

정책자료 2018-04

인구영향평가체계 구축과 운영

- 인구정책 평가 연구의 현황과 과제



김종훈·우해봉

【책임연구자】

김종훈 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

저출산·고령사회 기본계획 보완 연구
저출산·고령사회위원회, 한국보건사회연구원, 2018(공저)

한국의 인구구조 변화와 미래 경제·사회 발전
저출산·고령사회위원회, 한국보건사회연구원, 2018(공저)

【공동연구진】

우해봉 한국보건사회연구원 연구위원

정책자료 2018-04

인구영향평가체계 구축과 운영

- 인구정책 평가 연구의 현황과 과제

발행일 2018년 12월
저자 김 종 훈
발행인 조 흥 식
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일(제8-142호)
인쇄처 고려씨엔피

© 한국보건사회연구원 2018
ISBN 978-89-6827-568-5 93330

발간사 <<

복지 체계를 완비한 후 인구 고령화 문제에 직면한 선진 복지국가들과 달리 우리나라는 복지 체계를 공고히 해야 하는 동시에 저출산·고령사회에 성공적으로 적응해야 하는 이중적 과제에 직면하고 있다는 점에서 정책의 효과성에 대한 요구가 매우 높다. 이렇게 효과적인 정책에 대한 요구가 높아짐에 따라 최근 들어 정책 평가와 관련된 연구들이 증가하고 있는데, 저출산 대응 정책의 효과성에 관한 학술적인 연구들은 물론 정부의 저출산·고령사회 정책에 대한 성과 평가, 인구영향평가 등이 대표적인 예라고 할 수 있다. 그러나 정책 평가와 관련된 연구들이 증가하고 있음에도 불구하고 체계적인 인구학적 이론 혹은 분석 틀에 대한 고려 없이 논의가 진행되는 경향이 있었다. 이러한 측면에서 이 연구는 인구정책 평가와 관련된 주요 이슈들을 살펴보는 한편 거시적 수준의 출산율과 미시적 수준의 출산 관련 의사결정 과정을 포괄하는 분석 틀 속에서 최근까지 이루어진 인구정책 평가 연구들의 현황과 향후 과제를 살펴봄으로써 인구정책 평가와 관련된 기초 자료를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 비록 초기적 논의이기는 하지만, 이 자료가 인구정책 평가와 관련된 연구들이 보다 활성화되는 계기가 되기를 기대한다. 마지막으로, 본 자료에 수록된 모든 내용은 연구자 개인의 의견이며, 한국보건사회연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	5
제2장 한국의 인구변동 분석: 출생아 수 변동을 중심으로	11
제1절 서론	13
제2절 출생아 수 변동의 인구학적 요인 분석	14
제3절 종합 및 정책적 함의	24
제3장 인구정책 평가 연구의 현황과 과제	27
제1절 저출산 현상과 인구정책의 효과성	29
제2절 인구정책의 설계와 평가	32
제3절 인구정책 평가 연구의 현황과 과제	36
제4장 종합 및 결론	49
참고문헌	53

표 목차

〈표 2-1〉 출생아 수 변동(RD)에 대한 요인 분해	24
--------------------------------------	----

그림 목차

[그림 2-1] 출생아 수 및 관련 인구학적 요인들의 추이: 1970~2017년	19
[그림 2-2] 혼인 건수와 조혼인율(좌) 및 연령별 기혼 여성 비율 추이(우)	20
[그림 2-3] 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성	22
[그림 3-1] 출산율과 그 영향 요인에 관한 미시-거시 분석 틀	41

Abstract <<

Demographic Impact Assessment : Current State and Future Directions of Research on the Evaluation of Population Policies

Project Head: Kim, Jonghoon

Increasing attention has been paid to the evaluation of effectiveness of population policies. However, due to the lack of a general framework on the macro-micro level linkage of fertility and its determinants, our knowledge of the relationship between policy intervention and fertility remains limited. A sound knowledge of the relationship between fertility and its determinants can offer a solid basis for effective policy prevention. Based on a general framework on the relationship between macro-micro fertility phenomena, this study critically reviews methodological issues in prior research and future directions on the research on effectiveness of population policies.

Co-Researchers: Woo, Haebong

1. 연구의 배경 및 목적

최근 들어 인구정책 평가와 관련된 학술적, 정책적 연구가 증가하고 있지만, 체계적인 인구학적 이론 혹은 분석 틀 없이 정책 평가 논의가 진행됨.

2. 주요 연구 결과

이 연구는 인구정책 평가와 관련된 주요 이슈들을 살펴보는 한편 거시적 수준의 출산율과 미시적 수준의 출산 관련 의사결정 과정을 포괄하는 분석 틀 속에서 최근까지 이루어진 인구정책 평가 연구들의 현황과 향후 과제를 살펴봄.

3. 결론 및 시사점

인구변동에 대한 이해를 높이는 한편 정책 평가 연구의 효용성을 높이기 위해서는 인구학적 분석 틀의 정립과 이의 기초가 되는 이론을 정교하게 할 필요가 있음.

*주요 용어: 인구변동, 인구정책, 정책 평가

제 1 장 서론

저출산 현상을 둘러싼 사회적 우려가 매우 높다. 2005년 저출산·고령사회 기본법이 제정된 후 2006년부터 수차례에 걸친 저출산·고령사회 기본계획이 추진되고 있지만 현재까지도 심각한 저출산 문제가 완화될 기미는 보이지 않고 있다. 다른 한편으로 정책적 개입에도 불구하고 출산율 회복의 뚜렷한 징후가 나타나지 않음에 따라 정책의 효과성에 대한 비판은 물론 정책적 개입의 필요성에 관한 근본적인 회의감 또한 없지 않은 상황이다. 그러나 인구변동의 장기적 속성을 고려할 때 단기 성과에 기초하여 인구정책을 운영하는 것은 바람직하지 않다. 무엇보다도 현재 한국 사회가 경험하고 있는 심각한 저출산 현상이 단순한 인구학적 변화가 아닌 1960년대 이후 수십 년에 걸쳐 한국 사회가 보여 준 사회 발전 과정, 보다 구체적으로 개인의 삶의 질(복지) 향상보다는 국가 차원의 경제성장을 우선시한 접근과도 연관되어 있다는 점을 고려한다면(우해봉, 장인수, 2017, p. 153) 현재의 심각한 저출산 문제를 완화하기 위해서는 좀 더 장기적인 시각이 필요하다고 할 수 있다.

다른 한편으로 저출산 문제를 둘러싼 사회의 위기감이 매우 높은데도 현재까지 한국 사회가 경험하고 있는 인구변동에 대한 이해 수준은 높지 않은 상황이다. 인구변동에 대한 정확한 분석과 이해가 인구정책 수립 과정에서 핵심적인 역할을 해야 함에도 불구하고 인구학적 연구는 저출산 문제가 심각하게 대두된 2000년대 이후에야 비로소 본격적으로 증가하는 양상이다. 또 다른 문제로 인구변동을 정확하게 분석하고 이해하기 위해서는 체계적인 인구통계 자료 수집이 필요하지만, 활용 가능한 자료가

많지 않은 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고, 복지 체계를 완비한 후 저출산 및 인구 고령화 문제에 직면한 선진 복지국가들과 달리 우리나라는 복지 체계를 공고히 해야 하는 동시에 저출산·고령사회에 성공적으로 적응해야 한다는 점에서 인구변동에 대한 체계적 분석과 이에 기초한 효과적인 인구정책의 수립과 실행, 그리고 평가에 대한 요구 수준이 매우 높은 상황이다.

효과적인 인구정책에 대한 요구가 높아짐에 따라 최근 들어 정책 평가와 관련된 연구가 증가하고 있다. 저출산 대응 정책의 효과에 관한 학술 연구들은 물론 정부의 저출산·고령사회 정책에 대한 성과 평가, 인구영향 평가 등 정책 평가 관련 연구(과제)들이 추진되거나 도입되는 모습을 살펴볼 수 있다(예컨대, 이소영, 백혜연, 변수정, 장인수, 2018). 이렇게 정책 평가와 관련된 연구가 지속적으로 증가하고 있는데도 현재까지 이러한 평가 연구(작업)의 기초가 되는 인구정책 평가 방법에 대한 체계적인 고민은 매우 제한적이었다고 할 수 있다. 출산율과 이에 영향을 미치는 미시적-거시적 요인들의 관계에 관한 체계적인 분석 틀 없이 연구가 진행됨으로써 분석 결과의 정책적 함의가 지엽적인 동시에 파편화된 측면이 강하다. 이러한 측면에서 이 연구는, 비록 초기 수준의 논의이지만, 거시적 출산율 및 출산과 관련된 미시적 의사결정 과정을 포괄하는 분석 틀 속에서 인구정책 평가 연구의 현황과 향후 과제에 관한 기초 자료를 제공할 목적으로 기획되었다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제2장에서는 우리나라가 직면한 인구학적 상황을 진단한다. 최근까지 대부분의 인구학적 논의가 출산율(fertility rates)을 중심으로 이루어진 것과 달리 이 연구는 출생아 수 변동을 중심으로 우리나라의 인구변동 상황을 살펴본다. 잘 알려져 있듯이, 2017년에는 출산율이 역대 최저 수준을 기록한 바 있지만, 또 다른

인구학적 지표인 출생아 수 또한 공식 통계가 작성된 후 처음으로 40만 명 아래로 떨어짐으로써(통계청, 2018c) 출생아 수 분석의 중요성을 시사하고 있다. 출생아 수 변동에 영향을 미치는 요인 중의 하나가 출산율이라는 점에서 출생아 수 분석은 한국 사회가 경험하고 있는 인구변동에 대한 보다 포괄적인 함의를 제공할 수 있다. 출생아 수 변동 분석에 이어 제3장에서는 출산율과 이에 영향을 미치는 미시적-거시적 요인들의 관계에 관한 분석 틀을 논의하고 이와 함께 이러한 분석 틀에 기초하여 최근까지 진행된 인구정책 평가 연구의 현황과 과제를 살펴본다. 마지막으로 제4장에서는 이 연구의 결과를 종합한다.

제 2 장

한국의 인구변동 분석: 출생아 수 변동을 중심으로

제1절 서론

제2절 출생아 수 변동의 인구학적 요인 분석

제3절 종합 및 정책적 함의

2

한국의 인구변동 분석: 출생아 수 << 변동을 중심으로

제1절 서론

이 장에서는 출생아 수 변동을 중심으로 1970년대 이후 우리나라 인구 변동의 과정과 그 함의를 살펴보고자 한다. 비록 이 연구가 출산율 대신 출생아 수 변동을 분석하고 있지만, 현재 한국 사회가 경험하고 있는 출생아 감소 현상은 저출산 현상과 밀접한 관련이 있다. 우리나라의 저출산 현상은 1980년대 초반부터 시작되었는데 순재생산율(NRR: Net Reproduction Rate) < 1], 2000년대 이후에는 합계출산율(TFR: Total Fertility Rate) 1.3 이하의 초저출산(lowest-low fertility) 현상이 장기간 지속되고 있다. 더욱이 2017년에는 합계출산율이 역대 최저 수준으로 하락하는 한편 출생아 수도 처음으로 40만 명 아래로 떨어짐으로써(통계청, 2018c) 급격한 인구변동이 가시화되는 모습을 보이고 있다.

