



기획

Feature Articles

주요국 출산율 저하 경험과 정책 대응

노르웨이의 저출산 현상 및 정책 시사점
트루데 라페고르드, 악셀 페테르 크리스텐센

독일의 출산 추이와 가족정책의 연관성에 대하여
노버트 F. 슈나이더, 마리아 M. 벨린저

이탈리아의 출산율 저하 문제와 주요 정책 대응
홍이진

최근 일본의 저출산 대응 방향 변화
조성호

싱가포르의 출산장려정책 개관(2001~2023년)
탄포린

독일의 출산 추이와 가족정책의 연관성에 대하여

Fertility Trends and Family Policy in Germany: How are they related?

노버트 F. 슈나이더 (연방인구연구소 선임연구원)

마리아 M. 벨링저 (연방 외무부 컨설팅 부서장)

Schneider, Norbert F. (Federal Institute for Population Research, Senior Researcher)

Bellinger, Maria M. (Federal Foreign Office, Head of Consulting Department)

독일은 50년 가까이 출산율이 낮은 나라 중 하나이다. 동시에 국내총생산(GDP) 대비 가장 많은 자원(약 3%)을 수십 년 동안 가족정책에 투입한 국가군에 속한다. 2011년부터 2021년까지 독일은 출산율을 1.39에서 1.58로 소폭 끌어올릴 수 있었지만 2022년 다시 큰 폭의 출산율 하락을 겪었다. 이런 맥락에서 이 글은 '미미하기는 해도 독일의 출산율이 회복세로 돌아설 수 있었던 원인은 무엇인가?', '그 과정에서 가족정책은 어떤 역할을 했는가?'라는 두 가지 질문에 대한 답을 모색한다.

1. 들어가며

세계 대다수 국가가 출산율 감소라는 인구학적 추세를 경험하고 있다. 감소세 진입 시점, 속도, 초기 동향, 현재 출산율 등은 국가마다 크게 다르지만, 장기적으로는 대개 1차 인구 변천과 2차 인구 변천 등 두 단계로 나뉘어 진행된다. 1차 인구 변천은 출산율이 매우 높음에서 높음 수준으로, 2차 인구 변천은 보통에서 낮음 또는 매우 낮음 수준으로 떨어지는 상황을 말한다. 독일을 포함하여 많은 국가에서 출산율은 1.2~1.5명을 기록하고 있고, 한국을 비롯한 몇몇 국가만 이보다 한참 낮은 수준이다. 1차 인구 변천은 주로 영유아 사망률이 크게 낮아지면서 그 반작용으로 나타나는 반면, 2차 인구 변천은 문화적 변화에서 비롯된다. 개인주의 확산, 여성의 교육 기회 확대, 자녀 양육 비용 증가로 인해 무자녀 가정이 크게 늘고 셋째 출산율이 급감

하는 현상에 그 원인이 있다. 초저출산율 국가에서, 출산율 하락을 유발하는 문화적 요인은 가족정책과 관련한 모든 의사결정의 중요한 출발점이 된다.

이 글은 2장에서 독일의 최근 출산 추이를 분석하고, 그러한 추이가 나타나게 된 원인을 찾는다. 3장에서는 2010년 이후 독일 가족정책에서 채택하고 있는 전략 및 주요 방안에 대해 설명하며, 4장에서는 가족정책과 출산율의 연관성을 다룬다. 이어서 가족정책의 한계와 기회에 대한 짧은 토론으로 글을 마무리한다.

2. 독일의 최근 출산 추이

출산율은 한 국가의 인구 재생산 현황을 보여주는 지표이다. 평균 초산 연령, 연령별 출산율, 교육 수준별 출산율 차이, 이주민과 원주민의 출산율 차이 등 연관 지표들이 대단히 중요하다. 이런 지표를 이용해 독일의 최근 출생 추이를 분석했다.

• 출산율(합계출산율)

독일(동독 및 서독)의 합계출산율은 1965~1975년 2.5명에서 1.5명 미만으로 급격히 낮아졌고, 이후 수십 년간 1.4명 수준이 지속됐다. 그러다 2012년부터 눈에 띄게 증가해 2021년 1.58명까지 상승한 뒤 2022년 1.46명으로 하락했다.

• 평균 초산 연령

1970년대 중반 이후 점점 높아진 평균 초산 연령은 독일에서 나타난 출산 행태 변화의 중요한 특징이다. 1970년대 초반 25세 미만이었던 여성의 평균 초산 연령은 현재(2022년) 30.4세가 됐다. 남성은 33.3세이다. 출산 시기의 지연에 따른 출산 시기(tempo) 효과로 인해 합계출산율은 코호트 출산율보다 낮게 집계된다. 1973년생 코호트의 최종 출산율은 1.57명이다.

