

● 제318회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 다자녀 가족 지원 등에 관한 조례
일부개정조례안
검 토 보 고 서

2023. 4. 21.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 김지향 의원 대표발의 】

의안번호 572

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 김지향 의원외 29명
- 나. 제안일자 : 2023년 2월 28일
- 다. 회부일자 : 2023년 4월 3일

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

- OECD 가입국 중 최하위 출산율을 기록할 정도로 국내 저출산 문제가 심각한 상황임에 따라 대통령 직속 저출산·고령사회위원회는 다자녀 가족 지원을 위해 교통·문화시설 이용, 양육 교육 지원 등의 사업을 확대해 가정의 양육 부담을 완화하고 저출산 문제 해소를 추진하고 있음.
- 그럼에도 불구하고, 통계청이 지난 22일 발표한 출생아 통계에서 서울시는 전국 17개 시·도 중 가장 적은 0.59명이란 충격적 수치를 기록하였음.
- 그동안 저출생 기조를 반전시키지 못한 것은 저출생 문제의 심각성을 정확히 인지하지 못하고, 체감효과가 미미한 대책 등으

로 지원이 이뤄졌기 때문임.

- 따라서 일과 육아를 병행하기 어려운 환경, 교육비 등의 다자녀 가족부담을 완화하고, 미래세대를 위한 일·생활 균형이 가능한 환경 조성과 빈틈없는 교육 및 보육, 촘촘한 의료, 복지 체계 구축 등을 위한 포괄적인 지원정책을 마련하고자 함.

2. 주요내용

- 가. 다자녀 가족의 지원 사업으로 주택공급 및 주거안정 지원 사항을 추가함(안 제5조제2호).
- 나. 양육·보육·교육 등의 지원 규정 신설(안 제5조제3호).
- 다. 보건·의료, 복지, 교통 등의 비용 지원 규정 신설(안 제5조제4호).
- 라. 공공요금 및 지방세 감면 규정 신설(안 제5조제5호).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「저출산·고령사회기본법」 및 같은 법 시행령
- 나. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조
- 다. 입법예고 : (2023. 4. 6.~4.10.)결과 : 의견없음

Ⅲ. 검토의견 (수석전문위원 박지향)

1 조례안의 개요

- 동 개정안은 다자녀 가정의 양육 부담을 완화하고 저출생 문제를 극복하기 위해 다자녀 가족 지원에 관한 사항을 확대하여 포괄적으로 규정하려는 내용임.

2 주요사항 검토

가. 개정안의 내용

- 동 개정안은 현행조례에서 규정하고 있는 시장의 다자녀 가족의 지원에 관한 사항을 기존의 시립 공공시설 이용료 등의 감면에서 주거, 양육, 교육 등의 지원과 보건, 교통 등의 비용 지원 및 공공요금 및 지방세 감면 등으로 확대하기 위함임.

