

인구구조의 변화와 도시거버넌스의 구축- 저출산·고령화 대책을 중심으로

최길수 대전발전연구원 책임연구위원



I. 서론

우리나라는 현재 출산을 감소와 평균 수명의 증가로 인해 급속한 인구구조의 고령화를 겪고 있다. 이는 선진국들이 공통적으로 경험한 현상이지만, 우리나라의 경우 산업화의 속도가 빨랐던 만큼 고령화의 속도 또한 유례없이 빠르게 진행되고 있다(국회예산처, 2009: 3). 저출산·고령화는 사회 전반에 걸쳐 막대한 파급효과를 미칠 것으로 전망되고 있는데, 그 첫 번째가 생산가능 인구의 양적 감소에 따른 노동력 부족과 더불어 노동력 고령화가 심화되어 노동생산성이 악화될 우려가 있다. 또한 젊은 세대의 노인부양부담이 증가되며 생산가능인구의 감소에 따른 노동력 부족, 근로연령의 상승, 소비·저축·투자 위축과 정부의 재정수지의 위기는 총체적으로 잠재성장을 둔화를 야기시키고 있다(대한민국정부, 2010: 6).

우리나라 정부는 저출산·고령화가 미치는 부정적인 파급효과를 인식하여 2005년에 [저출산·고령사회기본법]을 제정하여 국가차원에서 다양한 대처방안을 강구하고 있다. 특히, 동법의 규정에 의하여 국가 및 지방자치단체는 5년마다 저출산·고령사회의 중장기적인 정책목표 및 방향을 설정하는 [저출산·고령사회기본계획]을 수립하고 있다. 제1차 [저출산·고령사회기본계획]은 2006~2010년까지, 제2차는

2011~2015년이며, 국가와 지방자치단체는 매년 연도별 시행계획을 수립하도록 되어 있다. 저출산·고령사회 기본계획에는 저출산·고령사회정책의 기본목표와 추진방향, 기간별 주요 추진과제와 추진방법, 필요한 재원의 규모와 조달방안 등이 주요 내용으로 포함된다. 정부(지방정부 포함)차원에서 추진되고 있는 저출산·고령화 대책은 [저출산·고령사회기본법] 제21조와 제22조의 규정에 의한 연도별 「저출산·고령사회시행계획」에 의해 추진하고 있다. 우리나라 저출산·고령화 대응 정책의 가장 대표적인 「저출산·고령사회시행계획」을 분석해 보면, 종합적이기 보다는 특정영역에 편중돼 있음을 알 수 있다. 예컨대 저출산 분야는 보육지원 분야에 편중돼 있고, 고령화 부문은 기초노령연금 분야에 집중돼 있다. 또한 저출산·고령화에 성공적 대응을 위해서는 범국민적인 참여가 요구됨에도 불구하고 민간부분의 참여부족으로 실천의 효과성이 미흡한 실정이다. 특히, 제2차 [저출산·고령사회기본계획]에서는 국민전체가 참여하는 범사회적 운동으로 발전시키고자 하는 추진방향을 설정해 놓고 있는데, 이것은 동 기본계획이 효율적으로 추진되기 위해서 민-관협치(거버넌스)가 그만큼 중요하다는 것을 강조하고 있는 것이다. 여기서 거버넌스(governance)란 기존의 불평등하고 정부 우위의 시장과의 관계를 청산하고 정부와 시장, 그리고 시민사회가 자발적으로 협조하여 보다 효율적이고 민주적으로 국가를 운영하고자 하는 새로운 패러다임이라고 할 수 있다(최길수·한형서, 2011: 191).

저출산·고령사회에 대응하기 위하여 정부주도의 정책적 접근도 중요하지만, 국민의 참여와 관심을 촉발시키는 범국민운동으로 전환하기 위해서는 정부, 기업, 시민단체, 그리고 종교단체 등의 협력적 파트너십을 원칙으로 하는 거버넌스체계가 중요한 역할을 한다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 저출산·고령화의 문제에 대해 거버넌스를 통해 해결하려는 사례가 거의 없음은 물론 학술적인 관점에서도 저출산·고령화 정책과 거버넌스 개념을 연계하려는 선행연구들도 찾아보기 어려운 실정이다. 또한, 국가와 지방자치단체도 공공정책을 통하여 저출산·고령사회에 대응하고자 하는 시책을 발표하고 있음에도 불구하고 거버넌스체계의 구축과 같은 사회 각 부문의 참여는 활발하다고 말할수 없다. 따라서 지역적으로 저출산·고령사회에 능동적으로 대응하기 위해서는 지역사회를 구성하고 있는 다양한 계층의 자발적인 참여를 기본원칙으로 하는 지역거버넌스(regional governance)의 관점으로 접근하는 것이 바람직하다.

이러한 맥락에서 본 연구는 지방단위에서 저출산·고령사회에 효율적으로 대응하기 위한 거버넌스체계의 구축 방안을 모색하고 제시하고자 함을 목적으로 한다.

II. 인구구조의 변화에 따른 도시문제

1) 인구구조변화의 파급효과¹⁾

(1) 인구학적 파급효과

초저출산현상을 극복하지 못할 경우 장래인구는 필연적으로 급격하게 감소하게 된다. 우리나라의 총인구는 2018년에 4,934만명을 정점으로 감소, 2050년에는 4,234만명으로 감소할 것으로 전망된다. 가임인구의 급격한 감소 등의 영향으로 총인구는 더 빠른 속도로 감소하여 2100년에 2,120만명으로 감소할 것으로 전망하고 있다.

한편 생산가능인구(15~64세)는 2016년에 3,619만명을 정점으로, 2050년에 2,242만명, 2100년에는 944만명(1/4 수준)까지 감소할 것으로 전망하고 있다. 노인인구(65세 이상)는 2008년 5백만명(2010년 536만명)에서 2018년 7백만명, 2030년에 1,181만명, 2050년 1,616만명으로 급증할 것으로 전망되어지고 있다. 특히, 2013년부터는 새로운 노인인구가 출생아수를 상회하기 시작하고, 2016년에는 유소년인구(654만명)가 노인인구(659만명)보다 적어지는 '인구역전현상' 이 발생하게 된다.

