

● 제295회 ●
서울특별시의회(정례회)
제2차 보건복지위원회

서울특별시 아동·청소년 상속채무에 대한
법률지원 조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 1249)

2020. 06. 17.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【한기영 의원 대표발의】

의안번호 1249

I. 조례안 개요

1. 제안경위

가. 제안자 : 한기영 의원 대표발의(외 11명)

나. 제출일자 : 2020년 1월 31일

다. 회부일자 : 2020년 2월 4일

2. 제안이유

서울특별시에 거주하는 아동·청소년이 부모의 사망으로 인한 채무의 상속으로 경제적 위험에 처하는 것을 방지하고 건강한 사회 구성원으로 성장할 수 있도록 하기 위하여 법률지원에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

3. 주요내용

가. 조례에서 사용하는 용어를 정의함(안 제2조).

나. 상속채무로 인해 경제적 위험에 처한 아동·청소년을 발굴하여 적절한 법률지원을 받을 수 있도록 시장의 책무를 규정하고 이에 대한 지원을 할 수 있도록 함(안 제3조).

다. 지원대상은 서울특별시에 거주하는 아동·청소년으로 하며 지원범위, 지원방법 및 절차 등을 규정함.

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「부산광역시 중구 아동·청소년 부모빚 대물림 방지 지원조례」

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부사유서 참조

다. 기 타 : 해당 사항 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 제정안의 취지

- 동조례 제정안은 서울특별시에 거주하는 아동·청소년이 부모의 사망으로 인해 부모의 채무를 상속하게 되면서 경제적 위험에 처하는 것을 방지하고 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 법률지원에 필요한 사항을 규정하기 위해 발의됨.

2 제정안의 주요내용 검토

가. 조례의 목적 및 정의 관련 (안 제1조 및 제2조)

- 동조례 제정안은 서울특별시에 거주하는 아동·청소년이 채무의 상속으로 인해 경제적 위험에 처하는 것을 방지하기 위해 법률지원에 필요한 사항을 규정하기 위해 제안됨.
- 제정안에서는 24세 이하의 사람을 아동·청소년으로 정의하며, 적용대상으로 규정하고 있음.
- 현재 아동·청소년에 관한 법률적 정의는 법률마다 상이하나 본 조례에서는 청소년기본법에서 정하는 범위의 청소년을 대상으로 하고 있음.

※ 주요 법률에서 규정하는 아동·청소년의 범위

법률	아동·청소년 정의
청소년기본법	9세 이상 24세 이하
청소년보호법	만 19세 미만
아동복지법	18세 미만

- 또한, 「민법」의 규정에 따라 “상속채무”를 상속인이 된 아동·청소년이 상속개시로 인하여 상속분에 따라 부담하게 되는 모든 채무로 정의하고 있음.
- 상속은 피상속인의 재산상 권리의무가 상속인에게 포괄적으로 승계되는 포괄적인 승계로 단순승인이 상속의 기본형태를 취하게 됨. 그러나 상속인 보호를 위하여 상속인은 상속포기나 한정승인을 할 수 있고, 상속포기나 한정승인을 하지 않으면 단순 승인한 것으로 보고 제한 없이 피상속인의 채무까지 승계하여야 함.¹⁾
- 이와 관련된 개념이 한정승인으로, 이는 상속인이 상속으로 인하여 취득할 재산의 한도에서 피상속인의 채무와 유증을 변제할 것을 조건으로 상속을 승인하는 것을 의미함.²⁾
- 동 조례 제정안에서 대상으로 하는 아동·청소년과 같은 미성년자의 경우 단독으로 법률행위를 수행할 수 없으므로, 법정대리인의 동의를 얻어야 하고 (민법 제5조제1항)³⁾, 미성년후견인의 선임이 필요한 경우가 있음(민법 제928조)⁴⁾.
- 특히 피상속인의 사망으로 인한 상속의 경우에 미성년자에게는 법정대리인제도에 의한 일반 민법상의 보호 외에는 별도의 보호장치가 부족한 상태로, 사회적·경제적 약자로서 보호가 필요한 미성년자에 대한 상속법상의 배려는 아직까지 미흡한 편임.⁵⁾

1) 오창수(2018), 한정승인과 민사집행의 관계, *법과정론*, 24(3), 137-184.

