

● 제323회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 출산 및 양육지원에 관한 조례
일부개정조례안
검 토 보 고 서

2024. 4. 23.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 최기찬 의원 대표 발의 】

의안번호 1749

I. 개정안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 최기찬 의원외 15명
나. 제안일 : 2024. 04. 03.
다. 회부일 : 2024. 04. 08.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 최근 만혼의 증가로 35세 이상 고령 임신부의 출산이 증가하고 있는데 35세 이상 임신부의 경우 산전 진찰 및 비급여 검사가 많고 그로 인한 경제적 부담이 증가하고 있음.
- 이에 조례 개정을 통해 초 저출생 시대에 증가하고 있는 35세 이상 고위험 임신부가 경제적 부담 없이 적극적인 산전 관리를 하여 건강한 출산을 할 수 있도록 지원하고자 함.
- 한편 결혼, 임신, 출산의 지원을 위하여 서울시에서 시행 중인 공공예식장 운영사업에 있어, 공공예식장은 상시 설치된 일반

예식장과 달리 결혼식이 있을 때마다 설치·철거를 해야 하는 상황임.

- 그런데 공공예식장 신청자의 경우 해당 설치·철거비용과 더불어 장소별 대관 규정에 따라 ‘무료~최대 120만원’에 이르는 대관료까지 이중으로 비용을 부담하고 있음.
- 이에 공공예식장 대관료 감면에 대한 근거를 규정하여 예비신랑·신부의 결혼식 비용 경감 및 공공예식장 이용률을 제고하고자 함.

나. 주요내용

- 35세 이상 임산부 외래 진료 및 검사비 근거를 규정함(안 제4조 제2항 제3호의 신설)
- 서울시 공공예식장 대관료 감면 근거를 규정함(안 제4조7의 신설).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「건강가정기본법」, 「건강가정의례의 정착 및 지원에 관한 법률」, 「모자보건법」

나. 예산조치 : 비용추계서 참조

다. 입법예고 (2024.4.12.~4.16.) 결과 : 의견없음

II. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

1 개정안의 개요

- 동 개정안은 35세 이상 고령 임신부의 경우 산전 진찰 및 비급여 검사가 많아 경제적 부담이 증가하고 있어 이를 지원하고, 결혼 비용 부담을 경감하고 건전한 예식문화 조성에 기여하기 위해 공공예식장 대관료를 감면할 수 있도록 근거 규정을 마련하기 위함임.

2 주요사항 검토

- 35세 이상 임신부 외래 진료 및 검사비 (안 제4조제2항제3호 신설)
 - 동 개정안 제4조제2항제3호는 임신·출산에 따른 부담을 경감하기 위해 35세 이상 임신부의 외래 진료 및 검사비를 시장이 지원할 수 있다는 근거규정을 신설하려는 내용임.

<신·구조문 대비표>

현 행	개 정 안
제4조(결혼·임신·출산 지원) ① (생략)	제4조(결혼·임신·출산 지원) ① (현행과 같음)
② 시장은 임신·출산에 따른 부담 경감을 위하여 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.	② ----- ----- -----.
1.·2. (생략)	1.·2. (현행과 같음)
<신 설>	3. 35세 이상 임신부 외래 진료 및 검사비
③ ~ ⑥ (생략)	③ ~ ⑥ (현행과 같음)

- 상위법상 고령 산모에 대한 별도 정의 기준은 없지만, 세계보건기구(WHO)에서는 분만예정일 기준으로 모 연령 35세 이상의 임신을 고령¹⁾ 임신이라고 지칭하고 있으며²⁾, 대한산부인과학회에서도 산모의 나이가 35세 이상일 경우 고위험 임신³⁾으로 분류하고 있음.
- 통계청에 따르면 서울특별시 기준 모의 평균 출산연령은 2015년 32.9세에서 2022년 34.4세⁴⁾로 계속 높아지고 있으며, 고령 산모의 비율은 2015년 27.0%에서 2022년 42.3%로 크게 증가하였음.