• 연령별 출산율

출산 시기 지연으로 인해 연령별 출산율에도 중대한 변화가 나타났다. 현재 가장 높은 출산율을 보이는 여성 연령은 34~35세로, 1000명당 출생아 120명을 기록하고 있다. 30년 전에는 동일 연령에서 1000명당 출생아 60명에 그쳤고, 27세 여성이 1000명당 출생아 95명으로 출산



율이 가장 높았다.

• 교육 수준별 출산율

1964~1970년생 코호트 출산율은 정규교육 수준에 따라 큰 차이를 보인다. 국제표준교육분류(ISCED) 코드에서 교육 수준이 가장 낮은(ISCED 0-2) 여성들이 평균 1.67명으로 가장 출산율이 높았고, 교육 수준이 가장 높은(ISCED 5-6) 여성들이 1.40명으로 가장 낮은 출산율을 기록했다. 중간 수준 교육을 받은 여성들의 출산율은 그 중간인 1.51명이다. 이런 현상은 유럽 대다수 국가에서 공통적으로 나타나고 있다.

• 원주민 및 이주민 여성의 출산율

독일 내 이주민 여성 출산율은 원주민 여성 출산율을 크게 웃돈다. 2021년 원주민 여성의 합계출산율은 1.5명인 반면, 이주민 여성은 2.0명이었다. 2016년 원주민 여성이 낳은 출생아 수는 2011년보다 4만 9000명 더 많았는데, 이주민 여성이 낳은 아이는 7만 명 더 많았다(Poetzsch, 2018).

3. 독일의 가족정책 전략 및 현황

카우프만(Kaufmann, 2002)은 국제적, 역사적 맥락에서 가족정책 시행 과정을 폭넓게 분석하며 가족정책이 추구해야 하는 목표를 여덟 가지로 정리했다.

- 고유의 가치를 지니는 가족 제도의 보호
- 출산율 제고
- 특정 인구 집단의 출산율 제고
- 인적 자원의 교육과 훈련을 위한 재정 지원
- 가족을 사회의 핵심으로 장려
- 빈곤 퇴치, 긴급 원조, 책임 분담 등 사회·정치적 동기 부여
- 양성 평등, 여성 정책
- 아동 복지 증진

각각 초점이 다른 위 여덟 가지 목표는 독일 가족정책의 방향성을 나타낸다.

독일 가족정책의 전략적 목표는 무엇인가? 독일의 양대 과학 아카데미인 레오폴디나와 베를린-브란덴부르크 아카데미는 “아이들과 함께 하는 미래”라는 전략 보고서에서 가족정책의 핵심 목표를 “(잠재적) 부모와 자녀들의 웰빙 증진”이라고 명시했다. 이 목표는 아이의 성장을 위한 최적의 환경을 조성하고, 부모들이 최선의 방법으로 자녀의 발전을 촉진, 지원함으로써 여정에 동행할 수 있도록 돕는 데 중점을 둔다. 이런 맥락에서 ‘출생아 증가, 특정 가족 모델의 장려, 성 역할 재정립, 이주 조절, 노동시장 발전’ 등과 같은 사회적 목표 역시 가족정책의 하위 목표로 설정했다.

2007~2017년 연방정부는 가족정책의 네 가지 근본 목표를 재정의했다.

- 가족의 경제적 안정
- 일-가정 양립
- 아동의 웰빙 증진
- 출산 관련 필요의 충족

이 과정에서 정부는 똑같은 가족정책 혜택이라 하더라도 대상자 집단(한 부모 가족, 무자녀 가족 등)마다 반응이 다르고, 단기적으로는 긍정적인 면이 장기적으로는 부정적 영향(노동시장에서의 이탈 등)을 미칠 수 있다는 점을 지적했다.

이후 가족정책은 전략적 진화를 거듭했다. “어젠다 2030 - 지속 가능한 가족정책”(BMFSFJ, 2019)에서 연방정부 가족부는 일-가정 양립, 가족 구성원들의 파트너십 증진, 가족의 경제적 안정성 보장을 가족정책의 세 가지 핵심 목표로 제시했다. 이를 달성하려면 시간, 재정, 인프라, 성평등 등 네 가지 영역에서 행동을 취해야 한다. 우선 개별 영역마다 측정할 수 있는 지표와 구체적인 단계별 목표를 설정하는 작업이 필요하다(생활임금 수준 소득이 있는 어머니 비율을 2018년 65%에서 2030년까지 80%로 끌어올린다거나, 종일 돌봄을 받는 3~5세 어린이 비율을 2018년 46%에서 2030년까지 70%로 늘린다는 등의 목표). 독일 정부는 모든 단계에 걸쳐, 특히 최근에는 인프라와 성평등 부문에서 다양한 정책 수단을 구축하고 발전시켜 왔다. 2020년에는 150가지가 넘는 가족정책 수단에 2000억 유로의 예산을 집행했다. <표 1>에는 영역별 대표 정책 수단이 정리되어 있다.

