

저출산 대응 정책의 평가와 장기목표

Evaluation and Long-term Goals of Policies in Response to Low Fertility



이삼식 한국보건사회연구원 연구위원

우리나라 저출산대책의 효과성에 대해 평가하고, 그 결과를 토대로 장기적인 목표를 제시하고자 하였다. 저출산대책의 출산율 제고에 대한 효과성을 높이기 위해서는 현행 정책들의 구조적 및 내용적 한계점들을 개선하는 다음과 같은 노력이 중요하다. 첫째, 자녀양육의 경제적 부담을 지원하기 위한 정책들은 출산율 제고의 관점에서 어떤 계층 혹은 집단을 대상으로 어느 정도 지원하는 것이 가장 효율적인가에 대해 고민하고 적합한 기준을 설정하는 노력을 기울여야 할 것이다. 둘째, 국민은 자녀 양육 시 계속 일을 할 것인가를 선택하게 되는데, 그에 따라 양육지원의 형태와 방법을 다양화하도록 한다. 셋째, 저출산대책은 다른 사회정책들과 유기적인 연계 하에서 통합적으로 추진할 경우 출산율 제고에 효율적일 것이다. 마지막으로 출산 욕구가 실천으로 이어지는 데는 결혼과 자녀양육을 배려하는 직장문화를 조성하고, 자녀들이 안전하게 성장할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

1. 들어가는 글

한국의 출산율 변동 추이를 살펴보면 다른 국가들과 비교해서 세 가지의 독특한 특징을 갖는다. 첫째, 출산율이 아주 높은 수준에서 아주 낮은 수준으로 감소하였다. 둘째, 고출산에서 저출산으로의 이행이 비교적 단기간에 이루어졌다. 셋째, 초저출산현상이 장기화되고 있다. 이와 같은 출산율 변동의 특징으로 인하여 고령화가 아주 빠르게 아주 높은 수준으로 이행하는 등 인구학적 변동이 미래의 사회·경제에 미치는 영향이 지대할 것으로 예상된다.

정부는 출산율을 제고하기 위하여 2006년부

터 저출산고령사회기본계획을 통해 정책적인 대응을 본격화하였다. ‘출산과 양육에 유리한 환경 조성’을 위하여 결혼·출산·양육에 대한 경제적 부담을 지원하고, 보육서비스를 양적으로 확충하고 질적 수준을 높이고, 일가정 양립을 지원하였다. 결혼과 출산에 우호적인 사회분위기를 확산하고자 교육과 홍보를 실시하였다. 이와 같은 전략들은 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)과 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)에서 동일하게 유지되고 있다. 다만, 제1차 기본계획(2006~2010)에서 보육부문을 강조하였다면, 제2차 기본계획(2011~2015)에서는 일가정양립부문을 상대적으로 더

강조하고 있다.

저출산현상의 사회경제적 과급효과가 심각한데다가 막대한 예산이 소요된다는 점에서 저출산 대응 정책(저출산대책)의 효과성에 대한 사회적 관심이 높다. 이는 결국 저출산대책의 평가에 대한 욕구를 증가시키고 있다. 저출산대책의 효과성에 대한 평가는 예산집행의 효율성이라는 측면뿐만 아니라 저출산현상 극복의 가능성 내지 정도의 측면에서 매우 중요한 의미를 가진다. 이 글은 우리나라 저출산대책의 효과성에 대해 평가하고, 그 결과를 토대로 장기적인 목표를 제시하고자 한다.

2. 저출산대책 평가의 개념과 방법

정책평가는 정책의 내용, 집행 그리고 집행에 따른 결과와 영향 등을 추정하기 위하여 사용하는 체계적인 방법들로 정의되기도 한다 (Anderson, 1979; 안국찬, 2006에서 재인용)¹⁾. 정책 평가방법의 기준은 학자마다 다양하나, 대체로 능률성, 효과성, 형평성, 대응성 등을 들 수 있다. 이 중 능률성은 투입 대비 산출(output)의 개념으로 측정되며, 효과성은 정책의 최종 달성도를 의미하는 결과(outcome)의 개념을 가진다 (Mohr, 1988; 이윤식, 2004)²⁾. 정책 평가를 위해 산출과 효과 중 어느 것을 측정하여야 하는 선택은 평가의 목적 등에 따라야 할 것이다. 전자

는 정책시행(input)에 따른 산출물을 측정하는 목적이 강하다면, 후자는 산출물을 통해 국민의 행동을 바람직한 방향으로 변화하였는가를 측정하는 목적이 강하다.

현재 우리나라 저출산대책의 산출에 대한 평가는 성과평가라는 명칭으로 「저출산·고령사회기본법」 제21조 및 동법 시행령 4조에 의거하여 매년 수행되어 국회 보고와 중앙부처의 익년도 예산심의를 위한 자료로 활용되고 있다. 그러나 지난 수년간 저출산대책에 대한 보다 많은 관심은 산출(성과) 평가보다는 정책 시행의 결과로서 출산율이 상승하였는가 하는 효과성평가에 집중되어 있다. 몇몇의 시도에도 불구하고 저출산대책의 효과성에 대한 평가는 거의 이루어지지 못하였던 것으로 간주할 수 있다.

