

저출산 대응 지방자치 단체의 역할¹⁾

*The Role of Local Government for
Effective Population Policy in Korea*



이상림 한국보건사회연구원 부연구위원

인구정책은 인구의 변화 및 구조를 개선하고자 하는 매우 포괄적 범위의 정책행위로, 중앙정부부터 지역사회에 이르는 다양한 정책 주체들의 중층적 참여를 요구한다. 우리나라에서 지방자치단체는 중앙정부의 저출산·고령화 정책을 공동으로 수행하고, 추가적 지원을 통해 중앙정부의 인구정책을 지원하며, 다양한 지역 자원을 활용하여 정책을 전달하는 중요한 기능을 맡고 있다. 그러나 인구구조의 고령화의 수준과 진행의 속도와 내용, 그리고 원인의 지역 간 차이가 존재하는 가운데, 이러한 차별성에 대응하는 지자체 차원의 적극적인 인구정책은 매우 부족한 실정이다. 지자체는 지역의 인구문제에 대응하기 위한 차별적인 내용의 인구정책 마련이 필요하며, 또한 지자체 정책들의 인구정책적 효과를 높이기 위한 종합적 대응 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부와 지방자치단체 정책 담당자들의 인식개선과 제도 개선의 노력이 요구된다.

1. 들어가며

인구정책은 인구의 규모, 인구구조, 그리고 인구 자질 등의 인구변화와 사회, 경제, 정치적 목표 사이의 불균형을 예방, 연기, 혹은 완화하기 위한 직간접적 정책 행위로 정의될 수 있다. 인구정책은 인구변화를 결정하는 출생, 사망, 인구이동 등의 인구학적 요인들에 대한 대응들을 포함한다.²⁾ 인구정책은 그 범위가 매우 포괄적인데, 생물학적·행동적 변인들인 직접적 결정인자(proximate determinants), 교육, 사회경제

적 지위, 젠더 이슈들과 같은 매개 결정인자(proximate determinants), 문화적 규범, 사회인프라, 의사소통 채널, 사회제도 등의 맥락적 요인들(contextual factors)을 통해 직간접적으로 정책을 구현한다. 이렇기 때문에 인구정책은 그 내용과 영역의 구분이 불분명하고, 여러 가지 정책 영역들이 복잡하게 상호연계 되어 그 범위가 광범위하다는 특징이 있다. 영유아 발달과 여성의 경제참여에 기여할 수 있는 보육정책이 출산율을 제고하기 위한 출산정책의 중요 부분이 되는 것은 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

1) 이 글은 '이상림, 박종서, 안세아(2012). 중앙정부와 지방정부의 저출산정책 연계방안, 한국보건사회연구원'의 일부를 포함하고 있음.

2) May, John F.(2012). *World Population Policies: Their Origin, Evolution, and Impact*. Springer, New York.

우리나라의 대표적인 인구정책이라고 할 수 있는 <저출산·고령사회 기본계획>(이하 <기본계획>)은 『저출산·고령사회 기본법』에 의거하여 저출산·고령사회 위원회(위원장: 대통령)의 심의를 거쳐 5년마다 우리사회 저출산과 인구구조 고령화에 대한 정책 대응 방안들을 제시한다. 특히 제 2차 <기본계획>은 ‘출산과 양육에 유리한 환경조성’, ‘고령사회 삶의 질 향상 기반구축’, ‘성장동력 확보 및 분야별 제도개선’, ‘저출산·고령화 대응 사회적 분위기 조성’ 등 4대 분야로 구분되어 총 231개의 세부과제를 제시하고 있는데, 이러한 정책 구성은 인구정책의 포괄성을 잘 드러낸다.

예를 들어 제 2차 <기본계획>의 저출산 영역의 추진과제들은 양육지원과 직장·사회환경 개선을 위한 ‘일과 가정의 양립 일상화’ 정책, 주택 지원정책과 임신·출산 관련 의료지원이 포함된 ‘결혼·출산·양육부담의 경감’ 정책 등 다양한 차원의 정책들이 포함되어 있다. 더불어 성장동력 확보 영역의 추진과제는 여성 및 이주 노동력 활용을 포함한 인적 자원 활용 방안 및 고령화 대응 경제사회 제도 개선 등을 포함하는데, 이를 통해 복지지원 형태의 정책들을 넘어서는 거시적 영역의 정책들을 인구정책의 일부로 담아내고 있다.

이와 같이 인구정책이 다층적 층위의 매우 폭넓고 다양한 저출산 정책들을 포괄하고 있는 만큼, 정책의 실행주체도 다양하게 구성된다. 우리나라의 <기본계획>도 다양한 중앙부처들과 지방자치단체들의 정책 활동과제들을 포함하며, 중앙부처들과 지방자치단체들은 매년 기본계획에 대한 시행계획을 제출하며 매년 시행

계획에 대한 추진성과 평가를 받고 있다. 더불어 <기본계획>은 지역 사회와 민간의 참여를 유도하고 있다.

