

서울특별시 어린이·청소년 인권조례 일부개정조례안 심사보고서

의안 번호	1372
----------	------

2016년 9월 9일
행정자치위원회

1. 심사경과

- 가. 발 의 자 : 김경자(양천), 한명희의원 (찬성의원 17명)
- 나. 발 의 일 : 2016년 8월 16일
- 다. 회 부 일 : 2016년 8월 16일
- 라. 상 정 일 : 제270회 서울시의회 임시회 제6차 행정자치위원회
2016년 9월 7일 상정·의결(원안 가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 김경자 의원)

가. 제안 이유

여성친화도시를 표방해온 서울시는 기초생활수급자 등 경제적 어려움에 처한 취약계층 청소년을 대상으로 청소년건강센터, 소녀돌봄약국 등을 통해 건강교육 및 진료체계를 구축하여 청소년 친화적인 환경을 조성하려고 있음.

최근 뉴욕시의회에서도 뉴욕시 소재 학교 여학생 및 보호시설의 거주 여성을 위하여 여성 위생용품을 무료로 제공하는 법안을 통과시키는 등 여성의 건강 및 위생관리를 지원하는 프로그램을 적극적으로 시행하고 있음.

이에 경제적 빈곤으로 여성위생용품을 사용하지 못하고 위생관리에 어려움을 겪고 있는 여성 어린이·청소년에게 생리로 인하여 신체적·정신적으로 생활에 어려움을 겪지 않고 배려 받을 권리를 지키며, 실제적인 지원이 이루어질 수 있도록 적절한 위생관리 위한 관련 교육 및 위생용품을 제공하려는 것임.

나. 주요내용

- 시장은 빈곤 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 교육 및 정보 제공, 위생용품 지원 등 필요한 시책을 수립·시행하도록 함 (안 제19조제6항 신설).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「헌법」, 「유엔 아동의 권리에 관한 협약」, 「아동복지법」, 「청소년기본법」, 「청소년복지지원법」, 「청소년활동지원법」

4. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 한태식)

- 본 개정조례안은 제19조(복지에 관한 권리)에 제6항을 신설하여 빈곤 여성 어린이·청소년의 건강증진을 위하여 관련 교육 및 정보 제공, 위생용품지원 등 필요한 시책을 수립·시행하려는 것임.
- 입법취지는 경제적 사유로 여성 위생용품을 사용하기 어려운 여성 어린이·청소년에게 위생관리를 위한 교육과 실제적인 지원이 이루어질 수 있도록 조례를 개정하려는 것임.
- 여성위생용품은 여성만이 소비계층일 뿐만 아니라 지극히 개인적인 부분이어서 국가나 지방자치단체에서 정책으로 추진하기에 주저할 수 밖에 없었던 사안으로 소위 ‘운동화 깔창 생리대¹⁾’로 알려진 저소득층 소녀들의 ‘배려받지 못한 인권’에 대한 근본적인 대책결 마련이 필요하게 되어 본 안건이 제출된 것으로 보여짐.
- 본 사안은 사회적으로 청소년들의 인권문제로 인식되지만, 다수의 지방자치단체는 복지정책으로 대응하고 있으며, 복지정책으로 대응하는 이유는 모두가 고르게 누려야 할 인권의 문제가 아닌 ‘저소득층을 위한 지원사업’으로 인식하고 있는 것에 그 원인이 있다고 하겠음.

가. 인권적 측면에서의 검토

- 「청소년복지지원법」 제14조²⁾는 위기청소년에게 필요한 사회적·경제적 지원을 할 수 있도록 정하고 있으며, 서울시 조례는 「청소년복지법」을 근거로 하여 어린이·청소년의 인권실현을 목적으로 제정되었음.

-
- 1) 저소득층 여성 청소년이 생리대 살 돈이 없어서 신발 깔창으로 대신 사용한 일화가 SNS에 올라와 인권·건강위협의 문제가 대두되었다
 - 2) 제14조(위기청소년 특별지원) ① 국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위기청소년에게 필요한 사회적·경제적 지원을 할 수 있다.

- 따라서, 법체계상 본 조례에 관련 근거를 마련하는 것이 타당한 것으로 보여지며, 본 조례의 내용이 어린이·청소년이 누려야할 건강, 안전, 활동, 복지 등을 기본적인 권리로 정하고 있어 조례의 목적과 취지에도 부합된다고 하겠음.
- 다만, 제19조 제4항에 시장은 빈곤 등 추가적인 배려가 필요한 어린이·청소년을 대상으로 지원프로그램을 운영할 수 있도록 정하고 있고, 동 조례의 제9조제4항에 생리로 인하여 신체적·정신적으로 생활의 어려움을 겪지 않고 배려받을 권리를 규정하고 있음.

