

서울특별시 저소득청소년 문화생활 지원 조례안 검 토 보 고 서

1. 회부경위

- 의안번호 : 제1950호
- 발 의 자 : 문장길 의원(찬성자 12명)
- 발의일자 : 2020년 10월 16일
- 회부일자 : 2020년 10월 26일

2. 제안이유

- 저소득청소년은 경제적인 이유로 인해 문화생활의 향유 기회가 일반가정에 비해 매우 적어, 자아의 형성 및 가치관 확립에 큰 영향을 미치는 문화활동의 폭과 빈도가 현저히 떨어지는 것이 현실임.
- 이에, 저소득청소년들이 문화생활을 이용할 수 있는 지원책을 마련하여 문화이용 활성화 및 삶의 질 향상, 그리고 계층 간 문화격차 해소 등을 도모하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 저소득청소년의 문화생활 활성화를 도모하고 소득수준에 따른 계층간 문화격차를 해소하는 것을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 저소득청소년 문화생활에 관한 용어를 정의함(안 제2조).
- 다. 시장으로 하여금 저소득청소년에 대한 문화생활 지원을 추진할 것을 규정함(안 제3조).

- 라. 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따르도록 함(안 제4조).
- 마. 시장으로 하여금 저소득청소년의 문화생활 지원을 위한 기본계획을 5년마다 수립하도록 함(안 제5조).
- 바. 저소득청소년의 문화생활 활성화를 위한 지원사업 및 관련 예산을 규정함(안 제6조).
- 사. 저소득청소년의 문화생활 지원 시책 등을 자문하기 위한 위원회를 설치하도록 함(안 제7조).
- 아. 위원회의는 15명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선하도록 함(안 제8조).
- 자. 시장으로 하여금 저소득청소년 문화생활 지원 시책의 원활한 추진을 위하여 관련 기관과 협력체계를 구축할 수 있도록 함(안 제12조).
- 차. 조례의 시행에 필요한 사항을 규칙으로 정하도록 함(안 제13조).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「문화예술진흥법」, 「지역문화진흥법」, 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」, 「국민기초생활 보장법」
- 나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부사유서 참조
- 다. 기 타 : 해당사항 없음

5. 검토의견

가. 제정안 개요

- 동 제정조례안은 경제적인 이유로 문화생활의 향유 기회가 일반 가정에 비해 적은 저소득청소년을 지원하여 문화생활 영위를 통해 삶의 질을 향상하고 계층 간 문화격차를 해소하고자 하는 것임.

나. 제정의 필요성

- 우리나라는 80년대 ‘복지사회의 실현’을 국정 기본방향으로 정하면서 문화복지를 표방하였고, 1989년 ‘문화발전 10개년 계획’에 생활문화 개념이 도입되면서 문화가 복지의 대상으로 자리매김하게 되었으며,

2004년 문화관광부가 저소득층 문화 지원확대 방안을 제시하였고, 이러한 정부의 노력은 저소득층의 삶의 질에 대한 문제를 경제적인 지원만으로 해결하려는 잔여적 복지에서 벗어나 보편적 복지로서 문화적 접근을 통하여 폭 넓게 문제를 해결하려는 시각으로 전환된 것으로 볼 수 있음.

2014년부터 시작된 통합문화이용권 문화누리카드 사업은 「문화예술진흥법」 제15조의3과 제15조의4¹⁾에 따라 저소득층에게

1) 제15조의3(문화소외계층의 문화예술복지 증진 시책 강구) 국가 및 지방자치단체는 경제적·사회적·지리적 제약 등으로 문화예술을 향유하지 못하고 있는 문화소외계층의 문화예술 향유 기회를 확대하고 문화예술 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제15조의4(문화이용권의 지급 및 관리) ① 국가 및 지방자치단체는 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자, 그 밖에 소득수준이 낮은 저소득층 등 대통령령으로 정하는 문화소외계층에게 문화이용권을 지급할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 문화이용권의 수급자격 및 자격유지의 적정성을 확인하기 위하여 필요한 가족

공연, 전시 여행, 영화 관람 등 문화생활을 향유할 수 있도록 1인 당 10만원(2021년)을 국비와 시비로 지원하고 있으며(2021년 국비 195억원, 시비 103억원 편성), 지원인원은 매년 약 5%씩 증가하고 있음.

