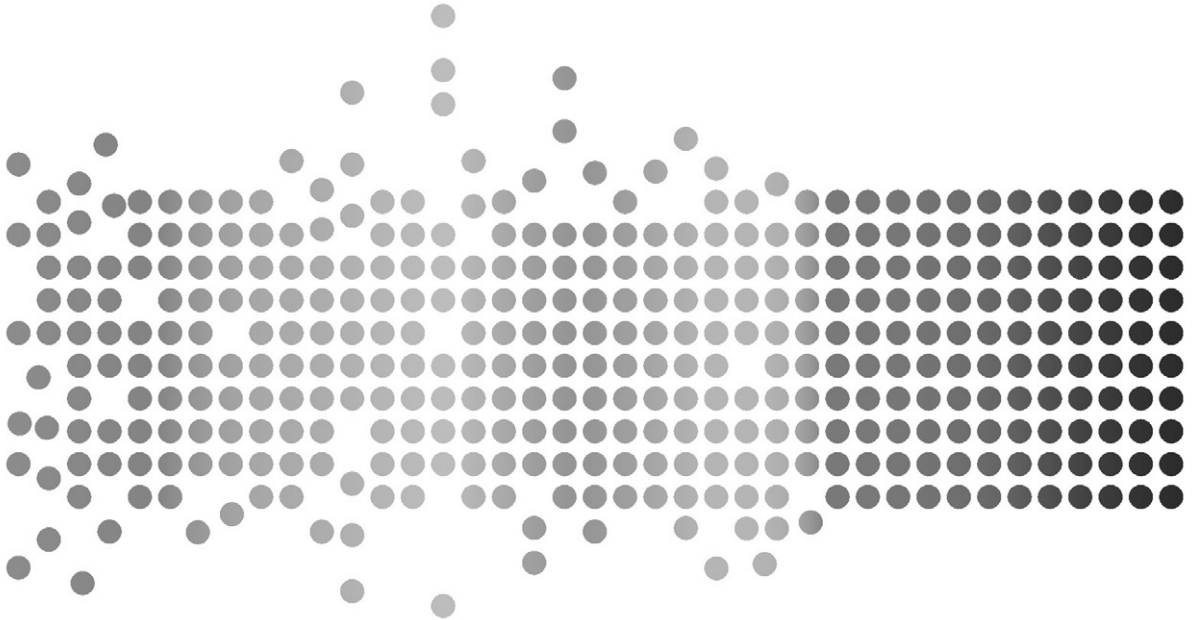


지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구

Local Government's Response to Low Fertility and Future Issues

박종서 · 김유경 · 이지혜 · 김한나 · 박희숙



연구보고서 2011-37-7

지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구

발행일 2011년 12월
저자 박종서 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄 대명기획
가격 6,000원

© 한국보건사회연구원 2011

ISBN 978-89-8187-819-1 93330

머리말

2005년 우리나라 합계출산율이 1.08명을 기록한 것은 사회적으로 큰 파장을 일으켰다. 이것은 단순히 어떤 인구학적 지표가 극히 낮은 수치를 기록했기 때문이 아니라, 그 지표가 내포하는 사회적 함의가 너무 다양하고 중층적이며 사회 각 분야에 영향을 미칠 수 있는 지표이기 때문이었다.

정부는 이를 계기로 인구정책에서 출산에 대한 관심이 더욱 커졌으며, 급기야 정부 모든 부처가 관여하는 종합적인 대응계획을 수립하게 되었다. 2006년 제1차 저출산고령사회기본계획은 이러한 배경 하에서 탄생한 것이었다.

제1차 기본계획이 시작된 2006년 이후 각 지방자치단체도 본격적으로 저출산 대응정책을 추진하고 있다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체가 출산 및 자녀 양육지원 정책을 두고 기능과 역할의 혼선을 빚기도 하고, 일부 지방자치단체의 경우 사업의 체계적 계획과 관리가 이루어지지 않아 재정의 비효율 문제가 나타나기도 한다.

그러나 아직까지 지방자치단체의 저출산 대책에 관한 정확한 현황이나 실태 그리고 문제점이 파악되지 않고 있다. 본 보고서는 이런 현실에 문제를 제기하고 지방자치단체의 저출산 대책에 대한 체계적인 분석을 제시하고 있다. 지자체 저출산 대책의 현황과 문제점에 대한 분석을 토대로 지역 실정에 맞는 정책모형과 정책사례를 제안하고 있다.

본 보고서는 중앙정부와 지방자치단체의 저출산 대책 분야 관계자의

향후 정책입안 과정에 큰 도움이 될 수 있을 것이라고 판단된다. 정책 입안자 뿐만 아니라, 각 지방자치단체 관련 정책 연구자에게도 좋은 지침서가 될 수 있을 것이다.

한국의 저출산 수준은 1983년 이후 지금까지 수십년간 지속되고 있다. 일반적으로 출산율이 쉽게 증가하지 않는다는 인구학자들의 전망을 고려하면, 정책적 노력 또한 일관되고 체계적으로 지속할 필요가 있을 것이다. 따라서 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체의 정책적 노력이 지속되는 과정에서 재정운영의 효율성과 함께 정책의 기획 및 실행 그리고 평가 과정이 효율적으로 연계될 수 있는 방향을 정립하는 것이 현 단계에서 무엇보다 중요할 것이다. 본 보고서는 이런 어려움에 당면한 우리들에게 하나의 단초를 제공하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

본 보고서 작성에 수고해준 연구진에게 고마움을 표하며, 연구결과에 대한 검독을 맡아준 보건복지정보통계실 장영식 선임연구위원과 저출산 고령사회연구실 오영희 부연구위원에게도 감사의 마음을 표한다. 끝으로 본 보고서의 내용은 한국보건사회연구원의 공식 입장이 아니라 연구자 개인의 입장을 대표함을 밝혀둔다.

2011년 12월

한국보건사회연구원장

김 용 하

목차

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	15
제1절 연구의 필요성 및 목적	15
제2절 연구 방법 및 연구 내용	17
제2장 지방자치단체 저출산 대책 실태분석	23
제1절 개요	23
제2절 광역 자치단체의 저출산 대책	25
제3절 기초 자치단체의 저출산 대책	30
제3장 지역 특성별 저출산 대책 모형	45
제1절 지역 단위 출산율 특성분석	45
제2절 지역 특성에 따른 군집 분석	49
제3절 군집별 정책 모형	57
제4장 일본 지방자치단체의 저출산 대책	71
제1절 배경	71
제2절 어린이 육아 행정체계	74
제3절 어린이 육아 정책의 재정구조	77
제4절 지방자치단체의 저출산 대책	83
제5절 일본의 지방자치단체 저출산 대책의 시사점	114

제5장 지방자치단체 저출산 대책 효율화 방안	119
제1절 지방자치단체 저출산 대책 효율화를 위한 기본방향	119
제2절 지역 모형별 정책방향 및 지역 적합형 정책사례	120
제3절 정부합동평가를 통한 정책효율성 증대	128
제4절 지방자치단체 권한 위임과 재정분담체계 개선	130
제6장 요약 및 결론	141
참고문헌	147
부 록	153

표 목차

〈표 1- 1〉 조사대상자의 일반적 특성	19
〈표 2- 1〉 지방자치단체의 분야별 저출산 대책 분포	24
〈표 2- 2〉 광역 자치단체의 주요 저출산 대책	27
〈표 2- 3〉 지방자치단체 저출산 대책 중 광역 자치단체 사업의 비율	29
〈표 2- 4〉 기초 자치단체의 주요 저출산 대책	30
〈표 2- 5〉 지역별 저출산 대책 분야 분포	32
〈표 2- 6〉 지역별 저출산 대책 분야(세분) 분포	33
〈표 2- 7〉 지역별 저출산 대책의 성격 분포	34
〈표 2- 8〉 정책 성격별 정책의 세부분야 분포	35
〈표 2- 9〉 지역별 저출산 대책의 추진체계 분포	36
〈표 2-10〉 지역별 저출산 대책의 예산사업 비중	37
〈표 2-11〉 지역별 저출산 대책의 예산 규모	38
〈표 2-12〉 분야별 저출산 대책의 예산 규모	38
〈표 2-13〉 저출산 대책의 지원조건 분포(중복응답)	39
〈표 3- 1〉 거주지역별, 취업여부별 향후 출산계획	49
〈표 3- 2〉 출산율에 영향을 미치는 요인	53
〈표 3- 3〉 출산율에 영향을 미치는 요인의 상관관계 분석	54
〈표 3- 4〉 출산율에 영향을 미치는 지역 단위 결정요인 분석 결과 ...	55
〈표 3- 5〉 출산율에 영향을 미치는 요인의 평균비교	59
〈표 3- 6〉 군집별 결정요인 변수의 평균 분석	60
〈표 3- 7〉 결정요인 변수별 군집별 분산분석 결과	61
〈표 3- 8〉 결혼 전후 1년간 직장 그만둔 경험	64
〈표 3- 9〉 출산 전후 1년간 직장 그만둔 경험	65
〈표 3-10〉 초등학교 이하 자녀의 낮 동안 주요 양육 방법	66

〈표 4- 1〉 일본의 아동·가족관계 급부비의 추이	78
〈표 4- 2〉 어린이 육아 시책관련 예산 추이	80
〈표 4- 3〉 2011년도의 어린이 육아시책관계 예산 요점	81
〈표 4- 4〉 차세대육성지원에 관한 주된 급부·서비스의 부담비율과 이용자부담	82
〈표 4- 5〉 지방자치단체의 소자화 대책의 경향	85
〈표 4- 6〉 일본 세타가야구의 저출산 대책 현황	92
〈표 4- 7〉 도쿄도의 보육소대기아동수의 추이(매년 4월현재)	95
〈표 4- 8〉 도쿄도의 보육소등의 설치상황 (매년 4월 현재)	96
〈표 4- 9〉 인가보육소와 인증보육소의 비교	96
〈표 4-10〉 세타가야구의 연령별대기아동수(매년 4월 1일현재)	97
〈표 4-11〉 세타가야구의 연령별대기아동수(매년 4월 1일현재)	98
〈표 4-12〉 세타가야구의 한부모가정 지원 시책	100
〈표 4-13〉 츠키카타쵸의 어린이 육아 정책의 체계	106
〈표 4-14〉 츠키카타쵸의 모자보건 사업	111
〈표 5- 1〉 유형별 지역 특성과 정책방향	122
〈표 5- 2〉 여성가족부 가족친화인증기업에 대한 인센티브 현황	124
〈표 5- 3〉 경기도 일하기 좋은 10대 기업 인센티브 : 8개 기관 20항목	125
〈표 5- 4〉 아이돌보미 유형별 비용	128
〈표 5- 5〉 평가대상 시책 (9개 분야, 40개 시책)	130
〈표 5- 6〉 연도 및 시도별 재정자립도	132
〈표 5- 7〉 연도별 국세와 지방세 변화	133
〈표 5- 8〉 연도별 국가보조사업의 재원구조	134
〈표 5- 9〉 연도별 지방교부세 교부현황	136

〈표 5-10〉 연도별 중앙과 지방의 사회복지예산 추이137

〈표 5-11〉 연도별 사회복지분야 국가보조사업 및
지방이양사업 예산 추이138

그림 목차

[그림 3-1] 전국의 출생아수 및 합계출산율 추이, 1970-2010 ...46

[그림 3-2] 시도별 합계출산율 비교47

[그림 3-3] 시군구별 합계출산율 비교48

[그림 3-4] 232개 시군구 군집분석 결과 Dendrogram56

[그림 3-5] 지역단위 출산율과 핵심 변수의 상관관계62

[그림 5-1] 정부업무평가 추진체계129





Local Government's Response to Low Fertility and Future Issues

This study had the purpose to identify the status and problems for low birth rate in local municipalities of each level, and seek for plan to clarify the policy areas and roles of central government and local municipalities.

As a result of the analysis of the status of local municipalities low birth rate policies, toward recent years, policy focus moved from childbirth support to children fostering support. Results of metropolitan municipality policies indicated that the effectiveness of low birth rate policies of municipalities and the roles of metropolitan local municipalities were weak. According to the results of the analysis of the municipalities low birth rate policy status in 2010, policy types were concentrated on projects for childbirth and fostering field, specifically mother and child health project, childbirth congratulatory grants, improvement of recognition and public relations.

As a result of analyzing 232 city, county and ward groups, municipalities were grouped into 3 groups: large city communities, small medium city communities and rural communities. It was

found that large city communities require one family support policies and childbirth and fostering support policies for self-employed, small medium city communities extension of child fostering infrastructure and utilization of local resources, and rural communities child fostering cost burden alleviating policies and local resources utilizing plan policies.

In conclusion, the following policies are proposed: First, it is required to clarify the roles and functions by municipalities, and further strengthen the functions of metropolitan municipalities. In addition, policy models that reflect local characteristics should be developed, and central government and metropolitan municipalities are required to support such policies.

In classification by areas, large city communities are required to diversify child fostering programs and organize family-friendly work place culture, particularly among metropolitan municipalities. Small medium city communities shall pursue plan to extend child fostering infrastructure and alleviate cost burden by child rearing. Rural communities will need to give support to alleviate the cost burden for child rearing, and activate home fostering like child daycare project.

요약

1. 연구 목적 및 연구 방법

- 본 연구의 목적은 각 단위 지방자치단체의 저출산 대책 현황과 문제점을 파악하고, 각 지역에 적합한 정책모형을 개발하여 지자체별 정책 추진의 효율성을 증대하기 위함
 - 지방자치단체 저출산 대책 유형과 특성을 분류하고 지역별 특성을 분석하였으며, 기초 지방자치단체 지역별 군집을 분류하고 군집별 특성에 따른 정책모형을 제시함
 - 지역적 특성을 반영한 정책을 개발할 수 있는 지역모형을 분류하고 모형에 적합한 정책방향과 정책사례를 제시함
 - 외국 사례로 일본의 지방자치단체 저출산 대책 사례분석을 실시하였고 기혼여성을 대상으로 출산 및 자녀양육 관련 주민조사를 실시하여 정책욕구를 파악하여 시사점을 도출하였음

2. 지방자치단체 저출산 대책 실태분석

- 지자체 저출산 대책 추진 현황
 - 연도별 정책 추진 현황
 - 2006년 경부터 본격적으로 추진된 지자체 저출산 대책의 양

적 변화추이를 살펴보면, 2007년 전체 1,223개 과제에서 2009년 1,625개 과제로 증가했고, 2010년은 전년에 비해 약 1천개의 과제가 증가하여 2,599개 과제가 추진되었음.

- 2010년에 신규로 추진하는 정책은 총 2,599건 중 21%인 543건으로 나타남.
- 2010년 기준 2,599개 과제 중에서 약 30%에 해당하는 765개 과제가 양육지원 분야에 집중
- 이와 같은 집중 현상은 연도별로 큰 차이 없이 유지되고 있는 것으로 보아 지자체의 정책은 여전히 양육지원에 초점을 두고 있음.
- 총 2,599건에 대한 예산은 국고를 제외하고 시도, 시군구비를 포함하여 1조 8,000억원 규모를 지원하고 있으며, 이 중 양육지원에 1조 3,000억원 규모가 투입되어 가장 많은 예산을 차지함.

○ 2010년 정책내용을 확인할 수 있는 기초지자체의 1,895개 정책 과제 내용 분석

- 2010년 기준 시도단위 자체사업을 가장 많이 하는 지자체는 제주도로서 총 22개 사업중 68.2%에 해당하는 15개 사업을 시도 자체사업으로 추진 중. 다음 순으로 광주광역시 47.7%(21), 울산광역시 42.3%(30), 도 단위에서는 전북이 22.5%(16)를 추진 중
- 시도 사업 추진 비율이 낮은 지역으로 대전은 전무하며, 경기 8개 사업, 충북 6개 사업, 전남 8개 사업을 추진함으로써, 다른 시도가 20~30개 사업을 추진하는 것에 비하면 상대적으로 극히 적은 사업을 추진하고 있음.
- 결혼, 임신, 출산, 육아, 국제결혼, 인식개선, 기타 분야로 구분해 볼 때, 전체 1,894개 정책과제 중에서 출산분야

- 27.2%(515), 육아분야 27.4%(519)로 두 분야가 상대적으로 많은 비율을 차지함.
- 분야를 좀더 세분해보면, 가장 많은 비율을 차지하는 영역은 기존의 모자보건사업 중심의 보건의료 분야가 25.4%이며, 다음은 출산축하(금)19.1%, 인식개선을 위한 홍보 및 교육 17.7%, 양육비 지원은 11.8%수준에 그침. 지자체 수준의 주거지원정책은 0.1%, 일가족양립정책은 3.3%
 - 정책의 성격을 현금지원, 서비스제공, 인프라확대, 분위기조성으로 분류할 때, 전체 1,895개 정책과제 중에서 서비스제공 63.2%(1,197), 현금지원 23.5%(446)로 나타남. 지자체 중에서 현금지원 정책을 가장 많이 시행하는 지역은 전북 40.8%(29), 광주 34.1%(15), 경남 32.0%(49), 강원 31.9%(37) 순으로 높게 나타남.
 - 정책의 성격과 분야별 분포를 살펴보면, 현금지원 정책들은 출산(56.4%)과 육아(32.4%) 분야에 집중되어 있고, 서비스제공 정책들은 임신분야에 가장 많이(31.7%) 분포하고, 다음은 육아(26.7%), 출산(20.2%) 순으로 분포
 - 추진체계 현황을 살펴보면, 보건소에서 추진하는 사업의 비중이 높은 지역은 대구(61.6%), 대전(56.5%), 강원(53.4%), 전남(60.4%), 경북(75.3%) 지역에서 특히 보건소를 통한 사업 추진 행태를 나타내고 있음.
 - 예산 사업 여부에 대해서, 비예산 사업의 비중이 높은 지역은 부산 38.5%, 대구 39.5%, 대전 30.4%로 주로 광역시의 경우가 해당. 상대적으로 도지역보다 광역시 지역이 전체적으로 비예산사업의 비중이 높게 나타나고 있음.
 - 예산 투입 규모로 볼때, 전체 지자체의 예산 투입액은 6,574억

- 원으로, 서울이 가장 많은 2,916억, 다음은 경기도 850억, 부산 319억, 경남 318억 순이고, 가장 작은 규모를 투입한 지자체는 대전으로 3억원, 울산 74억원, 제주 83억원, 광주 106억원 순
- 분야별로 살펴볼 때, 육아분야 예산이 전체의 72%로 가장 많고, 다음은 출산분야 15.6% 순이며, 정책의 성격에 따라서 현금지원 성격에 총 44.6%, 다음은 서비스제공에 29.0%, 인프라확대 23.7%, 분위기조성 2.7%
 - 기초지자체 중 예산투입 규모 순위를 살펴볼 때, 하위 20위에 포함된 지자체 수는 강원, 부산, 대구, 대전이 각각 3개 지자체가 가장 많이 포함되어 있고, 상위 20위에 포함된 지자체 수는 서울 6개 지자체, 경기 5개 지자체, 경남 4개 지자체, 경북 2개 지자체 등이었음.
 - 정책 시행에서 자격제한 조건을 살펴보면(중복응답), 전체 정책에서 보편적 지원은 61.0%, 소득제한 정책 2.4%, 자녀수 제한 정책 19.3%, 자녀연령 제한 정책 11.7%, 기타조건 제한 정책 11.0%로 나타남.

○ 정책적 시사점

- 각 지자체의 저출산 대책은 지역특성이 거의 없는 유사한 형태로 추진하여 정책의 실효성에 한계노출
- 2010년 기준 세부 정책 내용이 확인되는 1,895개 정책과제의 예산 중, 육아분야 예산이 전체의 72%로 가장 많고, 다음은 출산분야 15.6% 순이며, 정책의 성격에 따라서 현금지원 성격에 총 44.6%, 서비스제공에 29.0%, 인프라확대 23.7%, 분위기조성 2.7% 순으로 나타남으로써, 중앙정부와 달리 지자체는 현금지원 성격의 과제를 많이 추진하고 있음.
- 가장 많은 비율을 차지하는 영역은 기존의 모자보건사업 중심

의 보건의료 분야가 25.4%이며, 다음은 출산축하(금)19.1%, 인식개선을 위한 홍보 및 교육 17.7% 등이 차지하여 실효성이 떨어지는 정책의 종류를 확대하여 전시성 행정의 양태도 일부 관찰되며, 주거지원정책은 0.1%, 일가족양립정책은 3.3%로 거의 찾아보기 힘든 수준

- 출산장려금 형식의 일부 정책은 현금지원 정책으로 유사 중복 사례가 발생하여 비효율성이 노출
- 분야별 분포에서 기초지자체 뿐만 아니라 광역지자체 수준에서도 일가족양립 정책이 거의 시행되지 않고 있음
- 추진조직의 측면에서 일부 지자체에서 보건소를 통하여 저출산 대책을 추진함에 따라, 기초지자체 본청과 업무 협조의 한계를 나타냄에 따라, 정책의 기획, 조정, 평가에서 실효성이 떨어지고 있음.

3. 지역 특성별 저출산 대책 모형

□ 지역 특성별 정책추진 모형

- 기존 연구 검토를 통해 출산과 관계있는 지역단위 변수를 선정
 - 인구학적 변수: 출생성비, 조혼인율, 조이혼율, 평균초혼연령, 가임여성비율
 - 노동시장 변수: 여성경제활동참가율, 자영업자비율, 4인 이하 사업체 비율
 - 정책변수: 보육아동비율
- 232개 기초지자체 지역 통계를 수집하고, 기초지자체 합계출산율에 영향을 미치는 요인을 회귀분석을 통해 검증

— 최종 결정요인으로 출생성비, 조혼인율, 가임여성비율, 자영업자비율

○ 지자체 합계출산율에 영향을 미치는 요인으로 검증된 4개 변수를 이용하여 232개 지자체 군집분석

— 5개 집단으로 분류한 결과: 웅진군, 거제시는 각각 1개 군집을 형성하여 예외적인 특성을 나타냄으로써 분류에서 제외하면 최종 3개의 군집으로 분류

— 3개 군집: 1군집은 울산북구형, 2군집은 태백시형, 3군집은 의령군형으로 명명

— 각 군집은 전형적으로 구, 시, 군의 특징을 대표하고 있음

○ 각 군집에 따른 변수의 평균에 대한 분산분석 결과

— 5개 변수 중 상대적으로 중요한 영향을 미치는 요인은 가임여성비율과 자영업자비율

— 울산북구형(구)은 합계출산율이 가장 낮고 가임여성비율과 자영업자비율은 가장 높은 형태

— 태백시형(시)은 합계출산율과 가임여성비율은 중간수준이며 자영업자비율은 가장 낮은 형태

— 의령군형(군)은 합계출산율이 가장 높고 가임여성비율은 가장 낮으며 자영업자비율은 중간형태

○ 모형에 따른 정책방향

— 울산북구형은 전형적으로 대도시형으로 여성취업자비율이 높고 그 중에서도 자영업자비율이 높은 지역으로써 일가족양립 정책과 자영업자의 출산 양육지원 정책의 필요성이 부각

— 태백시형은 전형적으로 중소도시형으로 대도시형과 지방형의 중간 형태로 보육인프라 확대와 자녀양육 부담완화를 위한 비

용 일부 지원

- 의령군형은 전형적으로 지방 농어촌의 특성을 반영한 형태로, 가입여성규모가 작고, 양육 서비스 및 인프라가 열악하여 비용 부담 완화 정책과 지역자원 활용방안 필요

4. 일본 지방자치단체의 저출산 대책

- 첫째 “출산정책”에서 “아동양육정책”으로 전환
 - 2009년 민주당 정권 이후 어린이 관련 정책을 전면에 배치
 - 2010년 “어린이 육아 비전”은 사회전체가 육아를 지원하고 “생활과 일과 육아의 조화”를 목표로, 2014년까지 정책 달성 목표를 제시
 - 출산일시금 지급, 아동수당 지급, 공립고교생 무상교육, 사립 학교 재학생 학비지원, 대학생 장학금제도, 취약가족 지원, 초 등보육 확대 추진
 - 인정 어린이집 대폭 확대, 방과후 어린이 교실 모든 초등학교 실시
- 둘째로 중앙정부와 지자체의 역할이 비교적 명확하고, 많은 사업 지자체에 위임
 - 2003년 아동복지법 개정: 지역의 육아지원 강화와 관련하여 시정촌의 의무가 규정
 - 시정촌의 육아지원사업 실시, 계획 작성, 정비 및 조치 등 실시 의무화
 - 후생노동성 “임부건강검진” 관련 지침하달, 전국 시정촌에서 대부분 자체예산(일부 도도부현 예산지원)으로 임부건강검진 사업 실시

- 셋째 지역자원 활용정책의 발달
 - 도쿄부 세타가야구 사례: 구민, 지역단체, 사업자 등이 상호부조는 하는 “어린이기금”설치
 - 기금을 통해 육아활동을 하는 단체나 개인활동 지원
 - 세타가야구 지역 내 시민단체, 대학 등 연하여 육아지원 사업 전개

- 넷째 한국의 시도 단위에 해당하는 도도부현부의 역할이 중요
 - 오사카부의 사례: 독자적인 “지역복지, 육아지원 교부금” 제도
 - 육아환경이나 자원의 지역 차이를 고려하여 시정촌이 개발한 사업을 도도부현이 지원하는 형태
 - 예산범위와 관련하여 엄격한 사업들이 아닌 느슨한 틀을 제시하는 교부금: 재택 육아가정지원, 임부검진, 보육소 설치 및 정비, 부모지원 프로그램 등 시정촌이 사업계획서 제출

- 다섯째 아동양육체계(비용) 지원에 집중
 - 중앙정부 뿐만 아니라 지자체에서도 아동양육지원에 집중
 - 중앙정부의 아동수당과 유사한 수준으로 아동관련수당(세타가야구-아동육성수당)을 추가 지급

- 여섯째 지자체의 정책내용이 매우 강력하고, 예산 투입이 많다는 점
 - 많은 사업을 중앙정부에서 지자체로 이양함에 따라서, 지자체가 자율적으로 출산지원 및 양육지원 사업을 추진
 - 국고보조사업에 지자체가 추가예산을 책정하여 실시하거나, 지자체가 단독으로 사업 추진
 - 결과적으로 지자체가 책임감을 가지고 더 적극적으로 사업을 추진하고 있음.

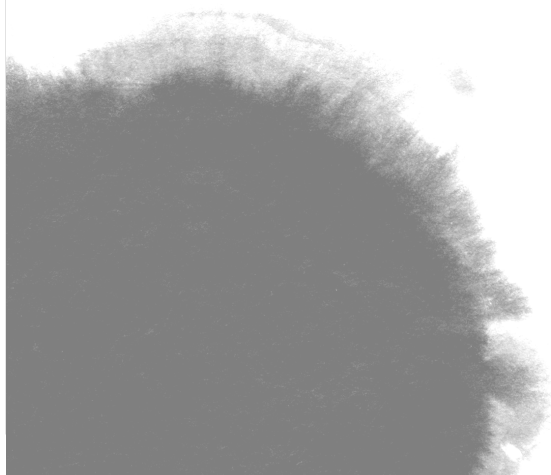
5. 지방자치단체 저출산 대책 효율화 방안

- 단위별 역할과 기능 강화
 - － 시도 단위 기능 강화 및 예산 지원모형을 발전
 - － 출산 취약 지자체에 대한 특별 지원사업 개발
- 지역특성별 정책모형 개발 및 지원
 - － 대도시형: 보육프로그램 다양화와 시도 단위의 가족친화적인 직장문화조성을 위한 제도 개선 및 기업지원방안 개발
 - － 중소도시형: 보육인프라 확대 비용부담완화 방안 모색
 - － 지방농어촌형: 비용부담완화 방안 및 아이돌보미 등의 가정보육 활성화
- 정부합동평가를 통한 정책효율성 증대
 - － 행안부 정부합동평가를 통한 지자체 저출산 대책 예산의 비효율성에 대한 평가를 통하여 현금지원 사업의 유사 중복에 대한 관리 감독
- 장기적으로 권한 위임과 재정분담체계 개선
 - － 중앙정부의 저출산 대책을 점차 지방에 위임하고, 이에 따른 재정 분담체계 개편 필요
- 추진체계
 - － 정책의 효과적이고 체계적인 입안 및 관리를 위하여 보건소보다 지방자치단체 본청에 소관을 두도록 조정



01

서론





제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

우리나라 합계출산율이 2000년대 초반에 급격히 하락하면서 정부는 2006년 들어 제1차 저출산고령사회기본계획을 수립·추진하게 되었다. 이후 2010년에 제1차 기본계획이 완료되고, 2011년부터 다시 제2차 기본계획이 추진되고 있는 상황이다. 정부합동으로 수립 및 추진하고 있는 기본계획은 거의 모든 중앙부처가 관여하여 소관별로 과제별 추진계획을 포함하고 있다.

2006년 중앙정부의 제1차 기본계획이 본격적으로 추진된 이후 지방자치단체에서도 본격적으로 저출산 대책을 추진하기 시작하면서부터 2007~2008년 들어 정책의 종류와 예산규모가 증가하고 있다. 지방자치단체가 추진하는 저출산 대책은 이중적 배경을 나타내기도 한다. 우선 저출산 대책을 통하여 인구유출을 방지하고 인구유입을 유도하기 위한 목적을 가진 정책으로 인구유출이 심한 농어촌 지역에서 주로 나타나는 현상이다. 다른 하나는 저출산 대책을 통하여 지역 내 주민의 출산율을 제고하기 위한 목적의 정책으로 인구유출이 심각하지 않은 대도시 또는 중소도시에서 주로 나타나는 현상이다. 물론 각 지방자치단체의 정책이

이와 같은 두 가지 목적 중 한 가지 목적만 추구하지는 않는다. 대부분 두 가지 목적을 동시에 추구하기도 하고, 지역구분에서 반드시 놓여준과 대도시형태로 구분되지 않는 경우도 많이 있다.

그런데 지방자치단체 저출산 대책이 지나치게 인구유입을 목적으로 추진될 경우 문제가 발생할 수도 있다. 국가적으로 볼 때 한 지방자치단체의 인구유입은 다른 지방자치단체의 인구유출을 의미하고, 따라서 지방자치단체가 인구유입에 집중하면 지방자치단체간 인구쟁탈을 위한 과도한 경쟁이 발생할 수 있고, 궁극적으로 주민들의 출산에 직접적 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 예산도 소모적으로 지출될 수 있기 때문이다. 이와 같은 문제에 대한 진단과 개선방안 도출이 필요한 상황이다.

다른 한편, 각 지방자치단체가 추진하고 있는 저출산 대책이 지역적 특성을 반영하지 못하고 있다. 대부분의 지방자치단체는 유사한 정책을 추진함에 따라 지역에 적합화된 정책 추진을 통한 예산의 효율적 활용에 한계를 드러내고 있다. 때에 따라서 인근 자치단체 정책을 모방하거나 경쟁적으로 과시적 정책을 추진하는 경우도 관찰된다.

이와 같이 지방자치단체 저출산 대책에 대한 몇 가지 중요한 쟁점이 부각되고 있는 현 시점에서, 현재까지 전국적 차원에서 지방자치단체의 저출산 대책 실태를 정확히 파악하지 못하고 있다. 따라서 지역별 저출산 대책의 추진현황에 대한 정확한 실태와 문제점 파악이 요구되고 있다. 또한 지역 특성에 따른 자치단체별 정책 추진방향을 정확히 설정할 필요성이 제기되고 있다.

이와 같은 맥락에서 본 연구는 각 단위 지방자치단체의 저출산 대책의 현황과 문제점을 파악하고, 지역에 적합한 정책모형 분류 및 각 정책 모형에 따른 정책방향을 설정하여 지방자치단체 저출산 대책의 효율성을 증대할 방안을 모색하고자 한다.

제2절 연구 방법 및 연구 내용

지방자치단체 저출산 대책에 대한 선행연구는 몇몇 의미 있는 결과를 발표하였다. 특히 이삼식 외(2006) 연구는 지역인구 진단, 인구정책의 개념, 지방자치단체의 저출산 대응 제약요인, 지역밀착형 저출산 대응 인구정책 활성화방향을 체계적으로 분석한 선도적 연구이다. 그러나 이 연구는 2006년에 진행된 것으로 지방자치단체의 인구정책이 본격적으로 추진되기 이전의 연구로써 지방자치단체에서 추진하는 정책의 내용을 분석할 수는 없었다.

한편 보건복지부와 한국보건사회연구원은 2008년부터 2010년까지 지방자치단체 인구정책 컨설팅을 실시한 바 있고 이에 관한 연구보고서가 발간되었다(이삼식 외, 2008a; 이삼식 외, 2008b; 이삼식 외, 2009a; 이삼식 외 2010). 이 연구는 지방자치단체 저출산 대책을 분석의 내용으로 포함하고 있지만, 매년 일부 지방자치단체에 대해서만 연구를 진행해왔다. 따라서 전국적인 저출산 대책 현황과 실태에 대한 분석이 이루어지지는 않았다.

2009년에는 보건복지가족부와 한국보건사회연구원(이삼식 외, 2009b)은 전국 지방자치단체의 출산축하금 실태를 분석하여 보고서를 발간한 바 있다. 이 연구는 여러 가지 저출산 대책 중 “출산축하금” 실태만을 분석하고 있어 역시 지방자치단체 저출산 대책의 일반을 보여주지는 않고 있다.

따라서 지금까지 연구 경향에 따르면 지방자치단체 저출산 대책을 총괄적인 관점에서 체계적으로 분석한 경우는 거의 없다. 본 연구는 이와 같은 문제의식을 가지고 지방자치단체의 저출산 대책을 총괄적으로 체계적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 지방자치단체 정책을 분석할 수 있는 지방자치단체 정책을 대상으로 하는 기존 유사 연구와 관련된 문

현을 고찰하여 본 연구에 활용할 것이다.

본 연구는 지방자치단체 저출산 대책의 현황을 체계적으로 파악하기 위하여 매년 보건복지부가 발행하는 『지방자치단체 사례집』를 이용하여 정책의 유형과 특성을 분류하고 지역별 특성을 분석한다. 이를 위해 2010년 지방자치단체 사례집에 포함된 1,895개 정책에 대하여 항목별로 부호화하여 계량화 할 수 있는 분석자료를 구축하였고, 이 자료를 이용하여 통계분석을 실시한다.

본 연구의 제3장에서는 지역별 특성을 분석하고 정책모형을 구축하기 위하여 기초 지방자치단체 단위로 지역 특성을 나타내는 통계를 수집하여 경험적 분석을 실시한다. 분석자료를 구축하기 위하여 16개 시도 통계연보를 수집하고, 통계연보에 포함된 기초 지방자치단체별 통계를 수집하여 분석자료를 구성하였다. 이렇게 구성된 분석자료는 회귀분석과 군집분석을 통하여 지역별 군집을 분류하고 군집별 특성에 따른 정책모형을 구축할 것이다.

또한 본 연구는 일본의 지방자치단체 저출산 대책 사례분석을 통하여 한국에 대하여 정책적 시사점을 도출한다. 사례분석은 일본의 중앙정부와 시도부현, 시정촌 단위별로 1개의 지역을 선정하여 정책 추진현황과 예산구조 등에 대한 사례분석을 실시하였다. 그리고 최종적으로 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

그리고 지방자치단체 정책 효율화 방안의 방향을 설정하는데 참고하기 위하여 전국의 20~44세 기혼여성 1,200명을 대상으로 의식조사를 실시하여 정책욕구를 파악하였다. 본 조사는 전화면접 방법을 이용하였고, 조사결과를 빈도분석과 교차표분석을 중심으로 정책 주요 대상자의 정책 욕구를 파악하고자 하였다.

응답자 특성을 살펴보면, 연령대는 40대가 51.9%로 가장 많았고 30대가 41.0%, 20대가 7.0% 순이었으며 평균 39.55세로 나타났다. 학력

은 대졸이 57.0%였고 고졸 이하가 40.2%, 대학원 이상이 2.8%로 나타났다. 거주지역은 시 지역인 경우 48.1%, 구 지역은 45.6%, 군 지역은 6.3%로 나타났고 읍면동으로 구분 시 동 지역이 87.2%로 대부분이었고 읍이 7.5%, 면이 5.2%로 나타났다. 자녀수는 2명이 65.4%로 가장 많았고, 3명 이상이 17.6%, 1명이 13.4%, 0명 3.6%의 순이었으며 평균 1.99명이었다. 취업 여부는 비취업 여성이 61.4%, 취업 여성이 38.6%였고, 가구소득은 300만원대 23.1%, 400만원대 18.3%, 300만원 미만 17.7%, 500만원대 15.6%, 600만원 이상 14.6% 순이었으며 평균 442.72만원이었다.

또한 본 연구의 완성도를 높이기 위하여 전문가 자문회의와 연구진 회의를 수시로 개최하여 내용을 보완하고자 하였다.

〈표 1-1〉 조사대상자의 일반적 특성

(단위: %, 명, 세, 만원)

구분	사례수	비율	구분	사례수	비율		
						전체(명)	1,184
연령 (평균=39.55)	20대	83	7.0	학력	고졸이하	471	40.2
	30대	486	41.0		전문대졸, 대졸	668	57.0
	40대	615	51.9		대학원 이상	33	2.8
거주지역1	시	559	48.1	거주지역2	동	1,033	87.2
	군	75	6.3		읍	89	7.5
	구	540	45.6		면	62	5.2
자녀수 (평균=1.99)	0명	43	3.6	가구소득 (평균=442.72)	300만원 미만	210	17.7
	1명	159	13.4		300만원대	274	23.1
	2명	774	65.4		400만원대	217	18.3
	3명 이상	208	17.6		500만원대	185	15.6
					600만원 이상	173	14.6
취업여부	비취업	727	61.4				
	취업	457	38.6				

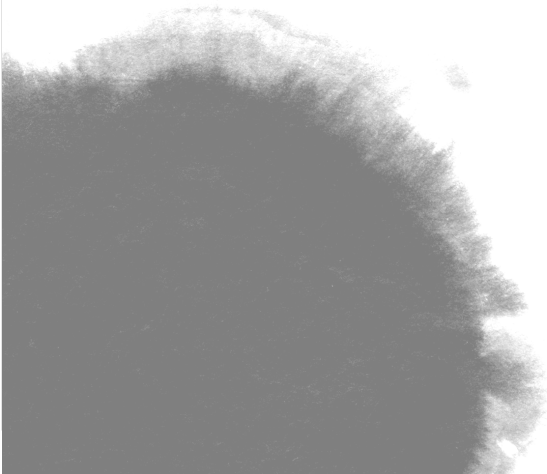
주: 무응답은 분석에서 제외하였음.

자료: 한국보건사회연구원(2011), 『저자세 저출산 대책 관련 주민 욕구조사』.



02

지방자치단체 저출산 대책 실태분석





제2장 지방자치단체 저출산 대책 실태분석

제1절 개요

2006년도 중앙정부 차원의 저출산 대책 본격화를 알리는 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)이 수립 시행되면서 지방자치단체 차원의 저출산 대책이 본격화되었다. 일부 지자체는 2006년 이전에도 지역 주민의 출산을 지원하기 위한 정책을 추진한 바 있다. 2005년 기준으로 “출산축하금”이라는 명목의 정책을 추진하고 있던 56개 지방자치단체가 그 예라 할 수 있다(이삼식 외, 2009b). 그러나 지방자치단체 차원의 포괄적인 저출산 대책이 본격 시행된 시점은 2006년부터 시작하여 2007년 이후라고 할 수 있다. 그리고 이와 같은 정책 확대 경향은 분명 제1차 저출산고령사회기본계획을 시행했던 시기와 연관성을 가지고 있다.

보건복지가 매년 발간하는 지방자치단체 인구정책사례집에 따르면 매년 지방자치단체 저출산 대책 추진사업의 분포를 볼 수 있다. 이 사례집은 2006년부터 출간하였지만, 그 내용이 체계적으로 정리된 2007년부터 분야별 정책의 현황을 볼 수 있다.

