

● 제299회 ●  
서울특별시의회(임시회)  
제1차 보건복지위원회

서울특별시 주민생활안정 지원에 관한 조례  
일부개정조례안  
**검 토 보 고 서**  
(의안번호 : 2202)

2021. 2. 26.

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

# 【박기재 의원 대표발의】

의안번호 2202

## I. 조례안 개요

### 1. 제안경위

가. 제안자 : 박기재 의원 대표발의(외 14명)

나. 제출일자 : 2021년 2월 5일

다. 회부일자 : 2021년 2월 9일

### 2. 제안이유

- 외국인주민은 「지방자치법」과 「서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」에 따른 주민임에도 불구하고, 생활안정지원 대상에서 제외되어 있음. 그러나 코로나 19로 인해 외국인 재난 긴급생활비가 지급된 바 있으며, 추후 감염병 확산 등 긴급한 재난 상황에 대비하여 외국인주민 지원규정을 마련할 필요성이 있음.
- 이에 생활안정지원 대상에 외국인주민을 포함하도록 명확히 규정하고, 예상치 못한 어려움에 처한 경우 외국인주민에게 균등한 행정혜택과 안정적인 생활환경을 제공하여 복지를 증진시키고자 함.

### 3. 주요내용

- 외국인주민에게 생활안정지원을 할 수 있는 근거를 마련함.(안 제 8조 신설).

#### 4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「국민기초생활 보장법」, 「사회복지사업법」,  
「재난 및 안전관리 기본법」, 「감염병의 예방 및 관리에 관  
한 법」, 「긴급복지지원법」
- 나. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조
- 다. 기 타 : 신·구조문대비표(첨부)

## Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

### 1 개정안의 취지

- 동 조례 개정안은 생활안정지원 대상에 외국인주민을 포함하여 생활안정을 위한 서울시의 복지 제도를 이용할 수 있도록 하며, 기 실행한 서울시 외국인주민 대상 재난긴급생활비 등의 법적 근거를 명확하게 하도록 제안되었음.

### 2 개정안의 주요내용 검토

#### 가. 개정안의 주요내용

- 의안번호 2202 「서울특별시 주민생활안정지원에 관한 조례 일부개정조례안」은 생활안정지원의 대상에 외국인주민을 포함하도록 명확히 규정하여 외국인주민에게 생활안정을 위한 지원이 필요하다고 인정하는 경우, 같은 조례에 의한 관련 제반 지원이 가능하도록 안 제8조로 신설하고자 하는 내용임.
- 본 조례의 개정사항은 「서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」 제2조1)에 의거하여 외국인주민에게 생활안정을 위

1) **제2조(용어의 정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "외국인주민"이란 서울특별시(이하 "시"라 한다) 관내에 90일을 초과하여 거주하고 있는 외국인 및 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀를 말한다.
2. "다문화가족"이란 시 관내에 거주하며 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 가족을 말한다.
  - 가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족
  - 나. 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족

한 지원이 필요하다고 인정하는 경우, 지원을 실시한다는 사항임. 단, 법에서 따로 정하는 지원과 중복되는 경우 중복하여 지원하지 않을 수 있다고 규정하고 있음.

### 신·구조문대비표

현행	개정안
<p>&lt;신설&gt;</p> <p>제8조 (생략)</p>	<p>제8조(외국인주민에 대한 지원)</p> <p>시장은 「서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」 제2조에 따른 외국인 주민에게 생활안정을 위한 지원이 필요하다고 인정하는 경우 이 조례에 따라 지원할 수 있다. 다만, 다른 법령에서 따로 정하는 지원과 중복되는 경우 지원하지 아니할 수 있다.</p> <p>제9조 (현행 제8조와 같음)</p>

#### 나. 주민생활안정 지원 대상 및 내용

- 「서울특별시 주민생활안정지원에 관한 조례」는 서울시 저소득 취약계층 주민 보호를 위한 다양한 복지정책의 근거 조례임. 본 조례와 관련한 복지정책으로는 서울형 기초보장제도, 서울형 긴급복지지원제도, 돌봄SOS센터 사업, 서울시 자산형성사업(희망두배청년통장, 꿈나래통장, 이룸통장), 저소득 보훈자 지원사업 등이 있음.

