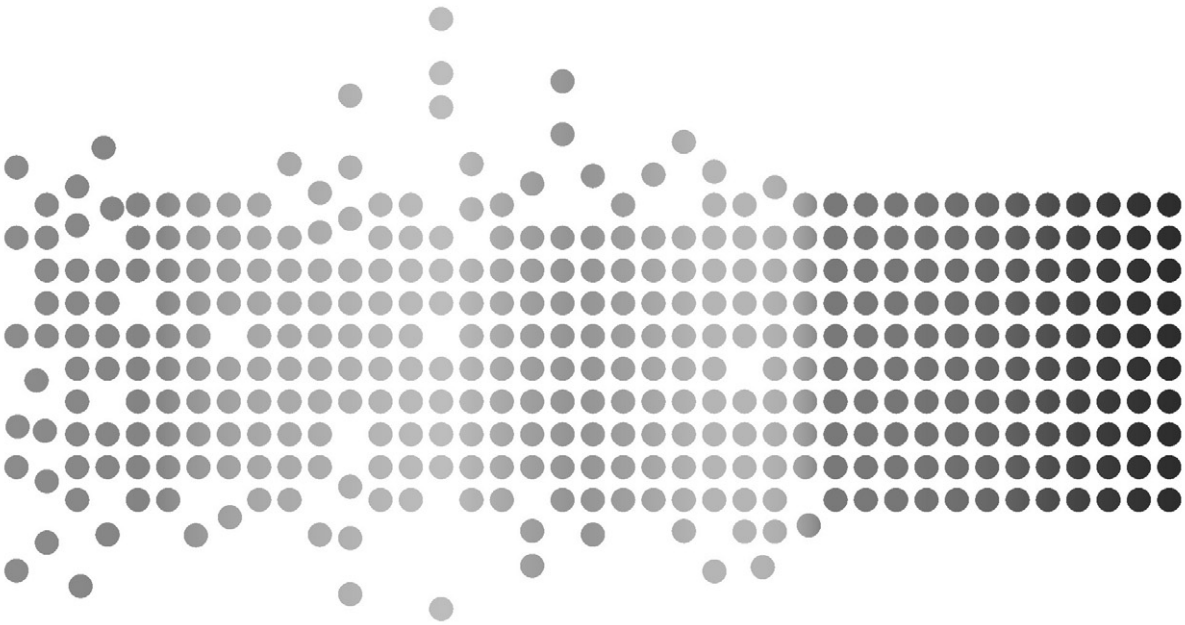
연구보고서 2010-30-15

저출산정책 효과성 평가 연구

Evaluation on Effectiveness of Policies in Response to Low Fertility

이삼식 · 최효진 · 정혜은



한국보건사회연구원

연구보고서 2010-30-15

저출산정책 효과성 평가 연구

발 행 일 2010년 12월
저 자 이 삼 식 외
발 행 인 김 용 하
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전 화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 처 대명기획
가 격 5,000원

ⓒ 한국보건사회연구원 2010

ISBN 978-89-8187-713-2 93330

머리말

지금까지 공식적으로 발표된 통계에 따르면, 우리나라의 출산율은 다소 불규칙적인 변화를 제외하면 1960년 6.0명에 도달한 이래 지속적으로 감소하여 왔다. 고출산시대에는 지나치게 높은 인구증가율로 인한 저성장과 빈곤의 악순환 등을 방지하기 위하여 출산율을 낮추는 정책이 추진되었다. 사회경제 발전에 따른 국민의 교육수준 상승, 영양상태 개선, 영아사망률 감소 등과 정책적 노력의 결과로서 출산율은 급격하게 낮아져 1983년에 인구대체수준에 도달하였다. 이후에도 출산율은 1.6명 내외의 낮은 수준에서 유지되었고, 정부는 1996년에 인구증가억제정책을 폐지하였다. 그러나 출산율은 계속 감소하였으며, 특히 2000년대에 들어서는 1.2명 내외의 초저출산 현상이 장기화되고 있다. 이에 정부는 2006년에 종합적인 저출산대책으로서 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)을 발표하기에 이르렀다.

지난 5년간 저출산대책에 막대한 예산이 투입되었으며, 중앙정부와 지자체를 비롯한 다양한 사회주체들이 저출산 극복을 위해 노력하여 왔다. 2010년 제1차 저출산고령사회기본계획이 종료됨에 따라, 그 성과에 대한 평가는 중요한 의미를 가지고 있다. 실제 저출산정책의 추진성과에 대한 평가는 저출산고령사회기본법에 의거 매년 실시되고 있다. 그러나 성과평가는 매년 초에 수립되는 시행계획의 추진정도를 평가하기 위한 것으로, 정책 추진의 가장 궁극적인 목적으로서 출산율 제고에 미치는 효과성에 대한 평가와는 차이가 있다. 현실적으로 저출산정책의 효과성 평가는 비교적 짧은 정책의 역사성, 자료축적 미흡 등의 한계점들로 인하여 본격적으로 실시되지 못하고 있다.

저출산정책의 중요성에 비추어보아, 그 효과성에 대한 평가를 계속 미룰 수는 없다. 이에 본 연구는 일부 한계점들을 고려하면서 주요 저출산정책의 효과성에 대한 분석을 시도하였다. 정책의 효과성에 대한 최종적인 판단은 보다 많은 시간이 경과된 후에 이루어져야 할 것이다. 그럼에도 본 연구의 결과는 각 정책의 효과성을 제고하기 위하여 필요한 정책의 추진방향을 제시하고, 아울러 추후 저출산정책의 효과성 평가를 위한 방법론 및 자료 준비에 관한 함의를 제공하고 있다는 점에서 중요한 의의가 있다. 이에 따라, 연구진은 저출산정책과 관련한 정부 관계자나 학자들에게 일독을 권하고 있다.

끝으로 본 연구를 위해 물심양면으로 많은 조언을 제공해 준 전문가들에 감사드린다. 본 보고서를 읽고 조언을 해준 본 원의 변용찬 박사와 염지혜 박사에게 감사드린다. 마지막으로 본 연구 결과는 우리 연구원의 공식적 견해가 아니라 연구자의 개별입장을 대변함을 밝혀둔다.

2010년 12월

한국보건사회연구원장

김 용 하

목 차

Contents

Abstract ····· 1

요 약 ····· 3

제1장 서론 ····· 11

제1절 연구 배경 및 연구 목적 ····· 11

제2절 연구 내용 ····· 14

제3절 연구 방법 ····· 15

제2장 선행연구 고찰 ····· 19

제1절 저출산정책의 효과성 평가 개념 ····· 19

제2절 저출산정책의 효과성 분석 사례 ····· 21

제3절 저출산정책의 효과성 분석방법 검토 ····· 37

제4절 선행연구 고찰의 시사점 및 연구틀 ····· 39

제3장 저출산정책 진단 ····· 45

제1절 보육·유아교육비 지원 정책 ····· 45

제2절 소득공제 정책 ····· 52

제3절 보육시설 확충 정책 ····· 53

제4절 일-가정 양립 제고 정책 ····· 57

제4장 저출산정책의 효과성 분석 ····· 65
제1절 효과성 분석 모형 ····· 65
제2절 효과성 분석모형의 변수 ····· 67
제3절 분석 결과 ····· 74
제4절 종합 논의 ····· 84

제5장 결론 ····· 89

부록 ····· 105

표 목차

〈표 2- 1〉 외국의 자녀양육·영유아 보육·유아교육비 지원 정책의 효과성 분석 사례 ·····23
〈표 2- 2〉 외국의 수당관련 정책의 효과성 분석 사례 ·····25
〈표 2- 3〉 외국의 조세혜택 정책효과 분석 사례 ·····27
〈표 2- 4〉 외국의 보육서비스 관련 정책의 효과성 분석 사례 ·····29
〈표 2- 5〉 산전후휴가 기간이 모성건강에 미치는 효과성 분석 사례 ····32
〈표 2- 6〉 산전후휴가의 효과성 분석 사례 ·····33
〈표 2- 7〉 육아휴직의 효과성 분석 사례 ·····36
〈표 3- 1〉 영아(만 0~4세)가 있는 가구에 대한 보육료 지원(2010) ·····46
〈표 3- 2〉 2명 이상 영아(만 0~4세)가 보육시설 이용시 보육료 지원기준(2010) ·····47
〈표 3- 3〉 영유아 보육료 지원 실적 ·····48
〈표 3- 4〉 차등교육비 지원대상(2010년 기준) ·····49
〈표 3- 5〉 유아교육비 지원 실적 ·····50
〈표 3- 6〉 국공립보육시설 및 이용아동 추이(1990~2009) ·····54
〈표 3- 7〉 육아휴직급여 지원실적(2001~2009) ·····60
〈표 4- 1〉 저출산정책의 효과성 분석모형에 포함된 변수 ·····70
〈표 4- 2〉 시계열적 접근모형의 이용자료(1990~2009) ·····71
〈표 4- 3〉 미시적 접근모형의 이용자료(2009) ·····74
〈표 4- 4〉 시계열적 회귀모형: 합계출산율에 대한 육아서비스이용률의 영향 ·····75
〈표 4- 5〉 횡단면적 회귀모형: 합계출산율(2009)에 대한 육아서비스이용률의 영향 ·····76

〈표 4- 6〉 시계열적 회귀모형: 합계출산율에 대한
국공립보육시설 확충의 영향 ·····78
〈표 4- 7〉 횡단면적 회귀모형: 합계출산율(2009)에 대한
국공립보육시설 확충의 영향 ·····79
〈표 4- 8〉 시계열적 회귀모형: 합계출산율에 대한
직장보육시설 확충의 영향 ·····81
〈표 4- 9〉 유배우여성의 저출산정책 수혜가 기대자녀수에
미치는 영향: 회귀계수(β) ·····84
〈표 4-10〉 저출산정책이 출산수준에 미치는 효과성 분석 결과 종합 …86
〈부표 1〉 합계출산율에 대한 저출산정책의 영향:
시계열적 회귀모형 ·····105
〈부표 2〉 합계출산율(2009)에 대한 저출산 정책의 영향:
횡단면적 회귀모형 ·····106

그림 목차

[그림 2-1] 저출산정책 효과성 평가의 기본연구틀
(Research Framework) ·····41
[그림 3-1] 영유아 보육료 지원정책 변천과 수혜아동수
추이(1991~2009) ·····48
[그림 3-2] 육아서비스이용률 추이(1990~2009) ·····51
[그림 3-4] 직장보육시설 확충 정책 변천(1990~2009) ·····56
[그림 3-5] 산전후휴가제도 변천 및 휴가급여 수급자수
추이(2001~2009) ·····58
[그림 3-6] 육아휴직제도 변천 및 휴직급여자 추이(2001~2009) ····59

Abstract

Evaluation on Effectiveness of Policies in Response to Low Fertility

Korea has experienced a sharp demographic transition from high fertility at 6.0 to low fertility at around 1.1 in half a century. In response to such a low fertility phenomenon, Korean Government has implemented the First Basic Plan for Low Fertility and Aged Society (2006~2010) since 2006. This study aimed at evaluating the effectiveness of several major policies designed to increase fertility level.

The policies under evaluation included subsidy for daycare cost, tax benefits, supply of public daycare facilities, supply of workplace daycare facilities, diversification of daycare services, maternity leave, and childcare leave. Three methods were applied for evaluation to increase objectiveness and reliance of the results; they included time-series regression model, cross-sectional regression model, and micro-data regression model. For micro-data analysis, '2009 National Survey on Marriage and Fertility' results were used.

The results from the models could be summarized as follows;

Firstly, the subsidy for daycare cost appeared to have significant impact on TFR and the expected number of children, although no statistical significance was found on regional difference in TFR which

might be due to the application of same criteria over all regions.

Secondly, tax benefits appeared to have an effect for increasing the expected number of children, specifically with stronger statistical significance on the elderly group of women.

Thirdly, the supply of public daycare facilities, the supply of workplace daycare facilities appeared, and the diversification of daycare services appeared to have no impact on fertility with statistical significance; the supply of those daycare facilities or services had been too much restricted and/or private daycare facilities could compensate for such restrictions.

Finally, the maternity leave showed no directed effect on fertility level; its effect could appear indirectly through protecting fecundibility.

It should be mentioned that the evaluation of policies in relation to low fertility continue with longer time framework and more sufficient and relevant data.

요약

한국사회의 초저출산현상은 국내외적으로 상당한 관심과 반향을 일으키고 있다. 단기간에 고출산사회에서 저출산사회로 이행한데다가, 이행결과로서 출산율이 지나치게 낮고 장기화되고 있기 때문이다. 한국사회는 향후 획기적인 조치가 없을 경우 '저출산 덫(hypothesis of low fertility trap)'에 빠질 것이라는 우려도 제기되고 있다. 저출산현상의 장기간 지속이 미래사회 전반에 걸쳐 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨에 따라, 정부는 2005년 저출산·고령사회기본법을 제정하고, 2006년에 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)을 추진하기에 이르렀다. 지난 5년간 약 20조원을 투입하여 80여개에 이르는 저출산정책이 추진된 바, 본 연구는 주요 저출산정책의 효과성을 분석하여 추후 정책 개선 등에 기여하고자 하였다.

국내에서 아직 저출산정책의 효과성에 대한 연구들이 활성화되어 있지 못한 관계로, 본 연구에서는 외국사례들을 집중적으로 고찰하였다. 우선 정책의 효과성에 대한 이론과 개념들에 대한 선행연구를 검토하였다. 정책의 성과평가는 능률성의 개념에 기초하여 정부의 정책 시행이라는 투입(input)에 따라 단기간에 산출된 결과에 대한 평가로 개념을 가진다. 이와 달리, 정책의 효과성 평가는 정부가 정책을 통해 최종적으로 달성하고자 하는 정도 즉, 산출을 통해 나타나는 변화의 정도를 평가하는 것으로 개념을 가진다. 일반적으로 성과평가는 단기간에 가시적으로 발생하는 산출에 대한 평가로 용이한 반면, 장기간에 걸쳐 나타나는 효과에 대한 평가는 어려운 것으로 알려져 있다.

평가 대상에 관한 고찰 결과, 외국에서 저출산정책의 효과성에 관한 연

구들은 일부 정책들에 한정하여 실시되고 있다. 구체적으로 평가 대상 정책들은 보육료지원정책, 아동(가족)수당, 세제혜택, 보육서비스 접근성(공급, 이용) 및 질적 수준, 산전후휴가, 육아휴직 등이 포함된다. 이들 정책의 효과성에 대한 분석 결과는 국가, 시기, 출산순위 등에 따라 다양하게 나타난다. 접근방법으로는 크게 국가 혹은 지역 간 차이 분석(횡단면적 접근), 시계열 분석(시계열 접근) 및 미시자료 분석(미시적 접근)을 적용하였으며, 이를 위해 도입한 통계기법들은 회귀분석, (순서)프로빗모형, 고정 및 임의효과 모델, 해저드모델, 위험률분석, 다수준 이산시간 로짓모델, 로지스틱 회귀분석, 사건사분석 등 다양하다.

이와 같은 외국사례 고찰의 결과를 토대로 본 연구에서는 연구틀(research framework)을 설정하였다. 즉, 본 연구에서의 효과성 평가는 최종적인 목적으로서 출산율의 변화에 대한 정책의 영향력 분석으로 개념화하였다. 효과성 평가 대상 저출산정책들로 보육·유아교육비 지원, 세제 지원, 보육인프라 확충(국공립보육시설, 직장보육시설) 및 보육서비스 다양화, 일-가정양립 정책(산전후휴가, 육아휴직)을 선정하였다. 접근법으로는 시계열적 모형, 횡단면적 모형 및 미시적 모형을 선정하였다.

본격적인 효과성 분석에 앞서, 평가 대상으로 설정한 주요 저출산정책들에 대한 추진현황과 문제점들을 진단하였다. 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 보육·교육비 지원정책의 경우 지난 5년간 대상 확대, 맞벌이부부 소득기준 완화 등 다양한 노력을 하였음에도 불구하고, 지원대상은 여전히 저소득층에 집중되어 있고 출산율이 낮은 중산층은 배제되어 있다. 기본보조금에 막대한 예산을 투입하였음도 불구하고 부모의 만족도나 서비스의 질적 수준 제고 등의 성과가 나타나지 않고 있다. 정부의 보육료 지원에도 불구하고 특별활동비 등 추가로 지출되는 보육비용으로 인하여 자녀양육가구의 경제적 부담은 여전히 크다는 문제점들이 존재하고 있다.

둘째, 보육시설 확충 정책의 경우, 전체 보육시설은 1990년 약 2천개에서 2009년 36천개로 크게 증가하였으나 보육시설 및 보육서비스의 형태나

질적 수준은 여전히 미흡한 실정이다. 국공립보육시설의 경우 부모의 만족도와 욕구가 높음에도 불구하고, 공급은 한정되어 아동들이 대기하고 있는 등 수급 간 불균형 문제가 발생하고 있다. 직장보육시설은 이용자의 만족도가 높음에도 불구하고 실제 설치율은 낮은 실정이다.

셋째, 지난 5년간 정책적 노력에도 불구하고 일-가정 양립 곤란은 개선되지 못하고 있다. 취업여성의 추가출산 중단원인으로 일-가정 양립곤란 비율이 오히려 증가하고 있으며, 일-가정양립 곤란으로 결혼 후 또는 출산 후 경력단절 경험률이 여전히 높게 나타난다. 산전후휴가의 경우 급여수급자는 지속적으로 증가하고 있으나 휴가 이후 1년 이상 고용유지율은 다소 감소한 것으로 나타난다. 비정규직 근로자나 고용보험 미가입자, 자영업자 등은 여전히 일-가정양립의 사각지대로 남아있다. 육아휴직의 경우 휴직기간 연장, 휴직급여 인상, 가족친화적 기업문화 조성 등의 정책적 노력에 힘입어 육아휴직률이 상승하고 있다. 그러나 낮은 소득대체수준과 인력대체수준, 고용의 연속성 보장 곤란, 비정규직 등 사각지대 존재 등으로 인하여 선진국 육아휴직률의 절반 수준에 그치고 있다.

주요 저출산정책의 효과성을 분석하기 위하여 다양한 접근법을 적용하였다. 구체적으로 보육·유아교육비 지원과 국공립보육시설 확충의 효과성을 분석하기 위하여 시계열적 회귀모형과 횡단면적 회귀모형 및 미시적 회귀모형을 적용하였다. 직장보육시설 확충의 효과성을 분석하기 위하여 시계열적 회귀모형과 미시적 회귀모형을 적용하였다. 세제 지원, 보육서비스 다양화, 산전후휴가 및 육아휴직의 효과성 분석에는 미시적 회귀모형을 적용하였다. 전국을 분석단위로는 하는 시계열적 회귀모형에는 종속변수로 합계출산율, 정책변수로 육아서비스이용률(또는 국공립보육시설수나 직장보육시설), 그리고 통제변수로 인구학적 및 사회경제적 특성들이 포함되었다. 시·군·구(232개)를 분석 단위로 하는 횡단면적 회귀모형에는 종속변수로 지역별 합계출산율, 정책변수로 지역별 육아서비스이용률(또는 국공립보육시설수), 그리고 통제변수로 지역의 인구학적 및 사회경제적 특성들이 포함되었다. 개인을 분석단위로 하는 미시적 회귀모형에는 「2009년도 전국 결혼 및

출산 동향 조사」 자료를 이용하여 종속변수로 기대자녀수, 정책변수로 각 정책의 수혜 경험, 그리고 통제변수로 인구학적 및 사회경제적 특성들이 포함되었다. 한편, 시계열적 모형과 횡단면적 모형에서는 변수들 간 시차(time-lag)를 적용하여, 종속변수는 t년도 그리고 정책변수와 통제변수는 각각 t-1년도 자료가 분석에 이용되었다.

회귀모형들의 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 보육교육비 지원은 출산수준(합계출산율, 기대자녀수)에 긍정적인 효과를 가진 것으로 나타났다. 그러나 지역 간 합계출산율 차이에 대한 보육교육비 지원의 영향력은 없었으며, 그 이유는 보육교육비 지원기준이 지자체간 차이가 없기 때문으로 보인다.

둘째, 세제 지원은 기대자녀수를 높이는 효과를 가진 것으로 나타났다. 특히 고연령층 여성집단에서 통계적 유의성이 큰 것으로 나타난다.

셋째, 국공립보육시설 및 직장보육시설의 규모와 다양한 보육서비스는 출산수준과 연관성이 미약한 것으로 나타났다. 이는 민간보육시설의 공급이 충분한 상황에서 보육시설에 대한 접근성 제약의 문제가 발생하지 않고, 그로 인하여 출산 욕구에 영향을 미치지 않을 것임을 의미한다. 다른 한편으로, 국공립보육시설이나 직장보육시설이 제한적으로 공급되다 보니 정책수혜 대상자가 한정적이기 때문으로 풀이할 수 있다. 요컨대, 수요가 높음에도 불구하고 낮은 수준의 공급으로 인하여 출산율에 대한 영향력이 유의하지 않게 나타난 것으로 볼 수 있다.

끝으로, 산전후휴가는 그 자체로 추가 출산을 유인하는 효과가 나타나지 않았으나, 모성보호를 통해 추가출산의 의료적 장애를 예방하여 간접적으로 출산에 긍정적인 역할을 할 것으로 판단된다. 육아휴직은 고연령층에서의 초산이나 추가출산을 용이케 하여 기대자녀수에 긍정적 효과가 있을 것으로 분석되었다.

이러한 분석 결과를 토대로 정책적 제언을 하면 다음과 같다. 첫째, 보육교육비용 부담을 경감하기 위한 지원정책은 확대 지속되어야 한다. 즉, 보육교육비 지원대상을 확대하고 지원수준을 높여 그 효과성을 배가할 필요

가 있다. 지자체 차원에서는 지역의 특수성(보육수요, 소득수준, 출산율 등)을 고려하여 지역밀착형 보육교육비 지원 및 자녀양육부담경감 정책을 개발하여 추진할 필요가 있다.

둘째, 자녀수에 따라 세제감면의 폭을 차등적으로 적용하는 등 정책을 보다 강화하여 특히 출산율이 가장 낮은 중산층의 추가 출산을 유인할 필요가 있다.

셋째, 국공립보육시설, 직장보육시설 등의 공급 확충이 요구되며, 동시에 민간보육시설(서비스)의 이용비용의 상승요인을 억제하고 체계적인 질적 관리를 통해 시설 유형 간 질적 수준과 비용부담을 균등화할 필요가 있다.

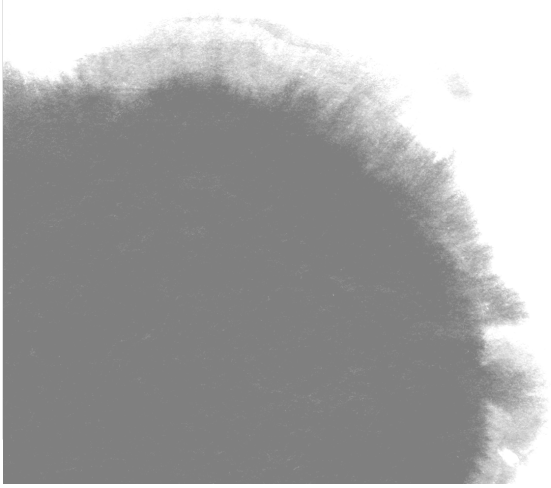
넷째, 산전후휴가는 직접적인 효과성 여부와 무관하게 모성보호를 통해 추가출산의 의료적 장애를 예방할 수 있도록 그 대상을 비정규직 및 자영업자로 확대하는 노력을 할 필요가 있다.

끝으로, 여성 취업 증가 등에 따른 만혼화와 만산화에 대응하여 육아휴직 이용기간 확대, 고연령 출산이나 고순위출산 등을 위한 차등적인 휴직기간 제공 등을 강구하도록 한다.

본 연구의 한계성으로는 저출산정책의 짧은 역사성과 관련 자료의 불충분성 등으로 인하여 보다 체계적이고 다각적인 분석을 시도하지 못했다는 점이다. 이와 관련, 저출산정책의 효과성에 대한 연구를 보다 장기적으로 실시할 필요가 있다. 이를 위해 저출산정책의 효과성 분석을 목적으로 하는 조사나 통계 생산을 체계적이면서 중장기적으로 추진하는 등 유용한 자료 축적이 요구된다.

01

서론



제1장 서론

제1절 연구 배경 및 연구 목적

최근 몇 년 동안 한국사회의 초저출산현상은 국내 그리고 국제적으로 상당한 관심을 불러 일으켰다. 출산율 감소 속도가 유례없이 빠른데다가, 탄력성이 적어 아주 낮은 수준에서 장기적으로 지속되고 있기 때문이다. 구체적으로 합계출산율(TFR, Total Fertility Rate)은 1960년 6.0명에서 1983년에 인구대치수준으로 낮아졌으며, 이후 1990년대 중반까지 약 10년간 1.6명 내외에서 다소 안정세를 유지하였다. 합계출산율은 1990년대 중반 이후 다시 낮아지기 시작하여 2005년에는 1.08명까지 감소하여 세계 최저 수준을 기록하였다. 이후 합계출산율은 2006년 1.13명, 2007년 1.26명 등 2년간 증가세를 보였으나, 2008년 1.19명, 2009년 1.15명으로 다시 감소하였다. 특히, 2000년대에 들어 합계출산율이 다소 불규칙하게 변화하고 있으나, 전반적으로 1.2명 내외에서 변화하고 있는 등 초저출산현상이 장기화되고 있는 것이다.

이렇듯 장기간 지속되고 있는 저출산 추이에 대해 일각에서는 향후 획기적인 조치를 통해 출산율을 반전하는 계기가 없을 경우 '저출산 덫(hypothesis of low fertility trap)'에 빠질 가능성에 대하여 우려를 제기하고 있다. Lutz 등(2009)에 의하면, ① 가임여성 인구의 감소(인구학적 요인), ② 젊은 세대의 이상자녀수 감소(사회학적 요인), ③ 젊은 세대가 갖는 기대소득과 포부(aspirations)간의 결합에 의한 출산수준의 감소(경제적 요

인) 등 3가지 요인들이 충족된 경우, '저출산 덫'에 빠진 것으로 진단하고 있다. 실로 이러한 요인들은 이미 우리사회에서 진행되고 있다.

우선, 인구학적 요소(demographic component)로 가임여성인구의 규모가 계속 감소하고 있다. 핵심 가임여성인구(25~39세)의 규모는 2010년 573만명에서 2015년 509만명, 2020년 480만명, 2030년 415만명, 2050년 266만명으로 감소할 전망이다. 2050년 핵심가임여성인구의 규모는 2010년도 규모에 비해 50%가 채 안 된다. 이들 가임여성인구가 감소하면 출산율이 일정 수준에서 유지된다 하더라도 출생아수는 급격하게 감소할 것이다.

