

서울특별시 자치헌장 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

1. 의안번호 : 제1650호
2. 제 안 자 : 서윤기 의원 외 42명
3. 제안일자 : 2020년 07월 13일
4. 회부일자 : 2020년 07월 14일

2. 제안이유

「서울특별시 인권 기본 조례」 제8조에 따른 인권영향평가 결과와 서울특별시 인권위원회의 자치법규 개선 권고 사항을 조례에 반영함으로써 시민의 인권을 보호하고 증진시키고자 함.

3. 주요내용

- 가. ‘소외계층’ 을 ‘취약계층’ 으로 함(안 제8조제2항)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 서울시 인권위원회 자치법규 개선 권고 사항 중 경제적 어려움을 겪고 있는 ‘소외계층’의 표현을 차별적 표현으로 보고 이를 ‘취약계층’으로 용어를 변경하기 위해 발의됨.

나. 자치법규 개선 권고 사항

- 2019년 서울시 인권위원회(이하 “인권위원회”)가 전체 자치법규를 대상으로 인권영향평가제도를 실시한 결과, 서울시 자치법규 62개의 자치법규(조례 57, 규칙 5) 96개 조문에서 시민의 인권을 침해하거나 침해할 우려가 있는 것으로 확인하고 지난 4월 조례 개정을 권고하였음.
 - 자치법규 전수조사는 ‘차별 및 인권 침해 예방’, ‘기본권 보장 및 권리의 구제’, ‘시민참여 보장’ 등 3개 평가분야별로 9개 평가항목을 세분화하여 평가하였음.
- 이에 따라 서울시는 2건의 조례와 1건의 시행규칙은 개정하였고, 82개 조문의 개정사항을 반영한 53건의 조례안이 의원발의 되어 (2020. 7. 13), 이 중 34건이 의결되었음.

〈 자치법규 분야 인권영향평가 권고내용 및 목록 〉

인권영향평가				권고사유
평가항목	현재용어	대안용어	조항	
총 계			96	
1. 차별적 용어 사용으로 인한 인권침해 (9개 용어)	계		50	
	행상/노점상	→ 거리가게	5	‘거리가게’는 ‘행상/노점상’의 순우리말로 서울시 행정 순화어임(2013)
	미혼	→ 비혼	1	미혼은 결혼을 못한 미완성의 상태라는 사회적 편견을 반영한 것으로 ‘하지 않은 것’을 명확히 나타내도록 용어변경 필요
	부모	→ 보호자	1	부모 외의 대상(조부모 등)에 대한 사회적 편견과 차별적 인식을 야기할 수 있음
	소외계층 우범지역	→ 취약계층 취약지역	14	경제적 어려움을 겪고 있는 대상 및 해당지역에 사회적 낙인을 야기할 수 있는 차별적 표현
	저출산	→ 저출생	11	인구감소의 책임이 여성에게 있는 것으로 오인될 소지가 있어 아기가 적게 태어난다는 용어사용
	유모차	→ 유아차	4	유모차는 ‘어미 母’지만 들어가 평등육아 개념에 반하는 용어로 개선필요 : ‘유아’ 중심으로 표현
	자매결연	→ 상호결연 (sister city)	12	성차별적 용어이며 우월적 관계를 나타내므로 보다 객관적인 용어로 순화 ※ 한국법제연구원(2015)에서 규정한 차별적 용어
	장애등급	→ 장애정도	1	장애등급제 폐지에 따른 용어 개선 필요 <장애인복지법>
	결손가장 결손가족	→ 소년소녀가장 한부모가정	1	비정상 가족이라는 고정관념, 차별적 인식이 반영된 용어 서울시 행정순화어임(2019)
2. 편견선입견에 근거하여 대상을 한정	계		5	
	학생	→ 청소년/시민	3	학생이 아닌 학교밖 청소년 등 사회적 다양성을 포함하는 용어 사용
	주부	→ 여성	1	사회적 통념에 근거하여 고용중단 여성을 ‘주부’로 특정할 우려가 있고, 실제 여성인턴십 사업으로 운영중
	특정계층 지칭		1	편견과 사회적 통념에 근거하여 시간적 여유가 있는 시민을 특정함으로써 차별인식을 강화할 우려가 있음 ※ 주부, 학생 등 → 고용계약이 없는 자
3. 입장 및 이용제한 조항에 따른 문화권 제약			8	시설관리자가 조례에 명기되지 않은 관람에 지장을 주는 행위를 하는 자에게 적절한 조치를 취할 수 있는 통일된 근거마련 및 시민의 문화권 보장
4. 장애인의 문화권 제약			4	장애정도가 심한 장애인은 외출시 보호자의 동반이 필요함. 이에 해당 장애인과 동행한 보호자 1인에 대해 관람(이용)료 면제하여 장애인 문화권 보장
5. 반환권 제약			8	시민이 공공시설의 이용을 취소하고자 할 때, 관람권(이용권) 반환에 대한 명확한 조항을 마련하여 시민의 반환권 권리보장
6. 과태료 부과징수에 대한 이의신청 절차미비로 인한 구제권 제약			20	과태료가 부과징수되는 경우, 이에 대해 이의를 제기할 수 있는 구제 절차(조항)를 마련하여 시민의 구제권 확보
7. 시민의 공직활동 참여권 보장 및 위촉해제 관련 차별적 조항			1	‘장애’가 직무수행을 가로막는다는 인식을 주어 장애인의 직무수행에 대해 부정적 인식으로 이어질 우려가 있어, 「정신상의 장애」 문구 삭제 필요

