

서울특별시 약자동행 가치의 확산 및 활성화를 위한 조례  
일부개정조례안

## 검 토 보 고

### 1. 제안자 및 제안경과

- 가. 의안번호 : 제1376호
- 나. 제 안 자 : 이병도 의원 외 13명
- 다. 제 안 일 : 2023. 10. 16.
- 라. 회 부 일 : 2023. 10. 23.

### 2. 제안이유

- 약자동행 정책의 취지와 사업내용에 부합하도록 조례의 목적을 개정하여 개별적인 상황에 부합하는 다차원적인 약자개념으로 조례의 지향점을 분명히 하고자 함

### 3. 주요내용

- 약자동행 정책의 추진 방향으로 사회이동성 제고와 불평등 완화를 통한 사회통합 실현을 규정함 (안 제1조 개정)

### 4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 없음
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상 사유서 별첨)
- 다. 입법예고(2023. 10. 26. ~ 10. 30.) 결과 : 의견 없음
- 라. 관련부서 의견조회 결과(약자와의동행추진단) : 원안 가결

## 5. 검토 의견

### 가. 개요

- 이번 「서울특별시 약자동행 가치의 확산 및 활성화를 위한 조례」 일부 개정조례안은 조례안의 목적에 약자동행 정책의 추진 방향으로 약자의 사회이동성 제고와 불평등 완화를 규정하고자 하는 것으로, 서울시 약자 동행 정책의 취지와 사업내용에 부합하도록 목적을 조정하여 조례의 지향점을 분명히 하고자 하는 것임

현 행	개 정 안
제1조(목적) 이 조례는 약자동행 정책의 추진에 필요한 사항을 규정함으로써, 약자에게 공정한 기회와 적극적 배려를 제공하여 약자의 <u>소득계층 이동 가능성을 제고하고</u> 사회통합 실현에 이바지함을 목적으로 한다.	제1조(목적) _____ _____ _____ <b>사회이동성을 제고하고 불평등 완화를 통해</b> _____ _____.

### 나. 검토 내용

#### (1) 목적 규정의 의의

- 이번 일부개정조례안은 제1조 목적 규정을 개정하고자 하는 것으로, 조례의 목적은 그 조례가 달성하려는 목적 등을 밝혀 시민이 입법 목적이나 취지를 쉽게 이해할 수 있도록 하기 위한 것이며, 개별 조문에 대한 해석 지침을 제시하는 역할을 하는 것임<sup>1)</sup>
- 법제처는 목적 규정의 입안 시 간결하고 명확하면서도 법령 입법의 목적과 취지를 종합적·포괄적으로 나타내어 서술하도록 그 표현방식에 대한 기준을 제시하고 있음<sup>2)</sup>

1) "목적규정은 이처럼 일반주민의 자치법규에 대한 이해도를 높이고, 자치법규 해석의 지침을 주는 역할을 하므로 원칙적으로 자치법규에는 목적규정을 두도록 한다.", '2022 자치법규입안 길라잡이', 법제처

## (2) 현행 조례의 입법 목적

- 이번 일부개정조례안은 현행 조례 제1조(목적) 중 약자의 “소득계층 이동 가능성을 제고하고”라는 표현을 “사회이동성을 제고하고 불평등 완화를 통해”로 수정하여 변경하고자 하는 것으로,
- 현행 조례의 목적 규정과 개정안을 비교하여 어떤 안이 조례가 달성하고자 하는 입법 목적과 취지를 더 명확하게 표현하고 있는지 살펴볼 필요가 있을 것으로 생각됨
- '23.2.6일 제출된 현행 조례의 제안이유를 보면 “취약계층의 기본적인 생존이 위협당하고 지속적인 양극화·빈부격차 등 사회경제적 불평등이 심화됨에 따라 약자의 계층이동을 위한 정책이 절실히 필요함”을 그 이유로 밝히고 있고,
- 현행 조례 제2조(정의)에서 ‘약자’를 경제적 빈곤에 한정하지 않고 있다는 점을 고려할 때, 현행 조례 제1조(목적)에서 약자의 계층 이동 가능성을 ‘소득’에 한정하는 것은 조례의 목적을 다소 좁게 규정한 것으로 보이며 현행 조례 제정 당시 검토보고서에서도 이 규정에 대해서 논의가 필요하다는 의견을 제시한 바 있음<sup>3)</sup>

### 「서울특별시 약자동행 가치의 확산 및 활성화를 위한 조례안」

(의안번호 : 528, 제출년월일 : 2023년 2월 6일, 제출자 : 서울특별시장)

#### 1. 제안이유

코로나19 장기화와 경기악화로 취약계층의 기본적인 생존이 위협당하고 지속적인 양극화·빈부격차 등 사회경제적 불평등이 심화됨에 따라 약자의 계층이동을 위한 정책이 절실히 필요함. 약자와의 동행정책 실효성을 확보하기 위해 약자의 기준과 범위를 정하고 약자동행 지수 개발 등으로 관련 사업 성과평가의 제도적 기반을 구축하여, 약자에 공정한 기회제공 및 적극적 배려 등으로 약자동행 가치 확산과 활성화에 이바지하고자 함.