둘째, 사회학적 요소(sociological component)로서 이상자녀수가 감소하고 있다. 1980년대 중반 이래 이상자녀수는 2.0~2.3명에서 유지되었으나, 2009년에 처음으로 2.0미만으로 감소하였다. 외국의 사례나 우리나라의 과거 사례를 통해 볼 때, 출산율이 감소할지라도 이상자녀수는 일정 수준에서 유지되는 경향이 있다. 즉, 사회적 장애요인 등으로 인하여 실제 출산자녀수가 이상자녀수에 미치지 못할 뿐이다. 그러나 이상자녀수가 감소한다는 것은 실제 출산자녀수가 더 적어질 수 있을 것임을 의미한다.

끝으로, 경제적 요소(economic component)로서 소득 등에 대한 불확실성의 증가는 자녀수를 축소하게 할 것이다. 저출산·고령화의 진척에 따라 경제성장률이 둔화되고 사회보장 부담이 커지는 등 미래의 불확실성이 증가하게 된다. 이로 인하여 미래 세대들은 부모세대에 비해 포부(aspirations)와 기대소득을 낮게 잡으며, 이는 결과적으로 출산자녀수를 줄이는 작용을 할 것이다.

저출산현상의 장기지속은 우리 사회 전반에 걸쳐 부정적인 파급효과를 가져올 것으로 예상된다. 초저출산현상의 장기간 지속은 신규 노동인력 공급의 감소를 가져올 것이다. 다른 한편으로 노동력의 고령화가 빠르게 진척되어 노동생산성이 낮아질 것이다. 노동인력 감소는 내수시장 위축, 저축률과 생산적 자본축적 및 투자 축소를 유발하여, 결과적으로 경제성장이 둔화될 것이다. 저출산과 함께 인구고령화도 급속도로 진행되어 사회보장 지출은 더욱 증가할 것이다. 따라서 재정수지 악화가 불가피하며, 부양 세대와

수급 세대 간의 세대 간 갈등을 유발할 가능성도 커지게 될 것이다.

이러한 이유로 정부에서는 2005년 저출산·고령사회기본법을 제정하고, 범정부차원의 기구체로서 저출산·고령사회위원회를 출범시켰다. 2006년에는 저출산·고령사회기본법에 근거하여 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)을 시행하였다. 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010) 기간 동안 저출산, 고령화, 성장동력, 인식개선 4개 부문에서 200여개의 정책과제들이 추진되었다. 저출산 부문의 경우, 2006년 72개, 2007년 86개, 2008년 85개, 2009년 90개, 2010년 80개 등의 과제들이 추진되었다. 지난 5년간 이들 과제를 추진하기 위해 소요된 예산은 총 42.7조원이며, 저출산 부문의 경우에는 2006년 2.1조원, 2007년 3.1조원, 2008년 3.9조원, 2009년 4.8조원, 2010년 5.9조원으로 매년 약 1조원씩 예산이 증가하였다.

대규모의 예산이 투입되고 매년 예산규모가 확대됨에 따라 일각에서는 정책의 효과성에 대해 의문을 제기하고 있다. 특히, 제1차 저출산·고령사회기본계획의 추진에도 불구하고, 출산율이 좀처럼 증가하지 않은 상황에서 정책의 효과성에 대한 의문이 커지고 있는 것도 현실이다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 저출산정책의 추진기간이 5년 남짓 지난 시점에서 정책의 효과성을 논의하기에는 이른 감이 있는 것이 사실이다. 지난 5년간 저출산 정책은 초기 단계로서, 정책 대상이나 수준이 한정되었기 때문이다. 게다가 정책의 효과성을 측정할 수 있는 자료도 시계열적으로 충분히 축적되어 있지 못한 실정이다. 무엇보다도 출산이라는 극히 개인적인 행태를 정책을 통해 변화시키는 데에 장시간이 소요되는 것이 일반적이기 때문이다. 실제 외국사례를 통해 볼 때, 본격적으로 저출산정책을 추진한 시기와 실제 출산율이 지속적으로 상승하는 시기 간에는 일정한 시차(time-lag)가 존재하고 있다. 예를 들어, 출산장려정책을 성공적으로 수행한 국가로 알려진 프랑스의 경우 1970년대 초부터 본격적으로 저출산 대응 정책을 실시하였으나, 실제로 출산율이 증가하기 시작한 시기는 1990년대 중반 이후부터이다.

이와 같은 한계성에도 불구하고, 본 연구에서는 일부 주요 저출산정책들에 대해 효과성을 평가를 실시하고자 한다. 주된 이유로는 2010년 제1차

저출산·고령사회기본계획(2006~2010)이 종료됨에 따라, 그 효과성을 평가하여 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015) 수립에 반영될 필요가 있기 때문이다. 본 연구에서는 주요 저출산정책들로 보육료 지원정책, 보육시설확충정책 및 일-가정양립정책을 대상으로 효과성을 평가하고자 한다. 이들 정책은 핵심적이면 과제들이면서도 비교적 장기간에 걸쳐 추진되어 효과성 분석이 어느 정도 가능하기 때문이다. 그러나 다른 정책들은 추진기간이 비교적 짧아 시계열 자료의 확보가 불가능하며, 서베이(survey)를 통해서도 쉽게 관련 내용을 조사할 수 없어 한계가 있다.

본 연구에서 시도하는 주요 정출산정책의 효과성에 대한 평가 결과는 향후 저출산정책의 합리적인 방향성을 제시하고, 실효성을 제고하는데 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 향후에도 저출산정책의 효과성에 대해서는 꾸준히 논의될 것이며, 이와 관련하여 본 연구에서의 시도는 관련 연구들을 축적하는데 기여할 것으로 기대된다. 또한, 본 연구의 결과는 저출산정책의 효과성 평가모형들을 구축하는데 있어서 필요한 자료의 축적에 대해서도 일정한 방향성을 제시하는데 기여할 것이다.

제2절 연구 내용

본 연구는 총 6개의 장으로 구성되어 있다. 제1장은 서론으로서 배경 및 연구목적, 연구내용 및 연구방법을 제시하고 있다. 이어서 제2장에서는 저출산정책의 효과성 평가에 대한 선행연구를 고찰한다. 선행연구 고찰을 통해 저출산정책의 효과성 평가에 대한 개념을 조작적으로 정의하고, 평가 대상 저출산정책 분야 및 세부정책을 선정한다. 아울러 저출산정책의 효과성 평가에 적합한 평가방법을 도출한다. 이를 통하여 저출산정책 효과성 평가의 개념, 대상, 방법 등을 체계화하여 본 연구에 시도할 기본적인 연구틀(research framework)을 구축한다.

제3장에서는 이 연구에서 평가대상으로 선정하고 있는 주요 저출산정책

에 대한 현황과 문제점을 정성적으로 진단한다. 이와 같은 작업은 심층통계기법을 적용하기 이전에 반드시 필요한 것으로, 각 정책별로 추진 배경 및 목적, 추진 시기 및 기간, 변경 시기 및 주요 내용, 성과와 문제점 등을 파악하도록 한다. 이는 이용자료 구축뿐만 아니라 효과성 평가 결과를 정확하게 해석하는데 있어서 매우 중요하다.

제4장에서는 분석 대상으로 선정된 각 정책별로 효과성 분석을 실시한다. 이에 앞서 주요 저출산정책의 효과성 평가에 사용될 연구모형과 인구학적 및 사회경제적 지표, 정책변수에 대해 제시한다. 정책별 평가를 위한 접근법은 정책의 성격, 자료의 유용성 등을 종합적으로 고려하여 선정한다. 특정 정책에 대해 복수의 접근법들이 가능할 경우에는 해당 접근법 모두를 시도하고, 그 결과들을 종합화하여 결론을 짓도록 한다. 주된 이유로는 우리나라 저출산정책의 역사성이 아직은 일천한데다가 자료의 구축 상 불안정성이 내재될 개연성이 높기 때문이다. 따라서 평가분석 상 오류를 최대화하기 위하여 다각적인 접근법을 동시에 적용하여 최적적인 평가 결과를 도출하는 노력이 필요하다.

제5장에서는 결론으로서 주요 연구 결과들을 요약하고, 정책적 함의를 제시한다.

제3절 연구 방법

본 연구에서는 연구방법으로 문헌고찰, 기술통계분석, 다중회귀분석 등을 적용한다. 우선, 국내에서 저출산정책의 효과성 분석에 대한 논의가 미흡하므로, 외국사례를 중심으로 문헌고찰을 실시한다. 외국사례 고찰은 분석 대상으로서 저출산정책의 세 부문에 대해 실시한다. 즉, 자녀양육비용을 경감시키기 위한 정책 부문, 보육서비스에 대한 접근성을 제고하기 위한 정책 부문, 그리고 일-가정 양립을 제고하기 위한 정책 부문으로 구분하여 분석한다. 이를 통해 저출산정책 효과성 평가의 개념, 대상, 방법 등을 도출하

고, 본 연구의 분석틀을 구축한다.

효과성 평가 대상이 되는 저출산정책들의 추진성과와 문제점들에 대한 정성적인 진단을 실시하기 위한 방법으로 기술통계분석을 적용한다. 기술통계분석으로 시계열적 추이 분석, 분포, 지표분석 등이 해당된다.

저출산정책의 효과성을 체계적이고 심층적으로 분석하기 위하여 3개의 접근법(시계열적 접근, 횡단면적 접근, 미시적 접근)을 적용한다. 시계열적 접근(time series analysis)을 위해서는 전국 단위의 분석모형을 구축한다. 이를 통해 저출산정책의 변화가 출산율에 미치는 영향을 시간의 흐름에 따라 분석할 수 있다. 이를 위해 출산력 관련 종속변수, 정책변수 및 통제변수(인구학적 및 사회경제적 변수)들이 포함되는 중다회귀모형(multiple regression model)을 구축한다.

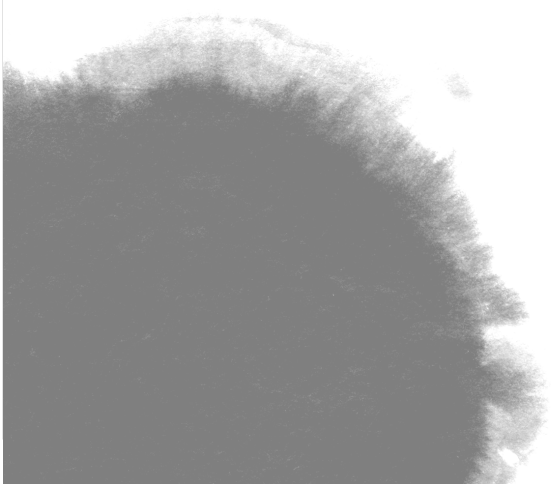
횡단면적 접근(cross sectional analysis)을 위해서는 지역 단위의 분석모형을 구축하는데, 여기에서 지역단위는 기초지자체인 232개 시·군·구가 포함된다. 횡단면적 분석을 위하여 출산력 관련 종속변수, 정책변수 및 통제변수들을 설명변수로 포함한 중다회귀모형(multiple regression model)을 구축한다.

미시적 접근(micro level analysis)을 위해서는 개인 단위의 분석모형이 구축된다. 앞서의 분석과 마찬가지로 출산 관련 종속변수와 정책변수 및 통제변수들을 설명변수로 포함한 중다회귀모형(multiple regression model)을 사용한다. 미시적 접근을 위해 보건복지가족부와 한국보건사회연구원에서 실시한 「2009년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사」 자료를 이용한다.

KIHASA

02

선행연구 고찰



제2장 선행연구 고찰

제1절 저출산정책의 효과성 평가 개념

정책 평가란 설정된 정책목표에 도달하는 과정을 정기적으로 점검하여 정책의 성과를 향상시키기 위한 일련의 활동으로 정의되기도 하고(Poister, 1979), 정책형성과 집행과정을 점검하고 정책성과를 확인·검토하는 활동(윤수재, 2003)으로 정의되기도 한다(이윤식, 2004). Anderson(1979)은 정책의 내용, 집행 그리고 집행에 따른 결과와 영향 등을 추정하기 위하여 사용하는 체계적인 방법들을 정책평가로 정의를 내리고 있다(안국찬, 2006). 이들 정의를 종합하면, 정책평가는 정책의 형성, 집행, 결과 또는 영향에 대하여 회고적이고 체계적으로 사정하는(retrospectively assess) 활동으로 정의할 수 있다(이윤식, 2004).

정책을 평가하는 방법으로 여러 기준들이 제시되고 있으나[1] 대체로 능률성, 효과성, 형평성, 대응성 등으로 요약될 수 있다(이윤식 외, 2004; Ammons, 1999). 이들 중 능률성은 투입과 산출의 비율 정도를 의미하는데, 여기에서 산출(output)이란 단기간에 걸친 정부정책의 결과를 뜻한다. 산출(output)과 혼용되어 사용되는 개념 중 결과(outcome)가 있다. 결과(outcome)는 정부정책의 최종 달성 정도를 의미하며, 이는 종종 정책 영향

1) 평가의 기준으로 안해균(1990)은 능률성, 효과성, 형평성, 대응성, 적절성, Vedung(1995)는 효과성, 생산성, 효율성, Rogers(1990)는 경제성, 효율성, 서비스 수준, 대응성, Nakamura와 Smallwood(1980)는 목표달성도, 효율성, 고객만족도, 대응성, 체제유지 등을 제시하고 있다(이윤식, 2004).

(policy impact) 또는 효과성(effectiveness)으로 불리기도 한다(Mohr, 1988; 강황선, 2003: 이윤식, 2004). 정책의 효과성은 정책을 통해 국민의 행동을 바람직한 방향으로 변화하였는가를 측정하는 것이다. 즉, 산출(output)의 개념은 정책의 시행(in-put)에 따라 산출된 결과 그 자체를 의미하는 것이며, 결과(outcome)는 산출된 결과를 통해 나타난 변화를 의미하는 것이다.

산출(output)에 대한 평가는 정부에서 제공한 서비스의 양과 질을 측정하기 때문에, 결과(outcome)를 중심으로 하는 평가에 비해 기술적으로 단순하다는 장점이 있다. 아울러 산출(output)은 단기간에 가시적으로 발생하므로 평가가 용이한 반면, 결과(outcome) 즉, 효과는 장기간에 걸쳐 나타나기 때문에 평가가 어려운 것이 사실이다.

현재 저출산정책의 산출(output)에 대한 평가는 「저출산·고령사회기본법」 제21조 및 동법 시행령 4조에 의거하여 매년 수행되고 있다. 이러한 산출에 대한 평가를 성과평가로 규정하여, 그 결과는 국회 보고를 통해 중앙부처의 익년도 예산심의 자료로 활용되고 있다. 또한 익년도 저출산고령사회정책의 시행계획을 수립하는 데에 환류(feedback)되어 사업설계, 추진방법의 합리화, 예산배분 효율화, 정책 간 연계 강화 등에 활용되고 있다(이삼식 외, 2009).

이와 달리 저출산정책의 효과성에 대한 평가는 정책 투입을 통해 출산율 자체나 출산에 선행하는 행태 등에 어느 정도 영향을 미쳤는가를 측정하는 것이다. 이와 같은 저출산정책의 효과성 평가에 대한 연구는 미흡한 실정이다. 효과성 평가에 사용될 수 있는 변수들의 구축 시점이 짧고, 일부 변수에 대해서는 접근성이 낮기 때문이다. 본 연구는 정책의 특성 및 자료 유용성을 감안하여 일부 주요 저출산정책들의 효과성에 대한 평가를 시도하고자 한다. 저출산정책의 특성이나 자료 유용성은 효과성을 평가하는 방법에도 영향을 미친다. 저출산정책의 효과성을 측정하는 방법에 대해서는 추후에 다시 논의하기로 한다.

제2절 저출산정책의 효과성 분석 사례

저출산정책은 크게 자녀양육부담을 경감해주기 위한 경제적 지원 정책, 보육시설 확충 및 질적 수준을 제고하기 위한 보육정책, 일-가정 양립을 지원하기 위한 정책 등으로 구분할 수 있다. 이 절에서는 이들 저출산정책의 영역별로 효과성 평가에 대한 분석사례를 고찰하기로 한다.

1. 자녀양육의 경제적 부담 경감정책의 효과성 분석 사례

가. 보육·양육비 지원의 효과성

신가계경제학에서는 개인의 출산행위를 설명함에 있어서 자녀와 관련되는 비용을 주요한 요소로 보았고, 이는 교육비, 의·식·주 등 직접적으로 자녀양육에 소요되는 비용과 여성의 경력단절로 인한 간접적인 비용의 두 가지 측면이 있음을 밝혔다(Diprete et al., 2003). 이 중에서 자녀양육의 직접적인 비용을 줄일 수 있는 영유아 보육·유아교육비 지원 정책의 효과를 살펴본 연구를 살펴보면, 영유아 보육·유아교육비 지원과 출산과의 관계는 출산순위에 따라서 그 효과가 다른 것으로 나타났다.

Lappegård(2010)는 노르웨이의 한 자녀와 두 자녀를 둔 가구를 대상으로 둘째자녀 및 셋째자녀 출산에 영향을 미치는 변인을 종단면적으로 분석하여 양육비 지원이 둘째자녀 출산과 U자의 연관성이 있음을 밝혔다. 즉, 제도 도입 시, 도입 전보다 출산이 6퍼센트 증가하나 도입 후에 3퍼센트 감소하였다. 반면, 영유아 보육·유아교육비 지원은 셋째자녀 출산과 강한 정적 관계가 있는 것으로 나타났다. 제도 도입 시, 도입 전보다 출산이 9퍼센트, 도입 후 21퍼센트 증가하는 것으로 나타났다. Vikat(2004)는 생존분석을 통해 핀란드에서 가족보육수당은 셋째자녀 출산에 긍정적인 영향을 미치나, 둘째자녀 출산에는 효과가 없음을 밝혔다.

양육비 지원 정책은 그 성격에 따라서 효과가 다른 것으로 나타났다.

Haan과 Wrohlich(2009)는 혼인 혹은 동거 중인 10,845가구를 대상으로 이산선택모델을 사용하여 자녀양육정책이 여성의 경제활동참여와 출산결정에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과 취업여성에 대한 양육보조금 지급은 여성의 경제활동참여율을 1.6 퍼센트 증가시키고, 노동시간을 2.4 퍼센트 증가시키는 것으로 나타났다. 즉, 자녀양육보조금 지원은 전체 출산에는 유의한 영향을 미치지 않았으나, 고학력여성 혹은 무자녀여성의 경우에 한해서 출산과 경제활동참여 모두에 긍정적인 효과를 가져왔다. 반면 취업여부와 상관없이 지급하는 자녀양육비 지원은 모든 여성의 출산에는 긍정적이지만 취업에는 부적인 효과가 있는 것으로 나타났다.

영유아 보육·유아교육비 지원은 출산시기와도 관련이 있으며 그 효과는 출산순위별로 차이가 있다. Assave와 Lappegård(2009)는 1998~2005년간 노르웨이 주민등록통계와 정책수혜정보를 활용하여 영유아 보육·유아교육비 지원이 출산시기에 미치는 영향을 살펴보았다.[2] 분석 결과, 영유아 보육·유아교육비 지원은 둘째자녀 출산을 앞당기는 효과가 있는 것으로 나타났다. 즉, 첫 지원을 받은 시기로부터 2년 이내로 출산할 확률이 높았다. 영향력은 작았지만 셋째자녀 출산에도 유의한 효과가 있는 것으로 나타났다. 이들은 출산순위에 따른 차별적 효과를 셋째 자녀 출산이 둘째자녀 출산보다 흔하지 않으며, 셋째자녀 출산은 '시기'가 덜 중요하기 때문에 발생한다고 결론지었다.

핀란드의 가정보육수당은 셋째자녀 출산에 영향을 미치며(Vikat, 2004), 퀘백주의 현금지원은 둘째자녀 출산을 증가시키는 것으로 나타났다(Milligan, 2002).

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

〈표 2-1〉 외국의 자녀양육·영유아 보육·유아교육비 지원 정책의 효과성 분석 사례

연구자 (연도)	대상국가	분석자료	분석방법	종속변수	정책변수	출산에 미치는 영향
Lappegård (2010)	노르웨이	1995~ 2002	해저드모델	둘째 및 셋째자녀 출산	자녀양육비 지원	둘째자녀 출산과 U패턴, 셋째자녀 출산에 긍정적 효과
Haan & Wrohlich (2009)	독일	2000~ 2007	이산선택 모델	취업 및 출산 결정	자녀양육 보조금	취업여성에 제공하는 보조금은 효과 없음, 보편적 지원은 긍정적 효과
Vikat (2004)	핀란드	1988~ 2000	생존분석	첫째, 둘째 및 셋째자녀 출산율	가정 보육수당	셋째자녀 출산에 긍정적 영향, 둘째자녀 출산에 효과 없음
Assave & Lappegård (2009)	노르웨이	1998~ 2005	propensity score matching	둘째 및 셋째자녀 출산	보육수당	출산시기 앞당김

자료: 1) Lappegård, T. (2010). Family policies and fertility in Norway. Eur J Population, 26: 99-116.
2) Haan, P. & Wrohlich, K. (2009). Can child care policy encourage employment and fertility? Evidence from a structural model. DIW Berlin Discussion Papers.
3) Vikat, A. (2004). Women's labor force attachment and childbearing in Finland. Demographic Research, Special collection 3.
4) Asassve, A. & Lappegård, T. (2009). Childcare cash benefits and fertility timing in Norway. Eur J Population, 25: 64-88.

나. 수당 지원의 효과성

McDonald(2002)와 Micklewright(2002) 등은 주양육자에게 직접적으로 현금으로 지원하는 정책이 아버지를 통한 세금 인하보다 효율적으로 자녀양육에 활용될 수 있어 출산율을 높이는데 더 효과적인 것으로 주장하고 있다. 실제 많은 연구에서 수당은 출산시기 및 가족규모에 영향을 미치는 것으로 나타났다. Barny와 Cigno(1988)는 영국에서 아동수당이 자녀출산 앞당기는데 영향을 미쳤음을 밝혔다. Ermisch(1988)는 아동수당이 가구원

수가 아닌 출산시기에만 영향을 미치는 것으로 주장하였다.

Gauthier와 Hatzius(1997)는 OECD 22개국 자료(1970~1996년)를 사용하여 횡단시계열분석을 실시하여 가족수당이 합계출산율에 작으나마 정적인 효과가 있음을 밝혔다. Brouillette 외(1993)의 연구에서는 캐나다의 가족에게 제공되는 직·간접적인 현금혜택은 작지만 출산율에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. Zhang 외(1994)와 Milligan(2004)의 연구에서도 가족수당이 출산율을 높이는 것으로 나타났다. 예를 들어, 수당 1,000 CAD 증가는 자녀출산을 17퍼센트 증가시키는 것으로 나타났다(Milligan, 2005). 반면, Duclos 외(2001)은 퀘백주의 현금지원의 효과를 살펴본 결과 현금지원은 출산율 변화에 영향을 미치지만 이것이 출산율의 시기(tempo) 효과인지 아니면 가족규모 변화에 영향을 미친 것인지는 불분명하다고 결론지었다. Kalwij(2010)는 16개 국가의 가족정책에의 지출액의 변화가 출산시기와 완결출산에 미치는 영향을 분석하였으며, 그 결과 가족수당은 출산 시기나 완결 출산에 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 그는 자녀양육에 직접적으로 비용을 지원하는 정책은 효과가 없고, 일과 가정의 양립이 가능하도록 기회비용(opportunity cost)을 줄여주는 정책(육아휴직 연장, 돌봄 서비스 제공 등)이 여성들로 하여금 자녀를 더 갖고 일찍 갖도록 하는데 긍정적인 영향을 미치는 것이라고 결론지었다. Cohen, Dehejia와 Romanov(2007)의 연구는 이스라엘에서 아동수당의 급격한 감소가 저소득가구와 이민가구의 출산율에 부정적인 영향을 미쳤음을 제시하였다.

수당제도의 효과는 현존자녀수나 정책의 특성에 따라서도 다르게 나타났다. Laroque와 Salnié(2008)는 1997~1999년간 프랑스 노동조사자료를 사용하여 여성의 취업과 출산의 이산선택모델을 적용하였다. 그 결과 아동수당의 월 100유로 증가가 32세 여성의 셋째자녀 출산확률을 8퍼센트에서 11퍼센트로 증가시키는 것으로 나타났으나, 둘째자녀 출산에는 거의 영향을 미치지 않았다. 아동수당의 효과를 시뮬레이션을 통해 분석한 결과 보편적인 아동수당은 출산율을 15.5퍼센트에서 17.7퍼센트로 증가시키는데, 이러한 효과는 첫째자녀와 셋째자녀 출산에는 확연하게 나타나나 둘째자녀

출산에는 작게 나타났다(0.5 퍼센트 증가). 반면, 비취업 여성에게만 제공하는 아동수당은 출산율을 1.6 퍼센트 증가시키지만 보편적 수당에 비해서 여성의 경제활동참여를 감소시키는 것으로 나타났다.

〈표 2-2〉 외국의 수당관련 정책의 효과성 분석 사례

연구자(연도)	대상국가	분석자료	분석방법	종속변수	정책변수	출산에 미치는 영향
Gauthier & Hatzius(1997)	OECD 22개국	1970~1996	시계열 회귀분석	합계출산율	가족수당	작지만 긍정적 효과
Brouillette et al.(1993)	캐나다	1985~1988 소비자조사	최대 우도법	조건부 출산확률	직·간접 현금지원	작지만 긍적적 효과
Zhang et al. (1994)	캐나다	1971~1983	GLS	기간출산율	소득공제, 세액공제, 가족수당, 모성휴가	유의한 긍정적 효과
Erimisch (1988)	영국	1971~1986	시계열 회귀분석	출산순위, 연령별출산율	아동수당	셋째, 넷째자녀 출산율을 높이고 출산시기를 촉진
Milligan (2005)	캐나다	1991, 1996	프로빗 회귀분석	6세 이하 자녀 유무	퀘백주의 아동수당	지원액의 증가는 둘째자녀 출산을 20.5%p 증가
Duclos et al.(2001)	캐나다	1981~1997	OLS	첫째, 둘째, 셋째자녀 출산율	퀘백주의 현금지원	출산율 변화에 영향을 미치나, 시기효과인지 가구규모 변화인지 불분명
Kalwij (2010)	서유럽 16개국	1980~2003	시계열 분석	완결출산, 출산시기	가족수당, 자녀양육비	효과 없음
Laroque & Salnié(2008)	프랑스	1997~1999	이산선택 모델	첫째, 둘째, 셋째자녀 출산	아동수당	셋째자녀 출산에 효과 (보편적 수당은 첫째 및 둘째자녀 출산에 효과)

자료: 1) Gauthier, A. H. & Hatzius, J. (1997). Family benefits and fertility: An economic analysis. Population Studies, 51: 295-306.
2) Brouillette et al.(1993). The effects of financial factors on fertility behavior in Quebec. Canadian Public Policy, 19(3): 260-278.
3) Zhang et al. (1994). The effect of tax-transfer policies on fertility in Canada, The Journal of Human Resources, 29(1): 181-201.
4) Erimisch, J. (1988). The economic analysis of birthrate dynamics in Britan. The Journal of Human Resources, 23(4): 563-576.
5) Milligan, K. (2005). Subsidizing the stork: New evidence on tax incentives and fertility. Review of Economics and Statistics, 83(3): 593-555.
6) Duclos, E., Lefebvre, P., & Merrigan, P. (2001). A natural experiment on the economics of storks: Evidence on the impact of differential family policy on fertility rates in Canada. Center for Research on Economic Fluctuations and Employment, working paper no. 136.
7) Kalwij, Adriaan (2010). The impact family policy expenditure on fertility in western Europe, Demography, 47(2): 503-519.
8) Laroque, G. & Salanié, B. (2008). Does fertility respond to financial incentives? IZA Discussion Paper.

