

중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

- 지방자치단체 수당을 중심으로

최혜진

고경표·정다운·안승재·김가희

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	최혜진	한국보건사회연구원 부연구위원
공동연구진	고경표	한국보건사회연구원 연구원
	정다운	레겐스부르크대학교 박사과정
	안승재	서울대학교 사회복지과 박사
	김가희	한국보건사회연구원 부연구위원

연구보고서 2023-41

중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

- 지방자치단체수당을 중심으로

발행일	2023년 12월
발행인	이태수
발행처	한국보건사회연구원
주소	[30147] 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화	대표전화: 044)287-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처	(사)아름다운사람들

© 한국보건사회연구원 2023
ISBN 979-11-7252-004-5 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2023.41>

발 | 간 | 사

우리나라의 지방자치단체는 국가가 수행하는 사회보장사업에 대해 보충적·보완적인 정책을 운영하는 경우가 많다. 대부분의 주요 소득 및 서비스 급여가 국고보조사업으로 운영되는 정책환경에서 지방자치단체의 자체 사업의 비중은 매우 낮은 편이며 상당수의 지방 사회보장사업이 국고보조사업과 유사성을 가지는 경우가 많다. 중앙사업과 지방사업 간의 유사성은 중앙정부와 지방정부의 역할분담과 정책집행의 효율성과 관련한 다양한 논쟁을 불러오기도 하지만, 다른 한편으로 정책의 효과성을 검증할 수 있는 정책환경을 제공해준다. 중앙정부가 시행하는 정책은 전국적으로 시행되기 때문에 비교집단을 설정할 수 없으나, 지방정부가 시행하는 사업은 지역 간에 차이가 발생하기 때문에 비교 분석이 가능하기 때문이다.

본 연구는 이러한 유사성을 가진 지방자치단체의 정책 중 출산지원금과 농민수당을 대상으로 효과성 분석을 수행하였다. 출산지원금은 부모 급여와 유사성을 가지며, 농민수당은 소농직불금과 유사성을 가진다. 이 연구는 출산지원금과 농민수당이 지역 내 출생아 수 증가 및 농민 수 증가에 어떠한 기여를 하는지에 대해 분석함으로써 현금성 급여의 효과성을 검증하고자 하였다. 또한 분석결과를 바탕으로 중앙정부와 지방정부가 사회보장제도의 목표를 이루기 위해 어떻게 협력하고 서로의 역할을 정립해 나갈 것인지에 대한 논의에 기여하고자 하였다.

본 연구는 최혜진 부연구위원의 책임하에 원내의 김가희 부연구위원, 고경표 연구원이 참여하였고, 원외로는 서울대학교의 안승재 박사, University of Regensburg의 정다운 박사수료생이 대안모색을 위한 해외사례 작성에 참여하였다. 본 연구의 진행 과정에서 유익한 조언을 해주

신 부산대학교 전미선 교수님과 원내 김태완 선임연구위원께 특별히 감사
사를 표한다. 마지막으로 본 연구 결과는 연구원의 공식적인 견해가 아니
라 연구진의 개별 연구활동의 결과임을 밝힌다.

2023년 12월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요약	3
제1장 서론	7
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 연구의 구성과 내용	13
제2장 제도 개요 및 선행연구 고찰	15
제1절 출산지원금의 제도 개요	17
제2절 농민수당의 제도 개요	29
제3절 지방자치단체 수당의 효과성 관련 선행연구 고찰	35
제4절 본 연구의 차별성	44
제3장 평가 모형	47
제1절 평가 설계	49
제2절 평가 모형	63
제4장 효과성 분석	83
제1절 출산지원금 효과성 분석	85
제2절 농민수당 효과성 분석	113
제3절 소결	118

제5장 정책대안 모색을 위한 해외 사례 연구	121
제1절 동아시아의 지방자치단체 출산지원금	123
제2절 유럽의 직불제: 재분배 성격의 직불을 중심으로	138
제3절 소결	157
제6장 결론	159
제1절 연구 요약과 연구의 한계	161
제2절 정책적 함의	164
참고문헌	169
부록	187