3. "외국인주민 및 다문화가족 지원단체"란 외국인주민 및 다문화가족에 대한 지원을 주된 사업으로 하여 설립된 비영리법인 또는 단체를 말한다.

- 본 조례의 생활안정지원 대상은 수급권자, 차상위계층, 사회복지 시설에서 보호를 받는 사람 또는 같은 시설을 이용하는 사람, 기타 지원이 긴급한 생활안정을 필요로 하는 자로서 규칙으로 정하는 사람임. 그 밖에 각종 재난 상황이 발생하여 해당되는 주민에게도 생활안정을 위한 급여를 지급하도록 하고 있음.
- 생활안정지원의 내용으로는 급식, 교육, 문화체육교육활동경비, 명절보상품, 월동대책비, 긴급구호비, 재난발생시 생활비 지원 등 취약계층의 의식주에 관한 전반적 사항을 지원하고 있음.

### 「서울특별시 주민생활안정 지원에 관한 조례」

**제4조(생활안정지원의 대상)** ① 시장은 시에 거주하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람의 생활안정을 위하여 금전 또는 물품 등을 지원할 수 있다.

1. 수급권자
2. 차상위계층
3. 사회복지시설에서 보호를 받는 사람 또는 같은 시설을 이용하는 사람
4. 기타 지원이 긴급한 생활안정을 필요로 하는 자로서 규칙으로 정하는 사람

② 시장은 제1항의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 재난 상황이 발생하는 경우 제1항 각 호에 해당하는 사람 외의 주민에게도 생활안정을 위한 급여를 지급할 수 있다.

1. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제34조에 따른 감염병 위기관리대책에서 위기경보 수준이 최고 수준일 때
2. 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제2조에 따라 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해가 발생 한 때

**제5조(생활안정지원의 내용)** ① 지원대상자에 대한 지원내용은 다음 각 호와 같다. 다만, 다른 법령에 따라 같은 지원이 되는 사람의 경우는 그러하지 아니한다.

1. 급식관련경비 지원
2. 교육관련 경비 지원
3. 문화체육활동경비 지원
4. 명절보상품 지원
5. 월동대책비 지원
6. 긴급구호비 지원
7. 재난발생시 생활비의 지원
8. 그 밖에 규칙으로 정하는 사항

② 제1항에 따른 지원수준은 시장이 따로 정한다.

## 다. 외국인 주민

### 1. 현황

- 서울시 외국인 주민<sup>2)</sup> 현황은 2006년 14만 9천여 명에서 2019년 46만 6천여 명으로 서울시 인구의 전체 4.8%를 차지하고 있음. 외국인 노동자, 결혼이주여성, 외국인 유학생 등의 유입으로 외국인 주민의 비율이 급속하게 늘어나고 있음.

<표> 서울시 외국인주민 추이(2006~2019)

(단위 : 천명, %)

구분	전체	외국인	비율
2006	10,167	149	1.5
2007	10,200	207	2.0
2008	10,207	260	2.5
2009	10,219	335	3.3
2010	10,208	336	3.3
2011	10,313	366	3.6
2012	10,250	406	4.1
2013	10,195	396	3.9
2014	10,144	415	4.1
2015.1.1	10,103	458	4.5
2015.11.1	9,904	408	4.1
2016	9,806	404	4.1
2017	9,742	414	4.2
2018	9,674	446	4.6
2019	9,640	466	4.8

주 : 1. 2006년 최초 조사 시에는 한국국적을 가지지 않은 자는 외국인근로자와 결혼이민자만 조사(유학생, 외국국적동포 등은 미포함)

2. 기준에 1월 기준에서 2015년부터 11월 기준으로 변경

자료 : 통계청, 시도별 외국인주민 현황, KOSIS DB.

