

서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 153번
- 발 의 자 : 전병주 의원(찬성자 17명)
- 발 의 일 : 2018년 10월 12일
- 회 부 일 : 2018년 10월 29일

2. 제안이유

- 「청소년 희망도시 서울(2017.3)」기본계획에 ‘청소년수련관’을 ‘청소년종합 지원센터’로 개편하겠다는 중장기적 플랜이 포함되어 있고, 여성가족부가 확정고시한 「제6차 청소년정책 기본계획(2018.3)」에도 청소년시설 개편 계획이 반영되어 있는 바, “청소년 ONE-STOP 통합서비스 시스템” 구축을 위한 근거를 마련하기 위함.
- 서울시는 청소년 활동시설, 청소년 복지시설, 기타 청소년시설로 구분(별지1)하고, 독립적 운영을 지향하고 있으나, 수요자인 청소년과 학부모의 입장에서는 통합 운영되는 것이 편리하고 효율적임.

3. 주요내용

- 청소년활동, 청소년복지, 청소년 안전과 보호, 청소년 상담 등의 기능을 통합 운영할 수 있도록 함(안 제5조의2).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 해당사항 없음.

나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상 사유서 별첨).

다. 입법예고(2018.11.1.~11.8.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

- 본 개정조례안은 설치 목적에 따라 특화하여 독립적으로 운영하고 있는 청소년시설을 정부의 ‘청소년정책 기본계획(제6차 청소년정책 기본계획)’과 서울시의 ‘청소년정책 시행계획(청소년 희망도시 서울)’에 따라 청소년수련관을 청소년종합지원센터로 개편하고, 다양한 청소년시설을 통합 운영하기 위하여 그 근거를 마련하기 위해 제5조의2를 신설하려는 것임.

현 행	개 정 안
< 신 설 >	제5조의2(통합운영) <제6차 청소년정책 기본계획>과 <청소년희망도시 서울> 기본계획에 따라 청소년활동, 복지, 안전과 보호, 상담 등의 시설을 통합 운영할 수 있다.

※ 「청소년 기본법」제13조(청소년육성에 관한 기본계획의 수립) ① 여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 제10조에 따른 청소년정책위원회의 심의를 거쳐 청소년육성에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

- | | |
|-------------------------------------|------------------------|
| 1. 이전의 기본계획에 관한 분석·평가 | 2. 청소년육성에 관한 기본방향 |
| 3. 청소년육성에 관한 추진목표 | 4. 청소년육성에 관한 기능의 조정 |
| 5. 청소년육성의 분야별 주요 시책 | 6. 청소년육성에 필요한 재원의 조달방법 |
| 7. 그 밖에 청소년육성을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사항 | |

※ 「청소년 기본법」제14조(연도별 시행계획의 수립 등) ① 여성가족부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 연도별 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

- 본 개정조례안은 현재 수립되어 있는 청소년정책 기본계획에 맞춰 청소년 시설의 이용편의를 제공하며, 변화된 청소년정책을 반영하고, 청소년시설의 효과적 운영과 시설들을 통합하여 운영할 수 있도록 하기 위하여 발의된 것으로 보여지며, 현재 수립되어 있는 청소년정책 내용을 살펴, 본 개정조례안의 취지와 부합하는지 여부와 함께 조문이 그 내용을 명확히 표현하고 있는지 등에 대하여 검토해 볼 여지가 있다고 하겠음.
- 서울시 청소년시설은 상위 법령¹⁾과 본 조례((별표1) 서울특별시 청소년시설)에 따라 56개의 시설을 청소년활동시설(청소년수련관, 특화시설, 유스호스텔 등 29개소), 청소년복지시설(쉼터, 상담복지센터 등 15개소), 기타청소년시설(인터넷중독예방상담센터, 성문화센터, 드림센터 등 12개소)로 구분하여 관리·운영하고 있음.

