

● 제280회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 위기 십대여성 지원 조례안 검 토 보 고 서

2018. 4. 9.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 서울특별시장 제출 】

의안번호 2431

I. 조례안 개요

1. 제출자 및 제안경과

- 가. 제 출 자 : 서울특별시장
- 나. 제 출 일 : 2018. 3. 20.
- 다. 회 부 일 : 2018. 3. 26.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 가출·성매매 등 위기 십대여성 지원 정책 수립 및 지원시설 설치·운영을 위한 근거규정으로 「서울특별시 위기 십대여성 지원 조례」를 제정하고자 함.

나. 주요내용

- 위기 십대여성의 정의, 정책마련 및 지원에 관한 책무 명시(안 제2조부터 제3조)
- 지원사업의 내용 및 예산지원, 위기 십대여성지원시설 설치·

운영 근거 및 지원시설 명시(안 제4조부터 제6조)

- 위기 십대여성지원시설 관리·운영의 위탁, 위탁의 해지, 지도·감독 등에 관한 사항(안 제7조부터 제9조)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「청소년복지 지원법」, 「지방자치법」

나. 예산조치 : 별도조치 필요없음.

다. 협의사항

- (1) 법무담당관(규제심사): 신설(강화)규제 없음
- (2) 민관협력담당관(위원회): 해당사항 없음
- (3) 예산담당관(비용추계): 해당사항 없음
- (4) 감사담당관(부패영향평가): 개선권고
- (5) 여성가족정책담당관(성별영향평가): 원안동의
- (6) 갈등조정담당관(공공갈등진단평가): 갈등 없음
- (7) 그 밖에 입법안의 시행과 관계가 있는 실·본부·국 협의 사항:
개정사항 추가 및 제외 요청 반영

라. 기타

- (1) 비용추계서 미첨부 사유서: 별첨

II. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 조례안의 개요

- 본 조례안은 가출·성매매 등 위기 십대여성 지원 정책을 수립·시행하고, 위기 십대여성 정책의 구체적 추진체계라 할 수 있는 지원시설의 설치·운영의 근거를 마련하며, 앞으로 이들이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있는 제도적 안전망을 조성하고자 하는 취지로 제출되었음.
- 제정안은 총 10개의 본칙 조문과 1개의 부칙으로 구성되어 있음
 - 먼저, 조례의 목적(안 제1조)으로 위기 십대여성의 건강·교육·자립 등을 위한 종합적인 서비스 제공과 지원, 시책추진에 대한 사항을 규정하고, 이들이 미래사회의 건강한 민주시민으로 성장할 수 있도록 함을 규정하고, 이의 실행을 위한 서울시장의 책무규정을 두었으며(안 제3조), 그 구체적인 지원사업의 내용을 명시(안 제4조)하였고 특히 교육과 자립을 위한 직업훈련 지원사항(안 제6조)을 정하고 있음.
 - 사업의 실행체계로서 지원시설의 설치·운영(안 제5조) 및 위탁 관리·운영에 대한 근거(안 제7조)를 마련하고, 그 외 위탁 해지(안 제8조) 및 지도·감독(안 제9조) 사항을 규정하고 있음.

〈제정안의 조문 배열〉

제1조(목적)	제8조(관리·운영에 대한 위탁의 해지)
제2조(정의)	제9조(지도·감독)
제3조(시장의 책무)	제10조(시행규칙)
제4조(위기 십대여성 지원사업)	부 칙
제5조(위기 십대여성지원시설의 설치·운영)	제1조(시행일)
제6조(직업훈련 참여자에 대한 지원)	
제7조(관리·운영의 위탁)	

2 조례 제정의 필요성

- 가출 등 위기 상황에 노출된 청소년 중 특히 십대여성들의 어려움은 당장의 의식주와 관련된 생존의 문제와 함께 여성이라는 성별이 작동되면서 거리 생활이 오래 될수록 성매매 유입이나 성폭력을 경험할 가능성이 높음.(변혜정외, 2005)¹⁾
- 이들에게는 보다 구체적인 지역사회 차원의 보호와 지원을 위한 사회적 안전망 구축이 필요한 바, 사회적 안전망의 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 이들이 경험하는 사회적 위험이나 특성에 맞춰 지원할 수 있는 서비스와 시스템 및 필요자원을 갖추는 것이 중요하다고 하겠음.(여성가족부, 2010; 정혜원, 2012; 배화정, 2014 재인용)²⁾

1) 변혜정, 민가영, 최자은, 이슬기(2005), 「10대의 가출의 의미를 고려한 브릿지 프로그램 재구성을 위한 기초 연구」, 서울시 늘푸른여성지원센터.

