

서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례안 심 사 보 고 서

의안 번호	739
----------	-----

2016년 2월 25일
보건복지위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2015년 9월 11일, 서윤기 의원(찬성자 10명)
2. 회부일자 : 2015년 9월 15일
3. 상정일자 : 제264회 정례회 제1차 보건복지위원회
【2016년 2월 24일 상정·심사보류】
제266회 임시회 제1차 보건복지위원회
【2016년 2월 24일 상정·의결(원안 가결)】

II. 제안설명의 요지(서윤기 의원)

1. 제안이유
 - 1인 가구의 복지개선에 관한 기본사항을 규정하여 서울특별시가 1인 가구에 대한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진토록 함으로써, 1인 가구의 생활 편의 및 심리적 안정을 가져오고 더불어 사회적 연결망 구축을 통해 공동체 회귀와 사회적 가족도시를 구현하고자 함

2. 주요내용

- 1인 가구 복지정책의 추진을 위한 정치·경제·사회·문화적 환경을 마련하도록 시장의 책무 등을 규정함(안 제5조)
- 시장은 1인 가구 복지에 대한 기본계획을 5년마다 수립하고 시행계획을 매년 수립·시행하도록 규정함(안 제7조, 제8조)
- 1인 가구에 대한 정책 마련을 위한 1인가구 실태조사의 근거를 규정함(안 제9조)
- 1인 가구 복지 지원 사업에 관한 사항을 규정함(안 제10조)

3. 참고사항

- 관계법규 : 「주택법」, 「임대주택법」, 「여성발전기본법」, 「저출산·고령사회 기본법」, 「청년고용촉진 특별법」, 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」 등
- 예산조치 :
- 기타사항 : 해당 없음.

Ⅲ. 검토보고의 요지(수석전문위원 김태호)

1 제정안의 취지 및 개요

- 동 조례안은, 서울특별시에 거주하는 1인 가구의 복지개선에 관한 기본사항을 규정하여 서울특별시가 1인 가구에 대한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진토록 함으로써,
 - 1인 가구의 생활 편의 및 심리적 안정을 가져오고,
 - 더불어 사회적 연결망 구축을 통해 공동체 회귀와 사회적 가족 도시 구현하려는 것임.

2 조례 제정에 대한 법적·정책적 검토

가. 법률적 검토

- 동 조례안의 목적은 1인 가구에 대하여 이들에 대한 종합적인 시책을 추진하도록 함으로서, 1인 가구의 생활 편의 및 심리적 안정을 가져올 뿐만 아니라, 더 나아가 사회적 연결망 구축을 통한 사회적 가족도시를 구현하고자 하는 것으로서,
 - 이는 「지방자치법」 제9조 제2항제2호 (가)목의 ‘주민복지에 관한 사업’에 해당하여, 지방자치단체의 사무에 속한다고 할 수 있음.

- 또한, 1인 가구 지원을 위한 현행의 개별 상위법령은 존재하지 않으나, 동 조례안에서 제시한 입법취지와 조례 규정상 내용은, 「지방자치법」 제22조¹⁾에 따른 자치법규의 제정 범위 안에 있다 할 수 있고, 동 조례안의 제정에 따른 상위 법령과의 상충문제 또는 위반의 문제는 발생하지 않는 것으로 보임.

나. 정책적 검토

- 최근 가족분화로 인한 소규모 가구의 증가와 더불어 1인 가구가 급증하고 있는 추세임.
 - 통계청 자료에 따르면, 1인 가구는 서울시 전체 가구수의 27%(' 15년 기준, 98만 2천 가구)를 차지하고 있는 것으로 나타남.
 - 이는 지난 1980년에 4.8%에 불과했던 것이, 1990년에는 9%, 2000년에는 15.5%로 증가했다가, 2010년에는 23.9%, 2015년 27%로 꾸준히 증가했고, 2015년 현재 4가구 중 한 가구 이상이 1인 가구 일 정도로 그 비율이 높아진 것임.

1) 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.

