

서울특별시교육청 청소년 도박 예방교육 조례안 검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2177호
2. 발 의 자 : 이순자 의원
3. 발의일자 : 2017. 10. 27.
4. 회부일자 : 2017. 10. 30.

II. 제안이유

- 서울지역 학교 현장의 청소년 도박문제 심각성 인식 부족으로 예방교육 수요가 미흡하고 교육청 연계 예방교육이 절실한 상황임. 따라서 이를 예방하고 해결하기 위해 필요한 기본적인 사항을 규정 근거를 마련하고자 함.

III. 주요내용

1. 청소년이 도박에 빠지지 아니하도록 예방하고 도박의 폐해로부터 보호하여 청소년이 건전하고 안전하게 성장할 수 있는 환경을 조성을 위한 교육감의 책무를 규정함(안 제3조).
2. 청소년의 도박 예방교육에 관한 기본계획을 규정함(안 제4조).
3. 청소년 도박의 예방·상담·치유 등을 위하여 필요한 경우에 관계 행

정기관 및 전문기관과 협력체계를 구축할 수 있도록 함(안 제5조).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 해당사항 없음.
2. 예산조치 : 해당 없음(비용추계 미첨부 사유서 별도 붙임)
3. 기 타 : 해당사항 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2017년 10월 27일 이순자 의원에 의해 의안번호 제 2177호로 발의되어 2017년 10월 30일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 서울특별시 소재 학교에 재학 중인 학생들을 대상으로 도박 예방교육에 관한 기본계획의 수립과 협력체계의 구축 등에 관한 사항을 규정함으로써 학생들을 유해한 환경으로부터 보호하려는 것입니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례 제정의 배경과 취지에 대한 의견

- 오늘날 학생들은 통신기기의 발달과 인터넷망의 보급 확대로 인해 장소와 시간에 관계없이 스마트폰을 통한 인터넷 접근이 자유롭고, 이로 인해 학생들은 학교, 교실 등의 장소에 제한 없이 도박 등 불법인터넷 사이트에 손쉽게 접근할 수 있는 환경이 조성되었습니다.
- 더욱이 불법도박사이트들은 그 개수를 파악할 수 없을 정도로 우후죽순으로 생기고 없어지며, 접속 또한 별도의 인증 절차 없이 쉽게 들어갈 수 있어 학생들 또한 별다른 어려움 없이 불법도박사이트에 접근할 수 있는 상황인바, 학생들이 어떤 도박을 어느 정도 수준으로 하고 있는지 그 실태를 추계하거나 조사하기조차 힘든 상황입니다.
- 한국도박문제관리센터의 「2015 청소년 도박문제 실태조사」에

따르면, 재학 중 청소년들의 도박에 관한 문제 수준¹⁾은 1.1%가 문제군으로 분류되는 것으로 나타나는 등 전체 재학생 기준으로 (약 276만 여명) 약 3만명 정도가 도박 중독 문제를 가지고 있는 것으로 보고 있습니다²⁾.

- 이는 성인의 도박 경험률이 66.3%인 상태에서 문제군 비율이 1.5%인 점을 고려할 때, 재학중 청소년들의 도박 경험률 24.2%에서 문제군 비율 1.1%인 수준은 성인 차원으로 단순 추정시 약 3%에 해당하는 것으로 청소년의 도박문제가 매우 심각한 수준이라 하겠습니다.³⁾

[표-1] 재학 중 청소년 전체 도박문제 수준⁴⁾

(기준 : 2015., 단위 : %, n=14,011 명)

구 분		사례수(명)	비문제군 (Green)	위험군 (Yeollow)	문제군 (Red)
전체		14,011	94.9	4.0	1.1
성별	남자	7,349	93.6	4.8	1.6
	여자	6,662	96.3	3.2	0.5
연령별	만12세~만15세	8,576	95.2	3.9	0.9
	만16세~만18세	5,435	94.4	4.2	1.4
학년별	중1	2,346	95.8	3.7	0.5
	중2	2,670	95.3	3.6	1.0
	중3	3,020	95.1	4.1	0.8
	고1	2,974	94.5	4.0	1.5
	고2	3,001	94.0	4.5	1.5
교급별	중학생	8,036	95.4	3.8	0.8
	고등학생	5,975	94.3	4.3	1.5
지역	서울	2,357	96.3	3.2	0.6

1) 도박문제 수준에서 비문제군(Green)은 조사 기간 3개월 동안 한번도 돈내기 게임을 해 본적이 없는 청소년을 의미하고, 위험군(Yellow)과 문제군(Red)은 한 번이라도 돈내기 게임 경험이 있는 청소년을 의미하며, 이 중 문제군(Red)은 도박 중독 문제를 가지고 있을 가능성이 있는 것을 의미함. 「2015 청소년 도박문제 실태조사 연구보고서」, 참조.

2) 「2015 청소년 도박문제 실태조사 연구보고서」, 한국도박문제관리센터, 27쪽 인용

3) 앞의 연구보고서 인용, 199쪽.

4) 조사방식: 도박문제 수준 측정문항(캐나다에서 개발된 청소년 대상 도박문제 수준 측정도구(CAGI: Canadian Adolescent Gambling Inventory))

조사기간 : 2015.8.18.~10.3

조사대상 : 전국 중·고 재학생(n=14,011)

표본오차 : 문제군(Red) 95% ±0.2%p, 위험군(Yellow) ±0.3%p, 비문제군(Green) ±0.4%p.

