



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

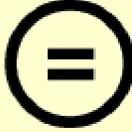
다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시및지역계획학 석사 학위논문

차별출산력이 높은 지방자치단체의
특성에 관한 연구
-합계출산율과 조출생률의 관계를 중심으로-

2023 년 2월

서울대학교 환경대학원

환경계획학과

김 예 영

차별출산력이 높은 지방자치단체의
특성에 관한 연구
- 합계출산율과 조출생률의 관계를 중심으로 -

지도교수 이 영 성

이 논문을 석사 학위논문으로 제출함
2022년 10월

서울대학교 환경대학원
환경계획학과 도시 및 지역계획학 전공
김 예 영

김예영의 석사 학위논문을 인준함
2022년 12월

위 원 장 _____ 송재민 (인)

부위원장 _____ 정현주 (인)

위 원 _____ 이영성 (인)

국문 초록(16pt)

우리나라는 저출산 문제를 해결하기 위해 중앙 정부는 물론이고 기초자치단체에서도 부서를 마련하여 인구정책을 시행해 왔다. 그러나 첫째, 지방의 ‘차별출산력’에 대한 정의가 불분명하고, 둘째, 중앙 정부와 지방 사이의 명확한 역할 분업이 이루어지지 않아 목표의 수립과 달성이 어려웠다. 따라서 본 연구에서는 우선 장·단기적 출산 의사를 균형적으로 반영할 수 있도록 조출생률과 합계출산이 모두 높은 것을 ‘출산력이 높은 상태’로 정의하였다. 다음으로, 다중 회귀분석을 통해 두 변수에 영향을 미치는 요인을 분석하여 중앙 정부와 지방정부가 각각 목표로 해야 할 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 분석결과, 중앙 정부 차원에서는 주거 및 생활비용 안정화, 안정적 고용 환경 조성, 전국적인 보육 시설 확충에 집중해야 장·단기적 출산력 증진에 도움이 될 수 있을 것으로 추측된다. 특히, 현재 지방 인구 유출의 근본적 원인은 수도권 위주 개발로 인한 불균형적인 자원분배이기 때문에 기초자치단체 차원의 정책으로는 해소하기 어렵다. 따라서, 중앙 정부 주도의 대대적인 자원 재분배와 거점형 지역경제 육성이 이루어져야 고용 환경은 물론 주거 안정화 목표도 달성할 수 있을 것으로 보인다. 지방정부에서는 반대로 주거환경 개선과 복지제도 마련 등 기초자치단체 차원에서 특화된 맞춤형 정책으로 단기적 출산력을 높일 수 있을 것으로 예상하였다. 결론적으로 본 연구에서는 중앙 정부 차원에서는 국토 균형발전을 통한 전국적인 출산 역량 강화를 목표로, 지방은 맞춤형 복지와 주거환경 공급 통한 거주민 출산 의사 증진을 목표로 유기적으로 연계하여 노력할 때 실효성 있는 출산장려 정책이 이루어질 수 있다는 함의를 제시한다.

주요어 : 중앙 정부, 지방자치단체, 합계출산율, 조출생률, 차별출산
력, 출산력, 균형발전

학 번 : 2021-23198

목 차

제 1 장 연구의 배경	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법	5
제 2 장 출산에 관한 이론 및 선행연구 검토	6
제 1 절 차별출산력이 높은 도시에 대한 정의	6
제 2 절 출산율 관련 정책	11
제 3 절 출산율 관련 이론	21
제 4 절 출산율 영향요인에 관한 선행연구	26
1. 지역적 특성을 고려하지 않은 연구	26
2. 지역적 특성을 고려한 연구	31
제 3 장 연구 설계	37
제 1 절 연구가설과 변수 설정	37
제 2 절 연구모형과 분석방법	42
제 4 장 경제적 요인과 지자체 출산율의 관계분석	
44	
제 1 절 다중 회귀분석	44
1. 조출생률	44
2. 합계출산율	47
제 2 절 가설 검증 및 결과 요약	49

제 5 장 결론	54
참고문헌	57
Abstract	60

표 목 차

[표 2-1] 합계출산율 및 출생아 수 상위 10위 시군구	8
[표 2-2] 2021년 정책대상별 주요 과제	13
[표 2-3] 2022년 정책대상별 주요 과제	14
[표 2-4] ('23년) 인구 구조 변화와 대응방안	15
[표 2-5] 2022 지자체 자체사업 추진 분야별 과제 수 및 예산 현황	16
[표 2-6] 2022 경기도 주요 사업 현황	17
[표 2-7] 2022 경상북도 주요 사업 현황	18
[표 2-8] 2022 전라남도 주요 사업 현황	19
[표 2-9] 민연경·이명석(2013) 연구 분석의 틀	31
[표 2-10] 김동현·전희정(2021) 연구 분석의 틀	32
[표 2-11] 박관태·전희정 (2020) 연구 분석의 틀	34
[표 2-12] 오삼권·권영주(2018) 연구 분석의 틀	35
[표 3-1] 본 연구의 종속변수	38
[표 3-2] 본 연구의 통제 변수	39
[표 3-3] 본 연구의 독립변수와 연구가설	41
[표 4-1] 조출생률에 영향을 미치는 요인	45
[표 4-2] 합계출산율에 영향을 미치는 요인	48
[표 4-3] 영향 요인 결과 종합	50
[표 4-4] 연구가설과 실증 결과	52

제 1 장 연구의 배경

제 1 절 연구의 배경 및 목적

한국의 합계출산율은 2002년 이후 20년간 초저출산 상태가 지속, 심화하여 2022년 2분기에 0.75로 사상 최저를 기록하며 저출산과 고령화로 인한 사회변동은 확정된 미래가 되었다. 출생아 수의 급락은 생산인구의 빠른 감소를 불러일으키며, 자연스레 노동생산성 저하, 잠재성장률 하락이 따라오고, 거시적으로는 GDP의 하락으로 이어질 수 있다.¹⁾ 또한, 정부 차원에서는 세수가 감소하여 재정수지가 악화하는 동시에 고령화로 인한 사회보장 부담이 증가하여 재정부담이 커진다. 이외에도 교육인프라 공급과잉, 병역자원 부족으로 인한 현재 운영체제 유지 불가, 농촌 공동화 문제, 지역경제의 소비와 생산 측면에서의 변화 등을 불러일으킬 수 있다. (오삼권·권영주, 2018)(이영성, 2008)

이처럼 저출산이 초래할 사회적 손실이 극명하므로, 2002년 처음으로 합계출산율이 초저출산 국가의 기준인 1.3보다 낮은 1.178명으로 집계되며 초저출산이 사회문제로 대두된 후, 정부에서는 2004년 2월 ‘고령화 및 미래사회위원회’를 출범하였으며 2006년에는 ‘저출산 예산’이 편성되어 본격적으로 문제에 대응하기 시작하였다. 그러나, 이후 총 15년간 380조의 예산 투입에도 불구하고 2020년 한국은 인구 자연감소 시대에 접어들었고, 2022년인 지금 출산율이 세계 최하위에 머무는 등 문제 해결은 요원한 것으로 보인다.

효과적인 출산정책의 수립을 위해서는 우선 출산율 결정요인의 명료한 파악이 이루어지고, 실현 가능한 전략과 실행계획이 후속되어야 한다. 국내외로 저출산의 원인 규명을 위해 다양한 이론적, 실증적 연구

1) 김경수 외 3인, 2018, 우리나라 저출산의 원인과 경제적 영향

가 이루어져 왔지만, 현재까지의 연구를 기반으로 수립된 전략이 효력을 발휘했다고 보기는 매우 어렵다. 저출산과 관련된 국내 선행연구를 크게 두 분야로 구분하자면 지역 간 특성을 비교한 연구와 그렇지 않은 연구로 구분할 수 있다. 지역 간 특성을 비교하지 않은 연구는 개인이 처한 상황에 따라 출산으로의 이행에 영향을 미치는 다양한 결정요인을 파악하고자 했다는 점에서 긍정적이지만, 출산력이 가진 특성을 고려한다면 한계가 존재한다. 선행연구에 의하면 출산력의 감소는 모든 사람과 모든 지역에서 동시에 같은 수준으로 발생하지 않고, 사회경제적 특성과 지역에 따라 차별적으로 나타나기 때문에(최은영·박영실, 2009 : 윤성호, 2010) 개인의 출산행위와 지역의 구조적 특성이 어떻게 관련되는지 규명하는 것이 출산 문제 해결에 있어 중요한 과제이기 때문이다. (신인철, 2009: 윤성호, 2010)

인구학에서는 다양한 기준에 따라 구분할 수 있는 출산력의 차이를 ‘차별출산력’이라고 부르며, 그 기준이 지역의 특성에 근거하는 경우 ‘지역별 차별출산력’이라고 개념화할 수 있다. 현재까지의 차별출산력 연구를 보면, 지역 구분을 두지 않고 전체시군구를 대상으로 다양한 출산 결정요인을 다중 회귀분석 하여 요인 간 영향의 크기를 비교하는 연구(사회경제적)와 인구 규모, 혹은 지리적 특성에 따라 편차를 두어 각 그룹에서 영향을 미치는 요인의 차이를 분석하는 연구(지역별)로 구분할 수 있다. 두 연구에서 모두 결정요인은 지역 간 특성을 고려하지 않은 연구와 같이 정책·재정요인, 경제 요인, 사회·문화 요인으로 구분되고 있다. 이와 같은 연구들은 고용시장, 주택 규모 등 출산과 관련된 다양한 특성이 도시가 가진 특성에 따라 차이가 날 수 있으므로 지방자치단체별 공간정책 수립에 대해 의의가 있지만, 차별출산력의 측정 지표 선정과 결정요인 선정에 대하여 각각 한계가 존재하였다.

첫째, 대부분의 지역 간 차별출산력 연구들이 ‘출산력’ 측정 지표로서 ‘합계출산율’만을 사용하고 있어 종합적인 출산력 고려가 이루어지

지 않았다는 점이다. 합계출산율만을 지표로 사용할 때 가장 광범위한 연구에서 나타나는 착시현상은 ‘지방 소도시가 대도시보다 출산율이 높다’는 것을 ‘지방 소도시가 대도시보다 출산력이 높다’고 해석하는 것이다. 최은영·박영실(2010; 정명구, 2017)의 연구에 따르면 시군구별 합계출산율은 군 지역이 시 지역보다 높으며, 국토연구원(2022)의 보고서에서는 평균 합계출산율이 군(1.25명)-시(1.05명)-구(0.82명)순임을 지방의 출산력이 도시에 비해 높아 인구 담 역할을 수행하고 있는 것으로 해석하였다. 그러나 이렇게 해석하기에는 출생과 사망에 의한 자연적 인구감소, 인구 유출에 의한 인구감소가 둘 다 일어나고 있는 지역의 77%가 군 지역이며, 55%가 5만 명 미만의 지자체라는 현상과는 다소 괴리감이 있다. 인구의 ‘자연 성장률’이란 인구 1,000명 기준의 조출생률에서 사망률을 뺀 값인데, 위와 같은 괴리는 주로 합계출산율은 대도시보다 농촌이 높지만, 조출생률은 농촌보다 대도시가 높으므로 일어나는 현상이다. 따라서, 합계출산율만을 단독으로 출산력의 지표로 보기 어려움을 알 수 있다.

본 연구는 합계출산율은 극단적으로 낮지만, 인구 구조상 혼인율과 조출생률이 월등히 높은 대도시나, 합계출산율은 높지만, 가임연령 인구 자체가 적어 조출생률이 극단적으로 낮은 지방 도시 두 경우 모두 출산력이 높다고 보기 어려우며, 두 지표가 모두 높은 수준일 때 ‘출산력이 높다’고 판단할 수 있다는 관점에서 출발하였다. 차별출산력에 관한 선행 연구 중 합계출산율과 조출생률을 동시에 사용한 연구들이 존재하나 대부분 합계출산율과 조출생률 간의 관계에 대한 고려 없이 두 변수에 동시에 영향을 미치거나 미치지 않는 요인에 대한 분석에 그쳤다. 본 연구에서는 다중 회귀분석을 바탕으로 합계출산율과 조출생률이 둘 다 높은 지역의 특성을 밝히고자 한다. 또한, 현재까지 조출생률보다 합계출산율이 출산력 연구에 중점적으로 다루어진 이유는 지역적 구조가 지대한 영향을 미치는 조출생률의 특성상, 가임 인구 이주 외에 정책적으로 조출생률을 풀어내기에 한계가 있었기 때문으로 지적되고 있는데, 본 연구에

서는 이를 극복하고 두 출산력 지표 간의 관계를 고려하여 의미 있는 시사점을 도출하고자 하였다.

둘째는, 지역의 차별출산력 연구에서 출산율 결정요인이 보육 환경 등 시설 관련 지표를 제외하고는 거의 지역 편차를 고려하지 않은 연구에서 사용되었던 연구와 같은 결정요인을 활용한다는 점이다. 큰 틀에서 정책·재정요인, 비용요인, 사회·문화 요인으로 구분하여 지역적 차원에서는 출산율과 어떠한 영향 관계를 형성하는지 확인하는 것에 의의가 있었으나 경제적 요인은 주로 지역 주택가격이나 개인의 고용상태에 초점이 맞추어져 있어, 그러한 결과의 근원이 되는 산업의 종류나 경제 발달 정도에 대한 지표는 간과되어 왔다. 지역 격차에 관한 기존 연구에서 다루어져 왔던 ‘대도시권’과 ‘지방 중소도시 및 농촌’의 차이는 결국 경제 성장, 산업구조 변화와 같은 원인에 의해 발생하므로, 본 연구에서는 기존 결정요인에 더하여 산업과 발달 및 쇠퇴 수준 등에 대한 지표를 추가하여 지역의 출산 결정요인을 더욱 근원적인 차원에서 분석하고자 하였다.

위와 같은 맥락에서 본 연구는 ‘출산력이 높은 지방자치단체의 특성은 무엇인가?’라는 연구 질문을 해결하기 위하여 합계출산율에 영향을 미치는 지역의 결정요인과 조출생률에 영향을 미치는 결정요인 분석을 종합하여 함의를 제시하고자 한다. 또한, 변수의 특성과 각각에 영향을 미치는 요인들의 공통점과 차이점을 기반으로 중앙 정부와 지방자치단체 차원에서 역할을 나누어 미시적인 출산 지원정책뿐 아니라 지역 간 인구 재분배를 위한 국토계획을 위한 시사점을 도출하는 데에 도움이 될 것으로 예상된다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구에서 설정한 공간적, 시간적 범위는 다음과 같다. 공간적 범위로는, 기초자치단체 수준에서 결정요인과 출산율의 영향 관계를 파악하되, 전국 지방자치단체 중 75개 자치 시와 82개 자치 군을 대상으로 하였다. 시간적 범위로는 가장 인구 총조사가 이루어진 가장 최근 년도인 2020년과 일부 2019년 자료를 기반으로 하여 연구를 수행하였다. 출산율에 미치는 영향을 고려하기 위한 종속변수로는 장기적 인구 증감을 예측할 수 있는 ‘합계출산율’과 현재 도시의 인구대비 출생아 수를 의미하는 ‘조출생률’의 2020년 자료를 활용하였다. 독립변수로는 선행연구에서 활용된 결정요인을 포함하여 ‘산업’과 ‘경제’, 그리고 ‘정책 및 환경’ 영역에서 지역의 산업구조 및 경제 발달 정도에 관한 요인을 포함한 7개를 선정하였고, 통제 요인으로 사회·문화·인구 요인에 해당하는 6개를 선정하였다.

본 연구에서는 실증분석을 위하여 계량적 연구방법을 중심으로 분석하였으며 ‘통계 프로그램 SPSS’를 사용하여 OLS 다중회귀분석을 실시하였다. 다중회귀분석은 다양한 지역 특성과 혼인율, 출산율의 선형 상관관계 강도 및 방향을 확인하는데 적절한 방법론이다.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki} + \epsilon_i$$

분석결과의 해석에는 표준화 계수를 활용하였다. 표준화 계수를 이용하면 서로 다른 독립변수들이 종속변수에 미치는 영향력을 표준화하여, 독립변수 간의 영향력을 비교할 수 있다. 본 연구는 독립변수의 절대적인 영향력보다 다양한 도시 특성 중 혼인과 출산과 연관된 변수와 그 강도를 파악하기 위한 목적이므로, 유의성 검정 이후 표준화 계수를 이용하여 해석하였다.

