

서울특별시 성평등 기본조례 일부개정조례안 심사보고서

의안 번호	89
----------	----

2018년 9월 6일
보건복지위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2018년 8월 16일 이영실 의원의 13명
2. 회부일자 : 2018년 8월 21일
3. 상정일자 : 제283회 임시회 제1차 보건복지위원회
【2018년 9월 6일 상정·의결(원안 가결)】

II. 제안설명의 요지 (이영실 의원)

1. 제안이유

- “갈창 생리대”, “생리대 가격인상” 등 여성의 생필품인 생리대에 대한 사회적 관심이 높아지고 있으며, 현재 서울시에서는 저소득층 여성청소년을 대상으로 하는 생리대 지원 사업을 시행 중임.
- 한편, 여성의 다수가 갑작스런 생리로 인한 고통을 겪고 있으며, 긴급한 경우를 대비하여 여성을 위한 보편적 복지의 일환으로 비상용 생리대의 필요성이 증대되고 있음.

- 이에 따라, 여성 및 청소년이 다수 이용하는 공공 시설 등에 비상용 생리대를 비치할 수 있는 근거를 마련함으로써 여성의 건강권을 증진하고 일상생활에 불편함이 없도록 하고자 함.

2. 주요내용

- 가임기 여성의 성건강을 위하여 보건위생에 필수적인 물품을 지원할 수 있으며 긴급한 경우를 대비하여 공공시설 등에 비치할 수 있도록 함(안 제25조의2 신설).

3. 참고사항

가. 관계법령 :

나. 예산조치 : 비용추계서 참조

다. 합 의 : 신·구조문대비표 참조

Ⅲ. 검토보고의 요지 (수석전문위원 정창훈)

1 개정안의 취지

- 본 개정조례안은 여성의 성건강을 위한 보건위생 필수품인 생리대를 위급시 이용할 수 있도록 공공시설 등에 비치하여 지원할 수 있는 근거를 마련하려는 내용으로, 여성들의 건강권 증진 및 생활상의 불편함이 없는 환경조성을 통해 성평등 도시 서울을 구현하려는 취지로 발의되었음.
- 전 세계적으로 생리대는 여성의 건강권·재생산권 등 기본권의 문제라는 인식이 높아지고 있으며, 우리나라에서도 ‘깔창 생리대’ 파동, 여성들의 생리대 시위, 일회용 생리대 유해물질 검출 파문 등이 이어지면서 제도적 지원이 필요하다는 요구가 확산되고 있음.
- 한편 2016년 서울시에서는 전국 최초로 저소득 여성청소년들에게 생리대를 지원하는 사업을 시작하였고, 이후 국비매칭 사업으로 생리대 지원이 이어지고 있으며, 「청소년복지 지원법」개정(2017.12.12.)을 통해 그 지원근거를 마련한 바 있음.

「청소년복지 지원법」

제5조(건강한 성장지원) ③ 국가 및 지방자치단체는 여성청소년의 건강한 성장을 위하여 여성청소년에게 보건위생에 필수적인 물품을 지원할 수 있다. <신설 2017. 12. 12.>

2 주요사항 검토

□ 보건위생 필수품 지원 및 공공시설 비치(안 제25조의2 신설)

- 개정조례안에서 규정하고 있는 여성의 성건강을 위한 보건위생 필수품 지원(생리대 지원)은 침익적이 아닌 수익적인 지원으로 「지방재정법」 제17조제1항제4호에 해당한다고 보아, 조례에 그 지원 근거를 직접 규정하는 내용임.

「지방재정법」 제17조 기부 또는 보조의 제한

제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다. <개정 2014.5.28.>

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

② 제1항 각 호 외의 부분 본문에서 "공공기관"이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다. <개정 2014.5.28.>

1. 그 목적과 설립이 법령 또는 법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관
2. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인

- 이와 관련하여 집행부 담당부서인 여성가족정책실은 조례 개정안에 대해 수용 의견을 제출하였으나, 집행부 예산과에서는 다음과 같은 소극 의견을 제시한 바 있음.

