

● 제302회 ●
서울특별시의회(임시회)
제3차 보건복지위원회

서울특별시 양육재난지원금 지원에 관한
조례안
검 토 보 고 서

2021. 9. 7.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 박기재 의원 발의 】

의안번호 2644

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 박기재 의원 외 14명 발의
- 나. 제안일 : 2021. 8. 11.
- 다. 회부일 : 2021. 8. 18.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 전 세계적인 재난인 코로나19로 인해 어린이집이나 유치원의 장기적인 휴원 등으로 영유아가 기본적으로 누리야 할 보육이나 교육, 돌봄의 혜택을 받지 못하고 있어, 가정 내 영유아 양육에 따른 경제적 부담 및 돌봄 부담이 커지고 있음.
- 이에 사회·경제적으로 중대한 재난으로 경제적 손실과 그에 따른 부수적인 손해 등 영유아 양육에 재난적 피해가 발생한 경우, 양육재난지원금을 지원할 수 있도록 하여 보호자의 양육 부담을 경감하고 영유아의 건강한 성장 발달을 지원할 수

있도록 하려는 것임.

나. 주요내용

- 시장의 책무로 양육재난지원금 재원 확보 노력을 규정함(안 제2조)
- 양육재난지원금의 지원대상과 지원 근거를 규정함(안 제5조 및 제6조)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「재난 및 안전관리 기본법」

나. 예산조치 : 비용추계서 참조

II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 제정안의 개요

- 제정안은 사회·경제적으로 중대한 재난으로 경제적 손실과 그에 따른 부수적인 손해 등 영유아 양육에 재난적 피해가 발생한 경우, 양육재난지원금을 지원할 수 있도록 하여 보호자의 양육부담을 경감하고 영유아의 건강한 성장 발달을 지원할 수 있도록 하기 위해 제안되었음.
- 제정안은 8개의 본칙 조문과 1개의 부칙으로 구성되어 있음.
 - 먼저, 조례의 목적(안 제1조)은 중대한 재난으로 양육재난이 발생할 경우 영유아에게 양육재난지원금을 지원함으로써 보호자의 양육부담을 경감하고 영유아의 건강한 성장 발달을 지원하여 양육재난을 극복하는 데 이바지하는 것으로 규정하고, 정의규정(안 제2조)에서 조례에서 사용하는 “양육재난지원금” 용어의 뜻을 명확히 밝히고 있음.
 - 시장의 책무(안 제3조), 다른 조례와의 관계(안 제4조), 지원대상 및 지원(안 제5조~안 제6조), 환수(안 제7조) 등에 대한 사항을 명시하고 있음.

<조례안의 조문 배열>

제1조(목적)	제6조(지원 등)
제2조(정의)	제7조(환수)
제3조(시장의 책무)	제8조(시행규칙)
제4조(다른 조례와의 관계)	
제5조(지원대상)	부 칙

2 제정안의 주요 내용

□ 조례 제정의 배경

- 코로나19 확산으로 고용악화, 가계소득 감소와 소비심리가 위축 되는 등 사회·경제적 위기에 직면하였으며, 최근 코로나19 재유행의 영향으로 고용, 소비, 물가 등 불확실성이 확대되고 있음.
- 특히, 어린자녀가 있는 육아 가구는 보육·교육기관의 운영 제한으로 자녀 돌봄 공백이 발생하게 되었고 고용침체와 여성 취업의 감소는 가구의 소득 감소로 이어져 양육부담이 과중되고 가계경제에 악영향을 미치고 있음.
- 코로나19 전후 가구소득이 적을수록 가구소득 대비 양육비용의 부담 또한 가중(가구소득 대비 영유아 1인당 양육비용은 2019년 23.9%→2020년 26.7% 증가)되어 경제 상황이 보다 열악해지는 양상을 보임.¹⁾
- 정부는 코로나19로 인한 신속한 피해구제와 경기회복을 위해 2020년 전국민을 대상으로 제1차 ‘긴급재난지원금’을 지급하였고, 두 번의 ‘아동양육 한시지원 사업’을 통해 자녀양육가구의 양육부담을 완화하기 위한 한시적인 돌봄포인트와 현금을 지급함.
- 또한 서울시는 코로나19 재난 상황에서 서울시민의 가계소득을 보전함으로써 안정적 생활이 유지될 수 있도록 재난긴급생활비를 지

1) 육아정책연구소(2021), 코로나19 전후, 영유아 육아 가구의 양육비용 변화, 육아정책 Brief 통권 제87호, 육아정책연구소.