제 2 장 출산에 관한 이론 및 선행연구 검토

제 1 절 차별출산력이 높은 도시에 대한 정의

본 연구의 목표인 ‘차별출산력이 높은 지방자치단체의 특성’을 밝히려 면 우선 출산력의 개념을 정립하고 이에 관한 선행연구를 검토할 필요가 있다. 선행연구에 의하면 출산력이란, 현실적인 출산의 수준을 의미하는 것으로 선천적으로 가지는 가임력에 더하여 사회·경제적 구조 및 제도적 요인에 의하여 규제된다. (정순화, 1976, 140 : 강은진, 1995) 출산력은 출산의 빈도로 측정되며, 대체로 ‘기간 출산력(period fertility rate)의 개념을 활용하는데, 이는 1년간 계속되는 상이한 코호트들의 출산실적을 나타내는 출산력 지표로서 대표적 지표로는 조출생률(crude birth rate), 모아비(child-woman ratio), 합계출산율(general fertility rate), 연령별 출산율(age-specific fertility ratio) 등이 존재한다. (강은진, 1995) 본 연구에서는 이처럼 과거부터 출산력 측정 지표로 의미를 지녔던 지표 중 합계출산율과 조출생률, 그리고 둘의 관계에 초점을 맞추었다.

저출산과 인구에 관한 국내 연구들은 출산력의 정도를 표현하기 위하여 합계출산율만을 단독으로 활용하고 있는 경우가 많다. 합계출산율이란, 한 여자가 가임기간(15~49세)에 낳을 것으로 기대되는 평균 출생아 수를 말하는 것으로 장기적인 인구 예측에 활용되는 개념이다. 합계출산율을 활용하는 국제적 기준으로는 ‘인구대체수준(replacement level of fertility)’이 있으며 이는 현재 인구가 현상 유지되기 위하여 여성 1인이 출산해야 하는 자녀의 수인 2.1명을 의미한다. 또한, 초저출산국의 기준인 1.3명도 합계출산율에 해당한다. 이처럼 합계출산율은 국가 단위에서 인구의 장기적 증감 수준을 가늠하는 데에 중요한 역할을 하여 인구계획의 목표로 활용되어왔다.

한편, 우리나라의 저출산 현상과 관련한 현상으로는 유사한 사회적 계급과 직업을 가진 개인들이 거주 지역에 따라 차별적인 출산율을 보이는 (Franklin and Plane, 2004; 최은영·박영실, 2009) 현상을 의미하는 ‘차별출산력’이 있다. 이는 출산이 여러 다른 지리적 스케일에 의해 영향을 받기 때문에 일어나는 현상으로, 최은영·박영실(2009)의 연구에 의하면 차별출산력 연구는 두 가지 측면에서 중요하다. 첫째는, 지역의 출산율 증감 방향과 속도에 대한 분석을 통해 출산력 감소의 인과관계를 설명할 수 있다는 점이며, 두 번째는 지역 저출산 정책 방향을 제시해줄 수 있다는 측면이다.

국내 선행연구 상에서는 차별출산력 연구에 합계출산율을 활용한 경우가 많은데, 정명구(2017)의 연구에서는 합계출산율을 중심으로 관련 있는 출산요인을 찾아 효과적인 지역 단위의 출산정책 방향을 제시하는데 목적을 두었으며, 선행 연구상에서 도시와 농촌의 차별출산력이 존재하기 때문에 군·구의 출산력이 시·도보다 높게 나타나고 있다고 언급하였다. (은기수, 1997; 정명구, 2017) 최은영·박영실(2009)의 연구에서는 부산 중구, 서울 강남구, 대구 중구 등 인구가 집중되는 도시지역에서는 저출산 문제가, 출산력이 상대적으로 높은 농촌 지역에서는 인구감소 문제가 발생하고 있다고 추론하였다. 이러한 선행연구들은 지역의 저출산 문제에 주목하여 그 차이나 원인을 규명하고자 했다는 점에서 연구 의미가 있지만, 지역 간 차별출산력을 명확히 규명하지 못했다는 한계가 있다. 선행연구 상에서는 차별출산력의 구체적 평가 기준을 제시하기보다는 합계출산율이 높은 지역의 ‘출산력’이 높다고 해석한 경우가 많다. 그런데, 2020년 지방자치단체 출산 지원정책 사례집에 의하면 합계출산율이 높은 상위 10개 지역과 출생아 수가 높은 상위 10개 지역 간에는 상당한 괴리가 존재하여 출산력 평가지표로써 합계출산율의 ‘충분함’에 대한 의문을 제기하게 된다. 합계출산율이 높은 10개 지역은 전남, 경북, 강원, 전북에 있는 군 단위 지방자치단체이지만 출생아 수 상위 10개 지역은 이와 경기, 서울, 충청도에 위치하여 합계출산율 상위 지역을 배제

한 나머지 지역에 포진하고 있어 완전히 반대의 경향을 보인다고 할 수 있다. 즉, 합계출산율이 높다고 해서 출생아 수 또한 반드시 증가한다고 할 수 없다는 중요한 사실을 시사할 수 있다. (김인곤·천지은, 2016 : 오삼권·권영주, 2018)

[표 2-1] 합계출산율 및 출생아 수 상위 10위 시군구

순위	시군구	합계출산율			시군구	출생아 수		
			출생아 수	조출생율			합계출산율	조출생율
1	영광군	2.54	570	10.7	수원시	7,791	0.89	6.6
2	해남군	1.89	490	6.9	화성시	7,158	1.20	9.1
3	의성군	1.76	255	4.9	용인시	6,463	0.94	6.2
4	진안군	1.69	151	5.9	창원시	6,249	1.01	6.0
5	철원군	1.65	349	7.7	성남시	5,808	0.85	6.2
6	인제군	1.64	255	8.0	고양시	5,538	0.80	5.3
7	순창군	1.64	181	6.3	청주시	5,460	1.00	6.5
8	청송군	1.62	116	4.6	천안시	4,834	1.02	7.5
9	완도군	1.57	282	5.6	부천시	4,747	0.81	5.7
10	화천군	1.57	195	7.9	송파구	4,424	0.77	6.7

*출처 : 통계청(2019). 출생통계 : 2020년 출산지원정책 사례집

이는 합계출산율의 특성상 인구구성이나 인구 구조와 출생아 수의 연계를 통한 분석이 어렵기 때문인데, 조출생률의 경우 주민등록인구에 대한 총 출생아 수의 천분비로 인구 규모가 상이한 지역이나 국가 간에 출산 수준을 비교할 때 유용한 지표가 될 수 있다. (박관태·전희정, 2020) 가령 전반적으로 조출생률은 군지역보다 시 지역에서 높으나, 합계출산율은 대도시가 농촌 지역보다 낮은 경향을 보이는 이유는 대도시는 농촌보다 가임연령에 해당하는 청년 비율이 높은 인구 구조를 보이기 때문에 여성 1명당 출생아 수가 적더라도, 전체 인구대비 출생아 수의 비율, 즉 조출생률이 높을 수 있기 때문이다.

그러나, 조출생률만을 단독으로 출산의 지표로 사용하는 것도 한계가 있다. 조출생률의 계산식에 의하면 인구의 구성이나 규모에 따라 출생아 수가 변화할 수 있으므로 여성 1인당 출산 수준을 비교하기에는 어려움

이 있기 때문이다. (박관태·전희정, 2020) 따라서 출산율 결정요인을 인구 규모, 개인의 출산력 등에 따라 종합적으로 판단하기 위하여 합계출산율과 조출생률 지표를 동시에 활용한 선행연구들이 존재하였다. 오삼권·권영주(2018)의 연구에서는 지방자치단체의 특성에 중심을 두어, 독립변수에 합계출산율보다 민감하게 반응하는 조출생률을 종속변수로 추가하여 사회·문화적 요인, 경제적 요인, 정책적 요인 중 사회·문화적 요인에 해당하는 조혼인율과 여자 초혼 연령이 두 종속변수에 모두 크게 영향을 미치고 있다는 점을 밝혔다. 박관태·전희정(2020)의 연구에서는 인구 규모에 따라 출산율에 영향을 미치는 결정요인이 상이하며, 대도시에서는 비용요인이 합계출산율과 조출생률에 영향을 미치며 농촌에서는 정책재정요인, 비용요인, 사회문화교육요인이 합계출산율과 조출생률에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

오삼권·권영주(2018)의 연구는 지방자치단체별 출산율 영향요인을 실증적으로 규명한 데에 의의가 있으며, 박관태·전희정(2020)의 연구는 기존 선행연구에서 논의되지 않았던 지역 간 출산율과 출산율 결정요인의 차이를 실증적으로 분석하여 논의하였다는 점에서 이론적 함의를 갖는다. 그러나, 조출생률을 반영한 선행연구에서도 지방자치단체의 합계출산율 혹은 조출생률에 영향을 미치는 요인을 복합적으로 분석했을 뿐, 여전히 지역 간 차별출산력을 명확히 규명하지 못하였다. 즉 ‘어떤 도시가 차별출산력이 높은 도시이며, 그 특성은 무엇인가’라는 질문에 대한 논의가 없었다는 것이다.

본 연구는 조출생률은 합계출산율보다 독립변수에 민감하게 설명되므로, 출산장려금 등 단기적 정책의 효과성 측정 지표로 조출생률이 적합하며 장기적인 정책의 효과성 측정 지표로 합계출산율이 적합하다(오삼권·권영주, 2018)는 결과에서 출발하여 결국 장·단기적 출산력이 높아지려면 조출생률과 합계출산율이 모두 높아야 한다고 전제하였다. 즉, 차별출산력이 높은 도시란 합계출산율이나 조출생률 둘 중 하나에 편중되지

않고 두 지표가 모두 상위권에 속하는 도시로 정의할 수 있다. 합계출산율과 조출생률에 다양한 요인이 미치는 영향력의 방향과 크기는 서로 같을 수도, 다를 수도 있다. 따라서, 본 연구에서는 경제·산업 요인, 정책·환경 요인을 두 변수에 대하여 종합적으로 분석·비교하여 차별출산력이 높은 도시의 특성은 무엇인지 알아보는 것을 목표로 하였다.

제 2 절 출산율 관련 정책

본 연구의 우선적 목표는 차별출산력이 높은 도시의 특성 분석이지만, 이에 더 나아가 현재까지의 중앙/지방 출산정책을 검토하고 분석결과를 토대로 개선점을 모색하는 것을 두 번째 목표로 하였다. 정책 검토를 위하여는 대통령 직속 저출산·고령사회위원회의 제4차 기본계획에 근거한 2021년, 2022년 중앙부처와 지자체 시행계획을 중심으로 기존 선행연구를 함께 활용하였다.

1. 2021년과 2022년 중앙부처 주요 과제와 한계

2021년과 2022년 모두 제4차 기본계획에 포함되며 1) 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성 2) 건강하고 능동적인 고령사회 구축 3) 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회 4) 인구 구조 변화에 대한 적응의 4가지 항목 아래에 정책 수혜 주체별로 다양한 정책이 시행되고 있다. 수혜 주체는 영유아·아동, 청소년·청년, 여성, 양육 부모, 중장년·고령자로 구분되며 정책 과제는 영아 수당, 청년내일채움공제, 의료비 지원, 육아휴직 지원, 노인 일자리 및 생계급여 등으로 구분할 수 있다.

김수정(2019)의 연구에 의하면 2005년 이후 펼쳐진 저출산·고령사회 기본계획은 ‘유배우 여성’의 양육 부담 경감에 초점을 맞추고 있으며, 이는 2021년과 2022년의 주요 과제에서 확인할 수 있다. 경제적 부담을 덜어주기 위해 의료비 지원, 영아 수당을 제공하고 육아휴직 지원금을 높이려고 노력한다. 그러나, 지난 20년간의 저출산 및 인구정책이 제1차 기본계획에서 진단하였던 저출산의 원인인 “소득과 고용불안, 일·가정 양립 곤란, 자녀 양육 부담 증가, 결혼관과 자녀관 등 가치관의 변화”에서 크게 벗어나지 못하고 대동소이하게 수립되었다는 것은 두 가지를 시사한다. 첫째는, 20년간의 유사한 정책 시행에도 불구하고 초기에 진단했던 원인조차 해결하지 못했다는 것이며, 둘째는 시대의 흐름에 따라 저출산

의 원인이 바뀔 수 있음에도 불구하고 이를 정책적으로 반영하지 못했다는 것이다.

실제로, 김경수 외 4인(2018)의 연구에서 지적하는 것과 같이 과거와 달리 새롭게 저출산의 원인으로 대두되는 요인으로는 혼인율의 하락이 있다. 출산율이 급락하기 시작한 시점인 2015년의 30만 2,800건에 비해 2021년에는 혼인 건수가 19만 3천 건으로 급락하며, 가임연령의 결혼확률을 높이는 것이 인구 문제 해결의 핵심 의제임이 명백해졌지만 이와 연관된 정책은 찾아보기 힘들다. 미혼 인구의 결혼 선택에 영향을 미치는 것은 선행연구에 따르면 안정적 고용의 형태, 사업장의 크기, 일자리 시작 당시 임금과 월평균 임금수준, 근무시간 외 업무 참여, 유연 출근제(김경수 외 4인, 2018), 그리고 지역 주택가격(도난영·최막중, 2018) 등으로 알려져 있다. 그러나 2021년, 2022년의 주요 과제에서 이와 직접 연관이 있는 정책은 신혼부부 공공임대주택 1.6만 호, 간접적으로나마 연관이 있는 정책은 독립 미혼 청년 주거급여, 청년 행복주택 및 임대주택 등 약 5~6만 호 등에 불과했다.

청년 혹은 고용에 초점을 맞춘 정책들도 일부 존재하나, 이것이 출산율 상승에 실효성이 없으리라 추측한 이유는 선행연구 상에서 혼인에 긍정적 영향을 미치는 고용의 요소는 높은 임금, 큰 사업장, 유연 출근제, 근무시간 외 사생활 보장 등인데 현행 정책은 이와 전혀 상관없는 관점에서 시행되기 때문이다. 청년내일채움공제나 청년저축계좌는 장기적으로 청년의 자산형성을 지원하는 의미 있는 정책이지만 근본적으로 임금이 높아지거나 근무환경이 개선되는 효과는 없다. 국민 내일배움카드 혹은 고교 취업 연계 장려금, 일자리 도약 장려금 확대 또한 현금성 지원에 불과할 뿐 일자리 개선에 대한 근본적인 해결책이 없거나 대상자가 매우 적다. 이는 정책의 시행에도 걸림돌이 될 수 있는데, 상대적으로 환경이 열악한 중소기업은 유연근무제 등 국가가 추진하는 정책 도입에 어려움을 겪기 때문이다. 고용노동부의 조사에 따르면, 2021년 탄력 근로제

를 도입한 사업체는 5~9인의 6.8%, 10~29인의 12.7%, 30~99인의 18.3%, 100~299인의 33.9%, 300인 이상의 44.8%로²⁾ 사업장의 규모별로 차이가 크다. 이에 비하여 중소기업 기본통계에 따르면 2020년 기준으로 전체 기업 종사자의 81.3%가 중소기업 근로자로 한국 국민의 대부분이 정책의 혜택을 받지 못할 수 있음을 알 수 있다.

요약하면, 2005년 이후로 2022년까지 저출산 정책은 유아녀 유배우자 여성의 부담 경감에 초점을 맞춘 유사한 정책으로 구성되어 있어 2015년 이후 저출산의 큰 원인인 혼인을 감소에 제대로 대응하지 못했다. 또한, 인구정책으로 저출산 문제 해결에만 초점을 맞추는 것이 아닌, 고령자의 연금문제와 상병수당 지원사업 등 다양한 정책과 함께 다뤄지고 있어 그 집중도가 떨어진다. 2023년 시행될 6대 핵심과제에서도 청년의 혼인 선택에 도움을 줄 수 있는 정책은 찾아보기 어렵다. 이미 일어난 저출산에 대응하는 ‘지방소멸 대응’, ‘고령자 고용 개선’, ‘외국인력 유치’ 등도 의미 있는 정책이나 인구정책 6대 핵심과제 중 저출산의 해결과 직접·간접적으로 연관 있는 항목이 ‘출산·양육환경 조성’, ‘생애주기별 돌봄체계 확충’ 뿐이라는 것은 한계라고 할 수 있다. 본 연구에서는 다중 회귀분석 결과를 기반으로 현행 정책의 개선을 위하여 제시할 수 있는 시사점을 도출하고자 하였다.