* 개인정보보호권 보장, 주민참여권 및 알권리 보장 여부의 두 가지 항목은 기본 조례가 있어 권고에서 제외됨.

다. 소외계층과 취약계층의 개념과 대상(안 제8조제2항)

- 안 제8조제2항은 시민의 정보격차를 해소하기 위해 노력하고, 정보 소외계층에 대한 정보기본권을 보장하여야 한다는 내용 중 “소외계층” 이라는 용어를 “취약계층” 으로 변경하려는 것임.
- 국립국어원 표준국어대사전에 따르면, “소외계층” 은 ‘사회의 여러 복지 정책이나 시설의 혜택을 받지 못하여 도움이 필요한 계층’ 으로 정의됨.
 - 그러나 “소외” 는 어떤 무리에서 기피하여 따돌리거나 멀리함을 의미하고 있어, 이럴 경우 소외계층은 사회적·경제적·교육적·문화적으로 주류사회로부터 배제되거나 그럴 가능성이 있는 집단을 뜻하게 됨.
- 반면 “취약계층” 은 ‘다른 계층에 비해 무르고 약하여 사회적으로 보호가 필요한 계층’ 을 의미하며, 개인적 속성이나 사회적 위치(예: 장애인, 여성, 이민자, 한부모가정), 예기치 않은 사고(예: 질병, 재해, 실업·실직 등), 생애과정(예: 청년, 중고령층, 기혼여성 등) 등의 차원이 병행적으로 적용되는 개념임¹⁾.
- 이처럼 ‘소외계층’ 이 사회·경제적 계층을 주류와 비주류로 차별하고 경제적 어려움을 겪고 있는 대상을 사회적으로 낙인시킴으로써 인권침해의 요소가 다분하다는 점에서 ‘취약계층’ 으로 변경·사용

1) 방하남 외(2012) “취약계층의 객관적 정의 및 고용과 복지를 위한 정책방안”. 경제사회발전 노사정위원회 연구보고서.

하는 개정안의 입법취지는 바람직하다고 판단됨.

- 한편 「경제교육지원법」, 「국민건강보험법」, 「고용정책기본법」 등 여러 법령에서는 ‘소외계층’ 과 ‘취약계층’ 사이에 특별한 의미의 차이를 두지 않고 혼용하고 있는 상황임.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062

인권영향평가에 따른 서울시 자치법규 개정에 대한
서울특별시 인권위원회 권고

서울특별시 인권위원회는 서울특별시 의회에서 제·개정하여 시행중인 서울특별시 조례를 서울시민의 인권보호와 증진, 그리고 인권침해 개선을 위해 실시한 서울특별시 인권영향평가 결과에 맞추어 개정할 것을 권고합니다.

