

## 지방자치단체 청소년복지행정조직의 운영실태 및 개선방안

- 청소년상담실 운영을 중심으로 -

김 병 국\*·권 오 철\*\*

### < 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 청소년상담행정의 의의 및 수행방식
- III. 지방자치단체 청소년복지행정조직의 분석 : 청소년상담실 운영실태 및 문제점
- IV. 지방자치단체 청소년상담실 운영의 개선방안
- V. 결 론

본 논문은 현재 지방자치단체의 청소년복지행정기능 중 상담기능을 핵심업무로 수행하는 청소년상담실을 중심으로 조직관리적 차원에서 어떠한 문제들이 노정되고 있으며, 이를 개선하기 위한 정책적 방향은 무엇인가를 제안하는데 연구목적을 두고 있다. 지방자치단체의 조례에 의하여 설치되는 청소년상담실의 실태와 문제점을 분석하기 위하여 조직형성적 측면, 운영체계적 측면, 그리고 상담관리적 측면에서 그 실태를 분석할 수 있다. 우선 조직형성적 측면에서는 지방자치단체내의 청소년상담실 설치와 상담기능조직체계의 적절성 측면으로 구분하여 분석하고 있다. 둘째로 운영관리적 측면에서는 상담실을 운영하는 조직과 인력 그리고 재원과 관련된 내부적 운영체계 측면, 그리고 상담실의 운영방식과 행정계층간 협력관계와 연관된 외부적 운영체계 측면으로 구분하여 분석하였다. 마지막으로 상담관리적 측면에서는 상담실적과 사업실적으로 구분하여 실태와 문제점을 분석하고, 개선방안을 모색·제시하였다.

□ 주제어 : 청소년상담실, 청소년복지, 청소년상담행정

\* 한국지방행정연구원 연구위원

\*\* 한국지방행정연구원 수석연구원

## I. 문제의 제기

중앙정부의 권한집중, 국가재정과 지방재정의 불균형, 획일적인 지방자치, 자치역량과 주민참여의 부족으로 대표되는 현재의 통제형 지방자치시스템을 주민과 함께하는 가까운 정부, 아래로부터 지속적인 자기혁신이 가능한 정부, 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 사회, 자율과 책임 및 공동체정신을 바탕으로 하는 사회를 기반으로 하는 분권형 지방자치시스템으로 전환하려는 노력이 우리 나라에서 진행 중에 있다. 과거에 중앙정부의 지침에 의해 수행되던 많은 기능들이 이제는 지방자치단체가 스스로 지역의 여건에 부응하도록 조정하여 처리하게 되는 것이다.

따라서 지방자치단체는 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 지역경쟁력을 확보하기 위하여 전반적으로 행정기능과 행정조직을 조정해야 하는 환경에 부딪치게 될 것이다. 여기에는 지역복지행정을 포함한 교통·건설·경제·환경·위생행정 등 모든 행정기능이 조정의 대상이 된다. 특히 지방자치 실시 목적이 주민복지 실현이라는 점에서 보면 복지행정기능의 조정은 직접적으로 주민이 체감하게 되기 때문에 다른 행정기능의 조정에 비하여 중요하다고 하지 않을 수 없다.

그런데 지금까지의 지방복지행정은 국가가 수립한 복지행정정책을 지역 내에서 집행하는 역할만 해 왔다고 해도 과언이 아닌 바, 중앙정부의 복지기능과 복지예산이 지방에 과감히 이양되어야 하고, 시·도와 시·군·구간 복지행정기능이 명확하게 구분되어야 한다. 요즘 지방자치단체장들의 복지행정업무에 대한 관심이 높은 것은 복지정책의 산출결과가 차기 지방선거에 직접 영향을 미친다고 판단하고 있는 것에 기인하고 있는 바, 이는 지방자치단체가 복지행정기능을 이양받을 수 있는 여건을 갖추었음을 인지하게 하는 현상이라고 할 수 있다.

특히 청소년복지, 노인복지, 아동복지 등과 같이 개별적이고 세부적인 복지기능에 대해 관심을 보이고 있고, 그 중에서도 청소년상담기능은 이미 지방자치단체에서 중요한 기능의 하나로 자리매김하고 있다. 이는 지방자치단체가 청소년상담실을 설치할 수 있는 조례를 제정하고 있는 것에서도 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 청소년상담실은 운영적 측면에서도 아직 많은 문제점을 보여주고 있다. 청소년문제는 지역사회 뿐만 아니라 국가적으로도 중요한 사안으로 대두되고 있으나 시군구단위에는 아직도 설치되어 있지 않거나, 법규상으로도 아직은 실질적인 운영을 뒷받침해 주고 있지 못하며, 운영주체를 지방자치단체로 할 것인가 아니면 위탁할 것인가에 대한 정책적 갈등도 남아 있고, 이로 인한 상담원들의 신분불안정으로 양질의 상담이 이루어지지 못하는 등의 문제점이 노정되고 있다.

이에 따라서 본 논문은 현재 지방자치단체의 청소년복지행정기능 중 상담기능을 핵심업무로 수행하는 청소년상담실을 중심으로 조직관리적 차원에서 어떠한 문제들이 노정되고 있으며, 이를 개선하기 위한 정책적 방향은 무엇인가를 제안하는데 연구목적을 두고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 문화관광부 한국청소년상담원의 전문가와의 개별면담, 한국청소년상담원 주관의 콜로키움에서 인천광역시·경상북도·충청남도·전라북도의 청소년복지 담당부서 공무원과의 토론 등을 하였다.

## II. 청소년상담행정의 의의 및 수행방식

### 1. 청소년, 청소년복지, 청소년상담행정의 의의

청소년복지행정의 대상이 되는 ‘청소년’의 개념은 시대에 따라, 학문영역에 따라, 또한 국가 심지어 동일한 국가내 법률에 따라서도 다양하게 규정되어지기 때문에 일의적으로 논의하기는 어렵다.<sup>1)</sup> 그러나 우리나라의 경우 ‘청소년기본법’에서 9세부터 24세를 청소년으로 설정하고, 이 연령대를 대상으로하여 청소년시책이 이루어지기 때문에 본 연구에서도 이들을 청소년으로 본다.<sup>2)</sup> 청소년과 관련된 행정은 청소년의 건강과 안전문제, 청소년교육, 청소년근로, 청소년수련활동, 청소년복지, 청소년비행관련 등 다양한 내용을 포함하고 있다. 이 가운데 청소년복지행정은 “청소년이 정상적인 삶을 영위할 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 제공되는 사회적·경제적 지원(청소년기본법 제3조)”을 의미하는 것으로 청소년이 사회인으로 성장해 나갈 수 있도록 가정과 사회에서의 다양한 지원방안을 모색하는 것으로, 가정교육기능강화, 사회환경개선, 어려운 청소년지원, 청소년상

1) 우리나라의 경우 청소년기본법에서는 9세이상 24세 이하의 연령대를 청소년으로 보고 있으며, 청소년보호법을 통해 보호받는 나이는 만19세 이하이다. 그러나 유사한 개념으로 소년법에는 20세 미만이 소년으로 명시되어 있고, 아동법에는 18세 미만을 아동으로 규정하고 있는 실정이다. 한편 비공식적으로는 ‘십대’, ‘1318세대’ 등 다양한 신조어를 통하여 청소년을 지칭하고 있어 개념정의에 어려움을 가중시키고 있으나, 일반적으로 중·고등학교학생들을 청소년층으로 보는 견해가 많다.

2) 이에 대한 대안적 논의의 하나로 최윤진은 10대 이전의 아동기에는 보호중심의 복지권이, 10대의 청소년기에는 복지권과 함께 성인에 버금가는 자유권이, 그리고 20대 청년기에는 자유권이 강조되어야 한다고 하여 발달상의 차이에 따른 권리부여를 주장하였다. 최윤진, 청소년의 권리, 양서원, 1998.

담활동 등으로 업무가 세분화되어진다. 여기서 청소년상담은 청소년복지행정의 중요한 한 축을 이루고 있는 바, 청소년이 가지고 있는 제반 문제에 대하여 행정기관이 전문적인 상담사의 상담을 통하여 해결방안을 모색하는 행정활동을 의미한다.<sup>3)</sup>

## 2. 청소년관련 행정수행의 법적근거

청소년복지행정수행과 관련한 법적근거는 우선 헌법상의 조문에서 찾아 볼 수 있는데, 비록 독자적인 권리에 대하여 명시하고 있지는 않지만 제34조 제4항에서 “국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다” 그리고 제32조 5항에서 “연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다”고 하여 청소년만을 위한 고유한 복지영역이 존재함을 명시하고 있다. 그러나 우리나라에서 청소년을 대상으로 하는 독자적인 관련법이 제정된 것은 1987년 청소년육성법에서부터이다. 청소년육성법은 청소년육성이라는 목적을 위하여 국가의 책임과 의무를 적시하였으며, 이에 따라 청소년전담행정부서를 설치하게 되었다. 이후 1991년 청소년의 건전육성을 위해 청소년기본계획이 수립되었고, 그 근거법으로 1991년 12월 17일 청소년기본법이 제정되어 시행되고 있다. 청소년기본법은 제8조에서 국가와 지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 규정하고 있는데, “국가 및 지방자치단체는 청소년활동의 지원, 청소년복지의 증진 및 청소년보호의 수행에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행하여야 한다”는 것이 그것이다.

