

전국 지방자치단체 출산장려정책 현황과 출산율에 미치는 영향력 분석*

An Analysis of Current Local Governments' Childbirth Policies and
their Effects on Birthrate

이 충 환** · 신 준 섭***

Lee, Chung-Hwan · Shin, Jun-Seob

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 문헌고찰
- III. 연구방법
- IV. 연구 결과
- V. 논의 및 후속 연구 제언

본 연구는 저출산 문제에 대응하기 위한 지방자치단체의 출산장려정책의 활성화 현황과 이들 정책이 출산율에 미치는 영향력 분석을 목적으로 하였다. 지자체 출산장려정책의 활성화에 대한 자료는 제주도를 제외한 전국 기초자치단체의 저출산 대책 담당 공무원 대상의 설문조사를 통해 수집되었고, 각 지자체의 2009년 합계출산율과 사회·경제적 특성에 대한 자료는 통계청 자료인 KOSIS(국가통계포털)를 활용하였다. 전국 228개 지자체 전수 조사를 통해 수집한 전국 181개 지자체 대상의 분석결과를 보면, 지자체의 출산장려정책에서 건강지원, 정보제공 정책 및 보육/양육비 지원 정책은 다소 활성화 되었지만, 출산 친화적 사회분위기 조성 정책과 인력 및 물품지원 정책의 활성화 정도는 상대적으로 낮은 수준인 것으로 나타나 출산장려를 위한 균형 있는 정책 대응이 부족함을 보여주었다. 또 출산장려정책의 활성화 정도는 지자체의 사회·경제적 특성에 따라 별다른 차별성을 보이지

* 본 연구의 주저자의 건국대학교 일반대학원 사회복지학과 박사학위 논문의 일부를 재구성한 것임.

** 건국대학교 사회복지학과 박사(주저자)

*** 건국대학교 사회복지학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2012. 12. 29, 심사기간(1,2차): 2012. 12. 30 ~ 2013. 3. 18, 게재확정일: 2013. 3. 18

않는 것으로 분석되었다. 2006년 이래 출산장려정책의 4년간의 효과성 분석을 위해 실행한 2009년 출산율에 대한 다중회귀분석 결과는 출산장려정책 중에 경제적 지원 정책만이 출산율에 유의한 정적(+) 효과를 보여 출산장려정책의 효과가 매우 제한적인 것으로 나타났다. 경제적 지원 정책 중에서는 출산장려금 지원 정책만이 출산율에 유의한 긍정적 효과를 보인 것으로 나타나 향후 지자체의 균형적인 출산장려정책 시행의 필요성과 지역적 특성을 반영한 출산장려정책의 필요성을 제시하였고, 출산장려정책의 개선 방안에 대한 시사점을 제기하였다.

□ 주제어: 지방자치단체, 출산장려정책, 출산율

The purpose of this study was to investigate the activation level of childbirth policies by local governments and their effect on birthrates. The data on current status of childbirth policies were collected through a national survey on local government employees who were in charge of childbirth policies in local governments except for Jeju-do. Data Base of KOSIS(Korean Statistical Information Services) were used for childbirth rate and socioeconomic factors on local governments in 2009. Major findings included that healthcare support, information supply, child care support policies have been actively promoted. However, policies on childbirth-friendly social atmosphere and manpower/supplies support have been poorly activated implying a need to promote balanced policies to encourage childbirth. The activation level of the policies were not differ by local governments' socio-economic characteristics. A multiple regression analysis on birthrate in 2009 revealed that the only significant positive effect of economic support policy on birth rate suggesting a limited effect of the policies on the birthrate. Among the economic support policies, a significantly positive effect was detected in childbirth grant policy only. Based on these results, a need for more balanced childbirth polices and for reconstruction of current policy responses to encourage childbirth were suggested.

□ Keywords: Local Governments, Childbirth Policies, Birthrate

I. 서론

한국 사회의 2008년 출생아 수는 49만 3천명으로 1970년 통계청이 통계를 낸 이래 사상 최저를 기록했다. 동시에 가임여성 한 명당 출산율은 1.19명(2008년)으로 세계 최하의 수준으로 전락했다. 이는 인구의 현상유지에 필요한 대체 출산율¹⁾ 2.11명과 OECD 국가의 평균출산율 1.60명보다도 훨씬 낮은 수준이다.

이 같은 출산율의 감소는 인구고령화와 맞물려 우리 사회의 경제적 생산성을 감소시켜 국가 경쟁력의 하락 요인으로 작용할 수 있다(Zamac et al., 2009; Morgan, 2003). 이에 정부는 저출산 문제를 국가정책의 최우선 순위로 다루고 있으며, 1990년 중반 이후 중앙정부와 지방정부 차원에서 출산율 제고를 위한 다양한 정책들을 시행하고 있다. 중앙정부는 출산지원, 영유아 건강지원, 산모 건강 지원, 결혼 지원 등의 출산율 제고를 위한 다양한 노력을 경주하고 있다. 지방정부에서도 기초자치단체를 중심으로 지역특성을 반영한 출산장려금, 다산정책, 다산왕 선발대회 등을 실시하는 등 출산율 증가에 힘을 쏟고 있다(윤소영, 2005).²⁾ 하지만 출산율 제고를 위한 정책노력의 효과는 아직 가늠하기 어려우며(신효영·방은령, 2009; 2007), 오히려 심각한 저출산 문제로부터 야기되는 다양한 사회문제에 대한 국가 차원의 정책대응의 필요성이 더욱 부각되고 있는 실정이다(신효영·방은령, 2009; 장동호, 2009; 김홍배·최준석·오동훈, 2008).

저출산 문제는 한국 사회만이 아닌 전 세계가 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 노인 연령층의 급속한 증가가 가속화되고 있는 실정이다(Zamac et al., 2009; Morgan, 2003). Bloom & Sousa-Poza(2010). 이는 저출산 현상이 연령구조 평형의 지속 가능성을 막아 많은 국가들이 가까운 미래에 절대적 인구감소에 직면하게 될 것을 지적하기도 하였다. 또 장기적인 측면에서는 노동인력의 양적 부족과 질적 저하를 야기함으로써 경제성장을 어렵게 할 뿐만 아니라 복지국가의 발전 및 유지에 필요한 재정기반을 축소시킬 수 있는 위

1) 대체 출산율은 인구를 현상대로 유지하는 데 필요한 출산율 수준으로서 대체로 선진국의 경우 2.11명이 이에 해당된다. 대체 출산율 2.11명의 수치는 앞으로 인구가 늘어나거나 줄어들지 않도록 하기 위해서 가임 여성 1인당 2.11명의 자녀는 낳아야 한다는 유럽경제위원회의 보고서에 따른 것이다(인구보건복지협회, 2004).

2) 출산장려정책은 지방정부가 중앙정부보다 먼저 시도했다. 지방정부는 1990년 중반부터 지역발전에 직접적 영향을 미치는 인구증가정책의 하나로 출산장려를 위한 정책노력을 기울였으며, 중앙정부의 보건복지부의 2003년 인구장려정책으로 본격화 되었다(이시원 외, 2004, p. 207).

험 요인으로 작용할 수 있다(Vos, 2009; Esping-Anderson, 2002; 장동호, 2009; 조남훈 외, 2008).

저출산 현상의 원인은 다양하다. Sleebos(2003)는 출산율에 영향을 미치는 요인으로 출산으로 인한 심리적 보상의 정도, 아동 양육비용, 경제적 요인, 개인의 라이프 스타일 및 출산에 대한 사회적 환경의 5개 요인을 제시하였다. 예를 들어, 자녀를 돕으로써 부모가 얻을 수 있는 심리적·정서적 보상에 대한 인식이 낮을 경우, 자녀 양육을 위한 경제적 비용이 높을 경우, 여성의 사회참여로 인한 경제적 역할이 커지는 경우 또 자녀에 대한 가치관이 변화하는 경우에는 출산율이 낮아진다는 설명이다. 이들 중 자녀의 교육과 양육을 위한 높은 투자비용은 출산율 저하의 주된 원인으로 강조되고 있지만, 출산 기피 현상은 상기한 다양한 요소들의 복합적 상호작용의 결과로 봐야 한다(Hill & Reeve, 2005; Kaplan et al., 2002; Boone & Kessler, 1999; MacDonald, 1999).

출산율 저하 요인의 다양성과 복합성으로 인해 출산장려정책 역시 다양한 형태로 개진된다. 외국의 출산장려정책은 이 같은 정책의 다양성을 잘 보여준다. 북유럽 국가들은 다양한 가족정책이나 출산정책 등을 통해 출산 및 아동 양육정책을 활성화함으로써 안정적인 출산율을 유지하고 있다. 한 예로 스웨덴은 가족정책 내에서 출산 및 자녀양육과 관련한 부모 보험제도, 아동수당제도 및 공적보육제도 등을 시행하여 저출산 문제에 성공적으로 대처하고 있다(신효영·방은령, 2009; 위접애, 2007). 우리나라의 경우 출산장려정책은 중앙정부보다는 지방정부에 의해 주도되고 있다(이시원 외, 2004). 농촌지역을 중심으로 1990년대 중반 이후 가시화된 지역인구 감소 현상에 대처하기 위해 각 지자체는 출산장려정책에 관심을 갖기 시작했으며, 2000년대 중반 이후에는 거의 모든 지자체가 출산장려정책을 펼치고 있다.

