

서울특별시 종로구 출산양육지원금

지원에 관한 조례안

검 토 보 고

서울특별시 종로구 출산양육지원금 지원에 관한 조례안은 2007년 5월 11일 정인훈 의원외 8인의 의원이 발의하여 동월 14일 당위원회에 회부되었음.

I. 제정이유

종로구 지역의 출산율 저하와 인구 노령화 등 사회문제에 적극 대처하고, 임산부와 신생아의 건강관리를 위해 일부 재정적인 지원을 해줌으로써 주민의 삶의 질을 향상시키고, 구의 지속적인 발전을 도모하려는 것임.

II. 주요골자

- 출산양육지원금 지원대상자는 신생아의 출산일을 기준으로 12개월 전부터 종로구에 주민등록을 두고 거주해 온 신생아의 부모로 하되, 부모가 아닌 자와 거주하는 경우 사실상 양육하는 보호자로 함. (안 제3조)
- 지원기준은 예산의 범위안에서 둘째아이는 30만원, 셋째아이 이상은 100만원을 1회에 한하여 지원함. (안 제4조)
- 지원절차는 신생아의 부모가 출생신고 후 60일 이내에 동장에게 지원신청서를 제출하고, 동장은 공부 등을 확인한 후 관련 서류를 구청장에게 송부하면 구청장은 지급여부를 결정하여 신청자의 예금통장에 입금 함. (안 제5조 및 제6조)
- 지원대상이 아닌 사람이 출산양육지원금을 지원 받은 것으로 확인된 때에는 지체없이 환수조치 하도록 함. (안 제7조)
- 구청장과 동장은 출산양육지원금 지원에 필요한 대장을 각각 비치·관리 하도록 함. (안 제8조)

Ⅲ. 검토의견

1. 현황 및 배경

- 과거 1960년대 경제개발계획과 병행하여 가족계획 위주의 인구증가 억제 정책이 추진된 바도 있었으나, 그간 사회경제적 환경 및 가치관의 변화 등으로 출산율이 급격히 하락하면서 한 여성이 평생동안 평균 출산하는 자녀 수를 나타내는 합계출산율이 1960년 6.0명에서 1983년에 이미 인구대체수준인 2.1명에 도달하였고, 2005년 현재 세계평균 2.7명, 아시아평균 2.4명에 비해 세계 최하위 수준인 1.08명을 기록함으로써 심각한 수준에 이르고 있습니다.

구 분	1983년	2001년	2003년	2005년
· 합계출산율 (명)	2.08	1.30	1.19	1.08
· 출생아 수(천명)	778	557	494	438

※ **합계출산율** : 출산력 수준비교를 위해 대표적으로 활용되는 지표로서 한 여자가 평생동안 평균 몇 명의 자녀를 낳는가 하는 것을 나타내며, 일반적으로 가임여성(15세 ~ 49세)의 연령별 출산율의 합으로 계산 함.

- 2006. 11월 발표된 통계청 “장래인구추계”에 의하면 현재의 추세가 계속 될 경우 총인구는 2018년 4,934만명을 정점으로 점차 감소할 것으로 나타났 으며, 더욱이 합계출산율이 다시 증가하더라도 그간 가임여성인구의 감소로 출생아수는 중·장기적으로 계속 줄어들 것으로 전망되고 있습니다.

년 도 별	2005년	2018년	2030년
총인구수	4,814만명	4,934만명	4,864만명

최근 정부의 강력한 출산장려정책에 힘입어 2006년도 합계출산율이 전년 보다 0.05명 늘어난 1.13명으로 잠정 집계되었다는 희망적인 보도도 있으나 (2007. 5. 8일자 주요일간지), 출산율 반등 추세로 이어질지는 의문입니다.

