

32. 대구광역시 인구정책 기본 조례 전부개정조례안

심 사 보 고 서

1. 심사경과

- 제출일자 : 2021년 11월 19일
- 제출자 : 대구광역시장(기획조정실장)
- 회부일자 : 2021년 11월 22일
- 상정일자 : 제287회 대구광역시의회 정례회

제7차 기획행정위원회(2021년 12월 17일), 원안 가결

2. 제안설명 요지 (제안설명자 : 기획조정실장 김정기)

□ 제안이유

- 인구정책사업의 구체적인 범위와 재정지원에 관한 사항을 규정하여, 지역 인구문제에 적극 대응할 수 있는 인구정책 추진의 제도적 기반을 마련하고,
- 인구정책조정회의의 명칭, 구성 등 현행 조례의 일부 미비점을 개선·보완함으로써 인구정책의 원활한 추진을 통한 시민의 삶의 만족도를 높이하고자 함.

□ 주요내용

- 인구정책사업의 범위규정 신설(안 제7조)
 - 지역 인구의 구조와 규모를 개선하기 위한 인구정책사업 범위 규정
- 인구사업추진에 따른 재정지원 규정 신설(안 제8조)
 - 인구정책사업의 원활한 추진을 위한 법인·단체·개인 등에 대한 재정지원 규정 마련
- 인구정책조정위원회로 위원회 명칭 변경(안 제9조)
- ‘지방보조금심의위원회’를 ‘지방보조금관리위원회’로 명칭을 변경하고 위원회 구성 및 운영에 관한 사항을 구체적으로 정하였음.
- 위원의 임기(안 제12조) 및 위원장의 직무(안 제13조) 별도 조항으로 분리
- 위원회 내 소위원회 설치 규정 마련(안 제14조)
- 인구교육 실시 목적 및 교육대상 정비(안 제17조)

3. 검토보고 요지 (보고자 : 전문위원 신록휴)

○ 먼저, 이 조례안 개정 배경을 살펴보면,

- ▶ 최근 발표된 통계청 자료에 의하면 ‘21년 3분기 우리나라 합계 출산률은 0.82명으로 4년 연속 1.0명을 밑돌 전망이며, 3분기 출생아수는 1981년 관련통계가 작성된 이래 최소치인 6만

6,563명(전년비 △3.4%) 기록하였음. 한편, 대구지역은 자연인구 감소에 더해 작년 한 해 약 1만 7천명의 인구 순유출을 기록하는 등 비수도권 가운데 경남, 경북과 함께 가장 많은 인구 순유출을 보이는 등 이중고를 겪고 있는 상황임. 이러한 현실 인식을 바탕으로 인구정책에 대한 대전환을 시도하고, 인구정책사업에 대한 재정지원 근거를 마련하고자, 이번 조례 개정을 하려는 것임.

○ 다음으로, 개정 조례안의 주요내용을 살펴보면

- ▶ 이 조례안은 본칙 6개장 21개조 구성되어 있으며, 장별 주요 내용은 다음과 같음.
- ▶ **안 제1장 총칙(안 제1조 ~ 안 제4조)**
 - **안 제1조에서는** 조례의 목적을 인구정책을 통해 대구시민의 삶의 질 향상과 대구광역시 발전을 도모하기 위한 것임을 밝히고 있으며,
 - **안 제2조에서는** 조례에서 사용하고 있는 “인구정책”, “인구교육” 등의 용어를 정의하고 있음.
 - **안 제3조에서는** 시장에게 인구 구조와 규모를 개선하기 위하여 인구정책을 적극 발굴하여 추진하도록 의무를 부여하며, 인구정책에 대한 시민의 이해와 관심 제고를 위한 노력을 촉구함.
 - **안 제4조에서는** 인구정책에 관하여서는 특별한 경우를 제외하고는 다른 조례에 우선한다고 명시하여, 인구정책에 관한 본 조례의 지위를 확고히 함.

▶ 안 제2장 인구정책 기본계획(안 제5조 ~ 안 제8조)

- **안 제5조에서는** 「저출산·고령사회기본법」 제20조에 따른 저출산·고령사회 기본계획을 고려한, 시의 인구정책 기본계획을 5년마다 수립하도록 의무를 부여하고 있으며, 시 기본계획 수립시 교육청, 구·군 등 관계기관에 행정협조를 요청할 수 있도록 규정하였음.
- **안 제6조에서는** 5년마다 수립되는 기본계획에, 연도별 시행계획을 연동하여 수립·시행하고, 추진실적을 평가하여 그 결과를 인구정책에 반영토록 하였음.
- **안 제7조에서는** 인구정책사업의 내용을 적시하고 있으며,

1. 일자리·문화·복지·주택·교육·교통 등 정주여건 개선사업
1. 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위한 사업
2. 가족친화 및 양성평등한 사회환경 조성사업
3. 인구유입 및 유출방지를 위한 사업
4. 전입 및 지역 정착 지원 사업
5. 인구구조·사회경제적 변화 분석 등 인구관련 조사·연구 사업
6. 전문가 및 시민 의견수렴을 위한 포럼, 토론회, 간담회 등 행사
7. 그 밖에 인구정책 추진을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사업

- **안 제8조에서는** 인구정책 사업추진을 위한 행정적·재정적 지원에 관한 근거 규정을 마련하였음.