〈표 2-1〉 지방자치단체의 분야별 저출산 대책 분포

(단위: 정책 건수, %)

연도	전체	결혼지원	임신지원	출산	양육지원	홍보	기타
'07	1,223	40(3.3)	373(30.5)	323(26.4)	233(19.1)	84(6.9)	170(13.9)
'08	1,710	54(3.2)	504(29.5)	383(22.4)	432(25.3)	95(5.6)	242(14.2)
'09	1,625	76(4.7)	349(21.5)	453(27.9)	443(27.3)	78(4.8)	226(13.9)
'10	2,599	110(4.2)	493(19.0)	612(23.6)	765(29.4)	165(6.4)	454(17.5)

자료: 보건복지부, 지방자치단체 인구정책사례집, 2007, 2008, 2009, 2010.

2007년 전체 추진 과제수는 1,223건 이었고, 2008년 1,710건, 2009년 1,625건, 2010년 2,599건으로 나타났다. 2007년 1,223건의 정책이 추진되었지만 이 정책이 2006년 이전에 없던 것으로 2007년 들어 신규로 도입된 것은 아니다. 다시 말해 이미 기존에 시행되던 관련정책을 지방자치단체에서 저출산 대책으로 분류하여 사례로 포함한 것으로 볼 수 있다. 그 이후 건수의 변동에는 이렇게 신규 도입된 사업도 있지만, 기존사업을 추가로 포함해서 들어온 사업도 있다. 그리고 정책 건수의 변경은 지방자치단체의 조직체계 변동과도 연관을 가지고 있다. 즉 저출산 대책 총괄 부서가 보건소에서 본청 가정복지과로 변경되거나, 가정복지과에서 주민생활지원과로 변경되는 경우, 조직체계 변동과 함께 저출산 대책 분류 방식도 변하여 정책 건수의 규모가 변동하는 경우가 자주 관찰되고 있다.

2010년의 경우 신규로 추진하는 정책은 총 2,599건 중 21%인 543건이었다. 그리고 이 신규 사업 중 양육지원 분야가 144건으로 가장 많으며, 출산지원(114건), 국제결혼 이민자 지원(74건), 임신 지원(68건) 순으로 나타났다.

분야별로 그 특성을 살펴보면, 4개년 동안 대체로 임신지원, 출산, 양육지원분야에 집중되어 있음을 알 수 있다. 여기서 의미 있는 변화가 관찰된다. 점차 최근으로 올수록 임신지원이나 출산지원보다 양육지원의 비중이 높아지고 있다는 점이다. 2007년은 임신지원 비중이 30.5%로

가장 높았으며, 임신지원, 출산지원, 양육지원 세 분야에서 양육지원 분야는 19.1%로 가장 낮은 수준이었다. 2008년의 경우는 임신지원 29.5%, 양육지원 25.3%로 둘째 비중을 차지했고, 2009년의 경우는 출산지원 27.9%, 양육지원 27.3%로 두 분야의 격차가 거의 없었다. 2010년은 양육지원 분야가 29.4%, 출산지원 23.6%, 임신지원 19.0%로 양육지원분야의 비중이 가장 높았으며, 비중의 순위가 2007년과 비교해 완전히 역순이 되었다.

이는 2007년이 지방자치단체가 저출산 대책을 본격적으로 시행하던 시점에서 출산의 첫단계에 해당하는 임신단계에 집중 지원하여 임신과 출산의 중요성에 치중하고 있었다면, 2010년의 경우는 임신 출산보다 양육단계가 더 중요하다고 판단한 것으로 짐작된다. 이런 변화는 지난 4년 동안 진행된 것으로, 정책적으로 매우 의미 있는 변화로 볼 수 있다. 즉 일회적 출산 지원보다 자녀양육의 부담을 완화하는 정책을 지속적으로 추진하는 것이 중요할 수 있다는 전제에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

2010년의 예산과 관련하여 총 2,599건에 대한 예산은 국고를 제외하고 시도, 시·군·구비를 포함하여 1조 8,000억원 규모를 지원하고 있으며, 이 중 양육지원에 1조 3,000억원 규모가 투입되어 가장 많은 예산을 차지하고 있다(보건복지부, 2010).

제2절 광역 자치단체의 저출산 대책

현재 광역 자치단체의 경우도 저출산 대책을 활발히 추진하고 있다. 2010년 광역 자치단체가 추진하는 핵심적 정책 내용을 살펴보면 서울 시와 경기도의 경우가 가장 강력한 정책을 추진하고 있는 것으로 보인다.

다. 서울시의 경우 서울형 어린이집 사업과 다자녀가구 영유아 양육수당 지원을 추진하고 있다. 보육시설에 대하여 중앙정부와 독립적으로 정책을 입안했다는 점에서 긍정적 평가를 할 수 있을 것이다. 양육수당 지원을 확대한 것 역시 출산과 관련되는 양대분야로서 양육부담완화를 위한 조치로 긍정적 평가를 할 수 있다.

경기도의 경우 취업여성 보육료 지원과 가정보육교사제도를 운영함으로써 일가족양립에 집중하고 있는 특성을 보이고 있다. 이점이 경기도에서 가장 부각되는 점이며, 다른 광역 자치단체와 비교해서도 부각되는 점이다. 왜냐하면 광역 또는 기초 수준의 지방자치단체에서 일가족 양립정책을 추진하는 경우는 거의 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 경기도가 일가족양립에 초점을 두고 광역 자치단체가 직접 정책을 추진한다는 점은 매우 두드러지는 특징으로 볼 수 있고 긍정적 평가를 할 수 있을 것이다.

제주시는 공동육아운동을 추진하고 있는 것이 특징적이지만, 실제로 그 내용은 주로 인식개선을 위한 활동으로 제한되고 있다. 제주시에 따르면 동 사업은 출산과 보육의 개념을 “모든 아이와 부모가 행복한 사회 만들기”로 확대하기 위한 목적으로 지역사회 전체가 아이를 양육할 수 있는 가족친화적 공동체 분위기를 조성하고자 하는 것이다. 그러나 이 사업은 인식개선 운동일 뿐 실질적인 서비스나 인프라를 제공하는 지역단위의 공동육아로 보기는 힘들다.

제주시 이외에도 광역 자치단체 수준에서 추진하는 저출산 대책의 실질적 효과가 의심되는 일부 지역도 나타나고 있다. 예를 들어 대구시의 경우 대표사업으로 “컬러풀 어린이 안심보험”과 “도전 임산부 골든벨”을 제시하였다. 안심보험의 경우 실제 자녀양육 가정에 도움이 될 수 있지만 다른 지원과 함께 병행될 경우 효과를 발휘할 것이며, 이 사업 독자적으로는 그 영향력이 크지 않을 것이다. 또한 “도전 임산부 골든

벨” 사업은 행사성 사업으로 역시 자녀양육가정에 직접 도움이 될 것으로 보이지 않는다.

〈표 2-2〉 광역 자치단체의 주요 저출산 대책

시 도	대표 정책
서울	○ 서울형 어린이집 운영 ○ 다자녀가구 영유아 양육수당 지원
부산	○ 둘째이후자녀 출산지원금 보육료 지원 ○ 미혼남녀 만남 지원
대구	○ 컬러풀 어린이 안심보험 ○ 도전! 임신부 골든벨
인천	○ 셋째이이상 보육료 지원 ○ 임신부 건강검진비 및 출산용품 지원
대전	○ 셋째아 보육료 지원 ○ 출산장려금 확대지원
광주	○ 셋째아 보육료 지원 ○ 동거가족 합동결혼식
울산	○ 셋째아 이상 출산가정 수도요금 50% 감면 ○ 저출산·고령사회 극복을 위한 미래주역 인구교육
강원	○ 다자녀가정 특별지원(보육시설 미이용 아동 양육수당) ○ 다자녀가정 특별지원(고등학교 수업료 및 입학금)
경기	○ 취업여성 보육료 지원 ○ 가정보육교사제도 운영
충북	○ 출산장려금 ○ 임신부와 태아를 위한 열린 축제
충남	○ 모유수유 실천 확산 운동 ○ 평가인증 보육시설 보조교사 지원
전북	○ 출산장려 학자금 지원 ○ 안심 야간보육시설 시범운영
전남	○ 임신부 전용 주차장 설치·운영(‘10년도 신규사업) ○ 「저출산 고령사회 대응 인구정책 세미나」 개최
경북	○ 저출산 관련 대학교 교육교재개발 연구용역 ○ 셋째아 이상 및 다문화가구 자녀 보육료 지원
경남	○ 보육시설 안전보험료 지원 ○ 경상남도 미혼남녀 결혼지원사업 추진
제주	○ 제주3多 공동육아운동 추진 ○ 저출산에 대응한 인사시책 도입

출처: 보건복지부, 2010, 2010년 지방자치단체 인구정책 사례집.

울산시나 충청남도의 경우도 마찬가지로 판단된다. 울산시는 2010년 대표사업으로 “셋째아 수도요금 50% 감면”, “미래주역 인구교육”을 제시하였고, 충청남도는 “모유수요 실천 확산운동”, “평가인증 보육시설 교사지원”을 대표 사업으로 제시하였다. 주로 인식개선 사업이나 간접적 시설지원의 경우 독립정책으로 효과를 발휘하기는 매우 어렵다. 이런 정책은 다른 핵심사업의 추진과 병행할 경우 그 효과가 극대화될 수 있다는 점을 고려해야 한다.

2010년 인구정책 사례집에 포함된 1,895개의 지방자치단체 정책과제를 시도 수준에서 분야별로 분포를 확인할 수 있다. 2010년 기준으로 시도단위 자체사업을 가장 많이 하는 광역 지방자치단체는 제주도로서 총 22개 사업중 68.2%에 해당하는 15개 사업을 시도자체사업으로 추진하고 있다. 다음 순으로 광주광역시 47.7%(21), 울산광역시 42.3%(30), 도 단위에서는 전북이 22.5%(16)를 추진하는 것으로 나타났다. 서울시나 부산시의 경우도 전체 사업중에서 시도사업이 차지하는 비율은 12.9%, 15.5%로 낮게 나타나지만, 사업의 종류로 보면 서울 36건, 부산 30건의 사업을 광역시 자체사업으로 추진함으로써 비교적 많은 수의 사업을 추진하는 것으로 이해할 수 있다.

시도 사업 추진 비율이 낮은 지역은 대전으로 정책이 없는 것으로 나타났다. 대전 광역시의 경우 자체 사업이 전혀 없지는 않을 것이다. 다만 여기서 그 비율이 나타나지 않는 이유는 2010년 사례집에 대전 광역시 사업이 누락된 것으로 짐작되며, 해석에서 이런 가능성에 유의해야 할 것이다.

광역 자치단체의 자체 사업비율 낮은 지역으로는 경기 8개 사업, 충북 6개 사업, 전남 8개, 경북 8개 사업을 추진함으로써, 다른 시도가 20~30개 사업을 추진하는 것에 비하면 상대적으로 극히 적은 사업을 추진하고 있다.

〈표 2-3〉 지방자치단체 저출산 대책 중 광역 자치단체 사업의 비율

(단위: %, 건)

구분	시도사업	시군구사업	계	
전체	14.2	85.8	100.0	(1,895)
서울	12.9	87.1	100.0	(280)
부산	15.5	84.5	100.0	(194)
대구	25.3	74.7	100.0	(87)
인천	25.7	74.3	100.0	(74)
광주	47.7	52.3	100.0	(44)
대전		100.0	100.0	(23)
울산	42.3	57.7	100.0	(71)
경기	3.6	96.4	100.0	(224)
강원	16.4	83.6	100.0	(116)
충북	6.3	93.8	100.0	(96)
충남	10.4	89.6	100.0	(125)
전북	22.5	77.5	100.0	(71)
전남	5.4	94.6	100.0	(149)
경북	5.4	94.6	100.0	(166)
경남	11.8	88.2	100.0	(153)
제주	68.2	31.8	100.0	(22)

출처: 보건복지부, 2010, 2010년 지방자치단체 인구정책사례집.

이상의 결과를 통하여 광역 자치단체의 사업에서 몇 가지 특성을 확인할 수 있다. 우선 광역 자치단체의 저출산 대책 간 정책의 양적 측면에서 격차가 심하게 드러난다. 이것은 기본적으로 지방자치단체의 재정자립도 뿐만 아니라 단체장의 의지와 기타 지역환경 요인의 영향으로 해석된다. 그리고 내용면에서는 오히려 큰 차이가 없다는 점이다. 지역 별로 특성이 다를 뿐만 아니라 주민의 욕구도 다를 수 있으나 정책 내용에서는 큰 차이가 나타나지 않는다. 그리고 마지막으로 광역 자치단체의 역할이 전반적으로 미약하다. 실질적 효과를 발휘할 수 있는 정책은 찾아보기 힘들다. 일부 광역 자치단체는 핵심정책을 추진하지 못하고 부차적이면서 형식적 또는 일회적 사업을 추진하는 상황도 관찰된다.

제3절 기초 자치단체의 저출산 대책

보건복지부는 지방자치단체가 자체적으로 시행하는 인구정책을 결혼, 임신, 출산, 육아, 국제결혼 이민자 지원, 인식개선 홍보교육, 기타 세부 사업별로 구분하고 있다. 그리고 이 정책들은 대체로 저출산 대책으로 분류된다. 따라서 본 연구에서도 현재 지자체에서 추진하고 있는 인구정책을 저출산 대책으로 포함하여 분석의 대상으로 삼는다.

분류에 따르면 자녀양육 관련 지원시책으로는 양육 지원금, 신생아 보험지원, 다자녀 가정 학자금 지원 등 경제적 부담 경감을 위한 지원책과 지역 내 어린이집 운영 및 직장 보육시설 운영 등 육아 인프라 확충과 시설지원 등이 포함된다.

〈표 2-4〉 기초 자치단체의 주요 저출산 대책

구분	세부사업내용
결혼	미혼남녀 만남의 장, 결혼준비 상담 서비스, 예비신혼부부 무료 건강검진, 신혼부부 교육 프로그램 등
임신	임산부 건강관리 지원, 임신 축하금, 임산부 우대 및 배려, 찾아가는 산부인과, 임산부 건강 검진비 지원, 직장인 임산부 토요일료, 임산부 산전교실, 임산부 전용 창구 운영 등
출산	출산축하금, 출산용품 지원, 신생아 건강보험 지원, 둘째아 이상 분만지원금 지원, 출산축하카드 발송, 신생아 앨범제작 지원, 출산기념통장 지원 등
육아	양육지원금 지원, 서울형 어린이집 운영, 영유아 플라자, 다자녀가정 원원 프로젝트 운영, 다자녀 가정 주차요금 감면, 꿈나무 안심학교 운영 등
국제결혼 이민자 지원	다문화 가정 한글교육 등 언어발달 지원 및 사회적응 프로그램 운영, 다문화 가정 정보화 교육 실시, 국제결혼 이주여성 건강증진사업, 결혼이민자가정 자녀 학습비 지원, 다문화가정 친정나들이 지원 등
인식개선 교육 홍보	저출산 극복 인구교육, 대학생과 함께하는 결혼·출산 교육, 임산부 배려 캠페인 및 홍보, 온라인 재택근무 실시 등 가족친화적 직장문화 및 지역사회 환경 조성 등
기타	다자녀 가정 우대카드 발급, 보호자 동행 영유아 대중교통 할인 확대, 출산가정 차량구입비 할인 지원, 지하철 구간 화장실 편의시설 설치 등

출처: 보건복지부, 2010, 2010년 지방자치단체 인구정책 사례집.

출산과 관련한 지원시책은 출산축하금 및 출산용품 지원 등 대부분의 지방자치단체에서 주로 현금·현물성 지원을 포함한다. 그리고 기타 미혼남녀를 위한 만남 지원, 저출산 인식개선을 위한 홍보·교육, 다자녀가족 우대카드 발급을 통한 혜택 부여 등 지역여건에 부합하는 다양한 정책을 포함한다.

2010년의 경우 지방자치단체 인구정책 사례집에 포함되어 구체적인 사업내용을 확인할 수 있는 정책은 총 1,895개 과제이다. 본 연구에서 이 사업 전체에 대한 특성별 분류를 통하여 기초지방자치단체의 저출산 대책의 현황과 실태를 분석하였다.

1. 지역별 정책의 특성

우선 분야별 과제의 분포를 확인할 수 있다. 2010년 기준으로 기초자치단체가 추진하고 있는 정책을 결혼, 임신, 출산, 육아, 국제결혼, 인식개선, 기타 분야로 구분해 볼 때, 전체 1,895개 정책과제 중에서 출산분야 27.2%(515), 육아분야 27.4%(519)로 두 분야가 상대적으로 많은 비율을 차지한다.

지역별로 서울은 육아분야가 33.6%로 가장 많다. 부산은 출산 분야가 27.3%로 가장 많고, 대구는 임신 분야가 27.6%로 가장 많다. 같은 맥락에서 육아 분야에서 가장 많은 정책을 추진하는 지역은 인천, 광주, 울산, 경기, 충북, 제주를 들 수 있고, 출산 분야에 가장 많은 정책을 추진하는 지역은 강원, 전북, 전남, 경남을 들 수 있다. 그리고 임신 분야에서 가장 많은 정책을 추진하는 지역은 충남, 경북 지역을 들 수 있다.

〈표 2-5〉 지역별 저출산 대책 분야 분포

(단위: %, 건)

구분	결혼	임신	출산	육아	국제 결혼	인식 개선	기타	계
전체	5.7	21.5	27.2	27.4	5.3	6.3	6.6	100.0 (1,895)
서울	7.1	12.9	18.9	33.6	6.8	9.3	11.4	100.0 (280)
부산	7.7	18.0	27.3	24.2	4.1	8.2	10.3	100.0 (194)
대구	5.7	27.6	9.2	24.1	1.1	25.3	6.9	100.0 (87)
인천	6.8	20.3	29.7	33.8	1.4	5.4	2.7	100.0 (74)
광주	2.3	13.6	27.3	38.6	4.5	13.6	.0	100.0 (44)
대전	17.4	30.4	8.7	17.4	8.7	4.3	13.0	100.0 (23)
울산	2.8	14.1	31.0	29.6	5.6	11.3	5.6	100.0 (71)
경기	4.0	24.1	27.7	34.4	2.2	1.8	5.8	100.0 (224)
강원	6.9	29.3	32.8	19.0	6.0	2.6	3.4	100.0 (116)
충북	4.2	15.6	28.1	31.3	10.4	3.1	7.3	100.0 (96)
충남	10.4	28.8	20.0	24.8	8.8	4.8	2.4	100.0 (125)
전북	2.8	18.3	32.4	25.4	7.0	2.8	11.3	100.0 (71)
전남	1.3	25.5	36.9	28.2	4.0	1.3	2.7	100.0 (149)
경북	3.0	28.3	36.1	17.5	4.8	7.2	3.0	100.0 (166)
경남	7.8	24.2	30.1	22.2	7.8	2.0	5.9	100.0 (153)
제주	4.5	.0	31.8	31.8	.0	9.1	22.7	100.0 (22)

출처: 보건복지부, 2010, 2010년 지방자치단체 인구정책사례집.

분야를 좀더 세분해보면, 가장 많은 비율을 차지하는 영역은 기존의 모자보건사업 중심의 보건의료 분야가 25.4%이며, 다음은 출산축하(금)19.1%, 인식개선을 위한 홍보 및 교육 17.7%, 양육비 지원은 11.8%수준에 그치고 있다. 지방자치단체 수준의 주거지원정책은 0.1%, 일가족양립정책은 3.3%로 거의 찾아보기 힘든 실정이다.

여기서 알 수 있는 점은 각 기초 자치단체에서 대체로 보건의료 관련 정책을 많이 추진하고 있다는 점이다. 이는 기존의 모자보건사업 중심으로 저출산 대책을 추진했다는 점이다. 이것이 저출산 대책의 실효성을 떨어뜨리는 쟁점이 될 수 있다. 왜냐하면 저출산 대책의 핵심은 출산과 자녀양육에 따른 경제적 비용부담임에도 불구하고, 많은 지방자치단체에서 아직도 모자보건사업 중심의 저출산 대책을 추진하는 한계를 나타내기 때문이다.

〈표 2-6〉 지역별 저출산 대책 분야(세분) 분포

(단위: %, 건)

구분	결혼	보육료	양육비	보건 의료	아동 복지	일가 족양 립	출산 축하 금	주거	인식 개선 홍보 교육	시설 지원	다문 화	계
전체	3.7	6.3	11.8	25.4	3.2	3.3	19.1	.1	17.7	5.0	4.4	100.0 (1,895)
서울	5.0	5.0	12.9	16.4	3.6	7.9	10.7	.7	19.3	11.8	6.8	100.0 (280)
부산	4.6	5.7	10.8	18.6	3.1	3.1	20.1	.0	21.6	8.2	4.1	100.0 (194)
대구	1.1	3.4	9.2	26.4	4.6	3.4	6.9	.0	42.5	2.3	.0	100.0 (87)
인천	1.4	6.8	13.5	33.8	.0	2.7	17.6	.0	14.9	9.5	.0	100.0 (74)
광주	2.3	11.4	6.8	15.9	2.3	9.1	20.5	.0	18.2	9.1	4.5	100.0 (44)
대전	4.3	.0	.0	34.8	.0	8.7	8.7	.0	21.7	13.0	8.7	100.0 (23)
울산	2.8	9.9	7.0	9.9	1.4	11.3	21.1	.0	19.7	11.3	5.6	100.0 (71)
경기	2.7	8.5	15.6	26.3	4.9	.9	22.8	.0	15.2	1.3	1.8	100.0 (224)
강원	4.3	3.4	11.2	40.5	1.7	.0	14.7	.0	15.5	4.3	4.3	100.0 (116)
충북	4.2	9.4	22.9	14.6	.0	1.0	19.8	.0	16.7	1.0	10.4	100.0 (96)
충남	6.4	6.4	4.0	28.8	11.2	1.6	16.8	.0	20.0	.8	4.0	100.0 (125)
전북	1.4	5.6	16.9	15.5	2.8	1.4	33.8	.0	11.3	4.2	7.0	100.0 (71)
전남	.7	8.1	14.8	30.9	1.3	2.7	24.2	.0	13.4	1.3	2.7	100.0 (149)
경북	3.0	3.0	4.2	41.6	.0	1.2	24.7	.0	18.1	1.2	3.0	100.0 (166)
경남	7.2	8.5	15.0	30.1	2.0	.7	22.9	.0	5.9	1.3	6.5	100.0 (153)
제주	4.5	4.5	9.1	4.5	18.2	13.6	13.6	.0	18.2	13.6	.0	100.0 (22)

출처: 보건복지부, 2010, 2010년 지방자치단체 인구정책사례집.

정책의 성격을 현금지원, 서비스제공, 인프라확대, 분위기조성으로 분류할 때, 전체 1,895개 정책과제 중에서 서비스제공 63.2%(1,197), 현금지원 23.5%(446)로 나타났다. 지방자치단체 중에서 현금지원 정책을 가장 많이 시행하는 지역은 전북 40.8%(29), 광주 34.1%(15), 경남 32.0%(49), 강원 31.9%(37) 순으로 높게 나타났다.

인프라 확대 정책의 비율이 낮은 이유는 인프라 확대 사업이 많은 재정투입을 필요로 하기 때문일 것이다. 특히 지방 재정이 열악한 상황에서 시설이나 인력을 확충한다는 것은 매우 어려운 일이며, 이런 지역의 상황이 사업추진에 반영되어 나타난 것으로 해석된다.

〈표 2-7〉 지역별 저출산 대책의 성격 분포

(단위: %, 건)

구분	현금지원	서비스제공	인프라확대	분위기조성	계	
전체	23.5	63.2	3.2	10.1	100.0	(1,895)
서울	14.6	61.8	9.3	14.3	100.0	(280)
부산	21.1	60.8	3.6	14.4	100.0	(194)
대구	5.7	67.8	1.1	25.3	100.0	(87)
인천	27.0	67.6	2.7	2.7	100.0	(74)
광주	34.1	36.4	11.4	18.2	100.0	(44)
대전	13.0	65.2	4.3	17.4	100.0	(23)
울산	28.2	45.1	5.6	21.1	100.0	(71)
경기	27.7	67.0	2.7	2.7	100.0	(224)
강원	31.9	61.2	.0	6.9	100.0	(116)
충북	28.1	59.4	1.0	11.5	100.0	(96)
충남	22.4	69.6	.8	7.2	100.0	(125)
전북	40.8	50.7	.0	8.5	100.0	(71)
전남	21.5	73.2	3.4	2.0	100.0	(149)
경북	19.3	68.1	.0	12.7	100.0	(166)
경남	32.0	65.4	.7	2.0	100.0	(153)
제주	22.7	50.0	4.5	22.7	100.0	(22)

출처: 보건복지부, 2010, 2010년 지방자치단체 인구정책사례집.

정책의 성격과 분야별 분포를 살펴보면, 현금지원 정책들은 출산(56.4%)과 육아(32.4%) 분야에 집중되어 있고, 서비스제공 정책들은 임신분야에 가장 많이(31.7%) 분포하고, 다음은 육아(26.7%), 출산(20.2%) 순으로 분포하고 있다. 특히 현금지원 정책이 출산에 절반이상 몰려있다는 점은 시사하는 바가 크다. 즉 기초 자치단체에서 현금지원으로 가장 많이 추진하는 사업이 출산과 관련되는데, 이는 출산 지원이 손쉽게 추진할 수 있는 정책이기 때문이다. 그러나 육아지원에는 상대적으로 적은 정책이 추진되고 있다. 따라서 육아지원이 병행되지 않는 출산 지원은 1회적 지원에 그쳐 정책의 효과를 기대하기 어렵고, 따라서 재정의 비효율적 운영 결과를 초래할 수 있다. 이런 점에서 향후 출산 지원과 육아지원 사업이 적절히 배분될 필요가 있다. 다만 이 현황은 투입 재원 규모를 고려하지 않았기에 해석에 주의를 기울여야 한다.

〈표 2-8〉 정책 성격별 정책의 세부분야 분포

(단위: %, 건)

구분	결혼	임신	출산	육아	국제 결혼	인식 개선	기타	계
전체	5.7	21.5	27.2	27.4	5.3	6.3	6.6	100.0 (1,895)
현금지원	2.9	2.0	56.3	32.5	1.8	.0	4.5	100.0 (446)
서비스제공	7.3	31.7	20.2	26.7	6.2	1.4	6.4	100.0 (1,197)
인프라확대	.0	6.6	9.8	62.3	1.6	4.9	14.8	100.0 (61)
분위기조성	4.2	7.3	8.4	8.4	9.4	52.4	9.9	100.0 (191)

출처: 보건복지부, 2010, 2010년 지방자치단체 인구정책사례집.

추진체계 현황을 살펴보면, 보건소에서 추진하는 사업의 비중이 높은 지역은 대구(61.6%), 대전(56.5%), 강원(53.4%), 전남(60.4%), 경북(75.3%) 지역에서 특히 보건소를 통한 사업추진 행태를 나타내고 있다.

저출산 대책을 보건소에서 추진하는 이유는 과거의 전통이 지속되는 측면이 있다. 즉 과거 인구정책의 방향이 출산억제에 맞추어져 있을 때 주요 사업은 모자보건과 생식보건 차원에서 추진되었다. 이런 전통이 현재까지 지속되는 것으로 보인다.

그러나 현재의 저출산 대책 방향은 모자보건 뿐만 아니라 자녀의 출산과 양육부담의 사회화를 고려해야 하며, 가정과 직장에서 양성평등의 가치를 실현하는 것도 연관되어 있다. 구조적인 측면에서 노동시장의 제반 특성과 고용정책의 영향도 고려해야 한다. 아동의 건전한 성장 환경 조성도 중요한 요인으로 작용하고 있다. 또한 세대간 가치관의 변화와 사회전반에 걸친 문화적 요인도 영향을 미치고 있다. 즉 현재의 저출산 대책 방향이 과거와 달리 더욱 복잡하고 다층적으로 변했다는 점이다. 따라서 보건소에서 저출산 대책을 추진하는 것은 본청의 사회정책이나 가족정책과의 연계성을 떨어뜨릴 위험성을 내포하고 있다. 향후 저출산 대책의 기획과 총괄 업무는 보건소보다는 본청의 관련 과에서 담당하는 것이 업무의 관리 및 효과에서 더욱 바람직할 것으로 보인다.

〈표 2-9〉 지역별 저출산 대책의 추진체계 분포

(단위: %, 건)

구분	시군구	보건소	읍면동	도자체	계	
전체	34.7	40.7	17.7	7.0	100.0	(1,895)
서울	42.5	19.3	26.1	12.1	100.0	(280)
부산	47.9	19.1	33.0		100.0	(194)
대구	36.8	62.1	1.1		100.0	(87)
인천	45.9	36.5	17.6		100.0	(74)
광주	52.3	22.7	25.0		100.0	(44)
대전	30.4	56.5	13.0		100.0	(23)
울산	59.2	26.8	14.1		100.0	(71)
경기	29.5	46.0	21.4	3.1	100.0	(224)
강원	19.0	53.4	16.4	11.2	100.0	(116)
충북	45.8	36.5	12.5	5.2	100.0	(96)
충남	37.6	44.0	12.8	5.6	100.0	(125)
전북	32.4	38.0	7.0	22.5	100.0	(71)
전남	23.5	60.4	10.7	5.4	100.0	(149)
경북	16.3	75.3	3.0	5.4	100.0	(166)
경남	26.1	39.2	22.9	11.8	100.0	(153)
제주	13.6		18.2	68.2	100.0	(22)

출처: 보건복지부, 2010, 2010년 지방자치단체 인구정책사례집.

지방자치단체가 추진하고 있는 사업에는 예산이 투입되지 않는 비예산사업도 포함되어 있다. 전체 추진과제 중에서 비예산 사업의 비중은 13.6%로 나타났다. 비예산 사업의 비중이 높은 지역은 부산 38.5%, 대구 39.5%, 대전 30.4%로 주로 광역시의 경우가 해당한다. 상대적으로 도지역보다 광역시 지역이 전체적으로 비예산사업의 비중이 높게 나타나고 있다.

비예산 사업 중에서 중요한 제도개선 사항 같은 경우 정책의 파급효과가 매우 클 수 있다. 그러나 이런 경우를 제외하면 비예산 사업은 대체로 정책의 실효성이 떨어지는 경향이 있다. 따라서 전체 저출산 대책 중에서 비예산 사업이 큰 비중을 차지하는 것은 정책의 실효성을 떨어뜨릴 가능성이 크다. 비예산 사업은 적절한 예산을 투입하여 정책을 추진하면서 보완적으로 추진할 때 그 효과를 기대할 수 있다.

〈표 2-10〉 지역별 저출산 대책의 예산사업 비중

(단위: %, 건)

구분	비예산	예산	계	
전체	13.6	86.4	100.0	(1,895)
서울	15.7	84.3	100.0	(280)
부산	38.7	61.3	100.0	(194)
대구	40.2	59.8	100.0	(87)
인천	16.2	83.8	100.0	(74)
광주	13.6	86.4	100.0	(44)
대전	30.4	69.6	100.0	(23)
울산	14.1	85.9	100.0	(71)
경기	7.1	92.9	100.0	(224)
강원	5.2	94.8	100.0	(116)
충북	6.3	93.8	100.0	(96)
충남	9.6	90.4	100.0	(125)
전북	5.6	94.4	100.0	(71)
전남	3.4	96.6	100.0	(149)
경북	6.6	93.4	100.0	(166)
경남	4.6	95.4	100.0	(153)
제주	9.1	90.9	100.0	(22)

출처: 보건복지부, 2010, 2010년 지방자치단체 인구정책사례집.

예산 투입 규모로 볼 때 전체 지방자치단체의 예산 투입액은 6,574 억원이었다. 서울이 가장 많은 2,916억원, 다음은 경기도 850억원, 부산 319억원, 경남 318억원 순이고, 가장 작은 규모를 투입한 지방자치 단체는 대전으로 3억원, 울산 74억원, 제주 83억원, 광주 106억원 순으로 나타났다.

기초 자치단체 중 예산투입 규모 순위를 살펴볼 때, 하위 20위에 포함된 기초 자치단체 중 강원, 부산, 대구, 대전이 각 3개 기초 자치단체 씩 포함되어 가장 많은 지역으로 분류되었다. 반면 상위 20위에 포함된 기초 자치단체 중 서울 6개 기초 자치단체, 경기 5개 기초 자치단체, 경남 4개 기초 자치단체, 경북 2개 기초 자치단체가 포함되어 있었다.

〈표 2-11〉 지역별 저출산 대책의 예산 규모

(단위: 천원, 정책 건수)

시도	합계	N
서울	291,632,561	236
부산	31,903,435	119
대구	14,354,622	52
인천	26,076,305	62
광주	10,566,745	38
대전	273,807	16
울산	7,414,325	61
경기	84,970,858	208
강원	18,486,661	110
충북	27,980,901	90
충남	28,317,437	113
전북	26,614,363	67
전남	24,093,641	144
경북	24,637,402	155
경남	31,782,927	146
제주	8,301,100	20
합계	657,407,090	1,637

출처: 보건복지부, 2010, 2010년 지방자치단체 인구정책사례집.

분야별로 살펴볼 때 육아분야 예산이 전체의 72%로 가장 많고, 다음은 출산분야 15.6% 순이며, 정책의 성격에 따라서 현금지원 성격에 총 44.6%, 다음은 서비스제공에 29.0%, 인프라확대 23.7%, 분위기조성 2.7% 순으로 나타났다.

〈표 2-12〉 분야별 저출산 대책의 예산 규모

(단위: 천원, 정책 건수)

성격	합계	비중	N
현금지원	293,407,615	44.6	434
서비스제공	190,399,549	29.0	1004
인프라확대	155,557,990	23.7	50
분위기조성	18,041,936	2.7	149
합계	657,407,090	100.0	1637

출처: 보건복지부, 2010, 2010년 지방자치단체 인구정책사례집.

정책 시행에서 자격제한 조건을 살펴보면, 전체 정책에서 보편적 지원은 61.0%, 소득제한 정책 2.4%, 자녀수 제한 정책 19.3%, 자녀연령 제한 정책 11.7%, 기타조건 제한 정책 11.0%로 나타났다.

〈표 2-13〉 저출산 대책의 지원조건 분포(중복응답)

(단위: %, 건)

지원조건	비율	건수	계	
보편	61.1	1157	100.0	1,895
소득	462.4	46	100.0	1,895
자녀수	19.3	366	100.0	1,895
자녀연령	11.7	222	100.0	1,895
기타	11.0	208	100.0	1,895

출처: 보건복지부, 2010, 2010년 지방자치단체 인구정책사례집.

2. 정책적 시사점

지방자치단체는 2006년 이후 본격적으로 저출산 대책을 추진하기 시작하였다. 여기서는 2010년 각 지방자치단체가 추진한 세부 과제를 특성별로 분석하였다. 이상의 분석에 따르면 몇 가지 특성을 찾을 수 있다. 우선 지적할 수 있는 문제는 각 지방자치단체의 저출산 대책이 지역적인 차별성 없이 거의 유사하게 추진되고 있다는 점이다. 때에 따라서 일부 지방자치단체는 자기 지역의 특성을 고려하지 않은 채 타 지역의 정책을 모방하기도 하였다. 또한 중앙정부 정책을 단순히 확대하는 방법으로 정책을 추진하기도 한다. 이로써 향후에는 지역에 적합한 정책 개발의 필요성이 제기되고 있다.

다른 한편 2010년 기준 세부 정책 내용이 확인되는 1,895개 정책과제의 예산 중, 육아분야 예산이 전체의 72%로 가장 많고, 다음은 출산분야 15.6% 순이며, 정책의 성격에 따라서 현금지원 성격에 총 44.6%, 서비스제공에 29.0%, 인프라확대 23.7%, 분위기조성 2.7% 순으로 나타남으로써, 중앙정부와 달리 지방자치단체는 현금지원 성격의 과제를

많이 추진하고 있다는 점이 특징적이었다. 이 점은 지방자치단체가 지역 주민에게 더욱 직접적으로 다가가려는 의도로 해석할 수 있다. 즉 중앙정부보다는 지방자치단체가 지역 주민의 불편 여론을 먼저 그리고 1차적으로 접하기 때문에, 정책적 개입에서 더욱 직접적인 방법을 선택하는 것으로 해석된다.

정책의 분야별 분포를 살펴보았을 때, 가장 많은 비율을 차지하는 영역은 기존의 모자보건의료 중심의 보건의료 분야가 25.4%이며, 다음은 출산축하(금)19.1%, 인식개선을 위한 홍보 및 교육 17.7% 등으로 나타났다. 모자보건의료 중심이 된다는 점은 정책 추진과정의 부정적 측면을 나타낸다. 과거의 모자보건의료 중심의 저출산 대책 관행이 남아 있는 것으로 해석되기 때문이다. 반면 현재 저출산 대책의 주요 영역으로 제시되는 주거지원정책은 0.1%, 일가족양립정책은 3.3%로 거의 찾아보기 힘든 수준이었다.

출산장려금 형식의 일부 정책은 현금지원 정책으로 유사 중복 사례가 발생하여 비효율성이 노출되고 있다. 이 같은 지원 사업은 지방자치단체 간 경쟁적 도입 사례로 지적할 수 있으며, 다른 적절한 양육지원정책보다도 행정편의를 위한 1회적 출산지원에 머무르는 경향이 있다.

또한 분야별 분포에서 기초지방자치단체 뿐만 아니라 광역지방자치단체 수준에서도 일가족양립 정책이 거의 시행되지 않고 있다. 일부 등장하는 일가족양립 정책은 공직사회 내로 그 적용범위가 제한되는 것이 일반적이다. 현재의 지방자치단체 저출산 대책에서 이 영역이 가장 취약한 것으로 평가된다.

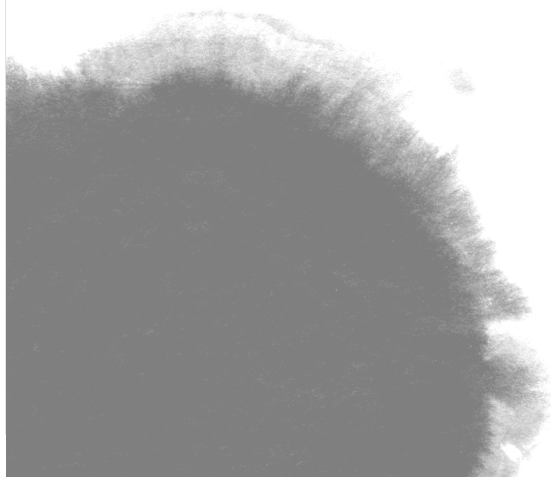
추진조직의 측면에서 일부 지방자치단체는 보건소를 통하여 저출산 대책을 추진하고 있다. 이럴 경우 기초지방자치단체 분청과 업무 협조의 한계를 나타냄에 따라, 정책의 기획, 조정, 평가에서 실효성이 떨어질 수 있다. 왜냐하면 저출산 대책의 범위는 매우 포괄적이기 때문이다.

실제로 기초 자치단체의 경우라도 저출산 대책은 보육정책, 가족정책, 여성정책, 그리고 기타 중요한 경제정책과도 밀접한 관계를 가지고 있다. 따라서 저출산 대책의 총괄업무를 보건소에서 담당한다면 본청의 각 연계 부서와 유기적인 협조를 형성하는데 어려움이 발생할 수 있을 것이다.



03

지역 특성별 저출산 대책 모형





제3장 지역 특성별 저출산 대책 모형

제1절 지역 단위 출산율 특성분석

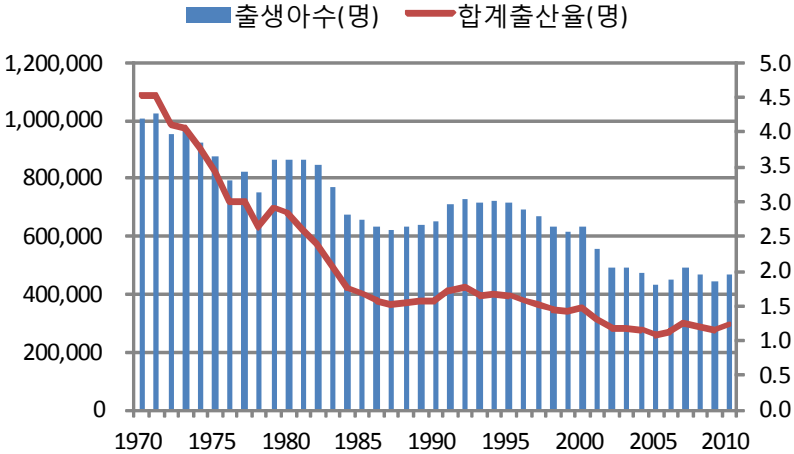
1. 전국 합계출산율 및 출생아수 추이

우리나라 출생아수는 1970년 1,060천명에서 지속적으로 감소하여 합계출산율이 인구대체수준에 도달한 1983년의 경우는 769천명을 기록하였으며, 2001년에는 1970년에 비해 약 절반 수준인 554천명까지 감소하였다. 이후 출생아수는 더욱 감소하여 2005년 435천명을 기록하여 500천명이하로 떨어졌다. 그리고 2009년에 현재까지 최저 수준인 444천명을 기록하고 2010년에 다소 반등하여 470천명에 이르렀다.

