

# 다자녀 지원에 관한 광역자치단체 조례 분석 연구

배혜원<sup>1\*</sup> | 김태은<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 한국보건사회연구원

\* 교신저자: 배혜원  
(welfare712@gmail.com)

## 초 록

최근 정부는 다자녀 가구 지원의 대상을 2자녀까지로 확대하는 등 체감도 높은 정책 시행을 위해 노력하고 있다. 그러나 다자녀가구에 대한 합의된 개념 및 법적 근거는 불분명하며, 지역별로 개념과 지원 수준 또한 다르다. 이러한 격차는 모든 아동이 경제적·정서적으로 충분하고 동등한 지원을 받고 있는지에 대한 문제 제기를 가능하게 한다.

이에 본 연구는 광역자치단체의 다자녀 지원에 관한 조례 분석을 통해 다자녀 가구의 삶의 질을 제고할 수 있는 정책적, 법적 기초 자료를 제시하고자 하였다. 연구 결과, 첫째, 조례 제정의 목적으로 국가 및 사회, 양육자 관점만 제시되어있어 자녀의 삶의 질 제고를 위한 노력이 요구된다. 둘째, 각 자치단체별로 다자녀 가구의 기준이 상이하 여 자녀수, 태아 포함 여부, 자녀의 연령, 위탁 가정 및 조손가정 등 다양한 가구 형태를 고려한 명확한 다자녀 가구의 개념 정립이 필요하다. 셋째, 다자녀 가구 지원 정책의 재정책임성을 향상시키고 지속성을 담보할 수 있는 강행규정으로의 전환이 필요하다. 넷째, 지원 대상을 일부 자녀가 아닌 다자녀 가구로 명시함으로써 전 생애주기를 아우르는 포괄적이고 적절한 급여를 제공해야 한다. 무엇보다 다자녀가구의 기준을 충족할 경우 보편적인 지원을 지향하되, 아동의 삶의 질 제고에 초점을 두어 자녀수에 따른 점증적 지원 방식으로 설계할 필요가 있다.

**주요 용어:** 다자녀, 다자녀 가구, 다자녀 지원, 광역자치단체 조례, 조례 분석

## 알기 쉬운 요약

**이 연구는 왜 했을까?** 최근 정부는 다자녀 가구 지원을 2자녀까지로 확대하는 등 체감도 높은 정책 시행을 위해 노력하고 있다. 그러나 다자녀 가구의 개념과 법적 근거는 분명하지 않고, 지역별로 개념과 지원 수준 또한 다르다. 이러한 격차는 모든 아동이 경제적·정서적으로 충분하고 동등한 지원을 받고 있는지에 대한 문제 제기를 가능하게 한다. 따라서 지방자치단체의 역할과 책임의 법적 근거가 되는 조례를 분석하여 다자녀 가구의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 정책적, 법적 기초 자료를 제시하고자 했다.

**새롭게 밝혀진 내용은?** 조례의 목적은 주로 출산율 향상과 양육부담 완화의 국가 및 양육자적 관점으로 '자녀' 관점은 빠져 있다. 일관되고 체계적인 지원을 위한 법적 근거가 부재하고, 지역별·사업별로 개념과 용어에 차이가 있어 산발적 지원에 그치고 있다. 선연적 임의규정이 주를 이루어 재정책임성 수준이 낮고, 지속성을 담보하기 어렵다. 지원 대상을 '다자녀 가구'가 아닌 출산순위나 일부 연령대의 특정 자녀로 하고 있어, 급여 수준의 포괄성과 적절성이 낮다. 전달 체계에서 접근성, 통합성, 책임성 모두 낮은 수준이었으며, 연속성과 관련된 조항이 부재하였다.

**앞으로 무엇을 해야 하나?** 다자녀 가구의 명확한 개념 정립을 위해 자녀수 외에 자녀의 연령, 태아, 위탁가정 및 조손가정 포함 여부 등에 대한 충분한 논의가 필요하다. 특정 자녀가 아닌 다자녀 가구를 대상으로 전 생애 주기를 아우르는 포괄적이고 적절한 지원을 시행해야 한다. 무엇보다 정책의 목적을 출산율 향상이라는 국가적 관점에서, 아동의 삶의 질 향상의 관점으로 전환해야 한다.

■ 투 고 일: 2023. 07. 21.  
■ 수 정 일: 2023. 09. 11.  
■ 게재확정일: 2023. 09. 13.

## 1. 서론

우리나라의 합계 출산율은 2018년 집계 이래 최초로 1명 미만(0.98명)으로 감소한 후 지속적으로 감소하여 2022년 현재 0.78명으로 초저출생 현상이 심화되고 있다. 또한, 동 기간 출생순위별 출생아 수의 비중을 살펴보면, 첫째아는 54.5%에서 62.7%로 증가한 반면, 둘째아와 셋째아 이상은 각각 36.9%에서 30.5%, 8.7%에서 6.8%로 감소하는 등(통계청, 2022. 8. 24.) 둘째아 출산 포기 경향이 뚜렷해지고 있다. 특히, 셋째아 이상 출생아의 비중은 2021년 기준 프랑스(23.0%), 독일(18.3%) 등 OECD 주요국이 20% 내외 수준인 것을 고려하면(OECD Family Database, 2023) 약 10% 낮은 수준이다.

이처럼 기존의 다자녀 가구로 통용되어 오던 3자녀 이상 가구는 급감하는 반면, 다자녀 가구 지원 정책의 대상은 3자녀 이상 가구를 유지하고 있어 정책 체감도가 매우 낮다는 문제가 제기되었다. 이에 정부는 제4차 저출산·고령사회 기본계획(21~25)의 세부 정책으로 다자녀 지원 기준을 2자녀로 완화하고 서비스 접근성 개선, 생활밀착형 서비스 개발 등 체감도 높은 다자녀 지원 정책을 시행하고 있다(저출산고령사회위원회, 2022. 11. 9.). 이러한 정책적 변화는 기존의 출산 장려 위주의 정책에서 벗어나 아동이 존중받고 권리를 보장받을 수 있도록 '아동 최우선의 원칙'을 바탕으로 하며 아동의 삶의 질 제고 추구로 패러다임을 전환했다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 반면, 현재 다자녀 가구에 대해 합의된 법적 근거가 불분명하고 개별정책 또는 지방자치단체 조례의 지원 대상에서 명시하고 있는 기준이 각각 다르다는 점은 과연 모든 아동이 경제적·정서적으로 충분하고 동등한 지원을 받고 있는지에 대한 문제 제기를 가능하게 한다. 특히, 현재 다자녀 가구에 대한 지원은 상위법이 없는 상태에서 개별 법령하에 산발적인 정책이 이루어지고 있으며 주로 지방자치단체의 조례 제정에 기반하고 있어 지역의 의지와 역량이 다자녀 가구 지원 수준을 좌우한다고 해도 과언이 아니다. 실제로 각 지방자치단체의 저출산 지원 정책 중 다자녀 지원 정책이 차지하는 비중은 서울(33.3%), 부산(28.4%) 등은 30% 내외 수준인 반면, 대전(14.3%), 세종(12.5%) 등은 15% 미만으로 2배 이상의 격차를 보이는 것을 확인할 수 있다(최효미, 박은정, 엄

지원, 2020).<sup>1)</sup>

조례는 지방의회가 지역의 특성을 고려하여 지역적 구체성과 주민 의사를 최대한 반영하여 제정한 자치법규로 실질적인 지역사회복지 보장 및 실천의 중요한 토대이다(김광병, 2013). 따라서 다자녀 지원 관련 조례는 다자녀 가구의 기준을 정의하고, 기준에 부합하는 정책 대상에게 관련 지원을 시행하는 법적 근거이자 정책 실현의 과정이라는 의미를 갖는다. 무엇보다 모든 자녀가 차별 없이 안전하고 행복한 생활을 영위할 수 있는 사회환경 조성에 대한 책임은 국가와 지방자치단체에 있고(「저출산·고령사회기본법」 제8조) 조례는 지방자치단체의 역할과 책임의 법적 근거가 된다는 점에서 다자녀 지원 관련 조례의 구성 및 항목을 면밀히 분석하는 것은 중요하다. 더욱이, 중앙정부 차원에서 다자녀 지원 기준을 완화함으로써 다자녀 가구의 규모는 전체 가구 중 10% 내외에서 40~60%까지 확대되는 등 다자녀 지원 정책의 변화를 꾀하고 있는 분기점을 맞이한 반면, 관련 상위법은 부재하고 지방자치단체의 다자녀 지원 관련 조례 제정은 증가하고 있다는 점에서 더 중요성을 갖는다.

이러한 중요성에도 불구하고 다자녀 지원 관련 조례의 항목 및 구성 등을 심도 있고 체계적으로 분석한 연구는 전무하다. 선행연구들은 다자녀 기준과 관련된 쟁점을 도출하고 각 지방자치단체의 다자녀 가구 실태조사를 토대로 정책적 시사점을 도출했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 조례와의 연결 선상에서 정책적 시사점을 도출한 연구(강은애, 남이해, 2022)는 극히 드물다. 또한, 다자녀 기준 관련 연구(박경자, 전해정, 김은영, 김지현, 장수지, 2008; 최효미, 박은정, 엄지원, 2020)는 다자녀 기준 완화 정책 이전에 수행되어 이후 변화를 포착하기에는 한계가 있다. 실제로 현행 지방자치단체의 다자녀 지원 관련 조례 62건 중 절반에 해당하는 32건이 2021년 제4차 저출산고령사회기본계획 시행 이후 제정되었으며 광역자치단체의 다자녀 지원 관련 조례 6건 전수 역시 이 시기에 제·개정되었다.

이상의 문제 제기에 따라 본 연구의 목적은 지역단위에서 광역자치단체가 갖는 상위조례로서의 중요성을 고려하여 광역자치단체의 다자녀 지원 관련 조례 구성 및 항목을 분석함으로써 다자녀 가구의 삶의 질 향상을 위한 조례 개정 방향을 제안하는 데 있다. 본 연구 결과가 광역자치단체의 조례 제·

1) 이는 절대적인 사업 수에서도 차이를 보인다. 다자녀 가구 지원 정책은 서울 41개, 부산 36개인 반면, 대전은 7개, 세종은 1개에 불과하다.

개정의 근거 자료로 활용되어 실효성 있는 다자녀 지원 정책의 토대를 마련하고 지역의 실질적인 역할과 책임이 강화되기를 기대한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 다자녀의 개념 및 현황

아직까지 '다자녀'에 대해 사회적으로 합의된 명확한 개념 정의는 없다. 다자녀(多子女)의 사전적 정의를 살펴보면, 말 그대로 '자녀가 많음' 또는 '많은 자녀를 의미한다(국립국어원 표준국어대사전, 2023. 7. 3. 검색). 여기에서 다자녀라 명명할 수 있는 자녀수에 대한 기준은 명확하지 않으나 시대적 상황에 따라 평균 출산율 또는 이상적으로 생각하는 자녀수 이상을 다자녀로 인식해왔다. 이에 따라 많은 선행연구들에서 인구대체율(2.1명)과 기대자녀수 또는 이상자녀수가 2명 내외인 것을 고려하여 3자녀 이상을 다자녀로 정의해왔으며(박

경자, 전해정, 김은영, 김지현, 장수지, 2008; 이운수, 이기영, 2012; 최효미, 박은정, 엄지원, 2020), 정부의 다자녀 정책 대상도 3자녀 이상이 주를 이루었다. 그러나 2000년대 이후, 초저출생 현상의 심화로 합계출산율이 1명 내외 수준으로 감소하고 3자녀 이상 가구뿐만 아니라 2자녀 가구가 급감하는 등의 인구변화에 따라 다자녀 기준에 대한 연구들이 수행되었다. 또한, 정부에서는 제4차 저출산·고령사회 기본계획(21~25)에 따라 다자녀 지원 기준을 2자녀로 완화하는 방안을 단계적으로 추진 중에 있다(저출산고령사회위원회, 2022. 11. 9.).