이는 지방재정법 제17조(기부 또는 보조의 제한)¹³⁾에서 지방자치단체가

13) 지방재정법 제17조(기부 또는 보조의 제한)① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요

권장하는 사업을 시행할 경우 해당사업의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있어야 한다고 명시되어 있어, 시의 인구정책사업에 대한 지출 근거를 마련하기 위한 것으로 보임. 이와 관련, '22년 본예산 편성 전 인구정책사업을 위한 조례개정이 선행되지 못한 점은 다소 아쉬운 부분임.

▶ **안 제4장 대구광역시 인구정책조정위원회(안 제9조 ~ 안 제16조)**

- **안 제9조에서부터 안 제10조에서는** 인구정책조정위원회 설치와, 위원회 기능에 관한 사항을 규정하였음.
- **안 제11조에서부터 안 제12조에서는** 인구정책조정위원회 위원 구성 및 임기에 관한 사항을 명시하였음.

< 인구정책조정위원회 구성 및 임기(안) >

구 분		개정(안)
위원회 구 성 안 제11조, 안 제12조	위원수	15명 이상 20명 이내 (위원장1, 부위원장1)
	위원장	행정부시장
	부위원장	민간위원 중에서 호선(互選)
	위원 자격	① 인구정책 관련 업무부서의 실·국·본부장 ② 대구광역시 교육청에서 추천한 3급이상 공무원 1명 ③ 인구정책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 전문가 ④ 그밖에 인구정책 추진을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사람 ※ 위원의 제척·기피·회피 등에 대해서는 대구광역시 각종 위원회 구성 및 운영 조례
	위원 임기	2년(한차례 연임可) ※ 사임 등으로 새로 위촉된 위원은 전임위원 임기의 남은 기간

- **안 제13조에서는** 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회 업무를 총괄

한다고 규정하고 있으며, 위원장이 부득이한 사유로 직무수행이 불가능한 경우 부위원장이 직무를 대행하도록 하고, 부위원장이 대행할 수 없는 경우에는 위원장이 미리 지명하도록 하여, 위원회 운영의 탄력성을 제고하였음.

- **안 제14조에서는** 위원회의 회의 소집, 의사정족수, 회의 의결 방법, 간사 규정을 명시하였고,

▶회의 소집요구 : 위원장 또는 위원 1/3 이상 요구
 ▶의사 정족수 : 재적의원 과반수 출석, ▶의결 정족수 : 출석위원 과반수 찬성
 ▶간 사 : 인구정책 총괄부서의 장

- **안 제15조부터 안 제16조까지는** 위원회 운영에 필요한 관련 공무원 및 전문가 의견 청취, 위원회 참석 수당 등을 규정하였음.

▶ **안 제5장 인구교육(안 제17조 ~ 안 제19조)**

- **안 제17조에서는** 시민을 대상으로 저출산 고령화, 인구 이동 등 지역 인구 규모 및 구조 변화에 따른 사회적·경제적 영향 등에 관한 사항과, 결혼·출산, 양성평등 및 가족친화와 관련한 인구교육프로그램 운영과 관련한 사항을 위해 노력해야 함을 규정하였음.

같은 조 제2항에서는 신혼부부, 대학생 등에게 맞춤형 인구교육을 실시할 수 있도록 하였고, 같은 조 제3항과 제4항에서는 전문교육기관, 관련협회 등에 인구교육을 위탁할 수 있도록 하고, 예산지원도 가능하도록 하였음. 한편, 대구시는 현재 출산보육과 등 개별 부서에서 위탁 시행하는 인구교육 프로그램을 보다 확대·다양화하여 지역사회 저변에 공감대를 형성하고, 인구정책 순응도를 높이기 위한 행·재정적 지원에 적극 나서야 할 것임.

- **안 제18조부터 안 제19조에서는** 체계적인 인구교육을 위한 전문인력

양성과 프로그램 개발 및 홍보를 실시할 수 있도록 하여, 정책의 지속가능성 제고하였음..