[표 2-2] 2021년 정책대상별 주요 과제

대상	현금성 지원	서비스 지원
영유아 · 아동	<ul style="list-style-type: none"> ‘22년 영아 수당 도입 준비 (아동 출생 시 200만 원, ’25년 월 50만 원 목표) 	<ul style="list-style-type: none"> 국공립 어린이집 550개소로 확대, 초등돌봄교실 700실, 다함께 돌봄센터 450개소 확충
청소년 ·	<ul style="list-style-type: none"> 독립 미혼 청년 주거급여 분리 지급 청년내일채움공제, 청년저축계좌 	<ul style="list-style-type: none"> 디지털·그린 분야 핵심실무인재 1.7만 명 양성

2) 최유빈, 2022.06.29., 대기업은 ‘유연근무제’ 도입 늘고 있는데... 중소기업은 그렇지 못한 까닭,

청년	<ul style="list-style-type: none"> • 국민내일배움카드 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 청년 행복주택 1만, 매입·전세임대주택 3만 호, 공공지원민간임대 1.4만호 공급 • 고교 취업연계 장려금 연 400→500만 원 확대 (청년 취 창업 지원 확대 명목)
여성	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년 산모 의료비 지원 연령 상향(18 →19) • 저소득 출산가정 중위 120 → 150%로 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 성평등 경영 공표제 도입 • 경력단절예방 서비스 지원 기관 60 →75개소
양육 부모	<ul style="list-style-type: none"> • 임신, 출산 진료비 바우처 60만 원→100만 원 • 육아휴직 소득대체율 80%, 150만 원으로 인상 • 중소기업 육아휴직 지원금 인상 (월 30→ 200만 원) • 한부모 가족 추가아동양육비 지급(최대 월 10만) 	<ul style="list-style-type: none"> • 다자녀 주거 지원 확대(임대주택 0.5만호) • 신혼부부 공공임대주택 1.6만호 공급 • 가족 돌봄 휴가, 연차휴가 활성화, 육아기 유연 근무 활성화
중장년 · 고령자	<ul style="list-style-type: none"> • 생계급여 부양의무자 기준 폐지 • 기초연금 최대 수급액 대상자 하위 40%→70% 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 노인 일자리 80만개 • 신중년 적합직무 고용장려금 연 최대 960만 원 • 고령자 복지주택 2000호 • 건강인센티브제 시범실시

*출처 : 2021년도 시행계획, 2021, 제4차 저출산 고령사회 기본계획

[표 2-3] 2022년 정책대상별 주요 과제

대상	현금성 지원	서비스 지원
영유아 · 아동	<ul style="list-style-type: none"> • 영아수당 도입: 월 30만 원 • 아동 출생시 200만 원 바우처 • 아동수당 만 7세에서 8세로 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 국공립 어린이집 550개소 확대 • 온종일돌봄 44.3만 명→50만 명으로 지속 확충 • 공동육아나눔터 확대 332→376개소
청소년 ·	<ul style="list-style-type: none"> • 교육급여 초중고 10만원 이하 인상 • 청년내일채움공제(신규 7만) 	<ul style="list-style-type: none"> • 청년 맞춤형 주거지원 13.3만호

청년	<ul style="list-style-type: none"> • 청년내일 저축계좌 (1년 만에 약 8만명 가입) • 청년일자리도약장려금 (14만명, 월 80만 원씩 12개월) 	<ul style="list-style-type: none"> • HPV 백신접종 지원 확대 • 디지털 신기술 핵심실무인재 양성 확대(2.9만 명)
여성	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년 생리용품 바우처 • 새일여성 인턴쉽 지원(7,777명 월 80만 원 3개월) 	<ul style="list-style-type: none"> • 임신부, 영아 건강 관리 시범기관 확대(29→5개소) • 새일센터 75개소
양육 부모	<ul style="list-style-type: none"> • 임신 출산 진료비 바우처 60만 원에서 100만 원으로 확대 • 부모 모두 3개월 + 3개월 육아휴직, 육아휴직 소득대체율 80%, 150만 원으로 인상, 중소기업 육아휴직 지원금 인상 (월 30→ 200만 원) • 셋째아 이상 대학등록금 전액 지원(학자금 지원 8구간 이하) 	<ul style="list-style-type: none"> • 다자녀가구 임대주택 공급 확대(4천호→5천호) • 한부모 임대주택 공급 확대(245호) • 한부모가족 지원대상 확대 (한부모의 근로, 사업소득 30% 공제)
중장년 · 고령자	<ul style="list-style-type: none"> • 기초연금 월 최대 30만 원(하위 70%, 628만 명) • 고령자 고용지원금(60백명) • 고령자 계속고용장려금 (30백명) 	<ul style="list-style-type: none"> • 노인 일자리 82만개 →84.5만개 • 고령자 복지주택(1천 호), 주택개조(1.9만 호) • 노인맞춤돌봄서비스 50만 명
전국민	<ul style="list-style-type: none"> • 상병수당 시범사업(22.07) • 저소득 지역가입자 국민연금보험료 지원('22.07) • 국민취업지원제도 확대(40만 명 →50만 명) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회서비스원 14개→17개 • 플랫폼 종사자 고용보험 (22.01월) • 마트 배송기사 산재보험 (22.07월)

*출처 : 2022년도 시행계획, 2022, 제4차 저출산 고령사회 기본계획

[표 2-4] ('23년) 인구 구조 변화와 대응방안

대상	현금성 지원
4대 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 경제활동인구 확충 • 축소사회 적응 • 고령사회 대비 • 저출산 대응
6대 핵심 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 일·생활이 조화를 이루고 차별 없는 출산·양육 환경 조성 - 육아기 근로시간 단축, 대체인력 고용, 난임치료휴가기간 확대 - 육아휴직급여 지급 대상 확대, 가족친화 인증제도 인센티브 확대

<ul style="list-style-type: none"> • 외국인력 유치 규제 완화 및 체계적 이민정책 수립 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 숙련기능전환인력 쿼터 확대, 외국인 고용허가제 개선방안 마련 - 이민정책 컨트롤타워 역할 수행 등을 위한 추진체계 구축
<ul style="list-style-type: none"> • 영유아·아동 및 노인 등 생애주기별 돌봄체계 확충 <ul style="list-style-type: none"> - 늘봄학교(전일제) 추진을 위한 전담운영체제 구축 - 민간 중심 노인돌봄 공급 확대, 외국인력 도입
<ul style="list-style-type: none"> • 고령자 고용연장 및 복지제도 개편 논의 <ul style="list-style-type: none"> - 계속고용제도, 65세 이상 신규취업자 대상 실업급여 지급 검토 - 복지제도 전반의 연령기준 및 제도간 연계방안 논의
<ul style="list-style-type: none"> • 학령인구 감소에의 적응 및 효과적 지방소멸 대응 <ul style="list-style-type: none"> - 중기 교원수급계획 조속 마련, 사립대학 구조개혁 지원 - 국토·도시·지역 정책단위 재설계 추진, 지방소멸대응기금 배분방식 개선
<ul style="list-style-type: none"> • 정책 효과성 평가를 통한 제도 보완·재설계 <ul style="list-style-type: none"> - 현금성 보편 지원제도 개선방안 연구 - 저출산 대응정책의 과학적 분석 및 저출산 예산 범위 현실화·명확화

*출처 : 2022.12.28.(수) 대통령직속 저출산고령사회위원회 보도자료

2. 2022년 중앙부처와 지방자치단체 인구정책 비교

2022년 지방자치단체 인구정책 시행계획은 중앙정부의 제4차 기본계획의 네 분류 아래에 총 6,718개 사업에 84,494억 원이 투입되었다. 가장 많은 예산이 투입된 분야로는 순서대로 ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회(43%)’, ‘건강하고 능동적인 고령사회 구축(29%)’, ‘모두의 역량이 고루 발휘되는 사회(26%)’, ‘인구구조 변화에 대한 적응(2%)’이다.

[표 2-5] 2022 지자체 자체사업 추진 분야별 과제 수 및 예산 현황

추진 분야	과제 수	예산(억 원)
총계	6,718 (100%)	84,494 (100%)
1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회	3,097 (46%)	36,711 (43%)
2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축	1,264	24,202

	(19%)	(29%)
3. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회	1,560 (23%)	21,800 (26%)
4. 인구 구조 변화에 대한 적응	797 (12%)	1,775 (2%)

*출처 : 2022년도 시행계획, 2022, 제4차 저출산 고령사회 기본계획

지방자치단체별 시행계획 중 총 9조 2,156억 원으로 가장 예산액이 높은 경기도의 사례를 관찰하면 전국단위 계획의 연장선상에서 세부내용이 추가되었을 뿐 전국단위 계획의 한계를 극복할 수 있는 상호보완적인 역할을 수행한다고 보기에 어렵다. 오히려 배달노동자 산재보험료 지원 등 인구정책과 동떨어져 보이는 사업에 예산 계획이 존재하여 경기도 인구정책의 실효성과 적절성에 의문을 품게 된다. 그러나 이는 경기도만의 문제가 아니며 김한나 외 4인(2020)의 연구에 의하면 중앙정부조차 인구정책의 갈피를 제대로 잡지 못하고 있는 상황에서 지방정부가 정책적 개입이 필요한 인구 현상을 파악하고 적절한 정책을 마련하는 것은 어렵기 때문에 일어나는 현상이다. 다른 지방 자체의 상황도 다르지 않다.

[표 2-6] 2022 경기도 주요 사업 현황

추진 분야	세부과제
1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 3~7세 아동 육아 남성 경제적 지원 • 공공형 어린이집, 경기 행복주택 건설 • 산후조리비 지원 • 노동존중 일터 만들기 컨설팅, 일생활 균형 플랫폼
2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 노인 일자리 창출 지원(31개소) • 노인 무료급식, 노인 자살 예방사업, 웰다잉 문화 교육사업, 노인종합상담센터
3. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 경기도 청년 기본소득(만 24세 청년 연 100만 원) • 청년 노동자 통장 • 경력단절 여성 취업 지원, 4060 맞춤형 재취업 지원, 경기도 생활기술학교 운영
4. 인구 구조 변화에 대한 적응	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 주민 긴급지원 • 1인 가구 지원사업

	<ul style="list-style-type: none"> • 배달노동자 산재보험료 지원 • 주택 수급체계 조정(빈집 정비 및 활용 지원)
--	---

*출처 : 2022년도 시행계획, 2022, 제4차 저출산 고령사회 기본계획

행정안전부 지정 인구감소지역으로 지정된 행정자치단체가 16개로 가장 많아 실효성 있는 인구정책이 시급한 경북과 전남의 상황도 크게 다르지 않다. 경상북도의 총 예산액은 3조 3,566억 원이며 전라남도의 총 예산액은 2조 2,589억 원이다. 경기도, 경상북도, 전라남도의 인구정책을 비교해 보면 지방자치단체별 인구 구조, 산업 현황, 특성이 상이한데도 서로 구분이 어려울 정도로 유사한 인구정책을 시행하고 있다. 즉, 현재 중앙정부와 지방자치단체의 인구정책은 중앙과 지방도, 지방자치단체별로도 전혀 차별화가 되고 있지 않다는 것을 확인할 수 있다.

[표 2-7] 2022 경상북도 주요 사업 현황

추진 분야	세부과제
1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 인구주간(강연, 전문가 토론회 등 86백만원) • 가족친화인증기업 육성사업 59억 원 • 직장맘 자녀 안심케어 지원사업(46백만 원) • 공공산후조리원 설치 • 산모 신생아 건강관리 서비스 • 아이돌봄서비스 부모부담 경감사업(156억 원)
2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 노인일자리 창출지원센터 운영, 도농연계 노인일자리 지원 • 치매쉼터, 시니어 클럽 • 노인 맞춤형 돌봄서비스, 독거노인 공동주거생활 지원, 공동주거제(밥상공동체) 운영 • 재가노인 복지시설 지원
3. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 실업자 직업훈련사업 • 청년발전소, 청년CEO 심화육성 등 • 여성일자리본부 등 여성인력개발 운영 지원 • 중장년 근로자 채용 중소기업 지원사업 • 평생학습 활성화 지원 • 청년주거 확충사업

4. 인구 구조 변화에 대한 적응	<ul style="list-style-type: none"> • 청년 직무경험 및 역량강화 기회제공
	<ul style="list-style-type: none"> • 한부모가족(45억 원), 다문화가족 지원사업 • 경북형 작은정원 조성 • 지방소멸대응 지역대학 협력사업 • 체류형 농업창업지원센터 운영 • 귀향 베이비부머의 안정적 정착지원 사업

*출처 : 2022년도 시행계획, 2022, 제4차 저출산 고령사회 기본계획

[표 2-8] 2022 전라남도 주요 사업 현황

추진 분야	세부과제
1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 공공산후조리원 설치 • 한방 난임치료 지원, 난임부부 시술비 지원 • 돌봄 안전망 조성, 유치원 방과후과정 내실화
2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 전남형 일자리(184명) • 어르신 무료급식, 노인요양시설 종사자 처우개선 • IoT 활용 건강, 안전 확인 서비스 • 고독사 지킴이단 운영 • 경로당 공동생활의 집 • 경로당 태양광시설 설치 • 공중목욕장 운영 및 건립
3. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 청년취업자 주거비 지원(500명) • 지역아동센터 공부방 120개소 • 청년부부 결혼축하금 (4,400부부에 각 2백만 원) • 청년 디딤돌 통장 • 신혼부부 다자녀가정 보금자리 지원사업
4. 인구 구조 변화에 대한 적응	<ul style="list-style-type: none"> • 한부모가족 지원체계 강화 • 인구 문제 극복 우수시군 표창 • 다문화가정 학생 맞춤형 교육지원 확대

*출처 : 2022년도 시행계획, 2022, 제4차 저출산 고령사회 기본계획

출산은 지역의 여러 특성에 의해 영향을 받는 현상이며, 합계출산율과 조출생률이 지역에 따라 상이한데도 지방자치단체별 인구정책이 전혀 차별화되고 있지 않다는 것은 현재까지의 인구정책에 실효성이 부족했던 원인 중 하나로 지적될 수 있다. 따라서 향후 인구정책이 성공적으로 시행되려면 중앙정부 차원의 전국단위 정책과 지방자치단체의 맞춤형 정책

이 구분되어야 할 필요가 있음을 추측해볼 수 있다. 본 연구에서는 분석을 통하여 이러한 가설을 확인하고자 하였다.

제 2 절 출산율 관련 이론

사회경제적 환경이 출산율에 미치는 영향에 관련한 연구들은 주로 2 가지 이론에 기반을 두고 있다. 첫째는 부모의 자녀출산과 경제적 기회 비용 간의 관계를 분석한 합리적 선택이론(Rational Choice Theory)이며, 둘째는 자녀출산에 따른 미래의 불확실한 상황을 고려한 위험이론(Risk Theory)이다. (김동현·전희정, 2021) 정성호(2009)에 따르면 합리적 선택이론이란(Rational Choice Theory) 다음과 같다.

“합리적 선택이론은 사람들이 출산을 결정하는 데 있어서 아이를 출산함으로써 얻을 수 있는 혜택이 비용을 능가할 것인가를 계산한다고 주장한다. 이 이론은 만약 출산하는 것보다 다른 것에서 얻을 수 있는 효용이 크다면 다른 것을 선택한다는 이른바 효용의 극대화에 주목한다. 따라서 출산력 감소는 아이에 대한 상대적 가격이 높아지는 데 반해 부부의 소득은 감소하거나 혹은 아이와 다른 재화 사이의 효용함수에서의 변화를 의미한다(정성호, 2009).”

합리적 선택이론은 거시적으로 보면 현대사회로의 이행 과정에서 출산율의 감소를 설명할 수 있는 틀이 된다. 과거 농업 중심의 자급자족 경제에서 가족은 직접 물자와 인간을 생산하는 수단이자, 사회질서를 유지할 수 있는 기관 구실을 하였다. (송유미·이제상, 2011) 따라서, 다자녀는 곧 많은 재화와 서비스를 의미하므로 가족의 존속에 직접적인 편익이 되었다. 또한, 여러 세대의 동거가 일반적이었으므로, 자녀 양육으로 인한 비용을 분산시킬 수 있어 비용 대비 편익 또한 높았다.

