



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

출산장려 정책수단의 효과성에 관한  
실증적 연구

-우리나라 광역지방자치단체 출산장려 프로그램을 중심으로-



2015년

HANSUNG  
UNIVERSITY

한성대학교 대학원

행정학과

행정학전공

최분희

박사학위논문  
지도교수 이창원

# 출산장려 정책수단의 효과성에 관한 실증적 연구

-우리나라 광역지방자치단체 출산장려 프로그램을 중심으로-

An Empirical Study on the Effect of the Fertility Promotion  
Policy Tools : Focusing on the Child Birth and Care  
Encouragement Programs of Local Governments in South Korea

2014년 12월 일

한성대학교 대학원

행정학과

행정학전공

최분희

박사학위논문  
지도교수 이창원

# 출산장려 정책수단의 효과성에 관한 실증적 연구

-우리나라 광역지방자치단체 출산장려 프로그램을 중심으로-

An Empirical Study on the Effect of the Fertility Promotion  
Policy Tools : Focusing on the Child Birth and Care  
Encouragement Programs of Local Government in South Korea

위 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2014년 12월 일

한성대학교 대학원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

최 분 희

최분회의 행정학 박사학위논문을 인준함

2014년 12월 일

심사위원장 \_\_\_\_\_ 인

심사위원 \_\_\_\_\_ 인

심사위원 \_\_\_\_\_ 인

심사위원 \_\_\_\_\_ 인

심사위원 \_\_\_\_\_ 인



HANSUNG  
UNIVERSITY

# 국 문 초 록

## 출산장려 정책수단의 효과성에 관한 실증적 연구

-우리나라 광역지방자치단체 출산장려 프로그램을 중심으로-

한성대학교 대학원

행정학과

행정학전공

최 분 희

한 국가의 적정 인구수를 유지하는 것은 노동력과 생산력이 동일한 개념으로 간주되던 산업사회에서뿐만 아니라 현재 지식정보사회에서도 대단히 중요한 부분이다. 이는 적정 인구가 노동력의 공급뿐 만 아니라 저축, 투자, 소비 등을 통해 내수시장을 유지하는 기본적인 요소이기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우, 1990년대 중반부터 시작된 인구 감소는 2013년에는 세계에서 가장 낮은 합계출산율을 기록한데 이어 2030년 이후로는 국가 생존을 위협하는 수준에 이를 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 정부에서는 2004년 이후부터 ‘출산장려정책’을 국가 주요과제로 설정하여 인구감소를 막기 위해 범국가적 활동을 전개하고 있으며, ‘1차 새로마지 플랜(2005~2010)’으로 불리어지는 저출산·고령사회기본계획을 마련하여 80여개의 시책과 19.7조원의 예산을 사용하였고, 2011년부터 추진되고 있는 ‘2차 새로마지 플랜(2011~2015)’ 사업은 그 규모가 더욱 확대되어 39.7조원의 예산이 투입되고 있다. 하지만 이처럼 출산장려 정책이 중요함에도 불구하고 대부분의 연구가 출산장려 정책의 전반적인 효과성 평가에 초점을 두고 있어 개별 프로그램의 효과성을 평가하고, 성과가 좋은 정책에 노력을 집중하는 정책적 조치가 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 출산장려정책의 구체적 수단인 출산장려프로그램의 유형별

효과성을 실증적으로 연구하여 보다 효율적인 국가자원 배분에 대한 정책적 함의를 도출하고, 출산장려정책 수단의 분류 및 분석방법에 대한 이론적 시사점을 제시하고자 하였다. 이를 위해 직접적 정책수단인 경제적 지원 프로그램, 직·간접적 정책수단인 교육·보육 서비스 지원 프로그램, 간접적 정책수단인 일·가정 양립 여건 조성 및 기타 출산장려 지원 프로그램 등 4가지 유형별 프로그램을 출산장려정책으로 정의하였다. 이러한 출산장려정책의 효과를 평가할 수 있는 정책성과는 출생아 수의 증가, 15세부터 49세까지의 가임여성의 인구이동(전입)으로 하였다. 연구대상은 서울특별시와 6개 광역시, 8개 도 등 우리나라 15개 광역지방자치단체에서 2007년부터 2013년까지 시행한 출산장려정책프로그램과 동기간의 출생아 수, 가임여성의 광역지방자치단체 간 전입현황으로 하였다. 분석에 사용한 자료는 2007년부터 2013년까지 우리나라 15개 광역지방자치단체에서 시행한 출산장려프로그램에 대한 한국보건사회연구원과 보건복지부의 연구 자료와 국가통계포털(KOSIS)의 통계자료 등을 이용하였다. 분석방법은 고정효과 다중회귀분석(Fixed Effect Multiple Linear Regression)을 이용하여 통계적 타당성을 검증하였다.

연구결과 경제적 지원이 출생아 수에 미치는 영향은 유의하지 않게 나타났으나, 보육·교육서비스 지원과 일·가정 양립여건조성 지원, 기타 출산장려 지원에 따른 출생아 수의 영향은 유의하게 나타났다. 이는 가임여성이 경제적 지원을 일시적인 기간의 혜택이라 판단하고, 아이를 양육하는데 필요한 지원으로 인식하지 못하고 있는 점으로, 단순히 출산과 관련한 경제적 지원은 가임여성들의 출산의지에 긍정적 효과를 주지 못하고 있는 것이라 볼 수 있다. 또한 가임여성이 가장 중요하게 여기는 것은 일과 가정의 양립적인 여건을 조성해 주는 사회적인 지원서비스로 나타났다. 이는 아이를 출산하여 양육하는데 필요한 사회적 환경과 경제활동을 동시에 충족시켜주는 것이 가임여성들의 출산의지를 높여 주는 것으로 볼 수 있다.

두 번째, 출산장려 지원 정책수단에 대한 가임여성의 전입 영향 분석 결과 경제적 지원 및 보육·교육서비스 지원과 가임여성(15세-49세)의 전입과의 관계는 유의하지 않게 나타났다. 그러나 간접수단인 일·가정 양립여건조성

지원과 기타 출산장려 지원프로그램은 가임여성의 전입에 유의하게 나타났다. 특히 이러한 정책적 영향은 수도권지역보다 비수도권 지역에서 높게 나타났다. 이는 출산 적령기 가임여성들의 경제적 수준과 사회적 여건을 고려할 때 수도권지역으로 이동하는 것이 자녀 출산과 양육에 큰 도움이 되지 않는다고 판단하기 때문으로 분석된다.

세 번째, 출산장려 정책수단의 효과성을 세부 시행정책 수단이 아닌 방법론적인 문제 즉, 직·간접 수단의 효과성으로 평가해 본 결과 직·간접적인 정책수단이 가장 효과성이 높게 나타났고, 다음으로 간접적인 정책수단이 다음으로 영향이 있는 것으로 나타났다. 반면 직접적인 정책수단은 출산장려의 효과에 별로 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다. 이는 직접적인 수단이 대부분 일시적인 지원에 그치기 때문인 것으로 볼 수 있고, 그나마 영향을 주는 교육·보육서비스는 아이를 키우면서 사회생활도 할 수 있는 여건과 연관성이 있어 가임여성들의 선택에 영향을 주기 때문으로 분석된다. 간접적 정책수단이 직접적 정책수단보다 성과 있게 나타난 것은 장기적으로 출산과 양육, 사회생활을 병행할 수 있는 것이 가임여성의 출산의지에 영향을 미치고 있기 때문으로 분석된다.

본 연구의 기여는 학문적으로 출산장려 정책수단의 개념과 분류방법, 출산장려정책 효과성에 대한 개념 등을 재정립하고, 정책수단과 정책효과성의 상관관계 등을 밝혀냄으로써 출산장려정책 효과성 평가의 일반화에 기여할 것으로 판단된다. 또한 출산장려 정책수단을 직접적 수단, 간접적 수단, 직·간접적 수단으로 구분하여 출생아수와 가임여성의 인구이동에 미치는 영향을 분석하여 정책 수단에 따른 정책효과성 평가모형의 일반화에도 기여할 것으로 기대한다. 그러나 연구의 한계는 국내에서 아직 출산장려정책의 효과성에 관한 연구들이 활성화 되어있지 못해 연구 분석 대상을 우리나라 지자체의 15개 시·도의 2007년부터 2013년까지의 데이터만을 사용함으로써 자료가 한정되고 회귀 분석결과와 기술통계분석에 있어서도 다양한 분석결과를 보여주지 못한 점이다. 따라서 차후 연구방향은 광역지자체에 추가하여 기초지자체의 출산장려프로그램까지 포함하는 연구가 이루어진다면 출산장려정책 수단이

출산장려정책 효과성에 미치는 영향을 보다 상세하게 분석할 수 있을 것이라고 본다. 또한 수행정책의 평가수단을 개발하고, 이를 연간 단위로 평가하여 익년도 프로그램 개발 및 지원에 반영하는 체계를 갖추는 것과 방만한 연구 지원을 최소화하여야 한다. 즉, 중앙정부나 지방자치단체는 궁극적인 정책목표와 효과를 달성하기 위해서 가장 적절한 정책수단이 무엇인가를 평가하고 정책수단을 결정하는 체계를 갖추고 연구결과를 공유하며, 불필요한 연구는 제한해야 한다. 이는 예산의 낭비뿐만 아니라 대부분의 연구가 현상 분석과 주장 수준에 그치고 있어 정책의 혼란을 가져올 우려가 있기 때문이다.



**【주요어】** 정책수단, 출산장려정책, 정책수단의 효과성, 출산장려프로그램

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 목적 및 필요성 .....	1
제2절 연구의 구성 .....	2
제2장 이론적 배경 .....	4
제1절 인구정책의 변화 .....	4
1. 인구정책 .....	4
1) 인구의 정의 .....	4
2) 인구정책의 의미 .....	6
3) 주요국가의 인구정책 .....	7
4) 주요국가 인구정책 사례 및 시사점 .....	11
2. 우리나라 인구정책의 변천 .....	18
1) 우리나라 인구조절정책 .....	22
2) 우리나라 인구대응정책 .....	29
3) 우리나라 인구정책의 효과 .....	37
제2절 정책수단 .....	40
1. 정책수단의 개념 .....	40
2. 정책수단의 유형과 효과 .....	43
1) 정책수단의 유형 .....	43
2) 정책수단의 효과 .....	47
제3절 우리나라 출산장려정책의 현황 .....	48
1. 저출산의 이해 .....	48

2. 출산장려정책의 추진배경 .....	50
1) 출산장려정책의 목표 .....	52
2) 출산장려정책의 추진현황 .....	53
3. 출산장려 정책수단 .....	56
1) 출산장려 정책수단의 유형 .....	56
2) 출산장려 정책수단의 프로그램 유형 .....	61
(1) 경제적지원 프로그램 .....	64
(2) 교육·보육서비스지원프로그램 .....	65
(3) 일·가정 양립여건조성 프로그램 .....	67
(4) 기타 출산장려지원 프로그램 .....	70
제4절 출산장려 정책수단의 효과성에 관한 연구 .....	71
1. 선행연구 분석 .....	71
2. 기존연구의 한계점 및 시사점 .....	79
<b>제3장 연구설계 .....</b>	<b>84</b>
제1절 분석 모형 .....	84
1. 연구분석의 모형 .....	84
2. 연구가설의 설정 .....	85
제2절 변수설정 및 측정 .....	86
1. 종속변수 .....	86
2. 독립변수 .....	87
3. 통제변수 .....	89
제3절 자료수집 및 분석방법 .....	89
1. 자료수집 .....	89
2. 분석방법 .....	90

제4장 분석결과 .....	97
제1절 출산장려정책수단이 출생아 수에 미치는 영향 .....	97
1. 경제적지원 프로그램이 출생아 수에 미치는 영향 .....	98
2. 교육·보육서비스지원 프로그램이 출생아 수에 미치는 영향 .....	101
3. 일·가정 양립여건조성 프로그램이 출생아 수에 미치는 영향 .....	103
4. 기타 출산장려지원 프로그램이 출생아 수에 미치는 영향 .....	106
제2절 출산장려정책수단이 가임여성 인구이동에 미치는 영향 .....	108
1. 경제적지원 프로그램이 가임여성 인구이동에 미치는 영향 .....	110
2. 교육·보육서비스지원 프로그램이 가임여성 인구이동에 미치는 영향 .....	114
3. 일·가정 양립여건조성 프로그램이 가임여성 인구이동에 미치는 영향 .....	116
4. 기타 출산장려지원 프로그램이 가임여성 인구이동에 미치는 영향 .....	120
제3절 출산장려프로그램이 지역특성에 미치는 영향분석 .....	124
제4절 소결론 .....	129
제5장 결론 .....	131
제1절 연구결과요약 .....	132
제2절 연구의 한계 및 향후 연구방향 .....	134
참고문헌 .....	136
ABSTRACT .....	144

## 표 목 차

〈표 2-1〉 OECD 국가들의 출산수준에 대한 시기별 견해 .....	8
〈표 2-2〉 OECD 국가들의 시기별 출산정책의 방향 .....	10
〈표 2-3〉 저출산 대응 주요정책의 기본구조 비교 .....	18
〈표 2-4〉 출산관련 정책 변동 상황 .....	21
〈표 2-5〉 우리나라 인구의 성장추이 .....	26
〈표 2-6〉 1980년대 이후의 주요 인구지표 .....	27
〈표 2-7〉 ‘새로마지플랜 2010’의 내용 중 출산지원을 위한 세부과제 .....	33
〈표 2-8〉 2000년대의 출산정책 .....	35
〈표 2-9〉 정책수단( policy tools)의 개념정의 .....	41
〈표 2-10〉 정책수단의 유형분류 .....	43
〈표 2-11〉 정책수단의 유형 및 특징 .....	46
〈표 2-12〉 정부의 출산장려정책에 대한 시기별 계획목표 .....	52
〈표 2-13〉 저출산 대응 정책 추진계획 .....	53
〈표 2-14〉 제1차 저출산 대응정책 주요 추진과제 .....	54
〈표 2-15〉 연차별 투자계획(2011~2015년) .....	55
〈표 2-16〉 제2차 저출산 대응정책 주요 추진과제 .....	56
〈표 2-17〉 우리나라 인구정책에 사용된 정책수단의 종류 .....	58
〈표 2-18〉 저출산 대책의 정책분류별 사업내역 .....	60
〈표 2-19〉 저출산장려정책의 기본계획에 대한 사업내역 .....	62
〈표 2-20〉 저출산 정책에 사용된 정책수단분류 .....	63
〈표 2-21〉 출산정책의 수단별 지원형태분류 .....	69
〈표 2-22〉 출산장려정책의 효과성에 관한 선행연구 .....	73

<표 3-1>	종속변수의 조작적 정의 .....	87
<표 3-2>	독립변수의 조작적 정의 .....	88
<표 3-3>	변수에 대한 상관관계 .....	91
<표 3-4>	기술통계량 .....	93
<표 3-5>	종속변수인 출생아수와 독립변수의 빈도교차 분석표 .....	94
<표 3-6>	종속변수인 가임여성의 전입과 독립변수의 빈도교차 분석표 ..	96
<표 4-1>	출산장려 지원에 대한 출생아수 회귀분석 결과 .....	97
<표 4-2>	미혼남녀가 결혼하지 않는 이유 .....	99
<표 4-3>	중앙정부의 연차별 투자규모 .....	100
<표 4-4>	저출산 대응 정책의 분야별 추진 과제수 .....	101
<표 4-5>	추진성과(2006~2010년) .....	102
<표 4-6>	여성연령별 경제활동 참가율 .....	104
<표 4-7>	육아휴직 사용기간별 고용시장 복귀율 .....	104
<표 4-8>	외국의 육아휴직제도 .....	105
<표 4-9>	기타 출산 장려 프로그램과 출생아수 교차표 .....	106
<표 4-10>	각지자체 시기별 초혼연령 추이 .....	108
<표 4-11>	출산장려 지원에 대한 가임여성(15~49세)의 전입 회귀분석 결과 ·	109
<표 4-12>	우리나라 인구구조의 변동 .....	112
<표 4-13>	2012년 성과목표 달성도 .....	116
<표 4-14>	일 · 가정양립여건조성과 가임여성(20~39세) 전입 교차표 ·	117
<표 4-15>	우리나라 미혼남녀들의 저출산 인식조사표 .....	121
<표 4-16>	광역지방자치단체 합계출산율 순위표 .....	125
<표 4-17>	3개 광역지방자치단체 출산율 및 가임여성 전입현황 .....	126
<표 4-18>	3개 광역지방자치단체 프로그램 유형별 수 .....	128
<표 4-19>	출산장려 정책수단의 효과성 분석 결과 종합 .....	129

## 그림 목 차

[그림 2-1]	주요국가들의 출산율 추이 .....	7
[그림 2-2]	출산율과 정부지출의 상관관계 .....	11
[그림 2-3]	OECD 주요국가들의 합계출산율 .....	12
[그림 2-4]	인구감소추세와 합계출산율의 추이(1960~2013년) .....	19
[그림 2-5]	1990년대 이후 출산율 감소 변화 배경 .....	32
[그림 2-6]	우리나라 인구정책 변화와 정책수단 .....	39
[그림 2-7]	주요국가와 한국 노인인구 .....	51
[그림 2-8]	한국 인구구조 전망 .....	51
[그림 2-9]	여성 연령별 경제활동 참가율 .....	68
[그림 2-10]	선진국과 우리나라의 연령별 여성 경제활동참가율 비교추이 .....	69
[그림 2-11]	합계출산율과 출생아수의 변화 .....	82
[그림 3-1]	출산장려정책수단의 효과성 연구분석 모형 .....	84
[그림 4-1]	소득계층별 본 출산중단 원인 .....	99
[그림 4-2]	우리나라 평균 초혼연령추이 .....	107
[그림 4-3]	시계열적으로 본 연령별 출산율추이 .....	111
[그림 4-4]	우리나라 평균 연령별 출산율추이 .....	112
[그림 4-5]	인구구조 변동 추이 및 전망 .....	113
[그림 4-6]	우리나라의 연령별·시기별 여성 경제활동참가율 추이현상 ..	115
[그림 4-7]	우리나라 생산가능 인구 변화추이 .....	119
[그림 4-8]	우리나라 잠재 성장률 전망 .....	121
[그림 4-9]	우리나라에 외국인· 이민자수에 대한 전망 .....	123

# 제1장 서 론

## 제1절 연구의 목적 및 필요성

과거 노동력과 생산력이 동일한 개념으로 간주되는 산업사회에서만 아니라 현재 지식정보사회에서도 적정 노동력은 한 국가의 발전을 좌우하는 매우 중요한 요소이다. 그러나 우리나라의 경우, 1990년대 중반부터 시작된 인구 감소의 문제가 점차 심각하여 2030년 이후로는 국가 생존을 위협할 것으로 예상되고 있다. 통계청(2013) 자료에 의하면 우리나라의 합계출산율은 2005년에 1.08명으로 사상 최저치를 기록한 이래 2013년의 합계출산율은 1.19명으로, 세계적으로 보았을 때 가장 낮은 수준이다.<sup>1)</sup> 불과 60여 년 전 출산억제정책으로부터 시작한 정부의 인구정책이 출생률의 지속적인 감소로 이어져 저출산으로 인해 국가 생존마저 위태로운 상황에 이르게 된 것이다.

1960년대 출산억제정책으로부터 시작된 출산정책은 1990년대 급격한 노동력의 상실이 예상됨에 따라 출산장려정책으로 그 목표가 바뀌었다. 1996년부터 정부는 인구정책을 출산억제정책에서 ‘인구자질 향상정책’이라는 인구증가 정책으로 전환하였고, 2004년 이후에는 ‘출산장려정책’을 국가 주요과제로 설정하여 인구감소를 막기 위해 범국가적 활동을 전개하였다. 2006년부터 시행된 ‘1차 새로마지플랜’<sup>2)</sup> 저출산·고령사회기본계획은 물론 후속사업으로 2011년부터 추진되고 있는 ‘2차 새로마지플랜’<sup>3)</sup> 사업이 이러한 출산장려를 위한 범국가적 노력을 대표한다. 저출산 문제를 해결하기 위한 범국가적 노력은 저출산·고령사회기본계획을 시행한 예산과 사업 수에서도 잘 나타난다. 사업 초기인 2006년도부터 2010년까지 5년간 저출산에 대응하기 위해 80여개의 시책이 만들어지고 19.7조원의 예산이 투입되었다. 2011년 이후에는 그 규모가 더욱 확대되어 제2차 39.7조원의 예산이 투입

1) 합계출산율(Total Fertility Rate)은 여성1명이 결혼여부와 관계없이 가임기간(15세~49세)동안에 걸친 출산횟수를 추정하는 통계적 지표를 말한다.

2) 새로마지플랜 :정부는 2005년 저출산·고령사회기본법을 제정하고 새로 시작부터 마지막까지의 의미를 지닌 정책으로 2006년에 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)을 추진하였다

3) 2차 새로마지플랜 :정부는 2005년 저출산·고령사회기본법을 제정하고 새로 시작부터 마지막까지의 의미를 지닌 정책으로 2006년 제1차에 이어 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015)을 추진하였다

될 계획으로 진행되고 되고 있다.

하지만 이처럼 출산장려 정책의 중요성에도 불구하고 이에 대한 평가가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 대부분의 연구가 출산장려금 정책의 효과성, 저출산 정책실패 효과성 평가, 지방자치단체의 저출산 대응 인구정책 효과성 분석 등에 초점을 둔 나머지, 출산장려 정책이 궁극적으로 그 목표 달성에 어느 정도 효과가 있었는지 설명하는 데에 한계가 있다. 특히, 기존 연구는 출산장려 정책의 전반적인 효과성에 대한 평가에 초점을 두어 개별 프로그램이 어떠한 효과를 거두고 있는지를 검증하지 못하였다.

이에 본 연구는 출산장려정책의 구체적 수단인 출산장려프로그램이 유형별 효과성을 실증적으로 연구하는 데에 주된 목적을 둔다. 이를 위해 본 연구는 지방자치단체 출산장려 정책수단을 경제적 지원, 교육·보육서비스 지원, 일·가정 양립 여건조성, 기타 출산장려 프로그램 지원 등 4가지 유형으로 구분하고, 각 유형별로 출생아 수와 출산과 양육이 유리한 지자체로 가입여성이 이동하는 현황 즉, 가입여성의 전입에 어떠한 영향이 있는지를 검증한다.

이를 통해 본 연구는 출산율에 긍정적 영향을 미치는 출산장려 정책프로그램과 그 유형을 식별하고, 효율적인 국가자원 배분에 대한 정책적 함의를 도출하며, 아울러 출산장려정책수단의 분류방법 및 분석방법에 대한 이론적 시사점을 제시하고자 한다.

## 제2절 연구의 구성

본 연구는 출산장려프로그램이 정책성과인 출생아 수의 증가, 가입여성의 전입 등에 미치는 효과성을 분석하기 위한 것이다. 이러한 연구의 대상은 서울특별시를 포함한 15개 광역지방자치단체에서 2004년부터 2013년까지 시행한 출산장려정책프로그램, 동기간의 광역지방자치단체의 출생아 수, 가입여성의 전입 인구로 하였으며, 관련 자료는 2007년부터 2013년까지 우리나라 15개 광역지방자치단체에서 시행한 출산장려프로그램에 대한 한국보건사회연구원과 보건복지부의 연구 자료와 국가통계포털(KOSIS)의 통계자료 등을 이용하였다.

분석방법은 독립변수인 4개 출산정책프로그램과 종속변수인 출생아 수의 증가, 가임여성의 전입에 관해 고정효과(시간과 장소를 통제) 다중회귀분석(Fixed Effect Multiple Linear Regression)을 이용하여 통계적 타당성을 검증하였다.

본 연구의 진행과정을 세부적으로 살펴보면

우선 출산장려정책에 대한 정의와 현상을 확인하기 위해 인구정책과 우리나라의 인구정책의 변천을 살펴보았으며, 정책의 수단과 효과성에 관한 선행 연구를 고찰하였다.

두 번째로 선행연구를 기초로 독립변수는 출산장려정책을 경제적 지원, 일·가정 양립여건조성, 보육·교육지원서비스, 기타 출산장려프로그램 4가지로 정의하고, 종속변수는 출생아 수, 가임여성의 전입 2가지로 하여 이들의 상관관계를 고정효과 다중회귀분석을 통해 분석하였다.

세 번째로 이러한 연구결과를 토대로 출산장려정책 프로그램의 유형별 효과성을 입증하고, 이를 통해 어떠한 정책유형에 예산과 노력을 집중하여야 할 것인지 정책적 시사점과 이론적 함의를 제공하고, 향후 보완하여야 할 부분과 발전시킬 부분에 대해 정리하였다.

## 제2장 이론적 배경

### 제1절 인구정책의 변화

#### 1. 인구정책

##### 1) 인구의 정의

인구는 사전적 의미로 보면 인간집단의 계수(計數)로서 정치적·경제적·사회문화적으로 구획된 일정한 지역 내에 거주하는 주민을 의미한다(한국학 중앙연구원, 1995). 어떤 인구를 정의할 때 필요한 요소들로는 시간성, 공간성, 조사방법, 조사원칙 등이 있다(권태환, 2011). 인구는 국민이나 인종 또는 민족과는 다른 일정한 지역 내에서 살고 있는 주민 전부를 포괄하여 그 지역에 살고 있는 외국인이나 이민족이 함께 포함된다. 반대로 그 나라 국민이라고 하여도 그 지역에 살고 있지 않다면 포함되지 않는다.

일반적으로 “한국인구” 또는 “우리나라인구”라고 말할 때는 한국 거주 외국인과 장기(6개월 이상) 해외 체류자를 제외한 “센서스 인구” 또는 센서스 인구를 보정하여 만든 “연앙인구”를 일컫는다.

인구는 일차적인 생물적 존재로 볼 때 성별과 연령별의 특성에 따라서 구성을 달리하면서 사회적 존재로서는 제도와 사상 그리고 관습을 지닌다. 생존을 위한 경제과정에서 노동력은 하나의 요인이 되는 경제적 존재다. 이렇게 인구는 시대와 나라의 구성이나 제도 그리고 형태 등으로 끊임없이 변화한다. 이러한 것은 인구가 늘어나고 줄어드는 이동이나 인구구조에 의해서 그 성격을 알 수 있다. 인구는 출생과 사망의 차이에서 보는데 자연적인 증감과 전입 또는 전출의 차이에 의해서 나타난다.

20세기 후반에 들어서면서 세계 각국은 인구위기에 접해있다고 할 수 있다. 인구의 빠른 증가가 사회와 경제에 부담을 주고, 환경파괴와 자원부족으로 대비하

는 인구위기를 어느 수준 이상의 인구수가 되면 생태계에 극심한 부담을 주어 생존이 어렵게 됨의 논리에 근거한다(은기수, 2011). 세계적으로 인구위기에 관한 논의는 지구가 수용할 수 있는 만큼의 인구 즉, 최대인구에 대한 것이라고 할 수 있다. 그런 이유로 세계 각 나라에서도 지구가 받아들일 수 있는 한계인구의 개념을 적용하여 나라마다 국가적인 인구증가 억제정책이 실시되었다. 또한 20세기 후반부터는 선진국을 중심으로 인구감소로 인한 최소인구 이하의 인구로 인해 사회 존속의 불투명성 전망이 논의되고 있다(한국학인구학회, 2011). 이것은 현재 우리나라에서도 심각하게 받아들여지고 있다.

세계적인 인구위기 의식은 선진국으로부터 전파되기 시작했고, 개발도상국의 인구가 관심대상이었다. 대다수의 선진국들에서는 이미 인구 재생산수준 가까이로 출산율이 떨어져 인구가 증가하지 않거나 서서히 증가하는 상태에 도달하는 한편 개발도상국에서는 아직 높은 출산율이 유지되는 상태에서 의학의 발달로 항생물질이 대량 보급되면서 사망률이 급속히 떨어져 평균 수명이 늘어나고, 인구가 갑자기 늘어나는 현상이 되었다(은기수, 2011). 한마디로 개발도상국에서는 선진국의 출생과 사망이 안정적 균형을 이루었던 것과 달리 그 균형이 더 벌어지고 있었다.

따라서 선진국들은 개발도상국 인구의 증가가 폭발적인 것에 위기를 느끼면서 개발도상국을 대상으로 하는 출산억제정책이 세계적인 가족계획으로 시책을 채택한다. 우리나라에서도 UN의 권고에 따라 1961년에 출산억제 정책을 채택하게 되었고, 가족계획에 대한 시책이 전국적으로 보급되었다. 특히, 우리나라는 세계에서 가장 높은 수준을 보이던 출산수준이 1980년대 중반에 이르러서는 인구수준이 재생산수준으로 떨어진다. 그 이후에도 출산율이 안정되지 않고 지속적으로 떨어져 현재는 세계 최저 출산수준이다.

한국학인구학회(2011)에 따르면 인구가 마이너스 성장단계에 도달해 있는 선진국의 대부분은 부족한 노동력 상태, 특히 3D업종의 노동력을 개발도상국에서 수입해 사용하고 있는 실정이라고 한다. 외국노동자가 증가하여 사회경제세력을 형성하면서 선진국에서는 정치적, 경제적, 사회적 쟁점으로 이민자의 문제가 등장하였다. 이는 선진국들이 인구감소와 고령화가 함께 동반되면서 자신들의 문화적 정체성과 문명에 위협당하는 위기감을 보여 준다.

## 2) 인구정책의 의미

인구정책은 학자 또는 연구기관, 연구 목적 등에 따라 매우 다양하게 정의되고 있다. 하연희 외(2007)는 인구정책을 ‘적절한 방안에 의해서 인구의 양과 질에 영향을 주는 국가나 공동단체의 노력’으로 정의하였다(하연희 외, 2007: 80). 저출산고령사회위원회(2005)는 인구정책을 인구문제를 발생시키는 인구과정의 3가지 요소인 출생, 사망, 인구이동을 적극적으로 조절하는 행동계획과 실천이 수반되는 공공정책으로 정의한다.

인구정책은 인구변동 그 자체에 의해 일어날 수 있는 과급효과를 극복 또는 완화시키려는 정책적 접근의 차이에 따라 인구조정정책과 인구대응정책으로 구분한다(이삼식 외, 2013). 인구조정정책은 인구가 증가되는 것을 억제하는 사업과 해외로의 이민사업, 인구자질 향상정책과 함께 우리나라의 가족계획에 직접적으로 영향을 주는 정책이다. 인구대응정책은 주택 보급, 식량 공급, 교육시설 확충, 사회보장 등 인구의 변동양상에 따른 사회, 경제, 교육, 문화 분야의 대응활동을 의미한다(이삼식 외, 2008: 42).

하연희 외(2007)는 인구정책은 어떤 특성을 가지고 있는가? 하는 질문을 던지고, 인구정책은 그 추진주체가 정부 혹은 공공단체일 수 있으나 행위를 결정하는 주체는 개인으로 모든 것은 결국 개인의 선택에 의한 것이라는 점을 특징으로 보았다. 또한 국가나 공공단체는 출산을 억제하거나 장려하려는 정보나 이러한 것들의 유인을 제공할 뿐 개개인의 출산에 대한 선호나 선택에 영향을 미치기는 상당히 어렵다고 보았다. 즉, 정부 인구정책에 따르지 않을 경우 통제나 처벌이 어려운 특성을 가지고 있다는 의미이다.

저출산에 대응한 인구정책은 우리나라만의 관심이 아닌 전 세계적인 국가들이 관심을 갖는 사회문제이다. 2000년 세계 인구의 거의 절반을 차지하는 국가들(예: 프랑스, 영국, 호주, 캐나다, 미국, 일본, 중국)의 출산율은 그대로 유지되거나 그 이하로 떨어지고 있음에 따라 경제활동 연령층의 급감 및 노인연령층의 급속한 증가가 가속화되고 있는 실정이다(이충환 외, 2013).

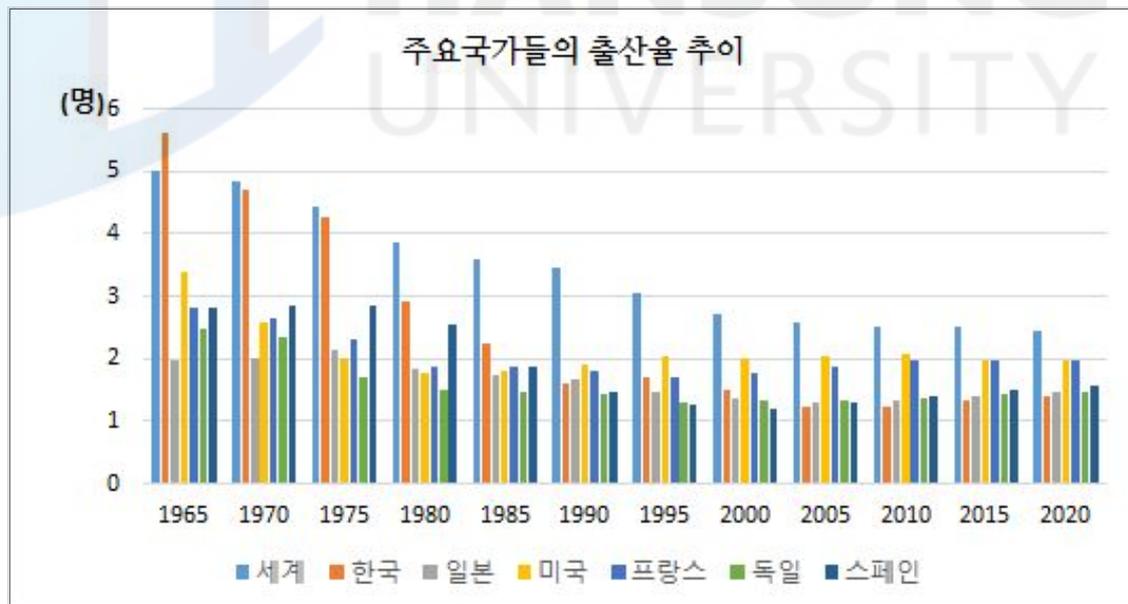
또한 인구정책은 급진적인 변화가 나타나는 부문이 아니라 지속적인 학습을 통한 개선이 필요한 사안이므로 사회적으로 해당 문제에 합의(consensus)가 존재하

지 않으면 효과적인 결과를 담보하기 어렵다는 특징을 가진다. 그럼에도 불구하고 앞서 언급한 것처럼 인구정책은 사회, 노동, 경제정책 등과의 파급효과가 매우 긴밀할 뿐 아니라 국가경쟁력과 정부의 역량을 중요하게 좌우하는데 있어 필요한 요소이기 때문에 국가적 차원에서 비중 있는 정책으로 다루어지고 있는 것이다 (하연희 외, 2007). 다음으로 이러한 인구정책 방향을 OECD주요 국가들은 어떻게 대응하고 있는지 살펴보겠다.

### 3) 주요국가의 인구정책

우리나라의 경우 합계출산율이 세계수준 대체출산율 이하로 감소되는 저출산 문제의시기는 1983년에 들어서면서부터 이다. 인구의 억제정책이 1995년 폐지되고, 2004년에 들어서면서 본격적인 출산장려정책이 도입되었다. 하지만 주요 선진국들의 경우에는 우리나라보다 앞서서 저출산 문제에 직면해 있었다.

[그림 2-1] 주요 국가들의 출산율<sup>4)</sup> 추이



※ 출처: UN 「<http://esa.un.org/unpd/wpp>, World Population Prospects, the 2012 Revision」 2013. 6, 대만 「Statistical Yearbook」 2011. KOSIS(2014).

4) 한 여성이 평생 동안 평균 몇 명의 자녀를 낳는가를 나타내는 지표

[그림 2-1] 의 주요 국가들의 출산율 추이에서 볼 수 있는 것처럼 저출산의 문제는 전 세계적으로 보편화된 문제이다.

UN에 의한 세계 인구정책보고서(2005)에 따르면, <표 2-1>과 같이, 1970년대 OECD 국가 중 74%가 자국의 출산수준은 적정하다고 판단하였지만, 우리나라, 멕시코, 터키 등은 출산율이 너무 높다고 인식하였고, 핀란드, 프랑스, 그리스, 룩셈부르크 등은 출산율이 너무 낮다고 인식하는 것으로 나타나고 있다(김경미 외, 2010).

<표 2-1> OECD 국가들의 출산수준에 대한 시기별 견해

연도	출산 수준에 대한 정부의 견해		
	너무 낮음	적 정	너무 높음
1976	핀란드, 프랑스, 그리스, 룩셈부르크	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 스위스, 덴마크, 스페인, 영국, 헝가리, 아일랜드, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 미국	한국, 멕시코, 터키
1986	프랑스, 그리스, 헝가리, 룩셈부르크, 스웨덴	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 스위스, 덴마크, 스페인, 핀란드, 영국, 아일랜드, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 미국	한국, 멕시코, 터키
1996	스위스, 독일, 프랑스, 그리스, 헝가리, 일본, 룩셈부르크, 포르투갈, 슬로바키아	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 스페인, 핀란드, 영국, 아일랜드, 아이슬란드, 이탈리아, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 폴란드, 스웨덴, 미국	멕시코, 터키
2005	호주, 오스트리아, 캐나다, 체코, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 일본, 한국, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 스위스	벨기에, 덴마크, 아이슬란드, 아일랜드, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 터키, 영국, 미국	

※ 출처: UN, World Population Policy, 2005, 2006.(김경미외, 2010)

그러나 출산수준이 적절하다고 인식하는 나라의 비중은 지속적으로 줄어들어 2005년에는 43%로 감소하였다. 그에 반해 출산율이 낮다고 보는 국가들은 전체적인 OECD국가 중 57%로 증가하였다. 하지만, 출산율이 낮은 것으로 인식한다고 하여 출산장려정책으로 이어지는 것은 아니다. 우리나라의 경우에도, 1995년에 인구억제정책은 폐지하였으나, 출산정책은 2005년에 도입되었다. 출산에 대해

정책개입을 하지 않거나, 출산율 유지 정책을 취한 국가의 비중은 1976년 OECD 국가 중 74%였으나, 2005년에는 그 비중이 53%로 감소하였다(한국여성경제진흥원, 2010).

반면에 직접적으로 합계출산율을 높이기 위해서 국가적인 정책을 펴는 비중은 1976년 15%이었던 것이 2004년 43%로 증가하였다. 그렇지만 직접적인 출산장려정책은 아니더라도 가임여성과 아동을 위한 다양한 복지정책들은 출산력에 영향을 주는 것으로 볼 수 있다. 출산지원정책은 사회구성원들에게 가족과 함께 생활을 영위하는데 있어서 보다 많은 것들을 선택하게 하도록 제공하는 정책이 일반적인 가족친화정책이라 할 수 있다. OECD(2007) 정의에 따르면, ‘가족친화정책’이란 일과 가정생활의 양립을 돕고, 가정생활에 필요한 자원을 지원하며, 아동의 발달을 보조하고, 부모에게 일과 가사노동간의 보다 많은 선택을 보장하여 직장에서의 양성평등을 증진시키는 역할을 말한다(김미리, 2013에서 재인용).

대부분의 OECD 회원국들은 저출산 현상을 먼저 경험하였고 이에 대한 대응책 역시 오랫동안 시행해 왔다. 특히, 1970년대 이후의 낮은 출산율로 인해 1980년대 중후반부터 적극적인 출산제고 정책을 시행해온 많은 국가들은 최근에는 안정적인 출산율을 보이고 있다(김경미 외, 2010). 아프리카지역과 중동의 일부지역 외에는 전 세계적으로 경험하고 있는 저출산 현상에 대응하여 각 국가들마다 비슷한 입장을 취하고 있으나, 최근에 와서는 고령화와 함께 향후 해결해야 하는 정부과제로 시급하다고 인식하는 국가들이 많아졌다. 주요 국가들의 출산에 관한 정책은 출산율에 관하여 어떠한 관점을 가지고 있는지와 출산에 대한 정책의 개입을 정부에서 어느 정도 하느냐에 따라 상이하다. <표 2-2>에서는 OECD 국가들 중 정부가 출산에 대해 어느 정도 개입하여 정책을 진행하여 왔는지를 보여준다. OECD 국가들의 출산정책의 방향을 보면 국가별로 출산장려정책에 개입하지 않았던 나라들의 수가 2005년 현저히 줄어든 것을 볼 수 있다. 출산장려정책에 개입했던 나라들도 1976년 4개국에서 2005년 우리나라를 비롯하여 호주, 일본 등 13개국으로 늘어났다. 세계적으로 인구문제의 심각성이 출산정책으로 이어지고 있는 것이다. 또 다른 방향으로 보면, 출산율을 꾸준히 유지하고 있는 주요국가도 있는 반면 출산억제를 계속 유지하는 나라도 있다.

<표 2-2> OECD 국가들의 시기별 출산정책의 방향

연도	정부의 출산정책			
	개입 없음	출산장려	출산율 유지	출산 억제
1976	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 스위스, 덴마크, 스페인, 영국, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 포르투갈, 스웨덴, 미국	핀란드, 프랑스, 그리스, 룩셈부르크	헝가리, 아일랜드, 폴란드	한국, 멕시코, 터키
1986	호주, 오스트리아, 캐나다, 스위스, 덴마크, 스페인, 핀란드, 영국, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 포르투갈, 스웨덴, 미국	프랑스, 그리스, 헝가리, 룩셈부르크	벨기에, 아일랜드, 폴란드	한국, 멕시코, 터키
1996	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 스위스, 체코, 독일, 덴마크, 스페인, 영국, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 미국	핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 룩셈부르크, 슬로바키아	아일랜드	멕시코, 터키
2005	벨기에, 캐나다, 덴마크, 독일, 네덜란드, 폴란드, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국	호주, 오스트리아, 체코, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 일본, 한국, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인	아이슬란드, 아일랜드, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 터키	멕시코

※ 출처: UN, World Population Policy, 2005, 2006. (김경미 외, 2010)

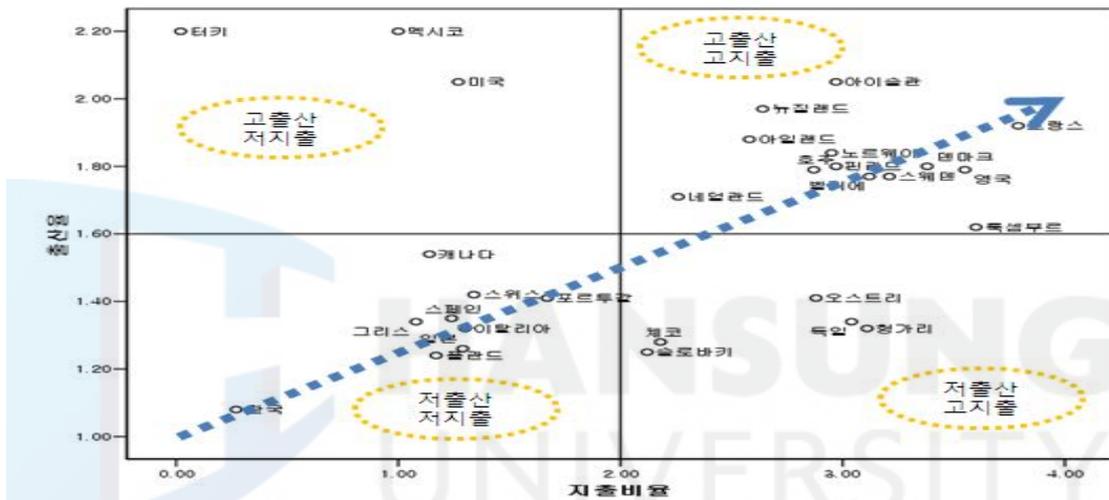
이와 같이, OECD 국가들의 출산제고 정책은 별도의 정책으로 진행되어 왔다 기보다는 가족정책 내에서 이루어져 왔다고 할 수 있어서 가족정책에 대한 정부 재정 지출이 GDP에서 차지하는 비율에 대한 OECD자료는 각국의 가족 정책에 대한 정부 개입의 정도를 알 수 있게 해준다(김경미외, 2010).

이러한 결과는 동일한 정부 재정지출 OECD의 회원국들의 합계출산율과 GDP에서 가족정책에 대한 정부지출이 차지하는 비율 자료를 보면 출산율과 정부지출

과는 상관관계가 있는 것을 볼 수 있다(한국여성경제진흥원, 2010).

[그림 2-2] 를 보면, 출산율이 낮으면서 정부지출의 비중이 높은 저출산/고투자  
자의 저효율적인 국가들과 출산율이 높은 것에 비해 정부지출의 비중이 낮은 고  
출산/저투자의 효율적인 국가들을 볼 수 있다. 고출산/저지출의 국가로는 멕시코  
와 미국 그리고 터키가 있다. 이러한 국가들은 출산율 제고를 위해서는 정부 정  
책의 개입이 없다. 그러나 미국의 경우에는 최근 들어서 출산율이 높아진 경우인  
데 이는 저출산을 경험하였던 국가로서 관심을 보여준다.

[그림 2-2] 출산율과 정부지출의 상관관계



※ 출처: Thevenon(2008). 한국여성경제진흥원(2010)

저출산이지만 정부지출이 적은 저지출 국가들은 일본과 한국을 포함해 남유럽  
의 국가들이 여기에 속한다. 우리나라와 일본의 경우에는 최근 들어서 저출산에  
대한 문제를 인식하고 출산장려정책들을 펼치기 시작한 국가에 속한다.

이들 국가들의 문제점은 가족정책에 대한 정부지출의 비중이 낮아 보다 효과적인 출  
산장려를 위해서는 정부의 적극적인 정책개입과 함께 적극적인 지출이 요구되는 경  
우이다(유해미, 2009).

#### 4) 주요국가 인구정책의 사례 및 시사점

외국의 출산정책에 대한 사례는 매우 다양하지만, 주요 정책의 시사점을 찾아

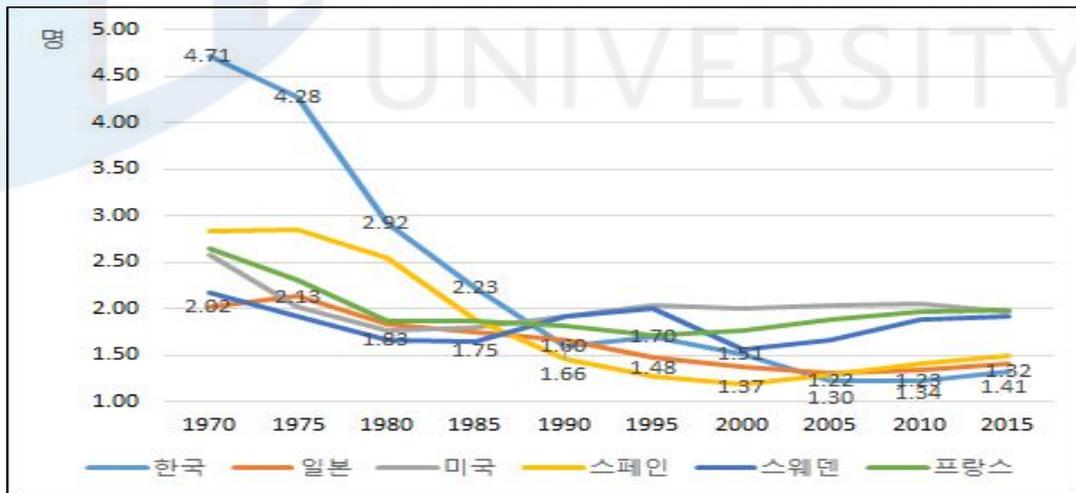
보기 위하여 프랑스, 스웨덴, 일본 등 3개국의 사례를 중심으로 다루고자 한다.

프랑스는 적극적인 출산장려정책을 추진한 대표적인 국가이며, 스웨덴은 엄밀한 의미에서 여성의 노동권을 보장함으로써 높은 출산율을 유지하는 국가라고 할 수 있고, 일본은 적극적인 출산장려정책에도 불구하고 여전히 낮은 출산율에 머물고 있다(유해미, 2009). OECD 주요 국가들의 저출산에 관련된 주요정책은 보육서비스, 육아휴직제도, 수당제도 등을 들 수 있고, 해당되는 주요 국가들의 출산정책의 성격은 다음과 같다.