급하였으며, 이로 인해 소비지출이 감소한 수혜집단의 소비를 증진시키고 영세자영업자들의 매출 증진에 도움을 준 것으로 나타남.²⁾

- 이외에 타지자체에서도 재난지원금, 재난기본소득, 보육재난지원금, 교육재난지원금 등 용어를 사용해 정부지원과는 별도로 지원하고 있으며, 관련 조례가 제정되어 시행 중이거나 입법예고 중임.
- 「재난 및 안전관리 기본법」에 따르면 재난은 자연재난과 사회재난으로 구분할 수 있고 전문가들은 기후변화에 따라 홍수, 태풍, 감염병, 폭염, 가뭄 등 재난의 위험성이 높아질 것이라고 전망함.³⁾
- 예측가능성이 낮은 새로운 대형재난이 빈번히 발생⁴⁾하는 상황에서 그 피해는 사회·경제 전반에 영향을 미칠 것으로 예상되며, 필요에 따라 국민생활 안정과 경제회복을 목적으로 가계경제 부담을 해소하기 위한 공적지원금(재난지원금) 지급이 필요할 것으로 사료됨.
- 본 제정안의 입법취지는 코로나19로 인해 어린이집이나 유치원의 장기적인 휴원 등으로 가정 내 영유아 양육에 따른 경제적 부담 및 돌봄 부담이 가중되고 있는바, 향후 나타날 수 있는 중대한 재난으로 경제적 손실 등 영유아 양육에 재난적 피해가 발생한 경우 경제적 부담을 경감시키기 위해 양육재난지원금을 지원할 수 있는 근거를 규정하는 것임.

2) 문혜진 외(2020), 서울시 재난긴급생활비 성과평가 연구, 서울시복지재단.

3) 국립재난안전연구원(2021), 기후변화 대책의 효율적인 이행을 위한 미래 전략, FUTURE SAFETY ISSUE Vol.17, 국립재난안전연구원.

4) 신상영·김상균(2020), 신종 대형 도시재난 전망과 정책방향, 서울연구원.

□ 총칙 규정(안 제1조~안 제4조)

- 총칙 규정에서 목적(안 제1조), 정의(안 제2조), 시장의 책무(안 제3조), 다른 조례와의 관계(안 제4조)에 대해 명시하고 있으며, 양육재난지원금 지원에 필요한 기본적·총괄적 사항을 규정함.
- 안 제1조는 중대한 재난으로 양육재난이 발생할 경우 영유아에게 양육재난지원금을 지원함으로써 보호자의 양육 부담을 경감하고 영유아의 건강한 성장 발달을 지원하여 양육재난을 극복하는 데 이바지함을 목적으로 규정하고 있음.
- 안 제2조는 ‘영유아’, ‘양육재난’, ‘양육재난지원금’의 정의를 명확하게 규정함.
 - ‘양육재난’이란 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호5)에 따른 재난 발생으로 영유아가 기본적으로 누려야 할 보육이나 교육, 돌봄의 혜택을 장기간 충분히 받지 못해 발생한 경제적 손실과 그에 따른 부수적인 손해 등 영유아 양육에 피해를 본 재난으로 정의함.
 - ‘양육재난지원금’을 양육재난이 발생한 경우 시장이 영유아에게 지급하는 경제적 지원 금품으로 정의함.

5) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해

- 목적대상을 영유아로 선별적으로 한정하고 양육재난에 자연재난과 사회재난을 포함함으로써 코로나19에 따른 지원금으로 특정하지 않았으며, 향후 예측할 수 없는 재난 발생 시 운용할 수 있도록 함.
- 양육재난지원금은 영유아를 대상으로 양육재난 발생 시 경제적 지원 금품을 지원하는 것으로 ‘2020년 아동양육 한시지원(아동특별돌봄 지원) 사업’⁶⁾과 비교해 볼 수 있음.
- 아동양육 한시지원 사업은 코로나19로 인한 양육부담을 완화하기 위해 소득수준을 고려하지 않은 양육가구 전체에 대해 한시적으로 돌봄포인트와 현금을 지급함.
- 양육재난지원금도 아동양육 한시지원 사업을 참고하여 운용할 수 있을 것임.