〈표 1. 서울시 1인 가구 비중 및 규모 추이2〉

구분 /연도	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
가구수	82,477	156,207	257,382	382,024	502,245	675,739	854,606	982,000
1인가구 비율	4.8 %	6.9 %	9.0 %	12.7 %	15.5 %	20.0 %	23.9 %	27.0%

- 1인 가구(비율)의 증가 추세는 우리나라뿐만 아니라 전 세계적인 추세라고 할 수 있는데, 아래 <표 2>에 따르면, 각 나라별로 약간의 연도별 차이는 있으나, 노르웨이(2011년 기준)의 경우 40%에 육박하고, 일본(2010년 기준)도 32%를 넘어섰고, 미국(2012년 기준)과 캐나다(2011년 기준)도 27%가 넘는 등 전반적으로 2010년도를 넘어서면서 전체 가구의 30% 가까이 또는 그 이상이 1인 가구라 할 수 있어, 이러한 1인 가구의 증가는 전 세계적인 현상으로 이미 세계 여러 대도시가 직면한 현실이라 할 수 있음.

〈표 2. 국가별 1인 가구 비율3〉

구분	일본 (2010년)	노르웨이 (2011년)	호주 (2011년)	캐나다 (2011년)	미국 (2012년)	영국 (2013년)	한국-서울시	
							(2010년)	(2015년)
1인가구 비율	32.40%	39.60%	24.30%	27.60%	27.50%	29.20%	23.90%	27%

2) 자료출처

- 1980~2010년 자료: 변미리(2014), '서울특별시 1인가구대책 정책연구' 서울특별시의회; 국가통계포털(Kosis.kr) 자료 재인용

- 2015년 자료: 통계청 자료

3) 자료출처: 상기 변미리(2014)자료 재분류

- 이상과 같은 1인 가구의 증가 추세는, 최근 몇 십 년간의 주목할 만한 변화 일뿐 아니라 앞으로도 지속될 현상이라는 점에서 인구, 사회, 경제학적 변화에 대비한 정책적 대응이 필요한 시점이라 할 수 있음.
- 특히, 1인 가구의 증가로 인해 각종 문화 및 라이프 스타일의 변화, 소비패턴의 변화 등 많은 분야에 영향을 미치고,
 - 더욱이, 급속한 고령화 및 저출산 문제가 결부되면서, 고령 1인가구의 증가 현상 등 다양한 사회적 위험 가능성을 내포하고 있고, 이는 사회복지제도 및 각종 복지서비스의 변화 등 사회복지시스템에도 상당한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 그 시사점이 있다고 보여짐.
- 이런 가운데, 동 조례안은 1인 가구에 대한 복지를 증진하고자 기본계획 수립 및 행정적·재정적 지원을 하기 위한 근거 규정을 마련하기 위한 것인바, 이러한 1인 가구에 대한 지원계획을 마련하는 것은 시대적 변화의 흐름상 매우 의미 있고 조치로 보여짐.
 - 특히, 최근의 서울시 1인가구의 현황과 특성 등을 파악한 연구자료⁴⁾에 따르면, 1인 가구 증가와 관련한 사회 정책적 문제의 핵심은 ‘빈곤’ 과 ‘사회적 고립’ 으로 보고, 1인 가구 가운데서도 베이비부머 1인 가구, 여성 1인 가구, 고령 1인 가구, 고시원 등 다중

4) 자료출처: 상기 자료

생활시설 1인 가구에 대하여 접근이 필요함을 제언하고 있는 점을 고려해 볼 때, 이들에게 요구되는 주거문제, 경제적 빈곤, 사회적 고립의 문제 등의 해소를 위한 각종의 사회적 안정망이 필요하다고 할 것임.

- 따라서, 1인 가구에 대한 욕구에 대하여 체계적이고 계획적인 계획 하에 그 지원 기반을 마련하고자 하는 동 조례안의 입법취지는 그 긍정적 의미가 있는 것으로 보임.

다. 조례안의 한계와 고려필요 사항

- 다만, 동 조례안에서 제시한 목적규정 및 일부 용어정의가 불분명하고, 동 조례안의 지원대상 및 사업범위 등이 불분명하거나 너무 광범위한 측면이 있다는 점에서, 이에 대한 정리가 필요해 보임.

가. 목적규정 명확화 필요 (안 제1조 관련)

- 안 제1조 ‘목적’ 규정에 따르면, ①1인 가구에 대한 시책 추진을 통하여, 1인 가구의 생활 편의 및 심리적 안정을 가져오고, ②더불어 사회적 연결망 구축을 통해, 공동체 회귀와 사회적 가족도시를 구현하겠다는 두 가지 목표를 가지고 있고, 후자의 목표가 동 조례 안에서 추구하고자 하는 궁극적이고 상위적 목표로 보여 짐.