보다 구체적으로 청소년기본법 제26조에서는 “청소년육성에 관한 업무를 효율적으로 운영하기 위하여 시도 및 시·군·구에 청소년육성에 관한 업무를 전담하는 기구를 따로 설치할 수 있다”고 규정하고 있으며, 법 제18조에서는 “국가 및 지방자치단체는 청소년시설을 설치·운영”, “국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 의하여 설치한 청소년시설을 청소년단체에 위탁하여 운영할 수 있다”고 하여 청소년행정을 수행하기 위한 조직 및 시설설치, 그리고 그 수행방식 등에 관한 근거를 규정하고 있다.

3) 일반적인 의미에 있어 상담이란 “주의 깊이 살필 수 있는 전문적이고 인격적인 만남과 온화하고 수용적 분위기의 의사소통을 통해 내담자의 회복과 성장지향적인 변화를 위한 전인격적인 도움의 과정”으로 정의된다. 한재희, 상담패러다임의 이론과 실제, 교육아카데미, 2002. 또한 한재희는 상담의 영역과 관련하여 상담문제의 심각도를 기준으로 생활지도(guidance), 상담(counseling), 심리치료(psycholtherapy)로 구분하면서도, 실제 상담에서는 이들이 혼용되어 사용되어진다는 점을 지적하고 있다.

### 3. 청소년상담행정의 수행방식

#### 가. 청소년행정조직 개요

청소년업무를 전담하는 행정조직은 중앙부서의 경우 문화관광부내 청소년국, 국무총리실 소속의 청소년보호위원회가 있고, 지방자치단체의 경우 청소년과나 청소년담당 등이 있다.<sup>4)</sup>

그러나 지방자치단체의 경우 청소년업무를 과단위의 독립된 전담부서를 가지고 운영되는 곳은 거의 없는 실정이다. 광역자치단체의 경우 주로 체육청소년과 형태로 운영되며, 과단위의 독립된 청소년조직을 설치하고 있는 곳은 대구광역시와 경기도 두 곳이다. 기초자치단체의 경우 담당단위에서 전담기구가 설치되어 있으며, 소속 과는 문화관광과, 사회복지과, 자치홍보과, 문화공보실 등 다양하다. 한편 장성군과 같이 별도의 전담기구가 설치되어 있지 않고 관련부서내에서 업무단위로 처리되는 곳도 있다.

<표 1> 지방자치단체의 청소년행정수행조직체계

구 분		과단위	담당단위	비고	
광역	시	서울	체육청소년과	청소년육성, 체육청소년시설, 청소년보호	
		부산	여성정책과	청소년	
		대구	청소년과	청소년육성, 청소년보호	
		인천	청소년자원봉사과	청소년육성보호	
		광주	체육청소년과	청소년육성, 청소년보호	
		대전	체육청소년과	청소년	
		울산	체육청소년과	청소년	

(계 속)

- 4) 문화관광부 문화정책국의 경우 청소년정책수립업무, 청소년지도업무, 청소년수련업무 등이 주가 되며, 청소년보호위원회의 경우 각종 유해요인으로부터의 청소년보호업무를 담당하고 있다. 이처럼 중앙정부의 청소년행정이 육성정책과 보호정책으로 이원화되어 운영되어 운영되고 있는 바, 문화관광부 청소년국은 육성업무 중심의 통합을 주장하고, 총리실 상하 청소년보호위원회는 보호업무중심의 통합을 주장하는 등 대립이 심화되고 있는 실정이다. 최충욱, “청소년정책” 바른사회를 위한 시민회의, 바른한국의 비전과 과제, 나남출판, 2002, pp.273-274 참조. 한편 이러한 대립과 관련하여 국무총리실 소속하에 청소년보호위원회를 중심으로 통합운영하자는 주장에 대해서는 권장희, “청소년 정책을 총괄조정하는 전담기구 더 이상 늦출 수 없다.” 민족예술, 2000.8, 그리고 문화관광부 산하에 단일의 정책기구를 두자는 주장에 대해서는 김현모, “청소년정책기구 단일화에 대한 문화관광부의 입장,” 민족예술, 2000.8을 참조.

구 분		과단위	담당단위	비고	
광역	도	경기	청소년과	청소년육성, 청소년보호, 청소년시설	
		강원	체육청소년과	청소년, 청소년시설	
		충북	체육청소년과	청소년	
		충남	체육청소년과	청소년	
		전북	체육청소년과	청소년육성, 청소년보호	
		전남	체육청소년과	청소년	
		경북	체육청소년과	청소년육성, 청소년보호	
		경남	체육청소년과	청소년, 체육청소년시설	
		제주	스포츠산업과	청소년육성	
기초	50만 이상	수원	체육청소년과	청소년	
		청주	문화관광과	체육청소년	독립담당부제
	일반시	경산	사회복지과	청소년	
		남원	문화관광과	체육청소년	독립담당부제
		문경	사회진흥과	청소년	
	군	영월	문화관광과	체육청소년	독립담당부제
		담양	자치홍보과	체육청소년	독립담당부제
		장성			사회복지과내 업무단위수행
	자치구	은평	가정복지과	청소년	서울특별시
		서구	사회복지과	청소년	부산광역시
		중구	문화공보실	청소년	대구광역시

자료: 행정자치부, 지방행정조직편람(2004). 각 지방자치단체 조직기구를 참조하여 재작성(기초자치단체는 무작위 선정).

#### 나. 청소년상담행정의 조직 및 수행방식

지방자치단체는 청소년업무중 전문성이 요구되는 상담업무의 수행을 위하여 청소년상담기관을 설치·운영하고 있다. 청소년기본법 제46조(지방청소년종합상담센터 등의 설치)에서는 ① 시도지사 및 시장·군수·구청장은 지방청소년종합상담센터 및 지방청소년상담센터를 각각 설치·운영할 수 있다. ② 제1항의 규정에 의한 지방청소년종합상담센터와 지방청소년상담센터는 청소년 및 부모 대상 상담, 상담프로그램 개발 및 운영, 상담자원봉사자 및 청

소년지도자 교육 및 연수, 청소년상담관련 자료수집 및 제공 및 기타 청소년상담을 위하여 필요한 사업을 수행한다고 규정하고 있다. 또한 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지방청소년종합상담센터 및 지방청소년상담센터를 별도의 법인으로 설치할 수 있으며, 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 지방청소년종합상담센터 및 지방청소년상담센터를 설치·운영하는 때에는 국가가 예산의 범위안에서 그 경비의 일부를 보조할 수 있다고 규정하고 있다.

한편, 청소년기본법시행령 제63조는 지방청소년상담실의 운영과 관련하여 ① 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지방청소년상담실에 이의 효율적인 운영을 위한 운영협의회 및 전문적인 자문을 위한 전문위원회를 둘 수 있다. ② 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 해당 지방청소년상담실의 상담인력을 법 청소년상담사자격증을 가진 자로 충원하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 동법시행규칙 제34조(지방청소년상담실의 설치기준)에서 ① 법 제61조의 규정에 의하여 시·도에 설치하는 지방청소년상담실은 전용면적 160제곱미터이상이어야 하며, 시·군·구에 설치하는 지방청소년상담실은 전용면적 100제곱미터이상이어야 한다. ② 지방청소년상담실에는 최소한 개인면접상담실 2개소(시·군·구의 경우에는 1개소), 집단상담실 1개소, 전화상담실 2개소에 상담전용전화 각 1회선(시·군·구의 경우에는 1개소에 1회선), 심리검사실 1개소, 상담대기실 1개소, 행정실 1개소를 각각 분리하여 설치하여야 한다. 다만, 집단상담실과 심리검사실은 1개소를 같이 사용할 수 있다"고 규정하여 설치기준에 대한 구체적인 내용을 적시하고 있다.

### Ⅲ. 지방자치단체 청소년복지행정조직의 분석 : 청소년상담실 운영실태 및 문제점

지방자치단체의 조례에 의하여 설치되는 청소년상담실의 실태와 문제점을 분석하기 위하여 조직형성적 측면, 운영체계적 측면, 그리고 상담관리적 측면에서 그 실태를 분석한다. 무엇보다도 청소년상담실이 지금보다 많이 설치되어야 하고, 설치된 상담실은 운영의 효율성을 확보해야 하고, 상담결과에 대한 객관적 평가 및 관리가 있어야 한다고 보기 때문이다. 우선 조직형성적 측면에서 보면 지방자치단체내의 청소년상담실 설치와 상담기능조직체계의 적절성 측면으로 구분하여 접근할 수 있다. 둘째로 운영관리적 측면에서 보면 상담실을 운영하는 조직과 인력 그리고 채용과 관련된 내부적 운영체계 측면, 그리고 상담실의 운영방식과 행정계층간 협력관계와 연관된 외부적 운영체계 측면으로 구분하여 접근할 수 있다. 그리고 상담관리적 측면에서 보면, 상담실적과 사업실적으로 구분하여 접근할 수 있다. 이하에서는 이러

한 측면을 고려하여 16개 시·도의 종합청소년상담실(시·군의 보다 구체적인 부분에 대해서는 충청남도과 전라북도의 시·군청소년상담실)을 중심으로 실태분석을 하고자 한다.<sup>5)</sup>

## 1. 조직형성적 측면의 실태와 문제점

### 가. 청소년상담실의 설치

청소년기본법 제61조와 시행령 제63조에 의거하여 지방자치단체에 청소년상담실이 설치된다. 지방자치단체 청소년상담실은 청소년상담조직 강화 및 상담기능 확대로 청소년의 각종 문제에 신속하게 대처하고 지역청소년의 복지증진에 기여하려는 목적 하에서 설치된 것이라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 청소년상담실의 기능은 크게 상담기능, 의견수렴기능, 심리검사기능 등으로 분류된다. 이러한 기능을 행하는 청소년상담실<sup>6)</sup>은 시·도의 경우 이 16개 시·도 모두에 설치되어 있는 반면, 시·군·구의 경우 2003년 10월 현재 128개 시·군·구에 설치되어 약 54.7%만이 설치되어 있다.