보육서비스와 육아휴직제도는 가정과 일터의 양립을 지원하는 대표적인 정책이고, 보육서비스의 주된 목표는 특히 여성의 노동시장 참여를 지원하고, 아동에게 조기교육의 동등한 기회를 부여하려는 것이다(유해미, 2009).

육아휴직제도는 자녀를 직접 양육하면서 일할 수 있도록 지원 하는 것이 주된 목표이며, 수당제도는 부모들의 경제적 부담을 지원함으로써 양육비용을 경감하기 위한 대표적인 정책이다. 그리고 아동수당제도는 아동들의 안전한 성장을 위하여 환경을 조성하고 발달을 지원하는데 주된 목표가 있다.

[그림2-3] OECD 주요국가들의 합계출산율



※ 출처: KOSIS (통계청, 2014)

(1) 프랑스

프랑스는 적극적인 가족지원정책으로 1990년대 중반부터 출산율이 증가하였다.

[그림 2-3]을 참조하여 보면 1970년 출산율은 2.64명을 시작으로 계속 감소하

다가 1995년 최저의 출산율을 끝으로 차츰 증가하는 현상을 볼 수 있다. 이를 통해 볼 때 프랑스는 저출산 대응정책이 성공적으로 시행되고 있다고 볼 수 있다.

#### 가. 주요정책

주된 특징은 보편적인 보육서비스를 제공함으로써 부모들의 선택권을 보장하고 다양한 수당제도로 양육비 부담을 해소하는 등 출산과 양육을 위해 가정과 일의 병행을 지원한다. 보육서비스는 주로 국공립보육시설이며, 유치원은 무상교육으로 3~5세 아동 대부분이 이용하고 있고, 이외에도 부모들의 선택권을 보장하기 위해 가정 내 보육이나, 노동시장에 참여하지 않는 부모들을 대상으로 한 시간제 보육 등이 제도화 되어 있다. 또한 가정 내 보육모의 임금 지급은 시청에서 하며, 노동시장에 참여 안하는 시간제 보육은 최대 1주일 3회 부모들을 대상으로 이용 가능하도록 하였다(유해미, 2009).

휴가 및 휴직제도는 16주간 출산전후 출산휴가가 가능하고, 휴직급여 또한 소득대체율의 약 100%에 달한다. 3년 동안 가능한 육아휴직제도는 두 번째 자녀부터 정액급여(약 \$521/월)가 지급된다. 수당제도로 다자녀 가족에 대한 보충급여가 지급되는데 이는 보편적인 가족수당 이외에 지급되는 것이다.

가족수당으로는 소득수준에 상관없이 지급되는데, 두 자녀 이상으로 20세 미만의 자녀를 가진 가족에게 지급되는데 이 경우 다른 수당들과 중복하여 지급된다. 특히 수당 액은 자녀 1명당 추가 가산하며, 자녀의 연령이 증가할수록 증가하는데 2009년 당시 자녀가 2명 있는 가정에는 월 123.70유로, 자녀 1명 추가 당 158.78유로를 가산하여 지급한다(유해미, 2009). 가족보조금인 보충급여는 3명 이상의 부양자녀가 있고, 자녀가 3세 이상인 경우는 모두를 대상으로 하지만 수혜자격이 소득기준에 따라 제한된다.

이외에도 아동 연령별 수당제도와 자녀교육수당 등 직업 활동에 대한 자유로운 선택 보조금이 있어 부모의 직업상황(직업 중단 및 실업 등)에 따라 수당제도가 다양하게 마련되어 있다.

기타 지원제도는 의료비와 입원비가 지원되고 그 이후의 치료비도 포함하여 임신 6개월 이후의 모든 비용이 100% 국영의료보험에서 부담된다. 3자녀 이상의 저소득층을 대상으로 하는 교통비 할인과 이사특별수당의 혜택이 있다.

## 나. 정책효과 및 시사점

소득기준에 따른 보편적 수당제도와 더불어 다양한 수당제도를 추가적으로 운영하여 부모들의 자녀 양육비 부담을 완화하였다. 특히, 3세 이상 공보육 혜택을 받는 아동의 95%가 보편적인 보육서비스를 받도록 하여 실질적으로 가정과 일의 양립이 가능하게 한다. 그 이외에도 2자녀 이상의 다자녀가족에 대한 추가혜택이 있어 적극적인 출산장려책을 실시하여서 추가 자녀의 양육부담을 완화하였다.

### (2) 스웨덴

스웨덴의 합계출산율은 1980년 1.66명까지 감소하였으나, 점진적으로 회복되어 1990년 1.91명까지 증가하였다. 그러나 경기침체를 겪으면서 다시 감소하여 2000년 1.56명까지 낮아졌으나, 2000년 이후 여성노동참가율과 더불어 회복된다. 2010년 1.89명까지 상승하면서 꾸준한 인구증가로 프랑스처럼 인구대응정책에 성공하고 있다는 것을 볼 수 있다.

#### 가. 주요정책

스웨덴의 특징은 여성의 노동시장 참여를 위해 보편적인 공보육서비스의 지원과 육아휴직제도의 강화를 들 수 있다. 보편적인 보육서비스는 아동(1~12세)들을 대상으로 종일제 보육을 국공립보육시설에서 제공하고 있다.

1990년 초부터 매년 GDP의 2% 이상을 보육시설 확대 및 유지 등에 투자한 것으로 나타나는데, 그 결과 2000년 이후로는 0~2세 아동의 약 48%, 3세~취학 전 아동의 약 80%가 국공립보육시설을 이용하게 되었고 2002년에는 부모들의 보육시설 이용료 부담을 완화하기 위해 부모당 이용료로 임시 상한제를 도입하였다(유해미, 2009). 이는 부과체계를 부모소득과 이용시간에 기초하는 점을 감안하여 장시간 근로를 하거나 이용료 시간이 많아 더 많은 이용료를 내야 하는 부모들을 위해 이용료 상한제를 도입함으로써 문제점을 해소하도록 하였다.

출산·육아휴직제도의 경우는 출산전후 각 7주간 가능하다. 이 중에서 아버지가 2주 동안 사용하는 것을 의무화하였는데, 이는 육아휴직의 경우로 출산 후 자녀의 나이가 8세까지로 480일간 부모가 함께하여 사용 가능하다. 이 또한 휴직기간의 2달은 아버지의 사용을 의무화 하고 휴직 급여는 소득의 약 80% 수준이

다. 이는 1/2휴직과 1/4휴직, 1/8휴직 등 부분적으로 휴직을 쓰는 것도 가능하다.

아동수당제도는 기본아동수당하고 연장아동수당과 다가족 수당으로 구성된다. 부모의 결혼여부와 상관없이 기본아동수당은 모든 16세 이하의 아동에게 지급된다. 월 950 크로(한화 약 12만 원 정도)이다. 16세 이후 계속 의무교육이나 유사한 교육을 받는 경우 연장아동수당이 지급된다. 기본아동수당과 연장아동수당을 받고 있는 다가족 수당의 경우라도 세 자녀 이상을 양육하는 부모의 경우에 자녀가 20세 되는 해의 6월까지 지급된다. 또한 16세 이하의 질병 및 장애가 있는 부모에게 자녀아동보호수당이 지급된다. 그 이외에도 아동연금과 주택수당이 있다. 부모 또는 한쪽이 사망한 경우에는 아동 나이가 17세까지 될 때까지 아동연금을 지급받는다. 이는 사망한 부모의 기본연금 금액의 25% 지급된다. 주택수당은 28세 이하의 자녀가 없는 어린 부부나 자녀가 있는 가정에 지급되는데, 자녀가 있는 경우는 소득수준에 따라 수당 액이 차등 지급된다. 기타 출산터울혜택(Speed Premium)으로 자녀의 출산터울이 30개월 안쪽일 경우 다음 자녀에 대한 혜택까지도 출산 전 소득에 상관없이 먼저 태어난 자녀와 같이 지급한다.

#### 나. 정책효과 및 시사점

여성들의 노동시장 참여를 위해서는 공보육서비스를 확대하여 적극적으로 지원하였다. 여성 부모들의 일자리를 적극적으로 창출하고, 노동시장에 참여하는 여성들을 지원하기 위해 3세 이상의 영유아 보육서비스는 물론 영유아기의 중요한 시기인 3세 미만의 보육서비스의 확대를 강조하였다. 영유아기 자녀를 둔 여성 부모들이 자녀를 직접 양육할 수 있도록 부모휴직제도의 실효성을 강화하였다. 3세 미만의 자녀를 직접 양육할 수 있도록 하기 위해 일하는 부모들의 소득 대체율을 높이는 육아휴직제도의 강화와 양성평등의 정책 실현을 위해서 스웨덴은 여성 휴가의 강화에 주력하였다.

#### (3) 일본

1970년대 중반부터 일본의 합계출산율은 인구대체수준 이하로 감소하기 시작하였는데 2005년에는 사상 최저인 1.30명을 기록한 이후 지금까지 약 1.30명 수준에 머물고 있다. [그림2-3]을 참조하여 우리나라와 비교하여 보면 일본은 대체

적으로 안정된 선을 유지하고 있는 반면 우리나라는 급속한 감소 추이를 보인다.

#### 가. 주요정책

일본의 주된 특징으로는 저출산에 관련된 입법화와 종합계획이 수립되었는데도 불구하고 수당 제도를 비롯하여 주요정책의 수준이 미약하여 양성평등 같은 근본적인 사회구조의 변화가 간과되어 낮은 실효성이 보여 진다. 주요 입법으로는 소자화(少子化) 대책기본법(2003)과 차세대육성지원법(2003)을 들 수 있다. 소자화 대책기본법은 일본의 저출산 대응정책을 종합적으로 추진하기 위한 법률이다. 그리고 차세대육성지원법은 국가 및 지방공공단체의 차세대육성지원을 강구하기 위한 법률이다. 일본은 저출산에 대응한 종합계획으로 세 플랜 즉, 엔젤플랜(1994~1999년), 신엔젤플랜(2000~2004년), 신신엔젤플랜(2005~2010년)이 추진되었다. 보육서비스의 확대로 엔젤플랜, 모자보건, 교육, 주택 지원 등의 신엔젤플랜으로 정책 범위를 확대하고 가정과 일터의 양립을 위하여 직장의 문화조성에 지원한다. 신신엔젤플랜의 주요목표는 양성평등으로 삼고 청소년들의 경제적 독립을 강조한다. 보육서비스로는 공보육시설을 설치하고 민간위탁하여 운영한다. 또한 일본의 저출산 정책중 가정지원센터(Family Support Center)를 이용하도록 하여 베이비시터 이용료의 약 30~50% 지원한다.

육아휴직제도로 들어가 보면 1세 미만 자녀를 대상으로, 임금의 약 40% 급여 수준이다. 그 이외에의 제도로 시간외 노동을 제한하는데 심야근로를 제한하는 제도가 있고, 근로시간 단축의 조치와 3세부터 취학 전 영유아자녀를 양육하는 노동근로자에 대한 조치가 있다. 자녀간호를 위해서 사용할 수 있는 휴가로도 노동시간정책들이 제도화 되어있다. 아동수당제도는 일정소득 미만 가구의 아동을 대상으로 지급하며, 대상 자녀연령은 2004년 초등학교 3학년 이하, 2006년 4월부터 초등학교 6학년 이하로 점차 확대해왔고 비용은 국가가 2/3, 도도부현 또는 시정촌이 각각 1/6을 부담한다(유해미, 2009).

#### 나. 정책효과 및 시사점

일본의 주요 정책들은 낮은 수준의 저출산 극복효과가 있는 것으로 평가된다. 보육서비스의 경우는 맞벌이부부 자녀들에게만 지원대상이 한정되며, 육아휴직제

도는 상대적으로 대상 자녀연령이 낮고 휴직급여의 소득대체 기업주는 취학 전 아동을 양육하는 노동자가 그 자녀를 양육하기 위해 청구한 경우, 시간제한(1월 24시간, 1년 150시간)을 초과하여 노동시간을 연장할 수 없다(주태엽, 2010).

일본은 사업주에 대해 3세부터 취학 전 자녀를 양육하는 노동자는 휴업제도 또는 근무시간 단축 등의 조치에 준해 필요한 조치 강구를 의무화하여 사업주가 취학 전 아동을 양육하는 노동자가 자녀를 양육하기 위해 청구하는 경우, 오후 10시~오전 5시에는 노동할 수 없도록 하고, 단시간근로제도, 탄력근로시간제, 탁아시설의 운영 등에 준하는 편의 제공 조치중 하나를 강구해야 하도록 통제하고 있다(주태엽, 2010). 낮은 출산율에 대한 일본의 저출산 대응정책은 차세대 육성지원의 포괄적인 구축과 여성과 청소년 실업자들을 위한 경제활동 참여 등 미래성장 동력 확보에 중점을 두고 있다. 이외에도 일본의 저출산 대응 종합계획은 차별적으로 단계별 목표를 수립하고, 저출산 정책의 실현성을 높이기 위한 목표치를 설정했다.

#### (4) 종합 비교

프랑스, 스웨덴, 일본의 저출산 대응정책을 보육서비스와 육아휴직제도, 수당제도를 중심으로 정책 현황을 비교하면 다음과 같다.

정책구조를 비교해보면 우선 프랑스와 스웨덴의 공통점은 가정과 일터의 병행 지원을 위한 보편적인 보육서비스와 양육비 부담 완화를 위한 보편적인 수당제도를 갖추고 있다는 점이고, 차이점으로, 프랑스는 수당제도를 강화해 온 반면, 스웨덴은 육아휴직제도의 실효성을 높이고자 노력해왔다는 점이다(유해미, 2009). 이들 국가들에 비해 일본 보육서비스와 육아휴직제도의 지원수준은 낮은 편이고, 일정소득 이하의 아동에게만 제공되는 수당제도도 상대적으로 취약하다. 지금까지 고찰해 본 주요국가의 주요정책은 <표 2-3>를 통해 비교해 볼 수 있다.

정책별로 비교해보면 먼저 프랑스와 스웨덴의 보육서비스는 공통적으로 보편적 보육서비스를 추구한다. 다른 한편 프랑스는 부모들의 선택권을 보장하기 위한 다양한 보육비 2009년 7월부터 보육시설을 이용하지 않는 영아를 대상으로 한 양육수당이 도입되었으나, 일반 아동을 대상으로 한 수당제도는 부재한 상황이다(유해미, 2009). 일반 아동을 대상으로 하는 양육비 지원으로는 일부 지방자치단

체에서 자체사업으로 이루어진다. 수당 제도를 보면 프랑스의 경우 기본체계 즉, 보편적 수당제도와 소득조사에 기반 한다. 자녀 보충급여제도 이외에도 다양한 수당제도로 아동의 보살핌 위기에 대응할 수 있는 제도를 갖추고 있다. 프랑스에 비해 스웨덴은 소득조사에 기반한 수당체계의 발달이 덜 되어 있다. 이는 적극적 노동시장정책과 가족정책이 연계되기 때문인 것으로 판단된다. 즉, 양육비용을 부모들에게 현금으로 지원하기 보다는 여성 부모들의 노동시장 참여를 적극적으로 지원하여 양육을 돕는 가구소득의 지원을 보장하는 정책을 취한다.

<표 2-3> 저출산 대응 주요정책의 기본구조 비교

구 분		프랑스	스웨덴	일 본	한 국
보육서비스		보편적 다양한 보육서비스	보편적 공보육서비스	선별적 보육서비스	선별적 보육서비스
수당 제도	대상 범위	보편적	보편적	선별적	양육수당도입 (2009.7~)
	자녀 연령	20세 미만	16세 미만	12세 미만	
육아 휴직 제도	자녀 연령	6세	8세	1세	3세 (2008.1.1.생이후)
	급여 수준	두 번째 자녀부터 정액(약 \$521/월)	소득의 약 80%	소득의 약 40%	50만원
	휴가 일수	3년	480일	1년	1년

※ 출처: 보건복지부, “새로마지플랜(2015)”

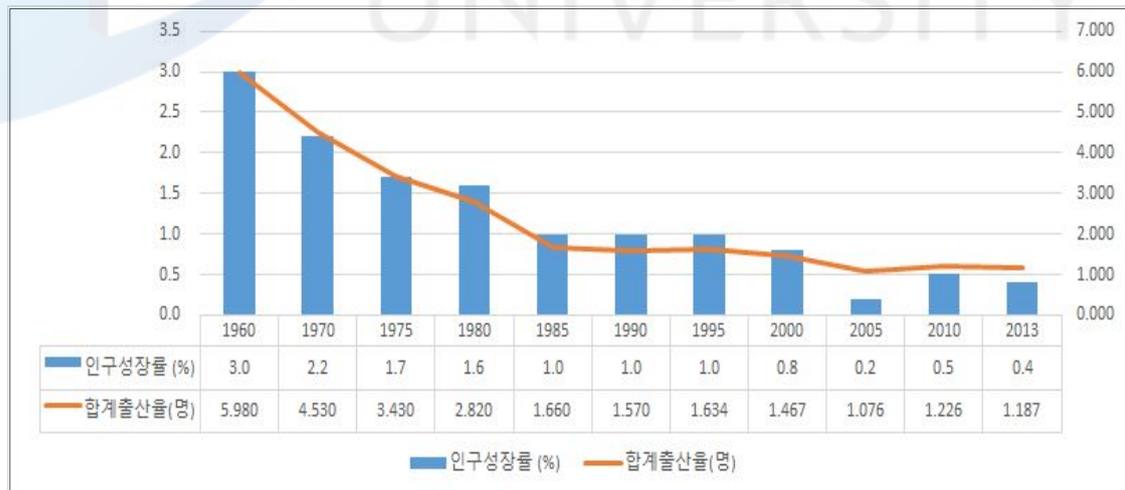
일본은 수당지급을 일정소득 이하에만 선별적 제도로 운영하며, 상대적으로 대상연령도 제한적이다. 마지막으로 육아휴직제도의 시사점을 보면 스웨덴의 휴직급여의 수준이나 대상범위가 높은 수준을 나타내며, 이는 실효성 있는 육아휴직 제도를 통해 어린자녀를 둔 부모들의 노동시장 단절을 최소화하려는 노력으로 해석된다(유해미, 2009). 반면 휴직일수가 상대적으로 긴 프랑스의 급여수준은 스웨덴에 비해 낮으나 일본과 비슷한 수준을 나타낸다.

## 2. 우리나라 인구정책의 변천

우리나라는 전 세계적으로 볼 때 저출산으로 인한 인구감소 현상에 대해 경험

중이다. 우리나라의 인구는 19세기 말까지 전 근대적인 농업경제하에서 높은 출산율과 높은 사망률을 보이며 안정적이고 낮은 증가세를 보였고, 이 시기에는 자연의 부양능력에 의해 인구수가 결정된다는 맬더스(Malthus)의 이론으로 설명할 수 있는 시기로 우리 사회에서는 전통적으로 유교사상에 의한 다산을 장려하는 사회 분위기가 조성되었다(조병구외 2007). 이후 새로운 보건의료시설이 도입되는 20세기 초반부터는 사회·경제적인 변화와 함께 빠른 인구 증가를 경험했다. 1925년 센서스에 의하면 한반도의 총 인구가 약 1,900만 명이었으며, 1944년에는 약 2,500만 명으로 증가했다. 이 시기는 일본이 노동력 확보를 위해 다산정책을 식민정책의 일환으로 펴기도 하였으나, 출산율 증가보다 사망률 감소에 의해서 인구가 증가했다. 우리나라의 가파른 인구 증가는 계속적으로 해방 이후에도 증가된다. 해방 당시 약 1,600만 명으로 추산되었던 남한의 인구수는 1960년 약 2,500만 명에 이른다. 이러한 증가는 사망률의 감소와 인구이동이 해방 이후에는 정치적인 목적에 기인한 것으로 볼 수 있다. 이 시기는 전쟁과 해방으로 인해 남북 분단의 경험적인 정치적 격동의 시대로 민간단체와 선교사의 가족계획운동이 있었으나 그 이외의 공식적인 정부의 출산정책은 없었다(조병구 외 2007).

[그림 2-4] 인구감소추세와 합계출산율의 추이(1960~2013년)



※ 출처: 통계청 인구동향조사(2014)

[그림 2-4] 에서 볼 수 있듯이 출산억제정책의 영향으로 1960년대 이후 우리나라의 인구추이는 인구 증감률 3.01%에서부터 지속적으로 감소한다. 즉, 1960

년부터 1995년까지의 인구 증감률이 빠르게 감소함은 출산억제정책수단의 결과로 안정적인 수준을 이루는 시기이다. 1985년부터 1995년까지는 증감이 보이지 않고 약 1%의 정체를 이룬다. 또한 합계출산율도 1960년 5.98명이었던 것이 1985년부터 1995년의 약 10년간 1.6~1.7명 수준으로 빠르게 감소함을 볼 수 있다.

우리나라 인구정책의 변화는 1960년대 이후 3단계로 나누어 볼 수 있는데 우선 가족계획을 통한 출산억제정책기(1961~1995)이고, 두 번째 단계로 1996년 출산정책의 전환기(1996~2003)를 들 수 있다. 마지막 현재 진행단계로 2004년부터 현재까지의 출산정책장려기의 변화된 흐름으로 시행되어 왔다.

그러나 정책적 개입의 당위성이나 정책방향의 변화 등에 확실한 논리적 근거나 경제적 이유가 뒷받침되어 온 것은 아니어서, 1960년대 초에는 정책담당자들 사이에 인구 증가율의 감소가 경제발전을 이루는 길이라는 믿음이 팽배해 있었기 때문에 정부가 출산과 같은 개인적 선택에 간섭하는 것에 대해 충분한 논의가 없었던 것으로 보인다(조병구, 2007).

또한 이미 1983년 합계출산율이 인구대체 수준인 2.1명 이후 지속적으로 떨어졌는데도 불구하고 1996년까지 출산억제정책 기조를 유지하였던 것은 정책의 영향이나 근거보다 전 세대의 관성일 수 있다.

마찬가지로 2004년 이래 정부가 채택한 출산장려정책의 정책 변화 역시 고령화가 과생하는 인구구조의 문제에만 초점을 맞출 뿐이다. 저출산이나 고령화의 문제가 국가 경쟁력을 위협하는 상황을 예측하지 못하고 국가가 개입할 때 어떻게 해야 할지에 대해 충분한 논의가 없이 이루어졌다.

1960년대 우리나라의 출산억제정책 시행 이후 두 번째 시기는 1996년 이후로 인구가 증가추세에서 반대로 감소하는 시기이다. 인구증가율이 1996년 0.96%에서 2006년 0.33%로 감소하고, 합계출산율 또한 1996년 1.58명에서 2006년 1.13명으로 감소하였다(조병구, 2007). 또한 인구증가율의 감소폭이 합계출산율의 감소폭보다 큰 것을 관심있게 여기면 주요 국가들과 비교해 우리나라 인구구조의 고령화 변화도 위험 신호를 알리는 것으로 볼 수 있다.

시기에 따라 추진된 출산억제정책과 인구자질향상정책 및 출산장려정책 등의 세 가지 정책방향을 <표 2-4>에서 보다 간략하게 살펴보기로 한다.

<표 2-4> 출산관련 정책 변동 상황

	1960년대~ 1990년대 중반	1990년대 중반~ 2000년대 초반	2005년 이후
<b>정책방향</b>	- 출산 억제 정책 (산아제한정책)	- 인구자질 향상정책 - 인구억제 정책폐지 및 복지향상	- 출산장려정책
<b>관련법</b>	- 모자보건법 개정: 피임기구수입/국내 생산금지 - 가족법 개정: 여성의 유산상속을 허용 - 의료법 개정: 성감별 행위 금지	- 의료법 개정: 성감별 의사 처벌 강화(3년 이하 징역 또는 천만원 이하 벌금)	- 저출산, 고령사회 기본법 제정(2005) - 임신, 출산, 양육의 사회적 책임 강조 - 저출산, 고령사회 기본계획 수립(2006~ 2010)
<b>정책 프로그램</b>	<70년대> - 소득세 인적 공제를 세 자녀로 제한 →향후 두 자녀로 제한 - 불임 시술자에게 공공아파트 입주우선권  <80년대> - 2자녀 이하의 불임수술 시술자 주택/생업자금 융자 우선지원 - 공무원 가족수당/ 자녀교육비 지급 2자녀로 제한	- 소득세 인적 공제 범위를 2자녀로 제한 하는것 이외의 모든 규제 및 보상제도는 사실상 폐지(1990)  - 소득세 인적 공제 범위에서 자녀제한 제도 철폐(1994)	- 산전검사비용 및 불임부부 지원확대 - 보육/교육비 지원 - 보육시설 확충 - 방과 후 교육 지원 - 산전후 휴가 급여 - 육아 휴직 활성화 - 다자녀 가구 근로 소득 추가 공제 - 육아비용 등의 세금감면/비과세

※ 출처: 한국여성경제진흥원(2010)

정부는 1996년 이후 인구자질 및 복지향상정책에 이어 저출산·고령사회 기본법이 제정되면서, 2004년 이후에는 출산장려정책으로 저출산·고령사회 위원회가 출범하는 등 출산율 증가를 위한 정부의 노력이 계속되어 지고 있다. 이는 출산율이 세계최저 수준인 것과 빠른 고령화 진행으로 우리나라의 지속 발전가능성에 대한 우려가 확산된다. 우리나라의 고령화 추세가 지금처럼 지속될 경우 '50년경

에는 노인 인구비율도 세계에서 가장 높은 수준에 이를 전망이다.

일반적으로 인구정책은 변동과 관련한 출산 및 이민, 삶의 질과 관련한 보건, 환경, 교육 등의 분야를 포함하나, 우리나라에서는 1960년대 초반부터 시행된 출산정책이 인구정책의 근간을 이루었다(조병구외, 2007).

우리나라는 2001년 초저출산사회로 진입한 이후에도 출산율이 전혀 개선될 기미를 보이지 않자, 정부는 2005년 「저출산, 고령사회기본법」을 제정하고, 포괄적인 저출산 대책이라고 할 수 있는 ‘제1차 저출산 고령사회 기본계획’을 수립하여 2006년부터 시행하였다(김경미, 2010). 이에 따라서 임신하여 출산해야 하는 사회적 책임을 강조하고, 양육과 보육 지원을 강화하는 등 출산장려로의 정책 기조가 형성되었다. 이러한 정책 흐름으로 현재 ‘제2차 저출산 고령사회 기본계획’(2011~2015)인 출산대응정책을 진행하고 있다. 이러한 진행이 되기까지 우리나라의 인구정책 변동에 대해 자세히 살펴보면 다음과 같다.

## 1) 우리나라 인구조절정책

우리나라의 정부가 인구정책을 공식적으로 시행한 것은 1962년에 이르러서였으나, 가족계획운동으로 출산율을 조절하도록 유도한 것은 1920년대부터 존재하였다. 주로 외국인 선교사들이 가족계획에 대한 계몽운동과 피임기구의 보급을 시도하였다. 외국인 선교사에 의한 가족계획운동은 1950년대에도 이어졌고, 1950년대 후반에는 국내의 대학과 민간단체가 참여하기에 이르렀다. 대한어머니회가 1958년에 가족계획운동을 펼치기 시작하였고, 그해에 서울대학교 의과대학 부속 병원에 가족계획상담소가 산부인과에 설치·운영되었다. 1961년에는 이러한 흐름 속에서 의료인을 중심으로 하는 대한가족계획협회가 창립되기에 이른다.

이렇게 민간의 가족계획운동을 배경으로 정부 내 보건사회부에서 1959년 가족계획운동의 필요성이 논의되었다. 그 후 1960년대에 들어서서 본격적인 인구정책의 수용이 이루어지기 시작한다.

정부의 제1차 경제개발 5개년 계획이 시작하는 기획단계에서 높은 인구증가율은 국가의 경제발전을 저해시킨다는 공감대가 이루어졌다. 1차산업 중심의 산업구조로 해외원조에 크게 의존하던 1950년대의 한국경제가 경험했던 저생산, 저소

득, 저저축, 저성장으로 이어지는 빈곤의 악순환을 탈피하기 위한 수단으로 인구 증가억제가 필요하다는 인식을 바탕으로 인구정책을 수립하게 되었다(조병구, 2007).

이어 정부는 1961년 가족계획사업으로 제1차 경제개발 5개년 계획을 국가시책으로 채택하여 포함시키기로 하였다. 우리나라의 인구정책의 목표가 인구증가억제로 하여 수립됨으로써 출산정책이 중심을 이루게 된다.

#### 가. 1960년대 출산정책

1960년대의 출산억제정책은 국가 경제개발계획의 일환으로 가족계획사업을 채택하면서 피임기구 보급과 홍보를 중심으로 가족계획이 이루어졌다. 특히 1960년대로 들어서면서 인구조절을 위한 노력이 시작되었지만 당시 남아선호사상이 강해 쉽지 않았다.

1963년 보건사회부와 경제기획원은 가족계획사업 10개년 계획을 수립했는데 목표는 인구증가율을 1960년 30%에서 제2차 경제개발5개년 계획이 마무리되는 1971년까지 20%로 낮추는 것이었다. 때문에 전통적인 남아선호사상을 소(小)자녀관 즉, '적게 낳아 잘 기르자'로 유도하기 위한 다양한 노력이 강구되었다.

1962년부터 보건사회부가 보건조직망을 통하여 본격적인 정부가족계획사업을 시행하게 되었다. 그 해 전국 183개 보건소에 상담소가 설치되면서 가족계획요원이 배치되었다. 1964년에는 전국 1,473개 읍·면에 가족계획을 위한 계몽요원이 배치되었고, 이어서 1966년에는 전국 11개 시·도에 이동 시술반을 편성하여 오·벽지 사업을 운영하였다. 1968년에는 서울과 부산을 제외한 7,000여개의 어머니회가 전국 리·동 단위에 조직되었다.

이러한 정부와 민간 조직망은 가족계획사업의 기반으로 작용하였다. 1961년 피임기구의 국내생산과 수입이 금지되는 법규가 폐지되었고, 피임기구로는 정관수술, 콘돔, 젤리 등이 1962년에 보급되기 시작하였다. 1964년부터는 자궁내장치의 하나인 루프가 보급되었다. 먹는 피임약은 1968년에 전국적으로 보급되었다. 이렇게 범국민적인 사업이 전개되면서 1960년대 이후 우리나라는 빠른 경제성장과 산업화가 때를 같이 한다. 이러한 이유로 인구성장은 둔화되고, 도시화에 따른 인구분포가 지역 간 불균형 현상을 가져오게 된다.

#### 나. 1970년대 출산정책

1970년대부터는 사회경제적 변동의 영향으로 인구변화가 가져오는 영향을 더욱 뚜렷하게 받는다. 즉, 산업시설확충에 따른 취업기회의 증대, 도시로의 이동, 자녀교육비의 증대, 여가활동욕구의 점증 등으로 자녀에 대한 가치관이 변하고, 피임방법의 올바른 이해와 다양한 피임의 실천으로 출산율은 지속적으로 감소하였다(조병구, 2007).

1970년대 출산억제정책은 산아제한에 대한 법적·금전적 지원과 함께 가족계획사업의 확대가 시행되었다. 가족계획사업의 확대정책으로 새마을운동이 1972년에 가족계획사업에 포함하였고, 도시가족계획사업이 1974년에 시행되었다. 1974년부터는 병원을 중심으로 전국 75개 병원에 가족계획사업을 시행하도록 하고, 새로운 피임기법으로 월경조절술(MR)이 피임 실패자를 위해서 보급되었다. 또한 1976년에는 여성 불임수술이 도입되었으며, 각급 훈련기관을 통한 성인 인구교육이 1977년에 들어 실시하였다.

우리나라는 1973년에 모자보건법을 제정하여 우생학 및 유전학적 이유, 특수 전염성질환, 강간 또는 준 강간에 의한 임신, 법률상 혼인할 수 없는 혈족 내의 임신, 임신의 지속이 모체건강에 유해할 우려가 있는 경우에 한하여 인공임신중절을 법적으로 허용하고, 전통적인 남아선호사상으로 인해 출산율이 높다는 인식으로 정부는 1977년에 여성도 유산 상속권을 인정하도록 가족법을 개정하였다(조병구, 2007).

출산조절에 대한 정부의 지원 사업으로는 1974년에 세 자녀까지 인적공제에 대한 소득세를 공제 받을 수 있도록 소득세법을 개정하였다. 1976년에는 소득세 인적공제에 대한 범위를 두 자녀까지로 축소하였다.

또한 1978년에는 두 자녀 이하 불임수술을 하는 가정에 공공주택분양 우선권이 부여되었다. 1977년에 기업에 대한 지원으로 기업체에서 지출한 근로자 가족계획경비에 대해서는 기업 세를 면제해 주었다. 이렇게 1970년대도 정부는 인구를 억제하기 위한 정책을 펼치면서 국민들의 도시화 과정을 맞게 된다.

#### 다. 1980년대 출산정책

1980년대에 들어오면서 출산억제정책은 새로운 혁신적 인구정책으로 규제 및

보상 제도를 확대하고 시행하여 더욱 강화시켰고, 출산수준의 감소 속도가 빠르게 떨어졌는데 이 시기에 한국사회의 모든 인구변천의 단계를 마쳤다. 그래서 새로운 선진국형의 인구안정기를 맞게 되었다고 할 수 있다.

1981년 정부는 가족계획 시술병원기관을 지정하여 시와 도에서 시와 군으로 이양하였으며, 1981년에는 인구 억제를 위한 49개 시책을 발표하였다.

49개 시책의 주요 내용은 피임시술비의 인상 등 가족계획사업관리제도 개선, 새마을사업을 통한 사업 강화 등 피임보급의 확산을 위한 시책, 피임실천 및 소자녀 가치관을 촉진시키기 위한 규제 및 보상제도, 자비피임실천의 촉진, 남녀차별을 시정하기 위한 사회제도 개선 그리고 홍보교육활동의 강화방안을 포함한다(조병구, 2007).

피임기구 보급과 관련하여 1981년 카퍼 티(Copper T) 등 새로운 자궁내 장치 방법이 도입되었으며, 1986년에는 읍·면의 가족계획, 모자보건, 결핵관리요원을 통합보건요원으로 전환하였고, 20대에 대해서는 불임시술보다는 일시적 피임기구 보급에 역점을 두도록 전략을 전환하였다(조병구, 2007). 1989년에 정부무료피임보급을 축소하고, 의료보험 및 상업망을 통한 피임수용 확대사업을 시행하였다.

1980년대 초반부터는 성별을 고를 수 있게 되어 초음파검사가 도입되어 이로 인해 자녀의 출산율이 감소하였지만, 여전히 남아선호사상이 강해서 성비의 불균형이 심화되었다. 1980년도 출생시 여아 100명당 남아수가 105.3명에서 1990년도에는 116.5명까지 증가하였다. 이러한 출생성비의 불균형을 줄이기 위하여 1987년 정부는 성감별 행위를 금지하고 성감별에 관한 의사의 자격 박탈을 내용으로 의료법을 개정하였다.

1989년에는 가족법을 개정하여 여성도 가구주가 될 수 있게 하고, 남녀차별을 시정하기 위한 노력으로 평등한 상속권을 보장받게 하였다. <표 2-5>는 우리나라의 인구 성장추이를 볼 수 있는데, 여기서 보면 인구수는 소폭으로 증가하고 인구성장률이 급격하게 떨어진다.

또한 인구밀도와 도시화율의 비율이 5년 단위로 크게 늘어남이 보인다. 이는 1980년대 본격적인 도시화의 현상으로 우리나라의 경제가 빠르게 발전하는 산업사회화의 변화로 접어들면서 집중적인 도시인구화 현상을 만들어 가기 시작한다.

<표 2-5> 우리나라 인구의 성장추이<sup>5)</sup>

연도	인구수 (천명)	연평균인구 성장률(%)	인구밀도 (명/km <sup>2</sup> )	동 태 율			도시화율 (%)
				조출생률 (NBR)	조사망률 (CDR)	인구성장률 (NIR)	
1946	19,369		197	16.1	15.8	4.2	-
1949	20,167	1.4	205	-	-	-	17.2
1955	21,502	1.1	218	12.3	4.2	8.1	24.5
1960	24,989	2.9	254	42.0	13.0	29.0	28.0
1966	29,160	2.6	296	35.0	9.1	25.9	33.6
1970	31,435	2.0	319	30.0	7.6	22.4	43.3
1975	34,679	1.9	352	24.0	7.0	17.0	48.4
1980	37,436	1.5	349	22.1	6.7	15.4	57.3
1985	40,449	1.6	407	15.4	5.8	9.6	65.4
1990	43,411	1.4	437	16.3	5.5	10.8	74.4
1995	44,609	0.5	449	15.6	5.5	10.1	78.5
2000	45,985	0.8	463	13.3	5.2	0.3	79.6
2005	47,041	0.2	474	8.9	5.0	0.2	81.3
2010	47,990	0.5	485	9.4	5.1	0.5	81.9
2013	50,219	0.4	497	8.6	5.3	0.4	82.2

※ 출처 : 한국학중앙연구원, KOSIS 인구총조사(통계청, 2014)

1980년 경제적인지원 사업으로 공공병원에서 2자녀 이상 출산 후 불임수술을 하는 경우 출산비용을 감면해주었다. 1982년도에는 대부분의 지원 사업이 이러한 방식으로 시행되었는데 불임수술과 자궁내 장치시술에 대해 의료보험을 적용하였으며, 두 자녀 이하인 경우에 불임시술 하는 경우에도 주택자금과 생업자금 용자에 대해서 우선권을 부여하였다. 또한 같은 해 저소득층 불임시술 수용자에 대한 생계비 보조금을 지급하였으며, 5세 이하 자녀에 대하여 1차 진료를 무상으로 제공하였다.

공무원의 가족수당 및 자녀교육비의 경우는 두 자녀로 제한하여 지급하고,

5) 동태율 중 1955년까지는 신고에 의한 것이며, 그 뒤는 가족계획연구원의 추정치 임.

1983년에는 두 자녀에 대한 학비를 고등학교 자녀까지 세금공제제도를 도입하였다. 1985년에는 여성 배우자의 친정부모도 의료보험 대상자에 포함되도록 하였다. 이러한 정부의 노력으로 인구감소가 급격해지고 인구성장률이 15.4%에서 9.6%로 떨어지는 추이를 보여 출산억제정책의 목표가 이뤄졌다고 할 수 있다. <표 2-6>는 1980년대 이후의 주요 인구지표로, 이러한 정책에 따라 1980년대 이후 변화되는 우리나라의 인구규모와 인구구조 추이를 볼 수 있다.

<표 2-6> 1980년대 이후의 주요 인구지표

구분	내용	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2013
인구 규모	총인구(천)	38,124	42,869	45,093	47,275	49,123	50,618	52,358
	남자	19,236	21,568	22,705	23,831	24,778	25,537	26,427
	여자	18,888	21,301	22,388	23,443	24,345	25,081	25,974
	성비(m/f)	101.8	101.3	101.4	101.7	101.8	101.8	101.7
	인구성장률	1.37	1.02	0.95	0.77	0.66	0.42	0.13
	인구밀도(명/km <sup>2</sup> )	385	432	454	476	495	510	527
	도시화율(%)	57.3	73.6	78.5	79.6	81.3	81.9	82.2
인구 동태율 (%)	조출생률	2.06	1.63	1.56	1.42	1.30	1.18	1.08
	조사망률	0.64	0.55	0.55	0.59	0.64	0.71	0.89
	자연증가율	1.42	1.08	1.01	0.83	0.66	0.47	0.19
	합계출산률(TFR)	2.73	1.60	1.74	1.46	1.08	1.22	1.18
	평균수명(세)	65.8	71.6	73.5	74.9	76.1	77.0	-
	남자	62.7	67.7	69.6	71.0	72.3	73.3	-
	여자	89.1	75.7	77.4	78.6	79.7	80.7	-
인구 구조 (%)	연소인구(0~14세)	34.0	25.6	23.4	21.7	21.2	19.9	17.2
	생산인구(15~64세)	62.2	69.3	70.7	71.2	70.1	70.1	69.6
	노년인구(65세이상)	3.8	5.1	5.9	7.1	8.7	10.0	13.2
	평균연령	26.0	29.5	31.2	32.9	35.6	38.1	-
- 가입여성인구(15~49세)가 가입기간 중 출산하는 총여아수. - 총부양비=[(연소인구+노년인구)/생산인구]×100, 연소인구부양비=(연소인구/생산인구)×100 노년인구부양비=(노년인구/생산인구)×100, 노년화지수=(노년인구/연소인구)×100								

※출처: 한국학중앙연구원(1995) 재정리, KOSIS 장래인구추계(통계청, 2014)

## 라. 1990년대 출산정책

이 시기에는 정부가 출산억제정책을 시행하면서 우리 사회도 급격한 출산율의 감소를 경험하였다. 1960~1970년대의 출산율 저하는 주로 홍보교육과 피임보급 활동에 의해서, 그리고 1980년대는 소(小)자녀 규범의 형성은 인구증가억제정책의 강화에 따라 각종 사회지원정책으로 출산율의 급격한 저하가 이루어졌다.

이러한 경과에 힘입어 합계출산율은 1960~1987년에 6.0명에서 1.6명으로 감소되었으며, 그 후에도 같은 수준의 저출산이 유지되어 왔다. 1995년에 1.74명으로 잠깐 상승하는 경향을 보였으나 이는 인구증가율이 1% 수준으로 감소되었던 1989년 이후 정부의 가족계획사업의 영향으로 급격히 축소되어진 것에 대한 일시적인 현상으로 볼 수 있다.

하지만 1996년 6월 인구증가억제정책을 폐지함에도 우리나라의 합계출산율이 1995년 1.74명에서 1996년 이후 1.71명으로 줄고, 2000년 1.46명으로 그 이후 더욱 더 심각하게 계속적으로 감소하였다. 이는 <표 2-6>에서 자세히 볼 수 있는데, 이와 같은 결과는 출산력의 변화와 저출산 형태가 정착되어 관성(inertia)적인 현상이 단적으로 나타남을 보여준다.

우리나라 출산억제정책은 단순한 피임기구의 보급이나 홍보라기보다 여성의 권익을 보장하는 법 개정과 금전적인 지원을 포함하는 출산조절에 대한 포괄적인 정책이 전반적으로 출산율 감소에 상당한 영향을 주었다. 반면 많은 연구에서 지적하듯이 출산율이 감소하게 된 원인으로 소득의 증가, 여성노동참여기회 확대, 자녀의 교육비용 증가, 여성의 학력증가 등의 경제적 여건의 변화를 들 수 있다(김두섭 외, 2002; 최경수, 2004 등). 안타깝게도 우리나라에서 과연 출산억제정책과 가구가 직면하는 경제적 여건의 변화 중 어떤 요인이 출산율 감소에 더 큰 영향을 주었는지를 확인할 수 있는 연구가 아직까지는 존재하지 않는다(조병구, 2007). 해외 연구로는 Gertler and Molyneaux(1994)가 인도네시아의 출산율 감소에 가족계획정책이 끼친 영향이 여성의 임금 상승이나 교육수준 상승과 같은 경제적 변수가 가져온 영향에 비해서 상대적으로 적음을 보인 사례가 있다(조병구, 2007). 그렇다고 우리나라의 출산억제정책에 대한 평가를 이러한 결과를 기준으로 할 수는 없다. 다만, 우리나라 출산억제정책이 어느 정도 출산율 감소에 영향을 주고 있는지 엄격한 통계분석이 필요하다.

정리하면 출산억제정책기(1961~1995) 초·중반에는 출산억제를 위한 산아제한, 불임시술 등 제재적 방법을 이용하여 인구증가율과 합계출산율을 정책목표로 제시하였다. 이러한 정책의 목표로 인구성장이 하락하고 상대적으로 빠른 경제발전 및 산업사회화로 인해 이농인구가 서울에 과대하게 집중되는 현상 등 우리나라의 인구변화는 여러 가지 면에서 급격한 사회변동을 가져왔다.

이와 같은 정책은 1990년 초부터 정책목표 달성을 넘어 저출산의 현상으로까지 발전되었다. 이러한 반전은 출산억제정책이 거시적인 국가차원의 인구정책으로써 바람직한 것이었는가? 바람직하지 않은 정책이었다면 어떤 시대적 분위기와 인구정책의 조건이 있었는가? 즉, 사회적으로 올바른 가치가 무엇인가? 그리고 가치의 변화에 따라 정책목표를 수정하기 위한 기준과 척도(indicator)는 무엇인가? 라고 하는 정책의 방향 또는 지시 등이 없이 오로지 직진만 하는 정책집행이 되었다. 그 결과 정책적 오류가 발생하였으며 이로 인해 저출산이라는 새로운 인구문제에 봉착하게 된 것이다. 따라서 본 연구에서는 저출산 문제가 인지된 이후 10여년이 경과된 이후의 시점에서 지방자치단체 출산장려시책의 정책효과성을 측정하는데 있어서도 인구증가율, 합계출산율을 정책효과성 평가를 위한 기준으로 사용하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

## 2) 우리나라 인구대응정책

### 가. 2000년대(인구자질 및 복지증진정책기) 출산정책

1990년대 초에 이르러서도 출산율이 인구대체수준보다 낮은 수준에서 유지됨에 따라, 인구증가억제정책의 존폐여부에 관한 두 전문가 집단 간의 치열한 논쟁이 있었다(최정미, 2010). 한 집단의 주장은 출산율이 지속적으로 감소하는 경우, 장기적으로 노동인구의 감소와 급격한 노령인구의 증가 등으로 사회경제적 발전에 부정적인 영향을 미치기 때문에 인구증가억제정책은 즉시 폐지되어야 하고, 폐지되어도 출산행위의 속성상 출산율은 증가하지 않는다는 것이었다(조남훈 외, 2006). 또 다른 주장은 한국과 같이 국토면적이 협소하고 부존자원이 빈약한 상황 하에서 인구증가억제정책은 지속되어야 하고, 인구증가억제정책을 중단할 경우 피임 실천율은 감소되고 동시에 출산율은 증가하여 그간의 정책성과가 무위

로 전환하게 될 것이라고 경고했다(조남훈 외, 2006).

이와 같은 상황 하에서 보건복지부는 1995년에 각계 전문가로 구성된 인구정책심의위원회를 구성하여, 기존 인구증가억제정책의 성과와 향후 인구규모 및 구조변동에 따른 사회경제적 여파 및 인구정책의 추진방향을 종합적으로 분석, 평가토록 하였다(이삼식, 2011). 1년에 걸친 연구 후, 이 위원회는 당시의 1.75명 수준의 저출산이 지속될 경우 예견되는 노동력의 감소, 노령인구의 급증에 따른 복지부담의 가중과 노동생산성의 감소, 인구구조의 변동에 따른 사회보험 재정의 악화, 성비 불균형의 심화, 청소년 성문제 및 높은 인공임신중절을 등 제반 여건을 고려할 때 인구증가억제정책은 즉시 폐지하고 인구자질 및 복지증진책으로 전환해야 함을 강력히 정부에 건의했다(이삼식 외, 2005). 이러한 노력들로 정부는 1996년 위원회의 건의에 따라 정책의 방향을 인구증가억제정책 폐지를 발표하고 인구자질 및 복지 증진정책으로 전환하였다.

인구자질 및 복지증진 정책은 인구개발국제회의에서 1994년 채택된 행동강령을 고려한 것으로, 유병율과 사망률 개선, 출생성비 균형, 인공임신중절 방지, 남녀평등 및 여권 신장, 청소년의 성 활동 예방, 에이즈 및 성병 예방, 인구분포의 균형, 가족보건 및 복지 증진, 노인복지 증진 등이 포함되었다(이삼식 외, 2005).

새로운 인구정책의 의미는 정부에서 시행했던 인구증가억제정책을 폐지하고 정책수단을 인구자질향상과 복지증진에 중점을 두는 방향으로 전환했다.