합계출산율은 1970년에 4.5명 수준에서 1983년에 2.06명으로 인구대체수준 2.1명이하로 하락했다. 2000년에는 초저출산 수준인 1.3명 이하까지 하락했으며 2005년에 현재까지 최저점인 1.08명까지 떨어졌다. 이후 다소반등세로 전환하여 2010년에 1.22명을 기록하고 있다.

이와 같은 출산율 수준은 세계적으로 유래를 찾기 힘들 정도의 급격한 하락추세를 보여준 것이며 그 수준 또한 세계적으로 이례적으로 낮은 수준을 유지하고 있다.

[그림 3-1] 전국의 출생아수 및 합계출산율 추이, 1970-2010



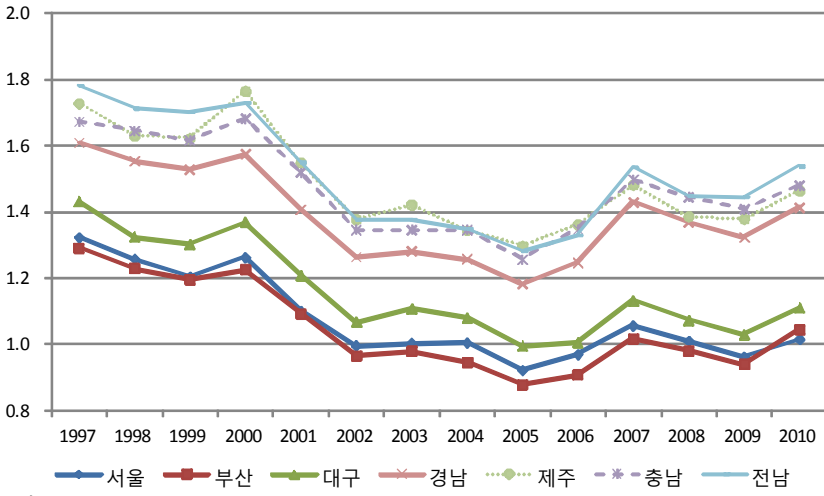
출처: KOSIS, 2011.

2. 시도별 합계출산율

시도별 합계출산율을 1997년부터 2010년까지 비교하면 다음과 같다. 2010년 기준으로 가장 높은 지역은 전남으로 1.54명 수준이고 가장 낮은 지역은 서울로 1.01명 수준이다. 16개 시도를 비교할 때 큰 특징으로 나타나는 것은 높은 지역과 낮은 지역의 집단이 크게 변화가 없다는 점이다. 상대적으로 합계출산율이 낮은 지역에는 서울, 부산, 대구가 모여 있고, 높은 지역에는 경남, 제주, 충남, 전남이 모여 있다.

지난 10년 이상의 기간 동안 낮은 지역과 높은 지역이 서로 교차하지 않고 격차가 지속되었던 이유에 대해서 의문을 가질 필요가 있다. 이것은 지역별로 고유한 출산력 관련 사회경제적 환경이 고착된 구조를 가지고 있기 때문이라고 짐작할 수 있다. 출산율에 영향을 미치는 지역의 구조적 특성이 반영되어 있기 때문에, 출산율도 지역적 격차를 쉽게 좁히지 못하는 것으로 볼 수 있다.

[그림 3-2] 시도별 합계출산율 비교

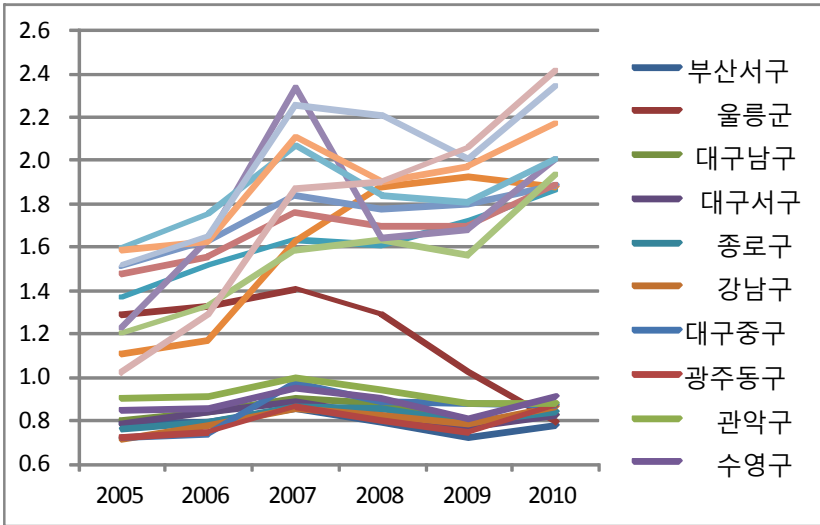


3. 시군구별 합계출산율 격차

시군구별 합계출산율의 격차를 비교해보면 시도 비교의 특성과 마찬가지로 지역간 격차가 지난 5년간 대체로 지속되었다는 점을 알 수 있다. 2010년 기준으로 합계출산율 하위 10개 시군구는 부산서구, 울릉군, 대구남구, 대구서구, 종로구, 강남구, 대구중구, 광주동구, 관악구, 수영구이다. 반면 상위 10개 시군구는 완주군, 임실군, 거제시, 광양시, 봉화군, 보성군, 인제군, 영암군, 강진군, 진안군이다. 울릉군의 예외적 변화를 제외하고 상위 10개 지역과 하위 10개 지역은 서로 교차 없이 지난 5년간 격차가 유지되었다.

이런 격차는 시도별 차이와 마찬가지로 지역의 특성을 반영하고 있고, 이런 특성에 의한 합계출산율의 변화가 쉽지 않다는 점을 알 수 있다. 따라서 출산율에 영향을 미치는 지역적 특성이 무엇인지 고찰하고 그 구조적 특성은 무엇인지 설명할 필요가 있을 것이다.

[그림 3-3] 시군구별 합계출산율 비교



본 연구에서 실시한 기혼여성의 향후 출산계획에 대한 조사 결과에서도 이와 같은 지역차이를 확인할 수 있다. 추가출산 의향을 묻는 질문에서 출산계획을 가지고 있는 비율이 군지역의 경우 10.7%로 상대적으로 가장 높았고, 시지역은 9.1%, 구지역은 8.9% 순으로 나타나 구지역이 상대적으로 가장 낮게 나타났다. 이와 같이 지역별로 향후 출산계획에서도 지역차이가 나타나고 있다. 취업여부에 따른 분류에서, 비취업자의 향후 출산계획에서 출산계획이 있는 비율은 8.8%인 반면, 취업자의 향후 출산계획이 있는 비율은 9.6%로 나타났다. 취업 여부에 따른 향후 출산계획에서는 큰 차이가 나타나지 않았다. 동읍면 분류에 따른 차이도 마찬가지로 경향성을 보여준다. 높은 수준에서 낮은 수준으로 정렬해보면 면지역, 읍지역, 동지역 순으로 나타나 역시 대도시지역은 출산의향이 상대적으로 낮고, 지방의 경우는 상대적으로 높은 유사한 경향성을 찾아볼 수 있다.

〈표 3-1〉 거주지역별, 취업여부별 향후 출산계획

(단위: %, 명)

구 분	있음	없음	미정	계	(명)	
전체	9.1	89.4	1.4	100.0	1,184	
시군구	시	9.1	89.6	1.2	100.0	569
	군	10.7	89.3	-	100.0	75
	구	8.9	89.3	1.9	100.0	540
동읍면	동	8.7	89.8	1.5	100.0	1,033
	읍	11.2	88.8	-	100.0	89
	면	12.9	83.9	3.2	100.0	62
취업여부	비취업	8.8	89.5	1.7	100.0	727
	취업	9.6	89.3	1.1	100.0	457

주 : 무응답은 분석에서 제외하였음.

자료: 한국보건사회연구원(2011), 「지자체 저출산 대책 관련 주민 욕구조사」.

제2절 지역 특성에 따른 군집 분석

지역에 따라 차별적으로 나타나는 출산율의 수준에 영향을 미치는 요인은 다양할 수 있다. 본 연구에서 주목하는 점은 이 요인 중에서도 지역의 고유한 특성이다. 앞서 살펴본 바대로 현재 우리나라 출산율은 지역에 따라서 큰 차이를 나타내고 있고, 지역에 따라서 출산율 수준의 차이는 큰 변동 없이 지속되고 있다. 본 연구는 이와 같은 경향성이 지속되는 데 영향을 미친 요인은 무엇인지 분석하고, 향후 적절한 정책적 대응방향을 모색하고자 한다. 이를 위해 우선 지역의 어떤 특성이 출산율에 영향을 미치는 지 분석할 필요가 있다. 아래에서는 출산율에 영향을 미치는 지역특성을 고찰한다.

1. 출산율에 영향을 미치는 지역 요인

국내에서 출산율과 지역수준의 특성의 관계를 규명하고자 하는 연구가 많이 소개되지 않고 있지만, 외국에서는 이와 같은 문제의식에 기초

한 연구가 이미 활발히 진행되고 있다. 특히 지역 단위의 사회경제적 구조가 지역의 출산율 수준에 영향을 미친다는 연구 결과가 발표된 바 있다.

이와 같은 지역 단위의 사회경제적 구조를 기회구조(opportunity structure)로 표현할 수 있다(Tomaskovic, 1987; Hank, 2001; Cotter, 2002). 기회구조 속에서 개인들은 그들 자신의 특성에 따라서 행동할 뿐만 아니라 그들이 살고 있는 지역에 특수한 생활환경의 제약에 따라서 행동한다(Courgeau and Baccaini, 1998). 이 생활 여건의 대표적 요인을 지역의 기회구조(local opportunity structures)로 표현할 수 있을 것이다.

출산 행동과 관련해서 기회구조는 주로 경제적 기회 또는 제약을 말하기도 하고, 임신 또는 임신과 관련된 실천적 요인 그리고 지역 인구 등과 관련된다(Billy and Moore, 1992). Huinink and Wagner(1989)는 아동의 사회화와 가족 형성과 관련하여 개인 특성에 영향을 미치는 여러 기회구조를 구분하기도 하였다(Huinink and Wagner, 1989: Hank, 2001 재인용).

이 때 기회구조는 지역의 노동시장구조를 포함하여 다양한 특성을 반영한다. 지역단위에서 여성의 노동시장 참여는 출산 결정과 밀접한 관련을 갖게 된다. 그동안 출산력과 여성의 노동시장 참여 관계는 개인적 수준뿐만 아니라 집합적 수준에서도 광범위하게 논의되었다. 개별 여성들이 노동시장에 개입하려는 속성은 이미 노동시장에 참여하고 있는 다른 여성에 의해서 긍정적으로 영향을 받는다. 즉 출산으로 인한 기회비용은 상승하고 이런 경향으로 인하여 출산력이 감소할 수 있다.

다른 한편 보육 시설의 이용가능성은 또한 지역의 기회구조의 주요한 부분을 차지한다(Kravdal, 1996; Kreyenfeld and Hank, 2000). 공공 보육시설은 경제활동을 하는 어머니가 육아를 지속할 수 있는 중요한

수단을 제공하기 때문이다. Stolzenberg and Waite(1984)의 주장에 따르면 지역에 이용 가능한 보육시설이 많을수록 경제활동을 하는 여성의 자녀에 대한 긴장은 작아진다. 여성들이 지역의 노동시장에 활동적으로 참여할 때, 노동시장은 여성들에 의해서 영향을 받고 여성들에 맞게 조정되기도 한다. 반대로 이것은 출산 후 여성들의 취업 기회를 더욱 늘리는 효과를 산출한다(Kravdal, 1996).

다른 한편 지역의 직업구조(occupational structure)는 좋은 직업에 진입할 가능성을 결정한다. 지역 내 고용은 특히 여성에게 경력을 제공하기 때문에 출산의 기회비용은 사무직 직업이 많은 지역에서, 특히 충분한 보육시설이 부족한 지역에서 높아질 수 있다(Blossfeld, 1987).

이와 같은 이론적 배경에서 출산력의 지역 간 차이에 관심을 집중할 필요성이 제기된다. 특히 이런 접근방법은 기존의 출산율 연구가 개별 행위자를 중심으로 진행되었다는 한계를 보완하고자 제기되고 있다.

Hank(2001)는 1960년대 후반과 1970년대 초반 동안 일반적인 출산력 감소 경향이 변화 없이 지속되고 있는 저출산 지역의 지리학적 유형을 발견한 바 있다. Hank는 1990년대에서도 인구밀도, 가족 이주, 직업 구조 등이 지역의 합계출산력과 밀접한 연관성이 있다고 주장한다.

국내에서도 일반론적 수준의 인구변천 이론에 입각하여 사회경제발전에 따른 근대적 공업화와 도시화가 출산력 변천을 초래했음이 드러난 바 있다(김한곤, 1993). 이는 거주 지역의 배경이 차별출산력의 중요한 결정요인이 될 수 있음을 시사한다. 도시와 농촌 간의 출산력의 차이를 주로 생태환경과 사회경제적 배경의 차이로 설명하기도 한다(김두섭, 2007).

차별출산력에 대한 Hank(2001)의 연구는 개인수준과 지역수준의 요인을 한 모형에서 분석한 바 있다. 그는 서독 지역을 75개 지역(Raumordnungsregionen)으로 구분하여 1984년부터 1995년까지 패널자료를 분석하였다. 분석결

과에 따르면 지역 수준에서 관찰되는 출산력의 차이가 맥락적 효과(contextual effects) 때문이라는 증거는 없었다. 지역적 변이의 대부분은 개인적 특성의 공간적 분포 차이 때문인 것으로 결론지었다. 이때 고려된 지역수준의 변인은 도시화 정도, 보육시설, 노동시장 구조이다.

국내에서 지역의 차별출산력에 대한 몇몇 연구가 진행된 바 있지만(김한곤, 1993; 김두섭, 2007), 지역 단위의 사회경제적 변수에 대한 심도 깊은 분석은 찾아보기 힘든 상황이다.

이상과 같은 이론적 설명에 따르면 인구학적 변수, 노동시장 관련 변수, 그리고 보육시설과 같은 정책적 요인이 지역의 출산율에 영향을 미치고 있다는 점을 알 수 있다.

2. 결정요인 분석

지역 단위 출산율에 영향을 미치는 결정요인 분석은 회귀분석을 이용한다. 회귀분석에 포함할 변수는 앞서 검토한 기존연구 결과를 반영하였다. 결정요인 분석의 목적은 이후에 진행할 232개 기초 자치단체의 유형분류에 사용할 변수를 찾는 것이다. 즉 회귀분석에서 통계적 유의성이 확인된 지역 단위 변수를 이용하여 232개 기초 자치단체의 유형을 분류하여 군집별 특성을 일반화하고자 하는 것이다.

회귀모형에 포함할 변수는 우선 인구학적 변수로 지역의 출생성비, 조혼인율, 조이혼율, 평균초혼연령, 가임여성비율을 영향요인으로 고려할 수 있다. 여기서 출생성비는 지역별 문화적 차이를 반영하는 변수로 포함하였다. 특히 유교적 가치관이 보편화된 우리나라에서 출생성비는 남아선호 사상의 중요한 지표가 될 수 있기 때문이다.

다음은 노동시장관련 변수로 지역단위의 노동시장 구조를 반영할 수 있는 변수를 포함하였다. 여성경제활동참가율, 자영업자비율, 4인이하

사업체 비율을 노동시장 관련변수로 포함하였다. 여기서 자영업자 비율은 비임근로자비율을 사용하였다. 그리고 정책 변수로 보육아동비율을 포함하였다. 분석을 위한 자료는 여러 자료를 수집하여 통합자료를 구성하였다. 인구학적 변수에 포함된 자료는 통계청 KOSIS에서 수집하였는데, 출생성비, 조혼인율, 조이혼율, 평균조혼연령은 인구동태자료를 이용하였다. 가입여성비율은 주민등록자료를 활용하여 산출하였다. 노동시장 변수와 관련하여 여성경제활동참가율과 비임금근로자비율은 광역 자치단체 구지역은 경제활동인구조사 자료를 활용하였다. 이 경우 구지역의 통계값은 통계청에서 집계하지 않기 때문에 광역시 값을 구지역에 동일하게 적용하였다. 그리고 도지역의 각 기초자치단체 통계값은 지역별고용조사자료에서 집계·공개하는 자료를 이용하였다. 4인이하 사업체 비율은 전국사업체조사 자료를 이용하여 산출하였다. 그리고 보육아동비율은 주민등록 인구의 5세이하 아동수와 보건복지부발행 보육통계의 보육아동수를 이용하여 산출하였다. 그리고 원자료 생산년도는 동일적으로 자료 확보가 가능한 2009년 자료를 이용하였다.

〈표 3-2〉 출산율에 영향을 미치는 요인

구분	변수	변수명	자료 출처	원 자료 생산년도
인구학적 변수	출생성비	sexratio	통계청, KOSIS	2009
	조혼인율	crumar	통계청, KOSIS	2009
	조이혼율	crudiv	통계청, KOSIS	2009
	평균조혼연령	mimage	통계청, KOSIS	2009
	가입여성비율	r_ageprg	통계청, KOSIS	2009
노동시장 변수	여성경제활동참가율	wact	경제활동인구조사, 지역별고용조사	2009
	자영업자비율 (비임금근로자비율)	r_selpemp	경제활동인구조사, 지역별고용조사	2009
	4인 이하 사업체 비율	r_under4	전국사업체조사	2009
정책변수	보육아동비율	r_chfacil	통계청, 주민등록인구의 5세이하 인구 보건복지부, 보육통계	2009

회귀분석 전에 총 9개 변수의 상관관계를 살펴볼 필요가 있다. 합계 출산율과 각 변수의 상관관계분석 결과 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 변수는 조이혼율, 평균초혼연령, 가임여성인구비율, 여성경제 활동참가율, 자영자비율이었다. 이 중에서 인구학적 변수에 해당하는 조이혼율, 평균초혼연령, 가임여성인구비율은 합계출산율과 모두 음의 상관관계를 나타내고 있다. 조이혼율이 높아진다는 것은 출산과 관련한 가족관계의 변화로서 음의 상관관계가 예측되며, 평균초혼연령이 높아지면 출산가능 기간이 단축됨으로써 역시 출산과 음의 상관관계가 예측되며, 이점은 일반적 현상과 부합하는 것으로 보인다. 다만 가임여성인구비율은 양의 상관관계가 예측되지만 실제로 음의 상관관계를 나타내는 것으로 보아 가임여성인구비율이 높은 도시지역의 다른 구조적 환경에 의해서 영향을 받는 것으로 짐작해 볼 수 있다.

〈표 3-3〉 출산율에 영향을 미치는 요인의 상관관계 분석

	tfr	sexratio	crumar	crudiv	mmage	r_ageprg	wact	slfemp	r_under4	r_chfa-l
tfr	1.000									
sexratio	0.010	1.000								
	0.881									
crumar	-0.069	0.597	1.000							
	0.295	0.000								
crudiv	-0.267	0.494	0.515	1.000						
	0.000	0.000	0.000							
mmage	-0.265	-0.006	0.105	0.038	1.000					
	0.000	0.925	0.113	0.561						
r_ageprg	-0.476	0.535	0.644	0.528	0.293	1.000				
	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000					
wact	0.253	-0.568	-0.440	-0.543	-0.148	-0.719	1.000			
	0.000	0.000	0.000	0.000	0.024	0.000				
slfemp	0.498	-0.599	-0.618	-0.605	-0.287	-0.921	0.785	1.000		
	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000			
r_under4	-0.031	-0.247	-0.437	-0.216	-0.111	-0.387	0.298	0.307	1.000	
	0.637	0.000	0.000	0.001	0.093	0.000	0.000	0.000		
r_chfacil	-0.110	0.207	0.404	0.039	0.140	0.307	-0.138	-0.320	-0.134	1.000
	0.095	0.002	0.000	0.554	0.033	0.000	0.037	0.000	0.042	

반면 출생성비, 조혼인율, 4인 이하 사업장 비율, 보육아동비율은 통계적 유의성이 나타나지 않았다. 출생성비는 남아선호 사상을 측정할 수 있는 지표로서 유의미한 상관관계가 나타나지 않았다는 것은 지역에 따른 가치관의 차이가 없을 것이라는 점을 예측해 볼 수 있다. 특히 보육아동비율도 합계출산율과 유의미한 상관관계를 보이지 않는 점으로 보아 정책적 영향이 아직은 나타나지 않는 것으로 해석된다.

상관관계 분석 결과를 고려하여 결정요인 분석을 위한 회귀모형을 구성하였다. 232개 기초지방자치단체 지역 통계를 수집하여 분석자료를 구축한 이후, 기초지방자치단체 합계출산율에 영향을 미치는 요인을 회귀분석을 통해 검증한 결과 출생성비, 조혼인율, 가임여성인구비율, 자영업자비율 변수가 통계적으로 유의미한 결과를 나타냈다. 출생성비와 조혼인율은 합계출산율에 양의 방향으로 영향을 미치고 있으며, 가임여성인구비율과 자영업자비율은 음의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 회귀분석결과에서 통계적으로 유의성을 나타낸 4개 변수는 지역의 유형을 분류할 근거변수로 볼 수 있다.

〈표 3-4〉 출산율에 영향을 미치는 지역 단위 결정요인 분석 결과

tfr	Coef.	Std. Err.	t	P>t	Beta
sexratio	0.009	0.003	3.030	0.003	0.195
crumar	0.044	0.017	2.540	0.012	0.196
crudiv	-0.050	0.031	-1.630	0.105	-0.104
mmage	-0.007	0.006	-1.130	0.259	-0.056
r_ageprg	-0.024	0.006	-4.130	0.000	-0.417
wact	0.002	0.003	0.750	0.455	0.059
r_selpemp	-0.017	0.002	-6.960	0.000	-0.446
r_under4	-0.004	0.003	-1.420	0.158	-0.076
r_chfacil	0.014	0.034	0.420	0.672	0.023
_cons	1.460	0.496	2.940	0.004	
F	49.76***				
N	231				
R-squared	0.5385				
Adj R-squared	0.5197				

군집분석 결과에 따르면 각 군집별 해당 기초 자치단체의 개수를 알 수 있다. 앞서 언급하였듯이 용진군과 거제시는 해당 자치단체 1개만으로 구성된 군집으로 지역 유형분류에서 다른 어떤 군집에도 포함되지 않는 특성을 가지고 있는 지역으로 볼 수 있다. 즉 전국 수준에 비추어 볼 때 예외적 지역으로 볼 수 있으며 따라서 본 분석에서는 제외하였다.

울산북구형의 경우 전체 232개 지역 중에서 총 73개 지역이 포함되었다. 태백시형은 전체 232개 지역 중에서 104개 지역이 포함되었고, 의령군형은 총 53개 지역이 포함되었다.¹⁾

제3절 군집별 정책 모형

1. 지역 모형의 분류

군집으로 분류된 3개 유형의 지역적 특성을 살펴보기 위하여 회귀모형에 포함했던 9개의 독립변수와 종속변수에 대한 평균을 살펴보았다. 그리고 3개의 지역 유형별 평균에 대한 분산분석을 실시하였다. 평균의 차이에 관한 분산분석 결과 모든 변수에서 3개 군집 간 평균의 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 이를 기초로 지역 유형별 평균값의 차이에 따라서 지역의 특성을 설명할 수 있는데, 여기서는 특징적 경향만을 설명하면 다음과 같다.

우선 합계출산율에서 지역 유형별로 평균의 차이를 볼 수 있다. 울산북구형은 1.03을 나타냈고, 태백시형은 1.33, 의령군형은 1.40을 나타냈다. 우리나라의 지역별 출산율 수준에서 일반적으로 도시지역의 출산율이 낮고 농촌지역이 출산율이 높은 경향을 반영하고 있다.

출생성비의 경우 태백시형 지역 평균은 101.16으로 나타났고, 울산북

1) 전체 232개 지역의 유형분류는 부록을 참조하기 바람

구형 지역평균은 99.23, 의령군형 지역 평균은 90.89로 나타났다. 우리나라의 출생성비는 1980년대 중반부터 외곡 되어 나타나던 것이 2007년에 106.1로 정상수준을 회복한 바 있다. 출생성비가 외곡되었던 이유는 남아선호로 인한 태아성감별이 확산되었기 때문이고 이는 당시의 일부 농촌지역에서 강하게 잔존하던 남아선호 가치관을 반영하고 있었다. 이런 점을 고려하면 최근의 출생성비는 오히려 군지역에서 다소 낮게 나타나고 있고 도시지역에서 정상수준을 보이고 있으며, 전반적으로는 가치관의 지역 차이는 크지 않은 것으로 짐작된다.

결혼관련 변수를 살펴보면, 도시지역과 농촌지역의 차이가 명확히 드러나고 있다. 조혼인율과 조이혼율, 그리고 평균초혼연령까지 모두 도시지역 평균이 높게 나타나고 농촌지역 평균이 낮게 나타나고 있다. 이것은 결혼과 관련된 사람들의 행태가 지역별로 차별적으로 나타나며, 이 차이는 통계적 유의성을 가지고 있다는 점이다.

가임여성인구 비율은 울산북구형 지역 평균이 가장 높은 27.4%를 나타냈고, 태백시형 지역의 평균은 24.5%, 의령군형 지역 평균은 18.1%를 나타내고 있다. 농촌 지역의 가임여성이 도시지역의 가임여성에 비해 훨씬 적은 비율을 나타내고 있다. 대도시 지역에 가임여성의 집중현상이 관찰되고 있는 것이다.

노동시장 관련변수로 여성경제활동참가율은 의령군형 지역 평균이 59.3%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 울산북구형 지역의 평균이 48.8%, 태백시형 지역 평균이 47.5%로 나타났다. 군지역에서 여성경제활동참가율이 높게 나타나는 이유는 농어업 고령자가 경제활동인구로 포함되면서 나타는 것으로 짐작되며, 이점은 향후 분석결과 해석에서 유의해야할 점이다. 왜냐하면 출산과 관련하여 주출산여성의 경제활동에 초점을 두어야 하기 때문이다.

자영자비율의 경우 울산북구형 지역 평균이 21.7%로 매우 높게 나타

났다. 다음은 태백시형 지역 평균과 의령군형 지역 평균은 8.6% 수준으로 거의 동일하게 나타났다. 자영자비율의 경우 여성 경제활동의 특성이 자영자와 임금근로자에게 차별적일 수 있다는 점을 고려하면 출산과의 관련성을 고려하여 향후 분석에서도 중요하게 살펴볼 필요가 있다.

4인이하 사업체 비율은 울산북구형, 태백시형, 의령군형 지역 평균이 83~86%로 유사한 수준을 나타내고 있어 지역별 차이는 크지 않은 것으로 짐작된다.

그리고 보육아동비율도 지역별 차이는 크지 않은 것으로 나타났다. 보육아동비율은 울산북구형 지역 평균이 1.6%로 나타났고, 태백시형 지역 평균이 1.5%, 의령군형 지역 평균이 1.3%로 나타났다.

이상의 평균분석 결과를 고려하여, 주요 변수를 중심으로 지역 유형별 특성을 살펴보면 아래와 같다. 우선 울산북구형(구)은 합계출산율이 가장 낮고 가임여성비율과 자영업자비율은 가장 높은 형태를 보인다. 여성경제활동참가율은 중간 수준을 나타낸다. 태백시형(시)은 합계출산율과 가임여성비율은 중간 수준이며 자영업자비율은 가장 낮은 형태를 보인다. 여성경제활동참가율은 가장 낮은 수준을 나타낸다. 의령군형(군)은 합계출산율이 가장 높고 가임여성비율은 가장 낮으며 자영업자비율은 중간 형태를 보인다. 여성경제활동참가율은 가장 높은 수준을 나타내지만, 군지역에서는 출산과 연관성이 낮은 농·어업 종사자 고령층이 다수 포함되어있을 것으로 짐작되며, 해석에서 이점은 주의해야한다.

〈표 3-5〉 출산율에 영향을 미치는 요인의 평균비교

구분	합계출산율	출생성비	조혼인율	가임여성비율	여성경제활동 참가율	자영업자비율
북구형	하	중	상	상	중	상
태백시형	중	상	중	중	하	하
의령군형	상	하	하	하	상	중

〈표 3-6〉 군집별 결정요인 변수의 평균 분석

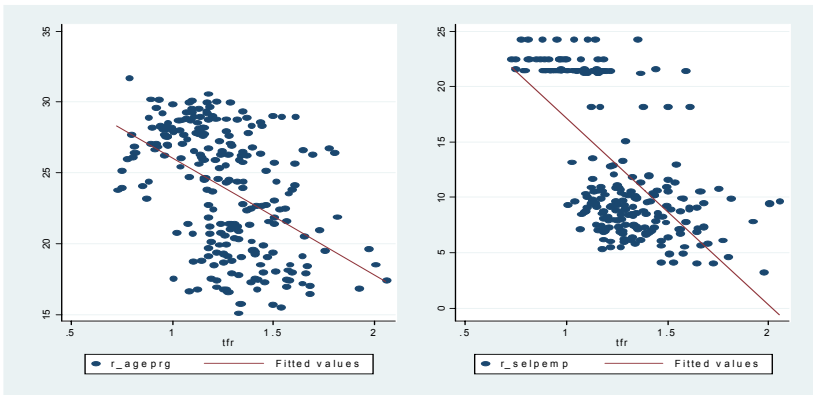
	Over	Mean	Std. Err.	[95% Conf.	Interval]
tfr					
울산북구형		1.030	0.021	0.990	1.071
태백시형		1.336	0.018	1.300	1.372
의령군형		1.414	0.030	1.354	1.473
sexratio					
울산북구형		99.238	0.399	98.452	100.025
태백시형		101.161	0.324	100.523	101.799
의령군형		90.998	0.457	90.097	91.899
crumar					
울산북구형		6.153	0.124	5.909	6.398
태백시형		5.994	0.093	5.812	6.177
의령군형		4.604	0.062	4.481	4.727
crudiv					
울산북구형		2.648	0.053	2.543	2.753
태백시형		2.565	0.044	2.478	2.653
의령군형		1.896	0.041	1.816	1.977
mmage					
울산북구형		28.104	0.060	27.985	28.223
태백시형		27.013	0.268	26.486	27.541
의령군형		26.860	0.057	26.747	26.972
r_ageprg					
울산북구형		27.398	0.242	26.922	27.874
태백시형		24.493	0.320	23.863	25.123
의령군형		18.067	0.210	17.653	18.481
wact					
울산북구형		48.858	0.271	48.323	49.392
태백시형		47.464	0.601	46.280	48.649
의령군형		59.183	0.803	57.600	60.765
r_selpemp					
	r_selpemp		r_selpemp		
울산북구형		21.747	0.155	21.442	22.051
태백시형		8.639	0.227	8.192	9.086
의령군형		8.651	0.242	8.175	9.127
r_under4					
울산북구형		83.696	0.623	82.468	84.924
태백시형		83.198	0.398	82.414	83.982
의령군형		85.987	0.372	85.254	86.720
r_chfacil					
울산북구형		1.651	0.041	1.571	1.731
태백시형		1.467	0.039	1.391	1.543
의령군형		1.358	0.046	1.267	1.450

〈표 3-7〉 결정요인 변수별 군집별 분산분석 결과

	gtype	Mean	Std. Dev.	Freq.	F	P
tfr	울산북구형	1.030	0.176	73	40.700	0.000
	태백시형	1.336	0.185	104		
	의령군형	1.406	0.224	53		
	Total	1.259	0.249	232		
sexratio	울산북구형	99.238	3.412	73	92.000	0.000
	태백시형	101.161	3.302	104		
	의령군형	90.894	3.353	53		
	Total	98.281	5.374	232		
crumar	울산북구형	6.153	1.060	73	29.750	0.000
	태백시형	5.994	0.944	104		
	의령군형	4.604	0.445	53		
	Total	5.733	1.099	232		
crudiv	울산북구형	2.648	0.457	73	29.420	0.000
	태백시형	2.565	0.451	104		
	의령군형	1.892	0.293	53		
	Total	2.439	0.516	232		
mmage	울산북구형	28.104	0.515	73	5.100	0.001
	태백시형	27.013	2.730	104		
	의령군형	26.864	0.409	53		
	Total	27.313	1.937	232		
r_ageprg	울산북구형	27.398	2.063	73	103.870	0.000
	태백시형	24.493	3.261	104		
	의령군형	18.057	1.503	53		
	Total	23.917	4.314	232		
wact	울산북구형	48.858	2.316	73	51.440	0.000
	태백시형	47.464	6.131	104		
	의령군형	59.279	5.778	53		
	Total	50.566	7.033	232		
r_selpemp	울산북구형	21.747	1.321	73	592.520	0.000
	태백시형	8.639	2.314	104		
	의령군형	8.665	1.729	53		
	Total	12.807	6.421	232		
r_under4	울산북구형	83.696	5.324	73	4.710	0.001
	태백시형	83.198	4.057	104		
	의령군형	86.044	2.688	53		
	Total	84.041	4.391	232		
r_chfacil	울산북구형	1.651	0.348	73	8.550	0.000
	태백시형	1.467	0.395	104		
	의령군형	1.358	0.335	52		
	Total	1.509	0.391	231		

지역 단위 출산율에 영향을 미치는 결정요인 분석과 군집 분석, 그리고 군집별 분산분석과정에서 주요 변수로 확인된 변수는 가임여성비율과 자영업자 비율이었다. 이 변수와 합계출산율의 상관성을 확인하기 위하여 분포도를 그려보았다. 아래 그림을 통해 알 수 있듯이 두 변수는 각각 지역단위의 합계출산율과 강한 상관성을 나타내고 있었다. 이후 정책모형과 군집별 정책사례개발에 중요하게 고려되어야 할 것으로 해석된다.

[그림 3-5] 지역단위 출산율과 핵심 변수의 상관관계



2. 모형에 따른 정책방향

앞서 살펴본 바와 같이 지역 유형에 따라서 몇 가지 지역적 특성이 나타나고 있다. 울산북구와 같은 전형적인 대도시 지역은 가임여성비율이 높고 주 출산 연령집단의 취업자 비율도 높다. 그리고 자영업자비율이 높은 지역이다. 태백시와 같은 지역은 전형적인 중소도시로써 대도시와 농촌지역의 중간 형태를 보인다. 즉 가임여성비율은 중간 수준이며 자영업자 비율은 낮은 특성을 보인다. 의령군과 같은 전형적인 농어촌 지역은 가임여성규모가 작고 자영업자비율은 중간 수준을 나타내고 있다.

다른 한편 회귀분석 결과에 따르면 지역 단위의 출생성비와 조혼인율이 지역의 출산율에 양의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 가임여성인구비율과 자영업자비율은 지역 수준의 출산율에 음의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

일반적으로 가임여성인구비율은 출산의 양적 규모를 증가시킬 수 있는 잠재적 요인이다. 그러나 오히려 이 잠재적 가능성이 출산으로 이행하지 않는다면 합계출산율 계산식에 의하여 출산율을 떨어뜨리는 방향으로 작용한다. 왜냐하면 합계출산율 계산식에서 가임여성규모는 분모에 해당하기 때문이다.

자영업자비율은 가임여성의 경우 경제활동으로 인한 가구소득 확보라는 측면에서 출산의 경제적 동기를 제공해준다. 그러나 반대로 경제활동은 출산율을 감소시키는 방향으로 영향을 미칠 수도 있으며, 자영업은 임금근로와 달리 근로시간의 불규칙함이나 장시간 근로 관행에 따라 출산 및 육아 환경에 적합하지 않은 부분도 있다.

그런데 회귀분석 결과 가임여성인구비율이 출산율에 부정적 영향을 미친다는 것은 가임여성의 잠재적 출산 가능성이 어떤 요인에 의하여 제한되고 있는 것이다. 자영업자비율 역시 출산율에 부정적 영향을 미치는 것은 자영업자의 출산 및 육아 환경에 어떤 어려움이 존재한다는 의미일 것이다.

이와 관련하여 본 연구의 일환으로 실시한 가임여성 조사결과도 의미 있는 시사점을 나타내고 있다. 결혼 전이나 결혼 후 1년 동안 직장을 그만둔 적이 있는지를 질문 한 결과, 전체 1,182명 중 그 기간 동안 비취업이었던 사람은 151명으로 12.8%였는데 그 사람들을 제외하고 결과를 보면, 결혼 전후 1년간 직장을 그만둔 경험이 있는 경우는 56.0%로 과반수가 경험이 있는 것으로 나타났다.

지역구분에 따른 특성을 살펴보면, 결혼 전후 1년간 직장을 그만둔

비율이 군지역에서 63.6%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 구지역에서 56.1%, 시지역에서 54.8% 순으로 나타났다. 이는 군지역에 비해 도시에 해당하는 시지역이나 구지역에서 더 높은 비율의 여성들이 직장생활을 지속하고 있는 것으로 해석되며, 도시지역 취업여성들을 대상으로 하는 정책적 지원의 필요성을 알 수 있다.

〈표 3-8〉 결혼 전후 1년간 직장 그만둔 경험

(단위: %, 명)

구 분		있음	없음	계	(명)
전체		56.0	44.0	100.0	1,031
연령	20대	44.0	56.0	100.0	75
	30대	59.5	40.5	100.0	435
	40대	54.7	45.3	100.0	521
시군구	시	54.8	45.2	100.0	496
	군	63.6	36.4	100.0	66
	구	56.1	43.9	100.0	469
동읍면	동	55.0	45.0	100.0	905
	읍	61.1	38.9	100.0	72
	면	64.8	35.2	100.0	54

주 : 무응답은 분석에서 제외하였음.

자료: 한국보건사회연구원(2011), 『지자체 저출산 대책 관련 주민 욕구조사』.

출산 전이나 출산 후 1년 동안 직장을 그만둔 적이 있는지를 조사한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 자녀를 한 명 이상 출산한 경험이 있는 여성 1,139명 중 그 기간 동안 비취업이었던 사람은 232명으로 20.4%였는데, 그 사람들을 제외하고 결과를 보면 다음과 같다. 출산 전후 1년 동안 직장을 그만둔 경험이 있는 경우는 49.3%로 절반에 약간 못미치는 것으로 나타났다. 이는 결혼 전후 직장을 그만둔 경험이 있는 비율이 56.0%인 것에 비하면 약간 낮은 것으로 나타나 출산 전후보다는 결혼 전후에 더 직장을 많이 그만두는 경향이 있는 것으로 보인다.

지역 구분에 따른 차이를 볼 때, 출산 전후 1년간 직장을 그만둔 비율은 구지역에서 51.8%로 가장 높게 나타났다. 다음은 시지역 48.0%,

군 지역 40.7%로 나타났다. 도시지역에 해당하는 구지역과 시지역에서 상대적으로 높은 비율을 나타내고 있어, 특히 구지역의 경우 향후 정책 방향에 중요하게 고려해야 할 것으로 판단된다.

〈표 3-9〉 출산 전후 1년간 직장 그만둔 경험

(단위: %, 명)

구 분		있음	없음	계	(명)
전체		49.3	50.7	100.0	907
연령	20대	59.2	40.8	100.0	49
	30대	51.5	48.5	100.0	396
	40대	46.3	53.7	100.0	462
시군구	시	48.0	52.0	100.0	433
	군	40.7	59.3	100.0	59
	구	51.8	48.2	100.0	415
동읍면	동	49.3	50.7	100.0	799
	읍	45.5	54.5	100.0	66
	면	54.8	45.2	100.0	42
취업여부	비취업	50.2	49.8	100.0	558
	취업	47.9	52.1	100.0	349
종사상지위	자영업자등	45.5	54.5	100.0	77
	상용근로자	44.6	55.4	100.0	195
	임시,일용근로자	60.0	40.0	100.0	65

주 : 무응답은 분석에서 제외하였음.
 자료: 한국보건사회연구원(2011), 「지자체 저출산 대책 관련 주민 욕구조사」.

