



2009

서울시 저출산 대응정책의 과제와 발전방안

Improving Policy Responses to the Low Fertility Rate in Seoul

김 선 자

서울시 저출산 대응정책의 과제와 발전방안

Improving Policy Responses to the Low Fertility Rate in Seoul

2009

■ 연구진 ■

연구책임 김 선 자 • 창의시정연구본부 연구위원
연구원 김 현 정 • 창의시정연구본부 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

1. 연구배경 및 목적

○연구배경

–최근 우리나라는 합계출산율이 1.1명 미만으로 떨어지는 등 초저출산 현상이 고착화되고 있으며, 서울은 이보다 심각해 부산에 이어 전국에서 두 번째로 낮은 출산율을 보이고 있음. 이러한 현상은 당분간 지속될 것이며 출산율 저하에 따른 경제사회적 부작용이 우려되고 있음.

–현재 중앙정부에서 수립한 저출산 대응정책은 포괄적이고 종합적인 성격을 가지고 있는 반면, 지역사회의 특수성을 반영하지 못하고 있음. 이에 따라 지역의 특수성과 주민의 욕구가 반영된 저출산 대응정책 수립을 위한 서울시의 노력이 필요한 시점임.

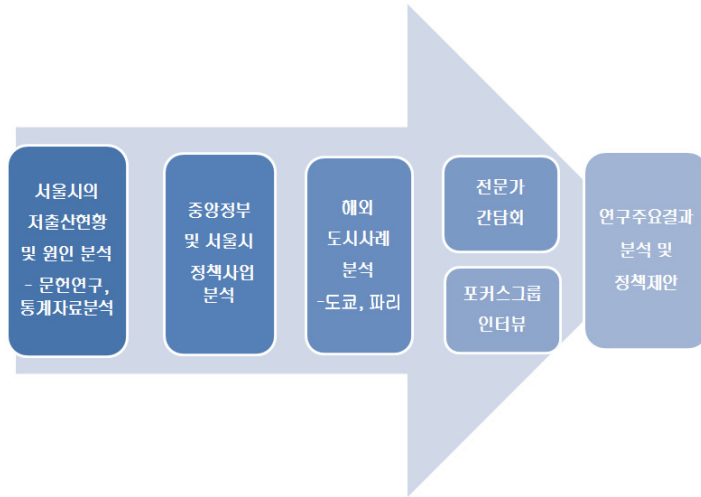
○연구목적

–서울시의 주요 저출산 대응정책의 현황과 문제점을 분석하여 핵심 정책과제를 도출하고, 정책대상자의 관점에서 결혼, 출산과 양육에 관한 경험을 분석하여 정책수요를 파악함. 이를 통해 현재 서울시 저출산 대응정책의 문제점과 그에 따른 개선방안을 제안하고자 함.

2. 연구내용과 연구방법

○저출산 대응정책을 전체적인 인구정책으로 접근하기보다 저출산 현상의 지속으로 인해 나타나는 인구고령화에 대처하기 위한 인구대응정책으로

개념화하여 출산과 직접 혹은 간접적으로 관련 있는 정책으로 한정하여 논의함.



〈그림 1〉 연구 흐름도

○ 문헌연구 및 선행연구 검토

- 저출산 현상을 둘러싼 사회환경 변화 분석 및 임신·출산·양육과 관련한 지원현황 파악, 그리고 저출산 정책의 해외사례 분석을 위해 관련 선행 연구 자료와 인터넷 자료를 수집함.

○ 포커스그룹인터뷰

- 서울시의 저출산 대응정책의 주요 대상자인 기혼여성을 대상으로 자녀 수와 취업여부 등을 고려한 3개 그룹별 포커스그룹 인터뷰를 실시함.

○ 전문가 간담회

- 출산과 양육, 보육과 여성 등 저출산과 관련한 보육, 일·가정 양립 등 다양한 이슈들에 대한 포괄적인 논의를 위해 4회에 걸친 전문가 간담회를 실시함.

3. 서울시 인구구조변화 및 저출산 실태

○서울시 저출산 현황

- 서울의 합계출산율은 1970년 3.07명에서 1980년 1.77명으로 급격히 감소하였으며, 2000년 1.07명, 2005년 0.97명에 이른 이후에는 약 1.1명 선을 유지할 전망이다. 2007년에는 전국의 평균치인 1.25명에도 못 미치는 1.056명으로 나타나 15개 지역 중 부산 다음으로 낮음.
- 자치구별 출산건수를 살펴보면 노원구, 강서구, 송파구, 관악구 등 주거 밀집지역이 상대적으로 많으며, 종로구, 중구 등의 도심권은 상대적으로 적음. 합계출산율은 노원구, 구로구, 영등포구, 성동구가 다른 지역에 비해 상대적으로 높은 반면, 종로구와 강남구는 0.8명 선으로 상대적으로 낮음(통계청, 2007).
- 서울시의 평균초혼연령은 90년대부터 현재까지 남녀 모두 점차 높아져, 2008년 현재 남성의 평균초혼연령은 31.7세, 여성은 29.3세임.
- 혼인건수는 1996년 10만 건을 웃돌았으나, 외환위기 이후 감소 추세를 이어갔으며, 2002년 이후 2007년까지 약하게 반등하였으나, 2008년 금융위기에 따른 경기침체로 다시 낮아짐.
- 평균출산연령은 첫째아이의 경우 2003년에 31세를 넘어섬. 이처럼 첫째아이 평균출산연령이 높아짐에 따라 자연스럽게 둘째아이 출산시기가 지연되어 만산화를 야기하게 됨.

○인구구조의 변화

- 통계청의 주민등록인구통계 자료에 나타난 서울시의 인구와 인구증가율 추이를 살펴보면, 현재의 인구는 1990년대에 비해 대폭 줄어든 것으로 나타남.
- 1980년 서울의 인구구조는 도시형의 표주박형이었으나, 2000년에는 유소년층비율이 괄목할 만큼 줄어들었으며 이러한 경향은 시간이 지날수록 심화될 전망이다.

-가임여성비율 역시 인구의 고령화와 함께 꾸준히 감소하여 2008년 현재 29%를 보이고 있으나, 2030년에는 20.2%까지 낮아질 전망이다.

4. 서울시 저출산 대응정책의 현황과 문제점

- 정부는 2006년 ‘새로마지플랜’을 발표하는 등, 2020년까지 저출산·고령사회에 대응하기 위한 사회경제적 변화를 도모하여 ‘모든 세대가 함께 하는 지속발전가능사회’를 실현하고자 함. 이러한 중앙정부의 기본계획에 따라 지방정부 역시 시행계획을 세워서 실행하게 됨.
- 서울시 저출산 대응정책은 결혼·임신·출산지원, 자녀양육가정의 경제 사회적 부담 경감, 가족친화적 양성평등 사회문화 조성, 건전한 미래세대 육성 및 잠재인력 활용기반 구축의 4개 분야에 걸친 65개 사업으로 구성되어 있음.
 - 서울시는 결혼·임신·출산을 지원하기 위한 11개의 사업을 추진 중이며, 이 중 신혼부부 주거지원 프로그램과 엄마젖먹이기 권장사업 등 2개 사업이 서울시 고유사업이고, 나머지 9개 사업은 정부 지원 사업임. 추진부서는 여성가족정책관의 건강증진담당관, 보건정책담당관, 저출산대책담당관이며, 주거지원프로그램의 경우 주택공급과와 주택정책과에서 담당함.
 - 양육 지원사업은 자녀양육가정의 경제적 부담 경감, 주거비 지원, 사교육비 경감과 육아인프라 구축의 4개 영역으로 구분될 수 있음. 서울시는 보편적 양육지원의 차원에서 육아인프라 구축을 위한 다양한 형태의 사업을 시행하고 있음. 그 대표적인 사업으로 서울형 어린이집과 영유아플라자 등을 들 수 있음.
 - 서울을 가족친화적 도시로 만들기 위한 주요사업은 가족친화적 문화 조성 과 건강가정지원, 직장 내 환경조성 사업으로 구분되며, 총 15개의 사업 중 저출산 극복 교육 및 홍보, 다문화가족 사회통합지원 등의 신규 사업과 가족친화적 기업문화 조성 과 같은 가족친화경영 컨설팅 및 프로

그램 보완 등으로 확대된 사업이 있음.

-아동 및 청소년의 안전보장과 육아로 인한 경력 단절 여성의 재취업 지원을 위해 서울시는 건전한 미래세대 육성과 잠재인력 활용에 관한 사업들을 추진하고 있음. 미래세대 육성 사업은 정부사업의 비중이 다소 높은 반면, 인력활용 사업은 모두 서울시 사업으로 구성되어 있음.

○자치구도 저출산 대응을 위한 시행계획을 수립하였는데, 서울시의 정책방향에 상응하되 기초자치단체에서 수행가능한 수준의 사업들을 흡수하여 추진하고 있음. 2009년 하반기 현재 용산구, 강북구, 은평구, 서대문구, 강서구, 금천구, 서초구, 송파구, 강동구 등 17개 자치구가 저출산 대응 전담 조직을 갖추고 있음. 자치구의 대표적인 사업으로 출산장려금 제도(24개 구 시행)가 있음.

5. 서울 여성의 출산 · 양육경험과 저출산 정책 수요 분석

○현재 추진 중인 다양한 저출산 대응정책과 사업이 정책대상자의 주요 욕구를 충족시키고 있는지를 실제적으로 파악하기 위해 포커스그룹인터뷰를 실시(2009. 9. 25~2009. 10. 23, 총 3회)함. 이를 통해 서울시 저출산 대응정책의 핵심 현안은 무엇인지 살펴봄.

〈표 1〉 그룹별 주요 질문

| 구분 | 그룹1 | 그룹2 | 그룹3 |
|------|--|--|--|
| 대상집단 | 자녀 양육을 위해 영유아플라자 혹은 서울형 어린이집 이용 경험이 있는 기혼여성 | 자녀가 1명 이상이며 미취업상태인 기혼여성 | 결혼 후 출산을 포기하였거나 자녀가 1명 이상으로 취업상태인 여성 |
| 공통질문 | ①출산에 대한 관점은 어떠한가? ②서울의 환경은 육아에 적합한가? ③서울시민의 출산율을 높이기 위해 가장 필요하고 효과적인 지원은 무엇일까? | | |
| 초점질문 | 영유아플라자 및 서울형 어린이집은 양육에 도움이 되고 있는가? | 정부나 지자체가 제공하는 출산 및 양육지원관련 혜택을 받은 경험이 있는가? 만족도는 어떠한가? | 근무 중 육아를 지원하는 보육시설의 이용 경험과 그에 대한 만족도는? |

○주요결과

- 출산을 여성의 의무가 아니라 선택할 수 있는 사항으로 인식하고 있으며, 긍정적 육아경험은 추가 출산의향을 갖게 하기도 하지만 경제적 문제, 양육스트레스 등은 추가 출산을 꺼리게 함.
- 출산을 기피하는 이유로는 부정적 양육경험과 육아스트레스, 양육으로 인한 일과 가정의 양립 어려움, 사회인식의 문제, 양육 친화적이지 못한 물리적 환경 등이 지적됨.
- 수혜경험이 있는 출산 및 양육지원 사업으로는 어린이집, 영유아플라자, 예방접종, 아이돌보미 사업, 출산장려금제도를 들었으며 이에 대한 만족도는 다양함.
- 서울형 어린이집에 대해서는 대체로 만족하고 있으나 구립어린이집을 선호하는 경향이 여전한 것으로 나타나, 현 시점은 서울형 어린이집에 대한 신뢰의 공고화가 필요한 단계로 평가됨.
- 영유아플라자에 대한 인지도는 높지 않았으며, 이용상의 불편사항과 개선사항이 제안됨.
- 예방접종에 대해서는 필수접종 외에도 질병예방을 위한 접종을 원하고 있으며, 일반병의원의 무료 필수 접종, 보건소 예방접종의 주말 확대 등 서비스의 질적 개선도 요구함.
- 아이돌보미 사업을 이용하는 경우 매우 만족하나 소득에 따른 비용부담의 차등 적용으로 경제적 측면의 비용부담이 큰데다 돌보미의 잦은 교체에 대한 염려로 적극적인 이용의사는 낮은 것으로 나타남.
- 저출산 대응정책의 개선방안으로는 교육문제에 대한 개입, 서울시와 기업의 적극적인 인식개선사업, 보육료지원 기준의 비합리성 제고, 가정보육을 위한 영유아프로그램 제공 확대, 육아정보망 구축, 양육스트레스로 인한 여성의 산후 우울증 예방 조치 등이 제안됨.

6. 해외사례 : 도쿄의 차세대 육성 지원 행동계획

- 일본은 미혼율의 상승, 만혼화, 초산 연령 상승, 부부의 출생력 저하, 가족 및 지역의 육아능력 저하로 인한 부모의 육아부담 증가 등의 원인으로 저출산 경향이 심화됨. 2003년 일본의 합계출산율은 1.29명이었으며, 도쿄는 1.0명 수준까지 하락한 바 있음.
- 도쿄는 정부차원의 정책 외에도 시 차원의 독자적인 저출산 대응정책을 추진하고 있으며, 2005년 수립된 차세대 육성 지원 행동계획이 대표적인.
- 차세대 육성 지원 행동계획은 첫째, 모든 아이들의 개성이나 창조력 배양을 통해 차세대로 자립 가능한 환경 조성, 둘째, 안심하고 출산, 양육하여 육아의 기쁨을 실감할 수 있는 사회 실현, 셋째, 아이와 육아 가정에 대한 사회 전체의 지원 등 3대 관점을 기반으로 함.
- 차세대 육성 지원 행동계획의 5대 목표에는 지역 내 안심 보육 시스템 구축, 일과 가정의 양립 실현, 건강한 미래세대 육성 및 자립 기반 확충, 요보호 아동 및 건강가정 지원, 안전한 성장환경 확보와 육아지원 환경 조성이 있음.

II. 정책 건의

1. 영아기 양육지원 : 가정보육모와 영아전담시설

- 영아 가정보육 지원을 위한 “서울형 가정보육모(가칭)” 제도 도입 제안
 - 출산 전후와 영유아기는 부모의 경제력이 낮고 일과 가정생활에서 과제가 많은 시기로 영아의 보육·양육의 문제가 취업모와 맞벌이부부에게 큰 부담이 되고 있음. 정부는 1996년 이후 영아전담시설 지정제도를 추진해오고 있으나 영아전담시설 부족과 기관에 대한 낮은 신뢰도, 가정내 사적보육 선호 등의 이유로 이용률이 저조한 편임.

- 특히, 취업모의 경우 1:1의 개별적인 보육을 선호하지만 비용이 부담되고 가족이외에 신뢰할만한 양육자를 구하는 것이 매우 어렵기 때문에 직장을 포기하고 양육을 선택하는 사례가 발생함. 따라서 취업모 혹은 맞벌이부부를 지원하기 위한 영아보육 사업의 강화가 필요함.
- 서울형 가정보육모(가칭)는 현재의 아이돌보미사업을 확대한 시범사업의 형태로 실시하거나 별도의 사업으로 실시하는 두 가지 방안이 가능할 것임. 이를 위해 자치구별로 건강가정지원센터나 영유아플라자 산하에 가정보육모서비스센터를 설치하여, 보육모 모집과 양성교육, 보육모 연계와 지속적인 관리를 담당하게 함. 또한 시설보육료에 대한 지원의 형평성을 고려하여 적정한 보육료 산정과 지원규모의 결정이 필요함.

2. 양육초기부모 대상 지원 사업

- 출산과 양육을 둘러싼 부모의 불안감과 스트레스는 자녀양육을 ‘부담’으로 인식하게 하고 이 시기의 부정적인 경험은 추가 출산을 포기하게 하는 결정적인 동기로 작용하므로 이를 경감시키기 위한 지원이 필요함.
- 생후 4개월 이하의 영아가 있는 모든 가정을 방문하는 산후가정방문사업은 육아지원에 관한 정보를 제공하고 부모와 자녀의 신체적, 심리적 상황이나 양육환경 등을 파악하여 필요한 상담과 지원서비스를 제공할 수 있음.
 - 산후가정방문사업은 유아가 있는 가정과 지역사회를 연결하는 최초의 기회를 제공함으로써 자녀를 양육하는 가정의 고립을 막고 바람직한 양육환경을 조성하는데 기여할 것임.

3. 지역양육네트워크의 중심으로서 영유아플라자의 확대

○영유아플라자 운영 개선방안 제시

- 구별로 거점센터를 하나씩 정하되 지역 내 육아광장 혹은 사랑방으로서 기능할 수 있도록 영유아를 동반한 부모의 접근성을 고려한 다수의 소규모 영유아플라자가 필요함.
- 인력 확충, 정보공유와 휴식, 품앗이보육과 동호회조직 연계 등 종합적인 지역사회 육아지원네트워크로서의 기능 확대가 필요함.
- 맞벌이부모의 이용이 가능하도록 야간과 주말에도 개방하고 맞벌이부모, 조부모, 위탁모 등을 대상으로 한 프로그램 개발이 필요함.
- 영유아플라자를 거점으로 지역 내 주민자치센터나 도서관 등에 강사를 파견하는 순회교육프로그램을 실시하는 등 프로그램의 확대가 요구됨.

4. 출산양육지원센터 설치

- 지역사회 내 출산과 양육에 관련한 서비스들은 보건, 보육, 복지 등의 영역에서 개별적으로 이루어지고 있어, 개인이나 가정에서 이들에 대한 다양한 정보와 서비스에 접근하는 데 한계가 있음.
- 지역사회 내 활용 가능한 출산, 양육관련 서비스 자원에 대한 통합적인 안내와 접수 및 서비스 연계 기능을 수행하는 출산양육지원센터(가칭) 설치를 제안함.
 - 출산과 양육에 친화적인 지역사회 환경을 위한 기본 인프라, 즉 공공부문뿐 아니라 민간부문의 서비스 자원까지 정보로 제공하여 출산과 양육을 위한 지역사회 차원의 환경 조성을 도모함.

5. 양육친화적인 도시 인프라 조성

- 저출산 문제의 심각성에 대한 사회적인 공감대 형성에도 불구하고 실제로는 출산을 축하하고 아이를 축복의 대상으로 보기보다는 ‘부담’으로 보는 사회 분위기가 팽배함.
- 이러한 시각은 저출산 대책에 그대로 반영되어 있어 자녀양육의 ‘부담’이 강조되는 경향이 있음. 따라서 양육친화적 도시환경, 아이가 환영받는 도시환경 조성이 필요함.
 - 구체적으로 뉴타운사업 시 시범사업의 형태로 양육친화적인 환경 조성을 목표로 지역사회의 물리적, 사회적 환경을 종합적으로 설계하고 실현하는 방안을 검토해볼 필요가 있음.

목 차

| | |
|--|-----------|
| 제1장 연구개요 | 3 |
| 제1절 연구배경 및 목적 | 3 |
| 1. 연구추진 배경 | 3 |
| 2. 연구목적 및 범위 | 6 |
| 제2절 연구내용 및 방법 | 8 |
| 1. 연구내용 및 구성체계 | 8 |
| 2. 연구방법 | 9 |
| | |
| 제2장 서울시 인구구조 변화 및 저출산 실태 | 13 |
| 제1절 저출산 현황과 인구구조 변화 | 13 |
| 1. 서울시의 저출산 현황 | 13 |
| 2. 인구구조 특성의 변화 | 17 |
| 제2절 서울시 저출산 현상의 원인에 대한 고찰 | 23 |
| 1. 저출산 원인에 관한 이론적 배경 및 선행연구 | 23 |
| 2. 서울의 저출산 원인 분석 | 27 |
| | |
| 제3장 서울시 저출산 대응정책의 현황과 문제점 | 43 |
| 제1절 저출산 대응정책 환경 및 현황 | 43 |
| 1. 중앙정부의 저출산 대응정책 기본구조 | 43 |
| 2. 저출산 대책의 법제화 및 수행체계 | 49 |
| 제2절 서울시 저출산 대응정책 현황 및 문제점 | 53 |
| 1. 결혼·임신·출산지원 | 55 |
| 2. 자녀양육가정의 경제·사회적 부담 경감(양육지원 사업) | 56 |
| 3. 가족친화적 양성평등 문화 조성 | 60 |
| 4. 건전한 미래세대 육성 및 잠재인력 활용 | 61 |

| | |
|--|-----|
| 제4장 서울 여성의 출산·양육경험과 저출산 정책 요구 | 67 |
| 제1절 포커스그룹인터뷰 조사 개요 | 67 |
| 1. 조사 목적 | 67 |
| 2. 조사 방법 및 절차 | 67 |
| 3. 그룹별 주요 질문 및 특성 | 68 |
| 제2절 주요 결과 분석 | 71 |
| 1. 출산에 대한 태도 | 71 |
| 2. 여성의 자녀양육경험과 출산을 기피하는 이유 | 72 |
| 3. 수혜경험이 있는 출산 및 양육지원 사업에 대한 의견 | 75 |
| 4. 저출산 대응정책의 주요 개선방안 | 79 |
| 제3절 소결 및 정책함의 | 84 |
| | |
| 제5장 해외도시의 저출산 대응정책 : 도쿄사례 | 89 |
| 제1절 차세대 육성 지원 행동계획 수립배경 | 89 |
| 제2절 정책 추진 방향 | 90 |
| 1. 3대 관점 | 90 |
| 2. 5대 목표 | 91 |
| 3. 기본적인 접근방법 | 94 |
| 제3절 차세대 육성 지원 대책의 구체적인 전개 | 94 |
| 1. 지역 내 안심 보육 시스템 구축 | 94 |
| 2. 일과 가정의 양립 실현 | 97 |
| 3. 건강한 미래세대 육성 및 자립 기반 확충 | 99 |
| 4. 요보호 아동 및 건강가정 지원 | 102 |
| 5. 안전한 성장환경 확보와 육아지원 환경 조성 | 104 |
| 제4절 시사점 | 107 |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 제6장 서울시 저출산 대응을 위한 정책과제 | 111 |
| 제1절 서울시 저출산 대응정책의 한계와 범위 | 111 |
| 1. 정책대상의 문제 | 111 |
| 2. 정책효과의 실효성 | 112 |
| 3. 서울시의 특성이 반영된 정책개발 | 113 |
| 4. 서울시 저출산 대응정책의 기본방향과 중장기계획 설정 | 113 |
| 제2절 저출산 대응을 위한 서울시의 핵심정책과제 | 114 |
| 1. 영아기 가정보육 지원 도입 | 114 |
| 2. 양육초기 부모 대상 지원 강화 | 116 |
| 3. 영유아플라자를 활용한 지역양육지원네트워크 구축 | 117 |
| 4. 지역기반의 통합적인 출산양육지원체계 구축 | 118 |
| 5. 양육친화적인 도시 인프라 조성 | 119 |
| | |
| 참고문헌 | 123 |
| 영문요약 | 127 |

표 목 차

| | | |
|-----------|---|-----|
| 〈표 2-1〉 | 서울시의 인구구조 | 20 |
| 〈표 2-2〉 | 저출산의 원인에 관한 선행연구 | 26 |
| 〈표 2-3〉 | 자녀의 필요성에 대한 태도 | 31 |
| 〈표 3-1〉 | 결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화 부문 | 46 |
| 〈표 3-2〉 | 일과 가정의 양립·가족친화적 사회문화 조성 부문 | 47 |
| 〈표 3-3〉 | 건강한 미래세대 육성 부문 | 48 |
| 〈표 3-4〉 | 서울시의 저출산대책 사업수 및 사업비 현황('08-'09년) | 54 |
| 〈표 3-5〉 | 서울시의 결혼·임신·출산지원 | 55 |
| 〈표 3-6〉 | 서울시의 양육 지원 | 58 |
| 〈표 3-7〉 | 서울형 어린이집 현황 | 59 |
| 〈표 3-8〉 | 서울시의 가족친화 지원 | 61 |
| 〈표 3-9〉 | 서울시의 건강한 미래세대 육성 및 잠재인력 활용 | 62 |
| 〈표 4-1〉 | 포커스그룹인터뷰 진행절차 | 68 |
| 〈표 4-2〉 | 그룹별 주요 질문 | 69 |
| 〈표 4-3-1〉 | 그룹 1의 참여자 특성 | 69 |
| 〈표 4-3-2〉 | 그룹 2의 참여자 특성 | 70 |
| 〈표 4-3-3〉 | 그룹 3의 참여자 특성 | 70 |
| 〈표 5-1〉 | 지역 내 안심 보육 시스템 구축 시책의 체계 | 95 |
| 〈표 5-2〉 | 일과 가정의 양립 실현 시책의 체계 | 98 |
| 〈표 5-3〉 | 건강한 미래세대 육성 및 자립 기반 확충 시책의 체계 | 99 |
| 〈표 5-4〉 | 요보호 아동 및 건강가정 지원 시책의 체계 | 102 |
| 〈표 5-5〉 | 안전한 성장환경 확보와 육아지원 환경 조성 시책의 체계 | 104 |

그림목차

| | |
|---|----|
| 〈그림 1-1〉 연구 흐름도 | 9 |
| 〈그림 2-1〉 서울시 출생아수 및 합계출산율 | 14 |
| 〈그림 2-2〉 전국의 합계출산율(2007) | 14 |
| 〈그림 2-3〉 자치구별 출산건수 및 합계출산율(2007) | 15 |
| 〈그림 2-4〉 서울시의 평균초혼연령 | 16 |
| 〈그림 2-5〉 서울시 혼인건수 및 조혼인율 | 16 |
| 〈그림 2-6〉 서울시 모의 평균출산연령 및 출생순위별 출산연령 | 17 |
| 〈그림 2-7〉 서울시의 인구 및 인구증가율 변화 | 18 |
| 〈그림 2-8〉 자치구별 출산건수 및 조출산률 | 19 |
| 〈그림 2-9〉 서울시의 인구구조 변화 : 1980~2020년 | 20 |
| 〈그림 2-10〉 서울시의 인구구조 변화 | 21 |
| 〈그림 2-11〉 서울시의 인구구조 변화 | 22 |
| 〈그림 2-12〉 자치구별 인구구조(2008) | 22 |
| 〈그림 2-13〉 저출산의 원인 | 26 |
| 〈그림 2-14〉 결혼에 대한 태도 | 28 |
| 〈그림 2-15〉 부부간 갈등을 해결할 수 없으면 이혼하는 것도 해결책이다 | 28 |
| 〈그림 2-16〉 결혼보다는 일이 더 중요하다(연령별/혼인상태별) | 30 |
| 〈그림 2-17〉 현재 자녀수별 희망자녀수 | 32 |
| 〈그림 2-18〉 서울시 세대구성의 변화(1995, 2005) | 33 |
| 〈그림 2-19〉 서울시의 연령별 1인가구수 변화(1995, 2005) | 33 |
| 〈그림 2-20〉 서울시 여성경제활동참가율의 변화 | 34 |
| 〈그림 2-21〉 현재 자녀수별 부부경제활동 유형 | 35 |
| 〈그림 2-22〉 기혼자의 성별 일·가정 양립 시 어려운 점 | 36 |
| 〈그림 2-23〉 기업의 가족친화적 제도 사용 가능성 | 36 |

| | |
|--|-----|
| 〈그림 2-24〉 출산양육 지원정책별 수혜율 | 37 |
| 〈그림 2-25〉 미혼들의 첫째아이 출산조건 | 38 |
| 〈그림 2-26〉 저출산 현상의 발생요인 | 38 |
| 〈그림 2-27〉 서울시 2인 이상 가구의 교육비 지출현황 | 39 |
| 〈그림 2-28〉 서울시 주택가격지수 변화 | 40 |
| 〈그림 3-1〉 서울시의 저출산 정책 | 54 |
| 〈그림 5-1〉 지역 내 안심육아 지원 제도 | 106 |

제1장 연구개요

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구내용 및 방법

제 1 장

연구개요

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구추진 배경

우리나라는 인구대체수준 미만의 저출산 현상이 20년 이상 계속되었으며 최근에는 합계출산율이 1.1명 미만으로 떨어지는 등 세계최저 수준의 초저출산 현상이 고착화되고 있다. 한국사회에서 산업화가 본격화되었던 1970년 약 4.5명이었던 합계출산율은 1980년 2.8명으로 급격히 감소하였고, 1983년에 인구대체수준인 2.1명에 도달한 이래 지속적으로 하락하여 1990년 1.6명, 2000년 1.5명으로 감소하였다. 특히 IMF 경제위기 이후 합계출산율은 급락하여 2000년대에는 1.1명이라는 초저출산 현상이 지속되고 있고, 2005년에는 1970년의 24% 수준에 불과한 1.08명을 기록하면서 세계 최저수준에 이르렀다. 이러한 출산율은 인구대체출산율에 크게 못 미칠 뿐만 아니라 OECD 평균 출산율인 1.63명보다도 훨씬 낮은 수준이다.

2006년 1.13명, 2007년 1.26명으로 합계출산율은 다소 증가하였으나 여전히 최저수준에 해당되며 출산연령대 여성인구의 감소에 따라 이러한 현상이 당분간 지속될 것으로 전망된다. 저출산 현상은 서울시의 경우 더욱 심화된 형태로

나타나고 있다. 서울시의 합계출산율은 2007년 1.06명으로 부산광역시에 이어 전국에서 두 번째로 낮다.

우리나라와 유사한 저출산 현상을 경험하고 있는 유럽의 대부분 국가들이 1세기 이상의 긴 기간 동안 고출산사회에서 저출산사회로 이행했던 반면, 우리나라의 저출산 현상은 세계에서 유래를 찾아볼 수 없을 정도로 빠르게 진행되고 있어 이로 인한 경제사회적 부작용이 우려되고 있다. 이러한 저출산 현상의 장기적인 지속은 전체적인 인구규모의 감소뿐만 아니라 인구구조를 변화시켜 노동력의 감소, 노인인구의 증가, 그리고 이에 따른 사회적 비용의 증가 등 심각한 사회문제를 초래하게 될 것이라는 인식이 확대되면서 저출산에 대한 우리 사회의 우려와 관심이 높아지고 있다.

결혼이나 출산은 개인의 가치관이나 인생관에 따라 결정되는 것이므로 사회가 강제할 수 있는 범위에 해당하지 않으며 행정의 관여에도 한계가 있다. 또한 장기적으로 보면 대부분의 선진국에서 소자녀화는 예외 없이 나타나고 있어 어느 정도 필연적인 현상이라고 할 수 있다. 그러나 급속한 저출산과 소자녀화는 현재의 사회보장제도를 비롯한 전반적인 사회경제 구조에 큰 영향을 미친다. 또한 결혼과 출산은 개인의 결정에 따른 것이어야 하는데, 결혼과 출산에 관한 희망실현을 방해하는 사회적인 요인이 우리사회의 미래를 위협하는 요인이 된다는 점을 고려할 때 이에 대한 사회·정책적인 개입이 필요하다.

2005년 저출산고령사회기본법이 제정되고, 2006년 ‘저출산 고령사회기본계획(새로마지플랜 2010)’이 발표된 이후 중앙정부와 지방자치단체 차원의 다양한 저출산 대응정책이 도입되고 있다. 정부와 서울시의 출산지원정책은 자녀양육의 부담을 경감시키고 육아지원시설을 확충하며 임신과 출산에 대한 지원을 확대하는데 초점을 맞추고 있다.

이러한 정부의 적극적인 대응에도 불구하고 출산장려정책은 과거 출산억제 정책에 비해 단기간에 획기적인 성과를 거두기 어려운 것이 현실이다. 서구사회의 경험에서도 살펴볼 수 있는 바와 같이 출산장려정책의 가시적 효과는 미

미하고 그 효과를 측정하는 것도 매우 어렵다. 특히 종합적인 저출산 대응정책이 시행된 시기를 고려할 때 정책의 효과성을 분석하기에는 정책 경과기간이 너무 짧다는 한계를 가지고 있다. 그러나 한국사회의 저출산 고령화 추세가 서울시 차원의 지속가능한 성장과 발전을 위협하는 사회적 위기에 해당되므로 저출산 대응정책의 필요성이 커지는 것이다. 또한 여기에 투입되고 있는 막대한 예산을 고려할 때 정책의 효율성을 진단하고 앞으로의 정책방향을 논의할 필요가 있다.

2006년 수립된 제1차 저출산고령사회기본계획에 따르면, 중앙정부가 저출산 대응정책을 기획하면 지방자치단체가 중앙정부의 운영지침에 따라 이 정책을 집행하는 것으로 그 기능이 규정되어 있다. 그러나 중앙정부에서 수립한 저출산 대응정책과 프로그램은 포괄적이고 종합적인 성격을 가지고 있는 반면, 지역사회의 특수성을 반영하지 못하는 획일성의 한계를 가지고 있어 그 효과가 제한적이다. 더욱이 실제 정책과 프로그램이 이루어지고 있는 시민의 삶의 장이 ‘지역사회’임을 고려할 때 지역의 특수상황과 주민의 욕구를 정확하게 파악하여 저출산 대응정책에 반영하고 정책과 관련한 다양한 주체들을 연계시키는 것은 지방자치단체가 수행해야 할 핵심적인 역할이다.

