

● 제267회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 복지 및 건강 격차 해소에 관한 조례
전부개정조례안
검 토 보 고 서

2016. 4. 22.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

[김선갑 의원 발의]

의안번호 1072

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 김선갑 의원 발의(찬성자 17명)
- 나. 제안일 : 2016. 3. 17.
- 다. 회부일 : 2016. 3. 23.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 2013년 제정된 현행 조례는 서울시의 격차 심각성에 대한 문제제기에 따라 이의 해소를 위한 입법취지로 제정되었음. 그러나 현행 조례 내용에 따른 구체적인 정책이 추진되거나 실효를 거두고 있지 못하는 상황으로, 일례로 현행 조례에 규정되어 있는 복지·건강격차해소위원회도 아직 구성이 되지 않았고, 종합계획의 수립 역시 추진되지 않은 상황임.
- 따라서, 선언적인 의미에 머무르고 있는 현행 조례의 문제를 보완하여 실제 구체적 추진이 이루어질 수 있도록 하고, 궁극적으로 서울특별시의 복지, 건강, 주거, 교육, 소득보장에 관한 정책의 수립과 시행에 있어서 시민의 균형 잡힌 삶의 질 향상을 보장하고 생활지역에 따른 격차를 해소함으로써 시민 개개인이 행복한 삶을 영위할 수 있도록 하려는 것임.

나. 주요내용

- 1) 조례안 제명을 ‘서울특별시 시민의 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 격차해소에 관

한 조례안'으로 변경함

- 2) 서울특별시의 복지, 건강, 주거, 교육, 소득보장에 관한 정책은 자치구 및 생활권역이나 동의 지역적 특성을 고려하여 형평성과 효율성이 유지되도록 함(안 제3조제1항)
- 3) 지역간 격차 해소를 위하여 복지, 건강, 주거, 교육, 소득보장의 여건이 취약한 지역에 필요한 지원과 시책을 강구하도록 함(안 제7조제1항)
- 4) 균형 잡힌 삶의 질 및 격차 해소를 위한 목표 수립을 위해 2년마다 실태조사 실시하고, 이 결과를 통해 격차 지표를 선정하고 이 격차 지표의 변화추이를 관리 및 공표 하도록 함(안 제9조제1항 및 제3항)
- 5) 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 지역간 격차 해소를 위하여 복지, 건강, 주거, 교육, 소득보장에 관한 분야별 종합계획을 수립·시행하도록 함(안 제10조제1항)
- 6) 시민의 균형 잡힌 삶의 질 증진과 지역간 격차 해소를 위한 사업을 지원하도록 함(안 제12조제1항)
- 7) 균형 잡힌 삶의 질 향상과 지역간 격차 해소에 관한 주요 사항과 시책 추진에 있어 필요한 사항을 심의하기 위하여 시민 삶의 질 향상위원회를 구성·운영하도록 함(안 제13조제1항)
- 8) 지역간 격차 해소를 위한 사업추진에 필요한 경우 특별회계 등을 설치하여 자치구 및 법인·단체에게 예산의 범위 안에서 비용을 지원할 수 있도록 함(안 제22조제1항)
- 9) 지역간 격차지표와 서울시민복지기준 등 본 조례에 따른 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 격차해소에 관한 실태조사 결과, 주요 격차 지표의 현황, 격차해소를 위한 재정 및 사업 방안, 격차영향평가에 관한 사항, 서울시격차개선보고서를 2년마다 예산안과 함께 서울특별시의회에 제출·보고하도록 함(안 제24조제1항)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 『사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률』,
『지역보건법』 등