서울시는 2012년 9월 28일 ‘서울시 인권 기본조례’를 제정하고, 2013년 ‘제1차 서울시 인권정책 기본계획(2013~2017)’과 2017년 ‘제2차 서울시 인권정책 기본계획(2018~2022)’ 등 2차례의 기본계획을 수립함으로써 인권을 시정의 기본이념으로 받아들여 인권도시 정책을 적극적으로 추진하고 있습니다.

‘서울시 인권 기본조례’는 서울시의 인권상황과 주요 인권의제가 변화됨에 따라 여러 차례 조례가 변경되었습니다. 서울시민의 인권보호와 증진을 위해 인권영향평가제도가 필요하다는 의견에 따라 2016년 9월 29일 6차 『서울특별시 인권 기본 조례』를 개정하면서 제8조에 인권영향평가에 대한 조항을 추가하여 인권영향평가제도 도입을 위한 법적 기반을 마련했습니다. 뿐만 아니라 2019년 1월 인권영향평가팀을 신설하면서 관련 사업의 적극적인 추진을 위해 노력중입니다.

- 서울시는 국내외 사례검토를 토대로 2018년 ‘서울시 인권영향평가 제도 도입에 관한 연구’ 결과를 토대로 ‘사후’ 인권영향평가 점검표를 개발하고, 2019년 서울시의 자치법규에 대한 전수조사(2019년 7월 1일 기준 860개)를 실시하여 인권영역별로 서울시민의 인권을 침해하거나 침해할 우려가 있는 조항을 점검한 바 있습니다.
- 서울시의 자치법규에 대한 전수조사를 위한 점검표는 ‘차별 및 인권 침해 예방’, ‘기본권 보장 및 권리의 구제’, ‘시민참여 보장’ 등 3개 분야로 나누고,

각 분야에 구체적인 평가항목을 세분화하여 9개로 만들었습니다.

평가분야	평가항목
차별 및 인권침해 예방	1) 차별적 용어사용으로 인한 인권침해
	2) 편견이나 선입견에 근거한 대상 한정에 따른 차별
	3) 입장 및 이용 제한 조항에 따른 문화권 제약
기본권 보장 및 권리의 구제	4) 장애인의 문화권 제약
	5) 반환권 제약(공공시설 이용 시 반환조항 미비)
	6) 구제권 제약(과태료 부과징수 법적 근거, 구제절차)
	7) 개인정보보호권 보장
시민참여 보장	8) 기본계획 수립 시 시민참여권 및 알권리 보장 여부
	9) 시민의 공직활동 참여권 보장 및 위촉 해제 관련 차별적 조항

- 서울시의 전체 자치법규를 대상으로 평가내용 9개 항목에 대해 사후 인권영향평가를 실시한 결과 860개 자치법규 중, 62개 자치법규 96개 조항에서 개정이 시급한 것으로 판단되었습니다.
- 서울시의 전체 자치법규를 대상으로 한 ‘사후’ 인권영향평가를 통해 기존 서울시의 자치법규에 들어있는 인권침해 요소를 일괄 점검하고 개선의 필요성을 확인함으로써 인권영향평가제도의 안정적 정착과 인권정책의 지속적인 추진을 위한 기반을 마련하였습니다.

이에 서울특별시 인권위원회는 현재 시행중인 서울특별시 자치법규 중 인권영향평가 기준에 맞지 않는 62개 자치법규의 개정을 권고합니다. 서울시는 서울특별시 조례 제·개정 과정에서 사전 인권영향평가를 위한 점검표를 마련·시행하는 등 인권기반의 자치입법이 이루어질 수 있도록 적극적으로 노력할 것을 촉구합니다.

붙임 1) 자치법규 분야 인권영향평가 방법 및 결과, 권고 목록 1부.