또한, 인구고령화 수준(65세 노인비율)은 2050년에 38.2%, 2100년에는 46.9%로 급상승 하여 2040년 전후 세계최고령국가가 될 것으로 전망하고 있다. 이와 관련하여 고령화사회(노인비율 7%)에서 고령사회(노인인구 14%)로 이행하는데 18년이 소요되어 프랑스, 미국, 일본 등 선진국에 비하여 빠르게 진행되고 있다. 그리고 우리나라는 2026년에 초고령사회(노인비율 20%)로 이행하게 된다. 이러한 고령화의 현상으로 인해 노인부양에 대한 부담이 가중되어 세대간의 갈등이 증폭될 것으로 예상된다.

1) 이와 관련하여 이삼식(2010:2-7)의 자료를 인용하였음.

[표 1] 인구규모 및 인구구조 변동

(단위 : 천명, %)

구분	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년	2050년
총 인구	48,875 (100.0)	49,277 (100.0)	49,326 (100.0)	49,108 (100.0)	48,635 (100.0)	47,734 (100.0)	46,343 (100.0)	44,521 (100.0)	42,343 (100.0)
유소년인구 (15세 미만)	7,907 (16.2)	6,733 (13.7)	6,118 (12.4)	5,778 (11.8)	5,525 (11.4)	5,231 (11.0)	4,777 (10.3)	4,220 (9.5)	3,763 (8.9)
생산가능인구 (15~64세)	35,611 (72.9)	36,163 (73.4)	35,506 (72.0)	33,562 (68.3)	31,299 (64.4)	28,954 (60.7)	26,525 (57.2)	24,503 (55.0)	22,424 (53.0)
노년인구 (65세이상)	5,357 (11.0)	6,381 (12.9)	7,701 (15.6)	9,768 (19.9)	11,811 (24.3)	13,549 (28.4)	15,041 (32.5)	15,798 (35.5)	16,156 (53.0)
총부양비	37.2	36.3	38.9	46.3	55.4	64.9	74.7	81.7	88.8
유년부양비	22.2	18.6	17.2	17.2	17.7	18.1	18.0	17.2	16.8
노년부양비	15.0	17.6	21.7	29.1	37.7	46.8	56.7	64.5	72.0
잠재적부양비	6.6	5.7	4.6	3.4	2.6	2.1	1.8	1.6	1.4

자료 : 한국보건사회연구원(2010: 1)

(2) 경제적 파급효과

저출산·고령화로 저축율이 하락하면서 자본스톡 증가율이 2006~2010년 기간 중 연평균 5.8%에서 2041~2050년 1.6%로 둔화 감소될 전망이다. 최근의 저출산현상이 지속될 경우, 한국경제의 실질 GDP 성장률은 2006~2010년 기간중 연평균 4.8%에서 2041~2050년에 1.2%로 둔화되고 그 이후 2075년까지 0.7~0.9%수준을 유지할 것으로 전망하고 있다. 특히 2020년 이후 2050년까지 GDP 증가율은 취업자 증가율의 감소세 전환, 피부양인구 비율의 빠른 상승 등 고령화 효과로 인하여 비교적 빠른 속도로 둔화될 것이다.

생산가능인구(15~64세)는 2016년을 정점(2,619만명, 총인구의 73.4%)으로 감소, 핵심근로계층(25~49세)은 2007년 2,066만명을 정점으로 감소하고 있다. 우리나라는 1980년대 중반에 이미 합계출산율이 1.6 수준 대에 접어든 결과, 20년 후인 2000년부터 젊은층 노동력이 감소하기 시작되었으며, 2002년 이후 1.2 이하 수준으로 낮아진 출산율의 효과는 2020년 이후 경에 본격적으로 나타날 것으로 전망되고 있다. 2000년 현재 50세 이상 취업자 비중이 약 25%미만인데 비해 2050년에는 그 비율이 50%를 넘을 것으로 전망되고 있는 반면, 핵심노동력(25~49세)의 취업자 비중은 2000년 66%에서 2050년에 44%로 줄어들 것으로 전망하고 있다. 인적자본과 물적자본을 통제할 경우, 55세 이상 근로자

비중이 1% 증가할 때 노동생산성은 0.09~0.17% 감소할 것으로 추정되고 있다. 노동인구의 고령화로 노동생산성 증가율이 2000년대 1.8%에서 2040년 1.1%로 감소할 전망이다.

노인인구는 증가하는 반면, 세입기반인 생산가능인구는 감소하여 연금, 의료비 등 복지출이 급증함에 따라 사회보장 재정부담이 가중될 것이다. 저출산·고령화에 따른 시뮬레이션 결과, 2020년 보건의료 및 교육 등 사회보장지출의 확대로 총지출은 37%증가하는 반면, 총세입은 15%만 증가하여 재정수지는 35조원 악화될 것으로 전망하고 있다. 노인인구가 증가하면서 기존에 도입되어 있는 복지제도에서 공적연금, 공적의료, 노인복지, 기초생보 등의 지출소요가 크게 증가될 것으로 보인다. 지출증가에 따라 재정수지가 악화될 것이며, 재정상태를 안정화 하고자 한다면 조세부담(국민부담)의 대폭증가가 불가피할 것이다. 즉, 인구수가 변하지 않는다는 가정하에 일인당 조세부담은 2050년에 현재보다 85~106만원, 일인당 국민부담은 현재보다 130~150만원 정도 상향될 것이다.

(3) 사회적 파급효과

노인인구가 증가하면서 노인인구 부양을 위한 생산가능인구의 조세·사회보장비 등 복지부담 급증으로 인하여 세대간 갈등이 초래될 우려가 있다. 장기적으로 생산가능인구의 감소는 경제규모 축소로 이어져 잠재성장률 하락과 함께 사회보장 재정부담이 급증하게 되는 것이 불가피 하다.

