

서울특별시 청소년참여 활성화 지원 조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2344번
- 제안자 : 박강산 의원 외 22명
- 제안일 : 2025년 2월 1일
- 회부일 : 2025년 2월 6일

2. 제안이유

- 정책결정과정에 청소년의 시정 참여를 보장하여 사회문제 해결에 자율적으로 참여하도록 하고자 함.

3. 주요내용

- 조례의 목적, 기본이념, 용어의 정의, 시장의 책무, 타 조례와의 관계 등을 규정함(안 제1조~제5조).
- 청소년참여위원회의 설치, 구성 및 운영에 관한 사항을 규정함(안 제6조~제15조).
- 청소년자율예산 편성에 관한 사항을 규정함(안 제16조).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「청소년기본법」, 「서울특별시 청소년 기본 조례」, 「서울특별시 어린이·청소년 인권 조례」
- 나. 예산조치 : 비용추계 비대상 사유서 별첨.
- 다. 입법예고(2025.2.11. ~ 2.15.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토의견

가. 제정안의 개요 및 제정 필요성

- 본 제정안은 예산편성 과정에 청소년의 시정 참여를 보장하기 위해 청소년 참여위원회의 설치·구성 및 운영과 청소년자율예산 편성에 관한 사항을 규정하려는 것임.
- 주요 내용은 청소년 시정 참여를 높이기 위한 청소년참여위원회를 설치하고, 청소년자율예산을 운영하기 위한 근거를 마련하려는 것임.

〈 본 제정안의 구성과 주요 내용 〉

조항(조제목)	주요내용
제1조(목적)	참여 민주주의 활성화
제2조(기본이념)	청소년의 권익증진 및 삶의 질 향상을 위한 청소년의 정책참여
제3조(정의)	①청소년, ②청소년참여, ③청소년자율예산
제4조(시장의 책무)	청소년 ①참여환경 조성, ②참여역량 향상, ③의견보장 및 정보공개
제5조(다른 조례와의 관계)	청소년자율예산에 대해서는 다른 조례에 규정을 제외하고 이 조례에서 정하는 바에 따름.
제6조(청소년참여위원회 설치 및 기능)	청소년 정책에 대한 의견제시·평가·제안·모니터링 및 청소년자율예산의 심의·조정
제7조(위원회의 구성 및 운영)	50명 내외, 공개모집+추천, 분과위원회, 자문단 등
제8조(위원의 임기)	1년 임기, 2회 연임
제9조(위원의 해촉)	2회 이상 연속으로 불참하는 경우에는 해촉
제10조(위원장의 직무)	위원회 대표 및 총괄, 부위원장의 직무대행
제11조(회의)	분기별 정기회, 필요시 임시회, 회의결과 시장통보 및 홈페이지 공개
제12조(의견 수렴)	시장은 위원회의 의견을 사전 수렴, 처리결과 서면으로 알림 등

제13조(여비 등)	예산의 범위에서 필요한 경비 지급 가능
제14조(위탁)	위원회 운영 업무를 청소년 관련 기관 또는 단체에 위탁
제15조(운영세칙)	운영에 필요한 사항은 위원회의 의결로 위원장이 정한다.
제16조(청소년자율예산)	시장은 청소년자율예산을 편성할 수 있다.
제17조(표창)	모범적으로 참여한 위원을 표창할 수 있다.
부 칙	
제1조(시행일)	이 조례는 공포한 날부터 시행한다.
제2조(다른 조례의 개정)	「서울특별시 청소년 기본 조례」 제5조제5항 수정 「서울특별시 어린이·청소년 인권 조례」 제50조~제56조 삭제 「서울특별시 아동친화도시 조성에 관한 조례」 16조3항 수정

※ 주민참여예산제도 (법령상 제도의 명칭)

- 서울시 주민참여예산제도의 명칭 : [시민참여예산], 청년자율예산
- 지방자치단체의 장이 독점적으로 행사했던 예산편성권을 지역 주민과 함께 행사하는 것을 말함.
- 본 제도는 연혁은 2004년 행정자치부(현 행정안전부)가 예산편성 전에 의견수렴 절차를 이행하도록 권장하여 확산되었고, 2006년 1월 1일 「지방재정법」 개정으로 도입됐고, 2010년 행정자치부 「주민참여예산제 운영조례 모델안」을 지자체에 통보 후 자치단체별 조례 제정으로 시행됨.
- 주요내용은 ① 자치단체의 의무사항(예산편성 단계에서부터 주민에게 정보제공과 의견 표명의 기회제공), ② 주민의 권리 명시(예산편성과 관련된 의견 제출), ③ '주민참여예산 운영계획' 및 세부적 프로세스 지침 확정 ④ 참여 주민에 대한 교육과 행·재정적 지원 제공 등임.
- 본 제도의 목적 및 기능은 ① 예산편성과정에 주민이 참여하여 예산편성권의 분권화 촉진과 ② 예산편성 절차의 투명성 확보, 지방재정 건전성 및 효율성을 제고에 있음.

- 「지방재정법」 제39조는 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 제도(주민참여 예산제도)를 규정하고, 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있음.

※ 「지방재정법」 제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정(「지방자치법」 제47조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 “주민참여예산제도”라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다.

- 청소년자율예산은 대표성, 전문성 및 ‘교육적 지원(행정에 대한 이해, 예산편성과정 등)의 부재’, 참여미흡 등의 어려움이 있을 것으로 보여지나,
 - 청소년의 시정참여를 제약하는 요소를 해소하여, 청소년에게 공정한 시정 참여기회를 보장하고 청소년들의 의견을 수렴할 수 있는 창구를 구축하여 시민교육의 기회를 확대하며, 청소년 문제에 대한 다양한 해결책을 제시하는 등의 긍정적 측면을 고려할 필요가 있는바, 청소년들의 참여를 활성화하고, 청소년의 의견을 존중·반영하기 위한 제도로 의미가 있다고 하겠음

- 한편, 다양한 분야에서 청소년의 참여가 저조하다는 여건을 고려해 볼 때 청소년의 시정참여를 제고하기 위한 제도를 시행하는 것은 의미가 있으나,
 - 주민참여예산제도의 운영이라는 측면을 고려해 볼 때 행정기관이 세대별·계층별 참여요구를 각각 수용하여, 다양한 참여예산기구(청소년·청년·중장년·고령자·여성·다문화 등)를 운영하는 것이 사회적 갈등을 유발할 여지는 없는지 서울시의 ‘시민참여예산제’와 통합 운영하는 방안에 대해서도 심도있는 검토가 요망된다고 하겠음.
 - 또한, 본 제정안의 존속기한 또는 청소년자율예산제의 운영기간을 명시하고, 주기적 존속 필요성과 운영의 효율성, 결과의 효과성 등을 정기적으로 점검하여 지속 운영에 대한 검토의 필요성은 없는지 등에 대해서도 살펴볼 여지가 있다고 하겠음.

