

## 저출산 정책의 효과성에 관한 연구\*

정성호\*\*

본 연구는 그 동안 한국에서 시행되고 있는 저출산 관련 주요 정책의 효과성에 대한 분석을 시도하고자 한다. 이를 위해 저출산 관련 시책에 대한 인지도와 경험도를 검토하였으며, 이러한 인지도와 경험도가 자녀의 출산계획에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 현존 자녀수를 고려하지 않을 경우 경제적 지원 정책과 양성평등 문화조성에 대한 인지도는 출산계획의 가능성을 높이는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 결과는 현존 자녀수별로 분석할 경우 다르게 나타난다. 즉 무자녀 기혼여성들의 경우 저출산 관련 대책들에 따른 자녀출산계획의 차이는 없는 것으로 나타난다. 1자녀 기혼여성의 저출산 관련 지원정책에 대한 인지도가 추가출산계획에 미치는 영향도 모두 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타난다. 2자녀 여성의 경우에도, 저출산 정책에 대한 인지도가 추가출산계획에 미치는 영향은 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 저출산 정책의 이용도의 경우에도 동일한 패턴으로 나타난다. 즉 현존 자녀수를 고려하지 않을 경우 경제적 지원, 일 가정 양립 지원, 양성평등 문화조성 등은 출산계획에 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 나타난다. 그러나 현존 자녀수별로 분석을 진행할 경우 이러한 변수들의 통계적인 유의성은 사라져 저출산 정책의 이용경험은 모두 출산계획에 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 저출산 정책을 수리할 때 자녀수에 대한 고려가 필수적임을 보여주는 것이다. 이와 함께 저출산 관련 지원정책의 효과가 뚜렷하게 나타나기 위해서는 보다 실질적이고 체계적인 저출산 대책이 지속적으로 추진되어야 한다는 점을 반영한 것으로 보인다.

**핵심단어:** 저출산 정책, 출산계획, 효과성, 인지도, 경험도

### I. 머리말

한국의 출산율은 2005년 합계출산율이 1.08로 역대 최저수준을 기록한 이후 2년 동안 약간 개선되는 기미를 보였다. 그러나 2007년 1.26이었던 합계출산율은 2008년 1.19, 2009년 1.15, 2010년 1.22로 초저출산이 지속되고 있음을 알 수 있다. 저출산과 함께 인구고령화도 빠르게 진행되어 향후 사회경제적 발전에

\* 이 논문은 2011년도 강원대학교 기초연구활동비의 지원을 받아 연구되었음.

\*\* 강원대학교 사회학과 교수 | shc@kangwon.ac.kr

커다란 장애요인으로 다가올 것으로 전망되고 있다.

저출산 정책은 출산율의 지속적인 감소에 대응하기 위하여 2005년부터 수립되어 추진되고 있는 정책이다. 정부는 저출산 및 고령화 문제에 대처하기 위하여 2005년 5월에 '저출산·고령사회기본법'을 제정하였고, 대통령을 위원장으로 하고 관계부처 장관과 민간전문가를 위원으로 하는 저출산·고령사회위원회를 발족하였으며, 추진 기구로서 저출산고령사회정책 본부를 보건복지부 내에 구성하였다. 2006년 6월에는 범정부 차원의 저출산·고령사회대책의 추진을 위해 '제1차 저출산·고령사회기본대책(새로마지플랜 2010)'을 수립하고 각 지방자치단체를 통해 사업을 전개해 왔다. 이 계획은 영·유아에 대한 보육·교육비 지원을 확대하고, 방과 후 학교의 내실화를 통한 사교육비 억제 정책을 중점적으로 지원하는데 초점을 맞추었다.

이후 2008년 2월 새정부 출범에 따른 정부조직개편에 따라 저출산고령사회대책에 대한 부처 간 기능조정이 이루어졌으며, 동년 4월 저출산고령사회위원회도 대통령 직속에서 보건복지부장관 소관의 위원회로 조정되어 새로이 구성되었다. 2010년 9월 그간 추진되었던 대책에 대한 중간평가를 통해 수정을 가하고 새로운 추진과제를 발굴하여 '제2차(2011~2015) 저출산·고령사회대책'을 발표하였다. 제1차 대책이 저소득층 보육 위주로 돼 있었는데 반해 제2차 대책은 저소득층 중심에서 중산층으로 확대하고, 보육 중심에서 일과 가정을 양립할 수 있도록 직장 내 육아와 교육 혜택을 확충하는데 초점을 맞추고 있다.

그 동안 저출산의 원인을 밝히고자 하는 연구는 비교적 활발하게 이루어져 왔으나 (이성용, 2006; 정성호, 2009) 저출산 대책의 효과성을 평가하는 연구는 매우 제한적으로 이루어져 왔다. 저출산 대책의 추진실태를 점검하고 효율화 방안을 제시하는 연구(오영희·김경래·유혜영, 2008)는 제1차 저출산고령사회대책을 검토하는데 초점을 맞추고 있다. 출산장려정책의 개선방안에 관한 오정균(2007)의 연구 역시 제1차 저출산 대책의 현황을 살피고 바람직한 정책 방향을 제시하고 있다. 이러한 연구와 달리 국회예산정책처(2007)의 '정부 저출산 정책 평가'는 국가의 주요 정책과 사업을 평가하는 작업의 일환으로 이루어진 것으로 조사 당시까지 추진되었던 정부의 저출산 대책에 대한 평가를 보다 구체적으로 진행한 것으로 볼 수 있다. 이후 2009년 국회 정책토론회에서 진행된 '저출산대책의 추진현황과 과제'도 그 동안 이루어진 저출산 대책을 부문별로 평가하고 방향을 제시하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다.

이러한 연구는 주로 가족, 여성학, 사회복지 관련 분야에서 활발하게 이루어져 왔으며, 인구학 분야에서는 상대적으로 중요하게 다루어지지 않았다. 저출산

이 한국 사회의 중요한 인구문제로 등장한 이래 저출산의 원인을 다양한 시각에서 밝혀내고 그 함의를 제시하는데 중요한 역할을 해온 인구학자들이 저출산 대책에 대한 논의를 본격적으로 진행하지 않았다는 사실은 이해하기 힘들다.<sup>1)</sup>

물론 저출산 대책의 효과를 단기적으로 측정하거나 평가하기는 쉽지 않다. 인구정책의 속성상 그 효과는 오랜 시간이 지난 후에 나타나기 때문이다. 또한 저출산 정책의 효과성에 대한 평가는 비교적 짧은 정책의 역사성, 자료축적 미흡 등의 한계점으로 인하여 본격적으로 실시되지 못하고 있다는 현실적인 어려움이 있다. 이러한 어려움은 인정하더라도 우리사회가 처한 인구학적 상황에서 저출산 정책이 지니는 중요성과 이 정책에 막대한 예산이 투입되고 있다는 점을 고려할 때, 인구학자들은 저출산 대책에 대하여 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 이는 저출산 대책의 내용, 진행 과정 및 문제점 등에 대한 보다 세밀한 검토를 기반으로 저출산 정책을 평가하고 개선하는데 관심을 기울여야 함을 의미한다. 저출산 정책의 개선 및 방향 설정이라는 측면에서도 그 효과성에 대한 평가는 시급한 과제이다. 이러한 문제의식을 기반으로 본 연구는 그동안 한국에서 시행되고 있는 저출산 관련 주요 정책의 효과성에 대한 분석을 시도하고자 한다.