안 제1조(목적) 이 조례는 서울특별시에 거주하는 1인 가구의 복지개선에 관한 기본사항을 규정하여 서울특별시가 1인 가구에 대한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진토록 함으로써, 1인 가구의 생활 편의 및 심리적 안정을 가져 오고 더불어 사회적 연결망 구축을 통해 공동체 회귀와 사회적 가족도시 구현을 목적으로 한다.

- 그런데, ‘사회적 가족도시’ 라는 개념이 명확하지 않은 가운데(안 제 3조 관련), 1인 가구를 지원하는 것 만이 사회적 가족 도시를 구현 한다고 할 수 있는지에 대한 고려가 필요해 보임.
- 또한, 동 조례안이 목표로 하는 ‘공동체 회귀’ 는, 산업화와 도시화에 따른 현대사회의 특성상 과거의 공동체적 삶의 양식이 와해되면서 이로 인해 발생하는 사회적 고립이나 사회적 배제, 빈곤 등 다양한 사회문제가 발생함에 따라, 이의 해소를 위한 방안으로써 사회적 연결망을 촘촘히 구축하도록 하여 공동체적 삶의 양식이 갖는 사회적 안전망으로서의 긍정적 역할을 되살리고자 하는 것으로 이해되어 지나,

- 동 조례안에서 제시하듯이, ‘공동체 회귀’를 목표로 하는 것이, 보다 산업화와 도시화가 고도화 되어가고 있는 현대사회 특성상 반드시 바람직하고 또 현실 가능한 것인지, 이를 테면, 사회환경적 변화에 따라 자연발생적 또는 자발적 1인가구도 점차로 늘고 있는 현실에서 이들에게 공동체로의 회귀를 목표하는 것이 적절한 것인지 등에 대한 신중한 고려가 필요해 보임.

나. 정의 규정의 명확화 필요 (안 제3조 관련)

- 안 제3조에서는 다음 상자의 각 호 내용과 같이 정의하고 있음.

안 제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "1인 가구"란 1명이 단독으로 취사·취침 등을 하며 생계를 영위하는 생활 단위를 말한다.
2. "1인 가구 복지정책"이란 1인 가구가 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 참여 확대, 권익 증진, 1인 가구 삶의 질 향상을 목적으로 하는 정책을 말한다.
3. "사회적 가족"이란 혈연이나 혼인관계로 이루어지지 않은 사람들이 모여 취사, 취침 등 생계를 함께 유지하는 형태의 공동체를 말한다.
4. "사회적 가족도시"란 사회적 가족의 삶의 질을 높이고 나눔 활동 등을 통한 공유 확산 등 공동체 형성을 위한 정책 및 인프라서비스 등이 조성된 도시를 말한다.
5. "공동생활가정"이란 서울특별시(이하 "시장"이라 한다)이 선정한 5명 이상 10명 이하의, 홀로 살던 사람들이 공동 거주하는 시설을 말한다.
6. "소셜 다이닝(Social-Dining)"이란 1인가구들이 모여서 취사와 식사를 함께하는 활동을 말한다.

- 안 제3조 제3호에서는 ‘사회적 가족’ 을 “혈연이나 혼인관계로 이루어지지 않은 사람들이 모여 취사, 취침 등 생계를 함께 유지하는 형태의 공동체” 로 정의하고 있는데,
 - 여기서 ‘사회적 가족’ 에 대한 용어는 비록 현행의 법률 용어는 아니지만, 동 조례안은 제1조의 목적을 실현하기 위한 자치 조례이므로, 법률과 다른 새로운 용어를 정의한다고해서 문제가 되지는 않는다 할 것임.

- 다만, 상기 용어 정의에 대한 법제처의 제안 사항에 따르면,
 - “ ‘사회적 가족’ 이 무엇을 목적으로 하는 개념인지가 분명하게 드러나지 않아, 이를 좀 더 분명하게 드러나도록 하는 것이 바람직” 하고,
 - “ ‘취사, 취침 등 생계를 함께 유지한다’ 는 부분은 어느 정도 기준이 충족되어야(예컨대 어느 정도 가까운 거리에서 살아야 하는지, 같은 집에서 거주해야 하는지, 공동주택이면 사는 층이 달라도 되는 것인지, 공동취사시설이 있어야만 하는 것인지, 취사는 같이 하나 취침은 달리 하면 어떻게 되는 것인지 등) ‘사회적 가족’ 이 될 수 있는지에 대하여 현재로서는 예측이 어려우므로 좀 더 구체화가 필요” 하다고 제안함.