2) 「민법」 제1028조(한정승인의 효과) 상속인은 상속으로 인하여 취득할 재산의 한도에서 피상속인의 채무와 유증을 변제할 것을 조건으로 상속을 승인할 수 있다

3) 제5조(미성년자의 능력) ①미성년자가 법률행위를 함에는 법정대리인의 동의를 얻어야 한다. 그러나 권리만을 얻거나 의무만을 면하는 행위는 그러하지 아니하다. ②전항의 규정에 위반한 행위는 취소할 수 있다.

4) 제928조(미성년자에 대한 후견의 개시) 미성년자에게 친권자가 없거나 친권자가 제924조, 제924조의2, 제925조 또는 제927조제1항에 따라 친권의 전부 또는 일부를 행사할 수 없는 경우에는 미성년후견인을 두어야 한다. <개정 2014. 10. 15.>

5) 송효진(2009), 상속의 승인과 포기에 관한 연구, *법학논집*, 14(1), 313-330.

- 동조례 제정안은 이처럼 아동·청소년이 상속채무로 인해 경제적 부담을 지게 되는 상황을 방지하고, 보호한다는 측면에서 의미를 가짐.

나. 구체적인 수행방향 관련 (안제5조~제8조)

- 동조례 제정안은 안제5조부터 제8조에 걸쳐 구체적인 지원방식을 규정하고 있음.
- 조례안 제3조에서는 상속채무로 인해 경제적 어려움에 처한 아동·청소년을 발굴해 적절한 법률 지원을 받을 수 있도록 하고, 법률지원 업무의 수행에 필요한 인력과 인력, 재원을 확보하기 위해 힘써야한다고 규정하고 있음.
- 안제6조에 제1항에서 상속의 포기의 경우 가정법원의 상속포기 결정 확정 시, 제2항에서 한정승인의 경우 한정승인 결정 이후 상속재산 청산절차 종료시까지로 문제가 해결되는 시점까지 대상을 지원하도록 규정하고 있음.
- 제7조에서는 변호사 및 전문가 상담 등의 지원을 원칙으로 하고 있으며, 제8조에서는 인지대, 송달료 등 법률지원에 소요되는 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 규정하고 있음.

다. 기타 추진 관련 (안제9조 및 제10조)

- 그 밖에 관련 기관 등과의 협력체계 구축 및 업무협약 체결, 전문성을 갖춘 법인·단체 등에 위탁·대행에 대해 규정되어 있음.

- 현재 2019년 5월 부산광역시 중구를 최초로 아동·청소년 부모빚 대물림 방지 지원조례가 통과된 후, 기초자치단체를 중심으로 유사한 조례가 제정되고 있음.

〈표〉 아동·청소년 상속채무 관련 지방자치단체 조례 제정 현황

(' 20.04.14 기준)

연번	조례명	자치단체	시행일자	구분	소관부서
1	안양시 아동·청소년 부모 채무 대물림 방지 법률 지원 조례	경기도 안양시	2020.04.01	의원발의	교육청소년과
2	대전광역시 대덕구 아동·청소년 부모빚 대물림 방지 지원 조례	대전광역시 대덕구	2020.03.27	의원발의	여성가족과
3	부산광역시 연제구 아동·청소년 부모빚 대물림 방지 지원 조례	부산광역시 연제구	2020.03.27	의원발의	가정복지과
4	성남시 아동·청소년 부모빚 대물림 방지 지원에 관한 조례	경기도 성남시	2020.02.24	의원발의	아동보육과
5	파주시 아동·청소년 부모채무 대물림 방지 지원 조례	경기도 파주시	2020.02.14	시장발의	의회법무과
6	고양시 아동·청소년 부모빚 대물림 방지 지원 조례	경기도 고양시	2020.02.04	의원발의	아동청소년과
7	서울특별시 강남구 아동·청소년 부모빚 대물림 방지 지원 조례	서울특별시 강남구	2019.11.08	의원발의	여성가족과 아동친화청소년팀