우리사회가 당면하고 있는 저출산과 인구구조 고령화 문제는 소수의 원인으로 환원하여 설명될 수 없으며, 이러한 측면에서 저출산 정책은 중앙정부는 물론이고, 지방정부도 정책 개발과 실행의 중요한 축을 담당한다. 그러나 지방자치단체들이 당면하고 있는 지역 단위의 구체적인 인구문제의 내용이나 이에 대한 대응 역할에서는, 중앙정부와는 물론이고, 지방자치단체들 간에서도 일정 부분 차이가 존재할 수밖에 없다.

이렇게 지방자치단체가 당면하고 있는 인구문제의 비동질성은 지방자치단체의 실정에 맞는 독자적인 인구정책을 실행하여야 한다는 것을 보여준다. 그러나 우리 지방자치단체들의 인구정책은 대부분 중앙정부의 실행책임을 위임받아 중앙정부와 공동으로 추진하는 공동사업들이 대부분을 차지하면서, 예산 자원의 활용이나 독자적 정책의 실현에 있어서 구조적 제약을 받게 된다. 더불어 인구정책을 위한 자원의 투여가 중앙정부 차원의 관심사인 출산력 제고에 집중하게 되면서 인구유출과 같은 지역의 인구구조 변화 문제에 대한 직접적 대응은 주요 인구정책으로 다뤄지지 않고 있다.

이 글은 우리나라 지방자치단체들이 경험하고 있는 인구구조 변화의 수준, 내용, 그리고 원인의 차이들을 보여주고, 지방자치단체들이 현재 수행하고 있는 인구정책의 현황과 그 문제점들을 살펴본다. 그리고 이러한 내용들을 바탕으로 결론에서는 지방자치단체의 인구정책이 나아갈 바를 간략히 논하고자 한다.

2. 지방자치단체 단위 인구정책의 필요성

1) 지역단위에서의 저출산 고령화의 파급효과

저출산이 지역의 사회에 영향을 미치게 되는 메커니즘과 그 영향력의 수준은 국가 차원의 그것과 차이가 존재할 수 있다. 그 가장 큰 이유는 인구가동의 영향과 인구변화에 대한 지역 차원의 민감성 때문이라고 할 수 있을 것이다. 지역에서 저출산·고령화는 지역의 사회·경제에 부정적 파급효과를 초래하고, 이에 따라 거주자들은 더 나은 환경을 찾아 다른 지역으로 이동하게 된다. 이는 다시 지역 인구구조와 생활 여건을 더욱 악화시키는 악순환을 발생시킨다. 이렇게 지역 수준의 저출산 고령화의 영향이 발생되는 메커니즘을 Elis는 다음과 같이 설명하고 있다.³⁾

일본에서 저출산 및 인구구조 고령화가 지역 경제에 미치는 영향과 메커니즘에 관한 Elis의 이론적 설명은 인구유출에 따른 인구감소 측면의 중요성을 강조하고 있다. 그에 따르면 저출산·고령화가 지역경제에 영향을 미치는 메커니즘은 크게 인구 감소, 상업 및 생산 분야에서의 경제활동 감소, 그리고 지방자치단체의 세수 감소가 주요 요인으로 작용한다.

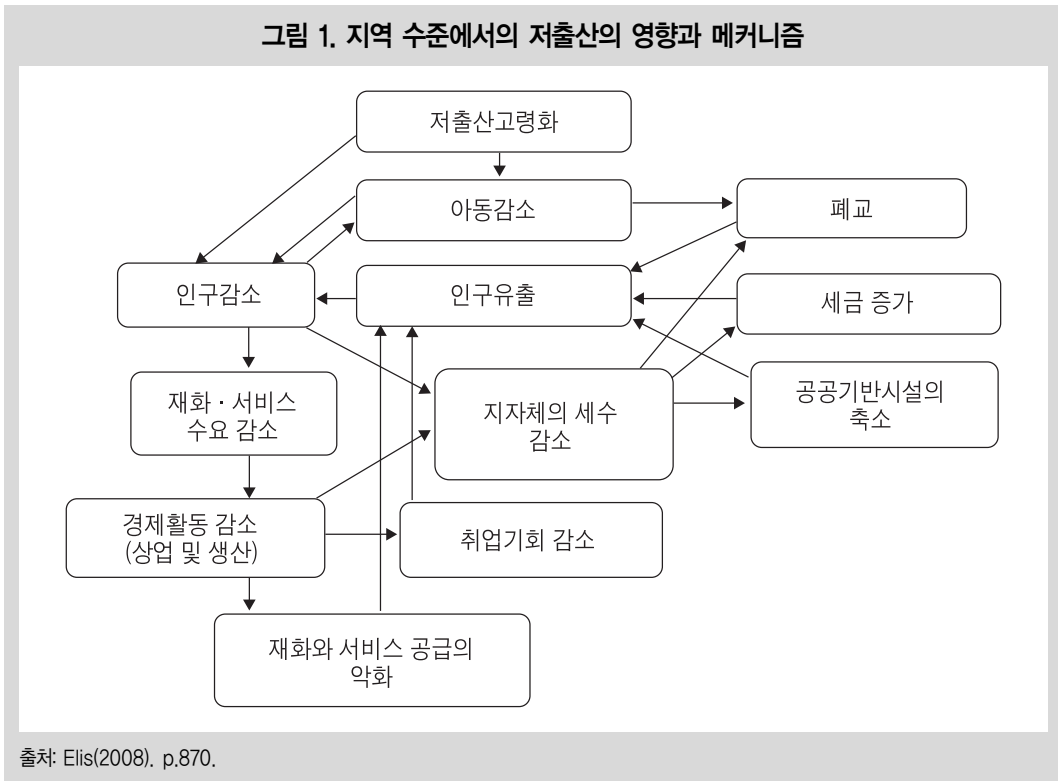
지역에서 저출산 고령화에 따른 인구의 감소는 지역 차원의 재화와 및 서비스의 수요를 감소시키고, 이에 따른 지자체의 세수 감소와 그