2) 여성가족부(2010), 「지역사회처오년통합지원체계운영에 대한 성별영향평가」; 정혜원(2012), 「가출 청소년 성매매 유입예방 및 지원방안 I: 가출 청소년의 성

- 조례안은 성인지적인 관점에서 정책의 대상을 위기 청소년 중 가출이나 성매매 위험에 노출되기 쉬운 여성 청소년, 즉 위기 십대여성을 그 대상으로 규정하고, 「청소년복지 지원법」(이하 「청소년복지법」)이나 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 담겨 있지 않는 위기 십대여성에 대한 지원을 건강, 교육, 자립을 중심으로 시행할 수 있도록 조례상 근거를 마련하고자 하는 것인 바, 조례제정의 필요성이 인정된다 하겠음.

3 주요사항 검토

□ 총칙 규정(안 제1조~제3조)

- 본 조례안은 총칙규정에서 목적(안 제1조)과 용어정의(안 제2조), 시장의 책무를 규정(안 제3조)하고 있으며, 가출·성매매 등 위기 십대여성을 대상으로 한 종합적인 지원 정책을 시행하기 위해 기본적인, 총괄적 사항을 규정하고 있음.
- 정의 규정(안 제2조)에서는 지원 대상인 위기 십대여성의 개념을 명시하고 있는데, 「청소년복지법」(제2조제4호)의 “위기청소년”의 범주를 성인지적인 관점에서 구체화하여 여성 십대가 노출되기 쉬운 “가출 및 성매매 피해 경험”을 추가하여 규정하였음.

매매유입과정」, 한국여성인권진흥원.; 배화정(2014), “서울시 <위기여성 전용 일시쉼터> 운영개선방안에 관한 연구”, 「한국청소년학회」 21(3), 83-111.

제정안 제2조제2호	「청소년복지 지원법」제2조제4호
“위기 십대여성”이란 <u>가출 및 성매매 피해 경험, 가정문제가 있거나 학업수행 또는 사회 적응에 어려움을 겪는 등 조화롭고 건강한 성장과 생활에 필요한 여건을 갖추지 못한 십대여성</u> 을 말한다.	“위기청소년”이란 <u>가정 문제가 있거나 학업 수행 또는 사회 적응에 어려움을 겪는 등 조화롭고 건강한 성장과 생활에 필요한 여건을 갖추지 못한 청소년</u> 을 말한다.

□ 위기 십대여성 지원 사업(안 제4조)

- 제정안(안 제4조제1항)은 위기 십대여성의 건강·교육·자립을 중심으로 지원사업을 명시하고, 예산 지원 근거를 마련하였음.
- 지원사업은 관련 사업 및 지원 시설을 기준으로 구분되어 있는 바, 구체적 내용은 다음과 같음.

제정안 제4조제1항	관련 사업 및 시설
1. 십대여성의 가출 예방 및 성매매 방지를 위한 현장상담 및 긴급구조	시립 다시함께상담센터 내 청소년 성매매 방지 특별상담실
2. 위기 십대여성 일시보호, 숙식제공 등 일시생활서비스 및 상담지원	서울시 십대여성 일시지원센터
3. 위기 십대여성의 건강증진을 위한 검진, 질병치료, 생리대 및 위생용품 지원, 성·건	시립청소년건강센터

강 교육 및 심리·정서지원 등	
4. 위기 십대여성의 성·건강 지원을 위한 일반의약품 지원, 지역의료 돌봄체계 구축 등	소녀돌봄약국
5. 위기 십대여성의 학업 및 직업훈련, 일자리, 주거지원 등 자립지원	서울시 늘푸른교육센터 (관악/강북)
6. 청소년 유해 업소 및 매체 감시, 불법 성산업 관련자 신고, 시민활동 지원 등 위기 십대여성 성매매 방지	시립 다시함께상담센터 인터넷시민감시단 사업
7. 성매매 예방교육, 실무자 교육, 연구, 홍보, 캠페인 등	성매매 예방사업 등
8. 그 밖에 위기 십대여성 지원 및 인권보호를 위해 필요한 사항	그 외

