 경제사회발전 5개년계획과 전문사회복지사의 도전 (제6회 전국사회복지사대회 자료집)』 (한국사회복지사협회, 1992)

한국지방행정연구원, 『지방행정시책 평가측정방법에 관한 연구』 (한국지방행정연구원, 1986)

함병수 외, 『청소년관계제도 개선방안에 관한 연구 - 육성체계·법령을 중심으로-』 (한국청소년연구원, 1991)

함병수 외, 『청소년단체 육성방안에 관한 연구』 (한국청소년연구원, 1991)

2. 번역서

地方自治政策研究會, 『21世紀の 地方自治』, 김기옥 외 역, 『지방자치의 수요 예측』 (한국지방행정연구원, 1990)

通牒研究會 편, 김기옥 외 편역, 『지방자치단체의 정책개발』 (한국지방행정연구원, 1990)

本田 弘, 『現代地方自治の 機能と役割』, 김기옥 외 역, 『현대 지방자치의 기능과 역할』 (한국지방행정연구원, 1991)

3. 영문서

Doug Smith, *Approaching Youth Policy* (London : Commonwealth Secretariat, 1990)

James Linell, *Power and Delivery* (Leicester : National Youth Bureau, 1988)

Simon Slavin, *An Introduction to Human Service Management* (The Hawworth Press, 1985).

4. 일본서

松原治郎, 『日本青年の意識構造』(東京:弘文堂, 1976)

坂本昇一, 『青少年指導と自己発見』(千葉縣:廣池學園出版部, 1983)

青少年育成國民會議, 『青少年有害環境—歐美諸國における各種規制と我が國の現状と課題』(東京:青少年育成國民會議, 1985)

總務廳青少年對策本部, 『青少年問題の現状と對策 (平成3年版 青少年白書)』
(東京:總務廳青少年對策本部, 1992)

부 록

〔부록 1〕 청소년 기본법의 지방자치단체
관련조항

〔부록 2〕 지방 청소년육성 행정체계 개선을
위한 설문지

〔부록 3〕 설문조사 통계 분석표

〔부록 4〕 일본 청소년국민회의 자료

[부록 1] 청소년 기본법의 지방자치단체 관련조항

청소년기본법의 지방자치단체 관련조항

제 1 장 총 칙

제 8 조(국가 및 지방자치단체의 책임) 국가¹⁾ 및 지방자치단체는 청소년의 수련활동을 장려하고 복지를 증진하며, 제7조의 규정에 의한 국민의 책임수행²⁾에 필요한 여건을 조성하고 이에 필요한 법적 제도적 장치와 필요한 재원을 조달할 책임을 진다.

제 9 조(청소년교류의 진흥등) ①국가 및 지방자치단체는 청소년의 국제교류를 확대하기 위하여 외국 및 국제청소년기구와 정보교류를 활성화하고, 상호 협력체제를 구축하는 등 청소년의 국제 교류 진흥에 노력하여야 한다.

제 2 장 청소년육성정책의 총괄

제11조(청소년활동의 영역구분과 지원체계) ②국가 및 지방자치단체는 수련활동영역의 활성화를 보장하기 위하여 필요한 시책을 개발하고, 고유활동영역 및 임의활동영역과 상호 보완하여 청소년의 균형있는 성장이 가능하도록 지원하여야 한다³⁾.

1) 여기서 국가의 책임은 헌법 제34조 제 5 항(국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다)에 기초한 것이다.

2) 제 7 조(사회의 책임)의 내용은 다음과 같다.

① 모든 국민은 청소년이 일상생활 속에서 즐겁게 활동하고 더불어 사는 기쁨을 누리도록 도와주어야 한다.

② 모든 국민은 청소년의 사고와 행동양식의 특성을 인식하고 사랑과 대화로써 청소년을 이해하고 지도하여야 하며, 청소년의 탈선을 방임하지 아니하는 등 그 선도에 최선을 다하여야 한다.

③ 모든 국민은 청소년을 대상으로 하거나 청소년이 쉽게 접할 수 있는 장소에서 청소년의 정신적·신체적 건강에 해를 끼치는 행위를 하여서는 아니되며, 청소년에게 유해한 환경을 정화하고 유익한 환경이 조성되도록 노력하여야 한다.

④ 모든 국민은 경제적·사회적·문화적·정신적으로 어려운 상태에 있는 청소년들에게 특별한 관심을 가지고 이들이 보다 나은 삶을 누릴 수 있도록 노력하여야 한다.

3) 제11조(청소년활동 영역구분과 지원체계) 제 1 항에서 청소년활동을 다음과

제13조(지방청소년위원회) ①청소년육성등에 관하여 지방자치단체의 장의 자문에 응하기 위하여 특별시·직할시·도 및 시·군·구(자치구를 말한다)에 지방청소년위원회를 둔다.

제15조(연도별 시행계획의 수립) 국가 및 지방자치단체는 제14조 제1항⁴⁾의 규정에 의한 기본계획에 의하여 연도별 시행계획을 각각 수립·시행하여야 한다.

제16조(계획수립의 협조) ①국가 및 지방자치단체는 제14조 제1항의 규정에 의한 기본계획과 제15조의 규정에 의한 연도별 시행계획의 수립·시행을 위하여 필요한 때에는 공공기관 사회단체 기타 민간기업체의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

제 3 장 청소년 수련활동의 지원등

제18조(수련거리의 개발) ①국가 및 지방자치단체는 수련거리를 그 이용대상 및 연령과 이용장소 등을 고려하여 균형있게 개발·보급하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 수련거리의 개발·보급등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조(청소년지도자의 배치등) ③국가 및 지방자치단체는 수련시설 또는 청소년단체등에서 자원하여 청소년지도를 행하는 자에 대하여 예산의 범위 안에서 그 활동비의 전부 또는 일부를 지급할 수 있다.

제23조(청소년단체의 육성 지원등) ①국가 및 지방자치단체는 청소년단체의 조직과 활동에 필요한 행정적인 지원을 할 수 있으며, 예산의 범위 안에서

같이 영역구분하고 있다.

1. 주로 학교·직장·복무처를 중심으로 이루어지는 학업·근로·복무활동영역을 고유활동영역으로 한다.
2. 주로 생활권이나 자연권에서 심신단련·자질배양·정서함양·사회봉사등 배움을 실천하는 체험활동영역을 수련활동영역으로 한다.
3. 주로 가정을 중심으로 이루어지는 자유활동영역을 임의활동으로 한다.
- 4) “국가는 청소년육성에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 매 10년마다 수립하여야 한다.”

그 활동등에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다.

제 4 장 청소년수련시설

제26조(수련시설의 설치 운영등) ①국가 및 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 수련시설을 설치·운영하여야 한다. 이 경우 수련시설을 설치하는 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 체육청소년부장관과 협의하여야 하며, 정부는 지방자치단체의 수련시설의 설치·운영경비의 일부를 예산의 범위 안에서 보조할 수 있다.

④특별시장·직할시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 제 3 항⁵⁾의 규정에 의한 수련시설의 등록을 받은 때에는 그 수련시설을 등록한 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 등록증을 교부하고, 이를 체육청소년부장관에게 보고하여야 한다.

⑤국가 또는 지방자치단체는 제 2 항⁶⁾의 규정에 의하여 수련시설을 설치·운영하는 자에게 예산의 범위 안에서 그 설치 및 운영에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다.

제27조(수련시설 운영의 위탁) 국가 또는 지방자치단체는 제26조 제 1 항의 규정에 의하여 설치한 수련시설을 효율적으로 운영하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 청소년단체 등에 그 운영을 위탁할 수 있다.

제34조(수련시설의 양도·양수) ①제26조 제2항⁷⁾의 규정에 의하여 설치한 수련시설의 양도·양수(수련시설 설치법인을 합병하는 경우를 포함한다)는 체육청소년부장관의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 체육청소년부장관은 국

5) 제26조 제 2 항 및 제 3 항의 내용은 다음과 같다.

① 개인·법인 또는 단체는 체육청소년부장관의 허가를 받아 수련시설을 설치·운영할 수 있다. 수련시설을 변경(대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하고자 하는 때에도 또한 같다. 수련시설을 휴지·폐지하고자 하는 때에는 체육청소년부장관의 승인을 얻어야 한다.

② 제 2 항의 규정에 의한 수련시설은 이를 운영하기 전에 당해 수련시설의 소재지를 관할하는 특별시·직할시·도에 등록하여야 한다.

6) 주 5)의 내용 참조.

7) 주 5)의 내용 참조.

가 또는 지방자치단체의 특별한 지원을 받아 설치한 수련시설로서 대통령령이 정하는 수련시설에 대하여는 그 양도·양수를 제한할 수 있다.

제35조(공공시설의 우선설치등) 국가 또는 지방자치단체는 수련시설의 설치·운영과 관련되는 도로, 전기, 상·하수도등 공공시설을 우선하여 설치하도록 노력하여야 한다.

제36조(공공시설등의 개방) 국가·지방자치단체 기타 공공기관등은 그가 설치·운영하는 시설을 청소년의 수련활동에 필요한 경우에 그 시설의 운영에 지장이 없는 범위 안에서 청소년의 수련활동에 제공하도록 협조하여야 한다.

제37조(민간인의 참여보장) ①국가 및 지방자치단체는 개인·법인 또는 단체가 수련시설의 설치를 쉽게 할 수 있도록 토지·금융·세제 기타 행정절차상의 지원을 할 수 있다.

②개인·법인 또는 단체는 국가 및 지방자치단체가 설치하는 수련시설에 대하여 토지·금전등을 출연할 수 있다. 이 경우 출연자의 성명등을 그 수련시설의 명칭으로 할 수 있다.

제 5 장 청소년수련지구의 지정등

제40조(수련지구의 지정등) ②체육청소년부장관은 제 1 항⁸⁾의 규정에 의하여 수련지구를 지정하고자 하는 때에는 그 지역을 관할하는 시·도지사의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. 이를 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경에 관하여는 그러하지 아니하다.

④지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 체육청소년부장관에게 수련지구의 지정을 신청할 수 있다.

8) “체육청소년부장관은 수련활동을 지원하기 위하여 필요한 경우에 명승고적지, 역사유적지 또는 자연경관이 수려한 지역으로서 수련활동에 적합하고 이용이 편리한 지역을 수련지구로 지정할 수 있다.”

제41조(수련지구 조성계획등) ①수련지구를 관할하는 시·도지사는 대통령령이 정하는 바에 의하여 수련지구 조성계획(이하 “조성계획”이라 한다)을 수립하여 체육청소년부장관의 승인을 얻어 시행하여야 한다. 이를 변경하고자 하는 때에도 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경에 관하여는 그러하지 아니하다.

②법인 또는 단체는 체육청소년부장관의 승인을 얻어 대통령령으로 정하는 규모 이하의 조성계획을 수립·시행할 수 있다. 이 경우 체육청소년부장관은 그 승인을 하고자 하는 때에는 당해 수련지구를 관할하는 시·도지사의 의견을 들어야 한다.

④시·도지사는 제 1 항의 규정에 의하여 승인된 조성계획(제 2 항의 규정에 의하여 승인된 법인 또는 단체의 조성계획을 포함한다)을 대통령령이 정하는 바에 의하여 고시하여야 한다.

제 6 장 청소년복지등

제46조(청소년 복지증진등) ①국가 및 지방자치단체는 수련활동·교육·직업훈련·의료보호등의 시책을 추진함에 있어서 경제적·정신적·신체적으로 특별한 보호·지원을 필요로 하는 청소년에 대하여는 우선적으로 배려하여야 한다.

제47조(청소년관련 매개물 저작자등에 대한 지원등) ②국가 및 지방자치단체는 청소년에게 유익한 매개물의 저작·보급등을 장려하여야 하며, 이러한 매개물의 저작·보급등을 하는 자에 대하여 예산의 범위안에서 그 저작보급등에 관한 경비등을 지원할 수 있다.

제48조(청소년유해요인 정비등) ①국가 및 지방자치단체는 주로 청소년이 많이 이용하는 시설 및 장소에서 청소년에게 유해한 업소를 설치하거나 유해한 행위를 하도록 방치하여서는 아니된다.

②국가 및 지방자치단체는 청소년에게 유해한 업소 및 유해한 행위에 대한 민간인의 자율적인 정화노력을 조장할 수 있는 지원시책을 강구하여야 한다.

다.