농업 중심 사회로부터 산업사회로의 변화가 일어난 이후, 가족이 수행하던 물자 생산기능은 기업이 수행하게 되고, 가정은 물자의 소비기능만을 수행하게 되었다. 당시 가족은 성별 분업에 기초한 안정적 핵가족의 형태였다. 자녀는 장성하여 부모세대의 소비를 위한 물자를 조달하는 역

할 수 있었으며, 1998년 통계청의 설문 조사에 의하면 '노부모 부양을 가족이 책임져야 한다'고 응답한 비율은 89.9%에 달했다. 따라서, 산업사회에서 다자녀는 비록 직접적 생산수단은 아니지만, 장기적으로 편익이 존재하는 선택지였다. 그러나 이러한 가치관은 시간의 흐름과 함께 급격하게 변화하였는데, 1998년으로부터 고작 4년 후인 2002년에 이전 조사보다 19.2% 낮은 70.7%의 응답자가 부모를 부양해야 한다고 답변하였으며(조성남, 2006) 2020년에는 오직 23.34%만이 '부모를 모실 책임은 전적으로 자식에게 있다'는 의견에 찬성(한국보건사회연구원, 2020)하여 자녀 보유와 노후대비 사이의 연관 관계가 흐려졌다.

이처럼 산업화 이전 자녀는 가족이라는 테두리 안에서 일정한 편익이 발생하는 '투자재'로 작용하였으나 현대에서는 편익은 배제되고 상당한 비용만 수반되는 '소비재'나 '사치재'라는 인식이 강화되었다. (이정우, 2018)³⁾ 저출산의 원인으로 지적되는 사교육비 부담이 부모의 출산 결정에 영향을 미치는 이유도 합리적 선택이론에 근거하면 교육비 투자 이후 가족이 장기적으로 얻는 물질적 편익이 없기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 저출산 문제 해결을 위해서는 사치재적 특성을 해소해 모든 가정에서 충분히 소비할 수 있는 재화로 만들기 위한 정책이 필요한데, 여기에 핵심이 되는 것이 개인의 소비 한계인 '소득', 양육비용과 경쟁 관계를 형성하는 '주거비용'이다.

주거비용과 출산율의 연관 관계에 관한 다양한 연구와 관련이 있다. 도난영·최막중(2018)의 연구에 의하면 임차 가구의 경우 주택 구입 마련 비용이 자녀 양육비용과 경쟁 관계를 형성하여 출산 지연에 주요 요인이 될 수 있으며(Courgeau & Lelievre, 1992; Sara Ström, 2010, p.510; 도난영, 2018), 한국노동패널 자료분석결과 신혼가구가 거주하는 지역의 주택가격이 높으면 남성과 여성 모두에게 결혼연령을 높이는 요인으로 작용하여 출산 시점까지 연쇄적으로 지연시킬 수 있는 출발점을 제공하는 것을 확

3) <https://www.thescoop.co.kr/news/articleView.html?idxno=31342>

인하여 경쟁 관계를 확인할 수 있었던 것이 그 예시이다. 또한, 지역 주택가격에 관한 배호중(2019)의 연구에서는 주거비 부담을 측정하는 대표적 변수인 ‘월 소득 대비 주택임대료 비율’과 출산의 연관성을 실증분석하여 주거비 부담과 출산의 관계를 실증분석하였다.

정성호(2009)에 따르면 두 번째 이론인 위험이론(Risk Theory)의 개념은 다음과 같다.

“합리적 선택이론에 다른 차원을 추가시킨 위험이론(risk theory)도 저출산 논의에서 중요한 의미를 지닌다. 즉, 합리적 선택이론은 사람들이 다음번 아이를 갖게 됨으로써 생기는 비용과 혜택을 잘 알거나 이해한다는 가정을 품고 있다. 이에 비해 위험이론은 비용과 혜택이 주로 미래의 비용과 혜택이라는 점에서 차이를 보인다. 즉 비용과 혜택이 어떤지 확실히 알 수 없다는 입장이다.”

이는 자녀를 갖게 되는 선택에서 오는 불안정성(소득 감소, 일과 가정 양립 불가능, 높은 소비 등)보다 경제적 안정성에 대한 투자를 암시하며 선행연구 중 고용의 안정 혹은 주거의 안정에 관한 연구와 연계될 수 있다. 김경수 외 4인(2018)의 보고서에 따르면 상용직 근로자의 결혼확률은 임시/일용직 근로자보다 4.4% 높고, 정규직 근로자는 비정규직 근로자보다 결혼확률이 1.2% 높은 것으로 나타났다. 또한, 대규모 사업장에 근무하는 근로자가 소규모 사업장 근로자보다 결혼확률이 높아지는 것으로 나타나는데, 이는 안정적 고용과 대규모 사업장에서 제공하는 복지가 자녀 보유로 인한 위험을 일정 부분 상쇄할 수 있어 나타나는 현상으로 볼 수 있다. 2015년 이후 가파른 출산율 감소의 주요 원인이 혼인율 감소로 지적되고 있는 만큼, 결혼에 영향을 미치는 변수는 향후 저출산 문제의 대응에도 중요하게 작용할 수 있다.

불안정성에 의한 출산 선택 경향은 주택 점유 형태에 따른 출산율에 관한 연구에서도 나타나는데, 서미숙(2013)에 의하면 주택점유형태가 전

세인 가구는 주택매매가격 상승률이 높을수록 자가 가구에 비해 출산을 이행할 확률이 낮은 것으로 나타났다. 또한, 천현숙 외(2016)의 연구에서도 자가점유는 자녀 수에 유의미하게 양(+)의 상관관계를 보였으며 이외에도 자가주택을 보유한 가구와 자녀의 수, 출산 시기에 관한 연구는 일관된 결과를 보인다. 이는 자가를 보유함으로써 향후 불안정한 주거비용 지출로 인한 위험이 줄어들기 때문으로 보인다.

다음으로, 지역의 차별출산력에 관한 대표이론으로는 ‘티부 모형(Tiebout, 1956)이 존재한다. 티부모형이란, 공공재 공급의 효율성 측면에서 지방자치제도 및 분권화의 당위성을 뒷받침해주는 이론 중 하나로 지역별 특성요인 및 공공서비스의 차이가 출산율 차이로 연결되는 현상을 설명할 수 있다. 티부모형이란 지역주민들이 각 지자체 사이에서 자유롭게 이동하며 거주지를 선택할 수 있다고 가정하며, 각 지방자치단체에서 제공하는 서로 다른 재정 프로그램, 문화, 복지, 보육 프로그램 등 중에서 자신의 선호에 따라 마음에 드는 거주지를 선택할 수 있으므로 가장 매력적인 서비스를 제공하는 지방자치단체로 사람들이 몰리게 된다는 이론이다. 따라서 출산율의 지역별 차이도 가임여성 부부가 출산 및 양육에 용이한 지역의 환경적 요인을 고려한 ‘발에 의한 투표’의 결과로 가정하게 되는 것이다.

특정 지역에의 시민의 정착, 본 연구에서는 나아가 혼인과 출산이 ‘발에 의한 투표’를 통해 이루어진다는 가정하에, 도시 경제학의 ‘공간균형(spatial equilibrium)’ 모형의 개념을 생각해볼 필요가 있다. 공간균형 모형이란 완전한 이동성(perfect mobility)을 전제하여, 전국 모든 도시에 거주하고 있는 경제주체의 효용(만족감)은 사실상 동일하다는 이론이다(조희평, 2021). 즉, 개인이 높은 생활비와 주거비용을 감내하고 결혼과 자녀를 포기하며 서울에 거주하기를 선택하는 것은 그만큼 도시의 높은 거주환경의 질로 보상을 받고 있기 때문이다. 반대로 말하면, 인구 유입보다 유출이 많은 지방 도시들은 낮은 주거비용과 쾌적한 인구밀도에도

불구하고 거주환경으로부터 얻을 수 있는 불이익이 편익보다 더 크기 때문에 인구 이동이 일어난다고 할 수 있다. 출산율 문제를 지자체 차원에서 접근하는 것은 곧 특정 지자체의 거주환경이나 비용 측면에서 생활과 출산의 방해요인을 제거하고 촉진요인을 투입할 수 있도록 정책적 시사점을 얻는 것을 목표로 하므로, 결론적으로 거주환경을 개선하고 삶의 질을 높이는 효과를 낼 수 있다. 이는 궁극적으로 ‘균형발전’을 의미하는 것으로, 2022년 9월 국무회의에서 인구 문제의 근본적 해법 중 하나로 제시되었다.⁴⁾

4) <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022092713594615086>

제 3 절 출산력의 영향요인에 관한 선행연구

1. 지역적 특성을 고려하지 않은 연구

출산율의 결정요인에 관한 선행연구는 크게 지역적 특성이 출산율에 미치는 영향을 고려한 연구와 그렇지 않은 연구로 구분할 수 있다. 박관태·전희정(2020)의 연구에서는 두 방향의 연구를 모두 정책·재정요인, 비용요인, 사회·문화·교육 요인으로 구분하여 본 연구에서도 동일한 틀을 적용하고자 한다.

정책·재정요인은 대표적으로 출산율에 대한 출산 지원제도의 효과에 관한 선행연구가 존재한다. 이철희(2018)의 연구에서는 기존 저출산 대책이 효과적이지 못했다고 평가하는 가장 중요한 근거로 2005년 이후 합계출산율이 증가하지 않았다는 점을 지적하며 그 이유를 정확하게 이해하기 위하여 한국의 특성상 대부분 신생아가 기혼자에게 태어나므로 유배우 출산율의 변화와 무배우 혼인율의 변화를 분리하여 분석하였다. 시군구별 데이터를 이용한 패널고정 효과모형으로 분석한 결과 시군구별 출산장려금, 아동 인구대비 보육 시설 수 등을 비롯한 출산장려정책들, 거주 시군구의 복지예산비율과 인구대비 지방 세액이 무배우 혼인율과는 음의 상관관계, 혹은 유의미하지 않은 상관관계를 보인 반면 유배우 출산율에는 유의미하게 긍정적인 영향을 미쳤음을 밝혔다. 결론적으로, 출산장려정책은 유배우자를 중심으로 긍정적 효과를 미쳤으나, 합계출산율 저하의 주된 원인이 유배우 비율의 하락으로 지적되고 있는 만큼 결혼한 부부의 출산율 제고에 초점을 둔 정책 방안은 지난 출산정책이 실패로 여겨지는 평가에 대한 이유가 될 수 있음을 밝혔다. 이유진·김상현·김나영(2020)의 연구에서는 출산장려금이 출산율과 출생아 수의 증가율에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않으나 오히려 출산율과 출생아 증가율이 출산장려금에 미치는 영향이 양(+)의 방향으로 도출되어 출산장려라는 목표 달성보다 수혜집단을 대상으로 한 정치적 확대가 이루어지고 있을 가능성이 있다는 함의를 도출하였다. 김한나·고우림·임예진·정명구·조영태(2020)의 연구에서는 현재의 천편일률적이고 실효성이 의심

되는 현금성 출산장려정책을 비판하고, 대안으로 더욱 광범위한 개념의 인구정책을 제시하였다. 해당 연구에서는 청년 인구 유출의 근본적인 원인을 지자체 자체 요인보다는 지난 반세기 동안 경제성장 과정에서 서울 및 수도권을 중심으로 국가의 거의 모든 자원이 집중되어 온 역사적 배경에 있으므로 그것을 내부적으로 해결하고자 하는 시도가 무의미할 수밖에 없다고 분석하였다. 지방자치단체의 예산인 자주 재원과 의존 재원은 모두 인구수에 비례하여 책정되고 있으므로 소멸위기 지역일수록 단순한 현금지원으로 한시적으로 인구를 늘리거나 이웃 지자체로부터 인구를 끌어올 수밖에 없는 것이 지방 인구정책의 현실이기 때문이다. 본 연구에서는 이를 바탕으로 중앙 정부 차원의 자원 안배가 국토의 장기적 인구분배에 영향을 끼칠 수 있다고 추론하였으며, 중앙 정부 차원에서 '인구정책'의 담론에서 현재까지 간과되어온 산업과 자원 안배에 관한 계획이 함께 논의되어야 한다고 보아 출산율 결정요인으로써 산업과 지역 간 인구 이동에 관한 지표를 추가하여 분석하였다.

비용요인은 곧 경제적 요인으로 이야기할 수 있으며 다양한 선행연구에서 초점을 맞추고 있는 분야이다. 주로 소득 등 고용 관련 연구, 주거 안정성과 주택가격 관련 연구로 나눌 수 있다. 김경수·허가형·김윤수·김상미(2018)의 연구에서는 경제적 요인으로 고용 형태, 임금수준, 근로시간을 언급하였고, 최근 저출산과 출산율 하락의 주요 원인은 혼인율 하락임을 지적하며 고용 형태에 따라 근로자의 결혼확률에 유의미한 차이가 있을 수 있음을 지적하였다. 상용직 근로자의 결혼확률은 임시/일용직 근로자보다 4.4% 높으며, 비정규직 근로자보다는 정규직 근로자가, 일자리 시작 당시 임금과 월평균 임금이 높을수록 결혼확률이 높아진다는 결과를 도출하였다. 또한, 소규모 사업장 근로자보다는 대규모 사업장에 근무하는 근로자가 결혼확률이 높아지는 것으로 나타났다. 이에 본 연구에서는 산업에 관한 독립변수로써 지역의 자본과 생산성을 대신할 수 있는(이영성·김예지·김용욱, 2010) '사업체당 종사자 수'를 추가하여 산업 측면에서 최근 저출산 감소의 주요 원인에 영향을 미치는 경제적

요인을 반영하고자 하였다. 또한, 사업체가 클수록 자본 규모가 크고, 도시의 평균적인 사업체당 종사자 수가 도시 총 요소 생산성의 가장 중요한 결정요인으로 나타났다는 사실과 함께(이영성, 2008 : 이영성·김예지·김용욱, 2010) 우리나라의 산업정책이 대기업 위주로 되어왔다는 점을 돌아보면 지자체의 평균 사업체당 종사자 수는 중앙 정부 차원에서 정책적 자원분배가 얼마나 되었는지를 의미하는 지표임을 추론해볼 수 있다. 본 연구에서는 지역의 산업 수준을 살펴보기 위해 사업체당 종사자 수와 함께 ‘고차서비스산업 종사자 비율’을 추가하였는데, 통신·금융업·부동산 및 임대업·사업서비스업·전문 과학기술업을 의미한다. 이는 이영성·김예지·김용욱(2010)의 연구에서 산업·경제 영역에서 선정된 도시 쇠퇴지표 중 하나이며 지식기반산업의 핵심이라는 의미를 지닌다. 선행연구에 의하면 지식기반산업의 입지는 인구밀도와 소득 수준이 높은 지역에 위치하여야 하며(이상규, 2008) 고용의 창출뿐 아니라 고부가가치의 일자리 창출에도 이바지하여 지역경제(1인당 GRDP로 측정) 성장을 촉진하기 때문에(문동진, 2019) 특정 자치단체의 평균 소득 수준과 발달수준을 반영할 수 있다고 추론하였다.

유진성(2021)은 경제적 요인 중 소득분위를 중심으로 출산율 변화를 분석하였는데 소득 1분위(하위층)의 출산율은 소득 3분위(상위층) 출산율의 39.1%에 불과한 것으로 분석되었으며, 2010년과 2019년의 소득분위별 출산율 변화를 살펴볼 때 상대적으로 상위층에서의 출산율 하락이 작은 것으로 나타나 일반적으로 가계소득이 높을수록 출산 가능성도 커진다고 생각할 수 있다. 반면, 최선미(2021)의 연구에서는 남녀를 기준으로 구분할 때 남성 고용률이 높을수록 출산율이 높게 나타났지만, 여성 고용률은 출산율에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 가계소득이 출산율에 미치는 영향은 성별에 따라 다르게 영향을 미치고 있다는 결과를 도출하였다.