로 인한 재정 악화는 일인당 세금의 증가와 공공 인프라 사업의 축소, 교육 환경 악화 경향을 심화시킨다. 또한 지역 경기가 침체되면서 취업 기회 감소와 재화 및 서비스 공급의 악화로 이어지게 된다. 이는 다시 지역 인구유출의 주요 요인으로 작용하여 인구 감소를 더욱 가속화한다. 또한 인구 및 경제활동의 감소에서 비롯된 지방자치단체의 세수 감소는 지역주민이 부담하는 세금을 증가시키고, 이는 다시 지역의 인구유출로 이어지게 된다.

더불어 지방에서 나타나는 저출산에 따른 아동인구의 감소는 학생 수 감소에 따른 폐교의 증가와 같이 교육환경을 악화시키고, 이는 젊은 세대 가족들이 더 나은 자녀 교육환경을 찾아 다른 지역으로의 유출을 증가시키는 원인이 된다. 이러한 지역 경제의 침체와 지방정부의 역량 약화, 그리고 교육 등 생활의 악화는 다시 인구의 유출을 강화시키는 요인으로 작용하며, 지역 사회에서의 출산 수준을 더욱 떨어뜨리는 결과를 초래할 수 있다. 위와 같은 저출산·고령화의 순환적 악영향과 유사한 사례들은 우리의 농촌지역에서도 쉽게 발견된다. 이러한 악순환 구조는 인구구조 고령화에 따른 부정적 파급효과가 몇몇 주요 요인에 초점을 둔 정책 대응으로는 해결될 수 없는 구조적인 문제임을 시사한다. 동시에 저출산·고령화에 대한 지역 차원의 선제적 대응이 마련되지 않을 경우에는 부정적 영향을 완화시킬 기회를 놓칠 수 있음을 의미하기도 한다.

3) Elis, V.(2008). "The Impact of the Ageing Society on Regional Economies" in F. Coulmas, H. Conrad, A. Schad-Seifert and G. Vogt. (ed.) *The Demographic Challenge: a Handbook about Japan*. Leiden: Brill: pp.861~878.

그림 1. 지역 수준에서의 저출산의 영향과 메커니즘



이와 같은 지방 차원의 저출산·고령화 효과의 악순환 구조를 고려하면 지방자치단체 수준의 인구정책은 중앙정부의 인구정책과 차별적 의의와 특성을 갖는다. 지방자치단체의 저출산 정책은 국가적 저출산에 대한 정책 책임의 공유와 지역 주민들의 복지수준 향상에 기여의 의미뿐만 아니라, 해당 지역의 지속적인 발전과 존립을 위한 필수적 전략의 의미를 갖는다.⁴⁾ 이는

저출산 정책에서 지방 정부의 더욱 적극적인 수행의 필요성을 말해준다.

2) 국내 지역 간 인구구조 변화의 차별성

저출산 현상의 지속과 이로 인한 인구구조 고령화의 빠른 진전의 문제는 국내 모든 지역 차원에서도 나타나는 현상이다. 그러나 지역별 고

4) 인구의 부족과 유출 수준이 심각한 지방자치단체 차원의 저출산 정책은 인구의 양적 관리의 측면이 강하기 때문에 인구정책의 성격이 갖게 됨. 실제로 다수의 지자체, 특히 농촌 지역의 지자체들에서는 저출산 정책사업들을 '인구 늘리기'의 관점에서 실시하고 있음(예: 부산시 중구 인구관리에 관한 조례, 고성군 인구늘리기 지원에 관한 조례, 동해시 인구늘리기시책 지원에 관한 조례, 괴산군 인구증가시책 지원에 관한 조례 등). 이렇게 인구증가의 관점의 접근이 갖는 가장 큰 차이점은 출산장려뿐만 아니라, 인구 특히 젊은 인구의 유입을 유도하고자 한다는 점임. 가장 대표적인 정책사업은 농촌지역 지자체에서 실시하는 '미혼남성 국제결혼지원' 사업임.

령화의 수준과 전개 속도 그리고 원인에 있어서 는 지역별 차이를 드러낸다.

우선 광역자치단체별 노인인구 비율의 변화를 살펴보면, 현재 고령화 수준이 높은 지역들은 앞으로도 계속적으로 높은 수준의 고령화를 유지할 것으로 예상된다(표 1). 2010년 현재 노인인구 비율이 가장 높은 지역은 전남, 경북, 강원 등이며, 반대로 가장 낮은 지역은 광주, 대전, 경기 등이다. 이러한 순서는 2040년에도 거의 그대로 나타나는데, 노인인구 비율 순위의 변화는 광주, 울산 등에서 낮은 수준(3위 변화)으로 그친다.

