

# 서울특별시 인구정책 기본 조례안

## 검 토 보 고

### 1. 회부경위

가. 의안번호 : 제2871호

나. 발 의 자 : 채인묵 의원(권수정 의원 등 12명 찬성)

다. 제안일자 : 2021년 10월 15일

라. 회부일자 : 2021년 10월 20일

### 2. 제안이유

- 지난해 우리나라의 주민등록인구는 5,182만 9,023명으로 전년도보다 약 2만명이 감소해 '인구 데드크로스'(dead cross) 현상이 최초로 발생하였고, 서울시 인구(955만명, 2021년 8월 기준) 역시 지속적인 감소 추세에 있음.
- 이처럼 인구감소가 전국가적인 문제가 되고 있으며, 서울시의 경우 65세 이상 인구가 전체에서 20% 이상을 차지하는 초고령사회에 근접하고 있어 도시계획적 측면에서 인구문제를 종합적으로 분석하고 정책 수립의 방향을 제시할 필요가 있음.
- 이에 서울시 차원의 인구문제 대응을 위한 제도적 기반을 마련하고자 인구정책기본계획의 수립·시행, 인구변화대응위원회의 설치·운영 등 인구변화대응체계 구축에 필요한 사항을 규정함.

### 3. 주요내용

- 가. “인구정책”에 대해 정의함(안 제2조).
- 나. 5년마다 인구정책 기본계획의 수립·시행하고, 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·추진하도록 함(안 제5조).
- 다. 인구변화대응위원회의 설치, 구성, 위원장의 직무, 의견청취 등을 규정함(안 제7조 ~ 안 제10조).
- 라. 인구정책 관련 사업을 추진하는 법인·단체 등에 대해 필요한 경우 재정적 지원을 할 수 있음(안 제11조).

#### 4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

##### 가. 조례안의 개요

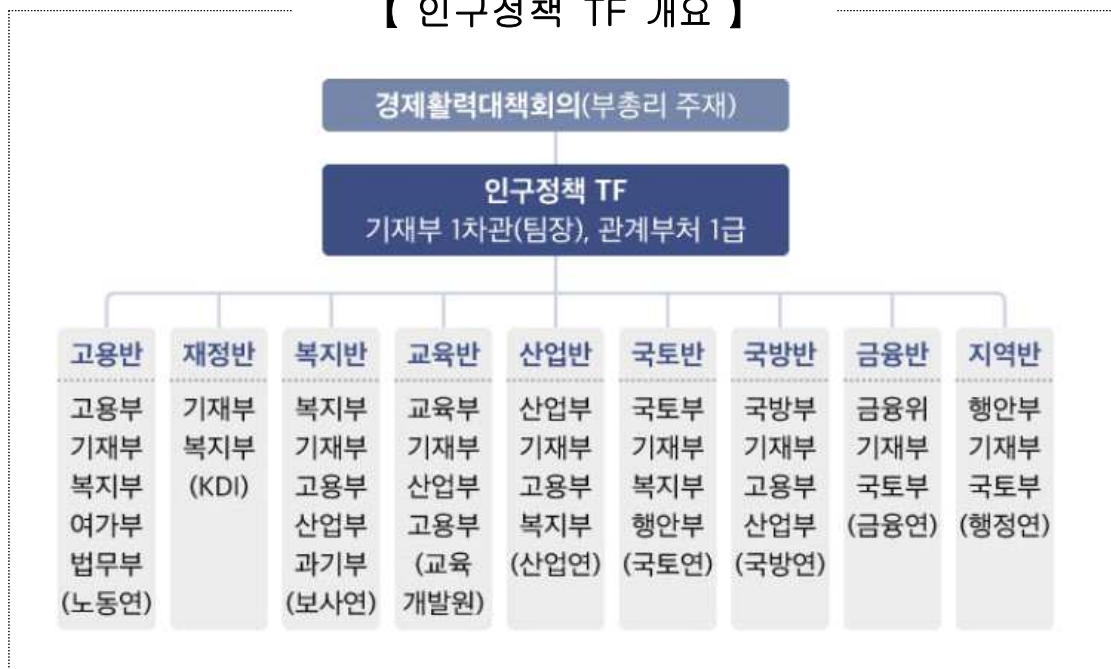
- 조례안은 인구구조의 급변에 따른 선제적·체계적 대응을 위해 인구정책 기본계획의 수립·시행, 인구변화대응위원회의 설치·운영 등 인구변화 대응체계 구축에 필요한 사항을 규정하고 있음.

