

서울특별시 청소년 기본 조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2473번
- 제안자 : 이동현 의원 (찬성의원 16명)
- 제안일 : 2021년 5월 28일
- 회부일 : 2021년 6월 1일

2. 제안이유

- 서울시의 청소년정책을 종합적, 체계적으로 관리하기 위해 청소년 정책에 필요한 기본적인 사항을 조례로 규정하려는 것임.

3. 주요내용

- 가. 조례의 기본이념에 대해 규정함(안 제2조).
- 나. 청소년의 권리와 책임에 대해 규정함(안 제4조).
- 다. 청소년육성을 위한 시장의 책임에 대해 규정함(안 제6조).
- 라. 청소년육성 시행계획 수립·시행 의무에 대해 규정함(안 제8조).
- 마. 청소년의 날에 대해 규정함(안 제9조).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「청소년기본법」
- 나. 예산조치 : 비용추계서 비대상사유서 참조
- 다. 입법예고(2021.6.4. ~ 6.11.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

가. 제정안의 개요

- 본 제정안은 서울시의 청소년정책을 종합적, 체계적으로 관리하기 위해 청소년 정책에 필요한 기본적인 사항을 조례로 규정하려는 것임.

〈 본 제정안의 구성과 주요 내용 〉

조번호	조제목	주요내용
제1조	목적	육성과 지원에 관한사항 규정
제2조	기본이념	청소년의 권익, 민주시민 육성
제3조	정의	청소년기본법 준용
제4조	청소년의 권리와 책임	존중, 차별금지, 의사결정, 구성원의 책임
제5조	청소년의 자치권 확대	의사결정, 참여, 청소년참여위원회
제6조	시장의 책임	육성을 위한 법적·제도적장치 재원확보
제7조	청소년육성위원회 설치	육성의 주요시책 심의
제8조	청소년육성 시행계획의 수립 등	목적, 목표, 기능조정 재원조달
제9조	청소년의 날	청소년의날 지정, 행사, 예산
제10조	청소년시설 설치 운영	별도조례로 정함
제11조	청소년활동지원	별도조례로 정함
제12조	청소년지원사업	방과후, 복지, 환경, 근로, 육성사업 지원 및 위탁
제13조	이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.	
부칙	이 조례는 공포한 날부터 시행한다.	

- 본 제정안은 총 13개 조항과 부칙으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 안 제3조(총칙에 해당하는 부분)는 목적, 기본이념, 정의를 규정하고, 안 제4조부터 제12조(본칙에 해당하는 부분)까지 청소년, 권리와 책임, 자치권, 시장의 책임, 위원회, 계획, 청소년의 날, 청소년시설, 청소년 지원에 대해서 규정하고 있으며, 안 제13조(보칙에 해당하는 부분)는 시행규칙을 규정하고 있음.
- 본 제정안은 청소년 정책의 기본원리와 정책방향에 관한 사항을 정하려는 것으로 보이며, 청소년 관련 조례를 체계화하여 청소년 활동·복지·보호에 대한 유기적인 정책 지원이 가능하도록 한다는 점에서 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, 중복 조문에 따른 제정효과, 기본이념, 정의규정, 적용범위, 다른 조례와의 관계, 자치권, 약어규정 책임의 주체 등에 대해서는 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

나. 세부검토

1) 조문의 중복 (「청소년기본법」과 동일, 안 제2조, 안 제4조~제12조)

- 안 제3조는 「청소년기본법」 제3조를 준용하고 있으며, 안 제2조와 안 제4조부터 안 제12조까지 「청소년기본법」의 조문을 동일하게 기술하고 있음.

< 본 제정안 제4조와 「청소년 기본법」 비교 >

본 제정안 제4조	「청소년 기본법」 제5조의 내용
제4조(청소년의 권리와 책임) ① 청소년의 기본적 인권은 청소년활동·청소년복지·청소년보호 등 청소년육성의 모든 영역에서 존중되어야 한다.	제5조(청소년의 권리와 책임) ① 청소년의 기본적 인권은 청소년활동·청소년복지·청소년보호 등 청소년육성의 모든 영역에서 존중되어야 한다.