## II. 저출산 정책의 효과성에 대한 선행연구

저출산 정책은 여러 부처의 다양한 세부사업들을 광범위하게 포괄하고 있으며, 중장기적으로 막대한 국가 예산이 투입되고 있다는 점에서 정책 시행의 초기 단계에서 정책 방향이 올바르게 설정되고 추진되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 정책이 계획대로 추진되고 있는지 문제점은 무엇인지 등을 면밀하게 검토하는 작업이 뒤따라야 한다. 저출산·고령사회기본법(제21조 및 동법 시행령 제4조)에서도 저출산·고령사회 정책들의 실효성을 제고하기 위하여 기본계획 및 시행계획이 계획대로 추진되는지 실적을 평가하고, 그 결과를 다음해 저출산·고령사회 정책에 반영하도록 규정하고 있다.

그 동안 저출산 대응 정책은 기존에 각 부처별로 수행되고 있던 사업들을 단순히 묶어 놓은 것에 불과하다는 비판이 있었으며, 따라서 정책의 초점과 효과

1) 주제의 특성상 체계적인 논문으로 발전시키기 힘들다는 어려움을 감안하더라도 「한국인구학」에서 저출산 대책을 다룬 논문이 한 편도 없다는 사실은 한국의 인구학자들이 정책적인 측면에 너무 무심했다고 볼 수 있다.

과약이 어렵다는 논란이 있었다. 저출산 대응 정책의 추진 기간이 짧은 우리나라의 경우 1~2년 단기간에 가시적인 성과가 나타날 것으로 기대하기는 힘들다는 점도 정책의 효과를 평가하는데 고려되어야 한다.

저출산 정책에 대한 평가는 일반적으로 두 가지 측면에서 이루어진다. 하나는 저출산 정책의 시행이 정책 수혜율이나 국민의 의식 변화 및 정책 수용도 등에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 평가이다. 또 다른 하나는 저출산 정책이 출산력에 미치는 효과를 측정하는 것이다(유계숙, 2009).

## 1. 저출산 정책의 수용도

저출산 정책이 국민의 인식 변화, 정책 수혜율 혹은 정책 수용도 등에 미치는 영향을 평가하는 작업은 정책의 효과를 측정하는데 매우 효율적인 방법이다. 국회예산정책처(2007)가 실시한 ‘정부 저출산정책 평가’는 2006년부터 실시된 저출산 정책을 평가하는데 중요한 근거를 제공하고 있다.<sup>2)</sup> 이 조사에 따르면 저출산정책의 인지도 평가에서는 영유아 양육비 지원 정책이 가장 높은 인지율을 나타냈으며, 그 다음으로 임신과 출산 지원정책, 세제 및 주택마련 지원정책, 방과후 활동 및 학습 지원 정책, 일과 가정의 양립 지원 정책 순으로 나타났다. 이에 반해 학교 교육 및 빈곤아동 지원 정책, 국내입양 지원 정책, 아동 및 청소년의 안전 지원 정책, 가족생활 및 가족친화적 기업 지원정책은 인지도 평가에서 상대적으로 낮게 나타났다.

출산 예정이거나 향후 자녀 계획을 보유한 응답자에게 출산결정(계획)에 정부의 저출산 정책이 미친 영향을 조사한 결과 온라인 패널의 25.9%, 보육시설 이용 어머니는 14%가 영향을 받은 것으로 나타났다. 가장 효과적인 저출산정책으로는 일과 가정의 양립 지원 정책을 가장 중요하게 생각하고 있으며, 그 다음으로 영유아 양육비 지원 정책을 꼽고 있다. 반면 저출산 문제 해결에 가장 직접적 연관성이 적을 것으로 생각되는 정책으로는 국내입양 지원 정책, 아동 및 청소년의 안전 지원정책, 학교 교육 및 빈곤아동 지원정책 등이라는 견해를 밝히고 있다.

저출산정책의 세부사업에 대한 평가도 주목할 필요가 있다. ‘일과 가정의 양립 지원 정책’의 사업들 중에서 육아휴직 활성화와 산전후휴가급여 및 유·사산 휴가급여 지원이 높은 평가를 받았다. ‘영유아 양육비 지원 정책’에서는 두자녀

2) 이 조사는 온라인 패널 800명과 보육시설을 이용하는 어머니 300명을 대상으로 한 설문조사로 이루어졌다.

이상 보육·교육비 지원이 가장 필요한 것으로 나타났다. ‘임신과 출산 지원 정책’에서는 산모도우미 지원 사업과 시험관아기 시술비용 지원이 가장 필요한 것으로 나타났다. ‘세제 및 주택마련 지원 정책’ 중 가장 필요한 사업으로 근로 장려세제의 도입과 다자녀 가구에 주택분양 관련 혜택 부여를 꼽고 있다.

서울시의 저출산정책 방안에 대한 공선희·손승영·안선덕 (2008)의 연구도 저출산 정책에 대한 인식 및 수혜를 평가하고 있다. 이 연구에 따르면 서울시의 출산양육 지원사업 가운데 ‘임산부 및 영유아 보충영양 관리사업’이 가장 효과적인 사업으로 나타났다. 그 다음으로 ‘장애아 무상보육료 지원’, ‘민간 보육시설 차액 보육료 추가지원’, ‘산모도우미 서비스 제공’, ‘만 5세아 무상 보육료 지급’, ‘차등보육료 지급’ 등이 도움이 된 것으로 나타났다. 이에 반해 도움이 되지 않았다고 응답한 항목은 ‘자치구의 출산장려금’, ‘자치구의 출산육아품 지급’, ‘불임부부 지원’, ‘입양아 양육수당’ 등으로 나타났다. 한편 ‘임산부 및 영유아 보충영양 관리사업’은 정책에 대한 인지도는 낮으나 도움정도는 가장 높게 나타났으며, ‘2자녀 이상 가족 다둥이카드’ 제도는 인지도도 낮고, 도움정도도 가장 낮은 것으로 나타났다. 셋째아 이상 다자녀 가족에게 지원하는 양육수당은 ‘도움이 되지 않는다’는 응답이 34.5%로 ‘도움이 된다’는 응답률 19.0%보다 높게 나타나고 있다(유계숙, 2009).

다자녀 우대정책에 대한 전혜정(2009)의 연구에서도 저출산 정책의 세부 사업이 다자녀 출산에 어떻게 영향을 미칠 것인가에 대해 논의하고 있다. 여러 사업 중 ‘출산 후 직장 복귀 보장(37.5%)’, ‘보육·육아시설 확충(35.7%)’, ‘정부의 보육비 지원(34.4%)’, ‘공교육 강화 및 사교육비 경감(30.1%)’ 등이 다자녀 출산을 결정하는데 영향을 미치는 중요한 항목으로 나타났다. 또한 다자녀가족 우대와 같은 간접적 지원보다 보육비 지원 등 경제적 지원과 보육·육아서비스 및 시설 확충 등 양육에 직접적 도움이 되는 정책들을 효과적인 것으로 평가하였다.

## 2. 저출산 정책의 효과성

정책을 평가하는 기준으로는 능률성, 효과성, 적절성 등이 있으며, 이 중 효과성(effectiveness)은 정책을 통해 국민의 행동을 바람직한 방향으로 변화하였는가를 측정하는 것이다. 저출산 정책의 효과성에 대한 평가는 정책 투입을 통해 출산을 자체나 출산에 선행하는 행태 등에 어느 정도 영향을 미쳤는가를 측정하는 것이다.

