

● 제320회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 출산 및 양육지원에 관한 조례
일부개정조례안 (의안번호 1104)

검 토 보 고 서

2023. 9. 4.

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

【 김영옥 의원 대표발의 】

의안번호 1104

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 김영옥 의원 외 5명(찬성 44명)
- 나. 제안일 : 2023. 8. 14.
- 다. 회부일 : 2023. 8. 21.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 서울시 합계출산율은 2022년 기준 0.59명으로 전국 최저 수준으로 서울의 초저출생 문제는 매우 심각한 상황임.
- 출산을 기피하는 주요원인 중 하나는 자녀양육에 대한 높은 부담감으로 꼽을 수 있으며 이는 ‘노키즈존’ 등 출산과 양육활동에 대한 낮은 사회적 평가와 맞물려 저출생 현상의 심화를 초래하고 있음.
- 이에 아동 및 동반 보호자등이 편안하게 외출할 수 있는 양육친화적인 편의공간을 확대하고 양육자의 노고를 격려하고 출

산·양육의 행복을 나눌 수 있는 “엄마아빠 행복주간”을 지정할 수 있는 근거를 마련하여, 아이 키우는 일이 존중받는 사회 분위기를 조성하고 양육부담을 해소하여 ‘아이 낳아 키우기 좋은 서울’을 만들고자 함.

- 또한 일부 조문의 정비를 통해 조례의 체계 적합성과 완결성을 높이고자 함.

나. 주요내용

- 출산·양육친화 사회분위기 조성을 위해 아동 및 동반 보호자 등이 편안하게 외식할 수 있도록 일정 요건을 갖춘 업소에 대한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 규정함. (안 제7조제3항 신설)
- 매년 어버이날이 포함된 주간을 엄마아빠 행복주간으로 정하고 취지에 맞는 행사나 교육·홍보 사업 등을 시행할 수 있도록 규정함. (안제7조의2 신설)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「저출산·고령사회기본법」

나. 예산조치 : 해당없음(비용추계 비대상사유서 참조).

다. 입법예고(2023.8.24.~8.28.) 결과 : 의견없음

라. 기 타 : 신·구조문 대비표 참조

II. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

1 조례안의 개요

- 동 개정안은 아동 및 동반 보호자 등이 편안하게 외식할 수 있도록 일정 요건을 갖춘 업소를 지원할 수 있는 근거를 마련하고, 매년 어버이날이 포함된 주간을 엄마아빠 행복주간으로 정하여 취지에 적합한 행사와 교육·홍보 사업을 실시·지원할 수 있도록 하여 양육 친화적 환경을 조성하고자 하는 내용임.

2 주요사항 검토

□ 출산·양육친화 사회분위기 조성 (안 제7조)

- 안 제7조는 출산뿐만 아니라 양육친화적 사회분위기를 조성하기 위하여 시장이 추진해야 하는 사업을 확대하기 위함임.

<신·구조문대비표>

현	행	개	정	안
제7조(출산친화 사회분위기 조성)	시장은 출산친화적인 사회분위기 정착을 위하여 다음 각 호의 사항을 추진해야 한다.	제7조(출산·양육친화 사회분위기 조성)	-----	출산 및 양육친화적인-----
1. 출산장려를 위한 부모교육사업		1. 출산, 양육 관련 부모교육 사업		
2. 출산장려 및 양육관련 시민		2. 출산, 양육 관련 시민단체 지		

현행	개정안
<p><u>단체의 지원</u> <u><신설></u></p>	<p><u>원</u> <u>3. 아동과 동반 보호자등이 편</u> <u>안하게 외식할 수 있도록 일</u> <u>정 요건을 갖춘 업소에 대한</u> <u>행정적·재정적 지원</u></p>