표 목차



〈표 2-1〉 지방자치단체의 출산지원금 도입 연도	18
〈표 2-2〉 광역·기초지방자치단체 출산지원금 및 양육지원금 지원 현황: 2021~2022년	22
〈표 2-3〉 중앙, 지방의 현금성 급여 사업	25
〈표 2-4〉 농민수당 도입 연도 및 지역별 금액	30
〈표 2-5〉 공직직불제와 농민수당 지급 사업 간 비교	34
〈표 2-6〉 출산지원금 효과에 대한 선행연구(전국 시군구 단위 종단 분석)	37
〈표 2-7〉 출산지원금 효과에 대한 선행연구(일부 지역에서의 종단 분석)	39
〈표 3-1〉 농민수당과 직불제의 준수사항과 이행 점검 여부	54
〈표 3-2〉 광역지자체 분석대상	70
〈표 3-3〉 대도시 지역의 분석대상(기초지자체)	73
〈표 3-4〉 중소도시 지역의 분석대상(기초지자체)	74
〈표 3-5〉 농어촌 지역의 분석대상(기초지자체)	75
〈표 3-6〉 농민수당 분석대상	77
〈표 3-7〉 출산지원금 종속변수	78
〈표 3-8〉 출산지원금 예측변수	80
〈표 3-9〉 농민수당 예측변수	82
〈표 5-1〉 중국의 출산 정책 발전과정	127
〈표 5-2〉 일본 출산 및 육아 일시금 지급건수 및 지급액	131
〈표 5-3〉 재분배 직불금 시행 국가의 전체 직불금 대비 재분배 직불금의 비율	151
〈표 5-4〉 2015년 유럽연합 회원국 내 재분배 직불금 대상 농지의 상한 면적 및 지원액	152

부표 목차

〈부표 1〉 강원도 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값	187
〈부표 2〉 충청북도 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값	188
〈부표 3〉 제주도 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값	188
〈부표 4〉 충청남도 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값	189
〈부표 5〉 인천광역시 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값	189
〈부표 6〉 광주광역시 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값	190
〈부표 7〉 대전광역시 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값	190
〈부표 8〉 대도시 지역 출생아 수를 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값	191
〈부표 9〉 대도시 지역 유배우 출생률을 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값	192
〈부표 10〉 중소도시 지역 출생아 수를 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값	193
〈부표 11〉 중소도시 지역 유배우 조출생률을 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값	194
〈부표 12〉 농어촌 지역 출생아 수를 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값	195
〈부표 13〉 농어촌 지역 유배우 출산율을 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값	196
〈부표 14〉 농어촌 지역 출생아 수 및 유배우 출산율 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값	197
〈부표 15〉 충청남도과 전라북도의 농민수를 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값	198
〈부표 16〉 봉화군과 청송군의 농민수를 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값	198

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 2-1] 광역 및 기초 지자체 출산지원금 및 양육지원금 지출 현황(2013~2022)	21
[그림 2-2] 광역 및 기초 지자체 0세아 대비 출산지원금 지출 현황(2022)	23
[그림 3-1] 농민수당의 목적과 기대효과	56
[그림 3-2] 광역지자체의 첫째아 출산지원금 현황	65
[그림 3-3] 광역지자체의 둘째아 출산지원금 현황	65
[그림 3-4] 출생순위별 출생아수에 따른 출산지원금 가중합 변화	66
[그림 3-5] 광역시 소속 기초지자체의 출산지원금 평균(기초지자체)	67
[그림 3-6] 광역도 소속 기초지자체의 출산지원금 평균(기초지자체)	68
[그림 3-7] 광역지자체별 기초지자체의 출산지원금 평균(광역지자체+기초지자체)	69
[그림 3-8] 수도권과 도지역의 농민수 변화(2018~2022)	76
[그림 4-1] 강원도의 출생아 수 및 합계출산율 변화	87
[그림 4-2] 충청북도의 출생아 수 및 합계출산율 변화	88
[그림 4-3] 제주도의 합계출산율 분석결과	89
[그림 4-4] 충청남도의 출생아 수 및 합계출산율 분석결과	90
[그림 4-5] 강원도와 충청북도에 대한 위약검사 결과	91
[그림 4-6] 충청남도 내 기초자치단체의 출생아 수 변화	92
[그림 4-7] 인천광역시의 출생아 수 및 합계출산율 변화	93
[그림 4-8] 광주광역시의 출생아 수 및 합계출산율 변화	95
[그림 4-9] 대전광역시의 출생아 수 및 합계출산율 변화	96
[그림 4-10] 인천광역시에 대한 위약검사 결과	97
[그림 4-11] 광주광역시와 대전광역시에 대한 위약검사 결과	98
[그림 4-12] 출생아 수 및 20~44세 유배우 여성 출산율 분석결과(대도시)	100
[그림 4-13] 출생아 수 및 합계출산율 분석결과(서울 강남구)	101
[그림 4-14] 종로구, 강남구, 서초구의 0세아 주민등록인구 변화	102
[그림 4-15] 출생아 수 및 20~44세 유배우 여성 출산율 분석결과(중소도시 1)	104
[그림 4-16] 출생아 수 및 25~39세 유배우 여성 출산율 분석결과(중소도시 2)	107
[그림 4-17] 출생아 수 및 25~39세 유배우 여성 출산율 분석결과(농어촌 1)	109