제9조(건강) ④ 여성 어린이·청소년은 생리로 인하여 신체적·정신적으로 생활에 어려움을 겪지 않고 배려받을 권리가 있으며, 법령이나 지침에 따른 휴가나 휴식을 보장받을 권리가 있다.

제19조(복지에 관한 권리) ④ 시장은 빈곤·장애·소수자 어린이·청소년 등 자립 및 추가적인 배려가 필요한 어린이·청소년을 대상으로 한 지원 프로그램을 운영해야 한다.

- 조례 발의의 취지를 살펴 볼 때, 본 조례 제19조의 ‘빈곤’을 전제로 한 복지정책의 측면보다는 ‘여성 어린이·청소년이면 누구나’ 생리로 인한 어려움을 겪지 않을 권리를 보장하는 제9조의 개정으로 접근하는 것이 입법취지에 보다 부합(附合)하다고 하겠됨.

나. 집행부 의견

- 본 개정조례안과 관련하여 집행부는 제19조제6항은 시장의 책무를 규정하고 있어 복지에 관한 일반적 권리를 내용으로 하는 제19조의 조문체계와 맞지 않고(법무담당관), 사업추진 부서와 예산편성부서의 상이로 인한 사업수행 가능여부(예산담당관)에 대한 의견이 있었으며,

어린이·청소년의 인권실현을 목적으로 제정된 조례로 어린이·청소년의 인권보장을 위한 상담과 구제기능 교육 및 홍보 등 인권의 실효성을 담보하기 위한 동 인권조례 제정취지와 관계법령 등에 저촉되는 내용이 없어 동의하는 의견(청소년담당관)을 제출한 바 있음.

〈 집행부 의견 〉

법무담당관

- 일부개정 조례안 제19조 제6항은 여성 어린이·청소년에 대한 위생용품 지원 등 시장의 책무를 규정하고 있어 복지에 관한 일반적 권리를 내용으로 하는 제19조의 조문체계와 맞지 않음.

예산담당관

- 위생용품 등의 지원 사업을 현재 여성정책담당관에서 추진하고 있으며 동 인권조례 일부개정 조례안 통과 시 청소년담당관에서 예산편성 후 사업수행이 가능할지 의문임.
- 여성정책담당관실에서 이 사업을 위하여 '17년 예산으로 15억원을 편성 요구하였음.

청소년담당관

- 어린이·청소년의 인권보장을 위한 상담과 구제기능, 교육 및 홍보 등 인권의 실효성을 담보하기 위한 동 인권조례 제정취지와 관계 법령 등에 저촉되는 내용이 없으므로 일부개정 조례(안)에 동의함.

다. 서울시의 유사 사업

- 서울시 여성가족정책실에서는 저소득층 청소년의 통합건강지원을 위한 대책마련 지시(2016.5.27.)에 따라 국민기초생활수급자 중 신청자에게 여성위생용품을 거주지로 배달하는 사업을 추진하고 있으며, 예산의 전용으로 사업을 추진하고 있는 바, 2017년 예산에 편성하기 위해서는 복지부와 협의가 필요할 것으로 판단됨.

‘저소득층 청소년 통합건강관리 추진계획’ 중 발체

□ 생리대지원

○ 중점대상 지원

- 대상 : 국민기초생활수급자 27,279명 중 지원 신청자(10~19세)
- 지원방법 : 신청자 자격여부 검토후 거주지로 배달

○ 청소년 이용시설에 생리대 비치

- 청소년들이 이용할 수 있는 분위기 조성
- 이용시설 : 지역아동센터(334개소), 소녀돌봄약국(200개소), 시립 청소년건강센터 및 가출청소년 쉼터 등(27개소), 청소년상담복지센터(3개소), 종합사회복지관(93개소), 학교밖청소년 지원센터(1개소) 등

□ 소요예산 : 505,803천원

라. 종합검토

- 본 개정조례안은 경제적 이유로 여성 위생용품을 사용하기 어려운 여성 어린이·청소년에게 위생관리를 위한 교육과 실제적인 지원의 근거를 마련하고자 하는 사안으로, 경제적으로 곤경에 처한 여성 어린이·청소년들의 권리를 보장하는 측면에서는 타당성과 시급성이 있다고 하겠음.
- 그러나, 누구나 누려야 할 인권의 문제가 아닌 일부 계층만을 지원하는 방안은 입법자의 취지와는 다른 결과를 초래할 수도 있는바, ‘여성 어린이·청소년 모두’의 인권을 보장하며 청소년들에게 낙인효과를 방지하는 방안에 대하여 다양한 의견수렴을 통한 종합적이고 정책적인 판단이 필요할 것으로 사료됨.