다. 조세 혜택의 효과성

OECD 일부 국가에서는 출산율을 증가시키고 여성들이 출산 후에 직장으로 복귀하는 것을 유도하기 위해 세법을 개정해왔다. 하지만 세제 혜택은 현금 지원보다 금액이 적어 눈에 띄는 효과가 적기 때문에 공공지출에 제약이 있는 시점에 선호되는 정책이기도 하다(Sleebos, 2003). Zhang 외(1994)는 캐나다 사례에 관한 연구에서 소득공제 및 세액공제가 출산율에 긍정적인 효과가 있는 것으로 밝히고 있으며, Whittington, Alm과 Peters(1990)의 연구에서는 1989년의 소득세에서 부양자에 대한 공제(한 명당 100달러 공제)를 도입한 결과 평균 11퍼센트의 출산율 증가를 가져왔다고 주장하였다.

조세혜택과 출산과의 관계는 여성의 취업과 관련되어 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1999년과 2003년의 스페인 소득세 개혁이 출산과 여성의 취업에 미치는 영향을 분석한 Azmat와 Conzálex(2009)의 연구에서는 소득세 개혁이 출산율을 약 5퍼센트 증가시키며 3세 미만의 자녀가 있는 여성의 취업률을 약 2퍼센트 증가시키는 효과를 보인 것으로 주장하였다.[3] 이러한 효과는 교육수준이 낮은 여성에게 영향력이 큰 것으로 나타났다. 두 차례 개혁의 효과를 분해한 결과, 자녀수에 따른 소득공제는 출산율을 높이는 데에는 효과적이지만 다른 한편으로 여성의 취업률을 감소시키는 작용을 한 것으로 나타났다. 반면, 세액공제는 출산율과 여성취업 모두에 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 저소득가구의 취업을 촉진하기 위해 도입된 취업가구 세액공제의 효과를 살펴본 Francesconi와 Klaauw(2006)의 연구에서 세액공제는 여성의 취업을 증가시키는 효과가 있으며, 여성의 취업은 한부모여성의 추가출산을 감소시키는 것으로 나타났다.

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

〈표 2-3〉 외국의 조세혜택 정책효과 분석 사례

연구자 (연도)	대상국가	분석자료	분석방법	종속변수	정책변수	출산에 미치는 영향
Azmat & Conzález(2009)	스페인	1999~ 2003	확률분석	출산확률	소득공제, 세액공제	긍정적 효과
Francesconi & Klaauw(2006)	영국	1991~ 2001	시계열 분석	추가출산	세액공제	부정적 효과
Whittington et al.(1990)	미국	1913~ 1984	회귀분석	출산율	조세감면 (가구수기준)	유의한 긍정적 효과
Cigno & Ermisch(1989)	영국	1980 여성고용자료	서열프로빗 모형	완결출산율	세금지원, 아동수당	긍정적 효과
Zhang et al. (1994)	캐나다	1971~ 1983	GLS	시기출산율	소득공제, 세액공제, 가족수당, 모성휴가	유의한 긍정적 효과

자료: 1) Azmat, G. & González, L. (2009). Targeting fertility and female participation through the income tax. IZA Discussion Paper.
2) Franesconi, M. & Klaauw, V. D. (2007). The Socioeconomic consequences of "In-work" beenefit reform for british lone mothers. The Journal of Human Resources, 42: 83-110.
3) Whittington et al. (1990). Fertility and the personal exemption: Implicit pronatalist policy in the United States. The American Review, 80(3): 546-556.
4) Cigno, A. & Erimisch, J. (1989). A microeconomic analysis of the timing of births. European Economic Review, 33: 733-760.
5) Zhang et al. (1994). The effect of tax-transfer policies on fertility in Canada, The Journal of Human Resources, 29(1): 181-201.

2. 보육서비스에 관한 정책의 효과성 분석 사례

보육은 일-가정 양립에 있어서 중요한 요소이다(Lappegård, 2010). 보육서비스의 양과 질은 출산율을 높이는 데 뿐 아니라 여성 경제활동 참여율과 자녀에 대한 투자를 높이는데 영향을 미칠 수 있는 주요한 요소이다. 만약 자녀양육이 어려운 상황에서 보육서비스의 질이 낮고 접근성이 제약될 경우 부모들은 일과 가정을 양립하기 위해서 스케줄을 조정해야하며, 이 경우 부부 결합 혹은 자녀 복지에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 혹은 여성이 경제활동을 포기하여 집에서 자녀를 돌보는 것을 선택하게 될 수도 있다. 이러한 관점에서 자녀양육에 중요한 것은 보육인프라에 대한 접근성과 비용이라고 할 수 있다(Sleebos, 2003). 실제 많은 국가에서는 육아지원 인프라를 확충하고 보육료를 지원하는 정책들을 펼치고 있다.

많은 연구들은 보육서비스 이용 가능성이 여성의 일-가정 양립에 매우 중요한 영향을 미치는 것으로 밝히고 있다. 일부 연구들은 공보육과 출산간의 연관성을 분석하고 있는데, Blau와 Robinson(1989)은 공보육 이용률이 출산율에 긍정적인 영향을 미치나 자녀양육비용은 부적인 영향을 미친다고 제시하였다. Del boca 외(2003)의 연구에서는 여성의 경제활동과 출산결정을 함께 고려하여 분석한 결과, 공보육 이용률이 출산율에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. Lappegård(2010)는 노르웨이의 한 자녀와 두 자녀가 있는 가구를 대상으로 둘째자녀와 셋째자녀 출산에 영향을 미치는 변인을 종단면적으로 분석하여 공보육시설 이용률이 추가출산과 관련이 없는 것으로 밝히고 있는데, 그는 주된 이유로 노르웨이에서 보육시설 수급률의 편차가 크지 않으며 보육시설이 부족한 지역이라도 가족에 대한 전반적인 지원이 그 부족함을 상쇄했기 때문으로 해석하였다. Kravdal(1996)에 따르면 노르웨이에서 0~3세 자녀를 위한 공보육 보급 증가가 셋째자녀 출산을 증가시키는데 긍정적인 영향을 미쳤으며, 그러한 영향력은 자녀양육 이용률이 현저히 낮은 곳에서만 유의하다. Del Boca(2002)는 이탈리아에서 공보육시설이 자녀출산에 긍정적인 효과를 미쳤으나, 핀란드와 노르웨이에서는 공보육 수급률과 출산순위별 출산율 간에 유의미한 연관성이 없음을 제시하였다(Rosen, 1999).

민간 및 가정보육시설과 출산간의 관계를 살펴본 연구들이 있다. Hank와 Kreyenfeld(2003)은 독일에서 공보육시설이 출산에 미치는 영향은 없으나, 사보육은 출산을 증가시킨다고 주장하였다. Ermisch(1989)는 영국에서 사보육시설 이용률이 여성의 경제활동참여 증가와 관련된 출산율 저하를 완화시키는 영향을 미치고 있음을 밝혔다. Lehrer와 Kawasaki(1985)의 연구에서 친척이 제공하는 보육서비스 이용은 미국 부모들의 추가 출산의도를 증가시키는 것으로 나타났다. Mason과 Kuhltau(1992)의 연구에서는 미국 디트로이트 지역의 어머니를 대상으로 한 조사를 통해 자녀양육에의 제약은 여성의 취업과 출산율에 부정적인 효과가 있음을 밝혔다.

〈표 2-4〉 외국의 보육서비스 관련 정책의 효과성 분석 사례

연구자(연도)	대상국가	분석자료	분석방법	종속변수	정책변수	출산에 미치는 영향
Del Boca et al. (2003)	덴마크, 이탈리아, 네덜란드, 스페인	유럽가구 패널	고정 및 임의효과 모델	2년 내 출산경험 여부	보육 이용률	긍정적 효과
Balu & Robins(1989)	미국	1980	해저드모델	출산확률	공보육 이용률	긍정적 효과
Lappegård (2010)	노르웨이	1995~ 2002	해저드모델	둘째, 셋째 출산확률	공보육 이용률	긍정적 효과
Erimisch (1989)	영국	1980	회귀분석	완결출산율	사보육 이용률	긍정적 효과
Rosen (1999)	핀란드, 노르웨이	1988 노르웨이 자료 1989 핀란드 자료	위험률분석	첫째, 둘째 및 셋째자녀 출산확률	공보육 수급률 및 아동수당	효과 없음
Hank & Kreyenfeld (2003)	독일	1984~ 1995 패널자료	다수준 이산시간 로짓모델	첫째자녀 출산확률	공보육 이용률	효과 없음
Del Boca(2002)	이탈리아	1994~ 1995	횡단면 로짓모델	2년 이내 출산여부	보육시설 이용률	긍정적 효과
Kravdal (1996)	노르웨이	1988	로지스틱 회귀분석	첫째, 둘째 및 셋째자녀 출산확률	보육시설 공급	긍정적 효과
Andersson, Duvander, & Hank(2004)	스웨덴	1997~ 1998	사건사분석	둘째 및 셋째자녀 출산확률	지역보육시설 특성 (비용, 질, 양)	효과 없음

자료: 1) Del Boca et al (2003). Labour market participation of women and fertility: The effect of social policies. Paper presented at the FRDB Child conference. Alghero (June).
2) Balu, D. M., & Robins, P. K. (1989). Fertility, employment, and child care costs. Demography, 26(2): 287-299.
3) Lappegård, T. (2010). Family policies and fertility in Norway. Eur J Population, 26: 99-116.
4) Cigno & Erimisch (1989). A microeconomic analysis of the timing of births. European Economic Review, 33: 733-760.
5) Rosen, M. (1999). Impacts on fertility and female employment of paternal leave programs: Evidence from three Nordic countries. Paper presented at the European Population Conference, the Hague, Netherlands, August/September, 1999.
6) Hank, K., & Kreyenfeld, M. (2003). A multilevel analysis of childcare and women's fertility decisions in Western Germany. Journal of Marriage and the Family, 65(3): 584-596.
7) Del Boca, D. (2002). The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy. Journal of Population economics, 15(3): 549-573.
8) Kravdal, O. (1996). How the local supply of day-care centers influences fertility in Norway: A parity-specific approach. Population Research and Policy Review, 15(3): 201-218.
9) Andersson, G., Duvander, A..-Z., & Hank, K. (2004). Do child care characteristics influence continued childbearing in Sweden An investigation of the quantity, quality and price dimension. Journal of European Social Policy, 14: 407-418.

Adersson 외(2004)의 연구에서는 보육시설의 세 가지 측면인 비용, 질 및 양이 출산에 미치는 영향을 살펴보기 위해서 1980~1990년대 스웨덴 가구의 인구학적인 종단자료와 288개 지역의 보육인프라 관련 정보를 사용하여 사건사분석을 실시하였다. 연구 결과, 높은 자녀양육비용과 질 낮은 보육서비스는 둘째자녀 출산율을 높이는 것으로 나타났으며, 적은 자녀양육시설은 셋째 자녀 출산에 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 이러한 예상외의 결과를 연구자는 시차(tempo)와 양(quantum)의 효과로 설명하였다. 즉, 보육시설의 인프라가 확보되지 않았을 경우 사람들은 출산을 빨리함으로써 취업으로 인해 발생하는 불이익을 최소화할 수 있다고 설명하였다. 또한 지역 간에 보육시설에 차이가 크지 않고, 시설 외에 다른 가족정책이 시설 부족이 가져오는 불이익을 완화시켰을 수도 있다고 보았다.

3. 일-가정 양립 정책의 효과성 분석 사례

저출산현상이 만연한 국가에서 양성평등과 관련된 정책의 실시는 출산율 상승에 영향을 주는 주된 요인으로 고려되어 진다(Bjorklund, 2006; Ronsen & Skrede, 2006; Andersson, 2008). 특히, 일-가정 양립 정책은 양성평등을 가능하게 하고, 일과 자녀돌봄 등 가사를 동시에 수행하고자 하는 근로자의 욕구를 충족시켜준다는 측면에서 출산율에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 자녀돌봄과 관련된 휴가 사용이 가능하다는 사실을 인지하고 있을 경우, 더 많은 근로자들이 노동시장에 참여할 수 있을 것이다.

한편, 일각에서는 휴가사용은 근로자로 하여금 노동시장에서 벗어나는 시간을 증가시킴으로써 고용주가 자녀양육기 시기의 근로자 채용을 꺼려하도록 하여, 오히려 근로자의 노동시장참여에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려를 제기하기도 한다. 또한 휴가사용으로 인한 업무공백으로 근로자의 업무 효율성이 감소될 수 있다는 시각도 존재한다.

일-가정 양립 정책이 비교적 일찍 시작되었던 유럽 등의 국가에서는 동 정책이 여성고용, 출산율 등에 미치는 영향에 대하여 분석하여 왔다. 국가

에 따라 그리고 정책의 성격에 따라 여성의 고용이나 출산율에 미치는 영향은 상이한 결과를 보이고 있다. 여기에서는 일-가정 양립 정책들 중 산전후휴가와 육아휴직을 중심으로 정책의 효과성에 대한 연구사례를 고찰하기로 한다.

가. 산전후휴가

산전후휴가를 실시하는 목적은 여성근로자를 작업환경에서 벗어나도록 함으로써, 모성과 태아의 건강을 보호하기 위함이다. 이러한 이유로 산전후휴가의 효과성 분석은 주로 모성이나 태아의 건강과 연계되어 실시되어 왔다. 일부 연구에서는 산전후휴가와 여성고용 및 출산 간의 관계에 대하여 분석을 실시하기도 하였다.

우선, 산전후휴가 사용과 모성건강 간의 관계에 대하여 분석한 연구들을 살펴보기로 한다. Klonoff-Cohen 외(1996)에 의하면, 임신기간 중의 계속적인 근무는 전자간증(前子癎症)과 관련이 있는 것으로 나타났다. 이와 유사한 연구결과는 Lee와 Baskett(2004)에서도 찾아볼 수 있는데, 이들은 임신기간 중의 근무는 제왕절개로까지 이어질 수 있는 것으로 밝힌 바 있다(Guendelman 외, 2009). Guendelman 외(2009)는 미국에서 18세 이상의 여성근로자의 산전후휴가 사용이 모성건강, 출생아 건강 등에 미치는 영향에 대하여 연구하였다. 출산까지 근무를 계속한 여성과 산전후휴가를 사용한 여성을 비교한 결과, 산전후휴가를 사용한 여성의 경우 휴가를 사용하지 않은 여성에 비해 제왕절개 경험에 대한 승산비가 4배 정도 낮게 나타났다.

Staehelin 외(2007)는 산전후휴가와 모성건강 간의 관계에 대한 기존의 연구결과들을 <표 2-5>와 같이 정리한 바 있다. 일부 연구들은 산전후휴가 기간이 길수록 우울증이나 화가 감소하여 정신적으로 더 건강하다고 주장하였다(Chatterji와 Markowitz, 2004; Hyde 외, 1995; Gjerdingen과 Chaloner, 1994). McGovern 외(1997)는 1991~1992년 미국여성 654명(백인 91%, 기혼 67%)을 대상으로 조사한 자료를 이용하여 출산 후 4개

월과 7개월의 정신건강, 활력, 기능 등을 측정하여, 출산 후 휴직과 모성건강의 관계가 U자형임을 밝혔다. 일부 연구들에서는 산전후휴가 기간이 출산 후 첫해의 건강상태와는 관련 없거나(Killien 외, 2001), 정신적인 건강과 관련이 없는 것으로 나타났다(Romito 외, 1994).

〈표 2-5〉 산전후휴가 기간이 모성건강에 미치는 효과성 분석 사례

연구자	연구모델	분석자료, 지역	측정변수	분석결과
Chatterji와 Markowitz (2004)	횡단면적 분석	미국 1,762명 유자녀여성 (1988)	자녀출산 후 평균 13개월간의 우울증 증상	산전후휴가 기간 증가(6주 이하→ 8~12주 이상)시 우울증 감소
Killien et al.(2001)	종단면적 분석	미국 149명 유배우여성(백인 91%, 소득과 교육수준 안정적) (1990~1995)	임신과 출산 후 4, 8, 12개월 동안의 건강상태	출산 후 첫해의 건강상태와 무관
McGovern et al.(1997)	횡단면적 분석	미국 654명 여성(백인 91%, 기혼 67%) (1991~1992)	출산 후 4개월, 7개월의 정신건강, 활력, 기능	출산 후 휴직과 모성건강 관계는 U자형
Hyde et al.(1995)	종단면적 분석	미국 266명 여성(백인 93%. 대학이상 53%) (1990~1991)	출산 후 1개월, 4개월과 임신기간 동안의 우울, 분노, 화 등	산전후휴가 6주 사용집단이 12주 사용집단에 비해 우울, 화를 더 느낌 (분노와 무관)
Gjerdingen & Chaloner (1994)	종단면적 분석	미국 436명 유배우여성 (1989)	출산 후, 1, 3, 6, 9, 12개월의 정신건강	산전후휴가 24주 이상 사용집단이 9주 이하 사용집단에 비해 정신적으로 더 건강
Romito et al.(1994)	횡단면적 분석	141명 출산여성	요통, 피곤, 수면부족	관련없음.

자료 : Katharina Staehelin 외(2007). Length of maternity leave and health of mother and child. Int J Public Health 52, pp.202~209.

Mamelle 등(1989)에 의하면, 프랑스에서 산전휴가를 사용한 집단(3.1%)이 그렇지 않은 집단(8.1%)에 비해 조산아 출산율이 더 낮게 나타났다. Alegre 등(1984)은 스페인 여성근로자들을 대상으로 한 연구에서 산전후휴가를 사용한 여성의 출생아의 체중이 경우 그렇지 않은 경우에 비해 더 많

은 것으로 보고하고 있다. Averett와 Whittington(2001)은 미국의 “National Longitudinal Survey of Youth(NLSY)” 자료를 이용하여 산전후휴가와 출산율의 관계를 살펴보았다. 로지스틱 분석에 의하면, 산전후휴가는 최소 1명의 자녀를 가진 근로여성의 출산가능성에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

〈표 2-6〉 산전후휴가의 효과성 분석 사례

연구자(연도)	국가	종속변수	정책변수	효과
Tanda(2001)	유럽	여성고용	의무적휴가 선택적휴가	부적효과 정적효과
Klonoff-Cohen et al (1996)	미국	전자간증	산전후휴가 사용여부	부적효과
Guendelman et al (2009)	미국	제왕절개 경험	산전후휴가 사용여부	부적효과
Mamelle et al(1989)	프랑스	조산아 출산	산전후휴가 사용여부	부적효과
Alegre et al(1984)	스페인	출생아 체중	산전후휴가 사용여부	정적효과
Susan et al(2001)	미국	출산 가능성	산전후휴가 사용여부	정적효과

자료: 1) Tanda P. (2001), Le Politiche di Tutela della Maternita e il Mercato del Lavoro, Rapporto trimestrale ISAE.
2) Guendelman, S., Pearl, M., Graham, S., Hubbard, A., Nap Hosang, Kharrazi, M., 2009, "Maternity Leave In The Ninth Month of Pregnancy and Birth Outcomes Among Working Women", Women's Health Issues - 19(1): pp.30-37
3) N. Mamelle, I. Bertucat and F. Munoz, 1989, “Pregnant women at work: rest periods to prevent preterm birth?”, Pediatric and Perinatal Epidemiology 3: pp. 19–28
4) Alegre A, Rodriguez-Escudero FJ, Cruz E, Prada M. (1984). “Influence of work during pregnancy on fetal weight.”, Journal of Reprodective Medicine, 29, pp:334-336.

Klerman과 Leibowitz(1994)는 오스트리아에서 산전후휴가법이 통과된 시점을 전후(1980~1990년대)로 출산여성의 노동시장 공급의 변화를 조사하였다. 조사 결과를 살펴보면, 산전후휴가가 시행된 이후에 여성의 고용률이나 휴가사용률은 거의 상승하지 않았으나, 일부나마 출산여성의 고용은 지속되고 있는 것으로 나타났다.

Tanda(2001)는 유럽 국가를 중심으로 여성고용율과 의무적 산전후휴가

및 선택적 산전후휴가 간의 관계에 대하여 조사하였다. 조사결과에 따르면, 장기간의 의무휴가제도는 고용주로 하여금 여성채용에 대해 부정적인 인식을 심어 줌으로써, 결과적으로 여성고용률에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 달리, 선택적 휴가제도는 여성고용률에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Boca et. al., 2003).

이상의 선행연구 결과들을 종합하여 보면, 산전후휴가는 휴가의 성격(의무 혹은 자율)과 직장문화 등에 따라 여성고용률에 정적 혹은 부적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 한편, 임신기간 중의 산전후휴가 사용은 모성 및 태아 건강에 유의한 정적인 영향이 있음을 알 수 있다.

나. 육아휴직

Lalive와 Zweimuller(2005)는 오스트리아에서 1990년 육아휴직의 개정(휴직기간을 기존 1년에서 2년으로 연장)이 출산율에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과에 의하면, 개정된 휴가를 적용받는 여성의 경우 출산 후 3년 이내에 추가자녀를 가질 가능성이 4.9퍼센트 포인트(15%), 10년 이내에 추가자녀를 가질 가능성이 3.9퍼센트 포인트 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 휴가 개정이 자녀 출산 시기뿐만 아니라 자녀수에도 영향을 미칠 것임을 주장하였다.

Stastna와 Sobotka(2009)는 1989년 1월~2007년 12월까지의 오스트리아 출생통계자료를 사용하여, 1990년, 1996년 및 2002년 부모휴가 규정의 변화가 둘째자녀 및 셋째자녀 출산에 미치는 영향에 대하여 분석하였다. 주된 분석방법으로 출생아수, 출산순위, 출산간격, 월별 출생코호트 등을 이용하여 변경된 휴가규정을 적용받은 여성들의 출산순위별 출산율과 총산진도비(parity progression ratio)를 측정하였다. 그 결과 1990년의 부모휴가 개정(휴직기간을 기존 1년에서 2년으로 연장)으로 인해 첫째자녀 혹은 둘째자녀 출산 이후 26개월 이내에 둘째자녀 혹은 셋째자녀를 출산하는 비율이 높아진 것으로 나타났다. 그러나 개정된 휴가가 둘째자녀와 셋째자녀 출산

코호트의 총산진도비(parity progression ratio)에는 유의한 영향을 미치지는 못한 것으로 나타났다.

Hoem 외(2001)에 따르면, 오스트리아에서 1990년 육아휴직 확대가 셋째자녀 출산율의 감소를 완화시키고, 둘째자녀와 셋째자녀 간의 출산간격을 줄인 것으로 나타났다. Prskawetz와 Zagagla(2005)의 연구결과에서도 육아휴직 확대가 1993~1996년 간 첫째자녀와 둘째자녀 간 출산간격을 줄인 것으로 나타났다(Stastna & Sobotka, 2009). Sobotka 외(2005)는 2002년 유급부모휴가기간 연장이 2004년에 고출산순위의 출산율(higher-order parity progression rates)을 증가시킨 것으로 밝혔다.

Duvander 외(2010)는 1988~1999년 스웨덴 인구등록자료와 1993~2003년 노르웨이 인구등록자료를 이용하여 부부의 육아휴직 사용(남성과 여성 모두)과 출산지속성 간의 관계에 대하여 연구하였다. 사건사분석을 실시한 결과, 노르웨이와 스웨덴 모두에서 한 자녀 혹은 두 자녀가 있는 가정 내 남성의 육아휴직 사용은 추가출산의 지속성과 밀접한 관계가 있는 것으로 나타났다. 또한 노르웨이에서 두 자녀가 있는 가족 내 여성의 장기적인 육아휴직 사용은 셋째자녀 출산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

Higuchi(1997)는 1987년 고용지위조사 결과를 이용하여 일본의 자녀돌봄 관련 휴가제도와 여성의 결혼, 출산 및 고용유지와 연관성에 대해 분석하였다. 분석대상은 전일제로 근무한 경험이 있는 25~29세 여성이며, 분석방법으로 프로빗분석을 적용하였다. 그 결과, 자녀돌봄 휴가제도는 여성 특히 고학력 여성의 결혼에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 자녀돌봄 휴가제도를 자유롭게 사용할 수 있는 기업에서 자녀가 있는 여성 근로자가 더 많은 것으로 나타났으나 통계적으로 유의하지는 않았다. 그러나 휴가제도를 시행하고 있는 기업에서 장기간 근무하고 있는 여성근로자의 비율이 더욱 높게 나타나, 여성 고용 유지에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

〈표 2-7〉 육아휴직의 효과성 분석 사례

연구자(연도)	국가	분석자료	분석방법	정책변수	종속변수	결과
Olah(2003) Duvander와 Andersson(2006)	스웨덴	스웨덴 인구등록자료	순위 출산율 분석	남성의 육아휴직 참여	출산율	정적
Rafael Lalive와 Josef Zweimuller(2005)	오스트리아	Austrian social security dataset(ASSD)	회귀 불연속 분석	육아휴직 개정	추가출산 가능성	정적
Stastna와 Sobotka(2009)	오스트리아	출생통계	순위 출산율 분석	육아휴직 개정	출산순위별 출산율, 총산진도비	정적
Hoem 등(2001)	오스트리아	Austrian Family and Fertility Survey(AFFS)	회귀분석	육아휴직 확대	출산율 출산간격	부적
Prskawetz와 Zagagla(2005)	오스트리아	AFFS	회귀분석	육아휴직 확대	첫째와 둘째 출산간격	부적
Duvander 외(2010)	스웨덴, 노르웨이	스웨덴 인구등록자료 (1988~1999) 노르웨이 인구등록자료 (1993~2003)	사건사 분석	여성과 남성의 육아휴직 사용	출산율	정적
Yoshio Higuchi(1997)	일본	1987 Employment Status Survey (전일제 근무경험 25~29세 여성)	프로빗 분석	육아휴직 사용기업 비율	결혼 출산 고용유지	정적 없음 정적

자료 : 1) Duvander, A-Z., Lappegård, T., and Andersson, G. (2010). Family policy and fertility: fathers' and mothers' use of parental leave and continued childbearing in Norway and Sweden. Journal of European Social Policy 20(1): pp.45-57.

2) Rafael L., and Zweimüller, J., (2005). "Does Parental Leave Affect Fertility and Return-to-Work? Evidence from a "True Natural Experiment"," IZA Discussion Papers 1613, Institute for the Study of Labor (IZA).

3) Šťastná, A. and T. Sobotka. (2009). "Changing parental leave and shifts in second and third-birth rates in Austria." VID Working paper 07/2009, Vienna: Vienna Institute of Demography of the Austrian Academy of Sciences.