본 제정안 제4조	「청소년 기본법」 제5조의 내용
<p>② 청소년은 인종·종교·성별·나이·학력·신체조건 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니한다.</p> <p>③ 청소년은 외부적 영향에 구애받지 아니하면서 자기 의사를 자유롭게 밝히고 스스로 결정할 권리를 가진다.</p> <p>④ 청소년은 안전하고 쾌적한 환경에서 자기 발전을 추구하고 정신적·신체적 건강을 해치거나 해칠 우려가 있는 모든 형태의 환경으로부터 보호받을 권리를 가진다.</p> <p>⑤ 청소년은 자신의 능력을 개발하고 건전한 가치관을 확립하여 가정·사회 및 국가의 구성원으로서의 책임을 다하도록 노력하여야 한다.</p>	<p>② 청소년은 인종·종교·성별·나이·학력·신체조건 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니한다.</p> <p>③ 청소년은 외부적 영향에 구애받지 아니하면서 자기 의사를 자유롭게 밝히고 스스로 결정할 권리를 가진다.</p> <p>④ 청소년은 안전하고 쾌적한 환경에서 자기 발전을 추구하고 정신적·신체적 건강을 해치거나 해칠 우려가 있는 모든 형태의 환경으로부터 보호받을 권리를 가진다.</p> <p>⑤ 청소년은 자신의 능력을 개발하고 건전한 가치관을 확립하며 가정·사회 및 국가의 구성원으로서의 책임을 다하도록 노력하여야 한다.</p>

〈 본 제정안 제8조와 「청소년 기본법」 비교 〉

본 제정안 제8조	「청소년 기본법」 제13조 및 제14조
<p>제8조(청소년육성 시행계획의 수립 등) ① 시장은 법 제13조에 따른 기본계획에 따라 청소년육성에 관한 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 시행계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.</p> <p>1. 청소년육성에 관한 기본방향</p>	<p>제13조(청소년육성에 관한 기본계획의 수립)</p> <p>① 여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 제10조에 따른 청소년정책위원회의 심의를 거쳐 청소년육성에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>1. 이전의 기본계획에 관한 분석·평가</p> <p>2. 청소년육성에 관한 기본방향</p>

본 제정안 제8조	「청소년 기본법」 제13조 및 제14조
<p>2. 청소년육성에 관한 추진목표</p> <p>3. 청소년육성에 관한 기능의 조정</p> <p>4. 청소년육성의 분야별 주요 시책</p> <p>5. 청소년육성에 필요한 재원의 조달방법</p> <p>6. 그 밖에 청소년육성을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사항</p> <p>③ <u>시장</u>은 시행계획을 수립·시행하기 위하여 필요한 때에는 관련 기관·법인 및 단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다.</p> <p>④ 시장은 매년 시행계획에 따른 추진실적을 분석·평가하여 다음 연도에 반영하여야 한다. 다음 연도의 시행계획 및 전년도의 시행계획에 따른 추진실적을 매년 서울특별시의 회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>⑤ 시행계획의 수립·시행 및 추진실적의 평가 등에 필요한 사항은 시장이 정한다.</p>	<p>3. 청소년육성에 관한 추진목표</p> <p>4. 청소년육성에 관한 기능의 조정</p> <p>5. 청소년육성의 분야별 주요 시책</p> <p>6. 청소년육성에 필요한 재원의 조달방법</p> <p>7. 그 밖에 청소년육성을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사항</p> <p>제15조(계획 수립의 협조) ① <u>여성가족부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장</u>은 기본계획 및 시행계획을 수립·시행하기 위하여 필요한 때에는 관련 기관·법인 및 단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다.</p> <p>제14조(연도별 시행계획의 수립 등) ③ 여성가족부장관은 전년도 시행계획에 따른 추진실적을 분석·평가하고, 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보한다.</p> <p>④ 여성가족부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 제3항에 따른 분석·평가 결과를 다음 연도 시행계획에 반영하여야 한다.</p>

〈 본 제정안 제9조와 「청소년 기본법」 비교 〉

본 제정안 제1조	청소년기본법
<p>제9조(청소년의 날) ① 시장은 능동적이고 자주적인 주인의식을 드높이고 모든 시민이 청소년육성에 참여하는 분위기를 조성하기 위하여 청소년의 날을 지정할 수 있고, 이를</p>	<p>제16조(청소년의 달) 청소년의 능동적이고 자주적인 주인의식을 드높이고 모든 국민이 청소년육성에 참여하는 분위기를 조성하기 위하여 매년 5월을 청소년의 달로 한다.</p>

