

서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 788번
- 발 의 자 : 이동현 의원(찬성자 10명)
- 발 의 일 : 2019년 7월 29일
- 회 부 일 : 2019년 8월 13일

2. 제안이유

- 서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례 제2조 ‘청소년 정의’가 만 13세 이상 만 19세 미만인 사람으로 되어 있어 청소년 기준이 명확하지 않음.
- 청소년 기본법 제3조 ‘청소년이란 9세 이상 24세 이하인 사람을 말한다.’ 라고 정의하고 있어 청소년의 정의가 서울시 청소년 친화도시 조성 조례와 차이점을 보이고 있음.
- 서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례의 ‘청소년 정의’를 청소년 기본법 과 차이점을 둘 이유가 없기에 일부 개정하여 통일성을 주고 해석을 명확히 할 필요성이 있음.

3. 주요내용

- 청소년 정의를 기존 “만 13세 이상 만 19세 미만 인 사람”에서 “9세 이상 24세 이하인 사람”으로 함(안 제2조제2호).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「청소년 기본법」
- 나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)
- 다. 입법예고(2019.8.19. ~ 8.26.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

- 본 개정조례안은 청소년의 연령범위에 대해 「청소년 기본법」과 차이점을 들 이유가 없고, 상위법에 따라 연령규정의 통일성을 확보하기 위해 현행 13세에서 19세로 규정되어 있는 청소년의 연령범위를 9세 이상 24세 이하로 개정하려는 것임.

※ 「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.

- 개별 법령은 아동, 청소년, 소년, 연소자, 미성년자 및 형사미성년자, 선거권자, 성년 등 각각 다른 용어로 「청소년 기본법」에서 정의한 청소년을 지칭하고 있으며, 청소년의 연령 범위도 각각 다르게 규정하고 있음.

〈 청소년 연령관련 법령 상 기준 〉

관련법	용어	연령	관계부처
청소년 기본법	청소년	9세 이상 24세 이하	여성가족부
청소년 보호법	청소년	19세 미만 만 19세가 되는 해의 1월부터 성년으로 규정	여성가족부
청소년활동 진흥법	청소년수련활동	19세 미만	여성가족부
청소년복지 지원법	청소년	9세 이상 24세 이하	여성가족부
학교 밖 청소년 지원에 관한 법률	청소년	9세 이상 24세 이하	여성가족부
아동·청소년의 성보호에 관한 법률	아동·청소년	19세 미만	여성가족부
가정폭력방지 및 피해보호 등에 관한 법률	아동	18세 미만	여성가족부
한부모가족지원법	아동	18세 미만 취학 중인 경우 22세 미만 방학무이행시 방학기간간산	여성가족부

관련법	용어	연령	관계부처
입양특례법	아동	18세 미만	보건복지부
아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률	이동	18세 미만	보건복지부
국민기초생활보장법	아동	18세 미만	보건복지부
아동복지법	아동	18세 미만	보건복지부
식품위생법	청소년	19세 미만	보건복지부
근로기준법	근로연소자	15~18세	고용노동부
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	청소년	18세 미만 고교생 포함	문화체육관광부
게임산업진흥에 관한 법률	청소년	18세 미만 고교생 포함	문화체육관광부
공연법	공연물 등급분류	18세 미만 고교생 포함	문화체육관광부
소년법	소년	19세 미만	법무부
형법	형사미성년자	14세 미만	법무부
민법	미성년자	19세 미만	법무부
성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률	청소년	19세 미만	법무부
공직선거법	선거권자	19세 이상	중앙선거관리위원회
아동의 권리에 관한 협약	아동	18세 미만	다자조약, 제1072호
국제적 아동탈취의 민사적 측면에 관한 협약	이동	16세 미만	다자조약, 제2128호
사행행위 등 규제 및 처벌 특례법	청소년	19세 미만	경찰청

○ 개별 법령에서 다르게 정의한 청소년의 연령범위는 시민들에게 혼란을 야기하고 있는바, 이러한 문제를 해소하기 위해 청소년의 연령 규정을 상위법에 맞춰 통일하려는 것은 의미가 있다고 하겠음.