출처 : 행정안전부, 지방자치단체 외국인주민 현황.

- 2) 「서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」 제2조제1호에 따르면, "외국인주민"이란 서울특별시(이하 "시"라 한다) 관내에 90일을 초과하여 거주하고 있는 외국인 및 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀를 말한다.

- 서울시 외국인 주민의 성별 현황을 살펴보면 남성보다 여성이 많음을 알 수 있으며, 여성 외국인주민에 대한 정책적 지원과 고려가 필요하다고 볼 수 있음.

<표> 서울시 외국인주민 현황(2015~2019)

구분	2015			2016			2017			2018			2019			
	계	여	남	계	여	남	계	여	남	계	여	남	계	여	남	
전체	408,083	214,955	193,128	404,037	214,676	189,361	413,943	221,693	192,250	446,473	236,058	210,415	465,885	246,514	219,371	
(외국인주민 비율)	4.1%			4.1%			4.2%			4.6%			4.8%			
한국적을 가지 않은 자	외국인 노동자	102,081	42,425	59,656	85,878	34,154	51,724	70,077	26,712	43,365	80,567	29,973	50,594	75,322	28,174	47,148
	결혼이민자	27,573	19,665	7,908	33,139	23,615	9,524	32,061	22,293	9,768	32,677	22,740	9,937	33,281	23,249	10,032
	유학생	31,129	19,813	11,316	37,178	24,129	13,049	44,150	29,008	15,142	50,488	32,812	17,676	54,647	35,758	18,889
	외국국적동포	80,707	44,830	35,877	80,712	44,603	36,109	92,060	51,086	40,974	93,067	51,454	41,613	91,166	50,489	40,677
	기타	95,626	45,165	50,461	98,260	45,925	52,335	105,579	49,579	56,000	117,626	55,026	62,600	135,761	62,945	72,816
한국국적자	한국국적취득자															
	혼인귀화자	20,439	16,242	4,197												
	기타귀화자	20,081	11,704	8,377	40,775	28,364	12,411	41,692	28,970	12,722	42,040	29,186	12,854	42,208	29,408	12,800
외국인 주민자녀(출생)	30,447	15,111	15,336	28,095	13,886	14,209	28,324	14,045	14,279	30,008	14,867	15,141	33,500	16,491	17,009	

자료 : 통계청, 시도별 외국인주민 현황, KOSIS DB.

출처 : 행정안전부, 지방자치단체 외국인주민 현황.

## 2. 법적 근거

- 외국인주민 정의에 대한 법적근거는 「지방자치법」, 「주민등록법」, 「출입국관리법」와 행정안전부 업무편람 및 통계현황에서 명시하고 있음.

**<표> 외국인주민 관련 법적근거**

연번	관련법률 및 근거조항	주요내용
1	지방자치법 12조	‘주민’이란 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자
2	주민등록법 제23조제1항	다른 법률에 특별한 규정이 없으면 주민등록지를 공법관계에서의 ‘주소’로 규정. 자치법상 주민이란 일정 지방자치단체 구역 내에 주민등록지를 가지고 있는자.
3	주민등록법 제10조제1항9호	주민등록을 하면 무국적자나 외국인도 주민이 될 수 있음.
4	출입국관리법 제31조1항 동법88조2	입국한 날부터 90일을 초과하여 대한민국에 체류하려면 외국인 등록을 하여야 하고, 외국인 등록 및 체류지 변경 신고는 주민등록 및 전입신고에 같음함.
5	행정안전부	“외국인은 체류지(등록지)를 주소로 볼 수 있어 지방차법 상 ‘관할구역 안에 주소가 있는자’에 해당하므로 외국인 주민도 지방자치법상 주민으로 볼 수 있음. (행정안전부, ‘지방자치단체 외국인주민 지원 업무편람’ 2010.12)
6	행정안전부	매년 ‘지방자치단체 외국인주민 현황’을 발행 ① 국내 체류 외국인 중 90일 초과 체류자 ② 외국인이었으나 한국국적 취득한 자 ③ 한국국적 취득한 자의 미성년 자녀 및 한국인과 결혼한 한국국적 가지지 않은 자의 미성년 자녀
7	서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례	제2조(용어의 정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “외국인주민”이란 서울특별시(이하 “시”라 한다) 관내에 90일을 초과하여 거주하고 있는 외국인 및 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀를 말한다. 2. “다문화가족”이란 시 관내에 거주하며 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 가족을 말한다. 가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 나. 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 3. “외국인주민 및 다문화가족 지원단체”란 외국인주민 및 다문화가족에 대한 지원을 주된 사업으로 하여 설립된 비영리법인 또는 단체를 말한다.