저출산의 영향으로 2055년 국민연금 가입자수가 수급자수보다 적어질 전망이며, 제도 부양비(가입자대비 노령연금수급자수)는 2008년에 10.3%이나, 제도가 성숙하고 인구고령화가 진전됨에 따라 지속적으로 증가하여 2065년에 119.7%로 최고점에 이른 이후 다소 감소할 것으로 보인다. 2060년 보험료 수입은 총지출의 39% 수준에 불과하여 보험료율의 급격한 인상이나 대규모의 국고보조가 불가피할 전망이다.

보험료를 지불하는 건강보험 가입자수와 건강보험의 수혜를 받는 적용인구수 차이가 매년 벌어져 향후 건강보험 가입자의 부담 기중이 불가피할 것으로 보인다. 저출산·고령화로 전체 보험료 수입에 비해 보험급여 지출이 더 커져 결과적으로 건강보험 재정위험도가 증가할 것이다. 보험료적자가 2011년 9.3조원에서 2030년 37.2조원으로 급격 증가하며, 이에 따라 건강보험 누적적자는 2030년 317조원에 이를 것으로 추정되고 있다. 당기수지 균형을 달성하기 위해서는 보험료율 인상이 불가피하며, 이는 국민에 부담을 가중시키게 될 것이다. 2017년에 당기수지 균형을 달성하기 위해서는 보험료를 매년 8% 인상이 불가피 할 것으로 보인다.

[표 2] 건강보험료의 수입 및 지출 증가율 전망

(단위 : 억 원)

연도	전체수입	증가율	전체지출	증가율	당기수지
2011	314,254	-	364,039	-	-49,785
2015	397,026	4.81%	476,831	6.47%	-97,805
2020	480,279	4.90%	630,244	5.42%	-149,965
2025	598,737	4.52%	807,259	4.91%	-208,522
2030	745,570	4.32%	1,020,540	4.797%	-274,970

저출산·고령화 현상은 학령인구의 감소로 이어져 교육분야에 지대한 영향을 미치게 된다. 신생아수가 적은 지역에서 학교통폐합이 불가피하나 지역중심교육의 중요성 무시등에 폐단이 발생할 것이다. 이에 따라 교육수요의 감소로 교원수급조정이 필요하고, 대학의 미충원 증가로 대학의 슬림화(대학간 빈익빈 부익부 현상의 심화) 및 그로 인한 내실 있는 고등 교육을 실시하기 곤란하게 된다.

출산율 감소는 청년인력 감소현상을 유발하여 병역수행가용자원의 감소를 초래한다. 현역가용자원은 2010년 32만명에서 2020년 29만명, 2025년에는 21만명(2010년 규모의 66%수준)으로 감소할 전망이다.

마지막으로 저출산 및 인구고령화로 인하여 가족분화가 더욱 촉진되고, 특히 노인부부 및 노인단독 가구 증가로 인해 노인에 대한 가족의 사적 부양부담이 증가할 것으로 전망하고 있다. 저출산은 결혼을 하고 아이를 낳아 기르는 것조차 어렵게 하는 사회·문화·경제적 여건속에서 일종의 '강제된 선택'의 결과이다. 한국 여성들은 평균 2.3명의 자녀를 두고 싶어하지만 현실은 합계출산율이 1.0명에 근접하는 저조한 추이를 보이고 있다.

II. 인구구조변화와 도시문제²⁾

인구저성장 및 감소, 고령화, 독신화와 같은 인구 구조의 변화는 도시경제, 주택 및 기반시설 수요, 도시토지이용에 변화를 유발한다. 물론 도시마다 인구구조변화의 정도

2) 이 부분은 민범식(2008: 15~17)의 글을 인용하였음.

에 있어서 차이가 나므로 도시간 영향정도에 있어서 차이가 있지만 전체적으로는 다음과 같은 공통의 과제가 될 것이다.

1) 생산인구감소에 따른 도시경영능력 저하

인구의 저성장과 고령화 추세는 도시경제 전반에 걸쳐 긍정적인 효과보다 주로 부정적인 효과를 보일 것으로 예측되고 있다. 먼저 생산가능인구가 감소하고 총부양비가 증가할 것으로 예상된다. 고령인구를 위해 지급되는 각종 연금과 복지시설과 같은 사회복지비의 지출은 지속적으로 증가할 것이다. 반면에 생산가능인구의 비중이 줄어들면서 생산성이 높아지지 않는 한 세수가 줄어들게 되어 중앙정부와 지방정부의 재정부담이 늘어나 전반적인 도시관리능력은 저하될 것이다.

2) 인구감소에 따른 기존시가지의 활력성 저하

인구의 저성장 또는 감소는 도시의 전체적인 토지이용수요뿐만 아니라 공공시설수요에도 변화를 초래할 것이다. 인구가 감소하는 도시에서는 주택 및 도시용 토지에 대한 개발수요가 줄어들어 기성시가지의 정비나 재개발 등이 부진하여 현재보다 도시환경이 노후화될 가능성이 높다. 그리고 도시기능 이용계층이 줄어들어 공장, 공공편익시설 등을 유지하기 어려워 빈 건물로 남겨나 비효율적으로 이용되는 상태가 늘어날 것이다.

인구감소와 고령화에 따라 가계소비지출도 감소하게 되므로, 특히 그동안에도 대형 판매 점포등이 교외화 하면서 기능이 빠져 나가는 기존시가지의 중심상업지구와 근린 상업지구의 상점가는 점점 더 활력을 유지하기 어렵게 될 것이다.

3) 저출산·고령화에 따른 도시시설의 수요변화

저출산에 따라 수요감소가 예상되는 대표적인 시설은 초등학교부터 대학에 이르는 정규교육시설이다. 각급 학교의 폐쇄사례가 향후 인구가 감소하는 도시에서 광범위하게 확산될 것이다. 반면에 유년층의 경우 인구감소에도 불구하고 자녀 양육을 위한 탁아소, 유치원 등 교육복지시설은 지금도 아직 충분하게 공급하고있지 못하고 있으므로 여성의 경제활동 참여 확대와 맞물려 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

한편 고령인구의 증가로 인하여 노인계층을 위한 주거, 의료, 여가복지시설 등 노인

복지시설과 노인의 취업을 돕기 위한 재교육시설의 수요가 늘어날 것이다. 현재에도 노인복지시설의 수는 점차 증가하고 있지만, 사회보장제도의 확대와 맞물려 향후에도 노인복지시설에 대한 수요는 급속히 증가할 것이다.