특히 저출산에 대응하는 정책개발에 있어 지방자치단체는 주민의 기초적인 생활영역에서 이루어지는 결혼, 임신, 출산 및 자녀양육 등의 장애요인을 정확히 파악하고 효과적으로 제거하며, 저출산에 대응하기 유리한 지역사회 환경 조성에 일차적인 정책목표를 두어야 한다. 특히 지방자치단체마다 출산력 및 고령화 수준, 저출산의 원인이 다를 수 있기 때문에 지역의 특수한 상황을 반영한 정책개발이 필요하다.

저출산 대응정책에 있어 중앙정부뿐만 아니라 지방정부의 역할에 주목해야 하는 것은 저출산 현상이 ‘가족복지’와 밀접한 관련이 있기 때문이기도 하다. 저출산 현상은 ‘가족형성’과 ‘가족확대’와 관련한 결혼, 임신과 출산, 양육 등의 가족주기과정에서 발생한 현상이기 때문에 일반적인 가족복지차원에서 다루어

질 수 있다(이삼식 외, 2008). 최근 가족복지 문제 해결을 위한 지역복지에 대한 관심이 높아지고 있으며 지역단위 가족관련 서비스의 중요성도 증가하고 있다. 특히 복지서비스전달체계에 있어서 지역주민의 특수한 욕구에 신속하고 전문적으로 대응하는 지역사회보호(community care)와 고객중심·이용자중심의 서비스체계가 강조되면서 지역주민의 욕구에 신속하게 대응하는 저출산 대응정책 및 서비스의 중요성이 부각되고 있다.

따라서 서울시가 저출산 현상의 고착화에 효과적으로 대응하기 위해서는 시민의 욕구를 정확하게 파악하여 정책에 적절하게 반영하는 차원의 저출산 대응정책의 개발과 시행이 요구된다. 이를 위해서는 시민의 욕구뿐만 아니라 서울시의 특성에 대한 분석에 기초하여 정책 및 프로그램이 수립·집행되어야 할 것이다. 이를 통해 서울시의 저출산 대응정책은 중앙정부의 저출산 대응정책의 한계를 보완하고 효과성을 최대화하는 역할을 담당해야 한다. 더불어 종합적이고 체계적인 마스터플랜 수립과 이를 토대로 한 장단기 정책수립 및 그 우선순위 설정이 필요하다. 또한 합리적인 정책대상 설정과 시민의 실생활에 실질적인 영향을 미치는 정책 개발과 시행은 물론 정책에 대한 체계적인 평가와 환류를 위한 지속적인 노력이 필요하다.

2. 연구목적 및 범위

1) 연구의 목적

최근 수년간 저출산 고령화 현상의 사회경제적인 영향과 대응정책에 대한 많은 연구가 이루어졌지만 중앙정부 차원의 연구가 대부분이었고 서울시 차원의 종합적인 연구는 매우 제한적이었다. 출산율과 관련된 사회적 변수는 여성, 고용, 복지, 가족, 경제, 보건 등 매우 광범위한 영역과 관련되어 있으므로, 이에 대한 포괄적인 접근을 위해서는 국가 차원의 정책적 대응방안이 기본적으로 요

구되는 것이 사실이다. 그러나 정책이 실행되고 있는 구체적인 장(場)인 서울시의 저출산 현황과 원인, 정책수요를 파악하고 서울시민의 생활에 실제적인 영향력을 미칠 수 있는 정책을 제안하는 것이 출산지원 정책의 효과를 높이는데 필수적이다.

이 연구에서는 서울시의 주요 저출산 대응정책의 현황과 문제점을 분석하고, 특히 정책대상자의 관점에서 결혼, 출산과 양육에 관한 경험을 분석하여 정책수요를 파악함으로써 현재 서울시 저출산 대응정책이 가지고 있는 자원과 강점, 문제점과 대안을 논의하고자 하였다. 이러한 논의를 통해 향후 서울시 저출산 대응정책에서 다루어야 할 핵심적인 정책과제를 제시하고자 하였다.

2) 연구의 범위

이 연구에서 다루고 있는 저출산 대응정책은 ‘저출산’으로 인한 인구구조변화라는 문제에 대한 대응을 목표로 하기 때문에 본질적으로 ‘인구정책’의 속성을 가진다. 저출산 대응정책은 크게 두 가지 범주, 즉 출산율 회복(인구조정정책)과 저출산 현상의 지속으로 인해 나타나는 인구고령화에 대한 대처(인구대응정책)로 구분될 수 있다. 특히 저출산의 원인은 다양하고 상호복합적으로 작용하고 있기 때문에 대응정책은 국가의 모든 정책분야를 망라하고 있다. 보건 의료, 사회복지, 교육, 보육, 고용, 주택, 여성, 조세정책 등은 출산과 인구변동에 영향을 미침으로써 장래 국가와 사회에 유리한 인구구조를 변경시킨다는 점에서 저출산 대응정책의 특성을 가진다고 할 수 있다. 그러나 이 연구에서는 저출산 대응정책을 전체적인 인구정책보다 좁은 범위로 개념화하여 출산과 직접 혹은 간접적으로 관련있는 정책으로 한정하여 논의를 진행하였다.

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구내용 및 구성체계

1) 연구의 주요내용

제2장에서는 서울시의 저출산 실태와 이와 관련된 인구구조 변화를 살펴보았다. 출산을 변화와 저출산을 둘러싼 환경변화를 이해하기 위해 결혼, 출산과 관련한 특성의 변화를 살펴보았고 저출산과 관련한 인구구조 특성의 변화를 살펴보기 위해 인구규모와 인구구조의 변화 양상을 분석하였다. 더불어 서울시 저출산 현상의 특성에 대한 이해를 돕기 위해 저출산에 영향을 미치는 요인을 중심으로 서울시민의 경험을 살펴보았다.

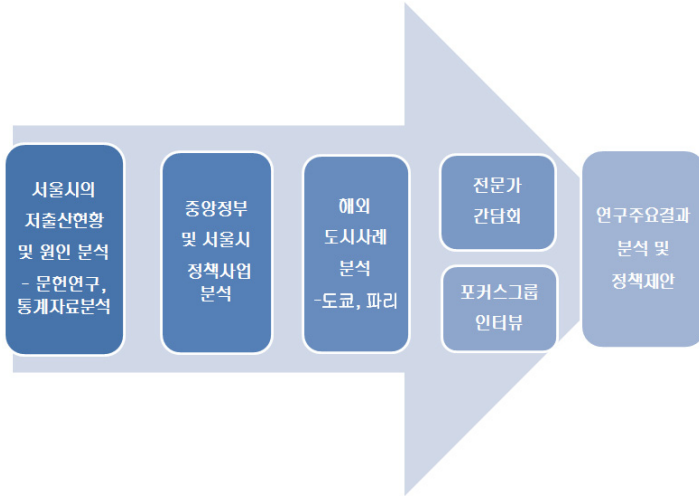
제3장에서는 서울시의 저출산 대응정책의 현황과 문제점을 살펴보기 위해 중앙정부의 저출산 대응정책의 기본구조와 법제화 및 수행체계를 분석하였다. 아울러 서울시의 저출산 대응정책을 결혼·임신·출산지원과 양육지원, 가족친화·양성평등 사회문화 조성, 건강한 미래세대 육성 및 잠재인력 활용의 4개 영역별로 구체적인 사업내용을 분석하였다.

제4장에서는 서울시 저출산 대응정책의 핵심 현안은 무엇인지 살펴보기 위해 주요 정책 대상인 기혼여성의 출산결정과 보육경험을 파악하기 위한 포커스 그룹인터뷰의 내용을 분석하였다. 분석 결과는 수요자 중심의 정책대안 근거자료로 활용하고자 하였다.

제5장에서는 저출산 대응정책의 해외도시사례로 도쿄시의 차세대 육성 지원 행동계획의 세부내용을 검토함으로써 서울시의 저출산 대응정책과의 비교자료로 활용하였다.

마지막으로 제6장에서는 앞서 살펴본 저출산 대응정책 분석과 해외도시사례 그리고 포커스그룹 인터뷰 결과 등에 기초하여 서울시의 저출산 대응정책의 핵심적인 과제를 제시하였다.

2) 연구의 체계



〈그림 1-1〉 연구 흐름도

2. 연구방법

1) 문헌연구 및 선행연구 검토

저출산 현상을 둘러싼 사회환경 변화 분석 및 임신출산양육과 관련한 지원현황 파악, 그리고 저출산정책 해외사례 분석을 위해 관련 선행연구 자료와 인터넷 자료를 수집하여 분석하였다. 또한 현재 저출산 정책과 관련하여 논의되고 있는 주요 현안을 검토하기 위해 관련 연구기관과 학계의 연구자료, 연구논문 등이 활용되었다.

2) 포커스그룹인터뷰

서울시의 저출산 대응정책의 주요 대상자인 기혼여성을 대상으로 자녀수와 취업여부 등을 고려한 3개 그룹별 포커스그룹 인터뷰를 실시하였다.

3) 전문가 간담회

출산과 양육, 보육과 여성 등 저출산과 관련한 다양한 이슈들에 대한 포괄적인 논의를 위해 4회에 걸친 전문가 간담회를 실시하였다. 간담회에서는 연구 전반에 대한 논의는 물론 보육, 일·가정 양립 등에 관련한 서울시의 정책사업의 문제점과 발전방안에 대한 세부적인 논의가 이루어졌다.

제2장 서울시 인구구조 변화 및 저출산 실태

제1절 저출산 현황과 인구구조 변화

제2절 서울시 저출산 현상의 원인에 대한 고찰

제 2 장

서울시 인구구조 변화 및 저출산 실태

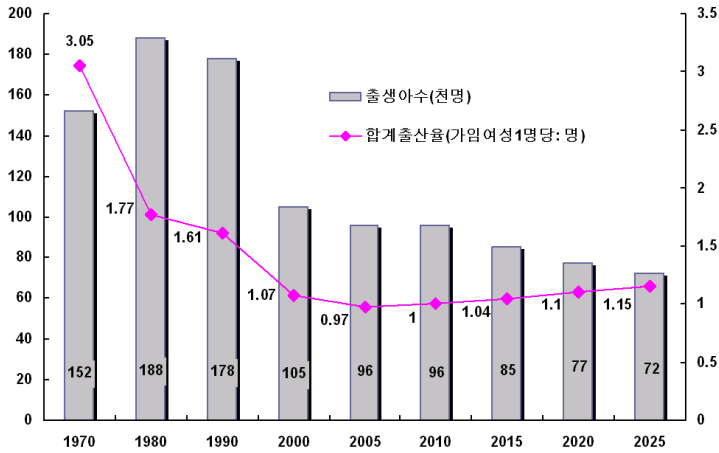
제1절 저출산 현황과 인구구조 변화

1. 서울시의 저출산 현황

1) 합계출산율과 출생자수 변화 추이

서울시의 출생아수와 합계출산율의 시기별 추이를 통해 서울시의 출산동향을 살펴보면 <그림 2-1>과 같다.

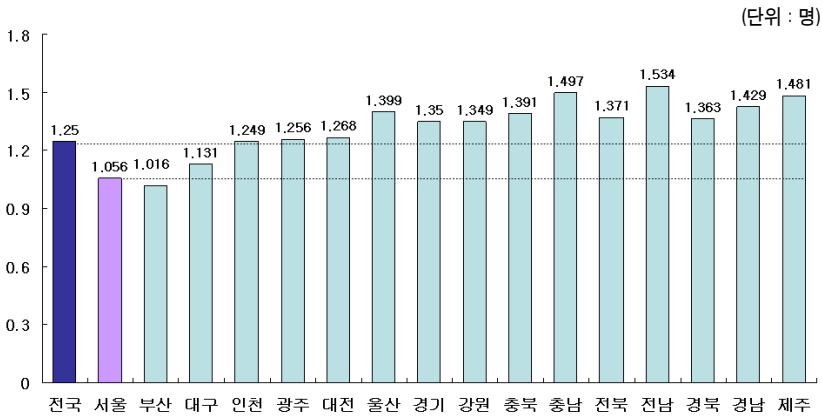
단순히 출생아수를 비교하면 1970년 15만 2천명에서 1980년 18만 8천명으로 증가한 후, 1990년대에 소폭 감소하다 2000년을 기점으로 급감한 것으로 나타난다. 그러나 출산 가능한 여성의 나이인 15세부터 49세까지를 기준으로, 한 여성이 평생 동안 낳을 수 있는 자녀의 수를 나타내는 합계출산율의 통계치에서는 출생아수와는 다소 상이한 양상을 보인다. 즉, 출생아수의 증가와는 반대로 합계출산율은 1970년 3.05명에서 1980년 1.77명으로 급격히 감소하였으며, 2000년 1.07명, 2005년 0.97명에 이른 이후에는 약 1.1명 선을 유지할 전망이다.



자료 : 통계청, 인구·가구, 추계인구·가구, 장래인구 추계

〈그림 2-1〉 서울시 출생아수 및 합계출산율

한편, 2007년 통계청의 인구동향조사에 따르면 서울의 합계출산율은 전국의 평균치인 1.25명에도 못 미치는 1.056명으로 15개 지역 중에서도 부산 다음으로 낮다.



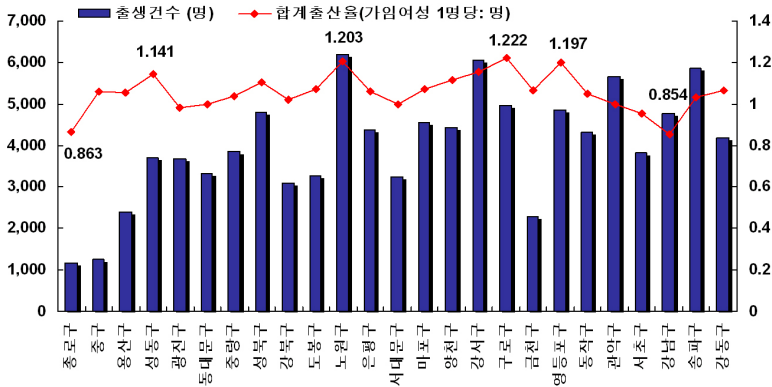
자료 : 통계청, 인구·가구, 인구동향조사

〈그림 2-2〉 전국의 합계출산율(2007)

2) 자치구별 현황

2007년 통계청 자료에 의한 자치구별 출산건수를 살펴보면 노원구, 강서구, 송파구, 관악구가 상대적으로 많으며, 종로구, 중구 등의 도심권은 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 이러한 특성은 주거밀집의 정도에 따른 상이성을 내포하는 것으로 해석된다.

합계출산율을 살펴보면 노원구, 구로구, 영등포구, 성동구가 다른 지역에 비해 상대적으로 높은 반면, 종로구와 강남구는 0.8명 선으로 상대적으로 낮게 나타났다.

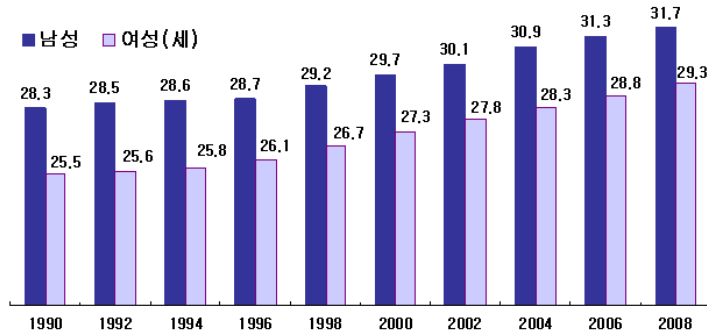


자료 : 통계청, 인구·가구, 인구동향조사

(그림 2-3) 자치구별 출산건수 및 합계출산율(2007)

3) 결혼과 출산연령 관련 특성의 변화

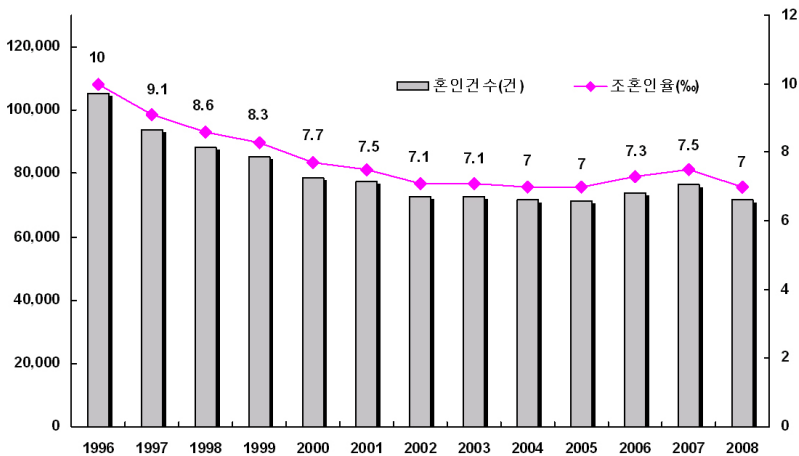
서울시의 평균초혼연령을 1990년대부터 현재까지 변화추이를 통해 살펴보면 남성과 여성 모두 점차 높아지고 있음을 알 수 있다. 남성의 평균초혼연령은 1990년 28.3세에서 2008년 31.7세로 3.3세 증가하였다. 여성의 경우 1990년 25.5세에서 2008년 29.3세로 3.8세 증가하여 남성보다는 변화의 폭이 다소 높게 나타났다.



자료 : 통계청, 인구·가구, 인구동향조사

〈그림 2-4〉 서울시의 평균초혼연령

통계청의 인구동향조사를 토대로 서울의 결혼력을 살펴보기 위해 혼인건수와 조혼인율 추이를 살펴보면, 유사한 추이를 보여준다. 1996년 10만 건을 웃돌던 혼인건수는 2002년까지 점차 감소하였다가 그 이후 2007년까지 약하게 반등하였으나, 2008년 경제침체로 다시 낮아진 것으로 나타났다.

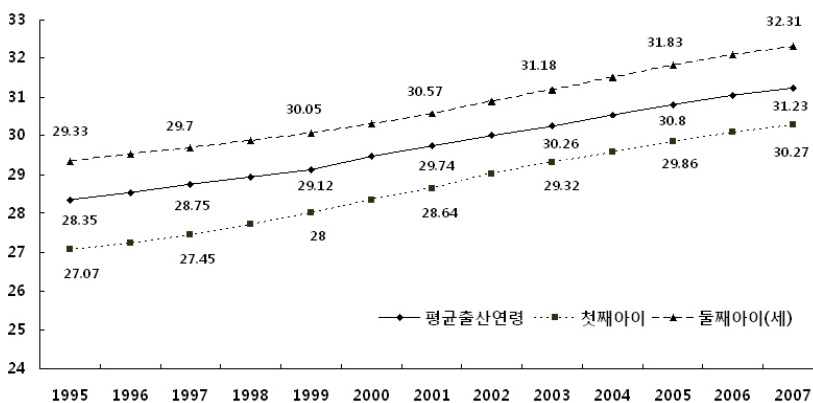


조혼인율 : 1년간 발생한 총 혼인건수를 당해연도의 연앙인구로 나눈 수치를 1,000분비로 나타낸 것
 자료 : 통계청, 인구·가구, 인구동향조사

〈그림 2-5〉 서울시 혼인건수 및 조혼인율

출생순위별 출산연령은 합계출산율과 함께 대표적인 출산력지표로 사용되는 데, 평균출산연령은 1995년 28.35세에서 점차로 상승해 2003년 이후 31세를 넘어섰다. 첫째아이 평균출산연령이 높아짐에 따라 자연스럽게 둘째아이 평균출산연령도 높아져서 출산을 미루는 만산화의 현상을 확인할 수 있다.

또한 이러한 경향은 앞서 살펴본 평균초혼연령이 높아지는 만혼화에 따른 결과로 만혼화와 만산화는 동시발생적인 사회적 문제임로 인식할 필요가 있다.



자료 : 통계청, 인구·가구, 인구동향조사

〈그림 2-6〉 서울시 모의 평균출산연령 및 출생순위별 출산연령

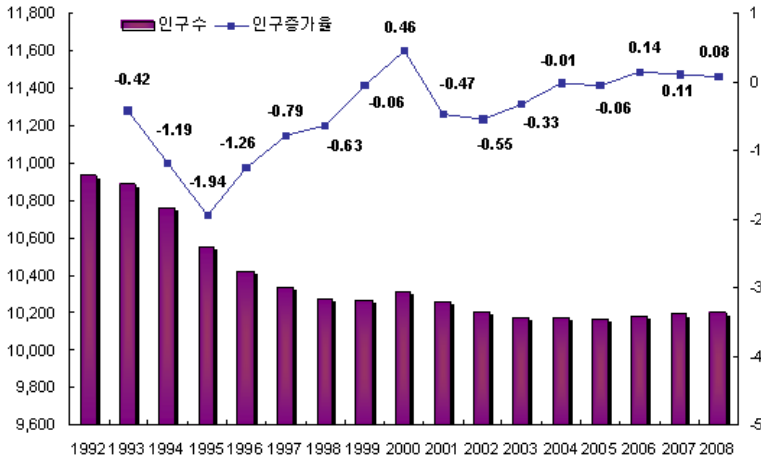
2. 인구구조 특성의 변화

1) 인구규모의 변화

(1) 총인구수

통계청의 주민등록인구통계자료에 나타난 서울시의 인구와 인구증가율 추이를 살펴보면, 현재의 인구는 1990년대에 비해 대폭 줄어든 것으로 나타났다. 시기 별로 증가율의 차이가 있는데, 90년대 초중반에는 인구증가율이 -1.94(1995년)

까지 떨어졌으나 이후 감소의 폭은 줄었으며, 2000년 일시적인 증가를 보였다가 2005년까지 소폭 감소하였으며, 이후부터 현재까지 소폭이지만 점차 증가하는 추세에 있다.



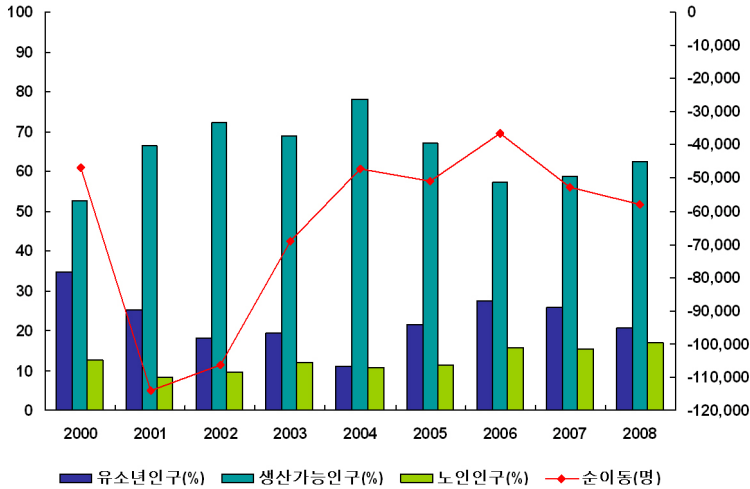
인구증가율 = ((당해연도인구 - 전년도인구) ÷ 전년도의 인구) × 100

자료 : 통계청, 주민등록인구통계, 각년도

〈그림 2-7〉 서울시의 인구 및 인구증가율 변화

(2) 인구이동

서울시의 인구규모를 결정짓는 주요한 변수인 전출과 전입을 유소년인구, 생산가능인구, 노인인구별로 살펴보았다. 2000년 이후 당해연도의 서울시의 총전입에서 총전출을 뺀 순이동을 살펴보면, 서울은 전입인구보다 전출인구가 많아 순이동의 수치가 일관되게 마이너스(-)를 보이고 있다. 순이동의 시기별 추이를 살펴보면, 2000년에 비해 2001년에 그 수가 급격히 줄어들어 전출인구의 폭이 컸으며 2002년까지도 지속되다가 2003년부터 현재까지는 소폭 증가-감소를 반복하지만 안정적인 추이를 보이는 것으로 해석된다.



순이동(명) = 당해연도 총전입-총전출

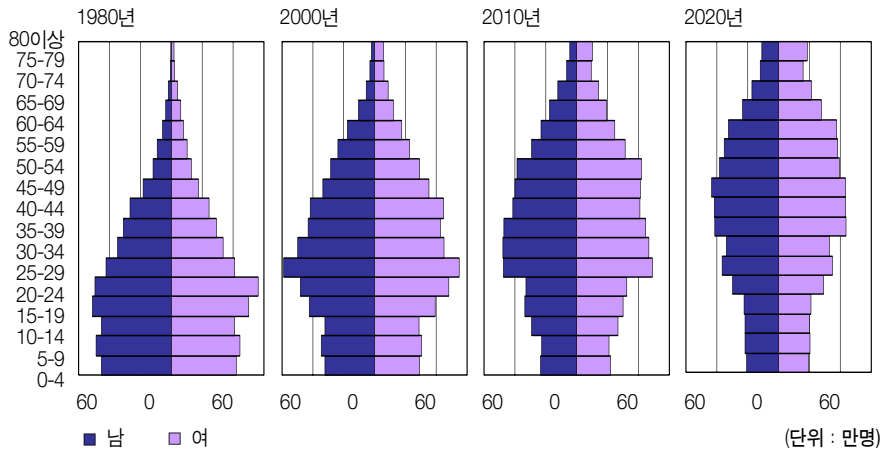
자료 : 통계청, 인구·가구, 인구가동

〈그림 2-8〉 자치구별 출산건수 및 조출산율

연령별로 15세 미만의 유소년인구와 15세 이상 64세 미만의 생산인구, 65세 이상 노인인구의 순이동 구성비를 살펴보았을 때, 노인인구는 소폭의 변화를 보이지만 전반적으로 그 변화가 미미하나, 생산가능인구와 유소년인구는 상충적으로 증가와 감소를 반복하는 것으로 나타났다. 즉, 생산가능인구가 증가하면 유소년인구는 줄어들고, 생산가능인구가 줄어들면 유소년인구는 증가하는 경향을 보인다.

2) 인구구조의 변화

1980년의 서울의 인구구조는 도시형의 표주박형을 보였다. 그러나 20년이 지난 2000년에는 유소년층의 인구비율이 괄목할 만큼 줄어들었으며, 이러한 경향은 앞으로도 계속될 전망이다. 2010년의 인구피라미드에 의하면 이전에 비해 인구의 고령화와 저출산의 구조가 확연해지고, 2020년에는 이러한 현상이 보다 심각해질 것으로 전망된다.



자료 : 통계청, 추계인구·가구, 장래인구추계

〈그림 2-9〉 서울시의 인구구조 변화 : 1980~2020년

〈표 2-1〉 서울시의 인구구조

(단위 : 천명, %)

| | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2008 | | 2010 | 2020 | 2030 |
|--------------------|-------|-------|---------|---------|--------|--------|--------|-------|--------|
| | | | | | 전국 | 서울시 | | | |
| 총인구 | 5,686 | 8,516 | 10,4736 | 10,0786 | 49,540 | 10,201 | 10,039 | 9,896 | 9,415 |
| 유소년인구 | 2,061 | 2,668 | 2,588 | 1,870 | 8,519 | 1,545 | 1,447 | 1,238 | 1,046 |
| 생산가능인구 | 3,529 | 5,638 | 7,517 | 7,670 | 35,952 | 7,765 | 7,651 | 7,187 | 6,267 |
| 노인인구 | 97 | 210 | 368 | 539 | 5,069 | 890 | 941 | 1,471 | 2,1021 |
| 구성비 | | | | | | | | | |
| 유소년인구 | 36.3 | 31.3 | 24.7 | 18.6 | 17.2 | 15.2 | 14.4 | 12.5 | 11.1 |
| 생산가능인구 | 62.1 | 66.2 | 71.8 | 76.1 | 72.6 | 76.1 | 76.2 | 72.6 | 66.6 |
| 노인인구 | 1.7 | 2.5 | 3.5 | 5.3 | 10.2 | 8.7 | 9.4 | 14.9 | 22.3 |
| 노년부양비 | 2.7 | 3.7 | 4.9 | 7.0 | 14.1 | 11.5 | 12.3 | 20.5 | 33.5 |
| 가임여성인구 (15-49세) | 1,582 | 2,519 | 3,236 | 3,100 | 13,507 | 29,627 | 2,855 | 2,484 | 1,998 |
| 총인구대비 | 27.8 | 29.6 | 30.9 | 30.8 | 27.3 | 29.0 | 28.4 | 25.1 | 21.2 |

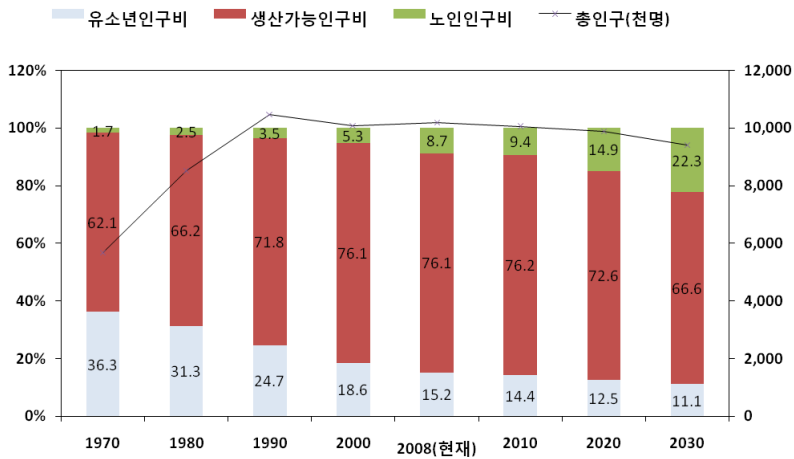
노년부양비 = 고령인구(65세이상) ÷ 생산가능인구(15~64세) × 100

자료 : 1980~2000 통계청, 추계인구·가구, 장래인구추계

2008 통계청, 주민등록인구통계

2010~2030 통계청, 추계인구·가구, 장래인구추계

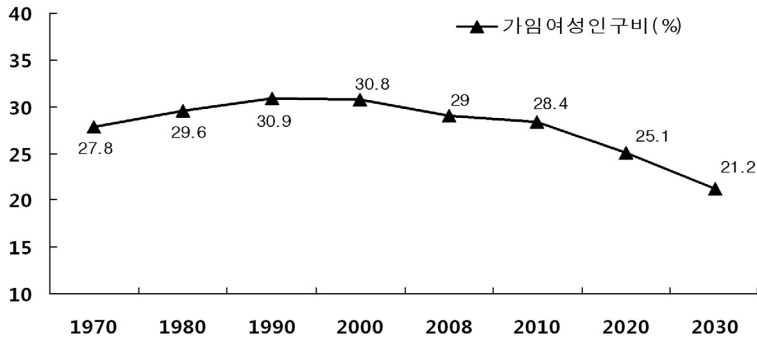
<표 2-1>은 서울시의 인구구조를 보다 세밀하게 분석할 수 있도록 인구수와 구성비, 노년부양비, 가임여성인구에 관한 자료를 제시하고 있다. 앞서 인구에
 동에 따른 자료와 일치되게 인구의 유출이 많아 인구는 점차 줄어들고 있다. 한
 편 인구구성비를 살펴보면 노인인구는 지속적으로 상승하다가 2020년 이후 증
 가속도가 더욱 커지고, 유소년인구는 지속적으로 하락하는 추세를 보일 전망이다.



자료 : 1980~2000 통계청, 추계인구·가구, 장래인구추계
 2008 통계청, 주민등록인구통계
 2010~2030 통계청, 추계인구·가구, 장래인구추계

(그림 2-10) 서울시의 인구구조 변화

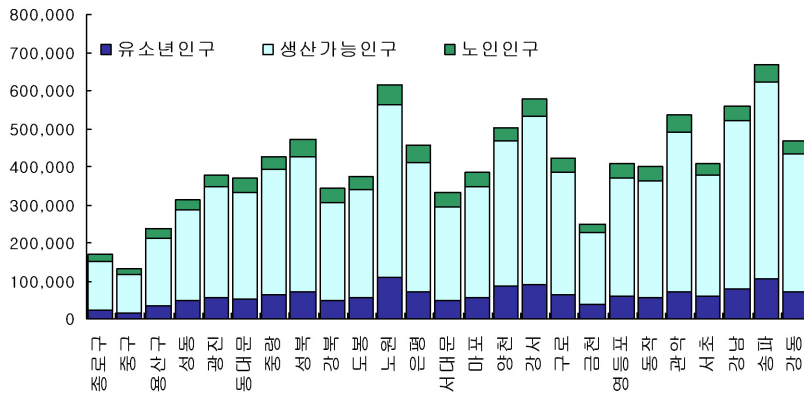
한편, 가임여성인구비 역시 인구의 고령화와 함께 꾸준히 감소하여 2008년
 현재 29%를 보이고 있으나, 2030년에는 20.2%까지 낮아질 것으로 전망된다.