< 서울시 청소년시설 현황 >

	구분	세분	개소
소 계			56
시립청소년시설	청소년활동시설	청소년수련관	21
		특화시설	6
		유스호스텔	2
	청소년 복지 시설	쉼터	14
		상담복지센터	1
	기타청소년시설	인터넷중독예방상담센터	6
		성문화센터	5
		청소년드림센터	1

- 현재 서울시가 청소년시설을 독립적으로 운영하는 이유를 살펴보면, 「청소년 기본법」은 청소년 시설을 목적(청소년활동, 청소년복지, 청소년보호)에 따라 구분하여 각각 다른 법률에 따라 시설에 관한 사항을 별도로 규정하도록 하여 개별 법령에 따라 운영되고 있기 때문이라고 할 것임.

1) 「청소년기본법」, 「청소년 보호법」, 「청소년활동 진흥법」 등

〈 법령에 따른 청소년시설의 구분 〉

「청소년 기본법」	청소년활동 「청소년활동 진흥법 ²⁾ 」	수련시설	청소년수련관, 청소년수련원, 청소년문화의 집, 청소년특화시설, 청소년야영장, 유스호스텔
		이용시설	설치 목적의 범위에서 청소년활동의 실시와 청소년의 건전한 이용 등에 제공할 수 있는 시설
	청소년복지 「청소년복지 지원법 ³⁾ 」	청소년쉼터, 청소년자립지원관, 청소년치료재활센터, 청소년회복지원시설	
	청소년보호 「청소년 보호법 ⁴⁾ 」	청소년 보호·재활센터	

2) 「청소년복지 지원법」 제10조(청소년활동시설의 종류) 청소년활동시설의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 청소년수련시설

- 가. **청소년수련관**: 다양한 청소년수련거리를 실시할 수 있는 각종 시설 및 설비를 갖춘 종합수련시설
- 나. **청소년수련원**: 숙박기능을 갖춘 생활관과 다양한 청소년수련거리를 실시할 수 있는 각종 시설과 설비를 갖춘 종합수련시설
- 다. **청소년문화의 집**: 간단한 청소년수련활동을 실시할 수 있는 시설 및 설비를 갖춘 정보·문화·예술 중심의 수련시설
- 라. **청소년특화시설**: 청소년의 직업체험, 문화예술, 과학정보, 환경 등 특정 목적의 청소년활동을 전문적으로 실시할 수 있는 시설과 설비를 갖춘 수련시설
- 마. **청소년야영장**: 야영에 적합한 시설 및 설비를 갖추고, 청소년수련거리 또는 야영편의를 제공하는 수련시설
- 바. **유스호스텔**: 청소년의 숙박 및 체류에 적합한 시설·설비와 부대·편익시설을 갖추고, 숙식편의 제공, 여행청소년의 활동지원(청소년수련활동 지원은 제11조에 따라 허가된 시설·설비의 범위에 한정한다)을 기능으로 하는 시설

2. **청소년이용시설**: 수련시설이 아닌 시설로서 그 설치 목적의 범위에서 청소년활동의 실시와 청소년의 건전한 이용 등에 제공할 수 있는 시설

3) 「청소년복지 지원법」 제31조(청소년복지시설의 종류) 「청소년기본법」 제17조에 따른 청소년복지시설(이하 "청소년복지시설"이라 한다)의 종류는 다음 각 호와 같다.