서론에서 언급했듯이, 이 장에서는 기존 논의들이 합계출산율에 초점을 맞춘 것과 달리 출생아 수 변동에 초점을 맞추어 인구변동의 양상을 살펴보기로 한다. 출산율뿐만 아니라 출생아 수 또한 유의미한 인구학적 지표라는 점에 큰 이견을 찾기는 어렵지만, 출산율 분석과 달리 현재까지 출생아 수 변동에 관한 인구학적 연구(특히, 인구 분석 기법 연구)가 많지 않은 것 또한 사실이다. 그럼에도 불구하고 출생아 수 변동에 대한 체계적인 이해를 위해서는 단순한 기술 분석을 넘어 보다 분석적으로 접근할 필요가 있다. 이러한 점을 고려하여 이 연구에서는 출생아 수 변동을 하위 인구학적 요인들로 분해하여 살펴보는 방식을 사용하기로 한다. 다만,

현재까지 활용 가능한 인구통계 자료가 상당히 제한적인 상황을 고려하여 상대적으로 간명한 방식의 분해 기법을 통해 출생아 수 변동에 대한 이해의 수준을 높이고자 한다.

제2절 출생아 수 변동의 인구학적 요인 분석

통계청(2018a)이 발표한 2017년 출생 통계 잠정 결과에 의하면 우리나라 전체 출생아 수는 35만 7700명으로, 2016년보다 4만 8500명(-11.9%)이 감소하였다.¹⁾ 2017년 출생아 수는 공식 출생 통계가 존재하는 1970년 이후 최저치이며, 1970년 출생아 수(100만 6645명)의 3분의 1을 조금 넘는 수준(35.53%)에 불과하다(통계청, 2018c). 더욱이 2018년 월별 출생아 수가 전년에 비해 지속적으로 감소하는 추세를 보임에 따라(통계청, 2018b), 금년 출생아 수는 작년에 비해 더욱 감소할 것으로 전망된다. 이와 함께 가까운 미래에 연간 출생아 수가 30만 명 아래로 떨어질 수 있다는 우려가 제기되기도 한다.

출산력 동향과 관련된 최근까지의 논의가 대체로 합계출산율에 초점이 맞추어져 있었지만, 2000년대 이후 연간 40만 명대를 유지하던 출생아 수가 다시 감소 국면에 진입함에 따라 이에 대해 관심을 갖고 분석해야 할 필요성 또한 높아지고 있다. 특히, 최근까지 30년 이상 지속되고 있는 저출산 현상과 이에 따른 인구의 연령 구조 변화로 인해 향후 출산율이 크게 상승하더라도 출생아 수는 지속적으로 감소할 개연성이 있다는 점에서 합계출산율(TFR) 지표와는 별개로 출생아 수에 대해 분석해야 할

1) 이 장을 집필한 시점에는 2017년 인구동태통계의 잠정치만 발표된 관계로 이에 기초하여 분석하였음을 밝힌다.

필요성이 크다고 할 수 있다. 물론 출생아 수가 출산율 외에도 가임기 인구 등 여러 가지 추가 요인의 영향을 받는다는 점에서 분석의 어려움이 더욱 크다는 것 또한 사실이다.

이러한 점을 고려하여 이 연구에서는 우리나라에서 출생과 관련한 공식 통계가 제공되고 있는 1970년부터 2017년까지의 출생아 수 변동, 그리고 이와 연관된 인구학적 요인들의 추세를 개괄적으로 검토함으로써 출생아 수 변동과 관련된 함의를 정리하고자 한다. 분석의 순서와 관련하여 우선 출생아 수 변동 분석의 틀을 살펴본다. 다음으로 이러한 분석 틀에서 고려하는 인구학적 요인들이 현재까지 변화해 온 추세를 살펴본다. 또 인구학적 분해(demographic decomposition) 기법을 활용하여 출생아 수 변동에서 인구학적 요인들의 영향력 수준을 분해하고 그 함의를 정리한다.

1. 출생아 수 변동 분석의 틀

다양한 방식으로 출생아 수 분석을 진행할 수 있지만, 이 연구에서는 1970~2017년의 출생아 수 변동을 분석하기 위하여 일본 후생성(Ministry of Health, Labour and Welfare, 2018)이 사용한 다음과 같은 방법으로 출생아 수 변동을 살펴본다.²⁾ 참고로 다음의 방정식에서 B 는 출생아 수, B_x 는 x 세 모(母)에게서 태어난 출생아 수($B = \sum_x B_x$),

2) 이 연구에서 사용한 방법 외에도 출생아 수 분해와 관련하여 국내에 소개된 또 다른 방법으로는 Sobotka, Lutz, & Philipov(2005)가 사용한 방법이 있다. 이 방법은 출생아 수 변동을 출산의 양(quantum)과 속도(tempo), 그리고 가임 세대의 규모(generation size) 효과로 분해하는데, 출생 순위별 자료를 요구하는 등 자료 요구 수준이 높은 한편 상대적으로 직관적인 이해가 떨어지는 단점이 있다. 이 방법을 적용하여 출생아 수 변동을 분석한 국내 연구로는 우해봉, 장인수(2017)의 연구가 있다.

N 은 전체 가임기(15~49세) 여성 수, N_x 는 x 세 여성 수($N = \sum_x N_x$),

P_x 는 전체 가임기 여성 대비 x 세 여성의 비율($P_x = \frac{N_x}{N}$), $ASFR_x$ 은 x

세 출산율, TFR 은 합계출산율($TFR = \sum_x ASFR_x$)을 각각 의미한다.

$$\begin{aligned} B &= \sum_x B_x = \sum_x (N_x \times ASFR_x) = \sum_x (N \times P_x \times ASFR_x) \\ &= N \times \sum_x ASFR_x \times \frac{\sum_x (P_x \times ASFR_x)}{\sum_x ASFR_x} \\ &= N \times \frac{TFR}{35} \times \frac{\sum_x (P_x \times ASFR_x)}{\sum_x (\frac{1}{35} \times ASFR_x)} \end{aligned}$$

출생아 수에 관한 위의 분해 방정식은 특정 시점의 출생아 수를 1) 가임기 인구 규모, 2) 합계출산율, 3) 15~49세에 걸친 표준(균일) 연령 분포(1/35) 대비 가임기(15~49세) 여성의 실제 연령 분포(P_x) 간 차이로 설명할 수 있음을 보여 준다. 참고로 위의 분해 방정식에 제시된 마지막 요

인($\frac{\sum_x (P_x \times ASFR_x)}{\sum_x (\frac{1}{35} \times ASFR_x)}$)은 출산율이 높은 연령대에 가임기 여성이 상대적

으로 많이 분포할수록 그 값이 1보다 커지게 되는 구조라는 점에서 연령별 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성을 나타낸다고 할 수 있다.

2. 출생아 수 변동(1970~2017)의 인구학적 요인 분석

1970~2017년에 걸쳐 출생아 수는 시간의 경과에 따른 일시적 증감은 있지만 전반적으로 뚜렷한 감소 패턴을 보인다([그림 2-1] 왼쪽 위). 통계청(2018c)의 출생 통계를 보면 1970년 100만 7000명이던 출생아 수는 출산율이 대체 수준 아래로 하락한 1983년에는 76만 9000명으로 감소하였다. 초저출산 국면에 진입한 2001년(55만 5000명) 이후에는 연간 40만 명대로 떨어졌으며, 2017년에는 30만 명대로 감소하였다(35만 8000명; 잠정치).

이러한 출생아 수의 변동을 초래하는 인구학적 요인들을 살펴보면, 우선 가임기 인구는³⁾ 앞의 출생아 수 분해 방정식에서 볼 수 있듯이 출산율 등 다른 조건이 일정하면 가임기 인구의 규모가 클수록 출생아 수는 증가하게 된다. [그림 2-1]에서 볼 수 있듯이 1970년 743만 7000명이던 가임기 인구는 2003년(1349만 6000명)까지 지속적으로 증가한 후 감소 국면에 진입하였다.⁴⁾ 통계청(2016)의 장래인구추계(중위)에 의하면 가임기 인구는 지속적으로 감소하여 2065년에는 637만 9000명으로 감소할 것으로 전망된다.

출생아 수 변동을 초래하는 또 다른 인구학적 요인은 합계출산율이다.⁵⁾ 우리나라의 합계출산율은 1960년 전후 정점(TFR=6)을 기록한 후 감소 국면에 진입하였으며(이흥탁, 1994, pp. 227-228), 1980년대 초

3) 현재 출생, 사망, 이동 등 인구동태을 산출 과정에서 주민등록연앙인구가 사용되고 있지만, 1970~2017년에 걸친 자료의 일관성 확보 차원에서 추계인구를 사용하였다.

4) 주민등록연앙인구에 기초할 경우 가임기 인구는 2002년 1378만 5000명으로 정점에 도달한다(통계청, 2018c).

5) 이 연구에서는 합계출산율(TFR)에 기초하여 분석을 진행하고 있지만, 혼인 상태별 출산 정보(예컨대, 유배우 출산율, 무배우 출산율)가 활용 가능할 경우 더욱 세부적인 분석 또한 가능할 것이다.

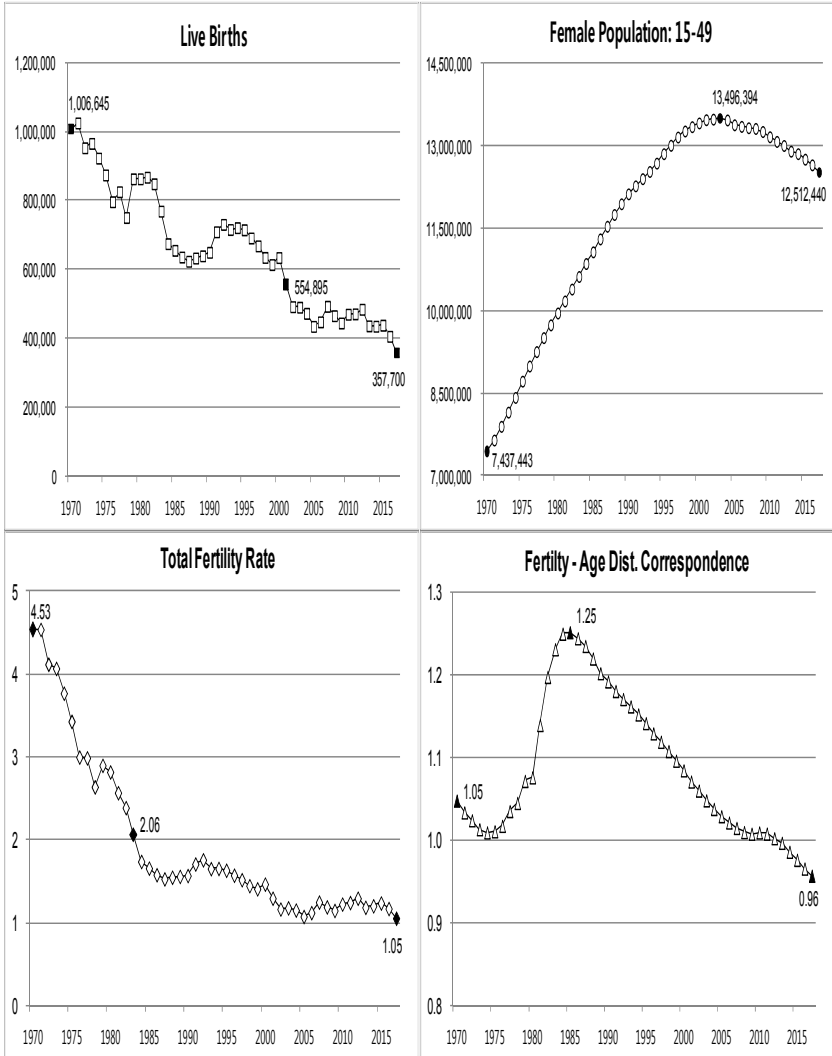
반에 대체출산율(replacement-level fertility) 아래로 하락하였다. 1997년 말의 경제 위기 이후 우리나라 출산력에 큰 변화가 나타났으며, 특히 2001년 이후에는 초저출산(lowest-low fertility) 현상이 장기간 지속되고 있다.