나. 세부내용 검토

1) 목적 및 기본이념 (안 제1조 및 제2조)

- 안 제1조는 ‘청소년 정책의 수립·시행 및 예산편성과정에 청소년의 참여를 보장하여 민주주의를 활성화하는 것’을 목적으로 규정하고, 안 제2조는 청소년의 시정참여 권리의 보장을 통해 주도적·자율적 참여를 기본이념으로 규정하여,
 - 지역의 문제를 주민 스스로 결정한다는 점(서울청소년의 문제를 서울청소년이 결정한다는 점)에서 지방자치의 본래 취지를 실현하는 주요한 수단이라는 점을 명시하려는 것으로 보임.

서울특별시 청소년참여 활성화 지원 조례안

제1조(목적) 이 조례는 「청소년 기본법」 제5조의2 및 「지방재정법」 제39조에 따라 청소년 관련 정책의 수립·시행 및 예산편성과정에 청소년의 의견을 수렴하고 참여를 보장함으로써 참여 민주주의를 활성화하는 데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 조례는 청소년이 평등하게 시정에 참여할 권리를 보장함으로써 청소년 스스로 청소년의 권익증진 및 삶의 질 향상을 위하여 관련 정책에 주도적이며 자율적으로 참여하도록 하는 것을 기본이념으로 한다.

- ※ 「**청소년 기본법**」**제5조의2(청소년의 자치권 확대)** ① 청소년은 사회의 정당한 구성원으로서 본인과 관련된 의사결정에 참여할 권리를 가진다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 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.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 청소년과 관련된 정책 수립 절차에 청소년의 참여 또는 의견 수렴을 보장하는 조치를 하여야 한다.

- ④ 국가 및 지방자치단체는 청소년 관련 정책의 수립과 시행과정에 청소년의 의견을 수렴하고 참여를 촉진하기 위하여 청소년으로 구성되는 청소년참여위원회를 운영하여야 한다.
- ⑤ 국가 및 지방자치단체는 제4항에 따른 청소년참여위원회에서 제안된 내용이 청소년 관련 정책의 수립 및 시행과정에 반영될 수 있도록 적극 노력하여야 한다.
- ⑥ 제4항에 따른 청소년참여위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 다만, 「서울특별시 청소년 기본 조례」 제1조에서는 청소년에 서울시의 책임과 청소년정책에 관한 기본적인 사항 및 육성과 지원 사항을 규정하고 있고, 제2조에서는 이미 청소년정책에 관한 기본이념을 규정하고 있는바,
 - 안 제2조의 기본이념을 “예산편성과정에서 청소년의 시정참여 보장”으로 한정하거나, 「서울특별시 청소년 기본 조례」의 기본이념과 중복성 회피를 위한 조치가 필요할 것으로 사료됨.

※ **기본이념**은 법률 또는 조례의 제정정신을 표현한 것으로, 개별 조문 또는 하위 법령 등을 통해 구현해야 할 선언적 규정으로, 법률 중 기본법의 경우 정책의 기본방향 등을 제시하거나, 기본원리를 특히 강조하기 위해 목적규정과 별도로 규정하는 경우가 있으며, 특별법에서는 기본이념을 규정하는 사례는 적음.

※ 「서울특별시 청소년 기본 조례」 제2조(기본이념) ① 이 조례는 **청소년이 사회구성원으로서 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 민주 시민으로 자랄 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 한다.**

② 제1항의 기본이념을 구현하기 위한 장기적·종합적 청소년정책을 추진할 때에는 다음 각 호의 사항을 그 추진 방향으로 한다.

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

2) 정의(안 제3조)

- 안 제3조는 본 제정안에서 사용하는 용어의 뜻을 명확하게 정의하는 규정으로, 용어의 의미를 명확히 하여 적용상 의문점을 해소하고, 해석상 분쟁을 예방하여 주민의 권리와 이익을 보호하기 위해 두는 것으로,
 - 안 제3조는 ‘청소년’, ‘청소년참여’, ‘청소년자율예산’을 정의하고, 제1호는 청소년을 「청소년 기본법」의 청소년(9~24세의 사람) 중 ① 서울시에 거주하는 사람, ② 서울시에 소재한 사업장에 근무하는 사람, ③ 서울시에 소재한 교육기관에서 교육을 받는 사람으로 ‘청소년’을 규정하고 있음.

서울특별시 청소년참여 활성화 지원 조례안

제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "청소년"이란 「청소년 기본법」 제3조제1호에 따른 청소년으로서 다음 각 목에 해당하는 사람을 말한다.
 - 가. 서울특별시(이하 "시"라 한다)에 주소 또는 거소를 둔 사람
 - 나. 시에 있는 사업장에서 근무하는 사람
 - 다. 시에 있는 교육기관에서 교육을 받고 있는 사람
2. "청소년참여"란 청소년이 청소년 관련 정책과 예산을 제안하고 시정에 참여하는 것을 말한다.
3. "청소년자율예산"이란 청소년이 제안하여 청소년참여위원회에서 제출한 예산을 말한다.

- 안 제3조 제1호에서 규정하는 청소년이 「지방재정법」에서 규정한 주민참여 예산제도의 주체가 될 수 있는지 여부에 대해 살펴보면, 「청소년 기본법」은 청소년의 참여를 정책수립 절차의 참여만으로 규정하고 있고,
 - 「지방자치법」은 ‘지방자치단체의 내(구역)에 주소를 가진 자’를 주민으로 규정하고 있으나, 예산편성과정의 참여는 규정하지 않고 있고, 주민의 참여제도(주민투표, 주민조례청구, 주민감사청구, 주민소환 제도 등) 등을 규율하는 각 법령은 주민 중 18세 이상의 주민으로 한정하고 있음에도 불구하고,

- 「지방재정법」 및 그 시행령의 규정에서는 주민의 자격은 규정하지 않고 있어, 법령상 청소년이 예산참여제도의 주체가 될 수 있는지 여부에 대한 판단 규정이 없는 것으로 보임.

※ 「**청소년 기본법**」제5조의2(청소년의 자치권 확대) ① 청소년은 사회의 정당한 구성원으로서 본인과 관련된 의사결정에 참여할 권리를 가진다.

② 국가 및 지방자치단체는 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.

③ 국가 및 지방자치단체는 청소년과 관련된 정책 수립 절차에 청소년의 참여 또는 의견 수렴을 보장하는 조치를 하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 청소년 관련 정책의 수립과 시행과정에 청소년의 의견을 수렴하고 참여를 촉진하기 위하여 청소년으로 구성되는 청소년참여위원회를 운영하여야 한다

※ 「**지방자치법**」

제16조(주민의 자격) 지방자치단체의 구역에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.

