

# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 489

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

## 출산과 도시주거환경의 연관성과 시사점

천현숙 국토연구원 주택·토지연구본부장, 오민준 국토연구원 연구원

### 요 약

- ① 우리나라 출산율은 매우 심각한 수준의 초저출산 상황이며 이로 인해 국가경쟁력뿐 아니라 도시환경과 도시관리 능력에도 심각한 영향이 예상됨
  - 저출산은 도시차원에서 도시의 쇠퇴, 도시관리 능력의 저하, 기성시가지 정비 부진 등으로 도시환경이 노후화되고 공공시설 수요도 감소하는 등 전반적으로 도시환경의 위축을 가져올 수 있음
- ② 출산과 양육에 친화적인 도시주거환경 조성은 출산율 제고에 긍정적 영향을 미칠 수 있음
  - 유럽국가의 경우 여성의 경제활동 참여가 더 이상 출산율과 부(조)의 관계가 아님이 실증적으로 증명되고 있음
  - 반면 우리나라 여성의 경제활동 참여는 증가하고 있으나 출산율은 낮은 상태에 머물고 있으며 이는 출산과 양육에 친화적이지 않은 도시주거환경에도 원인이 있음
- ③ 가임기여성의 근린환경 만족에는 생활편의성의 영향력이 가장 크고 출산의사에는 양육친화성이 가장 큰 영향력을 미치는 것으로 분석되었으며 양육친화적 도시주거환경 조성이 출산의사에 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타남
  - 도시주거환경을 양육친화적으로 조성할 경우 출산의사에 영향을 미치고 이를 통해 출산율을 제고하는 효과가 기대될 수 있음

### 정 책 방 안

- ① 출산·양육친화적 근린환경조성 가이드라인 제정이 필요하며 주거단지 공급계획 시 신규주거단지 및 도시재생지역에 따라 적절한 가이드라인이 필요
- ② 출산·양육에 친화적인 도시주거환경을 위해서는 대중교통망 계획과 연계가 중요하며 안전성이 중요하게 고려되어야 함
- ③ 보육시설의 공공성이 강화되어야 하며 도시기반시설부담금의 일부를 보육시설 공급에 활용하는 방안도 검토하도록 함
- ④ 도시계획 입안과정에서 아동과 여성의 입장이 충분히 반영되는 거버넌스체계 구축이 필요함

## 1. 출산율 현황

- 1970년대 4.5명에 이르던 합계출산율이 2001년에는 1.3명, 2005년에는 1.08명으로 최저점을 기록하였다가, 2012년에는 약 1.3명으로 다소 회복되는 양상을 보였으나 2013년에는 1.2명으로 다시 하락하였음
  - 세계 대부분의 국가들이 출산율 감소 현상을 공통적으로 경험하지만 우리나라의 저출산 현상은 세계에서 유례를 찾아보기 힘들 정도로 빠르게 진행되고 있음

표 1 국가별 합계출산율 평균

구분	1960~1965	1970~1975	1980~1985	1990~1995	2000	2005	2010
독일	2.47	1.72	1.47	1.31	1.35	1.35	1.36
미국	3.36	2.04	1.82	2.03	2.00	2.04	2.06
스웨덴	2.32	1.89	1.65	1.99	1.56	1.67	1.89
영국	2.86	2.13	1.81	1.77	1.74	1.66	1.88
일본	2.02	2.09	1.77	1.49	1.37	1.30	1.34
프랑스	2.84	2.29	1.87	1.72	1.76	1.88	1.97
호주	3.32	2.58	1.91	1.86	1.78	1.75	1.89
<b>한국</b>	<b>5.50</b>	<b>4.08</b>	<b>2.21</b>	<b>1.66</b>	<b>1.51</b>	<b>1.22</b>	<b>1.23</b>

자료: Society at a Glance, 2011; UN, 2013.

