

저출산 대응 정책의 효과성 평가모형에 관한 연구

Study on Model for Evaluation of Effectiveness of Policies in
Response to Low Fertility

이삼식 유계숙
윤홍식 최효진

한국보건사회연구원

저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구

연구보고서 2008-20-3

발행일 2008년 12월
저자 이삼식 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 대명기획
가격 7,000원

© 한국보건사회연구원 2008

ISBN 978-89-8187-513-8 93330

머리말

20세기 서구사회에서는 여성의 경제활동 증대, 전통적 가족유형 변화, 가치관 변화, 피임법 보급 등으로 출산율이 급격하게 감소하고, 보건의료 발달로 사망률이 감소하면서 인구고령화 등이 새로운 사회적 위협으로 등장하였다. 우리나라도 초저출산현상이 지속되고 평균수명이 점진적으로 상승하고 있으며 게다가 베이비붐 세대들의 곧 노인계층으로 진입 등으로 인하여 우리나라 인구구조는 급격하게 고령화될 전망이다. 세계적으로 낮은 출산수준과 세계에서 가장 빠른 고령화 속도로 인하여 미래 한국사회의 지속발전 가능성과 개인의 삶의 질 향상이 크게 저해될 것으로 우려되고 있다.

이에 정부는 저출산·고령사회기본법(2005년)을 제정하고, 이에 근거하여 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)을 수립하여 2006년부터 시행하여 오고 있다. 기본계획에서는 출산·양육에 어려움이 없는 환경을 조성하여 개인과 가족의 행복을 증진하고 사회적으로는 출산율 회복 기반을 마련하고자 한다. 저출산고령사회기본법에 의하면 기본계획은 중기계획으로 매년마다 시행계획을 수립하고 시행결과의 성과를 평가하도록 규정하고 있다. 그러나 성과평가는 시행계획 상 목표들이 달성되었는가를 측정하는 것으로 정책들이 출산력 변화에 효과를 거두었는가를 측정하는 것과는 무관할 수 있다.

실로 저출산 분야에서 많은 정책들은 출산율 제고라는 기본적인 목적을 가지고 수행되어 왔다. 제2차 기본계획은 2010년부터 시작되는데, 그간의 정책들의 효과성을 토대로 정비·보완되어야 할 것이다. 이러한 작업은 향후 정책의 실효성을 제고하는데 매우 중요하다. 특히, 세계적인 금융위기

등 급격하게 변화하고 있는 대내외적 환경 변화에 대응하여 정책들의 체질 개선에 중요한 기초가 될 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 저출산 분야에서의 정책의 효과성을 평가하기 위한 모형을 구축하는데 중점을 두고 있다. 제2차 기본계획 수립을 위한 기초적인 작업이 2009년 한 해에 이루어져야 한다는 시간적인 한계성이 존재한다. 따라서 본 연구의 결과는 저출산 분야의 정책들의 효과성을 평가하는데 있어서 시행착오를 최소화하는 동시에 보다 정밀한 평가 결과를 제시할 수 있는 근거가 될 것이다. 이러한 기대를 가지고 연구진은 저출산 대응 정책과 관련한 정부 관계자나 학자들에게 일독을 권하고 있다.

본 연구를 위해 많은 조언을 아끼시지 않은 아주대학교 최진호 교수에게 진심으로 감사드린다. 본 보고서를 읽고 조언을 해준 본 연구원의 오영희 박사와 이현주 박사에게도 감사드린다. 마지막으로 본 연구 결과는 우리 연구원의 공식적 견해가 아니라 연구자의 개별 입장을 대변함을 밝혀둔다.

2008년 12월

한국보건사회연구원
원 장 김 용 하

목 차

Abstract	11
요약	13
제1장 서론	17
제1절 연구 배경 및 목적	17
제2절 연구 내용	19
제3절 연구 방법	20
제2장 이론적 고찰 및 국내외 사례	22
제1절 정책평가 개념 및 범주	22
제2절 정책효과 평가방법	28
제3절 출산력 영향 요인	32
제4절 저출산정책 효과성 평가사례	43
제5절 소결	56
제3장 우리나라 저출산정책 구조와 현황	59
제1절 저출산정책의 목표 및 기본구조	59
제2절 저출산정책 현황	61
제3절 소결	77

제4장 출산력 지표체계	80
제1절 출산관련 거시지표	80
제2절 출산관련 미시지표	90
제3절 인구구조 지표	91
제4절 소결	94
제5장 저출산정책의 국제비교평가	96
제1절 필요성	96
제2절 개념틀과 분석방법	97
제3절 비교평가 결과	104
제4절 소결	118
제6장 저출산정책 효과성 평가모형 개발	122
제1절 기본 전제	123
제2절 변수	125
제3절 저출산정책 효과성 논리모형	135
제4절 저출산정책 효과성 평가모형	144
제5절 모형 시뮬레이션	150
제6절 소결	169
제7장 결론 및 정책적 건의	173
참고문헌	180

표 목 차

〈표 2-1〉 주요정책과제 평가체계(공통평가기준)	27
〈표 2-2〉 평가설계접근법의 비교	31
〈표 2-3〉 외국의 아동수당관련 정책효과 분석 결과	46
〈표 3-1〉 정부의 저출산정책(출산과 양육에 유리한 환경조성) 기본구조60	
〈표 3-2〉 출산·양육에 대한 사회적책임 강화 영역의 세부 저출산정책 ..	62
〈표 3-3〉 영유아 보육·교육비 지원 실적, 2007	64
〈표 3-4〉 방과후학교 확대 등 사교육비 부담 경감 지원실적(2007년도) 65	
〈표 3-5〉 가족친화·양성평등 사회문화 조성 영역의 세부 저출산정책 73	
〈표 4-1〉 외환위기 전후의 시간선호율 추정 결과	81
〈표 4-2〉 도시간구의 월평균 소비지출 구성비, 1990~2007	82
〈표 4-3〉 도시주택 매매 및 전세가격 지수, 1995~2007	82
〈표 4-4〉 연령별 남녀의 임금격차, 2000·2005~2006	85
〈표 4-5〉 유배우부인(15~44세)의 피임실천율, 1976~2006	88
〈표 4-6〉 평균초혼연령 및 평균초산연령, 1996~2007	91
〈표 4-7〉 일부 국가의 인종·국적별 출산율 차이	92
〈표 4-8〉 출산력 지표 체계	93
〈표 5-1〉 OECD 22개국 아동돌봄사회화 관련 정책 지표	109
〈표 5-2〉 OECD 22개국의 아동돌봄 가족화 지원 지표	113
〈표 6-1〉 출산·양육에 대한 사회적책임 강화 영역(대영역)의 정책별 효과성 평가 변수	130
〈표 6-2〉 가족친화·양성평등 사회문화 조성 영역(대영역)의 정책별 효과 성 평가 변수	131

〈표 6- 3〉 저출산정책의 효과성 평가를 위한 통제변수: 거시적·미시적	133
〈표 6- 4〉 저출산정책 효과성 평가 모형	149
〈표 6- 5〉 저출산정책의 합계출산율에 대한 효과성: 시계열적 회귀모형 예시	151
〈표 6- 6〉 저출산정책의 출산간격(첫째-둘째)에 대한 효과성: 시계열적 회귀모형 예시	152
〈표 6- 7〉 저출산정책의 출산간격(둘째-셋째)에 대한 효과성: 시계열적 회귀모형예시	153
〈표 6- 8〉 저출산정책의 둘째아 이상 비율에 대한 효과성: 시계열적 회 귀모형 예시	154
〈표 6- 9〉 저출산정책의 셋째아 이상 비율에 대한 효과성: 시계열적 회 귀모형 예시	154
〈표 6-10〉 저출산정책의 합계출산율에 대한 효과성: 정적횡단면적 회귀 모형	155
〈표 6-11〉 저출산정책의 출산이행(첫째→둘째)에 대한 효과성: 개별자료 로지스틱모형	157
〈표 6-12〉 저출산정책의 출산이행(둘째→셋째)에 대한 효과성: 개별자료 로지스틱모형	158
〈표 6-13〉 논리모형과 시뮬레이션 결과	171

그림 목차

[그림 2- 1] RAND Europe의 개념틀	43
[그림 2- 2] 기본적인 프로그램 논리모형	54
[그림 4- 1] 연령별 여성 경제활동참가율, 2002·2007	84
[그림 5- 1] OECD 22개국 가족정책 군집분석	114
[그림 5- 2] 돌봄의 사회화와 가족화 정책을 통해 본 OECD 국가의 가족 정책	116
[그림 6- 1] 영유아 보육·교육비 지원 정책의 효과성 논리모형	137
[그림 6- 2] 사교육비 부담 경감 지원 정책의 효과성 논리모형	137
[그림 6- 3] 자녀양육가정에 대한 조세·사회보험혜택 확대의 효과성 논 리모형	138
[그림 6- 4] 주거지원정책의 효과성 논리모형	139
[그림 6- 5] 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충의 효과성 논리모형	140
[그림 6- 6] 임신·출산에 대한 지원 확대의 효과성 논리모형	141
[그림 6- 7] 가족친화·양성평등 사회문화 조성의 효과성 논리모형	142
[그림 6- 8] 가족친화·양성평등 사회문화 조성의 효과성 논리모형	143
[그림 6- 9] 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성 정책의 효과성 논리 모형	143
[그림 6-10] 보육교육비지원정책의 출산력(합계출산율) 변화에 대한 효과 성: 시계열자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과	161
[그림 6-11] 보육교육비지원정책의 출산력(첫째아와 둘째아간 출산간격) 변화에 대한 효과성: 시계열자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과	162

[그림 6-12] 보육교육비지원정책의 출산력(둘째아와 셋째아간 출산간격) 변화에 대한 효과성: 시계열자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과	163
[그림 6-13] 보육교육비지원정책의 출산력(총출산자녀수) 변화에 대한 효과성: 개별자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과	164
[그림 6-14] 소득공제의 출산력(총 출산자녀수) 변화에 대한 효과성: 개별자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과	165
[그림 6-15] 보육·유아교육시설 확충의 출산력(총 출산자녀수) 변화에 대한 효과성: 개별 자료 활용 시뮬레이션 결과	166
[그림 6-16] 일-가정양립지원의 출산력(총 출산자녀수) 변화에 대한 효과성: 개별자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과	167
[그림 6-17] 저출산정책의 출산력(총 출산자녀수) 변화에 대한 효과성(가구 소득 추가시): 개별자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과 ·	168

Abstract

Study on Model for Evaluation of Effectiveness of Policies in Response to Low Fertility

Korea Government launched the First Basic Plan in Response to Low Fertility and Aged Society(2006~2010), with budget of around 20 trillion won for the low fertility area only. Since the Second Basic Plan will start from 2011 and the huge amount of budget has been input, the evaluation on effectiveness of the low fertility related policies has been paid considerable attention to. Nevertheless, few attempts have been made at evaluating the effectiveness of the policies, due mainly to the short period elapsed since enforcement of the policies.

This study made an attempt to develop models for evaluating the effectiveness of the policies in response to low fertility, devoting itself to review on the previous researches and cases, analysis on structure and current status of the policies on low fertility, systematization of fertility related indicators, and comparative analysis on the level of policies among OECD countries. As a result, several models were developed to measure the effectiveness of the policies, based on the logical model established for causality between policies and fertility. Such models approved, through simulations, to be adequate for and applicable to evaluate the effectiveness of the polices in response to low fertility.

요약

1. 연구의 목적

- 정부는 저출산고령사회기본법에 의거하여 제1차 저출산·고령사회기본 계획(2006~2010)을 시행하여 5년의 계획기간 동안 저출산분야에 18.9조원의 예산을 투입하여 추진하고 있음.
 - 이와 같은 막대한 예산 투입이 요구되는 저출산정책의 효과성은 오래 전부터 많은 국가들에서 중요한 관심사로 등장하여 왔음.
- 우리나라의 저출산정책은 2006년부터 본격화됨으로써 그 효과성을 분석하기에는 경과기간이 너무 짧다는 한계성이 존재함.
 - 그럼에도 불구하고, 저출산정책 자체의 중요성 때문에 그리고 막대한 예산이 투입되고 있다는 점에서, 그 효과성에 대해 지대한 관심이 집중되고 있음.
- 본 연구는 저출산정책의 효과성을 분석하기 위한 사전적인 작업으로서 평가모형을 개발하고자 함.
 - 이러한 연구의 결과는 저출산정책의 효과성에 대한 요구에 체계적인 논의점들 제공하며, 향후 실제 평가에 대비하여 시행착오를 최소화할 수 있는데 기여할 것으로 기대됨.
 - 2010년경 제2차 저출산·고령사회기본계획 수립과 관련하여, 본 연구의 결과는 제1차 저출산고령사회기본계획의 효과성을 평가하는데 중요한 기본틀로서 역할을 할 것으로 기대됨.

2. 주요 연구내용

□ 문헌연구 및 해외사례 분석

- 정책평가의 개념과 범주 및 방법에 대한 선행연구 고찰, 출산력 결정요인에 대한 제 이론 고찰, 저출산 대응 정책의 효과성 평가에 대한 국내외 사례 검토 등을 통해 본 연구의 기본적인 틀을 설정하는데 반영하며, 특히 본 연구의 목적으로서 저출산정책의 효과성 평가 모형 구축에 반영

□ 저출산정책 구조와 현황 분석

- 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)에 의거하여 실시 중인 우리나라 저출산정책의 기본구조와 현황을 분석하고, 그 결과를 토대로 모형에 평가대상으로 포함하여야 할 저출산정책의 범주와 종류를 설정함.

□ 출산력 지표체계

- 이론적 고찰 결과 및 실증적인 자료 등을 토대로 출산력 변화와 관련한 인구학적 및 사회경제적 요인들을 거시적과 미시적인 지표들로 체계화하고, 이를 통해 효과성 평가모형에 포함되어야 할 주요 변인(주로 통제 목적)들을 제시함.

□ 저출산정책 국제비교평가

- OECD 국가들간 국제비교 분석을 통해 우리나라 저출산정책의 수준을 간접적으로 평가. 이는 개별정책의 효과성을 직접 평가하기보다 이미 저출산정책의 효과가 입증된 국가들과의 비교를 통해 우리나라 저출산정책이 미래에 가져올 효과성을 간접적으로 평가하기 위함.
- 이를 위해 OECD 22개국의 아동돌봄책임의 사회화와 가족화 정책들

에 대해 군집분석과 다차원척도분석을 적용함. 군집분석은 OECD 개별국가들의 가족정책 특성으로서 아동돌봄책임의 사회화 정도와 가족화 지원 정도에 적용. 군집분석이 아동돌봄노동의 사회화와 가족화에 따른 차이를 단순 도식화할 수 있다는 한계성을 극복하기 위해 추가적으로 다차원척도분석을 적용. 다차원척도분석은 군집간 차이를 2차원 평면공간에 보여줌으로써 OECD 개별국가들의 아동돌봄책임의 사회화와 가족화 지원 수준에 따른 정책특성의 전반적 비교 평가 가능.

□ 저출산정책 효과성 평가모형 개발

- 선행연구 고찰 및 국내외 사례 검토 결과 등을 기초로 출산력 변화에 대한 저출산정책 효과성을 측정하기 위한 변수 설정 및 인과관계의 논리모형 개발
- 저출산정책의 효과성 논리모형을 검증하기 위한 방법들로 거시적 및 미시적 평가모형을 개발
- 각 효과성 평가모형들의 적합성을 검증하기 위해 시뮬레이션 실시 및 환류(feedback)

3. 결론 및 정책적 시사점

□ 저출산정책 효과성 평가의 개념

- 해당 정책의 효과가 국민에게 실질적으로 나타나고 있는가를 평가하는 것으로 규정

□ 저출산정책 효과성 평가의 기본원칙

- 최종결과물에 관한 효과성 평가는 장기적인 관점에서 이루어지므로 저출산정책의 효과성 평가는 충분한 기간 동안 지속적으로 실행되

16 저출산 대응 정책의 효과성 모형평가에 관한 연구

어 온 정책들을 대상으로 실시

- 저출산정책의 효과성 평가는 정책이나 사업이 산출을 통하여 의도했던 긍정적인 변화에 관심을 두어 그 변화의 발생 여부와 정도를 측정하고 분석
- 저출산정책의 효과성은 직접적 효과와 간접적 효과 모두를 포함
- 저출산정책의 효과성 평가에서는 특정 평가대상 정책 이외의 정책들이나 사회경제적 여건들의 영향을 통제
- 정책과 출산력 변화간의 인과성을 규명하기 위해서는 평가설계를 통한 실험설계접근법을 적용
- 저출산정책의 효과성 평가는 평가의 과학성과 객관성을 제고하기 위해 질적 방법보다 양적 방법에 중점
- 저출산정책의 효과성을 평가하기 위한 자료로는 거시적인 자료와 미시적인 자료(개별자료) 모두를 이용

□ 평가 대상 저출산정책 도출

- 저출산정책의 효과성을 평가하기 위한 모형에서 평가 대상 정책들은 제1차 저출산·고령사회기본계획에 포함되어 있으면서 출산력 변화에 상대적으로 큰 영향을 미칠 것으로 판단되는 정책
- 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화의 영역에 속한 정책들과 가족친화·양성평등 사회문화 조성의 영역에 속한 정책들. 단, ‘건전한 미래세대 육성’의 영역에 속한 정책들은 직접적으로 출산율 변화에 영향을 미칠 것으로 판단되지 않아 평가대상에서 배제

□ 출산지표로는 합계출산율, 총출생아수, 출산간격, 특정순위로의 출산이행정도, 출산간격, 연령별출산율, 출산순위별 출생아수(구성비)

- 본 연구에서는 이와 같은 변인들 즉, 정책, 출산력지표 및 출산선행변인 간의 효과성의 인과관계를 설정하기 위해 세부정책영역별 또는 개별정책별로 논리모형을 제시
 - 자녀양육가정의 경제적·사회적 부담 경감 정책들은 자녀지출비용 부담을 직접적으로 줄임으로써 출산력에 정적인 효과
 - 경제적 지원 확대는 자녀양육 비용 부담을 줄여 모의 경제활동참가의 필요성을 감소시키고, 이를 통해 모의 추가 출산에 대한 심리적 및 경제적 가능성을 높여 결과적으로 출산력에 긍정적인 기여
 - 다른 한편으로 취업모는 경제적 지원을 통해 돌봄노동서비스 구매 등을 통해 노동시장에 계속 머무를 수 있어 결과적으로 여성 경제활동참가율 제고에 기여
 - 이들 여성이 노동시장에 계속 머무르는 것은 일-가정 양립 등의 여건에 따라 출산력 변화에 대해 정적인 효과뿐만 아니라 부적인 효과도 가능
 - 임신·출산에 대한 지원 확대 정책들은 직접적으로 자녀양육비용의 부담을 줄임으로써 출산력을 높이고, 간접적으로는 여성생식보건 및 태아건강 증진, 임신소모율(태아이상율) 감소, 임신성공률(출산성공율) 제고의 보건의료적인 효과성을 가져 출산력 변화에 긍정적인 작용
 - 가족친화·양성평등 사회문화 조성 영역에 속한 일-가정양립 환경 조성의 정책들은 경제활동참가율(특히 전일제)을 높여 출산력에 긍정적인 효과. 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성의 정책들은 가치관(자녀관, 가족관, 양성평등관)을 변화시켜 이상자녀수 증가와 남성자녀양육참여율 제고를 유도하여 궁극적으로 출산력에 긍정적인 효과.
- 이와 같은 저출산정책의 효과성 논리모형을 검증하기 위한 방법으로 평가모형 구축

- 거시적인 평가모형으로는 우선 출산력변수나 출산선행변수를 종속변수로 하여 특정 정책과 통제변수들이 포함되는 중다회귀모형 적용
 - 수행기간이 매우 짧아 충분한 시계열 자료를 확보할 수 없는 저출산 정책에 대해서는 정적횡단면적 회귀모형과 개별자료를 이용한 회귀모형을 적용
 - 일정한 시차를 두고 정책변수가 출산선행변수를 매개로 출산력에 미치는 인과적인 효과를 측정하기 위해 경로모형 적용
- 이들 모형들에 실제 자료를 적용한 시뮬레이션 결과로서 효과성 평가 결과는 모형에 따라 다소 차이가 있으나, 논리모형과 반드시 일치하지는 않는다. 주된 이유들로는 주로 자료의 한계성에 기인.
- 저출산정책들을 시행한지 불과 2년에 불과하여 정책의 효과성을 정확하게 측정하는 것이 매우 어렵기 때문
 - 정책 지속 기간이 짧아 정책실적을 측정한 자료의 생산기간도 아주 짧아 그 결과의 신뢰성 내지 대표성에 의문이 제기
 - 정책과 상호작용을 하여 통제가 불가피한 독립변수들도 충분한 자료를 확보하는데 다소 한계
 - 적용된 자료들이 실험설계에 의하지 않아 저출산정책의 효과를 정확히 측정하는 것이 어렵기 때문
- 이와 같은 이용 자료의 한계성에도 불구하고, 본 연구에서 개발한 각 모형들은 통계적으로 유의미
- 따라서 이용 가능한 자료속성 등에 따라 적합한 모형 선정 및 적용 필요
 - 다만, 저출산정책의 효과성을 보다 정확하게 평가하기 위해서는 자료 생성(특히 실험설계에 기반한)에 보다 노력 필요

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

일반적으로 인구정책은 그 목적에 따라 크게 두 가지 유형으로 분류된다. 인구의 질적 수준을 제고하기 위한 정책과 인구의 규모나 구조를 변경시키기 위한 정책이다. 전자는 질적인 접근으로 인구자질향상정책, 그리고 후자는 양적인 접근으로 인구조정정책(population control policy)에 해당된다. 질적이든 양적이든 인구정책은 그 자체적으로 고유한 수단을 갖기 보다는 주로 여러 정책들의 통합된 행태로 존재한다. 그러한 정책들로는 보육정책, 교육정책, 조세정책, 문화정책, 사회보장(복지)정책, 보건의료정책, 여성정책, 주택정책, 국방정책 등 거의 전 분야를 망라하고 있다.

21세기에 들어 한국사회에서 가장 두드러진 이슈들 중 하나는 저출산현상이다. 정부는 초저출산현상과 그로 인해 파생되는 고령화현상에 대처하여 인구구조를 미래사회에 유리하게 조정하고, 인구자질을 향상시키기 위한 목적으로 범정부차원에서 다각적인 노력을 경주하고 있다. 2005년 저출산고령사회기본법을 제정하고, 범정부차원의 기구체로서 저출산고령사회위원회를 출범시켰다. 2006년에는 저출산고령사회기본법에 근거하여 대부분의 중앙정부 부처들과 16개 지방자치단체가 참여하는 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)을 시행하기에 이르렀다. 저출산·고령사회기본계획의 목표를 달성하기 위해 4대 분야(저출산, 고령화, 성장동력, 사회적분위기 조성)에서 76개 이행과제, 241개 세부사업을 추진하고 있으며, 5년의 계획기간 동안 저출산분야에 18.9조원이라는 예산을 투입하고 있다.

이와 같은 정부의 정책적 노력에 관해 두 가지 관점에서 논란이 제기되

어 온 것이 사실이다. 하나의 논란은 출산율을 회복시키고자 하는 이른바 인구조정정책에 막대한 예산을 투입할 필요가 있는가, 그리고 또 다른 하나의 논란은 그와 같이 인구조정을 위한 막대한 예산을 투입하는 효과가 있을 것인가이다. 전자는 저출산 대응 정책(이하에서는 ‘저출산정책’으로 표기)을 형성하는 과정서부터 제기되어 왔다. 저출산현상으로 파생되는 노동력 부족과 노동생산성 저하, 세원부족, 고령화현상에 따른 사회보장지출 증가 등의 문제들을 경제 활성화, 산업구조조정 등으로 풀어나갈 수 있다는 주장이 제기되었으며, 외국인노동력 중심의 이민정책도 그 해법들 중에 하나로 제시되기도 하였다. 후자는 정책의 효과성에 관한 것으로 오래 전부터 출산율 회복을 위해 각종 정책을 구사해왔던 많은 국가들에서도 중요한 관심사였다. 한 예로, 프랑스에서와 같이 인구고령화 대책으로 인하여 누적적 재정 적자를 경험하는 사회에서는 과대한 비용을 필요로 하는 인구정책과 가족정책을 실시하기 위해 재정지출의 효과를 측정하는 것이 필수적인 작업으로 정책입안자들 사이에 큰 관심사가 되었다(은기수 외, 2005).

출산이라는 지극히 개인적인 영역에 공적 개입이 과연 가능한가의 문제는 차치하고라도, 정부의 개입은 분명 결혼 및 출산에 영향을 미친다(d’Addio, 2005). 이러한 확신은 쉽게 검증되지 못하고 있으며, 주된 이유로는 결혼이나 출산에 영향을 미치는 요인들의 파악이 곤란하고, 정책들의 의도된 성과를 쉽게 계량화하거나 충분한 자료를 확보할 수 없다는 한계성이 존재하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 저출산정책(수당, 조세정책, 휴가제도 등)의 효과성을 측정하기 위한 시도들은 주로 개별국가의 정책이나 OECD 국가간 정책에 대한 비교 분석을 통해 이루어져 왔으며, 그 방법으로는 시계열 회귀분석과 정적횡단면적(statics cross-sectional) 분석이 주류를 이루고 있다. 그러나 효과성 평가의 결과는 학자들이나 분석 방법에 따라 상이하게 나타났다.

우리나라의 경우 저출산정책은 2006년부터 본격화되었다. 정책들의 효과성을 분석하기에는 정책 경과기간이 너무 짧다는 한계성이 있다. 그럼에도 불구하고, 저출산정책 자체의 중요성 때문에 그리고 막대한 예산이 투입되고 있다는 점에서, 그 효과성에 대해 지대한 관심이 집중되어 있는 것이 사실이다. 이러한 관점에서 본 연구는 저출산정책의 효과성을 분석하기 위한 사전적인 작업으로서 평가모형을 개발하고자 한다. 세부적으로 우리나라 저출산정책의 현황을 분석하고, 출산관련 지표체계를 검토하여 모형에 포함될 사회경제적 요인들과 평가대상으로서 정책들을 측정할 지표들을 구축하고자 한다. 이를 토대로 우리나라 저출산정책의 수준을 OECD 국가간 비교를 통해 평가하고자 하며, 이어서 개별정책의 효과성을 측정하기 위한 모형을 구축하고자 한다.

이러한 연구의 결과는 저출산정책의 효과성에 대한 요구에 체계적인 논의점들 제공하며, 향후 실제 평가에 대비하여 시행착오를 최소화할 수 있는데 기여할 것으로 기대된다. 다른 한편으로, 향후 저출산정책의 효과성을 평가를 위한 자료들을 준비하는데 중요한 근거로 제시될 수 있을 것이다. 2010년경에는 제2차 저출산·고령사회기본계획을 수립하여야 한다는 점에서, 본 연구의 결과는 제1차 저출산고령사회기본계획의 효과성을 평가하는데 중요한 기본틀로서 역할을 할 것으로 기대된다.

제2절 연구 내용

본 연구는 총 6개의 장으로 구성되어 있다. 제1장 서론에 이어서, 제2장에서는 정책의 효과성 평가의 개념과 방법 등에 대한 선행연구를 고찰한다. 또한, 출산력 결정요인에 대한 제 이론들을 고찰하고, 저출산 대응 정책의 효과성 평가에 대한 국내외 사례들을 검토한다. 이러한 고찰 결과는 본 연구의 기본적인 틀을 설정하는데 반영하며, 특히 본 연구의 목적으로

서 저출산정책의 효과성 평가모형 구축에 반영한다.

제3장에서는 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)에 의거하여 우리나라 저출산정책의 기본구조와 현황을 분석하고, 그 결과를 토대로 효과성 평가모형 개발에 대한 시사점을 도출한다. 제4장에서는 출산과 관련한 인구학적 및 사회경제적 요인들을 거시적과 미시적인 지표들로 체계화하고, 이를 통해 효과성 평가모형에 포함되어야 할 주요 변인들을 제시한다. 특히, 앞서의 저출산정책의 현황과 연계하여, 효과성 평가모형에 포함되어야 할 정책들의 성과를 측정하기 위한 방법을 도출한다.

제5장에서는 OECD 국가들간 국제비교 분석을 통해 우리나라 저출산정책의 수준을 간접적으로 평가한다. 이는 개별정책의 효과성을 직접 평가하기 보다는 이미 저출산정책의 효과가 입증된 국가들과의 비교를 통해 우리나라 저출산정책이 미래에 가져올 효과성을 간접적으로 평가하기 위한 것이다.

제6장에서는 주요 저출산정책들의 출산력 변화에 대한 효과성의 논리프로그램을 개발하고, 이를 토대로 저출산 대응 개별정책의 효과성을 평가하기 위한 모형을 구축한다. 이어서 개발된 모형의 적합성을 검증하기 위해 실제 자료를 이용하여 시뮬레이션을 실시한다. 마지막으로 제7장에서는 본 연구 결과를 요약하고 정책적 건의를 제시한다.

제3절 연구 방법

본 연구에서 문헌조사, 프로그램 논리모형, 군집분석, 다차원척도분석, 다중회귀모형(시계열, 정적횡단면), 경로모형(path analysis) 등의 연구방법을 적용한다.

우선 문헌 조사를 통해 선행연구를 고찰한다. 주요 대상에는 정책 평가에 관한 이론, 출산에 영향을 미치는 요인들에 관한 이론, 저출산정책의

효과성 평가에 대한 국내의 사례 등이 포함된다. 이들 이론들과 사례들을 심층적이고 체계적으로 검토하여, 우리나라 저출산정책의 효과성 평가에의 시사점을 도출한다.

저출산정책에 있어서 프로그램 논리모형이란 정책이 어떠한 사회경제적 요인들에 영향을 미치고, 이를 통해 출산력에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 논리적인 연관성을 제시하는 것이다. 이러한 논리모형은 정책의 속성에 따라 다르게 설정될 수 있는데, 최종적인 논리모형은 이론들이나 선행연구 고찰을 통해 파악된 변수간의 관계에 근거하여 구축한다.

본 연구는 우리나라 저출산정책의 수준을 국제비교 관점에서 평가하고자 하며, 이를 위해 OECD 22개국의 아동돌봄책임의 사회화와 가족화 정책들에 대해 군집분석과 다차원척도분석을 적용한다. 우선 군집분석은 OECD 개별국가들의 가족정책 특성으로서 아동돌봄책임의 사회화 정도와 가족화 지원 정도에 적용한다. 군집분석이 아동돌봄노동의 사회화와 가족화에 따른 차이를 단순 도식화할 수 있다는 한계성을 극복하기 위해 추가적으로 다차원척도분석을 적용한다. 다차원척도분석은 이들 군집간의 차이를 2차원 평면공간에 보여줌으로써 OECD 개별국가들의 아동돌봄책임의 사회화와 가족화 지원 수준에 따른 가족정책의 특성을 전반적으로 보여줄 수 있다는 장점을 가진다.

끝으로 우리나라 저출산정책의 효과성을 분석하기 위한 모형을 구축하기 위한 방법으로 다중회귀모형과 경로모형(path analysis)을 적용한다. 다중회귀모형은 다시 시계열적 분석모형과 정적횡단면적 모형으로 구분하여 구축한다. 한편, 경로모형은 저출산정책이 직접적으로 출산에 영향을 미치기보다 다른 사회경제적 변인에의 영향을 통해 효과성을 가진다는 전제 하에 시도된다. 이들 각 분석기법에 대해 도입근거와 모형식을 각각 제시하며, 적용가능성을 판단하기 위하여 실제 자료를 이용하여 시뮬레이션을 실시한다.

제2장 이론적 고찰 및 국내외 사례

제1절 정책평가 개념 및 범주

정책평가는 미국의 경우 1970년대 들어와서야 본격적인 연구영역을 확보하게 되었으며, 한국에서는 그 보다 늦은 1980년대에 들어와서 정책학의 핵심적인 연구 분야로서 등장하게 되었다(이윤식, 1993). 이와 같은 역사를 가진 정책평가의 개념은 학자 개인이나 기관에 따라 차이가 있다. Anderson은 “실제의 현실 생활조건에 대한 정책의 영향을 측정해보고자 하는 시도”로, Dye는 “정책의 결과를 배우는 것”으로, Hatry는 “특정한 정부사업이 국민에게 미친 모든 장단기적 효과에 관한 정보를 제공하기 위해 특정한 정부사업을 체계적으로 검토하는 것”으로, Nachmias은 “정책이나 공공사업계획이 그 대상에 미치는 효과를 달성하고자 하는 목표와 관련지어 객관적, 체계적, 실증적으로 검토하는 것”으로, 그리고 Vedung은 “정부개입의 과정·산출 및 그 결과의 장점, 유용성, 가치 등을 사후적으로 정밀하게 사정하여 미래의 실제적인 행동에 반영하는 회고적 사정”으로 각각 정의하고 있다(이광희, 2003:4-5).

정부업무등의평가에관한기본법 제2조에 따르면 평가는 “정부 업무 등의 추진내용 및 집행성과 등을 점검·분석·평정하고 그 결과를 정부업무 등에 반영하는 것”으로 규정되어 있다. 정부의주요정책의평가및조정에관한규정에서는 정책평가를 중앙행정기관의 업무와 관련되는 주요 정책의 적합성, 시의성, 정책추진의 효과성, 능률성과 사업진도 및 국민의 만족도 등을 종합적으로 평가하고, 관계 중앙행정기관의 의견을 조정하는 것으로 의미를 부여한다(김성준·윤수재, 2002:2-4).

정책성과나 정책분석은 정책평가의 개념과 혼동되어 사용하고 있으나, 실제로는 다른 개념을 가진다. 정책성과는 “조직 및 그 구성원이 서비스의 생산 및 제공을 위해 수행한 업무, 정책 및 활동 등의 현황 또는 정도”를 의미하는 것으로(박중훈, 1999:9), 정부의 활동으로 나타난 결과물이며 이에 대한 측정 및 환류 과정을 평가의 영역으로 볼 수 있다(이광희, 2003:4-5). 정책분석은 사전적으로 정책대안의 결과를 예측하고 이에 근거하여 정책대안을 비교·평가하는 것으로, 정책이 결정되어 집행된 후에 집행과정이나 정책결과를 사후적으로 분석·고찰하는 정책평가와 구별된다(이윤식, 1993:60). 한편, 정책평가를 “효과평가”나 “능률성평가” 등의 부분적인 정의에 기초하여 연구함으로써 전체적인 평가모형이나 평가이론을 정립하는데 혼선을 빚고 있다는 주장도 제기되고 있다(이윤식, 1993:75). 이광희(2003:4-5)는 제 개념들을 종합하여 정책평가를 두 가지로 정리하고 있는데, 하나는 정부의 정책이나 사업의 효과성 또는 효율성을 측정하는 것이고, 다른 하나는 측정되고 사정된 결과를 정책과정에 반영하기 위한 인과 분석 및 환류 등을 포괄하는 것이다.

정책평가의 목적도 학자에 따라 다양하게 제시되고 있으나, 이들은 포괄적이면서도 많은 유사성을 보이고 있다. 우선 Chelimsky(1985:8)는 평가가 정책형성단계에서 신규정책에 대한 필요성 혹은 정당성 확보, 정책집행단계에서 정책의 비용효과성 확증, 그리고 정책 효과성 검증과 지속, 수정, 종료 결정을 위해 필요하다고 한다(원필욱, 2002:7-9). 김성준·윤수재(2002:2-4)에 따르면, 정책평가의 목적은 정부의 주요 정책 추진상황에 대한 점검, 분석, 평가를 통해 업무추진의 효율성을 높이고 국민에게 대한 책임성을 확보하며 정부업무 등에 대한 국민의 신뢰를 제고시키는데 있다. 정정길 외(1996:40)는 정책평가의 목적을 정책결정이나 집행과정에 필요한 환류적 정보 제공, 정책업무 추진에 대한 책임성 추구, 그리고 정책업무 추진에서 드러난 변수간 인과관계 검증을 통한 이론 구축에 기여하

는 것으로 제시하고 있다. 이윤식(1993:78)에 의하면, 정책평가는 정책과정의 합리화뿐만 아니라 대응성과 책임성을 확보시키는 기능을 수행한다.

정책평가의 범위나 종류는 평가대상 정책의 과정에 따라 다르다. 예를 들어, 김성준·윤수재(2002:2-4)는 정책과정에 따라 정책집행단계에 대한 평가와 정책성과단계에 대한 평가로 구별하고 있다. 그들에 따르면, 정책집행단계에 대한 평가는 세부적으로 정책 준비의 체계성, 정책 집행의 능률성, 정책 수용성 제고 노력, 그리고 정책추진역량의 극대화 등에 관한 평가로 구분된다. 정책성과단계에 관한 평가는 일정대로의 추진 여부와 방법의 효율성, 목표효과의 질적 정도와 대상자의 만족 정도, 당초 의도하거나 예상하지 못했던 사회적 파급 영향 등에 대한 평가로 구분된다.

정책평가의 범위나 종류는 평가대상의 성격에 따라서도 달라질 수 있다. 정책평가대상은 산출(output)과 결과(outcome)로 구분할 수 있는데, 이에 따라 지표 개발과 책무성이 달라진다. 산출에 대한 평가는 정부가 제공한 서비스의 양과 질만 측정하기 때문에 기술적으로 단순하고 서비스 제공과 관련된 책임 소재의 파악이 비교적 용이하다. 그러나 결과(산출이 가져오는 결과의 양과 질)에 대한 평가는 측정도구의 개발이 어려우며, 결과에 대한 책임소재도 불명확하다.¹⁾ 종합적 성과평가를 위해서는 결과물만이 아닌 자원의 투입과 이를 결과물로 전환하는 행정역량을 성과와 함께 종합적으로 평가하는 것이 필요하다(김성준·윤수재, 2002:91-94).²⁾

1) 김성준·윤수재(2002:91-94)는 산출평가가 결과평가보다 바람직하지 못하다는 것은 잘못된 것으로 보고 있다. 이들에 따르면, 우리나라는 대다수 정부활동의 초점이 투입 위주로 이루어지고 있어 산출만 제대로 평가해도 진전이 있으며, 이런 단계적인 과정을 거친 후에야 결과에 대한 평가로 발전해 나갈 것이라고 한다.

2) 정책투입 자원 중에 가장 핵심적인 것으로는 예산을 들 수 있다. 김성준·윤수재(2002:91-94)에 따르면, 성과에 대한 정보와 예산을 접목시키려는 시도는 미국 등에서 있어왔으나 행정부에서 준비한 성과계획과 입법부 감독 및 예산배분과정이 유리되었다는 것이 그 실패원인 중의 하나로 여겨지고 있다. 단지 예산배정을 기계적으로 성과나 결과와 연계시키려 해서는 안 된다는 것을 보여주고 있다. 예산과정은 다양한 요구에 부응하여 회소자원을 배분하는 정치적 선택의 과정이며, 성과에 관한 정보는 선택의 요소이지 유일한 것은 아니기 때문이다. 예산의

평가의 범위는 시간과 내용을 기준으로도 구분해볼 수 있다(원필욱, 2002). 시간 기준으로 보면, 정부활동의 효과가 발생할 때까지 장시간이 요구되므로 장기와 단기로 구분해서 시간을 설정하여 평가가 이루어질 필요가 있다. 예를 들어, 산출물은 단기적인 관점에서 평가가 가능하나, 최종결과물은 장기적인 관점에서 평가가 이루어져야 할 것이다. 이러한 시간경과를 기준으로 하는 평가유형은 Chelimsky에 의해 정리된 바 있다. 그는 평가를 착수전평가(Front-end analysis), 평가성사정(evaluability assessment), 과정평가(process evaluation), 효과성평가(effective or impact evaluation), 정책 모니터링(program or problem monitoring), 그리고 평가종합(meta-evaluation or evaluation synthesis)으로 유형화하였다(Chelimsky, 1985:9-11). 착수전평가는 신규정책을 진척하기에 앞서 수행하는 것으로 평가대상과제 설정과 주요업무 시행계획 검토에 적절히 활용될 수 있다. 평가성사정은 보다 큰 본격적 평가에 앞선 첫 국면적 성격으로 이후 정책의 효과성 평가 수행을 위한 적실성과 유용성을 결정하게 된다. 과정평가는 집행된 정책활동의 과정 즉 관리전략, 운용, 비용, 고객과 실무가의 상호작용 등을 기술 및 분석하여 이를 향상시키는데 주안점을 두고 있다. 효과성평가는 관찰된 변화가 다른 요인이 아닌 바로 정책의 결과인가를 증명함으로써 정책이 실제 제대로 집행되었는가를 알아내는데 초점을 두고 있다고 할 수 있다. 정책의 효과성을 충분히 반영하기 위해 차후 연도에 이전 연도 정책의 성과나 효과를 재점검 및 평정하는 항목을 개설함으로써 단연도 평가에 따른 비현실성을 완화하는 조치가 요망된다. 정책 모니터링은 다른 평가들과 달리 단 한번이 아닌 계속적 평가과정으로 정책 문제의 특성에 관한 정보나 여러 영역에서의 정책진척 상황을 파악한다.

현실적으로 주요 정책과제 평가의 접근방법은 과정평가와 효과성평가의

속성상 그 효과측정이 어렵기 때문에 간접적으로 연계시켜 예산결과과정상 참고자료로 활용하는 방안이 바람직하다 할 수 있다.

비용을 요구하고 있다. 특히 정책성과단계에서의 효과성 평가는 이를 실행할 방법론의 부재 내지 취약성에서 제도의 한계가 있다. 효과성 평가의 기본적인 방법은 무작위 현장실험을 구성하는 것으로 비록 적용 영역의 제한, 지역적 결과물, 고비용과 장시간 소요 및 처방성의 취약 등 비판의 여지가 있으나 오히려 고전적 실험방법은 평가자의 비전문성, 추상적 목표 등에 기인한 불확실한 정책 집행, 평가설계 상 시간 부족 등 비전문적 관리 등에 의해, 충분히 활용되지 않고 있는 것이 현실이다(Chelimsky, 1985: 원필욱, 2002:7-9).

정책평가의 개념과 목적 및 유형에 관한 여러 주장들은 국무조정실과 정책평가위원회에서 실시하고 있는 주요정책과제평가체계로 압축, 정리될 수 있다.³⁾ 주요정책과제평가체계는 정책형성, 정책집행, 정책성과의 세 단계별로 구분하여 6개 평가기준과 12개 평가착안사항으로 구축되어 있다. 여기에서 정책형성과 정책집행은 과정평가로 그리고 정책성과는 성과평가로 구분할 수 있다(박영창, 2005). 정책성과단계에서 목표 달성도의 평가 기준은 당초 설정한 정책 목표를 달성하였는가를 평가하는 것으로 성과평가의 의미를 가진다. 또 다른 평가기준으로서 정책효과성의 평가기준은 해당 정책의 효과가 국민에게 실질적으로 나타나고 있는가를 평가하는 것으로 효과성평가의 범주에 속한다고 할 수 있다.

박영창(2005:95)에 의하면, 효과성 평가(evaluation of policy effectiveness)란 정책이나 사업이 원래 의도했던 직접적 목표의 달성 정도를 측정하는 것을 말한다.⁴⁾ 주로 단기적이며, 직접적이고, 의도했던 객관적·주관적 효과가 효과성 평가의 주된 관심이다. 정책이나 사업이 산출을 통하여 그

3) 주요정책과제평가는 각 부·처·청·위원회의 업무계획 중 가장 중요하고 그 기관의 기능을 대표할 수 있는 과제(정책 또는 사업)를 선정하여 평가하는 것으로써, 그 목적은 주요정책에 대한 국민의 만족도를 높이고 정책의 실효성을 확보하는 것이다(이광희, 2003:10).

4) 이에 비해 효과평가(evaluation of policy)는 정책이나 사업계획의 실시 결과로 얻어진 산출이 국민생활에 미친 모든 영향을 측정하는 것으로 효과성 평가와 종합효과평가(evaluation of overall impacts)를 포함하는 용어이다(김명수, 2003:107-114).

상태를 개선시키고자 의도했던 대상상황이나 집단에 대한 영향의 측정이 효과성 평가에서 중요한 요점이다. 의도했던 효과이므로 주로 긍정적인 변화에 관심을 두어 그 변화의 발생 여부와 정도를 측정하고 분석하여야 한다. 구체적으로 다루어야 할 문제는 ① 의도했던 효과는 나타났는가? ② 나타난 효과는 평가대상이 되고 있는 특정 정책이나 사업에만 기인한 것인가? 아니면 다른 요인들이 복합적으로 작용하였는가? 그리고 ③ 나타난 효과의 크기는 어느 정도인가? 통계적으로 유의미한 만큼(statistically significant)의 변화가 일어났는가 이다.

<표 2-1> 주요정책과제 평가체계(공통평가기준)

구분	평가기준	평가착안사항	
과정평가	정책형성단계	①정책 목표의 적합성	- 정책목표가 상위 국정지표에 부합하며, 환경변화에 대응하고 있는가 - 정책목표를 명확히 제시하고 있는가
		②계획 내용의 충실성	- 정책목표 달성을 위하여 하위 정책목표 및 수단(세부 사업 등)을 충실하게 구비하였는가 - 계획수립을 위한 여론수렴, 관련 절차를 충분히 이행하였는가 - 계획수립 과정에서 관련기관 정책과의 연계·협조 및 중복여부를 충분히 고려하였는가
	정책집행단계	③시행 과정의 효율성	- 일정계획에 맞추어 사업을 추진하고 있는가 - 투입된 자원을 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행하고 있는가
		④시행 과정의 적절성	- 시행과정에서 행정여건·상황의 변화를 적절히 포착하여 대응하고 있는가 - 시행과정에서 국민 및 이해당사자에게 제대로 알리고 있는가 - 시행과정에서 관련기관·정책과 연계 및 협조체제를 구축하여 운영하고 있는가
성과평가	정책성과단계	⑤목표 달성도	- 당초 설정한 정책목표를 달성하였는가
		⑥정책 효과성	- 해당 정책의 효과가 국민에게 실질적으로 나타나고 있는가

자료: 국무조정실(2005).

본 연구에서 설정하고 있는 평가대상은 기본적으로 저출산정책이며, 이 정책에 대한 평가를 위해서는 앞서 고찰한 제 목적이나 기준의 적용이 가능할 것이다. 특히, 저출산정책이 출산에 대한 개인의 가치관 내지 심리적

요인의 변화, 주변 여건을 고려한 출산에 대한 합리적인 의사결정, 결혼, 임신, 출산이라는 비교적 긴 과정을 거치는 만큼, Chelimsky가 제시한 시간기준에 의거한 평가(착수전평가, 평가성사정, 과정평가, 효과성평가, 정책 모니터링, 평가종합)가 보다 적합할 것으로 사료된다. 또한, 저출산정책에 대한 평가는 국무조정실과 정책평가위원회에서 주요정책과제평가체계로 제시한 정책형성, 정책집행, 정책성과의 세 단계별로 구분하여 실시가 가능할 것이다. 한편, 정부는 저출산고령사회기본법에 의거하여 매년 저출산정책을 시행한 후 중앙정부 및 지방자치단체의 정책성과에 대한 평가를 실시하도록 되어 있다. 구체적으로 매년 작성하는 시행계획에서 사업별 목표를 설정하고, 정책 실행 후 목표 달성도와 예산집행실적 등을 평가하고 있다. 이러한 평가는 Chelimsky의 평가유형 중 과정평가에, 그리고 정책평가위원회의 평가체계 중 정책집행단계(시행과정의 효율성)에 해당된다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 궁극적으로 저출산정책의 실행 결과로서 출산에 미치는 영향을 평가하기 위한 것으로, 이러한 목적에서의 평가는 Chelimsky의 평가유형 중 효과성평가 그리고 정책평가위원회의 평가체계 중 정책성과단계에 해당된다. 정책성과단계에 대한 평가는 당초 설정한 정책목표를 달성하였는가의 목표달성도를 평가하는 것과 해당 정책의 효과가 국민에게 실질적으로 나타나고 있는가의 정책 효과성을 평가하는 것으로 구분되는데, 후자가 본 연구의 목적에 부합한다고 볼 수 있다. 따라서 이하에서 논의의 초점은 저출산정책의 효과성 평가에 한정한다.

제2절 정책효과 평가방법

가족정책이 출산율에 미치는 영향에 대한 초기 연구들은 주로 거시자료를 사용한 국가간 분석이 주를 이루었으며, 이들 연구에 따르면 프랑스의 가족정책은 여성 1인당 출산율을 0.2명 정도 상승시키는 것으로 나타났다

(Ekert-Jaffé, 1986; Blanchet & Ekert-Jaffé, 1994; Gauthier & Hatzius, 1997). 하지만 이 연구들은 한편으로는 출산율에 영향을 미치는 사회적·인구구조적 특징들을 설명하는 변수들을 매우 적게 포함하고 있어 추정모형의 결과에 신뢰성이 약하다고 할 수 있고, 다른 한편으로는 일국의 수준에서 가족정책의 혜택의 크기를 단순히 합산한 변수들을 사용하므로 매우 복잡한 시스템의 복잡한 전달경로를 제대로 반영할 수 없다는 단점이 있다(민희철 외, 2007:265).

이러한 이유 때문에 최근의 연구는 개인별 자료를 사용하여 가족정책의 효과를 분석하고 있다. 한 예로, 프랑스 미시자료를 이용한 초기연구에서는 가족정책으로부터 제공되는 금전적 유인이 출산율에 미치는 결과에 대하여 안정적인 결과를 얻지 못하였다. 그러나 사회·인구학적 변수들이 더욱 많이 포함하고 있으며, 이러한 변수들의 출산율에 대한 직접적 효과와 (금전적 유인을 통한) 간접적 효과를 구분하여 진행한 최근의 연구에서는 프랑스의 가족정책이 출산율에 상당한 크기의 영향을 미치는 것으로 나타났다(Laroque and Salanié, 2005: 민희철 외, 2007:265).

정책평가방법은 특정 정책에 대하여 어떻게 평가를 할 것인가에 대한 절차와 수단을 의미하는 것으로 저출산정책의 효과성 평가에도 준용될 수 있다. 구체적으로 정책평가방법은 정책을 평가함에 있어서 양적 평가방법을 사용할 것인가? 그렇지 않으면 질적 평가방법을 사용할 것인가? 그리고 어떠한 평가설계를 사용하며, 평가대상을 어떻게 설정하고, 정책영향을 어떻게 측정할 것인가 등에 관한 절차이다. 이 중에서 특히, 양적·질적 평가방법의 정확한 활용 여부와 평가설계의 사용 여부가 중요시 되고 있다(이윤식 외, 2004: 54-55). 이윤식(1993:76-77)은 거시자료를 이용하든지 개인별자료를 이용하든지 평가결과의 타당성을 담보하기 위해서는 여타 사회과학분야의 연구에서처럼 정책평가의 분석틀이 되는 평가설계를 수립하여야 한다고 한다. 정책평가에 있어서 질적 평가방법과 양적 평가방법

은 상호 대립적이고 대체적이기 보다 상호보완적인 점을 강조하여야 한다. 지나치게 질적인 평가방법을 강조하여 배타적인 적용을 도모하는 경우에 평가의 과학성과 객관성이 결하게 된다.

정책평가방법은 평가지표의 성격과 관련이 깊고, 성과 평가와 관련하여 성과 측정을 위한 지표 개발이 필수적이다(김성준·윤수재, 2002:91-94). 성과평가가 성과측정이 아닌 성과위주의 관리를 위한 기능 수행을 위해 정부활동의 과정 및 결과를 포괄적으로 기술할 수 있는 다양한 정량적·정성적 측정방법이 개발되어야 한다.

Anderson과 Ball(1978)은 평가방법을 진실험연구, 준실험연구, 상관관계 연구, 설문조사, 인사·고객평정, 체계적 전문가 판단, 병상 혹은 사례연구, 비공식관찰 혹은 증언 등 여덟 가지로 구분하고 유형별 각 평가기준에 있어 활용 가능한 평가방법을 제시하고 있다(원필욱, 2002:10-11). 김주환(2003)은 정책평가방법을 분석자료의 유형에 따라 양적 방법과 질적 방법으로 또는 평가설계의 유무에 따라 실험설계접근법과 비실험설계접근법으로 구분하고 있다. 이윤식(2000)은 실험설계접근법과 비실험설계접근법 간의 가장 큰 차이점을 정책과 정책결과간의 영향력 관계 구조를 규명하는 평가이론 및 평가설계모형을 활용하는지 여부로 설정하고 있다. 실험설계접근법은 평가이론이나 평가모형에 기초하여 설계를 수립해서 평가를 실시하는 반면에 비실험설계접근법은 그렇지 않다.5) 평가기법의 활용에 있어서도 실험설계접근법은 양적 분석을 위주로 하고, 비실험설계접근법은 질적 분석을 위주로 한다(이윤식, 2000:193).

실험설계방법은 실험집단과 비교(통제)집단의 선정 및 무작위 배정, 그

5) 비실험설계방법에서 널리 사용하고 있는 설문지 조사나 지표 개발 및 적용 등의 방법들에 기초한 평가들은 다만 평가대상 측면에서 상대적으로 광범위한 정책대상을 설정하여 정책수준을 평가할 수 있는 이점이 있음에도 불구하고, 대부분의 경우 평가이론이나 평가설계모형에 기초하지 않음으로 인하여 평가대상은 물론 평가 기준 및 항목의 설정에 있어 평가자의 자의성을 초래하게 되어 평가결과에 대한 타당성 및 신뢰성을 저하시키는 결과를 가져오게 된다(이윤식, 2000).