[그림 2-1]의 합계출산율(TFR) 지표에서 명시적으로 나타나지는 않지만, 우리나라에서는 혼인과 출산이 밀접히 연관되는 관계로 가임기 인구 중 유배우율 혹은 기혼율(never-married rate) 또한 출산율에 큰 영향을 미칠 수 있다. [그림 2-2]에서 볼 수 있듯이(왼쪽), 우리나라의 혼인 건수와 조혼인율(CMR: Crude Marriage Rate)은 1980년부터 1990년대 중(후)반까지 상대적으로 높은 수준을 유지한 후 감소 추세를 보이고 있다. 최근으로 올수록 전체 가임기 여성 중 기혼 여성의 비율 또한 감소하는 모습을 보이는데([그림 2-2] 오른쪽), 특히 주된 출산 연령대라고 할 수 있는 25~35세 구간에서 시간의 경과에 따른 기혼율 감소 패턴이 뚜렷이 관측된다.⁶⁾

6) 참고로, 유배우율과 기혼율이 상당히 유사한 패턴을 보이지만, 기혼율과 달리, 유배우율은 가임기 후반으로 갈수록 이혼이나 사별 등과 같은 혼인 해체로 인해 부분적으로 감소하는 모습을 보인다. 통계청 인구총조사 표본조사(1%)의 유배우율이 가임기 후반부에서 다소 불규칙한 모습을 보인다는 점에서(특히, 1970년) 본 연구에서는 보다 안정적인 모습을 보이는 기혼율 지표를 제시한다.

[그림 2-1] 출생아 수 및 관련 인구학적 요인들의 추이: 1970~2017년

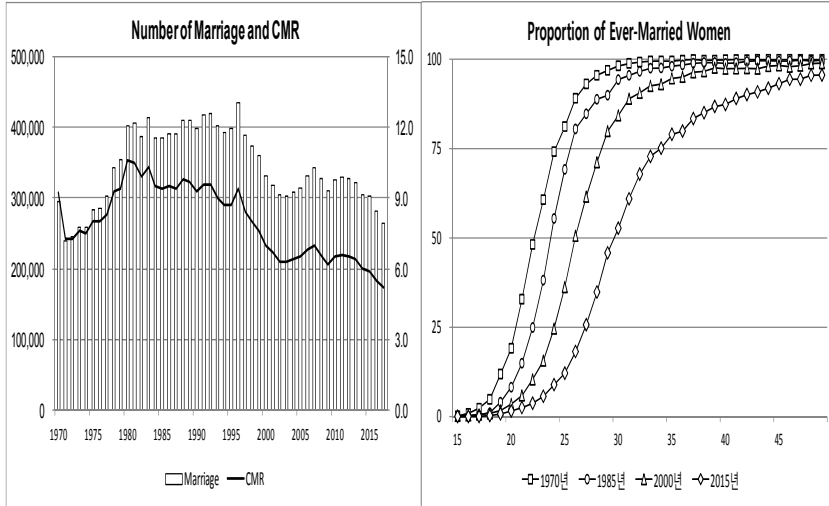
(단위: 명, 백)



주: 2017년 출생아 수 및 합계출산율 자료는 지연 신고 등이 반영되지 않은 잠정치이며, 가임기 인구, 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성 계수는 추계인구에 기초하여 산출함.
 자료: 통계청. (2018c). 통계포털(KOSIS)(추계인구(가임기 인구), 합계출산율, 총 출생아 수, 모의 연령별 출생아 수: <http://kosis.kr/>)에서 2018. 7. 23. 인출하여 작성

[그림 2-2] 혼인 건수와 조혼인율(좌) 및 연령별 기혼 여성 비율 추이(우)

(단위: 건수, 인구 천 명당 건수, %)



주: 연령별 기혼율은 인구총조사 표본조사(1%)에 기초하여 산출한 값임.
 자료: 통계청. (2018c). 통계포털(KOSIS)(좌)(혼인 건수, 조혼인율: <http://kosis.kr>)에서 2018. 7. 23. 인출
 및 통계청. (2018d). 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)(우)(연령별 기혼 여성 비율: <https://mdis.kostat.go.kr/>)에서 2018. 7. 23. 인출)에 기초하여 작성

출생아 수 변동에 영향을 미치는 또 다른 요인이 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성이라고 할 수 있는데, 전체 가임기 인구(규모)가 일정 하더라도 출산율이 높은 연령대에 상대적으로 많은 인구가 분포할수록 출생아 수는 증가한다. [그림 2-1]에서 살펴볼 수 있듯이(오른쪽 아래), 출산율과 연령 분포 간 조응성 지표는 1970년대 중반 저점을 기록한 후 지속적으로 증가하여 1980년대 중반에 정점을 기록하게 된다. 1980년대 중반 이후 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성 계수는 감소 추세 인데, 특히 2010년대 초반에는 1970년 이후 처음으로 1보다 작은 값을 보이는 단계로 진입하게 된다.

통계청(2016) 장래인구추계(중위; 2015~2065년)상의 가임기 인구와 출산율 전망치에 기초하여 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성 지

표(추정치)를 산출해 보면 50년 후인 2065년까지 큰 변동 없이 0.9~1.1 사이에서 변화를 보일 것으로 추정된다. 결국, 미래에 또 다른 베이비붐 현상이 재현되지 않는 한 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성 요인이 과거 1980, 1990년대처럼 출생아 수 변동에 상대적으로 큰 영향을 미치기는 어렵다고 볼 수 있다. [그림 2-3]은 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성을 보다 세부적으로 보여 주고 있는데⁷⁾ 1970년(왼쪽 위)은 출산율이 높은 시기이지만 가임기 인구에서 6·25전쟁 종전 후 출생자들의 비중이 높은 관계로 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성이 1980, 1990년대에 비해 높지는 않다. 참고로 우리나라 베이비부머(1955~1963년생)는 1970년 당시 7~15세에 해당한다.

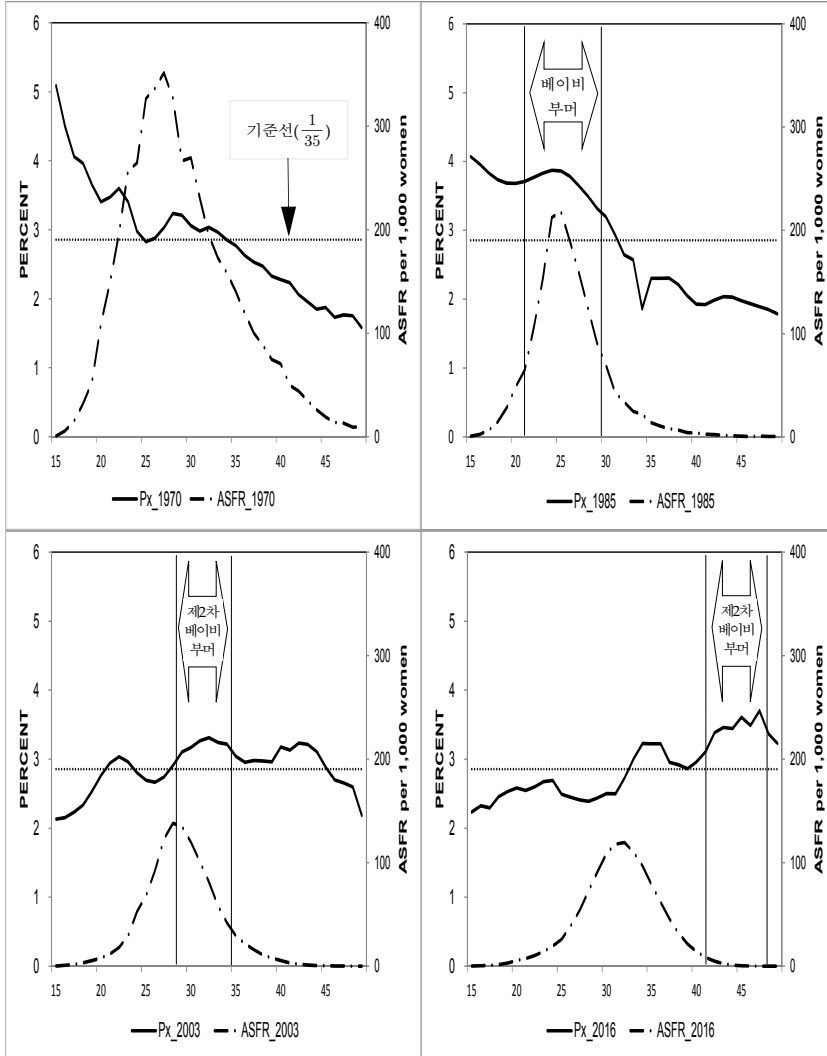
1985년의 경우 합계출산율이 이미 대체 수준 아래(TFR=1.66)로 하락하였지만 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성이 가장 높은 시기에 해당하는데, 1985년은 베이비부머가 주된 출산 연령대라고 할 수 있는 22~30세가 된 해이다([그림 2-3] 오른쪽 위). 그러나 가임기(15~49세) 인구가 정점에 도달한 2003년, 그리고 제2차 베이비부머(1968~1974년생)가 가임기 후반부에 위치한 2016년에는 가임기 인구의 연령 분포에서 점차 고연령층의 비율이 높아짐으로써 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성이 감소한 모습을 살펴볼 수 있다. 참고로 통계청(2016) 장래인구추계 중위 전망치에 기초하여 산출해 보면 향후 상당 기간 가임기(15~49세) 인구 분포에서 고연령 가임기 여성의 비율이 상대적으로 높은 패턴이 지속될 것으로 전망된다.

7) 참고로 [그림 2-3]에서 가임기 인구의 실제 연령 분포(P_x)는 실선으로, 그리고 기준선(1/35) 분포는 점선으로 표시하였다. 기준선은 15~49세에 걸친 35개 연령 구간에서 가임기 인구의 상대적 분포가 일정한 경우를 표시한다($1/35 \doteq 2.857\%$).

22 인구영향평가체계 구축과 운영 - 인구정책 평가 연구의 현황과 과제

[그림 2-3] 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성

(단위: %, 인구 천 명당 출생아)



주: 가임기 인구의 연령 분포는 기본축(왼쪽), 인구 1000명당 연령별 출산율은 보조축(오른쪽)인. 자료: 통계청. (2018c). 통계포털(KOSIS)(추계인구(가임기 여성), 모의 연령별 출생아수; <http://kosis.kr/>에서 2018. 7. 23. 인출) 및 통계청 내부 자료(1970년 및 1985년 연령별 출산율)에 기초해서 작성

출생아 수 변동에 영향을 미친 인구학적 요인들의 전반적인 추세 검토에 추가하여 인구학적 요인 분해 방법을 통해 1970~2017년의 출생아 수 변동에서 인구학적 요인들의 상대적 영향력을 간략히 살펴보고자 한다. 출생아 수가 위의 3가지 인구학적 요인의 곱(product)으로 표시된다는 점에서 이들 인구학적 요인들에 중요한 변화가 발생한 시점(1985년, 2003년)을 기준으로 상대 변화량(차이)(RD: Relative Difference) 차원에서 분해를 진행하기로 한다.⁸⁾

〈표 2-1〉에서 살펴볼 수 있듯이, 1970년 대비 1985년의 출생아 수 감소는 가임기 인구가 증가하는 한편 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성이 높아졌다는 점에서 기본적으로 합계출산율 감소 [TFR=4.53(1970년) → TFR=1.66(1985년)]가 주된 원인이라고 할 수 있다. 이에 비해 1985년 대비 2003년의 출생아 수 감소(-0.25164)는 합계출산율 감소(-0.28916)와 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성 감소(-0.16228)가 주된 원인임을 알 수 있다. 마지막으로, 2003년 대비 2017년의 출생아 수 변동은 가임기 인구가 감소 추세를 보이기 시작함으로써 3가지 요인 모두 출생아 수 감소에 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

8) 참고로, 곱(product)으로 표시된 방정식에서 시간의 경과에 따른 추세(B_{t+h}/B_t)는 상대 변화량(차이)($[B_{t+h} - B_t]/B_t$) 차원에서 합(addition)으로 표시된 방정식으로 분해 가능하다. 인구학에서 이러한 방식에 기초한 대표적인 분해는 합계출산율(TFR)을 하위 요인들의 곱으로 표시한 Bongaarts & Potter(1983)의 사례라고 할 수 있다.

