



일 정

시 간	진행내용	
13:30~14:00	등 록	
14:00~14:15	개회식 사회	- 서영주 (서울시여성가족재단 정책개발실장)
	개회사	- 박현경 (서울시여성가족재단 대표이사)
	환영사	- 조은희 (서울시 여성가족정책관)
	축 사	- 안훈식 (서울시의회 보건복지위원회 위원장)
14:15~14:25	동영상 상영	서울 시민들의 출산·양육 인식 및 경험에 대한 동영상 상영
사회- 김태헌 (한국교원대학교 교수)		
14:25~15:40	Session 1	서울시의 저출산 현상 분석 : 인구학적 접근 조영태 (서울대학교 교수)
		유럽의 가족정책과 출산 : 어떤 정책이 문제인가? Gerda Neyer (독일막스플랑크 인구학연구소 선임연구위원)
		동아시아 도시에서의 출산율제고에 관한 이슈 : 싱가포르를 중심으로 Gavin Jones (싱가포르 국립대학교 교수)
		토론 유계숙 (경희대학교 교수) 우석진 (명지대학교 교수)
15:40~16:00	휴 식 (다과준비)	
16:00~17:10	Session 2	서울시 다자녀 가족 지원 제도에 관한 분석 전혜정 (연세대학교 교수)
		도쿄시의 저출산 대응을 위한 정책 제도적 방안 Toru Suzuki (일본국립인구 및 사회보장연구소 선임연구위원)
		일-가정 양립 지원을 통한 서울시 저출산 극복방안 문은영 (서울시여성가족재단 연구위원)
		토론 김혜영 (한국여성정책연구원 연구위원) 신윤정 (한국보건사회연구원 연구위원)
17:10~17:40	종합토론 및 질의응답	



Program

Time	Program	
13:30~14:00	Registration	
14:00~14:15	MC	Young-Ju Suh (SFWF, General Director)
	Opening Remarks	Hyun-Kyung Park (SFWF, President)
	Welcoming Remarks	Eun-Hee Cho (Seoul Metropolitan Government, Assistant Mayor for Women&Family Policy Affairs)
	Congratulatory Remarks	Hun-Sik An (Seoul Metropolitan Council Health & Welfare Committee, Chairman of Committee)
14:15~14:25	Watching video clips on childbearing and childrearing in seoul	
Session Moderator: Tai-Hun Kim (Korea National University of Education, Professor)		
14:25~15:40	Session 1	Low Fertility in Seoul: A Demographic Perspective Young-Tae Cho(Seoul National University, Professor)
		Family Policies and Fertility: Which Policies Matter? Gerda Neyer (Max Plank Institute for Demographic Research, Senior Research Scientist)
		Issues in raising fertility in East Asian cities: with special reference to Singapore Gavin Jones (Singapore National University, Professor)
		Discussion Gye-Sook Yoo (Kyunghee University, Professor) Seok-Jin Woo (Myongji University, Professor)
15:40~16:00	Coffee Break	
16:00~17:10	Session 2	An Analysis of Seoul City's Support System for Multi-Child Families Hye-Jung Jun (Yonsei University, Professor)
		Policy Measures to Cope with Low Fertility in Tokyo Toru Suzuki (National Institute of Population and Social Security Research, Senior Researcher)
		Low Fertility Issues in Seoul: Focus on Work-Family Balance Policy Eun-Young Moon (SFWF, Research Fellow)
		Discussion Hye-Young Kim (Korean Women's Development Institute, Research Fellow) Yoon-Jeong Shin (Korea Institute for Health &Social Affairs, Research Fellow)
17:10~17:40	Open Discussion	

📖 목 차 📖

Session 1

서울시의 저출산 현상 분석 : 인구학적 접근 (Low Fertility in Seoul: A Demographic Perspective)	7
조영태 (서울대학교 교수)	
유럽의 가족정책과 출산 : 어떤 정책이 문제인가? (Family Policies and Fertility: Which Policies Matter?)	27
Gerda Neyer (Max Plank Institute for Demographic Research, Senior Research Scientist)	
동아시아 도시에서의 출산율제고에 관한 이슈 : 싱가포르를 중심으로 (Issues in raising fertility in East Asian cities: with special reference to Singapore)	53
Gavin Jones (Singapore National University, Professor)	
Discussion	73
유계숙 (경희대학교 교수) 우석진 (명지대학교 교수)	

Session 2

서울시 다자녀 가족 지원 제도에 관한 분석 (An Analysis of Seoul City's Support System for Multi-Child Families)	83
전혜정 (연세대학교 교수)	
도쿄시의 저출산 대응을 위한 정책 제도적 방안 (Policy Measures to Cope with Low Fertility in Tokyo)	105
Toru Suzuki(National Institute of Population and Social Security Research, Senior Researcher)	
일-가정 양립 지원을 통한 서울시 저출산 극복방안 (Low Fertility Issues in Seoul: Focus on Work-Family Balance Policy)	139
문은영 (서울시여성가족재단 연구위원)	
Discussion	155
김혜영 (한국여성정책연구원 연구위원) 신윤정 (한국보건사회연구원 연구위원)	

Session 1

서울시 출산 동향에 관한 인구학적 분석 (Low Fertility in Seoul : A Demographic Perspective) 조영태 (서울대학교 교수)	7
유럽의 가족정책과 출산 : 어떤 정책이 문제인가? (Family Policies and Fertility : Which Policies Matter?) Gerda Neyer (Max Plank Institute for Demographic Research, Senior Research Scientist)	27
동아시아 도시에서의 출산율 제고에 관한 이슈 : 싱가포르를 중심으로 (Issues in raising fertility in East Asian cities: with special reference to Singapore) Gavin Jones (Singapore National University, Professor)	53
Discussion 유계숙 (경희대학교 교수) 우석진 (명지대학교 교수)	73

서울시 출산 동향에 관한 인구학적 분석

조영태
(서울대학교 교수)

서울시의 저출산 현상 분석 : 인구학적 접근

조영태 (서울대학교 교수)

일반적으로 한 사회의 출산 수준은 가임기 동안 한 여성이 평균적으로 출산하는 아이의 수를 나타내는 합계출산율을 통해 확인한다. 이 합계출산율은 여성들의 출산 연령과 실제 출산하는 아이의 수에 의해 결정되는데, 만일 출산 연령이 조금 늦춰지거나 출산하는 아이의 수가 줄어들면 합계출산율은 크게 떨어지게 된다. 현재 우리나라의 합계출산율은 전 세계에서 가장 낮은 수준이고 그 중에서도 서울시는 더욱 낮은 수준의 합계출산율을 보이고 있다. 본 연구는 지난 10여 년 간 서울시에서 출산을 경험한 여성들의 출산 자료를 이용하여, 전 세계의 어떤 대도시보다도 낮은 수준으로 떨어진 서울시의 합계출산율의 원인이 과연 여성들의 출산 연령이 늦어지는 출산 지연에 있는지, 아니면 실제 출산하는 아이의 수가 줄어드는 출산 기피에 있는지 확인하는 것을 목표로 한다. 그리고 본 연구는 출산 지연 혹은 출산 기피에 영향을 미칠 수 있는 중요한 요소로 경제상황의 변화에 주목하였는데, 이는 최근 한국의 저출산 현상을 연구한 많은 연구들이 1990년대 후반 진행된 경제위기가 혼인과 출산 연령층에게 높은 실업과 미래에 대한 불확실성을 주었고, 이 효과는 다시 혼인과 출산으로 이어졌다는 분석을 내 놓고 있기 때문이다. 이 분석은 첫째 자녀와 둘째 이상의 자녀를 구분하여 진행되었는데, 분석 결과 서울시의 합계출산율이 최근 크게 감소된 원인은 첫째 자녀의 경우 출산 지연이, 둘째 이상 자녀의 경우 출산 기피였던 것으로 밝혀졌다. 그런데 이 두 현상은 출산 1년 전의 경제 상황에 의해 영향을 받았는데, 특히 경제성장률과 같은 거시경제 상황보다는 소비자 물가지수와 실업률의 변화와 같이 시민들이 실제 느끼는 체감 경기에 의해 더 큰 영향을 받았던 것으로 드러났다. 이러한 결과는 다음 두 가지의 방향성을 제시할 수 있다. 하나는 첫째 자녀 출산의 경우 지연의 효과가 컸던 만큼

첫째 자녀 출산의 연령이 자꾸 늦어지는 것을 막기 위한 정책의 마련이고, 다른 하나는 둘째 이상 자녀의 출산 기피를 방지하는 정책의 마련이다. 그런데 이 두 가지 방향 가운데 더욱 현실적인 정책이 될 수 있는 것은 첫 번째 보다는 두 번째일 것이다. 왜냐하면 최근 불확실한 경제 상황과 여성들의 취업을 통한 자아실현의 욕구가 매우 커지고 있기 때문에 출산 연령을 앞당기려는 정책은 눈에 보이는 효과를 거두기가 매우 어렵기 때문이다.



Low Fertility in Seoul: A Demographic Perspective



Youngtae Cho (Seoul National University, Professor)

Childbirth in a society can be usually confirmed through the total fertility rate referring to the average number of births a woman can expect during child-bearing age. This total fertility rate is determined based on women's age of childbirth and the actual number of babies born, so it would largely decline if they put off a childbirth plan or the number is reduced. The current total fertility rate of Korea records the lowest level in the world and Seoul reached to even lower than the national average.

The goal of this study is to see whether lower fertility rate of Seoul than any other large cities in the world has been caused by women's postponing of delivering or by their avoiding having children, which makes the number of babies born declined, via analyzing data on women in Seoul having experienced childbirth over the past decade. Also, the study focuses on changes in economic condition as a key element of having impact on the postponement or the avoidance because many scholars who had a research on Korea's low fertility rate in recent years argue that the trend results in a feeling of insecurity on job and future life of those in marriageable and childbirth age during the economy crisis in the late 1990s, therefore, led to low rate of marriage and childbirth. This argument was driven by distinguishing families having a child from having more than one, and concludes that Seoul's phenomenal low fertility rate in recent years results

in putting off having a child for the former category and avoiding childbirth for the latter having more than one. The two conclusions have been influenced by economic situation a year prior to childbirth, particularly by common sensory index such as consumer price index or changes in unemployment rate, rather than by macro economy like the economic growth rate. This analysis suggests the two directions as follows; first, preparing for countermeasures to prevent women from delaying a plan of having a first child; and second, from avoiding a plan of having more than one children, which is considered as more practical than the former because it is difficult to frame policies encouraging women to put forward childbirth plan as women's desire of having a job get higher to search for self-fulfillment and recent economic situation remains insecure.

Low Fertility in Seoul: A Demographic Perspective

조영태 교수

서울대학교 보건대학원
(보건인구학 전공)

서울시의 저출산 현황

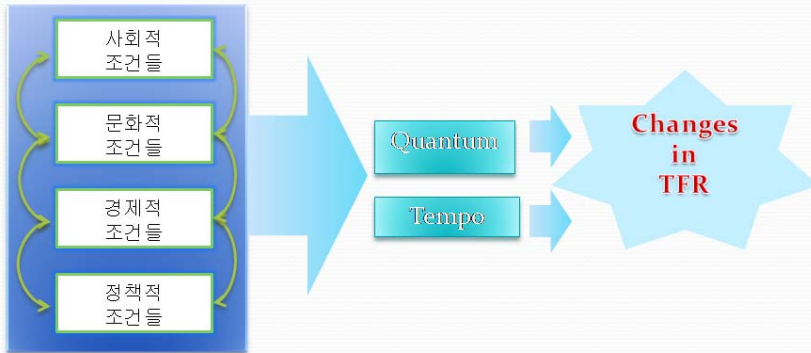
- 합계출산율(TFR) 변화 추이

	Korea	Seoul	Busan	Kyonggi
1997	1,520	1,322	1,290	1,672
1998	1,448	1,257	1,229	1,585
1999	1,410	1,204	1,195	1,549
2000	1,467	1,262	1,225	1,614
2001	1,297	1,099	1,092	1,424
2002	1,166	0,995	0,965	1,292
2003	1,180	1,003	0,979	1,310
2004	1,154	1,004	0,945	1,268
2005	1,076	0,922	0,879	1,173
2006	1,123	0,969	0,908	1,229
2007	1,250	1,056	1,016	1,350
2008	1,192	1,010	0,980	1,285

2

합계 출산율의 결정 요인

- Tempo (시기): 출산의 연령
- Quantum (양): 출산아의 수



3

서울시 저출산의 원인은 tempo인가 quantum인가?

첫째 아이에 대한 연령별 출산율 (25-39세), 1995-2006

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
25	105.1	90.8	76.8	67.8	62.9	53.3	40.8	32.3	29.1	26.9	23.5	20.1
						-53.2						-80.9
26	129.9	108.8	103.5	90.1	86.6	75.7	60.0	48.7	45.4	42.6	35.2	34.7
						-41.8						-73.3
27	115.6	112.9	103.5	103.0	102.5	92.8	80.3	68.1	64.2	61.0	51.8	47.5
						-19.8						-58.9
28	83.5	85.7	85.4	89.2	99.1	93.5	86.2	77.4	78.2	74.5	65.5	62.3
						12.0						-25.4
29	54.3	52.7	56.3	61.7	69.1	77.4	72.7	69.7	77.4	77.0	66.2	66.9
						42.6						23.2
30	41.3	39.9	41.8	49.0	56.9	63.6	60.8	59.7	61.9	71.0	65.4	68.6
						53.9						66.1
31	28.1	26.9	26.2	30.0	35.2	41.8	40.4	45.4	48.0	53.3	53.2	58.0
						49.0						106.8
32	19.6	18.6	19.2	19.5	22.1	27.0	27.0	29.7	34.6	39.7	40.6	47.9
						37.5						143.9
33	13.6	14.1	13.2	14.3	15.4	16.9	18.8	19.5	23.8	26.9	29.0	33.4
						23.9						144.9
34	10.5	9.7	10.5	10.2	10.8	11.4	11.5	11.7	15.3	18.7	20.7	23.7
						8.5						125.2
35	7.6	7.1	7.1	6.8	7.7	9.2	9.1	9.7	11.2	14.0	15.0	17.9
						21.4						135.2
36	5.8	5.3	5.3	5.3	6.3	6.2	6.5	6.7	7.8	9.3	9.7	11.4
						6.9						97.3
37	4.1	3.9	3.9	4.2	4.3	5.5	5.1	4.7	5.6	5.7	5.8	6.8
						34.4						68.5
38	2.8	2.6	3.0	3.2	3.5	3.5	3.5	3.5	3.9	3.9	4.3	4.7
						24.1						65.3
39	1.7	2.1	2.4	1.7	2.3	2.6	2.7	2.7	2.7	3.0	2.8	2.8
						57.0						64.5
total	623.7	581.1	557.9	556.0	584.8	578.5	525.5	489.6	509.1	527.5	488.7	506.7
						-7.2						-18.8

4

서울시 저출산의 원인은 tempo인가 quantum인가?

둘째 및 그 이상 자녀에 대한 연령별 출산율(25-39세), 1995-2006

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
25	39.7	31.8	26.7	21.9	19.4	16.6	12.9	10.3	8.8	6.7	6.5	5.0
26	62.8	51.3	42.4	35.8	32.0	29.2	21.4	16.4	13.7	11.2	9.1	8.2
27	80.9	74.0	60.5	51.7	44.4	45.2	35.2	26.6	23.5	19.5	14.2	12.9
28	88.2	83.6	79.9	67.1	62.6	61.6	51.3	40.4	35.6	28.1	23.3	21.2
29	89.0	79.9	79.8	75.7	68.0	74.7	62.2	52.4	48.6	40.6	32.7	30.5
30	91.6	86.2	83.9	88.1	86.7	92.8	76.8	63.9	58.1	53.5	44.2	45.0
31	73.5	75.4	72.1	70.2	71.9	83.4	70.3	65.0	60.2	58.1	52.5	52.2
32	59.8	56.7	56.6	53.5	52.6	64.1	58.4	52.7	57.1	54.6	51.0	55.4
33	41.6	44.2	41.6	40.7	38.9	44.5	40.5	41.4	42.4	47.1	43.2	48.3
34	32.7	31.5	33.6	29.1	30.1	31.9	29.1	28.4	31.5	33.6	35.4	39.3
35	23.0	23.0	22.9	21.5	21.8	25.2	23.0	22.9	25.0	28.9	28.4	34.5
36	15.2	15.9	17.0	15.3	16.1	17.9	16.0	16.3	16.2	18.9	19.6	22.2
37	10.3	10.5	12.5	12.0	11.2	13.0	11.6	11.4	11.7	12.2	13.6	16.7
38	7.1	7.2	7.9	7.9	7.7	8.5	9.0	8.5	7.5	8.7	7.8	8.9
39	4.6	4.6	5.1	4.9	4.9	5.7	5.5	5.5	5.5	5.5	5.6	5.7
total	700.2	675.9	642.5	595.5	568.4	614.3	529.1	462.2	445.2	427.2	386.9	407.4
						14.7						43.5

5

앞 표들로부터의 발견은?

- 첫째 자녀의 경우
 - 1995부터 2000까지: 25-39세 여성 합계출산율 7.2% 감소
 - 1995부터 2006까지: 25-39세 여성 합계출산율 18.8% 감소
 - 25-28세 여성들의 연령별 출산율의 큰 감소 (64%)
 - 29-35세 여성들의 연령별 출산율 큰 증가 (81%)
 - 늦은 연령대에서의 회복(recuperation) 의미
 - 전반적으로 첫째 자녀의 경우 출산을 기피하여 나타나는 quantum효과 보다는 출산을 지연하려는 tempo효과가 더욱 큰 것으로 나타남.
 - 서울시의 여성들은 지난 12년 간 비록 첫째 자녀 출산의 평균 연령이 크게 높아졌지만, 그것이 기피가 아니라 출산지연으로 나타났고, 이들은 수 년 후 결국 첫째 자녀를 출산하는 경향이 큰 것으로 발견됨.

6

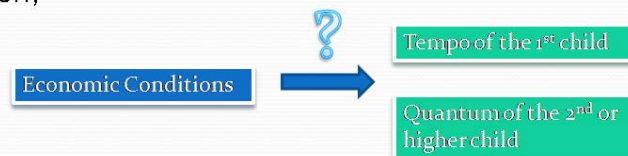
앞 표들로부터의 발견은?

- 둘째 이상 자녀들의 경우
 - 1995-2000: 25-39세 여성 합계출산율 14.7% 감소
 - 1995-2006: 25-39세 여성 합계출산율 43.5% 감소
 - 25-32세 여성 연령별 출산율의 큰 감소 (60% 감소)
 - 33세 이상 여성들의 연령별 출산율은 크게 증가하지 않았음 (30% 증가)
 - 전반적으로 둘째 자녀 이상에게 있어서 tempo현상 보다는 quantum효과가 훨씬 두드러지게 나타남.
 - 이는 서울 여성들이 첫째 자녀는 자연을 하더라도 낳는 반면, 둘째 이상 자녀는 자연보다는 기피를 선택하여 아예 낳으려 하지 않는 경향을 보여옴.

7

Tempo와 quantum에 미치는 경제위기의 효과

- 한국사회는 1990년대 말 경제위기 이후 사회의 거의 모든 분야에 걸쳐 구조조정의 기간을 겪음.
- 한국의 저출산 현상에 대한 기존 문헌들은 바로 이 경제적인 조건들의 변화가 출산율을 떨어뜨리는데 있어 매우 중요한 역할을 했던 것으로 보고하고 있음.
- Then,



8

어떠한 경제 상황이 출산에 영향을 주는가?

- 거시경제지표들
 - 경제성장률
 - 전반적인 국가의 경제상황을 알려주는 지표
 - 실물경제와 다를 수 있음
 - 소비자물가지수
 - 일반 시민들이 실제 느끼는 체감경기를 알려주는 지표
 - 국가 전체의 경제적인 성장과는 일치하지 않을 수 있음
- 다수준 연령-코호트-기간 모형
 - 수준 1: 연령과 코호트
 - 수준 2: 기간

9

	Model 1			Model 2		
	Coefficient	(S.E.)	P-Value	Coefficient	(S.E.)	P-Value
Fixed Effect						
Intercept	0.082	0.619	0.897	0.084	0.408	0.841
Age 25	8.177	0.509	<0.001	8.151	0.509	<0.001
Age 26	12.508	0.514	<0.001	12.481	0.514	<0.001
Age 27	15.097	0.520	<0.001	15.068	0.520	<0.001
Age 28	14.403	0.524	<0.001	14.374	0.524	<0.001
Age 29	10.505	0.527	<0.001	10.477	0.527	<0.001
Age 30	8.077	0.519	<0.001	8.057	0.519	<0.001
Age 31	4.457	0.509	<0.001	4.442	0.509	<0.001
Age 32	2.116	0.500	<0.001	2.105	0.500	<0.001
Age 33	0.603	0.493	0.221	0.596	0.493	0.227
Age 34	-0.215	0.487	0.659	-0.220	0.487	0.651
Age 35	-0.354	0.482	0.463	-0.359	0.482	0.457
Age 36	-0.389	0.479	0.417	-0.392	0.479	0.413
Age 37	-0.281	0.476	0.556	-0.283	0.476	0.553
Age 38	-0.101	0.475	0.831	-0.102	0.475	0.830
Age 39	-----	-----	-----	-----	-----	-----
cohort 1965	1.714	0.410	<0.001	1.690	0.409	<0.001
cohort 1966	2.005	0.397	<0.001	1.993	0.396	<0.001
cohort 1967	2.695	0.385	<0.001	2.704	0.385	<0.001
cohort 1968	4.391	0.391	<0.001	4.402	0.391	<0.001
cohort 1969	6.476	0.397	<0.001	6.489	0.397	<0.001
cohort 1970	7.802	0.401	<0.001	7.817	0.401	<0.001
cohort 1971	8.858	0.424	<0.001	8.870	0.424	<0.001
cohort 1972	8.823	0.448	<0.001	8.837	0.448	<0.001
cohort 1973	8.733	0.475	<0.001	8.759	0.475	<0.001
cohort 1974	8.555	0.504	<0.001	8.595	0.505	<0.001
cohort 1975	7.052	0.537	<0.001	7.102	0.538	<0.001
cohort 1976	5.035	0.575	<0.001	5.091	0.576	<0.001
cohort 1977	2.879	0.619	<0.001	2.958	0.620	<0.001
cohort 1978	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Macro economic indicators						
EGR in prior year				-0.061	0.079	0.459
CPI in prior year				-0.149	0.023	<0.001
Random Effect						
Level 1	2.319			2.319		
Level 2 (year effect)	1.789			0.773		<0.001
Model Fit						
Deviance	3270.6			3260.3		

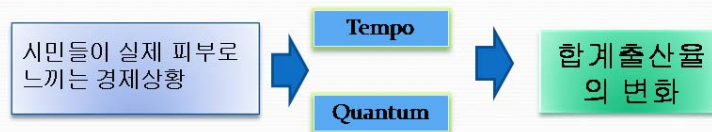
10

Multilevel APC Models for the 2nd or higher Childbearing in Seoul, 1995-2006						
	Model 1			Model 2		
	Coefficient	(S.E.)	P-Value	Coefficient	(S.E.)	P-Value
Fixed Effect						
Intercept	0.565	0.625	0.385	0.568	0.311	0.100
Age 25	2.453	0.386	<0.001	2.442	0.386	<0.001
Age 26	4.649	0.391	<0.001	4.638	0.391	<0.001
Age 27	7.462	0.395	<0.001	7.450	0.395	<0.001
Age 28	10.379	0.398	<0.001	10.367	0.398	<0.001
Age 29	12.029	0.401	<0.001	12.019	0.401	<0.001
Age 30	14.568	0.394	<0.001	14.561	0.394	<0.001
Age 31	13.128	0.386	<0.001	13.122	0.386	<0.001
Age 32	10.364	0.380	<0.001	10.360	0.380	<0.001
Age 33	7.193	0.374	<0.001	7.191	0.374	<0.001
Age 34	4.758	0.370	<0.001	4.757	0.370	<0.001
Age 35	3.273	0.366	<0.001	3.273	0.366	<0.001
Age 36	1.719	0.364	<0.001	1.719	0.364	<0.001
Age 37	0.865	0.362	0.017	0.864	0.362	0.017
Age 38	0.306	0.360	0.396	0.306	0.360	0.396
Age 39						
cohort 1965	2.382	0.311	<0.001	2.363	0.311	<0.001
cohort 1966	2.989	0.301	<0.001	2.975	0.301	<0.001
cohort 1967	3.574	0.292	<0.001	3.575	0.292	<0.001
cohort 1968	4.848	0.297	<0.001	4.850	0.297	<0.001
cohort 1969	5.626	0.301	<0.001	5.628	0.301	<0.001
cohort 1970	4.870	0.305	<0.001	4.874	0.305	<0.001
cohort 1971	4.724	0.322	<0.001	4.725	0.322	<0.001
cohort 1972	3.638	0.341	<0.001	3.640	0.340	<0.001
cohort 1973	2.779	0.361	<0.001	2.787	0.361	<0.001
cohort 1974	1.577	0.384	<0.001	1.599	0.383	<0.001
cohort 1975	-0.068	0.409	0.868	-0.042	0.409	0.920
cohort 1976	-0.913	0.437	0.037	-0.898	0.437	0.040
cohort 1977	-1.229	0.471	0.010	-1.205	0.471	0.011
cohort 1978						
Macro economic indicators						
EGR in prior year				0.001	0.061	0.991
CPI in prior year				-0.173	0.018	<0.001
Random Effect						
Level 1	1.8			1.761		
Level 2 (year effect)	2.0			0.591		<0.001
Model Fit						
Deviance	2897.8			2880.7		

11

주목할만한 발견은?

- 경제변수들의 효과
 - 소비자물가지수는 첫째 자녀 및 둘째 이상 자녀 출산에 영향을 미침.
 - 시민들의 체감경기가 나빠지면 1년 뒤에 첫째 자녀 출산의 연령이 높아지고, 둘째 자녀 출산을 기피하는 경향이 나타남.
 - 경제성장률은 효과가 전혀 없는 것으로 나타남



정책 방향 설정

- 정책의 방향은?
 - 첫째 자녀 출산의 연령이 늦춰지는 것을 막기 위한 전략? 또는 둘째 이상 자녀 출산 자체가 기피되는 것을 막기 위한 전략?
 - 두 번째가 더욱 합리적인 방향임
- 거시경제상황 또는 실물체감경기?
 - 실물체감경기에 초점이 맞추어져야 함
- 다른 조건들은?

13

Low Fertility in Seoul: A Demographic Perspective

Youngtae Cho, Ph.D.

Assistant Professor of Demography
Seoul National University

How Low Seoul's Fertility?