이에 따라 1999년에는 대한가족계획협회에 대한 정부예산이 삭감되는데, 이는 인구의 양적 증가문제가 해소되었다는 이유였다. 또한 가족계획사업 중 저소득층과 요보호인구를 대상으로 하던 사업은 인구의 질적 수준을 제고하는 차원으로 유지하게 된다. 이렇게 2000년대의 우리나라 출산정책은 인구자질 및 복지증진정책기로 시작되어 본격적인 출산장려정책에 들어간다.

#### 나. 2004년 이후(출산장려정책기) 출산정책

출산억제정책은 폐지되었지만 강력한 출산억제정책의 정책수단효과로 형성되었던 소(小)자녀관의 영향은 여성들의 권리신장과 사회진출이 활발해 짐으로써 더욱 강화되었다. 합계출산율이 1998년~2000년에 1.5명 미만 수준으로 낮아졌고, 2001년에는 1.3명으로, 또 2002년 1.2명 미만으로 더욱 낮아졌다.

우리나라의 합계출산율이 1.3명 미만으로 초저출산 현상으로 변화되어가면서 장기화 될 추이를 보이자 사회적으로 저출산 현상은 중대한 이슈가 되었다. 2002년 국민연금발전위원회에서 연금재정이 빠른 시일 내에 저출산의 원인으로 고갈 될 것이라는 추정 결과를 발표하고, 통계청에서 2002년도의 합계출산율이 1.17명임을 발표하면서, 저출산의 심각성에 대한 우려의 소리가 정치권과 언론, 사회 각 계각층에서 높아지기 시작했다.

저출산 추이에 대해선 정부 내에서도 대응책을 적절하게 마련하지 못했던 것에 대하여 반성하는 목소리가 있었다. 즉, 여러 시기에 걸쳐 이루어진 저출산에 대한 정책적 대응이 변화되지 못했던 점이다. 정책적인 면에서 보면, 우선 1984년 합계출산율이 1.76명으로 인구대체수준 미만으로 낮아져 우리나라가 저출산 사회로 진입하고 그 이후로도 출산율 감소에 대한 검토마저 이루어지지 못한 점, 오히려 출산억제정책의 관성(inertia)이 지속됨이다. 두 번째로는 1980년대 존재여부에 대한 인구증가억제정책의 학계 논쟁이 지속되었음에도 불구하고 계속되는 출산율 저하에 대한 정책적 관심이다. 세 번째로는 1996년 폐지된 인구억제정책 이후 계속 감소되는 출산율에도 불구하고 저출산 현상에 대한 정부의 대응이 없었다. 특히 1990년대 중반이후 본격적으로 출산율이 감소했는데도 IMF 외환위기의 영향으로만 인식하여 심각한 사회현상으로 다가올 저출산 상황을 인식하지 못하였다. 이는 1989년 합계출산율 1.57명을 사회적 쇼크로 받아들여 1990년대 초부터 저출산현상에 대해 정부차원에서 적극적으로 대응한 일본의 사례와 비교된다(이삼식 외, 2005). 이와 같은 정부의 정책적 실기는 결국 저출산에 대한 대응을 최소한 10~20년 지연시키는 결과를 초래했다.

저출산에 대한 정부의 대응은 2004년부터 본격적인 노력으로 시작되었다고 할 수 있다. 우선 추진체로 2004년 2월에 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회가 설치되었다. 2005년 9월에 저출산 및 인구고령화에 대응하기 위하여 저출산 정책의 법적 근거로서 저출산·고령사회기본법이 제정되었다. 이어서 2005년에는 고령화 및 미래사회위원회가 대통령을 위원장으로 하여 저출산·고령사회위원회로 격상하면서 발족한다. 그 실무를 담당할 조직으로 2005년 하반기에 저출산·고령사회정책본부가 설치되었다. 한편, 국무총리실(국무조정실)에서는 2005년 초부터 관계부처 및 민간전문가를 동참하여 저출산 종합대책을 마련하였다. 2006년 상반기

에 저출산 및 인구고령화에 대한 제1차 기본계획(2006~2010년)이 마련되었다.

인구가 감소하고 증가하는 것은 결국 출산율과 사망률을 바탕으로 한다. 20세기 초반까지는 많이 태어나고 많이 사망하는 ‘다산다사’였다. 그러나 한국전쟁 이후 어려운 상황이었다고는 하지만 그 전보다 나왔다. 높아진 농업생산율과 의학 발달 및 미국의 원조 등으로 ‘다산소사’가 되어 ‘베이비 붐’이 일어났다. ‘베이비 붐’이란 아기를 가지고 싶어 하는 특정한 시기의 공통된 사회적 경향으로, 급격하게 출생률이 증가하는 것을 의미한다.

‘베이비 붐’은 대체로 전쟁이 끝난 후나 경제적 불경기가 끝난 후 사회적으로 풍요롭고 안정된 상황에서 일어나는 현상이 있는데 이에 따른 인구의 자연 증가율이 현저하게 높아진다.

이후 인구 조절의 필요성 때문에 정부에서 가족계획사업을 벌였다. 그러나 우리나라의 경제문제와 자녀양육에 대한 부모들의 부담 등 사회, 경제적 요인이 겹치면서 1990년대 이후 출산율이 급격히 떨어졌다.

[그림 2-5] 1990년대 이후 출산율 감소 변화 배경



※ 출처: KOSIS, 인구동향조사(통계청, 2014)

[그림 2-5] 을 통해 보는 바와 같이 우리나라는 1997년 IMF 사태로 출산율이 떨어지다가 2000년 새로운 21세기를 맞으며 밀레니엄 베이비붐이 일어나 출산율이 소폭 상승한다. 이후 다시 출산율이 급격하게 떨어지고 2005년에는 세계

에서 가장 낮은 합계출산율 1.08명의 수준을 기록하게 된다. 그리고 다시 소폭 상승하다가 2008년 미국 발 금융위기가 오면서 다시 출산율은 하락하고 있다. 한편, 1983년 합계출산율의 추이는 인구대체수준 미만을 시작으로 저출산 사회에 진입하면서 정부의 관련 정책들이 등장하기 시작했다. <표 2-7>은 이러한 정부 정책의 사업으로 진행되는 과제들을 볼 수 있다.

<표 2-7> '새로마지플랜 2010'의 내용 중 출산지원을 위한 세부과제

중점과제	세 부 과 제
출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자녀양육 부담 경감               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영유아 보육· 교육비 지원을 중산층까지 확대</li> <li>- 방과후 학교 확대 등 사교육비 부담 경감 지원</li> <li>- 자녀양육 가정에 대한 조세 및 사회보험 혜택 확대</li> <li>- 결혼 시 및 다자녀가정의 주거안정 지원</li> <li>- 입양아동 양육 지원 추진</li> <li>- 아동수당제도 도입 검토</li> </ul> </li> <li>· 다양하고 질 높은 육아인프라 확충               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어린이집· 유치원 등 육아지원시설 확충 및 다양화</li> <li>- 민간 육아지원시설 서비스 개선</li> </ul> </li> <li>· 임신· 출산에 대한 지원 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모성 및 영유아 건강관리 체계화</li> <li>- 불임부부 지원 및 저소득층 산모도우미 파견</li> </ul> </li> </ul>
가족친화· 양성평등사회문화 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일과 가정의 양립 환경 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산전후 휴가 급여 등 지원 확대</li> <li>- 육아휴직 지원 강화</li> <li>- 출산· 육아기 이후 노동시장 복귀 지원</li> <li>- 가족 친화적 직장문화 개선</li> </ul> </li> <li>· 학교· 사회교육 강화 및 가족문화 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양성평등· 가족친화 문화 조성을 위한 교육 강화</li> <li>- 친밀하고 평등한 가족생활문화 조성</li> </ul> </li> </ul>
건전한 미래세대 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아동· 청소년의 안전한 성장환경 조성</li> <li>· 아동· 청소년의 건전성장을 위한 사회적 지원시스템 확립</li> </ul>

※ 출처: 「제1차 저출산·고령사회 기본계획」(관계부처 합동, 2006)

그런데 이때 중앙정부나 지자체에서 나온 많은 정책수단들은 실행이 잘되고 있

는 곳도 있지만 제대로 된 홍보조차 되지 않아 그 지역 주민들이 이러한 정책이 시행되는지도 모르는 경우도 많았다. 이런 많은 시행착오를 겪으면서 출산율이 1.08명인 2006년에 저출산과 인구고령화에 대한 제1차 기본계획(2006년~2010년)인 ‘새로마지플랜 2010’이 제정되어 저출산과 함께 대두되는 고령사회의 문제점 해결을 위해 노력을 시작하였다. ‘새로마지플랜 2010’은 출산율의 하락 추세를 되돌리고 고령사회에 적응할 수 있는 기반을 구축함을 목표로 3대 분야에서 70대 이행과제, 230개 세부사업을 추진함을 내용으로 하고 있다(조병구, 2007).

제2차 계획(2011~2015년)은 점진적 출산율의 회복과 고령사회 대응체계 확립을 목표로 하고, 제3차 계획(2016~2020년)은 OECD 국가 평균수준으로 출산율 회복과 고령사회에의 성공적 적응을 목표로 하고 있는 점을 볼 때 2004년 이후 정부의 출산정책의 방향은 출산장려에 중점을 두고 있음을 알 수 있다(조병구, 2007).

‘새로마지플랜 2010’은 세부내용을 세 분야로 구분하고 있다. 첫 번째, 출산양육에 유리한 환경조성이다. 두 번째, 고령사회 구성원의 삶의 질 향상 기반구축이다. 세 번째, 저출산·고령사회의 성장 동력 확보이다. 출산지원정책이 주 내용인 “새로마지플랜 2010”은 <표 2-7>에서 볼 수 있듯이 출산과 양육에 대하여 사회적 책임을 강화하고 구체적으로 일-가정의 양립이 가능한 사회적 체계를 구축하며 사회문화를 가족친화·양성평등을 위한 방향으로 조성하여 우리의 건전한 미래세대를 육성하고자 하는 세부사업들이 포함되어 있다. ‘새로마지플랜 2010’의 총투자규모는 약 32조 1천억 원으로 연간 예산이 2006년도에는 3조 8천억 원에서 2010년도에는 8조 2천억 원으로 단계적으로 증액되고 있으며, 총예산의 59%가 저출산 대비 분야에 배정되어 있고, 고령인구에 대한 지원과 성장동력 확보에 대해서는 각각 22%와 19%가 배정되어 있어 출산지원정책의 비중이 가장 큼을 알 수 있다(조병구, 2007).

2000년대 이후의 출산정책은 ‘새로마지플랜 2010’을 포함하여 보건복지부, 여성가족부, 노동부 등 여러 부처에서 시행하는 사업을 포함한다. 결혼, 임신 및 출산에 대한 지원, 자녀의 보육 및 교육 지원, 신생아의 보호, 입양에 대한 지원, 다자녀 가구에 대한 주택지원 등의 분야에 걸친 사업의 종류와 구체적인 시기는 <표 2-8>과 같다. 이러한 정부의 정책방향은 주로 출산을 독려하기 위한 지원으

로 정부직접지원과 보조금으로 경제적지원부분이 대부분인 것을 볼 수 있다.

<표 2-8> 2000년대의 출산정책

정책방향		출산장려정책 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 대통령직속 저출산·고령사회위원회 및 저출산·고령사회정책본부 설치(2005)</li> <li>· 저출산·고령사회기본계획(2006~2010) 수립(2006)</li> </ul>
법제정 및 개정		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저출산·고령사회기본법 제정(2005)</li> <li>- 임신, 출산, 양육 및 교육의 사회적 책임 강조</li> </ul>
분야별 지원 사업	결혼 및 임신 전	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 결혼비용 100만원 공제(재, 2004)</li> <li>· 정난관 복원수술 보험급여(복, 2004)</li> <li>· 피임목적의 정관, 난관 중절수술 비급여로 전환(복, 2004)</li> <li>· 산전검사 보험급여(복, 2004)</li> <li>· 불임부부의 시험관 아기 시술비 지원(복, 2006)</li> </ul>
	출산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산전후 유급 출산휴가 60일에서 90일로 증가(노, 2001)</li> <li>· 자연분만 시 본인부담 진료비 면제(복, 2005)</li> <li>· 산모, 신생아 도우미 지원(복, 2006)</li> <li>· 긴급복지지원 해산비 50만원 지원(복, 2006)</li> <li>· 기초생활수급자 해산급여 20만원에서 50만원으로 인상(복, 2006)</li> <li>· 중소기업 산전후 휴가 급여 지원(노, 2006)</li> <li>· 유산/사산 보호휴가 급여지원(노, 2006)</li> </ul>
	신생아 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원(복, 2004)</li> <li>· 만6세 미만 소아 입원 시 본인부담 진료비 면제(복, 2006)</li> <li>· 선천성대사이상 검사지원 및 환아관리(복, 2006)</li> <li>· 영유아 성장발달 스크리닝(복, 2006)</li> </ul>
	보육 및 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자녀 1인당 공제액 250만원에서 520만원으로 확대(재, 2004)</li> <li>· 두 자녀 이상 교육비 지원(교, 2005)</li> <li>· 만 3·4세아 차등 교육비 지원(교, 2005)</li> <li>· 만 5세아 무상 교육비 지원(교, 2005)</li> <li>· 장애유아 무상 교육비 지원(교, 2005)</li> <li>· 육아휴직 1년간 급여 지원(노, 2005)</li> <li>· 두 자녀 이상 보육료 지원(여, 2005)</li> <li>· 만5세아 무상 보육료 지원(여, 2005)</li> <li>· 장애아 무상 보육료 지원(여, 2005)</li> <li>· 저소득층 차등 보육료 지원(여, 2005)</li> <li>· 기타(시간연장, 야간, 휴일, 시간제) 보육료 지원(여, 2006)</li> <li>· 영아(0~2세) 보육 기본보조금 지원(여, 2006)</li> <li>· 농어업인 자녀의 가정 육아비지원(농, 2007)</li> <li>· 농어업인 자녀의 보육료/교육비 지원(농, 2007)</li> </ul>

	· 다자녀 추가 공제(재, 2007)
주택	· 2자녀 이상 가구 국민임대주택 입주자 선정시 가점 혜택 부여(건, 2005) · 3자녀 이상 가구 국민임대주택 우선공급(건, 2007) · 3자녀 이상 가구 국민주택기금 근로자서민전세자금 대출시 금액한도 상향조정(건, 2007) · 3자녀 이상 가구 국민주택기금 주택구입자금 대출 시 우대금리 적용(건, 2007) · 3자녀 이상 가구 주택 특별 공급(건, 2007)
입양	· 공무원 입양 휴가제(복, 2007) · 입양아동 의료급여 혜택 부여(복, 2007) · 입양양육수당 지원(복, 2007) · 입양장애아동 양육보조수당 지급(복, 2007) · 입양장애아동 의료비 지원(복, 2007)
표어	· 한 자녀보다는 둘, 둘 보다는 셋이 더 행복합니다.

주: (건) 건설교통부, (교) 교육인적자원부, (노) 노동부, (농) 농림부, (복) 보건복지부, (여) 여성가족부, (재) 재정경제부를 나타냄

※출처 : 한국개발연구원(2006); 육아정책개발센터(2007)

일반적인 출산지원을 위하여 60일에서 90일간의 출산휴가 보장과 중소기업의 산전 후 출산휴가 급여지원 등이 도입되었고, 기초생활수급자와 긴급지원대상자에 대한 저소득층의 출산을 지원하기 위하여 해산비로 50만원을 지원하고 있다. 신생아의 건강을 증진을 위한 2004년도 기준 도시근로자 월평균소득 130% 이하의 가정에서 태어난 미숙아 및 선천성이상아에 대하여 일부 진료비를 지원하기 시작하였다. 2006년 이후에는 6세 미만 소아가 입원하는 경우 본인 부담 진료비를 면제해주고 있다. 또한, 보육을 지원하기 위해 2004년도 기준으로 자녀 1인당 소득공제액이 250만원에서 520만원으로 증가하였다. 2005년 이후에는 차등보육료외의 보육료에 대한 다양한 지원사업이 도입되었는데, 2006년 기본보조금이 영아(0~2세)를 대상으로 지급되기 시작하였다. 또한 2005년 이래 다자녀 가구에 주택공급에 우선권을 부여하는 정책이 시행되고 있고, 2007년도에는 양육비와 의료비를 입양아에 대하여 지원하는 사업이 도입되었다.

이상과 같이 지난 반세기 동안의 우리나라 출산정책은 강력한 출산억제정책에서 포괄적인 출산지원정책으로 유례없이 급격한 반전을 기록하였다(조병구, 2007). 이는 우리나라의 인구정책이 출산율의 높고 낮음 자체에 정책의 초점을 두었기 때문인 것으로 보이는데, 예를 들면, 1977년 남아선호 사상을 출산조절의

장애물로 인식하여 남녀평등을 위해 여성의 유산상속법을 인정하도록 가족법을 개정하는 사례나, 1985년 의료보험대상자의 범위에 배우자의 친정부모를 포함하는 시책이 출산억제정책에 포함된 것 등은 여러 정책이 출산율 억제 자체에 초점을 맞추어 추진되었음을 보여준다(조병구, 2007). 이들 정책은 출산정책이 아닌 양성평등과 같이 독립적으로 중요한 정책목표를 추구하고 있는 것으로 접근해야 했던 것이다(조병구, 2007). 지금까지도 실행하고 있는 ‘새로마지플랜’ 역시 마찬가지로의 관점을 지니고 있다. 주요한 목표는 출산율 회복 자체로 설정하고, 이러한 목표를 위해 출산과 양육에 대해서 정부차원의 사회적 책임을 강화하고 부모들의 일과 가정의 양립을 지원한다. 하지만 이들 정책수단들은 출산율이 회복된 이후에도 중단하지 않고 출산지원정책의 경험을 각 경제주체의 복지를 향상시키는 정책으로서 정부는 출산율에 상관없이 추진되어야 할 것이다. 다만 우리사회의 복지가 향상되고, 자녀를 낳아 양육하기에 용이한 환경이 조성되면 출산율의 증가는 자연스럽게 이루어질 것으로 기대된다. 출산지원정책은 보다 일반적인 가족친화정책으로 분류되면서 또 다른 정책수단도 여러 가지의 다른 정책목표를 위해서 시행될 수 있을 것이다.

### 3) 우리나라 인구정책의 효과

지금까지 살펴본 우리나라 인구정책에 사용되었던 정책수단을 정리해 보면, 첫째 정보제공정책은 1960년대부터 1980년대 이후까지 보편적으로 사용된 정책수단이었다. 1960년대의 가족계획조직을 활용한 대인방식, 표어중심의 계몽 위주 정보제공정책으로부터 1980년대 이후 신문, 잡지, 리플렛, TV, 라디오, 토론회, 세미나 등 다양한 대중매체를 이용한 정보제공 정책으로 전문성과 파급효과가 강한 정책수단을 채택하고 있다는 점이다. 또한 가임여성만을 정보제공 대상으로 하던 방식에서 정보제공 대상을 남성(예비군, 군인), 대학생, 청소년, 아동 등으로 확대함으로써 정보제공의 시점과 정보제공 대상자를 다원화하였음을 알 수 있다. 따라서 앞서서도 언급하였듯이 정보제공은 인구문제가 지닌 특성을 정책적으로 반영하기 용이한 정책수단이기 때문에 전시기에 걸쳐 널리 사용되고 있다.

둘째, 정부의 적극적 정책수단 채택이 점점 약화되어지고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 인구정책에 있어서 정부의 개입 강도가 조금씩 약화되어가고 있음을 증

명하는 것이다. 실제로 1960~1970년대에 각종 피임수술을 위한 의료인훈련을 국가가 직접 실시하고 불임시술을 정부기관(보건소)이 직접 시행하던 것을 인구 안정화가 이루어진 1980년대 중반 이후부터는 저소득층만을 대상으로 사회 복지적 관점에서 시행함으로써 인구정책에 있어 정부의 개입여부에 대한 전면적인 정책변화가 이루어졌음을 의미한다(하현희·문명재, 2007).

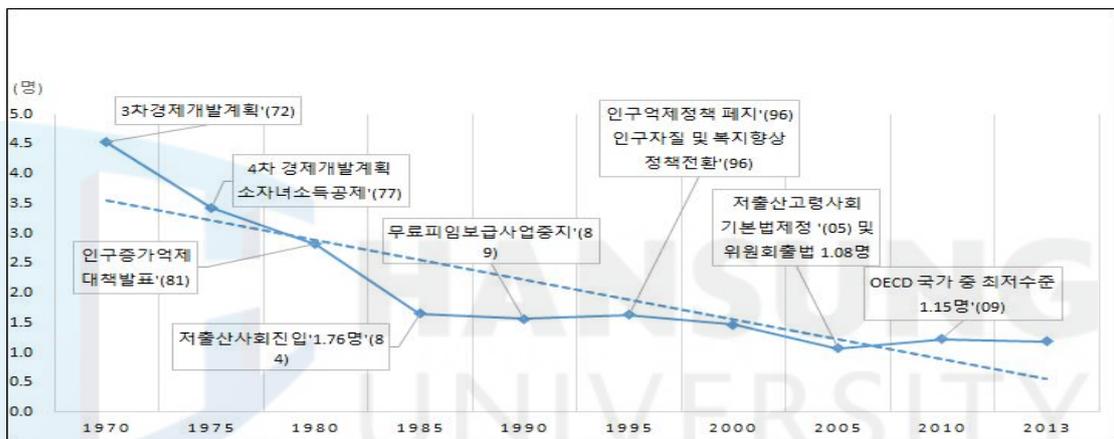
셋째, 시간의 흐름에 따라 변화 있는 다양한 정책수단이 사용되고 있는 것이 확인된다. 1960년대에는 정부 직접공급과 정보제공, 바우처 등이 사용되었으나 1970년대에는 보조금, 조세감면 등의 새로운 정책수단이 사용되었고 1980년대 이후에는 기존에 사용되었던 정책수단들이 더욱 구체화되고 전문화되는 사회적 규제와 정부보험과 같은 정책수단들이 신규진입된 것을 알 수 있다.

마지막으로 경제개발5개년 계획과 정권의 변동에 의한 인구정책이 연동하여 변화하고 있다. 이는 제4차 경제개발5개년 계획이 시작된 1977년, 제5공화국이 본격 출범되었고 제5차 경제개발5개년 계획이 시작한 시점인 1981~1982년의 인구 정책 변화가 다른 시기에 비해 많이 두드러지고 있다는 점에 우리는 주목할 필요가 있다. 한편, 이시기에는 보조금, 조세감면 등 재정적 지원 중심의 다양한 정책 도구들을 채택하고 있으며 정부보험(의료보험, 고용보험)을 활용한 의료비 지원 및 공제, 수당지급 등이 강화되었고, 또한 저출산 고령사회기본법의 시행으로 출산휴가, 육아활동 등을 장려하기 위한 각종 제도개선이 돋보인다(하현희·문명재, 2007). 아울러 인구억제에서 출산장려로 변화된 정책의 목표가 반영되어 다산자에게 가해졌던 사회적 규제가 사라졌는데, 정보제공의 경우에는 시점과 대상, 방법이 더욱 다양해진 것을 특징으로 볼 수 있고, 중앙정부 이외에 지방정부 차원에서도 다양한 출산장려정책수단들을 활용하고 있어 인구억제기의 정책수단 사용과는 상당히 차별되는 특성이다(하현희·문명재, 2007). 지금까지 살펴본 인구정책과 정책수단의 흐름을 통해 다음 [그림 2-6] 과 같이 인구정책에 따른 합계출산율 추이와 정책효과를 추정해 볼 수 있다. 우선, 1972~1973년의 변화는 제3차 경제개발5개년계획의 착수로 볼 수 있고, 1960년대 중반부터 시작된 정부주도의 출산유도 정책수단인 불임시술사업의 효과로 출산율 감소가 나타남을 알 수 있다. 1977년 급격한 출산율 감소는 제4차 경제개발 5개년계획의 착수와 더불어 소자녀 소득공제, 불임수술 수용자에 대한 주택분양권 우선공급 등 저출산율 유인

하기 위한 다양한 정책도구의 적용이 효과를 나타내기 시작했기 때문으로 판단된다(하연희 외, 2007).

1981년 또 한번의 출산율 급감의 변화는 제5공화국 출범과 함께 강력한 인구증가억제대책이 발표되면서 무료피임 보급과 불임수용자에 대한 유인 제공이다. 또한 다산 자에게 가해지는 소득공제와 수당지급이 제외되고 또 다른 사회적 규제의 정책수단의 영향에 의해 출산율이 낮아지고 있음을 보여주고 있다. 1989년 이후 소폭이나마 출산율 증가가 있었는데, 이러한 효과도 1989년 무료피임사업 폐지의 효과로 나타난 일시적인 현상이라 해석할 수 있다.

[그림 2-6] 우리나라 인구정책변화와 정책수단



※ 출처: 하연희·문명재(2007) 와 통계청(2014)자료를 참고하여 재구성

이렇게 출산율 변동에 공통적인 영향요인은 전 기간에 걸쳐 가장 적극적이고 직접적인 정책수단으로 정부주도에 의한 무료피임 보급사업이다. 1962년부터 1989년 무료피임 보급사업이 종결될 때까지 가임인구(남녀 15-49세) 당 연평균 시술비율은 3% 내외인 것으로 나타났지만, 시술 후 지속되는 피임의 효과는 30대 중반에 시술한 것으로 가정할 경우에도 15년 이상 지속될 수 있기 때문이다(하연희·문명재, 2007). 따라서 정부주도 피임시술사업의 효과는 성공한 정부의 정책수단으로 볼 수 있어 매우 중요했으리라 판단된다. 무료 피임보급사업이 중지된 1989년 이후 3~4년 동안의 출산율이 소폭 증가한 것으로도 이러한 효과를 추론할 수 있다. 출산억제정책기의 정책수단은 제재적 수단과 유인적 수단을 동시에 사용하였다. 제재적 수단을 사용하는 가운데 유인적 수단을 추가적으로 사

용했을 때, 그리고 범국가적 차원으로 범국민적 공감대가 확산되었을 때 그 효과가 급격하게 나타났음을 알 수 있다. 그러나 출산장려 정책기로 전환이후에는 동일한 정책수단을 사용했음에도 불구하고 합계출산율은 등락을 반복하는 결과로 나타났다. 결론적으로 출산억제문제를 해결하기 위한 적절한 정책수단을 사용함으로써 요망하는 정책효과를 달성했음을 확인할 수 있다. 하지만 인구감소가 국가경쟁력 약화를 유발할 정도로 감소함에 따라 정부는 정책의 방향을 전환하여 1997년 이후 인구자질향상으로 전환했는데도 불구하고 출산장려기의 합계출산율 변화가 거의 없음을 알 수 있다. 정부는 1994년 아들을 선호하는 국민들의 정서로 낙태를 막기 위해 성감별해주는 의사를 처벌하는 의료법을 개정하고 1996년 인구억제정책을 폐지하면서 인구자질 및 복지향상 정책으로 전환한다. 하지만 1997년 경제위기에 육박하는 합계출산율 1.54명을 기록하기에 이른다. 이렇게 정책목표를 바꿨음에도 정책목표의 방향으로 변화가 일어나고 있지 않는 것은 정책수단의 효과에 문제가 있는 것으로 본 연구에서는 접근하려 한다.

본 연구에서는 출산장려정책기에 저출산·고령사회기본법이 제정 되고 위원회를 출범(2005년)하면서 지방자치단체에서 주도적으로 시행한 ‘새로마지플랜’을 정책으로 보고, 그 하위의 프로그램들을 정책수단으로 하여 합계출산율에 준한 영아출생아수와의 관계를 분석하고자 한다.

## 제2절 정책수단

### 1. 정책수단의 개념

정책수단(policy instruments, policy tool)<sup>6)</sup>의 개념은 ‘정책은 정부의 의사결정으로 이를 통하여 이룩하고자 하는 바람직한 상태를 의미한다. 이러한 ‘정책’은 목표, 효과, 수단으로 분류할 수 있는데, 주관적이며, 타당성이나 규범성을 지녀야

6) 정책수단을 지칭하는 용어로는 정책수단(policy instruments)과 정책도구(policy tools)가 사용되어 왔다. 대체로 초기 문헌에서는 수단(instruments)이라는 표현이 도구(tools)라는 표현보다 많이 쓰여 졌으나, 최근에는 후자를 선호하는 경우도 많다(예컨대 Salamon, 2002; Hood and Margetts, 2007). 그러나 두 용어를 구별하여 개념적 차이를 지적한 전문가는 찾기 어려우며, 정책수단에 관한 최근 연구가 수록된 Eliadis et al.(2005)의 공저자들도 두 용어를 혼용하여 쓰고 있음을 감안할 때, 이 논문에서도 두 용어를 큰 구별 없이 사용하고자 한다.

하는 것은 정책목표<sup>7)</sup>라 할 수 있고, 정책목표가 달성되어 나타나는 결과는 정책 효과<sup>8)</sup>라 하며, 이러한 정책목표를 달성하기 위한 도구를 정책수단으로 정의할 수 있다. 정책수단은 정책의 실제적 내용으로서 정책의 가장 중요한 구성요소다. 정책에 의해서 국민들이 피해를 입거나 또는 혜택을 볼 경우 직접적인 원인은 정책수단이지만 정책수단의 개념에 대한 정의나 목록(the inventory of toolkit)은 많은 학자마다 그 접근방식에 따라 다르게 정의 된다. 정책수단의 연구자들이 지적하는 공통적인 정책수단개념의 구성요소는 <표 2-9>와 같이 볼 수 있다.

<표 2-9> 정책수단(policy tools)의 개념정의

학 자	정 의
Schneider and Ingram (1990)	개인이나 집단들이 공공정책에 부응한 결정을 내리거나 행동을 취하도록 유도하기 위해 정부가 사용하는 개입수단 (means of ntervention).
Schneider and Ingram (1997)	공적 문제를 해결하기 위하여 정책 대상집단의 행동을 변화시키려는 의도를 가진 정책설계의 요소들(elements in policy design).
Vedung (1998)	정부가 사회변화에 영향을 미치기 위하여 활용하는 기법(techniques).
Howlett and Ramesh (2003)	정책집행을 위하여 정부가 사용가능한 실제 수단 및 장치(actual means or devices).
Doern and Phidd (1983)	정책행위자가 특정 목적을 달성하기 위하여 사용하는 모든 것.
Salamon (2002)	공적 문제를 접근하기 위하여 집합적 행동이 구조화되는 판별 가능한 방법(identifiable method).
Howlett (2005)	국가권위의 활용 혹은 의도적 제한을 수반하는 거버넌스(governance) 기업
이성우 (2013)	정책수단(policy instrument, policy tool)은 정책목표를 달성하는 도구로서 공권력과 공적자원의 뒷받침을 받는다.
류지성 (2007)	공식화 과정을 거친 정책목표를 성취시키기 위해 고안된 프로그램(programs)이나 프로젝트(projects).
전영한 (2007b)	정책목표 달성을 위해 정부가 의도적으로 활용하는 수단.

※ 출처: 전영한(2007b) 재정리

정책수단은 첫째, 의도적으로 고안된 기법(techniques) 혹은 기술(technologies)

- 7) 정책목표의 성격은 ① 공공의 이익을 추구하는 공공성·공익성 ② 바람직한 가치를 추구하는 가치지향성·미래지향성·발전지향성 ③ 다수의 목표를 추구하는 다원성 ④ 상위목표 하위목표 간의 목표-수단체계를 지니는 단계성 ⑤ 무형적·추상적인 목표를 추구하는 무형성·추상성 ⑥ 사회 환경에 대응하는 변동대응성과 창조성 ⑦ 주관성·타당성·규범성 등으로 해석할 수 있다.  
8) 목표의 달성도를 나타내는 결과(outcome)지향

이며, 둘째, 정부 혹은 유사한 공적 행위자에 의해 활용되고, 끝으로 정책목표의 달성 혹은 집합적 문제의 해결이라는 목적 지향적(goal-directed) 성격을 갖는다(전영한, 2010). 정책수단은 국민들에게 직접적인 영향을 주기 때문에 이를 둘러싼 이해 관계자들 간의 대립과 갈등은 첨예하다. 정책을 둘러싸고 일어나는 정치적인 갈등이나 타협에는 정책수단을 무엇으로 하느냐에 관한 것이 핵심이다. 사실상 정책목표에 대한 갈등 역시 특정 목표가 결정될 경우 그것에 의해 채택될 가능성이 높은 정책수단에 관한 이해관계 때문에 일어난다.

궁극적으로 Salamon(2002)이 설명하고자 한 것도 특정한 정책목표를 달성하려는 정책수단을 선택함에 있어 어떠한 기준이나 원칙이 필요한지, 어떠한 정책결과를 담보하게 될 것인가에 관한 것이었다. 그러한 선택의 결과 현실의 정책문제를 분석하는데 있어서 얼마나 성공적이었는지를 판단하기는 어렵다. 하지만 관점의 접근방식이 오늘날 급변하는 정책 환경에서 적절한 정책수단을 선택하는데 유용한 기준을 제시하고 있음은 인정 할 수 있을 것이다(하연희 외, 2007).

그러나 이러한 정책수단의 중요성에도 불구하고 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대한 체계적인 검토는 미흡한 실정이다(정정길 외, 2003). 정책은 그 실현을 위해 설득, 유인, 강압적 수단을 사용하기도 한다. 또한 이러한 수단을 사용하기 위해서는 집행기구, 집행요원, 자금, 공권력 등을 필요로 하는데 이를 실행적·보조적 정책수단이라 한다. 이러한 실행적 정책수단은 모든 정책에서 동일하게 필요한 것으로 실질적 정책수단이 정책의 종류에 따라 상이한 것과는 대조된다. 실질적 정책수단을 실현시키기 위해서 목표-수단의 계층 체를 따라 하위수준으로 내려오면서 실질적 정책수단을 계속적으로 구체화시키면 결국 이를 직접 실현시키는 작업이나 활동을 할 수 있는 정책수단으로까지 구체화된다(정정길 2013). 예를 들면 저출산에서 오는 경제위기에 대처하기 위해 지자체들이 제공하는 출산장려시책에 대한 보조금 지원 및 조세 감면과 같은 정책수단들이 그것이다. 하지만 직접 실현할 수 있을 정도로 구체화된 정책수단은 직접적인 활동이나 작업이 있어야 비로소 실현된다.

그러면 이러한 정책수단들이 인구정책 부문인 출산장려정책에는 어떻게 적용될 수 있는지, 또한 인구정책 특성에 따른 출산정책수단의 선택은 어떻게 이루어지는 것이 바람직한지 정책수단의 분류 및 유형에 관해 고찰해 보고자 한다.

## 2. 정책수단의 유형과 효과

### 1) 정책수단의 유형

정책수단의 유형분류(instrument typology)는 체계적인 정책수단 분류모형이 없어 정책수단 선택의 원인과 결과에 관한 일반론의 구축이 어렵다. 전영한 외(2010)은 좋은 정책수단 분류모형은 이론개발에 도움을 줄 수 있을 만큼 단순성을 갖춰야하지만 동시에 정책결정자들에게 실제로 도움을 줄 수 있을 만큼 구체적이어야 한다고 주장하고 있다

<표 2-10> 정책수단의 유형분류

학 자	분 류
이성우(2013)	권력(power), 정보(information), 자금(fund)과 조직((organization)
전영한(2007b)	강제성과 직접성 정도에 따른 직접규제, 간접규제, 직접유인, 간접유인 등 4개 유형 혹은 직접규제, 준직접규제, 간접규제, 직접유인, 준직접유인, 간접유인, 직접정보, 준직접정보, 간접정보 등 9개 유형
Osborne and Gaebler(1993)	서비스계약(service contract), 관리운영계약(management contract), 임대차계약(lease contract), 양여권계약(concession)
Hood(1986)	정보제공(nodality), 재정(treasure), 권위(authority), 조직(organization)
Bardach(1980)	강제집행(enforcement), 유도(inducement), 혜택제공(benefaction)
Kettl(1988)	계약(contracts), 보조금(grants), 조세지출(tax expenditure), 정부대출 및 대출보증(governmental loan and loan guarantees)
McDonnel and Elmore(1987)	명령(mandate), 유도(inducements), 역량형성(capacity-building), 체제변화(system-changing)
Linder and Peters (1989)	운영복잡성, 공적 가치성, 사용자 적응성, 개입성, 상대적 비용, 실패가능성, 대상정밀성, 시장의존성 등 8개 연속적 기준(continuums)에 의한 분류
Doern and Phidd(1983)	강제성 정도에 따른 설득(exhortation), 지출(expenditure), 규제(regulation), 공적소유(public ownership) 등 4개 유형
Vedung (1998)	강제성 정도에 따른 몽둥이(sticks), 당근(carrots), 설교(sermons) 등 3개 유형
Salamon(2002)	정부직접생산, 민간위탁, 보조금, 조세지출, 바우처, 금융지원, 정부보험, 사용료와 수수료, 대출 및 대출보증 등 총 15가지

※ 출처; 전영한(2007b) 재정리

시장과 정부를 대비시키는 이분법으로는 곤란하다. 또한 망라성(exhaustiveness), 상호 배제성(mutual exclusiveness) 등은 모든 분류법이 갖춰야 할 기본요건이다

(전영한 외, 2010).

이성우(2013)는 정책목표와 정책수단은 공동체의 정치적 의사결정과정을 거쳐서 확정되고 권력(power), 정보(information), 자금(fund)과 조직(organization)은 정책수단의 대표적 유형이며 동시에 분류기준이라고 보았다. 전영한(2007b)은 강제성과 직접성 정도에 따른 간접규제, 직접규제, 간접유인, 직접유인 등 4개 정책수단유형을 제시하였다. 이렇게 다양한 유형화는 정책결정자가 정책에 적용하는 문제해결을 위해 활용한 다양한 수단으로 그들의 상상력에 의해 제한된다(Landry and Varone, 2005). <표 2-10>에서와 같이 기존 정책수단의 유형분류는 학자들의 분류 형태에 따라 다양한 방식으로 주장되어 왔다.

Osborne 과 Gaebler(1992)는 자신의 저서 “Reinventing Government(1992)<sup>9)</sup>”에서 다양한 정책수단들을 소개하고 있는데, 이들 대부분은 민영화(privatization)와 공공-민간 협력하여 활동하는 부분을 강조한 정책수단들이다. Osborne과 Gaebler(1993)가 제시한 대표적 정책수단들로는 서비스계약(service contract), 관리운영계약(management contract), 임대차계약(lease contract), 양여권계약(concession)방식 등이 있다. Savas(1987) 역시 Osborne and Gaebler and Gaebler(1993)와 유사한 관점에서 정책수단을 분석하고 있는데, 그의 경우에는 국가나 지방자치단체가 경영하던 사업을 민간이 경영하게 되는 즉, 민영화 사업수단 중 인수하여 경영하게 되는 완전 민영화된 정책수단들이 효율성, 효과성, 형평성 측면에서 모두 효과적이라는 평가를 제시하고 있다.

1980년대 정책집행 연구자들인 Bardach(1980)와 McDonnell and Elmore(1987)는 각각 강제집행(enforcement), 유도(inducement), 혜택제공(benefaction)의 세 정책수단유형과 명령(mandates), 유도(inducements), 역량형성(capacity-building), 체제변화(system-changing)의 네 정책수단유형을 제시하였다. 이러한 명목적 범주에 기반한 유형모형 중 가장 잘 알려진 것은 Hood(1986)의 NATO모형으로서, 그는 연결형(nodality), 재정형(treasure), 권위형(autho rity), 그리고 조직형(organization)으로 정책수단을 분류하였다(전영한b, 2007).

Kettl(1988)은 정부의 운영에 있어 정부에 의한 직접생산보다 비정부조직을 활용한 대리정부(government by proxy)가 증가하고 있음을 지적하면서 대리정부의 형태로

9) 오스본과 게블러의 저서 정부의 재창조론은 1990년대 초반동안 베스트셀러가 되었고, 그 책의 출판이후 몇 년 동안 많은 정부개혁에 영향을 미쳤다

계약(contracts), 보조금(grants), 조세지출(tax expenditure), 정부대출 및 대출보증(governmental loan and loan guarantees)등을 제시 하면서 자신의 연구를 통해 정책수단의 유형에 따라 정부와 대리정부간 상호작용에 차이가 나타나기 때문에 적절한 정책수단의 선택이 중요하다는 주장을 하고 있다(김태영·김봉준, 2008).

Linder and Peters(1989)는 운영복잡성 외 사용자 적응성, 공적 가시성, 개입성, 상대적 비용, 대상정밀성, 실패가능성, 시장의존성 등 8개로 연속적 기준(continuums)에 의해 분류하였다. Doern and Phidd(1983)는 강제성 정도에 따른 설득(exhortation), 지출(expenditure), 규제(regulation), 공적소유(public ownership) 등 4개 유형으로 분류하였고, Vedung(1998)은 강제성(coerciveness) 정도에 따른 몽둥이(sticks), 당근(carrots), 설교(sermons) 등 3개 유형으로 정책수단을 분류하였다. 특히, 강제성의 정도에 따라 Vedung이 정책수단의 종류를 비유한 것은 많이 알려진 분류일 것이다.

전영한은 실질적인 정부규모를 파악하기 위한 13가지 정책수단의 변화추이를 한국적 상황에서 직접적 정책수단과 간접적 정책수단의 이용 빈도 및 특정 정책수단의 활용도 등을 분석하였다(전영한b, 2007). 모든 정책수단이 결산서의 예산과목을 통해서 파악되지는 않기 때문에 결산서의 목이나 세목의 내용을 통해 포착되지 않는 사회적 규제, 경제적 규제, 대출보증, 바우처 등의 정책수단은 정부의 예산서, 각종 사업계획 및 내부자료 등의 내용을 분석하여 각각의 규모를 추정한다(김준기, 2006). Salamon(2002)이 제3자적 정부에 대한 논의에서 신거버넌스 체계와 성과 주의적 고려가 증대될수록 간접적 정책수단이 선호된다고 주장하였지만, 한국에서는 전반적인 정부의 기능과 역할 증대가 대부분의 정책수단의 활용을 증대시키고 있는 것으로 조사되었다(김준기, 2006).

<표 2-11>에서 보면 직접적 정책수단으로는 전통적인 정부소비나 대출 외 경제적 규제가 포함될 수 있으며, 보조금 및 조세지출과 대출보증, 사회적 규제, 사용료, 계약, 보험외의 바우처가 간접적 정책수단으로 제시된다. 전반적으로 우리나라 상황에서는 직접적인 정책수단과 간접적인 정책수단의 활용이 같이 증가하고 있는 특이한 현상이 발생하고 있다고 볼 수 있다(김준기, 2006).

본 연구자는 이러한 학자들의 정책수단의 유형분류와 특징을 본 연구의 효과성 분석을 위한 유형분류에 참조하여 우리나라의 정책시행 프로그램을 수단별로 구

성하였다. 특히, Salamon(2002)과 전영한(2007b)이 정의한 분류기준으로 우리나라의 정책수단이 직·간접적인 수단으로 활용되고 있다는 점이 프로그램의 유형분류에 적용되었다.

<표 2-11> 정책수단의 유형 및 특징

정책수단	정 의	구성요소		
		정책산출물	전달기제	전달기관
정부소비 (Direct Government)	정부 활동을 위한 소비행위	재화, 서비스	직접제공	정부
사회적 규제 (Social Regulation)	안전, 건강, 복지 및 환경보전 등을 위한 행위를 제한하는 법규 또는 이를 제정, 집행, 강제, 처벌하는 일련의 과정	행태계약	규제	규제위원회, 정부기관
경제적 규제 (Economic Regulation)	가격, 산출 또는 기업의 진입과 퇴출을 통제하기 위한 특정화된 행정적 과정	가격 및 행태	진입 또는 가격규제	규제위원회
계약 (Contracting)	정부 외부로부터의 재화 및 특정 생산품에 대한 구매와 관련된 행위	재화	계약, 현금지급	기업 또는 비영리기관
보조금 (Grant)	공공사업을 촉진시키기 위해 정부가 기업, 가계 또는 다른 정부에게 공여하는 직접 또는 간접 지원금	재화, 서비스	보조금 제공, 현금지급	지방정부, 비영리기관
직접대출 (Direct Loan)	정부가 특정 개인 또는 기관에게 자금을 빌려주고, 그 채권을 관리하는 일련의 행위나 과정	현금	대출	정부
대출보증 (Loan Guarantee)	정부가 민간은행이 특정 개인이나 기업에게 자금을 대출하도록 보증을 서는 행위	현금	대출	민간은행
공적 보험 (Government Insurance)	특정 개인이나 기업이 당할 수 있는 물질적, 경제적, 신체적 손실을 입을 위험에 대비하기 위해 정부가 제공하는 보상체계	보호	보험정책	공공기관
조세지출 (Tax Expenditure)	정책목표 달성을 위해 개인이나 기업에게 세금 납부를 연기 또는 감면해 주는 행위	현금, 유인기제	조세	조세기관
사용료 및 과징금 (Fees and Charges)	특정 공공서비스의 이용비용을 민간에게 부담하게 하는 행위	재정적 제재	조세	조세기관
손해책임법 (Tort liability law)	타인의 부주의나 잘못된 행동으로 인해 입은 피해에 대해 사법제도를 통해 보상을 받거나 금지적 처분을 요청하는 것	사회적 보호	손해 배상법	사법제도
공기업 (Government Corporation)	정부의 소유 또는 통제하에서 운영되는 준 독립적 기업	재화, 서비스	직접제공, 대출	준정부 기관
현물보조증서 (Voucher)	특정 개인이 한정된 종류의 물건이나 서비스를 구매할 수 있도록 하는 보조	재화, 서비스	소비 보조	공공기관/ 소비자

※ 출처: Salamon(2002), 21:1-5 재정리. 김준기(2006).

## 2) 정책수단의 효과

정책수단의 효과는 설정된 정책목표에 도달하는 과정을 정기적으로 점검하여 정책의 성과를 향상시키기 위한 일련의 활동으로 정의하기도 하고(Poister, 1979), 정책형성과 집행과정을 점검하고 정책성과를 확인·검토하는 활동으로 정의하기도 한다(이윤식, 2004). Anderson(1979)은 정책의 내용, 집행 그리고 집행에 따른 결과와 영향 등을 추정하기 위하여 사용하는 체계적인 방법들을 정책수단의 효과로 정의하고 있다(안국찬, 2006). 이들 정의를 정리해 보면, 정책수단의 효과는 정책의 형성, 집행, 결과 또는 영향에 대하여 회고적이고 체계적으로 평가하는 (retrospectively assess) 활동으로 정의할 수 있다(이윤식, 2004). 정책수단의 효과를 평가하는 기준에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있으나, 대체로 능률성, 효과성, 형평성, 대응성 등으로 요약될 수 있다(이윤식 외, 004; Ammons, 1999). 이들 중 능률성은 투입과 산출의 비율 정도를 의미하는데, 여기에서 산출(output)이란 단기간에 걸친 정부정책의 결과를 뜻한다.

산출(output)과 혼용되어 사용되는 개념 중 결과(outcome)가 있다. 결과(outcome)는 정부정책의 최종 달성 정도를 의미하며, 이는 종종 정책 영향(policy impact) 또는 효과성(effectiveness)으로 불리기도 한다(Mohr, 1988; 강황선, 2003; 이윤식, 2004). 정책수단의 효과성에 대한 또 다른 접근은 정부가 시행하는 정책을 통해 국민의 행동이 바람직한 방향으로 변화하였는가를 보는 것이다. 즉, 산출(output)의 개념을 사용하는 것인데, 산출은 정책의 시행(input)에 따라 표출된 결과 그 자체 의미하는 것이다.

