

서울특별시 다자녀 가족 지원 등에 관한 조례 일부개정조례안 심사보고서

의안 번호	572
----------	-----

2023년 5월 3일
보건복지위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2023년 2월 28일 김지향 의원의 29명
2. 회부일자 : 2023년 4월 3일
3. 상정일자 : 제318회 임시회 제1차 보건복지위원회

【2023년 4월 21일 상정·의결(수정안 가결)】

II. 제안설명의 요지 (김지향 의원)

1. 제안이유

- OECD 가입국 중 최하위 출산율을 기록할 정도로 국내 저출산 문제가 심각한 상황임에 따라 대통령 직속 저출산·고령사회위원회는 다자녀 가족 지원을 위해 교통·문화 시설 이용, 양육 교육 지원 등의 사업을 확대해 가정의 양육 부담을 완화하고 저출산 문제 해소를 추진하고 있음.
- 그럼에도 불구하고, 통계청이 지난 22일 발표한 출생아 통

계에서 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 등으로 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

- 다자녀 가족의 지원 사업으로 주택공급 및 주거안정 지원 사항을 추가함(안 제5조제2호).
- 양육·보육·교육 등의 지원 규정 신설(안 제5조제3호).
- 보건·의료, 복지, 교통 등의 비용 지원 규정 신설(안 제5조제4호).
- 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. 검토보고의 요지 (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.

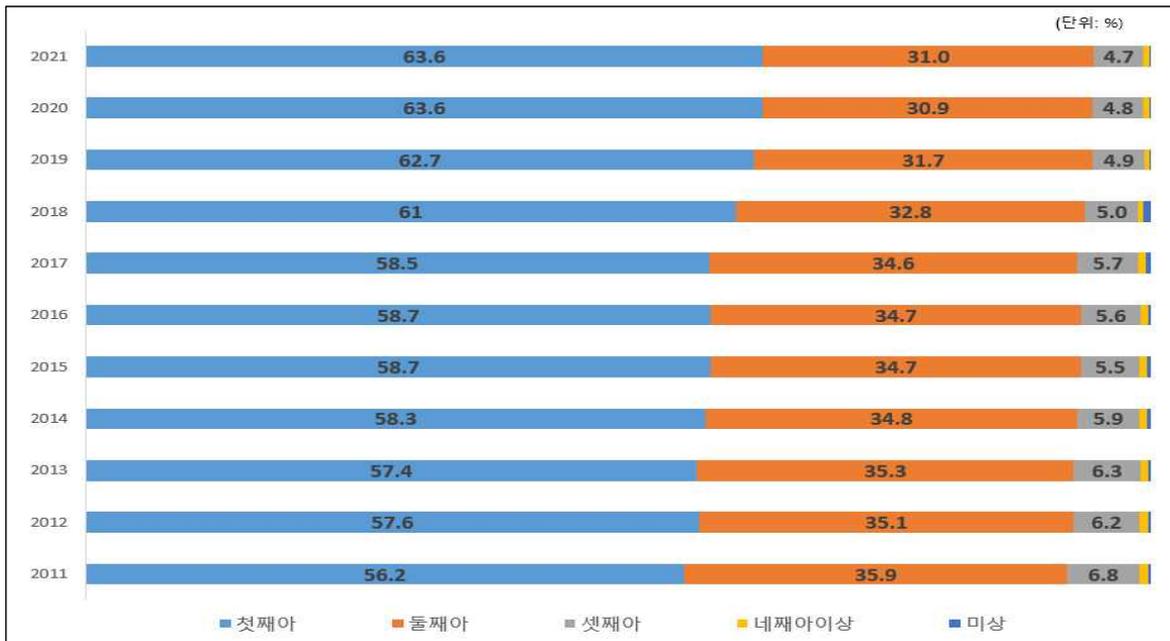
〈신·구조문 대비표〉

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) ----- ----- 의하여 예산의 범위에서 -----.
1. 시립 공공시설을 이용하는 다자녀 가족에게 관람료, 입장료, 이용료, 사용료 등을 무료로 하거나 감면	1. --- 공공시설의 ----- ----- - 등의 감면
<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 다자녀 가족 지원 사항으로 ▲주택공급 및 주거안정(전기료 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⁾ 이에 안 제5조제4호 중 교통 비용은 전철료, 시내버스료, 택시료가 해당되므로 중복의 소지가 있음.
- 이밖에 안 제2조제2호에 포함된 전기료⁷⁾와 난방비(도시가스요금⁸⁾ 또는 지역난방비⁹⁾)의 감면은 중앙정부의 다자녀가족

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

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

국가지원제도에 따라 기시행 중에 있으므로 소관사무의 원칙이나 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 것임¹⁰⁾.
- 이와 관련하여 「지방세특례제한법」 제4조제1항¹¹⁾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, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때’에 해당하는 것으로 볼 수 있겠으나,
 - 이미 같은법 제22조의2¹²⁾에서 출산 및 양육 지원을 위해

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

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

11) 「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)

12) 「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

18세 미만의 자녀가 3명이상인 다자녀 양육자의 자동차 취득세를 감면하고 있어 같은법 제4조제2항¹³⁾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」 제4조제3항¹⁴⁾에 따라 지방자치단체가 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 사항

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)

- 13) 「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
 2. ~ 5. (생략)
- 14) 「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)

을 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.