리고 정책 개입 조작(manipulation of policy intervention)의 유무에 따라 진실험설계접근법, 준실험설계접근법, 수정평가설계접근법, 전실험설계접근법 등으로 세분된다. 진실험접근법은 위 두 가지 조건들을 모두 충족시키는 반면, 준실험설계접근법은 양자 중의 어느 하나만을 충족시키는 경우이다. 수정평가설계접근법은 비교(통제)집단 선정 및 배정의 무작위성을 확보함으로써 진실험평가설계의 강점을 지닌다. 이와 달리, 전실험설계접근법은 위의 조건 모두를 충족시키지 못한, 그리고 비실험설계접근법은 전혀 평가실험적 성격을 지니지 않은 평가설계접근법이다(이윤식 외, 2004). 정책평가에의 적용에 있어서 진실험설계접근법은 정책 간여 조장을 전제로 하기 때문에 실제 적용상의 한계가 있다. 이에 반해 나머지 평가설계접근법들은 실제 적용 가능성이 크다(이윤식, 2000:193). 이상의 평가설계접근법간의 차이는 <표 2-2>에 제시되어 있다.

<표 2-2> 평가설계접근법의 비교

	실험설계접근법		비실험설계접근법/ 전실험설계접근법
	진실험설계접근법	준실험설계접근법	
평가이론	전제	전제	무관
사업모형	전제	전제	무관
평가대상	한정	한정	광범/한정
평가기법	양적 분석 위주 질적 분석 가능	양적 분석 위주 질적 분석 가능	질적 분석 위주 양적 분석 가능
타당성의 위험요인	내적 타당성 上 외적 타당성 中/下	내적 타당성 中 외적 타당성 上	내적 타당성 下 외적타당성 中/下
정책평가지 적용한계	정책간여 조작 배제 불 가로 실제 적용상 한계	실제 적용가능	실제 적용가능
종합	현실적 적용 제약 극복 후 활용가능	현실적 활용가치 우수	실험설계접근법과의 병행 필요

자료: 이윤식(2000:190).

정책평가방법의 타당성은 특정한 평가방법이 특정한 정책이나 프로그램에 얼마나 적합한지에 관한 것이다(이윤식 외, 2004). 이를 위해서는 정책

평가방법을 결정할 때 평가목적과 연계 여부, 타당성 위협요인의 통제 여부 등을 고려하여야 한다. 사전절차로서 평가목적과 평가대상은 명확하게 규명되어야 하는데, 평가목적은 평가대상인 정책과 정책목표 간의 인과성을 규명, 집행과정분석 그리고 단순한 현황을 파악하는 등의 경우를 들 수 있다. 정책평가방법을 결정할 때에는 먼저, 평가목적에 맞는 정책평가방법을 결정하여야 한다. 예컨대, 인과성을 규명하는 경우는 실험설계접근법과 비실험설계접근법 중에서 하나를 사용해야 한다. 그리고 집행과정을 분석할 때에는 질적 평가방법 즉, 시범프로젝트, 모니터링 등의 방법을 사용해야 한다. 특히, 평가목적이 인과성을 규명하는 것일 경우는 타당성 위협요인을 통제할 평가방법을 사용해야 한다(이윤식 외, 2004).

제3절 출산력 영향 요인

저출산정책이 출산력 변화에 미치는 효과성을 보다 정밀하게 측정하기 위해서는 출산력에 영향을 미치는 요인들이 철저히 통제되어야 할 것이다. 일반적으로 출산력에 영향을 미치는 요인들은 인구학적 특성뿐만 아니라 사회경제적 구조의 변화와 개인의 가치관까지도 포괄한다. 이와 관련, 이 절에서는 이론적 고찰을 통해 출산력 변화의 주요 영향 요인들을 파악하고자 한다. 이론적 고찰에서 도출되는 영향 요인들은 저출산정책 효과성 평가모형 구축시 통제변수 설정에 반영될 것이다. 제 이론들은 사회문화적 요인, 경제적 요인, 그리고 이들 요인들과 인구학적 요인들의 상호작용에 관한 통합적 요인으로 구분하여 고찰하고자 한다.

1. 사회문화적 요인

가족개념의 변화(Aries, 1980; Caldwell, 1982)나 종교·윤리제도의 쇠퇴

(Lestaege, 1983)와 같이 문화와 가치관의 변화가 출산력 변화의 주요 원인이라고 주장하는 연구들이 있다. 출산은 모든 문화권에서 강력한 종교적·도덕적 의미를 지니고 있으며, 이러한 의미가 변화하기는 매우 어렵다. 사회문화적 관점은 경제적으로 합리적인 행동에 의하여 설명할 수 없는 요인들, 즉 가족의 형성에 대한 사회의 가치체계나 신념, 규범 등이 출산력에 미치는 영향을 설명한다. 예를 들어 세속화, 도덕의 약화, 개인의 자율성 강화, 후기물질주의, 평등적 성역할, 여성해방, 동성애에 대한 수용, 동거에 대한 선호, 부모됨의 연기(만산) 등과 같은 가치들은 저출산과 관련성이 높다.

몇 십년전까지만 해도 한국사회는 유교주의의 전통적인 사고관에 의해 강한 영향을 받아 가족생활에서 혈통을 중시하여 왔다. 그 결과, 대부분 조기에 결혼을 하였으며, 출산은 모든 남녀의 중요한 의무로 여겨져 왔다(Kwon, 1977). 그러나 이와 같은 결혼 및 출산에 관한 보편적인 가치관은 현대에 들어 급속하게 변화하고 있다. 고학력과 독립적 주체성을 나타내는 사회적 원자화(social atomization) 및 여권주의는 여성들로 하여금 결혼이나 출산보다 개인적 성취에 초점을 두도록 한다. 또한 많은 유럽국가에서 독신주의와 이혼의 결과로 여성이 압도적인 독신가구의 증가세를 보여 왔다(Chesnais, 2000).

결혼과 가족제도의 변화는 출산율 감소에 영향을 미친 주요 요인이다. 선진국에서는 이혼이 보편적이며, 부부가 개인적 경력을 추구하거나 기타 목적을 위해 장기간 별거를 하는 경우도 종종 있다. 만혼화, 자발적 무자녀부와 독신주의자의 증가, 높은 이혼율 등은 포스트모던사회의 특징이다(Dorbitz & Hohn, 2000). 또한 결혼, 가족, 자녀에 대한 사회의 인식 및 가치관이 변화하면서 현재의 젊은이들은 기성세대와 다른 인식을 가질 수 있다. 특히 향후 가족을 형성할 현재의 젊은 세대들은 기성세대와 다른 사회·경제적 환경에 노출되어왔으며, 자신의 인생에 대하여 기성세대와

같이 가족형성에 자신의 인생계획을 전적으로 종속시키기보다는 자신의 계획에 따라서 가족형성 여부나 시기를 결정한다.

가치관 변화에 가장 중요한 영향을 미치는 요소로 많은 연구들은 교육을 들고 있다. 실증적인 연구들에 의하면, 교육 참여가 증가하고, 이에 따라 경제활동 참가가 증가하면서 혼인시기가 연기되고 있으며, 독신의 경향이 증가하고 있다. 교육 참여는 결혼을 포함한 일반적인 사회생활의 시작 시기를 지연시키는 작용을 할뿐 아니라, 개인의 여러 조건과 능력을 변경시키고 심리적 가치관의 변화를 추구하여, 결혼과 출산 행태에 직접 혹은 간접적인 영향을 미치게 된다. 교육수준이 결혼 여부와 시기에 미치는 영향에 대해서는 서로 상반된 견해가 존재한다. Moon(1990), Noriko와 Kim(1991) 등은 고학력 여성들이 결혼의 잠재적 혜택을 초과하는 단점(한계성)을 인식하고 결혼을 포기하게 된다고 한다. 이와 달리, Choe와 Li(1997)에 따르면, 결혼의 필요성에 대한 가치관이 감소하고 있을지라도, 대부분 여성은 교육수준과 관계없이 보편혼의 사회규범을 따르되, 미혼의 이점을 극대화하기 위해 그 연령을 늦추고 있다.

박민자(2004)의 연구에 따르면, 한국사회에서 결혼에 대한 가치관은 변화하고 있으며, 이를 세 가지로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 결혼이 제도나 규범상으로 반드시 해야 되는 것이 아니라는 인식이 사회적으로 용납됨과 동시에 개인들이 재빠르게 이를 수용하고 있다. 둘째, 개인의 욕구나 필요에 의해서 결혼이 선택되며, 선택의 기준은 철저하게 본인의 손익계산에 따르고 있다. 셋째, 개인의 욕구나 가치는 보다 더 구체화되면서 애정은 전제조건이고 그것을 통해서 행복한 삶을 누리보겠다는 의지가 강해졌다는 것이다. 이러한 연구 결과는 한국사회에서 결혼이나 가족형성의 의미가 제도적 압박에서 벗어나 합리적 개인이 선택할 수 있는 문제가 되었다는 점에서 신가정경제론의 시각을 반영하고 있다. 하지만 결혼에 대한 사회문화적 압박이 이전에 비해 줄어들어왔다고 해서 이것이 반드시

비혼으로 연결되는 것은 아니다. 결혼 의미의 변화는 오히려 적절한 상대가 나타날 때까지 기다릴 수 있게 되었다는 측면에서 만혼으로 나타나고 있다.

Oppenheimer(1997)는 여성의 사회참여가 결혼에 대한 매력을 감소시킴에 따라 결혼 불안정성(marital instability)이 증가하고, 이것이 저출산을 야기하고 있다는 합리적 선택이론을 반박한다. 그에 따르면, 맞벌이 가족이 증가함에 따라 기존의 가내 성별 분화에 따른 노동은 더 이상 현재의 결혼 생활에 맞지 않으며 오히려 결혼의 불안정성을 가중시킨다고 한다. 따라서 교육수준과 경제활동 참가 기회가 높은 집단일수록 결혼으로 인한 이득을 극대화하기 위해 자신과 비슷한 수준의 능력을 가진 배우자를 원하고, 이것이 만혼으로 연결된다는 것이다. 결혼연령의 변화를 산업사회에 효과적으로 대응하기 위한 가족 수준의 전략으로 보고 있는 한경혜(1990)의 연구 역시 이러한 맥락에서 결혼과 출산과의 관계를 살펴보고 있다. 또한, 김경신과 이선미(1998)의 연구는 결혼의 필요성이나 결혼의 목적, 가사분담이나 여성취업 등에서 전통적인 고정관념을 탈피하는 경향을 보여주면서도 가부장적 결혼이데올로기가 미혼남녀의 결혼가치관 속에 여전히 작동되고 있음을 보여주고 있다. 이러한 이중적인 태도는 결혼과정에 근대적 요소와 전통적 요소, 가부장적 관점과 양성평등적 관점이 여전히 공존하고 있음을 보여주고 있다. 이른바 “동시성의 비동시성”으로 이러한 이중적인 경향은 상황에 따라 진보적이거나 전통적인 방식으로 변화될 수 있을 것이다(함인희 2001).

따라서 결혼 의미의 변화를 결혼의 필요성이나 가족의 가치에 대한 부정으로 보는 관점에는 한계가 있다. 오히려 일정 연령이 되면 무조건 결혼을 해야 한다는 사회적 규범이 효용성을 상실하게 된 상황에 주목할 필요가 있다. 사회적 규범이 효용성을 상실하는 순간, 개인들에게 강요하는 압박의 수준은 상대적으로 낮아진다. 이에 따라 결혼과 가족 형성에 따른

선택의 범위와 유보의 수준이 상대적으로 넓어졌으며, 이것이 저출산에 영향을 미치는 만혼현상을 빚어냈다고 볼 수 있다.

Roussel(1994)는 출산행태에 영향을 미치는 요인(효과)들을 경제적 요인, 문화적 요인, 그리고 역사적 동태 및 생활주기 요인 등 크게 세 가지로 구분하고 있다. 이들 요인 중 문화적 요인(cultural effects)으로 사회계층간 규범의 차이가 출산율에 영향을 미친다고 주장한다. 예를 들어, 독일에서 발생한 ‘제2의 출산율 저하’는 가치관의 변화, 학생 및 여성의 이동 증가 등이 결혼뿐만 아니라 이혼 및 출산에 영향을 미쳐 나타나는 현상으로 풀이되고 있다.

Beets(1997)에 의하면 교육은 지식과 정보 및 새로운 사상에 대한 접근성을 높인다. 이는 노동시장과 사회적 지위에서의 여성의 능력과 기회를 고양시키는 역할을 하여, 태도와 행태에도 영향을 미친다. 또한 그에 의하면, 교육은 경제활동참가율을 높이고 결혼선호도를 낮추어 궁극적으로 자녀수에 영향을 미친다.

저출산의 원인으로 그 국가나 국민을 사상적으로 지배하고 있는 문화적 환경의 영향이 지대하다는 데에 대부분 연구들이 동의하고 있다. 많은 학자들은 현재 초저출산현상을 겪고 있는 국가들 대부분 가부장적이고 성분업적 역할규범을 강조하는 전통적인 문화의 영향이 큰 것으로 밝히고 있다. 예를 들어, 아시아 국가 중 한국, 일본, 싱가포르, 대만 등은 가부장적인 유교주의적 문화의 영향을 오랫동안 받아왔던 국가들이며, 독일어권국가와 남부유럽국가들도 전통 보수적인 가톨릭문화의 영향을 받아왔다(이삼식 외, 2005). 가족이나 노동시장에서의 양성평등 실현 정도는 개인, 그 중에서도 특히 여성의 일·가정 양립을 가능하게 하는 방식으로 개인 및 가족의 생애전략에 영향을 미친다. 예컨대 양성평등한 가족 및 직장 관행은 미혼자들에게 결혼 및 출산시점을 앞당기는 방식으로, 기혼자에게는 출산시점을 앞당기고 희망 자녀수와 실제자녀수의 격차를 줄이는 방식으

로 작용할 것이기 때문이다(박수미, 2005).

Atoh(1998)는 현대사회에서 가장 주된 저출산 원인으로 출산 및 양육의 기회비용과 일-가정의 양립 곤란을 제시하고 있다. 그에 따르면, 대부분 여성들은 전일제로 일하기를 원하고 직장에서 승진을 추구하고 있으나, 결혼과 출산시에 가사와 자녀양육을 도맡게 되어 취업을 중단하게 되는 이른바 경력단절을 경험한다고 한다. 그리고 이들 여성들이 자녀성장 후 재취업을 원하더라도 동일한 수준의 직업이나 소득을 가지는 것이 아주 어렵다고 한다. 이는 가구소득의 감소를 가져오며 기회비용으로 인식되어, 여성들은 결국 혼인 및 출산을 기피하게 된다고 한다. 특히, 고학력 여성일수록 행정, 경영, 전문가 등 상위직종에 종사할 개연성이 크고, 남성과의 임금 차이가 적어져 자녀 출산 및 양육으로 인한 기회비용이 더 커질 것이다(Atoh, 1998).

Beets(1997)는 여성의 경제활동참가가 증가하고 있는 반면, 남성의 가사에 대한 태도와 역할이 변화하지 않아 저출산 현상이 발생하고 있다고 주장한다. 그에 따르면, 가사와 경제활동참가간의 양립이 더 큰 문제로 다가옴에 따라, 여성들은 결국 아이를 늦게 그리고 적게 가지려 하며 심지어는 자녀를 갖지 않으려 한다는 것이다. Beets 이외에도 많은 연구들은 저출산현상을 가사와 육아에 있어서의 남녀간 불평등과 연계시키고 있다. 그러나 일부 학자들은 남녀간의 평등이 오히려 출산율을 감소시킬 수 있다는 의견을 제시하기도 한다. 예를 들어, Palomba와 그의 동료들은 남녀평등이 출산율에 양방향으로 영향을 미칠 수 있다는 의견을 내놓고 있다(Palomba et. al., 1997). 즉, 남성의 가사의무를 강조하는 경우 여성의 자녀양육과 취업간의 양립이 용이하게 되어 자녀 출산에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 반면, 남녀평등 고취의 영향으로 여성의 경제활동이 증가하여 과거에 비해 출산을 적게 하려는 경향이 높아질 수 있다는 것이다. 그러한 예로, 남녀평등이 강한 북유럽 국가들의 합계출산율은 가부장적인 사

회풍속이 강한 남부유럽(이태리, 스페인 등) 및 일본에 비해 높은 수준을 유지하고 있다. 민족적으로도 가사와 고용 및 사회전반에서 남녀평등이 실현되고 있는 앵글로색슨과 노르딕 국가들이 다른 국가들에 비해 높은 출산율을 유지하고 있다. 이를 Jean-Claude Chesnais(2005)는 “페미니스트 패러독스(feminist’s paradox)”로 칭하고 있다. 즉, 양성평등이 전 사회적인 가치관으로 기조를 형성하고 실천되고 있는 선진국에서는 양성평등 수준과 출산율 수준은 정비례적인 관계를 가질 것이다. 양성평등 가치관이 확립되지 못한 후진국에서는 양성평등 정도가 높아지는 과정에서 출산율은 오히려 감소할 것이다.

2. 경제적 요인

출산력 변화에 영향을 미치는 경제적 요인들은 경기나 경제 수준을 포괄하는 거시적인 차원과 가구소득이나 임금 및 이에 따른 기회비용 등을 포괄하는 미시적인 차원으로 크게 구분될 수 있다.

가. 거시적 차원

거시적인 차원에서 고용상태의 안정성과 경기는 출산력 변화의 원인이 되는 것으로 알려져 왔다. Hoem과 Hoem(1996)은 영국에서 1970년대 초 이래 직업의 불안정으로 인해 출산율이 저하되었다고 한다. Witt와 Wagner(1995)도 동독의 출산율이 통일 전(1990년) 1.6에서 통일 후(1993년)에 0.7로 낮아진 이유를 고실업, 시장에서 노동가격 저하 등의 사회경제적 변화에 대응하기 노력에 기인한 것으로 보고 있다.

1990년대 스웨덴에서 경제가 최악 상태를 겪으면서 출산율이 1999년에 1.52명까지 낮아졌는데, 이는 노동시장의 구조적 변화(계약직 증가 등)로 인하여 젊은 사람들이 노동시장에서 일을 찾기 어려웠으며, 그로 인해 아

이를 가지고자 하는 의지가 감소하였기 때문이다(Hoorens et al, 2006). 특히, 여성의 소득이 가계에 중대한 기여를 하고 있는 맞벌이가정에서 급격한 실업률 증가는 가구의 가처분소득 감소 및 미래의 불확실성을 증가시켜 출산율을 감소시키는 작용을 하였다. 당시 낮은 생산과 높은 실업률로 재정은 급격히 악화되었다. 그로 인한 부모휴직의 소득대체율, 보육의 질 저하, 아동수당 감소 등 가족정책 범위의 축소는 직·간접적으로 양육비용을 증가시켜 출산 감소의 원인으로 작용하였다(Hoem, 2005).

Hoorens et al(2006)은 스웨덴의 출산율 변동추이를 경기 및 고용과 동하는 롤러코스트 변화로 설명한다.⁶⁾ 경제부흥기에는 임금 인상과 경제사회 안정대책 등이 나타나, 복지 수준이 증대되고 새로운 정책적 관심이 생겨난다. 이에 따라, 자녀양육비용이 감소하고, 출산율도 자극을 받게 된다는 것이다. 그러나 경제불황기에는 임금 성장이 없고, 고실업률이 지속되고 복지수준이 감소하여 불안정해지면서, 자녀양육비용이 증가하고 사회적·경제적 불안정이 증대하여 결과적으로 출산율이 낮아졌다는 것이다. 이삼식(2007, 11포럼)은 스웨덴에서 GDP성장률과 출산율은 약 6년간 시차(time-lag)를 두고 변화하고 있는 것으로 관찰하였다. 이에 대해 Andersson(2005)은 장기적으로 코호트출산율이 시간의 흐름에 따라 대체수준이하에서 일정하게 유지되고 있다는 점에서 궁극적으로 출산수준이 낮아지거나 높아지기보다는 여성들이 소득과 혜택을 최적화함으로써 출산시기 및 간격이 이동한 것에 불과한 것으로 주장하고 있다.⁷⁾

일본 사례로서 1973년 ‘오일쇼크’를 계기로 출산율은 더욱 감소하였는데, 경기 불황으로 여성고용율이 낮아지고, 그로 인하여 만혼화 경향이 증가한 결과이다(Retherford & Ogawa, 2005). 2006년에 출산율은 2005년 1.26

6) 반면, 덴마크, 프랑스 등은 90년대 노동시장쇼크와 출산율간의 연관성이 미약한 것으로 나타났다(Hoorens et al, 2006).

7) Andersson(2003)는 출생코호트 변동분석을 통해 롤러코스터의 급변한 출산율이 단조롭게 변화함을 제시하여, 롤러코스트 변화가 출생코호트와 단기간 합계출산율 변동 결과로 간주하였다.

에서 2006년 1.32로 높아졌다. 일본 후생노동성은 경기 회복으로 인해 '젊은 세대의 생활 안정 및 아이를 낳아도 괜찮다'라는 의식이 증가하고, 기업의 실적 개선에 따라 고용이 안정(남성고용자, 정사원 증가 등)되어 20~30대에서 결혼과 출산이 증가하고 있기 때문으로 풀이하고 있다.⁸⁾ 거품경제 붕괴 후 장기 불황이 지속된 '취직 빙하기'엔 젊은 남녀들이 장래에 대한 불안으로 결혼을 연기하고 출산을 포기하는 풍조가 강했으나, 최근 고용환경 개선으로 뒤늦게 결혼하거나 출산하는 커플이 증가한 것이다. 이에 대해 이삼식(2007.11)은 일본에서 GDP성장률과 출산율간에 약 4년간의 시차(time-lag)가 있다고 주장하고 있다.

나. 미시적 차원

지금까지 많은 이론들이 가구소득이나 개인임금 등 미시적인 차원에서 경제적인 요인들이 출산력에 영향을 미치는지에 대해 설명을 시도하여 왔다. 대표적으로 베커의 출산력모형(Becker-Type Model of Fertility)은 신가정경제출산력모형(New Home Economics Model of Fertility)으로 불려지는 것으로, 자녀를 가짐으로써 추구되는 만족은 자녀수가 아닌 자녀 전체적인 질의 함수로 보아야 한다고 주장하고 있다. 즉, 가족이 생산하는 기본적인 상품은 자녀의 질이라는 것이다. 이 모형에 의하면, 인간의 질적 수준의 향상으로 인한 가장 중요한 결과 중 하나로 개인의 시간가치가 증가한다. 만약 자녀가 시간 집약적인 상품으로 간주된다면 즉, 인간자본의 증가가 자녀양육에 소요되는 시간의 한계생산력을 증가시키지 않는다면, 개인당 시간가치를 증가시키기 위해 자녀양육 보다 시간이 덜 소요되는 상품을 선호하게 된다. 소득효과는 자녀수보다는 자녀의 질을 중요시하는 것으로 유도될 것이다.

8) 니혼케이자이신문도 경기 회복으로 고용 사정이 좋아지면서 제2차 베이비붐 세대(1971~1974년생)를 중심으로 결혼과 출산이 증가하고 있기 때문으로 그 이유를 제시하고 있다.

Davis의 인구변동과 대응이론(Theory of Demographic Change and Response)에 의하면, 평균수명이 증가함에 따라 인간은 자신의 생활을 재조정하기 시작하는데, 그 방법으로 장래를 위해 열심히 일하거나 가족규모 축소 또는 결혼 연기 등을 통해 의무 등에서 탈피하는 것이다(David, 1963). 부유동출산력이론(Wealth-Flows Theory of Fertility)에 의하면, 출산력 저하는 가족 내부의 경제적 구조와 관계가 있다(Cardwell, 1976). 즉, 세대 간 부의 이동으로 인해 자녀가 경제적으로 장점이 되는 사회가 있는 한편, 그렇지 못한 사회가 있다는 것이다.

상대적 소득가설(Relative Income Hypothesis)에 의하면, 부부가 기대한 이상으로 충분한 자원을 가지고 있는 경우 자유롭게 자녀들을 둘 수 있으나, 그렇지 못한 경우 자녀 갖기를 주저할 것이다(Easterlin, 1978). 즉, 출산율은 기대되는 상대적인 소득과 자원에 따라 감소되는 만큼 0 수준에 도달할 가능성이 배제될 수 없다는 것이다. 또한, 사회경제적출산력이론(Socio-economic Theory of Fertility)에서 출산율이 자녀에 대한 수요와 공급에 의해 결정되는 것으로 가정한다(Easterlin, 1983). 수요는 시간과 소득에 의해 영향을 받는 것으로 인식된다. 즉, 교육, 도시화, 신상품, 신기술 등이 소득과 시간과 관련하여 자녀보다 이득이 될 경우, 자녀수요에 부정적인 영향을 미치게 된다.

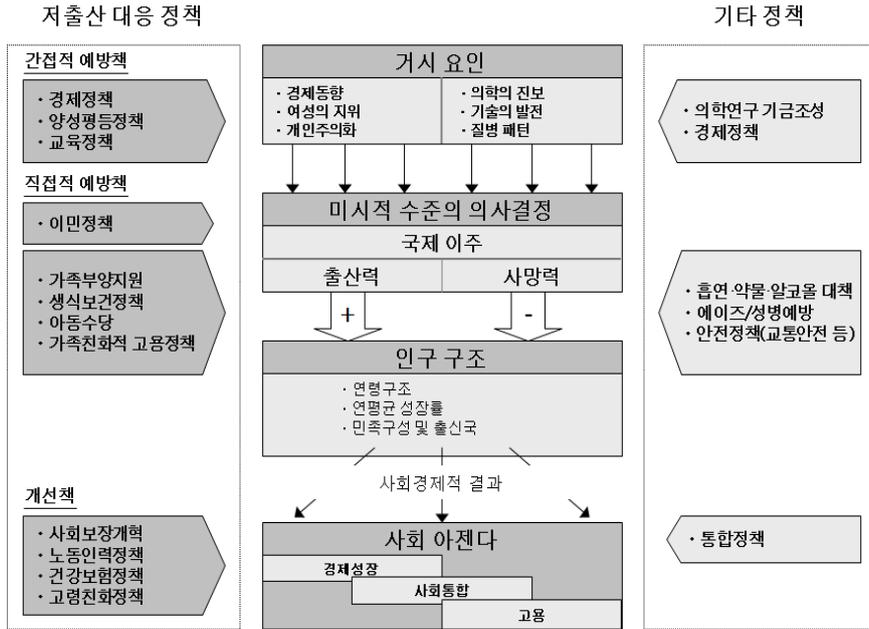
3. 통합적 관점

Casterline(2001b)과 Cleland(2001)는 출산력의 변천과정을 설명하려면 하나의 이론보다 여러 이론들을 복합적으로 활용하는 것이 필요하다고 주장한다. 전통적인 인구변천이론은 20세기 세계의 인구동향을 설명하는데 적합하나, 향후 출산율을 예측하는 데에는 더 이상 유용하지 않다. 최근 유럽 국가들에서 나타난 개인의 행동과 사회규범의 변화를 설명하는 데에는 ‘제2차 인구변천(second demographic transition)’ 개념이 설득력 있다. 그러

나 이 역시 이미 한차례의 인구변천을 경험한 사회의 향후 출산수준을 예측하는 이론으로서는 아직 미흡하다. 이처럼 향후의 출산율을 예측할 수 있는 포괄적 이론이 부재하는 현시점에서는 인구학, 사회학, 경제학, 심리학적 접근뿐만 아니라 생물의학, 진화인류학 등 다학제적 연구를 통한 통합적 사회과학모형이 필요하다.

RAND Europe의 Grant와 동료들(2004)은 저출산의 원인과 결과 및 대응 정책들 간의 관계를 미시적·거시적으로 종합하여 [그림 2-1]과 같은 개념틀을 제시하였다. 이 개념틀의 핵심은 인구구조(연령구조와 민족·종교의 구성)와 인구성장률이며, 출산력과 사망력 및 국제이주와 같은 미시적 수준의 요인들이 전체 인구의 증감과 구성에 영향을 미친다는 것이다. 인구구조의 변화는 본질적으로 거주지, 가족의 크기나 구성에 관한 미시적 혹은 개인·가족 수준의 의사결정에 의한 결과로, 출산력이나 국제이주와 밀접한 관련성이 있다. 여기에서 미시적 수준의 의사결정은 개별가구의 경제상황이나 자녀양육비용 등과 같은 요인에 의하여 영향을 받는다. 일반적으로 개인의 출산과 관련된 결정에 영향을 미치는 미시적 수준의 의사결정에는 결혼, 동거, 이혼, 여성의 경제활동 참여수준에 관한 의사결정 등이 있다. 미시적 수준의 의사결정은 상당히 복잡한 과정을 거쳐 국가의 출산력에 긍정적·부정적 영향을 모두 미친다. 이상과 같은 미시적 수준의 의사결정에 영향을 미치는 요인은 국가의 경제상황과 같은 거시적 수준의 변인들이다. 거시경제 요인 이외에 여권신장이나 개인주의와 같은 사회규범, 의료 및 기술의 발전 수준, 질병 패턴 등이 포함된다. 저출산 대응 정책은 예방책과 개선책으로 나뉘며, 예방책은 직접적 예방책과 간접적 예방책으로 구분할 수 있다. 직접적 예방책은 미시적 수준의 의사결정에 영향을 주기 위해 설계된 것이며, 간접적 예방책은 미시적 수준의 의사결정에 직접적으로 영향을 미치는 것이 아니라 그에 영향을 미치는 거시적 수준의 영역에 영향을 미침으로써 간접적 예방효과를 갖는 정책이다.

[그림 2-1] RAND Europe의 개념틀



출처: Grant, J., Hoorens, S., Sivadasan, S., Loo, M., DaVanzo, J., Hale, L., Gibson, S., & Butz, W.(2004).

제4절 저출산정책 효과성 평가사례

정부의 가족정책이 출산율 변동에 미친 효과성을 평가하는 연구는 다양하다. 그러나 평가 결과는 정책별로 반드시 일치하지는 않는다. 그 이유로는 우선 정책이 출산에 미치는 효과가 단선적이지 않고, 여러 매개적인 요소들을 통해 이루어지므로 볼 수 있다. 또한, 분석 대상이 되는 정책들이나 그 대상(수혜자)이 각기 다른 사회적 배경이나 특징을 내재하고 있기 때문으로도 볼 수 있다. 분석에 사용되는 자료가 제도의 특징을 잘

반영하지 못하는 경우도 정책효과를 실증적으로 평가하는데 한계로 작용할 수 있다. 따라서 여기에서는 기존에 이루어졌던 저출산정책들의 효과에 대한 평가 결과를 고찰하고, 본 연구에의 함의를 구하기로 한다.

1. 외국 사례

가. 수당 및 조세정책의 효과성

일반적으로 저출산정책의 효과성 분석은 Becker와 Leibenstein의 모델⁹⁾에 기초한다(d'Addio, 2005). 자녀에 수반하는 각종 수당과 세금 감면은 자녀지출비용을 줄임으로써 출산과 가구규모에 영향을 미칠 것이다¹⁰⁾. 이와 같은 경제적 모델에서는 자녀지출비용을 직접비용과 간접비용의 두 가지 측면으로 나누고 있다. 직접비용은 자녀출산으로 인해 발생하는 가구의 추가적 비용으로 식료품, 의복, 아동양육 및 보육비용, 주택비용 등을 포함한다. 간접비용은 자녀출산의 결과로 발생하는 부모의 소득감소로 주로 출산으로 인해 여성이 직장을 그만두는 경우, 자녀 양육으로 인해 근무시간을 줄이는 경우, 출산으로 인해 경력 성공 가능성(career prospects)이 감소되는 경우로 구분할 수 있다. 직접비용의 경우 자녀의 연령이 높아질수록, 가구소득이 감소될수록 증가하며 소비에 있어서의 규모의 경제는 둘째자녀에 대한 직접비용을 줄이게 한다. 직접비용이 부모 모두에게 부담을 지우는 것인 반면, 간접비용은 배타적으로 여성에게만 지워진다. 이는 자녀지출의 간접비용이 여성의 경력관리, 노동참여, 근로시간과 관련이 있기 때문이다. 한편 간접비용은 규모를 측정하기 어렵고 직접비용보다 큰

9) 주어진 소득 수준에서 자녀에 대한수요는 개인의 선호와 자녀 지출비용사이의 함수이다. 이 모델은 자녀는 특별한 종류의 자본이라는 생각에 바탕을 두고 있다.

10) 이러한 효과는 가정의 “소득효과(자녀수당으로 인해 높아진 가구소득은 부모의 자녀에 대한 수요를 증가시킨다)” 정도가 “대체효과(소득이 높으면 ‘자녀의 질’에 대한 수요가 커 자녀 수를 줄이게 될 것)”보다 큰 정도에 따라 달라진다.

경우도 있게 마련인데, 간접비용의 규모는 모의 취업기회와 함께 증가한다. 자녀 지출비용과 출산율사이의 관계를 평가하는 것은 적절한 자료 부족으로 매우 어렵지만 여러 연구들은 부정적인 관계를 보여주고 있다(d'Addio, 2005).

아동수당은 2차 세계대전 직전에 도입되기 시작하였으며, 1940~1950년대 서구복지국가에서 인플레이션 하 임금상승 억제, 출산장려 차원 등에서 본격적으로 도입되었다.¹¹⁾ 최근 아동수당은 대다수 OECD 국가(OECD 국가 중 미실시국은 한국, 미국, 터키, 멕시코) 등 88개국에서 가족과 아동빈곤 감소 및 건강한 성장환경 조성을 위해 지급되고 있다(대부분 유럽 국가들은 GNP의 평균 약 2~3% 지급). 아동수당 지급 형태는 초기에 근로자, 가족규모, 아동출생순위, 자산조사 등 기준을 적용하여 제한적이었으나, 점차 보편적으로 적용하였다. 예로, 부모 소득에 관계없이 모든 계층에 아동수당을 보편적으로 지급하고 있는 국가로는 프랑스, 영국, 독일, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드 등을 들 수 있다. 한편, 일본, 이탈리아, 스페인 등에서는 소득자산조사에 기반하여 제한적으로 수당을 지급하고 있다. 대부분의 국가에서 아동수당은 아동 양육의 경제적 부담 완화 및 빈곤아동 예방 차원에서 시행되고 있는 것이다. 프랑스와 일본의 경우 자녀출생순위나 아동수에 따라 차등적으로 지급하고 있으며, 이는 출산 장려와 연계되어 있다. 최근의 추세로 프랑스와 같이 강력한 수당지급 국가를 제외하고는 아동수당이 불충분할 경우에 출산율에 큰 영향력을 갖지는 않는다는 평가도 있다(장혜경·홍승아·송치선, 2005).

Gauthier와 Hatzius에 의하면, 프랑스에서 가족수당 2.5% 증가는 출산율을 0.07명(4%) 상승시키는 효과를 거둔 것으로 평가되었다(Gauthier & Hatzius, 1992). Laroque와 Salanié(2005)에 의하면, 프랑스가 1994년 아동양육수당(APE, Allocation parentale d'éducation)을 2번째 자녀까지 확대한

11) 프랑스 1932년, 캐나다 1944년 영국 1945년, 스웨덴 1947년, 독일 1954년, 일본 1972년 등

정책 변화는 두 번째 자녀의 출생을 약 10.9% 가량 증가시키고 세 번째 자녀의 출생은 약 2.4% 감소시켜 전체 출생아수를 약 3.7% 증가시켰으며, 2004년 출산관련 제 수당을 하나의 수당으로 통합한 PAJE(Prestarion d'Accueil du Jeune Enfant)의 도입은 출산율을 약 4.7% 증가시킨 것으로 평가하였다(민희철 외, 2007:265). Chesnais도 1976년 이후의 동독, 1940~1950년대의 프랑스, 1945~1957년의 독일의 자르지방, 1987년의 스웨덴 등 4개 국가와 지역의 역사적 경험을 비교하면서, 가족수당이 프랑스의 출산율을 상승시키는 효과가 있었다는 평가를 하였다(Chesnais, 1989, 1998). 반면, A. Monnier와 뒤몽(W. Dumont, 1990)은 가족정책의 출생촉진 효과의 정확한 측정은 불가능하며, 그것의 정책효과에 대해서는 중립적인 태도를 취하고 있다(은기수 외, 2005).

〈표 2-3〉 외국의 아동수당관련 정책효과 분석 결과

대상 국가	연구자(년도)	기간	종속변수	분석방법	아동수당 관련 정책	출산력에 주는 영향력
OECD 국가	Gauthier & Hatzius(1997)	1970-90	합계출산율	시 계 열 회귀분석	가족 현금 급여	약하나 긍정적 효과
캐나다	Zhang, Quan & Meerbergen (1994)	1971-83	합계출산율	일반회귀모형	가족수당	강한 긍정적 효과
스웨덴	Walker(1995)	1955-90	합계출산율	시 계 열 분석	아동수당	약하나 긍정적 효과
	Kohler등(2005)				아동수당	효과는 적지만 출산율 증가에 유의미한 영향
영국	Emisch(1988)	1971-86	출산 순위·연령별 출산율	시 계 열 회귀분석	아동수당	급여수준의 상승으로 셋째아, 넷째아 출산수준 및 첫출산시기에 변화 효과

자료: Gauthier A.H. "The Impact of Public Policies on Families and Demographic Behavior," Sleebos, Joelle E.(2003), Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses 재인용

Laroque와 Salanié(2005)의 연구도 1994년의 APE 확대 적용이 출생수를 약 3.7% 정도 늘렸을 것으로 추정하고 있지만, 동시에 여성의 경제활동 참가율을 약 0.3% 감소시킨 것으로 추정하였다. APE를 수혜하는 여성근로자들은 학력이 낮고 저숙련인 경우가 많으며, 또한 수혜자의 90% 이상이 3년 이상 혜택을 받으므로, 일단 APE의 혜택을 받게 되면 다시 노동시장으로 복귀하는 것이 매우 어려워진다(Afsa, 1996; Marc, 2003). 많은 연구들이 실제로 1994년 APE의 확대적용이 그 자체로서만 10만명에서 15만명의 여성근로자들로 하여금 노동시장에서 퇴출하도록 하는 효과를 낳았다고 추정하고 있다(Piketty, 1998; Allain & Sedillot, 1999). 따라서 APE가 출생률에 미친 최종적인 효과는 APE의 직접적인 효과와 APE가 여성근로자들을 노동시장에서 퇴출하도록 유도함으로써 간접적으로 출산율을 높이는 간접효과의 합으로 구성된다(민희철 외, 2007:265). 일시적으로 제공되는 현금지원으로서 출산수당은 출산율을 높이는데 일시적인 효과는 있지만, 장기적인 출산정책이 될 수는 없다는 주장이 있다(Chesnais, 1996: 장혜경·홍승아·송치선, 2005).

우리나라를 포함한 많은 국가들은 조세감면 등을 통해 출산율에 영향을 미치고자 한다. 영국의 경우 조세제도가 출산율에 영향을 미쳤다는 실증 결과를 제시하지 않았으나, 여성노동 공급에 효과를 가진 것으로 평가되었다(민희철 외, 2007:310). 이들 다양한 평가 결과를 정리하면, 우선 근로가족세액공제가 부양자녀가 있는 무배우여성의 노동시장 참여를 1999년부터 2002년에 이르기까지 약 5% 포인트 증가시켰으며, 이 중 상당 비중은 풀타임직업으로 구성되어 있다. 또한 파트타임직업으로부터 풀타임직업으로의 전환도 상당수 나타났다. 한편 부양자녀가 있는 커플에 대해서는 노동시장 참여가 감소하였다는 결과도 일부 나타났는데, 이 때 여성의 경우 노동 공급이 감소하고 남성의 경우 증가한다는 결과도 보고되었다.

나. 휴가제도의 효과성

스웨덴의 출산율은 최근 증가세로 나타나는데, 주된 요인으로 출산·육아와 여성의 노동시장참가와의 양립을 목표로 하는 가족정책의 효과에 기인한다는 견해가 일반적이다(은기수 외, 2005). 네덜란드는 보육시설이 만성적으로 부족하고, 육아휴직률이 매우 저조하며, 남성들의 육아휴직 사용비율이 매우 낮은 등 일-가족양립이 어려운 여건임에도 불구하고, 출산율이 비교적 높은 수준에서 유지되는 것은 시간제 근로가 기여한 것으로 보여진다(은기수 외, 2005).

스웨덴의 출산율을 분석한 다른 연구에 의하면 스웨덴 남성들의 부모휴가 참여가 늘어날수록 이후의 출산에(특히 둘째아, 셋째아) 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석된다. 그러나 장기간의 휴가를 사용하는 경우에는 이 영향력은 발견되지 않았다(Duvander & Andersson, 2005; 홍승아·장혜경, 2006). 프랑스의 경우에도 1994년 양육수당(APE) 개혁 이후 노동참가율은 크게 떨어진 반면 출산율은 아주 조금 증가하였으며(Piketty, 2003; Lalive & Zweimuller, 2005), 미국의 경우에도 FMLA(Family Leave and Medical Leave) 이후 출산율이 증가한 것으로 평가되었다(Averett & Whittington, 2001).

한편 독일, 영국, 네덜란드, 스웨덴 4개국을 대상으로 한 연구에서는 보육서비스와 유급부모휴가가 덜 지원될수록 여성의 출산연령 늦춰지고, 노동시장 복귀기간이 길어진 것으로 나타났다(Gustafsson et al., 2002). 덴마크의 경우, 출산율 증가가 관대한 휴가제도를 증가시킨 것과 밀접한 연관성이 있다고 지적된다(OECD, 2002). Kravdal(2001)은 노르웨이에서도 휴가기간을 연장한 정책과 출산율이 미약한 긍정적 효과가 있음을 밝혀냈다(홍승아·장혜경, 2006에서 재인용). 스웨덴의 출산율을 분석한 연구에 의하면 스웨덴의 출산터율이 빨라지는 경향이 발견되는데, 이는 스웨덴 부

모휴가제도의 “speed premium” 영향으로 설명된다(Anderson, 2003: 장혜경·홍승아·송치선, 2005).¹²⁾ 스웨덴의 가족정책은 다른 국가들에 비해 강력한 수준이며 그 중에서도 육아휴직과 공식적인 보육인프라가 여성의 경제활동참가율과 출산율을 동시에 유지하는 두 축으로 활용되어 왔으며 스피드 프리미엄은 자녀간의 터울을 줄여주어 결혼과 첫째아 출산연령의 증대에도 불구하고 합계출산율을 안정적으로 유지시켜주는 역할을 했음을 알 수 있다(민희철 외, 2007:289).

많은 연구들은 부모휴가가 부의 자녀양육 참여율을 높이고 특히 유급휴가인 경우에 취업률과 직장복귀율을 높이는 것으로 평가하고 있다(홍승아·장혜경, 2006).¹³⁾ 예를 들어, 미국과 스웨덴의 부(父) 참여를 비교한 연구에서 양국 모두에서 휴가를 사용한 부(父)의 양육에 대한 관여정도가 높게 나타났다(Seward, et al., 2002). 스웨덴과 덴마크 여성들은 출산 후 90% 이상이 복직하며 이는 관대한 부모휴가제도와 특히 스웨덴의 경우에는 광범위한 공보육 제공이 복직시 큰 영향력을 미치는 것으로 평가된다. 또한 스웨덴의 경우에는 특히 부모휴가정책의 유연성이 여성경제활동에 정적인 영향을 미치게 되었다고 평가된다(Pylkkanen & Smith, 2004: 홍승아·장혜경, 2006). 핀란드에서도 부모휴가정책은 여성의 경제활동에 부정적인 영향을 거의 미치지 않으며, 여성의 시간제 고용비율도 낮게 나타난다고 평가된다(Savolainen, et al., 2001). 한편 휴가급여를 종전소득과 연계시킨 제도의 특성으로 인하여 스웨덴, 핀란드 등에서는 여성들로 하여금 출산이전에 취업에 대한 강한 유인책으로 작용하기도 한다(Sundstrom,

12) “speed premium”이란 부모들이(주로 여성들) 급여 만료 기간이 끝나기 전에 다음 아이를 임신한 경우 휴가기간의 보상을 종전 소득수준으로 소득보전을 하는 것이다(Anderson, 2003).

13) EOWA(Equal Opportunity in Workplace Agency)의 조사에 따르면 유급육아휴직 도입 후 기업의 근로자 복귀율은 현저하게 높아져 기업의 생산성과 이윤에도 도움이 되는 것으로 나타나고 있다. 가령 NRMA사의 경우에는 유급육아휴직 도입 이후 출산 후 직장복귀율이 31%에서 85%로 증가하였고, AMP도 50%에서 90%로 직장복귀율 증가의 혜택을 누린 것으로 알려졌다(민희철 외, 2007:325).

1991). 미국의 경우에도, 무급휴가라는 불리함에도 불구하고 FMLA 시행 이후 여성들의 출산 후 복직시기가 빨라지고 있으며, 복직율이 높아졌다는 연구결과가 나오고 있다(Waldfoegel, 1999 & 2001).

반면, 휴가기간이 긴 경우에는 오히려 직장복귀에 부정적인 효과를 가진 것으로 밝히고 있다(홍승아·장혜경, 2006). 예로, Ruhm(1988)에 따르면 OECD 국가를 대상으로 한 연구에서 유급 양육휴가가 취업률을 높였으나, 휴가기간이 긴 경우에는 여성의 노동숙련도를 낮추어 노동시장으로 복귀 시 임금에 부정적인 영향을 미치는 것으로 밝히고 있다(OECD, 2002: 홍승아·장혜경, 2006). 부모휴가를 사용한 아버지들은 휴가가 끝난 뒤에도 아이 양육에 보다 많이 참여한 반면 모(母)들은 노동시장 참여도 덜하고, 노동시장 내 만족도도 덜하게 나타났다. 특히, 휴가기간이 연장되고 일정한 보상이 주어지게 되면 오히려 집에 남아서 양육하게 되는 경향이 나타난다. 덴마크, 핀란드, 프랑스, 노르웨이 등의 국가들은 부모가 자신의 집에서 아이를 양육할 경우 양육수당을 지불하고 있다. Ronsen과 Sundstrom(2002)에 따르면, 가정양육수당은 여성의 경력단절, 가득능력 등에 부정적인 영향을 미치며, 가족 내 불평등한 성별분업을 재강화하는 경향이 있다고 주장한다(홍승아·장혜경, 2006). 핀란드의 가정양육수당은 여성의 노동시장 경력 프로파일을 위축시킨다는 점에서 문제를 안고 있는 것으로 자주 지적된다(OECD, 2004:14). 더욱이, 가정양육수당은 노동력 공급을 줄이기 때문에 장기적으로 노동력 공급 문제를 낳을 가능성이 있다는 지적도 있다(은기수 외, 2005).

다. 보육지원정책의 효과성

d'Addio(2005)에 따르면, 보육시설은 자녀 출산 및 양육에 중요한 영향을 미치는데, 보육시설에 있어 가장 중요한 특성은 비용과 접근성이다. 가격이 적정하면서 질이 높은 아동보호는 출산율을 높이는데 뿐만 아니라

여성의 높은 노동참여를 장려하는 목표도 가능하게 한다. 보육시설이 고비용이거나, 질이 낮거나, 접근성이 낮은 경우 모는 자녀양육을 위해 가정에 머무르게 되면서 여성취업률은 떨어지게 된다는 것이다. 그녀는 OECD 국가의 실제 자녀보육비용을 측정한 결과 보육시설과 아동수당은 국가별로 차이가 있으나 모두 가구의 자녀 양육비를 낮추는 효과가 있었으며, 이 중 보육서비스 제공 효과가 더 큰 것으로 나타난 것으로 제시하고 있다. 즉, 통계적으로 유의미하지는 않으나 여러 국가의 연구 결과에 따르면 보육비용은 출산결정에 중요한 역할을 하며, 보육 이용가능성과 비용의 효과가 결합된 경우는 더욱 중요한 역할을 한다(d'Addio, 2005).

프랑스의 보육제도는 저소득부모의 보육비를 절감해주는 듯하지만, 근로유인을 고취하는 측면에서는 높은 유효세율로 인하여 큰 효과가 없는 것으로 보인다(민희철 외, 2007:265). 호주의 경우 정부가 새로운 보조금을 도입하게 되면 일시적으로 보육료부담이 하락하나 그 이후 시장가격은 꾸준히 상승하게 되어 정부의 보육료보조금의 도입이 시장가격의 안정에 장기적인 영향을 주지 못하는 것으로 평가된다(민희철 외, 2007:347).

Baker와 Gruber 그리고 Milligan(2005)에 따르면 새로운 정책의 도입 이후 퀘벡주의 보육시설 이용은 다른 주에 비하여 14.7%p 정도 뚜렷하게 증가한 것을 발견하였으며, 보육비용에 대한 지원율을 10% 올릴 경우 보육시설 이용은 약 4.6% 증가할 것으로 추정되었다. 또한 0~4세의 자녀를 둔 여성의 노동공급은 퀘벡주에서 다른 지역에 비하여 7.7%p 증가하여 보육비용에 대한 지원율을 10% 증가할 경우 여성노동공급은 2.4% 증가할 것으로 나타났다(민희철 외, 2007:365).

Gelbach(2002)는 미국의 편모가정에 대해 무료로 공립유치원 서비스를 제공하는 경우 여성노동이 상당히 증가하는 것을 발견하였다. 또한 Chevalier와 Viitanen(2002)은 영국에서 공식적 보육서비스 제공으로 여성의 노동공급이 증가하였음을 확인하였다. 그러나 보육지원 효과의 크기, 즉

보육비용에 대한 여성 노동공급의 탄력성에 대해서는 연구에 따라 상이하
 여 Blau(2000), Anderson과 Levine(2000) 등은 최대 0.4를 넘지 않는 비교적
 낮은 수준의 탄력성을 갖는다고 추정하였다.

라. 양성평등정책의 효과성

일반적으로 여성의 취업과 출산율의 관계에 대하여 이전에는 취업률과
 출산율의 관계가 부의 관계에 있다고 지적되었으나, 이 현상은 시기와 국
 가에 따라서 편차를 갖는다. 오히려 최근에는 두 변수간에 정적인 관계가
 발견되고 있다. 즉 1980년에는 여성의 취업과 출산율의 관계는 약한 부적
 인 관계를 나타내었으나, 1999년의 경우에는 강한 정적인 관계를 보여주
 고 있다. Neyer(2003)는 가족정책을 노동시장 정책, 돌봄정책, 젠더정책과
 연결시키는 국가에서 출산율을 더 잘 유지하는 경향이 있음을 지적하고
 있다. 또한 성평등과 출산율의 상관관계에 있어서도 전반적으로 성평등한
 사회일수록 출산율이 높게 나타난다. 즉 가정과 사회의 성평등이 출산율
 에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 사회적 성평등과 양립지원 정책은
 직접적으로 출산율에 영향을 끼치지 않더라도 여성의 출산결정에 있어서
 중요한 영향을 미친다고 지적되고 있다(Sleebos, 2003).

마. 주거지원정책의 효과성

일반적으로 주거비부담을 결혼이나 출산을 늦추게 하는 경제적 요인이
 된다고 지적된다. 출산율이 높은 덴마크나 네덜란드의 경우 주거비 부담
 이 매우 낮고, 반면에 독일, 스페인, 이탈리아 등과 같이 출산율이 낮은
 국가는 주거비 부담이 매우 크게 나타난다. 반면 프랑스나 벨기에에는 출산
 율이 높지만 주거비 부담 역시 크게 나타난다(장혜경·홍승아·송치선,
 2005).

일부 국가에서는 높은 주택가격이 결혼 및 출산 결정의 시기에 영향 (timing effect)을 주는 것으로 전제하여, 이들의 영향력을 긍정적으로 이용하려는 정책으로 주택보조금 등 특별한 주택지원을 제공하고 있다. 예컨대, 싱가포르에서는 결혼을 장려하기 위하여 신혼부부를 대상으로 주택보조금 혜택을 확대시킨다던지, 핀란드에서는 주택수당, 정부대출금, 세금감면, 주택융자금 등을 제공하며, 스웨덴에서는 유아녀 주택수당을, 프랑스에서는 가족상태, 피부양가족의 수 등 수급자의 자원능력을 고려하여 주거수당을 제공하고 있다. Emisch(1988)의 연구 결과, 높은 주택가격은 여성의 결혼 연기 및 20~24세 여성의 둘째아 출산에 영향을 주지만, 셋째아 이상의 출산에는 영향을 미치지 않는다고 한다(장혜경·홍승아·송치선, 2005).

우리나라에서 주거문제가 출산에 미치는 영향은 이삼식 외(2005)의 연구결과를 통해 단편적으로 제시되어 있다. 그들에 따르면, 주거 특성들이 출산수준에 미치는 영향은 도시지역에서만 유의미한 것으로 판명되었다. 농촌에서 주택소유 여부, 주거비 부담 및 주거밀도가 출산수준에 미치는 영향은 모두 통계적(유의도 0.05 수준)으로 무의미한 것으로 나타난 반면, 도시에서는 주거비 부담, 주거밀도, 주택소유 여부 순으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있다. 결국 주거 문제는 도시에 한정하여 출산수준에 부정적인 영향을 미치는 것으로 밝혀지고 있다.

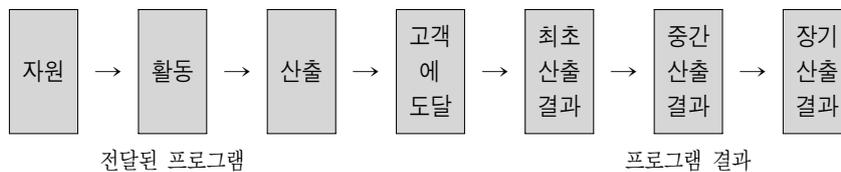
2. 국내 사례

국내에서 저출산정책의 효과성에 대한 평가 사례는 매우 드물다. 국회 예산정책처(2007)는 설문조사와 프로그램논리모형(Program Logic Model)을 활용하여 저출산정책에 대한 평가를 실시하였다. 설문조사는 일반국민 800명(온라인설문)과 보육시설에 자녀를 맡기는 어머니 300명을 대상으로 정부의 저출산정책 전반에 대한 인지도 및 효과성의 우선순위, 저출산정

책의 문제점 및 개선방안 등에 대한 총괄평가부분과 70여개 세부사업 각각의 효과성을 평가하고자 하였다. 온라인 패널 설문조사 결과, 출산예정이거나 향후 자녀계획이 있는 응답자 중 25.9%가 정부 정책의 영향에 대해 긍정적으로 응답하여, 저출산 문제에 대한 인식을 제고하고 정부의 정책적 개입에 대한 국민의 이해와 공감의 분위기를 조성하였다는 평가를 하였다.

