



## 요약

### 1. 연구의 배경 및 목적

- 한국의 출생아의 감소로 시작되는 저출산 현상과 인구의 고령화라는 인구 변화는 변화의 속도와 지속성, 변화 정도의 세 가지 측면에서 세계에서 유례를 찾기 힘든 현상이며, 심화되고 고착화되며 구조화되고 있다는 점에서 사회문제로 인식됨.
- 강원특별자치도<sup>1)</sup>의 합계출산율도 2012년 1.37명에서 2022년 0.97명으로 지속적으로 감소함. 강원도는 이러한 인구 변화에 대응하기 위해 적극적으로 대응하고 있음.
- 특히 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감함으로써 강원도의 저출생 및 지역 소멸 위기 극복에 기여함을 목적으로(「강원도 육아기본수당 지원 조례」 제1조), 2019년 1월 1일 이후 강원도에 1년 이상 거주하는 출생아의 보호자를 대상으로 월 30만 원을 4년간 지원하는 육아기본수당이 전국 최초로 도입되었고, 2022년까지 월 50만 원으로 지속 확대되었음. 2023년 현재 부모급여 도입으로 지원 대상과 내용이 변경되어 추진되고 있음.
- 육아기본수당의 실효성 있는 추진을 위해서는 그간의 성과를 분석할 필요가 있음.
- 「강원도 육아기본수당 지원 조례」 제13조, 14조에서는 성과평가를 실시할 것을 명시하고 있으며, 구체적으로 평가지표를 선정하고 사업효과를 분석할 것을 제시함.

제13조(성과평가) 도지사는 수당 지원과 관련하여 2년마다 성과평가를 실시하여야 한다.  
제14조(성과평가위원회)  
2. 수당 지원 사업에 대한 성과평가를 위한 평가지표 선정  
3. 수당 지원 사업에 대한 사업효과 분석

- 본 연구는 「강원도 육아기본수당 지원 조례」 제13조를 토대로 1차 성과평가가 끝난 2년 후인 2021~2022년 동안 추진된 육아기본수당의 추진성과를 평가하

1) 이하의 본문 내 모든 기술은 '강원도'로 통일함.

여 실효성 있는 제도 개선 방안을 제시하고자 함.

## 2. 주요 연구 결과

- 강원도의 인구 규모와 변화를 살펴보면 다음과 같음.
  - 강원도의 인구 규모는 최근 10년 간(2013~2022년) 등락을 반복하는 가운데 최근 증가하는 경향이 나타남.
    - 2013년부터 2017년까지 지속적으로 증가하였다가 이후 크게 감소하였으나 다시 증가함.
    - 최근 5년 간(2018~2022년) 강원도의 인구 규모 변화는 지난 20여 년간(2000~2020년) 나타난 인구의 사회적 감소가 자연적 증가를 압도하여 결과적으로 인구 규모가 감소한 양상(인구 규모가 27,144명 감소하였지만, 자연적으로는 25,450명 증가한 반면, 사회적으로 52,594명 감소)과는 달리 인구 규모가 약 1,709명 감소한 가운데, 자연적으로 24,795명 감소한 반면 사회적으로는 23,087명 증가한 것으로 나타남.
    - 최근 5년 간(2018~2022년) 인구 규모가 감소한 지역은 총 18개 강원도 관할 시군 중 13개 시군인 것으로 나타나고 있으며, 이들 지역의 인구 규모 감소는 대체적으로 자연적 감소의 기여도가 상대적으로 큰 것으로 나타남.
  - 강원도 지역의 자연적 증감을 출생아 수 변화와 사망자 수 변화로 구분하여 살펴본 결과, 거의 대부분의 지역에서 출생아 수는 감소한 반면, 사망자 수는 증가함.
    - 강원도 및 관할 시군의 지속적인 출생아 수 감소와 사망자 수 증가에도 불구하고 동 기간 다른 광역시도와 비교하였을 때의 강원도의 출생아 수 감소율은 상대적으로 크게 낮은 특성을 보이며, 합계출산율과 조출생률은 다른 지역과 비교할 때 상대적으로 덜 감소하는 경향이 뚜렷하게 나타남.
  - 2020년 인구주택총조사 표본 2% 자료를 활용하여 육아기본수당 시행 이후 강원도로 전입한 이들의 특성을 살펴본 결과, 절반 이상은 수도권(서울 약 22.3%, 경기 약 33.5%, 인천 약 6.2%)에서 유입된 것으로 나타나고 있으며, 다음으로

경북, 충북 등 지리적으로 인접한 지역으로부터의 유입 비중이 높은 것으로 나타남.