하지만 노인인구 비율의 증가 속도에서는 큰 차이가 있는데, 현재 노인인구 비중이 낮은 지역들에서 그 증가 속도가 두드러지게 빠르게 나타난다. 2010년에서 2040년 사이 노인인구 증가 속도가 가장 빠른 지역들은 울산(326.5%), 인천(248.8%), 경기(231.0%) 대전(230.2%) 등으로 현재 노인인구 비율이 무려 3배 이상 빠르게 증가하는 것으로 나타난다. 이러한 빠른 고령화 속도는 고령화에 따른 사회·경제적 충격이 상대적으로 더 클 수 있음을 시사하는데, 지방자치단체별로 지역의 고령화 추이에 맞는 대응방안 모색이 필요할 것이다.

표 1. 지역 인구구조 변화의 차이

(단위: %)

구분	노인인구 비율			총부양비		
	2010년	2040년	증가율(2010~2040)	2010년	2040년	증가율(2010~2040)
전국	11.0	32.3	193.6	37.3	77.0	106.4
서울	9.3	30.2	224.7	30.4	67.6	122.4
부산	11.4	35.9	214.9	33.6	83.4	148.2
대구	10.1	32.7	223.8	35.5	77.3	117.7
인천	8.6	30.0	248.8	33.6	71.0	111.3
광주	8.9	27.2	205.6	37.6	66.9	77.9
대전	8.6	28.4	230.2	34.9	69.1	98.0
울산	6.8	29.0	326.5	33.2	70.1	111.1
경기	8.7	28.8	231.0	36.3	70.1	93.1
강원	15.2	38.7	154.6	44.8	94.3	110.5
충북	13.7	35.3	157.7	43.0	86.7	101.6
충남	15.2	36.1	137.5	45.8	89.4	95.2
전북	16.2	38.4	137.0	48.1	97.1	101.9
전남	20.1	42.5	111.4	56.2	108.8	93.6
경북	16.4	39.6	141.5	45.7	98.6	115.8
경남	12.2	34.5	182.8	41.5	85.0	104.8
제주	12.6	35.0	177.8	46.4	89.6	93.1

자료: KOSIS, 장래인구추계 통계

한편 사회가 감당하여야 하는 총부양(아동 및 노인)의 부담을 의미하는 총부양비의 분포도 노인인구비율의 분포와 비슷할 것으로 예측되는데, 2040년 지역별 노인인구 비율과 총부양비의 분포는 서로 유사하게 나타난다. 그러나 각각의 증가 속도에서는 상대적 차이가 나타나는데, 두 지수 증가율의 상대적 크기를 선형표준화(Linear Scaling Methodology)⁵⁾을 사용하여 비교하여 볼 수 있다(표 2). 이러한 차이가 발생한 원인은 현재의 노인인구 비율과 연령별 순인구이동률의 차이에서 비롯된다고 할 수 있다. 결론적으로 지역 수준의 인구구조의 고령화 양상은 다양한 인구학적 요인들에 의해 다르게 진행되고 있음을 확인할 수 있다.

지역단위 인구구조 고령화의 진행에서 차이가 나타나는 가장 큰 원인은 현재의 인구구조의 분포 때문이라고 할 수 있으며, 인구이동 역시 이러한 차별적 전개에 큰 영향을 미치는 것으로 나타난다. 인구이동이 지역별 인구구조 고령화에 미치는 영향을 알아보기 위하여 장래인구 추계의 일반가정 인구추계(중위추계)와 인구이동이 없을 경우를 가정한 2040년의 인구추계 결과를 비교해 보았다(표 3). 분석 결과를 보면 추

계가정에 따라 노인인구 비율이 크게 달라지는 것을 알 수 있는데, 예를 들어 일반적 추계가 정에서 노인인구 비율이 가장 낮은 수준(50.6%, 12위)이라고 할 수 있는 서울의 경우, 무이동 가정에서는 노인인구 비율이 크게 높아져 3번째(57.3%)로 높은 수준을 보였다. 반대로 전북과 충남의 경우에는 노인인구 비율이 각각 3위(75.8%), 5위(68.3%)에서, 12위(54.3%), 14위(50.2%)로 크게 낮아졌다.

전반적으로 시단위 지역에서는 무이동 가정에서 노인인구비율이 크게 높아졌고, 도단위 지역에서는 반대의 양상이 나타났다. 이는 도시 지역의 낮은 고령화 수준은 인구유입에 의해, 반대로 농촌 지역의 높은 고령화 수준은 인구유출에 의해 심화되고 있음을 보여준다. 이러한 결과는 향후 지역 간의 인구구조 고령화 수준 차이는 지속적인 인구이동에 의해 더욱 심화될 것임을 의미한다.