<아동수당 및 아동양육 한시지원 비교>

구분 ⁷⁾	아동수당 지급	아동양육 한시지원	
근거법률	「아동수당법」	「저출산·고령사회기본법」 제10조	
사업목적	아동양육에 따른 경제적 부담 경감 및 건강한 성장환경 조성	코로나19로 인한 아동양육 부담 완화를 위해 한시적 지원	
지원대상	만 7세 미만	좌동	
지원액	월 10만원	1차	40만원
		2차	20만원
지원방식	현금	1차	돌봄포인트
		2차	현금

6) 2020년 코로나19 긴급추경(제1회, 제4회), 국비 100%.

7) 2020년도 제1회 추가경정예산안 분석 재가공.

- 「저출산·고령사회기본법」 8)에 따라 지방자치단체는 양육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하도록 하고 있으며, 양육재난지원금은 재난 상황에서 자녀양육가구의 소득 감소와 양육비용 증가로 인한 양육 부담을 완화하기 위해 서울시 차원의 지원방안 마련의 필요성이 인정된다고 사료됨.
- 또한 긴급재난지원금의 도입 배경은 세계적으로 유례없는 팬데믹 상황 속에서 기존 복지제도가 커버하지 못하는 ‘새로운 사회적 위험’에 대비가 취약했다는 점⁹⁾에서 시작되었으며, 양육재난지원금은 지자체 차원에서 재난상황의 일종인 양육재난이라는 새로운 사회적 위협에의 대응이라는 점에서 선제적인 조치로 판단할 수 있음.
- 안 제3조, 제4조는 시장의 책무와 다른 조례와의 관계를 규정함.

□ 지원대상(안 제5조)

- 안 제5조는 양육재난지원금을 지원할 수 있는 대상으로 서울특별시에 주민등록을 두고 거주하는 6세 미만의 영유아로 규정하고 있으며, 2021년 7월 기준 서울특별시에 주민등록을 두고 거주하는 영유아(0세~5세)는 320,071명임.

8) 「저출산·고령사회기본법」 제10조(경제적 부담의 경감) ①국가 및 지방자치단체는 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

9) 여유진 외(2021), 코로나19의 사회·경제적 영향 분석 및 긴급재난지원금의 효과 평가연구(종합편), 협동연구총서 21-37-01, 경제·인문사회연구회.

<서울시 연령별 인구현황>

(2021.7.기준)

총인구수	연령구간 인구수	0세	1세	2세	3세	4세	5세
9,558,153	320,071	44,194	46,684	50,823	53,658	58,598	66,114

출처 : 행정안전부, 주민등록 인구통계

- 현행 아동수당은 만 7세 미만 모든 아동을 지급대상으로 한정하고 있으나, 양육재난지원금은 6세 미만으로 한정하여 아동수당 지급과는 별개로 사업대상 선별 등의 별도의 행정비용이 소요될 수 있으며, 재난 상황 발생 시 전달체계 측면에서 효율적 집행이 가능하려면 기존 아동수당 지급 체계를 활용하는 것을 고려할 필요가 있음.
- 또한 서울시에 주민등록을 두고 거주하는 영유아로 한정하여 국내 거주하여 세금 납부를 하고 있는 외국국적 가정의 아동은 양육재난 지원금 대상에서 제외될 수 있다는 점도 검토해 볼 수 있을 것임.

□ 지원 등(안 제6조)

- 안 제6조는 양육재난지원금 지급에 관한 사항으로 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 하였으며, 지급시기, 지급금액, 지급기준, 지급방법 등에 필요한 사항은 시장이 정하도록 하였고, 현금, 현물 및 「서울특별시 서울사랑상품권의 발행 및 운영에 관한 조례」에 따른 상품권 등으로 지급할 수 있도록 함.
- 시장으로 하여금 양육재난지원금 지원을 강제하는 것이 아닌, 시장이 양육재난 피해 상황 및 재정여건을 고려하여 양육재난지원금 지

원을 탄력적으로 운용할 수 있도록 필요한 사항을 정할 수 있는 임의규정으로 규정함.