나. 예산조치 : 비용추계서 참조

다. 기 타 : 해당사항 없음

II. 검토의견 (수석전문위원 김태호)

1 개정안의 취지와 구조

- 개정안은 서울시의회가 의뢰하고 (사)자치분권연구소가 수행한 ‘서울시 복지 및 건강 격차해소에 관한 조례 전면개정을 위한 연구’의 결과와 이에 대한 집행부의 의견을 종합적으로 반영한 전부개정조례안임.
- 복지 및 건강 등에 관한 복지 영역의 지역간 격차를 해소하고 시민의 균형 잡힌 삶의 질을 향상할 수 있는 정책의 실효성을 확보하기 위한 취지를 가지고 있음.
- 개정안은 조례명을 「서울특별시 시민의 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 격차해소에 관한 조례」로 변경한 바, 이는 복지영역에 대한 지역간 격차가 복지와 건강뿐만 아니라 광의의 복지 차원에서 소득, 주거, 교육, 고용, 문화 등 다양한 분야에서 나타나고 있다는 점을 반영한 것으로 보이며, 격차 해소에서 더 나아가 상향평준화의 의미를 담고 있다고 하겠음.
- 개정안을 전체적으로 볼 때, 지역적 특성(안 제3조)과 지역간 격차 등을 반영한 정책(안 제7조)을 시행하기 위해 격차지표를 통한 실태조사(안 제9조)를 하도록 하고, 이러한 조사결과를 바탕으로 실효적인 분야별 종합계획(복지, 건강, 주거, 교육, 소득보장)을 수립(안 제10조)하도록 하며, 종합계획을 바탕으로 구체적 사업을 지원(안 제12조)하도록 명시하고 있음.
- 또한 서울시민의 균형적인 삶의 질 증진과 지역간 격차 해소 사업에 대한 심의를 위하여 ‘시민의 삶의 질 향상 위원회’를 구성·운영(안 제13조)하도록 하며, 각 사업의 실효성을 보장하기 위해 예산 지원 근거(안 제22조)를 마련하고, 그 사업의 결과 및 효과를 서울시격차개선보고서를 통해 의회에 보고(안 제24조)하도록 하는 구조를 가지고 있음.

2 주요 내용 검토

가. 총칙(안 제1장)

- 개정안은 용어의 정의를 통하여 “서울시민복지기준”을 법적 용어로 수용함으로써 서울시민복지기준에 대한 입법적 근거를 마련하였으며(안 제2조), 취약지역 등 우선적 고려의 원칙(안 제7조)을 제시함으로써 전부개정레안이 담고자 하는 실질적인 지향성을 명시하고 있음.

나. 삶의 질 향상 및 격차 해소 사업(안 제2장)

- 현행 조례에서는 복지 및 건강격차해소종합계획을 수립하도록 되어 있으나, 동일한 내용의 사업이 다른 조례에 근거한 유사분야 종합계획에 반복되어 나타나는 등의 문제가 지적되었고, 무엇보다 종합계획의 수립 자체가 실익이 없다는 비판이 있어왔음.
- 개정안은 “균형 잡힌 삶의 질 및 격차 해소를 위한 목표”를 설정하고, 이 목표와 관련된 실태조사와 격차지표 산출을 명시하였음.(안 제10조)
- 세부적인 사업 등은 복지, 건강, 주거, 교육 등 각 분야의 종합계획 혹은 기본계획과 연동하되, 이 분야별 종합계획에 지역간 격차해소를 위한 지향성을 반영하도록 규정하였음.(안 제10조)
- 현행 조례와 다르게 개정안에서는 추상적 원칙에서 세부적 예산계획에 이르는 종합계획이 반복수립되지 않도록 통합 조정되었다고 하겠음.
- 개정안은 삶의 질 향상 및 격차해소 지원사업에 대한 근거를 마련하여 실태조사 결과를 반영한 서울시민복지기준의 최저기준에 미달하는 취약시민 그리고 취약지역에 대해 우선적인 고려와 ‘특별한’ 지원을 격차해소를 위한 취지에서 시행할 수 있도록 명시하였음.(안 제12조)

다. 시민 삶의 질 향상위원회(안 제3장)

