

서울특별시 인구정책 기본 조례안 심사보고서

의안번호	2871
------	------

2021. 12. 20.
기획경제위원회

I. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2021년 10월 15일, 채인묵 의원

나. 회부일자 : 2021년 10월 20일

다. 상정결과 : 【서울특별시의회 제303회 정례회】

- 제9차 기획경제위원회(2021. 12. 20) 상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결

II. 제안설명의 요지(채인묵 의원)

1. 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.

2. 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).

Ⅲ. 검토보고 요지 (수석전문위원 강상원)

가. 조례안의 개요

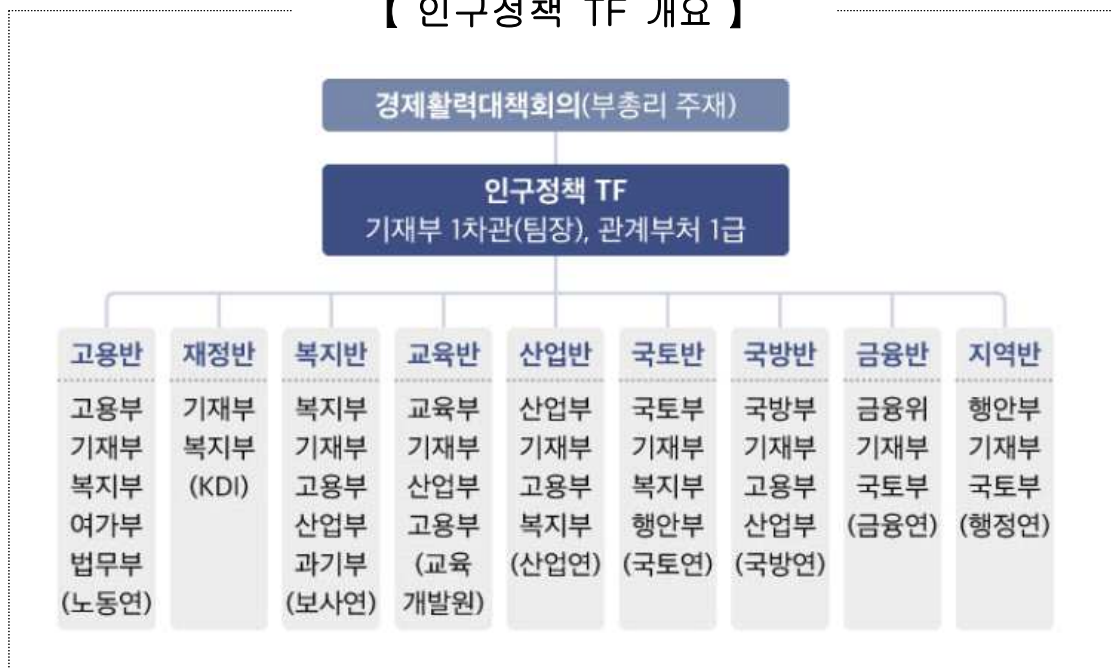
- 조례안은 인구구조의 급변에 따른 선제적·체계적 대응을 위해 인구정책 기본계획의 수립·시행, 인구변화대응위원회의 설치·운영 등 인구변화 대응체계 구축에 필요한 사항을 규정하고 있음.

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+ α 추진 전략’을 중심으로 대책을 마련하고 있음.

- ‘4+ α 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 정책을 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, ▶ 부서간 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 대응체계 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.

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 13명, 참석위원 8명, 전원찬성)

VI. 소수의견 요지 : 「없음」

VII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 인구정책 기본 조례안

(채인묵 의원 발의)

의안 번호	2871
----------	------

발 의 년 월 일 : 2021년 10월 15일

발 의 자 : 채인묵 의원(1명)

찬 성 자 : 권수정, 권영희, 김경영,
김인제, 김제리, 박상구,
박순규, 이준형, 전병주,
전석기, 홍성룡, 황규복
의원(12명)

1. 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.

2. 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)

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 해당사항 없음.
- 나. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조
- 다. 기타 : 해당사항 없음.

서울특별시 인구정책 기본 조례안

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시 인구정책의 기본계획 수립과 추진 체계에 관한 사항을 규정함으로써 시민의 삶의 질 향상과 서울특별시의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 “인구정책”이란 인구의 규모와 구조에 대한 분석으로 인구변동을 예측하고 그에 따른 변화에 대응하기 위해 시정 전 분야에 걸쳐 수립·시행하는 정책을 말한다.

제3조(시장의 책무) ① 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 인구변동에 따른 변화에 대응하기 위해 인구정책의 적극 발굴 및 추진, 지역별 인구특성을 고려한 제도 마련과 여건 조성 등의 노력을 하여야 한다.

