

지방자치단체 저출생 대책의 정책도구 선택과 조합 특성 : 서울시 엄마아빠행복프로젝트를 사례로*

Characteristics of Policy Instruments in Municipal Low Birth Rates Policy

안 현 찬**·문 진 영***·김 현 정****

Ahn Hyun-Chan·Moon Jin-Young·Kim Hyun-Jung

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구
- III. 연구 방법
- IV. 서울시 저출생 대책의 정책도구 분석
- V. 결론 및 시사점

이 논문은 저출생 문제가 가장 심각한 서울시의 “엄마아빠행복프로젝트”를 사례로, 국가 정책을 주도하는 정부와의 수직적 관계와 출산 및 양육 당사자를 직접 지원하는 민간 주체와의 수평적 관계 속에서 지자체는 어떤 정책도구를 선택하고 조합하며, 예산 집행과 추진 실적에는 정책도구가 어떤 영향을 미치는지를 분석했다. 이를 위해 정책도구 분석에서 보편적으로 쓰이는 강제성과 직접성을 유형 분류 기준으로 채택하되, 지자체 저출생 대책의 특성을 반영해서 하위 범주를 변형했다. 강제성은 정책 대상을 제약하는 강도에 따라 규제, 서비스 유인, 현금 유인, 정보로, 직접성은 정부와 민간 주체와의 관계에서 지자체가 발휘하는 주도성에 따라 보완형, 자체형, 협력형으로 설정함으로써 12개의 정책도구 유형 분류체계를 도출했다. 분석 결과, 서울시 저출생 대책은 전반적으로 강제성이 중간 정도인 서비스 및 현금 유인을 직접 또는 민간조직과 협력해서 제공하는 정책도구 유형을 주력군으로 선택했지만, 집행 예산에서는 정부 정책에 대한 종속성이

* 이 논문은 2025년도 서울특별시의 “서울시 양육행복도시 정책 1차 모니터링 및 성과평가”의 일부 내용과 원자료를 바탕으로 작성한 것입니다.

** 제1저자, 교신저자, 서울연구원 포용도시연구실

*** 공동저자, 서울연구원 포용도시연구실

**** 공동저자, 중앙대학교 사회복지학과 박사수료

논문 접수일: 2026. 8. 12. 심사기간: 2026. 8. 12. ~ 2026. 9. 17. 게재확정일: 2026. 9. 17.

일부분 확인되었다. 5개 하위 지원 분야별로는 정책목표, 기존 정부 정책의 존재 여부, 서울시의 자체 정책 마련 의지 등에 따라 각기 다른 정책도구 유형 분포와 조합 양상을 보였으나, 집행 예산은 대체로 지원 분야별 주력 정책도구에 집중되어 정책도구의 양적, 질적 우선순위가 일관성을 보였다. 추진 실적 분석에서는 서울시 사례의 특징적인 정책도구 유형인 자체형 서비스 유인과 협력형 현금 유인이 원활하게 집행되려면 각각 지자체 내부의 수평적 협력, 지자체와 민간 주체의 상호 지속적인 도구 관리가 중요하다는 점을 도출했다. 이를 바탕으로 정책도구를 활용한 지자체 저출생 대책의 개선 방향으로 자체형 서비스 유인의 전략적 활용 강화, 자체형 현금 유인의 상향적 협력 활성화, 자체형 규제의 제한적 허용을 제시했다. 이 논문의 학술적 의의는 기존 정책도구 유형화를 지자체에 접목해 이론적 활용 범위를 확장하는 시도를 한 점과 서울시 사례를 통해 지자체의 적극적이고 능동적인 정책도구 선택 및 조합 가능성을 탐색한 점을 들 수 있다. 하지만 다른 지자체와 저출생 원인과 양상, 보유한 권한과 자원에서 차이가 큰 서울시 정책을 단일 사례로 분석했기 때문에 연구 결과의 대표성과 일반화에는 한계가 있으므로, 이를 보완하는 후속 연구가 필요하다.

□ 주제어: 저출생 대책, 정책도구, 지방자치단체, 정부, 민간조직

This study conducts a policy instrument analysis of the Seoul Metropolitan Government's "Happy Parents Project," examining how a municipality selects and combines instruments within vertical relations with the central government and horizontal relations with private entities, and how these choices affect budget execution and implementation output. Coerciveness was classified, according to the degree to which policy targets are constrained, into regulations, service incentives, cash incentives, and information; directness was classified, according to the initiative a municipality exercises in its relationships with the central government and private entities, into supplementary, self-administered, and collaborative types. The policy instrument types Seoul mainly used were those providing service and cash incentives of moderate levels of coerciveness either directly or in collaboration with private entities, though implementation budgets showed some dependence on central government policy. Across the project's five support areas, instrument mixes varied with policy objectives, existing central programs, and Seoul's own policy commitment, while budgets were concentrated on each area's primary instrument. This research identified the importance of horizontal cooperation within the municipality for self-administered service incentives, and of mutual instrument management between the municipality and private entities for collaborative cash incentives. The study therefore proposes strengthening the strategic use of self-administered service incentives, activating

upward policy cooperation for self-administered cash incentives, and permitting limited self-administered regulation. It extends policy instrument typologies to the municipal level, though reliance on a single, atypical case limits the generalizability of the findings.

□ Keywords: Low Birth Rate Policy, Policy Instruments, Municipality, Central Government, Private Entities

I. 서론

저출생은 국가적인 문제인 동시에 지역적인 문제이다. 2022년 OECD 회원국 중 한국의 합계출산율은 0.78명으로 가장 낮았는데, 국내에서는 1.12명인 세종시와 0.59명인 서울시의 차이가 2배에 가까웠다(OECD, 2022; 통계청, 2022). 지역 여건에 따라 출산율을 높이려는 정책적 접근도 다를 수밖에 없다. 인구 유출 지역은 청년 인구의 지속 거주와 신규 유입이 관건이라면, 인구 유입 지역은 늘어나는 청년 인구의 출산 의향을 높이는 게 중요하다. 정부가 2006년부터 5년마다 「저출산·고령사회 기본계획」을 수립해 국가적인 저출생 대책을 실시하는 와중에도(대한민국 정부, 2006), 지방자치단체(이하 지자체)들이 자체적인 저출생 대책을 마련하고 브랜드화까지 하는 것은 이 때문이다¹⁾.

그런데 지자체의 저출생 대책에 대해서는 우호적인 기대와 회의적인 평가가 공존한다. 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」을 경유하면서 이제는 정부 정책의 확실성을 보완하고 개별 지역과 시민의 차별화된 욕구에 유연하게 대응하기 위해 정부와 지자체의 정책적 상호보완이 중요하다는 주장이 공감대를 얻고 있다(강영주·최지민, 2018). 반면에 그동안 추진됐던 지자체의 다양한 출산장려정책이 실제 출산율에는 영향을 미치지 못한 것으로 분석됐고(김영록·신동면, 2016), 한때 전국적으로 유행했던 출산지원금은 효과는 제한적이면서 지자체 사이의 소모적 경쟁을 부추기는 사례로 지목되기도 했다(박소은 외, 2024).

이 논문의 문제의식은 이처럼 상반된 입장의 간극을 좁히기 위해서는 지자체가 어떠한 정책적 조건하에서 어떻게 자체적인 저출생 대책을 구성하는지 이해할 필요가 있다는 것이다. 개별 사업의 효과 여부로 저출생 대책에서 지자체의 역할과 가능성을 현상적으로 진단하는 한계를 넘어서는 한편, 정부와의 정책적 상호보완이 당위적인 선언에 그치지 않고 구체적으로 실현될 수 있는 개선 방향을 찾을 것이라 기대할 수 있기 때문이다. 이 논문은 최근의 주요한 지자체 저출생 대책 중 하나인 서울시 “엄마아빠행복프로젝트”를 사례로, 국가적 정책을 주도하는 정부와의 수직적 관계와 출산 및 양육 당사자를 직접 지원하는 민간 주체와의 수평적 관계 속에서 서울시는 어떤 정책도구를 선택하고 조합했으며, 정책도구별로 예산 배정과 추진 실적에는 어떠한 차이가 있는지 분석함으로써 정책학적 관점에서 지자체 저출생 대책의 특성과 발전 방향을 규명하는 것을 목적으로 한다.

1) 2025년 기준으로 전국 17개 광역시도는 모두 자체적인 저출생 대책을 시행하고 있고, 광주(아이키움), 경기도(러브아이), 경북(K-보듬), 대구(아이조아), 서울(엄마아빠행복프로젝트)처럼 정책 브랜드를 갖춘 곳도 적지 않다.

II. 이론적 논의 및 선행연구

1. 정부와 지자체 저출생 대책에 관한 논의

1) 저출생 대책의 변천 과정과 지자체의 정책적 위상

모든 정책이 그렇듯이, 저출생 대책도 출산율이 낮아지는 원인을 무엇으로 보는가에 따라 정책을 구성하는 분야와 도구가 변화해왔다. 우리보다 앞서 합계출산율 1.0명 아래를 경험한 유럽은 핵가족화와 여성 경제활동 증가로 자녀 양육의 경제적 부담이 심화된 것을 주요한 원인으로 진단했다(신윤정, 2018). 그래서 초기 저출생 대책은 가처분소득 증대와 양육비용 경감을 통해 출산 유인을 높이려 현금 급여와 공공 보육 서비스를 제공했다. 하지만 점차 저출생 현상이 다양한 사회문화적 원인에서도 비롯된다는 점이 밝혀지면서 고용, 주거, 건강, 일가정양립 등 결혼과 출산에 유리한 환경을 다각적으로 조성하는 방향으로 정책이 확대됐다(김영록·신동면, 2016). 한국 또한 2009년 가정양육수당 도입, 2012년 무상보육과 아이돌봄 서비스 실시를 거쳐, 2016년 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」에 처음으로 청년의 일자리, 주거, 결혼 지원을 포함하면서 경제적 접근을 넘어 삶의 질 향상을 위한 다양한 분야의 정책을 종합적으로 시행하는 단계에 이르렀다(대한민국 정부, 2016).