그리고 우선 낮 동안에 초등학교 이하 자녀를 누가 돌보고 있는지를 물어본 결과, 본인이나 남편이 보는 경우가 51.6%로 가장 많았고, 그 다음은 보육시설이나 유치원 20.0%, 학원 19.5%, 베이비시터나 친인척 3.6% 순으로 나타났다.

지역별로는 다른 지역에 비해 시 지역인 경우 보육시설이나 유치원을, 구 지역인 경우 본인이나 남편, 군 지역인 경우 베이비시터나 친인척이 돌본다는 응답 비율이 높게 나타났다. 여기서 알 수 있는 것은 구 지역의 본인 및 남편 돌봄 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 이는 구 지역에서 일가족양립의 어려움으로 인한 노동시장 이탈 후에 자녀를 직

접돌보는 비율이 높게 나타나는 것으로 해석된다. 시지역에서는 보육시설 및 유치원 이용비율이 가장 높게 나타나고 있다. 이것은 시지역에서 보육시설이용과 경제활동을 병행하고 있는 것으로 해석될 수 있다. 대도시 지역보다 노동시장 이탈비율이 다소 적으며, 이는 중소도시의 여성 일자리 특성과도 관련이 있을 것이다. 결국 중소도시지역의 보육이용자에 대한 고려가 있어야 할 것이다. 군지역에서는 베이비시터 및 친인척 돌봄 비율이 상대적으로 가장 높게 나타났다. 즉 시설보육보다는 가정보육이 군지역에서 가장 많이 이용되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 초등학교 이하 자녀의 낮 동안 주요 양육 방법

(단위: %, 명)

구 분	본인 /남편	보육시설 /유치원	학원	베이비시터 친인척	기타	계	(명)	
전체	51.6	20.0	19.5	3.6	5.2	100.0	1,334	
자녀연령	영아(1~2세)	67.9	22.4	-	9.7	-	100.0	134
	유아(3~6세)	38.9	55.8	1.6	3.1	0.6	100.0	319
	초등생(7~12세)	53.9	6.7	28.9	2.8	7.7	100.0	881
시군구	시	46.6	24.2	20.8	3.4	5.1	100.0	625
	군	44.6	19.8	20.8	7.9	6.9	100.0	101
	구	58.1	15.8	17.9	3.1	5.1	100.0	608
취업여부	비취업	67.3	16.3	14.6	0.3	1.5	100.0	893
	취업	20.0	27.4	29.5	10.2	12.9	100.0	441

주 : 무응답은 분석에서 제외하였음.
 자료: 한국보건사회연구원(2011), 『지자체 저출산 대책 관련 주민 욕구조사』.

이상의 분석 내용을 지역별로 적용하면 울산북구와 같은 대도시 지역은 가임여성인구비율이 높고 자영업자 비율이 높은 특성이 출산율에 부정적 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 대도시 지역은 본인 및 남편이 자녀를 돌보는 비율이 높게 나타나는 이유는 일가족양립의 병행이 어려운 관계로 노동시장 이탈 후 직접 돌봄을 택하고 있는 것으로 해석된다. 따라서 대도시 지역의 경우 근로자의 일가족양립정책과 자영업자의 출산 양육지원 정책의 필요성이 부각된다.

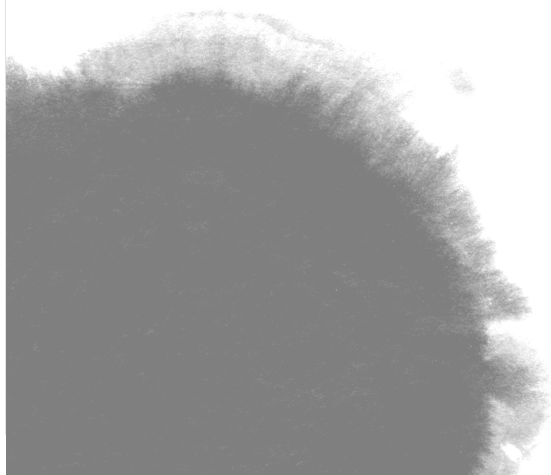
태백시와 같은 중소도시의 경우 가임여성인구 비율이 세 가지 지역 유형 중 중간수준에 해당하며 자영업자비율은 가장 낮은 특성을 보이고 있다. 따라서 자영업자비율이 낮기 때문에 취업자 지원보다는 가임여성의 출산 중단에 대한 정책적 개입에 집중할 필요가 있다. 조사 결과에서도 알 수 있듯 중소도시 지역의 보육시설 이용율이 상대적으로 가장 높게 나타났다. 따라서 향후 보육프로그램에 대한 점검이 필요하며 보육인프라의 확대 및 자녀 양육비용에 대한 일부 지원을 검토해야 한다.

다음으로 의령군과 같은 농촌의 경우 다른 지역 유형에 비해 가임여성인구비율이 낮고 자영업자비율은 중간 수준을 유지하고 있다. 이 경우는 보육인프라의 양적 확대보다는 가구단위 지원프로그램에 집중할 필요가 있다. 기혼여성 조사결과에 따르면 현재 가정보육 이용율이 상대적으로 가장 높게 나타나는 지역이 군지역이었다. 따라서 향후 군지역에서는 가정보육 활성화 방안과 지역자원 활용방안 및 직접적인 자녀 양육비용의 지원을 적극 검토할 필요가 있을 것이다.



04

일본 지방자치단체의 저출산 대책





제4장 일본 지방자치단체의 저출산 대책

제1절 배경

일본의 저출산 대책은 ‘소자화(少子化) 대책(對策)’이라는 이름으로 추진되어 왔다. 한국의 ‘低出產’이라는 용어가 여성의 출산율이 낮은 것에 초점을 맞추고 있다고 한다면, ‘少子化’는 사회 전체의 인구 구성비에서 어린이의 수가 적은 것에 주목한다. ‘少子化’는 ‘고령화’와 동전의 양면을 이루고 있으나 ‘세대간연대’에 기반하여 구축된 사회보장체계에 서는 해결해야 할 ‘문제’로 인식되어 일반적인 ‘정책’으로서가 아니라 긴급하게 해결해야 할 ‘對策’으로 추진되었다. ‘소자화대책’은 용어 자체의 함의뿐만 아니라 정책의 목표와 효과면에서 사회정책연구자나 아동복지 및 여성복지 전문가들의 비판을 받아왔다. ‘출산율’을 높이지는 것은 개인의 선택의 문제에 사회가 개입하는 것이며, 아이의 수를 늘리는 것이 ‘소자화 대책’의 목표라고 한다면 일본의 ‘소자화대책’은 확실하게 실패했다는 것이다. 그것은 수많은 ‘소자화 정책’에도 불구하고 출산율은 거의 향상되지 않았기 때문이다.

2009년 정권교체가 실현되면서 민주당은 정권 공약(Manifesto)으로 어린이 관련 정책을 전면에 내세웠다. 민주당은 ‘국민의 생활이 제일(가장 먼저)’이라는 슬로건을 내걸고 ‘새로운 우선순위에 따라 모든 예산을 재조정하고, 육아·교육, 연금·의료, 지역주권, 고용·경제에 집중적으로

세금을 투입하겠다'고 약속했다.²⁾

이러한 공약에도 불구하고 민주당은 정권교체후 불과 1년 사이에 세 번이나 수상이 바뀌면서 정권정책 실시에도 난항을 겪고 있다. 육아·교육 정책도 예외가 아니어서 애초의 공약대로 실현되는 것은 거의 불가능해 보인다. 더구나 미증유의 재해인 3.11 동일본대지진을 맞아 정부의 최우선 정책은 국민의 생활보다 피해지 복구로 전환되었다. 그 외중에 칸 나오토 수상은 유사 이래 최저의 지지율을 갱신하며 동일본진재에 대한 대응 문제를 계기로 물러나고 지난 9월 2일 노다 요시히코(野田佳彦)수상이 취임했다.

그렇지만 민주당 정권은 이제까지의 '소자화 대책'을 '어린이·육아 지원 정책'으로 명확하게 방향전환을 했다는 점에서 평가할 만하다. 그 상징적인 예로서 1994년부터 내각부에서 발간하기 시작한 "소자화사회 백서"가 2010년부터 "어린이 육아 백서"로 명칭이 바뀌었다. '소자화 대책'이 저출산을 문제의 중심에 놓고 출산장려 및 인구증가를 위한 대책을 전면에 내세운 것이라고 한다면, '어린이·육아 정책'은 어린이의 시점과 육아를 하는 부모의 시점을 분명히 하면서 그에 대한 사회 전체적인 지원을 전면에 내세운 것이라고 할 수 있다.

한편, 2009년 10월 지방분권개혁추진위원회의 제3차 권고에 의하여, 아동복지법에 기초하여 보육소등의 아동복지시설최저기준을 폐지 혹은 조례위임할 것이 권고되었다. 이 권고에 따라 같은 해 12월에 각의 결정된 지방분권개혁추진개혁에 의해, 중앙정부의 기준은 '따라야 할 기준'에서 '참작해야 할 기준'이 되었고, 결과적으로 보육소의 설치기준, 거실의 면적기준, 보육 내용 기준이 완화되었다. 2009년 4월 보육소 정원이 213만 2,081명이 되어 취학전 아동 중 보육소이용아동비율은 31.3%로 늘어나긴 했으나 여전히 보육소대기아동은 해소되지 않고 있

2) 「정권교대, 민주당의 정권정책 Manifesto」, 2009년 7월27일, 민주당.

다. 특히 도시부의 대기아동해소는 긴급한 문제로서 2008년도 제2차 보정예산에 의해 도도부현에 신설된 ‘안심어린이기금’을 2009년 두 차례에 걸쳐 증액하여 총액 2,700억엔으로 대기아동해소와 저연령아에 대한 보육 서비스를 확충하고 있다.

또한 유치원과 보육원의 일원화를 포함한 차세대육성지원을 위한 포괄적·일원적 제도의 구축을 위해, 각종제도의 개선과 규제완화를 통해 다양한 사업주체의 참가 촉진에 의해 보육의 다양화와 양적확대를 도모하고 있다. 2010년 각의 결정된 ‘어린이·육아 비전’은 차세대를 담당할 어린이가 건강하고 씩씩하게 자라고 어린이의 미소가 넘치는 사회를 위해 어린이와 육아를 전력을 다해 응원하는 것을 목적으로 ‘어린이가 주인공 children first’라는 이념속에 이제까지의 ‘소자화 대책’에서 ‘어린이·육아 지원’으로 시점을 이동하여 사회전체에서 육아를 지원함과 동시에 ‘생활과 일과 육아의 조화’를 목표로 하였다. 이 비전에 기반하여 정부는 2010년부터 2014년도까지의 5년간 달성해야할 수치목표를 제시하고 있다. 아울러 관련시책에 대해 정기적으로 진척상황을 점검하고 평가함과 동시에 그 결과에 기반하여 필요한 수정을 하고 2011년도에 중간적인 점검과 평가를 위한 조사를 실시하기로 되어 있다.

일본의 저출산 대책을 총괄해보면, 1989년까지 일반적인 육아지원정책이 추진되어오다가, 1990년대에 들어서면서 보육 서비스를 대폭 확대하는 정책이 추진됨과 동시에 1994년 엔젤플랜과 1999년 신엔젤플랜을 기점으로 출산 및 육아환경 개선 정책이 대대적으로 추진되어 왔다고 할수 있다. 소자화사회대책기본법이 성립된 2003년이후부터 일과 가족 양립이 특히 중요한 문제로 부각되기 시작했으며, 민주당 정권이 들어선 2010년 이후에는 소자화정책이라기 보다는 ‘어린이 정책’으로의 전환이 이루어지고 있다. 현재의 어린이·육아 정책은 종래의 인구 문제의 시점에서 접근해온 출산 장려 정책과는 일선을 긋는 정책이라고 할 수

있으며 어린이와 양육자의 시점을 중시하며 사회전체적인 지원 시스템을 구축하기 위한 정책이라고 할 수 있다.

제2절 어린이 육아 행정체계

일본의 소자화대책에 대해 총괄하는 정부내의 각료는 특명담당대신의 하나인 소자화대책담당대신이다. 특명담당대신이란 2001년1월에 중앙성 청재편에 따른 내각부설치법의 시행에 의해 법제화된 직위이다. 소자화 대책과 관련된 특명담당대신으로는 2001년 1월 모리 내각에서 ‘남녀공동참획 담당’대신이 설치되었다. 2003년 9월 22일 제1차 코이즈미내각 제2차개조에서 ‘남녀공동참획담당대신’과는 별도로 ‘청소년 육성 및 소자화대책 담당’ 특명대신이 처음으로 설치되었다. 당시 소자화대책 담당 대신은 ‘청소년 육성’ 업무는 물론 ‘식품안전 담당’ 특명대신을 겸하였다. 그러다가 2005년 10월 31일 제3차 코이즈미 내각개조에서 처음으로 ‘소자화·남녀공동참획 담당’대신으로 ‘소자화’와 ‘남녀공동참획’ 담당이 통합되었다. 이제까지 겸하고 있었던 ‘식품안전’ 대신은 다른 인물이 담당하게 되었다. 그러다가 2007년 8월 27일 아베내각개조에서 ‘소자화대책 담당’대신과 ‘남녀공동참획담당’ 대신이 기구상으로는 분리되었으나 한 사람이 두 업무를 겸하는 것은 그대로였다. 2009년9월 16일 부터의 민주당 정권의 하토야마 내각에서는 ‘소자화대책 담당’, ‘남녀공동참획 담당’, ‘소비자 및 식품안전담당’을 한 사람이 겸하는 방식이 되었다. 그후 2010년 6월8일 칸 내각에서는<새로운 공공>담당’ 대신이 ‘소자화대책 담당’과 ‘남녀공동참획 담당’ 대신을 겸하게 되었다. 이어 9월 17일 칸 내각 1차개조에서는 다시 ‘소자화 대책 담당’과 ‘남녀공동참획 담당’ 대신이 ‘소비자 및 식품안전 담당’대신을 겸하게 되었다. 이

어 2011년 9월2일 노다 내각 출범당시 ‘경제재정정책 담당’대신이 ‘소
 자화대책담당’과 ‘남녀공동참획담당’대신을 겸하다가, 현재는 ‘남녀공동
 참획 담당’과 ‘소자화대책 담당’, ‘행정쇄신 담당’, ‘<새로운 공공> 담
 당’을 한 인물이 겸하고 있는 상황이다.

중앙정부내에서 ‘소자화대책’이 가장 강력한 집행력을 가지고 있었던
 시기는 2005년 10월31일부터 2006년 9월26일까지의 제3차 코이즈미
 내각개조에서 ‘소자화·남녀공동참획담당’ 대신으로 통합되었던 시기였
 다. 이노구치 쿠니코 담당대신은 여성 대신이자 학자 출신으로 정부밖
 의 인사들과의 네트워크도 강했고 ‘소자화’ 문제를 인구문제의 관점에
 서가 아니라 ‘여성주의’적 관점에서 재정립하는 역할을 했으며 지방자
 치체와의 강한 협력구조를 만들고자 했었다. 그후 정권교체후 하토야마
 내각에서 ‘소자화대책 담당’대신은 연립정권이었던 사민당에 배정된 각
 료자리였는데 사민당 당수이기도 한 후쿠시마 미호 대신이 취임하여 기
 대되었으나 다른 담당을 겸하고 있기도 했고, 결국 연립이 해소되면서
 단명으로 끝났다. 현재의 ‘소자화 대책 담당’ 대신은 정부기구로는 존재
 하지만, 적극적인 정책이나 독자적인 집행력을 발휘하기에는 어려운 구
 조로 보인다.

실제로 일본의 통상적인 어린이 가정복지에 관한 중앙행정기관은 후
 생노동성이다. 후생노동성에서 어린이에 관한 내용을 취급하는 부서는
 고용균등·아동가정국이다. 고용균등·아동가정국은 총무과, 고용균등정책
 과, 직업가정양립과, 단시간·재택노동과, 가정복지과, 육성환경과, 보육
 과, 모자보건과로 구성되어 있다. 주된 업무는 어린이 가정복지사업 전
 반의 기획·계획 입안이나, 예산의 배분, 조사의 실시, 전국의 사업이 일
 정수준의 질을 담보하기 위한 규칙이나 기준의 설정, 감사지도, 도도부
 현과 시정촌 지원등이다. 이 분야는 차세대육성지원대책전반, 육아지원,
 보육관계, 어린이 학대방지대책·DV방지대책·인신매매대책등, 모자가정

등관계, 모자보건관계등 범위가 넓다. 후생노동성에는 정책결정과정에서의 심의기관으로서 ‘사회보장심의회’를 설치하고 있다.

지방자치단체중 도도부현은 47개의 광역지방자치단체로서 1道(홋카이도) 1도(도쿄都) 2府(오사카부, 교토부) 43縣으로 구성되어 있다. 도도부현은 중앙정부에서 책정한 지침에 기반한 사업을 실제로 기획, 운영, 실시하며, 아동복지법제11조에 그 의무가 규정되어 있다. 도도부현내의 어린이가정복지사업의 기획, 예산배분, 지도감독, 상담업무, 시정촌상호간의 연락조정, 시정촌에 대한 정보의 제공, 기타 필요한 원조나 부수적인 업무의 실시, 광역적인 견지에서 실정과약등을 하고 있다. 지방별로 담당부국의 명칭은 다르지만, 민생국이나 복지국안에 아동가정과, 어린이과, 육아지원과등의 과가 설치되어 있다. 차세대육성지원에 관한 과, 남녀공동참획과도 있다. 예를 들면 도쿄도에는 2004년 복지국과 보건국을 통합하여 복지보건국이 설치되었다. 소자화대책부안에 계획과, 어린이 가정지원과, 육성지원과, 보육지원과, 아동상담센터 일시보호소, 아동상담소, 아동회관, 여성상담센터, 아동자립지원시설이 설치되어 있다. 도도부현 및 지정도시 산하에는 아동복지심의회가 설치되어 있다. 한편, 지정도시, 중핵시가 있는데, 지정도시란, 지방자치법제 252조에 의해 인구 50만 이상의 정령으로 지정된 시를 말하며 2010년현재 20개의 시가 있다. 그리고 중핵시란 인구 30만 이상의 시로서, 1996년부터 지정도시와 유사한 권한과 책무를 담당하고 있다. 즉, 아동복지심의회 설치, 아동위원회 대한 지도감독, 보조기구의 교부 및 수리, 료육의 급부, 모자생활지원실시, 보육소, 조산시설의 설치인가, 모자보건법에서 정하는 사무등을 관장한다.

마지막으로 기초지방자치단체로서 시정촌 및 특별구가 있다. 시정촌은 시민에 가장 가까운 행정으로서 복지서비스의 기본단위이다. 아동복지법제10조에는 시정촌의 업무가 규정되어 있는데, 2004년 아동복지법

의 개정에 의해 시정촌의 역할은 크게 변했다. 많은 권한과 책무가 도도부현에서 시정촌으로 이행했으며 지역의 육아가정을 지원하는 제1차적인 기관이 되었다. 나아가 요보호아동대책지역협의회등, 다양한 관계기관과 네트워크를 형성하여 대응할 것이 요구되고 있다. 그리고 도쿄도에 속해있는 23구의 총칭인 ‘특별구’는 시정촌과 마찬가지로 기초지방자치단체로서 위치지워진다. 특별구는 기본적으로는 시정촌에 준하는 사무를 관장하지만 시정촌과 다른 점은 상하수도, 소방과 같이 행정의 통일성 및 일체성을 담보하기 위한 사무는 도에서 관장한다.

제3절 어린이 육아 정책의 재정구조

사회보장급부비는 기능별로 ‘고령’, ‘유족’, ‘장애·업무재해·상병’, ‘보건’, ‘가족’, ‘적극적 노동정책’, ‘실업’, ‘주택’, ‘생활보호 기타’의 9항목으로 분류된다. 9개의 기능별분류에서 가장 큰 것은 ‘고령’으로 47조 2,649억엔, 총액에서 차지하는 비율은 50.2%이다. 다음으로 큰 것은 ‘보건의료’로서 29조521억엔, 총액에서 차지하는 비율은 30.9%이다. 이 둘을 합하면 총액의 81.1%에 달한다. 그 밖에 ‘유족’이 6조6,298억엔으로 7.0%, ‘가족’이 3조2,043억엔으로 3.4%, ‘장애’가 2조9,720억엔으로3.2%, ‘생활보호 및 기타’는 2조3,753억엔으로2.5%, ‘실업’은 1조2,482억엔으로1.3%, ‘노동재해’ 9,620억엔으로1.0%, ‘주택’이 3,762억엔으로 0.4%이다. ‘가족’ 항목에는 어린이와 피부양자가 있는 가족을 지원하기 위해 제공되는 급부가 대상이 되는데, 고용보험등의 육아휴업급부, 개호휴업합계, 아동수당으로 공중위생의 가족개호수당, 개호가산이, 사회복지의 아동부양수당, 특별아동부양수당, 아동복지 서비스(아동보호비, 아동건강육성사업등)이 들어간다.

또한, 정책분야별 사회지출의 대국민소득비의 국제비교를 보면, 일본은 가족관계 사회지출은 4.1%로서 미국 4.0%를 제외하고는 영국 15.2%, 스웨덴 12.1%, 프랑스 10.4%, 독일 7.2%에 비해 턱없이 낮다. 그에 비해 고령과 관련한 사회지출은 다른 나라에 비해 가장 높고, 보건의 미국 다음으로 높다. 일본은 다른 선진국에 비해, 실업과 적극적 노동시장, 생활보호 분야에서도 지출이 매우 낮은 편이다. 특히 주택 분야는 생활보호 안에 들어가는 ‘주택가산’을 제외하면 아예 공적지출이 없는 것으로 나타난다. 고령과 보건의 순위가 역전되는 것을 제외하면 일본의 사회지출은 미국과 유사한 측면이 많다.

〈표 4-1〉 일본의 아동·가족관계 급부비의 추이

(단위: 억엔, %)

연도	아동·가족관계 급부비					합계	출산관계비	총계	전년도 대비 신장률	급부비에서 차지하는 비율
	아동수당계	아동수당	아동부양수당등	아동복지서비스	육아휴직급부					
'89	4,465	1,454	3,011	8,046	-	12,511	2,990	15,501	2.3	3.5
'90	4,449	1,391	3,059	8,532	-	12,981	3,005	15,986	3.1	3.4
'95	5,112	1,612	3,500	11,177	327	16,616	4,497	21,113	6.0	3.3
'00	7,116	2,917	4,199	14,963	721	22,801	4,618	27,419	9.8	3.5
'05	11,579	6,300	5,279	18,268	1,428	31,274	4,363	35,637	4.1	4.1
'06	13,512	8,084	5,428	15,674	1,487	30,673	4,718	35,391	△ 0.7	4.0
'07	15,225	9,757	5,468	13,671	1,804	30,700	4,913	35,613	0.6	3.9
'08	15,588	10,010	5,578	14,234	2,189	32,011	4,889	36,899	3.6	3.9

출처: 국립 사회보장 인구조제연구소 2010년 11월, “2008년 사회보장급부비”

일본의 아동·가족관계 예산은 꾸준히 성장해왔지만, 사회보장급부비에서 차지하는 비율은 3.9%에 지나지 않는다. 이처럼 아동·가족 관계 사회지출이 적은 것은 당연히 육아와 교육에 대한 사적 부담을 강화시키고 그로 인해 출산 및 다산을 기피하는 결과를 낳는 것으로 보인다. 내각부가 실시한 ‘소자화사회에 관한 국제의식조사’(2011년)를 보면, 지

금의 아이수는 1.1~1.4명, 희망하는 아이수는 2.2~2.4명으로서 각국간의 차이가 그다지 크지 않다. 그러나 ‘아이를 더 낳겠는가’라는 질문에 대해서는 큰 차이를 드러내고 있어, 일본은 ‘희망하는 아이수까지 낳겠다’는 비율이 42.8%로 다른 나라에 비해 낮으며, 한국은 35.0%로 일본보다도 훨씬 낮다. 반면, 미국은 62.7%, 프랑스는 61.5%, 스웨덴은 76.1%로 앞으로의 출산에 대해 일본과 한국에 비해 훨씬 적극적인 태도를 보여주고 있다.

또한, 20대, 30대의 육아세대의 소득분포를 보면, 20대는 1997년에는 연수입이 300만엔대의 고용자의 비율이 가장 높았으나 2007년에는 200만엔대의 고용자가 가장 높게 나타났다. 또한 30대에는 1997년에는 연수입이 500-699만엔의 고용자의 비율이 가장 높았으나 2007년에는 300만엔대의 고용자가 가장 많았다. 이처럼 육아세대의 소득분포는 최근 10년간 저소득층으로 이동한 것을 알 수 있다. 특히, 일본에서는 1992년을 기점으로 하여 맞벌이부부 세대가 남성고용자와 무직의 아내로 구성되는 세대를 넘어서기 시작했다. 또한 2010년 현재, 단신세대가 31.2%, 고령자 단신세대가 9.3%, 한부모 세대는 9.0%를 차지하고 있다. 아이를 가진 세대만으로 보면 한부모 가정이 24.3%로서 7세대중 1가정이 한부모가정이다. 일본 역시 한국과 마찬가지로 교육비에 대한 공적지출이 적고 사적 부담이 너무 큰 사회이다. 문부과학성의 조사에 의하면, 대학졸업까지 드는 평균적인 교육비는 모두 국공립학교를 다닌다 해도 1000만엔, 모두 사립학교를 다니는 경우에는 약 2300만엔이 든다고 한다. 또한 자녀가 대학생인 가정에서는 저축률이 마이너스로 나타났다. 앙케트조사에서도 교육비의 부담이 큰 것이 저출산의 가장 큰 요인 중의 하나인 것으로 드러났다.

구체적인 정책으로서 후생노동성이 제시한 소사회대책관련 예산의 변화를 보면 다음과 같다. 소사회대책에 대한 관심이 큰 것과는 달리 예

산상의 큰 변화는 보여지지 않는다. 표#는 어린이 육아 시책관련예산의 추이를 보여준다. 2010년과 2011년 큰 폭으로 늘어난 것은 민주당 정권이후 어린이 수당의 지급 때문이다.

〈표 4-2〉 어린이 육아 시책관련 예산 추이

(단위: 백만원)

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
액수	1,477,158	1,242,484	1,304,042	1,237,350	1,400,937	1,473,018	1,506,658	3,448,770	3,897,392

출처: 각년도 '소자화사회백서' 및 '어린이, 육아지원백서'

2011년도의 어린이 육아시책관계 예산 총액은 3조 8,974억엔이다. 그중 1,140억엔이 '활기찬 일본 부활 특별 예산'이다. 참고로 2010년도 예산은 3조 4,488억엔이었다. 2011년도의 어린이 육아 관련 중점 정책의 예산을 보면 다음과 같다. 2010년부터 시작된 어린이 수당과 고교 실질 무상화 예산이 많은 비중을 차지하고 있다. 또한 지역육아와 주택 지원의 항목에서 증가를 보여주고 있다.

어린이 육아 관련시책 예산중 후생노동성의 어린이·육아 지원을 담당하는 부서인 '고용균등·아동가정국'의 예산을 보면 2010년 2조 2861억 엔, 2011년(안) 2조 7738억엔으로 21.3%의 증가를 보여주고 있다. 2011년 예산안중 일반회계가 2조 6880억엔, 특별회계가 858억엔이다. 특별회계의 내역은 연금특별회계(아동수당 및 어린이 수당)가 724억엔, 노동보험특별회계가 134억엔이다.

한편, 2008년 11월 21일 제 18회 사회보장심의회 소자화대책 특별 부회의 자료 “사회 전체에서의 중층적 부담·『목적·수익』과 연동한 비용 부담에 대하여”를 보면, 차세대육성지원에 관한 주요 급부, 서비스 급부비의 부담비율과 이용자 부담은 다음과 같다.

〈표 4-3〉 2011년도의 어린이 육아서책관계 예산 요점

구 분		2011년도	2010년도	담당부처
어린이 수당		2조77억엔	1조4722억엔	후생노동성
고교실질무상화		3,922억엔	3,933억엔	문부과학성
장학금 충실	유치원보육료경감	211억엔	204억엔	문부과학성
	국립대학 장학금	225억엔	196억엔	문부과학성
	사립학교 수업료 감면	51억엔	43억엔	문부과학성
	일본학생기부 장학금	1,241억엔	1,309억엔	문부과학성
청년 취업지원	진로지도 조사연구	3억엔 이내	5억엔 이내	문부과학성
지역어린이교육	대학생의 취업지원	46억엔 이내	92억엔 이내	문부과학성
대가아동해소		95억엔 이내	131억엔 이내	
다양한보육서비스		4,100억엔	3,881억엔	후생노동성
방과후이동대책	일시보육 보조금	45억엔	44억엔	
	보육서비스확대 조사연구	19억엔이내	20억엔이내	경제산업성
		95억엔이내	131억엔이내	문부과학성
어린이사고방지		308억엔	274억엔	후생노동성
출산일시금		0.2억엔		소비자청
불임치료 보조		92억엔	182억엔	후생노동성
소아만성질환지원		99억엔	81억엔	후생노동성
주산기의료체제		161억엔	147억엔	후생노동성
한부모가정취로 생활지원		71억엔	87억엔	후생노동성
한부모가정 자립지원촉진		36억엔	36억엔	후생노동성
특별지원교육추진		1,819억엔	1,729억엔	후생노동성
학대이동지원		3억엔	3억엔	문부과학성
지역육아 지원		859억엔	841억엔	후생노동성
주택지원		500억엔이내		후생노동성
카드 디자인		325억엔이내	160억엔이내	국토교통성
기업의 일가정양립지원		2.1억엔	2.4억엔	경제산업성
육아휴업, 단시간근무 조성금		0.1억엔	0.3억엔	내각부
연차유급휴가취득촉진 노동시간 단축		97억엔	98억엔	후생노동성
텔레워크 보급촉진		17억엔	20억엔	후생노동성
		0.76억엔	2.2억엔	총무성
		0.44억엔	0.6억엔	후생노동성
		0.2억엔	0.4억엔	국토교통성

출처: 후생노동성(2011), “평성 23년도 어린이 육아 백서”재구성

아동·가족관계 사회지출 4조 3300억엔중 중앙정부는 1조 1500억엔, 지방이 2조 3400억엔, 사업주가 5100억엔, 개인이 3400억엔을 부담하고 있다고 할 수 있다. 각 사업별로 부담구조는 다르고 이용자부담 유무도 달라진다. 또한 공립보육소나 임부검진등과 같이 부담구조에서는 100%가 시정촌 부담으로 되어있지만 일반재원화되어 있기 때문에 내용적으로는 중앙정부와 도도부현부담이 들어가 있는 경우도 있다.

〈표 4-4〉 차세대육성지원에 관한 주된 급부·서비스의 부담비율과 이용자부담

(단위: 억엔, 100억 단위로 100억엔미만은 사사오입)

	급부·서비스 종류 (예산 베이스)	급부비						이용자 부담	비용총액	
		중앙정부	지방		사업 주	개인	급부비 (합계)			
			도도 부현	시정촌						
① 일과 육아 의 양립 지원	육아휴업급부 (2008)	100 1/8	-	-	600 7/16	600 7/16	1300 100%	-	1300 100%	
	공립보육소※1 (2008)	-	-	3600 52.1%	-	-	3600 52.1%	3300 47.8%	6900 100%	
	사립보육소 (2008)	3300 1/2	1600 1/4	1600 1/4	-	-	6600 60.5%	4300 39.4%	10900 100%	
	연장보육(사립) (2008)	※5내에서 1/2	-	※5내에서 1/2			※5내에서	※2	※5내에서	
	병아·회복아보육 (2008)	-	30 1/3	30 1/3	30 1/3	-	80	※2	-	
	가정적보육사업		10 1/3	10 1/3	10 1/3	-	20	※2	-	
	방과후아동클럽 (2008)		200 1/3	200 1/3	200 1/3	-	500	※2		
	①합계(출산수당 포함, 2007)	3300 25%	7100 54%		1400 11%	1300 10%	1조3100 100%	-	-	
	② 전 육아 지원	일시보육	-	30 1/3	30 1/3	30 1/3	-	80	※2	
		아동수당	2700 26.2%	2900 28.1%	2900 28.1%	1800 17.5%	-	10300 100%	-	10300 100%
②합계(아동부양 수당포함, 2007)		5400 25%	1조3500 53%		3500 14%	2100 8%	2조5700 100%	-	-	
③ 전 육아 가정 지역 거점 지원	전가구방문· 육아지원가정방문	※5내에서 1/2	-	※5내에서 1/2			※5내에서	※5내에서		
	지역육아지원거점	-	100 1/3	100 1/3	100 1/3	-	300	-	300	
	패밀리서포트 서비스	※5내에서 1/2	-	※5내에서 1/2	-	-	※5내에서	-	※5내에서	
	임부검진 (공비조성)	-	-	300(※4)	-	-	-	-(※4)	-	
	③합계(사회적양 호포함, 2007)	1500 36%	2700 59%		200 5%	0%	4500 100%			
합계	아동·가족관계사회 지출(2007)	1조1500 27%	2조3400 54%		5100 12%	3400 8%	4조3300 100%			

주: ※1 공립보육소운영비(연장보육 포함)은 일반재원화되었기 때문에, 사립보육소운영비의 단가에 의한 추계치
 ※2 차세대육성지원에 관한 급부·서비스에 대해서는, 보육소는 중앙정부에 의해 이용자부담액의 기준이 정해져 있으나 기타의 서비스에 대해서는 정해져 있지 않다.
 ※3 패밀리 서포트 센터에 대해서는 서비스의 제공회망자와 이용회망자 사이에 연락조정에 관한 비용이 차세대 육성지원대책교부금의 대상이 되지만, 서비스이용 자체에 드는 비용은 기본적으로 이용자 부담.
 ※4 임부검진의 공비조성은 일반재원화되어 있기 때문에 시정촌의 공비조정의 전국평균 회수(2007년8월 현재 2.8회)에 의한 추계액, 공비조정 이외에는 임부본인이 검진비용을 부담.
 ※5 차세대육성지원대책교부금 사업비 750억엔내에서.

출처: 2008년 11월21일 제18회사회보장심의회 소자화대책특별부회 자료3 “사회전체에서의 중층적 부담부담·「목적·수익」과 연동한 비용부담에 대하여” 자료를 참고로 재구성.

제4 절 지방자치단체의 저출산 대책

1. 지방자치단체의 소자화 대책의 전개과정

1994년 엔젤플랜은 향후 10여년간의 일본의 육아지원시책의 기본적인 틀로서 기능해왔다. ‘아동육성계획’은 통칭 ‘지방판 엔젤 플랜’으로 불리워졌는데, 계획책정의 목적은 엔젤플랜에서 제시한 국가수준에서의 수치목표를 달성하기 위한 것이었다. ‘아동육성계획’은 지역의 실정에 맞게 각각의 지방자치단체가 가진 사회자원을 활용하여 아동가정복지서비스 전체를 구상하는 내용으로 사업계획이 책정될 것이 기대되었다. 그러나 ‘아동육성계획’은 약30개의 지방자치단체에서 책정되긴 했으나, 주로 전기엔젤플랜에 대응하는 긴급보육대책 5개년사업과 예산상 관련되어 있어 보육서비스 공급량의 수치목표의 산출과 제시가 의무지워졌기 때문에 ‘보육계획’적인 성격을 띠었으며 종합적인 육아지원계획으로 지역에 뿌리를 내리지는 못했다. 게다가 계획책정이 의무가 아니었기 때문에 책정률은 저조했고, 계획 책정을 법제화할 필요성이 제기되었다.

또한 소자화대책기본방침의 내용을 반영한 엔젤플랜 후기용의 계획이 필요하다는 점, 개정아동복지법에 의해 보육사업에 관한 법적환경이 상당히 변화했다는 점, 그리고 2000년4월부터 시행된 사회복지법에 기반한 지역복지계획 및 지역복지활동계획과의 정합성이 필요하게 되었다는 점등이 차세대육성지원대책추진법(2003년법률제120호)에 기반한 시정촌 및 도도부현의 행동계획 책정에 대한 흐름을 가속했다. 차세대육성지원행동계획의 근거법인 차세대육성지원대책추진법은 ‘소자화대책플러스원’을 반영한 정부방침을 ‘차세대육성지원에 관한 당면의 추진방침’(2003년)으로 제시하고 있다. 아동육성계획책정시의 문제를 해결하기 위하여 법률에 기반한 계획 책정의 필요성이 강력하게 추진된 결과이며 지난 10여년간의 소자화대책에 대한 수정을 요구하는 목소리에 대한 대

응이기도 했다. 차세대육성지원행동계획은 ‘차세대육성지원대책추진법’에 기초하여 사업주와 모든 지방자치단체에 육아지원을 위한 행동계획 책정이 의무지워졌다. 특히 ‘지역에 의한 육아지원 서비스의 충실’이 중시되었다. 2003년7월에 아동복지법이 일부 개정되어 지역에서의 육아지원의 강화와 관련하여 시정촌의 의무가 규정되었다. 이 개정에 의해 모든 육아가정에서의 어린이들의 양육을 지원하기 위해 시정촌에서의 육아지원사업의 실시, 시정촌의 계획작성등에 관한 정비 조치등이 실시되어, 법률에 기반한 육아지원사업의 체제가 확충되었다.

2003년 ‘소자화대책기본법’과 2004년 ‘소자화대책대강’의 각의결정으로 엔젤플랜에서 시작된 소자화대책을 위한 기본적 계획은 ‘어린이, 육아응원 플랜’으로 계승되어 지방자치단체의 차세대육성지원행동계획에 반영할 것이 요구되었다. ‘어린이, 육아응원 플랜’에서 제시하는 사업의 수치목표를 고려하여 차세대육성지원행동계획을 책정하는 지방자치단체도 나타났다. 차세대육성지원행동계획은 실태조사결과에 기반하여 사업계획 항목과 목표수치를 제시할 것이 요구되었다. 아동육성계획책정 시에는 익숙하지 않았던 사업량의 산출이나 니즈조사등의 수법은 차세대육성지원행동계획책정 때는 상당히 진전되어 지방자치단체의 시책에도 어느 정도 독자성이 생겨나기 시작했다. ‘이용자 주체’의 시점을 철저히 하기 위해 선진적인 지방자치단체에서는 지역블럭별로 주민회나 어린이대상 앙케트, 어린이에 대한 인터뷰등을 실시하여 계획책정에 반영하기도 했다. 계획책정과정에서 지방자치단체내의 기획, 재정, 통계, 인사등 통괄적인 부서는 물론 주택, 노동, 교육등 관련영역에서 직원들이 참여하여 종합적인 계획을 책정하고자 하는 지방자치단체도 나타났다. 차세대육성지원행동계획책정은 교육과도 관련이 있어 문부과학성의 사업도 많이 포함되므로 교육소관부서와의 협력적 관계구축도 필요했다.

2005년 내각부 조사에 의하면 지방자치단체의 소자화대책은 다음과

같이 분류할 수 있다.³⁾ 국고보조사업등에 지방자치단체가 추가예산을 책정하여 실시하는 사업과 지방자치단체가 단독으로 실시하는 사업이 있다.