③국가 및 지방자치단체는 필요한 경우 청소년전용 활동지역을 지정할 수 있으며, 이 경우 청소년활동에 필요한 시설을 우선하여 설치할 수 있도록 지원하여야 한다.

제49조(청소년의 비행예방등) 국가 및 지방자치단체는 청소년의 비행예방 및 비행청소년에 대한 선도과 비행청소년이 수련활동에 적극 참여할 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제 9 장 보 칙

제67조(국·유재산의 대부등) ①국가 또는 지방자치단체는 수련시설의 설치, 청소년단체의 육성을 위하여 필요한 경우에는 국유재산법 또는 지방재정법의 규정에 불구하고 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위안에서 국·공유 재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다.

②제 1 항의 규정에 의한 국·공유재산의 대부·사용·수익의 내용 및 조건에 관하여는 당해 재산을 사용·수익하고자 하는 자와 당해 재산의 관리청 또는 지방자치단체의 장간의 계약에 의한다.

제69조(감독) ①국가 및 지방자치단체는 청소년육성등을 위하여 필요한 경우에 수련시설·청소년단체·개발원·상담원의 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 그 장부·서류 기타 물건을 검사하게 할 수 있다.

[부록 2] 지방 청소년육성
행정체계 개선을 위한
설문지

지방 청소년육성 행정체계 개선을 위한 설문지

안녕하십니까?

평소 청소년 건전육성을 위해 애쓰고 계신 선생님의 노고에 깊은 감사의 뜻을 전합니다.

저희 한국청소년연구원은 체육청소년부 산하 국책연구기관으로, 금번에 「한국청소년기본계획」의 충실한 실천을 위해 “지방자치제 실시에 따른 청소년육성 전달체계 개선방안”에 관한 연구를 실시하게 되었습니다. 이 연구의 일환으로 청소년 행정현장에서 업무를 수행하고 계신 선생님의 의견과 정보를 구하고자 이 설문조사를 실시하게 되었습니다.

설문조사의 결과는 순수하게 연구목적으로만 사용될 것입니다. 그리고 이 설문지의 결과에 대해 아무런 책임도 선생님에게 돌아가지 않습니다. 따라서 아무런 부담을 갖지 마시고 선생님의 경험을 토대로 근무하시면서 느끼신 점들이 정확하게 설문에 응답되도록 하여 주시기 바랍니다.

설문 문항이 다소 번거로우시더라도 다음 사항들에 유의하시어 설문에 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

1. 응답이 누락되는 항목이 없도록 하여 주십시오. 그리고 설문지에 선생님의 이름을 쓰실 필요는 없습니다.
2. 대부분의 문항들은 해당란에 V표하여 응답하도록 되어 있습니다.
3. 그러나 설문 내용에 따라 간혹 선생님께서 필요한 내용을 기재하셔야 하는 문항들도 있습니다. 질문 내용을 정확히 읽고 응답하여 주시기 바랍니다.
4. 설문 작성이 끝나면 마지막으로 응답이 누락된 항목이 없는지 한번 더 확인하여 주시기 바랍니다.

한국청소년연구원

서울 서초구 양재동 60번지

TEL. 578-7922, 578-7923

--	--	--	--

문항1] 귀하의 소속 기관과 소속 부서에 대한 질문입니다. 소속 기관의 단위
에 V표를 하고 소속 부서를 기재해 주십시오.

1. 기관 단위 ① 시·도 (광역자치단체) < >
② 시·군·구 (기초자치단체) < >
2. 소속 부서 : _____ 국 _____ 과 _____ 계

문항2] 해당란에 V표하여 귀하의 직급을 기록해 주십시오.

구분 \ 급수	5 급	6 급	7 급	8 급	9 급
중 앙 직	< >	< >	< >	< >	< >
지 방 직	< >	< >	< >	< >	< >
별 정 직	< >	< >	< >	< >	< >

문항3] 현재의 부서에서 재직한 기간은 얼마나 됩니까?

< 년 개월 >

문항4] 귀하의 전임자가 귀하의 현부서에서 근무한 기간은 얼마나 됩니까?

< 년 개월 >

문항5] 현재의 부서에서 근무하기 이전에 청소년 관련 업무나 부서에서 근무
한 경험이 있습니까? 해당란에 V표 하고 근무경험이 있을 경우 근무기간
까지 기록해 주십시오.

- _____ 1. 있 다(근무기간 _____ 년 _____ 개월)
- _____ 2. 없 다

문항6] 최종학교 졸업시 전공은 무엇이었습니까? 1., 2., 3.에서 자신에게 해
당되는 란에 기재 또는 V표를 해주십시오.

2. 고등학교 졸업 : 인문계_____, 상업계_____, 공업계_____,
농업계_____, 기 타_____

3. 중학교 졸업 _____

_____ 1. 있 다(교육명 : _____)
_____ 2. 없 다

_____ 1. 매우 도움이 된다.

_____ 2. 도움이 되는 편이다.

_____ 3. 그저 그렇다.

_____ 4. 별 도움이 되지 않는다.

_____ 5. 전혀 도움이 되지 않는다.

_____ 6. 교육훈련을 받아 본 경험이 없다.

_____ 1. 있 다(자격명 : _____)
_____ 2. 없 다

.....

문항15] 귀하의 업무 수행은 다음의 항목 중 주로 어떠한 형태로 이루어집니까? 해당 란에 V표하여 주십시오.

- _____ 1. 상급기관 또는 부서의 지시사항 수행
- _____ 2. 지방내 관련 현황 파악
- _____ 3. 지방내 청소년 활동의 활동 계획의 수립 및 시행
- _____ 4. 청소년단체들의 활동 지원
- _____ 5. 관련시설 운영 및 예산 집행 감독

문항16] 귀하가 수행하는 청소년 관련 업무는 다음 중 주로 어떠한 형태로 이루어집니까? 해당란에 V표 하여 주십시오.

- _____ 1. 청소년과의 직접 대면 활동
- _____ 2. 행정 사무 처리
- _____ 3. 1., 2.의 혼합

문항17] 귀하가 수행하는 업무 중 청소년들을 직접 대면하는 활동이 있다면 그 기구 또는 프로그램은 어떠한 형태로 운영됩니까? 해당 란에 V표하여 주십시오.

- _____ 1. 직접 관리 운영한다
- _____ 2. 위탁 운영한다
- _____ 3. 일부 직접 관리하고 일부는 위탁 운영한다
- _____ 4. 청소년을 직접 대면하는 활동이 없다

문항18] 위탁 운영되는 기구나 프로그램이 있는 경우, 위탁 운영을 하게 된 이유는 무엇입니까? 해당 란에 V표하여 주십시오 (기타의 경우는 그 내용도 기록해 주십시오).

- _____ 1. 예산의 절감을 위해서
- _____ 2. 부서내에 필요 인력이 없어서
- _____ 3. 필요 공간을 자체 조달할 수 없어서

- _____ 4. 소요되는 시간을 확보할 수 없어서
- _____ 5. 위탁 운영되는 것이 없다
- _____ 6. 기 타 :

문항19] 귀하가 직무를 수행할 때 행정 체계상 가장 큰 애로점은 무엇입니까? 해당 란에 V표하여 주십시오.

- _____ 1. 상급기관과의 의사소통이 잘 되지 않는다.
- _____ 2. 정책결정시 지방의 여건 및 실무자의 의견이 제대로 반영되지 않는다.
- _____ 3. 관련 기관 및 단체와의 협조가 잘 이뤄지지 않는다.
- _____ 4. 추진해야 할 업무에 비해 권한이 미약하다.
- _____ 5. 관련 행정기관과 수행 절차가 지나치게 많다.
- _____ 6. 기관내 청소년 업무 기능이 미약하다.

문항20] 귀하는 청소년 관련 업무가 올바르게 정립되기 위해서는 우선 어떠한 점이 개선되어야 한다고 생각하십니까? 가장 중요한 것 한가지를 해당 란에 V표 하여 주십시오.

- _____ 1. 청소년 관련 업무 기능의 보강
- _____ 2. 청소년 업무 담당자의 업무 수행 조건 및 처우 개선
- _____ 3. 청소년 관련 부서의 권한 확대
- _____ 4. 청소년 업무 담당자에 대한 전문적으로서의 자격 부여
- _____ 5. 청소년 부문을 위한 예산의 확보
- _____ 6. 청소년 관련 행정영역의 명확한 구분

문항21] 청소년 관련 업무를 보다 효율적으로 추진하기 위해서 관련 부서 및 기구는 어떻게 보완 되어야 하겠습니까? 해당 란에 V표 하여 주십시오.

- _____ 1. 현재 상태로 관한다
- _____ 2. 인원 보강만 필요하다
- _____ 3. 현재의 관련 조직 및 기구를 확대하고 인원을 보강해야 한다

_____ 4. 현재의 일반행정체계를 보완할 전문적인 청소년 육성 전달체계가 필요하다

_____ 5. 전적으로 전문적인 청소년 육성체계에 맡기는 것이 좋다

문항22] 귀하가 업무를 원활히 수행하기 위해 다음의 어떤 조건이 우선 보완되어야 하겠습니까? 해당 란에 V표 하여 주십시오.

- _____ 1. 충분한 예산의 확보 및 지원
- _____ 2. 업무에 필요한 재교육 기회의 제공
- _____ 3. 과다한 업무의 조정
- _____ 4. 부서 인원의 확충
- _____ 5. 관련 기관 단체간의 협조 체계 정립
- _____ 6. 청소년 업무에 관련된 전문적 지식과 업무 기법 습득

문항23] 앞으로 설립 운영될 각 지방의 청소년 수련원이나 수련관의 운영 형태는 어떠한 것이 바람직하겠습니까? 해당 란에 V표하고 그 이유를 간단히 기술하여 주십시오.

운 영 형 태	이	유
_____ 1. 직접 운영		
_____ 2. 위탁 운영		
_____ 3. 독립법인화 및 운영 지원		
_____ 4. 기 타		

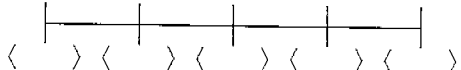
문항24] 앞으로 설립 운영될 각 지방의 청소년상담원의 운영 형태는 어떠한 것이 바람직하겠습니까? 해당 란에 V표하고 그 이유를 간단히 기술하여 주십시오.

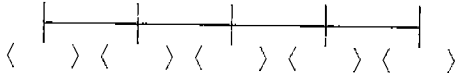
운 영 형 태	이 유
_____ 1. 직접 운영	
_____ 2. 위탁 운영	
_____ 3. 독립법인화 및 운영 지원	
_____ 4. 기 타	

문항25] 청소년 관련 행정의 전문성을 제고하기 위해서는 어떠한 점이 보완되어야 하겠습니까? 해당 란에 V표 하여 주십시오

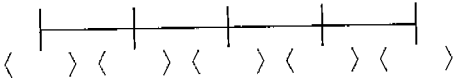
- _____ 1. 독자적인 행정 영역 확보
- _____ 2. 전문인력을 별정직 등으로 보강
- _____ 3. 부서 배치 이전에 충분한 청소년 관련 업무 교육
- _____ 4. 다양하고 심도있는 재교육 기회 제공
- _____ 5. 청소년 관련 전문 자격 획득 기회의 제공 및 자격자 우대

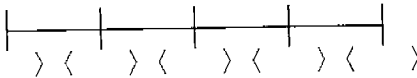
** 귀하가 현재 담당하고 있는 직무에 대한 질문입니다. 항목별로 해당란에 V표 하여 주십시오.

문항26] 귀하가 현재 담당하고 있는 매우높음 높 음 보 통 낮 음 매우낮음
청소년 관련업무에 대한 업무만족
도는 어느 정도입니까? 

문항27] 귀하는 현 부서에서 계속 근무하기를 어느 정도 희망하십니까? 

문항28] 현 부서에서의 근무가 귀하의
진로나 진급에 어느 정도 관련이 있
다고 생각 하십니까? 

문항36] 귀하가 근무하고 있는 지방의 매우높음 높 음 보 통 낮 음 매우낮음
 청소년 활동을 위한 자원봉사자의 
 현황 파악 및 활용도는 어느 정도입
 니까?

문항37] 시행 사업의 지역내 및 대상
 청소년들에 대한 홍보활동의 필요성 
 은 어느 정도입니까?