〈표 2-1〉 출생아 수 변동(RD)에 대한 요인 분해

대상 기간	RD (출생아 수)	RD (가임기 인구)	RD (합계출산율)	RD (조음성)	잔차
1970년 ↓ 1985년	-0.34884	= 0.48870	- 0.63355	+ 0.19525	- 0.39923
1985년 ↓ 2003년	-0.25164	= 0.21895	- 0.28916	- 0.16228	- 0.01915
2003년 ↓ 2017년	-0.27081	= -0.07290	- 0.11017	- 0.08766	- 0.00007

자료: 통계청. (2018c). 통계포털(KOSIS)(추계인구(가임기 인구), 합계출산율, 총 출생아 수, 모의 연령별 출생아 수: <http://kosis.kr/>에서 2018. 7. 23. 인출) 및 통계청 내부 자료(1970년 및 1985년 연령별 출산율)에 기초해서 산출

제3절 종합 및 정책적 함의

이 장의 분석 결과는 1970~2017년의 우리나라 출생아 수 변동 과정에서 관련 인구학적 요인들이 '누적으로' 출생아 수 감소에 영향을 주는 단계로 진입하고 있음을 보여 주고 있다. 우선, 1970~2017년 전체 기간의 출생아 수 감소에는 출산율 감소가 중요한 원인이 됐는데, 특히 출산율 감소는 출산율이 대체 수준에 도달한 1980년대 초반 이전 기간에 상대적으로 큰 영향을 미쳤다. 다른 한편으로 베이비붐 세대가 주된 출산 연령대이던 1980년대 중반까지 출산율과 가임기 인구 연령 분포의 조음성이 출생아 수 증가에 기여하였지만, 이후 베이비붐 세대가 점차 출산 생애를 마무리함에 따라 과거와 반대로 출생아 수 감소 추세에 기여하는 요인으로 작용하게 된다. 마지막으로 우리나라의 출생아 수는 1970년대 초 감소 국면에 진입했는데, 이로부터 대략 30년 후인 2000년대 초반에

감소하기 시작한 이들 출생 코호트가 가임기 인구의 주축을 형성하게 됨으로써 가임기 인구 요인 또한 출생아 수 감소에 영향을 미치기 시작하는 모습을 살펴볼 수 있었다.

이 연구에서 검토한 출생아 수 변동 관련 인구학적 요인들의 전반적인 추세를 고려할 때 출생아 수는 향후 상당 기간 지속적으로 감소 추세를 보일 개연성이 높다. 특히, 2000년대 들어 가임기 인구가 감소 국면에 진입하였다는 점은 향후 출산율 상승이 이루어지더라도 출생아 수 감소 추세를 되돌리기가 쉽지 않을 것임을 시사한다. 출생아 수 급감 현상이 사회 이슈가 되고 있지만, ‘출생아 수’ 감소 추세를 되돌리는 것은 ‘출산율’ 증가보다도 더욱 어려운 과제임을 정확히 이해할 필요가 있다. 다른 한편으로는 이 연구에서 검토한 인구학적 요인 중 중단기적으로 출생아 수 급감 문제 완화에 일정한 영향을 미칠 수 있는 변수가 출산율 상승이지만,⁹⁾ 다양한 사회경제적 요인의 영향을 받는 출산율 또한 가까운 미래에 뚜렷한 추세 반등을 기대하기가 매우 어렵다는 점에 문제의 심각성이 있다.

9) 가임기 인구 또한 출산율과 연관된 요인이지만, 출산율에 비해 더 장기적인 성격의 요인이라고 할 수 있다. 다른 한편으로 과거의 베이비붐 현상이 미래에 재현되지 않는 한 출산율과 가임기 인구 연령 분포 간 조응성 요인이 과거 1980년대 증반처럼 출생아 수 변동에 큰 영향을 미치기는 어렵다고 할 수 있다. 참고로 Reher(2007, p. 198)는 효과적인 피임 기술이 존재하는 상황에서 과거와 같은 베이비붐 현상이 재현될 개연성이 낮음을 지적한다.

제 3 장

인구정책 평가 연구의 현황과 과제

제1절 저출산 현상과 인구정책의 효과성

제2절 인구정책의 설계와 평가

제3절 인구정책 평가 연구의 현황과 과제

3

인구정책 평가 연구의 현황과 과제 <<

제1절 저출산 현상과 인구정책의 효과성

2000년대 이후 저출산 문제가 심화됨에 따라 다양한 저출산 대응 정책이 추진되고 있다. 2005년 저출산·고령사회 기본법이 제정된 후 2006년부터 5년 단위로 기본계획이 수립, 시행되고 있는데, 2016년부터는 제3차 기본계획이 시행되고 있다. 저출산·고령사회 기본계획이 추진된 지 이미 10년이 경과하고 있지만 현재까지 출산율이 반등할 기미는 보이지 않는다. 더욱이 2017년에는 합계출산율이 역대 최저 수준으로 떨어지는 한편 출생아 수도 40만 명 아래로 줄어들었으므로 저출산 대응 정책의 효과에 대한 다양한 문제 제기가 이루어지고 있다. 저출산 문제 해결을 위해 100조 원 이상의 예산이 투입되었는데도 출산율이 상승하지 않는다는 점이 언론을 통해 접하게 되는 비판의 기본 내용이라고 할 수 있다.

이에 대응하여 현 정부 들어 기존 저출산 대응 정책을 비판적인 관점에서 재검토하는 작업이 진행 중인데, 기본적으로 현 정부는 기존 저출산 대응 정책의 패러다임 전환을 시도하고 있다. 합계출산율 상승에 초점을 맞춘 과거 1~3차 기본계획과 달리 현 정부의 저출산 대응 정책은 삶의 질 향상을 표방하고 있다(저출산고령사회위원회, 2018). 물론 인구정책의 패러다임 전환이 단순한 문제가 아니라는 점에서 현 정부에서 추진 중인 저출산 대응 정책이 진정한 패러다임 전환이라고 평가할 수 있는지는 후속 논의를 지켜볼 필요가 있다.

다른 한편으로 저출산 대응 정책의 패러다임 전환을 둘러싼 논의를 살

해보면 정책의 효과성 문제가 중요한 이슈로 등장하고 있음을 알 수 있다. 재정의 제약이 존재하는 현실 세계에서는 주어진 목표 달성을 위해 재원을 효과적으로 사용할 필요가 있다. 더욱이 전 세계적으로 진행되는 인구 고령화 현상은 재정의 지속 가능성과 관련된 위험을 가중시키는 측면이 있다. 다른 측면에서, 인구 고령화 현상으로 인한 재정적 지속 가능성 관련 위험 증가는 저출산 문제에 대한 보다 적극적인 대응을 어렵게 하는 원인이 되고 있다. 비록 문제 해결이 쉽지 않지만 우리나라가 직면한 상황은 저출산·고령사회에 성공적으로 적응하기 위해서는 재정을 효과적으로 사용하는 것이 매우 중요한 이슈임을 시사하고 있다.

인구정책의 효과성을 높이기 위해서는 인구정책에 대한 정확한 이해가 필요하다. 정책의 효과성이 아무리 중요하다고 하더라도 인구정책에 대한 정확한 이해가 수반되지 않는 상황에서 정책을 추진하면 그 실효성을 확보하기가 쉽지 않다. 이러한 점에서 인구정책의 정의와 특징을 살펴보고자 한다. 인구정책에 대한 정의가 다양하지만, 이 연구에서는 인구정책 분야에서 활발하게 연구를 진행한 Demeny(2010)와 May(2012)의 논의를 중심으로 살펴본다.¹⁰⁾

우선 Demeny(2010, p. 295)는 인구학적 변화를 이끌기 위하여 정부가 직간접 방식으로 조정할 제도 환경이나 프로그램으로 인구정책을 정의한다. May(2012, pp. 1-2)는 사회의 목표와 인구학적 상황 간의 불균형 문제를 해소하기 위하여 정부가 취하는 직간접 정책을 인구정책으로 정의하고 있다. 이들의 정의를 고려하면 기본적으로 인구정책은 어떤 사회(국가)가 지향하는 목표에 인구학적 상황(조건)이 조응하도록 하는 직간접 조치로 이해할 수 있다. 인구정책이 경제정책이나 여타 사회정책과

10) 국제 인구정책의 과거와 현재를 포함하여 보다 심층적인 분석에 대해서는 우해봉, 장인수(2017)의 연구를 참고하기 바란다.

구별되는 것은 인구정책이 궁극적으로 인구학적 상황이나 추세에 영향을 미치고자 하는 데 있다.

인구정책을 인구학적 상황이나 추세에 영향을 미치는 직간접 조치로 이해할 수 있지만, 이러한 인구정책의 정의는 다른 어떤 정책 분야에 비해서도 그 목표 달성이 어려운 영역임을 시사하고 있다. 이는 무엇보다도 인구학적 조건(특히 출산력)에 영향을 미치기 위해서는 개개인의 사적인 삶의 공간에 대한 개입이 필요한 것과 관련이 있다. 과거 제2차 세계대전 기간에 독일, 이탈리아, 일본과 같은 전체주의 국가들이 개인의 의사와 관계없이 피임이나 인공임신중절 금지 조치 등을 통해 출산을 장려한 것은 잘 알려져 있다. 그러나 오늘날에는 개인의 선호나 의사결정에 대한 존중 없이 출산을 장려하는 조치가 성공하기 어렵다는 점에는 이견이 없다고 할 수 있다.

선진국에서 인구정책의 효과성을 확보하기 어려운 또 다른 이유는 인구정책 목표 달성을 위한 효과적인 수단을 찾기 어렵다는 점에서도 찾을 수 있다. 이러한 점은 우리나라의 과거와 현재의 출산 부문 인구정책을 비교해 보면 명확히 드러난다. 과거 출산 부문의 정책 목표는 출산율 감소였는데, 이를 위한 수단은 기본적으로 가족계획(family planning)이었다.¹¹⁾ 그러나 현재 직면하고 있는 심각한 저출산 문제는 과거의 가족계획과 같은 뚜렷한 해결 방안(수단)을 찾기가 쉽지 않다.¹²⁾ 비록 출산과 관련된 의사결정이 노동시장, 보육, 주택, 조세, 양성평등 등 다양한 영역과 관련되어 있음이 지적되고 있지만, 이들 영역에서 정책적 개입을 통해 저출산 문제를 해결할 수 있는지는 상당히 불확실한 것이 현재의 상황이라고 할 수 있다.

11) 물론 여성의 교육 기회와 같은 장기적 성격의 정책 또한 출산율 감소 측면에서 일정한 역할을 했다는 점도 간과할 수는 없을 것이다.

12) 물론 출산 억제와 관련하여 가족계획의 효과성에 대한 논란도 적지 않음을 지적할 필요가 있다.

제2절 인구정책의 설계와 평가

인구정책의 설계와 평가는 분절적인 요소가 아니라 일련의 연속적인 과정으로 이해할 수 있다. 정책적 개입의 방식과 관련하여 Lutz(2007)는 개념적으로 인구변동을 초래하는 문제의 근본적 해결을 지향하는 완화(mitigation)와 이러한 인구변동을 전제 조건으로 하여 대응을 모색하는 적응(adaptation)을 구분하지만, 이 연구에서는 인구학적 변화를 통하여 인구변동의 근본적인 문제 해결을 지향하는 측면에 초점을 맞추어 인구정책의 설계와 평가를 논의하기로 한다.