저출산 정책이 출산력에 미치는 효과를 평가하는 작업은 쉽지 않다. 출산율과 같이 여러 가지 복합적인 영향을 받는 지표를 단일 정책의 효과나 단기간의 효과로 설명하기는 어렵기 때문이다(은기수, 2005). 또한 저출산 정책이 출산에 미치는 영향에 관한 연구결과는 대상 국가의 상황에 따라 상이한 결과가 나타나기도 한다. 또한 각 정책의 효과에 대해서도 연구마다 분석대상정책과 연구방법이 상이하여 학자들 간에 의견이 분분하다. 예를 들어 Gauthier(2007)는 정부의 정책이 출산율을 높이는 효과를 가지는 것으로 보이나, 그 효과의 크기는 그리 크지 않다고 하였다. 한편 Grant와 동료들(2004)이나 Sleebos(2003)는 각국 정부의 정책이 출산에 미치는 영향은 일관된 결론을 내릴 수 없다고 주장하였다. 이처럼 저출산 정책의 효과에 대하여 일관된 결론을 제시하지 못하는 이유는 자녀출산과 관련된 각국의 거시적, 미시적 환경과 정부에서 추진하는 저출산 대응정책에 차이가 있기 때문인 것으로 이해될 수 있다(유계숙, 2009).

특히 우리의 경우 저출산 정책이 2006년부터 본격적으로 시행되었기 때문에 정책의 효과를 실증적으로 분석한 연구는 매우 드물다. 실증적 연구보다는 정책 시행 이후 합계출산율이나 출생아 수가 어떻게 변화했는가에 초점을 맞추는 경우가 많다. 저출산 정책에 대한 언론 매체의 비판은 그 동안 저출산 정책으로 막대한 예산이 투입되었으나 그 결과가 뚜렷이 나타나지 않는다는 점에 주목한다. 2006~2010년 사이 저출산 대책에 사용된 예산이 19조에 이르렀으나 합계출산율은 2007년 1.26에서 2009년 1.15로 감소되었다는 비판은 좋은 예이다.

저출산 정책의 수혜 경험 및 수혜정도가 출산 여부에 미치는 영향을 논의한 유계숙(2009)의 연구는 저출산 정책의 효과를 구체적으로 진행시키고 있다. '2007년 전국 출산동향 조사' 자료를 활용한 이 연구는 보육비 및 교육비 지원, 자녀에 대한 세제혜택, 보육 교육시설 확충 및 서비스 확대, 일-가정 양립 지원, 모자 건강관리 지원, 불임부부 지원 등 6가지 저출산 대응 정책의 수혜경험이 출산 여부에 미치는 영향을 검토하였다. 다양한 인구사회학적 변수들을 통제한 연구결과 불임부부 지원정책의 수혜를 받은 가구는 비수혜가구에 비하여 2007년 출산가능성이 5.72배 높았으며, 모자 건강관리 지원정책과 일-가정 양립 지원정책 수혜가구의 출산 가능성은 각각 2.28배, 2.21배 높았고, 보육비 및 교육비 지원정책 역시 수혜가구가 비수혜가구에 비하여 1.60배 높은 것으로 나타났다. 이에 반해 자녀에 대한 세제혜택과 보육 및 교육시설 확충 및 서비스 확대 정책은 비수혜가구가 수혜가구에 비하여 출산가능성이 각각 0.73배, 0.64배 높은 것으로 나타나 상대적으로 덜 효과적인 것으로 나타났다. 세제혜택이 출산에 미치는 영향이 덜 효과적이라는 결과는 기본적으로 자녀 1인당 소득공제액

이 많지 않고, 자녀 수에 따라 증가하는 공제 폭이 작아 세금감면 혜택에 대한 체감도가 낮기 때문인 것으로 풀이될 수 있다. 이 결과는 향후 출산율 제고를 위해 자녀 1인당 공제액과 두 자녀 이상을 둔 가구의 공제금액을 현재보다 상향 조정할 필요가 있음을 보여주는 것이다. 보육 및 교육시설 확충 및 서비스 확대정책은 시행 단계에서 문제점을 노출하여 계획보다 낮은 수준에 머물러 정책의 효과가 나타나지 않은 것으로 보인다.

한편 이 연구는 2006년에 본격적으로 시행된 저출산 정책이 2007년 출산에 영향을 줄 것이라는 가설에서 출발하고 있다는 점 즉, 지나치게 단기적인 측면에서 정책 효과를 검토하고 있다는 문제점을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 이 연구는 저출산에 대응하기 위한 구체적인 다양한 정책의 수혜 경험 및 정도가 출산에 미치는 효과를 측정하고 있다는 점에서 중요한 의의가 있다.

저출산 정책의 효과성을 평가한 이삼식·최효진·정혜은(2010)의 연구는 다양한 자료와 방법론을 활용하여 구체적인 저출산 정책의 효과를 점검하고 있다. 이 연구는 평가 대상이 되는 저출산 정책들은 크게 자녀 양육부담을 경감해주기 위한 경제적 지원정책, 보육서비스에 관한 정책, 일-가정 양립을 지원하기 위한 정책으로 구분하였다. 이 중 경제적 지원정책은 영유아 보육 및 교육비 지원, 세제혜택으로, 보육서비스에 관한 정책은 국공립보육시설 확충과 직장보육시설 확충으로 그리고 일-가정 양립 지원 정책은 산전후휴가제도와 육아휴직 관련 정책으로 세분화되었다.<sup>3)</sup> 연구결과는 사용된 방법론에 따라 상이하게 나타났다. 우선 1990~2009년의 합계출산율을 활용한 시계열적 접근에서는 보육 및 교육비 지원만이 통계적으로 의미 있게 나타났으며, 2009년 시군 지역별 합계출산율과 관련 지표들을 분석한 횡단면적 모형에서는 모든 정책변수들이 통계적으로 의미있게 나타나지 않고 있다. 이에 반해 2009년 기대자녀수를 종속 변수로 설정하고 저출산 관련 지표들을 분석한 미시적 모형에서는 보육·교육비 지원과 세제혜택이 통계적으로 의미 있게 나타나고 있으며, 육아 휴직제도의 경우 20~44세 유배우여성층에서만 통계적으로 의미 있는 결과를 보여주고 있다.

이 연구는 저출산 정책의 효과성 평가가 절실한 시점에서 향후 연구를 위한

3) 저출산 정책의 효과성에 대한 선행연구 고찰에서는 저출산 정책의 실시국가, 정책대상, 시행시기 정책특성에 따라 상이한 결과를 나타내고 있음을 밝히고 있다. 예컨대 아동수당은 출산시기 및 가족규모에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과가 있는 반면 프랑스와 같이 강력한 수당지급 국가를 제외하고는 아동수당 지급이 불충분할 경우 출산율에 큰 영향을 가지 않는다는 주장도 있다. 출산수당 역시 출산율을 높이는데 일시적인 효과가 있으나, 장기적인 저출산 대책이 될 수 없다는 지적도 있다.

기초자료와 방법론을 제시했다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 또한 이러한 연구의 결과는 향후 저출산 대응 정책을 수정하고 새로운 방향을 설정하는데 매우 유익한 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

한편 이 연구는 정책적 함의라는 측면에서 저출산 정책 담당자에게 고민을 안기고 있다. 이는 시계열적 분석과 횡단적 분석 결과에서 모든 저출산 관련 정책이 출산에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났기 때문이다. 미시적 분석의 경우 보육·교육비 지원과 세제혜택이 통계적으로 의미 있는 결과를 보여주고 있으나, 이 경우 방법론적인 측면에서 종속변수로 기대자녀수를 설정하고 있다는 문제점을 지니고 있다. 기대자녀수는 현 자녀수와 향후에 낳을 계획이 있는 자녀수를 합한 것으로 완결출산력(complete fertility)의 개념을 지니고 있으며, 현존자녀수와 강한 정적관계를 보이고 있기 때문이다. 이와 함께 저출산 정책이 매우 다양하게 이루어지고 있는 상황에서 이 연구는 보육·교육비 지원, 보육시설 확충, 산전후휴가, 육아휴직제도 등 제한된 정책들만을 대상으로 효과성을 검토했다는 한계를 지니고 있다.