<표 2> 청소년상담실 설치현황(2003.10현재)

구 분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	
시	16	1	1	1	1	1	1	1	
시군구	수	128	12	6	1	3	3	1	
	%	232 (54.7%)	25 (48%)	16 (38%)	8 (13%)	10 (30%)	5 (60%)	5 (20%)	5 (20%)
구 분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
도	1	1	1	1	1	1	1	1	1
시군구	수	31	4	3	14	14	4	11	19
	%	31 (100%)	18 (22%)	11 (27%)	15 (93%)	14 (100%)	22 (18%)	23 (48%)	20 (95%)

자료: 한국청소년상담원 내부자료(2003)

<표 2>에서 보듯이 경기도, 충청남도, 전라북도, 경상남도의 경우 시군구 청소년상담실이

5) 여기서 충청남도와 전라북도의 시군구청소년상담실을 사례로 분석하는 것은 시도단위의 시군구 설치율이 높은 곳과 운영주체의 분명한 구분(위탁, 직영)이 가능한 곳을 기준으로 하였다.  
6) 시도에는 청소년종합상담실, 시군구에는 청소년상담실이라는 용어를 사용하거나, 상담실 대신에 센터라는 용어를 사용하기도 하는데, 본 연구에서는 청소년상담실로 통일하고자 한다.



가장 많이 설치되어 있고, 서울특별시, 경상북도, 광주광역시의 경우 약 50%정도에 머물러 있으며, 나머지 시·도의 경우 그것은 상대적으로 매우 취약함을 볼 수 있다. 기초자치단체 차원의 청소년상담실 확대설치에 관심을 가져야 할 필요성을 강조하는 대목이다. 다시 말해서 청소년상담실은 청소년기본법에 근거하여 지방자치단체의 조례로 설치될 수 있음에도 불구하고 아직도 45.3%의 시·군·구가 설치하지 않고 있다는 것은 우리나라의 청소년복지 수준을 나타내 주는 준거로서 문제가 아닐 수 없다.

첫째, 청소년문제는 대도시지역에서 더 많이 발생한다고 볼 때 특별시·광역시의 자치구 단위에서의 청소년상담실 설치율이 전국평균설치율보다는 낮게 나타나는 것은 수요 대응적이지 못한 것으로 판단된다.

둘째, 청소년상담기능이란 특별시·광역시·도에서 수행되는 광역행정적 기능이기는 보다는 일선행정차원에서 이루어져야 하는 기초행정적 기능이라는 판단에서 보면 기초자치단체인 시·군·구에서의 설치율은 매우 낮다. 이것은 시·군·구 자치단체장들의 무관심 혹은 시·도와 시·군·구간 청소년상담기능의 낮은 연계성 등에 기인하는 것으로 생활현장 중심의 청소년상담활동기반이 취약함을 보여주는 것이다.

셋째, 시·군·구청소년상담실 설치율이 시·도간에 많은 격차가 있는 것으로 <표2>에서 볼 수 있는 바, 이는 복지수혜적 형평성에 어긋나는 것으로 판단된다.

#### 나. 청소년상담기능조직체계

지역복지행정기능 중에서 청소년상담기능을 내포하는 중분류단위의 청소년복지행정기능은 다양한 조직체계로 수행되고 있음을 <표 1>에서 보았다. 청소년복지행정기능이 국단위에서는 복지/문화/체육/여성 영역에서 수행되고 있어 독자적 위상을 갖추지 못한 것을 볼 수 있다. 그리고 과단위에서는 여성정책/체육청소년/문화관광/문화체육/사회복지/가정복지과에서 수행되고 있고, 극히 일부 시·도에서 청소년과로 편제되어 독자적으로 업무를 처리하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 과단위 명칭을 분석해 보면, 체육청소년과 문화청소년으로 통합·제시되어 있는 일부를 제외하고는 대부분 여성, 문화, 체육, 복지란 명칭 속에 잠재되어 있는 것을 볼 수 있다. 시·군·구의 경우 청소년기능은 담당단위에서만 구체적으로 나타나고 있고, 청소년상담기능은 담당단위에서도 찾아볼 수 없다. 더욱이 담당단위의 청소년 기능은 청소년/교육청소년/여성청소년/청소년복지/청소년보호 등과 같이 다른 기능과 함께 공존

하는 것이 일반적인 현상이다. 그리고 규모가 작은 시·군·자치구에서는 청소년기능을 담당 단위에서도 전혀 찾아볼 수 없다. 그러나 지방자치단체에서 수행되는 청소년업무는 청소년정책에 관한 종합계획 수립 및 추진, 청소년 관련시설 설치 및 운영, 청소년수련관 운영 등으로 대별되고, 청소년상담업무는 청소년시설 혹은 청소년정책팀에서 부수적으로 관장되는 것을 볼 수 있다.

이러한 분석을 토대로 재종합해 보면, 지방자치단체에서 복지업무의 총량적인 수요증가가 매우 높음에도 불구하고 청소년기능은 과단위에서 독자성을 갖지 못하고, 담당단위에서도 독자성을 갖지 못하는 것이 대부분이며 심지어 기능을 설정하지 못하고 있는 지방자치단체도 찾아볼 수 있다. 그렇기 때문에 현재 지방자치단체의 행정조직체계상 청소년기능은 물론 청소년상담기능의 위상 과 그 정체성은 매우 취약하다고 할 수 있다.

## 2. 운영관리적 측면의 실태와 문제점

### 가. 내부적 운영관리 측면

#### 1) 청소년상담실 인력

청소년상담실의 상담인력의 질을 나타내는 박사급인력은 2003년 10월 현재 16개 시도의 경우 전체 상담인력 131명 중에서 9명이고, 석사학위소지자는 93명으로 전체의 70.9%를 차지하고 있다. 그리고 사례지역인 충남과 전북의 시·군<sup>7)</sup> 전체 상담인력 58명 중에서 박사급인력이 5명이고, 석사급인력과 학사급인력이 45명으로 구성되어 있다. 결과적으로 우리나라 지방자치단체의 청소년상담실 상담인력의 질은 대체로 높은 편으로, 시·도는 석사급이 주를 이루고, 시·군·구는 석사 및 학사급이 주를 이루고 있다. 한편 상담인력의 양적 측면을 보면, 시·도의 경우 평균 8명이 근무하고 있고, 시·군·구의 경우 평균 2.4명이 근무하고 있는 것으로 나타나고 있다. 지방자치단체별 청소년인구에 비하여 상담실 인력은 매우 부족한 실정으로 전문적인 상담활동을 수행하기에는 한계가 있는 것을 평가된다.

7) 충남의 경우 공주시, 금산시, 논산시, 당진군, 보령시, 부여군, 서천군, 아산시, 연기군, 예산군, 청양군, 태안군, 홍성군에서, 전북의 경우 고창군, 군산시, 김제시, 남원군, 무주군, 부안군, 순창군, 익산시, 장수군, 전주시, 정읍시에서 청소년상담실을 운영하고 있다.

&lt;표 3&gt; 청소년상담실 인력현황

구 분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
합계	131	12	8	8	8	8	8	8	8	7	6	8	8	8	8	10	8
박사	9	1	0	2	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1
석사	93	9	6	5	6	6	5	6	6	6	4	5	5	6	5	7	6
학사	25	2	1	0	1	2	3	2	2	1	0	2	2	2	2	2	1
기타	4	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
구분	합 계	충남시군구(13곳)					전북시군구(11곳)										
합계	58	25					33										
박사	5	1					4										
석사	21	10					11										
학사	24	11					13										
기타	8	3					5										

자료: 한국청소년상담원 내부자료(2003)

## 2) 청소년상담실 예산

2003년 10월 현재 16개 시·도청소년종합상담실의 예산을 보면, 1개 시·도당 평균적으로 266백만원이고 최대 434백만원에서 최소 210천만원까지 배정되어 있다. 충당재원은 국비와 지방비로 이루어지는데, 국고지원이 전체의 41.5%로 시·도별로 약 105백만원 내외에서 배정되고 있는 것을 볼 수 있다. 그리고 지출의 경우 전체 예산 중에서 사업비 지출이 18.5%에 불과하여 경상운영비의 비중이 상당히 높은 것을 볼 수 있다. 예산의 대부분이 인건비 등에 충당된다고 할 수 있다.

그리고 사례지역인 충남과 전북 시·군 24곳의 경우, 평균예산은 45백만원정도이지만 시·군간 편차가 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 도비지원액 혹은 시·군부담금의 투입정도에 따라 다르기 때문이다. 시·군의 전체예산률 중심으로 보면 도비지원이 약 19.3%에 불과하고 시·군비가 80.6%로 대부분을 차지하고 있다. 지출의 경우 전체예산 중에서 사업비는 14.5%에 불과하고 경상운영비가 85.5%로 대부분을 차지하고 있는 바, 도비지원의 취약성과 경상운영비의 과다 지출과 같은 문제점을 발견할 수 있다. 그리고 시·군의 경우 충남보다는 전북의 청소년상담실이 보다 여유있는 예산운영을 하고 있는 것을 볼 수 있다.

결과적으로 시·도와 시·군 모두 예산상 상담원들의 인건비등 경상운영비가 차지하는 비중이 높고, 지출측면에서는 상대적으로 청소년상담프로그램 개발 등에 필요한 사업비의 비중이 매우 취약한 것을 알 수 있다.