결과(outcome)는 산출된 결과를 통해 나타나는 변화를 의미한다. 산출(output)에 대한 평가는 정부가 제공하는 서비스의 양과 질을 측정하기 때문에, 결과(outcome)를 중심으로 하는 평가에 비해 기술적으로 단순하다는 장점이 있다. 아울러 산출(output)은 단기간에 가시적으로 발생하므로 평가가 용이한 반면, 결과(outcome) 즉, 효과는 장기간에 걸쳐 나타나기 때문에 평가가 어려운 것이 사실이다. 저출산 정책의 산출(output)에 대한 평가는 「저출산고령사회기본법」 제21조 및 동법 시행령 4조에 의거하여 매년 수행되고 있는데, 그 결과는 국회 보고를 통해 중앙부처의 익년도 예산심의 자료로 활용되고 있다. 또한 익년도 저출산

고령사회정책의 시행계획을 수립하는 데에도 환류(feedback)되어 사업설계, 추진 방법의 합리화, 예산배분 효율화, 정책 간 연계 강화 등에 활용된다(이삼식 외, 2009). 이와 달리 저출산 정책의 효과성에 대한 평가는 정책 투입을 통해 출산율 자체나 출산에 선행하는 행태 등에 어느 정도 영향을 미치는가를 측정하는 것이다. 이와 같은 저출산 정책의 효과성 평가에 대한 연구는 다소 미흡한 실정인데, 그 원인은 효과성 평가에 사용될 수 있는 변수들의 구축 시점이 짧고, 일부 변수에 대해서는 접근성이 낮기 때문이다(이삼식 외, 2010).

이러한 주요출산정책의 효과성 평가는 자료의 유용성을 평가하는데도 영향을 미친다. 따라서 효과성을 높이기 위해서는 직접적 정책수단과 간접적 정책수단과의 합리적인 조화가 필요하며 상대적으로 크게 증가한 간접적 정책수단의 효율화를 추구할 수 있는 방안이 필요하다(김준기, 2006). 즉, 계약, 보조금, 사용료, 대출보증, 바우처, 조세지출 등의 수단은 시장을 왜곡하는 방향을 최소화 하는 제도 개선이 필요할 것이며 공적보험의 경우 사회적 보험의 성격은 유지하여야 하나 운영상의 민영화를 검토해야 한다.

### 제3절 우리나라 출산장려정책의 현황

#### 1. 저출산의 이해

인구변동은 인구이동과 출생 및 사망이 주요 요인이다. 우리나라의 인구 변화는 저출산과 고령화로 문제가 되고 있으며 여기에 미치는 직접적인 요인은 출생과 사망이 있다. 기본적으로 모든 사회는 출생수에 의한 성원의 보충을 통해서만 형성된다. 그렇지만 출산은 개인의 소망이나 단순한 가족생활의 결과만으로 볼 수는 없다. 사회적인 차원에서 볼 때, 출산은 함께 이루는 인간집단의 사회구조나 자연적 환경에 대한 적응으로서 의미를 갖기 때문에 중요하다. 개인, 가족, 사회 전체에 있어 출생이 얼마나 중요한가는 출생과 관련된 관습과 규범에서 알 수 있으며, 사회의 변동은 출생의 관념과 출생의 사회적 요구의 정도도 변화시킨다(배병태, 2007). 즉, 출산 그 자체는 근대적이든 전통적이든 상관없이 모든 사회에 있어 필수적인 요구겠지만, 그 요구의 방향과 필요성은 사회적 조건이나 상황에

따라 달라진다. 또한 이러한 변화는 가족의 중요성과 결혼, 자녀의 의미 변화를 수반하게 된다.

저출산사회는 일반적으로 한 사회가 인구구조를 일정하게 유지하기 위하여 필요한 2.1명의 인구대체수준에 못 미치는 상태에 있는 사회를 말한다. 이는 가임여성(15~49세) 한명이 적어도 2명 이상의 자녀를 출산해야 인구증감이 없는 안정된 정체상태를 지속적으로 유지할 수 있음을 의미한다.

우리나라는 이미 2000년에 UN이 정해놓은 “고령화 사회”에 들어서 세계 어느 나라보다도 진행되는 속도가 빠른 출산율 감소와 고령화로 인해 전반적인 사회 및 경제의 불안정성을 야기하고 있는 실정이다.

우리나라는 1960년대 초부터 가족계획사업이 정부정책의 방향으로 시행되었고, 국민들이 적극적으로 받아들이면서 출산력 억제에 성공하는 대표적인 나라가 되었다. 1960년 당시 우리나라의 합계출산율은 전근대사회에서 흔히 볼 수 있던 6.0명 수준이었다. 당시의 합계출산율은 지속적인 감소가 이어지다. 어느 시점을 기준으로 급격한 감소가 나타나는 현상이 발생하고 있는데, 1970년에는 4.5명 수준이던 출산율이 1980년에는 2.8명으로 낮아지고, 1990년 1.4명으로 감소하는 것을 볼 수 있다. 이러한 경향성으로 인해 지난 10년 이상 우리나라의 출산수준은 인구대체수준을 밑도는 상황에 이르고 있는데, 이는 선진국의 평균 수준보다도 낮아서 미래를 걱정하게 되는 국가적인 과제를 만들고 있다.

우리나라의 저출산의 문제는 감소현상이 갈수록 심해지고 있다는 것이다. 2002년에는 세계 최저 수준인 1.17명의 평균 출생아 수를 기록했다. 이러한 집계는 프랑스(1.9명), 미국(2.1명) 등 주요 선진국과 비교했을 때 많이 낮은 수준일뿐더러, 일본(1.4명)이나 출산율이 가장 낮은 이탈리아(1.25명)보다도 낮아진 집계이다. 1970~80년대의 급격한 출산율 감소가 정부 주도의 가족계획에 의한 출산 억제에 기인한 것이었다면, 1990년대 이후 출산율 감소는 여성의 출산 기피와 이를 불가피하게 만드는 사회적 상황을 반영한 것이라 할 수 있다(배병태, 2007). 만약 이러한 추세가 지속되어 합계출산율 1.17명수준이 이어질 경우, 2017년에 우리나라의 인구는 현재인구의 1/3수준이 될 것으로 추이되고 있다. 2017년 경제 활동 인구 (15~64세)가 연령별 구성비 중 최고 (73.7%)를 기록한 뒤, 이후 지속적으로 감소하면서 사회 전체적으로 조기 조로(早老)현상이 예견 되고 있는 것이다

(이삼식, 2007).

따라서 이러한 저출산의 현상은 함께 인구 고령화와 맞물리는 것이 필연적인데, 이는 국가적인 차원에서 볼 때 심각한 사회문제로 이어질 가능성이 높다. 즉 우리나라는 2019년에 고령사회(전체 인구 중 65세 이상 인구가 14%를 넘는 사회)로 진입하게 되는데 저출산의 문제는 결국 고령화 및 고령사회에서 부양을 둘러싼 노동력 감소, 사회적 갈등의 심화, 가족관계의 해체 등을 가속화할 수 있다는 점에서 정치, 사회, 경제, 문화 전반에 걸쳐 심각한 문제를 파생 시킬 수 있다(보건복지부, 2007). 이러한 문제가 심각한 것은 우리나라의 경우 저출산과 고령화가 함께 이루어지고 있기 문제가 곧 인구의 고령화로 이루어지고 그에 따른 노동시장의 변화, 경제 성장의 둔화, 노인부양비 증가 등으로 경제활동 인구보다 노인부양 해야 하는 인구가 많아지는 상황을 피할 수 없게 된다. 이러한 저출산에 의한 문제점은 지금 준비하고 실천하지 않으면 국가경쟁력에서 크게 뒤떨어지는 위급한 상황에서 빠져 나올 수 없게 될 것이다.

## 2. 출산장려정책의 추진배경

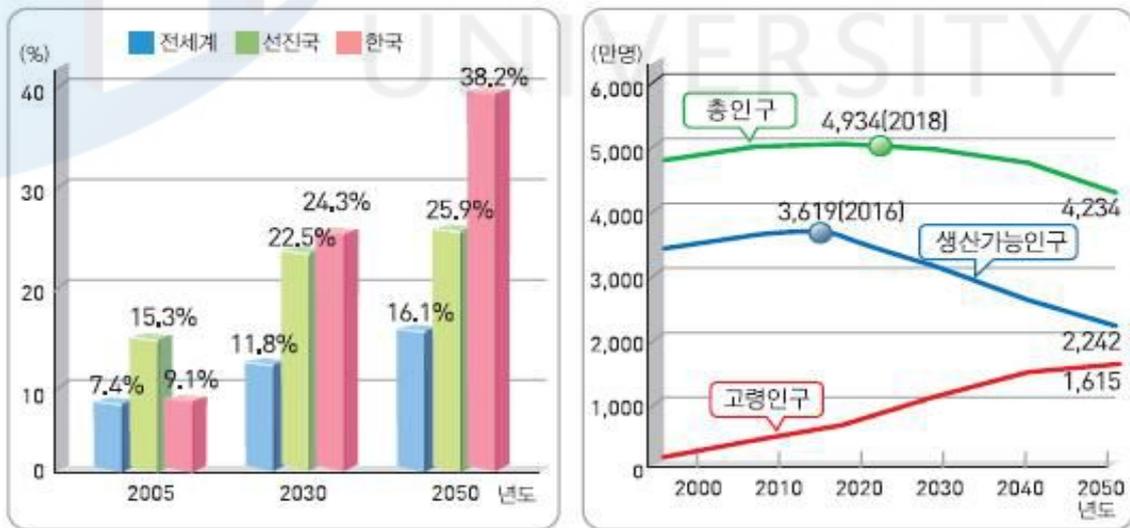
정부의 저출산에 대한 장려정책은 2006년 수립된 「제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)」을 중심으로 계획 진행되었다. 정부는 저출산·고령사회기본법 제23조에 의하여 설치된 저출산·고령사회위원회(대통령 소속)와 동법 제25조에 의하여 설치된 저출산·고령사회정책본부(보건복지부 소속)를 중심으로 2020년까지 5년마다 저출산·고령사회에 대응한 기본계획(이하 ‘기본계획’)을 수립하여 시행하였다(보건복지부, 2006).<sup>10)</sup> 동법 제 21조는 중앙정부와 지방자치단체가 연도별 시행계획을 수립하여 2020년까지 계속적으로 시행할 것을 규정하고 있다(보건복지부, 2006). 제1차 기본계획에서는 출산율 하락추세 반전과 고령사회적응기반 구축을 목표로 저출산, 고령화, 성장 동력의 3대 분야에서 70대 이행과제, 242개

10) 저출산·고령사회기본법 제20조(저출산·고령사회기본계획) ①정부는저출산·고령사회중장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회기본계획(이하“기본계획”이라 한다)을 수립·추진하여야 한다. ②보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고, 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 구 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다.

세부사업을 추진하였다(새로마지플랜 2010). 우리나라는 현재 세계적으로도 볼 수 없던 급격한 저출산·고령사회로의 전환을 경험하고 있는데 [그림 2-7] 과 [그림 2-8] 은 이러한 현재의 추세를 보여주고 있다. 이러한 상황이 지속되면 향후 10년 안에 우리나라의 생산 가능인구가 감소(2017년)하고 고령사회진입(2018년)으로 총인구감소(2019년)에서 오는 본격적인 인구변화가 가시화 될 전망이다.

정부는 이러한 사항을 고려하여 2011년 「제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015)」을 중심으로 추진되고 있다. 저출산·고령화 문제를 대응하지 못할 경우 경제·사회적으로 커다란 위기가 닥칠 것이다. 노동력의 질과 양의 저하로 소비위축이 올 것이고, 성장잠재력이 약화되면 미래 재정 부담이 급격히 증가되는 현상이 발생하게 된다. 이는 후세대의 부양부담이 급증하고 세대 간 갈등이 격화될 가능성이 매우 높다. 우리나라는 본격적으로 고령화가 시작되고 있어 사회적 부양율이 낮은 지금부터 정부가 나서서 대책을 마련하고 실행하기에는 최적의 시기이기도 하다.

[그림 2-7] 주요국가와 한국 노인인구(%) [그림 2-8] 한국 인구구조 전망(만명)



※ 출처: World Population Prospects(UN, '06), 통계청 장래인구 추계(통계청, '14)      ※ 출처: 통계청 장래인구 추계(통계청, '14)

본 연구자는 출산과 양육으로 인한 부담은 부모들이 스스로 부담하고 성인이

된 후 이들로 인해 만들어지는 편익은 사회가 함께 공유하는 방향으로 추진되어야 할 것이라고 본다. 또한 저출산·고령화의 문제는 개개인의 자율에 맡겨서 해결되어지지 않는 만큼 출산과 양육의 부담을 사회가 분담 할 수 있도록 정부의 적극적인 개입이 필요할 것이다.

### 1) 출산장려정책의 목표

저출산·고령사회 기본계획의 시기별 추진목표를 보면, <표 2-12>에서 보는바와 같이 2010년까지는 ('06~'10년) 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하고, 다음 단계로('11~'15년) 출산율을 점진적으로 회복한 후, 마지막으로('16~'20년) OECD 국가 평균 수준의 출산율에 도달하는 것이다(김경미 외, 2010).

정부는 저출산·고령사회정책 성과평가제도의 확립·강화시키면서 기본계획에 따라서 연도별로 시행계획이 세워진 계획대로 추진되는지 매년 점검하기로 하였다. 각 중앙부처 및 지방자치단체의 매해 추진실적과 객관적 성과지표를 통해서 정책성적을 평가하고, 그 결과를 환류하여 성과목표 및 성과지표에 따라서 각 개별사업마다 매해 정기적 모니터링 실시한다. 투입한 자원에 대비하여 정책성적을 평가하고 기본계획을 정책에 반영하기 위한 기초자료로 축적한다는 목표를 가지고 시행하고 있다. <표 2-12>는 이러한 출산장려정책에 대한 시기별 계획목표를 보여준다.

<표 2-12> 정부의 출산장려정책에 대한 시기별 계획목표

시 기	추진 목표
제1차 (2006년~2010년)	출산·양육에 유리한 환경 조성
제2차 (2011년~2015년)	점진적 출산력 회복
제3차 (2016년~2020년)	OECD 국가 평균수준 출산율 회복

※ 출처: 새로마지플랜(2005)을 참고로 구성함

정부는 매년 시행계획 성과평가를 바탕으로 기본계획 종료시점에서 5년간의 사업을 실시하여 효과성 평가를 실시한다. 이에 장기적으로 저출산·고령사회에 대응하고 있다. 또한 국민의 삶의 질을 향상시키고, 국가적으로 지속가능성을 유지함으로써 영향력 있는 선진국가로의 도약을 지향하는데 목표가 있다. <표 2-13>은 정부의 저출산 정책의 추진계획이다.

<표 2-13> 저출산 대응정책 추진계획

구분	제1차 계획	제2차 계획
주요대상	저소득 가정	맞벌이 등 일하는 가정
정책영역	보육지원 중심	일·가정 양립 등 종합적 접근

정부는 기업과 국민의 참여를 바탕으로 하여 저출산에 대응하기 위한 정책을 개발하고 추진함으로써 국민으로부터 책임의식을 확산하려 한다. 정책수요가 높은 맞벌이 가정과 베이비붐 세대로 정책대상을 확대하여서 정책의 체감도와 실효성을 제고하고 보육시스템을 개선하고자 한다. 또한 지속적으로 늘어나고 있는 맞벌이 가정의 자녀양육에 대한 대책과 일-가정 양립에 대한 정책수요에 적극적으로 대응하는 방향성을 가지고 있다.

## 2) 출산장려정책의 추진현황

### (1) 제1차 출산장려정책 추진현황(2006년~2010년)

2020년 까지 저출산에 대응하여 사회적 전반에 걸쳐 경제구조의 개혁을 추진하여 지속적으로 발전 가능한 사회를 실현하는게 저출산 정책의 1차 목표로 추진되었다. 정부는 저출산에 대응한 정책성과를 목표로 5년마다 단계적으로 전략적인 목표를 세우고 <표 2-14>와 같은 추진과제로 저출산 정책을 활력 있는 선진국가로 도약하자는 비전을 가졌다.

정부는 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하기 위해 결혼, 출산, 양육에 대한 사회적 책임 강화와 가족 친화 사회문화 조성 그리고 일-가정 양립이 가능한 사회시

스텝 구축 과 건전한 미래세대 육성을 추진하였다. 또한 저출산 정책효과성 제고와 사회분위기 조성을 위하여 전략적 교육과 홍보, 정책공동체 구축 및 사회적 합의를 유도하고, 중앙과 지자체간 연계를 강화하여 정책의 성과관리 체계를 구축하는 것으로 추진하였다.

<표 2-14> 제1차 저출산 대응정책 주요 추진과제

결혼·출산·양육에 대한 사회적책임 강화	일과 가정의 양립·가족친화 사회문화 조성	건전한 미래세대 육성
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신혼부부 출발지원</li> <li>- 임신·출산에 대한 지원 확대</li> <li>- 자녀양육가정의 경제적 부담 경감</li> <li>- 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모성보호 강화</li> <li>- 가족 친화적 직장문화 조성</li> <li>- 출산·육아 후 노동시장 복귀지원</li> <li>- 학교·사회교육 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동·청소년의 안전한 성장 환경 조성</li> <li>- 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립</li> <li>- 빈곤아동의 자활·자립 지원</li> </ul>

※ 출처: 새로마지플랜(2005)을 참고로 구성함

정책의 추진방향으로는 첫째, 국민의 참여와 사회적 합의를 기반으로 범정부적 정책을 추진하는데 있다. 이는 사회 각 부분의 참여를 바탕으로 정책을 추진하고 개발함으로써 정책에 대한 책임의식을 확산하고 국민적 공감대를 확보하자는데 있다. 또한 정부 각 부처와 지자체의 관련정책이 상호 유기적으로 연계하여 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 추진한다. 둘째, 장기적 관점에서 미래 세대를 위한 종합적인 정책을 일관성 있게 추진함으로써 저출산에 대응한 장기적인 정책비전과 목표에 의거하여 경제적, 사회적 전반의 대책을 수립하고 지속적으로 추진하여 성과관리 함으로써 정책의 추진방향을 점검하고 실효성을 제고한다. 셋째, 사회구조 혁신을 통해 국민 개개인의 삶의 질 향상과 전반적인 사회경제면에서 선진국가로 승화시킨다. 이러한 계획으로 출산과 양육에 필요한 장애요인을 해소하여 출산하고자 하는 선택기회를 보장하고, 저출산 정책을 통해 보편적 정책을 확대하여 양성 평등적 가족·사회문화 확산을 유도하는 것이 정부가 추진하는 정책방향 이다.

(2) 제2차 출산장려정책 추진현황(2011년~현재)

정부의 저출산·고령화 대응정책의 제2차 계획기간('11~'15)의 총투자규모는 약 75.8조원으로 추계된다. 이는 제1차 계획에서 사용된 투자규모 42.2조원 대비 79% 증가한 것이다. 제2차 계획 기간 중 연 평균 5.5%씩 증가하면 ('10년)12.4조원 → ('11년)14.1조원 → ('12년)14.6조원 → ('13년)15.2조원 → ('14년)15.7조원 → ('15년)16.2조원으로 투자규모가 증가될 전망이다. 이는 영유아의 보육및 교육비 지원과 기초노령연금이 제1차 시행 기간 중인 '08년부터 확대되어 도입됨에 따라서 제2차 계획에 대한 관련예산이 증가되었다. <표 2-15>를 참조하면 간단히 볼 수 있다.

<표 2-15> 연차별 투자계획(2011~2015년)

단위: 조원

년 도	2010년	제2차 저출산 대응정책 계획					
		계	2011	2012	2013	2014	2015
편성예산	5.9	39.7	7.2	7.6	7.9	8.3	8.7

※ 출처: 새로마지플랜(2015)을 참고로 구성함

이러한 투자규모 중 가장 많이 집중되는 것이 저출산 정책에 사용되고 있다. 즉, 저출산 정책에 사용되는 예산규모를 보면 39.7조원으로 제1차 계획 19.7조원에서 39.7조원으로 증가되었다.

<표 2-15>의 투자계획에 대한 예산편성을 위한 제2차 기본계획 소요재원은 국가재정 운영계획 및 매년도 예산편성하면서 우선적으로 반영하기로 하고, 중·장기적으로 안정적 자원 확보 마련에 대한 사회적 합의를 추진하였다.

정부는 저출산 요인이 여전히 지속되고 있는 점을 고려해 제1차 기본계획의 기조는 유지하되 늘어나는 정책수요 부분에 집중하여, <표 2-16>과 같이 일-가정 양립확산과 결혼·출산·양육 부담에 대한 경감을 확대하고, 건강하고 안전한 성장환경 조성 등의 3대 방향으로 추진하고 있다.

<표 2-16> 제2차 저출산 대응정책 주요 추진과제

일·가정 양립 일상화	결혼·출산·양육부담 경감	아동·청소년의 건전한 성장 환경 조성
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 육아를 위한 휴가휴직 제도 개선</li> <li>- 유연한 근무형태 확산</li> <li>- 가족친화 직장환경 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가족형성 여건 조성</li> <li>- 임신·출산에 대한 지원확대</li> <li>- 자녀양육비용 지원확대</li> <li>- 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약계층 아동지원 강화</li> <li>- 아동·청소년 역량개발 지원</li> <li>- 안전한 아동·청소년 보호체계 구축</li> <li>- 아동정책 추진기반 조성</li> </ul>

※ 출처: 새로마지플랜(2015)을 참고로 구성함

정부는 출산장려정책과 함께 양질의 노동력 확충 및 여성의 지위향상 외의 사회경제적으로 회복하고자 하는 일-가정 양립부문에 대한 정책적 노력을 강화하려는 기본적인 방향을 잡고 있다. 이러한 방향은 가임여성들의 출산을 유도하는데 매우 중요한 역할을 할 것으로 본다. 또한 출산, 양육의 가장 큰 어려움인 부모의 경제적 부담을 지속적으로 경감하여 미래세대인 아동과 청소년이 건전하면서 안전하게 성장할 수 있는 기반을 마련하고자 한다.

### 3. 출산장려 정책수단

#### 1) 출산장려 정책수단의 유형

Salamon(2002)은 정부가 정책집행에 필요한 재원과 서비스를 직접 제공하느냐, 아니면 규제나 보조금 지급, 바우처 등과 같은 간접적 방법을 사용하느냐에 따라 직접수단(Direct Tools)과 간접수단(Indirect Tools)으로 분류하고 있다.

우리나라의 인구정책 연구는 이러한 Salamon(2002)의 ‘직·간접성에 따른 정책수단 분류’에 기초하고 있는데, 전반적으로 우리나라의 경우 직접적인 정책수단(Direct Tools)과 간접적인 정책수단(Indirect Tools)의 활용이 같이 증가하고

있는 특성이 나타나고 있다. 김준기(2006)는 이를 특이한 현상으로 보고 <표 2-11>와 같이 정책수단의 유형 및 특징을 정리한 바 있다.

우리나라의 경우 지금까지의 인구정책에서 가장 보편적이고 비중 있게 다루어진 정책수단 중 직접적 정책수단은 정보제공(Public information)을 들 수 있고, 간접적 정책수단은 보조금(Grants) 지급, 조세지출(Tax expenditures) 등이라 할 수 있었다. 하지만 출산장려정책이 시행되면서 간접적으로 지급되었던 보조금이 국민들에게 직접적인 경제적 지원으로 많은 부분 지원되고 있다. 예를 들어 출산장려금이나 보육료지원은 부모가 출산을 하거나 출산후 자녀를 어린이집에 보낼 경우에 지급되는 보조지원금 이다.

특히 정보제공(Public information)의 경우에는 1960년대 인구정책의 발동기부터 현재까지 꾸준히 채택되어 온 가장 보편적인 정책수단으로, Salamon(2002)과 Weiss(2002) 에 의하면 정보제공은 정부가 달성하고자 하는 정책의 목표를 국민에게 전달하여 국민들이 스스로 이러한 목표에 반응하고 정보를 사용하게 하도록 하며, 나아가 그 정보를 숙지하고 행동으로 옮기도록 하는 것을 목표로 한다고 보았다(하연희 외, 2007).

하연희·문명재(2007)는 정보제공에 있어 가장 중요한 논점을 정보전달의 시점(timing)이라고 보았다. 즉, 예방이 필요한 사안의 경우 계몽(enlightenment)이나 경고(alert), 이미 진행되어지는 사안에 대해서는 지식(knowledge)전달, 정책 마케팅(policy marketing), 홍보(advertisement), 공지(notice)의 전략을 사용하는 등 해당하는 정책의 목표에 따라 각기 다른 시점의 정보제공이 필요하며, 이러한 정책목표의 달성에 유효한 수단으로 작용할 것이라고 보았다. 아울러 정보의 정확성, 정보의 비대칭 문제 등이 강조되고 있기도 하다(Salamon, 2002). 이러한 정보제공의 정책 수단적 특성은 앞에서 설명하였던 인구정책의 특성과 상당부분 일치하기 때문에 정부의 인구정책에 있어서 가장 보편적으로 사용되는 정책수단이라고 할 수 있다. 이는 우리나라 인구정책에 있어 전 시기에 걸쳐서 활용되어진 바 있으며 대부분의 국가에서도 채택하는 정책수단이다. <표 2-17>은 우리나라 인구정책에 사용되었던 정책수단의 종류를 <표 2-10>의 유형 분류와 <표 2-11>의 Salamon(2002)의 분류, 그리고 김준기(2006)의 연구 결과, 하연희·문명재(2007)의 연구 결과 등을 토대로 정리한 것이다.

<표 2-17 > 우리나라 인구정책에 사용된 정책수단의 종류

구분	정책수단의 종류	주요 사례
직접수단 (Direct Tools)	정부직접공급 (Direct government)	공공의료기관을 통한 불임수술 실시(~1980년대) '02년~'06년 정부소비가 38%증가, 경제적 규제 증가, 공기업(정부투자기관)의 정원12%증가
	보조금 (Grants)	· 불임수술 수용자에 대한 주택자금/저소득층 생계비 우선 지원(~1980년대) · 출산수당/장려금 지급(2004년 이후),보육료 지원 · 의료비, 민간위탁금, 연금지급금, 보험금, 이차보전금, 자치단체상보조, 자치단체교부금, 지방교육양여금 등
간접수단 (Indirect Tools)	사회적 규제 (Social regulation)	다산 자에 대한 교육비감면, 가족수당, 소득공제 제외 조치(~1980년대), 규제영역으로 소비자안전, 사회적 차별, 산업재해 등 등록건수가 늘어남.
	정보제공 (Public information)	표어, 포스터, 리플렛, 신문, 잡지, 라디오, TV, 인터넷 등 과 SMS를 이용한 다양한 매체로 정책적 정보제공
	조세지출 (Tax expenditures)	· 소산자(小産子) 소득세 면제, 피임기구 수입세 감면(~1980년대) · 영유아 교육비 공제(2004년 이후)
	정부보험 (Insurance)	· 불임수술 의료보험 적용(~1980년대) · 육아휴직수당 / 대체인력채용지원금 지급(고용 보험), 불임부부 의료공제확대(의료보험) (2004년 이후)
	바우처 (Vouchers)	· 지정병원을 이용한 불임시술(~1980년대) · 보건사회복지분야 4대사업: 산모,신생아도우미 사업(2006), 노인돌보미사업, 장애인활동보조지원사업, 지역사회서비스 혁신사업(2007)

※ 출처; 하연희 외(2007) 재정리

또한 이는 국가별로도 시행되지만 UN이나 OECD 주요국가들이 국제기구 차원에서 전 세계적으로 추진되고 있기도 하다. 그밖에도 인구정책에는 정부의 직접공급, 사회적 규제, 보조금, 조세지출, 정부보험, 바우처 등의 다양한 정책수단이 사용되었다(하연희 외, 2007).

현재 우리나라의 시급하고 중요한 정부의 과제는 저출산에 대응하여 계획하고 시행하는 것이다. 저출산 대책이라는 것이 결국은 정부가 어떠한 정책수단을 가지고 얼마만큼 정책목표에 도달할 것인가 하는 정부정책인 것이다. 그러기 위해서는 정책수단의 유형이나 분류, 타당성 논의, 경제사회적 방향성 등을 가지고 국민들의 의지와 정부의 실천력을 바탕으로 준비되어야 한다.

이러한 정책들이 성공하기 위해서 학자들의 연구와 먼저 경험한 세계 주요 국가들의 경험을 바탕으로 대책사업을 분류하고 준비하는 단계가 필요한 것이고, 지금 우리나라에서 가장 시급한 것이 저출산에 대한 대책인 것이다. 이는 저출산으로 오는 국가 경쟁력의 위기 상황을 추이할 수 있기 때문이다.

우리나라의 저출산 대책사업은 ‘저출산·고령사회 기본계획’의 추진체계로 시작하는데, 당초 대통령 직속의 ‘저출산·고령사회위원회’가 설치되었고, 정책추진기구로서 ‘저출산·고령사회정책본부’가 보건복지부에 설치되었다. ‘저출산·고령사회위원회’는 대통령을 위원장으로 하고 12개 관계부처 장관과 민간전문위원 12인 등 25명 안팎의 위원으로 구성되어 있었으나, 2008년 정부조직개편에 따라 동위원회는 보건복지가족부장관 소관의 위원회로 조정되어 새 위원회로 출범하였으며, ‘저출산·고령사회정책본부’는 「저출산·고령사회정책국」으로 변경된다(김경미 외, 2010).

정부의 저출산 대응정책의 사업내역은 <표 2-18>에서 자세히 살펴볼 수 있다. 이렇게 정부에서는 저출산에 대한 정책을 <표 2-18>과 같이 정책분류에 따른 사업내용을 진행하는 데는 중앙정부와 각 지자체의 계획과 예산의 집행에 따라 효과도 다르게 나타날 수 있다. 이는 정책수단별로 사업내역을 분류하여 과제를 진행하게 되는데 국민들에게 직접적으로 다가갈 수 있는 다양한 프로그램을 구성하여 시행하게 된다. 이러한 국가적인 정부정책의 노력이 출산과 직접적으로 연결된 가임여성들에게 직접 또는 간접적으로 혜택 받게 함으로써 나타나는 효과는 출생아수로 나타나게 된다.

정부의 정책을 분류하고 분류된 사업내역을 볼 수 있는 <표 2-18>의 저출산 대책의 정책분류별 사업내역은 본 연구에서 4가지 유형의 정책수단별로 분류하여 프로그램의 효과를 분석하는데 사용하였다.

<표 2-18> 저출산 대책의 정책분류별 사업내역

정 책 분 류	사 업 내 역
영유아 양육비 지원 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 차등보육료/교육비지원(복지부)</li> <li>- 두 자녀 이상 보육/교육비지원(복지부·교육부)</li> <li>- 장애아 무상 보육/교육비지원(복지부·교육부)</li> <li>- 농업인 영유아 양육비지원(농림부)</li> <li>- 아동수당제도(복지부)</li> </ul>
육아인프라 확충 및 지원 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국공립보육시설확충(복지부)</li> <li>- 직장보육시설지원(노동부)</li> <li>- 보육시설평가인증제(복지부)</li> <li>- 유치원 종일제 확대(교육부)</li> <li>- 시간 연장형 및 시간제 보육서비스 지원 확대(복지부)</li> </ul>
방과 후 활동 및 학습 지원 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농어촌 방과 후 학교운영지원(교육부)</li> <li>- 저소득층을 위한 바우처 제도 도입(교육부)</li> <li>- 초등 보육프로그램 운영 확대(교육부)</li> <li>- 사이버 가정학습 내실화(교육부)</li> <li>- 지역 아동센터 확충 및 운영 내실화(복지부)</li> <li>- 청소년 방과 후 아카데미(복지부)</li> <li>- 청소년 공부방 지원(복지부)</li> <li>- 아동 청소년을 위한 지역사회 문화예술교육 활성화(문화부)</li> </ul>
일과 가정의 양립 지원 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산전후 휴가급여 지원 확대 및 유사 산휴가 급여지원(노동부)</li> <li>- 육아 휴직 활성화(노동부)</li> <li>- 출산 여성 고용촉진 장려금(노동부)</li> <li>- 비정규직 여성근로자한 출산 후 계속고용 장려금(노동부)</li> <li>- 전업주부 노동시장 복귀 프로그램운영(노동부)</li> <li>- 경력단절여성 인재뱅크 운영(여성부)</li> </ul>
임신과 출산지원 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신생아의 체계적 건강관리를 위한 기반구축(복지부)</li> <li>- 출산·육아관련 정보 및 신뢰성 있는 상담서비스 제공(복지부)</li> <li>- 국가필수 예방접종사업 확대(복지부)</li> <li>- 모성 영유아 건강검진 및 영양 관리(복지부)</li> <li>- 모유 수유지원 확대 및 산모도우미 지원(복지부)</li> <li>- 시험관아기 시술비용 지원(복지부)</li> </ul>

학교교육 및 빈곤 아동 지원정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저출산 고령화 관련 학교교육 강화(교육부)</li> <li>- 학교 문화예술교육 내실화(문화부)</li> <li>- 희망스타트사업(복지부)</li> <li>- 아동발달지원계좌(복지부)</li> </ul>
가족생활 및 가족 친화적 기업지원 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가족생활 교육 및 가족상담 서비스 내실화(복지부)</li> <li>- 가족단위 여가문화 지원(복지부·문화부)</li> <li>- 가족친화적 기업경영 모델개발(복지부)</li> <li>- 기업인증제 등 가족친화적 기업지원(복지부)</li> <li>- 가족친화적 교육 프로그램 개발보급(복지부)</li> </ul>
국내입양 지원정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입양문화 발전을 위한 의식개선(복지부)</li> <li>- 입양가정에 입양수수료 및 입양아 양육수당 지원(복지부)</li> <li>- 장애아동 입양 양육보조금 및 의료비 인상(복지부)</li> </ul>
아동 및 청소년의 안전지원정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동안전사고예방사업(복지부)</li> <li>- 중앙 아동보호 전문기관 운영(복지부)</li> <li>- 실종아동 보호 및 지원(복지부)</li> <li>- 학교 폭력예방 근절대책 강화(교육부)</li> <li>- 청소년 동반자 프로그램(복지부)</li> <li>- 청소년 유해환경 정화(복지부)</li> </ul>
세제 및 주택 마련 지원정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다자녀 가정에 유리한 중장기 세제개편(기재부)</li> <li>- 다자녀 가구에 주택분양 관련 인센티브 부여(건교부)</li> <li>- 주택자금 대출 혜택 부여(건교부)</li> </ul>

※ 출처: 한국여성경제진흥원 (2010: 33)

## 2) 출산장려 정책수단의 프로그램 유형

저출산 대책 사업은 자녀를 양육하는데 드는 경제적 부담을 경감하고, 일과 양육을 병행하는 부모들이 직장생활과 아이 돌봄을 조화롭게 생활할 수 있도록 환경을 조성하는데 크게 집중되어 있다. 정부는 <표 2-18>의 저출산 대책에 대한 사업내역을 시행함에 있어 집행의 분야를 크게 세 가지 분야로 나누어 <표 2-19>와 같이 각 지자체 및 부처별로 사업을 추진하고 있다. <표 2-19>는 저출산 장려정책의 기본계획사업을 추진하는 주요사업과제를 시행하는 담당부처별로 보여 주고 있다.

<표 2-19> 저출산장려정책의 기본계획에 대한 사업내역

집행분야		주요사업과제	담당부처
일과 가정의 양립 일상화	휴가휴직제도개선	-육아휴직 급여 정률제 및 복귀 인센티브 도입	고용
		-육아기 근로시간 단축청구권 도입	고용
		-산전후 휴가 분할사용 허용	고용
	유연한 근로형태 확산	-상시근로자 수 산정기준 개선	고용
		-스마트 워크센터 도입 및 확산	행안
	가족친화 직장환경조사	-직장보육시설 설치 의무이행강제방안 도입	복지, 고용
-공공기관 가족친화인증확산		여성가족, 기재	
결혼·출산 양육 부담 경감	가족형성여건조성	-신혼부부 주택자금 대출 소득요건 완화	국토
		-유자녀 현역병 상근 예비역 편입	국방
	임신·출산지원확대	-분만 위약지 보건의료인프라 지원확대	복지
		-난임부부 지원 확대	복지
	자녀양육 비용 지원확대	-보육·교육비 전액지원 확대	복지, 교과
		-다자녀가장 공무원 퇴직후 재고용	행안
		-다자녀가정세제, 주택, 학비 지원 확대	기재, 국토, 교과
	육아지원 인프라 확충	-보육시설 평가인증제 개선	복지
		-공공형·자율형 어린이집 도입	복지
		-보육시설 운영시간 다양화	복지
		-영아 돌봄시장 제도화(베이비시터 시장조성)	여성가족
		-방과후 돌봄 서비스 인프라 구축	복지, 교과, 여성가족
아동·청소년의 건전한 성장환경 조성	취약계층아동지원	-드림스타트 사업 활성화	복지
	안전한 보호체계 구축	-성폭력 피해아동 지원 강화	여성가족
		-아동보호전문기관 확대(아동 확대 예방)	복지
		-Wee프로젝트(학교폭력예방 및 피해자 보호)	교과
아동정책 기반조성	-중장기 아동정책기본계획 수립	복지	

※ 출처: 새로마지플랜(2010)

지방자치단체의 출산장려정책에 대한 집행을 살펴보면 저출산 장려정책에 관련된 프로그램을 실행한다. 이러한 프로그램에 정부는 적지 않은 투자를 하고 있고, 매년 투자금액이 크게 늘고 있는 실정이다. 이렇게 정부의 출산장려정책의 기본계획에 맞춰서 시행하고 있는 지자체별 프로그램을 Salamon(2002)의 '직·간접성에 따른 정책수단 분류'에 기초하고, 직접적인 정책수단(Direct Tools)과 간접적인 정책수단(Indirect Tools)의 활용이 증가하고 있는 우리나라의 특성을 감안하여 본 연구에서는 하연희·문명재(2007)의 연구와 지자체프로그램별 시책을 중심으로 <표 2-20>을 정리하여 정책수단을 분류하였다.

<표 2-20> 저출산 정책에 사용된 정책수단의 분류

정책수단유형		정책수단의 종류	지자체별 출산장려 프로그램
직접 수단 Direct Tools	경제적 지원	정부직접공급 (Direct government)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육/교육비 전액지원 확대</li> <li>· 보육시설 미이용 아동 양육수당 지원</li> <li>· 시교육비 부담경감을 위한 지원</li> <li>· 신혼부부 보금자리 마련 지원</li> <li>· 주거안정 지원.</li> </ul>
직·간접 수단 Direct · Indirect Tools	교육· 보육 서비스 지원	보조금 ( Grants)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다자녀가정세제, 주택, 학비지원 확대</li> <li>· 육아지원 시설확충</li> <li>· 산전후 휴가급여 지원 확대</li> <li>· 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화</li> <li>· 미혼모, 미혼부 지원 확대</li> <li>· 다양한 육아지원 서비스 확대</li> </ul>
	간접 수단 Indirect Tools	일·가정 양립여건 조성	사회적 규제 (Social regulation)
정보제공 (Public information)			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모성영유아 관리체계</li> <li>· 가족친화사업 인증제 확산</li> <li>· 가족 친화적 지역사회환경 조성</li> <li>· 가족단위 여가문화 지원</li> <li>· 결혼 출산 주 연령층에 대한 결혼정보제공 및 지원제도 도입</li> </ul>
기타 사회적 환경 조성		조세지출 (Tax expenditures)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조세 및 사회보험 혜택 확대</li> <li>· 영유아교육비 공제</li> <li>· 다자녀 가정에 유리한 중장기 세제개편</li> <li>· 다자녀 가구에 주택분양 관련 인센티브 부여</li> <li>· 주택자금 대출 혜택 부여</li> </ul>
		정부보험 (Insurance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가족간호 휴직제도 도입</li> <li>· 영유아건강검진 무료실시</li> <li>· 육아휴직 급여 정률제 및 복귀 인센티브 도입</li> </ul>
		바우처 (Vouchers)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 드림스타트 사업 활성화</li> <li>· 빈곤아동의 자활·자립지원</li> <li>· 지역사회 아동·청소년 방과 후 서비스제공 및 보호기능 강화</li> </ul>

<표 2-20>는 Salamon(2002), 김준기(2006), 하연희·문명재(2007)의 연구 결과 등을 토대로 정리했던 <표 2-11>를 기초로 본 연구에서 정책수단으로 분류한 지자체별 출산장려정책인 ‘새로마지플랜’ 사업을 프로그램별로 분석하여 4가지 수단으로 유형화한 것으로, <표 2-20>에서 보는 바와 같이 본 연구는 출산장려정책수단의 효과성을 분석하기 위한 지자체별 프로그램을 4가지 정책수단으로 유형화하여 정책수단의 종류를 분류한다. 아울러 <표 2-20>에서 보는 것처럼 본 논문에서는 직접적으로 지원해서 출산정책을 펴는 경제적 지원프로그램과 직접 또는 간접적으로 지원하는 추산정책인 교육·보육서비스 지원프로그램, 그리고 간접적인 지원방식인 일·가정 양립 여건 조성프로그램과 기타 출산장려프로그램 등 4가지로 분류한다. 이렇게 분류된 지자체별 저출산 장려정책프로그램을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 경제적 지원프로그램

경제적 지원정책수단은 자녀지출 비용을 줄이게 함으로써 출산율에 영향을 미치도록 하는데 목적이 있다. 우리나라를 포함한 많은 국가들은 조세감면을 통해 출산율을 제고하고자 하기도 한다. 또한 대다수 OECD 국가들이 지급되고 있는 아동수당은 자녀양육의 경제적 부담을 완화하고, 빈곤아동을 예방하는 목적으로 시행되고 있다. 일부 연구에서는 아동수당이나 세제혜택과 같은 경제적 인센티브 정책이 출산율 제고에 효과적인 것으로 나타났으나, 일부 학자들은 정책효과 크기가 약하거나 경우에 따라 매우 상이하다는 지적을 하기도 한다(Barmby & Cigno, 1988; Whittington, 1992). 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 프랑스에서는 자녀의 출생순위나 자녀수에 따라 차등적으로 아동수당을 지급하는 출산장려책을 시행하고 있는데 가족수당은 프랑스의 출산율을 상승시키는데 긍정적 효과가 있었던 것으로 평가되고 있다(Chesnais, 1989). Gauthier와 Hatzius (1996)가 프랑스의 저출산 대응정책을 평가한 연구에서도 가족수당이 25% 증가할 경우, 여성 1인당 출산율을 0.07명(4%) 상승시키는 효과가 있다고 추정하였다. 특히 프랑스의 명시적인 출산친화정책인 2004년의 대폭적인 가족수당 개혁은 출생아수가 5% 증가하는데 기여하였다(Landais, 2003). 한편 스웨덴의 특별아동 수당은 부모의 비혼, 별거 또는 이혼여부와 관계없이 한 부모가정에 지원한다. 이러한 아동수

당은 효과가 크지 않지만, 출산율 증가에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다(Kohleretal, 2002). 이와 반면에 경제적 지원정책이 저출산 대응책으로서 효과가 있는지에 의문을 제기하는 학자들도 있다. Monnier(1990)는 저서 '프랑스의 인구(La Population de la France-Mutations et Perspectives)'에서 출산율의 증가에는 사회적, 문화적, 경제적요인 등 여러 가지 요인이 작용하기 때문에 출산율의 증가가 가족수당의 효과라는 결론은 위험하며, 신중한 판단을 내려야 한다고 주장하였다.(Monnier, 1990). Dumont(1990) 역시 서유럽 국가의 가족정책이 출산을 촉진한 효과가 있었는지 여부를 정확히 측정하는 것은 불가능하다며, 가족정책의 효과에 대해서 중립적인 태도를 취하였다(은기수 외, 2005). 프랑스와 같이 강력한 수당지급 국가를 제외하고는 아동수당 지급이 불충분할 경우 출산율에 큰 영향력을 갖지 않는다는 주장이 제시되기도 한다. 예를 들어 일본의 경우, 아동수당 액수가 월 5천 엔 정도로 그 액수가 미미하며, 자녀양육비로는 크게 부족하여 실제적인 아동양육지원 효과가 크지 않은 것으로 연구되었다. 또한 출산수당은 출산율을 높이는데 일시적인 효과가 있으나, 장기적인 저출산 대응정책이 될 수는 없다는 주장도 제기되고 있다(장혜경 외, 2005). 이에 본 연구에서는 정부가 출산율을 유도하기 위하여 부모나 가족에게 직접적으로 지원한 정책수단을 경제적 지원 프로그램으로 분류하여 효과를 분석하였다.

본 연구는 우리나라 정부가 시행하고 있는 출산장려정책 프로그램의 유형을 분석하여, 직접적으로 지원되는 경제원지원 방법이 출생아수의 증가와 이러한 프로그램 유형의 수단에 따라 가임여성들의 전입이 있었는지 분석해 보고자 한다. 주된 경제적지원의 하위 프로그램으로는 보육/교육비 전액지원확대가 있고, 시교육비 부담경감을 위한 지원이 있다.

## (2) 교육·보육서비스지원 프로그램

영·유아기의 교육비 지원 및 보육서비스 지원은 태어나서 영·유아기 시절의 양육까지의 정부시책으로 모 부모의 일-가정 양립을 지원함으로써 출산율 증가에 대한 효과를 바라보는 정책이다. 핀란드의 출산결정요인을 연구한 결과에 의하면, 여타의 사회적 혜택 중 보육서비스야 말로 여성들이 출산을 결정하도록 하는 주요인이라고 지적하였다(Bagavos & Martin, 2000). 독일, 영국, 네덜란드, 스웨덴

4개국을 대상으로 출산경향과 출산영향 요인을 분석한 연구결과에 의하면, 보육 서비스와 유급부모휴가가 지원이 미흡할수록 여성의 출산연령이 지연되고, 노동 시장으로의 복귀기간이 길어진다고 한다(Gustafsson et al, 2002). Sleenbos(2003) 역시 3세미만 아동의 보육률과 출산율 간에 강한 상관성이 있음을 밝히고 있다. 한편 Kohler와 동료들(2002)에 의하면, 보육지원정책과 휴가정책 모두 전반적으로 출산율 제고 효과가 있다는 결론을 제시하였으나, 그 효과의 크기는 약하거나 경우에 따라 매우 상이하게 나타날 수도 있다는 유의사항을 덧붙였다.

보육시설은 출산과 양육에 중요한 영향을 미치는 비용과 접근성에 있어서 가장 중요한 정책수단이 된다. 가격이 적정한 양질의 아동보호는 출산을 제고뿐만 아니라 여성의 노동시장 참여도 촉진한다. 보육시설이 고비용이면서 질이 낮거나, 양육자의 요구와 달라 접근성이 낮은 경우 주 양육자인 모 부모는 자녀양육을 위해 가정에 머무르게 되기 때문에 여성 취업률은 떨어진다. OECD 국가들의 실제 자녀보육비용을 측정한 결과, 보육시설과 아동수당은 국가별로 차이가 있으나 모두 가구의 자녀양육비를 낮추는 효과가 있었으며, 이 중 보육서비스 제공 효과가 더 큰 것으로 나타났다(이삼식, 2010). 즉, 여러 국가의 연구 결과에 따르면, 보육 시설 이용가능성과 비용의 효과가 결합된 경우는 보다 중요한 역할을 함을 알 수 있다(d'Addio, 2005). 이는 소득수준이 증가할수록 자녀수를 증가시키기 보다는 제한된 수의 자녀에 대하여 많은 비용을 투입하여 자녀의 자질을 향상시키려는 의욕이 강해진다고 하였다(김양분, 2003). 이러한 방향은 우리나라에도 해당되는데 소득이 증가함에 따라 내구소비재의 양적인 면을 증가시키려는 것보다 질적인 면을 향상시키려는 경향이 강하게 나타나는 것과 동일하다. 또한 현대사회에서는 전문화된 인력을 원하고 이것은 교육을 통해서 향상시킬 수 있다고 생각하기 때문에 자녀의 사교육비 문제도 결국 이러한 사회적 방향 속에서 경쟁원리가 도입된다고 볼 수 있다. 따라서 자녀수는 감소하고 있는데도 불구하고 양육의 부담은 오히려 증가하고 있다(김양분, 2003). 이와 같이 자녀를 양육하면서 부모가 부담해야 하는 직접비용, 즉 자녀보육비와 사교육비의 지나친 부담은 기혼여성이 자녀를 출산할 것인가의 선택함에 있어 중대한 영향을 미친다고 추정해 볼 수 있다. 따라서 기혼여성의 출산의도에 미치는 영향으로 자녀양육비와 교육비의 과도한 부담을 직접적인 요인으로 볼 수 있다. 자녀가 있는 가정에서 가장 많이 지출

하고 있는 생활비 항목은 자녀 교육비(51,7%)로 자녀수가 많을수록 증가하는 경향을 보인다고 한다(배민환, 2007). 이에 따라 정부는 저출산의 핵심요인으로 지목되는 자녀 양육비용 부담을 지속적으로 경감할 수 있도록 추진하고 있다.