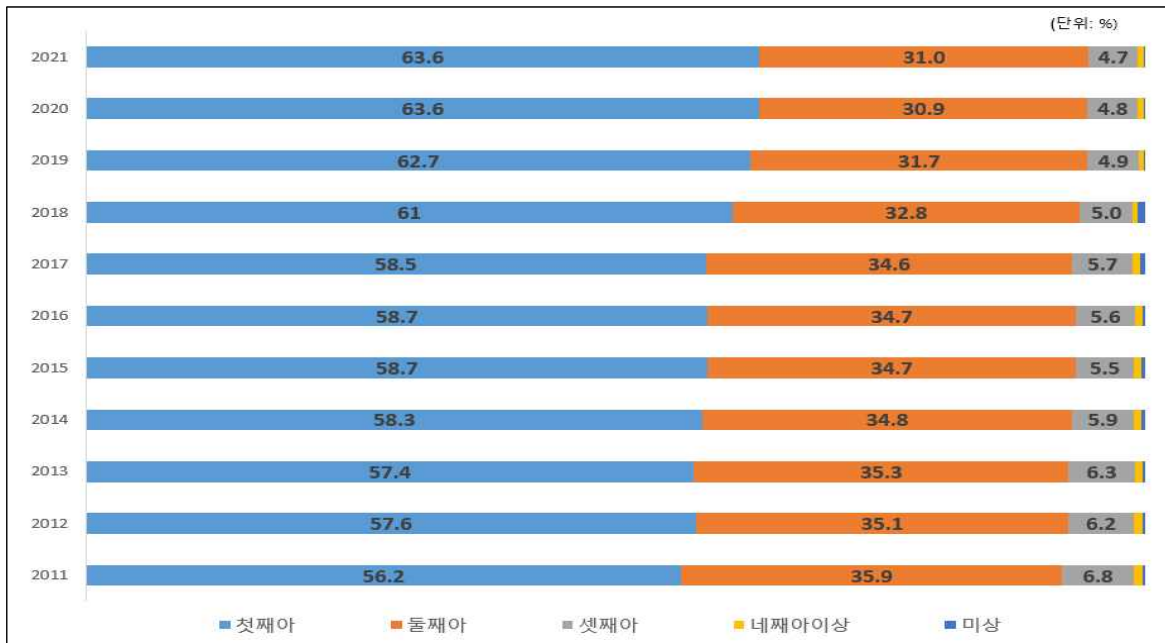
〈신·구조문 대비표〉

현 행	개 정 안
제5조(다자녀 가족 지원) 시장은 다자녀 가족의 지원을 위하여 다음 각 호에 해당하는 사항을 시행할 수 있다.	제5조(다자녀 가족 지원) ----- ----- <u>위하여 예산의 범위에서</u> -----.
1. 시립 공공시설을 이용하는 다자녀 가족에게 관람료, 입장료, 이용료, 사용료 등을 무료로 하거나 감면	1. --- 공공시설의 ----- ----- - <u>등의 감면</u>
<신 설>	2. 주택공급 및 주거안정(전기료 및 난방비 등을 포함한다) 지원
<신 설>	3. 양육·보육·교육 등의 지원

현 행	개 정 안
<신 설>	4. 보건·의료, 복지, 교통 등의 비용 지원
<신 설>	5. 공공요금 및 지방세 감면
2. (생 략)	6. (현행 제2호와 같음)

- 2022년 서울특별시의 합계출산율¹⁾은 약 0.59명으로 전국 17개 시·도 광역시 중에서도 가장 낮은 심각한 상황이며 최근에는 둘째아 출산 포기 경향이 뚜렷해지며 2자녀 가구의 급격한 감소²⁾로 저출생 문제가 심각해지고 있음.

<서울시 출생순위별 출생아 비율>



자료 : 통계청 KOSIS, 인구동향조사, 각년도.

- 1) 가임기 여성(15-49세) 1명이 가임기간(15-49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수
- 2) 저출산고령사회위원회 보도자료(2021.09.15.), 다자녀 가구 지원 확대 방안.

- 이러한 서울특별시의 초저출생 상황을 고려할 때 다자녀 가정의 양육부담을 완화하고 양육친화적 환경을 조성하기 위해 시장의 다자녀 가정에 대한 지원정책을 확대하고자 하는 동 개정안의 입법 취지가 매우 인정된다 하겠음.

나. 다자녀 가족 지원 확대(안 제5조제2호~제5호 신설)

- 개정안은 시장이 '예산의 범위'에서 시행할 수 있는 다자녀 가족 지원 사항으로 ▲주택공급 및 주거안정(전기로 및 난방비 등을 포함한다) 지원(제2호) ▲양육·보육·교육 등의 지원(제3호) ▲보건·의료, 복지, 교통 등의 비용 지원(제4호) ▲공공요금 및 지방세 감면(제5호)을 각 호로 신설하여 규정하였음.
- 이와 관련하여 현행조례 제3조³⁾에서 시장의 책무로 '다자녀 가족의 주거, 교육, 취업·창업, 문화·여가생활 등을 지원하기 위한 정책을 수립·추진'을 명시하여 종합적인 저출산 대응 정책으로서 시정 전반에 걸쳐 다자녀 가족 지원을 추진할 것을 명문화하고 있음.
- 또한 시장으로 하여금 '다자녀 가족의 양육부담 경감'을 위해 노력하도록 규정하고 있어 다자녀 가족의 자녀양육에 따른 경제적 부담을 줄이기 위한 서울시 차원의 지원 및 정책을 강화하려는 동 개정안의 내용과 부합한다 하겠음.

