

●제326회●
서울특별시의회(임시회)
제2차 운영위원회

서울특별시의회 저출산·고령사회 문제극복을 위한
특별위원회 구성결의안
검 토 보 고 서

2024. 9. 10.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시의회 저출산·고령사회 문제극복을 위한 특별위원회 구성결의안】

I. 결의안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 강석주 의원 등 30명
- 나. 제안일 : 2024. 08. 12.
- 다. 회부일 : 2024. 08. 14.
- 라. 의안번호 : 2017

2. 제안이유 및 주요내용

- 정부는 2024년 6월 19일 ‘저출산고령사회위원회 회의’를 통해 인구 국가 비상사태를 선언하고 저출생 문제를 해결하기 위한 총력 대응체계를 가동하기로 함.
- 서울시는 2023년도 전국 합계출산율인 0.72명보다 현저히 낮은 0.55명으로 이는 전국 최하위 수준이며, 아울러 세계 최하위임.
- 서울시는 2005년부터 고령화 사회에 진입했으며, 2026년에는 초고령화사회로의 진입이 예상되고 있어, 이러한 급속한 인구 변화는 전세계적으로도 유례를 찾기 어려운 속도로 서울시는 저출산과 고령화문제 해결을 위한 종합적이고 다각적인 정책이 필요한 상황임.
- 이에 서울시의회는 서울시가 직면한 저출산·고령사회에 대한 정책을 점검하고 평가하여, 실효성있는 정책을 발굴하고 제안하기 위한 범 상임위원회 차원의 활동을 위해 특별위원회를 구성하고자 함.

3. 참고사항

가. 관련 법령 : 「지방자치법」, 「서울특별시의회 기본 조례」

나. 예산 조치 : 해당사항 없음.

다. 기 타 : 해당사항 없음.

4. 이송처

II. 검토의견 (수석전문위원 최현재)

1 특별위원회 구성결의안의 취지

- 본 결의안은 저출산·고령화에 따른 문제 해결을 위해 탄생 응원 지원, 지속 가능한 경제 활력, 콤팩트 도시 조성, 건강 및 활력 증진 생활 지원 등 관련 정책을 종합적으로 점검하고, 실효성 있는 정책을 발굴하기 위한 특별위원회 구성을 제안한 것임.

※ 저출생 문제해결을 위해 제11대 서울특별시의회에서 「서울특별시의회 저출생 인구절벽 대응 특별위원회」가 구성되어 활동(2023. 7. 5.~2024. 7. 4.)한 바 있음.

2 특별위원회 구성의 타당성 검토

- 저출산을 극복하고 고령사회에 대응하기 위해 부문별로 정책을 추진하고 있음에도, 초저출산 및 급격한 고령화는 지속해서 심화되고 있음.
 - (합계출산률¹⁾) 2023년 기준으로 0.72명으로, 2018년(0.98명) 이후 1명 미만 수준이며, OECD 회원국 중 출산률이 1명 미만인 곳은 한국이 유일함.
 - (고령인구 구성비²⁾) 2023년 기준 18.4%로, 구성비는 계속 증가하여 2025년 20.6%으로, 초고령사회³⁾에 진입할 것으로 예상됨

[표 1] 출생아 수 및 합계출산율 추이, 2013-2023

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
출생아 수	436.5	435.4	438.4	406.2	357.8	326.8	302.7	272.3	260.6	249.2	230.0
전년대비 증 감 률	-9.9	-0.2	0.7	-7.3	-11.9	-8.7	-7.4	-10.0	-4.3	-4.4	-7.7
합계출산율	1.19	1.21	1.24	1.17	1.05	0.98	0.92	0.84	0.81	0.78	0.72
전년대비 증 감 률	-8.5	1.5	2.8	-5.4	-10.2	-7.1	-6.0	-8.9	-3.4	-3.7	-7.3

* 자료 : 통계청, 「2023년 출생·사망 통계(잠정)」, 2024. 2. 28.

