

서울특별시 청소년활동 진흥 조례 일부개정조례안 심사보고서

의안 번호	789
----------	-----

2019년 9월 6일
행정자치위원회

1. 심사경과

가. 제안자 : 이동현 의원 외 10명

나. 제안일 : 2019년 7월 29일

다. 회부일 : 2019년 8월 13일

라. 상정일 : 제289회 서울시의회 임시회 제1차 행정자치위원회

2019년 8월 29일 상정·의결(원안가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자: 이동현 의원)

가. 제안이유

- 서울특별시 청소년활동 진흥 조례 제2조3호에는 청소년 활동시설의 정의를 “청소년수련활동”, “청소년교류활동”, “청소년 문화활동” 등을 제공하는 시설로 정의하고 있음.

- 그러나 “청소년교류활동”은 제2조4호에 정의 되어 있으나 “청소년수련 활동”, “청소년문화활동”은 정의되어 있지않아 법적 해석의 논란이 있음.
- 청소년활동 진흥법에 의거 해당 청소년활동에 대한 정의를 명확히 하여 법 해석의 논란과 이에 따른 문제 발생을 사전에 차단할 필요성이 있음.

나. 주요내용

- 서울특별시 청소년활동 진흥 조례 제2조제5호, 제2조제6호를 각각 신설 하여 “청소년수련활동”, “청소년문화활동”의 정의를 신설함.
- 상위법인 ‘청소년활동 진흥법’에 따라 법적 체계를 갖추.
- 기존의 제2조제5호는 제7호로 하고 같은 조 제5호 및 제6호를 신설함.

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「청소년활동 진흥법」

나. 예산조치 : 해당 없음(비용추계서 비대상사유서 별첨).

다. 입법예고(2019.8.19. ~ 8.26.) 결과 : 의견 없음.

4. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 한태식)

- 본 개정조례안은 상위법(「청소년활동 진흥법」)에는 정의되어 있으나, 본 조례에 정의되지 않은 청소년수련활동(안 제2조제5호)과 청소년문화활동(안 제2조제6호)의 정의를 신설하여, 조문해석의 논란 해소 및 방지를 위하여 발의되었음.

현 행	개 정 안
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "청소년"이란 「청소년 기본법」 제3조제1호에 따른 청소년을 말한다. 2. "청소년활동"이란 「청소년 기본법」 제3조제3호에 따른 청소년활동을 말한다. 3. "청소년활동시설"이란 청소년수련활동, 청소년교류활동, 청소년문화활동 등 청소년활동에 제공되는 시설로서 「청소년활동 진흥법」(이하 "법"이라 한다) 제10조에 따른 시설을 말한다. 4. "청소년교류활동"이란 법 제2조제4호에 따른 체험활동을 말한다. <p><u><신 설></u></p> <p><u><신 설></u></p> <ol style="list-style-type: none"> 5. "청소년지도자"란 「청소년 기본법」 제3조제7호에 따른 사람을 말한다. 	<p>제2조(정의) (현행과 같음).</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. (현행과 같음) 4. (현행과 같음) 5. <u>"청소년수련활동"이란 법 제2조 제3호에 따른 체험활동을 말한다.</u> 6. <u>"청소년문화활동"이란 법 제2조 제5호에 따른 체험활동을 말한다.</u> 7. (현행 제5호와 같음)