<표 4> 청소년상담실 예산현황(2003.10 기준, 천원)

구분		합계(시도)	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	
수입	소계	4,256,075 (100%)	434,756	339,317	254,950	250,951	225,400	245,640	273,510	
	국고	1,767,260 (41.5)	102,260	115,000	115,000	115,000	105,000	105,000	115,000	
	지방비	2,275,868 (53.5)	318,222	216,700	119,000	115,000	105,000	125,240	132,260	
	기타	212,947 (5)	14,274	7,617	20,950	20,951	15,400	25,422	26,250	
지출	소계	3,959,370 (100%)	434,756	322,116	254,949	250,951	210,000	255,662	273,509	
	사업비	735,238 (18.5)	94,535	103,091	60,950	58,125	24,463	19,100	70,525	
	경상운영비	3,224,132 (81.5)	340,221	219,025	193,999	192,826	185,537	236,562	202,984	
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
수입	소계	264,000	210,000	210,000	299,645	260,000	240,200	235,978	239,106	252,600
	국고	115,000	105,000	105,000	105,000	115,000	115,000	115,000	105,000	115,000
	지방비	149,000	105,000	105,000	180,000	145,000	115,000	115,000	115,446	115,000
	기타				14,645		10,200	5,978	18,660	22,600
지출	소계		210,000	210,000	299,745	259,999	209,999	235,978	279,106	252,600
	사업비		23,688	14,810	98,445	26,240	13,634	24,000	72,432	31,200
	경상운영비		186,312	195,190	201,300	233,759	196,365	211,978	206,674	221,400
구분	합계	충남 시·군(13곳)		전북 시·군(11곳)						
수입	소계	1,070,030 (100%)	404,030		666,000					
	도비	206,939 (19.3)	86,477		120,462					
	시·군비	863,071 (80.6)	317,533		545,538					
	기타	20(0.1)	20							
지출	소계	1,180,434 (100%)	479,342		701,092					
	사업비	171,621 (14.5)	73,572		98,049					
	경상운영비	1,008,813 (85.5)	405,770		603,043					

자료: 한국청소년상담원 내부자료(2003)

### 3) 청소년상담원 신분

상담인력의 신분보장 취약성 및 사기저하 현상이 뚜렷한 것으로 나타나고 있다. 상담원들과의 면접결과에 의하면, 우선 상담원들의 신분은 공무원이 아닌 민간인 신분으로 안정성이 없어 이직률이 높고 이로 인하여 직무에 소홀할 수 밖에 없고 동시에 대외적 활동도 위축되고 있는 것으로 나타나고 있다.

경상북도의 경우를 사례로 보면, 자치단체장이 위촉(시·군직영의 경우)하거나 수탁기관장이 임용(민간위탁의 경우)하는 상담원은 직위나 직급이 없기 때문에 호봉승급만 있고 승진은 없다. 그리고 봉급은 전문대학및대학교원등의봉급표를 적용하고, 수당은 공무원수당규정

을 준용하되 자녀학비수당과 연가보상비는 제외되고 있다. 단지 퇴직적립금, 연금부담금, 의료보험료, 산재보험, 고용보험, 임금채권 등은 지급된다.

또한 상담원에 대한 직무교육제도가 없기 때문에 휴가기간을 이용하여 개인별 자비부담의 교육연수에 참가하는 경우도 있다는 점도 문제가 아닐 수 없다. 그리고 상담원에 대한 근무 성적평정을 하지 않고 있음은 물론 상담내용과 기법에 대한 평가 및 검증제도도 없어 일반공무원과 같이 성과급 지급대상이 되고 있지도 않다.

종합적으로 보면 상담원은 실질적으로 높은 임금을 받고 있다고 할 수 없고, 새로운 환경 변화에 대응하기 위한 제방안이나 사기진작과 관련한 제도기반이 열악한 것으로 판단된다.

## 나. 외부적 운영관리 측면

### 1) 청소년상담실 운영방식

청소년상담실의 운영방식은 지방자치단체가 직접 운영하는 형태와 외부단체에 위탁하여 운영하게 하는 형태로 대별된다. 16개 시도 중에서 충청북도와 경상남도만이 직접운영하고 있고, 나머지 14개 시도는 위탁운영하고 있는 것을 볼 수 있다. 시·군·구의 청소년상담실 운영방식을 보면, 서울의 자치구와 충청남도의 시·군에서는 모두 위탁의 방식을 활용하고, 경기도의 경우 위탁과 직접경영을 혼용하고 있고, 전라북도·전라남도·경상남도의 경우 대다수가 직접경영을 하고 극소수만이 위탁을 활용하고 있다. 16개 시도 및 충남·전북에서의 직영 및 위탁상황을 살펴보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 청소년상담원의 운영방식과 주체현황

시도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주			
구분	위탁	위탁	위탁	위탁	위탁	위탁	위탁	위탁	위탁	직영	위탁	위탁	위탁	위탁	직영	위탁			
시군	충 남								전 북										
	공주	금산	논산	당진	보령	부여	아산	연기	예산	고창	군산	김제	남원	무주	부안	순창	익산	전주	정읍
구분	위탁	위탁	위탁	위탁	위탁	위탁	위탁	위탁	위탁	직영	직영	직영	직영	직영	직영	직영	직영	위탁	직영

직접경영형태의 경우 당해 지방자치단체가 운영주체가 되고, 위탁형태의 경우 대체로 종교단체, 복지단체, 청소년관련 유관단체 등에게 위탁하고 있다. 상담실장 임명의 경우, 위탁

형태는 수탁단체의 간부들이 맡고 직접경영형은 당해 지방자치단체의 사회복지관련부서의 과장이 겸직(비상근)한다. 특히 직접경영의 경우 상담실장은 시도나 시·군·구에서 실질적으로 사무결제를 하고 있으나 직위에 따른 책임과 권한이 없는 것이 현실이기 때문에 전문성의 결여, 직무감독의 한계와 같은 문제점을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 청소년상담기능을 반드시 직접경영을 해야만 하는가에 대한 의문점을 갖게 하는 요소가 된다.

그렇다고 해서 청소년상담실을 위탁하는 경우에는 문제점이 없다라고 말할 수 없다. 위탁경영으로 발생하는 문제는 상담자 신분, 위탁과정, 예산, 운영지침 등에서 나타나고 있다. 한국청소년상담원이 2003년에 청소년상담실 운영실태와 관련한 면접조사한 결과에 의하면, 위탁경영의 경우 대외공신력이 적어 유관기관과의 연계성이 용이하지 않으며, 상담원에 대한 수당과 보험금 지원이 충분하지 못하고, 애매모호한 사항을 지방자치단체는 수탁단체로 수탁단체는 지방자치단체로 이관하려는 경향이 있고, 수탁단체는 지방자치단체가 업무를 지원하라는 요구를 하면 이에 불응하기 어려우며, 부풀리기식 상담실적을 요구받을 수 있다는 문제점을 지적하고 있다. 특히 위탁과정을 살펴보면, 청소년상담실의 위탁경영에 따른 효율성 분석을 행하지 않은 채로 2000년의 경우 지방공무원구조조정 차원에서 대대적인 위탁이 있었고, 담당공무원의 잦은 변경 등으로 인하여 수탁기관이 수시로 변화되는 경우도 있었으며, 수탁단체의 여건이 불비함에도 불구하고 위탁되는 사례가 있었던 것을 볼 수 있다. 예산측면의 경우 수탁단체의 사업계획에 의해 확보된 예산을 청소년상담실이 아닌 관련복지부서에서 집행하기도 하고, 문화관광부의 운영지침이 원론적이어서 지방자치단체마다 예산운영방침이 다른 것을 확인하기도 하였다(한국청소년상담원 대외협력부, 2003).

## 2) 청소년상담실 기능연계성

첫째, 지방분권으로 인하여 중앙수준의 청소년상담기능이 지방중심의 청소년상담기능으로 이관되고, 동시에 수요자중심의 상담체계가 구축되어야 하는데, 아직도 지방자치단체의 청소년상담정책이 지역청소년의 욕구를 생활권 내에서 충족해 주는 정책개발에 한계를 들어내고 있다.

둘째, 중앙정부 - 시도 - 시·군·구간 청소년상담기능의 연계성이 취약하다. 다시 말해서 중앙수준에서 설치된 한국청소년상담원, 시도의 청소년종합상담실, 시·군·구의 청소년상담실간의 공식적인 행정연계고리가 취약하고, 시도-시·군·구간에도 역할과 기능이 분화되어 있지 않아 상호연계 및 지원체계가 정착되어 있지 않다.

셋째, 시·군·구의 청소년상담원은 청소년의 문제행동(부적응, 일탈행동, 비행 및 범죄 등)을 예방하고 교정하여 사회적응을 잘 하도록 상담활동을 하기 위하여 지역내 유관기관들과 협조체계를 구축해야 함에도 불구하고 학교를 제외하고는 경찰, 법원, 검찰, 그리고 청소년복지시설단체 등의 이해부족으로 인하여 협력이 제대로 이루어지지 않는 것으로 지적되고 있다. 특히 이들간의 협력체계구축을 위한 노력과 계획 그리고 준비가 미흡한 데, 그것은 상담원들의 신분문제와 밀접한 것으로 판단된다.