한국사회에서 저출산대책의 효과성에 대한 평가가 제대로 이루어지지 못한 주된 이유로는 정책의 성과(정부에서 제공한 서비스의 양과 질)와 달리 정책의 효과성은 출산율 변화가 장기간에 걸쳐 나타나기 때문에 단기간에 측정이 곤란하기 때문이다. 한 예로 프랑스에서 출산율 제고를 위한 정책 투입이 1990년대 초까지 계속 증가하였음에도 불구하고 출산율은 오히려 감소하였으며, 실질적인 출산율 반등은 일정 기간이 지난 후에야 본격적으로 나타나기 시작하였다. 사회, 경제, 문화 등의 복합적인 작용으로 인하여 정책이 실제 출산에 영향을 미치는 데에 일정한 시간이 소요되기 때문으로 풀이할 수 있다.

1) 안국찬(2006). 우리나라 국회에서의 정책평가 기능의 활성화 방안, 정치·정보연구, 9(1), pp.109~131.

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

또 다른 이유로는 저출산대책의 기간이 상대적으로 짧아 그 효과성을 객관적으로 평가할 수 있는 자료 축적이 미흡하다는 점이다. 외국 사례를 통해 보면, 저출산대책의 효과성을 분석한 기존의 연구들은 국가(지역)간 비교연구(cross-sectional analysis)를 제외하면 대체로 일정기간 동안 축적된 시계열 자료를 활용하였다. Vikat(2004)³⁾는 1988~2000년간 핀란드 자료에 생존분석기법을 적용하여 가정보육수당이 셋째자녀 출산에 미치는 영향을 분석하였다. Zhang외(1994)⁴⁾는 1971~1983년간 캐나다 자료에 GLS 기법을 적용하여 가족수당과 소득공제 및 세액공제의 영향력을 분석하였다. Duclos 외(2001)⁵⁾는 1981~1997년간 자료에 OLS기법을 적용하여 케백주의 현금지원이 출산에 미치는 영향을 측정하였다. Andersson 외(2004)⁶⁾는 1980~1990년대 스웨덴 가구의 인구학적 종단

자료와 288지역의 보육자료에 사건사분석기법을 적용하여 보육시설의 비용, 질 및 양이 출산에 미치는 효과성을 분석하였다. Hank와 Kreyenfeld(2003)⁷⁾은 독일의 1984~1995년 간 패널자료에 다수준이산시간로지모형을 적용하여 보육이 출산에 미치는 영향을 분석하였다. Duvander 외(2010)⁸⁾도 1988~1999년간 스웨덴 인구등록자료와 1993~2003년간 노르웨이 인구등록자료에 사건사분석기법을 적용하여 육아휴직이 출산에 미치는 효과를 분석하였다. Lappegard(2010)⁹⁾는 노르웨이의 1995~2002년간 자료에 해저드모형을 적용하여 양육비 지원과 공보육이용률이 둘째아와 셋째아 출산에 미치는 영향을 분석하였다. Haan 외(2009)¹⁰⁾는 독일의 2000~2007년간 자료에 이산선택모형을 적용하여 양육보조금이 출산 결정에 미치는 영향을 측정해보고자 하였다. Erimisch(1988)¹¹⁾는

-
- 3) Vikat, A.(2004). Women's labor force attachment and childbearing in Finland. Demographic Research, Special collection 3.
 - 4) Zhang et al.(1994). The effect of tax-transfer policies on fertility in Canada, The Journal of Human Resources, 29(1), pp.181~201.
 - 5) 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. pp.136.
 - 6) 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.
 - 7) 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.
 - 8) Duvander, A-Z., Lappegard, 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.
 - 9) Lappegard, T.(2010). Family policies and fertility in Norway. Eur J Population, 26, pp.99~116.
 - 10) Haan, P. & Wrohlich, K.(2009). Can child care policy encourage employment and fertility? Evidence from a structural model. DIW Berlin Discussion Papers.
 - 11) Erimisch, J.(1988). The economic analysis of birthrate dynamics in Britain. The Journal of Human Resources, 23(4), pp.563~576.

영국의 1971~1986년간 자료에 시계열회귀분석을 적용하여 아동수당이 출산순위별 및 연령별 출산율에 미치는 영향을 분석하였다.

이상 우리나라 저출산대책의 효과성 평가와 관련한 기술적 한계점들은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 저출산대책을 본격적으로 시작한 이래 경과기간이 비교적 짧다는 점이다. 둘째, 저출산대책의 효과성을 객관적으로 평가하기 위한 충분한 자료가 구축되어 있지 못하다는 점이다. 특히, 정책들 대부분 대상이 한정되어 있으나, 이들 한정된 대상만의 자료를 확보하기가 어렵다. 정책 투입이 출산율 변화에 미치는 효과성을 명확하게 평가하기 위해서는 사회경제적 변수들을 통제하여야 하는데, 이와 관련한 자료도 불충분하다. 이러한 한계점들을 감안하여 본고는 우리나라 저출산대책의 효과성을 정책의 투입 시기, 투입량(예산) 및 산출(output)과 출산율 변화 간의 관계를 토대로 논의하고자 한다.

3. 저출산 대응 정책의 평가

1) 저출산대책 도입시기와 출산율 변화

우선 정책의 신규 도입이나 전환(변화) 시기와 출산율 변화 간의 관계를 살펴보자. 실질적으로 저출산대책의 시작은 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)이 시행된 2006년부터라고 할 수 있다. 저출산대책에 포함되는 정책들 대다수는 제1차 기본계획 이전부터 존재하나, 출산율 제고의 인구정책 목적보다는 보

건정책, 복지정책, 여성정책 등 각각의 고유한 목적을 가진다. 즉 현행 저출산대책들은 약 80종에 이르고 있으며, 여기에는 기존 정책들을 출산율 제고의 목적을 위해 변경한 정책들과 처음부터 출산율 제고를 목적으로 설계하여 신규로 도입한 정책들이 포함된다. 대표적인 정책들로 결혼지원, 난임부부 지원, 보육교육비 지원, 양육수당 지원, 다자녀가정에 대한 조세 감면 혜택, 육아휴직 등의 변화와 출산율 간의 관계를 살펴보자.