[표 3] 인구구조변화가 가져오는 도시의 과제

인구구조변화	도시과제
생산인구감소	<ul style="list-style-type: none"> - 생산력감소에 따른 도시재정수입의 악화 - 생산인구당 부양비 증가로 가계소비지출감소
인구저성장 및 감소	<ul style="list-style-type: none"> - 기존시가지의 환경노후화와 기반시설유지 곤란 - 기존시가지의 중심 및 근린상업지구 활력 저하
출산율 저하 및 고령화	<ul style="list-style-type: none"> - 기존학교시설의 재활용 - 유년층을 위한 복지시설 증대 - 노인을 위한 사회복지시설 증대
고령화와 독신계층 증가	<ul style="list-style-type: none"> - 편의성과 젊음을 추구하는 도심지역 주거 선호 증대 - 특정계층의 밀집으로 계층간 조화 미흡
중소도시의 한계 상황	<ul style="list-style-type: none"> - 상위 도시기능의 유지가 곤란하여 주변 상위도시에 대한 의존도 높아짐 - 읍급도시지역은 근린공공시설과 편익시설 유지 어려움

자료 : 민범식(2007: 17)

4) 고령화와 독신가구 증대에 따른 토지이용 수요변화

노인가수와 독신가구의 증대는 편리성과 젊음에 대한 추구로 도시지역으로의 회귀 경향도 커져 갈 것이다. 인구감소로 인해 기존시가지가 노후화하고 상업지역의 활력이 저하되지만 노인과 독신계층의 도시회귀는 하나의 기회요소가 될 수 있다. 반면에 특정계층이 도심에 집중됨으로써 독특한 문화가 형성될 수 있으나 커뮤니티로서 구성원 간의 친밀성은 저하될 수 있다.

5) 인구감소와 고령화로 중소도시생존에 영향

도시유형별로 그 영향정도에 따라 상당히 다른 상황을 낳게된다. 특히 인구가 지속적으로 감소한다면 기존의 인구가 2~3만 인 이하의 읍지역들은 점차 최소한의 필요한 공공시설, 근린편익시설과 대중교통수단조차 유지하기 어려운 상황에 처하게 될 것이다. 뿐만 아니라 도시의 인구가 20~30만 명에 미치지 못했던 도시들은 인구감소로 인

하여 종합병원, 문화회관, 대형판매점 등 상위도시기능을 더욱 유지하게 될 것이다. 이들 도시들은 장기적으로 보면 보다 큰 도시에 의존도가 높아지게 될 것이다.

Ⅲ. 대전광역시 인구구조의 특성

1) 주민등록인구 및 인구성장률

2012년 대전시 인구는 153만9,154명이며, 2000년 대비 10.7%(14만8,644명)가 증가하였고, 전국 인구 5,188만1,255천명의 3.0%를 차지하고 있다. 대전시의 인구성장률은 0.6%로 전국 대비 0.3% 높다. 성별인구는 남성(77만190명)이 여성(76만8,964명)보다 1,226명이 더 많다. 구별 인구비중이 가장 높은 곳은 서구로 대전시 인구의 32.7%(49만9,839명)을 차지하며, 인구성장률이 가장 높은 곳은 유성구로 전년 대비 4.0% 성장하였다. 고령인구비중은 9.3%로 전국 평균 11.6%에 비하여 2.3%p 낮은 편이나 전년(8.9%) 대비 0.4% 증가했으며, 중구(12.3%)와 동구(12.2%)가 고령인구비중이 가장 높은 반면 유성구가 6.4%로 가장 낮다.

[표 4] 대전시 인구의 특성

(단위 : 명, %, 명/km²)

연도	인구	성장률	남	여	외국인	인구밀도	65세 이상 인구
1980	651,642	6.3	329,745	321,897	-	7,459	-
1990	1,049,578	-0.2	530,189	519,389	-	1,954	-
2000	1,390,510	1.6	698,499	692,011	4,904	2,576	75,769
2005	1,462,535	0.8	733,817	728,718	7,897	2,709	99,811
2010	1,518,540	1.3	760,409	758,131	14,876	2,813	130,245
2011	1,530,650	0.8	765,986	764,664	15,047	2,835	135,902
2012	1,539,154	0.6	770,190	768,964	14,571	2,849	142,979
동구	255,085	0.2	128,784	126,301	3,140	1,867	31,018
중구	265,670	-0.5	132,366	133,304	1,545	4,278	32,682
서구	499,839	-0.5	246,412	253,427	3,326	5,228	40,172
유성구	310,952	4.0	157,170	153,782	4,640	1,755	19,901
대덕구	207,608	0.1	105,458	102,150	1,920	3,022	19,206

자료 : 대전광역시(2013: 59)

2) 총부양비 노령화지수

2012년 전체적인 총부양비는 33.6%로 전국(36.4%)보다 2.8% 낮았으며, 2011년(34.6%) 대비 1.0% 감소하였다. 대전시의 총부양비는 7대 특광역시 중 광주(37.1%)와 대구(34.3%) 다음으로 높다. 구별 노년 부양비는 중구가 17.0%인 반면, 유성구가 8.8%로 가장 낮다. 유소년부양비는 21.0%로 전국(20.4%)보다 0.6% 높았으며, 전년(12.0%) 대비 1.6% 감소했으며, 대전시의 유소년부양비는 7대 특광역시 중 광주(23.6%)와 울산(21.3%) 다음으로 높다. 노년부양비는 12.6%로 전국(16.0%)보다 3.4% 낮았으며, 전년(12.0%) 대비 0.6% 증가하였다. '노인1인당 생산가능인구는 전년대비 1.2명 감소한 7명으로 전국(6.2명)보다 0.8명 높았으며, 7대 특광역시 중 인천(12.5명)과 울산(10.2명), 광주(7.4명) 다음으로 높은 수준이다. 대전시의 노령화지수는 전년 대비 4.2% 증가한 57.4%로 전국(78.4%)보다 21.0% 낮았으며, 7대 특광역시 중 울산(46.0%)과 광주(57.2%) 다음으로 낮았다. 구별로 노령화지수는 동구가 84.9%로 유성구(32.7%)의 2.6배인 것으로 나타났다.