### III. 연구방법

#### 1. 분석자료 및 변수

본 연구는 보건복지가족부와 한국보건사회연구원에서 제1차 저출산고령사회 기본계획(2006~2010)의 평가 및 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015) 수립을 위하여 실시한 '2009년 전국 결혼 및 출산 동향 조사' 자료를 사용하였다. 이 조사는 20~44세 기혼여성 및 미혼남녀의 결혼, 출산, 양육 관련 행태와 기존정책 만족도 및 새로운 정책 수요를 목적으로 설계되었다. 특히 "전국 결혼 및 출산동향조사"에서는 저출산 대책의 일환으로 시행되고 있는 출산 및 양육관련 제도의 인지여부, 이용경험, 도움정도 등에 대한 응답이 포함되어 있어, 저출산 대책의 효과를 측정하는데 중요한 근거를 제공하고 있다.

본 연구에서는 20~35세 기혼여성을 분석대상으로 선정하였다. 이렇게 연령의 상한선을 설정한 것은 기혼여성들 내에서의 연령차에 따른 출산행위의 변이를 조정하기 위한 것이다. 또한 연령이 높은 층의 여성들은 대체로 출산을 마무리한 단계에 있기 때문에 이들의 출산계획이 실질적인 출산행위로 이어질 가

능성이 낮다는 점도 고려한 것이다.

20~35세 기혼여성 전체를 대상으로 분석을 진행한 후 본 연구는 생애주기적 관점에서 분석대상을 현재 출산아가 없는 여성(무자녀 여성), 자녀가 한 명 있는 여성(한자녀 여성), 자녀가 두 명 있는 여성(두자녀 여성)으로 구분하여 분석하였다. 이러한 입장은 현존 자녀수를 추가출산계획을 설명하는 독립변수로 설정하는 대부분의 연구와 달리 특정 자녀수에 초점을 두고 향후 추가자녀를 희망하는가에 대한 분석을 진행하는 것이다. 출산계획을 분석초점으로 두는 본 연구는 추가자녀에 대한 출산계획과 그에 영향을 미치는 저출산 관련 시책들이 현존 출산아수에 따라 차별적일 수 있음을 전제로 하기 때문이다. 또한 이러한 연구계획은 출산계획의 기제가 복잡한 만큼 정책적인 대안도 세분화될 필요가 있다는 생각에서 비롯되었다. 예를 들어 첫 번째 자녀의 출산과 두 번째 자녀의 출산이 다른 이유로 이루어질 수 있으며, 따라서 이에 대한 정책적 대응도 달라져야 할 것이다(박수미, 2008; 이명진, 2010).

사회경제적 변수로는 월평균 가구소득, 연령, 교육수준, 취업상태 등이 포함되었다. 독립변수는 제1차 저출산고령사회기본계획을 통해 추진되어 온 저출산 정책들의 인지 여부와 수혜 경험에 관한 것이다. 현재 한국사회에서 시행되고 있는 저출산 관련 정책에 대한 설문은 자녀 보육, 교육비 지원, 방과 후 교육비 지원, 다자녀가정 주택특별공급, 양성평등 문화 조성 등 모두 21가지를 포함하고 있다(〈표 1〉 참고).

저출산 정책의 효과성을 측정하기 위해서는 출산행위를 최종적인 분석대상으로 설정하는 경우가 많다. 저출산 관련 정책을 독립변수로 하고 합계출산율이나 총출생아 수를 종속변수로 설정하여 진행하는 연구는 좋은 예이다(이삼식·최효진·정혜은, 2010). 이러한 연구들과 달리 본 연구는 출산계획에 초점을 맞추고 있다. 출산계획은 향후 자녀의 임신출산 가능성에 관한 의도 또는 욕구, 생각 및 계획을 말한다. 출산계획과 실제 출산 행위가 반드시 일치하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 출산에 대한 통제가 상당 수준 이루어지는 상황에서 출산계획은 출산행위와 밀접한 관계를 갖게 되며, 출산행위를 이해하는 데 매우 중요한 역할을 한다. 일반적으로 출산은 어느 한 순간에 일어나는 것이 아니라 자녀를 갖고자 하는 욕구가 먼저 있을 후 실제 아이를 갖게 되는 행동인 출산 결정으로 이어지는 일련의 과정으로 볼 수 있기 때문이다(Althucher, 2001; 김효순·엄명용, 2010). 한편 출산계획은 향후 출산행위에 대한 전망을 획득하는데 매우 유용하다. 이미 이루어진 출산행위에 대한 분석이 과거 행위에 대한 이해에 그치는데 반해 앞으로의 출산에 대한 계획 분석은 현재를 통해

미래의 행위에 대한 전망을 가능하게 한다(김정석, 2007; 정혜은·진미정, 2008 Mitchell and Gray, 2007).

출산계획은 이분변수로 측정되었다. 즉 “앞으로 추가 자녀를 가질 계획이 있다”를 출산의도가 있는 것으로, “앞으로 추가 자녀를 가질 계획이 없다”와 “추가 자녀 계획에 대해 아직 결정하지 않았다(모르겠다)”를 출산의도가 없는 것으로 간주하였다.

## 2. 분석방법

본 연구는 저출산 관련 정책의 인지도와 이용경험 및 사회경제적 변수들에 관한 기술통계를 검토하였다. 이러한 검토를 기반으로 저출산 정책의 효과성을 분석하기 위하여 본 연구는 조사대상자의 사회경제적 특징을 통제변수로, 저출산 정책의 인지 여부와 수혜 여부를 독립변수로, 그리고 출산계획의도를 종속변수로 설정하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

## IV. 분석결과

### 1. 사회경제적 변수와 저출산 시책 관련 변수의 특성

본 연구에서 설정한 종속변수는 자녀추가출산계획으로 20~35세 기혼여성 중 36.3%가 추가적인 자녀를 출산한 계획이 있음을 밝히고 있다. 이를 현존하는 자녀수에 따라 검토할 경우 무자녀 여성 86.0%, 1자녀 여성 55.1%, 2자녀 여성 8.2%가 자녀를 출산할 계획이 있는 것으로 나타났다. 따라서 아직 자녀를 두지 않은 기혼여성과 1자녀를 가진 기혼여성의 과반수 이상은 추가적인 자녀를 원한다고 볼 수 있다. 이러한 분포는 2005년에 실시한 ‘전국 결혼 및 출산동향조사’ 결과와 큰 차이를 보이지 않는다.<sup>4)</sup> 2자녀를 가진 여성이 추가적인 자녀를 가질 계획을 보인 비율이 비교적 높게 나타난 것은 향후 저출산 극복을 위한 노력이 이들에게도 지속적으로 전개되어야 할 필요가 있음을 보여주는 결과로 볼 수 있다.

---

4) 2005년 조사의 경우 무자녀 여성의 81.1%, 1자녀 여성의 55.5%가 추가적인 자녀 출산계획을 가진 것으로 나타났다.