선진국 인구 환경에서는 저출산, 고령화, 이민이 핵심 이슈가 되고 있는데(May, 2012, pp. 171-205), 기본적으로 이들 이슈는 밀접히 연관되어 있다. 우선, 인구 고령화가 사망률 감소 혹은 기대여명 증가로 이뤄지기도 하지만 근본 원인은 저출산 현상이라고 할 수 있다. 인구 유입국의 관점에서 볼 때 국제 인구이동(이민) 또한 저출산과 이로 인한 인구 고령화 현상과 무관하지 않다. 이러한 측면에서 이 연구에서는 출산력, 특히 현재 한국 사회가 직면한 저출산 문제를 중심으로 하여 인구정책을 논의하기로 한다. 최근 들어 이민의 중요성이 증가하고 있지만 과거 인구정책의 핵심 또한 출산력 부문이었음을 지적할 필요가 있다. 1974년부터 10년 단위로 이루어진 국제인구개발회의(ICPD)가 대표적인 사례라고 할 수 있다.¹³⁾

개발도상국 인구정책에서 출산력 분야의 논의는 대체로 명확하다. 상당수 개발도상국이 직면한 고출산 문제는 경제성장 측면에서도 중요한 의미가 있겠지만, 보다 근본적으로 여성의 지위 향상, 양성평등, 더 나아

13) 국제인구개발회의(ICPD)와 관련하여 더 자세한 사항은 May(2012)를 참고하기 바란다(제5장).

가 개개인의 삶의 질 향상 측면에서도 긍정적인 함의를 가지고 있다는 점에서 인구정책 목표로 출산율 감소를 설정하는 데 상대적으로 이견이 많지 않다. 물론 고출산이 경제성장에 걸림돌이 된다는 점에서 정책적 개입을 통해 출산율을 낮추어야 한다는 논리에는 주의가 필요하다. 참고로 1994년 카이로 국제인구개발회의(ICPD) 전에 열린 전문가 회의에서는 인구와 발전의 관계에서 인구 성장률이 연 2% 이상으로 급격한 경우에 사회 발전 목표에 부정적일 수 있음을 지적한 바 있다(Cassen, 1994, pp. 13-14). 상대적으로 최근의 논의인 Reher(2011, p. 27) 또한 유사하게 경제 발전에 부정적인 함의를 초래할 수 있는 인구성장률 수준(임계치)은 대략 1.5~2%임을 지적한 바 있다.

개발도상국과 달리 저출산 문제가 주를 이루는 선진국에서는 문제가 상당히 복잡하다. 저출산과 기대여명 증가로 인한 인구 고령화가 증대한 인구학적 위험 요인으로 등장하고 있지만, 효과적인 인구정책 수단을 찾기가 쉽지 않다. 사망률(mortality)은 기본적으로 사망률 감소만이 가능한 선택지라는 점에서 정책적 개입의 여지가 크지 않다.¹⁴⁾ 반면 저출산 문제를 완화하기 위해서는 출산율 상승이 필요하지만, 출산율 상승을 이끌 효과적인 기제를 찾기가 쉽지 않다는 문제가 있다. 무엇보다도 민주주의 이념에 기초한 현대사회에서는 출산이 개인(부부)의 의사결정에 의존하며, 출산에 따라 부담해야 하는 직간접 비용이 상당히 크다는 점이 문제로 지적된다. 출산에 따른 부담은 재정 문제에 한정되지 않는다. 복지체계가 공고히 구축된 선진 복지국가들에서도 대부분 저출산(NRR < 1) 현상을 경험하고 있는 점에서 볼 수 있듯이, 자아실현이나 생활 방식 측

14) 이 연구에서 자세한 언급을 하지는 않지만, 저출산과 인구 고령화 문제에 대응하는 방안으로 이민이 언급되고 있지만 이민을 통해 인구구조의 고령화 문제를 해결할 수는 없다. 이와 관련해서는 UN(2001)이 진행한 대체 이민(replacement migration) 프로젝트를 참고하기 바란다.

면에서 현대사회에서의 삶은 고출산과 조용하지 않는 측면이 강하다.

이렇듯이 개발도상국과 달리 현재 선진국이 직면한 저출산 문제의 해결이 쉽지 않은데도 선진국들은 저출산 문제에 대응하여 '간접적' 성격의 조치를 다양하게 취하고 있다. 현재 우리나라 저출산·고령사회 기본계획에서 살펴볼 수 있는 조치들과 마찬가지로, 선진국의 저출산 대응 정책은 보육, 교육, 노동시장(일-가정 양립), 주택, 조세, 양성평등 정책과 밀접히 연관되어 있다. 특히, 선진국의 저출산 대응 정책은 복지정책과 구분하기가 쉽지 않다(Caldwell, Caldwell, & McDonald, 2002, pp. 14-15). 물론 이러한 정책들을 추진한다고 해서 출산율이 상승할 것이라고 보증할 수 없음은 당연하다.

저출산 문제가 사회의 주요한 이슈이지만 선진국들이 출산율 상승을 직접적인 인구정책 목표로 설정하는 사례를 찾기는 쉽지 않다. 이는 무엇보다도 1994년 카이로 국제인구개발회의(ICPD)를 거쳐, 인구 통제 대신 개개인의 복지와 삶의 질 향상을 강조한 국제 인구정책 패러다임 전환(United Nations, 1995)과 조용하지 않는다. 비록 선진국 인구정책이 개개인의 복지와 삶의 질 향상을 강조하고 있지만, 다른 한편으로는, 비록 간접적이기는 하지만 이러한 조치들을 통해 인구학적 문제(저출산) 해결(완화) 측면에서도 긍정적인 효과를 기대한다고 볼 수는 있을 것이다. 종합적으로 선진국의 출산력 분야 인구정책은 인구학적 추세 변화를 '간접적으로' 지향하고 있다는 점에서 개발도상국에 비해 상대적으로 암묵적인 성격이 강하다고 볼 수 있다.

인구정책의 목표 설정과 더불어 이를 달성하기 위한 적절한 수단을 선정할 필요가 있다. 인구정책 일반에 관한 논의에서 May(2012, p. 60)는 인구정책 수단으로 정보의 제공, 법적 규제, 재정 지원, 직간접 투자를 언급하고 있다. 과거 출산 억제 정책이 주도하던 시대와 마찬가지로 최근의

출산 장려 정책에서도 이들 수단이 종합적으로 고려될 수 있다. 그러나 출산 억제 정책과 달리 출산 장려 정책은 임신-출산에 따라 개인이 부담하는 직간접 비용이 크게 증가한다는 점에서 재정 지원과 보육 등 직간접 투자(서비스 제공)가 상대적으로 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 일-가정 양립과 관련하여 중요한 의미가 있는 근로 환경 개선 또한 단순한 법적 규제를 통해 기대하는 효과를 달성하기 어렵다는 점에서 다양한 재정 지원 및 직간접 투자와 맞물려 추진할 필요가 있을 것이다.

최근까지 저출산 문제 해결과 관련한 다양한 정책 과제가 지속적으로 제안되고 있는 것에서 볼 수 있듯이 인구정책 수단은 매우 다양하다. 그러나 인구정책의 효과성 평가 측면에서 볼 때 인구정책 수단의 선택은 중요한 의미가 있다. 인구정책의 효과성을 높이기 위해서는 인구정책에서 설정한 목표를 효과적으로 달성하는 것을 가능하게 하는 수단을 선정하는 과정이 필요하다. 최근까지 저출산·고령사회 기본계획에 대해 저출산 대응 정책으로 ‘포장된’ 정책이 많다는 비판은 실제로 정책 목표 달성에 효과적이지 못한 수단이 적지 않음을 지적하는 것이라고 할 수 있다. 물론 논리적인 차원에서 인구정책의 목표와 수단 간 정합성을 평가하기 수월한 경우가 있는 반면, 효과성 수준을 가늠하기 쉽지 않은 경우 또한 적지 않다. 한편, 정책 목표를 달성하는 데 효과적인 수단이라고 모두 활용 가능한 것은 아니다. 아무리 정책 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 수단이라고 하더라도 인권(human rights)과 같이 사회에서 요구하는 기준에 부합하지 않는 수단을 고려할 수는 없을 것이다.

다른 정책 영역과 마찬가지로 인구정책도 정책의 효과성에 대한 경험적 분석이 일정한 역할을 할 수 있다. 그러나 Grant 등(2004, p. xiii)이 지적하는 것과 같이 현재까지 인구학적 지식의 한계 때문에 사회경제적 맥락에서 정책 효과를 정확히 분리하기는 쉽지 않다는 점을 지적할 필요

가 있다. 정책적 개입의 효과가 정치적, 사회적, 경제적 맥락에 의존한다는 이들의 지적(Grant et al., 2004, p. 136)은 인구정책의 효과성 평가에서 경험적 연구의 어려움을 잘 보여 준다고 할 수 있다.

인구정책의 효과성에 대한 경험적 분석에서 검토될 필요가 있는 또 다른 사항은 인구정책 영역의 특성을 잘 반영할 필요가 있다는 점이다. 무엇보다도, 인구정책 평가에서 고려할 필요가 있는 사항으로는 May(2012, p. 212)가 지적하는 바와 같이 정책적 개입이 (기대하는) 결과로 이어지기까지 시간적으로 간극이 발생할 수 있다는 점이다. 무엇보다도 정책적 개입의 방식에 따라 결과물 산출까지 어느 정도의 시간적 간극이 존재하는가를 판단하기 쉽지 않다는 점에서, 그리고 대부분의 활용 가능한 자료가 단기 정보에 국한되는 관계로 인구정책의 효과를 경험적으로 판단하기는 쉽지 않은 문제가 있다. 이러한 문제를 포함하여 현재까지 정책 평가 측면에서 인구정책과 경제정책 등 여타 사회정책 사이에 어떠한 차별성이 있는가에 대한 정보가 상당히 제한적이다.

제3절 인구정책 평가 연구의 현황과 과제

이 절에서는 저출산 문제를 중심으로 하여 최근까지 이루어진 인구정책 평가 연구의 전반적인 현황과 특징, 그리고 인구정책 평가 연구의 향후 방향에 대해서 검토하기로 한다. 저출산·고령사회 정책 성과 평가(예컨대 이소영 외, 2018), 인구영향평가(예컨대 원종욱 외, 2016; 이병호 외, 2018) 등 명칭은 다양하지만 최근까지 다양한 인구 관련 정책 평가 연구가 시도되거나 도입이 검토되고 있다. 물론 정책 분야에서 이루어지는 이러한 연구들 외에 개인 연구자 수준에서도 다양한 인구정책 평가 연

구(예컨대 이삼식, 최효진, 정혜은, 2010; 정성호, 2012; 홍정립, 2013)가 시도되고 있다.

인구정책 평가를 시도하는 연구가 증가하고 있지만, 체계적인 인구학적 이론 혹은 분석 틀 없이 정책 평가 논의가 진행되는 경향이 있었다. 인구학적 현상이나 지표의 특성에 대한 이해가 충분하지 않은 상황에서 다른 정책 분야에서 이루어지는 연구 방법을 다소 기계적으로 적용하는 연구도 쉽게 볼 수 있다. 뒤에서 논의하겠지만, 저출산 대응 정책의 효과성 평가에서 합계출산율(TFR)을 결과 변수(outcome variable)로 사용하는 연구가 많지만 이 지표가 템포 왜곡 현상과 같은 위험이 있음을 충분히 고려하는 연구는 찾아보기 어려운 것이 대표적인 예이다(예외적인 사례로는 Luci & Thevenon, 2012 참고). 물론 인구학적 연구에서도 다른 사회과학 분야 일반에서 활용하는 연구 방법론을 충분히 적용할 수 있는 사례들이 있다. 그러나 체계적인 인구학적 이론, 혹은 분석 틀 없이 진행되는 정책 평가 연구는 최근의 사례들에서 살펴볼 수 있듯이 분석 대상, 분석 자료, 분석 시점, 연구 방법에 따라 상이하게 나타나는 분석 결과에 대한 체계적이면서도 종합적인 이해를 어렵게 하는 원인이 되고 있다.

