

서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례 일부개정조례안 심 사 보 고 서

의안 번호	1643
----------	------

2020년 9월 15일
행정자치위원회

1. 심사경과

- 가. 제 안 자 : 서운기 의원 외 42명
- 나. 제 안 일 : 2020년 7월 13일
- 다. 회 부 일 : 2020년 7월 14일
- 라. 상 정 일 : 제276회 임시회 폐회중 제1차 행정자치위원회
2020년 9월 3일 상정·의결(원안가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 서운기 의원)

가. 제안이유

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

나. 주요내용

- ‘소외계층’을 ‘취약계층’으로 함(안 제4조, 제8조 및 제18조).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 해당 없음.
- 나. 예산조치 : 해당 없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)
- 다. 입법예고(2020.7.17. ~ 7.24.) 결과 : 의견 없음.

4. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 한태식)

- 본 개정조례안은 서울시 인권위원회의 자치법규 개선 권고에 따라 본 조례 중 차별적 표현인 ‘소외계층’을 ‘취약계층’으로 개정하여 시민의 인권을 보호하고 증진하고자 발의되었음.

현 행	개 정 안
제4조(평생교육진흥시행계획의 수립 · 시행) ① (생략) 1. ~ 5. (생략) 6. 소외계층 평생교육에 관한 사항 7. (생략) ② (생략)	제4조(평생교육진흥시행계획의 수립 · 시행) ① (현행과 같음) 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 취약계층 ----- 7. (현행과 같음) ② (현행과 같음)
제8조(서울특별시 평생교육협의회) ① (생략) 1. ~ 3. (생략) 4. 소외계층 평생교육에 관한 사항 5.·6. (생략) ② (생략)	제8조(서울특별시 평생교육협의회) ① (현행과 같음) 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. 취약계층 ----- ---- 5.·6. (현행과 같음) ② (현행과 같음)
제18조(사업) 진흥원은 서울시 평생 교육진흥을 위해 다음 각 호의 사 업을 수행한다. 1. ~ 6. (생략) 7. 소외계층 에 대한 평생교육 참여 지원 8. ~ 13. (생략)	제18조(사업) ----- ----- -----. 1. ~ 6. (현행과 같음) 7. 취약계층 ----- ----- 8. ~ 13. (현행과 같음)

- 서울시는 인권친화적 정책 형성과 집행의 틀을 마련하기 위하여 2012년 「서울특별시 인권 기본 조례」를 제정¹⁾ 후 기본계획을 수립²⁾하였고, 서울시 인권위원회는 서울시의 자치법규에 대해 전수조사(인권영향평가³⁾, 2019년 7월 1일 기준, 860개)하여 인권을 침해하거나 침해할 우려가 있는 62개 조례, 96개 조항에 대해 조례 개정을 권고⁴⁾하였음.

※ 인권영향평가(HRIA, Human Rights Impact Assessment) : 정책(사업)을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 시민의 인권에 미칠 영향을 사전 분석·평가하여 정책이 인권 증진에 긍정적으로 기여할 수 있도록 하는 제반 활동.

- 본 조례의 3개 조항(제4조제1항제6호, 제8조제1항제4호, 제18조제7호)에서 사용하고 있는 ‘소외계층’이라는 용어는 경제적 어려움을 겪고 있는 시민을 정책의 대상으로 한정하기 위하여 사용하고 있으나, 서울시 인권위원회는 이 용어를 사회적 낙인을 야기할 수 있는 차별적 표현으로 규정하고, ‘취약계층⁵⁾’으로 개선할 것을 권고하였음.
- 「헌법」 제11조는 평등의 원칙을 규정하고 있고, 사회 공동체 내에서 개인이 불합리한 차별을 받지 않고, 개인의 희망과 소양에 따라 사회적·경제적 활동을 영위하는 것은 인격권의 본질이라는 점을 감안할 때, 사회 구성원의 개인 간 차이를 존중하되, 차별로부터 보호해야 할 필요가 있다는 점에서 차별적 용어는 개선의 필요성이 있다고 보여짐.

1) 「서울특별시 인권 기본 조례」, 시행 2012.9.28., 조례 제5367호, 2012.9.28., 제정

2) 제1차 2013년 ‘서울시 인권정책 기본 계획(2013~2017)

제2차 2017년 ‘서울시 인권정책 기본 계획(2018~2022)

3) 서울연구원(2019), 서울시 인권영향평가제도 운영, 서울연구원, 2019.11.

4) 서울시 자치법규 개정예 대한 서울특별시 인권위원회 권고(2020.4.2.)