2020년 4월 2일

서울특별시 인권위원회

- 법제처, 여성가족부, 국가인권위원회, 타 지자체 권고사항 등을 종합적으로 고려하여 평가
- 인권전문가로 구성된 평가자문단의 검토·협의를 통하여 결과 도출
 - 서울연구원, 서울시 인권위원회 분과위원, 변호사 등 참여
- 차별 및 인권침해, 기본권 보장 및 권리 구제, 시민참여보장 등 3개 분야 9개 항목을 평가
 - 평가결과 총 96개 조항(조례 57개, 규칙 5개)의 보완을 통하여 인권 침해의 소지가 발생하지 않도록 개정 조치가 필요한 것으로 평가됨
- 인권영향평가 평가기준

	I 차별 및 인권침해	II 기본권 보장 및 권리의 구제	III 시민참여보장
개선점	인권친화적 행정기반 구축	문화권, 반환권, 구제권, 개인정보보호권	참여(참정)권, 평등권
인권 침해 (제한) 분야	1. 차별적 용어 사용으로 인한 인권침해 조항 2. 편견이나 선입견에 근거한 대상 한정에 따른 차별조항	3. 입장 및 이용 제한 조항에 따른 문화권 제약 4. 장애인의 문화권 제약(상위법에 근거한 시설 이용 감면(면제)의 올바른 적용여부) 5. 반환권 제약 (공공시설 이용 시 반환조항이 미비한 경우) 6. 구제권 제약(과태료 부과징수의 법적근거 여부 및 구제절차 포함 여부) 7. 개인정보보호권 보장	8. 기본계획 수립시 주민참여권 및 알권리 보장 여부 9. 시민의 공직활동 참여권 보장 및 위촉 해제 관련 차별적 조항

※ 위 7, 8, 9번은 관련된 시 기본 조례가 있어 권고에서 제외 (9번 예외, 자치법규 개정 권고내용 7번 참조)
 - 7. 서울특별시 개인정보보호에 관한 조례,
 - 8. 서울특별시 열린시정을 위한 행정정보 공개 조례
 - 9. 서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례

□ 자치법규 개정 권고목록

	서울특별시 조례명	조 항	권고내용	부 서
1	서울로 7017 이용 및 관리에 관한 조례	제13조(행위의 제한)	노점상 → 거리가게	공원녹지정책과
2	문화지구 관리 및 육성에 관한 조례	제3조(관리계획)		문화정책과
3	문화지구 관리 및 육성에 관한 조례 시행규칙	제2조(관리계획의 평가)		문화정책과
4	문화지구 관리 및 육성에 관한 조례 시행규칙	제3조(관리계획의 변경승인)		문화정책과
5	한강공원 보전 및 이용에 관한 기본조례	제17조(금지행위)		한강사업본부
6	해외주재관 근무에 관한 규칙	제9조(가족동반)	미혼 → 비혼	국제교류담당관
7	다자녀 가족의 영유아 양육지원 등에 관한 조례	제4조(기본원칙)	부모 → 보호자	가족담당관
8	지식재산 기본조례	제6조(지식재산기본계획의 수립)	소외계층 → 취약계층	경제정책과
9	생활문화 진흥에 관한 조례	제 6 조 의 2 (문 화 환경취약지역 우선 지원)		문화정책과
10	자치현장 조례	제 8 조 (정 보 격 차 해소)		법무담당관
11	금융복지상담 지원에 관한 조례	제1조(목적)		복지정책과
12	금융복지상담 지원에 관한 조례	제2조(시장의 책무)		복지정책과
13	세빛섬 사업의 공공성 확보에 관한 조례	제5조(공공성 확보계획 수립)		수상기획과
14	체육복지 진흥 조례	제1조(목적)		체육정책과
15	체육복지 진흥 조례	제2조(정의)		체육정책과
16	체육복지 진흥 조례	제4조(책무)		체육정책과
17	평생교육진흥에 관한 조례	제4조(평생교육진 흥시행계획의 수립 시행)		평생교육과
18	평생교육진흥에 관한 조례	제8조(서울특별시 평생교육협의회)		평생교육과
19	평생교육진흥에 관한 조례	제18조(사업)		평생교육과
20	에너지 조례	제8조(에너지계획)		녹색에너지과
21	범죄예방을 위한 도시환경디자인 조례	제 8 조 (범 죄 예 방 도시 환경 디자인 사업)		건축기획과