〈표 4-5〉 지방자치단체의 소자화 대책의 경향

분야		국고보조사업등의 지방자치단체의 추가사업	지방단독실시 사업
지역육아지원		지역육아지원센터(상담원의 배치등)	육아광장
보육서비스· 유아교육	보육	보육소 보육사의 추가배치 보육료의 경감조치	인가외보육시설 조성
	유아교육		유보일체화시설의 설치
	유아교육	유치원 교원의 추가배치 유치원의 수업료 보조 (사립유치원 장려비등)	
방과후 이동건전육성사업등		방과후이동건전육성사업에 대한 추가보조	전이동대책
한부모가정지원책			독자적인 지원책
각종 수당의 지급			독자적인 수당 축하금
모자보건		영유아검진(실시회수의 추가 조성)	
의료		불임치료(예, 금액, 대상자의 확대)	영유아의료비 조성

출처: 내각부, 2005년 3월, ‘지방자치단체의 독자육아지원시책의 실시상황조사 보고서’

우선 도도부현의 경우 중앙정부의 정책에 기반하여 그 기준을 좀더 높여서 실시하고 있는 사업중 ‘영유아의료비조성’은 모든 도도부현에서 실시하고 있었다. 또한 ‘한부모가정지원’, ‘사립유치원에 대한 경상경비 보조’, ‘인가외보육시설의 보조’, ‘방과후이동건전육성 사업’, ‘장애아보육’ 등에 대해서도 반 이상의 도도부현이 중앙정부의 기준을 보완해서 보조사업을 실시하고 있었다. 또한 1시설당 평균사업비를 보면 ‘기타인가외보육시설에 대한 보조’가 가장 높고, ‘사립유치원에 대한 경상경비

3) 내각부, 2005년 3월, ‘지방자치단체의 독자육아지원시책의 실시상황조사 보고서’

보조’, ‘인증보육시설에 대한 보조’가 그 다음이다.

시정촌은 도도부현의 보조사업에 기반하여 ‘영유아의료비조정’은 97.5%의 지방자치단체가 실시하고 있었다. 다음으로 ‘인가보육소’, ‘방과후아동건전육성사업’, ‘유치원’, ‘연장보육’, ‘장애아보육’, ‘일시보육’, ‘지역육아지원센터사업’ 등 반수이상의 지방자치단체에서 실시하고 있다. 한편 중앙정부의 보조가 있음에도 불구하고 시정촌의 사업 실시가 적은 것은 ‘만남의 광장사업’, ‘불임치료’, ‘야간보육’, ‘twilight 스테이’, ‘단기보호’ 등이었다.

시정촌에 의한 중앙정부 기준 혹은 도도부현의 보조사업에 추가적인 사업이나 시정촌 독자사업으로 보면, ‘보육료의 감면조치’가 97.1%, ‘보육료의 독자징수기준의 설정’이 87.7%로서 둘다 인가보육소가 있는 시정촌의 실시율이 높았다. 그러나, 지역육아지원센터 사업에 대해서는 사업실시 시정촌수는 반수를 넘지만, 추가보조를 하는 시정촌은 불과 몇 안되었다. 시정촌에서 1시설당 평균 사업비로서는 총액과 마찬가지로 사립, 공립보육소의 운영비가 가장 많았다. 그외의 항목으로는 실시건수는 극히 적으나 ‘유보일체화시설’사업비가 많았다. 다음에서는 지방자치단체에서 실시하고 있는 어린이·육아 정책의 특징적인 사례를 살펴보기로 한다.

2. 도도부현의 저출산 대책: 오사카부의 사례

오사카府는 일본의 관서지방에 위치한 386만명의 인구를 가진 광역 지방자치단체이다. 오사카부에는 33市8町1村의 지방자치단체가 있다. 그 가운데 정령지정도시가 2市, 중핵시 2市, 특별시 7市가 있다. 오사카부는 인구 10만명이상의 도시가 22시로 전국에서 가장 많다. 오사카부는 2010년부터 인구 감소에 접어들었으며 그해의 출산율은 1.28로서

전국 평균을 밑돌아 도도부현중 하위 6위이다. 세대수는 증가하는 반면 1세대당 성원수나 18세미만 아이가 있는 세대수는 줄어들고 있으며 아이가 있는 세대의 평균적인 아이수는 2005년도 국세조사에서 1.71명이었다.

2008년 지사로 당선된 하시모토 토오루씨(1969년생)는 변호사 출신으로 텔레비전 토크쇼도 겸한 지명도가 높은 인물이다. 그는 지방자치단체중심의 정치 및 오사카의 독자노선을 주장하면서 전국적인 주목을 받고 있는데, 2008년 1월 지사선거공약과 취임후 6월에 책정한 중점정책을, 17개의 중점정책중 상위 9개가 어린이의 육아와 교육정책과 관련이 되어 있다.⁴⁾ 또한 시정촌과의 역할분담을 통해 개별 정책으로서 시책화하지 않은 사항도 있는데, 예를 들면, ‘육아지원정책의 ‘교부금화’가 그것이다.

오사카부에서 스스로 매긴 점수에 의하면, 소아과·산과의 응급 수용을 촉진하기 위해 소아과나 산과를 수용했을 때의 장학금을 지급하는 제도 신설을 제외하고는 공약의 실현 정도가 대단히 미비하다는 것을 알 수 있다. 먼저 ‘(가칭) 출산·육아 어드바이저제도’에 대해서는 퇴직이나 휴직중인 조산사, 간호사, 보건사를 활용할 것을 약속했으나, 실제로는 시정촌이 오사카부의 교부금을 이용하여 실시할 것을 장려하고 있다. 그리고 오사카부의 경우 임부일반건강검사의 공비부담분이 전국에서 최하위인데 소득제한까지 두고 있었다. 이에 대해 임신중 1회 무료검진할수 있는 임부건강검사를 소득제한은 두되, 단계적으로 5회까지 확대할 것을 정책으로 제시했다. 그 사이에 임부건강검진에 드는 공비부담에 대해서는 지방재정조치가 취해졌고 임부건강검진임시특례교부금에 의해 실시되고 있다. 2009년 2월 후생노동성 고용균등·이동가정국 모자건강과는 ‘임부건강검진의 실시에 대하여’라는 통지를 통해 14회정도가

4) 오사카부 홈페이지, <http://www.pref.osaka.jp/koho/koyaku2011/index.html#torikumi>

바람직하다는 기준을 제시한 바 있다. 결과적으로 전국의 1750개 시정촌에서 14회를 실시하는 곳이 1,679지방자치단체로 95.9%, 15회가 52단체로 3%, 16회가 4단체로 0.2%, 그리고 무제한실시를 허용하는 지방자치단체가 14개로 0.8%를 차지하고 있다. 공비부담액은 전국평균이 90,948엔인데, 오사카부는 46,086엔으로 전국에서 여전히 최하위를 기록하고 있다.⁵⁾

2010년부터 5년간을 기간으로 하여 오사카부가 책정한 ‘어린이 미래 플랜(오사카부 차세대육성지원 행동계획 후기계획)’을 보면, ‘육아 일본 제일’을 목표로 하여 출산전부터 대략 30세까지의 청년기까지에 이르는 육아 목표를 제시하고 있다. 육아, 교육, 직업에 이르기까지의 생애주기를 포괄하여 시책의 기본방향과 중점정책을 제시하고 있다.

오사카부에서 실시한 가장 주목되는 독자적인 정책은 ‘지역복지, 육아지원 교부금’ 제도이다. 이 제도는 육아 환경이나 활용가능한 사회자원등이 지역마다 다르다는 것을 전제로, 지역의 실정에 맞게 시정촌이 주민의 필요를 반영하여 최적의 서비스를 스스로의 재량으로 제공하는 것을 지원하고자 하는 목적에서 만들어졌다. 2010년부터 20억7300억엔의 기금을 만들어 정령시와 중핵시를 제외한 39개시정촌에 교부금을 집행하고 있다. 교부금제도의 대상이 되는 사업은 ‘시정촌이 책정한 지역복지계획에 입각한 지역복지 추진사업’과 ‘시정촌이 책정한 차세대육성지원행동계획의 목표달성을 위한 육아지원사업’이다. ‘지역복지’와 ‘육아지원’이 반반정도로 집행되고 있다. 육아지원분야에서는 느슨한 틀을 제시하여 ‘기존자원을 활용한 재택 육아가정에 대한 지원과 임부검진에 대한 조성, 보육소등의 설치정비, 장애아의 방과후의 활동의 장 조성, 부모지원 프로그램 실시’에 관한 시정촌이 제출한 사업에 대해 교부금을 집행하고 있다.

5) 2010년 6월8일 후생노동성 고용균등·아동가정국 모자보건과장 통지 ‘임부검강검진의 공비부담의 상황에 대한 조사결과에 대하여’

이 교부금 제도는 시정촌의 기초지방자치단체의 재정에서 경상수지비율이 90%를 넘어 100%에 가까운 실정에서 지역주민의 새로운 요구가 있어도 신규사업에 필요한 재정이 없는 것을 보완하고자 하는 목적이다. 특히, 시정촌의 실정에 맞게 재량을 발휘하여 자율적인 사업을 할수 있도록 하기 위해 엄격한 사업들보다 느슨한 틀만을 제시하는 ‘교부금’이라는 방식을 택한 것이다. 그러나, 사업담당 공무원에 대한 인터뷰⁶⁾에 의하면, 이러한 오사카부의 목적에 맞게 교부금을 활용하고 있는 지방자치단체도 있지만, 그렇지 않은 지방자치단체도 있다고 한다. 2009년 실적을 보면, ‘육아 지원’ 항목으로 선정된 지방자치단체의 사업수는 92개였다. 그중 ‘임부검강검진사업’이 가장 많고 민간보육소에 대한 보조금, 육아 니즈에 대한 조사사업, 보육시설 개축사업, 장애아 상담, 가정보육지원 사업등 대단히 다양했다. 2010년 실적은 178사업으로 지역에서의 보육 환경 조성과 관련된 사업이 많았다. 한편 교부금의 절대액수를 늘려달라는 시정촌의 요구에 의해 2010년에는 5년기한을 두고 오사카부가 책정한 ‘어린이 미래 플랜 (후기계획)’과 ‘시정촌차세대육성지원 행동계획(후기계획)’에 입각한 시정촌 독자사업이나 전국적으로 모범이 되는 ‘오사카’를 대표하는 시정촌 제안사업을 지원할 목적으로 연간5억엔을 더 책정했다. ‘지역중점과제사업’에 대해 연간 3억엔, ‘분야별 리딩 사업’에 대해 연간 2억엔을 교부하고 있다.

3. 도시부 지방자치단체의 저출산 대책: 도쿄도 세타가야구의 사례

도쿄도의 특별구인 세타가야구는 인구 83만명을 넘고 세대수는 43만 세대를 넘어서는 맘모스 지방자치단체이다. 인구는 증가추세에 있으며, 아동인구는 1975년을 정점으로 큰 폭으로 감소하다가 2000년이후 다시

6) 2011년 9월 인터뷰

작은 폭으로 증가하는 추세이다. 세타가야구의 인구증가는 전출보다 전입이 많기 때문이고 출산율의 증가 때문은 아니다. 세타가야구의 0-17세 인구는 증가하고 있는데 이것은 아이를 가진 세대의 전입이 원인인 것으로 파악된다. 그에 비해 혼인수는 2000년을 기점으로 상승하고 있으나 출생수는 1965년 이후 계속 감소하다가 2005년 이후 아주 작은 폭으로 증가하고 있다. 2008년 출생순위별 출생아수를 보면, 첫째가 4,098명, 둘째가 2,330명, 셋째가 540명, 넷째가 80명, 다섯째 22명, 여섯째 2명, 일곱째가 1명이다. 첫째아이를 낳는 어머니의 평균연령은 점차 상승하여 1989년 28.3세에서 2008년에는 31.6세까지 상승했다.⁷⁾

세타가야구의 어린이 육아지원 서비스는 “세타가야구 어린이계획 후기계획 2010년-2014년)에 기반해서 제공되고 있다. 연령별로 어린이 관련한 시책은 ‘어린이 지원’과 ‘육아 지원’과 ‘환경 조성’의 세 가지 항목으로 나뉜다. 먼저 ‘어린이 지원’에는 어린이의 성장을 지원하는 것과, 차세대 인재 육성, 어린이의 보육환경의 정비, 지원을 필요로 하는 아이에 대한 지원과 관련된 시책이 포함된다. 다음으로 ‘육아 지원’은 장애아나 한부모가정등과 같은 지원을 필요로 하는 가정에 대한 지원과 부모의 육아력이 발휘될 수 있도록 지원하는 사업이 들어간다. 마지막으로 ‘환경조성’에는 어린이와 부모의 건강증진을 위한 시책과, 지역의 육아력의 향상, 양호한 환경 기반 조성을 위한 시책이 추진되고 있다.

세타가야구의 독자적인 사업으로는 두 가지를 들 수 있다. 우선 셋째아이 출산비조성사업이다. 육아가정의 경제적부담을 줄이고 아이를 낳고 기르기 편한 환경을 정비할 목적으로 셋째 아이 이후 출산에 든 비용의 일부를 보조하는 사업을 하고 있다. 여기서 말하는 ‘출산’에는 ‘임신 85일 이상의 유산 및 사산(모자보건법에 기초한 인공임신중절도 포함)도 포함된다. 분만비나 입원비와 같은 출산비로부터 건강보험에서 지급되는 ‘출산육아일

7) 세타가야구 2010년3월 “세타가야구 어린이 계획 후기계획 2010-2014년도” 자료편

시금'이나 '출산에 따른 기타의 급부금등(건강보험으로부터 지급되는 부가급부나 공제로부터 지급되는 부가급)'을 제외한 금액을 지급한다.

단, 세타가야구가 정한 한도액 48만엔을 넘는 경우 출산육아일시금이 나 출산에 따른 기타 급부금등의 액수를 제외한 차액분을 조성하고 있다. 예를 들면, 출산비가 60만엔이 들었고, 출산육아일시금으로 42만엔이 지급된 경우 셋째아이 출산시 48만엔에서 42만엔을 뺀 6만엔을 지급한다. 한편 출산비용으로 45만엔이 들었는데 출산육아일시금이 42만엔이 지급되었을 때는 48만엔에서 45만엔을 뺀 3만엔을 지급한다. 반면, 같은 45만엔의 출산비라 하더라도 출산육아일시금 45만엔과 기타 급부금등의 지급액 5만엔이 지급되었을 때는 45만엔에서 42만엔과 5만엔을 뺀 금액이 되므로 결과적으로는 지급대상에서 제외된다. 담당직원과의 인터뷰에 의하면, 이 제도를 처음 만들 때는 그렇게 많이 이용되리라고는 생각하지 않았는데, 실시해보니 셋째 아이 출산 가정에서는 대부분 신청해서 수급받고 있다고 한다. 이 제도가 다자녀 출산을 유발하는 효과는 없다고 하더라도 적어도 아이출산으로 인한 부담을 조금은 덜어준다는 의미에서 현금급부는 도움이 되고 있다고 판단된다.

한편 산전산후지원사업으로 '산산 서포트'는 산전부터 1세가 되기까지 육아지원 도우미를 아이 한명당 3회 사용할 수 있는 제도이다. 이용은 무료이며 제공되는 서비스는 가사지원이나 육아지원으로 오전 9시부터 오후 5시까지 2시간 이용할 수 있다. 임신신고서를 제출할 때 받게 되는 '엄마와 아이의 보건 팩'안에 3회분의 이용권이 들어있다. 쌍둥이 일 경우에는 아이 한 명당 3회분의 이용권이 추가된다. 도우미는 엄마와 아이가 함께 있는 자택에 한해서 파견된다. 식사준비, 쇼핑, 정리, 청소등의 일상적인 가사와 기저귀 갈기, 안아주기, 어르기, 우유먹이기 등의 육아 원조를 하게 된다. 그러나 대청소나 이삿짐 정리, 정원 풀뽑기등과 같은 가사 및 육아와 직접적으로 관계없다고 판단되는 일은 서

비스에서 제외된다. 이 서비스는 엄마들에게 매우 인기가 있어 대부분의 가정에서 이용하고 있다고 한다.

세타가야의 보육 서비스는 보육 세대의 다양한 니즈에 대해 지방자치 단체가 실시할 수 있는 다양한 정책들을 포함하고 있다. 그 종류는 보육원(구립, 사립), 보육시설, 보육마마, 인증보육소등이 있다. 서비스 이용대상은 인증보육소A형을 제외하고는 보호자가 취로중이고 동거 가족이나 친족등도 보육을 할 수 없는 가정에 한한다. 따라서 아이에게 ‘집 단생활을 경험하게 하고 싶다’거나, ‘유아교육의 장으로서 이용하고 싶다’는 등의 이유는 대상외가 된다.

〈표 4-6〉 일본 세타가야구의 저출산 대책 현황

내용	이용자격/조건	대상아동	이용료	신청기관
구립/사립 보육원 (인가)	보호자의 취로등의 이유로 아동을 낮에 보육할 수 없을 때	생후 43일-초등학교취학전 (월애 따라 다름)	세대소득세액과 아동연령에 따라 결정	생활 지원과
보육실 (비인정 인가의외보육 시설)	위와 같음	생후 43일-3세미만	기본료 월 45000엔 보조제도 있음.	보육실
	일정조건을 충족하는 구외인가외보육실의 경우		보조제도 있음	보육과
보육마마 (비인정 인가의외보육 시설)	위와 같음	생후 36일-3세미만	기본료 월25000엔 (500엔이내 식비, 월3000엔 이내 기저귀값), 보조제도 있음	보육마마
가정적 보육사업 (보육소 실시형)	위와 같음	생후 57일-4세미만	기본료 월25000엔 보조제도 있음	실시 보육원
인증 보육소 (도의 인정)	위와 같음	A형:0-취학전 (월160시간이상필요) B형:0-3세미만 (가정에서 보육 할수 없는 월 160시간이상 필요)	시설별 설정 보조제도 있음	인증 보육소
긴급보육 (구립 보육원)	보호자의 사망, 입원, 출산등의 긴급이유로 가정보육을 할 수 없을 때	구립보육원 (정원, 각원 1명까지) 0세아-미취학아 이용기간 1개월이내	1일(8:30-17:00) 1500엔	생활 지원과

내용	이용자격/조건	대상아동	이용료	신청기관
긴급보육 (사립 보육원)	위와 동일	사립보육원 (정원, 각원 2명까지)	기본료1일(8:30-17:00) 약3000엔	사립 보육원
일시보육	보호자의 단기취로, 통원, 간호등으로 일시적으로 가정보육 할 수 없을때	1.구립보육원(결원시) 3개월이내, 구직중은 2개월, 정원 1명	1일3000엔	생활 지원과
		2.지정보육실(11시설): 각실 수명 대상연령은 보육실과 같음	4시간까지 1500엔 8시간까지 3000엔	해당 보육실
		3.지정사립보육원: 1-5세, 정원 각10명/팅커벨 1-3세미만 각10명, 텡커벨 시모키타 1-4세미만각10명		해당시설
병아/회복 아 보육	병아, 회복기 아동	구내주소, 보육서비스이용 생후5개월이내유아	1일 2000엔 (감면제도 있음)	보육과
탁아 보육	겨육기간전후, 장기휴업기의 재원아	지정사립유치원	시설별 설정	보육과
인정어린이 원	보육원과 유치원의 기능을 통합	(1)유보연계형 (2)유치원형 (3)지방재량형 3-5세 유아교육 커리큘럼	세대의소득세와 과세대상액에 따라 결정 보조제도 있음	
단기간, 단시간 보육	일시보육: 1세이상 취학전	보호자가 문화강좌, 미용실등 이유에 관계없음	1시간 1250엔, 4시간까지 2500엔	각시설 이용등록
	Twilight: 구내거주의 초등학교생:	보호자의 귀탁이 늦어질 때,이동양호시설에서 오후 5-10시	요금 1일1600엔	생활 지원과
	초등학교생이단시간보 육: 구내거주 초등학교생	보호자의 급한용무로 귀탁 늦을때, 5-8시	1시간800엔, 2시간 1600엔, 3시간 2000엔	회원사전 등록, 해당 유치원
	잠깐보육: 생후 5개월이상 취학전.	보호자가 구 주최 강좌나 강연회 참석시.	무료	구 담당과
정기이용 보육	1) 구거주, 집단보육 가능 2) 보호자가 취로중, 6개월이상 보육 불가능 3) 인가보육원의 입원허가 없음.	보육원의 입원아동수의 상황에 따라 임시로 보육가능, 해당년도 3월31일까지, 이용경신 불가	1일4시간이내, 월액22000엔 1일4시간초과 8시간이내 44000엔, 1일 8시간 초과 11시간이내 월액 60500엔	보육원

세타기야구의 경우에는 전체적으로 현재의 보육 시설로의 기준하에서는 존재하는 보육니즈에 대응하기가 곤란하다는 판단속에서 기존 시설과 인재를 사용하여 구 나름의 유연한 운영을 하고 있는 것으로 보인다. 보육 서비스와 함께 보육료 보조 제도도 운영하고 있는데, 대상은 구내의 보육실, 보육마마, 가정적보육사업을 이용하는 세대의 보육료의 부담을 경감하기 위해 보육료의 일부를 보조하는 것이다. 보조금의 지급대상은 구내거주를 전제로 하며 보육실의 일시보육이용자는 대상외이다. 보조금액은 각각의 세대의 전년도분의 소득세액등에 의해 결정된다. 첫째 아이의 경우 실제로 지불한 보육료(45,000엔), 보육마마의 보육료와 가정적 보육사업의 보육료(25,000엔)이 대상이 되는데, 연장보육료(시간외수탁요금)나 실비부담분(식비, 간식비)는 포함되지 않는다.

실제로 세타기야구의 2009년 영유아의 양육상황을 보면, 보육원(공립, 사립)이 19.7%, 보육실, 가정복지원, 인증보육소가 4.3%, 유치원등(공립, 사립)이 30.6%, 가정 및 기타가 45.4%이다. 유치원이용자의 이용이유는 86.3%가 ‘어린이의 교육을 위해’이며, 6.1%가 ‘가족등의 간호 때문’이다. 한편 보육서비스 이용자중 83.3%는 ‘현재 취로중’이며 ‘취로예정’이 3.0%, 6.1%는 ‘어린이의 교육때문’이라고 대답하고 있다. 아이를 보육시설에 맡기기까지 대기경험이 있는 이용자가 전체의 39.4%, 대기경험이 없는 이용자는 59.5%이다. 특히, 보육원 대기경험이 높으며 보육마마가 가장 낮다. 보육시설별 만족도를 보면 ‘대단히 만족한다’가 보육실이 57.6%, 보육마마가 52.1%인데 비해 구립보육원 39.3%, 사립보육원 39.4%로 별 차이를 보이지 않으며, 인증보육소는 35.7%, 인정어린이원이 30.8%이고, 무인가보육시설은 17.4%로 가장 낮다.⁸⁾ 육아지원에서 구가 해야할 가장 중요한 과제로서 54.7%가 ‘보육서비스의 확충’을 들고 있고, ‘지역사회에서 육아가정을 지원하는 시

8) 세타기야구 2010년3월 “세타기야구 어린이 계획 후기계획 2010-2014년도” 자료편

스텝을 조성'이 33.6%로 다음이다.

2010년 10월 1일 현재의 도쿄도의 대기아동수는 11,499명으로서 전국의 대기아동수 28,165명중 40.8%를 차지했다. 대기아동이 1000명을 넘어서는 도도부현은 많은 순서로 오카나와현 2,695명, 사이타마현 1,943명, 오사카부1,886명, 카나가와현 1,808명이 있다.

〈표 4-7〉 도쿄도의 보육소대기아동수의 추이(매년 4월현재)

구분	대기아동수 (인)						전년대비증감 (인)
	0세아	1세아	2세아	3세아	4세이상		
2006년	4,908	477	2,020	1,362	789	260	△313
2007년	4,601	516	1,900	1,397	613	175	△307
2008년	5,479	848	2,678	1,268	512	173	+878
2009년	7,939	1,334	3,877	2,036	538	154	+2,460
2010년	8,435	1,635	3,873	2,155	648	124	+496
2011년	7,855	1,576	3,715	1,827	615	122	△580

출처:도쿄도 2011년7월 보도발표자료(<http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUSA/2011/07/6017e401.htm>)

따라서 도쿄도는 인가보육소를 늘리는 정책과 더불어 도쿄도의 독자적인 기준이 적용되는 ‘인증보육소’ 제도를 신설했다. 중앙정부의 기준에 의한 인가보육소는 설치기준등 때문에 대도시에서는 설치가 곤란하고 또 0세아보육을 하지 않는 보육소도 있어 주민의 보육 니즈에 맞지 않는 점도 있다는 판단에서이다. 따라서 도쿄도에서는 도쿄의 특성에 맞는 독자적인 기준을 설정하여 기업의 참여를 유도함으로써 사업자간 경쟁을 촉진하여 다양한 보육니즈에 대응하는 것을 목표로 하고 있다. 그 형태로는 두 종류가 있는데, A형은 ‘역앞기본형’이고, B형은 ‘소규모, 가정적 보육소’이다.

〈표 4-8〉 도쿄도의 보육소등의 설치상황 (매년 4월 현재)

구분	인가보육소		인증보육소	
	시설수 (소)	정원 (인)	시설수 (소)	정원 (인)
2006년	1,648	162,357	323	9,681
2007년	1,673	164,807	367	11,130
2008년	1,689	166,552	410	12,723
2009년	1,705	169,184	448	14,161
2010년	1,740	173,532	528	17,307
2011년 (2010년대비)	1,800 (+60)	181,384 (+7,852)	598 (+70)	19,988 (+2,681)

출처: 도쿄도 2011년7월 보도발표자료(<http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUSA/2011/07/6017e401.htm>)

인가보육소와 인증보육소와의 차이를 보면 다음과 같다. 인증보육소의 특징은 모든 시설에서 0세아를 보육하고, 전시설이 13시간 개소하며, 도가 인증하고 구시정촌이 지도한다는 점, 그리고 보육소 중요사항에 대한 정보를 이용자에게 제공하고 이용자는 정보를 보고 니즈에 맞는 보육소를 선택할 수 있다는 점, 이용자와 보육소가 직접계약하며 요금에 상한은 있으나, 독자적인 기준을 설정하여 적절한 보육수준을 확보할 수 있다는 점을 들고 있다.

〈표 4-9〉 인가보육소와 인증보육소의 비교

구분	인가보육소	인증보육소
정원/대상연령	60명이상 (소규모의 경우 20명이상)	A형: 20-120명, 0-2세가 1/2 B형:6-29명
0세아보육	실시하지 않는 보육소 있음	반드시 실시할 것.
기준면적	0세아, 1세아 1인당3.3㎡	0세아,1세아 1인당 2.5㎡
보육료	구시정촌이 징수	인증보육소가 징수, 자유설정, 상한 있음.
신청방법	구시정촌에 신청	보육소와 보호자간 직접 계약
시설보수경비비 조	주식회사를 대상으로 한 보조제도는 없음	A형중 역개발구에서 도보5분이내의 경우 보조대상.
개소시간	11시간이 기본	13시간이상
서비스내용설명	설명의무 특히 없음	계약시 ‘중요사항설명서’를 보호자에게 제시, 설명
이용자, 도민에 대한 정보공개	설치허가서의 게시의무는 없음	이용정원, 개소시간등 ‘인증서’와 기준에적합하다는 ‘적합증’ 게시의무

출처: 도쿄도 복지종합네트워크 도쿄후쿠비 홈페이지(http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/tokushu/ninsyo/ninsyo_02.html)

한편, 표13은 세타가야구의 연령별대기아동수이다. 대기아동수는 해마다 비약적으로 증가해 2010년도에는 725명으로 정점을 이루었고 2011년도에는 약간 줄어들었음에도 불구하고 688명이나 된다.

〈표 4-10〉 세타가야구의 연령별대기아동수(매년 4월 1일현재)

연령	2007년도	2008년도	2009년도	2010년도	2011년도
0세아	38	57	156	188	242
1세아	110	170	305	344	288
2세아	84	89	138	160	141
3세아	17	16	14	32	17
4세아	0	3	0	0	0
5세아	0	0	0	1	0
계	249	335	613	725	688

출처: 세타가야구 자료(<http://www.city.setagaya.tokyo.jp/030/d00031371.html>)

세타가야구의 인가보육원운영경비의 부담비율을 보면 2010년도 결산의 경우 총액 148억 5600억엔중 세타가야구부담이 113억 6000억엔으로 76.5%를 차지하고, 중앙정부와 도쿄도부담금 및 보조금이 14억 4400억엔으로 9.7%, 보호자가 부담하는 보육료는 20억 5200억엔으로 13.8%를 차지한다.

보육마미는 29명이 등록되어 있고 3명 정원과 5명정원이 있어 정원을 합치면 100명을 수용할 수 있으나 1명이 휴업하고 있는 것을 제외하고 전부 정원을 채우고 있었다. 세타가야구 담당 직원에 의하면 보육소에 딸린 보육마미의 이용은 구로서도 권장하고 있지만, 보육마미가 개인적으로 하는 보육에 관해서는 보육의 내용과 질에 대해 확신할 수 없기 때문에 선뜻 권장하기는 어렵다고 한다.⁹⁾ 현금급부로서 세타가야구의 어린이 관련 수당은 다음과 같다. 어린이 수당이나 아동 수당과 같은 중앙정부의 제도 이외에도 도쿄도와 함께 아동육성수당과 장애수

9) 2011년 9월 인터뷰

당을 지급하고 있다. 어린이 의료비 조성 급부 및 영유아 어린이에 대한 의료급부를 보면 다음과 같다. 먼저, 어린이 의료비조성제도는0세에서 15세미만까지의 어린이 의료비의 보험검잔내의 자기부담분을 조성하는 제도이다.

〈표 4-11〉 세타가야구의 연령별대기아동수(매년 4월 1일현재)

종류	제도 운영	지급요건 및 대상		지급액
어린이 수당	중앙 정부	2011.10월까지	15세가 된 최초의 3월말까지 아동의 보호자.소득제한 없음	아이 한 명당 월액13000엔
		2011.10월부터	15세가 된 최초의 3월말까지 아동의 보호자. 소득제한 있음.	0-3세 미만: 월15000엔 3세~초등학교졸업(첫째, 둘째): 월10000엔 3세~초등학교졸업(12세가 된 3월말까지) (셋째이후): 월15000엔 초등학교졸업후 중학교졸업전 (15세가 된 3월말까지: 월10000엔
아동 수당	중앙 정부	(1)(2) 모두 충족할 경우 (1)부 혹은 모가 사망, 이혼, 1년이상의 유기 혹은 구금, 혼인에 의하지 않은 출생등, 중증의 장애가 있는 경우. (2)부, 모 혹은 양육자가 18세(중간 정도의 장애가 있는 경우, 20세미만)까지의 아동을 양육하고 있는 경우.		※ 매년4월에 수당액 개정 <지급월액> (2011년도) · 아동1명의 경우: 41,550-9,810円 (소득기준) · 2명째 5,000엔 가산 · 3명이후 3,000엔 가산
아동육성수당	세타가 야구·도쿄도	부 혹은 모가 사망, 이혼, 1년이상 유기 혹은 구금, 혼인에 의하지 않은 출생, 중증의 장애가 있는 경우에 부, 모, 혹은 양육자가, 18세까지의 아동을 양육하는 경우		※ 매년4월에 수당액개정 <지급월액> 아동 1인당 13,500엔(2011년)
장애 수당	세타가 야구·도쿄도	심신 장애(신체장애인수첩2급정도 이상, 사랑의 수첩 3도정도이상, 뇌성마비, 진행성근위축증 등이 있는 20세미만의 아동을 양육하는 경우		<지급월액> 장애 아동 1인당 15,500엔(2011년)
특별 아동 부양 수당	중앙 정부	심신에 중증, 혹은 중간정도의 장애(신체장애인수첩 3급, 일부 4급정도 이상, 사랑의 수첩 3도이상, 그 외의 내부장애, 정신장애, 질병등)가 있는 20세미만의 아동을 양육하는 경우. 단, 아동이 시설에 입소한 경우는 제외함.		※ 매년 4월에 수당액 예정 <지급월액> (2011년) 중증장애 50,550엔 중간정도 장애 33,670엔

미숙아양육의 의료급부는 출생시 체중이 2000그램 이하인 경우나, 의사가 입원양육을 필요하다고 인정한 경우 도도부현이 지정한 의료기관에서 의료급부를 받을 수 있다. 또한 18세미만 어린이에 대해, 만성 질환 어린이의 의료비 조성, 결핵 어린이의 의료급부, 대기오염에 의한 건강장애 어린이의 의료비 조성, 정신에 장애가 있는 어린이의 의료비 조성, 몸이 부자유스러운 아동의 육성의료급부, 심신에 장애가 있는 어린이의 치과의료에 대해서도 조성을 하고 있다.

다음은 세타가야구의 한부모가정에 대한 지원 시책이다. 한부모가정 중에서도 모자가정의 빈곤률이 두드러진 가운데, 지금까지의 지원책은 모자가정을 중심으로 이루어져왔다. 최근의 부가가정의 증가와 더불어 균등한 지원에 대한 요구도 높아져 모자가정에 대한 기준을 부자가정에 적용하는 등의 확대가 일어나고 있다.

최근 주목되는 것은 ‘어린이 기금’ 제도의 신설로서, 세타가야구에서는 구민, 지역단체, 사업자들이 상호부조하는 육아지원을 목적으로 ‘어린이기금’을 설치했다. ‘어린이 기금’은 공적자금으로 원금 2억엔에 더하여 기부금을 기금으로 하여 적립하여 그 가운데 다음과 같은 사업을 하는 단체나 개인의 활동을 조성한다. 해당하는 사업으로는 1)차세대를 담당할 어린이의 성장을 지원하는 활동, 2)지원을 필요로 하는 어린이나 가정을 지원하는 활동, 3)부모의 육아를 지원하는 활동, 4)지역의 육아 능력의 향상을 위한 활동등이다. 이와 함께 지역사회의 육아 환경을 개선하기 위해 지역에서 육아활동을 하는 단체를 적극적으로 지원하는 추세이다.

〈표 4-12〉 세타가야구의 한부모가정 지원 시책

항목	지원 내용	모자가정	부자가정
생활지원	가사등의 도우미 파견	○	○
	한부모가정등의 의료비조성제도(신제도)	○	○
	모자복지자금 급부	○	
	여성복지자금 급부	○	
	모자복지 응급 소액자금	○	
	생활복지자금 급부	○	○
	한부모 소액자금	○	○
	한부모가정 휴양 홈	○	○
	생활보호	○	○
	모자 생활지원시설	○	
연금, 수당	한부모가정 아동부양 수당	○	○
	한부모가정 아동육성수당	○	○
	유족연금(사별)	○	
주거지원	거주지원제도	○	○
	도영주택(신축) 당선률 우대	○	○
	주택사용료 특별감액	○	
일	모자가정 자립지원 교육훈련급부금지원	○	
	모자가정 고등훈련촉진비 급부사업	○	
	직업훈련의 안내	○	○
각종우대제도	J R통근 정기권의 할인	○	○
	도영교통의 무료버스	○	○
	세금의 경감	○	○
	수도, 하수도요금의 감면	○	○
	대형쓰레기등 처리 수수료의 감면	○	○
상담	가정상담	○	○
	가정상담원	○	○
	모자상담/부자상담	○	○
	부인(여성)상담	○	
	모자자립지원 부인상담원	○	
정보제공	민생위원/아동위원 상담	○	○
	한부모가족 대상 리플렛/상담창구나 지원시설의 소개/메일메거진/재택취업지원사업 웹사이트/교류 이벤트나 학습지원사업 정보제공	○	○

세타가야에서도 구내에서 활동하는 육아단체에 대한 활동경비를 조성하고 있는데, 조성을 받기 위해서는 다음과 같은 조건을 모두 만족시켜야 한다.

1)구내재주하는 3~5세이상 아동이 재적하고 있어야 하고, 2)단체의 책임자가 구내 에 거주해야 하며, 3)연간을 통하여 주 2회 이상의 활동을 하고 1년 이상의 활동실적이 있는 단체일 것, 4)유아가 보육원, 유치원에 재적하고 있지 않을 것, 5)정부, 도, 다른 지방자치단체 및 구의 다른 제도에 의한 조성을 받고 있지 않을 것, 6)기업, 병원등이 실시하는 종업원을 위한 보육활동이 아닐 것이 요구된다. 조성액은 5만7000 엔으로, 상한은 있으나 유아 1인당 매달 1만1000엔씩이다.

그리고 구민 모두가 이용할 수 있는 육아종합시설로서 어린이, 육아 종합센터를 설치하고 있다. 육아광장은 취학전 아이와 부모가 함께 와서 교류할수 있는 공간이다. 아울러 소규모 사립인가보육원에서는 ‘잠깐 보육-훗토스테이’를 실시하는데 쇼핑, 미용실등 이율을 불문하고 1세이상의 취학전 아이를 월-금 오전 8시에서 오후 6시 사이에 맡아준다. 육아스테이션은 구민 모두가 이용할 수 있다. 다기능육아지원거점시설로서, 외출광장은 육아중의 아이와 부모가 가볍게 들러 교류할 수 있는 공간이며 육아상담, 육아정보수집도 가능하다. 일하는 가정을 중심으로 성립된 보육 시스템을 현재 취로중이 아니더라도 이용할 수 있는 서비스를 확대해서 보완해가려는 시도이다.

특히 지방자치단체 차원에서는 발달장애아를 위한 지원 서비스가 확충되어가는 추세이다. 세타가야구에서는 발달장애지원기본계획(2008년8월책정)에 기반하여 ‘조기발견, 조기대응’ ‘개별적계속지원’, ‘상담에서 료육까지의 일관된 지원체제의 정비’를 기본요소로 하여 발달장애아의 지원을 하고 있다. 세타가야구발달상담료육센터는 발달장애아지원기본계획에 기반하여, 특히, 지적, 신체, 정신의 3장애에 비하여 지원의 추진이 뒤쳐져 있는 발달장애의 지원을 추진하기 위해 중핵적인 거점시설로서 2009년 개설되었다.

세타가야구는 구내에 활동하고 있는 다양한 시민단체들과 연계하는

사업에도 힘을 기울이고 있다. 그중 하나가 대학과의 연계이다. 세타가야구는 구내에 존재하는 쇼와여자대학이 모태가 되어 만들어진 ‘NPO쇼와’ 등과 연계하여 어린이 육아지원 사업을 전개하고 있다. NPO쇼와는 2004년 3월 어린이의 건전육성, 인권의 옹호, 사회복지의 증진, 직업인구의 증진, 사회교육 및 남녀공동참여의 추진등을 목적으로 설립되었다. 현재 쇼와여자대학의 총장은 반도 마리코씨로서 사이타마현의 부지사를 역임한 후 내각부의 남녀공동참여국장을 지낸 일본의 남녀공동참여정책에서 유명한 인물이다. 2003년 쇼와여자대학의 이사, 2005년 부총장, 2007년 총장에 취임했다. 학교법인은 대학과 함께 단기대학부, 고등학교 유치원을 경영하고 있다. 대학이 모태가 되어 2005년 7월에 NPO를 설립하여 그해 11월 도쿄도 인증보육소 정원 30명의 ‘쇼와 너스리’를 개설했다. 2007년 세타가야구의 일시보육 사업, 외출광장사업을 위탁받아 운영하게 된다. 2008년에는 인증보육소 ‘쇼와 너스리’를 인정이원원으로 이행시켜 정원 66명으로 확대한다.

세타가야구는 정책적으로 구를 5개의 구역으로 나누어 5개의 ‘육아스테이션’을 설치하고 있다. 육아스테이션은 네 가지 기능이 한 곳에 집중되어 있는 시설로서 ‘일시보육’, ‘놀이’, ‘보육’, ‘상담’을 수행한다. 일시보육을 하는 ‘외출 광장’은 주로 전업주부나 육아휴직중인 엄마와 아이가 함께 나와 놀고 정보교환을 하는 곳이다. 그리고 ‘훗토 스테이’는 미용실에 가거나 친구와 영화를 보는등 이유는 묻지 않고 엄마가 잠깐 숨돌릴수 있도록 2시간, 4시간씩 아이를 맡아주는 곳이다. 그리고 인증보육소의 보육기능을 통해 일하는 가정을 지원한다. 또한 발달상담은 전문직에 의해 18세미만아동의 발달에 관한 상담을 받고 있다. 그밖에도 시설의 규모가 허락하면 병이나 회복아의 보육, 료육훈련기능도 겸할 수 있다.

2008년 4월부터 NPO쇼와는 세타가야구의 육아 스테이션중 하나를

운영하게 된다. 외출 광장, 발달상담, 핫토 스테이, 인정어린이원/도쿄도 인증보육소 쇼와너스리의 다기능 시설이다. 특히 ‘외출광장’의 경우 보육사, 보건사, 영양사, 유치원교사, 발달상담원등 직원들은 모두 자격 보유자로서 고립되어 육아중인 젊은 엄마들에게는 든든한 조언자이자 후원자가 되고 있다. NPO쇼와는 세타가야구의 남녀공동참획센터의 운영도 위탁받아, 어린이 육아 지원과 남녀공동참획의 융합도 모색하고 있다. 이러한 활동이 평가받아 2008년 12월에는 일본경제신문사 주최의 ‘닛케이 육아지원 대상’을 수상하기도 했다.

