

● 제330회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 출산 및 양육지원에 관한 조례
일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호: 2594)

2025. 4. 22.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 이병도 의원 대표 발의 】

의안번호 2594

I. 개정안 개요

1. 제출자 및 제출경과

- 가. 제 출 자 : 이병도 의원의 16명
- 나. 제 출 일 : 2025. 3. 31.
- 다. 회 부 일 : 2025. 4. 2.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 주거 마련에 대한 경제적 부담 증가는 결혼이나 출산을 망설이게 하는 주요 요인 중 하나로 작용하고 있음.
- 이에 ‘신혼부부 주거 마련을 위한 비용 지원’ 근거를 신설하여 주거부담을 완화하고, 결혼 및 출산에 긍정적인 환경을 조성함으로써 출산율 제고에도 기여하고자 함.

나. 주요내용

- 신혼부부 주거 마련을 위한 비용 지원에 관하여 규정함.(안 제4조의9 신설)

3. 참고사항

- 관계법령 : 「저출산·고령사회기본법」
- 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)

II. 검토의견 (수석전문위원 임영미)

1 개정안의 개요

- 동 개정안은 최근 주거비 상승에 따른 경제적 부담이 결혼 및 출산에 부정적인 의사결정 요인으로 지목됨에 따라 신혼부부 주거 마련 비용지원 근거를 마련하여 주거비 부담 완화와 저출생 문제 해결에 기여하고자 발의됨.

2 주요 검토

가. 배경 및 개정취지

- 2024년 서울시 합계출산율은 0.58명으로 전국에서 가장 낮고, 출생아 수는 10년 새 53% 감소하는 등¹⁾ 저출생 문제가 갈수록 심각한 상황임.
- 국토연구원²⁾에 따르면 2010년대 중반 이후 주택가격 상승이 심화한 시기에 주택가격이 출산율 하락의 핵심 요인으로 작용하였고, 주택 매매가격이 1% 상승하면 다음 해 출산율이 0.000203명 감소하는 등 주거비가 우리나라 출산율에 주요 원인이 되고 있다고 보고함.

1) 통계청(2025), 「인구동향조사」, 서울특별시 출생아 수(2013년: 84,066명 → 2023년: 39,456명)

[단위: 가임여성 1명당 명]

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
전국	1.187	1.205	1.239	1.172	1.052	0.977	0.918	0.837	0.808	0.778	0.721	0.750
서울특별시	0.968	0.983	1.001	0.940	0.836	0.761	0.717	0.642	0.626	0.593	0.552	0.580

2) 국토연구원, 「저출산 원인 진단과 부동산 정책방향」, 국토정책Brief 제947호, 2024.1

- 정부의 저출생 대응 정책 방향 또한 ‘결혼, 출산, 양육이 행복한 선택이 될 수 있는 사회환경 조성’ 으로 설정되면서 청년과 신혼부부의 내 집 마련 지원 강화하고, 출산 가구를 우대하는 주거 지원 정책이 추진되고 있음.³⁾
- 서울수도 「탄생응원 서울 프로젝트」 종합계획에서 “아이 키우기 좋은 도시, 탄생응원 서울” 실현을 위해 “돌봄·주거 인프라를 통한 신혼·양육 친화 주거 지원”을 핵심과제로 제시하고 있으며, 서울시 주택실에서 신혼부부, 예비신혼부부, 저소득 무주택 신혼부부를 대상으로 ▶신혼부부,청년 등 임차보증금 이자 지원 사업 ▶신혼부부 매입임대 사업을 추진⁴⁾하고 있음.

▶ [신혼부부·청년 등 임차보증금 이자지원 사업]

- 추진목적: 신혼부부 주거안정지원을 통해 출산양육환경 조성 등
- 추진개요:(대상) ▶임차보증금 이자 지원 35,000명, ▶신혼부부 보증보험료 지원 600명
- 추진근거: 「서울특별시 주거기본 조례」 제7조 및 「서울특별시 주택임차인 전세보증금 반환보증 보증료 지원 조례」
- 소요예산: 1,148억

(신혼부부 임차보증금 이자지원 : 103,563백만원, 임차보증금 반환 보증 보험료 지원 1.2억원)

▶ [신혼부부 매입임대 사업]

- 추진목적: 신혼부부의 출산장려 등 서민의 주거안정 지원을 위하여 양호한 아파트 등을 매입, 공공임대주택으로 저렴하게 공급하고자 함
- 추진개요: '24년 매입목표(4,380호) 대비 2,019호(반지하 442호) 공급(46%달성)
' 25년 매입목표 : 총 5,350호
- 추진근거: 공공주택특별법 제43조, 기존주택 등 매입임대주택 업무처리지침(국토부 훈령)
: '25년 기존주택등 매입·전세임대주택 공급계획 통보('25.1.23 국토교통부)
- 소요예산: 3,944억원(국비 2,502억, 시비 1,442억원)

※ 자료: 서울특별시 주택실 2024년 사업계획서(2025년 사업은 복지부와 협의중)

3) “신생아 특례 대출, 연소득 2.0억원 맞벌이 부부까지 지원” .국토교통부 보도자료.2024.11.28.