	서울특별시 조례명	조 항	권고내용	부 서
22	출산 및 양육지원에 관한 조례	제2조(정의)	저출산 → 저출생	가족담당관
23	출산 및 양육지원에 관한 조례	제8조(중장기 기본계획)		가족담당관
24	출산 및 양육지원에 관한 조례	제9조 (연도별 시행계획)		가족담당관
25	출산 및 양육지원에 관한 조례	제11조(기업·민간 단체 등의 지원)		가족담당관
26	출산 및 양육지원에 관한 조례	제12조(교육 및 홍보)		가족담당관
27	출산 및 양육지원에 관한 조례	제13조(포상)		가족담당관
28	출산 및 양육지원에 관한 조례	부칙5146호 제2조(시행계획에 관한 경과조치)		가족담당관
29	다자녀 가족의 영유아 양육 지원 등에 관한 조례	제1조(목적)		가족담당관
30	사회문제해결디자인 조례	제3조(적용범위)		디자인정책과
31	여성가족재단 설립 및 운영에 관한 조례	제3조(재단의 사업)		여성정책담당관
32	여성가족재단 설립 및 운영에 관한 조례	제1조(목적)		여성정책담당관
33	서울특별시립과학관 관리 및 운영 조례	제14조(시판매 시설 등의 설치운영)	유모차 → 유아차	경제정책과
34	서울로 7017 이용 및 관리에 관한 조례	제13조(행위의 제한)		공원녹지정책과
35	도시공원 조례 시행규칙	제9조(공원시설 이용료 신고 등)		공원녹지정책과
36	보도상 영업시설물 관리 등에 관한 조례	제2조(정의)		보행정책과
37	국제교류협력 증진에 관한 조례	제5조(자매결연 등)	자매결연 → 상호결연 (sister city)	국제교류담당관
38	국제교류협력 증진에 관한 조례	제6조(자매결연 등의 제의)		국제교류담당관
39	국제교류협력 증진에 관한 조례	제7조(자매결연 의결)		국제교류담당관
40	국제교류협력 증진에 관한 조례	제8조(교류사업의 내실화)		국제교류담당관
41	국제교류협력 증진에 관한 조례	제9조(기록의 보존 및 관리)		국제교류담당관
42	국제교류협력 증진에 관한 조례	제10조(결연의 취소)		국제교류담당관
43	국제교류협력 증진에 관한 조례	제13조(도시의 날 운영)		국제교류담당관

	서울특별시 조례명	조 항	권고내용	부 서
44	국제교류협력 증진에 관한 조례	제22조(공무원의 해외도시 등 근무)	자매결연 → 상호결연 (sister city)	국제교류담당관
45	시의회의원 공무국외활동에 관한 조례	제2조(적용범위)		기획담당관
46	시의회의원 공무국외활동에 관한 조례	제13조의2(예산 편성·집행)		기획담당관
47	중증장애인생산품 우선구매촉진을 위한 조례	제9조(구매 협조요청)		장애인복지정책과
48	식품 등 기부 활성화에 관한 조례	제9조(식품 등 기부 협조요청 등)		지역돌봄복지과
49	의용소방대 설치 및 운영에 관한 조례	제18조(재해보상)	장애등급 → 장애정도	재난대응과
50	장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원 조례	제10조(기본원칙)	결손가정 → 소년소녀가정 등	주택정책과
51	고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례	제22조(표창)	학생 → 청소년	어르신복지과
52	청소년육성위원회 조례	제10조(청소년 회의개최)		청소년정책과
53	자전거 이용 활성화에 관한 조례	제8조(정보격차 해소)		자전거정책과
54	경력단절 여성 등의 경제활동 촉진 조례	제2조(정의)	주부 → 여성	여성정책담당관
55	여객자동차 운수사업법 위반행위 신고포상금 지급 조례	제2조(정의)	주부, 학생, 직장인 → 고용계약이 없는 자	택시물류과
56	시립미술관 관리 및 운영 조례	제6조(관람의 금지)	입장 및 이용 제한에 따른 문화권 제약 술에 취한 자 등 → 다른 사람의 관람에 지장을 주거나 줄 우려가 있다고 판단되는 자	시립미술관
57	시립과학관 관리 및 운영 조례	제7조(관람의 제한)		경제정책과
58	도시건축전시관 운영 및 관리 조례	제9조(행위 및 이용의 제한)		도시공간개선단
59	시민청 운영 및 관리조례	제6조(이용의 금지)		시민소통담당관
60	서울상상나라 운영에 관한 조례	제7조(사용의 금지 및 제한)		보육담당관
61	가족자연체험시설 설치 및 운영 조례	제6조(사용제한)		교육정책과
62	시립박물관 관리 및 운영 조례	제7조(관람의 제한)		박물관과
63	시민안전체험관 설치 및 운영 조례	제4조(이용대상자)		안전지원과
64	한강공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례	제14조(이용료)	장애인의 문화권 제약	한강사업본부
65	시립미술관 관리 및 운영 조례	제9조(무료관람)		시립미술관

