

서울의 저출산, 어떻게 대응할 것인가?

2010. 1. 25 제55호

김선자 / 서울시정개발연구원 연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 아이를 낳지 않는 초저출산의 도시 서울
- II. 저출산 대응정책 현황과 문제점
- III. 서울시 저출산 대응정책의 핵심전략

요 약

저출산 현상은 서울의 지속가능성을 위협

전국적으로 급속한 저출산과 소자녀화의 진행으로 인구의 규모와 구조가 급격히 변화하고 있다. 이 가운데 서울시의 저출산 현상은 더욱 심화된 형태로 나타나고 있어 실효성 있는 대책 마련이 시급한 실정이다. 2008년 서울시의 합계출산율은 1.01명으로 부산에 이어 전국에서 두 번째로 낮은 출산율을 기록하였다. 특히 IMF 외환위기와 금융위기 등으로 인해 악화된 경제상황은 출산과 결혼을 지연 또는 포기하도록 함으로써 저출산 심화의 주요한 원인이 된 것으로 분석된다. 저출산 현상의 장기적인 지속으로 인한 인구구조의 변화는 노동생산성의 저하, 노인인구 증가로 인한 사회적 비용의 증가 등을 가져와 지속가능한 사회발전의 구현을 위협하는 요인이 되고 있다.

다양한 정책에 대한 실효성 확보가 과제

서울시에서는 임신출산지원, 양육지원, 가족친화지원, 미래세대 육성 등 4개 분야에 걸쳐 저출산 현상에 대응하기 위한 다양한 사업을 추진하고 있다. 그러나 예산의 대부분은 양육지원에 편중되어 있으며 주요 정책의 수혜대상이 저소득층에 한정되어 있어 시민의 정책 체감도도 낮은 실정이다. 중앙정부의 양육지원정책이 시설보육 중심인데 반해 서울시에서는 재가양육 지원과 다양한 육아인프라 구축을 시도하고 있으나 일·가정 양립을 지원하는 가족친화적 제도의 실효성은 미흡하다고 평가된다.

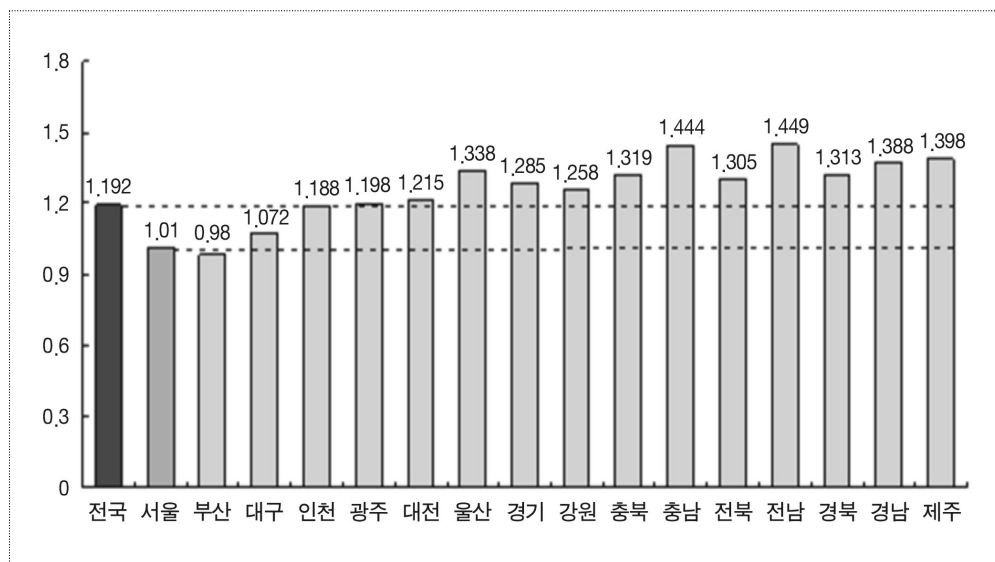
저출산 대응정책의 대상을 시민전체로 확대할 필요

서울시가 출산과 양육 친화적인 도시환경을 조성하기 위해서는 정책의 대상을 저소득층만이 아니라 시민 전체로 확대하고 사업의 범위를 다양화할 필요가 있다. 우선 서울시민의 라이프 스타일과 욕구를 고려한 양육지원서비스를 개발하고, 서비스 수준을 향상시키기 위해 서울형 어린이집의 운영관리를 강화하며 맞춤형 보육서비스를 개발하여 제공한다. 그리고 다자녀지원 정책의 대상을 둘째아부터로 확대·개선한다. 둘째, 양육지원의 사각지대를 해소하기 위해 양육 초기 부모를 대상으로 한 방문형 서비스로서 영세아(만 1세 미만 영아) 보육지원을 위한 서울형 가정보육모체도와 산후가정방문서비스를 도입한다. 셋째, 지역사회에 기반한 양육지원네트워크를 구축하기 위해 영유아플라자의 기능을 확대하고, 출산양육지원센터를 설치하여 통합지원서비스를 제공한다. 넷째, 양육친화적인 지역사회 조성 기반을 마련하기 위한 시범사업을 통해 양육친화적, 가족친화적인 물리적·사회적 환경을 종합적으로 설계하여 실현하고, 가이드라인을 제시한 매뉴얼을 작성하여 보급한다.