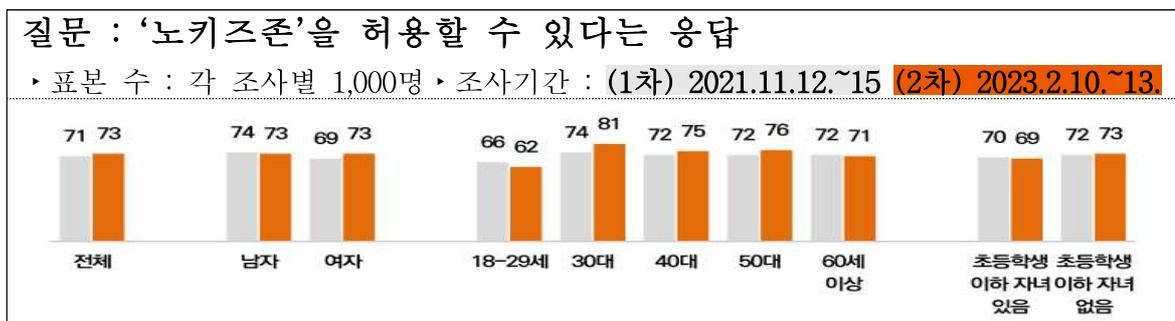
- 동 조례 상위법인 「저출산·고령사회기본법」은 제8조1) 및 제10조2)에서 국가 및 지방자치단체가 임신·출산뿐만 아니라 양육에 따른 경제적 부담 경감과 직장 및 가정생활 병행할 수 있는 사회환경 조성 등 양육 친화적 사회환경을 조성 및 지원하도록 하고 있으며,
- 현행 조례 제3조(시장의 책무)제1항3)에서는 ‘시장은 출산 및 양육지원 정책을 수립·시행하여야 한다’고 규정하고 있는 바, 양육 친화적 분위기를 조성하기 위해 관련 사업 등을 확대하여 추진하고자 하는 동 개정안의 법적타당성은 인정된다 할 것임.

1) 「저출산·고령사회기본법」 제8조(자녀의 출산과 보육 등) ①국가 및 지방자치단체는 모든 자녀가 차별받지 아니하고 안전하고 행복한 생활을 영위하며 교육과 인성함양에 도움을 주는 사회환경을 조성하기 위한 정책을 강구하여야 한다.
 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 정책을 강구하여야 한다.

2) 「저출산·고령사회기본법」 제10조(경제적 부담의 경감) ①국가 및 지방자치단체는 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 정책을 강구하여야 한다. <개정 2012. 5. 23.>

3) 「서울특별시 출산 및 양육지원에 관한 조례」 제3조(시장의 책무) ① 서울특별시 장(이하 "시장"이라 한다)은 출산 및 양육지원 정책을 수립·시행하고, 그에 따른 시민들의 복리증진을 위하여 노력하여야 한다. <개정 2022.10.17>

- 안 제7조제3호에서는 출산 및 양육친화적 사회분위기를 조성하기 위해 보호자가 아이를 동반하여 외출할 때 편안하게 외식할 수 있는 일정요건을 갖춘 업소에 시장이 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 근거 규정을 명시하고 있음.
- 2017년 국가인권위원회는 노키즈 식당에 대해 13세 이하 아동의 이용을 일률적으로 제한하는 것은 합리적인 이유가 없는 차별행위라 판단하고 식당 이용대상에 13세 이하 아동을 배제하지 말 것을 권고하였음⁴⁾.
- 하지만 많은 논란과 우려에도 불구하고 노키즈존은 여전히 존재하며 전국적으로 확산되는 추세를 보이고 있음⁵⁾.
- 최근 민간 조사기관에서 전국 18세이상 남녀 1,000명을 대상으로 실시한 ‘노키즈존에 대한 인식 조사’ 결과 노키즈존을 허용할 수 있다는 응답이 전체의 73%에 달하는 것으로 나타났으며, 특히 2021년 조사와 비교해 볼 때 그 비율이 증가하였음을 확인할 수 있음⁶⁾.



4) 국가인권위원회, 아동청소년인권과 “ 인권위 “노키즈 식당은 아동 차별” 2017.11.24

5) YTN, CNN “출산을 최저 한국에서 ‘노키즈존’ 성행...역효과 낼 것”, 2023.6.26

6) (주)한국리서치, “여론속의 여론-기획: 노키즈존에 대한 여론 변화는?”, 한국리서치 주간리포트(제219-2호), 2023.2.22.

- 또 다른 조사⁷⁾에서는 전체 응답자 10명 중 6명이 공공장소에서 만 13세 어린이로 인해 불편함을 느낀 경험이 있는 것으로 나타났으며 불편을 겪었던 장소로는 식당(72.2%, 중복응답)이 압도적으로 많았음.
- 따라서 ‘노키즈존’ 등의 문제를 개인이나 양육자의 책임이 아닌 사회 전체의 책임으로 인식을 전환시키고 출산 및 양육 친화적 환경을 조성하는데 기여하는 업소에 서울특별시가 행정적·재정적 지원할 수 있도록 근거규정을 마련한다는 점에서 동 개정안의 정책적 취지는 타당하다고 보여짐.
- 현행 조례 제3조제1항 및 엄마아빠 행복 프로젝트의 종합계획(‘22.8.)⁸⁾에 따라 서울특별시는 아이동반 외출할 때 양육자가 겪는 불편과 애로를 해소하기 위해 ‘가족화장실’, ‘가족배려주차장’ 등과 함께 ‘서울키즈 오케이존’ 사업을 추진하고 있음.