NPO쇼와의 사무국장과의 인터뷰¹⁰⁾에 의하면, 대학이 모태가 되어 만들어진 NPO법인이기 때문에 대학의 다양한 자원을 활용한 지역 육아의 지원이 가능하다고 한다. 우선, 육아스테이션이 대학과 붙어 있기 때문에 대학시설을 효과적으로 활용할 수 있다. 교재나 교구등도 관련된 학부와 연계하여 공유할 수 있고 산책, 자연관찰, 체육시설등 캠퍼스를 유효하게 활용할 수 있다. 다음으로 인적자원으로 연구자가 육아 스테이션을 하나의 필드워크의 장으로서 활용할 수 있다. 또한 발달상담에는 대학원생들이 전문가로서 임상심리상담을 맡아 전문적인 지원을 한다. 대학생들에게 직업체험이나 연수, 실습의 장, 볼런티어 활동, 이벤트 활동, 실무적인 아르바이트와 같은 배움의 기회를 제공한다. 이처럼 대학은 지역사회를 위해 공헌이 가능하고 육아 스테이션도 대학의 인적, 물적 자원을 활용할 수 있는 장점이 있다는 것이다.

NPO쇼와가 운영하는 인증보육소는 도쿄도의 지방재량형 어린이원을 겸하고 있는데, 인가보육소에 비해 이용자부담은 약 2배정도이다. 도쿄도와 세타가야구의 운영비보조금은 나오지만 중앙정부의 보조금은 없기 때문에 경영을 위해서는 이용자 부담이 높아지게 된다. 물론 인가보육소와는 달리 보육시간도 길고 운영도 유연하므로 선택하는 이용자도 있

10) 2011년 9월 인터뷰

고, 대개는 인가보육소 입원허가 우선순위에서 밀려나는 고소득층이 주로 선택하고 있다고 한다. 보육소 경영에서는 지출항목에서 인가보육소보다 자율성이 많기 때문에 보육의 내용은 물론 연도별 중점사업을 비교적 자유롭게 결정할 수 있는 장점이 있다고 한다. 현재는 각각의 사업별 독립채산제로 흑자운영을 하고 있다고 한다.

4. 농촌부 지방자치단체의 저출산 대책: 홋카이도 츠키카타쵸 사례

홋카이도 月形町(츠키카타쵸)는 1881년 樺戶集治監(카바토 슈치칸)이라는 중죄범을 수용하는 내무성 직할의 형무소가 설치되면서 시작된 지방자치단체이다. 메이지 정부에 반대한 수많은 자유민권운동가들은 정치범으로서 홋카이도의 형무소에 보내져 홋카이도 개척의 중심적인 역할을 했다. 홋카이도 개척은 ‘이주민 개척’, ‘농병(屯田兵)¹¹⁾개척’, 그리고 ‘감옥 개척’의 세 가지 방법으로 진행되었다. 그 중에서도 감옥의 수인에 의한 개척은 이주민이나 농병이 올 수 있는 기반을 만들기 위해 사람들이 발길이 한번도 들어가지 않은 숲이나 산을 벌채하여 도로를 내고 다리를 건설하는 것이었다. 月形町(1953년부터, 처음에는 月形村)라는 지방자치단체의 이름도 당시의 樺戶集治監의 초대소장으로 취임한 月形清(츠키카타 키요시)라는 인물의 이름을 딴 것이다. 그만큼 이 지역은 형무소와 관련이 깊으나 형무소행정재편에 의해 1919년 카바토 감옥은 폐감된다. 1976년에는 ‘국책’의 일환으로 츠키카타댐이 건설되고, 1983년에는 지방자치단체와 주민의 지지속에 다시 형무소 유치에 성공한다. 현재 츠키카타형무소의 수형자는 1200여명으로 수형자수는 국제조사 인구에는 반영되지만 통상적인 지방자치단체인구에는 들어가지 않는다.

수형자를 제외하고 츠키카타쵸의 현재인구는 3888명, 1764세대이다.

11) 토착해서 평시에는 농업에 종사하는 병사. 메이지 정부가 홋카이도의 개척과 경비를 위해 설치한 농병. 1875년부터 1904년까지 지속되었다.

츠키카타쵸의 인구구성비는 2011년 현재 65세 이상이 32.3%이고, 15-64세인구가 59.6%이며, 0-14세인구는 8.1%에 지나지 않는다. 18세까지의 아동인구는 계속적으로 감소하고 있는데, 2011년 현재 404명이다. 가구수나 가구당 평균 인원은 계속 줄어드는 추세이다. 특히 18세 미만의 아이가 있는 가구는 1990년 43%였는데, 2005년에는 28%까지 줄어들었다. 6세미만의 아이가 있는 가구중 핵가족은 1990년 61.8%에서 2005년에는 72.1%로 늘어난 반면, 3세대 및 기타 가족은 1990년 38.2%에서 27.9%까지 줄어들었다. 한편, 18세미만의 아이가 있는 세대중 핵가족은 1990년 58.4%에서 2005년 67.9%로 늘어났고, 3세대 및 기타 가족은 1990년 41.6%에서 32.1%까지 줄어들었다. 또한 18세 미만 아이가 있는 가구중에서 한부모 가족은 1990년 3.6%에서 2005년 6.4%로 2배가까이 늘어났다. 한부모 가족의 비율은 전국 평균 14.0%, 홋카이도 평균 9.4%에 비해서는 낮은 편이다. 연간 혼인건수는 2004년 21건, 2005년 7건, 2006년 22건, 2007년 14건, 2008년 25건이었다. 반면 이혼 건수는 매년 5건이하를 유지하고 있다. 그럼에도 이혼률은 지난 5년간 전국 평균을 웃돌고 있다. 츠키카타쵸의 여성의 취업률은 전국 평균과 홋카이도 평균을 크게 웃돌고 있다. 츠키카타쵸가 2009년 실시한 앙케트 조사에 의하면 육아가정 176가구중 엄마가 풀타임으로 일하는 비율이 36%였고, 파트타임까지 포함하면 67%의 엄마가 일하고 있는 상황이다. 지역에 일자리가 별로 없음에도 불구하고 여성이 함께 일하지 않으면 안되는 가게의 상황인 것으로 보인다.

츠키카타쵸의 기간산업은 농업으로 멜론, 수박, 단호박, 토마토, 화초 등이 주된 작물이고 밀과 콩도 재배하고 있다. 1차산업의 비율이 30%로 다른 지방자치단체에 비해 상당히 높은 편이다. 그러나 지방세수입은 전체 세입에서 13.8%에 지나지 않으며, 79.9%를 중앙정부의 지방교부세에 의존하고 있다. 세출에서 가장 큰 비율을 차지하는 것은 공채

비(부채상환)로서 18.7%이고, 복지 예산에 해당하는 민생비는 16.2%, 인건비에 해당하는 총무비가 16.1%, 다음이 농림수산업비 11.5%, 교육비 11.0%의 순이다.

츠키카타쵸의 어린이 육아 정책의 기본이념은 ‘어린이와 부모와 지역에서 만드는 자연과 미소가 넘치는 마을’이다. 츠키카타쵸의 어린이 육아 정책의 체계는 다음과 같다.¹²⁾

츠키카타쵸에는 현재 공립보육소와 사립유치원이 하나씩 있다. 일하는 엄마들이 늘어났기 때문에 보육소는 10여년전에 처음으로 생겼고 정원 45명이던 것을 2009년부터 40명으로 줄였다. 현재 월평균 35.5명 정도가 이용하고 있다. 도시부와는 다르게 보육소의 대기아동 문제는 없으나 이용 신청을 한 뒤 약간 기다리는 경우는 있다. 츠키카타쵸에 보육소가 생기기 전에는 사립유치원 밖에 없었다. 유치원 정원은 원래 80명인데 매년 줄어들고 있어, 2004년에 31명이었는데 2009년에는 18명이 되었다. 앞으로의 과제로는 보육소와 유치원을 통합한 형태의 ‘인정어린이원’으로 전환하는 것인데 지금은 유치원에서 현상유지를 원하기 때문에 무리를 해서까지는 통합하지는 못하고 있다.

〈표 4-13〉 츠키카타 의 어린이 육아 정책의 체계

주요시책	사업명
(1)지역의 육아지원	
1) 지역의 육아지원서비스 충실	1 하동보육소운영
	2 유치원의 육아지원사업
	3 부모와 아이의 놀이터 제공
	4 민생위원회동위원활동
	5 육아상담
	6 지역육아지원센터 사업
2) 보육서비스의 충실	7 하나노사토 보육원 운영
	8 연장보육 사업
	9 일시보육 사업
3) 육아지원 네트워크 만들기	10 보호가 필요한 아동 대책 지역협의회
	11 육아에 관한 네트워크 형성

12) 츠키카타쵸, “츠키카타쵸 차세대육성지원행동계획 후기 계획(2010년도-2004년도)” 2010년 3월.

주요시책	사업명
------	-----

(2) 모든 어린이와 가정에 대한 건강의 확보 및 증진

1) 아이와 가족의 건강 확보	12	복스타트 사업
	13	유아 검진
	14	블스 바르기
	15	인부건강검진료 조성
	16	가정방문/청구/전화 상담
	17	담도폐쇄등 스크리닝 시트 배포
	18	관절탈구 검사
	19	스쿠스쿠 놀
	20	플레이 마마 클럽(엄마 교실)
	21	보건센터 개방(육아 살롱)
2) <식육> 추진	22	어린이 요리 교실
	23	유아/학동 식육 추진사업
	24	학교의 식생활 지도
3) 사춘기 보건대책의 충실	25	유아 영양지도
4) 소아의료의 충실	26	보건지도의 실시
	27	유아의료비용 조성 사업
	28	유아의료의 충실

(3) 어린이의 건강한 성장을 돕는 교육환경의 정비

1) 차세대 부모의 육성	29	어린이를 낳아 키우는 것의 의미 교육
	30	아동 학생의 유아 교류 체험
2) 어린이의 생활능력을 향상시키는 학교 교육환경 정비	31	학력 향상 대책
	32	학생지도의 충실
	33	자연환경을 살린 학습 체험
	34	운동부 활동의 진흥
	35	스포츠 교실, 소년단 활동의 추진
	36	교직원외의 자질의 향상
3) 가정 및 지역의 교육력 향상	37	유아교육의 지원
	38	가정교육 포럼

(4) 육아를 지원하는 생활환경의 정비

1) 양질의 주택의 확보	39	시크 하우스 대책의 추진
2) 안전한 도로교통 환경 정비	40	가로등의 신설이나 지원
	41	중심지구의 도로환경 정비
3) 안심 외출 환경 정비	42	공공시설의 배리어프리화, 공중화장실 정비
	43	각 초등학교 교통 안전 교실
4) 안전, 안심 마을 만들기 추진	44	아동 학생의 안전확보 대책 회의
	45	어린이의 건적육성 지원 시스템
	46	서포트 하우스 사업
	47	지역육아력 강화사업

(5)직업생활과 가정생활과의 양립의 추진

1) 다양한 노동 형식의 실현 및 남성을 포함한 노동형식 개선	48	남녀공동참여의 추진
2) 일과 육아의 양립의 추진	49	일과 육아의 양립의 추진

(6)지원이 필요한 아동에 대한 대응과 시책 추진

1) 아동학대방지대책의 충실	50	보호가 필요한 아동대책 지역협의회의 활용
	51	유아건강검진 등의 활용
2) 한부모가정등 자립지원의 추진	52	한부모가정등의 육아지원
	53	한부모가정등 의료비 조성사업
3) 요보호아동에 대한 원조	54	요보호 주보호 아동 학생 취학 원조
	55	특별지원교육의 충실
4) 장애아 시책의 충실	56	보육에서의 수용
	57	어린이 정신장애회복지자 훈련보조
	58	순화아동상담

그리고 초등학교 6학년까지를 대상으로 하고 있는 방과후 학동보육은 30명 정원인데 항상 정원을 넘는 아이들이 이용하고 있다. 2004년에는 총 아동 중에서 9.8%가 이용했는데, 2009년에는 21.5%의 아동이 이용하게 되었다. 개설시간은 월요일부터 금요일까지는 하교후부터 오후 6시 30분까지이고 토요일, 휴교일, 봄방학, 여름방학, 겨울방학에는 오전 8시부터 오후 6시 30분까지이다. 초등학생들의 경우 방과후 바로 집에 돌아가도 혼자 있기 때문에 안심할 수 없어 지방자치단체의 교류센터 건물에서 실시하는 학동보육은 보호자들의 절실한 요구이기도 하다. 도시의 지방자치단체에서는 당연히 있는 아동관이 츠키카타쵸에는 없고 초등학생들은 학교가 끝나면 도서관이나 체육관에서 시간을 보내게 되는데 체육관은 학교에서 멀어 쉽게 이용할 수가 없다. 따라서 학동보육은 아이가 안전하게 시간을 보낼 수 있고 지도해주는 선생님도 있어서 부모들도 매우 만족하는 서비스이다. 보호자의 부담은 아동 한 명당 월 5200엔이고 8월, 1월은 이용시간이 늘어나기 때문에 10,400엔이다. 한 가정에서 아동이 둘 이상 이용하는 경우는 둘째아이부터 반액이 된다. 한달 중 10일 미만은 하루 520엔이고 방학기에는 1,040엔이다. 방과후 아동보육은 앞으로도 수요가 더 늘어날 것으로 전망하고 있으며 정원을 늘려야 할 상황이다.

육아지원센터의 경우, 보육소에서 병설하고 있는데 보육소나 유치원을 이용하지 않는 부모와 아이가 함께 이용할 수 있다. 정원은 15가정이고 한 달에 두번 정도 각각 한 시간씩 보육소의 공간을 이용하여 실시한다. 실제로는 한번에 9-11가정 정도가 참석하는데 시골이라 아이들이 별로 태어나지 않아서 이용자가 적은 편이다. 또 이 사업은 일방적인 서비스가 아니라 육아를 하는 엄마들과 아이들이 서로 교류하는 것을 목적으로 하는데, 엄마들이 그다지 적극적이지 않다고 한다. 모든 프로그램이 짜여져 있는 이벤트에 참석하는 것은 좋아하지만, 육아중인

엄마들끼리 자발적으로 움직이는 조직을 만드는 것까지는 부담스러워하는 것이 현실이라고 한다.

츠키카타쵸의 육아지원 시책중에는 홋카이도와 연계하여 실시하는 ‘도산고 육아응원제도’가 있다. 홋카이도에서는 2004년 10월부터 ‘홋카이도 어린이 미래 조례’를 제정하여 소자화대책을 종합적으로 추진하고 있다. 그 일환으로 물건을 살 때 할인 서비스를 받을 수 있는 ‘도산고 육아 특전제도’를 2008년 6월부터 실시해왔다. 원칙적으로 초등학교까지의 아이가 있는 가족을 대상으로 홋카이도 내 각지의 기업, 시설의 협력을 얻어 사회전체에서 육아를 지원하는 사업이다. 츠키카타쵸는 이 사업과 연계하여 지역의 대상 가정에 홋카이도가 발행하는 ‘인증 카드’를 배포하여, 이 카드를 가지고 지역 상공회에 가서 수속을 하면 대상이 되는 어린이 한 명당 5000엔분의 ‘킷즈나3) 상품권’을 교부한다. 이 상품권은 소매점이나 음식점, 미용실, 클리닉, 공중목욕탕 등 홋카이도 내의 협찬 가게에서 보호자를 동반하여 물건을 사거나 시설을 이용할 때 사용한다. 협찬가게에는 쉽게 알수 있도록 ‘협찬 스티커’가 붙여져 있다. 매년 6월1일부터 상공회에서 교부하고 6월 1일부터 11월 30일까지 6개월간 이용할 수 있다. 2011년 현재 대상 가정은 취학전 아동이 125명, 초등학교생이 122명으로 160여가구 정도이다. 1년간 예산은 725,000엔이었는데 그중 받은 지방자치단체에서 부담하고 받은 상공회에서 부담한다고 한다. 지역내의 가게들의 매상이 올라가는 효과를 기대하여 상공회도 함께 부담하는 것이다. 현재 대상이 되는 가정은 2009년에 97.8%, 2010년에 98.5%로 대부분 이 상품권을 이용하고 있다. 이 상품권으로 가족이 한번정도 부담없이 외식을 하거나 아이를 위한 용품을 사는데 사용되기를 기대하고 있다. 그런데 안타까운 점은 시골이라서 육아세대들이 이용할만한 가게가 별로 없어 외식을 하려면 쓰키

13) 영어의 kid와 일본어의 ‘킷즈나(서로 돕는 관계)’의 합성어

카타쵸를 벗어나거나 아이용품보다는 농협매장에서 생활용품을 사는데 사용되는 경우가 많은 것으로 파악하고 있다. 게다가 주민들이 자주 사용하는 편의점은 상공회에는 가입되어 있지 않기 때문에 상품권을 사용할 수 없다. 이 사업은 2009년부터 시작하여 3년간 사업으로 실시중인데 사업의 효과에 대하여 평가를 한 후 앞으로 계속 실시할 것인지를 검토할 예정이라고 한다.

현재 츠키카타쵸의 어린이 육아 관련 예산으로는 ‘어린이 수당 급부’가 3,861만엔, 보육소와 보육소에서 실시하는 육아광장사업에 7,362만엔, 학동보육소운영경비로 645만엔, 한부모가정의료급부사업에 99만엔을 투입하고 있다. 담당직원과의 인터뷰¹⁴⁾에 의하면, 어린이 수당 관련한 정책이 너무나 자주 변해서 기초지방자치단체에서 실시하는데 대단히 곤혹스럽다고 한다. 정책의 내용이 바뀔 때마다 주민들에게 일일이 설명하는 것이 매우 힘들다는 것이다.

츠키카타쵸의 모자보건사업으로는 다음과 같은 시책들이 있다.¹⁵⁾ 그 비용으로는 연간 371만엔을 투입하고 있다. 모자 보건과 관련해서는 담당 보건사와의 인터뷰에 의하면,¹⁶⁾ 원래 대상자가 적은데다가 최근에는 일하는 엄마들이 늘어나서 평일에 실시하는 사업에는 거의 사람들이 오지 않는 것이 문제라고 한다. 지난 2년간 한 해 태어난 아이들은 20명을 밑돌고 있다. 젊은 사람들이 지역에서 살고 싶어도 일자리가 별로 없기 때문에 젊은 세대 자체가 없다. 예전에는 츠키카타 형무소 직원들 가족이 제법 있었는데, 요즘에는 아이들의 교육등을 고려하여 아이와 아내를 도시에서 살고 단신으로 부임하는 직원들이 늘어났다고 한다. 그리고 다른 지역에서 남편을 따라온 젊은 여성들은 임신 시기가 되면 곁에 의지할 사람이 없기 때문에 불안해 하기도 한다고 한다.

14) 10월11일 츠키카타쵸 주민과 직원 인터뷰

15) 츠키카타쵸 2011년 “2011년도관 우리들의 마을 만들기-주된 사업 내용”

16) 2011년 10월 11일 보건 센터 보건사 인터뷰

〈표 4-14〉 츠키카타쵸의 모자보건 사업

사업명	일정	대상자
유아 검진	매월1일	유아/1세6개월아 검진 2세아 건강상담 3세아 검진
치과검진/불소 바르기 조성	연중	3세아 취학전까지의 유아
임부건강검진료 조성	연중	지방자치단체 거주 임부
가정방문/창구/전화상담	연중	지방자치단체 거주 신생아, 유아, 임산부
모자수첩교부	연중	지방자치단체 거주중인 임부
답도폐쇄등 스크리닝시트 배포	연중	1개월검진 때 답도폐쇄등의 유무 체크 가능한 시트 배부
선천성관절탈구검사 조성	연중	생후3개월 경과한 유아
스쿠스쿠 스쿨	연중	산후2주일정도 경과한 엄마(희망자)
플레이아마 클럽	연중	지방자치단체 거주 임부(희망자)
보건센터의 개방(육아살롱)	매월1회	지방자치단체거주의 유아와 엄마
어린이 요리 교실	연3회	초등학생

츠키카타쵸의 모자보건에서 다른 지방자치단체와 다른 점은 4개월, 5개월, 10개월, 12개월, 1세 6개월, 2세, 3세까지 시기별로 이루어지는 7차례의 어린이 정기 검진을 집중적인 기간에 실시하는 것이다. 지방자치단체 부설의 공립병원이 있기는 하지만, 매일 진료가 있는 것도 아니고 더구나 소아과는 상설이 아니기 때문에, 한 시기에 실시하게 되었다. 결과적으로 엄마들 사이의 교류가 늘어나기를 기대하는 면도 있다. 그러나, 엄마와 아이들 사이의 교류를 기대하여 보건센터를 개방해도 검진만 끝내고 바로 돌아가버리는 경우가 대부분이라고 한다. 앞서도 언급했지만, 지방자치단체로서는 엄마들이 자주적으로 육아 서클등을 만들어서 활동하기를 바라지만, 모든 것을 다 준비해주어야만 겨우 참석하는 엄마들이 대부분이라고 한다. 담당직원으로서 안타까운 점이 많으나 최근에 ‘보건사업계획’을 개정하는 과정에서 엄마들의 이야기를 직

접 듣는 기회가 있어서 엄마들과의 관계가 부쩍 가까워진 느낌은 있다고 한다. 지방자치단체가 육아중인 엄마들을 단지 대상으로 보고 일방적으로 사업을 제시하거나 혹은 엄마들의 자발성에 너무 큰 기대를 하여 실망하거나 하는 것이 아니라 서로 진지하게 필요한 지원내용에 대해 표현하고 방법을 찾아가는 것이 중요하다는 것이다.

츠키카타쵸에서는 이전에 실시했던 지방자치단체의 ‘출산축하금’의 지급도 5년전부터 중지했다고 한다. 예산 문제도 있었지만, ‘소자화대책’이라는 목적에 비추어 출산축하금의 효과가 적다고 평가되었기 때문이다. 이것은 츠키카타쵸의 특수한 경우라기 보다는 한때 유행처럼 퍼져나갔던 출산축하금이 재정이 핍박한 지방의 지방자치단체를 중심으로 눈에 띄게 폐지되고 있는 것이 현실이다. 그리고 보육소 이용료에 대해서도 중앙정부의 기준에 대한 지방자치단체의 보완적인 재정적 조치가 점점 사라지고 있다. 츠키카타쵸에서도 2007년부터 중앙정부의 기준대로 보육료를 부담하기 시작해서 실질적으로 보호자의 부담은 예전보다 늘어났다. 재정이 열악한 지방자치단체에서 살면 서비스 수준은 점점 낮아지고 부담만 점점 늘어난다는 것이 현실로 나타나기 시작한 것이다.

어린이 육아 정책이라는 항목은 아니지만, 츠키카타쵸의 ‘정주화촉진사업’에 2011년에는 1140만엔의 예산을 편성하고 있다. 인구가 감소하고 고령화가 심각해지는 상황에서 젊은 세대들의 전입인구를 늘리고자 하는 정책이다. 보조금을 지급하는 대상은 아이를 가진 가족으로 가장의 연령은 45세정도까지로 제한하고 있다. 구체적으로는 일반주택이나 임대주택의 신축, 구입, 주택 개량을 할 경우 비용의 일부를 지방자치단체가 보조하는 것이다. 신축주택건설보조로는 400만엔을 책정하고 있고, 임대주택건설보조에 240만엔, 주택개량보조에 500만엔을 배정하고 있다. 특히 신축주택건설보조로는 지방자치단체안에 자신의 주택을 신축하거나 구입하여 5년이상 정주할 것을 확실히 약속하는 사람이 주택에 입

주한 날부터 90일내에 신청할 경우 보조금을 지급한다. 보조금액은 지방자치단체내의 건설업자가 건설할 경우에는 150만엔까지 보조하고 지방자치단체밖의 건설업자를 이용할 경우 50만엔, 건설후 10년이내의 중고주택을 구입할 경우 30만엔을 보조한다. 한편 임대주택건설보조를 받을 수 있는 주택의 요건은 신축일 것, 1동당 4가구 이상으로 한 가구당 면적이 19㎡이상 80㎡이하일 것, 각 가구에 현관, 화장실, 욕실 및 부엌이 설치되어 있을 것, 공공사업의 보상을 받고 있지 않을 것이 요구된다. 보조금액은 한 가구당 40만엔으로 한동당 400만엔을 한도로 보조하고 있다.

도시부 지방자치단체와 농촌부 지방자치단체는 저출산을 둘러싼 문제 상황이 다르다. 도시부에서는 인구과밀에 의한 보육소의 부족이 문제가 되지만, 농촌부는 과소화와 지역 경제 기반의 쇠퇴가 최대의 문제가 되고 있다. 거의 모든 지방자치단체가 인구의 급격한 감소를 경험하고 있으며 지역인구유출로 인한 지역경제와 생활기반의 쇠퇴는 심각한 지역의 쇠퇴를 경험하고 있다. 따라서 지방의 지방자치단체는 인구비율상 65세 인구가 50%를 넘는 ‘한계 취약’이 나타나고 소규모 지방자치단체의 경우 1년중 단 한 명도 아이가 태어나지 않은 경우도 있어 화제가 되기도 했다. 그러나 재정적인 궁핍 상황에서 적극적인 저출산 대책을 실시하는데도 한계가 있는데다 도시부 지방자치단체의 경우와는 문제상황이 다르기 때문에 앞서 소개한 세타가야구와 같은 두터운 육아지원 서비스를 할 수 있는 것도 아니다. 결국 중앙정부의 제도에 기반한 서비스를 실시하는데 주력하면서 지역의 다른 정책과의 융합을 통해 저출산 대책이라기 보다는 인구감소문제를 해결하고자 하는 방향성을 갖게 된다.

제5절 일본의 지방자치단체 저출산 대책의 시사점

지금까지 살펴본 일본 지방자치단체의 저출산 대책의 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 우선 최근 일본의 저출산 대책 전체의 특징 중 하나는 ‘출산 정책’에서 ‘아동양육정책’으로 전환한 점이다. 일본의 ‘소자화 정책’은 지금 당장 출산율을 높이기 위한 인구증가나 출산장려정책이 아니라 아이를 낳고 키우는 것이 행복할 수 있는 다양한 조건을 정비하고 그를 위한 지원을 확대하는 정책으로 전환되었다. 본 장의 배경에서 언급했듯이 이미 ‘소자화 대책’이 아니라 ‘어린이 육아 정책’으로 전환하면서 아동수당을 비롯하여 양육정책에 집중하고 있는 특성이 나타나고 있다. 이런 경향은 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체의 정책에서도 이와 같은 특징을 찾아볼 수 있다.

첫째 “출산정책”에서 “아동양육정책”으로 전환하였다는 점이다. 2009년 민주당 정권 이후 어린이 관련 정책을 전면에 배치한 것이다. 2010년 “어린이 육아 비전”은 사회전체가 육아를 지원하고 “생활과 일과 육아의 조화”를 목표로, 2014년까지 정책 달성 목표를 제시하고 있다. 세부 내용을 살펴보면 출산일시금 지급, 아동수당 지급, 공립고교생 무상교육, 사립학교 재학생 학비지원, 대학생 장학금제도, 취약가족 지원, 초등보육 확대 추진, 그리고 인정 어린이집 대폭 확대, 방과후 어린이 교실 모든 초등학교 실시 등을 들 수 있다.

둘째로 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 비교적 명확하고, 많은 사업이 지방자치단체에 위임되어 있다는 점이다. 2003년 아동복지법 개정을 통하여 지역의 육아지원 강화와 관련하여 시정촌의 의무를 규정하고 있다. 그리고 시정촌의 육아지원사업 실시, 계획 작성, 정비 및 조치 등 실시를 의무화하고 있다. 또한 후생노동성 “임부건강검진” 관련 지침하달, 전국 시정촌에서 대부분 자체예산(일부 도도부현

예산지원)으로 임부건강검진 사업도 실시하고 있다.

셋째 지역자원 활용정책이 잘 발달해 있다는 점이다. 도쿄부 세타가야구 사례를 보면, 구민, 지역단체, 사업자 등이 상호부조는 하는 “어린 이기금”을 설치 운영하고 있다. 기금은 육아활동을 하는 단체나 개인활동을 지원하는데 사용하고 있다. 그리고 세타가야구 지역내 시민단체, 대학 등과 연계하여 육아지원 사업을 전개하고 있다.

넷째 한국의 시도 단위에 해당하는 도도부현부의 역할이 중요하다는 점이다. 오사카부의 사례를 보면 독자적인 “지역복지, 육아지원 교부금” 제도를 운영하고 있다. 이 제도는 육아환경이나 자원이 지역마다 다르다는 전제에서 시정촌이 개발한 사업을 도도부현이 지원하는 형태를 취하고 있다. 예산범위와 관련하여 엄격한 사업들이 아닌 느슨한 틀을 제시하는 교부금제도라는 특성을 가지고 있다. 재택 육아가정지원, 임부검진, 보육소 설치 및 정비, 장애아 방과후활동 지원, 부모지원 프로그램 등 시정촌이 사업계획서를 제출하고 오사카부가 선정·지원하고 있다.

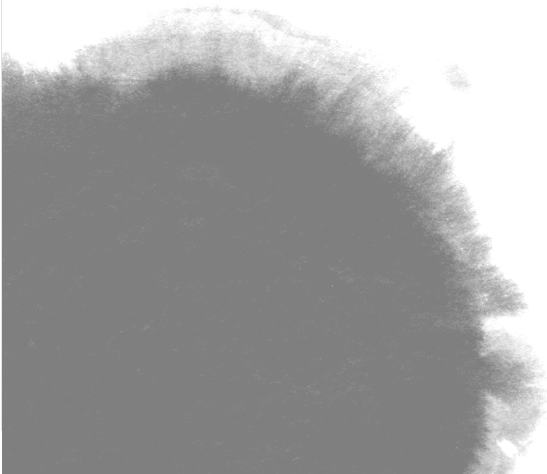
다섯째 아동양육체계(비용)지원에 집중되어 있다는 점이다. 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체에서도 아동양육지원에 집중하고 있다. 중앙정부의 아동수당과 거의 유사한 수준으로 지방자치단체가 아동관련수당(세타가야구-아동육성수당)을 추가 지급하고 있다.

여섯째 지방자치단체의 정책내용이 매우 강력하다는 점이다. 예산 투여가 많다는 점이다. 많은 사업을 중앙정부에서 지방자치단체로 이양함에 따라서, 지방자치단체가 자율적으로 출산지원 및 양육지원 사업을 추진하고 있다. 국고보조사업에 지방자치단체가 추가예산을 책정하여 실시하거나, 지방자치단체가 단독으로 사업을 추진한다. 결과적으로 지방자치단체가 책임감을 가지고 더 적극적으로 사업을 추진하고 있다.



05

지방자치단체 저출산 대책 효율화 방안





제5장 지방자치단체 저출산 대책 효율화 방안

제1 절 지방자치단체 저출산 대책 효율화를 위한 기본방향

앞서 분석할 결과를 반영하여 향후 지방 자치단체 저출산 대책의 효율화를 위한 기본원칙을 정립할 수 있다. 제2장의 지방자치단체 저출산 대책 실태분석에 따르면 현재 광역 자치단체의 기능이 더욱 강화될 필요가 있다. 현재 서울시나 경기도를 제외하고 광역 자치단체의 역할이 실질적 효과를 발휘하기 어렵다고 평가할 수 있다. 따라서 향후 광역 자치단체의 역할이 더욱 강화되어야 한다.

일본의 광역 자치단체는 독자적인 교부금제도를 통하여 기초 자치단체를 지원하고 있다. 예를 들어 오사카부는 “지역복지, 육아지원 교부금” 제도를 운영하고 있다. 이 교부금은 산하 기초자치단체의 사업계획을 심의하여 지역에 적합하고 필요한 사업의 경우 오사카부가 직접 교부금을 지원하고 있다. 우리도 광역 자치단체에서 이와 같은 제도를 도입하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

또한 기초 자치단체 중에서 출산 취약지역의 경우 중앙정부가 특별지원사업을 추진하는 방안도 고려할 수 있다. 기초 자치단체별로 지역에 적합한 저출산 대책을 계획하여 제출하면 중앙정부가 적정 사업을 선정하고 국비를 지원하는 제도를 도입할 필요가 있다.

둘째로 검토할 수 있는 기본원칙은 장기적으로 중앙정부에서 시행하는 각종 저출산 대책의 권한과 예산을 지방정부로 이양하는 것이다. 현

재 광역 자치단체뿐만 아니라 기초 자치단체의 경우 독자적으로 저출산 대책을 추진하는 데 많은 한계를 가지고 있다. 재원의 한계뿐만 아니라 법제도적 측면에서도 지방정부가 개입하는데 한계를 가지고 있다. 따라서 향후에 장기적 관점에서 많은 사업을 지방에 이양하는 방안을 검토해야 한다.

이런 노력은 특히 지역별 정책환경의 차이를 고려하면 더욱 시급히 검토해야 한다. 현재는 지방정부의 권한과 재원의 한계로 지역에 적합한 저출산 대책을 마련하지 못하고 있는 실정이기 때문이다.

셋째로 검토할 수 있는 저출산 대책 효율화 방안은 지역 자원의 활용방안 모색이다. 많은 기초 자치단체는 각 지역에 적합한 저출산 대책을 개발 시행하지 못하고 있다. 지역에 적합한 저출산 대책은 결국 지역내 존재하는 다양한 자원의 연계와 활용이 필요하다. 지역 자원의 활용은 예산의 한계를 극복할 수 있는 한 가지 방안이 될 수 있을 뿐만 아니라, 정책의 효율성을 극대화할 수 있는 좋은 방안이기 때문이다.

제2절 지역 모형별 정책방향 및 지역 적합형 정책사례

1. 모형별 정책 추진 방향

그동안 지방자치단체의 저출산 대책은 지역적 특성을 반영한 차별화된 정책을 추진하는데 미흡한 점이 있었다. 지역의 특성을 반영한 적합한 정책이 저출산 대책의 효율성을 더욱 제고할 수 있다. 왜냐하면 지역의 출산 수준은 개인의 특성뿐만 아니라 지역의 제반 환경에 의해서 결정되며, 지역별로 차별적인 저출산 원인 구조에 대한 정책적 개입이 가능하기 때문이다. 따라서 본 연구의 지역 특성별 모형분석 결과로 얻어진 3개 모형

에 대한 향후 정책 추진방향을 차별적으로 설정할 필요가 있다.

우선 대도시형 지역은 출산율이 낮은 수준을 유지하고 있다. 출생성비는 낮고 조혼인율과 조이혼율은 상대적으로 높은 수준이다. 가임여성 비율이 매우 높고 자영업자 비율도 매우 높은 수준을 유지하고 있다. 이로써 대도시 지역은 결혼 한 이후 출산이 지연되는 것으로 해석되며, 그 이유는 취업률이 높지만 자영업자 비율이 높고 임금근로자라 해도 일가족 양립의 어려움을 겪고 있는 것으로 해석할 수 있다.

따라서 대도시형 지역은 일가족 양립을 위하여 보육시설 확충보다는 기존 시설에 다양한 보육프로그램을 개발 도입할 필요가 있다. 그리고 광역 자치단체 중심으로 가족친화적인 직장문화조성을 위한 제도 개선 및 가족 친화기업 지원방안을 개발할 필요가 있다. 이로써 대도시형 지역은 일가족 양립에 집중하는 방향으로 정책방향을 설정하고, 보육프로그램의 다양화와 가족친화적 직장문화 개선에 초점을 두는 것이 바람직할 것이다. 그리고 장기적으로 자영업자의 출산 및 양육 지원방안도 고려되어야 한다.

중소도시 형 지역은 출산율은 중간 수준을 유지하고 있다. 출생성비는 상대적으로 높은 편으로 전통적 가치가 유지되고 있는 것으로 판단되며, 조혼인율과 조이혼율이 중간 수준을 유지하고 있다. 가임여성 규모도 중간수준이며 자영업자 비율은 낮은 수준에 머물러 있다.

중소도시형 지역은 지역적 특성에서 뚜렷한 경향을 찾기는 힘든 상황이다. 다만 대도시형과 농어촌형에 비해 극단적 경향을 나타내지 않는다는 점에서 정책의 방향도 일반적 경향성을 유지할 필요가 있다. 이 유형의 지역은 가임여성비율이 낮지 않고 조혼인율 역시 낮지 않은 상황으로 결혼 이후에도 출산을 지연하는 현상이 관찰된다. 따라서 중소도시의 부족한 보육관련 인프라 확충에 집중할 필요가 있다. 그리고 중소도시의 경우 중소기업 및 자영업 근로자의 자녀양육 부담은 저출산의

원인으로 작용할 수 있기 때문에, 자녀양육 부담 완화를 위한 재정지원 정책의 강화도 고려해야 한다.

지방 농어촌형 지역은 다른 지역에 비해 출산율이 상대적으로 높은 수준을 유지한다. 출생성비는 매우 낮아 전통적 남아선호 가치관은 약화된 것으로 해석되며, 조혼인율과 조이혼율도 매우 낮다. 가임여성인구 비율과 자영업자 비율도 매우 낮은 특성을 보이고 있다. 가임여성인구 비율이 낮으면 출산율 감소요인이 있으나 상대적으로 다른 지역에 비해서 출산율은 높은 수준이다.

지방 농어촌형 지역은 보육인프라가 부족하지만 수요 또한 적은 편이어서 보육시설 확충보다는 인력과 서비스에 관련되는 인프라 확대를 고려해야 한다. 그리고 무엇보다도 농어촌 지역은 지역자원을 활용하는 자녀양육체계와 가정 보육형태의 자녀 양육체계를 확립하는 것이 바람직할 것이다. 실제로 조사결과에 따르면 가정 보육형태가 상대적으로 가장 많이 이용되고 있는 지역이 농어촌지역이기 때문이다. 또한 농어촌 지역은 거주 집중도가 낮고 자원의 분포 또한 넓어 지역 자원의 연계와 적극적 활용이 중요할 것이다. 따라서 지역 자원의 연계 및 활용 방법에 대해서 더욱 적극적 검토가 필요한 상황이다.

〈표 5-1〉 유형별 지역 특성과 정책방향

유형	지역 특성						정책방향
	출산율	출생성비	조혼인율	조이혼율	가임여성비율	자영업자비율	
대도시형	저	중	고	고	고	고	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 보육프로그램 다양화 ◦ 가족친화 직장문화조성 ◦ 자영업자 출산양육지원
중소도시형	중	고	중	중	중	저	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 보육인프라 확대 ◦ 양육비용 재정지원
농어촌형	고	저	저	저	저	저	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 가정보육 활성화 ◦ 양육비용 재정지원

2. 지역 적합형 정책 사례

가. 지방자치단체의 일가족양립 정책 사례

현재 지방자치단체 수준에서 일가족양립정책을 추진하는 데는 많은 한계를 가지고 있는 것이 현실이다. 일가족양립정책의 주요 내용은 휴가휴직제도 및 근로환경에 관한 것으로 이 제도는 주로 중앙정부의 법제도와 관련되어 있다. 이러한 한계를 고려할 때 지방자치단체가 추진하기에 적합한 일가족양립정책은 가족친화적인 직장환경 조성 영역이라 할 수 있다.

가족친화적 직장환경 조성 영역은 지금까지 일가족양립 정책에서 상대적으로 미흡한 부분이었다. 가족친화적 직장환경 조성 영역은 기업에 대한 규제뿐만 아니라 다양한 인센티브를 통한 직장문화 개선을 유도하는 접근이 필요한 상황이다. 그리고 직장문화 개선을 위한 기업 인센티브 제공은 지방자치단체에서 시도할 수 있는 좋은 정책방향이 될 수 있다.

현재 이와 관련된 중앙정부의 정책은 가족친화기업 인증제도로써, 여성가족부 소관으로 시행중이다. 여성가족부는 신청기업에 한해 가족친화제도에 대한 기업 도입상황을 평가하여 일정 점수이상을 획득한 기업에게 인증을 부여하고 있다. 인증에 통과한 기업에게는 정부차원의 인센티브를 부여하고 있다.