다음으로 프로그램논리모형은 저출산정책 수행의 논리를 파악하고 이에 대한 이론적 검증을 통해 정책을 평가하고자 하였다. 프로그램논리모형의 주요 구성요소들은 자원(inputs), 활동(activity), 산출물(output), 도달된(reached) 고객, 최초 산출결과(initial outcome), 중간 산출결과(intermediate outcome), 및 장기적인 산출결과(long-term outcome) 등이다. 프로그램논리모형의 단계는 크게 프로그램 전달(집행)과 프로그램 결과로 나눌 수 있다. 프로그램 전달단계는 정부 활동의 인적·물적 자원인 투입(inputs), 각종 서비스의 제공, 법률이나 규제의 집행 등으로 나타나는 정부의 활동(activity), 그리고 자원과 활동으로부터 생성되는 직접적인 생산물인 산출물(outputs)로 구성된다. 프로그램 결과 단계는 프로그램의 산출결과구조(outcome structure)로서 정부 활동과 산출물로부터 나오는 편익이다.

[그림 2-2] 기본적인 프로그램 논리모형



자료: 노화준(2006):74-79

입법정책연구회(2006)에 따르면 현재의 출산장려정책은 구체적이고 질·양으로 성과를 측정할 수 있는 목표를 제시하지 못하고 있다는 것이다. 예로, 적정 인구 및 합계출산율에 대한 내용을 포괄하는 구체적 목표가 담당부처뿐만 아니라 국민에게도 제시되어야 한다. 역대정권은 다양한 출산장려정책을 백화점식으로 나열하여 분산투자를 행했기 때문에 제대로 성과를 거두지 못하고 있다. 우리나라처럼 위기가 상존하고, 재원과 인력의 한계가 있는 나라는 일반적인 전략보다 집중 전략이 훨씬 더 효과적이며, 분산투자보다는 우선순위가 높은 사업에 집중 투자를 하는 것이 마땅하다. 각 부처는 출산장려정책이 다른 사업에 비해 우선순위에서 밀리지 않도록 예산과 조직, 인원을 우선 지원하도록 해야 한다. 우선순위가 높은 사업을 설정하기 위해서는 중요도와 긴급도, 국민의 수요 정도, 효과성과 능률성의 예상 등을 미리 분석하여 면밀한 타당성 조사를 행해야 한다. 이러한 대책들 중에서도 가장 우선순위를 두고 행할 것은 인공임신중절수술방지제도 도입이라고 본다. 일년 출산아 수의 2배가 넘는 약 100만명의 태아가 매년 인공임신중절수술로 죽어가는 문제는 인간의 생명권 보호 측면에서 시급히 해결해야 할 과제이다. 인공임신중절수술의 허용조건을 임부의 생명과 건강에 위협을 주는 경우에 한하도록 엄격하게 제한하고 위반자에게는 벌칙을 강화해야 한다. 그 다음으로 ‘출산과 양성평등’ 내용의 교육과정 조기도입이다. 저출산 문화가 한번 형성되어 버리면 변혁하기는 어려운 문제이다. 출산과 양성평등을 중시하는 사상이 모든 국민의 마음속에 내재화 되도록 어릴 때부터 가르쳐야 한다. 임금피크제는 고령자 개인에게는 고용연장으로, 국가는 보험 재정의 원활을, 기업에는 값싼 인력을 공급해주는 일석삼조의 효과를 올릴 수 있으므로 활성화하여야 한다. 물리적으로는 제한된 인원과 예산으로 정책의 효율성을 높이려면 정책의 추진체계간에 상호협력과 보완을 통하여 시너지 효과를 살려야 한다. 저출산정책 추진체계의 문제점으로 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 모호성도 지적하고 있다.

제5절 소결

이상의 이론적 고찰 및 사례분석을 통해 본 연구에서 저출산 대응 정책의 효과성을 평가하는 모형을 개발하는데 있어서 필요한 개념이나 기본원칙 등은 다음과 같이 정립할 수 있다. 우선 정책평가의 개념으로 “정책 또는 정부사업이 장·단기적으로 국민 또는 특정대상이나 이들의 생활조건에 미치는 영향을 객관적, 체계적, 실증적으로 측정하는 시도”로 정의한다. 이와 같은 개념을 가진 정책평가의 대상은 산출(output)과 결과(outcome)로 구분하며, 산출에 대한 평가(성가평가)는 정부가 제공한 서비스의 양과 질을 측정하는 것으로 그리고 결과에 대한 평가(효과성평가)는 산출이 가져오는 결과의 양과 질을 측정하는 것으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 후자의 정책 효과성 평가에 중점을 둔다. 즉, 정책 성과평가의 기준은 당초 설정한 정책목표를 달성하였는가를 평가하는 것이라며, 본 연구에서의 정책 효과성 평가의 기준은 해당 정책의 효과가 국민에게 실질적으로 나타나고 있는가를 평가하는 것으로 규정한다.

이러한 개념에 입각하여 본 연구에서의 저출산정책 효과성 평가의 기본원칙과 방법은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 산출물에 관한 성과평가는 단기적인 관점에서 가능하나, 최종결과물에 관한 효과성 평가는 장기적인 관점에서 이루어진다. 저출산정책의 효과성 평가는 충분한 기간 동안 지속적으로 실행되어 온 정책들을 대상으로 실시하여야 할 것이다.

둘째, 저출산정책의 효과성 평가는 정책이나 사업이 산출을 통하여 의도한 효과를 측정하는 것으로 긍정적인 변화의 관점에서 출발한다.

셋째, 저출산정책의 출산력 변화에 대한 효과성은 직접적 효과와 간접적 효과 모두를 분석한다.

넷째, 특정 정책의 순수한 효과성을 측정하기 위해서 다른 정책들이나

사회경제적 여건들의 영향을 통제한다.

다섯째, 정책과 출산력 변화간의 인과성을 규명하기 위해서는 평가설계를 통한 실험설계접근법을 적용한다.

여섯째, 저출산정책의 효과성 평가는 질적 방법과 양적 방법을 상호보완적으로 적용하되, 지나친 질적 평가방법에 대한 강조를 피한다.

일곱째, 저출산정책의 효과성을 평가하기 위한 자료로 거시적인 자료와 미시적인 자료 모두를 이용한다.

마지막으로, 저출산정책의 효과성을 측정하기 위해 필요한 지표를 개발한다.

다음으로 이론적 고찰을 통해 출산력 변화에 영향을 미치는 요인들을 도출하며, 이들은 궁극적으로 출산력 변화에 대한 정책의 효과성을 측정하는 모형에서 통제되어야 할 것이다.

첫째, 경제적 요인들로 경제상황(경기), 고용 안정성, 가구소득, 여성의 임금수준, 경제활동참가 등이 포함된다. 국가가 경기불황에 처한 경우, 각 가정에서는 자녀출산을 기피하게 된다. 경기가 악화되고 고용이 불안정하여 실업과 비정규직(단기계약직)이 증가하면 전문적 경력을 쌓는 데에 모든 시간과 에너지를 투입하지 않고 가족을 형성하기로 의사결정을 내리기가 훨씬 어려워진다. 소득은 출산력과 정적 상관관계가 있다. 여성의 경제활동참여율이 증가하면 자녀출산과 양육에 투입하는 시간이 감소함으로써 출산력과 부적인 관계를 형성한다. 그러나 경제활동을 통하여 자녀출산 및 양육비용을 부담할 수 있는 소득이 증가함으로써 출산율이 증가할 수도 있다. 여성의 경제활동참가율 및 임금수준과 출산력 변화는 자녀양육의 양성분담이 증가하고 보육서비스가 발달되는 경우 역관계를 형성하기도 한다.

둘째, 사회적 요인들로는 여성의 교육수준 등이 포함된다. 여성의 교육수준은 가임기간을 잠식한다는 측면에서 출산력에 부적인 영향을 미친다.

여성의 교육수준은 경제활동참가 기회를 증가시켜 출산력에 부적인 영향을 미치기도 한다. 물론, 여성의 교육수준이 경제활동참가 기회를 증가시키고, 이를 통해 소득이 증가하여 출산력에 정적인 영향을 미치는 상황도 배제할 수 없다.

셋째, 문화적 요인들로는 가족의 형성에 대한 사회의 가치체계나 신념, 규범 등이 출산력에 영향을 미칠 것이다. 평등적 성역할, 결혼(동거에 대한 선호, 만혼화, 독신주의자 증가, 높은 이혼율), 가족 및 자녀에 대한 사회의 인식 및 가치관의 변화는 출산력 변화에 중대한 영향을 미친다.

한편, 정책들이 출산력 변화에 미치는 효과성에 대한 국내의 사례 분석 결과의 시사점을 제시하면 다음과 같다. 자녀 출산 및 양육의 비용과 이를 지원하기 위한 정책 방향이나 구조는 국가 간에 차이가 크다. 게다가 전반적인 정책 구조가 사회보장시스템에서 주택시장과 문화적 요인에 이르기까지 복잡하기 때문에 출산율 제고를 위한 특정 정책의 효과성을 평가하는 것은 어렵다. 이러한 제약점들 때문에 어느 특정 국가의 저출산 관련 정책 각각이 출산력 변화에 미치는 효과성 정도를 일반화하여 제시하는 것은 거의 불가능하다. 그럼에도 불구하고 정책 구조상의 중요한 변화가 출산율에 영향을 미치리라는 것은 의심할 여지가 없다. 결국 한국사회에서의 저출산 대응 정책 각각에 대한 효과성 평가는 한국적인 특수상황을 고려하여 독자적으로 실행하여야 하는 당위성이 제기될 수 있다.

제3장 우리나라 저출산정책 구조와 현황

제1절 저출산정책의 목표 및 기본구조

우리나라 출산율은 1983년 이미 인구의 자연적인 대체가 가능한 수준인 2.1명에 도달하였으며, 그 후 1980년대 중반부터 1990년대 중반까지 1.6명 내외 수준에서 유지되었다. 그러나 출산율은 1997년 외환위기 직후부터 다시 낮아지기 시작하였으며, 2000년대 초에는 1.1 수준까지 급락하여 현재 세계적으로 낮은 초저출산현상이 지속되고 있다. 이에 정부는 저출산 원인들을 제거하거나 방지하여 출산율을 적정 수준으로 회복시키는 것을 목표로 다각적인 저출산정책을 펼치고 있다. 저출산정책의 기본 골격은 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)을 통해 마련되었으며, 적정 출산율 수준으로의 회복을 위한 전략으로서 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하는데 역점을 두고 있다. 세부 전략들은 크게 3개 영역으로 구성되어 있다.

첫 번째 전략은 출산과 양육에 대한 사회 책임을 강화하여 가족과 사회·국가가 함께 아이를 낳고 키우는 시스템을 확립하는 것이다. 이와 관련하여, 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감을 위한 지원과 다양한 인센티브제도를 도입하고, 안심하고 아이를 맡길 수 있도록 다양하고 질 높은 육아지원 인프라를 확충함으로써 가족의 육아부담을 해소하고자 한다. 또한, 불임부부의 자녀출산을 지원하고, 모성·영유아 건강관리를 체계화하여 건강하고 행복한 임신과 출산환경을 조성하고자 한다.

두 번째 전략은 가족친화·양성평등 사회문화 조성을 통해 출산·양육의 책임이 여성에게 집중되지 않도록 하여 일과 가정의 양립을 유도하는

것이다. 이와 관련하여, 가족친화적 근로환경을 조성하여 출산·육아로 인한 경력단절을 방지하고자 한다. 그리고 학교 및 사회교육을 통해 양성평등 문화를 확산하고, 가사·육아의 공평한 분담이 이루어질 수 있도록 국민 인식 변화를 유도하고자 한다.

세 번째 전략은 미래세대 육성을 위한 사회투자를 확대하여 아동·청소년이 안전하고 건전하게 성장할 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 이와 관련 안전사고, 학대, 학교폭력, 유해환경 등으로부터 아동·청소년을 보호할 수 있도록 사회 환경을 적극적으로 개선하고자 한다.

〈표 3-1〉 정부의 저출산정책(출산과 양육에 유리한 환경조성) 기본구조

대영역	중영역	소영역
1. 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	1-1. 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감	① 영유아 보육·교육비 지원 확대 ② 방과후학교 확대 등 사교육비부담 경감을 위한 지원 ③ 자녀양육가정에 대한 조세·사회보험 혜택 확대 ④ 자녀양육가정에 대한 인센티브제도 도입 ⑤ 국내입양 활성화
	1-2. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	① 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족 ② 민간육아지원시설 서비스 개선 ③ 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대
	1-3. 임신·출산에 대한 지원 확대	① 모성 및 영유아 건강관리 체계화 ② 불임부부 지원 ③ 산모도우미 지원
2. 가족친화·양성평등 사회문화 조성	2-1. 일과 가정의 양립 환경 조성	① 산전후휴가급여 등 지원 확대 ② 육아휴직제도 다양화 및 근로형태 유연화 ③ 출산·육아기 이후 노동시장 복귀 지원 ④ 가족친화적 기업인증제 도입 등 직장문화 개선
	2-2. 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성	① 가족가치관 확립을 위한 학교·사회교육 강화 ② 친밀하고 평등한 가족생활문화 조성
3. 건전한 미래세대 육성	3-1. 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성	① 아동 안전사고 예방을 위한 사회기반 조성 ② 아동학대 예방 및 방임아동 보호체계 강화 ③ 학교폭력 예방·근절대책 강화
	3-2. 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원시스템 확립	① 지역사회 아동·청소년 보호 기능 강화 ② 아동권리 보호를 위한 사회시스템 구축 ③ 아동·청소년의 창의성 제고를 위한 문화예술교육 지원 ④ 유해환경으로부터 청소년 보호 ⑤ 학교의 건강관리기능 강화를 위한 여건 조성

자료: 정부합동(2006).

이들 3개 영역 중 ‘건전한 미래세대 육성’ 부문은 출산율을 제고하기 위한 직접적인 정책수단이기보다 출산 이후 자녀의 건전한 성장을 도모하여 미래의 성장동력으로 육성하기 위한 것이다. 따라서 이 영역은 본 연구에서 목적으로 설정한 저출산정책 효과성 평가모형의 대상이 될 수 없다. 또한, ‘출산·양육에 대한 사회적 책임 강화’ 대영역에 속하는 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감의 중영역에서 국내입양 활성화도 출산율을 제고와 직접적으로 관련이 없다. 이하 저출산정책에 관한 논의에서 미래세대 육성을 위한 정책들과 국내입양 활성화 정책들은 배제하기로 한다. 이외 세부정책별로 효과성 평가모형에서의 대상 범주는 제5장에서 구체적으로 다루기로 한다.

제2절 저출산정책 현황

1. 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화

근대화 과정을 겪으면서 국가의 기능은 점점 더 개인적으로는 확보할 수 없는 공공재의 생산에 중점이 두어지고 있다. 공공재란 현재의 국민들은 물론 후손에게도 혜택을 줄 수 있는 안보, 복지, 자유의 보장 등을 말한다. 출산력은 당연히 공공재로 볼 수 있기에 특정 시기의 출산력이 너무 높다거나 낮다고 판정 될 수 있다(박상태, 2003). 그러나 자녀를 갖는 것은 국가가 직접 할 수 있는 행위가 아니며, 사회적·환경적 제약 내에서 개인이 출산에 따르는 비용과 이익의 손익계산에 의해 결정된다. 여기서 개인이 계산하는 비용과 이익이 순전히 그 가족에게만 돌아가지 않는다. 즉, 개인의 출산행위는 사회의 다른 성원에게 부담을 줄 수도 있고, 이익을 제공할 수도 있다. 이와 같은 긍정적 및 부정적 외적 요인은 관련된 모든 이에게 정당한 관심사가 된다. 여기에 국가 개입의 근거가 마련된다

(Demeny, 2003).

한국사회에서 저출산현상이 초래된 원인들은 기본적으로 우리 사회경제의 구조에 기인하고 있다. 자녀양육비용 부담, 일-가정 양립 곤란, 육아지원인프라 부족, 고용·소득 불안정, 주거불안정 등이 해당된다. 따라서 출산을 회복은 얼마나 출산 및 양육의 장애요인들을 제거하고 유리한 사회환경을 조성하느냐에 달려 있다. 이들 장애요인은 사회구조의 변화에 기인하는 것으로 개인이나 가족의 힘으로만 해결할 수 없다는 한계성이 존재한다. 결국 출산·양육의 장애요인들을 제거하고 유리한 환경을 조성하기 위해서는 종래 개인과 가족에게 전가되었던 역할을 사회와 국가가 분담하여야 한다.

〈표 3-2〉 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 영역의 세부 저출산정책

중영역	소영역	세부 정책
자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감	① 영유아 보육·교육비 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 0-4세 차등보육·교육비 지원 ▪ 만5세아 무상보육·교육비 지원 ▪ 2자녀이상 보육·교육비 지원 ▪ 장애아 무상보육·교육비 ▪ 농업인 영유아 양육비 지원
	② 방과후 학교 확대 등 사교육비 부담 경감을 위한 지원	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방과후학교 내실화를 위한 제도개선/저소득층 지원 ▪ 저소득층을 위한 바우처 제도 도입 ▪ 초등 보육프로그램 운영 확대 ▪ 방과후 보육·교육 운영 시스템 연계·통합 ▪ 사이버 가정학습 내실화
	③ 자녀양육가정에 대한 조세·사회보험 혜택 확대	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 다자녀 가정에 유리한 증장기 세제 개편 ▪ 건강보험료 부과체계 개선 ▪ 국민연금 출산크레딧 제도 도입
	④ 자녀양육가정에 대한 인센티브제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 다자녀 가정 주거안정 지원 ▪ 다자녀 가정 육아지원시설 이용 우선권 부여
다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	① 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국공립보육시설 확충 ▪ 통합육아지원시설 설치·지원 ▪ 직장보육시설 확충
	② 민간육아지원시설 서비스 개선	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민간보육시설 서비스 개선 지원 ▪ 보육시설 평가인증제 실시
	③ 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시간연장 보육서비스 지원 확대 ▪ 유치원 종일제 확대 ▪ 시간제 보육시설에 도우미 지원 ▪ 문화시설 내 육아시설 설치 및 운영 지원

〈표 3-2〉 출산·양육에 대한 사회책임 강화 영역의 세부 저출산정책(계속)

중영역	소영역	세부 정책
임신·출산에 대한 지원 확대	① 모성 및 영유아 건강관리 체계화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 모성·영유아 보건전담센터 설치 ▪ 신생아의 체계적인 건강관리를 위한 기반구축 ▪ 출산·육아관련 정보/신뢰성 있는 상담서비스 제공 ▪ 여성 생식보건증진 프로그램 지원 ▪ 국가필수 예방접종사업 확대 추진 ▪ 모성·영유아 건강검진강화 및 영양관리지원확대 ▪ 모성·영유아 보충영양관리사업 ▪ 모유수유 지원 확대 ▪ 부적절한 인공임신중절 예방으로 모성건강 보호
	② 불임부부 지원	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시험관아기 시술 비용 지원
	③ 산모도우미 지원	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 산모도우미 서비스 제공

정부의 저출산정책 중 출산·양육에 대한 사회책임을 강화하기 위한 전략들은 크게 세 가지로 구성되어 있다. 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감, 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충, 그리고 임신·출산에 대한 지원 확대가 해당된다.

가. 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감

자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담을 경감하기 위한 구체적인 정책 들로는 영유아 보육·교육비 지원 확대, 방과후 학교 확대 등 사교육비 부담 경감을 위한 지원, 자녀양육가정에 대한 조세·사회보험 혜택 확대, 자녀양육가정에 대한 인센티브제도 도입 등이 포함되어 있다.

영유아 보육·교육비 지원 정책에는 0~4세아 차등보육·교육비 지원, 5세아 무상 보육·교육비 지원, 그리고 두 자녀 이상 가구에 대한 보육·교육비 지원이 포함된다. 정부는 이들 보육·교육비의 지원 대상을 단계적 확대할 계획으로 추진하고 있다. 구체적으로 차등보육료 지원 대상의 상한기준을 2006년 도시근로자가구 평균소득의 70%(2005년 60%)에서 2007년에 100%까지 확대하였다. 2007년 지원비율은 3층의 경우 80%까지, 4층의 경우 50%까지(전년 대비 각 10%씩 상승), 그리고 5층의 경우 신규

로 20%까지 확대하였다.¹⁴⁾ 정부는 2006년 도시근로자 평균소득 70%에서 2007년 100% 가구까지 대상을 확대하여 122천명 아동(3~4세)에게 차등교육비 1,226억원을 지급하였다. 정부는 도시근로자가구 월평균소득 100%이하 가구로서 보육시설을 이용하는 만5세 아동 143천명에 2,563억원을 지원하였다. 무상교육비도 2006년 도시근로자 평균소득 90%에서 2007년 100%가구까지 대상을 확대하여 136천명에 2,067억원이 지급되었다. 두자녀 이상 보육료 지원은 2007년에 도시근로자가구 월평균소득 100%수준 이하 가구의 자녀 중 보육시설을 이용하는 만5세 이하 아동 99천명을 대상으로 1,028억원을 지급하였다. 두자녀 이상 교육비 지원은 2007년에 도시근로자 평균소득 100%이하 가구의 16천명에 119억원이 지급되었다.

〈표 3-3〉 영유아 보육·교육비 지원 실적, 2007

(단위: 명, 억원)

정책구분	지원 실적	투입예산(억원)
차등보육료 지원	673,489명 아동 지원	9,707
차등교육비 지원	121,697명 아동 지원	1,226
만5세아 무상보육료 지원	142,624명 아동 지원	2,563
만5세아 무상교육비 지원	135,652명 아동 지원	2,067
두자녀이상 보육비 지원	99,404명 아동 지원	1,028
두자녀이상 교육비 지원	16,474명 아동 지원	119

자료: 보건복지가족부, 내부자료.

현재 많은 자녀양육가정들이 공교육뿐만 아니라 사교육비에 대한 부담을 크게 느끼고 있으며, 이는 출산 중단 내지 축소의 주된 원인들 중 하나로 지적되고 있다. 방과 후에 학원 등 사교육을 이용하는 아동이 증가하는 이유는 방과 후 가정에서 자녀를 보호하기 곤란한 여건 때문이거나, 별도의 보충학습을 위한 것이다. 또한, 저소득층의 경우 비용부담 때문에

14) 정부지원단가는 0세아의 경우 2005년 299천원에서 2006년 350천원으로, 만1세아의 경우 2005년 299천원에서 2006년 308천원, 만2세아의 경우 2005년 299천원에서 2006년 254천원, 만3~4세아의 경우 2005년 153천원에서 2006년 158천원으로 각각 증액되었다.

가정에 홀로 방치되는 아동도 매우 많은 실정이다. 다른 한편으로, 여성의 노동시장 참여 증가에 따라 가족의 자녀양육에 대한 사회적 지원의 필요성이 대두되고 있다. 이와 관련, 현재 방치되어 있는 초등학생에 대한 방과후 보육서비스 등이 확대되어야 하며 동시에 질적 개선이 요청되고 있다. 이에 정부는 방과후학교 확대 등 사교육비 부담 경감을 위한 지원 정책으로 방과후학교 내실화를 위한 제도 개선 및 저소득층 지원, 저소득층을 위한 바우처제도 도입, 초등보육프로그램 운영 확대, 방과후보육·교육 운영시스템 연계·통합, 사이버 가정학습 내실화 등을 추진하고 있다.

정부는 방과후학교 프로그램 운영과 관련하여 지원방식을 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환하여 학생의 선택권을 보장할 수 있도록 2007년에 바우처제도를 도입하였다. 이를 통해 방과후학교 프로그램 쿠폰(학생 1인당 30만원 이내)을 기초생활수급자 자녀 등 저소득층 학생 27만명(지급 연간누적인원수 2,436,985명)에 지급하였다.

〈표 3-4〉 방과후학교 확대 등 사교육비 부담 경감 지원실적(2007년도)

정책구분	추진실적
농산어촌 방과후 학교 운영지원	농산어촌 지원 89개 시·군(822억원 투입)
저소득층을 위한 바우처 제도 도입	저소득층 지원 27만명(776억원 투입)
초등 보육 프로그램 운영 확대	초등보육프로그램 운영학교 2,508교(121억원 투입)

자료: 보건복지가족부, 내부자료.

정부는 농산어촌지역의 경우 바우처 위주의 운영으로 자립이 곤란하므로 도·농간 교육격차 해소를 위해 89개 시·군을 선정(공모)하여 농산어촌 방과후학교 운영비(프로그램 운영비, 이동수단비, 시설비 및 기자재비, 인건비 등)를 지원하였다. 정부는 방과후 초등학생들을 안전하게 보호·지도하여 바람직한 성장·발달을 지원하는 동시에 맞벌이부부 등의 방과후 보육부담을 완화하기 위하여 2007년에 2,508교(전체 학교의 43%)를 대상으로 초등방과후보육교실(757개) 시설비 등을 포함한 초등 보육프로그램

램 실시하였다.

정부는 보건복지가족부의 방과후 아카데미, 문화체육관광부의 학교연계 문화예술지원, 보건복지가족부의 방과후보육 등 방과후활동 사업간 연계·조정을 위한 관계부처 협의를 개최하고, 방과후학교 해외우수사례 발굴, 부처간 방과후학교 현장점검 등을 추진하였다. 공교육 내실화, 사교육비 경감, 지역간·계층간 교육격차 해소 등을 위해 초·중등학생(초4~고1)에게 학교교육과 연계한 수준별 이러닝(e-learning) 콘텐츠를 무료로 제공하여 보충학습기회를 확대하고자 하였다. 이러한 사이버가정학습을 활성화하기 위하여 핵심콘텐츠 개발, 진단처방학습관리시스템 및 화상상담시스템 시범 구축·운영, 대국민 홍보, 우수활용사례 공모전 개최 등을 추진하였다.

다음으로 자녀양육가정에 대한 조세·사회보험 혜택을 확대하기 위해 다자녀 가정에 유리한 중장기 세제 개편, 건강보험료 부과체계 개선, 국민연금 출산크레딧 제도 도입 등 정책들이 추진되었다. 구체적으로 정부는 2006년 세제개편을 통해 다자녀 가구에 유리하도록 소수공제자 추가공제 제도를 다자녀 추가공제제도로 전환하는 방안을 마련하였다. 이에 따라 기본공제 대상자녀가 2인인 경우 추가 50만원을, 그리고 자녀가 3인 이상인 경우 1인당 추가 100만원을 소득공제해 주고 있다(2007. 1 시행). 2007년에는 소득세법을 개정하여 산전후휴가 및 육아휴직 급여에 대한 비과세와 출산·입양 소득공제 혜택을 각각 제공하였다(2008. 1 시행). 또한 2007년 7월 국민건강보험법 시행규칙 및 고시를 개정하여 육아휴직으로 인하여 일시적으로 수입이 감소한 휴직자에 대해 건강보험료의 50%를 경감하여 자녀양육의 경제적 부담을 완화하였다. 실제 국민건강보험법 시행규칙 및 고시 개정 이래 7,700여명의 육아휴직자에게 건강보험료 1,789백만원을 경감시켜 주었다. 국민연금 출산크레딧 제도는 2007년 7월 3일 국민연금법 개정으로 도입되어 2008년 1월부터 시행되고 있다. 이에 따라

둘째 이상의 자녀를 출산한 가입자에게는 12~50개월까지의 가입기간을 추가로 인정하여 급여산정에 반영하였다.

자녀가 많을수록 그 가정의 경제적 비용 부담은 커지며, 이런 경제적 부담은 출산에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 기존의 연구 결과에 따르면, 가구 지출 중 주택관련 지출이 교육관련 지출과 더불어 가구에 커다란 부담요인으로 작용하는 것으로 밝혀졌다. 이에 따라, 정부는 자녀양육가정에 대한 인센티브제도를 도입하였는데, 다자녀가정 주거안정 지원과 다자녀 가정 육아지원시설 이용 우선권 부여가 포함된다. 다자녀가구에 주택분양 관련 인센티브제도에 대해서는 주택 분양 시 3자녀 이상(민법상 미성년자) 다자녀가구에게 특별·우선 공급을 실시하고,¹⁵⁾ 3자녀 이상 가구에 대하여 국민임대주택 우선입주권을 부여하였다. 실수요자 중심의 주택청약제도를 개편하여 다자녀 가구에 공동주택 분양 혜택을 부여하였다.

나. 다양하고 질 높은 육아지원인프라 확충

보육서비스는 아동의 성장과정에서 중요한 영양, 교육, 건강, 안전을 제공하는 것으로써, 양질의 보육서비스를 제공하는 것은 사회의 제2세대를 키워내는 사회적 책무이며, 동시에 여성의 경제활동을 지원하는 제도적 기반이 되고 있다. 아동의 성장과정에서 조기교육 및 보육의 역할은 아동 빈곤 방지, 교육 및 사회화에 중요한 역할을 하고 있다. Gustafsson, Kenjho와 Wetzels(2002)는 여성들의 출산과 양육결정요인의 중요한 요인 중의 하나로 보육서비스를 지적하며, 보육시설의 제공이 덜 발달할수록 여성들의 출산연기, 노동시장 재진입의 어려움이 나타난다고 보고하고 있다. 결과적으로 보육의 문제는 출산을 기피하거나 망설이게 하는 중요한

15) 민영주택 및 공공기관이 건설 공급하는 주택 건설량의 3%범위 내에서 3자녀 이상 무주택 가구에 대하여 특별 공급 실시, 다자녀 가구의 많은 가구원수를 감안하여 85㎡ 초과 주택에 대하여도 특별공급 실시 등이 포함되어 있다.

한 가지 요인이 되었고, 아동양육의 물리적, 시간적, 경제적 부담이 복합적으로 출산에 부정적 영향을 주고 있다. 이에 따라 저출산·고령사회기본계획에서는 육아지원시설의 양적 확충과 질적 개선에 역점을 두고 추진 중에 있다. 이들 정책은 구체적으로 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족, 민간 육아지원시설 서비스 개선, 그리고 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대로 구분된다.

우선 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족을 위한 세부정책들로 국공립보육시설 확충, 통합육아지원시설 설치·지원, 직장보육시설 확충 등이 포함되어 있다. 국공립보육시설을 확충하기 위해 공동주택 보육시설을 지자체에 무상 임대할 수 있는 근거로서 2006년에 공동주택 보육시설의 국공립 전환을 골자로 한 주택법시행령이 개정되었다.¹⁶⁾ 택지개발사업 시행시 보육시설 설치부지를 우선적으로 확보할 수 있도록 하는 택지개발촉진법 시행령도 개정되었다. 이를 근거로 2006년에 총 124개소 국공립보육시설(104개소 신축·민간시설 매입, 12개소 초등학교보육시설 국공립 전환, 8개소 지자체 자체설치)을 확충한데 이어, 2007년에는 148개소가 확충되었다. 통합육아지원시설 설치 및 지원 사업의 일환으로 2007년에 지역거점형 국공립보육시설 매뉴얼을 개발하고, 지역거점형 보육 시범사업을 5개소(서울 2개소, 인천 2개소, 안산 1개소)를 대상으로 실시하였다. 직장보육시설 설치 및 운영 지원 확대 사업의 경우, 2006년에 직장보육시설 설치 의무기준을 상시근로자 500인 이상 또는 상시 여성근로자 300인 이상 사업장으로 개정하여 의무설치 사업장수를 2006년 254개소에서 2007년 637개소로 확대할 계획이었으며, 직장보육시설은 2006년 298개소에서 2007년 320개소로 증가하였다.

민간보육시설은 국공립보육시설 보다 양적으로 훨씬 많으며 접근성도 유리하다. 그러나 질적인 측면에서는 민간보육서비스의 안전·영양·건강

16) 공동주택 보육시설의 국공립 전환시 입주민에게 보육시설 면적비율만큼 지방세를 감면하였다.

관리·교육내용 등에 대한 이용자의 만족도가 매우 낮게 나타나고 있다. 이 때문에 민간보육시설은 보육아동의 약 70.0%가 이용하고 있음에도 불구하고 정원충족률은 82.1%에 머무르고 있다.¹⁷⁾ 민간보육시설의 보육비용이 표준보육비용보다 낮은 수준이어서 적정서비스 제공이 어려운 상태이다. 민간보육시설 간 가격경쟁은 보육교사의 처우 및 근무환경을 열악하게 만들기도 한다. 근무시간이 길고 처우가 열악하여 우수한 보육교사를 확보하기 힘들고, 이는 결국 낮은 서비스 질로 이어지고 있다.

이에 따라, 정부는 영유아 기본보조금 지원, 사립유치원 기본보조금 지원, 그리고 보육시설 평가인증제 실시 등을 추진하였다. 영유아 기본보조금제도는 2006년에 도입되었으며, 주요 내용은 양질의 서비스를 제공하기 위해 필요한 표준보육단가와 부모가 부담하는 비용 간 차액의 일부를 정부에서 지원하는 것이다. 2007년에 정부는 안정적으로 영아보육을 지원하기 위해 민간시설의 영아보육비용을 표준보육비용의 85.0%(2006년 80.0%, 2008년 90.0%)로 인상하였다. 지원 인원은 191천명에서 210천명으로 확대하였고, 지원 단가도 0세아의 경우 249천원에서 292천원으로, 1세아의 경우 104천원에서 134천원으로, 2세아의 경우 69천원에서 86천원으로 각각 인상하였다. 이러한 정책의 결과로 민간시설 보육비용 대비 국공립시설 보육비용의 비율이 80.8%로 높아져, 당초 목표인 78.0%를 초과 달성한 것으로 평가된다. 2007년에 영유아 기본보조금제도에 투입된 예산은 최종 집행액 기준으로 3,913억원이 소요되어, 전체 저출산정책에서 차등보육·교육비 지원 사업 다음으로 큰 비중을 차지하고 있다. 사립유치원에 대한 기본보조금제도는 도입하기에 앞서 2007년 1월~2008년 2월 동안 3개 지역에서 일정기준¹⁸⁾을 준수하는 시범유치원 취원아 1인당 월 42천원을 지

17) 이에 비해 학부모들은 국공립보육시설을 선호하고 있는데 주된 이유로는 비용 저렴 54.1%, 신뢰 43.1% 등이다.

18) 지원조건으로 보육료 인하, 교사보수수준 인상 등 사용 용도를 지정하고, 평가인증 참여를 의무화하였다.

원(총 4,161명 지원)하는 등 시범사업이 실시되었다. 또한, 정부는 2006년에 보육시설 평가인증제에 참여한 보육시설(4,420개소)에 대해 그리고 2007년에 평가인증제에 참여한 보육시설 6,359개소(1~4기) 중 2,588개소(1~3기)에 대해 인증 및 사후관리를 실시하였다.

끝으로 부모의 취업여부와 근로형태, 아동연령별, 거주지역별, 장애별로 다양한 보육수요가 발생하고 있으나 이에 대한 공급이 전반적으로 부족한 실정임을 감안하여, 정부는 시간연장형 및 시간제 보육서비스 지원 확대, 유치원 종일제 확대, 문화시설 내 육아시설 설치 및 운영지원 등 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스를 확대하기 위한 정책들을 추진하고 있다.

2007년에 시간연장 보육을 활성화하기 위해 시간연장 보육시설을 지정하고 시간연장 보육교사 2,916명을 지원하였으며, 이외에도 24시간 보육서비스 제공에 따른 관리 체계를 구축하였고, 시간연장 보육시설 지정기준¹⁹⁾ 및 지원기준²⁰⁾을 완화하는 등 시간연장 활성화 방안도 마련하였다. 그 성과로 시간연장형 보육아동수는 2006년 17,138명(휴일이용아동 877명 포함)에서 2007년 17,572명(휴일이용아동 488명 포함)으로 증가하였다.

정부는 종일제 운영을 전체 유치원으로 확대하기 위해 2007년에 1,510개 시설에 종일제 시설 환경 개선비 100억원을 지원하였으며, 그 결과 전체 유치원 중 종일제 운영 유치원의 비율은 2006년 73.3%에서 2007년 78.5%까지 증가하였다. 한편, 시행계획에 포함되었던 문화시설 내 육아시설 설치 및 운영 지원은 연간 2차례 중앙정부의 실적점검에도 불구하고 예산 등의 이유로 실적이 거의 미미한 것으로 나타났다.

19) 19:30까지 보육아동수 3명 이상, 21:00까지 보육아동수는 1명 이상 등으로 조정되었다.

20) 국공립·법인시설의 경우 시간연장 보육교사를 최고 3인까지 지원하며, 국공립시설 위탁 및 재위탁시 시간연장 보육을 하는 시설에 가점을 부여하는 것이다.

다. 임신·출산에 대한 지원 확대

정부는 임신·출산에 대한 지원을 확대하기 위하여 모성 및 영유아 건강관리 체계화, 불임부부 지원, 산모도우미 지원 등을 추진하였다. 모성 및 영유아 건강관리 체계화는 신생아의 체계적인 건강관리를 위한 기반 구축, 출산·육아관련 정보 및 신뢰성 있는 상담서비스 제공, 여성 생식보건증진 프로그램 지원, 국가필수예방접종사업 확대, 모성 및 영유아 건강검진 강화, 모성·영유아 보충영양관리사업, 모유수유 지원 확대, 부적절한 인공임신중절 예방으로 모성건강 보호 등이 포함된다.

구체적으로 신생아의 체계적인 건강관리를 위한 기반 구축의 일환으로 보건복지가족부는 2007년에 연구용역을 실시하여 신생아 건강정보 제공 전산체계 구축방안과 산모 및 신생아의 건강정보 활용방안을 각각 마련하였다. 출산·육아관련 정보 및 신뢰성 있는 상담서비스를 제공하기 위해 보건복지가족부는 2007년에 ‘아가사랑(www.aga-love.org)’ 사이트 기능 보완(VOD, SMS·CRM 구축 등), 동영상·애니메이션 등 맞춤형 콘텐츠 개발, 장애인 여성용 콘텐츠 개발 등을 추진하였다. 정부는 체계적인 생식건강관리 프로그램을 개발·보급하는 사업의 일환으로 2007년에 국제결혼이주여성을 위한 생식건강증진 프로그램의 실효성을 높이기 위해 10개 보건소에 20주간 14명의 통역요원을 파견하였다. 또한, 대학생의 생식건강증진을 위한 프로그램을 개발하고, 불임예방을 위한 동영상을 보건소 등 관련 기관에 배부(1,053개)하였으며, 최근 급증하고 있는 고령임산부들을 위해 고령임신프로그램을 개발하고, 보건소 담당자들을 대상으로 교육을 실시하였다. 정부는 자녀양육가정의 경제적 부담을 경감시키고, 건강한 영유아의 성장·발달을 지원하기 위하여 국가필수예방접종사업을 확대하고자 하였다. 구체적으로 2006년에 보건소 예방접종 확대 시범사업, 국가필수예방접종 보장범위 확대를 위한 평가연구, 전염병예방법 및 동법 시행령 개정

등을 추진하였다. 2007년에는 국가필수예방접종 보장범위 확대방안 공청회를 개최하였고, 예방접종업무의위탁에관한규정을 제정하였다. 또한, 정부는 2007년에 미숙아 및 선천성이상아 지원 대상을 도시근로자 월평균 소득 130%이하 가구로 확대하고 지원액도 500~1,000만원(2006년 300~700만원)과 500만원(2006년 300만원)으로 각각 인상 지원하였다. 미숙아 등 의료지원 인원이 2006년 8,000명에서 2007년 12,648명으로 증가하였다. 영유아 성장발달에 대한 이해를 돕고 성장발달에 지연이 있는 아동을 조기에 발견·중재하기 위한 영유아성장발달 스크리닝 프로그램은 2006년 145개 보건소에서 2007년에 162개소로 확대 실시하였다. 임신부 및 영유아 보충영양 관리사업은 그 대상을 2006년 6,908명에서 2007년 11,162명으로 확대하였으며, 사업수행 보건소도 2006년 15개에서 2007년 20개소로 확대하였다. 모유수유율을 제고하고자 정부는 민간단체·의료기관 및 산후조리원 등과 연계하여 노력하고 있다. 부적절한 인공임신중절 예방으로 모성건강을 보호하기 위하여 2006년에 인공임신중절 예방 매뉴얼과 리플렛 등 제작·배포, 성교육 프로그램 개발, 태아성감별 금지 홍보 등을 추진하였다. 2007년에는 예방을 위한 홍보 외에도 올바른 피임법을 보급·교육하고자 학교와 보건소에 비디오 1,500장, 소책자 3,250부를 제작·배포하였으며, 인구협회 지회별로 의료접근이 어려운 청소년들에게 찾아가는 이동클리닉을 운영하여 2,218명에게 건강검진을 실시하였다.

불임부부 지원정책으로 시험관아기 시술비용 지원을 2006년도 하반기 월평균소득 80%이하에서 130%이하로 그 대상을 확대하였다. 그 결과 총 19,137건의 시험관아기 시술비용 중 일부를 지원하여 이중 5,954건이 임신에 성공(2006년 당년도에 5,484명 출생)한 것으로 추정되고 있다. 2007년에도 도시근로자가구 월평균소득 130% 이하의 불임가정에 1회 평균시술비(300만원)의 50%인 150만원 내에서 2회를 지원하였다.²¹⁾ 총 지원받은

21) 기초생활수급자는 1회 255만원, 최대 2회 510만원을 지원하도록 되어 있다.

14,697건(시행계획 상 11,694명) 중 임신성공은 4,579건(성공률 31.2%, 2007년 출산은 1,056명)으로 나타났다.

산모도우미 지원 정책으로는 2006년에 10,529명에 산모도우미 서비스를 제공하고 964명의 일자리를 창출하였다. 2007년에는 도시근로자가구 월평균소득 60% 이하의 출산가정에 대하여 산모도우미를 파견 할 수 있는 바우처제도를 추진하여 출산 후 산모가 희망하는 기간에 2주(12일)간 도우미를 파견하였다. 그 성과로 2007년에 총 40,087명의 산모가 서비스 혜택을 받았다.

2. 가족친화 · 양성평등 사회문화 조성

가족친화 · 양성평등 사회문화 조성을 위한 정책은 크게 ‘일과 가정의 양립 환경 조성’과 ‘학교 · 사회교육 강화 및 가족문화 조성’의 두 영역으로 구분된다. ‘일과 가정의 양립 환경 조성’을 실현하기 위한 정책들로 산전후휴가급여 등 지원 확대, 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화, 출산 · 육아기 이후 노동시장 복귀 지원, 가족친화적 기업 인증제 도입 등 직장문화 개선 등이 포함된다. ‘학교 · 사회교육 강화 및 가족문화 조성’을 위한 정책들로는 가족가치관 확립을 위한 학교 · 사회교육 강화와 친밀하고 평등한 가족생활문화 조성 등이 포함된다.

〈표 3-5〉 가족친화 · 양성평등 사회문화 조성 영역의 세부 저출산정책

중영역	소영역	세부 정책
일과 가정의 양립 환경 조성	① 산전후휴가급여 등 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> ▪ '06년부터 중소기업 지원 확대 ▪ 유산 · 사산휴가에 대한 급여지원 ▪ 배우자 출산간호휴가제 도입
	② 육아휴직제도 다양화 및 근로형태유연화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 육아휴직 활성화 ▪ ‘육아기 근로시간 단축제도’ 도입 ▪ 근로형태 유연화

〈표 3-5〉 가족친화·양성평등 사회문화 조성 영역의 세부 저출산정책(계속)

중영역	소영역	세부 정책
일과 가정의 양립 환경 조성	③출산·육아기 이후 노동시장 복귀 지원	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경력단절여성근로자에 출산여성재취업장려금 지원확대 ▪ 비정규직 여성근로자에 '출산후계속고용지원금' 지원 ▪ 전업 주부 노동시장복귀 프로그램 운영 ▪ 경력단절 여성인재뱅크 운영
	④가족친화적 기업인 증대 도입 등 직장문화 개선	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가족친화적 기업 경영모델 개발 ▪ 기업인증제 등 가족친화적 기업 지원 ▪ 가족친화적 교육프로그램 개발·보급
학교·사회 교육 강화 및 가족문화 조성	①가족가치관 확립을 위한 학교·사회교육강화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 학교·사회교육, 다양한 홍보매체를 활용한 생애주기별 교육·홍보
	②친밀하고 평등한 가족생활문화 조성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가족생활 교육 및 가족상담 서비스 내실화 ▪ 가족단위 여가문화 지원 ▪ 가족친화적 지역사회 환경 조성

자료: 정부합동(2006).

가. 일과 가정의 양립 환경 조성

우선 산전후 휴가급여 등의 지원과 관련하여 살펴보면, 정부는 2006년부터 우선지원 대상기업에 대하여 산전후휴가 기간 90일 전체에 대하여 산전후휴가급여를 고용보험기금에서 지원하고 있다. 또한, 유·사산한 여성 근로자에 대하여 30~90일간의 유·사산휴가제도 및 동 급여 지원제도를 신설하여 2006년(2006년 12월 기준)에 산전후휴가자 48,972명(유·사산휴가자 357명)에 대하여 산전후(유·사산)휴가급여 90,886백만원을 지원하였다. 그 결과, 휴가사용 후 1년 이상 고용유지율이 2007년에 77.4%로 높아졌다. 산전후휴가 급여자수는 2006년 48,972명에서 2007년 58,368명으로 19.2% 증가하였다. 또한, 2006년에 제7차 '일자리·양극화 해소 당정공동특별위원회'에서 배우자 출산간호휴가제도 도입을 합의하였으며, 2007년에는 동 제도의 법제화를 추진하였다.

과거 1년 이상 재직한 근로자의 경우 생후 1년 미만의 영아 양육을 위해 1년간 육아휴직이 제공되었다. 육아휴직시 근로자에게는 육아휴직급여로 월 40만원이, 사업주에게는 육아휴직장려금 월 20만원과 대체인력 채

용장려금 월 20~30만원이 각각 지원되었다. 그러나 2005년 산전후휴가 사용자중 육아휴직 사용자 비율은 26.0%(휴직 중 남성은 1.9%)에 지나지 않았다. 이에 정부는 2006년에 육아휴직 요건 완화, 휴직급여 인상 등 육아휴직을 활성화하기 위해 제도 개선을 추진하였으며,²²⁾ 이를 토대로 민간 기업 근로자 총 13,670명에게 매월 육아휴직급여 40만원씩 총 345억원을 지원하였다. 2007년에는 육아휴직급여액을 월 50만원으로 인상하였으며, 여성근로자의 모성보호를 강화하고자 산전후휴가급여 및 육아휴직급여 수급자에게 제도이용방법, 권리침해시 조치사항 등을 전자우편으로 자동 안내하는 「happy mail 시스템」을 운영하였다. 그 결과로 2007년에 총 21,185명에게 610억원의 육아휴직급여를 고용보험기금에서 지원하였으며, 산전후휴가자 대비 육아휴직자 비율은 2006년 27.9%에서 2007년 36.3%로 급상승하였다. 육아휴직자의 직장복귀 6개월 후 고용유지율도 75.3%로 높아졌다.

일-가정 양립 기반을 조성하기 위한 근로형태 유연화 제도로 근로기준법에 “선택적 근로시간제” 등이 규정되어 있으나, 선택적 근로시간제를 시행하는 기업의 비율은 2.7%이며, 시차출퇴근제를 시행한 기업도 2.7%로 활용실적이 매우 저조한 실정이었다. 이에 정부는 2007년에 남녀고용평등법을 개정하여 육아기 근로시간 단축제도를 도입하였다(2008. 6. 시행).

출산·육아로 노동시장에서 이탈한 여성을 신규로 고용하는 사업주에 출산여성채취업장려금제 지원, 비정규직 여성의 고용안정과 모성보호를 위한 다양한 정책들을 추진하고 있다. 구체적으로, 2007년 4월 고용보험법 시행령의 개정으로 출산여성신규고용촉진장려금을 도입하여 노동부 지방노동관서를 통해 사업주에게 장려금을 지원하였다. 출산후계속고용지원금의

22) 구체적으로 대체인력채용장려금을 10~15만원에서 20~30만원으로 인상하고, 지원기간을 육아휴직기간 중 채용한 경우와 휴직개시 90일 이전 채용으로 확대하였다. 휴직자 복귀 후 고용기간을 60일에서 90일로 변경하였다. 공무원의 육아휴직제도 개선을 위해 국가공무원법도 개정하였다.

경우 2007년 4월 고용보험법 시행령의 개정으로 기존의 임신 34주에서 16주 이상자로 지원 대상을 확대하였으며, 그 결과 6개월 후 고용유지율이 100.0%로 나타났다. 노동시장 복귀 프로그램으로 전업주부를 대상으로 직무수행에 필요한 최소한의 실무기능, 소양교육 및 안전관리 등을 중심으로 단기 적응훈련 실시하였다(1일 4시간, 1주 20시간). 2007년 5,223명을 대상으로 주부단기적응훈련을 실시하였으며, 단기취업특강 프로그램을 개발·보급하였다. 경력단절 여성인재뱅크로 여성인력개발센터(전국 51개소)에서 교육수료생 및 지역 중소기업을 대상으로 온라인을 통해 실시간 구인·구직정보를 제공하였으며, 그 결과 2007년에 여성취업사이트 방문자 수가 569만명에 이르렀다.

가족친화적 기업경영모델 개발 사업으로는 2006년에 가족친화기업 모델 및 사례 연구, 가족친화지수 개발·측정, 가족친화기업 우수사례집 발간 등을 추진한데 이어, 2007년에는 기업, 대학, 정부 등을 대상으로 가족친화지수(FFI: Family Friendly Index)를 측정하고, 가족친화지수 웹시스템을 구축하였다. 정부는 2007년 12월에 가족친화 인증제 도입을 위한 가족친화사회환경의 조성추진에 관한 법률을 제정하였으며, 가족친화 인증을 위한 기준 및 인증마크를 개발하였다. 기업인증제는 2008년부터 추진하고 있다. 또한, 정부는 2006년에 가족친화 교육 콘텐츠를 개발하고, 전문강사 양성(50명) 및 직장 내 교육(114회)을 추진하였다. 이어서 2007년에는 10개 기업을 대상으로 가족친화 프로그램 컨설팅을 그리고 전국 160개 직장을 대상으로 직장 내 가족친화교육을 실시하였다.

나. 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성

정부는 가족가치관을 확립하기 위해 학교·사회교육을 강화하고, 친밀하고 평등한 가족생활문화를 조성하고자 하였다. 우선 학교교육을 강화하기 위해 2007년에 교과과정심의회 등을 통해 도덕, 사회 및 실과(중등부

는 기술·가정)의 교육과정을 개정하였다. 그리고 사회교육의 일환으로 가족친화적 기업환경을 조성하기 위하여 교육프로그램을 개발하고 인사담당자들을 대상으로 교육을 실시하였다. 또한, 가족친화제도를 활용한 직장인들의 경험을 사례집으로 발간하고, 가족친화경영 우수기업에게는 홍보 기회를 제공하고 타 기업에는 벤치마킹토록 하기도 했다.

정부는 가족생활교육 및 가족상담서비스를 내실화하고자 가족생애주기와 가족형태에 따른 다양한 교육프로그램을 개발·보급하고, 가족문제 유형별로 전문적인 상담서비스를 제공하고자 하였다. 이를 위해 2007년에는 건강가정지원센터를 66개소로 확대하고, 청소년기 자녀를 둔 가족생활교육프로그램, 중년기 가족생활교육프로그램 등을 추가적으로 개발하였으며, 찾아가는 교육 상담서비스를 확대하였다. 또한, 학교, 보육시설, 기업 등을 대상으로 집단상담을 활성화하여 106천건의 교육과 76천건의 가족상담을 각각 실시하였다.²³⁾ 또한, 정부는 가족간 갈등을 적극적으로 예방하고 가족의 안정성을 제고하기 위하여, 가족단위 여가문화 지원 사업을 2006년에 이어 2007년에도 계속 추진하였다.²⁴⁾

제3절 소결

지금까지 현재 정부에서 추진하고 있는 저출산정책의 기본구조와 세부정책별 추진실태를 분석하였다. 이상의 결과를 토대로 저출산정책의 효과

23) 2006년에는 건강가정지원센터를 통해 가족교육(2006년 10월말 기준 44,278명)과 가족상담(24,738명) 서비스를 제공하고, 예비·신혼부부교육프로그램, 아버지교육프로그램, 이혼 전·후 가족상담프로그램 등을 개발하였다.

24) 구체적으로 문화관광부는 템플스테이 운영지원, 종교시설의 여가문화공간 활용, 국민여가캠핑장 조성, 전통한옥의 관광자원화 지원 등을 추진하였다. 여성가족부에서는 이웃과 지역공동체의 가족지원사업, 평등하고 민주적인 가족문화조성사업, 다양한 세대간 소통지원사업 등 추진하였다. 행정자치부는 가족친화적 지역사회환경을 조성하기 위해 ‘살기좋은 지역만들기’ 사업과 연계하여 ‘가족형’ 모델 시범사업을 추진하였다.

성 평가와 관련한 시사점을 도출하면 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 영유아 보육·교육비 지원 정책의 경우 세부사업(차등보육·교육비 지원, 5세아 무상 보육·교육비 지원, 두 자녀 이상 가구 보육·교육비 지원 등) 모두 여전히 일부 저소득층으로 대상을 한정하고 있다는 점이다. 그리고 사교육비 부담을 경감시키기 위한 지원도 저소득층 중심으로 이루어지고 있다. 임신·출산에 대한 지원사업(국가필수예방접종, 미숙아 지원, 산모도우미 지원, 보충영양관리사업, 불임부부 지원 등)도 주로 저소득층을 대상으로 하고 있다. 환언하면, 이들 정책들은 출산을 제고라는 인구정책적 목적보다 저소득층의 복지정책으로서 비판을 면치 못하고 있기도 하다. 출산을 제고라는 정책목표와 관련해서도 정책의 효과성은 일부 계층에 한정하여 나타날 수 있으며, 이에 따라 평가기법이나 평가대상 가구 선정 등에서 통계기술적인 주의가 요구된다.