▶ 안 제6장 보칙(안 제20조 ~ 안 제21조)

- 안 제20조에서는 인구정책 추진에 공로가 있는 개인, 기업, 단체 등에 대해 「대구광역시 각종 포상운영 조례」에 따라 포상할 수 있도록 하였으며,
- 안 제21조에서는 실무 운영에 필요한 시행규칙 제정 근거를 마련하였음.

○ 개정조례안 시행에 따른 소요비용 추계를 살펴보면,

- ▶ 5년간(2022년 ~ 2025년) 비용 추계치는 250억원정도로 추산됨.

(단위 : 천원)

구 분		1차년도 (2022년)	2차년도 (2023년)	3차년도 (2024년)	4차년도 (2025년)	5차년도 (2026년)	계
세 출		5,000,000	6,500,000	4,500,000	4,500,000	4,500,000	25,000,000
	전입 및 지역 정착지원사업	5,000,000	6,500,000	4,500,000	4,500,000	4,500,000	25,000,000
재 원	소 계	5,000,000	6,500,000	4,500,000	4,500,000	4,500,000	25,000,000
	시 비	5,000,000	6,500,000	4,500,000	4,500,000	4,500,000	25,000,000
	국 비						

○ 이상에서 보고 드린 바와 같이

- ▶ 최근 발표된 통계청 장래인구추계('20~'70년)¹⁴결과 우리나라

14) 통계청발표('21.12.8.) 장래인구추계(2020년~2070년)

총인구, 인구성장률, 출생아수 및 사망자수 등 11개 부분 추계결과 발표

총인구는 2020년 5,184만 명에서 2070년 3,766만 명으로 감소한다는 절망적인 예측치가 나오고 있으며, 아울러 우리 지역의 경우 청년층의 인구 이탈 가속화로 더욱 큰 어려움에 직면하고 있음. 인구정책은 지방자치단체의 역량으로는 분명한 한계가 있으며, 범국가적인 정책역량과 국민의 인식개선이 뒤따라야 그 효과를 충분히 기대할 수 있을 것임. 대구시는 이번 개정조례안을 통해 지자체 역량을 최대한 집중함으로써, 인구정책에 대한 보다 과감한 정책전환을 시도하고, 인구 감소에 적극적으로 대응하고자 본 조례 개정을 준비한 것으로 보임.

- ▶ 다만, 개정조례안 시행에 따른 정책사업 추진 시 적지 않은 예산이 투입될 것으로 보이는 바, 정책효과에 대한 충분한 사전 검토와 사후분석이 뒤따라야 할 것이며, 장기적 관점에서 저출산-고령화를 대비한 종합적이고 체계적인 인구정책을 마련할 수 있도록 노력해야 할 것임.

참 고

행정안전부 ‘인구감소지역’ 보도 자료[10.18]

‘인구감소지역’ 89곳 지정, 지방 살리기 본격 나선다!

- 행안부, 89개 지역을 인구감소지역으로 지정, 행정·재정적 지원 추진 -

- 행정안전부(장관 전해철)는 지역 인구감소 위기에 효과적으로 대응하기 위하여 ‘인구감소지역’을 지정·고시하고 행정·재정적 지원을 추진해 나갈 계획이라고 밝혔다.
- 지역의 인구감소 문제가 심각해짐에 따라, 정부는 지난해 말 「국가균형발전 특별법」 개정과 금년 6월 동법 시행령을 개정하여 인구감소지역을 지정하고 지원할 법적 근거를 마련하였다.
- 이번 인구감소지역 지정은 최근 자연적 인구감소와 사회적 인구유출로 지역사회의 활력이 저하되는 악순환을 해소할 수 있는 기반이 마련되었다는 점에서 큰 의의가 있다.
- 행정안전부는 전문 연구기관과 협력하여 각계 전문가 의견수렴, 관계부처 협의 등 과정을 통해 인구감소지수를 개발하고, 이에 근거하여 인구감소지역을 지정·고시(10.19일부터 효력 발생)하였다.
- 다양한 원인과 문제가 복잡하게 나타나는 인구감소 현상이 인구감소지수에 반영되도록, 지표선정과 지수개발의 공정성 및 객관성을 최대한 담보하도록 노력하였다.
- 우선 인구감소지수를 구성하는 지표는 ▲법적 고려사항과의 부합성, ▲통계자료의 객관성, ▲인구감소 현상을 설명하는 대표성 등을 검토 후 인구증감률, 고령화비율, 조출생률 등 8개 지표*를 최종 선정하고, 통계기법 활용으로 지표별 가중치를 부여하여, 이를 종합한 ‘인구감소지수’를 최종적으로 산정하였다.