- 개정안은 현행 ‘복지·건강격차해소위원회’를 ‘시민 삶의 질 향상위원회’로 변경하고 분과위원회와 소위원회를 두고 이를 종합조절하는 체계로 위원회를 구성하였음.(안 제13조 및 안 제16조)
- 또한 현행 조례에서 ‘복지·건강격차해소위원회’의 위원장을 부시장(행정1부시장)으로 하고 있으나, 개정안은 ‘시민 삶의 질 향상위원회’의 위원장을 호선으로 선출하되 민간위원장 선출을 원칙으로 하고 있음. 이는 개혁적 활동을 실제화하는데 민간위원장 체제가 용이하다는 연구용역 결과를 반영한 것으로 사료됨.(안 제14조)
- 개정안은 ‘시민 삶의 질 향상위원회’의 기능을 분야별 위원회와 종합계획 또는 추진사업이 ‘삶의 질 향상과 격차해소’라는 목적을 관철하도록 기능을 부여하고 있으며, 특히 주요정책에 대해 격차와 관련된 영향평가의 내용을 위원회의 역할에 포함하여 관련 분야 정책에 대한 총괄기능을 대폭 보장하고 있음.
- 현행 조례는 분과위원회를 두고 있으나, 개정안은 분과위원회 외에도 소위원회 설치 근거를 마련함으로써 차등지원이나 취약지역 집중사업 등 민감한 예산이나 사업방식에 대해 한시적이고 집중적인 역할을 수행할 수 있도록 하였음.

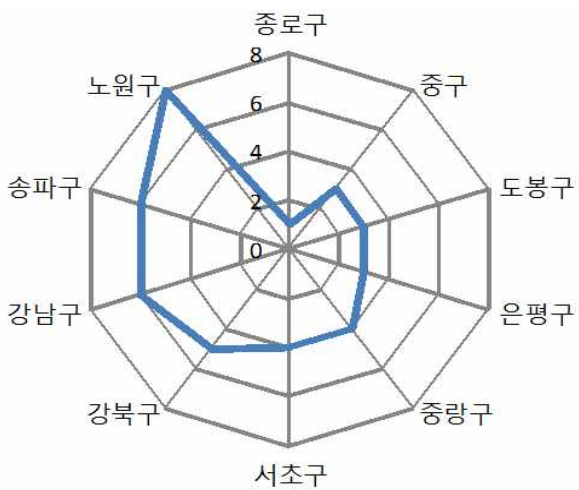
라. 결과의 공표와 보고(안 제4장)

- 개정안은 실태조사나 격차지표의 추이, 관련 분야 주요정책의 격차영향평가 등을 공표하도록 하고, 서울특별시의회에 서울시격차개선보고서를 제출·보고하도록 명시하였음.(안 제24조)

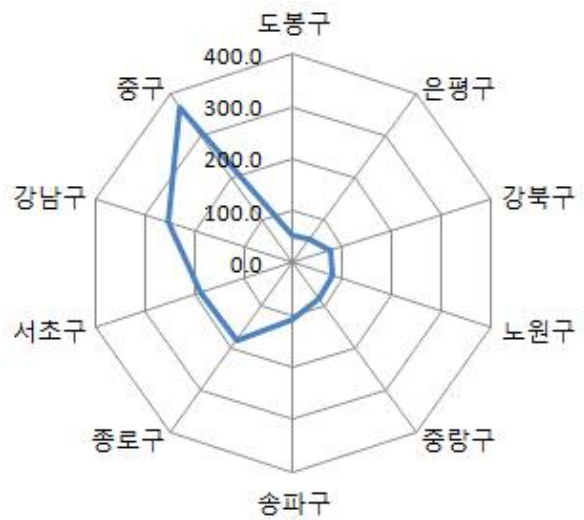
3 개정안의 필요성 및 평가

- 서울시가 제출한 도시기반시설현황을 재정자립도 기준 상·하위 자치구¹⁾로 비교·분석한 바에 따르면, 공공도서관 및 문화시설 등 공공시설과 대규모 점포 등이 강남3구와 도심 자치구에 편중되어 있는 것으로 나타남.(참고자료 참조)

