

# 서울특별시 인구영향평가에 관한 조례안

## 검 토 보 고

### 1. 회부경위

가. 의안번호 : 제2795호

나. 발 의 자 : 홍성룡 의원(김기대 의원 등 21명 찬성)

다. 제안일자 : 2021년 10월 15일

라. 회부일자 : 2021년 10월 20일

### 2. 제안이유

- 서울특별시에서 제도·정책 등을 수립하거나 시행함에 있어 인구영향평가를 실시함으로써 시민 삶의 질 향상과 인구변동에 따른 사회·경제적 변화에 대응하고자 함.

### 3. 주요내용

가. 인구영향평가 시행과 관련한 시장의 책무와 실시내용에 대해 규정함  
(안 제3조~제4조).

나. 인구영향평가의 절차에 대해 규정함(안 제6조).

다. 인구영향평가 결과보고서의 작성과 결과 공개에 대해 규정함  
(안 제7조~제8조).

#### 4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

##### 가. 제정안의 개요

- 제정안은 저출산·고령화 등으로 인한 인구변화에 선제적으로 대응하고자 인구영향평가 실시를 위한 업무체계와 지원방안 등 필요한 사항을 규정하고 있음.

##### 나. 인구영향평가의 실시 현황

- 전세계적으로 저출산·고령화 현상이 확산되면서 선진국들은 인구 감소 문제를 극복하고자 다양한 가족 및 복지정책을 실시하고 있고 그 효과성을 확인하기 위해 인구영향평가를 시행하고 있음.
  - 외국의 인구영향평가 제도로는 미국의 가족영향평가(Family Impact Analysis), 독일의 인구전략(Demographic Strategy), 일본의 저출산 지원 정책 및 정책평가 등이 있음.
- 우리나라는 수도권 과밀화와 인구집중 문제를 해결하기 위해 「수도권정비계획법」을 제정하면서(1984.12), 최초로 인구영향평가가 실시된 바가 있음(1984.7.1.).

- 1994년 「수도권정비계획법」이 개정되면서 인구영향평가 조항이 삭제되고, 각종 영향평가를 통합한 「환경·교통재해 등에 관한 영향평가법」에 따라 실시되다가 2008년 법개정으로 폐기된 후, 2012년 「환경영향평가법」에 따른 평가의 한 항목(사회환경 분야의 인구, 주거)으로 축소되었음.
- 이후 보건복지부에서 「저출산·고령화사회 기본법」(2005년 제정)에 따라 ‘제1차 저출산·고령사회 기본계획’을 발표하면서(2006년) 저출산·고령화 영향평가를 도입하였으나 제도화되지 못했음.
- 보건복지부의 자체 시범사업으로 시행하였으나 다른 부처와의 의견 조율, 출산에 주는 영향에 대한 객관적·정량적 기준 마련 등의 문제로 더 이상 실시하지 않고 있음.
- 현재 한국보건사회연구원은 산하에 인구영향평가센터를 신설해(2016년), 5년마다 수립되는 ‘저출산·고령사회 기본계획’의 성과지표를 개발하고 정기적 평가를 실시하고 있음.
- 이처럼 중앙정부는 출산·보육 위주의 저출생과 고령자 사회복지에 초점을 두고 인구 대응정책을 수립·시행하고 있으며 지방자치단체 또한 인구변화에 따른 생산가능인구의 감소, 주택문제, 원도심의 쇠퇴 등 다양한 지역 문제에 대한 대응이 요구되고 있음.

- 이에 따라, 경기도와 부산시는 인구구조의 변화가 시민의 일상생활에 미치는 영향을 예측하고 대안을 제시하고자 인구영향평가 조례를 제정·시행하고 있음.

**<지방자치단체 인구영향평가 조례 제정 현황>**

지자체	조례명	제정일	시행일	근거법규
경기	경기도 인구영향평가 조례	'21. 5.20.	'21. 5.20.	경기도 저출생·고령사회 대응과 지속발전을 위한 조례(제5조의3)
부산	부산광역시 인구영향평가에 관한 조례	'21. 7.14.	'22. 1.15.	부산광역시 인구정책 기본 조례(제6조)

**다. 조례안의 주요내용**

**(1) 제정안의 입법체계**

- 제정안은 인구영향평가 제도의 도입을 위해 ▶ 용어의 정의(안 제 2조), ▶ 시장의 책무(안 제3조), ▶ 인구영향평가의 실시와 지원(안 제 4조), ▶ 시범사업 추진(안 제5조), ▶ 인구영향평가 절차(안 제6조), ▶ 결과보고서 작성과 시의회 보고(안 제7조), ▶ 인구영향평가 결과의 공개(안 제8조), ▶ 인구영향평가 교육(안 제9조) 등을 규정하고 있음.
- 경기도와 부산시의 인구영향평가 조례와 제정안을 비교해보면, 인구영향평가위원회, 인구영향평가센터의 존부 등에서 일부 차이가 있으나 주요 내용과 체계는 유사함.