하지만 현재의 지방자치단체의 출산장려정책이 적절한 수준인지 또 정책 목표인 출산율을 높이는 데 효과가 있는지에 대한 분석과 평가는 매우 제한적으로 이루어졌다. 선행된 지자체의 출산장려정책에 대한 연구들은 지자체의 출산장려정책 도입과 관련된 요인에 대한 분석(배상석, 2010), 서울시(석호원, 2011)와 충청남도(신효영·방은령, 2008)의 기초자치단체들의 출산장려정책 현황 분석과 같이 특정 지역으로 제한된 접근에 그치고 있다. 또 출산장려정책이 출산율에 미치는 영향력은 경제적 지원 정책의 하나인 출산장려금 정책의 효과성 분석(석호원, 2011; 이시원 외, 2004)에 집중되어 왔기 때문에 경제적 지원 정책을 제외한 일-가족 양립 지원 정책, 출산분위기 조성 정책, 보육·양육 정책 등을 포함한 다양한 정책들의 활성화 수준에 대한 평가가 이루어지지 못한 상황이다. 출산율을 높이기 위한 기초자치단체의 역할과 중요성이 확대되고 있는 현실을 감안하면 출산장려정책이 이들 지자체에서 어떻게 개진되고 있는지에 대한 점검과 평가가 꼭 필요함을 시사한다. 또한 시기적으로도 지자체의 출산장려정책의 실행이 일정 수준 경과한 시점이기 때문에 이들 정책이 출산율을 높이는

데 긍정적인 영향을 주는가에 대한 분석이 필요한 시점으로 볼 수 있다.

본 연구는 전국 지방자치단체의 출산장려정책의 활성화 현황 분석과 이들 정책이 출산율에 미치는 효과에 대한 실증분석을 목적으로 하였다. 연구목적의 달성을 위해 먼저 지방자치단체의 출산장려정책을 경제적 지원, 보육/양육비 지원, 인력 및 물품지원, 건강지원, 정보제공, 출산친화적 사회분위기 조성, 다자녀 가정 지원 정책의 7개로 유형으로 구분하여 이들의 활성화 정도를 분석하였고, 또 활성화 정도가 지자체의 사회·경제적 특성에 따라 차이가 있는지를 살펴보았다. 출산장려정책이 출산율에 미치는 영향력 분석은 2009년 지자체의 사회·경제적 요인을 통제변인으로, 2006년부터 2009년까지의 지자체의 출산장려정책의 활성화 정도를 독립변인으로, 또 2009년 합계출산율을 종속변인으로 설정한 회귀분석을 통해 수행되었다.

II. 문헌고찰

1. 사회·경제적 요인과 출산율

출산율에 영향을 미치는 요인으로는 혼인에 대한 가치관에서부터 여성경제활동 참가율에 이르기까지 다양하게 제시된다. Sleebos(2003)는 OECD 국가의 출산율 결정 요인을 다섯 가지 요인, 즉 자녀에 대한 효용, 육아 비용, 경제적 요인, 개인 라이프 스타일 및 사회적 규범으로 규정하였으며, 조남훈 외(2008)의 경우는 크게 두 가지인 사회적 요인과 경제적 요인으로 구분하기도 하였다. 사회적 요인으로는 보육시설, 이혼율, 혼인율 등이 출산율에 중요한 영향을 미치며, 경제적 요인으로는 여성경제활동 참가율, 청년실업률 등이 출산율 결정 요인으로 제시된다.

구체적으로, 보육과 양육 환경은 출산율과 밀접한 관계를 갖는 요인으로 지적된다. 선행 연구에서도 보육시설의 부족은 출산율에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다(김승권, 2004; 손홍숙, 2004; Sleebos, 2003). 또 이혼율의 증가는 출산율 감소의 직접적인 관련 요인으로 지적된다(강신일, 2010; 송다영, 2004). 즉 결혼생활의 안정성이 떨어질수록 출산율이 낮아진다는 의미이다(Sleebos, 2003). 이혼율의 증가와 출산율의 감소현상에 대한 경제적 시각은 여성의 노동시장 참여 증가와 더불어 소득 증가로 인해 결혼의 가치를 저하시켜 결혼을 미루게 하거나 또는 혼인상태에 있는 경우에는 이혼이 증가함으로써 출산율 저하에 영향을 주는 것으로 설명한다. 혼인율 감소와 결혼연령 상승에 따른 고령임신 경향은

가임기간의 단축, 후천성 불임증, 육체적·물리적 부담(예: 자녀 양육)의 증가 등을 초래하여 여성들이 출산을 기피하는 요인으로 지적된다(한국보건사회연구원, 2005). 여성경제활동 참가율 역시 출산율과 부(-)의 관계를 나타내는 것으로 제시된다.³⁾ 이에 대한 경제학 이론에 따르면(Becker, 1981), 여성경제활동 참가율의 증가는 자녀들에 대한 기회비용을 증가시키고 또 임신과 출산이 이들의 지속적이고 안정적인 경제활동을 보장하지 못하는 요인으로 작용해 출산 기피로 이어진다는 논리이다(Brewster & Rindfuss, 2000). 이와 더불어 청년실업률의 심각성, 특히 고학력 실업자의 증가는 자녀의 장래에 대한 불안감을 가중시킴에 따라 출산율에 부정적인 영향을 주는 요인으로 지적된다(김종명, 2007). 한 예로 대학졸업 후 직장을 갖지 못하는 기간이 길어질수록 출산율을 낮아지는 현상이 보고되기도 하였다(Sleeboos, 2003). <표 1>은 상기한 출산율 결정 요인과 이들의 영향력을 요약한 것이다.

<표 1> 사회·경제적 요인이 출산율에 미치는 영향

요 인	변 수	영향력
사회적 요인	국공립보육시설 수	정적(+)
	사립보육시설 수	정적(+)
	보육시설 이용률	정적(+)
	이혼율	부적(-)
	혼인율	정적(+)
경제적 요인	여성경제활동 참가율	부적(-)
	청년경제활동 참가율	정적(+)

주: 1) 여성경제활동 참가율: 만 15세 이상 전체인구 중 여성경제활동인구가 차지하는 비율

2) 청년경제활동 참가율: 15세~29세에 해당하는 청년층의 인구 중 청년경제활동인구가 차지하는 비율

3) 최근 외국에서 수행된 연구들에 따르면 1970년대까지는 여성경제활동 참가율이 출산에 미치는 부정적 영향은 유의한 반면 1990년대 들어서 그러한 유의미한 부정적 관계가 사라지거나 심지어는 긍정적 관계로 바뀌고 있음을 보고한 연구(Billari & Kohler, 2004; Engelhardt, Kogel & Prskawetz, 2004)도 있다. 이는 여성경제활동 참가율이 높다고 할지라도 보육 및 육아 복지가 잘 구비되어 있고 일하는 어머니에게 우호적인 태도가 사회적으로 널리 퍼져있다면, 여성경제활동 참가율의 증가는 출산율 감소의 직접적 원인으로 작용하지 않을 수도 있다는 주장이다. 그러나 우리나라의 경우 아직 여성경제활동 참가율이 출산율에 긍정적인 영향을 미칠 정도의 사회적 조건이 형성되었다고 할 수 없으므로 여성경제활동 참가율 증가는 출산율 감소로 이어진다고 봐야 한다(이성용, 2006).

2. 출산장려정책과 출산율

출산율을 높이기 위한 사회적 노력인 출산장려정책은 다양한 방법이 있으나 크게 직접적 지원 정책과 간접적 지원 정책으로 구분된다. 출산장려금과 보육/양육비와 같은 경제적 지원 정책이 직접적 정책이며, 간접적 지원 정책은 일-가족 양립 정책, 출산친화적 사회분위기 조성 정책, 인력 및 물품지원, 건강지원, 정보제공, 다자녀 가정 지원 등의 복지정책, 세금감면 정책 등이 있다(Sleeboos, 2003).

1) 직접적 지원정책

임신, 출산 및 양육 비용에 대한 경제적 지원 정책은 출산율에 대한 중요한 결정요인으로 선행연구에서 탐구되었다. 그러나 연구결과는 긍정적 요인을 보고한 연구와 반대로 별다른 영향력이 없음을 보고한 연구로 나뉘고 있다.

먼저, 경제적 지원 정책이 출산율을 높이는 영향력을 보고한 연구는 Landais(2004), Kehler et al.(2002), Gauthier & Hatzius(1997) 등이 있다. 구체적으로 Gauthier & Hatzius(1997)는 1970년부터 1990년까지 유럽 가족수당 정책이 출산율에 미치는 영향을 조사한 결과 가족수당의 증가가 출산율을 향상시켰음을 보고하였다. 이 외에도 유럽 국가들이 시행한 아동수당과 부모유급휴가 제공 정책이 출산율 증가 요인으로 작용하는 것으로 나타났다(Kehler et al., 2002; 이주연, 2008). 또한 OECD 국가의 출산장려정책 사례를 분석한 Sleeboos(2003)의 연구에서도 경제적 유인도구의 활용이 출산율에 긍정적인 효과를 보인 것이 보고되었다. 국내 문헌에서도 경제적 지원 정책이 출산에 긍정적 영향을 미친다는 연구가 있다(이성용, 2009; 임상규, 2007; 유계숙, 2009). 즉 직접적 지원정책으로 출산장려금 지원 위주의 정책이 활성화된 지자체가 출산용품 지원 등의 간접적 지원정책이 활성화된 지자체보다 상대적으로 출산율이 더 높다는 것이다. 반면 경제적 지원 정책이 출산율 증가에 별다른 영향력이 없음을 보고한 연구결과도 있다(Dumont, 1990; Monnier, 1990:).