- 1. **청소년쉼터**: 가출청소년에 대하여 가정·학교·사회로 복귀하여 생활할 수 있도록 일정 기간 보호하면서 상담·주거·학업·자립 등을 지원하는 시설
- 2. **청소년자립지원관**: 일정 기간 청소년쉼터 또는 청소년회복지원시설의 지원을 받았는데도 가정·학교·사회로 복귀하여 생활할 수 없는 청소년에게 자립하여 생활할 수 있는 능력과 여건을 갖추도록 지원하는 시설
- 3. **청소년치료재활센터**: 학습·정서·행동상의 장애를 가진 청소년을 대상으로 정상적인 성장과 생활을 할 수 있도록 해당 청소년에게 적합한 치료·교육 및 재활을 종합적으로 지원하는 거주형 시설
- 4. **청소년회복지원시설**: 「소년법」 제32조제1항제1호에 따른 감호 위탁 처분을 받은 청소년에 대하여 보호자를 대신하여 그 청소년을 보호할 수 있는 자가 상담·주거·학업·자립 등 서비스를 제공하는 시설

4) 「청소년 보호법」 제35조(청소년 보호·재활센터의 설치·운영) ① 여성가족부장관은 청소년유해환경으로부터 청소년을 보호하고 피해 청소년의 치료와 재활을 지원하기 위하여 청소년 보호·재활센터(이하 "청소년 보호·재활센터"라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

- 「청소년활동 진흥법」은 청소년활동시설 중 청소년수련시설과 청소년이용 시설에 관한 사항을 규정하고 있고, 「청소년복지 지원법」은 쉼터, 자립 지원관, 치료재활센터, 복지지원 시설을, 「청소년 보호법」에서는 보호·재활센터에 대한 사항을 규정하고, 각 시설들은 해당 법령의 목적과 취지 그리고 기준에 따라 설립 및 운영되고 있는 것으로 보여짐.
- 청소년시설 정책은 청소년을 대하는 시각의 변화에 따라 청소년 활동 중심의 시설제공(소극적 시설제공 : 1960년대~1980년대 / 적극적 시설 제공 : 1990년대 초반)에서 선도·지도·교정·지원으로 변경되었으며, 1990년 후반부터는 청소년 정책의 특징이 보호·육성(제2차 청소년육성 5개년 계획 수립)등으로 변화하였음.
- 최근 발표된 ‘제6차 청소년정책 기본계획’⁵⁾(이하 ‘기본계획’)은 4개의 정책목표 (①권리증진, ②활동활성화, ③자립지원, ④청소년정책 추진체계 혁신)와 12개 중점과제, 144개 세부과제를 통해 ‘지원적(支援的)·협업적 청소년’이라는 새로운 패러다임을 청소년 정책으로 삼고 있으며, 이 중 ‘청소년정책 추진체계 혁신’분야에서는 광역단위 청소년시설의 허브(hub, 바퀴살 구조의 중심축)기능 강화, 청소년 활동·복지의 통합 인프라 구축 등을 그 내용으로 하고 있음.
- 서울시는 정부의 기본계획에 따라 시행계획⁶⁾을 매년 수립하고 있으며, 2018년 시행계획⁷⁾의 주요사업 중 ‘청소년수련관을 청소년종합지원센터로 기능을 확대하여 One-Stop 서비스를 제공’할 계획에 있음.

5) 2018.2. 발표, 「청소년 기본법」제13조에 따라 여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 「청소년정책 기본계획」을 5년마다 수립하는 계획으로, 금번 발표된 제6차 기본계획은 2018년도 ~ 2022년도까지의 기본계획임.

6) 「청소년 기본법」제14조(연도별 시행계획의 수립 등) ① 여성가족부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 연도별 시행계획(이하 "시행 계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

7) 2018년 「청소년 희망도시 서울」 실행계획, 2018.2.

〈 청소년 희망도시 서울 시행계획 〉

⑤ 청소년시설 혁신으로 청소년이 주인인 수련관으로 개편(3-1-1, 3-2-1)

- 청소년수련관을 종합지원센터로 기능 확대하여 현재 개별적으로 운영되는 활동·상담·보호·마을학교 등을 통합하여 One-Stop 서비스 제공

청소년 희망도시 서울 시행계획 4p 발췌

○ 이에 본 개정조례안은 안 제5조의2(통합운영)를 신설하여 통합운영의 근거를 마련하고자 하는 것으로 효율적인 청소년정책 추진을 위해 제도적, 시설적인 기반이 필요하다는 점, 청소년정책의 실효성을 확보하기 위하여 총괄 조정 기능이 필요하다는 점, 환경 변화에 대응한 서비스 접근성과 기능 재정비 및 인프라 강화가 필요하다는 점 등을 고려했을 때 본 조례의 개정은 의미가 있다고 하겠음.