② 시장은 인구구조 불균형이 초래하는 사회·경제적 파급영향에 대한 시민의 이해와 관심을 높이기 위해 노력하여야 한다.

제4조(다른 조례와의 관계) 인구정책에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

제5조(인구정책 기본계획 등) ① 시장은 인구변동에 대응하기 위한 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 인구정책 기본계획(이

하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 인구정책의 기본목표와 추진방향
2. 인구정책 분야별 추진과제 및 이행전략
3. 인구정책 추진에 필요한 재원의 규모와 조달방안
4. 그 밖에 인구정책 추진에 필요한 사항

③ 시장은 기본계획에 따른 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

④ 시장은 기본계획과 시행계획의 수립·시행을 위해 필요한 경우 자치구·공공기관 및 그 밖의 법인 또는 단체에게 협조를 요청할 수 있다.

제6조(인구정책의 시행) ① 시장은 시의 인구변동에 따른 사회·경제적 변화에 대응하기 위해 시정 전 분야에 걸쳐 다음 각 호의 인구정책을 시행할 수 있다.

1. 저출생·고령화 등에 따른 인구구조 불균형에 대응하기 위한 정책
2. 인구교육 및 홍보에 관한 정책
3. 전문가 및 시민 의견수렴을 위한 포럼, 토론회, 간담회 등 행사
4. 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화 및 전망에 관한 조사·연구
5. 그 밖에 인구구조 변화 대응을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 정책

② 시장은 인구정책이 인구에 미칠 영향을 체계적으로 분석하여 인구

정책의 효과를 높일 수 있도록 인구영향평가를 실시할 수 있다.

제7조(인구변화대응위원회의 설치) 시장은 인구정책에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위해 서울특별시 인구변화대응위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

1. 인구정책 기본계획 및 연도별 시행계획에 관한 사항
2. 인구영향평가에 관한 사항
3. 인구정책 관련 부서 간 업무 조정 및 협력이 필요한 사항
4. 인구정책의 발굴 및 제안에 관한 사항
5. 그 밖에 인구정책 추진을 위하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

제8조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원장은 행정1부시장이 되고, 부위원장은 위촉직 위원 중에서 호선한다.

③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 「양성평등기본법」 제21조제2항에 따라 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 하고, 위촉직 위원의 수가 전체 위원 수의 과반수가 되도록 구성하여야 한다.

1. 인구정책 관련 소관 실·본부·국장
2. 서울특별시의회에서 추천하는 사람

3. 인구정책 관련 기관 및 단체의 임·직원

4. 그 밖에 인구정책에 관한 전문성을 보유하거나 경험이 풍부한 사람

④ 위촉위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 공무원이 아닌 위원의 사임 등으로 인해 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 한다.

⑤ 제4항에도 불구하고 시장은 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제8조의2에 따라 임기 만료 전이라도 위원을 위촉 해제할 수 있다.

제9조(위원장 등의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사정으로 직무를 수행할 수 없는 때에 그 직무를 대행한다.

제10조(위원회의 운영) ① 위원회의 회의는 연 2회 정기회의를 개최하고, 이외에 위원장이 필요하다고 인정하는 경우와 재적위원 3분의 1 이상의 회의소집 요구가 있을 때에 위원장이 소집한다.

② 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 위원회의 사무를 처리하기 위해 간사 1명을 두되, 간사는 인구정책총괄부서의 담당 서기관이 된다.

④ 시장은 위원회의 회의에 참석하는 위촉직 위원과 전문가에게 「서

울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」에 따라 예산의 범위에서 수당 및 여비를 지급할 수 있다.

⑤ 위원장은 심의를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 공무원 또는 관계 전문가를 회의에 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계 기관·단체 등에 자료 또는 의견 제출을 요청할 수 있다.

⑥ 위원이 안전과 이해관계가 있는 등 공정한 심의를 기대하기 어려운 사유가 있는 경우에는 해당안건의 심의에서 제척·기피·회피하여야 한다.

⑦ 위원회의 심의를 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 구성·운영할 수 있다.

⑧ 이 조례에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제11조(재정지원) ① 시장은 인구정책 관련 사업을 추진하는 법인·단체 등에 대해 필요한 경우 재정적 지원을 할 수 있다.

② 제1항에 따른 경비의 지원 방법 및 절차 등은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따른다.

제12조(사무의 위탁) ① 시장은 인구정책에 관한 사무를 효율적으로 추진하기 위해 관련 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따라 사무를 위탁하는 경우 이 조례에서 정하지 않은 사항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.

부 칙

이 조례는 2022년 1월 1일부터 시행한다.