국내 자료 중 다자녀 가구의 비중을 명확하게 알 수 있는 자료는 없는 실정이다. 다만, 출산순위별 출생아 통계, 미성년자가 있는 자녀수별 가구 통계를 통해 다자녀 가구 현황을 유추할 수 있는 정도이다. 출산 순위별 출생아 비중을 살펴보면, 2012~2022년 둘째아는 38.1%(184.0천 명)에서 30.5%(76.0천 명)로 감소하였고, 셋째아 이상은 10.5%(50.6천 명)에서 6.8%(16.8천 명)로 감소하였다. 그러나 다태아 출산을 고려하면 실질적인 다자녀가구의 규모는 더 적을 것이다. 즉, 1가구

표 1. 출산순위별 출생아 비중

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022p <sup>2)</sup>
계 <sup>1)</sup>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
첫째아	51.5	51.6	51.9	52.3	52.5	52.7	54.5	55.7	56.6	56.8	62.7
둘째아	38.1	38.0	38.1	38.0	37.7	37.5	36.9	35.8	35.1	35.0	30.5
셋째아 이상	10.5	10.4	10.1	9.7	9.8	9.8	8.7	8.5	8.3	8.2	6.8
둘째아 이상	48.6	48.4	48.2	47.7	47.5	47.3	45.6	44.3	43.4	43.2	37.3

(단위: %)

주: 1) 출생순위 미상 제외값

2) 2022년에 발생한 출생증 2022. 1~2023.1.까지의 신고분 및 향후 접수가 예상되는 지연 신고분을 추정하여 집계 분석한 잠정값  
 자료: 통계청(2023. 2. 22.). 2022년 인구동향 조사. 출생·사망통계(잠정).

표 2. 미성년자가 있는 자녀수별 가구

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1자녀	38.8	39.4	40.0	40.7	40.4	40.9
2자녀	50.7	50.1	49.6	49.1	49.3	48.9
3자녀 이상	10.5	10.4	10.3	10.2	10.3	10.2
2자녀 이상	61.2	60.5	59.9	59.3	59.6	59.1

(단위: %)

주: 한 가구에 함께 거주하는 만 18세 이하 미성년자 자녀가 있는 가구를 집계 대상으로 하며, 부모가 서로 다른 2가족 이상 함께 거주하고 있는 경우는 자녀수의 최댓값으로 그 가구의 자녀수를 결정하기 때문에 해석에 주의할 요함

자료: 통계청 KOSIS(2023). 인구총조사, 미성년자가 있는 자녀수별 가구. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1BC1601&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BC1601&conn_path=I3)에서 2023. 7. 3. 인출.

에서 쌍태아를 출산했을 경우 실질적으로는 1가구로 집계되어야 하나 출생아 통계에서는 2가구로 집계되는 것이니 다자녀가구 규모가 과대추정될 우려가 있다. 더욱이, 2021년 현재 다태아 출생이 5.4%라는 사실을 고려하면(통계청, 2022. 8. 24.) 다자녀가구의 규모는 이보다 적을 것으로 추측된다.

한편, 만 18세 이하 자녀가 있는 가구 단위의 통계를 통해 다자녀 가구 현황을 살펴보면, 2016~2021년 2자녀 가구는 50.7%(282.4천 명)에서 48.9%(236.1천 명)로 감소하였고 3자녀 이상 가구는 10.5%(58.6천 명)에서 10.2%(49.0천 명)로 감소하였다. 그러나 2019년 통계청 내부 분석 자료에 따르면, 만 18세 미만 3자녀 이상 가구가 전체 유자녀가구 중 차지하는 비율이 7.4%로 다소 차이가 있다(저출산고령사회위원회, 2022. 11. 9.). 종합하면, 다자녀 가구의 개념은 주로 자녀수를 기준으로 정의되고 있고 그 기준은 자녀가 3명인 가구에서 2명인 가구로 완화되고 있다. 이러한 개념을 적용할 경우 그 규모는 전체 가구 중 10% 내외에서 40~60%까지 확대될 것으로 추측된다.

## 2. 다자녀 지원 정책과 조례 제정 현황

정부의 다자녀 지원 정책은 「모자보건법」, 「저출산·고령사회기본법」, 「주택도시보증법」 등 다양한 법령에 근거하여 시행되고 있으며 영역별로는 출산 및 의료비 지원, 육아용품 지원, 주거 지원, 보육 및 돌봄서비스 지원, 교육비 지원, 공공요금 할인, 교통 지원, 세액공제 및 기타 지원 등으로 구분할 수 있다. 정책의 대상자는 정책별로 자녀수, 소득, 연령, 기타

등 기준이 상이하고 이에 따라 지원 내용도 달라진다.

<표 4>는 중앙정부의 다자녀 지원 정책 대상 기준 및 급여 수준 결정 방식을 분석한 결과이다. 자녀 수만을 기준으로 보면, 총 22개의 정책 중 54.5%(12개)는 2명 이상, 36.4%(8개) 3명 이상, 그리고 9.1%는 조건에 따라 2명 또는 3명 이상의 다자녀가구를 대상으로 한다. 그러나 자녀수만 충족하면 정책의 지원 대상이 되는 정책은 전체의 31.8%(7개)로 출산 및 의료비 지원, 공공요금 할인 정책이 여기 해당된다. 이외의 정책들은 추가적으로 소득, 연령, 기타 기준을 충족해야 하며 세부적으로는 자녀수+연령(27.3%), 자녀수+소득(18.2%), 자녀수+소득+자산(9.1%) 등이다.

자녀수와 연령 기준을 동시에 충족해야 하는 정책으로는 어린이집 우선입소, 자동차 취득세 감면 정책 등이 있다. 어린이집 우선 입소는 자녀 수가 3명 이상인 가구의 영유아 또는 만 8세 이하인 자녀가 2명 이상인 가구에 제공된다. 이와 유사하게 자동차 취득세 감면은 자녀가 3명 이상이면서 만 18세 미만인 가구에 지원하고 있다. 주거 지원 정책은 자녀 수 외에 소득과 자산 요건을 충족해야 한다. 다자녀가구 주택특별공급은 3자녀 이상 가구이면서 무주택세대 구성원으로서 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 120% 이하이어야 한다. 국민임대주택 우선공급제도, 장기전세주택 우선공급 정책 또한 3자녀 이상 가구이면서 무주택세대 구성원이어야 하고 아파트의 전용면적별로 상이한 소득 요건과 자산 요건을 충족해야 한다. 이외에 교육비 지원 사업들은 자녀수와 연령, 소득, 거주 기간, 성적 및 이수학점 기준을 충족했을 때 지원하고 있다.

표 3. 중앙정부의 다자녀 지원 정책 현황

출산 및 의료비 지원	육아용품 지원	주거 지원	보육 및 돌봄서비스 지원
1) 미숙아 및 선천성 이상아 의료비 지원	3) 저소득층 기저귀 지원	4) 다자녀가구 주택특별공급	9) 어린이집 우선 입소
2) 선천성 난청검사 및 보청기 지원		5) 국민임대주택 우선공급제도	10) 아이돌봄서비스 우선제공
		6) 장기전세주택 우선공급	
		7) 주택구입자금 대출	
		8) 전세자금대출	
교육비 지원	공공요금 할인	교통 지원	세액 공제 및 기타 지원
11) 국가장학금 지원	14) 전기요금 감액	18) 기차요금 할인	20) 기본공제
12) 취업후 상황 학자금 대출	15) 도시가스요금 감면	19) 공형주차장 할인	21) 자동차 취득세 감면
13) 농촌출신 대학생 학자금 용자	16) 난방비 감면		22) 국민연금 출산 크레딧
	17) 국립수목원 등 이용대금 감면		

주: 자료를 토대로 저자가 재구성  
 자료: 찾키쉬운 생활법령정보(2023. 6. 30.). 다자녀가구 개관: [https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&scsmSeq=1126&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1&search\\_put=](https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&scsmSeq=1126&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1&search_put=)에서 2023. 6. 30. 인출.

표 4. 중앙정부의 다자녀 지원 정책 대상 기준 및 지원 내용

구분		개	%	
전체		22	100.0	
정책 대상 기준	자녀수	2명	12	54.5
		3명	8	36.4
		조건부 2~3명	2	9.1
	이외 기준	자녀수	7	31.8
		자녀수+연령	6	27.3
		자녀수+소득	4	18.2
		자녀수+소득+자산	2	9.1
		자녀수+연령+성적 및 학점	1	4.5
		자녀수+소득+성적 및 학점	1	4.5
		자녀수+거주 기간+성적 및 학점	1	4.5
급여 수준 결정 방식	자녀수 연동 유무	비연동	16	72.7
		연동	6	27.3

주: 자료를 토대로 저자가 재구성

자료: 찾기 쉬운 생활법령정보(2023. 6. 30.). 다자녀가구 개관. [https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&scsmSeq=1126&scfcNo=1&scclNo=1&cnpClsNo=1&search\\_put=에서](https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&scsmSeq=1126&scfcNo=1&scclNo=1&cnpClsNo=1&search_put=에서) 2023. 6. 30. 인출.

다자녀 지원 정책의 급여 수준 결정 방식은 자녀수와 연동 유무에 따라라도 구분해볼 수 있다. 즉, 급여 수준이 자녀수에 연동되어 결정되는 정책과 자녀수와 무관하게 다자녀가 구로 인정되면 동일한 급여를 지급하는 정책이 있다. 분석 결과, 자녀수와 비연동되어 지급되는 사업이 72.7%로 대부분인 것으로 나타났다. 즉, 공공요금 할인은 자녀수와 무관하게 3명 이상의 다자녀이면 동일한 금액을 지급하고 있다. 그러나 국민연금 출산 크레딧제도의 경우 연금수급 시기에 자녀수별로 가입 기간을 추가 산입하게 되는데 2명 12개월, 3명은 30개월, 40명은 48개월 등 자녀수에 연동하여 급여 수준이 달라짐을 확인할 수 있다. 이외에 정부에서는 다자녀가구 지원 서비스의 접근성 및 편의성을 제고하고자 출생신고 시 행복출산 원스톱 서비스에 지역별 출산 지원 및 다자녀 지원 서비스를 안내하고 일괄 신청·연계하는 서비스를 확대하고 있다.

지방자치단체는 출산율 저하 등 사회문제에 대응하고 행복한 출산 및 양육 환경 조성을 위해 다자녀 지원 관련 조례를 제정하고 이에 근거하여 관련 사업을 시행하고 있다. 2023년 6월 기준, 국가법령정보센터에서 자치법규명에 '다자녀'를 키워드로 검색하여 확인한 지방자치단체의 조례는 총 64건이다. 이 중 광역자치단체는 6건, 기초자치단체는 58건의 조례를 제정한 것을 확인할 수 있다. 17개 시도 중 경기도(17건)가 가장 많은 조례를 제정하였고 서울(8건), 부산(8건), 전북(6건) 순이었으며, 울산은 관련 조례가 없는 것으로 나타났다. 한편, 부산

기장군, 연제구, 경기 남양주시, 성남시 등 일부 지역에서는 다자녀가구 지원 세부 정책별로 관련 조례를 2건 제정하였다. 예를 들어, 경기도 남양주시는 다자녀가정에 대한 포괄적 지원 내용을 담은 '남양주시 다자녀가정 우대 및 지원 조례와 주거 안정을 위한 '남양주시 다자녀가구 주거안정기금 설치 및 운영 조례를 별도로 제정한 것을 확인할 수 있다. 또한, 광주 남구, 구리, 부산 기장군 등의 일부 지역은 조례 제정 당시에는 다자녀 지원 조례가 아니었으나 이후, 다자녀를 포괄하는 조례로 전부 개정하였다. 예를 들어, 구리시는 2004년 '구리시 신생아 출산 지원에 관한 조례'를 제정하였고 이후, 2015년 출산 장려 및 다자녀 가정 지원을 위해 '구리시 신생아 출산 장려 및 다자녀 가정 지원에 관한 조례'로 전부 개정하였다.