[표] 주요 생활환경 격차 예시



<2013년말 기준 사회복지시설수>



<2013년 기준 순고용밀도>

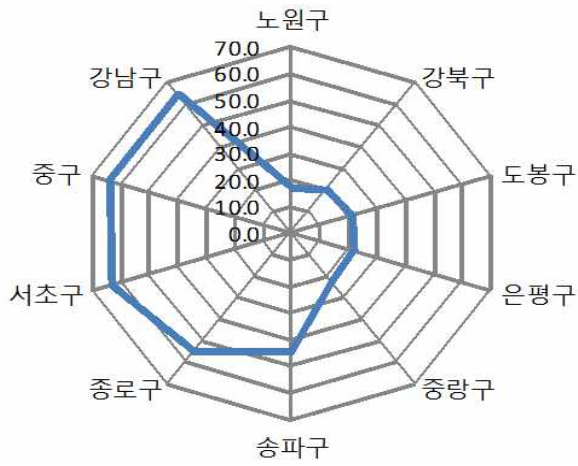
- 이처럼 도시기반시설 및 공공시설의 지역간 격차가 크게 발생하고 있는 바, 서울 시민이 어느 자치구에 거주하며 생계를 유지하더라도 공공서비스의 격차가 발생하지 않도록 체계적인 차등 지원과 정책 방안 마련이 시급하다고 하겠음.
- 지역 격차를 해소하고 더 나아가 시민의 삶의 질을 상향하여 평준화하는 것을 목적으로 한다는 점에서 본 개정안의 필요성과 타당성이 인정된다고 하겠음.

1) 재정자립도 기준 상위 자치구 : 강남구, 중구, 서초구, 종로구, 송파구,
하위 자치구 : 중랑구, 은평구, 도봉구, 강북구, 노원구

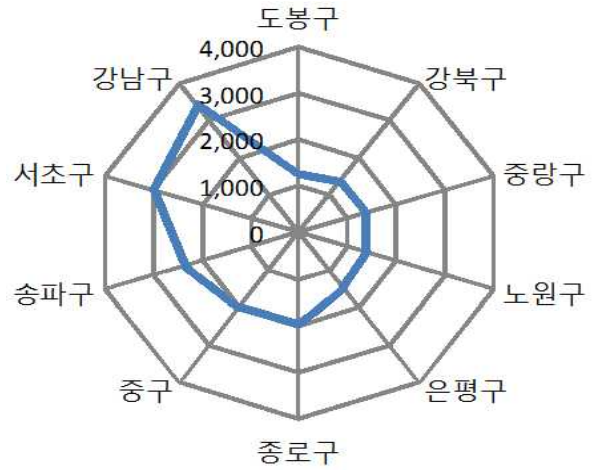
- 다만 본 개정안의 실무주관 부서를 집행부는 복지본부로 상정하고 있으나, 개정안의 내용을 감안할 때 시정 전반을 망라하는 규범성을 가지고 있는 측면이 인정되는 바, 복지본부에 국한된다기 보다는 기획조정실 소관으로 볼 수 있다는 점을 고려하여 실무주관 부서 재지정 등을 검토할 필요가 있다고 보임.