“결혼과 출산, ‘내 집 마련’ 기회 앞당긴다” ,국토교통부 보도자료..2025.3.26.

4) 「주택법」 제54조제1항 및 「주택공급의 관한 규칙」 제41조

- 그러나 최근까지도 주택가격, 전세금 등 주거비 부담의 지속적인 증가로 인해 결혼 및 출산 양육 의사결정에 부정적인 영향을 미치고 있어 장·단기적으로 청년, 신혼부부 무주택 유자녀 가구 등을 위한 주택마련 비용 지원과 주택 취득 기회 확대를 위한 정책 마련이 필요한 상황임.
- 이에 개정안은 신혼부부가 주거 마련 시 부담 경감을 위해 비용을 지원할 수 있도록 규정을 신설하여 저출산 하락의 주요 원인인 주거 마련 비용 부담을 완화하고 결혼 및 출산, 양육에 유리한 환경을 조성하고자 하는데 긍정적인 측면이 있음.

나. 신혼부부 주거 마련 비용지원 (안 제4조의9 신설)

- 안 제4조의9는 신혼부부 주거 마련 비용지원 근거 신설을 통해 주거비 부담을 완화하고, 저출생 해결에 기여하고자 함임.

현행	개정안
<p><신설></p>	<p>제4조의9(신혼부부 주거 마련을 위한 비용 지원) 시장은 신혼부부의 주거 마련을 위한 비용 부담을 경감하기 위하여 필요한 경우 예산의 범위에서 비용을 지원할 수 있다.</p>

(1) '주거 마련 비용 지원' 규정 신설의 타당성 검토

- 동 조례 상위법인 「저출산·고령사회기본법」 제10조제1항은 지방자치단체가 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하도록 명시적으로 규정하고 있으며, 동 법에 따라 「서울특별시 출산 및 양육지원에 관한 조례」는 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하고, 사회적 책임을 고취시켜 사회발전과 삶의 질 향상을 이바지하는 데 목적을 두고 있음.
- 개정안은 신혼부부 주거 마련 비용지원을 통해 경제적 부담을 경감시켜 저출생 대응 정책의 실효성을 제고하고, 기추진 중인 신혼부부 주거 지원 사업에 관한 근거를 구체적으로 명시함으로써 출산·양육을 위한 안정적 주거환경 조성을 할 수 있다는 점에서 동 조례 목적과도 부합한다고 판단됨.
- 타 조례상의 주택공급 및 주거 지원 관련 규정 중 지원대상이 '신혼부부' 대상인 경우를 살펴본 결과, 유사하게 「서울특별시 다자녀 가족 지원 등에 관한 조례」 제5조제2호 “다자녀가구 주택공급 및 주거안정 지원”, 「서울시 주거기본조례」 제7조제1호 “청년, 신혼부부, 한부모가족 주택임차보증금 이차지원 및 전세보증금 보증료지원”, 동 조례 제5조제1항제8호의 “자녀출산 무주택 가구 주거비지원” 규정이 있음.
- 그러나 위에 해당 규정은 '신혼부부' 대상만을 특정하지 않고 자녀 유무에 따른 '가구' 대상으로 한정되어 있거나, 주거복지 차원에서 주거수준 향상을 목적으로 하고 있어 출산·양육 환경 조성을 위한

안정적 주거 마련 목적의 신혼부부 대상의 별도 규정이 아닌 것으로 확인됨. 이에 동 개정안은 신혼부부를 대상으로 하는 주거 비용 지원이므로 출산 및 양육 환경 조성을 도모한다는 측면에서 개정 가능한 것으로 보임.

- 아울러 타 시도의 경우에도 저출생 해법의 일환으로 ‘신혼부부 대상 주거 비용 지원’을 위한 근거를 마련하고 있으며, 유사 입법례는 다음과 같음.

