

서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 3073번
- 제 안 자 : 채인묵 의원 (찬성자 11명)
- 제 안 일 : 2022년 1월 21일
- 회 부 일 : 2022년 1월 25일

2. 제안이유

- 2011년부터 우리나라 청소년의 사망원인 1위는 자살이며, 교통사고 등 안전사고로 인한 청소년 사망이 매년 줄어드는 것과 달리 오히려 증가하는 추세에 있음. 또한 '서울시 청소년 위기 실태조사'(2021년 12월 발표)에 따르면, 청소년 4명 중 1명은 최근 1년간 자살 생각을 한 경험이 있다고 응답을 하여 청소년 정신건강 문제의 심각성을 드러내고 있음.
- 또한, 교육청의 '학생 정신건강증진 종합계획'은 정신건강 증진 조기 발견 및 선제대응을 위해 '학생정서행동특성검사'를 운영하고 있으나 특정시기에만 검사가 실시되고(초1-4, 중1, 고1, 특수, 각종학교), 학교 밖 청소년은 배제되고 있어 청소년 정신건강 관리에 사각지대가 발생하고 있음.
- 따라서 청소년의 정신건강에 대한 체계적 지속적 관리를 위한 정책과 사업을 적극 개발하고 실시하여야 하며, 청소년이 원하는 경우 상시적으로 정신 건강 검사를 받을 수 있도록 하는 등의 지원이 필요함.

3. 주요내용

가. 청소년 정신건강의 체계적 지속적 관리와 증진을 위한 정책 및 사업의 개발 실시토록 하고 상시적인 정신건강 상태의 측정과 검사 등 지원사항을 규정함(안 제14조의3 신설).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「청소년기본법」

나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨).

다. 입법예고(2022.1.27. ~ 2.8.) 결과 : 의견 있음(총 8건).

〈 서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례 일부개정조례안 입법예고 의견 〉

번호	성명 등록일	제목 및 내용
1	조**	반대한다 청소년 정신건강의 체계적이고 지속적인 관리와 증진에 필요한 정책과 사업을 개발하고 실시할 책무를 시장이 지는게 맞습니까? 청소년들 빌미로 세금 낭비하지 마세요. 조례 만들었다하면 예산편성하는데 이런 식으로 자리 만들고 실익도 없이 뜬구름 잡는 조례 반대합니다
	2022-02-08	
2	박**	서울시 청소년 친화도시 조성 조례 일부개정 반대 청소년의 고민 상담 시 편향된 개인적 이데올로기를 제공할 수 있음. 성인지에 기반한 양성평등을 저해할 수 있음. 청소년의 건전한 국민으로의 책임과 의무는 배제하고 방종한 권리만 남용하게 할 수 있음. 인성이 구비되지 않은 정신 상담사의 양적인 확대만 가져올 수 있음. 인구도 줄어드는데 왜 국가 사업은 계속 팽창하는지 줄입니다.
	2022-02-08	
3	김**	반대합니다 반대합니다. 서울시 학력 저하 심각합니다. 놀고 정치참여하는 게 청소년의 본분은 아닙니다. 발달단계마다 과업이 있는 것인데 이런 위화감 조성하는 사업 하지 마십시오
	2022-02-08	

번호	성명	제목 및 내용
	등록일	
4	임**	서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례 일부개정조례안 반대 우리 애들 정신건강을 왜 의회가 신경쓰는데요? 의원들이 그렇게 할 일이 없고, 시장한테 이제 별짓을 다 시키는구나. 이제 날림으로 정신건강 관련 전문인력 양성해서 뭐하려고 그러는가? 국민세금 잡아먹고 나라 망치는 서울시 의회는 아예 없애버려야 한다.
	2022-02-08	
5	유**	서울시 청소년 친화도시 조례 일부개정 반대 <input type="checkbox"/> 의회가 왜 "시장에게 청소년 정신건강의 체계적이고 지속적인 관리와 증진에 필요한 정책과 사업을 개발하고, 실시할 책무"를 강제조항으로 지우는가? : 우리 애들 정신건강은 부모가 챙긴다. 의회는 빠져라. <input type="checkbox"/> 명분은 그럴 듯, 그러나 날림으로 '정신건강 관련 전문인력 양성' <input type="checkbox"/> 자기 세력에게 안정적인 일자리 만들어주는 조례 반대
	2022-02-08	
6	임**	서울시 청소년 친화도시 조례 일부개정 반대 반대이유 <input type="checkbox"/> 의회가 왜 "시장에게 청소년 정신건강의 체계적이고 지속적인 관리와 증진에 필요한 정책과 사업을 개발하고, 실시할 책무"를 강제조항으로 지우는가? : 공산주의 냄새 풀풀 <input type="checkbox"/> 명분은 그럴 듯, 그러나 날림으로 '정신건강 관련 전문인력 양성' 하는 것 <input type="checkbox"/> 자기 세력에게 안정적인 일자리 만들어주는 조례
	2022-02-08	
7	심**	반대합니다. 의회가 왜 시장에게 청소년 정신건강 증진에 대한 책무를 지우는지 의문입니다. 같은 교육 같은 생각 같은 정신을 가지시길 바라시나요? 강사 채용 악용소지와 청소년에게 일관된 주입교육이 우려되어 반대합니다.
	2022-02-08	
8	박**	서울시 청소년 친화도시 조성 조례안 반대!!! 서울시 청소년 친화도시 조성 조례안 반대합니다. 공산주의 냄새 풀풀나는 조례안 절대 반대합니다!!!
	2022-02-08	