본 제정안 제1조	청소년기본법
<p>기념하기 위한 행사 등을 할 수 있다.</p> <p>② 시장은 제1항에 따른 행사 등의 원활한 운영을 위하여 필요한 경우 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p>	

< 본 제정안 제10조와 「청소년 기본법」 비교 >

본 제정안 제10조	「청소년 기본법」
<p>제10조(청소년시설의 설치·운영) ① 시장은 법 제18조에 따라 청소년시설을 설치·운영하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 청소년시설의 설치·운영에 관한 사항은 별도의 조례로 정한다</p>	<p>제18조(청소년시설의 설치·운영) ① 국가 및 지방자치단체는 청소년시설을 설치·운영하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체 외의 자는 따로 법률에서 정하는 바에 따라 청소년시설을 설치·운영할 수 있다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따라 설치한 청소년시설을 청소년단체에 위탁하여 운영할 수 있다.</p>

< 본 제정안 제11조와 「청소년 기본법」 비교 >

본 제정안 제11조	「청소년 기본법」
<p>제11조(청소년활동의 지원) ① 시장은 법 제47조에 따라 청소년활동을 지원하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 청소년활동의 지원에 관한 사항은 별도의 조례로 정한다.</p>	<p>제47조(청소년활동의 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 청소년활동을 지원하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 청소년활동의 지원에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.</p>

〈 본 제정안 제12조와 「청소년 기본법」 비교 〉

본 제정안 제12조	청소년 기본법
<p>제12조(지원사업) ① 시장은 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받고 보다 나은 삶을 누릴 수 있도록 다음 각 호의 사업을 추진한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 청소년활동과 학교교육·평생교육을 연계하여 교육적 효과를 높일 수 있도록 하는 사업 2. 청소년 방과 후 활동 지원 사업 3. 청소년의 복지향상을 위한 사업 4. 청소년 유익환경 조성을 위한 사업 5. 청소년의 근로권익 보호를 위한 사업 	<p>제2조(기본이념) ① 이 법은 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받음과 아울러 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 하며 보다 나은 삶을 누리고(후략)</p> <p>제48조(학교교육 등과의 연계) ① 국가 및 지방자치단체는 청소년활동과 학교교육·평생교육을 연계하여 교육적 효과를 높일 수 있도록 하는 시책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>제48조의2(청소년 방과 후 활동의 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 학교의 정규교육으로 보호할 수 없는 시간 동안 청소년의 전인적(全人的) 성장·발달을 지원하기 위하여 다양한 교육 및 활동 프로그램 등을 제공하는 종합적인 지원 방안을 마련하여야 한다.</p> <p>49조(청소년복지의 향상) ① 국가는 청소년들의 의식·태도·생활 등에 관한 사항을 정기적으로 조사하고, 이를 개선하기 위하여 청소년의 복지향상 정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>제51조(청소년 유익환경의 조성) ① 국가 및 지방자치단체는 청소년이 정보화 능력을 키울 수 있는 환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>제52조(청소년 유해환경의 규제) ① 국가 및 지방자치단체는 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 유통되지 아니하도록 하여야 한다.</p> <p>제52조의2(근로 청소년의 보호를 위한 신고의무)</p>

<p>6. 그 밖에 청소년육성에 필요한 사업</p> <p>② 시장은 제1항에 따른 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 사업의 전부 또는 일부를 관련 기관·단체 등에 위탁할 수 있다.</p> <p>③ 시장은 제1항에 따른 사업을 추진하는 관련 기관·단체 등에 사업비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p>	<p>① 누구든지 청소년의 근로와 관련하여 「근로기준법」, 「최저임금법」 등 노동 관계 법령의 위반 사실을 알게 된 경우에는 그 사실을 고용노동부장관이나 「근로기준법」 제101조에 따른 근로감독관에게 신고할 수 있다.</p> <p>제52조의3(청소년 근로권익 보호 지원) 국가나 지방자치단체는 근로청소년의 부당처우에 대한 해결을 돕는 등 청소년의 근로권익 보호를 위한 사업을 실시하거나 지원할 수 있다.</p>
--	---

- 조례는 법령의 범위 내에서 제정되어야 하고, 법령과 동일한 목적과 취지를 공유해야 하는바, 본 제정안은 「청소년기본법」의 조문과 동일한 내용을 그대로 기술하고 있다는 점에서 상위법과 통일성은 있다고 보이나, 실익은 있는지 등 조례 제정의 효과성에 대해서는 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