저출생 대책의 분야 확대는 다양한 정책도구 활용으로 이어졌지만(대한민국 정부, 2020), 여전히 현금 급여(부모수당), 보육 서비스(어린이집 무상보육과 아이돌봄서비스), 일생활균형 제도(육아휴직과 출산휴가)가 주축을 이룬다. 국내외 연구에서 비교적 견고하게 효과가 입증된 이 정책도구들을, OECD 회원국들도 예산 지출 비중에 차이가 있을 뿐 공통된 주력 수단으로 삼고 있다(정성호, 2012; 부산경제연구소, 2023). 특히 이 정책도구들은 저출생 대책의 자원과 제공 방식이 어떤 특징이 있는지를 집약적으로 보여준다. 첫째, 특정 집단에게 현금을 지급하거나 민간 기업의 고용제도를 규제하려면 강력한 권한이 필요하다. 둘째, 지속적인 급여 지급과 보육비 보조는 일회성 현금 지원에 비해 막대한 예산이 소요된다. 셋째, 보육 서비스와 일생활균형 제도는 어린이집, 서비스 제공기관, 기업 등 민간조직과의 협력이 필수적이다. 따라서 저출생 대책은 막강한 권한과 자원을 보유한 정부가 주도하는 수직적 정책인 동시에 출산 및 양육 당사자를 직접 접촉하는 민간 주체와 협력하는 수평적 정책이라고 할 수 있다.

지자체는 저출생 대책의 이러한 수직-수평적 관계의 한가운데에 놓여 있다. 국가와 지방이 계층적인 한국의 자치제도하에서 많은 국내 정책은 정부의 기획과 예산을 지자체가 일선에서 집행하는 방식으로 이루어진다. 예컨대 저출생 대책 중 아이돌봄서비스는 성평등가족부가 계획

과 예산을 마련하고, 광역 지자체의 관리와 지원하에 기초 지자체가 지정한 서비스 제공기관이 양육가정에 돌봄 인력을 파견한다(안현찬 외, 2024). 정부와 민간 주체가 직접 수직-수평적 관계를 맺기보다는 지자체가 정부와는 수직적 관계를, 민간 주체와는 수평적 관계를 맺는 것이다.

2) 지자체 저출생 대책의 구조적 한계와 능동적 노력

한국은 정부의 법제도적 개입으로 지자체가 저출생 대책과 같은 사회서비스 생산과 공급 방식을 자율적으로 선택할 권리에 대한 제약이 크다(라소영, 2024). 가령, 경기도의 「저출생·고령사회 시행계획」은 각 시군구의 고유한 특성을 반영하기보다는 정부에서 역점을 두는 출산·양육 관련 사업이 다수를 차지했다(김영혜 외, 2022). 부산시도 정부의 보육 인프라 확대 정책에 따라 예산 부담이 늘어난 반면에 아동 인구수는 감소함에 따라 추진 실적이 저조하게 나타났고, 관련 부처 법령의 시행계획 체계를 그대로 따르면서 독자적인 과제가 누락되는 한계가 있었다(박금식·허정윤, 2025). 전국적이고 획일적인 정책도구를 주로 선택하고(최성은·설진배, 2020), 정부와 유사한 사업으로 지역적 차별성을 확보하지 못하는 것은 경기도와 부산시를 넘어 여러 지자체가 공히 겪고 있는 한계이다(강영주·금창호, 2017). 그나마 존재하는 지자체의 독자적인 대책은 임신·출산 분야의 현금성 지원에 편중되어 있는데, 정책 효과가 불분명한 이러한 단기·일회적인 지원보다는 장기·지속적인 지원이 더욱 요구되는 실정이기도 하다(김영혜 외, 2022).

하지만 동시에 이러한 정부 간 관계의 구조적 한계를 보완하는 노력도 다양하게 이뤄지고 있다. 경기도는 정부가 출산, 보육, 인프라 지원에 집중하는 것과 달리 청년 대상의 대규모 현금 지원(청년 기본소득)을 추진해 경기도만의 뚜렷한 정책적 차이와 정부와의 역할 분담을 보여준다(김영혜 외, 2022). 세종시는 「저출산·고령사회 시행계획」에 정부 정책과 별개로 유치원, 복지센터 등 민간 서비스 공급자에게 보조금을 지급하는 방식이 53.1%를 차지한다(최성은·설진배, 2020). 부산시는 지자체의 권한만으로는 문제 해결이 어려운 일생활균형 분야에서 일가정 양립 선도기업에 인센티브를 제공하는 등 민간 주체와 수평적 협력을 추진하기도 했다(박금식·허정윤, 2025).

따라서 저출생 대책의 수직-수평적 관계가 지자체에게 기회인지 제약인지는 선형적이지도 고정적이지도 않다. 정부와 민간 주체를 매개하고 활용하며 상호협력적으로 저출생 대책을 펼칠 수도 있지만, 정부에게는 종속적이고 민간 주체에게는 실행 역량을 의지해야 하는 기능적 역할로 입지가 좁아질 수도 있다. 결국 지자체가 이러한 정책적 조건을 어떻게 인식하고, 가능한 범위 안에서 어떤 정책도구를 선택하고 어떻게 집행하는가에 따라 지자체 저출생 대책은 물론 국가적인 정책의 효과도 달라진다고 할 수 있다.

2. 지자체 정책과 정책도구 유형

1) 정책도구 분석과 주요 쟁점

주어진 자원과 권한을 바탕으로 정부와 민간 주체를 포함하는 행위자 네트워크 속에서 지자체는 어떻게 저출생 대책을 구성하는지를 체계적으로 살펴보는 데에는 정책도구(policy instruments) 분석이 적합하고 유용하다. 정책도구는 “공공 문제를 해결하기 위해 집단행동을 구조화하는 데 사용되는 식별 가능한 방법”으로(Salamon, 2002), 정부가 특정한 정책도구를 선택하는 원인과 과정, 그 결과를 분석함으로써 성공적인 정책 결정 방안을 모색하는 방법론이다(전영한, 2007b; 262). Salamon은 공공 문제 해결에 사용되는 정책도구의 주요한 속성으로 강제성, 직접성, 자동성, 가시성을 제시했고, 그 중 ‘직접성’을 가장 핵심적인 기준으로 꼽았다. 직접성은 ‘정부가 정책도구의 실행과 전달과정에 관여하는 정도’를 말하는데, 현대의 거버넌스 환경에서는 정부가 직접 서비스를 제공하는 방식을 벗어나 지자체, 비영리 단체, 민간기관 등 제3자에게 권한을 위임하거나 협력하는 것이 정책설계의 핵심으로 부상했기 때문이다(Salamon, 1981).

한편 Vedung(1998)은 정책도구를 “정부가 사회적 변화를 야기하거나 저지하기 위해 지지를 확보하고 권력을 행사하는 일련의 기법”으로 정의하면서, 정책도구의 속성 중 ‘강제성’에 주목하고 유형화의 초석을 다졌다. Vedung은 강제성에 따라 정책도구를 규제, 유인, 정보로 유형화했는데, 이는 단순한 병렬적 구분이 아니라 정부의 개입 강도에 따른 연속적 분류이다. 정책도구 유형별로 강제성이 다르다는 것은 해당 도구를 선택할 수 있는 권한도 다를 수 있음을 시사하므로, 강제성은 권한의 차이가 큰 정부와 지자체의 정책도구 선택을 분석하는 데 유용한 기준이라고 볼 수 있다.

전영한(2007a)은 이러한 정책도구 분석을 활용할 때 유의해야 할 5가지 대안적 접근법을 제시했는데, 지자체 저출생 대책의 수직-수평적 관계를 고려한다면 비계층적 접근, 도구 결합 분석, 비합리 모형이 특히 주목할 만하다. 첫째, 비계층적 접근은 정부의 형태와 일하는 방식이 과거의 수직적 구조에서 현재의 수평적 구조로 전환하면서 정책도구의 선택과 활용에도 중대한 변화가 생겼다는 것이다. 이 논문이 저출생 대책에서 지자체가 놓인 수직-수평적 관계에 주목하는 것이 현대 정부의 거버넌스 변화라는 중대한 이슈와 연결되어 있음을 보여준다. 둘째, 도구 결합 분석은 실제 정부는 정책목표 달성을 위해 다양한 정책도구를 동시에 사용하므로 하나의 정책도구에 집중하기보다는 상호보완적인 정책도구 조합의 중요성을 인식해야 한다는 것이다. 지자체 저출생 대책에서 단일 정책만을 놓고 효과를 평가하기보다는, 정책목표를 공유하는 복수의 정책과 정부 정책까지 하나의 조합으로 간주하는 접근이 필요함을 시

사한다. 셋째, 비합리 모형은 정부가 어떤 정책도구를 선택하는 과정은 도구적 합리성보다는 경로의존성, 정치적 고려, 유행 등 다양한 비합리적 요인에 영향을 받는다는 것이다. 그러므로 지자체가 저출생 대책으로 특정 정책도구를 선택한 이유를 해석할 때 최적화 관점을 벗어나 다양한 상황 변수를 고려할 필요가 있다.

2) 정책도구 이론을 활용한 지자체 정책 연구 동향

정부와 지자체의 저출생 대책에 관한 다수의 선행연구들도 정책도구 분석을 주요한 방법론으로 채택하고 있다(하연희·문명재, 2007; 김영록·신동면, 2016; 강영주·금창호, 2017; 이기령, 2018; 최성은·설진배, 2020; 김지영, 2025). 지자체 저출생 대책은 즉각적이고 명확한 개입이 필요한 임신·출산 분야에서는 직접적 도구를, 장기적이고 인프라 중심인 보육·교육·일자리 등은 공급자에게 보조금을 지급하는 간접적 도구를 사용하는 경향을 보인다(최성은·설진배, 2020). 또한 고도의 전문성과 공익성을 요구하는 문화·장학 분야는 출연기관 설립과 같은 특수한 간접 도구를 선택하는 등 지원 목표나 성격에 따라 정책수단 조합이 다르게 나타나기도 한다(이태천 외, 2024).

정책도구의 유형화 기준으로는 직접성과 강제성을 주로 채택하지만, 연구 목적에 따라 다른 기준을 채택하거나 세부 유형을 변형하기도 한다. 예를 들어, 세종시 「저출산·고령사회 시행계획」의 정책도구 유형을 분석한 최성은·설진배(2020)는 정부 인구정책을 분석한 하연희·문명재(2007)의 분석틀을 참고해서 강제성 대신 적극성을 채택했다. 적극성은 “정책 효과가 즉각적이고 명확하게 나타나는 정도”를 의미하는데, 유인책 위주인 저출생 대책은 강제성보다 적극성이 유효하다고 판단한 것이다. 정책도구 유형 또한 이러한 적극성을 높음, 중간, 낮음으로 구분하고, 직접성에 따른 직접 도구 및 간접 도구와 조합해서 독자적인 분류체계를 만들었다. 그 결과, 세종시 저출생 대책은 매년 적극성이 중간 이하이면서 간접적인 정책도구인 ‘수혜자 및 공급자 직접 보조’가 대부분을 차지한다는 점을 밝혔다.