1) 합계출산율은 가임 여성(15~49세) 1명이 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 의미함.
2) 고령인구 구성비는 총인구 대비 고령인구(65세 이상) 비율을 의미함.
3) 고령인구 구성비가 7% 이상일 때 고령화 사회, 14% 이상일 때 고령사회, 20% 이상일 때 초고령사회로 분류함.

[표 2] 총인구 및 고령인구구성비 추이, 2010-2060

(단위: 천 명, %)

	2010	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2040	2050	2060
총 인구	47,008	51,836	51,744	51,628	51,558	51,500	51,447	51,199	50,193	47,358	42,617
고령 인구	5,366	8,151	8,571	9,018	9,499	10,008	10,585	13,056	17,244	19,003	18,682
인구 구성비	10.8	15.7	16.6	17.5	18.4	19.4	20.6	25.5	34.4	40.1	43.8

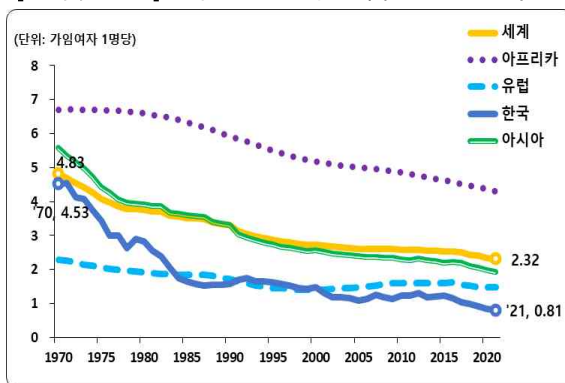
* 자료 : 통계청, 「2023 고령자 통계」, 2023. 9. 26.

○ 저출산·고령화 기조는 수준뿐만 아니라 속도 측면에서도 세계와 비교해 볼 때 빠르게 진행되고 있음.

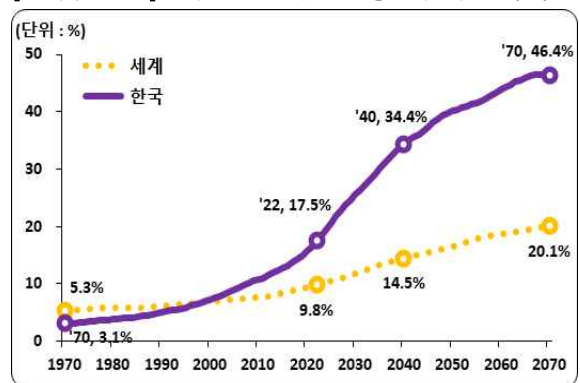
- (합계출산율) 세계의 합계출산율은 1970년 4.83명에서 2021년 2.32명으로 52% 감소하였으나, 한국의 합계출산율은 1970년 4.53명에서 2021년 0.81명으로 82% 감소함.

- (고령인구구성비) 세계의 고령인구 구성비는 2022년 9.8%에서 2070년 20.1%로 2.05배 증가할 것으로 예상되나, 한국의 고령인구 구성비는 2022년 17.5%에서 2070년 46.4%로 2.65배 증가할 것으로 전망됨.

[그림 1-1] 세계와 한국의 합계출산율 추이



[그림 1-2] 세계와 한국의 고령인구 구성비 추이



* 자료 : 통계청, 「2021년 장래인구추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망」, 2022. 9. 5.

○ 이와 같은 저출산·고령화 문제의 대응을 위해 정부는 지난 20년간 다양한 대책을 추진해왔음. 2005년 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 대통령

직속의 저출산·고령사회위원회를 발족함. 또한 2006년부터 5년 단위로 저출산·고령사회 기본계획을 수립하고, 현재 제4차기본계획(2021~2025년) (붙임 1)을 추진하고 있음.

- 제4차 저출산·고령사회 기본계획은 모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회를 비전으로, ▲ 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성, ▲ 건강하고 능동적인 고령 사회 구축, ▲ 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회, ▲ 인구구조 변화에 대한 적응으로 총 4개 분야에서 전략을 제시함.

○ 서울시는 정부의 저출산·고령사회 기본계획을 바탕으로 매년 시행계획(붙임 2)을 수립하여, 2023년 기준으로 4개 분야에서 8조 3,147억원을 투입하여 총 184개의 사업을 추진하였음.