넷째, 시도와 시·군·구의 청소년상담실의 서비스공급기능이 제대로 이행되지 않고 있다. 여기서 말하는 서비스기능이란 직접서비스로서 문제치료를 위한 상담·예방사업과 문제발견·보호를 위한 유관기관간 협력사업이 있을 수 있고, 간접서비스로서 청소년후견인등 지역자원개발·관리사업과 지역청소년실태조사·정책건의사업이 있는 것으로 구분하고 있다(황순길,2003). 이렇게 구분되는 상담서비스의 공급은 예산상 국비 및 시도비의 지원이 부족하고 자체재원의 확보가 용이하지 않으며, 동시에 확보된 예산 중에서도 사업비로 집행될 규모가 미약하기 때문에 상담기능수행의 목적이 제대로 달성되기 어려운 것으로 판단된다.

### 3. 상담관리적 측면

#### 가. 상담실적

시도와 시·군·구의 청소년상담실에서 2002년도에 상담이 이루어진 실적을 보면, 연간 총 769,014건으로 나타나고 있다. 시도별 평균 5,340건으로 이것 보다 훨씬 많은 상담실적을 보이는 곳은 서울특별시, 대구광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 경상남도, 제주도로 나타나고 있고, 울산광역시는 기관당 상담실적이 가장 높는데 약 16,976건으로 나타나고 있다.

상담방법별로 보면 집단상담 65.92%, 심리검사 14.44%, 전화상담 7.41%, 개인상담 7.27%, 사이버상담 4.96%의 순으로 나타나고 있다. 여기서 집단상담이 매우 높은 비중으로 나타난 것은 상담원들이 계획적으로 학교에 찾아가서 상담활동을 한 것에 기인한 것으로 판단된다. 그러나 개인상담과 전화상담 및 사이버상담이 적은 비중을 나타내고 있는 것은 청소년상담실의 홍보 부족과 상담실 접근 용이성 취약, 그리고 위탁기관의 수탁기관에 대한 지도감독 소홀에 따른 소극적 활동에 근거한 것으로 판단된다.

성별로 보면 여성 58.4%이고 남성 41.6%로 여성상담이 많았다. 그리고 상담대상별로 보면 청소년 79.3%이고 성인 20.7%인 것을 볼 수 있는데, 그 중에서도 중학생이 32.90% 고등학생이 31.21%, 학부모 10.67의 순으로 나타나고 있어 중고등학생과 사춘기를 둔 학부모들의 이용이 많은 것을 볼 수 있다.

또한 상담내용별로 보면 대인관계 20.46%, 성격 18.95%, 진로 17.61%, 비행 10.32, 성 7.14%, 가족 7.13%, 학업/학교부적응 6.92%의 순으로 나타나고 있다. 대체로 집단상담에 의한 것에 영향을 받았다는 점을 고려할 때 친구간 관계로 대변되는 대인관계문제와 비행문제가 개인적인 사안으로 사료되는 성격문제와 진로문제 그리고 성문제 보다 비중이 높은 것을 볼 수 있다.

<표 6> 지방자치단체의 청소년상담실 상담실적 (2002년기준, 건)

구분	합계		개인상담	집단상담	전화상담	심리검사	사이버상담	
	실적합계	평균실적					메일상담	채팅상담
합계(144)	769,014	5,340	53,997	525,575	49,865	115,247	23,869	461
서울(13)	119,030	9,156	10,681	80,895	12,029	7,288	8,135	2
부산(7)	21,319	3,046	2,204	13,928	3,913	963	311	0
대구(2)	22,088	11,044	506	17,836	1,644	819	1,283	0
인천(4)	9,156	2,289	1,042	3,085	2,777	1,060	1,005	187
광주(4)	13,493	3,373	361	10,858	811	1,343	120	0
대전(2)	18,924	9,462	2,817	12,073	1,723	1,998	292	21
울산(2)	33,952	16,976	1,785	21,853	3,226	5,103	1,952	33
경기(32)	182,309	5,697	18,433	114,527	8,325	37,597	3,356	71
강원(5)	12,162	2,432	771	8,295	1,382	1,140	574	0
충북(4)	5,794	1,449	454	4,197	823	225	95	0
충남(15)	44,420	2,961	1,864	35,693	1,879	4,097	886	1
전북(15)	78,425	5,228	4,540	49,043	5,189	18,326	1,297	30
전남(5)	14,464	2,893	493	9,879	809	3,096	187	0
경북(12)	48,434	4,036	2,312	35,206	1,682	7,071	2,156	7
경남(20)	126,923	6,346	3,930	95,363	3,092	22,994	1,444	100
제주(2)	18,121	9,061	1,804	12,844	561	2,127	776	9

자료: 한국청소년상담원. 청소년백서(2003: 504) 참고 작성.



&lt;표 7&gt; 지방자치단체의 청소년상담실 상담 성별·대상별·내용별 상담실적 (2002년기준, 건)

구분	합계	상담성별				상담대상별				
		남	여	청소년	성인					
합계	1,605,756	334,073	468,805	636,684	166,194					
개인상담	116,684	25,790	32,552	40,694	17,648					
집단상담	1,058,496	219,002	310,246	427,746	101,502					
심리검사	105,543	48,389	67,576	105,411	10,554					
전화상담	340,395	26,350	33,111	25,837	33,624					
사이버상담	79,724	14,542	25,320	36,996	2,866					
상담내용별										
가족	비행	학업/학교 부적응	진로	성	대인 관계	성격	정신 건강	생활 습관	기타 상담	단순정보 제공
57,267	82,877	55,567	141,357	57,353	164,283	152,133	30,439	13,536	39,282	8,784
7,084	16,458	4,610	7,722	1,236	4,134	10,582	2,641	1,294	2,174	407
38,853	53,365	34,048	80,581	34,522	145,345	81,936	23,060	10,342	26,390	806
1,371	3,382	6,541	44,557	98	3,274	52,729	1,650	199	1,986	178
7,355	7,650	3,355	2,933	16,464	3,672	2,764	2,234	1,275	5,882	5,877
2,604	2,022	7,013	5,564	5,033	7,858	4,122	854	426	2,850	1,576

자료: 상계서(505)

## 나. 사업실적

시·도와 시·군·구의 청소년상담실에서 2002년도에 행한 사업실적을 보면, 연간 총 2,804,074건으로 나타나고 있다. 시도별 청소년상담실 평균 사업실적은 19,473건으로 나타나고 있고, 평균사업실적보다 높은 실적을 보이는 곳은 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 경기도, 경상남도로 나타나고 있다. 이러한 분석결과는 <표 6>에서 본 상담실적과 연계성이 높은 것을 알 수 있다.

사업내용별로 보면, 홍보사업이 가장 많은 100만건이 넘고, 출판사업이 그 뒤를 따르고 있으며, 조직운영, 교육연수, 상담원교육의 순으로 나타나고 있다. 여기서 청소년상담원의 실질적인 기능이라고 할 수 있는 교육연수 및 상담원교육 그리고 유관기관연계지원사업이 출판·홍보사업에 비하여 실적이 저조한 것으로 나타나고 있어 아직은 지방자치단체 청소년상담실 운영이 초기단계에 있음을 시사하는 것으로 분석된다. 특히 예산투입이 많이 되는 분야로 인식되는 학술사업과 연구사업의 실적이 매우 저조한 것은 청소년상담실 예산의 취약성을 보여주는 것이기도 하다.

&lt;표 8&gt; 지방자치단체의 청소년상담실 사업실적(2002년기준, 건)

구분	합계		교육 연수	상담원 교육연수	유관기관 연계지원	학술 사업	연구 사업	출판 사업	홍보사업	조직 운영
	실적합계	평균실적								
합계(144)	2,804,074	19,473	286,737	131,139	18,914	8,126	495	941,943	1,024,791	391,929
서울(13)	425,611	32,739	18,318	13,578	2,061	2,049	4	40,941	255,555	323,105
부산(7)	291,635	41,662	4,858	5,529	80	700	1	128,480	151,913	74
대구(2)	244,400	122,200	2,280	5,886	166	926	3	117,600	117,500	39
인천(4)	45,134	11,284	6,722	5,828	79	128	1	15,775	16,401	200
광주(4)	40,633	10,158	13,493	1,176	233	1,121	1	7,250	8,652	8,707
대전(2)	22,629	11,315	2,038	8,553	338	212	0	6,331	5,111	46
울산(2)	64,505	32,253	9,581	2,614	353	250	2	30,610	20,715	380
경기(32)	883,614	27,613	77,057	43,215	8,796	990	457	314,656	381,684	56,759
강원(5)	66,318	13,264	7,098	977	165	290	4	39,950	17,599	235
충북(4)	7,301	1,825	3,475	2,808	43	0	0	0	940	35
충남(15)	123,472	8,231	32,735	4,720	289	257	0	44,940	40,014	517
전북(15)	39,884	2,659	10,603	10,995	360	1	3	4,450	13,134	338
전남(5)	72,401	14,480	6,852	5,856	608	258	1	28,950	29,825	51
경북(12)	62,866	5,239	34,455	3,725	402	160	0	9,025	14,953	146
경남(20)	394,195	19,710	52,529	11,094	4,497	522	14	149,495	174,936	1,108
제주(2)	19,476	9,738	4,643	4,585	444	262	4	3,490	5,859	189

자료: 상계서(504) 참고 작성

#### 다. 상담환경

청소년상담실 운영에 있어서 상담실내의 환경은 상담의 질을 제고시키는 주요한 요인이 된다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 청소년상담실 환경은 그다지 좋은 것으로 판단되지 않는다.