마지막으로 정책도구 연구는 유형 분류에 머무르지 않고 예산 분석을 연계하는 시도까지 나아가고 있다. 라소영(2024)은 기초 지자체의 결산서를 바탕으로 정책도구 유형을 분류함으로써 정부와 기초 지자체의 관계가 정책도구 활용 다양성에 미치는 영향을 분석했다. 이러한 접근은 지자체가 공공 서비스를 직간접적으로 제공하는 방식과, 보조금 형태로 현금을 지원하는 방식 중 무엇이 빈도가 많은지를 넘어 실제로 예산이 얼마나 투입되고 있는지를 객관적으로 파악하는 데 유용하다. 그 결과, 행정 및 재정 자율성 확대는 지자체가 지역 특성과 여건에 맞는 정책도구를 활용할 수 있도록 하고, 이러한 차별적이고 다양한 정책도구 활용이 지방자치의 본래 목적에 부합한다고 제언했다.

III. 연구 방법

1. 연구 대상과 분석 자료

1) 연구 대상과 선정 근거

이 논문은 2022년부터 서울시가 추진하고 있는 “엄마아빠행복프로젝트”를 연구 대상으로 선정했는데, 이 정책이 지자체 저출생 대책의 정책도구 분석에 적합한 사례라고 판단한 이유는 다음과 같다. 첫째, 전국에서 저출생 문제가 가장 심각한 상황에서 정부 정책의 목표와 체계를 그대로 답습하지 않고, 서울시 여건에 맞는 독자적인 목표와 전략을 설정했다. 출산 가능 인구는 전국에서 가장 많은 편이지만 출산 의향은 가장 낮은 서울시 특유의 저출생 문제에 집중해서 예비 양육자의 결혼과 출산, 양육자의 양육과 추가 출산을 어렵게 하는 다양한 물리적, 사회적 환경을 개선하는 ‘양육친화도시 조성’을 지향한 것이다.

둘째, 가장 풍부한 권한과 자원을 보유한 지자체의 역점 시책이다. 서울시 엄마아빠행복프로젝트는 52개 세부사업으로 구성된 종합대책으로 2026년까지 5년 동안 국비를 제외한 시비를 2.1조 원 이상 투입할 계획이다. 계획의 종합성, 장기적인 안목, 막대한 예산 규모를 봤을 때 저출생 대책의 수직-수평적 관계 속에서 지자체가 능동적으로 대처하면 어떤 잠재력과 한계가 있는지를 살펴보기에 적합하다.

셋째, 국내 저출생 대책 중에서 가장 방대한 지원 분야를 갖추고 있다. 서울시 엄마아빠행복프로젝트는 보육·돌봄, 공간·이동, 건강·발달, 일생활균형, 임신·출산 등 5개 분야로 나뉘는데, 보육·돌봄과 일생활균형은 전통적인 지원 분야에 해당한다. 임신·출산과 건강·발달은 저출생 대책이 삶의 질 향상을 위해 확장한 분야를 포괄하고, 공간·이동은 문화, 도시공간, 교통 등 그동안 저출생 대책에서 별로 다룬 적 없는 신생 분야에 해당한다.

따라서 서울시 사례는 선행연구들이 밝힌 지자체 저출생 대책의 공통된 한계를 거듭 확인하는 것에 머물지 않고, 저출생과 관련된 다양한 분야와 정책도구를 지자체가 어떻게 선택하고 조합하는지를 폭넓게 확인할 수 있다는 점에서 유용하다. 하지만 저출생 문제의 원인과 양상, 지자체의 권한과 자원 수준 등에서 서울시는 다른 지자체와 큰 차이가 있기 때문에 연구 결과의 대표성과 일반화에는 분명한 한계가 있다.

〈표 1〉 서울시 엄마아빠행복프로젝트의 지원 분야 구성

구분	해당 분야	주요 세부사업
보육·돌봄	돌봄 서비스 및 시설	서울형 틈새 아이돌봄 3종 서비스 제공, 고품격 공보육 시설 확충 등
공간·이동	도시공간, 교통, 문화	서울형 키즈카페, 가족배려주차장, 문화시설 가족힐링 프로그램 운영 등
건강·발달	산모 및 신생아 건강, 아이발달	서울형 산후조리 경비 지원, 서울아이발달지원센터 설립 등
일생활균형	가족친화제도, 가사활동, 경력단절 회복	양육친화 기업문화 정착, 서울형 가사 서비스, 우먼업(재취업) 3종 지원 등
임신·출산	청년, 결혼, 임신, 출산	난임시술비 지원, 공공공간 결혼식장 대여, 서울 엄마아빠행복축제 등

2) 분석 자료 설정과 재구조화

서울시 엄마아빠행복프로젝트를 대상으로 정책도구 분석을 하기 위한 내용적, 시간적 범위 설정과 이에 따른 분석 자료는 다음과 같다. 서울시는 저출생 문제의 시급성과 사회적 요구에 부응하고자 정책이 출범한 지 2년이 지나지 않은 2024년까지 두 차례 대대적인 개편을 실시했다. 이 논문은 정책도구 유형 분류와 함께 집행 예산과 추진 실적까지 일관된 시점에 맞춰 분석하기 위해 2023년에 실제로 정책이 집행되고 실적 자료가 생산된 “엄마아빠행복프로젝트 2.0”을 대상으로 한다. 세부사업의 주요 내용은 서울시 사업계획서를, 2023년에 세부사업 별로 집행된 예산과 추진 실적은 서울시 모니터링 및 성과평가 보고서를 통해 확보했다.

분석 자료를 검토한 결과, 서울시 사례는 정책도구 분석의 기본 단위인 세부사업을 재구조화할 필요가 있었다. 우선 하나의 세부사업에 지원 대상, 내용, 정책도구가 다른 복수의 사업이 묶여 있는 경우는 개별 사업으로 세분화했다. 예를 들어, 건강·발달 분야의 “출산맘 몸마음 토탈 케어”는 건강 플랫폼(정보), 수유 지원(서비스), 산모 신생아 건강관리(현금 지원), 산후 우울증 지원(서비스) 등 4개의 세부사업으로 분리하는 것이 적합하다. 다음으로는 2023년에 실시되지 않았거나 일회성으로 종료된 세부사업은 분석 대상에서 제외했다. 마지막으로 기존 업무나 부서 등 실행 중심으로 배치된 세부사업은 정책목표별 도구 조합 분석에 적합한 지원 분야나 추진전략으로 재배치했다. 그 결과 서울시 엄마아빠행복프로젝트에서 정책도구 분석 대상인 세부사업은 보육·돌봄 13건, 공간·이동 13건, 건강·발달 10건, 일생활균형 8건, 임신·출산 7건으로 총 51건이다.

2. 분석틀과 연구 방법

정책도구 유형 분류 체계와 분석 방법은 오랜 시간 여러 학자들이 연구해왔지만 단일한 모형으로 합의된 바는 없다(라소영, 2024). 이 논문은 이론적 논의와 선행연구를 바탕으로 지자체 저출생 대책의 특성을 고려해 다음과 같은 단계에 따라 정책도구를 분석했다.

1) 정책도구 유형 분석틀 설정

첫째, 지자체 저출생 대책을 구성하는 세부사업을 적합한 기준에 따라 정책도구 유형을 분류하고, 동일한 정책목표에 따라 도구 조합 양상을 분석했다. 이 논문은 기존 정책도구 연구에서 주로 채택한 강제성과 직접성을 분류 기준으로 도입하되(전영한, 2007b), 하위 범주를 부분적으로 변형해 유형화를 시도했다. 강제성(coerciveness)은 “정책도구가 개인이나 집단의 행위를 제약하는 정도”를 뜻하고(전영한, 2007b; 284), 이를 처음 제안한 Vedung(1998)은 강제성이 높은 순서에 따라 규제, 유인, 정보로 범주화했다. 각각의 대표적인 정책도구를 예로 들자면, 규제는 법적 의무나 세금, 유인은 정부가 제공하는 재화나 서비스, 정보는 교육, 홍보, 캠페인 등이 있다. 정부는 대체로 덜 강제적인 도구를 먼저 선택하고 정책 효과나 사회적 수용성을 가늠하여 점차 더 강제적인 도구를 선택하는 경향이 있다고 알려졌는데(전영한, 2007b), 주어진 권한과 자원에 따라 선택할 수 있는 정책도구의 범위가 한정되기도 한다. 이 논문은 강제성의 기존 범주화를 채택하되, 저출생 대책의 대표적인 정책도구인 현금 급여와 서비스가 유인으로 함께 묶여 정교한 분석이 어려울 수 있는 점을 고려해 규제, 서비스 유인, 현금 유인, 정보로 세분화했다. 라소영(2024)에 따르면 서비스와 현금 유인은 지자체 예산 구성 항목이 확연하게 구분되는 것도 이러한 세분화의 필요성을 뒷받침한다.

직접성(directness)은 정책의 기획부터 집행까지 전 과정을 정부, 준정부조직, 민간조직 중 누가 전담하여 수행하는지를 뜻하며(Salamon, 2002), 강제성만으로는 다양한 비정부 주체와 협력하는 현대 정부의 거버넌스를 충분히 반영하지 못하는 한계를 보완하는 역할을 한다. 그런데 오늘날 특정 주체가 정책의 전체 과정을 전담하는 일은 거의 없으므로 직접성의 규범적 정의는 정책도구 유형을 판단하는 기준으로 부적합하다. 그 대신 이 논문은 “정책도구의 운용 과정에서 실제로 정책 대상인 개인이나 집단을 접촉하는 행위자”를 판단 기준으로 채택했다(전영한, 2007b; 284). 또한 기존의 직접성은 정부를 중심으로 정책도구 유형을 직접(정부), 준직접(준정부조직), 간접(민간조직)으로 범주화했는데, 이 논문은 지자체를 중심으로 재범주화를 시도했다. 즉, 정부와 민간 주체와의 관계에서 지자체가 발휘하는 주도성에 따라 정부 정책에 동참하거나 지역 특성에 맞게 추가하는 보완형, 지자체가 새로운 정책을 기획하고 직

접 또는 출연기관과 같은 준정부조직을 통해 실행하는 자체형, 새로운 정책을 기획했으나 민간 전문 조직과의 협력이 집행에 필수적인 협력형으로 분류했다. 강제성과 직접성의 이러한 재범주화에 따라 이 논문은 <표 2>와 같은 12개의 정책도구 유형을 분석틀로 삼았다.

