

# 서울특별시 청소년육성위원회 조례 일부개정조례안

## 검 토 보 고

### 1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 1647번
- 제안자 : 서윤기 의원 외 42명
- 제안일 : 2020년 7월 13일
- 회부일 : 2020년 7월 14일

### 2. 제안이유

- 「서울특별시 인권 기본 조례」 제8조에 따른 인권영향평가 결과와 서울특별시 인권위원회의 자치법규 개선 권고 사항을 조례에 반영함으로써 시민의 인권을 보호하고 증진시키고자 함.

### 3. 주요내용

- ‘중·고등·대학생인 청소년’을 ‘청소년’으로 함(안 제10조).

### 4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 해당 없음.
- 나. 예산조치 : 해당 없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)
- 다. 입법예고(2020.7.17. ~ 724.) 결과 : 의견 없음.

## 5. 검토 의견

- 본 개정조례안은 서울시 인권위원회의 권고에 따라 연 2회 이상 개최하는 청소년 회의 구성원을 ‘중·고 및 대학교의 학생인 청소년’에서 ‘청소년’으로 개정하고자 발의되었음.

현 행	개 정 안
제10조(청소년 회의 개최) 위원장은 위원회의 심의사항과 관련하여 19세미만의 <u>중·고등·대학생인 청소년</u> 으로 구성된 회의를 연 2회 이상 개최한다.	제10조(청소년 회의 개최) 위원장은 위원회의 심의사항과 관련하여 19세미만의 <u>청소년</u> 으로 구성된 회의를 연 2회 이상 개최한다.

- 서울시 인권위원회(이하 ‘인권위원회’)는 860개(2019.7.1. 기준) 서울시 자치법규를 대상으로 사후 인권영향평가를 시행하여 319개 자치법규, 439개 조항의 개정이 필요하다고 판단하고, 담당부서의 의견수렴을 거쳐 최종 62개(조례 57개, 규칙 5개)를 개정 권고하였음.
- 본 개정안은 현행 제10조에 대하여 ‘편견이나 선입견에 근거한 대상 한정에 따른 차별’이라는 사유로 인권위원회의 개정 권고가 있었고, 이에 학생인 청소년으로만 한정하던 대상을 학교 밖 청소년까지 확대하여 청소년 회의를 진행하도록 개정하려는 것으로 보임.

〈 서울시 인권위원회의 자치법규 사후인권영향평가 결과 〉

구분	사후평가 결과			담당부서 의견수렴 후		
	자치법규 (조항 수)	조례	규칙	자치법규 (조항 수)	조례	규칙
개정이 필요한 전체 자치법규의 수	319 (439)	296	23	62 (92)	57	5
차별적 용어 사용으로 인한 인권침해	34 (57)	29	5	27 (50)	24	3
편견이나 선입견에 근거한 대상 한정에 따른 차별	8 (8)	7	1	5 (5)	5	-
입장 및 이용 제한 조항에 따른 문화권 제약	8 (8)	8	-	8 (8)	8	-
장애인의 문화권 제약(상위법에 근거한 시설 이용 감면(면제)의 올바른 적용 여부)	4 (4)	4	-	4 (4)	4	-
반환권 제약(공공시설 이용·사용시 반환조항이 미비한 경우)	8 (8)	7	1	8 (8)	7	1
구제권 제약(과태료 부과·징수의 법적 근거 여부 및 구제절차 포함 여부)	20 (20)	19	1	19 (19)	18	1
개인정보보호권 보장	2 (2)	1	1	-	-	-
기본계획 수립시 시민참여권 및 알권리 보장 여부	131 (131)	129	2	-	-	-
시민의 공직활동 참여권 보장 및 위촉 해제 관련 차별적 조항	198 (201)	183	15	2 (2)	2	-

- 본 개정안의 청소년 회의는 ‘청소년의회’와 ‘어린이·청소년참여위원회’로 각각 운영되고 있으며, 현재 구성원을 살펴보면, 대상을 학생인 청소년으로 한정하지 않고, 조례에서 규정하지 않는 학교 밖 청소년까지 포함한 모든 청소년들을 대상으로 의회 및 위원회를 구성하고 운영하고 있음.

**< 2020년 청소년의회 및 어린이청소년참여위원회 구성 개요 >**

구분	청소년의회	어린이·청소년참여위원회
추진근거	▶ 청소년기본법 제5조의 2 ▶ 청소년 친화도시 조성 조례 제7조	▶ 청소년기본법 제5조의 2 ▶ 어린이·청소년 인권조례 제50조
자격기준	▶서울시 만 9세 ~ 24세 미만 청소년	▶서울시 만 9세 ~ 24세 미만 청소년
구성	▶ 인원: 83명 (9-24세) ▶ 참여활동 경력이 있는 청소년 및 학교 등 추천 청소년 ※ 공개모집 및 면접	▶ 인원 : 72명 (9-24세) ▶ 소수자 10%내외 포함 ※ 공개모집 및 인원 초과 시 추천
임기	1년 (기간 : 6월~익년5월)	1년 (기간 : 3월~익년2월)
기능	▶ 정기회의, 상임위원회의, 본회의 ▶ 청소년 참여예산 심의·의결·모니터링	▶ 정기회의, 분과회의, 희망총회 ▶ 새로운 정책 제안
2020년 운영실적	▶비대면 개원식 개최(6.13) ▶ 4개 상임위원회 / 위원회별 회의 총 8회 ※ 코로나19로 인해 개원식 이후 7월부터 활동	▶ 비대면 발대식 개최(6.20) ▶ 분과위원회 구성 및 분과별 회의 총 6회 ※ 코로나19로 인해 발대식 이후 7월부터 활동