- 대체로 군 지역보다는 시 지역으로 유입되는 비중이 상대적으로 높았으나, 일부 군 지역[철원군(6.85%), 인제군(5.29%), 양양군(5.29%) 등]은 상대적으로 전입인구 비중이 높은 것으로 나타남.

○ 신혼부부 수는 전국적인 추세와 유사하게 관측기간 내 지속적으로 감소하나 감소율은 다른 시도에 비하여 상대적으로 낮음.

□ 강원도의 육아기본수당과 유사한 중앙정부 및 지방정부의 정책은 다음과 같음.

○ 2021년까지 아동을 양육하는 가구를 대상으로 현금(바우처)을 지원하는 중앙정부의 정책은 가정양육수당, 보육료, 아동수당임. 2022년부터 영아수당, 첫만남이용권, 아동수당 정책이 추진되었으며, 2023년부터 부모급여, 첫만남이용권, 아동수당 정책이 추진되고 있음.

○ 2022년 현재 지방정부에서 현금으로 지원하는 출산지원정책은 다양한 명칭과 다양한 방식으로 추진되고 있음.

- 광역지방자치단체의 경우 출산지원금, 출산축하금, 출산육아지원금, 출생축하금, 양육기본수당, 육아기본수당, 행복키움수당, 출산축하쿠폰, 육아지원금 등의 명칭으로 자녀를 출산한 시점에 지급하거나 출산부터 최대 5년까지 지급하는 방식으로 추진
- 기초지방자치단체의 경우 대체로 출산(출생)및 신생아에 대한 양육, 육아, 입양에 대한 지원금, 축하금, 장려금의 명칭을 가지고 일시금 방식, 일시금과 분할금을 혼합한 방식, 분할금 방식 등 다양한 방식으로 1회에서 최대 78회까지 지원하고 있음.

□ 강원도의 육아기본수당과 유사한 정책 목표를 가지고 출산을 지원하는 현금성 정책의 효과를 평가한 국내외 연구를 고찰한 결과는 다음과 같음.

○ 지자체 현금성 출산지원정책을 평가한 기존의 연구는 지자체의 총 출생아 수, 평균 출생아 수, 출생순위별 출생아 수, 출생아 증가율, 지자체의 합계출산율,

#### 4 제2차 육아기본수당 정기평가 용역

조출생률, 유배우 여성 출산율(유배우 여성 1,000명당 기대 출산아 수), 지자체 출산율 등의 평가지표를 활용하여 각 지표에 영향을 미치는 정책의 효과를 평가함.

- 초기 선행 연구들의 결과는 긍정적인 효과와 부정적인 효과가 혼재해 있으나 최근에 수행된 연구들은 대체로 긍정적인 효과가 있는 것으로 보고하고 있음.

○ 국외에서 추진되고 있는 강원도의 육아기본수당과 유사한 아동에 대한 현금성 출산지원정책에 관해 분석한 연구들은 정책이 자녀 출산에 긍정적인 영향을 미치고, 여성의 노동 참여율을 감소시키며, 가구의 경제적 부담과 빈곤을 완화하고 아동의 건강한 발달에 긍정적인 영향을 준다고 평가하고 있음.

□ 2021~2022년 육아기본수당을 수급한 가구를 대상으로 한 조사 자료를 전체적인 경향성과 응답자 특성에 따른 차이를 중심으로 교차 분석을 수행한 결과는 다음과 같이 요약됨.

○ 2021년 기준, 전체 수급자 중 86.9%가 육아기본수당을 알고 있다고 응답하여 육아기본수당에 대한 전반적인 인지도는 높은 수준임.

○ 전체 수급자 중 육아기본수당에 대하여 만족한다고 응답한 비율은 약 70%, 만족하지 않는다고 응답한 비율은 약 5%로, 전반적인 만족도는 높은 수준

- 2021년 수급자(62.5%)와 비교하여 2022년 수급자에게서 매우 만족한다고 응답한 비율(73.2%)이 높고, 보통 또는 별로 만족하지 않는다고 응답한 비율은 낮은 것으로 나타남.