둘째, 자녀양육 지원에 대한 조세 및 사회보험의 역할이 미흡한 실정이다. 최근 정부는 자녀수를 감안한 조세체제 및 건강보험료 부과체계 개편을 통해 자녀양육가정의 경제적 부담을 경감시키고자 한다. 그러나 세계 접근은 자녀양육가정의 부담에 크게 미치지 못한다. 건강보험체제 개편은 다자녀가정의 건강보험료 경감, 육아휴직시 건강보험료 경감 등을 고려하고 있으나, 실질적인 산모 및 자녀의 의료비 지출과 연동하지 않은 관계로 그 실효성은 낮을 수밖에 없다. 이외 국민연금 출산크레딧 제도는 자녀양육기간 중 혜택이 제공되지 않는 관계로 실질적인 자녀양육부담 경감과 거리가 멀다. 이러한 점들은 저출산 대응과 관련한 효과성 평가시 충분히 감안될 필요가 있다.

셋째, 민간육아지원시설의 서비스를 개선하고자 2006년부터 영아(0~2세)에 대해 기본보조금제도를 도입한 바 있다. 양질의 서비스 제공을 위해 필요한 표준보육단가와 부모가 부담하는 비용간 차액의 일부(기본보조금=표준보육단가-부모부담료)를 정부에서 지원하는 것이다. 그러나 이 정책

은 전달체계에 있어서 가구에 대한 직접적인 비용 지원 형태도 보육시설에 직접 제공하여 자녀양육가정에 혜택을 주는 형태로 설계되어 있다. 요컨대, 기본보조금 지원정책에 대한 자녀양육가정의 체감도가 낮아, 실제 동 정책의 출산관련 효과성에 관한 평가분석에서 예상외의 결과가 나타날 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 그 경우 평가방법 등에서 보다 많은 고민이 요구된다고 하겠다.

끝으로, 효과성 평가와 관련한 기법 상 시사점들이다. 우선 저출산정책의 수가 많아 양적으로 모든 정책들을 평가하는 것이 현실적으로 어려울 것이며, 반드시 필요할 것이라고 생각되지는 않는다. 그 이유로 일부 정책들은 출산을 제고와 관련하여 직접적인 효과를 발생시키기보다 다른 매개를 통해서 영향을 미칠 것으로 사료되며, 다른 일부 정책들은 출산 이후 사후적인 정책적 노력으로서 간주될 수 있기 때문이다. 출산과 관련한 효과성을 평가하는 것이 필요하다고 판단되는 정책들일지라도, 실제 정책의 효과성을 평가할 수 있는 계량적인 측정 도구 내지 기법을 개발하는 것이 지극히 어려울 수 있다는 점이 지적될 수 있다. 일부 정책들의 경우 저출산 극복과 관련하여 그 효과성을 평가할 수 있는 측정가능한 지표로 구성되어 있을지라도, 충분한 시계열이 확보되지 못하거나, 지역별 자료를 확보할 수 없다는 한계성을 가진 것으로 사료된다.

제4장 출산력 지표체계

이 장에서는 이론적 고찰 결과 등을 토대로 우리나라에서 출산 변화와 관련한 인구학적 및 사회경제적 지표들을 검토하고, 이를 체계적으로 정리한다. 그 결과는 본 연구의 주요 목적으로서 저출산정책의 효과성 평가 모형에 반영하고자 한다.

제1절 출산관련 거시지표

1. 경제지표

출산에 영향을 미치는 소득지표로는 국민총소득, 국내총생산, 국민처분가능소득, 도시근로자가구의 월평균소득 등을 들 수 있다. 이들 지표들은 대체적으로 거시적 분석에 이용되며, 미시적으로 가구소득이나 개인소득이 이용된다.

국가경제에 구조적 불안요인이 많을 경우, 소비자들은 미래소득에 대한 불안감 때문에 소비를 줄이는 현상이 발생한다. 미래소득에 대한 불안감이 커지면 소비자들은 현재소비를 줄이는 대신 예비적 동기에 의한 저축을 늘림으로써 미래소비를 확보하려는 경향이 있다. 이처럼 미래소득에 대한 불안감을 측정하는 대리변수로서 시간선호율(rate of time preference)의 개념을 사용할 수 있다. 시간선호율이란 경제주체의 현재소비와 미래소비 간의 주관적 선호도를 나타내는 개념으로 거시경제이론 중 기간 간 선택 문제에서 보편적으로 사용된다. 참고로 외환위기 이전과 이후를 구분해 소득계층별 소비자들의 시간선호율을 추정해본 결과, 외환위기 이후

전 소득계층의 미래소득에 대한 불안감이 커지고 있음을 확인하였다(신창목 외, 2008).

〈표 4-1〉 외환위기 전후의 시간선호율 추정 결과

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체
전체 기간	0.912	0.904	0.905	0.904	0.909	0.921
외환위기 이전	0.895	0.893	0.893	0.892	0.892	0.885
외환위기 이후	0.947	0.950	0.949	0.950	0.950	0.957

주 : 1) 소득분위별 추정은 통계청의 가계수지조사 자료를 이용(1982.1/4 - 2008.1/4)

2) 전체 추정은 한국은행 국민소득계정자료를 이용(1980.1/4 - 2008.2/4)

출산에 영향을 미치는 고용지표로는 경제활동참가율과 실업률이 대표적이다. 특히, 청년층(특히 고학력)의 고용율과 실업률은 결혼시기 및 결혼율과 직결되는 것으로 미래 출산력 변동에 중대한 영향을 미치는 요인이다. 종사상 지위에 관한 지표로서 임시·일용직 종사자의 비율은 고용불안정을 대변해주는 지표로서 결혼 및 출산 포기나 억제에 중요한 영향을 미치는 것으로 많은 연구 결과에서 나타났다.

외환위기 이후 평생직장의 개념이 붕괴되고 글로벌 경제시대의 무한경쟁에서 살아남기 위해 많은 가족들이 선택한 것은 자녀교육에 대한 투자이다. 한국가족의 사회화 기능을 왜곡시킨 주범은 입시위주의 교육제도이며, 부모들로 하여금 자녀의 대학진학을 최우선적 과제로 삼아 조기 교육열과 과잉보호 및 가정교육 부재현상을 초래하고 있다. 특히 공교육의 역할과 위상은 약화되고 사교육의 규모와 영향력이 커지면서 부부의 동거할 권리와 노후준비도 포기한 채 자녀교육에 매진하는 ‘기러기야빠’까지 등장하였다. 더구나 소자화 추세로 자녀에 대한 교육기대수준이 높아짐에 따라 자녀사교육비의 부담이 사회문제로 부각되고 있으며, 과도한 자녀양육·교육비의 부담은 다시 저출산을 부추기는 악순환을 낳고 있다. 참고로 통계청(2008)에 따르면, 2007년 초·중·고생의 사교육비 전체 규모는 20조

400억원으로 경상GDP의 2.2% 수준으로 나타났다. 도시근로자가구의 소비 지출에서 교육비가 차지하는 비중은 1990년 8.4%에서 2006년 11.8%, 2007년 12.0%로 꾸준히 상승하고 있다.

〈표 4-2〉 도시가구¹⁾의 월평균 소비지출 구성비, 1990~2007

(단위 : %, %p)

년도	1990	1997	2000	2003	2005	2006	2007
교육비비중	8.4	10.9	11.2	11.6	11.8	11.8	12.0

주: 1) 도시의 근로자 및 근로자의 가구

자료: 통계청, 「가계조사연보」 각년도

주거비용 안정성도 결혼 및 출산에 중요한 영향을 미치고 있는데, 이와 관련한 대표적인 지표로 매매가격지수와 전세가격지수가 있다. 실례로 2007년 도시주택 매매가격은 전년에 비해 3.1% 상승하였고, 전세가격도 전년에 비해 2.5% 상승하였다. 2007년의 주택가격을 10년 전(1997)과 비교하면 매매가격과 전세가격은 1.4배 이상 상승하였다. 이러한 상승요인은 최근의 초저출산현상과 밀접한 관련성이 있을 것으로 판단된다.

〈표 4-3〉 도시주택 매매 및 전세가격 지수, 1995~2007

(2003. 9 = 100)

연도	매매 가격지수				전세 가격지수			
	계	단독	연립	아파트	계	단독	연립	아파트
1997	81.1	101.7	91.8	68.8	73.4	90.0	75.7	65.0
2000	73.8	87.8	80.0	65.5	77.7	84.1	81.0	73.7
2001	81.1	90.7	86.4	75.0	90.5	93.2	92.9	88.4
2002	94.4	97.7	95.7	92.1	99.6	100.6	99.1	99.2
2003	99.8	98.5	97.8	100.9	98.2	97.5	96.8	98.9
2004	97.7	95.0	92.5	100.3	93.3	89.5	89.0	96.2
2005	101.7	96.0	93.5	106.2	96.2	87.9	88.9	101.7
2006	113.5	100.9	106.4	120.8	102.4	90.2	96.7	109.4
2007	117.0	103.8	115.2	123.4	105.0	92.4	102.3	111.5
증감률(%) (2007/2006)	3.1	2.9	8.3	2.2	2.5	2.4	5.8	1.9

자료: 국민은행, 「도시주택가격동향조사」 각년도(12월 기준)

2. 양성평등지표

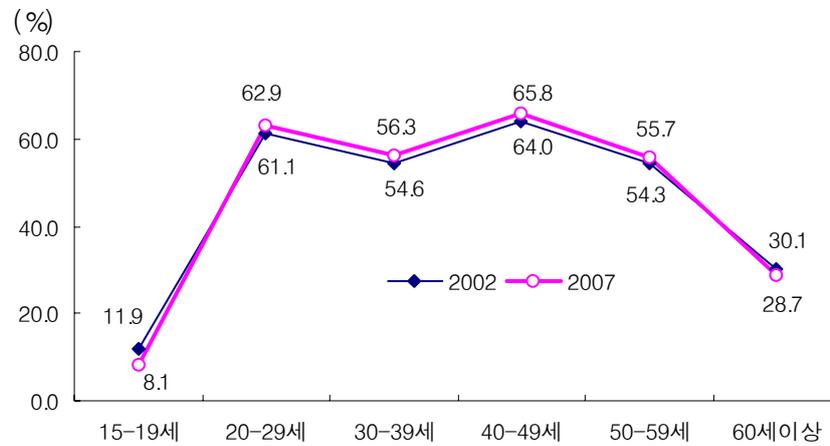
산업화가 진전되면서 노동생산성이 증가함에 따라 경제발전이 이루어졌고, 이는 가구소득의 증가로 이어져 여성의 교육기회를 증대하는 결과를 가져왔다. 더욱이 현대산업사회에서 노동의 질이 강조됨에 따라 여성들도 자신의 인적자본을 향상시키기 위해 더 많은 교육을 받으려는 경향이 증가하였다. 이러한 경향이 여성의 경제활동과 밀접한 관련이 있다는 것은 주지의 사실이다. 과거와 달리 교육받은 여성의 경우 노동시장에서 소득 활동을 하는 유인이 커졌기 때문이다. 그러나 이는 저출산현상과 관련하여 또 다른 결과를 가져오는 계기가 되었다. 즉 여성들은 출산 및 양육문제와 관련하여 노동시장으로부터 이탈하느냐 혹은 출산을 포기하느냐 사이에서 양자택일을 할 수밖에 없고(장지연·부가청, 2003), 출산 및 육아의 기회비용이 커짐으로써 여성의 경제활동 참가율이 증가하면 출산율이 낮아지는 현상이 발생한다(박승희·김사현, 2008). 이러한 여성 경제활동참여율과 출산율간의 부적 관계는 OECD국가들에서 1980년대 초반까지 유지되다가 경제여건이 바뀔에 따라 1980년대 말부터는 정적 관계로 전환되었다(Ahn & Mira, 2002).

이러한 맥락에서 최근 우리나라에서도 출산관련 미시적 요인들에 관한 일련의 연구들이 이루어지고 있다. 김현숙 등(2006)이 한국보건사회연구원에서 2003년 조사한 ‘전국 출산력 및 가족보건·복지실태’ 자료 중 1960년 이후 출생하여 1979년 이후 결혼한 총 4,295명의 기혼여성의 자료를 이용하여 출산간격의 결정요인을 살펴본 결과에 따르면, 모든 조건이 같을 경우, 여성의 임금은 출산 및 이후의 자녀양육에 대한 기회비용을 증가시켜 첫 번째 출산과 두 번째 출산을 모두를 지연시키는 동시에 출산 중단 가능성도 높이는 것으로 나타났다. 한편 김우영(2007)이 1995년 및 2000년에 조사된 ‘인구주택총조사’의 2% 표본에서 25-40세 유배우 여성을 대상

으로 분석한 결과에 따르면, 여성의 연령이 증가함에 따라 출산의 가능성은 증가하고, 25세를 기점으로 이후에는 출산 가능성이 감소하는 것으로 나타난 반면, 노동시장참여는 연령에 따라 확대되는 것으로 추정되었다.

2007년 연령대별 여성의 경제활동참가율은 40대가 65.8%로 가장 높게 나타났으며, 20대는 40대와 비슷한 62.9%의 경제활동참가율을 보인 반면, 30대는 56.3%로 상대적으로 낮은 참가율을 보이는 M자형을 취하는 것으로 나타났다. 이는 30대 여성이 결혼 전(20대)에는 활발한 경제활동을 하다가 결혼과 더불어 출산과 육아 및 가사에 전념하는 것으로 볼 수 있다. 5년 전인 2002년과 2007년 자료를 비교해 볼 때 15~19세, 60세 이상의 경제활동참가율은 각각 3.8%p, 1.4%p 감소한 반면, 20~50대에서는 상승하였다.

[그림 4-1] 연령별 여성 경제활동참가율, 2002·2007



출처: 통계청, 「경제활동인구조사보고서」 각년도.

결혼 및 출산에 영향을 미치는 양성평등 관련 지표들로는 여성의 경제활동참가율 이외에 남녀간 대학진학률 및 임금 차이를 들 수 있다. 그러나 최근 여성의 대학진학률이 남성의 진학률을 상회한 상황에서 동 지표의 양성평등에 관한 대표성은 의심이 된다.²⁵⁾ 다만, 여성의 대학진학률이 결혼시기를 늦추는 작용을 한다는 점에서 결혼 및 출산과 밀접한 관련성은 존재한다.

남녀 간의 임금격차도 여성의 경제활동 참가와 마찬가지로 기회비용으로 작용하여 결혼 및 출산에 직간접적으로 영향을 미친다고 볼 수 있다. 예를 들어, 남녀 간 임금격차가 줄어들게 되면, 여성들은 결혼 또는 출산을 늦추거나 포기하면서 취업활동을 계속할 수 있기 때문이다. 참고로 2006년도 남녀 간 월급여액 격차는 2005년보다 0.3%p가 감소하여 여성의 임금이 남성 임금의 66.5%수준으로 나타났다. 남녀의 임금 격차는 연령대가 높아질수록 확대되어 20대 여성의 임금은 같은 연령대 남성 임금의 90%수준이상인 반면, 40대, 50대 여성 임금은 남성의 60%수준에도 미치지 못하는 것으로 나타났다(여성가족부, 2007).

〈표 4-4〉 연령별 남녀의 임금격차, 2000·2005~2006

(단위: 남성=100)

년도	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60+
2000	95.6	88.8	83.3	65.3	56.9	53.0	52.4	56.9	67.2
2005	99.8	92.0	83.0	66.3	56.1	53.8	51.3	56.8	65.6
2006	99.2	91.1	83.6	68.5	57.5	54.3	52.6	54.4	68.9

주: 남성의 월급여액을 100으로 할 때 여성의 월 급여액 수준
자료: 여성가족부(2007).

25) 대학진학률은 1990년 이후 꾸준히 증가세를 유지하다 2007년도에 처음으로 떨어졌다. 성별로 보면 여학생은 2006년 88.0%에서 2007년 82.2%로 5.8%p, 남학생은 동기간 중 90.7%에서 83.3%로 7.4%p 떨어져 남학생이 더 큰 폭으로 떨어졌다. 이에 따라 남녀별 진학률 격차가 1987년 5.0%p, 1997년 4.7%p, 2007년 1.1%p로 시간이 흐름에 따라 줄어들고 있는 것으로 나타났다(여성가족부, 2007).

양성평등관련 지표들 중 남녀간 가사 및 육아분담이나 남성의 육아 참여 정도는 일-가정 양립 정책의 일차적인 산물로서 간주되며, 이를 통해 결혼 및 출산에 영향을 미치게 된다. 실 자료의 예로 여성가족부(2005)의 전국가족실태조사 결과에 따르면, 아내의 가사노동 참여율이 95% 이상임에 비하여 남편의 가사참여율은 30% 미만이며, 식사준비와 설거지와 같은 일상적 가사노동의 참여는 아내 참여회수의 1/16~1/15에 불과한 것으로 나타났다. 또한 12세 이하의 자녀가 있는 가정에서 남편의 자녀양육 참여는 매우 미흡하여 ‘아내와 평등하게 분담한다’는 응답은 10% 내외에 불과하며, ‘자녀양육과정에서의 부부 역할분담이 아내에게 불공평하다’는 응답은 51.2%로 나타났다.

이론적으로 남아선호사상은 출산율을 높이는 역할을 한다.²⁶⁾ 이러한 남아선호도를 측정할 수 있는 지표로는 서베이 자료로서 남아에 대한 선호도를 직접 질문하는 경우와 거시적인 총합적 지표로서 출생성비를 들 수 있다. 전자의 예로 한국보건사회연구원(2007)에서 매 3년마다 실시하는 ‘2006년 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사’에서는 ‘아들이 꼭 있어야 한다’ 등의 설문을 포함시키고 있다. 후자는 통계청에서 매년 실시하는 인구동태조사 결과로서 출생성비가 해당된다.

26) 김현숙 등(2006)이 한국보건사회연구원에서 2003년 조사한 ‘전국 출산력 및 가족보건·복지실태’ 자료 중 1960년 이후 출생하여 1979년 이후 결혼한 총 4,295명의 기혼여성의 자료를 이용하여 출산간격의 결정요인을 살펴본 결과에 따르면, 모든 조건이 같을 경우, 첫 자녀가 딸인 경우가 아들인 경우에 비하여 두 번째 출산의 가능성이 뚜렷이 증가하는 반면, 첫 자녀가 아들인 경우에는 딸인 경우에 비해 출산 지연효과는 미미하지만, 출산 중단효과는 유의하게 나타남으로써 남아선호경향이 반영되었음을 발견하였다. 반면 김우영(2007)이 1995년 및 2000년에 조사된 ‘인구주택총조사’의 2% 표본에서 25-40세 유배우 여성을 대상으로 분석한 결과에 따르면, 기존에 아들을 출산한 여성의 경우, 아들이 없는 여성보다 출산확률이 7.3% 높은 것으로 나타남으로써 김현숙 등(2006)의 연구결과와 상반된 경향을 발견하였다.

3. 개인주의지표

개인의 의식이나 태도 변화는 결혼 및 출산 수준에 지대한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 일반적으로 결혼에 관한 의식 내지 태도는 주로 결혼의 필요성이나 결혼에 관한 태도를 조사하여 측정하는 경향이 있다. 대표적인 사례로 통계청에서 매 4년마다 실시하는 사회통계조사에서 결혼에 대한 견해를 조사하고 있다.²⁷⁾ 참고로 가장 최근 조사(2006년)의 결과로서 15세 이상 인구 중 결혼에 대해 긍정적인 생각을 가진 비율은 2006년 67.7%로 1998년 73.5%, 2002년 69.1%에 비해 감소한 것으로 나타났다.

자녀가치관이나 자녀가치에 대한 태도도 결혼 및 출산에 영향을 미치는 중요한 개인지표로 볼 수 있다. 대부분 조사에서 자녀가치관은 자녀의 필요성을 질문하여 측정되고 있다. 실례로 기혼여성 중 ‘자녀를 반드시 가져야 한다’는 응답비율은 1997년에 73.7%에서 2000년 58.1%, 2003년 54.5%, 2005년에 23.4%로 급감하면서 향후 자발적으로 무자녀를 선택하는 가정이 대폭 증가할 것임을 예고하였다.

기대자녀수는 실제자녀수와 추가희망자녀수의 합으로 구한다. 기대자녀수 변화는 향후 출산수준의 변화를 짐작케 해주는 중요한 지표임에 틀림없다. 그러나 기대자녀수 변화가 실제 출산에 반영되기에는 여러 사회경제적 요인들이 복합적으로 작용하기 때문에 두 지표의 변화가 반드시 일치하지는 않음에 유의할 필요가 있다. 참고로 한국보건사회연구원(2005)의 ‘전국 결혼 및 출산 동향조사’에 따르면, 미혼남녀의 기대자녀수는 평균 2.1명으로 나타났다.

개인의 의식내지 가치관이 반영되는 또 다른 지표로서 가족형태를 들 수 있는데, 이러한 가족형태의 변화는 결혼행태 변화의 결과이면서도 향후 출산수준을 결정하는 중요한 변인으로 작용할 수 있다. 특히, 젊은층에

27) 동 조사에서 선택지로는 ‘반드시 해야 한다’, ‘하는 것이 좋다’, ‘해도 좋고 안해도 좋다’, ‘하지 않는 것이 좋다’, ‘하지말아야 한다’, ‘잘 모르겠다’ 등으로 구성된다.

서의 1인가구나 비혈연가구의 증가는 결혼 및 출산 수준에 중대한 영향을 미치게 된다. 또한, 핵가족화 경향은 자녀양육의 사적 지원망의 약화를 의미하며, 그로 인하여 결혼 및 출산에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

4. 생식건강지표

피임실천율 변화는 임신 및 출산과 밀접한 관련성이 있는 지표이다. 과거 정부의 출산억제정책의 수단으로 가족계획사업이 활발하게 진행된 시기에는 피임실천율에 대한 모니터링을 통해 출산율 변화를 예측하기도 하였다. 실제로 가임기 유배우부인의 모든 연령층에서 피임실천율이 증가하다가 2006년에 감소한 것으로 나타났는데, 이는 2006년 출산율 증가와도 관련이 있을 것으로 추측된다.

〈표 4-5〉 유배우부인(15~44세)의 피임실천율, 1976~2006

(단위: %)

	계	15~24	25~29	30~34	35~39	40~44
1976	44.2	15.4	31.9	55.8	61.5	45.1
1985	70.4	35.8	60.8	84.2	87.2	69.6
1994	77.4	40.6	60.1	81.3	89.6	87.4
1997	80.5	45.2	60.6	82.5	91.1	89.6
2000	79.3	43.5	57.0	81.3	89.3	87.7
2003	84.5	56.8	64.8	80.8	90.8	91.5
2006	79.6	43.3	51.3	74.2	88.0	90.3

자료: 한국보건사회연구원, 「전국 출산력 및 가족보건복지 실태조사」, 2006.

한국사회에서 인공임신중절은 대표적인 임신소모 수단으로 출산율 수준에 직접적인 영향을 미친다. 그동안 생명존중, 여성건강증진 등을 위해 법과 현실의 차이를 줄이고 인공임신중절을 감소시킬 수 있는 방안 마련 요구가 증대되고 있으나, 종교계와 여성계 등 각계의 이해 대립으로 인하여 인공임신중절수술에 대한 사회적 논의 및 대안 마련에 소극적이었다.

2007년에는 인공임신중절과 관련한 법령 정비를 위하여 연구용역 및 연구 결과에 대한 공청회를 개최하였으며, 허용한계 등에 대한 각계의 찬반 논쟁이 전개되기도 하였으나(보건복지가족부, 2008), 인공임신중절수술의 대부분이 불법이기 때문에 현재까지 인공임신중절률의 공식적 실태 파악은 이루어지지 않고 있다.²⁸⁾

한국사회에서의 저출산현상의 주된 원인으로는 가치관이나 사회경제적 여건으로 인하여 결혼 및 출산을 미루거나 기피하기 때문이며, 다른 한편으로는 낳고 싶어도 불임증으로 인하여 비자발적으로 출산을 포기하는 부부의 수가 증가하고 있기 때문이기도 하다. 국민건강보험공단 행정정보 ‘남성·여성 불임증 진료내역’에 따르면, 불임으로 건강보험 진료를 받은 수진자는 2000년 5만2,209명, 2003년 11만6,000명, 2005년 13만5,414명, 2006년 15만6,239명, 2007년 16만4,583명으로 증가하였다. 2007년 불임 치료를 받은 환자가 2000년보다 3.17배 증가한 것이다. 또 건강보험 가입자 중 신규 불임증 수진자는 2002년 7만2,912명에서 2007년 9만7,575명으로 늘어 10만명 돌파를 목전에 두고 있다. 한편 남성 불임 수진자도 2000년 1만2,314명, 2003년 1만7,675명, 2005년 2만747명, 2007년 2만6,064명으로 꾸준히 늘었다. 국립독성과학원에 따르면, ‘외인성 내분비 교란물질(환경호르몬)’의 영향으로 우리나라 20대 남성의 정자 운동성이 50% 밑으로 떨어져 정자의 절반 이상은 움직임이 없는 것으로 나타났다. 정자의 운동성은 1999년 69.5%였으나, 2001년 67.2%, 2004년 49.5%로 떨어진 데 이어

28) 우리나라에서 공식적으로 처음 실시한 보건복지부(2005)의 ‘전국 인공임신중절 실태조사’ 결과에 따르면, 연간 34만 건의 인공임신중절수술이 이루어지고 있으며, 이 중 합법적인 수술은 4.4%에 불과한 것으로 나타났다. 인공임신중절수술을 받은 여성 중 미혼은 42%, 기혼은 58%였으며, 15~44세 여성의 연간 인공임신중절률은 1,000명당 평균 29.8명(기혼여성 28.6명, 미혼여성 31.6명)으로 추정되었다. 이는 미국(1,000명당 21.1명), 영국(17.8명) 등 OECD 주요 회원국보다 훨씬 높은 수준이다. 연령별로는 20~24세가 42.1명으로 가장 높았고, 25~29세 40명, 30~34세 38.1명의 순이었다. 인공임신중절수술을 하는 이유는 기혼여성의 경우 76.7%가 가족계획을 끝냈고, 미혼여성의 96.0%가 사회경제적 이유(미혼, 미성년, 경제적 어려움 등)를 들었다.

2007년에는 48.5%로 조사됐다. 세계보건기구(WHO)의 기준은 정자 운동성이 50%는 넘어야 정상이다(세계일보, 2008. 9. 7).

한국보건사회연구원에 따르면, 우리나라의 불임부부는 2001년 5만2,200쌍에서 2002년 9만6,000쌍, 2003년 11만7,000쌍, 2004년 13만쌍으로 매년 2만쌍씩 3년새 2.5배 증가하였다. 불임부부는 전체 부부의 13.5%를 차지하며, 140만쌍까지 될 것으로 추산된다.

제2절 출산관련 미시지표

1. 출산력지표

출산수준을 측정하는 지표로는 대표적으로 합계출산율을 들 수 있다. 합계출산율은 여성 1명이 가임기간 동안 낳게 될 평균자녀수를 의미한다. 합계출산율은 15~49세 가임기 내에 연령층별 출산율(연령별출산율)의 합산으로 구해지는데, 개별 연령층의 출산율도 출산수준 변화를 측정하는데 이용되기도 한다. 출산수준은 출생아수, 특정 순위의 출생아(둘째아, 셋째아 등)의 비율 등으로 측정되기도 한다. 인구 천명 당 출생아수로 측정되는 조출생률도 출산지표로 이용할 수 있으나, 자체적으로 결함이 많아 자주 사용되지는 않는다.

2. 결혼력지표

결혼수준(건수, 율), 결혼 중 초혼수준, 이혼수준(율, 건수), 결혼시기 등은 출산에 아주 밀접한 연관성을 가진다. 특히, 한국사회에서 대부분 출산이 합법적인 결혼으로부터 이루어지고(2007년 출생아의 98.5%가 법률혼으로부터 발생) 있다는 점에서, 초혼시기와 초혼건수는 출산수준에 중요한 영향을 미친다. 예를 들어, 최근 2006~2007년 2년간의 출산율 반등세는

2003년부터 초혼건수가 꾸준히 증가한 영향을 분석되기도 한다(이삼식 외, 2008). 결혼건수 및 결혼률로 측정되는 결혼력은 연령별로 세분화하여 효과성 등 분석에 적용되기도 한다.

결혼시기와 연관된 지표로 출산시기도 전체적인 출산수준에 중요한 영향을 미친다. 일반적으로 만혼화는 첫 자녀의 출산시기를 늦추는 만산화를 야기하고, 결국 출산률 감소로 이어진다.

〈표 4-6〉 평균초혼연령 및 평균초산연령, 1996~2007

(단위: 세)

구분		1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
평균 초혼연령	남자	28.4	29.3	29.6	29.8	30.1	30.6	30.9	30.9	31.1
	여자	25.5	26.5	26.8	27.0	27.3	27.5	27.7	27.8	28.1
첫 자녀 출산 시 어머니의 평균연령		26.7	27.7	28.0	28.3	28.6	28.9	29.1	29.2	29.4

자료: 통계청, 『인구동태통계연보』, 각년도.

제3절 인구구조 지표

인구구조 상 가임기여성인구(15~49세)의 규모는 출생아수 규모에 영향을 미친다. 특히, 주된 출산연령층으로서 25~29세와 30~34세 여성인구규모의 변동은 출산율 변동과 직접적인 연관성을 가진다. 가임기여성규모의 변동은 출산율에도 영향을 미치는데, 출생아수가 가임기여성인구보다 큰 폭으로 증가하면 출산율은 상승할 것이다.

국제결혼 이주여성 등 국내로의 유입된 외국인의 성별, 연령별, 민족별, 출신국가별 구조도 전체 출산력 변화에 영향을 미친다. 특히, 민족이나 출신국가에 따라 출산력이 다르기 때문에 전체 인구 중 외국인의 구성비나 민족 혹은 출신국가별 구성비는 전체 출산력 변화에 영향을 미친다. 예를 들어, 미국, 영국, 스위스, 독일, 이탈리아 등 비교적 이민(immigration)이

활발한 국가들에서 공통적으로 이민자의 출산율이 비이민자에 비해 상대적으로 높게 나타난다(이삼식 외, 2007). 미국의 경우, 전체 국민의 출산율(합계출산율)은 2003년 기준으로 2.0이다. 인종별로 보면, 백인이 1.7로 히스패닉 3.0, 흑인 2.4, 멕시코인 3.51, 중국인 2.26, 한국인 1.57 등으로 한국인을 제외하면 백인이 가장 낮다. 미국 이민 주요 10개국 여성의 출산율은 평균 2.86명으로 출신국가의 출산율 평균(2.32명)보다 높게 나타난다.

<표 4-7> 일부 국가의 인종·국적별 출산율 차이

(단위: 명)

구분	합계출산율(TFR)		순이동율 (%)
	전체	인종별	
미국	2.1('07년) 2.0('03년)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 백인 1.7, 히스패닉 3.0, 흑인 2.4(2003년) ◦ 멕시코인 3.51, 중국인 2.26, 한국인 1.57 * 미국이민 10개국 여성의 출산율 평균 2.86명>출신국 출산율 평균(2.32명) 	3.10('07)
영국	1.74('06년)	◦ 영국인 1.67, 인도인 2.21, 파키스탄·방글라데시 4.90(1996년)	2.18('05)
스위스	1.44('07년)	◦ 스위스인 1.34, 옛 유고슬라비아인 2.41, 터키인 1.91(1997년)	3.58('05)
독일	1.37('06년)	◦ 독일인 1.39, 터키인 2.40(1996년)	2.18('05)
이탈리아	1.33('06년)	◦ 이탈리아인 1.26, 모로코인 2.14, 알바니아인 2.60, 튀니지인 3.30, 이집트인 3.40(1999년)	2.07('05)

출처: 이삼식 외(2007):118 <표 6-1>.

2007년 현재 국내 거주 외국인의 현황으로는 남성 54.2%, 여성 45.8%로 각각 나타난다. 2000년대 들어 국제결혼이 급증하면서 2008년 현재 결혼 이민자는 144,385명으로 2007년에 비해 17,430명(13.7%) 증가하였고, 국제 결혼가정 자녀는 58,007명으로 매년 증가하고 있으며, 6세 이하가 57.1%, 12세 이하가 32.2%로 전체의 89.3%를 차지한다(행정안전부, 2008). 국내 거주 외국인주민의 출신국적을 살펴보면, 중국국적이 515,786명으로 전체 외국인주민의 57.8%를 차지하였고, 동남아 22.2%, 남부아시아 3.7%, 미국 3.0%, 일본 2.7%, 몽골 2.4%, 대만 2.3%, 중앙아시아 1.7%, 러시아 0.6% 순으로 나타났다. 중국국적자 중 조선족은 2007년에 비해 44%가 증가한

378,345명으로 전체 외국인주민의 42%에 달한다(행정안전부, 2008).

이상 출산력 변화에 영향을 미치는 지표로서 거시지표와 미시지표 및 인구구조지표에 속하는 상세 지표들을 정리하면 <표 4-8>과 같이 제시될 수 있다.

<표 4-8> 출산력 지표 체계

지표유형	지표	하위 지표	세부 지표
거시 지표	경제 지표	소득 지표	국민총소득, 국내총생산, 국민처분가능소득 도시근로자가구 월평균소득 시간선택유(미래소득에 대한 불안감)
		고용 지표	경제활동참가율, 실업률 임금근로자 중 임시·일용직종사자 비율 청년층의 고용률과 실업률
		교육비 비중	도시가구 월평균 소비지출 구성비 중 교육비 비율
		주택가격지수	도시주택 매매 및 전세가격 지수
	양성평등 지표	경제활동	여성 경제활동참가율(연령별)
		남녀의 학력·임금 격차	대학진학률 남녀 격차 남녀의 임금(월급여액) 격차 연령층별 남녀의 임금 격차
		남녀간가사·양육분담	부부간 가사 및 육아 분담율 남편의 육아참여율
		남아선호사상	출생성비
	개인의 지표	결혼관	결혼에 대한 견해
		기대자녀수	기대자녀수
		가족구조	1인가구, 비혈연가구, 핵가족가구 등
	생식건강 지표	피임율	유배우부인의 피임실천율(전체, 연령별)
		인공임신중절률	연간 인공임신중절수술건수 연간 인공임신중절률 추정치
		불임율	불임으로 인한 건강보험진료 수진자수 20대 남성의 정자운동성
	미시 지표	출산력	조출산률, 합계출산율, 연령별출산율
혼인율 및 이혼율		조혼인율, 조이혼율	
초혼연령 및 초산연령		평균초혼연령, 첫 자녀 출산연령	
인구구조 지표	성별 구조	가임기여성 인구수(연령별)	
	민족 및 출신국 구성	외국이주민수(성별 연령별) 외국이주민 출신국적 결혼이민자 및 국제결혼가정 자녀수	

제4절 소결

본 장에서는 미시·거시 및 다학제적 관점을 통합한 관점에 기초하여 출산관련 인구학적·사회경제적 지표 체계와 모형을 개발하였다. 제안된 지표 체계 및 모형이 향후 출산력 전망과 저출산 대응정책의 효과를 평가하는데 사용되기 위해서는 다음과 같은 과제가 선행되어야 할 것이다.

첫째, 본 장에서 제안한 지표 모형을 보다 구체화하기 위한 조사와 연구가 축적되어야 한다. 특히 각 하위 지표 및 세부 지표는 다양한 경로를 통하여 출산력을 포함한 미시지표에 영향을 미칠 것이므로 이러한 모든 경로를 동시에 고려한다면 향후 출산력을 보다 정확하게 전망할 수 있을 것이다. 따라서 각 경로를 규명하는 실증연구가 보다 많이 축적되어야 한다.

둘째, 저출산 대응정책의 효과를 정확하고 효율적으로 평가하며, 조사비용을 절감하기 위해서는 저출산 대응정책 관련부처의 행정자료와 통계청 및 관련기관의 조사통계를 개인, 가구, 지역별로 연계한 ‘저출산 대응 종합통계정보’ 체계를 시계열적으로 구축할 필요가 있다. 이를 위하여 무엇보다도 관련부처 및 기관 간에 정보를 공유하고, 각 자료의 개념 정의, 적용대상 규정, 자료수집 기간 등을 일관적으로 조정하는 협력이 필요하다.

셋째, 앞서 기술한 바와 같이 결혼, 동거, 이혼, 경제활동 참여 등 개인의 출산에 영향을 미치는 미시적 수준의 의사결정은 상당히 복잡한 과정을 거쳐 이루어지며, 국가의 출산력에 긍정적 및 부정적 영향을 모두 미친다. 따라서 이러한 가족을 형성하고 자녀를 출산하는 미시적 수준의 의사결정 과정을 이해하기 위해서는 코호트별로 개인의 생애주기에 대한 조사와 연구가 축적되어야 할 것이다.

끝으로 본 장에서 제안한 지표 체계 및 모형은 시대 및 사회적 변화에 따라 유동적이므로 각 지표의 중요성과 지표 간 관계는 수정되거나 가감될 수 있다. 따라서 앞으로 지속적인 시계열자료의 축적을 통하여 변화에 민감한 지표 체계 및 모형으로 발전시켜가야 할 것이다.

제5장 저출산정책의 국제비교평가

제1절 필요성

출산율은 여러 가지 사회지표 중 하나가 아니다. 출산율은 해당 사회의 사회정책이 총화 된 결과라고 할 수 있다. 단순히 한두 가지 정책의 개입과 확대를 통해 변화할 사회현상은 더더욱 아니다. 그렇기 때문에 출산율은 인구학적 위기를 넘어 한국 사회정책 전반의 패러다임 전환을 요구하고 있다.

저출산 문제는 비단 한국만의 문제도 역사적으로 현재에 국한된 문제도 아니다. 20세기 초 출산율 저하와 같은 가족의 변화와 기능의 약화는 서구유럽사회가 직면한 공통의 문제였으며(Gauthier, 1996; Hirdman, 1998; Liljestrom, 1978) 현재적 문제이기도 하다. 그리고 저출산 문제에 대한 제 국가들의 대응방식의 차이가(윤홍식, 2004) 현재 서구유럽 국가들의 출산율의 차이로 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

실제로 저출산 위기를 슬기롭게 넘어섰던 북유럽 국가들의 사례를 보면 저출산에 대한 정책대응은 저출산현상 자체에 집중하기보다 해당사회의 젠더, 계층, 지역 간 불평등을 완화하기 위한 정책으로 배치했다. 반면 현상적인 출산장려정책과 전통적 가족가치와 형태를 강조하고 있는 그리스, 이태리, 스페인 등 남부유럽국가들의 합계출산율이 유럽 최저수준을 기록하고 있음을 주목할 필요가 있다(윤홍식, 2006a).

OECD 국가들의 출산율 저하에 대한 가족정책을 천착함으로써 현재 우리사회가 직면한 저출산 문제에 대한 바람직한 대안을 내을 수 있을지 모른다. 더구나 서구의 경험을 되돌아 보건데 일과 가족생활 양립, 무급노동

과 유급노동의 조화가 잘 이루어지고 있는 사회일수록 출산율이 높다는 것은 저출산 문제에 대해 우리사회가 어떻게 대응해야하는지에 대한 답을 주고 있다고 판단된다. 특히 한국사회에서 출산·양육과 관련된 일부 지원 정책들이 2006년 이전부터 추진되어 왔으며, 2006년 8월에는 제1차 저출산·고령사회기본계획이 구체화되었다. 더욱이 출산·양육과 관련된 지원정책들이 상대적으로 대규모 국가재원을 필요로 한다는 점에서 정책효과성에 대한 평가는 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 한국사회에서 출산·양육에 대한 정책대응기간이 일천한 관계로 지난 몇 년간의 정책을 대상으로 그 효과성을 논하기에는 많은 한계가 있음으로 산업화된 서구 복지국가들의 관련정책들에 대한 분석은 필수적이라고 할 수 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 OECD 국가들과 한국의 돌봄의 사회화 정책과 가족화 정책을 비교함으로써 한국의 저출산 대응 정책의 지위와 수준을 고찰할 수 있을 것이라고 판단된다.

제2절 개념들과 분석방법

1. 가족정책과 출산율: 아동돌봄의 사회화와 가족화

하딩(Harding, 1996)에 따르면 가족정책에 대한 합의된 정의도 분석적인 정의도 존재하지 않는다고 한다. 그렇다면 가족정책은 독립적 영역으로 존재할 수 있는 것일까? 윤홍식(2005)이 정리한 내용을 보면 다음과 같다. 논의가 분분하다 그렇다고 주장한 학자들도 있고(Kammerman & Kahn, 1978; Zimmerman, 1992) 다른 사회정책과 차별성이 없다고 주장하는 경우도 있다(Myrdal, 1968; Zimmerman, 1992). 실용적인 측면에서 보면 가족정책을 미성년 아동과 1명 이상의 성인으로 구성된 가구(가족)를 대상으로 하는 국가의 정책이라고 포괄적으로 정의하고 있을 뿐이다. 즉, 구체적으

로 가족이 직면하는 문제에 대해 개별적이지만 상호 연관되어 있는 정책 선택의 집합체로써 가족정책을 정의하고 있다.

그러나 문제는 가족정책을 대상을 중심으로 정의할 경우 논점이 매우 모호해진다. 가족정책은 유급노동과 무급노동을 포괄하는 정책으로 젠더 관점이 분명하게 드러나야 하는데 대상을 중심으로 정의하게 되면 젠더라는 중심논점이 희미하게 된다. 스웨덴 가족정책의 역사는 왜 가족정책이 젠더관점에서 논의되어야하는지를 잘 보여주고 있다(윤홍식, 2005). 스웨덴에서 가족정책은 1910년대 아동이 있는 가족에 대한 (조세정책을 통한) 소득보장정책으로부터 출발했다(Liljestrom, 1978). 이후 1930년대 출산율의 감소로 인해 가족정책이 사회정책의 중요한 영역으로 공식화 된다. 미성년 자녀가 있는 가족에 대한 소득보장과 저출산을 계기로 등장하게 된 가족정책은 부와 모 모두의 경제활동 참여를 통한 가족의 소득보장과 아동출산 및 양육을 병행할 수 있는 조건을 창출하는 문제로 집중되었다(Liljestrom, 1978:21). 이러한 과정을 거쳐 1970년대 이르면 미성년 자녀가 있는 부와 모의 노동시장 참여와 돌봄노동수행이 스웨덴 가족정책의 핵심적 과제로 자리 잡게 된다. 이로써 가족정책은 무급노동과 유급노동을 포괄하는 모습을 띄게 되는 것이다. 더욱이 여성의 노동시장 참여가 개별적 선호에 의한 선택이 아니라 가구의 적절한 생활수준을 유지하기 위한 필수적 전제임에 동의 한다면 가족정책이 무급노동과 유급노동을 포괄하는 것은 너무나 자연스러운 결과인 것이다.

그러나 전통적 성별분업이 완고한 사회에서 유급노동의 참여는 (특히 미성년 자녀가 있는 여성에게) 무급노동의 사회화(탈가족화)를 필수적 전제로 한다. Esping-Andersen(1990)의 탈상품화에 대한 여성주의자들의 핵심 비판 또한 이러한 논의와 맥을 같이 한다. 탈상품화는 상품화를 전제하고, 상품화는 돌봄노동으로부터 자유로운 노동력을 전제하고 있다는 점을 간과하고 있다는 점이다. 무급노동이 사회화되지 않은 상황에서 돌봄노동으

로부터 자유로운 노동자란 결국 유급노동의 참여를 전제로 무급노동의 책임을 면제받은 남성으로 제한될 수밖에 없다. 이러한 현실에 대해 Orloff(1993)는 기존 복지국가에 대한 연구가 국가에 의한 남성 지배력을 재생산하는 방식과 정도에 대해서만 관심을 기울였다고 비판하고 있다. 바로 이 지점에서 가족정책은 출산의 과제와 직접적 연성을 갖게 된다. 여성에게 돌봄노동이 사회화되지 않았을 때 남아 있는 과제는 유급노동과 무급노동의 양자택일의 문제로 제한되기 때문이다. 출산 부담은 출산이라는 행위에만 한정되지 않는다. 오히려 출산 이후의 아동양육은 출산 자체보다 더 많은 노력, 정성, 시간을 필요로 한다. 그러므로 출산은 이후 양육에 대한 대안(노동시장 참여 단념을 포함한)이 존재하지 않다면 현실화될 가능성이 높지 않을 것이다. 실제로 한국과 같이 출산력의 급격한 저하에 직면한 사회에서 유급노동과 무급노동은 양립의 과제가 아닌 양자택일의 과제로 나타나고 있다. 그리고 양자택일의 과제에서 많은 사람은 출산과 양육이 아닌 일을 선택하게 될 가능성이 높다.

이러한 관점에서 본 논의에서는 저출산에 대한 대응 정책으로 가족정책에 대한 분석은 무급노동과 유급노동을 포괄하는 정책으로 설정했다. 무급노동은 돌봄의 가족화와 관련된 정책으로, 유급노동은 돌봄의 사회화를 위한 정책으로 정의했다. 일부에서 가족정책을 돌봄과 관련된 과제로 제한하려는 시도가 있지만 전통적 성별분업을 유지·강화하려는 정책적 의도가 없는 한 가족정책을 돌봄노동의 문제로 고정시키는 것은 적절하지 않다. 다만 모성휴가, 부모휴가, 아동보육 등 개별가족정책과 출산율과의 관계는 이미 선행연구를 통해 그 관련성이 확인된바 본 연구에서는 개별가족정책과 출산율의 관계를 분석하지 않았다. 대신 가족정책이 출산율과 관련이 있다는 전제로 OECD 22개국이 돌봄의 사회화와 돌봄의 가족화를 어떻게 수행하고 있는지 비교하는 것을 분석의 주요한 과제로 설정했다.

2. 이용자료

국가 간 가족정책을 비교하는 것은 매우 어려운 일이다. 가장 근본적인 문제는 분석 대상 국가의 정확한 정책 내용을 반영하는 자료를 구하기 어렵다는 점이다. 일부는 접근이 제한되어 있기도 하겠지만 일부는 자료가 생성조차 되지 않았기 때문이다. 여러 가지 어려움 중에서도 Gauthier(1993)는 4가지 어려움을 지적하고 있다(Davaki, 2003). 첫째는 여러 국가의 현물급여와 현금급여를 비교할만한 적절한 자료가 없다는 점이다. 예를 들어, OECD SCOX Data의 가족부분 자료 중 아동케어와 관련된 부분을 보면 Australia의 경우 "Childcare Support"라는 항목으로 지출이 구성되어 있는데, Austria의 지출항목을 보면 "Childcare Support"라는 항목은 없고, "Child Day Care"라는 항목이 이를 대신하고 있다. 또한 미국의 경우 실제 부모휴가는 없고 "Family Medical Leave(가족간호휴가)"라는 제도가 이를 대신하고, 벨기에는 "Career Break"라는 제도가 부모휴가를 대신한다. 그러나 이 두 제도는 아동양육을 위해서 뿐만 아니라 다른 목적을 위해서도 사용될 수 있는 제도로, 이들 제도를 부모휴가제도와 직접비교하는 것은 적절하지 않다. 둘째, 비교하고자하는 정책과 제도의 대상과 이용비율이 누락되어 있다는 점이다. 예를 들어, 한국의 경우 육아휴직(부모휴가)은 OECD 국가들과 비교하면 중간정도의 수준이다. 그러나 제도의 대상이 고용보험 가입자로 제한되어 있고, 설령 고용보험의 가입자라 하더라도 상당수가 이용하고 있지 않고 있다. 이러한 상황이 감안되지 않고, 한국 제도를 다른 OECD 국가들과 제도의 형식만으로 비교하면 한국 부모휴가는 실제보다 과대평가되는 문제를 야기하게 된다. 셋째, 가족정책의 상당부분은 지방정부가 중심적 역할을 담당하고 있다. 그러나 지방정부의 역할은 국가 간 정책비교에서 대부분 누락된다. 설령, 지방정부의 역할에 대한 자료가 있다고 해도 각 지방정부마다 상이한 제도특성을 국가 간 비

교에서 적용하기란 쉽지 않다. 예를 들어, 미국의 가족간호휴가는 무급이지만 California주의 경우 모성휴가에 대해 임금대비 60%의 급여를 6주 동안 지급하고 있다(OECD, 2007). 그러나 국가 간 비교에서 미국의 모성휴가는 무급으로 기록된다. 넷째, 정부뿐만 아니라 민간의 역할이 중요한 경우가 있는데 이 또한 국가 간 비교에서는 누락되어 있다. 네덜란드의 부모휴가는 무급이지만 단체협약에 의해 일부 이용자들은 급여를 받고 있다. 이처럼 구체적 가족정책을 국가 간 비교한다는 것은 매우 어려운 작업이다. 그러므로 가족정책의 국가 간 비교를 할 때 우리는 일정정도의 오류를 감수할 수밖에 없다. 본 분석에서는 이러한 오류를 전제하고 다양한 자료를 수집했다.²⁹⁾

3. 변수

본 분석을 위해 사용된 변수는 10개다. 일부는 원인변수이고 일부는 결과변수로 분류될 수 있다. 그러나 본 논의에서는 이를 구분하지 않고, 탈가족화와 가족화를 중심으로 10개의 변수를 배치했다. 먼저 아동돌봄노동의 사회화 수준을 반영하는 지표로 사용된 변수를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 남성과 여성의 노동시장 참여비율의 차이(젠더차이변수) 변수다. 젠더차이변수는 남성의 노동시장 참여율에서 여성의 노동시장 참여율을 차감한 변수다. 젠더차이변수를 아동돌봄노동의 사회화 변수로 사용한 근거는 여성의 낮은 노동시장 참여율은 여성이 지고 있는 아동돌봄책임에 기인하는 바가 크다고 판단했기 때문이다. 단순히 여성의 노동시장 참여율을 변수로 사용할 수도 있을 것이다. 그러나 아동양육책임이 없다고 간주되는 남성의 노동시장참여율에서 아동양육의 책임이 있다고 간주되는 여성의 노동시장참여율을 차감한 변수를 사용함으로써 본 연구는 양육책임

29) 본 분석에 사용한 변수의 자료를 수집한 출처들은 OECD(2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006a, 2006b, 2006c, 2007a, 2007b).

으로 인한 여성의 낮은 노동시장 참여 문제를 보다 더 잘 반영할 수 있을 것이라고 판단했다. 두 번째 변수는 0~2세 아동보육비율이다. 이 변수는 많은 연구에서 돌봄노동의 사회화 수치를 측정하는 변수로 사용되었다. 실제로 아동보육비율은 아동돌봄의 사회화 정도를 보여주는 대표적 변수라고 할 수 있다. 세 번째 변수는 두 번째 변수와 같은 특성을 갖는 변수로 3세부터 취학 전 아동의 보육비율을 사용했다. 네 번째 변수는 아동을 보육시설에 보낼 때 부모가 지불해야 하는 비용을 평균소득 대비 비율로 나타낸 것이다. 비율이 높을수록 부모가 지불해야 할 비용이 높다고 해석할 수 있다. 이 변수는 가족, 특히 여성의 기회비용과 관계되는 변수다. 만약 아동보육비율이 높으면 여성이 노동시장에 참여했을 때 증가하는 순소득의 양이 감소할 것이다. 높은 기회비용으로 인해 아동을 보육시설에 보내고 노동시장에 참여하기보다 직접 가정에서 양육하려 할 것이다. 즉, 높은 기회비용은 돌봄의 사회화를 제안하는 중요한 장애가 되는 것이다. 돌봄비용 변수는 이러한 문제를 반영하기 위해 포함되었다. 마지막으로 GDP 대비 아동보육비용 지출은 국가가 돌봄의 사회화를 위해 지출하는 정도를 나타냄으로써 해당 국가의 아동돌봄의 사회화에 대한 정책의지를 반영하는 변수로 설정되었다. 그러나 주의해할 점은 OECD SOCX 자료가 국가 간 아동시설보육지출에 대한 일관된 구분을 결여하고 있어, 이 변수에는 아동보육시설에 대한 지원과 가정보육형태 등 다양한 형태의 보육지원이 포함된 지출변수라는 점을 고려해야 한다.