##### 나. 인구구조의 변화 및 정책 동향

- 2000년대 들어서면서 우리나라는 저출생과 고령화, 수도권 인구 집중 심화 등 사상 처음으로 겪는 급격한 인구구조 변화로 인해 산업, 교육, 보건, 의료 등 모든 사회경제 시스템의 근본적인 개선을 필요로 하고 있음.
- 저출생으로 인한 인구감소 현상은 우리사회가 직면한 가장 심각한 문제로 2020년 합계출산율은 전세계에서 가장 낮은 0.84명(서울 0.64명)에 불과하고, 특히 사망자가 출생자를 앞지르는 인구 데드 크로스(dead cross)에 진입하게 되었음.
- 고령화 진행속도도 가파르게 상승하고 있는데 지난 10년 간 (2011~2020) 65세 이상의 인구 연평균 증가율은 4.4%로 OECD 평균 (2.61%)의 약 1.7배를 기록했으며, 고령화율은 올해 16%에서 2040년 34% 수준까지 올라갈 전망이다.

- 수도권 인구는 2020년을 기점으로 비수도권 인구를 초월해 인구 역전을 보였고, 소멸위험에 처한 지방의 증가와 함께 수도권의 인구 과밀화 문제가 지속적으로 제기될 것으로 예상됨.
- 이처럼 인구구조의 급격한 변화로 우리사회의 성장잠재력과 지속 가능성이 약화될 것이 우려되면서 정부는 저출산·고령화 기본계획 추진과 함께 범부처 차원에서 인구구조 변화에 대응하는 인구 정책 TF를 구성하였음(2019.4).
- 인구정책 TF 팀장은 기재부 1차관이 되고 관계부처와 산하 연구 기관이 함께 참여하며 정책과제별로 9개 분야별 작업반을 운영하고 있음.

**【 인구정책 TF 개요 】**



- 2019년과 2020년에 1·2기 인구정책 TF에서는 교육·국방·고용 등 다양한 분야에서 중장기 과제를 제시하였고, 3기 TF에서는 3대 인구 리스크(인구감소·지역소멸·초고령사회 압박)가 본격화되면서 ‘4+ $\alpha$  추진전략’을 중심으로 대책을 마련하고 있음.
- ‘4+ $\alpha$  추진전략’에 따라 ▶ 인구절벽 충격 완화, ▶ 축소사회 대응, ▶ 지역소멸 선제 대응, ▶ 사회의 지속가능성 제고 등 4대 분야와 함께 인구정책 추진기반의 확충을 위해 인구통계 관리·분석, 연구기능 강화를 추진할 계획임(붙임자료 참조).

## 다. 조례안의 주요내용

### 1. 총칙(안 제1조~안 제4조)

- 조례안은 일반적인 입법체계에 따라 목적, 정의, 시장의 책무, 다른 조례와의 관계에 대해 각각 규정하고 있음.
- 안 제1조는 서울시 인구정책의 기본계획 수립과 추진체계에 대한 사항을 규정해 시민의 삶의 질 향상과 서울시의 지속적인 발전에 이바지하는 것을 조례의 목적으로 규정하고 있음.