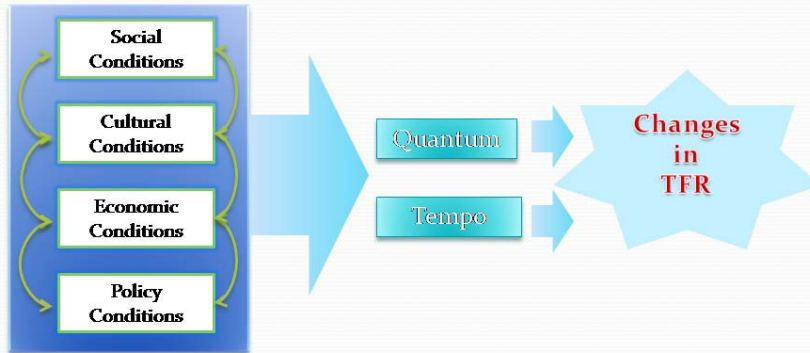
- Changes of total fertility rate (TFR) over time

	Korea	Seoul	Busan	Kyonggi
1997	1,520	1,322	1,290	1,672
1998	1,448	1,257	1,229	1,585
1999	1,410	1,204	1,195	1,549
2000	1,467	1,262	1,225	1,614
2001	1,297	1,099	1,092	1,424
2002	1,166	0,995	0,965	1,292
2003	1,180	1,003	0,979	1,310
2004	1,154	1,004	0,945	1,268
2005	1,076	0,922	0,879	1,173
2006	1,123	0,969	0,908	1,229
2007	1,250	1,056	1,016	1,350
2008	1,192	1,010	0,980	1,285

2

Determinants of TFR

- Tempo: age of childbearing
- Quantum: number of children



3

Is it tempo or quantum that has lowered Seoul's TFR?

Age-specific Birth Rate of Seoul for Fertility Year, 1995-2006

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
20	105.1	90.8	76.8	67.8	62.9	52.3	40.8	32.3	29.1	26.9	23.5	20.1
21	129.9	108.8	103.5	90.1	86.6	75.7	60.0	48.7	45.4	42.6	35.2	34.7
22	115.6	112.9	103.5	103.0	102.5	92.8	80.3	68.1	64.2	61.0	51.8	47.5
23	83.5	85.7	85.4	89.2	99.1	93.5	86.2	77.4	78.2	74.5	65.5	62.3
24	54.3	52.7	56.3	61.7	69.1	77.4	72.7	69.7	77.4	77.0	66.2	66.9
25	41.3	39.9	41.8	49.0	56.9	63.6	60.8	59.7	61.9	71.0	65.4	68.6
26	28.1	26.9	26.2	30.0	35.2	41.8	40.4	45.4	48.0	53.3	53.2	58.0
27	19.6	18.6	19.2	19.5	22.1	27.0	27.0	29.7	34.6	39.7	40.6	47.9
28	13.6	14.1	13.2	14.3	15.4	16.9	18.8	19.5	23.8	26.9	29.0	33.4
29	10.5	9.7	10.5	10.2	10.8	11.4	11.5	11.7	15.3	18.7	20.7	23.7
30	7.6	7.1	7.1	6.8	7.7	9.2	9.1	9.7	11.2	14.0	15.0	17.9
31	5.8	5.3	5.3	5.3	6.3	6.2	6.5	6.7	7.8	9.3	9.7	11.4
32	4.1	3.9	3.9	4.2	4.3	5.5	5.1	4.7	5.6	5.7	5.8	6.8
33	2.8	2.6	3.0	3.2	3.5	3.5	3.5	3.5	3.9	3.9	4.3	4.7
34	1.7	2.1	2.4	2.7	2.3	2.6	2.7	2.7	2.7	3.0	2.8	2.8
total	623.7	581.1	557.9	556.0	584.8	578.5	525.5	489.6	509.1	527.5	488.7	506.7
						-7.2						-18.8

4

Is it tempo or quantum that has lowered Seoul's TFR?

Age-specific Birth Rate of Seoul for Parity Two and up, 1995-2006

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
25	39.7	31.8	26.7	22.9	19.4	16.6	12.9	10.3	8.8	6.7	6.5	5.0
26	62.8	51.3	42.4	35.8	32.0	29.2	22.4	16.4	13.7	11.2	9.1	9.2
27	80.9	74.0	60.5	51.7	44.4	45.2	35.2	26.6	23.5	19.5	14.2	12.9
28	88.2	83.6	79.9	67.1	62.6	61.6	51.3	40.4	35.6	28.1	23.3	21.2
29	89.0	79.9	79.8	75.7	68.0	74.7	62.2	52.4	48.6	40.6	32.7	30.5
30	91.6	86.2	83.9	88.1	86.7	92.8	76.8	63.9	58.1	53.5	44.2	45.0
31	73.5	75.4	72.1	70.2	71.9	83.4	70.3	65.0	60.2	58.1	52.5	52.2
32	59.8	56.7	56.6	53.5	52.6	64.1	58.4	52.7	57.1	54.6	51.0	55.4
33	41.6	44.2	41.6	40.7	38.9	44.5	40.5	41.4	42.4	47.1	43.2	48.3
34	32.7	31.5	33.6	29.1	30.1	31.9	29.1	28.4	31.5	33.6	35.4	39.3
35	23.0	23.0	22.9	21.5	21.8	25.2	23.0	22.9	25.0	28.9	28.4	34.5
36	15.2	15.9	17.0	15.3	16.1	17.9	16.0	16.3	16.2	18.9	19.6	22.2
37	10.3	10.5	12.5	12.0	11.2	13.0	11.6	11.4	11.7	12.2	13.6	16.7
38	7.1	7.2	7.9	7.9	7.7	8.5	9.0	8.5	7.5	8.7	7.8	8.9
39	4.6	4.6	5.1	4.9	4.9	5.7	5.5	5.5	5.5	5.5	5.6	5.7
total	720.2	675.9	642.5	595.5	568.4	614.3	523.1	462.2	445.2	427.2	386.9	407.2

5

What do we learn from those numbers?

- First child
 - 1995 to 2000: 7.2% reduction in TFR²⁵⁻³⁹
 - 1995 to 2006: 18.8% reduction in TFR²⁵⁻³⁹
 - Large reduction among mothers aged 25 to 28 (64%)
 - Large gain (recuperation) among mothers aged 29 to 35 (81%)
 - Overall, the tempo effect was greater in its impact on the reduced TFR of the first child than the quantum effect.
 - Seoul women more likely have postponed than have avoided first child bearing... then they recuperated first child bearing years later.

6

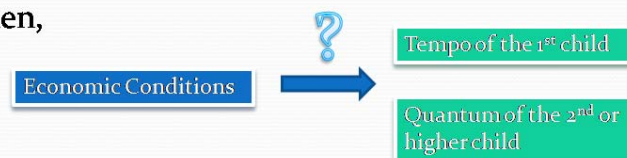
What do we learn from those numbers?

- Second or higher order child
 - 1995 to 2000: 14.7% reduction in TFR²⁵⁻³⁹
 - 1995 to 2006: 43.5% reduction in TFR²⁵⁻³⁹
 - Large reduction among mothers aged 25 to 32 (60%)
 - Little gain among mothers aged 33 and up (30%)
 - Overall, the quantum effect was greater in its impact on the reduced TFR of the second or higher order child than the tempo effect.
 - Seoul women more likely to have avoid second or higher order childbearing than have postponed and recuperated years later.

7

Has economic condition affected the tempo and quantum effect?

- Korean society, as a whole, has changed dramatically after the economic crisis (so called the IMF CRISIS).
- Previous literature of a kind has paid attention to the economic conditions as a main player that has affected childbearing-related values and behaviors.
- Then,



8

What aspects of economic conditions?

- Measures of macro-economic conditions
 - Annualized Economic Growth Rate
 - Overall economic growth status
 - Maybe apart from individuals economic conditions
- Consumer Price Index
 - Measures individual feeling of economic conditions
 - May not reflect the national-level economic situation
- Multilevel Age-Period-Cohort analysis
 - Level 1: age and cohort
 - Level 2: year

9

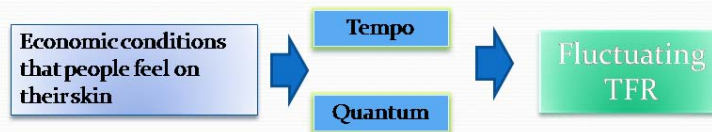
	Model 1			Model 2		
	Coefficient	(S.E.)	P-Value	Coefficient	(S.E.)	P-Value
Fixed Effect						
Intercept	0.082	0.619	0.897	0.084	0.408	0.841
Age 25	8.177	0.509	<0.001	8.151	0.509	<0.001
Age 26	12.508	0.514	<0.001	12.481	0.514	<0.001
Age 27	15.097	0.520	<0.001	15.068	0.520	<0.001
Age 28	14.403	0.524	<0.001	14.374	0.524	<0.001
Age 29	10.505	0.527	<0.001	10.477	0.527	<0.001
Age 30	8.077	0.519	<0.001	8.057	0.519	<0.001
Age 31	4.457	0.509	<0.001	4.442	0.509	<0.001
Age 32	2.116	0.500	<0.001	2.105	0.500	<0.001
Age 33	0.603	0.493	0.221	0.596	0.493	0.227
Age 34	-0.215	0.487	0.659	-0.220	0.487	0.651
Age 35	-0.354	0.482	0.463	-0.359	0.482	0.457
Age 36	-0.389	0.479	0.417	-0.392	0.479	0.413
Age 37	-0.281	0.476	0.556	-0.283	0.476	0.553
Age 38	-0.101	0.475	0.831	-0.102	0.475	0.830
Age 39	-----	-----	-----	-----	-----	-----
cohort 1965	1.714	0.410	<0.001	1.690	0.409	<0.001
cohort 1966	2.005	0.397	<0.001	1.993	0.396	<0.001
cohort 1967	2.695	0.385	<0.001	2.704	0.385	<0.001
cohort 1968	4.391	0.391	<0.001	4.402	0.391	<0.001
cohort 1969	6.476	0.397	<0.001	6.489	0.397	<0.001
cohort 1970	7.802	0.401	<0.001	7.817	0.401	<0.001
cohort 1971	8.858	0.424	<0.001	8.870	0.424	<0.001
cohort 1972	8.823	0.448	<0.001	8.837	0.448	<0.001
cohort 1973	8.733	0.475	<0.001	8.759	0.475	<0.001
cohort 1974	8.555	0.504	<0.001	8.595	0.505	<0.001
cohort 1975	7.052	0.537	<0.001	7.102	0.538	<0.001
cohort 1976	5.035	0.575	<0.001	5.091	0.576	<0.001
cohort 1977	2.879	0.619	<0.001	2.958	0.620	<0.001
cohort 1978	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Macro economic indicators						
EGR in prior year				-0.061	0.079	0.459
CPI in prior year				-0.149	0.023	<0.001
Random Effect						
Level 1	2.319			2.319		
Level 2 (year effect)	1.789			0.773		<0.001
Model Fit						
Deviance	3270.6			3260.3		

10

Multilevel APC Models for the 2nd or higher Childbearing in Seoul, 1995-2006						
	Model 1			Model 2		
	Coefficient	(S.E.)	P-Value	Coefficient	(S.E.)	P-Value
Fixed Effect						
Intercept	0.565	0.625	0.385	0.568	0.311	0.100
Age 25	2.453	0.386	<0.001	2.442	0.386	<0.001
Age 26	4.649	0.391	<0.001	4.638	0.391	<0.001
Age 27	7.462	0.395	<0.001	7.450	0.395	<0.001
Age 28	10.379	0.398	<0.001	10.367	0.398	<0.001
Age 29	12.029	0.401	<0.001	12.019	0.401	<0.001
Age 30	14.568	0.394	<0.001	14.561	0.394	<0.001
Age 31	13.128	0.386	<0.001	13.122	0.386	<0.001
Age 32	10.364	0.380	<0.001	10.360	0.380	<0.001
Age 33	7.193	0.374	<0.001	7.191	0.374	<0.001
Age 34	4.758	0.370	<0.001	4.757	0.370	<0.001
Age 35	3.273	0.366	<0.001	3.273	0.366	<0.001
Age 36	1.719	0.364	<0.001	1.719	0.364	<0.001
Age 37	0.865	0.362	0.017	0.864	0.362	0.017
Age 38	0.306	0.360	0.396	0.306	0.360	0.396
Age 39						
cohort 1965	2.382	0.311	<0.001	2.363	0.311	<0.001
cohort 1966	2.989	0.301	<0.001	2.975	0.301	<0.001
cohort 1967	3.574	0.292	<0.001	3.575	0.292	<0.001
cohort 1968	4.848	0.297	<0.001	4.850	0.297	<0.001
cohort 1969	5.626	0.301	<0.001	5.628	0.301	<0.001
cohort 1970	4.870	0.305	<0.001	4.874	0.305	<0.001
cohort 1971	4.724	0.322	<0.001	4.725	0.322	<0.001
cohort 1972	3.638	0.341	<0.001	3.640	0.340	<0.001
cohort 1973	2.779	0.361	<0.001	2.787	0.361	<0.001
cohort 1974	1.577	0.384	<0.001	1.599	0.383	<0.001
cohort 1975	-0.068	0.409	0.868	-0.042	0.409	0.920
cohort 1976	-0.913	0.437	0.037	-0.898	0.437	0.040
cohort 1977	-1.229	0.471	0.010	-1.205	0.471	0.011
cohort 1978						
Macro economic indicators						
EGR in prior year				0.001	0.061	0.991
CPI in prior year				-0.173	0.018	<0.001
Random Effect						
Level 1	1.8			1.761		
Level 2 (year effect)	2.0			0.591		<0.001
Model Fit						
Deviance	2897.8			2880.7		

What do we learn from those numbers?

- Effect of economic conditions
 - Consumer Price Index has strong but negative effect on both the tempo of first childbearing and the quantum of second or higher childbearing.
 - Economic Growth Rate has no effect for both cases



Policy Directions

- What should be the target?
 - The tempo of 1st childbearing?
 - The quantum of 2nd or higher childbearing?
 - Quantum should be the target
 - National Economic Growth or the 'skin' Economy?
 - The 'skin' economy should be the target
- What other conditions?

13

유럽의 가족정책과 출산: 어떤 정책이 문제인가?

Gerda Neyer

(Max Plank Institute for Demographic
Research, Senior Research Scientist)



Family Policies and Fertility: Which Policies Matter? (유럽의 가족정책과 출산 : 어떤 정책이 문제인가?)



Gerda Neyer (독일막스플랑크 인구학연구소 선임연구위원)

대부분의 선진국가에서는 출산율의 최저수준보다 낮거나 대체출산율보다 훨씬 적은 저출산현상이 나타나고 있다. 이러한 현상은 최저출산율에 대한 해결책으로서 가족정책에 대한 새로운 관심을 불러일으켰다. 인구학자와 사회학자들은 출산율을 높이기 위한 방안으로서 가족정책이 과연 효율적인지에 대해서 견해를 달리한다. 이 발표는 가족정책과 출산율의 상호관계에 대해 논의할 것이고, 이를 위해 북부 및 기타 유럽 국가들의 사례에 대해 이야기 하고자 한다. 발표되는 사례를 통해 가족정책이 고용 및 성역할 간에 연관성이 있고, 이는 출산율에 다양하게 영향을 준다는 것에 대하여 이야기할 것이다.

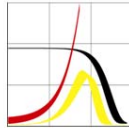


Family Policies and Fertility: Which Policies Matter?



Gerda Neyer (Max Plank Institute for Demographic Research,
Senior Research Scientist)

The decline in fertility rates below or even far below replacement levels in most developed countries has lead to a renewed interest in family policies as a remedy against low and lowest low fertility. Demographers and social scientists are divided about the potential usefulness of family policies as a means to raise fertility level. This presentation will discuss the interrelationship between family policies and fertility, taking the Nordic and other European countries as an example. The cases illustrate that there is a fine balance between family policies, employment and gender issues, affecting childbearing behavior in various and sometimes unintended ways

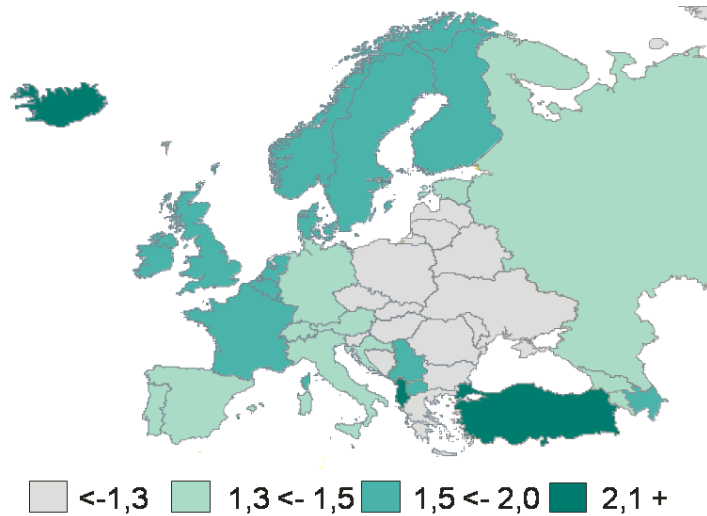


가족 정책과 출산
어떤 정책이 문제인가?
Gerda Neyer

출산과 육아 지원에 관한 2009 서울 국제 포럼
서울, 2009년 9월 3-4일



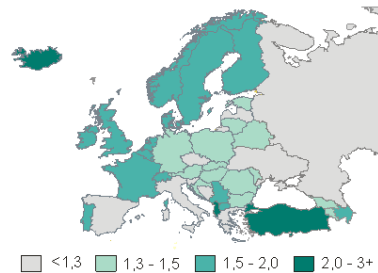
유럽 총 출산율(2004)



유럽의 저 출산율과 공공 정책

유럽의 저 출산율 : 정치적 우려 심화

- ➡ 유럽 국가 **2/3**가 자국 내 출산율 수준이 매우 낮은 것으로 인식
- ➡ 유럽 국가 **3/4**가 출산율 증가를 위한 정치적 정책을 고려하거나 이미 가지고 있음



유럽의 저 출산율과 가족 정책

유럽의 정책 방향:

- ➡ 유럽연합과 유럽평의회:
 - 일과 가정의 양립
 - 성(gender) 정책
- ➡ 각 국가 정부의 다양한 정책들
 - 일과 가정의 양립
 - 육아 휴가의 확대
 - 재정 지원
- ➡ 지방 자치/지역
 - 육아/보육 혜택
 - 가정을 위한 동맹

유럽의 저 출산율과 공공 정책

- ⇒ 가족 정책은 출산율에 영향을 미치는가?
- ⇒ 가족 정책은 출산율에 어떤 영향을 미치는가?
- ⇒ 출산율을 위해 어떤 가족 정책이 중요한가?

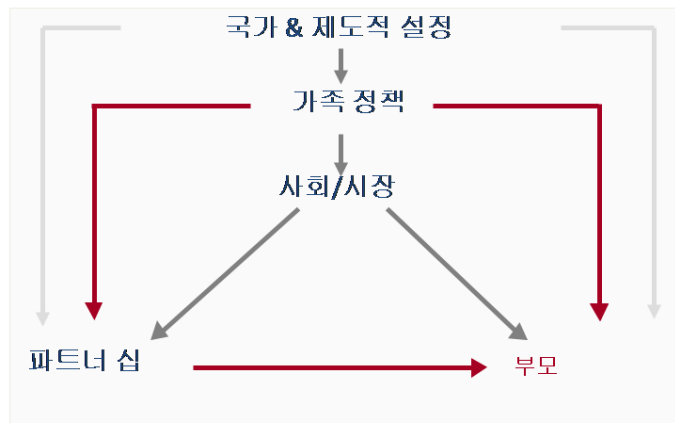
가족 정책은 출산율에 영향을 미치는가?

- ⇒ 결론에 도달하지 않은 결과들(매크로 레벨 연구들)
 - 출산 시기 (?)
 - 출산의 횟수?
 - 출산에 대한 구조적 영향?
- ⇒ 가족 정책의 개념과 연구 방법

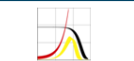
가족 정책이 출산율에 어떤 영향을 미치는가?

- ➡ 다른 정책들
 - 다른 정책 영역에 속함
 - 국가마다 다양함
 - 시간에 따라 변함
- ➡ 사회 경제적, 정치적 환경에 내포됨
 - 다른 정책과 일치하거나 그에 반(反)함
 - 주변 환경과 변화에 상호작용성임
- ➡ 규범에 따른 질서
 - 상징적 의미
 - 문화적 규범과 상호작용성

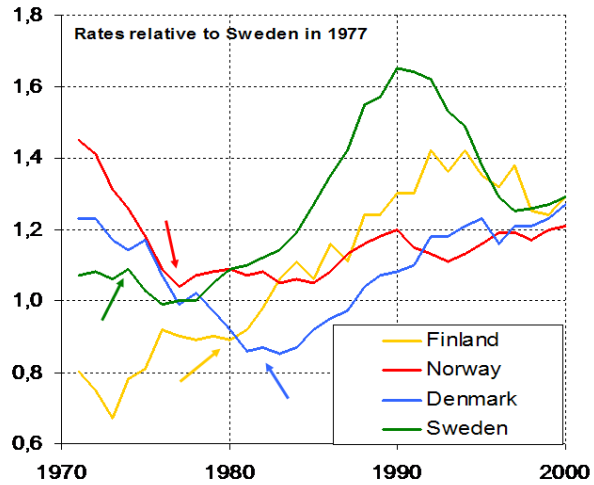
가족 정책이 출산율에 어떤 영향을 미치는가?



	출산율을 위해 어떤 가족 정책이 중요한가?
➡ ➡ ➡	육아 휴가 정책 육아 정책 성 (gender) & 취업 정책

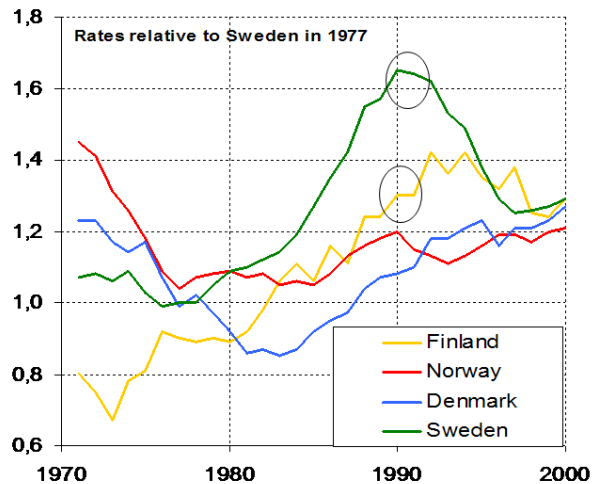
	출산율을 위해 어떤 가족 정책이 중요한가?
	육아 휴가와 출산

수입 관련 육아 휴가 혜택이 둘째 출산 부담에 미치는 영향



Neyer, Andersson, Rønsen, Hoem, Vikat (2006년)

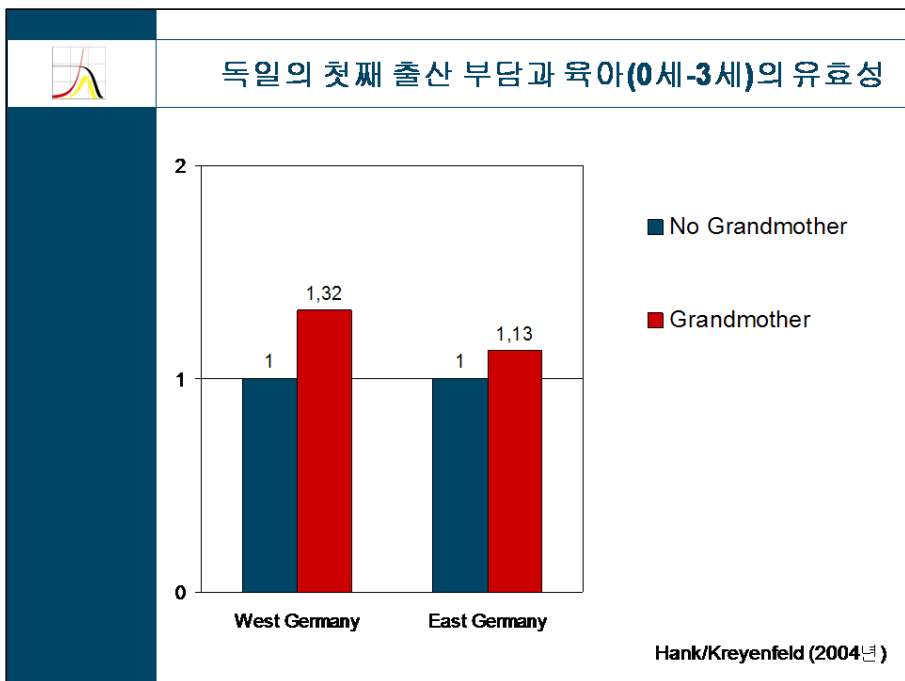
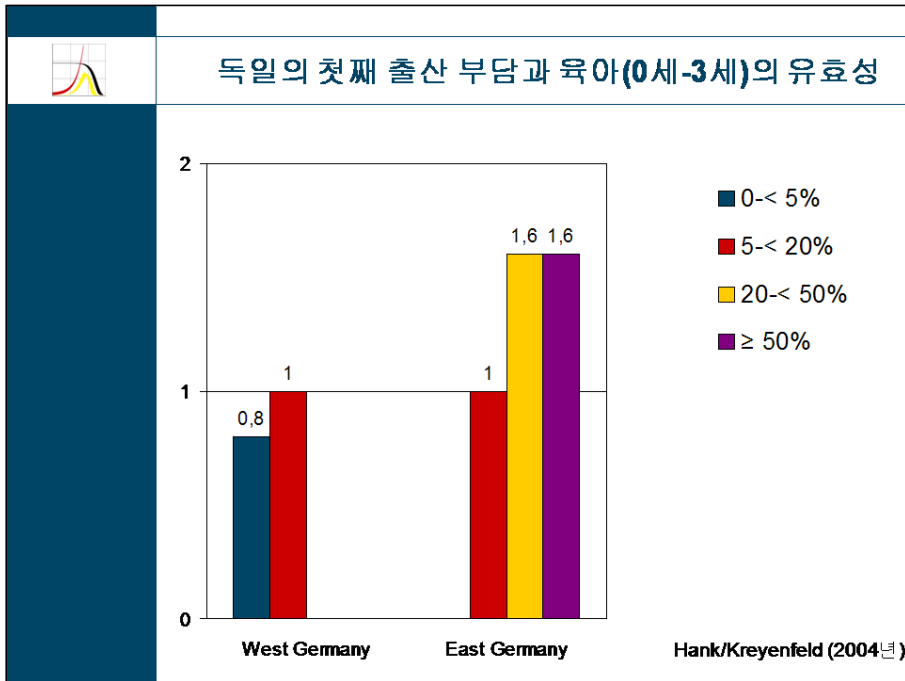
가족 정책과 경제 발전이 둘째 출산 부담에 미치는 영향