주거비용은 자녀 양육에 있어 대표적인 비용 항목 중 하나로서 다양

한 선행연구에서 집값이 높아질수록 출산율이 낮아지는 것으로 나타났다. (Simon, and Tamura, 2008; Yi, and Zhang, 2010; Curry and Scriven, 1978; 배호중 2019; 임보영 외, 2018; 김민영·황진영, 2016; 김동현·전희정, 2019; 박관태·전희정, 2020; 박진백·이재희, 2016; 서미숙, 2013; 최선미, 2021) 도난영(2018)은 기혼자를 중심으로 지역 주택가격이 결혼연령 및 출산 시점에 미치는 영향에 대하여 분석하였는데, 지역의 주택가격이 높을수록 남녀 모두의 결혼연령이 높아진다는 점을 실증적으로 보여주었다. 또한, 자가 가구에 지역 주택가격은 자녀출산 시점에 유의미한 영향을 미치지 않으나, 임차 가구에는 둘째 자녀출산 시점이 유의미하게 늦어지는 것으로 나타나 주거비 부담이 출산에 큰 부담으로 작용함을 확인할 수 있었다. 강동익·송경호(2021)의 연구에서도 같은 방향의 결과가 도출되어 주택가격이 100% 상승할 때 8년간 출산 인원은 0.1~0.3명 감소, 주택을 소유하지 않았을 때는 0.15~0.45명 감소하는 것으로 나타나 주거 보유가 불안정한 경우 출산율은 더욱 심하게 감소할 수 있음을 확인할 수 있었다. 또한, 주택가격이 100% 상승하였을 경우 혼인 확률이 4~5.7% 감소하여 지역 주택가격이 혼인에 미치는 영향의 크기를 확인할 수 있었다. 또한, 주거지역의 이동을 개인으로서는 주택가격에 대한 외생적 충격으로 두고 분석한 결과, 수도권 인구의 지방분산을 통하여 가구가 경험하는 주거비용을 낮추는 정책이 출산율을 올리는 데에 효과를 가질 수 있을 것이라는 데에 함의를 도출하였다.

마지막으로 사회·문화·교육 요인 관련된 연구들은 한국 사회에서의 저출산 원인을 정리하여 이렇게 표현하였다.

“인구학적 요인으로 만혼 및 고령 출산이 출산 수준을 떨어트리는 결정적인 역할을 하고 있고, 결혼관 및 자녀관의 약화와 성분업적 역할관도 결혼 및 출산에 부정적인 역할을 하고 있다”(이삼식 외, 2007:411; 송유미·이제상, 2011)

대통령자문 정책기획위원회(2008)의 보고서에서는 저출산의 원인 중 인구학적 원인으로 만혼 경향과 함께 가치관의 변화도 지적하고 있는데,

이는 ‘결혼은 필수가 아닌 선택’, ‘자녀가 없어도 무관하다’라는 의식의 증가를 말한다. (송유미·이제상, 2011) 사회·문화적 요인 연구에서 저출산은 시대의 변화에 의한 출산에 인식 변화에 기초를 두고 있는 경우가 많다. 산업사회에서는 남성은 경제적 활동, 여성은 가사노동의 철저한 성별 분업을 통해 가정이 유지되었으나, 탈산업사회로 진입하며 여성의 사회진출이 이루어지고 자기 결정권이 신장함에 따라 자녀 보유를 선택할 수 있는 환경이 되었다는 것이다. (Coonts, 2005; 송유미·이제상, 2011) 탈산업사회로의 이행 과정에서 생긴 이러한 변화는 만혼 및 결혼 포기 현상으로 발현되어 여자 초혼 연령을 높이고 조혼인율을 낮추는 효과를 불러일으킨 것으로 보인다. 특히 만혼과 독신 경향은 고등교육을 받고 전문직을 가진 여성에게 많이 나타나(송유미·이제상, 2011) 출산율에 있어서 여성 교육수준의 영향을 추론할 수 있었다.

교육 부문에서는 가임기 여성의 교육수준 외에도 아동 보육 시설이 출산력 논의에서 중요하게 다뤄지고 있는데, 김경수 외(2018)의 연구에 의하면 한국 아동 패널조사 분석결과 아동 보육 공급률이 높을수록, 어린이집 공급률이 높을수록 추가 임신 의사를 가질 확률이 높다고 확인되었다. 또한, 유아 100명당 유치원 수가 1개소 증가하는 경우 둘째 임신 의사를 가질 확률이 8.6%p 증가하며, 교원 1인당 원아 수가 1명 감소하는 경우 둘째 임신 의사를 가질 확률이 1.1%p 증가하는 관계가 나타나 어린이집 공급 확대가 둘째아 단념 현상 완화에 긍정적일 수 있음을 밝혔다.

2. 지역적 특성을 고려한 연구

출산력(fertility)은 실제 출생아 수에 기초한 현실적인 출산 수준을 의미하는데, 이는 사회경제적 특성에 따라 구분되는 하위 인구 집단(subpopulation group)별로 다르며, 지역별로도 다르다. (최은영·박영실, 2009) 여러 기준에 따른 출산력 차이라는 의미의 ‘차별출산력’, 그중 하나인 지역별 차별출산력은 지역소멸과 직접 닿아있는 중요한 주제이나, 지역의 특성을 반영한 연구는 부족한 실정이다. 지역별 차별출산력이 출산에 영향을 미치는 이유는 고용시장 규모, 주택시장 규모 등과 같이 출산 결정요인에 해당하는 지방자치단체의 특성들이 도시에 따라 차이가 날 수 있기 때문이다. (박관태·전희정, 2020) 지역의 특성을 활용하여 출산과의 영향을 분석한 연구들의 출산 결정요인을 종합해 보면 정책·재정요인, 비용요인, 사회·문화·교육요인 등을 제시하고 있다.

윤성호(2010)는 지역 간 차별출산력 현황에 대하여 시도별 합계출산율 현황, 저출산 대응 전담 조직 및 인력, 저출산 대응 예산 규모, 저출산 대응 대책 등을 지역적 요소로 두었다. 민연경·이명석(2013)은 이론적 논의, 선행연구 검토, 인터뷰 내용을 토대로 기초자치단체의 행정·재정요인, 문화·복지 요인, 보육·교육 요인에 초점을 맞추었으며 각각에서 사용된 변수는 아래 표와 같다.

[표 2-9] 민연경·이명석(2013) 연구 분석의 틀

구분		변수	
독립 변수	행정·재정	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 수 재정자립도 	<ul style="list-style-type: none"> 복지예산 출산장려금
	문화·복지	<ul style="list-style-type: none"> 문화기반시설 수 사회복지시설 수 	<ul style="list-style-type: none"> 의료시설 수
	보육·교육	<ul style="list-style-type: none"> 보육시설 수 사교육시설 수 	<ul style="list-style-type: none"> 유치원 수 초등학교 수
종속 변수		<ul style="list-style-type: none"> 합계출산율 	

*출처 : 민연경·이명석, 2013, 지방자치단체 특성이 출산율에 미치는 영향에 관한 연구

이 연구에서는 출산율 영향요인을 검증하기 위하여 회귀분석을 실시하였다. 그 결과 행정·재정 요인의 측정변수 모두가 출산율에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 문화·복지 요인 중에서는 의료시설이, 보육·교육 요인 중에서는 유치원과 초등학교가 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기존 연구에서 비교적 다루지지 않았던 도시의 인프라 요인을 중심으로 상대적 영향력을 검증한 것은 이 연구의 중요한 의의이나, 출산율 지표로써 합계출산율만을 사용하여 출산력 측정에 한계가 있었고, 선행연구에서 다루져 왔던 사회·경제적 요인을 함께 고려하지 못한 것 또한 한계로 지적되었다.

김동현·전희정(2021)에서는 한국의 경제회복 과정에서 발생하여 심화하고 있는 수도권·비수도권 간 지역 격차에 초점을 맞추어 사회·문화적, 경제적, 정책적 요인을 독립변수로, 가임기 여성 비율, 인구밀도, 인구증가율을 통제 변수로 종속변수인 합계출산율에 대하여 영향 관계를 실증 분석하였다.

[표 2-10] 김동현·전희정(2021) 연구 분석의 틀

구분		변수
독립 변수	사회· 문화	<ul style="list-style-type: none"> 지역 경제 수준(재정자립도) 주택 가격(아파트 평당 매매가격) 여성 경제활동 참여율
	경제적	<ul style="list-style-type: none"> 교육 환경(교원 1인당 학생 수, 인구 천 명당 사설학원 수) 의료 수준(인구 천 명당 의료기관 병상 수) 문화 수준(인구 천 명당 의료기관 병상 수) 가족 형성 의식(조혼인율)
	정책적	<ul style="list-style-type: none"> 출산장려금 보육 시설(유아 천 명당 보육 시설 수, 평가인증 어린이집 비율, 국공립 어린이집 비율 등)
종속 변수		<ul style="list-style-type: none"> 합계출산율
통제 변수		<ul style="list-style-type: none"> 가임기 여성비율, 인구밀도, 인구증가율

*출처 : 김동현·전희정, 2021, 기초지방자치단체의 지역 환경 요인이 출산율에 미치는 영향

분석결과 수도권과 비수도권 간 집단에서 출산율에 영향을 미치는 요인은 상이하게 나타나, 전반적으로 경제적 요인과 사회문화적 요인은 수도권에서(주택 매매가격(+), 주택 전세가격(-), 여성 경제활동 참가율(-), 교원 1인당 학생 수(+), 인구 천 명당 의료기관 병상 수(-), 인구 십만 명당 문화기반시설 수(-), 조혼인율(+)), 정책적 요인은 비수도권에서(출산장려금(+), 유아 천 명당 보육 시설 수(-), 평가인증 어린이집 비율(-), 부모 협동 보육 시설 존재 여부(-), 육아 종합지원센터 존재 여부(-), 국공립 어린이집 비율(-)) 영향력이 크게 나타나는 것으로 측정되었다. 연구를 요약하면, 수도권에서는 주택가격이 출산율에 미치는 영향이 커 주거비 부담을 완화할 필요가 있으며, 비수도권에서는 상대적으로 현금성 지원정책의 영향력이 수도권보다 강하게 나타날 수 있는 것으로 해석할 수 있다. (이충환·신준섭, 2013; 김우영·이정만, 2018; 석호원, 2011; 이석환, 2013; 박윤환, 2017; 김동현·전희정, 2021) 본 연구는 수도권과 비수도권에서 출산율 결정하는 서로 다른 지역 환경 요인을 실증분석하였다는 데에 의의가 있지만, 출산력의 측정 지표로 합계출산율만을 제시하여 장기적인 출산율에 영향을 미치는 요인은 도출할 수 있었으나 장·단기적 출산력을 복합적으로 측정하지 못했다는 데에 한계가 있다.

박관태·전희정(2020)의 연구는 김동현·전희정(2021)의 연구에서 지방자치단체를 수도권과 비수도권으로 분류했듯이, 인구 규모 기준을 적용하여 농촌, 중소도시, 대도시로 전체 시·군·구를 분류하여 서로 간에 지방자치단체의 특성이 상이하게 출산율에 영향을 미치는가를 분석하였다. 인구 규모를 분류 기준으로 적용한 이유는 고용시장 규모, 주택시장 규모 등과 같은 지방자치단체의 특성이 도시의 규모가 가진 특성에 따라 달라질 수 있기 때문으로 언급하였다. 연구방법으로는 t-검정, 능형 회귀 분석(Ridge Regression)을 활용하였고 정책·재정 요인, 비용요인, 사회·문화·교육 요인으로 독립변수를 분류하였다.

[표 2-11] 박관태·전희정 (2020) 연구 분석의 틀

구분		변수	
독립 변수	정책 재정	<ul style="list-style-type: none"> • 재정자립도 • 출산장려금 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지예산비율
	비용	<ul style="list-style-type: none"> • 주택 매매가격 • 공공 임대주택 비율 	<ul style="list-style-type: none"> • 여성 경제활동 참가율 • 취업률
	사회 문화 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 영유아 천명당 보육시설 • 인구 천명당 의료시설 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 천명당 문화시설 • 여성 전문직 비율
통제 변수		조혼인율, 조이혼율, 고령 비율, 수도권 더미	
종속 변수		<ul style="list-style-type: none"> • 합계출산율 	<ul style="list-style-type: none"> • 조출생률

*출처 : 박관태·전희정, 2020, 인구규모에 따른 지역 간 출산율 차이 및 결정요인에 관한 연구

분석결과 조출생률에서는 대도시가 가장 크며, 합계출산율은 농촌 지역이 가장 크다는 결과가 나타났고, 이는 조출생률이 지역의 연령 구조에 영향을 많이 받는 지표인 반면 합계출산율은 그렇지 않다는 차이에서 기인하는 것으로 추론하였다. 또한, 도시의 인구 규모에 따라 출산율에 영향을 미치는 결정요인은 상이한데, 대도시에서는 비용요인이 합계출산율과 조출생률에, 중소도시에서는 정책재정요인과 비용요인이 합계출산율에, 농촌에서는 모든 분야의 요인이 합계출산율과 조출생률에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본 연구는 출산율과 출산율 결정요인을 인구 규모에 따라 구분하여 분석하였다는 면에서 의의가 있다.

오삼권·권영주(2018)의 연구에서는 지방자치단체별 출산율 영향요인을 실증적으로 규명하기 위하여 226개 시·군·구를 대상으로 사회·문화적 요인, 경제적 요인, 정책적 요인을 기반으로 합계출산율과 조출생률에 미치는 영향을 분석하였으며 그 분류는 아래 표와 같다. 이 연구는 수도권 자치구를 다뤘던 민연경·이명석(2013)의 연구, 16개 광역자치단체를 연구대상으로 하는 최상준·이명석(2011)의 연구 등 특정 지역이나 특정 계층을 대상으로 하는 연구가 아닌 전국적 차원에서의 연구라는 점에서 타 연구와 차별화하였다.

[표 2-12] 오삼권·권영주(2018) 연구 분석의 틀

구분		변수
독립 변수	사회· 문화	조혼인율, 조이혼율, 다문화 혼인 비율, 여자 초혼 연령, 지방의회 여성의원 비율, 유아 천 명당 보육시설 수
	경제적	1인당 재산세, 1인당 지방소득세, 지가변동률
	정책적	출산장려금, 국공립 어린이집 비율, 사회보장 지출 비율
종속 변수		<ul style="list-style-type: none"> • 합계출산율 • 조출생률

*출처 : 오삼권·권영주, 2018, 지방자치단체별 영향요인 연구

다중회귀 분석결과 세 분류 중 합계출산율과 조출생률에 모두 영향을 미치는 요인은 조혼인율(+), 여자 초혼 연령(-), 합계출산율에만 영향을 미치는 요인은 조이혼율(-), 유아 천 명당 보육 시설 수(-), 사회보장 지출 비율(-), 조출생률에만 영향을 미치는 요인은 지가변동률(+), 출산장려금(+), 다문화 혼인 비율(-), 국공립 어린이집 비율(-)로 요약할 수 있었다. 이는 세 분류의 요인 중 지방자치단체별 출산력에 가장 큰 영향을 미치는 것은 사회·문화적 요인이며, 경제적 요인은 지방자치단체의 출산력을 설명하지 못하거나 약하다고 요약할 수 있다. 이 연구는 단기적 출산력을 의미하는 조출생률과 장기적 출산력을 의미하는 합계출산율을 종합적으로 분석하여 장·단기적 출산력에 가장 큰 영향을 미치는 것은 탈물질주의적 가치 이론을 뒷받침하는 혼인율과 여자 초혼 연령임을 도출했다는 정책적 함의가 있다. 그러나, 본 연구에서는 이미 다양한 선행연구 상에서 소득과 지역 주택가격이 출산율에 미치는 영향이 실증되는 등, 경제적 요인이 대표적 출산 결정요인 중 하나로 여겨지고 있는 가운데 지역자치단체의 출산력에 미치는 영향이 거의 없다는 분석결과는 독립변수 선정의 대표성이 부족할 수 있다는 한계점으로 추론하였다. 따라서 이를 보완하기 위하여 본 연구에서 활용한 경제적 요인 3가지 중 조출생률에 미치는 영향이 확인된 지가변동률(+)은 남기되, 나머지 두 요인을 배제하고 대신 산업·경제 영역에서 지역의 자본과 생산성, 소득 수준과 산업 발달 정도를 가늠할 수 있는 사업체당 종사자 수와 고차서비스산업 종사자 비율을 추가하였다. 또한, 자산 축적을 측정할 수 있는

1인당 지방세나 재산세를 대신하여, 특정 연도에서 생활의 질적 수준에 관한 지표인 독거노인 가구 비율을 추가하였다. (이영성 외, 2010) 생활의 질적 수준은 곧 생활비용으로 연결되므로 독거노인 가구 비율은 지방자치단체의 가계에서 지출하는 양육비용의 정도를 가늠할 수 있는 지표로 활용하였다.