< 청소년활동의 정의 규정 비교 >

「청소년활동 진흥법」	「서울특별시 청소년활동 진흥 조례」
<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "청소년활동"이란 「청소년기본법」 제3조제3호에 따른 청소년활동을 말한다. 2. "청소년활동시설"이란 청소년수련활동, 청소년교류활동, 청소년문화활동 등 청소년활동에 제공되는 시설로서 제10조에 따른 시설을 말한다. 3. "청소년수련활동"이란 청소년이 청소년활동에 자발적으로 참여하여 청소년시기에 필요한 기량과 품성을 함양하는 교육적 활동으로서(중략) 참여하여 배움을 실천하는 체험활동을 말한다. 4. "청소년교류활동"이란 청소년이 지역 간, 남북 간, 국가 간의 다양한 교류를 통하여 공동체의식 등을 함양하는 체험활동을 말한다. 5. "청소년문화활동"이란 청소년이 예술활동, 스포츠활동, 동아리활동, 봉사활동 등을 통하여 문화적 감성과 더불어 살아가는 능력을 함양하는 체험활동을 말한다. <p align="right">(이하생략)</p>	<p>제2조 (정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "청소년"이란 「청소년 기본법」 제3조제1호에 따른 청소년을 말한다. 2. "청소년활동"이란 「청소년 기본법」 제3조제3호에 따른 청소년활동을 말한다. 3."청소년활동시설"이란 청소년수련활동, 청소년교류활동, 청소년문화활동 등 청소년활동에 제공되는 시설로서 「청소년활동 진흥법」(이하 "법"이라 한다) 제10조에 따른 시설을 말한다. 4. "청소년교류활동"이란 법 제2조제4호에 따른 체험활동을 말한다. 5. "청소년지도자"란 「청소년 기본법」 제3조제7호에 따른 사람을 말한다.

※ 서울시의 청소년활동시설은 청소년활동에 관련된 자체활동과 외부 위탁사업을 함께 수행하여 청소년에게 다양한 활동을 제공하고, 프로그램 및 사업간 청소년활동의 다양성을 확보하여 청소년활동의 시너지효과(상승효과, 하나의 기능이 다중으로 이용될 때 생성되는 효과)를 꾀하고 있음.

- 서울시의 청소년활동시설이 조례에 정의되어 있지 않은 수련활동과 문화 활동 분야의 공모사업에 응모 시 서울시와 청소년활동시설 간 업무영역에 대한 해석의 차이를 보이고 있는바, 이러한 갈등을 해소하고, 효율적인 청소년정책을 추진할 수 있도록 조례를 개정하려는 것으로 보여짐.
- 다만, 청소년활동의 유형화와 청소년시설 구분의 실익에 대해 검토할 필요성이 있다고 하겠음.
- 「청소년 기본법」은 ‘청소년의 균형있는 성장에 필요한 활동’의 예시로 수련·교류·문화 등을 열거하고 있고, 청소년시설은 각 법령의 제정목적에 따라 활동 시설, 보호시설, 이용시설로 구분하고 있으며,
「청소년활동 진흥법」은 수련시설을 다양한 형태(①청소년수련관, ②청소년수련원, ③청소년문화의 집, ④청소년특화시설, ⑤청소년야영장, ⑥유스호스텔)로 구분하고 있음.

※ 청소년활동의 정의

- 「청소년활동 진흥조례」와 「청소년활동 진흥법」은 청소년활동의 정의를 「청소년 기본법」에 따라 규정하고 있음.
- 「**청소년활동 진흥 조례**」제2조제2호 2. "청소년활동"이란 「청소년 기본법」 제3조제3호에 따른 청소년활동을 말한다.
- 「**청소년활동 진흥법**」제2조제1호 1. "청소년활동"이란 「청소년기본법」 제3조제3호에 따른 청소년활동을 말한다.
- 「**청소년 기본법**」제3조제3호 3. "청소년활동"이란 청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 활동을 말한다.

※ **청소년수련거리** : 청소년수련활동에 필요한 프로그램과 이와 관련되는 사업을 말한다(「청소년활동 진흥법」제2조제6호)

※ “등(等)”에 대한 검토

- 「청소년활동 진흥법」제2조제3호 및 「청소년 기본법」제3조제3호에서 청소년활동을 “청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 활동을 말한다.”으로 규정하고 있음.
- “등(等)”은 ‘그 밖에도 같은 종류의 것이 더 있음을 나타내는 말’로 앞서 열거한 항목으로 제한되지 않고, 더 많은 청소년 활동을 포괄할 수 있다는 의미인 것으로 보여짐.