〈표 2〉 지자체 저출생 대책의 정책도구 유형 분석틀

구분		强 ← 강제성 → 弱			
		규제	서비스 유인	현금 유인	정보
强 ↑ 직 접 성 ↓ 弱	보완형	보완형 규제	보완형 서비스 유인	보완형 현금 유인	보완형 정보
	자체형	자체형 규제	자체형 서비스 유인	자체형 현금 유인	자체형 정보
	협력형	협력형 규제	협력형 서비스 유인	협력형 현금 유인	협력형 정보

2) 정책도구 유형별 집행 예산 및 추진 실적 분석

앞선 정책도구 유형별 비율과 조합 양상 분석이 양적인 측면에서 지자체가 어떤 정책도구를 주로 선택했는지를 진단하는 것이라면, 실제 투입된 예산은 한정된 자원 배정의 우선순위라는 질적 측면에서 해당 정책도구의 중요도를 보여준다(라소영, 2024). 예컨대 개수가 많지만 집행 예산 총액이 미미한 정책도구 유형은 위상이 높다고 보기 어렵다. 동시에 집행 예산 규모는 정책도구 유형에 좌우되기도 한다. 강제성 측면에서 규제는 규정을 통해 행위를 제약하기 때문에 예산이 거의 들지 않는 반면에 서비스와 현금 유인은 경제적 이득을 통해 행위를 촉진하기 때문에 예산 소요가 크다. 직접성 측면에서 보완형은 정부와 지자체의 예산 분담률이 정해져 있어서 금액 조정의 경직성이 높은 반면에 협력형은 민간 주체의 전문성 수준과 역할 분담에 따라 예산 규모가 크게 달라질 수 있다. 따라서 이러한 점을 종합적으로 고려한다면, 집행 예산 분석은 정책도구 유형 분석 결과를 한층 심도 있게 진단할 수 있는 한편, 정책도구 유형별 특성이 예산 집행에 끼치는 영향을 미시적으로 확인하는 효과를 기대할 수 있다.

이렇게 밝혀낸 양적, 질적으로 우선순위가 높은 정책도구가 실제 집행이 원활하지 못하다면 정책목표와 성과를 달성하기 어렵다. 추진 실적이 계획에 비해 미흡하다면 그 원인을 다양한 각도에서 찾아야겠지만, 그중에는 정책도구 유형별 특성에서 기인하는 바도 있을 수 있다. 예컨대, 강제성 측면에서 규제는 사회적 지지 부족과 당사자 저항이 클 때, 현금 유인은 활용처가 수요와 일치하지 않거나 부족할 때 집행이 저조할 수 있다. 직접성 측면에서 보완형과 협력형은 각각 정부, 민간 주체와의 공조가 원활하지 못할 때 집행 과정에 마찰이 생길 수 있

다. 이러한 점은 정책도구 분석이 지자체의 정책설계 단계를 넘어 집행 단계에도 유용한 함의를 제시할 가능성을 시사한다. 이러한 점에 착안해 이 논문은 서울시 사례의 추진 실적 자료를 토대로 계획 대비 집행이 다소 미흡한 정책도구를 도출하고 그 원인을 해당 정책도구 유형의 특성을 근거로 진단하는 분석을 시도했다. 추진 실적은 연차별 계획목표 달성률로 확인한다. 이는 정책도구의 효과를 검증하기 위한 목적이 아니라 개별 사업이 당초 설정된 연차별 계획목표를 얼마나 달성하였는지를 확인함으로써 집행 과정에서 나타나는 문제를 파악하기 위한 자료로 활용한다. 정책도구의 설계와 실제 정책집행 사이에 괴리가 존재할 수 있다는 판단에 근거한 것으로, 이 연구에서는 달성률의 해석 범위를 정책효과가 아닌 집행실적으로 한정하였다.

3) 자료 분석 기준과 방법

이러한 단계적 분석의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위한 세부적인 방법은 다음과 같다. 첫째, 정책도구 유형 분류는 강제성과 직접성을 판정하는 객관적인 기준을 마련했다. 강제성은 세부사업별 계획서에서 주력 정책수단을 도출하고, 이를 조례, 방침, 서비스, 시설(공간), 바우처, 보조금, 캠페인, 이벤트 등으로 질적 코딩한 후, 이를 근거로 상위 개념인 규제, 서비스 유인, 현금 유인, 정보로 분류했다. 직접성은 해당 세부사업의 계획서에서 예산에 국비가 포함된 것이 확인된 경우에만 보완형으로 분류했다. 보완형이 아닌 세부사업 중에서 민간 주체가 참여하더라도 행사 대행 등 단순 업무 위탁은 제외하고, 지자체가 직접 수행할 수 없는 전문적인 역할을 보조금이나 바우처를 통해 민간 조직에게 위임한 경우만 협력형으로 분류했다. 이러한 기준에 따라 연구진 3인이 독립적으로 세부사업별 판정을 실시했고, 결과를 종합해서 이견이 있는 경우는 추가 토론을 거쳐 합의된 결과로 확정했다.

둘째, 집행 예산 분석은 정책도구 유형 간 공정한 비교를 위해 국비와 시비가 함께 투입된 보완형 사업은 규모가 막대한 국비를 제외하고 서울시 예산만을 분석 대상으로 삼았다. 결산서에서 세부사업별 예산 집행액을 확인하기 어려운 경우는 다음해인 2024년 사업계획서의 전년도 추진 실적을 통해 정확한 금액을 파악했고, 당초 금액과 변동이 큰 경우는 추가 자료와 인터뷰를 통해 원인을 파악했다.

셋째, 추진 실적 분석은 서울시의 모니터링 기준을 준용하되, 연구 목적과 세부사업 재구조화에 맞춰 원자료를 재분석했다. 서울시 저출생 대책의 주요한 정책도구 중 계획 대비 집행을 이 낮은 사업의 원인은 모니터링 및 성과평가 보고서 등 객관적인 문서 자료에서 우선적으로 탐색하고, 불확실한 경우에는 관련 전문가와 서울시 담당자에게 자문을 구했다.

이러한 단계적 분석은 서울시 저출생 대책 전체와 함께 보육·돌봄, 공간·이동, 건강·발달,

일생활균형, 임신·출산 등 5개 지원 분야별로도 실시했다. 지원 분야는 여러 정책도구를 조합하는 공동의 정책목표와 대체로 일치하거나, 지원 분야별로 적합한 정책도구 유형이 다르기도 하기 때문이다. 일반적으로 보육·돌봄 분야는 규제보다 서비스 유인이, 일생활균형 분야는 서비스 유인보다 규제가 더 적합하다. 이렇게 서울시 저출생 대책 전반과 하위 지원 분야별로 정책도구 유형, 집행 예산, 추진 실적을 분석한 결과를 종합해서 정책적 시사점과 제언을 도출했다.

IV. 서울시 저출생 대책의 정책도구 분석

1. 정책도구 유형 분류 및 도구 조합 양상

서울시 저출생 대책을 전체와 지원 분야별로 나눠 세부사업의 정책도구 유형을 분류한 결과는 <표 3>과 같다. 정책 전체를 대상으로 먼저 강제성에 따른 분류를 살펴보면, 서비스 유인(51.0%), 현금 유인(23.5%), 정보(19.6%), 규제(5.9%) 순으로 많았다. 정책도구가 서비스와 현금 유인에 편중되어 있고 규제는 소수에 불과한 양상은 선행연구에서 밝힌 지자체 저출생 대책의 기존 특성과 같다(최성은·설진배, 2020). 하지만 직접성 차원에서는 자체형(47.1%), 협력형(37.3%), 보완형(15.7%) 순으로 많아서 정부 정책에 종속적이기보다는 서울시의 독자성과 자율성이 더 높은 듯한 양상을 보였다. 그 결과 서울시 저출생 대책은 자체형 서비스 유인(25.5%), 협력형 현금 유인(17.6%), 협력형 서비스 유인(11.8%), 자체형 현금 유인(5.9%) 등 서울시가 직접 또는 민간조직과 협력해서 정책 대상에게 서비스와 현금을 제공하는 정책도구 유형이 주력군(60.8%)을 형성하고 있었다. 하지만 지원 분야별로 나눠서 정책도구 유형 분포를 살펴보면 전체적인 양상과는 뚜렷한 차이를 보인다.

보육·돌봄 분야는 1건을 제외한 모든 세부사업이 서비스 유인에 집중되어 있지만, 그 안에서 보완형(53.8%), 협력형(30.8%), 자체형(7.7%)으로 직접성이 다른 정책도구들이 조합된 것이 특징이다. 이러한 양상은 ‘양육 공백이 발생하지 않도록 공적 돌봄 시설과 서비스를 확충’하는 것이 보육·돌봄 분야의 정책목표인 것과 관련이 깊다. 공적 돌봄 시설과 서비스는 정부 주도로 도입됐고 지자체가 예산을 분담하는 방식으로 추진되어 왔기 때문에 보완형의 비율이 높을 수밖에 없다. 하지만 서울시는 정부의 전국 보편적 정책에 동참하는 데 그치지 않고, 서울의 특별한 수요에 대응하기 위해 자체형 또는 협력형으로 추가적인 서비스 유인을 기획한 것으로 보인다. 예를 들어, 돌봄 시설에서는 양질의 어린이집 공급과 양육자 선택권 확대를

위해 “국공립 어린이집 확충”(보완형)과 함께 “서울형 어린이집”(협력형)과 영세한 어린이집을 연합 지원하는 “모아어린이집”(협력형) 확대를 병행했다. 돌봄 서비스에서는 기존 공공 아이돌봄서비스로는 대응하기 힘든 “영아, 등하원, 아픈아이 전담 서비스”(보완형)를 정부와 함께 도입하는 한편, 그럼에도 수요 대비 공급이 부족한 공공 서비스를 보완하고자 친인척에게 돌봄 수당을 지급하거나 민간 서비스 이용료를 부분 지원하는 “서울형 아이돌봄비 지원”(협력형)을 신설했다.