다음으로 돌봄노동의 가족화에 대한 변수들은 해당 사회가 유급노동을 수행하는 부 또는 모의 노동력을 탈상품화시켜, 가족 내에서 아동을 돌보는 것에 대한 지원수준을 추정하기 위한 변수들이다. 부모휴가기간, 부모휴가 임금대체율, 모성휴가 기간, 모성휴가 임금대체율, 부모휴가와 모성휴가에 대한 GDP 대비 지출비율을 변수로 사용했다. 부모휴가와 모성휴가와 관련된 변수는 일반적으로 돌봄의 가족화 수준을 측정하기 위해 사

용되는 대표적 변수이다. 왜냐하면 대부분의 경우 모성휴가와 부모휴가의 수급권은 노동시장에 참여하는 것을 전제로 하기 때문이다. 부모휴가와 모성휴가 기간은 국가에 따라 주, 월, 년 단위로 표시되는데 이를 주단위로 환산했다. 1개월은 4주로, 1년은 52주로 상정했다. 이 경우 월을 주단위로 전환한 경우와 연 단위를 주로 전환시킨 경우의 차이가 발생한다. 대략 1년에 4주 정도의 차이가 나고, 월단위로 계산하면 2.3일 정도의 차이가 난다. 휴가급여 수준을 비교하는 것은 어려운 작업이다. 모성휴가의 경우 대부분 소득(임금)비례 급여를 제공하거나 무급으로 제도화되어 큰 문제가 되지 않는다. 반면 부모휴가 급여는 정액급여를 포함하고 있다. 그래서 정액급여의 경우 평균임금수준으로 대체된 자료를 찾아 이를 지표로 사용했다. 마지막으로 부모휴가와 모성휴가의 GDP 대비 지출비율은 제도의 포괄범위와 실제 이용비율을 고려하기 위해 추가된 변수이다. 예를 들어, 2007년 개혁 이전에 독일의 부모휴가는 자산조사에 근거한 급여로 자산조사 기준에 충족하는 대상자만 급여를 받게 되는데 이 경우 제도의 포괄범위가 제한적일 수 밖에 없다. 네덜란드의 경우 여성의 75%, 남성의 30%가 부모휴가 자격을 얻지 못하는 것으로 알려져 있다. 반면 스웨덴의 경우 대부분의 출산모를 제도의 대상으로 포괄하고 있다. 이러한 차이를 반영하기 위해 부모휴가와 모성휴가의 GDP 대비 지출 비율을 변수에 포함했다. 왜냐하면 제도의 대상이 포괄적일수록 상대적으로 GDP 대비 지출비율이 높게 나타나기 때문이다. 뒤에서 다시 논의하겠지만 한국의 경우 모성휴가는 100% 임금 보증을 해주고, 부모휴가도 정액 50만원을 지급하고 있으나 제도의 대상 범위가 너무 협소해 GDP 대비 지출비율은 0.0006%로 나타난다. 네덜란드도 한국과 같이 제도의 포괄 범위가 협소해 GDP 대비 지출 비율은 0.0%이다.

4. 분석방법

본 연구는 OECD 22개국의 아동돌봄책임의 사회화와 가족화를 비교 분석하기 위해 SPSS 14.0을 이용해 군집분석과 다차원척도분석을 했다. 먼저 군집분석을 본 연구의 분석방법으로 선택한 이유는 본 연구의 주요 관심사가 OECD 개별국가들의 가족정책 특성이 아동돌봄책임의 사회화 정도와 가족화 지원정도에 따라 상이하게 나타날 것을 전제했기 때문이다. 그러나 군집분석은 아동돌봄노동의 사회화와 가족화에 따른 차이를 단순히 보여주는데 그치고 있다. 이러한 문제로 인해 본 연구에서는 다차원척도분석을 추가적으로 사용했다. 다차원척도분석은 이들 군집 간의 차이를 2차원 평면 공간에 보여줌으로써 개별 OECD 국가들의 아동돌봄책임의 사회화와 가족화 지원수준에 따른 가족정책 특성을 전반적으로 보여줄 수 있기 때문이다. 다차원척도분석은 통계적 요약물 구하는 것을 목적으로 하기 보다는 개별 분석사례의 특성을 저차원 공간(2차원)에 시각화하는 것을 목적으로 한다. 다차원척도분석에서 설정된 축은 연구의 목적을 가장 잘 설명할 수 있도록 돌봄노동의 사회화 축과 돌봄노동의 가족화 축을 설정했다.

제3절 비교평가 결과

1. OECD국가 정책비교

가. 아동돌봄 사회화 관련

<표 5-1>은 OECD 22개국의 아동돌봄의 사회화와 관련된 정책지표를 보여주고 있다. 먼저 노동시장 참여율의 젠더차이를 보면 스웨덴이 4%포인트로 가장 낮았다. 그 뒤를 이어 핀란드 5%포인트, 노르웨이 7%포인트, 아이슬란드 8%포인트, 덴마크 9%포인트로 나타났다. 남녀 간의 노동시장

참여율의 차이가 적게 나타난 국가들은 모두 북유럽 사민주의 복지국가들이었다. 그 뒤를 이어 자유주의 복지국가라고 일컬어지는 영국, 캐나다, 미국이 각각 10%포인트, 11%포인트, 12%포인트의 차이를 보였다. 반면 그리스는 22개 비교국가 중 남녀의 노동시장 참여가 32%포인트로 가장 큰 것으로 나타났다. 한국 또한 남녀 간의 노동시장 참여 비율이 그리스를 제외하고 가장 큰 30%포인트로 집계 되었다. 그리스, 한국과 같이 남녀 간의 노동시장 참여비율의 차이가 20%포인트 이상 큰 국가들로는 일본과 스페인이 29%포인트, 이탈리아가 28%포인트, 아일랜드가 23%포인트로 나타났다. 그러나 일반적 예상과 달리 여성의 전통적 역할에 대한 사회적 기대가 크고, 가족중심주의가 강하게 남아있다고 알려진 소위 보수주의 복지국가들에서 남녀 간의 노동시장 참여비율의 차이는 크게 나타나지 않았다. 오스트리아 15%포인트, 프랑스 13%포인트, 독일 13%포인트, 벨기에 17%포인트, 네덜란드 17%포인트 등으로 집계 되었다. 이들 국가들은 호주나 뉴질랜드와 같은 자유주의 복지국가들보다 노동시장 참여와 관련된 젠더차이가 적게 나타났다.

다음으로 0세에서 2세 아동의 보육비율을 보면 덴마크가 61.7%로 가장 높게 나타났다. 그 뒤를 이어 아이슬란드 58.7%, 노르웨이 43.7%, 스웨덴 39.5%, 벨기에 38.5%로 집계 되었다. 노동시장의 젠더차이 지표와 유사하게 북유럽 사민주의 복지국가들의 0~2세 아동보육비율이 높게 나타났다. 그러나 벨기에가 상위순위를 차지하고 북유럽 사민주의 복지국가들과 동질성이 높다고 생각되는 핀란드의 0~2세 아동보육비율은 상대적으로 낮은 22.4%에 그쳤다. 이는 자유주의 복지국가인 호주, 뉴질랜드 보다는 물론 남부유럽 국가인 포르투갈보다도 낮은 수치이다. 0~2세 아동보육비율이 10% 미만인 국가들은 오스트리아가 4.1%로 가장 낮았고, 그 뒤를 이어 이탈리아 6.3%, 그리스 7.0%, 독일 9.0% 순으로 나타났다. 이들 국가들은 남부유럽국가들과 보수주의 국가들로 구성되었다. 그러나 주목할 점은 같은

보수주의 국가들이라고 해도 벨기에, 프랑스 등은 상대적으로 높은 0~2세 아동보육비율을 나타내고 있으며, 남부유럽국가들 중에서도 포르투갈과 스페인의 0~2세 아동보육비율은 20%를 넘고 있다. 즉, 0~2세 아동보육비율과 관련해 보수주의 복지국가 또는 남부유럽 복지국가들 내의 상당한 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 특히 0~2세 아동보육은 조기교육의 목적으로 제도화된 3세 이상 취학 전 아동의 보육과 달리 여성의 노동시장 참여와 밀접한 연관을 가지고 있는 점에서 출산율과 밀접한 관계가 있다고 평가되는 일과 가족생활 양립정도와 관련해 중요한 의미를 가진다. 즉, 보수주의 복지국가들과 남부유럽 복지국가들 내에서 일과 가족생활 양립과 관련된 상이성을 면밀히 검토할 필요를 제기한다. 동아시아 복지국가인 한국과 일본은 각각 19.9%, 15.2%로 오스트리아, 독일, 그리스, 이태리 보다는 높지만 다른 국가들과 비교하면 상대적으로 하위권에 위치해 있다.

3세부터 취학 전 아동보육비율은 0~2세 아동보육비율과 달리 대부분의 국가들에서 상대적으로 높게 나타났다. 프랑스는 모든 아동이 보육시설(유치원포함)을 이용하는 것으로 집계 되었다. 벨기에와 이태리의 3세-취학 전 아동의 보육비율이 99.6%로 거의 모든 아동이 이용하고 있는 것으로 나타났다. 그 밖에 80%이상 높은 비율을 보이고 있는 국가들로는 북유럽 사민주의 복지국가들인 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드, 스웨덴, 보수주의 복지국가로 분류되는 독일, 남부유럽 복지국가인 이태리, 스페인, 동아시아 국가 중에서는 일본, 자유주의 복지국가들 중에서는 영국과 뉴질랜드가 이름을 올렸다. 주목할 점은 독일과 이태리의 경우 0~2세 아동보육비율은 최하위권을 기록했는데 3세 이상 보육비율에서는 수위를 차지했다는 점이다. 이러한 특성은 이들 국가들에서 3세 이상 취학 전 아동보육을 바라보는 사회적 관점과도 밀접히 연관된다. 취학 전 아동에 대한 보육은 여성의 노동시장 참여, 일과 가족생활 양립과 같은 젠더와 관련된 정책으로 이해되기보다 아동에 대한 조기교육차원으로 이해되는 측면이

강하기 때문인 것으로 판단된다. 실제로 독일의 경우 1996년 3세 이상 아동의 아동보육시설 이용권리가 도입된 후 해당 연령대의 아동에 대한 보육비율이 80%에서 100%까지 높아진 것으로 집계 되고 있다³⁰⁾(Knijn & Ostner, 2002, Aust & Bonker, 2004; Pfau-Effinger, 2006; Morel, 2007). 그러나 그 내용을 보면 3세 이상 보육의 대부분은 반일제이고(오전 8시부터 12시까지), 유치원(pre-school)은 매일 열지 않는다(Anttonen, 2006). 이러한 현실은 독일에서 3세 이상 취학 전 아동보육의 제도화가 여성의 노동시장 참여와 같은 젠더평등적 목적을 위해 제도화 되지 않았음을 반증하는 것이다. 하지만 이러한 현실에도 불구하고 3세 이상 취학 전 아동에 대한 보편적 보육권리가 도입된 후 3세에서 6세 자녀를 둔 독일여성의 고용율이 무려 7.5%포인트가 높아진 것은(BMFSFJ, 2003a: Aust & Bonker, 2004) 제도의 도입목적과 관계없이 아동 돌봄의 사회화가 갖는 성격을 짐작하게 해주는 결과이다.

아동보육을 위해 평균임금 대비 부모가 지불해야하는 비용을 보면 스페인이 30.3%로 가장 높게 나타났다. 그 뒤를 이어 부모의 비용부담이 20%가 넘는 국가를 보면 포르투갈 27.8%, 프랑스 25.1%, 아일랜드 24.8%, 영국 24.7%, 호주 22.4%, 뉴질랜드 20.4%, 이태리 20.0% 순으로 집계 되었다. 이들 국가들은 주로 남부유럽복지국가들과 자유주의복지국가들로 나타났다. 이러한 특성은 남부유럽 국가들에서는 상대적으로 아동돌봄에 대해 가족에 대한 책임을 우선하는 특성으로 인해 아동보육 서비스 공급이 제한되고, 이것이 비용 상승과 연관되었을 가능성이 높다. 자유주의 국가들에서는 돌봄의 사회화를 시장을 통해 해소함으로써 부모의 비용부담을 가중시킨 것으로 판단된다. 반면 아동보육에 대한 부모의 비용부담이 낮은 국가들로는 스웨덴과 그리스가 4.5%로 가장 낮다. 오스트리아, 덴마크,

30) 1996년에 도입을 계획했던 3세 이상 아동의 보육시설 이용에 관한 보편적 권리는 재정적인 문제로 1999년으로 연기되었다(Morel, 2007).

핀란드, 노르웨이도 부모가 부담해야 할 비용이 10% 미만인 것으로 나타났다. 아동양육의 가족책임을 강하게 강조하고 있는 오스트리아(Strell & Duncan, 2001)에서 아동보육비용이 낮다는 것은 의외의 결과이다.

GDP대비 아동보육에 대한 지출은 덴마크가 2.1%로 가장 높게 나타났다. GDP대비 지출규모가 1.0%를 넘는 국가로는 스웨덴 1.7%, 프랑스와 아이슬란드가 1.2%, 핀란드와 노르웨이가 1.0%로 나타났다. 프랑스를 제외한 북유럽 사민주의 복지국가들이 모두 포함되었다. 반면 GDP대비 아동보육에 대한 지출비율이 0.2%이하로 가장 낮은 국가로는 한국이 0.1%로 최하위를 기록했다. 그리고 호주 0.3%, 캐나다 0.2%, 그리스 0.2%, 아일랜드 0.2%, 뉴질랜드 0.3%, 미국 0.3%로 집계되었다. 한국과 그리스를 제외한 대부분의 자유주의 복지국가들이 포함되어 이들 국가에서 아동돌봄의 사회화가 시장을 통해 이루어지고 있음을 짐작하게 하는 대목이다.

정리하면 아동양육의 사회화는 두 가지 경로를 통해 이루어지는데 하나는 자유주의 복지국가들처럼 시장을 통해 이루지는 경우이고 다른 하나는 사민주의 복지국가들과 같이 국가의 책임을 강화하는 방안이다. 전자의 경우 상대적으로 부모의 비용부담이 증가하는 반면, 국가의 지출은 낮은 것으로 나타났다. 반면 후자의 경우 부모의 아동양육비용은 상대적으로 낮은 반면, 국가의 책임을 대변하는 GDP 대비 보육비용의 지출비중은 높게 나타났다. 그리고 두 가지 경로 모두 남녀 간에 노동시장 참여의 차이가 상대적으로 낮게 나타났다. 그러므로 만약 특정국가의 가족정책의 궁극적 목적이 단순히 돌봄노동을 가족 밖으로 끌어내는 것이라면 Esping-Andersen(2005)의 지적처럼 자유주의 방식은 성공적인 사례라고 할 수 있다. 국가의 적극적 개입 없이도 시장을 통해 돌봄의 사회화를 이루어냈기 때문이다. 그러나 이러한 지적에는 많은 논란이 따른다. 질이 담보되지 않는 아동보육은 아동에게 필요한 적절한 인지적 자극을 줄 수 없기 때문이다. 이러한 아동돌봄의 사회화 방법은 현재 아동돌봄의 책임을 부

모로부터 다른 성인으로 이전시키는 것이 가능하지만 궁극적으로 아동의 인지발달에 긍정적 역할을 하지 못함으로써 궁극적으로는 해당사회에 부정적 결과를 초래하기 때문이다. 더 나아가 실제로 서비스가 필요한 계층은 시장에서 서비스를 구매하지 못하는 문제를 야기하고 있다. 미국의 사례를 보면 저소득가구 아동의 10%가 혼자 방치되고 있다(Esping-Andersen, 1999).

〈표 5-1〉 OECD 22개국 아동돌봄사회화 관련 정책 지표

(단위: %)

국가	Gender Gap	0~2세	3~취학전	care fee	GDP 지출
호주	20	29.0	70.2	22.4	0.3
오스트리아	15	4.1	73.7	9.6	0.5
벨기에	17	38.5	99.6	19.7	0.8
캐나다	11	19.0	49.0	12.3	0.2
덴마크	9	61.7	89.7	8.4	2.1
핀란드	5	22.4	46.1	7.6	1.0
프랑스	13	26.0	100.0	25.1	1.2
독일	13	9.0	80.2	9.1	0.4
그리스	32	7.0	70.6	4.5	0.2
아이슬란드	8	58.7	94.7	12.1	1.2
아일랜드	23	15.0	64.9	24.8	0.2
이태리	28	6.3	99.6	20.0	0.6
일본	29	15.2	86.4	19.4	0.3
한국	30	19.9	71.5	10.8	0.1
네덜란드	17	29.5	68.2	17.5	0.9
뉴질랜드	17	32.1	92.4	20.4	0.3
노르웨이	7	43.7	85.1	9.0	1.0
포르투갈	14	23.5	78.0	27.8	0.4
스페인	29	20.7	98.6	30.3	0.5
스웨덴	4	39.5	86.6	4.5	1.7
영국	10	25.8	80.1	24.7	0.6
미국	12	29.5	61.0	19.5	0.3

주: 아동돌봄비용은 평균임금소득으로부터 계산된 것임. 아동돌봄비용 중 호주, 덴마크, 한국, 미국은 2005년 기준, 핀란드, 그리스, 아이슬란드는 2003년 기준, 캐나다, 독일은 2001년 기준, 프랑스는 2002년 기준, 아일랜드와 이태리는 2000년 기준, 기타 2004년 기준. 이태리의 돌봄부담비용은 소득과 관련된 최대 수치를 기재한 것임.

출처: OECD(2007a, 2007b, 2006, 2005)

나. 아동돌봄 가족화 지원 지표

<표 5-2> 아동돌봄 가족화에 대한 OECD 22개국의 정책지표를 제시하고 있다. 먼저 법률적으로 보장되는 부모휴가 기간을 보면 스페인과 프랑스가 156주(3년)로 가장 긴 부모휴가기간을 보장하고 있다. 그 외에 오스트리아가 104(2년)를 보장해주고 있고, 스웨덴은 69주(480일)를 보장해 상대적으로 긴 기간을 보장해 주고 있다. 반면 미국, 네덜란드, 벨기에, 포르투갈은 가장 짧은 12주 정도를 보장해주고 있다. 가장 짧은 부모휴가를 보장해주는 미국과 벨기에의 특성은 부모휴가라는 별도의 제도가 존재하지 않는다는 점이다. 미국은 가족간호휴가라는 제도에서 아동양육을 위해 휴가를 사용할 수 있도록 제도화했고(OECD, 2007), 벨기에도 경력휴가의 이용 이유 중 하나로 재교육, 훈련, 여가생활 등과 함께 아동돌봄을 포함시키고 있을 뿐이다(Devisscher, 2004). 이어서 아이슬란드와 영국이 13주, 아일랜드가 14주를 보장해주고 있다. 부모휴가 보장기간은 대체로 복지국가 특성과 일견 무관해 보인다. 특히 최근 개혁을 통해 독일은 부모휴가 기간을 1년으로 축소했다(Leitner, 2006). 부모휴가 기간과 관련해 유의할 점은 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 네덜란드, 한국, 포르투갈, 스페인, 미국에서 보장하고 있는 부모휴가 기간은 부모 각각에게 보장되는 기간이다. 예를 들어, 오스트리아의 경우 부모 모두가 각각 부모휴가를 이용한다면 최대 이용가능 기간은 4년이 된다. 그러나 이들 국가들 중 아이슬란드를 제외하고 남성이 부모휴가를 이용하는 경우는 극히 이례적이다. 이러한 문제를 보완하기 위해 스웨덴(1994년), 노르웨이(1993년), 아이슬란드(1995년), 독일(2007년)에서는 남성에게 부모휴가 기간의 일부를 할당하는 아버지할당제를 제도화했다. 최근 제도를 도입한 독일을 제외하고 스웨덴, 노르웨이, 아이슬란드에서는 남성의 참여가 유의미하게 증가한 것으로 보고되고 있다(Leria, 2002).

부모휴가 급여를 보면 우선 무급과 유급으로 구분된다. 무급으로 부모휴가를 제도화한 국가는 호주, 그리스, 아일랜드, 네덜란드, 포르투갈, 스

페인, 미국, 영국 등이고 그 외의 국가들은 유급으로 부모휴가를 제도화하고 있다. 다만 호주와 네덜란드의 경우 노동자와 고용주의 개별 단체협약을 통해 부모휴가 기간 중 급여를 제공하는 사업장이 있다(OECD, 2007). 또한 네덜란드의 경우 공무원은 부모휴가 기간 중 75%의 급여를 대체받고 있다. 부모휴가가 가장 관대한 국가는 노르웨이로 42주를 이용할 경우 100%의 임금을 보존해주고 있고, 52주를 이용할 경우 80%를 보장해주고 있다. 그 뒤를 이어 덴마크가 임금의 90%를 보존해주고 있다. 스웨덴과 아이슬란드는 80%정도의 임금을 대체해주고 있다. 스웨덴의 경우 390일 동안에 한해 임금의 80%를 보장해주고 나머지 기간에 대해서는 정액급여를 지급하고 있다(OECD, 2005). 이어서 독일 67%의 임금을 2007년부터 보장해주고 있는데 이는 핀란드의 60%보다 관대한 급여수준이다. 최근 제도를 변화시킨 독일을 제외하고 관대한 급여는 모두 북유럽 사민주의 복지국가들에서 이루어지고 있다. 한국은 평균임금 대비 18%(50만원)의 정액급여를 지원하고 있어 무급으로 제도화한 국가들 보다는 관대하지만 유급으로 부모휴가를 제도화한 국가들 중에서는 가장 낮은 수준이다. 부모휴가 급여 수준은 중요한 의미가 있는데 먼저 급여수준은 남성의 부모휴가 참여, 즉 돌봄노동참여와 밀접한 연관성을 갖는다. 급여가 낮을 경우 남성의 대부분은 휴가를 이용하지 않을 가능성이 높기 때문이다. 왜냐하면 아직까지 많은 가구에서 남성이 주로 생계부양을 담당하고 있기 때문에 남성의 부모휴가 이용은 해당가구의 경제지위의 심각한 저하를 가져올 수 있기 때문이다. 다른 하나는 부모휴가가 무급으로 제도화된 경우와 유급이라도 낮은 정액급여 또는 낮은 소득대체율로 제도화된 경우, 제도를 이용할 수 있는 여성은 자신의 소득이외의 별도의 소득으로 가구생계를 꾸려나갈 수 있는 집단으로 제한되어 있다. 즉, 무급과 낮은 급여로 제도화된 부모휴가는 여성이 전통적 성역할로 되돌아가게 하는 기능을 수행할 가능성이 높다.

이어서 모성휴가 기간을 보면 부모휴가와 달리 국가 간 차이는 크지 않다. 가장 긴 모성휴가를 보장하는 국가는 영국으로 52주를 보장하고

있다. 부모휴가를 13주 무급으로 보장하고 있는 것과는 대조적이다. 이어서 아일랜드가 26주를 보장하고 있다. 가장 짧은 모성휴가 기간은 노르웨이와 스웨덴이 각각 9주와 7주를 보장하고 있지만 이들 국가의 경우 모성휴가와 부모휴가가 통합되어 있어 큰 의미는 없다. 급여대체율은 대부분의 국가가 100% 임금을 보존해주고 있다. 예외적으로 호주가 무급이고, 벨기에가 30일 동안은 82%, 나머지는 75%를 보존해주고 있다. 다른 국가들도 대략 60% 이상을 보존해주고 있다. 다만 캐나다의 경우 임금대체율이 55%로 무급인 호주를 제외하고 가장 낮다. 부모휴가를 제도화한 국가의 상당수가 무급인 점을 고려하면 매우 대조적 현상이다. 이는 자녀 출산과 관련된 여성의 생물학적 특성을 반영한 결과로 해석된다. 또한 부모휴가에 비해 모성휴가의 역사가 매우 길며, 지나한 과정을 통해 확대과정을 반복한 결과이다.

마지막으로 GDP 대비 지출을 보면 제도화된 부모휴가와 모성휴가가 현실에서 얼마나 많은 부모들에게 적용되고 있는지를 추정하게 해준다. 북유럽 사민주의 복지국가들의 GDP 대비 지출비율이 다른 국가들을 압도하고 있다. 노르웨이는 GDP 대비 0.8%를 지출해 가장 높은 지출비율을 기록하고 있고, 그 뒤를 이어 스웨덴과 아이슬란드가 0.7%, 덴마크와 핀란드가 0.6%를 기록하고 있다. 일반적으로 가족주의적 전통이 강하고 가족 내에서 아동이 양육되는 것을 선호한다고 알려진 보수주의 국가들의 경우 모순적이게도 0.1%에서 0.3%를 넘지 않고 있다. 오스트리아가 0.3%, 독일이 0.2%, 벨기에가 0.2% 등으로 나타났다. 남부유럽 국가들의 경우도 스페인과 그리스가 0.1%, 포르투갈과 이탈리아가 0.2%에 그치고 있다. 반면 유급휴가를 제도화하고 있는 한국의 경우를 보면 GDP 대비 지출비율은 0.0(0.006)%로 나타나고 있다. 이는 한국에서 유급으로 부모휴가와 모성휴가를 제도화하고 있지만 그 대상이 협소하고 급여수준이 매우 낮아 GDP 대비 지출 잡힐 정도의 규모가 되지 못하고 있는 현실을 반영하고 있다.

〈표 5-2〉 OECD 22개국의 아동돌봄 가족화 지원 지표

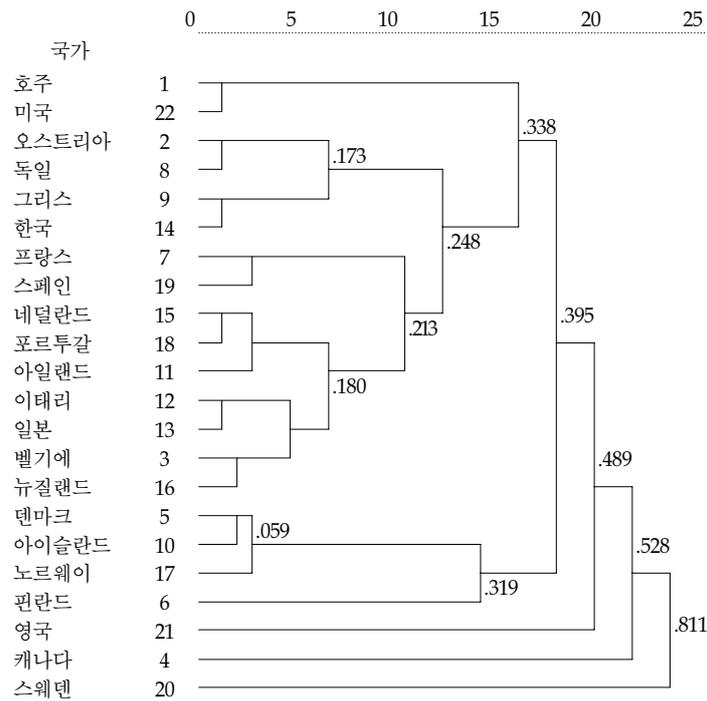
국가	부모휴가기간	대체율	모성휴가	대체율	GDP지출비율
호주	52	무급	10	무급	0.0
오스트리아	2yr(each p)	정액(31%)	16	100	0.3
벨기에	3mo(each p)	정액(25%)	15	82(30d)75	0.2
캐나다	35	55	15	55	0.2
덴마크	32	90	18	100	0.6
핀란드	26	60	17.5	100	0.6
프랑스	3yr(each p)	정액(27%)	16	100	0.3
독일	12mo	67	14	100	0.2
그리스	3.5mo(per p)	무급	17	100	0.1
아이슬란드	13(per p)	80	13	80	0.7
아일랜드	14(each p)	무급	26	70	0.1
이태리	11mo	30%(for 6mo)	21	80	0.2
일본	44	40	14	60	0.1
한국	52(each p)	정액(18%)	13	100	0.0
네덜란드	3mo(each p)	무급. 공무75%	16	100	0.0
뉴질랜드	46	무급	12	50	0.0
노르웨이	42	100	9	100	0.8
포르투갈	3mo(each p)	무급	17	100	0.2
스페인	3yr(each p)	무급	16	100	0.1
스웨덴	480days	80%(390일)	7	80	0.7
영국	13	무급	52	90	0.1
미국	12(each p)	무급	12	0	na

- 출처: 1) 부모, 모성휴가: OECD family database.
 2) 일본의 부모휴가 기간과 급여: OECD(2003). Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life. Volume2, Austria, Ireland and Japan. OECD.
 3) 뉴질랜드 부모휴가 기간과 급여: OECD(2004). Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life. Volume 3, New Zealand, Portugal and Switzerland. OECD(이 자료에서는 출산전후 각각 6주와 14주의 무급휴가 주는 것으로 그러나 최근 자료는 16주 유급으로 전후 8주씩 나누면 부모휴가는 생후 1년이므로 46주가 됨).
 4) 호주의 모성휴가 : 무급이나 단체협약으로 일부 노동자는 100% 임금보존을 받음 OECD(2002). Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life. Volume 1, Australia, Denmark and the Netherlands. OECD.
 5) 독일: Pfau-Effinger(2006). 2007년부터 정률급여로 전환. 부모휴가 기간과 급여는 2007년 자료를 기준으로 작성.
 6) 벨기에·프랑스: Moss and O'Brein(2006), Susan Kell Associated(2006).
 7) 오스트리아 부모휴가 급여비율 : 윤홍식(2006b)

2. 분석 결과

[그림 5-1]은 OECD 22개국의 돌봄의 사회화 및 가족화와 관련된 정책 지표를 준거로 군집분석을 실시한 결과이다. 군집의 수를 선택하는 것은 특별한 원칙은 없으며, 연구자의 판단에 근거해 연구목적에 가장 잘 드러낼 수 있는 군집을 선택할 수 있다. 본 분석에서는 군집계수 0.300을 기준으로 군집을 구분했다.

[그림 5-1] OECD 22개국 가족정책 군집분석



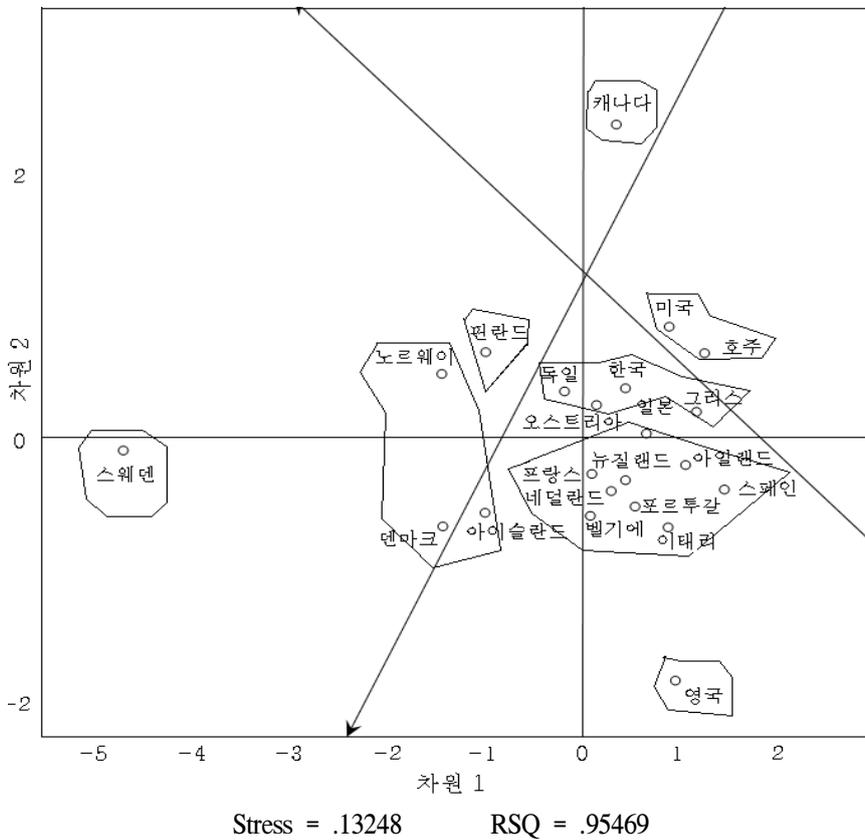
[그림 5-1]의 위계적 군집분석 결과를 보면 호주와 미국이 가장 먼저 독립적인 군집을 형성한다. 뒤를 이어, 덴마크와 아이슬란드, 오스트리아와 독일, 그리스와 한국, 이태리와 일본, 벨기에와 뉴질랜드, 네덜란드와 포르투갈 순으로 군집이 형성되어 나간다. 이어서 덴마크 군집과 노르웨이가 독립적인 군집을 형성했다. 네덜란드 군집에 아일랜드가 더해지고, 스페인과 프랑스가 하나의 군집으로 묶이고, 이태리군집과 벨기에 군집이 하나가 된다. 오스트리아 군집과 그리스 군집이 하나로 묶이면서 독립적인 군집을 형성한다. 벨기에와 네덜란드 군집이 하나가되어 프랑스 군집과 묶이면서 독립적인 군집을 형성하게 된다. 핀란드의 경우 군집계수를 상향 조정하면 노르웨이, 덴마크, 아이슬란드 군집과 묶이지만 0.300을 기준으로 했을 때 어떤 군집에도 속하지 않는 국가가 된다. 영국, 캐나다, 스웨덴도 다른 국가들과 군집을 형성하지 않고 개별 국가로 남아 있다. 최종 군집은 호주군집(편이 상 앞에 있는 국가를 군집이름으로 칭했다), 오스트리아 군집, 프랑스 군집, 덴마크 군집 4개 군집과 4개의 개별 국가를 형성했다.

[그림 5-2]에서는 이들 군집결과를 2차원 평면공간에 위치해 있는 사례들에 적용했다³¹⁾. 다차원척도의 오차를 측정하는 Kruskal's stress는 0.13248로 좋다고 할 수는 없으나 보통수준인 것으로 나타났다. 모델의 변량에 대한 설명력을 알려주는 RSQ는 0.95469로 95.5%의 변량을 설명하는 것으로 보고되었다. 앞서 언급했듯이 다차원원척도의 축은 연구자의 판단에 따라 임의로 직교회전이 가능하다. 본 분석은 연구목적에 맞게 아동돌봄의 사회화 축과 아동돌봄의 가족화 축을 설정했다. 축의 위치는 특별한 의미가 없으나 해석의 용이성을 위해 45도 직교회전시켜 상방으로 약간

31) 캐나다, 영국, 스웨덴을 제외한 OECD 국가들을 분석했으나 현재의 결과와 상이한 결과를 도출하지 못했고, Stress 수준이 높아져 모델 적합성이 낮아지는 문제가 발생해 별도의 분석의 진행하지 않았다.

이동시켰다. 좌상방으로 이동하는 축이 아동돌봄의 가족화와 관련된 축이고, 좌하방으로 이동하는 축이 아동돌봄의 사회화와 관련된 축이다. 각각 좌상방과 좌하방으로 이동할수록 지표수준이 높은 것으로 해석할 수 있다.

[그림 5-2] 돌봄의 사회화와 가족화 정책을 통해 본 OECD 국가의 가족정책
 개별차(가중된) 유클리디안 거리 모형



앞 절에서 개별국가의 아동돌봄사회화와 가족화 지표를 살펴보면 이 미 언급했지만 스웨덴은 OECD 22개국들 중 매우 유일무이한 지위를 점

하고 있다. 아동돌봄의 가족화 지표와 함께 사회화 지표 또한 가장 높은 것으로 나타나, 양자가 조화롭게 양립하고 있는 것으로 나타났다. 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드 군집은 스웨덴에 비해서는 다소 떨어지지만 가족화와 사회화 모두에서 다른 OECD 국가들보다 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 노르딕 국가들 중 핀란드의 경우가 특징적인데 이웃한 노르딕 국가들의 군집에 속하지 않고 독립적인 군집을 형성했다. 아동돌봄의 가족화와 관련해서는 GDP 대비 지출비율을 제외하고 이렇다 할 두각을 드러내지 못했고, 사회화 관련 지표에서는 3세-취학 전 아동보육비율은 분석대상인 OECD 22개국 중 가장 낮은 수준을 기록했다. 물론 아동돌봄비용과 GDP 대비 지출 규모는 높은 수준을 유지했다. 반면 다른 북유럽 사민주의 복지국가들은 가족화와 관련된 지표에서는 2~3개 지표가 가장 높은 수준을 유지했고, 아동돌봄의 사회화와 관련된 지표에서도 덴마크, 노르웨이, 스웨덴은 4개, 아이슬란드는 3개에서 최고수준을 유지했다. 이러한 차이가 핀란드가 다른 노르딕국가로부터 떨어져 개별국가로 남아있게 한 주요한 원인으로 판단된다. 즉, 가족화 수준은 노르딕 국가들과 유사한 수준이지만 사회화 수준은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 프랑스, 벨기에 등이 속한 군집은 아동돌봄의 사회화 지표와 가족화 지표를 비교했을 때 상대적으로 사회화 지표가 다소 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 이들 국가들에서 아동보육비율이 높은 수준을 유지한 것과 휴가의 낮은 소득 대체율 등에 기인한 것으로 판단된다.

한국이 속한 그리스, 오스트리아, 독일 군집은 상대적으로 낮은 돌봄노동의 가족화 기간은 길지만 낮은 휴가 급여수준으로 인해 가족화 수준에서는 덴마크군집 보다는 뒤에 위치하고 있다. 미국과 호주 군집은 모든 지표에서 낮은 수준을 기록했다. 호주는 부모휴가 기간을 제외한 나머지 4개의 아동돌봄의 가족화 지표에서 최하위를 기록했고, 돌봄노동의 사회화 지표에서도 2개가 최하위권에 머물렀다. 미국은 가족화와 관련해 다섯

개 지표 모두에서 최하위권을 기록했다. 돌봄노동의 사회와 관련된 지표에서는 1개만이 최하위 권을 기록했지만 다른 지표 또한 낮은 수준은 아니었다. 이러한 결과가 반영되어 초기부터 호주와 미국이 독립적인 군집을 형성하며 가족화와 사회화축이 교차하는 우측에 위치하게 된 것으로 보인다. 영국은 상대적으로 가족화에 대한 지표보다 사회화와 관련된 지표가 양호하게 나타났다. 캐나다는 반대로 가족화에 대한 지표가 양호했지만 사회화에 대한 지표는 낮게 나타났다. 이러한 정반대의 성향이 두 국가가 상하 대척점에 위치한 결과로 풀이된다.

정리하면 예상과 달리 북유럽 사민주의 복지국가들이 단일한 군집에 묶이기 보다는 1개의 독립적 군집과 2개의 개별국가를 구성했다. 자유주의 복지국가들의 경우도 단일한 모습으로 나타나지 않았다. 캐나다와 영국이 각각 개별국가로 위치했고, 미국과 호주가 하나의 군집을 형성했지만 뉴질랜드는 프랑스와 같은 군집에 속했다. 보수주의 복지국가들 또한 오스트리아 군집과 프랑스 군집으로 나누어져 나타났다. 이러한 특성은 돌봄의 사회화와 가족화를 준거로 복지국가의 특성을 구분할 때 기존의 주류 복지국가의 유형화가 적합하지 않음을 보여주는 한 가지 사례라고 할 수 있다. 이를 바탕으로 저출산 대응정책과 밀접한 가족정책의 합리적 정책 원칙과 방향을 고민할 수 있을 것으로 판단된다.

제4절 소결

본 분석은 OECD 22개국의 돌봄의 사회화와 가족화 정책의 분석을 통해 몇 가지 의미 있는 결과를 도출했다. 첫째는 가족정책의 관점에서 복지국가를 유형화했을 때 기존 주류 복지국가 체제와는 상이한 유형화가 가능하다는 점이다. 북유럽국가들이 일반적 기대와 달리 서로 상이한 집단으로 묶이듯 보수주의 복지국가, 자유주의 복지국가로 지칭되는 국가들

또한 서로 상이한 집단으로 구분되었다. 둘째는 북유럽 국가들이 비록 1개의 군집과 2개의 개별 국가군으로 분류되었지만 돌봄노동의 사회화와 돌봄노동의 가족화 수준 모두에서 다른 국가군들에 비해 상대적으로 높은 수준의 지원을 하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 돌봄의 사회화와 가족화가 양자택일의 과제가 아닌 양립할 수 있는 정책과제라는 점을 보여주고 있다. 반면 미국과 호주는 두 측면 모두에서 낮은 수준을 기록해 가족정책이 가장 후진적인 상태로 남아 있는 것으로 나타났다. 셋째는 한국은 독일, 오스트리아, 그리스와 같은 군집에 속했다. 특히 독일, 오스트리아는 유럽 복지국가들 중에서도 가족에 대한 전통적 역할을 강조하는 국가들로 구분되는데 한국이 이들 국가들과 동일한 군집에 묶인 결과가 의미하는 바가 크다. 전체적인 측면에서 한국은 미국과 호주보다는 다소 양호하지만 다른 국가들에 비해 돌봄노동의 사회화와 가족화 수준이 미흡한 것으로 나타났다.

이상의 결과는 한국 가족정책의 확대방향에 의미 있는 함의를 던져주고 있다. 먼저 출산율 수준과 관련해서는 한국이 속한 군집의 국가들이 다른 국가들과 비교했을 때 출산율 수준이 가장 낮은 국가들로 구성되어 있다는 사실이다. 2005년 현재 OECD 국가의 평균 출산율이 1.63명이고, 노르웨이, 덴마크, 아이슬란드 군집은 1.90명에 이르고 있다. 미국과 호주 또한 각각 2.05명, 1.81명이다(OECD, 2007). 반면 한국은 1.08명, 독일은 1.34명, 오스트리아는 1.41명, 그리스는 1.28명에 불과하다. 결국 출산력과 관련해 한국이 선택할 수 있는 방향은 두 가지 정도라고 판단된다. 하나는 북유럽 사민주의 복지국가들과 같이 돌봄의 가족화와 사회화 두 영역 모두에서 국가의 책임을 확대해나가는 길이고, 다른 하나는 미국과 호주와 같이 시장을 통해 사회화와 가족화의 과제를 풀어가는 방식이다. 다만 여기서 주의해야 할 점은 호주와 미국은 둘 다 이민이 주요한 정책으로 자리 잡고 있다는 점이다. 즉, 이민의 적극적 확대를 고려하지 않는다면 미국과

호주와 같이 돌봄과 관련된 사회적 과제를 시장과 민간의 자율적 선택에 일임한다는 것이 타당한지는 별도의 검토가 필요할 것이라고 판단된다. 더욱이 출산율은 단순히 출산으로 끝나는 것이 아니라 이후 양육의 과정이 수반되는데 미국의 경우를 보면 양육의 과정이 소득계층에 따라 상이하게 나타나고 있다는 사실이다. 지식기반 사회에서 노동력의 부족은 단순히 노동력의 규모를 늘리는 문제가 아닌 질의 담보를 필수적 전제로 요구하고 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 즉, 단순히 돌봄의 사회화와 가족화 여부의 문제가 아닌 돌봄의 사회화와 가족화의 질을 어떻게 담보할 것인가가 핵심적 과제가 되는 것이다. 그렇다면 답은 자명하다. 높은 질의 노동력을 담보하기 위해서는 보편적이고 질 높은 돌봄 노동의 사회화와 가족화가 수반되어야 한다. 그리고 이러한 보편적이 질 높은 사회화와 가족화는 시장에 의해서가 아닌 국가의 공적개입을 통해 이루어지고 있다는 것은 공지의 사실이다(Esping-Andersen, 2005). 한국 가족정책 방향은 어쩌면 진부하게 들릴지 모르지만 돌봄의 사회화와 가족화 두 영역 모두에서 국가의 책임을 강화하는 방안을 강구해야한다. 최근 아동양육에 대한 가족의 1차적 책임을 강조하던 독일과 오스트리아조차 3세 이상 아동에 대해 보편적 돌봄권리(사회화 권리)를 선언하고, 독일에서 대표적인 돌봄 노동의 가족화 방식을 북유럽식으로 전환하는 모습이 한국사회에 주는 함의는 분명한 것이다. 이제 가야할 길은 분명하다. 다만 정치적 결단과 사회적 합의가 남아 있다.

다른 하나의 과제는 돌봄의 사회화와 가족화의 양립을 어떻게 이루어낼 것인가이다. 최근 이명박 정부에서 보육시설을 이용하지 않는 저소득 가구에 대해 월 10만원 상당의 아동양육수당을 지급하겠다는 계획을 발표했다. 보육시설을 이용하는 가구에 대해 지원이 이루어지고 있는데 반해 비이용가구에 대해서는 아무런 지원이 없다는 것은 일견 형평성에 문제가 있는 것으로 보인다. 그러나 아동양육수당의 도입은 계층적으로 저소득층

에게, 젠더측면에서는 여성에게 전통적 성역할을 강화하는 결과를 초래할 것이다. 굳이 프랑스의 사례를 언급하지 않는다고 하더라도 예측 가능한 부분이다. 중장기적으로 이러한 제도의 도입은 저소득층 여성의 일할 권리를 약화시킴으로써 노동시장에서의 배제라는 더 큰 형평성의 문제를 야기할 수 있음을 기억할 필요가 있다. 돌봄의 사회화와 가족화의 양립은 단순히 두 가지 정책을 동시에 제도화하거나 확대한다는 것이 아니다. 부모 노동력의 가족화의 필요는 상대적으로 자녀가 영아기 일 때 필요한 제도적 지원임에 반해 돌봄의 사회화는 아동이 성장 할 때까지 필요한 상대적으로 장기적 과제이다. 또한 돌봄의 가족화는 보편적 사회적 필요에 부응하는 것이지 특정 계층에 제한된, 자산조사를 통해 이루어지는 잔여적 제도가 되어서는 안 된다. 즉, 둘 간의 양립은 보편적 돌봄의 사회화를 기반으로 단기적으로 영아기 기간 동안 보편적 돌봄의 가족화를 통해 아동 양육을 보완하는 관계에 있는 것이다. 스웨덴을 위시한 북유럽 사민주의 복지국가들의 가족정책은 바로 이러한 특성을 내재하고 있는 것이다. 특히 모든 시민이 노동시장에 참여하는 것이 해당 사회의 지속가능한 경쟁력 확보를 위해 필수적인 전제로 이해되고 있는 시점에서 특정 성 또는 계층에게 고용의 보장 없이 노동력의 가족화 동기를 부여하는 것은 적절하지 않다. 보육시설을 이용하는 대신 가정에서 아동양육을 수행하는 부모(주로 모)에 대해 정책적 지원으로 일관하던 독일이 왜 정책 방향을 전환했는지를 꼼꼼히 천착할 필요가 있다. 정리하면 한국 가족정책의 과제는 정책의 제도화를 넘어 대상의 보편적 확대를 필요한 시점이다. 부모휴가와 모성휴가를 제도화하고 있지만 그 대상이 매우 협소해 보편적 돌봄의 가족화를 지원하고 있지 못하며, 보편적 돌봄의 사회화는 여전히 요원한 과제이다. 보편적 돌봄의 사회화와 가족화를 통해 한국은 단순히 저출산 문제에 대응하는 것을 넘어 적정규모의 높은 질의 노동력을 유지함으로써 지속가능한 발전을 담보하는 기반을 확보할 수 있을 것이다.

제6장 저출산정책 효과성 평가모형 개발

일부 국가나 학자들이나마 출산력 변화에 대한 정책의 효과성에 관한 논의를 꾸준히 지속하고 있다. 자녀 출산 및 양육의 비용과 이를 지원하기 위한 정책 방향이나 구조는 국가간에 차이가 크다. 게다가 전반적인 정책 구조가 사회보장시스템에서 주택시장과 문화적 요인에 이르기까지 복잡하기 때문에 출산을 제고를 위한 특정 정책의 효과성을 평가하는 것은 어렵다. 이러한 제약점들 때문에 어느 특정 국가의 저출산 관련 정책 각각이 출산력 변화에 미치는 효과성 정도를 일반화하여 제시하는 것은 거의 불가능하다. 그럼에도 불구하고 정책구조 상의 중요한 변화가 출산율에 영향을 미치리라는 것은 의심할 여지가 없다. 결국 한국사회에서의 저출산 대응 정책 각각에 대한 효과성 평가는 한국적인 특수상황을 고려하여 독자적인 모형을 개발하고 실행하여야 하는 당위성이 제기된다.

이와 관련, 본 장에서 한국의 저출산정책의 효과성 평가모형을 개발하고자 한다. 이를 위해, 우선 평가방법 및 관련 변수들을 선정하기 위한 사전적인 모색을 실시한다. 이어서 앞서 모색한 결과를 구체화하여 평가모형을 개발한다. 평가모형이 개발되면, 모형의 적합성 내지 현실적용 가능성을 제고하기 위한 수단으로 일부 자료를 이용하여 시뮬레이션(simulation)을 실시한다. 여기에서 시뮬레이션 결과는 이용자료의 한계성으로 인하여 실제 정책 효과를 정확하게 평가하는 것으로 간주할 수 없다. 마지막으로 저출산정책 효과성 평가모형 개발 결과에 대한 시사점을 도출하고, 향후 발전방안을 제시한다.

제1절 기본 전제

앞서 이론적 고찰 및 사례분석을 통해 도출된 것으로 본 연구에서 저출산정책의 효과성을 평가하는 모형을 개발하는데 있어서 필요한 개념이나 기본원칙은 다음과 같이 정립할 수 있다. 우선 정책평가의 개념으로 “정책 또는 정부사업이 장·단기적으로 국민 또는 특정대상이나 이들의 생활조건에 미치는 영향을 객관적, 체계적, 실증적으로 측정하는 시도”로 정의한다. 이와 같은 개념을 가진 정책평가의 대상은 산출(output)과 결과(outcome)로 구분하며, 산출에 대한 평가(성과평가)는 정부가 제공한 서비스의 양과 질을 측정하는 것으로 그리고 결과에 대한 평가(효과성평가)는 산출이 가져오는 결과의 양과 질을 측정하는 것으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 후자의 정책 효과성 평가에 중점을 둔다. 즉, 정책성과 평가의 기준은 당초 설정한 정책목표를 달성하였는가를 평가하는 것이라면, 본 연구에서의 정책 효과성 평가의 기준은 해당 정책의 효과가 국민에게 실질적으로 나타나고 있는가를 평가하는 것으로 규정한다.

이러한 개념에 입각하여 본 연구에서의 정책 효과성 평가의 기본원칙과 방법은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 산출물에 관한 성과평가는 단기적인 관점에서 가능하나, 최종결과물에 관한 효과성 평가는 장기적인 관점에서 이루어진다. 특히, 저출산과 관련한 정책의 경우 전 생애주기에서 출산의 빈도가 낮아진데다가 관련된 가치관이 서서히 변화하는 등의 인구학적 특성 상 그 영향은 장기적으로 나타날 수 있다. 따라서 저출산정책의 효과성 평가는 충분한 기간 동안 지속적으로 실행되어 온 정책들을 대상으로 실시한다.

둘째, 저출산정책의 효과성 평가는 정책이나 사업이 산출을 통하여 그 상태를 개선시키고자 시도했던 대상 상황이나 집단에 대한 영향을 측정하며, 시도했던 효과이므로 주로 긍정적인 변화에 관심을 두어 그 변화의

발생 여부와 정도를 측정하고 분석한다. 여기에서 효과는 출산력으로 합계출산율뿐만 아니라 다른 출산력 지표들과 출산으로의 이행 정도의 측정이 가능한 중간지표까지 포괄한다.

셋째, 저출산정책은 출산력 변화에 직접적인 효과를 미칠 뿐만 아니라 다른 요인들에 대한 영향력을 통해 간접적으로도 효과를 가질 수 있다. 이에 따라 저출산정책의 출산력 변화에 대한 효과성은 직접적 효과와 간접적 효과 모두를 분석한다.

넷째, 효과성 평가에서는 평가대상이 되는 특정 정책이나 사업에만 기인한 것인가? 아니면 다른 요인들이 복합적으로 작용하였는가?를 검증하기 위해서 다른 정책들이나 사회경제적 여건들의 영향을 통제한다. 그러한 요인들로 경제적 요인(경기, 고용 안정성, 가구소득, 여성의 임금수준, 경제활동참가 등), 사회적 요인(여성의 교육수준 등), 문화적 요인(가족의 형성에 대한 사회의 가치체계나 신념, 규범 등)을 들 수 있다.

다섯째, 정책과 출산력 변화간의 인과성을 규명하기 위해서는 평가설계를 통한 실험설계접근법을 적용한다. 실험설계방법은 실험집단 및 비교(또는 통제)집단 선발 및 배정의 무작위성과 정책간여의 조작 유무에 따라 진실실험설계접근법, 준실험설계접근법, 수정평가설계접근법, 전실험설계접근법 등으로 세분된다. 진실실험접근법은 실험집단 및 비교(통제)집단의 선발 및 배정의 무작위성이 확보되고 정책간여의 조작이 가능한 경우, 준실험설계접근법은 양자 중의 어느 하나의 전제조건 밖에 충족되지 않는 경우, 수정평가설계접근법은 비교(통제)집단 선발 및 배정의 무작위성이 확보되는 경우를 의미한다(이윤식, 2000). 저출산정책에 대해 보다 정확한 효과성 평가를 실시하기 위해서는 진실실험접근법을 적용하여야 하나, 비용이나 시간 및 기술적인 문제로 그러한 접근을 본 연구에서 적용하는 데에는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 수정실험접근법을 적용하되, 그 자료로는 최근 한국보건사회연구원에서 출산력 변화의 원인을 규명하기 위

해 실시한 「전국 출산 동향조사」의 결과를 이용할 수 있기 때문이다.

여섯째, 저출산정책의 효과성 평가는 질적 방법과 양적 방법 모두를 적용할 수 있으며, 상호보완적인 역할을 수행하도록 한다. 그러나 지나치게 질적인 평가방법을 강조하는 경우 평가의 과학성과 객관성이 결여될 수 있다는 점에 유의하여, 양적 분석방법에 보다 중점을 두도록 한다.

일곱째, 저출산정책의 효과성을 평가하기 위한 자료로는 거시적인 자료와 미시적인 자료(개별자료) 모두를 이용한다.

마지막으로, 저출산정책의 효과성을 측정하기 위해 필요한 지표는 개발하여야 한다.

이상에서 제시한 출산력 변화에 대한 저출산정책의 효과성 평가를 위한 기본적인 전제조건들은 본 연구에서 실시하는 시뮬레이션에서 제한적이거나 반영하고 있다. 그러나 본 연구가 기초적인 성격을 가짐으로써 일정한 한계성이 존재하여, 위 기본조건들 모두를 충실히 반영하는 것이 현실적으로 어렵다. 이에 따라, 향후 저출산정책의 효과성을 분석하기 위한 연구들에서 이들 기본적인 전제조건들이 충분히 고려될 수 있기를 제안한다.

제2절 변수

1. 정책변수

저출산정책 효과성을 평가하기 위한 모형개발에서 가장 우선적으로 고려되어야 할 것은 평가 대상 설정이다. 평가 대상 정책의 속성에 따라 평가방법이나 이용자료 및 관련 변수들의 설정이 달라지기 때문이다. 실로 출산력에 영향을 미칠 수 있는 정책의 범위는 매우 넓다. 일부에서 출산력 변화에 영향을 미치는 정책을 가족정책으로 한정시키려는 시도가 있으나, 가족정책으로 국한될 때에도 측정방법의 범위는 매우 넓으며 가족정

책의 포괄적 정의가 존재하지 않는다(d'Addio, 2005)는 한계성이 있다. 본 연구에서 저출산정책은 복지정책, 교육정책, 조세정책, 여성정책(양성평등정책), 보건의료정책 등에 속하나 출산력 변화에 상대적으로 큰 영향을 미칠 것으로 판단되는 정책들로 한정시킬 필요가 있다.

