

# 서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

## 1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2065번
- 발 의 자 : 김영한 의원 외12명
- 발 의 일 : 2017년 8월 21일
- 회 부 일 : 2017년 8월 22일

## 2. 제안이유

- 흡연, 음주, 약물, 인터넷, 도박 등으로 인한 청소년 중독은 청소년기의 조화로운 성장과 발달에 심각한 저해요인으로 작용할 뿐만 아니라 사회문제로까지 확대될 수 있으므로 이에 대한 적극적인 대처가 필요함.
- 이에 현재 여러 부서·기관에 분산되어 있는 청소년 중독 관련 예방 정책을 보다 효과적으로 추진하고자 청소년 중독 예방을 위한 환경 조성 및 중독 예방 사업에 관한 사항을 규정하고 관련 정책을 통합적으로 추진하도록 함.

## 3. 주요내용

- 청소년 중독 예방을 위한 환경 조성 및 청소년 중독 예방사업에 관한 사항을 규정함(안 제14조의2 신설).

## 4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 해당사항 없음.
- 나. 예산조치 : 비용추계서 참조
- 다. 입법예고(2017.8.25. ~ 9.1.) 결과 : 의견 없음.

## 5. 검토 의견

- 본 개정조례안은 청소년의 각종 중독에 대해 효과적으로 예방하고 대처하기 위하여 청소년 중독예방 정책을 통합적으로 추진하고자 안 제14조의2를 신설하고자 하는 것임.

### < 개정안의 신설 조항 >

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.

② 시장은 청소년 중독을 예방하기 위하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

1. 청소년 중독 영역별 예방·치료 등의 사업
2. 청소년 중독 예방을 위한 교육·홍보 및 정책개발 사업
3. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 청소년 중독 예방 사업

- 「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」(이하 '본 조례')는 청소년들의 자기 주도적 삶의 역량 강화 및 행복한 삶 유지 등을 위해 필요한 제도를 마련할 목적<sup>1)</sup>으로 제정되었음.
- 서울시는 「청소년기본법」(제7조제3항)<sup>2)</sup>과 「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」(제9조제5항)<sup>3)</sup>에 따라 청소년을 유해환경에서 보호하고, 마약과 향정신성 물질의 불법적 사용으로부터 청소년을 보호해야 할 사회적 책임이 있다고 하겠음.

1) 「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」 제1조(목적) 이 조례는 청소년이 자기주도적 삶의 역량을 강화하고 민주적 생활을 고양하여 행복한 삶을 누릴 수 있도록 서울특별시를 청소년 친화도시로 조성하는 데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

2) 「청소년 기본법」 제7조(사회의 책임) ③ 모든 국민은 청소년을 대상으로 하거나 청소년이 쉽게 접할 수 있는 장소에서 청소년의 정신적·신체적 건강에 해를 끼치는 행위를 하여서는 아니 되며, 청소년에게 유해한 환경을 정화하고 유익한 환경이 조성되도록 노력하여야 한다.

3) 「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」 제9조(건강) ⑤ 어린이·청소년은 마약과 향정신성 물질의 불법적 사용으로부터 보호받고 이러한 물질의 생산과 거래에 이용당하지 않을 권리가 있다.

- 안 제14조의2는 청소년이 흡연, 음주, 약물, 도박, 인터넷 등에 중독되지 않도록 예방환경을 조성하고, 정책을 통합추진토록 하는 한편, 영역별 예방·치료 사업 및 교육·홍보·정책개발을 할 수 있도록 규정하고 있음.
- ‘중독 예방을 위한 환경’에 대한 개념은 본 개정안과 법령에서 찾아볼 수 없으나, 반대되는 개념으로 청소년 유해환경을 살펴보면, 청소년들에게 유해한 영향을 미칠 가능성이 있는 사회환경 전반<sup>4)</sup>으로 정의되고 있으며, 「청소년 보호법」<sup>5)</sup>에서는 “유해매체물, 유해약물, 유해물건, 유해업소 및 청소년 폭력·학대행위”로 규정하고 있음.