○ 육아기본수당의 자녀 양육 부담 경감에 미치는 영향에 있어서 수급자 중 약 80%는 육아기본수당이 자녀 양육 부담 경감에 도움이 된다고 응답하였으며, 대체로 월평균 양육비 지출수준이 낮은 집단에서 자녀 양육 부담 경감에 도움이 된다고 응답한 비율이 높았음.

○ 육아기본수당이 현재 출산 계획에 영향을 미친다고 응답한 비율은 68.6%이며 추가 출산 계획에 영향을 미친다고 응답한 비율은 38.5%, 추가 출산 계획에 영

향이 없다고 응답한 비율은 27.3%(추가 출산 계획 없음 34.2%)로 나타나 대체로 육아기본수당이 출산의 결정에 긍정적 영향을 미치는 것으로 파악됨.

○ 육아기본수당이 강원도에 계속 거주하는 것에 긍정적 영향을 미친다고 응답한 비율은 77.0%로 나타났는데, 이주 특성별로는 원주민과 이주 3년차에 비해 이주 1년차와 2년차에게서 긍정적 응답 비율이 높게 나타남.

○ 출산·양육에 가장 필요하다고 생각하는 지원 정책은 양육(교육)비용 지원(46.8%), 자녀돌봄서비스 지원(20.8%), 출산비용 지원(13.8%), 주거비용 지원(13.5%), 기타(5.2%) 순으로 나타남.

- 자녀 연령, 맞벌이 여부, 양육비 수준 등에 따라 응답이 상이하게 나타났다는 점을 고려하여 강원도의 출산 및 양육 정책이 대상자의 다양한 특성을 충분히 반영할 수 있도록 면밀한 검토·논의가 이루어질 필요성이 있음.

□ 육아기본수당의 잠재적 대상자로서의 만 19~49세의 자녀가 없는 강원도 내 거주자(미혼·기혼)들의 인식 조사에 대한 주요 결과와 함의는 다음과 같음.

○ 육아기본수당의 인지도가 상승함. 2021년에 진행된 조사와 달리 미혼 인구가 상당수 포함되었음에도 불구하고 인지도가 상승한 것은 큰 성과임.

○ 육아기본수당이 미치는 긍정적 영향 또는 도움에 대한 이해는 ‘자녀 양육 비용 부담 경감’이 가장 큰 것으로 나타남.

- 결혼 계획에 긍정적 영향을 미친다는 것에 동의한 비율은 49.3%, 자녀 출산을 결정하는 데 긍정적 영향을 미친다는 것에 동의한 비율은 54.6%, 자녀 출산 계획을 앞당기는 것에는 35.3%가 동의함.

○ 결혼을 할 의향이 있거나 자녀 계획이 있는 이들에게는 육아기본수당이 결혼 계획과 출산 결정, 양육 비용 부담 경감, 강원도 계속 거주 등에 긍정적 요인으로 작용함.

- 반면, 전체 응답자의 32.0%는 무자녀를 계획하고 있으며, 결혼 의향이 있는 응답자 중 24.5%는 타 시도로 이주할 계획을 가지고 있다는 점에서 저출생 및 지역소멸 위기 극복을 위한 적극적인 노력이 필요함.

6 제2차 육아기본수당 정기평가 용역

□ 강원도 육아기본수당 정책 목표 달성에 대한 평가를 위해 정책의 접근도, 정책의 목표 달성도 범주로 구분하고, 목표 달성도를 전반적 달성도와 세 가지 영역(아동 양육 부담 경감, 안정된 양육환경 조성, 인구감소 대응)으로 분류하여 총 11개 평가지표를 구성하였음.

○ 평가지표를 산출한 결과는 다음의 표와 같음.

- 제시한 지렛값은 2021년과 2022년 지렛값의 평균임.