- 한편, 정의규정은 헌법이나 「민법」·「형법」 등 기본법이나 상위법령에서 사용하는 용어와 표현을 존중하여 같은 용어는 가능한

한 정의가 같도록 표현하는 것이 바람직한데, 이는 법령 상호간의 용어를 통일시킴으로써 법규정 내용에 대한 이해와 인식을 더 쉽게 할 수 있고 법령의 집행과정에서도 더 명확하게 해석할 수 있기 때문이다. 또한, 사회통념상 확립된 의미와는 동떨어진 용어정의는 법령의 의미를 알기 어렵게 할 우려가 있으므로, 가능한 한 일반적으로 사용되는 용어의 용법에 맞게 용어정의를 하여야 함⁵⁾.

- 이와 관련하여, 「민법」 제779조⁶⁾에 따른 가족의 범위가 ‘1. 배우자, 직계혈족 및 형제자매, 2. 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매’로 정의하고 있는 점을 고려했을 때, ‘가족’이라는 용어 앞에 ‘사회적’이라는 수식어가 붙더라도 혈연관계나 인척관계가 전제되는 것으로 인식되는 것으로 보일 우려는 없는지에 대해서도 고려가 필요할 것으로 보임.

5) 『자치법규 입안 매뉴얼』, 법제처, 2013; 법제처 공문자료 재인용

6) 「민법」 제779조(가족의 범위) ① 다음의 자는 가족으로 한다.

1. 배우자, 직계혈족 및 형제자매

2. 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매

② 제1항제2호의 경우에는 생계를 같이 하는 경우에 한한다.

다. 다른 조례와의 관계 규정에서의 고려사항 (안 제6조 관련)

- 안 제6조는 다른 조례와의 관계를 다음의 상자 내용과 같이 규정하고 있음.

안 제6조(다른 조례와의 관계) 서울특별시(이하 "시"라 한다)는 다른 조례를 제·개정할 때 이 조례의 취지를 고려하여야 하며, 1인 가구와 관련된 다른 조례를 제정하거나 개정하는 경우에는 이 조례에 부합하도록 하여야 한다.

- 다른 조례와의 관계를 규정하는 방식은 여러 가지가 있는데, 동 조례에서는 ‘다른 조례의 제·개정 시 그 조례의 목적이나 이념에 맞도록 해야 한다는 규정을 두는 방식’ 이라 할 것임.
- 그러나 법제처의 「자치법규 입안 매뉴얼(2013)」에 따르면, 이러한 규정 방식은 “다른 조례와의 관계를 지나치게 포괄적으로 규정한 것으로서, 실제 법령 해석상 다른 조례와의 저촉 문제 등 의문을 일으킬 소지가 많으므로 피하는 것이 바람직하다” 는 입장임.
- 덧붙여, 자치법규는 상위법령에 위반하는 규정을 둘 수 없으므로, 다른 조례와의 관계에 관한 규정을 둘 때에는 법령의 위임에 따라 제정되는 조례 보다 우선하는 규정을 두는 것은 법령 위반의 소지가 있고, 다른 조례와의 관계에 관한 규정을 둘 때 주의가 필요하다는 입장인바, 다른 조례와의 관계를 명확히 하여 조례를 해석하고 집행할 때 문제가 생기지 않도록 할 필요가 있음.

- 참고로, 조례가 기본법적 성격이나 일반법적 성격을 가지고 있는 경우 특별 조례에서 규정하고 있는 사항을 우선 적용하고, 특별 조례에서 정하고 있지 않는 사항에 대하여 일반적으로 그 조례를 적용하려는 경우에는, ‘다른 조례(즉, 특별 조례를 말함)를 우선 적용하고, 다른 조례(즉, 특별 조례를 말함)에 특별한 규정이 없는 경우에만 그 조례(즉, 기본법적 성격 또는 일반법적 성격의 조례를 말함)의 규정을 적용하도록’ 하는 방식이 쓰일 수 있음(『자치법규 입안 매뉴얼』, 법제처, 2013, p. 83. 재인용).
- 또한, 일반적으로 어떤 조례가 만들어진 이후에 나중에 만들어진 조례와 조문간 충돌이 발생할 경우에는 ‘신법우선원칙’에 따라, 먼저 만들어진 조례 조문은 사문화되는 것이 일반적인 법 해석 인바, 이의 고려가 필요해 보임.