○ 다만, 조례는 ‘법령의 범위 내에서’⁸⁾ 서울시민의 필요에 따라 그리고 ‘권리의 제한 또는 의무를 부과하지 않는 범위 내에서’ 제·개정이 되어야 하는 점을 고려해 볼 때, 수시로 변경되는 계획을 근거로 조례를 개정하는 것이 타당한지에 대해서는 충분한 논의가 필요할 것으로 사료됨.

〈 평생교육국 의견 〉

- 동 조례 개정은 내용 상, 활동, 복지, 보호, 상담 등 시설을 통합 운영 할 수 있도록 근거를 두는 것으로 서울시의 정책과 여성가족부의 청소년정책 기본계획에 부합하므로 이견이 없음.

- 「청소년 희망도시 서울」 기본계획(2017.11)에 따라 청소년 시설을 종합

8) 「지방자치법」 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

지원센터로 확대 운영하기 위하여 현재 보라매·광진수련관에서 ‘청소년 One-stop 서비스 지원체계 시범 사업’을 추진 중임.

- 그러나 조례 문구가 “제6차 청소년정책 기본계획과 청소년 희망도시 서울 기본계획에 따라”로 되어있어 기본계획 변경 및 재수립 시 조례를 개정해야 하는 문제가 발생함.

※ ‘서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례(제5조 기본계획의 수립)’에 근거하여 5년마다 청소년 희망도시 서울 기본계획 수립

- 따라서, “**청소년들이 편리하게 종합적인 서비스를 지원받을 수 있도록**”으로 수정을 건의함.

- 청소년시설 통합을 위한 정부의 기본계획과 서울시의 실행계획이 수립 및 시행되고 있음에도 불구하고, 기본법 및 각 개별 법령에서는 그 목적에 따라 청소년 시설을 운영하도록 규정하고 있는바,

서울시 각 지역의 여건과 특징 그리고 상황을 반영하고, 청소년의 이용 편의성, 시설운영의 효율성, 정책의 효과성 등을 고려하여 청소년 시설을 통합운영 또는 부분 통합, 개별운영 등 다양한 형태로 운영할 수 있도록 규정하는 것이 적절하다고 하겠음.

- 청소년들의 이용 편의성과 청소년시설 운영의 효율성 제고를 위한 입법취지를 반영하고, 「청소년 기본법」에 따라 정의 및 구분⁹⁾되어 있는 청소년시설의 특성을 고려하여,

9) 「청소년 기본법」제3조제6호 6. "청소년시설"이란 청소년활동·청소년복지 및 청소년 보호에 제공되는 시설을 말한다.

목적별 청소년시설의 종류를 나열하기 보다는 조문의 간결성을 위하여 법령에서 정의된 용어를 사용할 필요가 있다고 보여지는바, 조문의 주어인 청소년시설의 통합운영의 결정권자를 명확히 할 필요성이 있다고 하겠음.

현행	개정안	평생교육국 의견
<p style="text-align: center;">< 신 설 ></p>	<p>제5조의2(통합운영) <제6차 청소년정책 기본계획>과 <청소년희망도시 서울> 기본계획에 따라 청소년활동, 복지, 안전과 보호, 상담 등의 시설을 통합 운영할 수 있다.</p>	<p>제5조의2(통합운영) 청소년들이 편리하게 종합적인 서비스를 지원받을 수 있도록 청소년시설을 통합하여 운영할 수 있다.</p>

전문위원	김태한	입법조사관	정찬일
------	-----	-------	-----