I. 아이를 낳지 않는 초저출산의 도시 서울

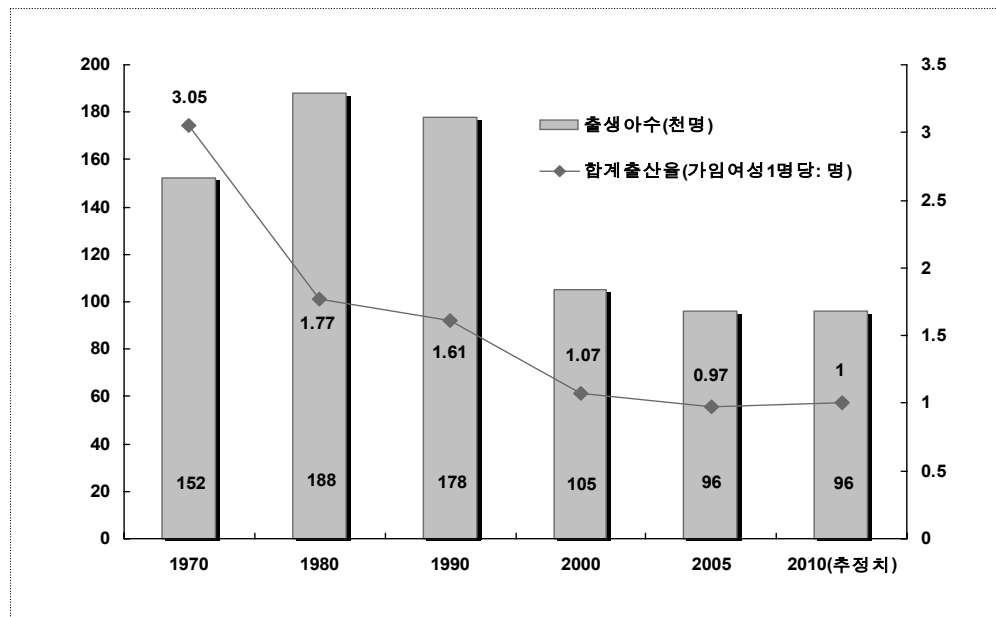
인구대체수준 미만의 초저출산 현상의 고착화

- 산업화, 도시화가 급속하게 진행된 1980년대에 출산율이 급격히 감소한 이후 초저출산 현상 지속
 - 1970년 약 4.5명이던 우리나라의 합계출산율(가임여성 1명이 평생 출산하는 자녀수)은 1980년에 2.8명으로 급격하게 감소하였으며, 1983년 인구대체수준인 2.1명에 도달한 이후에도 지속적으로 하락
 - 2005년 합계출산율은 1970년의 24% 수준에 불과한 1.08명을 기록하였고, 이후 다소 증가하였으나 여전히 최저수준에 해당
 - 2008년 전국의 합계출산율은 1.19명, 서울은 1.01명으로 부산광역시에 이어 전국에서 두 번째로 낮은 출산율



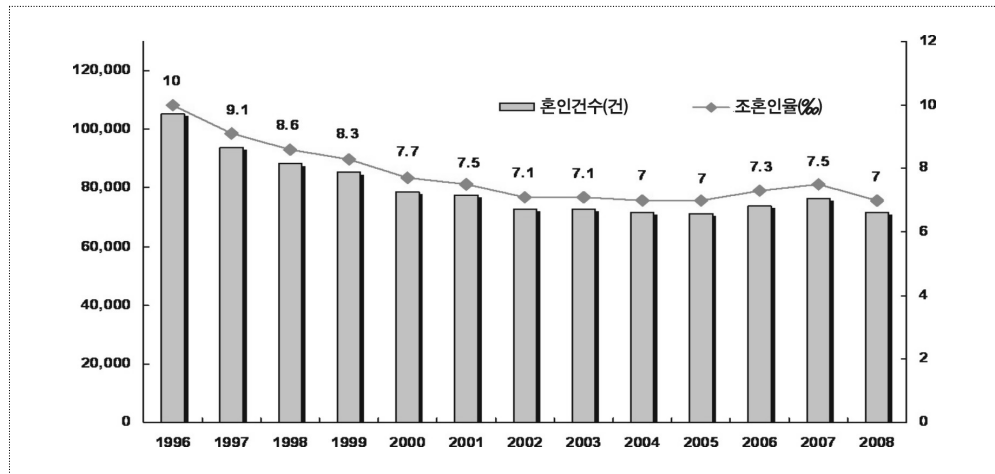
[그림 1] 전국 16개 시도별 합계출산율(2008년)

- IMF 외환위기 직후인 2000년에 출생아수와 합계출산율이 급격히 감소
- 1970년대 출산율의 감소는 정부의 강력한 가족계획정책의 결과이나 1990년에서 2000년에 이르는 시기의 출산율 급감은 외환위기 직후의 경제적인 변화를 주요 원인으로 추정