Belanger et al.(1998)의 연구에서는 셋째 아동에 대한 출산장려금이 출산율 증가에 의미 있는 영향력이 없는 것으로 보고되었다. 국내에서도 2005년부터 2009년까지 서울의 25개 기초자치단체들을 대상으로 패널분석을 실시한 석호원(2011)의 연구에서는 출산장려금 정책이 출산율에 의미 있는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 또한 충청남도 지방정부들을 대상으로 출산장려정책이 출산율에 미치는 영향을 조사한 결과 경제적 지원 정책이 가장 많이 활성화되었지만 출산율에 의미 있는 영향력은 없는 것으로 분석되었다(신효영·방은령,

2008).

보육/양육비 지원 정책은 보육과 양육을 위한 지출 부담을 줄이는 효과 때문에 출산율을 높이기 위한 중요한 정책으로 제시된다(Sleeboos, 2003). 선행연구에서도 보육 지원 정책이 출산율을 높이는데 있어 긍정적 요인으로 작용한다는 일관된 연구결과(Gaustfsson et al., 2002; Kohler et al., 2002; 석호원, 2011; 이주연, 2008)가 보고되고 있다. 구체적으로 노르웨이의 경우 육아휴가, 공식적 보육, 보육/양육수당 지원 세 정책들이 출산과 긍정적인 관련이 있는 것으로 분석되었는데, 그 중에서 보육/양육수당 지원 정책이 셋째 자녀 출산에 가장 큰 영향을 미치는 정책으로 나타났다(Lappegard, 2010). 우리나라에서도 부모들에게 시간단축 육아휴직제도와 야간 보육시설을 도입할 경우 출산율 증가에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다(이주연, 2008).

2) 간접적 지원정책

출산율을 높이기 위한 간접 지원정책은 먼저 일-가족 양립 정책이 있다. 선행연구에서 이 정책이 출산율 증가에 미치는 영향력을 분석한 연구들에서는 다소 상반되는 결과가 보고되고 있다. 국내 연구에서는 일-가족 양립 정책의 출산율 증가에 대한 긍정적인 효과를 보고한 연구들(김승권, 2004; 유계숙, 2009; 은기수 외, 2005)이 있다. 외국문헌에서도 Sleeboos (2003)는 여성이 직장과 가정 일을 병행하는 것이 가능해질 때 출산율이 높아짐을 지적하였다. 한 예로 '가정과 직장의 양립'을 위한 보육서비스, 출산휴가, 육아휴직 등 사회적 인프라가 잘 구축된 스웨덴에서는 이 정책이 아동출산율을 높이는 요인으로 작용했음이 보고되었다(김승권, 2004). 반대로 일-가족 양립정책이 출산율 증가에 대한 영향력이 없다는 결과를 보고한 연구도 있었다. 서울시 자치구의 출산율 영향요인을 분석한 석호원(2011)은 일과 가정의 양립성이 낮은 경우 출산율에 부(-)적인 영향력을 가질 것으로 예상했으나 실제 연구결과는 여성의 가사분담비율이 높아 일과 가정의 양립 가능성이 낮아지는데도 합계출산율이 높아지는 결과를 보고하였다. Gauthier와 Hatzius(1997) 역시 일-가족 양립 정책이 출산율 증가에 유의한 효과를 주지 않는다는 연구결과를 제시하기도 했다.

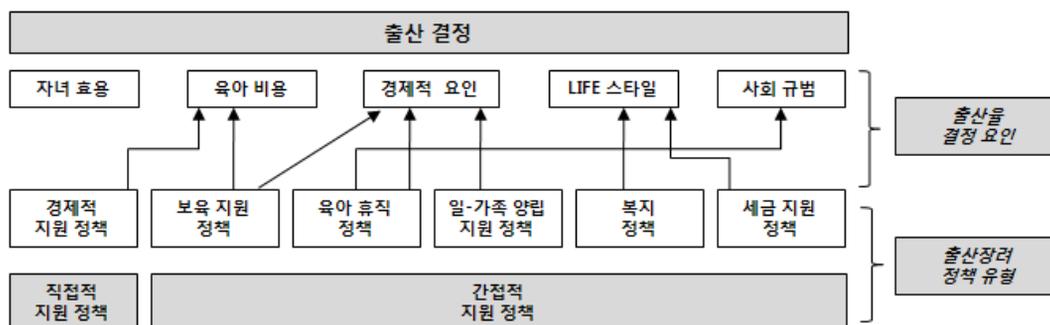
출산친화적 사회분위기 조성 정책은 사회 환경의 변화를 통해 가임여성들의 출산 양육 동기를 높이는데 효과적일 것으로 지적된다(Sleeboos, 2003; 이미란, 2009). 이 같은 출산친화적 사회분위기 조성은 국내 경험적 분석에서도 지지되었다. 이성용(2009)의 연구에 의하면 출산장려 사회분위기 관련 정책은 첫째 아와 둘째 아 출산에 영향을 미치지 못했지만 셋째 아 출산에는 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

인력 및 물품지원 정책은 출산장려를 위한 인력지원으로 산모도우미, 보육시설 인건비 지

원 등이 있고, 물품지원으로 유축기 대여, 다자녀 카드 발급 등이 있다. 우리나라의 경우 도시지역은 보육시설의 인건비 지원이 높는데 비해 농·어촌 지역에서는 다자녀카드 발급이 주로 활성화되어 있어 도시와 농·어촌 간에 인력 및 물품지원 시책이 다소 상이한 특성을 갖는다. 건강지원 정책은 각 지자체에서 출산장려를 위해 산전검사, 태아이상 선별검사, 철분제공급, 예방접종 등의 지원을 통해 이루어진다. 지원대상은 소득이나 지역에 따라 차이가 거의 없이 대다수가 혜택을 받고 있었다. 정보제공 정책 중 대다수의 지자체가 출산교실을 거의 운영하고 있었고 그 외에 이유식 지도, 건강상담 등을 하고 있었다. 특히 농·어촌 지역의 지자체는 도시에 비해 건강상담, 성상담·성교육, 유산예방교육에 더 많은 관심을 가지는 것으로 나타났다(신효영·방은령, 2008). 이 같은 간접적 정책의 활성화가 출산율 증가에 영향력을 준다는 개념적 논의는 이루어졌지만(Sleeboos, 2003), 이에 대한 경험적 분석은 시도되지 못하였다. 다만 노승희(2010)는 다자녀 가정 지원정책의 일환인 다자녀 가정 소득공제의 확대가 출산율 향상에 기여했음을 보고하였다.

이 외의 복지정책의 활성화와 세금 지원 정책이 출산율을 높이기 위한 정책으로 활용되고 있다(그림 1 참조). 우리나라 지자체에서 시행하고 있는 인력/물품지원 정책, 건강지원정책, 정보제공 정책은 복지정책의 유형으로 개념화할 수 있으며, 다자녀 가정 지원정책은 세금지원 정책의 하나로 규정할 수 있다.

<그림 1> 출산결정 요인과 출산장려정책 유형



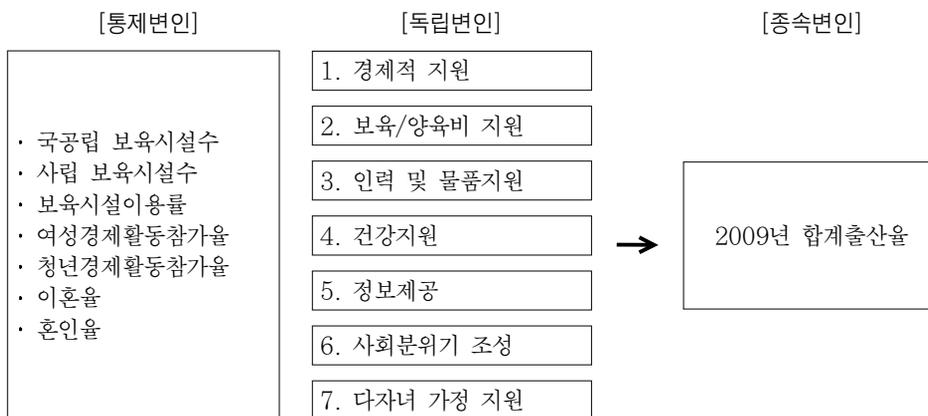
자료: Sleeboos(2003), p. 34.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구모형

본 연구는 전국 지방자치단체들의 출산장려정책의 활성화 현황 및 출산장려정책의 활성화가 출산율에 갖는 효과의 분석을 위해 <그림 2>과 같이 연구 분석 틀을 설정하였다. 현재 시행되고 있는 지자체의 다양한 유형의 출산장려정책들과 선행연구(예, 강남구, 2011; 신효영·방은령, 2008; Sleebos, 2003 등)에 대한 분석을 기반으로 각 지자체가 시행하는 출산장려정책들을 7개 유형으로 구분하였다. 먼저, 임신, 출산 및 보육과 관련한 직접적 현금지원의 성격이 강한 정책들을 경제적 지원 정책과 보육/양육비 지원 정책으로 2개 유형으로 구분하였다. 현물지원의 성격이 강한 정책들은 정책 내용을 감안하여 인력 및 물품지원 정책과 건강지원 정책으로 구분하였다. 간접적 지원의 성격이 강한 정책들은 정보제공, 출산친화적 사회분위기 조성 및 다자녀 가정 지원 정책의 3개 유형으로 구분하였다. 따라서 독립변인으로는 총 7개 유형의 출산장려정책들로 구성되었다. 종속변인으로는 대부분의 지자체가 2006년 이후부터 출산장려정책을 시행함에 따라 정책 효과가 반영될 수 있는 지자체의 2009년 합계출산율을 활용하였다. 통제변인은 지자체의 사회·경제적 요인들인 국공립 보육시설 수, 사립 보육시설 수, 보육시설 이용률, 여성경제활동 참가율, 청년경제활동 참가율, 이혼율 및 혼인율로 설정하였다. 선행연구를 참조하여 국공립 보육시설 수, 사립 보육시설 수, 보육시설 이용률, 청년경제활동 참가율, 혼인율이 높은 지자체는 출산장려정책 활성화와 긍정적 관계를 가질 것으로 가정하였다.