교육·보육 서비스지원프로그램은 직·간접지원으로 분류되는데 주로 보조금인 육아지원시설확충과 다양한 육아지원 서비스 확대 등의 프로그램들이 포함된다.

이것은 <표 2-11>의 Salamon(2002)의 주장으로 보조금은 공공사업을 촉진시키기 위해 정부가 기업, 가게 또는 다른 정부에게 공여하는 직접 또는 간접 지원금으로 본 것에 기초하여서 문명재, 하연희(2007)가 보조금을 간접지원으로 본 것과 같은 맥락으로 주장되어 진다. 본 연구자는 현재 출산장려정책이라는 정부의 갑작스런 새로운 정책이 일시적이지만 출산을 독려하기 위해 대부분의 보조금이 직·간접으로 지원되고 있어서 출산장려정책의 효과성을 분석하기 위해 이렇게 분류하였다.

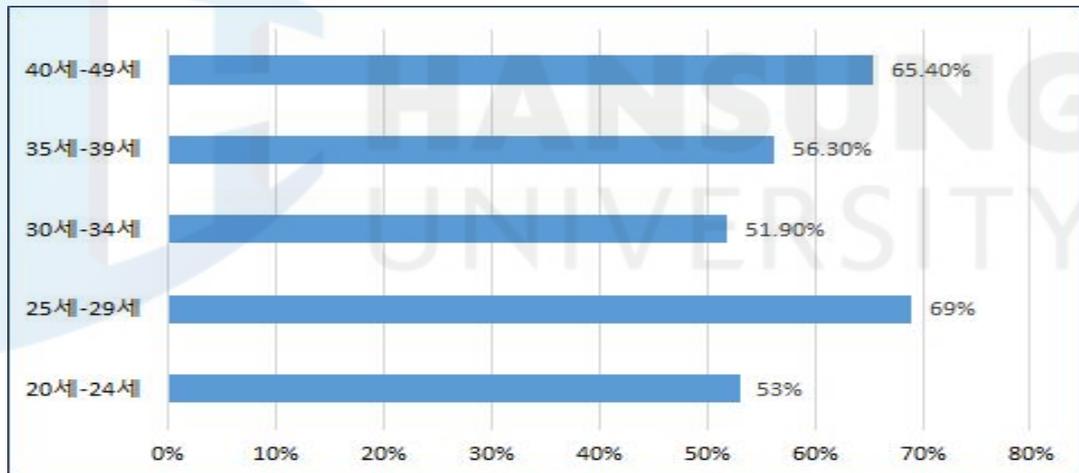
### (3) 일·가정 양립 여건조성 프로그램

일과 가정양립을 위한 가족친화적인 사회 환경 조성으로 출산을 하고자 하게 만드는 사회 환경과 육성 환경을 조성하자는 정책수단이다. 우리나라 현대여성들의 교육수준이 향상되었고 사회참여욕구와 성취도가 증가 했다. 이러한 사회 환경 변화에 따라서 경제활동참가율이 지속적으로 증가해 오고 있는 것이다. 여성의 경제활동참가가 증가하면서 현대사회에서 맞벌이 부부들의 생성은 보편적인 현상이 되고 있다. 가정에서의 여성은 경제활동 여부와 상관없이 가사활동과 자녀양육의 상당부분 책임을 맡고 있는 경우 직장과 가정생활을 병행하는 데에는 어려움이 있다. 이런 상황은 여성들이 직장일과 자녀양육을 동시에 병행하도록 뒷받침해야 할 가정·사회적 제도 및 보육시설의 인프라도 열악한 실정이다. 이러한 사회적 실태가 여성의 가사와 경제활동참가 기간의 양립을 더 큰 문제로 만들어 감에 따라, 가임여성들이 아이를 늦게 가질 계획을 세우거나 적게 갖으려 하고, 심지어는 무자녀를 계획하는 부정적 태도를 갖게 되는 것이다.

경제활동을 하고 있는 기혼여성이 직장일과 가정생활의 노동을 병행해야 하는 것은 최근의 문제점은 아니다. 직장 여성들은 보육문제에 대하여 사회적, 국가적 해결을 요구하였다. 그 다음으로 가정 일과 직장 일을 조화시킬 수 있는 노동환

경의 적절한 조성을 원하고 있다. 그러나 현재도 일-가정 양립의 곤란은 전래되어지는 것처럼 여전히 해결되지 않는 문제로 지적될 뿐 여성의 몫으로 인식되어 있다. 이러한 문제는 사회적 정부의 적극적 노력 없이는 출산율을 증가시키기는 어렵다고 볼 수 있다. <그림 2-9>는 여성의 경제 활동 참가율을 나타낸 것으로, 경제활동에 참가하고 있는 여성대는 주로 25세에서 29세로 이는 주 가임여성과 동일한 연령대로 출생아 수의 증가와 직접적으로 연관되기 때문에 일-가정 양립 여건조성 프로그램이 갖는 것이 중요하다는 것을 나타내고 있다. 또한, 30세에서 34세의 여성들의 경제율이 적은 것은 출산 후 자녀양육 문제 때문으로 여겨지는데 둘째, 셋째 출산이 아니더라도 주 가임여성에 속하는 동일 연령대의 여성들에게 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화를 통해 지속적인 경제활동을 지원해야 출생아 수의 증가를 기대할 수 있을 것으로 여겨진다.

[그림 2-9] 여성 연령별 경제활동 참가율



※자료 : 통계청, 새로마지플랜(2015)

각국의 예를 보면, 스칸디나비아국가의 대표적인 일-가정 양립 지원정책을 들 수 있는데, 모성휴가와 부모휴가는 출산율 제고뿐만 아니라 다자녀를 갖고 둘째 자녀의 출산시기를 앞당기는 데에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다 (Rosen, 2004). 덴마크의 경우에는 휴가 제도를 보다 폭 넓게 제공함으로써 출산율이 증가한 것으로 나타났으며(OECD, 2009), 노르웨이에서도 휴가기간 연장 정책이 출산율에 약한 긍정적 효과가 있음이 입증되었다(홍승아 외 2006).

우리나라의 경우를 보면, 출산 후 양육을 책임져야하는 시기에 자녀의 양육부담으로 인해 직장에서 이탈한 여성근로자의 경우 재취업이 제한되어 결국 취업을 포기하는 경우가 많다. 또한 재취업한 경우에도 판매서비스직 외 저 숙련 업종으로 집중되고 있는 상황이다. 이러한 상황은 출산의지를 하락시키게 되는 원인이 되므로 정부는 출산장려정책수단으로 출산후 자녀를 양육하는 기간 동안의 여성 복귀시장의 복귀지원을 위한 프로그램들을 추진하였다. [그림 2-10] 에서 선진국과 우리나라의 여성 경제활동참가율은 어떤 다른 면이 있는지 보고자 한다.

[그림 2-10] 선진국과 우리나라의 연령별 여성 경제활동참가율 비교추이



※ 출처: OECD, 통계청('03), 새로마지플랜(2010)

[그림 2-10] 을 보면, 선진국의 연령대별 여성경제활동 참가율은 역U자 형태를 나타내는데 우리나라의 경우 M자형을 나타내고 있다. 이는 주 가임여성인 25세에서34세까지의 10년 정도는 여성이 경제적 활동을 하는데 어려움이 있다는 것이 비교되어진다.

이러한 바탕으로 정부는 저출산 기본계획을 세워서 추진하는 정책수단으로 지자체별로 진행되는 일·가정 양립환경조성프로그램은 일의 중단이나 포기 없이 직장생활하고 가정살림과 양육을 병행할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 산전후 휴가급여에 대한 국가지원을 확대하여 모성보호를 강화하였다. 또한 육아휴직제도를 다양화시키고 근로형태를 유연화 시키는 등 출산과 육아기후 직장 복귀가

용이하도록 도와 여성의 경제활동참여를 촉진하는데 목적을 두고 이러한 프로그램의 활성화로 합계출산율의 효과를 기대하고 있다.

#### (4) 기타 출산장려 프로그램

본 연구에서는 지자체별로 시행하고 있는 저출산 장려정책의 프로그램 중 간접적으로 건전한 사회 환경 조성을 하여 출산율 증가에 배경이 될 수 있는 정책수단들을 기타 출산장려프로그램으로 분류하였다. 경제적 혜택 및 출산율 증가를 위한 ‘가정 만들기’에 대한 지원으로 주로 사회적 요인에 해당하는 분야가 이 유형에 해당된다. 출산율에 직접적으로 영향을 주는 것은 아니지만 출산율과 연관성이 있는 사회정책을 통한 출산지원정책수단들이 여기에 해당된다.

일반적으로 여성의 취업과 출산율의 관계에 있어서 이전에는 출산율과 취업률의 관계가 상충되는 관계에 있다고 지적되었었다, 이 현상은 국가나 시기의 편차에 따라 오히려 최근 들어서는 두 변수 간에 보완적인 관계가 발견되고 있다. 즉, 1980년에는 여성의 취업과 출산율의 관계는 약한 상충 관계를 나타내었으나, 1999년의 경우에는 강한 상관관계를 보여주고 있다(이삼식, 2008). Neyer(2003)는 가족정책을 노동시장 정책, 돌봄 정책, 젠더정책과 연결시키는 국가에서 출산율을 더 잘 유지하는 경향이 있음을 지적하고 있다(이삼식, 2008).

또한 성 평등과 출산율의 상관관계에 있어서도 전반적으로 성 평등한 사회일수록 출산율이 높게 나타나 이는 가정과 사회의 성 평등이 출산율에 긍정적인 영향을 미친다고 보며, 사회적 성 평등과 양립지원 정책은 직접적으로 출산율을 제고하지 않더라도 여성의 출산결정에 있어서 중요한 영향을 미친다는 것이다(Sleebos, 2003).

이상과 같은 출산장려 정책의 장단점과 효과성 연구를 정리해 보면 정책수단의 효과성은 절대적인 것이 아니라 나라마다 상이한 문화적 환경과 경제적 환경, 출산에 대한 인식의 차이가 서로 다른 효과를 가져 오는 것을 알 수가 있다. 이에 정부는 기타 출산장려 프로그램의 일환으로 미래세대인 아동·청소년이 건전하고 안전하게 성장할 수 있는 기반을 마련하여 공평한 출발의 기회를 보장하고, 역량 개발을 지원한다.

또한 아동의 안전을 위해 위험요인으로부터 보호를 강화하는 등 정책을 시행하

고 있다. 아동기의 빈곤경험은 아동의 신체, 정서, 사회, 인지적 성장형성에 부정적인 영향을 미쳐 아동의 전생애에 걸쳐 사회 전체의 발전가능성을 저해시킬 수 있다. 이러한 위기아동 보호 강화를 위해 정부는 드립스타트 사업<sup>11)</sup>을 확대하는 계획을 추진하였다.

아동·청소년 인구의 지속적인 감소는 출생아 수와 직접적인 관계에 접해있고 미래 성장 동력으로서도 아동·청소년의 개인역량 강화의 필요성은 증대된다. 성숙한 삶의 질을 구현하기 위해 아동들과 청소년들의 글로벌 활동과 문화체험을 통한 사회 문화적 역량은 세계화 시대의 아동·청소년 사회문화적 역량을 강화해야 하는 필요성이 여기에 있다.

정부는 본 연구에서 분류한 기타 출산장려프로그램의 기타 환경조성의 중요성을 기하고 많은 사업을 추진함에 있다. 이러한 출산정책은 가임여성들에게 아이를 낳아 길러볼 수 있다는 자신감과 사회적분위기로 출생아수가 늘어나고, 정부가 계획하고 시행하는 정책의 성과를 본 논문의 4장에서 분석해 보겠다.

## 제4절 출산장려 정책수단의 효과성에 관한 연구

### 1. 선행연구 분석

출산장려 정책의 효과성에 관한 보다 객관적인 연구를 위해 <표 2-22> 과 같이 전반적인 정책과 구체적 수단별 출산정책 연구로 구분하여 이를 분석하고, 이를 통해 기존연구의 특징과 효과, 한계 및 시사점 등을 도출해 보기로 한다.

우선 정책전반에 관하여 연구한 하연희·문명재(2007), 조병구·조운영·김정호(2007), 윤성호(2010)의 연구를 분석해 보면 다음과 같은 결과를 알 수 있다.

하연희 외(2007)는 우리나라 인구정책을 중심으로 한 ‘정책목표의 변화에 따른 정책수단의 전략적 선택과 효과’ 연구에서 정부에서 제공하고 있는 각종 정책수단과 인구정책의 효과성을 분석한 결과, 우리나라의 정책수단은 그 내용의 다양성이 점차 증가하는 추세에 있는 반면, 정부의 직접공급방식은 점진적으로 약화

---

11) 취약계층 아동에게 맞춤형 통합서비스를 제공하여 아동의 건강한 성장과 발달을 도모하고 공평한 출발기회를 보장함으로써 건강하고 행복한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 지원하는 사업이다(보건복지부)

되는 추세에 있고, 각 정책수단들은 정책목표의 변화에 따라 변동되고 있어 정책의 효과성을 보기 위해서는 정책수단 그 자체뿐만 아니라 사회경제적 여건을 함께 살펴야 한다고 주장하였다(하연희·문명재, 2007).

조병구 외(2007)는 출산지원정책의 타당성 및 지원효과 분석에 관한 연구에서 정책목표에 비추어 우리나라 출산지원 정책의 대표적 제도인 보육지원정책에 대해 검토하였으며, 특히 2006년에 광범위하게 도입된 영아기본보조금에 대한 평가를 수행하였다. 연구 결과 일반적인 보육지원정책의 목표는 여성의 일과 가정의 양립이며, 출산장려의 측면을 고려하여도 자녀비용 감소에 초점을 맞추어야 하는데, 영아기본보조금의 평가 결과 영아기본보조금은 시설 측면의 환경개선 등에는 긍정적 영향을 미쳤으나 여성의 노동시장활동 증진이나 보육비 부담에는 크게 도움을 주지 못하는 것으로 드러났다(조병구 외, 2007).

따라서 보육지원정책이 궁극적으로 출산율 증진에도 도움이 되기 위해서는, 국공립 시설의 불분명한 역할분담, 민간시장의 가격상한 등 보육시장의 구조적 문제에 대한 해결책으로 보조금이 사용되기보다 일과 가정의 양립을 지원한다는 본연의 정책목표를 충실히 수행하도록 고안되어야 한다고 주장한다(조병구 외, 2007).

윤성호(2010)는 지역간 차별 출산력과 지방자치단체의 대응에 관한 연구에서 2006년부터 2010년까지 지역간 출산력과 그동안의 저출산 관련에 대한 연구에서 간과했던 지방자치단체의 저출산 대응정책의 노력을 분석하고 이를 통해 정책방향을 제시하였는데, 출산장려정책은 지자체 합계출산율에 유의미한 영향을 미쳤으며, 출산지원금이 현문제보다 효과적임을 밝혔다. 그러나 자료의 한계로 지역간 차별적인 출산력의 인과관계를 규명하거나 저출산 문제에 대응하는 정책적 방향을 제시하지는 못하였다.

다음으로 경제적 지원에 관한 연구를 살펴보면 경제적 지원연구는 현황이 정책이나, 여건 조성과 달리 명확한 데이터에 기초하여 국내외적으로 타정책에 비해 상대적으로 많은 연구가 이루어지고 있었는데, 그 대표적 연구를 살펴보면 다음과 같다.

<표 2-22> 출산장려정책의 효과성에 관한 선행연구

수단유형	연구자	결과변수	원인변수	연구결과
제수단에 대한 연구 (정책전반)	하연희, 문명재 (2008)	·인구정책 효과성	·정부직접공급 ·정보제공 ·보조금 ·조세지출 ·정부보험 ·바우처	·정책수단의 다양성 증가 추세 ·정부 직접공급 방식은 점차 약화 ·인구정책에 사용된 정책수단들은 정책목표의 변화에 따라 변동 ·정책수단 뿐 아니라 사회경제적 여건에 대한 고려 필요
	조병구· 조윤영· 김정호 (2007)	·타당성 ·지원효과	·노동시장정책 ·보육지원정책	·여성의 학력 및 임금 수준의 상승이 가장 큰 효과를 거둠 ·자녀교육비와 주거비의 상승이 결혼의 지연 및 단념의 일부원인 ·출산지원정책의 정책수단은 여성의 노동시장에서의 기회비용 감소와 자녀교육비 지원 등이 적절
	윤성호 (2010)	·지방자치단체 별 출산력	·출산대응 관련 조직  ·출산장려 정책 관련 예산	·지역 간 출산력의 차이가 뚜렷함 ·조직 면에서는 대등한 수준으로 별 차이가 없음 ·전달인력과 부서간 연계성 부족 ·예산규모면에서 광역시들이 도에 비해 상대적으로 저출산 대응 노력에 소극적 ·예산규모에 비해 자체사업의 수가 지나치게 많고 유사한 것이 많음
경제적 지원	이석환외 (2012)	·저출산 정책 효과성 인식	·경제적 지원 ·일·가정양립지원 ·보육지원 ·사회 환경구축	·경제적 지원정책이 출산에 긍정적 영향을 미침 ·직장 내 보육시설 설치에 대한 보다 실효성 있는 대안 요구 ·여성들은 외국에서 시행중인 출산 장려정책의 효과성을 국내 정책 들의 효과성보다 훨씬 높게 인식
	이충환, 신준섭 (2013)	·출산장려 정책효과성 (합계출산율)	·경제적지원 ·보육/양육비지원 ·인력 및 물품지원 ·건강지원 ·정보제공 ·사회분위기 조성 ·다자녀 가정지원	·출산장려 정책 중 경제적 지원정책 만이 출산율에 유의미 ·건강지원, 정보제공 정책과 인력 및 보육/양육비 지원정책은 다소 활성화 ·출산 친화적 사회분위기 조성정책과 인력 및 물품지원 정책의 활성화 정도는 낮은 수준 ·출산장려 정책의 활성화 정도는 지자체의 사회·경제적 특성에 따라 별다른 차별성 없음.

수단 유형	연구자	결과변수	원인변수	연구결과
경제적 지원	임상규 (2010)	·합계출산율	·출산지원금 ·출산용품 제공	·출산장려 정책은 지자체 내 합계출산율에 정(+)의 효과 ·출산지원금이 출산용품제공 보다 합계출산율에 강한 정(+)의 효과
	석호원 (2011)	·출산장려금 정책 효과성	·합계출산율 ·출생아수 ·연령별 출산율	·출산장려금 정책은 합계출산율 및 출생아 수 그리고 연령별 출산율에 영향을 미치지 못함.
	Haan & Wrohlich (2007, 독일)	취업, 출산결정	자녀양육보조금	취업여성에게 제공하는 보조금은 효과가 없다 보편적지원은 긍정적 효과를 나타냄
	Gauthier & Hatzius (1997, 독일)	합계출산율	가족수당, 아동수당	가족수당의 영향력은 크지 않으나 긍정적 효과를 나타냄. 아동수당은 효과가 높지 않은 것으로 나타남
	Laroque & Salnie (2008, 프랑스)	첫째, 둘째, 셋째 자녀 출산	아동수당	보편적 수당은 첫째 및 둘째자녀 출산에 긍정적 효과를 나타냄
	Azmat & Conzalez (2009, 스페인)	출산 확률	소득공제, 세액공제	출산에 긍정적 효과를 나타냄
교육·보육 서비스	Lapegard (2010, 노르웨이)	첫째, 둘째, 셋째 자녀 출산	공보육 이용률	공보육 이용율은 자녀 출산에 긍정적 효과를 나타냄
일·가정 양립 여건 조성	Chatterji & Markowitz (2004 미국)	자녀출산후 평균 13개월간의 우울증 증상	산전후 휴가	산전후 휴가기간 증가 시 우울증 감소로 모성건강에 긍정적 효과
	Susan et al (2001, 미국)	출산가능성	산전후 휴가	산전후 휴가는 산모의 출산율에 긍정적 효과를 나타냄
	Duvander 외(2010, 스웨덴, 노르웨이)	출산율	여성과 남성의 육아휴직 사용	사건 사 분석, 육아휴직은 출산율에 긍정적 효과를 나타냄
기타 사회적 환경 조성	김근세, 김대건, 이명석 (2011)	·합계 출산율 ·고령화율	·행정 지원 휴먼서비스 ·새로마지플랜	·행정자원의 투입은 지속 확대 추세 ·휴먼서비스는 사회구성원들의 삶의 질 향상을 목적으로 사회에서 필요한 종합적 기능의 지원서비스를 통해 구성원들의 문제 해결과 예방적 기능 수행 ·새로마지플랜은 과제와 예산 면에서 통합적 기능의 확대

이석환(2013)은 경제적 지원정책이 출산에 긍정적 영향을 미쳤으나, 직장내 보육시설 설치에 대한 실효성 있는 대안을 마련할 필요가 있다고 주장하였으며, 특히 여성들은 외국에서 시행중인 출산장려정책을 국내 정책에 비해 그 시책의 구체성과 효과성을 높게 평가하고 있는 것으로 분석하고 있어 주요 국가들의 성공과 실패사례를 참고하여 정책에 반영하고 이를 평가해야 할 것이라는 주장을 폈다.

이충환·신준섭(2013)은 전국 지방자치단체 출산장려정책이 출산율에 미치는 영향력을 분석한 결과 지자체별 출산장려 정책이 다양하게 활성화되어 가는 추세임을 확인하면서 경제적 지원정책 만이 출산율에 긍정적인 효과가 있었으며, 건강지원, 정보제공, 교육/보육비 지원정책은 다소 활성화되었지만 그 외의 정책은 별다른 효과성을 밝히지 못하였다. 또한 출산장려정책이 지자체의 경제적 특성을 반영하지 못하는 결과가 도출된 점은 현재의 출산장려정책이 어떤 원인에 의해 확산되고 있는가에 대한 후속연구의 필요성을 시사하는 결과로 해석할 수 있다(이충환 외, 2013). 보다 정확한 출산장려 정책의 효과성을 분석하기 위해서는 장기적인 자료를 확보하여 산출(output) 뿐만 아니라 정책집행의 결과(outcome)까지 확인할 필요가 있다고 보여 진다.

석호원(2011)은 서울시 25개 자치구를 대상으로 한 패널 분석을 통해 서울특별시의 출산장려금 정책의 효과성에 관한 연구에서 중앙정부와 지방자치단체가 2010년까지 5년간 쏟아 부은 예산이 무려 2.0조원에 달함에도 불구하고(MBN, 201067) 2009년 우리나라의 합계출산율이 1.15명으로서 2008년에 비해 0.04% 하락하였다고 지적하였다. 이러한 결과는 정부의 출산율 제고를 위한 출산정책이 근본적으로 다시 검토되어야 하고 향후 좀 더 적극적인 출산장려정책이 모색되어야 할 필요성을 주장하였다. 이를 위해 무엇보다 먼저 출생아수 증가를 위한 다양한 정책들의 효과에 관한 연구들이 보다 활발히 이루어져야 하며 진행되는 연구를 통해 기존의 정부정책들의 부족한 점을 개선하여 보완됨이 필요하다고 보았다.

임상규(2010)는 출산장려정책의 경제적 도구선택을 위한 효과성 비교연구에서 현재 우리에게 시급한 것으로 중앙정부차원의 균형이 잡힌 출산장려정책의 시행이라고 지적하였다. 우리나라는 1983년에 합계출산율 2.08명을 기록한 이후로 한

번도 2.0명을 회복하지 못하고 있다. 출산지원금과 출산용품지원정책이 지방자치단체의 자체예산으로 운영됨으로 인해 발생할 수 있는 지역 간 형평성과의 문제를 해결하기 위해 중앙정부차원의 일관된 출산장려 정책의 정착이 필요하며, 이러한을 위해서 2006년 출범한 '저출산고령사회위원회'의 적극적인 통합적 활동이 이루어져야 한다고 보았다. 또한 출산을 제고를 위하여 경제적인 수단을 적극적으로 활용하고 한정된 예산에서의 도구선택의 문제에서는 출산용품을 지급하기보다는 출산지원금의 활용을 제안하고 있다. 그러나 본 연구에서는 종속변수인 출생아 수에 영향을 미치는 독립변수로 출산용품의 지원과 출산지원금의 두 도구만을 선택하여 비교함으로써 또 다른 요인들에 대하여는 간과하고 있는 점이 연구의 한계로 볼 수 있다. 향후 보다 연구를 위해서는 다양한 독립변수들을 개발하고 그 효과를 비교 분석해야 할 것이다.

독일의 연구로 Haan과 Wrohlich(2009)의 연구와 Gauthier와 Hatzius(1997)를 볼 수 있는데, Haan과 Wrohlich(2009)는 혼인 또는 동거 중인 10,845가구를 대상으로 모델을 선택해 사용하여 자녀양육정책이 여성들의 경제활동참여와 출산결정에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과로 취업여성에 대한 양육보조금을 지급하는 것은 여성의 경제활동참여율을 16% 증가시키고, 노동시간을 24% 증가시키는 것으로 나타났다. 즉, 자녀양육보조금 지원은 전체 출산에는 유의한 영향을 미치지 않았으나, 고학력여성 혹은 무자녀여성의 경우에 한해서 출산과 경제활동참여 모두에 긍정적인 효과를 가져왔다 반면 취업여부와 상관없이 지급하는 자녀양육비 지원은 모든 여성의 출산에는 긍정적이지만 취업에는 부적인 효과가 있는 것으로 나타났다(이삼식 외, 2010). 영·유아 보육 및 유아교육비 지원은 출산시기와도 관련이 있는데, 그 효과는 출산순위별로 차이가 있다. Gauthier와 Hatzius(1997)는 OECD 22개국의 자료(1970~1996년)를 사용하여 횡단시계열분석을 실시하여 Gauthier & Hatzius(1997)의 연구결과로는 1970~1990년 OECD 주요 국가의 아동수당지원이 합계 출산율에 미친 영향이 0.07명으로 막대한 재원에 비해서는 그 효과가 낮다는 것으로 검증되었다. 둘째, 모든 아동에게 보편적인 아동수당을 제공할 경우 자녀출산에 대한 태도나 여건이 서로 다른 가구에게 무차별적인 지원을 제공하는 것으로 출산율 제고정책의 효율성 차원에서는 사실 바람직하지 않다고 했다(김현숙, 2010). 셋째, 예산상의 이유로 모든 아동에게 수당을

제공하지 못하고 저소득층이나 취약계층을 중심으로 수당을 제공할 경우 이는 사회복지급여가 확충되는 것으로 정책의 가시성이나 국민인지도 측면의 장점도 살리기 어렵고 현물급여가 아닌 현금급여로 부모에게는 좋을지 모르지만 아동의 복지에 쓰인다는 보장도 없다(김현숙, 2010). 결국 효과적이고 국민에게 좋은 정책을 시행하는 차원에서 제기되는 아동수당은 효과적인 출산율 제고 정책수단은 아니다 라는 결론을 도출하였다.

Laroque와 Salmi (2008)는 1997~1999년의 2년간 프랑스 노동조사자료를 사용하여 여성의 출산과 취업에 대한 이산선택모형을 적용하였다. 그 결과 아동수당의 월 100유로 증가가 32세 여성의 셋째자녀 출산확률을 8%에서 11%로 증가시키는 것으로 나타났으나, 둘째자녀 출산에는 거의 영향을 미치지 않았다(박영애, 2013). 반면, 비취업 여성에게만 제공하는 아동수당은 출산율을 16% 증가시키지만 보편적 수당에 비해서 여성의 경제활동참여를 감소시키는 것으로 나타났다(이삼식, 2010). 1999년과 2003년의 스페인 소득세 개혁이 출산과 여성의 취업에 미치는 영향을 분석한 Azmat와Conzalez (2009)의 연구에서는 소득세 개혁이 출산율을 약 5% 증가시키며 3세 미만의 자녀가 있는 여성의 취업률을 약 2% 증가시키는 효과를 보인 것으로 주장하였다(이삼식, 2010).<sup>12)</sup> 이러한 효과는 교육수준이 낮은 여성에게 영향력이 큰 것으로 나타났고, 두 차례 개혁의 효과를 분해한 결과, 자녀수에 따른 소득공제는 출산율을 높이는 데에는 효과적이지만 다른 한편으로 여성의 취업률을 감소시키는 작용을 한 것으로 나타났으며, 하지만 세액공제는 출산율과 여성취업 모두에 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다.

교육 및 보육 서비스지원에 관한 연구를 살펴보면, Assave와 Lappegard(2009)는 1998~2005년간 노르웨이 정책수혜정보와 주민등록통계를 활용하여 영·유아 보육과 유아교육비 지원의 영향이 출산시기에 미치는 영향을 살펴보았다.<sup>13)</sup> 분석 결과, 영·유아 보육과 유아교육비 지원은 둘째자녀의 출산을 앞당기는데 효과적인 것으로 나타났다. 즉, 첫 지원을 받은 시기로부터 지원받는 시기가 2년 이내일 때 출산할 확률이 높았다. 영향력은 작았지만 셋째자녀 출산에서도 유의한 효과가

12) 스페인의 1999년 소득세법 개정에서는 자녀가 있는 가구의 소득공제율을 높이고 3세 미만의 한 자녀 당 보조금을 300유로에서 1,200유로로 인상하였다 2003년 개정에서는 취업 중이며 3세 미만의 자녀가 있는 여성에게 년 1,200유로의 세액공제를 도입하였다

13) 노르웨이의 보육비 지원은 1998년에 도입된 정책으로 가정 내의 보육을 선호하는 가족이나 보육시설을 이용하지 못하는 가족에게 현금을 지원하고 있다

있는 것으로 나타났다. 이들은 출산순위에 따라서 차별적인 효과를 셋째 자녀 출산이 둘째자녀 출산보다는 흔하지 않고, 셋째자녀 출산의 시기가 다소 덜 중요하기 때문이라고 결론지었다. Lappegsrd(2010)는 또한, 둘째자녀와 셋째자녀 출산에 영향을 미치는 변인을 종단면적으로 분석하여 공보육시설 이용률이 추가출산과 관련이 없는 것으로 밝히고 있는데, 그는 주된 이유로 노르웨이에서 보육시설 수급률의 편차가 크지 않으며 보육시설이 부족한 지역이라도 가족에 대한 전반적인 지원이 그 부족함을 상쇄했기 때문으로 해석하였다(이삼식, 2007).

일·가정 양립지원에 관한 연구는 외국의 경우 경제적 지원연구에 이어 많은 연구가 이루어지고 있어 그 중요성이 증대되고 있는 것을 볼 수 있는데 이러한 연구를 살펴보면, Chatterji와 Markowitz(2004) 연구는 산전후 휴가 기간이 길수록 우울증이나 화가 감소하여 정신적으로 더 건강하다고 주장하였다(이삼식, 2010). Duvander 외(2010)는 1988~1999년 스웨덴 인구등록자료와 1993~2003년 노르웨이 인구등록자료를 이용하여 부부의 육아휴직 사용(남성과 여성모두)과 출산지속성 간의 관계에 대하여 연구하였다(이삼식, 2010). 사건사 분석을 실시한 결과, 노르웨이와 스웨덴 모두에서 한 자녀 혹은 두 자녀가 있는 가정 내 남성의 육아휴직 사용은 추가출산의 지속성과 밀접한 관계가 있는 것으로 나타났고, 노르웨이에서 두 자녀가 있는 가족 내 여성의 장기적인 육아휴직 사용은 셋째자녀 출산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(이삼식, 2007).

이와 같이 선행연구를 고찰해 본 결과 결과변수로는 우리나라 출산장려 정책에 대한 인식, 저출산 정책의 영향력 등 이었고, 원인변수로는 경제적 지원과 보육 및 양육비 지원, 건강 지원, 정보제공, 인력 및 물품 지원, 다자녀가정 지원, 사회분위기 조성, 중앙 및 지방정부의 지원(행정조직, 예산 등) 등 다양한 분야에서 이루어졌다. 하지만 지방자치단체의 출산장려 프로그램에 주목한 연구는 그다지 이루어지지 않았다. 따라서 본 연구에서 출산장려 정책수단인 지방자치단체의 출산장려 프로그램을 중심으로 한 우리나라 출산장려 정책수단의 효과성을 분석하는 것은 학문적으로나 정책적으로 유의미하다고 본다.

마지막으로 기타 사회적 환경조성에 대한 연구를 살펴보면, 김근세·김대건·이명석(2011)은 우리나라의 저출산·고령사회의 기본계획인 새로마지플랜을 중심으로 저출산·고령 정책의 행정자원과 휴먼서비스에 관한 연구를 통해 다음과 같은

문제점과 한계를 제시하였다.

첫째, 저출산과 고령사회의 비교론적 연구가 필요하다. 우리나라의 정책사업과 선진국의 정책사업의 내용과 수단을 비교하면 우리나라 저출산 고령 정책사업의 특성을 발견할 수 있고 특히, 선진국에서 비교적 성공적으로 평가받는 정책 사업에 주목하여 벤치마킹 할 필요가 있다(김근세 외, 2011). 둘째, 저출산 고령사회에 효과적으로 대응하기 위해서는 휴면서비스의 관점에서 접근하고, 이의 통합적 서비스 전달체계의 구축이 시급하며, 기존의 공급자 중심의 기관별 분산적 서비스 전달체계에서 수요자중심으로 유관기관 간 서비스의 연계 및 통합을 재설계할 필요가 있다(김근세 외, 2011). 셋째, 저출산 고령사회에 대응하는 각각의 행정기관은 다양한 휴면서비스를 제공하려고 노력하는데, 이때 서비스의 품질관리에 주목해야 된다. 우리나라가 양적성장에서 질적 성장의 사회로 진화하기 위해서는 사회 전반적인 품질 개선과 특히 행정서비스의 진취적인 관리에 더욱 관심을 가져야 된다.

이 밖에 양동교(2012)는 저출산 정책으로 정부주도의 정책집행에 대한 한계를 지적하면서 여성의 생애주기를 고려한 휴면서비스차원으로 통합적인 서비스를 제공할 것을 주장하였다. 출산장려정책의 실효성에 대해서 많은 논의가 이루어지고 있는데, 특히 비용적인 지원측면에서 비판적인 평가도 적지 않다. 연구결과, 실제적인 정책을 경험한 집단의 출산장려 정책효과성을 보고 비교적 높게 나타난 점을 고려하여 출산정책에 대한 총체적인 실효성을 재평가 하였다. 또한 향후 정부의 저출산 정책을 보완할 수 있는 정책적 시사점을 제공함으로써 정책수단의 효과성 제고에 기여할 것으로 보았다.

## 2. 기존연구의 한계점 및 시사점

정책을 평가하는 기준으로는 적절성, 능률성, 효과성이 있으며, 이중 효과성(effectiveness)은 정책을 통해 국민의 행동이 바람직한 방향으로 변화하였는가를 측정하는 것이다. 저출산 장려정책의 효과성에 대한 평가는 정책 투입을 통해 출산율자체나 선행하는 행태 등에 어느 정도 영향을 미쳤는가를 정하는 것이다(이삼식외, 2010).

저출산 장려정책이 출산력에 미치는 효과를 평가하는 작업은 쉽지는 않다. 출산율과 같이 복합적으로 여러 가지 영향을 받는 프로그램이나 지표를 단기간의 효과나 단일 정책의 효과로 설명하기는 어렵기 때문이다. 또한 선행연구에서 살펴본 것 같이 저출산 정책이 출산율에 미치는 영향에 관한 연구결과는 국가마다 사회적 상황이 달라 상이한 결과가 나타나기도 한다. 또한 정책의 효과적인 면에서도 연구마다 분석대상과 정책적인 연구방법이 상이하여 학자들 간의 의견이 다르다. 예를 들어 Gauthier(2007)는 정부의 정책수단이 출산율을 높이는 효과는 있는 것으로 보이나, 그 효과의 크기가 그리 크지 않다고 하였다.

한편 Grant (2004)나 Sleebos(2003)는 각 국가의 정부정책이 출산에 미치는 영향은 일관되게 결론을 내리기는 어렵다고 주장하였다. 이처럼 저출산 정책의 효과에 대하여 일관된 결론을 제시하지 못하는 이유는 자녀출산과 관련된 각국의 거시적, 미시적 환경과 정부에서 추진하는 저출산 대응정책에 차이가 있기 때문인 것으로 이해될 수 있다(유계숙, 2009).

특히 우리나라의 경우 2006년부터 본격적으로 저출산 정책이 시행되었기 때문에 정책의 효과성을 실증적으로 분석한 연구는 매우 드물고, 실증적 연구보다는 정책 시행 이후 합계출산율의 변화나 출생아 수의 변화가 어떻게 또는 얼마나 증감 되었는지에 초점을 맞추는 경우였다. 저출산 정책에 대한 언론의 비판(헤럴드경제, 2102)도 동일하여 2006~2010년 사이 저출산 대응정책에 사용된 예산이 19조에 이르렀지만 합계출산율은 2007년 1.26%에서 2009년 1.15%로 감소되었다는 비판을 하고 있다.

이러한 문제점은 출산프로그램의 효과성을 연구한 두 개의 논문을 통해서도 잘 나타나고 있다. 유계숙(2009)은 저출산 정책의 수혜 경험 및 수혜정도가 출산 여부에 미치는 영향을 연구하기 위해 '2007년 전국 출산동향 조사' 자료를 활용하여 보육 및 교육비 지원, 보육 교육시설 확충 및 서비스 확대, 자녀에 대한 세제 혜택, 일-가정 양립지원, 불임부부지원, 모자 건강관리 지원 등 6가지 저출산 대응정책수단의 수혜경험이 출산 여부에 미치는 영향을 알아보는 인구사회학적 변수들을 통제하여 연구를 실시한 결과 불임부부 지원정책의 수혜를 받은 가구는 비수혜 가구에 비하여 2007년 출산가능성이 5.72배 높았으며, 모자 건강관리 지원정책과 일-가정 양립 지원정책 수혜가구의 출산가능성은 각각 2.28배, 2.21배

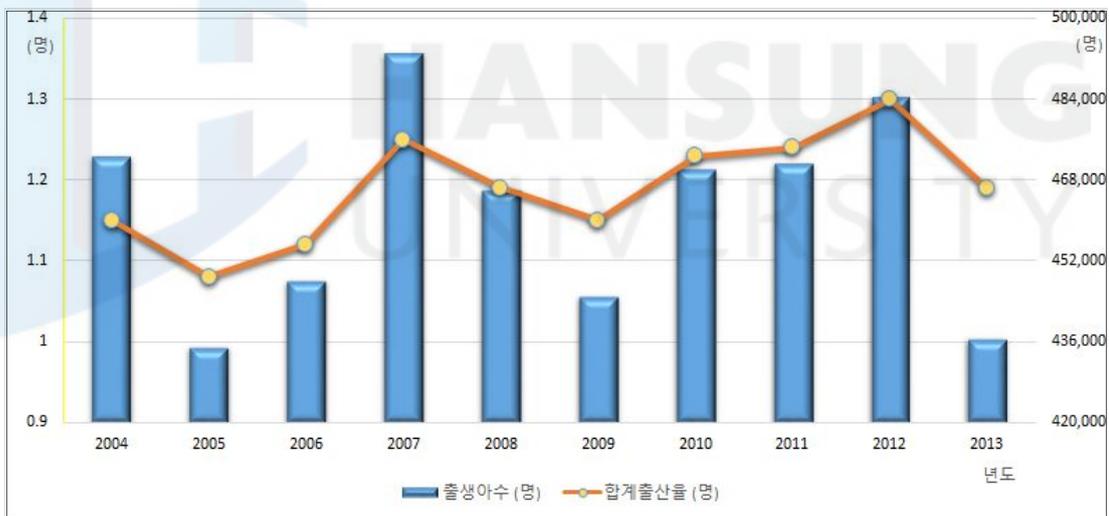
높았고, 보육비 및 교육비 지원정책 역시 수혜가구가 비수혜 가구에 비하여 1.60 배 높은 것으로 나타났다. 이에 반해 자녀에 대한 보육 및 교육시설 확충, 세제혜택과 서비스 확대 정책은 비수혜 가구가 수혜가구에 비하여서 출산가능성이 각각 7.3배, 6.4배 높다는 것으로 나타나 상대적으로 효과가 작은 것으로 나타났다. 이렇게 세제혜택이 출산에 미치는 영향은 덜 효과적으로 나온 결과는 기본적으로 자녀 1인당 소득공제액이 많지 않고, 자녀수에 따라 증가하는 공제 폭이 작아서 세금감면 혜택에 대한 체감도가 높지 않기 때문인 것으로 풀이될 수 있다. 유계숙(2009)은 보육지원과 교육시설 확충 및 서비스 확대정책은 시행 단계에서 노출된 문제점이 계획보다 낮은 수준에 머물러 이러한 정책효과가 나타나지 않은 것으로 보고, 향후 출산율 제고를 위해 자녀 1인당 공제액과 두 자녀 이상을 둔 가구의 공제금액을 현재보다 상향 조정할 필요가 있다고 제시한다. 그러나 이 연구는 2005년부터 계획하여 시행된 저출산 정책이 본격적으로 2007년 출산에 영향을 줄 것이라고 보는 가설에서 출발하고 있다는 점은 지나치게 단기적인 측면에서 정책수단의 효과성을 검토하고 있다는 문제점을 지니고 있다.

또 다른 연구로 저출산 정책의 효과성을 평가한 이삼식·최효진·정혜은(2010)의 연구는 다양한 자료와 방법론을 활용하여 구체적인 저출산 정책의 효과를 점검하였는데, 이 연구는 평가 대상으로 보는 저출산 정책들을 보면, 자녀 양육부담을 경감해주기 위한 수단으로 경제적 지원정책과 보육서비스에 관한 정책이고 일-가정 양립을 지원하기 위한 정책 등으로 구분하였다. 이 중에서 경제적 지원정책은 영유아기의 보육과 교육비지원하고 세제혜택이다. 보육서비스에 관한 정책으로는 국공립보육시설 확충으로의 지원과 직장보육시설 확충으로의 지원이다. 마지막으로 일-가정 양립 지원정책은 육아휴직관련과 산전후가제도의 정책으로 세분화하였다.<sup>14)</sup> 연구결과는 방법적인 사용에 따라 상이하게 나타났다. 우선 1990~2009년의 합계출산율을 활용한 시계열적 접근으로는 보육 및 교육비지원에서만 통계적으로 의미 있게 나타났고, 2009년 시군 지역별 합계출산율과 관련된 지표들을

14) 저출산 정책의 효과성에 대한 선행연구 고찰에서는 저출산 정책의 실시 국가, 정책대상, 시행 시기, 정책특성에 따라 상이한 결과를 나타내고 있음을 밝히고 있다. 예컨대 아동수당은 출산시기 및 가족규모에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과가 있는 반면 프랑스와 같이 강력한 수당지급 국가를 제외하고는 아동수당 지급이 불충분할 경우 출산율에 큰 영향을 가지 않는다는 주장도 있다. 출산수당 역시 출산율을 높이는데 일시적인 효과가 있으나, 장기적인 저출산 대책이 될 수 없다는 지적도 있다.

분석한 횡단면적 모형은 모든 정책변수들이 통계적으로 의미있게 나타나지 않았다. 이에 반해 2009년 종속변수를 기대자녀수로 설정하고 저출산 관련\_자료들을 분석하였던 미시적 모형에서는 보육 및 교육비지원하고 세제혜택이 통계적으로 의미 있게 나타났다. 육아 휴직제도의 경우에도 20~44세 유배우 여성층에서만 의미 있는 결과였다. 이 연구는 저출산 정책에 대한 효과성 평가가 절실한 시점으로 향후 연구를 위한 기초자료와 방법론을 제시했다는 점에서 의미를 지니고 있다. 그러나 연구결과 시계열적 분석과 횡단적 분석결과에서 모든 저출산 관련 정책이 출산에 통계적으로 유의미하지 않게 나타났다. 미시적 분석의 경우에도 보육과 교육비지원하고 세제혜택만이 통계적으로 의미 있었지만, 이 경우 방법론적인 측면에서 종속변수로 기대 자녀수를 설정하고 있다는 문제점을 지니고 있다.

[그림 2-11] 합계출산율과 출생아수의 변화



※출처: 통계청 인구동향조사(2014)

선행연구를 통해서 본 바와 같이 출산 대응 정책은 합계출산율이나 출생아 수를 늘리기 위해 보육비지원과 교육비 지원, 보육시설 확충 및 서비스 확대, 자녀에 대한 세제혜택, 일-가정 양립 지원, 불임부부 지원, 모자 건강관리 지원 등 다양한 분야에 대해 이루어졌으나, [그림 2-11] 에서 보는 바와 같이 정부의 출산정책의 효과성은 미흡한 상태임을 볼 수 있다. 이러한 결과를 평가할 때, 정책

의 효과성을 높이기 위해서는 성과가 나타난 출산정책프로그램을 식별하고, 효과성이 높은 것부터 우선순위에 의거 집중적인 지원과 함께 각 지자체로의 확대 시행을 추진해야 할 것이다.

즉, 출산정책은 정책입안자의 입장이나, 지자체의 아이디어를 시험하는 수준이 아니라, 좀 더 구체적이고 성과 있는 출산정책을 중심으로 출산여건 조성으로부터 출산이후 양육에 이르기까지 보다 종합적이고, 체계적으로 이루어져야 할 것이다.

이러한 점에 주목하여 본 연구에서는 출산장려 정책수단인 지방자치단체의 출산장려 프로그램이 출생아 수와 인구유입에 미치는 영향을 분석함으로써 출산장려 정책수단이 정책효과에 어떤 영향을 미치는지를 밝히고자 한다.



# 제3장 연구 설계

## 제1절 분석 모형

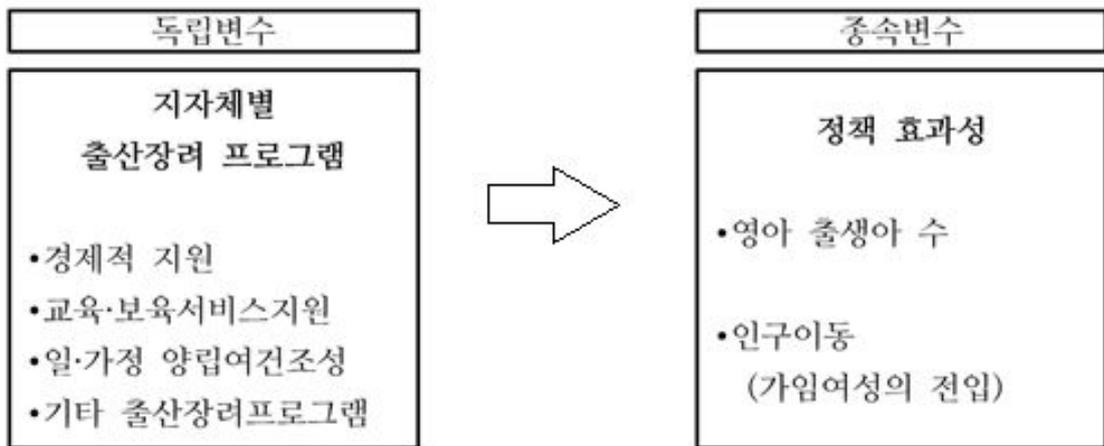
### 1. 연구분석의 모형

우리나라의 출산장려 정책은 중앙정부와 지방자치단체로 구분하여 계획 및 집행된다. 중앙정부는 정부부처별로 다양한 출산장려 정책들을 결정하고 예산을 편성하며, 예산의 집행은 중앙정부가 직접 하거나, 지방자치단체별로 위임 배정하는 방법을 병행하고 있다.