[그림 2] 서울시 출생아수와 합계출산율 변화 추이

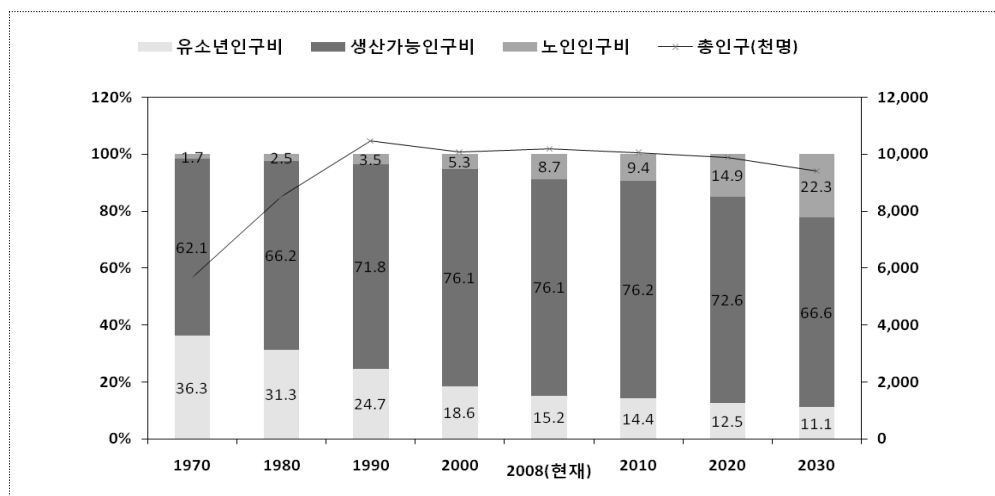
- 평생직장의 개념이 무너지면서 미래에 대한 불안으로 장기적인 투자와 계획이 필요한 결혼과 출산을 지연 혹은 포기하는 경향
- 1996년 10만건을 웃돌던 혼인건수는 2002년까지 점차 감소하다가 이후 2007년까지 약간의 반등이 있었지만 2008년 금융위기에 따른 경기침체로 다시 감소
- 1990년 남성 28.3세, 여성 25.5세이던 서울시민의 평균 초혼연령은 2008년 남 31.7세, 여 29.3세로 만혼화 심화



[그림 3] 혼인건수와 조혼인율

□ 서울의 지속가능성을 위협하는 급격한 인구구조의 변화

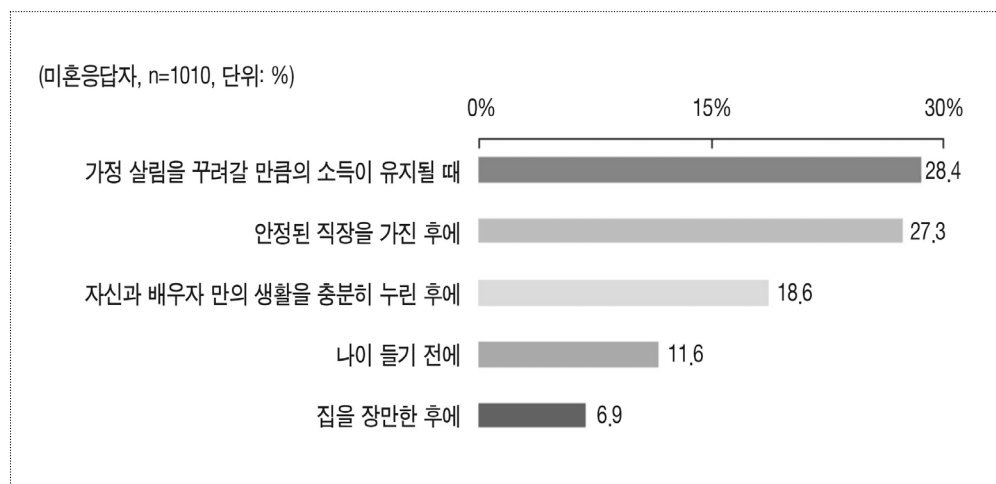
- 소자녀화는 대부분의 선진국이 경험하는 필연적인 현상이나 급속한 저출산과 소자녀화의 진행은 우리사회의 사회경제적 구조를 크게 위협
- 서울의 유소년층과 생산가능인구 비율은 꾸준히 감소하는 반면 노인인구의 증가로 사회적 부양부담 증가