<표 1> 사회경제적 변수와 저출산 대책 관련 변수의 특성

	여성전체 (N=1,399)	무자녀 여성 (N=230)	1자녀 여성 (N=492)	2자녀 여성 (N=564)				
〈종속변수〉								
출산계획(1=있음, 0=없음)	36.3%	86.0%	55.1%	8.2%				
〈사회경제적 변수〉								
교육수준								
중학교 이하	1.1%	1.3%	1.2%	0.7%				
고등학교 이하	42.3%	33.3%	39.2%	44.9%				
대학교 이상	56.6%	65.7%	59.6%	54.4%				
연령	31.1세	29.3세	30.1세	32.1세				
소득수준	265만원	292만원	266만원	257만원				
취업상태(취업=1, 비취업=0)	32.7%	60.4%	29.7%	25.9%				
〈저출산정책 관련 변수〉	인지도	이용도	인지도	이용도	인지도	이용도	인지도	이용도
보육, 교육비 지원(% 이하 동일)	82.8	27.6	69.8	-	81.4	15.5	87.9	32.1
방과후 교육비 지원	67.8	9.5	57.7	-	65.2	4.6	72.4	10.4
다자녀가정 소득공제	63.1	7.8	57.7	-	59.4	3.7	67.2	6.8
다자녀가정 연금보험료 경감	41.4	3.2	41.0	-	42.4	1.4	39.3	3.0
다자녀가정 주택특별공급	43.2	1.2	41.9	-	43.7	0.8	43.2	0.8
신혼부부대상 아파트 공급	40.2	0.8	40.5	-	42.5	0.6	37.8	0.4
종일제 육아지원 시설 확충	47.2	6.7	42.3	-	46.7	4.1	48.9	7.4
시간제 육아 보육시설 확충	43.0	4.8	36.9	-	41.6	2.7	45.7	5.1
직장내 보육 육아시설 확충	40.9	3.2	40.8	-	41.0	1.6	41.5	4.1
국공립 보육시설 확충	41.8	4.6	42.4	-	40.9	2.7	42.3	5.2
보육시설 미이용 아동 양육비 지원	34.3	4.3	33.2	-	31.6	2.3	35.3	4.1
산전 진찰비용 지원	44.2	18.2	43.5	-	45.6	16.5	40.8	18.7
불임부부 지원	40.6	2.8	34.5	-	41.5	1.7	41.0	3.4
산모도우미 지원	44.1	6.9	39.3	-	44.7	4.7	43.4	6.1
산전후 휴가	44.9	6.7	47.3	-	43.7	7.8	44.3	5.4
육아휴직	43.7	4.7	46.0	-	43.3	4.5	43.1	4.3
육아기 근로시간 단축제도 활성화	28.0	2.3	27.2	-	25.4	1.9	29.1	2.2
근로형태 유연화	24.5	2.0	25.4	-	22.1	1.4	25.2	2.2
유산 휴가	27.6	2.6	28.6	-	26.2	2.1	27.8	3.5
출산,육아 이후 노동시장 복귀 지원	29.3	2.8	28.6	-	28.3	2.5	30.3	3.0
양성평등 문화조성	22.8	2.4	18.4	-	22.2	1.4	23.9	3.2

본 연구에서 통제변수로 설정한 교육수준은 중학교 이하, 고등학교 이하, 전문대학 및 대학교 이상의 학력으로 분류하였다. 교육수준은 대학 이상의 학력이 가장 높은 비율을 보이고 있다. 또한 교육수준은 두 자녀 여성에 비해 한자녀 여성에서, 한자녀 여성에 비해 무자녀 여성에게서 높게 나타났다. 분석대상이 되는 여성의 상한연령을 35세로 설정한 상황에서 분석대상자의 평균 연령은 31.1세이며, 무자녀 여성의 평균연령은 29.3세로 1자녀 여성과 2자녀 여성의 연령보다 약간 낮게 나타나고 있다. 소득수준의 배우자와 응답자의 월평균 소득을 합친 것으로 평균 265만에 이르고 있으며, 2자녀 가구보다는 1자녀 가구가, 1자녀 가구보다는 무자녀 가구가 약간 높게 나타나고 있다. 취업상태는 평균적으로 32.7%가 취업하고 있으며, 무자녀 여성이 60.4%로 경제활동을 가장 활발하게 하는 것으로 나타났다.

저출산 관련 대책의 인지여부에 대한 응답은 시책별로 차이를 보인다. 총 21개 저출산 관련 시책 중 보육, 보육비 지원에 대한 인지도가 82.8%로 가장 높게 나타나고 있으며, 방과후 교육비 지원과 다자녀가정 소득공제가 각각 67.8%, 63.1%로 비교적 높게 나타나고 있다. 이는 저출산 관련 대책 중 직접적으로 주어지는 경제적 혜택에 대한 관심이 높음을 보여주는 결과로 이해될 수 있다. 이에 반해 근로형태 유연화와 양성평등 문화조성에 대한 인지도는 각각 24.5%, 22.8%로 가장 낮은 비율을 보이고 있다. 나머지 저출산 관련 시책들에 대한 인지도는 40% 정도에 이르고 있다. 이와 같은 인지도 분포는 자녀수에 따라서도 비슷하게 나타난다.

무자녀 여성의 경우 보육, 교육비 지원에 대해서 가장 높은 인지도인 69.8%를 보이고 있으며, 방과 후 교육비 지원과 다자녀가정 소득공제에 대한 인지도가 57.7%로 그 뒤를 잇고 있다. 나머지 출산 및 양육 관련 지원정책에 대해서도 40% 정도를 인지하고 있다. 이에 반해 일 가정 양립과 관련된 시책들은 육아휴직(46.0%)을 제외하고는 상대적으로 낮은 인지도를 보이고 있으며, 양성평등 문화 조성에 대한 인지도는 가장 낮은 비율(18.4%)을 보이고 있다. 최근 일과 가정의 양립을 위해 다양한 저출산 관련 시책이 전개되고 있는 상황에서 이에 대한 인지도가 낮게 나타나는 것은 저출산 시책에 대한 기업의 참여가 저조하다는 이유에서 비롯된 것으로 보인다.

저출산 시책에 대한 인지도는 1자녀 여성과 2자녀 여성에게도 비슷한 경향을 보이며, 개별 시책에 대한 인지도는 1자녀 여성과 2자녀 여성에서 상대적으로 높게 나타난다. 예컨대 보육, 교육비 지원에 대해서 1자녀 여성의 81.4%, 2자녀 여성의 87.9%가 알고 있으며, 나머지 출산 및 양육 관련 지원정책에 대해서도

비교적 양호한 인지도를 보이고 있다. 이러한 결과는 저출산 관련 정책에 대해 무자녀 여성보다는 자녀출산 가정에서 자녀양육관련 지원정책에 대한 관심도가 상대적으로 높기 때문에 나타난다고 볼 수 있다.

출산 및 양육 관련 지원정책에 대한 인지도와 달리 이용경험은 매우 낮게 나타나고 있다. 총 21개의 저출산 관련 시책 중에서 이용도가 가장 높게 나타난 것은 보육, 교육비 지원으로 27.6%이며, 산전 진찰비용 지원이 18.2%로 그 뒤를 잇고 있다. 방과후 교육비 지원과 다자녀가정 소득공제가 각각 9.5%, 7.8%로 나머지 저출산 관련 시책보다 상대적으로 높은 경험 비율을 보이고 있다. 이에 비해 다자녀가정 주택특별공급과 신혼부부대상 아파트 공급은 1% 내외로 가장 낮은 비율을 나타내고 있다. 이와 같은 이용도 분포는 자녀수에 따라서도 비슷하게 나타난다.

1자녀 기혼여성의 경우 최대 16.5%에서 최저 0.6%, 2자녀의 여성의 경우 32.1%에서 0.4%로 정책 간 차이가 매우 크다. 1자녀 여성의 경우 이용경험이 가장 높게 나타나는 것은 산전 진찰비용 지원과 보육, 교육비 지원 이용경험으로 각각 16.5%와 15.5%에 이르고 있다. 그 다음으로 산전후 휴가 7.8%, 산모도우미 지원 4.7%, 방과 후 교육비 지원 이용경험 4.6%, 육아휴직 4.5%, 종일제 육아지원 시설 확충 이용경험 4.1% 등이 뒤를 잇고 있다. 이에 반해 다자녀가정 연금보험료 경감, 다자녀가정 주택특별공급, 직장내 보육 육아시설, 근로형태 유연화, 양성평등 문화조성 등의 이용경험은 2.0% 이하로 매우 낮게 나타나고 있다.<sup>5)</sup>

2자녀 여성도 1자녀 여성과 비슷한 유형을 보인다. 즉 보육, 교육비 지원 이용경험과 산전 진찰비용 지원 이용경험이 각각 32.1%, 18.7%로 가장 높게 나타나고 있다. 나머지 출산 및 육아 관련 지원정책에 대해서 2자녀 여성은 1자녀 여성보다 약간 높은 이용경험 비율을 보이고 있다. 이러한 정책영역 간 경험도의 차이는 저출산 관련 정책의 강도(대상범위, 지원수준) 및 지속성의 차이에서 비롯된 것으로 보인다.

