

초저출생 시대, 사라지는 아동 인프라 및 서비스

“0.53명”

지난해 압도적으로 저조한 서울시의 합계출산율¹은 우리 사회가 초저출생 위기에 직면하고 있음을 극명히 보여준다. 아이들이 사라져 가고 있는 현실은 아이들을 위한 교육과 돌봄 인프라 및 서비스 또한 역할과 기능이 상실되고 있음을 시사한다. 통계청에 따르면 올해 0~5세 영유아는 210만 3055명에서 2027년에는 173만 1098명으로 감소할 것으로 예상된다.

이러한 추세는 학령인구 감소로 이어져 교육과 돌봄 인프라의 저하를 가속화할 전망이다. 따라서, 본 브리프는 초저출생으로 인해 구체적으로 무엇이 사라지고 있는지, 그 원인은 무엇인지, 이로 인한 사회적 영향은 어떠한지를 다각도로 살펴보고자 한다.

¹ 가임기(15세~49세) 여성 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 아이의 수

01. 무엇이 사라지고 있을까?

1) 학령인구 절벽에 따른 교육기관의 소멸

■ 줄 잇는 어린이집, 유치원 폐원

초저출생의 영향이 가장 두드러지게 나타나는 곳은 바로 어린이집과 유치원이다. 보육통계에 따르면 2013년 4만 3770개로 정점을 찍은 어린이집 숫자는 이후 계속해서 감소하고 있으며, 재작년에는 약 30% 감소한 3만 923개로 집계되었다.



출처: Unsplash (Pro Church Media)

표1. 전국 어린이집 시설수

(출처: 보건복지부)

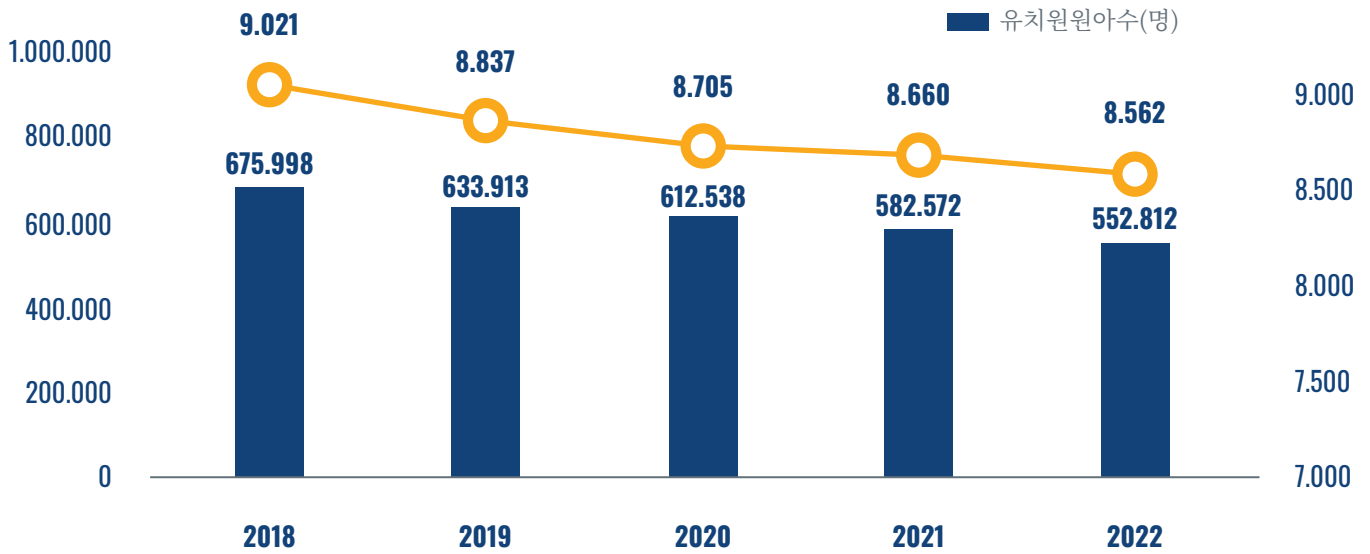
구분	계	국-공립 어린이집	사회복지법인 어린이집	법인-단체등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	협동 어린이집	직장 어린이집
2022	30,923	5,801	1,254	610	9,726	12,109	132	1,291
2021	33,246	5,437	1,285	640	10,603	13,891	142	1,248
2020	35,352	4,958	1,316	671	11,510	15,529	152	1,216
2019	37,371	4,324	1,343	707	12,568	17,117	159	1,153
2018	39,171	3,602	1,377	748	13,518	18,651	164	1,111
2017	40,238	3,157	1,392	771	14,045	19,656	164	1,053
2016	41,084	2,859	1,402	804	14,316	20,598	157	948
2015	42,517	2,629	1,414	834	14,626	22,074	155	785
2014	43,742	2,489	1,420	852	14,822	23,318	149	692
2013	43,770	2,332	1,439	868	14,751	23,632	129	619
2012	42,527	2,203	1,444	869	14,440	22,935	113	523