- 또한 정의규정(안 제2조제1호)에서 최대 지원 연령을 만 19세 이하 미성년자로 한정하고 있으나, 필요에 따라 최고 만 21세까지 연장할 수 있도록 하였으며, 긴급을 요하는 경우에는 우선 조치가 가능하도록 하고 있음. 다만, 이 경우에는 형평성이나 예산의 제약 문제 등을 고려하여 규칙에서 구체적인 판단 기준을 명확히 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 위기 십대여성지원시설 설치·운영 등(안 제5조~제9조)

- 제정안에서는 위기 십대여성 지원사업의 주요 추진체계로 위기 십대여성지원시설(이하 지원시설)을 설치·운영할 수 있는 근거를 마련하고(안 제5조), 운영의 전문성과 효율성을 높이기 위해 민간 위탁을 통해 운영할 수 있도록 하고 있음.(안 제7조)
- 기존에 시장 방침으로 설치·운영중인 4개의 지원시설을 안정적이고 지속적으로 운영·관리하도록 하는 내용으로, 별표에서 규정한 청소년건강센터, 십대여성일시지원센터, 늘푸른교육센터(관악/강북) 2개소가 이에 해당함.

<위기 십대여성지원시설 현황>

시 설 명	개소일	주요기능 및 지원내용
시립청소년 건강센터	2013.9.26	위기 십대여성 건강지원 : 여성 질환 및 기타 질병 치료, 심리정서지원, 교육 및 기초생활지원서비스 제공
시립십대여성 일시지원센터	2013.2.19	위기 십대여성 상담 및 일시보호 : 상담카페 및 주간보호, 야간전용쉼터 운영
시립관악 늘푸른교육센터	2009.9.29	위기 십대여성 학업 및 자립지원 : 학력취득, 일자리 프로그램, 심리·정서 프로그램 운영, 진로탐색 및 취업연계, 일시생활지원
시립강북 늘푸른교육센터	2010.7.15	

- 위탁의 해지(안 제8조)와 관련하여, 수탁자 원인으로 인한 해지의 경우에는 시장의 손해배상 책임이 없음을 규정하여(같은조 제2항), 해지로 인한 법적 분쟁을 미연에 방지하고 있음.
- 다만 위탁 관련 권한 및 책임에 관한 사항을 당사자 간 협약으로 정할 수 있도록 하고 있는데(같은조 제3항), 이는 소규모로 운영되는 지원 시설의 운영 위탁 법인들이 겪고 있는 어려운 재정 상황이나 제반 여건을 고려하려는 것으로 보이나, 시설이나 법인에 따라 권한과 책임을 달리하는 것은 형평성 문제나 분쟁 발생의 소지가 존재하므로, 이에 대한 구체적인 기준(표준 협약안 등)이 필요할 것으로 보임.
- 또한 시장의 지도감독 권한(안 제9조제1항)을 통해 시설 운영의 건전성과 적법성을 확보하도록 하였으며, 시설 운영과 예산집행에 있어 투명성을 담보하기 위해 환수 관련 규정(안 제9조제2항~제4항)을 구체적으로 명시하고 있음.
- 한편 학업 및 자립지원을 목적으로 늘푸른교육센터에서 실시하고 있는 인턴쉽 프로그램에 참여자에게 직업훈련 비용을 지원하는 근거를 마련(안 제6조)하여, 중퇴학력 및 생활의 어려움으로 교육과 근로가 동시에 필요한 위기 십대여성의 참여를 유인할 수 있도록 하였음.

4 종합 검토 의견

- 본 제정안은 위기 청소년을 성인지 관점에서 가출이나 성매매에 취약한 위기여성 십대여성으로 분리하여 이들의 특성에 맞춘 서울시의 차별화된 독자적인 지원을 할 수 있는 근거를 마련하려는 것으로, 그 입법취지나 필요성이 인정된다고 하겠음.
- 특히 지원시설의 경우, 기존의 「청소년 복지법」이나 「성매매 피해방지법」에 따른 청소년 쉼터나 성매매 쉼터와는 그 운영 방식을 차별화하여 접근성을 높이고 있으며, 위기 십대여성의 욕구와 필요를 반영하여 그들에게 꼭 필요한 건강 및 교육, 자립 서비스를 제공하고 있음.
- 이는 상위법에 근거가 없는 서울시만의 특화 사업으로 서울시 자치사무로 볼 수 있으며, 동 제정안을 통해 위기 십대여성 지원사업의 지속적이고 안정적인 시행을 위한 제도적 근거를 마련한다는 점에서 의의가 있다고 할 것임.