[그림 4] 서울시 인구구성비 변화 추이

경제적 불안정과 양육부담이 출산기피의 주요 원인

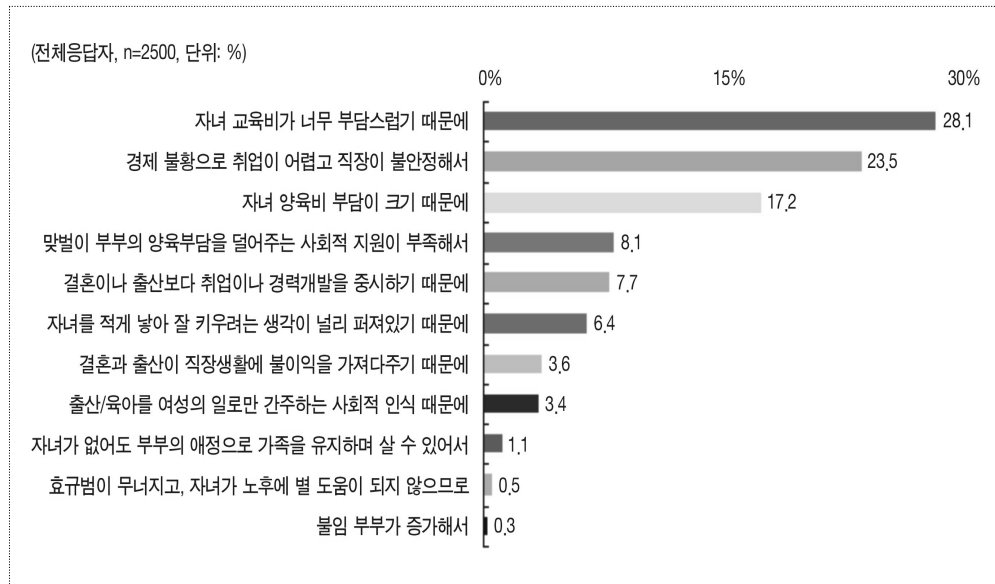
- 미혼성인의 출산조건 중 안정적인 소득과 직업이 가장 큰 비중을 차지
 - 미혼성인을 대상으로 한 설문조사 결과 28.4%가 '안정적인 소득 유지', 27.3%가 '안정된 직장'을 출산조건으로 지목



자료: 공선희 · 손성영 · 안승덕, 2008, 「서울시 저출산 정책 발전방안 연구」, 서울시여성가족재단.

[그림 5] 미혼성인의 첫아이 출산조건

- 자녀양육비 및 교육비 부담 등 가족유지비용의 증가로 인한 가족의 경제적 기반 약화도 저출산의 원인
 - 저출산 현상의 발생원인 1위가 '자녀교육비 부담', 3위가 '자녀양육비 부담', 4위가 '맞벌이부부의 양육부담을 덜어주는 사회적 지원 부족'으로 경제적 문제가 가장 중요한 원인
 - 안정적인 직장과 소득이 유지되더라도 출산결정은 출산 후 투입될 경제적 손익 분석 후 결정하는 사례가 빈번한 실정

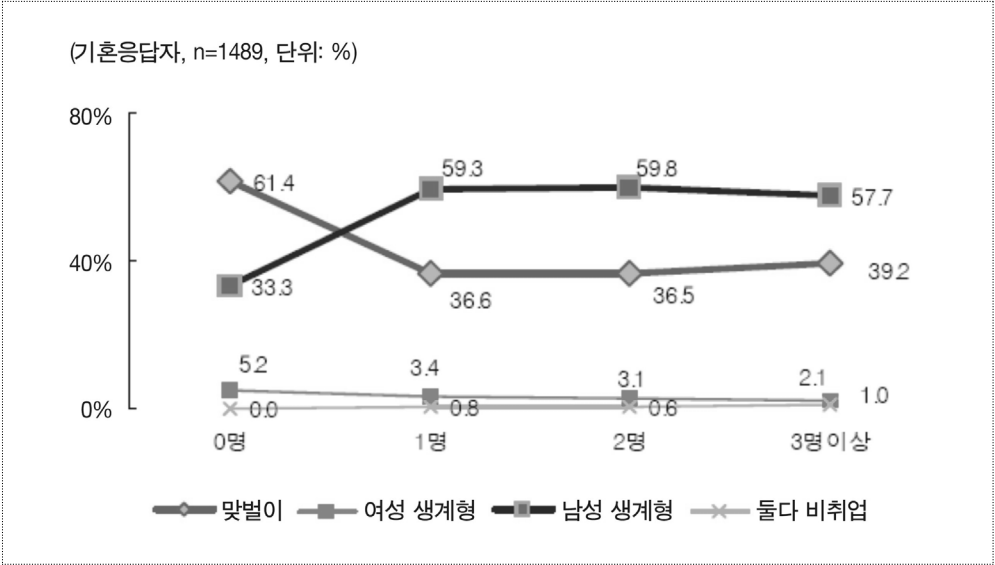


자료: 공선희 · 손성영 · 안승덕, 2008, 「서울시 저출산 정책 발전방안 연구」, 서울시여성가족재단.