3) 「서울특별시 다자녀 가족 지원 등에 관한 조례」 제3조(시장의 책무) 다자녀 가족의 주거, 교육, 취업·창업, 문화·여가생활 등을 지원하기 위한 정책을 수립·추진하고, 다자녀 가족의 양육부담을 경감하기 위하여 노력하여야 한다.

- 다만 개정안은 개별 법률과 조례에서 다자녀 가족 지원에 대해 별도 규정하고 있는 사항을 포괄적으로 명시하고 있어 정책의 시행을 위한 실제적인 근거라기 보다는 선언적 의미로 볼 수 있음.
- 특히 자치법규가 적용되는 범위는 명확히 규정하여 자치법규를 해석하고 집행할 때 혼돈이 생기지 않도록 해야 하나⁴⁾, 동 개정안은 각 호에서 규정하고 있는 다자녀 가족에 대한 지원내용과 범위를 구체적으로 명시하고 있지 않아 시민들에게 혼란을 초래할 여지가 있어 보임.
- 한편 개정안 제5조제5호 중 공공요금⁵⁾은 지방자치단체가 결정하는 지방공공요금 7종 중 기초자치단체장이 결정하는 쓰레기봉투료를 제외하고 광역자치단체인 서울시가 직접 운영하는 전철료, 상수도료, 하수도료와 민간이 운영하나 서울시가 승인하는 시내버스료, 택시료, 도시가스료(소매)가 해당한다 하겠음.⁶⁾⁷⁾⁸⁾ 이에 안 제5조제4호 중 교통 비용은 전철

4) 법제처(2022), 2022년 자치법규 입안 길라잡이, p.103.

5) 공공요금은 일반적으로 공공성이 강해 정부가 개입하여 가격 및 요금을 결정하는 상품 및 서비스의 가격으로 「물가안정에 관한 법률」 제4조제1항에서는 주무부 장관이 다른 법률이 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금을 공공요금으로 정의하고 있음.

6) 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b07/localPrice/screen.do>)

7) 「서울특별시 물가대책위원회의 설치 및 운영에 관한 조례」제3조(기능) ② 위원회는 시가 결정·관여하는 요금 중 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 교통요금(시내버스·마을버스요금, 고급형 택시를 제외한 **택시요금 및 도시철도요금**)

2. 도시가스요금

3. 상수도 요금

4. 하수도 사용료

5. 그 밖에 물가에 미치는 영향이 크고, 주민생활 안정을 위하여 필요하다고 인정되는 사업요금 또는 수수료·사용료

8) 「서울특별시 버스정책시민위원회 조례」제2조(위원회의 기능) 서울특별시 위원회(이하 "위원회"라 한다)는 다음 각 호의 사항에 대하여 심의하고, 시장의 자문에 응한다.

2. 시내버스노선 및 요금조정에 관한 사항

료, 시내버스로, 택시료가 해당되므로 중복의 소지가 있음.

- 이밖에 안 제2조제2호에 포함된 전기료⁹⁾와 난방비(도시가스요금¹⁰⁾ 또는 지역난방비¹¹⁾)의 감면은 중앙정부의 다자녀가족 국가지원제도(붙임1 참고)에 따라 기시행 중에 있으므로 소관사무의 원칙 이나 중복지원 문제 등을 고려할 때 해당 조문의 수정이 요구된다 하겠음.

다. 지방세 감면 관련 (안 제5조제5호 신설)

- 지방세 납세의무는 「지방세법」에 의하여 성립·확정된 것으로 임의로 조례로 지방세를 감면하게 될 경우 법률우위의 원칙에 반하게 된다 할 것임¹²⁾.
- 이와 관련하여 「지방세특례제한법」 제4조제1항¹³⁾에서 조례에 따라 3년의 기간 이내에 지방세를 감면할 수 있도록 그 범위와 기준을 규정하고 있는데 “다자녀 가족 지원”은 같은법 같은조 제1호에 따른 ‘서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선,

9) 「기본공급약관」(한국전력공사 약관 2022. 12. 30. 개정, 2023. 1. 1. 시행) 제67조 제6항제4호가목

10) 「사회적 배려대상자에 대한 도시가스요금 경감지침」(산업통상자원부 지침 제158호, 2023. 1. 12. 발령·시행)제2조

11) 「집단에너지사업법」제17조제1항 본문 및 「열공급규정」제46조제1항제9호바목

12) 김태호(2012), “지방세감면조례 규제제도의 개선방안”, 「지방세포럼」제5권, p.41, 한국지방세연구원.