연번	조례명	자치단체	시행일자	구분	소관부서
8	속초시 아동·청소년 어려운 상황 지원에 관한 조례	강원도 속초시	2019.11.01	의원발의	교육청소년과
9	부산광역시 영도구 아동·청소년 부모빚 대물림 방지 조례	부산광역시 영도구	2019.09.27	의원발의	복지정책과
10	광주광역시 광산구 아동·청소년 부모채무 대물림 방지 지원 조례	광주광역시 광산구	2019.08.08	의원발의	감사관 법무규제개혁 팀
11	부산광역시 중구 아동·청소년 부모빚 대물림 방지 지원 조례	부산광역시 중구	2019.05.31	의원발의	가족행복과

- 현재까지 발의된 11개의 기초자치단체의 소관부서를 구분해보면 아동·청소년 관련부서 8곳, 복지정책과 1곳⁶⁾, 법무담당 부서 2곳으로 나뉘어져 있음
- 광역단위에서는 현재 제344회 경기도의회 정례회에 「경기도 아동·청소년 부모빚 대물림 방지 지원 조례안」(’ 20.5.29 발의) 「경기도 무료법률상담실 설치 및 운영 조례 일부개정조례안」(’ 20.5.29 발의) 가 의원발의 되어있음.
 - 「경기도 아동·청소년 부모빚 대물림 방지 지원 조례안」은 지원대상, 지원방법, 지원신청 등에 대한 사항을 규정하였으며, 여성가족평생교육위원회로 회부되었음.

6) 부산광역시 중구의 경우 가족행복과에서 아동·청소년 업무 담당이 소관으로 구분되어 있으며, 부산 영도구의 경우 별도 아동청소년과가 없으며 복지정책과에서 아동·청소년 사무까지 담당하고 있음.

- 「경기도 무료법률상담실 설치 및 운영 조례 일부개정조례안」은 「경기도 아동·청소년 부모빚 대물림 방지 지원 조례안」 제정에 따라 상속포기 및 한정승인이 필요한 도내 아동·청소년을 대상으로 무료법률지원이 가능하도록 개정 발의되었음.
- 이처럼 타 시·도의 조례안을 참고했을 때, 조례안의 대상이 아동·청소년이라는 점에서 아동·청소년 소관부서에서 조례를 소관하거나, 조례안의 주된 내용이 법률지원이라는 점에서 법무담당 부서에서 조례를 소관하고 있는 것을 알 수 있음.

4 유사 업무 사례 검토

- 서울시 조직담당관에서는 복지정책과 산하의 서울시복지재단 서울사회복지공익법센터에서 해당 업무를 담당하는 것을 사유로 복지정책과 담당사무로 배정하였으나, 조례의 주요한 내용이 민사상의 법률지원이라는 점에서 전문성, 조례의 실효성 등을 고려할 때 복지정책과에서 동조례안을 소관하는 것이 적합한가에 대한 면밀한 검토가 필요함.
- 현재 법률지원과 관련된 업무는 중앙정부의 법률구조공단, 서울시의 법률지원담당관, 서울시 복지재단의 서울사회복지공익법센터 등이 수행하고 있으며 각 기관의 주요한 업무는 다음과 같음.

가. 법률구조공단

- 「법률구조법」에서는 경제적으로 어렵거나 법을 몰라서 법의 보호를 충분히 받지 못하는 자에게 법률구조를 함으로써 기본적인

인권을 옹호하고 나아가 법률 복지를 증진하는 데에 이바지함을 목적으로 하고 있음(법률구조법 제1조).

- 중앙정부에서는 동 법에 기초해 대한법률구조공단을 운영하고 있음.
- 대한법률구조공단은 법률지식이 부족하면서도 경제적으로 어려워 법의 보호를 충분히 받지 못하는 사람들에게 법률상담, 변호사에 의한 소송대리 및 형사변호등의 법률적 지원을 하기 위하여 설립된 공공기관으로 사회·경제적 약자에 대한 실질적인 법률구조서비스의 제공, 국민이 체감할 수 있는 법률구조사업 확대, 법률구조 선도기관으로서의 위상 제고라는 경영목표를 가지고 있으며 동 조례 제정안이 목적으로 하는 법률서비스 취약 대상자에 대한 실질적인 법률구조서비스를 제공하는 기관으로 파악할 수 있음.
- 또한 법률구조공단 서울지부의 운영현황을 보면 개인회생, 파산지원 등을 할 수 있는 별도의 센터를 운영하고 있어 민사상의 채무조정에 대한 법률서비스를 시민에게 제공하고 있는 것으로 볼 수 있음.