- 정부의 인구정책 기조가 출산율 제고에서 개인의 삶의 질 향상으로 전환되었고, 인구구조 변화에 대한 체계적인 대응이 지방자치단체의 지속적인 발전에 영향을 주는 중요한 사항이라는 점에서 조례의 목적은 타당함.
- 안 제2조는 ‘인구정책’을 ‘인구의 규모와 구조에 대한 분석으로 인구 변동을 예측하고 그에 따른 변화에 대응하기 위해 시정 전 분야에 걸쳐 수립·시행하는 정책’으로 정의하고 있음.
- 정책의 수립·시행에 앞서 인구분석을 선행하고, 그 결과를 바탕으로 시정 전 분야에서 인구변화에 대응할 수 있도록 함으로써 인구정책의 실효성을 확보할 수 있을 것으로 기대됨.
- 지난 12월 10일 개최된 조례안 제정 토론회에서는 인구정책의 범위가 저출산·고령화 등 복지 분야에 국한되지 않고 교육·경제 등 전 분야로 확장되고 있는 점을 고려하여 제정안의 인구정책의 정의가 바람직한 것으로 평가하였음.
- 안 제3조는 시장에게 인구정책의 적극 발굴 및 추진, 지역별 인구 특성을 고려한 제도 마련과 여건 조성, 인구 구조 불균형의 문제에 대한 시민 인식의 제고를 책무로 규정하고 있음.

- 인구변화는 지방행정의 수요와 방향을 결정하는 중요한 분야임에도 불구하고 이에 대한 정책적 관심과 대응체계가 미비한 문제가 있으므로, 지역특성에 맞는 인구정책 추진을 위한 시장의 관심과 정책이 이끌어내는 입법효과가 있을 것으로 판단됨.
- 안 제4조는 인구정책에 관하여 다른 조례에서 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따르도록 규정해 인구정책에 대한 입법적 통일성과 일관성을 확보하고 있음.

## 2. 기본계획 등 수립(안 제5조~안 제6조)

- 안 제5조는 인구정책의 기본목표와 추진방향, 분야별 추진과제 및 이행전략, 필요 재원의 규모와 조달방안 등이 포함된 5년 단위의 인구정책 기본계획과 연도별 시행계획을 수립·시행토록 하고 있음.
- 중·장기적이고 거시적인 인구정책 기본계획에 단기적이고 구체적인 시행계획을 연계함으로써 종합적이고 체계적인 인구정책의 수립과 함께 해당 사업의 실행력을 확보하는데 도움이 될 것으로 기대됨.
- 다만, 조례안 토론회에서 기본계획의 수립 주기를 5년에서 3년이나 단체장 임기에 맞춰 4년으로 단축해야 한다는 의견이 제시된 바, 인구변화의 속도에 따라 신속하고 실효성 있는 대응을 위한 적정 주기를 고민할 필요가 있음.

- 안 제6조는 시정 전 분야에 걸쳐 ▶ 인구구조 불균형 대응 정책, ▶ 인구교육 및 홍보, ▶ 전문가 및 시민 의견 수렴, ▶ 중·장기 인구구조 분석과 사회경제적 변화 및 전망에 대한 조사·연구를 시행할 수 있도록 하고, 인구영향평가 실시에 대한 근거 규정을 마련하고 있음.
- 이는 분야별로 인구정책의 시행방안을 제시해 인구정책의 실행력을 제고하고, 인구영향평가의 실시에 대한 근거 규정을 입법해 서울시의 각종 정책에서 인구학적 요소가 고려될 수 있도록 제도적 기반을 마련하는 입법효과가 있음.
- 한편, 인구정책의 효과적인 수립·시행과 함께 의회의 견제 수단 확보를 위해서는 시행계획의 추진 실적에 대한 성과평가와 정책 환류, 의회 보고 등의 절차를 마련할 필요가 있음.

### 3. 인구변화대응위원회의 설치·운영(안 제7조~안 제10조)

- 조례안은 인구정책에 관한 사항의 심의를 위해 인구변화대응위원회 (이하 ‘위원회’)를 두도록 하고, 안 제7조부터 안 제10조까지 위원회의 설치·운영에 필요한 사항을 규정함.
- 위원회는 ▶ 인구정책 기본계획·시행계획, ▶ 인구영향평가, ▶ 부서 간 업무조정과 협력, ▶ 인구정책의 발굴·제안 등의 심의 기능을 수행함(안 제7조).