자료 : 1980~2000 통계청, 추계인구·가구, 장래인구추계
 2008 통계청, 주민등록인구통계
 2010~2030 통계청, 추계인구·가구, 장래인구추계

<그림 2-11> 서울시의 인구구조 변화

2008년 자치구별 인구구조를 살펴보면 송파구, 노원구, 강서구의 인구가 상대적으로 많았으며 이들 지역의 유소년인구도 다른 지역에 비해 상대적으로 많게 나타난다. 이는 앞서 출산건수가 상대적으로 많았던 지역과도 일치한다.



자료 : 통계청, 주민등록인구통계

<그림 2-12> 자치구별 인구구조(2008)

제2절 서울시 저출산 현상의 원인에 대한 고찰

1. 저출산 원인에 관한 이론적 배경 및 선행연구

저출산은 다양한 사회적, 문화적, 경제적 요인에 따른 복합적인 상호작용의 결과로 이를 설명하는 이론들도 다양하다. 저출산을 설명하는 비교적 고전적이고 대표적인 이론으로는 합리적 선택모델(rational choice model)을 들 수 있다. 이 모델은 자녀를 가지는 편익보다 비용이 커지거나, 가계소득이 낮아지거나, 자녀에 대한 개인선호의 변화로 저출산의 원인을 설명하고 있다(최숙희·김정우, 2005). 이러한 설명은 보육료, 교육비 지원 등을 통해 양육비용을 경감시키고 가임기 여성의 소득활동을 유지시키는 공공정책적 개입이 저출산 문제의 주요한 해법이 된다는 주장에 대한 이론적 근거로 작용한다.

Davis의 인구변동과 대응이론(theory of demographic change and response)에 따르면, 평균 수명이 증가함에 따라 인간은 자신의 생활을 재조정하기 시작하는데, 그 방법으로 장래를 위해 성실한 노동활동과 가족규모 축소 또는 결혼 연기 등을 통해 결혼과 출산의 의무에서 벗어나려는 경향이 생긴다고 보았다(David, 1963; 이삼식 외, 2008 재인용).

한편, 상대적 소득가설(relative income hypothesis)은 부부가 기대한 이상으로 충분한 자원을 가지고 있는 경우 자유롭게 자녀를 출산할 수 있으나 그렇지 못한 경우 자녀 출산을 주저하게 된다고 보았다(Easterlin, 1983; 이삼식 외, 2008 재인용). 즉 이 가설은 출산율이 기대되는 상대적 소득과 자원에 따라 감소되므로 '0'수준에 도달할 가능성을 포함하게 되어 출산과 가계재정의 관계를 보다 극명하게 설명한다.

이와 같이 저출산의 원인을 설명하는 이론들은 경제적 측면에 초점을 맞추고 있다. 그러나 실제 결과로서의 저출산은 다양한 요인에 의해 영향을 받으며 요인들 간의 상호영향 역시 배제하기 어렵다.

박민자·이경아(2004)는 한국사회의 결혼 가치관 변화에 대한 연구에서 결혼이

제도나 규범상으로 반드시 해야 하는 것은 아니고, 개인의 욕구나 필요에 의해 선택되며 선택의 기준은 철저하게 본인의 손익계산에 따르고 애정을 전제로 행복한 삶을 누리기 위한 선택사항으로 자리 잡고 있다고 보았다. 이러한 연구 결과는 우리 사회에서 결혼이 ‘의무’이고 발달단계에서 당연히 수행해야 할 ‘과업’이 아니라 개인이 선택 가능한 것으로 여겨지는 변화된 가치관을 보여준다. 뿐만 아니라 개인의 선택은 철저히 경제적 논리에 의해 이루어지는데 이는 앞서 설명한 합리적 선택모델(rational choice model)의 시각이 반영되어 있다.

출산력 영향 요인 중 하나인 교육의 효과는 성별과 무관하게 라이프스타일을 변화시켰으며, 특히 여성에게 있어서는 노동시장에서의 역할과 기회 증대, 양성평등의 가치관 등 핵심적인 사회문화적 변화를 야기한 핵심적인 요인이다. 베이비붐 세대에서 시작된 교육기간의 연장으로 사회활동이 과거보다 늦어지고, 이로 인해 경제적인 자립과 결혼이 지연되는 등의 연쇄적 사회현상이 초래됐다. 또한 여성의 경우 과거와는 극명하게 다른 생활방식의 변화를 경험하게 되었다. 결혼 가치관의 변화와 함께 남성과 동등한 교육과 사회참여 기회를 부여받으면서 ‘일과 가정의 양립’을 추구하게 된 것이다. 따라서 여성이 경험하는 직장과 가정에서의 역할 상의 긴장관계는 여성이 출산을 기피하는 주요한 요인으로 작용하기에 이르렀다.

실제로 Atoh(1998)는 현대사회에서 저출산의 가장 주된 원인으로 출산 및 양육의 기회비용과 일과 가정의 양립 곤란을 제시하였다(이삼식 외, 2009). 대부분의 여성들은 전일제로 일하면서 승진 등의 사회적 지위 향상을 추구한다. 그러나 취업여성들은 결혼과 출산을 하면 가사 및 양육에 대한 주된 책임을 맡게 되어 직장포기 등 경력단절을 경험하게 되고 자녀 성장 후 재취업을 원하지만, 욕구에 맞는 직업이나 소득활동으로의 진입장벽이 이미 상당히 높아져 어려운 상황에 빠진다. 그 결과 가구소득이 감소하게 되는데, 이를 기회비용으로 인식한 여성은 혼인과 출산을 포기하게 된다는 것이다.

한편, 일·가정 양립에는 여성에게 과도한 책임이 부여되었다는 점에서 가정

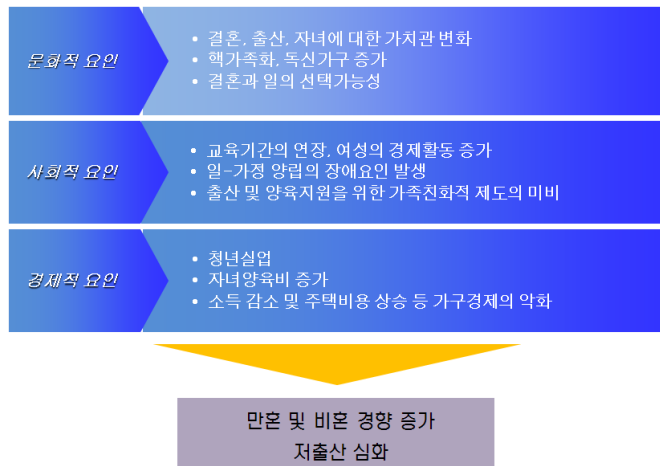
내 역할에 대한 남성들의 분담 의식과 실천이 필요하다. 이 점에 주목한 Beets(1997)는 여성의 경제활동참가에 대비하여 가사에 대한 남성의 태도와 역할이 변화하지 않는 것을 저출산의 원인으로 지적하였다. 가사와 경제활동 양립의 문제가 심각할수록 여성은 아이를 늦게 그리고 적게 가지며 심지어는 자녀를 갖지 않으려 한다는 것이다(이삼식 외, 2008 재인용). 이와 같은 설명은 국내의 많은 연구자들(박수미, 2008; 이삼식, 2006; 조병구·조운영·김정호, 2007; 최숙희, 2005; 최은영, 2006)도 동의하고 있다.

이처럼 저출산은 논의의 맥락이 매우 다양하고 개인 혹은 가족을 넘어 사회적이며 문화적 속성까지 연결되는 복잡한 사회현상으로 이해해야 한다. 따라서 포괄적 논의가 쉽지 않기 때문에 하나의 측면에 초점을 맞춰 저출산의 원인을 설명하는 연구들이 많다. 그러나 최근 국내의 몇몇 연구들은 저출산의 원인을 다차원적으로 고찰하고 분석하였다(<표 2-2> 참조).

최숙희(2005)의 연구가 대표적으로, 외환위기 이후 저출산의 원인을 자녀요인, 소득요인, 가치관요인, 사회·직장요인으로 나눠 설명하여 구체적인 원인 탐색에 기여하였다. 이삼식 외(2008)의 연구에서는 사회문화적 요인, 경제적 요인, 통합적 요인으로 구분하여 중·거시적 차원에서 저출산의 원인을 설명하였는데 특히, 통합적 관점을 통해 다양한 요인들 간의 상호작용 가능성을 제안하고 예방책과 개선책으로서의 저출산 대응정책의 방향을 제시하였다. 보다 최근의 연구인 공선희·손승영·안승덕(2008)의 연구에서는 서울시의 저출산의 원인으로 정책의 한계점과 사회적 인프라 부족을 지적하며 정책방향을 추가적으로 제안하였다.

〈표 2-2〉 저출산의 원인에 관한 선행연구

| 연구자 | 저출산 요인 | 내 용 |
|---------------------------|----------|---|
| 최숙희 (2005) | 자녀 요인 | · 자녀에 의해 제공되는 지원과 보살핌에 덜 의존 · 자녀가 제공하는 정신적 편의의 상대적 약화 · 자녀양육비용 증가 · 주택비용(특히, 도시지역) 증가 · 여성의 기회비용 증가 |
| | 소득 요인 | · 여성의 개인경력 추구에 따른 경제적 역할 변화 · 소득과 경력에 대한 전망의 감소 · 미래에 대한 불확실성 증가 · 고기술의 수요 증가로 교육기간 연장 · 학교에서 직장으로서의 이동이 길고 어려워짐. |
| | 가치관 요인 | · 자기만족 위주의 후기 물질주의 가치관 · 지속적 파트타임 유지 곤란 · 결혼보다 동거를 선호하는 가치관 변동 · 파트타임 불안정성의 증가 |
| | 사회·직장 요인 | · 가족내 책임감의 불평등한 분배 · 소득과 경력에서 양성평등이 낮아짐. · 남성위주의 복지시스템과 여성 경제 역할의 모순 · 가족과 여성의 역할 변화에 대한 부정적 관습 |
| 이삼식·유계숙·윤홍식·최효진 (2008) | 사회문화적 요인 | · 결혼, 가족제도 및 가치관 변화 · 양성평등의식 |
| | 경제적 요인 | · 고용상태의 안정성과 경기 · 가구소득 및 개인임금의 변화 |
| | 통합적 요인 | · 사회문화적 요인과 경제적 요인과 인구학적 요인들의 상호작용 |
| 공선희·손승영·안승덕 (2008) | 사회적 요인 | · 결혼가치관의 변화와 초혼연령의 상승 · 소자녀 선호와 양육에 대한 질적 관심의 증대 · 젠더관계의 변화와 저출산 |
| | 경제적 요인 | · 경기침체 및 소득불안정 · 자녀양육비 부담 증대 |
| | 정책적 요인 | · 일·가족 양립을 위한 사회적 인프라 부족 |



〈그림 2-13〉 저출산의 원인

이들 연구에서 제안한 요인별 세부내용들은 연구자의 관점에 따라 재해석 및 재분류가 가능할 것이다. 이 연구에서는 <그림 2-13>과 같이 다양한 저출산의 원인을 문화적 요인, 사회적 요인, 경제적 요인으로 구분하여 논의해 보고자 한다.

2. 서울의 저출산 원인 분석

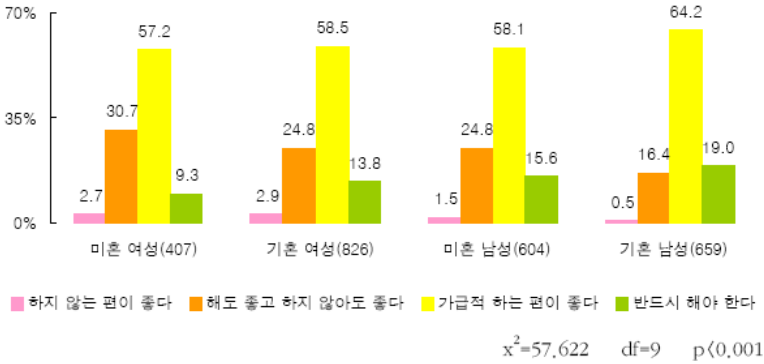
1) 문화적 요인

저출산 현상을 야기하는 문화적 요인으로는 결혼과 출산 그리고 자녀에 대한 가치관의 변화, 핵가족화 및 1인가구의 증가를 들 수 있다.

(1) 결혼·출산·자녀에 대한 가치관 변화

25~44세 성인 남녀를 대상으로 한 서울시여성가족재단의 연구(2008)에 따르면 응답자의 93%가 가족이 중요하다고 응답하여, 응답자들이 인생에서 가장 중요하다고 생각하는 것 중 ‘가정의 행복(26%)’이 1위를 차지하고 있었으며, 74% 이상이 가족생활에 만족하고 있다고 대답하여 가족중심의 문화는 유지되고 있는 것으로 보인다. 그러나 제도적 가족을 형성하는 과정으로서 결혼에 대한 태도는 과거와는 다른 변화의 모습을 보이고 있다. 즉 결혼에 대한 태도를 보여주는 <그림 2-14>를 살펴보면 결혼을 반드시 해야 한다고 보는 보편혼주의 결혼관은 20%에도 미치지 못하고 있다.

(전체응답자, n=2500, 단위:%)

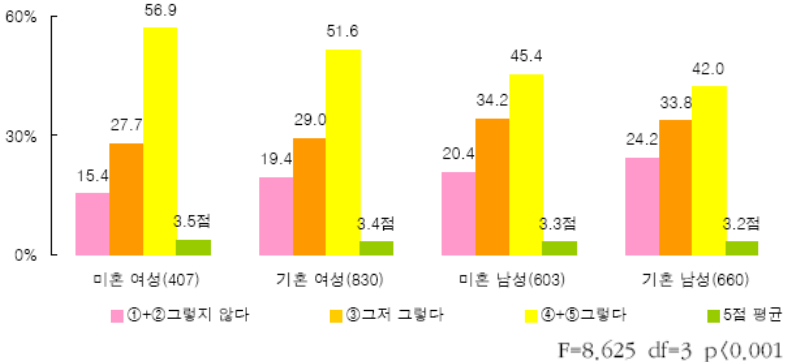


자료 : 공선희, 손성영, 안승덕(2008), 서울시여성가족재단

〈그림 2-14〉 결혼에 대한 태도

또한, 결혼을 통해 가족을 형성한 이후 부부 갈등에 대한 해결로 이혼을 선택하는 것도 현실적인 대안으로 인식되고 있다. ‘부부간 갈등을 해결할 수 없으면 이혼하는 것도 해결책이다’라는 질문에 미혼여성 56.9%, 기혼여성 51.6%, 미혼남성 45.4%, 기혼남성 42%가 긍정적이라고 응답하였다.

(전체응답자, n=2500, 단위:%)



자료 : 공선희, 손성영, 안승덕(2008), 서울시여성가족재단

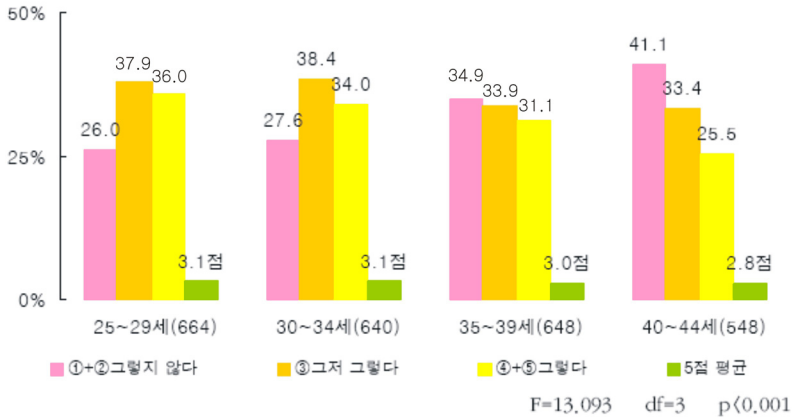
〈그림 2-15〉 부부간 갈등을 해결할 수 없으면 이혼하는 것도 해결책이다

결혼과 이혼에 대한 태도의 분석에서 또 하나 주지해야 할 점은 전체에 비해 소수이기는 하지만 결혼을 하지 않는 편이 좋다는 의견이 존재하며 부부갈등의 극단적인 해결책인 이혼에 대한 긍정적 인식이 상당히 높게 나타났다는 것이다. 특히 이러한 인식이 남성보다는 여성에게서 상대적으로 높게 나타나고 있다는 점은 간과할 수 없다.

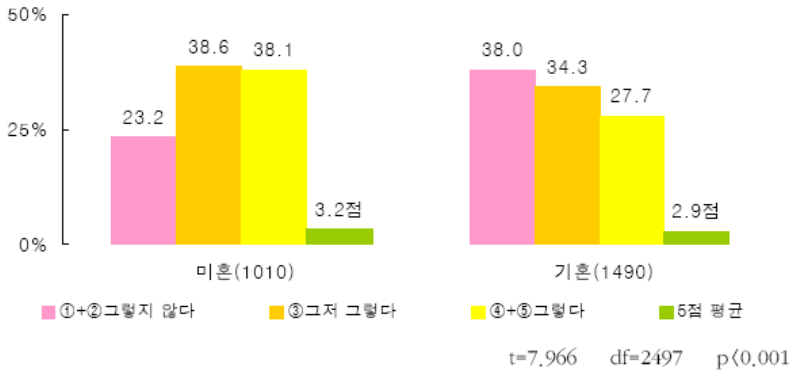
동일한 표본자료에서 인생에서 가장 중요하게 생각하는 것에 대한 성별 분석을 살펴보면, 남성 21.8%, 여성 30.3%가 가정의 행복을 꼽고 있다. 즉, 여성은 남성보다 가정을 중요하게 생각하지만 결혼에 대한 부정적 인식과 이혼에 대한 수용적 태도 역시 높은 것이다. 이는 혼인제도가 여성에서 요구하는 역할이 무엇이며, 개인의 욕구와 여성에게 요구되는 역할 및 책임 사이의 갈등은 무엇인지에 대한 사회적 인식이 필요한 대목이다.

더욱이 이러한 가치관의 변화가 저출산의 주요한 원인으로 작용하는 이유는 결혼을 미루거나 하지 않는 선택을 야기할 수 있기 때문이다. 실제로 25~44세 성인남녀의 결혼과 일에 대한 인식조사에서 연령이 낮을수록 결혼보다는 일이 중요하다고 인식하는 경향이 높게 나타났다(25~29세 39.1%, 30~34세 37.1%, 35~39세 34.1%). 특히 미혼의 41.3%가 결혼보다 일이 중요하다고 인식하고 있어, 그 중요성에 따라 결혼보다는 일을 우선하여 선택하는 것이 가능해진 것으로 분석된다.

(전체 응답자, n=2500, 단위:%)



(전체 응답자, n=2500, 단위:%)



자료 : 공선희, 손성영, 안승덕(2008). 서울시여성가족재단

〈그림 2-16〉 결혼보다는 일이 더 중요하다(연령별/혼인상태별)

과거에는 결혼을 하면 출산과 자녀 양육은 연속적인 과정으로 인식되었다. 자녀 계획은 과거에는 ‘몇 명의 자녀를 낳을까?’였다면 현재는 ‘낳을 것인가? 낳지 않을 것인가? 만약 낳는다면 몇 명을 낳을 것인가?’로 전환된 경향이 있다. 실제로 자녀의 필요성에 관한 응답을 살펴보면(<표 2-3> 참조), 평균은 3.48점(5점 만점)으로 나타났으며, 필요하다는 응답은 연령이 증가할수록 높아지나 필요하지 않다는 응답은 연령이 낮을수록 증가하는 경향을 보인다. 특히, 25~29

세의 경우 5명 중에 1명이 자녀가 필요하지 않다고 응답해 연령대별 태도의 차이가 뚜렷하게 관찰된다.

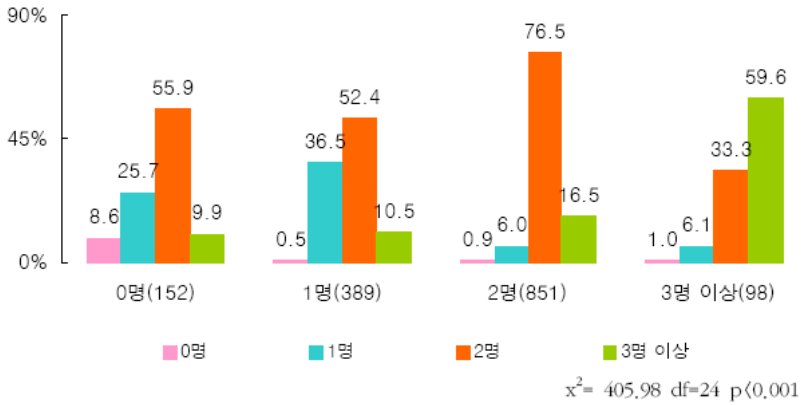
〈표 2-3〉 자녀의 필요성에 대한 태도

| | 빈도(명) | 그렇지 않다 | 그렇다 | 5점평균 |
|--------|-------|--------|------|------|
| | 2,500 | 16.1 | 54.6 | 3.48 |
| 25~29세 | 664 | 21.1 | 47.7 | 3.33 |
| 30~34세 | 640 | 16.9 | 52.0 | 3.43 |
| 35~39세 | 648 | 14.3 | 56.4 | 3.53 |
| 40~44세 | 548 | 11.3 | 60.0 | 3.67 |

F=14.18 df=2,493 p<.001

그러나 이러한 자녀관의 변화에도 불구하고 서울시민의 희망자녀수가 1.96명으로 조사된 것은 현재 고착화되고 있는 서울의 저출산 현상을 고려할 때 고무적인 일이라고 할 수 있다. 물론 이 수치는 인구대체수준인 2.12명에 미치지 못하지만 희망자녀수가 실현될 경우 저출산 현상이 크게 개선될 것으로 예상된다. 특히 기혼자의 희망자녀수는 앞으로의 추가 출산가능성을 예측하는데 중요한 정보를 제공한다. 기혼자의 현재 자녀수별 희망자녀수를 나타내는 <그림 2-17>에 따르면 전반적으로 희망자녀수가 2명이라는 응답률이 가장 높았으며, 3명 이상의 다자녀 응답자의 경우 3명이라는 응답률이 가장 높았다. 현재 자녀수를 기준으로 희망자녀수가 동일하거나 작은 경우는 추가 출산가능성이 낮으나, 큰 경우라면 추가 출산가능성이 높을 수 있다. 그렇다면 무자녀인 기혼자 91.4%, 자녀 1명인 기혼자 62.9%, 자녀 2명인 기혼자 16.5%는 추가 출산가능성이 있는 것으로 추정해 볼 수 있다.

(기혼응답자, n=1490, 단위:%)



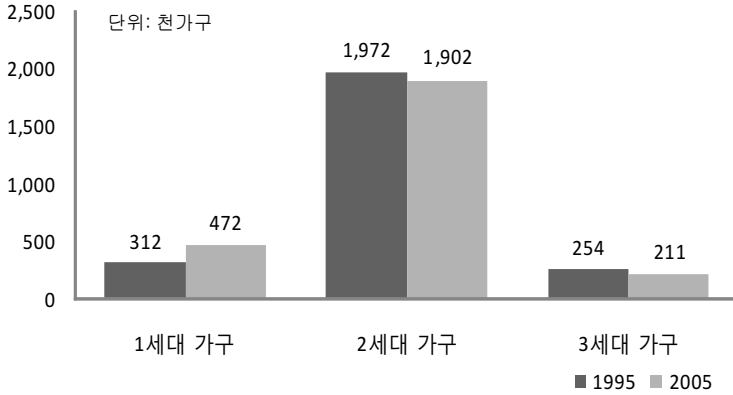
자료 : 공선희, 손성영, 안승덕(2008). 서울시여성가족재단

〈그림 2-17〉 현재 자녀수별 희망자녀수

(2) 핵가족화 및 1인가구의 증가

현대사회에 접어들면서 핵가족화는 대표적인 사회현상으로 자리 잡았고, 서울의 경우 핵가족화에서 나아가 1인가구의 증가로 인해 인구구성이 변화하고 있다(변미리·신상영·조권중, 2008).

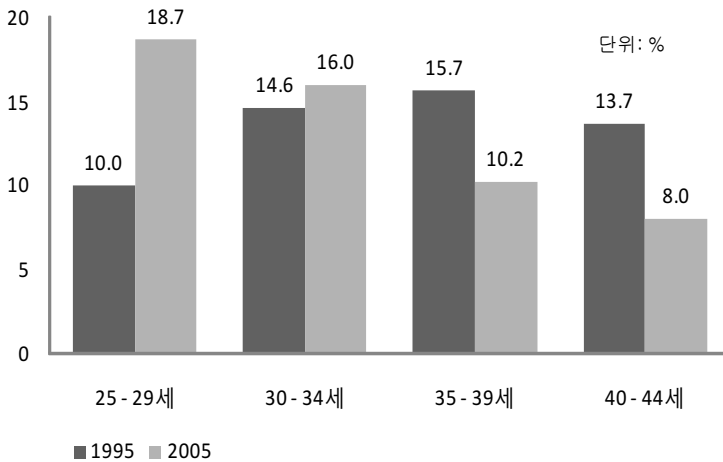
서울의 세대구성 변화를 보여주는 <그림 2-18>을 살펴보면 핵가족화에 따른 세대구성의 경우 2세대 가구가 압도적으로 높았으며 소폭이지만 1세대 가구는 늘어났고 2세대 가구는 오히려 줄어든 것을 확인할 수 있다. 이러한 가구구성의 변화는 저출산 경향을 대변하는 가치관의 변화에 따른 결과이며 동시에 저출산을 야기하는 또 다른 원인이 된다. 김태현·이삼식·김동희(2005)의 연구에 따르면 출산력은 가구구성별로 차이를 보이는데, 부모와 자녀로 구성된 2세대의 기혼가정이 노부모, 부모, 자녀로 구성된 3세대 기혼가정에 비해 출산수준이 다소 낮은 것으로 나타났다.



자료 : 통계청, 인구총조사(1995, 2005)

<그림 2-18> 서울시 세대구성의 변화(1995, 2005)

또한 서울의 1인가구는 1995년 382,024가구, 2000년 502,245가구, 2005년 675,739가구로 눈에 띄게 증가하고 있다(통계청, 인구총조사, 1인가구). <그림 2-19>의 서울시의 연령별 1인가구수의 변화를 살펴보면, 1인가구는 25~29세의



자료 : 통계청, 인구총조사, 1인가구(1995, 2005)

<그림 2-19> 서울시의 연령별 1인가구수 변화(1995, 2005)

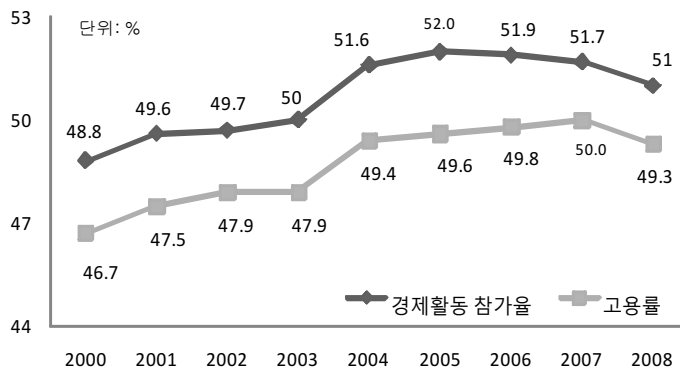
연령대에서 가장 많이 증가하였고, 30-34세에서도 증가하였으나, 35세 이상의 연령대에서는 감소한 것으로 나타났다. 이는 현재까지의 만혼화의 경향을 보여 줌과 동시에 이러한 경향이 지속될 수 있는 가능성을 단적으로 보여준다.

2) 사회적 요인

저출산의 주된 사회적 요인으로는 여성의 경제활동 증가와 이에 따른 일과 가정의 양립 장애요인 발생, 가족친화적 제도의 미비 등을 들 수 있다.

(1) 여성의 경제활동 증가 및 일·가정 양립의 장애요인 발생

과거에 비하여 여성들의 교육수준이 향상되고 취업률이 꾸준히 상승해 왔다 (김두섭 외, 2007). 최근 몇 년간의 서울시 여성경제활동참가율의 변화를 보여주는 <그림 2-20>을 살펴보면, 금융위기를 겪은 2008년을 제외하고 고용률은 2000년 이후 소폭이지만 꾸준히 상승하고 있다. 앞서 살펴본 문화적 요인과 더불어 여성경제활동참가율의 최근 변화 동향을 미루어 볼 때, ‘일과 가정을 어떻게 양립할 것인가?’의 문제는 기혼여성이 처한 현실적 이슈로 작용할 것이다.

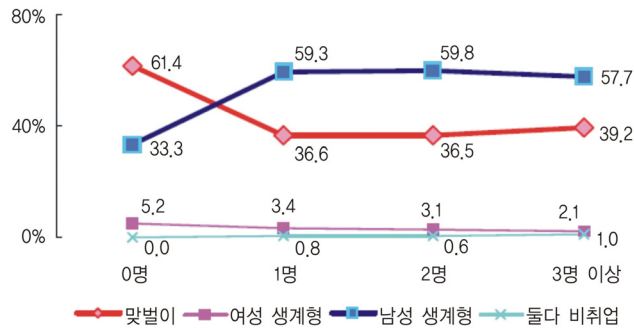


자료 : 통계청, 인구동향조사

<그림 2-20> 서울시 여성경제활동참가율의 변화

실제로 기혼자의 자녀수별 부부경제활동 유형을 살펴보면, 무자녀의 경우 61.4%가 맞벌이인 반면, 자녀가 1명인 경우 맞벌이는 36.4%로 확연히 줄어들고 남성생계형이 59.3%로 대폭 증가한다. 이와 같은 현상은 자녀수가 증가하더라도 쉽게 변경되지 않은 채 남성생계형이 유지되는 경향을 보인다. 즉, 자녀 출산 이전에는 일과 가정의 양립에 큰 어려움이 없지만 1명 이상의 자녀 출산 이후에는 일·가정 양립에 어려움을 경험하게 되고 이로 인해 여성은 사회적 활동을 중단할 가능성이 커지는 것으로 해석된다. 또한 자녀 출산이 2명 이상 이루어지는 경우에 맞벌이로 전환될 가능성은 희박하여 일·가정 양립은 어려움은 물론 여성의 경력단절 현상도 쉽게 유추해 볼 수 있다.

(기혼응답자, n=1489, 단위:%)

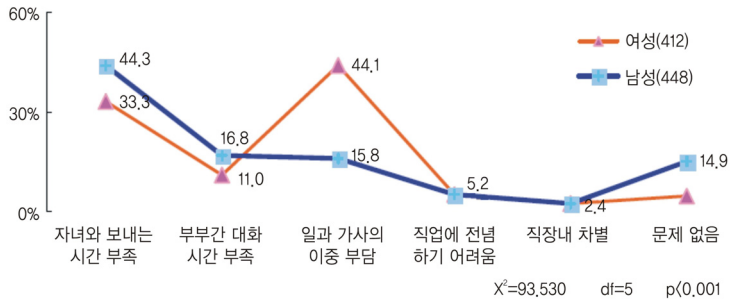


자료 : 공선희, 손성영, 안승덕(2008). 서울시여성가족재단

<그림 2-21> 현재 자녀수별 부부경제활동 유형

나이가 직장과 가정의 양립이 어려운 이유를 기혼의 유자녀 성인남녀를 대상으로 설문한 결과 ‘일과 가사의 이중부담’이라는 응답이 남성(15.8%)보다 여성(44.1%)에게서 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 한편, ‘문제 없음’이라는 응답은 여성(4.5%)보다 남성(14.9%)에게서 상대적으로 높아 여성이 일·가정 양립의 어려움을 보다 심각하게 인식하며, 그 이유는 ‘일과 가사의 이중부담’의 문제가 주요하게 작용하는 것으로 해석된다.