2) “목적규정은 그 법령의 해석지침이 되므로 목적 규정을 입안할 때에는 입법취지와 입법목적은 종합적으로 표현해야 한다.”, ‘2022 법령입안 심사기준’, 법제처  
“목적규정은 자치법규의 입법목적을 간결하고 명확하게 요약한 문장을 말한다”, ‘2022 자치법규입안 길라잡이’, 법제처

## 「서울특별시 약자동행 가치의 확산 및 활성화를 위한 조례」

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "약자"란 경제적 빈곤이나 고유의 신체적·정신적 또는 사회·경제·기술적 요인 등으로 인해 공정한 기회 접근에 제약이 있어 적극적 배려가 필요한 개인 또는 집단을 의미한다.

- 또한, 현행 조례 제1조(목적)에서는 조례의 목적 중 하나로 “사회통합 실현에 이바지함”을 명시하고 있음. 경제협력개발기구(OECD, 2011)는 사회통합의 세 가지 요소로 ▲사회적 포용, ▲사회적 자본, ▲사회적 이동을 제시<sup>4)</sup>하였으며, 이 중 사회적 이동성(social mobility)을 개인의 사회경제적 상황의 변화로 정의하면서 “소득 또는 사회계층의 측면에서 측정될 수 있지만, 건강, 교육 등 다른 생활 차원을 포괄하는 것으로 이해될 수 있다”고 설명<sup>5)</sup>하고 있는 점을 참고하면 이번 일부개정 조례안의 ‘사회이동성’이라는 표현이 조례의 입법 취지에 더 부합하는 것으로 생각됨

### (3) 서울시 약자동행 정책의 취지와 방향성

- 약자동행목표를 설정하고 성과를 종합적으로 측정하기 위해 지난 '23.10월 발표한 약자동행지수·지표를 통해 서울시 약자동행 정책의 취지와 방향성을 살펴보면,
- 약자동행지수 개발 및 약자동행 정책 추진의 배경과 필요성으로 “경제적 영역을 넘어 생활 전반에서 불평등·양극화 심화”를 들고 있으며, 약자동행지수의 개발과정에서부터 ‘사회이동성’을 고려<sup>6)</sup>하였다는 점, 약자동행지수의 측정 영역이 생계·돌봄, 주거, 의료·건강, 교육·문화,

3) 사회복지정책 관점에서 바라보면 약자동행 사업의 목적은 비단 소득재분배를 통한 경제적 평등 추구하고 사회통합 외에도 사회적 욕구 충족, 약자 개인의 자립과 성장까지 포함해야 하므로, 이번 제정조례안의 목적을 ‘소득계층 이동 가능성 제고’와 ‘사회통합 실현’으로 한정하는 것은 추후 논의를 통해 제고 할 필요가 있을 것으로 보여짐.

[서울특별시 약자동행 가치의 확산 및 활성화를 위한 조례안 검토보고서, 2023.3.31.]

4) OECD. (2011). Perspectives on global development 2012: social cohesion in a shifting world. Paris

5) <https://www.oecd.org/stories/social-mobility/> 참고

6) 2023. 10. 10. 약자동행지수 개발 관련 기자설명회 및 발표자료 참고, 서울시 및 서울연구원

안전, 사회통합의 6개로 구성된 점 등을 종합적으로 고려할 때 약자 동행 정책의 취지나 목적이 현행 조례에 명시되어 있는 약자의 “소득 계층 이동가능성 제고” 보다는 넓은 범위인 것으로 판단됨

### 약자동행지수 체계

(약자동행지수[총합지수], 6대 영역별 지수, 10대 중점과제, 50개 지표)