4) Hoem, J. M., A. Prskawetz and G.R. Neyer, (2001). "Autonomy or conservative adjustment? The effect of public policies and educational attainment on third birth in Austria", reprint from Population Studies - A Journal of Demography, 55(3), pp. 249-261 (Nov. 2001)

5) Prskawetz, A. and B. Zagaglia. (2005), ""Second births in Austria."" Vienna Yearbook of Population Research, 2005: 143-170.

6) Duvander, A-Z., Lappegård, T., and Andersson, G. (2010). Family policy and fertility: fathers' and mothers' use of parental leave and continued childbearing in Norway and Sweden. Journal of European Social Policy 20(1): pp.45-57.

7) Higuchi, Y., (2007). "An Empirical Study of Child Care Leave in Japan: Marriage, Childbirth, and Job Retention," Keio Business Review no. 33: pp.33-51.

일부 연구에서는 육아휴직의 기간과 급여수준이 출산율에 영향을 미치는 것은 사실이나, 휴가규정의 변화가 추가출산 시점 및 간격에 미치는 영향은 극히 일부분인 것으로 설명하고 있다. 즉, 휴가정책의 변화가 출산수준 및 가족규모에 장기적으로 영향을 미친다는 명백한 증거가 없다는 것이다 (Gauthier 2007; Neyer 2003). 그럼에도 불구하고, 한 가지 주지해야 할 사실은 가족정책의 변화는 여타 사회·경제적 및 제도적 상황과 상호작용하여 출산에 영향을 미치기 때문에 가족정책만의 영향을 살펴보는 것은 불가능하다는 것이다.

휴가제도와 경제 간의 관계를 살펴본 Ruhm와 Teague(1997)에 의하면, 휴가제도는 국내 GDP와 고용을 증가시키고, 대신 실업을 감소시키는 것으로 나타났다. 무급휴가는 노동시장참여를 증가시키는 요인이 될 수는 있으나, 한편으로는 실업을 증가시킬 수도 있다. 무급휴가는 장기간의 휴가를 원하는 여성의 욕구를 충분히 충족시켜주지 못하기 때문이다(Boca et. al., 2003).

산전후휴가와 달리 육아휴직은 여성뿐만 아니라 남성 역시 사용이 가능하다. 유럽 국가에서는 상당히 오래 전부터 남성의 육아휴직 사용을 장려하여 왔으며, 실제 일부 국가에서는 남성의 육아휴직 사용률이 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 대표적인 국가 중 하나가 스웨덴으로 남성의 육아휴직 사용은 1970년과 1980년(Olah, 2003) 그리고 1990년(Duvander & Andersson, 2006)에 출산과 긍정적인 관계가 있는 것으로 나타났다 (Duvander et al, 2010). Buber(2002)에 의하면, 오스트리아에서도 남성의 육아휴직 참여와 여성의 출산의향 간에 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

제3절 저출산정책의 효과성 분석방법 검토

앞의 절들에서 저출산정책의 효과성 평가의 개념을 규정하고 실제 분석 사례들을 고찰하였다. 여기에서는 선행연구 고찰을 통해 저출산정책의 효과

성 평가에 적용하였던 주요 분석방법들을 살펴보고자 한다.

우선 일단의 연구들은 정책의 효과성을 측정하기 위하여 연속적인 시간의 경과에 따라 수집된 시계열자료를 이용하여 분석을 실시하였다. Dumont와 Descroix(1998)는 프랑스, 독일 및 벨기에의 시계열자료(1940~1999)를 이용하여 출산율과 정책 간의 상관관계를 분석하였으며, 그 결과로 프랑스의 출산율이 높은 수준의 가족수당의 영향으로 벨기에와 독일보다 높음을 밝혔다. Gautheir와 Hatzius(1997)는 OECD 22개 국가의 시계열자료(1970~1996)를 바탕으로 회귀분석을 실시하여, 가족수당이 출산율에 긍정적인 효과가 있음을 밝혔다. Blanchet와 Ekert-Jaffé(1994)는 유럽 11개 국가의 시계열자료(1969~1983)에 회귀분석을 적용하여 가족정책 지수가 출산율에 유의한 영향이 있음을 보고한 바 있다. Trude Lappegård(2010)는 노르웨이 주민등록 시계열자료(1995~2002)의 한 자녀 및 두 자녀가 있는 부부를 대상으로 2004년까지의 출산의 경험을 추적하여, 이산분석을 통하여 보육시설, 육아휴직, 양육비지원 정책 등이 둘째자녀 및 셋째자녀 출산에 미치는 영향을 분석하였다. Peter와 Katharina(2009)는 독일의 SOEP(2000~2007) 시계열자료의 혼인 혹은 동거 중인 10,845가구를 대상으로 이산선택모델을 적용하여 자녀양육정책이 여성의 경제활동참여와 출산결정에 미치는 영향을 살펴보았다.

일정한 시점을 기준으로 여러 국가나 지역들을 횡단면적으로 비교·분석한 일단의 연구들이 존재한다. Finch와 Bradshaw(2003)는 OECD 22개 국가의 자료를 토대로 자녀양육지원정책과 2000년 (기간)합계출산율과의 관계를 분석하여, 아동수당 패키지 지수와 빈곤층을 위한 자녀혜택은 출산율과 관계가 있으나 다자녀가구에 대한 자녀혜택은 출산율과 관계가 유의하지 않음을 밝힌 바 있다. Gautheir와 Hatzius(1997)는 OECD 22개국의 시계열 자료를 바탕으로 가족수당이 출산율에 긍정적인 효과가 있음을 밝혔다. Castles(2003)는 OECD 21개 국가의 자료에 회귀분석을 적용하여, 현금지원과 출산율에는 유의한 상관관계는 없었지만 일-가정양립 복합지수와는 유의한 관계가 있음을 주장하였다.

개인 혹은 가구를 단위로 분석하는 미시적 연구에서도 정책들이 개인의 출산행위에 어떠한 영향을 미치는가를 파악하고자 하였다. 예를 들어, Ekert-Jaffeé et al.(2002)은 미시자료를 이용하여 프랑스의 가족정책이 셋째자녀 출산에 긍정적인 효과가 있음을 밝혔다. Laroque와 Salanie(2004)는 프랑스 노동조사자료를 분석하여 현금지원이 첫째자녀 출산에 영향을 미친다고 보고하였다.

제4절 선행연구 고찰의 시사점 및 연구틀

선행연구 고찰의 결과에 의거하여, 본 연구에서 시도하는 저출산정책의 효과성 평가는 단기간에 걸친 정부정책의 결과로서 산출을 평가하는 성과평가와 달리 정책을 통해 국민의 행동을 바람직한 방향으로 변화하였는가 최종 달성정도를 측정하는 것으로 개념을 가진다. 현실적으로 저출산정책의 성과평가는 저출산고령사회기본법에 의거하여 매년 수행되고 있는 반면, 저출산정책의 효과성 평가는 정책기간이 짧고, 자료 축적이 미흡한 등의 한계성으로 인하여 거의 이루어지지 못하고 있다. 그러한 한계성에도 불구하고, 본 연구에서는 저출산정책의 효과성을 제한적으로나마 평가하여 정책적 및 학술적으로 기여하고자 하는데 주된 목적을 두고 있다.

효과성 분석 사례들을 종합해보면, 평가 대상이 되는 저출산정책들은 크게 자녀양육부담을 경감해주기 위한 경제적 지원 정책, 보육서비스에 관한 정책, 일-가정 양립을 지원하기 위한 정책으로 구분된다. 자녀양육비용 경감관련 정책은 영유아 보육·유아교육비 지원, 양육비 지원, 조세혜택 등으로 세분화된다. 보육서비스 관련 정책은 공보육서비스와 사보육서비스로 세분화된다. 일-가정양립 지원 정책은 산전후휴가와 육아휴직 관련 정책들로 세분화 된다. 이들 정책 각각은 실시국가, 정책대상, 시행시기 및 정책특성에 따라 상이한 결과를 나타내기도 한다. 이러한 사례 고찰 결과를 토대로, 본 연구에서는 분석 대상으로 우리나라에서 제1차 저출산고령사회기본계획

(2006~2010)을 통해 실시해 온 핵심정책들로서 보육교육비 지원정책(자녀 양육비용 경감), 국공립보육시설과 직장보육시설 확충 정책(보육서비스 제공), 육아휴직 활성화 정책(일-가정 양립 지원) 등을 설정하도록 한다.

저출산정책의 효과성을 평가한 외국사례들을 고찰한 결과, 분석방법은 거시적 접근법과 미시적 접근법으로 분류된다. 거시적인 접근법은 한 국가 혹은 여러 국가들에 대한 시계열자료를 이용하여 분석하는 시계열적 접근법과 한 시점을 기준으로 여러 국가들을 비교분석하는 횡단면적 접근법으로 세분화된다. 미시적 접근법은 개인이나 가구를 대상으로 조사한 자료를 이용하여 분석하고 방법을 의미한다. 본 연구에서는 특정한 한 가지 접근법을 적용하기보다 가능한 다양한 접근법을 적용하고자 한다. 주된 이유로는 우리나라 저출산정책의 역사성이 짧은데다가 자료의 축적정도가 미흡하여, 어느 특정한 접근법만을 적용 시 평가 결과에 오류가 있을 수 있기 때문이다. 궁극적으로 본 연구에서는 자료 유용성, 정책의 성격 등을 감안하여 가능한 여러 접근법들을 동시에 적용한 후, 그 결과를 종합하여 최종적으로 평가하도록 한다.

이상의 선행연구 고찰을 통해 도출된 본 연구의 기본연구틀(research framework)은 [그림 2-1]과 같이 제시할 수 있다. 동 기본연구틀은 저출산정책 효과성 평가의 개념, 평가대상 및 평가 방법(접근법)을 제시하고 있다. 이들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서는 저출산정책의 효과성 평가의 개념에 입각하여 현재 우리나라에서 추진하고 있는 정책들이 어느 정도 출산수준의 변화에 영향을 미치고 있는지를 분석한다.

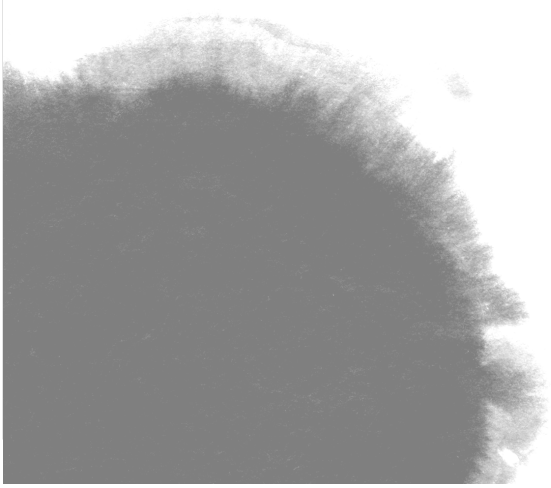
둘째, 본 연구에서는 효과성 평가대상으로서 저출산정책은 보육교육비 지원, 국공립보육시설 확충, 직장보육시설 확충, 다양한 보육서비스 제공, 산전후휴가제도 및 육아휴직제도를 선정한다.

셋째, 저출산정책의 효과성을 평가하기 위한 방법으로 시계열적 접근법, 횡단면적 접근법 및 미시적 접근법을 동시에 적용하되, 정책별로 자료유용성 등을 고려하여 선택적으로 실시한다.

〔그림 2-1〕 저출산정책 효과성 평가의 기본연구틀(Research Framework)

03

저출산정책 진단



제3장 저출산정책 진단

본 연구에서 시도하고자 하는 효과성 평가는 현재 정부가 추진하고 있는 저출산정책들 중 주요 정책에 한정하였다. 여기에는 자녀양육부담 경감을 위한 보육·교육비 지원, 육아인프라에 대한 접근성을 제고하기 위한 국공립 보육시설 확충, 직장보육시설 확충 및 다양한 보육서비스 제공, 그리고 일-가정 양립을 제고하기 위한 산전후휴가와 육아휴직이 해당된다. 각 정책의 효과성에 대한 분석을 실시하기에 앞서 추진현황과 문제점들을 분석하고자 한다. 이러한 작업은 효과성 분석결과의 해석이나 시사점 도출에 있어서 매우 중요하다.

제1절 보육·유아교육비 지원 정책

1. 추진현황

보육·교육비지원정책은 차등보육·교육비, 만5세아 무상보육·교육비, 장애아 무상보육·교육비, 두자녀 이상 보육·교육비, 맞벌이가구 보육비 등을 포괄된다. 보육료 지원은 보건복지부가 그리고 유아교육비 지원은 교육과학기술부가 각각의 법률적 근거에 따라 추진하고 있다.

우선 보육료 지원에 관한 추진현황을 살펴보기로 한다. 차등보육료는 정부단가를 기준으로 소득수준에 따라 차등적으로 지급하는 것으로, 1991년

영유아보육법 제정을 통해 도입되었다. 차등보육료 지원대상은 2003년까지 차상위계층(기초수급자의 120%수준 소득계층)까지이며, 이후 2004년에는 도시근로자가구 월평균소득의 50%, 2005년 60%, 2006년 70%, 2007년 100% 등으로 확대되었다. 현재는 영유아가구 소득하위 70% 이하 계층[4]의 자녀(만0~4세)들을 대상으로 지원하고 있다.

한편, 보육의 공공성을 강화하고 모든 아동에게 균등한 보육기회와 양질의 보육서비스를 제공하기 위하여 2006년부터 기본보육료가 도입되었다. 기본보육료는 2002년 영아 10명 이상을 보육하는 가정보육시설에 시설별로 40만원을 지원하였던 '영아반 지원'이 그 효시이다. 2003년에는 지원대상을 민간보육시설로 확대하고, 2004년에는 반별 그리고 2005년에는 아동별로 전환하여 지원수준을 확대하였다(서문희 외, 2009). 차등보육료와 달리 기본보육료는 가정이 아닌 보육시설에 지원하는 특수성을 가지고 있다. 가구의 소득수준에 관계없이 만 0~2세 아동이 보육시설을 이용하고 있는 경우, 해당 보육시설은 기본보육료를 지원받게 된다. 결과적으로 영아가 있는 가구는 직·간접적으로 보육비에 대한 혜택을 받게 되는 것이다. 영아가 보육시설을 이용하는 경우 지원받은 혜택은 <표 3-1와 같이 차등보육료와 기본보육료로 구성된다.

〈표 3-1〉 영아(만 0~4세)가 있는 가구에 대한 보육료 지원(2010)

구 분	소득하위 50% 이하	소득하위 60%	소득하위 70%	소득하위 70% 초과
지원비율	기준단가[1] 100% + 기본보육료[2]	기준단가 60% + 기본보육료	기준단가 30% + 기본보육료	기본보육료만 지원

주 : 1) 기준단가는 정부에서 산정한 금액으로서, 2010년 현재 0세 383천원, 1세 337천원, 2세 278천원, 3세 191천원, 4세 172천원이다.
2) 기본보육료는 소득수준과 상관없이 민간보육시설 이용 영아에 추가 지원하는 것으로 2010년 현재 0세 350천원, 1세 169천원, 2세 112천원을 지원하고 있다.
자료 : 정부합동(2010).『제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015) 공청회 자료집』.

4) 구체적으로 소득(소득인정액 : 소득+재산의 소득환산액)이 낮은 가구로부터 70% 이내에 해당하는 계층이 해당된다.

한 가구 내 2명 이상의 자녀(만0~4세)들이 보육시설을 동시에 이용하는 경우에 둘째자녀 이상의 보육료를 일부 감면해주는 '두자녀이상보육료'가 2005년부터 지원되고 있다. 지원비율은 2005년 당시 정부지원단가의 20%에 불과하였으나, 이후 2006년에 30%, 2007년에 50%, 그리고 2010년에는 최대 70%까지 지원하고 있다. 따라서 2명 이상의 영아(만0~4세)가 보육시설을 이용하는 가구에서는 둘째이상 아동의 경우 차등보육료와 두자녀 이상보육료를 동시에 지원받게 된다.

〈표 3-2〉 2명 이상 영아(만 0~4세)가 보육시설 이용시 보육료 지원기준(2010)

구 분	소득하위 50% ~ 60%	소득하위 60%~70%
지원비율	◦두자녀이상 보육료 40% *결국, 둘째 이상 아동은 차등보육료 60% + 두자녀 보육료 40%로 정부기준단가의 100%의 혜택	◦두자녀이상 보육료 50% *결국, 둘째 이상 아동은 차등보육료 30% + 두자녀 보육료 50%로 정부기준단가 80%의 혜택

자료 : 보건복지부, 내부자료

영유아보육법 개정(1997년 12월)으로 무상보육특례규정으로서 초등학교 취학직전 1년간 만5세아를 대상으로 무상보육료 지원하고 있다. 1999~2001년에는 농어촌지역의 차상위계층에 한정하여 보육료를 100%지원하였으나, 2002년에는 전국으로 확대하였다. 이후 지원대상은 2004년에 도시근로자가구 월평균소득의 70%, 2005년에는 80% 수준, 2006년에는 월평균소득의 90%이하, 2007년에는 가구평균소득 100%이하 모든 가구, 2009년에는 소득하위 70%이하 가구까지 확대되었다.

이와 같이 보육료 지원대상의 확대로 수혜 아동수도 급격하게 증가하였다. 차등보육료 수혜아동수는 1991년 36,570명에서 2007년에 673천명 및 2008년 592천명으로 증가하였으며, 두자녀이상보육료 수혜아동수는 2009년 현재 61천명으로 나타났다. 만5세아 무상보육료 수혜아동수도 1999년 약 15천명에서 2008년 123천명으로 증가하였다. 이상 보육료 지원 정책의 변천과 그에 따른 수혜아동수 추이는 [그림 3-1]에 종합적으로 제시하였다.

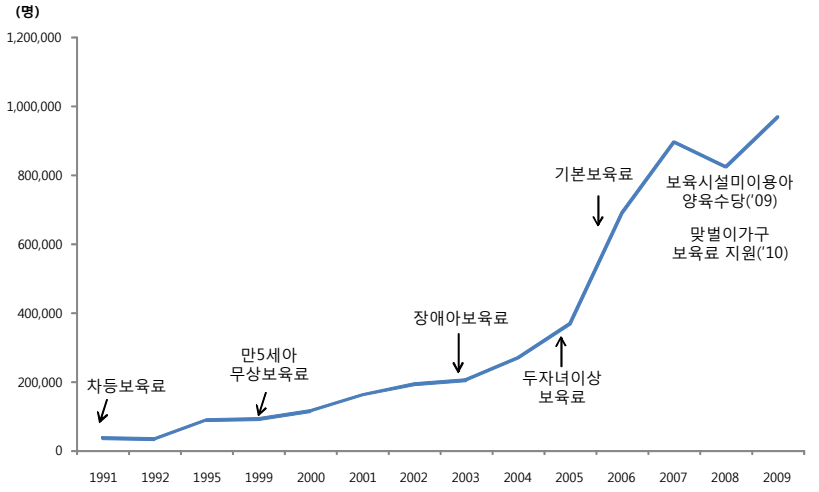
〈표 3-3〉 영유아 보육료 지원 실적

(단위 : 억원, 명)

	차등보육료		두자녀 이상 보육료		만 5세아 무상보육료	
	지원대상	예산	지원대상	예산	지원대상	예산
1991	36,570	23	-	-	-	-
1992	34,000	127	-	-	-	-
1995	89,195	270	-	-	-	-
1999	75,683	287	-	-	14,700	29
2001	146,878	600	-	-	14,474	61
2002	105,780	490	-	-	86,982	485
2003	118,897	612	-	-	86,982	509
2004	182,408	937	-	-	86,982	534
2005	272,436	1,699	-	-	95,000	769
2006	652,000	7,849	63,745	482	38,779	1,550
2007	673,489	9,707	99,404	1,028	121,697	1,227
2008	592,047	11,765	107,554	2,595	122,828	1,486
2009	692,000	22,859	110,000	1,251	109,000	2,388

자료 : 여성가족부, 『제1차 중장기 보육계획』, 2006
보건복지가족부, 내부자료.

〔그림 3-1〕 영유아 보육료 지원정책 변천과 수혜아동수 추이(1991~2009)



유아교육비 지원은 1999년 「중산층 육성 및 서민생활 안정대책」의 일환으로 농어촌지역에 거주하는 만 5세아 저소득층 자녀의 유치원 학비 지원이 정책을 통해 실시되었다. 이후 2000년 「일자리 창출 등을 통한 저소

득층 생활향상대책」으로 교육비 지원대상이 농어촌에서 전국으로 확대되었으며, 2002년 기존의 "저소득층 자녀 유치원 학비 지원"이 "만5세아 무상교육비 지원"으로 확대되었다. 지원대상은 2006년 도시근로자가구 평균소득 90%이하 가구에서 2007년에 도시근로자가구 평균소득 100%이하, 2009년에 소득하위 70%이하 가구로 확대되었다. 만5세아 무상교육비는 매년 13만명 이상 아동에게 균등적으로 지원되고 있다(교육과학기술부, 2010).

2004년에는 기존 초등학교 취학전 만 5세 원아에게만 지원하던 교육비를 저소득층 자녀 만 3~4세까지 확대(차등교육비)함으로써, 이들에게 교육기관에 대한 선택권을 부여하고자 하였다. 만3~4세아를 대상으로 차상위계층(2006년 기준)까지는 교육비를 전액을 그리고 도시근로자 평균소득 70%까지의 경우에는 소득수준에 따라 차등적으로 지원하는 정책이다. 2007년에는 지원대상을 도시근로자가구 평균소득 100%까지 그리고 2009년에는 소득하위 70%까지 확대하였다.

〈표 3-4〉 차등교육비 지원대상(2010년 기준)

구 분	지원대상	지원비율	대상연령	국·공립	사립
만3·4세아 차등교육비	소득하위 50% 이하(두자녀)	100%	만3세	57,000	191,000
			만4세	57,000	172,000
	소득하위 60%이하	60%	만3세	34,200	114,600
			만4세	34,200	103,200
	소득하위 70%이하	30%	만3세	17,100	57,300
			만4세	17,100	51,600

자료 : 교육과학기술부(2010). 『2010년도 유아학비 지원계획』

두자녀이상교육비는 2명 이상의 자녀들이 유치원을 동시에 이용할 경우 둘째아 이상 자녀의 교육비를 지원하는 것으로 2005년 처음 도입되었다. 지원대상은 2006년에 도시근로자 평균소득 100%이하의 가구에서 2009년에 소득하위 70%이하(4인가구 기준 월 436만원)까지 확대되었다. 지원수준은 정부단가 기준 전액이다. 두자녀이상교육비 지원정책의 수혜아동수는 2008년에 14,610명으로 나타났다.

〈표 3-5〉 유아교육비 지원 실적

(단위 : 명, 억원)

	2006	2007	2008	2009
만5세아 무상교육비				
지원 인원	128,979	152,341	127,507[1)]	119,117[2)]
최종 예산	1,896	2,564	1,497[1)]	1,392[2)]
차등교육비				
지원 인원	38,779	121,697	109,023	139,299
최종 예산	941	1,502	1,479	1,275
두자녀이상 교육비				
지원 인원	13,758	16,474	14,610	13,871
최종 예산	67	90	148	59

주 : 1) 2008년 3/4분기 실적 기준임.
2) 2009년 3/4분기 실적 기준임.
자료 : 중앙정부 저출산고령사회정책 시행계획, 각 연도.
여성가족부, 『제1차 중장기 보육계획』, 2006
보건복지가족부, 내부자료.

한편, 가정 내에서 이루어지고 있는 보육에 대한 지원은 거의 없으며, 기존 보육료 지원정책은 보육시설 이용아동을 위주로 지원되었다. 2007년 기준으로 전체 영유아 283만명 중 보육시설 및 유치원을 이용하는 아동의 비율은 56%이며, 시설미이용아동은 44%정도로 파악되고(보건복지부 홈페이지) 있어 영아의 절반정도는 가정 내에서 보육 욕구를 충족시키고 있음을 알 수 있다. 이러한 현실을 고려하여 2009년 7월부터는 차상위 이하 가구의 보육시설 미이용 아동(만 0~1세)에 대해 월 10만원의 양육수당이 지원되고 있다.

2010년에는 저소득층 위주의 보육료 지원에서 벗어나 중산층에 대한 보육료도 지원하고 있다. 기존 차등보육료 또는 만5세아 무상보육료의 수혜대상에 해당되지 않는 맞벌이가구를 대상으로 이들 가구의 소득인정액 산정방식[5)]을 완화하여 보육료를 지원하는 것이다.[6)] 이 외에도 2003년부터는 소득수준과 무관하게 보육시설을 이용하는 만12세 이하의 장애아동의 보육

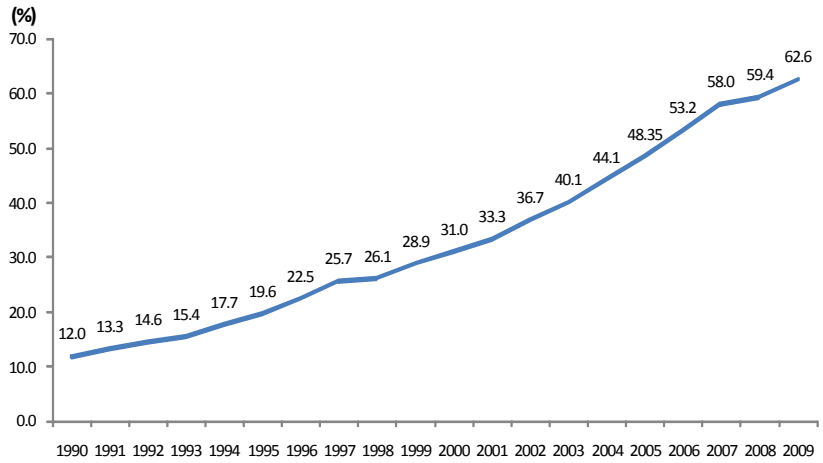
5) 맞벌이부부의 소득산정방식은 부모가 모두 근로소득이 있는 가구는 두 소득 중 낮은 소득에 대해서는 75%만 반영하여 나머지(높은) 소득과 합산하여 계산하는 방식이다.

6) 지원금액은 맞벌이 소득 감액 전 지원단가와 감액 후 지원단가의 차액에 해당하는 부분으로서, 최소 52천원에서 최대 172천원을 지원한다.

료에 대해서도 정부지원 기준단가의 100%를 지원하고 있다.

이와 같은 보육·교육비 지원 정책의 확대로 육아서비스이용률은 1990년 12.0%에서 2009년 62.6%로 지속적으로 높아졌다.

〔그림 3-2〕 육아서비스이용률 추이(1990~2009)



자료 : 보건복지가족부, 내부자료.