제17조(주민의 권리) ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책의 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다.

② 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.

③ 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 "지방선거"라 한다)에 참여할 권리를 가진다.

- 다만, 주민예산참여제도의 근거법령(「지방재정법」 제39조, 같은 법의 시행령 제46조)은 참여대상을 규정하지 않으나, 주민참여예산기구의 구성과 운영에 대해서는 조례에 위임하고 있고,

- 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」 제2조 제1항 제4호는 시민 중 시민참여예산에 참여할 수 있는 청소년을 별도(서울시 소재 「초·중등교육법」과 「고등교육법」의 학교 재학생과 이와 동등한 자격을 갖춘 자)로 규정하고 있어, 청소년 중 일부는 주민참여예산의 주체가 될 수 있을 것으로 사료됨.

※ 「지방재정법」제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정(「지방자치법」 제47조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 “주민참여예산제도”라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다.

② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구(이하 “주민참여예산기구”라 한다)를 둘 수 있다.

1. 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항
2. 제3항에 따라 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 하는 의견서의 내용에 관한 사항
3. 그 밖에 지방자치단체의 장이 주민참여예산제도의 운영에 필요하다고 인정하는 사항

③ 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 통하여 수렴한 주민의 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다.

④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정적·지역적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대하여 평가를 실시할 수 있다.

⑤ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

※ 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」제2조(용어의 정의) ① 이 조례에서 “시민”이란 다음 각 호의 자를 말한다.

1. 서울특별시(이하 “시”라 한다)에 주소를 두고 있는 자
2. 시 관할지역에 소재한 기관에 근무하는 자
3. 시에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원
4. 시 소재 「초·중등교육법」과 「고등교육법」 상의 학교 재학생과 이와 동등한 자격을 갖춘 자

② 제1항에도 불구하고 시와 자치구의 공무원 및 산하 출연기관이나 투자기관에 종사하는 자(이하 “공무원”이라 한다)는 시민에서 제외한다.

〈 주민의 지방자치 참여방법 〉

구분	주민투표	주민조례청구	주민감사청구	주민소환
청구대상	지자체의 장	지방의회	주무부 장관	지자체의 장
청구권자	주민(18세 이상)	주민(18세 이상)	주민(18세 이상)	주민(18세 이상)
근거법령	주민투표법	주민조례발안법	지방자치법	주민소환법

※ 주민과 시민

- 통상 주민은 일정 지역에 거주하는 사람, 시민은 거주와 동시에 의무와 권리를 취득한 자로 풀이되며, 주민의 참여제도를 규정한 법률이 주민 중 만 18세 이상의 사람을 참여할 수 있도록 규정한 것은 단순 거주자가 아닌 시민의 참여를 목적으로 하고 있음.
- 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」가 청소년을 주민참여예산의 주체로 정의한 이유는 시민교육 및 참여교육 등 민주주의 교육 등 청소년 교육의 일환으로 청소년의 참여를 규정한 것으로 보임.

○ 다만, 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」(제2조 제1항 제4호 청소년을 「초·중등교육법」의 학교와 「고등교육법」의 학교의 재학생 또는 이와 동등한 자격을 갖춘 자로 한정하는 등)는 본 제정안에서 정의한 ‘청소년’과는 다르게 규정하고 있어, 본 제정안 중 청소년을 정의한 규정(안 제3조 제1호)에 대해서는 세부적인 검토가 필요할 것으로 사료됨.

〈 기존 조례와 본 제정안의 규정한 “청소년의 정의” 비교 〉

조례	서울특별시 시민참여예산제 운영 조례	본 제정안
조문	제2조 제1항 제4호	제3조 제1호 가목·나목·다목
내용	시 소재 「초·중등교육법」과 「고등교육법」상의 학교 재학생과 이와 동등한 자격을 갖춘 자	1. "청소년"이란 「청소년 기본법」 제3조제1호에 따른 청소년으로서 다음 각 목에 해당하는 사람을 말한다. 가. 서울특별시(이하 "시"라 한다)에 주소 또는 거소를 둔 사람 나. 시에 있는 사업장에서 근무하는 사람 다. 시에 있는 교육기관에서 교육을 받고 있는 사람
적용범위	초등학교, 중학교·고등공민학교, 고등학교·고등기술학교, 특수학교, 각종학교 및 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 원격대학, 기술대학 등의 재학생 또는 이와 동등한 자격을 갖춘 자	9~24세의 사람 중 · 시에 주소 또는 거소를 둔 사람 · 시에 소재한 사업장에 근무하는 사람 · 시에 소재한 교육기관에 교육을 받고 있는 사람.
제외	미인가 대안교육기관의 학생 학교 밖 청소년	

※ 「초·중등교육법」제2조(학교의 종류) 초·중등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.

1. 초등학교
2. 중학교 · 고등공민학교
3. 고등학교 · 고등기술학교
4. 특수학교
5. 각종학교

※ 「고등교육법」제2조(학교의 종류) 고등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.

1. 대학
2. 산업대학
3. 교육대학
4. 전문대학
5. 방송대학 · 통신대학 · 방송통신대학 및 사이버대학(이하 "원격대학"이라 한다)
6. 기술대학
7. 각종학교

- 첫째, 유사한 제도(주민참여예산, 청소년자율예산)를 규정한 조례 간 다른 대상을 같은 용어로 정의하여 시민혼란을 초래할 우려는 없는지, 청소년이 참여하는 예산제도를 규정하는 조례 간 정의를 통일할 필요는 없는지 검토가 필요하다고 하겠음.
- 둘째, 안 제5조(다른 조례와의 관계)는 기본법과 특별법의 관계에서 발생하는 상이한 규정을 기술하는 방식을 차용한 것으로 보임.

서울특별시 청소년참여 활성화 지원 조례안

제5조(다른 조례와의 관계) 청소년의 정책 제안 및 청소년자율예산에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

- 주요내용은 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우에는 다른 조례를 우선 적용하고, 특별한 규정이 없는 경우만 본 제정안을 적용토록 하는 것으로,
 - 「지방재정법」에서 규정한 주민참여예산제도의 참여자를 주민으로 한정하고 있으며, 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」는 ‘학교에 다니는 자 또는 이와 동등한 자격이 가진 자’로 다시 특정하고 있고,

- 본 제정안과 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」는 ‘청소년의 참여’를 감안하여 각각 다르게 청소년을 규정하고 있는 것으로 보이는데, 청소년의 범위는 다른 조례의 특별한 규정 적용을 규정한 안 제5조의 규정에 따라 본 제정안의 청소년의 정의(안 제3조 제1호)가 아닌 「서울특별시 시민참여예산제 운영조례」(제2조 제1항 제4호)를 적용될 여지가 있는 것으로 보여,
- 조문의 해석상 혼란 방지와 적용상 의문 등을 해소하고, 본 제정안 입법 취지를 명확히 반영(안 제7조 제3항에 명시된 ‘학생이 아닌 다양한 청소년의 시정참여 보장’)하기 위해 안 제5조의 규정을 삭제 또는 수정할 필요가 있다고 사료됨.