<그림 2> 연구 분석 틀



2. 자료 구성, 수집 과정 및 분석

1) 출산장려정책 설문지 구성 및 설문과정

본 연구에서 다룬 출산장려정책은 저출산 대책을 위한 지방자치단체별 사업으로 한정하였다. 설문지는 7개 유형의 출산장려정책의 구체적 사업 내용들인 총 65개의 문항으로 구성되었다(표 2 참조). 각 문항에 대해 응답자들은 지난 2006년부터 2009년까지 소속한 각 지자체에서의 활성화 정도를 7점 리커트 척도(‘1=전혀 활성화 못됨’에서 ‘7=매우 활성화 됨’)로 응답하였다. 각 문항에 대한 점수가 높을수록 출산장려정책 활성화 정도가 높음을 의미한다.

<표 2> 출산장려정책 문항 수

문항내용	문항수
경제적 지원	10
보육/양육비 지원	14
인력 및 물품지원	11
건강지원	11
정보제공	6
출산친화적 사회분위기 조성	8
다자녀 가정 지원	5
계	65

설문조사는 특별자치도인 제주도⁴⁾를 제외한 15개의 광역자치단체들의 시·군·구 행정구역을 중심으로 한 기초자치단체들의 저출산 대책 담당 공무원들로 구성되었다.⁵⁾ 설문조사는 2011년 7월 20일부터 8월 31일까지 진행되었다. 설문지 회수율을 향상시키기 위해 협조 공문을 동봉한 설문지 총 228부를 우편 발송하였고, 설문지 회수가 되지 않은 지역들에 대해서는 세 차례에 걸쳐 해당 공무원에게 전화를 걸어 협조를 반복 요청함으로써 회수율을 높이는데 중점을 두었다. 설문지를 받지 않았다는 지역에 대해서는 우편과 이메일을 활용하여 재발송하였다. 배포된 설문지에서 총 197부가 회수되었으나 이 중에서 응답이 불성실하거나 설문 응답률이 낮아 분석에 적합하지 않다고 판단되는 응답지 16부를 제외한 총 181부를 분석 자료로 활용하였다(최종 응답율=79.4%)

〈표 3〉 설문대상지역 설문지 회수율

설문대상	발송 지역 수	회수 지역 수	회수율	회수 빈도율
경기도	31	22	71.0%	12.1%
강원도	18	14	77.8%	7.8%
충청북도	12	10	83.3%	5.5%
충청남도	16	14	87.5%	7.8%
전라북도	14	11	78.6%	6.1%
전라남도	22	19	86.4%	10.5%
경상북도	23	18	78.3%	9.9%
경상남도	18	12	66.7%	6.6%
서울특별시	25	21	84.0%	11.6%
부산광역시	16	12	75.0%	6.6%
대구광역시	8	6	75.0%	3.3%
인천광역시	10	9	90.0%	5.0%
광주광역시	5	5	100.0%	2.8%
대전광역시	5	4	80.0%	2.2%
울산광역시	5	4	80.0%	2.2%
합계	228	181	79.4%	100%

주: 연구 분석에 부적절한 응답지는 회수 지역 수에 포함시키지 않음

4) 제주도는 하나의 단위로서의 특성을 가지는 특별자치도이기 때문에 설문대상에서 제외함.

5) 설문 응답자들은 주로 가정복지과, 복지사업과, 보건소에 소속부서를 두고 있었다. 저출산 담당부서가 있는 경우에는 저출산 담당 실무자가 설문에 응답하였고, 저출산 담당부서가 없는 경우에는 보건소의 출산장려정책을 실행하는 담당책임자들이 설문에 응했다. 응답자들의 연령대는 20대 후반에서 40대 후반까지 두루 있었고 연령계층은 40대 초반이 가장 많았다. 성별은 여성이 80% 정도로 대다수를 차지했다.

2) 연구 대상 지자체 특성과 출산율

연구 대상 지자체의 사회·경제적 특성과 2009년 출산율은 각 지자체의 통계연보와 통계청 홈페이지를 활용하였다. 출산율은 출산 가능한 여성의 연령인 15세부터 49세까지를 기준으로 여성 한 명이 평생의 가임기간 동안 출산하는 평균 자녀수를 의미하는 합계출산율을 활용하였다. 합계출산율은 국가별 수준을 비교하는 주요 지표로 이용되는데, 본 연구에서는 연령별 출산율의 합계 수치가 활용되었다. 예를 들어, 지난 해 만 30세 여성이 낳은 아이의 수를 전체 만 30세 여성의 수로 나누어 연령별 출산율을 산출한 다음 동일한 방법으로 각 연령별 출산율을 모두 더하면 합계출산율이 된다. 통계청 자료는 통계청 홈페이지에 있는 KOSIS(국가통계포털) DB, 전국통계연감, 경제활동인구연보 등에서 각 지자체의 2009년도 합계출산율과 사회·경제적 특성(재정자립도 등)들을 검색하여 나온 데이터를 활용하였다. 각각의 데이터는 설문지에 응답한 해당 181개 기초자치단체들을 케이스별로 SPSS 프로그램에 입력하여 분석하였다.

IV. 연구 결과

1. 연구대상 지자체 특성 및 출산율 추이

연구대상 지자체의 사회·경제적 특성은 <표 4>와 같다. 지자체의 재정자립도는 평균 28.07%로 나타났고, 지역내 총생산은 4조 1,646억원으로 집계되었다. 1인당 재산세는 7만 2400원, 기초생활보장 수급자 비율은 4.11%로 각각 집계되었다. 또 국공립보육시설 수 평균 8.2개, 사립보육시설 수는 146.5개, 보육시설 이용률은 41.3%로 각각 집계되어 공공보육의 취약성을 잘 보여주고 있다. 이 외에도 여성과 청년의 경제활동 참가율은 각각 50.0% 및 36.1%로 집계되었다. 연구대상 지자체의 2009년 합계출산율은 1.25명으로 집계되었다. 2007년 1.35명을 정점으로 점차 하락하는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 연구대상 지자체 특성 및 출산율

변인	평균	범위	표준편차
재정자립도(%)	28.07	7.20-85.70	16.36
지역내 총생산(십억원)	4164.65	177-19626	3759.10
1인당 재산세(천원)	72.40	21.88-432	57.48
기초생활보장 수급자 비율(%)	4.11	0.63-8.62	1.94
국공립보육시설 수	8.24	0-41	8.53
사립보육시설 수	146.51	1-923	177.90
보육시설 이용률(%)	41.37	15.97-67.06	8.75
여성경제활동 참가율(%)	50.06	36-69.70	6.86
청년경제활동 참가율(%)	36.11	11.87-72.29	8.11
이혼율(%)	2.36	1.20-3.80	0.43
혼인율(%)	5.57	3.50-9.20	1.09
합계출산율(명)	2006	1.19	
	2007	1.35	
	2008	1.28	
	2009	1.25	

- 주: 1) 재정자립도: (지방세+세외수입)/일반회계총계예산 × 100
 2) 지역내 총생산:시·군 단위별 생산, 물가 등 기초통계를 바탕으로 해당지역의 부가가치를 추계
 3) 1인당 재산세: 재산세/전체인구(1천원), 수급자 비율: 기초생활보장 수급자/전체인구 × 100

2. 출산장려정책의 활성화⁶⁾ 현황

연구대상 지자체들이 2006년~2009년간 실시한 7대 출산장려정책을 살펴본 결과 정책 활성화가 높은 순으로 건강지원, 정보제공, 보육/양육비 지원, 경제적 지원, 다자녀 가정 지원, 출산친화적 사회분위기 조성, 인력 및 물품지원 순임을 보여줬다(표 5 참조).