Neyer, Andersson, Rønsen, Hoem, Vikat (2006년)

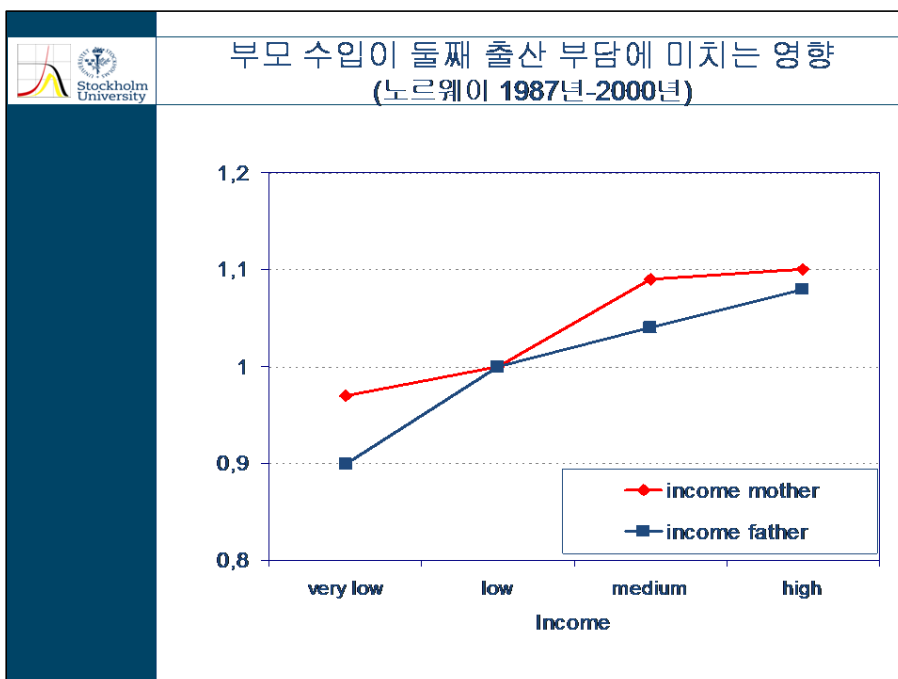
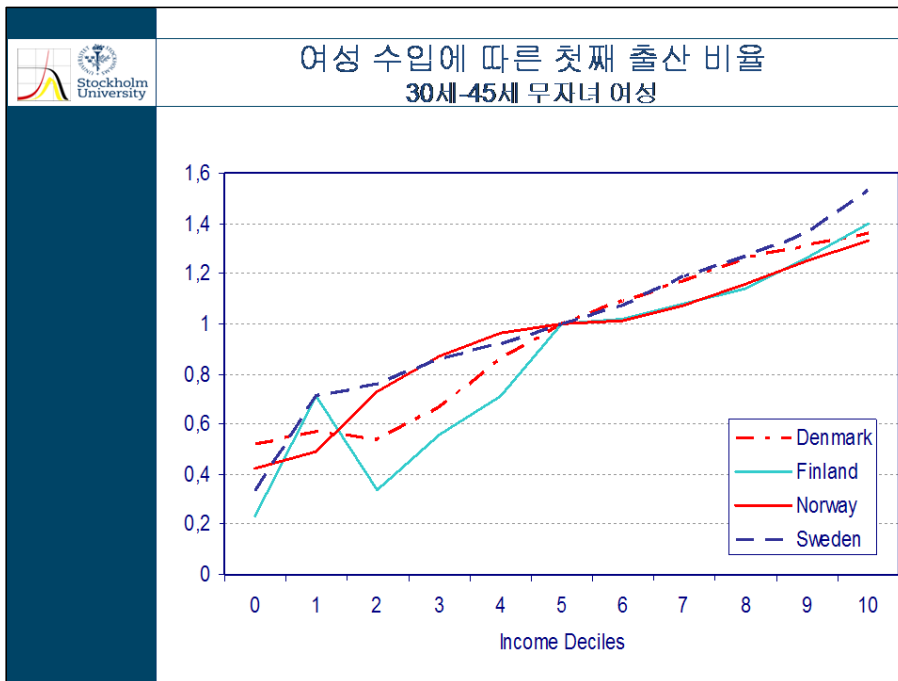
	출산율을 위해 어떤 정책이 중요한가?
	정책 결론: 다음 정책들이 긍정적인 효과를 거둠: ⇒ 육아 휴가 동안 여성의(남성의) 수입 수준을 유지시킴 ⇒ 여성 인력 참여를 지지하고 유지시킴

	출산율을 위해 어떤 정책이 중요한가?
	육아와 출산



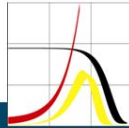
	출산율을 위해 어떤 정책이 중요한가?
	정책 결론: ⇒ (공공 또는 사립) 육아시설 지원이 출산 계획에 필수 요건인 것으로 여겨짐 ⇒ 공공 육아시설 지원은 사립 육아시설보다 더 효과적인 것으로 여겨짐

	출산율을 위해 어떤 정책이 중요한가?
	성 (gender) & 취업 정책



	출산율을 위해 어떤 가족 정책이 중요한가?
	정책 결론: ➡ 출산에는 여성 수입 수준이 중요함 ➡ 성 평등 임금 정책이 취업 정책에서 추가적으로 고려되어야 한다

	출산율을 위해 어떤 가족 정책이 중요한가?
	➡ 정책은 국가 각각의 제도적, 경제적, 문화적 배경과 항상 관련을 맺고 있다. - 정책의 전환 가능성이 제한적임 ➡ 정책 방향 - 일과 가정의 양립 - 고품질의 충분한 육아지원 제공 - 여성의/출산 여성의(mother's) 취업 지원 - 여성의/출산여성의 수입을 보장함 - 성 평등 임금 및 취업 정책 활성화 - 성별에 따른 행동 (gender behavior)의 변화 촉구



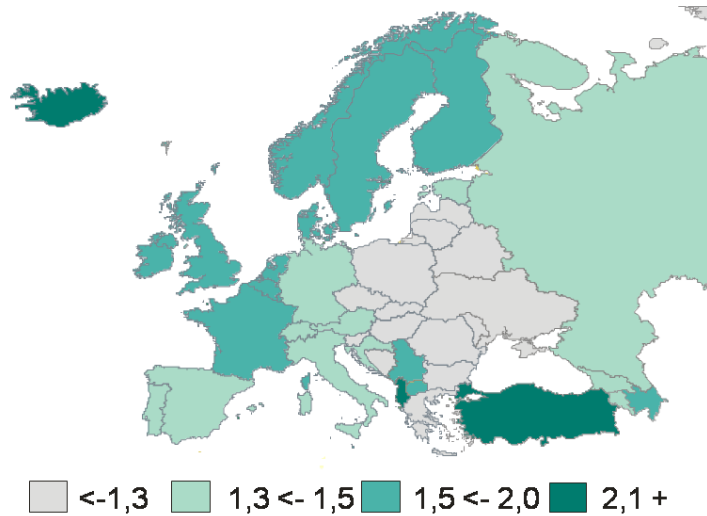
Family Policies and Fertility Which Policies Matter?

Gerda Neyer

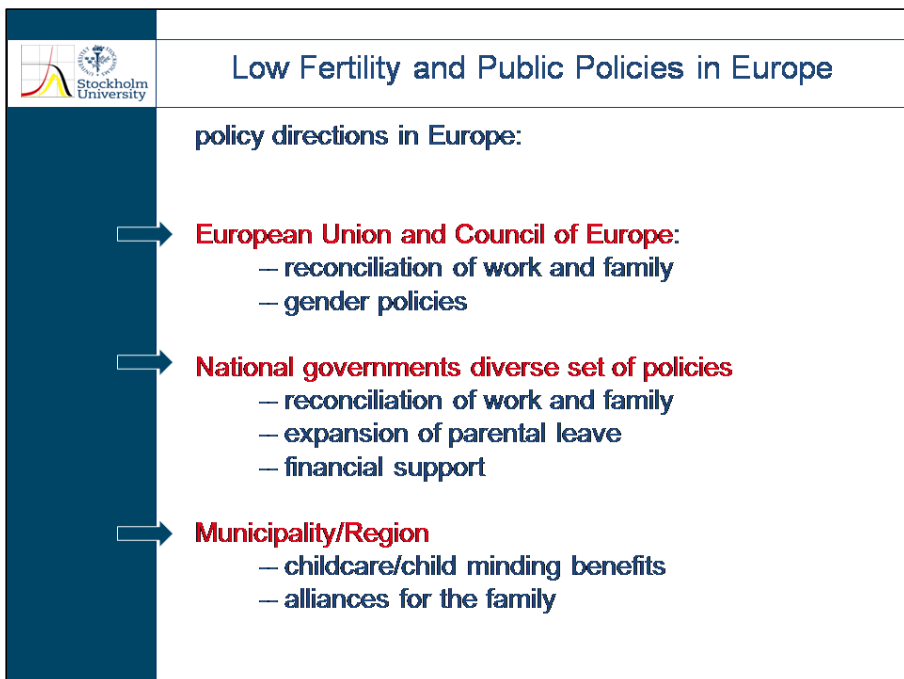
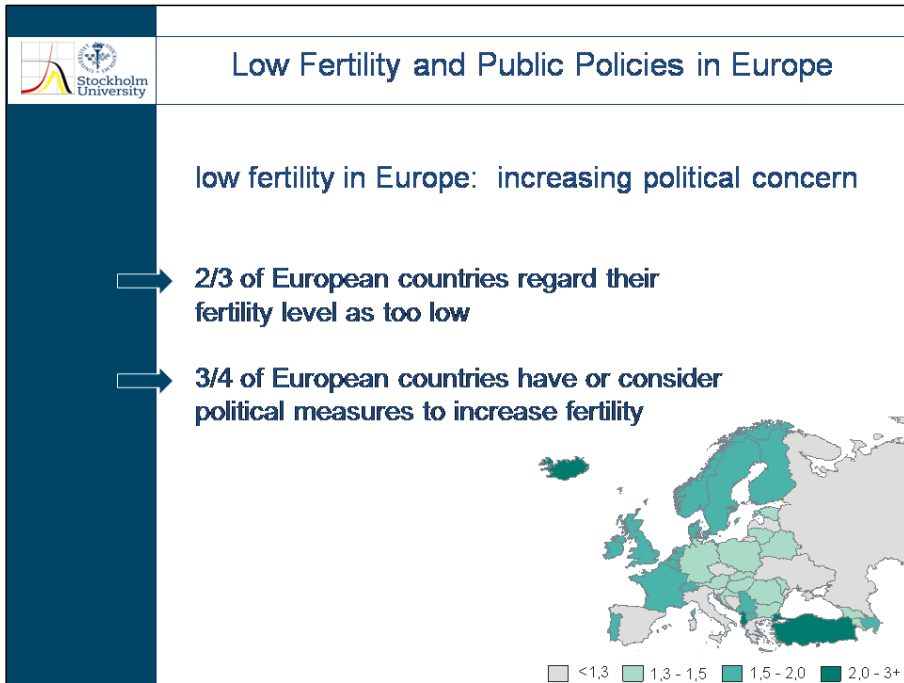
2009 Seoul International Forum on
Supporting Childbearing and Childrearing
Seoul, Sept 3-4, 2009



Total Fertility Rate in Europe (2004)



유럽의 가족정책과 출산: 어떤 정책이 문제인가? – Gerda Neyer(독일막스플랑크 인구학연구소 선임연구위원)



	Low Fertility and Public Policies in Europe
	➡ Do family policies affect fertility? ➡ How do family policies affect fertility? ➡ Which family policies matter for fertility?

	Do Family Policies Affect Fertility?
	➡ inconclusive results (macro-level studies) - timing of births (?) - quantum of fertility ? - structure of fertility? ➡ conception of family policies and method of study



How Do Family Policies Affect Fertility?

→ **set of different policies**

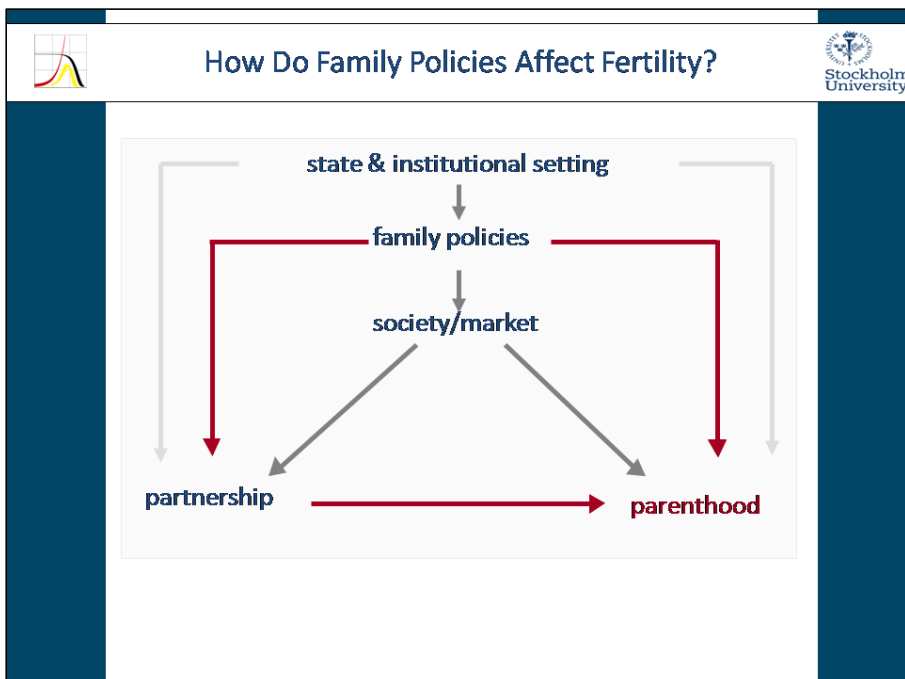
- belong to different policy areas
- vary across countries
- change over time

→ **embedded in socio-economic, political environment**

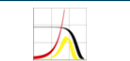
- in line with or contrary to other policies
- interact with environment and its changes

→ **normative ordering**

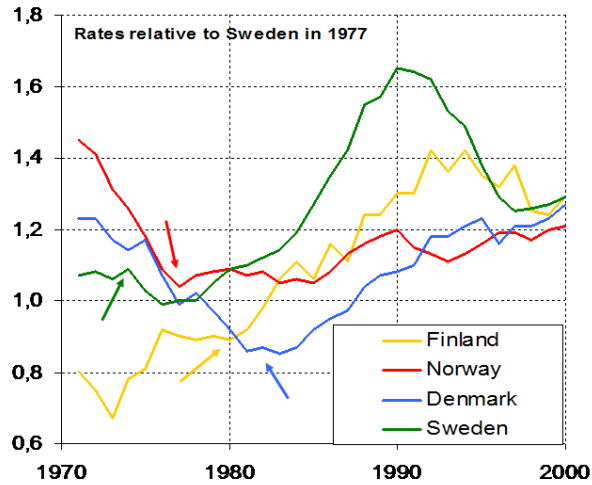
- symbolic meaning
- interact with cultural norms



	Which Family Policies Matter for Fertility?
	➡ Parental Leave Policies ➡ Childcare Policies ➡ Gender & Employment Policies

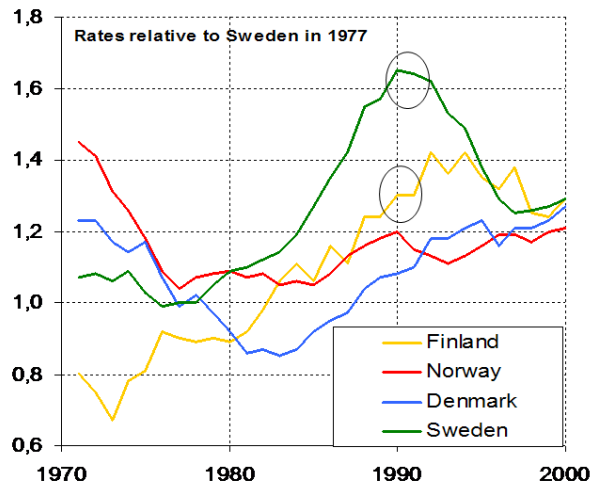
	Which Family Policies Matter for Fertility?
	Parental Leave and Fertility

Effects of Income-related Parental-leave Benefits on Second-birth Risks



Neyer, Andersson, Rønsen, Hoem, Vikat 2006

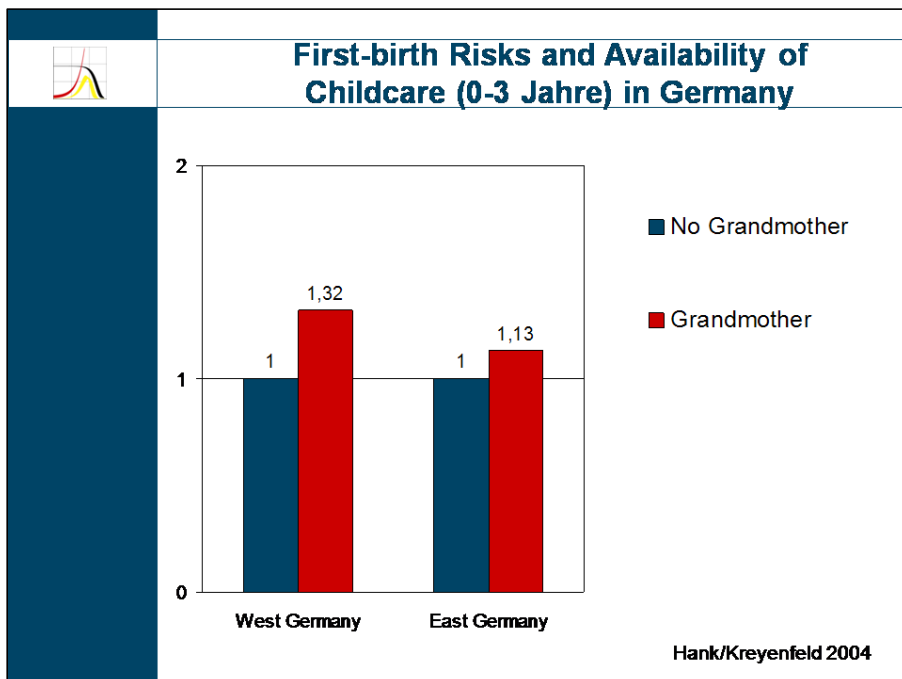
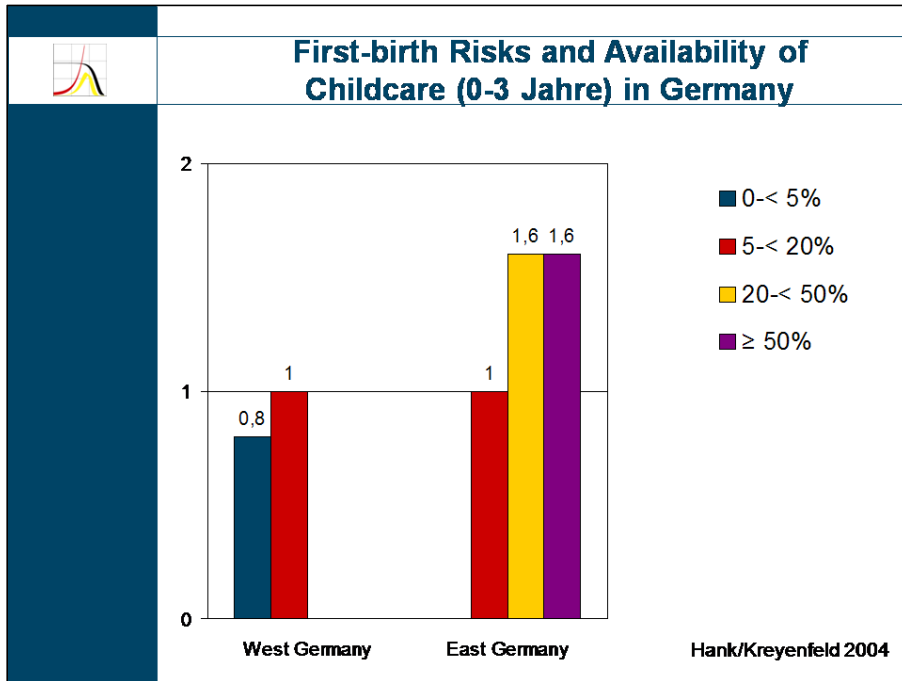
Impacts of Family Policies & Economic Development on Second-birth Risks



Neyer, Andersson, Rønsen, Hoem, Vikat 2006

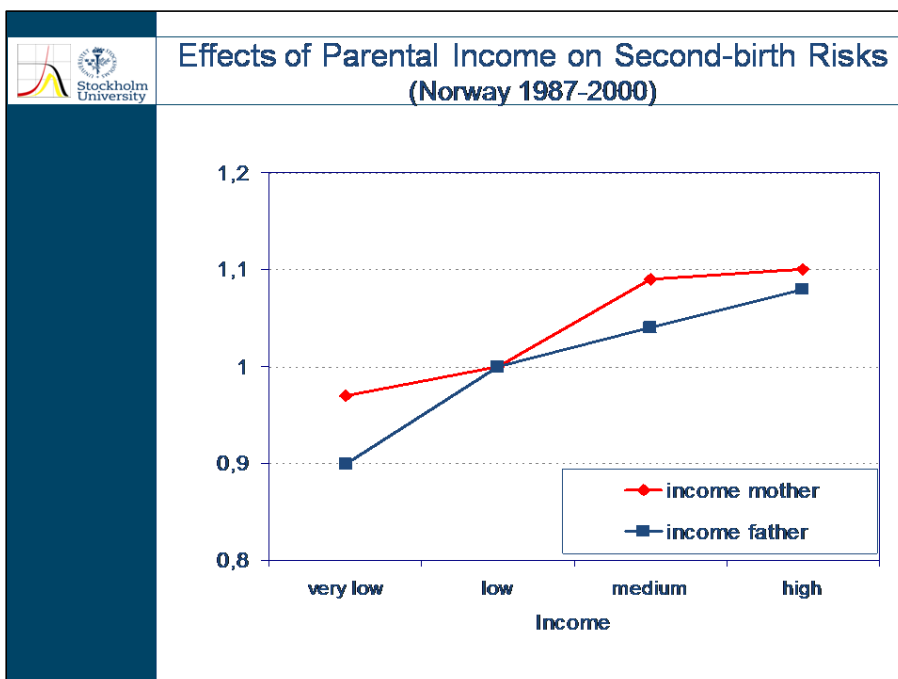
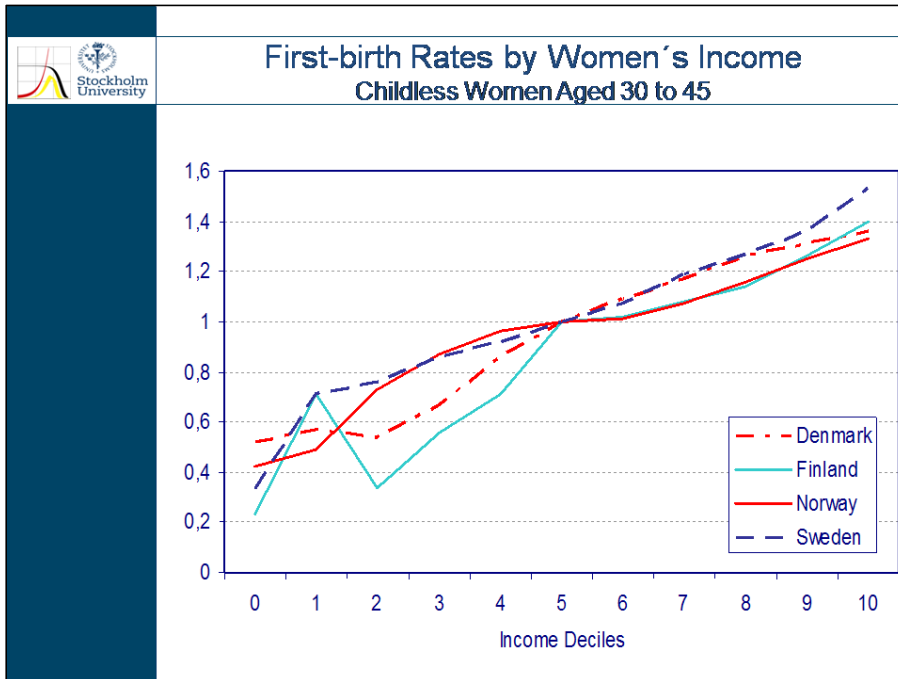
	Which Family Policies Matter for Fertility?
	Policy Conclusions: Positive effects of policies which: ➡ maintain women's (men's) income level during parental leave ➡ support and maintain women's labor-force participation

	Which Family Policies Matter for Fertility?
	Childcare and Fertility



	Which Family Policies Matter for Fertility?
	Policy Conclusions: ➡ availability of childcare (public or private) seems to be a pre-requisite for having a child ➡ public childcare seems to have a greater effect than private childcare availability

	Which Family Policies Matter for Fertility?
	Gender & Employment Policies



유럽의 가족정책과 출산: 어떤 정책이 문제인가? – Gerda Neyer(독일막스플랑크 인구학연구소 선임연구위원)

	Which Family Policies Matter for Fertility?
	Policy Conclusions: ➡ women's income important for childbearing ➡ gender-equal wage policy should supplement employment policy

	Which Policies Matter for Fertility?
	➡ Policies always situated in the institutional, economic, cultural setting of a country – limited transferability of policies ➡ Policy directions – reconciliation of work and family – providing sufficient and high quality childcare – supporting women's/mothers' employment – securing women's/mothers' income – promoting gender equality in employment & income – promoting changes in gender behavior

동아시아 도시에서의 출산율제고에 관한 이슈 : 싱가포르를 중심으로

Gavin Jones

(싱가포르국립대학교 교수)

동아시아 도시에서의 출산율제고에 관한 이슈 : 싱가포르를 중심으로

Gavin Jones (싱가포르국립대학교 교수)

동아시아에 있는 도시의 출산율은 아주 낮은 수준으로 떨어졌고, 이는 그러한 도시 뿐만이 아니라 그 도시가 속해 있는 나라에서 역시 비슷하다. 동아시아에서 출산율이 높았을 때 고수 되었던 출산율 억제 정책은 인구 대체출산율 정도에 도달 했을 때도 10년 또는 20년 정도로 너무 오랫동안 지속되어 왔다. 지금 그러한 정책에 변화가 오고 있지만, 그 변화가 너무 적거나 늦었다는 시각이 팽배하다. 이 발표는 도시국가인 싱가포르의 출산율 현상에 대해 다루고 있기 때문에 구체적인 도시에서의 정책 변화들을 살펴보기에 보다 용이하다. 싱가포르에서는 1987년 이래로 출산율 증가를 위한 많은 정책들과 프로그램들이 도입되었다. 하지만, 도입 직후 급증했던 출산율은 다시 감소추세로 변화고 있다. 출산율 증가 정책(가족정책 보다는 출산율 증가 정책으로 보여짐)은 다양한 관점에서 다루어졌지만, 여전히 출산율은 감소하고 있다. 하지만 이를 통해서 단순히 각종 정책들이 실패했다고 볼 수는 없다. 이러한 정책들이 대체출산율 정도로 출산율을 높이는 데는 실패했지만, 이러한 정책들이 없었다면 출산율은 더 낮은 정도로 떨어졌을 가능성이 훨씬 더 높기 때문이다.