모든 어린이집이 소멸 위기를 맞고 있는 것은 아니다. 국, 공립 어린이집은 수요가 꾸준히 증가하고 있지만 민간, 가정 어린이집은 운영에 어려움을 겪고 있다. 정부 지원을 받아 운영되는 국, 공립 어린이집은 보육료가 상대적으로 저렴하고, 보육교사 자격증 소지자만이 근무할 수 있어 보육의 질이 높다는 인식이 있다. 이로 인해 국, 공립 어린이집의 입학 경쟁은 치열해지고 있지만, 민간, 가정 어린이집은 학령인구 감소의 영향을 크게 받아 줄폐원 위기에 봉착했다.

유치원 또한 어려움을 겪고 있는데 지난해 국공립과 민간을 합산한 전국 유치원 원아수는 2018년 67만 5998명 대비 약 22% 감소한 55만 2812명으로 (출처: 교육통계연보) 급감했다. 전국 유치원 수도 2018년 9,021개에서 작년에는 8,562개로 5년새 459개가 폐원해 교육기관의 존립 위기를 나타내고 있다. 특히 병설 유치원의 경우, 원아 수가 없거나 적으면 폐원이 아닌 휴원을 하는데 경기도에서 휴원한 병설 유치원은 2021년 43개에서 작년 두 배로 폭증한 89개가 기록되었으며, 부산도 작년 4곳(출처: 경기도교육청, 부산교육청)이나 휴원했다.

표2. 전국 유치원 수 및 유치원 원아수

(출처: 2022 교육통계연보)



■ 서울과 수도권에서도 관찰되는 폐교 현상

어린이집과 유치원의 위기는 학교에도 도미노처럼 영향을 미치고 있다. 교육부에 따르면, 2018년부터 작년 4월까지 전국 17개 시도광역시에서 193개의 초, 중, 고등학교가 폐교되었으며, 이러한 폐교 누적 수는 3,896개에 달한다. 이 중 89%가 서울, 경기, 인천을 제외한 비수도권에 집중됐을 정도로 농어촌의 작은 학교들이 폐교되거나 통폐합되는 등 구조 조정을 겪었다. 그러나 최근에는 서울과 수도권에서도 학령인구 감소로 인해 문을 닫는 학교가 나타나고 있다. 2015년 서울시 금천구 흥일초등학교, 2018년 은평구 은혜초등학교, 2020년 강서구 염강초등학교, 공진중학교에 이어 작년 광진구 화양초등학교가 폐교 절차를 밟았다. 올해 도봉구의 도봉고등학교가 서울시 일반계 고등학교 최초로 폐교될 예정으로 사태의 심각성을 보여준다.

이와 관련해 서울시는 학생 수 240명 이하의 미니 초등학교를 2022년 42개에서 2027년 80개로 늘릴 계획을 밝혔다. 또한, 작년 2월부터 ‘서울형(도시형) 분교’ 테스크포스(TF)를 운영하고 있다. 해당 사업은 폐교 위기의 학교를 다양한 모델의 분교로 소생시키는 것으로 오피스텔의 사무 공간 일부에 학교시설을 확보하거나 폐교 위기 학교를 인근 학교의 분교로 두고 공간을 공동 활용하는 등의 모델을 개발한다.