○ 셋째, 안 제3조 제1호 다목의 “교육기관”은 분야(소방, 안전, 기술인력, 건설, 가정폭력 등)별 법률로 다양하게 정의하고 있으며, 교육관련 법령은 교육기관을 공통적으로 국·공립의 학교, 교육감의 인가 또는 학력인증 기관 또는 법률에 따른 학력·학위가 인정되는 시설 등으로 한정하고 있음.

- 따라서 본 제정안에서 교육기관에 대한 정의 등(법률의 정의 등)을 구체화하지 않을 경우, 교육기관을 정의하고 있는 각 법령에 따라 다양한 해석이 가능할 것으로 보이는데, 본 제정안(안 제3조 제1호 다목)에서 사용하는 ‘교육기관’을 특정하여, 소속에 따른 기준을 명확히 할 필요가 있다고 사료됨.

※ 「교육공무원법」제2조(정의) ③ 이 법에서 “교육기관”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국립 또는 공립의 학교 또는 기관을 말한다.

1. 「유아교육법」 제2조제2호의 유치원 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조의 학교
2. 제39조제1항에 따른 연수기관
3. 교육 관계 법령이나 교육 관계 조례에 따라 설치된 학생수련기관 등 교육연수기관

※ 「디지털 기반의 원격교육 활성화 기본법」제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “교육기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 학교 등을 말한다.

- 가. 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 나. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교

다. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교

라. 「평생교육법」 제31조제2항 및 제4항에 따른 학력·학위가 인정되는 평생교육시설

마. 다른 법령에 따라 설치된 각급학교

- 넷째, 안 제3조 제1호는 청소년을 ‘9세 이상 24세 이하인 사람’으로 규정하여, ‘청년자율예산제도에서 활동해야 할 청년’(19세이상~39세이하)이 후기 청소년(19세이상~24세이하)이라는 자격으로 청소년자율예산을 주도하여 청소년자율예산이 청년자율예산의 종속화·부속화될 가능성도 배제할 수 없는데,
 - 본 제정안의 제정 목적 및 청소년자율예산의 도입 취지 등을 실현하기 위해 연령 기준을 보다 한정할 필요는 없는지도 살펴보아야 할 것임.

라) 청소년참여위원회 및 청소년자율예산 (안 제6·7·16조·안 부칙 제2조)

- 안 제6조는 청소년 정책의 수립·시행 및 예산편성과정에 청소년의 참여를 보장하고, 청소년의 자치활동을 활성화하기 위해 청소년참여위원회를 설치하도록 규정하고, 안 제7조는 동 위원회의 구성을, 안 제16조는 청소년자율예산의 편성에 대해 규정하고 있음.

서울특별시 청소년참여 활성화 지원 조례안

제6조(청소년참여위원회 설치 및 기능) 청소년 관련 정책의 수립·시행 및 예산편성과정에 청소년의 참여를 보장하고 청소년의 자치활동을 활성화하기 위하여 다음 각 호의 기능을 수행하는 서울특별시 청소년참여위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

1. 청소년 정책 전반에 관한 의견 제시·평가 및 정책 제안 제출
2. 청소년 관련 정책 및 사업에 대한 모니터링
3. 청소년자율예산안 편성에 관한 사항 심의·조정
4. 다른 지방자치단체 소속 청소년참여위원회와의 협력
5. 위원회가 직접 기획하는 사업의 추진
6. 그 밖에 시장이 요청하는 사안에 대한 의견 제시

제7조(위원회의 구성 및 운영) ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 50명 내외의 위원으로 구성한다.

② 위촉직 위원은 공개 모집과 청소년 관련 기관 추천을 통해 위촉하고, 당연직 위원은 자치구에서 추천한 자치구 청소년참여위원회 위원이 된다.

③ 위원은 지역별, 성별, 연령별로 균형 있게 선발하여야 하며, 다문화가정·북한이탈주민·학교 밖 청소년 등 다양한 청소년이 포함되도록 노력하여야 한다.

④ 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원회의 사무를 처리하는 간사 1명은 서울특별시 청소년참여위원회 담당 공무원이 되고, 청소년 중에서도 공동간사를 둘 수 있다.

⑤ 위원회는 효율적인 정책 제안 등을 위하여 필요한 경우 연령대별 소위원회나 분과위원회를 구성·운영할 수 있다.

⑥ 위원회의 운영·활동 등을 지원하기 위하여 학계 및 청소년 관련 전문가 등으로 구성된 자문단을 둘 수 있다.

⑦ 위원회는 자치구별 청소년참여위원회와 협력하여 활동한다.

제16조(청소년자율예산) ① 시장은 청소년이 예산편성과정에 참여할 수 있도록 청소년자율예산을 편성할 수 있다.

② 청소년자율예산의 범위는 해당 연도의 전체 예산과 기금으로 한다.

③ 청소년자율예산의 편성과정에 있어서는 「지방자치법」, 「지방재정법」 및 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정한 법령과 회계원칙을 준수하여야 한다.

④ 청소년자율예산 편성에 관하여 시 소관부서의 검토 및 정책 전문가의 자문을 받을 수 있으며, 전자투표 등을 통하여 시민의 의견을 수렴할 수 있다.

⑤ 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 청소년자율예산을 심의하여야 한다.

1. 협업과 합의가 촉진될 수 있는 정책의 예산을 우선으로 한다.

2. 미래대응에 필요한 실험적 정책의 예산이 포함될 수 있도록 한다.

3. 그 밖에 예산편성 기준과 절차를 피할 목적으로 제안된 정책의 예산은 제외한다.

⑥ 시장은 청소년자율예산으로 편성한 사업의 내용을 위원회에 알리고, 시 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

- 평생교육국은 여성가족부의 ‘청소년참여예산제 도입 독려(2022년 5월)에도 불구하고 각 자치구에 공문만 발송한 후 3년이 경과한 현재까지 청소년 참여예산제를 추진하지 않고 있는바, 본 제정안을 통해 국가의 청소년정책(제7차 청소년 기본계획)에 반하는 서울시의 청소년참여에 대한 소극적인 행정 일부를 개선할 수 있을 것으로 보임.