<서울특별시 연령별 출생아 수⁵⁾>

(단위 : 명, %)

연도	모의 평균 출산 연령	출생아 수	모의 연령별 출생아수(명)								고령 산모 비율
			연령 미상	19세 미만	20-24세	25-29세	30-34세	35-39세	40-44세	45세 이상	
2015	32.9	83,005	113	274	2,215	14,345	43,623	19,789	2,580	66	27.0
2016	33.1	75,536	71	243	1,837	12,467	38,274	19,971	2,606	67	30.0
2017	33.3	65,389	60	178	1,507	10,123	31,473	19,462	2,517	69	33.7
2018	33.6	58,074	83	136	1,168	8,411	27,286	18,259	2,648	83	36.1
2019	33.8	53,673	37	116	1,004	7,098	24,680	17,956	2,708	74	38.6
2020	34.0	47,445	46	72	825	5,944	21,723	15,987	2,785	63	39.7
2021	34.2	45,531	50	42	582	5,094	20,932	15,744	3,009	78	41.4
2022	34.4	42,602	66	41	447	4,143	19,884	14,775	3,182	64	42.3

1) 여기서 ‘고령’이란 사회적인 의미가 아니라 가임기로 봤을 때 후반기에 들어섰다는 것을 의미함. (출처:서울대학교 의과대학 국민건강지식센터-건강뉴스, 2016.1.18. [메디컬 인사이드] 늦깎이 엄마 위험?... 산전검진 등 관리 땀 문제없다)

2) 고위험 임신의 증가에 따른 의료 지원의 방향 및 사회적 책임, 육아정책포럼 (2023.3.31.), 김중임

3) 임신이나 출산 중 임산부나 태아, 신생아의 건강과 생명을 위협할 수 있는 임신으로 임신 중 또는 분만과정에서 보다 세심한 관찰과 관리가 필요한 임신.

4) 서울시가 가장 높고 다음 부산광역시가 33.75세로 두 번째로 높게 나타남.

5) 통계청, 시도/성/모의 연령(5세계급)/출산순위별 출생(2023-11-29), 시군구/ 모의 평균 출산연령,모의 연령별(5세간격) 출생(2023-08-30)

- 또한 국민건강보험공단에서 제공받은 서울시 자료에 따르면 35세 미만 산모(2.4건)에 비해 35세 이상 산모(5.1건)의 산부인과 평균 진료횟수가 2배 이상 가까이 많고, 진료비 본인부담금 또한 35세 미만 산모(187,000원)에 비해 35세 이상 산모(398,000원)가 2배 이상 많은 것으로 나타남.⁶⁾

<35세 기준 서울시 임신부 산부인과 진료 현황>

(단위 : 명, 건, 천원)

구분		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
35세 미만 임산부	35세 미만 임산부 (명)	39,606	35,746	31,406	29,595	27,393
	진료건수* (건)	88,267	78,531	74,053	70,254	66,684
	평균 진료횟수 (건)	2.2	2.2	2.4	2.4	2.4
	(진료비) 본인부담금 (천원)	3,847,336	4,116,028	4,731,564	4,851,678	5,119,115
	평균 본인부담금 (천원)	97	115	151	164	187
35세 이상 임산부	35세 이상 임산부 (명)	18,468	17,927	16,039	15,936	15,209
	진료건수* (건)	82,261	81,306	78,037	80,499	78,210
	평균 진료횟수 (건)	4.5	4.5	4.9	5.1	5.1
	(진료비) 본인부담금 (천원)	3,723,008	4,474,773	5,129,639	5,738,409	6,049,035
	평균 본인부담금 (천원)	202	250	320	360	398

*진료건수는 일차 진단명 기준으로만 추출되어 부상병명이 있는 산모의 진료 건수는 반영이 안됨.
따라서 실제 산모의 진료 건수와는 차이가 있을 수 있음.

- 이에 서울시 거주하는 산모 중 고령 산모의 비중이 계속해 높아지고 있으며, 전국 17개 시·도지사 중 서울시가 평균 출산연령이

6) '18.~'22. 서울시 임신부 자료 실적, 건강보험공단, '23.11.

가장 높은 점을 고려할 때, 고령 산모의 임신·출산에 따른 경제적 부담을 경감하기 위한 동 개정안의 입법취지는 인정된다 할 것임.

- 또한 35세 이상 임신부 외래 진료 및 검사비 정책을 시행할 ‘시민건강국’에 따르면 고령 산모 의료비 지원 관련해 보건복지부와 사회보장협의를 완료하였고, 협의결과에서 보건복지부는 중앙의 임신·출산 진료비 지원사업과 유사·중복성이 있으나 35세이상 고위험 산모에 한정하고 있어 중앙사업의 보충적 사업으로 인정하였음.