<최근 3년 통합문화이용권 지원 인원 현황>

2018		2019		2020	
발급수	전년대비증감율	발급수	전년대비증감율	발급수	전년대비증감율
271,375	-	287,002	5.8%	301,585	5.1%

- 다만, 지원대상이 기초생활수급자 및 법정차상위계층(만 6세 이상)으로 청소년(9세 이상 24세 이하)²⁾을 별도로 구분하여 지원하지는 않고 있으며, 문화체육관광부의 '2018 문화향수실태조사'에서 조사대상 연령을 15-19세로 구분하고 있을 뿐 아니라,

서울문화재단의 '2018 서울시민 문화향유 실태조사'에서도 조사대상 구분을 29세 이하로만 하고 있어서 '청소년'을 구분하는 데 한계가 있는 바, 저소득 '청소년'의 문화향유 실태 조사를 통한 현황 파악이 우선 필요하다고 사료됨.

관계증명·국세·지방세·토지·건물·건강보험 및 국민연금에 관한 자료 등 대통령령으로 정하는 자료를 관계 기관의 장에게 요청할 수 있고, 해당 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. 다만, 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보 공동이용을 통하여 확인할 수 있는 사항은 예외로 한다.

- ③ 국가 및 지방자치단체는 제2항에 따른 자료의 확인을 위하여 「사회복지사업법」 제6조의2제2항에 따른 정보시스템을 연계하여 사용할 수 있다.
- ④ 국가 및 지방자치단체는 문화이용권의 발급, 정보시스템의 구축·운영 등 문화이용권 업무의 효율적 수행을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 전담기관을 지정할 수 있다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 문화이용권의 지급·이용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 「청소년 기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

- 1. "청소년"이란 9세 이상 24세 이하인 사람을 말한다.

- 서울시에서 저소득청소년과 관련된 시책은 아직 별도로 수립된 바 없으며, 문화본부(세종문화회관 포함)와 평생교육국에서 예술 활동 지원, 생활지원 및 건강지원, 보건위생용품 지원사업 등을 하고 있음.

<저소득청소년과 관련된 사업 현황>

연번	실국명	부서명	사업명	예산 (백만원)	주요내용	최초 시행연도
1	문화본부	문화 예술과	저소득층 예술 영재 교육	800	- 지원대상 : 음악(국악 포함), 미술에 소질이 있는 저소득층 학생(초1~고1) - 사업내용 : 대학 등의 인적·물적 인프라와 전문성을 활용한 체계 적인 예술교육 지원	2008
2	평생 교육국	청소년 정책과	청소년 특별지원	360 (국비사업)	- 지원대상 : 다른 제도 및 법의 지원을 받지 못하는 9~18세 청소년(중위소득 72% 이하) - 사업내용 : 생활지원, 건강지원, 학습지원, 자립지원, 상담지원, 법률지원, 활동지원 등 현금 지원	2005
3	평생 교육국	청소년 정책과	여성청소년 보건위생용품 지원 사업	1,278 (국비사업)	- 지원대상 : 기초생활수급자, 복지급여수급자, 차상위계층 등 취약계층 여성청소년 - 사업내용 : 보건위생용품 구매 비용 지원	2016
4	세종 문화회관	예술단 협력팀	청소년 예술 활성화	79	- 지원대상 : 중1~고3 - 사업내용 : 세종문화회관 자체 청소년 예술활동 지원 (오케스트라, 국악단)	2010
5	세종 문화회관	예술단 협력팀	세종 우리동네 프로젝트	600	- 지원대상 : 초4~초6 - 사업내용 : 11개 자치구 청소년 예술활동 지원 (오케스트라, 뮤지컬)	2018

- 저소득청소년은 여가시간에 주로 TV를 보거나 인터넷을 하면서 집에서 쉬거나 친구를 만나는 것으로 조사되었으며, 시간적·경제 적 여유가 생긴다면 가장 하고 싶어 하는 활동은 ‘여행’, ‘아르바이트’, ‘각종 공연·전시회 등의 예술관람’, ‘스포츠활동’ 순으로 나타났음³⁾.

이 조사에서는 ‘저소득’ 청소년들을 조사대상으로 했음에도 불구하고 PC방, 노래방, 오락실, 페스트푸드점, 쇼핑센터 등 소비지향적이고 경제적인 부담을 줄 수 있는 활동의 이용율이 높게 나타난 반면

청소년들을 위한 시설로 공공에서 건립·지원하고 있는 청소년회관, 청소년캠프장, 공부방 등 청소년 관련 시설의 이용율은 매우 낮은 것으로 나타나 청소년 및 문화관련 공간·시설에 대한 재평가를 통해 청소년들의 새로운 욕구에 맞게 재정비할 필요도 있을 것으로 사료됨.

- 「지방자치법」 제22조에 따르면 지방자치단체에 속하는 사무에 관하여 조례로 제정할 수 있으며, 저소득청소년 문화이용 지원은 ‘주민의 복지에 관한 사무’ 및 ‘문화예술의 진흥에 관한 사무’에 해당하므로 저소득청소년 관련 시책을 추진하기 위한 조례 제정은 타당한 것으로 사료됨.