실제로 현재 고령화 수준이 높은 몇몇 지자체들(전남, 부산, 대구 등)에서는 경제, 사회의 침체로 인하여 지속적으로 인구유출이 나타나고, 이것이 다시 지역의 경제활력과 사회활력의 약화를 가속화하는 악순환이 발견되고 있다.⁶⁾ 그

표 2. 노인인구비율과 총부양비의 상대적 증가 분포

노인인구 비율 증가가 더 높은 지역	총부양비 증가가 더 높은 지역
인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 제주	서울, 부산, 대구, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남

자료: KOSIS, 인구추계 통계

5) 선형표준화 방법은 관측치의 수가 적거나 정규분포가 아닌 경우에 유용하게 사용될 수 있는데, 각각의 수치를 0과 1 사이로 선형화하여 상대적 크기를 비교할 수 있다. 식은 다음과 같은데, y_{ij} 는 표준화 값, i 는 지역, j 는 변수를 나타낸다.

$$y_{ij} = \frac{x_{ij} - \text{Min}(x_j)}{\text{Max}(x_j) - \text{Min}(x_j)}$$

표 3. 인구추계 가정에 따른 노인인구 비율의 차이(2040)

(단위: %)

구분	일반추계		무이동 가정		변화	
	노인인구비율(A)	순위(B)	노인인구비율(C)	순위(D)	대비비(C)/(A)	순위변동(D)-(B)
서울	50.6	12	57.3	3	1.13	9
부산	65.8	8	59.3	1	0.90	7
대구	57.9	10	56.5	4	0.98	6
인천	51.3	11	55.7	6	1.09	5
광주	45.4	16	46.9	16	1.03	0
대전	48.0	15	49.7	15	1.04	0
울산	49.3	13	55.1	7	1.12	6
경기	49.0	14	54.7	11	1.12	3
강원	75.1	4	56.4	5	0.75	-1
충북	66.0	7	52.5	13	0.80	-6
충남	68.3	5	50.2	14	0.73	-9
전북	75.8	3	54.3	12	0.72	-9
전남	88.8	1	57.4	2	0.65	-1
경북	78.6	2	54.9	10	0.70	-8
경남	63.9	9	55.1	8	0.86	1
제주	66.4	6	55.1	9	0.83	-3

자료: KOSIS, 장래인구추계 통계

러므로 중앙정부 차원의 인구정책과는 달리 지역 차원에서는 인구유출 문제를 심각한 인구문제로 다뤄져야 할 것이다.

이상과 같이 지역별 인구구조 고령화의 추이를 살펴보면 지역 단위에서 진행되고 있는 인구구조의 변화는 그 수준과 내용 면에서 많은 차이가 나타나고 있다. 그리고 지역 차원의 인구고령화는 국가 차원의 고령화와는 달리 인구이동에 의해 크게 영향을 받고 있다는 사실이 확인된다. 이러한 결과들은 지방자치단체가 당면하는 인구문제의 차별성을 나타내며, 이에 따라

지방자치단체의 인구정책에도 지역의 차별성이 반영될 필요가 있다.

3. 우리나라 지방자치단체의 인구정책 현황과 한계

중앙정부는 <기본계획>에서 알 수 있듯이 전국단위의 인구현상에 대해 거시적 정책 방향을 설정하고, 이를 위한 예산을 마련하여 지방정부와 공동으로 사업을 진행하거나 혹은 지원하는

6) 허문구 외(2013). 지역의 인구경쟁력 분석과 정책적 시사점, 산업연구원.

역할을 맡고 있다. 더불어 거시적 제도개선을 통하여 출산 및 양육 환경 개선에 기여할 수 있도록 하는 역할을 수행하고 있다. 전자의 대표적 정책사업의 예로는 보육정책, 임신부 지원 정책 등이 있으며, 후자의 정책사업은 혼인지원을 위한 주택정책이나 출산휴가 등의 노동정책이 포함된다.

한편 우리나라 지방자치단체의 저출산·고령화 정책은 중앙정부와의 공동사업과 지자체 단독 사업으로 구분할 수 있다. 지방자치단체 인구정책 사업들 중에는 중앙정부로부터 재원의 일부 또는 전부와 시행지침을 받아 중앙정부의 사업을 위임받는 공동사업이 있으며, 이러한 공동사업은 중앙정부의 공동사업을 그대로 수행하는 경우와 부족한 부분을 지자체의 상황에 맞게 지방정부가 추가 지원하는 보조 성격의 사업의 경우가 있다. 보육 사업이나 임신 및 출산 분야 의료서비스 사업들은 중앙정부와 함께 집행하는 공동사업의 대표적 예라고 할 수 있다. 지방자치단체는 중앙정부의 사업계획대로만

집행하는 것이 아니라 보육교사 지원 등 보육분야 정책사업들의 예에서 볼 수 있듯이 추가적으로 지원 내용을 확대하는 경우가 있으며, 영유아 예방접종에서 비용지원 접종 개수를 추가적으로 늘린 정책 사례들도 찾아볼 수 있다.

이러한 공동사업 외에도 지방정부는 중앙정부가 실시하지 않는 정책 사업들을 별도로 실행하는 지자체 단독 사업들도 다수 운영하고 있다. 가장 대표적인 정책사업들 중에는 출산 극복 캠페인과 같은 인식개선 사업과, 거의 모든 기초자치단체에서 실시하고 있는 출산지원금 지급 사업 등이 있다.