본 연구는 우리나라 출산장려 정책을 통해 달성하고자 하는 정책집행의 결과(outcome)를 합계출산율(영아 출생아 수의 증·감) 제고라고 보고 영아 출생아 수와 출산을 위한 가임여성의 지자체간 인구이동을 함께 결과변수로 선정하였다.

독립변수(원인변수)는 선행연구에 기초하여 경제적 지원, 교육·보육서비스 지원, 일·가정 양립 여건조성, 기타 출산장려프로그램 등 4가지로 선정하였다. [그림 3-1]은 이러한 4가지 유형의 지자체별 출산장려 프로그램이 정책효과성에 어떠한 영향을 미치는지를 알아보기 위한 연구분석 모형이다.

[그림 3-1] 출산장려정책수단의 효과성 연구분석 모형



## 2. 연구가설의 설정

본 연구에서는 연구문제에 대한 가설을 다음과 같이 설정하였다.

**가설 1 지방자치단체별 출산장려 프로그램은 출생아 수에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이다.**

가설 1-1 지방자치단체별 경제적 지원 프로그램은 출생아 수에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이다.

가설 1-2 지방자치단체별 보육서비스 지원 프로그램은 출생아 수에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이다.

가설 1-3 지방자치단체별 일·가정 양립여건조성 프로그램은 출생아 수에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이다.

가설 1-4 지방자치단체별 기타 출산장려 프로그램은 가임여성의 인구이동에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이다.

**가설 2 지방자치단체별 출산장려 프로그램은 가임여성의 인구이동에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이다.**

가설 2-1 지방자치단체별 경제적 지원 프로그램은 가임여성의 인구이동에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이다.

가설 2-2 지방자치단체별 보육서비스 지원 프로그램은 가임여성의 인구이동에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이다.

가설 2-3 지방자치단체별 일·가정 양립여건조성 프로그램은 가임여성의 인구이동에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이다.

가설 2-4 지방자치단체별 기타 출산장려 프로그램은 가임여성의 인구이동에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이다.

## 제2절 변수설정 및 측정

### 1. 종속변수

본 논문의 종속변수인 영아 출생아 수와 가임여성의 인구이동은 2007년부터 2013년까지 7년 동안의 '영아 출생<sup>15)</sup>아 수', '지자체별 가임여성의 인구이동'<sup>16)</sup> 두 가지 데이터를 사용하였다. 영아 출생아 수는 국가통계포털(KOSIS) 자료의 인구동향조사<sup>17)</sup>에서 나타난 현황을 기초로 하였는데, 2014년 통계청 자료에 의해 '2013년 출생·사망통계'를 살펴보면 2013년 총 출생아수는 43만 6,455명으로 합계출산율은 1.187명으로 나타난다. 이는 출산장려정책이 시행되고 있는 2005년에 출생률은 1.08명으로 사상최저치를 기록한 이래 아주 적은 합계출산율의 변화만을 보여주고 있다. 그러나 아직도 국가경쟁력을 유지하기 위해서는 최소한 현재의 인구 수준을 합계출산율 2.0까지 상승하여 유지하여야 한다. 이는 2014년 세계평균 합계출산율 2.50명에 비하면 그리 높지 않은 목표치로 이러한 목표를 설정한 것은 역설적으로 출산과 육아에 따른 부담과 늦은 결혼 등으로 앞으로도 출산율을 높이는 것에 어려움이 있을 것을 예상한 수치라 볼 수 있다.

또 다른 변수인 인구이동(human migration)은 '경제적·문화적·지리적·인구학적 요인에 의해 인구가 한 지역에서 다른 지역으로 이동하는 현상'을 의미한다(네이버 지식백과: 출처 홈페이지 각주로 처리). 인구이동은 전출과 전입을 포함하는 국내 인구이동과 이주를 포함하는 국제 인구이동으로 구별된다.<sup>18)</sup>

15) 출생(Live birth) : 임신주수와 관계없이 태아가 모체로부터 완전히 배출/만출한 것으로, 태질의 절단, 태반의 분리와 관계없이 모체로부터 분리후 생명의 증거(호흡, 심장/제대의 박동, 수의근의 명백한 움직임 등)가 있는 경우, 통계청 인구동향조사(2014).

16) 인구이동은 출생 및 사망에 의한 자연적 인구변동은 포함하지 않고 순수하게 전입 및 전출에 의한 가임여성 인구이동만을 고려하였다. 왜냐하면 지자체별 출산장려 프로그램에 의한 영향으로 발생한 인구이동은 가임여성의 전입 및 전출의 형태로 나타나기 때문이다. 또한 출생과 사망에 의한 자연적 인구변동은 합계출산율과 중첩되어 종속변수에 외부효과를 발생시킬 수 있기 때문에 배제시키는 것이 타당한 것으로 판단하였다.

17) 법적근거: 통계법 인구동태조사규칙(재정경제부령 제591호), 인구동태조사규칙\_20071228제정.hwp

18) 국제연합(UN)은 인구이동을 '지리상의 단위지역에 있어서의 지리적 유동성, 즉 공간적 유동성의 한 형태로서 일반적으로 출발지에서 목적지로의 주소변경을 수반하는 것'이라고 규정짓고 있

국내 인구이동은, ① 이동자의 집단성에 의하여 단신이동·가족이동·집단이동으로 구분되고, ② 이동지역에 따라 지역사회 내 이동·도시농촌 간 이동·도시 간 이동으로, ③ 이동시간에 따라 정기이동·계절이동으로, ④ 이동목적에 따라 직업이동·연유(緣由)이동·취학이동 등으로 구분되나, 근대사회에는 직업이동에 따른 단신 혹은 가족단위의 반영구적인 농촌에서 도시로의 이동이 그 중심이 되고 있다(심지현, 2005). 추계방법에는 센서스의 출생지별 인구수에서 이동량을 추계하거나 생존율법(生存率法)에 의해 이동순량(移動純量:전출과 전입의 차를 나타낸 것)을 추계하는 방법이 있는데, 후자는 연령별·성별의 이동순량을 추계할 수 있는 이점이 있다 또 동태 통계를 이용해서 이동순량을 추계하는 방법도 널리 이용되고 있다(심지현, 2005).

본 연구는 <표 3-1>와 같이 가임여성의 인구이동을 즉, 임신이 가능한 15세에서 49세 여성의 이동 현황을 측정하는 것이다. 이에 15세에서 20세와 40세에서 49까지의 출산율이 낮은 점을 고려하여, 본 연구에서는 비교적 출산율을 차지하는 20세부터 39세까지의 여성 이동현황을 함께 측정해 비교 분석하였다.

<표 3-1> 종속변수의 조작적 정의

종속변수(결과변수) 정책수단의 효과성	변수의 개념	변수의 조작적 정의
영아 출생아 수	임신기간과 관계없이 태아가 모체로부터 분리후 생명의 증거가 있는 신생아	2007년부터2013년까지의 7년 동안의 영아 출생아 수의 증·감
인구이동 (가임여성의 전입)	15세부터 49세까지의 가임 여성의 전입을 기준함	2007년부터 2013년까지의 지자체별 가임여성의 인구이동 현황

## 2. 독립변수

본 연구의 연구 분석모형에서 설정한 지자체별 출산장려프로그램은 크게 4개 부문으로 구성된다. 우선 정부직접지원인 경제적지원 프로그램이 있다. 두 번째로, 자녀양육부담 경감을 위한 영유아 교육·보육서비스지원 프로그램이 있다. 세

다 따라서 이 정의에 따르면 통근이나 계절이동, 품팔이, 단기간의 여행 등은 포함되지 않는다.

번째로 여성으로 양육과 생활보장을 위한 일을 병립시키기 위한 일-가정 양립여건조성프로그램이 있다. 끝으로 기타출산장려프로그램은 앞의 3가지 유형의 범주에 포함되지 않는 지자체별 기타 저출산 정책프로그램으로, 특히 아동의 미래세대를 대비하여 건전한 성장의 환경조성에 대한 주요사업을 망라한다. 독립변수의 조작적 정의는 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 독립변수의 조작적 정의

지자체별 출산장려프로그램	변수의 개념	변수의 조작적 정의(원, 명)
경제적 지원	자녀지출 비용을 줄이게 함으로써 출산율에 영향을 미치도록 하는 정부의 경제적지원	- 직접적인 수단으로 지원되는 프로그램별 예산 - 자녀양육부담의 경감을 위한 영·유아의 직접적 지원프로그램 예산
교육·보육서비스 지원	영·유아기 시절의 출산부터 양육까지의 지원시책	- 직·간접수단으로 진행되는 영유아 지원 프로그램의 예산 - 영·유아 서비스를 이용하는 아동수
일·가정 양립여건조성	여성들이 직장일과 자녀양육을 동시에 병행할 수 있는 가정·사회적 여건조성	- 산전후 휴가 이용자중 육아휴직을 사용한 여성의 수와 출산 후 직장에 복귀한 여성의 비율, 양육하며 직장에 다니는 모 부모의 비율
기타 출산장려프로그램	출산율과 연관성이 있는 사회정책을 통한 출산지원시책	- 지자체의 저출산장려 프로그램 중 위의 세 가지를 제외한 나머지 모든 프로그램의 예산

경제적 지원은 지자체에서 저출산 장려정책을 위한 프로그램을 시행하여 출생아 수의 증가와 가임여성의 전입을 유도하는 정책수단중 경제적으로 지원되는 프로그램으로 정부의 예산과 프로그램의 효과를 측정한다.

영유아 교육·보육서비스 지원정책의 정도는 영·유아보육 및 교육서비스를 이용하여 지원되는 영유아기 자녀의 지원으로 측정될 수 있다. 영·유아보육 및 교육서비스 이용률은 5세 이하 아동으로 보육시설이나 유치원을 이용하는 영유아수로 산정된다. 이와 같은 영·유아보육 및 교육서비스 이용하는 영유아의 수는 전국 또는 지역단위로 산정되어야 하기 때문에 시계열적 접근과 횡단면적 접근을 각각에 적용하도록 한다. 또한 개인이나 가구별로 영·유아보육 및 교육서비스 지원의 수

해 여부도 영·유아보육 및 교육서비스 지원정책의 수준으로 측정될 수 있으며, 이러한 단위로의 측정치는 미시적인 접근법에서 이용된다.

영·유아 인프라에 대한 접근성을 제고한 정책들로는 국공립보육시설 확충정책과 직장보육시설 확충정책의 추진정도는 매해 확보되는 시설수로 측정될 수 있다. 또한, 국공립보육시설수와 직장보육시설수에 대한 연도별 자료로는 시계열적 접근에 그리고 지자체별 자료는 횡단면적 접근에서 유용하도록 한다. 다양한 보육서비스 제공 정책프로그램의 사업정도는 관련 서비스를 제공하고 있는 각 시설의 비율로 측정될 수 있다. 일-가정 양립을 제고하기 위한 정책으로는 산전휴가 확대와 육아휴직 활성화의 추진정도이고, 산전후 휴가 이용자수와 육아휴직률(산전후휴가 이용자중 육아휴직을 사용한 비율)로 측정할 수 있다. 기타 출산장려 프로그램은 지자체별 기타 저출산정책 프로그램의 주요사업에 포함되어 자료를 분석하여 측정할 수 있다. 그 외 다양한 자료는 2005년부터 시행된 지자체별 저출산정책 프로그램자료를 연보와 통계청, 보건복지부의 정부기간의 사업현황, 지자체별 사업현황, 예산, 집행규모 등을 적용하도록 한다.

### 3. 통제변수

본 논문에서는 연구에 대한 신뢰를 분석하기 위해 인구학적 변수, 지역, 연도를 통제하였다. 인구학적 변수인 성별, 나이는 국가통계포털(kosiskr) 자료를 토대로 하여 15세-49세의 가임여성을 변수를 취하였다. 그리고 지역은 수도권과 비수도권으로 구분하여 통제하였다. 수도권은 서울, 인천 경기도를 포함하고 있으며, 비수도권은 그 외 광역시와 도를 의미한다. 년도는 연구 자료의 신뢰성을 위해 2007년부터 2013년까지 각 연도별로 구분하여 사용하였다.

## 제3절 자료수집 및 분석방법

### 1. 자료수집

출산장려정책의 효과성을 입증할 수 있는 영아 출생아 수와 가임여성의 이동은 통계청에서 운영하는 국가통계 포털 사이트(www.stat.go.kr)을 사용하였으

며, 부가해서 선행연구에서 나온 각종 현황과 정부기관의 연구서 및 간행물 등의 2차 자료를 참고하였다. 또한 각 광역지방자치단체에서 분석한 자체 통계자료와 비교함으로써 자료의 오류를 보완하였다. 출산장려정책의 구성요소인 프로그램은 중앙정부와 광역지방자치단체에서 발행한 ‘새로마지플랜’ 사업 자료와 연간 프로그램 시행결과를 기초로 하였으며, 기타 광역지방자치단체에서 자체적으로 분석한 연구결과서, 용역 보고서, 관련 분야 학술논문 등을 참고하였다. 예산 사용은 관계기관에 따라 다소 상이한 수치를 제시하였는데, 그 이유는 예산사용 계획과 실 시행과의 예산 차이가 발생하였기 때문으로 분석되었다. 특히 재정 자립도가 낮은 광역지방자치단체의 경우 예산의 상당부분을 중앙정부의 재정지원에 의존함으로써 이러한 경향이 큰 것으로 분석되어, 예산 사용은 최종 사용예산을 기준하였다.

## 2. 분석방법

본 연구는 출산장려프로그램의 출생아수의 증감과 가임여성 전입에 대한 영향을 분석하기 위해 고정효과(시간과 지역을 통제) 다중회귀분석(Fixed Effect Multiple Linear Regression)을 사용하여 기술통계분석을 수행한다. 고정효과 다중회귀분석은 시간의 흐름과 지역 간 차이를 통제하여 자기상관성(Autocorrelation)의 문제를 최대한 해결해 주는 장점이 있다.

15개 광역자치단체의 출산장려 프로그램을 4개의 정책수단의 범주로 분류하여 정리하였고, 15개 광역지방자치단체별 영유와 수와 가임여성의 전입에 관한 자료는 국가통계포털 사이트 등 정부에서 발간한 간행물을 활용함으로써 자료의 신뢰성과 일관성을 유지하였다. 이를 통해 지방자치단체에서 사용하는 4개 유형의 출산장려프로그램이 2가지의 종속변수인 출산율과 가임여성의 전입에 어떠한 영향을 미치는 지 분석하고자 하였다.

이러한 연구결과를 선행연구와 연구결과를 토대로 출산장려정책 프로그램의 유형별 효과성을 입증하고, 이를 통해 어떠한 정책유형에 예산과 노력을 집중하여야 할 것인지 정책적 시사점을 제시하고, 정책수단이 정책효과성에 미치는 영향을 분석하여 이론의 일반화에 기여하고 중앙정부 및 지방정부의 출산장려정책에

대한 설명력을 높이는 데 기여하고자 한다.

본 연구를 분석하기 위한 독립변수와 종속변수의 상관관계분석을 보면 <표 3-3> 변수에 대한 상관관계 표에서 볼 수 있다.

<표 3-3> 변수에 대한 상관관계

	출생아 수	가임여성 전입 (15-49세)	가임여성 전입 (20-49세)	경제적 지원	보육·교육서비스 지원	일·가정 양립여건조성 지원	기타 출산장려지원	지역	년도
출생아수	1								
가임여성 전입 (15-49세)	.981**	1							
가임여성 전입 (20-49세)	.979**	.983**	1						
경제적 지원	.323**	.284**	.329**	1					
보육·교육서비스 지원	.439**	.451**	.496**	.551**	1				
일·가정 양립여건조성 지원	.124	.054	.089	.152	.172	1			
기타 출산장려지원	.320**	.271**	.326**	.213*	.529**	.350**	1		
지역	-.237*	-.352**	-.348**	.007	.023	.245*	.018	1	
년도	-.023	-.105	.008	.146	.202*	.394**	.396**	.000	1

\*\* .01 수준(양쪽)에서 유의, \* .05 수준(양쪽)에서 유의

### 1) 회귀식 도출

본 연구에서는 종속변수인 영아 출생아 수와 가임여성의 전입과 독립변수인 경제적 지원, 교육·보육서비스지원, 일·가정 양립지원, 기타 출산장려지원의 관계를 규명하기 위해 사용한 회귀식은 다음과 같다.

$$Y = a_0 + \beta X + \gamma Z + \varepsilon$$

$\beta$ ,  $\gamma$ ,  $\delta$ 는 분석을 통하여 얻어진 회귀계수들의 값을 총칭한 것이다. Y는 종속변수인 영아 출생아 수와 가임여성의 전입에 대한 신뢰 점수의 총합을 지

칭한다. X는 독립변수인 경제적 지원, 교육·보육서비스지원, 일·가정 양립지원, 기타 출산장려지원 이다. Z는 통제변수인 년도와 지역을 나타내는 것이다. 가설로부터 조작화된 변수에 포함되지 않은 요인들은 잔차( $\varepsilon$ )로 처리되었고, 절편값은  $\alpha$ 로 표시하였다.

본 논문은 독립변수와 통제변수를 포함한 전체모델을 제시한 후, 보다 세부적인 동학을 살펴보기 위해서 4가지의 하위모델을 제시한다. 첫 번째, 종속변수인 공적영역에 대한 신뢰와 인구학적 변수, 년도, 지역변수를 넣어서 고정효과 다중회귀분석을 실시하여 공적영역에 대한 신뢰와 인구학적 요인, 년도, 지역변수와의 관계를 살펴볼 것이다. 두 번째, 종속변수와 통제변수, 독립변수인 경제적 지원, 교육·보육서비스지원, 일·가정 양립지원, 기타 출산장려지원 프로그램을 통해 고정효과 다중회귀분석을 실시하여 국가 경제적 수준에 따른 공적영역에 대한 신뢰를 살펴볼 것이다. 세 번째, 종속변수, 통제변수, 독립변수를 통해 고정효과 다중회귀분석을 실시하여 출산장려정책과 정책수단의 효과성에 대한 관계를 살펴볼 것이다. 네 번째는 종속변수, 통제변수, 출산장려정책의 독립변수인 경제적 지원, 교육·보육서비스지원, 일·가정 양립지원, 기타 출산장려지원 프로그램의 제공 항을 통해 고정효과 다중회귀분석을 실시하여 출산장려정책에 대한 정책수단의 효과성 여부의 관계를 살펴볼 것이다.

## 2) 기술통계량 분석

표본 자체의 속성을 파악하기 위해 기술통계량에 대한 분석을 실시하면 <표 3-4>에서 보는 바와 같다. <표 3-4>을 참조하여 분석을 위한 종속변수와 독립변수의 기술통계량을 살펴보면, 종속변수인 출생아 수의 평균은 30,709명이며, 표준편차는 30,761명이다. 최소값은 10,981명, 최대값은 125,615명으로 나타났다. 종속변수인 15세에서 49세의 가임여성의 평균은 168,498명이고, 주 가임여성인 20세에서 39세의 평균 전입 수는 112,736명이다. 우리나라에서 연도별로 보았을 때, 가장 많이 출산을 하는 모의 평균 출산연령을 보았을 보면 2000년도 29세였고, 2013년은 31세로 나타났다. 이는 주 가임여성의 연령대가 29세에서 31세로 결혼과 출산을 위해 지자체 프로그램의 영향을 받아서 전입할 수 있는 나이라 볼 수 있다. 또한, <표 3-4>의 독립변수에서 볼 수 있듯이 정부의 저출산 정책수단

의 예산 시행결과 경제적지원과 교육·보육서비스 지원에 많은 예산이 집중되었음을 알 수 있다.

<표 3-4> 기술통계량

변수	N	평균	표준편차	최소값	최대값
출생아 수	105	30709	30761	10981	125615
가임여성 전입(15세-49세)	105	168498	182719	47723	728229
가임여성 전입(20세-39세)	105	112736	124604	31394	508787
경제적 지원	105	81122	208921	75	1438509
보육·교육서비스 지원	105	30721	152004	32	1482690
일·가정 양립여건조성 지원	105	178	436	0	3497
기타 출산장려 지원	105	12551	30619	0	263376

\*단위: 출생아수(명) / 전입(명)  
경제적 지원, 보육·교육서비스 지원, 일·가정 양립여건조성 지원, 기타 출산장려지원(백만원)

이를 통계현황에 따라 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 프로그램과 출생아 수간의 관계를 분석하기 위해 7년간의 ‘경제적 지원과 출생아 수’, ‘보육·교육 지원과 출생아 수’, ‘일·가정 양립여건 보장과 출생아 수’, ‘기타 프로그램과 출생아 수’의 순으로 현황의 특징을 <표 3-5>와 함께 기술하면 다음과 같다.

출생아 수는 1만 명에서 2만 명 미만이 54개 도시 51.4%를 점하여 대부분의 도시가 2만 명 이하의 출생아 수를 기록하고 있음을 알 수 있다. 다음으로 많은 것이 2만 명 이상, 3만 명 이하로 전체 지자체의 29.5%를 기록하고 있다. 4만 명 이상의 수를 기록한 지자체는 13.3%에 불과한 것을 볼 수 있다. 경제적 지원은 200억 원 이하를 사용한 지자체가 40%이고, 400억 원 이상을 사용한 지자체는 25.7%로 나타났다.

<표 3-5> 종속변수인 출생아 수와 독립변수의 빈도교차 분석표

종속변수 : 출 생 아 수(명)							
독립 변수	단위: 백만원	분류	1만이상 2만미만	2만이상 3만미만	3만이상 4만미만	4만 이상	전체
경 제 적 지 원	20만 미만	빈도	31	9	1	1	42
		전체 %	29.5%	8.6%	1.0%	1.0%	40.0%
	20만 이상 40만 미만	빈도	15	16	3	2	36
		전체 %	14.3%	15.2%	2.9%	1.9%	34.3%
40만 이상	빈도	8	6	2	11	27	
	전체 %	7.6%	5.7%	1.9%	10.5%	25.7%	
전체		빈도	54	31	6	14	105
		전체 %	51.4%	29.5%	5.7%	13.3%	100.0%
교 육 보 육 서 비 스 지 원	3만 미만	빈도	33	7	0	0	40
		전체 %	31.4%	6.7%	.0%	.0%	38.1%
	3만 이상 7만 미만	빈도	9	8	3	1	21
		전체 %	8.6%	7.6%	2.9%	1.0%	20.0%
	7만 이상 11만 미만	빈도	6	8	2	0	16
		전체 %	5.7%	7.6%	1.9%	.0%	15.2%
11만 이상	빈도	6	8	1	13	28	
	전체 %	5.7%	7.6%	1.0%	12.4%	26.7%	
전체		빈도	54	31	6	14	105
		전체 %	51.4%	29.5%	5.7%	13.3%	100.0%
일/ 가 정 양 립 지 원	2천 미만	빈도	43	25	2	9	79
		전체 %	41.0%	23.8%	1.9%	8.6%	75.2%
	2천 이상 4천미만	빈도	5	4	1	2	12
		전체 %	4.8%	3.8%	1.0%	1.9%	11.4%
	4천 이상	빈도	6	2	3	3	14
전체 %		5.7%	1.9%	2.9%	2.9%	13.3%	
전체		빈도	54	31	6	14	105
		전체 %	51.4%	29.5%	5.7%	13.3%	100.0%
기 타 출 산 여 건 조 성 지 원	4만미만	빈도	26	13	0	0	39
		전체 %	24.8%	12.4%	.0%	.0%	37.1%
	4만 이상 8만 미만	빈도	14	6	3	0	23
		전체 %	13.3%	5.7%	2.9%	.0%	21.9%
	8만 이상 12만 미만	빈도	8	7	0	4	19
		전체 %	7.6%	6.7%	.0%	3.8%	18.1%
12만 이상	빈도	6	5	3	10	24	
	전체 %	5.7%	4.8%	2.9%	9.5%	22.9%	
전체		빈도	54	31	6	14	105
		전체 %	51.4%	29.5%	5.7%	13.3%	100.0%

교육·보육 지원에 사용된 금액은 경제적지원에 4분의 1에 해당되는 70억원 전후를 사용한 것을 볼 수 있는데 이 부분은 정부뿐만 아니라 민간 인프라도 상

당부분 활용되고 있기 때문으로 분석된다. 예산 사용 비율을 보면 30억 원 이하를 사용한 지자체가 38.1%에 달한 반면, 110억 원 이상을 사용한 지자체도 26.1%에 달해 이 부분에 관해서는 지자체의 차이가 크지 않은 것으로 분석되었다. 일·가정 병립 분야는 막대한 예산이 투입되고 있는 것을 볼 수 있는데 이는 일과 가정의 양립이 사회전반에서 가장 중요하게 인식되고, 가정으로부터 직장에 까지 광범위한 프로그램이 적용되고 있기 때문으로 인식되었다. 예산 사용 규모를 보면 20조원 이하를 사용하는 지자체가 75%에 달해 대부분의 지자체가 20조원 이하의 예산을 사용하고 있었으며, 다음으로 40조원을 사용한 지자체가 13.3%에 달하는 것을 볼 수 있다. 기타 프로그램의 경우 지자체의 차이가 많지 않게 나타나고 있는데 40억 원 이하의 예산을 사용하는 지자체가 24.8%인데 반해 제일 적은 비율을 기록하고 있는 80억원과 120억원 대의 비율이 18.1%로 다른 예산에 비해 지자체별로 일정한 예산을 투입하고 있는 것을 볼 수 있었다. 이는 이 분야의 프로그램이 매우 다양하게 발전되고 있는 이유로 판단된다.

가임여성의 전입과 관련하여 <표 3-6> 종속변수인 가임여성의 전입과 독립변수의 빈도교차 분석표 살펴보면 다음과 같이 분석된다. 경제적 지원의 경우 출생아 수와 경제적 지원의 상관성이 비교적 적었던 반면 가임여성의 전입은 일부 경제적 지원의 영향을 받는 것으로 나타나고 있다. 이는 15만 명 이상의 전입이 이루어진 지자체의 예산 지원은 400억 원대의 지원시 11.4%에 달하였으나, 200억 원 이하 지원시 3.8%에 불과한 것을 볼 수 있다. 보육·교육 지원도 이와 유사한 패턴을 보이고 있는데 15만 명 이상의 이동이 이루어진 지자체의 경우 30억원 이하의 예산 사용 지자체는 3.8%에 불과한 반면, 110억 원 예산을 사용한 지자체는 14.3%에 달해 경제적 지원보다 많은 영향을 받고 있는 것을 볼 수 있다. 일·가정 양립 지원은 투입예산 액수와 크게 관련이 없는 것으로 보여지는데, 2조원 이하를 사용한 지자체의 경우 75.2%의 인구이동이 기록되었으나, 4조원 이상 사용한 경우 13.3%에 불과하여 가임여성의 인구이동은 투입예산 보다 사회전반의 인식 개선이 우선 돼야 하는 것으로 나타났다. 또한 기타 프로그램의 경우는 출생아 수와 유사하게 예산에 영향이 다소 적은 것을 볼 수 있었다. 이를 기초로 제5장에서는 회귀식과 기술통계량에서 나온

결과를 비교하여 독립변수와 종속변수간의 상관성을 분석해 보기로 한다.

<표 3-6> 종속변수인 가임여성의 전입과 독립변수의 빈도교차 분석표

		종속변수 : 가임여성전입(명)					
독립변수	단위: 백만 원	분류	7만미만	7만이상 11만미만	11만이상 15만미만	15만 이상	전체
경제적 지원	20만 미만	빈도	8	24	6	4	42
		전체 %	7.6%	22.9%	5.7%	3.8%	40.0%
	20만 이상 40만 미만	빈도	7	13	9	7	36
		전체 %	6.7%	12.4%	8.6%	6.7%	34.3%
	40만 이상	빈도	3	7	5	12	27
		전체 %	2.9%	6.7%	4.8%	11.4%	25.7%
	전체	빈도	18	44	20	23	105
		전체 %	17.1%	41.9%	19.0%	21.9%	100.0%
교육/보육 서비스 지원	3만미만	빈도	11	21	4	4	40
		전체 %	10.5%	20.0%	3.8%	3.8%	38.1%
	3만 이상 7만 미만	빈도	3	10	5	3	21
		전체 %	2.9%	9.5%	4.8%	2.9%	20.0%
	7만 이상 11만 미만	빈도	3	7	5	1	16
	전체 %	2.9%	6.7%	4.8%	1.0%	15.2%	
	11만 이상	빈도	1	6	6	15	28
		전체 %	1.0%	5.7%	5.7%	14.3%	26.7%
	전체	빈도	18	44	20	23	105
		전체 %	17.1%	41.9%	19.0%	21.9%	100.0%
일/가정 양립지원	2천미만	빈도	14	35	14	16	79
		전체 %	13.3%	33.3%	13.3%	15.2%	75.2%
	2천 이상 4천 미만	빈도	2	5	2	3	12
		전체 %	1.9%	4.8%	1.9%	2.9%	11.4%
	4천 이상	빈도	2	4	4	4	14
		전체 %	1.9%	3.8%	3.8%	3.8%	13.3%
	전체	빈도	18	44	20	23	105
		전체 %	17.1%	41.9%	19.0%	21.9%	100.0%
기타 출산여건 조성지원	4만 미만	빈도	7	20	7	5	39
		전체 %	6.7%	19.0%	6.7%	4.8%	37.1%
	4만 이상 8만 미만	빈도	6	10	6	1	23
		전체 %	5.7%	9.5%	5.7%	1.0%	21.9%
	8만 이상 12만 미만	빈도	2	9	3	5	19
		전체 %	1.9%	8.6%	2.9%	4.8%	18.1%
	12만 이상	빈도	3	5	4	12	24
		전체 %	2.9%	4.8%	3.8%	11.4%	22.9%
	전체	빈도	18	44	20	23	105
		전체 %	17.1%	41.9%	19.0%	21.9%	100.0%

## 제4장 분석 결과

### 제1절 출산정책수단이 영아 출생아 수에 미치는 영향

출산장려 지원에 대한 출생아 수의 영향을 알아보기 위한 회귀분석의 결과는 <표 4-1>에서 나타나는 바와 같다. 통제변수로 사용한 지역과 년도의 결과에서는 비수도권과 2007년, 2008년, 2009년, 2010년이 유의하게 나타났다. 즉 수도권에 비해 비수도권이 출생아 수가 더 높게 나타났고, 2013년에 비해 2007년, 2008년, 2009년, 2010년의 출생아 수가 더 높게 나타났다. 지역에 따른 출생아 수의 영향은 유의수준  $p < .001$ 에서 유의하게 나타났으며, 년도는 2007년은 유의수준  $p < .01$ 에서, 2008년은 유의수준  $p < .05$ 에서, 2009년, 2010년은 유의수준  $p < .1$ 에서 유의하게 나타났다.

<표 4-1> 출산장려정책 지원에 대한 출생아 수 회귀분석 결과

측정개념	측정지표	Model
통제변수	비수도권	1.216(.086)***
	2007년	.476(.144)**
	2008년	.301(.131)*
	2009년	.250(.129)†
	2010년	.250(.126)†
	2011년	.173(.125)
	2012년	.154(.124)
독립변수	경제적 지원	-.006(.028)
	보육·교육서비스 지원	.099(.028)**
	일·가정 양립여건조성 지원	.025(.008)**
	기타 출산장려 지원	.037(.021)†
	Constant	8.106
	N	105
	R <sup>2</sup>	.772

† $p < .1$ , \* $p < .05$ , \*\* $p < .01$ , \*\*\* $p < .001$  괄호 안은 표준오차

독립변수에 대한 종속변수의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 경제적 지원에 따른 출생아 수의 영향은 유의하지 않게 나타났으며, 보육·교육 서비스 지원, 일·가정 양립여건조성 지원, 기타 출산장려 지원에 따른 출생아 수의 영향은 유의하게 나타났다. 즉, 경제적 지원에 따른 출생아 수의 영향은 유의하지 않게 나타났다. 보육·교육서비스 지원에 따른 출생아 수의 영향을 살펴보면, 보육·교육서비스 지원은 출생아 수에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 보육·교육서비스 지원이 많을수록 출생아 수가 높게 나타났다. 보육·교육서비스 지원에 따른 출생아 수의 영향은 유의수준  $p<.01$ 에서 유의하게 나타났다. 일·가정 양립여건조성 지원에 따른 출생아 수의 영향을 살펴보면, 일·가정 양립여건조성 지원은 출생아 수에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 일·가정 양립여건조성 지원이 많을수록 출생아 수가 높게 나타났다. 일·가정 양립여건조성 지원에 따른 출생아 수의 영향은 유의수준  $p<.01$ 에서 유의하게 나타났다. 기타 출산장려 지원에 따른 출생아 수의 영향을 살펴보면, 기타 출산장려 지원은 출생아 수에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 기타 출산장려 지원이 많을수록 출생아 수가 높게 나타났다. 기타 출산장려 지원에 따른 출생아 수의 영향은 유의수준  $p<.1$ 에서 유의하게 나타났다.

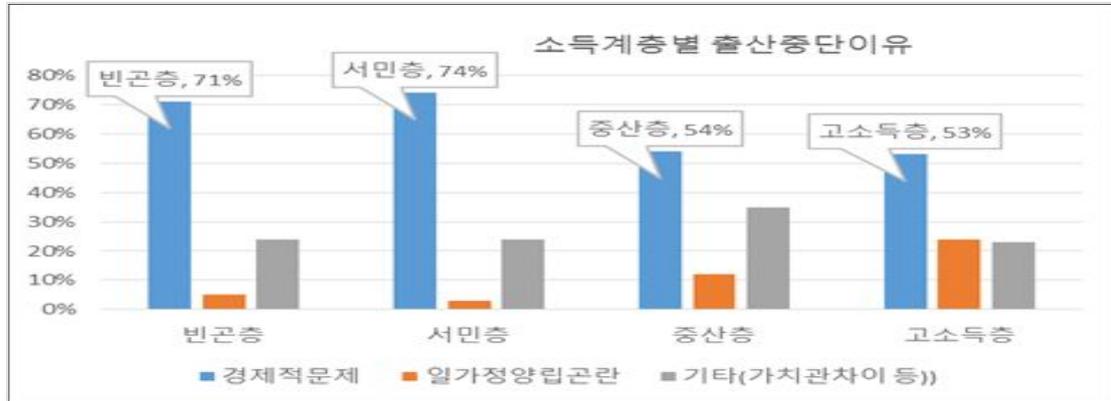
### 1. 경제적 지원 프로그램이 영아 출생아 수에 미치는 영향 분석

우리나라 지방자치단체의 출산장려 프로그램에 관한 다중회귀분석(Fixed Effect Multiple Linear Regression)을 이용한 회귀분석 결과 경제적 지원에 따른 출생아 수의 영향은 유의하지 않게 나타나 가설 1-1(지방자치단체별 경제적 지원 프로그램은 출산율에 정(+ )의 영향을 미칠 것이다)는 기각 되었다. 즉, 지방자치단체별로 시행하고 있는 경제적 지원 프로그램은 통계학적으로 의미가 있는 수준의 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 경제적 지원 프로그램은 출산장려 정책으로서 효과적인 정책수단이라고 말할 수 없다.

정부가 저출산 대응정책으로 가장 많은 투자와 지원을 했음에도 경제적 지원 프로그램이 영아출생아수에 전혀 유의하지 않은 것은 적절한 정책수단이 아니거나 그 방법이 잘못되었다고 말할 수는 없다. 하지만 출산을 중단하거나 결혼을 미루

계 되는 이유 중 대부분을 차지하는 것이 경제적인 이유라는 [그림 4-1] 의 도표는 저소득층의 경우 출산을 중단하는데 경제적 이유가 가장 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

[그림 4-1] 소득 계층별로 본 출산중단 원인



※ 출처: 통계청(2012)

[그림 4-1] 에서 보는 것처럼 출산을 중단하는 가장 큰 이유인 경제적인 문제는 높은 사교육비와 보육비 부담이 가구의 소득 수준에 관계없이 출산 중단에 매우 중요한 이유인 것으로 나타났으며, 특히 저소득층의 경우 사교육비와 보육비 부담이 출산에 가장 큰 영향을 미쳤다는 것을 알 수 있다. 이는 보건복지부의 조사에서도 잘 나타나는데 조사에 의하면 결혼 및 출산을 기피하는 이유는 첫째 고용과 소득 불안정, 둘째 일-가정 양립이 어려운 환경이었고, 셋째, 경제적 부담과 양육 인프라 부족 등으로 분석되었다. 통계청 자료에 의하면 주 혼인연령인 30세에서 34세의 미혼남녀가 결혼하지 않는 이유 또한 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 소득이 불안정하고 고용이 불안정한 것이 주원인이다.

<표 4-2> 미혼남녀가 결혼하지 않는 이유

구분	소득불안정		고용불안정	
	남	여	남	여
2005	14.3%	30.9%	13.2%	5.8%
2009	14.3%	8.5%	13.9%	4.4%

※ 출처: 통계청, '결혼과 경제적원인과의 관계'

정부는 저출산에 대한 장려를 위하여 재정투입을 지속적으로 확대하여 왔고, 앞으로도 출산율이 OECD수준까지 안정세를 이룰 때까지는 지속적인 노력이 가해질 것이다. 지금까지의 출산장려정책에 투입된 투자규모를 보면 추이할 수 있는 부분이다. 연차별 투자규모를 <표 4-3>에서 살펴볼 수 있다.

<표 4-3> 중앙정부의 연차별 투자규모

구분	계획(억원)	증감(억원)	증감(%)	과제수	집행예산(억원)
2007	30,443	8,998	42.0	86	30,651
2008	39,076	8,425	27.5	85	38,174
2009	47,619	9,345	24.4	90	47,878
2010	58,764	10,885	22.7	85	58,833
2011	73,950	15,117	25.7	96	73,950
2012	97,102	23,152	31.3	96	110,430
2013	144,068	33,638	30.5	95	117,706

※ 출처: 보건복지부(2017~2013년 계획 및 시행)

특히 <표 4-3>의 집행예산을 보면, 2007년 약3조에서 2013년 약14조로 11조의 예산이 증가했음에도 이러한 수단이 무의미하게 분석된 것은 정부의 정책수단이 영유아기만 집중되어 정책에 대한 국민들의 공감감이 이루어지지 못했기 때문이다. 경제적지원이란 부모에게 주어서 아이를 낳을 수 있도록 유도하는 정부의 정책수단인데, 부모는 아이를 낳아 일시적으로 영유아기만을 바라볼 수는 없다. 부모라면, 부모가 된다면 자신의 자녀가 평생토록 안정된 생활을 할 수 있는 사회를 원한다. 이는 정부가 영·유아기의 자녀를 양육할 수 있는 데에만 집중할 것이 아니라 전반적인 일생을 대비하는 정책으로 국민들이 공감대를 형성해야 하며 일시적인 양육을 위한 보조금은 출산하는 부모에게 도움이 되지 못한다는 점을 시사한다. 과거 출산억제 정책과 같이 1차적 조치만으로 정책의 효과를 기대하는 정부의 정책이 태어나서 일정수준 성장할 때까지 부모가 갖는 부담을 충족시키지 못하기 때문에 정부는 이러한 문제에 좀 더 관심을 가지고, 정책방향을 개선해

야 할 것이다.

또한 이러한 문제를 정부만의 예산과 정책수단만을 가지고 해결할 수는 없는 문제이다. 따라서 정부는 범국민적인 참여를 유도하고 민간부문의 협력과 함께 정책의 효과성 평가에도 중점을 두어야 할 것이다.

## 2. 교육·보육서비스지원 프로그램이 영아 출생아 수에 미치는 영향 분석

<표 4-1>의 회귀분석 결과, 출산장려정책의 지원에 대한 교육·보육서비스 지원과 출생아 수에 대한 영향을 보면, 교육·보육서비스 지원은 출생아 수에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 교육·보육서비스 지원이 많을수록 출생아 수가 높게 나타났다. 교육·보육서비스 지원에 따른 출생아 수의 영향은 유의수준  $p < .01$ 에서 유의하게 나타났다. 그러므로 가설 1-2(지방자치단체별 보육서비스 지원 프로그램은 출산율에 정(+))의 영향을 미칠 것이다)는 99% 유의수준에서 채택되었다. 즉, 지방자치단체별로 시행하고 있는 교육·보육 서비스 지원 프로그램은 통계학적으로 매우 유의미한 수준의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 보육·교육 서비스 지원 프로그램은 출산장려정책으로서 효과적인 정책수단이라고 말할 수 있다.

교육·보육서비스 지원 프로그램은 대부분의 경제적지원의 영향을 받는다고 할 수 있다. 정부가 저출산 장려정책 수단으로 가장 많은 노력을 하는 것이 경제적 지원이고, 그 중에서도 직접 또는 간접적인 수단으로 지원된 교육·보육서비스 지원에 집중되어 있다. 이는 최근 2년간 정부의 시책만으로도 추이할 수 있다.

<표 4-4> 저출산 대응 정책의 분야별 추진 과제수

과제명	과제수			
	2012년		2013년	
일 가정 양립 일상화	24	96	24	95
결혼·출산·양육부담 경감	47		46	
아동청소년의 건전한 성장환경 조성	25		25	

※ 출처: 보건복지부, “새로마지플랜 2015“

<표 4-4>의 과제수를 보면 결혼·출산·양육부담을 경감시키는 과제가 전체 과제수의 48%를 차지하고 있다. 이는 정부의 저출산 장려정책 프로그램이 특정분야에 집중되어 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 수단의 집중에도 불구하고 출산율의 변동이 미미한 것은 경제적지원 정책에서도 나타났듯이 많은 사람들이 영유아기 시기뿐만 아니라 성장까지를 생각하며 아이를 출산을 결정하기 때문이다. 그런데도 정부의 출산장려정책수단이 유독 결혼·출산·양육부담 경감에만 집중하고 있다는 것은 경제적 지원과 마찬가지로 출산정책의 효과성을 높일 수 없다는 것을 알아야 한다. 현재 나타나고 있는 사회적 현상은 1970년대와는 달리 단순한 양육만이 아니라 자식의 성장과 자신의 삶을 병행하는 의식이 과거에 비해 무척 커졌기 때문에 단순히 결혼과 출산에 대한 지원으로는 정책성과를 거둘 수 없으며, 성장에 적합한 환경을 만드는데 범사회적 노력을 펼 필요가 있다.

“새로마지플랜2015“의 저출산 장려 정책수단 중 출산하여 양육하는데 드는 비용을 경감하도록 하는 프로그램의 성과는 <표 4-5>와 같이 2005년부터 5년을 대비로 2010년 측정하였을 때 높게 나타났다. 하지만 우리나라의 출생아수의 증가로 국가경쟁력을 대비하려면 저출산에서 고령화까지의 균형을 생각하여야 하기 때문에 지속적인 홍보와 저출산에 대한 국민적 공감대를 형성하는데도 노력해야 할 것이다.

<표 4-5> 추진성과(2006~2010년)

구분	주요정책분야	성과지표	추진성과	
			2005	2010
저출산 주요과제	출산양육부담 경감	영유아 교육/보육비 지원율	21.9%	42.0%

※ 출처: 보건복지부, “새로마지플랜 2015“

아울러, 정부는 영유아기의 교육과 보육의 서비스 지원프로그램의 방향을 보다 확산적인 방향에서 바라보아, 태어나서 살아가는데 일생 전반을 고려하는 삶의 시작점으로 보고 영유아기를 계획해야 할 것이다. 이는 보육시스템을 개선하여 지원되고 있는 영유아기의 투자예산의 방향을 새로이 잡아야 할 것이다. 예를 들

어 출산장려금 때문에 아이를 출산하는 것이 아니라 출산했는데 장려금을 주기 때문에 받는 것이다. 이것은 출산장려의 의도와 다른 관점이기 때문이다. 같은 관점에서 정부는 대통령공약으로 낳기만 하면 정부가 길러주겠다는 정책을 내놓고 무상보육을 시행하려하지만, 실제 정부의 예산이 부족하고 정부가 정해놓고 지급하는 무상보육료는 한 아이를 보육하는데 드는 비용과는 차이가 많다. 또한 이러한 정책수단이 보육을 하는 어린이집들의 운영이나 아이를 키우는 부모입장에선 기대치와 실제적 차이로 인해 오는 불신이 증가되고, 이것이 불만으로 나타나고 있는 것이다. 따라서 아이를 낳을 부모가 될 예비부모들이 아이를 낳아 안심하고 키울 수 있는 사회적 보장책 마련과 함께 자신이 일정부분을 부담하는 것을 당연하게 여기는 사회적 인식도 향상시킬 필요가 있다.

본 연구의 분석결과, 교육과 보육에 대한 서비스 프로그램은 출산장려 정책수단으로서 효과적이었다. 그러나 이러한 정책수단이 보다 큰 효과를 거두기 위해서는 정부는 부모가 출산과 양육에 대한 의무와 책임감을 가질 수 있도록 사회적 인식을 바꾸는 노력을 병행해야 할 것이다.

### 3. 일·가정 양립여건조성 프로그램이 영아 출생아 수에 미치는 영향 분석

출생아 수에 미치는 영향과 일·가정 양립여건조성 지원의 프로그램에 관한 다중회귀분석(Fixed Effect Multiple Linear Regression)을 이용한 회귀분석 결과를 살펴보면, 일·가정 양립여건조성 지원은 출생아 수에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 일·가정 양립여건조성 지원이 많을수록 출생아 수가 높게 나타났다. 일·가정 양립여건조성 지원에 따른 출생아 수의 영향은 유의수준  $p < .01$ 에서 유의하게 나타났다. 따라서 가설 1-3(지방자치단체별 일·가정 양립여건조성 프로그램은 출산율에 정(+ )의 영향을 미칠 것이다)는 99% 유의수준에서 채택되었다 즉, 지방자치단체별로 시행하고 있는 일·가정 양립여건 조성 프로그램은 통계학적으로 매우 유의미한 수준의 영향을 미치는 것으로 나타나 일·가정 양립여건 조성 프로그램은 출산장려 정책으로서 효과적인 정책수단이라고 말할 수 있다. 일·가정 양립여건조성 프로그램은 부모가 되어서도 직장생활을 함에 있어 자녀양육을 조화롭게 할 수 있도록 활성화하는데 목적이 있다. 이는 정부의 정책

방향이고 가족 친화적 제도개선으로 사회문화를 조성하자는데 있다. 결혼하여 출산하고 자녀를 양육함에 있어 경제적 부담이 되는 부분에서 정부가 경감을 추진하고 수요자 중심에서의 양육서비스를 추진해 줌으로써 부모가 아이를 낳아 기를 수 있는 환경을 조성해 주는 것이다.

정부는 일과 가정의 양립적인 생활의 일상화를 위하여 육아를 위한 휴가 휴직 제도를 확대 개선하고, 유연한 근무 형태를 개선하는 등 가족친화적인 직장과 사회 환경을 조성하는데 노력하여 왔다. 특히 육아 휴직제도 개선은 출산하여 양육하는 동안 직장과의 경력단절 가능성을 낮추고 부모의 역할도 지원하기 위한 것이기 때문에 저출산 정책수단으로 장려해야 할 중요한 과제 중에 하나이다. 우리나라의 경제활동을 하는 여성들의 연령대별 참가율을 보면 <표 4-6>와 같다. 이는 주 가임여성의 연령대와 생산력에 영향을 미치는 여성의 연령대가 동일한 것으로 저출산 장려 정책수단의 효과성이 중요할 수밖에 없다는 것을 말해 준다.

<표 4-6> 여성연령별 경제활동 참가율

연령	20~24세	26~29세	30~34세	35~39세	40~49세
경제활동참가율	53.0%	69.0%	51.9%	56.3%	65.4%

※출처: 보건복지부, “새로마지플랜 2015“

우리나라의 실정으로 육아휴직제도가 경력을 인정하지 않고, 휴직급여가 활성화되어 있지 않기 때문에 정부는 육아휴직급여 수준을 상승시키는 대책이 필요하다. 여성들이 출산하고 양육해야 하는 기간 때문에 휴직기간이 필요한데, 휴직기간이 길수록 복귀율이 낮아는 경향을 보이고 있기 때문이다. <표 4-7>은 출산 후 1년간의 복귀율을 본 것이지만 여성이 출산을 하고 양육을 하며 쉬어야 하는 기간으로는 짧다고 할 수 있다.