2. 문제점

보육·교육비 지원 정책들은 지난 5년간 대상 확대, 맞벌이부부 소득기준 완화 등 정책 확대를 위한 다양한 노력을 기울여 왔다. 그럼에도 불구하고, 지원대상은 여전히 저소득층에 집중되어 있고 중산층이 배제되어 있는 실정이다. 「2009년 전국보육실태조사」에 의하면, 어린이집 이용 아동 중 보육료를 면제받는 아동은 35%, 일부 감면 받는 아동은 36%, 지원받지 않는 아동은 29% 등으로 약 1/3의 아동에 대해서는 보육료 지원이 전혀 이루어지지 않고 있다. 보육서비스에 대한 수요가 높은 맞벌이부부의 경우, 소득기준 제한으로 인하여 보육료를 지원받는 비율은 극히 낮다. 2010년부터는 맞벌이가구를 대상으로 소득인정액 산정방식을 완화하였으나, 여전히

일부만이 대상에 포함된다. 예로 2010년 차등보육료 지원대상 중 맞벌이가구는 2.1%에 불과하다. 기본보조금은 시설보조금과 아동보조금의 성격을 모두 갖고 있으며, 실제 교사 급여 상승 등의 성과도 가져왔으나 부모의 만족도나 서비스의 질적 수준 제고의 성과는 찾기 어려운 것으로 보고되기도 한다(박기백 외, 2005: 서문희 외, 2009 재인용).

정부의 보육료 지원에도 불구하고 특별활동비 등 추가로 지출되는 보육비용으로 인하여 자녀양육가구의 경제적 부담은 여전히 크다. 「2009년 전국보육실태조사」에 의하면, 어린이집 이용 시 부모가 실제 부담하는 비용은 월평균 16만8천원(전체 가구소득 대비 7.4%)으로 2004년 16만4천원(가구소득 대비 8.3%)과 유사하다. 다만, 그 구성에 있어서 정부의 보육료 지원으로 인해 부모가 부담하는 순보육·교육비는 감소한 반면, 추가지출비용의 부담이 커져 전체 부담이 줄어들지 않은 것으로 분석되고 있다. 한편, 정부의 보육료 지원을 받지 않는 경우에는 약 2배 정도 많은 월평균 30만8천원을 부담하는 것으로 나타났다.

제2절 소득공제 정책

1. 추진현황

자녀양육비용 경감 차원에서 소득공제 정책이 시행되고 있다. 2006년 소득세법 개정을 통하여 다자녀 추가공제제도가 마련되었다. 다자녀추가공제제도를 통해 자녀가 2인인 경우 추가 50만원, 자녀 2인을 초과하는 경우에는 자녀 1인당 추가 100만원을 공제받게 되었다. 취학전 아동의 교육비에 대한 공제 대상도 확대되었다. 구체적으로 취학전 아동의 교육비에 대한 공제 대상 시설에 체육시설(체육도장, 수영장 등)을 포함함으로써, 다자녀가구에 유리하게 세제개편이 이루어졌다.

2007년에는 산전후휴가 및 육아휴직급여에 대한 비과세 방안이 그리고

2008년에는 부양가족 1인당 기본공제 금액이 100만원에서 150만원으로 상향되고, 교육비로서 취학전아동과 초중고생의 경우, 1인당 200만원에서 300만원으로 대학생은 1인당 700만원에서 900만원까지 소득공제가 가능해졌다. 부양가족 의료비 공제한도도 500만원에서 700만원으로 상향됨에 따라 다자녀 가구에 대한 소득공제 혜택이 확대되었다. 2009년에는 근로 소득세 원천징수 의무자가 간편하게 소득세를 원천징수할 수 있도록 월 급여별 근로소득 간이 세액표가 개정되었다. 2009년 말 기준으로 기존의 세제 혜택과 함께 6세이하 자녀 1인당 100만원, 출산 및 입양한 당해연도의 해당자녀에 대해 200만원을 추가공제하고 있으며, 자녀 보장성보험료에 대해 최대 100만원까지 소득공제가 가능하다.

2. 문제점

다자녀가정에 유리하도록 세제체계를 개편하여 자녀양육가정의 경제적 부담을 경감시키고 있으나 이는 여전히 미흡한 실정이다. OECD에 의하면, 1인 가구와 4인 가구 간 소득세 부담률 차이는 5.5%로 나타나나, 우리나라의 경우는 그 차이는 1.2%p에 불과하다. 즉, 기본공제액, 부양가족 교육비 및 의료비 공제 한도 확대에도 불구하고 그 혜택은 여전히 미미한 것이다. 또한 맞벌이 부부를 대상으로 하는 추가적인 세액 공제 제도 등 중산층의 자녀 양육비용 부담을 경감하려는 노력은 부족한 것이 사실이다.

제3절 보육시설 확충 정책

1. 추진현황

영유아보육법에서는 국가나 지방자치단체가 설치 및 운영하는 보육시설을 국공립보육시설로 규정하고 있다. 국·공립보육시설은 저소득층 밀집지역

이나 농어촌지역 등 취약지역에 대해 우선적으로 설치하도록 규정하고 있다. 국공립보육시설의 경우, 질적 수준이 높아 공급에 비해 수요가 많은 실정이다. 이러한 현실을 반영하여 정부는 「새싹플랜(2006~2010)」과 「제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)」을 통해 국공립보육시설을 대폭적으로 확충할 계획이었다. 그 방법으로 신축 및 민간시설 매입, 초등학교 내 보육시설 국공립전환, 공공주택 리모델링 등이 포함되었다. 그 결과로 1990년 360개였던 국공립보육시설은 2009년 1,917개소로 증가하였다. 절대적인 수치의 증가에도 불구하고, 증가 속도는 더딘 편이다. 즉, 국공립보육시설 비중이 전체 보육시설 중 5% 수준에 그치고 있다.

〈표 3-6〉 국공립보육시설 및 이용아동 추이(1990~2009)

(단위 : 개소, 천명, %)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
전체시설	1,919	9,085	19,276	20,097	22,147	24,142	26,903	28,367	29,233	30,856	33,499	35,550
국공립	360	1,029	1,295	1,306	1,330	1,329	1,349	1,473	1,643	1,748	1,826	1,917
비율	18.8	11.3	6.7	6.5	6.0	5.5	5.0	5.2	5.6	5.7	5.5	5.4
전체아동	48	294	686	734	801	858	930	989	1,040	1,100	1,136	1,175
국공립	25	79	100	102	103	103	107	112	115	119	123	130
비율	52.1	26.8	14.5	13.9	12.9	12.1	11.5	11.3	11.0	10.8	10.9	11.0

자료 : 보건복지부, 보육통계, 각 연도.

직장보육시설은 1987년 남녀고용평등법에서 명시되어 있는 '직장탁아제'에 근거하여 설치되기 시작하였다. 당시 3개 기업 내 직장보육시설이 운영되었으며, 전국 21개소에 시범탁아소를 건립하고 운영하였다. 이후, 1991년 영육아보육법이 제정됨에 따라, 직장보육시설 의무사업장으로 여성근로자 500인 이상의 사업장이 지정되었다. 불가피하게 시설을 설치할 수 없을 경우, 공동보육시설을 설치하거나 보육수당을 지급하도록 되어 있다.[7] 1995년에는 의무설치사업장이 기존 상시여성근로자 500인에서 300인으로 완화되었다. 직장보육시설 설치를 장려하기 위하여 직장보육시설 운영비 명목으로 월 40만원이 지원되었으며, 시설설치 시 설치비에 대해 저리의 융자(연

7) 보육수당으로는 사업장이 있는 곳의 보육시설을 이용하는데 필요한 비용을 전액을 지급하도록 규정되어 있다(영유아보육법 시행규칙 제5조, 1991)

3%)를 지원해 주었다. 다만, 보육수당으로 대체할 경우 사업주가 부담해야 하는 비용이 종전 100%에서 50% 이상으로 규정이 바뀌었다. 1997년에는 직장보육시설운영비용 지원으로서 보육교사 1인당 월 50만원의 비용을 지원해주었으며, 1998년에는 월 60만원으로 상향 조정되었다. 1998년에는 상시 영유아가 5인 이상인 경우 직장보육시설 설치를 가능하게 함으로써, 설치 기준을 완화하였다.[8)]

2000년대에 들어서는 더욱 다양한 형태로 직장보육시설 설치를 지원하였는데, 2003년에는 보육교사 1인당 지원금액을 65만원으로 그리고 유구품비를 상향조정하였다. 융자 한도액을 5억원으로 상향조정하고, 금리를 1~2%로 하향 조정하였으며, 직장보육시설 설치기준으로서 기존 근로자 자녀비율은 1/2에서 1/3로 완화하였다. 또한 직장보육시설의 취득금액의 0.07%에 대해 소득세 및 법인세를 공제해 주었다. 2004년에는 지역 보육시설과 위탁계약하여 직장보육시설을 설치하는 것이 가능해졌으며, 보육교사와 시설장 1인당 지원하는 금액도 월 70만원으로 상향조정되었다.

2005년에는 시설설치 기준으로 기존 상시 여성근로자 300인 이상에서 상시 여성근로자 300인 이상 또는 상시 근로자 500인 이상으로 완화되었으며, 기존 운영비 지원(보육교사, 시설장 1인)이 월 80만원으로 인상되었다. 또한 안전사고 및 재난 대비한 시설을 갖춘 경우, 2층 혹은 3층에도 직장보육시설 설치가 가능해졌다.

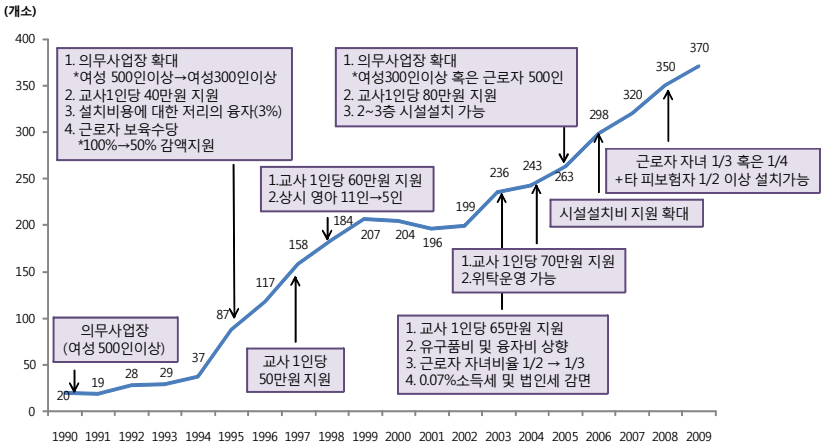
2006년에는 직장보육시설 설치비용에 대한 지원이 상향조정되었다. 즉, 무상지원금액으로 기존 135백만 원에서 250백만 원으로, 유구비품비로 기존 35백만 원에서 50백만 원으로 상향조정되었다. 2008년에는 직장보육시설을 설치·운영하는 사업장 소속의 피보험자의 자녀수가 전체 보육아동 수의 1/3이상 혹은 1/4이상이면서 피보험자(다른 사업장 소속의 피보험자도 포함)의 자녀의 수가 1/2이상인 경우 설치가 가능해졌다. 2010년 현재에는 직장보육시설 설치 지원금을 확대하고, 유구비품비 교체주기를 단축하는 등

8) 종전에는 상시 영유아가 11인 이상인 경우에 직장보육시설 설치가 가능하였다(영유아보육법 시행규칙).

지원수준을 확대하고 있다. 구체적으로 설치지원금의 경우, 기존 1억 원에서 2억 원으로 공동설치인 경우 2억 원에서 5억 원으로 확대하였으며, 융자금으로는 기존 5억 원에서 최대 7억 원까지 금액을 조정하였다. 유구비품비 교체주기는 기존 5년에서 3년으로 단축하였다.

이와 같은 노력으로 인하여 직장보육시설 수는 2000년에 204개소에서는 2009년 370개소 증가하였다. 특히, 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010) 기간 동안 100개소 이상이 증가하였다.

〔그림 3-4〕 직장보육시설 확충 정책 변천(1990~2009)



자녀양육 가정의 보육수요에 대한 다양한 욕구를 충족시키기 위하여 다양한 형태의 보육 서비스를 제공하고 있다. 여기에는 시간연장형, 종일제 보육서비스 등이 해당된다. 시간연장형은 기준 보육시간(07:30~19:30) 외에 시간을 연장하여 보육서비스를 제공하는 것으로 시간연장 보육을 담당하는 보육교사 인건비를 지원하고 있다. 지원인원은 2006년 2,016명, 2007년 2,916명, 2008년 3,505명, 2009년 5000명으로 매년 확대되고 있다.

한편, 종일제 보육서비스 확대를 위해서는 종일반 프로그램 운영에 필요한 수면실, 욕실, 주방 및 보안시설 등의 설치에 대한 시설환경 개선비와 종일제 보조인력을 지원하고 있다.

2. 문제점

전체 보육시설은 1990년 2천여개에서 2009년 36천여개로 증가하는 등 양적인 측면에서의 발전은 뚜렷하다. 그럼에도 불구하고, 보육시설 및 보육서비스의 형태나 질적 수준은 자녀양육 부모의 욕구를 충족시키지 못하고 있다. 국공립보육시설의 경우 비용부담이 상대적으로 적으면서 질적 수준이 높아 부모의 만족도와 욕구가 높음에도 불구하고, 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010) 기간 동안 총 534개소가 증가하는 데에 그쳤다. 「2009년 전국보육실태조사」에 의하면, 전체 어린이집의 35.6%에서 아동이 입소를 위해 대기하고 있는 것으로 나타났다. 국공립보육시설의 경우 10개소 중 약 9개소(87.6%)에서 대기자가 있으며, 평균 대기자수가 78명으로 수요와 공급 간의 불일치가 크게 나타난다.

직장보육시설은 전체 종업원수가 500인 이상이거나 여성 종업원수가 300인 이상인 사업체의 경우 의무적으로 설치하도록 되어 있다. 또한, 직장보육시설 이용자의 92.7%는 직장보육시설이 육아와 근무 병행에 도움이 된다고 응답한 바 있다(노동부, 2008). 그러나 보육수당 지급이나 위탁보육 등으로 직장보육시설 설치를 대체할 수 있어, 실제 시설을 설치한 비율은 낮은 실정이다. 구체적으로 직장보육시설 설치 의무이행률은 2005년 27.5%에서 2009년 6월 51.7%로 증가하였으나, 실제 직장보육시설을 설치한 비율은 2009년 28.9%에 불과하다(노동부, 2009).

제4절 일-가정 양립 제고 정책

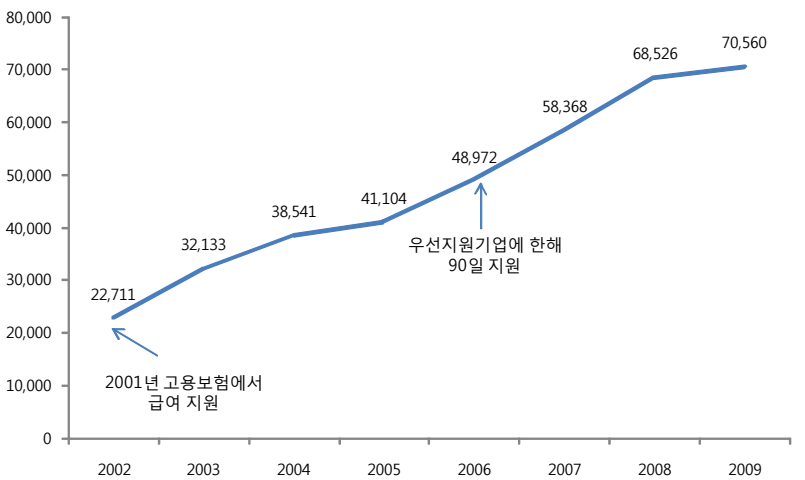
1. 추진현황

우리나라에서 산전후휴가는 1953년 근로기준법 제정 당시 60일로 도입되었다. 이후 50년이 지난 2001년 11월 휴가기간을 90일로 확대하면서 일

부가 사회보험화 되었다. 즉, 기존 60일분에 대한 급여는 고용주가 그리고 확대된 30일분의 급여는 고용보험에서 지급되었다. 급여지급에 대한 고용주의 부담은 여전히 존재하였으며, 이는 임신한 여성 근로자의 산전후휴가 사용을 제한하는 장애요인이 되기도 하였다. 이러한 이유로 2006년부터는 우선지원대상기업의 경우 90일분 그 외 기업에 대해서는 30일분에 대한 통상임금상당액을 고용보험에서 지원하고 있다. 우선지원대상기업에는 i) 광업 300인 이하, 제조업 500인 이하 건설업 300인 이하, 운수·창고 및 통신업 300인 이하, 기타 100인 이하 사업장과 ii) 중소기업법 제2조 제1항 및 제3항의 기준에 해당하는 기업 등이 해당된다.

산전후휴가를 사용하기 위해서는 고용보험에 180일 이상 가입되어 있어야 하므로, 비정규직이나 자영업에 종사하는 여성은 산전후휴가 대상에서 제외된다. 종전 산전후휴가는 반드시 산후 45일 이상을 확보한 상태에서 사용해야 했으나, 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)에서는 임신 초기 안정이 필요한 경우와 임신기간 중 응급상황이 발생하여 휴가사용이 필요한 경우에는 산전후휴가를 분할하여 사용할 수 있도록 제도를 개선하였다.

〔그림 3-5〕 산전후휴가제도 변천 및 휴가급여 수급자수 추이(2001~2009)

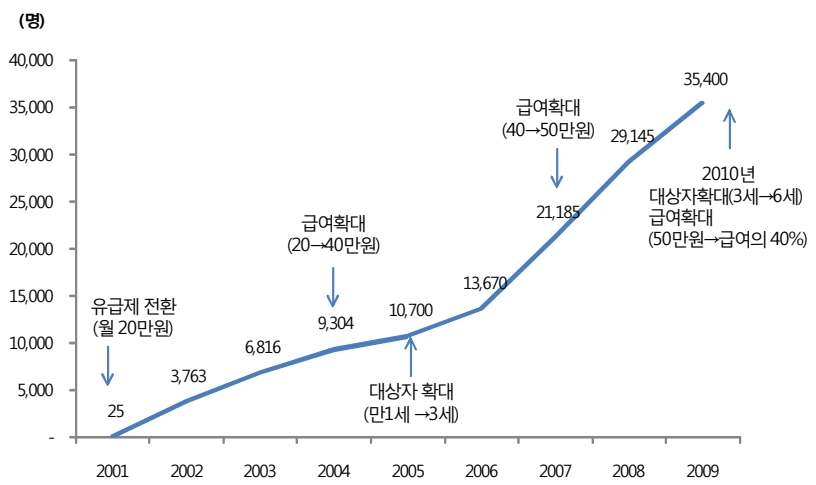


주 : 산전후휴가자 수는 산전후휴가급여 수급자 수로 2001.11월부터 지급되기 시작
자료 : 통계청, e-나라지표

제도개선의 노력에 따라 산전후휴가 사용자도 점차 늘어나고 있는 추세이다. 고용보험에서 급여가 지급되기 시작한 2001년부터 휴가 사용자가 파악되는데, 2001년 2명, 2002년 22천여명 정도에서 2009년에는 70천여명 정도의 근로자가 산전후휴가를 사용하였다.

육아휴직제도는 1세 미만의 영아를 가진 여성근로자에 한하여 1987년에 도입되었다. 당시의 육아휴직은 무급이었으며, 그 기간은 산전·후 유급휴가 기간을 포함하여 1년 이내였다. 1995년 남녀고용평등법 개정을 통해 휴직 대상이 여성근로자에서 배우자로까지 확대되었다. 2001년부터 육아휴직제도도 유급으로 전환되었으며, 급여는 월 20만원의 정액제로 고용보험에서 지급되었다. 이후 2004년 휴직급여가 40만원으로 확대되었으며, 2005년에는 육아휴직 대상자가 생후 3년 미만의 영유아를 가진 근로자로 확대되었다. 2007년에 들어 휴직급여는 50만원으로 상향조정 되었다. 2010년에는 휴직대상자가 만 6세 이하의 초등학교 취학 전 자녀(입양자녀 포함)까지 확대되었으며, 휴직기간 동안의 급여는 통상임금의 40%(상한액은 100만원, 하한액은 50만원)를 지급하는 정률제로 전환되었다.

〔그림 3-6〕 육아휴직제도 변천 및 휴직급여자 추이(2001~2009)



자료 : 통계청, e-나라지표

육아휴직제도의 개선(급여수준 확대, 대상자 확대, 사용환경 개선 등)의 노력으로 육아휴직 수급자수는 2002년 3,763명에서 2009년 35,400명으로 증가하였다. 육아휴직률(산전후휴가 사용자수 중 육아휴직사용자 비율)은 2002년 16.6%에서 2009년 50.2%로 상승하였다. 그러나 육아휴직 사용자 중 남성근로자의 비율은 증가세에도 불구하고 여전히 2% 내외 수준에 불과한 실정이다.

〈표 3-7〉 육아휴직급여 지원실적(2001~2009)

연도	지급액 (백만원)	인원(명)			월 급여 (만원)	육아휴직률
		전체	여성	남성		
2001	5	25	23	2	20	-
2002	3,087	3,763	3,685	78	20	16.6
2003	10,576	6,816	6,712	104	20	21.2
2004	20,803	9,304	9,123	181	40	24.1
2005	28,242	10,700	10,500	200	40	26.0
2006	34,521	13,670	13,440	230	40	27.9
2007	60,989	21,185	20,875	310	50	36.3
2008	98,481	29,145	28,790	355	50	42.5
2009	139,724	35,400	34,898	502	50	50.2

자료 : 통계청, e-나라지표

2. 문제점

지난 5년간 정책적 노력에도 불구하고 주된 저출산 원인 중 하나로 일-가정 양립 곤란은 개선되지 못하고 있다. 한국보건사회연구원에서 실시한 「2009년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사」에 의하면, 1자녀를 둔 취업여성의 추가출산 중단원인으로 일-가정 양립곤란 비율은 2005년 12.5%에서 2009년 17.2%로 오히려 증가한 것으로 나타났다. 일-가정양립 곤란으로 결혼 후 경력단절을 경험한 비율은 2009년 39.3%이며, 첫째아 출산 후 경력단절을 경험한 비율은 47.7%로 나타났다. 결과적으로 출산율과 여성인력 활용도 모두가 낮은 수준에서 유지되는 후진성을 탈피하지 못하고 있다.

산전후휴가 급여 수급자는 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 산전후휴

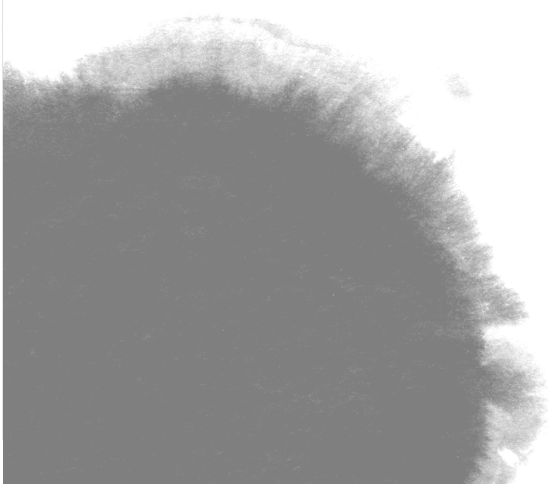
가 이후 1년 이상 고용유지율이나 출산 시 근로계약 완료일을 살펴보면, 출산 후 상당수가 비자발적으로 노동시장에서 이탈하고 있다. 즉, 산전후휴가 이후 1년 이상 고용유지율은 2007년 77.4%, 2008년 82.2%, 2009년 72.0% 등으로 다소 감소한 것으로 나타났다(노동부, 고용보험 DB). 비정규직 여성 근로자의 출산 시 근로계약 완료일 분포는 90일 이전 41.5%, 90~30일 이전 19.1%, 30~완료일 20.8%, 기타 18.6% 등으로 나타났다(한국여성정책연구원, 2007). 즉, 비정규직 근로자나 고용보험 미가입자, 자영업자 등은 여전히 일-가정양립의 사각지대로 남아있다.

육아휴직의 경우 휴직기간 연장, 휴직급여 인상, 가족친화적 기업문화 조성 등의 정책적 노력에 힘입어 육아휴직률이 상승하고 있다. 그러나 낮은 소득대체수준과 인력대체수준, 고용의 연속성 보장 곤란, 비정규직 등 사각지대 존재 등으로 인하여 선진국의 육아휴직률의 절반 수준에 그치고 있다. 구체적으로 육아휴직급여의 경우 정액제(월 50만원)로 통상임금의 약 20% 수준에 불과하다. 제2차 저출산고령사회기본계획에서 정률제(통상임금의 40%, 50~100만원 한도 내)로 전환할 계획이나, 임금대체수준은 여전히 낮다(스웨덴 80%, 노르웨이 80~100%). 임금대체수준이 낮은데다가 양성평등적 문화가 조성되어 있지 못한 관계로 남성의 육아참여가 극히 저조한 실정이다. 예로, 2009년 전체 육아휴직자 중 남성의 비율은 1.1%에 불과하다. 업무공백 및 동료의 업무가중에 따른 부담 등도 육아휴직 활용을 주저하게 하며, 특히 고용불안정으로 인해 비정규직 근로자들 중 12.2%만이 육아휴직을 사용한 것으로 나타났다(한국여성정책연구원, 2007).

KIHASA

04

저출산정책의 효과성 분석



제4장 저출산정책의 효과성 분석

제1절 효과성 분석 모형

제2장 연구틀에서 제시한 바와 같이, 본 연구에서는 저출산정책의 효과성을 측정하기 위하여 세 가지 접근법 즉, 시계열적 접근, 횡단면적 접근 및 미시적 접근을 적용하도록 한다. 이들 접근법 중 시계열적 접근(time series analysis)을 위해서는 전국 단위의 분석모형을 구축한다. 횡단면적 접근(cross sectional analysis)을 위해서는 지역 단위의 분석모형을 구축하는데, 여기에서 지역단위는 기초지자체인 232개 시·군·구가 포함된다. 마지막으로 미시적 접근(micro level analysis)을 위해서는 개인 단위의 분석모형이 구축된다.

전국 단위의 분석을 수행하기 위한 시계열적 접근법을 통해 저출산 정책의 변화가 출산율에 미치는 영향을 시간의 흐름에 따라 분석할 수 있다. 출산력 관련 변수를 종속변수로 하고 정책변수와 통제변수(인구학적 및 사회경제적 변수)들이 포함되는 중다회귀모형(multiple regression model)을 적용한다. 회귀계수 β_p는 다른 변수(1~n개까지)들을 통제한 상태에서 정책변수(X_p)가 출산관련변수 즉, 종속변수인 Y에 미치는 영향의 방향과 정도(기울기)를 의미한다. ε는 오차항(잔차)으로서 회귀모형에 포함되지 않은 변수들이 출산변수 또는 출산선행변수 Y(종속변수)에 미치는 영향력과 Y의 무작위 잔여요소(random residual element)들을 반영한 것이다. 한편, 정책변수와 통제변수는 일정한 시차(time-lag)를 두고 종속변수로서 출산력에

영향을 미치는 것으로 가정하였다.