**< 2020년 청소년의회 구성현황 >**

(단위:명)

구분	계	남자			여자		
		소계	공개모집	기관추천	소계	공개모집	기관추천
초등학생	6	3	1	2	3	3	-
중학생	39	14	8	6	25	11	14
고등학생	32	15	8	7	16	8	8
학교밖	2	-	-	-	2	1	1
대학생	5	2	1	1	3	3	-
계		34			49		
합계		83					

**< 2020년 청소년 참여위원회 구성 현황 >**

(단위:명)

구분	계	남자			여자		
		소계	일반	소수	소계	일반	소수
초등학생	19	12	12	-	7	7	-
중학생	17	5	4	1	11	10	1
고등학생	34	8	7	1	21	18	3
대학생	9	5	5	-	3	3	-
계		30			42		
합계		72(다문화자녀 2명, 한부모가정 2명, 학교밖청소년 2명 포함)					

- 본 개정조례안은 유학, 재능개발을 위한 탈학교, 대안교육, 홈스쿨링 등 다양한 학교 밖 청소년의 의견을 반영하고, 모든 청소년의 시정참여를 명문화하여 보장한다는 점에서 의미가 있다고 하겠으나, 본 조례가 청소년 회의 등의 구성원을 제한한 사유에 대해서는 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.
- 현행 조례는 청소년 회의의 구성 대상인 청소년의 범위에 대해 2가지 제한을 두고 있어, 청소년 범위에 대한 검토가 필요하다고 하겠음.
- 첫 번째 제한은 ‘학생’으로 신분을 제한한 것으로, 현행 조례의 제한조항은 2000년 이후 개정이 없었고, 개정 당시 ‘청소년은 학생이다’라는 사회적 선입견·편견으로 학교 밖 청소년을 감안하지 못하고, 청소년 회의 구성에서 제외된 것으로 보여짐.

〈 「서울특별시 청소년육성위원회 조례」 제10조의 연혁 〉

구분	1978년	1996년	2000년	2008년
주요내용	이전에는 규칙으로 운영	전부개정	전부개정	타법개정 (「청소년기본법」 개정)
조례명	서울특별시청소년 대책위원회조례	서울특별시청소년 위원회구성및운영 조례	서울특별시청소년 위원회조례	서울특별시청소년 육성위원회조례
제10조의 내용	없음		위원장은 위원회의 심의사항과 관련하여 19세미만의 중·고등·대학생인 청소년으로 구성된 회의를 년2회 이상 개최한다.	
시행일	1978.11.8.	1996.10.5.	2000.3.10.	2008.1.1.

※ 1978년 이전에는 1965.2.4. 제정된 「서울특별시청소년보호대책위원회규칙」으로 운영하였고, 2000년 이전까지는 청소년의 참여가 없는 청소년의 보호대책을 위한 정책위원회로 운영하였으며, 2000년에 들어서 청소년참여가 조례로 보장되었음.

- 학교 밖 청소년은 비행 뿐만 아니라 다양한 이유로 증가하고 있는바, 20년 전의 사회적 편견이 반영된 시각을 현재의 청소년 여건과 사회적 상황에 맞게 개정하는 것은 의미가 있다고 하겠음.
- 두 번째 연령의 제한에 대해서 살펴보면, 「청소년 기본법」은 청소년을 9세에서 24세 이하의 사람으로 규정하고 있으나, 현행 조례에서는 19세 미만으로 규정하고 있으며, 본 개정안도 현행과 같이 ‘19세 미만’으로 청소년의 요건을 유지하고 있음.
- 이에, 평생교육국은 청소년 회의의 참가대상의 범위를 법령에서 규정하고 있는 청소년(9세~24세 이하)과 동일하게 개정하는 수정의견을 제출함에 따라 청소년의 연령범위에 대한 검토가 필요할 것으로 사료됨.

〈 본 개정안 관련 평생교육국의 수정의견 〉

현 행	개 정 안	평생교육국의 수정의견
제10조(청소년 회의 개최) 위원장은 위원회의 심의 사항과 관련하여 <u>19세미</u> <u>만의 ‘중·고등·대학생</u> <u>인 청소년</u> 으로 구성된 회의를 연 2회 이상 개최한다.	제10조(청소년 회의 개최) 위원장은 위원회의 심의 사항과 관련하여 <u>19세미</u> <u>만의 청소년</u> 으로 구성된 회의를 연 2회 이상 개최한다.	제10조(청소년 회의 개최) 위원장은 위원회의 심의 사항과 관련하여 <u>청소년</u> 으로 구성된 회의를 연 2회 이상 개최한다.