- 외국인주민에 지원에 관한 법률로는 「긴급복지지원법」, 「국민기초생활보장법」, 「사회보장기본법」 등이 있으며, 긴급복지지원법과 국민기초생활보장법은 국내 체류하고 있는 외국인에 기준을 두어 지원하고 있음.

### 「긴급복지지원법 시행령」

제1조의2(긴급지원대상자에 해당하는 외국인의 범위) 「긴급복지지원법」(이하 “법”이라 한다) 제5조의2에 따라 법 제5조에 따른 긴급지원대상자(이하 “긴급지원대상자”라 한다)가 될 수 있는 외국인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다.

1. 대한민국 국민과 혼인 중인 사람
2. 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속(直系尊卑屬)을 돌보고 있는 사람
3. 「난민법」 제2조제2호에 따른 난민(難民)으로 인정된 사람
4. 본인의 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 사람
5. 그 밖에 보건복지부장관이 긴급한 지원이 필요하다고 인정하는 사람

### 「국민기초생활 보장법 시행령」

제4조(수급권자에 해당하는 외국인의 범위) 법 제5조의2에 따라 수급권자가 될 수 있는 외국인은 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인 등록을 한 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다.

1. 대한민국 국민과 혼인 중인 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
  - 가. 본인 또는 대한민국 국적의 배우자가 임신 중인 사람
  - 나. 대한민국 국적의 미성년 자녀(계부자·계모자 관계와 양친자관계를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 양육하고 있는 사람
  - 다. 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이 하는 사람
2. 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람 또는 사망한 배우자의 태아를 임신하고 있는 사람

- 관련 조례로는 「서울특별시 주민생활안정지원에 관한 조례」 및 「서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」가 있음.

- 본 조례를 근거로 2020년 총 32,377가구 외국인주민 대상 10,247백만원의 재난긴급생활비를 지원한 바 있음. 추진 배경은 인권위원회에서 외국인주민에 대한 서울시 재난지원금 미지원을 차별행위로 결정하고 개선을 권고함에 따라 진행된 사항임.

「서울시 인권위원회 결정문 통보(2020.6.10.)」

코로나19로 인한 재난 상황에서 주민의 생활안정과 지역경제 활성화를 위한 재난긴급 지원금 정책을 수립·집행하면서, 주민으로 등록되어 있는 외국인 주민을 달리 대우하고 있는 것은 합리적 이유없는 차별로 평등권 침해에 해당하므로 재난긴급 지원금 정책에서 외국인 주민이 배제되지 않도록 관련 대책을 개선 권고

<표> 외국인 재난긴급생활비 지급결과

총계		30만원 (1-2가구)		40만원 (3-4인가구)		50만원 (5인 이상 가구)	
건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액
32,377	10,247백만원	27,453	8,236	4,515	1,806	409	205

※ 카드사 통한 미사용 환수액 등을 포함한 최종 사업 실적 3월말 확정 예정

- 지원 대상은 기준일 현재 서울특별시에 외국인 등록 또는 거소 신고를 한지 90일을 초과하고, 가구소득이 중위소득 100%이하이며, 취업·영리활동이 가능한 가구이며, 지원내용은 가구당 30~50만원씩 1회 지원되었음. 본 지원을 통해 외국인주민에게 재난긴급생활비를 지급하여 차별을 해소하고, 재난긴급생활비 지급을 통한 지역경제를 활성화를 도모하였음.