<참고자료 1>

서울시 청소년건강센터 운영개요

가출 등 위기 십대여성을 대상으로 의료·심리·교육 등 지원서비스를 제공하여 십대여성의 건강한 성장을 도모하고 성매매를 예방하고자 함

시설현황

- 시설명 : 서울시립청소년건강센터 '나는 봄' (센터장 : 백재희)
- 개소일 : 2013. 9. 26.
- 소재지 : 마포구 서교동 어울마당로 5길 34
- 주요시설 : 414.20 m^2 (지상 1·2층, 지하 1층)
 - 진료실(산부인과, 치과), 상담실, 대기실 및 성교육장, 멀티형 지하공간 등
- 운영인력 : 8명 (센터장1, 국장1, 상담원2, 간호사 2, 사례관리자1, 행정1)
 - 의료인력 별도 확보 : 촉탁 전문의(2), 한의사(1), 정신보건전문요원(1), 치위생사(1)
- 위탁법인 : 사단법인 막달레나공동체 (대표 : 이옥정)
- 위탁기간 : '16. 7. 5. ~ '19. 7. 4.(3년)
- 소요예산 : 786,046천원(시비 100%)

주요사업

- 성폭력, 성매매 등으로 인한 여성 질환 및 다양한 질병 치료
- 오랜 가출로 인한 스트레스, 불안장애 등 심리치료 및 정서지원
- 성·건강 교육, 성매매 예방교육 및 사후관리
- 식사, 생필품 지원 등 위기 십대여성을 위한 기초 생활지원서비스

'17년 추진실적

- 산부인과, 치과 등 전문진료, 예방접종, 야간진료 등 3,671건
- 심리상담 및 성·건강 교육 5,917건, 먹거리·기초생활물품 지원 2,568건
- 온·오프라인 홍보, 연합 사례회의, 연구자문, 네트워크 구축 등 4,219건

<참고자료 2>

서울시 십대여성 일시지원센터 운영개요

주·야간전용 쉼터로 구성된 일시지원센터 운영을 통해 위기 십대여성의 이용 접근성 제고 및 성매매 유입을 방지하고자 함

□ 시설현황

- 시설명 : 일시지원센터 '나무' (센터장 : 이경희)
- 개소일 : 2013. 2. 19
- 위치 및 주요시설

구분	위치	규모	주요시설
상담카페 및 주간보호 공간	동작구 상도로 152-1 2, 3층	120㎡	상담카페, 주방, 사무공간, 침실, 샤워실, 화장실 등
야간전용쉼터	동작구 상도로15길 39 2층 (비공개시설)	95.21㎡	침실 2, 사무실 1, 거실 및 주방, 화장실 등

- 운영인력 : 6명 (센터장 1명, 팀장 2명, 상담원 3명) ※ 주간 2명, 야간 4명 전담인력
- 위탁단체 : 좋은세상을만드는사람들 (대표:김도은)
- 위탁기간 : '16. 1. 1. ~ '18. 12. 31.(3년)
- 소요예산 : 320,659천원(시비 100%)

□ 주요사업

- 주간보호(오전10시~저녁6시) 및 야간보호(밤10시~오전8시),
숙식제공, 세탁 및 샤워, 위생관리 등 일시 생활지원 서비스
- 상담카페 운영, 현장상담, 지원기관 정보제공, 귀가지원 및 보호시설 연계
- 지역사회 자원 개발 및 네트워크, 위기 청소년 관련 기관 연대회의 실시

□ '17년 추진실적

- 심야시간 갈 곳 없는 위기 십대여성 긴급보호를 위한 야간전용 일시쉼터 설치·운영('17.7.20)
- 일시쉼터 및 상담카페 운영 등 일시보호 : 총 4,715건
 - 숙식, 세탁 및 샤워 등 일시생활서비스 1,133건, 야간보호 227건
 - 휴식 및 간식제공, 문화서비스 등 2,501건
 - 성교육 및 성매매 예방교육, 자립교육 등 854건

