

서울특별시 청소년활동 진흥 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 111번
- 발 의 자 : 김기대 의원(찬성자 15명)
- 발 의 일 : 2018년 8월 24일
- 회 부 일 : 2018년 8월 27일

2. 제안이유

- 다양한 청소년활동을 적극적으로 진흥하기 위하여, 청소년활동 진흥을 위한 종합적인 시책 및 예산 확보를 시장의 책무로 규정하고, 국내외 및 남북 청소년 교류활동과 문화활동, 동아리활동, 청소년 지도자의 권익보장 등을 위한 서울시의 행정적·재정적 지원 근거를 마련하고자함.

3. 주요내용

- 가. 시장은 청소년활동의 진흥을 위한 종합적인 시책 및 발전방안을 수립·추진하도록 함(안 제3조).
- 나. 시장은 청소년활동을 진흥하기 위하여 개인·법인 또는 단체가 다음 각 호에 해당하는 사업을 지원하는 경우에는 예산의 범위에서 그에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 함(안 제6조).

다. 시장은 청소년지도자의 자질향상과 권익개선을 위해 노력해야 하며 예산의 범위에서 그에 필요한 지원을 할 수 있도록 함(안 제7조).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「청소년활동 진흥법」, 「청소년 기본법」, 「지방자치법」, 「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」

나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상 사유서 별첨)

다. 입법예고(2018.8.30. ~ 9.6.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

- 본 개정조례안은 청소년활동 진흥에 필요한 정의(안 제2조)와 시장의 책무를 규정(안 제3조)하고, 청소년 수련활동, 교류활동, 문화활동, 동아리 활동의 지원 및 청소년지도자의 자질향상과 권익보장 등을 위한 시행계획을 수립(안 제4조)하며, 관련법(「청소년 기본법」과 「청소년활동 진흥법」)에 규정된 청소년 활동지원 사항을 규정하고(안 제6조) 행정적·재정적 지원 근거(안 제7조)를 마련하고자 하는 것임.

※ 본 조례는 청소년활동을 활성화하고, 청소년을 세계 시민으로서 성장할 수 있도록 지원하기 위하여 2014년에 제정되었으며, 시행계획에 따른 추진실적을 분석·평가하도록 하고 그 결과를 서울시의회 의 소관 상임위원회에 보고하도록 2015년에 개정된바 있음.

현 행		개 정 (안)	내 용
제2조(정의)	→	제2조(정의)	신규 정의
〈 신 설 〉		제3조(시장의 책무)	시책수립 및 예산조치
제3조(청소년활동진흥 시행계획의 수립 등)	→	제4조(청소년활동진흥 시행계획의 수립 등)	시행계획 내용의 추가
제4조(서울특별시립 청소년활동진흥센터)	→	제5조(서울특별시립 청소년활동진흥센터)	조 번호 변경 및 용어 정비
〈 신 설 〉		제6조(청소년활동 지원)	청소년활동 경비 지원
〈 신 설 〉		제7조(청소년지도자 권익개선)	청소년지도자 권익개선 경비 지원
제5조(청소년활동시설의 확보 등)	→	제8조(청소년활동시설의 확보 등)	조 번호 변경
제6조(청소년거리 조성)	→	제9조(청소년거리 조성)	조 번호 변경
제7조(청소년활동의 날)	→	제10조(청소년활동의 날)	조 번호 변경
제8조(민간단체 등의 지원)	→	제11조(민간단체 등의 지원)	조 번호 변경 및 용어 정비
제9조(협력체계 구축)	→	제12조(협력체계 구축)	조 번호 변경
제10조(시행규칙)	→	제13조(시행규칙)	조 번호 변경

- 청소년활동 진흥에 관한 사항은 「청소년 기본법」과 「청소년활동 진흥법」에 따라 본 조례에 필요한 사항을 규정하고 있으며, 본 개정조례안은 정책 시행 중 드러난 법령과 조례의 미비점을 보완 및 개선하고, 사업 및 지원 대상을 구체화하며, 지원의 근거를 마련하기 위해 발의된 것으로 보여짐.
- 안 제2조 및 제5조는 「청소년활동 진흥법」의 약어를 “법”으로 규정하려는 것으로, 본문에서 정의하는 약어(또는 ‘법률 제명의 약칭’)는 법률 제명이 길거나, 지나친 반복사용을 피하기 위해 사용되고 있음.