문항38] 이러한 사회적 자원의 활용도를 개선하기 위해서는 어떠한 점의 보
 완이 필요하다고 생각하십니까? 해당 번호에 V표해 주십시오.

- ☐ 1. 자원(시설) 절대수 증대
- ☐ 2. 관련 부서 및 기관간의 협조 체계 개선
- ☐ 3. 소요 예산의 증액
- ☐ 4. 중앙정부 차원에서의 구체적인 활용 지침 제시
- ☐ 5. 청소년 관련 업무에 전념할 수 있도록 과다 업무 정비

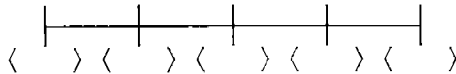
문항39] 인적 자원의 활용도를 높이기 위해서는 어떠한 방안이 가장 필요하
 다고 생각하십니까? 해당 란에 V표 하여 주십시오(기타의 경우 그 내용까
 지 기록하여 주십시오).

- ☐ 1. 자체적인 사업의 계획 시행을 통한 활용방안 수립
- ☐ 2. 지역내 청소년 관련 인력망 구축 및 정보 제공
- ☐ 3. 사업 예산의 확보
- ☐ 4. 청소년 활동 지원을 중심으로 한 업무 영역의 재조정
- ☐ 5. 기 타 :

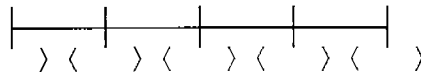
문항40] 귀하가 생각하기에 현재 근무하는 지역의 청소년 실태, 요구, 문제
 파악을 위해 다음 어느 기관에 의뢰하는 것이 가장 신뢰롭고 타당하다고
 생각하십니까?

- _____ 1. 해당 지역 대학부설 연구소
- _____ 2. 해당 지역 청소년 단체나 그 부설 연구소
- _____ 3. 해당 지역 청소년 지도자
- _____ 4. 해당 지역 대학 교수

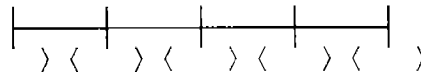
문항41] 귀하는 현재 청소년업무를 매우높음 높 음 보 통 낮 음 매우낮음
수행하면서 지역사회 청소년들의
요구나 실태에 대한 정보와 그 조
사의 필요성을 얼마나 느끼십니까?



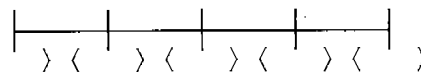
문항42] 귀하는 현재 청소년업무를 수
행하면서 지역사회 시민(일반성인)
의 청소년정책과 사업에 대한 인지
평가도에 대한 조사의 필요성을 얼
마나 느끼십니까?



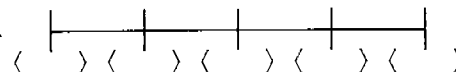
문항43] 귀하는 현재 근무하는 지역의
청소년 문제, 요구, 실태를 어느 정
도 파악하고 있다고 생각하십니까?



문항44] 귀하는 해당지역의 청소년 정
책 사업의 기획 수행에 필요한 각종
지식이나 정보를 제공받을 수 있는 해
당지역내 청소년 전문연구기관 설립
의 필요성을 얼마나 느끼고 계십니까?



문항45] 귀하가 현재 청소년업무를 수
행하는 과정에서 관련학자들의 연구
물이나 연구 결과의 활용도는 얼마
나 됩니까?



문항46] 청소년 관련학자들의 각종 연 매우높음 높 음 보 통 낮 음 매우낮음
 구물이나 결과들이 귀하의 업무 수 < |-----|-----|-----|-----| >
 행에 어느 정도도움(지식,정보)을 준 < > < > < > < > < >
 다고 생각하십니까?

문항47] 관련 연구물이나 그 결과가 만약 귀하의 업무 수행에 도움을 주고
 있지 못하다면 특히 어떤 점에서 도움이 되지 않는다고 생각하십니까?

- _____ 1. 한국사회의 구체적인 현실 문제를 대상으로 한 연구가 아니기 때
 문이다.
- _____ 2. 정책입안과 집행에 필요한 구체적인 지식이나 정보보다는 일방적
 이고 추상적인 연구결과들이 많다.
- _____ 3. 연구 결과들이 업무 수행에 필요한 전문적 지식이나 정보 제공과
 관련이 없다.
- _____ 4. 필요한 연구 결과나 정보를 수집할 기회(시간, 방법)가 없다.

[부록 3] 설문조사 통계분석표

1. 백분율 (A) : $(\text{항목 빈도} / \text{전체 응답자수}) \times 100(\%)$
2. 백분율 (B) : $(\text{항목 빈도} / \text{동급 자치단체내 응답자수}) \times 100(\%)$
3. 소계의 () 안 수치는 전체 백분율

문항 5) 현부서 근무 이전 청소년 관련 업무 경험

구 분 \ 항 목	경험 있음	경험 없음	합 계
광역자치단체			
빈 도	12	44	56
백 분 율 (A)	5.7	21.8	26.7
백 분 율 (B)	21.4	78.6	100.0
기초자치단체			
빈 도	9	145	154
백 분 율 (A)	4.3	69.0	73.3
백 분 율 (B)	5.8	94.2	100.0
항목별 소계	21(10.0)	189(90.0)	209(100.0)

문항 7) 청소년육성 업무관련 직무교육 또는 재교육

구 분 \ 항 목	경험 있음	경험 없음	합 계
광역자치단체			
빈 도	9	48	57
백 분 율 (A)	4.3	22.9	27.1
백 분 율 (B)	15.8	84.2	100.0
기초자치단체			
빈 도	54	99	153
백 분 율 (A)	25.7	47.1	72.9
백 분 율 (B)	35.3	64.7	100.0
항목별 소계	63(30.0)	153(72.9)	210(100.0)

문항 8) 교육훈련 경험과 직무수행의 상관성

항 목 구 분	매 도 움 이 된	우 도 움 이 다 된	그 저 도 움 이 그 렇 다	저 별 도 움 이 되 지 않 는 다	전 혀 도 움 이 되 지 않 는 다	교육훈련 경험 무	합 계
광역자치단체							
빈 도	—	6	4	4	1	26	41
백 분 율 (A)	—	3.9	2.6	2.6	0.6	16.7	26.3
백 분 율 (B)	—	14.6	9.8	9.8	2.4	63.4	100.0
기초자치단체							
빈 도	13	33	10	7	1	51	115
백 분 율 (A)	8.3	21.2	6.4	4.5	0.6	32.7	73.7
백 분 율 (B)	11.3	28.7	8.7	6.1	0.9	44.3	100.0
항목별 소계	13(8.3)	39(25.0)	14(9.0)	11(7.1)	2(1.3)	77(49.4)	156(100.0)

문항 9) 청소년 관련 전문자격증 취득여부

항 목 구 분	있 음	없 음	합 계
광역자치단체			
빈 도	2	55	57
백 분 율 (A)	1.0	26.3	27.3
백 분 율 (B)	3.5	96.5	100.0
기초자치단체			
빈 도	4	148	152
백 분 율 (A)	1.9	70.8	72.7
백 분 율 (B)	2.6	97.4	100.0
항목별 소계	6(2.9)	203(97.1)	209(100.0)

문항 13-1) 중앙 상급부서와의 업무협조 상태

항 목 구 분	매우잘됨	잘 됨	보 통	잘안됨	매우안됨	합 계
광역자치단체						
빈 도	7	30	12	5	—	54
백 분 율 (A)	4.3	18.3	7.3	3.0	—	32.9
백 분 율 (B)	13.0	55.6	22.2	9.3	—	100.0
기초자치단체						
빈 도	5	27	59	15	4	110
백 분 율 (A)	3.0	16.5	36.0	9.1	2.4	67.1
백 분 율 (B)	4.5	24.5	53.6	13.6	3.6	100.0
항목별 소계	12(7.3)	57(34.8)	71(43.3)	20(12.2)	4(2.4)	164(100.0)

문항 13-2) 지방 관련부서와의 업무협조 상태

항 목 구 분	매우잘됨	잘 됨	보 통	잘안됨	매우안됨	합 계
광역자치단체						
빈 도	4	23	22	6	—	55
백 분 율 (A)	2.0	11.6	11.1	3.0	—	27.8
백 분 율 (B)	7.3	44.8	40.0	10.9	—	100.0
기초자치단체						
빈 도	8	35	80	18	2	143
백 분 율 (A)	4.0	17.7	40.4	9.1	1.0	72.2
백 분 율 (B)	5.6	24.5	55.9	12.6	1.4	100.0
항목별 소계	12(6.1)	58(29.3)	102(51.5)	24(12.1)	2(1.0)	198(100.0)

문항 13-3) 관련청소년단체와의 업무협조 상태

항 목 구 분	매우잘됨	잘 됨	보 통	잘안됨	매우안됨	합 계
광역자치단체						
빈 도	1	18	27	7	1	54
백 분 율 (A)	0.5	9.6	14.4	3.7	0.5	28.7
백 분 율 (B)	1.9	33.3	50.0	13.0	1.9	100.0
기초자치단체						
빈 도	8	43	49	31	3	134
백 분 율 (A)	4.3	22.8	26.0	16.5	1.6	71.3
백 분 율 (B)	6.0	32.1	36.6	23.1	2.2	100.0
항목별 소계	9(4.8)	61(32.4)	76(40.4)	38(20.2)	4(2.1)	188(100.0)

문항 14) 청소년 활동조직 및 지원체계 수립 적정 수준

구 분	항 목	광 역 기 초				읍·면·동 기 타	합 계
		중앙정부	자치단체	자치단체			
광역자치단체							
빈 도		14	5	16	17	—	52
백 분 율 (A)		7.1	2.5	8.1	8.6	—	26.3
백 분 율 (B)		26.9	9.6	30.8	32.7	—	100.0
기초자치단체							
빈 도		31	28	48	37	2	146
백 분 율 (A)		15.7	14.1	24.2	18.7	1.0	73.7
백 분 율 (B)		21.2	19.2	32.9	25.3	1.4	100.0
항목별 소계		45(22.7)	33(16.7)	64(32.3)	54(27.3)	2(1.0)	198(100.0)

문항 15) 업무수행 형태

항 목 구 분	상급기관· 부서 지시 사항 수행	지방내관련 현황 파악	청소년활동 계획·시행 지	청소년단체 원 집행 감독	관련 시설 운영및 예산 집행 감독	합 계
광역자치단체						
빈 도	22	3	25	5	2	57
백 분 율 (A)	10.6	1.4	12.0	2.4	1.0	27.4
백 분 율 (B)	38.6	5.3	43.9	8.8	3.5	100.0
기초자치단체						
빈 도	115	4	29	3	—	151
백 분 율 (A)	55.3	1.9	13.9	1.4	—	72.6
백 분 율 (B)	76.2	2.6	19.2	2.0	—	100.0
항목별 소계	137(65.9)	7(3.4)	54(26.0)	8(3.8)	2(1.0)	208(100.0)

문항 16) 청소년 관련 업무수행 형태

항 목 구 분	대면활동	행정사무	혼 합	합 계
광역자치단체				
빈 도	1	36	20	57
백 분 율 (A)	0.5	17.2	9.6	27.3
백 분 율 (B)	1.8	63.2	35.1	100.0
기초자치단체				
빈 도	6	79	67	152
백 분 율 (A)	2.9	37.8	32.1	72.7
백 분 율 (B)	3.9	52.0	44.1	100.0
항목별 소계	7(3.3)	115(54.8)	87(41.4)	210(100.0)

문항 17) 청소년 대면활동(기구·프로그램) 운영형태

항 목 구 분	직접관리 운 영	위탁운영	직접운영 + 위탁운영	대면활동 없 음	합 계
광역자치단체					
빈 도	5	14	25	8	52
백 분 율 (A)	2.5	7.0	12.4	4.0	25.9
백 분 율 (B)	9.6	26.9	48.1	15.4	100.0
기초자치단체					
빈 도	8	56	72	13	149
백 분 율 (A)	4.0	27.9	35.8	6.5	74.1
백 분 율 (B)	5.4	37.6	48.3	8.7	100.0
항목별 소계	13(6.5)	70(34.8)	97(48.3)	21(10.4)	201(100.0)