※ 청소년 유해약물 및 청소년 유해물건 (「청소년 보호법」 제2조제4호 가목).

- 청소년 유해약물 : 주류, 담배, 마약류, 환각물질 그 밖에 중추신경에 작용하여 습관성, 중독성, 내성 등을 유발하여 인체에 유해작용을 미칠 수 있는 약물 등 여성가족부장관이 고시한 것.
- 청소년 유해물건 : 심신을 심각하게 손상시킬 우려가 있는 성 관련 물건, 반인륜적 성의식을 조장할 우려가 있는 물건, 음란성·포악성·잔인성·사행성 등을 조장하는 물건 등 여성가족부장관이 고시한 것.

※ 청소년 유해 매체물 개념(「청소년 보호법」 제2조제3호 및 제7조제1항)

- 청소년 유해 매체물 : ① 청소년보호위원회가 결정하거나 확인하여 여성가족부장관이 고시한 매체물  
② 다른 법령에 따라 해당 매체물의 윤리성·건전성을 심의할 수 있는 기관이 청소년에게 유해한 것으로 심의·확인 후 여성가족부장관이 고시한 매체물
- 청소년 유해 매체물 심의 대상 : 1. 영화 및 비디오물, 2. 게임물, 3. 음반, 음악파일, 음악영상물 및 음악영상파일, 4. 공연 5. 전기통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상정보, 6. 방송 프로그램, 7. 각종 일간·주간·월간 및 인터넷뉴스서비스, 8. 잡지, 정보간행물, 전자간행물 및 그 밖의 간행물, 9. 간행물, 전자출판물 및 외국간행물, 10. 옥외광고물과 위의 매체물에

4) 2012년 청소년유해환경 접촉 종합실태조사(2014, 2016년 조사는 유해환경의 개념정의 없음.)

5) 「청소년 보호법」 제2조(정의) 8. "청소년유해환경"이란 청소년유해매체물, 청소년유해약물등, 청소년유해업소 및 청소년폭력·학대를 말한다.

수록·게재·전시되거나 그 밖의 방법으로 포함된 상업적 광고선전물, 11. 그 밖에 청소년의 정신적·신체적 건강을 해칠 우려가 있는 사무실·가정 등 옥내(屋內)에 배포되는 광고용의 전단(傳單) 및 이와 유사한 광고 선전물

※ 청소년출입·고용금지업소의 개념(「청소년 보호법」 제2조제5호 전단)

- 청소년유해업소 : 청소년의 출입과 고용이 청소년에게 유해한 것으로 인정되는 ① 청소년출입·고용금지업소와 청소년의 출입은 가능하지만 고용은 유해한 것으로 인정되는 ② 청소년고용금지업소를 말함.
- 청소년출입·고용금지업소(「청소년 보호법」 제2조제5호가목, 「청소년 보호법 시행령」 제5조).
  1. 일반게임제공업 및 복합유통게임제공업, 2. 사행행위영업, 3. 단란주점영업 및 유흥주점영업, 4. 비디오물감상실업 및 제한관람가 비디오물 소극장업 및 복합영상물제공업, 5. 노래연습장업. 다만, 청소년실을 갖춘 경우 청소년실에 한정하여 출입허용. 6. 무도학원업 및 무도장업, 7. 전기통신설비를 갖추고 불특정한 사람들 사이의 음성대화 또는 화상대화를 매개하는 것을 주된 목적으로 하는 영업. 8. 불특정한 사람 사이의 신체적인 접촉 또는 은밀한 부분의 노출 등 성적 행위가 이루어지거나 이와 유사한 행위가 이루어질 우려가 있는 서비스를 제공하는 영업으로서 청소년보호위원회가 결정하고 여성가족부장관이 고시한 것

○ ‘중독 예방을 위한 환경’은 청소년에게 미치는 유해한 영향을 차단 또는 최소화하는 것으로 보이며, 그 동안 청소년 중독으로 문제가 되었던, 흡연과 음주 등은 감소추세에 있으나, 인터넷 중독 또는 인터넷매체 중독은 급속하게 늘어나고 있어, 법령이 반영하지 못한 환경의 변화를 조기에 반영하여 예방 환경을 구축하는 것은 의미가 있다고 하겠음.