5. 질의 및 답변요지 : 생략.

6. 토론요지 : 없음.

7. 심사결과 : 원안 가결 (재석위원 9명, 전원찬성).

8. 소수의견의 요지 : 없음.

9. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시 어린이·청소년 인권조례 일부개정조례안

(김경자(양천) 의원 대표발의)

의안 번호	1372
----------	------

발의연월일 : 2016년 8월 16일

발 의 자 : 김경자(양천), 한명희 의원(2명)

찬 성 자 : 김동율, 김창원, 맹진영, 문영민,
박기열, 박양숙, 박호근, 서윤기,
신원철, 우창윤, 이명희, 이윤희,
이정훈, 장우윤, 장인홍, 전철수,
최판술 의원(17명)

1. 제안이유

여성친화도시를 표방해온 서울시는 기초생활수급자 등 경제적 어려움에 처한 취약계층 청소년을 대상으로 청소년건강센터, 소녀돌봄약국 등을 통해 건강교육 및 진료체계를 구축하여 청소년 친화적인 환경을 조성하려고 있음.

최근 뉴욕시의회에서도 뉴욕시 소재 학교 여학생 및 보호시설의 거주 여성을 위하여 여성 위생용품을 무료로 제공하는 법안을 통과시키는 등 여성의 건강 및 위생관리를 지원하는 프로그램을 적극적으로 시행하고 있음.

이에 경제적 빈곤으로 여성위생용품을 사용하지 못하고 위생관리에 어려움을 겪고 있는 여성 어린이·청소년에게 생리로 인하여 신체적 정신적으로 생활에 어려움을 겪지 않고 배려 받을 권리를 지키며, 실제적인 지원이 이루어질 수 있도록 적절한 위생관리 위한 관련 교육 및 위생용품을 제공하려는 것임.

2. 주요골자

가. 시장은 빈곤 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 교육 및 정보 제공, 위생용품 지원 등 필요한 시책을 수립·시행하도록 함(안 제19조제6항 신설).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「헌법」, 「유엔 아동의 권리에 관한 협약」, 「아동복지법」,
「청소년기본법」, 「청소년복지지원법」, 「청소년활동지원법」

나. 예산조치 : 비용추계서 별첨

다. 기 타 : 해당사항 없음

서울특별시조례 제 호

서울특별시 어린이·청소년 인권조례 일부개정조례안

서울특별시 어린이·청소년 인권조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제19조제6항을 다음과 같이 신설한다.

⑥ 시장은 빈곤 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 교육 및 정보 제공, 위생용품 지원 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제19조(복지에 관한 권리) ① ~ ⑤ (생 략) <신 설>	제19조(복지에 관한 권리) ① ~ ⑤(현행과 같음) ⑥ 시장은 빈곤 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 교육 및 정보 제공, 위생용품 지원 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

서울특별시 어린이·청소년 인권조례 일부개정조례안

비용추계서

I. 비용추계 요약

1. 비용발생 요인

가. 빈곤 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 ①교육 및 정보 제공, ②위생용품 지원 등 필요한 시책을 수립·시행하도록 함에 따라 비용 발생(개정안 제19조제6항)

2. 비용추계의 전제

가. 유의사항

1) 모든 비용은 현재 서울시가 추진 중인 사업을 참고로 추계하였으나, 시책 범위에 별도의 상한과 하한이 없어 시장의 결정에 따라 비용발생 규모의 변동이 클 수 있음

나. 가격기준

1) 서울시 방침서 「저소득층 청소년 통합건강관리 추진계획(여성정책담당관-11804, 2016.6)」을 참조함
2) 기관 비치용 생리대는 기부를 전제로 개당 100원을 적용

다. 비용추계기간 : 시행 후 5년

(※ 비용추계기간 이후에도 지속적인 비용 발생 예상)