서울특별시

수신 수신자 참조

(경유)

제목 2022년 청소년참여예산제 적극 추진 안내 및 참여위원회 구성 현황 제출 요청

1. 여성가족부 청소년정책과-1591(2022. 5. 9.)호와 관련입니다.
2. 여성가족부에서는 청소년 참여제도 활성화의 일환으로 청소년참여예산제 도입을 독려하고 있습니다. 청소년참여예산제는 청소년의 실질적 참여권을 강화하기 위한 주요 참여활동으로서, 지방자치단체 활동평가 지표인 '청소년 주도성 강화 우수사례'로도 활용될 수 있사오니 지역에서는 참여예산제도 운영을 적극 추진하여 주시기 바랍니다.

* 청소년 참여예산제

- 조례 제정, 주민참여예산위원회 내 청소년위원회 분과 운영, 청소년참여위원회와 연계 청소년참여예산학교 운영 등 다양한 방식 가능
- 「청소년참여활동 가이드북 총론」(붙임1) 35페이지~, 「청소년참여위원회 우수사례발제 '지역별 청소년참여예산제 운영사례」(붙임2) 참고

출처 : 청소년정책과-23313, 2022.05.09

제7차 청소년 기본계획(2023~2027)의 주요 내용

비전 : 디지털 시대를 선도하는 글로벌 K-청소년

목표 : 청소년 성장기회 제공, 안전한 보호 환경 조성

1. 플랫폼 기반 청소년활동 활성화
2. 데이터 활용 청소년 지원망 구축
3. 청소년 유해환경 차단 및 보호 확대
- 4. 청소년 참여권리 보장 강화**
5. 청소년정책 총괄 조정 강화

출처 : 여성가족부, 제7차 청소년정책 기본계획(2023년 2월)

- 다만, 안 제6조는 조문 중 주어의 생략으로 동 위원회 설치의 주체가 명시되지 않고 있으며, 안 제7조에서도 위원회 구성 및 위촉의 주체가 불명확하고, 안 제16조는 시장의 고유권한인 예산편성권 일부를 시민과 공유하도록 규정하고 있어, 이에 대한 검토가 필요하다고 하겠음.

- 주민참여예산제도는 지방자치단체장이 자신의 고유권한(전속적 권한)인 예산 편성권을 주민과 나누는 것으로, 「지방재정법」(제39조)은 주민참여예산제도 시행의 주체(제39조제1항), 주민참여기구 설치의 주체(제39조제2항), 주민 참여 예산을 의회에 제출할 의무(제39조제3항) 등의 주체를 ‘지방자치단체의 장’으로 규정하고 있음.
 - 「지방자치법」은 지방자치단체장과 지방의회의 고유한 권한을 각각 부여하고 있으며, 대법원은 ‘법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 상대방의 고유권한을 침해하는 규정을 제정할 수 없다(대법원 2011추18 판결, 95추87 등)’고 판시하고 있음.

- 더 나아가 대법원은 ‘지방의회가 단체장의 전속적 권한(예산안 편성권, 행정조직권 등)을 본질적으로 제약하는 조례를 제정했다면 이는 「지방자치법」에 위배(대법원 1996.5.10. 선고 95추87 판결)되고’, ‘지방의회가 단체장의 전속적 권한을 침해하는 조례안을 발의·의결하는 것은 지방자치단체장의 고유 권한에 속하는 사항의 행사에 대해 적극적으로 개입하는 것으로 허용되지 않는다’고 판시(대법원 2009. 9. 24. 선고 2009추53 판결)하고 있음.

- 「지방재정법」은 주민참여예산제도의 시행권한 및 참여기구의 구성 권한을 시장에게 부여하고 있음에도 불구하고, 주민참여예산제도의 기능을 가진 청소년참여위원회를 구성(안 제6조와 제7조)하도록하고, 예산편성안의 일부를 청소년이 편성(안 제16조)하도록 하는 조례안을 지방의원이 발의하여 지방의회가 이를 가결하는 것이 시장의 권한(예산편성권과 행정조직권)을 제약할 여지는 없는지 다각적이고, 심도있는 검토가 필요하다고 하겠으며,
 - 예산편성권 일부를 가진 기구를 규율하는 조례안은 법령(「지방자치법」, 「지방재정법」 등)에 따라 시장이 조례를 제출해야 하는 것은 아닌지 면밀한 검토가 요망된다고 하겠음.

※ **지방의회와 지방자치단체장의 고유권한**

- **지방의회** : 지방의회는 조례의 제정·개폐, 예산의 심의·확정, 결산승인, 지방자치법 제47조에 규정된 사항에 대한 의결권과 제49조 등에 의한 행정사무감사 및 조사권 등을 가지고 있음.
- **지방자치단체장** : 지방자치단체장은 지방자치단체를 대표하고, 사무를 총괄하며, 이에 필요한 고유한 권한 즉, 전속적 권한은 인사권, 행정조직권, 예산편성권 등임.

※ **대법원 2011. 4. 28. 선고 2011추18 판결**

지방자치법은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고이결기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 독립한 기관으로 두고, (중략) 지방의회는 (중략) **법령에 규정이 없는 새로운 견제장치를 만드는 것은 집행기관의 고유권한을 침해하는 것이 되어 허용할 수 없다** (대법원 2003. 9. 23. 선고 2003추13 판결 등 참조).

※ **대법원 1996. 5. 10. 선고 95추87 판결**

(생략) 지방의회는 (중략) 지방자치단체의 (중략) 권한행사를 견제·제한하는 규정을 두거나 그러한 내용의 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한, **하위법규인 조례로써는 단체장의 예산안 편성권 또는 국·시·비보조금의 예산계상 신청권을 본질적으로 제약하는 내용의 규정을 할 수 없고, 이러한 내용의 조례가 제정되었다면 이는 지방자치법에 위배된다.**

※ **대법원 2009. 9. 24. 선고 2009추53 판결**

(생략) 지방의회는 집행기관의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여는 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 **사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 않는다.** (중략) **지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 이를 그대로 의결, 재의결하는 것은 지방자치단체장의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 관련 법령에 위반되어 허용되지 않는다.**

- 다만, 지난 사례를 살펴보면, 지방자치단체장의 고유한 권한을 침해하는 조례안을 지방의회가 발의·의결하는 것의 결과(공포 및 시행 등)를 평가하는 요인은 “지방자치단체장의 동의”로, 지방자치단체장이 반대 또는 부동의할 경우 「지방자치법」에 따른 절차(재의요구 등)가 진행되고, 동의할 경우 공포·시행되고 있으며,

- 「서울특별시의회 회의규칙」제54조 제3항은 예산상의 조치 등과 같이 중요하다고 인정되는 조례안에 대해서는 시장과 교육감의 의견을 듣도록 강행규정으로 명시하고 있어, 본 제정안의 안정적 입법과 시행을 위해서는 시장의 의견을 청취하는 절차가 필요할 것으로 사료됨.

