

서울특별시 청소년육성위원회 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 1300번
- 제 안 자 : 임만균 의원 (찬성의원 9명)
- 제 안 일 : 2020년 2월 5일
- 회 부 일 : 2020년 2월 12일

2. 제안이유

- 청소년육성위원회 위촉직 위원으로 청소년 및 학교 밖 청소년을 포함하고, 학교 밖 청소년지원분과위원회 위원으로 학교 밖 청소년 위원을 포함하도록 규정하여 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장하는 등 청소년 당사자의 능동적 참여를 보장하고자 함.

3. 주요내용

- 청소년육성위원회의 위촉직 위원으로 청소년 및 학교 밖 청소년을 1인 이상 포함하도록 규정함(안 제3조제3항제4호 및 같은 조 제4항 신설).
- 학교 밖 청소년지원분과위원회의 위원으로 학교 밖 청소년 위원을 포함하도록 규정함(안 제6조의2제3항).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「청소년 기본법」
- 나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)

다. 입법예고(2019.2.17. ~ 2.24.) 결과 : 2020.2.19. 입법예고 중

5. 검토 의견

- 본 개정조례안은 청소년의 능동적 참여를 보장하기 위하여 '서울특별시 청소년육성위원회(이하 '청소년육성위원회')'의 위촉직 위원으로 청소년 및 학교 밖 청소년을 각 1인 이상 포함하도록 하고, '학교 밖 청소년지원 분과위원회'의 위원으로 '학교 밖 청소년 위원'을 포함하도록 규정하기 위해 발의되었음.
- 선거연령 하향(만 18세)과 함께 청소년의 사회참여에 대해서도 체험 등 예비적 단계의 활동이 아니라 시민의 권리와 의무로 다시 정의되는 등 '보호가 필요한 존재'에서 '능동적인 시민'으로 청소년에 대한 사회적 인식이 변화함에 따라 참여방법의 다양화, 참여수준의 상향 등이 모색되고 있는바, 청소년 당사자들의 시책 참여를 조례로 보장한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

※ 청소년의 참여수준 : 5단계 구분, 유엔아동권리협약은 4단계 이상을 청소년참여로 인정

- ① 청소년의 의견 청취, ② 청소년의 의견표현 지원, ③ 청소년의 의견 고려,
- ④ 청소년의 의사결정 과정 참여, ⑤ 권력과 의사결의 책임 공유.

- 「유엔아동권리 협약」 제12조 아동·청소년은 자신의 의견을 자유롭게 표현할 권리가 있고, 아동·청소년의 의견은 그들에게 영향을 끼치는 모든 문제 및 결정과정에 참작되어야 한다.

< 공직선거법 개정 현황 >

공직선거법 [법률 제13497호, 2015. 8. 13, 일부개정]	공직선거법 [법률 제16864호, 2020. 1. 14, 일부개정]
제15조(선거권) ① 19세 이상의 국민 은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 19세 이상의 국민 으로서 제37조제1항에 따른 선거인 명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한하여 인정된다.	제15조(선거권) ① 18세 이상의 국민 은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 18세 이상의 국민 으로서 제37조제1항에 따른 선거인 명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한하여 인정된다.

- 청소년육성위원회는 1996년 조례 제정 이후 청소년 및 청소년단체의 육성, 보호, 청소년 유해환경 감시, 학교 밖 청소년 자립지원, 통합지원체계 등 청소년 정책의 전반적인 사안에 대해 심의·자문 역할을 수행해 왔음.

< 청소년육성위원회 구성 및 기능의 변천 >

	1996년	2000년	2013년 이후
구성	20인 이내	35인 이내	20인 이내
기능	1. 청소년단체, 청소년보호관련 민간단체의 육성·지원에 관한 자문 2. 청소년 건전육성·보호시책의 평가 및 제도개선에 관한 자문 3. 청소년 건전육성·보호 등에 관한 연도별 시행계획에 관한 자문 4. 청소년 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 대책에 관한 자문 5. 청소년 건전육성·보호시책에 관한 행정기관간의 협조·조정에 관한 사항 협의·자문 6. 청소년 유해환경(청소년보호법 제2조 의 청소년유해매체물, 청소년유해약물등, 청소년 유해업소를 말한다.이하 같다)으로부터 청소년 보호를 위한 감시활동 등 7. 학교 밖 청소년의 교육 및 자립지원 시책에 대한 심의·자문 8. 청소년통합지원체계 운영 및 특별지원에 관한 사항 심의 9. 청소년 건전육성·보호에 관하여 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)이 회의에 부치는 사항		