- 우리나라 적정인구에 대한 연구결과 지속적 경제성장과 삶의 질 유지를 위한 적정규모는 4,600 ~ 5,100만명으로 보고된 바 있으며, 저출산이 지속될 경우 인구감소에 따른 노동력의 감소와 평균 근로연령 상승으로 경제활력이 저하되고, 노령인구의 급증으로 인한 생산가능 인구의 부담증가로 세대간

갈등이 야기되는 등 경제·사회 전 분야에 미치는 여파가 클 뿐 아니라, 국가 경쟁력 약화 및 장래 한국사회의 지속발전 가능성에 대한 심각한 우려가 제기되고 있습니다.

따라서 현재의 인구규모를 어느정도 유지하기 위해서는 합계출산율이 인구 대체수준인 2.1명 정도가 유지될 때 까지 국가적차원에서 지속적인 출산장려 정책이 요구되며, 특히 출산율 제고는 단기간에 이루어지는 것이 아니므로 장기적 관점에서 출산·양육을 위한 기반 구축과 사회적 지원이 계속 확대 되어 나가야 하겠습니다.

- 정부는 저출산·고령화 문제에 대처하고 국가의 지속적인 발전과 삶의 질 향상을 위해 2005. 9월 「저출산·고령사회기본법」을 제정하여 저출산·고령 사회정책의 기본방향과 계획수립 및 추진체계에 관한 사항 등을 규정하는 한편, 2006. 7월 제1차 저출산·고령사회기본계획(일명 새로마지플랜 2010)을 수립하고 출산·양육의 장애요인 해소와 고령사회의 대응기반 구축 및 저출산·고령사회의 성장동력 확보를 위한 다양한 정책을 추진하고 있으나,

지역별 합계출산율의 편차가 매우 클 뿐 아니라 고령화 정도 등 인구상황이 다양하므로, 정책 추진과정에서 중앙정부의 획일적 모형보다는 지역특성에 적합한 정책대안의 개발과 교육·홍보 및 지역 민간단체 등의 자발적 참여 유도 등 지방자치단체의 다각적인 노력과 역할이 필요할 것으로 봅니다.

2. 조례제정 필요성 여부

- 최근 5년간 출생아수 통계자료에 의하면, 종로구의 경우 출생아가 매년 큰 폭으로 감소하여 평균감소율이 전국 평균 5.3%보다 훨씬 높은 8.1%에 달하고 있고, 가장 최근인 2005년은 출생아수가 1,116명으로 전년도에 비해 무려 12.5%나 감소하는 등 매년 빠른 속도로 감소하고 있습니다.

(단위 : 명)

구 분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	평균증감율
전 국	557,228	494,625	493,471	476,052	438,062	△5.34%
종로구	1,656	1,430	1,382	1,275	1,116	△8.15%

- 또한 출산율의 경우 2005년 기준 우리나라 평균 합계출산율이 세계 최하위 수준인 1.08명인데, 지역별로 서울시가 부산에 이어 두 번째로 낮은 0.92명이고 이 중 종로구가 0.76명으로 강남구 다음으로 저출산을 기록하고 있어, 출산율 역시 세계 최하위권임을 알 수 있는 바,

※ 지역별 합계출산율 (전국 1.08명 / 서울 0.92명 / 종로구 0.76명)

구 분	전 국 (평균)	서 울					부 산 (평균)	제 주 (평균)
		평 균	강 남	종 로	영등포	구 로		
2003년	1.19	1.00	(자치구별 세부자료 없음)				0.98	1.42
2004년	1.16	1.00					0.95	1.34
2005년	1.08	0.92	0.71	0.76	1.04	1.07	0.88	1.30

합계출산율 0.76명이란 종로구에 거주하는 여성들이 임신이 가능한 15세 ~ 49세 기간동안 평균 0.76명의 아이를 낳는다는 의미로서, 이러한 현상이 지속될 경우 출생아수 급감에 따른 인구 감소는 물론 기존 인구의 급속한 고령화로 이어져 이에 따른 시급한 대책이 요구된다고 하겠습니다.