구체적으로, 산전검사, 태아이상 선별검사, 예방접종 등의 건강지원에 대한 활성화 정도가 7점 Likert 척도에서 평균값이 5.57(S.D.=1.19)로 가장 높았다. 베이비 마사지 사업을 제외한 건강지원 시책사업 모두가 평균값 5점 이상으로 비교적 잘 수행되고 있음을 보여주었다. 정보제공 정책 역시 평균값이 5.09(S.D.=1.43)로 집계되어 활성화 수준이 상대적으로

6) 출산장려정책 현황은 7개 정책이 계획한 바와 같이 제대로 실행되고 있으며 또 이용률 및 수혜 대상자 참여 비율이 높은 것을 의미함.

높게 나타났다. 이는 정보제공 시책사업이 특별한 예산이나 추가적인 정책이 필요치 않고 기존의 시스템을 활용하는 특성에서 비롯된 것으로 보인다. 그러나 상담 등의 사업은 활성화 수준이 높았던 것에 비해 유산예방 교육, 성상담 등의 보다 적극적인 시책사업은 활성화 정도가 낮음을 보여주었다. 보육/양육비 지원 정책 역시 비교적 활성화 되어 있는 것으로 나타났다(평균=5.06, S.D.=1.29). 특히 저소득층 아동 가정 대상의 보육/양육비 지원 사업들은 활성화 수준이 높았다. 하지만 장애인 가정의 아동, 입양 가정의 아동, 다문화 가정 아동에 대한 보육/양육비 지원 현황은 활성화 수준이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

경제적 지원 정책과 다자녀 가정 지원 정책은 평균값이 각각 4.65(S.D.=1.11), 4.49(S.D.=1.45)로 집계되어 보통 수준의 활성화 정도를 보였다. 또 출산 친화적 사회분위기 조성 정책 역시 보통 수준의 활성화 정도(평균=4.48, S.D.=1.26)를 보여주었다. 반면, 출산과 관련한 인력 및 물품지원에 대한 활성화는 4.04(S.D.=1.02)로 가장 낮은 평균값을 보였다. 즉 임신부와 출산부를 위한 아이돌보미 사업, 산모도우미 지원 등의 사업은 활성화된 것으로 나타났지만 태아와 영유아를 위한 출산 축하선물 지원, 육아지원센터 운영 등의 사업은 활성화 정도가 낮음을 보여주고 있다.

전체적인 출산장려정책 활성화는 4.77(S.D.=0.87)로서 보통을 약간 상회하는 수준으로 나타났다. 이와 같은 결과들을 종합해보면, 지방자치단체의 출산장려정책들이 출산에 대한 경제적 지원보다는 서비스 지원(예: 건강, 정보)에 상대적으로 좀 더 집중하고 있음을 시사한다. 즉 출산장려를 위한 직접적 지원정책보다는 간접적인 지원 정책이 좀 더 활성화되어 있음을 의미한다. 또 출산장려를 위한 사회분위기 조성 정책이 상대적으로 활성화되지 못한 결과는 아직까지는 출산장려정책이 출산 기피 문제를 해결하기 위한 근본적이고 거시적인 사업보다는 당장 눈앞에 보이는 현실적인 사업에 몰두하는 경향이 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 5〉 출산장려정책 활성화에 대한 기술동계

정책 유형	세부 정책	평균값(S.D.)*
경제적 지원 정책 평균=4.65 표준편차=1.11	1. 출산장려금 첫째 아부터 지원	3.43(2.74)
	2. 출산장려금 둘째 아부터 지원	4.72(2.53)
	3. 출산장려금 셋째 아부터 지원	5.94(1.68)
	4. 장애인 여성에게 출산장려금 지원	2.89(2.52)
	5. 간식비 지원	4.03(2.36)
	6. 불임부부 지원사업	5.90(1.52)
	7. 임신·출산 진료비 지급	5.01(2.23)
	8. 의료기관 외 출산 시 출산비 지급	3.61(2.45)
	9. 미숙아 및 선천성 이상아 의료비 지급	5.79(1.76)
	10. 출생아 건강보험료 지원	3.86(2.56)
보육/양육비 지원 정책 평균=5.06 표준편차=1.19	11. 결혼이민자 가정 영유아에게 보육비 지원	4.80(2.39)
	12. 법정 저소득계층에게 보육비 지원	5.29(2.07)
	13. 둘째 아부터 보육비 지원	4.93(2.20)
	14. 36개월 미만 셋째 자녀 보육비 지원	5.37(1.95)
	15. 만 5세 아동에게 보육비 지원	5.60(1.78)
	16. 저소득층 만 0-4세 아이에게 보육비 지원	5.80(1.69)
	17. 취학 전 만 12세 이하 모든 장애아에게 보육비 지원	5.63(1.85)
	18. 소득하위 70%이하 맞벌이 가구 자녀(만 0~4세) 보육비 지원	5.40(1.92)
	19. 만 5세 이하 다문화가족 아동 보육비 지원	4.90(2.34)
	20. 만 3~5세반 유아 보육시설 이용 시 보육비 지원	3.88(2.43)
	21. 3개월~만 12세 아동에게 돌봄서비스 이용료 지원	4.66(2.26)
	22. 만 0세~18세 입양아동 양육비 지원	4.37(2.37)
	23. 만 7세 미만 자녀가 있는 기초생활 수급자 장애인 여성에게 양육비 지원	4.02(2.38)
	24. 최저생계비 120%이하 36개월 미만 둘째 이후 자녀에게 양육비 지원	5.73(1.73)
인력 및 물품지원 정책 평균=4.04 표준편차=1.02	25. 아이돌보미 사업	5.30(1.70)
	26. 전국가구 월평균소득 65%이하 출산가정 산모에게 산모도우미 지원	5.85(1.63)
	27. 출산 전후 90일 이내 여성 농업인에게 산모도우미 지원	4.41(2.40)
	28. 제대소독용품 지급	2.44(2.01)
	29. 유축기 대여	4.88(2.29)
	30. 분만용품 지급	3.26(2.26)
	31. 모자건강관리	3.70(2.32)

정책 유형	세부 정책	평균값(S.D.)*
	32. 임신부·영유아 영양플러스	5.60(1.85)
	33. 출산 축하선물 지원	3.06(2.43)
	34. 전일시간제 보육시스템	3.30(2.25)
	35. 육아지원센터	2.92(2.33)
건강지원 정책 평균=5.57 표준편차=1.19	36. 산전검사	5.66(1.83)
	37. 태아이상 선별검사	5.09(2.23)
	38. 철분제 공급	6.45(1.25)
	39. 예방접종	6.44(1.27)
	40. 시력검진	5.55(1.92)
	41. 구강보건	5.98(1.51)
	42. 건강검진	5.30(1.91)
	43. 난청검사	5.44(1.98)
	44. 베이비 마사지	4.18(2.24)
	45. 임신부 건강관리	5.45(1.99)
정보제공 정책 평균=5.09 표준편차=1.43	46. 신생아 청각 선별검사	5.70(1.75)
	47. 출산준비 교실	5.52(1.79)
	48. 이유식 지도	5.34(1.77)
	49. 건강상담	5.58(1.63)
	50. 성장담·성교육	4.69(1.82)
	51. 유산예방 교육	4.15(2.19)
출산친화적 사회분위기 조성 정책 평균=4.48 표준편차=1.26	52. 출산·양육정보 및 상담	5.24(1.80)
	53. 직장문화개선	4.05(2.31)
	54. 육아시간활용	2.83(2.10)
	55. 출생성비 불균형 해소	3.80(2.09)
	56. 양성평등 가족사업	3.94(1.91)
	57. 모유수유 홍보 및 교육	5.30(1.76)
	58. 임신부 홍보	5.62(1.55)
	59. 아동학대예방 캠페인	4.59(1.88)
다자녀 가정 지원 정책 평균=4.49 표준편차=1.45	60. 청소년 유해환경정화	4.61(1.84)
	61. 국민연금 출산크레딧	3.49(2.21)
	62. 다자녀 가정 주거 안정 지원	3.82(2.26)
	63. 3자녀 이상 가구의 전기요금 감액	5.21(1.97)
	64. 다자녀 가족 우대카드	4.74(2.07)
	65. 자동차 취득세·등록세 경감	5.21(2.01)

주: * 7점 리커트 척도

7대 출산장려정책의 활성화 정도가 지역 특성에 따라 차별적인가를 보기 위해 지자체의 경제적 특성 변인들(재정자립도, 지역내 총생산, 1인당 재산세, 기초생활수급자 비율) 간의 상관관계를 분석한 결과는 <표 6>과 같다. 먼저, 지자체의 재정자립도와 지역내 총생산은 정보제공과 사회분위기 조성 및 다자녀 가정 지원 정책의 활성화 정도와 유의미한 정적(+) 관계를 가진 것으로 나타났다. 그러나 직접적 출산장려정책인 경제적 지원과 보육/양육비 지원 정책의 활성화와는 유의한 관계가 없는 것으로 나타났다. 이 결과는 경제적 상황이 좋은 지자체들이 간접적 지원정책의 활성화 정도가 다소 높았지만 직접적인 출산장려정책의 활성화 정도에서는 다른 지자체들과 차별성이 없음을 보여주는 결과이다.