우리나라 인구정책에서 지방자치단체가 담당하는 예산 비중은 매우 높다고 할 수 있는데, 정부에서 발간한 <기본계획>의 <중앙부처 시행계획>과 <지방자치단체 시행계획>들을 살펴보면 <기본계획>의 전체 사업 예산 중 지방자치단체가 담당하는 부분은 지방비와 지자체 자체사업비를 포함할 경우 50% 수준에 이르는 것으로 나타난다(표 4). 이는 2012년 이후 크게 증가한

표 4. 중앙정부와 지자체의 저출산·고령화 정책사업 예산

(단위: 억원)

구분		2011 ¹⁾	2012 ²⁾	2013 ²⁾
전체 사업 (저출산, 고령화, 성장동력)	총계	160,082 (100.0)	219,760 (100.0)	266,343 (100.0)
	국비	99,569 (62.2)	110,649 (50.3)	130,727 (49.1)
	지방비	43,931 (27.4)	78,383 (35.7)	101,041 (37.9)
	자체사업비	16,582 (10.4)	30,728 (14.0)	34,575 (13.0)
저출산 분야	총계	84,748 (100.0)	178,643 (100.0)	141,158 (100.0)
	국비+지방비	73,950 (87.3)	144,068 (80.6)	110,430 (78.2)
	자체사업비	10,798 (12.7)	34,575 (19.4)	30,728 (21.8)

자료: 1) 제2차 저출산·고령사회 기본계획 2012년도 중앙부처 시행계획, 2012년 지방자치단체 시행계획
2) 제2차 저출산·고령사회 기본계획 2013년도 중앙부처 시행계획, 2013년 지방자치단체 시행계획

수치인데, 보편적 보육의 확대실시로 지자체의 부담 비중이 크게 상승한 것으로 판단된다.

한편 지방자치단체가 수행하고 있는 인구정책의 정책들은 사업의 수에서도 중앙정부의 그것을 압도하는 수준이다. 여기에 기초자치단체들이 실행하고 있는 사업들까지 합하면 그 수는 더욱 크게 증가한다(표 5). 이는 지방자치단체들이 예산의 공동부담 기능뿐만 아니라, 주민들과 접촉하며 직접적 사업들을 수행하는 인구정책의 전달체계에서 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다.

이와 같이 우리나라 인구정책에서 지방자치단체의 가장 중요한 역할은 정부의 저출산정책을 지역 현장에서 집행한다는 점에 있다. 그리고 지방자치단체는 이러한 정책전달뿐만 아니라, 중앙정부와 거의 대등한 수준의 정책예산 제공의 역할을 맡고 있다고 정리할 수 있다.

이상과 같은 우리나라 인구정책의 역할 구조는 사실상 많은 중앙정부의 저출산정책의 전달이라는 측면에서는 매우 체계적인 구조를 가지고 있으나, 지방자치단체의 현안과제 대응이라는 관점에서는 문제점들을 안고 있다고 할 수

있다. 우선 인구정책에서 지방자치단체의 역할이 중앙정부 정책에 대한 보조적 역할에 머물게 된다는 점을 지적할 수 있다. 지방자치단체의 인구정책 예산의 74.5%를 차지하는 공통사업의 경우에는 정부의 사업 지침에 따라 예산의 집행 및 사업의 운영이 결정되기 때문에 지방자치단체의 역할은 매우 제한적이다.

이러한 지방자치단체 역할의 제한은 자체사업 규모의 위축으로 연결된다. 자체사업들의 예산 규모의 측면에서 살펴보면 그 예산 규모가 상당히 작다는 것을 알 수 있다(표 6). <2013년 시행계획>을 기초로 산출한 개별 사업 당 평균은 13억 정도인데, 이는 중앙정부의 평균 사업비(공동사업 포함) 946.0억 원에 비해 매우 작은 수준임을 알 수 있다. 특히 대규모 예산이 소요되는 출산축하금 등의 사업을 제외한다면 지방자치단체의 자체사업의 규모는 더욱 작아진다. 참고로 2012년에 소요된 출산축하금, 출산 장려금 등의 예산규모(기초자치단체 예산 포함)는 서울 141.1억원, 대구 134.3억원, 충남 79.9억원 등에 이른다.⁷⁾ 인구정책에 효과가 큰 대형사업을 지자체에서 집행하기 어렵다는 사실은 지방자치

표 5. 중앙정부와 지자체의 저출산·고령화 정책사업 수

구분	2011 ¹⁾		2012 ²⁾		2013 ³⁾	
	중앙정부	지자체	중앙정부	지자체	중앙정부	지자체
계	255	999	245	1,908	245	2,669
저출산	-	588	96	1,138	95	1,597
고령화	-	282	87	549	92	731
성장동력	-	129	62	221	58	341

자료: 1) 제2차 저출산·고령사회 기본계획 2011년도 중앙부처 시행계획, 2011년 지방자치단체 시행계획
 2) 제2차 저출산·고령사회 기본계획 2012년도 중앙부처 시행계획, 2012년 지방자치단체 시행계획
 3) 제2차 저출산·고령사회 기본계획 2013년도 중앙부처 시행계획, 2013년 지방자치단체 시행계획

단체의 당면 현황에 적극적으로 대응하기 위한 역량이 위축되어 있음을 의미할 수 있다.