- 세부 사업으로 ① 엄마아빠 육아휴직 장려금 지급(지원규모 30,000여명, 최대 120만원 지급), ② 서울형 안심돌봄가정 확충, ③ 청년취업사관학교 조성 및 운영 (8개 신규 조성, 2,300명 교육) ④ 다문화가족 출산전후 돌봄서비스(출산교실 운영, 출산 후 첫건강검진 등) 등을 진행함.

[표 3] 2023년 서울특별시 저출산·고령사회 시행계획 예산

(단위: 개, 백만원)

부문별	과제	예산액 C=A+B	공통사업			자체사업		
			계(A)	국비	지방비	계(B)	시도 +교육	시군구
합계	184	8,314,710	7,345,192	4,702,825	2,642,367	969,518	958,437	11,081
함께 일하고 함께 돌보는 사회	69	3,302,611	2,845,476	1,566,441	1,279,035	457,135	457,135	0
건강하고 능동적인 고령사회 구축	46	4,161,882	4,000,689	2,872,559	1,128,130	161,193	151,482	9,711
모두의 역량이 발휘되는 사회	44	750,099	412,870	224,484	188,386	337,229	336,815	414
인구구조 변화에 대한 적응	25	100,118	86,157	39,341	46,816	13,961	13,005	956

* 자료 : 저출산·고령사회위원회, 「2023년 저출산·고령사회 시행계획(지방자치단체)」

- 한편 최근 정부는 인구변화에 총력 대응하기 위해 ‘인구 국가비상사태’를 선포하고, 지난 7월 11일 인구정책을 위한 강력한 컨트롤타워로서 「정부조직법」에 **인구전략기획부**를 신설하고, 「저출산·고령사회기본법」을 「**인구위기대응기본법**」으로 **제명 변경**하는 법률 개정안을 발의함⁴⁾.
- 서울시 역시 저출산·고령화에 선제적으로 대응하고자 지난 6월 향후 5년간 1조 9,314억원(시비 기준)을 투입하는 ‘**서울특별시 인구정책 기본계획** (’24~’28)’(붙임 3)을 수립함.
 - 지난 20년간 저출산·고령화 관련 정책 추진에도 불구하고, 서울시의 합계 출산율은 지난 10년간 평균 이하였으며, 매년 감소하여 2023년 기준 0.55명으로 전국에서 가장 낮은 수준을 기록함.

[표 4] 시도별 합계출산율, 2013-2023

(단위: 해당 시도 가입 여자 1명당 명)

연도	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
2013	1.19	0.97	1.05	1.13	1.20	1.17	1.23	1.39	1.44
2014	1.21	0.98	1.09	1.17	1.21	1.20	1.25	1.44	1.35
2015	1.24	1.00	1.14	1.22	1.22	1.21	1.28	1.49	1.89
2016	1.17	0.94	1.10	1.19	1.14	1.17	1.19	1.42	1.82
2017	1.05	0.84	0.98	1.07	1.01	1.05	1.08	1.26	1.67
2018	0.98	0.76	0.90	0.99	1.01	0.97	0.95	1.13	1.57
2019	0.92	0.72	0.83	0.93	0.94	0.91	0.88	1.08	1.47
2020	0.84	0.64	0.75	0.81	0.83	0.81	0.81	0.98	1.28
2021	0.81	0.63	0.73	0.78	0.78	0.90	0.81	0.94	1.28
2022	0.78	0.59	0.72	0.76	0.75	0.84	0.84	0.85	1.12
2023	0.72	0.55	0.66	0.70	0.69	0.71	0.79	0.81	0.97

* 자료 : 통계청, 「2023년 출생·사망 통계(잠정)」, 2024. 2. 28.

- 이러한 인구감소에 대한 방향을 제시하고자 서울시는 ‘서울특별시 인구정책 기본계획’을 수립함. 모든 세대가 행복한 내일이 있는 서울을 비전 아래
 - ① 지속가능한 경제성장, ② 콤팩트 도시 조성으로 도시공간 효율화, ③ 건강하고 활력 넘치는 생활 보장, ④ 모두가 행복한 탄생 응원이라는 4대 정책 방향과 30대 핵심과제를 제시함.