- 귀가지원 및 지원시설 연계 등 : 총 143건
- 면접, 전화, 모바일 등 상담지원 : 총 205건
- 청소년 밀집지역 및 채팅앱 등 온·오프라인 현장상담 4,542건
- 자원활동가 양성교육 32회 172명, 지역연대활동 등 103건

〈참고자료 3〉

서울시 늘푸른교육센터 운영개요

위기 십대여성을 위한 늘푸른교육센터 운영을 통해 일시생활지원에서 학업, 일자리까지 한 곳에서 지원함으로써 성매매 방지 및 실질적 자활 도모하고자 함

□ 운영개요 및 시설현황

○ 운영기관

구 분	운영법인(단체)	소재지	최초 우립일	운영인력
관악 늘푸른교육센터	새날을여는 청소년쉼터	관악구 신림동 459-1	2009.9.29	7명 (교육팀 3, 일자리팀 4)
강북 늘푸른교육센터	(사)청소년 내길찾기	강북구 번동 470-1 상가 3층	2010.7.15	5명 (선정1, 교육팀2, 일자리팀2)

※ 舊 늘푸른자립학교 : 기존 자립학교 사업에 인턴십 프로그램 운영을 포함하여 운영. '늘푸른교육센터'로 명칭 변경

○ 규모 및 주요시설

- 관악 늘푸른교육센터(550.2m²)
 - ▶ 교실 2, 작업장 2, 훈련매장, 상담실, 사무실, 공연장, 일시보호실 등
- 강북 늘푸른교육센터(522.39m²)
 - ▶ 교실 2, 작업장 2, 상담실, 사무실, 강당, 일시보호실 등

○ 위탁기간 : '16. 1. 12. ~ '19. 1. 11. (3년)

○ 소요예산 : 745,867천원

- 관악 : 자립학교 국비50%, 시비50%, 인턴십 프로그램 시비100%
 - ※ 자립학교 국비 지원 근거 : 2018 여성·아동권익증진사업 운영지침(282쪽)
 - ⇒ 청소년 성매매피해자 지원시설 부설 대아교육 위탁기관 운영
- 강북 : 자립학교 시비100%, 인턴십 프로그램 시비100%

□ 주요사업

- 학력취득 : 기초학습 및 고입·대입 검정고시반 운영 등 수준별 맞춤수업 실시
- 일자리 프로그램 : 매듭공예, 한지공예, 수공예, 반려동물관리, 베이커리 등
- 진로탐색 및 취업연계 : 진로교육·상담, 자립코칭교육, 훈련매장 운영, 인턴활동 및 취업연계, 사례관리 등
- 심리·정서 프로그램 운영 : 미술, 음악, 원예치료 등
- 일시생활지원 : 일시보호, 숙식, 세탁, 샤워 등

□ '17년 추진실적

○ 위기 십대여성을 위한 자립복합공간 조성 : 관악구·강북구 2개소

- 관악 늘푸른교육센터 : 신축건물 준공('17.7월), 마포 자립학교 이전 및 입주('17.8월)
- 강북 늘푸른교육센터 : 노원 자립학교 확장·이전(개식'16.10.6) ⇒ 공간 리모델링('17.3월말)

※ 마포·노원 늘푸른자립학교 ⇒ 관악·강북 늘푸른교육센터로 확장운영

○ 자립학교 추진실적

- 자립학교 입학인원 : 총 116명(관악 66명, 강북 50명) ※ 3학기제 운영
- 검정고시를 통한 학력취득 및 과목합격 : 총 32명(학력취득 24, 과목합격 8)
- 고등학교 및 대학교 진학 8명

○ 일자리 프로그램 추진실적

- 일자리 프로그램 3,617명, 진로교육 등 1,977명, 자격증 취득 11명, 취업연계 15명
- 관악 : 일자리 프로그램 2,450명, 진로교육 등 1,589명, 미용사 자격증 취득 1명, 취업연계 10명
- 강북 : 일자리 프로그램 1,167명, 진로교육 등 388명, 반려동물관리사 자격증 취득 10명, 취업연계 5명