또한, 「서울특별시 아동의 빈곤예방 및 지원에 관한 조례」 4)에 빈곤 아동에 대한 문화 지원 등을 시장의 책무로 규정하고 있고, 「서울특별시 생활문화 진흥에 관한 조례」 5)에서도 문화취약계

3) 조은, 김영지, 김희진, 「저소득층 청소년문화의 실태와 문화적 권리 신장 방안 연구」, 한국청소년정책연구원, 2000, p.29

4) 「서울특별시 아동의 빈곤예방 및 지원에 관한 조례」제1조(목적) 이 조례는 서울특별시 빈곤아동이 복지·교육·문화 등의 분야에서 소외와 차별을 받지 아니하고 한 사회의 구성원으로 건강하게 자랄 수 있도록 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

5) 「서울특별시 생활문화 진흥에 관한 조례」제6조의2(문화 환경 취약지역 우선 지원) ① 시장은 관할 지역 문화의 균형발전을 위하여 다음 각 호에 해당하는 문화 환경이 취약한 지역에 필요한 지원과 시책을 강구하여야 한다.

1. 지역문화실태조사 결과 다른 지역과 문화 격차가 큰 것으로 나타나는 지역
2. 문화취약계층이 다른 지역에 비하여 상대적으로 많이 거주하고 있는 지역
3. 그 밖에 시장이 문화 격차 및 문화 환경의 개선이 필요하다고 인정하는 지역

② 시장은 제1항의 문화 환경이 취약한 지역의 지원방안 모색 등을 위하여 지역문화 실태조사 등을 실시할 수 있다.
③ 시장은 문화 환경이 취약한 지역에 대하여 주민의 문화예술 향유 기회를 보장하기 위해 지원 우선순위를 정할 경

층에 대한 지원을 규정하고 있으므로, 동 조례제정을 통해 저소득청소년들이 지역과 일상에서 다양하고 더 많은 문화생활을 체험하여 건강한 사회 구성원이 될 수 있게 하는 것은 바람직하다 할 것임.

- 한편 경기도와 경상북도에서는 저소득청소년에 한정하지 않고 문화소외계층의 문화격차 해소에 기여하고자 관련 조례를 제정하여 시행중임.

타·시도명	조례명	제정일
경기도	경기도 문화이용권 지원 조례	2012.03.05.
경상북도	경상북도 문화바우처 지원 조례	2011.05.30.

다. 조례안의 주요내용 검토

(1) 조례안의 구조

- 동 제정안은 조례제정의 목적 및 정의, 시장의 책무, 기본계획 수립, 위원회 구성 등 총 13개 조로 구성되어 있음.

<조례안의 조문체계>

조	조제목	조	조제목
제1조	목적	제8조	위원회 구성 등
제2조	정의	제9조	위원회 운영 등
제3조	책무	제10조	위원의 임기
제4조	다른 조례와의 관계	제11조	위원장 직무

우 주민의 의견을 반영할 수 있다.

제5조	기본계획의 수립 등	제12조	협력체계 구축
제6조	지원사업	제13조	시행규칙
제7조	위원회의 설치 등	부칙	-

(2) 책무 및 기본계획의 수립 등에 관한 규정(안 제3조, 안 제5조)

- 안 제3조에서는 ① 저소득청소년에 대한 문화생활 관련 시책 마련, ② 문화생활 관련 프로그램 발굴 등 시장의 책무에 대해 규정하며,

안 제5조에서 시장이 저소득청소년 문화생활 지원을 위해 5년마다 기본계획 수립 뿐 아니라 매년 시행계획을 수립하고 계획 수립시 저소득청소년의 의견을 수렴하도록 규정하는 바, 이는 조례의 실효성을 담보하기 위한 규정이라 사료됨.

다만, 안 제3조 조제목 ‘(책무)’는 ‘(시장의 책무)’로 수정이 필요함.

<안 제3조 수정의견>

제 정 안	수 정 의 견
제3조(책무) ① ~③ (생략)	제3조(시장의 책무) ① ~③ (제정안과 같음)

(3) 위원회에 관한 규정(안 제7조~안 제11조)

- 안 제7조에서 안 제11조는 저소득청소년의 문화생활 지원 시책 등의 자문을 위한 위원회를 설치하게 하고 위원들의 임기와 위원장의 직무에 대해 규정한 것임.