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

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

지역에 따라 인구 특성이나 정책이 다양함을 고려한 지역단위의 분석으로서 횡단면적 접근법을 적용하기 위해 출산 관련 변수를 종속변수로 그리고 정책변수와 통제변수들을 설명변수로 포함시키는 중다회귀모형(multiple regression model)을 사용한다. 회귀계수 β_p는 다른 변수(1~n개까지)들을 통제한 상태에서 정책변수(X_p)가 출산 관련 변수 즉, 종속변수(Y)에 미치는 영향 방향과 정도(기울기)를 의미한다. ε는 오차항(잔차)이다. 횡단면적인 접근모형에서도 정책변수와 통제변수는 일정한 시차(time-lag)를 두고 종속변수로서 출산력에 영향을 미치는 것으로 가정하였다.

$$(2)\ Y_r = \alpha + \beta_{p,r} X_{p,r} + \sum_{i=1}^{n} \beta_{i,r} X_{i,r} + \epsilon \quad (r은\ 지자체,\ \alpha는\ 상수)$$

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

개별자료(micro-data)는 관찰단위가 개인이나 가구로서 접근방법은 앞서의 분석과 마찬가지로 출산 관련 변수를 종속변수로 그리고 정책변수와 통제변수들을 설명변수로 포함시키는 중다회귀모형(multiple regression model)을 사용한다.

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

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

제2절 효과성 분석모형의 변수

주요 저출산정책의 효과성 분석모형에는 종속변수와 정책변수(독립변수) 이외에 통제를 목적으로 하는 독립변수 즉 통제변수들이 포함된다. 이하에서는 종속변수, 정책변수 및 통제변수 순으로 변수들의 유형과 속성 등을 설명하도록 한다. 이어서 각 변수들을 포괄하는 분석모형에 대해 종합적으로 논의하도록 한다. 이들 변수들은 <표 4-1>에 제시되어 있다.

1. 종속변수

본 연구에서 시도하고자 하는 저출산정책의 효과성 평가를 위한 모형에서 종속변수는 출산력이다. 출산력은 합계출산율, 출생아수, 추가출산의향 등 다양한 지표로 측정된다. 분석 대상으로서 정책들의 특성이나 정책의 정도를 측정하는 자료의 유용성에 따라 접근법이 달라지는데, 이에 따라 종속변수로서 출산력을 측정하는 지표도 달라지기 마련이다. 구체적으로 본 연구에서는 시계열적 접근법이나 횡단면적 접근을 적용할 경우 전국의 합계출산율이나 지역별 합계출산율을 각각 적용한다. 미시적 접근을 적용하는 경우에는 합계출산율과 같은 완결출산력의 속성을 가지는 기대자녀수를 종속변수로 모형에 포함한다.

2. 정책변수

본 연구의 연구틀에서 설정한 분석 대상으로서 저출산정책은 크게 세 부문으로 구성된다. 우선 자녀양육부담 경감을 위한 정책으로 영유아 보육·유아교육비 지원, 조세혜택 부과 및 산전진찰비 지원이 모형에 포함된다. 다음으로 다양하고 질 높은 육아인프라에 대한 접근성을 제고하기 위한 정책으로 국공립보육시설과 직장보육시설 확충 및 다양한 보육서비스 제공이 정책변수들로 분석모형에 포함된다. 끝으로 일-가정 양립을 제고하기 위한

정책으로 산전후휴가 확대와 육아휴직 활성화가 정책변수들로 모형에 포함된다. 실로 이들 정책은 우리나라 저출산정책의 가장 핵심적인 것으로 저출산고령사회기본계획에 포함되어 있다.

영유아 보육·유아교육비 지원 정책의 정도는 육아서비스이용률로 측정될 수 있다. 육아서비스이용률은 5세 이하 아동 중 보육시설 또는 유치원을 이용하는 아동수의 비율로 산정된다. 이와 같은 육아서비스이용률은 전국 또는 지역 단위로 산정되기 때문에 시계열적 접근과 횡단면적 접근 각각에 적용하도록 한다. 또한, 개인이나 가구별로 영유아 보육·유아교육비 지원의 수혜 여부도 영유아 보육·유아교육비 지원 정책의 수준으로 측정될 수 있으며, 이러한 단위의 측정치는 미시적인 접근법에서 이용된다. 조세 혜택은 개인이나 가구에 따라 수혜의 범위나 정도가 매우 달라 총량적으로 측정하는데 한계가 있으며, 실제 연도별로 측정된 자료가 부재한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 「2009년 전국 결혼 및 출산 동향 조사」에서 측정된 개인의 조세혜택 수혜(경험) 여부를 이용하여 미시적인 분석을 시도하도록 한다.

육아인프라에 대한 접근성을 제고하기 위한 정책들로 국공립보육시설 확충 정책과 직장보육시설 확충 정책의 추진정도는 매년 확보되는 시설수로 측정될 수 있다. 또한, 국공립보육시설수와 직장보육시설수는 일정 지역 단위로도 집계할 수 있다. 국공립보육시설수 및 직장보육시설수에 대한 연도별 자료는 시계열적 접근에 그리고 지역별 자료는 횡단면적 접근에서 유용하도록 한다. 다만, 현실적으로 전국적으로 직장보육시설수가 많지 않은 상황에서 시·군·구 단위로 세분화하여 측정할 경우 사례수가 없거나 극히 적은 지역들이 많아져 대표성이 약화될 수 있는 문제가 있다. 따라서 직장보육시설수를 이용한 분석모형은 전국 단위의 시계열적 접근에서만 구축하도록 한다. 한편, 다양한 보육서비스(종일제·시간제) 제공 정책의 추진정도는 관련 서비스를 제공하고 있는 시설의 비율로 측정될 수 있다. 그러나 다양한 보육서비스 제공 정책에 관한 자료는 2003년부터 작성된 관계로 시계열 접근에 한계가 있으며, 지역별 자료를 확보하기가 곤란하여 횡단면적인 접

근에도 한계가 있다. 따라서 「2009년 전국 결혼 및 출산 동향 조사」에서 가구를 대상으로 확보되는 다양한 서비스의 이용 여부(접근성)를 활용한 미시적인 접근법을 적용하도록 한다.

일-가정 양립을 제고하기 위한 정책으로 산전후휴가 확대와 육아휴직 활성화의 추진정도는 산전후휴가 이용자수와 육아휴직률(산전후휴가 이용자 중 육아휴직을 사용한 비율)로 측정할 수 있다. 그러나 이들 자료는 실제 2002년부터 본격적으로 작성된 관계로 경과연도가 짧다는 측면에서 시계열 접근을 적용하는데 한계가 있다. 이들 지표들은 지역별로 생산되지 않아 횡단면적인 접근을 적용하는 데에도 한계가 있다. 결국 본 연구에서는 「2009년 전국 결혼 및 출산 동향 조사」에서 측정된 개인의 산전후휴가 혹은 육아휴직 이용 여부를 이용하여 미시적인 분석을 시도하고자 한다.

3. 통제변수

저출산정책이 순수하게 출산변수에 미치는 영향을 살펴보기 위해서는 이들 관계에 영향을 미치게 되는 변수들을 통제할 필요가 있다. 그러나 모든 변수를 통제하기에는 측정이나 자료 확보가 어려워, 일부 주요 변수들을 선택하여 분석모형에 포함시키고자 한다.

인구학적 변수로는 가임기여성(15~49세) 대비 핵심 가임여성인구(25~34세) 비율과 여성초혼연령을 사용하였다. 그 이유로는 가임기여성(15~49세) 대비 핵심가임여성(25~34세) 비율이 높을수록 주출산 연령계층이 많아져 출생아수가 증가하게 된다. 법률혼이 지배적인 한국사회에서 여성 초혼연령의 상승은 출산에 부적인 영향을 주게 되므로 통제할 필요가 있다.

경제학적 변수로 핵심 가임여성(25~34세)의 경제활동참가율, 여성(25~29세) 평균근로시간, 여성 경제활동참가자 중 사무직 이상 비율, 월평균 가구소득 등을 모형에 포함시키고자 한다. 한국사회에서 여성의 노동시장참여는 출산과 역관계를 갖는 것으로 나타난다. 일-가정 양립이 어려운 조직문화에서 여성은 기회비용이 높게 인식되는 출산을 포기하고 노동시장에 머무르

기 때문이다. 여성(25~29세)의 평균근로시간은 많을수록 가정에 대한 절대적 투입시간이 줄어들게 되어 출산에 부정적 영향을 줄 수 있다. 사무직 이상의 직종에 종사하는 경우, 상대적으로 비정규직이나 일용직 근로자에 비해 고용이 안정되어 있으며 일-가정 양립과 관련한 정책의 혜택을 수혜받기도 용이하다. 따라서 여성 경제활동참가자 중 사무직 이상 종사자의 비율이 높을수록 출산에 긍정적인 영향을 미칠 개연성이 존재한다. 월평균 가구소득의 경우, 맞벌이부부 등이 집중된 중산층에서 기회비용이 커 출산수준이 더욱 낮은 '함몰현상'이 발생하는 것으로 밝혀진바 있다(이삼식, 최효진, 오영희 외, 2009).

〈표 4-1〉 저출산정책의 효과성 분석모형에 포함된 변수

구분	변수	시계열적 모형	횡단면적 모형	미시적 모형
종속변수	출산수준	◦ TFR(1990~2009)	◦ 시군구 TFR(2009)	◦ 기대자녀수(2009)
독립변수	정책변수	◦ 육아서비스이용률(보육유아교육비지원) ◦ 국공립보육시설수(육아지원인프라 접근성 제고) ◦ 직장보육시설수(육아지원인프라 접근성 제고)	◦ 육아서비스이용률(보육유아교육비지원) ◦ 국공립보육시설수(육아지원인프라 접근성 제고)	◦ 자녀양육비용부담 경감 -보육비·양육수당수혜여부 -소득공제 경험여부 ◦ 육아지원인프라 접근성제고 -국공립보육시설이용여부 -직장보육시설 이용 여부 -다양한 보육서비스(종일제·시간제) 이용 여부 ◦ 일-가정 양립 제고 -산전후휴가 이용 여부 -육아휴직 이용 여부
	통제변수	◦ 여성(25~34세) 경제활동참가율(%) ◦ 여성(25~29세) 평균근로시간(시간) ◦ 가임기여성(15~49세) 인구수(명) ◦ 여성초혼연령(세) ◦ 일반혼인율(%) ◦ 취업여성 중 사무직이상비율(%) ◦ 여성(25-29세) 월평균소득(만원) ◦ 월평균 가구소득(만원)	◦ 핵심가임여성(25~34세) 비율 ◦ 여성(25~34세)미혼율 ◦ 주택점유(자가비율) ◦ 여성(25~29세) 대학재학 비율 ◦ 재정자립도 ◦ 지역구분(대도시, 중소도시, 농촌)	◦ 거주지 ◦ 현연령 ◦ 교육수준 ◦ 취업여부 ◦ 개인소득 ◦ 월평균 가구소득

4. 접근모형별 변수

각 분석모형에 따른 통제변수, 정책변수 및 종속변수는 <표 4-1>에 종합적으로 제시하였다. 우선 시계열적 회귀모형에는 종속변수로 1990~2009년 간 합계출산율(TFR)이 포함된다. 독립변수로는 시계열 자료의 확보가 가능한 육아서비스이용률(영육아 보육유아교육비 지원 정책), 국공립보육시설수(육아지원인프라 확충 정책) 및 직장보육시설수(육아지원인프라 확충 정책)가 모형에 포함된다. 출산에 대한 정책의 효과성을 측정하기 위하여 통제되는 변수들로 25~34세 여성의 경제활동참가율, 25~29세 여성의 평균 근로시간, 가임여성인구(15~49세), 여성초혼연령, 일반혼인율, 취업여성 중 사무직 이상 비율, 25~29세 여성의 월평균 소득, 월평균 가구소득 등이 시계열 자료 형태로 분석모형에 포함된다. 시계열적 모형에서는 변수들 간 시차(time-lag)로 종속변수 t년도에 정책변수와 통제변수 각각 t-1년도를 매칭(matching)시킨다. 시계열적 분석모형을 중심으로 변수들의 값은 <표 4-2>에 제시되어 있다. 한편, 횡단면적 접근에 활용한 자료들은 232개 시·군·군의 자료로 그 양이 방대하므로 생략하도록 한다.

〈표 4-2〉 시계열적 접근모형의 이용자료(1990~2009)

	종속변수	정책변수			통제변수						
	TFR (명)	육아 서비스 이용률	국공립 시설 (개소)	직장보육 시설 (개소)	여성 경활률 (%)	여성 근로시간 (시간)	가임기 여성 (천명)	여성초혼 연령 (세)	일반 혼인율 (%)	사무직 이상비율 (%)	월평균 소득 (천원)
1990	1.59	12.0	360	20	94.5	207.2	12,128	24.78	7.7	31.4	957
1991	1.74	13.3	503	19	94.6	197.0	12,273	24.84	8.8	33.9	1,174
1992	1.78	14.6	720	28	94.2	201.9	12,404	24.93	8.8	37.4	1,386
1993	1.67	15.4	837	29	94.0	204.8	12,535	25.01	8.2	39.1	1,501
1994	1.67	17.7	983	37	93.7	201.8	12,687	25.14	8.3	39.3	1,725
1995	1.65	19.6	1,029	87	93.3	199.7	12,858	25.32	8.3	41.8	1,963
1996	1.58	22.5	1,079	117	92.6	191.8	13,012	25.45	8.2	43.1	2,253
1997	1.54	25.7	1,158	158	92.3	191.2	13,162	25.71	8.1	44.5	2,353
1998	1.47	26.1	1,258	184	91.6	193.9	13,272	26.02	7.6	44.8	2,210
1999	1.42	28.9	1,300	207	89.8	200.4	13,350	26.29	7.1	44.5	2,357
2000	1.47	31.0	1,295	204	89.7	195.5	13,418	26.49	7.5	47.1	2,622
2001	1.30	33.3	1,306	196	89.2	192.1	13,468	26.78	6.8	49.1	2,825

〈표 4-2〉 계속

	종속변수	정책변수			통제변수						
	TFR (명)	육아 서비스 이용률	국공립 시설 (개소)	직장보육 시설 (개소)	여성 경활률 (%)	여성 근로시간 (시간)	가임기 여성 (천명)	여성초혼 연령 (세)	일반 혼인율 (%)	사무직 이상비율 (%)	월평균 소득 (천원)
2002	1.17	36.7	1,330	199	89.3	186.8	13,470	27.01	6.3	51.8	2,959
2003	1.19	40.1	1,329	236	89.1	186.9	13,468	27.27	6.4	55.7	3,176
2004	1.16	44.1	1,349	243	88.3	196.5	13,433	27.52	5.9	56.8	3,456
2005	1.08	48.3	1,473	263	87.4	188.0	13356	27.72	5.7	58.9	3,568
2006	1.12	53.2	1,643	298	85.9	185.8	13,290	27.79	6.0	62.3	3,766
2007	1.25	58.0	1,748	320	84.7	180.9	13,223	28.09	6.9	64.2	4,026
2008	1.19	59.4	1,826	350	84.2	176.0	13,140	28.32	6.8	76.1	4,277
2009	1.15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주 : 여성경활률 = 25~34세 여성의 경제활동참가율
여성 근로시간 = 25~29세 취업여성의 근로시간
가임기 여성인구 = 15~49세 전체 가임기 여성인구 수
취업 여성 중 사무직이상 종사자 비율 = 20~30세 취업여성 중 사무직이상 종사자 비율
월평균 가구소득 = 도시근로자 4인기준 근로소득
자료 : 통계청. KOSIS.

횡단면적 회귀모형에는 종속변수로 240여개의 시·군·구의 2009년도 합계출산율이 포함된다. 정책변수로는 기초자치단체 단위의 자료를 확보할 수 있는 육아서비스이용률(영육아 보육유아교육비 지원 정책)과 국공립보육시설수(육아지원인프라 확충 정책)가 모형에 포함된다. 횡단면적 모형에서도 정책변수의 효과성을 측정하기 위하여 종속변수에 영향을 미칠 것으로 판단되는 변수들이 통제된다. 이들 통제변수는 전체 가임여성(15~49세) 중 핵심가임여성(25~34세) 비율, 여성(25~34세) 미혼율, 주택점유(자가비율), 여성(25~29세) 대학재학 비율, 재정자립도, 지역구분(대도시, 중소도시, 농촌) 등이다. 횡단면적 모형에서도 변수들 간 시차(time-lag)가 적용되는데, 종속변수는 t년도 그리고 정책변수와 통제변수는 각각 t-1년도 자료가 분석에 이용된다.

미시적 회귀모형은 분석단위가 개인으로서 보건복지가족부·한국보건사회연구원에서 실시한 「2009년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사」 결과를 이용한다. 종속변수로는 출생아수, 추가출산의향 및 기대자녀수가 모형에 포함된다. 정책변수로는 자녀양육비용 부담 경감과 관련한 보육비·양육수당 수

혜여부(영육아 보육유아교육비 지원 정책), 소득공제 수혜여부(조세혜택정책) 및 산전진찰비 수혜여부가 포함된다. 육아지원인프라 접근성 제고와 관련한 정책변수로는 국공립보육시설 이용여부, 직장보육시설 이용여부 및 종일제·시간제 시설 이용 여부가 포함된다. 일-가정 양립 제고와 관련한 정책변수로는 산전후휴가 이용 여부와 육아휴직 이용 여부가 모형에 포함된다. 정책의 순수한 효과성을 측정하기 위한 통제변수들로는 기혼여성의 거주지, 현재연령, 교육수준, 취업여부, 개인소득, 월평균 가구소득 등이 모형에 포함된다.

「2009년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사」 결과로 나타난 분석대상 유배우여성(20~44세)의 주요 특성(모형에 포함된 변수 중심)은 <표 4-3>에 제시되어 있다. 유배우여성의 86.2%는 도시지역에 거주하고 있다. 유배우여성의 연령 분포는 20~29세 8.3%, 30~34세 21.9%, 35~39세 35.7%, 40~44세 34.1% 등으로 평균 36.9세이다. 유배우여성의 학력은 절반에 다소 미치지 못한 42.6%가 대학재학 이상의 학력을 가지고 있다. 월 평균 가구소득은 329.5만원이다. 유배우여성의 경제활동상태를 살펴보면, 36.1%가 현재 노동시장에 참여하고 있으며 이들의 월 평균 소득은 50.7만원으로 나타난다. 유배우여성의 출생자녀수는 평균 1.85명이며, 기대자녀수는 평균 2.00명으로 나타난다. 자녀 출산 및 양육과 관련하여 정책을 경험한 비율을 각 영역별로 살펴보면, 우선 '자녀양육비 부담 경감' 영역 내 보육·양육수당 지원과 다자녀가구 소득공제 정책의 수혜율은 각각 20.2%, 7.2%로 나타난다. '임신·출산에 대한 지원 확대' 영역의 산전진찰비 지원 정책의 경우, 유배우여성의 16.3%가 동 정책으로부터 혜택을 받은 것으로 응답하였다. '다양하고 질 높은 육아지원인프라 확충' 영역에서는 다양한 보육서비스(시간연장형·종일제) 제공 6.3%, 국공립보육시설 확충 3.0%, 직장보육시설 확충 2.2% 등의 순으로 정책수혜율이 높은 것으로 나타난다. 끝으로 '일-가정 양립' 영역에서는 전체 유배우 여성 중 약 3%가 산전후휴가(3.6%)와 육아휴직(3.3%)과 관련한 정책을 경험한 것으로 나타난다.

〈표 4-3〉 미시적 접근모형의 이용자료(2009)

(n=2,587)

변수	비율	변수	비율
통제변수		종속변수	
거주지		평균 출생자녀수(명)	1.85
도시	13.8	기대자녀수(명)	2.00
농촌	86.2		
유배우여성 연령(세)	36.86	정책변수(수혜비율)	
교육수준		보육·양육수당 지원	20.2
고졸이하	57.4	소득공제	7.2
대졸이상	42.6	산전진찰비 지원	16.3
월평균가구소득(만원)	329.5	국공립보육시설 확충	3.0
유배우여성 취업여부		직장보육시설 확충	2.2
비취업	63.9	다양한 보육서비스 제공	6.3
취업	36.1	산전후휴가급여 경감	3.6
유배우여성 월평균 소득(만원)	50.7	육아휴직 활성화	3.3

자료 : 보건복지가족부·한국보건사회연구원(2009).「2009 전국 결혼 및 출산 동향 조사」원자료 분석

제3절 분석 결과

1. 육아서비스이용률과 출산율

영유아 보육·교육비 지원 정책의 성과로서 육아서비스이용률이 합계출산율에 미치는 영향을 분석한 시계열적 분석모형의 결과는 <표 4-4>에 제시되어 있다. 우선, 통제변수들 중 여성초혼연령($p<0.001$)과 월평균 가구소득($p<0.01$)은 합계출산율에 통계적으로 유의하게 부적인 영향을 미치고 있다. 즉, 초혼연령이 높을수록 그리고 월평균 가구소득이 높을수록 출산율이 낮게 나타나는 것이다. 법률혼이 지배적인 한국의 사회문화에서 초혼연령의 상승은 가임기간의 단축을 의미하게 된다. 또한 초혼연령이 상승할수록 불임 등 임신 장애 요인의 발생 가능성이 커짐에 따라 출산율에 부정적 영향을 미친 것으로 풀이할 수 있다. 월평균 가구소득이 높을수록 여성의 개인 근로소득도 높을 가능성이 크다. 아직까지 가족친화적인 직장 및 사회문화가 정착되지 않은 상황에서 여성의 경제활동참여는 이들로 하여금 출산을

연기 혹은 포기하도록 하는 장애요인으로 작동할 수 있을 것이다. 이 외의 통제변수들이 합계출산율에 미치는 영향력은 통계적으로 유의($p<0.05$ 수준에서)하지 않은 것으로 나타났다.

인구학적 및 사회경제적 변수들을 통제한 상태에서 육아서비스이용률은 합계출산율에 통계적으로 유의미한 수준($p<0.001$)에서 정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. [부록 1]에 제시한 바와 같이, 다른 정책변수(국공립보육시설수와 직장보육시설수)를 포함한 모형의 결과에서도 육아서비스 이용률의 출산율에 대한 영향은 여전히 정적인 방향으로 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 볼 때, 육아서비스 이용은 부모로 하여금 자녀양육에 대한 부담을 경감시키고 특히, 여성으로 하여금 일-가정 양립을 가능하게 함으로써 추가출산으로의 이행을 촉진하고, 이를 통해 출산율에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 4-4〉 시계열적 회귀모형: 합계출산율에 대한 육아서비스이용률의 영향

	b	(S.E)	β	Sig
상수	20.331	4.329		0.001
여성(25~34세) 경제활동참가율	-0.028	0.017	-0.401	0.125
여성(25~29세) 평균근로시간	0.000	0.002	-0.003	0.973
핵심가임여성(25~34세) 비율	-0.095	0.069	-0.655	0.198
여성초혼연령	-0.518	0.076	-2.644	0.000
취업여성 중 사무직 이상 비율	0.007	0.004	0.353	0.106
월평균 가구소득	0.000	0.000	-1.673	0.004
육아서비스이용률	0.031	0.006	1.985	0.000
R^2		0.987		
Adj R^2		0.979		
F 값		123.097 ***		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$.
주 : 분석기간은 1990~2009년이며, 통제변수와 육아서비스이용률 모두는 t-1을 사용

지역별 육아서비스이용률이 지역 간 합계출산율의 차이에 미치는 영향력을 횡단면적 회귀모형을 통해 측정한 결과는 <표 4-5>에 제시되어 있다. 인구학적 및 사회경제적 특성들 중 전체 가임여성인구 중 핵심가임여성(25~34세)의 비율, 여성(25~34세) 미혼율, 주택점유형태(자가비율) 및 지역

구분(농촌)은 통계적으로 유의($p<0.05$)한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 횡단면적 회귀모형: 합계출산율(2009)에 대한 육아서비스이용률의 영향

	b	(S.E)	β	sig
상수	1.080	(0.166)		0.000
핵심가임여성(25~34세) 비율	0.022	(0.004)	0.280	0.000
여성(25~34세) 미혼율	-0.016	(0.002)	-0.664	0.000
주택점유(자가비율)	0.003	(0.001)	0.145	0.019
여성(25~29세) 대학재학 비율	-0.001	(0.001)	-0.036	0.572
재정자립도	-0.001	(0.001)	-0.046	0.409
지역구분(준거=대도시)				
농촌	0.117	(0.040)	0.226	0.004
중소도시	0.061	(0.034)	0.115	0.073
육아서비스이용률	-0.001	(0.001)	-0.056	0.174
R^2		0.690		
Adj R^2		0.679		
F 값		61.593 ***		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$.
주 : 합계출산율은 2009년이며, 통제변수와 보육서비스이용률은 2007년과 2008년 평균치임.

핵심가임여성(25~34세)의 비율이 높은 지역일수록, 여성(25~34세) 미혼율이 낮은 지역일수록, 자가비율이 높은 지역일수록, 그리고 농촌지역일수록 출산율이 높음을 의미한다. 핵심가임여성(25~34세)의 비율은 가임가능성이 높은 인구의 집중도를 의미하므로 지역의 출산율에 긍정적인 영향을 미쳤을 것이다. 법률혼이 지배적인 한국사회에서 25~34세 여성의 높은 미혼율은 가임가능인구의 축소와 가임기간의 단축을 의미하므로, 지역차원에서 주된 출산연령층 여성의 미혼율이 출산율과 부적 관계를 보이는 것으로 해석될 수 있다. 지역 내에 무주택자의 비율이 높다는 것은 상대적으로 주민의 주거 지출비에 대한 부담이 크고, 주거불안정성이 높아 결과적으로 지역 출산율에 부정적인 영향을 미쳤을 것이다. 도시지역에 비해 농촌지역일수록 주민의 자녀양육에 대한 부담이 상대적으로 적고 다자녀를 더 선호하여 출산율이 높게 나타난 것으로 풀이할 수 있다.

인구학적 및 사회경제적 변수들을 통제한 상태에서 지역의 육아서비스이용률은 지역 간 합계출산율 차이를 통계적으로 유의($p<0.05$)하게 설명하지 못하고 있다. 부록에 제시한 바와 같이, 모형에 다른 정책변수(직장보육시설수)를 포함한 경우에도 횡단면적 접근에서 육아서비스이용률은 출산율에 통계적으로 유의($p<0.05$)한 영향력을 보이지 못하고 있다. 이러한 결과는 현재 보육·교육비 지원정책이 중앙정부 차원에서 가구소득 등 획일적인 기준들에 의거하여 실시됨으로써 지역 간 육아서비스이용률 차이가 지역 출산율의 차이와 일정한 연관성이 약한 것으로 해석할 수 있다.

이상의 결과를 종합하면, 시계열적으로 육아서비스이용률이 증가하고 있다는 점은 부모의 입장에서 그만큼 자녀의 보육교육비용에 대한 부담을 감당할 수 있음을 의미하며, 여기에는 정부의 보육교육비 지원의 증가가 유효한 역할을 한 것으로 설명할 수 있다. 예컨대, 보육교육비 지원은 직접적으로 부모들로 하여금 자녀양육비용에 대한 심리적인 부담감을 어느 정도 경감시켜 주며, 그 영향으로 희망하는 자녀수를 달성하기 위한 추가적인 출산을 이행케 하는 것으로 이해할 수 있다. 또한, 보육교육비 지원은 간접적으로 여성들의 일-가정 양립을 가능하게 함으로써 추가출산을 용이하게 하는 작용을 하는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 중앙정부의 획일적인 보육교육비 지원정책의 영향으로 인하여 지역 간 육아서비스이용률의 차이는 출산율 차이를 설명하지 못하고 있다.

