

● 제302회 ●
서울특별시의회(임시회)
제3차 보건복지위원회

서울특별시 사회적 가족 지원을 위한 기본 조례안 검 토 보 고 서

2021. 9. 7.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 권수정 의원 대표발의 】

의안번호 2481

I. 조례안 개요

1. 발의자 및 제안경과

- 가. 발 의 자 : 권수정 의원외 23명
- 나. 발 의 일 : 2021. 8. 11.
- 다. 회 부 일 : 2021. 8. 18.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 1인 가구, 비혼·동거가족, 비혈연 생활공동체 등 가구구성의 다양성이 확대되고 있는 가운데 서울시 차원에서 사회적 가족 구성의 제도적 근거를 마련해 소외될 수 있는 개인을 사회적 연결망으로 포용해 공생하는 사회를 구현하려는 것임.

나. 주요내용

- 사회적 가족 구성 시 서울시가 직접 지원하는 대상을 정함.(안 제3조)

- 사회적 가족 지원에 대한 기본 원칙과 기준을 정함.(안 제4조)
- 사회적 가족 정책 수립과 지원 등에 대한 시장의 책무를 정함.(안 제5조)
- 사회적 가족을 위한 종합계획 수립 및 실태조사와 지원내용을 포함한 기타 정책에 관한 사항을 규정함.(안 제6조부터 제12조까지)
- 다양한 가구 구성 관련 인식개선을 위한 의무사항과 차별금지에 관한 내용을 정함.(안 제15조, 안 제16조)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 해당 없음

나. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조

II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 조례안의 개요

- 본 조례안은 1인 가구, 비혼·동거가족, 비혈연 생활공동체 등 다양한 가구 구성으로 이루어진 사회적 가족에 대한 정책과 복지개선에 필요한 기본 사항을 규정하려는 것임.
- 제정안은 18개의 본칙 조문과 부칙으로 구성되어 있음.
 - 먼저, 조례의 목적(안 제1조)으로 모든 시민이 자유롭게 가족을 구성하고 공동체의 일원으로서 사회적 연결망을 구축하여 행복하게 살 수 있는 도시 구현을 명시하고,
 - 조례의 적용대상(안 제3조) 및 기본원칙(안 제4조), 시장의 책무(안 제5조), 종합계획 및 시행계획의 수립·시행(안 제6조~제7조), 실태조사 실시(안 제8조), 지원사업(안 제9조), 정책참여(안 제10조), 가족·보건의료 및 주거복지 정책(안 제11조 및 제12조), 가족등록(안 제13조), 정책 알권리(안 제14조), 차별금지(안 제15조), 인권교육 확대(안 제16조), 협력체계 구축(안 제17조) 등에 대한 사항을 규정하고 있음.

<조례안의 조문 배열>

제1조(목적)	제11조(가족·보건의료 정책)
제2조(정의)	제12조(주거복지 정책)
제3조(적용대상)	제13조(등록)
제4조(기본원칙)	제14조(알 권리)

제5조(책무)	제15조(차별금지)
제6조(종합계획의 수립·시행)	제16조(인권교육)
제7조(시행계획의 수립·시행 등)	제17조(협력체계)
제8조(실태조사)	제18조(시행규칙)
제9조(지원)	
제10조(사회적 가족의 정책 참여)	부 칙

2 주요사항 검토

□ 총칙 규정(안 제1조~제3조)

1. 상위법과의 관계

- 본 조례안은 총칙규정에서 목적(안 제1조)과 용어정의(안 제2조), 조례의 적용대상(안 제3조), 기본원칙(안 제4조), 시장의 책무(안 제3조), 종합계획 및 시행계획의 수립·시행(안 제6조 및 제7조)에 대해 명시하고 있으며, 사회적 가족의 지원에 필요한 기본적, 총괄적 사항을 규정하고 있음.
- 개정안(안 제2조제1호)은 “사회적 가족”을 “혈연이나 혼인관계로 이루어지지 않은 사람들이 모여 생계를 같이 하거나 일상생활, 가사, 소비, 생활돌봄, 경제적 협력 등을 공유하는 형태의 생활공동체”로 정의하여, 민법이나 건강가정기본법 등과 가족의 정의를 상이하게 규정하고 있음.

「민법」 제779조(가족의 범위) ① 다음의 자는 가족으로 한다.
1. 배우자, 직계혈족 및 형제자매

2. 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매
② 제1항 제2호의 경우에는 생계를 같이 하는 경우에 한한다.

「건강가정기본법」제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2018. 1. 16.>

1. “가족”이라 함은 혼인·혈연·입양으로 이루어진 사회의 기본단위를 말한다.