구분	내용
「강원특별자치도 출산·양육 지원조례」	제13조(비용의 보조) ① 도지사는 법 제10조에 따라 다음 각 호에서 정한 비용의 일부 또는 전부를 예산의 범위에서 원할 수 있다. 2. 신혼부부 등 주택마련 비용 경감지원
「강원특별자치도 출산·양육지원조례 시행규칙」	제3장 신혼부부 주거지원 제6조(지원대상 등) ① 조례 제13조제1항제2호에 따른 주택마련 비용 경감지원(이하 이장에서 “신혼부부 주거지원”이라 한다)은 전년도 1월 1일부터 12월 31일까지 결혼한 신혼부부를 대상으로 하며, 세부 지원규모 등은 매년 예산의 범위에서 정한다. ② 지원 금액은 소득계층별로 차등하여 지원하고 일부 소득상위계층은 지급을 제외 할 수 있으며, 도지사가 인구유입 및 출산장려를 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 추가 지원할 수 있다. 제7조(지원절차) ① 신혼부부 주거지원을 받고자 하는 사람은 별지 제1호서식의 신청서를 주소지 관할 읍·면·동장에게 제출해야 한다. ② 읍·면·동장은 제1항에 따른 신청서의 내용을 확인하고 시장·군수는 지원대상 여부를 확정된 후 지원금액을 지원대상자의 예금계좌로 지급한다. ③ 시장·군수는 연간 지원금액을 분할하여 지급할 수 있으며, 대상자 모집 공고 및 신청기간 등 세부사항은 도지사가 정한다
「대구광역시 출산장려 및 양육지원에 관한 조례」	제15조(결혼장려 지원) ① 시장은 결혼장려를 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있으며 이에 따른 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. 3. 신혼부부 등 주거마련을 위한 비용 지원
「광주광역시 출산 및 양육 지원 조례」	제16조(혼인장려 지원) ① 시장은 혼인장려를 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있으며 이에 따른 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. 3. 신혼부부 등 주거마련을 위한 비용 지원

- 다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 논의가 필요할 것으로 판단됨.
 - ① 향후 주거 비용 지원 신규사업 추진 시 한정된 예산에서 효율적 행정 집행을 위해 구체적인 ‘지원대상’, ‘지원금액’, ‘지원절차’ 등은 구체적인 사항은 규칙으로 제정하여 운영되어야 할 것임.⁵⁾
 - ② 서울시 신혼부부 대상 주거 마련 지원과 관련하여 이미 「서울시 주거기본조례」 및 「공공주택특별법」, 매입임대주택 업무처리지침(국토부 훈령) 등에 따라 기추진 되고 있으므로 개정 실익에 대한 검토가 요구됨.
- 아울러 신혼부부 주거 마련 비용지원이 기존 무주택 출산 유자녀 가구 등과의 형평성, 주거 마련 비용에 따른 가계부채의 확대, 주거 부담의 해소 기여 정도 등 저출생 해법 방안으로 실효성 있는지에 대한 논의가 계속되고 있는바, 사업 추진 시 신중한 검토와 지원방안이 마련되어야 할 것임.

(2) ‘주거 마련 비용 지원’을 위한 규정형식 및 비용 추계 검토

- 법제처⁶⁾에 따르면 비용지원 지급 근거에 관한 규정은 “지원해야 한다.”와 같이 의무부과 형식으로 하지 않고 “지원할 수 있다.”와 같이 권한부여 형식을 취하는 것이 일반적이며, “예산의 범위에서”라는 표현을 사용하여 규정함으로써 방만한 지출을 방지하고 합리적이고 탄력적인 예산

⁵⁾ 행정안전부(2022).자치법규 업무매뉴얼.6p

“지방자치단체장의 권한에 속하는 사무인 경우에는 자치사무인지 기관위임사무인지 여부를 구분하지 않고 상위법령이나 해당 지방자치단체의 조례 등을 위반하지 않는 범위 내에서 사무의 집행을 위한 구체적인 사항을 규칙으로 제정할 수 있다고 본다(법제처 16-0305 회신, 2016. 12. 6. 의견제시)”

⁶⁾ 법제처(2022). 자치법규 입안 길라잡이.

운용이 가능하게 한 조치로 개정 형식에 있어 적절한 것으로 보임.

- 아울러 비용 추계와 관련하여 서울시의회 재정분석담당관은 “개정안의 규정 신설이 기추진 중인 사업의 근거를 명시하고자 함이므로 개정 후 서울시 재정수입 순감소나 재정 지출 순증가에 영향을 미치지 않음”이라는 의견임.
- ※ 집행부서인 저출생담당관은 동 조례 제5조제1항제8호 및 「서울시 주거 기본 조례」 제7조제1호 등과 중복되는 부분이 있으나 지원대상 및 지원내용이 차이가 있어 입법 가능하며 동 조례 목적인 ‘출산·양육에 유리한 환경 조성’에 부합하는 규정으로 개정 필요성에 동의하며 원안가결 의견임.

3 종합 의견

- 동 개정안은 기추진 중인 신혼부부 주거 지원 사업의 근거를 구체적으로 명시하고, 신혼부부 주거비 부담 경감을 통해 결혼, 출산, 양육에 유리한 환경을 조성하여 저출생 해결에 기여하고자 하는 입법 취지는 인정됨.
- 다만, 주거 비용 지원 사업 추진 시 구체적인 사항을 규정하여 범위를 명확히 하고, 저출생 해법 방안으로의 실효성 여부 등을 고려하여 추진하여야 할 것임.