현 행	개 정 안
제2조 (정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
1. 2. (생략)	1. 2. (현행과 같음)
3. “청소년활동시설”이란 청소년수련활동, 청소년교류활동, 청소년문화활동 등 청소년활동에 제공되는 시설로서 「 <u>청소년활동 진흥법</u> 」 제10조에 따른 시설을 말한다.	3. ----- ----- ----- -- 「 <u>청소년활동 진흥법</u> 」(이하 “법”이라 한다) 제10조-----.

- 다만, 약칭의 대상이 되는 「청소년활동 진흥법」은 법률 제명이 짧고, 반복(2회)이 적으며, 「청소년 기본법」이 「청소년활동 진흥법」보다 청소년활동에 대해서 우선 적용된다는 점¹⁾에서 법률 제명의 약칭사용이 시민들에게 혼란을 가중시킬 여지는 없는지에 대해서는 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 「청소년 기본법」과 「청소년활동 진흥법」 관계

「청소년 기본법」은 청소년정책을 청소년육성, 청소년활동, 청소년복지 청소년보호 등으로 구분하고, 청소년 정책을 추진하기 위한 제도, 시설, 인력 등의 기본적인 사항을 규정하고 있으며, 「청소년활동 진흥법」은 「청소년 기본법」제47조제2항에 따른 청소년활동 진흥을 위해 제정한 법임.

1) 「청소년 기본법」제4조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 청소년육성에 관하여 다른 법률보다 우선하여 적용한다.

※ 일반적으로 긴 단어 및 명칭을 줄여서 약칭 또는 약어를 사용하는 것은 입법 시 편의를 도모할 수 있으나 일반 시민에게는 법령의 내용을 제대로 이해하기 어렵게 하는 폐단이 있으며, 음절을 단순히 축약하여 사용하는 경우가 많아, 내용을 유추하기 어렵다는 문제가 있음.

- 안 제2조 중 제4호와 제5호의 신설 정의는 「청소년활동 진흥법」과 「청소년 기본법」의 정의(청소년 교류활동, 청소년지도자)를 준용하려는 것으로, 안 제6조(청소년활동 지원)와 안 제7조(청소년지도자 권익개선)는 대상을 명확히 하려는 것임.
- 본 조례는 위 두 법을 근간으로 제정되어, 이미 상위법에서 정의된 조항을 준용하는 정의 신설은 실효성이 적은 것으로 보이나, 본 조례 내에서 사용하는 용어의 의미를 명확히 한다는 측면에서는 의미가 있다고 하겠음.

현 행	개 정 안
제2조 (정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
<신 설>	4. “ <u>청소년교류활동</u> ”이란 법 제2조 제4호에 따른 체험활동을 말한다.
<신 설>	5. “ <u>청소년지도자</u> ”란 「 <u>청소년 기본법</u> 」 제3조제7호에 따른 사람을 말한다.

※ ‘**청소년교류활동**’(「**청소년활동 진흥법**」제2조제4호) : 청소년이 지역 간, 남북 간, 국가 간의 다양한 교류를 통하여 공동체의식 등을 함양하는 체험활동을 말한다.

※ ‘**청소년지도자**’(「**청소년 기본법**」제4조제7호)란 다음 각 목의 사람을 말한다.

- 가. 제21조에 따른 청소년지도사 나. 제22조에 따른 청소년상담사
- 다. 청소년시설, 청소년단체 및 청소년 관련 기관에서 청소년육성에 필요한 업무에 종사하는 사람

※ 「**청소년 기본법**」제21조(청소년지도사) ① 여성가족부장관은 청소년지도사 자격검정에 합격하고 청소년지도사 연수기관에서 실시하는 연수과정을 마친 사람에게 청소년지도사의 자격을 부여한다.

※ 「청소년 기본법」제22조(청소년상담사) ① 여성가족부장관은 청소년상담사 자격검정에 합격하고 청소년상담사 연수기관에서 실시하는 연수과정을 마친 사람에게 청소년상담사의 자격을 부여한다.