- 법제처¹⁾는 정의규정에서는 헌법이나 「민법」·「형법」 등 기본법이나 상위법령에서 사용하는 용어와 표현을 존중하여 같은 용어는 가능한 한 정의가 같도록 표현하도록 권고하고 있으며, 법령 상호간의 용어를 통일시킴으로써 법규정 내용에 대한 이해와 인식을 더 쉽게 할 수 있고 법령의 집행과정에서도 더 명확하게 해석할 수 있기 때문이라고 그 사유를 밝히고 있음.
- 더불어 사회통념상 확립된 의미와는 동떨어진 용어정의는 법령의 의미를 알기 어렵게 할 우려가 있으므로, 가능한 한 일반적으로 사용되는 용어의 용법에 맞게 용어정의를 할 필요가 있다고 하고 있음.
- 이에 동 조례안에서 “가족”이라는 용어가 「민법」 또는 「건강가정기본법」에서 정의하는 가족의 정의와 혼동 될 수 있다는 점을 고려해야 할 것임.
- 「건강가정기본법」에서는 “가족”이라 함은 혼인·혈연·입양으로 이루어진 사회의 기본단위를 말한다고 하여 가족의 구성요건을 밝히고 있으며 「민법」에서는 배우자와 직계혈족, 형제자매를

1) 『자치법규 입안 매뉴얼』, 법제처, 2013

가족으로 정의하고 있으며 직계혈족의 배우자와 그 직계혈족 및 배우자의 형제자매의 경우에도 가족으로 보고 있으나 이 경우 생계를 같이 하는 때에만 가족으로 보고 있음.

- 이에 현행법상 가족이란 생계를 같이 하거나 혼인과 혈연관계 또는 입양으로 구성된 사람들을 의미한다고 볼 수 있는데 동 조례 제정안은 “사회적 가족”이란 혈연이나 혼인관계로 이루어지지 않은 사람들이 모여 생계를 같이 하거나 일상생활, 가사, 소비, 생활돌봄, 경제적 협력 등을 공유하는 형태의 생활공동체를 말한다고 정의하고 있어 생계를 같이 하는 조건 외에는 현행법의 가족이라는 용어를 수용하여 사용하기 어려운 상황으로 보임.
 - 사회적 가족이라고 한다 하더라도 가족이라는 용어는 혈연, 입양, 혼인, 인척관계가 전제 될 수도 있다는 것임. 따라서 이에 대한 고려가 필요한 것으로 보임.

2. 자치입법의 측면에서

- ‘사회적 가족’에 대한 지원을 조례로 규정하는 것과 관련하여 법에서 국가의 사무로 규정하고 서울시나 서울시장에게 구체적인 책무를 부여하지 않은 사항에 대해 조례로 제정하는 하는 것과 관련하여, 「지방자치법」제22조²⁾에 따라 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는데, 여기서

2) 「지방자치법」제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

“법령의 범위 안”이란 “법령에 위반되지 않는 범위 내”를 의미하고³⁾, “그 사무”란 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 따라 지방자치단체에 위임된 단체위임사무를 의미하므로⁴⁾ 자치사무에 대해서는 상위 법령에 반하지 않는 범위에서 조례로 정할 수 있다 할 것임.

- 또한 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우라면 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에만 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니라고 할 것임.⁵⁾
- 따라서 서울시 조례로 법에서 정한 가족의 범위와 개념을 확대·변경하여 서울시 내에서만 통용되는 별도의 가족의 형태를 정하고 지원하는 하는 등 조례안의 제정이 타당한지에 대한 추가적인 검토가 필요하다 하겠음.

3) 대법원 2009. 4. 9. 선고 2007추103 판결 참조

4) 대법원 2017. 12. 5. 선고, 2016추5162 판결 참조

5) 대법원 2006. 10. 12. 선고 2006추38 판결 참조

□ 종합계획의 수립(안 제6조)

- 본 조례안(안 제6조)은 사회적 가족의 지원을 위한 종합계획을 5년마다 수립하고 시행하도록 하고 있으며, 종합계획에는 각 호에 따른 7가지 사항을 포함하도록 하고 있음.
- 우선 사회적 가족 복지 정책은 1인가구 정책과 마찬가지로 가족 정책의 세부 단위로 볼 수 있는 바, 별도의 사회적 가족 기본 계획보다는 먼저 가족 정책 종합계획을 수립하고 계획에 포함되는 사항으로 사회적 가족에 대한 제도 개선 방안이나 지원방안에 대한 계획을 수립하는 것이 사업 집행의 실효성 차원에서 보다 효율적인 것으로 판단됨.
- 또한 조례안은 종합계획에 따라 매년 시행계획을 수립·시행하도록 하고 있으며, 서울시의회의 공식회의 시, 안건으로 시행계획과 전년도 추진실적을 보고하도록 하고 있음.