(기혼유자녀, n=860)

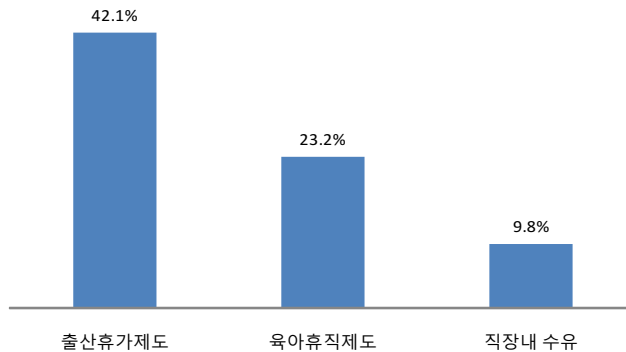


자료 : 공선희, 손성영, 안승덕(2008), 서울시여성가족재단

〈그림 2-22〉 기혼자의 성별 일·가정 양립 시 어려운 점

(2) 출산 및 양육지원을 위한 가족친화적 제도의 미비

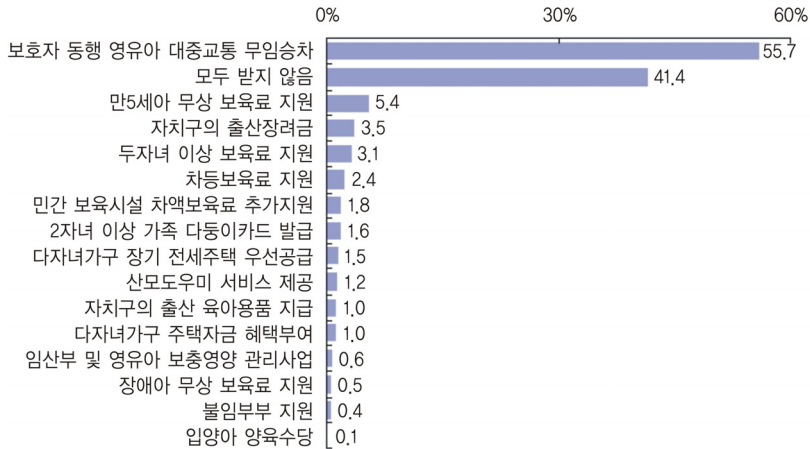
출산 및 양육지원을 위한 가족친화적 제도는 저출산 현상에 대한 해법으로 정부정책, 지자체의 각종 사업 등의 방식으로 시행되고 있다. 먼저 출산휴가제도, 육아휴직제도, 직장 내 수유 등 기업의 가족친화적 제도의 사용가능성을 살펴보면, 출산휴가제 42.1%, 육아휴직제도 23.2%, 직장 내 수유 9.8%로 정책적 기반에도 불구하고 실효성은 기대에 못 미치는 수준이다.



자료 : 공선희, 손성영, 안승덕(2008), 서울시여성가족재단 (n=2,090)

〈그림 2-23〉 기업의 가족친화적 제도 사용 가능성

서울시의 다양한 저출산 대응정책에 대해 설문한 결과 응답자의 41.4%가 어떤 정책의 혜택도 받지 않았다고 응답하였으며, 가장 높은 수혜율을 보인 사업은 ‘보호자 동행 영유아 대중교통 무임승차’였으며 대부분의 사업에 대한 수혜 경험은 미미한 것으로 나타났다(<그림 2-24> 참조).



자료 : 공선희, 손성영, 안승덕(2008). 서울시여성가족재단

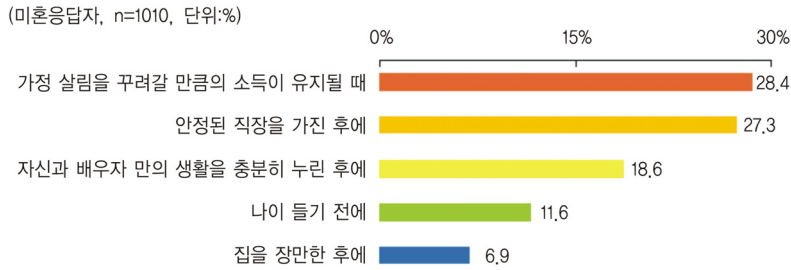
<그림 2-24> 출산양육 지원정책별 수혜율

3) 경제적 요인

앞서 논의한 문화적 요인과 사회적 요인은 보다 거시적 차원에서 저출산을 야기하는 요인들을 설명해 준다면, 경제적 요인은 미시적 차원에서 개인이 결혼과 출산을 결정하는 직접적인 요인들을 설명해 준다.

첫째, 청년실업에 따른 직장 및 소득의 불안정을 들 수 있다. 김두섭 외(2007)는 지속적으로 높아지는 초혼연령을 이해하기 위해서는 남성의 직업적 요소에 주목할 것을 지적하였다. 즉 남성의 경우 결혼 전에는 직장이라는 순서규범을 중시하므로 청년실업률이 2009년 1분기 8.9%(한국경제, 서울 하반기 경제성장률 1.2% 전망, 2009. 7. 5)에 이르는 현재의 상황은 만혼을 야기하는 주요한 요인이 되고 있다. 나아가 미혼의 경우 첫째아이 출산조건으로 ‘가정살림을 꾸려

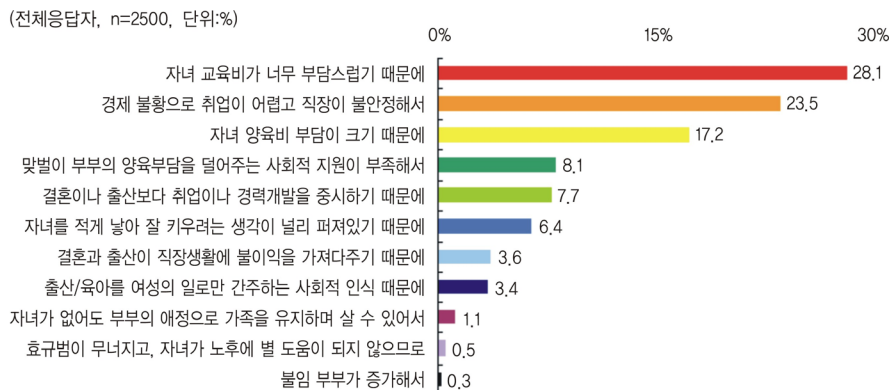
같 만큼의 안정적 소득 유지(28.4%)와 ‘안정된 직장을 가진 후에(27.3%)’라는 응답이 높아 소득, 직장 등의 요인이 만혼뿐만 아니라 출산 결정에도 중요함을 알 수 있다.



자료 : 공선희, 손성영, 안승덕(2008). 서울시여성가족재단

〈그림 2-25〉 미혼들의 첫째아이 출산조건

둘째, 자녀양육비 부담 및 주택비용 증가 등의 가구경제 악화도 중요한 요인으로 작용한다. 저출산 현상의 발생요인에 관한 <그림 2-26>을 살펴보면, 자녀 교육비 부담 때문이라는 응답이 1위, 자녀 양육비 부담과 맞벌이 부부의 양육부담을 덜어주는 사회적 지원 부족 때문이라는 응답이 각각 3, 4위로 나타났다.

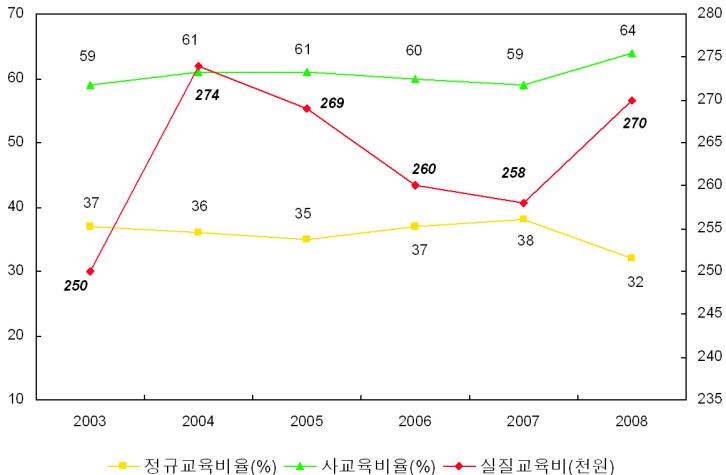


자료 : 공선희, 손성영, 안승덕(2008). 서울시여성가족재단

〈그림 2-26〉 저출산 현상의 발생요인

이를 통해 안정적인 직장과 소득이 유지되더라도 출산 결정은 출산 후 투입될 경제적 손익을 분석한 후 이루어질 가능성이 큼을 알 수 있다.

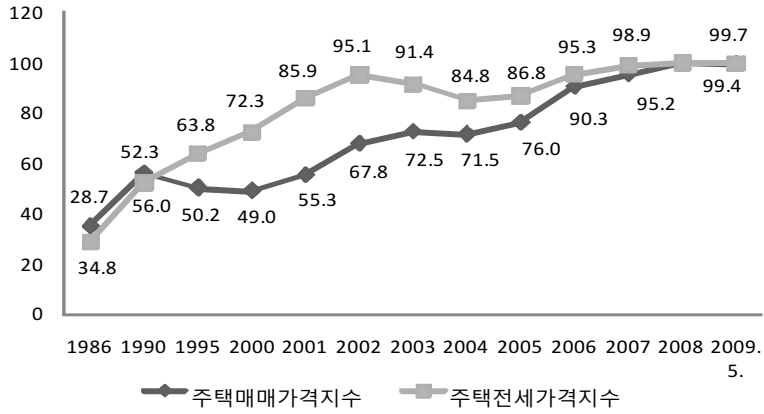
저출산을 야기하는 중요한 요인으로 지적된 교육비와 관련하여 2003년부터 2008년까지 서울시 2인 이상 가구의 교육비 지출현황을 살펴보았다(<그림 2-27> 참조). 2004년까지 상승한 교육비는 그 이후 2007년까지 다소 낮아지다가 2008년 금융위기라는 경제적 불황을 겪으면서도 오히려 상승할 정도로 가계 지출에 있어서 중요한 비중을 차지하고 있다. 그뿐 아니라 공교육비에 비해 사교육비의 비율이 높고 양자의 간극은 시기에 따라 변동 없이 유지되고 있는 것도 큰 문제로 보인다.



자료 : 통계청, 가계동향조사

<그림 2-27> 서울시 2인 이상 가구의 교육비 지출현황

서울시의 주택가격지수 변화를 통해 살펴본 매매 및 전세가의 꾸준한 상승도 가구경제의 주요한 악화요인이다. 주택 매매 및 전세가는 1986년 이후 현재까지 점진적으로 상승하였는데, 경제적 기반이 수립되어야 출산을 결정하게 되는 경우 가구경제에 큰 비중을 차지하는 주택가격의 상승은 저출산을 야기하는 직·간접 요인임을 배제할 수 없다.



가격지수 : 2008년 12월을 100으로 보았을 때, 매해 12월의 가격지수
 자료 : 통계청, 전국주택가격동향조사

〈그림 2-28〉 서울시 주택가격지수 변화

제3장 서울시 저출산 대응정책의 현황과 문제점

제1절 저출산 대응정책 환경 및 현황

제2절 서울시 저출산 대응정책 현황 및 문제점

제 3 장

서울시 저출산 대응정책의 현황과 문제점

제1절 저출산 대응정책 환경 및 현황

1. 중앙정부의 저출산 대응정책 기본구조

1) 새로마지 플랜 2010

우리나라는 2001년 합계출산율이 1.30명으로 이미 초저출산사회로 진입하였고, 인구고령화가 급속하게 진행됨에 따라 2005년 정부는 새로마지플랜을 발표하였다. 새로마지플랜은 2020년까지 저출산·고령사회에 대응하기 위해 전반적 사회·경제구조를 개혁하고 출산율을 회복하여 ‘모든 세대가 함께 하는 지속발전가능사회’를 실현한다는 목표를 담고 있다. 정책성과의 가시화를 위해 5년마다 단계적인 목표를 설정하고 기본 계획을 수립하였는데, 제1차(’06-’10년) 시기에는 출산과 양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축을, 제2차(’11-’15년) 시기에는 점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립을, 제3차(’16-’20년) 시기에는 OECD 국가 평균수준의 출산율 회복 및 고령사회에 성공적 대응을 전략적 목표로 설정하고 있다.

우리나라는 1983년에 합계출산율이 인구대체수준 미만(2.08명)으로 하락하였으나 오랜 인구억제정책의 관성으로 정책 전환이 신속히 이루어지지 못하였

고 자녀관도 크게 변화하여 출산율의 지속적인 하락이 초래되었다. 더욱이 1995년 이후 인구억제정책에서 인구가질향상정책으로 전환하였으나, 종합적이고 일관성 있는 정책의 부재, 중산층에 대한 정책적 고려 부족 등의 이유로 국민전체의 저출산·고령화대책의 체감도가 낮았던 것으로 평가된다(보건복지가족부, 2006).

2005년 정부는 처음으로 저출산·고령화 문제에 본격적으로 대응할 수 있는 범국가적 추진 체계 구축을 위해 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고 대통령 직속의 ‘저출산·고령사회위원회’를 설치하였다. 이 위원회는 2008년 정부조직 개편에 따라 대통령 직속의 위원회에서 보건복지가족부 장관 소관의 위원회로 조정되었으며, 보건복지가족부 장관을 위원장으로 하여 10개 부처의 차관 및 민간위원 11명으로 구성된 새로운 위원회가 출범하였다.

초기 위원회에는 15개 중앙부처, 연구기관, 민간전문가가 참여하여 5년간 ('06-'10년) 추진할 정책 과제를 발굴하였고 중앙부처와 지자체는 그 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립하여 추진하고 있다. 기본계획 수립 이후 변화된 정책 환경을 반영하여 2008년 제1차 기본계획에 대한 수정과 보완이 이루어졌으며 이에 따라 빈곤이동 지원을 위한 드림스타트와 아동발달지원계좌, 신혼부부를 위한 보금자리 주택 공급, 양육지원을 위한 수당제도, 수요자 중심의 보육정책 개편 등 저출산 대응정책들이 추가되었다.

새로마지플랜의 기본계획이 수립되고 정책에 반영되면서 저출산·고령사회에 대한 범정부적인 대응체계가 구축되어 투자의 규모도 2006년 4.5조원에서 2008년 8.4조원, 2009년에는 10.7조원에 이르는 등 지속적으로 확대되어 왔다. 또한 2007년에는 「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률」이 제정되어 가정과 직장생활의 조화를 목적으로 가족친화기업인증제 및 기업 대상의 교육 실시를 위한 법적 근거가 마련되었고, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」을 개정해 배우자 출산휴가제(3일) 신설 및 육아기 근로시간 단축제(15~30시간) 도입 등 저출산 대책 관련 법령과 제도가 정비되었다. 이러한 변화

는 이전까지 정부가 가족의 출산과 양육에 대해 소극적인 자세로 일관하였던 점을 감안하면 획기적인 패러다임 전환의 신호탄으로 볼 수 있다(이삼식 외, 2007).

2) 저출산 대응정책 및 사업 현황

보완된 새로마지플랜 제1차 기본계획에서 저출산 대응정책은 출산과 양육에 유리한 환경 조성으로 요약되며, 이를 위해 3가지 세부 실천과제를 제시하고 있다. 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화, 일과 가정의 양립·가족친화적 사회 문화 조성, 건전한 미래세대 육성에 관한 구체적인 내용은 다음과 같다.

(1) 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화

우리나라의 경우 대부분이 법적 혼인상태에서 출산하고 있으나 혼인율은 하락하고 초혼연령이 지속적으로 높아지고 있어 출산율의 저하가 지속되고 있다. 2008년 새로마지플랜의 보완에 따라 결혼에 대한 사회적 책임 강화 정책이 새롭게 제안되었다. 여기에는 결혼전문 포털사이트(www.match.kr) 구축, 결혼 관련 교육 제공, 결혼준비비용 경감을 위한 보금자리 주택 특별공급 등이 포함된다.

출산과 양육을 지원하기 위해서는 임신과 출산에 대한 지원을 확대하고, 육아지원 인프라를 다양화하며, 자녀양육가정에 경제적 지원을 제공해야 한다. 특히, 영유아 보육 및 교육비 지원은 저출산 대응 관련 사업 부문에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는데, 2008년에는 1,143천명이 지원을 받았다(저출산고령사회기본계획 보완편, 2008). 2007년 지자체의 저출산 재정 중 보육료 지원사업이 차지하는 비율은 전국 평균이 25.9%인 반면, 서울은 40.1%로 매우 높은 편이다(오영희 외, 2008). 그 밖에도 3자녀 이상 가구를 대상으로 한 주택 특별공급(건설량의 3% 이내)을 2006년부터 실시하고 있으며, 2009년부터 조세 및 사회보험 혜택을 확대하고 미혼모와 미혼부 거점기관 운영 및 생계지원, 거주지 지원 등이 추진 중이다.

〈표 3-1〉 결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화 부문

| 구분 | 내 용 |
|-------------------------|------------------------------|
| 신혼부부 출발 지원 | 결혼·출산 주연령층 대상 결혼정보 제공 및 지원제도 |
| | 신혼부부 보금자리 주택 마련 지원 |
| 자녀 양육 가정의 경제적, 사회적 부담경감 | 보육·교육비 지원의 선진화 |
| | 보육시설 미이용아동 양육비 지원 |
| | 사교육비 부담 경감을 위한 지원 |
| | 조세 및 사회보험 혜택 확대 |
| | 자녀양육 가정에 대한 주거안정·지원 |
| 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 구축 | 미혼모, 미혼부 지원 확대 |
| | 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족 |
| | 민간보육시설 서비스 개선 |
| | 다양한 육아지원서비스 확대 |
| 임신·출산에 대한 지원 확대 | 산전검사 및 분만취약지역 지원 |
| | 모성·영유아 건강관리 체계화 |
| | 불임부부 지원 |
| | 산모도우미 지원 |
| | 국가 필수예방접종사업 확대 추진 |
| | 부적절한 인공임신중절 예방사업 강화 |

취학 전 아동을 위한 보육시설은 2006년 29,233개소, 2007년 30,856개소, 2008년 33,499개소로 점차 확대되고 있으며, 이 중 국공립보육시설은 2008년 1,826개소, 직장보육시설은 350개소에 이른다(보건복지가족부, 2009). 또한 시간 연장형 보육시설과 종일제 유치원도 점차 확대되어 수요자 중심의 육아서비스 만족도를 높이는데 기여하고 있다.

끝으로 임신·출산 관련 급여확대의 차원에서 임신 중 산전 검사비용에 대한 지원을 확대하기 위해, 2008년에서 3년간 175억원을 투입하여 광역단위 신생아 집중치료센터를 설치함으로써 모성·영유아 건강관리 강화 체계를 마련하고 2006년부터 불임부부에 대한 체외수정 시술비를 지원하고 있다. 그밖에도 산모 도우미 지원 확대, 0-12세 아동 대상 필수예방접종비용 지원 등을 통해 임신과 출산을 장려하기 위해 노력하고 있다.

(2) 일과 가정의 양립·가족친화적 사회문화 조성

일·가정 양립과 가족친화적 사회문화 조성을 위해 2006년부터 지속적으로 사회제도적인 체계 강화에 주력한 부분은 모성보호와 관련된 산전후휴가와 육아휴직제도이다. 2007년 한 해 동안 산전후휴가급여는 58,368명에게 1,324억원이 지원되어 2006년(48,972명에게 1,108억원 지원)에 비해 지원인원과 금액이 약 19% 이상 늘었으며, 육아휴직급여 역시 2007년 21,185명에게 610억원 이상이 지원되어 2006년(13,670명에게 345억원 지원)에 비해 지원인원과 지원금액이 각각 55%, 76.7% 증가하였다.

〈표 3-2〉 일과 가정의 양립·가족친화적 사회문화 조성 부문

| 구분 | 내 용 |
|----------------------|--------------------------|
| 모성보호 강화 | 산전후휴가급여 등 지원 확대 |
| | 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화 |
| 가족친화적 직장문화 조성 | 가족친화 기업 인증제 확산 |
| | 가족친화프로그램 개발 보급 |
| | 가족간호휴직제도 도입 추진 |
| | 출산·육아기 이후 여성의 노동시장 복귀 지원 |
| 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성 | 가족가치관 확립을 위한 학교교육 강화 |
| | 가족가치관 확립을 위한 사회교육 강화 |
| | 가족생활교육 및 가족상담 서비스 내실화 |
| | 가족단위 여가문화 지원 |
| | 가족친화적 지역사회 환경조성 |

가족친화적 직장문화 조성과 학교·사회교육 강화 및 가족 문화 조성에 관한 제도 및 사업의 추진은 현재까지 안착되지 못한 실정이며, 최근 들어서야 가족친화 인증기업에 대한 지원제도와 여성의 재취업을 돕는 프로그램들이 생겨나기 시작했다. 내실 있는 일·가정 양립과 가족친화적 사회문화 조성을 위한 제도적 기반이 마련되어야 할 것이다.

(3) 건전한 미래세대 육성

아동·청소년의 안전한 성장 환경을 조성하기 위해서는 무엇보다 제도적 준비가 중요하다. 2003년에서 2007년에 이르기까지 제1차 『어린이 안전종합대책』을 수립한 이후, ‘아동청소년정책 5개년계획’과 연계하여 제2차 어린이안전종합대책을 마련하여(2009년 3월) 교통, 추락, 익사 사고 등 주요 안전사고 예방을 지원하고 있다. 또한 아동복지법 개정을 통해 아동보호전문기관의 확충을 위한 제도적 준비를 단행하였고 예방과 조기 발견을 위한 체계 구축을 강화하였다. 그 밖에 학교폭력 예방과 근절을 위한 추진체계를 구성하고 운영을 활성화하며 신고 및 상담에 대한 홍보 강화에 주력하고 있다.

〈표 3-3〉 건전한 미래세대 육성 부문

| 구분 | 내 용 |
|----------------------------------|----------------------------------|
| 아동·청소년의 안전한 성장 환경 조성 | 안전사고 예방을 위한 사회기반 조성 |
| | 아동학대 예방 및 방임아동 보호체계 강화 |
| | 학교폭력 예방·근절 대책 강화 |
| 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립 | 지역사회 아동·청소년 방과후 서비스 제공 및 보호기능 강화 |
| | 아동의 발달 지원 |
| | 국내입양 활성화 |
| | 유해환경 차단 강화 |
| 빈곤아동의 자활·자립지원 | 학교의 건강관리기능 강화를 위한 여건 조성 |
| | 드림스타트 활성화 |
| | 아동발달 지원계좌 확대 검토 |

다음으로 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원시스템 확립을 위해 보건복지가족부가 지역아동센터, 청소년 방과후 아카데미, 방과후 보육사업을 담당하고, 교육과학기술부는 방과후 초등보육, 방과후 학교사업을 진행하고 있다. 2008년 보건복지가족부는 지방비를 포함하여 1,223억 6천만원의 예산을, 교육과학기술부는 3,014억원의 예산을 책정하여 총 4,237억원 이상의 예산을 투입하였다.

아동기 빈곤은 양육과 보호의 결여 및 성공적 발달 기회의 박탈을 의미하므로 이를 막기 위해, 2007년부터 빈곤아동 및 가족을 대상으로 보건·복지·교육·문화 맞춤형 통합서비스를 제공하는 ‘드림스타트’를 시범사업으로 시행하고 있다. 드림스타트센터는 2009년 75개소, 2010년 141개소, 2012년에는 207개소로 단계적으로 설치를 확대할 계획이다. 뿐만 아니라 2007년 4월부터 저소득층 아동의 사회진출을 돕기 위한 자립자금을 지원하는 아동발달지원계좌(Child Development Account : CDA) 사업을 시작하였다.

2. 저출산 대책의 법제화 및 수행체계

1) 저출산 대책에 관한 주요 법률

(1) 저출산·고령사회기본법

저출산·고령사회기본법에 따르면 저출산대책의 수행주체를 국가와 지방자치단체로 규정하고 있으며, 저출산대책은 인구정책, 자녀의 출산과 보육, 모자보건 증진, 경제적 부담 경감이라는 4가지 주요 내용을 포함하고 있다. 즉 국가와 지방자치단체는 첫째, 적정인구의 구조와 규모를 분석하고 인구변동을 예측하여 인구정책을 수립·시행하여야 하며, 둘째, 안정하고 행복한 생활을 영위할 수 있고 교육과 인성함양에 도움이 되는 자녀양육환경을 조성하기 위한 시책을 강구하여야 하는 한편 여성의 일과 가정생활을 병행할 수 있는 사회환경 조성 과 양질의 보육서비스를 제공하여야 하며, 셋째, 임신·출산·양육에 용이한 사회환경을 조성해야 하며, 넷째, 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구해야 한다는 것이다. 저출산·고령사회기본법 제6조에는 국가는 저출산·고령사회정책과 관계되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우 이 법의 목적과 기본이념에 맞춰야 한다는 규정이 있다.

(2) 영유아보육법

6세 미만의 취학 전 아동의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어 지도록 함으로써 가정복지 증진에 이바지하기 위한 법률이 영유아보육법이다. 이 법에는 보육정책에 관한 관계 부처 간의 의견을 조정하기 위한 국무총리 소속의 보육정책조정위원회와 각종 보육정책·사업·보육지도 및 시설평가사항 등을 심의하는 보건복지가족부의 중앙보육정책위원회, 광역자치단체와 기초자치단체의 지방보육정책위원회 운영에 대해 규정하고 있다.

영유아보육법은 주요 저출산 정책의 법적 기반이 되기도 하는데, 보육시설의 유형과 운영지침, 건강·영양 및 안전 보장, 보육시설종사자 등 보육시설에 대한 규정과 보육수당, 보육관련 서비스 등 각종 비용에 관한 규정 등을 포함하여 저출산·고령사회기본법에서 일컫는 보육서비스를 가장 포괄적이며 구체적으로 보완하는 법률이라 할 수 있다.

(3) 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률

남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률은 평등이념에 따라 남녀에게 평등한 고용기회와 대우를 보장하고 모성 보호와 여성 고용을 촉진하여 남녀고용평등을 실현함과 아울러 근로자의 일과 가정의 양립을 지원함으로써 모든 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

이 법률은 저출산대책과 관련한 사업 수행의 법적 근거로서 고용의 평등, 경력단절여성의 직업능력개발, 산전후휴가와 배우자 출산휴가와 같은 모성보호 정책, 육아휴직과 육아기 근로유연성에 대한 일·가정 양립지원책 등의 내용을 포함하고 있다. 그러나 이 법률에서는 국가와 지방자치단체, 근로자와 사업주 등의 추진주체가 의무적으로 이행해야 할 사항에 비해 선도적 사항을 기술하고 있어 법적 실효성에는 의문이 제기된다. 구체적으로 살펴보면, 고용의 평등과 직업능력개발 프로그램 개발, 산전후 배우자의 3일간 휴가만이 의무로 규정하

고 있어, 이는 실제 육아기 여성의 취업와 보육에 간접적 영향을 미치는 요소일 뿐이다. 출산의 장애요인으로 작용하는 여성의 경력단절의 문제를 해결하기 위해 육아기 여성의 근로유연성을 확보할 수 있는 보다 실질적인 내용은 오히려 권고의 성격을 띠고 있어서 아쉬움이 남는다.

(4) 모자보건법

모자보건법은 1973년 제정되어, 2009년까지 9차례 개정되었다. 이 법은 모성 및 영유아의 생명과 건강을 보호하고 건전한 자녀의 출산과 양육을 도모함으로써 국민보건 향상을 목적으로 한다. 주요 법적 대상은 임신부와 가임기 여성, 영유아, 신생아, 미숙아, 선천성이상아로 임신부·영유아·미숙아 등의 건강관리, 신생아 집중치료 시설 지원, 모유수유시설의 설치, 불임 극복 지원사업에 대한 내용을 규정하며, 그 밖에도 인공임신중절수술의 허용한계를 제시하여 출산율과 관련된 주요 현안들을 판단하는 법적 근거로 작용한다. 즉 새로마지플랜 2010 중 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 부문의 ‘임신·출산에 대한 지원 확대’에 법적·제도적 근거가 되고 있다.

(5) 아동복지법

아동복지법은 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자라나도록 그 복지를 보장함을 목적으로 제정된 법률로, 국가와 지방자치단체, 보호자를 비롯한 모든 국민을 아동의 복지에 책임 있는 주체로 보고 권익과 안전, 복지, 건강 증진이 가능하도록 보호하여야 한다고 규정하고 있다. 구체적인 아동복지사업과 관련해서는 아동복지시설의 종류, 설치, 운영, 종사자의 특성 등을 규정하고 있으며 이 밖에도 아동학대의 예방과 방지, 아동보호전문기관, 가정위탁지원센터에 대한 세부적인 사업의 내용을 규정하고 있다.

2) 정책수립 및 추진체계

저출산·고령사회기본법에 정책의 수립 및 추진체계와 관련하여 저출산·고령사회위원회, 저출산·고령사회정책실무위원회, 분야별 분과위원회에 관해 명기되어 있으나, 현재 분과위원회는 조직되지 않은 상태이다.

저출산·고령사회위원회는 보건복지가족부장관을 위원장으로 하여 11개 부처의 7명의 차관¹⁾과 위촉위원²⁾을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성된다. 위원회의 주된 역할은 아래 6가지 사항에 관한 심의 기능을 수행하는 일이다.

저출산·고령사회위원회의 심의 내용

- ① 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제 변화전망에 관한 사항
- ② 저출산·고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항
- ③ 기본계획에 관한 사항
- ④ 시행계획에 관한 사항
- ⑤ 저출산·고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항
- ⑥ 그 밖에 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항으로서 위원장이 부의하는 사항

저출산·고령사회정책위원회는 위원회에 상정할 의안을 사전에 검토·조정하고 위원회의 활동을 지원하기 위하여 저출산·고령사회정책실무위원회를 둔다. 실무위원회 위원장은 보건복지가족부차관이 맡으며, 30인 이내의 위원으로 구성된다.

보건복지가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성 혹은 변경하고, 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 확정하게 된다. 연도별 시행계획은 중앙행정기관의 장이 기본계획에 따라 소관별로 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본

- 1) 7명의 차관은 기획재정부 1명, 교육과학기술부 1명, 법무부·국방부·행정안전부 중 1명, 문화체육관광부 1명, 농림수산식품부 1명, 지식경제부 1명, 노동부·여성부·국토해양부 중 1명으로 각 부처의 장관이 임명한다.
- 2) 고령화 및 저출산에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장(보건복지가족부장관)이 위촉한다.

계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하도록 되어 있다.

한편, 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 시행계획이 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 위반되는 경우에는 변경하도록 요구하고, 지방자치단체의 시행계획의 이행상황을 기본계획에 따라 점검할 수 있는 권한이 있다. 또, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 다음 해의 시행계획 및 지난해의 추진실적을 보건복지가족부장관에게 제출해야 하고, 보건복지가족부장관은 이를 종합하여 저출산·고령사회위원회의 심의를 받아야 한다. 국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 저출산·고령사회정책에 반영하게 된다.

주무부처라 할 수 있는 보건복지가족부는 저출산고령사회정책국 아래 3개의 하위부서로 고령사회정책과, 저출산인구정책과, 노인정책관을 두고 있다. 이 중 저출산대책에 관한 실무를 담당하는 부서는 저출산인구정책과로 저출산 관련 정책을 총괄하고 있다.

제2절 서울시 저출산 대응정책 현황 및 문제점

서울시 저출산 대응정책은 결혼, 임신, 출산지원, 자녀양육가정의 경제 사회적 부담 경감, 가족친화적 양성평등 사회문화 조성, 건전한 미래세대 육성 및 잠재인력 활용기반 구축의 4개 분야에 걸친 65개 사업으로 구성되어 있다.

목표

출산과 양육에 유리한 환경조성

결혼-출산-양육
공적지원 강화

일-가정 양립
사회문화조성

추진과제

결혼·임신·출산이 촉박받는 서울

- 결혼지원사업을 통해 만혼화 현상 완화
- 임신부, 영유아 건강관리 및 의료지원 강화
- 산모도우미 제공 등 출산지원 서비스 확대

양육걱정 없는 서울

- 자녀양육의 경제적 부담 경감
- 서울형 어린이집 도입 등 육아인프라 업그레이드
- 다자녀가정 주거안정을 위한 지원 확대

가족친화적 도시 서울

- 가족친화적 기업문화 조성을 위한 사업 확대
- 다양한 가족에 대한 지원을 통해 건강가정 확산
- 가족의 중요성에 대한 지속적인 교육 및 홍보

미래세대육성 및 잠재인력활용기반 조성

- 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성
- 건전한 성장을 돕는 통합적 지원시스템 확립
- 여성 및 청년층 일자리 만들기 및 취업지원 강화

4대분야 65개사업 6,354억원

<그림 3-1> 서울시의 저출산 정책

2009년 총 투입예산은 전년도보다 40.8% 늘어난 총 6,354억원으로 <그림 3-1>에서 볼 수 있듯이 자녀양육가정의 부담경감을 위한 사업이 전체 예산의 81%를 차지하고 있다.