[표 5] 총부양비 노령화지수

(단위: 명, %)

연도	총부양비	노인1인당 생산가능인구 ³⁾		노령화지수 ⁴⁾
		유소년부양비 ¹⁾	노년부양비 ²⁾	
2000	38.9	31.3	7.6	24.3
2010	35.1	23.4	11.7	50.0
2011	34.6	22.6	12.0	53.2
2012	33.6	21.0	12.6	57.4

자료 : 대전광역시 (2013: 60)

- 주 : 1) 유소년인구(0~14)÷생산가능인구(15~64세)×100
 2) 고령인구(65세이상)÷생산가능인구(15~64세)×100
 3) 생산가능인구(15~64세)÷고령인구(65세이상)
 4) 고령인구(65세이상)÷유소년인구(0~14)×100

3) 성별출생아수 및 모의연령별 출산율

2012년 총 출생아수는 1만5,279명이며, 남아가 7,843명(51.3%)으로 여아 7,436명

(48.7%)보다 2.6% 많았으며, 대전시의 출생비는 105.5명으로 전국(105.7명)보다 0.2명 낮았으며, 7대 특광역시 중 3번째로 낮게 나타났다. 연령별 출산율은 40대 후반(45~49세)의 출산율은 정체되고 20대(20~29)의 출산율은 감소한 반면, 대부분의 연령에서 증가하였으며, 30대초반(30~34세)의 출산율(122.7명)이 가장 높다. 구별 모의연령별 출산율은 유성구가 20대 후반(97.9명), 30대 초반(142.9명)에서 타구보다 높고, 출생성비의 경우 서구가 107.1명으로 전체 평균(105.5명) 보다 1.6명 높은 것으로 나타났다.

[표 6] 대전시 인구의 특성

(단위 : 명)

연도	출생아수			출생성비 ¹⁾	모의연령별 출산율 ²⁾						
	총계	남아	여아		15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49
2000	19,402	10,040	9,362	107.2	2.7	38.4	153.2	84.0	17.1	2.8	0.1
2007	15,705	8,015	7,690	104.2	1.8	17.9	97.6	105.2	24.9	2.7	0.1
2008	14,856	7,673	7,183	106.8	2.2	17.2	88.6	103.8	25.9	3.1	0.1
2009	13,915	7,197	6,718	107.1	2.2	15.2	82.5	102.6	25.8	3.2	0.1
2010	14,315	7,388	6,957	106.7	1.4	16.5	78.4	111.2	31.5	3.5	0.2
2011	14,808	7,657	7,151	107.1	1.9	16.5	80.5	116.6	34.3	4.0	0.2
2012	15,279	7,843	7,436	105.5	2.3	16.1	79.8	122.7	38.2	5.1	0.2
동구	2,469	1,260	1,209	104.2	3.9	19.4	77.7	123.8	35.4	5.9	0.6
중구	2,357	1,210	1,147	105.5	2.4	16.7	72.1	116.1	36.8	3.9	0.2
서구	4,860	2,513	2,347	107.1	2.4	14.7	74.3	115.6	36.0	4.0	0.2
유성구	3,723	1,912	1,811	105.6	1.2	12.6	97.9	142.9	45.0	6.8	0.2
대덕구	1,870	948	922	102.8	2.1	20.6	81.5	113.6	36.5	5.9	0.1

자료 : 대전광역시 (2013: 6)

주 : 1) 여아 100명당 남아 수

2) 해당 연령 여자인구 천명당 명

IV. 인구구조변화에 따른 도시거버넌스 구축 방안

1) 인구구조의 변화와 도시거버넌스

거버넌스의 개념에 대해서는 그 용어가 태동한 1970년대 이래 다양한 논의와 연구 결과가 발표되었음에도 불구하고, 논자의 학문적·경험적 배경에 따라 다양하게 논의되고 있다. 거버넌스(governance)는 계층제적 의사결정 체제에 반대되는 것으로서 공공, 민간, 그리고 NPO 간의 수평적 네트워크로 인식되고 있다(Bingham et al., 2005: 547). 거버넌스는 과거 전통적인 통치개념인 정부와 구별되는 개념으로 '정책결정이 특정 개인이나 소수집단에 의해서 행해지고, 강제력을 배경으로 사회의 질서나 안정을 도모하는 통합의 방식'인 통치와는 구분되며, 또 이념적으로 자치와도 대립되는 개념으로 협치라는 의미로 널리 사용되고 있다(강은순, 2008: 5). 따라서 거버넌스는 관련 행위자들인 국가, 시장 또는 시민사회가 공동으로 참여하여 사회적 가치를 배분하는 시스템으로서 핵심은 시민사회가 정책의 대상이 아니라 정책의 주체로 참여한다는 것이다(기획예산처, 2008: 13).