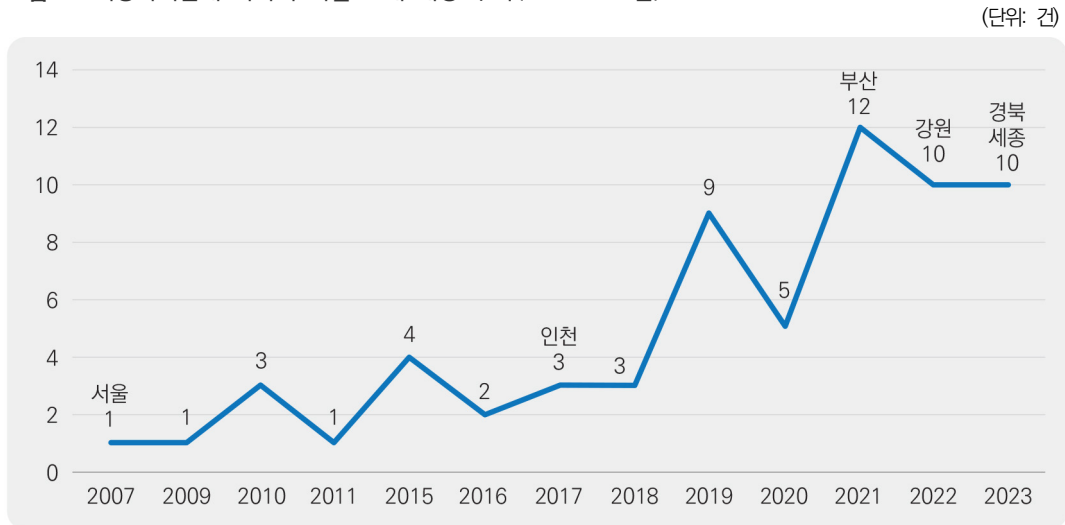
다자녀 지원 조례의 제정 추이를 살펴보면, 2007년 서울에서 가장 먼저 제정하였으며 부산광역시 남구는 가장 최근인 2023년 6월 25일에 제정하였다. 2018년까지는 연간 5건 미만의 조례가 제정되었고 2019년 9건으로 많은 지방자치단체에서 조례를 제정한 것으로 나타났는데 이 시기는 우리나라의 합계 출산율이 처음 1명 미만으로 급감한 시기이기도 하다. 이후, 2021년을 기점으로 현재 제정된 조례의 절반인 32건의 조례가 제정되었다. 이는 다자녀가구 지원 기준을 2자녀로 완화하는 내용을 포함하는 제4차 저출산·고령사회 기본계획('21~'25) 시행의 영향인 것으로 짐작할 수 있다.

표 5. 지방자치단체 다자녀 지원 조례 제정 현황

구분	내용	조례수
서울	서울특별시, 강동구, 구로구, 동작구, 서대문구, 서초구, 양천구, 은평구	8
부산	부산광역시, 기장군(2), 남구, 동구, 북구, 연제구(2)	8
대구	달서구, 수성구	2
인천	인천광역시, 계양구, 동구	3
광주	남구	1
대전	대덕구, 동구	2
울산	-	-
세종	세종특별자치시	1
경기	구리시, 남양주시(2), 화성시, 성남시(2), 시흥시, 여주시, 의정부시, 이천시, 파주시, 평택시(2), 하남시	14
강원	강원도, 원주시, 태백시	3
충북	제천시, 충주시	2
충남	아산시, 홍성군(2)	3
전북	고창군, 김제시, 순창군, 완주군(2), 장수군	6
전남	무안군, 보성군, 해남군	3
경북	경상북도, 경산시, 안동시, 칠곡군	4
경남	창원시, 김해시, 사천시, 창원시	4
계		64

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).

그림 1. 지방자치단체 다자녀 지원 조례 제정 추이(2007~2023년)



주: 1) 표기된 지역명은 광역자치단체를 의미함.  
 2) 기존 조례를 다자녀 지원 조례로 전면 개정할 경우, 전면 개정된 시기를 조례 제정 시기로 구분함.  
 자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).

### III. 연구 방법

#### 1. 분석 대상 및 자료 수집 방법

본 연구의 분석 대상은 광역자치단체에서 제정한 다자녀 지원 관련 조례이며 분석 자료는 법제처 국가법령정보센터 사

이트(<https://www.law.go.kr>)의 자치법규(조례·규칙) 검색 시스템을 활용하여 수집하였다. 이렇게 수집된 자료의 범위는 다음과 같이 공간적, 시간적, 내용적 범위로 나누어볼 수 있다.

먼저, 공간적 범위는 국내 광역자치단체이다. 「지방자치법」 제2조에 따른 광역자치단체로서 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 등이며 지역단위에서 광역자치단체의 조례가

상위조례로서 갖는 중요성을 고려하여 시, 군, 구인 기초자치단체는 제외하였다. 「지방자치법」 제12조(사무처리의 기본원칙)에 따르면, 시·군 및 자치구는 해당 구역을 관할하는 시·도의 조례를 위반하여 사무처리를 할 수 없다고 규정하고 있어 조례 간 상하 위계를 인정하고 있다. 이러한 점에서 광역자치단체의 조례가 기초자치단체의 조례보다 그 중요성이 더 크다고 판단하였다. 시간적 범위는 서울시에서 광역자치단체 최초로 다자녀 관련 지원 조례를 제정한 2007년부터 자료의 검색 시점인 2023년 6월 30일까지이다. 내용적 범위는 법령체 자치법규 시스템에서 법령명에 ‘다자녀’를 키워드로 검색하여 수집하였으며 이 중 지방교육청에서 제정한 ‘다자녀 학생 교육비 지원에 관한 조례’ 등은 본 연구의 공간적 범위 설정에 따라 제외하였다. 이러한 과정을 통해 수집한 서울특별시, 세종특별자치시, 부산광역시, 인천광역시, 경상북도, 강원특별자치도의 다자녀 지원 관련 6건의 조례를 분석 자료로 활용하였다.

## 2. 분석 방법 및 분석틀

본 연구에서는 광역자치단체 다자녀 지원 관련 조례 6건의 구성 및 항목에 대한 내용 분석(content analysis)을 수행하였다. 연구의 분석틀은 김광병(2013)의 사회복지 자주 조례 입법 분석틀과 윤찬영(2013)의 법해석론적 분석방법론, 그리고

사회복지 정책과 관련된 광역 및 기초자치단체 조례 분석을 수행한 이애진, 이예다나(2019), 문정화(2021), 민기채 외(2021), 김윤민(2023) 연구의 분석틀을 수정·보완하여 사용하였다

선행연구 검토 결과, 사회 정책 관련 조례 분석틀은 크게 2가지 줄기로 나누어진다. 먼저, Gil(1973)과 Gibert & Specth(1974)에 기초한 분석틀로 권리성, 대상자 범위의 포괄성 및 적절성, 급여 종류와 수준, 재정책임성, 전달 체계의 틀로 분석한 연구들(김광병, 2013; 박미현, 2019; 문정화, 2021; 김윤민, 2023)이다. 또 다른 하나는 규범적 체계와 실효성 체계로 분석한 연구들(이애진, 이예다나, 2019; 민기채 외, 2021)이다. 여기에서 규범적 체계란 조례의 본질적 이념, 원칙을 의미하며 조례의 제정 목적, 책무, 대상자 요건, 범위규정, 위임 위탁 등을 통해 확인할 수 있다. 또한, 실효성 체계란 현실화할 수 있는 법적 장치를 의미하며 기본계획 수립, 위원회 설치, 실태조사, 각종 서비스 및 인력 검토 등을 통해 분석이 가능하다.

본 연구에서는 이 중 Gil(1973)과 Gibert & Specth(1974)에 기초한 전자의 분석틀이 규범적 체계 및 실효성 체계를 분석한 후자의 분석틀보다 포괄적이라고 판단하여 전자의 분석틀을 기반으로 기본사항과 개념을 추가하여 분석하였다. 특히, 최근 제4차 저출산·고령사회 기본계획(21~25)에 따라

표 6. 본 연구의 조례 분석틀

분석 기준	분석 요소
기본사항	조례 제정 명칭
	조례 제정 배경
	조례 구성 내용
개념	정의(개념) 규정
권리성	조례의 목적 규정
	자치단체장의 책임과 의무 규정
	주민·대상자의 권리규정 정도
대상자 범위의 포괄성 및 적절성	지원 대상자 범위 규정
	선정 요건의 엄격성 규정 정도
급여 종류와 수준	급여 및 서비스의 종류
	급여 및 서비스의 제공 수준
재정책임성	재정 책임 및 재정 확보 방안 규정 정도
	접근성
전달 체계	통합성
	연속성
	책임성

다자녀 지원 기준을 2자녀로 단계적 확대를 추진하고 있고(저출산고령사회위원회, 2022. 11. 9.) 아직까지 다자녀 개념에 대한 충분한 사회적 합의와 상위법령이 부재함을 고려하여 각 조례 제정의 기본사항과 ‘다자녀’ 개념에 대한 분석을 진행하였다. 이를 토대로 구성된 본 연구의 분석틀은 각 조례의 기본사항, 개념, 권리성, 대상자 범위의 포괄성 및 적절성, 급여 종류와 수준, 재정책임성, 전달 체계의 7가지로 세부 내용은 <표 6>과 같다.

## IV. 분석 결과

### 1. 조례의 기본사항 분석

#### 가. 조례의 제정 명칭

자치법규 제명의 결정 원칙과 표현 방식의 원칙에 따르면, 조례의 제명은 조례의 고유한 이름으로 규율 내용을 가장 잘 나타내는 함축적인 내용으로 간결하게 표현해야 하며 자치법규의 성격이나 특성을 잘 나타내도록 규율 내용 전체에 대한 대표성이 있어야 한다(법제처, 2022). 이러한 원칙에 따라 조례명을 확인하는 것만으로도 조례의 공간적, 대인적, 내용적 범위에 대한 예상이 가능하다.

먼저, 공간적 범위는 서울시, 세종시, 부산시 등으로 각 광역자치단체에 해당하는 물리적 공간으로 표기되어있다. 대인적 범위의 경우, 서울시는 ‘다자녀 가족’, 세종시, 부산시, 인천시는 ‘다자녀 가정’, 경상북도는 ‘다자녀 가구’로 규정하고 있으며, 강원도는 ‘다태아·다자녀 가정’으로 다태아 가정까지 포괄

하고 있는 것을 알 수 있다. 즉, 모든 광역자치단체에서 ‘다자녀’라는 용어는 동일하게 사용하고 있으나 가족, 가정, 가구라는 용어로 혼용되어 사용하고 있음을 알 수 있다. 한편, 제4차 저출산·고령사회 기본계획과 「공공주택 특별법」, 「지방세특례제한법」 등의 다자녀 지원 정책의 근거가 되는 시행계획 및 법령에서는 ‘다자녀가구’라는 용어를 사용하고 있어 정책의 대상으로서는 다자녀가구라는 용어가 더 보편적으로 사용되고 있는 것을 확인할 수 있다.

내용적 범위는 부산시, 강원도는 ‘우대 및 지원’에 관한 사항을, 서울, 경북은 ‘지원’에 관한 사항을, 세종시는 ‘입학축하금 지원’에 관한 사항을, 인천시는 ‘부모부담 보육료 지원’에 관한 사항을 규정하고 있다. 조례명에 특정 사업을 명시하면 조례에 기반하여 시행하는 특정 사업으로 수렴되므로 정책 효과가 제한적일 것으로 예상할 수 있다. 이를 통해 조례명에서 나타난 내용적 범위의 포괄성은 부산시, 강원도, 서울시, 경상북도, 세종시, 인천시 순인 것을 확인할 수 있으며 현금성 지원으로 한정된 세종시와 인천시는 그 지원의 대상과 범위 등이 제한적일 것으로 예상된다.

#### 나. 조례 제정 배경

광역자치단체와 기초자치단체를 통틀어 지방자치단체에서 다자녀 지원 관련 조례를 최초로 제정한 지역은 서울시이다. 서울시는 2007년 영유아에 대한 안정적인 양육 지원으로 양육비 부담이 큰 다자녀 가족의 경제적 비용을 경감함으로써 저출산 문제를 극복하고 영유아의 건강한 양육을 위한 사회환경을 조성하고자 「서울특별시 다자녀가족의 영유아 양육 지원 등에 관한 조례」를 제정하였다(서울특별시의회 보건복지

표 7. 광역자치단체 다자녀 지원 조례 제정 현황

구분	조례명	제정일	개정일
특별시	서울특별시 다자녀 가족 지원 등에 관한 조례	2007. 12. 26.	2017. 1. 5.(타법개정) 2020. 3. 26.(전부개정) 2023. 5. 22.(일부개정)
	세종특별자치시 다자녀 가정 입학축하금 지원 조례	2023. 4. 17.	
광역시	부산광역시 다자녀가정 우대 및 지원에 관한 조례	2021. 7. 14	
	인천광역시 다자녀가정 부모부담 보육료 지원 조례	2017. 6. 5.	2022. 12. 30.(일부개정)
도	경상북도 다자녀 가구 지원에 관한 조례	2023. 5. 25	
특별자치도	강원특별자치도 다태아·다자녀가정 우대 및 지원에 관한 조례	2022. 10. 14.	2023. 6. 11.(일부개정)

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).