< 각 법령 및 조례의 청소년시설 분류 >

청소년기본법	청소년활동진흥법	청소년복지지원법	서울시 분류
활동	청소년활동시설		청소년활동시설(수련관, 특화시설, 유스호스텔)
복지·보호		청소년복지시설	청소년복지시설(쉼터 및 상담복지센터)
	청소년이용시설		기타청소년시설(인터넷중독상담센터, 성문화센터 등)

< 「청소년활동 진흥법」 제10조에 따른 청소년활동시설의 종류 >

(단위:천원)

시설 종류	제공활동	제공시설	비고
청소년활동시설			
청소년수련관	청소년수련거리	· 다양한 청소년수련거리를 제공할 수 있는 시설 및 설비	종합 수련시설
청소년수련원	청소년수련거리	· 숙박시설 · 다양한 청소년수련거리를 제공할 수 있는 시설 및 설비	종합 수련시설
청소년문화의 집	청소년수련활동	· 간단한 수련활동을 실시할 수 있는 시설	정보·문화·예술 중심의 수련시설
청소년특화시설	청소년 활동	· 특정목적의 청소년활동을 전문적으로 실시할 수 있는 시설과 설비	청소년활동을 전문적으로 실시할 수 있는 수련시설
청소년야영장	· 청소년수련거리 · 야영편의	· 야영에 적합한 시설	수련시설
유스호스텔	· 숙박편의 제공 · 여행청소년 활동지원	숙박 및 체류에 적합한 시설	활동지원 시설
청소년 이용시설	시설 설치목적 내의 청소년 활동 등	설치목적 내의 청소년 활동 및 이용 등에 제공할 수 있는 시설	수련시설이 아닌 시설

※ 청소년수련시설의 구분 기준은 청소년활동 종류와 청소년시설의 시설(숙박, 야영, 종합적 또는 간단한 청소년활동이 가능한 시설 등)로 볼 수 있으나, 청소년활동 종류는 「청소년 기본법」에서 나열하지만, 구분하고 있지 않으며, 제정 당시의 ‘청소년수련활동’과 현재의 ‘청소년활동’은 표현방식에 차이가 있을 뿐 모두 ‘청소년 성장에 도움이 되는 모든 활동’으로 귀결되고, 「청소년활동 진흥법」 제10조의 시설에서 제공하는 활동은 ‘청소년수련거리’, ‘수련활

동' 등은 표현법은 다르나, 모두 '청소년지도자와 함께하는 청소년활동'으로 동일하게 해석될 수 있는 것으로 보이는데, 청소년활동시설의 구분 기준은 활동내용(수련·교류·문화 등)이 아닌 '청소년활동에 제공가능한 시설 및 설비'를 기준으로 구분하고 있는 것으로 보여짐.

※ '청소년수련활동'과 '청소년활동'에 대한 연혁적 검토

청소년활동이라는 개념을 연혁적 측면에서 살펴보면, 「청소년활동 진흥법」이 정의를 준용하는 「청소년 기본법」의 제정(1991년) 당시에는 '청소년수련활동'으로 현재의 청소년활동에 대한 정의를 규정하였고, 2001년 청소년활동의 다양성을 확보하기 위해 청소년수련활동 보다 큰 개념인 '청소년활동'을 도입하였으며, 청소년활동의 하위 개념으로 당시(1980년대~1990년 후반) 청소년활동의 주요한 주제였던 수련·교류·문화를 예시로 열거했던 것으로 보여짐.

〈 '청소년활동' 정의규정의 제·개정 연혁 〉

1991.12.31. 제정	3. "청소년수련활동(이하 "修練活動"이라 한다)"이라 함은 청소년이 생활권 또는 자연권에서 심신단련·자질배양·취미개발·정서함양과 사회봉사로써 배움을 실천하는 체험활동을 말한다.
2004.2.9. 전부개정	3. " <u>청소년활동</u> "이라 함은 청소년의 균형있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 활동을 말한다.
2014.3.24. 일부개정	3. " <u>청소년활동</u> "이란 청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 활동을 말한다.