<표 3-4> 서울시의 저출산대책 사업수 및 사업비 현황('08-'09년)

| 분야별 | 사업수 | | | 사업비(억원) | | | | 사업비비율(%) | |
|-----------------------|-----|-----|----|---------|-------|-------|--------|----------|------|
| | '09 | '08 | 증감 | '09 | '08 | 증감 | | '09 | '08년 |
| | | | | | | 증감액 | 증감률(%) | | |
| 계 | 65 | 62 | 3 | 6,354 | 4,512 | 1,842 | 40.8 | 100 | 100 |
| 결혼임산출산이 촉박받는 서울 | 11 | 8 | 3 | 256 | 222 | 34 | 15.3 | 4.1 | 4.9 |
| 양육 걱정없는 서울 | 22 | 21 | 1 | 5,415 | 3,654 | 1,761 | 48.2 | 85.2 | 81.0 |
| 가족친화적 도시 서울 | 15 | 17 | -2 | 142 | 111 | 31 | 27.9 | 2.2 | 2.5 |
| 건전한 미래세대 육성 및 잠재인력 활용 | 17 | 16 | 1 | 541 | 525 | 16 | 3.0 | 8.5 | 11.6 |

1. 결혼·임신·출산지원

서울시의 결혼·임신·출산을 지원하기 위한 서울시의 정책으로는 11개의 사업이 추진 중이며, 이 중 대부분의 사업이 중앙정부의 기본계획에 의한 사업을 실행하는 국비지원사업이고 신혼부부 주거지원 프로그램과 엄마젖먹이기 권장사업 등 2개 사업이 서울시 사업이다. 추진부서는 저출산대책에 관한 주무부서라 할 수 있는 여성가족정책관의 건강증진담당관, 보건정책담당관, 저출산대책담당관이며, 주거지원프로그램의 경우 주택공급과와 주택정책과에서 담당한다.

〈표 3-5〉 서울시의 결혼·임신·출산지원

| 구분 | 사업명 | 추진부서 |
|----|------------------------------|--------------|
| 결혼 | ① 신혼부부 가구 장기전세주택·전세자금 우선 공급* | 주택공급과, 주택정책과 |
| | ② 결혼준비 교육 및 부담없는 결혼문화 조성 | 저출산대책담당관 |
| 임신 | ③ 체외수정 수술비 지원(불임부부 지원) | 건강증진담당관 |
| | ④ 건강한 임신·출산을 위한 건강정보 등록 | 건강증진담당관 |
| | ⑤ 임신부 및 영유아 영양플러스 사업 | 건강증진담당관 |
| 출산 | ⑥ 산모·신생아 도우미 서비스 제공 | 건강증진담당관 |
| | ⑦ 미숙아 및 선천성 이상아 지원 | 건강증진담당관 |
| | ⑧ 선천성대사 이상 검사 및 환아관리 | 건강증진담당관 |
| | ⑨ 엄마 젖 먹이기 권장 사업* | 건강증진담당관 |
| | ⑩ 영유아(의료급여 대상) 건강검진 실시 | 건강증진담당관 |
| | ⑪ 국가필수 예방접종 사업 강화 | 보건정책담당관 |

*는 서울시 사업

결혼·임신·출산과 관련한 서울시의 저출산정책사업을 살펴보면 전반적으로 미혼남녀에 대한 결혼지원이 소극적인 편이다. 그러나 결혼지연과 출산연기의 원인이 되기도 하는 ‘주거안정’을 위해 장기임대주택 공급과 전세자금 지원은 공격적인 시도라고 할 수 있다. 다만 지원의 폭이 양적인 면에서 욕구를 만족시키기에 충분한가에 대한 검토가 필요하다.

임신과 출산을 둘러싼 건강관련 사업은 대부분 중앙정부 사업으로 그 대상이

소득에 따라 제한적인 경우가 많다. 또한 영유아건강검진과 예방접종, 불임지원 등 사업의 내용이 이용자의 욕구수준에 미치지 못하는 경우가 많다. 건강과 관련한 프로그램은 보건소를 중심으로 제공되고 있기 때문에 접근성에서의 한계와 장애요인이 지적될 수 있다. 또한 불임지원의 경우 정부지원 기준에 따라 3회까지로 제한되어 있어 실제적인 효과를 보기 어렵다는 지적이 있다(강남구의 경우 5회까지 지원).

2. 자녀양육가정의 경제·사회적 부담 경감(양육지원 사업)

양육지원 사업은 자녀양육가정의 경제적 부담 경감, 주거비지원, 사교육비경감과 육아인프라 구축의 4개 영역으로 구분될 수 있다(<표 3-6> 참조). 중앙정부의 양육지원 사업이 대부분 저소득층 자녀양육가정을 대상으로 하거나 시설보육 중심인데 반해 서울시는 보편적인 양육지원의 차원에서 육아인프라 구축을 위해 비교적 다양한 형태의 사업을 시행하고 있다.

서울시의 저출산대책 중에서 양육을 지원하는 사업과 예산 규모는 다른 영역에 비해 월등히 높은 비중을 차지하고 있다. 서울시 내부자료에 따르면, 2008년에 시행된 전체 65개 사업 중에서 22개가 양육을 지원하는 사업이었으며, 사업비 비율도 81%를 차지하여 서울시의 저출산대책은 양육지원 정책을 중심으로 이루어져 왔음을 알 수 있다. 이러한 경향은 2009년에도 마찬가지로 전체 예산이 40.8% 증액된 가운데 전체 사업비의 85.2%가 양육 분야에 투입된다. 이는 서울시가 2009년 중점사업으로 보육료 지원을 확대하고, 서울형 어린이집 운영과 재가아동 양육비 지원을 신설한 결과에 따른 것이다.

이들 사업의 대부분은 여성가족정책관을 통해 이루어지며, 일부 사업은 재무국(세무과), 도시교통본부(버스정책담당관), 주택국(주택정책과, 주택공급과), 경영기획실(학교지원담당관), 푸른도시국(푸른도시정책과) 등과 협력하여 추진하고 있다.

1) 경제적 부담 경감

(1) 보육료 지원

보육료는 도시근로자가구 평균소득의 100% 수준 이하(4인가구 기준 398만원) 가구 자녀로 보육시설을 이용하는 만 0~4세 아동을 대상으로 부모의 소득과 재산규모에 따라 차등지원되고 있다. 보육시설을 이용하는, 도시근로자 가구 월평균소득의 100% 수준 이하 가구의 만 5세 자녀에 대해서는 무료혜택을 주고 있다. 시설을 이용하지 않고 가정에서 양육되는, 차상위 이하 가구의 0~1세 자녀에 대해서는 월 10만원의 양육비가 지원된다. 이와 같이 중앙정부사업으로 제공되는 보육비(혹은 양육비)는 소득기준에 의해 차별적인 지원이 이루어진다.

서울시에서는 자녀양육가정에 대한 보편적인 지원의 일환으로 셋째 이후 0~만5세 자녀에 대하여 보육료의 50% 혹은 10만원의 양육수당을 선택하여 지원 받을 수 있도록 하고 있다. 이 사업은 다자녀가구에 대한 양육비를 지원함은 물론 소득기준 없는 보편적 지원을 통한 양육친화적 환경을 조성하고 지원방식을 다양화함으로써 양육부모의 선택권을 확대하였다는 데에 의의가 있다.

(2) 다자녀가정 지원

다자녀가정에 대한 지원사업으로 중앙정부사업인 다자녀가정 지방세 부담 경감제도와 서울시 사업인 다자녀가정 우대카드제도(다둥이행복카드)가 있다. 다둥이행복카드는 2자녀 이상 가정을 대상으로 발급되며 협약을 체결한 참여 업체를 통해 포인트를 적립하거나 할인을 받을 수 있다. 2009년 11월 현재 616개의 업체가 참여하고 있으며, 주로 관람료를 할인하거나 육아용품업체의 물품 구매 시 할인, 대형서점이나 대형마트에서 포인트 적립 등의 혜택이 제공된다. 이는 다자녀가정의 양육비용을 사회가 함께 분담하는 양육친화적 환경을 조성하고 지원방식의 다양화와 양육부모의 선택권을 확대하는데 크게 기여할 수 있다.

2) 육아인프라 구축

양육지원의 또 다른 핵심사업은 보육시설 및 서비스와 관련되어 있다. 서울시의 육아인프라 구축사업은 국공립보육시설, 직장보육서비스, 아이돌보미 사업 등 보육시설 및 서비스 확충과 보육서비스 수준 향상을 위한 인센티브 제공 사업 등 중앙정부 사업을 기본으로 하고, 더불어 서울형 어린이집과 영육아플라자, 서울키즈센터 건립, 시간연장형 보육 활성화 등 보다 다양한 형태로 이루어지고 있다.

〈표 3-6〉 서울시의 양육 지원

| 구분 | 사업명 | 추진부서 |
|-----------|-----------------------------------|---------------|
| 경제적 부담 경감 | ① 보육시설 이용아동 보육료 지원 | 보육담당관 |
| | ② 다자녀 가족 영유아 양육지원(셋째아이 보육료 및 수당)* | 저출산대책담당관 |
| | ③ 재가아동 양육비 지원 | 저출산대책담당관 |
| | ④ 한부모가정 아동양육비 지원 | 저출산대책담당관 |
| | ⑤ 다자녀가정 지방세 부담 경감 | 세무과 |
| | ⑥ 다자녀가정 우대카드제(다둥이행복카드) | 저출산대책담당관 |
| | ⑦ 보호자 동행 영유아 대중교통 무임승차* | 버스정책담당관 |
| | ⑧ 한부모가족 복지시설 운영지원* | 저출산대책담당관 |
| 주거 | ⑨ 다자녀가구 장기전세주택 공급* | 주택공급과 |
| | ⑩ 다자녀가구 전세자금 우선 지원 | 주택정책과 |
| 사교육비 경감 | ⑪ 동생 행복 프로젝트* | 학교지원담당관 |
| | ⑫ 자기주도 학습 Program 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 수준제고를 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 사업

(1) 서울형 어린이집

서울형 어린이집은 일정한 기준과 조건을 갖춘 민간보육시설을 서울형 어린이집으로 공인하여 국공립시설에 준하는 재정지원을 함으로써 믿고 맡길 수 있는 보육환경을 조성하고자 하는 사업이다. 국공립시설의 경우 이용자들이 신뢰하지만 장기 입소대기 및 시설유형 간 형평성 문제로 불만이 꾸준히 제기되어 왔다. 서울시는 이 점을 보완하고자 서울형 어린이집을 추진하였다고 볼 수 있다.

서울형 어린이집으로 공인을 받기 위해서는 시설장의 신청과, 자치구의 신청요건 확인, 공인센터의 현장확인, 위원회의 공인심의, 시장의 협약 및 공인부여 등의 단계적 절차를 거쳐야 하며, 총 5개 분야, 92개 항목에 대한 심의를 통해 인증된다. 현재 1,542개소가 서울형 어린이집으로 인증을 받았으며, 시설유형별로는 국공립(525개소), 민간(513개소), 가정형(472개소)이 주를 이루며 법인형(20개소), 직장어린이집형(11개소), 부모협동형(1개소)도 있다.

〈표 3-7〉 서울형 어린이집 현황

| 권역별 | 구별 | 개수 | 권역별 | 구별 | 개수 |
|--------------|-----|-----|--------------|---------|-----|
| 도심권 (84) | 종로구 | 33 | 동북권 (591) | 성동구 | 47 |
| | 중구 | 31 | | 광진구 | 57 |
| | 용산구 | 20 | | 동대문 | 58 |
| 서북권 (148) | 은평구 | 62 | | 중랑구 | 88 |
| | 서대문 | 39 | | 성북구 | 83 |
| | 마포구 | 47 | | 강북구 | 59 |
| 서남권 (489) | 양천구 | 96 | | 도봉구 | 102 |
| | 강서구 | 76 | | 노원구 | 97 |
| | 구로구 | 102 | | 서초구 | 37 |
| | 금천구 | 52 | 강남구 | 63 | |
| | 영등포 | 40 | 송파구 | 79 | |
| | 동작구 | 45 | 강동구 | 51 | |
| 관악구 | 78 | 계 | | 1,542개소 | |

자료 : 인터넷 조사(<http://iseoul.seoul.go.kr/>), 2009. 11

서울시는 서울형 어린이집과 관련하여 맞춤형 보육서비스 제공, 안심보육서비스 제공, 클린 운영이라는 세 가지의 주요 방침을 정하고 있다. 첫째, 맞춤형 보육 서비스를 위해 시간연장, 시간제, 휴일, 장애아, 다문화가정자녀보육 등 특수(취약)보육을 한 가지 이상 실시해야 하고, 둘째, 시설 운영실태 및 공인기준 이행 여부, 주치의제도, 급식관리, 안전관리 등에 대해 안심보육모니터링단의 정기점검을 받아야 하며, 셋째, 모든 수입·지출은 회계관리시스템을 사용하고 승인(등록)된 결제카드를 사용하여 지출하여야 한다.

(2) 영유아플라자

영유아플라자는 가정 내에서 돌보는 아동과 부모를 위한 자녀출산에서 양육까지 토털 서비스 제공을 목적으로 하는 육아인프라이다. 영유아플라자는 시간제 보육시설 및 육아정보 나눔터(육아카페), 놀이시설, 체험학습장, 어린이도서관 및 장난감도서관, 육아상담 및 보육정보 등을 제공하게 된다. 서울시가 영유아플라자에 대한 기본계획을 수립하면 자치구가 이를 시행한다.

서울시와 자치구가 2007년부터 2010년까지 각각 50%의 예산을 투입하여 통합 동사무소를 활용하거나 복합신축으로 1구에 1개소씩 설치할 예정이다. 2009년 현재 도봉, 동작, 서초, 강동, 노원, 성북, 강남, 영등포, 관악, 동대문, 종로 등 11개구에서 영유아플라자가 서울시의 지원으로 운영되고 있으며, 특히 강남구는 2개의 분소를 별도로 설치하였고 5개소까지 확대할 계획이다.

3. 가족친화적 양성평등 문화 조성

서울을 가족친화적인 도시로 만들기 위한 주요사업은 가족친화적 문화 조성과 건강가정 지원, 직장내 환경조성 사업으로 구분하여 추진된다. 총 15개의 사업 중 저출산 극복 교육 및 홍보사업, 다문화가족 사회통합지원 사업은 신규사업이며, 가족친화적 기업문화 조성 사업은 가족친화경영 컨설팅 및 프로그램

보완 등으로 확대된 사업이다. <표 3-8>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이, 건강가정지원센터 운영과 다문화 관련 일부 사업을 제외하면 15개 사업 중 11개 사업이 서울시 지방비 예산으로 자체적으로 시행하고 있는 사업이다. 그러나 가족친화 지원 사업 영역의 사업비 규모를 검토해 보면 2008년 2.5%, 2009년 2.2%로 타 영역에 비해 매우 낮은 수준이다.

<표 3-8> 서울시의 가족친화 지원

| 구분 | 사 업 명 | 추진부서 |
|-------------|-----------------------|----------|
| 가족친화적 문화 조성 | ① 출산양육 후원 민관협의체 운영* | 저출산대책담당관 |
| | ② 저출산 대응 포럼 등 개최* | 저출산대책담당관 |
| | ③ 가족친화적인 기업문화 조성(변경)* | 저출산대책담당관 |
| | ④ 저출산 극복 교육 및 홍보사업* | 저출산대책담당관 |
| 건강가정 지원 | ⑤ 건강가정지원센터 운영 | 저출산대책담당관 |
| | ⑥ 한부모가족지원센터 설치운영* | 저출산대책담당관 |
| | ⑦ 다문화가족 사회통합 지원 | 저출산대책담당관 |
| | ⑧ 다문화가족 방문교육 | 저출산대책담당관 |
| | ⑨ 가정의 달 가족문화축제 운영* | 저출산대책담당관 |
| | ⑩ 국제 가족영상 축제 개최* | 저출산대책담당관 |
| 직장내 환경 조성 | ⑪ 직원 육아휴직 등 활성화 | 인력운영과 |
| | ⑫ 직원 근로형태 유연화* | 인력운영과 |
| | ⑬ 다자녀 직원 인센티브 지원* | 인력정책과 |
| | ⑭ 직원 영유아 자녀 보육료 지원* | 인력정책과 |
| | ⑮ 직장내 가정의 날 지정운영* | 인력정책과 |

*는 서울시 사업

4. 건전한 미래세대 육성 및 잠재인력 활용

아동 및 청소년의 안전보장과 육아로 인한 경력 단절 여성을 위해 서울시는 건전한 미래세대 육성과 잠재인력 활용에 관한 사업들을 추진하고 있다. 미래세대육성에 관한 사업은 정부사업의 비중이 다소 높은데 반해, 인력활동 영역의 사업은 모두 서울시 사업으로 구성되어 있다. 특히 미래세대 육성과 관련한

사업의 경우, 국비지원 사업은 지역아동센터 확충, 드림스타트, 아동발달지원계좌 등 저소득층을 대상으로 한 지원사업이 대부분인데 비해 서울시의 시비지원 사업은 아동안전사고 예방, 초등학교 CCTV 설치, 아동학대 예방 등 보다 보편적인 대상으로 사업의 대상을 확대하여 아동이 생활하고 성장하기에 안전한 도시를 만드는 것을 그 목표로 하고 있다.

〈표 3-9〉 서울시의 건전한 미래세대 육성 및 잠재인력 활용

| 구분 | 사 업 명 | 추진부서 |
|---------|-----------------------------------|---------|
| 미래세대 육성 | ① 아동안전사고 예방을 위한 사회기반 조성* | 청소년담당관 |
| | ② 초등학교 CCTV 설치* | 평생교육담당관 |
| | ③ 아동학대 방임의 조기발견, 예방체계 구축* | 청소년담당관 |
| | ④ 지역아동센터·아동복지센터 확충 및 내실화 | 청소년담당관 |
| | ⑤ 국내 입양 활성화(입양수당 지급 등) | 청소년담당관 |
| | ⑥ 드림스타트 사업(아동보호 통합서비스) | 청소년담당관 |
| | ⑦ 청소년 방과후 아카데미 확충 및 지원 | 청소년담당관 |
| | ⑧ 청소년 야간 공부방 운영* | 청소년담당관 |
| | ⑨ 아동발달지원 계좌사업 추진 | 청소년담당관 |
| | ⑩ 청소년 동반자 프로그램 | 청소년담당관 |
| 인력 활용 | ⑪ 여성 공무원의 대표성 제고* | 인력운영과 |
| | ⑫ 여성발전센터 및 여성인력개발센터 운영* | 여성정책담당관 |
| | ⑬ 여성창업지원 강화* | 여성정책담당관 |
| | ⑭ 여성취업·창업박람회 개최* | 여성정책담당관 |
| | ⑮ 고학력 경력단절 여성일자리 만들기 프로젝트 운영* | 여성정책담당관 |
| | ⑯ 청년실업 대책* | 고용창업담당관 |
| | ⑰ 미래 인구변화에 따라 시정 각 분야에 미치는 영향 연구* | 시정개발연구원 |

*는 서울시 사업

2) 자치구의 주요사업

저출산·고령사회기본법에 의하면 지방자치단체는 중·장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요정책을 수립하고, 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가받고 그 결과를 다시 반영하여야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 서울시는 출산과 양육

에 유리한 환경 조성이라는 목표를 달성하기 위해 4가지의 추진과제를 설정하고 있다. 이러한 시행계획은 정부의 새로마지플랜과 상통하며 광역자치단체 수준에서 흡수할 수 있는 사업들을 중심으로 구성되어 있다. 자치구의 저출산 대응을 위한 시행계획 역시 서울시의 정책방향에 상응하되 기초자치단체에서 수행가능한 수준의 사업들을 흡수하여 구성되어 있다.

서울시는 자치구와의 협력 체계 구축을 위해 구별로 전담조직(팀)을 구성하여 저출산 대응정책을 실행하기를 촉구하고 있으며, 2009년 하반기 현재 용산구, 강북구, 은평구, 서대문구, 강서구, 금천구, 서초구, 송파구, 강동구 등 17개 자치구가 저출산 대응 전담조직을 갖추고 있다. 또한 구별로 업무 추진을 위한 주무부서의 현황이 다소 상이하나 동대문구의 경우는 구청의 가정복지과에 보육지원팀, 여성정책팀, 아동·청소년팀을 두고, 보건소에는 보건지도과를 두어 사업들을 분담하여 추진하고 있다. 즉, 보육지원팀은 출산장려금, 양육수당, 보육시설 관련 업무를 수행하고, 여성정책팀은 건강가정지원, 양성평등, 한부모가정 및 결혼이민자 지원 사업을, 아동·청소년팀은 입양아동, 결식아동, 청소년육성 등에 관한 사업을 담당한다. 보건소의 보건지도과는 불임부부의료비 지원, 산모·신생아 도우미 지원, 출산·양육교실 운영 등의 임신과 출산을 지원하는 업무를 추진하고 있다.

자치구의 자체 사업 가운데 가장 대표적인 사업으로는 출산장려금제도를 꼽을 수 있다. 서울의 25개구 중에서 2009년 현재 마포구를 제외한 24개 구에서 관련 조례를 제정하였고, 송파구, 마포구, 구로구를 제외한 22개구에서 출산장려금제도가 시행되고 있다. 이 제도는 2006년 용산구, 서대문구, 양천구를 시작으로, 2007년에는 중구, 강북구, 서초구, 강남구에서 시행하였고 2008년에는 대부분의 구에서 시행을 본격화했고 2009년에는 은평구, 동작구, 강동구가 뒤를 이었다.

구별로 자녀수와 순위에 따른 출산장려금의 규모가 상이한데, 첫째 출생에 출산장려금을 지원하는 구는 용산구, 강북구, 도봉구, 서대문구, 서초구 등 5개

구에 불과하다. 대부분의 구는 둘째 이상의 자녀를 출산할 경우 출산 순위에 따라 차등적으로 지원하는데 대개 둘째는 10만원에서 50만원, 셋째는 20만원에서 100만원, 넷째는 20만원에서 300만원, 다섯째 이상은 20만원에서 300만원 수준이다. 특히 강남구의 경우 둘째 100만원, 셋째 500만원, 넷째 1,000만원, 다섯째 2,000만원, 여섯째에 3,000만원을 지급한다. 중구도 다섯째 이상에게 최고 3,000만원까지 지원하고 있지만, 주거보다는 상업 지대의 형성으로 실제 책정 예산의 규모는 다른 구에 비해 상대적으로 낮다. 구별 2009년 예산 현황을 살펴보면 자치구 총 예산이 108억원 이상이며, 이 중 강남구의 예산이 약 23억원으로 전체 예산의 21% 이상을 차지하고 있어 지역별 편차가 크다. 이는 전액 구비로 지원되는 제도의 특성상 구별 재정자립도에 따른 편차인 것으로 분석된다.

출산장려금 이외에도 서대문구와 용산구 등 일부 자치구에서는 출생아 전원에 대해 출산육아용품을 지급하는 등의 사업을 자체적으로 시행하고 있다. 강남구의 경우 둘째 이후 자녀에 대한 보육료와 양육수당 출산양육지원금 지급, 셋째 이상에 대한 건강보험료 지원, 초등학교 온종일학교 및 방학프로그램 제공, 3자녀 이상 다자녀 가족에 대한 문화 체육시설 사용료 감면 등 다양한 사업을 자체적으로 실시하고 있다. 이와 같이 구별로 차이가 현저하게 나타나는 저출산관련 지원사업들은 정책대상인 시민의 관점에서 ‘형평성’의 문제가 지적되고 있어 서울시 전체적인 차원에서 필수적으로 실시되어야 할 기본 사업에 대한 논의가 필요하다.

제4장 서울 여성의 출산 · 양육경험과 저출산 정책 요구

제1절 포커스그룹인터뷰 조사 개요

제2절 주요 결과 분석

제3절 소결 및 정책함의

제 4 장

서울 여성의 출산 · 양육경험과 저출산 정책 요구

제1절 포커스그룹인터뷰 조사 개요

1. 조사 목적

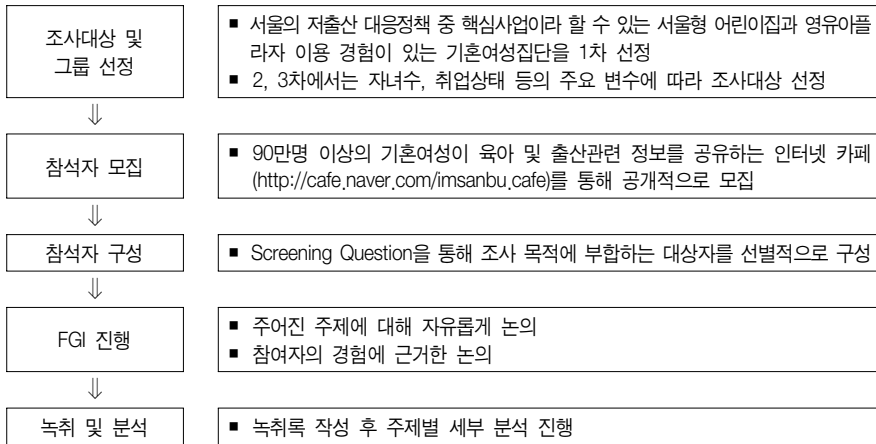
서울시 저출산 대응정책의 핵심 현안은 무엇인지 살펴보기 위해 주요 정책 대상인 기혼여성의 출산결정과 보육경험들을 파악하고 대상자 욕구에 근거하여 서울시 저출산 대응정책의 핵심 현안은 무엇인지를 살펴보고자 하였다. 현재 추진 중인 다양한 저출산 대응정책과 사업이 정책대상자의 주요 욕구를 충족시키고 있는지를 실제적으로 파악하기 위해 포커스그룹인터뷰를 실시하였고 주요 내용들은 수요자 중심의 정책대안의 근거자료로 활용하고자 하였다.

2. 조사 방법 및 절차

포커스그룹인터뷰는 2009년 9월 25일부터 10월 23일까지 총 3회 실시하였고, 회당 소요 시간은 약 2시간에서 3시간 정도였다. 그룹별 공통질문과 특수한 상황에 맞는 질문을 추가로 구성하여 질문하였으며 면접 내용은 녹취 후 분석에 활용하였다.

조사 절차는 다음과 같이 조사대상 및 그룹선정, 참석자 모집과 구성, 포커스 그룹인터뷰 진행, 녹취 및 분석 등의 순서로 진행하였다.

〈표 4-1〉 포커스그룹인터뷰 진행절차



3. 그룹별 주요 질문 및 특성

조사 대상은 기혼여성을 대상으로 하되 각 그룹의 특성별로 유사한 연구 질문에 대해 다양한 경험이 드러나도록 구성하였다. 또한 그룹별로 공통적인 질문과 그룹의 특성에 따른 특이성을 고려하여 초점질문을 추출하였다. 그룹의 특성과 주요 질문은 다음과 같다.

〈표 4-2〉 그룹별 주요 질문

| 구분 | 그룹 1 | 그룹 2 | 그룹 3 |
|------|--|--|--|
| 대상집단 | 자녀 양육을 위해 영유아플라자 혹은 서울형 어린이집 이용 경험이 있는 기혼여성 | 자녀가 1명 이상이며 미취업상태인 기혼여성 | 결혼 후 출산을 포기하였거나 자녀가 1명 이상으로 취업상태인 여성 |
| 공통질문 | ①출산에 대한 관점은 어떠한가? ②서울의 환경은 육아에 적합한가? ③서울시민의 출산율을 높이기 위해 가장 필요하고 효과적인 지원은 무엇일까? | | |
| 초점질문 | 영유아플라자 및 서울형 어린이집은 양육에 도움이 되고 있는가? | 정부나 지자체가 제공하는 출산 및 양육지원관련 혜택을 받은 경험이 있는가? 만족도는 어떠한가? | 근무 중 육아를 지원하는 보육시설의 이용 경험과 그에 대한 만족도는? |

다음은 그룹별 대상자의 세부 특성을 요약한 표들이다. 3개 그룹 총 12명(2명은 중복 참여)이 참석하였고 이들은 포커스그룹인터뷰의 목적과 취지에 대해 사전 동의 후 참석하였고 녹음을 허락하였다. 이들의 발화내용은 그룹별로 녹취되고 분석에 활용하였다.

〈표 4-3-1〉 그룹 1의 참여자 특성

| 성명 | 연령 | 학력 | 동거가족 | 주양육자 및 시설이용여부 | 취업여부 | 과거 직장생활경험 | 구직활동 계획여부 |
|----------|----|------|--------------------------|---------------------------|-------------|---------------------------|---------------------------------------|
| 김OO (마포) | 38 | 초대졸 | 시모, 남편, 시누이, 3녀 (3,5,6세) | 본인과 외할머니 | 무직 | 있음 (자영업, 보험개인대리점) | 일하고 싶음 (아이 때문에 오후나 심야 파트타임이라도 하고 싶음.) |
| 임OO (중랑) | 32 | 대졸 | 남편, 2남 (1, 4세) | 첫째 어린이집, 둘째 외조모부와 본인과 배우자 | 취업 중 (무역회사) | - | - |
| 김OO (중구) | 32 | 대학원졸 | 남편, 1녀(4세) | 본인과 어린이집 | 무직 | 있음 (성균관대에서 외국인 대상 한국어 강사) | 하고 싶음 (연구직이나 강사직 희망) |
| 민OO (관악) | 35 | 대졸 | 남편, 1남(5세) | 본인과 어린이집 | 취업 중 (교육) | 서비스업, 성인교육 | 있음 |

〈표 4-3-2〉 그룹 2의 참여자 특성

| 성명 | 연령 | 학력 | 동거가족 | 주양육자 및 시설이용여부 | 과거 직장생활 경험 | 직장을 그만둔 시점 | 구직활동 계획여부 |
|-------------|----|------|-------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|---|
| 이OO (노원) | 39 | 대졸 | 남편, 딸(5) | 본인(엄마) 미이용 | 있음(10년간 무역회사 근무) | 임신 후 (2005. 3) | 계획 있음 |
| 정OO (강서) | 39 | 대졸 | 남편, 첫째남(6), 둘째남(4), 셋째여(2) | 본인(엄마) 미이용 | 있음 (증권회사 팀장) | '출산-육아휴직- 복직' 이후 인사이동에 따라 퇴사 | 막내 초등입학 후 일하기를 원함 |
| 이OO (양천) | 30 | 대졸 | 남편, 아들(36), 딸(14) | 본인(엄마), 큰아이 어린이집, 작은아이 아이돌보미 | 있음 | 큰 아이 임신 7개월째 | 자격증 준비 중이고 취직 후 아이가 크면 직장에 다닐 계획 |
| 김OO (중구) | 33 | 대학원졸 | 남편, 딸(4) | 본인(엄마) 어린이집 다님 | 있음(성대 어학당 외국인 대상 한국어 강의) | 임신 후 | 계획은 하고 있으나 육아로 인해 어려운 상황 |
| 현OO (양천) | 29 | 고졸 | 남편, 딸(4) | 구립어린이집 | 있음(간호조무사 로 근무) | 결혼 후 임신으로 중단 | 둘째 아이 출산 후 아이가 보육시설 입소할 때로 계획 중 |

〈표 4-3-3〉 그룹 3의 참여자 특성

| 성명 | 연령 | 학력 | 동거가족 | 주양육자 및 시설이용여부 | 직업 | 육아로 직장생활 중단경험 | 중단 후 재시작 시점 | 직장생활 지속여부 |
|-----|----|------------------|-------------------------------------|------------------------------|----------|---------------|------------------|---------------------------------|
| 민OO | 35 | 대졸 | 배우자, 남아(5세) | 어린이집 | 회사원 | 있음 | 자녀 3세 이후 2008 | 둘째 계획 중이며, 생기면 중단 예정 |
| 김OO | 38 | 대졸 | 배우자, 자녀없음 | - | - | - | - | - |
| 이OO | 34 | 대학 원졸 (석사) | 시부, 시모, 남편, 첫째여(6), 둘째남(3) | 첫째 어린이집과 시부모님, 둘째 시부모님 | NGO | 있음 | 이직 준비 후 바로 취업 | 지속 예정이나 첫아이 초등학교 다니면 퇴사검토 |
| 송OO | 32 | 대졸 | 배우자, 남아(5개월), 친정부모, 여동생 | 친정(여동생) | 회사원 | 없음 | - | 지속 예정 |
| 구OO | 34 | 대졸 | 남편, 첫째여(4), 둘째여(2) | 본인과 인근의 친정어머니가 함께 돌봄 | 프리랜 서 | 있음 | 둘째 출산 15개월 후 | 있음 |

제2절 주요 결과 분석

그룹별로 녹취된 내용은 공통 질문 내용과 초점 질문에 있어서 그룹을 분리하지 않고 주제별로 분석에 활용함에 따라 통합적으로 기술하고자 한다. 주요 내용은 출산에 대한 태도, 자녀 양육 경험과 저출산의 원인, 지원받은 저출산 사업과 개선방안, 저출산 정책의 주요 개선방안에 관한 내용으로 압축된다.