1. 인구정책과 출산력: 이론과 분석 틀

출산력 분야에서 현재까지 이루어진 정책 평가 관련 연구들은 분석 대상, 분석 자료, 분석 시점, 연구 방법에 따라 상이한 결과를 제시하고 있다. 그런 이유로 인구정책과 출산력의 관계를 체계적이면서도 종합적으로 이해하기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 이러한 상황은 인구정책과 출산력의 관계가 매우 복잡하다는 점을 보여 주는 한편 출산력에 대한 인구정책의 효과 분석에서 체계적인 이론, 혹은 분석 틀이 존재하지 않는다는

사실을 반영하는 측면도 있다.

인구정책이 어떠한 과정을 거쳐서 미시적 수준의 출산 행위(birth behavior) 혹은 거시적 수준의 출산율(fertility rates)에 영향을 미치는가에 관한 체계적인 이론이나 분석 틀이 존재하지 않는 상황에서 연구자들은 정책 평가와 관련하여 상이한 접근 방식을 취해 왔다. 이러한 문제에 대응하여 최근 효과적인 인구정책 설계의 기초가 되는 인구학적 분석 틀을 구축하기 위한 노력이 진행되고 있는데, 이러한 시도 중에서 개인 혹은 부부의 출산 관련 의사결정 과정을 체계적으로 이론화하려는 대표적인 모형이 REPRO(Reproductive Decision-Making in a Macro-Micro Perspective) 프로젝트(Philipov, Liefbroer, Klobas, 2015)이다. 이 연구에서는 REPRO 프로젝트에서 사용하는 분석 틀에 기초하여 거시적 수준의 출산율과 출산 관련 미시적 의사결정 과정을 통합적으로 이해하는 한편 이러한 분석 틀 속에서 정책 평가 연구의 의미를 살펴보고자 한다.

고출산과 저출산 현상을 막론하고 다양한 정책적 개입이 이루어졌고 현재도 이루어지고 있지만, 이러한 정책적 개입이 항상 타당한 근거에 기초하고 있는 것은 아니다. 과거 고출산 현상에 대응하는 방안으로 국가가 주도하여 인구 통제 성격의 가족계획을 추진한 사례가 많지만, 고출산 현상이 반드시 사회 발전 목표에 부정적인 것은 아니다. 예컨대 인구학자들이 내린 결론은 인구증가율이 ‘과도히’ 높을 경우에 고출산이 사회경제적 발전 목표에 부정적일 수 있다는 것이다(앞에서 언급한 Cassen, 1994 및 Reher, 2011의 논의 참고).

고출산과 마찬가지로 현재 대부분의 선진국이 직면한 저출산 현상도 국가의 직간접적인 개입이 이루어지고 있지만, 그 논거의 타당성 또한 명확하지 않다. Lutz(2007, p. 22)가 지적한 것처럼 정책적 개입을 하기 위

해서는 논거가 타당해야 할 뿐만 아니라 효과 또한 기대할 수 있어야 한다. 아무리 중요한 사회 이슈라고 하더라도 정책적 개입의 효과가 없으면 정책적 개입의 필요성을 인정하기는 어렵다고 할 수 있다. 물론 인구정책의 효과에 대한 평가 작업이 매우 어려운 과제라는 점은 이미 언급한 바 있다.

최근까지 연구자들은 저출산 현상에 대한 정책적 개입의 논거를 이상 자녀 수와 실제(관측) 출산율의 간극에서 찾는 경향이 있었다. 이른바 출산력 격차(fertility gap)(Philipov, 2009)로 명명되는 이 현상은 실제 관측되는 출산율(actual or observed fertility)이 개개인(부부)이 이상적으로 희망하는 자녀 수(ideal number of children)에 미치지 못하는 점에 주목한다. 보다 구체적으로 출산력 격차는 개개인(부부)이 이상적으로 희망하는 수만큼 자녀를 출산하려고 하는 과정에서 경험하는 걸림돌로 이해되며(Liefbroer, Klobas, Philipov, & Ajzen, 2015, p. 1), 이러한 걸림돌이 제거된다면 출산율이 상승할 여지가 충분히 있다고 보는 것이다.

외형상의 개연성에도 불구하고 이상 자녀 수와 실제(관측) 출산율의 격차에 기초한 정책적 개입에는 여러 가지 한계가 있음을 최근까지의 연구 결과들은 지적하고 있다. 측정상의 편익(bias) 문제와 함께 실제 출산율 측정에 사용되는 지표(예컨대 합계출산율, 조정합계출산율 등)에 따라 출산력 격차가 큰 변이를 보일 수 있다는 논의들(Gauthier, 2013; Lutz, 2007)이 대표적인 예라고 할 수 있다. 출산력 격차 논의에 대한 기존의 비판 중에서 Philipov(2009, pp. 356-357)는 인구정책과 연관 지어 생태학적 오류(ecological fallacy)의 개연성을 지적하고 있다. 인구정책이 정책적 개입을 통해 임신 혹은 출산과 관련된 개개인의 의사결정 과정에 영향을 미치려고 하는 데 비해 기존 ‘출산력 격차’ 논의는 기본적으로 거

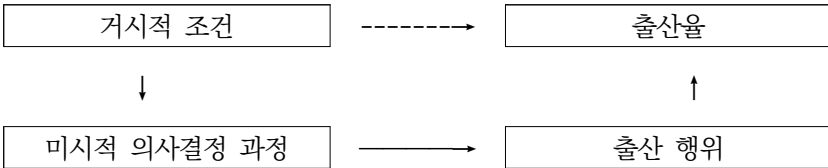
시적 수준의 논의라는 점이다. 이러한 점은 인구정책을 체계적으로 평가하기 위해서는 이론 혹은 분석 틀을 확립하는 것이 매우 중요한 이슈임을 시사하고 있다.

개인 혹은 부부의 임신-출산 관련 의사결정 과정을 정확하게 이해하여야 정책적 개입을 위한 탄탄한 기초를 제공할 수 있다는 점에서 최근 들어 임신-출산과 이에 영향을 미치는 미시적-거시적 조건을 연계하는 이론이나 분석 틀의 중요성이 지적되고 있다(Liefbroer et al., 2015, p. 5). 이러한 점에서 이 연구에서는 Liefbroer 등(2015)이 제시하는 분석 틀을 중심으로 출산율과 이에 영향을 미치는 요인들의 관계를 살펴보기로 한다. [그림 3-1]에서 볼 수 있듯이 출산율이 한 사회의 거시적 조건에 의존하지만 이는 ‘직접적인’ 인과관계는 아니라고 할 수 있다(점선 표시). 기본적으로 거시적 조건은 임신과 출산을 둘러싼 개개인의 미시적 의사결정 과정에 영향을 미치며, 개개인(부부)의 실제 출산 행위는 이러한 미시적 의사결정의 산물이다. 마지막으로, 출산율과 같은 거시 지표는 개개인(부부)의 출산 행위에서 도출되는(집계되는) 최종 결과물의 성격을 띠고 있다(Liefbroer et al., 2015, p. 5).

비록 [그림 3-1]이 매우 단순한 분석 틀이기는 하지만 인구정책 평가와 관련하여 최근까지 이루어진 모든 연구는 기본적으로 이 틀 속에서 이해할 수 있다. 좀 더 구체적으로 출산율에 대한 거시적 조건의 영향, 출산 행위를 둘러싼 미시적 의사결정 과정, 거시적 조건이 출산 관련 미시적 의사결정 과정에 미치는 영향에 관한 연구들이 바로 이것이다. 비록 출산율에 대한 거시적 조건의 영향에 관한 연구들이 이루어지고 있지만, 엄밀한 의미에서 볼 때 이는 직접적인 인과관계를 반영하는 것은 아니라고 볼 수 있다. [그림 3-1]의 분석 틀에 기초할 때 출산율에 대한 거시적 조건의 영향은 기본적으로 개개인의 미시적 의사결정 과정과 이에 기초한 출

산 행위를 통해 간접적으로 매개된다고 볼 수 있다. 마지막으로 [그림 3-1]이 출산율과 이에 영향을 미치는 거시적-미시적 요인의 영향력을 간명하게 도식화하고 있지만, 분석 틀을 정교화하기 위해서는 [그림 3-1]을 구성하는 부문별로 보다 정교한 이론을 정립하기 위한 심층 연구가 필요할 것이다.

[그림 3-1] 출산율과 그 영향 요인에 관한 미시-거시 분석 틀



자료: Liefbroer et al. (2015). Reproductive decision-making in a macro-micro perspective: A conceptual framework. p. 5. Dordrecht: Springer.

2. 인구정책 평가 연구의 현황과 과제

이 소절에서는 앞의 분석 틀에 기초하여 최근까지 이루어진 출산력 분야 연구들의 사례를 살펴보고 그 함의를 논의하고자 한다. 첫째, [그림 3-1]의 위쪽에 표시되어 있듯이 거시적 결과물(출산율)에 대한 거시적 요인들의 영향에 관한 연구들이다. 합계출산율(TFR)을 결과 변수(outcome variable)로 설정하는 연구들은 기본적으로 거시적 수준의 연구이며, 미시적 과정에 대한 분석은 생략한다고 할 수 있다. 결과적으로 거시적 수준에서 관측된 관계가 미시적 수준에서도 동일하게 적용될 수 있음을 가정할 경우 생태학적 오류에 빠질 개연성이 있다(Liefbroer et al., 2015, p. 6).

합계출산율을 결과 변수로 하여 회귀모형(regression-type models)을 사용하는 경우가 이러한 유형의 대표적인 사례에 해당하지만, 합계출

산율과 여타 거시적 혹은 집계적 변수들과의 관계를 검토한 연구가 모두 여기에 속한다고 할 수 있다. 최근까지 주목받은 이슈들 중 여성의 경제활동 참가율과 합계출산율의 관계에 관한 논의도 기본적으로 이러한 유형의 연구에 속한다고 할 수 있다. OECD(1999, p. 16)는 1970년대까지 여성의 경제활동 참가율과 (코호트) 출산율(Completed Fertility Rate: CFR)이 과거 음(-)의 관계를 보였지만, 최근 들어 양(+)의 관계를 보임을 지적한 바 있다.

후속으로 2001년에 이루어진 OECD(2001, p. 153) 연구는 여성의 경제활동 참가율과 출산율(CFR)의 관계에 관하여 추가로 분석한 결과를 제시하고 있다. 대부분의 국가에서 최근 출생 코호트로 진행될수록 여성의 경제활동 참가율과 출산율이 음(-)의 관계를 보이지만(경제활동 참가율 증가 및 출산율 감소), 미국이나 북유럽 국가들에서와 같이 여성들의 경제활동 참여 증가 현상이 상대적으로 높은 출산율과 양립 가능한 방식으로 진행됨으로써 전체적으로 여성의 경제활동 참가율과 출산율 간에 양(+)의 관계가 나타남을 지적하고 있다. 비록 이러한 분석이 거시적 조건과 출산율의 연관성에 관한 유용한 정보를 제공하더라도, 이러한 분석에 기초하여 곧바로 경제활동 참가율이 출산율에 인과적인 영향을 미치는 것으로 해석할 수는 없다.