라. 1인 가구 복지 지원 사업의 목적과 범위 및 내용의 불명확성 (안 제10조 관련)

- 안 제10조에서는 1인 가구 지원을 위한 각 호의 사업에 대한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 그 근거를 아래의 상자 내용과 같이 규정하고 있음.

안 제10조(1인 가구 복지 지원) ① 시장은 다음 각 호에 해당하는 사업에 대하여 행정적 지원을 할 수 있으며, 예산의 범위 내에서 사업비를 지원할 수 있다.

1. 「서울특별시 주거복지 기본조례」제4조에 따른 주거복지 사업
2. 「서울특별시 복지 및 건강 격차 해소에 관한 조례」제11조에 따른 복지격차 해소 지원사업
3. 공동생활가정에 대한 지원사업
4. 소셜 다이닝 등의 식생활 지원사업
5. 여가 프로그램 개발을 통한 여가 생활 지원사업

- 6. 1인 가구 복지 관련 단체·기관 지원사업
 - 7. 1인 가구 복지 향상을 위한 연구·조사사업
 - 8. 그 밖에 1인가구의 복지 향상과 사회적 가족도시 구현을 위해 필요한 사업
- ② 제1항에 따라 사업비를 지원하는 경우에는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 따른다.

○ 앞서 언급하였듯이, 사회·환경적 변화에 따라 1인 가구는 점차로 증가하는 추세임. 그러나 단순히 1인 가구의 증가 자체가 문제가 되는 것이 아니라, 1인 가구 증가로 인해 나타날 수 있는 각종의 사회문제(예. 고립, (독거 노인의)빈곤 문제 등)의 발생 가능성이 높아진다는 점에서 이의 예방과 해소를 위한 사회적 지원체계가 필요할 것임.

- 이런 점에서 보면, 동 제정안의 지원대상이 명확하지 않은 가운데 안 제10조에서 제시한 각종 사업의 목적과 범위 및 내용이 불명확하고 매우 광범위한 측면이 있다 할 것임.

○ 이를테면, 안 제10조제1항 제1호에서는 “「서울특별시 주거복지 기본조례」 제4조에 따른 주거복지 사업”에 대하여 1인 가구의 복지 지원을 위한 각종 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 규정한 것으로 이해되어지나,

- 현행 「서울특별시 주거복지 기본조례」 제4조⁷⁾는 “주거복지 기본

7) 「서울특별시 주거복지 기본조례」 제4조(주거복지 기본계획의 수립) ① 시장은 주거복지 사업을 위하여 서울특별시 주거복지 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년 단위로 수립하여

계획의 수립”에 관한 사항을 규정하고 있어, 그 인용 및 사업 내용이 명확하지 않음.

- 또한, 안 제10조제1항 제2호의 경우에는, “「서울특별시 복지 및 건강 격차 해소에 관한 조례」 제11조에 따른 복지격차 해소 지원 사업”에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 규정하였는데, 동 조례의 제11조⁸⁾는 자치구간 복지격차 해소를 위한 각종 사업을 제시한 것으로, 1인가구 복지지원을 위한 사업과의 연계성이 모호하고 불분명하며, 그 목적이 다르다는 측면에서 그 인용이 적절하지 아니한 것으로 판단됨.

야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 주거복지 정책의 기본목표 및 추진방향에 관한 사항
2. 주거복지 실태조사에 관한 사항
3. 주거복지 행정체계 현황 및 개선에 관한 사항
4. 주거복지 분야 일자리 창출 및 활성화에 관한 사항
5. 주거복지 전문가 양성 및 교육에 관한 사항
6. 주거복지지원센터의 설치·운영에 관한 사항
7. 주거복지 전달체계 및 관련 민간단체 지원에 관한 사항
8. 주거복지사업 재정 운영에 관한 사항
9. 그 밖의 주민의 주거안정 및 주거복지 향상을 위한 지원 사항

③ 제2항 각호의 사항을 포함하여 서울시 주택종합계획을 수립할 경우 제1항에 따른 기본계획을 수립한 것으로 본다.

④ 시장은 기본계획 수립 시 주거약자 등 주민의 의견을 적극적으로 수렴하여야 한다.

8) 「서울특별시 복지 및 건강 격차 해소에 관한 조례」 제11조(복지격차해소 지원사업) 시장은 자치구간 복지격차 해소를 위하여 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.