〈 최근 10년간 청소년의 흡연율 변화 추이 〉

(단위 : %)

기간	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
전체	5.8	7.0	8.7	8.5	10.4	11.2	12.0	12.1	12.3	12.8	12.1
남학생	8.5	10.7	13.1	12.1	14.3	15.8	15.8	15.9	15.8	15.8	14.9
여학생	2.8	3.0	3.9	4.5	6.1	6.2	7.8	7.8	8.4	9.5	9.1

출처 : 보건복지부, 질병관리본부(「2016 청소년건강 행태 온라인 조사」, 재구성)

## 〈 최근 10년간 청소년의 음주율 변화 추이 〉

(단위 : %)

현재 음주율												
기간	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	
전체	5.8	7.0	8.7	8.5	10.4	11.2	12.0	12.1	12.3	12.8	12.1	
남학생	8.5	10.7	13.1	12.1	14.3	15.8	15.8	15.9	15.8	15.8	14.9	
여학생	2.8	3.0	3.9	4.5	6.1	6.2	7.8	7.8	8.4	9.5	9.1	

  

문제 당면시 음주율												
기간	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	
전체	32.3	34.7	39.7	40.0	39.6	37.7	36.6	36.3	41.2	40.7	36.4	
남학생	33.2	35.4	40.9	39.6	38.6	36.1	34.8	34.1	38.9	38.8	32.6	
여학생	31.0	33.6	37.4	40.6	41.0	40.2	39.2	39.7	44.4	42.9	41.3	

출처 : 보건복지부, 질병관리본부(「2016 청소년건강 행태 온라인 조사」), 재구성

## 〈 2015~2017년 인터넷 및 스마트폰 위험사용자군, 주의사용자군 〉

(단위 : 명)

년	구분	재학생수	인터넷 과의존 현황(명)				스마트폰 과의존 현황(명)			
			조사 인원	위험 사용자군	주의 사용자군	소계	조사 인원	위험 사용자군	주의 사용자군	소계
15	초4	420,490	408,680	3,068	20,415	23,483	352,534	2,531	14,204	16,735
	중1	465,239	451,582	3,736	36,852	40,588	432,691	7,231	44,379	51,610
	고1	590,698	563,004	2,648	39,210	41,858	537,875	8,958	74,612	83,570
	합계	1,476,427	1,423,266	9,452	96,477	105,929	1,323,100	18,720	133,195	151,915
16	초4	429,994	425,482	3,606	25,132	28,738	376,027	3,136	17,686	20,822
	중1	468,720	463,869	3,985	41,015	45,000	449,066	5,875	40,666	46,541
	고1	582,673	567,402	2,638	38,867	41,505	546,554	6,720	64,302	71,022
	합계	1,481,387	1,456,753	10,229	105,014	115,243	1,371,647	15,731	122,654	138,385
17	초4	474,501	467,742	4,960	33,142	38,102	423,771	4,137	22,734	26,871
	중1	452,282	444,597	4,985	47,601	52,586	434,721	6,214	43,259	49,473
	고1	521,034	501,386	2,701	36,577	39,278	487,352	5,814	53,023	58,837
	합계	1,447,817	1,413,725	12,646	117,320	129,966	1,345,844	16,165	119,016	135,181

※ ‘스마트폰’ 이용습관 진단조사는 스마트폰을 소지한 학생을 대상으로 실시하였기 때문에 ‘인터넷’ 이용습관 진단조사와 전체 조사인원 수에서 차이가 있음.