[그림 6] 저출산현상의 발생원인

출산의 또 다른 장벽, 일-가정 양립의 어려움

- 여성의 경제활동 참가율은 꾸준히 상승하고 있으나 취업여성에 대한 사회적 지원기반이 미흡하고, 가정내 양육분담 또한 취약한 실정
- 기혼취업여성의 일-가정의 과도한 이중부담은 여성으로 하여금 ‘취업지속’과 ‘출산’ 사이에서 하나를 선택하도록 강요
- 기혼자의 자녀수별 부부의 경제활동 유형을 살펴보면 무자녀인 경우 맞벌이 비율이 61.4%이나 자녀수가 1명인 경우 36%로 급감하고 남성생계형이 대폭 증가



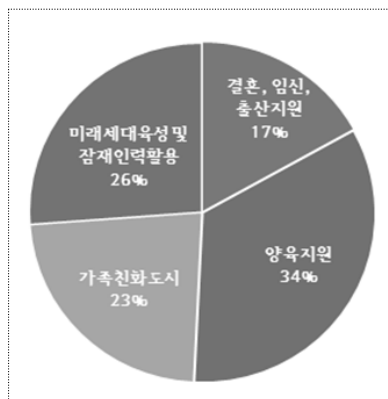
자료: 공선희 · 손성영 · 안승덕, 2008, 「서울시 저출산 정책 발전방안 연구」, 서울시여성가족재단.

[그림 7] 자녀수별 부부경제활동 유형

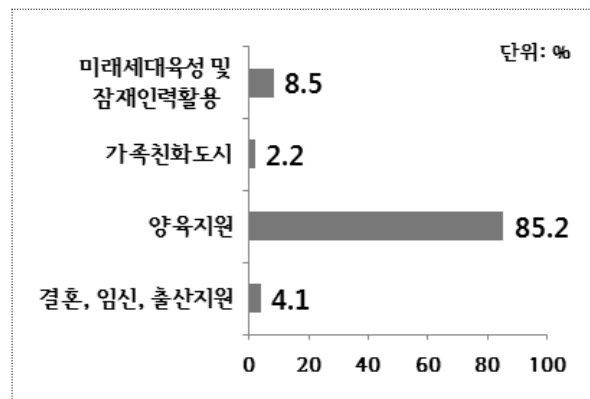
II. 저출산 대응정책 현황과 문제점

저출산 대응정책의 예산규모는 대폭 확대 추세

- 서울시의 저출산대책 사업예산은 2008년 4,512억원에서 2009년 6,354억원으로 40% 증가
 - 임신출산지원, 양육지원, 가족친화지원, 미래세대 육성 등 4개 분야에 걸쳐 다양한 사업이 비교적 고르게 분포되어 있으나 전체 예산의 85.2%가 양육 지원에 편중
 - 특히 임신출산지원과 가족친화지원부문의 예산은 각각 4.1%, 2.2%에 불과



[그림 8] 서울시 저출산사업구성비



[그림 9] 서울시 저출산사업예산 비중

- 여전히 저소득층 중심인 잔여적 성격의 저출산 대응정책 범위를 확대할 필요
 - 저출산은 소득과 관계없이 모든 계층에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이나 영유아 보육·교육비 지원정책과 임신·출산지원 정책 등 주요한 저출산 대응정책사업의 대상은 여전히 저소득층으로 한정

- 시민 전체를 대상으로 한 보편적인 정책이 미흡하여 정책의 체감도가 낮은 실정
- 특히 자녀양육의 질적 수준에 대한 서울시민의 기대에 부응하는 정책 개발이 필요

다양한 양육지원정책의 실효성 확보가 관건

- 서울시는 경제적 부담 경감, 주거비 지원, 사교육비 경감, 육아인프라 구축 등 4개 영역에 걸쳐 다양한 양육지원 정책을 실시

<표 1> 서울시의 양육지원정책

구 분	사 업 명	추 진 부 서
경제적 부담 경감	① 보육시설 이용아동 보육료 지원	보육담당관
	② 다자녀 가족 영유아 양육지원(셋째아 보육료 및 수당)*	저출산대책담당관
	③ 재가아동 양육비 지원	저출산대책담당관
	④ 한부모가정 아동양육비 지원	저출산대책담당관
	⑤ 다자녀가정 지방세 부담 경감	세무과
	⑥ 다자녀 가정 우대카드제(다둥이행복카드)	저출산대책담당관
	⑦ 보호자 동행 영유아 대중교통 무임승차*	버스정책담당관
	⑧ 한부모가족 복지시설 운영지원*	저출산대책담당관
주거	⑨ 다자녀 가구 장기전세주택 공급*	주택공급과
	⑩ 다자녀 가구전세자금 우선 지원	주택정책과
사교육비 경감	⑪ 동생 행복 프로젝트*	학교지원담당관
	⑫ 자기주도 학습 프로그램 지원*	학교지원담당관
육아 인프라 구축	⑬ 국공립 보육시설 확충	보육담당관
	⑭ 직장보육 서비스 제공 확대	보육담당관
	⑮ 영유아 플라자 설치*	보육담당관
	⑯ 서울키즈센터 건립*	보육담당관
	⑰ 서울형 어린이집 운영*	보육담당관
	⑱ 보육 수준 제고를 위한 인센티브 제공	보육담당관
	⑲ 지하철 역사내 모유수유실 설치 및 환경개선*	서울메트로, 도시철도공사
	⑳ 육아여성을 위한 공원 시설 개선*	푸른도시정책과
	㉑ 시간 연장형 보육 활성화*	보육담당관
	㉒ 아이돌보미 사업	저출산대책담당관