<중앙정부의 임신·출산 진료비 지원사업 현황>

○ 목적

- 건강한 태아의 분만과 산모의 건강관리, 출산친화적 환경 조성을 위해 임신 및 출산과 관련된 진료비를 바우처 형태로 지원하는 제도 (‘08.12.15.시행)

○ 지원대상 및 내용

- (지원대상) 임신확인서로 임신이 확인된 건강보험 가입자 또는 피부양자 중 임신·출산 진료비 지원 신청자
- (지원내용) 임신부의 진료비 및 약제 치료재료 구입 및 2세 미만 영유아의 진료비 및 약제 치료재료 구입에 대한 본인부담금
- (지원범위) 임신 1회당 100만원(다태아 임신부의 경우 140만원 기본지급)

- 다만 동 개정안에 근거하여 사업을 시행함에 있어 비용수반이 예상되는 바 2024년도 예산심사가 완료된 현시점에서 추경 등을 통해 안정적인 예산 확보가 선행되어야 할 것으로 보임.
- 동 개정안에서는 35세 이상 임신부 외래 진료 및 검사비 지원 적용례 관련하여 부칙 제2조에서 2024년 1월 1일 이후 외래 진료 및 검사를 시행한 임신부에게 소급 적용하도록 명시하고 있음.

부 칙

제1조 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(35세 이상 임신부 외래 진료 및 검사비 지원에 관한 적용례) 제4조의 개정규정은 2024년 1월 1일 이후 외래 진료 및 검사를 시행한 임신부부터 적용한다.

- 소급입법 중 진정소급입법이란 이미 과거에 완성된 사실 또는 법률관계를 규율대상으로 하여 사후에 그 전과 다른 법적 효과를 생기게 하는 입법을 의미하고, 따라서 동 개정안 적용에 따른 시행 시점 이전의 2024년 1월 1일 이후 외래 진료 및 검사를 완료한 임신부에게 소급하여 진료 및 검사비를 지원하는 것은 진정 소급입법에 해당함.
- 진정소급입법의 경우 법적 안정성과 그 주관적 측면인 개인의 신뢰를 현저히 침해하는 것으로 원칙적으로 인정되지 아니하나, 국민에게 유리한 내용의 시혜적 소급입법에 있어서는 소급입법금지의 원칙이 적용되지 않고⁷⁾, 권리 제한 또는 의무 부과와 달리 시혜적 조치를 할 것인가 하는 문제는 입법자에게 광범위한 입법형성의 자유가 인정되고 있어 해당 지원은 가능하다고 판단됨⁸⁾.

7) 헌법재판소 1995. 12. 28. 선고 95헌바196 전원재판부

8) 헌법재판소 2006. 5. 25. 선고 2005헌바15 전원재판부

□ 공공예식장 대관료 감면 (안 제4조의7 신설)

- 여성가족정책실에서는 코로나 이후 서울 예식장 감소 및 결혼수요 급증에 따른 비용상승으로 결혼비용을 경감하기 위해 ‘23년도부터 ‘서울시와 함께하는 나만의 결혼식 지원’(이하 ‘나만의 결혼식’)사업을 추진하고 있으며, 현재 총 28곳(붙임1 참조)의 서울시 주요시설을 활용하여 공공예식장 사업을 추진하고 있으나,
 - 상시 설치된 일반예식장과 달리 공공예식장은 시설 특성상 결혼식이 있을 때마다 설치·철거를 해야 해서 이용자는 대관료와 예식장 설치비용(연출비)의 이중적 부담이 발생하고 있음.
- 이에 동 개정안 제4조의7은 市에 주민등록을 두고 있는 자가 본인 결혼 준비를 위해 市 공공예식장으로 지정된 공공시설을 대관할 경우 사용료를 감면할 수 있다는 근거규정을 마련하기 위함임.

<신·구조문 대비표>

현 행	개 정 안
<신 설>	제4조의7(공공예식장 대관료 감면) ①시장은 결혼에 대한 부담을 경감하기 위하여 시에 주민등록이 되어 있는 자가 본인의 결혼 준비를 위해 서울시 공공예식장으로 지정된 서울시 공공시설을 대관할 경우 대관료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다. ② 제1항에 따른 대관료 감면 대상 시설과 감면의 범위는 규칙으로 따로 정한다.

- 「지방자치법」 제153조 및 제156조제1항에서는 지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있으며, 사용료 징수에 관한 사항은 조례로 정하도록 규정하고 있음.
- 「지방자치법」 제156조제1항에서 사용료에 관한 사항을 포괄적으로 조례에 위임하고 있어 감면에 관한 사항도 조례로 규정할 수 있다고 보여짐.

<지방자치법 제153조(사용료) 및 제156조제1항(사용료의 징수조례 등)>

제153조(사용료) 지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다.

제156조(사용료의 징수조례 등) ① 사용료·수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항은 조례로 정한다. 다만, 국가가 지방자치단체나 그 기관에 위임한 사무와 자치사무의 수수료 중 전국적으로 통일할 필요가 있는 수수료는 다른 법령의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 표준금액으로 징수하되, 지방자치단체가 다른 금액으로 징수하려는 경우에는 표준금액의 50퍼센트 범위에서 조례로 가감 조정하여 징수할 수 있다.