- 양육재난지원금 비용추계는 지급대상을 만 7세미만으로 지급금액은 200천원으로 가정하였는데, 지급대상이 조례상 정의하고 있는 영유아의 연령(6세 미만)과 일치하지 않아 과다 추계되었으며, 지원 금액 조정에 따라 총 비용이 결정됨.
- 현재 아동수당은 1인당 월 10만원을 지급하고 있으며, 양육재난지원금과 유사한 울산광역시 보육재난지원금¹⁰⁾은 46,598명의 영유아를 대상으로 1인당 10만원을 지급함.¹¹⁾

	비용 추계	추계 조정
대상	421,392명 서울시 아동수당 지급대상 (만 7세미만)	320,071명 2021년 7월 기준 서울시 주민등록 인구통계(0세-5세)
수당	200천원 2020년 아동양육한시지원 사업비 준용	좌동
총 비용	84,278백만원	64,014백만원

※ 수당 100천원 가정 시 32,007백만원

- 양육재난지원금 지원은 새로운 재정부담이 수반된다 할 것이나, 시장이 예산의 범위에서 지원 대상 및 규모 등을 판단하여 지원함으로써 예산 편성 부담을 경감시킨 바, 추후 재정 확보에 대한 논의가 필요할 것으로 사료됨.

10) 울산광역시 보육재난지원금 지원 조례(2020.7.1.제정), 2차 보육재난지원금 지급(2021.2.).

11) 울산광역시 보도자료(2021.06.04.), “2차 보육재난지원금 자녀양육, 생활경제 ‘큰도움’”. 울산광역시는 2차 보육재난지원금을 받은 3만9300명을 대상으로 온라인 설문조사를 실시함. 총 응답자 2,425명 중 85.12%는 자녀양육에, 80.51%는 생활 경제에 보육재난지원금이 도움이 됐다고 응답함. 사용시기는 지급 후 7일 이내(23.7%), 사용장소는 슈퍼마켓·편의점·전통시장(70.18%)로 나타남.

- 지자체의 긴급재난지원금 지급 효과를 살펴보면, 지급수단과 사용 시점, 사용지역을 제한하여 소비 진작 효과를 극대화 하였으며, 그 결과 대부분 주민이 거주지역 내에서 긴급재난지원금을 활용하며, 서울은 거주하는 동(洞) 내에서의 사용비율(61.4%)이 높은 것을 알 수 있음.
- 양육재난지원금도 사용시점, 사용지역을 한정하고, 지급수단에 있어서 현금 또는 지역상품권을 활용한다면 자녀 양육가구의 양육부담 완화와 소비여력을 높이고, 소상공인 매출 증가와 지역경제 활성화를 도모할 수 있을 것으로 기대됨.

<지자체 긴급재난지원금의 사용 지역>

(단위 : 수급 가구 대비 %)

지자체	서울	경기도	충청남도	경상남도
거주하는 읍면동	61.4	36.1	55.1	36.7
거주 기초지자체	34.6	56.3	44.1	61.3
거주 광역시도	4.0	7.7	0.9	2.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0

출처 : 여유진 외(2021), 코로나19의 사회·경제적 영향 분석 및 「긴급재난소득」의 효과 평가 연구(지역편), 경제·인문사회연구회

□ 그 외 규정(안 제7조~안 제8조)

- 제정안으로 하여금 시장은 지원대상이 아닌 사람이 양육재난지원금을 받은 것으로 확인된 때에는 지체 없이 이를 환수(안 제7조)하여야 한다고 규정하고, 조례 시행과 관련하여 시행규칙(안 제8조)을 마련하도록 함.

- 제정안의 조문은 양육재난지원금에 대하여 개괄적으로 규정하고 있는바, 지급시기, 지급금액, 지급기준, 지급방법, 환수 절차 등에 대한 세부적인 규정이 필요할 것으로 보임.

3 종합 의견

- 본 제정안은 예측하지 못한 사회·경제적 중대한 재난으로 영유아 양육에 재난적 피해가 발생할 경우 양육재난지원금을 지급함으로써 양육재난을 극복하는데 이바지하려는 것으로 조례 제정의 필요성 및 입법취지는 타당하다고 판단됨.
- 다만, 양육재난지원금은 6세 미만 영유아를 대상으로 한다는 점에서 아동수당 지급과는 별개로 사업대상 선별 등의 별도의 행정비용이 소요될 수 있으며, 재난 상황 발생 시 전달체계 측면에서 효율적 집행이 가능하려면 기존 아동수당 지급 체계를 활용하는 방안을 고려할 필요도 있을 것으로 사료됨.

문 의 처

장일진 입법조사관 (02-2180-8148)