〈표 3〉 서울시 저출생 대책의 정책도구 유형 분류

(단위: 세부사업 건수(%))

분야	구분	규제	서비스유인	현금유인	정보	합계
전체	보완형	1(2.0)	7(13.7)	0(0.0)	0(0.0)	8(15.7)
	자체형	2(3.9)	13(25.5)	3(5.9)	6(11.8)	24(47.0)
	협력형	0(0.0)	6(11.8)	9(17.6)	4(7.8)	19(37.3)
	합계	3(5.9)	26(51.0)	12(23.5)	10(19.6)	51(100.0)
보육·돌봄	보완형	0(0.0)	7(53.8)	0(0.0)	0(0.0)	7(53.8)
	자체형	0(0.0)	1(7.7)	0(0.0)	0(0.0)	1(7.7)
	협력형	0(0.0)	4(30.8)	1(7.7)	0(0.0)	5(38.5)
	합계	0(0.0)	12(92.3)	1(7.7)	0(0.0)	13(100.0)
공간·이동	보완형	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	자체형	2(15.4)	6(46.2)	1(7.7)	1(7.7)	10(76.9)
	협력형	0(0.0)	1(7.7)	1(7.7)	1(7.7)	3(23.1)
	합계	2(15.4)	7(53.8)	2(15.4)	2(15.4)	13(100.0)
건강·발달	보완형	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	자체형	0(0.0)	4(40.0)	0(0.0)	2(20.0)	6(60.0)
	협력형	0(0.0)	1(10.0)	3(30.0)	0(0.0)	4(40.0)
	합계	0(0.0)	5(50.0)	3(30.0)	2(20.0)	10(100.0)
일생활균형	보완형	1(12.5)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(12.5)
	자체형	0(0.0)	0(0.0)	2(25.0)	0(0.0)	2(25.0)
	협력형	0(0.0)	0(0.0)	2(25.0)	3(37.5)	5(62.5)
	합계	1(12.5)	0(0.0)	4(50.0)	3(37.5)	8(100.0)
임신·출산	보완형	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	자체형	0(0.0)	2(28.6)	0(0.0)	3(42.9)	5(71.4)
	협력형	0(0.0)	0(0.0)	2(28.6)	0(0.0)	2(28.6)
	합계	0(0.0)	2(28.6)	2(28.6)	3(42.9)	7(100.0)

공간·이동 분야는 자체형이 많고 보완형은 전무한 것과 함께, 모든 분야 중에서 정책도구 유형이 가장 다양하게 구성된 특징을 보인다. 이러한 양상은 공간·이동 분야가 저출생 대책에서 별로 다루지 않은 ‘문화여가 및 물리적 도시환경을 양육친화적으로 개선’하는 정책목표를 추구하는 것과 관련이 깊다. 신생 분야인 탓에 정부 주도 정책의 보완형이 전무하고, 가족친화적으로 기존 공공시설 및 공원을 개선하거나 새로운 시설(“서울형 키즈카페”, “엄마아빠VIP존”)을 조성하려면 도시계획 권한을 가진 서울시가 직접 추진해야 하므로 자체형이 많은 것이다. 또한 하나의 지원 분야 안에 문화, 공공시설 및 공원, 교통 등 이질적인 하위 분야가 포진해있고, 물리적 환경 분야는 사회정책과 다르게 규제와 정보 등의 정책도구도 활발하게 구사하는 점이 정책도구 조합의 다양성을 높인 것으로 보인다. 예를 들어, “가족배려주차장 조성”(자체형 규제), 카시트를 설치한 민간 공유택시 이용료를 지원하는 “서울엄마아빠택시 운영”(협력형 현금 유인), 노키즈존에 대응해 아동친화적인 민간업소를 인증하는 “서울오케이키즈존 지정”(협력형 정보) 등 다양한 분야와 정책도구를 복합적으로 사용하는 것이다. 공간·이동 분야는 자체형 규제를 유일하게 보유하고 있는 것도 특징이다. 하지만 “다자녀가족 혜택 확대”는 규제 완화이고, “가족배려주차장 조성”은 장애인주차장과 같은 강제력이 없다는 점에서 자체형 규제의 가능성보다는 실효적인 규제를 직접 기획하기 힘든 지자체의 한계를 재확인한 것에 가깝다.

건강·발달 분야는 자체형 서비스 유인(40.0%), 협력형 현금 유인(30.0%), 자체형 정보(20.0%)로 정책도구 유형이 삼분되어 있다. 이러한 양상은 강제성과 직접성의 일관성이 부족해 보이고, 정부 대책의 보건의료 분야보다는 협력형 현금 유인이 많은 편이다. 이러한 특징은 서울시가 출산모와 아동 건강에 관한 자체형 사업을 현금 유인 방식으로 도입했기 때문이다. “서울형 산모 산후조리 경비 지원”, “산모 신생아 건강관리 지원”은 출산모들이 민간 서비스를 활발하게 이용하고 있던 것을 공적 지원의 필요가 있다고 판단해 바우처로 비용을 보조하는 사업이다. “퇴근길 도시락·밀키트 할인 지원”은 늦은 퇴근이 잦은 서울 양육자들이 저녁 식사를 위해 편의점이나 온라인 식품몰에서 식재료와 반조리 식품을 살 때 할인 쿠폰을 제공하는 사업이다. 서울시가 이러한 지원을 직접 제공하는 자체형 서비스 유인이 아닌 협력형 현금 유인을 채택한 이유는 이미 형성된 민간 서비스를 활용하는 게 정책 대상자의 선호에 부합하고 접근성도 높다고 판단했기 때문으로 보인다.

일생활균형 분야는 정부 정책의 주요 정책도구인 규제가 1건에 불과했고, 현금 유인 비율이 가장 높으며, 서비스 유인은 전무한 것이 특징이다. 그 결과 정책도구 대부분이 협력형 현금 유인(25.0%), 자체형 현금 유인(25.0%), 협력형 정보(37.5%)에 밀집해 있다. 이러한 양상은 일생활균형 분야가 정부 정책과 동일한 정책목표를 추구하지만, 여기에 가장 적합한 규제를 사용하기 힘든 한계를 다른 정책도구로 대체한 결과라고 볼 수 있다. 우선, 유일한 규제인

“서울시 일생활 균형 3종 세트”(보완형 규제)는 서울시장의 방침을 적용할 수 있는 산하기관을 대상으로 정부의 일생활균형제도를 실질화하고 사용자 의무를 강화하는 사업이다. 규제의 본령에는 맞지만 적용 대상이 제한적이다. 서울시장이 직접 규제하기 힘든 민간 기업에는 “양육친화적 기업문화 정착”(협력형 정보)의 3개 세부사업으로 캠페인, 양육친화기업 인증, 온라인 채용 컨설팅 등 규제가 아닌 설득과 독려를 사용한다. 또한 경력단절여성의 취업 지원도 구직 및 취업 과정에 따라 “우먼업” 고용지원금, 인턴십(생활비), 고용장려금(한시적 급여 보조) 등 자체형 및 협력형 현금 유인을 제공해 독려한다.

임신·출산 분야는 건강·발달 분야와 비슷하게 협력형 현금 유인(28.6%), 자체형 서비스 유인(28.6%), 자체형 정보(42.9%)로 삼분되어 있는데, 정책도구 조합은 다른 양상을 보인다. 세부사업을 살펴보면, 다른 분야처럼 여러 정책도구가 하나의 목표를 위해 조합을 이루기보다는 결혼, 임신, 사회적 인식 개선 등 하위 목표별로 분절되어 있는 것이다. 협력형 현금 유인 2건은 “서울 난자동결 시술비용 지원”, “난임부부 시술비 지원”으로 임신에 관한 전문적인 의료서비스 비용을 보조금으로 제공한다. 자체형 서비스 유인 2건은 “청년, 건강한 밥상”, “공공공간을 활용한 나만의 결혼식”으로 비혼 청년들에게 교류 기회, 결혼식 장소 및 서비스를 지원한다. 자체형 정보 3건은 사회적 인식 개선을 위한 토크콘서트, 사진 공모전, 축제 등 캠페인성 이벤트에 해당한다. 이처럼 정책목표 별로 분절된 정책도구들은 기대 효과도 엇갈린다. 임신을 지원하는 협력형 현금 유인은 직접적인 출산율 제고를 기대할 수 있고, 이에 따라 정부의 전국 보편 사업으로 전환되기도 했다(보건복지부, 2026). 반면에 결혼을 지원하는 자체형 서비스 유인과 사회적 인식 개선을 위한 자체형 정보는 정부의 저출산·고령사회 기본계획의 동일 분야와 마찬가지로 막연하고 간접적인 대응에 가깝다(박선권, 2020). 결혼과 사회적 인식은 개인적이고 문화적인 성격이 강해 마땅한 정책도구를 찾지 못한 결과로 볼 수 있는 것이다.

2. 정책도구 유형별 집행 예산 분석

서울시 엄마아빠행복프로젝트는 5년 동안 국비를 제외하고 총 2.1조 원 이상의 예산을 투입하는데, 그중 2023년에 집행된 예산은 약 3,166억 원이다. 지원 분야별로는 보육·돌봄(41.5%), 공간·이동(32.6%), 건강·발달(13.6%), 임신·출산(8.1%), 일생활균형(4.1%) 순이다. 이러한 배분 결과는 지원분야별 주력 정책도구에서 기인하는 바가 크다. 공공 서비스 유인이 많은 보육·돌봄, 공공시설 신축 및 개선 건수가 많은 공간·이동이, 비교적 예산이 거의 들지 않는 규제나 정보가 많은 임신·출산과 일생활균형보다 비중이 훨씬 클 수밖에 없다. 따라서

예산 배분 결과를 곧장 지원분야별 우선순위로 간주하는 것은 무리가 있다. 그보다는 정책도구 유형별로 세부사업과 집행 예산 비율을 상호 비교하는 것이 정책적 시사점을 얻는 데 더욱 유용할 것이다.

서울시 저출생 대책을 전체와 지원 분야별로 나눠 정책도구 유형마다 2023년 집행 예산 금액과 비율을 분석한 결과는 <표 4>와 같다. 정책 전체를 대상으로 강제성 차원을 먼저 살펴 보면 앞서 개관한 지원분야별 우선순위와 비슷한 경향을 보인다. <표 3>의 세부사업 건수를 기준으로 한 정책도구 유형별 비율과 비교했을 때, 많은 예산이 필요한 서비스 유인과 현금 유인은 비중이 더 증가했고, 예산이 거의 들지 않는 규제나 정보는 비중이 감소했다. 반면에 직접성 차원에서는 협력형(41.4%), 자체형(34.7%), 보완형(23.9%) 순으로, 세부사업 건수와 비교하면 보완형은 8.2%p가 증가했고 자체형은 12.4%p가 감소했다. 보완형은 정부의 대규모 보편적 정책에 동참하는 것이기 때문에 서울시가 투입해야 하는 예산도 그만큼 크다. 국비와 시비 분담 비율도 전국적인 규칙에 따라 미리 정해져 있기 때문에 한정된 지자체 저출생 예산에서 자체형과 협력형에 쓸 수 있는 비율은 줄어들 수밖에 없다. 지자체 저출생 대책이 정부 정책에 예산적 종속성이 있다고 볼 수 있는 대목이다.