2. 국공립보육시설과 출산율

국공립보육시설수가 합계출산율에 미치는 영향을 시계열적으로 분석한 결과는 <표 4-6>에 제시되어 있다. 통제변수 중 여성(25~34세)경제활동참가율($p<0.001$)과 여성초혼연령($p<0.05$)은 합계출산율에 부적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 여성의 경제활동참가율이 높을수록 그리고 여성의 초혼연령이 높을수록 합계출산율이 낮아짐을 의미한다. 한국사회에서 여성의 노동

시장 참여가 활발해지고 있는 반면, 여전히 자녀양육에 대한 책임은 주로 여성에게 전가되어 있다. 이러한 현실에서 여성은 자녀출산에 따른 기회비용을 계산하게 되고, 더 큰 손실이 발생한다고 생각되는 출산을 포기하게 된다. 이 외의 통제변수들인 여성(25~29세) 평균근로시간, 핵심가임여성(25~34세) 비율, 취업여성 중 사무직 이상 비율, 월평균가구소득 등이 합계출산율에 미치는 영향력은 통계적으로 유의($p<0.05$ 수준)하지 않은 것으로 나타났다.

인구학적 및 사회경제적 변수들을 통제한 후 국공립보육시설수가 합계출산율에 미치는 영향은 통계적으로 유의($p<0.05$수준)하지 않은 것으로 나타났다. [부록 1]에 제시하였듯이, 모형에 다른 정책 변수들 즉, 육아서비스이용률과 직장보육시설수를 추가한 후에도 국공립보육시설수의 영향력은 여전히 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과에 대한 해석은 다음의 횡단면적인 접근을 시도한 후 종합적으로 이루어질 필요가 있다.

〈표 4-6〉 시계열적 회귀모형: 합계출산율에 대한 국공립보육시설 확충의 영향

	b	(S.E)	β	sig
상수	28.077	12.377		0.044
여성(25~34세) 경제활동참가율	-0.099	0.031	-1.403	0.008
여성(25~29세) 평균근로시간	-0.001	0.004	-0.030	0.823
핵심가임여성(25~34세) 비율	-0.114	0.166	-0.788	0.507
여성초혼연령	-0.526	0.196	-2.683	0.021
취업여성 중 사무직 이상 비율	0.013	0.007	0.649	0.092
월평균가구소득	0.000	0.000	-0.681	0.368
국공립보육시설수	0.000	0.000	-0.435	0.239
R^2		0.962		
Adj R^2		0.938		
F 값		40.110 ***		

† p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.
주 : 분석기간은 1990~2009년이며, 통제변수와 국공립보육시설수 모두는 t-1을 사용

횡단면적인 접근법으로 지역의 국공립보육시설수가 지역 출산율에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 다중회귀분석을 실시한 결과는 <표 4-7>에 제시되어 있다. 통제변수들로서 모형에 포함된 인구학적 및 사회경제적 특성

들 중 핵심가임여성(25~34세) 비율, 여성(25~34세) 미혼율, 주택점유형태(자가비율) 및 지역구분(농촌)은 지역 출산율에 통계적으로 유의($p<0.05$ 수준)한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 핵심가임여성인구(25~34세)의 비율이 높은 지역일수록, 여성(35~34세) 미혼율이 낮은 지역일수록, 자가소유율이 높은 지역일수록, 농촌지역일수록 출산율이 높음을 의미한다. 요컨대, 핵심가임여성(25~34세) 비중이 높고, 미혼율이 낮은 지역에서는 그렇지 않은 지역에 비해 상대적으로 주민의 출산확률이 높을 것이다. 지역 내 주거의 안정성과 농촌의 다출산 지향적인 사회문화도 지역의 출산율을 높이는 작용을 할 것이라는 추측을 해 볼 수 있겠다.

인구학적 및 사회경제적 변수들을 통제한 상태에서 지역의 국공립보육시설 수가 지역의 출산율에 미치는 영향력은 통계적으로 유의($p<0.05$ 수준)하지 않은 것으로 나타났다. 다른 정책변수들을 모형에 추가한 후(부록 2)에도 국공립보육시설의 영향은 유이하지 않았다. 이러한 결과들은 전국 단위의 시계열적 모형의 경우와도 일치한다.

〈표 4-7〉 횡단면적 회귀모형: 합계출산율(2009)에 대한 국공립보육시설 확충의 영향

	b	(S.E)	β	sig
상수	1.005	0.160		0.000
핵심가임여성(25~34세) 비율	0.022	0.004	0.290	0.000
여성(25~34세) 미혼율	-0.015	0.002	-0.653	0.000
주택점유(자가비율)	0.002	0.001	0.129	0.036
여성(25~29세) 대학재학 비율	-0.001	0.001	-0.030	0.631
재정자립도	0.000	0.001	0.011	0.849
지역구분(준거=도시)				
농촌	0.110	0.040	0.214	0.007
중소도시	0.049	0.034	0.092	0.145
국공립보육시설수	-0.003	0.002	-0.089	0.112
R^2		.691		
Adj R^2		.680		
F 값		61.871 ***		

† p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.
주 : 합계출산율은 2009년도 자료이며, 통제변수와 국공립보육시설 수는 2007년과 2008년 평균치임.

이상의 결과를 종합하면, 국공립보육시설의 수가 출산율에 미치는 영향은 시계열적 접근과 횡단면적 접근 모두에서 통계적으로 유의($p<0.05$)하지 않은 것으로 나타난다. 국공립보육시설이 지속적으로 증가하고 있으나, 주로 취약지역(농어촌, 저소득층 밀집지역 등)을 중심으로 확충이 이루어지다 보니 정책수혜 대상자가 한정적이기 때문으로 풀이할 수 있다. 현실적으로 기초지자체 당 국공립보육시설은 적게는 1개소에서 많게는 30여 개소 정도가 분포되어 있을 뿐이다. 즉, 절대적 규모 자체도 여전히 적다는 차원에서 아직은 출산율에 실질적인 영향력을 가지지 못한 것으로 풀이할 수 있다. 요컨대, 국공립보육시설은 보육서비스의 질적 수준이 담보되어 있어 수요가 높음에도 불구하고, 낮은 수준의 공급으로 인하여 출산율에 대한 영향력이 나타나지 않은 것으로 풀이할 수 있다.

3. 직장보육시설수와 출산율

보육인프라로서 직장보육시설의 확충이 합계출산율에 미치는 영향을 분석한 결과는 <표 4-8>에 제시되어 있다. 분석 결과, 인구학적 및 사회경제적 변수들 중 여성(25~34세) 경제활동참가율과 여성(25~34세) 초혼연령이 합계출산율에 통계적으로 유의($p<0.05$ 수준)하게 부적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

이들 변수들을 통제한 상태에서 직장보육시설수가 합계출산율에 미치는 영향은 통계적으로 유의($p<0.05$)하지 않은 것으로 나타났다. 이는 직장보육시설수가 많지 않아 실제 수혜대상이 극히 제한적이기 때문으로 해석할 수 있다. 직장보육시설의 의무이행률은 2005년 27.5%에서 2009.6월 기준으로 51.7%까지 증가하였음에도 불구하고, 이 중 시설설치율은 2009년 기준으로 28.9%에 불과하다는 사실이 이러한 현상을 잘 반영한다.

〈표 4-8〉 시계열적 회귀모형: 합계출산율에 대한 직장보육시설 확충의 영향

	b	(S.E)	β	sig
상수	20.908	11.513		0.097
여성(25~34세) 경제활동참가율	-0.090	0.035	-1.274	0.024
여성(25~29세) 평균 근로시간	-0.002	0.004	-0.064	0.678
핵심가임여성(25~34세)비율	-0.035	0.169	-0.239	0.841
여성 초혼연령	-0.373	0.141	-1.904	0.023
사무직이상 비율	0.011	0.007	0.547	0.155
월평균 가구소득	0.000	0.000	-0.846	0.341
직장보육시설 수	-0.001	0.001	-0.283	0.553
R^2		0.958		
Adj R^2		0.932		
F 값		36.214 ***		

† p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.
주 : 분석기간은 1990~2009년이며, 통제변수와 직장보육시설수 모두는 t-1년(1년 시차)을 사용함.

4. 주요 저출산정책과 출산율

미시적인 접근을 통해 보육교육비지원정책 및 보육시설확충정책과 함께 일-가정양립정책이 출산수준에 미치는 영향을 측정하기 위하여 「2009년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사」의 결과를 이용하여 회귀분석을 시도하였다. 동 회귀모형에서 종속변수로 출산자녀수 대신 기대자녀수를 포함시켰다. 왜냐하면, 출산자녀수의 경우 정책과 역인과성(reverse causality)을 가질 수 있기 때문이다. 정책 수혜조건으로서 출산이 전제되어야 하며, 특히 일부 정책의 경우에는 다자녀(고순위) 출산 시에만 수혜를 받을 수 있기 때문이다. 반면, 기대자녀수는 현 자녀수와 향후에 낳을 계획이 있는 자녀수를 합한 것으로 완결출산력(complete fertility)의 개념을 가진다. 즉, 모형에서의 가설은 이미 태어난 자녀로 인하여 정책을 경험하게 되며, 그러한 경험이 향후에 낳고자 하는 자녀수를 증가시키는 효과가 있다는 것이다. 실증적으로 기혼여성의 정책별 수혜 경험 여부가 기대자녀수에 미치는 영향을 분석한 결과는 <표 4-9>에 제시되어 있다. 한편, 고연령층 여성일수록 출산자녀수와 기대자녀수가 일치하여 역인과성의 가능성이 높아지기 때문에 분석대상 여성의 연령층을 다르게 구성하여 모형을 구축하였다. 또한, 사별이나

이혼 중인 여성들의 경우에도 출산자녀수와 기대자녀수가 일치할 가능성이 높아, 분석대상 여성들은 배우자가 있는 유배우여성으로 한정하였다. 궁극적으로 모형1은 20~44세 유배우여성, 모형2는 20~39세 유배우여성, 그리고 모형3은 20~34세 유배우여성을 대상으로 구축하였다. 각 모형은 $p<0.001$ 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

각 모형에 포함된 통제변수로서 유배우여성의 사회경제적 특성들과 기대자녀수와의 관련성을 살펴보기로 한다. 20~44세 유배우여성을 포함한 모형1의 경우, 기대자녀수는 도시거주와 부적인 연관성을 그리고 가구소득과 정적인 연관성을 가진 것으로 나타났다. 전자의 결과는 도시에 거주하는 여성일수록 자녀양육비와 주거비를 포함한 생활비용이 고가로서 그만큼 다자녀 출산이 어렵기 때문으로 보인다. 후자의 결과는 일반적으로 인정되고 있는 소득효과(income effect)로서, 고소득층일수록 보다 많은 자녀를 양육하는 데 드는 비용을 감당할 수 있기 때문이다. 여성의 연령, 교육수준, 취업여부, 개인소득 등이 기대자녀수에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 기대자녀수는 향후에 계획하고 있는 자녀수까지 포함하는 개념으로서 전체 가임기를 전제로 하며, 취업, 개인소득 등 현재 상황보다는 미래 상황을 고려한 결정이다. 따라서 현재 상태로 측정된 통제변수들과 기대자녀수 간의 연관성은 약하다고 할 수 있겠다. 이러한 경향성은 유배우여성을 20~39세로 한정한 모형2에서도 유사하게 나타난다. 유배우여성의 연령을 20~34로 한정한 모형3에서는 가구소득마저 통계적 유의성($p<0.1$ 수준)이 없는 것으로 나타났는데, 아직 저연령층 집단으로 가구소득의 차이가 크지 않기 때문으로 보인다. 결과적으로 기대자녀수가 전 가임기간에 걸친 출산행태를 의미하므로, 모형(연령집단)에 따른 통제변수의 영향력 차이가 크지 않은 것으로 해석할 수 있다.

우선 자녀양육부담 경감을 위한 정책들이 기대자녀수에 미치는 영향력을 살펴보면, 보육비·양육수당 수혜와 소득공제 수혜는 모든 모형에서 기대자녀수를 증가시키는 효과($p<0.05$)가 있는 것으로 나타난다. 따라서 이들 정책변수는 역인과성의 문제가 크지 않은 것으로 간주할 수 있다. 즉, 기존

자녀에 대한 보육비·양육비 또는 세제감면 수혜 경험이 향후 추가적으로 출산할 경우 그만큼 자녀양육부담이 경감될 것이라는 기대감을 주고 있는 것으로 해석할 수 있다. 소득공제의 경우, 모형1과 모형2에 비해 모형3에서 통계적 유의정도가 다소 약하게 나타난다. 이러한 결과는 상대적으로 저연령층인 여성집단의 경우 소득수준이 낮은 관계로 소득공제에 대한 기대감이 적어 추가출산 이행을 결정할 확률이 상대적으로 낮을 것임을 의미한다.

다음으로 육아지원인프라에 관한 정책들이 기대자녀수에 미치는 영향력을 살펴보기로 한다. 모든 모형에서 국공립보육시설 혹은 직장보육시설 이용 경험이 기대자녀수에 미치는 영향력은 통계적으로 유의($p<0.05$)하지 않다. 이러한 결과를 통해 볼 때, 자녀양육가정은 국공립보육시설이나 직장보육시설 대신 민간보육시설을 이용할 수 있기 때문에 특정 유형의 보육시설에 대한 접근성 자체가 출산수준을 높이는 효과가 없다고 볼 수 있다. 한편, 모형1에서 다양한 형태의 보육서비스(종일반, 시간제, 휴일반) 이용 여부가 기대자녀수에 유의한 영향($p<0.05$)을 미치고 있는데, 그 방향이 부적으로 나타난다. 모형2와 모형3에서 다양한 형태의 보육서비스 이용의 영향력은 통계적으로 유의하지 않다. 모형1에서 상대적으로 고연령층인 여성들이 종일반, 시간반 등 보육서비스를 이용할 만큼 자녀양육에 어려움을 겪고 있으며, 그로 인하여 추가적으로 출산할 의향이 감소하였기 때문으로 해석할 수 있다. 다만, 모형2와 모형3의 경우 다양한 형태의 보육서비스를 이용할 만큼 자녀의 연령이 높지 않아 기대자녀수와의 연관성이 낮다고 볼 수 있다.

일-가정 양립에 관한 정책들과 기대자녀수 간의 연관성에 대해 살펴보기로 한다. 모든 모형에서 산전후휴가 이용 경험이 기대자녀수에 미치는 영향력은 통계적으로 유의($p<0.05$)하지 않다. 산전후휴가는 모성보호의 목적이 강한 만큼 그 자체를 추가 출산 유인책(motivation)으로 간주하는데 무리가 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다. 육아휴직 이용 경험이 기대자녀수에 미치는 영향력은 모형에 따라 차이가 있다. 모형1에서 육아휴직 이용 경험은 기대자녀수와 정적인 연관성을 보이고 있다. 모형2에서 육아휴직경험과

기대자녀수 간의 연관성은 약하게 나타나며, 모형3에서는 $p<0.05$ 수준에서 통계적 유의성이 나타나지 않는다. 자녀를 출산한 후에 육아휴직을 이용한다는 점에서 모형1의 결과는 역인과성을 제시해주는 것으로 추측해볼 수 있다. 그러나 육아휴직의 경우 이용가능성을 사전적으로 인지할 수 있다는 점에서, 육아휴직 경험여부가 출산에 긍정적인 영향을 미친 것으로 해석할 수 있을 것이다.

〈표 4-9〉 유배우여성의 저출산정책 수혜가 기대자녀수에 미치는 영향: 회귀계수(β)

	모형1 (20~44세)	모형2 (20~39세)	모형3 (20~34세)
거주지역(도시=1)	-0.068 ***	-0.076 **	-0.095 **
현재연령	0.001	0.029	0.014
교육수준(대졸이상=1)	-0.028	-0.041 †	-0.026
가구소득	0.046 *	0.055 *	0.059
취업여부(취업=1)	0.014	-0.011	0.005
개인소득	-0.058	-0.028	-0.034
정책 수혜 여부			
보육비·양육수당 지원	0.117 ***	0.110 ***	0.143 ***
소득공제	0.154 ***	0.144 ***	0.089 *
국공립보육시설 이용	0.006	0.028	0.020
직장보육시설 이용	-0.038	-0.055 †	-0.031
다양한 보육서비스(종일·시간제) 제공	-0.048 *	-0.033	0.001
산전후휴가 이용	-0.011	-0.021	-0.032
육아휴직 이용	0.048 *	0.051 †	0.038
R^2	.052	0.052	0.053
Adj R^2	.045	0.045	0.040
F 값	10.2 ***	7.2 ***	4.0 ***
n	2,587	1,706	951

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

제4절 종합 논의

이상 저출산정책의 효과성을 분석한 결과를 종합하면 <표 4-10>과 같이 제시할 수 있다. 정책의 성격이나 관련 자료의 유용성 등을 고려하여 시계열적 접근, 횡단면적 접근, 미시적 접근을 선택적으로 적용하였는데, 이들

접근법의 결과를 정책별로 종합화하였다.

우선 보육교육비 지원정책의 효과성에 관한 종합 논의이다. 시계열 접근과 미시적 접근을 통해 볼 때, 보육비 등 지원정책은 출산수준에 강한 긍정적인 효과를 가지고 있다. 그러나 횡단면적인 접근 결과에 의하면, 보육비 등 지원정책이 중앙정부가 일정한 기준에 의거하여 획일적으로 실시하고 있다는 차원에서 지자체 간 출산수준의 차이와 무관한 것으로 나타났다. 이러한 결과에 의거하면, 보육교육비지원정책은 적어도 출산율의 추가 감소를 방지하는 효과를 가진 것으로 해석할 수 있다.

세제 지원의 효과성에 관한 종합 논의이다. 세제 지원(소득공제 등)의 효과성 분석은 이용가능한 자료의 부재로 인하여 미시적인 접근법만을 시도하였다. 분석 상 '역인과성' 문제를 최소화하기 위하여 3가지 모형을 구축한 결과를 통해 볼 때, 한국사회에서 조세정책은 출산수준 제고에 어느 정도 긍정적인 효과를 가진 것으로 설명할 수 있다.

육아지원인프라에 대한 접근성을 제고하기 위한 정책들의 효과성에 관한 종합 논의이다. 우선 국공립보육시설 확충의 효과성을 분석하기 위하여 시계열적 접근, 횡단면적 접근 및 미시적 접근 모두를 적용하였다. 모든 접근법에서 예외 없이 국공립보육시설의 양적 규모는 출산수준에 아무런 영향을 미치지 않고 있다. 자료의 유용성으로 인하여 시계열적 접근과 미시적 접근만을 적용한 결과, 직장보육시설 규모도 출산수준 제고에 유의한 효과를 보여주지 못하고 있다. 그 이유로 국공립보육시설이 주로 취약지역(농어촌, 저소득층 밀집지역 등)을 중심으로 공급이 제한되어 정책수혜 대상자가 한정적일 수밖에 없어, 출산율에 대한 영향력이 나타나지 않은 것으로 풀이할 수 있다. 직장보육시설도 그 수가 많지 않아 실제 수혜대상이 극히 제한적이기 때문일 것이다.

일-가정 양립 제고를 위한 정책수단으로서 산전후휴가와 육아휴직의 효과성에 관한 종합 논의이다. 이들 정책의 효과성에 관한 분석은 자료유용성 문제로 인하여 미시적인 접근만을 시도하였다. 3가지 모형을 구축하여 분석한 결과, 산전후휴가는 그 자체로 추가 출산을 유인하는 효과를 나타내지

못했다. 산전후휴가는 모성 보호를 통해 추가 출산의 의료적 장애를 예방하여 출산율을 높이는 데에 간접적으로 기여할 것이기 때문으로 풀이할 수 있다.

〈표 4-10〉 저출산정책이 출산수준에 미치는 효과성 분석 결과 종합

접근법 (모형유형)	종속변수		정책변수						
			보육 교육비 지원	세제 혜택	국공립 보육시설 확충	직장 보육시설 확충	다양한 보육서비스 제공	산전후 휴가제도	육아 휴직제도
시계열적 접근	전국 합계출산율		+++	na	×	×	na	na	na
횡단면적 접근	시군구 합계출산율		×	na	×	na	na	na	na
미시적 접근	기대 자녀수	모형1	+++	+++	×	×	-	×	+
		모형2	+++	+++	×	×	×	×	×
		모형3	+++	+	×	×	×	×	×

주: 1) na(not available)는 자료유용성 등의 한계로 인하여 분석을 실시하지 않았음을 의미함.
2) 플러스(+)는 정적인 영향, 마이너스(-)는 부적인 영향임. $p<0.05$는 + 또는 -, $p<0.01$은 ++ 또는 --, $p<0.001$은 +++ 또는 ---로 표시함. $p<0.05$를 기준으로 통계적 유의성이 없는 경우에는 ×로 표시함.
3) 미시적 자료를 이용한 접근에서 모형1은 20~44세 유배우여성 대상, 모형2는 20~39세 유배우여성 대상, 모형3은 20~34세 유배우여성임.

05

결론

제5장 결론

OECD 대부분 국가들에서 저출산현상이 지속되고 있는 가운데, 우리나라의 저출산현상은 그 속도와 수준면에서 주목받고 있다. 비교적 짧은 기간에 출산율이 아주 높은 수준에서 아주 낮은 수준으로 감소하였으며, 세계 최저수준의 출산율이 약 10년간 지속되어 장기화되고 있기 때문이다. 최근의 출산율 추이를 고려하면 우리사회는 '저출산 덫'에 빠져들 수 있는 가능성이 높다는 점에서 심각성이 존재한다. 저출산현상은 인구학적으로 고령화를 가속화시키며, 사회경제적으로 노동력 부족과 노동생산성 저하, 내수 시장 위축과 자본스톡 감소, 사회보장재원의 지속가능성 약화와 재정수지 악화, 경제성장 둔화 등을 야기할 것이다. 이에 따라, 정부는 지난 5년간 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)에 의거하여 약 20조 원의 예산을 투입하여 80여개에 이르는 저출산정책들을 추진한 바 있다. 제1차 저출산고령사회기본계획이 2010년에 종료될 것임에 따라, 본 연구는 주요 저출산정책의 효과성을 분석하여 추후 정책 개선 등에 기초자료로 제공하고자 하였다.

국내에서 아직 저출산정책의 효과성에 대한 연구들이 활성화되어 있지 못한 관계로, 본 연구에서는 외국사례들을 심층적인 고찰을 통해 기본연구틀을 설정하였다. 구체적으로 본 연구에서 시도하는 '효과성 평가'를 저출산정책이 출산율 변화에 미치는 영향 분석으로 개념화하였다. 평가대상으로 주요 저출산정책들인 자녀양육부담 경감 정책, 보육인프라 확충 정책 및 일-가정양립 정책을 설정하였다. 평가대상 세부정책들은 정책의 속성과 자료의 유용성 등을 감안하여, 보육교육비 지원, 세제 지원, 국공립보육시설 확

충, 직장보육시설 확충, 다양한 보육서비스 제공, 산전후휴가제도 및 육아휴직제도로 설정하였다. 접근법으로는 시계열적 회귀모형, 횡단면적 회귀모형 그리고 미시적인 자료를 이용한 회귀모형을 적용하였다. 정책의 성격, 자료 유용성 등을 감안하여 접근모형을 선택적으로 적용하였으며, 정책의 영향만을 분리·측정하고자 종속변수(출산수준)와 정책변수 이외에 통제변수를 각 모형에 포함하였다.

구체적으로 시계열적 회귀모형은 보육교육비 지원(육아서비스이용률)과 국공립보육시설 확충(국공립보육시설수) 및 직장보육시설 확충(직방보육시설수)에 적용되며, 종속변수로 전국 합계출산율을 그리고 통제변수로 전국 단위의 주된 가임기 여성(25~34세)의 경제활동참가율, 주된 가임기여성(25~29세)의 평균근로시간, 가임여성(15~49세)수, 여성초혼연령, 일반혼인율, 취업여성 중 사무직 이상 비율, 여성(25~29세) 월평균소득 및 월평균 가구소득을 포함시켰다. 횡단면적 회귀모형은 시·군·구 단위의 보육교육비 지원(육아서비스이용률)과 국공립보육시설 확충(국공립보육시설수)에 적용되며, 종속변수로 2009년도 시·군·구 합계출산율을 그리고 통제변수로 시·군·구별 가임여성인구 중 핵심가임여성(25~34세) 비율, 주된 가임기 여성(25~34세)의 미혼율, 주택자가비율, 주된 가임기 여성(25~29세)의 대학재학 비율, 재정자립도, 지역구분(대도시, 중소도시, 농촌) 등을 포함시켰다. 시계열적 회귀모형과 횡단면적 회귀모형에서 정책변수와 통제변수가 종속변수에 영향을 미치는데 최소 1년간의 시차(time-lag)가 있는 것으로 가정하였다. 미시적 회귀모형은 미시적인 자료로 한국보건사회연구원과 보건복지부가 실시한 「2009년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사」의 자료를 이용하였다. 이 모형은 보육비·양육수당, 소득공제, 국공립보육시설 이용, 직장보육시설 이용, 다양한 보육서비스(종일제·시간제) 이용, 산전후휴가 이용, 육아휴직 이용 등의 정책관련 변수들에 적용하며, 종속변수로 기대자녀수 그리고 통제변수로 거주지역, 현재연령, 교육수준, 취업여부, 개인소득 및 월평균 가구소득을 포함시켰다.

이와 같은 회귀모형들을 분석한 결과로서 각 정책의 효과성은 다음과 같

이 정리될 수 있다.

첫째, 보육교육비 지원의 효과성을 분석한 결과이다. 영유아 보육·교육비 지원 정책의 성과로서 육아서비스이용률은 시계열 모형에서는 합계출산율에 정적으로 유의미한 영향을 미치고 있었으나, 횡단면적 모형에서는 영향력이 나타나지 않았다. 보육교육비 지원 정책은 직접적으로 부모들로 하여금 자녀양육비용에 대한 심리적인 부담감을 어느 정도 경감시켜 주며, 그 영향으로 희망하는 자녀수를 달성하기 위한 추가적인 출산을 이행케 하는 것으로 이해할 수 있다. 다른 한편으로 보육교육비 지원은 간접적으로 여성들의 일-가정 양립을 가능하게 함으로써 추가출산을 용이하게 하는 작용을 하는 것으로 해석할 수 있다. 다만, 횡단면적 모형에서 그 효과가 나타나지 않은 것은 중앙정부의 획일적인 보육교육비 지원정책의 영향으로 인하여 지역 간 육아서비스이용률의 차이가 출산율 차이를 설명하지 못하기 때문일 것이다.