13) 「지방세특례제한법」제4조(조례에 따른 지방세 감면) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 3년의 기간 이내에 지방세의 세율경감, 세액감면 및 세액공제(이하 이 조 및 제182조에서 “지방세 감면”이라 한다)를 할 수 있다.

1. 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때
2. ~ 3. (생략)

대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때'에 해당하는 것으로 볼 수 있겠으나,

- 이미 같은법 제22조의2(14)에서 출산 및 양육 지원을 위해 18세 미만의 자녀가 3명이상인 다자녀 양육자의 자동차 취득세를 감면하고 있어 같은법 제4조제2항(15)에서 “이 법에서 정하고 있는 지방세 감면을 확대하는 지방세 감면”을 금지하고 있다는 점을 고려할 때 다자녀 가족 지원을 위한 지방세 감면의 타당성에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 판단됨.

○ 또한 「지방세특례제한법」 제4조제3항(16)에 따라 지방자치단

14) 「지방세특례제한법」제22조의2(출산 및 양육 지원을 위한 감면) ① 18세 미만의 자녀(가족관계등록부 기록을 기준으로 하고, 양자 및 배우자의 자녀를 포함하되, 입양된 자녀는 친생부모의 자녀 수에는 포함하지 아니한다) 3명 이상을 양육하는 자(이하 이 조에서 “다자녀 양육자”라 한다)가 양육을 목적으로 2024년 12월 31일까지 취득하여 등록하는 자동차로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자동차(자동차의 종류 구분은 「자동차관리법」 제3조에 따른다) 중 먼저 감면 신청하는 1대에 대해서는 취득세를 면제하되, 제1호나목에 해당하는 승용자동차는 「지방세법」 제12조제1항제2호에 따라 계산한 취득세가 140만원 이하인 경우는 면제하고 140만원을 초과하면 140만원을 경감한다. 다만, 다자녀 양육자 중 1명 이상이 종전에 감면 받은 자동차를 소유하고 있거나 배우자 및 자녀(자녀와의 공동등록은 제2항제3호의 경우로 한정한다) 외의 자와 공동등록을 하는 경우에는 그러하지 아니하다. (이하 생략)

15) 「지방세특례제한법」제4조(조례에 따른 지방세 감면) ② 지방자치단체는 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방세 감면을 할 수 없다. 다만, 국가 및 지방자치단체의 경제적 상황, 긴급한 재난관리 필요성, 세목의 종류 및 조세의 형평성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우에는 제1호에 해당하는 지방세 감면을 할 수 있다.

1. 이 법에서 정하고 있는 지방세 감면을 확대(지방세 감면율·감면액을 확대하거나 지방세 감면 적용대상자·세목·기간을 확대하는 것을 말한다)하는 지방세 감면 (이하 생략)

16) 「지방세특례제한법」제4조(조례에 따른 지방세 감면) ③ 지방자치단체는 지방세 감면(이 법 또는 「조세특례제한법」의 위임에 따른 감면은 제외한다)을 하려면 「지방세기본법」 제147조에 따른 지방세심의위원회의 심의를 거쳐 조례로 정하여야 한다. (이하 생략)

체가 지방세 감면을 하기 위해서는 「지방세기본법」제147조에 따른 지방세심의위원회 심의를 거쳐 조례로 정하도록 하고 있어, 안 제5조제5호에서 규정하고 있는 다자녀 가족에 대한 지방세 감면에 대한 보다 세심한 검토가 필요해 보임.

- 덧붙여 「지방세특례제한법」에 규정된 조례에 따른 지방세 감면은 「서울특별시 시세 감면 조례」에 각호로 개별 감면 사항을 규정하고 있는 바, 향후 지방세 감면이 필요한 경우 해당 조례의 개정을 통해 추진하는 것이 타당하다 하겠음.