5) 취약계층의 정의 및 구체적 판단기준은 별첨1, 별첨2 참조

○ 다만, 서울시는 정책의 대상을 특정하여 예산 효율성 및 정책의 효과성을 극대화하려는바, 사업 대상의 특정하는 용어를 변경(소외계층→취약계층)하려는 본 개정으로 인해 정책 또는 사업 대상의 축소 여지가 없는지에 대해서는 신중한 검토가 필요할 것으로 보이며, ‘소외계층’을 ‘취약계층’으로 대체할 수 있는지 여부, 용어 개정을 통해 실질적으로 차별적 요소를 제거할 수 있는지 여부 등에 대한 검토할 필요가 있다고 하겠음.

○ 소외계층과 취약계층의 사전적 정의를 살펴보면, ‘소외계층’은 정책 대상에서 제외되거나, 환경 등의 요인으로 인해 복지시설 등의 혜택을 받지 못하는 계층을 말하며, 취약계층은 사회적으로 보호가 필요한 모든 계층으로 정의하고 있어, 사전적으로는 용어의 범위 및 의미상 차이가 있는 것으로 보여짐.

※ 소외계층 및 취약계층의 사전적 정의(국립국어원, 표준대국어사전)

- 소외(疏外) 어떤 무리에서 기피하여 따돌리거나 멀리함.
- 취약(脆弱) 무르고 약함.
- 소외계층(疏外階層) 사회 일반 사회의 여러 복지 정책이나 시설의 혜택을 받지 못하여 도움이 필요한 계층.
- 취약계층(脆弱階層) 사회 일반 다른 계층에 비해 무르고 약하여 사회적으로 보호가 필요한 계층. 노인, 어린이, 장애인 등이 이에 해당한다.

○ 법령에는 소외계층에 대한 정의는 없고, 취약계층에 대한 정의만 존재하여, 각각의 용어가 의미하는 대상을 비교하는 것은 무리가 있으나,

- 「문화예술 진흥법 시행령」에는 ‘문화 소외계층’을 정의하고 있어, 이를 차용하여 소외계층과 취약계층이 각각 의미하는 대상을 비교해 보면, 유사하거나, 비슷한 대상으로 정의하고 있고,
- 취약계층이 소외계층보다 폭넓은 대상을 포함하고 있어, 소외계층을 취약계층으로 개정할 경우 혜택에서 배제되는 시민은 없는 것으로 보이며,

- 법령상 정확한 정의가 없는 ‘소외계층’에서, 법령에서 대상을 특정하고 있는 ‘취약계층’으로 용어를 변경하는 것은 정책의 효율성과 효과성을 높일 수 있다는 점에서는 의미가 있다고 하겠음.

〈 법령상 문화소외계층과 취약계층의 비교 〉

‘문화적’ 소외계층	취약계층
문화예술진흥법 시행령	사회적기업 육성법 시행령
제23조의2(문화소외계층의 범위)	제2조(취약계층의 구체적 기준)
<ul style="list-style-type: none"> - 「국민기초생활 보장법」의 수급자 - 자활급여 수급자 - 장애수당 수급자 - 장애아동수당 수급자 - 장애인연금 수급자 - 「한부모가족지원법」의 보호대상자 - 그 밖에 경제적·사회적·지리적 제약 등으로 인하여 문화예술을 향유하기 위한 지원이 필요한 사람으로서 문화체육관광부장관이 정하여 고시하는 사람 	<ul style="list-style-type: none"> - 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람 - 고령자 - 장애인 - 성매매피해자 - 신규고용촉진 장려금의 지급대상 - 북한이탈주민 - 가정폭력 등의 피해자 - 부모가족 지원법의 보호대상자 - 결혼이민자 - 갱생보호 대상자 - 범죄 구조피해자 및 그 배우자, 직계혈족 및 형제자매 - 고용노동부장관이 심의를 거쳐 취약계층으로 인정한 사람

〈 용어의 적정성 〉

- 소외계층을 취약계층으로 개정하도록 한 인권위원회의 권고는 인식조사 등 시민의견을 수렴하거나, 객관적인 근거로 조례 개정을 권고한 것은 아니며, 취약계층이라는 용어가 영어권에서 덜 차별적인 용어로 인식된다는 이유로, 객관적인 근거 없이 우리말에서도 차별적 요소가 적을 것으로 단정하여 소외계층의 대체 용어로 취약계층을 제시하고 있는바,

- 소외계층을 취약계층으로 수정하는 것에 대해 단어의 적정성 여부, 개정 권고의 객관성 및 합리성 여부 등에 대해 다각적이고 종합적인 검토가 필요할 것으로 사료됨.