* (8개 지표) 연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화

비율, 유소년비율, 조출생률, 재정자립도

- 지역별 자연적 인구증감 및 사회적 이동 관련 지표가 종합적으로 포함된 인구감소지수는 향후 정부 및 지자체가 **인구활력 정책의 입안, 목표 설정, 효과분석** 등 의사결정 과정에서 폭넓게 **활용**할 수 있다는 점에서 의미가 크다.

□ 행정안전부는 **인구감소지수를 바탕으로 인구감소지역 지정(안)을 발표**하였다.

- 인구감소지역 지정(안)은 현장의 의견을 반영하기 위한 지자체, 관계부처 등과의 협의, 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 최종 확정되었다.
- 인구감소지역으로 지정되는 지역의 **세부 내용**은 다음과 같다.

【 인구감소지역 지정 현황 】

부산 (3)	동구 서구 영도구
대구 (2)	남구 서구
인천 (2)	강화군 옹진군
경기 (2)	가평군 연천군
강원 (12)	고성군 삼척시 양구군 양양군 영월군 정선군 철원군 태백시 평창군 홍천군화천군 횡성군
충북 (6)	괴산군 단양군 보은군 영동군 옥천군 제천시
충남 (9)	공주시 금산군 논산시 보령시 부여군 서천군 예산군 청양군 태안군
전북 (10)	고창군 김제시 남원시 무주군 부안군 순창군 임실군 장수군 정읍시 진안군
전남 (16)	강진군 고흥군 곡성군 구례군 담양군 보성군 신안군 영광군 영암군 완도군장성군 장흥군 진도군 함평군 해남군 화순군
경북 (16)	고령군 군위군 문경시 봉화군 상주시 성주군 안동시 영덕군 영양군 영주시영천시 울릉군 울진군 의성군 청도군 청송군
경남 (11)	거창군 고성군 남해군 밀양시 산청군 의령군 창녕군 하동군 함안군 함양군합천군

4. 질의 및 답변요지

질 의	답 변
○ 행안부에서 발표한 인구감소 지역으로 대구에는 서구, 남구가 지정되었죠? 특별관리지역인 서구, 남구에 대해 이 조례 규정된 사업 외에 시에서 특별한 대책을 갖고 있나요?	○ 네, 서구, 남구는 정부에서 인구감소 지역으로 지정하면서, 지방소비세 인상에 따른 재원 1조원을 마련할 계획이고, 내년의 경우 7,500억원 정도의 예산이 전국의 인구감소 지역에 배분이 될 것으로 파악하고 있음. 예산이 배정되면, 구군단위의 인구사업(정책)에 대해서 지원할 수 있는 정책을 구상하도록 하겠음.
○ 정부에서 지방에 예산을 교부한다고 하더라도, 형식적인 배분에 그칠 것으로 우려되는데, 청년인구 및 저출산에 대해 대구시는 특단의 대책을 마련해 주기 바람.	○ 네, 그렇게 하도록 하겠음.
○ 조례에서 시행하는 정책사업이 일시적인 효과에 그칠 것으로 보이는데, 인구감소에 대해 근본대책은 아니라고 생각함. 출산장려대책이 중요하다고 생각하는데?	○ 내년 예산에 여성청소년교육국 등에 출산장려, 다자녀가구를 위한 정책사업이 대폭 늘어났음. 향후에도 계속해서 관심을 갖고 확대·강화하도록 하겠음.
○ 조례개정의 핵심은 별도의 재정지원이 목적으로 보이는데 맞나요?	○ 네, 재정지원이 현실적인 부분임.
○ 공직선거법상 기부행위 상시제한 등 법상 문제는 없나요?	○ 조례에 구체적 근거를 두고 조례 별표에 상세하게 규정하여, 공직선거법상 문제 없이 준비하였음.
○ 인구정책을 담당하는 부서를 확대하거나 조직을 보강하는 것이 필요할 것으로 보임. 적극 검토해 주시기 바람.	○ 네, 향후 조직진단 등을 통해 충분히 검토하도록 하겠음.
○ 다자녀 가구에 대한 기준이 따로 있는지? 혜택 기준을 좀 더 확대해서 취득세 등 세금감면을 2자녀로 확대하는 등의 적극적인 정책검토를 부탁드림.	○ 다자녀 가구에 대한 법상 기준은 따로 없는 것으로 알고 있으며, 자치단체별 정책기준에 따르고 있음. 2자녀에 대한 다양한 혜택 강화 방안에 대해서도 적극 검토하겠음.

5. 토론요지

○ 없 음

6. 수정안 요지

○ 없 음

7. 심사결과

○ 원안 가결(재석의원 전원찬성)

8. 소수의견 요지

○ 없 음

9. 기타 필요한 사항

○ 없 음