앞서의 이론적 고찰이나 국내외 사례 등을 고려하면, 제1차 저출산·고령사회기본계획에 포함되어 있으면서 출산력 변화에 상대적으로 큰 영향을 미칠 것으로 판단되는 정책들을 우선적으로 평가 대상으로 설정할 수 있다. 구체적으로 출산·양육에 대한 사회책임 강화의 영역에 속한 자녀양육비용 지원(영유아 보육·교육비 지원, 사교육비 경감 지원, 조세 및 사회보험 혜택, 주거 지원 등), 보육 지원(국공립보육시설 및 직장보육시설 확충, 민간육아지원시설 서비스 개선, 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대 등), 보건·의료 지원(모성 및 영유아 건강관리 체계화, 불임부부 지원, 산모도우미 서비스 지원) 등이 해당된다. 또한, 가족친화·양성평등 사회문화 조성의 영역에 속한 일-가정 양립 지원(산전후휴가급여, 육아휴직제도, 근로형태 유연화, 출산·육아기 이후 노동시장 복귀 지원, 고용문화 개선 등)과 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성 정책(자녀가치관, 가족가치관, 양성평등관 등)을 제시할 수 있다. 구체적인 평가 대상 정책들은 <표 6-1>과 <표 6-2>에 제시되어 있다.

한편, 아동수당의 경우 우리나라에서 아직 도입되지 않았으나, 출산율 변화에 영향을 미칠 수 있어 외국에서 중요한 평가 대상으로 적용하고 있는 점을 감안하여, 추후 제도도입 이후에 평가대상으로 설정될 필요가 있겠다. 저출산·고령사회기본계획 상 '건전한 미래세대 육성'의 영역에 속한 정책들은 직접적으로 출산율 변화에 영향을 미칠 것으로 판단되지 않아 평가대상에서 배제될 필요가 있다.

평가대상 범주에 속하는 정책들은 일반적으로 1개 이상의 세부정책들로 구성되어 있다. 세부정책들은 원칙적으로 그 효과성이 각각 평가되어야

할 것이다. 그러나 일부 세부정책들은 그 특성상 아주 유사하여 통합적으로 평가될 필요가 있는 경우가 있다. 이러한 세부정책들은 대상 측면에서 상호 배타적이어야 함은 물론이다. 통합적 접근이 가능한 정책의 예로 자녀양육비용 지원 정책으로서 영유아 보육·교육비 지원의 경우를 들 수 있다. 영유아 보육·교육비 지원 정책은 차등보육·교육비 지원, 5세아 무상 보육·교육비 지원, 두 자녀 이상 가구 보육·교육비 지원 등 세부정책들로 구성되어 있으며, 이들은 대상의 측면에서 상호배타적이어서 하나의 정책으로 통합하여 접근이 가능할 것이다. 예컨대, 기본적으로 취지가 같으면서 대상 계층만을 서로 달리하는 정책들의 경우 목적에 따른 효과성을 평가하는 것이 필요하다.

반대로, 세부정책들이 상호배타적일지라도 그 목적이나 성격이 다른 경우와 특정 세부정책의 효과성에 관심이 있는 경우에는 개별적으로 평가될 필요가 있다. 전자의 예로 사교육비 부담을 경감시키기 위한 무료 쿠폰 지원 등 정책은 간접적으로 교육비를 지원하기 위한 것이나, 사교육비 경감을 통해 출산을 변화에 영향을 미치고자 하는 특정한 목적을 가진 만큼 그 효과성은 개별적으로 평가되어야 할 것이다. 이와 같은 평가대상 선정 기준은 평가대상 정책을 명료화시키는 장점을 가지며, 이에 따라 현실적으로 많은 수의 정책을 평가대상에 포함시키는 방안이 될 수도 있다.

정책들은 개별적이든 통합적이든 그 효과성을 평가하기 위해서는 일정한 가치(값)로 측정이 가능하여야 한다. 본 연구에서는 선행연구 또는 외국사례 고찰을 통해 그리고 일반적인 정책 성과물을 종합하여 정책별 측정방법(지표)을 설정하였다. 구체적인 예로, 영유아 보육·교육비 지원 정책을 측정하기 위한 지표들로는 보육·교육비지원액, 지원수혜율, 취약보육실시율, 보육서비스이용률(접근성) 등을 제시할 수 있으며, 이들 지표 중 지표 의미, 현실적인 유용가능성 등을 종합적으로 고려하여 최종적인 측정방법을 선택하여야 할 것이다. 또 다른 예로 육아휴직제도 다양화 및

근로형태유연화 정책을 측정하기 위한 지표들로는 육아휴직률, 육아휴직 급여액, 육아휴직기간 및 유연성, 남성육아휴직사용비율 등을 이용할 수 있다. 본 연구에서 설정한 평가대상 정책별 측정방법(지표)도 <표 6-1>과 <표 6-2>에 제시되어 있다.

2. 출산력 변수

저출산정책들에 대한 평가는 일반적으로 두 가지 측면에서 이루어지고 있는 것이 경향이다. 하나는 정책의 변화에 따라 정책 수혜자의 수나 그 성격이 어떻게 변화하였는가에 초점을 둔다. 예를 들어, 정책이 여성의 경제활동 참여, 남성의 육아 참여, 기업의 인식 변화 및 정책 수용도 등에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대해 평가를 시도한다. 또 다른 하나는 정책이 출산력에 직접 혹은 간접적으로 어느 정도 영향을 미쳤는가에 초점을 둔다. 정책 수혜자의 수나 성격의 변화가 출산력에 영향을 미친 것과 반드시 일치한다고 볼 수 없기 때문이다. 한편, 출산력에 대한 정책의 효과성에 영향을 미치는 외부 환경요인들에 대한 평가를 실시하는 경우도 있다.

우선 정책들이 출산력에 미치는 효과성 정도는 대표적인 출산지표로서 합계출산율이나 출생아수(CEB: children-ever born)의 변화로 측정이 가능하다. 특정 출생아수(parity)에서 추가로 출산을 이행하였는지 여부로도 측정이 가능하다(이 경우에는 주로 개별자료를 이용한 접근에서 가능한 것으로 어느 특정 정책으로 인하여 개인 또는 부부가 추가로 출산을 이행하였는지 여부를 평가하는 것이다). 정책의 특성에 따라서는 그 효과성을 출산행태(예를 들면, 출산간격) 변화로 측정이 가능하며, 경우에 따라서는 합계출산율의 구성요소(decomposition)로서 일부 연령층의 출산율(연령별출산율)이나 출산순위별 출생아수(구성비) 변화로도 측정이 가능하다. 전자의 예로, 스웨덴의 'speed premium' 제도는 출산간격을 줄임으로서 전체 출산율의 변화에 긍정적인 영향을 미친 사례로 볼 수 있다, 우리나라의

정책들 중 육아휴직제도의 급여액 증가와 유연화 정책의 경우도 유사한 효과를 가질 것으로 예상된다. 후자의 예로는 다자녀가정에 대한 각종 인센티브제도 등은 고연령출산율 및 고출산순위의 출생아수 비중을 높이는 효과를 가져 올 것이며, 이를 통해 전체 출산력 변화에 긍정적으로 기여할 것이다. 각 정책별 출산변수는 <표 6-1>과 <표 6-2>에 제시하였으며, 정책과의 논리관계는 후술할 것이다.

저출산정책은 출산순위에 따라 서로 다른 효과를 가질 수 있다. 물론, 출산순위에 따른 정책 효과성의 차이는 일관되지 않게 나타난다. 일부 연구에서는 첫 출산이 이후에 이루어진 출산보다 정책에 민감하게 반응하는 것으로 나타난 반면, 다른 연구에서는 반대의 결론이 도출되었다. 이에 대해서는 분석대상 국가의 문화적 또는 사회적 요인이 매우 중요하게 작용하기 때문인 것으로 볼 수 있다. 우리나라에 한정하여 분석모형을 개발하고자 하는 본 연구에서는 출산순위를 정책의 효과성을 판단하는데 중요한 변수로 설정하고자 한다.

한편, 우리나라에서 저출산정책은 유럽국가들과 달리 아주 짧은 역사를 가지고 있다. 2005년에 제정된 저출산고령사회기본법에 의거하여 2006년에 저출산·고령사회기본계획이 수립·시행됨으로써, 저출산정책이 본격적으로 추진된 기간은 약 2년에 불과하다. 만약 정책이 출산 변화에 효과가 있다면, 정책 시행→의식 변화→의사결정→임신→출산 등 일련의 과정을 거쳐야 한다. 그러나 정책 추진 기간이 아주 짧은 우리나라의 경우, 단 기간에 정책 효과가 나타날 것으로 기대하기 힘들다. 그 이유로 출산에 이르는 일련과정을 거치는데 최소한의 기간을 필요로 하기 때문이다.³²⁾ 결국, 일부정책의 경우 선행적으로 다른 변인에 영향을 미치고, 이를 통해 출산에 직·간접적으로 영향을 미치게 된다.

32) 이삼식 외(2007)는 우리나라에서 경기 변동이 출산율에 영향을 미치는데 최소 3년이라는 시차가 존재했으며, 스웨덴이나 일본의 경우에도 4~6년의 시차가 있었음을 제시하고 있다.

<표 6-1> 출산·양육에 대한 사회책임 강화 영역(대영역)의 정책별 효과성 평가 변수

소영역	세부정책	정책측정방법(지표) (정책변수)	출산선행변수 (매개변수)	출산변수 (종속변수)
<1> 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감(중영역)				
영유아보육·교육비 지원	<ul style="list-style-type: none"> 0~4세 차등보육·교육비 지원 만5세아 무상보육·교육비 지원 2자녀이상 보육·교육비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 보육·교육비지원액 지원수혜율 취약보육실시율 보육서비스이용률(접근성) 	<ul style="list-style-type: none"> 가계 중 보육비지출비율 여성취업률 여성경력단절비율 여성복지률 	<ul style="list-style-type: none"> TFR, 출생아수(CEB) 연령별출산율 출산순위(2아, 3아) 출산간격
사교육비 부담 경감 지원	<ul style="list-style-type: none"> 방과후학교 내실화 제도개선 저소득층 바우처 제도 도입 초등 보육프로그램 운영 확대 방과후보육·교육시스템 연계·통합 사이버 가정학습 내실화 	<ul style="list-style-type: none"> (초등학생)방과후학교 참여율(이용률) 	<ul style="list-style-type: none"> 가계 중 사교육비 등 교육지출비율 	<ul style="list-style-type: none"> TFR 출생아수(CEB) 연령별출산율 출산순위(2아, 3아+)
조세·사회보험혜택	<ul style="list-style-type: none"> 다자녀가정에 유리한 세제개편 건강보험료 부과체계 개선 국민연금 출산크레딧 제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 자녀양육관련 세제 지원 금액·수혜율 보험료지원액·수혜율 국민연금인정기간 	<ul style="list-style-type: none"> 여성취업률(주출산연령층) 	<ul style="list-style-type: none"> TFR 출생아수(CEB) 연령별출산율 출산순위(2아, 3아+) 출산간격
주거지원	<ul style="list-style-type: none"> 다자녀가정 주거안정 지원 신혼부부 주거지원 	<ul style="list-style-type: none"> 지원정도·수혜율 	<ul style="list-style-type: none"> 자녀양육가정의 자가거주비율 결혼률, 초혼연령 	<ul style="list-style-type: none"> TFR 출생아수(CEB) 연령별출산율 출산순위(2아, 3아+) 출산간격
<2> 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충(중영역)				
육아지원시설 확충	<ul style="list-style-type: none"> 국공립보육시설 확충 통합육아지원시설 설치·지원 직장보육시설 확충 	<ul style="list-style-type: none"> 국공립·직장보육시설 수 국공립보육시설 이용아동 비율 육아지원시설 확충률 보육비용 	<ul style="list-style-type: none"> 여성경력단절비율 복지률 취업률(주출산층) 여성전일제·시간제 고용비율 	<ul style="list-style-type: none"> TFR 출생아수(CEB) 연령별출산율 출산간격
민간육아지원시설 서비스 개선	<ul style="list-style-type: none"> 민간보육시설 서비스 개선 지원 보육시설 평가인증제 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 영아육아지원시설 이용률 민간보육시설이용률 	<ul style="list-style-type: none"> 여성경력단절비율 취업률(주출산층) 여성전일제·시간제 고용비율 	<ul style="list-style-type: none"> TFR 출생아수(CEB) 출산간격
수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대	<ul style="list-style-type: none"> 시간연장 보육서비스 지원 확대 유치원 중일제 확대 시간제 보육시설에 도우미 지원 문화시설내 육아시설 설치·운영 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 시간연장형 보육아동수(수혜율) 중일제유치원 비율(수혜율) 보육비용 	<ul style="list-style-type: none"> 여성경력단절비율 복지률 취업률(주출산층) 여성전일제·시간제 고용비율 	<ul style="list-style-type: none"> TFR 출생아수(CEB) 출산간격
<3> 임신·출산에 대한 지원 확대(중영역)				
모성 및 영유아 건강관리 체계화	<ul style="list-style-type: none"> 출산·육아정보·상담서비스 제공 여성 생식보건증진 지원 모성·영유아건강검진 지원 모성·영유아 보충영양 관리 인공임신중절 예방 	<ul style="list-style-type: none"> 지원액 수혜인원 프로그램수 	<ul style="list-style-type: none"> 임신소모율 장애아수(율) 	<ul style="list-style-type: none"> TFR 출생아수(CEB)
불임부부 지원	<ul style="list-style-type: none"> 시험관아기 시술 비용 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 지원액 수혜율(수혜인원) 	<ul style="list-style-type: none"> 불임시술 후 임신 및 출산수 임신성공률 	<ul style="list-style-type: none"> TFR, 출생아수(CEB) 고연령출산율 첫째아출산
산모도우미 지원	<ul style="list-style-type: none"> 산모도우미 서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 지원기간 수혜율(수혜인원) 		<ul style="list-style-type: none"> TFR, 출생아수(CEB) 출산터울

〈표 6-2〉 가족친화·양성평등 사회문화 조성 영역(대영역)의 정책별 효과성 평가 변수

소영역	세부정책	정책측정방법(지표) (정책변수)	출산선행변수 (매개변수)	출산변수 (종속변수)
<1> 일과 가정의 양립 환경 조성(중영역)				
산전후휴가 급여 등 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> '06년부터 중소기업 지원 확대 유산·사산휴가에 대한 급여지원 배우자 출산간호휴가제 도입 	-산전후휴가 이용률 -산전후휴가 기간 -산전후휴가 급여액 -남성휴가사용률	-여성경력단절비율 -취업률(주출산)	-TFR, 출생아수(CEB) -출산순위(2아,3아+) -출산간격
육아휴직 제도 다양 화 및 근 로 형태 유 연화	<ul style="list-style-type: none"> 육아휴직 활성화 육아기 근로시간 단축제도 도입 근로형태 유연화 	-육아휴직률 -육아휴직급여액 -육아휴직기간유연성 -남성육아휴직률	-여성경력단절비율 -취업률(주출산층) -여성전일제·시간제 고용비율 -남성육아·가사참여율	-TFR, 출생아수(CEB) -연령별출산율 -출산순위(2아,3아+) -출산간격
출산·육 아기 이후 노동시장 복귀 지원	<ul style="list-style-type: none"> 경력단절여성근로자에 출산여성 재취업장려금 지원확대 비정규직 여성근로자에 '출산후 계속고용지원금' 지원 전업주부 노동시장 복귀 프로그 램 운영 경력단절 여성인재뱅크 운영 	-수혜액 -수혜율	-여성경력단절비율 -취업률(주출산층) -여성전일제·시간제 고용비율 -복직률 -복직소요기간	-TFR -출생아수(CEB) -연령별출산율 -출산순위(2아,3아+)
가족친화 적 기업인 증제 도입 등 직장문 화 개선	<ul style="list-style-type: none"> 가족친화적 기업 경영모델 개발 기업인증제 등 가족친화적 기업 지원 가족친화적 교육프로그램 개발· 보급 	-지원액 -교육프로그램보급수 -가족친화기업인증률 -가족친화지수	-기업의 인식 변화 및 정책수용도 -취업률(주출산층) -여성전일제·시간제 고용비율 -여성경력단절비율 -복직률 -남성육아·가사참여율	-TFR -출생아수(CEB) -출산순위(2아,3아+)
<2> 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성(중영역)				
가족가치관 확립을 위 한 학교·사 회교육강화	<ul style="list-style-type: none"> 학교·사회교육, 다양한 홍보매체 를 활용한 생애주기별 교육·홍 보 	-교육건수, 홍보건수	-이상(희망)자녀수 -남성육아·가사참여율 -가치관(자녀, 가족, 양성평등) 변화	-TFR -출생아수(CEB) -연령별출산율 -출산순위(2아,3아+)
친밀하고 평등한 가 족생활문 화 조성	<ul style="list-style-type: none"> 가족생활 교육 및 가족상담 서 비스 내실화 가족단위 여가문화 지원 가족친화적 지역사회 환경 조성 	-교육건수, 상담건수 -지원액	-이상(희망)자녀수 -남성육아·가사참여율 -가치관(자녀, 가족, 양성평등) 변화	-TFR -출생아수(CEB) -연령별출산율 -출산순위(2아,3아+)

주: 양성평등관을 측정하기 위한 척도로 출생성비 등을 이용할 수 있다.

이러한 매개변수(이하에서는 '출산선행변수'로 칭한다)는 정책의 속성에 따라 다양하다. 예를 들어, 영유아보육·교육비 지원 정책의 경우에 출산선행변수들로 가계 중 보육비지출비율, 여성취업률(주출산연령층), 여성경력 단절비율, 여성복직률 등을 들 수 있다. 주거지원정책(다자녀가정 주거지원, 신혼부부 주거지원)의 경우에 출산선행변수로 자녀양육가정의 자가거

주비율, 결혼률, 초혼연령 등을 들 수 있다. 또한, 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성 영역에 속한 정책들의 출산선행변수들로는 이상(희망)자녀수와 남성의 자녀양육 참여율 등을 들 수 있을 것이다. 각 정책별 출산선행변수들은 <표 6-1>과 <표 6-2>에 제시되어 있으며, 정책별 지표(측정방법)와 출산선행변수간의 관계설정은 추후 논리모형 설정시 상세하게 다루어질 것이다. 본 연구에서는 지나치게 짧은 저출산정책에 대한 효과성 평가의 한계성을 극복하기 위해, 정책들이 출산을 또는 선행적인 지표로서 출산선행변수에 미치는 효과를 평가하기 위한 모형을 구축하고자 한다.

3. 통제변수

정책들이 출산선행변수 또는 출산변수에 미치는 순효과성을 평가하기 위해서는 정책들 이외 영향을 미치는 변수들을 철저히 통제할 필요가 있다. 그러한 전제는 정책들이 인구의 사회경제적 특성에 따른 하위집단에 따라 다양한 효과를 가지기 때문이다. 그러나 실제 출산선행변수나 출산변수에 영향을 미치는 모든 변수들을 통제하는 것은 불가능하므로, 이론이나 선행연구 고찰을 통해 보다 큰 영향을 미칠 것으로 판단되는 주요 변수들에 한정할 필요가 있다. 물론, 변수의 특성이나 자료유용성 등을 감안할 때, 통제변수들은 거시적인 분석과 개별자료를 이용한 분석에서 다소 차이가 있을 수 있다. 저출산정책의 효과성 평가모형에 포함시킬 수 있는 통제변수의 종류는 <표 6-3>에 제시하였다.

인구학적 통제변수로 가임여성인구수(개별적으로 연령), 초혼건수(결혼시기) 등을 들 수 있다. 사회적 통제변수들로는 도시화율(개별적으로 거주지), 자가비율(주택소유 또는 자가거주 여부), 대학진학률(교육수준) 등 그리고 경제적 통제변수들로는 GDP 또는 GRDP(개별적으로는 가구소득수준), 재정자립도(개인소득수준, 경제활동참가율(경제활동상태 및 직업), 실업률(실업여부), 비정규직 비율(중사상지위) 등을 들 수 있다.

구체적으로 인구학적 변수들 중 거시적인 변수로서 가임여성인구는 출산력 변화와 상관없이 그 수가 증가하면 출생아수(특히, 첫째아)가 증가하는 속성을 가진다. 이러한 영향은 연령별로 차이가 있어 전체 가임여성인구수보다 연령계층별로 세분화하여 통제하는 것이 중요하다. 실증적인 예로서 2005~2006년 출생아수 증가는 출산율 증가가 141.5% 기여한 것에 비해, 인구구조 변화는 오히려 출생아수를 감소시키는 효과를 발생시켰으며, 2006~2007년 출생아수 증가도 출산율 증가(114.5%)가 주도하고 인구구조 변화는 오히려 부적 효과를 발생시킨 것으로 나타났다(이삼식 외, 2008). 이러한 영향은 연령별로 다른데, 2006~2007년간 출생아수 증가에 20~24세와 30~34세 여성인구수는 부적인 효과를 그리고 25~29세와 35~39세 여성인구수는 정적인 효과를 나타냈다. 개별적인 자료를 적용할 경우에는 연령이 해당되는데, 고연령층일수록 가임기에 노출되어 있는 기간이 길어 저연령층에 비해 다출산의 가능성이 높다.

〈표 6-3〉 저출산정책의 효과성 평가를 위한 통제변수: 거시적·미시적

구분	거시적 지표	미시적 지표
인구학적 변수	가임여성인구(연령계층별)	연령
	3년간 누적 초혼건수(건)	
	평균초혼연령	초혼연령(또는 결혼소요기간)
	이혼율(%)	이혼여부
사회적 변수	도시화율(%)	거주지
	자가거주비율(%)	주택소유여부(또는 자가 거주 여부)
	대학진학률(%)	교육수준(수학정도)
	주택가격(매매지수, 전세지수)	
경제적 변수	GDP(또는 GRDP)	가구 소득수준
	재정자립도(%)	개인 소득수준
	경제활동참가율(25-34, 15-64세)(%)	경제활동상태, 직업
	실업률 25-34 남녀별)(%)	실업여부
	비정규직 비율	종사상지위
시간변인	출산cohort	출산연도
	결혼cohort	결혼연도
	정책시작연도	정책수혜연도

거시적인 변수로서 초혼건수도 출산력이 일정하다고 가정할 경우 그 수의 증가에 따라 출생아수(특히, 첫째아)의 증가를 유발하므로, 출산율에 대한 정책의 효과성을 정밀하게 평가하기 위해서는 통제가 필요하다. 다만, 일반적으로 출산은 초혼 후 일정기간이 소요되므로 일정한 시차(time-lag)를 둘 필요가 있으며, 이를 위해 초혼 후 3년 이내 출산이 집중적으로 발생하고 있는 점을 감안하여 최근 다년간의 누적초혼건수를 이용하는 방안을 고려할 수 있다. 거시적인 지표든지 개별적 자료이든지 초혼 연령은 사회적으로 출산 시작 시기를 의미하는 것으로 그 연령이 빠를수록 상대적으로 다출산일 가능성이 높기 때문에 정책의 효과성을 평가하기 위해서는 이 역시 통제될 필요가 있다.

사회적 통제변수로서 도시화율은 자녀양육비용이나 주거비용과 관련성이 높다. 예를 들어, 이삼식 외(2005)의 연구에서 밝혀졌듯이 도시에서 주거문제가 출산을 억제하는 영향을 미친 반면, 농촌에서는 통계적으로 무의미한 것으로 나타났다. 일반적으로 자녀양육과 관련된 비용도 대도시 지역일수록 높은 것이 보통이며, 이에 따른 자녀양육비용 부담 증가는 출산을 억제하는 작용을 한다. 이는 개별적 자료에서 거주지와도 동일한 효과성을 가진 것으로 정책의 효과성을 평가하기 위해서는 모형에서 통제가 요구된다. 거시적인 지표로서 자가거주비율은 개별적으로 주택소유여부 또는 자가거주 여부로 측정되는데, 이는 주거불안정을 나타내는 중요한 지표이다. 외국의 사례나 우리나라 자료에 대한 실증적인 분석결과에서도 나타났듯이, 주거불안정은 결혼과 출산 모두에 부정적인 영향을 미친 것으로 밝혀졌다. 거시적인 대학진학률은 개인적으로 교육수준으로 측정 가능하다. 대학진학률 또는 교육수준이 높다는 것은 그만큼 가임기간의 단축을 의미하며, 다른 한편으로 직업이나 소득수준과 연계되어 출산수준에 영향을 미치게 되므로, 정책의 효과성을 평가하기 위한 모형에서 통제가 필요하다.

경제적 변수로 거시적인 GDP 또는 GRDP(지역별 GDP)는 개별적으로 가구소득수준에 해당되는 것으로, 이미 많은 연구에서 국가(지역)나 개인의 경제적 수준은 출산과 밀접한 관련성이 있는 것으로 나타났다. 한편, 가구소득수준이 출산과 긍정적인 관계를 가진 반면, 개인소득수준의 경우에는 남성의 경우 양의 방향으로 그리고 여성의 경우 음의 방향으로 출산에 영향을 미치는 것으로 밝혀져 있다(이삼식 외, 2005). 전자는 소위 ‘소득효과(income effect)’에 기인하며, 후자 여성의 경우에는 개인소득수준이 높을수록 기회비용이 높아져 출산을 억제하는 이른바 가격효과를 가진다고 볼 수 있다. 재정자립도는 지역단위 분석에 포함시킬 수 있는 통제변수로서, 그 수준에 따라 정책의 강도 등이 달라질 수 있다. 여성의 경제활동참여율(개별적으로 경제활동상태 및 직업)은 일-가정 양립 가능성이나 소득수준에 따른 기회비용으로서의 인식 정도 등에 따라 출산에 중요한 영향을 미친다. 한편, 실업률(개인적으로 실업여부), 비정규직 비율(개인적으로 종사상 지위) 등은 고용불안정을 의미하는 것으로, 이들 역시 출산에 중요한 영향을 미치는 것으로 밝혀져 있다. 따라서 정책의 순수한 효과성을 평가하기 위한 모형에서는 이들 경제적 변수의 효과를 통제할 필요가 있다.

이외에 정책의 시작과 효과성이 나타나는 시간 등을 고려하기 위해 시간변인들을 포함하도록 한다. 정책의 시기와 관련해서는 거시적인 변수로 정책시작연도를 그리고 미시적인 변수로서는 정책수혜연도를 포함시킬 수 있다. 이와 함께 결혼코호트(개별적으로는 결혼연도)와 출산코호트(개별적으로 출산연도) 등을 시간변인으로 설정할 수 있다.

제3절 저출산정책 효과성 논리모형

저출산정책 중 일부는 출산행태 또는 출산율 변화에 직접적인 영향을 미치기보다 다른 매개변수를 통해 간접적으로 영향을 미칠 수 있다. 이에

대해서는 이미 선행연구 고찰을 통해 충분한 사례를 제시한 바 있다. 여기에서는 변수들 간의 관계를 고려하여 정책이 출산력 변화에 효과를 가지는 논리모형을 제시하고자 한다. 이러한 논리모형은 저출산정책 효과성 모형을 구축하는데 기초가 된다. 전술한 바와 같이, 저출산정책 영역들 중 건전한 미래세대 육성 영역을 제외한 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화와 가족친화·양성평등 사회문화 조성에 대해서만 논리모형을 구축한다. 한편, 정책들이 출산력 변화에 미치는 효과성은 지원기준(자녀출생순위, 자녀수, 소득수준 등), 지원액 및 지원기간, 지역 등에 의해 좌우될 수 있으므로 효과성평가모형 구축시 고려되어야 할 것이다.

1. 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 영역

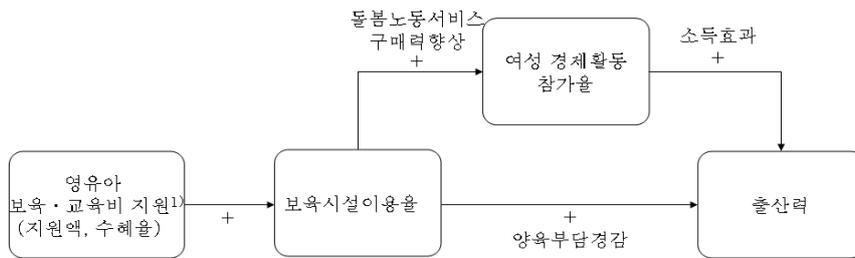
출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 영역에는 자녀양육가정의 경제적·사회적 부담 경감, 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충, 그리고 임신·출산에 대한 지원의 중영역들이 포함된다. 이하에서는 이들 중영역의 세부 영역별 또는 개별정책별로 효과성 논리모형을 제시하도록 한다.

가. 자녀양육가정의 경제적·사회적 부담 경감 중영역

자녀양육가정의 경제적·사회적 부담 경감의 중영역에는 영유아 보육·교육비 지원, 사교육비 부담 경감 지원, 조세·사회보험 혜택, 주거지원 등의 소영역이 포함된다. 이들 중 영유아보육·교육비지원의 출산력에 대한 효과성 논리모형은 [그림 6-1]과 같다. 자녀 양육과 교육에 대한 직접비용은 모든 부모에게 보편적인 부담이 된다. 이러한 상황에서 영유아보육·교육비 지원은 직접적으로 자녀양육비용 부담을 경감시켜주는 한편, 기 출산 자녀를 위한 보육서비스 이용이 가능하여 추가 출산의 시간이나 비용의 측면에서 여력이 발생하여 결과적으로 추가 출산 가능성을 높이는 작용을

할 것이다. 또한 보육·교육비 지원으로 인한 돌봄노동서비스에 대한 구매력 향상은 취업모들로 하여금 노동시장에 계속 머무를 수 있도록 하여 결과적으로 여성경제활동참가율이 상승하는 효과가 나타날 것이다. 여성들의 지속적인 경제활동참가는 소득 상승을 유발하고, 이를 통해 자녀양육비용 측면에서 추가 출산이 용이해질 것이다. 이렇듯 보육·교육비 지원은 직접적인 효과와 간접적인 효과를 동시에 가질 것이다.

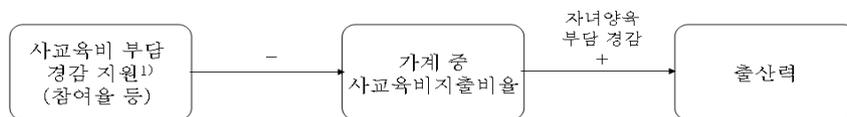
[그림 6-1] 영유아 보육·교육비 지원 정책의 효과성 논리모형



주: 1) 0~4세 아동보육·교육비 지원, 만5세아 무상보육·교육비 지원, 2자녀이상 보육·교육비 지원

다음으로 사교육비 부담 경감을 위한 지원이 출산력에 미치는 효과성 논리모형이다(그림 6-2). 사교육비 부담 경감 지원은 가계 중 자녀사교육비의 비율을 감소시키고, 그로 인하여 부모는 자녀양육비용 부담이 경감되어 추가 출산에 대한 여력을 갖게 될 것이다.

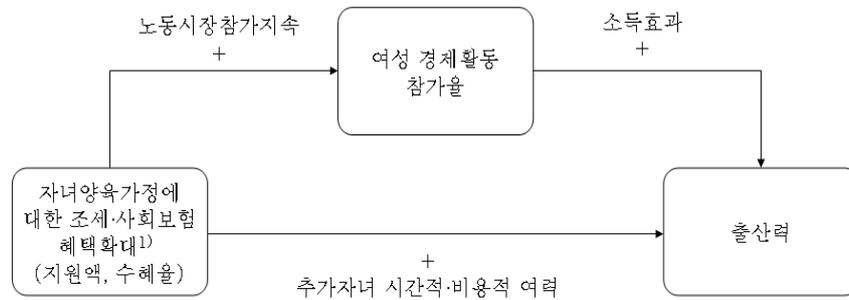
[그림 6-2] 사교육비 부담 경감 지원 정책의 효과성 논리모형



주: 1) 방과후학교 내실화 제도 개선, 저소득층 바우처 제도 도입, 초등 보육프로그램 운영 확대, 방과후 보육·교육시스템 연계·통합, 사이버 가정학습 내실화

[그림 6-3]은 자녀양육가정에 대한 조세·사회보험 혜택 확대 정책이 출산력 변화에 미치는 효과성에 관한 논리모형이다. 이 정책은 직접적으로 자녀양육비용 부담을 경감시켜 추가 출산을 용이케 할 것이다. 또한, 조세·사회보험 혜택 확대 정책은 노동시장 참여를 전제로 하기 때문에 소득효과를 통해서도 출산력에 정적인 영향을 미친다.

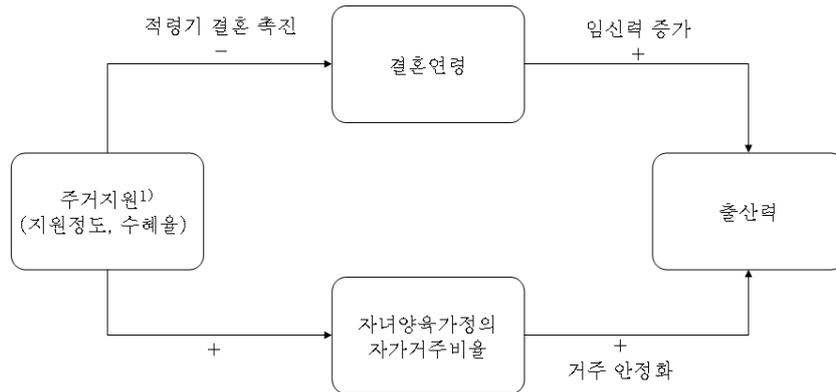
[그림 6-3] 자녀양육가정에 대한 조세·사회보험혜택 확대의 효과성 논리모형



주: 1) 자녀가정에 유리한 세계개편, 건강보험료 부과체계 개선, 국민연금 출산크레딧 제도 도입

주거지원정책 역시 출산력에 효과를 갖는다(그림 6-4). 높은 주택마련 비용은 미혼남녀의 결혼시기를 지연시키는 작용을 할 것이다. 따라서 신혼부부를 대상으로 주택마련을 지원하는 정책은 미혼남녀들로 하여금 보다 빠른 시기에 결혼을 할 수 있도록 유도하여 초혼연령을 낮추는 작용을 할 것으로 기대된다. 대부분의 출산이 법률훈으로부터 발생하는 한국사회에서 초혼연령 저하는 가임기간(childbearing span) 확대, 후천성불임증 예방 등을 통해 출산력에 정적인 효과를 가질 것이다. 다자녀가구를 대상으로 하는 주거우대정책도 자녀양육 가정의 자가거주비율을 높이며, 그로 인하여 자녀양육환경이 안정화되면서 출산율 제고에 긍정적인 기여를 할 것으로 보인다.

[그림 6-4] 주거지원정책의 효과성 논리모형

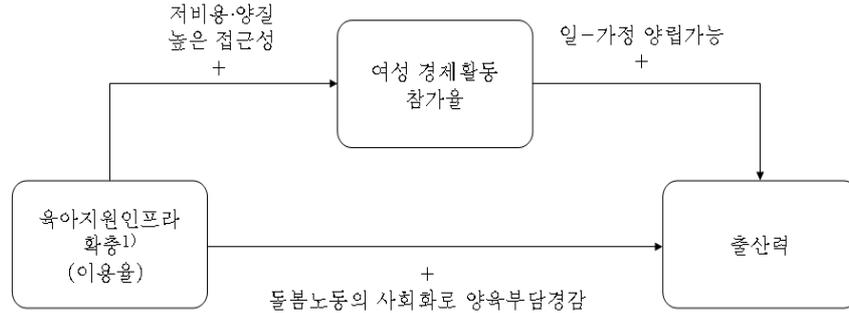


주: 1) 다자녀가정 주거안정지원, 신혼부부 주거지원

나. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충의 증영역

다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충의 증영역에는 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족, 민간육아지원시설 서비스 개선, 그리고 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대 정책들이 포함된다. 이들 정책의 논리모형도 출산력에 대해 직접적인 효과와 간접적인 효과를 동시에 가진다(그림 6-5). 우선 직접적인 효과로는 정책들을 통해 돌봄노동의 사회화가 촉진되면 부모의 입장에서 자녀양육부담이 경감되어 추가 출산이 용이해질 것이라는 점이다. 간접적인 효과로는 정책들을 통해 일-가정 양립이 용이해지며 결혼 및 출산으로 인한 여성경력단절이 줄어들고 직장복귀율이 높아지는 등 주출산연령층의 경제활동참가율(특히 전일제)과 출산율이 동시에 높아질 것이다. 단, 보육시설이나 서비스가 고비용이거나, 질이 낮거나, 접근성이 낮은 경우, 모가 자녀양육을 위해 가정에 머무르게 되면서 여성의 경제활동참가율은 낮아지고, 이를 기회비용으로 인식하는 여성들의 경우에는 결혼 및 출산을 연기하거나 축소하여 결과적으로 출산율도 낮아지게 된다.

[그림 6-5] 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충의 효과성 논리모형

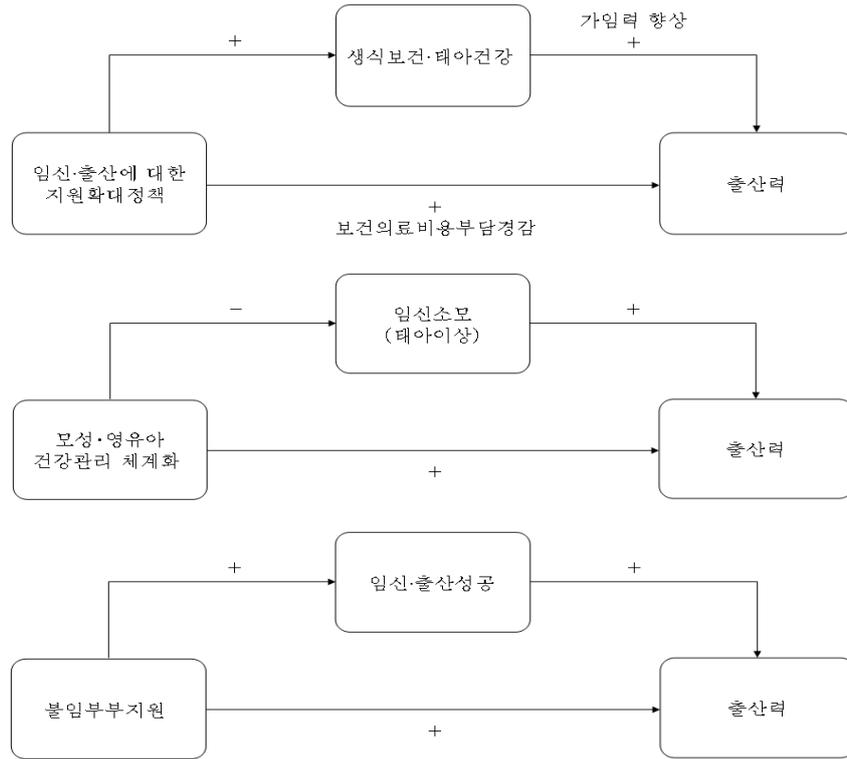


주: 1) 국공립보육시설 확충, 통합육아지원시설 설치·지원, 직장보육시설 확충, 민간보육시설 서비스 개선 지원, 보육시설 평가인증제 실시, 시간연장 보육서비스 지원 확대, 유치원 종일제 확대, 시간제 보육시설에 도우미 지원, 문화시설 내 육아시설 설치·운영 지원

다. 임신·출산에 대한 지원 확대의 중영역

임신·출산에 대한 지원 확대의 중영역에는 모성 및 영유아 건강관리 체계화, 불임부부 지원 및 산모도우미 지원이 포함된다. 이들 정책은 성격상 보건의료에 관한 지원정책이나 그 효과성 여부는 자녀양육에 대한 경제적 지원 정책의 일부로서도 논의되어야 할 것이다(그림 6-6). 이들 정책은 직접적으로 보건의료적인 비용 부담을 줄임으로써 출산력을 높이는 작용을 할 것이다. 이들 정책 중 모성 및 영유아 건강관리 체계화 정책은 간접적으로는 여성생식보건 및 태아건강 증진이라는 보건의료적인 효과성을 가져 출산력 변화에 긍정적인 작용을 할 것이다. 그리고 불임부부 지원 정책의 경우 임신성공률(출산성공율)을 높여 출산력에 긍정적인 효과를 가질 것이다.

[그림 6-6] 임신·출산에 대한 지원 확대의 효과성 논리모형

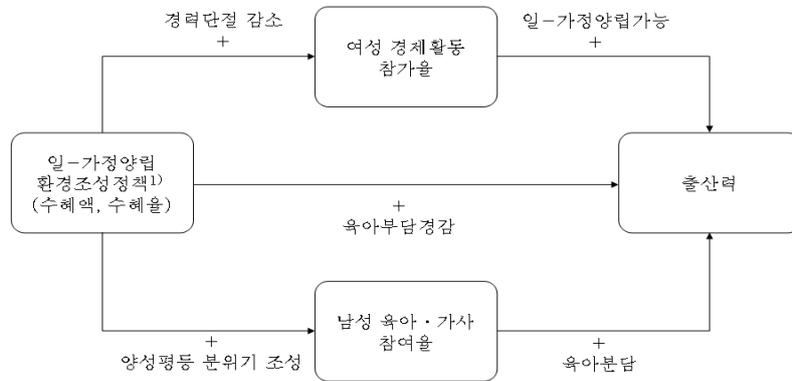


2. 가족친화·양성평등 사회문화 조성 영역

가족친화·양성평등 사회문화 조성 영역에는 일과 가정의 양립 환경 조성 소영역과 가족친화·양성평등 사회문화 조성 소영역이 포함된다. 일과 가정의 양립 환경 조성 소영역에는 산전후휴가급여 등 지원 확대, 육아휴직제도 다양화 및 근로형태 유연화, 출산·육아기 이후 노동시장 복귀 지원, 가족친화적 기업인증제 도입 등 직장문화 개선이 포함된다. 학교·사회 교육 강화 및 가족문화 조성 소영역에는 가족가치관 확립을 위한 학교·사회 교육 강화와 친밀하고 평등한 가족생활문화 조성이 포함된다.

일과 가정의 양립 환경 조성을 위한 정책들은 여성의 경력단절을 감소시키는 등 여성의 경제활동참가율(특히 전일제)을 높여 출산력에 긍정적인 효과(출산연령 또는 출산간격 감소)를 가질 것이다(그림 6-7). 또한 일-가정 양립 환경 조성은 남성의 육아·가사 참여를 증가시켜 가정 내 육아분담을 통해 출산력 상승에 정적인 효과를 가질 것이다.

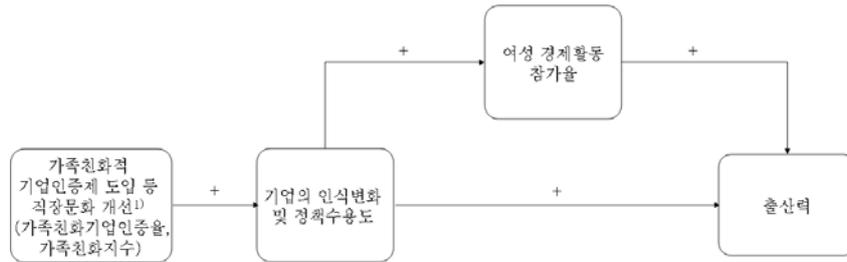
[그림 6-7] 가족친화·양성평등 사회문화 조성의 효과성 논리모형



주: 1) 유산·사산휴가에 대한 급여 지원, 배우자 출산간호휴가제, 육아휴직 활성화, 육아기 근로시간 단축제, 근로형태 유연화, 경력단절여성근로자에 출산여성 재취업장려금 지원확대, 출산후계속고용지원금 지원, 전업주부 노동시장 복귀 프로그램 운영, 경력단절 여성인재뱅크 운영

이들 세부 정책 중 가족친화적 기업인증제 도입 등 직장문화 개선 정책은 기업의 인식 변화와 함께 정책수용도를 높여 여성경력단절 감소, 직장복귀율 증가 등으로 인하여 여성의 경제활동참가율(특히 주 출산연령층과 모)을 높이고 출산율도 높이는 효과를 가질 것이다. 각 정책의 세부적인 기준에 따라 효과도 달라질 것이다. 예를 들어, 산전후휴가나 육아휴직 급여액이 증가할수록 효과 정도도 커질 것이다. 외국 사례에서 살펴본듯이, 휴가기간은 어느 정도 정적인 효과를 가지나 아주 장기적인 경우에는 출산력에 대한 효과가 사라질 가능성도 배제할 수 없다.

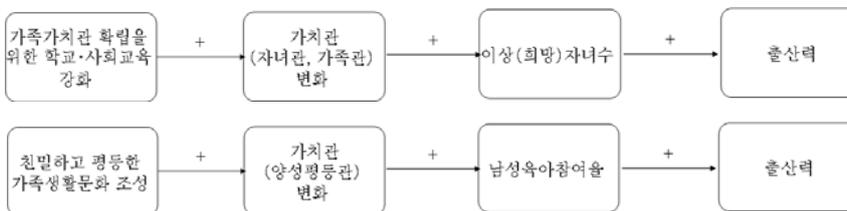
[그림 6-8] 가족친화·양성평등 사회문화 조성의 효과성 논리모형



주: 1) 가족친화적 기업 경영모델 개발, 기업인증제 등 가족친화적 기업 지원, 가족친화적 교육프로그램 개발·보급

학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성을 위한 정책이 출산력 변화에 미치는 효과성은 간접적이며 장기간에 걸쳐 나타날 것이라는 논리를 설정할 수 있다. 구체적으로 학교교육 및 사회교육을 통해 출산 및 가족에 친화적인 문화를 조성하는 정책은 가치관(자녀관, 가족관)을 변화시켜 이상(희망)자녀수를 증가시키고 이에 따라 장기적으로 출산율을 높이는 효과를 가질 것이다(그림 6-9). 또 다른 논리모형으로는 학교교육 및 사회교육을 통해 출산 및 가족에 친화적인 문화가 조성되면 가치관(양성평등관)이 변화하고, 이를 통해 남성의 자녀양육 참여율이 높아지면서 여성의 경제활동참가율과 출산율이 모두 높아질 것이라는 것이다.

[그림 6-9] 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성 정책의 효과성 논리모형



이상의 논리모형에서 변수간의 관계는 내생적(endogenous)일 수 있다. 예컨대, 일과 출산의 선택은 모두 개인의 수준에서 결합되어 결정되는데, 이는 여성의 출산 결정이 경제활동 결정에 영향을 미치며, 반대로 취업 결정이 출산 결정에 영향을 미치기 때문이다. 논리모형에서 제시한 각 정책과 매개적인 출산선행요인 및 출산력에 대한 관측치는 <표 6-1>과 <표 6-2>에 제시되어 있다.

제4절 저출산정책 효과성 평가모형

정책평가모형은 정책의 속성, 자료 유용성 등에 따라 달라질 수 있다. 저출산정책의 효과성을 평가하기 위한 모형은 정책 측정 자료의 속성에 따라 거시적인 평가모형과 미시적인 평가모형으로 구분하여 제시한다. 거시적인 평가모형은 집합자료(aggregate data)에 기초를 둬으로써 평가 결과가 개인 간의 다양한 차이를 제시할 수 없다는 한계성이 있다. 거시적인 평가모형 중 대표적인 것으로 시계열적 자료를 이용한 회귀모형을 제시할 수 있다. 이는 일정 기간 정책의 변화에 따라 출산력이나 출산선행변수가 어떻게 변화하는가를 측정하는 것이다. 이러한 모형에는 출산력변수나 출산선행변수를 종속변수로 하여 특정 정책과 통제변수들이 포함되는 중다 회귀모형(multiple regression model)이 적합할 것이다.

$$(1) Y_t = \alpha + \beta_{p,t} X_{p,t} + \sum_{i=1}^n \beta_{i,t} X_{i,t} + \epsilon \quad (t \text{는 시간으로서 보통 연단위, } \alpha \text{는 상수})$$

$$\text{또는 } = \alpha + \sum_{p=1}^m \beta_{p,t} X_{p,t} + \sum_{i=1}^n \beta_{i,t} X_{i,t} + \epsilon \quad (\text{복수정책간 상호효과 제거시})$$

동 모형에서 회귀계수 β_p 는 다른 변수(1~n개까지)들을 통제한 후에 정책 X_p 가 출산변수 또는 출산선행변수 Y (종속변수)에 미치는 영향 방향과

정도(기울기)를 의미한다. ε 는 오차항(잔차)으로서 회귀모형에 포함되지 않은 변수들이 출산변수 또는 출산선행변수 Y (종속변수)에 미치는 영향력과 Y 의 무작위 잔여요소(random residual element)들을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

한편, 우리나라 저출산정책의 대부분은 저출산·고령사회기본계획이 수립된 2006년 전후에 시행된 것으로 정책수행기간이 매우 짧다는 특성을 가지고 있다. 그 결과 현실적으로 정책 성과를 관찰 또는 측정할 수 있는 자료 또는 지표를 시계열적으로 확보할 수 없다는 문제가 존재한다. 과거부터 추진되어 왔던 일부 정책들의 경우에만 비교적 장기적인 시계열 자료가 축적되어 있을 뿐이다. 결국 시계열적 자료가 충분하지 않은 정책들의 경우에는 횡단면적 자료를 이용한 회귀분석인 정적횡단분석(static cross-section analysis)이나 개별자료(micro-data)를 이용한 회귀분석을 시도하여야 할 것이다.

일반적으로 정적횡단분석은 관찰단위(observation unit)로 국가나 지역이 이용된다.³³⁾ 우리나라의 경우 관찰단위로 광역자치단체(시도)나 기초자치단체(시군구)를 설정할 수 있다. 정적횡단평가모형으로는 출산변수나 출산선행변수를 종속변수로 그리고 정책변수와 통제변수들을 설명변수로 포함시키는 중다회귀모형(multiple regression model)을 적용한다.

$$(2) Y_r = \alpha + \beta_{p,r} X_{p,r} + \sum_{i=1}^n \beta_{i,r} X_{i,r} + \varepsilon \quad (r \text{은 지자체, } \alpha \text{는 상수})$$

$$\text{또는} = \alpha + \sum_{p=1}^m \beta_{p,r} X_{p,r} + \sum_{i=1}^n \beta_{i,r} X_{i,r} + \varepsilon \quad (\text{복수정책간 상호효과 제거시})$$

여기에서 회귀계수 β_p 는 다른 변수(1~n개까지)들을 통제한 후에 정책 X_p 가 출산변수 또는 출산선행변수 Y (종속변수)에 미치는 영향 방향과 정도(기울기)를 의미한다. ε 는 오차항(잔차)으로 앞서 설명과 동일하다.

33) d'Addio(2005)는 OECD 19개 국가의 1999년 자료를 이용하여 다양한 정책의 기능으로써 합계 출산율의 국가간 정적횡단분석(static cross-section analysis)을 실시한 바 있다.

개별자료(micro-data)를 이용한 접근도 앞서의 시계열적 평가모형이나 정적횡단평가모형과 유사하다. 다만, 개별자료의 관찰단위가 개인이나 가구로서 집합자료 대신 개인(individual) 관측치를 적용한다는 데에서 차이가 있다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같으며, 그 의미는 앞서의 설명과 동일하다.

$$(3) Y_j = \alpha + \beta_{p,j}X_{p,j} + \sum_{i=1}^n \beta_{i,j}X_{i,j} + \epsilon \quad (j \text{는 개인 또는 가구, } \alpha \text{는 상수})$$

$$\text{또는 } = \alpha + \sum_{p=1}^m \beta_{p,j}X_{p,j} + \sum_{i=1}^n \beta_{i,j}X_{i,j} + \epsilon \quad (\text{복수정책간 상호효과 제거시})$$

한편, 개별자료를 이용한 접근에 있어서 종속변수가 출산이행 또는 추가출산이행 여부일 경우에는 변수 속성상 로지스틱(logistic)이나 프로빗(probit) 모형이 적합할 것이다. 출산이행확률(P_i)에 대한 로지스틱모형은 다음과 같다.

$$(4) P_i = \frac{1}{1 + e^{-Z}} \quad (Z_i = a + bX_i) \quad (i \text{는 개인 또는 가구, } \alpha \text{는 상수})$$

$$Z_i = \text{Ln} \frac{P_i}{1 - P_i} = a + b_i X_i$$

개별자료를 이용한 저출산정책의 효과성 평가모형은 저출산정책의 효과를 정확히 측정하는 어려움을 내포하고 있다. 근본적으로 개인의 출산행태를 변화시킴으로써 효과(출산율 증가 등)를 창출해 내는 것인데, 이러한 개개인의 행태 변화는 정책적 수단 이외에도 수많은 요인의 영향을 받는다는 점에서 문제가 발생한다. 다른 요인들의 영향을 배제시키고 저출산정책에 의한 행태 변화를 측정하기 위해서는 모든 조건이 동일하다는 전제 하에서 특정 개인이 정책 수혜를 받았을 때와 받지 않았을 때의 상태에 대한 정보가 모두 필요한데 이것은 현실적으로 불가능하다는 것이 문

제의 본질이다. 보다 구체적으로 정책이 출산에 미치는 효과는 어떤 개별 가임여성인구가 정책의 수혜를 받음으로써 변화하는 출산행태와 동일한 시점에 만약 정책의 수혜를 받지 않았다면 가질 수 있는 출산행태와의 차이로 정의되어 질 수 있다. 즉, 특정 시점(t)에서 정책 수혜여부의 가변수를 P_t (수혜시 $P_t=1$, 비수혜시 $P_t=0$)라고 할 때, 효과 α_t 는 다음과 같다 (Moffit, 1991; Heckman 외, 1999).

$$\alpha_t = E(Y_{it}^1 | P_t = 1) - E(Y_{it}^0 | P_t = 0)$$

그러나 동일한 개인이 동일한 시점에 만약 특정한 개별정책의 수혜를 받지 않았다면 유지되는 출산행태를 현실적으로 측정할 수 없다는 것이 평가 문제의 본질이다. 통상적으로 이루어지는 정책 효과의 평가에서는 동일 개인의 출산행태를 정책 수혜 전과 후에 비교하거나 또는 정책수혜자의 출산행태를 동일시점에 비정책수혜자의 출산행태와 비교하여 이루어진다. 이와 같은 방법은 동일시점, 동일개인이 아니기 때문에 진정한 효과와 차이가 생기는 편의가 발생하게 된다. 만약 이 편의값이 0이 되는 조건은 오직 프로그램 참가를 결정하는 과정이 참가자의 결과변수를 결정하는 관찰되어지지 않는 요소들과 주어진 통제변수들 하에서 독립적일 때 충족된다. 수많은 선행연구들에 의하면, 비실험적 기법에 의한 효과추정은 자기선택에 의한 편의를 효과적으로 제거할 수 없는 것으로 알려져 있다.