5. 검토 의견

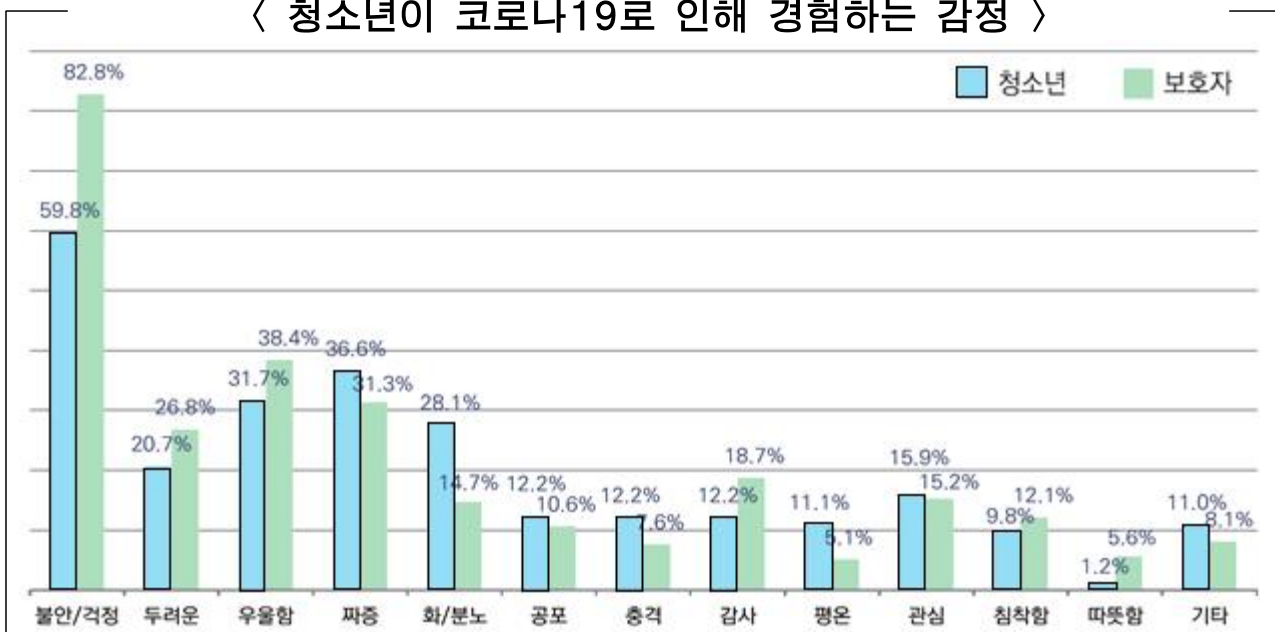
- 본 개정조례안은 청소년이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 청소년 정신건강 관리 체계(측정·검사, 상담·치료, 교육·홍보, 전문인력 양성 등 필요사항)를 구축하여 관련 정책과 사업 등을 개발·추진할 수 있도록 안 제14조의3을 신설하려는 것임.

