

서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례안 검토보고

1. 제안경위

- 가. 의안번호 : 제739호
- 나. 발의자 : 서윤기 의원
- 다. 발의일자 : 2015년 9월 11일
- 라. 회부일자 : 2015년 9월 15일

2. 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

3. 주요내용

- 가. 1인 가구 복지정책의 추진을 위한 정치·경제·사회·문화적 환경을 마련 하도록 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 규정 함(안 제9조)

라. 1인 가구 복지 지원 사업에 관한 사항을 규정함(안 제10조)

4. 참고사항

가. 관계법령: 「주택법」, 「임대주택법」, 「여성발전기본법」, 「저출산·고령사회 기본법」, 「청년고용촉진 특별법」, 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」 등

나. 예산조치 : 해당사항 없음

다. 기타 : 해당사항 없음

5. 검토의견

가. 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 가족도시 구현하려는 것임.

나. 조례 제정에 대한 법적·정책적 검토

1) 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.

2) 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 급격하게 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 전체인구의 30% 가까이 또는 그 이상이 1인 가구라 할 수 있어, 이러한 1인 가구의 증가는 전세계적인 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%

- 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.

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

- 특히, 1인 가구의 증가로 인해 각종 문화 및 라이프 스타일의 변화, 소비 패턴의 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 사회복지 제도 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, 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 특성을 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 다중생활시설 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 필요하다 할 것임.

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

4) 자료출처: 상기 자료

있는 것으로 보임.

3) 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.

다. 조항별 검토의견

1) 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 조례안에서 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 제3조 관련), 1인 가구를 지원하는 것 만이 사회적 가족 도시를 구현한다고 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, 이를테면, 사회환경적 변화에 따라 자연발생적 또는 자발적 1인 가구도 점차로 늘고 있는 현실에서 이들에게 공동체로의 회귀를 목표로 하는 것이 적절한 것인지 등에 대한 신중한 고려가 필요해 보임.

2) 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 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, ‘사회적 가족’이 무엇을 목적으로 하는 개념인지가 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 때문임. 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.

3) 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(특별 조례)를 우선 적용하고, 다른 조례(특별 조례)에 특별한 규정이 없는 경우에만 그 조례(기본법적 성격 또는 일반법적 성격의 조례)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.

4) 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, (독거노인의)빈곤 문제 등)의 발생 가능성이 높아진다는 점에서 이의 예방과 해소를 위한 사회적 지원체계가 필요하다고 할 것임.

- 이런 점에서 보면, 동 제정안의 지원대상이 명확하지 않은 가운데 안 제 10조에서 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 이해되어 지나,

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

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

의 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 지원사업 “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.
- 안 제10조와 관련하여, 서울시 소관부서의 의견으로는, “동 조례 제10조의 지원 대상, 사업범위가 명확하지 않고 광범위하여 사업 추진 시 어려움 발생이 예상” 되어, “사업 대상을 구체화하여 개별법에 근거를 둔 개별 조례에 따라 지원하는 것이 적절하다 “는 의견을 제시한 바 있음.

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