〈표〉 대한법률구조공단 서울지부 운영현황

기관명	주소	담당지역
서울중앙지부	서울 서초구 법원로4길 17	강남구, 관악구, 동작구, 서초구, 종로구, 중구
서울개인회생·파산종합지원센터	서울 서초구 서초대로 250	서울 전지역
서울주택·상가건물임대차분쟁조정위원회	서울시 서초구 법원로 2길 21	서울, 강원도
서울동부지부	서울 송파구 법원로 114	강동구, 광진구, 성동구, 송파구
서울남부지부	서울 양천구 신월로 366	강서구, 구로구, 금천구, 양천구, 영등포구
서울북부지부	서울 도봉구 도봉로 801	강북구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 성북구, 중랑구
서울서부지부	서울 마포구 마포대로 180	마포구, 서대문구, 용산구, 은평구

나. 서울시 법률지원담당관

- 현재 법률지원담당관에서는 시민권익 보호와 시정지원을 위해 공익변호사단을 운영 중에 있으며 대시민 법률서비스를 수행하고 있음.

〈표〉 서울시 법률지원담당관 공익변호사단 활동분야

구분	마을변호사	시민 법률 상담실 운영	사이버 법률상담	이웃분쟁 조정센터	시정 활동
목적	대시민 법률서비스 체계적·지속적 지원 전문 법조인 사회 공헌 참여			이웃 간의 갈등을 시민 스스로 해결	시민생활과 밀접한 시정 지원
대상 시설	25개 자치구 모든 동주민센터 424개	시청 별관1동	사이버 상담	시청 별관1동	서울시 전 부서
운영일	동별 지정일자 (매월1~4회)	매일	매일	수시	수시
운영 방법	지정된 날짜에 변호사 방문 상담	매일 4명 변호사 방문 상담	홈페이지를 통해 법률문제 상담	조정전문가가 참여하여 이웃 간 갈등 해소	서울시 주요사업에서 활동
활동인원	848명	1,026명	157명	19명	100명

출처 : 서울시의회 제291회 임시회 기획조정실 업무보고

- 2020년에는 마을변호사 추가배정 등을 통해 시민들이 골고루 누리는 법률서비스를 목표로 추진하고 있으며, 권역별로 2개소 주말·야간 상담실을 확대 운영하며 법률지원을 확대할 예정에 있음.
- 특히, 서울시는 마을변호사 제도를 운영하며 시민에게 법률서비스가 쉽게 다가갈 수 있도록 하고 있으며, 활동변호사의 수도 848명에 이르고, 또한 서울시청에서 매일 4명의 변호사가 상주하여 상담하는 시민 법률 상담실 운영이나 홈페이지를 통해 사이버상담등을 제공하고 있음.
- 법률지원담당관이 운영하고 있는 서비스가 시민이 가진 민·형사상의 소송을 대리하는 역할은 아니나 이들 상담을 통해 법률구조공단에 연결하는 등 실제적으로 소송 전 단계에서 비용 없이 변호사의 자문과 상담을 받을 수 있음.
- 동 조례 제정안의 경우 실질적인 쟁송업무를 제외하면 변호인의 조력이 꼭 필요한 사항은 아닌 상황으로 법률상담 및 스크리닝을 통해 필요한 경우 법률구조공단으로 연계할 수 있을 것으로 판단됨.