문항 18) 기구 및 프로그램의 위탁운영 이유

항 목 구 분	예산부족	인력부족	공간부족	시간부족	위탁운영 없 음	기 타	합 계
광역자치단체							
빈 도	2	34	1	—	—	8	48
백 분 율 (A)	1.0	17.2	0.5	—	—	4.0	24.2
백 분 율 (B)	4.2	70.8	2.1	—	—	16.7	100.0
기초자치단체							
빈 도	6	103	16	3	9	13	150
백 분 율 (A)	3.0	52.0	8.1	1/5	4.5	6.6	75.8
백 분 율 (B)	4.0	68.7	10.7	2.0	6.6	8.7	100.0
항목별 소계	8(4.0)	137(69.2)	17(8.6)	3(1.5)	12(6.1)	21(10.6)	198(100.0)

문항 19) 직무수행시 행정체계상의 애로점

항 목 구 분	상급기관 과의의사 소 통	지방여건 및실무의 반영곤란	관련기관· 단체와의 협조곤란	복 잡 한 권한미약 절 차 기능미약	기관내 청 소년 업무 차 기능미약	합 계	
광역자치단체							
빈 도	3	17	3	12	1	19	55
백 분 율 (A)	1.5	8.4	1.5	5.9	0.5	9.4	27.1
백 분 율 (B)	5.5	30.9	5.5	21.8	1.8	34.5	100.0
기초자치단체							
빈 도	3	43	15	22	10	55	148
백 분 율 (A)	1.5	21.2	7.1	10.8	4.9	27.1	72.9
백 분 율 (B)	2.0	29.2	10.1	14.9	6.8	37.2	100.0
항목별 소계	6(3.0)	60(29.6)	18(8.9)	34(16.7)	11(5.4)	74(36.5)	203(100.0)

문항 20) 청소년 관련업무 개선방안

항 목 구 분	업무기능 보	업무수행 조 건 및 강 처우개선	관련부서 권한확대	담당자의 전 문 직 자격부여	예산확보	행정영역 의명확한 구 분	합 계
광역자치단체							
빈 도	23	11	5	9	5	2	56
백 분 율 (A)	11.0	5.2	2.4	4.3	2.9	1.0	26.7
백 분 율 (B)	41.1	19.6	8.9	16.1	10.7	3.6	100.0
기초자치단체							
빈 도	59	16	12	33	22	12	154
백 분 율 (A)	28.1	7.6	5.7	21.4	10.5	5.7	75.3
백 분 율 (B)	38.3	10.4	7.8	15.7	14.3	7.8	100.0
항목별 소계	82(39.0)	27(12.9)	17(8.1)	42(20.0)	28(13.3)	14(6.7)	210(100.0)

문항 21) 청소년육성 관련부서 및 기구의 개선 방향

항 목 구 분	현상유지	인원보강필요	조직·기구 의 확대와 인원보강	일반행정· 전문직육성 체계가 보완	전적으로 전 문적인 육성 체계가 담당	합 계
광역자치단체						
빈 도	—	2	34	20	—	56
백 분 율 (A)	—	1.0	16.2	9.5	—	26.7
백 분 율 (B)	—	3.6	60.7	35.7	—	100.0
기초자치단체						
빈 도	—	2	85	51	16	154
백 분 율 (A)	—	1.0	40.5	24/3	7.6	73.3
백 분 율 (B)	—	1.3	55.2	33.1	10.4	100.0
항목별 소계	—	4(1.9)	119(56.7)	71(33.8)	16(7.6)	210(100.0)

문항 22) 업무수행조건 개선 방향

항 목 구 분	충 분 한 예산확보 및 지원	업 무 필요한 교육 기회제공	과 다 한 업 무 의 인원확충	관련기관· 단체협의 체계정립	업 무 관련 전문지식· 기법습득	합 계	
광역자치단체							
빈 도	21	2	2	20	2	9	
백 분 율 (A)	10.0	1.0	1.0	9.5	1.0	4.3	
백 분 율 (B)	37.5	3.6	3.6	35.7	3.6	16.1	
기초자치단체							
빈 도	52	5	14	45	6	32	
백 분 율 (A)	24.8	2.4	6.7	21.4	2.9	15.2	
백 분 율 (B)	33.8	3.2	9.1	29.2	3.9	20.8	
항목별 소계	73(34.8)	7(3.3)	16(7.6)	65(31.0)	8(3.8)	41(19.5)	210(100.0)

문항 23) 지방청소년수련원(수련관)의 운영형태

항 목 구 분	직접운영	위탁운영	독립법인화 및 운영지원	기 타	합 계
광역자치단체					
빈 도	14	20	20	1	55
백 분 율 (A)	6.8	9.7	9.7	0.5	26.6
백 분 율 (B)	25.5	36.4	36.4	1.8	100.0
기초자치단체					
빈 도	23	72	57	—	152
백 분 율 (A)	4.1	34.8	27.5	—	73.4
백 분 율 (B)	15.1	47.4	37.5	—	100.0
항목별 소계	37(17.9)	92(44.4)	77(37.2)	1(0.5)	207(100.0)

문항 24) 지방청소년상담원의 운영형태

항 목 구 분	직접운영	위탁운영	독립법인화 및 운영지원	기 타	합 계
광역자치단체					
빈 도	7	25	20	—	52
백 분 율 (A)	3.4	12.2	9.8	—	25.4
백 분 율 (B)	13.5	48.1	38.5	—	100.0
기초자치단체					
빈 도	23	59	70	1	153
백 분 율 (A)	11.2	28.8	34.1	0.5	74.6
백 분 율 (B)	15.0	38.6	45.8	0.7	100.0
항목별 소계	30(14.6)	84(41.0)	90(43.9)	1(0.5)	205(100.0)

문항 25) 청소년육성 관련행정 전문성 제고방안

항 목 구 분	독립적인 행정영역 확보	전문인력의 보보	부서배치이전 청소년관련 강업무교육	다양하고 심도있는 교육기회 제공	전문자격 획득기회 제공	합 계
광역자치단체						
빈 도	20	21	3	2	10	56
백 분 율 (A)	9.5	10.0	1.4	1.0	4.8	26.7
백 분 율 (B)	35.7	37.5	5.4	3.6	17.9	100.0
기초자치단체						
빈 도	20	85	8	7	34	154
백 분 율 (A)	9.5	40.5	3.8	3.3	16.2	73.3
백 분 율 (B)	13.0	55.2	5.2	4.5	22.1	100.0
항목별 소계	40(19.0)	106(50.5)	11(5.2)	9(4.3)	44(21.0)	210(100.0)

문항 26) 현재 업무에 대한 만족도

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	4	17	22	8	5	56
백 분 율 (A)	1.9	8.1	10.5	3.8	2.3	26.7
백 분 율 (B)	7.1	30.4	39.3	14.3	14.3	100.0
기초자치단체						
빈 도	2	18	80	37	17	154
백 분 율 (A)	1.0	8.6	38.1	17.6	8.1	73.3
백 분 율 (B)	1.3	11.7	51.9	24.0	11.0	100.0
항목별 소계	6(2.9)	35(16.7)	102(48.6)	45(21.4)	22(10.5)	210(100.0)

문항 27) 현 부서 계속근무 희망정도

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	1	8	18	18	11	56
백 분 율 (A)	0.5	3.8	8.6	8.6	5.2	26.7
백 분 율 (B)	1.8	14.3	32.1	32.1	19.6	100.0
기초자치단체						
빈 도	1	19	49	44	41	154
백 분 율 (A)	0.5	9.0	23.3	21.0	19.5	73.3
백 분 율 (B)	0.6	12.3	31.8	28.6	26.6	100.0
항목별 소계	2(1.0)	27(12.9)	67(31.9)	62(29.5)	52(24.8)	210(100.0)

문항 28) 현 부서 근무와 진로·진급과의 관련성

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	—	2	11	19	24	56
백 분 율 (A)	—	1.0	5.2	9.0	11.4	26.7
백 분 율 (B)	—	3.6	19.6	33.9	42.9	100.0
기초자치단체						
빈 도	—	1	46	49	58	154
백 분 율 (A)	—	0.5	21.9	23.3	27.6	73.3
백 분 율 (B)	—	0.6	29.9	31.8	37.7	100.0
항목별 소계	—	3(1.4)	57(27.1)	68(32.4)	82(29.0)	210(100.0)

문항 29) 청소년관련 사업의 사회적 비중에 대한 인식

구 분 \ 항 목	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	12	13	14	13	4	56
백 분 율 (A)	5.7	6.2	6.7	6.2	1.9	26.7
백 분 율 (B)	21.4	23.2	25.0	23.2	7.1	100.0
기초자치단체						
빈 도	25	48	26	42	13	154
백 분 율 (A)	11.9	22.9	12.4	20.0	6.2	73.3
백 분 율 (B)	16.2	31.9	16.9	27.3	8.4	100.0
항목별 소계	37(17.6)	61(29.0)	40(19.0)	55(26.2)	17(8.1)	210(100.0)

문항 30) 지방자체 사업계획의 수립 및 시행의 필요성

구 분 \ 항 목	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	7	26	13	7	3	56
백 분 율 (A)	3.3	12.4	6.2	3.3	1.4	26.7
백 분 율 (B)	12.5	46.4	23.2	12.5	5.4	100.0
기초자치단체						
빈 도	13	49	51	31	10	154
백 분 율 (A)	6.2	23.3	24.3	14.8	4.8	73.3
백 분 율 (B)	8.4	31.8	33.1	20.1	6.5	100.0
항목별 소계	20(9.5)	75(35.7)	64(30.5)	38(18.1)	13(6.2)	210(100.0)

문항 31) 지방자체 계획 사업의 비중

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	1	12	26	13	4	56
백 분 율 (A)	0.5	5.7	12.4	6.2	1.9	26.7
백 분 율 (B)	1.8	21.4	46.4	23.2	7.1	100.0
기초자치단체						
빈 도	2	13	50	61	28	154
백 분 율 (A)	1.0	6.2	23.8	29.0	13.3	73.3
백 분 율 (B)	1.3	8.4	32.5	39.6	18.2	100.0
항목별 소계	3(1.4)	25(11.9)	76(36.2)	74(35.2)	32(15.2)	210(100.0)

문항 32) 업무의 특수성

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	3	11	20	15	7	56
백 분 율 (A)	1.4	5.2	7.5	7.1	3.3	26.7
백 분 율 (B)	5.4	19.6	35.7	26.8	12.5	100.0
기초자치단체						
빈 도	7	34	51	49	13	154
백 분 율 (A)	3.3	16.2	24.3	23.3	6.2	73.3
백 분 율 (B)	4.5	22.1	33.1	31.8	8.4	100.0
항목별 소계	10(7.8)	45(21.4)	71(33.8)	64(30.5)	20(9.5)	210(100.0)

문항 33) 지방내 사회적 자원의 활용 정도

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	1	8	23	18	6	56
백 분 율 (A)	0.5	3.8	11.0	8.6	2.9	26.8
백 분 율 (B)	1.8	14.3	41.1	32.1	10.7	100.0
기초자치단체						
빈 도	—	7	41	74	31	153
백 분 율 (A)	—	3.3	19.6	35.4	14.8	73.2
백 분 율 (B)	—	4.6	26.8	48.4	20.3	100.0
항목별 소계	1(0.5)	15(7.2)	64(30.6)	92(44.0)	37(17.7)	209(100.0)

문항 34) 청소년육성위원 현황파악 및 활용도

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	2	9	27	12	6	56
백 분 율 (A)	1.0	4.3	12.9	5.7	2.9	26.8
백 분 율 (B)	3.6	16.1	48.2	21.4	10.7	100.0
기초자치단체						
빈 도	1	12	59	57	24	153
백 분 율 (A)	0.5	5.7	28.2	27.3	11.5	73.2
백 분 율 (B)	0.7	7.8	38.6	37.3	15.7	100.0
항목별 소계	3(1.5)	21(10.0)	86(41.1)	69(33.0)	30(14.4)	209(100.0)

문항 35) 전문인력(관련학자, 전문지도자)의 현황파악 및 활용도

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	—	4	28	18	6	56
백 분 율 (A)	—	1.9	13.4	8.6	2.9	26.8
백 분 율 (B)	—	7.1	50.0	32.1	10.7	100.0
기초자치단체						
빈 도	1	3	29	73	47	153
백 분 율 (A)	0.5	1.4	13.9	34.9	22.5	73.2
백 분 율 (B)	0.7	2.0	19.0	47.7	30.7	100.0
항목별 소계	1(0.5)	7(3.3)	57(27.3)	91(43.5)	53(23.4)	209(100.0)