※ 청소년 9 - 24세

※ 술·담배 허용 기준 - 19세 부터

※ ‘청소년관람 불가’ 영화 허용 기준 - 18세부터

- 다만, 청소년의 연령규정 통합에 앞서 연령 규정이 상위법과 통일성을 유지해야 하는 사항인지 검토 후 청소년기의 특징과 개별 법령이 청소년의 범위를 다르게 규정하는 이유, 본 조례에서 「청소년 기본법」과 다르게 청소년의 연령을 정한 사유 등을 살펴볼 필요가 있다고 사료됨.
- 체계 일관성 또는 체계정합성은 동일한 사항은 동일하게 취급하고, 다른 사항은 다르게 취급해야 한다는 법체계에서 가장 기본이 되는 원리로, 청소년의 연령범위를 통일하는 것이 법체계의 일관성을 확립하는 것에 도움이 될 것으로 보여짐.
- 다만, 법의 이상과 목적을 현실에 반영하는 정책은 목표를 얼마나 효율적으로 달성하고, 실질적인 효과를 나타낼 수 있는지의 문제로 접근할 수 있을 것으로 보이는데, 법체계 일관성뿐만 아니라 정책의 효율성과 효과성에 대해서도 종합적으로 검토할 필요가 있다고 사료됨.

※ 청소년 정책의 효과성에 대해 고려할 부분

1. 학교정책과 청소년정책의 지향점의 차이

- 학교정책 : 학교 내 생활에서 정책(학교교육에 관련된 정책)
- 청소년정책 : 학교 밖 생활에서 정책(지원·육성·보호 등)

2. 청소년 연령에 따른 행위능력 및 지원·육성·보호

- 사법상 행위능력의 범위(권리·의무 등), 공법상 행위능력(선거권, 공무담임권), 청소년 보호연령기준(폭행, 학대, 착취 등)은 모두 청소년 연령과 관련되어 있지만, 정책적으로 다른 원리에 따라 다른 지향점을 가지고 있음.

- 헌법재판소는 특별히 보호하여야 할 아동·청소년의 연령을 몇 살로 정할 것인가의 문제에 대해서 헌법적 기준이 아닌 정신적·신체적 성숙도, 교육적·사회적·문화적 환경 등을 고려하여 입법자가 정책적으로 결정할 문제로 판시하고 있어, 입법자의 재량에 따라 규정할 수 있는 것으로 보임.

〈 헌법재판소 판례 〉

헌재2011.10.25. 2011헌가1

국가가 성매매 등으로부터 특별히 보호하여야 할 아동·청소년의 연령을 몇 살로 정할 것인가의 문제는, 정신적·신체적 성숙도, 교육적·사회적·문화적 환경, 세계 각국의 추세 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 결정되어야 할 입법정책의 문제로서 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 입법자의 재량에 속한다고 보아야 한다.

살피건대, 아동·청소년성보호법상의 아동·청소년은 현행 학제 상 고등학교 3학년 이하에 해당하는 점, 유엔 아동권리조약도 모든 형태의 성착취와 성학대로부터 보호되어야 할 아동의 연령을 18세 미만의 자로 규정하고 있는 점, 성인의 성매매 자체는 금하지 아니하고 있는 일본, 독일, 캐나다 등의 여러 나라에서도 18세 미만인 자와의 성매매에 대해서만큼은 특별한 규율을 가하고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 비록 연령별 발달정도에 따라 개인마다 차이가 있어 실질에 부합하지 않는 경우가 있더라도, 아동·청소년성보호법이 19세 미만의 자(다만 19세에 도달하는 해의 1월 1일을 맞이한 자는 제외)를 기준으로 획일적인 구분을 하고 있는 것은 법률관계의 안정과 객관성을 위하여 부득이한 것으로서 합리적인 재량의 범위를 벗어난 것으로 보기 어렵다.