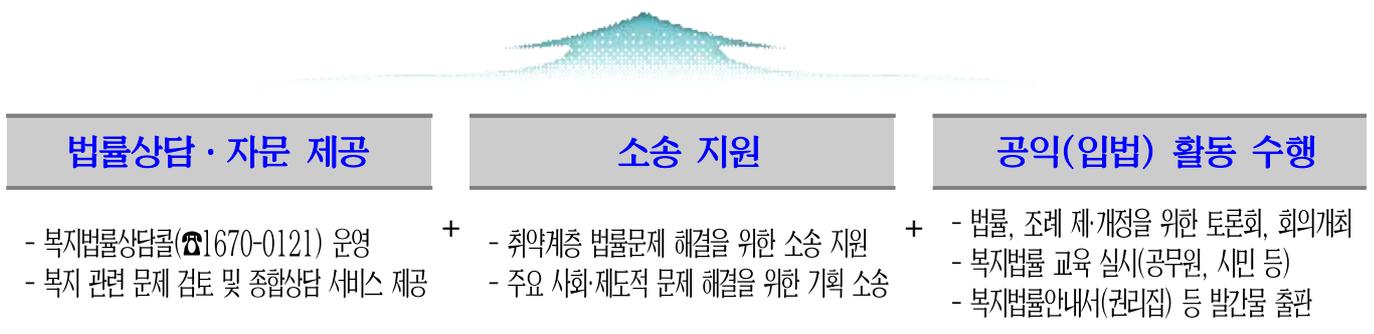
다. 서울시복지재단 서울사회복지공익법센터

- 서울시복지재단은 서울사회복지공익법센터(이하 공익법센터)를 통해 복지관련 법률상담·자문 및 법률서비스 지원강화를 목적으로 취약계층의 소송지원, 법률자문·상담, 공익입법 활동 등을 수행하고 있음.
- 서울시복지재단의 공익법센터는 서울시 법률지원담당관과는 달리 실질적인 소송지원의 업무를 수행하고 있는 것으로 나타남. 그러

나 센터의 주된 소송 지원 대상은 사회적 약자(취약계층)으로 동조례 제정안의 대상이 되는 아동·청소년을 대상으로 한다고 보기는 어려움.

- 또한 공익법센터는 6명의 인원을 통해 소송지원 업무를 수행하고 있으며 연간 소송대리 건수는 2019년 기준으로 61건으로 나타나고 소송대리 이외에도 상담, 자문, 수급자탈락에 대한 이의신청, 법률교육 등의 업무를 담당하고 있음. 특히, 공익법센터의 설치 목적이 단순 법률자문이나 소송대리가 아닌 주요 사회문제의 해결을 위한 기획소송, 공익(입법) 활동의 수행 등을 목적으로 설치되었고 법률상담의 경우에도 복지관련 문제의 검토를 주된 대상으로 삼고 있다는 점이 존재함.
- 다만, 공익법센터에서는 2019년 빗 대물림 방지 및 부당압류 대응을 위한 소송을 진행한 바 있어 해당분야의 업무를 수행할 수 있는 것으로 파악됨.

서울시민 권리 보호 및 공익 제고



[그림] 서울시복지재단 서울사회복지공익법센터 사업절차

※ 사회복지공익법센터 운영현황 ('20.04.09 기준)

- 조직 : 총 7명 (센터장1, 변호사 4, 행정실무 2)
- 예산 : 161백만원
- 대상 : 저소득 서울시민, 복지종사자 등 법률 서비스 필요 시민
- 방법 : 복지법률상담콜 운영, 위원회 구성·운영
- 내용 : 공익소송, 복지법률 상담 및 자문, 교육, 제도개선 추진 등

라. 실효성 있는 집행체계 마련 필요

- 동 조례 제정안의 지원방법이 변호사 및 전문가 상담 등의 지원을 원칙으로 한다는 점에서 전문적 법률서비스의 필요성이 존재함. 이에 전술한 3개의 기관 모두 전문적인 서비스를 제공할 수 있는 기관으로 판단할 수 있으며, 전문성 측면에서는 모두 업무를 수행하기에 타당하다고 할 수 있음.
 - 그러나 법률구조공단의 경우 중앙정부에서 운영하고 있어 동 조례안으로 이를 규율하기 어려운 상황임.
- 서울시 법률지원담당관에서 하고 있는 마을변호사 사업의 경우는 각 동별로 마을변호사가 법률상담을 해 주는 것으로 848명의 변호사가 각 동별로 지정한 날짜에 상담을 해 주고 있고, 시민법률상담실의 경우는 총 1,026명의 활동변호사가 서울시청에서 매일 4명의 변호사가 시민을 위한 법률상담을 해 주고 있는 상황임.
- 다만 법률지원담당관에서 운영하고 있는 법률지원서비스의 경우 서울시나 서울시 출연기관의 소속이 아닌 전문 법조인의 사회

공헌 참여라는 프로보노(pro bono) 형태의 법률지원(상담)서비스이기 때문에 이들에게 업무부담을 지우는 것이 타당하지 않다는 의견이 존재할 수 있음. 그러나 반대로 법률지원서비스를 제공함에 있어 내담자가 어떠한 문제로 내담하였는지 알 수 없기 때문에 관련 법률지원(상담)서비스의 내용을 사전적으로 스크리닝하지 않는다는 점에서 인력의 수 측면이나 동주민센터에서 적용된다는 점에서 접근성 측면에서 아동·청소년이 적시에 법률지원 서비스를 받을 수 있다는 장점이 존재한다고 할 것임.