평가 영역		평가지표	지표 특성
정책의 접근도		이용도 : 평균 88.26%	핵심 지표
정책의 목표 달성도	전반적 달성도	정책 만족도 : 평균 4.04[(4) 약간 그렇다를 상회하는 수준]	핵심 지표
	아동양육 부담 경감	육아기본수당의 자녀 양육 부담 경감에 대한 체감도 (도움 정도) : 평균 4.21점[(4) 약간 그렇다를 상회하는 수준]	핵심 지표
		육아기본수당의 양육 비용에 대한 비중 : 평균 59.44%	핵심 지표
	안정된 양육환경 조성	안정된 양육 환경에 대한 체감도 : 평균 4.24점[(4) 약간 그렇다를 상회하는 수준]	핵심 지표
		전국 만 0~3세 인구 비율 대비 강원도 해당 인구 비율 : 평균 94.37%(지속 증가 추세)	관련 지표
	세부 목표별 달성도	부부의 출산에 미치는 영향 정도 : 응답자의 68.85%가 영향을 미쳤다고 응답	핵심 지표
		유자녀 부부의 추가 출산 의향 : 응답자의 67.55%가 영향을 미쳤다고 응답	핵심 지표
		신혼부부의 첫째아 출산 이행 기간 변화 : 0.4개월 증가(타 시도보다 증가폭이 낮음)	관련 지표
		합계출산율 변화(2021~2022년) : -0.011 감소(부산 다음으로 타 시도보다 감소폭이 낮음)	관련 지표
		출산순위별 출생아 수 변화율(2021~2022년) : (첫째아) 변화율은 10.39%로 대전, 제주 다음으로 높은 증가폭 (둘째아) 변화율은 -13.88%로 전북, 경기, 전남 다음으로 낮은 감소폭 (셋째아 이상) 변화율은 -12.15%로 전남 다음으로 낮은 감소폭	관련 지표

○ 평가지표에 대한 산출 결과, 대체적으로 강원도 육아기본수당의 정책 목표에 대한 정적(+) 효과성이 직·간접적으로 도출된 것으로 판단됨.

□ 강원도 육아기본수당의 효과성을 엄밀하게 살펴보기 위해 본 연구는 2021~2022년 데이터를 활용하여 계량적으로 분석함.

○ 강원도와 대조군의 유배우 출산율 변화 추이와 출생아 수 변화 분해 결과는 강원도 육아기본수당 지급이 도내의 유배우 출산율을 실제로 높였을 가능성을 뒷받침함.

- 2018년부터 2022년까지 대조군과 비교할 때, 강원도의 합계출산율은 상대적으로 덜 감소하였고, 유배우 출산율은 지표에 따라 증가 또는 유지되었음.

- 2018년부터 2022년까지 출생아 수 변화 요인을 분석하면, 강원도의 유배우 출산율이 증가하여 출생아 수를 증가시키는 요인으로 작용했음을 보여줌. 이는 유배우 출산율이 감소하여 출생아 수를 감소시키는 요인으로 작용했던 대조군에 대한 결과와 상반됨.

○ 2015~2022년 기초지자체(시군구)별 데이터를 이용한 이중차분 회귀분석을 수행한 결과, 2019년 육아기본수당 지급 이후 강원도의 합계출산율과 유배우 출산율은 대조군에 비해 상대적으로 높아졌고, 이 효과는 2022년까지 지속되었음을 보여줌.

○ 2019~2020년과 2021~2022년 기간을 분리하여 수행한 이중차분 회귀분석 결과는 2021년 육아기본수당 지급액 확대가 출산율을 추가적으로 높이는 효과가 있었을 가능성을 보여줌.

- 2019~2020년 기간에 대한 교호항에 비해 2021~2022년 기간에 대한 교호항의 규모가 더 큰 것으로 추정되었으며, 이는 육아기본수당 증액의 효과일 가능성이 있음. 단, 이러한 결과는 수도권 및 광역시도를 대조군에 포함하는 경우 약화되는 것으로 나타남.

○ 2015~2022년 기초지자체(시군구)별 데이터를 이용한 이중차분 회귀분석을 수행한 결과, 육아기본수당이 출산에 미친 효과는 대도시(춘천, 원주, 강릉) 중

소도시(동해, 태백, 속초, 삼척), 군 지역 간 차이를 보였음.

- 육아기본수당 지급이 합계출산율에 미친 효과는 대도시와 군 지역에서 상대적으로 컸고, 유배우 출산율에 미친 효과는 중소도시에서 가장 컸고, 그 다음으로 군 지역에서 컸으며, 대도시에서는 유의하지 않았음.
- 이러한 결과는 육아기본수당 지급이 출산에 미치는 효과의 경로가 지역의 특성에 따라 다를 수 있음을 시사함.