라. 비용추계가정

1) 인건비 인상 및 물가 상승 등은 별도로 고려하지 않음
2) 민간위탁금(취약계층 청소년 성·건강지원 프로그램)은 2차년부터 5%씩 인상 가정
3) 어린이·청소년의 대상에 서울시 체류, 노동, 교육기관 교육생 등 포함되어야 하나 그 수가 많지 않을 것으로 보고 별도로 반영하지 않음

3. 비용추계의 결과

가. 5년간 109억 88백만 원이 소요되는 것으로 나타나, 연평균 21억 98백만 원의 비용이 발생하는 것으로 추계됨

나. 비용추계의 결과

(단위 : 백만 원)

연도		1차년도 (2017년)	2차년도 (2018년)	3차년도 (2019년)	4차년도 (2020년)	5차년도 (2021년)	합계
구분	-	-	-	-	-	-	-
	소계(a)	-	-	-	-	-	-
세입	생리대 지원 (사무관리비)	1,627	1,772	1,939	2,108	2,253	9,699
	지원 프로그램 (민간위탁금)	303	229	240	252	265	1,289
	소계(b)	1,930	2,001	2,179	2,360	2,518	10,988
□ 총 비용(b-a)		1,930	2,001	2,179	2,360	2,518	10,988

4. 덧붙이는 의견

없음

5. 작성자

시의회사무처	예산정책담당관
담당관	남승우
사업평가팀장	황훈
분석관	한기백

☎02-3705-1285, e-mail(hophan@seoul.go.kr)

II. 비용추계의 상세내역

1. 기본요소의 산정 : 지원대상 등

가. 국민기초생활수급자(27,279명)

- 연령별 현황(서울시, '16.4월)

(단위: 명)

연령	국민기초생활수급자				
	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여	계
계	11,194	2,436	436	13,213	27,279
10세	530	107	26	920	1,583
11세	618	156	31	975	1,780
12세	758	165	36	1,082	2,041
13세	849	181	38	1,234	2,302
14세	1,039	196	34	1,401	2,670
15세	1,314	268	50	1,957	3,589
16세	1,415	298	51	2,296	4,060
17세	1,569	324	52	2,462	4,407
18세	1,614	373	62	824	2,873
19세	1,488	368	56	62	1,974

※ 서울시의 '14년 통계에 따르면 여성 초경시작 평균나이는 11.7세로 9세 이하의 대상에서 제외함

- 신청비율의 가정: 2016년 이미 시행한 시책으로 인식이 확산되고 있어, 2017년도는 대상인원의 70%를 적용하고 이후 매년 전년대비 10%씩 증가하는 것으로 추정

(단위: %)

비고	2017	2018	2019	2020	2021
신청비율	70	77	85	93	100

나. 시설 지원 대상인원

- 서울시 여성정책담당관 방침서 「저소득층 청소년 통합건강관리 추진계획」

(단위: 명)

시설명	지역아동센터	종합사회복지관	청소년시설	합계
지원대상	1,781	1,689	154	3,624

2. 취약계층 청소년 생리대 지원(사무관리비)

※ 산식 = ①개인 발송 생리대 비용 + ②택배비 + ③이용기관 비치 생리대 + ④약국 비치 생리대

① 개인발송 = 대상인원 × 생리대 팩당 단가 × 1인당 월소요 팩 수 × 개월 수 × 신청비율

② 택배비 = 대상인원 × 택배비 × 발송횟수

③ 이용기관 비치 = 기관 신청인원 × 생리기간 × 1일 소요 개수 × 개월 수 × 단가 × 신청비율

④ 약국 비치 = 대상 약국수 × 1일 소요 개수 × 영업일수 × 개월 수 × 단가 × 신청비율

가. 1차(2017년)년도

$$\textcircled{1} = 27,279\text{명} \times 3,000\text{원} \times 2\text{팩} \times 12\text{개월} \times 70\% = 1,375\text{백만 원}$$

$$\textcircled{2} = 27,279\text{명} \times 3,000\text{원} \times 2\text{회} = 164\text{백만 원}$$

$$\textcircled{3} = 3,624\text{명} \times 5\text{일} \times 3\text{개} \times 12\text{개월} \times 100\text{원} \times 70\% = 46\text{백만 원}$$

$$\textcircled{4} = 200\text{개} \times 10\text{개} \times 25\text{일} \times 12\text{개월} \times 100\text{원} \times 70\% = 42\text{백만 원}$$

$$\text{소계} = 1,375 + 164 + 46 + 42 = 1,627\text{백만 원}$$

나. 2차(2018년)년도

$$\textcircled{1} = 27,279\text{명} \times 3,000\text{원} \times 2\text{팩} \times 12\text{개월} \times 77\% = 1,512\text{백만 원}$$