그림 1. 작년 폐교한 서울 광진구 화양초등학교 정문 (출처: 연합뉴스)

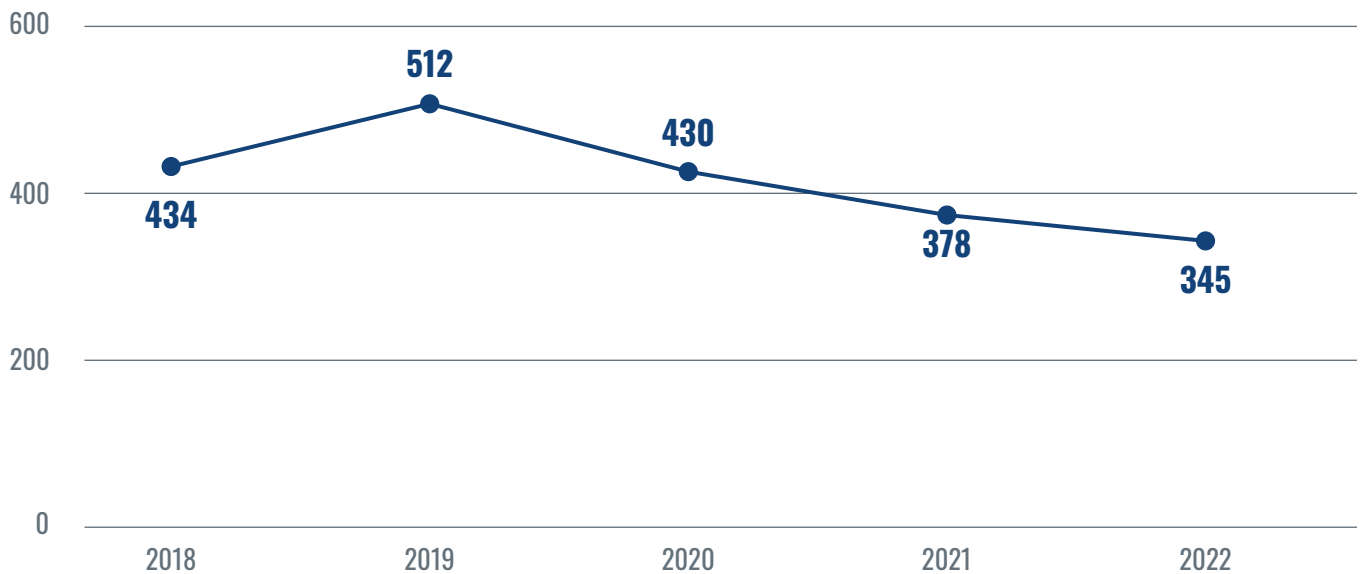
2) 부족한 아이들을 위한 놀이시설

약 10년 전 창업 아이템으로 주목받은 키즈카페는 유아 이용률의 감소로 폐업이 속출하고 있다. 개인 소유 키즈카페부터 전문 프랜차이즈 업체들이 가세해 소위 키즈카페 황금기를 이끈 시기가 무색하게도 대부분 업체들이 경영난에 시달리고 있다. 전국에서 키즈카페가 가장 많은 광역자치체인 경기도는 지난 3년 사이에 키즈카페 수가 약 30% 줄었다. 일각에서는 키즈카페 같은 유료 시설 이외에 언제든지 갈 수 있는 도시공원, 자연휴양림, 하천, 박물관 등 아이들을 위한 놀이 및 문화시설이 확대될 필요가 있다는 의견이 제기되고 있다. 이러한 맥락에서 부산시는 전국 최초 어린이복합문화공간인 ‘들락날락’을 운영하고 있다. 이 공간은 집에서 15분 생활권 내 아이와 부모가 함께 드나들며 즐길 수 있는 디지털, 문화, 교육, 체험 공간으로 원어민과 자유롭게 독서하며 놀 수 있는 공간, 가상현실 체험, 유아 그림책을 읽어주는 로봇 등의 프로그램을 제공한다.