- 우리 법원은 ‘보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우’의 의미를 “지자체가 해당 사업을 수행하지 않는다면 상당한 비용이 소요되어 그 비용을 민간에 부담시키게 된다면 경제적 부담으로 사업이 사실상 어렵게 된다거나(대법원 2009. 12. 24. 선고, 2008추87 판결 참조)”
- “주민들이 일상생활을 영위하는 데 있어 필수불가결한 시설을 민간에 부담시키게 된다면 경제적 부담으로 사업이 사실상 어렵게 되는 경우(청주지법 2010. 2. 4. 선고, 2009구합1285 판결 참조)” 등과 같이 판시하고 있습니다.
- 저소득층 등 대상이 특정되지 않아 불특정 다수를 대상으로 한다는 점, 일반인 입장에서는 생리대 구입에 상당한 비용이 소요되지 않는다는 점 등을 고려할 때 위 조례 및 사업은 지방재정법 제17조제1항 위반으로 보입니다.
- 다만 ‘차상위계층 이하 10대 여성’ 등 대상을 특정하여 생리대를 지원하는 것은 조례에 규정되었음을 전제로 재정지원 가능한 것으로 보입니다.

- 해당 인용판례는 보조금 지출을 인정하는 판결로 개별 사안에 따라 그 내용과 기준이 각각 다르게 해석될 수 있으며, 개정안에서 지원 대상(가임기 여성), 지원 내용(생리대 지원), 지원 범위(긴급한 경우 대비), 지원 방법(공공시설 등에 비치)을 구체적으로 명시하고 있고, 집행부 담당부서에서의 수용 의견을 고려할 때, 이에 대한 다툼의 실익이 크지 않다고 판단됨.
- 한편 「공직선거법」(제113조제1항)은 지방자치단체장인 시장이 당해 선거구안에 있는 시민을 대상으로 한 기부행위를 금지하고 있고,

기부행위는 시장이 시민을 대상으로 제공하는 금전 및 물품 기타 재산상 이익의 제공 등으로 규정되는 바, 생리대 지원의 경우도 이에 해당한다 하겠음. (「공직선거법」 제112조제1항)

「공직선거법」 제112조 기부행위 관련 규정

제112조(기부행위의 정의 등) ① 이 법에서 “기부행위”라 함은 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 및 선거구민의 모임이나 행사 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품 기타 재산상 이익의 제공, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다.

② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.

4. 직무상의 행위

가. 국가기관 또는 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 행하는 법령에 의한 금품제공행위(지방자치단체가 표창·포상을 하는 경우 부상의 수여를 제외한다. 이하 나목에서 같다)

나. 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위

5. 제1호부터 제4호까지의 행위 외에 법령의 규정에 근거하여 금품 등을 찬조·출연 또는 제공하는 행위

제113조(후보자 등의 기부행위제한) ① 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 그 배우자는 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 기부행위(결혼식에서의 주례행위를 포함한다)를 할 수 없다.

- 그런데 「공직선거법」(제112조제2항제4호나목)은 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체 조례에 따른 금품제공행위는 예외적으로 기부행위로

간주하지 않고 있으며, 개정안에서는 지원 대상, 지원 내용, 지원 범위, 지원 방법을 구체적으로 규정하고 있음.

- 검토하건데 생리대 지원의 대상과 내용, 방법, 범위 등을 명시한 개정안을 통해 「공직선거법」 위반 소지 역시 방지할 수 있을 것으로 판단됨.

3 종합 의견

- 본 개정조례안은 「지방재정법」 제17조제1항에 따라 여성의 성건강을 위한 보건위생 필수품인 생리대를 위급시 이용할 수 있도록 공공시설 등에 비치하여 지원할 수 있는 근거를 마련하려는 내용으로, 여성들의 건강권 증진 및 생활상의 불편함이 없는 성평등한 서울을 조성을 하려는 것으로, 그 취지와 필요성이 인정된다고 할 것임.
 - 또한 생리대 지원의 원활한 시행을 위하여 지원의 대상과 내용, 방법, 범위 등을 구체적으로 명시함으로써 「공직선거법」 위반 소지 역시 방지할 수 있을 것으로 판단됨.
 - 다만 무차원적인 생리대 무상 지원이 아니라 꼭 필요한 경우로 그 범위를 한정하고 있다는 점을 고려하여, 사업집행시 조례개정의 목적과 범위를 넘어선 무분별한 생리대 남용이 생기지 않도록 하는 방안을 마련하는 등 시민의식을 높이기 위한 노력도 함께 병행되어야 할 것으로 보임.
- IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 원안 가결