- 저출산이 지속될 경우 사회 전반에 걸쳐 부정적 영향을 미치게 됨
  - 저출산은 노동공급 감소, 노동력의 고령화로 인한 노동생산성 감소 등을 야기시켜 미래의 성장동력 기반을 크게 약화시킬 위험성이 있음
  - 인구가 감소하는 도시에서는 주택 및 도시용 토지에 대한 개발수요가 줄어들어 기성시가지의 정비나 재개발 등이 부진하여 도시환경이 노후화되고 공공시설 수요에도 변화를 초래할 가능성이 높으며 이는 대도시보다 중소도시에서 더 문제가 될 것으로 예측되고 있음
- 최근 들어 도시주거 환경에 있어서 여성, 아동, 가족친화적 환경에 대한 관심이 커지고 있음
  - 지금까지의 도시발전 과정은 출산과 육아에 관한 책임을 여성이 가정 내에서 수행해야 할 당연한 역할로 보고 이에 대한 지역사회나 도시차원에서의 환경조성 방안에 대해서는 거의 도외시하였음
  - 어머니에게 집중된 출산과 양육의 책임을 경감시키고 지역사회 차원에서 돌봄의 책임을 공유할 수 있는 지역사회환경 조성은 출산과 양육에 큰 영향을 미침
  - 선진국의 경우 여성과 가족의 관점을 반영한 주택, 도시정책들이 고루 마련되고 있지만, 우리의 경우 아직까지 주택, 도시정책 차원에서 출산율을 끌어올리는 가시적인 성과를 보일 수 있는 정책적 대처가 나타나고 있지는 않은 실정임

## 2. 출산·양육과 도시주거환경 간 연관성

- 출산·양육친화적 도시주거환경은 “개별 가구가 출산을 결정하고 양육하는 데 편리하고 안전한 환경”으로 정의할 수 있으며, 도시주거환경의 공간적 단위 중에서도 생활권 단위(도보로 공공시설 및 서비스에 접근할 수 있는 이동권역)의 환경이 특히 중요하게 고려되어야 함
  - 개별 가구의 주거안정과 주거비 부담은 출산과 양육에 미치는 영향이 큼. 그러나 가구단위의 주거소비뿐 아니라 보다 큰 단위인 도시공간에 있어서, 특히 도보로 접근 가능한 생활권 단위에서 생활편의시설 등의 인프라 확충 정도도 양육에 중요한 영향력을 미침
  - 자녀를 둔 여성의 일상 생활공간, 즉 보육시설, 학교, 쇼핑, 직장 등이 일정 교통수단에 의해 짧은 시간 내에 이동이 힘들 때 이런 문제는 순전히 여성 개인에게 부담이 전가됨. 즉 도시환경이 출산과 양육의 문제를 지원하는 역할을 충분히 하지 못함으로써 저출산을 가속화시키는 데 일조한 측면이 있다고 할 수 있음
  - 도시의 사회적 약자 - 여성, 노인, 장애인, 어린이, 저소득층 등 - 를 포용하는 도시정책은 결과적으로 출산과 양육환경의 문제를 해결하는 데도 기여하는 것임
- 출산 및 양육환경을 고려한 공간이론
  - 뉴어바니즘(New Urbanism)이 지향하는 개발방식(용도 혼합, 스마트 성장, 콤팩트시티)은 여성친화적 도시조성과 연결됨
  - 보행친화적 환경 조성 and 다양한 대중교통 수단에 대한 선택권을 주는 TOD(Transit-Oriented Development) 방식도 양육친화적 도시환경 조성에 기여할 수 있음
  - 포용적 도시계획을 통해 만들어지는 포용적 도시(inclusive city)는 성별에 관계 없이 도시 내 공간과 장소를 편리하게 즐길 수 있어야 함을 의미
  - 우리나라의 경우 세종시가 여성특별설계구역을 지정하여 여성의 생활패턴을 반영한 설계에 중점을 두어 조성되고 있음
- 여성친화적 도시와 포용적 도시계획
  - 포용적 도시계획(gender-inclusive urban planning)을 위해 고려되어야 할 요소는 크게 성별에 대응하는 도시 거버넌스 시스템(gender-sensitive urban governance), 공공서비스에 대한 접근성(access to municipal services), 토지 및 부동산에 대한 여성의 권리(women's rights to land and property), 생계 및 고용(livelihood and employment), 안전과 방범(safety and security)의 5가지로 구분됨