그러나 여전히 아이들을 위한 놀이시설은 턱없이 부족한 실정이다. 행정안전부에 따르면 2022년 만 12세 이하 어린이는 570만 6705명인데, 전국 어린이 놀이시설은 7만 8259곳에 불과하다. 즉, 어린이 65명이 놀이시설 1곳을 함께 이용하는 셈인데 이 중 대다수가 아파트 등 주택단지에 있는 놀이터로 나타났다. 더 나아가 영유아나 어린이의 출입을 제한하는 ‘노키즈존’의 확산 역시 아이들이 갈 수 있는 공간을 제한하고 있다. 2021년 한국리서치의 여론조사에 따르면, 노키즈존 운영에 대한 동의 응답이 70%가 나와 노키즈존 확산에 대한 사회의 암묵적 동의가 있음이 드러났다. 세계 최저 출산율을 기록중인 한국에서 노키즈존이 증가하는 현상은 한국 사회의 낮은 아동 인권의식을 반영한다는 비판을 받기도 했다.

표3. 경기도 키즈카페 현황

단위: 곳
출처: 경기도



3) 소아청소년 부문 의료체계 붕괴 위기

최근 저출산, 고령화 문제와 더불어 의료사고, 형사처벌 등의 부담으로 소아청소년과 의료 체계가 붕괴 위기에 처했다. 보건복지부에 따르면 작년 수련병원 10곳 중 3곳은 소아청소년과 전공의(레지던트)가 전무한 것으로 나타났으며, 자연차 전공의가 없는 병원도 절반이 넘어 소아과 진료를 받기 위해 새벽부터 줄을 서는 ‘오픈런’ 사태가 악화될 것으로 보인다. 또한, 2022년 전국 의원급 소아청소년과 87곳이 개업한 반면 57곳이 폐업한 것으로 밝혀졌는데(출처: 백종헌 국민의힘 의원실) 인구가 많은 수도권에서도 개업 대비 폐업률이 61%에 달할 정도로 의료체계 붕괴에 대한 우려가 계속해서 나오고 있다.

이에 더하여, 지역 간 소아청소년과의 불균형 역시 주목해야 할 문제이다. 2022년 국민의힘 송석준 의원실에 따르면 우리나라 기초자치단체 226곳 중 58곳에는 소아청소년과 의원이 단 하나도 없다는 사실²이 밝혀졌다. 반면 서울은 전국에서 가장 많은 41개를 보유하고 있어 필수의료 사각지대에 대한 대책 마련이 절실한 상황이다.

² 인천 옹진, 경기 가평, 연천, 강원 고성, 양구, 양양, 영월, 인제, 정선, 철원, 평창, 화천, 충북 괴산, 단양, 보은, 영동, 충남 예산, 청양, 태안, 전북 고창, 무주, 순창, 임실, 장수, 진안, 전남 강진, 고흥, 곡성, 구례, 담양, 보성, 신안, 영광, 영암, 완도, 장성, 장흥, 진도, 함평, 해남, 경북 고령, 군위, 봉화, 성주, 영덕, 영양, 울릉, 울진, 의성, 청도, 청송, 경남 고성, 남해, 산청, 의령, 하동, 함안, 함천

02. 아동 인프라 및 서비스의 감소 원인은 무엇일까?

아동 인프라 및 서비스 소멸의 주된 원인은 초저출생으로 인한 학령인구 비율의 급격한 감소이다. 2022년 통계청의 ‘청년통계등록부’에 따르면, 우리나라 19~34세 청년인구는 1,072만 1,000명이며, 이 중 배우자가 있는 청년은 14.2%, 자녀가 있는 청년은 9.3%로 2016년 이후 계속해서 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 추세면 학령인구 절벽에 가까워질 수밖에 없는데 실제로 서울시교육청은 초중고 학령인구가 차지하는 비율을 작년 8.3%에서 2035년 4.7%까지 감소할 것으로 예측한다. 이는 2035년 서울시 전체 인구가 작년보다 5.1% 감소하는 반면 학생 수는 무려 46.5% 줄어드는 수치이다.