저출산의 주된 원인으로서 만혼화에 대응하기 위하여 2009년부터 신혼부부 주거 지원, 건강한 결혼·출산·양육 환경 조성(결혼전문 포털사이트와 결혼상담센터 운영), 결혼준비 프로그램 운영(결혼준비교실 운영), 현역 및 예비역 장병에 대한 홍보 및 결혼·출산·육아 교육 강화, 유자녀 기혼병사 상근예비역 선발 및 배우자 임신 시 입영기일 연기 등을 추진하고 있다. 이 중 대표적인 정책으로 청약가점제 시행 등으로 주택청약당첨이 상대적으로 어려워진 무주택 저소득 신혼부부에게 주택을 특별공급(2008년에 도입된 주택공급에 관한규칙 개정)하고 저리로 전세·구입자금을 지원하고 있다.

저소득층 난임부부를 지원하여 경제적 부담을 경감하고 임신·출산의 사회·의료적 장애를 제거하고자 하였다. 구체적으로 도시근로자 가구 월평균소득 130% 이하에게 체외수정시술비의 50%(150만원, 기초수급자 270만원)를 2회까지 지원하였고, 2010년부터 전국가구 월평균 소득 150% 이하에게 체외수정시술비의 50%(150만원, 기초수급자 270만원)를 3회 그리고 추가적으로 인공수정시술비를 50만원 범위로 3

회까지 지원하였다. 그 실적으로 총 지원건수가 증가하였으며, 이들 중 임신성공률은 1차 기본 계획 기간 내내 31% 수준을 유지한 것으로 나타났다.

보육교육비 지원 정책은 당초 저소득층 자녀들을 대상으로 보육·유아교육의 기회를 제공하기 위한 것으로 1990년 만해도 보육시설을 이용한 아동은 48,000명, 유치원을 이용한 아동은 414,532명으로 육아서비스 이용률은 12.0%에 불과하였다. 이후 저출산대책의 일환으로 지원 대상이 확대되었으며, 특히 2011년에는 누리과정을 도입하여 전 계층의 만 5세아와 0~2세아를 대상으로 보육료 전액을 지원하였다. 2013년부터는 보육료 전액 지원 대상을 만3~4세아를 둔 부모의 전 소득계층까지 확대할 계획이며, 이 경우 만5세 이하 미취학아동 전체를 대상으로 보육료 전액을 지원하게 된다.

보육시설을 이용하지 않은 차상위계층의 아동에게 2009년부터 양육수당을 지급하고 있는데, 초기에 0~1세아에 월 10만원을 지급하였으나 2010년부터는 0~2세아로 대상을 확대하여 만0세아에게 월 20만원, 만1세아에 월 15만원, 만2세아에 월 10만원을 각각 지급하고 있다. 양육수당의 지원 대상도 2013년부터 소득하위 70% 계층까지 확대할 것으로 계획되어 있다.

조세지원으로 정부는 세수감소의 영향을 최소화하면서 다자녀가구에 유리한 가족친화적 조세제도를 구축하고자 하였다. 2006년부터 개편방안을 마련하였으며, 이를 토대로 2009년 2월에 다자녀가구에 유리하도록 공제액을 인상한 월 급여별 근로소득 간이세액표를 개정하였다. 2009년에 기본공제는 1인당 100만원에서

150만원, 교육비 공제는 취학전 및 초·중·고생 1인당 200만원에서 300만원, 대학생 1인당 700만원에서 900만원으로 각각 인상하였고, 의료비 공제는 연 500만원에서 700만원으로 인상하였다.

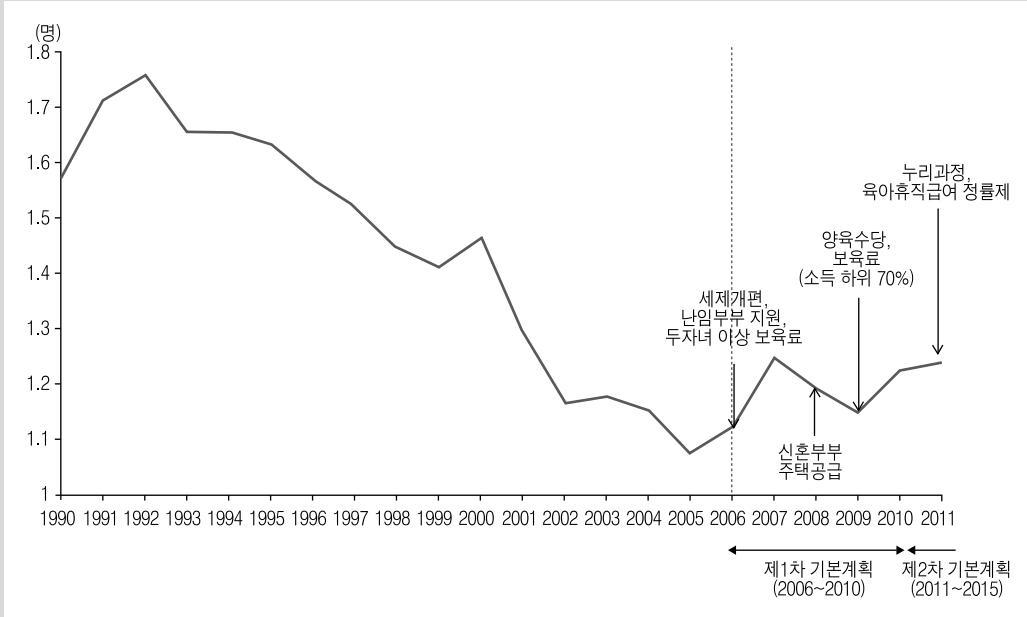
육아휴직제도는 1987년에 도입된 제도로 1세 미만 영아를 가진 여성근로자를 대상으로 무급으로 실시하였다. 1995년부터 휴직대상이 배우자까지 확대되었다. 2001년부터 육아휴직을 유급으로 전환하여 고용보험에서 월20만원(정액제)을 지급하였다. 이후 육아휴직 급여정책은 2004년 월40만원, 2007년 월50만원으로 증액하였다. 2011년부터 육아휴직급여는 임금 대체 수준을 높이기 위하여 정률제로 전환하여 휴직 전 임금의 40%(최소 50만원, 최대 100만원)를 고용보험에서 지급하고 있다. 육아휴직 대상기간도 당초 1세 미만 자녀를 둔 근로자에서 2005년에는 만3세 미만 자녀를 둔 근로자 그리고 2010년에 만 6세 이하의 초등학교 취학 전 자녀를 둔 근로자까지 확대하였다.