관련 정책 수단은 모두 2009~2014년 종합 평가 과정을 거쳤다(Prognos AG, 2014). 그 결과



| 표 1. 독일의 지속 가능한 가족정책의 개입 영역 및 수단 |

시간	재정	인프라	성평등
출산휴가	자녀가 있을 경우 요양보험료 인하(무자녀 대비)	아동 돌봄: 어린이집, 유아원 /유치원, 방과후 돌봄 교실, 종일 돌봄 교실	무급 양육의 동등한 부담
부모수당 지급기간 연장	혼인분할(Marital splitting)	양육에 대한 법적 권리	배우자 출산 휴가
양육 수당	자녀가 있는 가구를 위한 주택 지원금	아동을 위한 교육 및 참여 패키지	공적연금보험에 육아 기간 포함
자택 근무	부모 수당, 아동 수당	사내 보육 프로그램	출산 이후 여성 고용 장려
시간제 근무에 대한 법적 권리	아동 세금 감면 혜택		가족형성 시간법(Family Start Time Act): 출산 후 배우자 유급휴가 10일

일-가정 양립을 위한 정책 수단이 가장 중요하다는 결론이 도출되었다. 가족의 경제적 안정에 기여할 뿐 아니라 그 밖의 가족정책 목표를 달성하는 데에도 도움이 되기 때문이다. 반면 혼인 분할(Marital splitting)을 통한 세금 혜택은 성평등과 여성의 노동시장 참여를 가로막는 등 부작용을 보이는 경향이 있었다.

가장 최근 도입된 정책 수단은 2024년 시행 예정인 ‘가족형성시간법(Family Start Time Act)’(Familienkasse-Info, 2023)이다. 이 법에 따라 근로자는 배우자 출산 직후에 10일(근무일 기준)의 유급휴가를 받을 수 있다. 배우자가 없는 여성이 출산했을 경우 배우자 대신 지인을 이 휴가 대상자로 지정할 수 있다.

이와 함께 2025년 시행 예정으로 추진되고 있는 기초 양육수당 정책은 국가가 제공하는 지원금 관련 절차의 간소화, 투명화를 위한 조치다. 이미 다양한 지원금 제도(아동 세금 감면 혜택, 아동 수당, 주택 지원금 등)가 시행되고 있지만, 복잡하고 번거로운 지원 절차 때문에 제대로 활용이 되지 않는 경우가 많았다.

연방정부 가족부의 최근 보고서는 2017~2020년 가족정책 심화 발전 방안으로 다음 사항을 언급했다.

- 가족강화법: 관료주의 색채를 덜어낸, 강화된 양육 지원을 통해 교육 및 참여 혜택 확대
- 어린이 주간 돌봄 확대

- 보육향상법: 연방정부가 2022년까지 55억 유로를 투자해 양질의 어린이 주간 돌봄을 저비용으로 제공함
- 제5차 보육투자프로그램: 연방정부가 보육 확대를 위한 10억 유로와 초등학교 종일 돌봄 확대를 위한 15억 유로를 추가로 투자함
- '직장 내 보육' 지원 프로그램: 근로자들의 자녀를 위해 지속 가능한 직장 내 보육시설을 설치하는 기업을 지원함

보고서는 이 밖에도 일회성 양육수당(300유로) 등 코로나19 세계적 유행(팬데믹) 대응을 위한 다양한 일시적 조치를 소개했다.

4. 독일의 출산 및 가족정책

1970년 이후 독일에서 나타난 출산율의 현저한 하락은 출산에 수반되는 기회비용의 급격한 상승에서 비롯된 것으로 여겨진다. 직간접적인 출산·양육 비용은 증가하는 반면, 관련 혜택은 눈에 띄게 감소했기 때문이다. 부모들은 여러 자녀를 두는 대신 소수의 자녀에 집중적으로 돈과 시간과 애정을 쏟으려 하게 되었다. 1970년대 이후 독일 여성의 학력은 남성과 비슷한 수준으로 올라갔는데, 일-가정 양립이 어려운 상황은 크게 달라지지 않았다. 독일에서 여성의 역할은 빠르게 현대화한 반면 남성의 역할은 정체되었다.