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 성평등 기본조례 일부개정조례안

(이영실 의원 대표발의)

의안 번호	89
----------	----

발의년월일 : 2018년 8월 16일

발 의 자 : 이영실, 문병훈, 한기영, 김화숙,
고병국, 임종국, 오중석, 박기재,
이정인, 권순선, 김혜련, 서윤기,
김태수, 오현정 의원(14명)

1. 제안이유

- “갈창 생리대”, “생리대 가격인상” 등 여성의 생필품인 생리대에 대한 사회적 관심이 높아지고 있으며, 현재 서울시에서는 저소득층 여성청소년을 대상으로 하는 생리대 지원 사업을 시행 중임.
- 한편, 여성의 다수가 갑작스런 생리로 인한 고충을 겪고 있으며, 긴급한 경우를 대비하여 여성을 위한 보편적 복지의 일환으로 비상용 생리대의 필요성이 증대되고 있음.
- 이에 따라, 여성 및 청소년이 다수 이용하는 공공 시설 등에 비상용 생리대를 비치할 수 있는 근거를 마련함으로써 여성의 건강권을 증진하고 일상생활에 불편함이 없도록 하고자 함.

2. 주요내용

- 가임기 여성의 성건강을 위하여 보건위생에 필수적인 물품을 지원할 수 있으며 긴급한 경우를 대비하여 공공시설 등에 비치할 수 있도록 함(안 제25조의2 신설)

3. 참고사항

가. 관계법령 :

나. 예산조치 : 비용추계서 참조

다. 기 타 : 신·구조문대비표 참조

서울특별시 성평등 기본조례 일부개정조례안

서울특별시 성평등 기본조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제25조의2를 다음과 같이 신설한다.

제25조의2(여성건강증진 사업) ① 시장은 가임기 여성의 성건강을 위하여 보건위생에 필수적인 물품을 지원할 수 있으며 긴급한 경우를 대비하여 공공시설 등에 비치할 수 있다.

② 제1항에 따른 물품 지원의 규모, 방법, 종류 등에 관한 그 밖의 필요한 사항은 시장이 따로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신구조문대비표

현 행	개 정 안
<p><u><신 설></u></p>	<p>제25조의2(여성건강증진 사업) ① 장은 가임기 여성의 성건강을 위 하여 보건위생에 필수적인 물품을 지원할 수 있으며 긴급한 경우를 대비하여 공공시설 등에 비치할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 물품 지원의 규 모, 방법, 종류 등에 관한 그 밖의 필요한 사항은 시장이 따로 정한 다.</p>

서울특별시 성평등 기본조례 일부개정조례안 비용추계서

I. 비용추계 요약

1. 비용발생 요인

- 서울특별시 성평등 기본조례 일부개정조례안 제25조의2(여성건강증진사업) “시장은 가임기 여성의 성건강을 위하여 보건위생에 필수적인 물품을 지원할 수 있으며 긴급한 경우를 대비하여 공공시설 등에 비치할 수 있다”고 신설함에 따라 비용 발생

2. 비용추계의 전제

가. 대상

- 보건위생 물품 지원비용

나. 전제

- 비용추계기간 이후에도 비용발생
- 여성의 성건강을 위하여 보건위생에 필수적인 지원 물품은 생리대로 한정함
- 보건위생 물품 지원비용은 생리대 자판기 설치비용과 생리대 구매비용을 합산하여 산출함
- 공공시설 등 비치장소는 공공용 시설 화장실로 한정하며, 공공용 시설 화장실은 2017년 9월 기준 서울시 공중화장실 실태조사 이후 변동이 없는 것으로 가정
- 물가상승률 미반영

다. 추계기간 : 5년

라. 방법

- 보건위생 물품 지원의 규모, 방법, 종류 등은 소관부서 관련 자료(행정1부시장 방침 제132, '18.6.1. 첨부자료)를 준용

○ 지원규모 : 공공기관 화장실 200개소(관공서, 도서관, 여성·청소년이용시설 등)