다음으로 출산장려정책들을 모두 합하여 평균을 낸 출산장려정책 활성화는 지역내 총생산 과만 의미 있는 상관관계($r=.174, p \leq .05$)를 보였다. 이는 지역내 총생산이 높은 지역일수록 전체적으로 출산장려정책 활성화 정도가 다소 높음을 의미한다. 이 같은 약간의 차이점은 있지만 전체적으로 볼 때는 지자체의 출산장려정책이 지역 간 큰 차이를 보이지 않는다는 것으로 설명할 수 있다. 즉 지자체의 재정 능력과 출산장려정책의 활성화의 관계가 분명치 않은 것으로 나타났다. 이는 정책 확산이 지자체의 내부적 특성인 사회·경제적 요인들에 의해 결정된다는 이론과⁷⁾ 대치되는 결과로 해석할 수 있다.

<표 6> 지자체 경제적 특성과 7대 출산장려정책 활성화 간의 상관관계

변수	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. 재정자립도	1										
2. 지역내 총생산	.676***	1									
3. 1인당 재산세	.563***	.200**	1								
4. 수급자 비율	-.736***	-.621***	-.378***	1							
5. 경제적 지원	-.031	-.019	-.013	.110	1						
6. 보육/양육비 지원	.034	.087	.073	.018	.432***	1					
7. 인력 및 물품지원	.067	.188*	-.007	-.010	.323***	.485***	1				
8. 건강지원	.037	.026	.017	.063	.471***	.516***	.454***	1			
9. 정보제공	.152*	.198**	.052	-.064	.389***	.397***	.494***	.579***	1		
10. 사회분위기 조성	.152*	.273***	-.032	-.139	.243***	.315***	.515***	.394***	.650***	1	
11. 다자녀 가정 지원	.146*	.233**	-.006	-.102	.237***	.347***	.422***	.362***	.416***	.492***	1
12. 출산장려정책a	.095	.174*	.024	-.007	.638***	.773***	.735***	.776***	.750***	.677***	.598***

주: * $p \leq .05$; ** $p \leq .01$; *** $p \leq .001$

a. 출산장려정책 변인은 7대 정책 총합의 평균임

7) 정책 확산에 대한 이론은 특정 정책의 개발과 실행이 내부적 결정요인(특정 지역의 사회, 경제적 상태)에 의해 결정된다는 이론과 함께 외부적 결정요인(인접 지역의 정책 활성화 정도)에 의해 결정된다는 두 가지 상반된 이론이 존재한다. 또 동형화 이론은 특정 지방정부의 정책이 우수한 것으로 여겨질 경우 그 정책들이 다른 지방정부에 그대로 도입되어 결국은 대부분의 지방정부가 유사한 정책을 운용하게 된다는 설명이다(배상석, 2010).

3. 지자체의 출산장려정책 활성화가 출산율에 미치는 영향력

출산장려정책이 출산율 증가에 미치는 영향력 분석을 위해 2009년 합계출산율의 종속변수에 대한 회귀분석을 실행하였다. 이 분석에서는 국공립 보육시설 수, 사립 보육시설 수, 여성경제활동 참가율 등 7개의 변인을 통제변인으로 1단계에 투입하고 2단계에서는 7대 출산장려정책을 회귀모형에 투입하였다.

〈표 7〉의 회귀분석결과를 보면 통제변인으로 투입한 변인 중 이혼율을 제외한 6개 변인들 모두가 종속변인인 출산율에 대해 유의한 영향력을 갖는 것으로 나타났다. 구체적으로 여성경제활동 참가율($\beta = .407, p \leq .001$)과 혼인율($\beta = .469, p \leq .001$)이 높으면 출산율이 높아지는 것으로 나타났다. 사립보육시설 수($\beta = .158, p \leq .05$)와 보육시설 이용률($\beta = .168, p \leq .05$) 역시 출산율에 긍정적 영향력을 갖는 것을 보여주었다. 반면 국공립보육시설 수($\beta = -.562, p \leq .001$)와 청년경제활동 참가율($\beta = -.156, p \leq .05$)은 출산율에 부정적 영향력을 갖는 것으로 나타났다. 국공립보육시설 수의 부정적 영향력이 다소 의외의 결과인데, 이는 상대적으로 출산율이 높은 농·어촌 지역⁸⁾이 국공립 보육시설이 없거나 부족한 현상에서 기인한 것으로 보여진다. 또 청년경제활동 참가율이 높은 지역이 상대적으로 출산율이 낮은 도시지역이기 때문에 청년경제활동 참가율이 출산율에 부정적 영향력을 보였던 것으로 판단된다.

출산장려정책의 영향력 분석을 위해 2단계에서 투입된 7대 출산장려정책 중 경제적 지원정책의 활성화만이 출산율 증가에 의미 있는 긍정적 영향력($\beta = .202, p \leq .01$)을 갖는 것으로 나타났다. 다른 6개 유형의 정책들의 영향력은 비교적 약한 것을 보여주었다. 또 건강지원, 정보제공 및 사회분위기 조성 정책의 활성화 정도는 출산율에 대해 부(-)적 효과를 갖는 것으로 나타났다. 특히 정보제공 정책($\beta = -.136$)의 부적 영향력이 부각되었지만 유의한 수준은 아니었다. 이 결과는 전체적으로 볼 때 출산장려정책의 효과가 미비하다는 것을 시사하는 결과로 해석할 수 있다. 2단계에 투입된 출산장려정책들이 출산율 설명 변량을 단지 4.6% 증가시킨 결과가 이를 반영하고 있다. 결국 직접적 지원정책인 경제적 지원만이 출산율을 높이는 효과를 기대할 수 있는 유일한 정책임을 시사하는 결과로 해석할 수 있다.

8) 지자체의 출산율 현황을 살펴본 결과 도시지역 지자체들은 출산율 평균이 1.10명으로 전국평균 1.34명보다 낮은 반면 농·어촌 지역 지자체들은 1.38명으로 전국평균보다 높게 나왔다.

〈표 7〉 출산장려정책들의 활성화 정도가 2009년 출산율에 미치는 영향

변 수		2009년 출산율			
		모델1		모델2	
		B	β	B	β
통제 변인	국공립 보육시설 수	-.016	-.562***	-.015	-.534***
	사립 보육시설 수	.000	.158*	.000	.154*
	보육시설 이용률	.005	.168*	.004	.147
	여성경제활동 참가율	.015	.407***	.015	.417***
	청년경제활동 참가율	-.005	-.156*	-.005	-.158*
	이혼율	-.060	-.105	-.049	-.086
	혼인율	.107	.469***	.106	.464***
독립 변인	경제적 지원			.043	.202**
	보육/양육비 지원			-.015	-.075
	인력 및 물품지원			.018	.075
	건강지원			-.011	-.053
	정보제공			-.023	-.136
	사회분위기 조성			-.013	-.067
	다자녀 가정 지원			.009	.053
상수		.141		.126	
R ²		.411		.457	
Adjusted R ²		.388		.412	
F		17.274***		9.995***	

주: * $p \leq .05$; ** $p \leq .01$; *** $p \leq .001$

〈표 8〉은 7대 출산장려정책들의 활성화 중 경제적 지원 정책만이 출산율에 유의한 영향을 갖는 것으로 나타났기 때문에 경제적 지원 하위 정책 사업들을 통제변인 투입 후 2단계로 투입한 회귀분석 결과이다. 7개의 하위 정책 중 출산장려금 지원만이 출산율에 유의한 영향력 ($\beta = .175$, $p \leq .05$)을 갖는 것으로 나타났다. 즉 출산장려금 지원 정책이 활성화되면 출산율도 높아지는 것을 의미한다. 나머지 세부 정책의 영향력은 매우 작은 것으로 나타났다. 또 불임부부 지원사업의 활성화는 오히려 출산율을 낮추는 영향력이 있는 것으로 나타났지만 통계적으로 유의한 수준은 아니었다. 이 결과는 현행 지자체의 출산장려정책 중 출산율을 높이는 효과는 직접적 지원정책인 경제적 지원 정책이고 그 중에서도 출산장려금만이 유일하다는 것을 시사한다. 이는 〈표 7〉의 결과와 마찬가지로 현재 시행되고 있는 다양한 유형의 출산장려정책들이 실제 출산율을 높이는 효과는 극히 미비하다는 것을 다시 확인 시켜주는 결과이다.

<표 8> 경제적 지원 정책의 활성화 정도가 2009년 출산율에 미치는 영향

변 수		2009년 출산율	
		B	β
독립 변인 ^a	출산장려금 지원 ^b	.023	.175*
	간식비 지원	-.001	-.013
	불임부부 지원사업	-.021	-.130
	임신·출산 진료비 지급	.002	.017
	의료기관 외 출산 시 출산비 지급	.000	-.003
	미숙아 및 선천성 이상아 의료비 지급	.010	.090
	출생아 건강보험료 지원	.002	.019
상수		.221	
R ²		.444	
Adjusted R ²		.397	
F		9.481***	

주: * $p \leq .05$; ** $p \leq .01$; *** $p \leq .001$

a. 1 단계에 투입된 통제변인들의 통계값은 <표 7>과 동일함.

b. 출산장려금 지원은 4개 변인을 합한 평균값임.

V. 논의 및 후속 연구 제언

1. 논의

본 연구는 181개 기초자치단체들을 대상으로 지자체의 출산장려정책 활성화 현황과 이들 정책의 활성화 정도가 출산율에 미치는 효과를 분석하였다. 연구결과에 대한 논의는 출산장려정책의 활성화 현황과 이들 정책이 출산율 증가에 미치는 효과를 구분하여 제시하였다.