첫째, 자원봉사자의 경우 전문상담인력의 부족을 충당할 수 있는 만큼 확보되지 못한 것으로 판단된다. 자원봉사인력은 2002년 현재 시·도의 경우 평균적으로 40.4명을 확보하고 있는데, 경기, 대전, 광주, 충남을 제외하고는 평균이하의 인력을 보유하고 있고, 특히 서울과 부산은 상대적으로 적은 자원봉사인력을 확보하고 있다. 그리고 시·군의 경우 충남이 전북에 비하여 상대적으로 많은 자원봉사인력을 보유하고 있는 것을 볼 수 있고, 시·군당 자원봉사인력에서도 충남이 약 6.2명으로 전북의 2.6명에 비하여 2배 이상 확보하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 시·군의 경우 자원봉

사인력이 없는 곳도 상당수 있는데, 전북의 경우 11개 시·군 중에서 7개 시·군에서 자원봉사인력을 확보하고 있지 못한 것으로 나타나고 있다. 결국 전반적인 전문상담인력의 부족현상에 더하여 이들을 지원해 주는 자원봉사자의 확보도 지방자치단체에서는 어렵다는 것을 알 수 있는데, 이것은 전문상담인력의 적극적·체계적인 발굴과 활용이 미흡한 것에 기인한다고 할 수 있다.

둘째, 상담실 이용시설인 PC의 보급율을 분석해 보면, 사·도의 경우 평균 102%, 충청남도의 시·군이 평균 96%, 전라북도의 시·군이 평균 78%로 나타나고 있는 바, 시·군의 경우 전반적으로 보급률이 낮고 도별 편차도 심한 것을 볼 수 있다. 특히 전라북도의 경우 4개 시·군은 50%이하의 PC보급율을 보이고 있어 상담의 효율성을 확보할 기자재의 확충이 제대로 이루어지고 있지 않고 있음을 알 수 있다.

<표 9> 청소년상담실 상담환경 현황

구분	합계 (평균)	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
자원봉사인력 (명)	40.4	32	20	29	18	87	109	13	133	24	40	57	38	11	20	14	2
PC보급율(%)	102	100	70	100	100	100	100	100	150	86	100	137	100	100	100	100	80
구분	충남시군(13곳)								전북시군(11곳)								
자원봉사인력	81								29								
PC보급율(평균)	96								78								

자료: 한국청소년상담원 내부자료(2003)

## IV. 지방자치단체 청소년상담실 운영의 개선방안

### 1. 기본방향

지방분권운동에 의해 주민자치의 실현이 조기에 정착된다면 현재 개발·건설위주의 행정 운영보다는 복지행정의 중요성에 대한 인식이 확산될 것이다. 이러한 인식은 청소년복지행정 업무에도 영향을 미치고, 청소년복지업무의 중추적 기능이라고 할 수 있는 상담행정기능 역시 매우 중요하게 다루어질 것이다. 지방자치단체에서 직접 운영하거나 위탁운영되는 청소년상담실의 운영 개선은 현 시점 뿐만 아니라 미래지향적 측면에서도 반드시 필요한 것이다.

때문에 청소년상담실의 운영개선은 청소년문제를 본질적으로 해결하고, 지역내 관련된 자원의 총합적 이용을 행하며, 이용자인 청소년들의 의견이 반영될 수 있도록 시스템을 만들어 가는 방향에서 이루어져야 할 것이다. 이와 같은 청소년상담실 운영과 관련한 기본방향에 입각할 때, 향후에 청소년상담실이 지향해야 할 세부적인 지침은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째로, 지방분권정책의 영향으로 중앙중심의 청소년상담정책이 지방중심의 상담정책으로, 공급자 중심의 상담체계에서 수요자 중심의 상담체계로 전환되어야 한다. 청소년문제는 학교 내와 학교 외에서 발생하는 특징을 가지는 바 학교상담정책만으로는 완전하게 해결된다고 보기 어렵고, 중앙부처의 청소년정책만으로도 해결되는 것이 아니다. 결과적으로 청소년들이 생활권역에서 보호되고 선도되어야 하는 바, 지방자치단체 중심 그것도 시·군·구영역에서의 청소년상담정책이 실질화될 필요가 있다. 그리고 시·군·구 중심의 청소년상담서비스 제공은 단순한 서비스 공급을 위한 것이 아니라 청소년들이 원하는 상담서비스를 제공할 수 있는 시스템으로 전환되는 것이 필요하다. 즉 청소년들의 부적응, 일탈행동, 비행 및 범죄행위 등을 예방하거나 교정하는 상담활동과 청소년의 기본욕구나 학업중단 등의 문제 등에 대하여 적극 지원하는 수혜자 중심의 상담활동이 핵심사업이 되도록 운영되어야 할 것이다.

둘째로, 지역내 청소년상담실 중심으로 청소년의 비행 및 범죄를 감축시켜 건강한 청소년으로 육성시키기 위하여는 적극적·통합적·전문적인 청소년서비스를 제공할 수 있어야 한다. 그러기 위하여는 ‘찾아옴으로 인해서 행하는’ 상담이 아니라 ‘생활현장으로 찾아가는’ 상담이 되어야 하고, 지역사회내 다양한 청소년 관련 기관 및 관공서 등과 함께하는 상담이 되어야 하며, 영역화된 청소년문제별로 전문화된 상담이 되도록 운영되어야 할 것이다.

셋째로, 특정문제청소년에 대한 치료적·예방적 상담, 일반청소년의 예방적 상담, 문제청소년의 발견 및 연계를 통한 보호 등을 위하여 청소년들의 욕구충족이 이루어지는 다양한 서비스가 제공되어야 함은 물론 청소년들의 접근성을 제고할 수 있도록 설치의 강제화가 있어야 한다. 편안하게 상담하고 솔직하게 말할 수 있도록 이용과정의 다양화는 물론 인구규모가 큰 시·군·구의 경우 1개 이상의 청소년상담실을 운영할 수도 있도록 제한을 두지 않는 등의 방향에서 청소년상담정책이 운용되어야 할 것이다.

## 2. 개선방안

### 가. 청소년상담서비스기능의 지방화 구축

청소년상담서비스기능이 시·도와 시·군·구의 중요한 기능으로 반드시 자리매김해야 한다. 이를 위하여 모든 지방자치단체가 의무적으로 청소년상담기능을 수행할 수 있도록 기능적 보강을 행해야 한다. 여기서 말하는 기능적 보강이란 지방청소년상담기능이 지방행정수비범위 내에서 영역화되고 지역사회에 제도적으로 뿌리를 내리는 것을 말한다.

우선 청소년기본법 제61조에서 규정하고 있는 “시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지방청소년상담실을 설치·운영할 수 있다”를 “----- 설치·운영하여야 한다”로 개정하여 의무적 설치를 규정함으로써 250개의 모든 지방자치단체는 반드시 “○○청소년상담실운영조례”를 제정하고 이를 기반으로 청소년상담실을 설치·운영해야 한다. 이상과 같은 의무적 설치규정은 현재 청소년상담실을 운영하고 있지 않은 45.3%의 시·군·구를 대상으로 하는 것이기 때문에 지방분권의 보충성 원칙이라는 기능배분기준에도 부응하는 것이라 하겠다. 특히 대도시 일수록 청소년이 많고 청소년문제의 다양성도 확대된다는 점과 시·도간 청소년상담서비스 공급의 격차를 해소시킬 수 있다는 점에서도 설치의무화 규정은 매우 절실하다. 결국 시·군·구 청소년상담실의 설치 의무화는 청소년문제에 대한 예방적 효과를 통해 청소년 복지증진과 복지수혜의 형평성을 제고시킬 수 있다는 점에서 효과가 큰 것으로 판단된다.

이상과 같은 청소년상담실 설치의무화를 통한 청소년상담서비스기능의 지방영역화 및 지역사회화가 구축되었다 하더라도, 지방공무원과 청소년상담원들의 인식의 변화가 이를 뒷받침해 주어야 한다. 청소년문제란 전국적인 사항이 아니라 자기 사회의 문제라는 의식과 자기 사회 공동의 책임이라는 의식에 근거하는 것이란 점을 지방공무원들이 숙지해야 하고, 특히 지방청소년상담서비스를 직접 생산하는 전문적인 청소년상담원들이 청소년상담사업에 대한 애정과 긍지를 가진 직업인으로 거듭나는 모습을 보이는 것이 보다 중요하다.

### 나. 청소년(종합)상담실의 운영능력 제고

첫째, 시·도와 시·군·구의 청소년상담기능을 전담하는 행정조직의 강화가 필요하다. 현재 시·도의 경우 과단위에서, 시·군·구의 경우 담당단위에서 비독립·소단위 기능으로 규정되어 있는 바, 총액인건비제 하에서의 지방조직관리체제 변화에 부응하기 위해서 직무분석을 통한 별도의 독립적인 행정조직화·기능화를 도모할 필요가

있다. 시도와 인구규모가 큰 시·군·구의 경우 담당급 행정조직으로의 부각이 가능하며, 만일 기능상 규모의 적정성을 갖지 못하였다면 유사기능을 통합하여 조직화를 도모할 수 있을 것이다. 이러한 조직화를 위하여는 중앙정부단위(한국청소년상담원)에서 중앙-광역-기초간의 청소년상담기능의 배분에 대한 구체성있는 연구결과를 산출하여 청소년상담기능의 정체성을 확보해 주는 노력이 전제되어야 한다.

둘째, 청소년상담전문인력의 보강이 필요하다. 현재 지방자치단체 청소년상담인력의 경우 질적측면에서는 다른 지방공무원들의 수준보다 현저히 높은 것을 볼 수 있었으나, 개별 상담실별로 배분된 인력은 시·도의 경우 평균 8명이고 시·군·구의 경우 2.4명으로 매우 부족한 바 상담인력의 보충이 요구된다. 청소년상담기능은 상담이 외에도 직접 문제청소년을 발굴·조사·보호하는 기능을 추가적으로 가지고 있기 때문에 수준높은 상담원 1명도 중요하지만 양적 측면에서의 충분한 인력보강도 실질적으로 상담목적 달성에 필요하다는 것이다.