이상 다양한 선행연구를 정리하면 크게 출산력을 측정하는 종속변수는 합계출산율과 조출생률, 지역 환경 및 특성을 측정하는 독립변수는 경제적 요인, 사회·문화적 요인, 정책적 요인으로 특성을 분류하여 시·군·구 전체, 혹은 일정 기준에서의 지방자치단체 그룹에서의 출산 결정요인을 도출하고 영향의 크기를 비교한 데에 의미가 있었다. 그러나, 선행연구들은 ‘출산력’에 대한 일관된 합의가 이루어지지 못해 연구마다 서로 다른 기준을 적용하고 있으며, 결정요인 분석에서 더 나아가 ‘차별출산력이 높은 지방자치단체의 특성’을 도출하지 못했다는 데에 한계가 있다. 본 연구에서는 이러한 한계 극복에 집중하고자 하였다.

제 3 장 연구 설계

제 1 절 연구가설과 변수 설정

앞서 논의한 이론과 선행연구를 토대로 본 연구에서는 이전 선행연구에서 논의된 적 없었던 ‘차별출산력이 높은 지방자치단체의 특성은 무엇인가?’라는 연구 질문에 답변할 수 있도록 연구가설을 세우고 연구를 설계하고자 한다. 연구 질문에 답변하기 위하여 우선 ‘차별출산력이 높다’에 대한 정의가 선행되어야 하며 본 연구에서는 선행연구를 기반으로 ‘합계출산율이나 조출생률 둘 중 하나만 높은 도시가 아닌 균형적으로 두 지표가 모두 전국 상위권에 속할 때’ 차별출산력이 높다고 가정하였다. 합계출산율과 조출생률은 모두 출산과 관련된 지표라는 특성상 공통된 결정요인을 가질 수 있다.

그러나 두 지표의 측정법에는 차이가 있다. 합계출산율이란 해당 연도에 여성 한 명이 평생 낳을 것으로 기대되는 자녀의 수(연령별 출산율의 합계의 천 분위)로, 장기적으로 해당 지역 혹은 국가의 인구 증감을 가늠할 수 있는 지표로 활용된다. 조출생률은 특정 지역이나 국가에서 1년간의 총 출생아 수/당해연도 연앙인구수의 천 분위로, 풀어 말하면 도시의 전체 인구에 대비해서 새로 태어난 출생아의 비율이다. 본 연구에서는 서로 다른 측정법에 따라 만들어지는 특징이 영향 관계의 차이를 만들 수 있어, 합계출산율과 조출생률에 영향을 미치는 요인은 일부는 같지만, 일부는 다를 것이라는 가설을 제시한다.

가설 1 : 합계출산율과 조출생률에 영향을 미치는 요인은 서로 다를 수 있다.

[표 3-1] 본 연구의 종속변수

종속 변수	• 합계출산율
	• 조출생률

본 연구의 목표는 중앙 정부 차원에서의 국토 전반의 인구정책을 위한 시사점을 도출하는 것을 궁극적인 목표로 두고 있으므로 정책으로 인한 변화보다는 그에 후속하는 지역 변화 양상에 해당하는 사회·문화·인구 요인을 통제 변수로 설정하였다. 여기에는 기존 연구에서 지역의 다른 특성과 무관하게 일관적으로 합계출산율과 조출생률에 영향을 미치는 것으로 실증된 여자 초혼연령, 조혼인율과 지역의 인구 구조를 반영하는 인구증가율, 순 이동률, 다문화 가구원 비율, 노령화지수가 해당한다. 이는 지역의 사회·문화·구조 특성으로써 상호복합적으로 출산에 영향을 미치는 변인들의 효과를 통제한 후에 나타난 인과성 및 수준 차이를 비교하여 연구를 명료화하기 위함이다. 이삼식·최효진(2012), 원숙연·최윤희(2018), 박관태·전희정(2020)의 연구에서도 조혼인율, 조이혼율, 고령 비율 등을 지역 특성을 반영하기 위하여 통제 변수로 설정했던 바 있다.

각각의 변수들은 지역의 특성에 따라 다른 특징을 보이며, 조혼인율은 일반적으로 합계출산율 및 조출생률과 정(+)의 방향으로 영향 관계가 있으며, 여자 초혼연령은 부(-)의 방향인 것으로 알려져 있다. 인구 구조 특성을 반영할 수 있는 인구증가율과 순 이동률이 높은 도시는 보통 대도시에 분포해 있으며 농촌이거나 인구 규모가 작은 도시일수록 낮게 나타날 가능성이 크다. 반대로 다문화 가구원 비율, 노령화지수는 주로 도시보다 농촌, 지방 소도시에서 크게 나타나며 선행연구에 따르면 합계출산율과 조출생률 모두에 정(+)의 방향으로 영향 관계를 갖는 것으로 실증되었다.

[표 3-2] 본 연구의 통제 변수

통제 변수	출산에 큰 영향을 미치는 변수	<ul style="list-style-type: none"> • 조혼인율 • 여자 초혼연령
	지역의 인구 구조를 반영하는 변수	<ul style="list-style-type: none"> • 인구증가율 • 순이동률 • 다문화가구원비율 • 노령화 지수

독립변수로는 사회·문화적 요인을 통제한 상태에서 총 7가지를 선정하였다. 산업·경제 분야에서 사업체당 종사자 수, 고차 서비스 산업 종사자 비율, 자가변동률, 독거노인 가구 비율, 정책·환경 분야에서 신규주택 비율, 유아 천 명당 보육 시설 수, 일반회계에서 사회복지예산비율이다.

자가변동률은 오삼권·권영주(2018)의 연구에서 출산과 육아의 직접비용을 측정하기 위한 지가지수의 변화율로 사용된 바 있으며, 조출생률과는 정(+)의 방향으로 유의성이 있었다. 반면, 강동익·송경호(2021)의 연구에서는 주택가격이 상승할 때 8년간 출산 인원은 비례하여 감소하는 것으로 나타나 연구마다 상이한 결과를 보였다.

신규주택비율은 선행연구에서 출산율과 함께 논의된 바 없지만, 신규주택이 더 많이 공급되어야 상대적으로 쇠퇴한 지역의 주거서비스 질을 개선할 수 있기에(연제승, 2018) 지역의 물리적 여건과 주거환경을 보여줄 수 있는 지표이다. (이영성 외, 2010)

유아 천 명당 보육 시설 수는 다양한 선행연구에서 영향 관계가 실증된 방향이 일정하지 않다. 김경수 외(2018)의 연구에서는 아동 보육 공급률과 국공립 어린이집 비율, 아동 100명당 유치원 수는 추가 임신 의사와 정(+)의 관계를 나타내는 것으로 분석되었다. 그러나, 오삼권·권영주(2018)에서는 유아 천 명당 보육 시설 수가 출산율에 양(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설을 제시하였지만, 실제로는 합계출산율과 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그 원인은 상대적으로 출산율이 높은 농

어촌 지역에 보육 시설이 부족하기 때문으로 추론하였다. 박관태·전희정(2020)의 연구에서도 영유아 천 명당 보육 시설 수를 활용하였지만, 앞선 연구와는 달리 영향 관계가 통계적으로 유의하지 않다고 도출하였다. 반면 김동현·전희정(2021)의 연구에서는 합계출산율에 대한 유아 천 명당 보육 시설 수의 정(+)의 방향의 영향 관계를 확인하여 연구 간에 일정하지 않은 결과를 도출하고 있음을 알 수 있었다. 본 연구에서는 보육 시설은 출산력에 정(+)의 상관관계를 미칠 것으로 가정해 보았다.

일반회계에서 사회복지예산 비율은 ‘사회보장 지출 비율’, ‘사회복지 지출 규모’ 등으로도 불리며 지방자치단체의 출산장려정책 재정 지출 수준을 반영할 수 있다. 오삼권·권영주(2018)의 연구에서는 사회보장지출 비율이 합계출산율과 유의미한 부(-)의 상관관계에 있으며, 조출생률과는 무관하다는 결론을 도출하였다. 박관태·전희정(2020)의 연구에서도 사회복지예산비율을 활용하였는데, 중소도시의 합계출산율은 사회복지예산비율과 부(-)의 관계, 농촌 지역은 정(+)의 관계를 형성하여 지역별로 재정 지출이 출산에 미치는 영향이 상이할 수 있음을 시사하였다. 이에 본 연구는 전국 시·군 단위에서 사회복지 예산 비율의 영향 관계를 측정하고자 하였다.

사업체당 종사자 수, 고차서비스산업 종사자 수, 독거노인 가구 비율은 기존 지방자치단체별 영향요인 연구에 활용되지 않았지만, 선행연구에서 지방에서의 청년 인구 유출의 원인은 지자체의 자체적 환경 요인보다 국가 경제성장을 위한 자원 편중의 흐름에 있다는 (김한나 외, 2020) 분석에 따라 국가 내에서 특정 지자체의 산업 발달, 자원 안배 수준을 측정하기 위하여 추가하였다. 독거노인 가구 비율은 지방자치단체의 가계에서 지출하는 양육비용의 정도를 가늠할 수 있는 지표이며, 사업체당 종사자 수는 도시 총 요소 생산성의 가장 중요한 결정요인이자, 2015년 이후 출산율 급락의 원인으로 지적되는 혼인율과 유관하므로 대규모 사업장이 많은 지역은 출산율에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설을 세

왔다. 고차 서비스 산업 종사자 비율은 지식기반산업의 핵심으로, 인구밀도와 소득 수준이 높은 지역을 의미하며 지역경제(1인당 GRDP)의 성장을 촉진하는 것으로도 알려져 있다. 이에 소득과 깊은 연관이 있다고 여겨 출산율과 정(+)의 영향 관계를 가질 것으로 추측하였다.

이를 토대로 본 연구의 연구가설을 종합하면 아래 표와 같다.

[표 3-3] 본 연구의 독립변수와 연구가설

요소		내용
산업 경제	산업	사업체당 종사자 수는 출산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다
		고차서비스산업 종사자 비율은 출산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다
	경제	지가변동률은 출산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다
		독거노인가구비율은 출산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다
정책· 환경	환경	신규주택비율은 출산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다
		유아 천 명당 보육 시설 수는 출산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다
		일반회계에서 사회복지예산비율은 출산에 부(-)의 영향을 미칠 것이다
	정책	일반회계에서 사회복지예산비율은 출산에 부(-)의 영향을 미칠 것이다

제 2 절 연구모형과 분석방법

1. 연구 범위

본 연구에서 설정한 공간적, 시간적 범위는 다음과 같다. 먼저, 공간적 범위는 전국 지방자치단체를 대상으로 하되, 구 단위의 지방자치단체는 보통 상위의 시(서울특별시, 광역시)와 유사한 성격을 띠므로 시·군 단위만 활용하여 75개 자치 시와 82개 자치 군을 대상으로 하였다. 시간적 범위로는 가장 인구 총조사가 이루어진 가장 최근 년도인 2020년과 일부 2019년 자료를 기반으로 하여 연구를 수행하였다.

출산율에 미치는 영향을 고려하기 위한 종속변수로는 KOSIS에서 장기적 인구 증감을 예측할 수 있는 ‘합계출산율’과 현재 도시의 인구대비 출생아 수를 의미하는 ‘조출생률’의 2020년 자료를 활용하였다. 통제 변수로는 기존 연구에서 지역 자체의 특성과 관계없이 중요도가 높게 나왔거나, 거시적인 차원에서 지역의 구조를 반영하는 사회·문화·인구 요인 6개를 선정하여 출산에 영향을 미치는 변인들의 효과를 통제하고자 하였다. 독립변수로는 선행연구에서 활용된 결정요인을 포함하여 ‘산업’과 ‘경제’, 그리고 ‘정책 및 환경’ 영역에서 지역의 산업구조 및 경제 발달 정도에 관한 요인을 포함한 7개를 선정하였다. 각 자료는 마지막 통계 수집이 이루어진 시점에 따라 대부분 2020, 일부 2019년 자료를 활용하였다.

2. 분석방법

본 연구에서는 앞서 제시한 변수에 대한 연구가설을 검정하기 위해 SPSS 프로그램을 활용하여 다중 회귀분석을 실시한 후 Excel 기초통계를 활용하여 지역자치단체 차원에서 심층적 분석을 통한 사례를 도출하였다. 다중 회귀분석은 두 개 이상의 연속형 독립변수 중 종속변수와 영향 관계에 있는 주요 독립변수들을 파악하고 영향의 크기를 측정하는 데에 목적이 있다. 연구의 정확성을 높이기 위해 분석 이후 해석에 표준화 계수를 활용하였다.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki} + \epsilon_i$$

'표준화 계수'를 통해 해석하면 독립변수들이 종속변수에 미치는 영향의 크기를 쉽게 비교할 수 있다. 비표준화 계수는 독립변수의 단위가 1 증가할 때 종속변수가 변화하는 크기를 의미한다면 표준화 계수는 변수의 분포 정도를 계산한 것으로 보정된 값이므로 단위가 통일되어 같은 선상에서 비교할 수 있는 효과를 얻을 수 있는 것이다. 본 연구는 독립변수의 절대적 투입량에 따른 종속변수의 변화 정도보다는 변수 간 중요도와 영향력을 비교하여 출산율 대응에 대한 지역적 특성의 우선순위를 파악하는 것을 목표로 하므로 표준화 계수를 사용하였다.

제 4 장 경제적 요인과 지자체 출산율의 관계분석

제 1 절 다중 회귀분석

데이터가 없는 경우를 제외한 전국 157개 시·군에서 사회·문화적 요인을 통제한 상태로 산업·경제·정책·환경 영역에 걸쳐있는 독립변수가 종속변수인 조출생률과 합계출산율에 대해 미치는 영향의 크기를 분석하기 위하여 p-value가 0.1 이하인 변수의 표준화 계수를 비교했다. 전체 기초자치단체를 대상으로 한 다중 회귀분석의 의의는 지방자치단체의 특성과 출산의 전국적인 영향 관계 추세를 확인할 수 있다는 데에 있다. 본 연구에서는 이러한 다중 회귀분석 결과를 토대로 '차별출산력이 높은 지방자치단체의 특성은 무엇인가'라는 연구 질문에 답변하고자 하였다.

1. 조출생률에 영향을 미치는 요인

조출생률 영향요인을 검증하기 위해 다중 회귀분석을 시행하였다. 분석결과는 아래의 표와 같으며, 수정된 R^2 이 0.757로 75.7%의 설명력을 갖는 것으로 나타났으며 F값 유의 확률은 0.000였다. 인구증가율, 순이동률의 VIF값이 각각 167.37, 137.26으로 일반적인 기준보다 높지만, 본 연구에서는 문제가 되지 않는다. 다중회귀분석에서 다중공선성의 문제점은 실제로는 유의한데도 마치 유의하지 않은 것처럼 나오게 하는 부작용이 있다는 것이다. 즉, 다중공선성이 있으면 독립변수의 p-value가 매우 커지는 부작용이 생길 수 있음을 의미한다. 이 연구에서는 vif가 매우 높은데도 독립변수들의 통계적 유의성이 매우 높았고, p-value도 매우 작아 다중공선성의 부작용이 발생하지 않았다. 이런 경우 다중공선성이 있다는 이유만으로 통계적으로 유의한 변수를 배제하면 변수 누락에 따른 오류(omitted variable bias)가 발생할 가능성이 있으므로 모델에서 배제하지 않았다.

산업·경제적 요인에서는 사업체당 종사자 수와 독거노인 가구 비율이 조출생률과 정(+)의 상관관계가 있었고, 고차산업 종사자 비율은 부(-)의 상관관계가 있었다. 반면, 기존 연구에서 주택가격을 대신하여 쓰였던 지가변동률은 통계적으로 유의하지 않다고 분석되었다. 정책·환경적 요인에서는 신규주택비율과 일반회계에서 사회복지예산비율이 조출생률과 정(+)의 관계를, 유아 천 명당 보육 시설 수는 부(-)의 상관관계가 있었다.