집행 예산 배분도 주력 정책도구에 따라 지원 분야별로 양상이 각기 다르다. 보육·돌봄 분야는 정책도구 유형 분포와 마찬가지로 집행 예산 대부분(97.8%)이 서비스 유인에 집중되어 있다. 또한 보완형 서비스 유인의 비중(57.6%)이 절반을 넘고, 협력형 서비스 유인의 대부분(95.0%)도 공공립 어린이집에 대응하는 서울형 어린이집 확대에 투입된다. 따라서 예산 측면에서 보육·돌봄 분야는 서울시의 완전히 독자적인 정책보다는 정부의 공적 돌봄 시설 및 서비스 확충을 보조하는 역할에 집중한다고 볼 수 있다²⁾.

공간·이동 분야는 정책도구 분포가 가장 다양했던 것과 다르게 집행 예산은 자체형 서비스 유인(55.1%)과 자체형 현금 유인(40.3%)에 편중되어 있다. 자체형 서비스 유인은 세부사업 건수도 많았고, 공공시설을 신축 또는 개선하므로 예산 비중이 높다. 반면에 자체형 현금 유인은 “임산부 (대중)교통비 지원” 때문에 세부사업 건수 대비 집행 예산 비율이 32.6%p나 증가했다. 이러한 점은 서울시가 저출생 대책에서는 신생 분야인 공간과 이동 지원을 적극적으로 추진할 의향이 있었다고 볼 수 있고, 따라서 추진 실적 분석에서는 예산 투입 비중이 압도적인 자체형 서비스 유인과 자체형 현금 유인을 중점적으로 살펴볼 필요가 있다.

건강·발달 분야는 세부사업이 자체형 서비스 유인, 협력형 현금 유인, 자체형 정보로 삼분되어 있던 것과 다르게, 예산은 협력형 현금 유인(83.5%)에 편중되어 있다. 협력형 현금 유인

2) 자체형 서비스 유인은 “초등돌봄 시설 방과후 긴급·일시돌봄 강화”인데, 서울시는 기존 직영시설의 운영방식만 개선하는 것이어서 비예산 사업으로 처리했다. 이 논문은 이러한 경우를 예외적으로 간주해서 분석에서 제외했다.

중 “산모 신생아 건강관리”가 건강·발달 분야 전체 예산의 78.2%를 차지하기 때문이다. 이로써 건강·발달 분야는 기존 저출생 대책의 보건의료 분야보다 협력형 현금 유인이 양적·질적으로 위상이 높은 주력 정책도구라고 할 수 있다.

〈표 4〉 서울시 저출생 대책의 정책도구별 2023년 집행 예산

(단위: 억 원(%))

분야	구분	규제	서비스유인	현금유인	정보	합계
전체	보완형	0.0(0.0)	756.3(23.9)	-	-	756.3(23.9)
	자체형	8.0(0.3)	629.3(19.9)	459.3(14.5)	2.7(0.1)	1,099.2(34.7)
	협력형	-	546.1(17.3)	740.9(23.4)	23.4(0.7)	1,310.4(41.4)
	합계	8.0(0.3)	1,931.7(61.0)	1,200.2(37.9)	26.0(0.8)	3,165.9(100.0)
보육·돌봄	보완형	-	756.3(57.6)	-	-	756.3(57.6)
	자체형	-	0.0(0.0)	-	-	0.0(0.0)
	협력형	-	528.2(40.2)	29.6(2.2)	-	557.7(42.4)
	합계	-	1,284.5(97.8)	29.6(2.2)	-	1,314.0(100.0)
공간·이동	보완형	-	-	-	-	-
	자체형	8.0(0.8)	569.4(55.1)	416.7(40.3)	0.3(0.0)	994.4(96.3)
	협력형	-	5.8(0.6)	31.2(3.0)	1.6(0.2)	38.6(3.7)
	합계	8.0(0.8)	575.2(55.7)	447.9(43.4)	1.9(0.2)	1,032.9(100.0)
건강·발달	보완형	-	-	-	-	-
	자체형	-	58.8(13.6)	-	0.3(0.1)	59.1(13.7)
	협력형	-	12.1(2.8)	360.6(83.5)	-	372.7(86.3)
	합계	-	70.9(16.4)	360.6(83.5)	0.3(0.1)	431.8(100.0)
일생활균형	보완형	0.0(0.0)	-	=	-	0.0(0.0)
	자체형	-	-	42.6(32.5)	-	42.6(32.5)
	협력형	-	-	66.5(50.8)	21.8(16.7)	88.3(67.5)
	합계	0.0(0.0)	-	109.1(83.3)	21.8(16.7)	130.9(100.0)
임신·출산	보완형	-	-	-	-	-
	자체형	-	1.1(0.4)	-	2.1(0.8)	3.2(1.2)
	협력형	-	-	253.1(98.8)	-	253.1(98.8)
	합계	-	1.1(0.4)	253.1(98.8)	2.1(0.8)	256.2(100.0)

일생활균형 분야는 정책도구 유형 분포와 마찬가지로 집행 예산이 현금 유인과 정보에 집중되었는데, 필요 예산이 훨씬 큰 현금 지원의 비중은 세부사업 건수 기준의 비율에 비해 33.3%p가 증가했고, 비교적 예산이 적게 드는 정보는 20.8%p 감소했다. 그런데 현금 지원의 예산을 가장 많이 차지하는 사업은 경력단절여성의 취업을 위한 “우먼업” 3종 지원금이 아니라 “서울형 가사서비스 지원”(협력형 현금 지원)이었다. 이 사업은 양육자의 가사노동 부담을 줄여서 아이와 자기 돌봄을 보장하려는 목적으로 민간 가사서비스를 이용할 수 있는 바우처를 제공한다. 따라서 일생활균형 분야는 고용과 함께 가사노동 지원의 추진 결과가 중요하며, 서울시 사례는 모든 분야에서 보조금이나 바우처로 민간 서비스를 이용할 수 있는 현금 유인을 도입한 것이 주요한 특징이라고 할 수 있다.

임신·출산 분야는 정책도구가 자체형 서비스 유인, 협력형 현금 유인, 자체형 정보로 삼분되어 있지만, 집행 예산은 협력형 현금 유인에 98.8%가 편중되어 있다. 전문 의료행위인 난자동결과 난임시술의 비용 보조는 소요 예산이 클 수밖에 없는 반면, 결혼 지원과 사회적 인식 개선에 관한 나머지 정책도구는 아직 소규모이거나 일회성이어서 집행 예산이 적은 것으로 보인다. 단기적으로는 현금 유인의 추진 결과가 중요하고, 중장기적으로는 양적·질적으로 위상이 낮은 결혼과 사회적 인식 관련 정책도구의 실효성을 개선할 필요가 있다.

3. 정책도구 유형별 추진 실적 분석

서울시 엄마아빠행복프로젝트는 세부사업별 추진 실적을 연차별 계획목표 집행률에 따라 ‘미달성’(80% 미만), ‘부분 달성’(80% 이상 100% 미만), ‘달성’(100% 이상)으로 구분한다(안현찬 외, 2025). 2023년에 집행된 세부사업 51건 중 달성은 31건(60.8%), 부분 달성과 미달성은 각각 9건(17.6%), 평가 불가³⁾는 2건(3.9%)으로 추진 결과가 양호한 달성과 부분 달성이 78.4%에 달했다. 이 중 달성 건수와 비율을 지원 분야와 정책도구별로 집계한 결과는 <표 5>와 같다⁴⁾. 평균(60.8%)보다 달성 비율이 낮은 정책도구 유형 중 자체형 서비스 유인과 협력형 현금 유인은 강제성과 직접성 차원에서 지자체가 저출생 대책에서 선택할 수 있는 핵심적인 정책도구이고, 실제로 서울시 사례에서도 양적·질적으로 위상이 높았다. 따라서 두 유형의 달성 비율이 낮은 원인을 해당 정책도구 유형의 특성을 통해 진단하는 것은 정책 개선 방향을 모색하는 데 유용할 수 있다.

3) 서울시는 세부사업 추진 내용이나 방식을 중도에 변경해 당초 연차별 목표의 달성 여부를 측정할 수 없을 때 ‘평가 불가’로 처리했다.

4) 이 논문은 연구 목적에 맞게 세부사업을 재구조화했고, 서울시와 다르게 ‘부분 달성’을 ‘달성’에 준하는 결과로 처리하지 않았기 때문에 서울시 모니터링 결과보다 달성 비율이 낮다는 점을 밝힌다.

자체형 서비스 유인은 부분 달성이 3건, 미달성이 4건인데 그중 4건이 공간·이동 분야에 속한다. “가족화장실 조성”(미달성), “가족 힐링 프로그램”(미달성), “엄마아빠VIP존 조성”(부분 달성)은 공간·이동 분야에서 집행 예산 규모가 중상위권이기도 하다. 이러한 중요 세부사업의 추진 실적이 저조한 원인은 실행 방식의 공통점에서 찾을 수 있다. 영유아 동반 방문객이 많은 56개의 문화여가시설에 가족친화적인 프로그램과 공간을 보충하려면, 저출생 대책 주관 부서가 해당 시설의 운영기관과 이를 소관하는 서울시 타 부서와 긴밀하게 소통하고 협력해야 한다. 하지만 신생 분야이고 협력 대상이 방대한 탓에 이러한 협력이 원활하지 못했던 것이다(안현찬 외, 2025). 이러한 현상은 비단 서울시만의 문제가 아니다. 저출생 대책이 새로운 분야로 확장되면, 직접성 차원에서 민간 주체뿐 아니라 정부나 지자체 내부의 수평적 협력도 중요해진다는 점을 시사하기 때문이다. 일례로 최근 정부와 여러 지자체가 시도하는 양육자를 위한 공공주택 공급도 주택 부서와의 협력이 원활하지 못하면 추진에 차질이 생길 수 있다.

협력형 현금 유인은 부분 달성 2건과 미달성 2건이 건강·발달, 일생활균형, 임신·출산 분야에 분산되어 있다. 이 세부사업들 역시 지원 분야와 관계없이 공통된 실행 방식에서 추진 실적이 저조한 원인을 찾을 수 있다. 지정된 민간기관에서만 쓸 수 있는 바우처를 제공해서 서비스나 재화 구매 비용을 감면해주는 이 방식은, 예산 계획과 서비스 제공 주체가 각각 서울시와 민간기관으로 분리되어 있다. 이로 인해 서울시가 설정한 추진목표가 실제 서비스 상황과 맞지 않아 달성률이 낮은 것으로⁵⁾, 실적 부진보다는 목표 설정 오류를 원인으로 보는 것이 타당하다. 민간조직과의 협력적인 정책도구는 공공이 직접 제공하기 힘든 전문 서비스를 신속하게 도입할 수 있는 게 장점이지만, 그러한 효과를 얻으려면 정책설계뿐 아니라 지속적인 도구 관리가 중요하다는 점을 시사한다(전영한, 2007b).