청년들이 출산을 꺼리는 이유에는 여러 갈래가 존재하지만 육아에 대한 경제적인 부담감을 빼놓을 수 없다. 통계청에 따르면 작년 맞벌이 가구는 584만 6,000가구로 전체 유배우 가구의 46.1%를 차지한다. 맞벌이 가구의 사교육 참여율은 80.2%를 차지하는데 맞벌이가 늘어날수록 자본에 의한 돌봄 비중이 증가할 수밖에 없음을 보여준다. 한국조세재정연구원의 ‘2018~2022년 학교급별 사교육비 지출 양상’에 따르면 지난 5년간 유치원 사교육비가 38% 증가했다. 유치원 수는 매년 감소하는 데 반해 유아 대상 영어학원(영어유치원)은 5년 새 70% 이상 급증하고 있는 추세와 무관하지 않다. 정부의 공교육 정상화 정책으로 초중고생에 대한 사교육비에 대한 세액공제를 하고 있지 않는 것도 경제적 부담의 원인이 되고 있다.

취학 전 아동은 보육료, 체육시설 수강료, 유치원비, 방과 후 수업료, 급식비에 대해 공제가 가능하지만, 초중고생의 경우 학원비가 공제대상에서 제외되기 때문이다.

출산 여성에 대한 직장 내 차별과 경력단절 역시 여성들이 출산을 부정적으로 생각하게 만드는 요소이다. 여성가족부의 ‘2022년 경력단절 여성 경제활동 실태조사’에 따르면 경력단절 기간은 2019년 평균 7.8년에서 8.9년으로 늘어났다. 이는 일터를 떠난 여성들이 노동시장에 다시 진입하기 어렵기 때문이다. 한국 여성의 고용률은 30대에 크게 낮아졌다 40대에 다시 상승하는 M자형으로 재취업을 한다 해도 저임금 업종에서 일하게 돼 고용 안정성이 떨어지는 악순환이 반복되고 있다. 한국의 성별 임금 격차는 경제협력개발기구(OECD)에서 부동의 꼴찌를 기록하고 있으며, 고용노동부의 2020년 일·가정 양립 실태조사에서 ‘임신기 근로시간 단축제’를 활용한 직장인은 5.9%, ‘육아기 근로시간 단축제’를 쓴 직장인은 6.4% 수준으로 매우 낮다. 이처럼 경제적인 부담, 경력 단절 또는 직장 내 불이익에 대한 우려로 35세 이상의 고령 산모가 1990년 2.5%에 비해 2020년 기준 13배 이상 증가(출처: 2021 톨리언프로)했다.

03. 그렇다면 인프라 붕괴는 사회에 어떠한 영향을 미치는가?

아이들을 위한 돌봄과 교육기관이 사라지면 주민들은 자녀를 위해 인근 도시나 수도권으로 이주하게 되고, 이는 곧 해당 지역 인구 감소 및 지역의 황폐화, 슬럼화로 이어진다. 심지어 농촌의 경우 ‘소멸’ 위험까지 직면할 수 있다. 최근 대두된 사회적 문제 중 하나는 농어촌과 도심 내 폐교 활용에 관련된 것이다. 교육부에 따르면 작년 기준 총 1335곳의 폐교 중 미활용 폐교가 358개(26.8%)를 차지한다. 미활용 폐교는 전남 83개교, 경남 75개교, 강원 55개교, 경북 54개교 순으로 이미 흉물 수준으로 방치되어 지역의 애물단지로 취급되고 있다.

폐교 활용 방안은 우리나라보다 앞서 1970년대 중반부터 저출생을 겪은 일본의 사례에서 배울 수 있다.

일본 공립 초등학교의 경우 1989년 2만 4608곳, 학생수 950만명에서 2016년 2만 11개교, 학생수 637만명으로 감소했다. 같은 기간에 공립 중학교 역시 1만 578곳, 학생수 539만명에서 9,555개교, 학생수 313만명으로 확연히 줄어들었다. 2002년부터 2020년까지 폐교한 학교가 총 8,580개에 이르자 문부과학성은 폐교를 재활용하고자 2010년부터 ‘모두의 폐교’ 프로젝트를 시작했다. 이는 폐교시설의 활용을 바라는 지자체와 활용을 원하는 사업자를 연결해주어 폐교시설을 창의적으로 활용하는 프로젝트이다. 관련하여 지역 스포츠 시설 정비 조성 보조금, 사회복지시설 보조금, 디지털 전원도시 국가 구상 교부금 등 다양한 지원제도가 시행되고 있다.