저출산 대응 개별정책의 효과를 추정하는 방법은 크게 실험적 평가방법 (experimental evaluation)과 비실험적 평가방법(nonexperimental evaluation)으로 구별된다. 실험적 방법은 무작위 배정(random assignment)을 통한 통제 집단(control group)을 구축한다는 점에서 비실험적 방법과는 근본적으로 구분된다. 실험적 방법의 가장 본질적인 유용성은 바로 편의없는 효과의 추정이 가능하다는 점이다. 실험기법을 이용하여 평가한다 하더라도 개개인에 대한 정책의 효과는 추정할 수가 없다. 이는 그 어떤 개인도 정책

수혜를 받으면서 ($P_{it}=1$) 동시(즉, 특정한 시점, t)에 정책의 대상이 되지 않을 수($P_{it}=0$)는 없기 때문이다. 하지만, 실험평가를 활용할 경우에는 프로그램에 참가한 집단의 ‘평균효과(average impact)’는 편의없이 추정할 수가 있다. 실험계획에 의하여 개개의 가임인구들을 무작위로 실험집단과 통제집단으로 배정할 경우에는 확률의 원리에 의하여 양 집단간의 관찰 가능한 요소뿐만 아니라 관찰 불가능한 요소까지 같은 기대치를 갖게 되기 때문이다. 따라서 편의는 0이 된다. 한국보건사회연구원에서 2008년에 실시한 「2007년도 전국출산동향조사」는 정책의 효과성을 측정하기 위해서 가임여성인구 중 2007년도 출산여성은 실험집단(experimental group)에 배정되었고, 비출산여성은 통제집단(control group)에 배정되었는데, 앞서 모형의 시뮬레이션에 적용할 것이다.

(1)~(4)은 출산변수 또는 출산선행변수 각각에 대한 회귀모형이다. 이외에 일정한 시차를 두고 정책변수가 출산선행변수를 매개로 출산변수에 영향을 미치는 모형을 고려할 수 있다. 이와 같이 변수간에 인과적인 흐름의 순서가 존재하는 경우에 적용할 수 있는 방법으로 경로모형(path model)이 적합하다. 경로모형의 기본가정으로는 독립변수들간에 인과적인 흐름의 순서가 있고, 인과적 흐름이 일방적이어야 하며, 폐쇄적인 인과구조를 가진다. 이외에 경로모형은 다음과 같은 부수적인 가정을 충족시켜야 한다(김두섭·강남준, 2000). 첫째, 경로설정에 오류가 없어야 한다. 둘째, 변수들간에 측정오차가 없어야 한다. 셋째, 변수들간의 관계가 선형이고 가법적(additive)이다. 넷째, 모든 변수들이 등간척도로 측정된다. 다섯째, 독립변수들간에 다중공선성이 존재하지 않는다. 예시로 정책변수 X_1 과 출산선행변수 X_2 간의 경로계수 P_{12} 의 값은 X_1 을 X_2 에 회귀시켰을 때 추정되는 회귀식에서 X_2 의 표준화회귀계수 β^{*12} 로 상관계수 r_{12} 와 같다.

$$(5) P_{12} = \beta^{*12} = r_{12}$$

이러한 경로계수를 이용하여 정책변수가 출산선행변수를 통해 출산변수에 미치는 간접효과와 출산선행변수를 통하지 않고 바로 영향을 미치는 직접효과를 측정하여, 총합적인 효과성을 평가할 수 있다. 보다 구체적인 내용은 전문서적을 참조하도록 한다. 한편, 이러한 경로모형은 앞의 시계열적 평가모형이나 정적횡단평가모형 및 개별자료 접근 평가모형 모두에 적용이 가능하다.

마지막으로 정책에 따른 효과성 평가시 방법론상 유의할 점을 제시하고자 한다. 우선, 일부 정책의 경우 그 효과를 바로 측정할 수 없는 속성을 가질 수 있다. 정책 변화에 대한 출산행태의 조정에 있어서의 장기적이고 가변적인 지체가 잠재적으로 존재하기 때문이다. 대표적인 예로 우리나라 저출산정책 중 가치관 관련 학교교육을 들 수 있다. 2006년부터 본격화된 출산 및 자녀양육에 유리한 가치관에 대한 학교교육의 대상이 학생들로서, 향후 이들의 출산행태가 교육의 영향을 받게 되는지 여부는 현재로서는 측정이 불가능하다. 이 경우에는 장기적 형태(longitudinal form)의 자료를 구축할 필요가 있다. 한편, 이와 같이 효과가 장기적인 시차(time-lag)를 두고 나타나는 정책이 아니더라도, 출산이 가지는 내재적인 속성으로 인하여 대부분 정책들도 일정한 시차를 두고 그 효과가 나타날 것이다.

둘째, 정책의 속성에 따라서도 관찰단위를 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 민간육아지원시설 서비스를 개선하기 위한 기본보조금제도의 경우 보육시설에 직접 제공하는 전달체계로 인하여 자녀양육가정의 체감도가 낮다는 점을 감안하면, 개인이나 가구를 측정단위로 설정하는 분석결과가 자칫 왜곡될 소지가 있다.

〈표 6-4〉 저출산정책 효과성 평가 모형

자료특성	출산변수에 대한 모형	출산선행변수 포함 모형
시계열적 자료	다중회귀분석	경로분석
횡단면적 자료	정적횡단분석	경로분석
개별자료(microdata)	다중회귀분석 또는 로지스틱 분석	경로분석

제5절 모형 시뮬레이션

앞서 제시한 각 모형에 대한 적용가능성(feasibility)을 검증하기 위하여 실제 자료를 이용하여 시뮬레이션을 실시하고자 한다. 여기에서 실시한 효과성 평가 결과는 단지 시뮬레이션의 결과에 불과함을 유의할 필요가 있다. 주된 이유로는 첫째, 저출산정책들을 시행한지 불과 2년에 불과하여 정책의 효과성을 정확하게 측정하는 것이 매우 어렵기 때문이다. 둘째, 정책 지속 기간이 짧아 정책실적을 측정한 자료의 생산기간도 아주 짧아 그 결과의 신뢰성 내지 대표성에 의문이 제기된다는 점이다. 특히, 공선성(collinearity) 등 많은 문제를 내포하고 있다는 점이다. 셋째, 정책과 상호작용을 하여 통제가 불가피한 독립변수들도 충분한 자료를 확보하는데 다소 한계가 있다는 점이다. 마지막으로, 시뮬레이션은 이용가능한 자료의 종류나 기간 등에 따라 구축된 보다 단순화된 모형으로서, 앞서 논리모형에서 제시한 변수들간의 관계를 모두 입증할 수 없다는 한계가 있다. 이와 같은 한계성에도 불구하고, 모형의 적합성 여부를 검증하는 차원에서 시뮬레이션 결과를 검토하기로 한다.

1. 시계열적 자료 적용 모형 시뮬레이션

시계열적 자료를 이용한 효과성 평가모형의 적합성을 검토하기로 한다. 모형에서 출산 변화에 대한 변수로서 종속변수는 합계출산율(TFR), 둘째아 이상 비율(SEC), 셋째아 이상 비율(THR), 첫째아-둘째아간 출산간격(BI12), 둘째아-셋째아간의 출산간격(BI23) 등이 될 수 있다. 이들 종속변수에 대한 가설은 정책의 영향이 합계출산율, 둘째아 이상 비율 및 셋째아 이상 비율을 높이는 효과를 가져 올 것이며, 첫째아-둘째아 간격과 둘째아-셋째아 간격을 줄이는 효과를 가져 올 것이라는 것이다. 정책들은 시계열적 자료가 유용한 육아서비스이용률(5세 이하 아동 중 육아서비스 이용아동 비율,

CAR), 국공립보육시설 이용아동 비율(5세 이하 아동 10만명당 국공립보육 시설 수, FAC)이 포함된다. 한편, 통제변수들로는 여성초혼연령(FAM), 주출산연령층취업률(EMP), GDP성장률(GDP)이 모형에 포함된다.

합계출산율에 대한 모형은 개별 정책별로 구축하고, 마지막 모형은 모든 정책변수들을 동시에 포함하도록 구축하였다(표 6-5). 이들 모든 모형은 $p < 0.001$ 수준에서 통계적으로 유의미하나, 정책변수의 통계적 유의도는 $p < 0.05$ 수준에서 없는 것으로 판명되었다. 이들 정책변수들을 모두 포함한 모형에서도 개별모형에서 나타난 결과가 유사하게 나타나, 정책 간 상호작용은 그리 크지 않은 것으로 분석된다.

〈표 6-5〉 저출산정책의 합계출산율에 대한 효과성: 시계열적 회귀모형 예시

변수	모형1(β)	모형2(β)	모형3(β)
여성초혼연령(AFM)	-1.696**	-0.872	-1.502
주출산여성취업률(EMP)	0.143	0.306	0.179
GDP성장률(GDP)	0.045	0.038	0.043
육아서비스이용률(CAR)	0.637		0.573
아동대비국공립보육시설수(FAC)		-0.355	-0.168
Adj R^2 (Pr>F)	88.8***	88.1***	88.0***
사례수(N)	18	18	18

* $p < 0.1$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

주: 분석에 이용된 자료의 기간(t)은 1990~2007년이며, 각 변수별로는 여성초혼연령(t), 주출산여성취업률(t), GDP성장률(t-1), 육아서비스이용률(t-3), 아동대비국공립보육시설수(t-3) 등임.

다음으로 정책들이 출산간격에 미치는 영향을 분석하기로 한다. 초혼연령이 지속적으로 상승하고 있는 상황에서 출산간격 감소가 반드시 출산율 상승으로 이어질 것으로 단정하기는 어렵다. 왜냐하면, 늦게 결혼한 만큼 빨리 출산을 완료하고자 하는 성향이 강해지고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 이론적으로 출산간격이 줄어들면 그만큼 추가 출산의 속도가 빨라져 일정한 가임기간에 더 많은 출산이 이루어질 수 있다.

〈표 6-6〉 저출산정책의 출산간격(첫째-둘째)에 대한 효과성: 시계열적 회귀모형 예시

변수	모형1(β)	모형2(β)	모형3(β)
여성초혼연령(AFM)	-2.296 [†]	-1.034	-1.113
주출산여성취업률(EMP)	1.202 [†]	1.443 [*]	1.427 [*]
GDP성장률(GDP)	-0.084	-0.098	-0.098
육아서비스이용률(CAR)	0.459		0.071
아동대비국공립보육시설수(FAC)		-1.054	-1.031
Adj R^2 (Pr>F)	53.8 ^{**}	56.9 ^{**}	53.3 [*]
사례수(N)	18	18	18

[†] p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

주: 분석에 이용된 자료의 기간(t)은 1990~2007년이며, 각 변수별로는 여성초혼연령(t), 주출산여성취업률(t), GDP성장률(t-1), 육아서비스이용률(t-3), 아동대비국공립보육시설수(t-3) 등임.

우선 첫째아와 둘째아간의 출산간격에 일부 정책들이 미치는 효과성을 분석할 수 있다(표 6-6). 정책별 개별모형에서 육아서비스이용율, 아동대비국공립보육시설수 각각이 첫째아-둘째아 출산간격 변화에 미치는 효과성은 p<0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

일부 정책이 둘째아와 셋째아간의 출산간격에 미치는 효과성은 앞서의 첫째아-둘째아간 출산간격의 경우와 다르게 나타난다. 구체적으로 살펴보면, 육아서비스이용율이 둘째아와 셋째아간의 출산간격에 미치는 효과성은 통계적(p<0.001 수준)으로 유의미하며, 부적으로 기여하고 있다(표 6-7). 육아서비스 지원이 시간적·경제적 측면에서 추가 출산 결정을 용이하게 한 결과로 해석할 수 있다. 반면, 아동대비국공립보육시설수는 둘째아와 셋째아간의 출산간격을 줄이는 데에는 통계적(p<0.05 수준)으로 유의미한 정적 영향을 미치는 것으로 나타난다. 현실적으로 셋째아 이상의 고순위 출산은 인프라보다 자녀양육에 대한 비용적인 허용성에 의해 더 큰 영향을 받기 때문으로 짐작된다.

〈표 6-7〉 저출산정책의 출산간격(둘째-셋째)에 대한 효과성: 시계열적 회귀모형에서

변수	모형1(β)	모형2(β)	모형3(β)
여성초혼연령(AFM)	2.579**	-3.364**	0.734
주출산여성취업율(EMP)	1.105*	-0.066	0.755†
GDP성장률(GDP)	-0.081	-0.032	-0.060
육아서비스이용율(CAR)	-4.331***		-3.728***
아동대비국공립보육시설수(FAC)		2.820*	1.607*
Adj R^2 (Pr>F)	77.2***	50.0*	83.4
사례수(N)	18	18	18

† p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

주: 분석에 이용된 자료의 기간(t)은 1990~2007년이며, 각 변수별로는 여성초혼연령(t), 주출산여성취업율(t), GDP성장률(t-1), 육아서비스이용률(t-3), 아동대비국공립보육시설수(t-3) 등임.

이제부터는 정책변수들이 출산아 구성에 미치는 효과성을 살펴봄으로써 간접적으로 출산에 기여하는 정도를 측정하는 방법을 검토하기로 한다. 여기에서 종속변수로서 둘째아 이상 비율(SEC) 또는 셋째아 이상 비율(THR)이 높아질수록 시간효과(time effect)가 존재할지라도 출산을 제고에 기여하는 것으로 전제할 수 있다. 정책별 모형의 결과(표 6-8, 표 6-9), 육아서비스이용율은 둘째아 이상 비율이나 셋째아 이상 비율 모두에 부적 영향을 미친 것으로 나타났다. 현재의 육아서비스는 완전 공보육·교육 체계가 아니기 때문에 서비스 이용 시 일정 부분의 경제적 부담이 발생한다. 결국 육아서비스를 이용한다 하더라도 자녀양육에 대한 부담이 경감되지 않아 추가출산 이행이 다소 어려워 질 수 있다. 반면, 아동대비국공립보육시설수는 둘째아 이상 비율 및 셋째아 이상 비율 모두에 정적인 효과성을 보여주고 있다. 국공립보육시설의 경우 민간보육시설에 비하여 비용부담이 적고, 양질의 서비스를 제공하는 이점이 있다. 또한 국공립보육시설의 확충은 접근성을 높여 자녀양육에 대한 경제적·심리적·시간적 부담을 줄여 결과적으로 출산결정에 긍정적인 영향을 주는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 6-8〉 저출산정책의 둘째아 이상 비율에 대한 효과성: 시계열적 회귀모형 예시

변수	모형1(β)	모형2(β)	모형3(β)
여성초혼연령(AFM)	4.600**	-3.494*	0.921
주출산여성취업률(EMP)	0.728	-0.855	0.029
GDP성장률(GDP)	0.153	0.224	0.194
육아서비스수혜율(CAR)	-5.220**		-4.017***
아동대비국공립보육시설수(FAC)		4.511**	3.204**
Adj R^2 (Pr>F)	50.7**	40.0*	78.7***
사례수(N)	18	18	18

* $p<0.1$, * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

주: 분석에 이용된 자료의 기간(t)은 1990~2007년이며, 각 변수별로는 여성초혼연령(t), 주출산여성취업률(t), GDP성장률(t-1), 육아서비스이용률(t-3), 아동대비국공립보육시설수(t-3) 등임.

〈표 6-9〉 저출산정책의 셋째아 이상 비율에 대한 효과성: 시계열적 회귀모형 예시

변수	모형1(β)	모형2(β)	모형3(β)
여성초혼연령(AFM)	3.048**	-1.164*	0.809
주출산여성취업률(EMP)	0.289	-0.532	-0.137
GDP성장률(GDP)	-0.055	-0.017	-0.031
육아서비스수혜율(CAR)	-2.527**		-1.795**
아동대비국공립보육시설수(FAC)		2.535**	1.950**
Adj R^2 (Pr>F)	80.5***	83.4***	90.8***
사례수(N)	18	18	18

* $p<0.1$, * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

주: 분석에 이용된 자료의 기간(t)은 1990~2007년이며, 각 변수별로는 여성초혼연령(t), 주출산여성취업률(t), GDP성장률(t-1), 육아서비스이용률(t-3), 아동대비국공립보육시설수(t-3) 등임.

2. 정적횡단면 모형 시뮬레이션

여기에서는 정적횡단면적(static cross-sectional) 분석기법을 적용한 모형을 실제 자료에 적용한 사례를 검토하기로 한다(표 6-10). 동 모형에서 분석단위는 16개 시도이며, 종속변수(합계출산율)와 정책을 포함한 독립변수에 대한 관측치로는 2007년도 실측치와 2005~2007년간 변화율을 각각 적용하였다. 독립변수들은 정책변수와 통제변수로 구성되는데, 정책변수로는

자료가 유용한 육아지원시설확충률, 국공립보육시설이용률 및 차등보육료 지원아동수가 포함된다. 통제변수로는 이론적으로나 실증적으로 출산율 변동과 밀접한 관련성이 있는 여성초혼연령(WAFM), 여성경제활동참가율(WEMP), 여성대학진학률(WEDU),³⁴⁾ 지역계정(지역소득수준 개념으로 활용 가능, GRDP)이 포함된다.

〈표 6-10〉 저출산정책의 합계출산율에 대한 효과성: 정적횡단면적 회귀모형

	모형1(β)	모형2(β)	모형3(β)	모형4(β)
2007년 기준				
WEMP	0.836*	0.917 [†]	0.793 [†]	0.918 [†]
WAFM	1.095*	0.840 [†]	0.793 [†]	1.164*
GRDP	0.159	0.136	0.203	0.180
WEDU	0.185	0.192	0.238	0.140
CAR	-0.489 [†]			-0.532 [†]
USE		-0.168		-0.096
REC			0.041	0.134
Adj R^2	40.9	14.9	13.5	30.5
F Value	3.01 [†]	1.53	1.47	1.92
2005-07 변화율				
WEMP	0.453**	0.514**	0.461**	0.545**
WAFM	-1.114***	-1.200***	-1.125***	-1.281***
GRDP	0.380*	0.319 [†]	0.584**	0.482*
WEDU	0.263	0.303 [†]	0.288 [†]	0.357*
CAR	-0.125			-0.098
USE		0.241		0.251
REC			-0.243 [†]	-0.202
Adj R^2	83.3	83.8	86.5	87.3
F Value	15.9***	16.5***	20.3***	15.7***

[†] p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

주: WEMP(여성경제활동참가율), WAFM(여성초혼연령), GRDP(지역계정), WEDU(여성대학진학률), CAR(보육서비스), USE(육아지원율), REC(차등보육료지원액)

34) 동 지표는 바로 출산율과 연계가 되지는 않으나 지역의 일반적인 교육수준을 측정하는 지표로서 적용된다.

2007년도 실측치를 적용한 개별모형과 통합모형 공히 통계적 유의성 ($p < 0.05$ 수준)이 없고, 각 정책변수 역시 지역간 합계출산율 차이를 설명해주지 못하고 있다. 그러나 종속변수와 독립변수 모두에 2005년과 2007년 간에 변화율을 적용한 모형들은 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 그러나 각 정책변수의 변화가 지역간 합계출산율 변화의 차이를 설명하지 못하고 있다.

이러한 결과는 두 가지 관점에서 설명될 수 있다. 하나는 정책이 실시된 이래 시간이 짧아 이러한 정적횡단면적 모형이 지역간 합계출산율 차이를 설명하기에는 미흡하다는 판단을 내릴 수 있다. 다른 하나는 정적횡단면적 모형에 포함된 변수들이나 지역수가 충분하지 못하기 때문으로도 설명할 수 있다. 후자의 경우에는 더 확장된 개념으로 분석단위를 시도(광역자치단체) 대신 시군구(기초자치단체)를 적용할 수 있을 것이다.

3. 개별자료 적용 모형 시뮬레이션

「2007년 전국출산동향조사」의 개별자료를 적용하여 정책의 효과성을 측정하고자 하는 모형을 검토하기로 한다. 우선 첫째아에서 둘째아로 출산을 이행하는데 정책들이 미친 효과성 모형의 시뮬레이션 결과이다(표 6-11). 정책들 모두를 동시에 포함한 통합모형 결과, 모자건강지원정책과 일-가정양립지원정책이 둘째아 추가출산 이행에 정적인 효과를 가진 것으로 나타났다. 정책별 로지스틱회귀모형 결과로는 모자건강지원정책과 보육비·교육비지원정책, 일-가정양립지원정책이 첫째아에서 둘째아로 출산 이행에 통계적($p < 0.05$ 수준)으로 유의미하게 정적인 효과를 가진 것으로 나타났다.

통합모형과 개별모형에서 공히 세제지원정책과 보육·교육시설확충정책이 둘째아 출산 이행에 미치는 효과성은 통계적으로 무의미한 것으로 나타났다. 세제혜택지원정책과 보육·교육시설확충정책은 가구에서 체감하는

정도가 낮아, 추가 출산 이행을 결정하는데 큰 작용을 하지 않은 것으로 해석될 수 있다. 한편, 통합모형에서 보육교육비지원정책의 효과성은 유의미하지 않았으나, 개별모형에서는 $p < 0.01$ 수준에서 유의미한 것으로 나타났다. 통합모형에서 보육교육비지원정책의 효과가 보육교육시설확충 등의 다른 정책과의 상호작용에 의해 약화되었기 때문으로 보인다.

〈표 6-11〉 저출산정책의 출산이행(첫째→둘째)에 대한 효과성: 개별자료 로지스틱모형

변수	모형 b(S.E.)	모형 b(S.E.)	모형 b(S.E.)	모형 b(S.E.)	모형 b(S.E.)	모형 b(S.E.)
상수	1.60(0.99)**	2.20(0.97)*	2.14(0.97)*	-0.07(1.45)	0.99(1.02)	-1.41(1.58)
연령	0.01(0.03)	0.01(0.03)	0.01(0.03)	0.08(0.05)	0.01(0.03)	0.09(0.05)
학력_대학이상	0.24(0.20)	0.22(0.20)	0.19(0.20)	0.31(0.33)	0.24(0.21)	0.33(0.34)
결혼기간	-0.15(0.04)***	-0.16(0.04)***	-0.16(0.04)***	-0.13(0.06)*	-0.13(0.04)**	-0.13(0.06)*
거주지_농촌	0.22(0.29)	0.26(0.29)	0.24(0.29)	0.34(0.37)	0.21(0.29)	0.36(0.39)
소득 직업						
고위신	-1.09(0.21)***	-1.08(0.21)***	-1.10(0.21)***	-1.91(0.34)***	-0.93(0.22)***	-1.60(0.36)***
저위신	-1.33(0.37)***	-1.24(0.36)**	-1.22(0.36)**	-1.72(0.52)**	-1.25(0.38)**	-1.72(0.55)
보육·교육비지원	0.61(0.20)**					-0.02(0.32)
세제혜택제공		-0.19(0.19)				-0.52(0.31)
보육·교육시설확충			0.06(0.20)			0.26(0.33)
일-가정양립지원				0.67(0.31)*		0.66(0.33)*
모자건강지원					1.23(0.19)***	1.19(0.29)***
사례수(d.f.)	815(8)	815(8)	815(8)	815(8)	815(8)	815(12)
-2LL	754.5	762.4	763.5	354.3	721.3	332.5
X2	94.3***	85.7	84.6***	60.4***	127.5***	81.5***

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

주: 준거집단은 고졸미만(학력), 도시(거주지), 무직(직업)

동일한 방법으로 각 정책이 2007년도 둘째아에서 셋째아로 추가출산을 이행하는데 미치는 효과성을 검토하기로 한다(표 6-12). 정책 모두를 동시에 포함한 통합모형의 결과, 보육·교육비지원정책, 일-가정양립지원정책, 모자건강지원정책 순으로 셋째아 출산 이행에 정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 일-가정양립지원정책과 모자건강지원정책의 경우 개별모형에서

영향력이 크게 나타나는데 비해, 통합모형에서는 통계적 유의도나 영향력 모두 상대적으로 약화되어 나타났다. 앞서 둘째아 출산 이행에 대한 분석 결과와 차이점은 정책 간 영향력 순서가 다르다는 것이다. 한 자녀를 둔 여성들이 둘째아 출산을 이행하는데 있어서 모자건강지원과 일-가정양립 지원을 보다 중요시 여겼다면, 두 자녀를 둔 여성들은 셋째아 출산 이행을 결정하는데 있어서 보육·교육비지원을 더 중요시 여기고 있다고 할 수 있다. 세제지원정책과 보육·교육시설확충정책은 셋째아 출산 이행에도 통계적($p<0.05$ 수준)으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이상의 결과를 종합하면, 셋째아의 고순위 출산 이행에는 자녀양육비용 부담 경감 지원이 가장 효과적인 것으로 간주될 수 있다.

〈표 6-12〉 저출산정책의 출산이행(둘째→셋째)에 대한 효과성: 개별자료 로지스틱모형

변수	모형3 b(S.E.)	모형3 b(S.E.)	모형3 b(S.E.)	모형3 b(S.E.)	모형3 b(S.E.)	모형3 b(S.E.)
상수항	0.47(0.68)	1.66(0.64)*	1.64(0.64)*	-0.17(1.64)	1.37(0.65)*	-2.24(1.81)
연령	-0.01(0.02)	-0.01(0.02)	-0.01(0.02)	0.08(0.06)	-0.02(0.02)	0.10(0.06)
학력_대학이상	-0.14(0.16)	-0.13(0.16)	-0.15(0.16)	0.28(0.30)	-0.18(0.16)	0.27(0.33)
결혼기간	-0.06(0.03)*	-0.08(0.03)**	-0.08(0.03)**	-0.11(0.05)*	-0.07(0.03)**	-0.10(0.06)
거주지_농촌	-0.10(0.21)	-0.09(0.20)	-0.08(0.20)	-0.13(0.38)	-0.15(0.20)	-0.11(0.42)
소득	0.00(0.00)	0.00(0.00)*	0.00(0.00)**	0.00(0.00)**	0.00(0.00)*	0.00(0.00)
직업						
고위신	-0.84(0.22)***	-0.70(0.21)**	-0.70(0.21)**	-2.32(0.36)***	-0.68(0.21)**	-2.19(0.38)***
저위신	-0.64(0.25)*	-0.55(0.25)*	-0.50(0.25)*	-1.57(0.37)***	-0.52(0.25)*	-1.63(0.41)***
보육·교육비지원	1.19(0.16)***					1.53(0.31)***
세제혜택제공		-0.21(0.15)				0.06(0.31)
보육·교육시설확충			-0.11(0.16)			-0.56(0.32)
일-가정양립지원				1.23(0.34)***		0.85(0.38)*
모자건강지원					0.53(0.15)***	0.77(0.30)*
사례수(d.f.)	917(8)	917(8)	917(8)	917(8)	917(8)	917(12)
-2 LL	1005.9	1059.2	1060.9	337.3	1052.8	296.2
X2	119.0***	59.4***	57.7***	80.0***	70.6***	115.4***

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

주: 준거집단은 고졸미만(학력), 도시(거주지), 무직(직업)

4. 간접효과 측정 모형 시뮬레이션

지금까지는 저출산정책들이 출산력 변화에 미치는 효과성을 측정하기 위한 모형들에 대한 시뮬레이션을 실시하였다. 정책의 순수 효과성을 측정하기 위한 시도로서 이론적으로나 실증적으로 출산력 변화에 영향을 미치는 것으로 알려져 있는 변인들을 통제하기도 하였다. 한편, 정책들은 출산력 변화에 대해 직접적인 효과만을 가지는 것은 아니다. 일반적으로 정책들은 정책 목표에 직접적인 영향을 가하기 위해 추진하고 있으나, 실제로는 매개적인 요인들에 우선적으로 영향을 미쳐, 이를 통해 의도된 목표를 달성하기도 한다. 예로, 저출산 대응 정책의 일환으로 실시하는 교육이나 홍보 정책은 우선적으로 가치관에 영향을 미치고, 이를 통해 장기적으로 출산율을 제고하는데 그 목적을 두고 있다. 앞서 논리모형 설정시 각 정책이 출산력 변화에 직접 혹은 간접적으로 미치는 효과성에 대해서는 논의한 바 있다. 여기에서는 정책이 출산력 변화에 미치는 직접적인 효과와 함께 다른 선행적인 요인들을 매개로 하여 가지는 효과를 측정하는 모형 즉, 경로모형(path analysis)에 대한 시뮬레이션을 실시하고자 한다. 경로모형에 대한 시뮬레이션은 시계열적 자료와 개별자료를 활용하는 두 가지 사례를 제시하고자 한다.

가. 시계열적 자료 활용 사례

본 시뮬레이션에서는 논의의 편의성과 자료의 한계성 등을 고려하여 정책으로는 저출산·고령사회기본계획 상 자녀양육의 사회적 및 경제적 책임 영역에 속한 보육교육비지원정책만을 다루었으며, 정책 결과의 관측치로는 육아서비스이용률을 적용하였다. 출산력에 대한 관측치는 합계출산율과 출산간격으로 설정하였다. 이용 자료의 기간은 1990~2007년이다.

앞서 효과성 논리모형에서 육아서비스이용률은 여성들로 하여금 자녀양

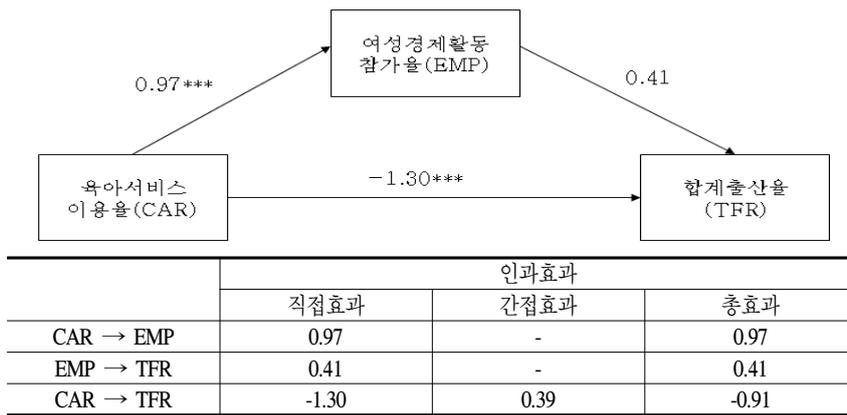
육의 경제적 및 시간적 부담을 경감시키고, 결과적으로 추가출산의향을 높여 그로 인하여 출산을 상승에 직접적인 효과를 가질 것으로 가정하였다. 그러나 시뮬레이션 결과에 따르면 합계출산을 변화에 대한 육아서비스이용률의 직접적인 효과는 -1.30으로 통계적($p < .001$)으로 유의미하나 부적의 방향을 나타낸다(그림 6-10). 현실적으로 육아서비스이용률 산정에서 분자로 이용되는 육아서비스 이용자는 보육교육비지원정책의 수혜자(주요 저소득층)뿐만 아니라 비수혜자까지도 약 70:30 비율로 모두 포함되어 있다. 보육교육비지원정책 수혜자의 경우에도 모두 해당 비용 전액을 정부로부터 보조받지는 않는다. 게다가 이 정책이 2005년부터 시행된 관계로 이전 자료에는 수혜자가 부분적으로 포함되어 있다. 이러한 상황에서 자녀양육가정이 보육교육서비스를 이용하고자할 경우에는 극히 일부 계층(완전무상 지원의 경우)을 제외하고는 서비스 구매에 대한 경제적 부담이 발생하게 된다. 결국 보육서비스이용률 상승은 자녀양육가정의 경제적 부담의 상승을 의미할 수 있다. 따라서 완전 공보육교육이 구현되지 않을 경우에는 육아서비스이용률과 합계출산율 간에 부적의 관계를 보일 수 있다.³⁵⁾ 보육교육비지원정책의 지속기간이 짧은 현재로서는 출산율에 보다 직접적이고 단기적으로 효과를 가진다고 볼 수는 없을 것이다.

한편 이론적 고찰 결과 등에 의해 도출된 저출산정책의 효과성 논리모형에 의하면, 보육교육비지원정책은 여성경제활동참가율 제고를 통해 출산력 변화에 간접적인 효과를 가지는 것으로 보고 있다. 합계출산율로 측정된 출산력의 변화에 대한 시뮬레이션 결과, 육아서비스이용률이 여성경제활동참가율을 통해 출산력 변화에 미치는 간접적인 효과는 0.39로 정적으로 기여한 것으로 나타난다. 이러한 결과는 육아서비스 수혜정도는 취

35) 한편, 이러한 결과는 자녀수가 줄어들면서 자녀 1인당 자원 배분이 커져(양육비용 증가를 의미) 과거보다 보육교육서비스에 대한 구매력이 증가하고 있기 때문으로 설명될 수 있다. 이러한 역인과성은 현대 한국사회에서 자녀양육가정들이 보육교육시설을 보편적으로 활용하고 있기 때문으로 다자녀 출산과는 무관할 수 있다.

업모의 일-가정 양립에 기여하여 출산을 제고에 긍정적인 효과를 가지는 것으로 설명될 수 있다. 육아서비스이용률이 출산력 변화에 미치는 총효과는 -0.91로 부적으로 나타나는데, 이러한 결과는 직접적인 부적 효과가 간접적인 정적 효과를 상쇄하고도 더 크기 때문이다. 종합하면, 보육교육서비스 구매에 대한 경제적 부담이 현재와 같이 지속된다면 출산력 증가에 대한 보육교육비지원정책의 효과는 기대에 못 미칠 것으로 보인다.

[그림 6-10] 보육교육비지원정책의 출산력(합계출산율) 변화에 대한 효과성: 시계열자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과



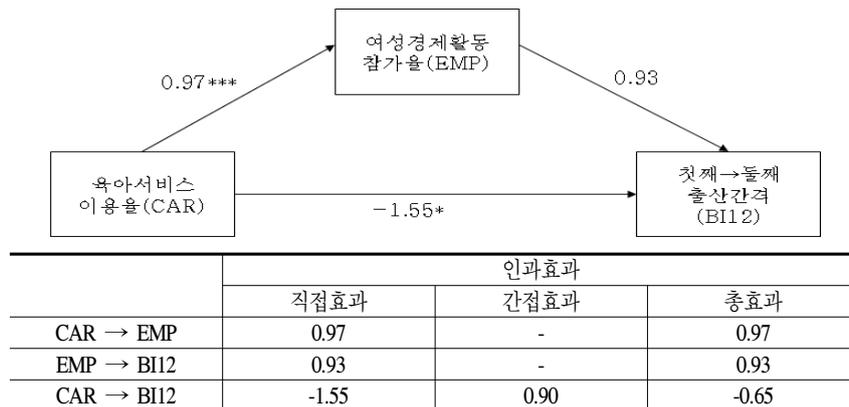
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

다음으로 육아서비스이용률이 첫째아와 둘째아 출산간격에 미치는 인과효과를 살펴본 결과(그림 6-11), 첫째아와 둘째아 출산간격에 대한 육아서비스이용률의 직접적인 효과는 -1.30으로 통계적(p<0.05)으로 유의미한 부적 효과를 나타낸다.³⁶⁾ 만혼화 경향이 보편화되어 가고 있는 한국사회에서 둘째아 출산을 희망하는 여성들은 보육서비스 이용을 통해 첫째아 육아 부담이 경감되어 짧은 터울로 둘째아를 출산하는 것으로 해석할 수 있다.

36) 육아서비스이용률과 합계출산율간의 공선성이 제거되지 않아 경로계수가 불안정하게 나타나고 있다. 이는 이하 시계열자료를 활용한 시뮬레이션 결과에서도 부분적으로 나타나고 있다.

육아서비스이용률이 여성경제활동참가율을 매개로 하여 첫째아-둘째아 출산간격에 미치는 간접효과는 0.9로 정적으로 보인다. 보육교육서비스 이용은 상대적으로 여성을 자녀양육에 대하여 자유롭게 함으로써 이들의 노동시장참여를 용이하게 하지만, 여성의 노동시장참여는 추가출산 결정을 지연시켜 결과적으로 출산간격이 증가한 것으로 볼 수 있다. 육아서비스 이용률이 첫째아-둘째아 출산간격에 미치는 총효과는 -0.65로 나타난다. 이러한 결과는 직접적인 부적 효과가 간접적인 정적 효과보다 상대적으로 더 크기 때문이다. 결과적으로 보육·교육비지원정책은 여성의 경제활동을 촉진시켜 이들의 첫째아-둘째아 간격을 늘리고 있음에도 불구하고 전체적으로는 첫째아 육아에 대한 부담을 줄여 둘째아 출산시기를 앞당기는 역할을 하고 있는 것으로 설명할 수 있다. 한편, 보육교육비지원정책이 여성의 경제활동참가율 높이고 동시에 출산간격을 줄이기 위해서는 취업모의 일-가정양립 정책들이 보다 강화되어야 할 것으로 판단된다.

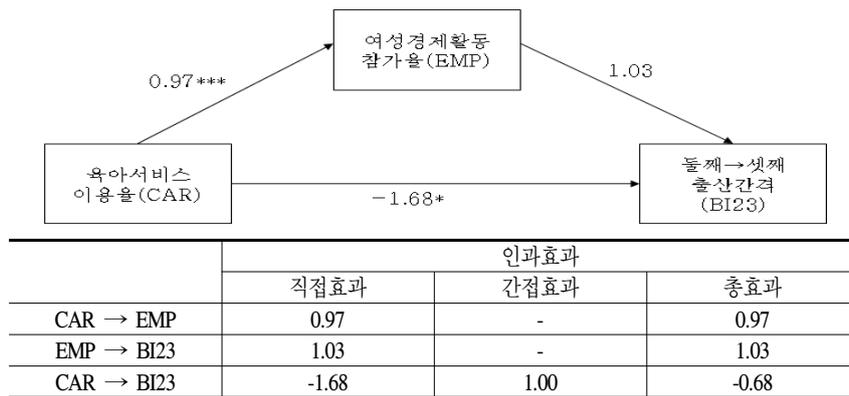
[그림 6-11] 보육교육비지원정책의 출산력(첫째아와 둘째아간 출산간격) 변화에 대한 효과성: 시계열자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과



* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

끝으로 육아서비스이용률이 둘째아-셋째아 출산간격에 미치는 효과를 살펴보면(그림 6-12), 앞서 첫째아-둘째아 출산간격의 경우와 유사하게 나타난다. 요컨대, 보육·교육비지원정책은 둘째아 출산 이후 보다 짧은 터울로 셋째아 출산을 이행케 하는 효과를 가지며, 이는 여성의 경제활동을 촉진시킴으로서 나타나는 부적인 효과를 상쇄하고도 큰 것이다. 둘째아를 출산한 취업여성들의 셋째아 출산을 촉진시키기 위해서는 노동시장참여와 육아를 양립시키는 정책이 보다 강화되어야 할 것이다.

[그림 6-12] 보육교육비지원정책의 출산력(둘째아와 셋째아간 출산간격) 변화에 대한 효과성: 시계열자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과



* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

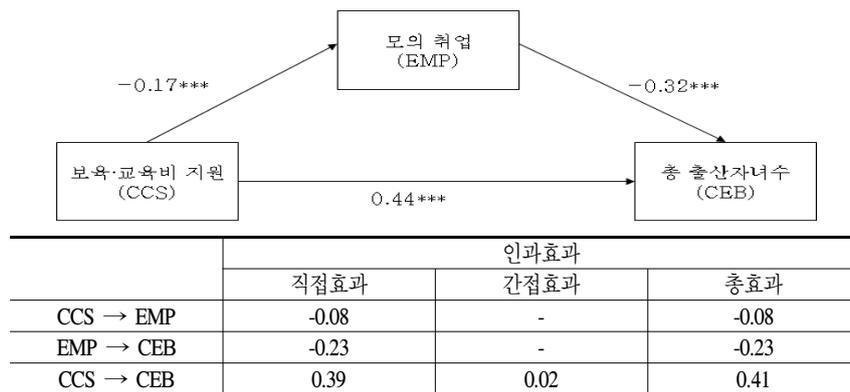
나. 개별자료(micro data) 활용 사례

본 시뮬레이션에서는 「2007년 전국 출산동향조사」 결과로서 개별자료를 활용하였다. 경로모형에서 저출산정책으로는 보육·교육비지원, 다자녀추가 공제, 보육·교육시설 확충, 일-가정 양립지원 등 저출산·고령사회기본계획상 자녀양육의 사회적 및 경제적 책임 영역과 일-가정 양립환경조성 영역에 속한 정책들을 다루었다. 분석 대상은 30~34세 여성으로 한정하였다.

그 이유로는 25~29세 여성의 경우 아직 출산이 진행 중인 계층(censoring effect)으로 개인의 출산력을 정확하게 측정하는 것이 곤란하고, 35~39세 여성의 경우에는 이미 출산이 완료(단산)되어 2006년 하반기부터 시작된 정책의 효과가 개인의 출산력 결정에 반영되었다고 볼 수 없기 때문이다. 출산력에 대한 관측치는 총출생아수(CEB: children-ever born)로 설정하였다.

시뮬레이션 결과(그림 6-13), 보육·교육비지원이 총 출산자녀수에 미치는 직접적인 효과는 0.39로 정적 효과($p<.001$)를 보였다. 자녀양육에 대한 경제적 지원 정책이 비용 부담을 줄임으로써 출산력을 높이는 역할을 한 것으로 볼 수 있다. 한편, 보육·교육비지원정책이 여성의 취업여부를 매개로 하여 총 출산자녀수에 미치는 간접적인 효과는 0.02로 미약하나마 정적으로 나타난다. 이러한 결과는 경제적 지원으로 인해 육아관련 비용부담이 감소하게 되면서 모의 경제활동참가의 필요성을 감소시키고, 이로 인해 추가 출산에 대한 여성의 심리적 및 경제적 가능성을 높인 결과로 해석된다. 결과적으로 총출산자녀수에 대한 보육·교육비지원정책의 총효과는 0.41로 정적으로 기여한 것으로 나타난다.

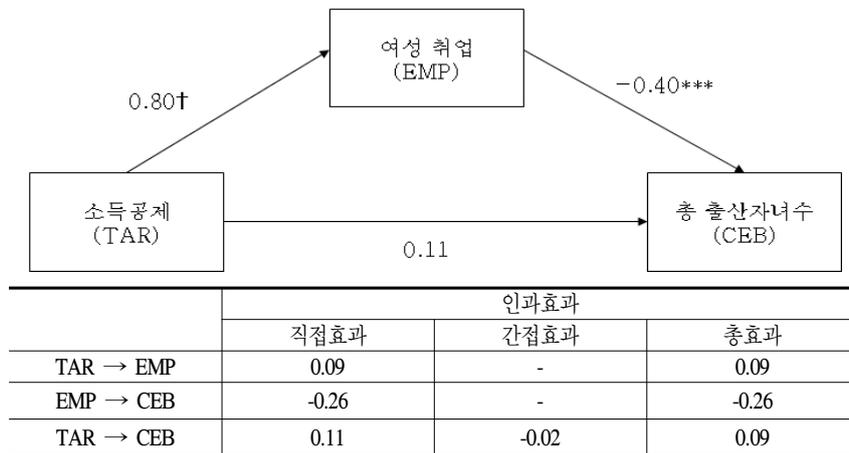
[그림 6-13] 보육교육비지원정책의 출산력(총출산자녀수) 변화에 대한 효과성: 개별자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과



* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$.

시뮬레이션 결과(그림 6-14), 총 출산자녀수에 대한 소득공제의 직접적인 효과는 0.11(p<0.01)로 정적으로 나타난다. 다자녀가구에 대한 소득공제는 자녀양육비용의 지출을 감소시켜 결과적으로 자녀출산 결정에 정적인 효과를 가지는 것으로 풀이된다. 소득공제가 모의 취업여부를 매개로 하여 총출산자녀수에 미치는 간접효과는 -0.02로 미약하나마 부적으로 기여한 것으로 나타난다. 일반적으로 소득공제는 직접적인 경제지원정책에 비하여 심리적 효과가 상대적으로 적은 것으로 알려져 있다(이삼식 외, 2008). 따라서 소득공제의 수혜에도 불구하고 모의 취업은 지속될 가능성이 크며, 결과적으로 추가 출산을 지연시키는 효과를 가지는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 총출산자녀수에 대한 소득공제의 총효과는 0.09로 정적으로 기여하고 있어, 소득공제를 통한 소득효과가 여성경제활동 촉진을 통한 부적인 효과를 상쇄하고도 더 크기 때문이다.

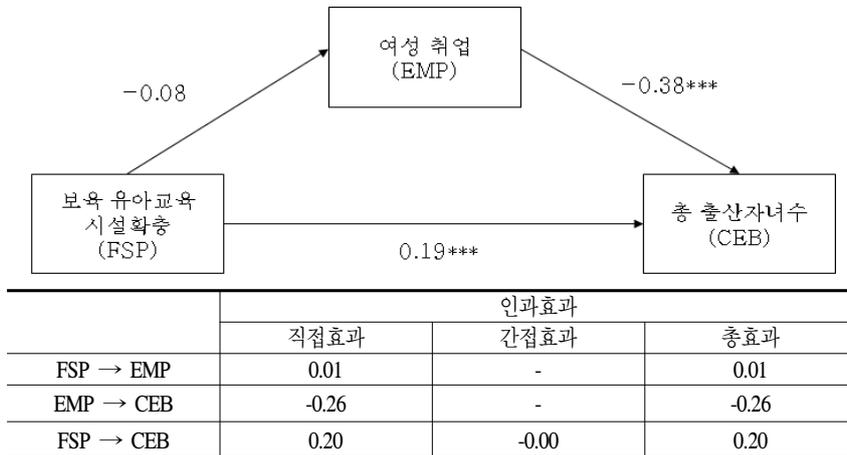
[그림 6-14] 소득공제의 출산력(총 출산자녀수) 변화에 대한 효과성: 개별자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과



* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

앞서 논리모형에서 보육·유아교육시설확충·서비스증대는 돌봄노동의 사회화를 가능케 하여 부모의 자녀양육 부담을 경감시키고 결과적으로 추가 출산을 용이하게 한다고 가정하였다. 시뮬레이션 결과는 그러한 논리모형을 지지해주고 있다(그림 6-15). 보육·유아교육시설확충·서비스증대가 총 출산자녀수에 미치는 직접효과는 0.20($p<.001$)으로 자녀양육에 대한 물리적·경제적·시간적 부담을 경감시켜 추가 출산에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 동 정책이 모의 취업여부를 매개로 하여 총 출산자녀수에 미치는 간접효과는 무시할 수준이다. 한국사회에서 보육교육인프라는 모의 취업여부와 관계없이 보편적으로 제공되고 있어 여성경제활동에 미치는 영향이 거의 없기 때문이다. 결과적으로 보육·유아교육시설 확충 및 서비스 증대는 다른 요인들의 매개적인 역할을 통하지 않고 보다 직접적으로 출산력을 높이는 역할을 하고 있는 것으로 간주할 수 있다.

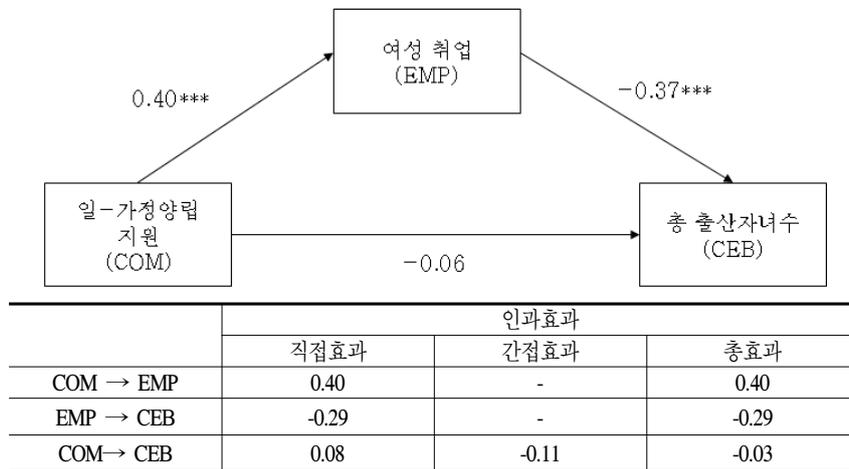
[그림 6-15] 보육·유아교육시설 확충의 출산력(총 출산자녀수) 변화에 대한 효과성: 개별 자료 활용 시뮬레이션 결과



* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$.

앞서 논리모형에서 일-가정양립지원정책은 여성의 경력단절을 줄이는 등 여성의 경제활동참가율을 높여 출산력에 긍정적인 효과를 가질 것으로 가정하였다. 시뮬레이션 결과(그림 6-16), 일-가정양립지원정책의 총출산자녀수에 대한 직접효과는 0.08($p<.10$)로 미약하게 나타났다. 일-가정양립지원정책이 모의 취업여부를 매개로 하여 총출산자녀수에 미치는 간접효과는 -0.11로 부적으로 나타난다. 결과적으로 일-가정양립지원정책이 총출산자녀수에 미치는 총효과는 -0.03으로 논리모형과 다르게 나타났다. 한국사회에서 일-가정양립정책을 시행한 것이 비교적 최근으로 일-가정양립지원정책의 불안정성(예로 제도 적용에 있어서의 영세사업장 및 비정규직 근로여성 배제 등)에 기인한 것으로 추측해 볼 수 있다. 한편, 다른 변인들을 충분히 통제하지 못한 상황에서 일-가정양립지원정책과 여성취업 및 출산력간의 인과관계가 명료화 되지 않은 결과로도 추측해 볼 수 있다.

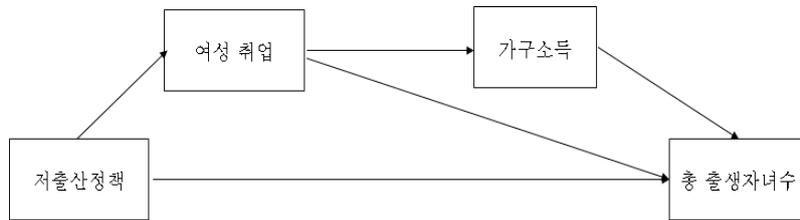
[그림 6-16] 일-가정양립지원의 출산력(총 출산자녀수) 변화에 대한 효과성: 개별자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과



* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$.

이상의 주요 정책들이 출산력에 미치는 효과성을 측정하는 모형들에 가구소득을 추가하여 시뮬레이션을 실시한 결과는 [그림 6-17]에 제시되어 있다(개별정책별 모형 그림은 생략). 대부분 모형에서 정책들이 가구소득에 대한 영향력을 통해 총출산자녀수 변이(variation)에 가지는 간접효과는 거의 무시할 수준으로 나타났다. 이는 한국사회에서 소득수준에 따른 차별출산력의 크기가 유의미하지 않기 때문으로 설명할 수 있다.³⁷⁾ 따라서 가구소득을 모형에 추가한 후에도 모형에 포함된 변인들간의 경로계수(또는 인과관계)에는 큰 차이가 없다.

[그림 6-17] 저출산정책의 출산력(총 출산자녀수) 변화에 대한 효과성(가구소득 추가시): 개별자료 활용 경로모형 시뮬레이션 결과



정책	인과효과		
	직접효과	간접효과(가구소득에 의한)	총효과
보육·교육비지원	0.40	0.02(0.00)	0.42
다자녀 추가 소득공제	0.11	-0.02(0.00)	0.09
보육·교육시설 확충	0.20	-0.00(0.00)	0.20
일·가정 양립지원	0.08	-0.12(0.00)	-0.04

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

37) 실제 기존의 많은 연구들은 가구소득수준에 따른 출산력이 W(출산율이 빈곤층에 낮으나 저소득층에서 다소 높고, 다시 중산층에서 낮고, 고소득층에서 다소 높은) 형태를 띄고 있으나, 이러한 소득계층간 차이는 통계적인 유의미성을 확보하지 못한 것으로 밝혀고 있다(이삼석 외, 2005; 김태현 외, 2004 등).

제6절 소결

정책, 출산력지표 및 출산선행변인 간의 효과성의 인과관계를 설정하기 위한 논리모형은 세부정책영역별 또는 개별정책별로 개발되었다. 구체적으로 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 영역에 속한 자녀양육가정의 경제적·사회적 부담 경감 정책들은 자녀지출비용 부담을 직접적으로 줄임으로써 출산력에 정적인 효과를 가질 것이다. 그러나 경제적 지원 확대는 자녀양육 비용 부담을 줄여 모의 경제활동참가의 필요성을 감소시키고, 이를 통해 모의 추가 출산에 대한 심리적 및 경제적 가능성을 높여 결과적으로 출산력에 긍정적인 기여를 할 수 있다. 다른 한편으로 취업모는 경제적 지원을 통해 돌봄노동서비스 구매 등을 통해 노동시장에 계속 머무를 수 있어 결과적으로 여성 경제활동참가율 제고에 기여할 수 있다. 그러나 이들 여성이 노동시장에 계속 머무르는 것은 일-가정 양립 등의 여건에 따라 출산력 변화에 대해 정적인 효과뿐만 아니라 부적인 효과도 가질 수 있다. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충 정책들은 자녀양육 부담을 경감시켜 직접적으로 출산력에 긍정적인 효과를 가지며, 간접적으로 일-가정 양립이 용이해져 여성경제활동참가율과 출산율을 동시에 높이는 효과를 가질 것이다. 임신·출산에 대한 지원 확대 정책들은 직접적으로 보건의료적인 비용의 부담을 줄임으로써 출산력을 높이는 작용을 할 것이다. 간접적으로는 여성생식보건 및 태아건강 증진, 임신소모율(태아이상율) 감소, 임신성공률(출산성공율) 제고의 보건의료적인 효과성을 가져 출산력 변화에 긍정적인 작용을 할 것이다.