문항 36) 자원봉사자의 현황파악 및 활용도

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	—	4	30	14	8	56
백 분 율 (A)	—	1.9	14.4	6.7	3.8	26.8
백 분 율 (B)	0.7	7.1	53.6	25.0	14.3	100.0
기초자치단체						
빈 도	1	11	32	63	46	153
백 분 율 (A)	0.5	5.3	15.3	30.1	22.0	73.2
백 분 율 (B)	0.7	7.2	20.9	41.2	30.0	100.0
항목별 소계	1(0.5)	15(7.2)	62(29.7)	77(36.8)	54(25.8)	209(100.0)

문항 37) 지역내 청소년에 대한 홍보의 필요성

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	4	25	21	5	1	56
백 분 율 (A)	1.9	12.0	10.0	2.4	0.5	26.8
백 분 율 (B)	7.1	44.6	37.5	8.9	1.8	100.0
기초자치단체						
빈 도	15	42	57	31	8	153
백 분 율 (A)	7.2	20.1	27.3	14.8	3.8	73.2
백 분 율 (B)	9.8	27.5	37.3	20.3	5.2	100.0
항목별 소계	19(9.1)	67(37.2)	78(37.3)	36(17.2)	9(4.3)	219(100.0)

문항 38) 사회적 자원의 활용도 개선 방안

항 목 구 분	지원·시설 협조체계	예산	중앙정부의 과다업무	합 계
증 대 개 선 증액 지침제시 정 비				
광역자치단체				
빈 도	19	14	10	7 6 56
백 분 율 (A)	9.1	6.7	4.8	3.3 2.9 26.8
백 분 율 (B)	33.9	25.0	19.7	12.5 10.7 100.0
기초자치단체				
빈 도	33	20	26	26 48 153
백 분 율 (A)	15.8	9.6	12.4	12.4 23.2 73.2
백 분 율 (B)	21.6	13.1	17.0	17.0 31.4 100.0
항목별 소계	52(24.9)	34(16.3)	36(17.2)	33(15.8) 54(25.8) 209(100.0)

문항 39) 인력자원의 활용도 제고방안

항 목 구 분	자체사업의 계획·시행	지역내 인력당 구축 및 정보제공	예산의 확보	업무영역 제조정	기 타	합 계
광역자치단체						
빈 도	7	18	11	19	1	56
백 분 율 (A)	3.3	8.6	5.3	9.1	0.5	26.8
백 분 율 (B)	12.5	32.1	19.6	33.9	1.8	100.0
기초자치단체						
빈 도	7	40	36	68	2	153
백 분 율 (A)	3.3	19.1	17.2	32.5	1.0	73.2
백 분 율 (B)	4.6	26.1	23.5	44.4	1.3	100.0
항목별 소계	14(6.7)	58(27.8)	47(22.5)	87(41.6)	3(1.4)	209(100.0)

문항 40) 자문의뢰기관

항 목 구 분	대 학 부 설 연 구 소	청 소 년 단 체 부 설 연 구 소	청 소 년 지 도 자	대 학 교 수	합 계
광역자치단체					
빈 도	21	21	7	7	56
백 분 율 (A)	10.1	10.1	3.4	3.4	27.1
백 분 율 (B)	37.5	37.5	12.5	12.5	100.0
기초자치단체					
빈 도	28	84	26	13	151
백 분 율 (A)	13.5	40.6	12.6	6.3	72.9
백 분 율 (B)	18.5	55.6	17.2	8.6	100.0
항목별 소계	49(23.7)	105(50.7)	33(15.9)	20(9.7)	207(100.0)

문항 41) 청소년 요구·실태에 대한 정보 조사의 필요성

항 목 구 분	매우 높음	높 음	보 통	낮 음	매우 낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	12	30	12	2	—	56
백 분 율 (A)	5.7	14.3	5.7	1.0	—	26.7
백 분 율 (B)	21.4	53.6	21.4	3.6	—	100.0
기초자치단체						
빈 도	28	65	45	13	3	154
백 분 율 (A)	13.3	31.0	21.4	6.2	1.4	73.3
백 분 율 (B)	18.2	42.2	29.2	8.4	1.9	100.0
항목별 소계	40(19.0)	59(45.2)	57(27.1)	15(7.1)	3(1.4)	210(100.0)

문항 42) 청소년정책 및 사업에 대한 지역주민의 인지도 조사의 필요성

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	5	26	20	3	2	56
백 분 율 (A)	2.4	12.4	9.5	1.4	1.0	26.7
백 분 율 (B)	8.9	46.4	35.7	5.4	3.6	100.0
기초자치단체						
빈 도	18	70	46	16	4	154
백 분 율 (A)	8.6	33.3	21.9	7.6	1.9	73.3
백 분 율 (B)	11.7	45.5	29.9	10.4	2.6	100.0
항목별 소계	23(11.0)	96(45.7)	66(31.4)	19(9.0)	6(2.9)	210(100.0)

문항 43) 청소년 문제에 대한 인지도

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	—	10	27	13	5	55
백 분 율 (A)	—	4.8	12.9	6.2	2.4	26.3
백 분 율 (B)	—	18.2	49.1	23.6	9.1	100.0
기초자치단체						
빈 도	4	24	76	42	8	154
백 분 율 (A)	1.9	11.5	36.4	20.1	3.8	73.7
백 분 율 (B)	2.6	15.6	49.4	27.3	5.2	100.0
항목별 소계	4(1.9)	34(16.3)	103(49.3)	55(26.3)	13(6.2)	209(100.0)

문항 44) 지역내 청소년 연구기관 설립의 필요성

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	15	28	8	4	1	56
백 분 율 (A)	7.1	13.3	3.8	1.9	0.5	26.7
백 분 율 (B)	26.8	50.0	14.3	7.1	1.8	100.0
기초자치단체						
빈 도	36	76	31	7	4	154
백 분 율 (A)	17.1	36.2	14.8	3.3	1.9	73.3
백 분 율 (B)	23.4	49.4	20.1	4.5	2.6	100.0
항목별 소계	51(24.3)	104(49.5)	39(18.6)	11(5.2)	5(2.4)	210(100.0)

문항 45) 청소년관련 연구결과의 활용도

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	2	16	23	11	4	56
백 분 율 (A)	1.0	7.6	11.0	5.2	1.9	26.7
백 분 율 (B)	3.6	28.6	41.1	19.6	7.1	100.0
기초자치단체						
빈 도	—	22	52	60	20	154
백 분 율 (A)	—	10.5	24.8	28.6	9.5	73.3
백 분 율 (B)	—	14.3	33.8	39.0	13.0	100.0
항목별 소계	2(1.0)	38(18.1)	75(35.7)	71(33.8)	24(11.4)	210(100.0)

문항 46) 청소년관련 연구결과의 유용성

항 목 구 분	매우높음	높 음	보 통	낮 음	매우낮음	합 계
광역자치단체						
빈 도	1	22	16	13	4	56
백 분 율 (A)	0.5	10.5	7.6	6.2	1.7	26.7
백 분 율 (B)	1.8	39.3	28.6	23.2	7.1	100.0
기초자치단체						
빈 도	3	45	61	36	9	154
백 분 율 (A)	1.4	21.4	29.0	17.1	4.3	73.3
백 분 율 (B)	1.9	29.2	39.6	23.4	5.8	100.0
항목별 소계	4(1.9)	67(31.9)	77(36.7)	49(23.3)	13(6.2)	210(100.0)

문항 47) 연구결과의 유용성이 낮은 이유

항 목 구 분	구체적인 현실 문제를 연구 하지 않아서	연구결과가 일반적· 상식적임	업무에 필요한 정보를 제공 하지 못함	연구물 접촉이 어려워서	합 계
광역자치단체					
빈 도	1	38	7	4	50
백 분 율 (A)	0.5	19.9	3.7	2.1	26.2
백 분 율 (B)	2.0	76.0	14.0	8.0	100.0
기초자치단체					
빈 도	4	80	22	35	141
백 분 율 (A)	2.1	41.9	11.5	18.3	73.8
백 분 율 (B)	2.8	56.7	15.6	24.8	100.0
항목별 소계	5(2.6)	118(61.8)	29(15.2)	39(20.4)	191(100.0)

[부 록 4] 일본 청소년육성
국민회의 자료

사단법인 청소년육성국민회의(일본)

〈입회안내〉

차세대를 짊어질 청소년의 건전한 성장을 촉구하기 위하여 국민 각층의 충지를 결집하는 것이 이 회의의 목적입니다. 사상이나 이념의 차이를 넘어서 많은 단체나 청소년에게 관심이 많은 개인 등의 회원으로서 활동해 줄 것을 기대합니다. 이 목적에 찬동하는 개인 또는 단체의 경우 이사회의 승인을 얻어 누구라도 다음과 같이 회원(정회원, 찬조회원)이 될 수 있습니다. 꼭 참여하여 협조하여 주시기 바랍니다.

현재 회원은 47개 도·도·부·현민회의(都·道·府·縣民會議), 41개 청소년단체, 48개 청소년육성단체, 7개 교화단체, 4개 공공단체, 17개 언론단체, 13개 기타단체, 개인회원 77명으로 되어 있습니다.

- 정회원

- 1. 개인회원 : 본 회의의 목적에 찬동하고 연회비 5,000엔을 납입하는 개인

- 2. 단체회원 : 전국적 조직 또는 이에 준하는 조직을 가진 단체로서 연회비 2만엔을 납입하는 자

- 찬조회원 : 본 회의의 목적에 찬동하고 연 5만엔 이상의 특별지원을 한 개인 또는 단체

- 회원의 특전 : 회원이 되면 월간잡지 「청소년」과 청소년문제에 관한 각종 정보, 자료 등을 우선 구독할 수 있습니다. 그리고 국내는 물론 국제적 연구회나 대회 등에 참가할 수가 있습니다. 또 대회 등의 강사 알선이나 파견 등의 협조를 받을 수 있습니다.

청소년을 위해 당신의 힘을

회 장 井 深 大

(社團法人 靑少年育成國民會議)

청소년이 건강하게 자라서 연령에 따라 사회의 여러가지 활동에 참가하면서 장차 지역사회나 일본을 훌륭하게 젊어지는 일은 국민 누구나의 소원입니다.

그러기 위해서는 인생의 기초가 되는 유아기에 부모가 굳센 사람으로서 교육·지도를 하는 일이 핵심이라고 하겠으나, 우리들 일반 어른들이 상호 협력해서 모든 아이들을 눈여겨 지키면서 나쁜 짓을 주의시키거나 착한 일을 칭찬하고 나아가 청소년의 자주적인 활동을 적극 지원함과 동시에 청소년이 부담없이 참가해서 활동할 수 있는 다양한 장을 마련하는 등 청소년을 위한 환경을 만들어 나가야 하겠습니다.

이러한 청소년육성 사업은 행정시책이나 일부 관계자의 노력만으로는 될 수 없는 일입니다. 부모나 청소년의 지도에 임하는 사람은 물론 어른들 모두에 의해 진전시켜야 할 일이며, 특별히 청소년들이 일상생활하는 지역에 있어서 가정·학교에 연대한 지역 협력체가 매우 중요하다고 보겠습니다.

이러한 뜻을 가지고 1966년 5월 청소년육성국민운동이 시작되어 최근에는 전국적으로 이 운동이 확대되게 되었습니다. 한 사람이라도 많은 사람이 이 운동에 적극 참가해 주실 것을 부탁드립니다.

이 운동의 캐치프레이즈는 “뻔어나가자 뻔어나가자 청소년”으로 하였으나 보다 훌륭한 차세대를 이룩하기 위해서는 먼저 청소년 자신의 뻔어나가려고 하는 힘이 우러나고, 이것을 보다 바람직한 방향으로 유도해 나가는 데 성인들의 힘이 모아지는 것이 기본일 것입니다. 지금의 청소년이 젊어져야 할 21세기의 일본이나 세계는 결코 용이한 시대가 아니라고 생각합니다.

청소년 여러분이 어떠한 어려운 상황에 있거나 많은 친구들과 항상 생각하고 자기확립에 노력하면서 자기의 창조력을 적극적으로 생활화시키려는 굳센 의지를 가질 것을 기대합니다.

이러한 청소년의 노력을 계발하고 조장·원조함과 동시에 청소년과 함께 밝은 21세기를 만들도록 출발해야 하겠습니다.