<표 4-7> 육아휴직 사용기간별 고용시장 복귀율

육아휴직기간	3개월	6개월	9개월	10개월	11개월
고용시장복귀율	70%	67%	66%	54%	51%

※ 출처: 보건복지부, “새로마지플랜 2015“

출산율이 낮은 정부의 위기가 여성들의 직장과 가정 그리고 양육까지의 전반적인 것을 고려하여야 함은 아이가 태어나 평생을 살아가는 동안 영유아가 가장 중요하기 때문이기도 하다. 아이는 나라의 미래이다. 이는 바르게 잘 키워야 나라가 부강할 수 있다는 말이다. 그렇다면 출산에서부터 영유아의 양육까지 부모가 함께 할 수 있는 여건을 만들어 주는 것은 사회복지 구현뿐만 아니라 사회비용의 절감을 가져오게 된다. 이러한 면에서 외국에서 시행하고 있는 육아휴직제도를 살펴보면 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> 외국의 육아휴직제도

국가	스웨덴	노르웨이	독 일	일 본
휴직기간	480일	39주	3년	1년
통상임금대비 휴직급여 비율	80%(390일간) 정액(90일간)	100%(29주사용자) 80%(39주사용자)	67%(1년간)	50%

※출처: 보건복지부, '새로마지플랜 2005'

<표 4-8>에서 보는 바와 같이 각국은 우리나라에 비해 휴직급여를 보장받는 휴직기간이 긴 것을 알 수 있다. 이는 일·가정 병립에 매우 중요한 부분이다. 유연 근로제는 자녀를 양육함에 있어 절대적인 여성에게 경제활동과 자녀 양육간의 선택을 해야 하는 어려움에서 벗어나, 재택근무나 출퇴근의 시간차별을 둔다거나 시간제근로를 선택할 수 있는 유연한 근무제도가 때문에 출산하고 양육해야 하는 부모의 입장에서는 중요한 부분이다. 또한 아이를 키우는데 부모가 함께하는 것은 누군가에게 양육을 맡기는 것보다 아이의 정서와 발달에 바람직하다고 할 수 있다. 이러한 면에서 연구의 가설 1-3(지방자치단체별 일·가정 양립여건조성 프로그램은 출산율에 정(+)<sup>2</sup>의 영향을 미칠 것이다)가 99% 유의수준에서 채택된 것은 정부가 시행한 저출산정책 수단이 효과를 거두고 있는 결과라고 본다. 그러나 궁극적으로 우리가 바라보는 것은 합계출산율이 세계수준에 도달해서 국가경쟁력을 제고하는 것이기 때문에 출생아 수가 증가될 수 있는 이러한 정책수단이 보다 계획적으로 연구되고 집중적으로 시행되어야 할 것이라 생각한다.

#### 4. 기타 출산장려지원 프로그램이 영아 출생아 수에 미치는 영향 분석

기타 출산장려 지원에 따른 출생아 수의 분석 관계를 살펴보면, 다중회귀분석(Fixed Effect Multiple Linear Regression)을 이용한 회귀분석 결과 기타 출산장려 지원에 따른 출생아 수의 영향은 유의수준  $p < .1$ 에서 유의하게 나타났다. 그러므로 가설 1-4(지방자치단체별 기타 출산장려 프로그램은 가임여성의 인구이동에 정(+ )의 영향을 미칠 것이다)는 95% 유의수준에서 채택되었다. 즉, 지방자치단체별로 시행하고 있는 기타 출산장려 프로그램은 통계학적으로 유의미한 수준의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 기타 출산장려 프로그램은 출산장려 정책으로서 비교적 효과가 있는 정책수단이라고 말할 수 있다.

영아 출생아수와 기타 출산 장려지원 프로그램에 관한 교차빈도를 살펴보면 <표 4-9>과 같이 분석되었다.

<표 4-9> 기타 출산 장려 프로그램과 출생아수 교차표  
단위 : 출생아수(명) / 출산장려지원(백만원)

구 분		출생아 수				전체		
		1만 이상 2만 미만	2만 이상 3만 미만	3만 이상 4만 미만	4만 이상			
기타 출산장려 프로그램	4만 미만	빈도	26	13	0	0	39	
		전체 %	24.8%	12.4%	.0%	.0%	37.1%	
	4만 이상 8만 미만	빈도	14	6	3	0	23	
		전체 %	13.3%	5.7%	2.9%	.0%	21.9%	
	8만 이상 12만미만	빈도	8	7	0	4	19	
		전체 %	7.6%	6.7%	.0%	3.8%	18.1%	
	12만 이상	빈도	6	5	3	10	24	
		전체 %	5.7%	4.8%	2.9%	9.5%	22.9%	
	전 체		빈도	54	31	6	14	105
			전체 %	51.4%	29.5%	5.7%	13.3%	100.0%

출생아 수가 1만 명 이상에서 2만 명 미만인 경우에 기타출산장려 지원 4만 명 미만이 26명으로 24.8%를 차지하였고, 출생아수가 1만 명 이상에서 2만 명 미만이고, 기타출산장려 지원이 4만 명이상 8만 명 미만일 때 14명으로 13.3%를 차지하는 것을 볼 수 있다. 이것은 출생아 수가 적은 곳에 지원 금액이 비교적 적게 지원된 것은 지원이 고르게 분배 되었다고 할 수 있겠다.

다양한 사회적 환경에 따라 결혼이나 출산을 연기하거나 중단하는 현상이 지속

적으로 증가하고 있다. 혼인통계청의 자료를 보면 결혼연령이 매 10년마다 2년씩 지속적으로 상승하고 있다(새로마지플랜, 2015). 이러한 결과로 30대의 여성들의 출산율이 올라가고 20대 여성들의 출산율이 저하되는 현상이 자연스럽게 나타나고 있다. 또한, 우리나라 평균적인 초혼연령의 추이를 [그림 4-2] 에서 살펴보면, 이는 여성들의 출산율과 마찬가지로 꾸준히 상승해 2013년 남성이 32.21세, 여성이 29.59세 인 것을 알 수 있다. <표 4-10>의 전국 시도별 초혼연령을 보아도 크게 다르지 않게 평균적인 나이의 분포도를 보이고 있다. 결론적으로 저출산 현상은 초혼연령의 상승과 출산력 저하가 함께 나타난 결과라고 볼 수 있다.

[그림 4-2] 우리나라 평균 초혼연령추이



※ 출처: 통계청, 인구동향조사 (2014)

이러한 초혼연령의 증가와 출산의 감소 추세는 저출산 문제에 대한 사회적인 위기의식과 환경조성의 필요성을 의미한다. 저출산의 영향은 국가적으로 노동공급의 감소가 동반되어 경제 전반의 활력이 떨어질 수 있으므로 성장해야 할 경제적인 잠재력이 떨어지게 된다. 정부는 본연구의 정책수단으로 분류한 기타 출산장려지원의 프로그램이 이러한 현상들을 예측한 정책방향의 목표를 가지고 향후 5년간 출산율을 회복하고, 고령사회의 대응체계까지 확립하려 한다.

기타출산장려정책은 영유아기 이후 미래세대인 아동과 청소년들이 안전하고 건전하게 성장할 수 있는 기반을 마련하기 위하여 공평한 출발의 기회보장과 역량개발을 지원하며, 아동들을 위험요인으로부터 보호하는 대책을 강화하는 계획도

마련하였다. 아동과 청소년의 활동적인 인프라를 확충하고, 진로에 대한 교육을 활성화 하는 등 아동과 청소년의 소질과 적성에 맞는 역량개발을 지원하며, 아동 학대나 성범죄 그리고 학교폭력 등에서 안전을 위협하는 요인들에 적극적으로 대처하고 보호구역을 지정하여 안전과 건강을 확보하는 사업 등이 대표적인 예다. <표 4-10>에서 각지자체별로 연도별 초혼연령 추이를 볼 수 있다. 이는 수도권과 비수도권의 초혼연령을 비교해 볼 수 있다. 또한 각 지역의 출산율과 초혼연령을 비교해 보면 출산율이 낮았던 서울과 부산의 초혼연령이 높은 것을 알 수 있다. 초혼연령이 높을수록 계획하는 자녀의 수는 제한적일 것이라 추정된다. 본 연구의 결과도 이러한 프로그램의 효과성을 입증한다.

<표 4-10> 각지자체 시기별 초혼연령 추이

시도 별	2009년		2010년		2011년		2012년		2013년	
	남편	아내								
서울	31.95	29.60	32.16	29.82	32.26	30.03	32.44	30.24	32.57	30.41
부산	31.68	29.22	31.90	29.47	32.09	29.73	32.25	29.96	32.34	30.11
대구	31.44	29.00	31.77	29.32	31.83	29.55	32.05	29.72	32.13	29.86
인천	31.39	28.72	31.70	29.03	31.76	29.17	31.97	29.48	32.13	29.54
광주	31.43	28.70	31.66	29.01	31.72	29.15	32.13	29.57	32.18	29.68
대전	31.31	28.80	31.59	29.02	31.57	29.24	31.83	29.48	31.92	29.52
울산	31.10	28.55	31.35	28.93	31.48	29.17	31.73	29.37	31.77	29.45
경기	31.59	28.92	31.84	29.25	31.89	29.35	32.13	29.59	32.23	29.72
강원	31.62	28.58	31.93	28.91	31.89	28.86	31.93	29.18	31.94	29.30
충북	31.17	28.19	31.50	28.50	31.38	28.66	31.63	28.83	31.65	29.04
충남	31.16	28.05	31.29	28.15	31.48	28.38	31.59	28.65	31.78	28.84
전북	31.53	28.27	31.77	28.48	31.73	28.70	32.06	28.93	32.28	29.21
전남	31.67	28.11	31.85	28.28	31.97	28.57	32.16	28.79	32.24	29.02
경북	31.22	28.41	31.46	28.58	31.52	28.83	31.83	29.10	31.80	29.23
경남	31.27	28.59	31.53	28.81	31.59	29.02	31.91	29.31	31.94	29.44

※ 출처: 통계청, 인구동향조사 (2014)

## 제2절 출산정책수단이 가임여성의 인구이동에 미치는 영향

출산장려 정책수단이 가임여성의 인구이동에 미치는 영향에 관한 회귀분석 결과는 다음 <표 4-11>와 같다. 출산장려 지원에 대한 가임여성(15-49세)의 전입 영향을 알아보기 위한 회귀분석의 결과는 <표 4-11>에서 나타나는 바와 같다.

<표 4-11> 출산장려 지원에 대한 가임여성(15-49세)의 전입 회귀분석 결과<sup>19)</sup>

측정개념	측정치표	Model
통제변수	비수도권	35.637(2.351)***
	2007년	14.769(3.912)***
	2008년	8.424(3.557)*
	2009년	7.378(3.496)*
	2010년	5.985(3.435)†
	2011년	3.209(3.392)
	2012년	.972(3.374)
독립변수	경제적 지원	-.005(.767)
	보육·교육서비스 지원	1.111(.752)
	일·가정 양립여건조성 지원	.750(.226)**
	기타 출산장려 지원	1.511(.562)**
	Constant	-25.859
	N	105
	R <sup>2</sup>	.775

†p<.1, \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001 괄호 안은 표준오차

통제변수로 사용한 지역과 년도의 결과에서는 비수도권과 년도 중 2007년, 2008년, 2009년, 2010년이 유의하게 나타났다. 즉 수도권에 비해 비수도권이 가임여성(15세-49세)의 전입이 더 높게 나타났고, 2013년에 비해 2007년, 2008년, 2009년, 2010년이 가임여성(15세-49세)의 전입이 더 높게 나타났다. 지역에 따른 가임여성(15세-49세)의 전입은 유의수준 p<.001에서 유의하게 나타났으며, 년

19) 출산장려 지원에 대한 20-39세 가임여성의 전입 회귀분석 결과는 15세-49세 가임여성의 전입 회귀분석과 큰 차이는 없는 것으로 나타났으나, 기타 출산장려 지원 프로그램의 유의수준이 보다 강하게 나타났으나 통계적으로는 둘 다 유의미한 것으로 볼 수 있다

측정개념	측정치표	Model
독립변수	경제적 지원	345(535)
	보육·교육서비스 지원	812(525)
	일·가정 양립여건조성 지원	454(158)**
	기타 출산장려 지원	924(392)*

†p<.1, \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001 괄호 안은 표준오차

도는 2007년은 유의수준  $p < .001$ 에서, 2008년과 2009년은 유의수준  $p < .05$ 에서, 2010년은 유의수준  $p < .1$ 에서 유의하게 나타났다.

독립변수에 대한 종속변수의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 경제적 지원과 보육·교육서비스 지원에 따른 가임여성(15세-49세)의 영향은 유의하지 않게 나타났다으며, 일·가정 양립여건조성 지원과 기타 출산장려 지원에 따른 가임여성(15세-49세)의 전입은 유의하게 나타났다.

일·가정 양립여건조성 지원에 따른 가임여성(15세-49세)의 전입의 영향을 살펴보면, 일·가정 양립여건조성 지원은 가임여성(15세-49세)의 전입에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 일·가정 양립여건조성 지원이 많을수록 가임여성(15세-49세)의 전입이 증가하는 것으로 나타났다. 일·가정 양립여건조성 지원에 따른 가임여성(15세-49세)의 전입은 유의수준  $p < .01$ 에서 유의하게 나타났다.

기타 출산장려 지원에 따른 출생아 수의 영향을 살펴보면, 기타 출산장려 지원은 가임여성(15세-49세)의 전입에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 기타 출산장려 지원이 많을수록 가임여성(15세-49세)의 전입이 높게 나타났다. 기타 출산장려 지원에 따른 가임여성(15세-49세)의 전입은 유의수준  $p < .01$ 에서 유의하게 나타났다.

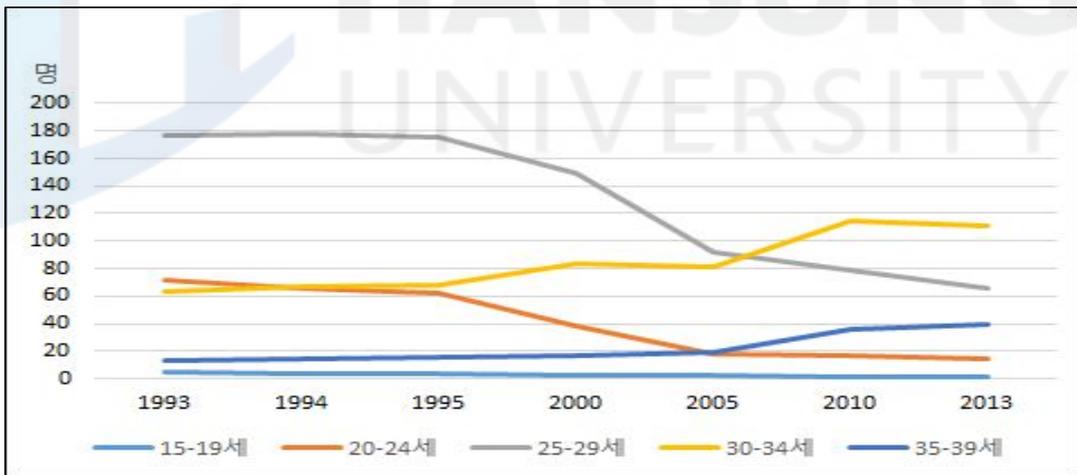
## 1. 경제적지원 프로그램이 가임여성의 인구이동에 미치는 영향 분석

우리나라 지방자치단체의 출산장려 프로그램에 관한 다중회귀분석(Fixed Effect Multiple Linear Regression)을 이용한 회귀분석 결과 경제적 지원에 따른 가임여성(15세-49세)의 영향은 유의하지 않게 나타났다. 따라서 가설 2-1(지방자치단체별 경제적 지원 프로그램은 가임여성의 인구이동에 정(+ )의 영향을 미칠 것이다)는 기각 되었다. 즉, 지방자치단체별로 시행하고 있는 경제적 지원 프로그램은 가임여성의 인구이동에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 출산장려 정책수단으로서 경제적 지원 프로그램의 효과성은 출산장려 정책으로서 효과적인 정책수단이라고 말할 수 없다.

정부가 저출산을 장려하기 위하여 대응하는 정책수단으로 경제적지원프로그램

에 가장 많은 투자와 지원을 했음은 영아출생아수의 증감에 대해 분석해 보며 알 수 있었다. 그리고 또한 가임여성들이 출산을 중단하거나 결혼을 미루게 되는 이유가 [그림 4-3] 에서처럼 소득계층별로 출산을 중단하는 이유들이 경제적인 이유로 대부분이었다. 주 가임여성의 출산력 추이를 보았을 때 [그림 4-3] 에 나타나 있는 것처럼 20대 가임여성의 출산율이 1955년부터 2005년까지 10년간 급속도로 감소하다가 그 이후로도 감소폭이 줄긴 하지만, 지금까지 계속적으로 감소하는 것을 볼 수 있다. 이러한 정황은 정부가 직접적으로 경제적지원에 많은 부분 투자를 하고 있는데도 불구하고 정부정책수단의 효과가 나타나지 않는다는 것을 볼 수 있는 것이다. 또한, 30대 가임여성의 출산율 추이는 '95년 이후로 소폭 증가하다가 정부의 저출산/고령사회 기본계획의 “새로마지플랜 2010“이 진행되는 시기인 2005년 이후 증가했으나 5년 후인 2010년부터 증가하지 않는다. 하지만 여전히 20대의 출산율 보다 30대의 출산율이 높으면서 전반적으로 출산율은 감소하는 것을 볼 수 있다.

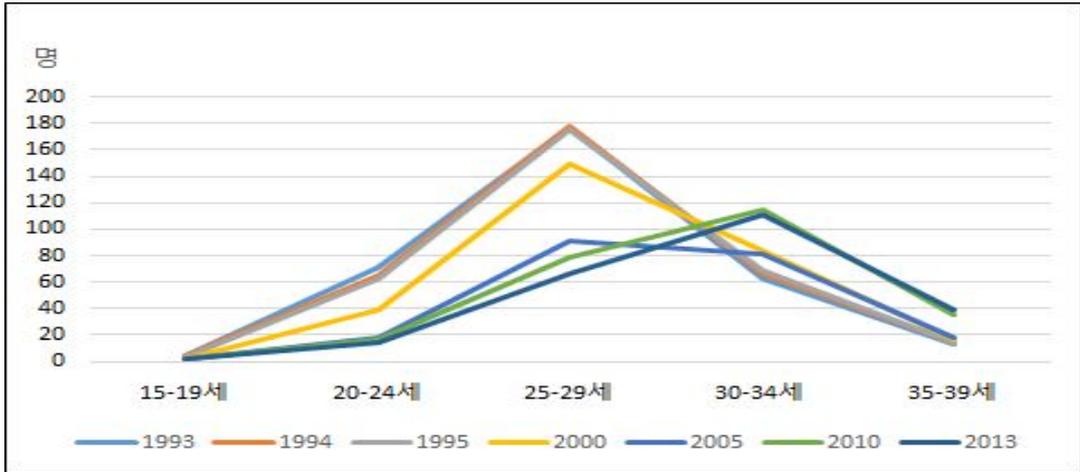
[그림 4-3] 시계열적으로 본 연령별 출산율추이



※출처: 통계청, 인구동향조사 (2014)

연도별 출산율을 설명한 [그림 4-4] 는 출산율이 낮아지고는 있으나 30·34세의 겨우 점진적인 증가세를 보이는 현상을 나타내고 있는데 이러한 경향을 [그림5-3] 를 통해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

[그림 4-4] 우리나라 평균 연령별 출산율추이



※ 출처: 통계청, 인구동향조사 (2014)

[그림 4-4] 에서 보는 바와 같이 1993년부터 2013년의 전반적인 추이가 20대 후반 주 가임여성의 출산율이 현저히 높다는 걸 알 수 있다. 또한 2005년 이후 30대 초반의 연령대에서 소폭 증가했다가 지금까지 계속 감소하는 현상을 볼 수 있다. 이러한 추세로 계속 진행된다면 우리나라의 인구규모는 감소할 수밖에 없고 국가경쟁력을 떨어지는 현상이 동반되는 것이다.

<표 4-12> 우리나라 인구구조의 변동

단위: 만명

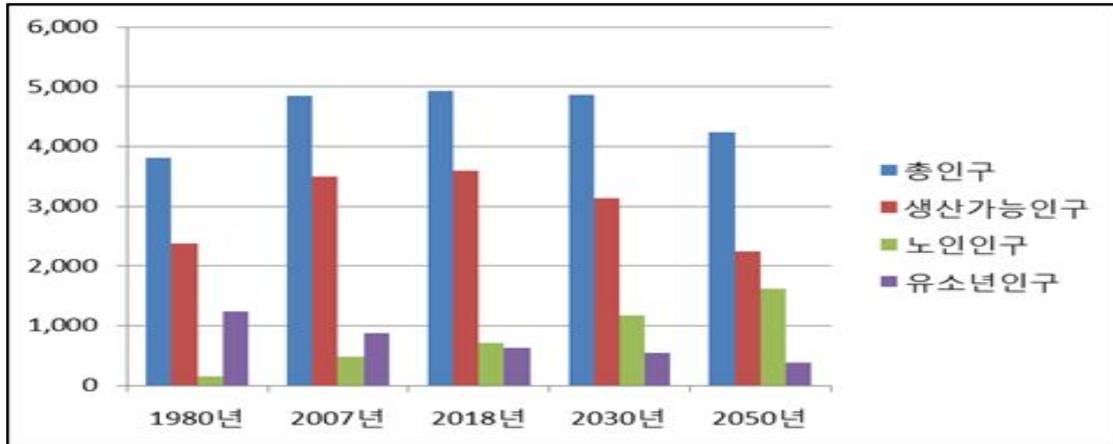
구 분	1980년	2007년	2018년	2030년	2050년
총인구	3,812	4,846	4,934	4,863	4,234
생산가능인구	2,372	3,491	3,598	3,130	2,242
노인인구	146	481	707	1,181	1,616
유소년인구	1,242	873	629	553	376

※ 출처: 통계청, 인구동향조사 (2014), 새로마지플랜(2015)

[그림 4-5] 와 <표 4-12>은 우리나라의 인구 구조 변동 추이와 미래의 인구 구조 변화를 본 것이다.

[그림 4-5] 인구구조 변동 추이 및 전망

단위 : 만명



※ 출처: 통계청, 인구동향조사 (2014)

[그림 4-5] 와 <표 4-12>를 함께 보면 2018년 이후로 생산가능인구가 점점 감소하고 있는 것을 볼 수 있는데 이는 출산율 하락에서 오는 영향으로 인구수가 감소하기 때문이다. 이와 반대로 노인인구는 늘고 유소년의 인구가 줄고 있다. 그렇다면 유소년의 감소만큼 생산 가능인구는 감소하고, 생산 가능인구의 규모는 출산율이 회복되더라도 한동안 국가 경쟁력의 위기는 막을 수 없게 되는 것이다.

본 논문의 분석결과 경제적 지원에 따른 가임여성(15세-49세)의 영향은 유의하지 않게 나타나 가설 2-1이 기각된 것은 가임여성의 이동에 대한 경제적 지원이 전혀 성과가 없다는 것을 보여주기 때문에 이러한 정책수단은 효과적이지 못했다고 평가 할 수 있다. 따라서 정부는 직접적인 경제적 지원으로 가임여성들의 인구이동에 효과적이지 못한 원인을 찾는데 기여해야 한다. 가임여성들이 경제활동의 참여와 자아실현의 욕구를 증가 시킬 수 있도록 뒷받침 할 수 있는 가족과 사회구조의 인식변화가 무엇보다 중요할 것이다. 다시 말하면 일시적인 경제적 도움이 가임여성들에게 인구이동의 적절함과 출산에 대한 책임의식을 주지 못한다. 가임여성 본인들이 경제적인 활동을 할 수 있고 그러한 경제적인 활동이 안정되어 출산 후 양육과 자녀의 미래가 보장되는 안전한 사회를 바라 볼 수 있어야 한다. 그러려면 일과 출산 중 어느 것을 선택해야만 하는 현상은 없어야 할 것이다.

그러나 이러한 환경이 조성되기 위해서는 그러기 위해서는 가임여성어

느 지역에서든지 자녀를 키우는데 어려움이 없어야 자신의 능력을 발휘할 수 있어야 할 것이다. 일하고 노력한 만큼의 대가로 내 자녀를 키우고, 자녀를 키우는데 어려움이 없도록 정부가 뒷받침할 수 있는 정책에 정부의 투자가 얼마든지 들어간다 해도 국민들은 정부를 바라볼 것이다. 따라서 이러한 정부의 노력이 저출산 현상에 효과적으로 대응할 수 있으려면 일시적인 경제적 지원 보다는 장기적인 안정을 줄 수 있는 사회적 제도와 혜택으로 지원해야 한다고 볼 수 있다.

## 2. 교육·보육서비스지원 프로그램이 가임여성의 인구이동에 미치는 영향 분석

교육·보육서비스 지원 프로그램의 분석결과를 살펴보면, 지방자치단체의 출산장려 프로그램에 관한 다중회귀분석(Fixed Effect Multiple Linear Regression)을 이용한 회귀분석 결과, 보육·교육서비스 지원에 따른 가임여성(15세-49세)의 영향은 유의하지 않게 나타났다. 그러므로 가설 2-2(지방자치단체별 보육서비스 지원 프로그램은 가임여성의 인구 이동에 정(+ )의 영향을 미칠 것이다)는 기각되었다. 즉, 지방자치단체별로 시행하고 있는 보육·교육 서비스 지원 프로그램은 가임여성의 인구이동에 통계학적으로 의미가 있는 수준의 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 따라서 직·간접 수단으로 시행된 교육·보육서비스 지원 프로그램은 출산장려 정책으로서 효과적인 정책수단이라고 말할 수 없다.

교육과 보육에 대한 서비스는 직접적으로 가임여성들에게 혜택이 돌아가는 정책수단이라고 알 수 있다. 하지만 교육과 보육의 서비스가 영유아기로 한정되어 있고 이러한 지원이 자녀를 키우는데 보편적인 서비스의 형태이기 때문에 세계를 바라보는 교육열을 가진 대한민국의 부모로서는 하향평준화의 모습으로 보여 질 수밖에 없다.

우리나라의 교육과 보육에 대한 서비스는 전국적으로 평준화 되어있다. 즉 전국적으로 가정의 소득에 상관없이 모든 자녀를 대상으로 지원하고 있다. 이는 누구에게 얼마를 주느냐의 기준이 없다는 것이다. 예를 들어 서울의 강남에서 우리나라 소득 1%로의 가정에서 태어난 아이나 지방내지는 서울권이라 해도 소득이 50%에 못 미치는 아이나 똑같은 교육비와 보육비가 지원된다. 이것은 정부가

시행하고 있는 “무상보육<sup>20)</sup>”, “누리과정지원<sup>21)</sup>”에서 시작 되었다. 그런데 이러한 지원에도 서비스의 질적 수준이 기재에 부응하지 못하는 결과를 초래하였다. 정부는 낳기만 하면 아이를 길러주겠다는 공약도 내세웠지만 현실적인 우리나라 상황에 맞지 않은 공약으로 아이를 양육하는 부모나 보육시설을 운영하는 운영자나 모두 불만족스러운 상황이 되었다.

<표 4-13>는 2012년의 정책을 시행의 목표로 구성된 성과목표 달성도를 나타낸 것인데, 우리나라의 보육시설 유형은 국공립, 법인, 민간(법인/개인), 직장, 가정, 부모협동 등이 있고 각각의 시설유형에 따라 구별, 시·도별, 전국으로 연합회가 결성되어 있다. 현재로서는 민간 기업은 물론 정부에서 운영하는 시립 및 국공립 모두가 정부의 사업에 속해 있다고 할 수 있다. 이는 전 국민들의 혜택을 위해 다양하고 질 높은 육아지원 인프라의 확충을 위한 정부의 노력이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 이러한 노력과 투자에도 시설을 이용하는 영유아기 부모들의 만족도는 낮은 편이다. 여성가족부의 보육실태조사(2005)를 보면 보육시설 만족도를 4점 만점으로 하였는데, 국공립보육시설의 만족도가 2.89점, 민간 보육시설이 2.84점으로 조사 되었다.

정부는 국공립시설을 지속적으로 확충하고, 민간보육시설 서비스를 개선하려 추진계획을 세우고 있다(제2차 새로마지플랜). 보육 교육비 지원 확대를 위해 맞벌이가구와 다문화가족 자녀보육과 교육비 그리고 농업인 영유아보육교육비 지원 등을 추진하고 계획하여 시행하고 있다(여성가족부, 2011). 그러나 이러한 교육과 보육에 대한 지원이 평준화 되어 있는 것에 반해 직접적으로 부모에게 경제적으로 지원되는 출산에 대한 지원은 각 지자체별로 다르다. 예를 들면 서울특별시의 강남구는 합계출산율이 전국에서 거의 꼴찌 수준이지만 출산지원금의 지원 수준은 가장 높다. 정부는 1차 저출산·고령화 기본계획을 실행하고, 2차 저출산·고령화 대응정책을 펼치면서 정책수단의 저출산 분야의 주요정책으로 영유아보육과 교육비 지원율을 2005년 21.9%에서 2010년 42.0%로 증감한 바 있다(보건복지부, 2010).

20) 만 0~5세 영·유아를 둔 가정에 대해 소득계층과 상관없이 보육료 지급을 말한다.

21) 유치원과 어린이집 구분 없이 동일한 내용을 배우는 것은 물론 부모의 소득 수준에 관계없이 우리나라의 모든 계층의 유아에게 유아학비 및 보육료를 지원한다.

<표 4-13> 2012년 성과목표 달성도

사업명	사업목표	성과지표 (계산방식)	목표치 (A)	추진실적 (B)	달성율 (B/A)	산출근거
만 3-5세 연령별 누리과정	5세 누리과정 도입 및 만3-4세 확대	만 5세 유아학비 ·보육료 지원아 수	413,000명	413,288명	100.1%	'12.1.1년 기준 5세 도달 유아, 449천명의 92%
		5세 누리과정 담당교사 연수	95%	105%	110.5%	담당교사 대비 연수받은 교사비율
		3~4세 누리과정 고시 및 법령 개정	고시 및 법령개정	고시(7.10) 법령(8.31)	100%	누리과정 고시 및 법령개정 여부

※ 출처: 보건복지부(2013), 시행계획

이는 5년만의 성과로서는 크다고 할 수 있지만, 이러한 지원의 정책목표가 합계출산율의 증가임을 볼 때 효과적인 정책수단이 아니라고 할 수 있다. 이러한 결과는 본 연구 논문의 가설 2-2(지방자치단체별 보육서비스 지원 프로그램은 가임여성의 인구 이동에 정(+ )의 영향을 미칠 것이다)가 왜 기각되었는지에 대한 이해를 도울 수 있다.

### 3. 일·가정양립 여건조성 프로그램이 가임여성의 인구이동에 미치는 영향 분석

일·가정 양립여건조성 지원에 따른 출산장려정책과 가임여성(15세-49세)의 전입의 영향을 살펴보면, 일·가정 양립여건조성 지원은 가임여성(15세-49세)의 전입에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 일·가정 양립여건조성 지원이 많을수록 가임여성(15세-49세)의 전입이 증가하는 것으로 나타났다. 일·가정 양립여건조성 지원에 따른 가임여성(15세-49세)의 전입은 유의수준  $p < .01$ 에서

유의하게 나타났다. 따라서 우리나라 지방자치단체의 출산장려 프로그램에 관한 일·가정 양립여건조성 지원은 다중회귀분석(Fixed Effect Multiple Linear Regression)을 이용한 회귀분석 결과로 비추어 가설 2-3(지방자치단체별 일·가정 양립여건조성 프로그램은 가임여성의 인구이동에 정(+ )의 영향을 미칠 것이다)는 유의수준 95%에서 채택 되었다. 즉, 지방자치단체별로 시행하고 있는 일·가정양립 여건조성 프로그램은 가임여성의 인구이동에 통계학적으로 의미가 있는 수준의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 일·가정양립 여건조성지원 프로그램은 출산장려 정책으로서 효과적인 정책수단이라고 말할 수 있다.

<표 4-14>는 주 가임여성(20~39세)의 전입과 독립변수 일·가정 양립여건 조성에 대해 빈도교차표이다.

주 가임여성의 전입과 독립변수 일·가정 양립여건조성 지원에 관한 교차빈도를 살펴보면 <표 4-14>와 같다. 주 가임여성이 5만 명 미만인 경우에 일·가정 양립 여건조성 지원 2천(20억) 미만이 8로 7.6%를 차지하였고, 5만 이상에서 7만 미만이 29로 27.6%를 차지하였고, 7만 이상 9만미만이 16으로 15.2%를 차지하였다. 그리고 주 가임여성의 전입이 9만이상의 경우 일·가정 양립여건조성 지원이 26으로 24.8%를 차지하였다. 이는 정부의 일·가정 양립여건조성에 대한 지원이 낮았을 때 주 가임여성의 전입 즉, 인구이동이 있었음을 의미한다.

<표 4-14> 일·가정양립여건조성과 가임여성(20~39세) 전입 교차표

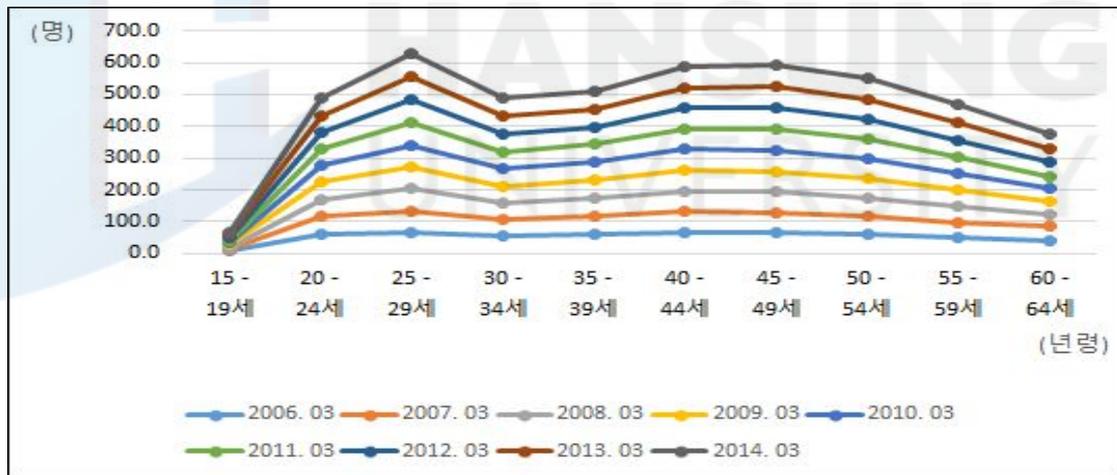
단위:명, 백만원

구 분			가임여성(20~39세) 전입(명)				전체
			5만 미만	5만 이상 7만 미만	7만 이상 9만 미만	9만 이상	
일/가정 양립지원	2천미만	빈도 전체%	8 7.6%	29 27.6%	16 15.2%	26 24.8%	79 75.2%
	2천 이상 4천미만	빈도 전체%	0 .0%	4 3.8%	4 3.8%	4 3.8%	12 11.4%
	4천 이상	빈도 전체%	0 .0%	6 5.7%	0 .0%	8 7.6%	14 13.3%
전체		빈도 전체%	8 7.6%	39 37.1%	20 19.0%	38 36.2%	105 100.0%

아이를 출산하여 양육하는 부모들은 양육하기 좋은 환경이나 여건에 맞는 환경을 찾아 이동한다. 이때 각자의 경제적인 면이 고려되기 때문에 지역적으로 전임 여성이 전입하는 데는 다는 이유와 차이가 있다고 할 수 있다. 예를 들어 출산지원금이나 기타 지원이 다른 지역보다 많다하여 지원금을 보고 전입하기 보다는 가족 전체가 살기에 여건이 좋고 형편에 맞는 곳을 찾기 때문이다. 즉, 서울의 강남구가 출산지원금도 많고 육아지원서비스도 많다할 경우라 해도 집값과 생활비가 타 지역에 비해 월등하게 비싸기 때문에 경제적인 생활여건을 고려하지 않을 수 없을 것이고, 우리나라의 부모들은 자녀가 영유아기 시기보다 그 이후의 교육환경을 더 중요하게 생각하는 경우가 많기 때문이다. 그래서 부모들의 경제활동지역으로 즉, 직장의 출퇴근 여건에 맞춰 인구이동을 하는 경우가 많다.

[그림 4-6] 은 우리나라 여성들의 경제활동 참가율을 연령별로 분석한 내용이다.

[그림 4-6] 우리나라의 연령별·시기별 여성 경제활동참가율 추이현상



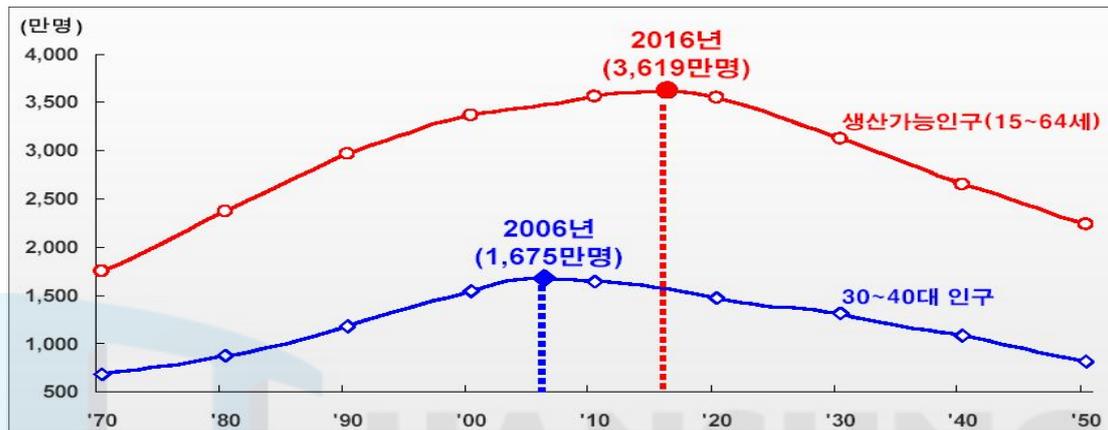
※ 출처: 통계청, 경제활동인구조사(2014)

[그림 4-6] 에서 보면 2014년 기준으로 우리나라의 여성들이 경제활동에 참가하는 비율은 매년 증가하고 있다. 주로 경제활동에 참가하는 연령대는 20대임을 볼 수 있고, 30대의 경제활동 참가율이 주춤하다가 40대가 되어서 다시 여성들의 경제활동에 참가하는 현상을 볼 수 있다. 이는 30대의 출산율이 증가하는 것에 설명하는 현황이다. [그림 4-7] 은 우리나라의 생산 가능한 인구변동으로

변동추이는 노동생산이 가능한 인구의 비율이 2000년대 1.8%이던 것이 2040년 대에는 1.1%로 줄어들 것으로 전망하고 있다.

정부는 일과 가정의 양립여건 조성에 대한 기본계획을 세우고 출산장려와 함께 여성의 지위향상과 양질의 노동력 확충 등 여러 가지 사회적, 경제적 효과까지 있는 일-가정 양립부문에 대한 정책적 노력을 하고 있다.

[그림 4-7] 우리나라 생산가능 인구 변화추이



※ 출처: 중앙부처시행계획(2011), 통계청

우선, 육아휴직제를 개선하고 육아기 근로시간을 단축제로 활성화하여 자녀양육의 기회를 확대하면서 경력단절의 위험을 완화하고자 한다. 둘째, 야간보육과 유치원 종일반을 확대하여 맞벌이 부부에 대한 보육지원을 확대하고자 한다. 셋째, 직장보육시설 설치를 확대하여 가족친화 경영을 전 사회적으로 확산하고자 한다.

또한 출산하여 양육해야 하는 부모에게 가장 큰 어려움인 경제적 부담을 지속적으로 경감시키는 계획을 세웠다. 첫째, 주택자금 지원과 결혼을 장려하고, 세제 지원을 다자녀 가정지원으로 확대 둘째, 보육료 지원 대상을 확대하고, 양육수당을 확대하여 자녀 양육비용의 지원을 대폭 강화하는 방법이다. 셋째, 베이비시터 시장을 조성하고 방과 후 돌봄을 확충하는 등 보육시설 이용시간을 다양화시켜 주요자 중심으로 체도를 정비하고자 한다. 그러나 이러한 계획은 지자체별로 예산이나 우선 필요성에 따라 다르게 시행된다. 그래서 본 연구자는 가임여성의 이동인구가 있을 것으로 보고 가설 2-3을 설정하였다. 일-가정 양립의 곤란은 사

회경제적 제약의 주된 요인으로 볼 수 있다. 특히 가족을 형성하고 유지하는데 있어 사회적 여건이 한정되고 자녀 양육에 대한 다양한 수요를 충족시키지 못한 다는데 어려움이 따른다. 이러한 어려움들은 출산을 억제하는 상황으로 이어지고 결국 출산율 저하로 이어지는 도미노 현상으로 가게 될 것이다.

여성의 경제활동이 증가하고 있으나 부모가 직장생활과 자녀 양육을 조화롭게 영위할 수 있는 환경조성을 위해 정부는 가족 친화적 직장문화에 대한 여성의 위치를 고려하여, 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하기 위한 정책수단들을 시행하고 있다. 정부가 일·가정 양립의 일상화를 위해 육아를 위한 휴가휴직 제도개선과 유연한 근무형태 확산 그리고 가족친화 직장환경 조성을 위한 노력은 본 연구에서 보고자 한 가임여성의 인구이동에 영향을 미친다고 분석되었다.

결론적으로 본 연구의 가설 2-3의 지방자치단체별 일·가정 양립여건조성 프로그램이 가임여성의 인구이동에 정(+ )의 영향을 미친 것으로 분석되어 유의수준 95%에서 채택 되었다. 이것은 지방자치단체별로 시행하고 있는 일·가정양립 여건 조성 프로그램이 가임여성의 인구이동에 통계학적으로 의미가 있는 수준의 영향을 미치는 것으로 분석되어진 것이다. 따라서 본 연구에서는 일·가정양립 여건 조성지원 프로그램이 출산장려 정책으로서 효과적인 정책수단이라고 말할 수 있다. 그렇지만 정부는 여전히 증가되고 있지 않은 출산율의 회복을 위하여, 이렇게 효과적으로 분석된 정책수단에 관심을 가지고 변화를 주어야 할 것이다.

#### 4. 기타 출산장려지원 프로그램이 가임여성의 인구이동에 미치는 영향 분석

출산장려정책으로 기타 출산장려 지원에 따른 출생아 수의 영향을 살펴보면, 기타 출산장려 지원은 가임여성(15세~49세)의 전입에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 기타 출산장려 지원이 많을수록 가임여성(15세~49세)의 전입이 높게 나타났다. 기타 출산장려 지원에 따른 가임여성(15세~49세)의 전입은 유의수준  $p < .01$ 에서 유의하게 나타났다. 따라서 우리나라 지방자치단체의 출산장려 프로그램에 관한 다중회귀분석(Fixed Effect Multiple Linear Regression)을 이용한 회귀분석 결과 가설 2-4(지방자치단체별 기타 출산장려 프로그램은 가임여성의 인구이동에 정(+ )의 영향을 미칠 것이다)는 유의수준 95%에서 채택 되었다.

즉, 지방자치단체별로 시행하고 있는 기타 출산장려 지원 프로그램은 가임여성의 인구이동에 통계학적으로 의미가 있는 수준의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 기타 출산장려 지원 프로그램은 출산장려 정책으로서 효과적인 정책수단이라고 말할 수 있다.

정부 정책수단의 기타출산장려지원은 주로 미래사회의 주역인 아동과 청소년 그리고 가족들의 신체적·정신적으로 안전하고 건강하게 성장할 수 있는 사회적 지원체계를 형성하는데 있다. 정부가 아동과 청소년의 건전한 성장 환경 조성을 위하여 위약계층의 아동지원을 강화하고 역량개발을 지원하여 안전한 보호체계를 구축하는데 중점과제를 두고 추진하고 있다.

또한 본 연구는 이러한 정부의 노력인 기타출산장려지원에 따라 가임여성들의 인구이동이 있을 것이라는 가정 하에 효과성 분석을 하고자 하는 것이다.

앞으로 결혼해서 출산하고 자녀를 양육해야 하는 미혼남녀들이 저출산 문제에 대해 얼마나 인식하고 있는지는 출산율 회복에 중요한 역할을 할 것이다. 보건복지부는 2012년 미혼남녀들이 저출산 문제에 대해 얼마나 심각하게 생각하고 있는지에 대한 태도를 조사한 바가 있다. <표 4-15>은 그러한 내용을 잘 나타내 주고 있다.

<표 4-15> 우리나라 미혼남녀들의 저출산 인식조사표

단위: %

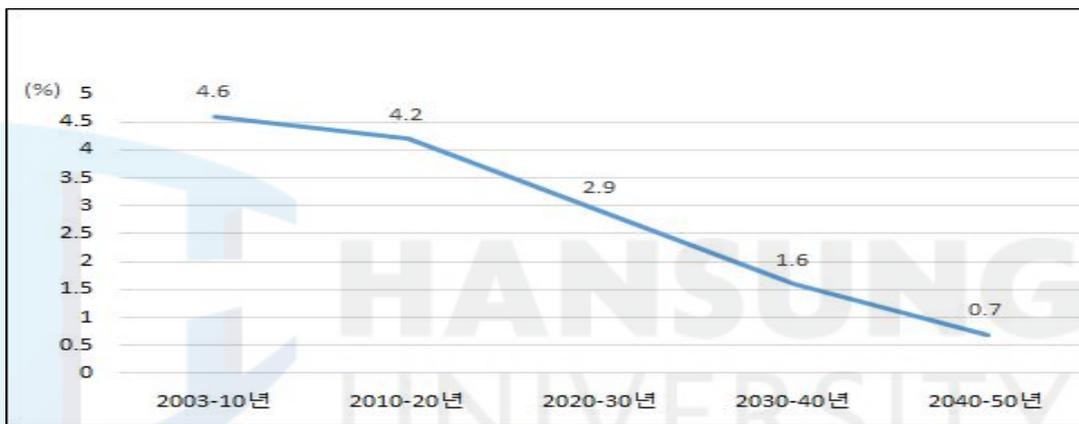
분 류	매우심각	다소심각	별로 심각하지 않음	전혀 심각하지 않음	모르겠음	계	인원수 (명)
미혼남성	22.3	58.9	11	1.1	6.7	100	1,842
20~24세	20.7	63.6	9.6	0.5	5.7	100	487
25~29세	25	54.7	9.8	2.1	8.4	100	553
30~34세	24.4	57.9	9.7	1	7	100	426
35~44세	18.1	60	16.2	0.6	5.1	100	377
미혼여성	23.9	60.1	9.9	0.8	5.2	100	1,608
20~24세	26.7	58.2	8.4	0.9	5.8	100	646
25~29세	22.9	62.4	10.7	0.3	3.7	100	540
30~34세	20.6	59.3	12.8	1.4	5.9	100	256
35~44세	22	60.3	8.9	1.4	7.4	100	163

※출처: 통계청, 보건복지부, 전국결혼 및 출산동향조사(2012)

<표 4-15>의 주된 분포는 남과여 모두 매우 심각, 다소 심각에 치중되어 있다. 특히, 주 가임여성들이 심각하게 생각하고 있는 것은 의미가 있다 본다. 이것은 결혼을 앞두고 출산을 염려하는 것이라 볼 수 할 수 있는데, 이러한 인식은 정부 정책을 수행하는데 많은 도움을 줄 것이다. 정부는 이러한 기회를 활용하여, 출산에 대한 사회적 환경조성과 함께 구체적인 출산정책을 펼 수 있을 것이다

출산을 저하가 가져올 문제점은 경제성장을 저하와 소비감소로 인한 내수시장 붕괴 등을 들 수 있다. 이러한 우려는 [그림 4-8] 에서 보는 바와 같이 우리나라의 잠재 성장률은 생산인구의 감소로 인해 하락하게 될 것으로 나타나고 있다.