4) ‘정부조직법 일부개정법률안’(의안번호 : 2201610)은 행정안전위원회로, ‘저출산·고령사회기본법 전부개정법률안’(의안번호 : 2201625)은 보건복지위원회로 회부됨(’24. 7. 12.).

- 또한 기존 인구 정책 한계로 지적된 ▲출산율 증감 대응에 치중한 거시적 차원의 사회구조 재편 논의 부족, ▲공공 주도의 인구변화 대응, ▲정책 효과성 측정 어려움을 보완하여,
 - 2050년 서울시 행정에 미치는 인구변화 영향 및 대응계획으로 ▲인구변화 영향을 고려한 중장기 정책방향 설정, ▲기업 문화 및 지역 사회 변화 유도, ▲인구영향평가, 사업일몰제 등을 통한 정책 추진 체계 구축하고자 함.
- 이와 같은 상황 등을 종합적으로 고려했을 때, 저출산·고령사회 정책을 점검·심의하고, 필요한 제도 개선 및 지원 방안을 강구하는 등 서울시의 저출산·고령화에 대한 대책을 견인하기 위한 서울시의회 차원의 특별위원회 구성 목적과 취지는 시의적절하다고 할 수 있음.
- 또한 저출산 및 고령화는 범부처 차원에서 총력 대응해야 할 사회 현안으로, 고용·교육·의료·복지 등 여러 과제들과 연계되어 있어 이를 종합적이고 장기적인 관점에서 정책을 검토할 필요성이 있음.
- 서울시는 「서울특별시 인구정책 기본 조례」 제5조에 근거하여 최상위 인구전략계획으로 ‘서울특별시 인구정책 기본계획(’24~’28)’을 수립하고, 실·국간 유기적인 협력으로 시정 전반 저출산·고령화 정책의 실효성을 제고하려는 점에 비추어 볼 때, 다수의 상임위원회 소관과 관련이 된다는 점에서 특별위원회 구성요건에 부합함⁵⁾.
- ‘서울특별시 인구정책 기본계획’의 4대 정책 방향 관련 ① 지속가능한 경제성장 지원은 경제실·기획조정실⁶⁾, ② 콤팩트 도시 조성으로 도시공간 효율화는 기획조정실, ③ 건강하고 활력 넘치는 생활 보장 및 ④ 모두가 행복한 탄생 지원은 여성가족실·복지실·시민건강국⁷⁾ 업무임.

5) 「서울특별시의회 기본조례」 제37조(특별위원회) ① 의회는 여러 상임위원회의 소관과 관련되거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 의회의 의결로 특별위원회를 둘 수 있다.

6) 「서울특별시 행정기구 설치 조례 시행규칙」 제10조, 제11조

7) 「서울특별시 행정기구 설치 조례 시행규칙」 제6조, 제12조, 제17조의2

3 관련 상임위원회 의견 조희 결과

- 결의안과 관련하여 「서울특별시의회 기본조례」 제37조제2항⁸⁾에 따라 관련 상임위원회 사전협의 결과는 다음과 같음.
 - 여성가족실, 복지실, 시민건강국을 소관 실·국으로 두고 있는 보건복지위원회는 사전협의와 업무지원에 대해 동의하였고, 경제실, 기획조정실 소관 위원회인 기획경제위원회는 사전협의에 대해 동의함.

[표 5] 특별위원회 구성 관련 상임위원회 사전협의(안)

□ 특별위원회 구성결의안

- 명칭 : 서울특별시의회 저출산·고령사회 문제극복을 위한 특별위원회 구성결의안
- 대표발의자 : 강석주 의원

□ 특별위원회와 관련된 상임위원회

소관부서	관련 상임위원회	사전협의 (O/X)	업무지원 (O/X)	확인서명 (상임위원장)
여성가족실 복지실 시민건강국	보건복지 위원회	O	O	
경제실 기획조정실	기획경제 위원회	O	X	

담당 연락처	02-2180-7683
--------	--------------

8) 「서울특별시의회 기본 조례」 제37조(특별위원회) ② 제1항에 따라 특별위원회를 구성하고자 하는 경우 관련된 상임위원회와 사전에 협의해야 하며, 운영위원회가 특별위원회 구성안을 심사할 경우에도 관련된 상임위원회의 의견을 들어야 한다.