□ 실태조사 실시(안 제8조)

- 조례안은 사회적 가족의 정책 수요를 파악하기 위해 5년마다 실태조사를 실시할 수 있도록 하고 있음.
- 「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」에 따라 동 조례안과 함께 제출되어야하는 비용추계가 미첨부된 사유에 대해 사회적 가족에 대한 현황자료가 없기 때문으로 기재되어 제출된 바, 사회적 가족의 규모나 사회경제적 특성 등에 대한 기초 자료를

과약할 필요가 있으며, 이를 통해 과학적이고 합리적인 정책 설계나 필요 예산 추계가 가능할 것임.

□ 사회적 가족 지원(안 제9조~제12조)

- 제정안(안 제9조)은 사회적 가족의 주거, 복지, 보건·의료, 안전, 문화향유 등 지원 사업에 대하여 행정적 지원과 보조금을 통한 사업비 지원을 하도록 규정하고, 개별조항을 통해 사회적 가족 지원 정책을 구체적으로 명시하고 있음
- 사회적 가족의 정책 참여(안 제10조)와 관련하여 “헌법과 법률이 보장하는 바에 따라” 정책 참여에 참여할 권리를 규정하고 있는데, 현재 사회적 가족에 대한 별도의 규정이 법령상에 없는 상황에서 마치 사회적 가족에 정책참여 권리가 법령상에 별도 규정되어 있는 것으로 시민들의 오해를 불러일으킬 수 있는 바, 해당 조문에 대한 수정이 필요할 것으로 보임.
- 또한 가족·보건의료 정책(안 제11조)과 주거복지 정책(안 제12조)에 있어 사회적 가족에게 동등한 지원이 이루어질 수 있도록 노력해야 한다고 규정하고 있음.
- 특히 주거복지 정책은 각 호를 통해 구체적인 사업을 명시하고 있는데, 주택임차보증금 지원이나 임대주택 공급은 재산 상의 권리나 책임 관계가 발생할 수 있는 바, 법에서 가족으로 규정되지 않는 사회적 가족을 대상으로 업무를 처리하는데 상당한 제약이

따를 것으로 예상됨.

- 또한 주택가격 상승 등으로 주거비용이 높은 서울시의 특성 등을 고려할 때, 사회적 가족에 대한 명확한 증명이나 확인이 어렵다는 점을 악용할 우려가 있다고 하겠음.

제12조(주거복지 정책) 시장은 사회적 가족의 주거권 보장을 위하여 다음 각 호에 해당하는 시 주거복지 정책을 추진함에 있어 사회적 가족에 관한 사항을 반영하여 사회적 가족에게 동등한 지원이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

1. 「서울특별시 주거 기본 조례」 제4조에 따른 주거종합계획의 수립, 같은 조례 제6조에 따른 주거실태조사 및 같은 조례 제7조에 따른 주거복지사업

2. 주택임차보증금 지원

3. 임대주택 공급

4. 그 밖에 시의 주거복지 지원 사업

□ 사회적 가족 등록(안 제13조)

- 조례안은 시민이 복지서비스와 지원 사업의 이용 편의를 위하여 사회적 가족으로 등록할 수 있고, 시장으로 하여금 가족 등록증의 발급의무를 부과하고 있음.

제13조(등록) ① 모든 시민은 시의 복지서비스와 지원 사업을 이용함에 있어서 편의를 위하여 사회적 가족으로 등록할 수 있다.

② 시장은 사회적 가족으로 등록한 시민에게 등록증을 발급하여야 한다.

③ 사회적 가족 등록에 관한 구체적인 절차와 사항은 규칙으로 정한다.

- 현행 가족등록은 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따라 대법원장이 관장⁶⁾하도록 되어 있는 국가사무로 이는 거주 지역과 상관없이 전 국민들에게 일률적인 적용이 필요한 사무이기 때문이라 할 것임.
- 또한 「지방자치법」⁷⁾에서는 조례 제정을 ‘법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 제정할 수 있다’고 명시하고 있는 바, 대법원장이 관장하는 국가의 기관위임사무인 가족관계등록 관련 사항을 서울시만 별도의 조례로 규정하는 것은 사회적으로 혼란을 야기시킬 수 있으며, 현행 법체계상 부적절한 것으로 판단됨.

□ 사회적 가족의 알권리 의무화(안 제14조)

- 조례안(안 제14조)은 사회적 가족에게 각 호로 나열한 사항에 대해 시장에게 안내의 의무를 규정하고 있음.

제14조(알 권리) 시장은 사회적 가족으로 등록한 시민에게 다음 각 호에 관한 사항을 안내해야 한다.

6) 제2조(관장) 가족관계의 발생 및 변동사항에 관한 등록과 그 증명에 관한 사무(이하 “등록사무”라 한다)는 대법원이 관장한다.