싱가포르나 기타 동아시아 국가에서는 출산율을 감소시킬 만한 다른 요인들이 분명히 존재한다. 이 발표에서 마지막 부분에서는 이러한 감소 요인들을 다루고, 출산율을 높이기 위해 이미 실행되고 방안 이외의 것을 살펴보려고 한다.



Issues in raising fertility in East Asian cities: with special reference to Singapore



Gavin Jones (Singapore National University)

Fertility rates have fallen to very low levels in East Asian cities, and indeed in the countries of which they are a part. Anti-natalist policies in place while fertility in these countries was still high were left in place for far too long – in most cases for 10 or 20 years – after replacement level fertility was reached. Now there have been changes in policy, but it can be argued that the changes have been too little, too late. The paper focuses on fertility trends in Singapore, which is both a country and a city, making it easier than for most cities to track policy changes specific to the city. In Singapore, many policy and program changes have been made since 1987 in the interests of raising fertility, but after an initial slight upsurge, fertility has continued to trend downwards. Pronatalist policies (seen more as pronatalist policies than as family policies) have been strengthened at various points since then, but fertility has continued to trend downwards. This does not necessarily mean that the policies have failed. That they have failed to raise fertility towards replacement level is clear. But it is possible that fertility would have fallen to even lower levels in their absence.

The fact is that there are strong forces exerting downward pressure on fertility rates in Singapore, as elsewhere in East Asia. The last part of the paper discusses these forces, and what needs to be done – beyond what is currently being done – to raise fertility.

동아시아 도시에서의 출산율 제고에 관한 이슈 : 싱가포르를 중심으로

Gavin W. Jones

아시아 연구소
국립 싱가포르 대학

발표개요

- 동아시아의 최근 출산율 경향
- 동아시아 지역의 출산율억제정책 전환 지연
- 싱가포르의 출산율 경향
- 싱가포르의 인구 및 가족정책의 개발
- 동아시아 관점에서의 싱가포르:
출산율 증가를 위한 전망

Table 1 동아시아국의 합계출산율과 추정인구증가율

합계출산율	일본	대한민국	타이완	싱가폴	홍콩
1995	1.42	1.64	1.78	1.67	n.a.
1996	1.43	1.70	1.76	1.66	1.19
1997	1.39	1.54	1.77	1.61	1.12
1998	1.38	1.47	1.47	1.47	1.02
1999	1.34	1.42	1.56	1.47	0.98
2000	1.36	1.47	1.68	1.60	1.04
2001	1.33	1.30	1.40	1.41	0.93
2002	1.32	1.17	1.34	1.37	0.94
2003	1.29	1.17	1.24	1.25	0.90
2004	1.29	1.16	1.18	1.24	0.93
2005	1.25	1.08	1.12	1.24	0.97
2006	1.32	1.13	1.12	1.26	0.98
추정 % 증가율, UN 중간 추정, 2005-30*					
인구	-4.3	2.8	n.a.	20.2	22.3
15-64 세 연령 집단	-17.0	-8.7	n.a.	-0.3	4.2
15-24 세 연령 집단	-20.0	-36.9	n.a.	-25.2	-15.3
추정 % 증가율, UN 낮은 추정, 2005-30*					
인구	-9.9	-4.3	n.a.	12.7	13.0
15-64 연령 집단	-19.8	-12.2	n.a.	-3.3	0.9
15-24 연령 집단	-37.7	-53.1	n.a.	-42.3	-38.2

* United Nations Population Division 2006

Table 2 동아시아 지역의 출산율억제 정책전환 지연

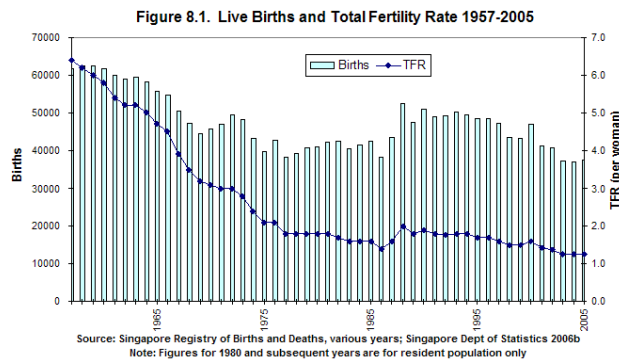
국 가	대체출생율에 도달한 연도	출산율억제정책 전환 연도	경과 연도	정책 전환 시 대체출생율 보다 낮은 정도(%)	참 조
싱가폴	1975	1987	12	25	—
대한민국	1984	1996	12	20	아주온건한출산율증가정책
대한민국	1984	2004	20	50	보다심각한출산율증가방안
타이완	1984	1992	8	20	출산율증가의지, 그러나 방안은없음
타이완	1984	2006	22	47	고려 중인 구체적인 출산율 증가 방안 없음
일본*	1973 ¹⁾	1990	17	25	온건한 출산율 증가 정책
중국	1992(?)	No reversal	16(+)		2007년 대체출생율 보다 25% 낮음; 정책 변화 없음

※ 일본의 합계출생률의 경우 1950 초기에는 대체출산율보다 다소 낮은 정도였고, 20년 동안 그 수치에서 크게 벗어나지 못하였으나, 1973년 들어서야 대체출생율을 훨씬 더 낮게 떨어졌다.

대체출산율 이하 출산율에 대한 대응 자연이유

- 인구 증가의 추세
(장기적인 관점에서 대체출산율보다 인구증가율이 떨어졌지만 인구는 여전히 증가)
- 소극적이고 고루한 관료적 이해관계
- 이론상의 결핍 – 인구는 인구대체출산율 까지 ‘자동적으로’ 다시 증가 할 것이라고 널리 인정된 가정

싱가포르: 출산 및 합계출산율, 1957 - 2005



싱가포르의 인구와 가족 정책 1975 - 84

배경

- 급속한 경제 발전
- 피임기구 사용의 사회적 허용
- ↓ 많은 여성들이 노동시장진입
- 고학력여성들의 결혼과 출산율의 감소
- 1975년 대체출산율 달성과 1983년 1.61으로 낮아짐

가족정책은 변화 없음

점진적인 재고가 일어남

1984년과 1987년 싱가포르의 초기정책

1984- “우생학 단계”

- ↑고학력 집단을 위한 인구성장 정책 vs 저학력 집단을 위한 인구억제 정책
- 이러한 정책에 대한 대중의 강한 반대

1987-인구증가정책에 대한 최초의 도입

- 기존의 인구정책 제도들의 완화 및 폐지
- “2명에서 그만”이 “3명 이상의 아이를 가지세요” 로 대체 됨
- ↑ 넓은 HDB 아파트 분양을 위한 우선권(3명의 자녀)
- 셋째 및 넷째 자녀에 대한 세금 환급
- 여성공무원들을 위한 파트타임제 또는 육아휴직제 도입
- 결혼 장려 제도

결과-1988년 이후 일시적인 출산율 증가, 특히 말레이 인들

정책 개발 1987 – 1999

일-가정 양립

주요 논점:

- 결혼 장려
- 가족 내에서의 자녀의 중요성 및 의미

배경

- 신랑 신부의 초혼 연령의 증가
- 1988-1990 이후, 출산율의 지속적인 감소

정책

- 1) 넓은 HDB 아파트 분양에 있어서 대가족 우선제
- 2) 세금 감면 혜택 예) 셋째 넷째 자녀에 대한 세금 환급
- 3) 셋째 자녀의 분만비용 충당을 위한 **Medisave**(의료저축계정)의 확대 실시
- 4) 센터중심보육지원 도입
- 5) 공공기관에 있어서 탄력근무제 및 특별휴가 계획

결과

- 가족의 개념에 대한 주요한 효과
- 여성에게 큰 스트레스 유발

2000년 이후 싱가포르의 가족 정책

가족으로의 집중 변화

주요 논점:

- 1) 가족 지원 투자
- 2) 육아문제는 부부의 공동책임제

정책들

- 1) ‘baby bonus’ 계획
둘째와 셋째 자녀 (2단계 지급 계획)
둘째 자녀에게 **S\$3000**과 셋째 자녀에게 **S\$ 5000** 지급
- 5년 동안 5회로 분할 지급
공동계좌에 정부와 부모 모두 관여
- 2) 국내 외국인 노동자 계획, 예) 외국인가사도우미 세금 면제
- 3) 공공주택배급계획, 예) 세자녀 가족 우선권
- 4) 8주간의 출산휴가(2001년 도입)
- 3) 아버지 육아 휴가제
- 5) 결혼 및 아픈 자녀 돌보기 위한 휴가에 대한 공공기관에서의 유급휴가 제도
- 6) 탄력근무제
- 7) 육아 보조(육아 센터)

싱가포르에서 채택된 정책(2004)

새로운 계획	기존 계획의 확장
- 산모를 위한 Medisave 패키지 - 2일간 법정 유급 육아 휴직제 (<7 세) - 가사도우미 세금 인하(<12 세) - 공공기관에서의 주5일 근무제 - 일하는 엄마를 위한 세금 감면 - 남성과 여성 동등한 의료 혜택 - 육아 담당 조부모에 대한 세금 감면	- 유급출산휴가 8주에서 12주로 - HDB 아파트 취득을 위한 관련조항 수정 - 베이비 보너스를 첫째에서 넷째까지 확대 - 육아를 위한 보조금 증가 - 현대 일하는 엄마를 위한 육아보조 계획 - 보다 진보적인 부모 세금 환급제

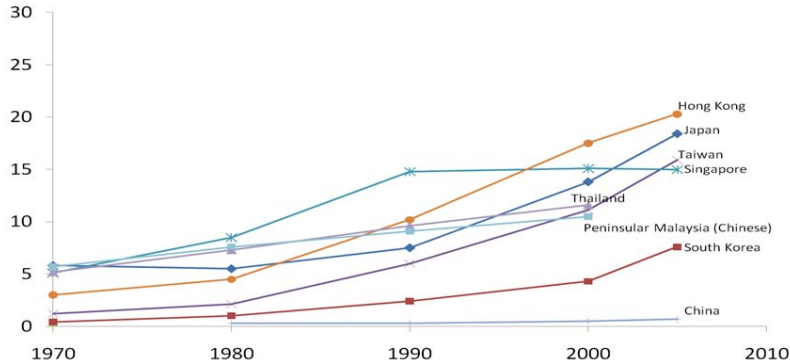
동아시아 관점에서 싱가포르

- 저출산을 극복하기 위한 정책들
 - 결혼 장려
 - 육아를 위한 재정적인 혜택들
 - 일과 가정의 조화를 위한 부모에 대한 지원
 - 자녀와 부모 지원을 위한 거시적인 사회 변화

싱가포르의 수준은 어느 정도?

- 결혼 장려 – 집단에서 선두에 있음 – 싱가폴은 A

도표: 35-39세 미혼 여성 비율,
1970-2005



기타 정책들

- 재정적 혜택 – 싱가포르 점수 B.
baby bonus 계획, 세금감면 계획 및
육아보조계획이 다양한 혜택을 제공하지만,
이는 육아에 있어 필요한 비용에서 적은 비용만
충당. 정부가 예상한 필요 비용은
S\$8억(US\$ 5.6 억)
- 일-가정의 양립을 위한 부모지원 – 싱가포르 B+,
큰 발전을 이루었기 때문
- 자녀와 부모 지원을 위한 거시적인 사회변화 –
싱가포르 점수 B-

싱가포르 출산율을 억제하는 잠재적 걸림돌(기타 동아시아 국가)

- 독신으로 이끄는 요소들
- 일-가정 양립의 어려움 -특히 여성의 경우
- 가사 및 양육에 있어서 남편의 한정된 역할
- 성공적인 자녀에 대한 동경
- 자녀양육에 있어서 재정적 부담(이전 상황들과 비교했을 때)

출산율 증가를 위한 방안

- 결혼 장려 (싱가포르의 예)
- 자녀출산 및 양육 당사자들을 위한 재정적 지원 증가
- "가정친화적"인 직업환경 - 보다 탄력적인 노동시간, 아버지와 어머니의 유아휴직 제도, 육아시설
- 가부장적 의식과 성공적인 자녀에 대한 인식 변화(이는 시간과 노력이 필요)
- 경제성장에서 보다 여유 있는 삶 추구로의 전환

Issues in raising fertility in East Asian Cities: with special reference to Singapore

**Gavin W. Jones
Asia Research Institute
National University of Singapore**

Overview of this presentation

- **Recent fertility trends in East Asia**
- **Delays in reversing anti-natalist policies in the region**
- **Fertility trends in Singapore**
- **Developments in population and family policies in Singapore**
- **Singapore in East Asian context: the prospects for raising fertility**

Table 1 Trends in Total Fertility Rates and projected population growth, selected East Asian countries

Total fertility rates	Japan	South Korea	Taiwan	Singapore	Hong Kong SAR
1995	1.42	1.64	1.78	1.67	n.a.
1996	1.43	1.70	1.76	1.66	1.19
1997	1.39	1.54	1.77	1.61	1.12
1998	1.38	1.47	1.47	1.47	1.02
1999	1.34	1.42	1.56	1.47	0.98
2000	1.36	1.47	1.68	1.60	1.04
2001	1.33	1.30	1.40	1.41	0.93
2002	1.32	1.17	1.34	1.37	0.94
2003	1.29	1.17	1.24	1.25	0.90
2004	1.29	1.16	1.18	1.24	0.93
2005	1.25	1.08	1.12	1.24	0.97
2006	1.32	1.13	1.12	1.26	0.98
Projected % growth, UN medium projection, 2005-30*					
Population	-4.3	2.8	n.a.	20.2	22.3
15-64 age group	-17.0	-8.7	n.a.	-0.3	4.2
15-24 age group	-20.0	-36.9	n.a.	-25.2	-15.3
Projected % growth, UN low projection, 2005-30*					
Population	-9.9	-4.3	n.a.	12.7	13.0
15-64 age group	-19.8	-12.2	n.a.	-3.3	0.9
15-24 age group	-37.7	-53.1	n.a.	-42.3	-38.2

* United Nations Population Division 2006

Table 2 Delays in reversing anti-natalist policies, selected East Asian countries

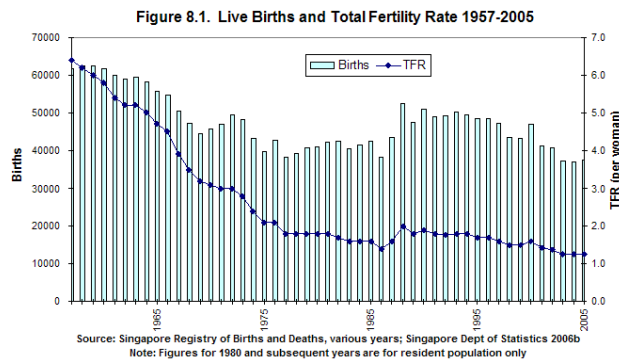
Country	Year in which replacement fertility was reached	Year in which anti-natalist policy was reversed	Number of years elapsed	% below replacement when policy reversed	Comments
Singapore	1975	1987	12	25	—
South Korea	1984	1996	12	20	Very mildly pro-natalist policies
South Korea	1984	2004	20	50	More serious pro-natalist measures
Taiwan	1984	1992	8	20	Pro-natalist statement but no measures
Taiwan	1984	2006	22	47	Specific pro-natalist measures under consideration
Japan+	1973 ¹³	1990	17	25	Mildly pro-natalist measures
China	1992 (?)	No reversal	16 (+)		25% below replacement in 2007; policy not altered

¹³ Actually, Japan's TFR was slightly below replacement level as early as the 1950s, but it hovered around that level for two decades, and did not fall definitively below replacement level until 1973.

Reasons for delayed response to below-replacement fertility

- Population momentum (population still growing while fertility well below long-term replacement level)
- Inertia and entrenched bureaucratic interests
- Theoretical deficiency - widespread assumption that fertility would “automatically” rise again toward replacement level

Singapore: live births and total fertility rate, 1957-2005



Population and family policies in Singapore 1975-84

Background

- Rapid economic development
- Social acceptance of contraceptive use
- Women entering the workforce in large numbers
- ↓ Declining marriage rates and fertility for educated women
- Fertility was at replacement level in 1975, and declined further to 1.61 in 1983

Tone of family policies did not change

But a gradual re-think was taking place

Singapore policy initiatives 1984 and 1987

↑ 1984 – “Eugenics phase”

- Pro-natalist policies for well-educated VS anti-natalist for poorly educated
- Strong public opposition to these policies

1987 – first major introduction of pro-natalist policies

- Former anti-natalist policies loosened or abandoned
- “Stop at two” replaced by “Have three or more children, if you can afford it”
- ↑ priority in applying for a larger HDB apartment (for having a 3rd child)
- tax rebates for 3rd or 4th children
- Part-time work and childcare leave introduced for female civil servants
- General encouragement of marriage

Results – a rise in fertility for a time from 1988, especially for Malays

Policy developments 1987-1999

Balancing work and family

Leading concerns:

- Encouragement of marriage
- Importance and significance of children in families

Background

- Age at first marriage for both brides and grooms continued to rise
- Fertility continuing to decline, after rise in 1988-90.

Policies

- 1) Priority to large families for upgrade to bigger HDB flats
- 2) Tax incentives, e.g. substantial tax rebates for third or fourth children
- 3) Extended use of Medisave to cover delivery costs of the third child
- 4) Center-based childcare subsidy was initiated
- 5) Public sector flexible work and compassionate leave schemes

Results

- Significant impact on the ideology of the family
- Placed tremendous stress on women

Policies in Singapore beyond 2000

Shifting the focus on the family

Leading concerns:

- 1) support investment in family
- 2) Childcare should be a shared responsibility between husbands and wives

Policies

- 1) 'the baby bonus' scheme
For 2nd and 3rd children (**two-tier payment**)
S\$3,000 for 2nd child and S\$5,000 for 3rd child
- paid in 5 instalments over five years
both parents and government engage in a co-savings account
- 2) Foreign domestic workers scheme, e.g. tax relief for the Foreign Maid Levy
- 3) Public-housing-allocation policies, e.g. Third Child Priority Housing Scheme
- 4) Maternity leave for 8 weeks (introduced in 2001)
- 3) Paternity leave
- 5) Paid leave in the public sector to marry and look after sick children
- 6) Flexible working hours
- 7) Childcare subsidy (in childcare centres)

Policies adopted in Singapore (2004)

New schemes	Extension of existing schemes
- Medisave maternity package - Statutory two-day paid childcare leave (<7 years of age) - Lower maid levy (<12 years of age) - Introduction of a five-day working week in the civil service - Tax relief for working mothers - Equal medical benefits for males and females - Grandparent childcare relief	- Extending paid maternity leave from 8 to 12 weeks - Further modification of provisions for getting an HDB apartment - Extension of the baby bonus to first and fourth children - Increase subsidy paid for childcare - Streamlined working mother's child-relief scheme - More liberal parenthood tax rebate

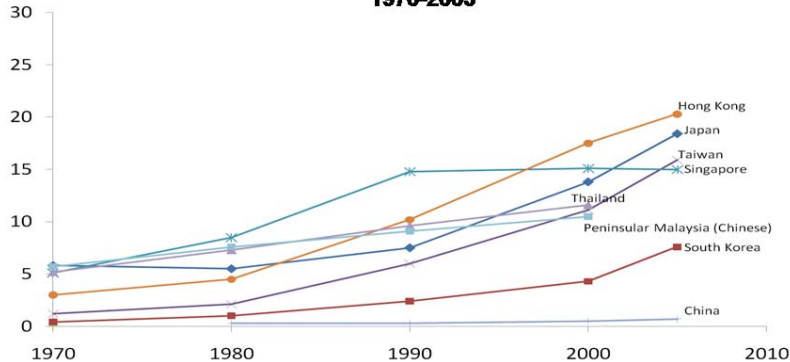
Singapore in East Asian context

- Policies directed towards reversal of low fertility
 - Encouragement of marriage
 - Financial incentives for childbearing
 - Support for parents to combine work and family
 - Broad social change supportive of children and parenting

How does Singapore rate?

- Encouragement of marriage – Singapore leads the pack - scores an A

Figure: Trends in Proportion Single among Women Aged 35-39, 1970-2005



The other sets of policies

- Financial incentives - Singapore scores a B. While baby bonus scheme, tax relief scheme and childcare subsidy provide meaningful incentives, they cover only a small part of the cost of raising children. Cost to Government estimated as S\$800 million (US\$560 million)
- Support for parents to combine work and family – Singapore scores a B+ because of significant developments
- Broad social change supportive of children and parenting – Singapore scores a B-

Underlying anti-natalist forces in Singapore (and other East Asian cities)

- Factors leading to high levels of singlehood
- Difficulty of combining work and family – especially for women
- Limited contribution by husbands to housework and childraising
- The cult of the successful child
- Financial costs of raising children (related to previous point)

What can be done to raise fertility?

- Facilitate marriage (Singapore example)
- Increase financial transfers to those who bear and raise children
- “Family friendly” workplaces – more flexible working hours, maternity and paternity leave provisions, childcare facilities
- Change patriarchal mindsets, ideology of the successful child (this will take time and effort)
- Trade off some economic growth for more relaxed lifestyle?

토론

유 계 숙
(경희대학교 교수)

우 석 진
(명지대학교 교수)

세계 대도시의 출산동향 및 저출산 대책을 살펴보는 것은 같은 문제로 고민하는 우리 사회에 중요한 정책적 함의를 제공해줄 것이다. 몇 가지 이슈들을 중심으로 논의를 하면 다음과 같다.

1. 저출산의 원인이 되는 문화적 요인

유교 문화권의 아시아 국가들은 노르딕국가나 서유럽국가와 달리 결혼제도, 가족유대, 성별분업이 굳건하여 자녀양육·교육에 대한 부모들의 기대 수준이 매우 높고, 여성들의 출산·양육부담이 매우 크다. 특히 한국은 장시간근로 관행이 남편이나 아버지들의 육아 및 가사분담에 걸림돌로 작용하고 있으며, 한국여성들에게 과중한 가사·양육부담은 결혼을 기피하고 저출산을 초래하는 원인이 되고 있다. Jones교수의 정책 평가에 따르면, 싱가포르의 혼인장려정책이 저출산 대응책으로서 효과가 있는 것으로 나타났는데, 한국과 유사한 문화에서 어떠한 정책이나 프로그램을 통하여 미혼 남녀들이 결혼을 하도록 유인할 수 있었는지?

2. 출산율과 여성의 노동시장 참여

저출산·고령화 시대에 출산과 여성의 노동공급은 양자택일의 문제가 아니라 공존해야 할 정책목표이다. 아시아 국가들에서는 대체로 초저출산현상과 함께 여성의 노동시장 참여가 저조한 현상이 동시에 나타나고 있는데, 이는 노르딕국가와 상반된 결과로서, 전통적인 성별분업이 여성의 일-육아 양립에 장애요인으로 작용하고 있으며, 그 결과 현재와 같은 초저출산 현상이 나타나고 있다. 따라서 향후 한국의 저출산 대응정책은 여성의 노동시장 참여를 조건부로 하는 보육지원금이나 근로소득에 비례한 소득감면정책을 시행함으로써 여성의 노동시장참여와 출산율 제고를 동시에 모색하는 정책들을 추진해야 할 것이다.

3. 저출산 대응정책의 시의성과 재정지출

저출산 대응정책의 효과를 가져오기 위해서는 장기적인 인구동향을 예상하여 시의성 있는 저출산 대응책을 마련해야한다. 그러나 대부분의 아시아 국가들은 출산율이 인구대체수준에 도달하고도 10-20년 이상을 지체한 뒤에야 출산친화정책을 시행하였다. 특히 한국은 1983년에 합계출산율이 인구대체수준 밑으로 하락하였음에도 불구하고 1996년에서야 출산억제정책을 폐지했고, 본격적인 저출산 대응책을 마련하기 시작한 것은 2000년대 초반으로 정책의 시의성이 매우 떨어진다는 지적이 있다. 현재 한국은 1.19명인 출산율이 경제위기로 인하여 1명 밑으로 떨어질 가능성이 있음에도 불구하고 저출산 대응 재정지출은 GDP 대비 0.4%에 불과한 실정이다. 기초노령연금과 장기요양보험 등 고령화 대책도 중요하지만, 무엇보다도 우선순위에 두어야 할 것은 자녀양육 및 교육비용을 크게 낮추기 위한 정책의 예산증액이 필요하다. 아울러 보편적 정책보다는 차별출산력에 근거하여 맞춤형 정책들을 시행할 필요가 있으며, 가족의 가치와 자녀의 가치를 강조하는 사회인식 변화에 정책적 관심을 기울여야 할 것이다.