- 최근 지방자치단체별로 저출산문제에 대한 다양한 대책을 추진하고 있으나, 출산시 임신부와 신생아의 건강관리를 위해 지방자치단체가 일부 재정지원을 하는 “출산장려금 지원제도”가 가장 대표적 사례로서, 2007. 4월 현재 전국 46개 기초자치단체에서 조례를 제정하여 지원하고 있는 것으로 파악되고 있으며, 서울시 자치구 중에서도 현재 1개구(중구)가 조례를 제정하여 시행중에 있고, 2개구(서초, 강남구)는 조례제정 추진 중에 있는 등 점차 증가추세에 있습니다.

조례 제정	합 계	2005년 이전	2006년	2007. 4. 현재
자치단체수	46	16	21	9

- 본 조례안은 종로구 거주 주민들의 출산장려를 위해 둘째아 출산시부터 출산양육비 명목으로 일정 금액을 지원해 주는 내용으로써, 출산율 제고 및 가임인구의 초과전출 억제 등 어느정도 실질적 효과가 있을지는 의문이나,

전국 최하위 수준의 출산율을 기록하고 있는 대표적 저출산 지방자치단체로써 지자체 차원에서 출산장려를 위한 최소한의 노력과 인접 자치구와의 형평성 유지 및 분위기 확산에 의미를 두어야 할 것으로 봅니다.

3. 관계법령 검토

- 저출산·고령사회기본법 제4조, 제8조 및 제10조에 의하면 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 자녀를 양육하려는 자에게 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 시책을 강구하는 한편, 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하도록 하고 있고, 또 건강가정기본법 제21조제2항제4호 및 제22조제1항 에서도 국가 및 지방자치단체의 태아검진 및 출산·양육 지원, 자녀양육으로 인한 부담 완화 등을 규정하고 있는 바, 법령의 범위안에서 지방자치단체 소관 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 하겠습니다(지방자치법 제9조, 제15조)
- 다만 지방의회가 새로운 재정 부담을 수반하는 조례를 의결하고자 할 때에는 지방자치법 제123조에 의거 지방자치단체의 장의 의견을 듣도록 규정하고 있는 바, 동 법규정은 지방재정의 계획적이고 건전한 운영을 확보하기 위한 취지로서 지방의회가 지방자치단체의 장의 의견에 반드시 따라야 하는 것은 아니나, 의견조회결과 출산양육지원금 지원시기를 내년으로 늦추자는 의견이 있으므로 우리 구 재정여건을 감안, 이 부분에 대한 충분한 토의가 필요하다고 사료됩니다.

※ ……… 지방자치법 제123조는 지방재정의 계획적이고 건전한 운영을 확보하기 위한 것으로서, 그 규정 취지가 지방의회가 지방자치단체의 장의 의견에 반드시 따라야 한다는 것이 아님은 물론이고 지방자치단체의 장 역시 지방자치법 제19조제3항에 따라 지방의회가 의결한 조례에 대하여 재의를 요구할 수 있는 점 등에 비추어 보면, ……… (중략)……… 이를 가지고 곧바로 무효라고 할 수 없다. (대법원 2004. 4. 23. 선고 2002추16 판결)

- 또 일부 자치구에서 조례제정 없이 자체방침으로 10만원 내외의 출산장려 또는 축하금을 지급하는 사례가 있으나 (용산, 성동, 강북, 서대문, 양천구),

공직선거법 제86조제3항에 의하면 선거일전 1년부터 선거일까지 법령이 정하는 외의 금품 기타 이익제공행위가 제한되고 그 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 근거하도록 하고 있으므로 조례제정이 필요하다고 봅니다.

- 조례제명과 관련하여 대부분의 지방자치단체가 사용하고 있는 “출산장려금 또는 축하금”이라는 용어 대신 “출산양육지원금”으로 한 것은 저출산·고령 사회기본법 및 건강가정기본법의 규정 취지가 임신·출산·자녀양육의 경제적 부담을 경감하기 위해 지방자치단체가 지원하는 복지시책의 성격임을 감안할 때 적절하다고 사료됩니다.