○ 청소년육성국민운동의 목표(청소년육성국민회의 결성대회 선언에서)

청소년은 일본의 희망이다. 일본의 내일을 젊어지고 세계의 장래를 구출할 사람은 청소년이다.

청소년이 항상 건강한 신체를 바탕으로 넓고 올바른 시야를 기르고 풍부한 정서와 높은 덕성을 닦아 그 능력을 십분 발휘하여 훌륭한 국민으로 성장하는 것은 청소년 자신의 자랑스러운 과제인 동시에 국가와 국민의 커다란 책임인 것이다. 우리는 이러한 인식에 따라서 청소년육성국민운동의 기치를 높이 들고 이에 굳게 모였다.

1. 청소년은 다음 세대의 일본을 젊어진다는 자부와 책임을 자각하고 그 빛나는 미래를 스스로 개척하고 희망에 찬 삶을 영위한다.

2. 부모나 청소년의 지도에 임하는 사람은 물론 일반 국민은 그 자세를 바르게 함과 동시에 청소년문제에 대한 관심을 높여서 적극 청소년육성에 힘쓰자.

3. 정부와 공공단체의 청소년 정책을 강화함과 동시에 여기에 협력해서 충분히 그 성과를 거둘 수 있도록 힘쓰자.

결의를 새롭게 하고 힘차게 국민운동을 전개하고자 한다. 여기에 전국 청소년 여러분의 분발을 촉구하고 국민 여러분의 적극적인 참여를 바라마지 않는다.

○ 청소년육성국민운동의 발자취

- 운동의 취지

전향과 같은 목표를 내걸고 청소년의 건전한 육성을 목적으로 국민운동의 추진 모체인 청소년육성국민회의가 결성된 것은 1966년 5월 27일이었으나, 그 계기가 된 것은 1965년 9월 20일 중앙청소년문제협의회가 총리에게 제출한 “청소년 비행대책에 관한 의견”이었다. 그 의견에서는 해마다 증대해가는 청소년 비행실태를 염려하여 행정에 의한 종합적인 대책의 필요성과 청소년 비행문제 해결을 위해서 국민적인 필요함을 강조하고 있다.

이와 같은 생각은 전국 청소년단체나 많은 청소년육성 관계자들로부터 지

지를 얻어 단순한 비행대책이라는 관점에서만이 아닌 발전적인 청소년육성을 목표로 한 국민적 관심을 높이고자 하는 움직임으로 발전하게 되었다. 이러한 움직임을 배경으로 하여 동년 11월 30일에는 청소년 전전육성을 위한 국민운동의 중요성과 각 부처의 시책을 촉구한 각의(閣議)보고를 하게 되었다. 그리고 동년 12월 2일과 3일의 청소년문제 전국협의회에서 청소년육성을 위한 일대 국민운동을 전개하는 취지의 선언이 채택되어 이것이 각계의 대표에 의한 국민운동 간담회와 발기인 준비회등으로 되었다가 청소년육성국민회의 결성으로 이어지게 되었다. 소위 ‘과제운동’이 아니고 바로 민간으로부터 성립된 운동으로 출발하게 된 것이다.

- 전국적인 운동 추진체제로

이렇게 발족된 국민운동이 일시적인 것이 되지 않기 위해서는 가능하면 빨리 지방에서도 이에 호응한 활동체를 만들고자 1968년 3월 당시까지 미군의 점령하에 있었던 오키나와 현(縣)에 현민회의(縣民會議)가 결성되어 운동체제를 정비하였다.

이 운동은 당시 목표를 비행소년의 비율을 낮춘다든지 청소년단체나 클럽의 청소년 참가율을 높이는 데 대한 집중적인 운동을 하자는 등의 의견도 있었으나 청소년의 육성은 하루 아침에 되는 것이 아니라는 인식에 대체적인 합의가 이루어져 지구성(持久性)있는 운동이 되도록 하였다. 그래서 “청소년이 항상 건강한 신체를 바탕으로 넓은 시야와 바른 식견을 배양하며 풍부한 정조와 높은 덕성을 닦아서 그 능력을 십분 발휘하고 유능한 국민으로 성장하는 것이 청소년의 자랑스런 과제인 동시에 국가와 국민의 큰 책임이다”라는 인식을 기초로 종합적인 국민운동을 지향하게 되어 획기적인 출발을 하게 된 것이다.

- 주민운동과 읍·면·동민회의(邑·面·洞民會議)

다른 한편으로 이 운동을 지탱해온 것은 장기간에 걸쳐 각각의 위치에 열

심히 청소년육성에 힘써온 사람들이다. 즉 청소년육성국민회의에 참가한 전국 규모인 49개 단체, 그밖에 12개 단체의 관계자 중앙이나들이 지방의 국민운동 추진에 있어서 그 역할을 다한 덕택이다. 또 중앙에 있어서는 학식과 경륜을 갖춘 분들과 재계의 유력인사 등 152명의 면면들이 개인회원으로서 운동에 참여하였다.

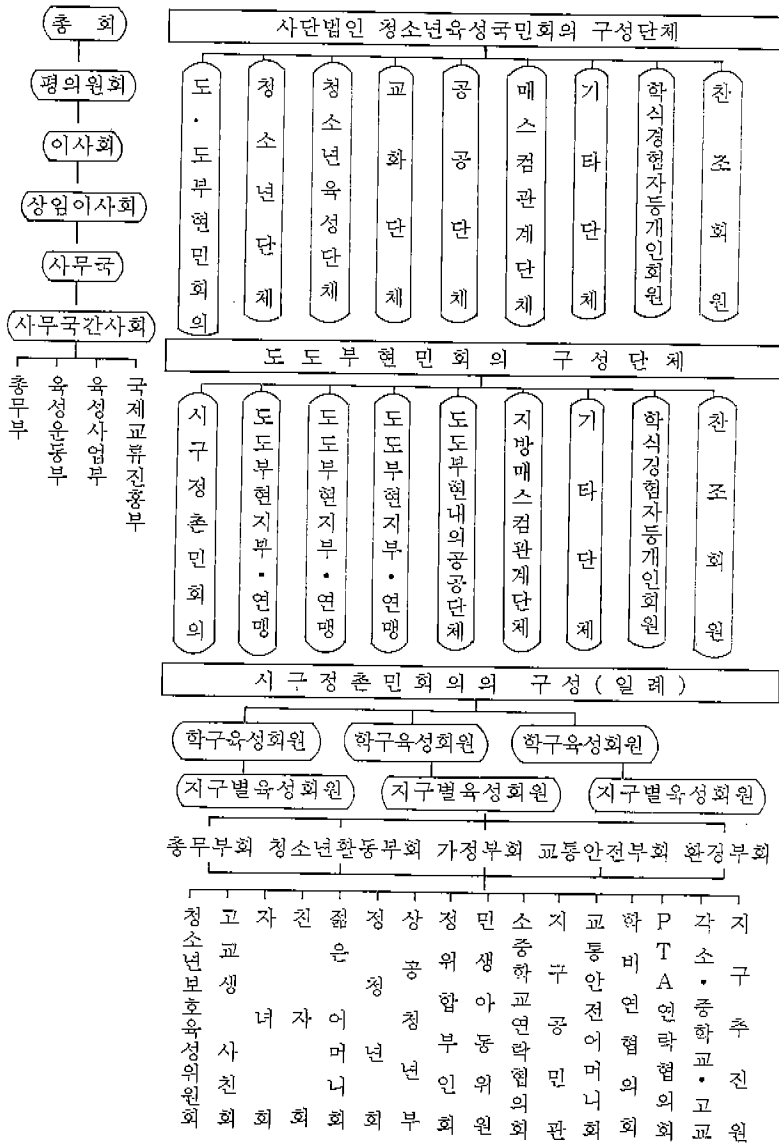
청소년육성국민운동의 성과는 1967년 이후의 청소년비행의 급격한 감소로 나타났다. 이러한 성과를 청소년 건전육성이라는 측면에서 더욱 확실한 것이 되도록 1971년경부터 청소년육성 읍·면·동민회의의 결성을 추진하여 그 움직임을 급속히 진행하였다. 청소년이 생활하고 있는 곳에서 청소년과 일상적으로 접촉하면서 다양한 활동을 통해 건전육성을 도모하는 주민회의가 발족하게 되었다. 이와 같은 동향은 곧 전국에 파급되어 현재는 전국의 8할 이상의 읍·면·동에서 읍·면·동민회의가 결성되어 청소년 비행방지와 건전육성 활동에 큰 역할을 하기에 이르렀다.

○ 국민운동의 발전과 기구

이와 같이 청소년육성국민운동이 발전한 것은 국민적인 높은 관심에 기인한 것이지만, 한편으로 청소년육성국민운동의 방향에 대한 문외와 청소년육성문제에 대한 대응을 놓고 중앙 및 지방의 관계자들에 의한 열성적인 연구가 있었고 지침이 제시된 것도 발전의 한 계기가 되었다.

이번에 제3차 청소년문제 특별연구위원회가 설치되어 21세기를 향한 청소년육성운동의 역할과 기능에 대한 연구를 진행하여, 단순한 청소년육성운동에 국한되지 않고 우리 사회가 21세기를 향해서 어떻게 청소년 육성을 도모해야 할 것인가라는 매우 중요한 과제를 신중하고 과감하게 검토하여 국민운동의 급후의 발전과 성과를 기하기 위한 지침으로 삼고자 한다.

청소년육성국민운동 추진체제도



총무청청소년대책본부
및
중앙청소년관계성청

도도부현
도도부현교육위원회
도도부현청소년문제협의회의

시구정촌
시구정촌교육위원회
시구정촌청소년문제협의회의

※ 구성단체 1988 4월 1일현재

○ 청소년육성운동을 마을·거리·직장으로

청소년의 건전한 육성을 도모하기 위해서는 청소년이 자라는 제1환경인 가정, 제2환경인 학교와 직장, 제3의 환경인 지역사회가 긴밀하게 제휴, 협력체를 만들면서 그들이 생활하는 마을이나 거리의 단계인 모든 주민이 참가한 다음과 같은 의도적인 활동을 권장하는 것이 필요하다. 이러한 활동을 마을에서 마을로 전국적으로 확대 실시하는 것이 본 운동의 기본이다. 여러분의 참가와 협력을 바란다.

1. 먼저 참가하여 자신의 세계를 넓히자

청소년의 자각을 높이고 사회와 연대적인 태도를 갖게 하기 위해서는 청소년단체나 클럽활동을 한층 더 진작하고 청소년이 동세대간의 교류 및 철차타를 통해서 자주성·규율·협력·책임 등을 몸에 익히도록 장려 원조함과 동시에 이미 진행하고 있는 청소년의 각종 봉사활동을 더욱 조장하고 권장한다.

2. 마음의 눈을 뜨고 세계와 유대를 맺자

세계 여러 나라의 상호의존 관계가 심화되는 가운데 일본인은 지구사회의 일원으로서 어떻게 살 것인가를 오늘날처럼 주목받는 시대는 없었다. 청소년의 국제이해·교류·협력 활동의 추진이나 지역의 국제화 도모 등 올바른 국제성을 몸에 익히고 세계에 통용하는 일본인(청소년)의 육성을 추구한다.

3. 몸과 마음을 키우고 보살피자

가정은 유아에서 노인에 이르기까지 사람의 생애에 걸쳐 서로 협력하면서 생활을 영위하여 안정을 얻고 활력을 기르며 배우는 곳이다. 특히 유아기 어린이에게 있어서는 가정은 부모의 영향이 매우 큰 곳이다. 이러한 까닭에 “가정의 달”운동이나 모자교실의 활동을 전개하여 청소년육성에 대한 부모의 충분한 이해와 자각을 촉구하여 건전한 가정만들기를 이루어 나가야 할 것이다.

4. 돌아나는 새싹을 지키자

청소년의 비행·문제행동이 점점 증가하고 있으므로 가정·학교·지역사회의

협력을 통해서 청소년비행 방지를 위해 적극 노력하지 않으면 안된다. 또 TV, 출판물, 영화등 메스컴의 일부에서 청소년들에게 바람직하지 않은 영향을 미친다고 여겨지는 것이 늘어나고 있다. 따라서 관계업계의 자숙을 촉구하는 한편 저속한 사회환경에 대해서는 주민운동 등에 의해서 이를 배제하는데 힘을 기울여 청소년을 위해서 바람직한 환경을 조성하는 데 매진하여야 한다.