※ 서울특별시 청소년육성위원회

- 설치근거 : 「청소년 기본법」제11조 및 「서울시 청소년육성위원회 조례」
- 주요기능 : 심의·자문 (①청소년단체 육성·지원, ②시책·제도개선, ③시행계획, ④학교 밖 청소년 자립지원)
- 위원회 구성 : 위원장 포함 20명 이내(위원장 2명, 당연직 6명, 위촉직 14명)
- 임 기 : 2년 (위촉위원 연임가능)
- 회 의 : 정기회(연2회), 임시회(위원장이 필요하다 인정할 때)

- 분과위원회 : 청소년육성위원회 위원 중 10명 이내 구성

○ 의회가 조례로 시장의 인사권을 제한할 수 있는지 여부에 대해 살펴보면, 지방자치단체장의 임명·위촉권한이 조례에 따라 발생하는 경우에는 조례로 시장권한에 대한 견제·제한을 가하는 규정을 둘 수 있으며(대법원 1993.2.9., 92추93 판결), 「청소년 기본법」은 조직 및 운영 등에 필요한 사항을 시장의 권한으로 두지 않고, 조례에 따르도록 규정하고 있는바, 의회가 본 개정 조례안으로 위원회의 위원구성을 변경하는 것은 가능한 것으로 사료됨.

※ 「청소년 기본법」제11조(지방청소년육성위원회의 설치)② 지방청소년육성위원회의 구성·조직 및 운영 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.

※ 대법원 1993. 2. 9. 선고 92추93 판결

지방자치단체장의 기관구성원 임명·위촉권한이 조례에 의하여 비로소 부여되는 경우는 조례에 의하여 단체장의 임명권한에 견제나 제한을 가하는 규정을 둘 수 있다고 할 것이나 상위 법령에서 단체장에게 기관구성원 임명·위촉권을 부여하면서도 임명·위촉권의 행사에 대한 의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례 등에서 할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한 당해 법령에 의하여 임명·위촉권은 단체장에게 전속적으로 부여된 것이라고 보아야 할 것이어서 하위 법규인 조례로써는 단체장의 임명·위촉권을 제약할 수 없다 할 것이고 지방의회의 지방자치단체 사무에 대한 비판, 감시, 통제를 위한 행정사무감사 및 조사권의 행사의 일환으로 위와 같은 제약을 규정하는 조례를 제정할 수도 없다.(출처 : 대법원, 종합법률정보, 판례)

○ 안 제3조제3항제4호는 청소년과 학교 밖 청소년을 청소년육성위원회 위원으로 포함하도록 하고, 안 제6조의2제3항은 학교 밖 청소년지원 분과위원회의 위원으로 ‘학교 밖 청소년 위원’을 포함하도록 규정하는 것은 다양한 환경에 있는 청소년들에게 필요한 정책마련과 추후 청소년 위원을 지속적으로 확대 운영할 수 있는 기반이 될 수 있을 것으로 보여짐.

※ 현재 서울특별시 청소년육성위원회의 위원으로 위촉된 청소년 수는 1명임.

< 서울특별시 청소년육성위원회 위원 명단 >

	구분	성명	성별	생년
1	시의원	김**	남	1958
2	교수	김**	남	1970
3	교수	문**	남	1965
4	교수	전**	여	1961
5	전문가	김**	여	1960
6	전문가	김**	여	1962
7	전문가	모**	남	1968
8	민간단체	강**	남	1983
9	민간단체	김**	여	1965
10	민간단체	이**	여	1963

	구분	성명	성별	생년
11	시설관계자	김**	남	1961
12	시설관계자	이**	남	1970
13	시설관계자	차**	여	1962
14	청년	서**	여	1998
15	당연직	서정*		서울특별시
16	당연직	이대*		서울특별시
17	당연직	강병*		서울특별시
18	당연직	손진*		서울중앙지방검찰청
19	당연직	이영*		서울지방경찰청
20	당연직	강연*		서울시교육청

○ 다만, 「청소년 기본법」은 학교 재학 여부와 관계없이 9세 이상 24세 이하의 사람을 청소년으로 규정하고 있으며, ‘학교 밖 청소년’과 ‘학교 안 청소년’을 모두 포함하여 청소년으로 정의하고 있으나,

안 제3조제3항제4호에서는 청소년과 학교 밖 청소년을 대비되는 개념으로 해석할 여지도 있는바, 용어의 명확성을 확보하기 위해 청소년 위원을 2명 이상 위촉하도록 하고, 학교 밖 청소년 지원분과에서 학교 밖 청소년 위원을 반드시 포함하도록 규정하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것으로 사료됨.