○ 지원방법 : 시에서 생리대 및 자판기 일괄 구매 설치, 기관에서 관리

○ 지원종류 : 무료 생리대 자판기 설치 및 생리대 비치

- 서울시 여성가족정책실 여성정책담당관 「공공기관 화장실 비상용 생리대 지원 추진계획」 방침서 -

- 생리대 자판기 설치단가는 소관 부서의 의견을 수렴하여 1개당 400,000원 적용

※ '18년 자판기 업체에 문의한 가격 준용

- 생리대 자판기 설치장소는 공공용 시설 공중화장실 1,685개소를 목표로, 비용추계 1차 년도에 200개소를 시작으로 매년 370개소씩 확대하는 것으로 추계

- 생리대 비치수량 및 단가는 소관 부서의 의견을 수렴하여 자판기 1대당 연간 15,000개를 비치하고, 산출단가는 1개당 130원 적용(1일 50개 x 25일 x 12개월)

3. 비용추계의 결과

○ 총 비용 = 9,848,750천원(연평균 1,969,750천원)

(단위 : 천원)

구분		연도		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합계
세입	-			-	-	-	-	-	-
	소계(a)			-	-	-	-	-	-
세출	보건위생 물품지원 비용 (조례안제25 조제의2)	생리대 자판기 설치비용		80,000	148,000	148,000	148,000	150,000	674,000
		생리대 구매비용		390,000	1,111,500	1,833,000	2,554,500	3,285,750	9,174,750
	소계(b)			470,000	1,259,500	1,981,000	2,702,500	3,435,750	9,848,750
□ 총 비용(b-a)				470,000	1,259,500	1,981,000	2,702,500	3,435,750	9,848,750

4. 덧붙이는 의견 : 없음

5. 작성자

시의회사무처 예산정책담당관

담당관 남승우

정책조사팀장 여차민

주무관 최경희

☎ 02-2180-7944

e-mail : hiru90@seoul.go.kr

II. 비용추계의 상세내역

1. 비용요소

- 보건위생 물품 지원비용
 - 생리대 자판기 설치비용
 - 생리대 자판기에 비치할 생리대 구매비용

2. 세부추계내역

- 보건위생 물품 지원비용(≒ 9,848,750천원)
 - = 생리대 자판기 설치비용 + 생리대 자판기에 비치할 생리대 구매비용
 - = 674,000천원 + 9,174,750천원

가. 생리대 자판기 설치비용(≒ 674,000천원)

- 총 비용 = $\sum_{i=1}^5$ (생리대 자판기 연간설치비용)_i
 - i = 비용추계 연차(2019~2023년)
 - 생리대 자판기 설치비용 = 생리대 자판기 설치단가 × 설치장소 수
 - = 400천원 × 1,685개소 = 674,000천원
 - 생리대 자판기 설치단가 : 1개당 400천원
 - 설치장소 수 : 공공용 시설 공중화장실 1,685개소

※ 연도별 생리대 자판기 설치장소 수 및 설치비용 현황

(단위 : 개소, 천원)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023	계
설치장소 수	200	370	370	370	375	1,685
설치비용	80,000	148,000	148,000	148,000	150,000	674,000

※ 서울시 공중화장실 세부 현황(2017.9월 기준)

(단위 : 개소, 천원)

공공용시설	상업시설	관광체육시설	교통시설	기타	계
1,685	783	577	257	1,560	4,862

※ 출처 : 서울시 시민건강국 생활보건과 서울시 공중화장실 실태조사 자료

나. 생리대 자판기에 비치할 생리대 구매비용(≒ 9,174,750천원)

- 총 비용 = $\sum_{i=1}^5$ (생리대 자판기에 비치할 연간생리대구매비용)_i
 - i = 비용추계 연차(2019~2023년)

- 연간 생리대 구매비용 = 생리대 자판기 수 × (자판기 1개당 생리대 비치 수량 × 생리대 단가)
- 생리대 자판기 수 : 비용추계 1차년도 200개소를 시작으로 매년 370개소씩 확대하여 1,685개소 목표
 - 자판기 1개당 생리대 비치 수량 : 연간 15,000개(1일 50개 x 25일 x 12개월)
 - 생리대 단가 : 1개당 130원

※ 연도별 생리대 자판기 수 및 생리대 비치 수량, 구매비용 현황

(단위 : 개소, 개, 천원)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023	계
생리대 자판기 수	200	570	940	1,310	1,685	-
생리대 비치 수량	3,000,000	8,550,000	14,100,000	19,650,000	25,275,000	-
생리대 구매비용 (비치수량 x 130원)	390,000	1,111,500	1,833,000	2,554,500	3,285,750	9,174,750