[그림 1]에서 저출산 대책들이 신규 도입 혹은 개선(변화)된 시기에 다소의 불규칙성은 존재하나 대체적으로 출산율의 지속적이고 급격한 감소세가 멈추고 미약하나마 다소 상승하는 추세를 보이고 있다. 그러나 이러한 도식화만으로 저출산대책들이 출산율 변화에 영향을 미쳤을 것으로 단정하기 어렵다.

2) 저출산대책 예산과 출산율 변화

앞서 주요 저출산대책들의 도입 혹은 전환 시점과 출산율 변화의 연관성을 살펴보았다. 전술

그림 1. 저출산대책 도입시기와 출산율 변화



자료: 1) 이삼식 외(2011), 2010년도 저출산고령사회정책 성과평가, 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
2) 정부합동, 저출산고령사회 시행계획 각 년도.

한 바와 같이 저출산대책은 제1차 저출산고령 사회기본계획(2006~2010)을 통해 본격적으로 시작되었으므로, 전체 저출산대책들의 예산도 그 시기부터 계상할 수 있다. 현재의 저출산대책 예산은 기존부터 다른 목적을 위하여 경상적으로 운영하고 있었던 부분과 출산율 제고를 목적으로 정책의 신규도입 및 전환에 따라 추가적으로 증액되는 부분이 합해진 것으로 간주할 수 있다. 정부의 내부자료에 의하면 제1차 기본계획 수립 당시 저출산대책 예산은 19조원 수준이며, 이 중 5조원 정도가 기존부터 운영하고 있었던 경상적인 예산에 덧붙여 추가된 것이다.

저출산대책의 예산은 2006년 2.3조원에서 제1차 기본계획의 종료시기인 2010년에 5.9조

원, 그리고 제2차 기본계획 기간인 2011년에 7.4조원, 2012년에 9.7조원으로 증가하였다. 저출산대책의 예산은 2006~2012년 기간 동안 4.2배가 증가하였다. 이는 정책 영역들 중 결혼, 출산 및 양육의 경제적 부담을 경감하기 위한 예산이 4.1배 증가한 것에 기인한다. 즉, 이 영역에서의 예산은 2012년 기준으로 88.0%로 저출산대책의 전체 예산 중 대부분을 차지하며, 특히 그 중에서도 보육교육관련 예산(보육교육비지원, 육아지원인프라 확충)이 77.5%를 차지하여 압도적으로 높기 때문이다. 일가정양립 지원과 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성을 위한 예산도 2006~2012년 기간동안 각 4.4배와 6.7배가 증가하여 전체 예산의 증가폭보

다 높았다. 소영역들 중 사교육비경감지원 예산과 육아휴직급여 예산은 각 11.1배와 7.2배가 증가하여 아주 급성장한 것으로 나타난다. 2006년도와 2012년도 예산구조를 비교해보면, 결혼, 출산 및 양육에 대한 경제적 지원 예산의 비중은 90.2%에서 88.0%로 다소 낮아졌다. 결혼, 출산 및 양육 비용 경감을 위해 투입한 예산의 비중이 낮아진 이유로는 양육수당 지원과 사교육비경감지원 예산의 비중이 증가하였음에도 불구하고 보육교육비 지원 예산의 비중이 69.0%에서 66.4% 그리고 육아지원인프라 확충을 위한 예산의 비중이 14.1%에서 11.1%로 낮아졌기 때문이다. 무엇보다도 다른 영역들의

예산이 보다 큰 폭으로 증가하였기 때문인데, 일가정양립 지원 예산의 비중은 6.6%에서 6.9% 그리고 아동·청소년의 성장환경 조성을 위한 예산의 비중은 3.2%에서 5.1%로 각각 높아진 것으로 나타난다.