- 안 제3조는 ① 청소년활동 진흥을 위한 종합적 시책 수립(안 제3조제1항)과 ② 시책수립에 필요한 예산상 조치를 취하도록 노력(안 제3조제2항)하는 것을 시장의 책무로 정하려는 것임.
- 「청소년 기본법」은 여성가족부 장관이 ‘청소년육성에 관한 기본계획’을 수립²⁾하도록 하고, 이 계획에 따라 관계 중앙행정기관장과 지방자치단체장이 시행계획을 수립³⁾하도록 강행규정으로 정하고 있어, 상위 법령에서 정한 내용을 조례에서 준용하려는 것으로 보임.
- 안 제3조제2항은 시장의 책무로 예산상 조치를 신설하려는 것으로, 이미 상위법(「청소년 기본법」, 「청소년활동 진흥법」)에서 지방자치단체장이 청소년활동 진흥을 위한 예산을 지원할 수 있도록 정하고 있음.

〈 「청소년 기본법」 및 「청소년활동 진흥법」의 예산지원 규정 현황 〉

지원 분야	법령 및 조항	지원 내용
청소년지도사·청소년상담사의 배치	「청소년 기본법」 제23조제2항	<u>활동비</u> 의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
청소년단체 지원	「청소년 기본법」 제41조제2항	<u>운영경비</u> 의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

- 2) 「청소년 기본법」제13조(청소년육성에 관한 기본계획의 수립) ① 여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 제10조에 따른 청소년정책위원회의 심의를 거쳐 청소년육성에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.
- 3) 「청소년 기본법」제14조(연도별 시행계획의 수립 등) ① 여성가족부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 연도별 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

청소년활동 진흥센터	「청소년활동 진흥법」 제7조제2항	<u>운영에 필요한 경비</u> 의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
수련시설의 설치·운영	「청소년활동 진흥법」 제11조제2항	<u>수련시설의 설치·운영 경비</u> 의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 보조할 수 있다.
수련시설 운영	「청소년활동 진흥법」 제16조제3항	<u>수련시설의 운영</u> 에 필요한 경비를 지원할 수 있다.
수련시설의 안전점검	「청소년활동 진흥법」 제18조제4항	<u>시설의 보완 및 개수·보수에 드는 비용</u> 의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.
청소년이용시설	「청소년활동 진흥법」 제32조제3항	<u>청소년이용시설 운영에 필요한 경비</u> 의 일부를 보조할 수 있다.
지방청소년수련시 설협회	「청소년활동 진흥법」 제41조제2항	<u>청소년수련시설협회의 운영경비</u> 의 일부를 지원할 수 있다.
청소년교류활동	「청소년활동 진흥법」 제53조제3항	<u>청소년교류활동 프로그램의 개발·운영에 필요한 경비</u> 의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
청소년문화활동	「청소년활동 진흥법」 제60조제3항	<u>예산의 범위에서 그 경비</u> 의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

- 안 제4조는 청소년활동 진흥 시행계획에 청소년 수련·교류·문화 활동에 대한 지원 관리(안 제4조제7호)와 청소년지도자의 자질향상과 권익개선에 관한 사항(안 제4조제8호)을 신설하려는 것임.

현 행	개 정 안
<p><u>제3조</u>(청소년활동진흥 시행계획의 수립 등) ① <u>서울특별시(이하 "시장"이라 한다)</u>은 청소년활동을 진흥하기 위한 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 매년 수립한다.</p> <p>② 시행계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>1. 이전의 시행계획에 관한 분석·평가 2. 청소년활동 진흥에 관한 연구 및 계획 수립</p>	<p><u>제4조</u>(청소년활동진흥 시행계획의 수립 등) ① <u>시장</u>----- ----- ----- -----.</p> <p>② ----- -----.</p> <p>1. 이전의 시행계획에 관한 분석·평가 2. 청소년활동 진흥에 관한 연구 및 계획 수립</p>