※ 문화체육관광부와 국립국어원('쉬운 공공언어 쓰기 길잡이')은 소외계층이라는 용어를 '특정 계층에 대한 차별적 표현' 으로 소외계층이라는 용어를 사용하지 말고 삭제하도록 하고 있음에도 불구하고, 서울연구원의 연구보고서는 영어권에서 덜 차별적이라는 이유로 소외계층(disadvantaged group 또는 marginalized group)보다 취약계층(vulnerable group)이라는 용어를 많이 사용한다는 점을 들어 ① 소외계층을 취약계층으로 대체하여 사용하거나, ② 소외계층이라는 용어를 사용하지 않도록 권고하고 있음.

〈 소외계층에 대한 문화체육관광부·국립국어원의 권고 〉

예 외국인 근로자 등 소외 계층을 대상으로 무료 법률 상담을 진행할 것임. → 외국인 근로자 등을 대상으로 무료 법률 상담을 진행할 것임.
 ⇒ '소외 계층'은 특정 계층에 대한 차별적 표현이므로 삭제하는 것이 좋다.

출처 : 쉬운 공공언어 쓰기 길잡이(문화체육관광부·국립국어원) 13p 발췌

〈 서울연구원의 용역결과보고서(서울시 인권영향평가제도 운영) 〉

(2) 소외계층 → 취약계층 또는 사용하지 말 것

- 소외계층은 영어의 disadvantaged group 또는 marginalized group 등을 번역하여 사용된 용어로 최근에는 차별적 의미가 강하다는 의미에서 취약계층(vulnerable group)을 더 많이 사용하고 있음
- 취약계층이라는 것은 개념적으로는 사회·경제적·신체적 및 기타 조건으로 인하여 외적 개입을 통하지 않고서는 동등한 혜택을 제공받을 기회로부터 배제되기 쉬운 집단을 말하는 것으로, 이 역시 차별적 느낌을 여전히 가지고 있으나 대안용어가 없기 때문에 소외계층 대신에 취약계층을 사용하거나 가능하면 사용하지 않는 것이 바람직함

출처 : 서울연구원, 서울시 인권영향평가제도 운영 용역 최종보고서(2019.11) 35p 발췌

※ 권고의 객관성 및 합리성과 관련 서울시 인권위원회의 조례개정 권고의 근거는 서울연구원의 인권영향 평가의 최종보고서(서울시 인권영향평가제도 운영)이며, 본 보고서는 인권 분야가 상대적·주관적 평가가 강한 분야로, 자의적 평가를 배제하고, 정부 부처와 국가 인권위원회 및 타 지방자치단체의 권고를 종합적으로 고려하여 작성하였다고 보고하고 있음.

< 용어의 차별성 여부 >

○ 셋째, 조례 개정을 통해 용어의 차별성을 해소 또는 완화할 수 있는지 여부에 대해서 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

- 정부와 서울시는 소외계층 및 취약계층 등을 나타내는 용어에 차별적 표현을 제거하기 위해 지속적으로 용어를 변경하였으며, 그 대상도 경제적 기준에서 벗어나 다양한 대상으로 확대하고 있으나, 변경된 용어에 대한 차별성에 대한 지적은 지속되어 왔음.

※ 용어의 차별성을 해소를 위한 용어변경

빈곤층 - 영세민 - 수혜자 - 수급권자 - 소외계층 - 취약계층 - ?

※ 소외계층 및 취약계층의 대상 변경

· 경제적 기준 → 경제적 기준 + 정치적·사회적 기준

· 예시) 가족구성원 관련 범위의 확대 : 저소득 가정 - 한부모 가정(모자가정, 부자가정, 미혼모가정)과 조손가정, 다문화가정, 북한이탈주민가정 등을 포함하는 다양한 유형의 가정이 취약계층에 포함.

- 대체 단어의 사전적 의미는 차별적 의미를 담고 있지 않으나, 사회적 인식으로 인해 차별적인 용어로 해석되는 것으로 보이는바, 단어의 변경만으로 차별적 표현을 해소할 수는 없을 것으로 사료됨.

※ 차별적 표현의 대체용어 선정 : 차별적 표현 개정과 관련하여 대체 용어 선정은 차별적 표현의 대상이 되는 사람 또는 집단에서 바라는 표현을 수렴하여 개정할 필요는 없는 검토가 필요할 것으로 사료됨.

- 다만, 언어 및 사회인식은 상호작용하여 변화하는 바, 언어의 변화는 인식 변화의 계기를 제공할 것으로 사료되며, 본 개정안과 같이 공공언어의 차별적 표현을 제거하려는 지속적인 노력은 사회적 인식을 점진적으로 개선할 수 있을 것으로 보여짐.