$$\textcircled{2} = 27,279\text{명} \times 3,000\text{원} \times 2\text{회} = 164\text{백만 원}$$

$$\textcircled{3} = 3,624\text{명} \times 5\text{일} \times 3\text{개} \times 12\text{개월} \times 100\text{원} \times 77\% = 50\text{백만 원}$$

$$\textcircled{4} = 200\text{개} \times 10\text{개} \times 25\text{일} \times 12\text{개월} \times 100\text{원} \times 77\% = 46\text{백만 원}$$

$$\text{소계} = 1,512 + 164 + 50 + 46 = 1,772\text{백만 원}$$

다. 3차(2019년)년도

$$\textcircled{1} = 27,279\text{명} \times 3,000\text{원} \times 2\text{팩} \times 12\text{개월} \times 85\% = 1,669\text{백만 원}$$

$$\textcircled{2} = 27,279\text{명} \times 3,000\text{원} \times 2\text{회} = 164\text{백만 원}$$

$$\textcircled{3} = 3,624\text{명} \times 5\text{일} \times 3\text{개} \times 12\text{개월} \times 100\text{원} \times 85\% = 55\text{백만 원}$$

$$\textcircled{4} = 200\text{개} \times 10\text{개} \times 25\text{일} \times 12\text{개월} \times 100\text{원} \times 85\% = 51\text{백만 원}$$

$$\text{소계} = 1,669 + 164 + 55 + 51 = 1,939\text{백만 원}$$

라. 4차(2020년)년도

$$\textcircled{1} = 27,279\text{명} \times 3,000\text{원} \times 2\text{팩} \times 12\text{개월} \times 93\% = 1,827\text{백만 원}$$

$$\textcircled{2} = 27,279\text{명} \times 3,000\text{원} \times 2\text{회} = 164\text{백만 원}$$

$$\textcircled{3} = 3,624\text{명} \times 5\text{일} \times 3\text{개} \times 12\text{개월} \times 100\text{원} \times 93\% = 61\text{백만 원}$$

$$\textcircled{4} = 200\text{개} \times 10\text{개} \times 25\text{일} \times 12\text{개월} \times 100\text{원} \times 93\% = 56\text{백만 원}$$

$$\text{소계} = 1,827 + 164 + 61 + 56 = 2,108\text{백만 원}$$

마. 5차(2021년)년도

$$\textcircled{1} = 27,279\text{명} \times 3,000\text{원} \times 2\text{팩} \times 12\text{개월} \times 100\% = 1,964\text{백만 원}$$

$$\textcircled{2} = 27,279\text{명} \times 3,000\text{원} \times 2\text{회} = 164\text{백만 원}$$

$$\textcircled{3} = 3,624\text{명} \times 5\text{일} \times 3\text{개} \times 12\text{개월} \times 100\text{원} \times 100\% = 65\text{백만 원}$$

$$\textcircled{4} = 200\text{개} \times 10\text{개} \times 25\text{일} \times 12\text{개월} \times 100\text{원} \times 100\% = 60\text{백만 원}$$

$$\text{소계} = 1,964 + 164 + 65 + 60 = 2,253\text{백만 원}$$

3. 취약계층 청소년 성·건강지원 프로그램(민간위탁)

가. 1차(2017년)년도 : 303백만 원

- 인건비 168백만 원
 - 의료진(의사1, 간호사1) 60백만 원
 - 사업진행 1명 36백만 원
 - 애플리 및 사례관리자 2명 36백만 원 × 2명 = 72백만 원
- 운영비 10백만 원
- 사업비(진료, 교육, 건강캠프, 초경파티 등) 40백만 원
- 지역사회 의료지원 연계망 애플리 구축 프로그램비 20백만 원(1차 년도만 발생)
- 공간 리모델링 및 기자재구입 65백만 원(1차 년도만 발생)

나. 2차(2018년)년도 : 229백만 원

- {인건비(168백만 원) + 운영비(10백만 원) + 사업비(40백만 원)} × 105%
= 229백만 원

다. 3차(2019년)년도 : 240백만 원

- {2차(2018년)년도=229백만 원} × 105%
= 240백만 원

라. 4차(2020년)년도 : 252백만 원

- {3차(2019년)년도=240백만 원} × 105%
= 252백만 원

마. 5차(2021년)년도 : 265백만 원

- {4차(2020년)년도=252백만 원} × 105%
= 265백만 원