5) 예를 들어, “서울형 산후조리경비 지원”은 5개 자치구의 자체 사업을 서울시가 전체 자치구로 확대하면서 연간 추진 목표를 예상 출생아 수의 80%로 단순 상향했고, “서울형 가사서비스 지원”은 연간 추진목표를 130,000가구로 정했는데 특정 시간대에 서비스 수요가 몰리자 인력 부족으로 미제공이 다수 발생했다. 두 사업 모두 실제 추진 결과는 당초 목표를 초과 달성했다(안현찬 외, 2025).

〈표 5〉 서울시 저출생 대책의 정책도구별 연차별 계획목표 달성 비율

분야	전체	규제	서비스 유인	현금 유인	정보	합계
전체	보완형	1(100.0)	4(57.1)	-	-	5(62.5)
	자체형	1(50.0)	6(46.2)	3(100.0)	4(66.7)	14(58.3)
	협력형	-	4(66.7)	5(55.6)	3(75.0)	12(63.2)
	합계	2(66.7)	14(53.8)	8(66.7)	7(70.0)	31(60.8)
보육·돌봄	보완형	-	4(57.1)	-	-	4(57.1)
	자체형	-	0(0.0)	-	-	0(0.0)
	협력형	-	3(75.0)	1(100.0)	-	4(80.0)
	합계	-	7(58.3)	1(100.0)	-	8(61.5)
공간·이동	보완형	-	-	-	-	-
	자체형	1(50.0)	2(33.3)	1(100.0)	1(100.0)	5(50.0)
	협력형	-	1(100.0)	1(100.0)	1(100.0)	3(100.0)
	합계	1(50.0)	3(42.9)	2(100.0)	2(100.0)	8(61.5)
건강·발달	보완형	-	-	-	-	-
	자체형	-	3(75.0)	-	1(50.0)	4(66.7)
	협력형	-	0(0.0)	1(33.3)	-	1(25.0)
	합계	-	3(60.0)	1(33.3)	1(50.0)	5(50.0)
일생활균형	보완형	1(100.0)	-	-	-	1(100.0)
	자체형	-	-	2(100.0)	-	2(100.0)
	협력형	-	-	1(50.0)	2(66.7)	3(60.0)
	합계	1(100.0)	-	3(75.0)	2(66.7)	6(75.0)
임신·출산	보완형	-	-	-	-	-
	자체형	-	1(50.0)	-	2(66.7)	3(60.0)
	협력형	-	-	1(50.0)	-	1(50.0)
	합계	-	1(50.0)	1(50.0)	2(66.7)	4(57.1)

주: 2023년 추진목표를 100% 이상 달성한 세부사업 건수를 집계했고, 비율은 해당 정책도구 유형의 전체 세부사업 건수로 나눠서 산출함.

V. 결론 및 시사점

이 논문은 지자체 저출생 대책의 대표 사례 중 하나인 서울시 “엄마아빠행복프로젝트”를 사례로, 국가적 정책을 주도하는 정부와의 수직적 관계와 출산 및 양육 당사자를 직접 지원하

는 민간 주체와의 수평적 관계 속에서 서울시는 어떤 정책도구를 선택하고 조합했으며, 실제 예산 배분과 추진 결과는 어떠한지를 분석했다. 서울시 사례는 강제성이 중간 정도인 서비스와 현금 유인을 직접 또는 민간조직과 협력해서 제공하는 정책도구 유형을 주력군으로 선택했지만, 집행 예산에서는 정부 정책에 종속적인 면이 일부분 확인되었다. 5개 지원 분야별로 살펴보면, 보육·돌봄 분야는 보완형, 자체형, 협력형 서비스 유인에 정책도구와 집행예산이 집중되어 있어 정부, 민간조직과 함께 돌봄 시설과 서비스 확충에 주력하려는 의도를 확인할 수 있었다. 공간·이동 분야는 문화여가를 위한 프로그램과 물리적 환경 개선을 위해 가장 다양한 정책도구를 조합했지만, 집행 예산은 공공시설을 가족친화적으로 개선하고 신축하는 자체형 서비스 유인에 집중되어 있었다. 건강·발달 분야는 정책도구가 유기적인 구성 없이 3가지 유형으로 분산된 것처럼 보였으나, 기존 저출생 대책의 건강 분야에 서울시만의 서비스를 협력형 현금 지원으로 보강하고 예산을 집중한 결과였다. 일생활균형 분야는 정부처럼 규제를 적극 활용할 수 없는 대신 현금 유인과 정보로 민간 기업과 양육자를 독려하는 연성(soft) 전략을 채택한 것으로 보인다. 마지막으로 임신·출산 분야는 출산율 향상 효과가 뚜렷한 임신 지원은 협력형 현금 유인에 예산을 집중한 반면, 정책적 개입 방안이 아직은 모호한 결혼 지원과 사회적 인식 개선은 정책도구 채택과 예산 투입이 다소 미흡했다. 이를 종합하면, 서울시는 우선 직접성 차원에서 기존 정부 정책에 서울시 특성과 수요를 충족하지 못하는 공백이 있는지에 따라, 그러한 공백을 서울시가 직접 보충할 역량이 없거나 이미 민간 서비스가 충분히 공급되고 있는지에 따라 보완형, 자체형, 협력형을 결정했다고 볼 수 있다. 강제성 차원에서는 가용 권한과 자원이 풍부한 서비스와 현금 유인을 적극 선택했고, 권한이 부족한 규제는 가급적 선택하지 않으며, 효과적인 정책 수단이 모호한 경우는 정보를 선택하는 경향을 보였다. 또한 규제나 서비스 유인이 적합하지만 선택할 수 없을 때 현금 유인을 변형해서 활용하는 우회 전략도 여러 지원 분야에서 공통적으로 발견됐다.

이러한 서울시 사례의 정책도구 분석 결과를 종합했을 때, 지자체가 효과적인 저출생 대책을 수립·집행하기 위한 정책적 시사점을 3가지 대표적인 정책도구를 통해 다음과 같이 제안할 수 있다. 첫째, 자체형 서비스 유인은 이론적으로도 지자체가 가장 선택하기 용이한 유형이고, 서울시 사례에서도 양적·질적으로 위상이 높았다. 그런데 이 유형은 지원 분야에 따라 활용 목적이 양면적인 것이 특색이다. 보육·돌봄 분야에서는 정부 주도의 돌봄 시설 및 서비스 확충을 서울시 차원에서 보강하는 병행적 성격이 강했다면, 공간·이동 분야에서는 정부 정책이 아직 본격화되지 않은 도시환경 개선을 개척하는 독립적 성격이 강했다. 따라서 지자체는 이러한 양면성을 인지하고 정책목표에 따라 적합한 성격을 택일해서 세부사업을 설계하는 전략적 접근을 할 필요가 있다. 정부가 이 유형에 관련된 지자체의 권한과 자원을 늘려준다면, 소모적인 지원금 경쟁을 예방하면서도 지자체 정책의 자율성과 정부 정책 보완성을 함께

확보할 수 있을 것이다. 또한 자체형 서비스 유인은 저출생 대책이 새로운 분야로 점차 확대 되는 상황에서 공공 영역 내부의 수평적 협력을 저해하는 요인을 점검하고 혁신하는 기제도 활용될 수 있을 것이다.

둘째, 협력형 현금 유인은 서울시 사례에서 자체형 서비스 유인과 함께 양적·질적 위상이 높은 양대산맥이었다. 무엇보다 지자체가 현금 유인을 자체형과 연결하면 일회성 지원금이 될 우려가 있지만, 협력형과 연결하면 직접 제공하기 힘든 서비스를 바우처나 보조금을 매개로 민간 자원과 역량을 활용하는 수단이 된다는 점이 중요하다. 서울시는 임신, 출산, 돌봄, 가사관리, 교통 등 매우 다양한 분야에 걸쳐 이러한 목적의 협력형 현금 유인을 채택했고, 출산 및 양육 당사자의 다양한 수요에 대응하고 선택권과 접근성을 보장하기 위해 향후에는 더 늘어날 가능성도 충분하다. 또한 “난임 시술비용 지원”과 “서울형 아이돌봄비 지원”은 정부 정책으로 전환되거나 새로운 제도(민간 아이돌봄서비스 제공기관 등록제)에 영향을 미치기도 했다. 이러한 사례는 지자체의 정책 실험이 일련의 검증을 거쳐 정부 정책으로 보편화되는, 정부와 지자체의 상향적인 정책 협력의 가능성과 방법을 보여주는 것이기도 하다. 정부는 이러한 협력을 양성화하려면, 지자체의 정책 실험을 장려하는 선제적 지원, 협력에 적합한 민간 주체와 서비스를 규율하는 공적 관리체계, 정책 실행 이후에도 지속하는 협력적 도구 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

셋째, 자체형 규제는 이론적으로도 실효성 있는 지자체의 정책도구이기 어렵고, 서울시 사례에서도 소수에 불과했다. 규제의 강도에서도 적용 대상이 한정적이거나(“일생활균형 3종 세트”), 캠페인 성격이 더 강하거나(“가족배려주차장”), 규제를 완화하는(“다자녀 가족 기준 완화”) 등 이른바 ‘약한’ 규제 일색이었다. 하지만 저출생 대책은 출산 및 양육자에게 합당한 혜택을 제공하거나, 양육친화 환경을 저해하는 행위를 제지하기 위해 규제가 필요한 경우가 있다. 지자체의 정책도구 선택 범위에 규제가 포함된다면, 유인과 정보를 조합해 더욱 효과적인 정책설계와 목표 달성을 기대할 수도 있다. 따라서 향후에는 정부의 규제 내용과 범위 안에서 지자체의 추가적인 규제를 허용하는 제한적 자율권을 부여하는 방안을 고민해볼 필요가 있다.

그러나 이 논문은 저출생 문제의 원인과 양상, 보유한 권한과 자원의 수준에서 다른 지자체와 큰 차이가 있는 서울시 저출생 대책을 단일 사례로 분석했기 때문에 분석 결과와 정책 제언을 일반화하기 위해서는 후속 연구가 필요하다. 우선 이 논문이 지자체 저출생 대책에 맞춰 재구성한 정책도구 유형 분류체계가 다른 지자체의 사례들에 적용해도 유효하고 서울시 사례와 일관된 결과가 도출되는지 확대 적용 및 검토가 필요하다. 또한 다른 지자체의 능동적인 정책 설계 노력과 집행 과정에서도 서울시 사례와 유사한 정책도구 선택과 활용 기제가 작동하는지 비교해봄으로써 정책 제언의 일반화 가능성을 높일 수 있을 것이다. 이를 통해 서울시 뿐 아니라 전국 지자체에 보편적 함의를 갖는 정책 제언이 발굴된다면, 이는 정부와 지자체의 저출생 대책을 상호협력적으로 개선하는 데 정책학적으로 기여할 것으로 기대한다.