위원회, 2007. 11. 22.). 주요 내용은 6세 미만의 취학 전 영유아에 해당하는 셋째아 이상의 자녀에 대한 양육 지원 수당 및 보육료를 지원하는 것이다. 특이할 점은 서울시는 2007년 조례 제정 시부터 둘 이상의 자녀를 양육하는 가정을 다자녀가족으로 명시하였음에도 불구하고 지원 대상으로 셋째 이후 영유아를 양육하는 양육자로 규정하였다는 점이다. 이후, 2013년 무상보육이 시행됨에 따라 영유아 보육료 또는 가정양육수당이 서울시에서 제공하는 영유아 양육수당보다 혜택이 크고 중복 지원을 하지 않도록 규정되어 있으므로 다자녀 가족을 지원하기 위한 실질적인 내용과 근거를 마련하고자 2020년 「서울특별시 다자녀 가족 지원 등에 관한 조례」로 전부 개정하였다(서울특별시의회 보건복지위원회, 2020. 3. 6.). 이 시기부터 지원 대상은 양육자에서 다자녀 가족으로 확장되었다. 또한, 2023년에는 저출산 문제 해소를 위해 포괄적인 지원 정책의 근거를 마련하고자 지원 내용에 주택 및 주거안정, 교육, 보건의료, 감면 등의 규정을 신설하는 등 일부 개정하였다(서울특별시의회 보건복지위원회, 2023. 5. 3.). 이러한 과정을 살펴보면, 서울시는 최초로 다자녀 관련 조례를 제정했을 뿐만 아니라 지속적인 조례 제·개정을 통해 정책 대상자 및 급여 종류와 수준을 확대하면서 다자녀 지원과 관련한 법적 근거를 마련했음을 알 수 있다.

세종시는 2015년 1.89명에서 2022년 1.12명으로 급감하는 등 저출생 현상이 가속화되자 다자녀 가정의 경제적 부담을 완화하고자 2023년 「세종특별자치시 다자녀 가정 입학축하금 지원 조례」를 제정하였으며 2024년 1월 1일 시행을 앞두고 있다(세종특별자치시의회 행정복지전문위원, 2023. 3.). 주요 내용은 다자녀가정의 셋째아 이상의 자녀에게 초·중·고등학교 입학축하금을 지원하는 것이다. 부산시는 2021년 「저출산대책 및 출산장려지원 조례」에 의거하여 추진하던 다자녀 가정 우대 및 지원사업에 대한 단독 조례를 마련하여 적극적인 우대 및 지원 정책을 추진함으로써, 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하고자 「부산광역시 다자녀가정 우대 및 지원에 관한 조례」를 제정하였다(부산광역시의회, 2021. 6. 7.). 주요 내용은 다자녀카드(가족사랑카드)와 스티커 발급, 다자녀 가정 우대 및 지원 등이며 현재까지 개정은 이루어지지 않았다.

인천시는 2017년 저출산 문제에 적극 대처하고자 다자녀 가정에 부모부담 보육료의 경제적 지원을 통하여 출산·양육 환경 조성을 위한 「인천광역시 다자녀가정 부모부담 보육료

지원 조례」를 제정하였다(인천광역시의회 문화복지위원회, 2017. 5. 17.). 이후, 2022년에 한 차례 일부 개정이 있었으나 이는 조례의 가독성을 위해 한자어, 일본어식 표기에 대한 정비였으며 제도와 관련된 변경은 없었다. 경상북도는 2023년 다자녀가구의 양육부담을 완화하기 위해 필요한 사항을 규정하여 저출생 문제를 극복하고 아이를 낳고 키우기 좋은 환경을 조성하기 위해 「경상북도 다자녀 가구 지원에 관한 조례」를 제정하였다(경상북도의회 행정보건복지위원회 전문위원실, 2023. 4. 25.). 강원도는 2022년 저출산 저하 등 사회문제에 적극 대응하고 다태아·다자녀 가정을 우대 및 지원하기 위한 법적·제도적 기반을 마련함으로써 양육 부담을 경감하고 행복한 양육환경을 조성하고자 「강원도 다태아·다자녀가정 우대 및 지원에 관한 조례」를 제정하였다. 이후, 2023년에 한 차례 개정이 있었으나 이는 강원특별자치도로 출범하면서 용어에 대한 일부 개정을 진행한 것이며 제도와 관련된 변경은 없었다. 종합하면, 세종시, 부산시, 경상북도, 강원도는 제4차 저출산·고령사회 기본계획(21~25)이 수립된 2020년 이후 다자녀 기준 완화 및 지원 강화 정책의 이행과 더불어 시의적으로 다자녀 지원 관련 조례를 제정하였으며, 서울시와 인천시는 보다 선도적으로 다자녀 지원 조례를 제정하였음을 확인할 수 있다.

#### 다. 조례 구성 내용 분석

조례의 구성 내용을 본 연구의 분석틀에 적용하여 분석한 내용은 <표 8>과 같다. 조례의 구성과 항목들은 지방자치단체별로 대동소이하나 각 지방자치단체별로 부재한 항목들이 존재한다. 세부적으로는 개념과 권리성, 급여 종류와 수준의 요소는 모든 지지체가 갖추고 있으나 대상자 범위의 포괄성 및 적절성, 재정책임성, 전달 체계의 요소는 각 지방자치단체별로 부재한 항목들이 있음을 확인할 수 있다. 먼저, 대상자 범위의 포괄성 및 적절성 요소를 살펴보면, 부산시와 경상북도는 지원 대상에 대한 조항이 없다. 모든 지방자치단체 조례에서 재정책임성 중 재정 확보 방안 규정 정도에 대한 조항도 부재하였다. 따라서 다자녀 지원 정책에 대한 재원 확보가 충분치 않을 경우 재원을 축소하거나 중단하는 것이 용이할 것으로 판단된다. 이와는 연결선상에서 모든 지방자치단체 조례에서 사회복지 전달 체계의 연속성에 부합하는 조항은 부재하였다. 특히 세종시와 인천시의 경우, 급여의 종류가 현금급여

로 한정되어있어 사회복지 전달 체계 요소 중 부재한 항목들이 많은 것으로 나타난다. 이는 사회복지 전달 체계가 공급자와 수요자 간의 관계를 중요한 축으로 하기에 현물급여, 그중에서도 사회복지서비스에 보다 전형적으로 적용되는 개념이기 때문이다(윤홍식, 남찬섭, 김교성, 주은선, 2019).

## 2. 개념

다자녀 개념을 분석하기 위해서 조례의 정의 조항을 분석하였다. 다만, 정의 조항에서 다자녀 개념에 대한 충분한 해석이 어려운 경우 다른 조항을 검토함으로써 다자녀 개념을 도출하였다. 분석 결과, 주요 구성 요소로 자녀수, 막내 자녀의 연령, 가구 형태의 세 가지가 도출되었다. 먼저, 자녀수는 서

울, 경북, 강원은 2명 이상을 기준으로 명시하였고, 세종, 부산, 인천은 3명 이상을 다자녀로 규정하고 있다.

정의조항에 막내자녀의 연령을 명시한 지방자치단체는 부산과 경북으로 만 19세 미만으로 규정하고 있다. 다만, 정의조항에는 규정되어있지 않으나 조례의 다른 조항을 통해 유추 가능한 연령을 검토해보면, 세종시는 초·중·고 입학지원금을 지원하고 있기에 만 8세 이상~만 19세 미만임을 알 수 있다. 인천은 지원 대상 조항에서 만 3세 이상 영유아로 정의하고 있고, 정의 조항에서 '부모부담 보육료'를 '어린이집 보육료의 보호자 부담금액'으로 정의하고 있어 만 3세 이상의 영유아가 어린이집을 이용하는 만 8세 미만까지임이 유추 가능하다. 강원도의 경우, 다자녀카드인 반비다복카드 발급 대상 조항에서 최연소 자녀의 나이가 만 24세 이하일 것으로 규정하고 있다.

표 8. 조례 구성 내용 분석

분석 기준	분석 요소	서울	세종	부산	인천	경북	강원
개념	개념	제2조(정의)	제2조(정의)	제2조(정의)	제2조(정의)	제2조(정의)	제2조(정의)
권리성	조례의 목적 규정	제1조(목적) 제2조(정의)	제1조(목적) 제2조(정의)	제1조(목적) 제2조(정의)	제1조(목적) 제2조(정의)	제1조(목적) 제2조(정의)	제1조(목적) 제2조(정의)
	자치단체장의 책임과 의무 규정	제3조 (시장의 책무)	제3조 (지원 대상)	제3조 (책무)	제7조 (권한의 위임)	제3조(도지사책무) 제5조(지원계획의 수립·시행) 제7조(지원의 제한)	제3조(도지사책무)
	주민/대상자의 권리규정 정도		제8조 (입학축하금의 환수)				
대상자 범위의 포괄성, 적절성	지원 대상자 범위 규정	제4조 (지원 대상)	제3조 (지원 대상)		제3조 (지원 대상)		제5조 (지원 대상)
	선정 요건의 엄격성 규정		제5조(신청자격) 제7조 (중복지원금지)		제8조(다른 조례와의 관계)		제4조(다른 조례와의 관계)
급여 종류와 수준	급여 및 서비스의 종류	제5조(다자녀가족 지원)	제4조 (지원 내용) 제7조 (중복 지원 금지)	제4조(가족사랑카드와 차량스티커 발급) 제5조(우대 및 지원)	제4조 (지원 내용) 제8조(다른 조례와의 관계)	제4조 (다자녀가구 지원 등)	제6조(다태아·다자녀 가정 지원) 제7조(반비다복카드 발급) 제4조(다른 조례와의 관계)
	급여 및 서비스의 제공 수준						
재정 책임성	재정 책임 및 재정 확보 방안 규정 정도	제5조(다자녀가족 지원)		제5조 (우대 및 지원)	제4조 (지원 내용)	제4조 (다자녀가구 지원 등)	
	접근성			제6조(다자녀가정의 날) 제7조(홍보 등) 제8조(포상)		제8조(홍보)	제8조(다태아·다자녀 가정의 날) 제9조(교육 및 홍보) 제10조(포상)
전달 체계	통합성	제6조(다자녀가족정 책자문단 운영)					
	연속성						
	책임성	제7조 (실태조사)	제6조 (지원절차)	제4조(가족사랑카드와 차량스티커 발급)	제5조 (지원신청 등)	제6조(실태조사)	제7조(반비다복카드 발급)

표 9. 광역자치단체 다자녀 지원 조례의 다자녀 정의

구분	용어	자녀수(명 이상)	막내 자녀 연령		가구 형태
			정의 조항 연령	유추연령	
서울	다자녀 가족	2	×	×	출산/입양
세종	다자녀 가정	3	×	만 8세 이상~19세 미만	출산/입양/재혼
부산	다자녀 가정	3	만 19세 미만	-	출산/입양
인천	다자녀 가정	3	×	만 3세 이상~8세 미만	출산/입양
경북	다자녀 가구	2	만 19세 미만	-	출산/입양
강원	다태아·다자녀 가정	2	×	만 24세 이하	출산/입양

가구 형태는 모든 광역자치단체에서 출산과 입양을 통해 다자녀를 양육하는 가구로 명시하고 있으며 세종시에서는 재혼가구를 포함한다고 규정하고 있다.

종합하면, 다자녀 개념에서 핵심적인 요소인 자녀수와 막내 자녀 연령은 지방자치단체별로 상이하거나 자녀수만 명시되어 있어 추상적으로 정의되고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 개념이 추상적일 경우 사업의 성격, 재정 충분성 등에 따라 다자녀 개념은 유동적일 소지가 있어 사업의 대상, 종류, 재원 등이 축소될 우려가 있다. 또한, 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 다자녀 가구 기준 완화 정책이 지방자치단체의 정책기조로 반영되고 있는지에 대해서 의문이 든다. 시기적으로 제4차 저출산·고령사회 기본계획이 발표된 2020년 이후 관련 조례를 제정한 부산(21), 세종시(23)는 다자녀를 3명 이상으로 정의하고 있으며 인천시 또한 2017년 관련 조례 제정 이후, 개정은 이루어지지 않았다. 따라서 다자녀가구에 대한 보다 구체적인 개념 정립이 요구된다.

### 3. 권리성

사회복지법을 연구·분석하는 전제(前提)이자 궁극적 목표는 사회복지법상의 급여나 서비스가 수급자의 권리와 이에 상응하는 국가의 의무라는 관계 속에서 이루어져야 한다는 것이

다(윤찬영, 2013). 따라서 이러한 권리성은 조례가 달성하고자 하는 목적 조항, 지역주민 권리의 법적승인에 해당하는 자치단체장의 책임규정, 또한 이러한 규정들의 성격이 강행인지 임의인지를 검토함으로써 확인할 수 있다.