참고표

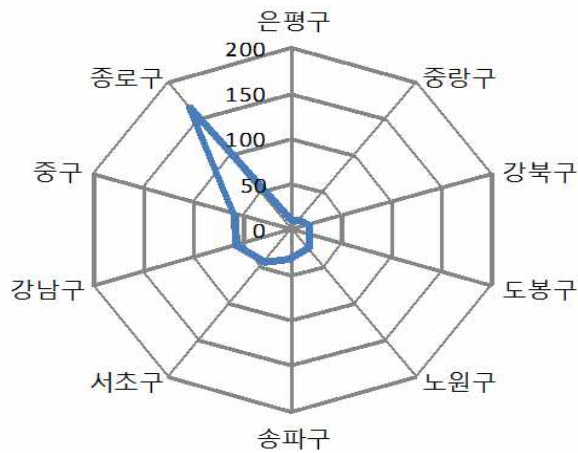
상·하위 자치구간 생활환경 격차 통계자료



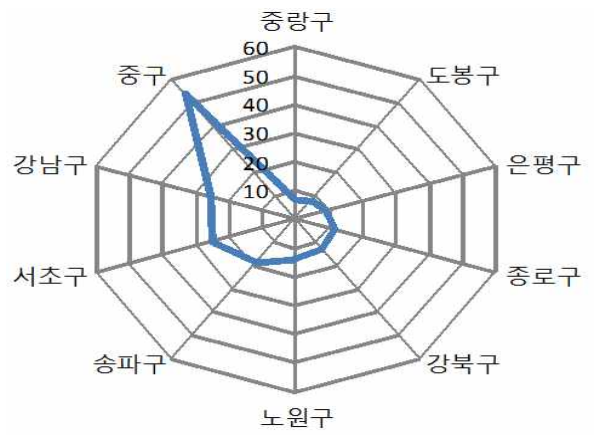
<2014년 기준 재정자립도>



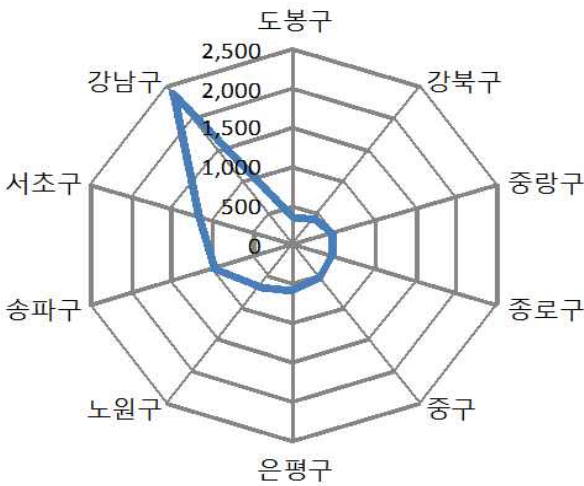
<2013년 기준 3.3㎡당 아파트 가격>



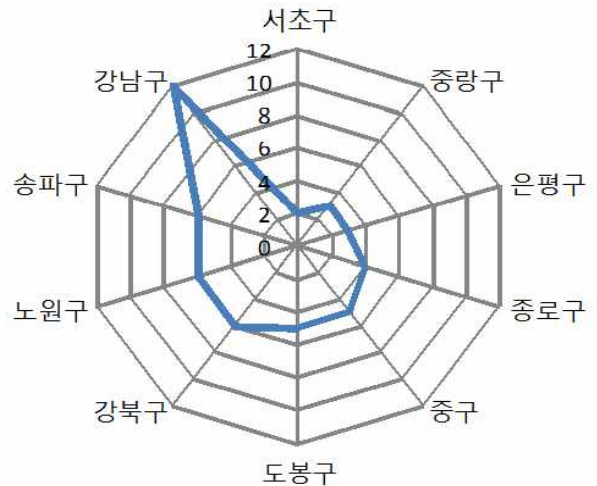
<2013년 기준 문화시설수>



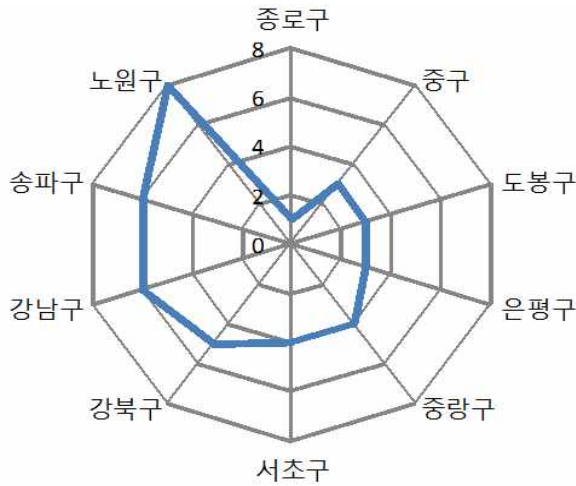
<2013년 기준 대규모점포수>



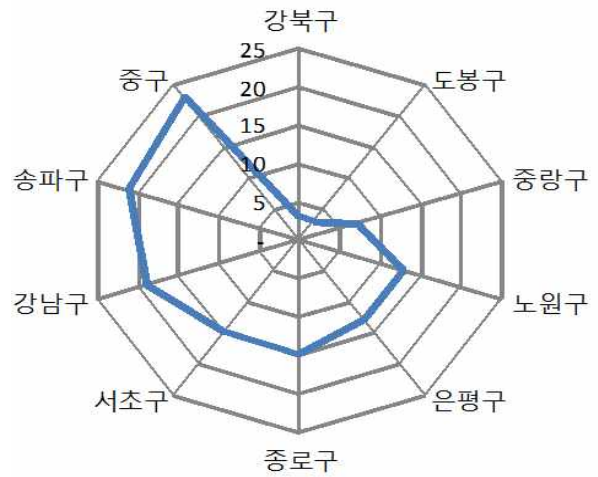