이 제도는 2008년부터 시행되어 2008년 14개소, 2009년 20개소, 2010년 31개소가 인증을 받았고, 올해에는 작년에 비해 신규 95개 기업을 포함하여 전체 106개 기업이 가족친화 인증기업으로 선정되었다.

〈표 5-2〉 여성가족부 가족친화인증기업에 대한 인센티브 현황

(‘11년 4월말 현재)

부처명	지원 사업	지원내용
조달청	1. 물품구매 적격심사	신인도항목 가점부여(0.25~1점)
국방부	1. 물품구매 적격심사	신인도항목 가점부여(0.2~0.4점)
중소기업청	1. 수출역량강화사업	가점 1점부여 (지방청장 재량 3점)
	2. 무역촉진단 파견 사업	가점 2점부여
	3. 해외 진출 민간거점 활용 지원 사업	가점 3점부여
고용노동부	1. 산재예방시설 용자금 지원사업	동일조건시 우대
	2. 퇴직연금 무료컨설팅 지원사업	가점 5%부여
신용보증기금	1. 우대부문보증 대상기업 보증한도 우대	

지방자치단체가 저출산 대책의 효율성을 확보하기 위해서 지역 단위의 일가족양립정책이 필수 불가결하다. 특히 일가족양립정책 관련 제도 도입보다는 기업부문에 대한 문화적 충격이 필요하다. 따라서 중앙정부의 가족친화기업인증제와 연계된 정책을 적극 개발하여 추진해야 한다. 한 가지 검토할 수 있는 방안으로 가족친화기업 인증제 신청을 독려하고 이에 대한 적절한 보상 또는 인센티브를 부여하는 것이다. 현재 가족친화기업 인증제는 신청한 기업에 한하여 평가를 실시한다. 그러나 지금까지 기업의 신청 현황은 미진한 실정이다. 특히 중소기업의 신청은 극히 일부에 지나지 않는다. 이런 점을 고려하여 지방자치단체는 인증 여부와 관계없이 신청기업에 대하여 지방자치단체 차원의 인센티브를 부여하여 적극적인 참여를 유도할 수 있다.

인센티브는 시도 단위뿐만 아니라 시군구 단위에서도 고려할 수 있는 인센티브가 다양할 수 있다. 현재 일부 지방자치단체는 다양한 기업지원 제도를¹⁷⁾ 가지고 있다.

17) 부산시의 경우는 관내 ‘선도기업’을 선정하여 각종 지원을 제공하고 있다. 이 때 제공하

〈표 5-3〉 경기도 일하기 좋은 10대 기업 인센티브 : 8개 기관 20항목

기 관 명	지 원 내 용	비고
경기도	<ul style="list-style-type: none"> · 해외전시회 단체관 및 통상촉진단 지원시 가점 부여(4점) · 경기도 유망중소기업 인증 및 경기중소기업대상 선정시 가산점 부여 · 지방세 세무조사 유예(3년) · 기업소개 홍보책자 제작 홍보 · 일하기 좋은 기업 인증서 및 현판 교부 · GGWP 인증마크 기업 홍보물에 사용권 부여 	교류통상과 기업지원과 세정과 가족여성정책과
경기중소기업 종합지원센터	<ul style="list-style-type: none"> · G-패밀리클러스터 단위사업 지원 가점부여(5%) · 경기벤처창업보육센터 입주신청시 가점부여(5%) · 경기벤처빌딩 입주신청시 가점부여(5%) · 인터넷무역 프론티어기업 선정 가산점 부여 	
경기 테크노파크	<ul style="list-style-type: none"> · 기술닥터사업(단기·중기예로기술지원) 선정시 우선지원 	
경기과학 기술센터	<ul style="list-style-type: none"> · 전략산업/기업주도 기술개발사업 신청시 가점 부여(3점) 	
경기신용 보증재단	<ul style="list-style-type: none"> · 중소기업육성자금 지원시 우대금리(0.5%) · 중소기업육성자금 신청시 가산점 부여(5점) 	
수원 상공회의소	<ul style="list-style-type: none"> · 국내·외 박람회 참가 및 해외통상촉진단 참가 지원(가산점 5~10점) 	
한국표준협회 경기지부	<ul style="list-style-type: none"> · 회원가입 입회비(200,000원) 면제 · ‘옴이 마크’ 신청비(100,000원) 면제 · ‘옴이 마크’ 연간사용료 할인 (1개상품 10%할인, 2개이상 50%할인) · 최고경영자조찬회 연회비 10% 할인 	
한국무역협회 경기지부	<ul style="list-style-type: none"> · 무역기금 융자사업 가점 부여(5점) 	

지방자치단체에서 추진하는 가족친화적 직장환경 조성과 관련하여 가장 모범적 사업은 경기도의 “일하기 좋은 기업(GGWP) 인증사업”을 들 수 있다. 경기도는 기업 생산성 향상, 저출산 해결, 기업문화 개선 등을 위해 가족친화기업을 본격적으로 육성하기 위하여 2010년부터 이 사업을 추진하고 있다. 세부 내용을 살펴보면 기업의 가족친화제도 운영 실태 및 구성원과의 신뢰 구축문화 등을 진단하여 경기도 일하기 좋

는 인센티브는 중소기업지원시책 가산점 부여, 금융우대 지원, 기술개발 지원, 마케팅 지원, 네트워킹 강화 등이 있다.

은 10대 기업을 선정하고 인센티브를 부여하는 것이다.

이와 같은 사업을 더욱 안정적으로 운영하기 위해서 지방자치단체와 경영계가 함께 구성하는 협의체를 운영하는 것이 바람직하다. 지방자치단체에서는 기관장과 소관 실·과의 책임자가 참여하고, 경영계에서는 지역의 경영단체 또는 참석을 희망하는 기업 또는 주요 기업의 대표가 함께 참여하는 방법을 검토할 수 있을 것이다.

이와 같은 정책은 직장가 가정생활의 균형을 지원하여 근로자의 직무 만족도를 높일 수 있다. 또한 이로 인해 기업의 생산성을 향상시키는 경영전략으로 근로자와 기업 모두가 함께 행복할 수 있는 상생의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

나. 지방자치단체의 보육인프라 확대 사례

중소도시 지방자치단체 중심으로 보육인프라를 확대할 수 있는 방안을 검토할 수 있다. 현재 보건복지부가 추진하는 국공립보육시설 확충 사업은 많은 예산이 투입됨에 따라 전국 각 지역에 충분한 국공립보육시설을 설치하기에 많은 한계를 가지고 있다. 이에 대한 지방자치단체 차원의 대안으로 지역 내 유휴공간을 확보하여 공립보육시설을 설치운영하는 방안을 검토할 수 있다.

보육시설을 설치할 때 가장 어려운 점은 부지확보와 건축에 소요되는 재원일 것이다. 그러나 기존에 설치된 공공시설의 공간을 활용한 소규모 공립보육시설을 설치하는 방법을 모색할 수 있다.

지방자치단체 관할에 위치한 다양한 공공건물의 유휴공간에 보육시설을 설치 운영하는 것이다. 공간을 확보하기 위해서 기존의 건물을 통합하여 기능을 조정하는 방법도 강구할 수 있고, 대형 공공건물의 1층 로비 공간을 활용하는 방법도 강구할 수 있다. 설치 후 보육시설의 운영

은 전문성을 갖춘 민간(기관)에 위탁하는 것이 바람직할 것이다.

다. 지방자치단체의 가정보육 활성화 사례

농어촌 지역은 보육시설에 대한 수요가 많지 않고, 수요가 지역별로 분산되어 보육시설 확충으로 욕구를 모두 해소하기에는 많은 한계를 가지고 있다. 이에 대한 적절한 방안은 가정보육을 지원하는 방안을 강구하는 것이다.

가정보육을 지원하는 정부 정책 중 보건복지부의 아이돌보미 사업은 지방자치단체가 확대할 수 있는 좋은 정책으로 볼 수 있다. 보건복지부는 “산모·신생아 도우미” 서비스와 “아이 돌보미” 서비스를 제공하고 있다. 산모 신생아 도우미 서비스는 전국가구 월평균소득 50%¹⁸⁾이하 출산 가정¹⁹⁾에 대하여 2주 동안 산모 도우미를 파견하여 산모 신생아 관련 표준서비스를 지원하고 있다. 여기서 표준 서비스란 산모의 영양 관리, 산후체조, 신생아 돌보기 보조, 신생아 건강관리, 감염예방 및 관리 등을 말한다.

또한 아이돌보미 시간제와 종일제 서비스를 제공하고 있다. 우선 시간제의 경우 3개월에서 만 12세 아동을 대상으로 서비스를 희망하는 가정은 월 80시간, 연 480시간 서비스를 이용할 수 있다. 비용은 소득 수준수준에 따라서 차등을 두고 있다.

종일제의 경우 영유아 가구 월평균소득 하위 70%이하 가구를 대상으로 영아종일제 돌봄 서비스를 제공하고 있다. 종일제 돌봄 비용의 정부의 지원은 생후 3개월에서 12개월까지의 영아를 대상으로 지원하고 있다. 그리고 월 120시간에서 200시간까지 신청 가능하다.

18) 207만 원이하, 4인 가구 기준

19) 4개월 이상 유산 및 사산포함

〈표 5-4〉 아이돌보미 유형별 비용

구분	시간제			종일제			
지원 기준	전국가구 평균소득			전국가구 평균소득			
	50% (208만원)	50~100% (416만원)	초과	50% (293만원)	50~60% (376만원)	60~70% (480만원)	초과
이용 요금	시간당 5,000원			월 120만원(240시간기준)			
정부 지원	4천원	1천원	0	72만원	72만원	72만원	0
본인 부담	1천원	4천원	5천원	72만원	72만원	72만원	72만원
지원 시간	연 480시간 원칙			월 120~240시간			

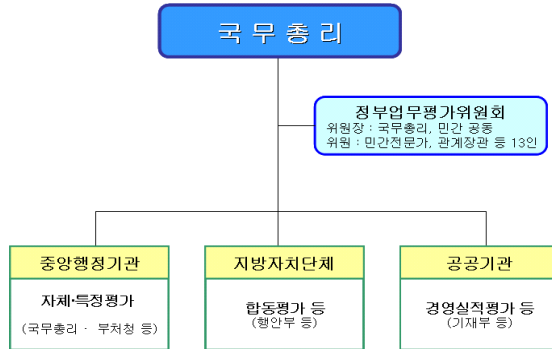
지방자치단체는 이 서비스를 확대 운영할 수 있다. 이를 확대하기 위해서 신생아 도우미 양성과정이 필요하고, 주기적인 보수교육 체계를 구축하여야 한다. 현재 본 사업을 추진하고 있는 건강가정지원센터를 통하여 사업을 확대하고, 지방자치단체는 예산을 지원하는 방안 검토할 필요가 있다.

제3절 정부합동평가를 통한 정책효율성 증대

앞서 설명한 지방자치단체 저출산 대책 추진 현황에 따르면 일부 지자체에서 유사 중복 사례가 발견되고 있다. 이와 같은 유사 중복 사례는 예산의 심각한 비효율이 발생할 수 있다. 따라서 향후 예산의 효율성 증대를 위하여 적절한 평가체계가 도입되어야 할 것이다.

현재 정부업무평가는 대상 기관을 크게 세 부분으로 구분하여 국무총리가 주관하여 평가를 실시하고 있다. 이 중에서 행정안전부는 정부합동평가를 통한 지방자치단체 평가를 시행하고 있다.

[그림 5-1] 정부업무평가 추진체계



중앙행정기관에 의한 지방자치단체평가는 다시 합동평가와 개별평가로 구분된다. 합동평가의 경우 국가 핵심시책을 선정하여 정책 추진노력과 추진성과를 평가하는 것으로, 행정안전부장관은 지방자치단체 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 합동평가 실시계획을 수립하고 평가 실시 3개월 전에 정부업무평가위원회에 제출하여 실시한다. 개별 평가 대상시책 선정은 관련 중앙행정기관은 국가 위임사무 등에 대하여 업무의 특성·평가시기 등으로 인하여 합동평가가 어려운 경우 정부업무평가위원회와 협의하여 예외적으로 실시하고 있다.

합동평가의 대상이 되는 시책은 총 9개 분야 40개 시책에 해당한다. 여기서 저출산 대책은 각 분야 이외의 중점 분야로 구분되며 중점분야 4개 시책 중 하나의 시책으로 구분되어 있다. 즉 “저출산 고령화 정책 성과”는 40개 시책 중 1개의 시책으로 포함되어 있는 것이다.

이와 같은 정부 합동평가 시에 저출산 대책에 대한 정책 효율성 성과를 함께 평가하여 그 결과를 지자체에 통보하여 개선할 수 있도록 조치하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 5-5〉 평가대상 시책 (9개 분야, 40개 시책)

분야 (시책수)	평가시책	분야 (시책수)	평가시책
① 일반행정 (공통 5)	<ul style="list-style-type: none"> 조직·인사관리 지방재·세정관리 민원행정·주민참여제도 운영 정보화 및 기록관리 자원봉사 	⑤ 지역개발 (공통3, 부분1)	<ul style="list-style-type: none"> 지역녹색성장 기반 구축 기초생활 환경정비 균형된 지역인프라(부분) 가축방역
	② 사회복지 (공통 5)	<ul style="list-style-type: none"> 복지기반 조성 기초생활보장 복지서비스 가정복지 여성복지 	⑥ 문화관광 (공통 4)
③ 보건위생 (공통 5)		<ul style="list-style-type: none"> 응급의료 관리 건강증진 질병관리 감염병 관리 식품·의약품·공중위생 안전관리 	⑦ 환경산림 (공통 6)
	⑧ 안전관리 (공통 4)		<ul style="list-style-type: none"> 소방안전 재난·안전관리 생활안전 비상대비
④ 지역경제 (공통 3)	<ul style="list-style-type: none"> 지역산업 진흥 국유재산 관리처분 서민경제 지원 	⑨ 중점과제 (공통 4)	<ul style="list-style-type: none"> 규제개혁 및 법질서 저출산·고령화 정책 성과 일자리 창출 청렴도 측정

제4절 지방자치단체 권한 위임과 재정분담체계 개선

현재 지방자치단체의 저출산 대책이 실효성 있게 추진되지 못하는 가장 주요한 이유는 지방재정의 한계 때문일 것이다. 지방재정의 한계는 그동안 많은 연구에서 지적되었고 특히 복지정책과 연계하여 지속적으로 문제가 제기되었다. 따라서 장기적으로 저출산 대책은 물론 지방자치단체의 정책 자율성과 책임을 부여하기 위해서는 그에 걸 맞는 재원 확충 체계를 구축해야 할 것이다. 그리하여 지방자치단체가 장기적으로 지역의 특수성을 반영한 저출산 대책을 개발 추진할 수 있기 때문이다.

지방재정자립도를 살펴보면, 지방정부가 재정활동에 필요한 자금을 어느 정도 자체적으로 조달하는 가를 나타내는 지표로 지방정부의 일반회계 세입에서 자체 재원의 정도 즉 지방세와 세외 수입이 차지하는 비율을 말한다.

우리나라 지방재정자립도는 2005년 56.2%에서 지속적으로 감소하여 2010년 52.2% 수준을 보였는데 이는 지방재정 규모의 양적인 확대에도 불구하고 질적으로 지방재정 수준이 높아지지 못하였음을 의미한다. 즉 지방재정 규모의 확대가 중앙재정에의 의존성이 높아지는 방식으로 이루어져서 결과적으로 지자체의 자율성과 책임성이 고착되고 있음을 시사한다.

지방재정자립도는 지방자치단체 간에 불균형이 매우 심각하게 나타나고 있다. 특별시는 85.8%로 전국보다 1.6배 높았고, 6대 광역시는 47.5~70.4%로 광주는 전국보다 낮았으나 나머지 5대 광역시는 전국보다 높았다 특히 인천과 울산이 높은 편이었다. 9대 도지역은 27.1~72.8%로 경기도를 제외하고 8대 도지역은 전국보다 낮았으며 특히 강원도, 전남, 전북, 경북, 제주도 등이 저조한 편이었다. 지방재정자립도는 도지역간에 3.5배의 차이가 났으며, 수도권과 비수도권 간에도 4배 차이가 났다. 이와 같이 자치단체간의 지방재정자립도의 격차는 국세와 지방세로의 이양을 통해 지방재정의 문제를 해결하는데 한계가 있음을 시사한다.

5년간 지방재정자립도의 변화추이를 보면 특별시는 10.3%pt가 감소하였고, 6대 광역시 중 부산, 대구, 광주, 대전광역시 등은 13.1~18.7%pt가 감소하였으며 인천광역시는 오히려 재정자립도가 0.4%pt가 증가하였다. 9대도지역 중 제주도는 5년간 재정자립도가 13.2%pt 감소하였고, 충북, 충남, 전남 그리고 경남은 지방재정자립도가 0.7~5.4%pt 증가하였다.

〈표 5-6〉 연도 및 시도별 재정자립도

(단위: %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전체	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2
특별시	96.1	94.3	90.5	88.3	92.0	85.8
부산광역시	73.4	70.2	62.9	60.5	58.3	57.6
대구광역시	73.9	70.7	63.9	59.5	54.7	56.3
인천광역시	70.0	69.2	69.8	71.0	74.2	70.4
광주광역시	60.6	57.5	54.2	52.6	48.3	47.5
대전광역시	75.0	72.8	72.1	66.4	59.3	56.3
울산광역시	69.9	65.7	68.4	69.9	67.7	67.2
경기도	76.2	75.2	74.9	76.3	75.9	72.8
강원도	27.5	26.7	28.3	28.2	28.0	27.1
충청북도	31.7	31.3	33.3	34.2	33.3	33.7
충청남도	32.7	35.3	36.9	37.8	36.6	36.6
전라북도	25.1	23.9	23.5	22.6	23.6	24.6
전라남도	19.9	20.2	20.1	21.4	19.4	20.6
경상북도	29.6	27.8	28.9	28.7	27.7	29.3
경상남도	37.5	38.8	39.1	39.4	39.4	42.9
제주도	39.3	33.8	26.4	26.3	25.2	26.1

자료: 행정안전부, 『지방재정현황』, 각 연도

전반적으로 특별시와 광역시는 도지역에 비해 지방재정자립도가 높은 편이나 5년간 지속적인 하락을 보인 반면, 도지역은 재정자립도는 저조한 편이나 4개지역에서는 상승하였고, 5개지역에서는 소폭의 하락을 보여서 특별시와 광역시는 지방재정의 확대에도 불구하고 재정건전성이 악화되고 있음을 시사한다.

세입구조의 측면에서도 중앙정부와 지방정부의 불균형이 나타난다. 국세는 중앙정부가, 지방세는 지방정부가 징수하는 조세를 말한다. 국세는 내국세, 관세, 목적세로 나누며, 내국세는 직접세와 간접세로 다시 분류된다. 지방세는 보통세와 목적세(교육세, 교통세)로 구분된다.

국세는 2000년 929,347억원에서 2005년 1,274,657억원, 그리고 2008년 1,673,060억원으로 지속적으로 증가하다 2009년에 1,645,407

억원으로 소폭 감소하였다. 지방세는 2000년 206,006억원에서 2005년 359,774억원, 2008년 454,797억원으로 꾸준히 증가하다 2009년 다소 감소하여 451,678억원에 이른다. 2000~2009년간 국세 신장률은 177%, 지방세는 219%로 동일기간 중앙재정의 신장률 182%, 지방재정의 신장률인 239%에 비해 신장속도가 느린 것으로 나타났다. 또한 국세와 지방세의 비율이 10년간 80 : 20의 비율이 유지되어 지자체의 재원 취약성을 잘 보여주고 있다.

따라서 재정의 확대속도에 비해 재원이 상대적으로 상당히 부족함을 의미하며 이는 중앙보다 지방정부가 심각하게 나타나서 결과적으로 자체재원이 부족한 지자체의 재정압박의 요인으로 작용하여 중앙정부 재정에 의존하여 지자체 및 재정운영상의 자주성에서 한계를 야기한다.

〈표 5-7〉 연도별 국세와 지방세 변화

(단위: 억원, %)

구분	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009
국세	929,347	1,146,640	1,274,657	1,380,443	1,614,140	1,673,060	1,645,407
	81.9	77.6	79.5	79.3	79.5	79.2	78.8
지방세	206,006	331,329	359,774	412,931	434,400	454,797	451,678
	18.1	22.4	20.5	20.7	20.5	20.8	21.2

자료: 1) 국가통계포털(<http://kosis.kr>); 2) 행정안전부, 『지방재정현황』, 각 연도.

특히 국고보조금은 지방 재정에서 매우 큰 비중을 차지하고 있다. 국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상의 원조를 하기 위해 교부하는 제도로 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금 등을 포괄한다. 교부금은 국가의 사무를 자치단체에 위임하였을 경우 경비를 부담하는 것이다. 국고부담금은 지자체가 행하는 사업 중 국가의 책임정도에 따라 그 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 것이며, 협의의 국고보조금은 지자체에 대해 특정사업의 실시를 권장하거나 지자체의 재정을 지원하는

것이다.

연도별로 우리나라 국고보조사업의 재원구조를 보면 2005년 국고보조금이 153,502억원으로 67.0%, 지방비는 33.0%로 국고보조사업 재정의 3분의 1을 지방 자체수입에서 충당하는 것으로 나타났다. 2006년에는 국고보조금 비율이 70.0%로 일시 증가하다 2007년부터 축소하기 시작하여 2010년에는 63.0%로 5년간 4.0%pt가 축소되었다. 한편 지방비는 2006년 30.0%로 다소 줄어들다 2007년부터 확대되기 시작하여 2010년에는 37.0%로 5년간 4.0%가 확대되었다. 이는 자체재원 확보에 취약한 구조를 가진 지방재정이 국고보조사업에 편중되어 지자체의 특성과 욕구를 반영한 특화사업이나 자체사업 수행에 장애요인으로 작용할 가능성이 높음을 시사한다.

〈표 5-8〉 연도별 국가보조사업의 재원구조

(단위: 억원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전체 (구성비)	230,391 (100.0)	261,525 (100.0)	319,721 (100.0)	350,107 (100.0)	417,716 (100.0)	467,410 (100.0)
국고보조금 (구성비)	153,502 (67.0)	183,316 (70.0)	209,006 (65.0)	277,670 (65.0)	265,387 (64.0)	292,186 (63.0)
지방비부담 (구성비)	73,337 (33.0)	73,885 (30.0)	96,721 (35.0)	122,437 (35.0)	152,329 (36.0)	175,224 (37.0)

주: 중앙부처에서 행안부에 통보해준 금액기준임.
 자료: 행정안전부, 『지방재정현황』, 각 연도

지방정부의 재원은 지방교부금, 지방양여금, 국고보조금 등을 통해 조달된다. 이는 재원이 많은 지방에서 국세를 걷어 경제적으로 어려운 지방에 재정을 분배하는 방식이다. 교부세 제도는 국세수입의 일부를 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 그 재정을 조종함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는 제도이다. 재원은 내국세 총액의 10,000분의 1,924에 해당하는 금액이다.

교부세에는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 증액교부금 등으로 구성된다. 보통교부세는 분권교부세액 및 종전의 지방양여금 도로사업 보전분을 제외한 교부세 총액의 96%로 지자체의 기본적인 행정수준 유지를 위하여 일반재원으로 교부한다. 특별교부세는 분권교부세액 및 종전 지방양여금 도로사업 보전분을 제외한 교부세 총액의 4%를 말한다. 이는 보통교부세의 산정방법으로는 포착할 수 없는 재정수요나 연도 중에 발생한 각종 재해, 공공복지시설 설치, 국가적 장려사업 등 예측하지 못한 재정수요 발생시 교부하는 것이다. 분권교부세는 내국세의 10,000분의 94(0.94%)로 국고보조사업의 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업 추진에 필요한 재원을 보전한다. 증액교부금은 내국세의 15%인 지방교부세 총액과는 별도의 재원이며 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 국가가 법정교부세외에 별도로 증액 교부하는 교부금으로 특정재원의 성격을 지닌다.

연도별로 우리나라 지방교부세는 2000년 8,266,546백만원에서 지속적으로 증가하여 2005년 19,484,517백만원 그리고 2010년 26,345,851백만원에 이른다. 그중 지자체의 행정수준유지를 위한 보통교부세는 2000년 7,468,678백만원에서 빠른 속도로 증가하여 2005년 17,927,570백만원, 2010년에는 24,096,337백만원까지 증가하였다. 또한 각종 재해, 공공복지시설 설치, 국가적 장려사업 등을 위한 특별교부세는 2000년 746,868백만원에서 10년간 지속적으로 증감을 반복하면서 2010년에는 983,347백만원으로 상승하였다. 한편 지방이양사업의 재원인 분권교부세는 2005년 845,381백만원에서 지속적으로 증가하여 2010년에 1,587,167백만원에 이른다.

〈표 5-9〉 연도별 지방교부세 교부현황

(단위: 백만원)

구분	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010
계	8,266,546	14,910,674	19,484,517	20,441,392	23,307,694	28,213,686	25,186,858	26,345,851
보통교부세	7,468,678	12,238,522	17,927,570	18,641,488	21,316,202	25,795,852	23,032,062	24,090,337
특별교부세	746,868	1,223,852	711,566	743,396	852,759	1,039,411	924,254	968,347
분권교부세	-	-	845,381	1,006,508	1,138,733	1,378,423	1,230,542	1,287,167
증액교부금	51,000	1,448,300	-	-	-	-	-	-

주: 1) 2009년도까지는 최종교부액(추경 및 정산분 포함)이며, 2010년도는 당초예산 기준이고, 보통교부세에는 잉여금 도로보전분(850,000백만원)이 포함; 2) 2005년에는 증액교부금 제도가 폐지되고, 분권교부세제도 신설됨.
 자료: 행정안전부, 『지방재정현황』, 각 연도

지방교부세의 신장률은 10년간 319%로 지방재정의 신장률인 243%보다 훨씬 높아서 지방재정이 빠른 속도로 중앙재정에 의존하고 있음을 보여준다. 그 중 특별교부세의 10년간 신장률은 323%로 가장 높았고, 분권교부세는 130%로 낮은 편이었다. 또한 분권교부세는 5년간 신장률이 152%이었는데 이는 지방이양사업이 지속적으로 확대되고 있으며 이러한 국고보조사업의 증가로 지방재정 부담 과중과 함께 지자체 자체사업이 제한적으로 수행될 가능성이 높음을 의미한다.

한편 우리나라 중앙정부의 사회복지예산의 연평균 증가율은 9.1%로 정부 총지출의 증가율인 6.6%보다 2.5%p 높았고 정부 총지출에서 사회복지재정이 차지하는 비중은 2006년 25.0%에서 지속적으로 높아져 2010년에는 27.7%에 이르고 있다.

지방자치단체의 사회복지예산의 연평균 증가율은 15.6%로 지방재정의 증가율인 6.8%보다 2.3배 높았고, 순계예산 대비 사회복지예산의 비중은 2006년 13.6%에서 빠른 속도로 증가하여 2010년에는 19%에 이른다.

이는 중앙보다 지방재정에서 사회복지 재정이 차지하는 비중이 빠른 속도로 증가하고 있음을 의미하며 경직성이 강한 사회복지 관련 지출의 높은 비중으로 인해 지방예산의 세출은 상당히 제약이 따르고 있다.

〈표 5-10〉 연도별 중앙과 지방의 사회복지예산 추이

(단위: 조원, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
중앙						
정부총지출	224.1	238.4	262.8	284.5	292.8	6.6
사회복지재정	56.0	61.4	68.8	74.6	81.2	9.1
비중	25.0	25.8	26.2	26.2	27.7	-
지방정부						
순계예산	101.4	112.0	125.0	137.5	139.9	6.8
사회복지예산	13.8	17.3	21.7	24.1	26.5	15.6
비중	13.6	15.4	17.4	17.5	19.0	-

주: 1) 2009년도까지는 최종교부액(추경 및 정산분 포함)이며, 2010년도는 당초예산 기준이고, 보통교부세에는 잉여금 도로보전분(850,000백만원)이 포함.; 2) 2005년에는 중액교부금 제도가 폐지되고, 분권교부세제도 신설됨.
 자료: 행정안전부, 『지방재정현황』, 각 연도

특히 사회복지사무 지방이양 이전의 사회복지예산의 비중은 2004년 14.3%이었으나 사회복지 사무 이양 이후인 2010년에는 20.5%로 증가하였다. 지방이양사업에 대한 지방비 비중도 이양 전인 2004년에는 52.3%이었으나 2009년에는 68.1%로 급증하였다.

2010년 유사 또는 중복사업의 통폐합으로 2011년 이양사무 90개 가운데 약 58%인 52개가 사회복지사무로 복지분야 재정지출의 급증에도 불구하고 2004년 국고보조금을 기준으로 한 분권교부세율이 지속적으로 적용되고 있다. 다른 한편, 중앙정부 재원의 이양 없는 사회복지사무의 지방이양으로 인해 지방자치단체는 예산편성에서 상당한 어려움에 처해있는 실정이다.

이와 같은 지방의 복지재정 운영방식은 지방재정규모의 양적인 확대에도 불구하고 지방재원확보에 부정적인 요인으로 작용하고 지방재정의 예산을 압박하여 결과적으로 지방재정 위기를 초래할 가능성을 내포하고 있다.

〈표 5-11〉 연도별 사회복지분야 국가보조사업 및 지방이양사업 예산 추이

(단위: 백억원, %)

구분	지방이양전			지방이양후						연평균 증가율	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	이양전	이양후
총예산(A)	9,112	9,753	9,889	10,706	11,547	12,804	14,445	15,670	13,986	4.2	5.5
사회복지예산(B) (B/A)	916 (10.0)	1,002 (10.3)	1,409 (14.3)	2,597 (24.3)	2,952 (25.6)	3,421 (26.7)	2,356 (16.2)	2,607 (16.6)	2,876	24.5	2.0
지방이양사업(C) (C/A)	92 (1.0)	104 (1.0)	130 (1.3)	168 (1.5)	192 (1.6)	225 (1.8)	253 (1.8)	270 (1.9)	-	18.3	12.5
국비/분권교부세(D) (D/C)	42 (45.7)	49 (47.1)	61 (46.9)	55 (32.7)	70 (36.5)	77 (34.2)	91 (36.0)	86 (31.9)	-	20.4	11.8
지방비(E) (E/C)	55 (54.3)	55 (52.9)	68 (52.3)	113 (57.3)	122 (63.5)	147 (65.3)	162 (64.0)	184 (68.1)	-	16.6	13.0

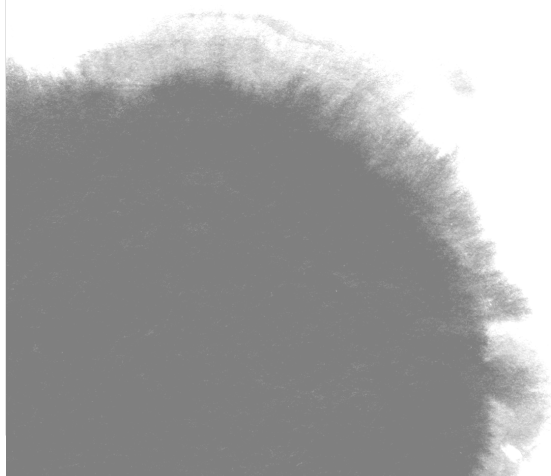
자료: 국회예산정책처, 『2011년도 예산안 분석』, 송상훈·이현우, 2011

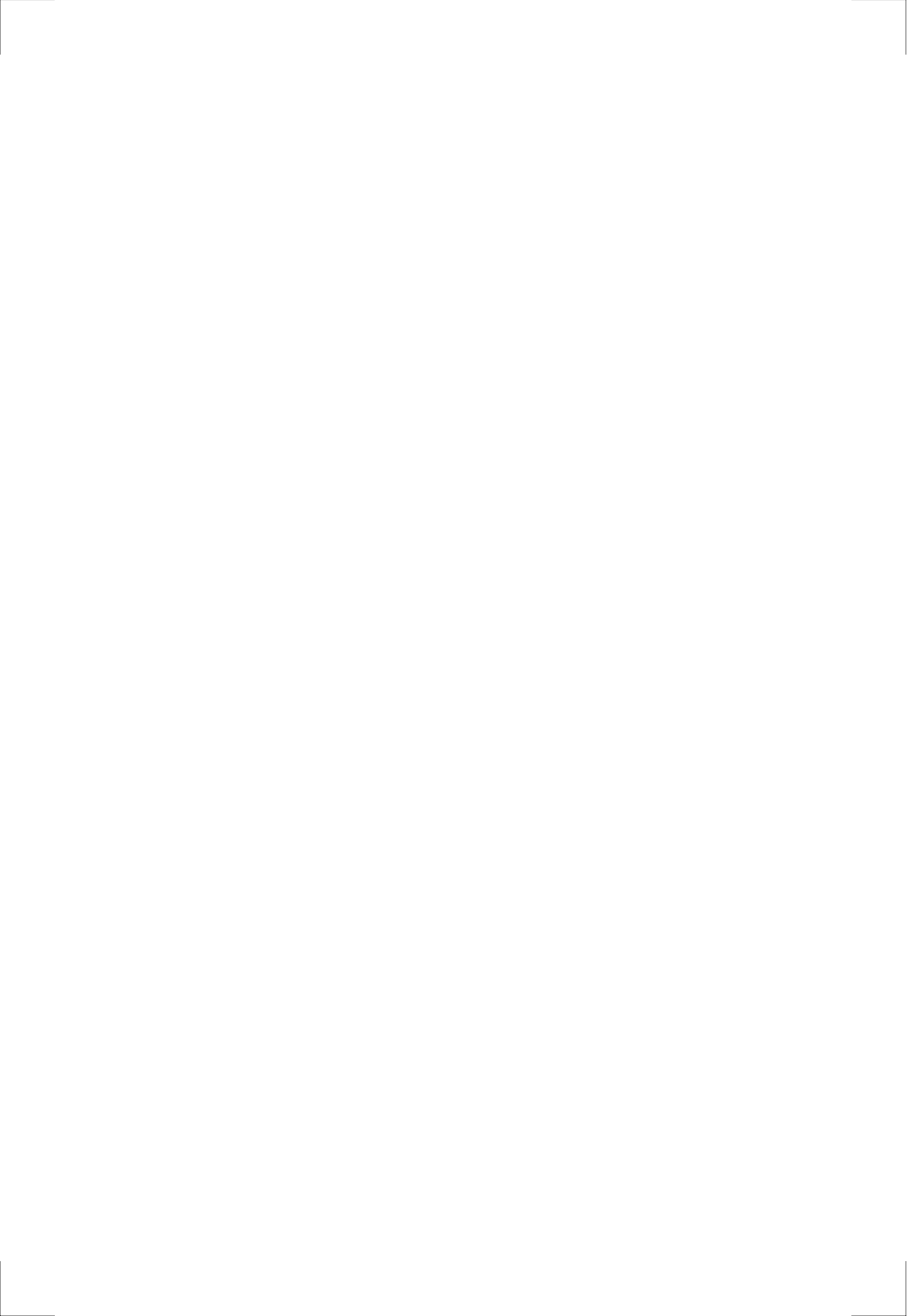
이와 같이 지방정부의 재원구조는 매우 취약한 상황이다. 이런 상황에서 지방정부는 각종 사회정책에 집중적 관심을 쏟기는 쉽지 않다. 기관장의 특별한 관심이 있어야 저출산 대책을 강력히 추진하게 된다.

향후 장기적으로 재원구조를 개선하여 지방자치단체에 더 많은 권한과 책임을 부여할 필요가 있다. 이런 환경이 구축되어야 지방정부도 저출산 대책을 포함한 사회정책 일반에 관심을 확대할 수 있을 것이다.

06

요약 및 결론





제6장 요약 및 결론

본 연구는 각 단위 지방자치단체의 저출산 대책 현황과 문제점을 파악하고, 현재 추진되고 있는 각종 저출산 대책의 효율성을 증대하는 방안을 모색하고자 하였다. 또한 지역적 특성을 반영한 정책을 개발할 수 있는 지역모형을 분류하고 모형에 적합한 정책방향과 정책사례를 제시하고자 하였다.

이를 위하여 본 연구에서는 다음과 분석방법을 적용하였다. 우선 지방자치단체 저출산 대책의 현황을 체계적으로 파악하기 위하여 매년 보건복지부가 발행하는 『지방자치단체 사례집』를 이용하여 정책의 유형과 특성을 분류하고 지역별 특성을 분석하였다. 이를 위해 2010년 지방자치단체 사례집에 포함된 1,895개 정책에 대하여 항목별로 부호화하여 계량화 할 수 있는 분석자료를 구축하였고, 이 자료를 이용하여 통계분석을 실시하였다.

또한 지역별 특성을 분석하고 정책모형을 구축하기 위하여 기초 지방자치단체 단위로 지역 특성을 나타내는 통계를 수집하여 경험적 분석을 실시하였다. 분석자료를 구축하기 위하여 16개 시도 통계연보를 수집하고, 통계연보에 포함된 기초 지방자치단체별 통계를 수집하여 분석자료를 구성하였다. 이렇게 구성된 분석자료는 회귀분석과 군집분석을 통하여 지역별 군집을 분류하고 군집별 특성을 일반화하는데 이용하였다.

그리고 일본의 지방자치단체 저출산 대책 사례분석을 통하여 한국에 대하여 정책적 시사점을 도출하였다. 사례분석은 일본의 중앙정부와 도

도부현, 시정촌 단위별로 1개의 지역을 선정하여 정책 추진현황과 예산 구조 등에 대한 사례분석을 실시하였다. 그리고 최종적으로 정책적 시사점을 도출하였다.

또한 지방자치단체 정책 효율화 방안의 방향을 설정하는데 참고하기 위하여 전국의 20~44세 기혼여성 1,200명을 대상으로 출산 및 자녀양육 관련 주민조사를 실시하여 정책욕구를 파악하였다. 본 조사는 전화 면접 방법을 이용하였고, 조사결과는 빈도분석과 교차표분석을 중심으로 정책 주요 대상자의 정책 욕구를 파악하였다.

지방자치단체 저출산 대책의 실태분석 결과 2007년 이후부터 최근 연도로 올수록 출산지원에서 자녀양육지원으로 정책의 중심이 이동하고 있음을 알 수 있었다. 이런 변화는 저출산 대책이 일회적 출산 지원보다 자녀양육 지원의 중요성을 고려하면 긍정적 변화로 평가할 수 있다.

광역 자치단체 정책 분석 결과 시도 단위 저출산 대책의 실효성이 약하고 광역 자치단체의 역할이 미약하다는 문제점을 지적할 수 있다. 서울시와 경기도의 경우 광역단위의 역할이 다른 광역 자치단체에 비해 강력하고 지역 특성을 반영한 적절한 정책을 추진하고 있었지만, 나머지 광역 단위 자치단체는 지역 특성을 적절히 고려하지 못했을 뿐만 아니라 실효성 있는 정책 자체도 찾기 어려운 실정이었다. 물론 이런 한계의 중요한 원인으로 지방 재정의 어려움을 들 수도 있지만, 저출산 시대를 맞이한 지방자치단체가 제한된 재원을 적합하고 효과적으로 활용하여 성과를 달성하는 데에서 한계를 노출하고 있는 것은 사실이다.

2010년 기초 자치단체 저출산 대책 실태 분석 결과 정책의 종류는 출산과 육아 분야에 집중되는 특징을 나타낸다. 세부적으로는 모자보건 사업과 출산축하금 그리고 인식개선 및 홍보 사업에 많은 사업이 집중되어 있다는 특징도 찾을 수 있다. 이런 집중 현상은 예산 배분을 고려하여 고찰해야 하는데, 예산 배분을 고려하면 자녀 양육 분야에 전체

예산의 70%이상이 투입되고 있었다. 이런 쏠림 현상은 지역적 특성을 정확히 반영하지 못하고 단지 중앙정부의 정책을 반복하거나 범위 및 대상을 확대하여 시행하는 문제점을 노출하고 있었다.

지방자치단체 저출산 대책의 문제점 중 하나는 지역별 특성을 적절히 반영하지 못한다는 점이었다. 이 문제는 지방자치단체 정책 입안자뿐만 아니라 지역 연구자들도 저출산 대책에서 중요한 지역적 특성이 무엇인지 고찰하지 못했기 때문일 것이다. 본 연구는 기존 연구를 통하여 확인된 지역변수를 이용하여 232개 시군구 지역을 크게 3개 군집으로 분류하여 군집별 특성을 정형화하고 정책모형을 구성하였다.