저출산·고령사회 대응정책을 거버넌스적 관점에서 설명하면 다음과 같다. 첫째, 거버넌스의 중요한 특징 중의 하나는 정부부문, 사회단체, NGO, 종교단체 등 다양한 행위주체들로 구성된 네트워크를 강조한다. 둘째, 자원을 교환하고 목적을 공유할 필요성을 지닌 네트워크 참여자 간에 지속적인 상호작용이 존재한다는 것이다. 네트워크는 사회의 자기조절능력이 강조되고, 공동규제, 공동조절, 공동생산, 공동지도가 정부의 전통적인 하향적이고 집권적인 성향을 대체한다는 것이다. 이와 같이 저출산·고령사회 대책의 거버넌스에 참여하는 다양한 행위주체와 계층은 타율 또는 자치성을 벗어버리고 협력지향적인 인식전환이 요구되어 진다고 하겠다. 셋째, 상호작용은 신뢰와 협조가 뒷받침되어야 하며, 네트워크의 참여자간에 협의를 통하여 설정한 게임의 규칙에 의해 규율된다. 따라서 저출산·고령사회에 대응하는 거버넌스의 게임의 규칙이 공정하게 작동하기 위해서는 참여자 상호간의 신뢰, 존경, 그리고 권한의 명확화가 요구되어 진다. 넷째, 네트워크는 정부로부터 상당한 정도의 자율성을 지니고 있으며, 네트워크 내에서 정부의 역할은 사회·정치적인 상호작용을 가능하게 하고 문제해결을 위한 다양한 노력을 조장하는 것이다(황종득, 2007: 45). 이와 같이 저출산·고령사회에 대응하는 거버넌스가 구축되면 지방정부는 구성원간의 상호작용을

촉진시키고 문제해결을 위한 대안모색을 선도하는 역할을 수행하게 된다.

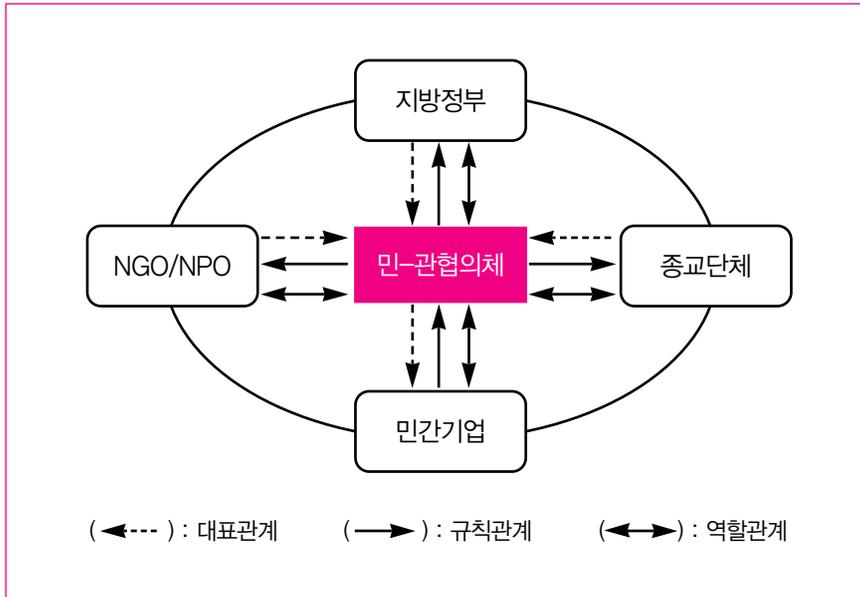
저출산·고령화 대책의 추진은 다양한 행위자의 요구를 적절히 수용하여 이해관계의 불일치로 인한 갈등을 최소화할 수 있는 거버넌스 모델이 다양한 측면에서 유용성을 갖는다고 할 것이다. 우선, 저출산·고령화에 대처하는 주체는 정부(지방정부 포함), 시장, 시민사회단체, 그리고 종교단체 등으로 나누어 볼 수 있다. 그러나 이들이 각각 독립적으로 저출산·고령화 문제에 대응하려고 하면 많은 한계에 직면하게 된다. 둘째, 기존의 저출산·고령사회 대책 또는 정책에 대한 수정 및 보완을 하는데 있어 거버넌스의 개념을 도입한다면 많은 장점들이 있다. 정책의제 설정과정에서 민간부분의 참여는 유연한 아이디어, 다양한 정보, 정부 정책오류 시정 등 정책의 실효성을 제고할 수 있다. 셋째, 정부는 거버넌스를 형성함으로써 저출산·고령화에 대한 정보력을 강화한다. 저출산·고령화 대책이 정부주도로 이루어지면 정보의 수집과 활용이 정부부문 내에서만 돌게 된다. 넷째, 거버넌스는 정부, 시민단체, 관료와 시민 등이 서로 긴밀하게 협조하면서 사회적 이슈에 대응하게 되는데, 근본적으로 민주성을 지향하게 되어 있다. 협력적 파트너십, 공동 생산 노력, 민간참여 증대 등의 요소는 거버넌스의 고유 특성인데, 범 국민적인 인식을 공유해야 하는 저출산·고령화 대책의 추진에서 유용하게 작용한다.

2) 저출산·고령사회 대응을 위한 거버넌스모형 설계

거버넌스의 중요한 특징 중의 하나는 정부부문, 시민사회단체, 종교단체, 그리고 민간기업 등 다양한 행위 주체들로 구성된 네트워크를 강조하는 것과 같이 저출산·고령사회가 도래함에 따라 제기되는 다양한 문제를 해결하는데 있어서도 마찬가지이다. <그림 1>의 저출산·고령사회 대응을 위한 거버넌스 모형은 지역단위의 주요한 행위 주체인 지방정부, 시민사회단체(NGO/NPO), 민간기업, 그리고 종교단체가 네트워크를 구성하여 공동의 목적달성을 위해 상호작용하는 것을 의미한다.

거버넌스를 위한 네트워크에 참여하는 각각의 행위주체(단체)들은 거버넌스체계에 참여하여 저출산·고령화 문제를 논의할 전문가 또는 대표자를 협의체에 참여시킨다. 거버넌스체계는 각 참여단체 및 대표자가 협의체의 원활한 운영을 위해 정해놓은 각종의 규칙들을 제안한다. 네트워크의 참여자는 상호의존성을 제고하기 위해 자금, 물

자, 정보를 공유함과 동시에 각 행위주체의 활동영역에 따라 당해 거버넌스체계의 목적을 달성하기 위해 핵심적인 역할과 기능을 상호교환하여야 한다.