1) 지자체의 출산장려정책 활성화 현황

연구대상 지자체의 7대 출산장려정책들 중 5점 이상의 평균값을 보인 건강지원, 정보제공, 보육/양육비 지원 정책들은 일정 수준에서 활성화된 것으로 평가를 할 수 있다(표 5 참조). 그러나 경제적 지원, 다자녀 가정 지원, 출산 친화적 사회분위기 조성 그리고 인력 및 물품지원 정책들은 다소 활성화가 되지 못한 수준으로 볼 수 있다. 경제적 지원 정책의 활성화

화가 다소 낮게 나타난 것은 추가분석 결과 농·어촌 지역에 비해 상대적으로 다수를 차지했던 대도시 지자체의 경제적 지원이 미흡했던 것에서 기인한 것으로 보인다. <표 6>에서 재정 자립도, 지역내 총생산 및 1인당 재산세가 높은 대도시 지역 지자체들에서 경제적 지원정책이 다소 활성화되지 못한 결과가 나타났기 때문이다. 이는 출산율에 영향을 미치는 요인 중에서 경제적 지원 정책이 가장 중요하다는 선행 연구의 결과(장동호, 2009; 신효영·방은령, 2008; 윤소영, 2005)를 볼 때 경제적 지원 정책에 대한 활성화 노력이 좀 더 필요함을 시사하고 있다. 또한 경제적 지원 못지않게 출산 친화적 사회분위기 조성 같은 거시적 차원에서의 노력이 좀 더 필요한 것을 시사하고 있다. 우리나라의 낮은 출산율은 결혼과 출산에 대한 젊은 세대의 변화된 가치관 등이 원인이 될 수 있기 때문이다.

또 출산장려정책의 활성화 현황에 대한 분석 결과는 출산 친화적 사회분위기 조성 등과 같은 거시적 차원의 정책 노력이 경제적 지원과 같은 직접적인 출산장려정책과 상호 보완적으로 시행되어야 할 필요성을 시사하고 있다. 현재 대부분의 지자체들은 출산장려정책을 시행함에 직접적 지원 정책인 출산장려금 지원 정책에만 집중하는 문제가 있다. 즉 가시적이고 미시적인 사업에 집중하는 경향이 강해 출산장려를 위한 보다 근원적인 해결책인 양성평등 가족사업, 직장문화 개선 등과 같은 거시적인 사업에는 미흡한 모습을 보여주고 있음을 나타내고 있다. 따라서 지자체는 출산장려를 위한 직접적 정책과 간접적 정책이 균형 있게 추진되고 있는가에 대한 자체적인 분석을 통해 현행 제도의 문제점과 개선안을 도출하는 노력이 필요할 것으로 보인다. 이 같은 노력은 직접적인 경제적 지원 정책 이외에도 양성평등 직장 문화 및 사회 환경 개선 그리고 다자녀 가정 주거 안정 지원과 같은 장기적이고 거시적인 관점에서 출산을 장려할 수 있는 보다 균형적인 출산장려정책의 실행을 가능하게 할 것이다.

다음으로 출산장려정책이 지자체의 경제적 특성을 반영하지 못하는 결과가 도출된 점(표 6 참조)은 현재의 출산장려정책이 어떤 원인에 의해 확산되고 있는가에 대한 후속연구의 필요성을 시사하는 결과로 해석할 수 있다. 본 연구의 결과만으로는 확실한 추론이 어렵지만 현행 지자체의 출산장려정책이 지역적 특성과 관련 없이 무분별하게 추진되는 경우도 있음을 배제할 수 없는 것으로 보인다. 즉 한 지자체에서 사업을 실시하면 다른 지자체에서도 이를 무분별하게 도입하여 시행하는 외부적 결정요인에 의한 정책 확산 방식으로, 현재의 출산장려정책이 지역의 특수성과 방향성을 잃은 정책들의 나열에 지나지 않는다고 볼 수도 있다. 따라서 지자체의 출산장려정책이 어떤 기제에 의해서 확산되고 있는가에 대한 분석이 필요하며, 이 노력은 상기한 균형적 출산장려정책의 시행과 함께 지역의 특수성을 반영한 출산 장려를 위한 정책의 도입과 실행을 가능케 할 것이다.

2) 지자체 출산장려정책의 활성화가 출산율에 미치는 효과

출산장려정책의 활성화가 출산율에 미치는 효과를 알아보기 위한 회귀분석의 결과(표 7 참조)를 통해 먼저 통제변인으로 투입된 변인들의 효과를 중심으로 시사점을 제기할 수 있다.

먼저 보육시설의 확대를 통해 아동에 대한 양육 부담을 줄여 출산을 유도하는 노력이 필요하다. 본 연구의 결과는 국공립 보육시설 수가 많은 지역일수록 출산율이 낮은 것으로 나타났다. 이는 상대적으로 출산율이 높은 농·어촌 지역이 국공립 보육시설이 없거나 부족한 현상에서 기인한 것으로 보인다. 따라서 우선적으로 농·어촌 지역에 대한 국공립 보육시설의 확충이 필요할 것이다. 또 사립 보육시설이 많고 보육시설 이용률이 높을수록 출산율이 높게 나타난 본 연구의 결과는 선행연구(예, Sleebos, 2003; 김현숙, 2008; 박혜원·유수옥·조형숙, 2010)에서도 일관적으로 제시한 시사점이기도 하다. 따라서 국공립 보육시설의 확대를 통해 보육서비스에 대한 공공의 책임과 역할을 확대함과 동시에 사립 보육시설에 의한 서비스의 확대 노력 역시 필요할 것이다. 현재 무상보육서비스의 정책이 추진되는 상황을 감안할 때 보육서비스의 질을 높이는 노력과 병행하여 보육서비스의 양과 질을 모두 높이는 노력은 출산율 향상에 작지 않은 기여를 할 것으로 보인다. 이와 더불어 혼인율이 높은 지역일수록 출산율 증가에 긍정적인 영향을 미친다는 본 연구의 결과는, 혼인율의 감소는 출산율 하락에 영향을 준다는 연구들(박수미, 2005; 한국보건사회연구원, 2005)과 같은 맥락이다. 주지하다시피, 출산율 하락의 원인으로 결혼에 대한 가치관의 변화가 매우 중요한 요인으로 제시되고 있다. 따라서 결혼을 장려하기 위한 다각적인 정책 노력이 필요할 것으로 보인다. 또 우리 사회는 아직까지 결혼관계에서의 출산만을 인정하는 사회이기 때문에 혼인율 감소와 결혼 연령 상승의 흐름에 대처하기 위한 다양한 정책적 노력이 시급히 이루어져야 할 것이라 판단된다.

다음으로 본 연구의 핵심질문인 출산장려정책의 활성화 효과성 분석결과는 7대 출산장려 정책들의 활성화를 2단계에 모두 투입한 회귀분석(표 7 참조)에서는 경제적 지원 정책의 활성화만이 출산율 증가에 유의한 긍정적 영향을 갖는 것으로 나타났다. 또한 경제적 지원의 세부 정책들을 2단계에 투입한 회귀분석(표 8 참조)에서는 출산장려금 지원 정책의 활성화만이 출산율 증가에 의미 있는 효과를 보여주었다. 이 결과는 직접적 출산장려정책의 하나인 출산장려금 지원은 부분적으로 출산율 증가에 긍정적 영향력을 가질 수 있음을 보여주는 결과이다. 반면 다른 정책들이 출산율에 미치는 효과는 극히 미약함을 보여주고 있다. 이는 지자체의 출산장려정책에 대한 대대적인 변화가 필요함을 시사한다. 우선 필요한 것은 출산에 영향을 미치는 요인들에 대한 재검증의 노력이 개선되어야 할 것이다. 이를 통해 출산율 저하의 원인을 정확하게 분석하고 이를 토대로 한 정책 변화를 모색해야 할 것이다. 또 출산율

을 높이는데 유일한 영향력을 가진 경제적 지원 정책을 좀 더 활성화할 필요가 있다. 현재 지자체의 경제적 지원 정책은 보통수준에 머물러 있는 실정이다. 따라서 출산장려금은 첫째 아이부터 지원할 필요가 있고 현재 차상위 계층까지 출생아 건강보험료를 지원하는 급여대상을 점차적으로 확대 실시할 필요가 있다. 더 나아가 모든 가정을 대상으로 자녀의 보육/양육 및 교육 문제에 따른 경제적 부담을 줄이기 위한 아동수당제도의 전면적 도입을 진지하게 고려해 볼 필요가 있을 것이다. <표 9>는 본 출산장려정책의 활성화 수준과 이들 정책이 출산율에 미치는 영향력을 요약한 종합 비교표이다.

<표 9> 출산장려정책 활성화 수준과 정책이 출산율에 미치는 영향 종합비교표

변 수		활성화 수준 ^a		2009년 출산율	
		평균	표준편차	B	β
독립 변인	경제적 지원	4.65	1.11	.043	.202**
	보육/양육비 지원	5.06	1.19	-.015	-.075
	인력 및 물품지원	4.04	1.02	.018	.075
	건강지원	5.57	1.19	-.011	-.053
	정보제공	5.09	1.43	-.023	-.136
	사회분위기 조성	4.48	1.26	-.013	-.067
	다자녀 가정 지원	4.49	1.45	.009	.053
전체 평균값		4.77	.87		
F				9.995***	

주: * $p \leq .05$; ** $p \leq .01$; *** $p \leq .001$
a. 활성화 수준은 7점 리커트 척도임.