비전 모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회

목표 개인의 삶의 질 향상 성평등하고 공정한 사회 인구변화 대응 사회 혁신

추진전략	1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성	2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축
	<ul style="list-style-type: none"> ① 모두가 누리는 워라밸 ② 성평등하게 일할 수 있는 사회 ③ 아동돌봄의 사회적 책임 강화 ④ 아동기본권의 보편적 보장 ⑤ 생애 전반 성·재생산권 보장 	<ul style="list-style-type: none"> ① 소득공백 없는 노후생활보장체계 ② 예방적 보건·의료서비스 확충 ③ 지역사회 계속 거주를 위한 통합적 돌봄 ④ 고령친화적 주거환경 조성 ⑤ 존엄한 삶의 마무리 지원
	3. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회	4. 인구구조 변화에 대한 적응
	<ul style="list-style-type: none"> ① 미래 역량을 갖춘 창의적 인재 육성 ② 평생교육 및 직업훈련 강화 ③ 청년기 삶의 기반 강화 ④ 여성의 경력유지 및 성장기반 강화 ⑤ 신중년의 품격있고 활기찬 일·사회참여 	<ul style="list-style-type: none"> ① 다양한 가족의 제도적 수용 ② 연령통합적 사회 준비 ③ 전 국민 사회안전망 강화 ④ 지역상생 기반 구축 ⑤ 고령친화경제로의 도약

추진체계

- ① 연도별 중앙부처·지자체 시행계획 수립
- ② 중앙·지자체 인구문제 공동대응 협의체 운영 등 중앙·지역 거버넌스 구축

❖ 정부의 저출산·고령사회 기본계획에 따른 市 시행계획 수립·추진
- 4개 분야, 총 184개 사업

○ 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성(69개 사업)

- ① 엄마아빠 육아휴직 장려금 지급 (지원규모 30,000여명, 최대 120만원 지급)
- ② 임산부 교통비 지원 (지원규모 41,000여명, 신용카드에 70만원 포인트 지급)
- ③ 임산부맞벌이·다자녀 가사서비스 지원(지원규모 약13,000가구, 1가구당 총 6회 지원)

○ 건강하고 능동적인 고령사회 구축(46개 사업)

- ① 가정과 같은 지역생활 밀착형 서울형 안심돌봄가정 확충
- ② 대규모 공공 노인요양시설 확충 및 시설 질적개선으로 치매예방 강화
- ③ 어르신이 가족과 함께 거주하는 의료·복지·편의·주거 통합된 골든벨리지 조성
- ④ 어르신 무료급식 확대 (29,539명, 33,661백만원 지원)
- ⑤ 서울형 어르신 신체 맞춤 놀이터 조성(7개소('23) → 14개소('24) → 25개소('26))
- ⑥ 새로운 노년 수요에 대응해 사회적 가치를 창출하는 일자리 확대 (총 일자리수 75,830개)

○ 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회(44개 사업)

- ① 청년취업사관학교 조성 및 운영 (기존 7개소 운영 및 신규 8개소 조성,2,300명 교육)
- ② 서울 우먼업프로젝트 운영 (구직활동 지원금, 일경험지원, 고용촉진지원금 지원)
- ③ 신혼부부·청년 주거비 부담 경감을 위한 임차보증금 지원 (12,000명 지원)

○ 인구구조 변화에 대한 대응(25개 사업)

- ① 다문화가족 출산전후 돌봄서비스 실시 (출산교실운영, 출산 후 첫건강검진 등)
- ② 한부모가족 자녀성장을 위한 서비스 제공 (꿈틀박스, 로타바이러스 예방접종 등)