### 가. 조례 목적 규정

목적 조항은 조례가 달성하고자 하는 취지를 종합적, 포괄적으로 나타내며, 목적을 달성하기 위한 수단 및 입법의 동기까지 규정하기도 한다(법제처, 2022). 이러한 목적 조항에서 나타난 다자녀 지원 조례의 목적은 관점에 따라 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 즉, ‘저출산 문제 극복 및 대처’는 국가적 또는 지역사회적 관점의 목적에 해당하며 ‘출산·양육에 유리한/행복한 환경 조성’, ‘양육부담 완화’는 출산과 양육을 행하는 양육자적 관점의 목적에 해당한다고 할 수 있다. 또한, 양육부담의 완화는 양육환경 조성에 포함되므로 양육부담의 완화는 협의의 목적, 양육환경 조성은 광의의 목적이라 할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 지방자치단체별 목적 조항의 포괄성을 살펴보면, 서울, 경북, 강원은 국가적 관점과 양육자적 차원의 광의의 목적을 모두 포괄하여 명시하고 있다. 세종은 국가적 차원과 양육자적 관점의 협의의 목적을 포괄하고 있으며, 부산과 인천은 양육자적 관점에서 광의의 목적만을

표 10. 광역자치단체 다자녀 지원 조례의 목적 규정

구분		서울	세종	부산	인천	경북	강원
국가/사회	저출산 문제극복 및 대처	○	○			○	○
양육자	광의	○		○	○	○	○
	협의		○			○	○

명시하고 있다.

다만, 우려스러운 것은 모든 지방자치단체에서 다자녀가구의 자녀의 관점이 누락되어 있다는 것이다. 제4차 저출산고령사회 기본계획(21~25)의 다자녀가구 지원 강화 방안의 추진 방향은 아동의 삶의 질 제고와 가구 특성별 격차를 완화하는 생활·주거 지원 강화를 통해 모든 아동이 행복한 여건을 마련하는 데 있다. 특히, 다자녀 지원 기준을 2자녀로 개선하는 방안을 단계적으로 추진하고 아동 1인당 실질적으로 동등하고 충분한 투자가 가능한 구조로 전환하는 것을 목표로 삼고 있다(대한민국정부, 2020). 따라서 다자녀가구에 대한 지원은 국가적, 사회적 관점에서 저출산 문제를 극복하는 것뿐만 아니라 궁극적으로는 다자녀가구에 속해있는 양육자와 자녀의 삶의 질 향상을 지향해야 할 것이다.

#### 나. 자치단체장의 책임과 의무 규정과 주민·대상자의 권리 규정

자치단체장의 책무 규정은 시장 등이 담당해야 할 책무를 자치법규에서 명확히 정함으로써 자치법규의 입법목적을 좀더 효과적으로 달성하게 하는 기능을 한다(법제처, 2022). 한편, 급여 및 서비스의 이행에 관한 규정의 성격을 파악하는 것은 지방자치단체의 재정 책임과도 연계된다(윤찬영, 2013).

‘할 수 있다’ 등의 임의 규정들은 지방자치단체의 재량과 의지에 따라 달라지기 때문에 수급자는 전혀 권리를 갖지 못한다. ‘노력해야 한다’로 규정된 준강행 규정들 역시 지방자치단체의 책임을 규정했다기보다는 노력을 권고하는 선언적 불과하다. 그러나 ‘해야 한다’의 강행규정은 지방자치단체의 예산권에 대해 일정 부분 구속력을 갖기 때문에 이에 상응하는 급여청구권을 가질 수 있으며 상대적으로 강한 추진력을 가질 수 있을 것이다.

본 연구에서는 이러한 권리성을 분석하기 위해 자치단체장의 책임과 의무로 명시된 조항을 검토하고 해당 조항의 성격을 임의, 준강행, 강행규정으로 분류하였다. 먼저, 지방자치단체장의 책임과 의무가 규정된 조항은 경북, 강원, 부산이 6개로 가장 많았으며, 서울(4개), 인천(3개), 세종(2개) 순이었다. 또한, 의무규정의 성격을 살펴보기 위해 강행규정 3점, 준강행규정 2점, 임의규정 1점을 부여하여 합산한 결과 경북(12점), 강원과 부산이 각각 8점, 서울(6점), 세종과 인천이 각각 5점으로 가장 낮았다. 특히, 경북의 경우 정책 수립 및 추진뿐만 아니라 광역자치단체 중 유일하게 다자녀가구 지원계획을 매년 수립·시행해야 한다고 명시하고 있어 높은 구속력과 권리성을 확인할 수 있다. 한편, 서울의 경우 임의 규정이기기는 하나 정책자문단 운영과 실태조사 수행에 관한 조항을 명시하고 있어 다른 지방자치단체와 차별성을 보인다. 반면, 세종시

표 11. 광역자치단체 다자녀 지원 조례의 자치단체장의 책임과 의무 규정

구분	서울	세종	부산	인천	경북	강원
정책 수립·추진	준강행	-	준강행	-	강행	강행
지원계획의 수립·시행	-	-	-	-	강행	-
다자녀가족 지원	임의	임의	임의	임의	임의	임의
정책자문단 운영	임의	-	-	-	-	-
실태조사	임의	-	-	-	임의	-
환수	-	강행	-	강행	-	-
다자녀카드 발급	-	-	준강행	-	-	임의
교육	-	-	-	-	-	임의
홍보	-	-	임의	-	강행	임의
포상	-	-	임의	-	-	임의
다른 조례와의 관계/중복 지원의 제한	-	-	임의	임의	임의	-
규정 개수(개)	4	2	6	3	6	6
규정의 성격(점)	6	5	8	5	12	8

주: 1) 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)에 기초하여 재구성  
 2) 강행(수립해야 한다, 적극 발굴하여 추진해야 한다 등), 준강행(노력해야 한다 등), 임의(시행/지원/추진/수행할 수 있다 등)  
 3) - : 없음

와 인천은 현금성 지원에 국한하고 있어 지원에 대한 내용은 임의규정이거나, 환수에 관해서는 강행규정의 엄격성을 명시하고 있다.

#### 4. 대상자 범위의 포괄성 및 적절성

대상자 범위의 포괄성 및 적절성은 지원 대상자의 범위, 선정 요건의 엄격성 규정 정도를 검토하여 분석하였다. 우선적으로 지원 대상 조항을 분석하되, 해당 조항이 명시되어있지 않은 경우에는 정의, 우대 및 지원, 중복 지원 금지 등의 다른 조항을 분석하였다. 조례에 지원 대상 조항을 명시한 광역자치단체는 서울, 세종, 인천, 강원이다. 부산과 경북의 경우, 별도의 지원 대상 조항은 없었으며, 우대 및 지원 조항에 '지원 내용, 방법 및 대상 등 구체적인 사항은 시장이 따로 정한다고 명시하고 있다. 분석 결과, 대상자 범위의 포괄성의 하위 요소로는 대상, 자녀수, 막내 자녀의 연령의 세 가지가 도출되었다.

먼저 대상을 '가구'로 정할 경우, 해당 가구에 속한 양육자와 자녀 모두를 포함하기에 지원 대상자의 범위가 포괄적이라고 할 수 있다. 지원 대상을 '가구'로 명시한 지역은 서울, 부산, 경북, 강원이며, 강원외의 경우 다자녀뿐만 아니라 다태아를 포함하고 있어 다른 지역에 비해 포괄적이라 할 수 있다. 그러나 지원 대상을 '개인'으로 규정한 세종과 인천은 다자녀 가구의 자녀 중에서도 셋째 이상을 지원 대상으로 규정하고 있어 지원 대상자의 범위가 매우 한정적이다. 자녀수의 경우, 3명 이상보다 2명 이상을 다자녀가구로 정의할 경우 지원 대상의 범위는 확장될 것이다. 개인을 지원 대상으로 명시한 세종

시와 인천시를 제외하면, 서울, 경북, 강원은 자녀가 2명 이상인 가구를 다자녀 가구로 명시하고 있으며, 부산시는 자녀가 3명 이상인 가구를 지원 대상으로 명시하고 있어 범위가 보다 제한적이다. 그러나 자녀수를 산정함에 있어 임신한 태아를 포함할 것인지 여부에 따라 대상자 범위의 포괄성은 달라질 것이다. 하지만 강원을 제외한 다른 지역은 태아 포함 여부를 명시하고 있지 않다. 대상자 범위의 포괄성에서 또 한 가지 고려해야 할 사항은 막내 자녀의 연령이다. 막내자녀 연령 범위의 폭이 넓을수록 대상자의 범위 또한 확장될 것이다. 지역별로 살펴보면 강원외만 24세 이하로 가장 포괄적이며, 다음으로는 부산과 경북(만 19세 미만), 세종시(만 8세 이상~만 19세 미만), 인천시(만 3세 이상~만 8세 미만) 순이다. 한편, 서울시는 조례에서 막내자녀 연령을 확인할 수 없다. 이 경우 지방자치단체의 재량에 따라 대상자 또는 사업의 범위가 축소될 우려의 소지가 있다. 종합하면, 대상자의 범위가 가장 포괄적인 지역은 강원이라 할 수 있다. 강원은 다태아를 포괄할 뿐만 아니라 막내 자녀의 연령을 만 24세까지로 규정하고 있어 대상자 범위의 폭이 가장 넓다.

대상자 선정 요건의 엄격성 정도는 거주 여부 및 시점, 중복 지원 가능 여부 등의 조항을 통해 확인할 수 있다. 조례는 해당 지방자치단체의 구역에 한정하여 효력이 있는 공간적 효력 원칙에 따라(법제처, 2022), 해당 지역에 거주하는 주민을 지원 대상으로 선정하고 있다. 다만, 현금성 지원을 하는 세종시와 인천시는 거주 시점을 명시하고 있다. 즉, 세종시는 입학일을 기준으로 세종시에 거주하고 있을 것, 인천시는 신청일을 기준으로 인천시에 거주하고 있을 것을 선정 요건으로 규정하고 있다. 중복 지원의 조항 또한 선정 요건의 엄격성의 한 요

표 12. 광역자치단체 다자녀 지원 조례의 지원 대상자 범위의 포괄성 및 적절성

구분	조항 여부	대상자 범위 포괄성			선정 요건의 엄격성			
		대상	자녀수	막내자녀 연령	거주	거주시점	중복 지원	기타
서울	○	가구	2	-	○	-	-	-
세종	○	초·중·고등학교에 최초 입학하는 학생 중 셋째 이상	3	만 8세 이상 ~만 19세 미만	○	입학일 기준	불가	셋째 이상
부산	-	가구	3	만 19세 미만	○	-	불가	-
인천	○	다자녀 가정의 셋째 이상 영유아	3	만 3세 이상 ~만 8세 미만	○	신청일 기준	불가하나, 보조는 가능	시관 내 어린이집 이용
경북	-	가구	2	만 19세 미만	○	-	불가	-
강원	○	다태아·다자녀 가정	2	만 24세 이하	○	-	-	도지사가 정하는 기준

소에 해당한다. 세종, 부산, 경북은 다른 조례 등에 따라 이 조례의 지원과 유사한 지원을 받는 경우에는 중복하여 지원할 수 없음을 명시하고 있어 엄격성 수준이 높다. 한편, 인천시의 경우 다른 조례에 유사한 지원이 있는 경우 다자녀 지원 조례의 지원 수준보다 낮다면, 보조 지원을 할 수 있음을 명시하고 있어 전술한 지역에 비해 엄격성 수준이 낮다고 할 수 있다. 강원은 지원 대상 조항에 다태아·다자녀 가정 중 도시자가 정하는 기준을 충족하는 가정이라 규정하고 있고, 구체적인 기준은 명시되어있지 않다.

### 5. 급여 종류와 수준

급여 종류와 수준에 대한 내용은 지원 내용, 우대 및 지원 등의 조항에서 확인할 수 있다. 급여 종류는 말 그대로 제공하는 급여의 수를 의미한다. 한편, 급여 수준은 급여 형태에 따라 가능하는 방식이 다르다. 현금급여는 지급하는 금액을 확인함으로써 급여 수준을 알 수 있다. 현물급여, 그중에서도 특히 서비스의 급여 수준은 욕구와 비교하여 그 서비스가 충분한 것이었는가 하는 점이 중요하다. 이러한 측면에서 서비스의 충분성은 다시 욕구를 포괄하는 서비스의 '포괄성'과 욕구 충족을 위한 서비스가 양질의 것인가라는 의미의 '수월성'으로 구분할 수 있다(윤홍식, 남찬섭, 김교성, 주은선, 2019). 그러나 조례에서 서비스의 수월성은 확인할 수가 없기에 서비스의 포괄성, 즉, 급여 종류를 확인함으로써 급여 수준의 포괄성을

가능할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 조례에 명시된 급여 종류를 검토함으로써 급여 종류와 수준을 분석하고자 한다.