### 3. 근린단위 생활권 만족도와 출산의사 관계 분석

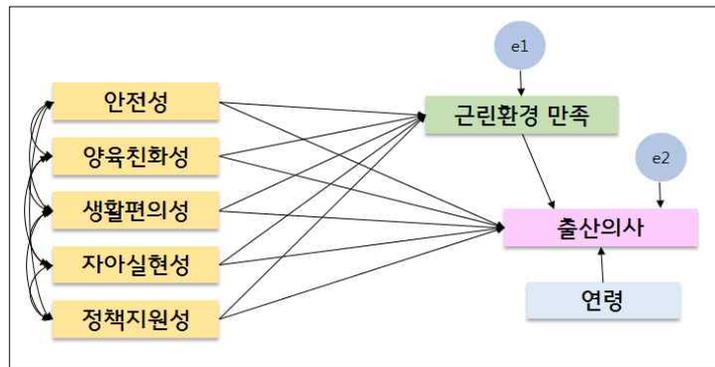
#### ■ 근린단위 생활권 만족도와 출산의사(意思) 관계 분석

- 가임기 여성의 실제 생활공간인 생활권 단위에서 체감하는 관련시설과 서비스 이용 만족도 분석을 통하여 출산·양육친화적 주거환경 조성방향을 설정하고자 하였음
- 생활권은 초등학교 학구중심의 동 단위로 구분하여 서울시와 경기도에서 일반출산율(2011년 기준)이 높은 영등포구 양평1동(59.79명), 화성시 동탄3동(77.31명), 오산시 세마동(66.70명)과 일반출산율이 낮은 양천구 목5동(11.60명), 고양시 마두1동(13.60명), 의정부시 가능1동(26.42명)을 사례지역으로 선정
- 출산율이 높은 지역과 낮은 지역을 표본으로 조사하여 출산율과 도시주거환경 간의 연관성을 파악하였음

#### ■ 출산·양육친화적 주거환경 변수 및 경로분석 모형의 구성

- 출산·양육친화적 주거환경 변수는 천현숙 외(2012)와 전문가 AHP 조사를 토대로 ‘안전성’, ‘양육친화성’, ‘생활편의성’, ‘자아실현성’, ‘정책지원성’으로 선정

그림 1 근린환경 만족과 출산의사 간 경로분석 모형



- 위의 5가지 변수가 근린환경 만족에 영향을 미치고, 5가지 변수와 근린환경 만족, 여성 연령이 출산의사에 미치는 영향을 경로분석

#### ■ 사례지역별 경로분석 모형 결과

- 출산율이 높은 지역에서 근린환경 만족에 유의미한 영향을 미치는 요인은 생활편의성, 양육친화성, 자아실현성, 안전성 순으로 나타났고, 출산율이 낮은 지역에서는 안전성, 양육친화성, 생활편의성이 근린환경 만족에 유의미한 영향을 미침
- 출산의사에 영향을 미치는 요인은 모든 사례대상지에서 양육친화성이 출산의사를 결정하는 가장 중요한 요인으로 나타났고, 생활편의성도 영향을 미치는 요인으로 나타남
- 출산율이 높은 양평1동과 세마동은 근린환경 만족이 출산의사에 유의미한 긍정적 영향을 미침

■ 가임기 여성 연령별 경로분석 모형 결과

- 연령별로 근린환경 만족이 출산의사에 미치는 영향을 비교·분석하기 위하여 조사 대상을 20~24세, 25~29세, 30~34세, 35~39세의 4집단으로 구분
- 출산이 주로 이루어지는 30대 이상 여성에게는

양육친화성이 근린환경에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타남

- 대부분의 집단에서 양육친화성이 출산의사에 영향을 미치는 것으로 보아 양호한 보육 및 교육시설은 출산을 유도할 수 있는 주된 요인이 될 수 있음
- 20대 집단에서는 교통편의, 주택가격, 의료시설 접근성 등을 대표하는 생활편의성이 출산의사에 영향을 미치는 반면, 30대 연령 집단에서는 안전성과 양육친화성 등이 출산의사에 영향을 미치는 것으로 나타남