가) 서울시 청소년정책의 기본방향 제시 가능성

- 기본법과 기본조례는 특정 분야에 대한 제도와 정책의 기본방향과 전체상을 명확하게 드러내고, 법령들 사이의 통일성과 체계를 구축한다는 점에서 그 필요성이 있다고 하겠음.
- 다만, 본 제정안은 「청소년기본법」의 규정을 동일하게 기술하고 있어, 국가의 청소년 정책의 대강을 보여줄 수 있으나, 서울시 청소년 정책의 방향과 특색은 드러내지 못하고 있는 것으로 보이는데, 조례 제정의 효과성이 있을지 여부와 함께 서울시 청소년 정책의 특성을 반영하기 위한 수정 또는 보완의 필요성은 없는지 논의가 필요할 것으로 사료됨.

나) 서울시 청소년 관련 조례의 체계 구축

- 기본조례의 핵심적인 역할은 제도 및 정책의 통일성과 체계성을 확보하는 것으로, 정책의 기본방향에 따라 규범적 추진체계를 구축하기 위하여 기본조례와 각 조례 사이의 상호관계성을 규정하는 기능이 필요하다고 하겠음.
- 본 제정안은 「청소년기본법」의 조문을 그대로 반복하여 모든 자치단체에 적용할 수는 있겠으나, 서울시의 기본조례로서 서울시 청소년 조례들의 특징을 고려한 유기적 관계의 구축, 상충·중복의 해소, 조례간 통일성과 체계성을 확보할 수 있을인지에 대해서는 살펴 볼 필요가 있다고 하겠음.

다) 조례로서 기본법에 대한 보충적 기능 수행 여부

- 본 제정안의 조문은 「청소년기본법」의 조문과 일치하고 있어, 상위 법령에 대한 위배문제, 기본 방향의 합치, 전국 통일적 규율에 대한 부응 등에 있어 문제의 소지는 없을 것으로 사료됨.
- 다만, 법률로 모든 사항을 규율할 수 없어, 조례는 상위법령의 범위 내에서 각 지역의 여건과 필요사항을 규정하는 보충적 기능을 수행하도록 한 법체계 내에서 본 제정안은 「청소년기본법」의 조문을 반복하여 규율하고 있는바,
- 조례의 기능 중 보충성을 가지고 있는지, 더 나아가 상위법과 동일 내용 반복으로 얻는 실익이 있는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

라) 동일한 내용의 상위법 존재에 따른 기능소멸 가능성

- 청소년 정책은 「청소년기본법」을 중심으로 특정분야(청소년 육성, 활동, 보호, 복지 등)를 규정하는 법률이 존재하며, 각 법률은 법령(대통령령, 총리령, 부령 등)과 규칙이 있고, 이러한 특정분야 법령에 따라 서울시 조례를 제정·시행하고 있음.

즉, 서울시 조례는 기본법(「청소년기본법」)을 구심점으로 하여 특정분야를 규율하는 법령에 따라 시행되고 있음.

- 본 제정안이 시행될 경우 형식적으로는 기본법과 기본조례라는 두 개의 구심점이 형성하게 되나, 실질적으로 본 제정안이 기본법의 내용과 같다는 점을 고려하면 본 제정안의 시행여부와 관계없이 「청소년기본법」 중심의 법체계는 변동이 없을 것으로 사료되는바, 제정효과는 크지 않을 것으로 보여짐.

- 본 제정안이 시행된 이후 기본조례로서 기능을 할 수 있을지 살펴보면, 본 제정안은 「청소년기본법」과 동일한 내용을 규정하고 있고, 각각의 청소년 관련 개별 조례와 상충되거나 중복될 경우, 그리고 ‘같은 사항을 각각 다른 다수의 규정이 규율’할 경우,

상위법 우선의 원칙에 따라 조례보다 법률이 우선 적용되어, 기본조례가 기본법의 기능과 역할을 대체하거나, 보충적 역할을 수행하기 어려워보이는바, 효과성을 고려한 제정 필요성에 대한 검토가 필요하다고 하겠음.