우석진 (명지대학교 교수)

몇 가지 저출산 현상과 관련하여 두서없이 질문을 던져보고, 그에 대한 간략한 답을 제시함으로써 코멘트를 해보려고 한다. 먼저, 제일 중요한 질문은 과연 저출산은 심각한 문제인가 하는 점이다. 현재 우리나라의 합계출산율이 낮다는 것은 부인할 수 없는 사실인 것 같다. 이러한 현상이 지속될 것인지에 대한 논의는 잠시 미루고, 당분간 이러한 저출산이 지속된다고 가정해보자. 이러한 현상이 지속된다면 제일 먼저 터져 나올 문제는 어떤 것들이 있을까? 19, 20세기 초까지의 저출산과 관련된 심각성은 주로 국방 측면에서 나왔다. 예를 들어, 프랑스의 인구가 급격히 감소하면서 독일로부터의 위협에서 벗어나지 못할 것이라는 정치인, 학자들의 예견들이 줄이었다. 현재의 프랑스의 저출산 정책의 시발점은 이러한 국방에 대한 염려였다고 볼 수 있다. 그럼 현재는? 물론 궁극적으로는 지상군수의 우월성이 중요할 수도 있겠지만, 현대 국방력의 대부분은 인력이 아니라 스텔스, 구축함, 토마호크 같은 자본이다. 따라서 인력 감소로 인한 국방력의 감소 부분은 그리 크다고 볼 수 없다. 오히려 지금에 있어서는 경제 성장의 잠재력을 감소 측면이 더 중요하다고 볼 수 있다. 2가지 정도 문제를 들 수 있다. 성장잠재력 감소로 인한 경제성장 감소 부분과 인구의 고령화로 인한 재정지출의 증가분이다. 통상적으로 경제 성장의 요소로 자본과 노동력의 비율을 6:4 정도로 보고 있기 때문에 저출산, 고령화로 인한 노동력의 감소는 생산성이 비약적으로 발전하지 않는 한 성장잠재력을 잠식할 것은 분명하다. 더군다나 고령화로 인한 인구부양비가 현재의 40% 수준에서 90% 수준으로 올라간다면, 연금, 보건의료비 지출은 많아지고 조세수입은 감소하여 재정에 큰 부담이 될 것이다(KDI(2004), 박형수, 류덕현(2004) 참조). 따라서 경제성장과 재정의 건전성을 담보해야 하는 정부로서는 저출산 문제가 매우 심각하게 받아들일 수밖에 없을 것이다.

다음 질문은 “그러면 왜 저출산 현상이 발생하는 것인가?”이다. 수 만 가지 이유가 있겠지만 크게 자녀에 대한 선호(quantity-quality trade-off), 자녀양육비용의 증

가(maintenance cost), 여성의 임금과 노동공급의 증가 등을 들 수 있다. 먼저, Becker의 quality vs. quantity을 들 수 있다. 농경사회에서는 절대적인 노동력의 수가 중요했지만 산업사회로 접어들면서 특히 동료그룹간의 경쟁이 치열해지면서, 여러 자녀에게 투자를 분산하는 것보다는 소수의 자녀에게 집중적인 투자를 하는 것이 필요해졌다고 보고 있는 것이다. 여러 명에게 투자하여 얻는 수익률이 노동시장의 경쟁으로 매우 낮다고 부모들이 판단하고 있다. 따라서 수익률을 개선하기 위해서는 좀 더 집중적인 투자가 필요한 것이다. 여기에 사교육비, 보육비 등 자녀양육에 소요되는 비용이 상승하였다. 다른 말로 자녀가 비싸진 것이다. 여기에 결정적인 요소는 여성의 학력과 임금이 상승하여 출산으로 인한 기회비용이 커졌다. 특히, 고학력 커리어 여성의 경우, 출산으로 인한 경력단절의 불확실성으로 인해 출산을 될 수 있으면 기피하는 경향이 크다.

다음 질문은 “그러면, 과연 이러한 현상이 지속될 것인가?”이다. 위의 원인들이 크게 변하지 않는 한 30년 전의 수준을 회복할 가능성은 없어 보인다. 하지만 성인 남녀 2명이 결혼해서 자녀 1명을 낳는 현재의 출산행태가 지속될 것인가에 대한 답도 개인적으로는 부정적으로 본다. 즉 quantum이나 tempo냐는 질문에는 아직 quantum으로 볼 증거는 없다고 판단되고, 2명까지는 적당한 주기를 지나서 회복될 것으로 판단된다. 직관적인 이유로는 다음과 같은 2가지를 들 수 있다. 먼저, 자녀 1명은 안정적인 균형이 아니기 때문에 균제상태로 유지될 수 없다. 어차피 인간은 정치적, 사회적 동물이기 때문에 다른 사람과의 상호작용을 가정에서 아니면 사회에서 배워야 한다. 사회에서 남들과의 상호작용을 배우는 것은 매우 비싼 가격을 치러야 한다. 하지만, 자녀 양육에 규모의 경제가 있고, 즉 둘을 키우는데 비용이 2배만큼 드는 것이 아니라면 2번째 자녀를 낳음으로써 가정 내에서 상호작용을 싸게 자녀들이 배울 수 있도록 할 수 있는 선택을 할 것이다. 둘째, 인구가 줄어들면서 노동시장의 경쟁이 완화되면서 자녀에 대한 투자로부터의 수익률이 향상될 것으로 판단된다. 즉, 임금이 올라가고 좀 더 좋은 일자리를 좀 더 적은 노력을 들여서도 얻을 수 있다면, 투자의 질을 높이는 것보다 양을 올리는 쪽으로 선회할 가능성이 있기 때문이다. 다른 하나의 가능성은 이민이다. 우리나라가 단일민족이라고 주장하고는 있지만 이미 1000번에 가까운 침략을 받아왔기 때문에 실질적으로 우리말을 사용하는 것을 제외하고는 단일민족으로 볼만한 증거가 없다. 더군다나 우리나라 국민이 3D업종을 기피하는 경향이 분명하여 국가적으로는 필요하지만 공급되지 않는 노동 부문에 대해서는 어쩔 수 없이 이민

을 받아들일 수밖에 없을 것이다. 그러면, 자동적으로 저출산으로 인한 노동력 부족 문제는 상당히 해결할 수 있을 것으로 본다.

마지막 질문은 “그럼 저출산 현상에 정부가 개입하는 것이 옳은 것인가와 개입이 가능한 문제인가?”이다. 각 여성과 가정은 출산을 결정할 때 매우 복잡하고 어려운 결정을 하게 된다. 자신들의 미래에 대한 생각, 자녀들의 미래에 대한 생각을 하면서 출산을 결혼 직후에 하기도 하고, 좀 미루기도 하고, 아예 안하기로 결정하기도 한다. 자녀 출산을 최소한 매월 최소 40-50만원 불입하지만 최소 20년 만기 후에는 무엇을 받을 지도 모르는 금융상품으로 보았을 때, 얼마나 복잡한 고심을 할 것인지는 분명하다. 이러한 결정을 국가가 개입하여 그 결정을 바꾸라고 하는 정책이 과연 옳은 것인지는 ‘그럼 정부가 손 놓고 있으란 말이나?’는 주장과는 별도로 고심해봐야 하는 문제이다. 사회는 원하지만, 부모는 원치 않는 자녀가 출생했을 경우 가정, 사회에 미치는 영향은 무엇일까? 최근 범죄학에서 범죄율 감소의 가장 큰 공신으로 60년대 이후부터 발달하기 시작한 피임을 들고 있다. 부모가 별로 원치 않는 자녀가 그것도 월 80만원 저소득층 가정에서 태어났을 때, 얼마나 생산적이고 사회에 도움이 될 만한 인물이 될지는 의문이다. 오히려 평균적으로 보면, 가난의 트랩에 빠져들어 사회문제만 더 복잡해지는 것은 아닐까?

정책적인 측면에서 보면 최근에도 출산장려를 위해 산전후휴가, 육아휴직, 대체근무제도 등이 실시되고 있다. 하지만, 대부분의 정책이 그 실효성에 의문이 제기되고 있다. 특히, 대체인력파견제도의 경우 제도는 있으나 거의 사용하는 사람이 없다. 왜 그럴까? 우리나라의 경우 노동수요보다는 공급이 월등히 많은 나라이다. 그런 현상으로 비정규직이 그렇게 많은 것이고 최저임금도 올라가기 힘든 것이다. 출산모가 출산으로 인해 자리를 떠났을 때 빈자리를 메우려고 대기하고 있는 경쟁 여성노동자들이 줄을 서고 있는 노동시장 상황에서 정부의 어떤 정책도 공염불로 끝날 수밖에 없을 것이다.

그러면, 정부는 아무 것도 하지 않고 가만히 있어야 하는 것일까? 그것은 아니라고 본다. 정부의 노력이 없다면 현재의 저출산 현상이 좀 더 오래 지속될 가능성이 있다. 또한 자녀 양육비용 측면에서 정부의 일정 정도의 지원이 있다면, 출산 모멘텀(momentum)을 줄 수 있다고 본다. 믿을 수 있는 보육시장의 육성, 출산모가 대접받을 수 있는 분위기 조성, 출산으로 인한 양의 외부성을 내재화 할 수 있는 제도 등 정부가 시장이 제공하지 못하고 있는 서비스를 제공할 여지가 있다. 하지만, 정부가 출

산을 타길을 정해놓고 재정을 투입하기 시작한다면, 효율성과 효과성 모두에서 실패할 가능성이 높다.

마지막으로, 서울시의 저출산 대책과 관련해서는 과연 지방정부가 대책을 내놓아야 하는 것인가에 대해 약간의 의문을 품을 수밖에 없다. 서울시가 흥부의 박 같은 저출산 패키지를 출산모에게 제공한다고 해서 우리나라의 출산율이 늘어나는 것일까? 혹시 저 지방의 출산모가 서울로 와서 패키지를 받고, 국가적으로는 출산에 아무런 영향을 주지 않는 것은 아닐까라는 우려를 떨쳐버릴 수가 없다. 즉, 국가 안에 거주, 이전의 자유가 보장되는 점을 고려해보았을 때, 경기도에서 서울로 산모들의 이동이 시작될 가능성이 있다. 이러한 복지-이주자들을 막기 위해서 거주요건을 강화하게 되면, 선의의 피해자들이 상당수 발생하게 될 것이기 때문에 굉장히 힘든 정책이 될 가능성이 있다.

Session 2

서울시 다자녀 가족제도에 관한 분석 (An Analysis of Seoul City's Support System for Multi-Child Families) 전혜정 (연세대학교 교수)	83
도쿄시의 저출산 대응을 위한 정책 제도적 방안 (Policy Measures to Cope with Low Fertility in Tokyo) Toru Suzuki(National Institute of Population and Social Security Research, Senior Researcher)	105
일-가정 양립지원을 통한 서울시 저출산 극복 방안 (Low Fertility Issues in Seoul : Focus on Work-Family Balance Policy) 문은영 (서울시여성가족재단 연구위원)	139
Discussion 김혜영 (한국여성정책연구원 연구위원) 신윤정 (한국보건사회연구원 연구위원)	155

서울시 다자녀 가족 지원 제도에 관한 분석

전 혜 정
(연세대학교 교수)

서울시 다자녀 가족 지원 제도에 관한 분석

전혜정 (연세대학교 교수)

본 연구에서는 서울시에 거주하고 있는 여성으로서 자녀를 출산한 여성과 기혼 가입 여성, 총 150명을 대상으로 구조화된 설문지를 통해 서울에서 시행되고 있는 다자녀 출산 장려 및 다자녀 가족 지원 제도에 대한 인지도, 제도의 효과성, 그리고 제도에 대한 만족도를 조사하였다.

다자녀 출산 장려 및 다자녀 가족 지원 제도에 대한 인지도를 조사한 결과, ‘육아휴직제도’에 인지도가 가장 높았으며 그 다음은 셋째부터 ‘양육수당 지급,’ ‘출산휴가제’ 순이었다.

다자녀 출산 장려 및 다자녀 가족 지원 제도의 효과성을 조사한 결과, ‘출산 후 직장 복귀에 대한 보장’이 다자녀를 임신, 출산, 양육에 가장 효과가 큰 것으로 나타났고, 그 다음은 ‘보육시설 및 육아지원 시설 확충,’ ‘정부의 보육비 지원’ 순이었다.

확충을 원하는 보육시설은 국공립보육시설이 가장 많았고 그 다음은 직장보육시설, 높은 수준의 사립보육시설 순이었다.

다자녀 출산 장려 및 다자녀 가족 지원 제도에 대한 만족도 조사 결과, ‘시내버스, 지하철 이용 시 보호자를 동반한 3명의 영유아 무료승차 제도’의 만족도가 가장 높았고, 그 다음은 ‘예방접종 무상 서비스,’ ‘임산부에게 철분제 지급’ 순으로 높았다. 분석 대상이 된 지원 제도의 지원 내용에 대해서는 대체로 만족하였으나 ‘다자녀 우대카드

(예, 다둥이 행복카드)’와 ‘둘째 혹은 셋째 자녀 이후 출산 장려금 차등 지급’에 대해서는 만족하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

자녀를 안심하고 낳아 기를 수 있는 지역사회가 되기 위해서 갖추어져야 할 중요한 여건으로 보육시설 확충을 지적한 응답자가 가장 많았고 그 다음은 사교육비 경감이었다.



An Analysis of Seoul City's Support System for Multi-Child Families



Hey-Jung Jun (Yonsei University, Professor)

In this study, 150 women residents of Seoul who have had children or are married and fertile were asked to answer a structured questionnaire regarding Seoul City's support system for multi-child families. The questionnaire included questions asking their awareness of, their assessment of the effectiveness of, and their satisfaction with the various policies within the City's multi-child family support system.

The results show that the women were most aware of the 'Child-raising Leave' policy. The next two policies that ranked high in awareness were 'Child-raising Stipends' (from the third child and onwards), followed by 'Maternity Leave.'

Of the multi-child family support policies, 'Assurance of Return to the Workplace After Maternity Leave' was found to be most effective in inducing women to bear, give birth to, and raise multiple children. The next two policies in order of effectiveness were 'Expansion of Child-care and Child-raising Support (육아지원) Facilities' and 'Child-raising Stipends.'

The respondents wanted most for the City to have more national child-care facilities, followed in order of preference by child-care facilities within the workplace, and then by high-quality private child-care facilities.

In terms of satisfaction, the survey revealed that the respondents were most satisfied with the policy of 'Free Boarding of Public Transportation for

Three or More Infants or Toddlers Accompanied by Child Carer.’ Next in order of satisfaction were policies regarding ‘Free Vaccination Service’ and ‘Provision of Iron-based Supplements for Women in Pregnancy.’ The overall satisfaction with Seoul City’s support policies for multi-child families was high, but policies regarding ‘Multi-child Priority Cards’ and ‘Differentiated (i.e. lower) Stipends for the N-th Child after the Second or Third’ were deemed unsatisfactory.

The respondents chose child-care facilities as the most important factor in building a regional environment where women can bear, give birth to, and raise their children with a sense of security. Reduction of private cost of education was also considered an important factor.

서울시 다자녀 지원 제도 분석

An Analysis of Seoul City's Support System for Multi-Child Families

다자녀 지원 제도에 대한 수혜자의 인지도와 만족도 분석을 중심으로

연세대학교 전해정

조사 대상

서울에 거주하는, 자녀를 출산한 여성과 기혼 가임 여성 150명

구분		인원 수(명)	구성비(%)
학력	고졸	23	15.3
	전문대졸	28	18.7
	4년제 대졸	87	58.0
	대학원 이상	12	8.0
직업	전업주부	93	62.0
	전문직	12	8.0
	사무직	26	17.3
	판매 서비스직	1	0.7
	자영업	8	5.3
	기타	5	3.3
	무응답	5	3.3
가계소득	100-200만 원 이하	13	8.7
	200-300만 원 이하	44	29.3
	300-400만 원 이하	33	22.0
	400-500만 원 이하	31	20.7
	500-600만 원 이하	14	9.3
	600만 원 이상	14	9.3
	무응답	1	0.7
합계		150명	100.0

설문 조사의 주요 내용

구분	세부 조사 내용
일반적 배경	- 출산 동기 - 이상적 자녀 수 - 바람직한 출산, 양육환경 - 양육의 어려움
다자녀 지원 정책의 효과성 평가	- 경제적 지원에 대한 효과성 - 보육, 서비스 지원에 대한 효과성 - 일과 가정의 양립 관련 지원에 대한 효과성
다자녀 지원 정책의 만족도 평가	- 출산, 양육 지원 세부 정책 만족도 - 보육, 서비스 지원 세부 정책의 만족도 - 일과 가정의 양립 지원 세부 정책의 만족도 - 세제 및 주택 마련 지원 세부 정책의 만족도

설문 조사 절차

1. 예비 조사

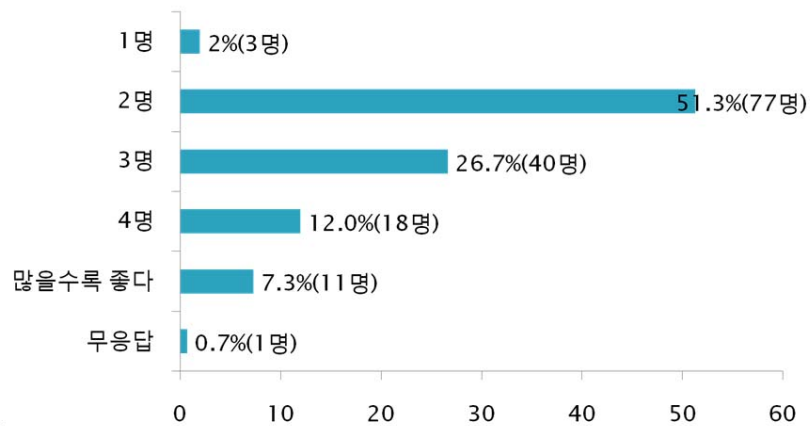
- ▶ 기혼가임여성과 자녀가 있는 어머니를 30명을 대상으로 2008년 2월 4~8일 예비조사 실시

2. 본 조사

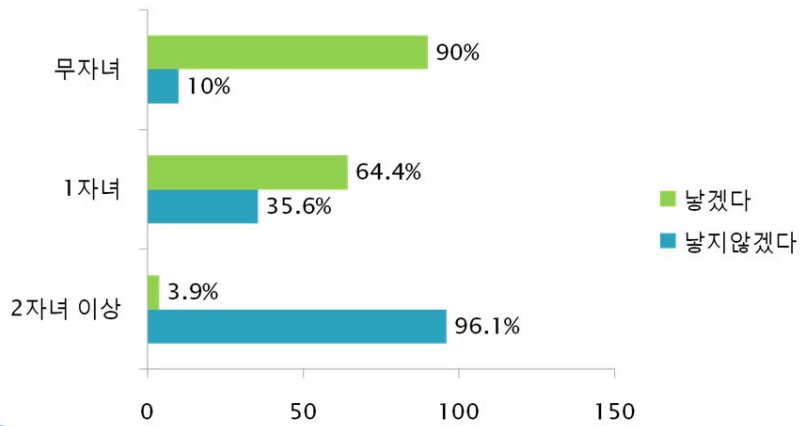
- ▶ 예비조사 결과 질문내용이 명확하지 않은 문항, 이해하기 어려운 문항 등을 수정하여 2008년 2월 11~25일에 본조사 실시

설문 조사 결과

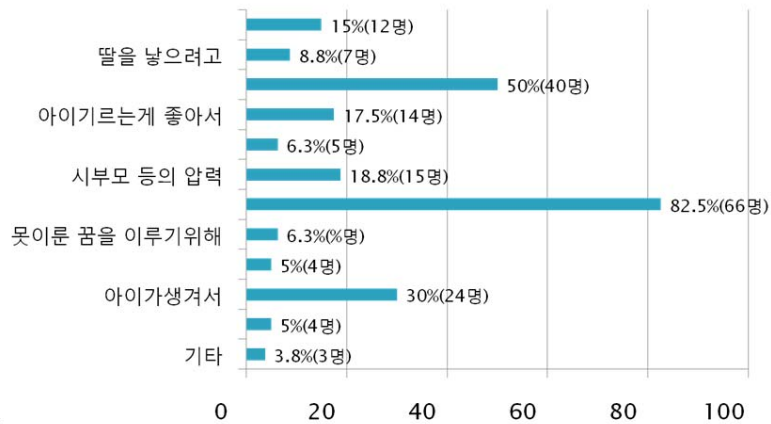
이상적인 자녀 수



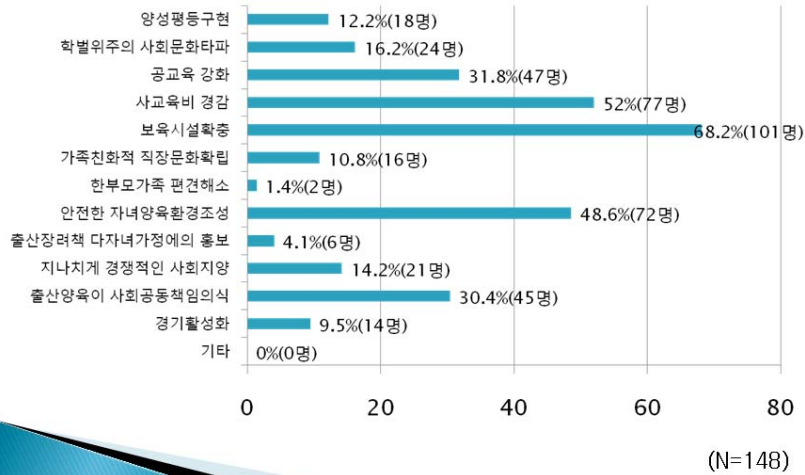
향후 자녀 출산 계획



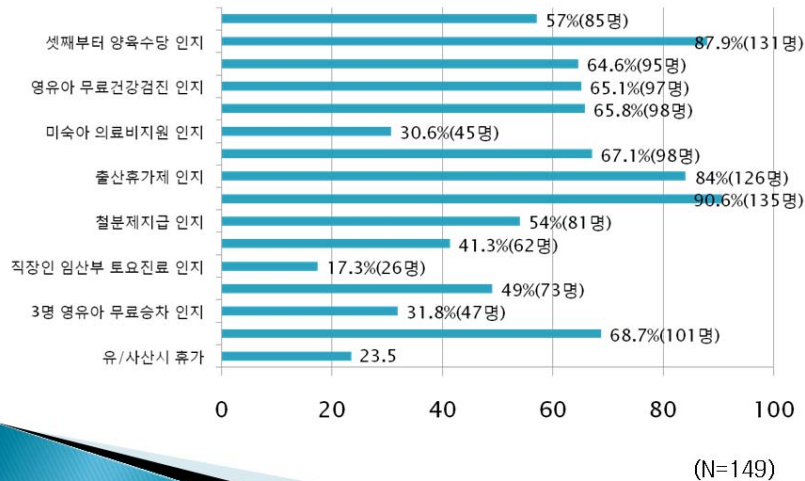
향후 자녀 출산 계획 동기



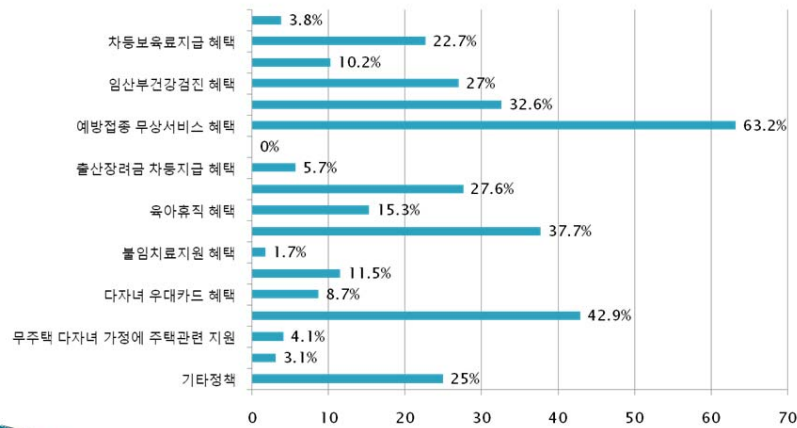
자녀를 안심하고 낳아 기르기 위한 사회여건



다자녀 가족 지원 사업 인지도

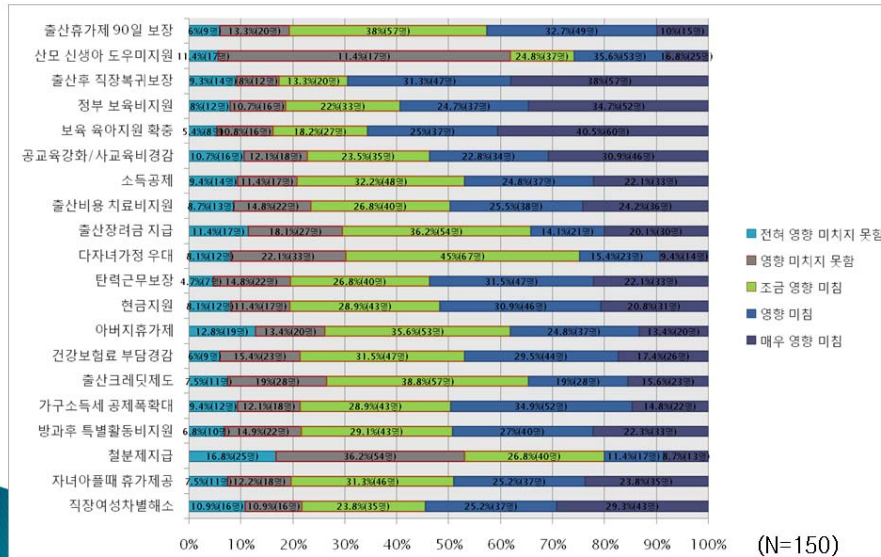


다자녀 가족 지원 사업 수혜율



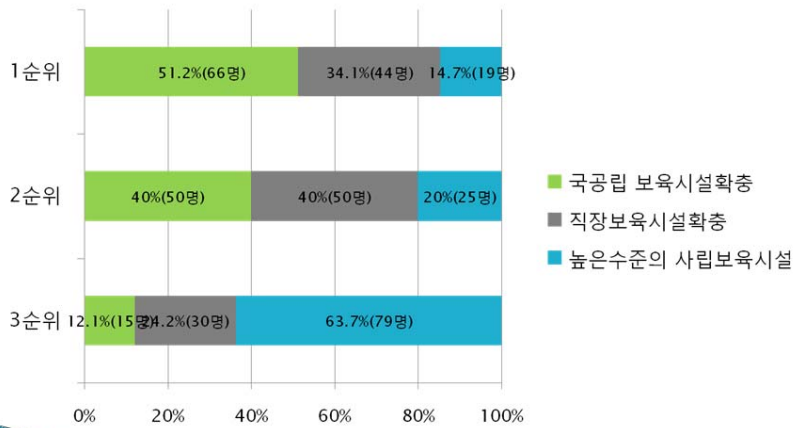
(N=139)

다자녀 가족 지원 사업에 대한 효과 평가



(N=150)

확충을 원하는 보육시설 유형의 순위별 응답



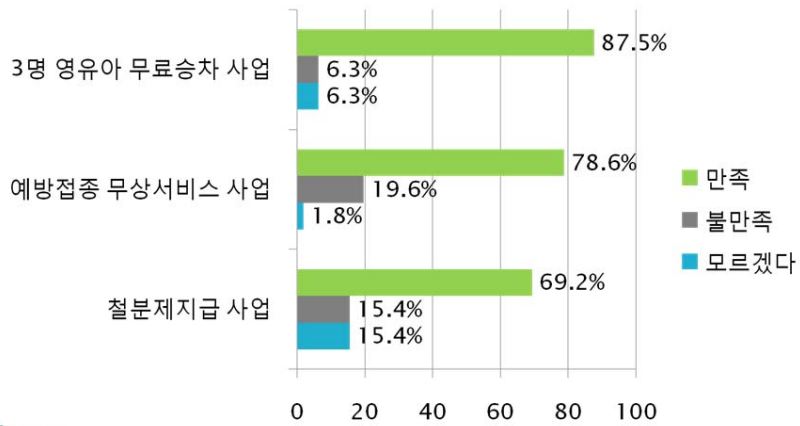
(N=150)