가족친화·양성평등 사회문화 조성 영역에 속한 일-가정양립 환경 조성의 정책들은 경제활동참가율(특히 전일제)을 높여 출산력에 긍정적인 효과를 가질 것이다. 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성의 정책들은 가치관(자녀관, 가족관, 양성평등관)을 변화시켜 이상자녀수 증가와 남성의

자녀양육참여율 제고를 유도하여 궁극적으로 출산력에 긍정적인 효과를 가질 것이다.

이와 같은 저출산정책의 효과성 논리모형을 검증하기 위한 방법들은 정책 측정 자료의 속성에 따라 거시적인 평가모형과 미시적인 평가모형으로 구분된다. 거시적인 평가모형으로는 우선 출산력변수나 출산선행변수를 종속변수로 하여 특정 정책과 통제변수들이 포함되는 중다회귀모형을 제시하였다. 한편, 수행기간이 매우 짧아 충분한 시계열 자료를 확보할 수 없는 저출산정책에 대해서는 정적횡단면적 회귀모형과 개별자료를 이용한 회귀모형을 제시하였다. 정적횡단모형의 관찰단위로는 광역자치단체(시도)와 기초자치단체(시군구)를 설정할 수 있다. 일정한 시차를 두고 정책변수가 출산선행변수를 매개로 출산력에 미치는 인과적인 효과를 측정하기 위해 경로모형을 제시하였다. 경로모형은 시계열적 접근, 정적횡단면적 접근, 개별자료 접근 등 모두에 적용이 가능하다.

이들 모형들에 실제 자료를 적용한 시뮬레이션 결과는 <표 6-13>에 종합하여 제시되어 있다. 모형에 따라 다소 차이가 있으나, 효과성 평가결과는 논리모형과 반드시 일치하지는 않는다. 주된 이유들로는 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 저출산정책들을 시행한지 불과 2년에 불과하여 정책의 효과성을 정확하게 측정하는 것이 매우 어렵기 때문이다. 둘째, 정책 지속 기간이 짧아 정책실적을 측정한 자료의 생산기간도 아주 짧아 그 결과의 신뢰성 내지 대표성에 의문이 제기된다는 점이다. 특히, 공선성(collinearity) 등 많은 문제를 내포하고 있다는 점이다. 셋째, 정책과 상호작용을 하여 통제가 불가피한 독립변수들도 충분한 자료를 확보하는데 다소 한계가 있다는 점이다. 끝으로 가장 중요한 점으로 적용된 자료들이 실험설계에 의하지 않아 저출산정책의 효과를 정확히 측정하는 것이 어렵다. 즉, 동일한 개인이 동일한 시점에 만약 특정한 개별정책의 수혜를 받지 않았다면 유지되는 출산행태를 현실적으로 측정할 수 없기 때문이다.

이와 같은 이용 자료의 한계성에도 불구하고, 본 연구에서 개발한 각 모형들은 통계적으로 유의미한 것으로 나타난다. 따라서 이용 가능한 자료의 속성 등에 따라 적합한 모형을 선정하여 적용할 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 저출산정책의 효과성을 보다 정확하게 평가하기 위해서는 자료 생성에 보다 노력을 하여야 할 것이다. 예를 들어, 저출산정책 각각의 성과를 보다 정확하게 측정할 수 있는 지표 내지 자료를 개발하여 장기적으로 추적하여야 할 것이다. 또한, 저출산정책의 효과성을 평가하기 위한 조사(survey)를 실험설계법 등에 의거하여 특별히 고안하여야 할 것이다.

〈표 6-13〉 논리모형과 시뮬레이션 결과

정책영역	논리모형	시뮬레이션 결과							
	직접/ 간접(매개)	회귀모형				경로모형			
		시계열		정적 횡단	개별 자료	시계열		개별 자료	
		TFR	BI12/ BI23	2아+/ 3아+ 비율	2007/ 05-07	1→2/ 2→3 이행	TFR 직접/ 간접	BI12 직접/ 간접	BI23 직접/ 간접
출산·양육에 대한 사회적책임 강화 영역									
자녀양육가정의 경제적·사회적 부담 경감	+/ ±경활±								
- 육아서비스이용률		+ +*** -	+*/ *** -	-/ -		-***/ +*** 경활+	-*/ +*** 경활+	-*/ +*** 경활+	
- 육아지원율				-/ +					
-차등보육료지원액				+/ -	-/ +***				+*/ -경활- ***
-조세·사회보험 혜택 확대	+/ +경활±				-/ +				+***/ +***경활- ***
다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	+/ ±경활±				-/ -				+***/ +경활- ** *
- 국공립보육시설 확충		-	-/ +*	+**/ +***					

제7장 결론 및 정책적 건의

정부는 저출산고령사회기본법에 의거하여 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)을 시행하여 5년의 계획기간 동안 저출산분야에 18.9조원의 예산을 투입하여 추진하고 있다. 우리나라의 저출산정책은 2006년부터 본격화됨으로써 그 효과성을 분석하기에는 경과기간이 너무 짧다는 한계성이 존재한다. 그럼에도 불구하고, 저출산정책 자체의 중요성 때문에 그리고 막대한 예산이 투입되고 있다는 점에서, 그 효과성에 대해 지대한 관심이 집중되고 있다. 본 연구는 저출산정책의 효과성을 분석하기 위한 사전적인 작업으로서 평가모형을 개발하고자 하였다.

저출산정책의 효과성 평가모형을 개발하기 위한 사전적인 작업으로서 문헌 연구와 해외사례 분석을 실시하였으며, 저출산정책의 구조와 현황 분석하였고, 출산력 지표체계를 검토하였다, OECD국가들 간 저출산정책 국제비교평가를 실시하여 우리나라 일부 저출산정책의 수준을 간접적으로 평가하였다.

이상 사전적인 작업들의 결과를 토대로 본 연구에서의 저출산정책 효과성 평가의 개념은 해당 정책의 효과가 국민에게 실질적으로 나타나고 있는가를 평가하는 것으로 규정한다. 이러한 효과성 평가의 기본원칙과 방법은 다음과 같이 제시한다. 첫째, 최종결과물에 관한 효과성 평가는 장기적인 관점에서 이루어지므로 저출산정책의 효과성 평가는 충분한 기간 동안 지속적으로 실행되어 온 정책들을 대상으로 실시한다. 둘째, 저출산정책의 효과성 평가는 정책이나 사업이 산출을 통하여 의도했던 긍정적인 변화에 관심을 두어 그 변화의 발생 여부와 정도를 측정하고 분석한다. 셋째, 저출산정책의 효과성은 직접적 효과와 간접적 효과 모두를 포함한

다. 넷째, 저출산정책의 효과성 평가에서는 특정 평가대상 정책 이외의 정책들이나 사회경제적 여건들의 영향을 통제한다. 다섯째, 정책과 출산력 변화간의 인과성을 규명하기 위해서는 평가설계를 통한 실험설계접근법을 적용한다. 보다 정확한 효과성 평가를 위해서는 진실실험접근법이 바람직하나, 비용이나 시간 및 기술적인 문제를 고려하여 수정실험접근법 등의 적용을 모색한다. 여섯째, 저출산정책의 효과성 평가는 평가의 과학성과 객관성을 제고하기 위해 질적 방법보다 양적 방법에 중점을 둔다. 일곱째, 저출산정책의 효과성을 평가하기 위한 자료로는 거시적인 자료와 미시적인 자료(개별자료) 모두를 이용한다. 마지막으로, 저출산정책의 효과성을 측정하기 위해 필요한 지표를 개발한다.

저출산정책의 효과성을 평가하기 위한 모형에서 평가 대상 정책들로는 제1차 저출산·고령사회기본계획에 포함되어 있으면서 출산력 변화에 상대적으로 큰 영향을 미칠 것으로 판단되는 정책들을 설정할 수 있다. 구체적으로 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화의 영역에 속한 자녀양육비용 지원(영유아 보육·교육비 지원, 사교육비 경감 지원, 조세 및 사회보험 혜택, 주거 지원 등), 보육 지원(국공립보육시설 및 직장보육시설 확충, 민간육아지원시설 서비스 개선, 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대 등), 보건·의료 지원(모성 및 영유아 건강관리 체계화, 불임부부 지원, 산모도우미 서비스 지원) 등이 해당된다. 또한, 가족친화·양성평등 사회문화 조성의 영역에 속한 일·가정 양립 지원(산전후휴가급여, 육아휴직제도, 근로형태 유연화, 출산·육아기 이후 노동시장 복귀 지원, 고용문화 개선 등)과 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성 정책(자녀가치관, 가족가치관, 양성평등관 등)을 제시할 수 있다. 저출산·고령사회기본계획 상 ‘건전한 미래세대 육성’의 영역에 속한 정책들은 직접적으로 출산율 변화에 영향을 미칠 것으로 판단되지 않아 평가대상에서 배제될 필요가 있다.

평가대상 범주에 속하는 정책들은 일반적으로 1개 이상의 세부정책들로

구성되어 있다. 세부정책들은 원칙적으로 그 효과성이 각각 평가되어야 할 것이다. 그러나 일부 세부정책들은 그 특성상 아주 유사하여 통합적으로 평가될 필요가 있는 경우가 있다. 이러한 세부정책들은 대상 측면에서 상호 배타적이어야 함은 물론이다.

정책들은 개별적이든 통합적이든 그 효과성을 평가하기 위해서는 일정한 가치(값)로 측정이 가능하여야 한다. 우선 출산·양육에 대한 사회적임강화 영역에 속한 정책들의 관측치에 대한 제안이다. 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감의 소영역에서 영유아보육·교육비 지원정책의 경우 보육·교육비지원액, 지원수혜율, 취약보육실시율, 보육서비스이용률(접근성) 등이 관측치로 가능하다. 사교육비 부담 경감 지원의 경우 방과후 학교 참여율(이용률), 조세·사회보험 혜택의 경우 자녀양육관련 세제 및 보험료 지원액 혹은 수혜율을 이용할 수 있다. 주거지원정책의 경우에는 지원정도, 수혜율이 이용 가능하다.

다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충의 소영역에서는 육아지원시설 확충의 경우 국공립·직장보육시설 수, 국공립보육시설 이용아동 비율, 육아지원시설 확충률, 보육비용 등이 이용 가능하다. 민간육아지원시설 서비스 개선의 경우 영아육아지원시설 이용률, 민간보육시설 이용률 등이 이용 가능하다. 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대의 경우 시간연장형 보육아동수(수혜율), 종일제유치원 비율(수혜율) 등이 적용될 수 있다. 임신·출산에 대한 지원 확대의 소영역에서는 모성 및 영유아 건강관리 체계화의 경우 지원액, 수혜인원, 프로그램수 등이 모형에 포함될 수 있다. 불임부부 지원의 경우에는 지원액과 수혜율(수혜인원), 그리고 산모도우미 지원의 경우에는 지원기간과 수혜율(수혜인원)이 정책 관측치로 각각 적용될 수 있다.

다음으로 가족친화·양성평등 사회문화 조성 영역에 속한 정책들의 관측치에 대한 제안이다. 일과 가정의 양립 환경 조성의 소영역 중 산전후휴

가급여 등 지원 확대의 경우 산전후휴가 이용률, 산전후휴가 기간, 산전후휴가 급여액, 남성휴가사용 비율 등이 관측치로 적용될 수 있다. 육아휴직 제도 다양화 및 근로형태 유연화의 경우에는 육아휴직률, 육아휴직급여액, 육아휴직기간 및 유연성, 남성육아휴직사용비율 등이 이용 가능하다. 출산·육아가 이후 노동시장 복귀 지원의 경우에는 수혜액, 수혜율, 그리고 가족친화적 기업인증제 도입 등 직장문화 개선의 경우에는 지원액과 교육프로그램보급수를 적용할 수 있다. 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성의 소영역에서는 가족가치관 확립을 위한 학교·사회교육 강화의 경우 교육건수와 홍보건수를, 그리고 친밀하고 평등한 가족생활문화 조성의 경우에는 교육건수, 상담건수, 지원액 등을 관측값으로 적용할 수 있다. 만약 정책이 출산 변화에 효과가 있다면, 정책 시행→의식 변화→의사결정→임신→출산 등 일련의 과정을 거쳐야 한다. 즉, 정책 성과를 측정하는 변인들은 일정한 시차를 두고 출산력 변화에 효과를 가지는 점을 고려하여야 한다.

정책들의 효과성으로 출산력 변화를 측정하기 위한 출산지표로는 합계출산율, 총출생아수, 특정순위로의 출산이행정도, 출산간격, 연령별출산율, 출산순위별 출생아수(구성비) 등을 적용할 수 있다. 저출산정책의 효과성은 일정 순서를 가지고 선행적으로 매개요인들에 영향을 미치고, 이어서 출산력에 영향을 미칠 것이다. 정책별 선행변수들을 제안하면 다음과 같다. 우선 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 영역 중 자녀양육가정의 경제적·사회적 부담 경감 정책들이 영향을 미칠 것으로 사료되는 출산선행변인들로는 여성취업률, 여성경력단절비율, 여성복지률 등이 포함될 수 있다. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충 정책들의 경우에는 여성경력단절비율, 복지률, 취업률, 여성전일제고용비율, 시간제고용비율 등이 제시될 수 있다. 그리고 임신·출산에 대한 지원 확대 정책들의 출산선행변인들로는 임신소모율, 이상아수(율), 불임시술 후 임신 및 출산 수, 임신성공률 등이 포함될 수 있다.

다음으로 가족친화·양성평등 사회문화 조성 영역에 속한 정책들이 영향을 미치는 출산선행변수들의 예를 제시하기로 한다. 일과 가정의 양립 환경 조성에 관한 정책들의 출산선행변인들로는 여성경력단절비율, 남성자녀양육참여율, 취업률, 여성전일제고용비율 및 시간제고용비율, 복직률, 복직소요기간, 가족친화지수, 기업의 인식 변화 및 정책수용도 등을 제시할 수 있다. 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성에 관한 정책들의 출산선행변인들로는 이상(희망)자녀수, 남성자녀양육참여율, 가치관(자녀관, 가족관, 양성평등관) 변화 등이 포함될 수 있다.

정책들이 출산선행변수 또는 출산력에 미치는 순효과성을 평가하기 위해서는 정책 이외에 변인들을 통제할 필요가 있다. 인구학적 통제변수로는 연령, 결혼시기 등을 들 수 있다. 사회적 통제변수들로는 거주지, 교육수준, 자가 여부 등 그리고 경제적 통제변수들로는 소득수준, 경제활동, 직업, 종사상 지위 등을 들 수 있다. 정책의 시작과 효과성이 나타나는 시간 등을 고려하기 위해 거시적으로 정책시작연도를 그리고 미시적으로 정책수혜연도를 시간변인들로 포함할 것도 고려한다.

본 연구에서는 이와 같은 변인들 즉, 정책, 출산력지표 및 출산선행변인 간의 효과성의 인과관계를 설정하기 위해 세부정책영역별 또는 개별정책별로 논리모형을 제시하였다. 구체적으로 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 영역에 속한 자녀양육가정의 경제적·사회적 부담 경감 정책들은 자녀 지출비용 부담을 직접적으로 줄임으로써 출산력에 정적인 효과를 가질 것이다. 그러나 경제적 지원 확대는 자녀양육 비용 부담을 줄여 모의 경제활동참가의 필요성을 감소시키고, 이를 통해 모의 추가 출산에 대한 심리적 및 경제적 가능성을 높여 결과적으로 출산력에 긍정적인 기여를 할 수 있다. 다른 한편으로 취업모는 경제적 지원을 통해 돌봄노동서비스 구매 등을 통해 노동시장에 계속 머무를 수 있어 결과적으로 여성 경제활동참가율 제고에 기여할 수 있다. 그러나 이들 여성이 노동시장에 계속 머무

르는 것은 일-가정 양립 등의 여건에 따라 출산력 변화에 대해 정적인 효과뿐만 아니라 부적인 효과도 가질 수 있다. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충 정책들은 자녀양육부담을 경감시켜 직접적으로 출산력에 긍정적인 효과를 가지며, 간접적으로 일-가정 양립이 용이해져 여성경제활동참가율과 출산율이 동시에 높이는 효과를 가질 것이다. 임신·출산에 대한 지원 확대 정책들은 직접적으로 자녀양육비용의 부담을 줄임으로써 출산력을 높이는 작용을 할 것이다. 간접적으로는 여성생식보건 및 태아 건강 증진, 임신소모율(태아이상율) 감소, 임신성공률(출산성공율) 제고의 보건의료적인 효과성을 가져 출산력 변화에 긍정적인 작용을 할 것이다.

가족친화·양성평등 사회문화 조성 영역에 속한 일-가정양립 환경 조성의 정책들은 경제활동참가율(특히 전일제)을 높여 출산력에 긍정적인 효과를 가질 것이다. 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성의 정책들은 가치관(자녀관, 가족관, 양성평등관)을 변화시켜 이상자녀수 증가와 남성자녀양육참여율 제고를 유도하여 궁극적으로 출산력에 긍정적인 효과를 가질 것이다.

이와 같은 저출산정책의 효과성 논리모형을 검증하기 위한 방법으로 정책 측정 자료의 속성에 따라 거시적인 평가모형과 미시적인 평가모형으로 구분하여 제시한다. 거시적인 평가모형으로는 우선 출산력변수나 출산선행변수를 종속변수로 하여 특정 정책과 통제변수들이 포함되는 중다회귀모형을 제시하였다. 한편, 수행기간이 매우 짧아 충분한 시계열 자료를 확보할 수 없는 저출산정책에 대해서는 정적횡단면적 회귀모형과 개별자료를 이용한 회귀모형을 제시하였다. 정적횡단모형의 관찰단위로는 광역자치단체(시도)와 기초자치단체(시군구)를 설정할 수 있다. 일정한 시차를 두고 정책변수가 출산선행변수를 매개로 출산력에 미치는 인과적인 효과를 측정하기 위해 경로모형을 제시하였다. 경로모형은 시계열적 접근, 정적횡단면적 접근, 개별자료 접근 등 모두에 적용이 가능하다.

이들 모형들에 실제 자료를 적용한 시뮬레이션 결과로서 효과성 평가결과는 모형에 따라 다소 차이가 있으나, 논리모형과 반드시 일치하지는 않는다. 주된 이유들로는 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 저출산정책들을 시행한지 불과 2년에 불과하여 정책의 효과성을 정확하게 측정하는 것이 매우 어렵기 때문이다. 둘째, 정책 지속 기간이 짧아 정책실적을 측정할 자료의 생산기간도 아주 짧아 그 결과의 신뢰성 내지 대표성에 의문이 제기된다는 점이다. 특히, 공선성(collinearity) 등 많은 문제를 내포하고 있다는 점이다. 셋째, 정책과 상호작용을 하여 통제가 불가피한 독립변수들도 충분한 자료를 확보하는데 다소 한계가 있다는 점이다. 끝으로 가장 중요한 점으로 적용된 자료들이 실험설계에 의하지 않아 저출산정책의 효과를 정확히 측정하는 것이 어렵다. 즉, 동일한 개인이 동일한 시점에 만약 특정한 개별정책의 수혜를 받지 않았다면 유지되는 출산행태를 현실적으로 측정할 수 없기 때문이다.

이와 같은 이용 자료의 한계성에도 불구하고, 본 연구에서 개발한 각 모형들은 통계적으로 유의미한 것으로 나타난다. 따라서 이용 가능한 자료의 속성 등에 따라 적합한 모형을 선정하여 적용할 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 저출산정책의 효과성을 보다 정확하게 평가하기 위해서는 자료 생성에 보다 노력을 하여야 할 것이다. 예를 들어, 저출산정책 각각의 성과를 보다 정확하게 측정할 수 있는 지표 내지 자료를 개발하여 장기적으로 축적하여야 할 것이다. 또한, 저출산정책의 효과성을 평가하기 위한 조사(survey)를 실험설계법 등에 의거하여 특별히 고안하여야 할 것이다.

참고문헌

- 국무조정실, 『2005년도 정부업무 평가지침』, 2006.
- 국민은행, 『도시주택가격동향조사』, 각년도.
- 국회에산정책처, 『정부 저출산정책 평가』, 2007.
- 김경신, 이선미, 「미혼남녀의 결혼관에 나타난 결혼 이데올로기」, 『한국 가정과학회지』, 1(1): 27-43, 1998.
- 김명수, 「중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토」, 『정부업무 평가시스템 정착방안』, 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 논문집, pp. 1-16, 2003.
- 김성준, 윤수재, 『주요국의 평가제도 연구』, 한국행정연구원 연구보고서, 2002.
- 김우영, 『여성의 출산과 경제활동참가 결정요인 분석』, 금융경제연구, 제 307호, 한국은행 금융경제연구원, 2007.
- 김태현·손준중·김지경·박강용·김혜환, 『초·중등학생의 결혼 및 자녀 가치관 정립방안 연구』, 한국보건사회연구원 연구보고서, 2006.
- 김현숙·류덕현·민희철, 『장기적 인적자본 형성을 위한 조세·재정정책: 출산율 결정요인에 대한 경제학적 분석』, 한국조세연구원, 2006.
- 김혜영, 『한국가족문화의 재고: 친밀성의 부재와 허약한 가족관계』, 보건복지포럼, 제5호, pp. 20-34, 2006.
- 관계부처 합동, 『제1차 저출산·고령사회 기본계획』, 2006.
- 노화준, 『정책평가론』, 2006.
- 민희철 외, 『저출산 극복 및 성장잠재력 확충을 위한 가족친화정책』, 한국조세연구원, 2007.

- 박민자, 「혼인 의미의 시대적 변화」, 『가족과 문화』 16(1): 109-135, 2004.
- 박상태, 『“인구정책,” 한국의 인구』, 통계청, 2003.
- 박수미, 『가족내 젠더구조와 저출산: 생애주기별 접근』, 경제인문사회연구회 협동연구총서, 2005.
- 박승희·김사현, 『여성노동자의 저출산 원인과 여성친화적 노동시장 정책』, 뉴패러다임 센터, 2008.
- 박영창, 저출산관련 정책평가 및 입법과제, 한국법제연구원, 2005.
- 반상진, 「교육정책지원의 재정적 효과성 평가 연구」, 『한국행정학연구』, 12(3), pp. 46~67, 1994.
- 보건복지부, 『전국 인공임신중절 실태조사』, 2005.
- 보건복지가족부, 『2007 보건복지가족백서』, 2008.
- 설동훈, 『다차원척도분석. 홍두승·설동훈 편, Statistica를 이용한 사회과학 자료분석』, 다산출판사, 2003.
- 설동훈·윤홍식, 『여성결혼이민자의 사회경제적 적응과 복지정책의 과제: 출신국가와 거주지역에 따른 상이성을 중심으로』, 『사회보장연구』, 24(2), 2008.
- 신창목·황인성·전영재·정형민·강민우, 『장기적 소비부진의 원인분석: CEO Information』, 제669호, 삼성경제연구소, 2008.
- 세계일보, 『2008 불임의 사회학』. 2008년 9월 7일.
- 여성가족부, 『전국가족실태조사』, 2005.
- 여성가족부, 『2007 여성가족통계연보』, 2007.
- 원필욱, 『주요정책과제 평가방법연구』, 한국행정연구원 연구보고서, 2002.
- 윤홍식, 「가족의 변화와 건강가정기본법의 대응: 한국가족정책의 원칙과 방향 정립을 위한 고찰」, 『한국가족복지학』, 제14호, pp. 263-293, 2004.
- 윤홍식, 「가족정책의 성통합적 재구조화: 노동 주체의 관점에 근거한 일과

- 가족의 양립을 중심으로, 『한국사회복지학』, 57(4). pp. 469-492, 2005.
- 윤홍식, 『부모·부성휴가를 통해 본 남성 돌봄 노동참여 지원정책 비교: 경제협력개발기구 15개국을 중심으로』, 『한국사회복지학』, 58(2), pp. 223-249, 2006a.
- 윤홍식, 『OECD 21개국의 부모권과 노동권 보장수준을 통해 본 가족정책의 비교연구: 부모휴가와 아동보육시설 관련 정책을 중심으로』, 『한국사회복지학』, 58(3), pp. 341-370, 2006b.
- 은기수, 『미혼에서 결혼으로 이행』, 보건복지포럼, 제102호, pp. 25-35, 한국보건사회연구원, 2005.
- 은기수 외, 『외국 저출산 대응정책 효과성 분석 및 우리나라 도입방안 연구』, 보건복지부·서울대 국제대학원 연구보고서, 2005.
- 이광희, 『주요정책과제평가방법 연구』, 한국행정연구원 연구보고서, 2003.
- 이삼식 외, 『저출산원인과 종합대책』, 저출산고령사회위원회·보건복지부·한국보건사회연구원, 2005.
- 이삼식 외, 『최근의 출산율 증가원인 분석 및 중기 출산율 예측』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원, 2008.
- 이석원, 『적극적 노동시장 정책의 효과성 평가』, 『한국행정학보』, 35(1), pp. 91-107, 2001.
- 이윤식, 『한국에 있어서 정책평가연구의 동향과 과제』, 『한국정책분석평가학회보』, 제3권 제1호, pp. 57~82, 1993.
- 이윤식, 『정보화사업 평가방법론의 개선방안에 관한 연구: 공공부문의 정보화평가를 기초로』, 『한국사회와 행정연구』, 제11호 제1권, pp. 183-203, 2000.
- 이윤식, 『정책평가에 있어서 국무조정실과 감사원의 역할과 관계』, 『노무현정부의 국정과제 평가와 21세기 정책학의 새로운 패러다임 모색』,

- 한국정책학회 2003년 동계학술대회, pp. 162-215, 2003.
- 이윤식 외, 『정책평가: 이론과 적용』, 서울: 법영사, 2004.
- 임상규, 『출산장려정책의 경제적 도구 선택을 위한 효과성 비교 연구』, 『한국행정학회·한국정책학회』 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집, 6, pp. 183-198, 2007.
- 입법정책연구회, 『출산장려를 위한 입법방향』, 2006.
- 장지연·부가청, 『숨겨진 선택: 기혼여성노동자이 일과 자녀교육. 여성연구』, 65, 한국여성개발원, 2003.
- 장혜경·홍승아·송치선, 주요 선진국의 저출산 대응정책 현황과 한국의 정책과제, 국회 저출산 및 고령화사회대책 특별위원회, 2005.
- 정정길 외 3인, 『정책평가: 이론과 적용』, 법영사, 1996.
- 조운영, 『효과적인 출산장려 가족정책의 모색: 출산과 노동공급 동시 장려 방안을 중심으로』, KDI정책포럼, 174, 한국개발연구원, 2007.
- 통계청, 『장래인구추계』, 2006.
- _____, 『경제활동인구 부가조사(청년층, 고령층)』, 2008.
- _____, 『2007년 사교육비 실태조사』, 2008.
- _____, 『2008 통계로 보는 여성의 삶』, 2008.
- _____, 『2007 한국의 사회지표』, 2008.
- _____, 『가계조사연보』, 각년도.
- _____, 『경제활동인구조사보고서』, 각년도.
- _____, 『인구동태통계연보』, 각년도.
- _____, 『사회통계조사보고서』, 각년도.
- 한경혜, 「산업화와 결혼연령 변화에 관한 이론적 고찰-가족전략의 관점에서」, 『한국사회학』, 24: 103-120, 1990.
- 한국보건사회연구원, 『결혼과 출산 동향조사』, 2005.
- _____, 『전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사』, 2006.

- _____, 『2006년 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사』, 2007.
- 한국은행, 『계간 국민계정』, 각년도.
- 함인희, 「배우자 선택 양식의 변화: 친민설의 혁명?」 『가족과 문화』, 13(2): 3-28, 2001.
- 홍승아·장혜경, 『한국의 부모휴가 정착방안 연구』, 한국여성개발원 연구보고서, 2006.
- 행정안전부, 『2008년 지방자치단체 외국인주민 실태조사 결과』, 2008.
- Ahn, N. & Mira, P., "A note on the changing relationship between fertility and female employment rates in developed countries," *Journal of Population Economics*, 15(4), 667-682, 2002.
- Allain, L. and B. Sedillot, L'effet de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité des femmes, in B. Majnoni d'Intignano(1999), *Egalité entre Femmes et Hommes: Aspects Economiques*, Rapport CAE, 2002.
- Anderson, P. and Levine, P., "Child Care and Mothers' Employment Decisions", in Card, D. and Blank, R.(eds.), *Finding Jobs: Work and Welfare Reform*, 2000.
- Anderson, G., "Childbearing development in Denmark, Norway, and Sweden from the 1970s to the 1990s: A comparison", MPIDR Working Paper, 2003.
- Andersson, "A study on policies and practices in selected countries that encourage childbirth: The case of Sweden," Max Planck Institute for Demographic Research Working Paper WP2005-005, 2005.
- Anttonen, A., Toward a European childcare regime, Paper prepared for the 4th Annual ESPAnet Conference, Transformation of the welfare state: Political regulation and social inequality, 21-23, September, 2006, Bremen.

- Aries, P., *Centuries of childhood: A social history of family life*, New York, Knopf, 1980.
- Atoh, Makoto, "Traditional Family Values of Unmarried Women-in Relevance to the Phenomenal Rise in the Proportion Never Married," *PPRC, The Mainichi Shimbun.*: 117-150, 1998.
- Aust, A. & Bönker, F., New social risks in a Conservative welfare state: the Case of Germany, 29-53, in *New Risks, New Welfare*, edited by Taylor-Gooby, P. New York: Oxford University Press, 2004.
- Averett, S. and L. Whittington, *Does Maternity leave Induce Births?*, 2001.
- Barnby, T. & Cigno, T., "A sequential probability model of fertility patterns," *Journal of Population Economics*, 3(1), 31-51, 1988.
- Becker, G. S., *A treatise on the family*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1981.
- Becker, G. S. & Tomes, N., "Child endowments and the quantity and quality of children," *Journal of Political Economy*, 84(4, Part 2), S143-S162, 1976.
- Blau, D.M. & Robins, P.K., "Fertility, employment, and child-care costs," *Demography*, 26(2): 287-299, 1989.
- Blau, D., "Child Care Subsidy Programs," NBER Working Paper 7806, 2000.
- Blossfeld, H. P., Klijzing, E., Mills, M., & Kurz, K.(eds.), *Globalization, uncertainty and youth in society*, London/New York: Routledge, 2005.
- Blundell, R., Brewer, M. and Shephard, A., "Evaluating the labour market impact of Working Families' Tax Credit using difference-in-difference," HM Customs and Revenue, Working Paper 4., 2005.
- Bongaarts, J., "Population policy options in the developing world," *Science*, 263: 771-776, 1994.

- Brewer, M., Duncan, A., Shephard, A., and Suarez, M., "Did Working Families' Tax Credit work? The final evaluation of the impact of in-work support on parents' labour supply and take-up behaviour in the UK," HM Customs and Revenue, Working Paper 2, 2005.
- Bulatao, R. A. & Casterline, J. B., Global fertility transition. *Population and Development Review*, 27(Supplement), 2001.
- Caldwell, J. C., *Theory of fertility decline*, London: Academic Press, 1982.
- Casterline, J. B., "The pace of fertility transition: National patterns in the second half of the twentieth century," *Population and Development Review*, 27(Supplement): 53-59, 2001a.
- Casterline, J. B.(ed.), *Diffusion processes and fertility transition: Selected perspectives*, Washington, D. C.: National Academy Press, 2001b.
- Chelimsky, E., "*Old Patterns and New Directions in Program Evaluation*" in *Program Evaluation: Patterns and Directions by Chelimsky*. Washington. D. C.: ASPA, 1985.
- Chesnais, J. C., "La politique de population française depuis 1914." (dirigé par J. Dupquier) *Historie de population française*. Vol 4-De 1914 Nos Jours, Paris, P.U.P, 1989.
- Chesnais, J. C., *La demographie, Que sais-je?*, Paris: Monnier, 1998.
- Chesnais, J., Determinants of below-replacement fertility, *Population Bulletin of the United Nations*, 40/41:126-136, 2000.
- Cleland, J., Potatoes and pills: An overview of innovation-diffusion contributions to explanations of fertility decline. In J. B. Casterline (ed.), *Diffusion processes and fertility transition: Selected perspectives*(pp. 39-65). Washington, D. C.: National Academy Press, 2001.

- Chevalier, A. and Viitanen, T., "The Causality Between Female Labour Force Participation and the Availability of Childcare," *Applied Economics Letters*, 9(14), 2002.
- d'Addio, A. and M. d'Ercole, "Trends and Determinants of Fertility Rate: The Role of Policy," 『OECD 주요국 저출산대책 동향 및 효과성 평가를 위한 국제회의』, 한국보건사회연구원, 2005.
- Davis, K., "The theory of change and response in modern demographic history", *Population Index*, 29(4), 345-366, 1963.
- Del Boca, D., Locatelli, M., Pasqua, S., & Pronzato, C., *Analysing women's employment and fertility rates in Europe: Differences and similarities in Northern and Southern Europe*, WP Child, Turin, 2003.
- Demeny, Paul., *Population Policy: A Concise Summary*, Policy Research Division Working Paper No. 173. Population Council, 2003.
- Dorbitz, J. & Hohn, C., *The future of the family and future fertility trends in Germany*, *Population Bulletin of the United Nations*, 40/41, 2000.
- Davaki, Konstantina., *Women-friendliness of labour market and family policies in Germany and Greece*, ESPAnet Conference Changing European Societies-The role for social policy, 13-15, November, 2003.
- Devisscher, S., "The Career Break (Time Credit) Scheme in Belgium and the Incentive Premiums by the Flemish Government" Discussion Paper, Peer Review Program of the European Employment Strategy, February 19-20, 2004.
- Esping-Andersen, G., *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economics*, New York, NY: Oxford University Press, 1999. Esping-Andersen, G.,

- “Education and equal life-chances: Investing in children.” pp. 147-163. in *Social policy and economic development in the Nordic countries*, edited by Kangas, O. & J. Palme. England: Palgrave Macmillan, 2005.
- Easterlin, R. A., *Birth and fortune*(2nd ed.), New York: Basic Books, 1987.
- Ermisch, J., “Purchased child care, optimal family size and mother’s employment: theory and econometric analysis”, *Journal of Population Economics*, Vol. 2, 79-102, 1989.
- Eldridge, Hope T., “Population Policies”, *The International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: The Macmillan Co. and The Free Press, 12, 381-388, 1979.
- Francesconi, M. and Van der Klaauw, W., “The consequences of in-work Benefit reform in Britain: new evidence from panel data,” *Institute for Social and Economic Research Working Paper*, 2004~13, 2004.
- Gauthier, A., *The state and the family: A comparative analysis of family policies in industrialized countries*, New York: Oxford University Press, 1996.
- Gauthier, A. & Hatzius, J. (1997). Family benefits and fertility: An econometric analysis. *Population Studies*, 51: 295-306.
- Gelbach, J., “Public Schooling for Young Children and Maternal Labor Supply,” *American Economic Review*, 92(1), 2002.
- Gijs Beets. 1997. “European Variations in Education and in Timing of First Birth: Primarily FFS Evidence.” A Paper Presented in the 23rd General Population Conference of the IUSSP. 11-17 October 1997. Beijing.
- Global Entrepreneurship Monitor., *National Team Reports*, Babson Park, MA: Global Entrepreneurship Monitor, Available from, 2004.
- <http://www.gemconsortium.org>. Accessed July 5, 2007.

- Goldstein, J., Lutz, W., & Testa, M. R., The emergence of sub-replacement family size ideals in Europe. *Population Research and Policy Review*, 22(5-6):479-496, 2003.
- Grant, J., Hoorens, S., Sivadasan, S., Loo, M., DaVanzo, J., Hale, L., Gibson, S., & Butz, W., Low fertility and population Ageing: Causes, consequences, and policy options, RAND Europe, 2004.
- Gregg, P. and Harkness, S., "Welfare reform and lone parents employment in the UK," Center for Market and Public Organisation Working Paper, 2003.
- Gustafsson, S. E. Kenjoh and C. Wetzels, "Postponement of maternity and the duration of time spent at home after first birth: Panel data analyses comparing Germany, Great Britain, the Netherlands and Sweden". OECD Occasional Paper No. 59, 2002.
- Harding, L., Family, State and Social Policy, the UK: Macmillan Press, 1996.
- Heckman, James J., Robert J. LaLonder, & Jeffrey A. Smith, "The economics and Econometrics of Active Labor Market Progrmas", In Orley c. Ashenfelter & David Card(ed), *Handbook Labor Economics*, Vol. 3, pp. 1865-2097, Amsterdam, Netherlands:Elsevier Science B. V., 1999.
- Hirdman, Y., "State policy and gender contracts: the Swedish experience," 36-46. in *Women, work and the family in Europe*, edited by E. Drew, R. Emerek and E. Mahon. New York, NY: Routledge, 1998.
- Hoem, B. & Hoem, J.M., "Sweden's family policies and rollercoaster fertility," *Journal of Population Problems* 52:122, 1996.
- Jean-Claude Chesnais, 저출산대책 수립을 위한 국제공동정책연구, 한국보건사회연구원, 2005,
- Kamerman, S., and A. Khan. "Families and the idea of family policy," 1-16,

- in Family policy: Government and families in fourteen countries, edited by S. Kamerman and A. Khan, New York: Columbia University Press, 1978.
- Kravdal, Ø. "The high fertility of college educated women in Norway: An artefact of the separate modelling of each parity transition," *Demographic Research* 5(6): 187-215, 2001.
- Knijn, T. and I. Ostner., "Commodification and de-commodification," 141-169, in *Contested concepts in gender and social politics*, edited by Hobson, B., J. Lewis and B. Siim. MA: Edward Elgar, 2002.
- Kruscal, J. and Wish, M., *Multidimensional Scaling*, CA: Sage Publication, 1978.
- Keyfitz, N., "On the momentum of population growth", *Demography*, 8(1), 71-80, 1971.
- Lalive, R. & J. Zweimüller, "Does Parental Leave Affect Fertility and Return-to-Work?" Institute for empirical research in Economics, 2005.
- Landais, C., *Le Quotient Familiale a-t-il stimulé la natalité française*, DEA Thesis, 2003.
- Lestaege, R., "A century of demographic and cultural change in Western Europe: An exploration of underlying dimensions", *Population and Development Review*, 9(3), 411-435, 1983.
- Leigh, A., "Optimal design of earned income tax credits: evidence from a British natural experiment," ANU Center for Economic Policy Research Discussion Paper 488, 2004.
- Leitner, S., "Conservative Answers to demography: Care policies in Austria, Belgium, France and Germany" Paper prepared for the 4th Annual ESPAnet Conference, Transformation of the welfare state: Political

- regulation and social inequality, Bremen, 21-23, September, 2006.
- Leria, A., *Working parents and the welfare state: Family change and policy reform in Scandinavia*, NY: Cambridge University Press, 2002.
- Liljestrom, R., "Sweden." in *Family policy: Government and families in fourteen countries*, edited by Kamerman, S. and A. Khan. New York: Columbia University Press, 1978.
- Lutz, W., "The future of human reproduction: Will birth rates recover continue to fall?", *Ageing Horizons*, 7:15-21, 2007.
- Lutz, W., O'Neill, B. C., & Scherbov, S., "Europe's population at a turning point", *Science*, 299:1991-1992, 2003.
- Lutz, W. Skirbekk, V., & Testa, M. R., The low fertility trap hypothesis: Forces that may lead to further postponement and fewer births in Europe. In Philipov, D., Liefbroer, A. C., & Billari, F. C.(Guest des.) *Vienna Yearbook of Population Research 2006, Special Issue on "Postponement of Childbearing in Europe"*. Vienna: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 167-192, 2006.
- Macunovich, D., Economic theories of fertility, In K. S. Moe(ed.), *Women, family and work*, 159-179, Blackwell Publishers, 2002.
- Marc, C., "Salaire versus conditions de travail: une approche alternative des déterminants de l'allocation parentale d'éducation," mimeo, 2003.
- McDonald, P., "Low fertility and policy", *Ageing Horizons*, Vol. 7, 22-27, 2007.
- Minja Kim Choe and Li Lei. "Later Marriage or No Marriage: An Examination of Marriage Pattern in Korea Using A Mixture Model for Duration Data." A Paper Presented in the 23rd General Population Conference of the IUSSP, 11-17 October 1997. Beijing. 1997.

- Moffit, R. "Program Evaluation with Nonexperimental Data", *Evaluation Review*, Vol. 15(3), pp. 291-314, 1991.
- Moon, Okpyo, "Urban Middle Class Wives in Contemporary Korea: Their Roles, Responsibilities and Dilemma", *Korea Journal* 30(11):30-43. Korean National Commission for UNESCO), 1990.
- Morel, Nathalie., "From subsidiarity to 'free choice'; Child-and elder-care policy reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands", *Social Policy and Administration*, 41(6), 618-637, 2007.
- Moss, P. and O'Brien, M (eds.), "International Review of Leave Policies and Related Research 2006", *Employment Relations Research Series No. 57*, the Department of Trade and Industry, 2006.
- Neyer, G., "Family policies and low fertility in Western Europe". MPIDR Working Paper, WP 2003-021, *Max Planck Institute for Demographic Research*, 2003.
- Notestein, F. W., Economic problems of population change, In *Proceedings of the Eighth international conference of agricultural economists*, London: Oxford University Press, 1953.
- Palomba R, Menniti A., Caruso M.G., "Demographic changes, values and attitudes of young Italians", *IUSSP XXII General Conference*, Session 42, Pechino, 11-17 Ottobre, 1997.
- Piketty, E. & N. Smith, "The Impact of Family-Friendly Policies in Denmark and Sweden on mothers' Career Interruptions Due to Childbirth" IZA DP No.1050, 2004. **2003??Reher, D. S. 1998. "Family ties in western Europe: persistent contrasts" *Population and Development Review* 24(2): 203-234.
- Robert D. Retherford and Naohiro Ogawa, "Japan's Baby Bust: Causes,

Implications, and Policy Responses,” *Population and Health Series* 118, April, 2005.

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

Roussel, L, “Fertility and the Family”. *Proceedings European Population Conference*, Geneva 1993, Vol. I. Strasbourg: Council of Europe, pp. 35-110, 1994.

Savolainen, J. E. Lahelma, K. Silventonen, and A. Gauthier, “Parenthood and Psychological Well-being in Finland: Does Public Policy make a difference?”. *Journal of Comparative Family Studies*. Vol. 32(1), 2001.

Seward, R., D. Yeatts & L. Zottarelli, “Parental Leave and Father Involvement in Child Care: Sweden and the United States”. *Journal of Comparative Family Studies*. 33(3): 387-400, 2002.

Skakkebaek, N. E., 2007 Opening remarks at the 4th Copenhagen Workshop on Endocrine Disrupters, held at the Copenhagen University Hospital, Denmark, May 28-31, 2007. Unpublished powerpoint presentation.

Sleebos, Joëlle E., 『Low Fertility in OECD Countries: Facts and Policy Responses』, OECD Social, Employment and Migration working papers, No.15., 2003.

Sleebos, Joëlle E., 『Low Fertility in OECD Countries: Facts and Policy Responses』, OECD Social, Employment and Migration working papers, No.15., 2003.

Stutzer, A., “The role of income aspirations in individual happiness”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 54(1): 89-109, 2004.

Sundstrom, M., “Sweden: Supporting Work, Family, and Gender Equality”. S.

- Kammerman & A. Kahn(ed.). *Child Care, Parental Leave, and the Under 3s*. N.Y.: Auburn House, 1991.
- Testa, M. R., Childbearing preferences and family issues in Europe, Paper presented at the First Forum on Europe's Demographic Future, held at the European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, October 30-31, 2006.
- Thompson, W. S., "Population", *American Journal of Sociology*, 34(6): 959-975, 1929.
- Whittington, L.A., "Taxes and the family: The impact of the tax exemption for dependents on marital fertility", *Demography*, 29(2): 215-226, 1992.
- Witte, J. C. and Wagner, G. G.. 1995. "Declining fertility in East Germany after unification: a demographic response to socio-economic change." *Population and Development Review* 21(2): 387-97.
- Zhang, J., Quan, J., & Van Meerbergen, P., "The effect of tax-transfer policies on fertility in Canada, 1921-1988", *Journal of Human Resources*, Vol. 29, 181-201, 1994.
- Lesthaeghe, Ron & Johan Surkyn, "Cultural Dynamics and Economic Theories of Fertility Change," *Population and Development Review*, 14(1): 1-45, 1988.
- OECD, *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, 2001.
- _____, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Volume 1, Australia, Denmark and the Netherlands*, 2002.
- _____, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Volume2, Austria, Ireland and Japan*. OECD, 2003.
- _____, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Volume 3, New Zealand, Portugal and Switzerland*. OECD, 2004.

- _____, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Volume 4, Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom. OECD, 2005.
- _____, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, OECD, 2006.
- _____, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, A Synthesis of Findings for OECD Countries. OECD, 2007.
- _____, *Social Expenditure 1980-2003*, 2007.
- Oppenheimer, V. K., M. Kalmijn and N. Lin, "Men's career development and marriage timing during a period of rising inequality," *Demography* 34(3): 311-330, 1997.
- Orloff, A., "Gender and the social Rights of Citizenship : The Comparative Analysis of Gender Relations and welfare States", *American Sociological Review*, 53(June): 308-328, 1993.
- Pfau-Effinger, B., How is it possible to analyse path-departure in family policies in a comparative perspective?, Paper prepared for the 4th Annual ESPAnet Conference, Transformation of the welfare state: Political regulation and social inequality, Bremen, 21-23 September, 2006.
- Preston, Samuel H., Changing values and falling birth rates, In *Below-replacement fertility in industrial societies: causes, consequences, policies*, New York: Population Council, 1987.
- Pollak, Robert A. and Susan Cotts Watkins, "Cultural and Economic Approaches to Fertility: Proper Marriage or Mésalliance?" *Population and Development Review*, 19(3): 467-496, 1993.
- Schiffman, S., Reynolds, M., and Young, F., *Introduction to Multidimensional Scaling: Theory, Methods, and Applications*, New York: Academic Press, 1981.

- Strell, M. and S. Duncan., "Lone motherhood, ideal type care regimes and the case of Austria", *Journal of European Social Policy*, 11(2), 149-164, 2001.
- Susan Kell Associate., *Parental Leave and Carers Leave: International Provision and Research*, Department of Labour, 2006.
- Susan Kell Associate., *Parental Leave and Carers Leave: International Provision and Research*, Department of Labour, 2006.
- Waldfogel, J., Family leave coverage in the 1990s" *Monthly Labor Review*. 122: 13-21, 1999.
- _____, "International Policies Toward Parental Leave and Child Care". *International Policies* 11(1): 99-111, 2001.
- Zimmerman, S., *Family policies and family well-being: The role of political culture*, CA: Sage Publication, 1992.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 100,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터
간행물 담당자 (Tel : 02-380-8234)

도서판매처

- | | |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ▪ Yes24 http://www.yes24.com | ▪ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	미정
연구 08-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미경	미정
연구 08-03	공공보건조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	미정
연구 08-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동·청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	미정
연구 08-05	남북한간 보건의료 교류협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	미정
연구 08-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	미정
연구 08-07	건강보험 지불제도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	미정
연구 08-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	미정
연구 08-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 08-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김안나	미정
연구 08-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	미정
연구 08-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	미정
연구 08-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	미정
연구 08-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안	김유경	미정
연구 08-15	아동·청소년복지 수요 추계 연구 I	김미숙	미정
연구 08-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	미정
연구 08-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	미정
연구 08-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수급자를 중심으로	이태진	미정
연구 08-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	미정
연구 08-18-3	2008 빈곤통계연보	김대원	8,000
연구 08-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 II	신영석	미정
연구 08-18-5	의료급여 선택병원제도에 대한 모니터링 및 평가 연구	신현웅	미정
연구 08-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	미정
연구 08-19-1	국민연금기금의 의결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	미정
연구 08-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	미정
연구 08-20-1	저출산고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	미정
연구 08-20-2	저출산고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	미정
연구 08-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이상식	7,000
연구 08-20-4	저출산고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	미정
연구 08-20-5	노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안	선우덕	미정
연구 08-20-6	농촌지역 고령자의 생활기능 자립을 위한 보건복지 지원체계 모형 개발	선우덕	5,000
연구 08-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 08-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	미정

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	미정
연구 08-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	미정
연구 08-22	의료이용 및 의료비패널 구축(2년차)	정영호	미정
연구 08-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 08-23-1	사회재정사업의 평가	유근춘	미정
연구 08-23-2	사회재정평가지침-사례와 분류	유근춘	미정
연구 08-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향-연립방정식 모형을 이용한 시뮬레이션 분석	남상호	미정
연구 08-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	미정
연구 08-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 08-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	미정
연구 08-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	미정
연구 08-24-1	건강영향평가제도 시행방안	최은진	미정
연구 08-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	미정
연구 08-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	미정
연구 08-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	미정
연구 08-24-5	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	미정
연구 08-25	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 08-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송태민	8,000
연구 08-27-1	능동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	미정
연구 08-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	미정
연구 08-27-3	능동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	미정
연구 08-27-4	능동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	미정
연구 08-27-5	능동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	미정
연구 07-01	한미 FTA 협상과 의약품 관리제도의 발전적 개선방안	박실비아	8,000
연구 07-02	보건의료 인력자원의 지역별 분포의 적정성과 정책과제	오영호	9,000
연구 07-03	근거기반의 건강증진사업 추진 활성화 전략	최은진	7,000
연구 07-04	고령사회에 대비한 국가영양관리 발전전략 모색	김혜련	10,000
연구 07-05	건강보험 적정 보장성 확보방안	허순임	8,000
연구 07-07	국민연금운용시스템 및 관리감독체계 개선방안	원종욱	7,000
연구 07-08	근로빈곤층에 대한 국제비교연구: 실태와 정책을 중심으로	노대명	6,000
연구 07-09	교육 불평등과 빈곤의 대물림	여유진	7,000
연구 07-10	사회재정지출 성과관리 및 효과분석 방안	최성은	8,000
연구 07-11	한국 사회복지정책의 평가와 발전방안(II) - 지방자치단체를 중심으로 -	김승권	12,000
연구 07-12	사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제 - 국가·시장·비영리민간의 재정분담 및 공급참여 방식	강혜규	10,000
연구 07-13	한국의 아동빈곤실태와 빈곤아동지원방안	김미숙	7,000
연구 07-14	복지욕구 다양화에 따른 장애인 복지지표 개발연구	변용찬	7,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 07-15	유비쿼터스 기반의 e-Welfare 현황 및 발전방향 연구	정영철	7,000
연구 07-16	한국의 삶의 질 수준에 관한 연구	장영식	6,000
연구 07-17-1	2007년 국민기초생활보장제도 점검 평가 - 기초보장 수급자 및 담당자 심층면담을 중심으로	이태진	13,000
연구 07-17-2	의료급여 사례관리 및 효과분석	신영석	6,000
연구 07-17-3	2007년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 07-17-4	기초생활보장제도 효과성에 관한 연구	노대명	5,000
연구 07-17-5	미국 Medicaid의 각주별 모니터링 체계 비교 연구	신영석	7,000
연구 07-17-6	국민기초생활보장제도 자산조사체계 효율화 방안 연구	최현수	8,000
연구 07-17-7	저소득층 의료육구 측정에 관한 연구	신현웅	6,000
연구 07-17-8	사회정책의 진단과 동향	이태진	16,000
연구 07-18-1	Social Service Provision System: <i>the Issues of Public-Private Partnership in UK, US and Korea</i>	강혜규	5,000
연구 07-18-2	외국의 민간의료보험 정책 연구	홍석표	5,000
연구 07-19-1	국제결혼가족의 결혼·출산 행태와 정책방안	이삼식	6,000
연구 07-19-2	양육 지원 정책의 향후 발전방향: 국제 비교를 중심으로	신윤정	7,000
연구 07-19-3	2008년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 실시를 위한 기초연구	정경희	7,000
연구 07-19-5	노인 장기요양보험제도의 도입에 따른 노인요양시설의 경영전략 개발 연구	선우덕	9,000
연구 07-19-6	저출산·고령화 대책의 조직 및 평가체계 효율화 방안	조남훈	9,000
연구 07-19-7	사회교육기관의 저출산고령화대책 교육실태와 활성화 방안연구: 공공교육기관을 중심으로	오영희	6,000
연구 07-19-8	우리나라 노인의 사회참여 유형 분석 및 정책적 함의	이소정	6,000
연구07-19-9	International Seminar on Low Fertility and Policy Responses in Selected Asian Countries	강유구	7,000
연구 07-20	2006 한국복지패널 심층분석 보고서	김미곤	7,000
연구 07-21	2007 한국복지패널조사 기초분석 보고서	김미곤	12,000
연구 07-22-2	정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(일차년도)-세출예산을 중심으로-	고경환	6,000
연구 07-22-3	사회회계행렬을 이용한 건강투자자의 경제성장효과 분석	남상호	5,000
연구 07-22-4	사회예산분석과 정책과제	최성은	8,000
연구 07-22-6	바우처 제도의 효과제고를 위한 평가 방안	최성은	6,000
연구 07-23	2007 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	송태민	9,000
연구 07-24	의료이용 및 의료비패널 구축을 위한 1차 예비조사	정영호	9,000