비전

모든 세대가 행복한 내일이 있는 서울

목표

노동생산성 약화 및
경제 활력 위기 대응

도시·행정수요 증가와
다변화된 사회 대응

출산 기피 요인 개선 및
중장기 저출생 속도 완화

핵심
과제

1 지속가능한 경제성장 지원

1. 정년제도 개선 및 계속고용 지원
2. 글로벌 인재 유치 및 정주여건 개선
3. 첨단기술 활용 노동인력 부족 분야 대응

2 컴팩트 도시 조성으로 도시공간 효율화

1. 도시공간 유연화 및 재구조화
2. 광역권 생활 편의 증진

3 건강하고 활력 넘치는 생활 보장

1. 고립·단절 없는 일상 지원
2. 살던 곳에서 건강한 노후 생활 보장
3. 가족유형 다양화 대비 주거·복지 지원체계 개선

4 모두가 행복한 탄생 응원

1. 가정·일 양립 문화 확산
2. 부담·공백 없는 양육환경 조성
3. 결혼·출산 진입 장벽 완화

방향	전략	30대 과제	총괄부서
1 지속가능한 경제성장 지원			
	정년제도 개선 및 계속고용 지원	1. 정년제도의 단계적 개선 방안 마련	기획조정실
		2. 대상·연령별 맞춤형 일자리 지원	경제실
	글로벌 인재 유치 및 정주여건 개선	3. 석박사급 인재 유치를 위한 대학과 유학생 지원	글로벌도시정책관
		4. 외국인 간병인력 등 수요 맞춤형 외국인력 확충	글로벌도시정책관
		5. 장기 정착 유도를 위한 외국인 정주환경 향상	글로벌도시정책관
	첨단기술 활용 인력 부족 분야 대응	6. 산업·업종별 인력부족 대비 로봇·AI 산업 육성	경제실
		7. 돌봄 로봇 서비스 활성화	경제실
2 컴팩트 도시 조성으로 도시공간 효율화			
도시공간 유연화 및 재구조화	8. 인구·가구 변화를 반영한 도시기본계획 재정비	도시공간본부	
	9. 도시공간 입체·복합화로 다양한 공간수요 대응	도시공간본부	
	10. 폐교 부지의 효율적 활용	도시공간본부	
광역권 생활 편의 증진	11. 생활인구 행정서비스 발굴·확대	기획조정실	
	12. 광역생활권 협력 체계 강화	도시공간본부	
3 건강하고 활력 넘치는 생활 보장			
고립·단절 없는 일상 지원	13. 고령 1인가구 등의 사회관계망 형성 지원	복지실	
	14. 커뮤니티 공간 중심 '서로 돌봄' 관계망 지원	복지실	
	15. 시민의 마음건강 지원	시민건강국	
	16. 노후화된 사회복지시설 복합화	기획조정실	
살던 곳에서 건강한 노후 생활 보장	17. 고령가구 재가서비스 강화	복지실	
	18. 우리동네 요양시설 확충	복지실	
	19. 어르신 건강수명 연장	복지실	
	20. 고령 친화형 보행환경 조성	교통실	
가족유형 다양화 대비 주거·복지 지원체계 개선	21. 서울형 1인가구 공유주택 공급 확대	주택실	
	22. 노인주택 확대 및 제도 개선	기획조정실	
	23. 초고령사회 신규 복지서비스 연령기준 유연화	기획조정실	
4 모두가 행복한 탄생 응원			
가정·일 양립 문화 확산	24. 가정·일 균형 기업 인센티브 확대	여성가족실	
	25. 가정·일 균형 문화 확산 공공부문 선도	행정국	
부담·공백 없는 양육환경 조성	26. 양육가구의 실질 소득 확대	여성가족실	
	27. 자영업자 등 저출생 정책 공백 해소	여성가족실	
결혼·출산 진입 장벽 완화	28. 신혼부부·양육가구 대상 주택공급 확대	주택실	
	29. 무주택 신혼부부와 출산가구 주거비용 지원	주택실	
	30. 건강한 임신 지원	시민건강국	