1. 기초생활보장 및 자립기반 분야 복지격차 해소에 관한 사업
2. 노인분야 복지 격차 해소에 관한 사업
3. 장애인분야 복지 격차 해소에 관한 사업
4. 노숙인 등의 보호 및 자활지원 분야 복지격차 해소에 관한 사업
5. 여성 및 아동·청소년 분야 복지 격차 해소에 관한 사업
6. 복지격차 해소를 위한 조사·연구 등에 관한 사업
7. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업

- 안 제10조와 관련하여, 서울시 소관부서의 의견으로는, “동 조례 제 10조의 지원 대상, 사업범위가 명확하지 않고 광범위하여 사업 추진 시 어려움 발생이 예상” 되어, “사업 대상을 구체화하여 개별 법에 근거를 둔 개별 조례에 따라 지원하는 것이 적절하다” 는 의견을 제시한 바 있음.

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 원안가결

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례안

(서윤기 의원 대표발의)

의안 번호	739
----------	-----

발의년월일 : 2015년 9월 11일

발 의 자 : 서윤기, 최판술, 유 용, 김정태,
김광수(노원), 문상모, 김경자,
이승로, 김선갑, 오경환,
김진철, 박준희 의원(12명)

1. 제안이유

1인 가구의 복지개선에 관한 기본사항을 규정하여 서울특별시가 1인 가구에 대한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진토록 함으로써, 1인 가구의 생활 편의 및 심리적 안정을 가져오고 더불어 사회적 연결망 구축을 통해 공동체 회귀와 사회적 가족도시를 구현하고자 함

2. 주요골자

- 가. 1인 가구 복지정책의 추진을 위한 정치·경제·사회·문화적 환경을 마련하도록 시장의 책무 등을 규정함(안 제5조)
- 나. 시장은 1인 가구 복지에 대한 기본계획을 5년마다 수립하고 시행계획을 매년 수립·시행하도록 규정함(안 제7조, 제8조)
- 다. 1인 가구에 대한 정책 마련을 위한 1인가구 실태조사의 근거를 규정함(안 제9조)
- 라. 1인 가구 복지 지원 사업에 관한 사항을 규정함(안 제10조)

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「주택법」, 「임대주택법」, 「여성발전기본법」, 「저출산·고령사회 기본법」, 「청년고용촉진 특별법」, 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」 등
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음
- 다. 기 타 : 해당사항 없음

서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례안

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시에 거주하는 1인 가구의 복지개선에 관한 기본사항을 규정하여 서울특별시가 1인 가구에 대한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진토록 함으로써, 1인 가구의 생활 편의 및 심리적 안정을 가져오고 더불어 사회적 연결망 구축을 통해 공동체 회귀와 사회적 가족 도시 구현을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 조례는 1인 가구를 우리 사회 또 하나의 가족 구성으로 인정하고, 스스로 능동적인 삶을 영위할 권리를 보장해 사회일원으로서의 책임과 의무를 다하도록 하는 것을 기본이념으로 한다.

제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “1인 가구”란 1명이 단독으로 취사·취침 등을 하며 생계를 영위하는 생활 단위를 말한다.
2. “1인 가구 복지정책”이란 1인 가구가 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 참여 확대, 권익 증진, 1인 가구 삶의 질 향상을 목적으로 하는 정책을 말한다.
3. “사회적 가족”이란 혈연이나 혼인관계로 이루어지지 않은 사람들이 모여 취사, 취침 등 생계를 함께 유지하는 형태의 공동체를 말한다.
4. “사회적 가족도시”란 사회적 가족의 삶의 질을 높이고 나눔 활동 등을 통한 공유 확산 등 공동체 형성을 위한 정책 및 인프라서비스 등이 조

성된 도시를 말한다.

5. “공동생활가정”이란 서울특별시(이하 “시장”이라 한다)이 선정한 5명 이상 10명 이하의, 홀로 살던 사람들이 공동 거주하는 시설을 말한다.
6. “소셜 다이닝(Social-Dining)”이란 1인가구들이 모여서 취사와 식사를 함께하는 활동을 말한다.

제4조(기본원칙) 사회적 가족도시 구현은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진하여야 한다.