〈오아시스운동으로 인정이 넘치는 마을〉

모든 어른들이 “이 아이 저 아이도 내자식과 한가지”라는 기분으로

- ① 아이들을 따뜻하게 보호하고 칭찬하면서 엄하게 지도한다.
- ② 남의 아이도 애정을 가지고 꾸짖고 엄하게 지도한다.
- ③ 스스로 이 운동에 앞장서 행한다.

○ 전국적으로 다채한 사업이나 활동 실시

(1) 마음이 풍부한 자녀육성, 건전한 가정운동의 촉진

① “모자교실 모델 지구사업”의 실시

읍·면·동민회의를 “모자교실 모델지구”로 지정하여 임신부, 영·유아 및 모자를 함께 대상으로한 “모자교실”활동 실시

② 편찬서작성·배포

“모자교실 실천사례집”을 작성 널리 배포하고 “세살때의 혼 100세까지”등 편찬서를 작성보급

③ “가정의 날” 추진

“고향재발견”사업이나 “TV없는 날” 운동등을 “가정의 날”에 설정하는 등 각지의 연구활동 수집·소개

④ 각종 학습활동 참가 촉진

“가정교육학급”과 “부모강좌”등의 학습활동에 부모의 참가촉진 노력

(2) 청소년의 각종 참가활동의 촉진

① 인생의 절목(節目)을 살린 의식계발

청소년에게 있어서 인생의 절목이 되는 시기에 맞는 “입지(立志)의 날”
“성인의 날”등이 효과를 거둘 수 있도록 행사방식 등에 대한 정보제공

② 청소년의 주장 지방대회의 조성 및 전국대회 개최

중학생이 학교나 일상생활체험을 통해서 감상, 희망등을 발표하는 「청소년
의 주장 지방대회」를 장려하고 청소년의 참가를 한층 촉진

③ 「전국청소년 심포지움」개최

전국각지의 청소년단체활동 등에서 실천하고 있는 청소년육성자가 참가한
「전국청소년 심포지움」개최

④ 「청소년 자원봉사자 육성활동사업」의 실시

새로운 자 봉사활동의 개발과 모범활동가의 활동에 대한 국내외 자 봉사
활동실천체험및 연구기회 촉진

⑤ 청소년단체, 클럽활동 촉진 및 지원

가. 청소년단체·클럽활동 참가촉진

나. 청소년단체·클럽활동에 대한 지원·협력

마이크로버스등 활동기재·자료제공

전국적인 대회, 행사에 강사파견 각종 사업의 후원이나 공동실시등

다. 청소년단체·클럽등의 표창사업 실시

① 청소년국제교류 사업에 대한 조언·지도 등 협력촉진

가. 국제교류프로그램의 기획·입안 등에 대한 조언·지도 및 사전 사후
연수회의 강사 알선등

나. 외국청소년에 대한 일본 이해도모

다. “가정의 날 뉴스” 간행

라. 청소년의 국제교류에 이해깊은 어학력 뛰어난 자원봉사자의 모집·
등록·명부의 정비·알선등

마. 일본에 오는 외국청소년의 일본이해를 위한 오리엔테이션 서비스
에 관한 자료제공과 기재대출 등

② 청소년국제교류에 관한 출판

청소년이나 청소년국제교류에 관한 정보자료 발간 국내외 관계자에게 배포
가. 「청소년과 국제교류」(격월간)

나. 「Japan Bulletin for Youth and International Exchange」

다. 「The Rising Younger Generation in Japan」

라. 「Aid for Understanding Japanese Young People」

마. 「青少年을 위한 국제교류 핸드북」

③ 청소년국제교류 지도자등의 연수

청소년국제교류 사업의 기획, 실시등에 연계된 청소년단체의 지도자 및 지방
공공단체의 담당자 및 어학 프론티어를 대상으로한 연수회 개최

④ 외국청소년지도자 초청사업

일본의 청소년단체등과 협력연대관계를 가진 개발도상국의 청소년지도자를
40일간 초청하고 관계단체와 연계강화및 일본에 대한 이해를 촉진도모

⑤ 「국제청소년의 마을」 개최

일본청소년과 외국청년이 공동생활하는 가운데 상호이해와 국제이해를 도모
하고 21세기를 짊어질 국제성을 갖춘 청년지도자로 육성토록 국제청년의 이
념을 발판으로 개최

⑥ 청소년단체등의 국제활동에의 노력

가. 국제이해, 협력증진 활동지원

나. 「일본·영국 청년지도자 상호교류 사업」의 실시

일·영국 양국의 청소년육성 활동에 대해서 정보교환이나 경험교류를 통해서
양국의 청소년활동이나 청소년육성 활동의 이해를 도모하기 위하여 지도자
파견 및 공동교류 사업실시

⑦ 정부의 청소년국제교류사업협조

가. 총무청 청소년대책본부가 실시하는 「청소년 해외파견 사업에 참가
하고 일본에 오는 외국청소년의 교류등에 대한 협력

나. 외무성에서 행하는 「21세기를 위한 우정계획」으로 일본에 오는 아

세안청소년의 교류에 대한 협력

다. 개발도상국의 새나라건설 새사람건설에 협력하기 위하여 「청년해외협력대」의 활동을 더욱 충실·개발토록 지원 협력

(4) 청소년의 비행·문제행동의 방지활동 촉진

① 「청소년비행방지 전국연구집회」의 개최

지역에서 청소년의 비행방지 활동에 힘쓰는 활동가를 모집하여 지역에 있어서의 비행방지 활동의 효과적인 추진방안등 연구협력

② 「청소년을 비행으로부터 지키는 국민운동 추진기간」의 추진

청소년의 비행에 빠지기 쉬운 하휴기인 7·8월을 「청소년을 비행으로부터 지키는 국민운동 기간」으로하고 포스터, 캠페인등에 의한 계도에 힘쓴다.

③ 편람의 작성과 배포

“비행방지를 위한 수첩용역을 비롯한 정보·새소식등을 계발자료로 작성 널리 배포한다.

④ 관련사업의 실시

(5) 청소년유해환경의 정화활동의 촉진

① 환경정화 지역활동의 촉진 및 지원

가. 디스코, 게임장, 다방 및 심야 영업소등 청소년이 출입하는 곳에서 청소년비행을 유발할 수 있는 업태(業態)가 되지 않도록 업자나 관리자에게 적극적인 호응과 협력을 얻어 지역활동에 참여토록 하고 이를 지원한다.

나. 유해도서의 자동판매기 및 성인용 비디오테이프의 자판기를 지역에서 철거한다. 지역활동이나 상점, 슈퍼등에 있어서 성인용 잡지, 성인용 비디오테이프등의 판매방법의 개선을 요구하는 지역활동의 추진을 계도하고 이를 지원한다.

② 「청소년과 환경에 관한 간담회」의 개최

TV, 잡지등 출판물, 영화, 잡지자동판매기, 신문(주로 스포츠신문) 비디오

테이프등의 업계와 간담회를 개최하고 업계의 자숙을 요청하는 동시에 환경정화를 위하여 주민운동추진 방법을 협의한다.

③ 관련사업의 실시

가. 지역에 있어서 환경정화 활동을 통해서 파생되는 문제점과 시·도민회의, 관계단체등으로부터 제시된 요망사항을 집약하고 관계업체와 협의하여 문제해결을 도모한다.

나. 근래 미성년자의 음주, 흡연이 사회문제화되고 있는 상황에 대해서 그 선전, 판매방법의 개선을 촉구한다.

다. 유기기계 관련업체가 게임센터등에서 실시한 연수회가 좋은 성과를 거둔 것처럼 그 기획, 운영에 협력한다.

라. 청소년보호육성조례나 풍속영업적정화법등이 보다 효과적으로 운영되어 환경정화에 도움이 되도록 관계자의 노력을 요청한다.

(6) 지역활동의 충실과 촉진

① 시·도민회의와의 제휴

가. 시·도민회의가 주최하는 대회, 연수회 등에 강사의 알선, 파견, 차량편의제공(차량대여)등 운동추진에 필요한 자료를 제공한다.

나. 시·도민회의 사무국장회의 등을 개최한다.

다. 지역마다 연구회의 등을 개최하고 이를 지원한다.

② 청소년지도자의 양성과 활동지원

가. 「청소년 지도자를 위한 통신교육」의 실시

청소년육성국민운동 추진지도원 및 청소년활동이나 청소년육성 활동을 추진하는 지도자를 대상으로 지도자로서 필요한 전문지식, 기술을 습득시키기 위한 통신교육을 아래와 같이 실시한다.

ㄱ. 수강자를 모집하고 선발절차를 거쳐 2년간의 통신교육을 개설

ㄴ. 수강 2년제를 맞는 수강생을 대상으로 집합연수를 실시

나. 상담, 조언활동의 실시

청소년육성국민운동 추진지도원 등을 대상으로하여 청소년문제나 지역활동 추진상 직면한 문제 등에 대해서 통신에 의한 상담을 받고 전문가에 의한 조언, 지도를 행한다.

다. 청소년 육성자문 활동지원

통신교육을 수강하고 「청소년육성자문가(이하 지도자로 함)로서의 자격을 인정받은 자의 활동을 다음과 같이 지원한다.

ㄱ. 「지도·정보」의 발행(년4회)등에 의해서 지도자 상호의 정보교환이나 자기학습을 촉진한다.

ㄴ. 각 시·도마다 조직되어가고 있는 「청소년 지도자」회에서 실시하는 학습회등에 대한 강사의 알선 지원

라. 기장(記章)의 작성과 배포

국민운동을 상징하는 기장을 작성하여 국민운동 추진원, 청소년육성 지도자 등의 회장에 따라서 배포한다.

③ 지역조직 편성과 지역활동의 촉진

가. 시·읍·면·동민회의 등의 지역조직 편성의 촉진

시·면·면·동민회의 등의 조직이 설치되지 않은 시·읍·동에 있어서는 조직이 촉진되도록 시·도민회의와 협력하고 조직편성을 위한 협력지도·정보자료의 제공

나. 시·읍·면·동민회의 등의 활동장려 사업의 실시

시·도민회의의 추천을 받아서 특별히 활발한 활동을 전개하고 있는 시·읍·면·동회의를 널리 전국에 소개

다. 지역활동 추진영화의 제작·보급

시·읍·면·동회의 등의 지역활동 추진에 참고가 될 영화를 제작하고 널리 배포한다.

(7) 청소년 육성국민운동의 기운 고양

① 「여러분의 청소년육성 실천활동」의 장려 및 촉진

시·도민회의, 시·읍·면민회의, 각종단체와 연대협력으로 지역의 실천활동이 전국각지에서 더욱 활발하게 전개될수 있도록 힘쓴다.

② 「전국 청소년 건전육성 강조의 달」운동의 추진

11월의 「전국 청소년 건전육성 강조의 달」에 특별히 다음 계발사업을 실시하고 청소년 건전육성의 사회적 기운을 고양시킨다.

가. 「소년의 주장 전국대회」와 「전국청년 심포지움」 등의 사업을 실시한다.

나. 총무청(청소년대책본부)과 협력하여 계발포스터를 작성하여 전국 각지에 배포한다.

다. 청소년 단체, 클럽에의 가입촉진 포스터를 만들어 전국 각지에 배포한다.

라. 시내의 청소년 관계기관·단체의 협력을 얻어서 「청소년 건전육성 계발」의 현수막을 설치한다.

마. 관계단체, 기관등의 협력을 얻어 홍보지등을 통해서 국민운동을 홍보한다.

바. 시·도가 실시하는 강조의 달을 지원, 협력하여 이를 더욱 성대하게 한다.

③ 홍보활동 실시

다음 자료를 정기·수시로 작성 배포하여 국민운동을 널리 홍보하는 데 힘쓴다.

가. 잡지 「청소년」(년11회)

나. 「청소년 새소식」(수시)

다. 지역활동의 수첩등 자료

(8) 운영회의 등의 실시

① 운영회의 개최

총회, 평의원회, 이사회, 상임이사회, 부회, 사무국간사회등의 여러 운영회

의를 개최하고, 국민운동의 효과적인 추진에 힘쓴다.

② 「청소년육성기금」의 확충

청소년 단체나 청소년육성을 위한 지역활동등의 육성, 지원을 위하여 설치된 「청소년육성기금」의 확충에 힘쓴다.