### 3. 결론 및 시사점

- ① 육아기본수당의 정책 수요자인 육아기본수당 수급자와 잠재적 수요자인 미혼 및 무자녀 부부를 대상으로 실시한 조사 결과의 분석, ② 정책의 접근도, 전체 목표 및 세부 목적 달성률과 관련된 지표와 인구 감소에 대응한 간접적 지표의 산출, ③ 계량적 분석 등 종합적이고 다면적인 평가를 실시한 결과, 2021~2022년에 추진된 육아기본수당은 정책의 목표를 달성했고 효과가 있는 것으로 평가됨.
- 육아기본수당의 지속적이고 적극적인 홍보가 필요함.
  - 신규 수급자의 인지도가 지속 수급자에 비해 낮고, 미혼 인구는 기혼 인구에 비해 인지도가 낮음.
  - 육아기본수당의 적극적 홍보가 타 시도에서도 이루어진다면, 시도 간 이주를 계획하는 이들의 유입에 긍정적 요인으로 작용할 수 있음.
  - 육아기본수당의 잠재적 대상자들 중 정책을 알더라도 약 절반 가까이는 사회적 관계망을 통해 알고 있으므로 공공기관 및 온라인 매체를 통한 접근이 필요
- 육아기본수당 지원 조례에 명시된 정책 목표를 보다 적극적으로 달성하기 위해서는 육아기본수당뿐만 아니라 다양한 정책들의 병행과 조화가 필요함.
  - 유사정책의 효과성을 평가한 선행연구들을 통해 알 수 있는 함의는 개별 정책이 추진되는 배경과 맥락의 중요성 때문에 정책 효과가 다르게 나타날 수

있다는 것임.

- 정책 욕구에 있어, 육아기본수당 신청자 및 잠재적 대상자 모두에게 있어서 양육(교육)비용 지원 정책과 자녀돌봄서비스 지원 정책과 같은 직접적 양육 지원 정책뿐만 아니라 주거지원 정책의 필요성이 강조됨.

○ 정책의 추진에 있어 강원도 내 지역적 차이와 수급자의 특성에 대한 정책적 고민과 고려가 필요함.

- 육아기본수당 수급자 대상 조사 결과에서 대체로 월평균 양육비 지출 수준이 낮은 집단에서 만족도가 높고, 지역별로는 읍 지역에서 만족 비율이 가장 높은 것으로 나타나 차이를 보임.
- 강원도의 인구 변동은 관할 지역 간 편차가 존재하고, 효과성 분석에서도 육아기본수당 지급의 효과는 도내 시군 특성에 따라 다르게 나타났기에 지역적 특성을 이해하고 이에 따른 수요자 맞춤형 정책 설계가 필요함.

○ 정책 수요자 관점을 고려하여 육아기본수당이 설계되고 추진되어야 할 것임.

- 현금 지원 규모가 일정 수준 이상으로 높아지면, 그 한계 효과(단위 금액 지급에 따른 추가적인 효과)가 감소할 수 있음을 고려할 때, 정책 효율화를 위해 추가적인 금액 확대는 면밀한 검토가 필요
- 현재 중앙정부의 많은 정책이 주로 영아기에 집중되어 있으며, 부모급여(0~1세)는 더욱 확대될 계획이라는 점에서 종합적으로, 영아기의 지원 금액을 확대하기보다는 대상 연령을 확대하는 방안을 고려할 필요가 있음.
- 저소득 가구와 다자녀 가구에 대한 육아기본수당 추가 지급을 검토할 필요가 있음.

○ 육아기본수당의 효과를 지속적으로 모니터링하고 정책의 개선과 발전을 위해서는 적절한 조사와 이를 통한 데이터가 계속해서 구축되어야 할 것임.

- 미혼 인구, 무자녀 가구, 수급 가구의 지속적인 추적과 관찰이 가능한 데이터 구축이 필요하며 이를 위해 행정설문을 패널데이터화할 필요가 있음.
- 그동안의 행정조사는 무응답 비율이 높게 나타났다는 사실을 고려하여 온라인(비대면) 정기(의무) 조사 실시를 고려해야 함.

## 10 제2차 육아기본수당 정기평가 용역

- 추가로 주관적이고 정성적인 의견을 수렴하기 위한 심층면접조사가 이루어져야 할 필요가 있음.
  - 특히 원주민보다 육아기본수당에 대한 만족도가 높은, 타 시도에서 이주한 강원도 거주자를 포함하여 심층면접조사 및 초점집단인터뷰(FGI)를 실시하고 이를 분석할 필요가 있음.