특히 청소년상담실을 지방자치단체장이 직접 경영할 경우 상담실장을 청소년업무를 관장하는 행정부서의 장이 비상근으로 겸임하고 있는데, 이러한 비상근직 상담실장은 실질적인 상담인력이 아니기 때문에 상담효과를 제고하고 상담실의 운영능력을 제고시키는데 일정한 역할을 할 수 없다. 따라서 찾아오는 상담서비스와 찾아가는 상담서비스의 효율화를 위해서는 유관부서 장의 상담실장 겸임제도를 철폐하고 그 대체인력을 실질적인 상담인력으로 보강하는 것이 효과적이다. 이 경우 상담실장을 외부에서 개방형직위공무원 혹은 계약직공무원으로 임용하여 명확한 신분을 부여함으로써 실질적인 상담기능을 분담할 수 있도록 하는 것도 검토할 필요가 있다.

셋째, 재정지원체계의 변화가 요구된다. 현재 시·도의 경우 국고와 시도비가 각각 50%씩 배정되고 있는 것으로 나타나고 있지만 실제로는 시도비가 더 많이 투입되고 있고, 시·군·구의 경우도 시도비 20%와 시·군·구비 80%가 배정되고 있어 시·군·구비의 부담이 많은 것을 볼 수 있다. 청소년복지업무가 지방분권의 보충성원칙에 의거하여 시·군·구의 업무로 영역화된다면 청소년상담기능도 이에 영향을 받는 바, 시·도의 국비, 시·군·구의 시도비 지원비율을 상향조정할 필요가 있다. 시·군·구의 경우 시도비의 증액은 필수적이고 이 외에도 국비의 직접적인 지원도 가능하도록 할 필요가 있다. 또 한편 지출측면에서 경상운영비보다 사업비의 비중이 적은 것을 볼 수 있었는데, 상담사업의 다각화, 다양한 프로그램 개

발, 사이버 상담체계의 구축 등을 통한 사업비의 비중을 제고시키는 노력이 지방자치단체 차원에서 있어야 한다.

넷째, 청소년상담인력의 사기진작이 상담능력 제고에 절대적인 영향을 미친다. 상담원들은 비정규직상근인력으로 정규직상근인력과는 달리 보수와 근무평가에 대한 차이를 보이는 바, 비록 비정규직일지라도 상근인력으로서의 사기진작을 도모하는 것이 필요하다. 예를 들면 연가보상비와 자녀학비수당 등의 지급, 근무실적평가를 통한 성과급 지급 및 징계, 직무능력향상을 위한 교육기회 제공 등이 요구된다. 이러한 방안들은 현재 청소년상담실에서 근무하고 있는 전문상담원들의 면접결과에서 제시된 것들이다. 제도개선과 예산확보를 통하여 전문상담원들의 바램을 해결할 수 있도록 자치단체장들의 관심이 절대적으로 필요한 사항이다. 특히 직무교육과 관련해서는 현재의 한국청소년상담원에 연수기능을 부가하여 이들 청소년상담원들의 직무교육을 종합적으로 관장하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

#### 다. 청소년(종합)상담실 운영 효율화 증대

첫째, 청소년상담실과 유관기관간 협력체계의 정비가 있어야 한다. 우선 청소년상담실은 학업중단 청소년이나 비진학청소년에 대한 상담기능을 위하여 반드시 필요한 기관이지만, 집단상담 등을 통한 학생들과의 상담기능도 중요한 업무로 인지되고 있는 바 학교상담실간의 유기적 협력관계가 필요함은 당연하다. 그리고 당해 지방자치단체 청소년복지 담당부서는 비행 혹은 범죄행동을 한 청소년이 사회로 환원되는 과정에서 경찰, 검찰, 법원, 학교상담실, 청소년상담실 등과 공동으로 협력하기 위한 제도적 장치를 의무적으로 설치할 필요가 있다. 이 외에도 청소년상담실은 동일지역내 유관된 상담기관, 전문의료기관, 청소년복지시설 등의 관계자들과 정기적인 교류협력을 할 수 있도록 장치를 효율적으로 관리할 수 있어야 한다. 특히 청소년상담실을 민간위탁에 의하여 운영할 경우 상기한 교류협력체계의 구축은 매우 중요한 요소가 되며, 이 경우 지방자치단체는 이를 적극 지원해 줄 의무가 있다.

둘째, 지방자치단체 청소년복지 담당부서와 청소년상담실간 이루어진 기능분담체계를 정비해야 한다. 가급적 청소년정책수립기능은 청소년복지담당부서가 직접 관장하고, 상담실 운영기능은 청소년상담실에서 직접 담당하되 최소한의 통제만을 행할 수 있어야 한다. 청소년복지담당부서는 비록 청소년상담실을 운영하지만 행정책임성을

면제받은 것은 아니므로 청소년상담실에 대한 지도감독적 관계에 충실하여야 하고, 특히 민간위탁의 경우 계약관계임을 전제로 비권력적인 지도감독관계를 명확히 확보해 두는 것이 필요하다.

셋째, 청소년(종합)상담실의 실질적 운영을 도모하기 위하여는 중앙-시·도-시·군·구간 수직적인 역할분담이 명확해야 한다. 다시 말해서 중앙-시·도-시·군·구간 상담기능의 연계성을 확보하거나 역할분담을 명확히 해야 한다는 것이다. 중앙정부는 국가전체의 청소년상담정책을 결정하고 한국청소년상담원은 중앙정부의 청소년복지정책결정을 위한 정책연구조사 및 연수 기능을 수행하여야 한다. 시·도의 청소년종합상담실은 지역내 시·군·구청소년상담실간의 협력 및 지원, 지역내 청소년건강육성을 위한 지역상담정책 및 프로그램개발, 조사연구 및 교육홍보 등의 기능을 수행하는 광역적 상담기관 혹은 지역중추적 상담기관으로 위상을 갖추어야 한다. 반면에 시·군·구의 청소년상담실은 최일선상담기관적 성격에 입각하여 시·군·구내 청소년 개인은 물론 가족들을 대상으로 집단 혹은 개별 상담을 직접 수행하고, 전화사이버상담, 가정·학교·현장에서의 방문상담, 인접 자치단체 상담실과의 연계협력 및 자원개발 그리고 홍보 등의 기능을 수행하여야 한다. 상기와 같은 기능분담은 청소년상담기능에 대한 합법적인 지도감독을 전제로 하는 바 시·군·구와 시·도는 이에 대한 수용능력을 갖추어야 한다.

넷째, 청소년(종합)상담실의 운영평가체계 도입이 필요하다. 250개 모든 지방자치단체에 청소년상담실이 설치되어 전국화될 경우, 직영체제와 민간위탁체제 중에서 어느 체제로 운영할 것인지 그리고 전국의 청소년상담실을 중심으로 한 성과평가체계를 어떻게 구축할 것인지에 대한 방향성을 가지고 있어야 한다. 이러한 평가는 한국청소년상담원이 주체가 되어 실시하되 긍정적인 인센티브제를 적극 활용하여야 한다. 즉 한국청소년상담원은 지방자치단체가 평가를 받을 수 있도록 평가기준을 제시하고 이를 달성할 경우 이에 대한 인증을 행하는 등의 방법을 활용할 수 있다. 이 경우 지역특성반영, 상담활동실적, 상담조직·인력구조 전문성, 봉사자관리 효율성, 상담유관기관간 협력성 등이 평가대상이 될 수 있을 것이다. 이 외에도 지방자치단체의 청소년상담실이 자체평가를 스스로 행할 수 있도록 지원체제를 갖출 필요가 있다.



## 라. 청소년상담실 운영주체의 변화

현재 지방청소년상담실을 운영하는 주체는 원칙적으로 지방자치단체가 되고 운영의 효율성을 제고하기 위하여 일부 민간부문에 위탁할 수 있게 되어 있다. 지방자치단체의 지역적 특성 혹은 행정체제의 특성에 따라서 지방자치단체가 직접 운영하거나 아니면 위탁 운영하는 것을 조례로 정하도록 하는 현행 시스템은 선택의 기회를 지방자치단체에게 준다는 의미에서 바람직하다.

이론적으로 살펴보면, 청소년상담실이 민간위탁에 의해 운영된다는 것은 상담서비스 내용을 규정하는 주체와 자본자산의 획득·소유는 지방자치단체가 되고 오직 상담서비스의 생산만을 수탁기관이 되는 것을 의미한다. 물론 지방자치단체가 직접 운영한다면 상담서비스내용의 규정주체와 자본자산의 획득·소유에 관한 모든 것이 지방자치단체에 귀속된다. 또한 청소년상담서비스기능을 민간위탁에 의해 수행하게 되면 청소년상담기능이 민간시장에 개방되어 시장경쟁원리가 적용됨으로써 질 좋은 상담서비스를 공급하게 될 것이고, 이로 인하여 지방자치단체의 재정부담을 일정한 수준까지 축소시키는 효과를 보이게 될 것이다. 반면에 수탁단체가 파업이나 경제적 어려움에 처하게 되면 청소년상담서비스의 공급에 위기가 발생하게 되고, 이로 인하여 지방자치단체의 추가적인 비용부담과 상담서비스의 질적 저하가 야기되는 단점을 보이게 될 것이다.