※ 안 제3조제3항제4호

4. 청소년정책과 관련된 활동실적 등이 풍부한 청소년 및 학교 밖 청소년(「서울특별시 학교 밖 청소년 지원 조례」 제2조제2호에 따른 학교 밖 청소년을 말한다. 이하 같다.)

※ 「청소년 기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "청소년"이란 9세 이상 24세 이하인 사람을 말한다. 다만, 다른 법률에서 청소년에 대한 적용을 다르게 할 필요가 있는 경우에는 따로 정할 수 있다.

○ 최근 서울시는 대안교육시설을 공적영역에서 지원하고 있고, 유학, 재능 개발을 위한 탈학교, 홈스쿨링, 병원 내 학업 등 교육이 다원화되고 있는 시점에서 학교라는 기준으로 안과 밖을 구분하는 것이 적정한지 검토가

필요할 것으로 보이며, 안밖, 흑백 등 대비되는 개념이 아닌 청소년의 환경 또는 여건 등을 함축하는 학교청소년, 사회청소년, 재능청소년, 유학청소년, 위기청소년, 투병청소년 등 적절한 용어마련이 필요한 시점이라고 하겠음.

※ 용어의 적정성 : 학교 밖 청소년

과거 교육기관은 학교로 일원화되어 있었고, 학교를 다니지 않는 청소년은 문제아 또는 부적응자라는 편견이 있었음. 학교에 다니지 않는 청소년을 위한 정책을 실행하기 위해 다양한 이유에서 학교를 다니지 않는 청소년을 포괄하여 지칭하기 위해 학교 밖 청소년이라는 용어를 사용하기 시작하였으나, 여전히 편견과 낙인효과는 용어에 존재했고, 이에 청소년 관련 현장 종사자들은 용어의 변경·개선을 요구해 왔음.

- 한편, 청소년육성위원회는 매년 2회 이상의 정기회의를 개최하여야 하나, 최근 10년간 정기회의는 8회, 분과위원회는 3회(서면 2회)를 개최했으며, 회의 시 상정된 안건은 심의·자문보다 업무보고 성격의 것으로 보이는바, 청소년육성위원회가 제기능을 수행하고 있었는지 여부에 대해 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

※ 「서울특별시 청소년육성위원회 조례」 제6조(회의) ① 위원회의 회의는 정기회의 및 임시회의로 구분하고, 정기회의는 연 2회 개최하며 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 때 개최한다.

〈 최근 10년간 청소년육성위원회 회의 개최 현황 〉

구 분	일 자	참석	회 의 안 건
2009년	12.07	22명	신규위원 위촉, 서울 꿈나무 프로젝트 <u>추진상황 보고</u> , 2010년 청소년담당관 <u>업무보고</u>
2010년	12.13	17명	신규위원 위촉, 꿈나무 프로젝트 <u>추진성과 보고</u> 및 2011년 추진계획 보고, 청소년정책 발전방안 <u>논의</u>
2012년	3.30	24명	신규위원 위촉, 서울시 아동청소년 정책 및 청소년정책의 통합적 재구조화 <u>보고</u> , 청소년 정책에 대한 발전방안 <u>논의</u>
2013년	3.13	21명	2013년 서울시 청소년정책 <u>기본계획 보고</u> , 청소년 정책에 대한 발전방안 <u>논의</u>
	11.7	15명	2013년 서울시 아동청소년정책 <u>추진현황 보고</u> , 청소년 관련 위원회 정비사항 <u>보고</u>
2014년	7.4	16명	청소년센터 중장기 운영개선 <u>계획(안) 보고</u> , 학교 밖 청소년 종합지원 대책 <u>진행상황 보고</u> , 어린이·청소년 인권키우기 3년 <u>플랜(안) 보고</u> (가칭)강북청소년드림센터 <u>명칭 자문</u>
2016년	9. 8	12명	청소년담당관 <u>업무보고</u> , 청소년시설 접근성 강화방안 <u>자문</u> , 청소년의회 운영 방향 <u>자문</u>
2017년	10.13	13명	청소년 희망도시 서울 기본계획(안) <u>보고 및 자문</u> , 청소년시설 효율적 운영방안 <u>논의</u> , 학교밖 청소년 의견 수집방법 <u>자문</u>
2018년	3.7~9	6명	(서면) 학교 밖 청소년 지원 <u>분과위원회</u> (신규 대안교육기관 지원 승인 여부 <u>결정</u>)
2019년	9.19~21	7명	(서면) 학교 밖 청소년 지원 <u>분과위원회</u> (신규 대안교육기관 지원 승인 여부 <u>결정</u>)
2020년	1.30	10명	학교 밖 청소년 지원 <u>분과위원회</u> (서울형 대안교육기관 지정운영계획 관련 <u>자문</u>)