출처 : 여성가족부, 2017년 학령전환기 청소년 대상 인터넷, 스마트폰 이용습관 진단조사 실시 결과

〈 도박성 게임 이용경험 및 이용시 성인인증 여부 〉

		전체 사례수	이용경험		도박사이트의 성인인증 및 나이확인 여부		
			없음	있음	인증·확인절차 있음	인증·확인절차 없음	확인 미확인 모두 경험
전체	전체	15621명	95.6%	4.4%	56.3%	31.5%	12.2%
학교급	초등학교	4453명	97.3%	2.7%	59.1%	30.5%	10.4%
	중학교	5249명	96.5%	3.5%	53.5%	30.8%	15.7%
	고등학교	5919명	93.5%	6.5%	56.9%	32.1%	11.1%
시/도	서울	2627명	96.1%	3.9%	53.3%	40.1%	6.6%
	16개 시도	12994명	95.5%	4.5%	58.5%	28.4%	13.1%

출처 : 여성가족부, “청소년매체이용 및 유해환경 실태조사” 중 “도박성 게임 이용경험 및 이용시 성인인증 여부” 재구성

○ 평생교육국의 ‘2017년 서울시 청소년활동 진흥 시행계획’(2017.8. 청소년 정책과 3584)은 만족도 및 이용률조사, 체험프로그램의 다양화, 시설확충, 취약계층 지원 등의 사업을 추진하고 있으나, 취약계층 지원 중 유해환경에 대한 예방환경 조성에 대한 계획은 미수립 상태인바, 본 개정안을 통하여 유해환경에 대한 청소년 보호에 대해 정책 및 계획의 수립 등 긍정적인 측면이 있는 것으로 사료됨.

○ 본 개정안 제1항의 본문 중 ‘정책의 통합적 추진’을 살펴보면, 국가의 경우 청소년 중독, 유해매체의 제한 정책 아동과 청소년을 통합하여 여성가족부가 주관하고 있으나, 서울시는 학교기준(학생(교육청)과 학교 밖 청소년(서울시)), 연령 기준(아동과 청소년), 분야기준(약물, 복지, 인터넷 등)에 따라, 개별적으로 사업이 추진되고 있음.

※ 서울시에서는 약물·마약 중독 관련한 정책과 예방·치료사업은 시민건강국(보건의료정책과, 중독관리통합지원센터 운영)에서 담당하고 있으며, 평생교육국에서는 인터넷중독예방상담센터(이하 ‘아이윌센터’)를 설립하여 청소년의 인터넷 중독 예방관련 상담사업을 위탁 및 관리하고 있음.

○ 따라서, 청소년 보호를 위한 통합적인 정책추진 및 예방체계 구축을 위해 정책의 컨트롤 타워가 필요할 것으로 보여지나,

서울시의 조직구조가 분야별(복지, 주택, 문화, 건강, 교통, 세금, 행정 등)로 편제되어 있는 것과 달리 청소년정책과는 청소년이라는 특정 연령대를 대상으로 하는 부서로, 컨트롤 타워의 역할을 수행해야 함에도 불구하고, 시설관리 및 민간위탁 관리에 기능이 집중되어 있어, 조례 개정 방향과 구조적 괴리가 발생할 것으로 보여짐.