[표 4-1] 조출생률에 영향을 미치는 요인

		방향	표준화 계수(p값)		VIF
통제 변수	인구증가율	(+)	3.72	(<0.01)	167.37
	순이동률	(-)	-3.43	(<0.01)	137.26
	노령화지수	(-)	-0.23	(<0.1)	11.16
	조혼인율	(+)	0.34	(<0.01)	3.98
	여자 초혼 연령		-0.07	0.150	1.47
	다문화가구원비율	(+)	0.16	(<0.01)	2.12
독립 (산업 경제)	사업체당 종사자수	(+)	0.20	(<0.01)	2.05
	고차산업 종사자 비율	(-)	-0.13	(<0.05)	2.70
	지가변동률		-0.07	0.206	1.91
	독거노인 가구 비율	(+)	0.61	(<0.01)	15.07
독립 (정책 환경)	신규주택비율	(+)	0.14	(<0.1)	3.71
	유아 천명당 보육시설 수	(-)	-0.17	(<0.01)	1.59
	일반회계에서 사회복지예산비율	(+)	0.16	(<0.05)	3.73
R^2			R 제곱 = 0.78 수정된 R 제곱 = 0.76		

통계적으로 유의미한 독립변수 중에서는 독거노인 가구 비율의 영향력이 가장 큰 것으로 나타났고, 사업체당 종사자 수, 유아 천 명당 보육 시설 수, 일반회계에서 사회복지예산비율이 그 뒤를 이었다. 타 변수를 통제된 상태에서 독거노인 가구 비율은 곧 독거노인 지방자치단체의 가계에서 지출하는 양육비용의 정도를 가늠할 수 있는 지표로, 취약계층인 독거노인 가구 비율이 높은 지방자치단체는 상대적으로 주거비용, 생활비용이 적게 드는 도시일 가능성이 크다. 따라서 가설을 설정한 바와 같이 조출생률과 정(+)의 관계를 형성한다는 것이 확인되었다. 유아 천 명

당 보육 시설수 또한 오삼권·권영주(2018) 및 타 선행연구에서 확인한 바와 같이 조출생률과 부(-)의 영향 관계를 형성하는데, 조출생률은 주민등록연앙인구 대비 출생아 수의 천분비이므로 이는 출생아 수가 많은 지역에 상대적으로 보육 시설이 부족할 수 있다는 사실을 시사한다. 보육 시설 조성은 일반적으로 인구 규모, 지역 규모에 맞추어 이루어질 확률이 높는데 인구 대비 출생아 비율이 평균보다 높을 경우 상대적으로 보육 시설이 부족할 수 있기 때문이다. 일반회계에서 사회복지예산비율이 조출생률에 정(+)의 영향을 미친다는 것은 단기적 출산력 증가에 재정 지출 수준이 높은 지방자치단체에서 인구 규모에 대비한 출생아 수가 많을 수 있음을 의미한다. 이는 출산장려정책이 기존 인식과 다르게 단기적으로 실효성이 있음을 증명하므로 중요한 결과이다. 사업체당 종사자 수가 출산력에 정(+)의 영향을 미친다는 것은 김경수 외(2018)의 연구에서 언급된 것처럼 대규모 사업장에 근무하는 근로자는 안정적 소득과 고용상태를 기반으로 결혼확률이 높아지기 때문으로 추정되어, 단순히 지역 내에서 청년을 지역 기업과 연계하는 식의 미시적인 청년 일자리 정책보다는 중앙 정부 차원에서 지역에 대규모 사업장 위주의 경제성장 계획을 추진하는 것이 더 실효성이 높을 수 있다는 점을 시사한다. 반면, 고차산업종사자 비율이 출산율에 부(-)의 영향을 미치는 것은 고차산업종사자 비율이 높은 지방자치단체는 보통 수도권과 광역시 위주로 분포되어 있으며 높은 생활비용으로 양육비용에 영향을 미칠 수 있으므로, 합리적 선택이론에 따라 소득효과가 생활비용 증가로 인한 불이익을 상쇄하지 못한 것으로 보인다. 즉, 결론적으로 단기적 출산력을 높이려면 첨단산업의 유치보다는 안정적 고용이 이루어질 수 있는 대규모 사업장 위주의 산업 발달이 차별출산력 개선에 보탬이 된다는 것을 뜻한다.

2. 합계 출산율에 영향을 미치는 요인

합계출산율 영향요인을 검증하기 위해 다중회귀분석을 시행하였다. 분석결과는 아래의 표와 같으며, 수정된 R^2 이 0.543으로 54.3%의 설명력을 갖는 것으로 나타났으며 F값 유의 확률은 0.000였다.

산업·경제적 요인에서는 사업체당 종사자 수와 독거노인 가구 비율이 합계출산율과 정(+)의 상관관계가 있었고, 고차산업 종사자 비율은 부(-)의 상관관계가 있었다. 반면, 자가변동률은 통계적으로 유의하지 않다고 분석되었다. 정책·환경적 요인에서는 신규주택비율과 일반회계에서 사회복지예산비율은 합계출산율과 통계적으로 유의한 관계를 형성하고 있지 않으며, 유아 천 명당 보육 시설 수는 부(-)의 상관관계가 있었다.

통계적으로 유의미한 독립변수 중에서는 독거노인 가구 비율의 영향력이 가장 두드러지게 컸으며, 유아 천 명당 보육 시설 수, 고차산업 종사자 비율, 사업체당 종사자 수가 그 뒤를 따랐다. 이는 조출생률에 이어 합계출산율에도 독거노인 가구 비율로 대표되는 지역의 생활비용 수준이 장기적인 자녀 보유 결정에 영향 관계를 형성한다고 추론해볼 수 있다. 고차산업 종사자 비율 또한 조출생률과 합계출산율에서 동일하게 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 확인되어 양육비용의 영향을 짐작할 수 있다.

유아 천 명당 보육 시설 수가 합계출산율에 부(-)의 관계를 형성한다는 것은 의미는 합계출산율이 높은 지역의 특성을 통해 추론해볼 수 있다. 2020년을 기준으로 합계출산율이 높은 지역은 주로 군 단위이며 비수도권에 분포하고 있는 경향이 있어 인구가 적고 인구 구조상 청년이 부족하여 출생아 수도 적은 곳이 많다. 따라서 지역의 인프라 조성은 결국 국 인구와 비례하는 세금 수입을 통해 이루어지므로 합계출산율이 높은 지역에서 상대적으로 적게 조성되었다고 추론될 수 있다.

마지막으로 사업체당 종사자 수 또한 조출생률과 합계출산율 모두에 정(+)의 방향으로 영향을 미쳤는데, 이는 다양한 선행연구에서 지적된 것처럼 안정적인 일자리와 소득이 곧 혼인으로서의 이행의 결정요인이 되기 때문에, 장기적인 출산율에도 영향을 미칠 수 있음을 추론할 수 있다.

[표 4-2] 합계출산율에 영향을 미치는 요인

		방향	표준화 계수(p값)		VIF
통제 변수	인구증가율	(+)	4.06	<<0.01	167.37
	순이동률	(-)	-3.76	<<0.01	137.26
	노령화지수		-0.17	0.348	11.16
	조혼인율	(+)	0.22	<<0.05	3.98
	여자 초혼 연령		-0.05	0.424	1.47
	다문화가구원비율	(+)	0.23	<<0.01	2.12
독립 (산업 경제)	사업체당 종사자수	(+)	0.17	<<0.05	2.05
	고차산업 종사자 비율	(-)	-0.23	<<0.01	2.70
	지가변동률		-0.10	0.182	1.91
	독거노인 가구 비율	(+)	1.13	<<0.01	15.07
독립 (정책 환경)	신규주택비율		-0.02	0.884	3.71
	유아 천명당 보육시설 수	(-)	-0.24	<<0.01	1.59
	일반회계에서 사회복지예산비율		-0.05	0.617	3.73
R^2			R 제곱 = 0.58 수정된 R 제곱 = 0.54		

제 2 절 가설 검증과 결과 요약

본 연구에서는 합계출산율과 조출생률에 영향을 미치는 결정요인을 파악하고 크기를 비교·종합하여 ‘출산력이 높은 지방자치단체의 특성은 무엇인가?’라는 연구 질문에 답변하는 것을 목표로 하고, 이를 위해 ‘출산력이 높은 지방자치단체’를 조출생률과 합계출산율이 모두 높은 지방자치단체로 정의하였다. 선행연구에 의하면 합계출산율은 군·구가 시·도보다, 농촌 도시가 대도시보다 높게 나타났지만, 출생아 수나 조출생률은 그 반대로 나타나 합계출산율이 높다고 하여 반드시 출생아 수가 많지는 않았다. 이러한 차이는 조출생률은 보다 지역에서 해당 시기의 인구 구조를 반영하는 지표이기 때문이다. 따라서 단기적 정책의 효과성 측정 지표로는 조출생률이, 장기적 출산 여력의 측정 지표로는 합계출산율이 적합하여, 장·단기적 출산력이 높아지려면 조출생률과 합계출산율이 편중되지 않고 모두 전국단위에서 상위권에 속하는 도시로 정의할 수 있다.

본 연구에서는 김한나 외(2020)의 선행연구에 기반을 두어 지방자치단체의 저출산과 인구 유출의 원인이 내부에 있다기보다 서울과 수도권 위주의 경제성장이 이루어진 역사적 배경에 그 이유가 있다고 보았다. 이에 지방자치단체의 출산율 연구에서 간과되어 온 ‘특정 지방자치단체에서 중앙 정부 차원에서의 자원 안배 및 계획’, 즉 산업과 발달 수준을 반영할 수 있는 지표인 ‘사업체당 종사자 수’, ‘고차산업 종사자 비율’, ‘독거노인 가구 비율’을 기존 연구의 틀에 맞추어 독립변수로 추가하고 연구가설을 설정하였다. 지역의 사회·문화적 특성을 통제한 상태에서 본 연구의 다중 회귀분석 실증 분석결과 요약은 다음과 같다.

첫째, 조출생률과 합계출산율에 영향을 미치는 결정요인은 서로 일부 공통되었지만, 일부 차이가 있었다. 둘 다에 영향을 미치는 요인은 사업체당 종사자 수(+), 고차산업 종사자 비율(-), 독거노인 가구 비율(+), 유

아 천 명당 보육 시설 수(-)의 4개로 분석되었다. 조출생률에만 영향을 미치는 요인은 신규주택비율(+)과 일반회계에서 사회복지예산비율(+)이며, 합계출산율에만 영향을 미치는 요인은 없었다. 두 종속변수에 모두 통계적으로 유의미한 독립변수 중에서는 독거노인 가구 비율의 영향력이 가장 큰 것으로 나타났고, 사업체당 종사자 수, 유아 천 명당 보육 시설 수, 고차산업 종사자 비율이 그 뒤를 따랐다.

[표 4-3] 영향 요인 결과 종합

		조출생률		합계출산율			
		방향	표준화 계수(ρ값)		방향	표준화 계수(ρ값)	
통 제	인구증가율	(+)	3.72	(〈0.01)	(+)	4.06	(〈0.01)
	순이동률	(-)	-3.43	(〈0.01)	(-)	-3.76	(〈0.01)
	노령화지수	(-)	-0.23	(〈0.1)		-0.17	0.348
	조혼인율	(+)	0.34	(〈0.01)	(+)	0.22	(〈0.05)
	여자 초혼 연령		-0.07	0.150		-0.05	0.424
	다문화가구원비율	(+)	0.16	(〈0.01)	(+)	0.23	(〈0.01)
산 업 경 제	사업체당 종사자수	(+)	0.20	(〈0.01)	(+)	0.17	(〈0.05)
	고차산업 종사자 비율	(-)	-0.13	(〈0.05)	(-)	-0.23	(〈0.01)
	지가변동률		-0.07	0.206		-0.10	0.182
	독거노인 가구 비율	(+)	0.61	(〈0.01)	(+)	1.13	(〈0.01)
정 책 환 경	신규주택비율	(+)	0.14	(〈0.1)		-0.02	0.884
	유아 천명당 보육시설 수	(-)	-0.17	(〈0.01)	(-)	-0.24	(〈0.01)
	일반회계에서 사회복지예산비율	(+)	0.16	(〈0.05)		-0.05	0.617

각 변수에 관하여 가설을 검증하면 둘째, 사업체당 종사자 수는 가설과 같이 조출생률과 합계출산율 모두에 정(+)방향으로 영향을 미쳤다. 이는 대규모 사업장에 근무하는 근로자의 혼인 확률이 높아 출산에까지 영향을 미칠 수 있다는 선행연구를 지지하는 결과이며, 대규모 사업장이 소규모 사업장보다 안정적인 고용 행태, 상대적으로 높은 수준의 임금과 복지를 제공할 수 있기 때문으로 추측된다.

셋째, 고차서비스산업 종사자 비율은 가설과 반대 방향인 부(-)의 방

향으로 합계출산율과 조출생률 모두에 영향을 미쳤다. 정(+) 방향의 영향 관계를 예상했던 이유는 타 산업보다 소득 수준이 높은 지식기반산업의 특성상 소득효과를 통해 출산력이 증진될 것이라고 가정하였기 때문이다. 그러나, 수도권과 광역시 등 상대적으로 지가와 생활비 수준이 높은 지역자치단체에 고차산업 종사자 비율이 높은 지자체가 분포하고 있으므로 이는 장·단기적 출산력에 소득 증진도 중요하게 작용하나, 양육비용 부담이 더욱 큰 영향을 미칠 수 있다고 추론할 수 있다.

넷째, 지가변동률은 가설과 다르게 둘 다에 영향을 미치지 않았다. 주택가격이 출산에 미치는 영향이 다양한 선행연구에서 실증된 바 있으므로, 이는 주택가격을 직접 구하여 log를 취한 값이 아니므로 대표성에 한계가 있었다고 볼 수도 있다. 혹은 주택가격이 출산, 혼인 결정에 영향을 미치더라도 지가의 '변화율'보다는 장기간에 걸쳐 주택가격이 형성되어 있는 일정한 수준이 영향을 미치는 것으로 추측해볼 수 있다.

다섯째, 독거노인 가구 비율은 가설과 동일하게 정(+)의 방향으로 합계출산율과 조출생률 모두에 영향을 미치며 영향의 크기도 유의한 변수 중 가장 크다. 이는 출산 결정에 있어서 주거비와 양육비용을 포함한 생활비용의 지출 정도의 중요성을 나타낸다고 해석할 수 있다. 특히, 사업체당 종사자 수보다 크기가 크다는 점이나, 고차산업 종사자 비율은 부(-)의 상관관계를 보였다는 점에서 양질의 고용으로 인한 소득 증가도 중요하나 그보다도 주거비용, 양육비용 지출을 안정화하는 것이 출산력 증진에 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

여섯째, 유아 천 명당 보육 시설 수는 가설과 반대로 부(-)의 방향으로 영향을 미쳤다. 선행연구에서 보육 시설이 증가할 때 추가 임신 의사와 둘째아 보유에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 실증되었음에도 조출생률과 합계출산율 모두와 부(-)의 관계를 형성한다는 것은 절대적인 보육 시설 부족 현상이 존재하기 때문으로 볼 수 있다. 조출생률 기반으로

해석하면 출생아 수가 많은 지역에 상대적으로 보육 시설이 부족할 수 있다고 해석할 수 있으며, 합계출산율을 기반으로 해석하면 인프라 조성은 인구와 비례하여 이루어지므로 합계출산율이 높은 농촌, 군 단위 지역에서 상대적으로 보육 시설 조성이 부족했다고 추론될 수 있다. 두 방향 모두 결론적으로는 출산 결정에 대한 보육 시설의 중요성이 알려져 있음에도 불구하고 보육 인프라 조성은 미비했음을 나타낸다.

일곱째, 신규 주택비율은 가설처럼 정(+)의 방향으로 영향을 미쳤으나 조출생률에만 영향이 있었다. 마지막으로 일반회계에서 사회복지예산비율은 선행연구에 기초하여 부(-)의 방향으로 영향을 미칠 것으로 추측하였으나 실제로는 조출생률에 정(+)의 방향으로 영향을 미쳤다. 이는 단기적으로 신도시 건설, 재건축, 주택 공급 등의 정책과 지방자치단체 차원에서의 재정 지출을 통한 사회복지가 출생아 수 증가에 대한 효력을 발생시킬 수 있으나, 장기적으로는 유의미한 영향력을 발휘하지 못할 수 있음을 나타낸다.