- 현재 서울시에서 저소득청소년과 관련된 위원회는 구성한 바 없으며, 자치단체장은 집행기관에 속하는 행정기관 전반에 대하여 조직편성권을 가지고 있어 자문기관 설치에 시장의 권한이나 「서울시 위원회 설치·운영 지침」에서 견제와 균형의 범위 내에서 판단하도록 하고 있어 강제조항이 아니므로 규정이 가능한 것으로 사료됨.

라. 종합 의견

- 동 제정조례안은 경제적인 이유로 문화생활의 향유 기회가 적은 저소득청소년들의 문화생활 지원책을 마련하여 계층 간 문화격차를 해소하고자 하는 것임.
- ‘저소득층 청소년의 문화바우처 이용 체험에 관한 연구’⁶⁾에 따르면 문화바우처 이용으로 청소년기 심리적 특성의 발달인 인지 발달, 정서 발달, 도덕성 발달, 자아정체감 발달의 4가지 영역에 긍정적 영향을 미치며,

다양한 문화체험이 저소득층 청소년의 문화적 결핍을 해소하고 이들의 건강한 심리적 발달에 도움을 줄 수 있다는 결과를 도출하여 저소득층 청소년을 위한 체계적이고 지속적인 문화적 지원정책 마련의 필요성을 시사하고 있음.

- ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’에 “지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화시대”가 100대 국정과제 중 하나로 제시되었고, 이 중 저소득층에게 2017년 연간 6만원 지급되던 통합문화이용

6) 이건순, ‘저소득층 청소년의 문화바우처 이용체험에 관한 연구(2010)’

권이 연차별로 확대되어 2021년부터는 1인당 10만원이 지급될 예정임.

- 다만, 동 조례와 관련하여 저소득청소년의 문화 실태조사 등 철저한 사전 조사 및 검토 등을 통한 계획 수립으로 시민의 기본 권으로서의 문화적 권리를 확보하는 계기를 마련해야 할 것임.
- 가난이 대물림 되는 과정에서 경제적 자본인 돈 이외에 문화적 요인이 크게 작용⁷⁾하지 않게 하기 위해서는 저소득층의 경우 경제적 어려움으로 당장의 생존과 직결되지 않은 문화생활 비용을 지불하기 어려운 영역을 공공에서 면밀하게 지원하여 문화적 불평등이 방치되지 않도록 해야 할 것임.

담당 조사관	연락처
이지영	02-2180-8115

7) 이건순, '저소득층 청소년의 문화바우처 이용체험에 관한 연구(2010)'

의안번호
1950

서울특별시 저소득청소년 문화생활 지원 조례안

발 의	제 안 자	제안일자	소관 상임위		
	문장길 의원	2020.10.16.	문화체육관광위원회		
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제안이유 <ul style="list-style-type: none"> - 저소득청소년들이 문화생활을 이용할 수 있는 지원책을 마련하여 문화이용 활성화 및 삶의 질 향상, 그리고 계층 간 문화격차 해소 등을 도모하고자 함 ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 저소득청소년 문화생활에 관한 용어 정의 (안 제2조) - 저소득청소년에 대한 문화생활 지원을 추진할 것을 규정 (안 제3조) - 저소득청소년의 문화생활 지원을 위한 기본계획을 5년마다 수립 (안 제5조) - 관련 기관과 협력체계를 구축할 수 있도록 함 (안 제12조) 				
추진경과	○ 2020.10.16. 조례안 발의				
부 서 검토의견	원안가결 (○) / 수정가결 () / 부결 () / 보류 ()				
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동 조례안은 저소득청소년의 문화생활 향유기회 확대를 위한 기본계획 수립 및 지원사업 추진을 규정하고, 관련기관과 협력체계를 구축할 수 있도록 하는 등 저소득청소년의 문화생활에 대한 지원근거를 마련하는 내용으로 ○ 저소득청소년의 문화생활 활성화 및 소득수준에 따른 문화격차 해소를 위한 조례 제정의 필요성에 공감함 ○ 다만, 「서울특별시 청소년활동 진흥 조례」에 ‘문화활동’을 포함한 청소년 활동을 지원하는 내용을 이미 규정하고 있어 관련 사업의 효율적인 추진을 위해서는 해당 조례를 운영하고 있는 청소년정책과로 소관부서를 변경하는 것을 검토할 필요가 있다고 판단됨 				
대응방안	○ 별도 대응내용 없음				
상 임 위 처리결과	○ 상임위 안전처리 후 작성(원안가결, 수정가결, 부결, 보류, 미상정으로 구분) - 수정가결시 수정내용, 부결·보류·미상정시 사유 기재				
향후계획	○ 상임위 안전처리 후 작성				
담당부서	문화정책과	팀장	이영미(☎2133-2512)	담당	이승현(☎2133-2516)