<신·구 조문대비표 >

현	행	개	정	안
	<u><신 설></u>	<p><u>제14조의3(청소년 정신 건강을 위한 조치) ① 시장은 청소년이 건강한 사회구성원으로 성장·발달할 수 있도록 청소년 정신건강의 체계적이고 지속적인 관리와 증진에 필요한 정책과 사업을 개발하고 실시하여야 한다.</u></p> <p><u>② 시장은 청소년의 정신건강 관리와 증진을 위해 다음 각 호의 지원을 실시할 수 있다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. 상시적인 정신건강 상태의 측정 및 검사</u> <u>2. 정신건강 상담 및 치료</u> <u>3. 정신건강 관련 교육 및 홍보</u> <u>4. 정신건강 관련 전문인력 양성</u> <u>5. 그 밖에 시장이 청소년 정신건강 관리와 증진을 위해 필요하다고 인정하는 사항</u> 		

- 우리 사회는 청소년 시기의 불안정한 정서와 이상행동 등을 ‘성장통’으로 가볍게 여기거나, ‘정신질환’ 등 부정적으로 여겨 치료의 적기를 놓치는 경우가 많고,
 - COVID-19의 장기화로 인해 성인들도 10명 중 4명¹⁾이 고립, 무기력, 불안, 우울 등을 경험하고 있으며,
 - 청소년 대상 설문조사에서도 COVID-19 이후 친구 관계 단절, 미디어 사용 증가로 인한 부모와 갈등, 불규칙한 등교 또는 온라인 수업으로 인한 생활습관의 변화 등으로 인해 불안, 걱정, 두려움, 우울, 분노 등 코로나 블루와 같은 부정적 감정을 청소년들이 경험²⁾하는 것으로 조사되고 있음.

〈 청소년이 코로나19로 인해 경험하는 감정 〉

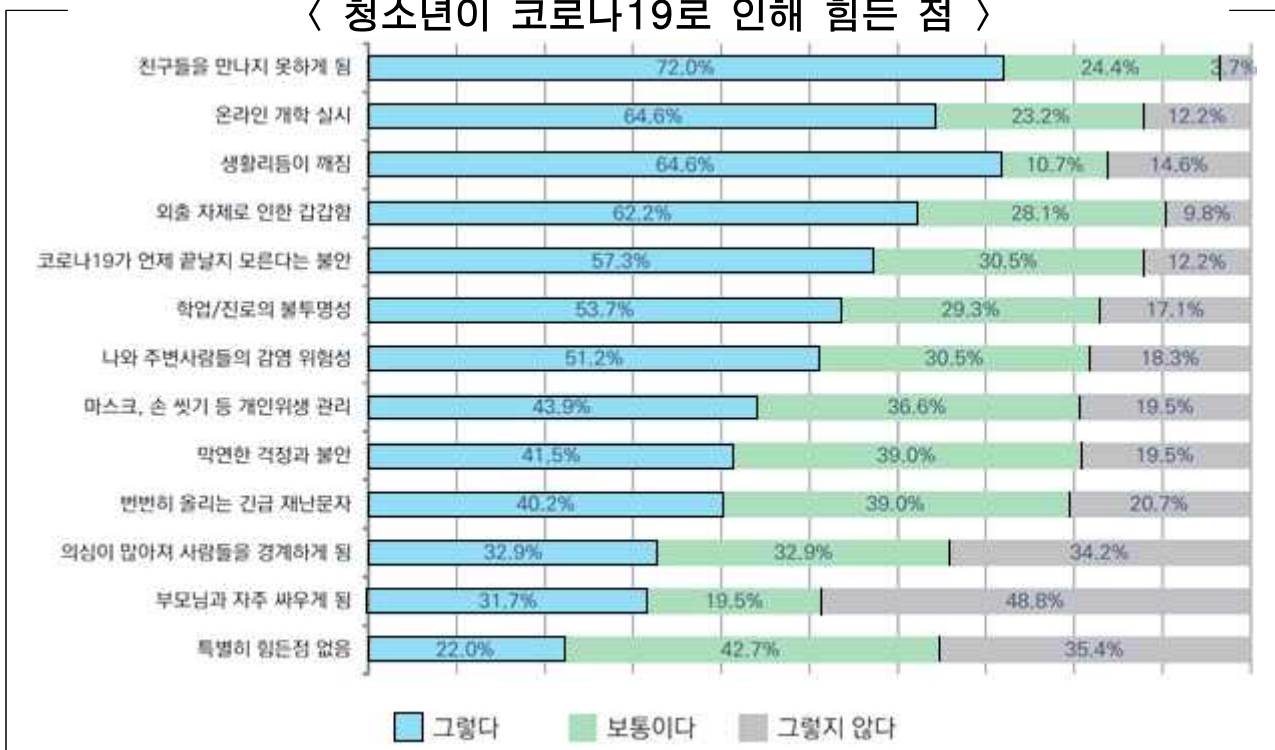


출처 : 한국청소년상담복지개발원 (2020). 청소년상담 이슈페이퍼: 코로나19로 바뀐 일상

1) 한국건강증진개발원(2020). 국민 40.7% “코로나19로 우울·불안 경험했다”. 한국건강증진개발원 보도자료(2020.10.14.).
 2) 한국청소년재단, 코리아픽스 (2020). 청소년, 포스트 코로나 시대를 말하다. 청소년 삶의 질 향상을 위한 토론회 자료집(2020.8.25.)