[표 4-4] 연구가설과 실증 결과

요소		변수	가설	실증 결과
산업 경제	산업	사업체당 종사자수	(+)	(+)
		고차서비스산업 종사자 비율	(+)	(-)
	경제	지가변동률	(+)	X
		독거노인가구비율	(+)	(+)
정책· 환경	환경	신규주택비율	(+)	조출생률 (+)
		유아 천 명당 보육시설수	(-)	(-)
	정책	일반회계에서 사회복지예산비율	(-)	조출생률 (+)

가설 실증 결과를 종합하여 조출생률은 단기적으로 민감하게 반응하는 출산력, 합계출산율이 장기적 출산 가능성을 나타내는 출산력임을 종합해 볼 때, 장·단기적으로 종합적인 출산력 증진에 영향을 미치는 것은 지역의 산업 형태와 발달 정도, 생활비용의 수준, 지역의 보육 인프라 조성 정도라는 것을 알 수 있었다. 즉, 출산력이 높은 지자체란 '대규모 사업장 위주의 안정적인 일자리 조성이 이루어져 있지만, 생활비용 자체는 높지 않고 보육 시설이 풍부한 도시'로 본 연구의 연구 질문에 답변할 수 있다.

한편, 조출생률에만 영향을 미치는 신규주택비율과 일반회계에서 사회복지예산비율을 통해 신도시의 건설 등 주택사업, 지방자치단체 차원에서 사회복지 지원은 단기적 출산력 증진에는 긍정적 영향을 미칠 수 있지만, 결국 장기적이고 근본적인 출산력에는 큰 영향력을 가지기 어려움을 알 수 있다. 본 연구에서는 이러한 결과를 기반으로 중앙 정부 차원에서는 지역경제의 원동력을 부여하여 장기적 안목으로 인구정책의 틀을 제시하고, 지방자치단체에서는 각 지역에 특화된 주거정책과 복지정책을 시행하도록 역할을 분담하는 것이 바람직하다고 추론하였다.

특히 주목할만한 점은, 사업체의 규모뿐 아니라 독거노인 가구 비율이 출산력 증진에 복합적 영향 관계하에 있다는 것인데, 이는 출산력의 증진에는 산업의 발달뿐 아니라 감당 가능한 주거·생활비용이 병행되어야 함을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 일반적으로 비용은 일자리가 부족한 지방으로 갈수록, 시 보다는 군에서 낮으므로 국가에서 균형발전 인구정책을 주도하여 고용·주거 등 자원 왜곡을 해소하는 것이 우선 과제임을 시사할 수 있다.

제 5 장 결론

세계에서 유례를 찾아보기 힘들 정도의 초저출산 문제를 해결하기 위하여 우리나라 중앙 정부와 지방정부는 2006년부터 5년마다 수립되고 있는 저출산·고령사회 기본계획을 토대로 매년 시행계획을 추진하고 있다. 그러나 20여 년간 막대한 예산과 노력을 투입했음에도 중앙 정부 목표 수준의 출산율 반등은 이루어지지 않았다. 특히, 2017년부터 행정안전부는 243개의 지방자치단체가 각각 부서를 마련하여 인구정책을 마련하여 수행해야 한다고 권고한 후 각 기초자치단체에서 많은 수의 인구정책을 시행하고 있으나, 중앙 정부의 세부 지침이 부재한 상태에서 기초자치단체 수준에서 효과적인 인구정책을 수립하고 시행하는 것은 현실적으로 불가능한 일이다.⁵⁾

김한나 외(2020)의 연구에서는 인구정책의 실효성을 위하여 지방정부는 중앙과도 다른 인구정책이 현실적으로 필요함을 시사하고 있다. 본 연구는 이를 위하여 ‘차별출산력이 높은 지역의 특성 도출’이라는 연구목표를 수립하고 선행연구를 통한 구체적 정의와 영향력 있는 변수를 분석·비교하였다. 이를 통해 중앙 정부와 지방자치단체 차원을 분리하고, 각 차원에서 참고할 수 있는 서로 다른 인구정책 프로토콜에 대한 함의를 제시하고자 하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

우선, 차별출산력을 높이기 위해서는 조출생률과 합계출산율을 둘 다 높이는 정책이 필요하다. 현재까지의 선행연구에서는 차별출산력의 구체적인 평가 기준을 제시하지 못하고 ‘합계출산율’이 높은 지역의 ‘출산력’이 높다고 해석한 경우가 많았는데, 합계출산율이 높다고 단기적으로 출생아 수가 비례하여 증가하지 않기 때문에 합계출산율은 정책 목표로 단독 사용될 때 현실을 반영하기에 미흡한 점이 있다. 조출생률은 지역의 인구 구조와 출생아 수를 반영할 수 있는 지표로 의미가 있지만, 여성 1인

5) 김한나·고우림·임예진·정명구·조영태, 2020, 지방인구정책의 문제점과 대안

의 장기적 출산 수준을 반영할 수는 없다. 또한, 일반적으로 대도시는 합계출산율은 매우 낮지만, 조출생률은 높은 편이며, 중소·농촌 도시는 이와 반대의 양상을 보이는데, 두 경우 모두 균형적인 모습이라고 보기 어렵다. 따라서, 본 연구에서는 중앙 정부 주도의 인구정책은 어느 한쪽만 높이는 정책이 아닌, 조출생률과 합계출산율을 둘 다 높이는 데에 집중해야 한다고 보고 영향요인을 분석하였다.

전국단위 지방자치단체 범위에서의 출산 결정요인 분석결과 합계출산율과 조출생률에 공통으로 영향을 미치는 네 가지 변수인 독거노인 가구 비율(+), 사업체당 종사자 수(+), 고차산업 종사자 비율(-), 유아 천 명당 보육 시설 수(-)가 도출되었다. 이 중 나머지 세 변수의 표준화 계수 크기는 유사하며 독거노인 가구 비율이 가장 큰데, 이는 출산력 증진에서 무엇보다 가장 중요한 것은 주거비용과 생활비용의 안정화라는 것을 나타낸다. 사업체당 종사자 수(+)와 고차산업 종사자 비율(-)을 종합했을 때, 안정적 고용과 일자리에서의 복지가 출산력에 긍정적 영향을 미치지 만, 생활비용이 높은 지역에서는 양육비용 증가에서 오는 불이익이 고용으로 인한 효과를 상쇄할 수 있다는 점에서 세 지표는 일관적인 방향을 제시한다고 볼 수 있다. 마지막으로, 유아 천 명당 보육 시설 수(-)는 20여 년간의 저출산 정책에도 불구하고 아직 전국적으로 필요한 지역에 보육 시설이 부족한 상태임을 의미하여 체계적인 시설 조성이 필요함을 의미한다. 요약하면, 중앙 정부 차원에서는 전국 지방자치단체의 출산력을 높이기 위하여 여성과 복지 위주의 출산장려정책에서 탈피하여 최우선으로 주거·생활비용 안정화, 다음으로 안정적인 고용 환경의 창출, 마지막으로 전국적인 보육 시설 공급 계획 추진을 의제 삼아야 한다고 할 수 있다. 특히, 한국은 현재까지 수도권과 서울에의 정부 주도 자원 집중으로 인해 지방 불균형이 시작되었다는 점에서 양육비용 부담이 적고 삶의 질이 높은 지방 도시를 선정, 거점화하여 계획적으로 자원을 재분배함으로써 주요 의제 해결에 도움이 될 수 있을 것으로 예상된다.

다음으로, 합계출산율에는 영향을 미치지 않았지만, 조출생률에 영향을 미치는 요인으로 신규주택비율(+)과 일반회계에서 사회복지예산비율(+)이 도출되었다. 이는 중앙 정부와 지방정부의 인구정책 분업이 필요하다는 전제를 강화한다. 조출생률은 선행연구에서 단기적 출산력을 의미하는 지표로 사용되고 있으며, 인구 구조에 민감하게 반응한다는 특성이 있다. 따라서 신규주택비율을 높일 수 있는 신도시 건설, 재건축, 주택 공급과 출산장려금 등 현금성 복지정책은 장기적 임신 의사에는 영향이 미미하나 단기적으로 지방자치단체의 출생아 수를 높이는 데에 효력이 있다고 표현할 수 있다. 이에 따라 지방정부 차원에서는 지역의 특성에 맞는 주택 정책과 복지 지원에 집중하는 것으로 출산력 증진에 도움을 줄 수 있다는 결론을 내릴 수 있다.

종합하여 요약하면 현재까지의 인구정책은 중앙 정부와 지방정부의 역할이 정확히 분리되지 않은 상태에서 양쪽 모두 여성과 복지, 현금성 지원에 집중된 출산장려정책이 이루어져 왔다. 그러나, 실증분석 결과 중앙 정부에서는 ‘저출산 정책’으로써 전 국토에 걸친 자원 재분배를 통한 고용 개선과 주거 안정화, 그리고 세수가 부족한 지방자치단체 차원에서 조성이 어려울 것으로 추측되는 보육 시설 공급에 집중해야 함을 시사할 수 있었다. 반대로 지방정부 차원에서는 지역 내에서 필요한 입지에 주거 공급과 재개발, 맞춤형 복지정책을 시행하는 데에 집중해야 함을 알 수 있었다.

즉, 중앙 정부 차원에서는 지방자치단체 간의 근원적, 장·단기적 출산력을 끌어올리는 역할을, 지방자치단체 차원에서는 중앙 정부 주도의 정책을 보조하여 단기적으로 출산 의사를 증진 시킬 수 있도록 지역 환경과 복지 조성에 집중함으로써 서로 유기적으로 연계하여 실효성 있는 저출산 정책을 도모할 수 있을 것으로 기대된다.

참 고 문 헌

- Frances Mao, 25 August 2022, South Korea records world's lowest fertility rate again, BBC, <https://www.bbc.com/news/world-asia-62670717>
- 유진성, 2022.05.03, 소득분위별 출산율 변화분석과 정책적 함의, 환경연, https://m.fki.or.kr/bbs/bbs_view.asp?cate=news&content_id=d0f3e03c-4813-4117-9933-160cf807a170
- 박태우, 2016.11.17., 인구 줄어들면 취업난 사라질까?, 한겨레, <https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/770681.html>
- 이근태·이지선, 2017.03.08., 생산가능인구 감소 시대의 경제성장과 노동시장, LG경영연구원, <https://www.lgbr.co.kr/report/view.do?idx=19568>
- 이재윤, 2020.05.04., 부모 부양 가치관 설문조사, 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/GYH20200504000600044>
- 최유빈, 2022.06.29., 대기업은 '유연근무제' 도입 늘고 있는데... 중소기업은 그렇지 못한 까닭, MoneyS, <https://moneys.nt.co.kr/news/mwView.php?no=2022062716062184703>
- 오삼권·권영주, 2018, 지방자치단체별 출산율 영향요인 연구: 사회·문화적, 경제적, 정책적 요인을 중심으로, 국가정책연구
- 김동현·전희정, 2021, 지역출산율의 공간적 상호의존성과 영향요인에 관한 연구: 공간패널분석을 활용하여
- 이영성, 2008, 고령화가 지역경제에 미치는 영향, 국토계획
- 오세진, 2019, 인구 고령화가 기업에 미치는 영향
- 김경수·허가형·김윤수·김상미, 2018, 우리나라 저출산의 원인과 경제적 영향, 경제현안분석
- 김동현·전희정, 2021, 지역출산율의 공간적 상호의존성과 영향요인에 관한 연구, 국토계획
- 배호중, 2019, 주거비 부담이 출산에 미치는 영향 : 2000년 이후 혼인가구를 중심으로, 사회복지연구
- 박관태·전희정, 2020, 인구규모에 따른 지역 간 출산율 차이 및 결정요인에 관한 연구, 한국지역개발학회지

- 최영희·신윤희, 1991, 대도시, 중소도시, 농촌 노인의 건강상태에 관한 연구, 대한간호학회지
- 이찬영, 2018, 연령대별 인구유출입 결정요인 분석, 산업경제연구
- 송유미·이제상, 2011, 저출산의 원인에 관한 연구 : 산업사회의 변화와 여성의 사회진출을 중심으로, 보건사회연구
- 조성남, 2006, 노인부모부양에 관한 기혼자녀세대의 인식 : 초점집단토론 자료분석을 중심으로, 한국인구학
- 조희평, 2021, 공간균형 모형을 통해 추정된 도시의 거주환경의 질, 현안 분석
- 최선미, 2021, 광역자치단체 출산율의 영향요인 분석 : 경제적 요인과 정책적 요인을 중심으로, 국정관리연구
- 강은진, 1995, 출산·사망력의 지리적 차이와 그 변화, 지리학회지
- 강동익·송경호, 2021, 주택가격변동이 혼인율과 출산율에 미치는 영향과 정책적 함의, 한국조세재정연구원
- 최은영·박영실, 2009, 사회경제적 특성과 지역별 차별 출산력 분석, 통계개발원 연구보고서
- 김광선, 시기부정확, 대도시 산업경제 성장의 기반, 생산자서비스, 서울경제브리프
- 정명구, 2017, 지리가중회귀모형을 이용한 지역별 차별 출산력 분석
- 이유진·김상헌·김나영, 2020, 출산장려금 지급수준과 출산율의 관계에 관한 실증분석, 한국행정학보
- 김동현·전희정, 2021, 기초지방자치단체의 지역환경요인이 출산율에 미치는 영향: 수도권과 비수도권 간 비교를 중심으로, 한국행정학보
- 이철희, 2018, 한국의 출산장려정책은 실패했는가? 2000년~2016년 출산율 변화요인 분해, 經濟學研究
- 박관태·전희정, 2020, 인구규모에 따른 지역 간 출산율 차이 및 결정요인에 관한 연구: 대도시, 중소도시, 농촌 비교 분석, 한국지역개발학회지 제32권 제4호
- 송유미·이제상, 2011, 저출산의 원인에 관한 연구: 산업사회의 변화와 여

- 성의 사회진출을 중심으로, 보건사회연구
- 유진성, 2022, 소득분위별 출산율 변화 분석과 정책적 함의, KERI 정책 제언
- 이정섭·김성환, 2014, 단계적 인구이동에 따른 출산력 변화와 과소화: 전라북도를 사례로, 대한지리학회지 제49권 제5호
- 박종서·윤여원·정준영, 2012, 저출산 현상의 동태적 분석을 위한 지역 사례 조사 - 춘천시, 안산시, 보성군, 합천군 사례를 중심으로 -, 한국보건사회연구원 연구보고서
- 강현수, 2022, 지방소멸 위기 대응 추진사례와 시사점, 국토연구원
- 김한나·고우림·임예진·정명구·조영태, 2020, 지방인구정책의 문제점과 대안, 한국인구학 제43권 제4호
- 이상규, 2007, 지식기반서비스산업의 개념과 현황 그리고 육성방안, 한국경제연구
- 문동진, 2019, 지식기반서비스산업의 집적이 지역경제성장에 미치는 영향: 경기도 시·군 지역을 중심으로, 국가정책연구 제33권 제4호
- 윤성호, 2010, 지역간 차별출산력과 지방자치단체의 대응, 원광디지털대학교 교비연구과제
- 김수정, 2019, 저출산·고령화 시대 한국의 인구 정책에 관한 비판적 고찰, 한국도시지리학회지 제22권 2호

Abstract

A Study on the Characteristics of Local Government with High Regional Fertility Difference

Yeyoung Kim

Environmental Planning

Seoul National University Graduate School of

Environmental Studies

In order to solve the problem of low birth rate in Korea, not only the central government but also basic local governments have established departments to implement population policies. However, first, the definition of 'regional fertility difference' in local areas was unclear, and second, it was difficult to establish and achieve goals because there was no clear division of roles between the central government and the provinces. Therefore, in this study, first of all, the status that both total fertility rate and the crude birth rate are high is defined as 'high birth power' so that the long-term and short-term willingness to give birth could be reflected in a balanced manner. Next, through multiple regression analysis, the factors

affecting the two variables were analyzed to derive policy implications for the central and local governments, respectively. As a result of the analysis, it is estimated that the central government should focus on stabilizing housing and living costs, creating a stable employment environment, and expanding childcare facilities nationwide to help improve fertility in both long and short term. In particular, the fundamental cause of the current outflow of local population is the disproportionate distribution of resources due to the development historically focused metropolitan area, so it is difficult to solve with policies at the level of basic local governments. Therefore, it is expected that the employment environment as well as the housing stabilization goal can be achieved only when massive resource redistribution and base-type regional economy are fostered led by the central government. On the contrary, local governments are expected to increase fertility power only by implementing customized policies specialized at the level of basic local governments, such as improving the residential environment and preparing a welfare system. In conclusion, this study suggests that effective population policy can be implemented at the central government level with the aim of strengthening national fertility capacity through balanced national development and the local government with the aim of improving residents' willingness to give birth through customized welfare and residential environment.

keywords : Housing cost, Low birth rate policy, Income, Metropolitan cities, Small and medium sized cities, Balanced regional development

Student Number : 2021-23198