※ 상위법 우선의 원칙 : 모든 법률은 상위법이 하위법에 우선하여 적용된다. 따라서 헌법은 법률에, 법률은 시행령에 우선하여 적용된다. 헌법-법률-명령(대통령령, 총리령, 부령)-규칙-조례, 이외에 신법 우선의 원칙, 특별법 우선의 원칙이 존재함.

※ 청소년에 관한 법률

- 「청소년기본법」, 「청소년활동 진흥법」, 「청소년복지 지원법」, 「청소년 보호법」, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 등

※ 청소년 관련 서울시 조례

- 「서울특별시 어린이·청소년 인권 조례」, 「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」, 「서울특별시 청소년활동 진흥 조례」, 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례」, 「서울특별시 청소년육성위원회 조례」, 「서울특별시 학교 밖 청소년 지원 조례」, 「서울특별시 가출청소년 보호 및 지원에 관한 조례」, 「서울특별시 아동·청소년 복지시설 퇴소 청소년 등의 지원에 관한 조례」, 「서울특별시 저소득청소년 문화 생활 지원 조례」, 「서울특별시 청소년 심리적 외상지원에 관한 조례」 등

마) 서울시 정책의 표명

- 본 제정안이 기본 조례로서 서울시 청소년 정책을 표현하고 있는지 여부에 대해 살펴보면, 본 제정안은 「청소년기본법」의 내용과 동일하여, 서울시의 지역적 특징과 특성을 감안한 ‘서울시 청소년 정책’을 제시하고 있지 못한 것으로 보여짐.
- 또한, 서울시의 정책표현이라는 점에서 본 제정안이 규정하는 ‘청소년 정책의 방향성’이 서울시, 서울시의회, 더 나아가 서울시민이 수긍하고 합의할 수 있는 내용을 포함하고 있고, 적절한 조문내용과 형식으로 표현되고 있는지 검토가 필요하다고 하겠음.

바) 조례 규율 기능

- 기본조례는 관련 조례의 중복 또는 불필요한 제도·정책을 정비할 수 있는 기준을 제시하고, 개별 조례의 종합화·체계화를 통해 사회의 복잡·다양화로 인한 서울시 역할의 비약적 증대에 대응한다는 점에서 기본조례의 제정 필요성은 있다고 하겠으나,
 - 본 제정안은 「청소년기본법」과 동일 내용을 반복하고 있어, 같은 기준의 경우 법령을 우선 적용한다는 원칙으로 인해, 본 제정안이 개별 조례를 규율할 수 있는 기준 제공의 기능은 미흡할 것으로 보여짐.

- 결론적으로 본 제정안은 「청소년기본법」의 조문과 동일한 내용과 형식을 변화 없이 그대로 기술하여, 서울시의 청소년 기본 조례로서 기능과 역할을 제대로 수행할 수 있을지 아닌지 살펴볼 필요가 있다고 하겠으며, 제정효과를 고려한 제정 필요성에 대한 검토와 논의가 필요하다고 하겠음.

2) 기본이념의 필요성 여부 (안 제2조 관련)

- 안 제2조에서는 기본이념을 규정하고 있으며, 상위 법령이 없는 상황에서 목적규정(안 제1조)만으로 그 입법취지와 목적을 포괄적으로 설명할 수 없는 경우 별도로 기본이념 규정을 두어, 제정목적에 통해 실현할 기본이념을 설명하는 경우가 있을 수 있으나,
 - 상위법이 있는 경우, 상위법의 기본 이념에 따라 조례가 규율되는바, 본 제정안은 상위법령의 기본이념을 보다 더 구체적으로 설명하거나, 보충하는 방식이 아닌 것으로 보여지는바, 본 제정안의 기본이념을 삭제하여 조례의 간결성과 상위법과의 통일성을 확보할 필요가 있다고 하겠음.