	서울특별시 조례명	조 항	권고내용	부 서
66	영어 및 창의마을 설치 운영에 관한 조례	제6조(이용료의 감면)	장애인복지법에 따른 장애인 → " 및 그와 동 행 하는 보호자 1인	평생교육과
67	시립과학관 관리 및 운영 조례	제6조(관람료 감면)		경제정책과
68	청년공간 설치 및 운영에 관한 조례	제5조(청년공간의 사용 등)	반환권 제약 입장료를 납부한 자가 그 이용을 취소 하는 때에는 입장료를 반환한다 (신설)	청년청
69	시립미술관 관리 및 운영 조례	제8조(관람료)		시립미술관
70	도시건축전시관 운영 및 관리 조례	제8조(이용료)		도시공간개선단
71	한강공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례	제18조(재해보상)		한강사업본부
72	한강공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례 시행규칙	제10조(기본원칙)		한강사업본부
73	시립과학관 관리 및 운영 조례	제22조(표창)		경제정책과
74	서울상상나라 운영에 관한 조례	제10조(청소년 회의개최)		보육담당관
75	시립박물관 관리 및 운영 조례	제8조(정보격차 해소)		박물관과
76	도시공원 조례	제23조(과태료 부과·징수)		공원녹지정책과
77	서울시설공단 설립 및 운영에 관한 조례	제33조(과태료)		건설혁신과
78	서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례	제44조(과태료)	주택정책과	
79	위험물안전관리 조례	제8조(과태료)	과태료 부과징수에 대한 이의신청 절차미비로 인한 구제권 제약	예방과
80	화재예방 조례	제4조(과태료 부과·징수)		예방과
81	자동차공회전 제한에 관한 조례	제10조(과태료의 부과 등)	부과·징수 절차는 → 부과·징수 및 이의신청 절차는	기후대기과
82	자연환경보전 조례 시행규칙	제19조(과태료 부과·징수)		자연생태과
83	주차장 설치 및 관리 조례	제30조(과태료 부과·징수)	부과·징수 및 이의신청 절차는	주차계획과
84	폐기물 관리 조례	제13조(과태료)		자원순환과
85	하수도 사용 조례	제42조(과태료 부과·징수)	물재생계획과	
86	혼잡통행료 징수 조례	제11조(위반차량 과태료)	교통정책과	
87	도시계획 조례	제69조(과태료의 징수절차)	도시계획과	

	서울특별시 조례명	조 항	권고내용	부 서
88	문화재 보호 조례	제67조(과태료의 부과·징수)		역사문화재과
89	문화지구 관리 및 육성에 관한 조례	제12조(과태료)	과태료 부과 징수에 대한 이의신청 절차 미비로 인한 구제권 제약	문화정책과
90	환경영향평가 조례	제34조(과태료)		환경정책과
91	공해차량제한지역 지정 및 운행제한에 관한 조례	제5조(위반차량에 대한 과태료)		차량공해저감과
92	건강한 음주문화 조성에 관한 조례	제10조(과태료)		건강증진과
93	금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례	제10조(과태료)		→ 건강증진과
94	육교 사용료 징수 조례	제11조(과태료)		부과·징수 및 이의신청 절차는
95	도로 점용허가 및 점용료 등 징수 조례	제9조의2(과태료 부과·징수)		보행정책과
96	주택임대차분쟁조정위원회 구성 및 운영 조례	제6조(위원의 신분보장)	'정신상의 장애' 문구 삭제	주택정책과