4. 주요 검토사항

- 본 조례안은 본칙 9개조와 부칙으로 구성되어 있으며, 주요내용은 출산일 기준으로 12개월 전부터 종로구에 거주한 주민으로서 둘째아이 이상 출산시 소정 출산양육지원금을 지원하고 그 지원신청 및 절차 등에 관한 사항을 규정한 내용으로서, 조항별 주요 검토사항은 다음과 같습니다.

가. 지원대상자의 범위 및 지원기준: 안 제3조, 제4조

- 지원대상자를 “신생아 출산일을 기준으로 12개월 전부터 구에 주민등록을 두고 거주”해 온 주민으로 한정하는 것은 임신후 출산양육지원금 혜택을 목적으로 일시 전입하는 사례를 방지하기 위한 것으로 사료되며,
- 지원액을 둘째아이는 30만원, 셋째 이상은 100만원씩 1회에 한해 지원하는 것으로 하였는데, 타 지방자치단체에 비해 다소 낮은 수준이나 우리 구의 재정여건을 감안하면 별도 의견 없으며,
- 소요예산은 최근 종로구의 출생자수 통계에 기초하여, 둘째아이 400명, 셋째이상 110명 정도 기준으로 연간 2억 3천만원 정도가 소요될 것으로 추산됩니다.

연도별	계	첫째아이	둘째아이	셋째이상	불 명	비 고
2003년	1,382	756	479	126	21	2006년은 2007. 8월 이후 통계청 자료 확인가능
2004년	1,275	720	431	112	12	
2005년	1,116	615	388	107	6	

- 참고로 타 자치단체의 지원 수준을 비교해 보면, 지방도시일수록 지원금액이 많은 것으로 나타났는데, 이는 인구이동이 적고 생활수준, 여건 등 지역사회 특성상 대도시에 비해 정책 효과가 클 것으로 기대되기 때문인 것으로 분석됩니다. 타 기초자치단체의 지원사례를 보면 다음과 같습니다.

※ 타 자치단체 출산장려 지원 사례

구 분	조례 제정	지 원 기 준
웅진군	2006. 3.28	둘째이상 100만원
속초시	2006.12.22	둘째 월10만원씩 1년간, 셋째이상 월10만원씩 3년간
진안군	2006.12.15	첫째·둘째 월10만원 1년간, 셋째이상 월10만원 3년간
여주시	2006. 1.17	셋째 이상 300만원
보성군	2006. 2. 1	첫째 월20만원씩 1년간, 둘째 월30만원씩 1년간, 셋째이상 월50만원씩 1년간
김천시	2006.12. 7	첫째 30만원, 둘째 150만원, 셋째이상 300만원
영주시	2006. 3.14	1인당 50만원, 셋째이상 월10만원씩 3년간
문경시	2006.12.18	첫째 50만원, 둘째 70만원, 셋째이상 100만원
울진군	2007. 2.16	둘째이상 월10만원씩 5년간
마산시	2006.12. 6	셋째이상 200만원
서울시 중 구	2007. 4. 10.	둘째 20만원, 셋째 100만원, 넷째 300만원, 다섯째 500만원, 여섯째 700만원, 일곱째, 천만원, 여덟째 1,500만원, 아홉째 2천만원, 열 번째이상 3천만원
서초구	2007. 5. 상정	첫째 10만원, 둘째 50만원, 셋째이상 100만원
강남구	2007. 4. 상정 의회 계류중	둘째 50만원, 셋째 100만원, 넷째300만원, 다섯째이상 500만원

나. 출산양육지원금 신청 등 : 안 제5조

- 안 제5조제1항 단서 규정에서 신생아의 양육 보호자가 지원금을 신청하는 경우, 신생아의 실제 부모가 출산일 기준으로 12개월 전부터 종로구에 거주해

왔다면, 신청일 현재 사실상 양육 보호자가 신생아와 주민등록이 같이 되어 있으면 족하다고 봅니다.