*는 서울시 자체사업, 그 외에는 국비지원사업

- 셋째 이후 자녀 양육수당, 다자녀가정 우대카드 제도 등은 서울시의 대표적인 다자녀지원사업에 해당
 - 소득기준이 아닌 보편적 지원과 양육부모의 선택권을 확대하였다는데 의의가 있으나 실효성을 높이기 위한 노력이 필요
- 시설보육 중심의 중앙정부 저출산 정책에 비해 서울시는 재가양육 지원과 다양한 육아인프라 구축을 시도
 - 서울형 어린이집은 민간보육시설에 대한 과감한 재정지원을 통해 보육서비스 수준을 업그레이드하는 시도
 - 일정한 기준과 조건을 갖춘 민간보육시설에 국공립시설에 준하는 재정을 지원함으로써 보육환경 개선에 기여할 것으로 기대
 - 인증시설에 대한 지속적인 관리와 보육서비스의 실수요자인 부모들의 정책 체감도 확보가 과제
 - 재가양육 아동과 부모를 위한 토털서비스를 목적으로 한 육아인프라인 영유아플라자는 2010년까지 자치구별 1개소 설치를 추진 중
 - 시간제보육, 놀이시설, 체험학습장, 어린이도서관과 장난감도서관, 육아정보제공 사업 등 다양한 사업이 진행되나 이용자 범위가 제한적
 - 보육정보센터를 제외하면 지역내 서비스자원과의 연계가 미흡하고 소규모의 개별사업에 치중
- 국가차원에서 추진하고 있는 출산 및 양육지원을 위한 가족친화적 제도의 실효성 미흡
 - 출산휴가, 육아휴직, 탄력근무제 등 가족친화적 정책 기반이 마련되었으나 실효성은 기대에 못미치는 수준

- 기업의 가족친화제도의 활용 가능성은 출산휴가 42%, 육아휴직제도 23%, 직장 내 수유 9.8%에 불과
- 휴가제도의 비탄력적 운영, 휴가급여의 비현실적 수준 등으로 육아휴직제의 실질적 이용이 제한되고 있는 형편

다양한 저출산 정책사업 간 우선순위 선정을 위한 분석 필요

- 서울시 차원의 저출산 대응정책으로는 육아인프라 구축과 사각지대 해소가 보다 효율적
 - 프랑스와 스웨덴의 경우 아동수당, 출산장려금 등 직접비용 감소정책보다는 일과 양육 사이의 갈등을 감소시키는 정책이 출산율 회복에 효과적이라는 분석
 - 프랑스와 같이 강력한 수당지급국가를 제외하면 아동수당은 출산율에 큰 영향력을 갖지 못한다는 평가
 - 일시적으로 제공되는 현금지원으로서 출산수당은 출산율을 높이는데 일시적인 효과는 있으나 장기적인 출산정책으로는 부적합
 - 따라서 한정된 재원으로 출산율 제고의 실질적인 정책효과를 높이기 위해서는 '포상'이나 '상징적'인 의미의 경제적 지원에 집중하기보다는 육아인프라 구축과 사각지대 해소가 보다 효율적

Ⅲ. 서울시 저출산 대응정책의 핵심전략

양육친화적 환경 조성을 위해 정책의 대상을 시민 전체로 확대

- 저소득층 중심이 아닌 시민 전체를 대상으로 출산과 양육친화적인 도시환경 조성을 위해 정책의 범위를 확장하고 다양화할 필요
 - 서울시민의 라이프스타일과 기대수준을 고려하여 다양한 보육서비스를 개발하고 서비스 수준을 개선함으로써 보육서비스의 양적·질적인 업그레이드를 추진
 - 가정내 사적 보육을 선호하고 대리양육자 확보에서 취약성이 심각한 양육 초기부모를 대상으로 하는 방문지원서비스를 도입하여 현재 양육지원제도의 사각지대 해소
 - 보건·복지·보육 등 개별적으로 이루어지고 있는 서비스 자원에 대해 통합적인 안내와 서비스 연계를 제공하고 지역내 자원 활용의 효율성을 극대화할 수 있는 지역사회 중심의 양육지원네트워크를 구축
 - 양육친화적, 가족친화적인 물리적·사회적 환경을 종합적으로 설계·실현하기 위한 매뉴얼을 개발·보급하고, 양육친화적인 공간설계와 지역공동체 중심의 양육지원네트워크를 도입하는 지역사회모델을 시범사업으로 실시

□ 주요 추진전략

주요과제	추진전략
시민의 기대수준에 부합하는 양육지원서비스 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 서울형 어린이집 운영 관리 강화 - 라이프스타일 고려한 맞춤형 보육서비스 개발 - 다자녀지원정책의 대상과 혜택수준 개선
양육초기지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 영세아 보육지원을 위한 '서울형 가정보육모' 제도 도입 - 산후가정 방문사업 실시
지역사회 중심의 양육지원네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 영유아플라자를 중심으로 한 지역육아지원네트워크 구성 - 출산양육지원센터 설치로 통합지원서비스 제공
양육친화적 지역사회 조성기반 마련	<ul style="list-style-type: none"> - 양육친화적, 가족친화적인 물리적·사회적 환경 설계와 실현 - 자치구 매뉴얼 개발 및 보급