- 청소년육성위원회는 2018년 이후 ‘학교 밖 청소년 지원 분과위원회’만 개최하는 등 활동이 위축되고 있으며, 이러한 저조한 활동을 보이는 이유는 청소년육성위원회와 기능이 유사·중복되거나 그 역할을 포괄하는 ‘청소년 친화도시 추진위원회’ 발족과 활동에 따른 것으로 보여짐.

〈 청소년육성위원회와 청소년 친화도시 추진위원회 비교 〉

	청소년육성위원회	청소년 친화도시 추진위원회
근거	「청소년기본법」, 「서울특별시 청소년육성위원회 조례」	「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」
기능	청소년 육성·보호관련 정책 자문	청소년 인권·권리 보호 및 참여 원칙에 따른 청소년 친화도시 서울 관련 정책 자문
구성	20인 이내	30명 이내
임기	2년(연임가능)	2년(연임가능)

※ **청소년 친화도시** : 모든 청소년이 살기 좋은 도시로서 청소년을 우선 배려하고, 조화롭고 행복한 성장이 가능할 수 있도록 실천하는 도시를 말한다.(「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」제2조제1호)

※ **청소년 친화도시 추진위원회의 기능**

- 청소년 친화(희망)도시 서울 기본계획 시행 여부 평가
- 청소년 친화(희망)도시 서울 실행계획의 수립·시행 여부 확인
- 실행계획 세부 사업별 평가 및 개선방안
- 청소년 친화(희망)도시와 관련된 중앙정부와의 협력
- 그 밖에 청소년 친화(희망)도시 조성에 필요하다고 인정하는 사항 등

○ 법령에 근거를 두고, 전국적으로 각 지방자치단체마다 운영하는 청소년육성위원회가 조례에 근거를 둔 청소년 친화도시 추진위원회보다 위상이 높다고 할 것이나, 서울시 청소년정책은 ‘청소년 친화도시 서울’로 통합하여 추진하고, 이를 청소년 친화도시 위원회에서 맡고 있는바, 청소년 정책을 총괄하여 심의·자문하는 위원회의 단일화 등 평생교육국의 효율적 운영방안 마련이 요구된다고 하겠음.

○ 또한, 본 개정안의 부칙은 공포한 날부터 시행하도록 하고 있고, 본 개정안의 주요내용이 청소년 위원 2명(학교 밖 청소년 포함)을 위촉하도록 하고 있으나, 청소년육성위원회의 위원은 조례에서 정한 최대 인원인 20인으로 운영하고 있는바, 개정사항의 원활한 반영을 위한 경과규정 필요성에 대해서는 검토의

여지가 있다고 하겠음.

※ 본 개정안의 부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

※ 청소년육성위원회 구성·운영 현황

- 위원구성 : 20명(위촉직 14, 당연직6)

▶ 위촉직 : 시의원1, 교수3, 전문가3, 민간단체3, 시설관계자3, 청소년1

▶ 당연직 : 행정1부시장, 평생교육국장, 복지정책실장, 검찰·경찰·교육청 각 1

- 임 기 : 2년, 연임 가능 ※ 현 임기 : 2018.10.11 ~ 2020.10.10

※ 「서울특별시 청소년육성위원회 조례」

제3조(구성) ① 위원회는 위원장 2인을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성한다.

제4조(위원의 임기) ① 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 서울특별시의회 의원인 위원의 임기는 위촉당시에 소속된 상임위원회의 재임기간으로 한다.

※ 본 개정안의 경과규정 예시

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치) 제3조 및 제6조의 개정 규정은 이 조례 시행 후 새로 위원을 위촉하는 경우부터 적용한다.

전 문 위 원	김 태 한
입 법 조 사 관	정 찬 일