[그림 1] 저출산 고령사회 대응을 위한 도시거버넌스 구축 방안

자료 : 최길수 · 한형서(2011: 208)

3) 저출산 · 고령사회 대응을 위한 도시거버넌스 구축 방안

(1) 거버넌스체계를 위한 네트워크 구축

거버넌스에 대한 다양한 개념적 논의 속에 발견되는 거버넌스의 핵심은 네트워크이다. 정부부문과 비정부부문 간의 지속적인 상호작용을 전제로 한 거버넌스는 지역공동체에 일정한 역할을 수행하는 지방정부와 다른 조직들과의 관계에 관한 것이라는 점에서 지역공동체 수준의 공사협력체와 네트워크 형성에 논의가 집중되고 있다(이수근 외, 2005: 44, 재인용). 저출산 · 고령사회에 대응하기 위한 거버넌스는 각계각층의 네트워킹이 가능하다. 저출산 · 고령사회 대응 거버넌스체계에 참여하는 대표성을 위해서는 광역단위의 지역에서 활동하는 다양한 행위주체를 몇 개(여기서는 정부 영역, 민

간기업 영역, 시민사회단체 영역, 종교단체 영역)의 영역으로 범주화 하는 것이 바람직하다.

(2) 거버넌스체계를 위한 제도적 기반 구축

많은 시·도에서 [저출산·고령사회 대응과 지속발전을 위한 조례]와 유사한 자치법규를 제정하여 운영하고 있지만, 민간사회단체의 참여를 보장하고 있는 조항은 거의 찾아보기 어렵다. 이것은 자치법규가 국가의 법령의 범위 내에서 제정할 수밖에 없는 한계가 있기 때문이다. 저출산·고령사회가 가져올 제문제에 대해 민-관협치(거버넌스)를 통하여 능동적으로 해결하기 위해서 선행되어야 할 제도적 장치는 관련 법인 [저출산·고령사회기본법]의 개정으로 다양한 민간시민단체의 참여를 보장할 수 있도록 하여야 한다. 또한, 많은 지방정부의 관련 조례에서 기업·단체 등의 지원(단체장은 저출산·고령사회정책에 모범적으로 협력하는 기업·단체 등에 행·재정상 지원), 전문가의 포럼운영(단체장은 저출산·고령사회 대응과 주민의 다양한 의견을 수렴하기 위하여 전문가로 구성된 포럼을 운영할 수 있음) 등에 관한 규정을 두어 민간·시민사회단체의 참여를 보장하고 있으나 실행력을 담보하기에는 불충분한 점이 많다. 따라서 지방자치단체의 [저출산·고령사회 대응과 지속발전을 위한 조례] 속에 다양한 민간·사회단체들이 참여시킬 수 있다는 조항을 신설하고 이의 규정에 따른 시행규칙을 제정하는 것이 바람직하다.

(3) 참여집단의 역할 및 기능 정립

거버넌스는 정부, 민간·사회단체, 종교단체 등 다양한 행위주체들로 구성된 네트워크를 강조한다는 것이 중요한 특징이다. 이와 같이, 지역단위에서 저출산·고령사회에 대응하기 위한 거버넌스 역시 지역사회에서 활동하고 있는 다양한 행위주체들 간의 네트워크가 중요하다. <그림 1>에서 설명한 바와 같이, 저출산·고령사회 대응을 위한 지역거버넌스는 지방정부, 시민사회단체(NGO/NPO), 민간기업, 종교단체 간의 네트워크를 바탕으로 작동한다. 이러한 네트워크에 참여하는 각 활동주체들은 공동된 목적을 달성하기 위하여 보유하고 있는 정보 및 자원을 서로 교환함은 물론 활동의 일체화를 위한 공동규칙으로 서로를 규율하는 것이 일반적이다. 또한, 네트워크에 참여하는 활동주체들의 고유의 활동영역에 따라 전문성 및 역할과 기능이 특정화될 수 있다. 우선, 저출산·고령사회 대응정책의 거버넌스에 참여하는 지방정부가 가장 중요한 역할과

기능을 수행한다. 지방정부는 동 거버넌스의 지원체계를 구축함으로써 참여자간의 상호작용의 촉진자, 문제해결을 위한 대안모색의 선도자, 네트워크의 관리자, 공동 목적달성에 소요되는 운영재원의 부담자 역할을 수행하게 된다.

둘째, 저출산·고령사회 대응을 위한 지역거버넌스에 참여하는 시민사회단체(NGO/NPO)는 저출산 극복 및 고령화의 대응에 관한 상담, 교육, 홍보, 정책평가, 현장투입 등의 역할을 수행하게 된다.

셋째, 네트워크에 참여하는 민간기업은 아직까지 출산율 제고와 고령화 극복을 위한 구체적인 제도적 장치를 마련하고 있지는 않지만 저출산·고령화 시대가 본격화됨에 따라 기업의 사회적 책임이 강조되고 있는 것이 사실이다. 또한, 네트워크에 참여하는 민간기업은 지역의 상공회의소 등을 중심으로 고령자를 위한 대기업 및 중소기업의 일자리 정보의 제공이나 재취업교육프로그램의 활성화에 기여할 것으로 기대된다. 그리고 직원들의 출산에 따른 인사상의 불이익 해소를 위한 내규의 제정과 출산에 따른 후생복지제도를 확충함으로써 민간기업은 지역의 저출산·고령화 대응에 기여하게 된다.

넷째, 현대 사회에서 많은 사회문제를 해결하는데 있어서 종교단체의 참여와 역할에 대한 중요성이 강조되고 있는데, 종교단체들은 자원봉사의 형태로 활동하는 것이 일반적이다.

(4) 거버넌스체계의 운영 및 지원체계 구축

저출산·고령사회 대응을 위한 지역거버넌스의 운영체계는 네트워크에 참여하는 집단들의 대표자들로 구성하는 협의체를 어떻게 구성하고 어떠한 기능을 할 것인가를 제도화 하는 것을 의미한다. 협의체의 운영에 관한 사항은 앞서 지적한 조례를 통하여 규정하는 것이 바람직하며, 동 협의체는 저출산·고령사회 대응에 대한 시행계획의 심의 및 모니터링을 통한 조정 및 지방정부가 집행한 정책에 대한 평가 등에 있어서 주요한 기능을 수행한다고 할 수 있다.