- 「지방자치법」 제156조제1항에서 사용료 징수에 관한 사항은 조례로 정하도록 하고 있어 감면에 관한 사항도 원칙적으로 조례에서 정하여야 하지만, 주변의 여건변화 등으로 인하여 규정을 신속하게 조정해야 할 필요가 있는 때에는 그 감면의 기준이나 범위 등 핵심적인 사항은 조례에 규정하되, 구체적인 사항은 하위법규로 위임하여 정할 수 있음⁹⁾.

9) 법제처, 의견제시 사례, 안건번호 의견19-0045

- 또한 처벌법규나 조세법규가 아닌 일반적인 급부행정의 경우, 규율대상이 지극히 다양하거나 수시로 변화하는 성질의 것일 때에는 위임의 구체성·명확성의 요건이 완화될 수 있음¹⁰⁾.
- 이에 서울시 공공예식장 관련해 서울시 여성가족정책실에서는 지난 2023년도부터 나만의 결혼식 사업을 추진하고 있으며, 현재 28곳의 공공시설을 지정하여 운영하고 있으며,
 - 「건전가정의례의 정착 및 지원에 관한 법률」 제7조¹¹⁾에서는 지방자치단체의 장은 업무에 지장 없는 범위에서 강당, 회의실, 그 밖의 시설을 혼인예식 장소로 적극 개방하도록 하고 있음.
- 따라서 동 개정안에서 규율하고자 하는 공공예식장으로 지정된 공공시설은 그 대상이 다양하고 상황에 따라 수시로 변화할 수 있고, 결혼식 비용을 경감하고 건전한 결혼문화조성에 기여하기 위해 공공예식장으로 지정·운영하는 공공시설을 적극적으로 확대할 필요가 있는바,
 - 감면 대상 시설을 공공예식장으로 지정된 서울시 공공시설로 한정하고 감면 대상자를 본인의 결혼 준비를 위해 市에 주민등록이 되어 있는 자로 특정하여, 구체적인 감면 대상 시설과 범위를 조례에서 규칙으로 위임한 것은 타당하다고 사료됨.
- 조례 개정에 따른 정책시행을 위해 ‘여성가족정책실’에 ‘유관 부

10) 헌법재판소 1997.2.20., 95헌바27

11) 「건전가정의례의 정착 및 지원에 관한 법률」 제7조(혼인예식 장소의 제공) 국가기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관·단체 및 국·공립 대학 등의 장은 업무수행에 지장이 없는 범위에서 강당, 회의실, 그 밖의 시설을 혼인예식의 장소로 적극 개방하여야 한다.

서 및 기관' 등에 의견조회를 한 결과, 북서울 꿈의숲을 포함하여 12개소의 공공시설에서 감면 관련 협의를 이미 완료하였음. (붙임2. 감면시설 협의 현황 참조)

- 또한 동 개정안에서는 공공예식장으로 지정된 공공시설의 감면에 대해 개별 시설 조례가 아닌 일반조례의 성격으로 다수의 감면 대상 시설을 규정하고 있음.
 - 이와 관련해서 법제처¹²⁾에서는 일관되고 통일된 기준에 따라 운영·집행되도록 하기 위해 원칙적으로는 개별 시설 조례에서 감면에 관한 규정을 두어 운영하는 것이 바람직하나,
 - 개별 시설의 조례 개정애 시간과 절차가 소요되어 공공시설 사용료 감면 정책의 효율적이고 신속한 추진에 차질이 발생할 수 있다면 일반조례의 성격으로 이용료 감면 조항을 두는 것도 가능하다고 하고 있음.

3 종합의견

- 서울시에 거주하는 고령 산모 비중이 계속 높아지고 있으며 고령 산모의 경우 산전 진찰 및 비급여 검사가 많아 이에 대한 경제적 부담을 경감하고, 결혼식 비용을 경감하고 건전한 결혼문화조성에 기여하기 위한 공공예식장 지정 공공시설의 대관료를 감면하기 위한 동 개정안의 입법취지는 인정된다고 할 것임.
- 다만 동 개정안에 근거하여 사업을 시행함에 있어 비용수반이 예

12) 법제처, 의견제시 사례, 안건번호 의견11-0125

상되는바 추경 등을 통해 안정적인 예산 확보가 선행되어야 할 것으로 보임.