출산계획 여부에 따른 다자녀 지원 사업 효과 평가의 차이

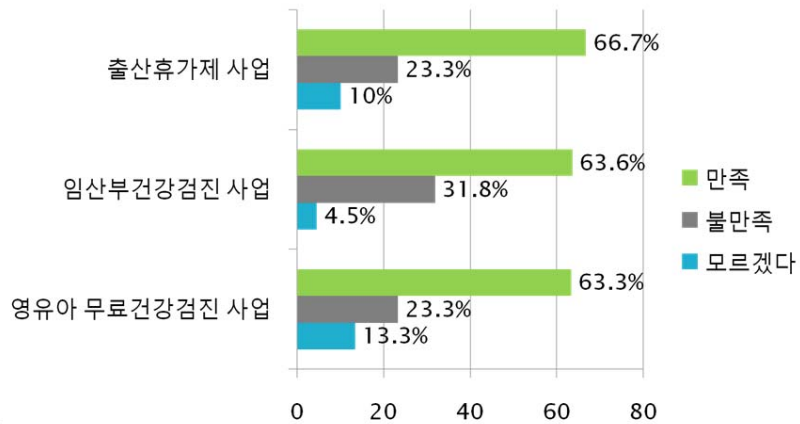
	출산계획 있음 평균(표준편차) (n= 49~50)	출산계획 없음 평균(표준편차) (n = 95~97)	t
출산 후 직장복귀 보장	4.10(1.18)	3.67(1.31)	-1.94
정부보육비 지원	3.96(1.23)	3.53(1.28)	-1.97
보육·육아시설 확충	4.06(1.22)	3.75(1.21)	-1.46
출산비용, 치료비 지원	3.68(1.27)	3.29(1.24)	-1.78
출산장려금 지급	3.56(1.30)	2.93(1.18)	-2.97**
3자녀 이상 가구 소득세 공제폭 확대	3.44(1.23)	3.28(1.13)	-0.78
직장 여성 차별 해소	3.78(1.25)	3.40(1.34)	-1.63

** $p < .01$, * $p < .05$

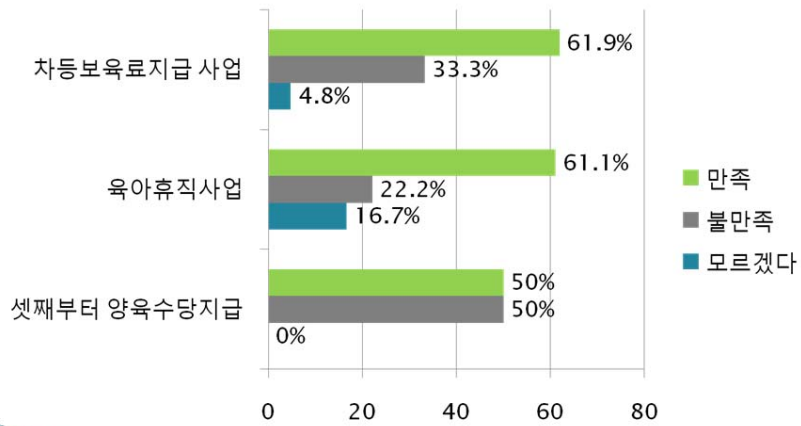
저출산 지원 사업에 대한 만족도



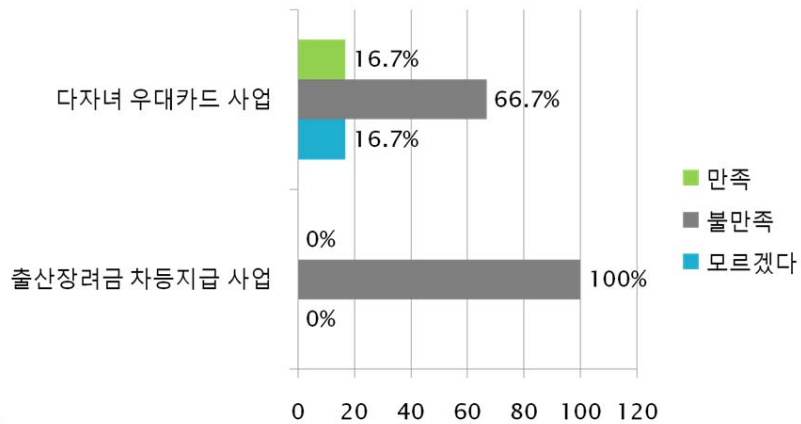
저출산 지원 사업에 대한 만족도



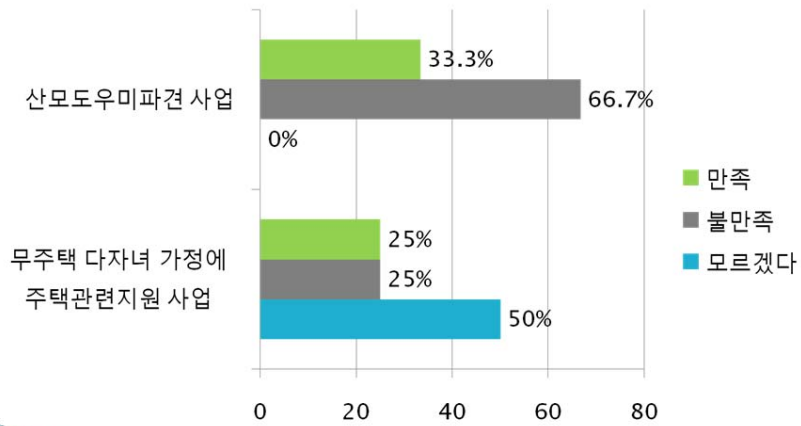
저출산 지원 사업에 대한 만족도



저출산 지원 사업에 대한 만족도



저출산 지원 사업에 대한 만족도



다자녀 가족 지원 정책의 방향

- 1) 경제적 지원제도
- 2) 휴직·휴가제도
- 3) 보육 및 교육 관련 지원
- 4) 기타 지원제도

다자녀 가족 지원 정책의 방향

1) 경제적 지원제도

(1) 세금감면 제도

- 자녀수가 많아질수록 인적공제 수준을 상향 조정하여 다자녀 가족이 실제로 세금 감면 혜택을 체감할 수 있도록 함

(2) 다자녀 가족에 대한 건강보험료 경감

- 셋째 자녀부터는 본인 부담금을 일정 비율 경감

다자녀 우대 정책의 방향

2) 휴직·휴가제도

(1) 산전·후 휴가 기간의 조정

- 첫째 자녀는 현행 제도대로 하면서, 둘째 자녀부터는 산후 휴가기간을 5일씩 더 늘리는(즉, 둘째 자녀는 95일, 셋째 자녀는 100일) 방안을 고려
- 인센티브 기간에 대한 급여는 사업주에게 부담을 지우지 말고 고용보험에서 지급하도록

(2) 아버지 출산휴가

- 아버지 휴가의 유급화
- 자녀가 많은 경우 출산휴가 기간을 자녀수에 따라 차등화

다자녀 가족 지원 정책의 방향

3) 보육 및 교육 관련 지원

(1) 영유아 보육 및 교육비 지원

- 자녀수가 많아질수록 보육 및 교육비 지원 수준을 과감하게 상향 조정

(2) 방과 후 프로그램 수강 보조비 지원

- 다자녀 가족의 자녀를 대상으로 초등학교 방과 후 프로그램 수강 시 보조비를 지원

(3) 아동 도서 및 장난감 대여 서비스 지원

- 바우처 제도를 활용하여 다자녀 가족 자녀를 위한 아동 도서 및 장난감 대여를 지원

다자녀 가족 지원 정책의 방향

4) 기타 지원제도

(1) 산모·신생아도우미 제도

- 산모·신생아도우미 제도의 수혜 계층을 확대하여 자녀를 출산한 도시 근로자 평균소득 이하의 가족에게 확대 적용

(2) 다자녀가족카드의 실효성 확대

- 현실성 있고 실효성 있게 다자녀 우대카드 정책 내용을 수정 보완
- 중앙 정부 및 지자체 간에 정책의 연계를 강화하여 전국적으로 시행

(3) 기타

- 다자녀 가족 자녀의 교복비 지원, 다자녀 가족의 의료비 감면제도, 다자녀 가족에 대한 가스비, 전화요금 감면과 전기료 감면혜택 확대,
- 유류세 및 자동차세 할인, 다자녀 가족 차량에 대해 요일제 차량과 같은 혜택, 선택적 복리후생제도, 취업모 다자녀 가족을 위한 지원 시 정규직이 아닌 비정규직도 포함하는 방안 등

다자녀 가족 지원 정책 활성화를 위한 제언

- 1) 현행 다자녀 우대 정책의 보완
- 2) 다자녀의 개념 재정립 필요
- 3) 정책 시행 시 일관성 유지
- 4) 정책의 형평성 제고
- 5) 수혜자의 특성에 따른 정책 개발
- 6) 보편적인 인구정책으로서의 다자녀 우대 정책 개발
- 7) 정책 홍보 방안의 다각화 및 적극적인 홍보

다자녀 가족 지원 정책 활성화를 위한 제언

1) 현행 다자녀 우대 정책의 보완

- 수혜자들에게 만족도가 높고, 다자녀 양육 부담 경감에 효율성이 높은 사업들을 선별하여 추진
- 보육시설 미이용 아동에 대한 양육비지원(09.7 시행 예정)의 대상 확대
- 다자녀 가족에게 국공립보육시설 입소 순위를 상향 조정하는 방안 등을 조속히 시행

다자녀 가족 지원 정책 활성화를 위한 제언

2) 다자녀의 개념 재정립 필요

- 두 자녀 이상을 다자녀로 정의

3) 정책 시행 시 일관성 유지

- 장기적인 안목에서 정책을 개발
- 실시된 사업은 필요한 예산을 확보하여 적어도 일정 기간 동안 지속적으로 시행

다자녀 가족 지원 정책 활성화를 위한 제언

4) 정책의 형평성 제고

- 지자체에서 시행하는 정책 중 시, 도별로 그 수혜 내용에서 차이가 많음

5) 수혜자의 특성에 따른 정책 개발

- 세부 정책에 있어서는 수혜자의 특성에 따라 사업을 추진
- 예; 취업모의 경우 임신부 철분제 지급은 거주지 보건소가 아니라 직장이 위치한 보건소에서도 지급받을 수 있게 해 주거나 진료 받는 산부인과에서 지급받도록

다자녀 가족 지원 정책 활성화를 위한 제언

6) 보편적인 인구정책으로서의 다자녀 우대 정책 개발

- 대상을 확대하여 중산층도 혜택을 받을 수 있는 사업을 개발하여 정책 체감도를 제고하는 것이 필요

7) 정책 홍보 방안의 다각화 및 적극적인 홍보

- 수혜 내용을 알려주는 "찾아가는 홍보"를 한다는 적극적인 자세가 필요

도쿄시의 저출산 대응을 위한 정책 제도적 방안

Toru Suzuki

(National Institute of Population and Social
Security Research Tokyo, Japan)

도쿄시의 저출산 대응을 위한 정책 제도적 방안 (Policy Measures to Cope with Low Fertility in Tokyo)

Toru Suzuki (일본국립인구 및 사회보장연구소¹⁾ 선임연구위원)

한 국가에서 가장 큰 도시의 출산율이 가장 낮다는 것은 결코 새로운 현상이 아니며, 이에 대해선 도쿄 역시 예외는 아니다. 2008년 도쿄의 출산율은 1.09로 일본에서 가장 낮은 수치를 기록하였다. 또한 도쿄는 인구밀도, 도시인구비율, 3차 산업 종사자 인구비율, 미혼여성비율이 가장 높고, 동시에 가구원수는 가장 낮으며 1인 가정보율은 가장 높은 지역이다. 도시화와 비가족화의 관계는 근교화, 대학의 집중도, 높은 여성 경제력 등을 반영한다고 볼 수 있다.

‘다음 세대의 지원 및 발전 방법을 위한 법률’에 따라, 도쿄시는 다음 세대를 육성하기 위하여 독자적인 실행 프로그램을 공표하였다. 이 프로그램은 의학 검진 및 진료, 일과 가정의 삶의 조화, 아동의 건강한 발육 및 성장, 문제가정지원 및 안전하고 편안한 육아 환경 계획 등을 다루고 있다. 도쿄의 실행 프로그램과는 별도로, 각 자치구는 자체적으로 재정지원 프로그램, 방과후 프로그램 및 육아 프로그램 등을 운영하고 있다. 이러한 방안들이 2005년 출산율 회복에 어느 정도의 영향을 미쳤지만, 전체적으로 볼 때 일본이 서북부 유럽 및 기타 영어권 국가의 적정저출산율(moderately low fertility)을 따라잡기에는 어려움이 있다. 적정저출산율(moderately low fertility)과 최저출산 현상 간의 문화적 차이에 의한 격차는 몇십년 안에 극복되어지지 못할 것으로 보인다. 문화결정론적인 관점 따르면 적정저출산율(moderately low fertility)은 가족 간의 약한 유대감, 가족관계의 축소, 상대적으로 높은 비율의 여성과 자녀, 자녀

1) 이 글과 관련된 내용은 필자 개인의 의견으로서 NIPSSR의 공식견해가 아님을 밝힙니다.

의 초기 경제적 독립 등으로 특성화 되는 서북부 유럽 가족의 특이성에서 비롯된 것이라고 본다. 남부유럽과 일본의 경우는 서북부 유럽과 같이 봉건제 전통을 가지고 있지만, 가족의 유형에 있어서는 보다 가부장적이고 권위적인 특성을 가지고 있다. 사회 경제와 가족제도 간의 격차는 서북부 유럽 보다 더 높았고, 이에 따라 출산율은 1.2 정도까지 떨어졌다. 유교적 가족 전통을 가지고 있는 나라의 경우 이보다 훨씬 더 낮은 수치까지 떨어졌다. 이는 서북부 유럽의 가족 유형과 격차가 크면 클수록, 출산율은 더 낮아진다는 것을 의미한다.

문화적 차이를 극복하기에는 오랜 시간이 필요하지만, 특정한 문화적 요소들은 실현 가능한 정치적인 사안이 될 수 있다. 실질적으로 모든 저출산 관련 정책들은 양성 평등과 일과 가정 생활 간의 조화에 관한 사안들을 다루고 있는데, 이는 이미 널리 수용된 정치적인 사안에 반대하고자 하는 이들이 거의 없기 때문이다. 하지만, 다른 문화적 요소들의 경우를 보면, 가족 정책의 측면을 훨씬 더 뛰어넘는 것들이 많다. 정부가 아무리 늦은 각 가정에서 자녀들의 자립 시기가 저출산 현상의 원인이라고 인식하고 있어도, 부모들로 하여금 자녀를 일찍 자립시키라고 설득하기는 어려운 일이다. 만일 많은 부모들이 유아는 반드시 엄마가 키워야만 한다고 믿는다면, 기회비용은 여전히 높을 것이고 출산율과의 호환성 측면은 개선되어지지 않을 것이다. 적정저출산율(moderately low fertility)에 있어서 혼외출산이 중요한 부분을 차지한다고 하더라도, 정부는 미혼모를 장려할 수는 없다. 이러한 ‘정책을 뛰어넘는’ 요소들 때문에, 동아시아의 저출산 국가가 짧은 시간에 적정저출산율(moderately low fertility)을 달성하는 것은 불가능하게 보인다. 만일 가족 유형이 주요한 요소라고 한다면, 한국과 대만은 일본보다 더 힘들 것이다. 왜냐하면 유럽식 가족 유형과 유교적 가족 유형의 격차는 유럽형 가족과 사무라이 가족 유형 간의 격차보다 더욱 크기 때문이다.



Policy Measures to Cope with Low Fertility in Tokyo



Toru Suzuki (National Institute of Population and Social Security Research²⁾
Tokyo, Japan)

It is very natural that the largest city has lowest fertility in the nation. Tokyo is not an exception. The TFR of Tokyo in 2008 was 1.09 and was lowest in Japan. In addition, Tokyo has the highest population density, the highest proportion of urban population, the highest proportion of tertiary industry workers, the highest proportion of single women, the smallest household size and the highest proportion of one person household. The relationship between urbanity and non-family life may reflect suburbanization, concentration of universities, higher economic power of women, and so forth.

Following to the Law for Measures to Support the Development of the Next Generation, the Tokyo Metropolitan Government publicized its own action program to foster the next generation in 2005. The program covers such issues as consulting and medical treatment, compatibility between work and family life, healthy growth and development of children, support for problematic families, and environment design for safe and comfortable childrearing. Besides the action program of Tokyo Metropolitan Government, each municipality conducts own financial support program, afterschool program and childcare program.

2) The views expressed in this paper are those of the author and not those of the National Institute of Population and Social Security Research.

Although such measures had some effects to promote fertility recovery after 2005, it is difficult for Japan as a whole to catch up moderately low fertility countries in Northern/Western Europe and English speaking world. The cultural divide between moderately low fertility and very low fertility implies that the difference cannot be overcome within a decade or two. A cultural deterministic view on fertility asserts that moderately low fertility can be attributed to the unique family patterns of Northern/Western Europe characterized by weak family ties, the idea of contract for family relations, relatively high position of women and children, early economic independence of children, etc. Southern European countries and Japan have tradition of feudalism as Northern/Western Europe but their family patterns have patriarchic and authoritarian tendency. The tension between the socio-economic and the family system was higher than Northern/Western Europe, and the TFR dropped to around 1.2. The TFR of countries with Confucian family tradition went down further. This implies that the larger the distance from Northern/Western European family pattern, the lower the TFR declines.

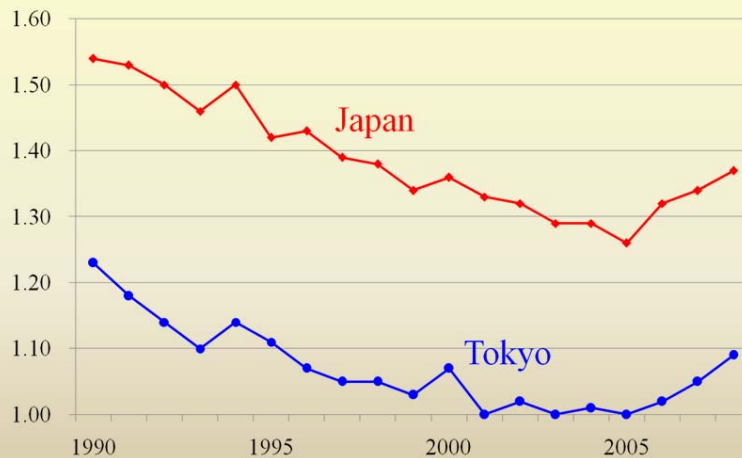
Some cultural patterns can be acceptable political goals, even though it takes long time to overcome the cultural difference. Practically all low fertility policies include issue of gender equity and the compatibility between work and family life, because no one would make objection against such well accepted political goals. However, other cultural patterns are beyond the family policy. Even though a government were aware of the late home leaving is a reason of low fertility, it would be difficult to persuade parents to push out their children from home earlier. If many parents believed that it is essential for a young child to be taken care of by own mother, the opportunity cost would remain high and the compatibility would not be improved. Even if the key of moderately low fertility were the high proportion of extramarital births, a government should not attempt to raise the number of welfare mothers. Because of these “beyond policy” elements, it

would be impossible for Eastern Asian low fertility countries to achieve moderately low fertility within a short period. If the family pattern is really important, Korea and Taiwan might experience more difficulty than Japan because the difference from European family pattern is larger for Confucian families than for Samurai families.

도쿄시의 저출산 대응을 위한 정책 제도적 방안

Toru Suzuki (토루 스즈키)
National Institute of Population and Social Security Research
Tokyo, Japan

합계출산율



2008년 각 현별 출산율

1. Okinawa	1.78	21. Tochigi	1.42	41. Saitama	1.28
2. Miyazaki	1.60	22. Ishikawa	1.41	42. Osaka	1.28
3. Kagoshima	1.59	23. Wakayama	1.41	43. Kanagawa	1.27
4. Kumamoto	1.58	24. Gunma	1.40	44. Kyoto	1.22
5. Saga	1.55	25. Ehime	1.40	45. Nara	1.22
6. Fukuji	1.54	26. Iwate	1.39	46. Hokkaido	1.20
7. Oita	1.53	27. Toyama	1.38	47. Tokyo	1.09
8. Fukushima	1.52	28. Mie	1.38		
9. Shimane	1.51	29. Ibaraki	1.37		
10. Nagasaki	1.50	30. Niigata	1.37		
11. Kagawa	1.47	31. Fukuoka	1.37		
12. Nagano	1.45	32. Kochi	1.36		
13. Shiga	1.45	33. Yamanashi	1.35		
14. Hiroshima	1.45	34. Gifu	1.35		
15. Yamagata	1.44	35. Hyogo	1.34		
16. Sizuoka	1.44	36. Akita	1.32		
17. Aichi	1.43	37. Aomori	1.30		
18. Tottori	1.43	38. Tokushima	1.30		
19. Okayama	1.43	39. Miyagi	1.29		
20. Yamaguchi	1.43	40. Chiba	1.29		

도쿄시의 인구학적 측면

	일본	도쿄	순위
인구밀도(명/km ²)	11,079	6,647	(1)
도시화율(%)	86.3	99.3	(1)
3차 산업 종사자 비율(%)	67.2	77.4	(1)
초혼연령지표(세)	29.42	30.79	(1)
가구원수(명)	2.55	2.13	(47)
1인가족비율(%)	29.5	42.5	(1)

2005 일본 인구 조사표

다음 세대 지원 및 개발 방안을 위한 법률

2003년 7월 일본 의회 통과

지방자치단체와 대기업들은 다음세대 육성을
위한 자체 프로그램을 제출하여야 함

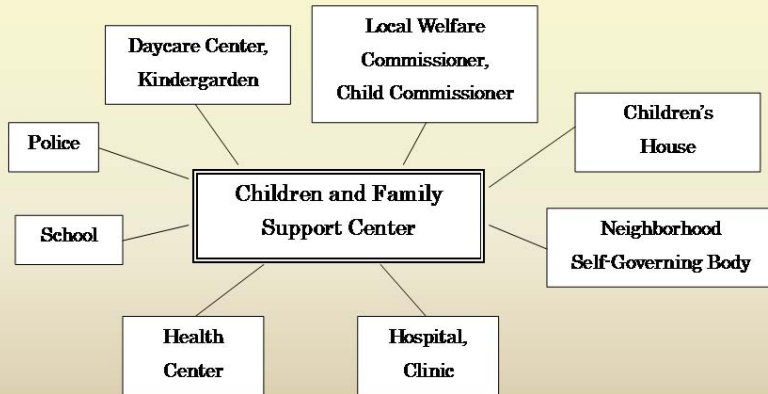
2005년 4월 도쿄시 자체 계획안 공표

<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2005/04/70f4q100.htm>

도쿄시 다음 세대를 위한 계획 내용

- I. 안전하고 편안한 육아를 위한 의료 진단 및 진료**
 - (1) 지역별 의학적 상담 및 진료지원 체계 개선
 - (2) 모자 건강 체계 개선
- II. 일과 가정의 삶의 조화**
 - (3) 시중심의 보육 서비스 개선
- III. 아동의 건강한 발육 및 성장**
 - (4) 점진적인 교육 개혁 방안
 - (5) 구직 프로그램 등을 통하여 청소년의 사회 자립 조기 지원
- IV. 특별지원이 필요한 아동 및 가정의 자립 지원**
 - (6) 아동학대의 예방 및 사후 대책
 - (7) 부모와의 생활이 어려운 자녀 지원
 - (8) 구직 프로그램 등을 이용한 한부모 가정 지원
- V. 안전하고 편안한 양육환경 계획**
 - (9) 유해정보 및 환경으로부터의 아동 보호
 - (10) 긴급지원 프로그램을 통한 안전하고 편안한 양육 지원

(1) 지역별 의학적 상담 및 진료지원 체계 개선



아동 및 가정 지원 센터 목표

- 개별 관리를 통한 상담 서비스
- 가정 지원 네트워크 구축
- 가정 방문 아동보호 서비스
- 아동보호 자원봉사자 단체와의 협력 및 지원
- 학대아동에 대한 예방 및 사후 관리

(2) 모자 건강체계 개선

-상담 및 정보 제공 서비스

-긴급 의료 지원 서비스

(3) 시운영의 보육서비스 개선

-탁아소 양적 향상 목표

164,940 (2004) → 184,700 (2009)
현재수 183,582 (2008)

-탁아소 서비스의 질적 향상

감독체계개선
우수 탁아소 지원
제3자에 의한 평가 촉진
불만접수 및 상담 개선을 위하여 지방자치정부 지원

(4) 점진적인 교육 개혁 방안

- 기존의 교육개혁 계획의 점진적인 발전
- 학급 개선 계획을 통한 교육성과 개선
- 도쿄시 내의 고등학교 교과 과정에 ‘일본의 전통과 문화’라는 새로운 커리큘럼 편입
- 도쿄시 내 고등학교에 ‘자원봉사활동’ 의무화
- 학교, 가정, 및 지역 간의 협력 방안 개발

(5) 구직프로그램 등을 통한 청소년 사회 자립 조기 지원

- “도쿄 취업 센터” 내의 인턴쉽 프로그램 및 상담 서비스 제공
- 인턴쉽 또는 세미나 과정이 있는 “청소년 지원 기업” 조직



신주쿠 구의 재정 지원 프로그램

아동 재정 지원

- 12~15 세(중학교 졸업 시까지)
- 5000 엔/월(초기 1, 2회); 10000 엔/월(3회 부터)
- 방법평가(정부프로그램과 거의 같음)

의료비 보조

- 0~15세(중학교 졸업 시까지)

신주쿠구의 방과후 프로그램

초등 학생 클럽

- 1~3 학년, 부모 부재 시
- 6000 엔/월
- 아동전문가에 의한 관리
- 월요일 부터 토요일, 5시 또는 6시 까지

방과후 놀이터

- 모든 초등학생 신청 가능
- 신청비 200엔
- 자원봉사자에 의해 운영
- 월요일부터 금요일, 4시 또는 6시 까지

신주쿠 구의 구체적인 아동보호 서비스

단기 위탁 서비스

- 최장 7일 까지 긴급 단기 위탁
- 6000 엔/일
- 미취학학생(후타바 주간보호시설)
- 미취학학생 및 초등학생(지원 가족)