※ 「서울특별시의회 회의규칙」제54조(위원회의 심사) ③ 위원회는 심의하는 안건이 예산상의 조치를 수반하는 경우와 중요하다고 인정되는 조례안에 대하여는 시장 또는 교육감의 의견을 들어야 한다.

- 본 제정안에 대해 평생교육국 청소년정책과는 ① 참여위원회의 어린이·청소년참여위원회의 명칭 중 ‘어린이’라는 용어 삭제, ② 청년자율예산제와 같은 ‘분과위원회’ 방식으로 운영, ③ 공론의 장 일원화가 필요하다고 하며, 본 제정안의 청소년참여위원회와 청소년의회의 통합을 담은 다른 조례(「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」 제7조)의 개정을 위한 수정의견을 제출하였음.

- 기획조정실 재정담당관은 본 제정안의 취지에는 공감하나, 청소년이 시민 자율예산제도에 참여할 수 있는 근거는 마련되어 있으며, 다른 사회적 약자(장애인, 노인 등)와의 형평성 문제, 절차상 비효율 등을 이유로 조례 제정에 대한 부정적인 의견을 제출하였음.

〈 평생교육국 청소년정책과의 본 제정안 관련 의견 〉

○ ‘청소년참여위원회’ 설치·운영 관련사항 규정(안 제6조~제15조)

- 「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」에 의해 기 운영(13. 2월 최초구성) 중인 ‘어린이·청소년참여위원회’ 관련 사항을 규정하는 것으로서
- 「청소년기본법」제2조에 의해 청소년 연령이 9~24세인바, 본 조례 제정안 참여위원회 명칭에 ‘어린이’ 단어를 삭제하여도 무방함

※ 안 부칙 제2조를 통해 「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」제50조~제56조 삭제

○ '청소년자율예산제' 도입(안 제16조)

- 청소년 참여활동의 실질적 기회보장과 실효성 확보를 위해 예산 편성 과정에 청소년이 참여할 수 있는 제도적 장치 필요성에 공감하며,
- **현재 우리시 시민참여예산제 운영방침(재정담당관-15524, 2024. 12. 23.)에 따라 '청년분야 자율예산'과 동일한 방식(분과위원회)으로 운영함이 바람직함.**
 - ▶ '25년 시민참여예산제 운영방침 : 지정제안형(2개 분과 : 청년, 약자와의 동행), 자유제안형(5개 분과 : 경제.노동, 교통, 주택.공원,환경.행정,문화.체육.관광) 운영

○ '청소년참여위원회'와 유사기능의 '청소년의회' 관련 타 조례 현행화 의견

- 「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」제7조 제2항~제4항에 따른 "청소년의회"(16.2월 ~'23.12월)를 '24년부터 목적과 기능의 유사성, 청소년 위원수 감소 추세에 따라 '어린이·청소년참여위원회'로 통합 운영중인 바,
- 본 조례 제정안 부칙 제2조를 통해 '청소년의회' 근거 조례인 「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」 제7조 제2항~제4항을 삭제함으로써 청소년 참여 조례의 체계적·통일적인 정비와 청소년 참여 공론장의 일원화 필요

〈 기획조정실 재정담당관의 본 제정안 관련 의견 〉

- 본 조례안은 시민 중에서도 사회적 약자라 할 수 있는 청소년들의 효율적인 시정 참여를 보장하기 위해 청소년자율예산 편성(안 제16조) 등에 관한 내용을 규정하고 있음
- 일반 시민들과 대등하게 시정에 참여하기 어려운 청소년에게 별도의 조례를 제정하여 정책 효과성을 높이려는 조례안의 취지에는 공감하나
- 「지방재정법」제39조, 같은 법 시행령 제46조, 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」에 따라 지방예산의 편성 등 예산과정에 모든 시민들이 자유롭게 참여할 수 있는 법적 근거는 이미 마련되어 있으므로 청소년의 경우에도 시민참여예산 사업을 제안하거나 위원으로 참여하여 심사를 할 수 있음

- 이미 시민참여예산이 시행되고 있는 상황에서 청소년자율예산을 신설한다면 또 다른 사회적 약자(장애인, 노인 등)들과의 형평성 문제 및 절차상 비효율 등이 우려되어 신중한 검토가 필요할 것으로 판단됨

※ 조례안에서 청소년을 9세 이상~24세 이하로 규정하고 있으나 이미 시행중인 청년자율예산에서 청년의 나이를 19세 이상~39세 이하로 규정하고 있어 일부 범위 중복

- 안 제6조와 제7조에 따라 청소년참여예산을 편성·심의·조정 등의 역할을 하는 청소년참여위원회를 설치 및 운영으로 발생하는 중복기구의 설치 문제(타 조례 개정)를 안 부칙 제2조를 통해 해소하려는 것으로 보임.
 - 청소년의 시정 참여를 위한 청소년참여위원회(「서울특별시 청소년 기본 조례」), 어린이·청소년참여위원회(「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」), 아동참여위원회(「서울특별시 아동친화도시 조성에 관한 조례」)의 기능을 통폐합하여 본 제정안에 따른 청소년참여위원회로 통합하여 운영하려는 것으로 보임.

〈 안 부칙 제2조의 내용 〉

제2조(다른 조례의 개정) ① 서울특별시 청소년 기본 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.
제5조제5항을 다음과 같이 한다.

⑤ 제4항에 따른 청소년참여위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 「서울특별시 청소년참여 활성화 지원 조례」에 따른다.

② 서울특별시 어린이·청소년 인권 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.
제5장(제50조부터 제56조까지)을 삭제한다.

③ 서울특별시 아동친화도시 조성에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.
제16조제3항을 다음과 같이 한다.

③ 아동 참여위원회는 「서울특별시 청소년참여 활성화 지원 조례」 제6조에 따른 서울특별시 청소년참여위원회로 대신할 수 있다.