- 「청소년 기본법」은 청소년을 9세에서 24세 이하로 규정하면서, 청소년에 대한 적용을 다르게 할 필요가 있는 경우에 따로 정할 수 있다고 규정하고 있으며, 헌법재판소는 아동·청소년의 연령규정이 현저히 불합리하거나, 불공정한 것이 아닌 한 입법자의 재량으로 규정할 수 있다고 판시하고 있음.

※ 청소년의 정의 (「청소년 기본법」제2조)

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

〈 헌법재판소 판례 〉

헌재2011.10.25. 2011헌가1

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.

〈 청소년 연령관련 법령 상 기준 〉

관련법	용어	연령	관계부처
청소년 기본법	청소년	9세 이상 24세 이하	여성가족부
청소년 보호법	청소년	19세 미만 <small>만19세가 되는 해의 1월부터 생년으로 규정</small>	여성가족부
청소년복지 지원법	청소년	9세 이상 24세 이하	여성가족부
아동·청소년의 성보호에 관한 법률	아동·청소년	19세 미만	여성가족부
근로기준법	근로연소자	15~18세	고용노동부
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	청소년	18세 미만 고교생 포함	문화체육관광부
형 법	형사미성년자	14세 미만	법무부
사행행위 등 규제 및 처벌 특례법	청소년	19세 미만	경찰청

※ 법령별 청소년 연령을 다르게 규정하는 이유

- 청소년기는 신체적·정신적 변화가 급격한 시기로, 국가와 지방자치단체는 ‘활동과 권리에 대한 지원·육성’ 과 ‘신체적·정신적 보호’ 라는 두 가지 큰 흐름으로 청소년 정책을 시행하고 있음.

청소년 지원·육성정책의 경우 연령을 폭넓게 설정하여 다양한 지원을 제공하는 것은 문제가 없으나, 청소년 보호정책에서는 연령범위를 과도하게 확대할 경우 기본권의 침해가 우려되어 최소한으로 보호의 범위를 정하고 있음.

- 술·담배 허용 기준 : 19세 부터 → 유해 약물·환경으로부터 보호 vs 자기결정권
- 청소년관람 불가 영화 : 18세 부터 → 유해 매체물로부터 보호 vs 문화향유권
- 민법상 성인(만 19세)의 권리능력 vs 대리인(미성년자의 법정대리인, 성년후견인)

※ 다른 조례에서 청소년 범위를 다르게 규정한 경우.

- 「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」는 청소년 범위를 13세 이상 19세 미만으로 규정.
- 청소년의 연령 범위를 상위법과 다르게 규정 연혁  
2017년 본 조례의 제안(2016.11.11.) 당시 원안은 12세 이상 19세 미만이었으나, 행정자치위원회 심의(2017.4.19.) 시 청소년의 범위를 중·고등학교 학령별 연령에 맞추어 ‘만 13세 이상 만 19세 미만인 사람’으로 수정 가결하였음.
- 「서울특별시 청소년 친화도시 조성 조례」가 청소년을 상위법과 다르게 규정한 사유.  
우리 사회는 ‘만 나이’ 또는 ‘연 나이’로 유아·아동·청소년을 구분하려는 경향보다, 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 인식한다는 점을 고려함.

○ 법체계에서 ‘체계 일관성’ 또는 ‘체계 정합성’은 ‘동일한 것은 동일하게, 다른 것은 다르게’ 다뤄야 한다는 기본원리로, 9세의 청소년과 24세를 청소년으로 동일한 범주로 묶어 동일한 정책을 제공하는 것이 적정한지 여부 등을 고려한 종합적인 검토가 필요할 것으로 사료됨.

- ※ 「아동복지법」3조제1호 "아동"이란 18세 미만인 사람을 말한다.
- ※ 「청소년기본법」3조제1호 "청소년"이란 9세 이상 24세 이하인 사람을 말한다.
- ※ 「청년기본법」제3조제1호 "청년"이란 19세 이상 34세 이하인 사람을 말한다.

○ 청소년의 법적 정의는 아동과 청년의 범위에 중복되고 있으나, 청소년과 유사한 개념인 청소년기는 급격한 육체적·정신적인 성장이 동시에 나타나는 시기인바, 아동기 및 청년기와 확연히 구별되는 특성에 맞춰 적절한 정책을 적기에 제공할 필요성은 없는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.



- 평생교육국의 수정의견에 따라 청소년의 회의 구성원의 범위를 24세까지 확대할 경우, 13세에서 19세 사이의 청소년들의 참여제약, 정책참여 제도에서의 소외 등의 가능성은 없는지에 대해서도 다각적인 검토가 필요하다고 하겠음.

전 문 위 원	김 태 한
입 법 조 사 관	정 찬 일