【참고문헌】

- 강영주·금창호. (2017). 「지자체 저출산 시책의 유형화 및 실효성 제고방안」. 한국지방행정연구원.
- 강영주·최지민. (2018). 「저출산 정책 개선방안에 관한 연구: 정책 설계 및 전달체계를 중심으로」. 한국행정연구원.
- 김영록·신동면. (2016). 「정책목표와 정책 수단의 적절성 평가: 저출산 정책을 중심으로」. 한국행정연구원.
- 김영혜·김수연·황나리·정수빈. (2022). 「경기도 지역별 저출생 현황과 정책효과 연구」. 경기도여성가족재단.
- 김지영. (2025). 저출산 대응정책의 정합성 연구: 사회문제-정책도구를 중심으로. 「예산정책연구」, 14(2): 103-137.
- 대한민국 정부. (2006). 「제1차 저출산·고령사회 기본계획 보완판」. 저출산고령사회위원회.
- 대한민국 정부. (2016). 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」. 저출산고령사회위원회.
- 대한민국 정부. (2020). 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」. 저출산고령사회위원회.
- 라소영. (2024). 정부간 관계가 기초자치단체의 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향. 「지방행정연구」, 38(2): 33-66.
- 박선권. (2022). 「제4차 저출산고령사회 기본계획의 문제점과 개선방향-저출산 대응을 중심으로」. 국회입법조사처.
- 박금식·허정윤. (2025). 「부산광역시 제4차 저출산종합계획(2021~2025)」. 부산연구원.
- 박소은·최혜진·이아영·황안나·심현보. (2024). 「지방자치단체 출산장려사업 효과성 분석 연구 (2013~2022년)」. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (2026). 「2026년 난임부부 시술비 지원사업 개요」. 보건복지부.
- 부산경제연구소. (2023). 「초저출산 탈피 해외사례 검토 및 국내 적용방안 연구」. 국회예산정책처.
- 신윤정. (2018). “제10장 가족수당”, “제17장 아동 및 보육서비스”. 노대명 외(공저). 「프랑스의 사회보장제도」. 서울. 나남출판.
- 안현찬·문진영·하정임·한진아. (2023). 「서울형 아이돌봄비 지원사업 민간기관 선정과 협력방안」. 서울연구원.
- 안현찬·김성아·백선헌·변금선·신가희·이창·허자연·김현정·문진영·이승재·이정현. (2024). 「서울시 양육행복도시 정책 성과평가 체계구축과 운영방안」. 서울연구원.
- 안현찬·최지은·김현정·문진영. (2025). 「서울시 양육행복도시 정책 1차 모니터링 및 성과평가」. 서울특별시·서울연구원.
- 이기령. (2018). 「우리나라 출산정책의 정책도구에 대한 유형분석에 관한 연구」. 박사학위논문, 한

성대학교 대학원.

이태천·임태호. (2024). 지방정부의 정책 수단 선택에 관한 연구 - 지방출연기관을 중심으로 -. 「한국정책학회보」, 33(3): 205-240.

전영한. (2007a). 정책도구연구의 의의와 과제. 「정부학연구」, 13(2): 39-50.

전영한. (2007b). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. 「정부학연구」, 13(4): 259-295.

정성호. (2012). 저출산 정책의 효과성에 관한 연구. 「한국인구학」, 35(1): 31-52.

최성은·설진배. (2020). 지방정부의 저출산 대응정책의 정책도구 유형분석: 세종시 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 24(2): 179-200.

통계청. (2022). 합계출산율. <http://kosis.or.kr>(최종검색일: 2026.5.16.).

하연희·문명재. (2007). 정책목표와 변화에 따른 정책도구의 전략적 선택과 효과: 우리나라 인구정책을 중심으로. 「정부학연구」, 13(2): 73-106.

OECD. (2022). OECD Family database.

Salamon, L. M. (1981). Rethinking public management-3rd-party government and the changing forms of government action. *Public policy*, 29(3): 255-275.

Salamon, Lester M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to The New Governance*. New York: Oxford University Press.

Vedung, Evert. (1998). *Policy Instruments: Typologies and Theories*. In *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. Routledge.

안 현 찬: 서울대학교 협동과정 도시설계학 전공에서 도시계획학 박사학위(논문: 근린공간 거버넌스에 대한 제도주의적 분석, 2014)를 취득하고, 현재 서울연구원 포용도시연구실 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지역사회, 사회적 관계망, 정책평가 등이다. 최근 연구로는 “폭염과 서울시민의 생활양식 변화(2021)”, “사회적 거리두기에 따른 주민참여 실태와 개선방안(2021)”, “서울시 양육행복도시 정책 성과평가 체계구축과 운영방안(2024)” 등이 있다(hyunchan@si.re.kr).

문 진 영: 이화여자대학교 사회복지학과에서 사회복지학 박사학위(논문: 돌봄서비스 플랫폼은 이용자 중심성을 실현하는가?: 아동과 노인돌봄서비스 제공자의 경험을 중심으로, 2026)를 취득하고, 현재 서울연구원 포용도시연구실 연구원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 돌봄서비스, 사회복지정책 등이다. 최근 연구로는 “서울시 양육행복도시 정책 성과평가 체계구축과 운영방안(2024)”, “Unequal Distribution in Social Capital: The Effect of Personal Characteristics and Homophily in Individual's Social Network(2026)” 등이 있다. (jymoon@si.re.kr).

김 현 정: 중앙대학교에서 사회복지학 석사학위를 취득(2009)하고, 동 대학원에서 사회복지학 박사과정을 수료(2018)하였다. 서울연구원에서 위촉연구원으로 재직하였다. 주요 관심분야는 사회복지정책과 돌봄정책이며, 주요 연구로는 “서울시 양육행복도시 정책 성과평가 체계구축과 운영방안(2024)”, “서울시 양육행복도시 정책 1차 모니터링 및 성과평가(2025)” 등이 있다(joinwithme@cau.ac.kr).

부록

〈[부록] 표 1〉 세부사업 목록 및 정책도구 유형 분류

분야	세부사업	정책도구 유형
보육·돌봄	1. 서울형 틈새 아이돌봄(영아 전담)	보완형 유인(서비스)
	2. 서울형 틈새 아이돌봄(등하원 전담)	보완형 유인(서비스)
	3. 서울형 틈새 아이돌봄(아픈 아이 전담)	보완형 유인(서비스)
	4. 거점형 우리동네키움센터 아픈아이 일시돌봄	보완형 유인(서비스)
	5. 365일!24시간 모든 영유아 긴급 보육 지원	보완형 유인(서비스)
	6. 우리집 앞 고품격 공보육 시설 확충(국공립)	보완형 유인(서비스)
	7. 초등돌봄 공적 인프라 확충(키움센터)	보완형 유인(서비스)
	8. 초등생 방과후 긴급 일시돌봄 강화(지역아동)	협력형 유인(서비스)
	9. 어린이집 서울형 0세 전담반 운영	협력형 유인(서비스)
	10. 우리집 앞 고품격 공보육 시설 확충(서울형)	협력형 유인(서비스)
	11. 서울형 모아어린이집 120개 공동체 확대	협력형 유인(서비스)
	12. 초등생 방과후 긴급 일시돌봄 강화(키움센터)	자체형 유인(서비스)
	13. 서울형 아이돌봄비 지원	협력형 유인(현금)
공간·이동	14. 다자녀 가족 혜택 확대(기준완화, 신형/앱 카드)	자체형 규제
	15. 가족배려주차장 조성	자체형 규제
	16. 서울형 키즈카페 조성	자체형 유인(서비스)
	17. 엄마아빠가 행복한 문화 프로젝트(가족 힐링)	자체형 유인(서비스)
	18. 엄마아빠가 행복한 문화 프로젝트(첫출발 책 선물)	자체형 유인(서비스)
	19. 서울장난감도서관(대여물품 확대)	자체형 유인(서비스)
	20. 서울엄마아빠VIP존 조성	자체형 유인(서비스)
	21. 가족화장실 조성	자체형 유인(서비스)
	22. 임산부 교통비 지원	자체형 유인(현금)
	23. 임산부 배려공간 조성	자체형 정보
	24. 엄마아빠가 행복한 문화 프로젝트(가족친화 축제)	협력형 유인(서비스)
	25. 서울엄마아빠택시 운영	협력형 유인(현금)
	26. 서울키즈오케이존 지정	협력형 정보
건강·발달	27. 출산맘 몸마음 토탈 케어(수유 지원)	자체형 유인(서비스)
	28. 출산맘 몸마음 토탈 케어(산후 우울증 지원)	자체형 유인(서비스)
	29. 서울아이 발달 지원센터	자체형 유인(서비스)
	30. 우리동네키움센터 방학 증식 무료 제공	자체형 유인(서비스)
	31. 출산맘 몸마음 토탈 케어(건강 플랫폼)	자체형 정보
	32. 육아전문가 양육코칭 지원	자체형 정보

분야	세부사업	정책도구 유형
	33. 어린이집 석식 지원	협력형 유인(서비스)
	34. 서울형 산모 산후조리경비 지원	협력형 유인(현금)
	35. 출산맘 몸마음 토탈 케어(산모 신생아 건강관리)	협력형 유인(현금)
	36. 퇴근길 도시락 밀키트 할인 지원	협력형 유인(현금)
일생활 균형	37. 서울시 일생활균형 3종 세트	보완형 규제
	38. 우먼업 구직지원금	자체형 유인(현금)
	39. 우먼업 인턴십	자체형 유인(현금)
	40. 서울형 가사서비스 지원	협력형 유인(현금)
	41. 우먼업 고용장려금	협력형 유인(현금)
	42. 양육친화적 기업문화 정착(경제단체 협력 캠페인)	협력형 정보
	43. 양육친화적 기업문화 정착(양육친화 인증기업 우대)	협력형 정보
	44. 양육친화적 기업문화 정착(양육친화기업 채용 지원)	협력형 정보
임신·출산	45. 청년공감 릴레이 콘서트	자체형 정보
	46. 생명 탄생 축하 사진 공모	자체형 정보
	47. 서울 엄마아빠 행복 축제	자체형 정보
	48. 공공 공간을 활용한 나만의 결혼식	자체형 유인(서비스)
	49. 청년, 건강한 밥상	자체형 유인(서비스)
	50. 서울 난자동결 시술비용 지원	협력형 유인(현금)
	51. 난임부부 시술비 지원 확대	협력형 유인(현금)