- 청소년기는 신체적·정신적 변화가 급격한 시기로, 신체적으로 생식기능이 성숙되고, 정신적으로는 통합적·추상적 인지능력의 발달로 정체성이 변화·확립(자기중심적 사고 → 사회적 관계성 인식)되는 시기로, 국가와 지방자치단체는 ‘활동과 권리에 대한 지원·육성’과 ‘신체적·정신적 보호’라는 두 가지 큰 흐름으로 청소년 정책을 시행하고 있음.

※ 청소년기의 특성

청소년(靑少年)은 어린이와 성인의 중간 시기로 통상 중학교와 고등학교의 시기에 해당되고, 청소년과 비슷한 시기를 일컫는 용어로 사춘기가 있으며, 2차 성징 출현과 2차 급속 성장기 등으로 신체에 대한 관심 거쳐 성인이 되기 전 연령으로,

초·중기 청소년기(10~16세)에는 자신에게 집착하여 감정기복이 크며(우울, 분노, 초조, 불안 등), 자아의식의 확립으로 보호자에게 의지하던 태도를 버리고 독립·해방의 욕구가 크게 나타나 가족 간 갈등이 심화되고, 일반적으로는 직접 경험한 것만 인정하려는 경향이 있으며, 정보통합능력 및 추상적 사고능력의 부족으로 토론·협상 등에서 스트레스를 받으면 사고방식이 아동기로 후퇴하는 양면성을 보이고, 기성권위의 부정 등이 강하게 나타나며, 아울러 깊이 없는 사고, 공상, 자아도취, 과장, 약한 인내심과 책임감, 순간적 행동 등도 함께 나타남.

후기 청소년기(17~21세)에 접어들면서 인지능력의 발달로 자기중심적 사고에서 벗어나 사회관계를 중요하게 여기게 되며, 원인과 미래결과를 예측할 수 있는 추상적 사고능력 발달로 정신적 정체성 크게 발달하여 안정적 독립성 추구하게 됨.

출처 : 청소년기의 시기별 발달(보건복지부-국가건강정보포털-건강정보, 2010. 작성, 2019.7.5. 수정, 보건복지부·대한의학회·대한소아과학회 작성·감수) 발췌 및 요약.

- ‘활동과 권리에 대한 지원·육성’의 측면에서 청소년의 연령기준의 범위를 확대하는 것은 재정적 문제를 제외하고 특별한 문제는 없을 것으로 보이나, 청소년의 신체적·정신적 성장과정을 보호하는 정책은 과도하게 대상 연령을 높이는 경우 기본적인 권리를 제약할 수 있어, 합리적인 보호를 할 수 있도록 청소년의 연령을 규정하고 있음.

※ 술·담배 허용 기준 : 19세 부터 → 유해 약물·환경으로부터 보호 vs 자기결정권

※ 청소년관람 불가 영화 : 18세 부터 → 유해 매체물로부터 보호 vs 문화향유권

※ 민법상 성년(만 19세)의 권리능력 vs 대리인(미성년자의 법정대리인, 성년후견인)

- 이에 청소년의 육성·지원을 위한 법은 청소년의 연령을 폭넓게 규정(예 : 「청소년기본법」 만 24세 이하)하는 반면, 유해환경 및 폭력(신체적, 정신적, 성적 착취와 학대 등)으로부터 보호하기 위한 법령은 권리를 침해하지 않는 범위에서 청소년 연령을 규정(예 : 「청소년 보호법」 만 19세 미만)하고 있음.