자체적 인구정책을 실행하기 위한 예산이 부족한 상황에서 지방자치단체는 행정 역량을 이용하여 다른 영역의 정책자원들을 인구정책의 일부로 이용할 수 있다. 예를 들어 서울시는 신혼부부 주거지원 정책으로 장기전세 우선(특별) 공급 사업을 벌이고 있는데, 이에 대한 예산은 서울시의 장기전세주택 공급사업(쉬프트)의 일환으로 실행되고 있다. 그리고 울산시와 전라북도에서 현대 자동차와 MOU를 체결하여 지역 내 거주하는 임신 및 출산 가정에 자동차 구입비를 할인해주는 '임신출산 가정 자동차 구입비할인' 사업을 진행하였다. 그러나 이러한 정책 사례는 예산규모와 정책 범위가 큰 일부 지자체에서 가능한 특별한 예라고 할 수 있다. 다른 지역들에는 임신부 주차구역 설치(대구 남구 등), 임신부 우대창구 운영(부산 진구 등), 다자녀 가구 일부 공공시설 이용료 할인과 같이 미시적 정책들에 그치고 있는 실정이다. 이와 같은 지방자치단체들 간 정책 역량의 차이는 지역

의 고령화 수준의 차이와 맞물려, 지역 간 정책 효과의 불균형 증대라는 또 다른 문제를 낳을 위험성마저 있다.

한편 지방자치단체 인구정책 사업규모의 제한과 함께 정책 내용의 제한도 문제로 지적될 수 있다. 지방자치단체들이 시행하는 인구정책들 중 많은 부분이 중앙정부의 사업지침을 받아 수행하는 공통사업에 집중되면서 지역 인구 문제의 특수성을 반영하는 차별적 정책들은 찾아보기가 매우 어렵다. 일부 보조적 자체사업들 중에서 정책 내용의 차별성이 나타나기도 하지만, 이는 인구문제 현황의 차이보다는 예산규모나 자립도와 같은 지방자치단체의 정책 역량의 차이에서 비롯된 것이 대부분이라고 할 수 있다. 특히 광역자치단체 정책의 일률성의 문제는 더욱 심각한데, 광역자치단체의 정책들 중에는 한 자녀 더 갖기 운동이나 미혼남녀 만남 주선 등의 일회성 행사들이 많이 나타나고 있다.

마지막으로 현재 지방자치단체 인구정책에서 지역 단위 인구문제에서 가장 중요한 요인들

표 6. 지자체의 자체사업 예산 및 건수

(단위: 억원, 개)

구분	2012 ¹⁾			2013 ²⁾		
	예산	사업수	평균 예산	예산	사업수	평균 예산
계	26,437	1,908	13.9	34,575	2,666	13.0
저출산	18,403	1,138	16.2	24,948	1,594	15.7
고령화	6,703	549	12.2	8,033	731	11.0
성장동력	1,331	221	6.0	1,594	341	4.7

자료: 1) 제2차 저출산·고령사회 기본계획 2012년 지방자치단체 시행계획
 2) 제2차 저출산·고령사회 기본계획 2013년 지방자치단체 시행계획

7) 제2차 저출산·고령사회 기본계획 2013년 지방자치단체 시행계획

중 하나인 인구이동에 대한 대응이 적극적으로 반영되고 있지 않다는 점은 인구구조의 개선이라는 맥락에서 매우 중요한 한계로 지적될 수 있다. 물론 지자체들, 특히 인구감소를 경험하고 있는 농촌 및 중소도시의 지자체들에서는 주민인구증가를 위해 다양한 노력을 기울이고 있지만, 대부분의 정책노력들은 지역 개발 차원에서만 다뤄지면서 정작 인구정책 맥락에서의 접근은 불충분하게 이뤄지고 있다. 지역 발전 차원에서의 주민증가에 대한 정책 고민은 실제로 고령화가 높은 지역들에서 지속적으로 이뤄지고 있는 인구 유출의 문제에 대한 대응을 상대적으로 간과하는 경향이 있다.

이렇게 지역의 인구이동, 특히 인구유출의 문제가 지역의 인구정책 차원에서 다뤄지지 않고 있는 가장 중요한 이유는 주로 지방자치단체의 역할이 중앙정부 인구정책의 집행에 집중되어 있기 때문이라고 할 수 있다. 인구구조 고령화에 대하여 국가 차원의 원인(저출산)과 지역 단위의 원인(저출산 + 인구유출)이 다를 수 있음에도 불구하고 현재의 인구정책 전달체계는 이러한 차별성을 충분히 반영하지 못하는 구조를 갖는다.

4. 지방자치단체 인구정책 관련 정책제언

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 모든 지방자치단체들이 인구구조의 고령화의 문제에 당면하고 있으나, 지역 단위에서 진행되고 있는 인구구조의 변화는 그 수준과 내용 면에서

많은 차이가 나타나고 있다. 그러므로 지방자치단체는 자신 당면하고 있는 인구문제에 능동적으로 대처하여야 하며, 지방자치단체 인구정책의 수준과 내용들 역시 이러한 인구문제의 지역 간 차별성을 반영할 필요가 있다.