이러한 논의가 경제활동 참가율에 국한되는 것은 아니다. 비록 체계적인 연구가 진행된 것은 아니지만 최근 우리나라에서도 양성평등 수준과 출산율의 관계에 대해서 이러한 유형의 추론을 논의하기도 하는 것을 볼 수 있다. 예컨대 양성평등 수준과 출산율 간에 U자형의 관계가 존재할 수 있다는 것이다. 보다 구체적으로 양성평등 수준이 증가할수록 출산율이 감소하지만, 일정 수준 이상으로 양성평등 수준이 높아지면 출산율이 높아질 수 있다는 추론이 여기에 해당한다. 그러나 위의 논의에서도 살펴볼

수 있듯이 이는 기본적으로 거시적인 수준의 논의에 불과하다. 양성평등 수준이 높아질수록 출산율이 높아질 개연성이 있지만, 마찬가지로 그렇지 않을 개연성 또한 충분히 있다. 출산과 관련된 미시적 의사결정 과정에 대한 분석이 없다는 점에서 이러한 접근법의 한계는 불가피하다고 할 수 있다.¹⁵⁾

출산율을 결과 변수로 사용하는 거시적 수준의 논의는 학술적인 측면에서도 다양하게 진행된 바 있다. 앞에서 언급했듯이, 출산율을 결과 변수(outcome variable)로 사용하는 방식의 회귀모형 접근법이 대표적이라고 할 수 있다. 인구정책의 효과성 평가와 관련하여 출산율에 대한 가족수당, 부모(모성·부성) 휴직제도, 보육 서비스 등의 효과를 검토하는 이러한 유형의 연구들은 대체로 국가를 분석 단위로 하는 경향이 있다(예컨대 Adsera, 2004; d'Addio & Mira d'Ercole, 2005; Gauthier & Hatzius, 1997). 그러나 이들 연구에서 출산율에 대한 가족 친화적 정책들의 효과는 연구자에 따라 상이한 결과를 보이는 한편 인구정책의 범주(가족수당, 휴직제도, 보육 서비스)에 따라 상이한 결과를 보여 준다. 그러나 미시적 의사결정 과정 분석이 결여된 거시적 연구의 특성상 그 원인을 정확히 파악하기는 쉽지 않다.

출산율을 결과 변수로 사용하는 거시적 수준의 논의에서 나타나는 또 다른 한계는 출산율 지표의 특성과 관계가 있다. 일반적으로 출산율을 결과 변수로 하는 연구들은 합계출산율(TFR)을 사용하는데, 주지하다시피 이 지표는 출산 시기의 조정에 따른 왜곡 현상에 취약하다는 특징이 있다

15) 참고로, 국내에서 이루어진 김영미 & 계봉오(2015)의 연구는 성평등주의와 출산율 간의 U자형 관계에 관한 미시적 설명을 제공하고자 하고 있다. 여성의 선호실현도(전통적인 성역할에 수용적인 여성과 그렇지 않은 여성들의 경제활동 참가율 격차)라는 개념을 통해 출산율에서의 국가 간 변이를 설명하고자 하는 이들의 분석 결과에 의하면 경제 영역에서 양성평등 수준이 높은 국가일수록 여성의 선호실현도가 높으며, 선호실현도는 출산율과 양(+)의 관계에 있음을 보여 준다.

(Bongaarts & Feeney, 1998). 결과적으로 템포 효과(tempo effect)를 조정한 합계출산율(adjusted TFR)과 같은 조정 작업이 없으면 합계출산율의 변화가 인구정책의 효과인지 아니면 템포 왜곡 현상을 반영하는 것인지를 판단하기가 쉽지 않은 문제가 발생한다. 이러한 문제에 대응하여 조정합계출산율(adjTFR) 지표를 사용하기도 하지만(예컨대 Luci & Thevenon, 2012), 조정합계출산율을 사용함으로써 이러한 문제가 충실히 해소되는지는 현재까지 불명확한 것으로 보인다.¹⁶⁾ 물론 뒤에서 언급하겠지만 이러한 템포 왜곡 현상은 출산율을 결과 변수로 사용하는 거시적 논의에서만뿐만 아니라 미시적 연구에서도 공통으로 발생하는 문제라고 할 수 있다.

둘째, 출산 행위(birth behavior)를 둘러싼 미시적 의사결정 과정에 관한 연구들이다([그림 3-1]의 아래). 현재까지 인구학 분야에서 출산 행위를 둘러싼 미시적 의사결정 과정에 대한 이론적 논의는 상당히 제한적인 동시에 정교함 또한 부족한 것이 현실이다. 앞에서 언급했듯이 이상 자녀 수와 관측된 출산율의 차이를 통해 실제 출산 행위를 설명하는 데에는 한계가 있다. 최근 들어 출산 행위를 둘러싼 미시적 의사결정 과정에 대한 이론적인 진전이 이루어지고 있는데, 대표적인 것이 TPB(Theory of Planned Behavior)이다(Ajzen and Klobas, 2013). Ajzen & Klobas(2013)의 TPB는 합리적 행위 이론의 연장선이라고 볼 수 있는데, 기본적으로 출산을 합리적 행위(reasoned action)의 결과로 이해한다. TPB에서 출산 행위를 설명할 때 핵심적인 역할을 담당하는 것은 출산 의향(fertility intention)이며, 출산에 대한 태도(attitude)-주관적 규

16) 템포 효과 조정과 관련하여 Bongaarts & Feeney(1998)의 초기 논의를 시작으로 최근까지 다양한 연구가 이루어졌다. 상대적으로 최근에 제시된 대표적인 지표로는 Kohler & Ortega(2002)의 지표를 들 수 있다. Bongaarts & Feeney(1998) 지표의 문제점을 포함하여 템포 효과 조정과 관련된 최근까지의 다양한 논의에 대해서는 Schoen(2006)을 참고하기 바란다(제6장).

범(subjective norm)-인지된 통제(perceived control)를 출산 의향을 형성하는 핵심 요인들로 설정한다. 이 모형에서는 개인적, 인구학적, 사회적 요인들이 모두 이 3가지 요인을 통해 간접적으로 출산 의향에 영향을 미치는 구조를 이룬다(Ajzen & Klobas, 2013, p. 206).

비록 출산을 둘러싼 의사결정 과정을 이해하기 위한 인구학적 논의에서 TPB가 효과적으로 활용될 잠재력이 있지만, 현재까지 정확히 TPB에 기초하여 진행된 연구는 많지 않다. 이는 위에서 살펴보았듯이 TPB를 적용하기 위해서는 출산 의향과 행위에 관한 정보와 함께 출산 의향에 영향을 미치는 태도, 주관적 규범, 인지된 통제와 같은 추가 정보가 무엇보다도 필요한데, 이와 관련된 세부적인 정보를 제공할 수 있는 자료가 상당히 제한적이라는 것과 관련이 있다고 할 수 있다.

비록 TPB와 같은 정교한 이론적 논의에 기초하지는 않더라도 TPB가 강조하는 출산 의향 개념을 통해 출산 행위를 설명하려는 연구가 최근 증가하고 있다. Philipov(2009, p. 357)는 출산 의향이 실제 출산 행위에 대한 현실적인 기대(희망)를 측정하는 동시에 출산 의향과 실제 출산 행위가 동일하게 개인적인(미시적인) 수준에서 측정되기 때문에 생태학적 오류에서 자유롭다는 점에서 그 효용성을 강조하고 있다.

국내에서도 출산 의향(계획)과 관련된 일련의 연구가 진행된 바 있다(예컨대 김정석, 2007; 박수미, 2008; 정성호, 2012). 참고로, 국내에서 이루어진 출산 의향(계획)에 관한 연구들이 대체로 출산 의향(계획)에 영향을 미치는 인구학적 혹은 사회적 요인들을 확인하는 데 초점을 맞춘 반면 정성호(2012)의 연구는 경제적 지원이나 일-가정 양립 지원과 같은 저출산 대응 정책이 출산 계획에 미치는 효과를 경험적으로 분석하고 있다.

출산을 둘러싼 미시적 의사결정 과정에 관한 연구와 관련하여 마지막

으로 언급할 사항은 이미 앞에서 언급한 바 있는 템포 효과의 문제다. 출산을 둘러싼 미시적 의사결정 과정에 관한 연구에서 템포 효과를 둘러싼 문제는 개개인의 전체 출산 생애 과정을 관측하지 못하는 점에 기인한다고 할 수 있다. 정책 효과와 관련하여 인구정책은 생애 동안 출산하는 자녀 수를 증가시킬 수도 있지만, 생애 동안 출산하는 자녀 수는 동일하되 출산 시기(timing)만을 조절하는 효과를 나타낼 수도 있다.

이렇게 출산의 양(quantum)과 속도(tempo)를 분석적으로 구분할 때 저출산 대응 정책은 궁극적으로 출산의 양의 증가를 지향한다고 볼 수 있다. 물론 출산 연령(childbearing age)의 지속적인 상승이 후속적으로 생애 동안 출산하는 자녀 수 감소로 이어질 개연성을 높인다는 점에서 출산 시기 조절 효과에 대해서도 긍정적인 의미를 부여할 수 있다. 그러나 생애 동안 출산하는 자녀 수의 증가 없이 이루어지는 출산 시기 조절 효과에 큰 의미를 부여하기는 어렵다. 참고로 최근까지 이루어진 가족 친화적 정책의 효과와 관련된 연구들을 검토한 Thevenon & Gauthier(2011, p. 204)는 현금 지원 정책이 합계출산율 상승에 긍정적인 효과가 있지만, 이는 대부분 출산(특히, 첫째 자녀 출산) 시기 조절 효과에 그치고 있음을 지적하고 있다.

셋째, 거시적 조건이 출산 관련 미시적 의사결정 과정에 미치는 영향에 관한 연구이다. 이 부분 또한 앞에서 언급한 출산 행위(birth behavior)를 둘러싼 미시적 의사결정 과정에 관한 연구와 밀접하게 연관되어 있다. 다만, 출산 관련 의사결정 과정에서 거시적 맥락의 함의 분석에 초점을 맞추는 차이가 있다. 이러한 유형의 연구에서는 특히 (실제 출산 행위와 구분하여) 출산 의향의 형성 과정에서 거시적 맥락의 영향력을 강조하는 경향이 있다. 결과적으로 이러한 유형의 연구 또한 앞에서 살펴본 TPB에 기초하여 이루어질 수 있는데, 예컨대 출산 의향에 대한 태도, 주관적 규

범, 인지된 통제에 영향을 미칠 수 있다(Liefbroer et al., 2015, pp. 10-11).

마지막으로 [그림 3-1]의 오른쪽 부분인데, 미시적 출산 행위가 거시적 지표인 출산율에 미치는 영향에 관한 연구이다. Liefbroer 등(2015, pp. 12-13)은 미시적 수준과 거시적 수준을 통합하는 측면에서 이러한 유형의 연구를 논의하고 있는데, 다양한 국가를 대상으로 하여 비교 가능한 미시적 수준의 자료를 분석하는 방법(comparative micro-studies)과 다층모형(multi-level models)을 이러한 유형의 접근법으로 분류하고 있다. 첫 번째 유형의 연구는 여러 국가의 데이터를 사용한다는 점을 제외하면 기본적으로 일반적인 미시 자료 분석과 동일하다고 할 수 있다. 두 번째 유형의 연구는 첫 번째 접근법에 추가로 미시적 수준과 거시적 수준의 변수들을 통합적으로 사용하는 접근법이다(예컨대 Adsera, 2005; Kalwij, 2010). 예컨대 Kalwij(2010)의 연구는 16개 국가의 미시 자료(European Social Survey 2004)와 거시 자료(2007 OECD Social Expenditure Database)를 결합하여 출산 시기에 대한 가족 친화적 정책(가족수당, 부성·모성 휴가급여, 양육 보조금)의 효과를 분석하고 있다. 그러나 미시 변수와 거시(집계) 변수를 동일한 방식으로 취급함으로써 엄밀한 의미에서 다층모형으로 평가하기에는 한계가 있는 것으로 판단된다.