- 동 조례 제정안을 통해 지원되는 실질적인 대상이 아동·청소년 중 법률지원서비스에의 접근성이 낮은 계층임을 감안해 본다면 서울시복지재단의 공익법센터를 통해 수행되는 것이 타당하다고 볼 여지도 존재함.
- 예를 들어 2020년 3월 “H손해보험” 사의 경우 만12세의 다문화 가정 아동에게 2,700만원의 구상권 청구소송을 한 내용이 알려진 바 있음. 이러한 상황에서 적극적으로 법률지원서비스를 제공하기 위하여서는 법률에 대한 지식 이외에도 사회복지관련 서비스와의 연계 등을 통해 아동·청소년을 보호할 수 있는 사회복지서비스가 필요할 수도 있음. 이러한 측면에서는 사회복지공익법센터가 이러한 역할을 수행하는 것이 타당하다는 의견이 있음.
- 다만, 법률지원서비스의 특성상 전문가인 변호사에 의해 수행되어야 하는 상황에서 공익법센터가 가진 6명의 인원으로 해당 사무를 수행할 수 있을지는 의구심이 있으며 공익법센터는 마을변호사 등에 비해 접근성이 떨어지는 단점이 있어 적시에 서비스를 제공받지 못해 한정승인의 기한인 3개월을 초과하는 경우가 발생할 우려가 있어 적절한 집행체계를 갖추고 실효성 있는 집

행을 위한 준비가 필요하다고 할 수 있음.

- 또한 법률구조공단의 경우 서울시가 조례로 이를 규율할 수 없다고 하더라도 서울시 마을변호사 등이 이미 법률구조공단으로 사례를 연계하는 사례들이 있는 바, 동 조례 제정안이 제안하는 사업이 실효성 있게 추진될 수 있도록 서울시 차원에서 업무조정이 일부 필요한 상황으로 보임.

5

종합의견

- 동조례 제정안은 아동·청소년이 채무 상속으로 인해 경제적 위험에 빠지는 것을 방지하기 위해 지방자치단체 차원의 법률지원을 한다는 점에서 주민의 복지증진에 관한 자치사무로서 의미를 가진다고 할 수 있음.
- 앞서 검토한 바와 같이 현재 조례를 시행중인 지자체에서도 소관 부서가 법무담당이거나 여성·가족·복지 담당인 점을 고려할 때 소관부서를 정함에 있어 관련 위원회 및 집행부서와 긴밀한 협의가 필요할 것으로 사료됨.
- 또한 각 자치단체에서는 조례를 마련했음에도 집행부서에 따라 실적이 미비하거나 예상편성 및 방침수립이 아직 미정이며, 향후 비예산사업으로 운영하거나 기존 법무 소송지원 관련 예산으로 처리할 계획으로 나타나고 있음.

- 현재 조례의 대상이 아동·청소년으로 규정되어 있으나, 복지정책실에서 대상으로 하는 시민은 취약계층이라는 점에서 적절하지 않은 측면이 있음.
- 현재 집행부에서는 공익법센터에서 복지가 필요한 모든 서울시민 등을 대상으로, 미성년 후견인 선임 지원 등의 아동복지와 관련된 활동도 포함한 ‘법률상담 및 공익소송’을 지원하여 기존 업무의 연장선상에서 업무수행이 가능하다는 입장임.
- 집행부에서 업무수행이 가능하다는 입장을 보인만큼 본 조례가 실효성을 가질 수 있도록 복지재단 공익법센터의 업무관리·감독을 수행해야 할 것이며, 업무 관련 부서와의 지속적인 협의를 통해 본 조례가 사장되지 않도록 추진할 필요가 있음.