- 또 제2항에서 출생신고서가 접수되면 동장이 지원대상 여부를 확인하여 신청서와 구비서류를 신청인에게 알려주고 제출하도록 의무화 하였는데, 이는 지원대상자가 사전에 통지를 받지 못하였거나 다른 사유 등으로 소정기일내 신청을 하지 못하여 지원금을 지급받지 못하였을 경우 이로 인한 분쟁을 사전에 방지하기 위한 조치로 사료되며, 출생신고서 접수시 일정서식에 의거 사전고지를 하는 방안이 바람직 할 것으로 봅니다.

다. 부 칙

- 조례 시행일을 10월 1일로 한 것은 소요예산 확보, 관계공부 정비 및 직원 교육, 주민 홍보 등 사전 준비기간을 고려한 것으로 보며, 특히 주민 홍보시 그 지원 배경과 취지를 충분히 설명하여 자칫 일회성 또는 선심성 예산이라는 오해가 없도록 하여야 할 것입니다.

IV. 관계법령

○ 지방자치법

第123條 (財政負擔을 隨伴하는 條例制定等) 地方議會가 새로운 財政負擔을 隨伴하는 條例나 案件을 議決하고자 할 때에는 미리 地方自治團體의 長의 의견을 들어야 한다.

○ 저출산·고령사회기본법(제정 2005. 5.18, 법률 제7496호)

제4조 (국가 및 지방자치단체의 책무) ①국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하여야 한다.

제8조 (자녀의 출산과 보육 등) ②국가 및 지방자치단체는 자녀를 임신·출산·양육 및 교육하고자 하는 자가 직장생활과 가정생활을 병행할 수 있도록 사회환경을 조성·지원하여야 한다.

③국가 및 지방자치단체는 자녀를 양육하려는 자에게 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 시책을 강구하여야 한다.

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

○ 건강가정기본법

제21조 (가정에 대한 지원) ①국가 및 지방자치단체는 가정이 원활한 기능을 수행하도록 지원하여야 한다.

②제1항의 규정에 의하여 지원하여야 할 사항은 다음 각호와 같다.

4. 태아검진 및 출산·양육의 지원 (이하 생략)

제22조 (자녀양육지원의 강화) ①국가 및 지방자치단체는 자녀를 양육하는 가정에 대하여 자녀양육으로 인한 부담을 완화하고 아동의 행복추구권을 보장하기 위한 보육 및 방과후 서비스, 양성평등한 육아휴직제 활용을 적극적으로 확대하여 나아가야 한다.

○ 공직선거법

第86條 (公務員 등의 選舉에 영향을 미치는 행위금지) ③지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 정하는 기간 동안 제112조(기부행위의 정의 등) 제2항제4호의 직무상의 행위와 관련하여 그의 직명 또는 성명을 밝히거나 그가 하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 소속직원 또는 선거구민에게 명목여하를 불문하고 법령이 정하는 외의 금품 기타 이익을 주거나 이를 약속하는 행위를 하여서는 아니된다. 다만, 그 직무상의 행위와 관련하여 지방자치단체가 당해 지방자치단체의 장의 임기개시일 전부터 정기적으로 행하여 오거나 다음 각 호의 규정에 따른 기간개시일 전에 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 따라 정기적으로 행하여 온 금품 그 밖의 이익을 주거나 이를 약속하는 행위는 그러하지 아니하다.

1. 선거구역이 당해 지방자치단체의 관할구역과 같거나 겹치는 선거의 후보자가 되고자 하는 경우선거일전 1년(보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지
2. 제1호외의 선거의 경우 선거일전 60일(선거일전 60일후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지

2007년 서울시 저출산대책 지원사업

(5개분야 60개 사업)