3 종합 검토의견

- 2022년 기준 서울특별시 합계출산율은 0.59명으로 최저점을 갱신하는 등 심각한 초저출생 상황에서 저출생 문제를 해결하기 위해 다자녀 가정에 대한 지원정책을 확대하여 규정하는 본 개정안의 입법 취지는 인정된다 할 것임.
- 다만 동 개정안에서 다자녀 가족에 대한 지원 사항을 종합적이고 포괄적으로 규정하다 보니 실제적인 지원 근거라기 보다는 선언적 의미로 볼 수 있고, 일부 지원 사항이 상호 중복의 소지가 있는 것으로 보임.
- 또한 지방세 감면은 「지방세특례제한법」에 규정된 감면 범위와 절차 등을 신중히 고려하여 추진해야 할 것이며, 조례를 통한 지방세 감면은 「서울특별시 시세 감면 조례」의 개정을 통해 추진하는 것이 타당한 것으로 판단됨.

분류	구분	대상	지원내용	신청 및 문의
의료비	신생아 난청 의료비	2자녀	신생아 난청 외래 선별검사비 등	대상 영아의 주민등록 주소지 관할 보건소 (문의) 관할보건소 / 120(다산콜센터)
	미숙아, 선천성 이상아 의료비	2자녀	미숙아:체중별 1,000만원 선천성이상아: 1인당 최대 500만원	신청일 기준 대상 영아의 주민등록 주소지 관할 보건소 (문의) 관할보건소 / 120(다산콜센터)
양육	어린이집 우선입소	2자녀/ 3자녀	우선입소 1순위	https://www.childcare.go.kr/ (문의) 보건복지부 콜센터(129)
	아이돌봄서비스	2자녀	아이돌보미가 가정에 방문하여 돌봄서비스 제공	https://idolbom.go.kr/ (문의) 아이돌봄 1577-8136
교육	국가장학금 지원	3자녀	소득구간(1~8구간) 차등 지원, 자녀 순위에 따라 최대 한도액 상이	https://www.kosaf.go.kr/ (문의) 한국장학재단 1599-2000
	학자금 대출	3자녀	취업 후 상환 학자금 대출제도 이용	https://www.kosaf.go.kr/ (문의) 한국장학재단 1599-2000
공공요금	전기요금	3자녀	월 전기요금의 30%(월한도 최대 16,000원)	https://cyber.kepco.co.kr/ (문의) 한국전력공사 123
	도시가스	3자녀	동절기(12~3월) 월 9,000원, 그외(4~11월) 월 2,470원 감면	(문의)주민센터 및 도시가스를 공급받는 도시가스회사 <small>*지역별 도시가스회사는 한국도시가스협회 홈페이지(www.citygas.or.kr)에서 확인</small>
	지역난방비	3자녀	월 4,000원(1년분 1회 / 8월 일괄 지원)	한국지역난방공사 신청(문의)1688-2488
공공시설 이용	수목원 등	2자녀	입장료 무료	https://kna.forest.go.kr (문의) 031-540-2000
	철도운임(KTX, SRT)	2자녀	지정된 좌석을 등록된 가족 중 최소 3명이상(어른1명포함) 이용 시 어른운임의 30% 할인	KTX //www.letskorail.com/ (문의) 1544-7788 SRT https://etk.srail.kr/ (문의) 1800-1472
	공항주차장 할인	2자녀	주차장 50% 할인	https://park.airport.co.kr/ (문의) 홈페이지 내 지역별 공항 주차 안내번호 참고 (인천국제공항) https://parking.airport.kr/ (문의) 1577-2600
세금 감면	자동차 취득세 면제	3자녀	다자녀 양육자가 양육을 목적으로 2024년 12월 31일까지 취득하여 등록하는 자동차	거주지 관할 자치구 문의
	자녀세액 공제	3자녀	추가 세액공제	관할 세무관서 문의
	국민연금 출산크레딧	2자녀	자녀가 2명이면 12개월, 3명이면 30개월, 4명이면 48개월, 5명 이상이면 50개월의 가입기간 추가	https://www.nps.or.kr/ (문의) 국민연금공단 1355
	주택특별공급	3자녀	입주자모집공고일 현재 청약통장에 가입하여 유지하고 있으며, 3명 이상의 자녀를 둔 무주택세대에 1회에 한하여 특별공급	https://www.applyhome.co.kr/ (문의) 1644-7445
	임대주택 우선공급	2자녀	입주자모집공고일 현재 민법상 미성년자인 2명 이상의 자녀를 둔 무주택 세대 구성원	https://apply.lh.or.kr (문의) LH공사 1600-1004
	주택구입, 전세자금 대출	2자녀	대출 우대금리 적용	https://nhuf.molit.go.kr/ (문의) 1599-0001