③ 청소년육성국민운동 배상책임 보험제도의 추진

시·도·민회와 시·읍·면·동민회의 등이 주최하는 사업에 의해서 생기는 사고의 배상책임 및 추진지도원의 활동 중에 입은 상해보험 및 사업 참가자의 상해보험제도의 충실을 도모한다.

④ 관련운동과의 제휴

가. 「국민건강·체력향상 운동」, 「적은 친절운동」, 「10만명의 자원봉사 모금운동」 「걷기 운동」 등을 지원하고 이에 협력한다.

나. 청소년대책진흥 국회의원간담회의 운영에 협력하고 청소년육성 방책의 충실·강화를 도모

다. 청소년관계 행정기관등과 일상적인 제휴를 도모하고 종합적인 청소년육성의 추진 도모

사단법인 청소년육성국민회의 정관

제 1 장 총 칙

제 1 조(명 칭) 본 법인은 사단법인 청소년육성국민회의라 한다.

제 2 조(사무소) 본 법인은 사무소를 동경도 요요기시왕마찌 3번지 1호에 둔다.

제 2 장 목적 및 사업

제 3 조(목적) 본 법인은 청소년문제의 중요성을 감안, 널리 국민의 총의를 결집하고 정부시책에 호응하여 다음 세대의 일분을 젊어질 청소년의 건전한 육성을 도모하는 것을 목적으로 한다.

제 4 조(사업) 본법인은 전조의 목적달성을 위하여 다음 사업을 행한다.

1. 청소년이 그의 금지와 책임에 대한 자각을 높이는 활동
2. 건전한 청소년단체 및 클럽의 육성을 도모하고 모든 청소년이 이에 참가하는 것을 장려하기 위한 제활동
3. 근로청소년의 교육, 복지대책을 추진하고 그 생활조건 등의 개선을 촉진하기 위한 제활동
4. 체육, 레크레이션을 장려하기 위한 제활동
5. 건전육성 시설의 정비를 촉진하기 위한 제활동
6. 가정교육, 학교교육, 사회교육등의 긴밀한 연계도모를 위한 제활동
7. 가정의 건전화 도모를 위한 제활동
8. 청소년 비행방지를 위한 제활동
9. 사회환경 정화를 도모하기 위한 제활동
10. 기타 본 법인의 목적 달성에 필요한 사업

제 3 장 정회원

제 5 조(정회원) 본 법인의 목적을 찬동하고 이에 입회한 개인 또는 단체를 정회원으로 한다.

2. 정회원은 총회에 있어서 별도로 정한 회비를 납부하지 않으면 안된다.

제 6 조(입회) 정회원이 되고자 하는 사람은 이사회 의 승인을 받아야 한다.

제 7 조(특전) 정회원에게는 본 법인에서 발간하는 기관지, 도서등을 배포한다.

제 8 조(자격상실) 정회원은 다음 사유에 의해서 그 자격을 상실한다

1. 퇴회
2. 금치산 또는 준금치산의 선고
3. 사망·실종신고 또는 해산
4. 제명

제 9 조(퇴회) 정회원으로서 퇴회하고자 하는 사람은 이유를 명시하여 퇴회계를 제출하여야 한다.

제10조(제명) 정회원이 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 총회의 의결을 거쳐 회장이 이를 제명할 수 있다.

1. 회비의 체납, 기타 법인의 정회원으로서의 의무를 위반하였을 때
2. 본 법인의 정회원으로서 바람직하지 않은 행위가 있었을 때

제11조(기납회비) 기납한 회비는 환불되지 아니한다.

제 4 장 찬조회원

제12조(찬조회원) 본 법인의 목적에 찬동하고 특별한 원조를 하는 개인 또는 단체를 찬조회원으로 한다.

1. 찬조회원에 관한 필요한 사항은 이사회 의 의결을 거쳐 회장이 정한다.

제 5 장 임원, 평의원, 명예회장, 고문 및 참여

제13조(임원) 본 법인은 다음 임원을 둔다

회 장 1명

부 회 장 5명 이내

전무이사 1명

상임이사 5명 이상 10명 이내

이 사 30명 이상 45명 이내(회장, 부회장 전무이사 및 상임이사를 포함)

감 사 3명 이내

제14조(임원의 선임) 회장, 부회장, 전무이사 및 그밖의 이사 그리고 감사는 정회원 중에서 총회에서 선임한다.

2. 상임이사는 이사의 호선에 의해서 결정한다.

3. 이사 및 감사는 서로 겸임할 수 있다.

제15조(임원의 임무) 회장은 본 법인의 업무를 총괄하고 본 법인을 대표한다.

1. 부회장은 회장을 보좌하고 회장 유고시 또는 결원일시는 회장이 미리 지명한 순서에 따라서 직무를 대행한다.

2. 전무이사는 회장 및 부회장을 보좌하고 본 법인의 업무를 총괄 정리한다.

3. 상임이사는 회장 및 부회장을 보좌하고 이사회 결의에 따라서 일상의 업무를 처리한다.

제16조 이사는 이사회를 조직하고 정관이 정하는 것 이외에 총회에서 의결해야 할 사항이외의 사항에 대한 의결 및 업무의 집행에 임한다.

제17조 감사는 민법 59조에 정한 직무를 행한다.

제18조(임원의 임기) 본 법인 임원의 임기는 2년으로 하고 재임할 수 있다.

1. 보결 또는 증원에 의한 임원의 임기는 전임자 또는 현임자의 잔임기간으로 한다.

2. 임원은 그의 임기만료후에도 후임자가 취임할 때까지는 그 직무를 행한다.

제19조(평의원) 본 법인은 평의원 130명이상 170명이내를 둔다.

1. 평의원은 정회원중에서 이사회에서 선임한다.
2. 평의원은 평의원회를 조직하고 회장이 필요하다고 인정할 사항을 심의한다.
3. 평의원은 전조의 규정을 준용한다. 이 경우 본 조문중의 「임원」이란 「평의원」으로 본다.

제20조(명예회장) 본 법인은 명예회장을 둘 수 있다.

1. 명예회장은 이사회의 추천에 따라 회장이 총회의 동의를 얻어서 위촉한다.
2. 명예회장은 의례적이며 특히 회장의 자문에 응하고, 스스로 회장에 대해서 의견을 말할 수 있다.
3. 명예회장의 임기는 2년으로 하고 재임할 수 있다.

제21조(고문 및 참여) 본 법인은 고문 및 참여 약간 명을 둘 수 있다.

1. 고문 및 참여는 학식있는 사람 중에서 이사회에서 선임하고 회장이 위촉한다.
2. 고문은 중요한 사항에 대해서 회장의 자문에 응하고 또 스스로 회장에 대해서 의견을 말할 수 있다.
3. 참여는 회장이 요구하는 바에 따라서 본 법인의 업무에 참여할 수 있다.
4. 고문 및 참여의 임기는 2년으로 하고 재임할 수 있다.

제 6 장 사무국 및 직원

제22조(설치 및 임면) 본 법인의 사무를 처리하기 위하여 사무국을 두고, 사무국장 기타 직원을 둔다.

2. 직원은 회장이 임면한다.
3. 직원은 유급으로 한다.

제23조(조직 및 운영) 사무국의 조직 및 운영에 관해서 필요한 사항은 이사회 의 결을 거쳐서 회장이 정한다.

제 7 장 회 의

제24조(종류) 회의는 총회·이사회 및 평의회의 3종으로 한다.

제25조(소집) 회의는 회장이 소집한다.

1. 회의를 소집할 때에는 부득이한 때를 제외하고는 적어도 5일전에 본회의에 부의할 사항 및 내용과 일시·장소를 기재한 문서로 통지하지 않으면 안된다.

제26조(개최) 통상 총회는 매년 2회 개최한다

1. 임시총회는 회장이 필요하다고 인정할 때 개최한다.
2. 회장은 정회원 현재수의 1/5 회의에 부의할 사항을 제시한 임시총회 개최를 청구한 때에는 청구일로부터 20일이내에 이를 소집하여야 한다.

제27조 이사회는 회장이 필요하다고 인정할 때에는 개최한다.

1. 회장은 이사 현재수의 1/3이상으로부터 회의에 부의할 사항을 제시하여 이사회 개최를 청구하였을 때에는 소집하여야 한다.

제28조 평의원회는 년1회 이상 회장이 필요하다고 인정한 때에 개최한다.

제29조(의장) 총회의 의장은 매회 정회원중에서 회장이 지명한다.

1. 이사회 및 평의원회 의장은 회장이 된다.

제30조(정족수) 총회, 이사회 및 평의원회는 각각 정회원, 이사 또는 평의원 현재수의 2분의 1 이상이 출석하지 않으면 진행, 의결할 수 없다.

제31조(표결) 총회, 이사회 및 평의원회의 의사는 정관에 특별한 규정을 정한 경우를 제외하고는 출석자의 과반수로서 결정하고 가부동수인 경우는 의장이 결정권을 가진다.

제32조 부득이한 이유로 하여 회의에 출석하지 못한 정회원, 이사 또는 평의원은 미리 통지된 사항에 한하여 문서로써 표결에 참가하고 또는 대리인에게 표결을 위임할 수 있다. 이 경우 전2조 규정의 적용에 대해서는 출석한 것과 같이한다.

제33조(총회에 회부할 사항) 총회는 본 정관에서 정한 것 이외에 다음 사항을

의결한다.

1. 사업계획 및 수지예산의 결정
2. 사업보고 및 수지결산의 승인
3. 기타 이사회에 있어서 필요하다고 인정되는 사항

제34조(총회의결 사항의 통지) 총회의 의사요령 및 의결사항은 정회원에게 통지한다.

제35조(의사록) 회의에 대해서는 다음 사항을 기재한 의사록을 작성하지 않으면 안된다.

- (1) 일시 및 장소
- (2) 정회원, 이사 또는 평의원의 현재수
- (3) 출석정회원, 이사 또는 평의원(서명 표결자 및 표결 위임자 포함)
- (4) 의결사항
- (5) 의사의 경과, 요령 및 발언자의 발언요지
- (6) 의사록 서명인의 선임에 관한 사항

1. 이사록에는 의장 및 출석자중에서 선임된 의사록 서명인 2명이 서명날 인하고 회장이 이를 보관한다.

제 8 장 자산 및 회계

제36조(자산) 본 법인의 자산은 다음 각호에 의거 구성된다.

- (1) 본법인의 설립 당초 종전의 청소년육성국민회의에서 승계된 별지 재산 목록 기재 재산
- (2) 회비
- (3) 조성금
- (4) 사업에 수반된 수입
- (5) 재산 과실
- (6) 기부금품
- (7) 기타수입

제37조(자산의 종류) 본 법인의 자산은 기본재산과 운용재산으로 나눈다.

제38조(경비의 지출) 본 법인의 지출은 운영재산에서 한다.

제39조(자산의 관리) 본 법인의 자산은 이사회에서 정한 방법에 따라 회장이 관리한다.

제40조(기본재산의 사용) 기본재산은 소비하거나 또는 담보로 제공해서는 안 된다. 단, 본 법인의 사업 수행상 부득이한 이유가 있을 때에는 이사회 및 총회의 의결을 거쳐서 그리고 국무총리의 승인을 얻어서 그 일부를 처분 또는 담보로 제공할 수가 있다.

제41조(사업계획 및 수지예산) 본 법인의 사업계획 및 예산은 매회계년도 개시전에 회장이 편성하고 이사회 및 총회의 의결을 거쳐 국무총리에게 제출하여야 된다. 사업계획 및 수지예산도 위와 같다.

제42조(수지결산) 본 법인의 수지결산은 매회계년도 종료후 2개월 이내에 회장이 작성하여 재산목록 및 사업보고서 그리고 정회원이 동상황과 함께 감사의 의견을 부쳐 이사회 및 총회의 결을 거쳐 국무총리에게 보고하여야 한다.

제43조(의무의 부담) 수지예산의 정한 바의 새로운 의무의 부담을 하고 또는 권리의 방기를 하고자할 때에는 이사회 및 총회의 의결을 거쳐 국무총리에게 제출하여야 한다.

제44조(회계년도) 본 법인의 회계년도는 매년 4월 1일에 시작되어 익년 3월 31일에 마친다.

제 9 장 정관의 변경 및 해산

제45조(정관의 변경) 본 정관은 이사회 및 총회에 있어서 각각 3/4 이상의 동의를 얻어서 국무총리에게 제출하여 허가를 받아야 한다.