1 자녀양육 가정의 경제적· 사회적 부담경감

- | | |
|----------------------------|---------|
| ● 차등보육료 지원 | 여성가족정책관 |
| ● 만5세아 무상보육료 지원 | " |
| ● 두자녀 이상 보육료 지원 | " |
| ● 장애아 무상 보육료 지원 | " |
| ● 민간보육시설 차액보육료 시비 추가지원 | " |
| ● 아이돌보미 사업 | " |
| ● 보육종사자 처우 개선 | " |
| ● 셋째 이후 자녀 보육료 지원 | " |
| ● 출산지원 세제혜택 검토 | 재무국 |
| ● 보호자 동행 영유아 시내버스 요금 할인 확대 | 교통국 |
| ● 보호자 동행 영유아 지하철 무임승차 확대 | 교통국 |
| ● 다자녀가구 주택분양 관련 인센티브 부여 | 주택국 |
| ● 주택자금 혜택 부여 | 주택국 |
| ● 장애아동 입양 양육보조금 및 의료비 지원 | 여성가족정책관 |
| ● 다둥이행복카드 사업 | 여성가족정책관 |

2 다양하고 절 높은 임신출산 육아지원

- | | |
|-------------------------|---------|
| ● 국공립 보육시설 확충 | 여성가족정책관 |
| ● 직장 보육시설 확충 | " |
| ● 민간보육시설 서비스 개선 지원 | " |
| ● 보육시설 상시 평가체계 구축 | " |
| ● 시간 연장형 보육 활성화 | " |
| ● 미숙아 및 선천성 이상아 지원 | 복지건강국 |
| ● 선천성 대사 이상 검사 및 환아 관리 | " |
| ● 여성과 영유아 건강증진 사업 | " |
| ● 국가필수예방접종사업 강화 | " |
| ● 임신부 영유아 건강검진 확대 | " |
| ● 임신부 및 영유아 보충영양관리 사업 | " |
| ● 출산 육아관련 정보 및 상담서비스 제공 | " |
| ● 출산지원을 위한 의식전환 프로젝트 | 여성가족정책관 |
| ● 임신부 제대혈 공여 프로그램 | " |
| ● 불임부부 지원 | 복지건강국 |
| ● 산모도우미 서비스 제공 | " |

**3 가족친화
양성평등
사회문화
조성**

- | | |
|---------------------|---------|
| ● 육아휴직 활성화 | 행 정 국 |
| ● 근로형태 유연화 | " |
| ● 탄력근무제도 | " |
| ● 다자녀 직원 인센티브 지원 | " |
| ● 신가족의 가정설계 모델 컨설팅 | 여성가족정책관 |
| ● 아버지 요리교실 운영 | " |
| ● 건강가정지원사업 활성화 | " |
| ● 남녀평등 가사 육아분담 프로젝트 | " |

**4 건전한
미래세대
육성**

- | | |
|------------------------------|---------|
| ● 초등학교로 찾아가는 이동 안전체험교실 운영 | 여성가족정책관 |
| ● 어린이 안전 및 교통공원 지원 | " |
| ● 어린이 안전협의회 운영 지원 | " |
| ● 어린이 안전 بانک제 운영 | " |
| ● 어린이 안전 글쓰기 운영 | " |
| ● Hi-seoul 어린이 안전체험 박람회 | " |
| ● 초등학교 CCTV 설치 | 경영기획실 |
| ● 아동학대 방임의 조기발견, 예방체계 구축 | " |
| ● 지역아동센터 지역아동복지센터 확충 및 내실화 | " |
| ● 청소년 방과 후 아카데미 | " |
| ● 어린이, 청소년 성장발달 선별 검사 | 복지건강국 |
| ● 청소년 유해환경감시단 운영 및 정화활동 활성화 | 여성가족정책관 |
| ● 청소년 출입금지 제한 유해환경 밀집지역 지정운영 | " |
| ● 청소년 동반자 프로그램 | " |

**5 여성의
경제활동
참여 촉진**

- | | |
|--------------------|---------|
| ● 여성공무원의 대표성 제고 | 행 정 국 |
| ● 시립대학교 여성교수 임용 확대 | 시립대학교 |
| ● 여성발전 인력개발센터 운영 | 여성가족정책관 |
| ● 여성창업지원 강화 | " |
| ● 여성취업 창업 기업박람회 개최 | " |
| ● 여성일자리 갖기 프로젝트 운영 | " |
| ● 청년실업대책 | 산 업 국 |