저출산대책에 투입한 예산의 변화와 출산율 변화 간의 관계는 [그림 2]에 제시되었다. 저출산대책 없이 경상적인 예산 운영 기간 동안 출산율은 아주 급격하게 낮아졌음을 볼 수 있다. 반면, 2006년 이래 저출산대책이라고 특정한 정책들의 예산이 급격하게 증가한 기간 동안에 출산율은 저출산대책의 직전 해인 2005년 1.08을 저점으로 다소의 불규칙성은 존재하나 높아지

표 1. 저출산 대책(저출산고령사회기본계획 중 저출산 부문) 예산

(단위: 억원, %)

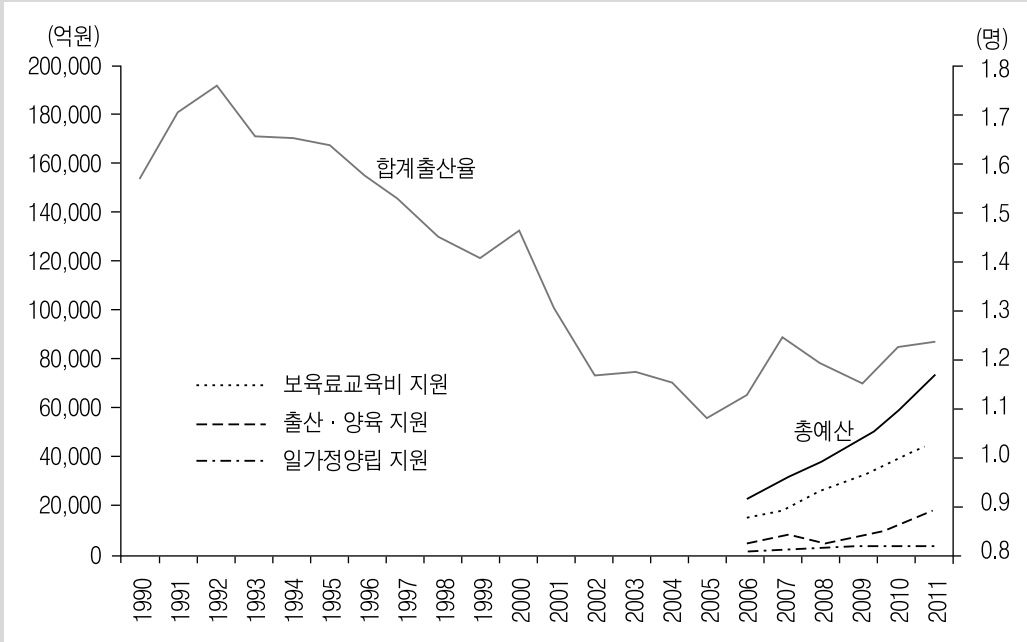
구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	비율
총계	23230	31069	38309	47878	58763	73954	97028	4.2
1. 결혼·출산·양육 부담 경감	20957	27211	32493	40605	51280	64846	85420	4.1
- 자녀양육비용 지원	16462	20485	29013	35116	44236	62386	82158	5.0
• 보육교육비 지원	16024	18326	27239	32248	39383	46014	64454	4.0
• 양육수당 지원	-	-	-	688	1368	1871	2138	3.1
• 사교육비 경감 지원	427	1933	1774	2176	3312	4171	4748	11.1
- 육아지원인프라 확충	3269	5031	1564	1809	2099	10330	10818	3.3
- 임신·출산 지원	1226	1695	1909	3675	4940	2297	3081	2.5
• 난임부부 지원	465	281	254	263	553	835	757	1.6
• 산모신생아도우미 지원	52	220	246	340	325	324	374	7.2
2. 일가정양립 지원	1540	2392	2747	4109	4170	4622	6703	4.4
- 산전후휴가급여	879	1325	1433	1978	1961	1946	2628	3.0
- 육아휴직급여	472	740	827	1610	1621	2125	3415	7.2
3. 아동·청소년 건전한 성장환경 조성	733	1466	3069	3164	3313	4486	4905	6.7

주: 1) 각 정책영역에서 기타는 계 또는 소계에만 포함되어, 항목들의 합과 계(소계)는 일치하지 않음.

2) 비율은 (2012년도예산/2006년도예산)이며, 양육수당만 기준연도가 2009년임.

자료: [그림 1]과 동일

그림 2. 저출산대책 예산과 출산율 변화



자료: (그림 1)과 동일

거나 적어도 또 다시 급락하는 추세를 보이고 있지 않다. 출산율 변화에 대한 추세선을 그려 보면 저출산대책의 총예산 증가와 함께 출산율이 점진적으로 반등하고 있는 경향성을 보이기도 한다. 이러한 경향성은 저출산대책의 주요 영역별로도 유사하게 나타난다.

3) 저출산대책의 성과지표와 출산율 변화

끝으로 정책 투입의 성과로서 관련 지표들의 변화와 출산율 간의 연관성을 분석해 보기로 한다. 저출산대책들 중 대표적으로 자녀양육비 부담을 경감하기 위한 보육료 지원과 질 높은 보육인프라 확충 및 사교육비 부담 경감, 일-가정

양립을 제고하기 위한 육아휴직제도 개선과 직장보육시설 확충, 임신·출산에 대한 보건의료적인 지원, 가족친화적인 사회문화 조성 등을 들 수 있다. 이들 정책의 성과는 육아서비스이용률, 방과후학교 참여율, 직장보육시설 설치의 무이행률, 불임부부 지원건수, 육아휴직률, 가족친화지수를 들 수 있다.