1. 출산에 대한 태도

출산을 여성의 의무가 아니라 선택할 수 있는 사항으로 인식하고 있으며, 부부가 처한 상황과 육아경험에 따라 출산에 대한 태도가 변화할 수 있는 것으로 나타났다. 즉, 긍정적 육아경험은 추가 출산의향을 갖게 하기도 하지만 경제적 문제, 양육스트레스 등은 추가 출산을 꺼리게 한다.

저는 아기를 많이 낳고 싶었고, 딸 둘, 아들 둘을 낳고 싶었어요. 저희 남편은 엄마, 아빠가 모든 걸 희생해야 되고 그래서 개한테 올인을 해야 되는 것에 굉장히 부담이 있기 때문에...(민○○, 35, 2자녀)

낳으니까 너무 경제적인 압박이 들어오니까. 그러니까 신랑하고도 사이가 되게 좋다가도 경제적인 문제 때문에 자꾸 싸우게 되니까. 무자식이 상팔자라고...(김○○, 32, 1자녀)

아이를 그다지 좋아하는 편도 아니었고 둘 이상을 커버한다는 것 자체가 경제적, 시간적인 게 너무 많이 투자가 되니까... 둘째가 뜻하지 않게 생긴 거예요. 지금은 아이가 둘이 있다는 것 자체가 참 좋아요. 어쩔 때 가끔 미친 생각도 해요. 아, 셋째는 어떨까.(구○○, 34, 2자녀)

아기가 심심해하지만 하루 종일 제가 놀아줄 수 없고... 차라리 형제를 만들어주자 싶어서... 가만 키우다 보니까 딸이 참 부럽더라고요.(정○○, 39, 3자녀)

2. 여성의 자녀양육경험과 출산을 기피하는 이유

여성의 출산 및 자녀양육경험은 추가 출산의 주요한 동기로 작용할 수 있으므로, 출산을 기피하는 이유와 함께 논의하고자 한다. 육아스트레스, 양육으로 인한 일과 가정의 양립 어려움, 사회인식의 문제, 양육 친화적이지 못한 물리적 환경은 여성이 출산을 기피하는 이유이며 저출산 원인과 직결되는 중요한 사안이다.

1) 여성의 양육경험

여성의 양육경험은 부정적인 양육스트레스와 연결된다. 핵가족화에 따라 결혼 및 출산 이전에 원가족에서 양육을 경험하기 어려운 현대사회의 특징과 관련 교육이 부족한 상태에서 ‘엄마’로서의 역할 수행이 부담으로 작용하는 것으로 해석된다. 여성들은 양육스트레스로 인한 우울증 및 고립감 등을 다양하게 경험하고 있는 것으로 나타났다.

햇빛을 너무 보고 싶어서, 이제 베란다에 애 안고 서있으면서 아, 내가 언제 여기서 나갈 수 있을까. 모유수유를 하니까 어디 갈 수가 없고, 무슨 일이 있어도 잠깐 맡길 수도 없고, 들쳐 업고 가거나 안고 가고...(민○○, 35)

애가 밖에 나가자고 그러면 애를 메고 놀이터로 나가고, 이렇게 다니는데, 아직 산후조리가 다 안 되서 그런지 힘도 없고... 출산 후 그 3개월이 막 3년같이 느껴질 정도로 되게 힘들었어요.(이○○, 30)

우울증에 걸릴려고 해도 걸릴 시간이 없어서 못걸려요. 내가 키우지도 못하면서 애를 셋이나 낳았구나... 그런데 애들 생각을 하면 저는 또 미안해져요.(김○○, 38)

애가 뽕뽕거려서 밥도 제대로 못 먹어요. 사람 미치는 거예요. 제대로 씻지도 못하는 거예요. 샴푸질 하고 있는데 애가 울고 그러면 불안해서 못 하는 거예요.(김○○, 32)

2) 일·가정 양립의 어려움

인터뷰 대상자의 경우 양육에 대한 사회정책적 차원의 지원이 부족한 상태에서 가족의 지원 없이 여성이 양육과 일을 병행하기는 매우 어려운 형편이다. 따라서 가족 지원이 없는 여성은 ‘양육’과 ‘일’ 사이에서 갈등하다가 일 또는 출산을 포기하게 되거나, 가족에게 자녀 양육의 많은 부분을 의존하게 된다.

일을 너무 하고 싶고 나가고 싶은데 그게 안 돼가지고, 제가 그 때 버틸 수 있었던 힘이, 3년만 참자. 3년만 참자... 엄마가 3년 동안 애를 키우면 안정되고 괜찮다는 생각이 들었고...(민○○, 35, 1자녀)

저도 사실 일을 하다가 그만둔 케이스예요. 시아버님이 아이를 데려가고 데려오고를 해주셨어요. 그런데 시아버님이 편찮으신 이후로는 그렇게 할 수가 없고 제가 그걸 다 해야 했지요.(김○○, 38, 3자녀)

한편, 일과 가정의 양립을 저해하는 업무 특성도 존재한다. 그럴 경우 여성은 일과 양육을 병행하기보다는 스스로 일을 포기하게 되는 경향이 있으며 어렵게 일을 유지하더라도 자녀에게 일어나는 돌발 상황에 현실적으로 대처하는 것이 매우 어려운 상황이다.

제가 있었던 데가 해외 영업하는 무역 회사여서 출장이 되게 잦았고, 보통 퇴근시간은 7시였지만 9시, 10시까지 일하고, 일이 많으면 새벽 2시, 3시에 택시타고 집에 가고 그래야 돼서, 이제 회사에서도 그만 두는 걸로 권유를 했고...(이○○, 38, 1자녀)

진짜 전염병(수두) 같은 거는 전염되니까 격리해야 된다고 일주일 동안 오지말래요. 엄마는 직장가고 대기업 같은 경우는 월차 연차 써서 푹 쉴 수도 있겠지만 중소기업은 2~3일 연차 쓰는 것도 어렵잖아요. 그럴 경우에 진짜 어디다 맡길 데도 없고 격리 공간이 따로 있는 경우도 아니고 아무 연고 없는 사람은 아무것도 못해요.(임○○, 32, 2자녀)

3) 출산과 양육에 대한 인식의 문제

연구대상자들은 출산과 양육에 대한 인식의 문제는 배우자(남성)의 문제이고, 기업의 문제이며 동시에 사회적 분위기 조성의 문제로 보고 있었다. 즉 가정에서 남성의 양육지원이 소극적이고, 직장환경에서도 여성의 양육자 역할을 온전히 이해받지 못하며, 사회적으로도 출산을 환영하고 반기는 분위기 조성이 미흡한 것으로 인식하고 있었다. 한편, 가정에서 배우자에 대한 양육지원을 제외하고는 기업이나 사회가 양육의 질적 차원까지 배려해야 한다는 기대감은 관찰되지 않았다. 즉, 있어서는 안 될 부정적 편견 제거와 제도화된 출산양육지원 제도의 충실한 이행을 기대하나 양육의 질을 보완하는 적극적 차원의 개입에 대해서는 매우 낮은 기대감을 보였다.

배우자

신랑이 처음에는 “어, 그래, 니 맘대로, 니가 편할 대로 해. 편할 대로...” 항상 그래서 저는 스트레스를 안 받는다고 생각했는데 막상 딱 아기를 낳고 그런 육아적인 부분에서 기저귀 좀 빨아줘, 아들에 대한 관심이라던가 사랑이 커요. 근데 본인은 하기 싫은 거예요. (송○○, 32)

직장환경

똑같이 능력이 있어서 똑같이 일을 해도 여자라는 이유만으로, 유부녀라는 이유만으로, 아이엄마란 이유만으로, 차별받는다든 것을 감수하고 다니고 그래요.(임혜○○, 32)
“와이프가 지금 병원에서 아기를 낳으려고 하니까 좀 들어 가 봤으면 좋겠습니다.”라고 보고를 했더니 그분(상사) 왈, “너가 애 낳는 것도 아닌데 거기 가서 뭐하냐.” 라고 얘기를 하시는 걸 들었거든요. 그것도 안 보내주는 분들이 과연 여직원이 육아휴직을 쓰고 뭐 이런 거에 대해서 어떻게 이해를 해주시겠어요? (김○○, 38)

사회 분위기

임신한 여자가, 배가 불러서 다니면, 지나다니면서 아니 뭐 집에서 쉬지, 뭐 혼자 벌면 안 돼? 이런 식으로 하여튼 굉장히 자존심 상하는 말들을 제가 들었고, (중략) 일이나 육아나 출산이나, 이런 모든 문제는 결국 또 본인의 선택에 있는 건데, 아이를 낳음으로

해서 뭐 혜택을 받거나 내지는 어떤 우선권이 주어져야 된다거나 이런 거는 사실 바라고 싶진 않아요. 이런 걸 바라면 우리나라에서 살 수가 없으니까.(구○○, 34, 2자녀)

4) 양육에 불편을 주는 열악한 물리적 환경

양육친화적인 물리적 환경은 사회가 출산을 환영하고 양질의 양육환경 조성의 필요성에 대해 공적인 합의가 있을 때 나타나는 결과의 측면일 것이다. 현재 서울의 환경은 여성들에게 영유아와 동행하여 대중교통이나 공공시설을 이용할 때 경험하는 어려움으로 인해 ‘홀대받는’ 정서적 경험을 하기도 한다. 이동 및 교통수단의 편리성을 비롯하여 모유수유실, 기저귀 거치대 등 빈번하게 사용되는 시설 및 설비는 양육을 지원하는 환경이 갖추어져야 할 중요한 요소이다.

저도 애를 데리고 버스도 타보고, 지하철도 타보고, 애가 어릴 때는 유모차를 밀고 가보기도 했지만... 아이를 데리고 밖을 나가면 그 순간 굉장히 뭐 홀대받는 느낌이 들어요. (이○○, 39)

생각해보시면 화장실에서 기저귀를 갈아야 되는데 화장실가면 기저귀 가는 칸이 없어요. 그래서 맨바닥에 눕혀가지고 돛자리 같은 거 놓고 거기서 진짜 갈아야 된다니까요. 완전히 거지처럼 되는 거예요. 아기를 데리고 나가는 것은 부담이 너무 크니까 엄마가 집에만 있게 되어 스트레스 받고 계속 악순환이 되는 거예요. 그래서 안 나가는 거예요.(민○○, 35/김○○, 32)

첫째를 낳고 모유 수유할 때 갓길에서 차를 세우고, 거기서 누가 볼까봐 눈치를 보면서 유축을 하는 그 과정이, 아, 과연 내가 이런 걸 하기 위해서 아이를 낳았나, 그래서 나는 아이를 더 이상 낳고 싶지 않다, 그런 생각을 많이 했고...(구○○, 34)

3. 수혜경험이 있는 출산 및 양육지원 사업에 대한 의견

정부와 서울시의 저출산 대응정책 중에서 사업별로 다양한 의견이 개진되었다.

서울형 어린이집, 영유아플라자, 예방접종, 아이돌보미 사업, 출산장려금 등이 주요하게 다루어졌다.

첫째, 서울형 어린이집에 대해서는 대체로 만족하고 있으나 구립어린이집을 선호하는 경향이 여전한 것으로 나타나서, 현 시점은 서울형 어린이집에 대한 신뢰성 있는 사업의 공고화가 필요한 단계로 보인다.

서울형 어린이집이 되면서 많이 발전한 것 같아요. 정말... 많이... 관리가 엄격해졌어요.
(김○○, 38)

국공립이 너무 없어요. (이구 동성 없어요) 2년 기다리고 3년 기다려야 하고 태어나자마자 접수시켜도 3살 4살 돼야 들어가니까. 국공립이 이런 것들이 좀 저렴하고 엄마들이 이용하기 편하니까... 거기까지 아침에 데려다줘야 돼요.(임○○, 32)

한편, 직장어린이집의 확대와 일하는 여성을 위한 야간보육, 안전한 보호 및 응급상황에 대한 대처 등 개선사항을 다양하게 지적하기도 하였다.

직장어린이집 같은 건 좋더라구요... 아기한테도 위안이 되고 엄마도 위안을 받아요... 엄마도 무슨 일이 생겼을 때 금방 달려갈 수 있고 애도 우리 엄마는 저기에 근무하고 나는 여기에서 놀아, 뭐 이런 상태 거예요. 직장 생활할 때 6-7시에 부랴부랴 데리러 가면 그것도 두 명인가 세 명이 남았어요. 그 선생님들이 자기네 담임은 아니거든요. 그러니까 낯선거야. 마음이 아프죠.(김○○, 38)

유치원에서 다치는 애들이 많거든요. 맨 날 넘어지고 까지고 부딪치고 그런 경우가 많은데, 제가 볼 때는 유치원에 양호선생님이 있어서 애들을 조금 더 케어해주면 애들이 안전하고...(김○○, 32)

둘째, 영유아플라자에 대한 인지도는 높지 않았으며, 이용상의 불편사항과 개선사항이 제안되었다.

짬을 내서 한 두 번 정도 가고 못 갔죠. 애들 때문에. 거기서 수강을 하면 엄마가 수강을 하는 두 시간이나 한 시간 동안은 그 작은 놀이방에서 선생님이 아이를 봐준다는 거예요. 그제 5명이나 6명 선착순으로 신청을 받는 거예요. 그날 5명이 다 차면은 그럼 애를 데리고 수업을 할 순 없으니까 돌아가거나, 실내 놀이방 같은 데 맡겨야 되는데 따로 선생님이 계시기는 하지만 그 분은 관리하는 분이니까 불안하고...(구○○, 2, 4세여아)

다른 아이들이 만졌던 걸 쓰기가 좀... 빼는 것 때문에 좀 그렇더라구요.(김○○, 4세여아)

영유아플라자 같은 경우에도 제 생각에도 빌려만 주는 게 아니라 약간의 놀이시설도 만들어 놔서 엄마들이 와서 잠깐 쉬고 육아정보도 나눌 수 있게 좀 활성화시키면 좋겠어요.(민○○, 5세남아)

셋째, 예방접종에 대해서는 필수 접종 외에도 질병예방을 위한 접종을 원하는 경우 경제적인 비용부담을 경험하게 되므로, 일반병원의 필수무료 접종과 보건소 예방접종의 주말 확대 등 수혜자 중심의 서비스가 필요한 것으로 나타났다.

정말 극빈층이나 정말 어려운 엄마들은 예방접종도 못하는 거예요. 결국은 똑같은 환경에서 키운다고 이 시대에 똑같이 키워도 내가 돈이 없다는 이유만으로 내 자식한테 주사도 못 맞추는 거는 굉장히 비참한 거잖아요. 이런 상황에서 누가 애를 낳았어요.(민○○, 35)

차라리 예방접종 기본 서비스를 개인 소아과에다 빨리 적용을 해서 근처에 가면 그냥 기본접종은 무료로 받을 수 있는 그런 게 더 필요한 것 같고...(이○○, 30)

보건소는 무료인데 주말에는 하는 데가 거의 없잖아요 직장 맘들은 못 다니는 거예요. 돈을 내고 소아과 가서 맞아야 돼요.(임○○, 32)

보건소에서 어떤 약을 쓰는지를 공개를 했으면 좋겠어요. 뭐 인터넷상 같은데다가 그렇게 올려놓으면 엄마들이 정말 안심하고 보건소로 가서 맞히기도 쉬울 것 같아요. 근데 그 신뢰성이 없으니까. 그 문턱을 넘기가 너무 힘든 것 같아요.(김○○, 32)

넷째, 아이돌보미 사업을 이용하는 경우 매우 만족하나 소득에 따른 비용부담의 차등 적용으로 경제적 측면의 비용부담이 큰데다 돌보미의 잦은 교체에 대한 염려로 적극적인 이용의사는 낮은 것으로 나타났다.

그냥 그냥 저 혼자 여가를 보내기 위해서 아기를 맡기는 엄마들 같은 경우는 정말 크게 숨통을 트일 수 있겠죠. 그 시간 정도면... 한 달에 최고 80시간밖에 사용을 못해요. 그러니까 저처럼 잠깐잠깐 공부를 하러 간다든가 이런 사람들은 할 수 있지만, 직장을 다니는 엄마들은 할 수가 없는 거예요. 80시간 밖에 못하니까. 저 같은 경우는 정기서비스로 해가지고요, 한 분이 계속 오시지만 어떤 사람이 오느냐는 정말 운인 것 같아요. (이○○, 30)

전혀 모르는 사람한테 잠깐 맡긴다는 게 굉장히 맘이 안 놓여요. 어떤 사람인줄 모르니까요. 심지어 어떤 엄마를 보니까 그전에 일이 있어서 한번 맡겼던 사람이 좋으면 그 사람을 다시 해달라고 하는데 그 사람도 스케줄이 있을 거 아니에요. 엄마가 일이 있다고 해서 잠깐 맡겨도 버림받았다는 느낌이 든다는 거예요. (민○○, 35)

다섯째, 출산장려금의 경우 실제로 출산을 장려할 수 있는 제도인가에 대한 의문이 제기되었으며, 예산부족과 지역별 편차에 따른 문제점이 크게 부각되었다.

애 하나 낳아 대학까지 갈려면 몇 억이 필요하고 그런데 한 명 낳았을 때 5만원 주고, 10만원 주고. 그거를 바라보고 애를 낳는 사람은 하나도 없는데... (이○○, 30)

그리고 제가 둘째 낳았을 때 다둥이라고 해서 마포구에서 5만원인가 뭘 준됐어요. 그래서 제가 그걸 신청을 했어요... 예산이 바닥나서 못주겠다는 거예요. (김○○, 38)

강남이나 잘 사는 데는 (출산장려금) 300만원, 500만원을 주는데 저희 강서 같은 경우에는 워낙 빈곤층이 많아 가지고 그쪽에다 예산을 다 지원하기 때문에 그거 지원하지고 나면 임신부들한테 줄 돈이 없다는 거예요. (정○○, 39)

그 밖에도 영유아무료건강검진, 다자녀우대카드, 보육료 차등지원 등에 관한

의견도 있었다.

솔직히 키 검사, 몸무게검사 이 정도는 집에서 다 가능한데, 어찌다가 애 아파서 소아과나 병원가면 키도 재고 몸무게도 재고 집에서 다 할 수 있는 건데 나라 돈을 써가면서 까지...(이○○, 1자녀)

그니깐 이제 비씨카드, 우리은행 그 다등이카드, 그럼 혜택이 되게 많이 있을 거 같잖아요. 갖고 있으면 되게 뿌듯해요. 그런데 진짜 무슨 장사하듯이 3개월에 30만원 이상을 써야지 혜택이 있고, 그 혜택이 한 달에 한 번만 할 수 있고, 5,000원 한도 내에서만 캐시백이 되고... 너무 상업적이니까 말만 다등이카드지, 사실은 별로...(구○○, 2자녀)

이번에 다등이 셋째아이 낳았다고 (보육지원금) 10만원 받았어요. 셋째부터 10만원... 그것도 어린이집 보내면 포기하라 그랬어요. 아직까지는 어린이집을 안 보내니까... 구마다 돈도 다 틀려요. 마포구는 10만원...(김○○, 3자녀)

4. 저출산 대응정책의 주요 개선방안

저출산 문제를 극복하기 위해서는 경제적 부담을 가중시키고 있는 교육문제에 대한 적극적인 개입과 사회인식 개선사업이 우선적으로 필요하다. 나아가 기존 지원 사업의 적용 기준이 합리적인지에 대한 재검토가 필요하며, 가정보육을 위한 영유아프로그램 제공 확대, 육아정보망 구축, 여성의 양육스트레스로 인한 산후 우울증 예방 조치 등이 개선 과제로 지적되었다.

1) 교육문제에 대한 개입

자녀 교육문제는 가계지출 증가 등 다양한 문제로 확대될 가능성이 있다. 이를 막기위해 신뢰할 수 있는 보육시설의 확대와 보편화되고 있는 유아교육의 무상의무화가 제안되기도 하였다.

가장 큰 문제는 교육문제인 것 같아요. 지금 애한테 딱 필요한 것만 해도 한 30, 40만원 들어하는데 애가 더 커지고 하게 되면 우리 집 지출에서 제일 많은 부분을 아이 교육비가 차지하게 될 것 같더라고요... 가정에서 애를 더 낳으려고 한다면, 그 비용적인 부분이 사실은 어느 정도 해결이 되어 줘야...(이○○, 39)

우리 아이가 초등학교에 들어간 이후에는 그만 둘거다 이런 생각, 갖고 있어요. 우리 아이를 사교육으로 돌리지 않기 위해서 제가 그만 둔다는 거예요. 시간제로 일을 하거나 재택으로 하면 가능할 수 있겠지만. 오히려 초등학교를 앞둔 시점에서 더 진지하게 고민하게 되는 거 같아요.(이○○, 34)

실제로 거의 유치원 안 보내는 사람이 없잖아요. 요즘에 100% 보낸다고 해도 과언이 아닌데, 지원이 급여 재산별로 차이가 난다 그러면 무상교육이라도 몇 세 이상은 기본적으로 해줬으면 좋을 거 같아요.(임○○, 32)

2) 인식개선을 위한 개입방안

서울시 혹은 기업이 가정친화적이고 양육친화적인 문화 정립을 위해 캠페인, 교육, 이벤트 등을 실시할 것을 제안하였다.

서울시

육아를 꼭 엄마들만 하는 것은 아니잖아요. 방송에서도 실생활은 난리법석인데 참 편안한 것만 보여주고 잘못된 거 같아요. 육아에 관해 다큐식으로 실생활을 보여주고 초보엄마들이 아이 키우면서 배울 수 있는 프로그램도 있어야 되고, 남편들이 육아에 관심을 갖도록 서울시에서 프로그램을 만들어서 배포하고, 아빠들도 회사에서도 교육 좀 시켜줬으면 좋겠어요.(김○○, 38)

기업

그 어떤 기업에서는 이런 게 있더라고요. 일주일에 한 번인가 한 달에 한 번은 집에 일찍 들어가기, 아기랑 놀아주기 같은 게 있어서 되게 부러웠어요. 우리 남편은 IT 쪽이라서 맨날 11시, 12시까지 일을 하고 들어와요. 임신했을 때는 일주일가량을 밤샘 외박을... 이해는 해요. 한편으로는 힘들고... 남편들의 의식이 엄마에 비해 너무 못 따라가는 것 같아요...(이○○, 39)

3) 지원 사업 기준의 비합리성 제고

양육자의 경제적 상태를 정확하게 반영하여 보육비를 지원할 수 있어야 하며, 더 나은 경제적 기반을 위해 맞벌이를 선택하면 정책에서 배제되는 경우가 있는데, 이러한 점은 차후 보완되어야 할 것으로 제안되었다.

자영업을 하는 저 집은 차도 되게 좋은 차를 타고, 월급쟁이보다는 업무 생활도 프리하고 보기에는 풍족해요. 근데 보육료 지원을 받는다는 거예요. 월세살고 노모를 모시고 살고, 누가 봐도 저 정도는 아이들 보육료를 지원받을 수 있는 가구인데, 기준이 안 된다는 거예요. 기준이 누구를 위한 기준인지는 잘 모르겠어요...(구○○, 34)

차가 있어도 그 사람의 연봉이나 부채나 이런 걸 다 검토해서 기준을 세우는 게 아니라 그냥 너무 단순하게 4인 가족에 월 소득 얼마 이걸로만 생각을 하니깐...(민○○, 35)

지방으로 갈수록 그계(출산장려금) 더 금액이 세대요. 서울 마장동에 사는데 호적상으로는 강원도, 친정에 가있대요. 그래서 강원도에 있기 때문에 애 이제 딱 낳아서 신고하면 자기는 이제 100만원 받는다고 자랑하더라구요...(송○○, 32)

유아(보육료)지원비 신청하잖아요. 둘이 버는 경우 더 나은 삶을 위해서 맞벌이 하는 건데 그래서 지원을 못 받는 경우가 많아요. 제가 회사를 그만두고 국가의 지원받고 내손으로 애를 키우는 게 훨씬 낫을 거 같아요. 맞벌이 부부에 대한 지원이 없는 거죠. (임○○, 32)

4) 가정보육을 위한 영유아 프로그램

보육시설이 아닌 가정보육을 희망하는 경우 지역사회 내에서 교육에 관한 욕구를 충족시킬 수 있는 다양한 영유아 프로그램의 개설이 필요한 것으로 지적되었다.

제가 애 둘을 동사무소 자치센터에 유아 발레를 등록해서 보내고 있는데 애들이 너무

좋아해요. 미술 그런 것도 동사무소 이런 데서 하면 참 좋겠는데 평일 오후에라도 있으면 좋겠는데 그런 게 없어요. 문화센터 그런 데는 또 하늘의 별따기예요. 마포문화센터 이런 데는... 누가 아는 사람들끼리 해서 벌써 다 짜여져 있어요. 그러니까 처음하는 사람은 들어갈 수가 없어요.(김○○, 38)

5) 육아정보망 구축

양육에 관한 전문적 지식은 주로 사이버 공간을 통해 획득하고 있어 정확한 정보의 취사선택이 어려우며, 오프라인으로 제공되는 교육의 경우 평일 중심의 일정이라서 참여의 기회가 없다는 의견도 있었다. 또한 정확한 육아 정보를 쉽게 얻을 수 있는 육아관련 정보전달체계가 필요하다는 지적도 있었다.

육아 예비교실 이런 것도 평일에만 하고 주말은 안 해서 갈 수가 없어요. 그러다 보니 인터넷에서 잘못된 지식만 습득만 하는 거예요. 저희는 아이가 떨어지면 죽는 줄 알고 영영 울면서 응급실 쫓아가고 그랬어요.(김○○, 32)

임산부 건강검진, 그 카드 받아가지고, 이것도 어디야, 10만원 가지고 정말 저는 부담 없이, 산부인과 가서 초음파하고 열심히 썼거든요? 근데 나중에 알고 봤더니 웬만하면 산부인과나 보건소에서 다 해주시더라고요. 그래서 내가 왜 이걸 지금 알았을까. 10만원 다 쓰고 이제 알았네... 홍보가 잘 안 되어있나 봐요.(송○○, 32)

6) 산후 우울증 예방을 위한 조치

육아스트레스로 인한 산후 우울증을 예방하기 위해 도우미의 ‘방문서비스’에 의한 정서지원프로그램이 필요한 것으로 제안되었다.

우리가 보통 아이를 낳고 출산, 산후우울증 같은 거 겪잖아요. 이걸 얘기를 할 데가 없는 거예요. 그렇다고 얘기를 업고 무슨 상담소를 찾아가서, 제 얘기 좀 들어주세요! 너무 우울해요! 이게 여건상 안 되잖아요. 가정지원센터라든지 그런 것들이 있으면, 뭐 부부상담, 이게 문제가 아니고 엄마들의 우울증이나 육아로 인해서 힘든 상황들을 누구

한테 얘기하는 것만으로도 굉장히 큰 도움이 되잖아요. 사실은 아기를 안고 상담을 1:1로 받고 싶다고 갈 수가 있는 여건이 안되니까, 가정으로 와서 해주시는 것도 좋을 것 같고, 신청을 해서...(구00, 34)

7) 기타

그 밖에도 실효성 있는 남성출산휴가 적용, 근무시간의 유연화와 영아전담보육시설 운영을 통한 일·가정 양립 가능성 확대, 불임치료의 보편적 적용 등이 제안되었다.

남성출산휴가

부인이 출산을 할 때 옆에 같이 있어주고 그런 게 있어야 되는데, 하루휴가를 주면서 굉장히 선심 쓰는 것처럼해서 현실적으로 별로 도움이 안 된다는 거죠.(구00, 34)

근무시간의 유연화 및 영아전담보육시설

시간제 근무나 재택근무에 대한 그런 부분도 직장 내에서 조금 아이디어를 내서 장려하고... 여자들이 사실 아이가 싫고, 아이를 낳기 싫다기보다는, 내 욕심을 버리거나 나만 희생하면 된다는 어떤 도덕적인 죄책감이나 그 책무 때문에 낳을까 말까를 계속 고민하게 되는 거잖아요.(중략) 사실은 3세 이후부터는 맡기면 되거든요. 어디든지 대기자가 많기는 하지만, 그건 부모의 기준이나 욕심이고, 정 안되면 맡기고 어디든 갈 수 있는 곳은 있다가요. 근데 0세에서 2세는 방법이 없다는 게 문제예요.(이00, 34)

불임치료 지원 확대

뒤든지 셋째, 셋째를 낳으면 교육비 지원, 셋째를, 셋째부터 지원, 이렇게 하는데 지금은 하나도 안 낳으려는 때이기 때문에... 임신이 안 되는 경우, 불임 굉장히 많은데 수급자들 위주로 해서 이번에 2번에서 3번으로 올해 바뀌었다고는 하는데 그거를 기초수급자들 위해서만 하는 게 아니라 여유가 있건, 없건 무조건적인 지원 기회를 줘야 한다고 생각을 하구요.(현00, 39)

제3절 소결 및 정책함의

포커스그룹인터뷰를 통해 기혼여성들의 출산에 대한 태도, 자녀양육 경험과 저출산 원인 및 관련정책에 대한 인식 등 다양한 의견을 확인할 수 있었다. 특히 추가출산의 주요한 동기 혹은 장애요인으로 작용하는 여성의 자녀양육경험에 대한 의견들은 출산을 기피하는 직접·간접적인 이유에 대해 많은 시사점을 제공하였다.

여성의 육아스트레스, 양육으로 인한 일과 가정의 양립의 어려움, 사회적인 인식의 문제, 양육친화적이지 않은 물리적인 환경 등이 출산을 기피하는 이유로 반복적으로 지적되었다. 특히 양육에 있어서 실제로 체감할 수 있는 사회적 차원의 지원은 여전히 매우 부족한 것으로 나타났다. 이러한 어려움은 양육과 일을 병행하는 경우 가장 두드러지게 나타나고 있으며 가족들로부터 도움을 받지 못하는 경우 일 또는 출산을 포기해야 하는 상황이 야기되고 있었다.

특히 출산직후와 양육초기 부모에 대한 지원이 취약한 것으로 지적되기도 하였다. 이 시기는 출산이후 갑작스럽게 사회적인 고립과 단절을 경험하게 되기 쉬운 시기여서 산후우울증, 불안감 등에 취약한 시기이기도 하다. 대부분 개인적인 경험으로 여겨 사회적인 개입의 대상으로 인식되지 못하고 있으며 가족이나 이웃으로부터의 도움을 받지 못한 채 고립된 양육초기 부모의 경험은 양육 경험 전체에 대한 부정적인 인식을 가지게 하고 추후출산을 기피하는 결정적인 요인으로 작용할 수 있으므로 이에 대한 적절한 지원을 모색할 필요가 있다.

또한 저출산의 심각성에 대한 사회적 논의가 가열되고 있음에도 불구하고 서울의 도시환경은 양육을 지원하는 환경으로서 여전히 매우 제한적이라고 인식되고 있었다. 여성들이 영유아와 함께 시설을 이용할 때 ‘홀대받는’ 정서적 경험을 하고 있다는 사실은 양육친화적인 도시환경 정비의 필요성을 보여주고 있다.

서울형 어린이집과 영유아플라자 등 서울시의 독자적인 육아지원인프라에 대해서는 이용자의 경우 비교적 높은 만족도를 보였으나, 서울형 어린이집의

경우 아직 시행 초기여서 서비스 수준에 대한 정확한 평가보다는 막연한 기대의 수준을 넘어서지 못하고 있으며, 영유아플라자의 경우 시설 수 자체가 제한적이어서 이용자를 확대하지 못하는 한계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 서울형 어린이집 인증을 통한 서울의 보육서비스 수준을 업그레이드하기 위한 체계적인 장치들이 필요하다.

이외에도 재가양육아동을 위한 영유아프로그램 제공 확대, 양육관련정보 제공 등의 필요성이 제기되었으며 영아 보육지원의 취약성이 지적되어 영아전담 보육시설 확대와 아이돌보미 사업 확대의 필요성이 강조되기도 하였다.