붙임 1

2024년 기준 서울시 공공예식장 현황

○ 야외 17(공원 10, 한옥 4, 기타 3) , 실내 11

연번	시설명	최대 인원	대관료	유형	'24년 대관일정	피로연	특이사항
1	북서울 꿈의숲	200명	70,000	야외(한옥)	3월2주 ~ 6월4주 8월3주 ~ 11월2주	토,일	케이터링 1일2식 (5.16일~일요일)
2	문화비축기지 (T2)	200명	700,040 400,000	실내(T2) 야외	(內)9월1~2주, 11월3~5주 (外)9.14, 10.12, 10.26, 11.16	토	도시락
3	(新) 선유도공원	100명	400,000	야외(공원)	3~6, 8~11월	토,일	케이터링
4	시민청 (태평홀,바스락홀)	100명	무료	실내	3월 ~ 9월	금,토	케이터링 금(저녁)
5	서울시청 본관8층 다목적홀	100명	392,000	실내	1월 ~ 12월	토,일	인근식당
6	가온홀 (서울시노동자복지관)	100명	400,000	실내	1월 ~ 12월	토	케이터링
7	아미홀 (강북노동자복지관)	100명	400,000	실내	1월 ~ 12월	토	케이터링
8	새활용플라자	100명	무료	실내	3~6, 8~11월	토,일	케이터링
9	열린송현녹지광장	100명	100,000	야외(공원)	3~6, 8~11월	토,일	케이터링
10	(新) 서울도시건축전시관	100명	무료	야외	3~6, 8~11월	일	케이터링
11	서울시 인재개발원	200명	무료	실내	1~12월 (채용일정에 따라 변동가능)	토,일	케이터링
12	서울시립대 자작마루	200명	480,000 (상반기 인상)	야외	1~12월 (학사일정에 따라 변동가능)	토,일	케이터링 1일2식
13	푸른수목원 푸른 언덕	50명	무료	야외(공원)	3~6, 8~11월	토,일	케이터링
14	(新) 북서울미술관	50명	무료	실내	3월 ~ 5월 9월 ~ 10월	토,일	도시락
15	한강공원 광나루 장미원	150명	무료	야외(공원)	1월 ~ 12월	토,일	도시락
16	한강공원 물빛무대	100명	오전 100만 오후 120만	야외(공원)	9월 ~ 12월 (상반기 공사)	금,토,일	케이터링 금(저녁)
17	보라매시민안전체험관 다목적홀	100명	102,090	실내	1월 ~ 12월	토,일	케이터링
18	서울여성플라자 국제회의장	200명	300,000	실내	1월 ~ 12월	금,토,일	케이터링 금(저녁)
19	(新) SETEC	200명	665,500	실내	1월 ~ 12월	토,일	케이터링
20	서울어린이대공원 숲속의무대	200명	400,000	야외(공원)	4월, 5월3~4주 9월1주 ~ 10월4주	금,토,일	도시락 금(저녁)
21	성북 예향재	150명	500,000	야외(한옥)	4월1주 ~ 6월4주 9월1주 ~ 10월4주	1주 토 2~4주 일	케이터링
22	서울한방진흥센터	150명	무료	야외(한옥)	1월 ~ 12월	토,일	케이터링 1일2식
23	평화올림피	200명	520,000	야외(공원)	3~6, 8~11월	토,일	케이터링
24	향림도시농업체험원	50명	32,500	야외	1월 ~ 12월	토,일	케이터링

자체 운영(4개소) : 남산골 한옥마을, 용산가족공원, 매현시민의숲, 월드컵공원

붙임 2 **서울시 공공예식장 대관료 감면 협의 시설 및 요율**

(2024년 4월 기준)

○ 대관료 감면시설(11개소), 감면요율(50%~무료)

연번	시설명	최대 인원	대관료	감면요율	유형
1	북서울 꿈의숲	200명	70,000	무료	야외(한옥)
2	문화비축기지 (T2)	200명	486,400 400,000	무료	실내(T2) 야외
3	(新) 선유도공원	100명	400,000	무료	야외(공원)
4	가온홀 (서울시노동자복지관)	100명	400,000	무료	실내
5	아띠홀 (강북노동자복지관)	100명	400,000	무료	실내
6	서울시립대 자작마루	200명	480,000	무료	야외
7	한강공원 물빛무대	100명	오전 100만 오후 120만	무료	야외(공원)
8	서울여성플라자 국제회의장	200명	300,000	무료	실내
9	(新) SETEC	200명	665,500	무료	실내
10	서울어린이대공원 숲속의무대	200명	250,000	무료	야외(공원)
11	평화울림터	200명	520,000	50%	야외(공원)
12	향림도시농업체험원	50명	32,500	무료	야외