각 광역자치단체의 조례에 명시된 제공 급여의 종류는 공공시설 이용, 주택·주거, 양육·보육·교육, 보건·의료, 문화, 복지혜택, 교통, 기타의 7가지로 구분할 수 있다. 급여 종류의 포괄성 순으로 나열하면 서울과 부산이 각각 7개, 강원 4개, 경북 2개, 세종과 인천이 각각 1개 순이다. 서울시는 문화를 제외한 모든 종류의 급여를 포괄적으로 제공하고 있고 급여 형태<sup>2)</sup>에 있어서도 증서 및 세액공제(시립공공시설 무료 이용 및 이용료 감면, 공공요금 감면 등), 기회 및 서비스(주거안정 지원의 재화, 양육·보육·교육 지원), 현금 지원(보건의료, 복지, 교통 등의 비용 지원) 등 다양한 형태의 급여를 제공하고 있다. 이와 유사하게 부산에서도 공공시설 이용을 제외한 7개의 급여를 제공하고 있었으나 해당 급여의 비용으로 명시하고 있어 현금 지원이 주를 이룰 것으로 예상된다. 강원은 공공산후조리원 이용료, 대학등록금, 공공기관 입장료 및 이용료 지원을 명시하고 있고, 경북은 대출이자 지원, 의료기관 진료비 등 현금 급여를 제공하고 있는 것을 알 수 있다. 한편, 인천은 어린이집에서 정하는 보육료 중 정부가 지원하는 보육료를 제외한 보호자가 부담하는 부모부담 보육료를 제공하고 있는데, 어린이집 이용 시 가구당 월평균 직접부담 비용이 5만 6,000원인 것을 감안하면(김은설 외, 2021) 급여 수준은 6만 원 내외 수준일 것이다. 세종시는 초·중·고등학교에 입학하는 다자녀가정의 셋째아 이상에게 입학 축하금(셋째아 30만 원, 넷째

표 13. 광역자치단체 다자녀 지원 조례의 급여 및 서비스 종류

구분	서울	세종	부산	인천	경북	강원
공공시설	○					○
주택·주거	○		○			
양육·보육·교육	○	○	○	○		○
보건·의료	○		○		○	○
문화			○			
복지혜택	○		○			
교통	○		○			
기타 <sup>1)</sup>	○		○		○	○
계	7	1	7	1	2	4

주: 1) 대출이자 지원, 지방자치단체장이 필요하다고 인정하는 지원 등

2) Gilbert & Terrell(2007)은 급여 형태를 전이가능성(transferability, 급여를 정해진 목적 외에 다른 용도로 사용할 수 있는 가능성)을 기준으로 기회, 서비스, 재화, 증서 및 세액공제, 현금, 권력의 6가지로 세분화했다.

아 40만 원, 다섯째아 이상 50만 원)을 지원하고 있다.

현물급여와 현금급여의 급여 수준에 대한 직접적이고 면밀한 비교분석은 어렵다. 그러나 현금급여가 다자녀가구의 일부 자녀만을 대상으로 일회성으로 지급되는 반면 현물급여는 다자녀 가구를 대상으로 포괄적으로 지원한다는 점을 고려하면 급여의 종류가 포괄적일수록 급여 수준이 높을 것이라는 예측은 가능하다. 이러한 측면에서 서울시 급여의 종류와 수준이 가장 포괄적이며 급여 형태도 다양함을 알 수 있다. 다자녀가구에는 양육자뿐만 아니라 다양한 연령대의 자녀가 포함되어 있기에 이들의 욕구를 충족하기 위해서는 전 생애주기를 아우를 수 있는 다양한 종류의 급여뿐만 아니라 이를 고려한 급여 형태와 수준으로 설계되어야 할 것이다.

### 6. 재정책임성

지방자치단체가 급여를 실질적으로 제공하기 위해서는 재정지출에 관한 규정이 명시되어야 한다. 또한, 이러한 조항의 유무뿐만 아니라 규정의 성격이 강행규정인지, 임의규정인지를 파악함으로써 재정책임성 수준을 확인할 수 있다. 강행규정의 경우 지방자치단체의 예산권에 대해 구속력을 갖기 때문에 지원 대상자는 이에 상응하는 급여청구권을 가질 수 있으나 임의 규정의 경우 실효성을 갖기는 어렵다(Geys, Heinemann & Kalb, 2010; Blöchliger & Kim, 2016; 윤찬영, 2013). 분석 결과, 강원을 제외한 모든 지역에서 재정책임성에 대한 규정은 ‘예산의 범위에서 지원할 수 있다’라는 임의 규정으로 명시하고 있으며 재원 확보 방안에 대한 별도의 규정은 없다. 강원은 재정책임성과 관련된 조항이 부재하였다. 이 경우, 비용추계와 재원조달 방안 계획이 부재하므로 재원 확보 수준에 따라 사업이 축소되거나 중단될 소지가 있다.

### 7. 전달 체계

사회복지 전달 체계는 일정한 지역사회 내에서 사회적 급

여를 제공함에 있어 사회복지의 공급자와 수요자 간에 그리고 사회복지 공급자들 간에 형성되는 관계의 구조 내지 체계를 의미한다(Gibert & Terrell, 2007). Gibert & Terrell(2007)은 이러한 사회복지 전달 체계의 원칙 혹은 속성으로 접근성, 통합성, 연속성, 책임성의 4가지를 제시하였다.

사회복지 전달 체계 원칙에 따라 다자녀 지원 관련 조례를 분석한 결과는 <표 15>와 같다. 접근성(accessibility)은 서비스 수요자가 필요로 하는 서비스를 이용함에 있어 물리적·사회적 장벽이 없는 상태를 의미한다. 다자녀 지원 정책은 신청 주위에 기반하기 때문에 정보접근성의 장벽이 낮을수록 서비스 전달 체계 내 진입이 쉬울 것이다. 따라서 조례에 정보접근성을 완화할 수 있는 홍보, 교육, 포상 등의 조항이 있는지를 확인하였다. 부산, 경북, 강원은 관련 규정을 별도로 명시하고 있다. 특히, 부산과 강원은 다자녀 가정의 날을 제정하고 관련 시책 추진 활성화를 위한 홍보를 진행하고 있으며 다자녀 가정 중 모범이 되거나 다자녀가정 우대 및 지원에 이바지한 유공자나 단체에 포상을 실시하고 있다.

통합성(integrity)은 사람들의 욕구가 복합적이고 상호적이므로 욕구를 충족해줄 수 있는 서비스 또한 중복이나 누락 없이 유기적으로 잘 조정되어 제공해야 한다는 원칙이다. 다자녀 지원 정책의 통합성은 위원회, 자문단 설치 등의 협력 체계 구축을 통해 확인할 수 있다. 다양하고 전문적인 의견 수렴을 위한 기구 및 위원회 운영은 통합적 서비스를 가능하게 한다. 이러한 조항이 명시되어 있는 지역은 서울이 유일하다. 서울시는 다자녀 가족 지원을 위한 정책 발굴 및 수립 등 중요사항에 관한 자문을 위하여 다자녀 가족 정책 자문단을 운영하고 있다.

연속성(continuity)은 서비스 전달 체계 내에서의 이동 및 욕구와 자원 간의 연결이 원활해야 한다는 원칙이다. 그러나 모든 자치단체에서 연속성에 관한 조항은 부재한 것으로 나타났다. 이는 다자녀 지원 조례가 대부분 선언적 수준의 임의규정으로 명시되어있어 서비스의 연속성을 담보하기에 제한적이기 때문이다.

표 14. 광역자치단체 다자녀 지원 조례의 재정책임성 수준

구분	서울	세종	부산	인천	경북	강원
규정 유무	○	○	○	○	○	-
규정 성격	임의	임의	임의	임의	임의	-

표 15. 광역자치단체 다자녀 지원 조례의 전달 체계

분석 요소	서울	세종	부산	인천	경북	강원
접근성	다자녀가정의 날		○		○	○
	홍보		○			○
	포상		○			○
통합성	위원회 설치	○				
책임성	지원절차			○*		○
	계획수립				○*	
	실태조사	○				○

주: \*는 강행규정을 의미함(이외는 임의규정).

책임성(accountability)은 수요자가 서비스와 관련해 고충을 제기하고 개선을 요구할 수 있는 상태이다. 즉, 서비스가 수요자의 욕구에 적절히 대응하고 있으며 서비스의 전달 체계가 적합한지, 서비스가 효과적이고 효율적인지에 대한 책임을 진다는 것이다(김기현, 서용석, 황명진, 하수정, 김선녀, 최요석, 2013). 책임성은 앞서 살펴본 자치단체장의 책임·의무 규정과 관련이 깊으며 지원절차, 계획수립, 실태조사 등의 조항을 통해 확인할 수 있다. 경상북도는 지원계획 수립을 강행규정으로 명시하고 있으며 다자녀 가구의 실태 및 정책 수요 파악을 위한 실태조사를 실시할 수 있음을 규정하고 있어 다른 지역에 비해 상대적으로 책임성을 확보하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 지원 절차 조항을 명시하고 있는 지역은 세종, 부산, 인천, 강원이다. 특히 현금급여를 지급하고 있는 세종시는 입학 축하금 지원 계획을 매년 수립하고 지원에 필요한 전반적인 사항을 공고해야 한다고 강행규정으로 명시하고 있다. 또한, 인천시는 지원 대상자가 시장에게 부모부담 보육료를 신청해야 한다고 강행규정으로 명시하고 있으며 시장의 책무가 아닌 지원 대상자의 책무를 명시하고 있다는 점에서 차이가 있다.

## V. 결론 및 논의

본 연구는 광역자치단체 다자녀 지원 관련 조례의 항목 및 구성에 대한 내용 분석을 통해 조례 개정 방안을 도출함으로써 다자녀 지원 정책 개선을 위한 법적 기초 자료를 제시하고자 하였다. 조례는 지역적 구체성과 주민 의사를 반영하여 제

정한 자치법규로 지역의 특성과 여건에 따라 지역별로 차이가 존재한다(김광병, 2013). 다자녀 지원 조례의 기본사항을 제정 명칭, 배경, 구성 내용으로 분석하였고, 개념, 권리성, 대상자 범위의 포괄성 및 적절성, 급여 종류와 수준, 재정책임성, 전달 체계 측면에서 살펴봄으로써 법적 근거와 정책 실현의 과정을 가늠하는 의미를 갖는다. 본 연구의 주요 연구 결과와 논의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 다자녀 지원 조례는 ‘저출산 문제 극복 및 대처’라는 국가·사회적 관점의 목적과 ‘출산·양육에 유리한/행복한 환경 조성’, ‘양육부담 완화’라는 양육자적 관점의 목적을 갖는 것으로 나타났다. 그러나 여기에는 다자녀가구의 중요한 구성원인 ‘자녀’ 관점의 목적이 누락되어있다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획(21~25)의 다자녀가구 지원 강화 방안의 추진 방향은 아동의 삶의 질 제고와 가구 특성별 격차를 완화하는 생활·주거 지원강화를 통해 모든 아동이 행복한 여건을 마련하는 데 있다. 특히, 다자녀 지원 기준을 2자녀로 개선하는 방안을 단계적으로 추진하고 아동 1인당 실질적으로 동등하고 충분한 투자가 가능한 구조로 전환하는 것을 목표로 삼고 있다(대한민국정부, 2020). 따라서 다자녀가구에 대한 지원은 국가적, 사회적 관점에서 저출산 문제를 극복하는 것뿐만 아니라 궁극적으로는 다자녀가구에 속해있는 양육자와 자녀의 삶의 질 향상을 동시에 지향해야 하며 이러한 내용이 조례의 목적에 명시되어야 한다.

둘째, 다자녀의 개념 정의와 용어 사용은 각 광역자치단체 별로 상이한 것으로 나타났다. 다자녀의 개념은 주로 자녀수를 기준으로 자녀가 2명 또는 3명 이상이면서 출산, 입양으로 이루어진 가구를 다자녀 가구로 정의하고 있다. 용어 또한 ‘다



자녀 가족, '다자녀 가구', '다자녀 가정' 등 다양한 용어를 사용하고 있는 것으로 나타났다. 이는 다자녀 가구 지원에 대한 상위 법령의 법적 근거가 부재하고, 다양한 개별 법령에 근거하여 산발적인 지원이 이루어지고 있기 때문이다. 따라서 일관되고 체계적인 다자녀가구 지원을 위해서는 명확한 법적 근거의 마련이 선행되어야 하며 새로운 법령을 신설하기보다는 「저출산·고령사회기본법」에 관련 조항을 명시하는 것을 고려해볼 만하다(최효미, 2017).