시민의 기대에 부응하는 수준 높은 양육지원서비스 보장

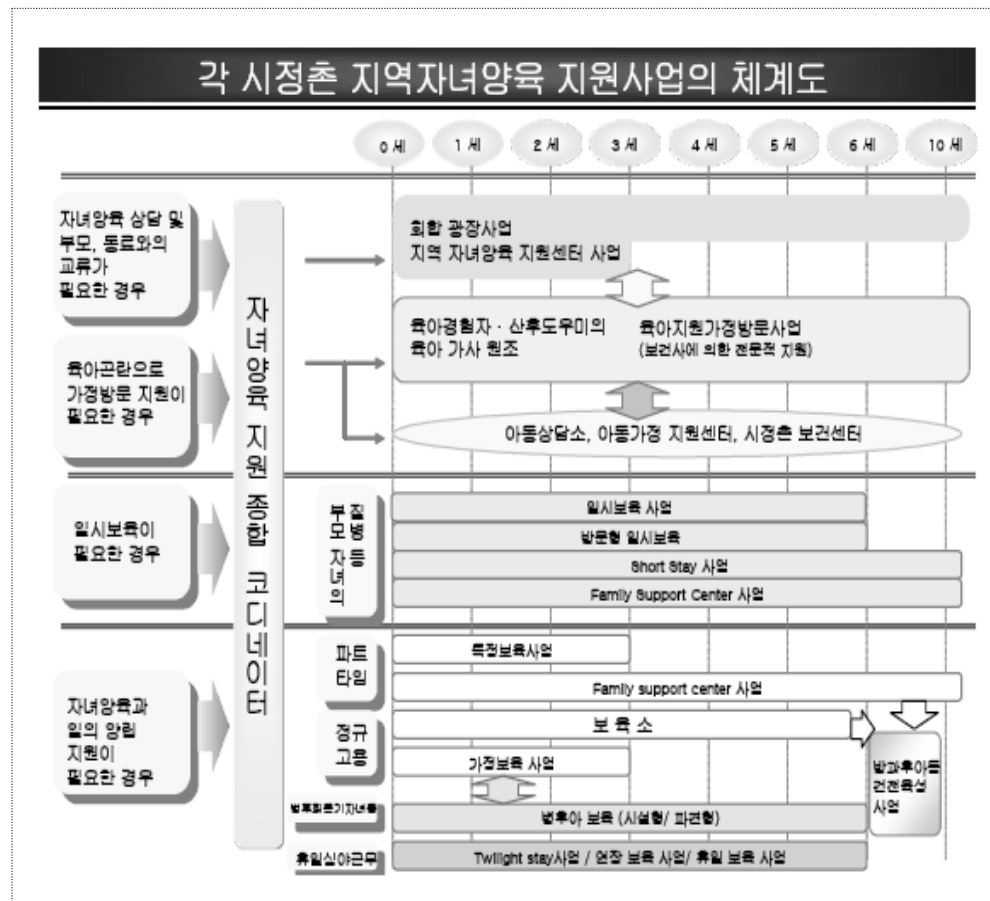
□ 서울형 어린이집 운영 관리 강화

- '믿고 맡길 수 있는' 보육서비스에 대한 시민의 기대수준과 아동의 건강한 성장을 보장할 수 있는 보육환경을 재점검할 필요
 - 서울형 어린이집 인증을 통해 물리적인 보육환경, 보육교사, 보육프로그램 상의 개선내용과 부모의 체감수준에 대해 검증
 - 서울형 어린이집 질 관리(Quality Management) 매뉴얼 개발 및 보급
- 자율장학제도를 활성화하고 부모참여 모니터링을 강화하여 자율적이고 참여적인 보육서비스 업그레이드 지원체계를 확립할 필요

□ 시민의 라이프스타일을 고려한 실효성 있는 맞춤형 보육서비스 개발

- 보육시간, 서비스 제공방식, 자녀연령, 부모의 상황 등을 고려한 다양한 서비스 개발이 필요

- 일시보육, 야간보육, 휴일보육, 단기보육, 방문보육과 상담 등 다양한 서비스 유형과 자녀의 연령과 건강상태, 부모의 취업여부와 취업유형 등에 따른 다양한 서비스 요구를 고려
- 저소득층 가정, 한부모 가정, 이혼한 부모 가정, 장애부모 가정, 다문화 가정 등 다양한 유형의 가정의 욕구를 고려한 가족정책적 접근 필요
- 일본의 경우 지역사회내에서 제공 가능한 서비스를 종합적으로 구성한 아동양육지원체계도를 작성·보급하여 보육지원사업의 효과성 제고



자료: 한국여성개발원, 2004, 「저출산시대의 여성과 국가대응전략」, p.225에서 인용.