## 2. 저출산 정책의 인지도와 출산계획

<표 2>는 자녀출산계획에 대한 로짓회귀분석 결과이다. 이 모형은 사회경제

5) 이는 그 동안 추진된 저출산 관련 시책이 백과사전식으로 나열했을 뿐 선택과 집중의 전략을 도외시 한 결과로 보인다. 2011년부터 시행되고 있는 제2차 저출산 대책이 가짓수(227개)는 많지만 새로운 게 없이 기존에 나온 대책들을 재탕하고 있다는 지적도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

&lt;표 2&gt; 자녀출산계획에 대한 로짓회귀분석(I)

	여성전체 (N=1,399)	무자녀여성 (N=230)	1자녀여성 (N=492)	2자녀여성 (N=564)
상수항	-6.909 **	-19.264	-4.378 **	-.800
〈사회경제적 변수〉				
연령	.211 **	-.056	.090 **	.106 *
교육(준거: 중학 이하)				
고등학교	.298	19.590	.709	1.146
대학교 이상	-.104	18.730	.497	1.093
취업(vs. 미취업)	.729 **	.188	.531 **	-.418
소득	.000	.000	.001	-.002
〈저출산 시책〉				
경제적 지원	.780 **	-.218	.365	-.732
다자녀가정 지원	-.101	.448	-.120	.471
육아지원시설 확충	-.188	-.830	.038	-.696
출산지원	-.070	-.864	-.043	.305
일 가정 양립 지원	-.171	.846	-.167	.204
양성평등문화 지원	.313 *	.470	.241	-.135

주: \* p<0.10, \*\* p<0.05

적 변수를 통제변수로 저출산 관련 대책에 대한 인지도를 독립변인으로 설정되었다. 저출산 정책의 경우 본 연구에서는 다음과 같이 재분류하였다: 1) 경제적 지원(자녀 보육, 교육비 지원, 방과 후 교육비 지원), 2) 다자녀가정 지원(다자녀가정 소득공제 지원, 다자녀가정 연금보험료 경감 지원, 다자녀가정 주택특별공급, 신혼부부 아파트 공급), 3) 육아지원 시설 확충(종일제 육아지원 시설 확충, 시간제 육아 보육시설 확충, 직장 내 보육 육아지원시설 확충, 국공립 보육시설 확충), 4) 출산지원(산전 진찰비용 지원, 불임부부 지원, 산모도우미 지원), 5) 일 가정 양립 지원(산전후 휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 제도 활성화, 근로형태 유연화, 유사산 휴가, 출산, 육아기 이후 여성의 노동시장 복귀 지원), 6) 양성평등 문화조성 지원 등이 그것이다.

20~35세 기혼여성 전체를 대상으로 한 회귀분석에서 사회경제적 변수에 따른 자녀출산계획의 차이를 살펴보면 연령과 취업상태가 자녀의 출산계획에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연령의 경우 현재 연령이 높을수록 추가로 출산할 계획이 높다는 것을 의미하는 것으로 연령이 증가할수록 출산계획 의도는 낮아진다는 선행연구와 상반되는 결과를 보이고 있다. 이러한

차이는 분석 대상을 35세까지 한정했다는 점에서 비롯된 것으로 보이며, 더 늦기 전에 둘째 아이를 출산하겠다는 생각을 반영하는 것으로 이해될 수 있다. 취업상태의 경우 현재 취업하고 있는 여성이 취업하지 않은 여성에 비해 추가적인 자녀를 출산할 가능성이 높음을 의미하는 것으로 취업과 출산 및 양육의 양립 가능성을 제시한다는 점에서 주목할 필요가 있다. 응답자의 연령과 취업상태와 달리 교육수준과 소득은 추가출산계획에 유의한 차이를 보이지 않고 있다.

저출산 관련 대책에 대한 인지도의 경우 재분류된 6가지 항목 중 경제적 지원과 양성평등 문화 조성이 자녀출산계획에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 경제적 지원은 자녀 보육, 교육비 지원과 방과 후 교육비 지원으로 구성된 것으로 경제적 지원에 대한 인지도가 높을수록 출산계획의 가능성이 높다는 결과를 보이고 있다. 이러한 결과는 지금까지 추진되어 온 저출산 정책 중 직접적인 경제적 혜택이 기혼여성들의 출산에 긍정적인 효과를 주고 있음을 반영하는 것으로 이해될 수 있다. 양성평등 문화조성에 대한 인지도가 높을수록 출산계획의 가능성이 높다는 결과 역시 저출산을 극복하기 위해서는 가정, 기업 등 사회전체적으로 양성평등 문화의 조성이 필요하다는 선행연구의 주장과 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 경제적 지원과 양성평등 문화 조성 외에 나머지 저출산 대책들은 통계적으로 유의한 결과를 보여주지 않고 있다.

현존 자녀수에 따른 분석 결과는 앞의 경우와 큰 차이를 보인다. 우선 아직 자녀를 두지 않은 기혼여성들의 경우 현재의 연령, 교육수준, 소득, 취업상태 등 사회경제적 변수들에 따른 자녀출산계획의 차이는 드러나지 않는다. 또한 무자녀 기혼여성의 경우 저출산 관련 대책들에 따른 자녀출산계획의 차이도 없는 것으로 나타난다. 이러한 결과는 상당수 기혼여성들이 첫 아이에 대한 출산계획은 보편적인 것으로 생각하기 때문인 것으로 이해될 수 있다.

1자녀를 가진 기혼여성의 추가출산계획은 저출산 정책의 효과성을 측정하는데 매우 중요하다. 이는 앞의 무자녀 기혼여성의 경우 사회경제적 변수와 저출산 관련정책의 시행과 무관하게 첫째 아이를 갖는 것을 보편적으로 생각하는데 반해 1자녀를 가진 여성들의 추가적인 자녀출산계획은 저출산 관련 시책의 인지도와 밀접한 관계를 보일 것이라는 가설에 기초한다. 즉 저출산 관련 시책에 대한 인지도가 높을수록 추가적인 자녀를 출산하고자 하는 생각이 높아질 것이라는 가설이다.

우선 사회경제적 변수 중 연령은 추가자녀출산계획에 통계적으로 의미 있는 차이를 가져오고 있다( $b=0.090$ ).<sup>6)</sup> 이는 현재 연령이 높을수록 추가로 출산할

계획이 높다는 것을 의미하는 것으로 더 늦기 전에 둘째 아이를 출산하겠다는 생각을 반영하는 것으로 이해될 수 있다. 응답자의 취업상태도 추가자녀출산계획에 통계적으로 유의한 차이를 가져오는 것으로 나타난다( $b=0.531$ ). 응답자의 연령과 취업상태와 달리 교육수준과 소득은 추가출산계획에 유의한 차이를 보이지 않고 있다. 1자녀 기혼여성의 저출산 관련 지원정책에 대한 인지도가 추가출산계획에 미치는 영향도 모두 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타난다.