7)

1. 사회적 가족의 주거복지 지원 사업
2. 시 관할 보건기관 및 의료기관에서 환자 및 보호자로서의 권리
3. 「민법」 제1065조부터 제1070조까지의 규정에 따른 유언방식 및 이와 관련하여 이용할 수 있는 서울특별시 마을변호사, 마을세무사 제도 안내
4. 그 밖에 사회적 가족으로서 보장되는 권리와 지원 사업

- 알 권리는 우리 헌법상 기본적으로 표현의 자유와 관련하여 인정되는 것으로, 그 권리의 내용에는 자신의 권익보호와 직접 관련이 있는 정보의 공개를 청구할 수 있는 이른바 개별적 정보공개청구권이 포함된다 할 것임.
- 따라서, 사회적 가족의 알권리 차원에서 각호의 사항에 대해 사회적 가족에게만 별도의 안내 의무를 부여한 것은 다소 과도한 조치로 판단되며, 행정효율성 등을 고려하여 “요청(요구)시나 필요시”로 한정하여 수정하는 것이 바람직할 것으로 보임.

□ 사회적 가족에 대한 차별금지 의무화(안 제15조)

- 제정안(안 제15조)은 사회적 가족에 대한 차별금지 및 관련 제도 개선을 의무화하고 있음.

제15조(차별금지) 시장은 다음 각 호에 해당하는 기관의 업무수행과 관련하여 사회적 가족에 대한 차별을 금지하고, 사회적 가족이 동

등한 지원을 받을 수 있도록 제도를 점검하고 개선하여야 한다.

1. 시 및 그 소속 행정기관
2. 자치구(시의 위임사무에 한한다)
3. 시가 출자 또는 출연하여 설립한 기관
4. 시의 사무위탁기관(시의 위탁사무에 한한다)
5. 시의 지원을 받는 각종 복지 시설

- 다만 서울시의 모든 기관의 모든 업무수행에 대해 차별금지 및 제도 개선을 의무화하고 있으나, 특히 사회보장이나 복지서비스의 경우, 대다수의 사업이나 정책이 상위법을 근거로 전국이 일률적으로 추진하는 국비매칭 사업이라는 점을 고려할 때, 서울시에서만 인정하는 사회적 가족에 대한 차별 없는 지원은 사실상 그 실효성이 부족하다 할 것임.

□ 협력체계 구축(안 제17조)

- 조례안은 사회적 가족의 복지정책 추진을 위해 중앙정부 및 타 지방자치단체 등과의 교류·협력 체계를 구축하도록 하고 있음.

제17조(협력체계) 시장은 사회적 가족의 복지정책을 원활히 추진하기 위하여 중앙정부 및 다른 지방자치단체 등과 교류하고 협력할 수 있는 체계를 구축하도록 노력하여야 한다.

- 현재 중앙정부나 타 지자체에서 사회적 가족을 별도의 정책대상으로 규정하거나 지원하고 있지 않는 상황에서, 교류 및 협력 체계를 구축하도록 하는 것이 실효성이 있는지에 대한 검토가 필요할 것임.

□ 집행부 의견

- 조례안과 관련하여 집행부는 상위법 부재로 인한 집행 어려움 및 향후 국회의 입법동향에 따라 가족의 지원범위를 확대하는 것이 타당하다는 부동의 의견을 제출한 바 있음.

○ 다양한 형태의 가족 증가에 따른 동 제정조례안 입법취지에는 공감하나, 상기 조례안이 선언적인 조례에 그치지 않고 실제 지원할 수 있는 실효성 있는 지원조례로 제정하기 위해서는 먼저 ‘사회적 가족’에 대한 불특정 다수의 지지를 획득하고 다양한 의견수렴과 사회적인 공감대를 형성하고 이를 통해 상위법령에 근거규정 마련이 선행되어야 함. 상위법령 근거없이 조례로 가족의 범위를 확장하고 주거복지정책 및 등록증 발급 등을 추진하기에는 어려움이 있음.

○ 4월27일 발표한 여성가족부 제4차 건강가정기본계획(’21~’25)에서 「가족의 개념 확대 등 법령 제·개정」이 정책과제로 설정된 바, 향후 근거법률(민법, 건강가정기본법 등)의 입법동향에 따라 후속조치로 가족의 지원범위를 확대하는 것이 타당하다고 판단됨.

3 종합 의견

- 동 제정안은 서울시 차원에서 사회적 가족 구성의 제도적 근거를 마련해 소외될 수 있는 개인을 사회적 연결망으로 포용해 공생하는 사회를 구현하려는 것임.
- 다만 상위법의 가족 개념과 상충하는 점과, 서울시의 사무범위를 넘어선 입법이 될 수 있다는 점 등을 고려하여 보다 신중하고 접근과 검토가 요구된다 할 것임.