둘째, 세제 지원의 효과성을 분석한 결과이다. 미시적 회귀모형의 결과, 세제 지원은 통계적으로 유의하게 기대자녀수를 높이는 효과를 나타냈다. 특히, 고연령층 여성집단에게서 효과가 보다 높은 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 육아지원인프라의 효과성을 분석한 결과이다. 국공립보육시설 확충 정책의 합계출산율에 대한 효과성을 살펴보면, 국공립보육시설의 수가 출산율에 미치는 영향은 시계열적 접근과 횡단면적 접근 모두에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타난다. 국공립보육시설이 지속적으로 증가하고 있으나, 주로 취약지역(농어촌, 저소득층 밀집지역 등)을 중심으로 확충이 이루어지다 보니 정책수혜 대상자가 한정적이기 때문으로 풀이할 수 있다.

직장보육시설 확충 사업의 경우, 그 규모가 전국 단위로도 아직 미흡한 수준이므로 횡단면적 분석이 불가하다. 시계열 분석 결과, 직장보육시설수가 합계출산율에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 직장보육시설수가 많지 않아 실제 수혜대상이 극히 제한적이기 때문일 것이다. 미시적 모형의 결과, 다양한 보육서비스 제공도 출산수준에 대한 영향력이 통계적으로 유의하지 않았다.

이러한 결과는 국공립보육시설이나 직장보육시설 등에 대한 수요가 높음에도 불구하고, 낮은 수준의 공급으로 인하여 출산율에 대한 영향력이 나타나지 않은 것으로 풀이할 수 있다. 다른 한편으로 민간보육시설의 공급이 충분한 상황에서 특정 보육시설의 부족 또는 접근성 제약의 문제로 인하여 개인의 출산 욕구가 좌절될 것으로 보기 어렵기 때문이다.

끝으로, 산전후휴가와 육아휴직의 효과성을 분석한 결과이다. 미시적 회귀모형의 결과, 산전후휴가는 그 자체로 추가 출산을 유인하는 효과를 나타나지 않았다. 주된 이유로 산전후휴가는 모성 보호를 통해 추가 출산의 의료적 장애를 예방하여 출산율을 높이는 데에 간접적으로 기여할 것이기 때문이다. 육아휴직의 경우 초산이든 추가출산이든 고연령층에서의 출산을 용이케 하여 기대자녀수를 늘리는 효과를 나타냈다. 이러한 결과를 통해 볼 때, 육아휴직제도는 여성 취업 증가로 인한 만혼화 및 만산화에 대응하여 매우 중요한 역할을 하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

이와 같은 효과성 분석 결과를 토대로 다음과 같은 정책적 시사점을 도출하였다.

첫째, 보육교육비 지원은 출산율에 긍정적인 효과가 있으므로, 보육교육비용 부담을 경감하기 위한 정책은 확대 지속되어야 할 것이다. 즉, 보육교육비 지원대상을 확대하고 지원수준을 높여 그 효과성을 더욱 높일 필요가 있다. 한편, 출산율이 상대적으로 낮은 지자체에서는 지역의 특수성(보육수요, 맞벌이 등 수요자 특성, 지역의 소득수준, 지역출산율 등)을 고려하여 지역밀착형 보육교육비 지원정책을 강구할 필요가 있다. 더 나아가 보육교육비 지원 이외의 추가적인 자녀양육부담경감 정책을 고안하여 적극적으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 세제 지원은 출산율 제고에 효과가 있으므로, 자녀수에 따른 세제감면의 폭을 더욱 확대할 필요가 있다. 이러한 정책적 노력은 특히 출산율이 가장 낮은 중산층에 보다 많은 혜택을 부여하여, 전체적인 출산율 제고에 기여할 것이다.

셋째, 국공립보육시설이나 직장보육시설 등은 공급 부족으로 인하여 출

산에 미치는 영향이 미약하다. 따라서 국공립보육시설 등의 공급 확충이 긴요하다. 다른 한편으로 민간보육시설(서비스)의 이용비용의 상승요인을 억제하고 체계적인 질적 관리를 통해 시설 유형 간 질적 수준과 비용부담을 균등화할 필요가 있다.

넷째, 산전후휴가와 출산율과의 연관성은 미약한 것으로 나타난다. 그러나 모성보호의 관점에서 산전후휴가는 추가 출산의 의료적 장애를 예방하는데 매우 중요한 역할을 하므로, 정책대상을 비정규직, 자영업자 등까지 확대하고, 급여에 대한 지원을 확충할 필요가 있다.

다섯째, 육아휴직은 기대자녀수를 증가시키며 특히, 고연령층에서의 효과성이 높다. 따라서 여성 취업 증가에 따른 만혼화와 만산화에 대응하여 육아휴직 이용기간 확대, 고연령 출산이나 고순위출산 등의 경우 육아휴직기간을 차등적으로 적용하는 방안 등을 강구할 필요가 있다.

끝으로, 저출산정책의 짧은 역사성과 관련 자료의 불충분성 등을 감안하여 각 정책의 효과성에 대한 분석은 보다 장기적으로 실시될 필요가 있으며, 그 경우 각 정책의 효과성에 대한 판단이 보다 명료해질 것이다. 그 이유로 개인적인 출산행태를 사회정책을 통해 변화시키는 데에 장시간이 소요되는 것이 일반적이기 때문이다. 즉, 저출산정책 추진과 그 효과 간에는 일정한 시차(time-lag)가 존재한다. 예로, 프랑스의 경우 1970년대 초부터 본격적으로 저출산 대응 정책을 실시하였으나, 실제 출산율이 증가하기 시작한 시기는 1990년대 중반 이후부터이다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서 시도한 저출산정책의 효과성에 대한 분석은 향후 연구를 위한 기초자료로 기여할 것으로 기대된다. 또한, 본 연구에서 시도하는 주요 정출산정책의 효과성에 대한 평가 결과는 향후 저출산정책의 합리적인 방향성을 제시하고, 실효성을 제고하는데 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 한편, 보다 정밀한 효과성 평가를 위해서는 자료 축적이 필요하며, 이를 위해서는 저출산정책의 효과성 분석을 목적으로 하는 조사 실시나 통계 생산을 체계적이면서 중장기적으로 추진할 필요가 있다.

참고문헌

보건복지부. 보육통계. 각 연도.

서문희·안재진·최혜선·소마 나오꼬·안진(2009). 영유아 양육비용 지원의 효과에 관한 연구. 육아정책연구원.

여성가족부, 『제1차 중장기 보육계획』, 2006

이삼식·오영희·이윤경·최효진(2009). 2008년도 저출산고령사회정책 성과평가. 보건복지가족부·한국보건사회연구원

이윤식(2004). 우리나라 정책평가체계의 현안과 과제. 숭실대학교 사회과학연구소, 사회과학논총, 6(2): pp.39~68

정부합동(2010). 『제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015) 공청회 자료집』.

중앙정부 저출산고령사회정책 시행계획, 각 연도.

통계청, e-나라지표

Alegre A, Rodriguez-Escudero FJ, Cruz E, Prada M.(1984). “Influence of work during pregnancy on fetal weight.”, *Journal of Reprodective Medicine*, 29: pp.334-336.

Andersson, G., Duvander, A.-Z., & Hank, K.(2004). "Do child care characteristics influence continued childbearing in Sweden An investigation of the quantity, quality and price dimension". *Journal of European Social Policy*, 14: pp.407-418.

Asassve, A. & Lappegård, T.(2009). "Childcare cash benefits and fertility timing in Norway". *European Journal of Population*,

25: pp.64-88.

Averett, S. L., and L. A. Whittington(2001). “Does maternity leave induce births?”, SouthernEconomicJournal,68(2):403-17.

Azmat, G. & González, L.(2009). Targeting fertility and female participation through the income tax. IZA Discussion Paper.

Balu, D. M., & Robins, P. K.(1989). "Fertility, employment, and child care costs". *Demography*, 26(2): pp.287-299.

Blanchet, D. and Ekert-Jaffe, O.(1994). “The Demographic Impact of Family Benefits: Evidence from a Micro-Model and from Macro-Data”, in The Family, the Market and the State in Ageing Societies, J. Ermish et N. Ogawa (Eds.) Oxford, Clerendon Press, pp.79-105.

Bradshaw, J., N. Finch, and D. Soo,(2005). “Can Policy Influence Fertility?” Social Policy Research Unit, York University.

Brouillette, L. Felteau, C., & Lefebvre, P.(1993). "The effects of financial factors on fertility behavior in Quebec." *Canadian Public Policy*, 19(3): pp.260-278.

Cigno, A. & Erimisch, J.(1989). "A microeconomic analysis of the timing of births", *European Economic Review*, 33: pp.733-760.

d'Addio, A. and M. d'Erocore(2005). Trends and determinants of fertility rates in OECD countries: The role of polices. OECD Social, Employment and Migration working papers.

Del Boca, D.(2002). "The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy." *Journal of Population economics*, 15(3): pp.549-573.

Diprete, T. Morgan, S., Engelhardt, H., & Pacalova, H.(2003). "Do cross-national differences in the costs of children generate cross-national differences in fertility rates?", *Population*

Research and Policy Review, 22: pp.439-477.

Duclos, E., Lefebvre, P., & Merrigan, P.(2001). "A natural experiment on the economics of storks: Evidence on the impact of differential family policy on fertility rates in Canada". Center for Research on Economic Fluctuations and Employment, working paper no. 136.

Duvander, A. Z. and G. Andersson(2006). "Gender equality and fertility in Sweden: A study on the impact of the father's uptake of parental leave on continued childbearing", MarriageandFamilyReview,39:121–142.

Duvander, A. Z., Lappegård, T., and Andersson, G.(2010). "Family policy and fertility: fathers' and mothers' use of parental leave and continued childbearing in Norway and Sweden." *Journal of European Social Policy,* 20(1): pp.45-57.

Erimisch, J. (1988). "The economic analysis of birthrate dynamics in Britan". *The Journal of Human Resources*, 23(4): pp. 563-576.

Franesconi, M. & Klaauw, V. D.(2007). "The Socioeconomic consequences of "In-work" beenefit reform for british lone mothers". *The Journal of Human Resources*, 42: pp.83-110.

Gauthier A. H and Hatzius J.(1997). "Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis" Population Studies. 51:pp.295–306.

Gauthier, A. H.(2000). "Public Policies Affecting Fertility and Families in Europe: A Survey of the 15 Member States"(paper prepared for: the Annual Seminar 2000: "Low Fertility, Families and Public Policies," Sevilla, Spain, 15-16 September 2000), European Observatory on Family Matters.

Gauthier, A.(2007). "The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature". *Population*

Research and Policy Review, 26: pp.323-346.

Guendelman, S., Pearl, M., Graham, S., Hubbard, A., Nap Hosang, Kharrazi, M.(2009). "Maternity Leave In The Ninth Month of Pregnancy and Birth Outcomes Among Working Women", *Women's Health Issues,* 19(1): pp.30-37

Gunnar Andersson, Ann-Zofie Duvander, and Karsten Hank(2004). “Do child-care characteristics influence continued child bearing in Swenden? An investigation of the quantity, quality and price dimension”. *Journal of European Social Policy*, 14(4): pp 407-418.

Guy Laroque & Bernard Salanié(2008). Does fertility respond to financial incentives? IZA Discussion Paper.

Hoem, J. M., A. Prskawetz and G. R. Neyer(2001). “Autonomy or conservative adjustment? The effect of public policies and educational attainment on third births in Austria, 1975-96.”Vienna Yearbook of Population Research, pp.101-119.

Haan, P. & Wrohlich, K.(2009). "Can child care policy encourage employment and fertility? Evidence from a structural model". DIW Berlin Discussion Papers.

Hank, K., & Kreyenfeld, M.(2003). "A multilevel analysis of childcare and women's fertility decisions in Western Germany". *Journal of Marriage and the Family*, 65(3): pp.584-596.

Higuchi, Y.(2007). "An Empirical Study of Child Care Leave in Japan: Marriage, Childbirth, and Job Retention," *Keio Business Review,* 33: pp.33-51.

Hoem, J. M., A. Prskawetz and G. R. Neyer(2001). "Autonomy or conservative adjustment? The effect of public policies and educational attainment on third birth in Austria", reprint from

Population Studies, *A Journal of Demography*, 55(3), pp. 249-261

Hyde, J.S., Klein, M.H., and Essex, M. J.(1995). “Maternity leave and women’s mental health”, Psychology of Women Quarterly, 19:pp.257-285.

Kalwij, A.(2010). “The impact family policy expenditure on fertility in western Europe”, Demography,47(2):503-519.

Katharina S., P. C. Bertea and E. Z., Stutz(2007). “Length of maternity leave and health of mother and child”. *International Journal of Public Health*, 52: pp.202~209.

Klerman J.A. and A. Leibowitz(1994). “The work-employment distinction among new mothers”. *The Journal of Human Resources,* 29: pp. 277–303.

Klerman, J. A., and Leibowitz, A.(1998). “FMLA and the labor supply of new mothers: Evidence from the June CPS”. Paper presented at the Population Association of America Annual Meeting. Chicago, IL, April 1998.

Kravdal, O.(1996). “How the local supply of day-care centers influences fertility in Norway: A parity-specific approach.” *Population Research and Policy Review*, 15(3): pp.201-218.Killien M. G, Habermann, B and Jarrett, M (2001), “Influence of Employment Characteristics on Postpartum Mother‘s Health”, WomenHealth,33(1–2):63–81.

Lappegård, T.(2010). "Family policies and fertility in Norway". *European Journal of Population*, 26: pp.99-116.

Lee, C.M. O'Connell and T.F. Baskett(2004). “Maternal and perinatal outcome of eclampsia: Nova Scotia, 1981–2000”, *Journal of Obstetrics Gynecology Canada*, 26(2): pp.119–123

Mamelle, N., I. Bertucat and F. Munoz(1989). “Pregnant women at work: rest periods to prevent preterm birth?”, *Pediatric and Perinatal Epidemiology* 3: pp.19 – 28

Milligan, K.(2005). "Subsidizing the stork: New evidence on tax incentives and fertility". *Review of Economics and Statistic*s, 83(3): pp.593-555

Prskawetz, A. and B. Zagaglia.(2005). “"Second births in Austria.”" Vienna Yearbook of Population Research, 2005: pp.143-170.

Rafael L., and Zweimüller, J.(2005). "Does Parental Leave Affect Fertility and Return-to-Work? Evidence from a "True Natural Experiment"," IZA Discussion Papers 1613, Institute for the Study of Labor (IZA).

Rosen, M. (1999). Impacts on fertility and female employment of paternal leave programs: Evidence from three Nordic countries. Paper presented at the European Population Conference, the Hague, Netherlands, August/September, 1999.

Ruhm C. J.(2000). “Parental leave and child health”, Journal of Health Economic,19(6):931 – 60.

Sleebos, J.(2003). Low fertility rates in OECD countries: Facts and policy responses. OECD Social, Employment and Migration working papers.

Šťastná, A. and T. Sobotka.(2009). “Changing parental leave and shifts in second and third-birth rates in Austria.” VID Working paper 07/2009, Vienna: Vienna Institute of Demography of the Austrian Academy of Sciences.

Sobotka, T., M. Winkler-Dworak, M. R. Testa, W. Lutz, D. Philipov, H. Engelhardt, and R. Gisse(2005). “Monthly Estimates of the Quantum of fertility: towards a fertility monitoring system in

Austria", Vienna Yearbook of Population Research 2005. pp.109 -141.

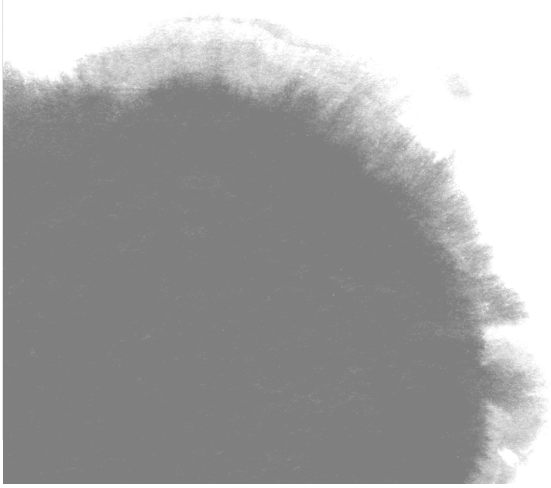
Tanda P.(2001). Le Politiche di Tutela della Maternita e il Mercato del Lavoro, Rapporto trimestrale ISAE.

Vikat, A.(2004). Women's labor force attachment and childbearing in Finland. Demographic Research, Special collection 3.

Whittington, L. A., Alm, J., & Peters, H. E.(1990). "Fertility and the personal exemption: Implicit pronatalist policy in the Untied States." *The American Review*, 80(3): pp.546-556.

Zhang J., Quan, J., & Van Meerbergen, P.(1994). "The effect of tax-transfer policies on fertility in Canada", *The Journal of Human Resource*s, 29(1): pp.181-201.

부 록



부록

〈부표 1〉 합계출산율에 대한 저출산정책의 영향: 시계열적 회귀모형

	b	(S.E)	β	sig
상수	24.159	9.925		0.038
여성(25~34세) 경제활동참가율	-0.039	0.030	-0.555	0.230
여성(25~29세) 평균 근로시간	-0.001	0.003	-0.022	0.810
핵심가임여성(25~34세)비율	-0.146	0.132	-1.007	0.298
여성 초혼연령	-0.556	0.134	-2.833	0.003
사무직이상 비율	0.008	0.005	0.371	0.145
월평균 가구소득	0.000	0.000	-1.782	0.010
육아서비스이용률	0.030	0.007	1.934	0.002
국공립보육시설 수	0.000	0.000	-0.036	0.885
직장보육시설 수	0.000	0.001	-0.158	0.587
R^2		0.988		
Adj R^2		0.976		
F 값		81.175 ***		

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

주 : 분석기간은 1990~2009년이며, 통제변수와 정책변수(육아서비스이용률, 국공립보육시설수, 직장보육시설수) 모두는 t-1을 사용

〈부표 2〉 합계출산율(2009)에 대한 저출산 정책의 영향: 횡단면적 회귀모형

	b	(S.E)	β	sig
상수	1.071	0.165		0.000
핵심가임여성비율	0.022	0.004	0.286	0.000
여성미혼율	-0.015	0.002	-0.641	0.000
주택점유	0.003	0.001	0.138	0.025
여성 대학재학비율	-0.001	0.001	-0.034	0.592
재정자립도	0.000	0.001	-0.005	0.930
거주지(준거=도시)				
농촌	0.111	0.040	0.217	0.006
중소도시	0.057	0.034	0.108	0.093
보육서비스이용률	-0.002	0.001	-0.063	0.130
국공립보육시설수	-0.003	0.002	-0.096	0.085
R^2		.695		
Adj R^2		.682		
F 값		55.579 ***		

† p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.
주 : 합계출산율은 2009년이며, 통제변수와 보육서비스 이용률, 국공립보육시설 수는 2007년과 2008년 평균치임.

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 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

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

▶ 회비납부

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

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 국제협력홍보팀 간행물 담당자 (Tel: 02-380-8303)

도서판매처

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

신간 안내

KIHASA 한국보건사회연구원 Korea Institute for Health and Social Affairs

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2010-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000
연구 2010-02	희귀난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실비아	5,000
연구 2010-03	해외의료시장 개척의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	미정
연구 2010-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정기혜	6,000
연구 2010-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	미정
연구 2010-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000
연구 2010-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정선	5,000
연구 2010-08	건강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000
연구 2010-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	미정
연구 2010-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000
연구 2010-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000
연구 2010-12	한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구	노대명	8,000
연구 2010-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	7,000
연구 2010-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : -기초보장제도 시행 10년 주거급여를 중심으로-	이태진	7,000
연구 2010-15	자활정책에 대한 평가 및 발전방향	노대명	7,000
연구 2010-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	8,000
연구 2010-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석: 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조응성 분석	여유진	7,000
연구 2010-18	근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000
연구 2010-19	이동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	6,000
연구 2010-20	공공 사회복지서비스 최저수준 설정을 위한 연구: 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000
연구 2010-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	미정
연구 2010-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구: 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000
연구 2010-23	민간 복지자원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	7,000
연구 2010-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 접근을 넘어서	강은정	5,000
연구 2010-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	이윤경	7,000
연구 2010-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000
연구 2010-28	2010년 한국의 보건복지 동향	장영식	10,000
연구 2010-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	6,000
연구 2010-30-1	저출산 원인과 파급효과 및 정책방안	이삼식	미정
연구 2010-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육, 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000
연구 2010-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변용찬	5,000
연구 2010-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	6,000
연구 2010-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀가치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000
연구 2010-30-6	저출산의 거시경제적 효과분석	남상호	6,000
연구 2010-30-7	저출산·고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은지(외부)	6,000
연구 2010-30-8	자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000
연구 2010-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	7,000
연구 2010-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영식	6,000
연구 2010-30-11	입양실태와 정책방안	김유경	미정
연구 2010-30-12	인공임신중절 실태와 정책과제	최정수	6,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2010-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	6,000
연구 2010-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	염지혜	5,000
연구 2010-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000
연구 2010-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-30-17	신노년층의 특징과 정책과제	정경희	6,000
연구 2010-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	10,000
연구 2010-30-19	예비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	6,000
연구 2010-30-20	신노년층(베이비붐세대)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	선우덕	5,000
연구 2010-30-21	신노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	미정
연구 2010-30-22	저출산고령사회 대응관련 쟁점 연구	이소정	미정
연구 2010-31-1	2010 사회예산 분석	최성은	8,000
연구 2010-31-2	2010 보건복지재정의 정책과제	유근춘	9,000
연구 2010-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000
연구 2010-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최성은	6,000
연구 2010-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000
연구 2010-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	7,000
연구 2010-31-7	건강보험 재정평가	신영석	5,000
연구 2010-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	8,000
연구 2010-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	11,000
연구 2010-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	미정
연구 2010-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	5,000
연구 2010-33	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(3년차)	오영호	9,000
연구 2010-34	보건사회 기후변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	14,000
연구 2010-35	취약위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	미정
연구 2010-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): 아시아 국가의 사회안전망	홍석표	8,000
연구 2010-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	14,000
연구 2010-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	김미곤	6,000
연구 2010-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(Ⅱ)	정영호	11,000
연구 2010-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서	정영호	미정
연구 2010-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	7,000
연구 2010-40	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	5,000
연구 2009-01	의료서비스 질 및 효율성 증대를 위한 통합적 의료전달 시스템 구축 방안	신호성	7,000
연구 2009-02	고가의료장비의 적정공급과 효율적 활용방안	오영호	8,000
연구 2009-03	신의료기술의 패턴 변화에 따른 의사결정제도의 발전방향 -의약품 허가제도와 약가제도를 중심으로-	박실비아	6,000
연구 2009-04	생애의료비 추정을 통한 국민의료비 분석 (1)	정영호	6,000
연구 2009-05	미충족 의료수준과 정책방안에 대한 연구	허순임	5,000
연구 2009-06	식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점 관리방안 구축	정기혜	7,000
연구 2009-07	부문간 협력을 통한 비만의 예방관리체계의 구축 방안 -비만의 역학적 특성 분석과 비만예방관리를 위한 부문간 협력체계의 탐색	김혜련	8,000
연구 2009-08	국가건강검진사업의 성과제고를 위한 수요자 중심의 효율적 관리체계 구축방안	최은진	7,000
연구 2009-09	취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안 - 국민연금을 중심으로 -	윤석명	7,000
연구 2009-10	글로벌 금융위기상황하의 국민연금기금의 운용방안	원종욱	8,000
연구 2009-11	건강보험 내실화를 위한 재정효율화 방안 -본인부담 구조조정 방안 중심으로	신현웅	6,000
연구 2009-12	A study for improving the efficiency of health security system the division of roles between public and private health insurance	홍석표	5,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2009-13	사회수당제도 도입타당성에 대한 연구	노대명	7,000
연구 2009-14	저소득층 지원제도의 유형 및 특성	여유진	8,000
연구 2009-15	저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구	김태완	6,000
연구 2009-16	한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구	김승권	13,000
연구 2009-17	아동청소년복지 수요에 기반한 복지공급체계 재편방안 연구 Ⅱ: 지역유형별 사례를 중심으로	김미숙	8,000
연구 2009-18	한국가족의 위기변화와 사회적 대응방안 -경제위기 이후 가족생애주기별 위기유형을 중심으로	김유경	8,000
연구 2009-19	장애인 소득보장과 고용정책 연계 동향 및 정책과제	윤상용	8,000
연구 2009-20	사회자본과 민간 복지자원 수준의 국가간 비교연구: 자원봉사활동과 기부를 중심으로	박세경	6,000
연구 2009-21	사회복지부문별 정보화현황 및 정책적용방안	정영철	6,000
연구 2009-22	노인건강정책의 현황과 향후 추진방안: 일상생활기능의 자립향상을 중심으로	선우덕	7,000
연구 2009-23	노인의 생산활동 실태 및 경제적 가치 평가	정경희	6,000
연구 2009-24	보건복지가족부 웹사이트 통합·연계 및 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2009-25	한국의 보건복지 동향 2009	장영식	9,000
연구 2009-26-1	2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 -법제정 10년의 제도운영 점검-	이태진	10,000
연구 2009-26-2	가난한 사람들의 일과 삶: 심리사회적 접근을 중심으로	이현주	6,000
연구 2009-26-3	근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구	노대명	8,000
연구 2009-26-4	사회복지지출의 소득재분배 효과 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-5	저소득층의 자산 실태 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-6	2009년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2009-27-1	유럽의 능동적 복지정책 비교연구	홍석표	6,000
연구 2009-28	2008년 한국의료패널 기초분석보고서	정영호	7,000
연구 2009-29	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2009년 보건의료자원실태조사 결과보고서-	오영호	6,000
연구 2009-30-1	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제1권 (총괄)	강은정	10,000
연구 2009-30-2	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제2권 -건강영향평가 시범사업	강은정	11,000
연구 2009-31-1	2009 사회예산 분석	최성은	9,000
연구 2009-31-2	보건복지재정의 정책과제	유근춘	7,000
연구 2009-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도): 중앙재정 세출 예산을 중심으로	고경환	6,000
연구 2009-31-4	보육지원정책의 적정성 및 효과성 분석	최성은	6,000
연구 2009-31-5	자활사업의 평가 연구: 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들	고경환	7,000
연구 2009-32-1	2009년 한국복지패널 기초분석 보고서	손창균	14,000
연구 2009-32-2	2008년 한국복지패널 심층분석 보고서 - 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	여유진	6,000
연구 2009-33	2009년 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사	김승권	14,000
연구 2009-34-1	다문화가족 증가가 인구의 양적·질적 수준에 미치는 영향	이삼식	5,000
연구 2009-34-2	저출산에 대응한 육아 지원 인프라의 양적·질적 적정화 방안	신윤정	6,000
연구 2009-34-3	장기요양등급외자 관리를 위한 노인복지관과 보건소의 보건복지서비스 연계 방안	오영희	6,000
연구 2009-34-4	노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색	이소정	6,000
연구 2009-34-5	고령친화용품 소비실태 및 만족도에 관한 연구	김수봉	7,000
연구 2009-35	보건복지통계 정보시스템 구축 및 운영	이연희	6,000
연구 2009-36	2009 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	정영철	7,000