〈 어린이·청소년 참여위원회의 개요 〉

- 임 기 : '24. 3. ~ '25. 2. (1년, 최대 3년까지 활동 가능)
- 구 성 : 9~24세 청소년 100명 내외(조례 기준, 현재 54명 활동 중)
- 선발방법 : 여성가족부 지침에 따라 공개모집(위촉직) 및 區 추천(당연직)
- 운 영 : 정기회의(연4회), 분과회의(매월1회), 시·구 연합 정책제안대회(연1회)
- 사업내용 : 청소년 관련 정책에 주도적 참여를 지원하여 청소년 권익증진 도모
 - (정책제안) 청소년 당사자 스스로 청소년 관련 정책 발굴·개발 및 제안
 - (정책심의) 청소년 관련 정책 및 사업에 대한 모니터링 및 의견 제시
 - (정책활동) 역량강화교육·교류활동·캠페인·정책제안대회 등 개최 및 참여

〈 청소년 참여기구 운영현황 〉

- '24년부터 청소년 참여기구 통합 운영으로 예산 집행 및 사업추진의 효율성 제고
 - 정책 제안·시정 모니터링 등 청소년 참여를 활성화하는 사업기능의 유사성
 - 최근 3개년 참여기구 구성원의 지속적 감소 추세로 통합 운영 필요성 증가
 - 청소년의회 : '21년 51명 → '22년 40명 → '23년 21명
 - 참여위원회 : '21년 75명 → '22년 40명 → '23년 41명

○ '24년 참여위원회 內 시정모니터링 분과 신설(청소년의회 기능 유지)

구분	기준('23)	변경('24)
분과	▶ 총5개 분과	▶ 총6개 분과
구성	- 홍보분과(1) - 운영분과(1) - 정책제안분과(3) (참여/복지·경제·문화/안전·환경·교육)	⇒ - 홍보분과(1) - 운영분과(1) - 정책제안분과(3)(참여/문화/교육·인권) - 시정모니터링분과(1)

- 청소년 참여기구는 참여율 저조 등으로 인해 통합하여 운영하고 있으나,
 - 「지방자치법」(제28조)은 조례의 제정범위를 '법령의 범위'로 한정하고 있고, 「청소년 기본법」제2조의2는 청소년참여위원회의 기능을 정책제안, 의견 제시 등을 규정하고 있으나, 안 제6조 제3호에서는 청소년참여위원회의 청소년참여예산 심의·조정에 관한 사항도 추가적으로 규정하고 있는바,
 - 상위법령에서 정한 사항 외 내용(예산 편성에 관한 사항)을 조례로 규정하는 것이 적정한지 검토가 필요하다고 하겠으며,

- 대법원 판례(2006추38)는 ‘조례가 특정사항을 규율하는 것에 대해 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과에 전혀 저해하는 바가 없을 때, 전국에 일률적 내용을 규율하려는 취지가 아닐 때에는 법령에 위반되는 것은 아니다’라고 판시하고 있어, 본 제정안(안 제6조제3항, 안 부칙 제2조)이 「청소년기본법」의 취지와 효과를 저해할 여지는 없는지 검토가 필요하다고 하겠음.

※ 「지방자치법」제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

※ **대법원 2006.10.2. 선고 2006추38**

지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것이고, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니다.

○ 지방행정기구의 조직과 운영에 관한 대통령령(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」)은 지방의회가 합리적 운용을 위해 기구를 합치거나 폐지할 수 있는 의결을 할 수 있다고 명시하고 있어, 관련 위원회의 통합은 가능할 것으로 보이나,

- 본 제정안으로 인해 개정의 대상이 된 각 조례는 계층별, 연령별 시정참여의 기회를 제공하고자 아동 및 청소년 시정참여기구의 설치를 규정하고 있어, 이를 본 제정안을 통해 통폐합하는 것은 각 조례의 기능 제한 또는 각 기구의 기능까지 축소할 여지는 없는지 점검이 필요하다고 하겠음.

※ 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제36조 (기구와 정원조례의 제안과 의결) ② 지방의회는 지방자치단체의 장이 제안한 기구와 정원에 관한 조례안을 의결할 때 지방행정조직의 합리적 운용과 건전한 재정운동을 위하여 기구를 축소하거나 기구를 하나로 묶어서 합치거나 폐지하여 합치는 것, 정원을 감축하는 것을 의결할 수 있다. 이 경우 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.

- 한편, 위원회를 규율하는 법률(「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」)은 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수위원회를 하나의 위원회와 분과 위원회 등의 체계로 설치·운영하도록 강제하고 있으며,
 - 서울시의 시민참여예산을 주관하는 기획조정실(재정담당관)은 시민참여예산과 청년자율예산의 운영상 문제를 해소하고 효율성을 높이기 위해 2024년 12월 “시민참여예산·청년자율예산 통합운영 계획”을 수립했고,
 - 청소년들의 시정참여 활동이 다양한 이유(「학교생활기록 작성 및 관리지침」의 변경, 청소년의 정보부족, 시간제약, 관심부족, 참여방법의 어려움 등)로 축소되고 있는 현재의 상황을 고려해 볼 때, 청년자율예산과 같이 시민참여예산과 통합하여 운영하는 방안도 모색할 수 있을 것으로 사료됨.

〈 “시민참여예산·청년자율예산 통합운영 계획” 요약 〉

○ 추진배경

- 목표액 대비 낮은 예산편성 : 시민관심저하, 사업발굴 한계로 목표액 미달
 - 시민참여예산(목표액 500억원) : 22년 22.5억원, 23년 87억원, 24년 64.5억원
 - 청년자율예산(목표액 100억원) : 22년 71억원, 23년 25억원, 24년 16억원
- 유사제도 중복운영에 따른 비효율성 및 행정력 낭비에 대한 개선

○ 추진방향

- ① 청년분과위원회 신설 : 25년 4월 구성 (청정넷 위원으로 구성)
 - ② 지정제안형 주제 ‘청년 분야’ 추가 (한도액 100억원)
 - ③ 중복절차 통합운영 : 시민투표 및 시민참여예산위원회 총회에서 의결
- 출처 : “시민참여예산·청년자율예산 통합운영 계획”(2024.12.23., 재정담당관-15524)

※ 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조(중복 위원회의 설치 제한 등) ① 행정기관의 장은 그 기관 또는 관련 기관 내에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영하여서는 아니 된다.

② 행정기관의 장은 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회, 전문위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하여야 한다.

③ 행정기관의 장은 불필요한 위원회가 설치되지 아니하도록 소관 정책에 관한 각계 전문가의 의견을 종합적으로 반영하기 위하여 위원회를 통합하여 설치·운영하도록 노력하여야 한다.

라) 위탁 (안 제14조)

- 안 제14조는 청소년참여위원회의 운영을 청소년 관련 기관 또는 단체에 위탁이 가능하도록 규정하고 있어, 위원회의 운영이 위탁에 적정한 사무인지 추가적인 검토가 필요하다고 하겠음.

서울특별시 청소년참여 활성화 지원 조례안

제14조(위탁) 시장은 위원회의 운영에 관한 업무를 청소년 관련 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.