## <경기도와 부산시 인구영향평가 조례 체계>

경기도 인구영향평가 조례	부산광역시 인구영향평가에 관한 조례
제1조(목적)	제1조(목적)
제2조(정의)	제2조(정의)
제3조(도지사의 책무)	제3조(시장의 책무)
제4조(도민의 책무)	제4조(시민의 책무)
제5조(다른 조례와의 관계)	제5조(인구영향평가 주체)
제6조(인구영향평가 주체)	제6조(인구영향평가 대상)
제7조(인구영향평가 대상)	제7조(인구영향평가센터 설치 및 기능)
제8조(시범사업)	제8조(사무의 위탁)
제9조(인구영향평가 시기)	제9조(평가방법)
제10조(인구영향평가센터 설치 및 기능)	제10조(인구영향평가결과의 반영)
제11조(평가방법)	제11조(정책개선 권고)
제12조(인구영향평가결과의 반영)	제12조(인구영향평가 결과보고서 작성 등)
제13조(정책개선 권고)	제13조(인구영향평가 결과의 공개)
제14조(인구영향평가 결과보고서의 작성 등)	제14조(인구영향평가위원회)
제15조(인구영향평가 결과의 공개)	제15조(인구영향평가 교육)
제16조(인구영향평가 위원회)	
제17조(인구영향평가 교육)	
제18조(재정지원)	
제19조(포상)	
제20조(시행규칙)	

### (2) 용어의 정의(안 제2조)

- 안 제2조는 법적인 정의가 부재한 “인구영향평가”와 “인구정책 사업”에 대해 각각 정의하고 있음.

- “인구영향평가”는 “정책 등의 수립과 시행에 따라 서울시의 인구 구조와 시민의 일상적 삶에 미칠 영향을 예측하고 대안을 제시하는 것”으로, “인구정책”은 “「서울특별시 인구정책 기본 조례」 제2조에 따른 정책”으로 각각 정의하고 있음.
- 현재 계류 중인 “서울특별시 인구정책 기본 조례안” (채인묵 의원 대표발의, 제2871호)은 “인구정책”을 인구의 규모와 구조에 대한 분석으로 인구변동을 예측하고 그에 따른 변화에 대응하기 위해 시정 전 분야에 걸쳐 수립·시행하는 정책(제2조)으로 정의하고 있음.
- 이상의 정의는 일반적인 사전적 의미나 사회통념과 크게 다르지 않으므로 조례를 해석하고 적용함에 있어 의문점이나 혼란을 발생시킬 여지는 없다고 판단됨.

### (3) 시장의 책무(안 제3조)

- 제정안은 시장의 책무로 인구정책을 수립·시행시 사전에 인구영향평가를 실시토록 하고, 인구영향평가 지표의 개발 및 실시방법의 마련과 함께 인구영향평가가 적절하게 실시될 수 있게 노력하도록 규정하고 있음.

- 지금까지 우리나라의 인구 정책은 출산률, 신생아 수 등 정량적 지표에 매몰되어 인구영향평가의 목표인 주민의 삶의 질 향상, 지속가능한 지역발전 등과는 다소 괴리가 있었음.
- 따라서 인구구조 변화에 미치는 정책의 사전적 평가를 실시토록 단체장에게 책무를 부여함으로써 조례의 입법 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있을 것으로 기대됨.

#### (4) 인구영향평가의 실시와 지원(안 제4조·안 제5조)

- 안 제4조는 ▶ 노인복지 및 고령사회 시행계획, ▶ 저출산·고령사회 시행계획, ▶ 청년정책의 시행계획에 대해 인구영향평가를 실시할 수 있도록 하고, 인구 및 사회·경제 변화와 인구정책이 인구의 증감과 인구구조 변화에 미치는 영향을 평가에 포함토록 규정하고 있음.
- 인구구조의 변화는 지방자치단체가 실시하는 주택, 교통, 고용 등 전방위적 사업들과 연계되어 있으므로 지역인구 변화에 적절히 대응하기 위해서는 종합적이고 체계적인 인구영향평가가 필요함.
- 또한, 인구영향평가 대상 정책의 연간계획을 수립·공표할 수 있도록 하고, 인구영향평가를 서울시 출자·출연기관 또는 민간 전문기관에