- 위원은 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함해 15명 이내로 구성하고, 「양성평등기본법」에 따라 특정 성별의 비율이 10분의 6을 초과하지 않도록 하며, 위촉 위원이 과반수가 되도록 명시하고 있음(안 제8조).
- 위원장은 행정1부시장을 당연직으로 하여 위원회 업무를 총괄하고, 위원 중에 호선되는 부위원장은 위원장을 보좌하며 위원장 직무를 대행할 수 있도록 규정하고 있음(안 제9조).
- 그 외 위원회 회의 개최, 간사, 수당 및 여비 지급, 전문가 의견 청취와 의견 제출 요청, 제척·기피·회피, 분과위원회 구성 등 위원회 운영을 위한 일반사항을 규정하고 있음(안 제10조).
- 인구정책은 시정 전 분야를 대상으로 하는 만큼 종합적이고 체계적인 추진을 위해서는 해당분야 전문가의 참여가 절대적으로 요구된다는 점에서 위원회가 인구정책의 전문성과 실효성을 높이는데 실질적인 기여를 할 수 있게 구성·운영되어야 할 것임.

#### 4. 재정지원과 사무의 위탁(안 제11조~안 제12조)

- 안 제11조는 인구정책 관련 사업을 추진하는 법인·단체 등에 대해 필요한 경우 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따라 재정적 지원을 할 수 있도록 하고 있음.

- 안 제12조는 인구정책에 관한 사무를 관련 법인·단체 등에 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따라 민간위탁을 할 수 있도록 규정하고 있음.
- 안 제6조에서 규정하고 있는 인구정책 시행방안 중 인구교육 및 홍보, 인구구조의 분석과 인구 변화 및 전망에 대한 조사·연구, 인구영향평가 실시 등은 전문성 있는 민간단체의 수행이 요구될 수 있음.
- 따라서 안 제11조와 안 제12조는 서울시의 인구정책 사업의 효율적인 추진을 위해 민간 전문기관의 참여와 지원에 대한 입법적 근거를 마련한다는 차원에서 바람직함.

## 라. 종합의견

- 통계청의 장래인구추계(2020~2070)에 따르면, 우리나라의 총인구는 2020년 5,175만명을 정점으로 올해부터 감소하기 시작해 인구문제의 심각성이 재확인되고 있음.
- 지방자치단체 역시 저출산, 청년인구의 유출 등으로 인구가 감소하고 고령화 현상으로 인구 구조가 급변하고 있어 원인의 분석과 대응 체계 마련이 요구되고 있음.

- 특히, 지방자치단체마다 지역적 특성과 환경에 따라 인구변화 원인과 양상이 상이하므로 해당 지역의 맞춤형 인구정책이 필요함.
- 이러한 상황에서 서울시 차원의 인구기본계획 수립과 대응체계 마련을 주된 내용으로 하는 조례안의 입법 취지는 시의성과 실제적 필요성 측면에서 타당한 것으로 보임.
- 한편, 조례안의 입법영역과 중복되는 “서울특별시 인구영향평가에 관한 조례안(홍성룡의원 대표발의, 제2795호)” 이 현재 계류 중이므로 입법체계의 통일성 확보를 위해 병합 심사가 필요함.