가정방문 서비스

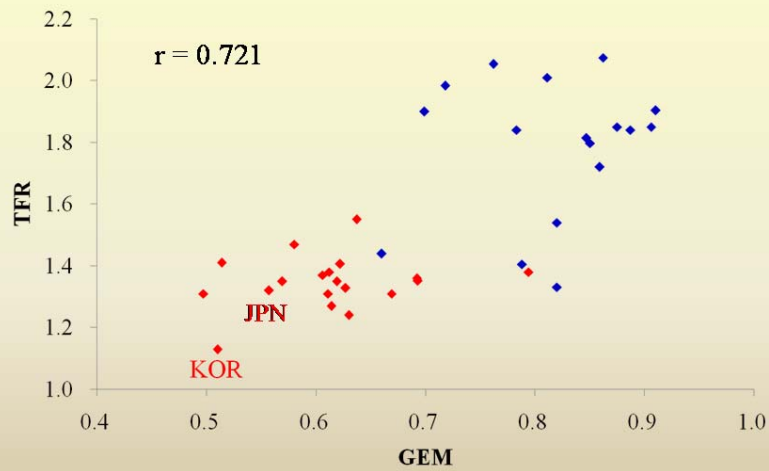
- 아동보호 및 가사 업무 보조를 위한 출장서비스
- 1000 엔/시
- 월요일부터 금요일, 9시 ~ 5시



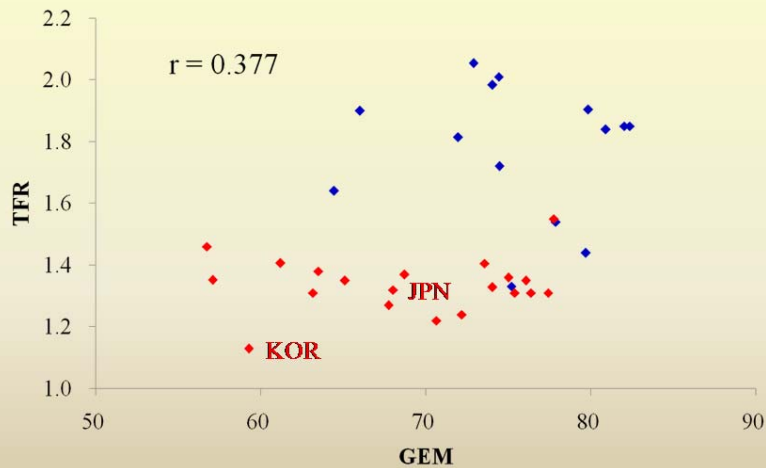
문화 차이와 출산율

서부 유럽 및 그 부속 국가	영어 사용 국가 북부유럽	미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드
적정 저출산율	북부유럽	스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 덴마크, 영국, 아일랜드, 아이슬랜드
합계출산율 > 1.5	서부유럽	벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크, 프랑스
	독어사용국가	독일, 오스트리아, 스위스, 리히텐슈타인
저출산국가	남부유럽	이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스, 몰타, 전유고슬라비아공화국
최저출산율	동부유럽 및 전 소비에트공화국	불가리아, 체코, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 전 소비에트공화국, 슬로바키아
합계출산율 < 1.5	동아시아 선진국	일본, 한국, 대만

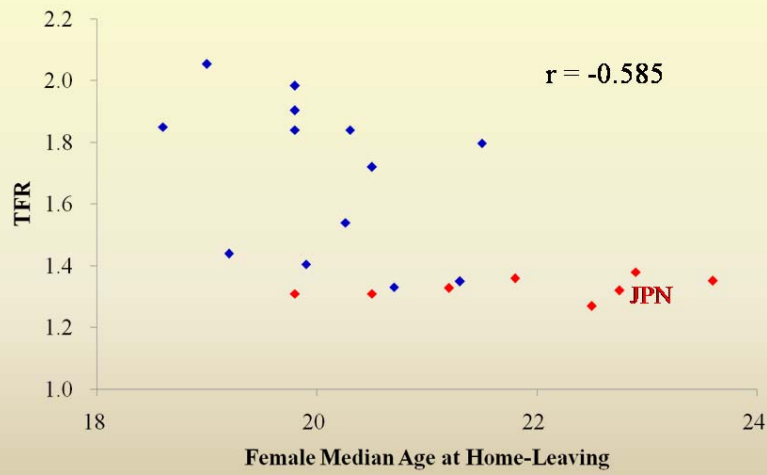
양성평등과 출산율(2005~06)



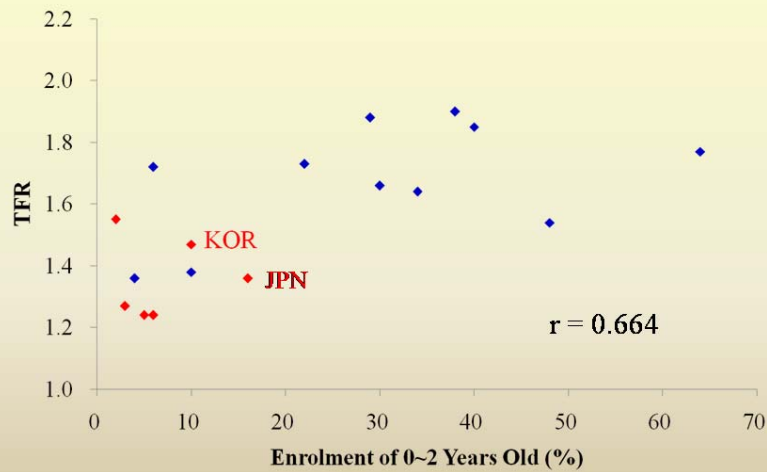
여성노동참여와 출산율(2005 ~ 2006)



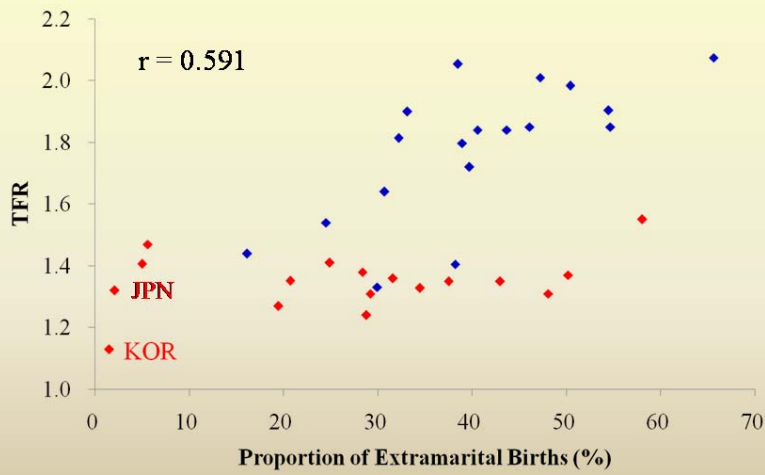
여성독립과 출산율



조기 아동 서비스와 출산율(1998~2000)



혼외출산과 출산율(2006~07)



문화 유형과 출산율

	적정 지출산	최저출산
양성평등	높음	낮음
일과 가정의 조화	높음	낮음
자립연령	빠름	늦음
아동 보호자	엄마와 다른 전문기관	엄마가 우월
혼외출산	높음	낮음

출산율에 대한 문화결정론적인 관점

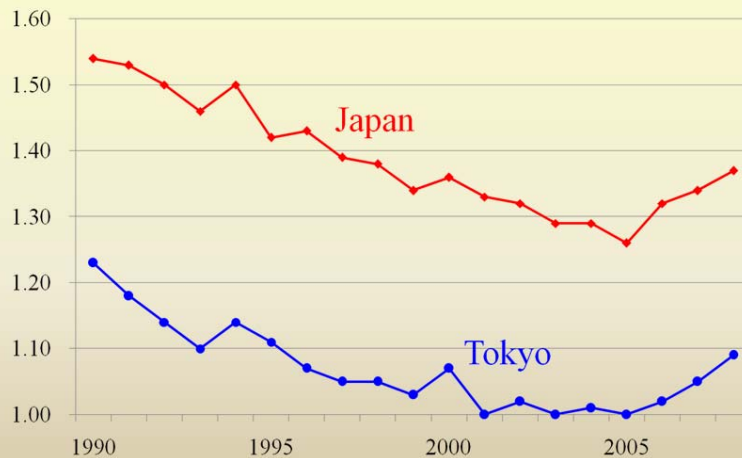
서북부 유럽	합계출산율 > 1.5	봉건적 가족 가족 유대 약함 자립시기연령 낮음 높은 여성 지위
남부유럽 및 일본	합계출산율 > 1.2	가부장적이고 권위적인 봉건적 가족 가족 유대 강함 자립시기연령 높음 성별역할 분리
한국과 대만	합계출산율 > 1.0?	유교적 가족 봉건적 가족보다 더욱 가부장적이며 권위적

Policy Measures to Cope with Low Fertility in Tokyo

Toru Suzuki

National Institute of Population and Social Security Research
Tokyo, Japan

Total Fertility Rate



TFR by Prefecture in 2008

1. Okinawa	1.78	21. Tochigi	1.42	41. Saitama	1.28
2. Miyazaki	1.60	22. Ishikawa	1.41	42. Osaka	1.28
3. Kagoshima	1.59	23. Wakayama	1.41	43. Kanagawa	1.27
4. Kumamoto	1.58	24. Gunma	1.40	44. Kyoto	1.22
5. Saga	1.55	25. Ehime	1.40	45. Nara	1.22
6. Fukuji	1.54	26. Iwate	1.39	46. Hokkaido	1.20
7. Oita	1.53	27. Toyama	1.38	47. Tokyo	1.09
8. Fukushima	1.52	28. Mie	1.38		
9. Shimane	1.51	29. Ibaraki	1.37		
10. Nagasaki	1.50	30. Niigata	1.37		
11. Kagawa	1.47	31. Fukuoka	1.37		
12. Nagano	1.45	32. Kochi	1.36		
13. Shiga	1.45	33. Yamanashi	1.35		
14. Hiroshima	1.45	34. Gifu	1.35		
15. Yamagata	1.44	35. Hyogo	1.34		
16. Sizuoka	1.44	36. Akita	1.32		
17. Aichi	1.43	37. Aomori	1.30		
18. Tottori	1.43	38. Tokushima	1.30		
19. Okayama	1.43	39. Miyagi	1.29		
20. Yamaguchi	1.43	40. Chiba	1.29		

Demographic Aspects of Tokyo Prefecture

	Japan	Tokyo	(Rank)
Population Density (persons/km ²)	11,079	6,647	(1)
Proportion Urban (%)	86.3	99.3	(1)
Proportion of Tertiary Industry Workers (%)	67.2	77.4	(1)
Female SMAM (yeas)	29.42	30.79	(1)
Mean Household Size (persons)	2.55	2.13	(47)
Proportion of One Person Household (%)	29.5	42.5	(1)

2005 Census of Japan

Law for Measures to Support the Development of the Next Generation

Passed at Diet of Japan in July, 2003.

Local governments and large companies are required to submit their own plans to foster new generations.

Tokyo Metropolitan Government announced own plan in April, 2005.

<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2005/04/70f4q100.htm>

Contents of Next Generation Plan of Tokyo

I. Consulting and Medical Treatment for Safe and Comfortable Childrearing

- (1) Improving Regional Consulting and Support System
- (2) Improving Maternal and Child Health System

II. Compatibility between Work and Family Life

- (3) Improving City Orientated Childcare Service

III. Healthy Growth and Development of Children

- (4) Steady Progress of Educational Reform
- (5) Supporting Social Independence of Youth through Job Search, etc

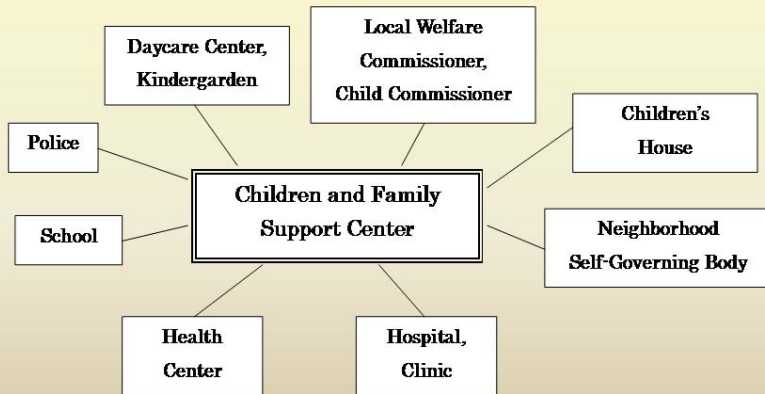
IV. Support of Independence of Children and Families that Need Special Support

- (6) Prevention and After Care of Child Abuse
- (7) Supporting Children That Cannot Live with Their Parents
- (8) Supporting One Parent Family through Job Search, etc

V. Environment Design for Safe and Comfortable Childrearing

- (9) Guarding Children from Harmful Information and Environment
- (10) Supporting Safe and Comfortable Childrearing through Emergency Support Program

(1) Improving Regional Consulting and Support System



Missions of Children and Family Support Center

- Consulting Service through Case Management
- Building Family Support Network
- At Home Childcare Service
- Coordination and Support for Volunteer Childcare Groups
- Prevention and After-Care for Maltreatment of Children

(2) Improving Maternal and Child Health System

- Consulting and Information Services
- Emergency Medical Care System

(3) Improving City Orientated Childcare Service

Quantitative Goal of Daycare Enrolment

164,940 (2004) → 184,700 (2009)

Current Capacity 183,582 (2008)

Quality Improvement of Daycare Service

- Improvement of monitoring system
- Support for better enterprises
- Promotion of third party evaluation
- Support for municipalities to improve claim and consulting section

(4) Steady Progress of Educational Reform

- Steady progress of already existing educational reform plan
- Improving educational achievement through class improvement plan
- Launching new curriculum “Tradition and Culture of Japan” in Tokyo metropolitan high schools
- Making “Volunteer Activity” compulsory in Tokyo metropolitan high schools
- Developing cooperation among school, family and community

(5) Supporting Social Independence of Youth through Job Search, etc

- Providing with internship program and consulting service in "Tokyo Job Center"
- Organizing "Youth Supporting Companies" that have internship or seminar



Financial Support Programs of Shinjuku Ward

Child Allowance

- 12~15 years old (until graduation of junior high school)
- 5,000 yen / month (1st & 2nd); 10,000 yen / month (3rd+)
- Means tested (approximately same as national program)

Subsidization of Medical Expense

- 0~15 years old (until graduation of junior high school)

Afterschool Programs of Shinjuku Ward

Primary School Students Club (学童クラブ)

- 1st~3rd grades, parents are absent from home
- 6,000 yen / month
- Managed by a professional childcare taker
- Monday to Saturday, until 5 or 6 pm.

Afterschool Playground (放課後子どもひろば)

- All the primary school students can submit
- 200 yen as submission fee
- Managed by volunteers
- Monday to Friday, until 4 or 6 pm.

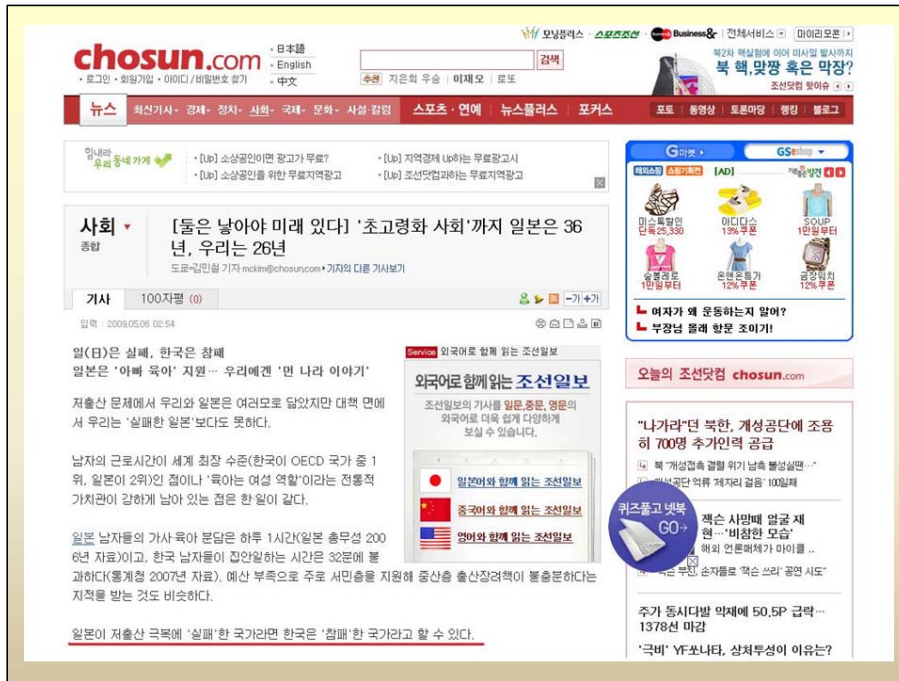
Specific Childcare Services of Shinjuku Ward

Child Short Stay (子どもショートステイ)

- Emergency short stay up to seven days
- 6,000 yen / day
- Preschoolers (at Futaba Daycare Center)
- Preschoolers and primary school students (at submitted family)

Home Visiting Service (育児支援・産後支援家庭訪問事業)

- Sending a helper for childcare or other house works
- 1,000 yen / hour
- Monday to Friday, 9 am to 5 pm.

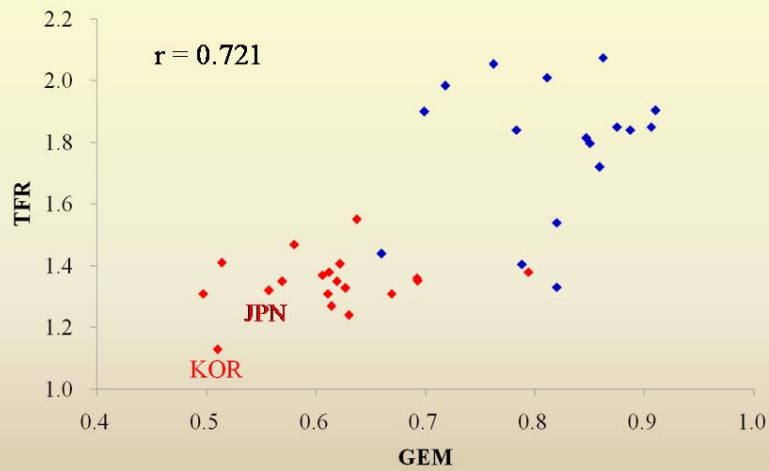


Cultural Divide of Fertility

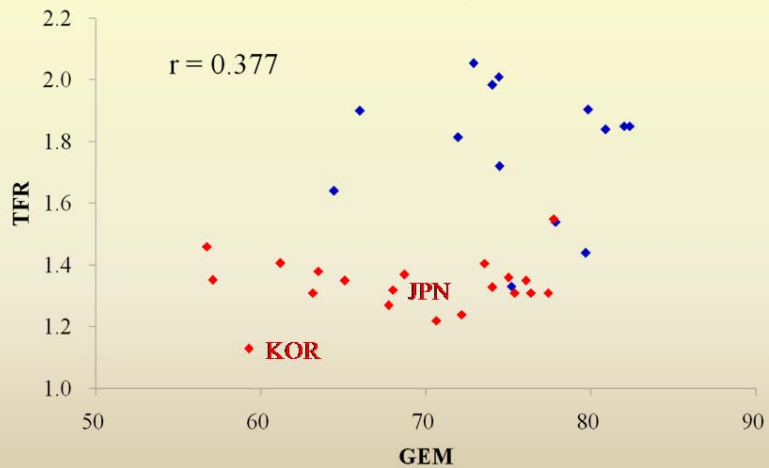
Northern/Western Europe and Cultural Offspring	English Speaking Countries	USA, CAN, AUS, NZL
Moderately Low Fertility	Northern Europe	SWE, NOR, FIN, DEN, GBR, IRL, ISL
TFR > 1.5	Western Europe	BEL, NED, LUX, FRA
	German Speaking Countries	GER, AUT, SUI, LIE
Low Fertility Countries	Southern Europe	ITA, ESP, POR, GRE, MLT, former YUG
Very Low Fertility	Eastern Europe & former USSR	BUL, CZE, SVK, HUN, POL, ROM, former URS
TFR < 1.5	Eastern Asian Advanced Countries	JPN, KOR, TWN

도쿄시의 저출산 대응을 위한 정책 제도적 방안 – Toru Suzuki(일본국립인구 및 사회보장연구소 선임연구위원)

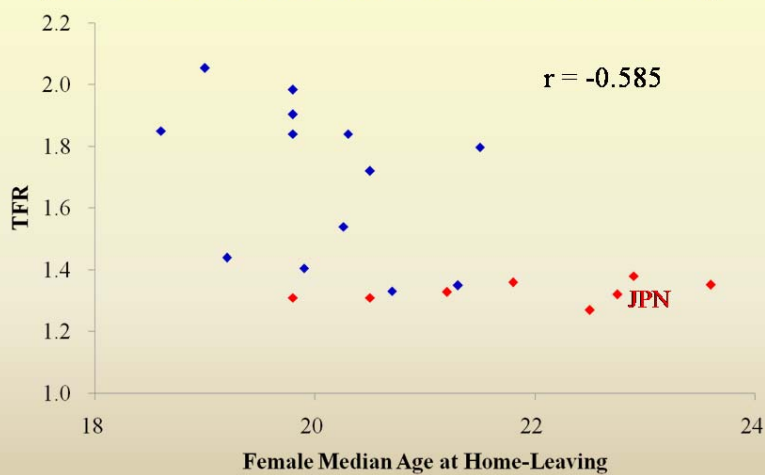
Gender Equity and Fertility (2005~06)



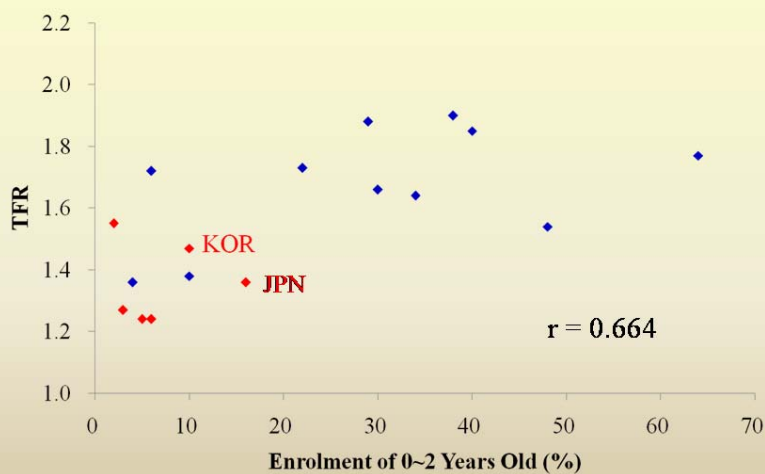
Female Labor Force Participation and Fertility (2005~06)



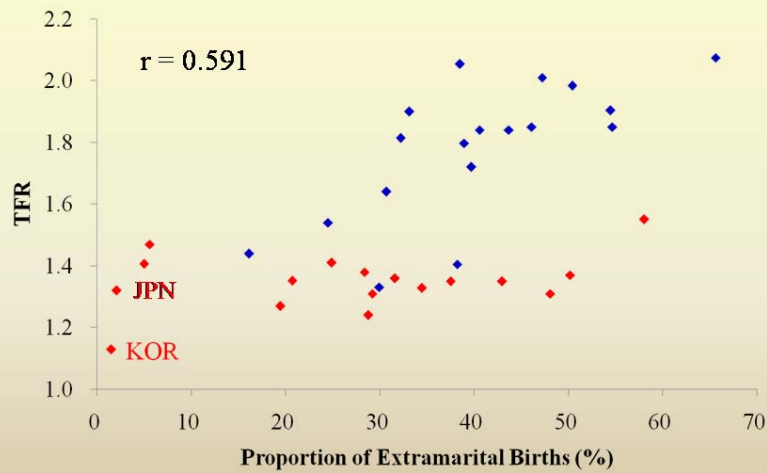
Female Home-Leaving and Fertility (Cohort Born around 1960 x TFR in 2006)



Early Childhood Service and Fertility (1998~2000)



Extramarital Births and Fertility (2006~07)



Cultural Pattern and Fertility

	Moderately Low Fertility	Very Low Fertility
Gender Equity	High	Low
Compatibility between Work and Family	High	Low
Home Leaving	Early	Late
Care Taker of Young Children	Mother and Various Professionals	Mother's Supreme Role
Extramarital Births	High	Low

Cultural Deterministic View of Fertility

Northern/Western Europe	TFR>1.5	Offspring of feudal family; Weak family ties, Early home-leaving, High position of women
Southern Europe & Japan	TFR>1.2	Offspring of feudal family with patriarchic and authoritarian tendency; Strong family ties, Late home-leaving, Strong gender role segregation
Korea & Taiwan	TFR>1.0?	Offspring of Confucian family, Stronger patriarchic and authoritarian tendency than feudal family

일-가정 양립 지원을 통한 서울시 저출산 극복방안

문 은 영

(서울시여성가족재단 연구위원)

일-가정 양립 지원을 통한 서울시 저출산 극복방안

문은영 (서울시여성가족재단 연구위원)

오늘날 저출산 문제는 우리사회의 중요한 이슈로 대두되고 있으며, 범정부차원에서 또 지방자치별로 이를 해결하기 위한 방안마련을 위해 노력하고 있다. 일찍이 출산율 감소 현상을 경험한 유럽 국가들의 경우, 그 속도는 1세기 정도에 걸쳐 더디게 이루어진 반면 우리의 저출산 현상은 급속도로 진행되어 왔다. 현재 한국의 합계출산율은 1.19명으로 OECD국가 중 가장 저조하며(OECD 평균1.6명), 서울시는 1.06명으로 전국평균보다 저조하게 나타나고 있다. 이러한 출산수준의 저하는 인구고령화와 맞물려 사회경제적 파급효과를 증폭되는 결과를 초래할 우려가 있다.

서울시는 저출산 현상에 적극 대응하기 위해 출산, 양육지원, 가족친화적 도시구현, 여성HRD지원 등 4개 영역에서 65개 사업을 진행 중에 있다. 저출산대응 정책은 다각도로 접근할 필요가 있지만 특히 출산과 양육 친화적 사회문화 조성을 위한 노력이 무엇보다 요구된다. 서울시의 경우, 타 지역에 비해 경제활동을 하고 있는 여성의 비율이 높으며, 전국 사업체의 22.3%이상이 서울에 분포되어 있는 점을 고려하여 저출산 극복을 위해 일과 가정 양립(work-family balance)에 선도적 정책을 추진해 나갈 필요성이 있다.