<p>3. 청소년활동 진흥에 관한 요구조사 의 실시</p> <p>4. 청소년활동시설의 현황조사 및 정 보 관리</p> <p>5. 청소년활동 관련 기관, 시설간 연 계 및 공동사업 지원 관리</p> <p>6. 청소년활동 지원단체의 확보 및 지 원 관리</p> <p style="text-align: right;"><u><신 설></u></p> <p style="text-align: right;"><u><신 설></u></p> <p><u>7.·8.</u> (생략)</p> <p>③·④ (생략)</p>	<p>3. 청소년활동 진흥에 관한 요구조사 의 실시</p> <p>4. 청소년활동시설의 현황조사 및 정 보 관리</p> <p>5. 청소년활동 관련 기관, 시설간 연 계 및 공동사업 지원 관리</p> <p>6. 청소년활동 지원단체의 확보 및 지 원 관리</p> <p><u>7. 청소년의 수련활동, 교류활동, 문화활동에 대한 지원 관리</u></p> <p><u>8. 청소년지도자의 자질향상 및 권 익개선에 관한 사항</u></p> <p><u>9.·10.</u> (현행 제7호 및 제8호와 같 음)</p> <p>③·④ (현행과 같음)</p>
--	--

○ 청소년활동은 청소년의 수련활동·교류활동·문화활동 등을 모두 포함하는 용어⁴⁾로 안 제4조제2호부터 제6호까지 청소년활동에 대한 지원 및 관리를 규정하고 있음에도 불구하고, 안 제4조제7호를 신설하여 또 다시 지원과 관리에 관한 사항을 규정할 필요가 있는지에 대해서는 살펴볼 여지가 있다고 하겠다.

※ "청소년활동"이란 청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 활동을 말한다.(「청소년기본법」 제3조 제3호)

※ "청소년 교류활동"이란 청소년이 지역 간, 남북 간, 국가 간의 다양한 교류를 통하여 공동체의식 등을 함양하는 체험활동을 말한다.(「청소년활동 진흥법」 제2조 제4호)

4) 「청소년기본법」 제3조제3호 3. "청소년활동"이란 청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 활동을 말한다

※ "청소년 문화활동"이란 청소년이 예술활동, 스포츠활동, 동아리활동, 봉사활동 등을 통하여 문화적 감성과 더불어 살아가는 능력을 함양하는 체험활동을 말한다. («청소년활동 진흥법」 제2조 제5호)

- 안 제6조는 개인·법인·단체가 지원하는 청소년활동 사업(청소년교류활동(안 제6조제1호~4호), 문화활동(안 제6조제5호), 동아리활동(안 제6조제6호)을 지원하는 경우에 시장이 필요한 경비를 지원할 수 있도록 신설하는 것으로, 청소년 활동은 다양한 분야(수련·교류·문화 활동 등)가 있음에도 불구하고 교류활동에 그 방점을 두고 있어, 분야별 균형적인 지원은 필요하지 않은지 살펴볼 여지가 있다고 하겠음.

현 행	개 정 안
<p align="center"><u><신 설></u></p>	<p>제6조(청소년활동 지원) ① 시장은 청소년활동을 진흥하기 위하여 개인·법인 또는 단체가 다음 각 호에 해당하는 사업을 지원하는 경우에는 예산의 범위에서 그에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>청소년교류활동 프로그램의 개발·운영사업</u> 2. <u>국내외 청소년교류활동 지원사업</u> 3. <u>남·북 청소년교류활동 및 통일교육 지원사업</u> 4. <u>교포청소년의 모국방문·문화체험 및 국내 청소년과의 청소년교류활동 지원사업</u> 5. <u>청소년 문화활동 진흥 및 프로그램 개발 지원사업</u> 6. <u>청소년 동아리활동 지원사업</u> 7. <u>그 밖에 청소년활동 진흥을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업</u> <p>② 제1항에 따른 경비의 지원 절차, 방법 및 조건 등은 시장이 따로 정한다.</p>

- 「청소년 기본법」의 기본이념⁵⁾에는 통일 조국에 대비하는 청소년의 자질 향상이 포함되어 있으며, 청소년 교류활동⁶⁾에 남북간 교류활동이 포함되어 있어, 안 제6조제3호의 남·북 청소년 교류활동과 통일교육 지원사업을 지방자치단체에서 지원이 가능할 것으로 보임.
- 정부의 허가⁷⁾없이 개인·법인·단체가 교류를 시행할 수 없고, 「청소년활동 진흥법」에서는 남·북청소년 교류와 통일교육⁸⁾을 국가사무로 규정하고 있어, 청소년 남북교류사업은 국가의 허가를 득한 것으로 볼 수 있고, 서울시가 직접 시행하는 것이 아닌 지원하는 것이므로, 남·북 청소년 교류 활동을 지방자치단체가 지원하도록 조례로 규정하는 것은 상위법의 범위 내에 있다고 볼 수 있을 것으로 사료됨.