제5장 해외도시의 저출산 대응정책 : 도쿄사례

- 제1절 차세대 육성 지원 행동계획 수립배경
- 제2절 정책 추진 방향
- 제3절 차세대 육성 지원 대책의 구체적인 전개
- 제4절 시사점

제 5 장

해외도시의 저출산 대응정책 : 도쿄사례

제1절 차세대 육성 지원 행동계획 수립배경

2003년 일본의 합계출산율은 1.29명이었으며, 도쿄는 1.0명 수준까지 하락하였다. 이러한 저출산(소자녀화) 현상은 미혼율의 상승, 만혼화, 초산 연령 상승, 부부의 출생력 저하, 가족 및 지역의 육아능력 저하로 인한 부모의 육아부담 증가 등의 원인에 따른 결과이다. 이에 따라 일본정부는 2003년 「차세대 육성 지원 대책 추진법」을 공포하고, 2004년 「소자녀화 사회 대책 대강」을 발표하였으며, 같은 해 이른바 「신신엔젤 플랜」에 해당하는 「아이·육아 응원 플랜」인 「소자녀화 대책 대강」에 근거하는 중점 시책의 구체적 실시 계획」을 수립하였다.

도쿄는 정부차원의 정책 이외에도 시차원의 독자적인 저출산 대응정책을 추진해왔다. 먼저 육아와 가정에 관한 종합계획을 수립하여 1997년 4월에 「아이가 빛나는 거리 도쿄 플랜」 및 「아이 가정 지원 센터 사업」을 시행하였다. 이용자 중심의 복지개혁의 일환으로 2000년 「복지 개혁 추진 플랜」, 2002년 「TOKYO 복지 개혁 STEP2」를 실시하였고 보육서비스와 관련해서는 2001년 도쿄의 독자적인 보육시설 인증제도를 도입하였으며, 2003년에는 「선구형 아이 가정 지원 센터 사업」을 시행하였다. 뿐만 아니라 「도쿄발(發) 의료개혁」에 따라 안심

의료 및 환자 중심의 의료목표 수립을 위해 소아 응급의료 체계를 정비하여 소아과 의사를 연중 상시 배치하는 사업(2001)과 육아관련 정보 제공을 위한 『도쿄도 어린이 의료 가이드』 홈페이지 개설 등의 사업을 추진한 바 있다. 이러한 과거의 경험에 근거하여 수립된 차세대 육성 지원 행동계획은 도시 차원의 주요 정책을 장기적인 관점에서 도입한 것이다.

2005년 수립된 차세대 육성 지원 행동계획은 4가지의 목적을 가진다. 첫째, 사회 시스템 전체를 저출산(소자녀화)을 전제로 한 시스템으로 구축한다. 둘째, 안심하고 아이를 키울 수 있는 환경을 조성하고 아이들이 건강하게 성장할 수 있는 환경을 정비한다. 셋째, 『보육 계획』, 『모자 가정 및 미망인 자립 촉진 계획』 및 다른 보육정책과의 부합하는 행동계획을 수립한다. 넷째, 『차세대 육성 지원 대책 추진법』 9조에 근거한 2005년에서 2009년까지 5년 동안의 『지역 행동계획』을 실행한 후 성과 검증을 통해 후기계획(2010~2014) 수립에 활용한다.

이 장에서는 해외 도시 사례로서 도쿄의 저출산 대응정책을 살펴보기 위해 차세대 육성 지원 행동계획에 관하여 구체적으로 살펴보고 도시정책으로서의 저출산 대응정책의 시사점을 도출하고자 한다.

제2절 정책 추진 방향

1. 3대 관점

관점 1. 모든 아이들의 개성이나 창조력 배양을 통해 차세대로 자립 가능한 환경을 조성한다.

아이들은 각각 다른 개성과 능력을 가지고 있고 가능성을 지니고 있음. 성장하면서 다양한 경험을 통해 자립한 어른으로 성장함. 그러나 급변하고 불투명한 상황 속에 희망이 없거나 자립할 수 없는 젊은이가 증가하며 규범의식·공공심

이 줄고 의욕이 저하되는 아이가 증가하고 있음. 아이의 성장단계에 맞춘 교육과 풍부한 경험을 제공해 아이의 개성과 창조력을 키워 차세대를 담당하는 사회인으로 자랄 수 있는 환경을 가정·학교·지역에서 지원해야 함.

관점 2. 안심하고 아이를 출산하고 양육하여 육아의 기쁨을 실감할 수 있는 사회를 실현한다.

많은 부모가 육아를 통해 즐거움을 느끼지만 육아의 부담을 호소하는 부모도 존재함. 이 부담을 해소해 모든 사람이 지역에서 안심하고 아이를 기를 수 있고 기쁨을 느낄 수 있는 사회를 만드는 것이 목표

관점 3. 사회 전체가 아이와 육아 가정을 지원한다.

대가족에서는 아이가 많은 사람의 관심 속에 자랐지만 경제성장과 도시화로 인해 핵가족 중심으로 변하면서 육아에 있어서도 큰 변화가 있음. 육아의 1차 책임은 부모나 보호자에게 있으나 동시에 사회 전체의 일이기도 하기 때문에 가족이나 지역사회의 양육능력 저하를 막기 위해서 다양한 육아지원의 구조를 정돈하는 것이 중요함. 차세대 육성을 사회 전체가 공유하여 여러 지역의 단체와 행정기관이 아이와 육아 가정을 적극적으로 지원해야 함.

2. 5대 목표

목표 1. 지역 내 안심 보육 시스템 구축

-가정과 지역사회의 양육능력 저하를 막기 위해서는 모든 육아 가정을 지원할 수 있는 구조를 만들어야 함. 지역상담체제나 다양한 육아지원 서비스 구축, 아이 건강 관련 정보 제공, 모자 의료·소아 의료 체제 정비 등을 통해 구조 개선

주요 추진과제

1. 지역의 상담·지원 체제의 충실
아이 가정 지원센터, 보건소·보건센터, 병원, 복지·보건·의료의 관계기관이 밀접하게 제휴하고, 지원이 필요한 가정을 서포트
 2. 소아·모자 의료 체제의 충실
「365일 24시간의 안심」의 실현을 위해 대도시 도요에 어울리는 소아·모자 의료 체제의 정비 진행
-

목표 2. 일과 가정의 양립 실현

- 고용환경 정비, 보육서비스의 내실화를 위해 남녀 모두 육아휴직이나 간
호휴가를 쓰기 쉬운 직장 환경을 만들고, 일하는 방법의 재검토를 통한
보급 계발을 통해 일과 육아를 양립할 수 있는 고용 환경 정비를 진행하
며, 독자적인 인증 탁아소를 설치해 영아 보육을 용이하게 하고 운영시
간 연장 등 대도시의 보육 요구에 대응한 보육서비스 향상 도모

주요 추진과제

3. 도시형 보육 서비스의 충실화
누구나 필요로 하는 보육 서비스를 이용할 수 있도록, 여러 가지 시책을 조합해 서비스 기반을 정비하여
모든 육아 가정을 지원
-

목표 3. 건강한 미래세대 육성 및 자립 기반 확충

- 미래세대가 스스로 자신의 길을 열어가는 사회인으로 성장하려면 사회
의 일원이라는 자각을 느낄 수 있는 환경 조성이 중요함. 유치원·탁아소
에서 고등학교까지의 교육의 충실, 가정이나 지역의 교육능력 향상, 건
강한 직업관·근로관을 가지고 한 세대를 담당하는 사람 만들기 추진 등
을 통해, 행정기관, 가정, 학교, 지역이 일체가 되고 아이가 씩씩하게 성
장해 자립할 수 있는 환경 정비

주요 추진과제

4. 교육개혁의 착실한 추진
21세기의 도교의 창조적 발전을 담당하는 인재로 육성하기 위해 사회공헌 정신 등 풍부한 인간성을 몸에 익히게 하고 동시에, 학교·가정·지역이 제휴하여, 아이를 둘러싼 문제에 정확히 대처
5. 젊은이의 사회적 자립 촉진
프리티 증가 문제에 대응하기 위해 일하는 의지를 가진 젊은이의 취업 촉진에 의한 자립 지원이나 고교생의 실제 업무 의식을 키우는 과제 등을 추진

목표 4. 요보호 아동 및 건강가정 지원

— 학대아동과 가정, 부모와 떨어져 사는 아동, 한부모 가정, 장애아 등 특별한 지원을 필요로 하는 가정이나 아동들의 상황을 정확히 파악한 후 아동의 건강한 성장과 자립을 촉진하는 시각으로 지원 진행

주요 추진과제

6. 아동학대 방지 대책 추진
선구형 아이 가정 지원 센터와 아동상담소, 보건소, 보건센터 등이 제휴해, 근접지역의 지원부터 광역적·전문적인 지원까지, 종합적인 아동학대 방지 체제를 정돈
7. 가정적 양호시설 확충
여러 가지 사정으로 부모와 함께 살 수 없는 아이가 가정적인 분위기에서 길러져 자립할 수 있도록 양육 가정·그룹 홈에 의한 가정적 양호시설을 확충
8. 한부모가정의 자립 지원 추진
취업 기회와 안정된 수입을 확보하기 위해 관계기관의 제휴로 취업과 관련된 상담부터 강습회의 실시, 정보의 제공까지 종합적인 취업 지원을 실시
또, 지역의 상담 원조 체제 등의 정비나 육아 지원·생활의 장소의 정비 등 자립을 향한 노력을 지원

목표 5. 안전한 성장환경 확보와 육아지원 환경 조성

— 아동이 범죄 피해자가 되는 경우가 증가하기 때문에 안전하게 키울 수 있는 환경 조성이 더 중요해짐. 아이들을 범죄 등의 피해로부터 지키기 위한 활동, 양질의 거주 환경 확보, 외출할 수 있는 환경 정비가 필요함.

주요 추진과제

9. 아이를 유해한 정보·환경으로부터 지키는 과제 추진
인터넷 이용 환경의 정비, 약물 남용 방지 대책 등 종합적인 과제를 추진
10. 안전·안심의 육아 지원 기반 정비
차세대 육성 지원 행동계획의 초년도에 해당되어, 도의 독자적인 긴급 보조 제도에 의해, 구·시읍면의 육아 지원 기반 정비를 지원

3. 기본적인 접근방법

■ 「모든 육아 가정」지원의 시점

「일과 가정의 양립 지원」에 중점을 두고 육아 지원이 시행되었으나 요즘은 맞벌이 가정 모친에 비해 재택육아 전업주부가 육아에 부담감이 더 크다는 결과가 나오고 있음. 이에 따라 제도 자체나 서비스 내용의 유연화 필요

■ 가정을 「일체적」으로 파악하는 시점

아이나 부모에 대한 개별적인 대응뿐 아니라 가정이 안고 있는 문제를 포괄적·일체적으로 파악하고, 복지·보건·의료·교육·경찰 등이 제휴 협력해, 종합적으로 지원해 나가는 구조로 정비함.

■ 대도시 도쿄의 요구와 특성을 밝은 시점

도쿄에서는 핵가족화, 여성의 사회 진출, 다양한 근무 형태, 장시간 통근 등을 배경으로, 육아 지원에 관한 다양한 요구가 존재함. 또한 서비스 산업을 중심으로 하는 많은 기업이나, 특색이 있는 활동을 전개하고 있는 NPO 등의 민간단체가 있기 때문에, 넓은 의미로의 경제력, 정보의 집적 등 대도시 특유의 강점이 있음. 대도시 도쿄의 특성에 기인하는 요구를 정확하게 파악하고 도쿄가 가진 사회자원을 조합해 효율성을 극대화함.

■ 이용자 본위의 서비스의 시점

종래의 행정 위주의 복지에서 도민이 스스로 서비스를 선택하는 복지로 전환하여 이용자 중심의 새로운 복지 실현을 도모함. 이는 도민 요구에 대응하기 위해 경쟁을 통해 서비스 질 향상을 도모하고 필요한 서비스를 직접 선택하여 지역에서 자립생활을 할 수 있는 사회가 되는 것을 목표로 함.

■ 새로운 행정의 역할 시점

2004년 11월 아동복지법이 일부 개정되어 아이나 가정에 관한 상담이나 조사 지도는 구·시읍면의 업무가 됨. 도는 구시읍면에 대한 원조와 전문적인 지식기술을 필요로 하는 업무를 담당함. 전문성 향상, 노력 및 구시읍면과의 긴밀한 제휴를 통해 여러 분야에 체계적으로 개입함.

제3절 차세대 육성 지원 대책의 구체적인 전개

1. 지역 내 안심 보육 시스템 구축

- 가정이나 지역의 육아력이 저하하는 한편, 아이와 가정의 문제는 다양화
- 지역의 모든 가정이 안심하고 아이를 기를 수 있도록 구조 정돈

〈표 5-1〉 지역 내 안심 보육 시스템 구축 시책의 체계

| | |
|-------------------------------------|---|
| <p>(1) 육아에 관한 상담·지원 체제의 충실화</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○아이 가정 지원 센터 사업 ○선구형 아이 가정 지원 센터 사업 新○아이 가정 종합 센터(가칭)의 정비 ○육아 광장 사업 ○4152(좋은 오라) 전화 ○전화 상담 「어머니와 아이의 건강 상담실」(소아 구급 상담) ○생애를 통한 여성의 건강 지원 사업 新○아이가 질병이 있는 부모 지원 ○음식을 통한 아이의 건강한 발육 유도 ○모자 보건 연수 ○시읍면 지역 보건 서비스 추진 사업(아라타) ○요지원 가정의 조기 발견·예방 사업 |
| <p>(2) 지역에 있어서의 육아 지원 서비스의 충실화</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○육아 광장 사업(재계) ○아이 가정 재택 서비스 · 단기 보호·트와이라이트스테이 등 · 일시 보육·특정 보육·방문형 일시 보육 新○육아 지원 헬퍼 사업 ○패밀리·서포트·센터 사업 新○차세대 육성 지원 긴급 대책 종합 보조 ○마음의 도교학원 |
| <p>(3) 안심할 수 있는 소아·모자 의료 체제의 정비</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○전화 상담 「어머니와 아이의 건강 상담실」(소아 구급 상담)(재계) ○TOKYO 육아 정보 서비스 ○도쿄도 어린이 의료 가이드 ○도쿄도 의료 기관 안내 서비스 「해바라기」: 소아 구급 의료 체제의 충실화 新○소아 3차 구급 의료 네트워크의 구축: 주산기 의료 대책 사업 ○소아 종합 의료 센터(가칭)의 정비 ○소아과 의사 확보 대책 ○불임 치료비 지원 사업 ○각종 의료비 지원 제도 |
| <p>(4) 건강한 아이의 육성</p> | <ul style="list-style-type: none"> 新○차세대 육성 지원 긴급 대책 종합 보조(재계) ○아동관 정비비 보조 ○스쿨 카운셀러의 배치 ○어드바이저리 스태프 파견 사업 ○트라이&챌린지 만남 매달 실시 ○도쿄도 교육부 장관담센터의 집단 괴롭힘 상담 ○생활 지도 담당 주사 연락회선 ○아동상담소에 있어서의 비행 아동의 교접 지원 ○스쿨 서포터 제도 ○「성교육 안내서」의 작성·배포 ○「학교 성교육의 지도」(교원 연수용 리플릿)의 작성·배포 ○에이즈 이해·예방에 관한 아동·학생용 팸플릿의 작성·배포 ○에이즈·성감염증의 예방, 상담, 검사의 실시 ○미성년자의 흡연 방지 대책 ○약물 남용 방지 대책 ○생애를 통한 여성의 건강 지원 사업(재계) ○사춘기와 관련되는 상담, 연수의 실시 |

(新) 2005년 신규사업

1) 과제 1 : 지역의 상담·지원 체계의 충실화

- 아이가정지원센터, 보건소·보건센터, 병원 등 복지·보건·의료 관계기관이 밀접한 제휴를 통해 서포트
- 아이가정지원센터에 가정방문 등 기능 추가 → 선구형 아이가정지원센터
- 주요 지원가정(보건소·보건센터, 의료기관에서 파악) → 구·시·읍·면 아이가정지원 네트워크에 연결하기 위한 구조 설계
- 아이가정종합센터(가칭) 설치 : 전문·광역적 지원 실시 거점 마련

2) 과제 2 : 소아·모자 의료체제의 충실화

- [365일 24시간의 안심]을 목표로 대도시에 맞는 의료체계 정비
- 의료상담서비스를 전화, 팩스, 인터넷 등을 활용해 다방면으로 제공
- 소아초기구급(경증대상) + 2차 구급의료체계 확충 + 3차 구급의료네트워크 형성

3) 사례

| 사례 1. 어린이 템미리온하우스 무사시노시 : NPO에 의한 육아 지원 서비스 | |
|--|---|
| 운영 방안 | 지역의 복지 단체나 주민이 지역의 인재와 건물을 활용해 실시하는 복지활동에 대해서, 시가 연간 1,000만 엔의 범위에서 보조 |
| 사업 내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 어린이 대상 제 1호 「어린이 템미리온하우스 푸른 잎」에서는, 한 채의 집을 사용하고, 가정적인 분위기로, 부모와 자식의 광장 「집오리」, 일시 보육 「해바라기」, 「하트」의 사업을 실시·운영 중임. - 운영하고 있는 NPO 법인 보육 서비스인 해바라기는 무사시노시를 중심으로 일시 보육, 단기 보호, 파견형 일시 보육 등 육아 부모의 다양한 요구에 대한 지원활동을 펼치고 있음. - 이용하는 사람(육아 부모)과 협력하는 사람(육아를 지원하는 사람)의 상호 회원제를 채택하고 있어, 서로의 이해와 신뢰 속에서 활동을 하고 있음. |

| | |
|---|--|
| 사례 2. 육아 만남 서포터 파견 사업(타마시) | |
| 사업 목적 | 임신 중, 출산 후 얼마 되지 않은 시기에 지역과의 연결을 통해, 안심하고 육아가 생기는 환경의 정비와 육아 지원 |
| 사업 내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 임신 때부터 출산 후 3개월까지의 모든 가정을 대상으로, 육아 만남 서포터를 1회(2시간) 무료로 파견 - 2004년 7월부터 사업을 개시해 가사 및 육아 원조, 육아에 관한 어드바이스나 상담, 육아 지원 서비스에 관한 정보의 제공 등을 실시 - 임신부에게 여유의 시간을 제공하고, 출산·육아에 대한 불안이나 신체적인 부담을 완화함. - 불안이나 고민이 심각한 경우는 시의 아이 가정 지원 센터와 네트워킹하여 대응 |
| 사례 3. 육아 홈 서포터 사업(아다치구) : 시간당 500엔으로, 누구라도 이용할 수 있는 방문형 일시 보육 사업 | |
| 사업 내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 2004년부터 초등학교까지의 아이를 가진 가정을 대상으로, 언제라도 필요한 때에 방문해 일시 보육을 실시 - 취업의 유무나 연수입, 말기는 이유에 관계없이 이용 가능 - 일시 보육·병후아 보육·산전 산후 가사 지원 등 - 아다치 육아 서포터 제도(아다치구 독자적인 양성 인정 제도)가 있어, 감습을 받아 인정된 육아 홈 서포터가 등록해 이용자의 자택에서 아이를 맡아 봄. |
| 사례 4. 중학교 대상의 아이들이 있는 곳 만들기 시도(아키시마시) | |
| 사업 내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 민생·아동 위원을 중심으로서 갱생 부인회, 학생 등의 자원봉사자가 주 5일 교체로, 등교하지 않는 아이들이나 학교생활로 배려를 필요로 하는 아이들의, 학습 지원 등 개별적 지원 시도 - 아이들은 편안하게 있을 곳이 있어, 등교일의 증가, 복장의 개선 등의 성과 |

2. 일과 가정의 양립 실현

- 고용환경의 개선과 보육서비스의 충실화가 필요
- 남녀 불문하고 육아휴직 등을 쓰기 쉬운 직장 환경 만들기, 일하는 방법 재검토를 위한 보급 계발 등 고용환경을 개선함. 동시에 대도시에 적합한 보육서비스의 제공 체계 정비를 위해 구와 시읍면을 지원함.

<표 5-2> 일과 가정의 양립 실현 시책의 체계

| | |
|-------------------------------|--|
| (1) 일과 육아가 양립할 수 있는 직장 만들기 추진 | <ul style="list-style-type: none"> ○보급 계발 세미나의 실시 ○보급 계발 자료의 발행 ○남녀 고용 평등 참가 상황 조사 ○육아·개호 휴업자 생활 자금 융자 제도 新○심의 도교학원·요리 배달 강연회(기업관) ○도교 womens 플라자 보급 계발 사업 ○사업자 단체와의 연학회 ○남녀 평등 참가를 진행시키는 회신 ○차세대 육성 지원 보급 계발 |
| (2) 도시형 보육 서비스의 충실 | <ul style="list-style-type: none"> ○통상 보육 사업 인가 탁아소, 인증 탁아소, 가정 복지원(보육마미) ○야간 보육 사업 ○연장 보육 사업 ○휴일 보육 사업 ○병후아 보육 사업 新○차세대 육성 지원 긴급 대책 종합 보조(재계) ○학동 클럽 운영비 보조사업 ○패밀리·서포트·센터 사업(재계) ○여유 교실 활용 촉진 사업 |

(新) 2005년 신규사업

1) 도시형 보육 서비스의 충실화

—누구나 보육서비스를 이용할 수 있도록 여러 시책을 조합하여 서비스 기반을 정비

2) 양육친화적 회사의 사례

| | |
|-------------------------------------|---|
| 사례. 일하기 쉬운 회사가 목표(주식회사 세존정보시스템즈) | |
| 업종 (규모) | 정보 서비스업(종업원수 : 573명-여성 157명, 남성 416명) |
| 실행내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 탁아소 및 초등학교 입학 시기 배려 - 육아휴직제도 활성화 - 원활한 육아를 위한 근무단축제도 시행(1일 2시간), 재택근무제 한시적 이용가능 - 육아휴직은 78명, 단시간 근무는 27명이 이용할 정도로 활성화됨. - 육아휴직 중 교육참여로 직장 복귀 후 업무 적응을 지원함. - 퇴직자에게는 퇴직 사유를 물어 개선사항에 반영함. - 직장내 성희롱방지 관련 규정 마련 |

3. 건강한 미래세대 육성 및 자립 기반 확충

—미래세대인 아이들이 자립가능한 사회인으로 성장하기 위해서는 개성과 능력을 신장시킬 수 있는 환경 조성

〈표 5-3〉 건강한 미래세대 육성 및 자립 기반 확충 시책의 체계

| | |
|--|--|
| <p>(1) 아이가 사는 힘을 육성하는 교육 환경의 정비와 유아 교육의 충실</p> | <p>新○유치원·탁아소·초등학교와 제휴한 취학전 교육의 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> ○사립 유치원과 관련되는 조성 ○학력이 확실히 향상되는 신뢰 받는 학교 만들기 ○「아동·학생의 학력 향상을 도모하기 위한 조사」의 실시와 수업 개선 ○도립 학교의 경영계획이나 교육 활동의 도민 공개 ○도립고교에 있어서의 운영 연락 협의회의 개최와 학생에 의한 수업 평가 ○「도립고교개혁 추진 계획」에 정하는 새로운 타입의 고교 등 설치의 착실한 추진 ○건강한 신체와 정신을 육성하는 사립학교 조성 ○자연과 산림을 지키는 「대자연학원」 ○도덕 수업 지구 공개 강좌의 실시 ○미래를 개척하는 체험 발표회 ○부모와 자식 만남 교실 ○자원봉사의 날 설정 ○일본의 풍부한 문화를 배우는 커리큘럼의 창설 <p>新○봉사 체험 활동의 필수화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○아이를 위한 전용 무대 예술 참가, 체험 프로그램 ○도립 문화 시설에 있어서의 교육·보급 등 프로그램 ○광역 스포츠 클럽의 육성·지원 사업·체육 진흥 사업 ○아동·학생의 체력 테스트의 실시 ○도쿄도 학교 체육 실기 지도자 강습회의 실시 ○가정과 지역의 교육력 향상 ○학교·가정·지역의 제휴에 의한 교육 활동의 추진 ○도쿄도 교육의 날의 설정 ○광역 스포츠 클럽의 육성·지원 사업·체육 진흥 사업(재계) ○육아 광장 사업(재계) ○아이 가정 지원 센터 사업(재계) ○선구형 아이 가정 지원 센터 사업(재계) ○마음의 도쿄학원(재계) |
| <p>(2) 차세대를 담당하는 사람 만들기 추진</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○청년자의 고용 취업 지원 사업(도쿄 일센터 사업등) ○공공 직업 훈련의 실시 ○일본판 이중화 시스템 ○인재육성 사업 ○중학생의 직장 체험 <p>新○근로관·직업관 육성 추진 플랜</p> <ul style="list-style-type: none"> ○도쿄판 이중화 시스템 ○고등학교 교과 「가정」에 있어서의 보육 체험 활동의 충실화 |

(新) 2005년 신규사업

1) 학교·가정·지역을 연계한 교육개혁의 확실한 추진

○ 학교교육 개혁

- 도립고교 개혁 추진 및 특별지원교육 추진계획 실시(특성화학교 설립 및 장애아 지원)
- 수업개선 추진플랜의 지속적인 시행으로 수업력 강화
- 사회공헌 정신 및 인간성 함양교육 강화(2007년부터 봉사활동 필수화)

○ 학교·가정·지역의 제휴에 의한 교육활동 추진

2) 청년의 사회적 자립 촉진

○ 취업 촉진을 통한 자립 지원

- 도교 일센터-원스톱 서비스 기관에서 프리터나 실업상태의 청년에 대한 인턴십 기회 제공 등 상담체계 강화
- 청년지원서포터기업(인턴십을 제공하거나 세미나 개최를 통해 청년 취업을 지원하는 기업)을 조직해 사회 전체가 청년의 자립을 지원하는 구조 설정

○ 고교생 직업훈련

- 도립고교의 졸업생(어드바이저로 명명)이 체험에 근거하는 조언 실시
- 기업·업계와 제휴, 커리어 교육의 리더 양성
- 도립고교 10곳을 모델로 정해 인턴십의 충실화 도모

3) 사례

사례 1.
유치원과 초등학교의 제휴(추오구)

| | |
|----|---|
| 내용 | - 배움의 연속성을 중시한 교육을 실천 - 동일한 목적이나 지도내용에 관련된 연간계획을 수립하여 유치원과 초등학교 교육을 통합적으로 실시함. |
|----|---|

| | |
|---|---|
| <p>사례 2. 개인 대상 치밀한 지도의 충실을 도모하는 신주쿠구립 사이도 산중 학교(신주쿠구)</p> | |
| 내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 2003~2004년, 문부 과학성·도쿄도 학력 향상 프런티어 스쿨 연구 지정교로서 학생 한 사람 한 사람에게 치밀한 지도 - 발전·보충적인 학습이나 흥미·관심을 유발하는 학습교재의 개발·활용 - 소인원수 지도, 교원이나 학생 자원봉사와의 팀 티칭, 외부인과의 협동적인 수업 등 개인별 지도 방법·지도 체제의 연구 - 기초 학력 정착을 위한, 콘테스트나 한자·영어·수학 검정의 실시 등 - 학생에 의한 수업 앙케트, 복습, 학습 진단 진료기록카드의 활용 등 평가를 살린 지도 개선 교육 활동을 신장하기 위해서 연간 5주간 수업 공개 - 지역 자원봉사 등을 실시하거나 교류·체험 활동을 실시 |
| <p>사례 3. 지역의 어른이 모인, 아이들이 있는 곳 만들기(시부야구)</p> | |
| 내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 2000년에 설립된 어른과 아이가 만드는 지역 자원봉사 조직 - 주된 활동 <ol style="list-style-type: none"> 1) 대기실 활동 : 아이들이 부담 없이 들러, 다른 세대와 만나고 유스 파트너 「대학생 등의 자원봉사」와 함께 활동 2) 서클 활동 : 밴드, 스포츠 등을 서포터가 계속적으로 지도 3) 체험 활동 : 자연, 사람과의 만남을 중심으로 한 활동을 기획 실시 |
| <p>사례 4. 지역 참가형의 학교 만들기(코다이라시)</p> | |
| 내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 코다이라시립 코다이라 제6 초등학교에서는, 「지역의 바람이 오고 가는 학교」를 슬로건에, 지역의 교육력을 적극적으로 교육 활동에 도입하고 있음. - 2003년에는 연인원 3,800명을 넘는 초청 선생님, 대학생, 지역민이 학교 지원 자원봉사자로 학교 교육에 참가 - 가정·학교·지역사회의 네트워크를 통한 다양한 교육 프로그램을 실시하여 인정받고 칭찬받는 학령기 경험을 증대시킴. |
| <p>사례 5. 일본 IBM의 오픈 오피스 아버지·엄미를 다시 보았다!</p> | |
| 내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 일본 IBM에서는 일하고 있는 부모의 모습을 통해, 아이들의 직업관, 근로에의 관심을 높이기 위해, 「오픈 오피스」를 실시 - 「사장의 방 견학」이나 사원식당에서 가족을 대상으로 「가족끼리 런치」, 대형 컴퓨터의 견학회 등 다양한 프로그램 실시 |
| <p>사례 6. 종합 학습 서포트 사업(도쿄 상공회의소 신주쿠 지부)</p> | |
| 내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 도쿄 상공회의소 신주쿠 지부에서는, 신주쿠 구내의 초중고등학교의 「종합적인 학습의 시간」을 지원하기 위한 「종합 학습 서포트 사업」 실시 |

4. 요보호 아동 및 건강가정 지원

〈표 5-4〉 요보호 아동 및 건강가정 지원 시책의 체계

| | |
|---------------------------------------|---|
| (1) 아동학대 방지 대책의 추진 | <ul style="list-style-type: none"> 新○카나메 지원 가정의 조기 발견·예방 사업(재계) ○선구형 아이 가정 지원 센터 사업(재계) 新○아이 가정 종합 센터(가칭)의 정비(재계) ○아동상담소의 체제와 과제의 강화 |
| (2) 사회적 양호를 필요로 하는 아이에게의 자립 지원 대책의 강화 | <ul style="list-style-type: none"> ○양육 가정의 확충 新○가정적 양호 추진 모델 사업 ○양호 아동 그룹 홈의 설치 추진 ○아동복지시설에 대한 과제 강화 ○아동복지시설의 개축 등 ○자립 원조 홈의 충실화 ○프렌드 홈 사업 |
| (3) 한부모가정의 자립의 추진 | <ul style="list-style-type: none"> ○모자 가정 등 취업·자립 지원 센터에 의한 취업의 지원 ○모자 가정 자립 지원 교육 훈련 급부금 사업 ○모자 가정 고등 기능 훈련 촉진비 사업 ○모자 가정 상용 고용 전환 장려금 사업 ○도쿄 일센터 사업 ○공공 직업 훈련의 실시 新○하하코 자립 지원 프로그램 책정 사업의 모델 실시 ○사례의 수집과 활용 ○모자 자립 봉사원의 자질 향상(모자 자립 지원 연수) ○한부모 가정 전화 상담 사업 ○한부모 가정 종합 지원 사업 ○한부모 가정 봉사원 제도 사업 ○도영주택의 우선 입주 ○모자 생활 지원 시설의 환경 개선 등 ○부인 상담소·부인 보호 시설의 환경 개선 등 ○모자 긴급 일시 보호 사업 ○아동 부양 수당·아동 육성 수당·모자 복지 자금 대출 ○한부모 가정 의료비 조성 |
| (4) 장애아 시책의 충실 | <ul style="list-style-type: none"> ○지적 장애가 가벼운 학생을 대상으로 한 양호학교 고등부의 설치 ○병약 양호학교 고등부의 설치 ○중고 일관형 농아 학교의 설치 ○교육 개발 위원회(심신장애 교육) ○심신장애아 이해 교육의 충실화, 학습 장애아(LD) 등의 이해 등 新○민간 활력과의 제휴에 의한 취업 지원 新○교육과정 개선 위원회의 설치 ○지역양육센터 정비 ○심신장애아 단기 입소 사업(아동 단기 입소 사업) ○아동 데이 서비스 사업 ○발달 장애아 등예의 지원 충실화 ○소아 종합 의료 센터(가칭)의 정비(재계) ○지적 장애아 등 상담 지원 사업/장애아 보육료 등 지원 사업 ○사립맹인·양호학교 등 경상비 보조 ○사립 유치원 장애아 교육 사업비 보조 |

(新) 2005년 신규사업

1) 아동학대방지대책의 추진

- 아이가정지원센터, 아동상담소, 보건소, 보건센터 등이 제휴해 인근 지역의 지원부터 광역·전문적인 지원까지 종합적인 아동학대 방지 체계 정비
- 아동학대 방지·조기발견·조기대응에서부터 아이 보호, 보호자 지원·지도, 학대로 분리된 가족의 재통합·사후관리까지 일관된 서비스 제공

2) 가정적 양호(가정적인 분위기의 양육)시설의 확충

- 부모와 함께 살 수 없는 아이들이 가정적인 분위기에서 자립할 수 있도록 양육가정·그룹홈을 통한 지원 확충
 - 양육가정의 확충과 지원 강화 : 아동상담소의 정기정인 방문 등
- 양육가정 지원
 - 양육력향상종합프로그램(연수, 상호교류, 정보제공 등) 실시
 - 양육가정 확충을 위해 홍보 비디오나 체험 발표회 등을 확대 실시
 - 그룹홈의 확대 : 설치 촉진 및 형태의 다양화(새틀라이트형, 제휴형 등)