<표> 외국인 재난긴급생활비 선정기준

(단위: 원)

1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
1,757,194	2,991,980	3,870,577	4,749,174	5,627,771	6,506,368

- 본 조례 개정을 통해 기 실행한 서울시 외국인 주민 대상 재난긴급 생활비 등의 법적 근거를 강화하고 외국인주민의 지원에 대한 명확한 규정을 둘 수 있을 것이라 판단됨.

### 3 관련기관 의견조회

#### 가. 집행부 의견검토 : 원안동의

- 조례 개정안과 관련하여 집행부는 외국인도 주민에 포함하는 「지방자치법」 취지와 외국인도 지원 대상에서 배제하지 않고 균등하게 지원하고자 하는 선언적·권고적 의미의 개정으로, 외국인 주민의 생활안정과 복지증진에 이바지 하는 측면에서 공감하며 이견 없다는 의견을 제시하였음.

#### 나. 입법자문 결과

- 본 건 조례는 중복입법의 소지가 없다고 판단되며, 법규의 명확화라는 입법의 타당성도 인정된다고 사료되며, 상위 법령에 위반하는 사항이 존재 하지 않으므로 개정 가능함.

#### ※ 입법 법률자문 세부 내용

- 본 조례안이 외국인주민 등 지원 조례와 중복된 입법에 해당하는지 여부
  - 외국인주민의 경우 「서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」에 따라 “생활 안정을 위한 지원”을 받을 수 있는 대상에 포함됨을 명확히 하면서도, “타법에서 따로 정하는 지원과 중복하여 지급하지 않을 수 있다”는 단서규정을 함께 두어 타 법령에 기한 중복지원을 미연에 방지하고 있는바, 명백히 불필요한 입법에 해당한다거나 외국인주민 등 조례와의 충돌 내지 모순으로 체계정당성을 침할 여지가 있는 입법으로 보기는 어렵다 사료됨.

- 본 조례안이 입법적 타당성을 저해되는지 여부
  - 외국인주민 등 지원조례에 의거하여 명백하게 “생활안정을 위한 지원금”을 받을 수 있는 관계로 본 조례안이 불필요한 중복입법에 해당한다고 보더라도, 외국인주민 등 지원조례 문언상 법령의 수요자인 외국인주민들로서는 서울특별시로부터 받을 수 있는 “각종 행정 혜택”의 범위가 어디까지인지 위 조례를 통해 생활안전을 위한 지원을 받을 수 있는지 여부를 쉽게 파악하기 어려움. 따라서 외국인주민 등 지원조례 자체를 개정하지 않은 현 상황에서, 불필요한 혼동을 방지하고 법령의 수요자인 외국인주민이 서울특별시로부터 생활안정을 위한 지원 대상에 포함됨을 쉽게 이해하고 파악할 수 있도록 하는 본 조례안이 입법적 타당성을 저해한다고 보기 어렵다 생각됨.

#### 4 종합의견

- 본 개정안은 서울시 인구의 4.8%를 차지하는 외국인주민에 대한 지원 사항을 조례에 명시하여, 지원 대상을 명확하게 함으로써 조례의 간명성을 높이는 것으로 쟁점사항은 없음.
- 또한 이미 서울시는 본 조례와 「서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원조례」를 근거로 2020년 외국인주민 대상으로 재난긴급생활비를 지급한 바, 본 개정을 통해 외국인주민 대상 재난긴급 생활비 등의 법적 근거를 명확하게 하여 법규의 명확성을 높일 수 있을 것이라 사료됨.
- 다만, 위 조례와 관련된 다수의 사업이 있으므로 외국인주민에 대한 면밀한 검토에 따른 사업 계획 수립 및 시행이 요망된다고 하겠음.

문 의 처

허아름 입법조사관 (02-2180-8145)