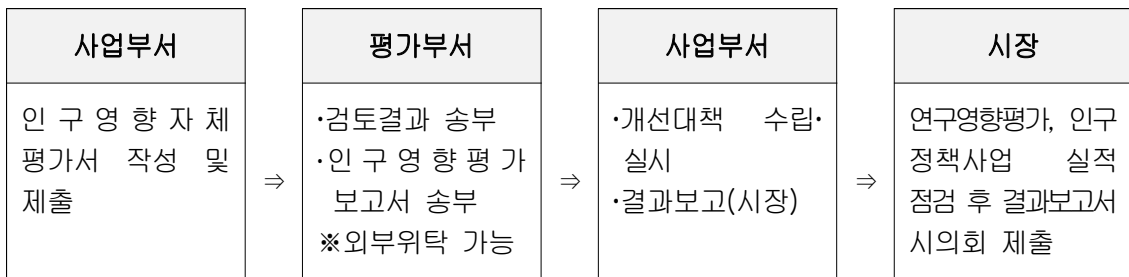
위탁할 수 있도록 하여 인구영향평가의 체계성과 전문성을 제고하고 있음.

- 안 제5조는 인구영향평가를 시범적용할 수 있도록 하고 이에 필요한 행·재정적 지원을 가능토록 함으로써 인구영향평가의 조기 시행을 위한 법적 근거를 마련하였음.

### (5) 인구영향평가의 절차(안 제6조~안 제8조)

- 인구영향평가는 인구영향자체평가서 작성 및 제출(사업부서), 검토결과 또는 인구영향평가보고서 송부(평가부서), 개선대책 수립 및 보고(사업부서), 인구영향평가·인구정책사업의 실적 점검 후 결과보고서 제출(시장)의 순서로 진행됨.

#### <인구영향평가 절차>



- 안 제6조는 인구정책 사업부서로 하여금 인구영향자체평가서를 작성하여 인구영향평가부서의 검토결과를 받은 후에 인구정책 개선 방안을 수립·시행하고 그 결과를 시장에게 보고토록 하였음.



- 이 중 인구영향자체평가서에 대한 검토와 인구영향평가보고서 작성은 외부 전문가에게 위탁할 수 있도록 하여 인구영향평가의 전문성을 강화하고 있음.
- 안 제7조는 시장이 인구영향평가와 인구정책사업의 실적을 점검하고 결과보고서를 시의회에 제출토록 하여 주민의 대표기관인 의회의 통제를 받도록 하였음.
- 안 제8조는 시민의 알 권리와 정보 공유를 위해 인구영향평가 결과를 시 홈페이지에 공개하되, ▶ 타 법령에서 비공개 사항인 경우, ▶ 공개로 인해 불이익이 발생하거나 악용의 소지가 있는 경우, ▶ 공익을 해칠 우려가 있는 경우를 비공개사유로 정해 공개로 인한 피해를 사전에 방지할 수 있도록 하였음.
- 이처럼 제정안은 사업부서와 평가부서를 통한 인구영향평가의 교차 검증, 결과보고서의 시의회 제출 등을 통해 인구영향평가가 내실 있고 안정적으로 운영될 수 있도록 하고 있음.

#### (6) 인구영향평가 교육(안 제9조)

- 제정안은 인구영향평가의 효율적인 추진을 위해 서울시 공무원과 관련 기관 종사자에게 인구영향평가 교육을 실시할 수 있도록 규정하고 있음.

- 고령인구가 증가하면 복지, 평생학습 등 특정 행정서비스 분야의 수요가 늘어나고, 인구가 감소하면 사회기반시설의 유희화, 과잉공급의 문제가 발생하는 등 인구변화는 행정 분야 전반에 중대한 영향을 미치고 있음.
- 이처럼 인구변화 대응이 필요한 분야가 확대되고 있는 상황에서 공무원과 관련 종사자들에게 인구영향평가의 중요성과 필요성에 대한 교육을 지속적으로 실시해야 제도의 수용성을 높이고 안정적으로 정착시킬 수 있을 것임.

#### 라. 종합의견

- 서울시는 저출생·고령화 심화, 생산가능 인구의 감소, 실업과 일자리 부족, 경제성장 악화 등 급격한 인구구조의 변화로 인해 큰 어려움에 직면하고 있음.
- 이로 인해 서울시의 정책과 사업 등이 미래 변화에 줄 수 있는 영향을 사전에 검토하고 급격한 인구구조 변화에 따른 부작용에 대응하기 위해 서울시 차원의 인구영향평가 도입이 요구되고 있음.
- 다만, 제정안을 통해 인구영향평가 제도가 도입되어도 당초 기대한 입법효과를 얻기 위해서는 서울시의 특성과 환경을 고려한 지표의

개발이 요구되며, 제도의 조기 안정화를 위해 공무원과 관련 종사자에게 충분한 교육을 실시하는 등 준비에 만전을 기할 필요가 있음.

- 한편, 제정안과 입법영역이 중복되는 “서울특별시 인구정책 기본 조례안” (채인묵 의원 의원 대표발의, 제2795호)이 현재 계류 중이므로 법체계의 통일성 확보를 위해 병합 심사가 필요함.

담당 조사관	연락처
김성만	2133-8055