군집분석 결과 대도시형, 중소도시형, 농어촌형 3개로 유형화되었으며 각각의 특성을 반영한 정책방향을 제시하였다. 대도시형은 합계출산율이 낮고 가임여성비율과 자영업자비율은 높은 형태를 보인다. 중소도시형은 합계출산율과 가임여성비율은 중간수준이며 자영업자비율이 낮은 형태를 보인다. 농어촌형은 합계출산율이 높고 가임여성비율은 낮으며 자영업자비율은 중간 형태를 보인다. 이에 따라 대도시형은 여성취업자비율이 높고 그 중에서도 자영업자비율이 높은 지역으로써 일가족 양립정책과 자영업자의 출산 양육지원 정책의 필요성이 부각된다. 중소도시형은 대도시형과 지방형의 중간 형태로 보육인프라 확대와 지역자원 활용의 필요성 부각된다. 지방 농어촌형은 가임여성규모가 작고, 양육 서비스 및 인프라가 열악하여 비용부담 완화 정책과 지역자원 활용 방안이 필요한 것으로 해석된다.

일본의 저출산 대책 사례분석 결과는 한국에 대하여 의미 있는 몇 가지 정책적 함의를 시사하고 있었다. 우선 일본의 저출산 대책은 최근 출산정책에서 아동양육정책으로 정책의 기본방향을 전환하였다는 점이다. 단순히 출산이라는 생애사적사건에 대한 일시적 지원보다는 자녀 성장에 따라 양육환경 개선을 위한 지속적 지원을 추구하고 있다는 점

이다. 둘째로 중앙정부와 지자체의 역할이 비교적 명확하고 많은 사업을 지자체에 위임하고 있고, 지역자원을 적절히 활용한 정책이 발달되어 있다. 한국과 비교하여 특징적인 점은 광역 지자체가 중요한 역할을 하고 있다는 점이다. 또한 이동양육 지원으로 정책방향을 선회하고 난 이후 비용지원에 더욱 집중하는 경향을 보이고 있다.

이상의 연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책 개선방향을 제안하고자 한다. 먼저 자치단체별 역할과 기능을 명확히 하고 광역 자치단체의 기능을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서 광역 자치단체는 지역적 특성을 반영한 특화사업을 더욱 개발하고, 기초자치단체의 저출산 대책을 더욱 강화할 필요가 있다. 향후에 이를 위해 출산 취약 지역에 대한 특별 지원사업을 개발해야 할 것이다.

다음은 지역특성별 정책모형을 개발하고 중앙정부 및 광역 자치단체가 지원을 강화해야 한다. 대도시 지역의 경우 보육프로그램을 다양화하고, 시도 단위의 가족친화적인 직장문화조성을 위한 제도 개선 및 기업지원방안도 개발해야 한다. 중소도시의 경우 보육인프라를 확대하고 자녀 양육에 따른 비용부담을 완화할 수 있는 실질적 비용지원 정책을 확대할 필요가 있다. 마지막으로 지방 농어촌의 경우 자녀 양육 비용부담 완화를 위한 비용지원과 함께 아이돌보미 등의 가정보육 활성화 정책을 강화할 필요가 있다.

그리고 현재 각 지방자치단체에서 나타나는 유사 중복 정책에 대한 재정효율성을 증대하기 위하여 적절한 평가체계를 활용할 필요가 있다. 현재 행정안전부가 시행하고 있는 정부합동평가에서 저출산 대책의 비효율성 관련된 지표를 평가항목에 반영할 필요가 있다.

또한 현재의 지방자치단체 저출산 대책의 한계는 많은 부분 지방 재정의 약화에서 기인하고 있다. 따라서 장기적으로 지방자치단체에게 권한을 위임하고 이에 따른 적절한 재정분담체계를 구축해야 한다. 그리

고 지방자치단체의 추진체계와 관련하여 현재 많은 지방자치단체가 저출 정책의 총괄기능을 보건소에 두고 있다. 이것은 과거 인구역제 정책의 기초에서는 적절한 조직구성이었을 수 있지만, 자녀 양육과정에 따른 지속적인 정부 지원을 위해서는 지방정부 본청의 관련 부서에서 저출산 대책을 총괄하도록 조직을 개편할 필요가 있다.

무엇보다 현재의 지방자치단체 저출산 대책 추진 상황은 가족지원에 대한 적극적 개입으로 보기 어렵다. 지금까지 한국 사회에서 자녀양육에 관한 비용과 서비스 등은 대체로 가족이 책임지고 있었다. 그러나 저출산과 고령화가 지속되는 현재와 미래에는 자녀양육 문제를 전적으로 가족의 책임 아래에 두는 것은 바람직하지 않다. 가족을 둘러싼, 출산과 자녀양육을 둘러싼 생활환경이 점차 가족의 전통적 기능 범위를 넘어서기 때문이다.

이와 같은 변화된 사회환경을 고려하여 중앙정부와 지방자치단체는 각 지역의 특성을 고려한 적절한 가족지원체계를 구축해야 할 것이다. 충실한 가족지원체계가 구축된 이후에 출산율은 자연스럽게 회복 될 수 있을 것이기 때문이다.



참고 문헌

- 강은진, 1995, **출산·사망력의 지리적 차이와 그 변화 : 1970~1990년을 중심으로**, 서울대학교대학원 지리학과 석사학위논문.
- 김두섭, 2007, **IMF 경제위기와 한국 출산력의 변화**, 집문당.
- 김한곤, 1993, **한국 출산력 변화의 원인과 전망**, 영남대학교출판부.
- 박계준, 1983, **시군별 출산율의 요인분석**, 서울대학교보건대학원 석사학위논문.
- 보건복지부(2007). **2007년 지방자치단체 인구정책 사례집**
_____ (2008). **2008년 지방자치단체 인구정책 사례집**
_____ (2009). **2009년 지방자치단체 인구정책 사례집**
_____ (2010). **2010년 지방자치단체 인구정책 사례집**
- 신영수, 2003, 「한국의 지역별 출산율 수렴과 외부효과 분석」, **한국경제연구** 11: 95-118.
- 이삼식·신인철·김정연·김필숙·임주연·鈴木透(2006). **지방자치단체 저출산 대응 인구정책 효과성분석 및 우수정책 개발 촉진방안**. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이삼식·박종서·장보현(2008a). **지방자치단체 저출산 대응 인구정책 컨설팅 등 지원모형개발**. 보건복지가족부·한국보건사회연구원
- 이삼식·신윤정·김태현·이승욱·최효진·박종서·장보현·권지은(2008b). **2008년 지방자치단체 인구정책 컨설팅**. 보건복지가족부·한국보건사회연구원

- 이삼식·윤홍식·최효진·이지혜(2009a). **2009년 지방자치단체 인구정책 컨설팅**. 보건복지가족부·한국보건사회연구원
- 이삼식·박중서·최효진·김윤경(2009b). **출산축하금 실태와 정책방향**. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 이삼식·최효진·김윤경·김영아(2009c). **선진국의 인구문제 및 정책방향-저출산대책 중심으로**. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 이삼식·신윤정·김나영·염지혜·박중서·김지연·이지혜·정혜은·최효진·윤홍식(2010). **2010년 지방자치단체 인구정책 컨설팅**. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이시백·최순·김홍숙, 1978, **지역사회특성이 가족계획 및 출산행위에 미치는 영향에 관한 연구**, 한국가족계획연구원.
- 전수일·봉민근(1995). **지방자치와 복지행정**. 홍익재.

Anker, Richard, 1977, "The effect of Group Level Variables on Fertility in a Rural Indian Sample," *Journal of Development Studies* 14(1): 63-76.

Billy, J.O., and D.E. Moore, 1992, "A multilevel analysis of marital and nonmarital fertility in the U.S.," *Social Forces* 70: 977-1011.

Brewster, K.L., and R.R. Rindfuss, 2000, "Fertility and Women's Employment in Industrialized Nations," *Annual Review of Sociology* 26: 271-296.

Blossfeld, H.-P., 1987, "Labor-Market Entry and the Sexual Segregation of Careers in the Federal Republic of Germany", *American Journal of Sociology* 93: 89-118.

Cochrance, Susan Hill, 1979, *Fertility and Education: What Do*

We Really Know? Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

- Cotter, D. A., 2002, "Poor People in Poor Places: Local Opportunity Structures and Household Poverty," *Rural Sociology* 67(4): 534-555.
- Courgeau, D., and B. Baccaini, 1998, "Multilevel Analysis in the Social Sciences," *Population* (English Selection) 10: 39-71.
- De Cooman, E., J. Ermisch, and H. Joshi, 1987, "The next birth and the labour market. A dynamic model of births in England and Wales," *Population Studies* 41: 237-268.
- Hank, K., 2001, Regional Social Contexts and Individual Fertility Decisions: A Multilevel Analysis of First and Second Births in Western Germany, Max Planck Institute for Demographic Research, MPIDR Working Paper WP 2001-015.
- Hoem, B., 2000, Entry into motherhood in Sweden: The influence of economic factors on the rise and fall in fertility, 1986 -1997. Demographic Research [Online], 2, available <http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol2/4>.
- Huinink, J., and M. Wagner, 1989, "Regionale Lebensbedingungen, Migration und Familienbildung," *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 41: 669-689.
- Kravdal, Ø., 1996, "How the local supply of day-care centers influences fertility in 26 Norway: A parity-specific approach," *Population Research and Policy Review* 15: 201-218

Kreyenfeld, M., and K. Hank, 2000, "Does the availability of child care influence the employment of mothers? Findings from western Germany," *Population Research and Policy Review* 19: 317-337.

Repetto, Robert, 1979, *Economic Equality and Fertility in Developing Countries*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Stolzenberg, R.M., and L.J. Waite, 1984, "Local Labor Markets, Children and Labor Force Participation of Wives," *Demography* 21: 157-170.

Tomaskovic-Devey, Donald, 1987, "Labor Markets, Industrial Structure, and Poverty: A Theoretical Discussion and Empirical Example," *Rural Sociology* 52(1): 56-74

赤川學(2004). **子どもが減って何が悪いか!** ちくま書房

子ども手当制度研究会編(2010). **子ども手当2010、ぎょうせい**

小淵優子他編(2010). **少子化政策の新しい挑戦**, 中央法規

社会福祉士養成講座編集委員会(2009). **福祉行財政と福祉計画**, 中央法規

内閣府(2004~2009). **少子化社会白書**

_____(2010~2011). **子ども・子育て白書**

_____(2011). **結婚・家族形成に関する調査報告書**

_____(2011). **少子化社会に関する国際意識調査報告書**

男女共同参画会議 少子化と男女共同参画に関する専門調査会(2006). **兩
立支援・仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)推進が企
業等に与える影響に関する報告書**

大澤真理(2011). **社会保障・税一体改革に求められる課題とは何か**, 地方税

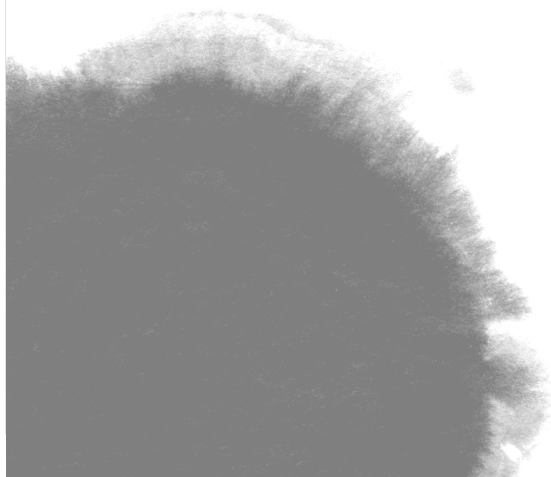
財務省(2011). **我が國の財政事情 (平成23年度予算政府案)**

第19回社會保障審議會少子化對策特別部會(2011年11월 27일) 자료2.

「次世代育成支援施策に關する費用について」



부 록







부록

□ 기초 자치단체 별 해당 지역유형 표

ID	시도	시군구	유형	ID	시도	시군구	유형
1	서울	강남구	울산복구형	117	강원	철원군	태백시형
2	서울	강동구	울산복구형	118	강원	춘천시	태백시형
3	서울	강북구	울산복구형	119	강원	태백시	태백시형
4	서울	강서구	울산복구형	120	강원	평창군	태백시형
5	서울	관악구	울산복구형	121	강원	홍천군	태백시형
6	서울	광진구	울산복구형	122	강원	화천군	태백시형
7	서울	구로구	울산복구형	123	강원	횡성군	태백시형
8	서울	금천구	울산복구형	124	충북	괴산군	의령군형
9	서울	노원구	울산복구형	125	충북	단양군	태백시형
10	서울	도봉구	울산복구형	126	충북	보은군	의령군형
11	서울	동대문구	울산복구형	127	충북	영동군	태백시형
12	서울	동작구	울산복구형	128	충북	옥천군	태백시형
13	서울	마포구	울산복구형	129	충북	음성군	태백시형
14	서울	서대문구	울산복구형	130	충북	제천시	태백시형
15	서울	서초구	울산복구형	131	충북	증평군	태백시형
16	서울	성동구	울산복구형	132	충북	진천군	태백시형
17	서울	성북구	울산복구형	133	충북	청원군	태백시형
18	서울	송파구	울산복구형	134	충북	청주시	태백시형
19	서울	양천구	울산복구형	135	충북	충주시	태백시형
20	서울	영등포구	울산복구형	136	충남	계룡시	태백시형
21	서울	용산구	울산복구형	137	충남	공주시	태백시형
22	서울	은평구	울산복구형	138	충남	금산군	태백시형
23	서울	종로구	울산복구형	139	충남	논산시	태백시형
24	서울	중구	울산복구형	140	충남	당진군	태백시형
25	서울	중랑구	울산복구형	141	충남	보령시	태백시형
26	부산	강서구	울산복구형	142	충남	부여군	의령군형
27	부산	금정구	울산복구형	143	충남	서산시	태백시형
28	부산	기장군	울산복구형	144	충남	서천군	의령군형
29	부산	남구	울산복구형	145	충남	아산시	태백시형
30	부산	동구	울산복구형	146	충남	연기군	태백시형
31	부산	동래구	울산복구형	147	충남	예산군	태백시형
32	부산	부산진구	울산복구형	148	충남	천안시	태백시형
33	부산	북구	울산복구형	149	충남	청양군	의령군형
34	부산	사상구	울산복구형	150	충남	태안군	태백시형
35	부산	사하구	울산복구형	151	충남	홍성군	태백시형
36	부산	서구	울산복구형	152	전북	고창군	의령군형

37	부산	수영구	울산복구형	153	전북	군산시	태백시형
38	부산	연제구	울산복구형	154	전북	김제시	의령군형
39	부산	영도구	울산복구형	155	전북	남원시	의령군형
40	부산	중구	울산복구형	156	전북	무주군	의령군형
41	부산	해운대구	울산복구형	157	전북	부안군	의령군형
42	대구	남구	울산복구형	158	전북	순창군	의령군형
43	대구	달서구	울산복구형	159	전북	완주군	태백시형
44	대구	달성군	울산복구형	160	전북	익산시	태백시형
45	대구	동구	울산복구형	161	전북	임실군	의령군형
46	대구	북구	울산복구형	162	전북	장수군	의령군형
47	대구	서구	울산복구형	163	전북	전주시	태백시형
48	대구	수성구	울산복구형	164	전북	정읍시	의령군형
49	대구	중구	울산복구형	165	전북	진안군	의령군형
50	인천	강화군	울산복구형	166	전남	강진군	의령군형
51	인천	계양구	울산복구형	167	전남	고흥군	의령군형
52	인천	남구	울산복구형	168	전남	곡성군	의령군형
53	인천	남동구	울산복구형	169	전남	광양시	태백시형
54	인천	동구	울산복구형	170	전남	구례군	의령군형
55	인천	부평구	울산복구형	171	전남	나주시	의령군형
56	인천	서구	울산복구형	172	전남	담양군	의령군형
57	인천	연수구	울산복구형	173	전남	목포시	태백시형
58	인천	옹진군	옹진군형	174	전남	무안군	태백시형
59	인천	중구	울산복구형	175	전남	보성군	의령군형
60	광주	광산구	울산복구형	176	전남	순천시	태백시형
61	광주	남구	울산복구형	177	전남	신안군	의령군형
62	광주	동구	울산복구형	178	전남	여수시	태백시형
63	광주	북구	울산복구형	179	전남	영광군	태백시형
64	광주	서구	울산복구형	180	전남	영암군	태백시형
65	대전	대덕구	울산복구형	181	전남	완도군	의령군형
66	대전	동구	울산복구형	182	전남	장성군	의령군형
67	대전	서구	울산복구형	183	전남	장흥군	의령군형
68	대전	유성구	울산복구형	184	전남	진도군	의령군형
69	대전	중구	울산복구형	185	전남	함평군	의령군형
70	울산	남구	울산복구형	186	전남	해남군	의령군형
71	울산	동구	울산복구형	187	전남	화순군	의령군형
72	울산	북구	울산복구형	188	경북	경산시	태백시형
73	울산	울주군	울산복구형	189	경북	경주시	태백시형
74	울산	중구	울산복구형	190	경북	고령군	의령군형
75	경기	가평군	태백시형	191	경북	구미시	태백시형
76	경기	고양시	태백시형	192	경북	군위군	의령군형
77	경기	과천시	태백시형	193	경북	김천시	태백시형
78	경기	광명시	태백시형	194	경북	문경시	의령군형
79	경기	광주시	태백시형	195	경북	봉화군	의령군형
80	경기	구리시	태백시형	196	경북	상주시	의령군형
81	경기	군포시	태백시형	197	경북	성주군	의령군형
82	경기	김포시	태백시형	198	경북	안동시	태백시형
83	경기	남양주시	태백시형	199	경북	영덕군	의령군형
84	경기	동두천시	태백시형	200	경북	영양군	의령군형
85	경기	부천시	태백시형	201	경북	영주시	태백시형
86	경기	성남시	태백시형	202	경북	영천시	태백시형
87	경기	수원시	태백시형	203	경북	예천군	의령군형
88	경기	시흥시	태백시형	204	경북	울릉군	태백시형
89	경기	안산시	태백시형	205	경북	울진군	의령군형

90	경기	안성시	태백시형	206	경북	의성군	의령군형
91	경기	안양시	태백시형	207	경북	청도군	의령군형
92	경기	양주시	태백시형	208	경북	청송군	의령군형
93	경기	양평군	태백시형	209	경북	칠곡군	태백시형
94	경기	여주군	태백시형	210	경북	포항시	태백시형
95	경기	연천군	태백시형	211	경남	거제시	거제시형
96	경기	오산시	태백시형	212	경남	거창군	의령군형
97	경기	용인시	태백시형	213	경남	고성군	의령군형
98	경기	의왕시	태백시형	214	경남	김해시	태백시형
99	경기	의정부시	태백시형	215	경남	남해군	의령군형
100	경기	이천시	태백시형	216	경남	마산시	태백시형
101	경기	파주시	태백시형	217	경남	밀양시	의령군형
102	경기	평택시	태백시형	218	경남	사천시	태백시형
103	경기	포천시	태백시형	219	경남	산청군	의령군형
104	경기	하남시	태백시형	220	경남	양산시	태백시형
105	경기	화성시	태백시형	221	경남	의령군	의령군형
106	강원	강릉시	태백시형	222	경남	진주시	태백시형
107	강원	고성군	태백시형	223	경남	진해시	태백시형
108	강원	동해시	태백시형	224	경남	창녕군	의령군형
109	강원	삼척시	태백시형	225	경남	창원시	태백시형
110	강원	속초시	태백시형	226	경남	통영시	태백시형
111	강원	양구군	태백시형	227	경남	하동군	의령군형
112	강원	양양군	태백시형	228	경남	합안군	태백시형
113	강원	영월군	태백시형	229	경남	합양군	의령군형
114	강원	원주시	태백시형	230	경남	합천군	의령군형
115	강원	인제군	태백시형	231	제주	제주시	태백시형
116	강원	정선군	태백시형	232	제주	서귀포시	태백시형

지자체 저출산정책 관련 주민 욕구조사

ID

안녕하십니까?

바쁘신 중에도 귀중한 시간을 내어 설문에 응해 주신 점 감사드립니다.

본 조사는 국무총리실 산하 한국보건사회연구원이 진행하는 것으로, 주민들의 출산 양육관련 실태 및 욕구를 파악하기 위한 조사입니다. 본 조사를 통해 수집된 정보는 가족지원에 관한 정부의 정책에 반영하도록 노력할 것이며, 국민들의 출산 양육 여건을 개선하기 위한 정책 자료로 활용할 것입니다.

아울러 응답 내용은 익명으로 전산처리되어 연구 목적으로만 활용되며, <통계응답자의 의무 및 보호에 관한 법률> 제33조에 의해 비밀이 보장됩니다.

조사에 협조해 주셔서 대단히 감사합니다.

2011년 10월

☎ 문의: 한국보건사회연구원 박종서(02-380-8190)
이지혜(02-380-8264)

주소	동 / 읍 / 면		조사원 이름	
시군구	명칭			
	코드	('시=1, 군=2, 구=3'으로 기입)		
동·읍·면	명칭			
	코드	('동=1, 읍=2, 면=3'으로 기입)		
응답자 성명			전화	0) -
응답자 연령	① 20-24세 ② 25-29세 ③ 30-34세 ④ 35-39세 ⑤ 40-44세 ⑥ 45-49세	응답자 취업유무	①전업 ②취업	

6. 귀하는 지금까지 몇 명의 자녀를 출산하였습니까?
 (현재 임신 불포함, 자녀없는 경우는 0명으로 기입)
 총 _____명 (아들 _____명, 딸 _____명)

7. 귀하는 향후 (추가) 자녀를 가질 계획이 있습니까?(현재의 임신 포함)
 ① 있다 (_____명) (☞질문 7로 이동)
 ② 없다
 ③ 아직 결정하지 않았다(모르겠다) (☞질문 7로 이동)

7-1. 향후 출산을 하지 않으려는 주요한 이유는 무엇입니까?

1순위	
보 기	
① 소득이 적어서 ② 실업상태여서 ③ 고용상태가 불안정해서(비정규직, 일용직 등) ④ 자녀 양육을 위한 적절한 주택 마련이 어려워서 ⑤ 자녀 양육에 많은 비용이 들어서(식품, 의류, 의료비 등) ⑥ 자녀 교육에 많은 비용이 들어서(사교육비 포함) ⑦ 아이를 돌볼 마땅한 사람이나 시설이 없어서 ⑧ 출산으로 인한 직장에서의 차별(불이익)때문에 ⑨ 출산 및 양육으로 인하여 본인의 사회활동에 지장이 있을까봐 ⑩ 치열한 경쟁사회에서 자녀들의 장래가 염려스러워서 ⑪ 보다 많은 여가를 즐기 위해서 ⑫ 본인 또는 남편이 아이를 싫어해서 ⑬ 자아성취를 하는 데에 시간이 부족하여 ⑭ 부부만의 생활이 즐거워서 ⑮ 계획한 만큼 자녀를 다 낳아서 ⑯ 남들도 자녀수가 나와 비슷해서 ⑰ 아이가 많아서 ⑱ 가정 내에서의 가사 및 양육이 공평하게 분담되어 있지 않아서 ⑲ 부부관계가 좋지 않아서 ⑳ 신체적·정신적 장애 또는 만성질환(외상상태 포함)을 겪는 가족의 수발 때문에 ㉑ 아이가 생기지 않아서 ㉒ 본인의 건강문제(정신적·신체적 장애 및 만성질환 포함)때문에 ㉓ 배우자의 건강문제(정신적·신체적 장애 및 만성질환 포함)때문에 ㉔ 나이가 많아서 ㉕ 기타(무엇: _____) ㉖ 무응답	

11. (자녀 없는 경우 제외) 다음은 귀하의 자녀에 대한 질문입니다.
 (※ 10-3은 0세에서 초등학교까지의 자녀만을 대상으로 합니다.)

출산순위	10-1.성별	10-2 만 연령	10-3. 현재 낮 동안 주로 누가 재워 돌보고 있습니까?	
	①남 ②여		①본인 ②남편 ③민간(사립)보육시설(어린이집) ④국공립보육시설 ⑤직장보육시설 ⑥유치원 ⑦학원 ⑧보모(베이비시터) ⑨친인척 ⑩혼자(형제와)있음 ⑪기타 () ⑫무응답 ⑬비해당	10-3-1. 주된 양육방법 10-3-2 보조적인 양육방법(해당자만 응답)
첫째아	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/> 세	<input type="text"/>	<input type="text"/>
둘째아	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/> 세	<input type="text"/>	<input type="text"/>
셋째아	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/> 세	<input type="text"/>	<input type="text"/>
넷째아	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/> 세	<input type="text"/>	<input type="text"/>
다섯째아	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/> 세	<input type="text"/>	<input type="text"/>

12. (자녀 없는 경우 제외) 현재 보육시설을 이용하는 경우 해당 시설에 대하여 얼마나 만족하십니까?(과거 이용자 포함)

출산순위	11-1. 보육시설 만족도				
	매우 만족	대체로 만족	별로 만족하지 않음	전혀 만족하지 않음	무응답
첫째아	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
둘째아	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
셋째아	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
넷째아	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
다섯째아	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤

13. 현재 귀하에게 가장 필요한 보육 서비스 유형은 무엇입니까?
 (※ 자녀가 없는 경우에는 향후 희망하는 보육서비스 유형에 대하여 응답)
 ① 시작시간 앞당기기(시작 시) ② 끝나는 시간 연장(종료 시)
 ③ 주말보육이 가능한 시설 확충 ④ 24시간 보육
 ⑤ 기타(무엇: _____) ⑥ 무응답

14. (자녀 없는 경우 제외) 전체 자녀를 위해 보육·교육비로 지출하신 총 비용은 월평균 얼마입니까? (지난 3개월간의 평균)

미취학 자녀	월 _____ 만원
취학 자녀(초·중·고)	월 _____ 만원

15. 귀하는 현재거주지(시, 군, 구 기준)에 언제부터 거주하셨습니다가? 만약, 중간에 다른 지역에 계시다가 이사하였다면, 가장 최근에 거주를 시작하신 시기를 기준으로 응답해주세요.
_____년 _____월

16. 귀하는 보육비를 전액 지원하는 다른 시군구 지역이 있다면, 그 지역으로 이주할 생각이 있습니까?

- ① 있다(____년 이내) ② 없다 ③ 모르겠다
④ 무응답

8. 귀하는 결혼을 반드시 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 반드시 해야 함 ② 하는 편이 좋음 ③ 해도 좋고 하지 않아도 좋음
④ 하지 않는 게 좋음 ⑤ 모르겠음 ⑧ 무응답

9. 귀하는 자녀가 반드시 있어야 한다고 생각하십니까?

- ① 반드시 가져야 함 ② 갖는 것이 좋음 ③ 없어도 무관함
④ 모르겠음 ⑧ 무응답

10. 일반적으로 자녀를 둔다면, 몇 명의 자녀를 두는 것이 좋다고 생각하십니까?

- ① 0명 ① 1명 ② 2명 ③ 3명
④ 4명 ⑤ 5명 이상 ⑥ 모르겠음 ⑧ 무응답

기본항목과 경제활동에 관한 질문입니다

17. 귀하의 생년월일은 언제입니까? _____년 ____월 (만 ____세)

18. 귀하의 교육정도는 어디에 해당됩니까?

- ① 중졸이하 ② 고졸 ③ 전문대졸
④ 대졸 ⑤ 대학원 이상 ⑧ 무응답

19. 다음은 귀하와 남편의 현재 취업 상태에 관한 질문입니다.

구 분	부인	남편
19-1. 현재 수입이 있는 일을 하고 계십니까? <input type="checkbox"/> ① 예 <input type="checkbox"/> ② 아니오(→ 질문 24 로) <input type="checkbox"/> ③ 무응답 <input type="checkbox"/> ④ 비해당		
19-2. (일을 하고 있다면)무슨 일(직종)을 하고 계십니까? <input type="checkbox"/> ① 의회의원, 고위임직원 및 관리자 <input type="checkbox"/> ② 전문가 <input type="checkbox"/> ③ 기술공 및 준전문가 <input type="checkbox"/> ④ 사무종사자 <input type="checkbox"/> ⑤ 서비스종사자 <input type="checkbox"/> ⑥ 판매종사자 <input type="checkbox"/> ⑦ 농업, 임업 및 어업숙련종사자 <input type="checkbox"/> ⑧ 기능원 및 관련기능종사자 <input type="checkbox"/> ⑨ 장차, 기계조작 및 조립종사자 <input type="checkbox"/> ⑩ 단순노무종사자 <input type="checkbox"/> ⑪ 군인 <input type="checkbox"/> ⑫ 기타(무엇: _____) <input type="checkbox"/> ⑬ 무응답		
19-3. (일을 하고 있다면)종사상 지위는 무엇입니까? <input type="checkbox"/> ① 자영업자 <input type="checkbox"/> ② 고용주 <input type="checkbox"/> ③ 무급가족종사자 <input type="checkbox"/> ④ 상용근로자 <input type="checkbox"/> ⑤ 임시근로자 <input type="checkbox"/> ⑥ 일용근로자 <input type="checkbox"/> ⑦ 무응답		
19-3. (일을 하고 있다면)사업장의 직원은 몇명입니까? <input type="checkbox"/> ① 1~4 명 <input type="checkbox"/> ② 5~99 명 <input type="checkbox"/> ③ 100~299 명 <input type="checkbox"/> ④ 300명이상 <input type="checkbox"/> ⑤ 무응답		

20. 귀 닥의 (지난 3개월간) 월평균 가구소득은 대략 얼마나 됩니까? 총 _____만원

(※ 가구원 모두의 수입을 합한 금액입니다)

여기서 응답자에 관한 질문을 마칩니다. 참여해 주셔서 대단히 감사합니다.



간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 국제협력홍보팀
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8303)

Kihasa 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ▪ Yes24 http://www.yes24.com | ▪ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

■ 2011년	11-01	u-Health 현황과 정책과제	송태민	9,000원
	11-02	보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 지출 및 수입구조 분석	조재국	미정
	11-03	친서민 건강관리서비스 확충을 위한 건강관리서비스제도 활성화 방안	이상영	6,000원
	11-04	약제비 지출의 효율화를 위한 고비용 의약품 관리방안	박살비아	5,000원
	11-05	식품안전 환경변화에 대응하기 위한 국가야채다 개발 등 추진전략 수립	정기혜	7,000원
	11-06	소비자 중심의 유기식품의 관리체계 및 개선방안 -유기농식품 표시제 중심으로-	곽노성	7,000원
	11-07	저소득층 아동비만 및 저체중문제의 진단과 대응방안	김혜련	6,000원
	11-08	치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책 개선방안에 관한 연구	최은진	6,000원
	11-09	인구집단 의료이용 형평성 현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인 분해	김동진	6,000원
	11-10	통일대비 북한 위기상황에 따른 보건복지 대응 방안	황나미	미정
	11-11	건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안	신영석	7,000원
	11-12	노후준비 실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로	윤석명	7,000원
	11-13	사회보장제정과 계원조달에 관한 연구	최성은	5,000원
	11-14	보편적복지와 선별적복지의 조화적 발전방안에 관한 연구	유근춘	미정
	11-15	장애연금제도 발전방안 연구 -장애·장해·장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로	신화연	6,000원
	비발간	해외사회보장제도 정보서비스 제공	강유구	미정
	11-16-1	선진국의 아동사례관리체계비교연구: 영국, 미국, 뉴질랜드를 중심으로	김미숙	미정
	11-16-2	호주 사회보장체계 연구	여유진	6,000원
	11-17-1	정부의 복지재정지출 DB구축방안에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지제정 수준에 관한 연구	고경환	6,000원
	11-17-2	노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영 -지방정부를 중심으로-	고경환	8,000원
	11-17-3	2011 사회예산분석	최성은	7,000원
	11-17-4	2011 보건복지 제정의 정책과제	유근춘	10,000원
	11-17-5	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	미정
	11-17-6	사회복지제정 추계모형개발	원종욱	8,000원
	11-17-7	건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구	정영호	5,000원
	11-18	공정사회를 위한 친서민 정책 개선 방안	이태진	미정
	11-19	한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제	노태명	7,000원
	11-20	계층구조 및 사회이동성 연구	여유진	6,000원
	11-21	한국복지패널 연계 질적패널 구축을 위한 기초연구 -저소득층 양적 & 질적 연계 패널조사-	최현수	미정
	11-22	기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구	김태완	6,000원
	11-23	공공부조 정책 내용과 집행의 상호조응성 분석 -TANF의 배경과 그 집행의 특징-	이현주	7,000원
	11-24	2011 빈곤연계연보	김문길	8,000원
	비발간	2011 기초보장평가 및 정책대안 모색	이태진	미정
	비발간	2011 기초보장모니터링 및 현장보고	최현수	미정
	11-25	사회복지제도 운영체계 국제비교 연구: 호주·뉴질랜드·캐나다 영국을 중심으로	강해규	미정
	11-26	중산층가족의 복지제감도 증진방안 연구	김유경	미정

11-27	다문화가족이동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구	김미숙	미정
11-28	지역별 건강수명의 형평성 분석과 정책과제	변용찬	5,000원
11-29	장애노인 서비스 연계방안 연구	김성희	7,000원
11-30	장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구	김성희	6,000원
11-31	사회적기업의 사회복지서비스제공 실태 및 운영구조 연구	강혜규	미정
11-32	저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과분석	이삼식	7,000원
11-33	건강지표 산출을 위한 보건기관통합정보시스템 활용 및 제고방안	정영철	5,000원
11-34	보건복지통계의 품질관리표준화 방안 연구	손창균	6,000원
11-35	사회복지 통계생산 효율화방안 연구	도세록	6,000원
11-36	한국의 보건복지동향 2011	장영식	미정
11-37-1	출산율 예측모형 개발	이삼식	6,000원
11-37-2	저출산에 대한 만혼의 영향과 정책과제	김태홍 (외부)	미정
11-37-3	출산관련 행태 변화에 따른 신생아 건강 동향과 정책과제	최정수	7,000원
11-37-4	소득계층별 출산 양육 행태 분석 및 정책방안	김은정	6,000원
11-37-5	보육의 공공성 강화를 위한 정책방안	백선희 (외부)	미정
11-37-6	일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구	이삼식	7,000원
11-37-7	지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구	박종서	6,000원
11-37-8	외국의 이민정책변천과 사회경제적 영향	임정덕 (외부)	미정
11-37-9	베이비 부머의 삶의 다양성에 관한 연구	정경희	9,000
11-37-10	저출산고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임모색: OECD 국가별 비교를 중심으로	이소정	미정
11-37-11	노인장기요양보험제도의 형평성 평가	이윤경	미정
11-37-12	노인장기요양보험의 재정지출 분석 및 정책방안	선우 덕	8,000원
11-37-13	예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구- M시 종적연구기반(1)	오영희	6,000원
11-37-14	고령친화 여가산업 활성화 방안	김수봉	미정
11-37-15	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구	오영희	8,000원
11-37-16	저출산대책 관련 국제동향 분석 -스페인·폴란드 판	이삼식	5,000원
11-37-17	선진국 고령사회 대응정책 동향	정경희	7,000원
11-37-18	저출산고령사회 대응 관련 쟁점연구 -저출산고령사회 정책 사각지대 분석	이소정	6,000원
11-37-19	출산관련 조사자료DB구축	신창우	10,000원
비발간	국제신포자음	이삼식	미정
비발간	저출산고령사회연구관련 학술대회	이삼식	미정
11-37-20	결혼이주여성의 성공적 정착과 농촌사회 유지방안에 관한 연구	김기홍 (외부)	미정
11-37-21	북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의	이삼식	미정
비발간	저출산고령화와 사회갈등	이삼식	미정
11-37-22	저출산 시대 아동의 안전한 사회환경 조성방안	(미정) (외부)	미정
11-37-23	저출산고령화대응영세자영업자생활실태연구	박종서	미정
11-38	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2006~2010년 결과 보고서-	오영호	8,000원
11-39-1	건강영향평가의 제도화 방안 연구	이상영	10,000원
11-39-2	건강도시산업의 건강영향평가 및 기술 지원	김동진	11,000원
11-39-3	아태 지역 유럽 지역의 건강영향평가의 정책동향	최은진	10,000원

	11-39-4	건강영향평가 DB구축	김동진	10,000원
	11-40-1	기후변화 관련 건강문제 적응대책에 대한 평가체계 개발	김남순	9,000원
	11-40-2	기후변화에 따른 식품안전사고 위기대응방안 연구	김정선	8,000원
	11-41-1	아시아 국가의 사회보장제도	홍석표	8,000원
	11-41-2	한국 보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효율적 운영방안	홍석표	5,000원
	11-42	취약·위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구(2차년도)	김승권	11,000원
	11-43	친서민정책으로의 사회서비스일자리 확충 전략 I: 아동분야 사회서비스 중심으로	김미숙	13,000원
	11-44-1	한국의 복지실태	남상호	미정
	11-44-2	2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표	강신욱	8,000원
	비발간	한국의 사회복지분석	남상호	미정
	11-45	2009년 한국의료패널 기초분석보고서(II)	정영호	7,000원
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료정책방향 모색	박실비아	미정
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료분석	조재국	미정
	11-46	2011년 인터넷 건강정보 게이트웨이 시스템 구축 및 운영	송태민	7,000원
	11-47	2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영(3년차)	이연희	6,000원
■ 2010년	10-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000원
	10-02	화귀난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실비아	5,000원
	10-03	해의의료시장 개척의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	7,000원
	10-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정기혜	6,000원
	10-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	7,000원
	10-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000원
	10-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정선	5,000원
	10-08	건강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000원
	10-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	5,000원
	10-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000원
	10-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000원
	10-12	한국 제3세대 육성방안에 대한 연구	노태명	8,000원
	10-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	7,000원
	10-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : -기초보장제도 시행 10년 주거급여를 중심으로-	이태진	7,000원
	10-15	자활정책에 대한 평가 및 발전방향	노태명	7,000원
	10-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	8,000원
	10-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석: 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조응성 분석	여유진	7,000원
	10-18	근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000원
	10-19	아동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	6,000원
	10-20	공공 사회복지서비스 최저수준 설정을 위한 연구: 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000원
	10-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	8,000원
	10-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구: 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000원
	10-23	민간 복지자원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	7,000원
	10-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 접근을 넘어서	강은정	5,000원
	10-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	이윤경	7,000원
	10-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000원
	10-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000원
	10-28	한국의 보건복지 동향: 2010	장영식	10,000원
	10-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	6,000원

10-30-1	저출산 원인과 파급효과 및 정책방안	이삼식	17,000원
10-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육, 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000원
10-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변용찬	5,000원
10-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	6,000원
10-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀가치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000원
10-30-6	저출산의 가시경제적 효과분석	남상호	6,000원
10-30-7	저출산·고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은지 (외부)	6,000원
10-30-8	자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000원
10-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	7,000원
10-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영식	6,000원
10-30-11	입양실태와 정책방안	김유경	10,000원
10-30-12	인공임신중절 실태와 정책과제	최경수	6,000원
10-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	6,000원
10-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	염지혜	5,000원
10-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000원
10-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000원
10-30-17	산노년층의 특징과 정책과제	정경희	6,000원
10-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	10,000원
10-30-19	에비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	6,000원
10-30-20	산노년층(에비노년층)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	신우덕	5,000원
10-30-21	산노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	7,000원
10-31-1	2010 사회예산 분석	최정은	8,000원
10-31-2	2010 보건복지재정의 정책과제	유근춘	9,000원
10-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000원
10-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최정은	6,000원
10-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000원
10-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	7,000원
10-31-7	건강보험 재정평가	신영석	5,000원
10-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	8,000원
10-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	11,000원
10-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	5,000원
10-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	5,000원
10-33	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(3년차)	오영호	9,000원
10-34	보건사회 기후변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	14,000원
10-35	취약위험 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	10,000원
10-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): 아시아 국가의 사회안전망	홍석표	8,000원
10-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	14,000원
10-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	김미곤	6,000원
10-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(II)	정영호	11,000원
10-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서(I)	정영호	7,000원
10-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	7,000원
10-40	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	5,000원