- 청소년기의 급격한 육체적·정신적 변화와 함께 COVID-19로 인한 사회적 단절 등은 청소년 정신건강을 보호하는데 장애요인으로 작용하고 있으며, 청소년 정신건강에 대한 조기 개입의 필요성에 대한 인식 부족은 청소년의 정신건강을 위협하고 있어,
 - 이를 해소하기 위하여 본 개정안과 같이 청소년 정신건강 서비스 등을 강화·확대할 필요성은 있다고 사료됨.

〈 청소년이 코로나19로 인해 힘든 점 〉



출처 : 한국청소년상담복지개발원(2020). 청소년상담 이슈페이퍼: 코로나19로 바뀐 일상

- 본 개정안은 현행 조례에서 미비된 청소년의 정신건강에 대해 체계적이고, 지속적인 검사와 관리를 위해 필요한 정책과 사업 등을 추진할 수 있도록 안 제14조의3을 신설하려는 것으로,
 - 정책과 사업의 대상을 모든 청소년을 대상으로 규정하고 있어, 그 동안 정서행동특성검사 등 청소년 정신건강 관련 서비스에서 소외되었던 학교 밖 청소년들도 대상으로 포함한다는 점은 의미가 있다고 하겠음.

※ 본 조례는 청소년의 안전(제14조), 중독예방을 위한 환경조성(제14조의2) 등을 규정하고 있음.

- 「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」제14조(청소년 안전 등을 위한 조치) 시장은 청소년에게 보건과 교육, 보육서비스를 제공하고, 청소년이 안전하고 오염되지 않은 환경에서 자랄 수 있도록 다음 각 호의 사업과 정책들을 개발하고 시행한다.

1. ~ 8. (생략)

- 「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」제14조의2(청소년 중독 예방을 위한 환경 조성) ① 시장은 청소년이 흡연, 음주, 약물, 도박, 인터넷 등에 중독되지 않도록 중독 예방을 위한 환경을 조성하며, 이와 관련된 정책을 통합적으로 추진하여야 한다.

○ 안 제14조의3 제1항은 청소년 정신건강을 위해 필요한 정책과 사업을 개발하고 추진할 수 있도록 규정하고 있어, 청소년 정신건강 관련 정책의 강화 및 확대에 기여할 수 있을 것으로 보이나,

- 그동안 정부 등 각 기관에서 추진했던 청소년 정신건강 서비스 체계를 살펴보면, 인프라 및 전문인력의 부족, 한정된 대상, 기관의 전문성, 기관 간 연계 등 다양한 문제점이 지적³⁾되고 있어,

- 본 개정안의 개정목적을 효율적으로 달성하기 위해서 현재 다양한 기관에서 추진하는 청소년 정신건강 사업분석을 통해 개별적으로 제공했던 서비스를 유기적으로 연결하는 통합적 지원체계 구축이 필요할 것으로 사료됨.

안 제14조의3(청소년 정신 건강을 위한 조치) ① 시장은 청소년이 건강한 사회구성원으로 성장·발달할 수 있도록 청소년 정신건강의 체계적이고 지속적인 관리와 증진에 필요한 정책과 사업을 개발하고 실시하여야 한다.

3) 출처 : 「10대 청소년의 정신건강 실태조사」(한국청소년정책연구원, 2021.12.31.)