거버넌스의 지원체계는 협의체가 원활히 운영되도록 사무적인 지원을 담당하는 기능을 수행하는 것으로 지방정부에서 담당해야 한다. 지방정부에서 담당하는 경우에도 어느부서가 전담하여야 하는가 하는 것이 문제이다. 저출산 고령사회 대응정책은 사회복지 부서인 시·도의 국·실 중에서는 복지국 또는 여성가족국 등에서 나누어 담

당하는 것이 일반화된 현상이다. 그런데, 저출산·고령화 대책을 지방정부가 독자적으로 추진하지 않고 민-관협의체(거버넌스)를 구성하여 운영하는 경우 지방정부 내에 이 협의체를 지원하는 지원부서를 지정하거나 설치하여야 한다. 광범위한 영역을 포괄하고 있는 저출산 및 고령사회대응과 관련된 정책은 부서간, 사업간(프로그램), 그리고 자원배분을 효율적으로 조정하고 통합하여야 하는 경우가 많다. 따라서 저출산·고령화사회 대응을 위한 거버넌스체계를 통합적·체계적으로 지원하기 위해서는 (가칭) '저출산·고령화사회 대응 민관협의회 지원단' 같은 조직을 단체장 직속으로 신설하는 것이 바람직하다.

IV. 결론

본 연구는 지역적 차원에서 거버넌스체계의 구축을 통하여 저출산·고령사회에 효율적이고 능동적으로 대응하기 위한 방안을 모색하기 위한 것이다. 그리고 저출산·고령사회에 대응하는데 있어서 거버넌스 모형의 적용을 위한 논의를 통하여 지역에서 활동하고 있는 사회 각부문의 참여를 촉진시키는데 기여하고자 하기 위한 목적을 가지고 있다.

지역단위에서 저출산·고령사회에 능동적이고 효율적으로 대응하기 위한 거버넌스 체계는 다음과 같은 방안으로 구축할 것을 제안하고자 한다. 첫째, 저출산·고령사회 대응을 위한 거버넌스체계의 활성화를 위해 지역단위의 주요한 행위주체인 지방정부, 시민사회단체(NGO/NPO), 민간기업, 그리고 종교단체가 참여하는 네트워크와 네트워크에 참여하는 행위주체들 간의 상호작용 관계(대표성, 역할, 규칙)를 설명하는 모형을 설정해야 한다는 것이다. 둘째, 저출산·고령사회에 대응하기 위한 거버넌스체계의 네트워크는 참여단체의 대표성을 위해서 다양한 행위주체를 몇 개(여기서는 정부 영역, 민간기업 영역, 시민사회단체 영역, 종교단체 영역)의 영역으로 범주화하여야 한다는 것이다. 셋째, 저출산·고령사회가 가져올 제문제에 대해 민-관협치(거버넌스)를 통하여 능동적으로 해결하기 위해서 지방자치단체의 조례로 다양한 민간·사회단체들이 참여시킬 수 있다는 조항을 신설하고 이의 규정에 따른 시행규칙을 제정하여 시행해야 한다는 것이다. 넷째, 저출산·고령사회에 대응하기 위한 거버넌스체계에 참여하는 행위주체들은 공동의 역할과 기능이 있는가 하면 활동배경에 따른 특

수한 역할 및 기능이 있다. 지방정부는 동 거버넌스의 지원체계를 구축함으로써 참여자간의 상호작용의 촉진자, 문제해결을 위한 대안모색의 선도자, 네트워크의 관리자, 공동 목적 달성에 소요되는 운영재원의 부담자 역할을 수행하게 된다. 저출산·고령사회 대응을 위한 지역거버넌스에 참여하는 시민사회단체(NGO/NPO)는 저출산 극복 및 고령화의 대응에 관한 상담, 교육, 홍보, 정책평가, 현장투입 등의 역할을 수행하게 된다. 네트워크에 참여하는 민간기업은 지역의 상공회의소 등을 중심으로 고령자를 위한 대기업 및 중소기업의 일자리 정보의 제공이나 재취업교육프로그램의 활성화에 기여할 것으로 기대된다. 종교단체는 출산·고령사회의 대응정책에 있어서 자선활동과 같은 분야에서 중요한 역할이 있을 것으로 기대된다. 저출산·고령사회 대응을 위한 지역거버넌스 활동을 구체화하기 위해서는 네트워크에 참여한 대표자로 구성된 민-관 협의체를 구성하여야 하며, 이러한 협의체가 작동하기 위해서는 운영에 관한 사항을 정하여야 한다는 것이다. 또한, 이 협의체를 사무적으로 지원하기 위한 지원체계를 구축하여야 하는데, 이는 지방자치단체장 소속의 지원단을 신설하여 운영하는 것이 바람직하다는 것이다.

참고문헌

- 국회예산정책처 (2009), 「저출산·고령화의 영향과 정책 과제」.
 - 기획예산처 (2008), 「시군구 유형별 민관협력체계 실태 및 발전모형에 관한 연구」.
 - 대전광역시 (2013), 「3013 대전의 사회지표」.
 - 대전광역시 (2011), 제2차 저출산·고령사회기본계획「2011년도 대전광역시 시행계획」.
 - 대한민국정부 (2010), 제1차 저출산·고령사회기본계획 2010년도시행계획.
 - 민법식 (2008), 인구구조의 변화와 도시정책과제 통권315권, 국토연구원, 14~20.
 - 이수곤·최원삼·전영평 (2005), “지역혁신거버넌스의 실증적 분석: 포항시사례”, 「한국행정정보」, 39(4): 39~62.
 - 최길수·한형서 (2011), 저출산·고령화대응을 위한 거버넌스체계 구축에 관한 연구: 경기도 사례를 중심으로, 「GRI연구논총」, 13(1): 189~217.
 - 이삼식 (2010), 저출산추이와 파급효과, 「보건·복지 ISSUE & FOCUS」, 제43호 한국보건사회연구원, 1~8.
 - 황종득 (2007), 로컬 거버넌스구축에 관한 연구, 건국대학교 박사학위논문.
 - Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi and Rosemary O'Leary. (2006), The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government, *Public Administration Review*, 65(5): 547-558.
-