[그림 10] 일본의 지역사회 아동양육지원사업 체계도

- 다자녀가정 지원정책의 대상을 둘째아로 확대하고 혜택수준도 개선
 - 다자녀가정에 대한 양육비지원 대상을 둘째아로 확대할 필요
 - 현재의 출산율이 전국 최하위 수준인 1.01명임을 고려할 때 셋째아 지원 보다는 1자녀 가정에 대한 둘째아 출산 유도가 보다 현실적인 정책 목표
 - 다자녀가정 우대카드는 제휴업체가 한정되어 가족들의 정책 체감도가 미미하므로 혜택의 범위와 수준을 크게 개선할 필요
 - 카드의 사용범위를 초등학교 이상 자녀로 확대하고, 지역학원이나 의료기관, 대형할인점, 서점 등 제휴업체도 확대할 필요

양육지원의 사각지대인 양육초기부모에 대한 지원 확대

- 만 1세 미만 영아 보육 지원을 위한 '서울형 가정보육모(가칭)' 제도 도입
 - 만 1세 미만 영아를 양육하는 맞벌이가정을 대상으로 일정한 교육을 수료한 보육모를 가정으로 파견하여 돌보는 제도
 - 영아기는 사적 보육 선호와 가족 이외에 신뢰할만한 양육자 확보의 어려움으로 양육지원의 취약성이 높은 사각지대
 - 특히 취업모의 경우 신뢰할만한 양육자 부재로 직장을 포기하고 양육을 선택하는 사례가 빈번히 발생
 - 자치구별 건강가정지원센터나 영유아플라자 산하에 가정보육모지원센터를 설치하여 보육모 모집과 양성, 보육모 연계와 지속적 관리를 담당
 - 시설보육료에 대한 지원의 형평성을 고려하여 적절한 보육료 산정과 지원규모에 대한 검토 필요

- 출산과 양육을 둘러싼 부모의 불안감과 스트레스를 경감시키기 위해 산후 가정 방문사업 실시
 - 출산과 양육에 있어서의 부정적인 경험은 추가적인 출산 포기의 결정적인 동기로 작용하므로 이를 경감시키기 위한 지원 필요
 - 출산 직후부터 생후 4개월까지 영아가 있는 가정을 방문하는 산후가정방문 사업을 통해 상담과 지원은 물론 육아지원에 대한 정보 제공
 - 유아가 있는 가정과 지역사회를 연결하는 최초의 기회를 제공함으로써 자녀양육가정의 고립을 막고 바람직한 양육환경 조성에 기여

지역사회 중심의 양육지원네트워크 구축

- 재가아동 양육지원을 위한 영유아플라자의 기능 확대
 - 가정내에서 양육되는 아동과 부모를 위한 육아인프라로 자치구별 1개소씩 설치되고 있는 영유아플라자의 기능을 지역육아지원네트워크의 구심점으로 확대할 필요
 - 정보공유와 휴식, 품앗이 보육과 동호회 조직, 지역양육자원과의 연계 등 종합적인 지역사회 육아지원네트워크로 기능
 - 자치구별 거점센터를 지정하되 지역의 육아광장 혹은 사랑방으로서 기능할 수 있도록 다수의 소규모 영유아플라자 설치를 확대할 필요
 - 맞벌이부모, 조부모, 위탁모 등을 대상으로 한 프로그램 개발 필요
- 출산양육에 대한 통합지원서비스를 제공하는 출산양육지원센터 설치
 - 지역사회 내 개별적으로 이루어지고 있는 출산·양육 관련 서비스에 대한 접점 필요

- 보건, 보육, 복지 등 개별적으로 이루어지고 있는 서비스자원에 대한 통합적인 안내와 접수 및 연계 기능을 수행
- 공공부문은 물론 민간부문의 서비스자원 정보 제공으로 출산양육에 친화적인 지역사회 차원의 환경조성에 기여할 것으로 기대

양육친화적 지역사회 조성을 위한 기반 마련

☐ 양육친화적, 가족친화적 거리와 커뮤니티 조성

- 뉴타운사업 중 시범사업의 형태로 아이와 함께 생활하는 것이 불편하지 않고 긍정적인 경험을 할 수 있는 물리적·사회적 환경을 종합적으로 설계하고 실현할 필요
- 단지내 공원과 편의시설, 거주공간과 공동이용공간을 양육친화적, 가족친화적 공간으로 설계
- 거주민의 자발적 참여에 기초한 온라인/오프라인 육아지원네트워크를 운영하기 위한 기반 등 양육친화적 사회적 환경 조성을 구체화
- 일시적, 비정기적으로 발생하는 보육, 양육지원 요구에 대응할 수 있는 지역공동체 중심의 자발적인 지원네트워크 구성을 지원

☐ 양육친화적 지역사회 조성을 위한 자치구 매뉴얼 작성 보급

- 자치구간 형평성을 보장할 수 있도록 기본적인 지역사회 기반사업에 대한 구체적인 가이드라인을 제시할 필요

김선자 | 서울시정개발연구원 연구위원

02-2149-1277

sunjakm@sdi.re.kr