생계·돌봄	주거	의료·건강
<b>1. 취약계층의 자립지원으로 생계사다리 복원</b> <b>2. 돌봄취약계층 대한 안전망 확대로 회복력 제고</b>	<b>3. 주거취약계층과 미래세대를 위한 주거사다리 복원</b>	<b>4. 소외계층 건강격차 완화</b> <b>5. 정신건강 취약계층 건강회복 촉진</b>
1-1 위기가구 지원율 1-2 안심소득 지원가구의 일에 대한 만족도 1-3 저소득층 자산형성 유지율 1-4 고용지원을 통한 취·창업률 1-5 노동약자의 생계활동 지원 규모 1-6 위기 소상공인 발굴·지원 규모 2-1 영유아기 특سه돌봄 제공률 2-2 재가돌봄 이용 노인인 규모 2-3 활동지원서비스 이용 장애인의 규모 2-4 가족돌봄청년의 복지서비스 연계 규모 2-5 노숙인 규모 2-6 돌봄서비스 품질 만족도	3-1 공공임대주택 재고 수 3-2 취약계층 맞춤형 주택지원 규모 3-3 주거취약가구의 주거환경 개선 규모 3-4 주거취약계층 주거상향 지원 규모 3-5 노후 공공임대주택의 품질개선을 3-6 청년의 주거비 과부담 가구 비율	4-1 건강취약계층 방문 건강관리 지원 규모 4-2 장애인화적 의료기관 확보 규모 4-3 치매환자 사례관리율 4-4 지역보건기관 확충 규모 4-5 병원동행서비스 지원 규모 4-6 취약계층의 식품 미보상률 5-1 자살 고위험군 관리율 5-2 아동청소년·청년의 마음건강 지원 규모 5-3 지역사회 정신건강증진 관련 등록관리율 5-4 마약중독자의 치료재활지원 규모
교육·문화	안 전	사회통합
<b>6. 교육 소외계층에 대한 동등한 교육기회 확대</b> <b>7. 문화지원 확대로 문화여가 접근성 강화</b>	<b>8. 안전취약계층 지원 및 선제 대응 통한 총체적 사회안전망 구축</b> <b>9. 교통약자의 이동 편의성 증진</b>	<b>10. 시민동행을 통한 사회결속 강화</b>
6-1 취약계층아동의 학습역량 수준 6-2 교육소외계층 맞춤형 지원 규모 6-3 취약계층 재능개발 지원 규모 6-4 학교 밖 청소년 맞춤형서비스 지원율 6-5 디지털취약계층의 디지털기 활용 역량 수준 7-1 사회적 약자의 문화활동 참여 비율 7-2 공공 공연장에서의 배리어프리 공연 비율 7-3 모두가 이용 가능한 공연 조성 규모	8-1 아동학대 피해아동 발견율 8-2 범죄 등 피해자 서비스 지원규모 8-3 고독사 예방모니터링 규모 8-4 고령은둔청년 발굴·지원 규모 8-5 안전취약가구 예방지원 규모 8-6 범죄예방 CCTV 설치율 9-1 교통약자의 교통수단 이용 만족도 9-2 장애인 대중교통 이용 규모 9-3 교통약자의 보행 교통사고 발생률	10-1 다문화 구성원의 사회소속감 10-2 서울시민의 자원봉사 참여율 10-3 서울시민의 기부 경험률 10-4 서울시민의 동행 인식 수준 10-5 정보취약계층을 위한 공공기관 정보접근성

○ 따라서 현행 조례 제1조(목적)의 “소득계층 이동 가능성을 제고하고” 라는 내용과 표현이 조례의 입법 목적과 서울시의 정책 취지와 방향성을 적절하게 나타내는 데 한계가 있다고 판단되므로, 이번 일부개정 조례안의 목적 규정 개정의 필요성과 타당성을 인정할 수 있다고 하겠다

- 다만, 조례 제정 및 정책추진 과정에서 약자의 정의에 대한 논의가 현재까지 지속되고 있고 사회적 합의가 도출되지 않고 있음을 고려할 때, ‘사회이동성’을 정의하지 않고 조례의 목적으로 명시하는 것은 해석의 여지로 인한 다툼이 발생할 가능성을 배제할 수 없다고 보임
- 따라서, 용어를 정의하거나 조례의 목적을 정하기에 앞서 이에 대한 다각적인 검토와 의견수렴, 신중하고 면밀한 논의를 통해 사회적 공감대와 합의를 이끌어 내는 과정이 필요하다고 생각됨

#### 다. 종합 의견

- 이번 「서울특별시 약자동행 가치의 확산 및 활성화를 위한 조례」 일부 개정조례안은 현행 조례 제1조(목적)에서 약자의 “소득계층 이동 가능성 제고”라는 표현으로 다소 좁게 규정하고 있던 조례의 목적 규정의 일부를 서울시 약자 동행 정책의 철학 및 방향성과 일치시키고, 입법 취지와 목적을 종합적이고 포괄적으로 나타내도록 개정하고자 하는 것으로, 조례 입안 기준을 고려하였을 때 적절하며, 내용 면에서도 개정의 필요성과 타당성과 인정된다고 하겠음
- 다만, 현행 조례의 제정 시부터 용어에 대한 많은 논란이 있었던 만큼 일부 표현에 있어서는 신중한 접근과 검토, 추가논의를 통해 사회적 공감대를 도출하는 과정이 필요하다고 생각됨