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 수정안 요지

1. 수정이유

- 다자녀 가족 지원 사항 중 중앙정부에서 기지원하고 있는 “전기료 및 난방비 등”과 「지방세특례제한법」과의 체계 정합성이 미흡한 “지방세 감면” 사항을 삭제함.

2. 수정의 주요 내용

- 다자녀 가족 지원 사항으로 신설한 주택공급 및 주거 안정 지원 중 전기료 및 난방비 등과 공공요금 감면을 삭제함(안 제5조제2호 및 제5호).

VI. 심사결과 : 수정안 가결

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 다자녀 가족 지원 등에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 572
----------	-----------

제안년월일 : 2023년 4월 21일
제안자 : 보건복지위원장

1. 수정이유

- 다자녀 가족 지원 사항 중 중앙정부에서 기지원하고 있는 “전기료 및 난방비 등”과 「지방세특례제한법」과의 체계 정합성이 미흡한 “지방세 감면” 사항을 삭제함.

2. 수정의 주요 내용

- 다자녀 가족 지원 사항으로 신설한 주택공급 및 주거 안정 지원 중 전기료 및 난방비 등과 공공요금 감면을 삭제함(안 제5조제2호 및 제5호).

서울특별시 다자녀 가족 지원 등에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

서울특별시 다자녀 가족 지원 등에 관한 조례 일부개정조례안을 다음과 같이 수정한다.

제5조제2호 중 “주거안정(전기료 및 난방비 등을 포함한다)”을 “주거안정”으로 하고, 같은 조 제5호 중 “공공요금 및 지방세”를 “공공요금”으로 한다.

수정안 조문대비표

현 행	개 정 안	수 정 안
<p>제5조(다자녀 가족 지원) 시장은 다자녀 가족의 지원을 위하여 다음 각 호에 해당하는 사항을 시행할 수 있다.</p> <p>1. (생 략)</p> <p><u><신 설></u></p> <p><u><신 설></u></p> <p><u><신 설></u></p> <p><u><신 설></u></p> <p>2. (생 략)</p>	<p>제5조(다자녀 가족 지원) ----- ----- <u>위하여</u> <u>예산의 범위에서</u> --- ----- -----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. <u>주택공급 및 주거 안정(전기료 및 난방비 등을 포함한다) 지원</u></p> <p>3. <u>양육·보육·교육 등의 지원</u></p> <p>4. <u>보건·의료, 복지, 교통 등의 비용 지원</u></p> <p>5. <u>공공요금 및 지방세 감면</u></p> <p>6. (현행 제2호와 같음)</p>	<p>제5조(다자녀 가족 지원) ----- ----- <u>위하여</u> <u>예산의 범위에서</u> --- ----- -----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. <u>주택공급 및 주거 안정 지원</u></p> <p>3. (개정안과 같음)</p> <p>4. (개정안과 같음)</p> <p>5. <u>공공요금 감면</u></p> <p>6. (현행 제2호와 같음)</p>

서울특별시 다자녀 가족 지원 등에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 다자녀 가족 지원 등에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제5조 각 호 외의 부분 중 “위하여”를 “위하여 예산의 범위에서”로 하고, 같은 조 제2호를 제6호로 하며, 같은 조에 제2호부터 제5호까지를 각각 다음과 같이 신설한다.

2. 주택공급 및 주거안정 지원
3. 양육·보육·교육 등의 지원
4. 보건·의료, 복지, 교통 등의 비용 지원
5. 공공요금 감면

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제5조(다자녀 가족 지원) 시장은 다자녀 가족의 지원을 위하여 다음 각 호에 해당하는 사항을 시행할 수 있다.</p> <p>1. (생 략)</p> <p><u><신 설></u></p> <p><u><신 설></u></p> <p><u><신 설></u></p> <p><u><신 설></u></p> <p>2. (생 략)</p>	<p>제5조(다자녀 가족 지원) ----- ----- 위하여 <u>예산의 범위에서</u> ----- -----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. <u>주택공급 및 주거안정 지원</u></p> <p>3. <u>양육·보육·교육 등의 지원</u></p> <p>4. <u>보건·의료, 복지, 교통 등의 비용 지원</u></p> <p>5. <u>공공요금 감면</u></p> <p>6. (현행 제2호와 같음)</p>