표4. 일본의 폐교 활용 사례

〈폐교 활용 사례〉

(출처: 각 지역 및 기관 홈페이지, KOTRA 나고야 무역관)

카테고리	지역	이용 사례
육성시설	군마현	쿠라부치 영어마을
	이바라키현	드론 조종사 양성 교습소
비즈니스	아이치현	스타트업 육성시설
	기후현	자동차(EV) 전시장
	구마모토현	일본주 양조장
	야마구치현	물류 관리 거점
비즈니스	도치기현	고령자 주택
	기후현	숙박 시설
	시즈오카현	글램핑자
주거	아이치현	레스토랑 및 목공실
	고치현	수족관
	이바라키현	체험형 농업 테마파크



그림 2. 글램핑 장소로 재탄생한 시즈오카현 유이초등학교 (출처: 공식홈페이지)



그림 3. 도쿄 장난감 미술관으로 탈바꿈한 도쿄 요츠야 제4초등학교 (출처: 공식홈페이지)

그러나 우리나라는 일본과 다르게 폐교를 활용하려면 매년 수백만원의 사용료를 교육지원청에 납부해야 하며, 건물 공사 등의 비용을 자체 부담해야 한다. 또한, 지자체에서 폐교를 활용하려면 폐교 이후 5년이 지나야 무상임대가 가능하다는 점도 한계로 거론된다.

이러한 조건들은 폐교 시설의 재활용을 어렵게 만들고 있다. 특히 농어촌과 달리 도심 내의 폐교는 접근성이 우수하고 교통이 편리한 곳이 많기 때문에 폐교 후의 공간을 재구조화할 방법이 하루 빨리 모색되어야 할 것이다.

마무리하며

초저출생 시대에 사라지는 아동 인프라 및 서비스에 대한 문제는 심각한 상황에 직면하고 있다. 아이들의 감소로 어린이집과 유치원은 물론 서울과 수도권에서 폐교 현상이 나타나고 있으며, 아이들을 위한 놀이시설과 의료체계 역시 위기에 봉착했다. 이는 곧 지역의 황폐화와 슬럼화로 이어질 수 있는 위험을 내포한다. 이와 같은 맥락에서 올해 들어 정부는 초저출생 위기 탈피를 위한 다양한 정책을 발표했다.

그러나 새로운 정책 수립과 실행과 더불어 문제의 본질적인 원인을 파악하고, 그에 맞는 전략을 마련해야만 한다. 초저출생은 경제적 부담, 여성의 직업과 가사 노동 간의 불균형, 교육 환경의 미비 등 여러 요인의 교차 결과로 나타나는 문제로 이를 해결하기 위해서는 다양한 측면에서의 개선이 필요하다. 먼저, 출산과 양육은 많은 비용과 시간이 필요한 일로 육아휴직 지원 확대, 양육수당 제공, 교육비용 감면 등 부모에게 경제적 지원을 제공할 수 있는 정책이 동반되어야 한다.

더 나아가, 여성의 직업과 가사 노동 불균형 역시 초저출생에 영향을 미치는 핵심적인 요인 중 하나로 여성들을 위한 유연한 근무환경 제공, 유아교육 시설 확충 등 여성이 가족과 직장을 조화롭게 이행할 수 있는 조건을 조성해야 한다. 교육 및 양육 환경의 향상을 위해 교육시스템과 양육지원 시스템을 개선해야 할 뿐만 아니라 폐원(폐교)을 막기 위해 지역 사정을 고려한 정책과 아이들을 위한 안전하고 풍요로운 놀이시설과 의료체계 역시 마련되어야 한다. 이러한 종합적인 노력이 끈질기게 지속되어야만 초저출생에 대한 문제를 점진적으로 해결할 수 있을 것이며, 이를 통해 궁극적으로 지역사회의 안정과 발전을 이룰 수 있으리라 생각한다.