이러한 장단점을 가지는 민간위탁임에도 불구하고 향후 지방자치단체는 청소년상담실을 민간위탁에 의하여 운영하는 것이 바람직하다고 본다. 만일 청소년상담서비스기능을 위탁해야 한다면 수탁단체와 지방자치단체는 다음과 같은 점을 고려해야 한다. 우선 수탁단체는 일정한 수준의 재정지원을 보장받을 수 있어야 하고, 위탁으로 인하여 상담서비스의 질이 떨어지지 않도록 지도감독을 받아야 함은 물론 상담원들의 자격이 확보되어 있어야 하며, 직업인으로서 소명의식을 반드시 가져야 한다. 그리고 지방자치단체는 위탁계약과정에서 부정부패가 발생하지 않도록 해야 하고, 위탁을 핑계로 청소년상담업무에 대한 적절한 지도감독이 방관되지 않도록 해야 하며, 위탁에 따른 상담원의 신분대책도 마련되어야 한다. 또한 수탁단체의 재정능력과 책임성을 충분히 고려해서 우수한 기관을 선발해야 하며, 지역사회의 유관기관과 자원봉사단체 등간의 협력적 유대가 합리적으로 이루어질 수 있도록 수탁단체를 지원해야 한다.

한편 지방자치단체의 청소년상담실이 의무적으로 설치하게 될 경우, 신설될 청소년상담실의 운영방법은 처음부터 민간에 위탁하던지 아니면 2-3년간 직접 운영하는 체제로 가동한 후에 점차적으로 민간위탁으로 전환하는 것도 검토할 수 있다. 그리고 재위탁시에는 사업목

적에 대한 수행평가가 반드시 이루어지고 합리적인 선정절차를 거치도록 하는 제도 보완이 있어야 한다.

#### 마. 청소년상담관리 및 사업의 활성화

첫째, 청소년상담실 기능의 실질화가 필요하다. 이를 위하여는 우선적으로 운영협의회에 대한 지방의원의 참여 및 비판을 제도적으로 허용하는 것을 신중히 검토할 필요가 있고, 상담희망자가 상담실이 설치된 것을 인지할 수 있도록 1개 자치단체에 1개 이상의 청소년상담실을 당해 지역내에 설치하는 것을 허용해야 한다. 또한 청소년의 특성을 고려하여 사이버상담 방법이 적극적으로 활용될 수 있도록 정보망을 확대하고, 학부모의 상담 유도를 위하여 청소년상담실이 학부모를 대상으로 하는 순회강연회 및 소그룹교육 실시 등의 노력을 기울여야 한다. 특히 한국청소년상담원의 경우 지방청소년상담실을 대상으로 하는 청소년상담실박람회를 3년마다 개최하여 전국적인 홍보를 행하는 노력도 요구된다.

둘째, 상담지원을 위한 자원관리의 체계화가 필요하다. 특히 현재 청소년상담실이 설치된 시·군·구의 경우 자원봉사자가 없는 곳이 있는 바 자원봉사자의 확보를 위한 자치단체 차원의 노력이 요구된다. 특히 시·군·구 중심의 자원봉사자대회를 정기적으로 개최하고 이들에 대한 시상을 행하는 등 인센티브를 부여하는 방법을 강구해야 한다. 그리고 사이버상담을 위한 물리적 자원이라고 할 수 있는 pc의 보급율을 제고하는 것이 필요한 바, 50%이하의 pc보급율을 보이는 자치단체의 경우 보급율 제고를 통해 상담환경을 보강해야 한다. 특히 청소년상담실은 가급적 독립건물로 개인상담실, 전화상담실, 집단상담실, 심리검사실, 강당 및 교육시설, 다목적 강의실, 동아리방, 전시시설, 휴게 및 대기공간 등이 필요한 바 이에 대한 기준 준수여부를 재점검할 필요가 있고 재점검결과에 따는 재정적 지원을 강구할 필요가 있다.

셋째, 상담사업의 적정화가 요구된다. 정보화사회에 부응한 사이버상담의 실적 제고를 위한 홍보사업이 필요하고, 청소년상담기능의 인지도 제고를 위한 출판사업의 외연 확대가 필요한 것으로 판단된다. 또한 상담사업의 성과목표를 달성하기 위하여는 유관기관과의 연계지원사업을 강화하고 동시에 학술사업의 확대를 기할 수 있도록 충분한 예산 확보를 위한 노력을 기울여야 한다.

## V. 결 론

참여정부의 지방분권 노력이 실현되어 바람직한 지방자치체제가 구축되면 그 성과는 지방자치단체와 지역주민에게 돌아가야 된다. 따라서 지방자치단체는 성과의 극대화를 위하여 주어진 일들을 책임있게 처리하는 기반이 되는 내부역량<sup>8)</sup>을 강화할 필요가 있다. 그렇다면 청소년상담실 운영의 성과를 제고하기 위해서도 청소년상담기능과 관련한 지방자치단체의 내부역량이 강화되어야 한다. 이를 위한 조치로는, 우선 청소년상담기능의 지방이양 및 기능재정립이 있어야 하고 이에 따른 지방자치단체의 역할 제고가 필요하며, 둘째로 청소년상담기능의 처리부서의 기능 및 행정조직을 강화함은 물론 상담원들의 질적·양적 능력의 함양을 도모해야 하며, 셋째로 청소년상담기능 관련 예산의 합리적 편성이 이루어지도록 지방의회의 관심과 참여를 유도하는 것도 필요하다고 판단된다.

또한 청소년상담실의 운영 개선은 위에서 언급한 다양한 개선방안들이 있지만 무엇보다도 지방자치단체장의 정책적 의지가 우선되지 않으면 성공할 수 없다. 특히 학교상담실을 운영하는 학교와 지역사회내의 유관단체들의 적극적인 협조가 필수적임은 물론 학부모님들이 청소년상담실을 적극 이용할 수 있는 여건을 조성하는 등의 조치에 관심을 가질 필요가 있다. 또한 최근 청소년상담실의 효율적 운영을 위해 운영주체의 변화를 도모하려는 정책적 검토가 이루어지고 있는 추세인 바, 지방자치단체장이 직영체제와 민간위탁체제를 비교분석한 다음 지역여건 및 행·재정적 특수성을 고려하여 합리적인 판단을 해야 할 것이다. 만일 민간부문의 행정참여를 적극화한다는 특면에서 민간위탁체제로의 전환을 강조할 경우 정책적 지원 등에 관심을 집중시킬 필요가 있다.

향후 지역사회의 지도자로서 성장할 청소년들 특히 문제청소년들에 대한 관심을 가지는 지역사회적 운동이 요구되고 있는 시점에서 지방자치단체의 청소년상담기능을 보강하고 운영적 개선을 도모하는 조치는 이번의 연구만으로 완성되는 것이 아니다. 따라서 지방자치단체를 중심으로 지역사회의 협력과 지원을 유도하는 등의 관심을 가지면서 청소년상담실의 제도적·운영적인 문제점을 지속적으로 개선해 나가는 노력이 필요하다고 할 것이다.

8) 여기서 내부역량은 국가권한의 이양에 따른 지방자치단체의 자치역량, 지방공무원의 행정수행 능력, 지방의회의 의정활동역량 등을 포함하는 것으로 볼 수 있다.

## 【참고문헌】

- 권장희. (2000). 「청소년 정책을 총괄·조정하는 전담기구 더 이상 늦출 수 없다」. 민족예술.
- 김광목. (2000). 청소년보호법에 관한 공법적 연구. 한국법제연구원.
- 김병국. (2003). 「지방자치제도와 청소년상담실 운영주체의 변화」. 2003년청소년상담실활성화콜로키움 주제발표논문. 한국청소년상담원.
- 김영지 외. (2001). 「청소년 권리신장 정책프로그램 활성화 방안 연구」. 한국청소년개발원.
- 김현모. (2000.8). 「청소년정책기구 단일화에 대한 문화관광부의 입장」. 민족예술.
- 문화관광부. (2003). 청소년백서.
- 이용교 외. (2002). 청소년문제와 청소년복지. 「인간과 복지」.
- 최윤진. (1998). 「청소년의 권리」. 양서원.
- 최충욱. (2002). 「청소년정책. 바른사회를 위한 시민회의. 바른한국의 비전과 과제」. 나남출판.
- 한국청소년상담원 대외협력부. (2003). 청소년상담실 운영실태 면접조사(내부자료).
- 한재희. (2002). 「상담패러다임의 이론과 실제」. 교육아카데미.
- 행정자치부. (2004). 「지방행정조직편람」.
- 황순길. (2003). 「지방청소년상담실 운영체제 변화에 따른 발전방향」. 2003년청소년상담실활성화콜로키움 주제발표논문. 한국청소년상담원.
- 청소년기본법
- 충청남도청소년종합상담실운영조례
- 전라북도청소년종합상담실운영조례 등
- 한국청소년개발원 [http:// www.kiyd.re.kr](http://www.kiyd.re.kr)
- 한국청소년상담원 <http://www.kyci.or.kr>
- 문화관광부 <http://www.mct.go.kr>
- 청소년보호위원회 <http://www.youth.go.kr>
- 한국청소년문화연구소 <http://www.youth.re.kr>
- Anderson, Ralph, & Carter, Irl. (1990). Human Behavior in the Social Environment. New York: Aldine De Gruyter.
- Frost, Nick & Stein, Mike(1989). The Politics of Child Welfare -Inequality, Power and Change, New York: Harvester Wheatsheaf.

Hill, C. E. & O'Brian/주은선(역). (2001). 상담의 기술. 학지사.

Jeffer, Tony & Smith, Mark(ed.). (1988). Welfare and Youth Work Practice, London: Macmillan Education Ltd.

Matessich, Paul W. & Monsey, Barabra R. (1997). Community Building: What Makes It Work. Amherst H. Wilder Foundation.