1. 사회적 가족도시 구현은 사회적 관계망을 강화하여 새로운 가족의 형태를 제안함으로써 1인 가구들이 공동체로 회귀하도록 독려한다.
2. 사회적 가족도시 구현은 나눔 활동을 통해 사회의 전반적인 복지수준을 제고하는 공유사회를 지향한다.
3. 사회적 가족도시 구현은 시민들의 자발적인 참여를 바탕으로 1인 가구가 주도한다.
4. 사회적 가족도시 구현은 1인 가구 개개인의 개성과 삶의 다양성을 존중한다.

제5조(책무 등) ① 시장은 1인 가구에 대한 정책을 추진함에 있어 법 및 그 밖의 관계 법령 그리고 이 조례에서 규정하고 있는 책무를 적극 준수하여야 한다.

② 시장은 1인 가구 복지정책의 추진을 위한 정치·경제·사회·문화적 환경을 마련하도록 노력하여야 한다.

③ 시민은 사회적 가족을 구성할 권리를 가지며 스스로의 책임과 역할을 인식하고 1인 가구 정책에 적극 참여하고 협력하여야 한다.

제6조(다른 조례와의 관계) 서울특별시(이하 “시”라 한다)는 다른 조례를

제·개정할 때 이 조례의 취지를 고려하여야 하며, 1인 가구와 관련된 다른 조례를 제정하거나 개정하는 경우에는 이 조례에 부합하도록 하여야 한다.

제7조(기본계획 수립) ① 시장은 서울특별시 1인 가구 복지에 관한 기본계획 (이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하고 이를 시행하여야 한다.

② 제1항의 기본계획에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

1. 1인 가구 복지정책의 기본방향 및 추진목표
2. 1인 가구 환경 및 변화에 대한 실태조사
3. 분야별 발전시책, 추진과제 및 추진방법
4. 필요한 재원의 규모와 조달방안 및 분배에 관한 사항
5. 제도개선에 관한 사항
6. 관련 행정기관과 공공기관의 역할 분담에 관한 사항
7. 그 밖에 1인 가구 복지 및 사회적 가족도시 구현에 필요한 사항

③ 시장은 기본계획을 수립·시행할 때에는 1인 가구의 의견을 충분히 수렴하고 시의 주요정책과 연계되도록 하여야 한다.

④ 시장은 주거복지 등 1인 가구와 관련이 있는 주요계획이 수립되거나 변경될 때에는 1인 가구 기본계획을 최대한 반영하도록 하여야 한다.

제8조(시행계획 수립·시행 등) ① 시장은 제7조에 따라 수립된 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 시장은 시행계획을 수립·시행할 때에는 기본계획 및 시의 주요 정책과 연계되도록 하여야 한다.

③ 시장은 제1항에 의해 수립한 시행계획과 전년도 시행계획에 따른 추진 실적을 서울시의회에 매년 보고하여야 한다.

제9조(실태조사 등) ① 시장은 이 조례의 목적에 맞는 1인 가구 정책을 마련하기 위해 실태조사를 실시하여 계획수립에 활용할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따른 실태조사를 법인이나 전문기관 등에 위탁할 수 있다.

제10조(1인 가구 복지 지원) ① 시장은 다음 각 호에 해당하는 사업에 대하여 행정적 지원을 할 수 있으며, 예산의 범위 내에서 사업비를 지원할 수 있다.

1. 「서울특별시 주거복지 기본조례」 제4조에 따른 주거복지 사업
2. 「서울특별시 복지 및 건강 격차 해소에 관한 조례」 제11조에 따른 복지격차 해소 지원사업
3. 공동생활가정에 대한 지원사업
4. 소셜 다이닝 등의 식생활 지원사업
5. 여가 프로그램 개발을 통한 여가 생활 지원사업
6. 1인 가구 복지 관련 단체·기관 지원사업
7. 1인 가구 복지 향상을 위한 연구·조사사업
8. 그 밖에 1인가구의 복지 향상과 사회적 가족도시 구현을 위해 필요한 사업

② 제1항에 따라 사업비를 지원하는 경우에는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 따른다.