<2013년 기준 병원수>



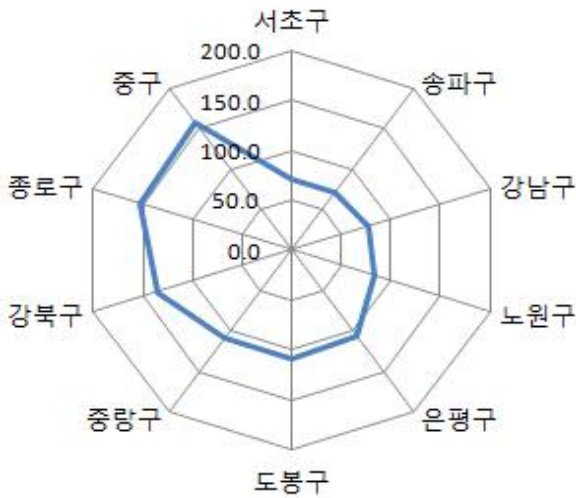
<2013년 기준 공공도서관수>



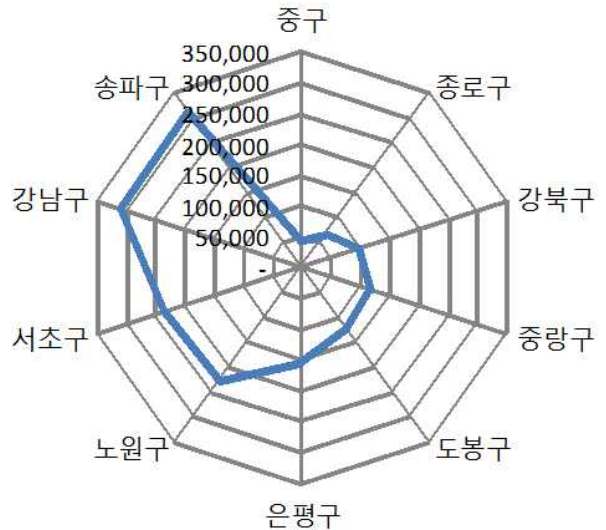
<2013년 기준 사회복지시설수>



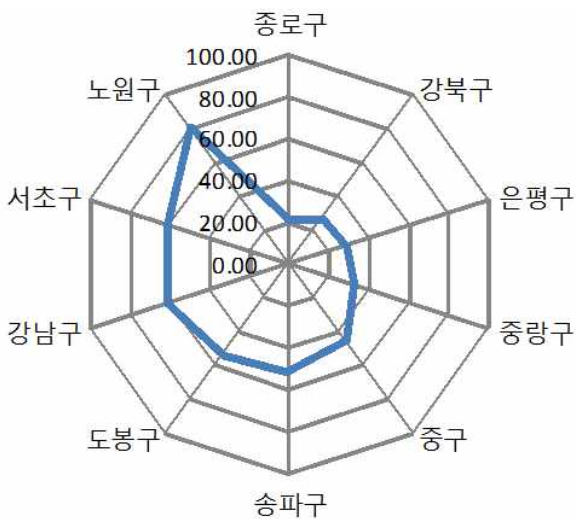
<2013년 기준 지하철역수>



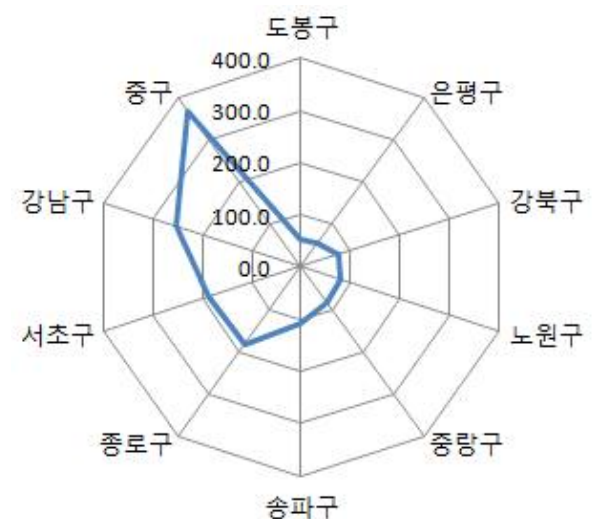
<2014년 기준 노령화 지수>



<2010년 기준 대학졸업자 인구>



<2013년 기준 아파트 비율>



<2013년 기준 순고용밀도>