〈 본 제정안 제2조와 「청소년기본법」 비교 〉

본 제정안 제2조	「청소년 기본법」 제2조
<p>제2조(기본이념) ① 이 조례는 청소년이 사회 구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받음과 아울러 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 하며 보다 나은 삶을 누리고 유해한 환경으로부터 보호될 수 있도록 함으로써 사회가 필요로 하는 건전한 민주시민으로 자랄 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 한다.</p> <p>② 제1항의 기본이념을 구현하기 위한 장기적·종합적 청소년정책을 추진할 때에는 다음 각 호의 사항을 그 추진 방향으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 청소년의 참여 보장 2. 창의성과 자율성을 바탕으로 한 청소년의 능동적 삶의 실현 3. 청소년의 성장 여건과 사회 환경의 개선 4. 민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 자질 향상 	<p>제2조(기본이념) ① 이 법은 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받음과 아울러 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 하며 보다 나은 삶을 누리고 유해한 환경으로부터 보호될 수 있도록 함으로써 국가와 사회가 필요로 하는 건전한 민주시민으로 자랄 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 한다.</p> <p>② 제1항의 기본이념을 구현하기 위한 장기적·종합적 청소년정책을 추진할 때에는 다음 각 호의 사항을 그 추진 방향으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 청소년의 참여 보장 2. 창의성과 자율성을 바탕으로 한 청소년의 능동적 삶의 실현 3. 청소년의 성장 여건과 사회 환경의 개선 4. 민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 자질 향상

3) 정의 규정의 준용(안 제3조 관련)

- 안 제3조는 용어의 정의규정으로 「청소년 기본법」 제3조 전체를 준용하고 있는바, 법률에 정의가 규정되어 있는 경우 같은 법률의 하위법령(대통령령과 총리령·부령)에도 적용되어, 하위법령은 재정의, 준용 뿐만 아니라 ‘정의를 그대로 사용한다는 규정’도 둘 필요가 없고, 상위법령의 정의에 추가·보충할 경우에만 용어의 정의를 사용하도록 하고 있음.

- 본 제정안은 안 제1조에서 「청소년기본법」을 근간으로 하고 있음을 밝히고 있고, 본 제정안은 「청소년기본법」의 정의를 보완하거나 추가규정은 두지 않고 있는바, 안 제3조를 삭제하여 「청소년기본법」의 체계 내에 있음을 명확히 할 필요도 있다고 하겠음.

4) 적용범위의 보완

- 본 제정안은 ‘안 제명’과 ‘안 제1조’의 내용, ‘본 제정안의 제안이유’에 따라 청소년 정책을 종합적, 체계적으로 관리하기 위해 발의된 것으로 보임.
- 본 제정안은 적용범위를 규정하지 않고 있어, 규율하려는 범위를 명확히 특정하지 못하고 있는바, 본 제정안이 규율할 범위를 청소년관련 정책과 제도 또는 청소년 관련 조례 등으로 ‘적용범위’를 규정할 필요는 없는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

5) 다른 조례와의 관계

- 조례는 규율하려는 대상 또는 사항이 다른 조례에서 규율하고 있는 것과 중복되거나 연관되어 있는 경우에 조례의 적용 순위를 규정하여 상충회피, 조례 간 유기적 연계 등을 통해 통일성 있는 법체계를 구축해야 하나, 본 제정안은 다른 조례와의 관계를 규정하지 않고 있음.
- 이와 같이 다른 조례와의 관계를 규정하지 않음에 따라, 기존 조례와의 관계나 개별 조례 간의 및 본 제정안의 규율범위가 불명확해지고, 조례 제정의 효과성 저하가 우려되는바,
- 서울시 청소년 관련 조례의 체계를 구축하기 위하여 다른 조례와의 관계 (본 조례를 우선 적용해야 하는 사항, 타 조례의 우선 적용 사항, 조례의 적용을 배제하는 경우, 예외적 우선 적용 사항 등)를 규정할 필요는 없는지 검토가 요망된다고 하겠음.

6) 청소년의 자치권 (안 제5조 조제목 관련)

- 안 제5조의 조제목을 ‘청소년의 자치권 확대’로 규정하고, 청소년은 사회의 정당한 구성원으로서 본인과 관련된 의사결정에 참여할 권리를 인정하는 등 「청소년 기본법」 제5조의2의 규정들을 반영하고 있음.