제11조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원

기본 조례안 비용추계서 미첨부 사유서

1. 비용발생 요인

- 조례안 제9조(실태조사 등), 제10조(1인 가구 복지지원)등의 규정에 따라 비용이 발생
- 단 제10조의 경우 서울시가 기 추진 중이거나 구체적 계획수립이 곤란하여 비용추계가 어려운 사업과 관련된 규정을 제외하면, 제10조 1항 7호에 따른 비용만 발생
- ※ 서울시가 기 추진하고 있는 사업의 근거를 조례로 규정하는 것이므로 비용이 발생하지 않는 규정(기 추진 사업현황은 [붙임2] 참고)
 - 제10조(1인 가구 복지지원) 제1항 1,2,3호
- ※ 현 시점에서 구체적 계획수립이 곤란하여 비용추계가 어려운 사업
 - 제10조(1인 가구 복지지원) 제1항 4,5,6,8호

2. 미첨부 근거 규정

- 서울특별시 의안의 비용추계에 관한 조례 제3조 제1항

3. 미첨부 사유

- 제3조제1항1호의 예상되는 비용이 연평균 5억원 미만(추계내역은 [붙임1]참고)

4. 작성자

- 예산정책담당관 임준혁 예산분석관(02-3705-1282)

[붙임 1] 추계 내역

○ 전제 및 방법

- 1) 물가상승률 미반영
- 2) 추계기간 5차년도 이후에도 비용발생
- 3) 실태조사 및 복지향상을 위한 연구·조사는 외부용역기관 등에 위탁 실시하는 것으로 함
- 4) 시장은 1인 가구 기본계획을 5년마다 수립함(조례안 제7조 1항)에 따라 실태 조사 및 복지향상을 위한 연구용역도 5년마다 실시하는 것으로 봄

○ 총비용 : 282,398천원

(단위 : 천원)

구분	연도	1차년도 (2016년)	2차년도 (2017년)	3차년도 (2018년)	4차년도 (2019년)	5차년도 (2020년)	합계
	세입	-	-	-	-	-	-
세출	소계(a)	162,398	-	-	-	-	282,398
	실태 조사 등 연구용역비	132,398	-	-	-	-	132,398
	복지향상을 위한 연구·조사 연구용역비	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000	150,000
	소계(b)	162,398	-	-	-	-	282,398
총비용(b-a)		162,398	30,000	30,000	30,000	30,000	282,398

가. 실태 조사 등 연구용역비 : 서울시 최근 5년간('10~'14년) 학술연구용역비 평균으로 산출

(단위 : 건, 천원)

구분	평균	총계	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
		건수 / 금액	건수 / 금액	건수 / 금액	건수 / 금액	건수 / 금액	건수 / 금액
현황	132,398	310 / 41,043,662	45 / 7,847,940	40 / 5,624,806	67 / 9,783,347	78 / 10,519,424	67 / 7,268,145

자료 : 서울시 학술용역 현황(시정기획담당관 시정연구팀 학술용역담당 제출 자료 인용)

나. 복지향상을 위한 연구·조사 연구용역비(14년 1인 가구 대책 정책연구계약 원가계산서참고하여 추계)

○ 비용 : 150,000천원

- 비용 = 연간비용 × 5년(추계기간)
- 연간비용 : 30,000천원
 - 연구원 = 7,032천원 = (2,344,000*1명)*3개월
 - 연구보조원 = 9,402천원 = (1,567,000*2명)*3개월
 - 기타경비(유인물제작, 소모품비 등) = 13,566천원

[붙임 2] 기 추진 사업현황

(단위 : 백만원)

규정	관련 사업명	2015년 예산	비 고
	합 계	334,035	
제10조 1항 1호 관련사업	소 계	54,498	
	기존 주택 매입임대-다가구 주택	17,488	1,500호 원룸형 공급
	전세금지원형 장기안심주택	36,034	월평균 소득 70%이하 무주택자
	리모델링형 장기안심주택	300	노후불량주택 리모델링을 위한 수선비 지원(호당 1천만원)
	쪽방 리모델링	624	50호
	공공원룸주택 매입·건설 공급	52	
제10조 1항 2호 관련사업	소 계	277,777	
	어르신 생활시설 운영	10,643	
	어르신 복지시설 설치지원	33,210	
	노인 복지관 운영	60,237	
	저소득 어르신 급식지원	18,766	
	경로당 활성화지원	24,221	
	재가 노인복지시설 운영	32,888	
	돌봄 서비스 지원	15,497	
	독거어르신 빨래방운영	350	
	인생이모작 지원	69,003	
	서울형 기초보장제도 도입	12,962	
제10조 1항 3호 관련사업	소 계	1,760	
	13세대 융합형 룸쉐어링	150	어르신, 대학생
	임대형 공동체 주택	295	
	노후 고시원 리모델링	600	고시원 40개소
	위탁관리형 임대주택(빈집활용)	715	175세대