이런 상황에서 여성들은 아이를 낳고 전통적인 여성의 역할을 수행할지, 엄마가 되기를 포기한 채 일과 경력에 초점을 맞추기를 놓고 기로에 서게 된다. 경제적 이유보다 주로 문화적 요인이 이런 현상을 초래하고 있다. 독일, 특히 서독 지역에서 엄마에게 긍정적인 가족 모델은 없다. 아이를 낳은 여성이 집에 머물면 '어미 닭'으로, 일터로 돌아가면 '어미 까마귀'로 여겨지곤 한다. 긍정적인 가족 모델의 결여, 일-가정 양립의 어려움, 여성의 교육 수준 향상 등으로 인해 여성들이 결혼과 출산을 미루면서 출산율 저하로 이어지고 있다.

독일에서는 가족정책과 출산의 상관관계를 다룬 연구가 다양하게 행해졌다. 직접적 효과를 보여주는 경험적 증거가 부족하고 종종 상반된 결과물이 나오기도 해서 전적으로 신뢰하기는 어렵지만, 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다.

- (1) 가족정책은 출산율에 영향을 미칠 수 있지만, 즉각적, 직접적, 영구적이진 않다. 보편적 효과는 입증되지 않았고, 때때로 의도치 않은 효과를 보이기도 한다.



- (2) 개별 정책이 즉각적 효과를 보이는 경우는 거의 없다. 굳이 즉각적 효과를 나타낸 예를 찾자면, 1970년대 동독의 가족정책 사례에서 볼 수 있었던 무임승차 효과 정도가 있을 뿐이다. 1975년부터 1980년까지 합계출산율이 1.54에서 1.94로 상당히 상승했고, 이를 1972-1976년 대대적인 가족정책 개혁의 결과라 보는 시각이 많았다. 하지만 이는 어차피 계획했던 출산을 앞당김으로써 나타난 현상이었다. 해당 시기 여성들의 완결출산율이 이전 여성들과 별반 다르지 않기 때문이다.
- (3) 가족정책의 효과는 문화적 맥락에 따라 달라진다. 검증된 정책이라 하더라도 드러나는 효과는 나라마다 다르다.
- (4) 가족정책은 사회적 집단에 따라 효과가 달라진다. 예를 들어 독일의 부모 수당 기간 연장 정책은 학계에 종사하는 여성들의 35세 이후 초산을 늘리는 결과로 이어졌지만, 여타 사회적 집단에서는 의미 있는 효과로 이어지지 않았다.
- (5) 가족정책이 가족 확대에 미치는 영향은 크지 않다. 둘째나 셋째 출산과 관련해서는 일부 미약한 효과만 확인됐다.
- (6) 재정 지원은 강력한 보육 확대 정책보다는 효과가 떨어진다. 하지만 보육 확대 정책의 효과도 가정 밖 보육을 수용하는 문화적 여건이 조성돼야만 나타난다. 수용이 이루어지지 않으면 효과가 확인되지 않는다.

독일의 최근 출산율 상승은 두 가지 인구학적 핵심 요인으로 설명할 수 있다. 우선 대체로 출산율이 높은 이주민이 대폭 증가했다. 독일 출산율 상승의 절반 이상은 이 요인이 작용한 결과로 보인다. 나머지 절반은 템포 효과가 작용했다고 할 수 있다. 35세 이후, 심지어 40세 이후 임신하는 여성이 늘면서 합계출산율에 상당한 영향을 주고 있다.

여기서 가족정책은 어떤 역할을 했을까? 최근의 출산율 상승이 가족정책의 효과임을 입증하는 직접적인 증거는 없지만, 몇 가지 경험적 증거가 있다. 가족정책은 일-가정 양립을 용이하게 하여 가정을 꾸리고 가족을 늘려가는 단계의 삶의 질을 높이는 데 상당한 기여를 했다.

5. 나가며

독일은 이미 선진적인 가족정책을 한 단계 더 발전시키기 위해 수십 년간 많은 노력을 기울

었다. 그러나 가족정책이 출산율에 미친 영향은 미미한 수준이며, 이를 통해 재정 지원이 큰 효과를 내지 못한다는 사실이 점점 분명해지고 있다. 오히려 성평등 정책 및 육아 인프라에 대한 투자를 늘리자 변화가 눈에 띄기 시작했다. 하지만 그 과정 역시 문화 양식과 사회 구조의 개편에 많은 저항이 따른다는 것을 보여주고 있다. 목표를 명확히 정의하고 이에 맞추어 전략을 실행해야만 성공적인 결과를 얻을 수 있다.