〈 본 제정안 제5조와 유사 법령 비교 〉

본 제정안 제5조	「청소년 기본법」 제5조의2
<p>제5조(청소년의 자치권 확대) ① 청소년은 사회의 정당한 구성원으로서 본인과 관련된 의사결정에 참여할 권리를 가진다.</p> <p>② <u>시장</u>은 청소년이 원활하게 관련 정보에 접근하고 그 의사를 밝힐 수 있도록 청소년 관련 정책에 대한 자문·심의 등의 절차에 청소년을 참여시키거나 그 의견을 수렴하여야 하며, 청소년 관련 정책의 심의·협의·조정 등을 위한 위원회·협의회 등에 청소년을 포함하여 구성·운영할 수 있다.</p> <p>③ <u>시장</u>은 청소년과 관련된 정책 수립 절차에 청소년의 참여 또는 의견 수렴을 보장하는 조치를 하여야 한다.</p> <p>④ <u>시장</u>은 청소년 관련 정책의 수립과 시행 과정에 청소년의 의견을 수렴하고 참여를 촉진하기 위하여 청소년으로 구성되는 청소년 참여위원회를 운영하여야 한다.</p>	<p>제5조의2(청소년의 자치권 확대) ① 청소년은 사회의 정당한 구성원으로서 본인과 관련된 의사결정에 참여할 권리를 가진다.</p> <p>② <u>국가 및 지방자치단체</u>는 청소년이 원활하게 관련 정보에 접근하고 그 의사를 밝힐 수 있도록 청소년 관련 정책에 대한 자문·심의 등의 절차에 청소년을 참여시키거나 그 의견을 수렴하여야 하며, 청소년 관련 정책의 심의·협의·조정 등을 위한 위원회·협의회 등에 청소년을 포함하여 구성·운영할 수 있다.</p> <p>③ <u>국가 및 지방자치단체</u>는 청소년과 관련된 정책 수립 절차에 청소년의 참여 또는 의견 수렴을 보장하는 조치를 하여야 한다.</p> <p>④ <u>국가 및 지방자치단체</u>는 청소년 관련 정책의 수립과 시행과정에 청소년의 의견을 수렴하고 참여를 촉진하기 위하여 청소년으로 구성되는 청소년참여위원회를 운영하여야 한다.</p>

본 제정안 제5조	「청소년 기본법」 제5조의2
<p>⑤ 제4항에 따른 청소년참여위원회는 「서울특별시 어린이·청소년 인권 조례」 제50조에 따라 설치·운영 중인 서울특별시 어린이·청소년참여위원회로 본다.</p>	<p>⑤ 국가 및 지방자치단체는 제4항에 따른 청소년참여위원회에서 제안된 내용이 청소년 관련 정책의 수립 및 시행과정에 반영될 수 있도록 적극 노력하여야 한다.</p> <p>⑥ 제4항에 따른 청소년참여위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

- 다만, 청소년참여위원회에 대해 법률은 구성·운영 등의 사항을 대통령령에서 규정하도록 하고, 조례(「서울특별시 청소년육성위원회 조례」)는 대통령령에서 정한 사항을 서울시의 여건을 반영하여 구성과 운영에 대한 구체적인 내용을 규정하고 있는바, 본 제정안에서 청소년참여위원회 설치 근거를 재규정하는 것이 타당한지에 대해서는 논의의 여지가 있다고 하겠음.

※ 「청소년 기본법」제5조의2(청소년의 자치권 확대)④ 국가 및 지방자치단체는 청소년 관련 정책의 수립과 시행과정에 청소년의 의견을 수렴하고 참여를 촉진하기 위하여 청소년으로 구성되는 청소년참여위원회를 운영하여야 한다.

⑥ 제4항에 따른 청소년참여위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 「청소년 기본법 시행령」제2조의2(청소년참여위원회의 구성 및 운영) ① 법 제5조의2제4항에 따른 청소년참여위원회(이하 “참여위원회”라 한다)의 위원은 성별·연령·지역 등을 고려하여 구성하여야 한다.

② 참여위원회의 위원장은 위원 중에서 호선(互選)하며, 참여위원회의 회의를 주재한다.

③ 참여위원회는 효율적인 정책 제안 등을 위하여 필요한 경우에는 분과위원회를 둘 수 있다.

④ 참여위원회는 청소년 관련 정책에 관한 의견 제안을 위하여 필요한 경우에는 설문조사, 토론회 등을 통하여 여론을 수렴할 수 있다.

⑤ 국가 및 지방자치단체는 참여위원회가 청소년 관련 정책의 전문적·기술적인 사항에 관하여 자문할 수 있도록 관계 전문가 등으로 구성된 자문단을 둘 수 있다.