앞의 논의는 [그림 3-1]의 우측을 미시적 수준과 거시적 수준의 통합으로 이해하고 있다(Liefbroer et al., 2015, pp. 12-13). 그러나 이러한 논의와 달리 미시적 수준의 출산 행위 분석 결과물을 활용하여 출산율과 같은 거시적 지표들을 산출하는 접근법으로 생각해 볼 수 있다. 비록 사례가 많지는 않지만, 미시적 출산 행위 결과를 합계출산율(TFR)과 같은 거시적 지표로 전환하는 연구 또한 출산진도비(parity progression

ratio) 지표 등을 통해 충분히 가능하다(예컨대 우해봉, 장인수, 2018; Van Hook & Altman, 2013).

그러나 미시적 자료 분석에 기초하여 합계출산율과 같은 거시 지표를 산출하는 연구는 관련 자료의 획득이 쉽지 않은 문제가 있다. 다른 한편으로 미시 자료에 기초하여 산출된 거시 지표는 대표성 문제나 표본 오차를 포함하고 있다는 점에서 애초 거시적 차원에서 생성된 값과 차이를 보일 수 있다는 점 또한 염두에 둘 필요가 있을 것이다. 과거 '전국 출산력 조사'에 기초하여 합계출산율(TFR) 지표를 산출하기도 했지만(예컨대 박병태, 최병목, 권호연, 1978, p. 113), 통계청이 1970년 이후의 합계출산율(TFR) 지표를 공식 발표하면서부터 전국 출산력 조사에 기초한 합계출산율(TFR) 지표를 더 이상 발표하지 않는 것도 이러한 측면과 관련이 있다고 할 수 있다.

제 4 장

종합 및 결론

4

종합 및 결론 <<

저출산 현상이 잠재적으로 초래할 수 있는 문제에 대응하기 위하여 2006년부터 10년 이상 저출산·고령사회 기본계획이 추진되고 있지만 현재까지도 심각한 저출산 문제가 완화될 기미는 보이지 않고 있다. 정책적 개입의 필요성에 관한 회의적 시각 또한 없지 않지만, 현재 한국 사회가 경험하고 있는 인구학적 변화가 국가의 경제성장을 우선시함으로써 출산과 양육 환경이 크게 열악해진 것과 밀접히 연관되어 있다는 점을 고려할 때 개개인의 삶의 질 향상을 위한 정책적 개입은 저출산 문제 완화 측면에서도 매우 중요하다고 할 수 있다.

다른 한편으로 저출산 문제에 대응한 정책적 개입과 이로 인한 재정 지출이 크게 증가함에 따라 인구정책의 효과성 문제 또한 중요한 이슈로 등장하고 있다. 학술적으로, 그리고 정책적으로 인구정책의 효과를 검토하는 연구가 증가하고 있지만, 체계적인 인구학적 이론 혹은 분석 틀 없이 정책 평가 논의를 진행함으로써 분석 결과의 정책적 함의를 극대화하지 못하는 경향이 있었다.

이러한 측면에서 이 연구는 인구정책 평가와 관련된 주요 이슈들을 살펴보는 한편 거시적 수준의 출산율과 미시적 수준의 출산 관련 의사결정 과정을 포괄하는 분석 틀 속에서 최근까지 이루어진 인구정책 평가 연구들의 현황과 문제점, 그리고 향후 과제를 살펴보았다. 미시적 수준과 거시적 수준의 논의를 체계적으로 연계하는 인구학적 분석 틀과 이론이 없는 상황에서 진행되는 인구정책 평가는 출산 현상을 둘러싼 종합적인 이해를 어렵게 하는 한편 정책 평가 연구의 환류(feedback) 효과 측면에서

도 그 역할이 제한적일 개연성이 높으므로 인구학적 이론과 분석 틀의 중요성을 강조할 필요가 있다.

마지막으로 이 연구는 최근까지의 논의에 기초하여 향후 인구정책 평가 연구들이 지향할 필요가 있는 다양한 문제점을 간략히 언급하는 수준에 그치고 있다. 특히, 기존 인구정책 평가와 관련된 연구들을 유형별로 제한적인 수준에서 검토하고 있다는 점에서 향후 인구정책 평가와 관련된 국내외의 선행 연구들을 좀 더 체계적으로 비교 분석하는 한편, 인구정책 평가 방법론에 대해서도 더욱 심도 있는 연구를 진행할 필요가 있다.

참고문헌 <<

- 김영미, 계봉오. (2015). 이행의 계곡에서 무슨 일이 벌어지나?: 여성의 고용과 출산에 관한 성평등적 접근. 한국여성학, 31(3), 1-30.
- 김정석. (2007). 기혼여성의 출산아수별 추가출산계획. 한국인구학, 30(2), 97-116.
- 박병태, 최병목, 권호연. (1978). 1976년 전국 출산력 및 가족계획 평가조사. 서울: 가족계획연구원.
- 박수미. (2008). 둘째 출산 계획의 결정요인과 가족내 성 형평성. 한국사회학, 31(1), 55-73.
- 우해봉, 장인수. (2017). 인구변동의 국제 동향과 중장기 인구정책 방향. 세종: 한국보건사회연구원.
- 우해봉, 장인수. (2018). 생존모형을 활용한 한국의 출산력 변동 분석. 통계연구, 23(2), 1-26.
- 원종욱, 김종훈, 홍석표, 장인수, 안형석, 홍세희, ..., 오상훈. (2016). 인구영향평가 제도 도입을 위한 기반 구축 연구. 세종: 경제·인문사회연구회.
- 이병호, 김가연, 박민근, 한승수, 조강주, 조영태, 최진호. (2018). 경기도 인구영향평가 설계방안. 수원: 경기도.
- 이삼식, 최효진, 정혜은. (2010). 저출산 정책 효과성 평가 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 이소영, 백혜연, 변수정, 장인수. (2018). 2017년도 저출산·고령사회정책 성과평가. 서울: 저출산고령사회위원회.
- 이흥탁. (1994). 인구학: 이론과 실제. 서울: 법문사.
- 저출산고령사회위원회. (2018). 아동, 2040, 은퇴세대의 더 나은 삶 보장에 역량 집중: 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020), 핵심과제 위주로 선택과 집중(보도자료).
- 정성호. (2012). 저출산 정책의 효과성에 관한 연구. 한국인구학, 35(1), 31-52.
- 통계청. (2016). 장래인구추계: 2015~2065. 대전: 통계청.

- 통계청. (2018a). 2017년 인구동향조사 출생·사망통계 잠정 결과(보도자료).
- 통계청. (2018b). 2018년 1~5월(각 월) 인구동향(보도자료).
- 통계청. (2018c). 통계포털(추계인구(가임기 인구), 합계출산율, 총 출생아 수, 모의 연령별 출생아 수, 혼인 건수, 조혼인율; <http://kosis.kr>에서 2018.7.23. 인출).
- 통계청. (2018d). 마이크로데이터 통합서비스 (연령별 기혼 여성 비율; <https://mdis.kostat.go.kr/>에서 2018.7.23. 인출)
- 홍정림. (2013). 보육비 지원 정책의 효과성 분석. *한국인구학*, 36(4), 95-118.
- Adsera, A. (2004). Changing fertility rates in developed countries. The impact of labor market institutions. *Journal of Population Economics*, 17(1), 17-43.
- Adsera, A. (2005). Where are the babies? Labor market conditions and fertility in Europe. IZA DP No. 1576.
- Ajzen, I., & Klobas, J. (2013). Fertility intentions: An approach based on the theory of planned behavior. *Demographic Research*, 29(8), 203-232.
- Bongaarts, J., & Feeney, G. (1998). On the quantum and tempo of fertility. *Population and Development Review*, 24(2), 271-291.
- Bongaarts, J., & Potter, R. G. (1983). *Behavior, Biology and Fertility Behavior: An Analysis of the Proximate Determinants*. New York: Academic Press.
- Caldwell, J. C., Caldwell, P., & McDonald, P. (2002). Policy responses to low fertility and its consequences: A global survey. *Journal of Population Research*, 19(1), 1-24.
- Cassen, R. (Ed). (1994). *Population and Development: Old Debates, New Conclusions*. Transaction Publishers.
- d'Addio, A. C., & Mira d'Ercole, M. (2005). Trends and determinants of fertility rates in OECD countries: The role of policies. OECD

- Social, Employment and Migration Working Papers 27. Paris: OECD Publishing.
- Demeny, P. (2010). Population policy, in Zeng, Y. (ed.). *Demography: Encyclopedia of Life Support Systems (Vol. II)*. Oxford: EOLSS Publishers/UNESCO, 294-313.
- Gauthier, A. H. (2013). Family policy and fertility: Do policies make a difference?, in Buchanan, A., Rotkirch, A. (eds.). *Fertility Rates and Population Decline: No Time for Children?*. New York: Palgrave Macmillan, 269-287.
- Gauthier, A. H., & Hatzius, J. (1997). Family benefits and fertility: An econometric analysis. *Population Studies*, 51(3), 295-306.
- Grant, J., Hoorens, S., Sivadasan, S., van het Loo, M., DaVanzo, J., Hale, L., Gibson, S., & Butz, W. (2004). *Low Fertility and Population Ageing: Causes, Consequences, and Policy Options*. Santa Monica: Rand Europe.
- Kalwij, A. (2010). The impact of family policy expenditure on fertility in western Europe. *Demography*, 47(2), 503-519.
- Kohler, H.-P., & Ortega, J. A. (2002). Tempo-adjusted period parity progression measures, fertility postponement and completed cohort fertility. *Demographic Research*, 6(6), 91-144.
- Liefbroer, A. C., Klobas, J. E., Philipov, D., & Ajzen, I. (2015). Reproductive decision-making in a macro-micro perspective: A Conceptual Framework. In D. Philipov, A. C. Liefbroer, & J. E. Klobas (eds.). *Reproductive Decision-Making in Macro-Micro Perspective*. (1-15). Dordrecht: Springer.
- Luci, A, Thevenon, O. (2012). The impact of family policy packages on fertility trends in developed countries. INED Working Paper 174. Paris: INED.

- Lutz, W. (2007). Adaptation versus mitigation policies on demographic change in Europe. *Vienna Yearbook of Population Research*, 5, 19-25.
- May, J. F. (2012). *World Population Policies: Their Origin, Evolution, and Impact*. Washington, DC: Springer.
- Ministry of Health, Labour and Welfare. (2018). Live Births Specified Report of Vital Statistics in FY 2010 (https://www.mhlw.go.jp/english/database/db-hw/FY2010/live_births.html)에서 2018. 7. 20. 인출).
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (1999). *A Caring World: The New Social Policy Agenda*. Paris: OECD Publishing.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2001). *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD Publishing.
- Philipov, D. (2009). Fertility intentions and outcomes: The role of policies to close the gap. *European Journal of Population*, 25(4), 355-361.
- Philipov, D., Liefbroer, A. C., & Klobas, J. E. (2015). *Reproductive Decision-Making in a Macro-Micro Perspective*. Dordrecht: Springer.
- Reher, D. (2007). Towards long-term population decline: A discussion of relevant issues. *European Journal of Population*, 23(2), 189-207.
- Reher, D. (2011). Economic and social implications of the demographic transition. *Population and Development Review*, 37(supplement), 11-33.
- Schoen, R. (2006). *Dynamic Population Models*. Dordrecht: Springer.
- Sobotka, T., Lutz, W., & Philipov, D. (2005). "Missing births":

- Decomposing the declining number of births in Europe into tempo, quantum and age structure effects. Vienna Institute of Demography, Austrian Academy of Sciences.
- Thevenon, O., & Gauthier, A. H. (2011). Family policies in developed countries: A 'fertility-booster' with side-effects. *Community, Work & Family*, 14(2), 197-216.
- United Nations (UN). (1995). *Report of the International Conference on Population and Development*. New York: United Nations.
- United Nations (UN). (2001). *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* New York: United Nations.
- Van Hook, J., & Altman, C. E. (2013). Using discrete-time event history fertility models to simulate total fertility rates and other fertility measures. *Population and Policy Review*, 32(4), 585-610.