앞에서 살펴본바와 같이 2자녀를 가진 기혼여성이 추가적인 자녀를 출산하고자 하는 계획을 가지고 있는 비율은 8.2%로 예상보다 높은 수준을 보이고 있다. 이와 함께 이들의 출산을 독려하기 위한 다양한 저출산 관련 정책이 시행되고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

분석 모형의 사회경제적 변수 중 연령은 추가자녀출산계획에 통계적으로 의미 있는 차이를 가져오고 있다( $b=.106$ ). 이는 연령이 높을수록 출산할 계획이 높다는 것을 의미하는 것으로 더 늦기 전에 자녀를 출산하겠다는 생각을 반영하는 것으로 이해될 수 있다. 연령을 제외한 나머지 사회경제적 변수들은 추가자녀출산계획에 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않고 있다. 1자녀 여성의 경우와 마찬가지로 2자녀 기혼여성의 저출산 관련 지원정책의 인지도가 추가출산계획에 미치는 영향은 모두 유의하지 않은 것으로 나타난다.

### 3. 저출산 정책의 이용도와 출산계획

〈표 3〉은 기혼여성의 추가적인 자녀 출산계획을 종속변수로 사회경제적 변수와 출산 및 육아 관련 지원정책에 대한 이용도를 독립변수로 설정하여 진행된 로짓회귀분석 결과이다. 20~35세 기혼여성 전체를 대상으로 한 회귀분석에서 사회경제적 변수 중 연령만 자녀의 출산계획에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 취업상태, 교육수준, 소득 등은 추가출산계획에 유의한 차이를 보이지 않고 있다.

저출산 관련 대책에 대한 이용도의 경우 재분류된 6가지 항목 중 경제적 지원, 일 가정 양립 지원, 양성평등 문화 조성 등이 자녀출산계획에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 경제적 지원은 자녀 보육, 교육비 지원과 방과 후 교육비 지원으로 구성된 것으로 경제적 지원에 대한 이용도가 높을수록 출산계

6) 선행연구에서는 일반적으로 고연령층이면서 현존자녀수가 많을수록 추가출산계획이 낮으며, 현존 자녀수가 갈수록 고연령층일수록 추가출산계획은 낮게 나타난다(김정석, 2007; 이삼식 외, 2009).

&lt;표 3&gt; 자녀출산계획에 대한 로짓회귀분석(II)

	여성전체 (N=1,399)	1자녀여성 (N=492)	2자녀여성 (N=564)
상수항	-5.256 **	-4.287 **	-1.527
〈사회경제적 변수〉			
연령	.183 **	.100 **	.109 *
교육(준거: 중학 이하)			
고등학교	.219	.667	.884
대학교 이상	-.059	.461	.928
취업(vs. 미취업)	.277	.427	-.321
소득	.000	.001	-.001
〈저출산 시책〉			
경제적 지원	.755 **	-.131	.525
다자녀가정 지원	.144	-.531	.228
육아지원시설 확충	.253	.695	-.172
출산지원	.036	-.061	-.348
일 가정 양립 지원	-.891 **	-1.298	18.443
양성평등문화 지원	2.427 **	2.512	-.135

\* p&lt;0.10, \*\* p&lt;0.05

획의 가능성이 높다는 결과를 보이고 있다. 인지도의 경우에서와 마찬가지로 양성평등 문화조성에 대한 이용도가 높을수록 출산계획의 가능성이 높은 것으로 나타났다. 일 가정 양립 지원 정책의 경우 출산계획에 통계적으로 유의한 차이를 가져오지만 방향은 가설과 반대로 나타났다. 즉 일 가정 양립 지원 정책에 대한 이용도가 높을수록 출산계획의 가능성은 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 일 가정 양립을 지원하는 정책을 활용하는데 현실적인 어려움이 존재하고 있음을 반영하는 것으로 이해될 수 있다. 예를 들어 취업하고 있는 여성들이 출산과 양육을 위해 일 가정 양립을 위한 제도를 활용함으로써 겪게 되는 불이익이 추가적인 출산계획에 부정적인 영향을 미친 것으로 이해될 수 있다. 경제적 지원, 일 가정 양립 지원, 양성평등 문화 조성 외에 나머지 저출산 대책들은 통계적으로 유의한 결과를 보여주지 않고 있다.

그러나 현존 자녀수에 따라 분석 결과는 앞의 경우와 큰 차이를 보인다. 무자녀 여성의 경우 아직 저출산 대책을 이용할 기회를 갖지 못했기 때문에 분석에서 제외되었다. 1자녀를 둔 기혼여성들의 경우 사회경제적 변수 중 연령만 출산계획에 통계적으로 유의한 차이를 가져오는 것으로 나타났다. 이 밖에 교

육수준, 소득, 취업상태에 따른 자녀출산계획의 차이는 드러나지 않는다. 또한 1자녀 기혼여성의 경우 저출산 관련 대책들의 이용에 따른 자녀출산계획의 차이도 없는 것으로 나타난다.

이러한 결과는 2자녀 여성의 경우에도 비슷하게 나타난다. 즉 사회경제적 변수 중 연령만이 출산계획에 통계적으로 유의한 차이를 가져오고 있다. 현재 2자녀 기혼여성의 평균 연령이 32.1세라는 점과 분석 대상의 기혼여성의 연령상한선이 35세라는 점을 감안할 때 이들이 추가적인 자녀를 계획하는 것은 한국 사회 저변에 깔려있는 저출산 추이를 조금이나마 되돌릴 수 있다는 신호로 해석될 수 있다. 사회경제변수 중 교육수준, 소득, 취업상태 등과 저출산 정책의 이용도는 출산계획에 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않고 있다.

이러한 결과는 저출산 관련 지원정책이 시행된 기간이 비교적 짧기 때문에 출산계획에 영향을 미치기 힘들 것이라는 해석과 함께 1자녀 여성과 2자녀 여성의 출산을 독려할 수 있는 시책을 개발할 필요가 있음을 보여주는 것이다. 또한 저출산 관련 지원정책의 효과가 뚜렷하게 나타나기 위해서는 보다 실질적이고 체계적인 저출산 대책이 시행되어야 한다는 점을 보여주는 것으로 보인다.

## V. 맺음말

본 연구는 제1차 저출산기본계획으로 추진된 저출산 관련 시책의 효과성을 검토하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 저출산 관련 시책에 대한 인지도와 경험도의 수준을 무자녀 가정, 1자녀 가정, 2자녀 가정 등 현존자녀수별로 검토하였으며, 이러한 인지도와 경험도가 자녀의 출산계획에 미치는 영향을 분석하였다.

분석결과 저출산 관련 시책에 대한 인지도는 시책별로 큰 차이를 보였다. 보육, 교육비 지원에 대해서는 무자녀 여성의 70% 정도가 알고 있으며, 나머지 출산 및 양육 관련 지원정책에 대해서는 40% 정도를 인지하고 있다. 이에 반해 양성평등 문화 조성에 대해서는 비교적 낮은 인지도를 보이고 있다. 저출산 관련 대책에 대한 인지도는 1자녀 여성과 2자녀 여성에서 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 결과는 저출산 정책 대부분이 다자녀출산 가정을 대상으로 하고 있고, 다자녀출산 가정에서 저출산 관련 지원정책에 대한 관심도가 상대적으로 높다는 점에서 비롯된 것으로 보인다.

출산 및 양육 관련 지원정책에 대한 인지도와 달리 이용경험은 매우 낮게 나타나고 있으며, 시책별로도 큰 차이를 보인다. 저출산정책 경험의 분포는 1자녀 기혼여성의 경우 최대 16.5%에서 최저 0.6%, 2자녀 여성의 경우 32.1%에서 0.8%로 정책 간 차이가 매우 크다. 1자녀 여성과 2자녀 여성의 경우 모두 이용경험이 가장 높게 나타나는 것은 산전 진찰비용 지원과 보육, 교육비 지원 이용경험으로 나타난다. 나머지 출산 및 육아 관련 지원정책에 대해서 2자녀 여성은 1자녀 여성보다 약간 높은 이용경험 비율을 보이고 있다. 이러한 정책영역 간 경험도의 차이는 정책 강도(대상범위, 지원수준) 및 지속성의 결과로 평가할 수 있다.