※ 「서울특별시 청소년육성위원회 조례」 제1조(목적), 제2조(기능), 제3조(구성), 제4조(위원의 임기), 제5조(위원장의 직무등), 제6조(회의), 제6조의2(분과위원회), 제7조(간사) 등

- 한편, 안 제5조의 내용은 청소년정책 결정과정의 청소년 참여(안 제5조제1항, 제2항), 청소년의 의견수렴(안 제5조제3항, 제4항) 등으로 조제목(‘자치권’)이 조문의 내용(정책 결정의 참여)을 함축적으로 나타내지 못하는 것으로 보이며,
- 청소년참여위원회(안 제5조제4항) 이외에도 청소년육성위원회(안 제7조)도 법령이 근거에 따라 설치·운영하는 법정 위원회의 근거를 조례로 반복 규정하는 것이 효율적인 것인지 입법경제적 측면에서의 논의가 필요할 것으로 사료됨.

〈 본 제정안 제7조와 「청소년 기본법」 비교 〉

본 제정안 제7조	「청소년 기본법」
<p>제7조(청소년육성위원회의 설치) ① 서울특별시의 청소년육성에 관한 주요 시책을 심의하기 위하여 법 제11조에 따라 서울특별시청소년육성위원회를 둔다.</p> <p>② 제1항에 따른 서울특별시청소년육성위원회에 관한 사항은 별도의 조례로 정한다.</p>	<p>제11조(지방청소년육성위원회의 설치) ① 청소년육성에 관한 지방자치단체의 주요 시책을 심의하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)의 소속으로 지방청소년육성위원회를 둔다.</p> <p>② 지방청소년육성위원회의 구성·조직 및 운영 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.</p>

7) 약어 규정의 적정성 (안 제5조, 안 제6조 관련)

- 안 제6조제1항에서 ‘서울특별시장’을 ‘시장’으로 표기하도록 약어를 규정하고 있으나, 안 제5조제2항 등(제5조제3항, 제4항)에서 시장이라는 약어를 먼저 사용하고 있는바, 안 제6조제1항의 서울특별시장에 대한 약어를 삭제하고, 안 제5조제2항에서 약어를 규정하는 방안에 대해 검토가 필요하다고 하겠음.

< 본 제정안 제6조와 유사 법령 비교 >

본 제정안 제1조	청소년기본법
<p>제6조(시장의 책임) ① 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 청소년육성에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행하여야 한다.</p> <p>② 시장은 근로 청소년을 특별히 보호하고 근로가 청소년의 균형 있는 성장과 발전에 도움이 되도록 필요한 시책을 마련하여야 한다.</p> <p>③ 시장은 청소년에 대한 가정과 사회의 책임 수행에 필요한 여건을 조성하여야 한다.</p> <p>④ 시장은 법 및 이 조례에 따른 업무 수행에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.</p>	<p>「청소년기본법」 제8조(국가 및 지방자치단체의 책임) ① 국가 및 지방자치단체는 청소년육성에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 근로 청소년을 특별히 보호하고 근로가 청소년의 균형 있는 성장과 발전에 도움이 되도록 필요한 시책을 마련하여야 한다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 청소년에 대한 가정과 사회의 책임 수행에 필요한 여건을 조성하여야 한다.</p> <p>④ 국가 및 지방자치단체는 이 법에 따른 업무 수행에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.</p>

8) 책임 부여 대상의 적정성 (안 제6조 조제목 관련)

- 안 제6조는 「청소년기본법」 제8조의 내용을 반복한 것으로, 상위법령에서는 지방자치단체에 책임을 부여하고 있으나, 본 제정안에서 시장에게만 그 책임을 부여하고 있음.
 - 지방자치단체의 장은 행정의 통할, 감독, 소관업무를 대표하며, 지방자치단체는 지방자치단체장과 지방의회 그리고 지방자치단체의 모든 조직과 기능을 통칭하는 용어로,
 - 본 제정안은 상위법령의 범위 내에 있으나, 법령의 내용을 축소하여 규정하는 것은 아닌지, 상위법령의 취지와 정합성이 있는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음

- 결론적으로, 청소년 정책과 제도의 통일성 등을 위해 기본조례의 제정은 필요하다고 보이나, 상위 기본법 내용의 조례 중복 규정 필요성 여부, 서울시의 여건 등을 고려한 서울시 정책의 방향성을 기본조례 반영 여부, 기본조례로서 정책과 제도의 체계화 등 적정한 기능을 수행할 수 있는지 여부 등에 대해서는 종합적인 검토와 논의가 필요하다고 하겠음.

전 문 위 원	김 태 한
입 법 조 사 관	정 찬 일