- 「청소년 기본법」은 청소년활동을 유형화 한 것은 청소년활동 영역별 행정 지원을 활성화하고, 거시적 관점에서 청소년 정책의 다양화를 도모하기 위한 것으로,1)

전문가들은 청소년활동을 수련·교류·문화 등으로 구분하기보다, 청소년 활동 속에서 키워야할 역량에 관심을 갖고, 이를 개발·성장할 수 있도록 지원하는 활동에 집중할 필요가 있다고 하고 있음.

1) 대한민국 국회, 문화관광위원회, 청소년기본법 개정법률안 검토보고서(의안번호 162704) 58페이지

〈 청소년이 갖추어야 할 역량 〉



※ 출처 : 권일남, 김태균, 2009, 청소년의 역량개발을 위한 청소년활동 영역구성에 관한 연구, 미래청소년학회지 2009 VOL. 6, No3, pp 67~89. 발췌 및 요약

- 또한 청소년이 자신에 맞는 청소년활동을 찾을 수 있도록 도와주는 웹사이트(청소년활동정보서비스, 여성가족부)에서는 법에서 정의한 유형으로 구분할 수 없는 활동(건강/스포츠, 모험개척, 역사탐방, 진로탐구, 자기개발 등²⁾)이 주류를 이루고 있음.
- 따라서 법령의 예시적 표현을 근거로 ‘청소년 활동’을 무리하게 구분하거나, 시설종류 및 설비에 따라 분류된 시설유형에 따라 청소년활동을 제약하는 것이 시대변화, 여건반영 등의 측면에서 적정한지 여부, 활동의 외형으로 청소년활동을 구분하는 것이 실익이 있는지 여부 등 청소년활동의 유형화는 신중한 접근과 함께 다각적인 측면의 검토와 정책적 판단이 필요할 것으로 사료됨.

〈 청소년에게 맞는 청소년활동 검색화면 〉



2) 청소년활동정보서비스 e-서비스(<https://www.youth.go.kr>)

- 한편, 「청소년 기본법」에서는 청소년활동의 예시(수련, 교류, 문화 등)를 나열하고, 「청소년활동 진흥법」은 예시에 대해서만 정의하고 있으나, 청소년활동의 정의는 확연히 구분할 수 없는 모호성이 있는 것으로 보여짐.

※ 「청소년활동 진흥법」 정의의 모호성

- 청소년활동은 ‘청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동’으로 정의하고, 수련 활동, 교류활동, 문화활동에 대해 정의하고 있으나. 이는 명확히 구분되지 않음.
- 예를 들어 ‘여러 지역의 청소년들이 뜻을 같이하여, 청소년지도자와 함께 봉사 활동’을 했다면, 청소년지도자와 같이 활동하여 수련활동으로 볼 수 있으며(「청소년활동 진흥법」 제2조제3호), 여러 지역에서 모인 청소년들이 공동체의식을 가졌다면 청소년교류활동이고(청소년활동 진흥법 제2조제4호), 봉사활동을 했다는 것은 청소년문화활동(「청소년활동 진흥법」 제2조제5호)으로 분류할 수 있음.
- 한 가지 사업을 두고 각각 다르게 해석할 수 있는 소지가 존재함.

※ 「청소년활동 진흥법」의 청소년활동에 대한 정의 조항(제2조제2호~5호)

제2호 : “청소년활동시설”이란 청소년수련활동, 청소년교류활동, 청소년문화활동 등 청소년활동에 제공되는 시설로서 제10조에 따른 시설을 말한다.

제3호. “청소년수련활동”이란 청소년이 청소년활동에 자발적으로 참여하여 청소년 시기에 필요한 기량과 품성을 함양하는 교육적 활동으로서 「청소년기본법」 제3조제7호에 따른 청소년지도자(이하 “청소년지도자”라 한다)와 함께 청소년수련거리에 참여하여 배움을 실천하는 체험활동을 말한다.

제4호 “청소년교류활동”이란 청소년이 지역 간, 남북 간, 국가 간의 다양한 교류를 통하여 공동체의식 등을 함양하는 체험활동을 말한다.

제5호 “청소년문화활동”이란 청소년이 예술활동, 스포츠활동, 동아리활동, 봉사활동 등을 통하여 문화적 감성과 더불어 살아가는 능력을 함양하는 체험활동을 말한다.