[그림 4-8] 우리나라 잠재 성장률 전망



※출처: 통계청(2007), 고령사회의 장기 거시경제변수 전망

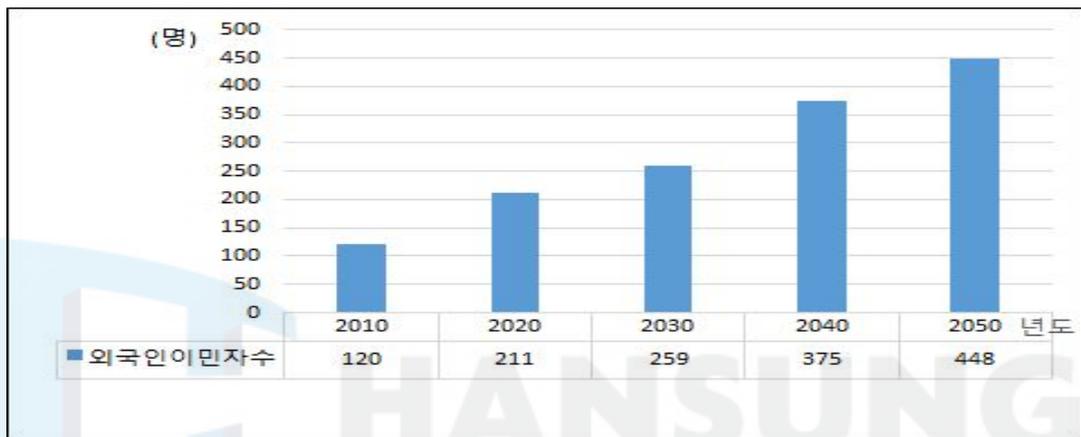
이러한 잠재 성장률이 하락은 노동력 감소와 저축, 투자, 소비위축 등을 유발시켜 경제 전반의 활력이 낮아지고, 성장 잠재력을 약화시킬 것으로 보인다. 이는 전체인구의 고령화에 따른 생산성이 저하와 인구감소로 주택이나 교육시장의 수요가 감소하여 내수시장이 위축되고 경제위기를 가져오게 된다는 의미이다. 따라서 적정인구를 유지하려는 노력이 필요하다. 이러한 근거를 바탕으로, 보건사회연구원은 외국인 유입으로 인한 생산 가능인구를 확보 하면 긍정적인 효과가 있을 것으로 보았다.

그러나 이러한 정책방향은 사회적·문화적 갈등의 증가로 인해 제대로 진행되지 못할 수 있다. 또한 외국인 근로자들의 생활이 빈곤층으로 전락하는 것을 막아야 할 방향으로 언어, 교육, 사회보장 등의 인프라를 재정비하여야 하는 것을 감안한

다면 이에 따르는 비용은 더 많이 들어갈 가능성이 있다.

한편 정부는 기타출산장려프로그램 등을 통해 국민들이 저출산의 문제점을 인식하도록 하는데 많은 노력을 기울이고 있으나, 저출산 문제의 심각성을 국민들이 본인의 문제로 인식하고 있지 않다는데 문제가 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 아동·청소년때 부터 생애주기별로 저출산 문제에 대응하는 개인의 가치관 및 사회적 인식을 확립하여야 한다.

[그림 4-9] 우리나라에 외국인·이민자수에 대한 전망



※출처: 통계청, 한국보건사회연구원(2011)

아울러 지역별 특성에 적합한 차별화된 프로그램을 개발하고 새로운 저출산 확산 문화에 대한 환경조성이 되어 출산하여 양육하는데 어려움이 없는 사회적 분위기를 조성해야 할 것이다. 영유아기의 자녀를 가진 부모들은 자신보다 자녀를 중심으로 생활터전을 찾는 경우가 많다. 이러한 점을 고려하여 정부는 영유아기만을 바라보지 않고 사회전반적인 분위기와 국민인식을 생각하는 기타출산장려프로그램은 앞으로도 계속 개발 추진되어야 할 것이다.

본 연구의 가설 2-4(지방자치단체별 기타 출산장려 프로그램은 가임여성의 인구이동에 정(+ )의 영향을 미칠 것이다.)는 이러한 내용의 뒷받침 해준다고 할 수 있다. 연구의 분석결과 가설 2-4는 유의수준 95%에서 채택 되었다. 그러므로 지방자치단체별로 시행하고 있는 기타 출산장려 지원 프로그램이 가임여성의 인구이동에 통계학적으로 의미가 있는 수준으로 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

### 제3절 출산장려프로그램이 지역특성에 미치는 영향분석

분석결과에서 나타난 바와 같이 출산정책 수단별 효과는 임신으로부터 출산 후에 이르기까지 경제적 활동이 지속될 수 있고, 유아기 때 충분한 휴식기간을 가질 수 있는 일·가정 양립여건 조성이 가장 중요한 요소로 나타났으며, 이러한 육아를 보조하는 교육 및 보육서비스지원이 출산정책에 유의미한 효과를 나타내는 것을 알 수가 있다. 반면 직접적인 경제적 지원은 큰 효과를 거두지 못하고 있는 것으로 나타났다. 가임여성의 전입을 좌우하는 정책수단도 일·가정 양립여건 조성이 가장 중요한 요소로 나타났는데 이는 출산뿐만 아니라 자녀가 성장할 때까지 소요되는 경제적 부담을 고려하여 출산, 보육과 관계없이 경제적 활동을 할 수 있는 여건을 가장 중요하게 여기기 때문인 것으로 분석되었다. 이러한 보편적 결과가 개별적인 광역지방자치단체에도 그대로 적용될 수 있는가, 아니면 경제적 자립도에 따른 자치단체별 사업여력, 다문화가정의 전입 등의 외생변수가 고려되지 않은 결과인가를 살펴보기 위해 출산정책에 가장 대표적인 광역지방자치단체 3개를 선정하여 이를 확인해 보기로 한다.

〈표 4-6〉은 최근 7개년 동안의 광역지방자치단체 합계출산율 순위로 전남은 2007년 이래 가장 높은 출산율을 보이고 있으나, 인구와 재정자립도가 비교적 양호한 서울과 부산은 최하위를 벗어나지 못하고 있는 것을 볼 수 있다. 또한 최하위였던 부산이 2011년을 기점으로 최하위를 벗어난 반면 서울이 최하위가 된 것은 시행 프로그램과 관심도에 따른 결과로 판단된다. 따라서 이러한 부분을 확인한다면 프로그램의 효과성을 평가하고 기타 고려해야 할 사항을 도출하는데 큰 도움이 될 것이다.

3개 광역지방자치단체에서 시행한 프로그램의 효과성을 평가하기에 앞서 각 자치단체의 출산율 및 가임여성 전입현황을 살펴보면 서울특별시는 출산율이 일정하지 않은 것을 볼 수 있다. 이는 총 인구수의 감소와도 관계가 있으나, 가임여성의 이동도 증가하는 것을 볼 때 정부부처의 이동 등 정치사회적 환경변화만으로 설명하기 어려운 점이 있다. 또한 가장 많은 예산을 사용하고, 다양한 프로그램을 시행하고 있음에도 불구하고 전체적으로 출생아 수가 감소하고 있는 것은 그 프로그램의 실효성과 일·가정 양립 등의 사회복지안전망 구성에 문제가 있는

것으로 판단된다. 반면 출산율 최하위에 있었던 부산이 2009년 이래 꾸준히 인구 증가세를 기록하고 있으며, 가임여성의 전출 율도 안정세를 기록하고 있는 것은 “새로마지 1차 플랜(2005~2011)”이 시차적 효과성을 나타내고 있거나, 2010년 전후 시행한 프로그램의 효과성이 그 성과를 거두고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 부산광역시의 경제 활성화를 통한 직업 안정성 보장이 그 효과를 더하고 있는 것으로 보여진다.

〈표 4-16〉 광역지방자치단체 합계출산율 순위표

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
서울	14	14	14	14	15	15	15
부산	15	15	15	15	14	14	14
대구	13	13	13	13	13	13	13
인천	12	12	11	11	12	11	11
광주	11	11	12	12	11	12	12
대전	10	10	10	10	10	10	9
울산	4	4	5	5	7	6	3
경기	8	8	9	9	9	9	10
강원	9	9	8	8	8	8	8
충북	5	5	4	4	5	5	6
충남	2	2	2	2	2	2	2
전북	6	6	6	6	6	7	7
전남	1	1	1	1	1	1	1
경북	7	7	7	7	4	4	4
경남	3	3	3	3	3	3	4

※ 출처 : 통계청(www.stat.go.kr) 합계출산율 현황(2014)

전라남도는 농사를 기반으로 하는 지역적 특성과 노령인구의 감소를 제외하고 큰 인구이동 수요가 없다는 점이 낮은 재정자립도에도 불구하고 안정적인 출산율을 기록하게 하는 원인으로 평가된다. 그러나 한편 지역 특성에 맞는 프로그램의 시행과 가임여성의 인구이동을 최소화하는 일가정 양립 여건, 교육 및 보육 시스템 등의 사회적 안전망이 구축되어 있기 때문일 수도 있다. 따라서 이러한 점을 고려하여 각 지방자치단체에서 시행하고 있는 프로그램의 특징과 추세를 살펴보기로 한다.

〈표 4-17〉 3개 광역지방자치단체 출산율 및 가임여성 전입현황

단위 : 명

구분	구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
서울	총인구(천명)	10,042	10,081	10,104	10,051	10,026	9,976	9,991
	출생아 수	100,107	94,736	89,595	93,268	91,526	93,914	84,066
	출산율(%)	1.06	1.01	0.96	1.02	1.01	1.06	0.97
	가임여성 전/출입	-52,883	-57,994	-52,264	-115,023	-113,058	-103,647	-100,550
	재정자립도(%)	90.5	88.3	92	85.8	90.3	90.2	88.8
부산	총인구(천명)	3,531	3,506	3,488	3,466	3,464	3,445	3,430
	출생아 수	28,223	26,670	25,110	27,414	27,759	28,673	25,831
	출산율(%)	1.02	0.98	0.94	1.05	1.08	1.14	1.05
	가임여성 전/출입	-36,076	-34,604	-29,784	-28,466	-24,863	-20,610	-17,710
	재정자립도(%)	62.9	60.5	58.3	57.6	56.4	57.4	56.
전남	총인구(천명)	1,807	1,795	1,785	1,777	1,772	1,768	1,762
	출생아 수	17,746	16,363	15,995	1,654	16,612	16,989	15,401
	출산율(%)	1.5	1.4	1.4	1.5	1.6	1.6	1.5
	가임여성 전/출입	-16,573	-13,318	-7,425	-10,061	-5,222	-5,054	-2,306
	재정자립도(%)	28.9	28.7	27.7	29.3	28.1	28.3	28

※ 출처 : 통계청(www.stat.go.kr) 인구동향(2014)

3개 광역지방자치단체 프로그램 유형별 수의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 서울특별시는 상대적으로 재정자립도를 기초로 경제적 지원과 기타 사회여건보장 프로그램이 많이 시행되고 있으며, 가장 효과성이 높은 것으로 평가되는 일·가정 양립지원 프로그램과 교육·보육 서비스 지원 프로그램은 상대적으로 적은 것을 볼 수 있다. 또한 시책의 증가 면을 볼 때 타 지방자치단체와는 달리 그리 큰 증가세가 나타나지 않고 있다. 이러한 점을 고려할 때 이는 일·가정 양립 지원과 교육·보육 서비스 지원 등이 서울시가 주도하는 것이 아니라 각 구청과 기업 중심으로 이루어지고 있다는 것으로 평가된다. 즉, 많은 직장과 보육시설을 보유하고 있으나 이것이 기업과 개인 서비스 지원에 의존함으로써 일·가정 양립여건 보장에 다소 취약함을 나타내고 있는 것이다. 이러한 경향성은 세부 프로그램에서도 볼 수 있는데 서울특별시는 주로 결혼과 임신단계에서의 지원을 적극 추진한다. 예를 들어 신혼부부 주거지원 강화나 난임부부 지원과 필수 예방접종 무료실시이

다. 서울시의 주요사업으로는 자녀 양육부담완화를 위한 지원강화, 사 교육 부담 경감추진, 보육 인프라 구축의 지속적 추진, 방과 후 학교 자유 수강권 지원, 학생을 대상으로 하는 질병예방 프로그램 운영 내실화, 선진형 스포츠클럽 육성 및 자율 체육 활성화등 특히 저출산 프로그램을 시행에 대한 지원활동에 주력하고 있으나 지역적 특성으로 경제활동이 어렵다는 여건으로 출산을 주도하는 젊은 가임여성들이 정착하기에는 직업의 연속성과 사회적 안전망의 구축이 관건인 출산 정책에서 큰 효과를 거두지 못하고 있는 것으로 보여진다.

부산광역시는 서울특별시에 비해 그 프로그램의 수가 월등히 많음을 <표 4-18>에서 알 수 있다. 프로그램 수가 많다는 것이 효과성과 직결된다고 볼 수 없으나, 그 적극성 면에서 지속적으로 효과적인 정책을 개발하기 위해 노력하고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 경제적 지원뿐만 아니라 효과성이 있는 것으로 평가된 일·가정 양립여건 보장, 교육·보육 서비스 지원, 기타 사회적 여건 보장 등과 관련된 프로그램이 증가하고 있는 것은 부산광역시가 출산을 최하위 도시에서 점차 벗어나고 있는 이유로 판단된다. 프로그램을 세부적으로 살펴보면 출산장려 아동극 제작 공연을 비롯하여 가족사랑카드 기능 개선으로 대중교통 이용의 편의를 도모하고, 출산지원금을 둘째 20만원, 셋째이후 120만원을 지원한다. 또 다른 주요사업으로 임신부 우대서비스 확대 운영(전용주차구역, 우대창구, 할인음식점 등), 보육교직원 처우개선, 영아 위생관리를 위한 전문도우미 지원(간호조무사), 아이사랑 부모 모니터링단 운영 등의 사업으로 정책 추세가 반영되고 있는 것을 알 수가 있다. 결국 지방자치단체의 적극적 정책 시행의지와 프로그램의 경향성이 정책의 효과를 거두고 있다고 볼 수 있다. 전라남도의 경우도 그 수는 적으나 <표 4-18>과 같은 현황을 볼 때 일·가정 양립여건 보장, 교육·보육 서비스 지원, 기타 사회적 여건 보장 등과 관련된 프로그램에 점차 관심을 가지고 노력을 집중하고 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 전라남도의 경우 단순한 프로그램 효과성 때문에 출산율이 높다고 할 수 없는데 그 이유는 통계청 자료로 전라남도의 다문화 가정 전입을 보면 총 2,772명으로 서울특별시의 48,180명, 부산광역시의 8,305명에 비해 절대적 수는 적으나, 전라남도 인구가 1,815,000여 명에 불과한 점을 보면 대단히 많은 수이다. 이러한 또 다른 유형의 인구증가와 농업과 수산을 중심으로 하는 지역적 특성, 사회보장 안전망의 구성 등이 심리적 안정을 가져와 출

산율과 연계되는 특징을 보이는 경우라 할 수 있다. 이러한 사회보장 안전망은 출산 프로그램의 효과성의 결과로도 볼 수가 있다. 실제로 전라남도에서 시행하고 있는 프로그램은 다자녀를 위한 행복카드제를 추진하는 것을 비롯한 주요사업으로 다산 인재 육성 장학금 지원, 신생아 양육비 지원, 산모와 신생아 도우미 지원, 영유아의 건강검진, 난임 부부 시술비 지원, 지역적 특성을 감안해 찾아가는 산부인과를 운영하고, 산후조리비용을 지원한다. 또 다른 면으로 미혼남녀의 만남을 지원, 농어촌 건강증진 센터를 건립, 은퇴도시 조성사업을 추진하여 행복마을 조성사업을 추진하는 등 지역 특성을 고려한 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-18〉 3개 광역지방자치단체 프로그램 유형별 수

지 역	연 도	프로그램 유형별 수				계
		경제적지원	교육·보육 서비스지원	일·가정양립 지원	기타사회 여건 보장	
서 울	2007	32	3	-	9	44
	2008	26	13	10	-	49
	2009	26	13	4	38	81
	2010	13	7	4	40	64
	2011	19	9	6	37	71
	2012	18	18	9	38	83
	<b>2013</b>	23	17	9	36	<b>85</b>
부 산	2007	30	20	1	33	84
	2008	41	26	4	71	142
	2009	62	39	8	102	211
	2010	48	51	8	102	209
	2011	75	66	8	115	264
	2012	94	69	18	180	361
	<b>2013</b>	82	72	11	196	<b>361</b>
전 남	2007	96	8	-	11	115
	2008	15	8	-	31	54
	2009	32	9	-	29	70
	2010	30	10	-	30	70
	2011	22	13	2	37	74
	2012	107	17	5	88	217
	<b>2013</b>	113	16	6	82	<b>217</b>

이러한 결과를 평가해 볼 때 출산율은 그 지역 특성에 맞는 프로그램 시행이

큰 역할을 하고 있으며, 그 유형 면에서도 결과분석에서 나타난 바와 같이 일·가정 양립여건 보장, 교육·보육 서비스 지원, 기타 사회적 여건 보장 등과 관련된 프로그램이 경제적 지원 프로그램에 비해 많은 효과를 나타낸다는 것을 볼 수 있다.

#### 제4절 소결론

우리나라 지방자치단체가 시행하고 있는 출산장려 프로그램의 다중회귀분석(Fixed Effect Multiple Linear Regression)을 이용한 회귀분석 결과를 종합적으로 요약정리하면 다음의 <표 4-19>와 같다.

<표 4-19> 출산장려 정책수단의 효과성 분석 결과 종합

구 분		출생아 수 증감	가임여성(15-49세)의 인구이동
직접지원 정책수단	경제적 지원	영향 없음	영향 없음
직·간접적 정책 수단	교육·보육 서비스 지원	유의미함	영향 없음
간접지원 정책수단	일·가정 양립 여건 조성	유의미함	유의미함
	기타 출산장려 지원	유의미함	유의미함

출산장려 정책수단의 효과성 분석결과를 종합하여 보면 직접지원 정책단의 경제적 지원으로 출생아 수에 주는 영향은 없으며, 가임여성(15세-49세)의 인구이동에도 영향이 없으므로 나타났다. 또한 직·간접지원 정책수단의 교육·보육서비스 지원은 출생아 수의 증감에 유의미한 효과가 나타났다. 하지만 가임여성(15세-49세)의 인구이동에는 영향이 없으므로 나타났다. 그리고 간접지원 정책수단으로 일·가정양립 여건조성지원에 대한 출생아 수의 증감에 유의미한 효과가 나타났으며 가임여성(15세-49세)의 인구이동에는 영향이 없으므로 나타났다. 마지막으로 출산장려 정책수단의 간접지원 정책수단인 기타 출산장려 지원에 대한 출생아

수의 증감의 관계를 살펴보면 유의미한 효과로 나타났고, 가임여성(15세-49세)의 인구이동에는 유의미한 효과가 나타났다.

이와 같은 연구결과를 기초로 우리나라 지자체에서 시행하고 있는 출산장려 정책수단의 효과성을 직·간접적인 정책수단이 가장 효과성이 높게 나타났고, 다음으로 간접적인 정책수단이 다음으로 영향이 있는 것으로 나타났으며, 직접적인 정책수단은 출산장려의 효과에 별로 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다.

이는 출산장려 정책이 실질적인 출산율 향상이나 출생아 수의 증가로 효과가 나타나기 위해서는 일시적인 직접적 경제지원 보다는 자녀가 출생 후 중·장기적으로 안정적인 보육과 교육을 받을 수 있으며, 부모는 일과 가정을 안정적으로 유지할 수 있는 자녀 양육의 여건을 고려하여 출산의지가 유발되게 되고 궁극적으로 임신과 출산, 영아 출생아 수로 나타난다고 볼 수 있다.

그리고, 일반 시민이나 국민들은 출산장려 정책에 대하여 중앙정부 정책이나, 지방자치단체의 정책이나에 상관없이 국민 개인이 실질적으로 느끼는 서비스와 환경을 기초로 출산을 결정하게 된다는 것도 유추해 볼 수 있다.

따라서, 출산장려와 관련된 정책결정이나 집행, 평가를 하는 중앙정부나 지방자치단체는 궁극적인 정책목표와 효과를 달성하기 위해서 가장 적절한 정책수단이 무엇인가를 면밀히 검토하여 정책수단을 결정하고 시행하여야 할 것이다.

## 제5장 결 론

1960년대 출산억제정책으로부터 시작된 출산정책은 급격한 출생률 감소로 인해 이제는 국가미래를 결정짓는 대단히 중요한 현안으로 부각되었다. 정부는 이에 대한 문제를 해결하기 위해 1996년부터 정부는 인구정책을 출산억제정책에서 인구자질향상 정책기를 거쳐 인구증가정책으로 방향을 전환하여 출생률 제고에 힘쓰고 있다. 특히 2004년 이후에는 ‘출산장려정책’을 국가 주요과제로 설정하여 인구감소를 막기 위한 범국가적 활동을 전개하였으며, 2006년에는 ‘1차 새로마지플랜(2005~2010)’ 출산장려정책을 시행한데 이어 2011년부터 ‘2차 새로마지플랜(2011~2015)’ 사업을 추진하고 있다. ‘1차 새로마지플랜(2005~2010)’은 출산율의 하락 추세를 돌리고 고령사회를 적용할 수 있는 기반을 구축하기 위한 정책으로 중앙정부와 지방자치단체는 약19.7조원의 예산과 70대 이행과제를 기초로 230개 세부추진과제를 도출하여 추진하였다. ‘제2차 새로마지플랜(2011~2015)’ 사업은 저출산·고령사회의 문제점을 개선하기 위한 계획으로 점진적인 출산율의 회복과 고령사회에 대한 대응체계 확립을 목표로 1,600여 개의 시책과 약39.7조원의 예산이 투입되어 다양한 출산장려 시책을 시행하고 있다.

본 연구는 이렇게 국가가 막대한 재정을 투입하여 추진하고 있는 출산장려정책의 효과성을 분석하기 위해 15개 광역지방자치단체의 주요 출산장려정책의 실효성을 분석하고 추후 출산장려 프로그램의 효과성 평가를 위한 정책유형 분류방법과 수단에 대한 이론적, 정책적 근거를 마련하는 것이었다.

이를 위해 부 및 민간기관의 연구를 살펴본 결과 기존의 연구는 너무 포괄적인 관계로 연구결과를 정책에 반영하는 것이 제한되는 문제점이 있었다. 따라서 본 연구에서는 국내외 지금까지 시행되어온 출산장려정책수단 즉, 시책을 지원의 직·간접성에 따라 경제적 지원 프로그램, 교육·보육 서비스 지원 프로그램, 일·가정 양립 여건 조성과 기타 출산장려 지원 프로그램으로 구분하고, 그 결과를 출생아 수와 가임여성의 출산을 위한 지방자치단체 간 이동으로 하는 연구 분석의 틀을 채택하여 그 효과성을 평가하였다.

## 제1절 연구결과 요약

본 연구는 선행연구를 기초로 출산장려 정책수단과 출산장려 정책 효과성 간의 관계를 보기 위해 출산장려정책 수단 유형을 직접적 수단, 직·간접수단, 간접수단의 3개 분야로 구분하고, 직접적 수단은 경제적 지원 프로그램, 직·간접적 수단은 교육·보육 서비스 지원 프로그램, 간접적 수단은 일·가정 양립 여건 조성 및 기타 출산장려 지원 프로그램으로 구분하였다. 이러한 정책의 결과를 평가할 수 있는 출생아 수와 가임여성의 인구이동(전입)으로 하였다.

연구대상은 서울특별시와 6개 광역시, 8개 도 등 우리나라 15개 광역지방자치단체에서 시행한 2007년부터 2013년까지의 출산장려정책프로그램과 동기간의 출생아 수, 가임여성의 광역지방자치단체 간 전입현황으로 하였다. 연구에 사용한 자료는 한국보건사회연구원과 보건복지부의 자료와 국가통계포털(KOSIS)의 통계자료를 이용하였다. 분석방법은 고정효과 다중회귀분석(Fixed Effect Multiple Linear Regression)을 사용하여 분석을 적용하였다. 그리고 출산장려 정책에 따른 지자체의 출산장려 프로그램의 영향만을 분리·측정하고자 종속변수인 출생아 수와 인구이동으로 15세에서 49세의 가임여성 및 통제변수(인구학적 변수, 지역, 연도 등)를 포함하였다.

이러한 연구 결과, 경제적 지원에 따른 출생아 수의 영향은 유의하지 않게 나타났으나, 보육·교육서비스 지원과 일·가정 양립여건조성 지원, 기타 출산장려 지원에 따른 출생아 수의 영향은 유의하게 나타났다. 이는 경제적 지원이 일시적인 기간의 혜택이라 미래를 바라보는 지원이 아니라는 점이 가임여성들에게 출산의지에 대한 긍정적 영향을 주지 못한다고 볼 수 있다. 이는 아이를 출산하여 양육하는데 있어 사회, 경제적 뒷받침이 함께 마련되지 않는다면 정책성고가 없다는 것으로 아이를 낳기만 하면 국가가 키워준다는 정치적 공약이 있었으나, 실질적인 경제적 지원은 아이를 낳아 양육 하는데 들어가는 비용과는 많은 차이가 있기 때문으로 평가된다. 이러한 경향성은 무상보육, 무상급식 등의 정책에 대한 인식에서도 볼 수 있는데, 무상지원은 정부의 자금상황에 따라 정책의 안정성이 훼손될 수 있기 때문이다. 실제로 2014년 정부에서 지원하기로 한 보육료가 중앙과 지자체의 예산부족으로 중지되었는데,

이러한 정부정책에 대한 불신감이 경제적지원에 대한 정책 효과성을 낮추는 것으로 분석된다. 또한 직접적 정책수단인 경제적지원보다 간접적으로 여성이 일과 가정의 양립적인 여건을 형성해 주는 사회적인 지원서비스가 출생률 제고에 많은 효과를 가져 오는 것으로 나타났는데 아이를 출산하여 양육하는데 유리하다 인식되기 때문인 것으로 평가 할 수 있다.

두 번째, 출산장려 지원 정책수단에 대한 가임여성의 전입 영향을 알아보기 위한 분석 결과는 경제적 지원과 보육·교육서비스 지원에 따른 가임여성(15세-49세)의 영향은 유의하지 않게 나타났다. 하지만 간접수단으로 지원된 일·가정 양립여건조성 지원과 기타 출산장려 지원에 따른 가임여성(15세-49세)의 전입은 유의하게 나타났다. 특히 이러한 정책적 영향은 수도권지역보다 비수도권 지역에서 높게 나타났다. 이는 출산 적령기 가임여성들의 경제적 수준과 사회적 여건이 수도권에서 생활하기에 어려움이 있는 것도 한 가지 이유로 볼 수 있다. 또한 경제적지원이 일시적인 양육에만 도움이 되고, 교육·보육서비스 지원 또한 만 5년간인 영·유아기 동안만 지원이 되기 때문에 자녀의 평생을 갈음하는 계획으로 본다면 일시적인 지원은 자녀를 낳아 양육하기에 큰 도움이 될 수 없다고 판단하기 때문으로 분석된다. 하지만 여성이 아이를 낳아 기르는 동안 사회적으로 활동할 수 있는 여건이 마련되고 자녀를 양육할 수 있는 안정적인 환경 조성되면 이를 우선적으로 고려하여 지자체간 전입이 이루어지고 있는 것으로 분석되었다.

세 번째, 출산장려 정책수단의 효과성을 세부 시행정책 수단이 아닌 방법론적인 문제 즉, 직·간접 수단의 효과성으로 평가해 본 결과 직·간접적인 정책수단이 가장 효과성이 높게 나타났고, 다음으로 간접적인 정책수단이 다음으로 영향이 있는 것으로 나타났다. 반면 직접적인 정책수단은 출산장려의 효과에 별로 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다. 이는 직접적인 수단은 대부분 일시적인 지원에 그쳐있는 것으로 볼 수 있고, 그나마 영향을 주는 직접 그리고 간접으로 지원되는 교육·보육서비스는 아이를 키우면서 사회생활을 할 수 있다는 인식이 가임여성에게 긍정적으로 작용하기 때문으로 분석되었다. 본 연구 결과 정책수단 면에서는 간접수단이 가장 효과적으로 나타났는데 이 또한 장기적으로 계획할 수 있고, 출산 후 양육하면서 사회생활을 병행할 수 있

어서 자녀의 미래를 계획할 수 있기 때문인 것으로 보여 진다.

이와 같은 효과성 분석 결과를 토대로 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 보육·교육서비스 지원, 일·가정 양립여건조성 지원, 기타 출산장려 지원은 출생아 수를 늘리는데 긍정적 효과가 있으며, 특히 보육 교육서비스 지원은 출생아 수를 늘리는데 많은 영향을 미치는 것으로 나타났으므로 보육 교육서비스를 증진시키기 위한 정책을 지속적으로 개발하고 이에 대한 지원 수단을 높혀 성과를 향상시켜야 할 것이다.

두 번째, 일·가정 양립여건조성 지원도 출생아 수에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났기 때문에 정부는 부모들이 일과 가정을 함께 꾸려갈 수 있는 사회적 인식과 환경을 마련하고 노동법과 육아법 등을 보완하여 이를 제도적으로 강제해야 할 것이다.

셋째, 각 지자체가 시행하고 있는 기타 출산장려 지원도 출생아 수의 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났기 때문에 각 지자체가 시행하고 있는 세부 시책 중 성과가 입증된 프로그램은 중앙정부의 정책으로 발전시키고 이를 위한 예산의 증액을 고려해야 할 것이다.

넷째, 이러한 정책이 도시지역에서는 성과가 다소 저조한 이유를 분석하고 도시지역에 맞는 프로그램을 추가적으로 개발해 나가야 할 것이다.

## 제2절 연구의 한계 및 향후 연구방향

본 연구는 학문적으로는 출산장려 정책수단의 개념과 분류방법, 출산장려정책 효과성에 대한 개념 등을 재정립하고, 정책수단과 정책효과성의 상관관계 등을 밝혀냄으로써 출산장려정책 효과성 평가를 위한 일반화에 기여할 것으로 판단된다. 또한 출산장려 정책수단을 직접적 수단, 간접적 수단, 직·간접적 수단으로 구분하여 출생아수와 가임여성의 인구이동에 미치는 영향을 분석한 결과는 정책 유형에 따른 정책효과성 평가모형의 일반화에 기여할 것으로 기대한다.

그러나 국내에서 아직 출산장려 정책의 효과성에 관한 연구들이 활성화 되어있지 못하고 특히 효과성 평가가 이루어지지 못한 관계로 연구분석 대상을 선정 시 우리나라 지자체의 15개 시·도의 2007년부터 2013년까지의 데이터만을 사용함으로써 자료가 한정되고 회귀 분석결과와 기술통계분석에 있어서도 다양한 분석결과를 보여주지 못한 것이 본 연구의 한계이다.

따라서 차후 연구방향으로 광역지자체에 추가하여 기초지자체의 출산장려 프로그램까지 포함하는 연구가 이루어진다면 출산장려 정책 수단이 출산장려 정책 효과성에 미치는 영향을 보다 상세하게 분석할 수 있을 것이라고 본다. 아울러 수행정책의 평가수단을 개발하고, 이를 연간 단위로 평가하여 익년도 프로그램 개발 및 지원에 반영하는 체제를 갖추는 것도 대단히 중요한 문제라 생각된다. 출산장려와 관련된 정책결정이나 집행, 평가를 하는 중앙정부나 지방자치단체는 궁극적인 정책목표와 효과를 달성하기 위해서 가장 적절한 정책수단이 무엇인가를 면밀히 검토하여 정책수단을 결정하고 이를 주기적으로 평가하여 성과 있고 효율적인 정책을 시행하여야 할 것이다.

또한 효과적인 사업에 예산을 집중하기 위해 다양한 연구와 지자체 예산 증가 목적의 사업추진을 통제하여야 한다. 현재 관련부처, 지자체는 거의 독자적으로 출산정책에 대한 연구를 진행하고 있으나, 연구결과가 종합적인 출산장려정책으로 정리되지 못하고 있는 것에 관심을 가져야 한다. 이는 예산의 낭비뿐만 아니라 대부분 분석과 주장 수준에 그치고 있어 정책의 혼란을 가져올 우려가 있기 때문이다. 또한 제목만 변경한 프로그램이나, 장기간 실효성이 입증되지 못한 프로그램을 사업에 포함하지 못하도록 예산편성 프로그램에 대한 감독을 철저히 해야 할 것이다. 이는 궁극적으로 예산의 중복편성, 또는 예산의 전용이 발생하는 문제를 발생시킬 수 있기 때문이다.

# 참 고 문 헌

## 1. 국내문헌

- 김근세·김대건·이명석, (2011). 저출산·고령 정책의 행정자원과 휴먼서비스 : 저출산·고령사회의 기본계획(새로마지플랜)을 중심으로. 교육과학기술부, 「한국 행정논집」, 25권, 1호: pp.103-130.
- 김경미·염명배·전병은, (2010). 세계주요 국가 저출산 대책평가 및 우리나라에의 적용 방안, (재)한국여성경제진흥원.
- 김두섭, (2007). 저출산 사회의 결혼, 자녀양육과 가족생활 연구, 한국보건사회연구원.
- 김미리, (2013). 출산율을 위한 확률적 예측모형, 고려대학교 박사학위논문.
- 김승권 외, (2003). 「전국 출산력 및 가족보건 복지실태조사」, 한국 보건사회연구원.
- 김양분, (2003). 「사교육 실태 및 사교육비 규모 분석 연구」, 한국교육개발원.
- 김준기, (2007). 정부기능 변화: 정책수단을 중심으로, 「한국행정학회」 추계학술대회, pp.1-26.
- 김창환, (2012). 생각없이 보는 FUN한 이야기 : 통계로본 강원도의 모습, 춘천 : 강원대학교.
- 김태영·김봉준, (2008). 산림임업지원 서비스 전달체계 연구, 「한국정책학회」 춘계학술대회, pp.555-556.
- 김현숙, (2008). 보육료 지원 개선방안에 관한 연구: 차등보육료 확대 방안, 「재정학 연구」, 1(2), pp.61-103.
- 김현정, (2010). 소비자 정책 패러다임과 정책수단의 변화에 대한 연구: 소비자 정책수단을 중심으로, 서울대학교 박사학위논문.
- 노화준, (2007). 「정책학 원론」. 서울: 박영사.
- 남궁근, (2008). 「정책학 : 이론과 경험적 연구」, 서울: 법문사.
- 민희철 외, (2007). 저출산 극복 및 성장잠재력 확충을 위한 가족친화정책, 서울

: 한국조세연구원.

- 배민환, (2010). 우리나라 저출산의 원인 및 출산장려 방안에 관한연구, 카톨릭대학교 박사학위논문.
- 배병태, (2007). 저출산 영향요인에 관한 연구, 동국대학교 박사학위논문.
- 박수미, (2005). 가족내 성평등과 저출산 보건복지포럼, 「한국보건복지포럼」, 제102권, pp.36-44.
- 박영애, (2013). 출산의지에 미치는 영향요인 연구, 한성대학교 박사학위논문.
- 박혜원·유수옥·조형숙, (2010). 보육인력의 전문성 제고를 위한 발달 및 지도 영역 표준화 연구, 「유아정책연구」, 제4권, pp.1-31.
- 보건복지부, (2014). 「대학 인구 교육 교재 개발」, 한국인구학회.
- 심지현, (2005). 1970년대 소설의 사회변동 수용연구:이문구,윤홍길,조세희의 연작 소설을 중심으로, 대구카톨릭대학교 박사학위논문.
- 석호원, (2011). 출산장려금 정책의 효과성에 관한 연구-서울특별시를 중심으로, 「한국지방행정연구」, 25(2), pp.143-180.
- 신효영·방은령, (2007). 미혼과 기혼 남녀의 결혼관 및 자녀관 비교. 「한국심리학회 2007년도 연차 학술대회논문집」, pp.494-495.
- 유해미, (2009). 「저출산 대응 주요정책의 현황 및 과제」, 서울 : 국회입법조사처.
- 이성우, (2013). 「정책분석론: 이론과기법」, 서울 : 조형문화사.
- 이삼식 외, (2005). 「저출산 원인 및 종합 대책연구」, 서울: 저출산고령사회연구원
- \_\_\_\_\_, (2008). 2007년도 저출산·고령사회정책 성과 평가, 서울 : 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_, (2013). 인구 정책현황과 향후 과제, 서울 : 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_. 오영희·이윤경·최효진, (2009). 2008년도 저출산고령사회정책 성과평가, 서울 : 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_. 최효진·정혜은, (2010). 「저출산정책 효과성 평가 연구」, 서울 : 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_. 오영희·이윤경·최효진, (2011). 「저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과 분석」, 서울 : 한국보건사회연구원.

- 이석환, (2013). 기초자치단체 출산장려정책의 광역자치단체로의 상향적 정책확산, 「한국행정학보」, 48(2), pp.161-184.
- 이윤식, (2004). 우리나라 정책평가체계의 현안과 과제. 숭실대학교 사회과학연구소, 「사회과학논총」, 6(2): pp.39~68.
- 이충환·신준섭, (2011). 전국 지방자치단체 출산장려정책 현황과 출산율에 미치는 영향력 분석, 「한국행정학회」, pp. 97-124.
- 임상규, (2010). 출산장려정책의 경제적 도구선택을 위한 효과성 비교연구, 「한국행정학회 하계학술대회」, pp.1-16.
- 유계숙, (2009). 출산 정책의 효과에 관한 연구: 2007년 출산율 중심으로. 「한국가족학회」, 14(1), pp.169-189.
- 유해미, (2009). 「저출산 대응 주요 정책의 현황과 과제」, 서울: 국회입법조사처.
- 윤소영, (2005). 저출산 가정의 출산율과 여성취업 경험. 「한국가정관리학회」, 23(2), pp.159-166.
- 윤성호, (2010). 지역간 차별 출산력과 지방자치단체의 대응, 「한국자치행정학보」, 24(2), pp.457-480.
- 은기수·권태환·김두섭·박경숙·조영태·최슬기, (2011). 「대학 인구 교육 교재 개발」, 한국인구학회, 서울: 보건복지부.
- 이충환·신준섭, (2013). 전국 지방자치단체 출산장려 정책 현황과 출산율에 미치는 영향력 분석, 「지방행정연구」, 27(1), pp.97-124.
- 장동호 (2009). 출산율에 대한 지역 간 비교분석: 덴마크 사례를 중심으로. 사회복지 정책, 4, pp.163-188.
- 조남훈 외, (2006). 「저출산 고령사회 기본계획의 이해」, 서울: 한국보건사회연구원.
- 조병구·조운영·김정호, (2007). 「출산지원정책의 타당성 및 지원효과 분석」, 서울: 한국개발연구원(KDI).
- 주태엽, (2010). 「2009년도 저출산 고령사회 시행계획」, 울산: 울산광역시.
- 전영한, (2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. 「정부학연구」, 13(4), pp.259-295.
- \_\_\_\_\_, (2007a). 정책도구연구의 의의와 과제, 「정부학 연구」, 13(2), pp.39-59.
- \_\_\_\_\_, (2007b). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가,

- 「정부학연구」, 13(4), pp.259-295.
- 전영환 외, (2010). 정책수단연구: 기원, 전개 그리고 미래, 「행정총론」, 48(2), pp.91-118.
- 정성호, (2012). 저출산 정책의 효과성에 관한 연구, 「한국인구학」, 35(1), pp.31-52.
- 최병선, (1992). 「정부규제론」, 서울: 법문사.
- 최정미, (2010). 지방자치단체의 출산장려금이 출생아수 증가율에 미치는 영향, 단국대학교 박사학위논문.
- 하연희·문영재, (2007). 정책목표의 변화에 따른 정책수단의 전략적 선택과 효과: 우리나라인구정책을 중심으로, 「2006 한국정책학회 학술대회」, pp.1-24.
- 현진권, (2001). OECD국가들의 자본스톡 추계방법 고찰 및 시사성, 「통계분석연구」, 6(2), pp.112-133
- 홍문식, (1998). 출산력 억제정책의 영향과 변천에 관한 고찰, 「한국인구학회」, 21(2), pp.182-227.
- 홍승아·장혜경, (2006). 「한국의 부모휴가 정착방안 연구」, 서울: 한국여성개발원.

## 2. 국외문헌

- Asassve, A. & Lappegård, T. (2009). Childcare cash benefits and fertility timing. *Norway Eur J Population*, 25: 64–88
- Andersson, G. (2003). Childbearing development in Denmark, Norway, and Sweden from the 1970s to the 1990s: A comparison MPIDR Working Paper
- Averett, S. & Whittington, L. (2000). Does Maternity Leave Induce Births
- Azmat, G. & González, L. (2009). Targeting fertility and female participation through the income tax IZA Discussion Paper.
- Bagavos, C. & Martin, C. (2000.) Low fertility, families and public policies Heft, 10 Barmby, T. & Cigno, T. A. sequential probability model of fertility patterns. *Journal of Population Economics*, 3(1): 31–51, 1988
- Blau, D. M. & Robins, P. K. (1989). Fertility, employment, and child-care costs. *Demography*, 26(2):287–299
- Chesnais, J. C. (1989). La politique de population française depuis 1914 (dirigé par J Dupquier) Histoire de population française Vol 4-De 1914 Nos Jours, Paris, PUP
- \_\_\_\_\_ (1998). *La démographie, Que sais-je* .Paris: Monnier
- Dumont, W.(ed) (1990). Family Policy in EEC Countries Brussels: Commission of the Commission of the European Communities, P. Dewoot (Ed). Blackwell.
- Duvander, A-Z, Lappegård, T. and Andersson, G (2010). Family policy and fertility: fathers' and mothers' use of parental leave and continued childbearing, *Norway and Sweden Journal of European Social Policy*. 20(1): pp45–57
- Gauthier, A. H. & Hatzius, J. (1997). Family benefits and fertility: An economic analysis. *Population Studies*, 51: 295–306

- \_\_\_\_\_, Anne H. (2007). The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature. *Population Research and Policy Review*, 26: 323–346
- Grant J. Horens, S. Loo, M. DaVanzo, J. Hale, L. Gibson, S. and Butz, W. (2004). *Low fertility and population ageing: Causes, consequences, and policy options* RAND Europe, Boltimore; Johns Hopkins Bloomberg School.
- Guendelman, S. Pearl, M. Graham, S. Hubbard, A. Nap Hosang, Kharrazi, M. (2009). Maternity Leave In The Ninth Month of Pregnancy and Birth Outcomes Among Working Women, *Women's Health Issues*, 19(1): 30–37
- Haan, P. & Wrohlich, K. (2009). Can child care policy encourage employment and fertility? Evidence from a structural model. DIW Berlin Discussion Papers
- Harsanyi, John C. (1955). Ordinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility *The Journal of Political Economy*, Vol 63, (4):309~321
- Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Kohler, H-P, Billari, F. C. & Ortega, J. A. (2002). The emergence of lowest-low fertility in Europe during the 1990s. *Population and Development Review*, 28(4): 641–680
- Landais, C. (2003.) Le quotient familiale a-t-il stimul'e francaise DEA Thesis
- Laroque, G. & Salanié, B. (2008). Does fertility respond to financial incentives? IZA Discussion, *Economie et statistique* 331 (1), 47–66
- Lappegsrd, T. (2010). Family policies and fertility in Norway. *Eur J. Population*, 26: 99–116
- Lee, Ronald (1988). Evaluating Externalities to Childbearing in Developing Countries: the Case of India in G. Tapinos and D. Blanchet (eds), *Consequences of Rapid Population Growth in Developing Countries*,

The United Nations

Lee, Ronald (2000). Population Policy and Externalities to Childbearing,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol 510, World Population: Approaching the Year 2000, 1990, pp17 ~ 32

\_\_\_\_\_ (1997). Population Dynamics: Equilibrium, Disequilibrium and Consequences of Fluctuations in M. Rosenzweig and O. Stark (eds), *Handbook of Population and Family Economics*, Amsterdam: North-Holland, D. Intriligator Publisher’s Note :1064~1109

Lowi, Theodore J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review* 32:4, 298–310.

Monnier, A. (1990). La population de la France—Mutations et perspectives  
Messidor

Outlook, O. E. (2009). OECD Publishing, Vol. 85.

Osborne, David., and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley.

Ronsen, M. (2004). Fertility and family policy in Norway: A reflection on trends and possible connections, *Demographic Research*, 10(10), Max Planck Institute for Demographic Research

Salamon, Lester M. (1981). Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Tools of Government Action, *Public Policy* 29:1, 255–275.

\_\_\_\_\_, Lester M. (ed.). (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.

\_\_\_\_\_, Lester M. and M. Lund. (1989). The Tools Approach: Basic Analytics, In L. Salamon. (ed.). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington D. C.: Urban Institute Press.

Sleeboos (2003). Low fertility in OECD countries: Facts and policy responses

*OECD Social Employment and Migration Working Papers*  
No,15 OECD Paris

Whittington, L A (1992). Taxes and the family: The impact of the tax exemption for dependents on marital fertility. *Demography*,29(2), 215-226

Zamac, J. Hallberg, D. & Lindh, T. (2009). Low fertility and long-run growth in an economy with a large public sector. Centre for Labour Market *Policy Pesearch*, 5: 1-24

Zhang, J, Quan, J, & Van Meerbergen, P. (1994.) The effect of tax-transfer policies on fertility in Canada, 1921-1988. *Journal of Human Resources*, 29: 181-201



# ABSTRACT

## An Empirical Study on the Effect of the Fertility Promotion Policy Tools

- Focusing on the Child Birth and Care Encouragement Programs of  
Local Government in South Korea -

Choe, Boon-Hey  
Major in Public Administration  
Dept. of Public Administration  
The Graduate School  
Hansung University

This research was purported to examine the effectiveness of pro-natal policies of local governments in South Korea. . For this, the research analyzed the effect of the child birth and care encouragement programs which were executed in 15 local governments since 2004, on the number of newborns and the number of the move of fertile women across local governments.

The research mainly used secondary data. Additionally, the research used diverse literature and statistics including academic publications and government reports. The framework was drawn from theories and previous studies. Independent variables were various birth and care encouragement policies including those for economic support, education/childcare support, and work/housework compatibility. Dependent variables were birth rate and move of fertile women across local governments. To analyze the effectiveness of the pro-natal programs, the research used multiple regression based on fix-effect model.

The research findings showed the different effectiveness of the pro-natal policies. The summary of the main findings is as follows.

First, the economic support did not affect in the number of newborns in a statistically significant way. This result implies that fertile women may recognize government's economic support as temporary benefits and, thus, uncertain support to raise their children in the future.

In contrast, childcare/education support services, work/housework compatibility support and other forms of birth encouragement did statistically significantly affect the number of newborns. Fertile women may be considered as important the social support that enables them to participate in both work and housework.

Second, economic supports and childcare/education services did not have the statistically significant effect on the number of moves of fertile women across local governments, whereas indirect supports, especially for fertile women in non-capital areas, such as work-and-housework compatibility programs did. Given general economic and social status of women at the best-fertility age, economic support may not be considered enough so as to move to the capital area.

Finally, when assessed in terms of methodological approach of the pro-natal programs, direct/indirect supports were the most effective, which was followed by indirect support. However, direct supports did not have the significant effect on promoting birth, which may reflect that direct supports are perceived as temporary.

The research contributes to future research that intends to assess the effectiveness of policy tools. It also helps policy makers (re)design fertility promotion programs.

**Key Word :** the Fertility Promotion Policy Tools, effectiveness of policy tools, birth rate, move of fertile women, economic support, education/childcare support, work/housework compatibility.