- 본 조례는 청소년 육성·지원에 관한 사항¹⁾과 보호에 관한 사항²⁾을 모두 포함하고 있는바, 「청소년 보호법」을 고려하지 않고, 「청소년 기본법」과 연령기준을 통일하는 것에 대해 정책적 판단이 필요할 것으로 사료됨.
- 2017년 본 조례의 제정(2016.11.11. 김혜련의원 발의 → 2016.11.14.회부 → 2017.4.19. 상임위심사 → 2017.4.28. 본회의가결 → 2017.5.18. 시행) 당시 당초 원안은 12세 이상 19세 미만으로 제안하였으나, 행정자치위원회 심의 시 청소년의 범위를 중·고등학교 학령별 연령에 맞추어 ‘만 13세 이상 만 19세 미만인 사람’으로 수정 가결한 것임.
- 우리 사회는 ‘만 나이’ 또는 ‘연 나이’로 유아·아동·청소년을 구분하려는 경향보다, 일반 시민의 인식은 취학 전 아동을 유아, 초등학생은 어린이, 중·고등학생을 청소년, 대학생은 성인으로 인식하고 있으며, 우리 사회는 ‘중2 병’이 시작되는 때부터 ‘입시’ 또는 ‘고교 졸업’이라는 시기까지 특별한 관심과 배려를 제공해야 하는 것으로 인식하는 경향이 있음.
- 본 조례는 이러한 ‘사회적 인식을 기반으로 한 청소년(중·고생)’이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 보호와 지원을 특별히 규정하고 있어, 본 연령대(13~19세)의 보호와 육성을 위한 조례의 존속 필요성에 대해서 검토할 필요가 있다고 하겠음.
- 「청소년 기본법」이 24세까지 청소년기로 규정한 이유는 법적으로 성인이 되었지만, 자립·독립이 어려운 자를 성인으로 분류하는 것 보다 청소년에 포함하여 지원하려는 것으로, 정신적·신체적 성장 종료 후 사회적 성장 또는 사회진출(자립·독립 등)까지 지원하기 위한 것으로 사료됨.

1) 「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」 제7조(청소년의 참여), 제12조(청소년의 권리 홍보 등), 제13조(청소년 권리 증진을 위한 장치)

2) 「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」 제14조(청소년 안전 등을 위한 조치), 제14조의2(청소년 중독 예방을 위한 환경 조성)

- 그러나, 최근 서울시는 청년의 자립과 독립 및 사회진입을 중심으로 청년 정책을 수립하고, 지속적으로 확대·강화하고 있는바, 동일한 대상에 대해 청소년 정책과 청년정책이 중복적으로 지원되고 있지는 않은지, 또는 연계 등을 통해 효율적으로 시행되고 있는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠으며, 사회진출을 위한 지원과 성장에 대한 지원 및 보호를 구분하고, 선택과 집중을 통해 청소년과 청년 각각의 정책에서 효율성을 확보할 필요는 없는지 다각적이고 종합적인 검토가 요구된다고 하겠음.
- 서울시는 청소년 친화도시와 별개로 여성가족정책실에서 아동 친화도시³⁾를 추진하고 있으며, 아동의 연령을 18세⁴⁾로 정하고 있는바, 사회인식에 따라 아동과 청소년 그리고 청년의 연령범위를 규정하여 특성에 맞는 정책 추진이 필요하지는 않은지 종합적인 검토가 필요한 시점이라고 하겠음.
- 한편, 평생교육국은 본 조례⁵⁾와 「서울시 청소년활동 진흥 조례⁶⁾」에 따라 ‘청소년 친화도시 조성을 위한 시행계획’과 ‘청소년활동 진흥 시행계획’을 병합하여 ‘청소년 희망도시 서울 시행계획(이하 ‘시행계획’, 6개 분야, 18개 과제, 58개 사업)’으로 수립하고 있음.

3) 「서울특별시 아동친화도시 조성에 관한 조례」

4) 「서울특별시 아동친화도시 조성에 관한 조례」 제2조(정의)

1. "아동"이란 「아동복지법」 제3조에 따른 18세 미만인 사람을 말한다.

5) 「서울시 청소년 친화도시 조성 조례」 5조(청소년 친화도시 조성 기본계획 수립) ① 시장은 청소년 친화도시 조성을 위한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하고 시행하여야 한다.

제6조(시행계획의 수립·실행 및 평가) ① 시장은 기본계획을 기초로 하여 매년 시행계획을 수립·실행하여야 한다.