우선 이들 성과지표의 값은 예외 없이 지속적으로 높아지고 있는 것으로 나타난다. 2006년 이전부터 실시되었던 일부 정책들의 성과지표 값은 전후로 상승폭이 다른데, 주된 이유로는 출산율 제고의 목적을 달성하기 위하여 2006년부터 보다 많은 예산을 투입하는 등 정책적 노력이 증가하였던 결과로 간주할 수 있다. 이와

같이 저출산대책들의 성과는 비교적 긍정적인 것으로 판단할 수 있으며, 이는 각 정책의 고유한 또는 다른 목적을 달성하는데 나름대로 기여한 것으로 평가할 수 있다. 하지만, 성과들로서 지표의 개선이 얼마나 출산율 변화에 영향을 미쳤는가는 다른 사회경제적 변인들의 영향을 통제하여 측정할 수 있을 것이다. 본고는 자료나 방법론적인 한계 등으로 인하여 단순 도식화를 통해 저출산대책들과 성과지표 간에 관계를 간략하게 살펴보기로 한다.

성과지표들 중 육아서비스이용률이 지속적인 상승세에도 불구하고 그 수준이 50% 미만에 머무르고 있었던 기간에는 출산율이 오히려 빠르게 감소하였다. 이는 보육료 지원 정책들이 도입된 당시 일부 저소득층의 보육을 지원하기 위한 것으로 출산율 변화에 영향을 미칠 수 없었을 것이기 때문이다. 그러나 저출산대책의 일환으로 보육료를 보편적으로 지원하기 시작한 이후부터는 출산율이 감소하지 않으며 부분적으로는 다소나마 정적인 관계를 보인다. 육아휴

직률과 방과후학교 참여율도 2006년 이전부터 실시된 정책으로서 그 수준이 상대적으로 낮았던 2005년 기간까지는 출산율이 계속 감소하였으나, 이후 성과지표값이 비교적 가파르게 상승하는 기간에는 출산율 감소세가 멈추고 다소 높아지는 관계성을 보인다. 한편, 2006년부터 시작한 정책들의 성과로서 직장보육시설 설치의 무이행률과 가족친화지수는 가파르게 상승하고 있으며, 그 기간 동안 출산율의 지속적인 감소세가 나타나지 않고 일부 기간에는 다소 상승하는 모습을 보인다.

4) 종합 논의

공산품이나 농작물과 달리 인간의 출산 행위를 정책 도입 및 전환을 통해 즉각적으로 변경할 수 있을 것으로 기대하기는 곤란하다. 인간의 출산 행위는 암묵적이든 명시적이든 각 개인이 처한 환경이나 상황을 종합적으로 고려하여 의사결정을 하고 실행한 결과이기 때문이다. 또

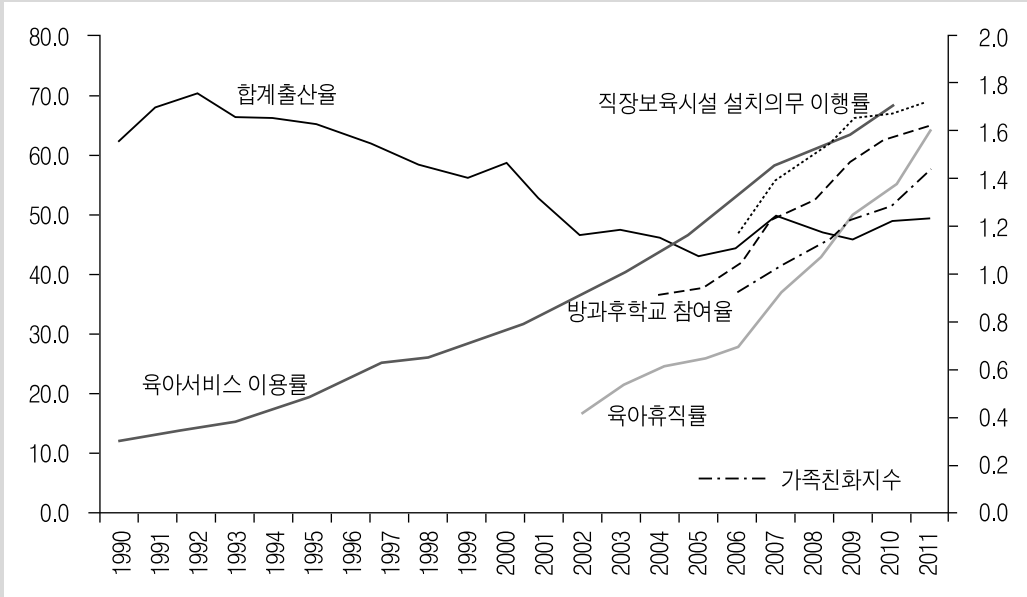
표 2. 저출산 대응 주요정책의 성과

(단위: %, 천건, 명)

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
육아서비스이용률	33.3	36.7	40.1	44.1	48.3	53.2	58.0	61.0	63.6	68.7	69.3
방과후학교 참여율				36.3	37.9	41.6	49.8	52.8	59.5	63.3	65.2
직장보육시설 설치의무이행률						47.1	55.6	60.2	66.2	67.2	69.4
육아휴직률		16.6	21.2	24.1	26.0	27.9	36.3	42.5	50.2	55.1	64.4
가족친화지수						37.0	41.0	44.0	49.2	51.6	57.8
불임부부지원(천건)						19	14	13	17	57	64
합계출산율	1.30	1.17	1.18	1.15	1.08	1.12	1.25	1.19	1.15	1.23	1.24

자료: (그림 1)과 동일

그림 3. 저출산 대응 주요 정책의 성과와 출산율 변화



자료: (그림 1)과 동일

한, 정책의 영향을 받은 경우에도 각 개인의 의식이나 태도를 바꾸고, 추가 출산에 대한 의사 결정을 한 후 임신하고 출산하기에는 상당 기간이 소요된다. 많은 국가에서 정책 변화와 출산율 변화 간에 어느 정도의 시차(time-lag)가 존재한 이유이기도 하다.¹²⁾ 이러한 이유들로 인하여 정책의 투입 내지 전환이 출산에 미치는 영향을 단기간에 측정하는 것은 상당히 어렵다. 정기적으로도 출산에 영향을 미치는 수많은 사회경제적 환경(변인)의 영향을 통제하여 정책의 전환(신규도입)과 출산율 변화 간의 인과성(causality)을 입증하기 어렵다.