※ 공공언어 : 정부 및 공공기관에서 사회의 구성원이 보고 듣고 읽는 것을 전제로 사용하는 언어를 통틀어 이르는 말. 각종 공문서, 대중 매체의 언어, 계약서·약관·사용설 명서 등에 사용하는 언어가 이에 해당한다.

※ 차이·구별·차별 및 혐오

정부 및 지방자치단체는 주민(主民, 주권을 가지고 있는 국민) 간 차이를 인식하여, 공공부조가 필요한 집단을 구별하고, 도움이 필요한 부류를 여건에 따라 차등·차별하여 공공서비스를 제공하고 있으며, 한정된 재원을 고려했을 때, 공공기관이 정책수립 시 차이·구별·차별은 불가피한 절차로 보여짐.

공공기관이 차이가 없음에도 주민을 구별하여 차별하는 것은 지양되어야 할 것이며, 공공기관은 특별한 이유 없이 주민을 경제적, 정치적, 사회적 요인으로 차별 또는 차별적 표현을 사용하는 것에 대해서는 특히 경계해야 할 것으로 사료됨.

한편, 혐오와 차별은 다른 것으로, 명백히 구별할 필요가 있다고 하겠음. 묻지마 폭행·살인은 혐오하고, 근친결혼(近親結婚)과 동성결혼(同姓結婚)은 차별한다는 예시를 사용할 수 있을 것으로 보여짐. 차별과 혐오를 혼용하거나 오용하는 것은 지양되어야 할 것이며, '혐오로 인한 차별 확대'로 인권이 침해되는 상황을 해소하기 위한 서울시의 노력이 필요할 것으로 보여짐.

- 차이(差異) 서로 같지 아니하고 다름. 또는 그런 정도나 상태.
- 구별(區別) 성질이나 종류에 따라 차이가 남. 성질이나 종류에 따라 갈라놓음.
- 차별(差別) 둘 이상의 대상을 각각 등급이나 수준의 차이를 두어서 구별함.
- 혐오(嫌惡) 싫어하고 미워함. 미워하고 꺼림. 싫어하고 꺼림.

- 결론적으로, 소외계층을 취약계층으로 개정하는 것은 법령상 정의를 명확히 하고 대상을 확대하여, 특정된 대상에게 적정한 공공서비스 제공이 가능할 수 있을 것으로 사료되며,

본 개정안으로 차별적 표현을 완전히 해소할 수 없으나, 공공언어 및 사회적 인식의 변화를 제공할 수 있는 계기가 될 수 있을 것으로 사료됨.

차이를 인정하여 존중하되, 차별을 배제하는 사회로 나아가기 위해 본 개정안과 같이 차별을 해소하려는 노력이 지속되어야 할 것으로 사료됨.

5. 질의 및 답변요지 : 생략.

6. 토론요지 : 없음.

7. 심사결과 : 원안 가결(재석위원 8명, 전원찬성).

8. 소수의견의 요지 : 없음.

9. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례 일부개정조례안 (서윤기 의원 대표 발의)

의안 번호	1643
----------	------

발의년월일 : 2020년 7월 13일

발 의 자 : 서윤기, 김동식, 박기재, 정진철,
김기대, 김제리, 봉양순, 임만균,
정재용, 임종국, 양민규, 이정인,
유정희, 박기열, 오현정, 전병주,
이상훈, 김화숙, 황인구, 장상기,
오중석, 최 선, 채인묵, 장인홍,
이태성, 추승우, 이동현, 전석기,
노식래, 노승재, 김경영, 김희걸,
권순선, 문병훈, 김수규, 김광수,
유 용, 송도호, 최영주, 문장길,
최정순, 홍성룡, 김경우 의원(43명)

1. 제안이유

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

2. 주요내용

- 가. ‘소외계층’을 ‘취약계층’으로 함(안 제4조, 제8조 및 제18조).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 해당 없음.

나. 예산조치 : 해당 없음(비용추계 비대상사유서 별첨).

다. 기 타 : 신·구조문대비표(첨부)

서울특별시조례 제 호

서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조제1항제6호 중 “소외계층”을 “취약계층”으로 한다.

제8조제1항제4호 중 “소외계층”을 “취약계층”으로 한다.

제18조제7호 중 “소외계층”을 “취약계층”으로 한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제18조(사업) 진흥원은 서울시 평생교육진흥을 위해 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. ~ 6. (생략)

7. 소외계층에 대한 평생교육 참여 지원

8. ~ 13. (생략)

제18조(사업) -----

-----.

1. ~ 6. (현행과 같음)

7. 취약계층-----

8. ~ 13. (현행과 같음)