본 연구는 저출산 현상이 심화되는 현시점에서 일과 가정의 양립을 지원하고 저출산 문제를 해결하기 위한 대응전략으로서 기업의 가족친화제도 정착을 위한 서울시의 정책지원방안을 마련하고자 하는데 목적이 있다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선, 서울시의 저출산 추이와 저출산 정책 현황을 분석해 보고, 둘째, 저출산 극복을 위한 일-가정 양립의 필요성과 저출산 극복을 위한 기업 내의 가족친화제도를 분석했다. 셋째, 서울시 기업의 인사담당자와 근로자에 대한 가족친화제도의 인식 및 실행에 대한 실태조사를 통해, 정책수요를 파악하고, 마지막으로 기업의 가족친화제도 활성화 및 정착 방안을 제시하고자 하였다.



Low Fertility Issues in Seoul: Focus on Work–Family Balance Policy



Eunyoung Moon (Seoul Foundation of Women & Family, Research Fellow)

As issues on low fertility rates today have been taken very seriously in South Korea, efforts have been made to prepare for measures in the pan- and local government level. Comparing to Europe countries for example, already experienced the decrease in birth rate at a slower pace over the last century, Korea saw it declining so rapidly. As of today, Korea's birth rate sinks to 1.19, the lowest among OECD countries comparing to their average rate of 1.6, and Seoul records 1.06, even lower than the national average. The declining rates would aggravate other troubles in society and economy sectors in Korea, fuelled by aging population.

In order to tackle the problem with aggressive measures, Seoul has now led sixty-five programs in four areas, such as childbirth encouragement, childcare benefits, establishing family-friendly environment, and human resources development plans for women. Multilateral approaches should be made to prepare for policy against low fertility rates, and extra care has to be taken to create childbirth- and childcare-friendly social culture. Given that women living in Seoul have a job at a higher rate than in other regions and 22.3% of business is located in Seoul, it has to be considered as a primary target to set measures for work–family balance to get over low fertility rates.

The goal of this study is to help Seoul city to prepare for countermeasures

to establish family-friendly system by corporate in response to need for solving low fertility problem and for supporting working families. The study consists of as follows; first, analyzing the trends of low fertility rates of Seoul and reviewing its related policies; second, discussing the need to reconcile job and family for working families to solve the low fertility rates problem and family friendly systems in corporate; third, forecasting demand for related policies through case-study of implementation and understanding of the system by employees and personnel managers; and the last, suggesting ideas to foster and enable the pro-family system of corporate to be settled.

2009 서울시 저출산 대응국제정책포럼

**일-가정양립지원을 통한
서울시 저출산 극복방안**
-기업의 가족친화제도 활성화 방안을 중심으로-

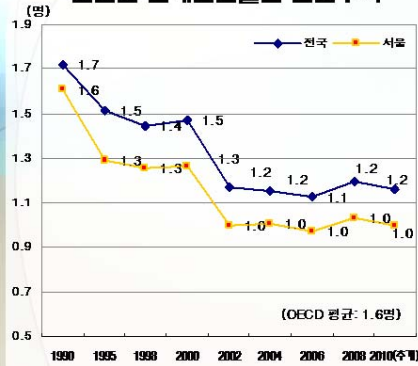
서울시 여성가족재단
문은영

목 차

- 서울시의 저출산 추이
- 서울시 저출산 현황
- 저출산 극복을 위한 일 가정양립의 필요성
- 서울시 기업의 가족친화제도 실태조사
- 기업의 가족친화제도 활성화 및 정책방안

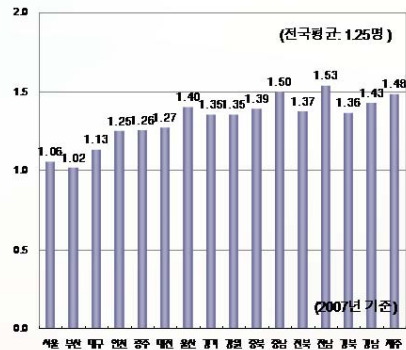
서울시 저출산 추이

연도별 합계출산율의 변화추이



- 1990년 이후 감소추세
- 서울지역 출생아수: 95천명(2008)

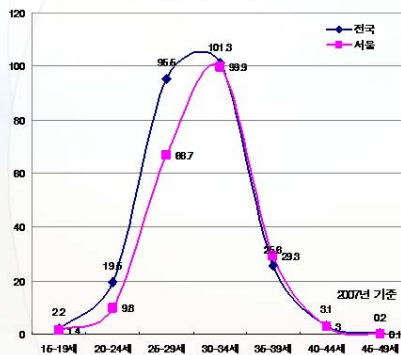
지역별 합계출산율



- 서울의 합계출산율 전국대비 저조
- 전국평균 1.25명/서울 1.06명

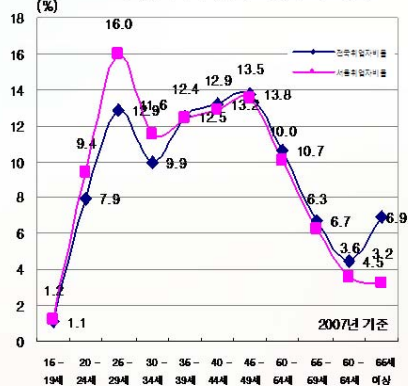
여성의 출산과 취업

연령별 출산률



- 서울지역 15~34세는 전국평균보다 저조
- 35세 이후부터 다소 높은 출산율

여성의 연령별 취업자비율



- 출산·양육 시 경력단절현상 - M자형 곡선
- 여성취업률 30~34세 감소현상/ 35~39세 전국평균보다 저조

서울시 저출산 정책 현황 2009서울시 저출산 대응목표 및 추진과제

목표: 출산 양육에 유리한 환경조성

결혼 출산 양육 공적 지원 강화

일 가정양립 사회문화조성

결혼임신 출산이
촉박받는 서울

양육걱정
없는 서울

가족친화적
도시 서울

미래세대
육성 및
잠재인력활용
기반조성

서울시 저출산 추진과제

4대 분야
65개 사업
(6,354억원)

결혼·임신·
출산이 촉박
받는 서울

결혼지원사업을 통해 만혼화 현상완화
임산부·영유아 의료지원강화
산모도우미제공 등 출산지원서비스 확대

양육걱정
없는 서울

자녀양육의 경제적 부담 경감
서울형 어린이집 도입 등 육아인프라 업그레이드
다자녀가정주거안정을 위한 지원확대

가족친화적
도시서울

가족친화적 기업문화조성을 위한 사업확대
다양한 가족에 대한 지원을 통해 건강가정 확산
가족의 중요성에 대한 지속적인 교육 및 홍보

미래세대
육성 및
잠재인력
활용기반조성

아동청소년의 안전한 성장환경조성
건강한 성장을 돕는 통합적 지원시스템확립
여성 및 청년층 일자리 만들기 및 취업지원 강화

저출산 극복을 위한 일·가정양립의 필요성

일·가정양립정책 **work-family balance policy**
가족친화정책(**family-friendly policy**)/일·생활균형정책
(**work-life balance policy**)

- 정의: 일과 가족생활의 균형있는 조화를 촉진하고 성 평등한 고용기회를 확대하는 모든 가족친화적 정책을 지칭하며 어린자녀가 있는 부모들을 주요정책대상으로 함.
-OECD, 2002
- 목표: 사회성원들이 노동시장에 충분히 참여할 수 있게 됨으로써 수입을 창출하고 사회에 충분히 참여/동시에 자녀양육지원
- 필요성: 일·가정 양립이 적절히 이루어지지 않을 때 출산을 연기하거나 자녀 수를 줄이는 저출산현상이 지속되고 사회문제가 될 우려가 있음.
-OECD, 2007

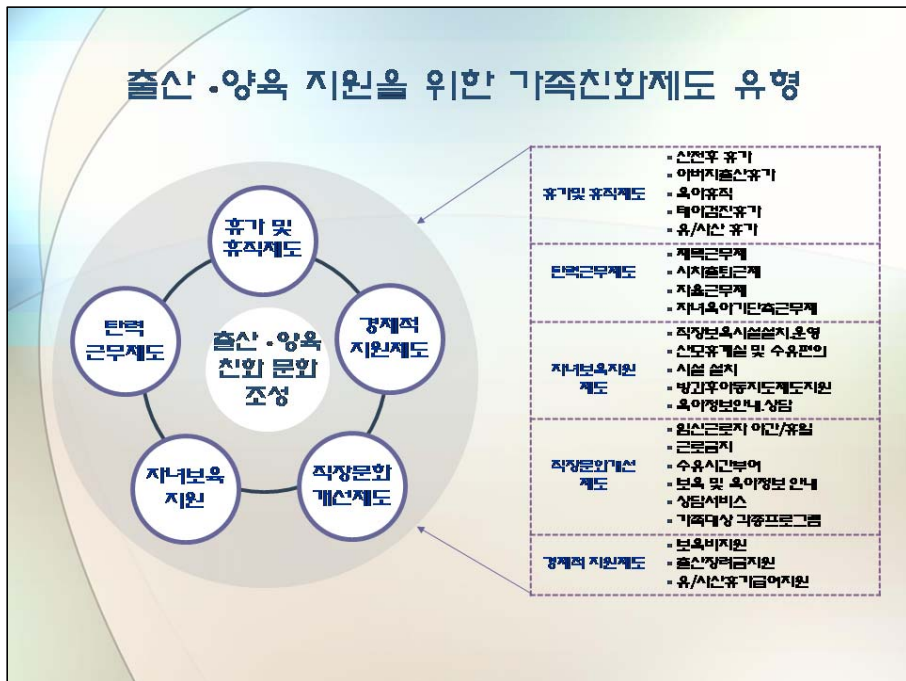
기업내의 가족친화정책

■ 일·가정 양립의 주요 아젠다(**agenda**):

가족책임이 있는 남녀근로자가 일과 가족생활을
원활히 양립할 수 있도록 지원
- 결과적으로 가족친화정책의 일환으로 제공

■ 저출산 극복을 위한 기업내의 가족친화제도

- 일과 가족생활의 조화를 용이하게 해주는 정책
- 적절한 가족자원(부모역할을 위한 소득, 서비스, 시간)제공

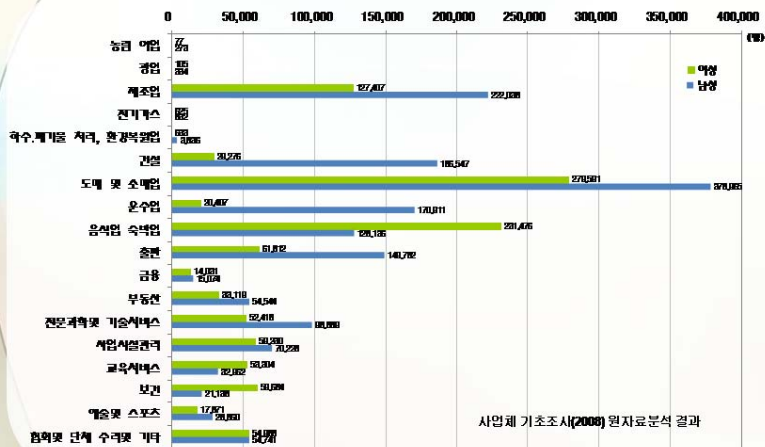


전국사업체 현황 서울시중소기업현황



- 서울지역 중소기업수 2,961,110개
- 전국 중소기업의 22.8% 소재

서울시 중소기업 산업별 성별중사자수



• 기업수준의 자녀보육
지원제도는 거의 전무



• 전반적으로 근로자가 인식하는 제도의 필요성이 높게 나타났다

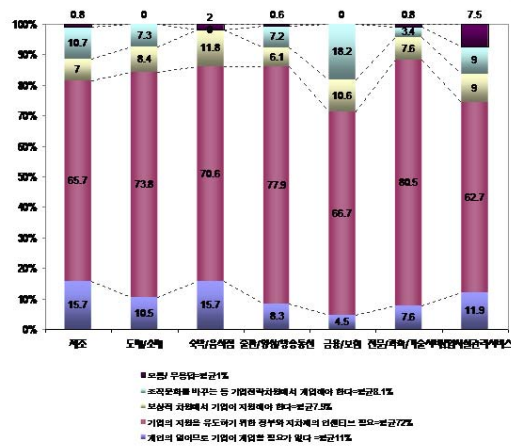


업종별 기업의 근로자 출산·양육 등에 대한 태도

• 기업이 부담할 비용에 대해 인센티브 등 사회적 부담이 필요한 것으로 나타남.

• 제조업과 숙박, 음식점의 경우 기업이 개입할 필요가 없다는 응답률이 상대적으로 높음

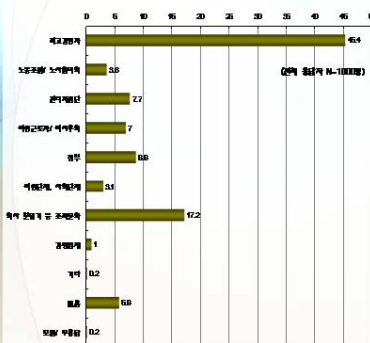
• 금융, 보험업의 경우 기업 전략적 차원에서 지원해야 한다는 응답률이 가장 높음



조사기간: 09.4-5 서울시중소기업인사담당자1000명, 중소기업 근로자 966명

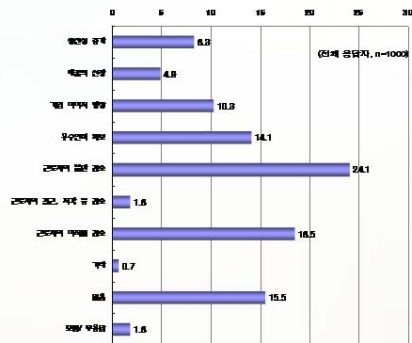
가족친화제도의 도입과 시행

제도의 도입과 시행에 영향을 준 집단



-최고경영자의 의지(43.5%), 가족친화적 회사 분위기(17.2%) 등이 제도의 도입과 시행에 영향을 주는 것으로 인식

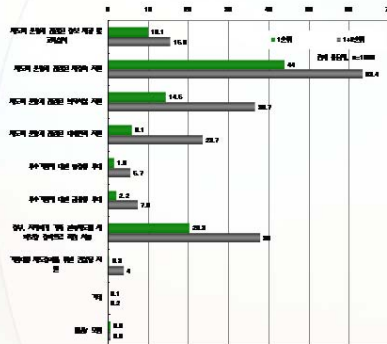
제도시행에 따른 효과



-제도시행에 따른 효과에 대해 근로자의 불만감소(24.1%), 이직률감소(18.5%), 인력확보(14.1%), 생산성 증가(8.3%)로 인식

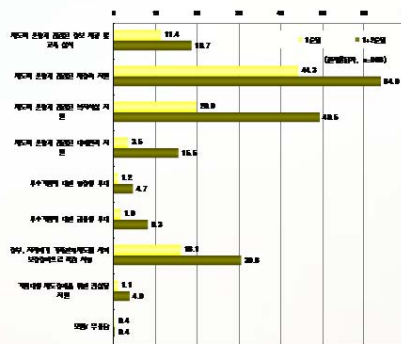
가족친화제도 도입에 필요한 정책

인사담당자 관점



- 제도의 운영과 관련된 재정적 지원 44%
- 정부 및 지자체의 적극적 개입 20.3%

근로자 관점



- 제도의 운영과 관련된 재정적 지원 44.3%
- 제도의 운영과 관련된 복지시설지원 20.0%

기업의 가족친화제도 정착 및 활성화를 위한 방안모색

출산·육아지원제도 활성화

휴가, 휴직제도 활용지원

- 대체인력뱅크구축
대체인력의 전문성 제고
- 남성근로자의 육아휴가
활용활성화/ 육아휴직시
휴직급여 추가지원

유연성 있는 근무환경지원

- 시차근무제 활성화
- 육아기단속 근무제
적극활용
- 재택근무와 자율근무제
강화

보육 및 육아지원

- 기업보육콘소시엄 구성
- 기업근로자대상아이돌보미
서비스 지원 확대
- 기업 내 산모휴게실/
수유편의실 설치
- 방과후 아동지도제도 운영

기업의 가족친화제도 홍보 및 확산을 위한 지원방안 모색

가족친화제도 홍보 및 확산

교육 및 컨설팅 확산

- 기업맞춤형교육 프로그램 개발
- 대상별 교육지원확대
- 가족 친화제도 컨설팅 지원확대

EAP 서비스 확대

- 예비창업 등 출신/양육기 근로자에 대한 상담 프로그램개발
- 중소기업 및 소기업 근로자를 위한 기업 콘소시움형 서비스 지원

가족친화문화 사업확산

- 다양한 이벤트 및 콘서트 등 문화행사지원
- 소규모기업 근로자 가족을 위한 찾아가는 문화행사지원

참여기업 인센티브확대

- 가족친화기업의 적극 홍보
- 우수사례 포럼개최
- 서울시 기업지원사업과 연계하여 지원
- 중소기업과 관련한 세액감면

Thank You!

서울시 여성가족재단 정책개발실 문은영

토론

김혜영

(한국여성정책연구원 연구위원)

신 윤 정

(한국보건사회연구원 연구위원)

저출산 대응을 위한 서울시의 전략과 과제

김혜영 (한국여성정책연구원 연구위원)

70년대 이래 지속적으로 감소해온 출생아수는 2000년을 기점으로 급격히 감소하여 2005년에는 사상 유례없는 출산율 1.08을 기록한 바 있다. 이후 출산율은 2005년의 최저점을 통과한 후 약간의 상승세를 보여주기도 하였지만, 2008년 이후 다시 하락세를 나타내고 있다. 올해 상반기 출생아 수는 총 22만 8300명으로 집계되었는데, 출생아수가 감소하기 시작한 70년대 100만명 가량의 출생아수와 비교한다면 그 절반에도 미치지 못하는 것일 뿐만 아니라 2005년 하반기 이후 최저출생아 수임을 알 수 있다.

주지하듯, 20세기 이후 ‘가장 조용한 혁명’으로 일컬어지는 저출산 문제는 결단코 간단하게 해결될 수 없음을 서구의 사례들을 통해 알 수 있다. 저출산을 야기하는 결정적인 요인이 무엇인가에 관해서는 논란의 여지가 있지만, 대체로 여성의 고용과 지위변화와 연관되어 있음은 부정할 수 없다. 예컨대 2000년 이후 한국사회는 출생아수의 감소뿐만 아니라 여성의 출산연령 또한 주목할 만한 변화를 보여주고 있는 것이 그것이다. 2000년까지 주 출산연령층은 25~29세였다면, 2005년 이후 주 출산연령대는 30~34세로 변화되고 있다. 다른 한편, 2000년까지 주된 출산연령대였던 25~29세 여성집단의 취업률은 2000년대 이후 가장 비약적으로 증가하는 양상을 보여주고 있다(통계개발원, 2007; 한국여성정책연구원, 2008).

이는 여성들의 교육수준 증가와 함께 결혼보다는 취업을 필수로 생각하는 여성들의 비중이 증가하고, 노동시장의 불안정성 증가로 인한 신규인력의 노동시장 진입이 상

당한 어려움을 겪는 고용현실이 상호 결합되어 나타난 결과이다. 여성들의 평균결혼 연령은 1960년 21.5세에서 2000년 26.5세, 2007년 28.1세로 늦춰지고 있을 뿐만 아니라 30~34세 여성인구의 미혼율은 1970년 1.4%에 불과했으나 2000년 10.7%로 증가하고 있는데, 이는 무엇보다 여성의 교육수준의 증가와 취업과 결혼에 대한 여성의식의 변화와 밀접한 연관이 있는 것이다. 또한 2005년 인구센서스 결과 인 가구 가운데 20~30대의 비율이 가장 높으며 이들 인구층 가운데 다수가 미혼임을 감안한다면, 저출산 정책은 무엇보다 젊은 세대들로 하여금 결혼과 자녀출산은 성취할만한 인생의 과업이라는 동기가 부여될 수 있는 여건마련은 매우 중요한 해법이 아닐 수 없다.

이런 점에 비추어본다면, 여성들이 일과가정생활의 조화를 이룰 수 있는 핵심 토대로서 가족, 직장, 지역사회의 변화는 저출산 해법의 주요한 구성요소가 아닐 수 없다. 본 심포지움의 세 발표자 역시 각기 이러한 논의의 흐름을 잘 짚어내고 있을 뿐만 아니라 이러한 노력의 일환으로 향후 한국사회의 주요한 정책과제를 분명하게 제시하고 있다. 특히 문은영 박사의 경우 서울시의 저출산 현황과 문제해결을 위한 서울시의 노력을 기업의 가족친화제도에 초점을 맞추어 살펴보고 있으며, 전해정 박사 역시 서울시 다자녀지원정책분석을 통해 현재 시행중인 서울시 다자녀 지원제도에 대한 서울시 여성의 인지도와 만족도 분석을 통해 서울시 저출산 지원정책의 방향과 주요한 정책과제를 제시하고 있다. 또한 토루 수즈끼 씨의 발표문은 일본의 경험과 사례는 물론 한국고유의 가족문화가 갖는 문제점을 제시함으로써 한국의 해법마련에 좋은 지침을 제공해주고 있다.

그러나 다른 한편, 정확한 문제인식에도 불구하고 지나치게 총론적인 차원에서의 해법을 제시함으로써 서울시만의 고유한 전략과 구체적인 정책대안에는 다소 미진한 부분이 없지 않다. 무엇보다 문 박사는 서울시에서 추진되고 있는 저출산의 추진과제를 간략히 살펴보면, 특히 가족친화적인 기업문화조성에 초점을 맞추고 있다. 저출산 해법의 하나로 일·가정양립의 중요성과 필요성은 두말 할 나위 없이 충분히 수용되어야 하고, 일·가정양립에 있어 가족친화적인 기업의 제도, 관행, 문화는 매우 중요하다. 그러나 본문에서 인용된 조사결과에서도 알 수 있듯이 이윤추구를 목표로 하는 기업에서는 이윤이 담보되지 않는 한, 가족친화적인 기업문화 조성은 소홀할 수밖에 없다. 이런 점에서 중앙과는 다른 서울시 차원에서의 기업문화개선을 위한 노력이 모색될 필요가 있다.

기업내 가족친화적인 문화와 관행, 제도의 정착을 위한 관련된 법, 제도마련은 중앙

정부의 주요 역할이라면, 서울시 차원에서는 이미 마련된 법, 제도 기반 위에서 이러한 기업의 제도나 법이 하나의 문화관행으로 자리 잡을 수 있는 다양한 유인책을 마련하는 일이 기획되어야 한다. 예컨대 서울시에 소재하는 기업들을 대상으로 ‘가족친화적인 고용 및 근로문화’ 확산에 기여한 특별한 포상제도나 홍보의 기회를 부여하거나 지방세 감면 등의 인센티브제 마련이거나 가족친화적인 직장문화 조성의 일환으로 진행되는 다양한 직장내 프로그램을 지원하고 이러한 프로그램에 관한 정보제공, 컨설팅 등과 같은 것을 안정적으로 제공할 필요가 있다.

뿐만 아니라 기업에 대한 간접적인 지원방식 못지않게 서울이라고 하는 거대한 도시가 개인들의 일과 가족생활, 여가생활에 기여할 수 있는 환경, 공간으로 탈바꿈할 수 있는 공간 재구성에 대한 관심이 부가될 필요가 있다. 이미 진행되고 있는 ‘여행’ 프로젝트의 연장선에서 아동과 노인, 혹은 이들을 부양하는 다양한 가족성원들의 편의성과 접근성(시간적, 공간적, 경제적 접근성) 제고에 대한 지속적인 관심이 필요하다. 또한 다양한 서비스 제공에도 불구하고 서비스 접근성이 미약한 지역을 중심으로 지역내 돌봄 공백의 문제를 지역주민의 신뢰와 자조망에 기초한 스스로 해결할 수 있는 다양한 가족자조모임 혹은 다양한 가족을 지원하는 지역내 가족연대네트워크의 구성을 지원하고 이의 구체적이고 모범적인 사례 발굴 등의 구체적인 단위사업을 개발하는 것이 필요하다(독일이나 호주의 바라라 시의 사례 참조).

이런 점에서 전해정 박사님의 서울시 다자녀지원제도 분석 역시 약간의 아쉬움이 따른다. 물론 이러한 아쉬움은 조사대상자의 수 혹은 제한적인 변인 등에 기인하지만, 그럼에도 불구하고 망라적인 저출산 관련 정책가운데 우선순위나 시급성의 단초를 찾을 수 있을 거라는 우리의 기대와는 다소 거리가 있다. 기혼가임여성이거나 출산을 경험한 여성들의 다양한 욕구분석에도 불구하고 이러한 분석결과를 일반화하기에는 조사대상자의 수나 대표성이 너무 낮으며, 향후 추진되어야 할 다자녀 우대정책 방향 역시 너무 종합적이다. 저출산의 원인인 단순하지 않다는 점에서 그 해법 역시 다차원적인 것은 분명하지만, 정책의 우선방향이냐 초점은 명확히 할 필요가 있다. 이러한 점에서 향후 서울시 고유사업으로 가능한 것과 중앙부처와의 연계를 통한 사업, 중장단기목표 사업, 직접적인 재정지원과 간접적인 서비스 지원 등을 구분하여 보다 구체화될 수 있는 공론의 장이 지속적으로 제공되길 기대한다.

마지막으로 앞서 언급한 바와 같이 저출산 문제는 현재 우리가 경험하는 경제적 어려움과 여성고용증가로 인한 가족 돌봄의 위기에 적극 대응할 수 있는 전사회적 변화

가 요구되는 것이다. 그리고 이를 위해서는 무엇보다 모든 개인의 삶의 터전으로서 가족, 지역사회, 직장환경에서 여성과 돌봄 노동에 대한 인식의 전환이 필요함은 주지의 사실이다. 그러나 토루 수즈끼 선생이 지적한 바와 같이 제도적 결혼과 강한 가족주의, 여성에게 가사노동 및 자녀 돌봄을 전담하는 한국 고유의 가족문화가 획기적으로 변화하지 않는 한, 저출산율의 급속한 반등을 기대하기는 어렵다. 따라서 가족친화적인 지역 및 직장환경 조성은 물론 가족 돌봄의 부담이 특정 성에게 편중되지 않는 이른바 돌봄 노동의 성별공유가 자연스럽게 이루어지는 새로운 가족문화의 확산은 매우 중요하다. 그러하다면, 이 시점에서 새로운 가족문화로의 질적 전환을 위해, 그리고 가족친화적인 지역사회로의 재구성을 위해 서울시와 서울시민들이 최우선적으로 해야 할 과제는 무엇인가를 다시금 논의하고 지혜를 모아야 할 것이다.

신윤정 (한국보건사회연구원 연구위원)