또한, 다자녀의 개념을 정의함에 있어 자녀수, 가족 형태 외에 자녀 연령을 명확히 할 필요가 있다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획(21~25)의 다자녀가구 지원 강화 방안의 추진 방향 및 궁극적인 목표는 '모든 아동이 행복한 여건을 마련하는 데 있다. 여기에서 '아동'이라 함은 「아동복지법」상 만 18세 미만인 사람을 의미한다. 그러나 각 지방자치단체별로 다자녀가구의 막내자녀 연령은 명시되어있지 않거나, 만 3세 이상~ 8세 미만, 만 8세 이상~19세 미만 등 일부 연령대만을 대상으로 하는 등 전체 아동을 포괄하지 못하고 있다. 이외에도 몇 가지 쟁점에 대한 충분한 논의가 필요하다. 먼저, 자녀수에 임신 중인 태아를 포함할 것인지에 대한 여부이다. 현행 다자녀 지원 정책을 살펴보면, 국민임대주택, 장기전세주택 우선 공급제도, 어린이집 우선 입소 제도 등은 자녀수 산정 시 태아를 포함하고 있다. 그러나 전기요금 및 도시가스, 난방비 감면 등의 제도는 자녀수 산정 시 태아를 포함하고 있지 않다. 따라서 이를 명확히 규정할 필요가 있다. 또한, 출산과 입양으로 이루어지지 않았으나 (손)자녀가 2명 이상인 조손가정과 위탁가정 등 다양한 가족 형태에 대한 포함 여부도 분명히 명시할 필요가 있다. 2018년 조손가구(조부모+18세 미만 손자녀로만 구성된 가구)는 52,951가구로 총 가구원 수는 151,588명(허민숙, 2020 재인용)이며, 2021년 위탁가정은 총 7,733가구, 아동 수는 9,535명으로(보건복지부, 2022. 6. 28.) 결코 적지 않은 수이다. 따라서 다자녀가족 지원 정책이 모든 아동의 동등하고 충분한 지원을 통해 아동의 삶의 질 향상을 지향한다면, 아동의 권리 측면에서 조손가정 및 위탁가정 등의 아동 역시 지원 대상이 되어야 마땅하다.

일관성 있고 명확한 다자녀가구의 개념 정립이 중요한 이유는 정책 대상을 명확히 함으로써 이들의 욕구에 기반한 보다 효율적이고 효과적인 정책 지원이 가능하기 때문이다. 또한 현재 다자녀가구에 대한 개념 정립의 부재로 다자녀가구의 규모를 정확히 파악할 수 있는 통계 자료는 미비한 실정이다.

그러나 실효성 있는 정책 시행을 위해서는 재원 확보가 선행되어야 하며, 정책 대상의 규모를 정확히 가늠할 수 있어야만 관련 예산 추계 및 재원 조달방안 수립이 가능하다. 따라서 자녀수, 연령, 가족 형태 등을 고려한 다자녀가구의 개념이 정립되어야 하며, 이에 대한 법적 근거가 선행되어야 할 것이다.

셋째, 다자녀가구 지원 조례의 규정들은 강행규정보다는 임의규정이 주를 이루었다. 특히, 재정과 관련하여 '예산의 범위 내에서 지원할 수 있다'라고 규정되어있고 재정 확보 방안 등에 대한 별도의 조항은 부재하여 재정책임성 수준이 매우 낮은 것으로 나타났다. 이 경우 다자녀 지원 관련 정책들은 당위성을 확보하기 어렵고 선언적 수준에 머물러 사업이 축소되거나 중단될 소지가 충분하다. 또한, 조례의 재정책임성 수준이 낮은 경우, 조례 발의 시 비용추계 자료를 제출하지 않았을 가능성이 크다. 「지방자치법」 제78조(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)에 따르면, 지방자치단체의 장은 예산상 또는 기금상 조치가 필요한 의안을 제출할 경우 그 의안의 시행에 필요할 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 그에 따른 재원 조달 방안에 관한 자료를 의안에 첨부하게 되어있다. 이러한 자료의 작성 및 제출 절차 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하고 있으며 대부분의 지방자치단체에서 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우 또는 예상 비용이 연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억 원 미만인 경우 등의 저예산일 때 구체적인 비용추계를 하지 않고 있다. 비용추계서에는 비용추계의 전제, 추계 결과, 재원조달 방안에 대한 구체적인 내용을 포함하고 있기에, 이러한 구체적인 비용추계 없이 시행되는 사업들은 재원 확보 수준에 따라 사업이 축소 또는 중단될 소지가 있다. 따라서 다자녀가구 지원 정책의 재정책임성을 향상시키고 지속성을 담보하기 위해서는 우선적으로 강행규정으로의 전환이 필요하다.

넷째, 조례상 다자녀 지원 대상자는 다자녀가구 전체를 대상으로 하거나 다자녀 가구 구성원 중에서도 특정 출산순위, 일부 연령대의 자녀만을 대상으로 지원하는 지역으로 양분화되었다. 그러나 가구 내 특정 자녀에 대한 지원으로 다자녀가구의 양육 부담을 완화하거나 양육환경을 개선하기에는 한계가 있다. 실제로 다자녀가구의 정책 욕구를 분석한 선행연구 결과, 돌봄서비스 및 다자녀가구 혜택의 보편적 지원, 다자녀가구에 속한 모든 자녀에게 혜택 일괄 제공, 주거 지원 등 가구 전반에 대한 정책 요구도가 높은 것으로 나타났다(이병

호 외, 2017; 강하라, 문정희, 박지영, 2021; 강은애, 남이해, 2022; 오지혜, 김솔, 2022). 따라서 다자녀가구의 지원 대상을 다자녀가구로 명시함으로써 보다 포괄적이고 적절한 지원이 이루어질 수 있도록 조례를 개선할 필요가 있다.

다섯째, 급여 형태는 현금 지원을 명시한 지방자치단체가 많았고 급여 종류는 특정 급여 제공만을 명시한 지역이 주를 이루었으며, 포괄적인 급여 제공을 명시한 지역은 일부 지역에 불과했다. 또한, 대상자 범위가 포괄적일수록 급여의 종류 및 수준도 포괄적인 것으로 나타났다. 즉, 지원 대상을 특정 자녀로 규정한 인천과 세종은 양육·보육·교육 급여 제공만을 명시했으며, 지원 대상을 다자녀가구로 규정한 서울, 부산 등은 주택·주거 지원, 양육·보육·교육 서비스 제공 등 포괄적인 급여 제공을 명시하고 있었다. 이는 전술한 바와 같이, 지원 대상을 '다자녀 가구로 규정할 필요가 있음'을 시사한다.

또한, 다자녀가구에는 양육자뿐만 아니라 다양한 연령대의 자녀가 포함되어 있기에 이들의 욕구를 충족하기 위해서는 생애주기 전반을 아우르는 다양한 종류의 급여뿐만 아니라 이를 고려한 급여 형태와 수준으로 설계되어야 할 것이다. 본 연구에서 현재 중앙정부에서 실시하고 있는 다자녀 지원 정책의 급여 수준 결정 방식을 검토한 결과, 자녀수와 비연동되어 결정되는 정책이 72.7%로 주를 이루었다. 그러나 자녀가 많을수록 가구의 양육부담은 증가한다. 영유아 1인당 양육비용은 자녀가 1명일 경우, 평균 83.3천 원이나 3명 이상일 경우는 52.3천 원으로 감소하는 것으로 나타나(최효미, 장혜원, 김태우, 고영우, 2019), 아동의 권리상 충분한 양육 지원을 받지 못하고 있음을 시사한다. OECD 국가 중 비교적 높은 출산율을 유지하고 있는 프랑스, 독일에서는 자녀수에 따른 점증적 지원 방식으로 가족수당, 부모수당을 지급하고 있다. 프랑스는 2023년 기준 (가장 낮은 소득분위 가구의 경우) 2자녀는 141.9유로, 3자녀는 323.91유로, 4자녀는 505.83유로 등 자녀수에 따라 증액한 가족수당을 제공하고 있다. 또한, 자녀의 연령이 증가할수록 양육비용이 증가하는 것을 고려하여 막내 자녀가 14세 이상이 되면 71유로를 증액하여 지급한다(프랑스 aide-sociale 홈페이지, 2023). 독일의 부모수당 역시 1자녀 외에 3세 미만의 다른 자녀가 1명 이상이거나, 6세 미만의 다른 자녀가 2명 이상일 경우, 형제자매 보너스(Geschwisterbonus)를 지급하고 있다(Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, 2023). 따라서 다자녀가구에 대한 지원은 다자녀가구의 개념을 충족

할 경우 포괄적인 지원 방식을 지향하되, 다자녀가구 아동의 삶의 질 제고에 초점을 두어 점증적 지원 방식으로 설계될 필요가 있다. 이는 '모든 자녀가 차별받지 아니하고 안전하고 행복한 생활을 영위하며 교육과 인성 함양에 도움을 주는 사회 환경을 조성하기 위한 시책을 강구하여야 한다(제8조)'는 「저출산·고령사회기본법」의 목적과도 부합한다.

여섯째, 전달 체계 측면에서 접근성, 통합성, 책임성 모두 낮은 수준이었으며, 특히 모든 지방자치단체에서 연속성과 관련된 조항이 부재한 것으로 나타났다. 일부 지방자치단체에서 실시한 다자녀가구 실태조사에 따르면, 중앙정부의 다자녀 지원 정책에 대한 인지도는 60% 미만이었으며, 이용률은 개별 정책에 따라 20~40% 수준으로 나타나(강은애, 남이해, 2022; 오지혜, 김솔, 2022) 정보접근성 강화가 선행되어야 함을 시사한다. 또한, 서비스의 유기적 조정을 위해 유관 기관 및 부서 간 협력 체계 구축이 필요하며 무엇보다도 강제규정으로의 전환을 통해 책임성을 확보함으로써 정책의 연속성을 담보해야 할 것이다. 뿐만 아니라, 전국적으로 균질한 다자녀 가구 지원 정책 수립 및 시행을 위해 다자녀가구의 현황과 정책 수요를 충분히 파악할 수 있는 전국단위의 다자녀 가구 실태조사가 필요할 것이다.

본 연구는 다자녀가구 지원에 관한 광역자치단체 조례 분석을 통해 다자녀가구 개념 정립에 대한 쟁점을 제기하고, 조례의 목적, 권리성, 대상자, 급여, 재정책임성, 전달 체계 측면에서 유의미한 논의를 도출함으로써 관련 조례 개선 및 다자녀가구 지원 정책 수립을 위한 시사점을 제시하였다는 점에서 의의를 갖는다. 본 연구의 한계와 후속연구를 위한 제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 조례와 실제 정책 시행과의 정합성을 담보하기 어렵다는 한계가 있다. 법은 정책 시행의 토대가 되지만 강제성 정도에 따라 실제로 시행되지 않은 경우도 있으며, 단순 행정지도나 예산 조치만으로도 해당 정책의 시행이 가능한 경우에는 근거법 없이 시행되는 정책도 있다. 따라서 후속연구에서는 조례와 정책 시행의 간극을 완화할 수 있는 연구가 필요할 것이다. 둘째, 본 연구는 지역단위에서 광역자치단체가 갖는 상위조례로서의 중요성을 고려하여 기초자치단체에서 제정한 다자녀 지원 관련 조례는 분석에 포함하지 않았다. 후속 연구에서는 연구 대상을 확장하여 기초자치단체의 다자녀 지원 관련 조례를 분석하거나 광역자치단체와의 연결선상에서 심층 분석하는 연구도 필요할 것이다. 셋째, 본 연구는 조례 구성

및 항목에 대한 내용 분석에 주안점을 두고 그 차이가 나타나는 배경 및 요인을 분석에 포함하지 않았다. 후속연구에서는 역사적 문화적 맥락, 행정 및 재정적 요인, 인구통계학적 요인, 정치적 의지, 정책 진화 및 학습 등의 관점에서 지역별 유사점과 차이점을 비교 분석하여 유의미한 시사점을 도출하는 연구가 수행될 필요가 있다. 넷째, 현재까지 다자녀 기준 자체를 쟁점으로 다룬 연구는 매우 소수에 불과하다. 그러나 정부에서 다자녀 기준을 완화하고 다자녀 가구의 정책적 지원 방안을 강화하기로 한 현시점에서 이에 대한 심도 있는 논의가 필요할 것이다. 이와 함께 다자녀 가구의 규모를 파악할 수 있는

통계 자료 구축과 전국단위의 실태조사를 통해 보다 실효성 있는 정책 대안이 제시되기를 기대한다.