이러한 한계점들을 감안하여 본고는 저출산에 대한 정책적 대응이 본격적으로 시작된 2006년 이래 비교적 짧은 기간을 대상으로 저출산대책과 출산율 변화 간의 연관성을 조망하였다. 우선 출산율 추이를 살펴보면, 2005년을 최저점으로 상승하기 시작하여 황금돼지해인 2007년에 1.25로 다소 큰 폭으로 상승하였으나, 2008~2009년에는 1.19와 1.15로 감소하였고 이후 2010년과 2011년에 1.23과 1.24로 다시 증가하였다. 즉 저출산대책들의 신규 도입 및 방향 전환, 예산 급증 및 성과 급상승이 이루어졌던 2006~2011년 기간 동안에 출산율의 지속적

12) 프랑스의 경우 1970년대 1인 소득자 가족수당 폐지, 1980년대 3자녀 이상 육아휴직수당 도입, 3세 미만 아동의 부모휴직 연장 등 정책들이 강화된 기간 동안에는 출산율이 오히려 감소하였으나, 1993년 1.65(최저점) 이래 지속적인 증가세로 전환하여 정책 시기와 실제 효과 간의 15~20년 간의 시차가 존재함.

인 감소세가 멈추었고 일부 기간에는 미약하나마 다소 증가하는 추이를 보였다. 2007년에 황금패지해로 출산이 부분적으로 집중하였고, 2008~2009년 세계금융위기로 결혼과 출산이 다소 미루어졌다는 일부 주장이 존재하기도 한다. 이와 같은 수많은 사회경제적 요인(환경)의 영향을 완전히 통제하지 않고서는 저출산대책의 신규 도입이나 방향 전환이 출산율 변화에 통계적으로 유의미하게 영향을 미쳤을 것으로 단정하기 어렵다.

다만, 저출산대책 실시 기간에 출산율은 극히 완만하게나마 증가하는 경향성이 나타났다고 볼 수 있다. 이러한 경향성은 국민들이 어떠한 환경 변화와 상관없이 기본적으로 낳고 싶은 자녀수를 가지고 있기 때문에 2005년 1.08 등 일정 수준 이하로 낮아질 수 없다는 논리로 설명될 수 있을 것이다. 또한, 경제 상황 등으로 인하여 결혼과 출산이 일시적으로 억제되었으나, 이후 부분적으로나마 결혼이 증가하고 출산이 늘어나는 템포효과(tempo effect)로도 간주할 수 있다. 그러나 베커의 출산력모형(Becker-Type Model of Fertility), Davis(1963)의 인구변동과 대응이론(Theory of Demographic Change and Response), Cardwell(1976)의 부유동출산력이론(Wealth-Flows Theory of Fertility), Easterlin(1978)의 상대적 소득가설(Relative Income Hypothesis), Easterlin(1983)의 사회경제적출산력이론(Socio-economic Theory of Fertility), Preston(1987)의 이상론적 이론(Ideational Theories of Fertility Change) 등 많은 이론들은 출산율이 0(제로)에 이를 가능성을 배제할 수 없다고 주장하고 있다. 실증적으로 대만의 출산율

은 1.0 미만으로 낮아져 장기적으로 지속되고 있다. 우리나라의 출산율도 1.0 미만으로 더욱 낮아질 가능성은 이론적이나 실증적으로 충분히 가능하다. 이러한 관점에서 우리나라의 출산율이 더욱 낮아지지 않고 미약하나마 다소의 증가세를 보이고 있는 점은 저출산대책들의 신규 도입 및 개선에 따른 효과도 일부 존재할 수 있다고 추측해 볼 수 있다.

이상의 논의들은 종합하면, 우리나라 저출산대책들이 출산율 변화에 미치는 효과성은 정책의 시행기간이 비교적 짧아 아직 통계적으로 검증하기는 어려우나 저출산대책들의 시기, 투입량 및 정책성인들이 2006년 이래 출산율 감소세 중단과 소폭의 상승과 어느 정도 연관성이 있을 것이다. 특히, 육아서비스이용률, 육아휴직률 등 주요 저출산대책들의 성과는 적어도 향후 출산율 변화에 유리한 방향으로 영향을 미칠 가능성이 크다. 그러나 저출산대책을 실시한 이래 출산율은 여전히 너무 낮은 수준에서 지속되고 있고, 최근의 소폭 상승세마저 이후 본격적인 반등세로 이어질 것이라는 확신을 가지기 어렵다. 이는 현행 저출산대책들이 출산율을 지속적인 상승세로 이끌어 가기에는 구조적 및 내용적으로 한계점들을 가지고 있기 때문일 것이다. 더욱이 현행 저출산대책들은 향후 세계경제위기 등 환경 변화에 대처하여 출산율 급락을 방어할 수 있을 만큼 내구력도 튼튼하지 못한 것으로 간주할 수 있다.