- 행정적인 측면에서는 사업의 영역이 명확할수록 대상을 정확히 특정하여 지원의 효율성과 효과성을 높일 수 있을 것으로 보이는데, 본 개정안의 취지에 따라 청소년활동을 유형별로 구분하고, 시설 유형에 따라 청소년활동을 추진하는 것이 청소년활동의 다양화 및 활성화에 도움이 될 수 있을 것인지에 대해 다각적인 고려가 필요하다고 하겠음.

- 결론적으로 청소년정책의 다양성을 확보하려는 법령 개정의 취지, 행정의 효율성과 갈등을 해소하려는 본 개정안의 목적을 청소년정책과 사업에 반영하는 평생교육국의 실질적인 노력과 개선이 요구된다고 하겠으며, 변화하는 환경과 여건에 따라 청소년활동의 방향성 조정, 활동의 효율적 제공 및 사업의 효과성을 확보할 수 있는 대책마련과 함께 이를 지속적으로 개선, 강화, 확대할 수 있는 평생교육국의 명확한 목적의식과 함께 목표를 효율적·효과적으로 달성하려는 유연성이 요구된다고 하겠음.

5. 질의 및 답변요지 : 생 략.

6. 토 론 요 지 : 없 음.

7. 심 사 결 과 : 원안 가결(재석위원 8명, 전원찬성).

8. 소수의견의 요지 : 없 음.

9. 기타 필요한 사항 : 없 음.

서울특별시 청소년활동 진흥 조례 일부개정조례안

(이동현 의원 대표 발의)

의안 번호	789
----------	-----

발의년월일 : 2019년 7월 29일

발 의 자 : 강대호, 김경우, 김경영, 김태호, 김호평,
박기재, 안광석, 이동현, 전병주, 최 선,
한기영 의원 (11명)

1. 제안이유

- 서울특별시 청소년활동 진흥 조례 제2조3호에는 청소년 활동시설의 정의를 “청소년수련활동”, “청소년교류활동”, “청소년 문화활동” 등을 제공하는 시설로 정의하고 있음.
- 그러나 “청소년교류활동”은 제2조4호에 정의 되어 있으나 “청소년수련활동”, “청소년문화활동”은 정의되어 있지않아 법적 해석의 논란이 있음.
- 청소년활동 진흥법에 의거 해당 청소년활동에 정의를 명확히 하여 법 해석의 논란과 이에 따른 문제 발생을 사전에 차단할 필요성이 있음.

2. 주요골자

- 서울특별시 청소년활동 진흥 조례 제2조5호, 제2조6호를 각각 신설하여 “청소년수련활동”, “청소년문화활동”의 정의를 신설함.
- 상위법인 ‘청소년활동 진흥법’에 따라 법적 체계를 갖추.
- 기존의 제2조제5호는 제7호로 하고 같은 조에 제5호 및 제6호를 신설함.

3. 참고사항

가. 관계법규 : 「청소년 활동진흥법」

나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)

다. 기 타 : 신·구조문 대비표

서울특별시조례 제 호

서울특별시 청소년활동 진흥 조례
일부개정조례안

서울특별시 청소년활동 진흥 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제5호를 제7호로 하고, 같은 조에 제5호 및 제6호를 각각 다음과 같이 신설한다.

5. “청소년수련활동”이란 법 제2조제3호에 따른 체험활동을 말한다.
6. “청소년문화활동”이란 법 제2조제5호에 따른 체험활동을 말한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제2조 (정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 4. (생략)</p> <p><u><신설></u></p> <p><u><신설></u></p> <p>5. (생략)</p>	<p>제2조 (정의) ----- -----.</p> <p>1. ~ 4. (현행과 같음)</p> <p>5. <u>“청소년수련활동”이란 법제 2조제3호에 따른 체험활동을 말한다.</u></p> <p>6. <u>“청소년문화활동”이란 법제 2조제5호에 따른 체험활동을 말한다.</u></p> <p>7. (현행 제5호와 같음)</p>