서울키즈 오케이존 사업 개요

□ 사업개요

- 추진근거 : 「서울특별시 출산 및 양육지원에 관한 조례」 제3조
- 사업대상 : 부모와 아동이 함께 이용하는 식음료 매장, 음식점 등
- 사업내용 : 일정 요건을 충족한 업체를 ‘서울키즈 오케이존’으로 지정·운영

<참여요건>

- ① 키즈 메뉴(아이가 먹을 수 있는 음식) 판매
 - ② 어린이 식사 도움 용품(식기, 유아의자 등) 비치
 - ③ 일정 면적(신고면적 80㎡ 이상) 업소 (면적요건 미달인 곳 중 평소 영유아 동반 고객이 많거나 영유아를 위한 다양한 메뉴가 있는 등의 경우 신청 가능하고, 제과점의 경우 시설 특성상 20~30석 또는 4인 테이블 7석 이상 비치가 되어 있으면 신청 가능)
- ‘23년 추진계획 : ’22년 349개소 → ’23년 500개소로 확대 (151개소 추가발굴)

7) 트렌드모니터, “2023 노키즈존(No kids zone) 관련 인식 조사”, 2023.5.26.

8) 서울특별시 양성평등담당관-218(2-22.9.25), 서울특별시장 방침 제172호

- 동 개정안을 통해 민간 참여를 확대하고 서울특별시가 지속적으로 아동 및 동반 보호자 등이 편안하게 외출 할 수 있는 출산 및 양육 친화적 환경을 조성하는데 기여할 것으로 기대됨.
- 다만, 향후 동 개정안의 목적과 취지에 맞게 사업이 추진되고 예산이 효율적으로 집행될 수 있도록 집행기관은 지원대상, 예산규모 및 재원 조달방안에 대한 심도 깊은 논의가 필요해 보임.

□ **엄마아빠 행복주간 지정 등(안 제7조의2)**

- 안 제7조의2는 출산·양육의 행복을 나누고 양육자의 노고를 격려 등을 통한 출산 및 양육 친화적 환경을 조성하기 위해 엄마아빠 행복주간을 매년 어버이날이 포함된 주간으로 규정하고, 엄마아빠 행복주간의 취지에 맞는 행사와 교육·홍보 사업을 추진할 수 있도록 명시하였음.

<신·구조문대비표>

현 행	개 정 안
<p><u><신 설></u></p>	<p><u>제7조의2(엄마아빠 행복주간) ①</u> <u>시장은 출산·양육의 사회적 가치와 책임에 대한 시민 인식을 제고하고 양육자 존중문화를 조성하기 위해 매년 어버이날이 포함된 주간을 엄마아빠 행복주간으로 한다.</u></p> <p><u>② 시장은 제1항에 따른 엄마아빠 행복주간의 취지에 맞는 행</u></p>

현행	개정안
	<p><u>사나 교육·홍보 사업 등을 시행할 수 있다.</u></p> <p><u>③ 시장은 제2항에 따른 사업을 수행하는 관련 법인 또는 단체 등에 예산의 범위에서 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</u></p>

- 기념일이나 기념주간의 지정과 관련하여 대통령령으로 「각종 기념일 등에 관한 규정」(이하 「기념일규정」)⁹⁾이 시행되고 있으며, 기념일 지정 시 고려할 기준¹⁰⁾을 규정(별표2)하고 있음.

[붙임 : 기념일의 지정기준 참조]

- 해당 규정은 국가의 기념일을 지정하기 위한 기준이나, 「사회복지사업법」제15조의2¹¹⁾에 따른 사회복지의 날¹²⁾과 같이 국민복

9) 「각종 기념일 등에 관한 규정」제1조(목적) 이 영은 정부가 주관하는 각종 기념일(紀念日) 및 기념주간 등을 지정하고 그 기념일에 거행되는 전국적 또는 지역적 규모의 의식(儀式)과 그에 부수되는 행사 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

10) 「각종 기념일 등에 관한 규정」제2조(기념일 등) ② 정부가 기념일을 지정하려는 경우 고려할 기준은 별표 2와 같다.

11) 「사회복지사업법」제15조의2(사회복지의 날) ① 국가는 국민의 사회복지에 대한 이해를 증진하고 사회복지사업 종사자의 활동을 장려하기 위하여 매년 9월 7일을 사회복지의 날로 하고, 사회복지의 날부터 1주간을 사회복지주간으로 한다.

② 국가와 지방자치단체는 사회복지의 날의 취지에 적합한 행사 등 사업을 하도록 노력하여야 한다.