■ 첫째 자녀 연령에 따른 경로분석 모형 결과

- 첫째 자녀 연령에 따라 근린환경 만족과 출산의사에 미치는 영향을 비교 분석하기 위하여 1~3세, 4~7세, 8~13세, 14세 이상으로 집단을 구분
- 첫째 자녀 연령에 따라 분류된 집단 내 모든 표본은 실질적으로 보육 및 육아를 경험하여 해당 시설의 중요성 및 필요성을 인식하고 있기 때문에 양육친화성은 근린환경 만족과 출산의사에 모두 영향을 미치는 것으로 나타남
- 1~3세 자녀를 양육하는 여성에게는 양육친화성만이 근린환경 만족에 영향을 주는 것으로 나타나는 데, 이는 근린환경의 전반적인 측면보다 보육시설의 양적·질적 만족도가 중요하기 때문인 것으로 보임. 따라서 1~3세의 어린 자녀를 둔 여성의 경우 보육시설의 양적·질적 만족도가 높을 경우 추가적인 출산에 긍정적으로 작용할 것을 예상할 수 있음
- 안전성은 첫째 자녀의 나이가 14세 이상인 경우를 제외한 모든 집단에서 출산의사에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남

표 2 가임기 여성 연령대별 경로분석 모형 결과

경로		20~24세	25~29세	30~34세	35~39세
안전성	→ 근린환경 만족	○	×	○	×
양육친화성		×	×	○	○
생활편의성		×	○	○	○
자아실현성		×	×	×	×
정책지원성		×	×	×	×
안전성	→ 출산의사	×	×	○	○
양육친화성		○	×	○	○
생활편의성		○	○	×	×
자아실현성		×	×	×	×
정책지원성		×	×	×	×
근린환경 만족		×	○	○	○

## 4. 출산율 제고를 위한 도시주거환경 정책 개선방안

- 출산·양육친화적 도시주거환경의 의의
  - 출산율을 높이기 위해서는 자녀의 출산과 양육이 갖는 사회적 가치를 중시하는 사회적 규범이 널리 확산되어야 하고 일과 가정의 양립이 도시주거공간 내에서 시설과 서비스로 구현될 수 있어야 함
  - 사회 전체적으로 모든 영역에서 젠더형평성을 높여야 하고 출산과 양육의 문제를 개인의 문제가 아닌 사회 전체의 문제로 바라보는 관점이 사회 전반에 확산되어야 함
  
- 도시계획 및 도시정책에서 ‘가정’의 중요성을 재인식하고 출산·양육친화적 근린환경 조성을 위해 투자형 복지로의 전환이 필요함
  - 향후 1~2인 가구의 급속한 증가가 예상되는 가운데 출산율 제고를 위해서는 3인 이상 가구가 중요한 정책수요 집단으로 고려되어야 하며, 적극적 입장에서 가구구성의 변화를 유도할 수 있는 정책 수립을 위해 노력해야 함
  - 도시주거환경에 있어서의 복지는 도시구성원 누구나 접근하고 사용할 수 있는 형평성을 제고할 수 있고 장기간에 걸쳐 사용이 가능한 장점이 있으므로 도시공간에 대한 투자형 복지로의 전환은 매우 중요한 의미를 가짐
  
- 출산율 제고를 위해서는 근린주거환경에 가장 큰 영향을 미치는 생활편의성 측면이 충족되어야 함
  - 출산·양육친화적 시설기준과 지침을 명시한 출산·양육친화적 근린환경조성 가이드라인 제정이 필요하며 주거단지 공급계획 시 신규 주거단지와 도시재생지역에 따라 차별화하고, 특히 단독주택 지역에 대한 출산·양육 관련시설의 설치기준이 중요함
  - 시군구 단위의 시설별 최소기준 운영을 검토하며, 특히 생활편의성 제고를 위한 시설은 비도시계획 시설로서 설치의무조항으로부터 벗어나 있으므로 최소 설치기준 마련이 필요
  - 가임기 여성의 출산의사는 근린환경에 대한 만족에 영향을 받는다는 점을 감안하여 생활권 단위의 도시계획 수립을 통해 생활권 단위의 시설과 서비스 공급 기준이 마련될 필요가 있음
  - 출산·양육친화적 환경조성을 위한 인센티브제도의 활성화를 통해 생활권 단위 내 건축물이 보육관련 인증을 받을 경우 용적률 인센티브 부여 등 검토

천현숙 국토연구원 주택·토지연구본부장(hchun@krihs.re.kr, 031-380-0312)

오민준 국토연구원 주택·토지연구본부 연구원(mjoh@krihs.re.kr, 031-380-0388)