2. 후속 연구 제언

상기한 본 연구의 결과와 정책 제언은 본 연구의 연구방법과 연구내용의 한계를 충분히 고려하여 이해할 필요가 있다. 먼저, 대부분의 지방자치단체들이 2006년 이후부터 출산장려정책을 본격적으로 시행하였기 때문에 짧은 4년의 기간으로 한정하여 이들 정책이 출산율에 주는 효과성 검증에 다소 어려움이 있었다. 따라서 후속연구에서는 출산장려정책과 관련된 장기적인 자료를 확보하여 그 효과성을 분석하는 노력이 필요할 것이다. 둘째, 본 연구에서는 출산장려정책의 활성화 정도가 정책을 시행하는 시행자들의 관점에서 파악되었다. 따라서 지자체의 출산장려정책들이 일반인들에게 어느 정도의 효용성을 가지며 또 이들의 출산 결정에 어떤 영향을 주었는가에 대한 분석이 수행되지 못했다. 이에 후속연구에서는 정책을 시행 받

는 수혜자들의 관점에서의 출산장려정책의 효과성을 탐구하는 노력이 개선되어야 할 것이다. 셋째, 출산장려정책들과 관련된 지자체의 사회·경제적 요인들에서 자료의 부재로 인해 청년 실업률과 월평균 가구소득을 조사하지 못한 점이다. 선행연구에 따르면 높은 청년실업률은 저출산 문제를 초래하며, 저소득층 가정일수록 자녀를 적게 낳는다는 결과가 있다. 따라서 후속연구에서는 출산율에 영향을 미치는 지자체의 사회·경제적 요인을 충분히 고려한 연구가 이루어져야 할 것이다. 마지막으로, 후속연구들은 직장 내 여성의 지위 문제, 가정 내 여성의 가사노동에 대한 문제, 사회적 교육 문제 등과 같은 다양한 출산 관련 요인들을 좀 더 다양한 방향에서 접근해야 할 필요가 있을 것이다. 이런 노력들이 개선되어야만 출산관련 요인들이 보다 구체적으로 규명되어 출산율을 높이는데 실질적인 도움을 줄 수 있는 자료의 축적이 가능해질 것이다.

【참고문헌】

- 강남구. (2011). 「엄마도! 아이도! 모두가 행복한 강남을 위한 2011년 출산장려 정책 안내」.
- 강신일. (2010). 결혼, 이혼에 대한 법, 경제 시각. 『시장경제연구』, 39, 37-68.
- 김승권. (2004). 최근 한국사회의 출산을 변화원인과 향후전망. 『한국사회학』, 27(2): 1-32.
- 김종명. (2007). 새로운 HRD 이슈-핵심가치 리더십 III. 『HRD 논단&사례』.
- 김현숙. (2008). 보육료 지원 개선방에 관한 연구: 차등 보육료 확대 방안. 『재정학연구』, 1(2): 61-103.
- 김홍배, 최준석, 오동훈. (2008). 여성의 출산을 결정요인과 출산장려정책의 방향. 『Journal of the KRSA』, 24(1): 23-37.
- 노승희. (2010). 기혼여성의 출산정책에 대한 지지도가 출산의도에 미치는 영향연구: 제1차 저출산 고령사회 기본계획을 중심으로. 경기대학교 행정대학원 사회복지학과 석사학위논문.
- 박수미. (2005). 가족내 성평등과 저출산. 『보건복지포럼』, 4: 36-44.
- 박혜원·유수옥·조형숙. (2010). 보육인력의 전문성 제고를 위한 발달 및 지도 영역 표준화 연구. 『육아정책연구』, 4: 1-31.
- 배상석. (2010). 출산장려금제도 도입에 관한 연구-수도권 자치단체를 중심으로-. 『한국정책학회보』, 19(4): 273-299.
- 석호원. (2011). 출산장려금 정책의 효과성에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로. 『지방행정연구』, 25(2): 143-180.
- 손홍숙. (2004). 「저출산과 가족지원 서비스」. 2004년 한국가족복지학회 추계학술대회자료집.
- 송다영. (2004). 가족위기 지표에 대한 비판적 재고찰: 이혼율과 출산율 문제를 중심으로. 『사회복지연구』, 25: 117-141.
- 신효영·방은령. (2007). 미혼과 기혼 남녀의 결혼관 및 자녀관 비교. 『한국심리학회 2007년도 연차 학술대회논문집』, 494-495.
- _____. (2008). 지방자치단체의 출산장려정책 분석-충청남도 시·군을 중심으로-. 『한국가족복지학』, 13: 205-227.
- _____. (2009). 출산에 영향을 미치는 개인 가치관과 출산장려정책에 대한 사회적 인식. 『대한가정학회』, 47(10): 123-136.
- 위점애. (2007). 우리나라 저출산 요인 분석 및 출산장려정책에 관한 연구. 건국대학교 행정대학원 사회복지학과 석사학위논문.
- 유계숙. (2009). 『일가족양립정책의 국제비교연구: 정책이용실태 및 일가족 양립현황』. 서울: 한국여성정책연구원.
- 윤소영. (2005). 저출산 가정의 출산율과 여성취업 경험. 『한국가정관리학회지』, 23(2): 159-166.

- 은기수 외. (2005). 미혼에서 결혼으로 이행-최근 우리나라에서 저출산에 갖는 의미-. 『보건복지포럼』, 102: 25-35.
- 이미란. (2009). 출산장려정책이 미혼 여성들의 출산 양육 동기에 미치는 영향. 『한국가족복지학』, 14(3): 75-96.
- 이성용. (2006). 경제위기와 저출산. 『한국인구학』, 29(3): 111-137.
- _____. (2009). 출산순위별 출산증가 요인 분석. 『한국인구학』, 32(1): 1-185.
- 이시원·김영기·이성진·하상근. (2004). 출산감소의 요인과 대응방안에 관한 연구. 『지방정부연구』, 8(4): 205-229.
- 이주연. (2008). 기혼 취업 여성의 양육에 대한 심리적인 부담감에 관한 연구-보육정책 개선방안을 중심으로-. 국민대학교 행정대학원 사회복지학과 석사학위논문.
- 임상규. (2007). 출산장려정책의 경제적 도구 선택을 위한 효과성 비교 연구. 『한국정책학회 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집』, 6: 183-198.
- 장동호. (2009). 출산율에 대한 지역 간 비교분석: 덴마크 사례를 중심으로. 『사회복지정책』, 4: 163-188.
- 조남훈·이삼식·정경희·선우덕 외. (2008). 『새로운 정부출범에 따른 저출산·고령사회정책 신규 과제 발굴』. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 통계청. (2008). 『인구동태 통계연보』.
- 한국보건사회연구원. (2005). 『전국 결혼 및 출산 동향조사』.

Bélanger, A., Lachapelle, R., Harrison B., D'oust, C. & Dumas. (1998). Report on the demographic situation in Canada 1997. catalogue No. 91-209-XPE. Statistics Canada Ottawa.

Billari, F. C. & Kohler, H. P. (2004). Pattern of Low and Lowest-Low Fertility Europe. Population Studies, 58(2): 161-176.

Bloom, D. E. & Sousa-Poza, A. (2010). Introduction of Special Issue of the European Journal of Population: Economic Consequences of Low Fertility in Europe. European Journal of Population, 26: 127-139.

Boone, J. L. & Kessler, K. L. (1999). More status or more children? Social status, fertility reduction, and long-term fitness. Evolution and Human Behavior, 20: 257-277.

Brewster, K. L. & Rindfuss, R. R. (2000). Fertility and women's employment in industrialized nations. Annual Review of Sociology, 26: 271-296.

Engelhardt, H., Kogel, T., & Prsawetz, A. (2004). Fertility and Women's Employment Reconsidered: A Macro-Level Time-Series Analysis for

- Developed Countries, 1960-2000. *Population Studies*, 58(1): 109-120.
- Esping-Andersen, G. (2002). A child-centered social investment strategy, In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck & J. Myles (ed.), *Why We Need a New Welfare State*. pp. 26-67. Oxford: Oxford University Press.
- Gauthier, A. H. & Hatzius, J. (1997). Family benefits and fertility: An econometric analysis. *Population Studies*, 51: 295-306.
- Hill, S. E. & Reeve, H. K. (2005). Low fertility in humans as the evolutionary outcome of snowballing resource games. *Behavioral Ecology*, 16: 398-402.
- Kaplan, H., Lancaster, J. B., Tucker, W. T. & Anderson, K. G. (2002). Evolutionary approach to below replacement fertility. *American Journal of Human Biology*, 14: 233-256.
- 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.
- Lappegard, T. (2010). Family Policies and Fertility in Norway. *European Journal of Population*, 26: 99-116.
- Morgan, S. P. (2003). Is Low Fertility-First-Century Demographic Crisis?. *Demography*, 40(4): 589-603.
- Sleebos, J. (2003). *Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses*. OECD Labor Market and Social Policy Responses No. 15. Paris: OECD Publishing.
- Vos, A. E. (2009). Falling fertility rates: new challenges to the European welfare state. *Socio-Economic Review*, 7(3): 485-503.
- 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 Research*, 5: 1-24.