12) 사회복지의 날(9월 7일)은 국민기초생활보장제도 시행(1999년 9월 7일)을 계기로 사회복지에 대한 국민의 이해를 돕고 사회복지 종사자를 격려하기 위해 「사회복지

지 등 주요 국가시책에 대한 기틀을 확립하는 데 의의가 큰 날을 기념일로 지정할 수 있도록 하고 있다는 점을 고려할 때 「저출산·고령사회기본법」에 따라 출산 및 양육의 사회적 가치와 책임에 대한 시민 인식을 제고하고 양육자 존중문화를 조성하기 위한 엄마아빠 행복주간의 지정은 그 필요성이 상당 부분 인정된다고 할 것임.

- 현재 조례를 통해 별도로 서울특별시만의 기념일 및 기념주간을 정한 것은 ‘시민의 날’과 ‘3·17민주의거 기념일’, ‘보육주간’으로 각각 「서울특별시 시민의 날 조례」와 「서울특별시 3·17민주의거 기념 조례」, 「서울특별시 보육 조례」를 근거로 하고 있음.

구분	시민의 날	3·17민주의거 기념일	보육주간
조례명	「서울특별시 시민의 날 조례」	「서울특별시 3·17민주의거 기념 조례」	「서울특별시 보육 조례」
날짜	10월 28일	매년 3월 17일	매년 10월 넷째주
내용	서울 정도 600년을 기념하여 기념일 지정 및 행사 실시 근거 마련	3·17민주의거를 기념하고 민주화운동의 숭고한 정신을 계승·발전 위해 기념일 지정 및 행사 실시 근거 마련	보육에 대한 시민 인식 제고와 보육 교직원의 활동을 장려하기 위해 기념일 지정 및 행사 실시 근거 마련
조례 제정일	제정·시행 1994. 10. 25.	제정·시행 2021. 7. 20.	제정·시행 2022. 10. 17.

「사업법」 제15조의2에 따라 지정된 법정기념일임.

- 「지방자치법」 제28조13)에서는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 정할 수 있다고 규정하고 있는 바, 서울특별시의 사무 범위인 주민의 복지증진(▲주민복지에 관한 사업▲노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진)¹⁴⁾에 해당하는 주요 정책인 저출생 대응 및 양육 지원 등을 위한 기념주간을 지정하여 그 취지에 맞는 행사 등을 추진하려는 동 개정안은 그 타당성이 인정된다 할 것임.
- 집행기관에서도 양육자가 존중받는 사회 분위기를 조성하고 아이 동반 가족이 편안하고 즐겁게 외출할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 아이 동반 보호자를 환영하는 식음료 식당에 대한 지원과 ‘엄마아빠 행복주간’의 근거를 마련하는 동 개정안의 취지에 전적으로 동의한다는 검토의견을 제출하였음.

3 종합 의견

- 본 개정안은 서울특별시의 저출산 문제가 심각해짐에 따라 양육 친화적 환경을 조성하기 위해 아동 및 동반 보호자 등이 편안하게 외식할 수 있도록 일정 요건을 갖춘 업소를 지원하고,

13) 「지방자치법」 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

14) 「지방자치법」 제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.
 ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

2. 주민의 복지증진

가. 주민복지에 관한 사업

라. 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진

- 매년 어버이날이 포함된 주간을 엄마아빠 행복주간으로 정하고 취지에 적합한 행사와 교육·홍보 사업을 실시하거나 지원할 수 있도록 근거를 규정하려는 것으로 그 취지와 타당성이 인정된다 할 것임.

붙임 기념일의 지정기준(제2조제2항 관련)

■ 각종 기념일 등에 관한 규정 [별표 2] <신설 2020. 8. 18.>

기념일의 지정기준(제2조제2항 관련)

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 날을 기념일로 지정할 수 있다.

가. 국가의 정통성을 확립하는 날 또는 민족정기를 널리 알리거나 호국정신의 뜻을 기리는 날

나. 과학기술·경제발전·국민복지 등 국가 주요 시책에 대한 기틀을 확립하는 데 의의가 큰 날

다. 문화예술의 창달과 전통적 윤리가치의 계승·확립을 위해 국민적 인식을 같이 하는 날

라. 국제적으로 인식을 같이하여 기념하고 있는 날

마. 그 밖에 국민적 공감대가 형성되어 기념일로서 지정할 가치가 있는 날

2. 제1호에도 불구하고 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기념일로 지정해서는 안 된다.

가. 의의나 성격이 기존 기념일과 유사하거나 중복되는 경우

나. 의의나 성격이 특정 지역, 일부 집단 및 개별 이익단체 등에만 국한되는 경우

다. 지방자치단체 또는 민간에서 주관하는 것이 적합하다고 판단되는 경우

라. 그 밖에 민간자율성 신장이 요구되거나 순수 민간 분야의 기념일인 경우