우리나라 인구정책 수행에 있어 지방자치단체는 정책 예산의 분담, 추가적 지원을 통한 중앙정부 인구정책의 보완, 그리고 보건소 등 지역 자원을 활용한 지역주민에게 구체적 정책 전달 등의 중요한 역할들을 수행하고 있다. 그러나 우리나라 지방자치단체의 인구정책은 중앙정부 정책의 보조적 수행에 그 역할이 집중되면서 정책의 범위와 내용이 제한되는 문제가 나타나고 있다.

이렇게 인구문제의 다양성이 반영되지 못하는 데에는 인구정책을 집행체계의 구조적 한계에서 비롯된 바가 크다. 지방자치단체의 인구정책 내용 중 중앙정부와의 공동사업의 비중이 지나치게 높을 경우, 지방자치단체의 자체적 인구정책 집행 역량이 위축될 수 있다. 그리고 이러한 역할의 제한은 자체적 인구정책의 규모나 내용의 제한으로 이어지게 되어, 지역 차원의 인구문제에 능동적으로 대처할 수 있는 여지가 줄어들게 된다.

지방자치단체 인구정책의 한계성을 극복하기 위해서는 무엇보다도 중앙정부 차원의 정책 개선이 마련되어야 한다. 우선 공동사업의 경우 중앙정부는 정책 방향 및 집행계획의 설정에서 지자체와 협의를 통하여 지방정부의 재정건전성을 저해하지 않고, 지역의 특수성을 반영할 수 있도록 노력해야 한다. 또한 일정 정도의 자율성을 지방자치단체에 부여하여 지역 상황에

맞는 정책을 집행하고, 지방자치단체가 지역의 자원을 활용할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 지역 특성에 따라 서비스 제공의 다양성이 필요한 분야에 대해서는 지방자치단체에 집행권한을 포괄적으로 위임하고 중앙정부는 사후 평가를 담당하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

또한 지역의 인구문제를 포괄적·종합적으로 규정하는 인구정책에 관한 법제화의 노력도 병행되어야 할 필요가 있다.⁸⁾ 이를 통해 지역 차원의 인구정책이 출산, 양육, 노인생활에 대한 복지로서 한정되지 않고 더 큰 정책영역으로 확대되기 위한 기초가 마련될 수 있을 것이다. 더불어 국가 발전 계획에서도 인구구조 고령화의 차별성을 더욱 심도 있게 고민하여야 한다. 예를 들어 <국가균형발전 특별법>에 근거한 지역발전위원회의 심의에서도 지역의 균형 발전의 문제와 함께 지역 인구구조의 차이, 인구의 유출 문제 등을 중요한 의제로 다룰 필요가 있다. 이와 함께 수도권 인구집중 방지의 규제차원이 아닌 지방 인구가동 안정화 및 인구유출 예방의 맥락에서 지역 개발계획 수립 시 ‘인구영향평가’를 실시하는 것도 지역 차원의 인구정책에서 고려될 수 있다. 그리고 인구가동이 지역 고령화 수준 차이 발생의 주요 원인이라는 점에서, 지방자치단체 인구정책 예산 배분 시 지역 간 인구가동의 양상을 반영하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

그리고 지방자치단체 차원에서도 인구정책의 범위를 확대하여, 지역의 인구문제에 종합적이고 적극적인 정책대응을 하려는 인식변화가

요구된다. 지방자치단체가 맡는 인구정책의 역할이 중앙정부의 저출산·고령화 정책을 지원이라는 제한된 인식에서 벗어나야 하며, 지역의 지속가능한 발전을 위한 인구정책 사업 내용의 확대가 적극적으로 추진되어야 한다. 이는 지역의 인구문제 대처하는 지역 차원의 정책내용 개발과 더불어, 다른 정책 사업들과 인구정책의 연계성 확대를 통해 이뤄질 수 있다.

예를 들어 지역 노후 산업단지의 개발 등과 같이 지역의 발전에 영향을 미치는 사업들을 추진할 때 이것이 지역의 인구구조에 미치는 영향을 예측 분석하여야 하며, 이러한 정책 사업들을 통해 인구구조 개선이 이뤄질 수 있는 종합적 지원 대책을 마련할 필요가 있다. 산업단지의 건설에 배후 주거환경의 마련이나(주택정책), 정착하는 주민들의 특성을 반영한 교육 여건 개선 사업들(교육정책)이 종합적으로 검토된다면, 지방자치단체가 추진하는 정책사업의 인구정책적 효과를 더욱 높일 수 있을 것이다.

이렇게 확대된 인구정책 차원의 정책들을 추진하기 위해서는 인구정책 효과를 포괄할 수 있는 종합적 정책이 마련되어야 하며, 이를 지원할 수 있도록 산업, 복지, 경제, 고용, 교육, 등을 아우르는 지역 차원의 전문가 기구 설치도 적극 고려되어야 한다. 이러한 맥락에서 경기도의 ‘경기 인구포럼’ 등과 같이 일부 지방자치단체에서 시작하고 있는 지방자치단체 차원의 인구정책 개발 노력에도 관심을 기울일 필요가 있을 것이다. **본문**

8) 이삼식, 박중서, 장보현(2008). 지방자치단체 저출산 대응 인구정책 컨설팅 등 지원모형 개발, 한국보건사회연구원.