※ 서울시 : 시민건강국(음주, 흡연, 약물 등) 복지본부(마약 등 약물 중독), 평생교육국(인터넷 중독, 상담 등)

※ 서울시교육청 : 학생교육과(폭력, 자살 등), 체육건강과(흡연, 음주 등 중독)

※ 청소년 인터넷 중독관련 정책 및 사업

- 인터넷, 강제적 셧다운제 : 게임중독을 예방하기 위해 오전 0시부터 오전 6시까지의 심야시간대에는 인터넷게임의 제공자가 16세 미만의 청소년에게 인터넷게임을 제공할 수 없도록 함.(「청소년 보호법」 제26조제1항).
- 게임시간선택제 : 법정대리인이 신청하는 시간대에는 만 18세 미만 청소년에게 인터넷 게임을 제공할 수 없도록 하고 있음(「게임산업진흥에 관한 법률」 제12조의3제1항제3호).
- 유해환경 감시단 운영 : 「청소년 보호법 시행규칙」 제9조에 따라 물리적·공간적 유해환경을 감시하는 곳으로, 본 개정안의 주요내용은 인터넷과 매체에 대한 감시에 한계가 있음.
- 청소년 유해환경 신고 보상금제도 : 청소년보호법시행령 제41조 청소년에게 약물·물건 판매 등 불법행위에 대한 감사·고발 활동을 권장하기 위해 청소년유해환경 신고포상금제도를 시행하고 있음.

○ 스마트폰의 보급으로 저연령의 아동도 각종 중독의 위험에 노출되어 있으며, 아동<sup>6)</sup>의 범위와 청소년<sup>7)</sup>의 범위가 크게 중복되고 있음에도 불구하고, 아동은 여성가족정책실에서, 청소년은 평생교육국에서 담당하고 있어, 서울시의 아동·청소년의 이원화된 체계에 대한 심도있는 검토가 필요할 것으로 보여짐.

6) 「아동복지법」 제3조(정의) 1. "아동"이란 18세 미만인 사람을 말한다.

7) 「청소년기본법」 제3조(정의) "청소년"이라 함은 9세 이상 24세 이하의 자를 말한다.

- 한편, 예산정책담당관의 비용추계에 따르면 인터넷 중독예방 사업을 기반으로 흡연·음주·도박중독 예방 사업의 추가로 연간 35억 5천만원의 비용이 발생할 것으로 추산하고 있는바, 관련 사업의 통합 및 일원화를 통한 체계화로 적정 예산이 투입되어야 할 것임.

〈 예산정책 담당관의 비용추계의 결과 〉

○ 총 비용 ≍ 17,746,080천원 (단위 : 천원)

연도		1차년도 (2018)	2차년도 (2019)	3차년도 (2020)	4차년도 (2021)	5차년도 (2022)	합계
구분	-	-	-	-	-	-	-
	소계(a)	-	-	-	-	-	-
세입	청소년 중독 예방사업	3,549,216	3,549,216	3,549,216	3,549,216	3,549,216	17,746,080
	소계(b)	3,549,216	3,549,216	3,549,216	3,549,216	3,549,216	17,746,080
□ 총 비용(b-a)		3,549,216	3,549,216	3,549,216	3,549,216	3,549,216	17,746,080

전제

- 안 제14조의2 청소년 중독 예방을 위한 사업은 서울시 유사사례 준용
  - 청소년 중독 예방을 위한 사업은 서울시에서 기 추진 중인 ‘인터넷중독예방상담센터 운영’ 사업의 평균금액으로 산출
    - ▶ 사업비는 서울시에서 기 추진 중인 청소년 약물 및 인터넷 중독 사업은 제외하였으며, 청소년의 흡연음주도박 중독 관련 사업은 1개 사업으로 가정하여 산출 함
    - ▶ 인건비는 센터 1개소당 10명씩 추가 지원하는 것으로 가정
      - ※ 인건비는 센터 1개소 평균 9.8명 지원(2017년 현재)
      - ※ 서울시 소재 인터넷중독예방상담센터는 총 6개소(2017년 현재)
- 물가상승률 미반영
  - 다. 추계기간 : 5년(추계기간 이후에도 지속적으로 비용 발생)
  - 라. 방법 : 서울시 청소년담당관에서 제공한 자료와 의견을 바탕으로 추계

전문위원	김태한	입법조사관	정찬일
------	-----	-------	-----