5) 「청소년 기본법」제2조(기본이념)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

6) 「청소년활동 진흥법」제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. "청소년교류활동"이란 청소년이 지역 간, 남북 간, 국가 간의 다양한 교류를 통하여 공동체의식 등을 함양하는 체험활동을 말한다.

7) 「남북관계 발전에 관한 법률」, 「남북관계 발전에 관한 법률 시행령」, 「남북관계 발전에 관한 법률 시행규칙」, 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북교류협력에 관한 법률 시행령」, 「남북교류협력에 관한 법률 시행규칙」

8) 「청소년활동 진흥법」제59조(남·북청소년교류활동의 제도적 지원) ① 국가는 남·북청소년 교류에 관한 기본계획을 수립하고, 남·북청소년이 교류할 수 있는 제도적 여건을 조성하여야 한다.

- ② 국가는 남·북청소년 교류를 위한 기반을 조성하기 위하여 필요한 체계적인 통일교육을 실시할 수 있다.

〈 법률자문 결과 〉

자문내용	법률자문1	법률자문2	법률자문3
「청소년활동 진흥법」은 통일관련 사업의 주체를 국가로 한정하고 있는바, 지방자치단체가 개인 등이 시행하는 통일관련 사업을 지원할 수 있는지 여부	가능 「청소년 기본법」은 통일조국을 대비하는 청소년자질 향상을 추진토록하고 있고, 「청소년활동 진흥법」의 청소년교류활동에 ‘남북간의 교류활동’을 포함하고 있어 상위법령의 목적과 취지에 부합함.	법률에 위배되지 않음. 교류사업 지원의 주체를 한정하고 있지 않기 때문에 법률에 위배되지 않음.	문제없음. 청소년 교류사업의 하나인 남북교류를 지원하는 제도는 문제가 없다고 하겠음.
개정조례안이 남북 교류의 주체를 국가로 제한하고 있는 「남북교류협력에 관한 법률」에 위배되는지 여부	지원주체를 국가로 한정하고 있지 않음. 문언상 정부가 협력사업을 지원할 수 있는 근거를 마련하기 위한 규정으로 판단될 뿐 지원의 주체를 오로지 국가만으로 한정하는 취지는 아닌 것으로 보임.	남북교류지원의 주체에 대해 별도의 규정 없음. 「남북교류협력에 관한 법률」이 ‘교류사업 지원 주체’에 대한 별도의 규정을 두고 있지 않으며, 「통일교육지원법」은 ‘지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특성을 고려하여 지역별 시책을 수립·시행하여야 한다.’라고 규정하고 있어 통일교육의 주체를 국가로 한정할 수 없음.	금지하고 있지 않음. 「남북교류협력에 관한 법률」은 청소년 교류활동을 지원하는 것에 대해 특별히 금지하고 있지 않음.

〈 평생교육국 의견 〉

- 안 제6조제1항3호 “남북 청소년교류활동 및 통일교육 지원사업” 관련하여, 남북교류는 국가차원의 사무이므로 「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례」 제2조에 다른 남북교류협력사업의 개념을 준용하여 “서울특별시와 군사분계선 이북지역의 청소년 교류활동 및 통일교육 지원사업”으로 수정 의결 건의

- 청소년지도자의 보수는 유사 업종인 사회복지사보다 상대적으로 적고, 표준화된 임금기준표가 없어, 경력의 차이가 있어도 보수는 같으며, 같은 급수(1~3급)의 자격증을 소지한 경우라도 사업별로 보수 수준이 차등 적용되는 등 불합리한 처우가 문제되고 있는 상황에서 청소년지도자의 처우와 권익 개선으로 유능한 지도자의 유출을 막고, 청소년 시설로 유입을 촉진하여 청소년에게 양질의 공공서비스를 제공도록 한다는 점에서 의미가 있다고 하겠음.

〈 청소년지도사 유형별 임금기준 및 예산 출처 〉

유형	임금기준	예산
파견 배치 지도사	여성가족부	국비+시비
방과후 아카데미지도사	여성가족부	국비
청소년시설 채용 지도사	시설 내부기준	다양