담당 조사관	연락처
김성만	2180-8055

【 제3기 인구정책 TF 추진전략 】

<b>현황</b>	<b>추진전략 및 핵심과제</b>									
	<b>[ ① 인구절벽 충격 완화 ]</b> 👉 생산인구의 양적보완 + 질적개선									
<b>인구 감소</b>	<b>양적 보완</b>	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;">여성</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 학부모 희망 따른 <b>초등 교육시간 확대방안 검토</b></li> <li>▶ 민간 아이돌봄서비스 관리체계 강화방안 검토</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">외국인력</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>외국인 활용을 위한 관리체계</b> 구축</li> <li>▶ <b>지역특화형 비자 시범사업 추진</b></li> </ul> </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">고령층</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>고령자 고용 사회적 논의 추진</b></li> </ul> </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">다양한 고용형태</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 다양한 고용형태에서 경제활동 할 수 있도록</li> <li>▶ <b>플랫폼 4법 추진 및 포괄적 보호체계 마련</b></li> </ul> </td> </tr> </table>	여성	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 학부모 희망 따른 <b>초등 교육시간 확대방안 검토</b></li> <li>▶ 민간 아이돌봄서비스 관리체계 강화방안 검토</li> </ul>	외국인력	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>외국인 활용을 위한 관리체계</b> 구축</li> <li>▶ <b>지역특화형 비자 시범사업 추진</b></li> </ul>	고령층	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>고령자 고용 사회적 논의 추진</b></li> </ul>	다양한 고용형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 다양한 고용형태에서 경제활동 할 수 있도록</li> <li>▶ <b>플랫폼 4법 추진 및 포괄적 보호체계 마련</b></li> </ul>
	여성	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 학부모 희망 따른 <b>초등 교육시간 확대방안 검토</b></li> <li>▶ 민간 아이돌봄서비스 관리체계 강화방안 검토</li> </ul>								
외국인력	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>외국인 활용을 위한 관리체계</b> 구축</li> <li>▶ <b>지역특화형 비자 시범사업 추진</b></li> </ul>									
고령층	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>고령자 고용 사회적 논의 추진</b></li> </ul>									
다양한 고용형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 다양한 고용형태에서 경제활동 할 수 있도록</li> <li>▶ <b>플랫폼 4법 추진 및 포괄적 보호체계 마련</b></li> </ul>									
<b>질적 개선</b>	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;">평생 학습</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>원스톱 서비스위한 플랫폼간 연계강화</b></li> <li>▶ 대학의 성인학습자 중심 개편 지원(규제샌드박스 등)</li> </ul> </td> </tr> </table>	평생 학습	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>원스톱 서비스위한 플랫폼간 연계강화</b></li> <li>▶ 대학의 성인학습자 중심 개편 지원(규제샌드박스 등)</li> </ul>							
평생 학습	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>원스톱 서비스위한 플랫폼간 연계강화</b></li> <li>▶ 대학의 성인학습자 중심 개편 지원(규제샌드박스 등)</li> </ul>									
<b>[ ② 축소사회 대응 ]</b> 👉 분야별 다운사이징 적응 위한 제도·산업 정비										
<b>지역 소멸</b>	<b>대학</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>정원 유연화</b> 등 규제완화</li> <li>▶ <b>한계대학에 대한 폐교·청산 지원</b></li> </ul>								
	<b>산업</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 산업현장 <b>필요인력 확보</b> 및 <b>숙련전수</b></li> </ul>								
	<b>가족</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>건강가정기본법상 가족개념 확대</b></li> <li>▶ 1인 가구 지원 및 차별해소 방안 마련</li> </ul>								
<b>[ ③ 지역소멸 선제 대응 ]</b> 👉 거점도시 육성 + 과소지역 자립역량 강화										
<b>초고령 사회 압박</b>	<b>광역거점</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>거점도시 집중 육성</b>, 초광역권 계획 수립</li> <li>▶ <b>행정통합 논의지원</b> 등 지방행정체제 검토</li> </ul>								
	<b>소멸지역</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>지역주도형 지역특화 패키지 대책 지원</b></li> <li>▶ 생활인프라 공동이용 등 생활권단위 협력 활성화</li> </ul>								
<b>[ ④ 지속가능성 제고 ]</b> 👉 사회보험 지속가능성 제고 + 의료·돌봄 수요대응										
<b>초고령 사회 압박</b>	<b>사회보험</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>국민연금 자산배분체계 개선</b></li> <li>▶ <b>건강보험 지출관리 강화</b></li> </ul>								
	<b>의료·돌봄</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 협진 활성화, 재택의료 등 <b>의료접근성 제고</b></li> <li>▶ <b>고령층 중심 비대면 진료 발전적 방안 마련</b></li> <li>▶ 의료·요양·돌봄 서비스 통합판정체계 도입 등 <b>노인돌봄체계 개편</b></li> </ul>								
<b>[ ⑤ 인구정책 추진기반 확충 ]</b> 👉 인구통계 관리·분석, 연구기능 강화										