〈 부처별 청소년 정신건강 증진 서비스 관련 체계 분석 및 요약 〉

- 청소년 정신건강 증진 서비스는 교육부, 여성가족부, 보건복지부 등에서 시행하고 있음.
- 교육부와 교육청의 청소년 정신건강 지원 사업은 학생인 청소년을 대상으로 학생정신건강 지원센터, 청소년모바일상담센터, 병원학교, Wee 사업 등을 추진하고 있으며, 초등학교 1학년과 4학년, 중1, 고1을 대상으로 정서행동특성검사를 시행하고 있으나, 인프라 및 전문 인력 부족이 문제가 되고 있음.
- 여성가족부의 청소년 정신건강 증진사업의 대상은 학생과 학교 밖 청소년을 모두 포괄하며, 청소년상담복지센터, 1388 청소년 상담 채널, 꿈드림 센터, 국립중앙청소년디딤센터 등을 운영하고, 다양한 심리적 및 정서적 어려움에 대한 상담을 제공하고 시군구당 1개소씩 설치되어 있으나 인력과 예산부족으로 충분한 서비스를 제공할 수 없는 구조임.
- 보건복지부는 기초 지자체에 정신건강복지센터를 운영하고 있으며, 일부 센터의 경우 아동과 청소년에 특화된 서비스가 제공되고 있으나, 전 연령을 대상으로 하고 있어 다양한 정신문제를 경험하는 청소년에게 서비스를 제공하는 것에 한계가 있고, 센터간 연계도 어려워 정신건강 문제를 아우르지 못하는 한계가 있음.
- 종합하면 중앙 단위에서 운영되는 여러 청소년 정신건강 증진 지원 사업의 물리적 접근성이 시간을 두고 개선되어 온 것은 사실이나 물리적 접근성, 인력 부족, 전문 역량 부족 문제는 여전히 존재함. 또한 중앙부처의 청소년 정신건강 증진 지원 사업들은 적극적인 대상자 발굴을 통한 개입이라기보다 청소년 당사자와 가족, 교사의 자발적 의지 없이는 이용하기 어려운 구조로 서비스가 설계돼 있어 소극적 개입이 불가피함.

출처 : 「10대 청소년의 정신건강 실태조사」(한국청소년정책연구원, 2021.12.31., 325~361P)요약

- 안 제14조의3 제2항은 시장이 청소년 정신건강을 위해 실시할 수 있는 사업을 규정하고 있으나, 각 기관별 다양한 검사 및 치료 서비스를 이미 제공하고 있어, 효율적, 통합적 서비스 제공을 위한 컨트롤 타워 구축을 통한 효율적 서비스 제공방안이 모색되어야 할 것으로 사료됨.

안 제14조의3(청소년 정신 건강을 위한 조치)

② 시장은 청소년의 정신건강 관리와 증진을 위해 다음 각 호의 지원을 실시할 수 있다.

1. 상시적인 정신건강 상태의 측정 및 검사
2. 정신건강 상담 및 치료
3. 정신건강 관련 교육 및 홍보
4. 정신건강 관련 전문인력 양성
5. 그 밖에 시장이 청소년 정신건강 관리와 증진을 위해 필요하다고 인정하는 하는 사항

○ 학교에 재학 중인 청소년의 경우 3년 주기(초1, 초4, 중1, 고1)로 정서행동 특성검사를 시행하고 있으나, 학교 밖 청소년의 경우 학생인 청소년보다 더 위험한 상황임에도 불구하고, 정신건강 관련 검사나 치료에서 소외되어 학교 밖 청소년을 위한 보다 적극적인 정책이 필요할 것으로 사료됨.

○ 또한, 학생 청소년 및 학교 밖 청소년을 불문하고, 위기 청소년에 대한 조기개입의 필요성은 지속적으로 강조되고 있는바, 본 개정안의 개정목적과 취지를 효율적으로 달성하기 위서는 소외계층에 속한 위기 청소년의 발굴 및 지원 방안이 함께 마련되어야 할 것으로 사료됨.

〈 학생청소년과 학교 밖 청소년의 정신건강 〉

(단위:점)

구 분	학생 청소년	학교 밖 청소년
주의력결핍 과잉행동장애	15.30	18.23
자해 행동	0.64	1.35
신체화* 증상	2.80	5.14
우울 증상	4.99	40.06
불안 증상	3.88	8.21
자살 위험성	0.50	1.83
스트레스	16.28	18.82

*신체화 : 의학적으로 질병은 없으나, 불안감이나 우울함이 커지는 경우 몸이 아프거나, 실제 복통, 두통, 구토 등 신체적 증상으로 나타는 현상

출처 : 「10대 청소년의 정신건강 실태조사」(한국청소년정책연구원, 2021.12.31., 21~36P) 재구성

- 결론적으로 본 개정안은 기존의 청소년 건강증진 서비스를 강화 및 확대할 목적으로 발의된 것으로, 청소년 정신건강을 적극적으로 보살필 수 있는 계기를 마련한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

전 문 위 원	김 태 한
입 법 조 사 관	정 찬 일