- 더욱이 인터넷 도박게임 등을 청소년 시기에 접할 경우 향후 성인이 되어서도 도박문제가 지속될 가능성이 높아 청소년에 대한 도박 중독 예방교육에 대한 대책이 필요한 바,

동 조례안은 학생들의 도박 중독에 대한 예방교육을 통해 도박문제에 대한 경각심을 높이는 한편 학생들을 도박중독으로부터 보호한다는 측면에서 바람직한 것으로 생각됩니다.

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성

- 동 조례안은 총 6개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조와 제2조는 조례안의 목적, 정의를 규정하고 있고, 제3조에서는 교육감의 책무를 규정하고 있습니다.

또한 안 제4조는 도박 예방교육에 관한 기본계획을 수립하도록 규정하였고, 안 제5조는 도박과 관련하여 관계 기관과의 협력체계 구축에 관한 사항을 규정하였습니다.

- 동 조례안의 전체적인 구성이나 조문 체계는 상위법령에 저촉되지 않고 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있다는 점에서 조례 구성면에서 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 정의에 관한 의견(안 제2조)

- 안 제2조에서는 동 조례에서 사용하는 용어의 정의를 규정하면서 청소년을 「초·중등교육법」 제2조의 학교에 재학 중인 사람으로 한정하여 규정하고 있습니다.

- 그러나 상위법률인 「청소년기본법」 5)과 「청소년보호법」 6)에서는

5) 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

연령의 범위에 따라 청소년을 성인과 구분하여 정의하고 있고, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 7)에서는 학교라는 장소의 구분에 따라 학교에 재학 중인 청소년을 학생으로 표현하고 있고, 그 외는 학교 밖 청소년으로 구분하여 정의하고 있습니다.

○ 이와 같이 우리나라 법률에서는 청소년을 주로 연령에 따른 개념으로 분류하고, 학생은 장소적 구분에 따른 개념으로 정의하고 있는바, 동 조례안과 같이 청소년을 장소적 구분에 따라 한정하여 정의하는 것은 용어의 혼란과 동 조례안의 적용대상에 대한 논란을 일으킬 가능성이 있을 것으로 생각됩니다.⁸⁾

○ 더욱이 사회통념상 「초·중등교육법」 제2조의 학교에 재학 중인 사람은 학생으로 정의하고 있으며, 동 조례안에서 규정한 바와 같이 학생을 청소년으로 달리 정의해야 할 실익은 크지 않을 것으로 생각되는바,

동 조례안 제2조제1호의 ‘청소년’에 대한 정의를 ‘학생’으로 변경하는 것이 타당할 것으로 생각되며, 이와 동일한 취지에서 동 조례안의 조례명 역시 변경해야 할 것으로 생각됩니다.

1. "청소년"이란 9세 이상 24세 이하인 사람을 말한다. 다만, 다른 법률에서 청소년에 대한 적용을 다르게 할 필요가 있는 경우에는 따로 정할 수 있다.

6) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "청소년"이란 만 19세 미만인 사람을 말한다. 다만, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외한다

7) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "청소년"이란 「청소년 기본법」 제3조제1호 본문에 해당하는 사람을 말한다.

2. "학교 밖 청소년"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 청소년을 말한다.

가. 「초·중등교육법」 제2조의 초등학교·중학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 입학한 후 3개월 이상 결석하거나 같은 법 제14조제1항에 따라 취학의무를 유예한 청소년

나. 「초·중등교육법」 제2조의 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에서 같은 법 제18조에 따른 제적·퇴학처분을 받거나 자퇴한 청소년

다. 「초·중등교육법」 제2조의 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 진학하지 아니한 청소년

3. "학교 밖 청소년 지원 프로그램"이란 학교 밖 청소년의 개인적 특성과 수요를 고려한 상담지원, 교육지원, 직업체험 및 취업지원, 자립지원 등의 프로그램을 말한다.

8) 「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례 일부개정조례안」(2017년 8월 21일 발의, 김영한 의원)은 시장으로 하여금 청소년의 도박 등에 관한 중독 예방 사업을 할 수 있도록 하는 내용의 개정안을 발의하였으며, 동 조례안에서는 청소년을 만13세 이상 만 19세 미만으로 정의하고 있음.

[표-2] 타시도 조례 제정 현황

지역	조례명	시행일
경상남도	경상남도교육청 학생 도박 예방교육에 관한 조례	2017.7.13
전라북도	전라북도교육청 학생 도박 예방교육에 관한 조례	2017.11.10

- 그 밖의 사항은 내용상 청소년의 도박 예방교육을 위한 기본계획의 수립과 함께 타 전문기관과 상담·치유 등을 위해 협력할 수 있는 근거를 구체화하였다는 점에서 타당한 입법 조치로 생각되며,

참고로 서울시교육청에서도 동 조례안과 관련하여 조례안 제정을 계기로 청소년 도박에 대한 인식개선 및 예방에 도움이 될 것이라는 의견을 개진하는 등 별도의 문제가 없는 것으로 회신하였습니다(학생생활교육과-22485).

- 이상으로 「서울특별시교육청 청소년 도박 예방교육 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.