- 서울특별시의 청소년 관련 행정기관은 평생교육국(청소년정책과)이며, 그 하부시설(청소년시설 등)은 민간에 위탁하여 운영하고 있고, 통합운영 중인 어린이·청소년참여위원회는 민간위탁시설인 청소년활동센터에 위탁하여 운영하고 있는바, 본 조문은 결국 민간위탁의 근거로 보여짐.
- 주민참여예산제도를 규정하고 있는 「지방재정법」 제39조는 2011년 임의조항에서 강행조항으로 개정되어, 본 제도는 지방자치단체장에게는 법적 의무가 되고, 주민에게는 일반법에서 규정하는 권리가 되었으며,
 - 「지방자치법」(제117조 제3항)은 시장의 사무 중 관리업무 등의 사무는 민간 위탁할 수 있으나, 주민의 권리와 직접 연관되는 사무에 대해서는 위탁을 금지하고 있어, 본 사무에 대해서는 민간위탁이 불가능할 것으로 보여, 위탁을 규정하고 있는 안 제14조의 규정(위탁)이 적정한지 면밀한 검토가 필요하다고 하겠음.

〈 「지방재정법」 제39조의 개정 연혁 일부 발췌 〉

지방재정법 [법률 제7663호, 2005. 8. 4, 전부개정]	지방재정법 [법률 제10439호, 2011. 3. 8, 일부개정]
제39조(지방예산편성과정에 주민참여) <u>지방자치단체의 장은</u> 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 <u>시행할 수 있다.</u>	제39조(지방예산편성과정에 주민참여) ① <u>지방자치단체의 장은</u> 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 <u>시행하여야 한다.</u>

- ※ 「지방자치법」 제117조(사무의 위임 등) ① 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다.
- ③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.
- ④ 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다.

마) 청소년자율예산의 심의기준 (안 제16조 제5항)

- 안 제16조 제5항은 청소년자율예산의 심의원칙을 규정하려는 것으로, 주요 내용은 “협업과 합의가 촉진될 수 있는 정책의 예산을 우선으로 하며, 미래 대응에 필요한 실험적 정책의 예산이 포함될 수 있도록 규정하고 있음.
- 청소년참여예산만 별도의 심의기준을 마련하는 것이 청소년의 특성을 반영한다는 긍정적인 측면도 있을 수 있으나, 청년참여예산의 기준과 유사하여 청소년의 특성을 반영한 것인지,
 - 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」도 시민참여예산의 심사기준을 규정하고 있는바, 유사·동종의 제도임에도 각각 상이한 심사기준을 규정하여 혼란 및 갈등 등이 발생할 여지는 없는지 검토가 필요하다고 하겠음.

〈 서울시 참여예산제의 심사기준 비교 〉

시민참여예산제	청년자율예산	본 제정안(청소년자율예산)
서울특별시 시민참여예산제 운영 조례	서울특별시 청년참여 활성화 지원 조례	서울특별시 청소년참여 활성화 지원 조례안
제20조(시민 또는 단체가 제안한 사업 심사기준) 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 시민참여예산사업을 선정하여야 한다. 1. 사업의 기대 효과가 일반 시민에게 보편적으로 제공되는 사업을 우선한다. 2. 이미 설치 운영 중인 시 또는 자치구 시설에 대한 운영비의 신규편성 또는 증액을 요구하는 사업이나 행정운영경비 위주의 사업은 제외한다. 3. 단년도 사업이 아닌 계속 사업은 제외한다. 4. 그 밖에 예산편성 기준과 절차를 회피할 목적으로 제안된 사업은 제외한다.	제14조(청년자율예산 심사기준) 청년참여기구는 다음 각 호의 원칙에 따라 청년자율 예산을 심의하여야 한다. 1. 협업과 합의가 촉진될 수 있는 정책의 예산을 우선으로 한다. 2. 미래대응에 필요한 실험적 정책의 예산이 포함될 수 있도록 한다. 3. 그 밖의 예산편성 기준과 절차를 피할 목적으로 제안된 정책의 예산은 제외한다.	제16조(청소년자율예산) ⑤ 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 청소년자율 예산을 심의하여야 한다. 1. 협업과 합의가 촉진될 수 있는 정책의 예산을 우선으로 한다. 2. 미래대응에 필요한 실험적 정책의 예산이 포함될 수 있도록 한다. 3. 그 밖에 예산편성 기준과 절차를 피할 목적으로 제안된 정책의 예산은 제외한다.

- 안 제16조 제5항 제1호는 ‘협업과 합의가 촉진될 수 있는 정책의 예산’을 우선하도록 규정하고 있어, 예산의 편성·심의·조정 중 필연적으로 발생하는 갈등을 해소하는 과정에서의 ‘민주주의 방식’을 강조하려는 것으로 보이나,
 - 예산은 한정된 재원을 구체적으로 시책과 사업에 배분한 수치적 결과이며, 시민생활의 안정과 복지증진(복지, 경제, 교육, 문화, 교통, 주거 등)에 실제적으로 투자되는 재원으로, 소규모 예산이라고 하더라도 효율성, 공익성 뿐만 아니라 절차적 합법성 등을 갖추어야 하는바,
 - 이러한 사항을 충분한 사전 교육을 통해 청소년에게 전달하는 한편, 청소년 자율예산의 심의기준을 청소년의 특성 반영 또는 청소년이 당면한 문제 해소 등을 우선할 수 있도록 심의기준을 재구조화 하는 방안도 모색해 볼 수 있을 것으로 사료됨.

- 안 제16조 제5항 제2호 중 “미래대응에 필요한 실험적 정책의 예산”은 ‘청소년의 문제해결 방식에 대한 서울시의 수용’ 또는 ‘직면한 문제에 대한 적극적이며 다양한 대응방안 모색’이라는 점 등에서 의미가 있으나,
 - 실험적 정책만을 우선하는 경우, 효과가 적거나 없는 실험적 정책만 선정하는 결과를 초래(“정책은 소멸하고 실험만 존재”)하는 상황이 우려되는바, 기존 정책과 현실에 대한 올바른 평가와 진단 및 실현 가능성을 내포한 실험적 정책의 예산을 선정할 수 있도록 심사기준을 수정할 필요가 있다고 사료됨.

- 결론적으로, 본 제정안은 청소년의 참여와 의견반영을 촉진하며, 시민교육의 기회를 제공할 뿐만 아니라 청소년의 문제를 청소년 스스로 해결할 수 있는 계기를 마련하고, 청소년 참여에 소극적이었던 서울시 청소년 정책에 새로운 국면을 제공한다는 점에서는 의미가 있으나,

- 청소년의 정의(안 제3조제1호)와 다른 조례와의 관계(안 제5조), 시장의 권한에 대한 사항(안 제6조제3호, 안 제7조, 안 제16조), 조례의 제정범위(청소년참여위원회에 예산 심의·조정 권한 부여, 안 제6조제3호, 안 제16조), 중복기구의 설치 및 통합방안(안 제6조, 안 부칙 제2조), 위탁 규정의 적정성(안 제14조), 청소년 자활예산의 심의기준(안 제16조 제5항) 등에 대해서는 면밀한 검토가 필요할 것으로 사료됨.

전문위원	정찬일
입법조사관	최현중