배혜원은 고려대학교 사회복지학과에서 박사과정을 수료했으며, 한국보건사회연구원 사회서비스정책연구실에서 전문연구원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 돌봄, 모자보건, 다자녀, 다태아 등이다.  
(E-mail: welfare712@gmail.com)

김태은은 연세대학교 일반대학원 사회복지정책협동과정에서 박사과정으로 재학 중이며, 한국보건사회연구원 사회보장재정데이터연구실에서 전문연구원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지역복지, 복지재정, 전달 체계 등이다.  
(E-mail: free8745@gmail.com)

## 참고문헌

- 강은애, 남이해. (2022). 서울시 다자녀 가구 실태조사 및 정책 과제. 서울: 서울시여성가족재단.
- 강원특별자치도 다태아·다자녀가정 우대 및 지원에 관한 조례, 강원특별자치도조례 제5030호 (2023)
- 강하라, 문정희, 박지영. (2021). 부산시 다자녀가정 지원 및 활성화 방안. 부산: (재) 부산여성가족개발원.
- 경상북도 다자녀 가구 지원에 관한 조례, 경상북도조례 제4827호 (2023)
- 경상북도의회 행정보건의복지위원회 전문위원실. (2023. 4. 25.). 경상북도 다자녀 가구 지원에 관한 조례안 검토보고서. 경상북도의회 제339회 임시회 제1차 행정보건의복지위원회 회의자료 국립국어원 표준국어대사전. 다자녀. [https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do?word\\_no=66830&searchKeywordTo=3](https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do?word_no=66830&searchKeywordTo=3)에서 2023. 7. 3. 인출.
- 김광병. (2013). 인천시 기초자치단체의 사회복지 조례 분석. 인천학연구, 19, pp.7-49.
- 김기현, 서용석, 황명진, 하수정, 김선녀, 최요석. (2013). 복지서비스 전달체계 개선방안 연구: 수요자 중심 전달체계 모델 개발을 중심으로. 국회예산정책처, 고려대학교 공공정책연구원.
- 김윤민. (2023). 고독사 예방에 관한 광역자치단체 조례분석 연구. 한 국지역사회복지학, 84, pp.1-36.
- 김은설, 최윤경, 권미경, 최효미, 김나영, 김자연, 박은영. (2021). 2021년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 세종: 보건복지부, 서울: 육아정책연구소.
- 대한민국정부. (2020). 함께 일하고 함께 돌보는 사회 제4차 저출산·고령사회기본계획(2021-2025).
- 문정화. (2021). 지방자치단체의 중장년 지원 조례 분석. 노인복지연구, 75(2), pp.252-282.
- 민기채, 김혜원, 반소영, 사유림, 양유라, 이호진, 조요셉. (2021). 다문화가족 청소년의 학교생활적응을 위한 다문화 가족 지원조례 개정방안: 경기도와 충청북도 및 안산시와 충주시 비교를 중심으로. 보건사회연구, 41(1), pp.343-361.
- 박미현. (2019). 광역자치단체의 고독사 예방 조례에 대한 연구. 글로벌사회복지연구, 1(6), pp.85-119.
- 박경자, 전해정, 김은영, 김지현, 장수지. (2008). 양육 부담 경감을 위한 다자녀 우대 정책 활성화 방안. 서울: 보건복지부.
- 법제처. (2022). 2022 자치법규 입안 길라잡이. 세종: 법제처.
- 보건복지부. (2022. 6. 28.). 가정위탁보호아동현황. [https://www.mohw.go.kr/react/gm/sgm0704vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=13&MENU\\_ID=1304081003&page=1&CONT\\_SEQ=371935&PAR\\_CONT\\_SEQ=356050](https://www.mohw.go.kr/react/gm/sgm0704vw.jsp?PAR_MENU_ID=13&MENU_ID=1304081003&page=1&CONT_SEQ=371935&PAR_CONT_SEQ=356050)에서 2023. 7. 7. 인출.
- 법제처 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/>에서 2023. 6. 30. 인출.
- 부산광역시 다자녀가정 우대 및 지원에 관한 조례, 부산광역시조례 제6431호 (2021)
- 부산광역시의회. (2021. 6. 7.). 부산광역시 다자녀가정 우대 및 지원에 관한 조례안 심사보고서. [https://council.busan.go.kr/assem/user/assem/bill/view.busan?menuCd=DOM\\_000000103008000000&billSid=13983&totalSearch=BILL&totalSearchKeyword=%EB%8B%A4%EC%9E%90%EB%85%80](https://council.busan.go.kr/assem/user/assem/bill/view.busan?menuCd=DOM_000000103008000000&billSid=13983&totalSearch=BILL&totalSearchKeyword=%EB%8B%A4%EC%9E%90%EB%85%80)에서 2023. 6. 23. 인출.
- 서울특별시 다자녀 가족 지원 등에 관한 조례, 서울특별시조례 제 8707호 (2023)
- 서울특별시의회 보건복지위원회. (2007. 11. 22.). 서울특별시 다자녀 가족의 영유아 양육 지원 등에 관한 조례 심사보고서. <https://ms.smc.seoul.kr/kr/assembly/main.do>에서 2023. 6. 23. 인출.
- 서울특별시의회 보건복지위원회. (2020. 3. 6.). 서울특별시 다자녀 가족의 영유아 양육 지원 등에 관한 조례 전부개정조례안 심사보고서. <https://ms.smc.seoul.kr/kr/assembly/main.do>에서 2023. 6. 23. 인출.
- 서울특별시의회 보건복지위원회. (2023. 5. 3.). 서울특별시 다자녀 가족 지원 등에 관한 조례 일부개정조례안 심사보고서. <https://ms.smc.seoul.kr/kr/assembly/main.do>에서 2023. 6. 23. 인출.
- 세종특별자치시 다자녀 가정 입학축하금 지원 조례, 세종특별자치시조례 제2123호 (2023)
- 세종특별자치시의회 행정복지전문위원. (2023. 3.). 다자녀가정 입학축하금 지원 조례안 심사보고서. 제81회세종특별자치시의회(임시회) 제3차 본회의자료. <https://council.sejong.go.kr/mnu/act/billView.do?billSn=9124>에서 2023. 6. 23. 인출.
- 오지혜, 김술. (2022). 경남 다자녀가구 실태조사와 지원방안. 창원: 경상남도여성가족재단.
- 윤찬영. (2013). 사회복지법제론(개정 6판). 서울: 나남.
- 윤홍식, 남찬섭, 김교성, 주은선. (2019). 사회복지정책론. 서울: (주) 화평문아카데미.
- 이병호, 최석현, 민병길, 이은환, 김수연, 최지혜, 박민근, 한승수. (2017). 경기도 다자녀가구 실태와 정책적 지원방안 연구. 경기: 경기연구원.
- 이애진, 이예다나. (2019). 난독증 학생지원을 위한 지방자치단체 조

- 레 분석. 특수교육학연구, 54(1), pp.91-119.
- 이윤수, 이기영. (2012). 한국의 저출산 문제에 대응하는 가족복지실천과 서비스 방향: 다자녀 어머니의 경험에 관한 질적 연구. 한국가족복지학, 38, pp.139-167.
- 인천광역시 다자녀가정 부모부담 보육료 지원 조례, 인천광역시조례 제6920호 (2022)
- 인천광역시의회 문화복지위원회. (2017. 5. 17.). 인천광역시 다자녀 가정 부모부담 보육료지원 조례안.
- 저출산고령사회위원회. (2022. 11. 9.). 다자녀 기준 3자녀에서 2자녀로 단계적 확대: 국가장학금 및 주거 지원확대, 생활밀착형 혜택제공 등 추진. <https://www.betterfuture.go.kr/front/notificationSpace/pressReleaseDetail.do?articleId=165>에서 2023. 6. 23. 인출.
- 지방자치법, 법률 제19428호 (2023)
- 찾기쉬운 생활법령정보. (2023. 6. 30.). 다자녀가구 개관. [https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&smSeq=1126&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1&search\\_put=](https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&smSeq=1126&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1&search_put=)에서 2023. 6. 30. 인출.
- 최효미. (2017). '다자녀 통합복지카드' 도입을 통한 다자녀 가구 지원 강화 방안. 육아정책포럼, 54, pp.6-45. 육아정책연구소.
- 최효미, 장혜원, 김태우, 고영우. (2019). 영유아 가구의 소비실태조사 및 양육비용 연구(II). 서울: 육아정책연구소
- 최효미, 박은정, 엄지원. (2020). 다자녀 기준 완화 방안 검토를 위한 기초연구. 서울: 저출산고령사회위원회, 육아정책연구소
- 통계청. (2022. 8. 24.). 2021년 출생통계. <https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=a103010100>에서 2023. 6. 23. 인출.
- 통계청. (2023. 2. 22.). 2022년 인구동향 조사. 출생·사망통계(잠정). <https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid>  
=a10301010000에서 2023. 6. 23. 인출.
- 통계청 KOSIS. (2023). 인구총조사, 미성년자가 있는 자녀수별 가구. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1BC1601&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BC1601&conn_path=I3)에서 2023. 7. 3. 인출.
- 프랑스 aide-sociale 홈페이지. (2023). *Montant des Allocations familiales 2023: Une aide pour les familles de 2 enfants et plus*. <https://www.aide-sociale.fr/montant-allocation-familiale/>에서 2023. 7. 9. 인출.
- 허민숙. (2020). 조손가정 지원을 위한 미국의 네비게이터 프로그램 운영사례 및 시사점. NARS 현안분석 134, 국회입법조사처. (통계청, 국회입법조사처 제출자료, 2020. 2. 21.)
- Blöchliger, H., & Kim, J. (2016). *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*. Paris: OECD Publishing.
- Geys, B., Heinemann, F., & Kalb, A. (2010). Voter involvement, fiscal autonomy and public sector efficiency: Evidence from German municipalities. *European Journal of Political Economy*, 26(2), pp.265-278. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.11.002>.
- Gil, D. (1973). *Violence against Children*. Harvard University Press.
- Gilbert, N., & Specht, H. (1974). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Gibert, N., & Terrell, p.(2007)). 사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원(Dimensions of Social Welfare Policy). (남찬섭, 유태균, 역). 서울: 나눔의 집. (원서출판 1974).
- Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth. (2023). *Parental Allowance and Parental Leave*. The Federal Parental Allowance and Parental Leave Act.
- OECD Family Database. (2023). Fertility Indicators. <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>에서 2023. 7. 12. 인출.

# A Study on the Analysis of Metropolitan Government Ordinances on the Support of Multi-Child Households

Bae, Hyewon<sup>1</sup> | Kim, Taeun<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Korea Institute for Health and Social Affairs

## Abstract

The current family demographic landscape is witnessing a rapid decline in households with three or more children, commonly referred to as multi-child households. Ironically, government policies aimed at supporting multi-child households have been slow to adapt, primarily targeting families with three or more children. This inertia has raised pertinent concerns about the low level of policy sensitivity to evolving household structures. As a corrective measure, the government has recently expanded the extent of its support to include households with two children, demonstrating a heightened policy awareness. However, amidst this policy shift, two challenges emerge: the lack of an agreed-upon definition of multi-child households and the uncertain legal foundation for such policies.

Through a rigorous analysis of metropolitan ordinances pertaining to assistance for multi-child families, this study identifies potential strategies for legal fortification and policy enhancement. Key findings from this exploration reveal that current ordinance formulations predominantly echo the perspectives of the state, society, and caregivers, sidelining the well-being of the children themselves. There is a palpable inconsistency across local governments in defining multi-child households, highlighting the need for a standardized definition factoring in the number of children, their ages, and the overall household composition. This standardization would require deliberations on inclusion criteria concerning fetuses, foster homes, and grandparent-headed households. A third key finding is that fiscal responsibility is essential, with a call for policies to transcend their discretionary nature and become mandatory to ensure sustainable support. This study also underscores the importance of offering benefits that span the entire lifecycle, emphasizing households over individual children. Conclusively, while universal support emerges as the ultimate goal for qualifying multi-child households, the study advocates for a tiered support approach, prioritizing the enhancement of children's quality of life based on household size.

**Keywords:** Multi-Child, Multi-Child Households, Support of Multi-Child Households, Metropolitan Government Ordinance, Ordinance Analysis