4. 저출산대책의 장기목표

저출산대책의 출산율 제고에 대한 효과성을 높이기 위해서는 현행 정책들의 구조적 및 내용적 한계점들을 규명하여 개선하는 노력이 중요하다. 저출산대책들의 개선은 한편으로 엄청난 비용이 수반될 수 있고, 다른 한편으로 사회시스템 변경이나 문화의 변화를 필요로 하므로 보다 중장기적인 관점에서 추진될 필요가 있다. 기본적으로 가족형태와 노동양식의 변화에 따라 개인이나 가족이 자유롭게 선택할 수 있도록 지원 체계를 구축할 필요가 있다.

첫째, 자녀양육의 경제적 부담을 지원하기 위한 현행 정책들은 자녀를 둔 일정 소득기준 이하의 가정에 대해 경제적인 지원을 하여야 한다는 극히 획일적이고 사회복지적인 기본원칙에 충실히 따르고 있다. 저출산대책의 근본적인 목표로서 출산율 제고라는 관점에서는 어떤 계층 혹은 집단을 대상으로 어느 정도 지원하는 것이 가장 효율적인가에 대해 고민하고 적합한 기준을 설정하는 노력을 기울여야 할 것이다. 구체적으로 향후 자녀양육을 위한 경제적 지원정책은 자녀수, 자녀의 연령, 모의 취업여부 등의 기준들을 조합하여 정책의 유형(현금, 서비스 지원 등)과 대상을 선정하도록 한다. 아동수당과 교육수당의 경우 자녀수가 많을수록 경제적 부담이 크므로 자녀수를 기준으로 정책 대상과 급여수준을 설정하고, 소득기준은 자녀 수가 동일한 경우 급여액에 다소 차이를 두는 데에만 적용하도록 한다. 한편, 아동수당은 양육비 지원에 목적을 두고 그 대상을 저연령층 아동에 한정하며, 교육수당은 교육비

지원에 목적을 두고 고연령층 아동에 한정하여 각각 적용하도록 한다. 조세지원의 경우 자녀수에 따라 혜택의 폭이 증가할수록 가족단위로 과세를 하는 방안을 고려하도록 한다. 한편, 저소득층 등 취약계층에 대한 자녀양육 지원은 복지정책의 틀에서 별도로 고안하거나 각 저출산대책에서 특별 조항을 두어 추가 지원하는 방향으로 설계하도록 한다.

둘째, 국민은 자녀 양육 시 계속 일을 할 것인가를 선택하게 되는데, 그에 따라 양육지원의 형태와 방법을 다양화하도록 한다. 자녀양육과 일을 병행하기를 원하는 경우에는 보육시설, 베이비시터 등 희망하는 서비스와 육아휴직을 지원하며, 자녀양육에만 전념하기를 희망하는 경우에는 자녀양육에 드는 비용을 지원하도록 한다. 현행 육아휴직제도는 고용보험 가입 사업장의 근로자들을 대상으로 실시되고 있다. 이는 고용보험 미가입 영세사업장의 근로자나 자영업자 등은 육아휴직을 이용할 수 없음을 의미한다. 누구나 출산 후 가장 어려운 시기에 휴직하여 자녀를 직접 돌보기를 희망하는 것은 아주 기본적인 욕구라 할 수 있다. 그러나 이러한 기본적인 욕구는 업종이나 종사상지위에 따라 좌절되며, 결과적으로 일을 그만두거나(경력단절) 출산을 기피하는 원인이 된다. 이러한 문제점들은 보험의 기본원리, 고용보험 재정의 안정화 등과 관련하여 현행 고용보험제도로 해결하는데 한계가 있다. 즉 스웨덴의 부모보험과 같은 제도의 도입을 중장기적으로 검토할 필요가 있다. 현행 육아휴직제도에서도 임금대체수준을 현행 40%에서 북유럽국가 수준(80% 이상)으로 높이고, 인력대체를 원활하게 하기 위한 체계적

인 인력대체시스템(예로 인력대체개발원 등 설립)을 중장기적으로 구축할 필요가 있다. 다른 한편으로 한국사회에서 일-가정 양립을 어렵게 하는 주된 요소들 중 하나로 OECD 국가들 중 최장인 장시간 근로관행을 제거하기 위해서는 '일자리 나누기(job sharing)'를 쉽게 실천할 수 있는 다양한 현장 적합형 모델 개발 및 보급하고, 표준보수체계를 마련하는 등 보다 체계적인 노력이 중요하다.

셋째, 저출산대책은 다른 사회정책들과 유기적인 연계 하에서 통합적으로 추진할 경우 출산율 제고에 효율적일 것이다. 예를 들어, 보육시스템과 근로시스템이 상호 연계될 수 있을 경우 자녀양육비용이 실질적으로 경감되고 더 나아

가 출산 욕구가 실천으로 이어질 수 있다. 또 다른 예로 방과후 보육은 학교교육정책과 원활하게 연계될 수 있을 경우 더욱 효과적일 것이다.

마지막으로 출산 욕구가 실천으로 이어지는데는 무엇보다도 우리 사회가 자녀를 키우기 좋은 환경을 제공할 수 있을 때 가능하다. 이를 위해서는 가족친화적인 사회문화를 조성하는 것이 중요한데, 구체적으로 미혼모·부, 동거부부 등 다양한 가족들을 제도적으로 보호하고 사회적으로 포용할 수 있어야 한다. 결혼과 자녀양육을 노사가 함께 배려하는 직장문화를 조성하는 것도 매우 중요하다. 자녀들이 안전하게 성장할 수 있는 환경을 조성할 때, 우리는 자녀를 출산하는데 덜 주저할 것이다. **보건복지**