이러한 분석을 기반으로 본 연구는 저출산 관련 시책에 대한 인지도와 이용도가 자녀의 출산계획에 어떻게 영향을 미치고 있는가에 초점을 맞추었다. 현존 자녀수를 고려하지 않을 경우 경제적 지원 정책과 양성평등 문화조성에 대한 인지도는 출산계획의 가능성을 높이는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 결과는 현존 자녀수별로 분석할 경우 다르게 나타난다. 즉 무자녀 기혼여성들의 경우 저출산 관련 대책들에 따른 자녀출산계획의 차이는 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 상당수 기혼여성들이 첫 아이에 대한 출산계획은 보편적인 것으로 생각하고 있음을 반영하는 것으로 보인다. 저출산 정책의 이용도가 출산계획에 미치는 영향도 인지도의 경우와 비슷하게 나타났다. 기혼여성 전체를 대상으로 할 경우 경제적 지원, 일 가정 양립 지원, 양성평등 문화조성 등이 출산계획에 유의한 차이를 가져오는 것으로 나타났다. 그러나 현존 자녀수를 고려할 경우 다른 결과를 보인다. 1자녀 기혼여성과 2자녀 여성 모두 저출산 관련 지원정책 이용경험이 추가출산계획에 미치는 영향은 모두 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

이러한 결과는 저출산 정책의 효과성을 평가할 때 자녀수를 중요하게 고려해야 할 필요성을 보여주는 것이다. 저출산 정책의 수립 역시 자녀수에 대한 고려가 선행되어야 한다는 점을 나타내고 있다. 이와 함께 저출산 관련 지원정책의 효과가 뚜렷하게 나타나기 위해서는 보다 실질적이고 체계적인 저출산 대책이 지속적으로 추진되어야 한다는 점을 반영한 것으로 보인다. 특히 저출산 정책의 인지도와 이용도가 낮은 경우 그 이유는 무엇인지를 밝혀내는 작업도 필요하다. 저출산 대책에 대한 지속적인 모니터링과 평가를 통해 효과성이 높은 정책은 늘리고 불필요한 정책은 과감하게 버리는 작업이 필요한 시점이다.

이와 함께 저출산 관련 시책의 효과성을 보다 심층적으로 검토하기 위해서는 시책에 대한 만족도를 포함시킬 필요가 있다. 향후 저출산 관련 시책에 대한

인지도와 이용도를 높이는 것도 중요하지만 정책대상을 확대하고 질적 제고를 통해 시책의 만족도를 높이는 일이 정책의 실효성을 확보하는데 중요하기 때문이다. 저출산 정책에 대한 양적 분석과 함께 질적 분석에 대한 관심도 기울일 필요가 있다. 저출산 정책 수혜자에 대한 심층면접이나 사례연구 등을 통해 저출산 정책의 문제점을 파악하고 수정하는 작업이 이루어져야 할 것이다. 현재 시행되고 있는 제2차 저출산 정책이 열매를 거두기 위해서는 정책의 실행과 함께 실행 정책의 효과를 지속적으로 평가하고 이를 다시 정책에 반영하는 노력이 필요할 것이다.

### 〈참고문헌〉

- 공선희·손승영·안선덕 (2008) 《서울시 저출산정책 발전방안 연구》 서울시여성가족재단.
- 국회예산정책처 (2007) 《정부 저출산정책 평가》.
- 김승권 (2010) “저출산·고령화 대책의 미비점” 동아일보 2010. 9.10.
- 김정석 (2007) “기혼여성의 출산아수별 추가출산계획” 《한국인구학》 30(2):97-116.
- 김효순·엄명용 (2010) “일-가족요인, 가족가치관, 출산계획의도에 관한 연구” 《2009년도 전국 결혼 및 출산 동향 조사 학술대회 발표 논문집》 25-45.
- 박수미 (2008) “둘째 출산계획에 결정요인과 가족내 성 형평성” 《한국인구학》 31(1):55-73.
- 보건복지부 (2010) 《저출산·고령사회 본격 대비를 위한 제2차 기본계획 확정》, 보도자료 2010. 10.26.
- 오영희·김경래·유혜영 (2008) 《저출산고령사회대책의 추진실태와 효율화방안 연구》 한국보건사회연구원.
- 오정균 (2007) 《우리나라 출산장려정책의 개선방안에 관한 연구》, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사논문.
- 유계숙 (2009) “저출산 정책의 효과에 관한 연구: 2007년 출산을 중심으로” 《한국가족관계학회지》 14(1): 169-189.
- 은기수 (2005) 《외국 저출산 대응정책 효과성 분석 및 우리나라 도입방안 연구》, 보건복지부, 서울대 국제대학원.
- 이명진 (2010) “여성의 출산계획 결정요인과 그 사회적 함의” 2009년도 전국

- 《결혼 및 출산 동향 조사 학술대회 발표 논문집》 25-45.
- 이성용 (2006) “경제위기와 저출산” 《한국인구학》 29(3):161-183.
- 이삼식·최효진·정혜은 (2010) 《저출산정책 효과성 평가 연구》 한국보건사회연구원.
- 전혜정 (2009) “양육부담경감을 위한 다자녀 우대 정책 활성화 방안” 《제3차 저출산대책포럼자료집》 한국보건사회연구원.
- 정성호 (2009) “저출산에 관한 이론적 접근” 《한국인구학》 32(2):161-183.
- 정혜은·진미정 (2008) “취업여부에 따른 기혼여성의 둘째자녀 출산의도” 《한국인구학》 31(1):147-164.
- Gauthier, Anne H. (2007) “The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature” *Population Research and Policy Review* 26: 323-346.
- Grant J., Horens, S., Loo, M., DaVanzo, J., Hale, L., Gibson, S., and Butz, W. (2004) *Low fertility and population ageing: Causes, consequences, and policy options* RAND Europe.
- Mitchell, D. and E. Gray (2007) “Declining fertility: Intentions, attitudes and aspirations” *Journal of Sociology* 43(1): 23-44.
- Sleeboos (2003) “Low fertility in OECD countries: Facts and policy responses” *OECD Social Employment and Migration Working Papers* No.15 OECD Paris.

## A Study of the Effectiveness of Policies in Response to Low Fertility

*Sung Ho Chung*

The purpose of this study is to analyze the effectiveness of policies in response to low fertility in Korea. Using a recent nationwide survey on marriage and fertility, this study analyzes the effect of low fertility policies on plan of further birth among young married women according to the number of their children. Awareness of policies in response to low fertility is relatively high, showing the great differences among policy measures. In contrast, the degree of policies in response to low fertility is very low, ranging from 2.0% to 27.6%. The distribution of awareness and experience is different according to the number of children. The results of logistic regression analysis show that awareness of policies in response to low fertility such as economic support, promotion of equality of the sexes significantly affects on plan of further birth. However, these effects disappear when we apply parity specific approach. For example, the plan for first child is quite universal as no difference is found by their awareness of policies in response to low fertility. Similar results are found in married women having plan for second child and third child. With respect to the degree of experience of policies in response to low fertility, the results show that economic support, work-family coexistence, and promotion of equality of the sexes significantly affects the plan of further birth. Like awareness of policies in response to low fertility, these effects disappear as we apply parity specific approach. The results indicate that the effect of policies in response to low fertility differs by the current number of children. Thus, consideration of such difference would help us deepen our understanding of fertility behaviors and policies in response to low fertility.

**Key Words:** Policies in response to low fertility, Effectiveness, Awareness, The degree of experience, Parity specific approach