3) 한부모가정의 자립지원 추진

- 취업기회 제공으로 안정된 수입 확보가 가능하도록 관계기관과 제휴하여 상담, 정보 제공 등의 종합적인 취업지원
- 지역상담원조체제를 정비하고 육아지원·생활장소 정비 등을 통해 자립 지원
 - 민간교육훈련기관을 활용하여 직업훈련 수강기회 제공, 모자가정등자립 지원급부금사업의 모든 구·시읍면 실시를 통한 자격취득 지원
 - 모자가정등취업·자립지원센터(무료직업소개소 허가 취득)에서 취업정보를 제공하고 도교일센터, 헬로 워크, NPO 등과 제휴해 취업 지원
 - 지역의 상담원조체제 정비

4) 사례

| | |
|----------------------------|---|
| 한부모가정예의 지원 : NPO 법인 WING21 | |
| 내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 재취업, 전직을 고민하거나 경제적으로 지립하고 싶은 한부모가정의 어머니 등을 다채로운 프로그램으로 지원 - 취업 지원 IT강좌, PC실천 강좌, 인터넷 활용 강좌, 자습 강좌 등 다채로운 프로그램 지원 - 사회공헌을 목표로 하는 기업과 제휴하여 지원 |

5. 안전한 성장환경 확보와 육아지원 환경 조성

- 아이들이 범죄의 피해자가 되는 사건이 증가하고 있어 안전한 지역 만들기가 더 중요해지고 있음. 그리고 육아가정이 안심할 수 있는 거주지·도시 정비도 필요
- 아이들을 범죄로부터 지키기 위한 활동, 양질의 거주 환경 확보, 안심하고 외출할 수 있는 환경을 정비하기 위해 노력

〈표 5-5〉 안전한 성장환경 확보와 육아지원 환경 조성 시책의 체계

| | |
|-----------------------------------|---|
| (1) 아이를 범죄 등의 피해로부터 지키기 위한 활동의 추진 | <ul style="list-style-type: none"> ○방법 교실의 실시 ○전자 메일 등을 활용한 정보의 발신 ○세이프티 교실의 충실화 新○차세대 육성 지원 긴급 대책 종합 보조(재계) ○스쿨 서포터 제도(재계) ○「아이 110번의 집」활동의 지원 ○청소년의 건전한 육성에 관한 조례의 운용 新○인터넷의 이용 환경 정비 新○학교에 있어서의 정보 윤리의 육성 ○약물 남용 방지 대책의 강화 |
| (2) 아이의 교통 안전을 확보하기 위한 과제의 추진 | <ul style="list-style-type: none"> ○교통안전 교육의 보급 촉진 ○구·시읍면 교통안전 교육 담당자 실무 강습 ○고교생용 교통안전 교육 자료 등 ○차일드 시트 등의 올바른 착용에 대한 보급 계발 ○보차분리식 신호기의 도입 ○보행자 감응식 신호기 등의 정비 ○안심 보행 지역의 정비 ○골격 간선도로, 지역 간선도로의 정비 |

〈표 계속〉 안전한 성장환경 확보와 육아지원 환경 조성 시책의 체계

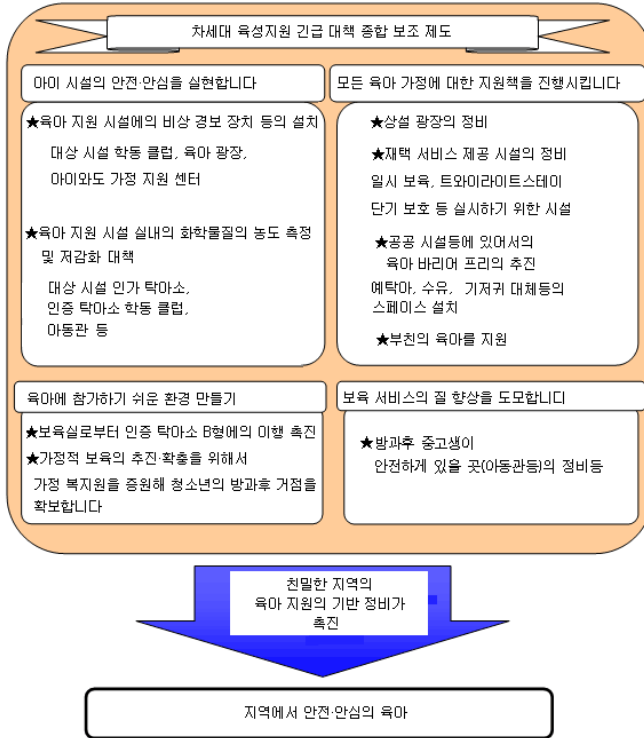
| | |
|---------------------------------|---|
| <p>(3) 양질의 주택과 거주 환경의 확보</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○도시형 민간 임대 주택 공급 사업 ○주택 곤궁도에 따른 입주자 선정 방식의 실시 ○청년 패밀리 세대에의 입주 기회 확대 ○지역개발 정비 사업 ○도시 거주 재생 촉진 사업 ○슈크 하우스 대책 |
| <p>(4) 안심하고 외출할 수 있는 환경의 정비</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○유니버설 디자인 복지의 마을 만들기 추진 모델 사업 ○철도역 엘리베이터 등 정비 사업 ○역 시설의 바리어 프리화(엘리베이터, 에스컬레이터의 설치) ○역 시설의 바리어 프리화(누구라도 화장실의 설치) ○신교통 시스템의 정비 ○교통 바리어 프리법과 관련된 조사 업무 ○논스텝버스의 도입 ○이용하기 쉬운 공원의 정비 ○보도의 정비·개선 ○연속 입체 교차 사업 |

(新) 2005년 신규사업

1) 아이를 유해한 정보나 환경으로부터 보호

- 인터넷이용환경 정비 : 행정기관·학교·사업자가 제휴하여 진행
 - －가이드북 작성, 세미나 실시, 아이들 대상의 정보윤리교육 실시, 도 내 서비스제공자에게 협력 요청 등을 통해 유해한 환경으로부터 아이들을 보호
- 세이프티 교실(2004년부터 공립 소·중·고등학교에서 실시 중)을 통한 비행방지·범죄피해방지 교육의 충실화 : 경찰관, 보호사, 아동위원, 변호사, 기업경영자 등 지역사회와 연계하여 교육 시행
- 약물남용방지대책의 강화 : 마약·각성제 단속, 불법약물에 대한 규제 강화
 - －「도쿄도약물남용방지에관한조례」 제정으로 지사지정약물의 제조·판매를 규제하여 감시·지도 강화
 - －‘사지 않는다’, ‘사용하지 않는다’는 의식을 심어주기 위해 청소년을 중심으로 한 보급계발활동 전개

2) 안전하고 안심할 수 있는 육아지원의 기반 정리



(그림 5-1) 지역 내 안심육아 지원 제도

3) 사례

| | |
|--------------------------------------|---|
| 사례 1. 육아 지원 맨션 인정 제도(스미다구) | |
| 내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 재건축 사업이 활발한 스미다구에서는 2003년 1월부터 건축·설비와 관리 운영에 있어서 양육친화적인 민간 맨션 등을 구가 인정하는 제도 제정 - 인정 기준을 만족시킨 맨션에 대해서는 구가 홍보에 적극적으로 협력하며 정기적인 육아 상담 실시, 부모와 자식 교류 장소 조성, 육아강좌나 아이를 위한 전용 강좌 등 실시 시 강사지원 등의 조치를 함. |
| 사례 2. 놀이터에 아이의 소리를 : 공원 만들기(신주쿠구) | |
| 내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 노후화한 공원은 행정의 시점뿐만 아니라 아이나 지역 쪽의 의견을 들어 많이 이용할 수 있는 공원으로 개수하는 사업 실시 |

제4절 시사점

도쿄시의 차세대육성지원행동계획은 중앙정부 정책에 대한 행동계획뿐 아니라 시차원에서 수립 실시되어온 육아와 가정, 아동에 관한 복지·보육·의료와 관련한 기존의 종합적인 정책에 기초하여 도쿄시 차원의 주요정책을 ‘장기적’인 관점에서 새로 수립한 정책이라는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 사회시스템 전체를 저출산과 소자녀화를 전제로 한 시스템으로 구축하는 것을 목표로 보다 포괄적인 시각에서 도시정책 수립을 시도하였다. 따라서 보육, 보건, 의료뿐 아니라 안전한 환경 조성을 위한 거주지 정비, 교통안전, 유해환경 개선 등의 환경적 기반정비까지 포함하는 종합적인 계획이라고 할 수 있다.

도쿄시 차세대육성지원행동계획이 천명하고 있는 정책의 ‘시점’들은 세부사업들이 계획, 실시, 평가되는 모든 과정에서 고려되어야 할 기본적인 시각을 제시해주고 있다. 맞벌이부모와 재택육아 전업주부 가정 모두를 포괄한 모든 육아가정을 정책의 대상으로 강조하였으며 개별적인 아동과 부모뿐 아니라 ‘가정’ 자체를 정책개입의 대상으로 인식하고 가정이 가지고 있는 문제에 대한 포괄적인 파악을 통해 복지, 보건, 의료, 교육, 행정지원체계의 효과적인 연계를 통한 종합적인 지원의 필요성을 강조하였다. 또한 도쿄가 가지고 있는 특성과 요구를 파악함으로써 시민의 요구를 정확하게 알고 대도시 특유의 장점과 취약점, 사회적 자원을 조합함으로써 정책의 효율성을 극대화하려고 하였다.

제 6 장 서울시 저출산 대응을 위한 정책과제

제1절 서울시 저출산 대응정책의 한계와 범위

제2절 저출산 대응을 위한 서울시의 핵심정책과제

제 6 장

서울시 저출산 대응을 위한 정책과제

제1절 서울시 저출산 대응정책의 한계와 범위

1. 정책대상의 문제

○출산지원의 사각지대, 중산층

중산층 가정은 일반적인 복지정책의 대상에서 제외되고 있음을 고려할 때 복지사업적 성격이 강한 현재의 출산지원정책에서 정책사각지대로 남아있는 것은 당연한 일이다. 그러나 저출산은 저소득층의 문제가 아니라 국가적인 문제로 전 국민을 대상으로 한 정책이 필요하다. 서울시에서는 보편적인 지원을 목표로 일부 사업을 시행하고 있으나 보편주의적 성격의 사업의 경우 사업의 범위나 수준이 매우 제한적이다.

○맞벌이부부에 대한 실제적인 정책 미흡

실제로 서울시에서 시행 중인 출산지원사업에 대한 인지도와 수혜율을 조사한 결과 맞벌이여성은 비취업여성에 비해 정책인지도와 수혜율이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다(공선희 외, 2008). 이러한 격차는 서울시의 정책이 취업여성보다 비취업여성에게 중점을 두어왔음을 보여주는 결과이다.

2. 정책효과의 실효성

중앙정부와 서울시의 출산지원사업은 대체적으로 저소득층 중심의 복지사업 성격이 강하고 지원규모 또한 실질적인 도움이 되는 수준에 미치지 못하고 있다. 그러나 만혼과 비혼현상이 두드러지고 개인의 경력추구와 경제활동에 대한 욕구가 강한 서울시민의 특성을 고려할 때 다자녀가구를 ‘포상’하는 방식의 저출산대책으로는 출산율 제고의 실제적인 효과를 기대하기 어렵다. 일시적이고 자치구마다 다른 수준으로 실시되고 있는 출산장려금(출산축하금)제도 역시 출산에 대한 상징적인 ‘포상’이외에 자녀양육가정에 실제적인 도움이 되지 못하고 있으며 출산율을 높이는데 영향을 미치지 못하는 것으로 평가되고 있다.

정책의 실효성을 거두기 위해서는 저출산의 원인과 출산의 장애요인이 되고 있는 구체적인 요인을 파악하고 이를 해결, 해소하기 위해 가장 우선적으로 해결되어야 할 것들과 해결할 수 있는 것들에 대한 단기적, 중장기적인 계획수립이 필요하다. 또한 새로운 정책을 개발하는 것뿐만 아니라 기존의 사업들이 서비스 혹은 지원의 양과 질의 두 가지 측면 모두에서 실제 시민의 삶이나 라이프스타일에 영향을 미칠 수 있을 수준에 이르도록 하는 것 역시 중요하다. 따라서 기존의 저출산 대응정책사업의 구체적인 내용과 이용자(정책대상자)의 관점에서의 평가에 대한 세밀한 분석이 필요하다.

예를 들어 서울시의 대표적인 다자녀지원정책인 다자녀가정우대카드는 제휴업체가 한정되어 있어 가족들이 체감하는 혜택이 크지 않고, 일반신용카드에서 제공하는 우대혜택과 크게 다르지 않는 것으로 지적되었다. 따라서 현실적이고 실효성 있는 정책이 되기 위해서는 혜택의 범위와 수준을 크게 개선할 필요가 있다. 카드의 사용범위를 초등학교 이상 자녀들도 혜택을 받을 수 있도록 하고, 다자녀가족의 부모들이 사교육비와 의료비의 부담을 많이 느끼고 있으므로 지역학원이나 의료기관, 대형할인점, 서점 등으로 제휴업체를 확대할 필요가 있다.

3. 서울시의 특성이 반영된 정책개발

서울시의 저출산 대응정책은 중앙정부의 정책들을 기본으로 사업의 범위와 대상을 확대함으로써 보완하거나 정부의 정책이 미치지 못하는 사각지대를 해소하는 것을 주요 내용으로 하고 있으나 대도시 서울과 서울시민의 특성이 반영된 정책개발에 있어서 미흡한 감이 있다.

예를 들어 자녀양육, 보육에 대한 서울시민의 기대수준을 고려할 필요가 있다. 서울의 보육시설 이용률이 다른 도시에 비해 낮게 나타나는 것은 보육시설의 절대적인 숫자의 부족보다는 서울시민의 기대수준에 부합하는 ‘믿고 맡길만한’ 시설이 부족하여 사적 보육에 대한 선호가 상대적으로 높은 것으로 해석할 수 있다. 사적 보육에 대한 선호는 결국 높은 비용부담, 혹은 경제활동 중단으로 이어지며 이는 출산을 회피하게 되는 요인이 될 수 있다. 서울시에 존재하는 다양한 지역사회자원과 민간자원을 보다 적극적이고, 효과적으로 활용하는 방안도 검토할 필요가 있다.

4. 서울시 저출산 대응정책의 기본방향과 중장기계획 설정

저출산 현상의 원인이 복합적인 만큼 그 대응도 다양한 차원에서 이루어져야 한다. 그러나 현재 저출산 대응정책은 ‘종합적’인 정책이라기보다는 ‘부분적’인 정책의 열거에 불과한 측면이 있다. 저출산의 복합적인 원인에 대한 분석과 이해를 기초로 단기적, 중장기적인 정책들을 포함한 종합적인 계획이 필요하다. 그러나 먼저 가장 기본이 되고, 가장 효과적이며, 가장 우선순위를 두어야 하는 것과 이와 병행하여 실시되었을 때 효과를 배가할 수 있는 것을 구분할 필요가 있다.

특히 저출산에 대응하기 위한 예산규모가 점점 확대되고 있는 시점에서 서울시 저출산 대응정책의 기본방향과 정책의 틀을 효과적으로 설계하는 것이 매우

중요하다. 그러나 이 연구는 ‘종합계획’의 성격보다는 현재의 정책에 대한 내용적인 분석과 정책대상자의 욕구분석에 기초하여 정책의 사각지대를 밝히고 이를 해소하기 위한 전략으로서 핵심적인 정책과제를 제안하고자 한다.

제2절 저출산 대응을 위한 서울시의 핵심정책과제

1. 영아기 가정보육 지원 도입

출산전후와 영유아기는 부모의 경제력이 낮고 일과 가정생활에서 과제가 많기 때문에 경제적·사회적·심리적인 부담이 큰 시기이다. 때문에 영아의 보육·양육의 문제는 취업모와 맞벌이부부에게 큰 부담이 되고 있다. 특히 고학력 여성이 자녀양육으로 인해 직장을 그만두는 비율이 높게 나타나는 것은 출산을 급강하의 원인이 될 뿐만 아니라 국가경쟁력 확보에도 걸림돌이 되고 있다. 저조한 영아보육을 활성화하기 위해 정부는 1996년 영아전담보육시설 지정제도를 추진해오고 있으나, 영아전담보육시설이나 기존 보육시설의 영아반 이용률은 저조한 편이다.

영아보육률이 낮다는 것은 영아양육을 지원하는 보육시설이 매우 부족하거나 영아를 안심하고 맡길 곳이 없다는 의미로 해석된다. 또한 영아보육을 위해서 시설보육보다는 가정내 사적 보육이 선호되고 있음을 알 수 있다. 취업모의 경우에도 시설보육보다는 집에서 1:1의 개별적인 영아보육을 선호하지만 비용이 부담되고 가족이외에 신뢰할만한 양육인을 구하는 것이 매우 어렵기 때문에 직장을 포기하고 양육을 선택하는 경우가 많다. 때문에 영아보육은 근본적으로 취업모 혹은 맞벌이부부에 대한 지원의 성격이 강하다.

현재 가족에서 양육되는 영아에 대한 보육지원은 중앙정부사업인 ‘아이돌보미사업’과 경기도의 ‘가정보육교사제도’가 있다. 아이돌보미 사업은 월 120시

간으로 이용시간이 제한되어 있어 맞벌이부모가 이용하기에는 부적합하며 지속적인 상시적인 보육보다는 임시보육의 특성을 가지고 있다. 경기도에서 2008년부터 실시하고 있는 가정보육교사제도는 보육교사 자격을 갖춘 가정보육교사가 가정을 방문하여 아동(영아)을 1:1로 보육하는 제도로, 보육료의 일정 부분을 도에서 지원하고 있으며 보육정보센터를 통해 보육교사에 대한 관리가 이루어지고 있다. 경기도 사업의 경우 보육교사의 경력인정을 둘러싼 보육시설 단체와의 갈등과 중산층 이상에 대한 지원의 형평성에 대한 논의가 계속되고 있으나 이용자인 부모의 만족도는 매우 높고 보육교사 관리를 위한 방안이 마련되고 있어 더욱 확대될 것으로 예상된다.

영아(특히 만1세 미만)보육은 가정내 사적 보육이 선호되고 있는 것이 사실이나 가정환경이 보육환경으로서 적합하지 않은 경우나 개인적인 상황에 따라 시설보육을 선호하거나 더 바람직한 경우가 있어 영아보육시설에 대한 수요가 존재한다. 따라서 영아보육을 전담하는 전용시설이 필요하다. 경기도에서는 이러한 영아보육시설에 대한 요구에 부응하여 맞벌이부부와 취업모의 12개월 미만 영아를 보육하는 시설로 “0세아 전용시설” 운영을 지원하고 있다.

그러나 서울시의 경우 가정내 보육을 선호하는 영아부모의 보육욕구를 고려한 영아보육서비스의 사각지대로 여전히 남아 있어 영아대상의 가정보육모 서비스를 서울시의 보육사업으로 도입할 필요가 있다. 서울형 가정보육모(가칭)는 현재의 아이돌보미사업을 확대한 시범사업의 형태로 실시하거나 별도의 사업으로 실시하는 두 가지 방안이 가능하다. 이를 위해 자치구별로 건강가정지원센터나 영유아플라자 산하에 가정보육모서비스센터를 설치하여 보육모 모집과 양성교육, 보육모 연계와 지속적인 관리를 담당하도록 한다. 또한 적절한 보육료와 지원규모에 대해서는 추후 검토가 필요하나 시설보육료 지원과의 형평성을 고려하여 산정되어야 할 것이다.

경기도 가정보육교사제도

가정보육교사제도는 여성의 사회경제활동 참여가 증가함에 따라 차별화된 보육서비스를 제공하여 안전하게 영아를 보육하는 제도로써 자격이 있는 교사가 각 가정을 방문하여 아동을 1:1로 보육한다.

가정보육교사로 활동하기 위해서는 보육교사 자격을 갖추고 어린이집 경력이 만 2년 있거나 육아경험이 있어야 하며 영아의 집에서 보육하는 것이 원칙이지만 이용자와 협의 하에 교사의 집에서 보육하는 것도 가능하다. 가정보육교사는 젓병소독, 병원가기, 약 먹이기, 배변, 목욕 등의 건강관련 활동과 이유식 조리, 우유 먹이기, 식사 및 간식 등의 영양관련 활동, 주 활동 공간 청결유지, 장난감 세척 등의 위생관련 활동, 보육계획안 작성, 일지작성, 놀이활동, 산책 및 실외놀이 등의 교육활동을 주도하게 된다. 단, 가사활동은 역할에서 포함되지 않는다.

경기도와 경기도보육정보센터는 가정보육교사와 이용자를 연계하고 가정보육교사에게는 활동지원금(월 17만원)과 영아전문교육과정을 이수한 경우 영아특수근무수당(월 5만원)을 지원하며 상해보험 및 배상보험 가입은 물론 월 40시간의 직무교육비를 지원하고 있다.

경기도 0세아 전용보육시설

맞벌이 부부와 취업여성을 위한 0세아 보육문제 해소를 여성의 사회경제활동 활성화를 목적으로 운영되는 0세아 전용보육시설은 출생 후 12개월까지의 영아를 보육하는 시설이다. 신규보육시설의 경우 출생 후 12개월까지를 입소기준으로 하고 기존의 전환 보육시설의 경우 영아의 정서를 고려하여 18~24개월까지 연장 보육할 수 있도록 하고 있다.

시설 지정권은 시장과 군수에게 있으며 일반 보육시설의 교사 대 아동 비율을 1:3에서 1:2로 조정하고 그에 따른 추가 인건비 전액을 시와 군에서 지원한다. 그 밖에 증원된 보육교사 처우개선비, 특수근무수당, 보육시설 운영비를 지원하고 있다. 운영시간은 12시간(07:30~19:30)으로 시간연장보육시설과 휴일보육시설로 우선 지정하고 그에 따른 인건비와 수당도 함께 지원한다.

2. 양육초기 부모 대상 지원 강화

출산과 양육을 둘러싼 부모의 불안감과 스트레스는 자녀양육을 ‘부담’으로 인식하게 하고 이 시기의 부정적인 경험은 추가 출산을 포기하게 하는 결정적인 동기로 작용하기도 한다. 때문에 이를 경감시키기 위한 지원이 필요하다. 특히 산후시기는 심리적, 사회적으로 고립되기 쉬운 시기이며 처음으로 경험하는 출산과 양육에 대한 불안감이 고조되는 시기이다. 그러나 이 시기에 대한 대처는 개인적인 문제로 여겨지고 있으며 많은 산모들의 산후우울증에 대해 개인적인 성향으로 여겨지고 있다. 그러나 첫째아이의 출산과 육아의 경험이 부정적인 경우, 특히 영아기에 소모되는 에너지와 노력에 대한 부담으로 둘째, 셋째아이의 출산을 포기할 수 있음을 고려할 때 첫째아이부터 출산초기의 지원요구에 대해 보다 적극적으로 대처할 필요가 있다.

생후 4개월 이하의 영아가 있는 모든 가정을 방문하는 산후가정방문사업은 육아지원에 관한 정보를 제공하고 부모와 자녀의 신체적, 심리적 상황이나 양육환경 등을 파악하여 필요한 상담과 지원서비스를 제공할 수 있다. 이 사업은 영아가 있는 가정과 지역사회를 연결하는 최초의 기회를 제공함으로써 자녀를 양육하는 가정의 고립을 막고 바람직한 양육환경을 조성하는데 기여할 것이다.

일본 이시가와현의 주간육아센터 프로그램은 주간보호센터가 임신한 여성에게는 영아양육방법을 교육시키고 출산 후 산모에게는 상담서비스와 3회의 무료 주간보호서비스를 받을 수 있도록 하고 있다. 이 프로그램은 산모가 서비스를 받기 위해서는 시설을 방문해야 한다는 점에서 방문상담사업과 차이가 있으나 산후상담이 이루어진다는 점에 주목할 필요가 있다.

3. 영유아플라자를 활용한 지역양육지원네트워크 구축

현재 구별 1개소를 목표로 설치되고 있는 영유아플라자는 실제 이용자의 접근성을 고려하여 대폭 확충되어야 한다. 구별 거점센터를 하나씩 정하되 지역 내 육아광장 혹은 사랑방으로서 기능할 수 있도록 영유아를 동반한 부모의 접근성을 고려하여 소규모의 영유아플라자를 다수 설치하여야 한다. 필요한 인력도 대폭 확충할 필요가 있다. 또한 지역사회에서 아이를 양육하는 부모를 대상으로 한 ‘사랑방’ 혹은 ‘광장’으로서 영유아와 부모대상의 놀이교육프로그램뿐 아니라 정보공유와 휴식, 품앗이보육과 동호회조직 연계 등 종합적인 지역사회 육아지원네트워크로서 그 기능이 확대되어야 한다.

현재 영유아플라자의 이용자는 집에서 아이를 양육하는 비취업모를 대상으로 하는 경향이 있다. 장난감대여사업의 경우 일부 온라인을 통해 신청하면 배송받을 수 있고, 토요일 이용이 가능하여 취업여부와 상관없이 이용할 수 있지만, 대부분의 프로그램들은 주중, 낮 시간의 활동이 자유로운 부모들이 이용하기에 편리하도록 되어 있다. 그러나 영유아플라자의 이용대상은 집에서 아이를

양육하는 부모나 비취업모에 제한되지 않고 지역사회 내 모든 자녀양육가정으로 확대할 필요가 있다. 맞벌이부모의 이용이 가능하도록 야간과 주말에도 개방하고 맞벌이부모, 조부모, 위탁모 등을 대상으로 한 프로그램도 운영해야 한다.

영유아를 대상으로 한 놀이교육프로그램도 확대하여 실시할 필요가 있다. 영유아플라자를 거점으로 지역내 주민자치센터나 도서관 등에 강사를 파견하는 순회교육프로그램을 실시하는 것도 프로그램에 대한 접근성을 향상시키는데 크게 기여할 것이다.

4. 지역기반의 통합적인 출산양육지원체계 구축

지역사회 내에서 출산과 양육에 관련한 서비스들은 보건, 보육, 복지 등의 영역에서 개별적으로 이루어지고 있어, 개인이나 가정에서 이들에 대한 다양한 정보와 서비스에 접근하는데 한계가 있다. 정보부재로 서비스 수급 조건에 해당하는 대상자들이 서비스에 대해 알지 못하여 적절한 시기에 서비스를 받지 못하는 경우가 빈번히 발생하고 있다. 특히 맞벌이부부의 경우 이러한 접근성의 문제는 더욱 심각하다.

지역사회 내 활용가능한 출산, 양육관련 서비스 자원에 대한 통합적인 안내와 접수 및 서비스 연계 기능을 수행하는 출산양육지원센터(가칭)는 출산·양육 친화적인 지역사회환경을 위한 기본 인프라로 기능할 것이다. 서비스 정보를 공공부문뿐 아니라 민간부문까지 확대하여 제공한다면 출산과 양육을 위한 지역사회 전체 차원의 지원이 가능한 환경을 조성할 수 있을 것이다. 특히 결혼신고나 출생신고 시 수혜대상 개인이나 가족에게 센터와 서비스에 대한 기본정보를 제공함으로써 서비스의 이용 기회를 증가시킬 수 있다.

5. 양육친화적인 도시 인프라 조성

저출산 문제의 심각성에 대한 사회적인 공감대 형성에도 불구하고 실제 시민들이 경험하는 것은 출산을 축하하고 아이를 축복의 대상으로 보기보다는 ‘부담’으로 보는 사회 분위기이다. 이러한 시각은 저출산정책에 그대로 반영되어 있어 자녀양육의 ‘부담’이 강조되는 경향이 있다. 그러나 출산을 유도하는 정책은 자녀양육에 대한 긍정적인 경험을 통해 가능하다는 점을 간과하지 말아야 한다. 즉, 이 사회에서 아이를 키우는 것이 긍정적인 경험으로 인식될 때 추가 출산으로 이어질 수 있음에 유의할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 양육친화적 도시환경, 아이가 환영받는 도시환경 조성에 주목할 필요가 있다. 즉 아이와 함께 생활하는 것이 불편하지 않고 긍정적인 경험을 할 수 있는 물리적, 사회적인 도시환경을 조성하는 것도 서울시가 주목해야 할 핵심적인 과제이다.

이를 위해 서울시에서 계획하고 있는 뉴타운사업 시 시범사업의 형태로 양육친화적인 환경 조성을 목표로 지역사회의 물리적, 사회적 환경을 종합적으로 설계하고 실현하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 단지 내 공원과 편의시설, 거주공간과 공동이용공간 등 물리적 공간은 물론 거주민들이 자발적으로 온라인과 오프라인 기반의 육아네트워크를 만들어 운영할 수 있도록 하는 사회적 환경 조성 등을 내용으로 하는 시범사업을 통해 양육친화적인 환경을 구체화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

참 고 문 헌



참고문헌

- 공선희 · 손승영 · 안선덕, 2008, 『서울시 저출산정책 발전방안 연구』, 서울여성가족재단.
- 김태현 · 이삼식 · 김동희, 2005, 『출산력 저하의 원인 : 출산행태 및 출산력 차이』, 대통령자문 고령화및미래사회위원회.
- 박영창, 2005, 『저출산 관련 정책평가 및 입법과제』, 한국법제연구원.
- 변미리 · 신상영 · 조권중, 2008, 『서울의 1인가구 증가와 도시정책 수요연구』, 서울시정개발연구원.
- 보건복지가족부, 2006, 『새로마지플랜 2010』.
- 보건복지가족부, 2009, 『2008년도 저출산고령사회정책 성과평가』.
- 이삼식 · 유계숙 · 윤홍식 · 최효진, 2008, 『저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.
- 전광희 · 박수미, 2009, “한국의 저출산, 원인과 해법을 찾아서”, 한국인구학회-여의도연구소 공동심포지엄 자료.
- 조운영, 2006, 『기혼여성의 출산과 노동공급: 생애주기모형』, KDI.
- 홍승아 · 류연규 · 김영미 · 최숙희 · 김현숙 · 송다영, 2008, 『일가족양립정책의 국제비교연구 및 한국의 정책과제』, 한국여성정책연구원.
- Demeny, P., 2003, “Population policy : A concise summary”, Policy Research Division Working Paper, No. 173. Population Council.

영문 요약 (Abstract)



Improving Policy Responses to the Low Fertility Rate in Seoul

Sunja Kim · Hyun-Jung Kim

Fertility rate in Korea has been falling dramatically. Seoul is not exceptional. Low fertility rate has become a serious challenge to the society. The rapid fertility decline brought many social concerns including aging population with increasing burden of medical and pension resources for the elderly, a shortage of especially young worker and losing international competitiveness. Various policies have been developed in response to the social problem of low fertility rate and its impacts to the society.

This study reviews a range of indicators of the causal factors of fertility declines in Seoul including cultural, social and financial factors. In addition, the current status of low fertility-related policies and service provisions in Seoul is examined. The accountability and efficiency of policies and services related to the low fertility are analysed. This study also addresses various problems including limited targeting of the policy, limited range of the services and difficulties in accessibility of the services.

In order to understand the women's experience on giving birth and raising children in Seoul, focus group interviews with married women are conducted. The group interviews identify the problem of limited access to childcare, heavy financial burden, difficulties in workplaces and inadequate as well as insufficient supporting services.

Based on the investigation and analyses from this study, policy recommendations are suggested in five areas.

- developing home-based child care services for the very young child (younger than 1 year-old)
- promoting supportive services for the parents of very young child
- expanding the role of children's plaza
- developing community-based comprehensive service network
- developing family-friendly city environments

Table of Contents

Chapter I Introduction

1. Purpose of the Study
2. Method of the Study

Chapter II Changing Population Structure and Fertility Rates in Seoul

1. Population Structures and Fertility Decline
2. Causal Factors of Fertility Decline

Chapter III Current Status of Low Fertility-related Policies

1. Policy Environment
2. Key Discussions on Low Fertility-related Policies in Seoul

Chapter IV Focus Group Interviews with Married Women

1. Interview Method
2. Key Issues Identified in the Group Interviews
3. Policy Implication

Chapter V Tokyo's Policy Example

1. Background and History
2. Key Issues of the Policy
3. Policy Implications

Chapter VI Recommendations

1. Limitation of the Current Policy
2. Policy Recommendations

References

시정연 2009-PR-35

서울시 저출산 대응정책의 과제와 발전방안

발행인 정문건

발행일 2009년 11월 15일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-707-6 93330

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.