독일의 사례에서 알 수 있듯, 가족정책이 성공하려면 여러 가지 목표를 복합적으로 추구, 실행해야 한다. 가족의 경제적·사회적 여건을 개선하고, 성평등을 진작하고, 갈수록 다양해지는 가족 모델을 수용하고, 일-가정 양립이 수월해지도록 기업과 고용인의 참여를 이끌어내야 한다.

| Abstract |

Germany has been one of the “lowest low fertility countries” for almost fifty years. For several decades, Germany has also been one of the countries worldwide that spend the most on family policy services, measured in terms of gross domestic product (ca. 3%). During the years 2011 to 2021 Germany has been able to record a moderate increase in its birth rate from 1,39 to 1,58. In 2022, however, the birth rate fell again significantly. Against this background, the article addresses two questions: What are the reasons for the moderate recovery of the birth rate in the last years? What role do family policy measures play in this?

참고문헌

- Althammer, J. (2000). *Ökonomische Theorie der Familienpolitik*. Heidelberg: Physica.
- Bauernschuster, S., Hener, T. & Rainer, H. (2013). Does expanding public child care encourage fertility?. Ifo Working paper No. 158.
- BMFSFJ. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Ed.). (2020).
- BMFSFJ. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Ed.). (2021). *Neunter Familienbericht. Eltern sein in Deutschland*. Berlin. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/179392/195baf88f8c3ac7134347d2e19f1cdc0/neunter-familienbericht-bundestagsdrucksache-data.pdf>.
- BMFSFJ. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth. (2019). *Agenda 2030: Nachhaltige Familienpolitik*. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/142626/e593258f01dcb25041e3645db9ceaa5b/agenda-2030-langfassung-data.pdf>
- Bujard, M. (2016). Wirkungen von Familienpolitik auf die Geburtenentwicklung. In: *Handbuch Bevölkerungssoziologie*. Ed. by Niephaus, Y., Kreyenfeld, M. & Sackmann, R. Wiesbaden: SpringerVS, pp. 619–646.
- Bujard, M., & Passet-Wittig, J. (2013). Wirkungen des Elterngelds auf Einkommen und Fertility. *Zeitschrift für Familienforschung*, 25(2), 212–237.



- Familie heute. Daten. Fakten. Trends. Familienreport 2020. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/familie-heute-daten-fakten-trends--163110>.
- Familienkasse-Info. (2023). Die Familienstartzeit: Sonderurlaub für den zweiten Elternteil geplant. <https://www.familienkasse-info.de/news/kindergeld-und-elterngeld/die-familienstartzeit-sonderurlaub-fuer-den-zweiten-elternteil-geplant-1270>.
- Kaufmann, F-X. (2002). Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences. In: Kaufmann, F-X. et al. (Eds.): Family Life and Family Policies in Europe. Oxford, Clarendon Press, pp. 419-490.
- Leopoldina. (2012). Zukunft mit Kindern. https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2012_10_BBAW_Brosch%C3%BCre_Zukunft-mit-Kindern_PDF_1a_01.pdf. p. 37.
- Nauck, B. (2014). Value of children and fertility. Results from a cross-cultural comparative survey in eighteen areas in Asia, Africa, Europe, and America. *Advances in Life Course Research*, 21, 135-148.
- Neyer, G. (2021). Welfare state regimes, family policies, and family behaviour. In: Schneider, N.F. & Kreyenfeld, M. (Eds.): Research Handbook on the Sociology of the Family. Edward Elgar Cheltenham, pp. 22-41.
- Neyer, G., & Andersson, G. (2008). Consequences of Family Policies on Childbearing Behavior: Effects or Artifacts?. *Population and Development Review*, 34, 699-724.
- Pöttsch, O. (2018). Aktueller Geburtenanstieg und seine Potenziale. *Wirtschaft und Statistik*, 3, 72-89.
- Prognos AG. (2014). Endbericht: Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland im Auftrag des BMF und des BMFSFJ. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gesamtevaluation-der-ehe-und-familienbezogenen-massnahmen-und-leistungen-in-deutschland-732078>.
- Rainer, H., Bauernschuster, S., Danzer, N., Hener, T., Holzner, C. & Reinkowski, J. (2012): Kindergeld. Ifo Forschungsbericht No. 60.
- Schneider, N. F., Diabaté, S. & Ruckdeschel, K. (Eds.). (2015). Familienleitbilder in Deutschland. Kulturelle Vorstellungen zu Partnerschaft, Elternschaft und Familienleben. Opladen: B. Budrich.