6) 「서울시 청소년활동 진흥 조례」 제4조 (청소년활동진흥 시행계획의 수립 등) ① 시장은 청소년 활동을 진흥하기 위한 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 매년 수립한다.

○ 시행계획 상 58개 사업 중 13세에서 19세로 대상을 특정한 사업은 4개 사업에 3억5천4백만원으로 예산비중도 0.005%(총사업비 66,086백만원 중 354백만원)에 불과한바,

두 조례의 목적(육성/지원+보호)과 대상(9~24세/13~19세)이 상이하고, 병합하여 수립하도록 하는 규정이 조례에 없음에도 불구하고 시행계획을 병합 수립하는 것은 효율성을 가장한 행정편의적 발상은 아닌지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

※ 청소년 의회의 유지 필요성

본 조례에 따른 청소년의회는 현재 13~19세의 청소년을 대상으로 하여 구성하고 있으나, 이를 만24세까지 확장한다면, 청소년 의회의 의제를 20세에서 24세의 자들이 의제를 과점하여 13세에서 19세 사이의 청소년들의 정책제안에 영향을 미칠 것으로 보이며, 중·고등학생의 참여를 제한하는 효과를 불러오지는 않을지에 대해서도 검토할 필요가 있다고 하겠으며, 청소년의회가 제안하였으나, 실상 청년정책의 제안하는 역할로 변질될 수 있지 않는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

〈 2019 청소년 희망도시 서울 시행계획 소요예산 중 13~19세 대상 사업 〉

(단위:백만원)

분 야	소 요 예 산					
	구 분	2021	2020	2019		
				예산액	13~19세 대상	
총 계	계	135,198	82,889	66,086	세부사업	세부예산
청소년의 주도적 참여	소계	2,446	1,981	744		
	청소년의 시정참여	331	271	112	청소년 의회 구성 운영 활성화	300
	청소년 민주시민교육	100	100	20		
	청소년 자치모임	2,015	1,610	612		
청소년 인권 친화적 환경 조성	소계	550	480	365		
	인권 강화 기반 마련	455	385	285		
	노동권 보호체계 구축	95	95	80	아르바이트 청소년 노동권 보호	17
청소년 시설	소계	87,790	41,737	29,872	청소년 노동권리수첩 제작 확대	15
	청소년 시설의 재편	3,752	3,352	1,647		

분 야	소 요 예 산					
	구 분	2021	2020	2019		
				예산액	13~19세 대상	
					세부사업	세부예산
혁신 및 확충	시설 지원체계 효율화	19,650	17,280	15,314		
	청소년 시설 확충	64,388	21,105	12,911		
청소년 활동 다양화 및 활성화	소계	5,579	4,533	4,071		
	청소년 활동기반 구축	244	243	242	전환기 청소년 대상 자계발 활동 지원	22
	마을기반 청소년 활동	3,335	2,575	2,495		
	청소년 교류활동	1,000	790	472		
	청소년활동 확대	1,000	925	862		
개인별 맞춤형 지원체계 강화	소계	35,419	30,794	25,142		
	청소년 자립지원	14,534	11,026	7,056		
	문화복지 지원	7,240	6,440	5,810		
	위기 청소년 긴급지원	13,645	13,328	12,276		
미래 주도형 청소년 성장지원	소계	3,414	3,364	5,892		
	미래인력양성기반 조성	2,559	2,559	5,889		
	효율적 청소년활동 지원체계	655	655	-		
	4차산업 민관학 협력	200	150	3		

○ 결론적으로 본 개정안의 개정취지에 따라 청소년의 연령범위를 상위법에 따라 통일하는 것은 법체계의 일관성을 확보하는데는 의미가 있다고 하겠으나, 특정 연령(13~19세)에 대한 지원·보호를 현재 시행계획보다 강화 또는 확대되어야 할지, 아니면 현재 시행계획을 반영하여 「청소년 기본법」에 따른 청소년의 연령으로 규정할지에 대한 논의가 필요하다고 하겠음.

전문위원	김태한
입법조사관	정찬일