[그림 4-18] 출생아 수 및 25~39세 유배우 여성 출산율 분석결과(농어촌 2)	112
[그림 4-19] 충청남도의 농민수당 효과 분석 결과	113
[그림 4-20] 충청남도의 위약검사 결과	114
[그림 4-21] 전라북도의 농민수당 효과 분석 결과	115
[그림 4-22] 경상북도 봉화군의 농민수당 효과 분석 결과	116
[그림 4-23] 경상북도 청송군의 농민수당 효과 분석 결과	117
[그림 5-1] 2019년 유럽연합 농민 지원액	141
[그림 5-2] 2019년 유럽연합의 항목별 농민 지원액	141
[그림 5-3] 유럽연합 공동농업정책의 직불제 구조	143
[그림 5-4] 유럽연합의 연령별 농민 수	146
[그림 5-5] 2020년 유럽연합 농장 경영주의 성별, 연령별 분포	146
[그림 5-6] 2023~2027년 유럽연합 국가별 공동농업정책하의 청년농 지원수 비율	147
[그림 5-7] 2017년과 2018년의 유럽연합 회원국별 청년농 직불금의 평균	150
[그림 5-8] 재분배 직불금 시행 국가의 전체 직불금 대비 재분배 직불금의 비율	154
[그림 5-9] 평균 규모 미만의 농장을 운영하는 농가의 부지당 추가 직불금 비율	154
[그림 5-10] 2015년 각 회원국별 전체 직불금 수혜자 중 소농 직불금 수혜자의 비율	156



Abstract

Population Effects of Local Government Cash Transfers

Project Head: Hyejin, Choi

In South Korea, demographic issues such as low birth rates, an aging population, the concentration of population in the capital region, and rural depopulation have reached critical levels, prompting concerted efforts from both the central government and local authorities. However, the cash transfer policies in recent policy approaches have raised doubts about their long-term effectiveness and sustainability.

This study seeks to assess the population impact of cash transfer policies, particularly childbirth grants and farmer's basic income support scheme using Synthetic Control Methods (SCM). Childbirth grants are evaluated based on the number of births and the fertility rate of married women of reproductive age, while farmer's basic income support is assessed in terms of the number of farmers.

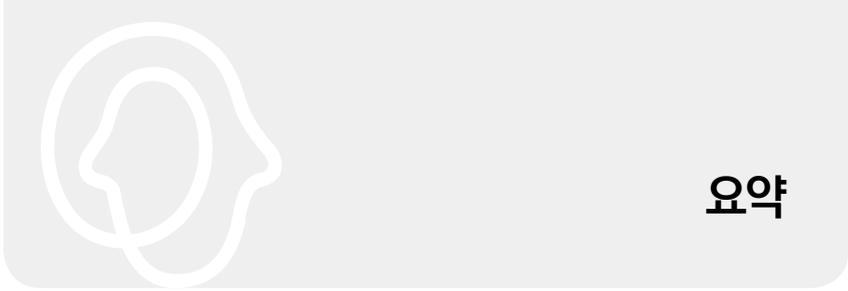
The analysis results indicated an increase in birth rate in Gangwon Province, Gwangju Metropolitan City and Daejeon Metropolitan City following the implementation of childbirth grants, while no significant effect was observed in other cities and provinces. The majority of regions that experienced positive impacts shared a common feature of providing substantial financial support, exceeding about 3,700 USD per newborn. However, al-

2 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

though some provinces and local authorities exhibited increases in birth rates after the implementation of childbirth support grants, the effect was mostly short-term. The effect of childbirth support funds in local authority showed a similar trend. In local authority in small metropolitan areas where the amount of childbirth support allowance is small, the effect of such funds was found to be minimal. In the case of farmer subsidies, initial increases are followed by subsequent decreases in the number of farmers, indicating limited long-term effectiveness.

This study examined the effectiveness of cash transfer policies implemented by local authorities in South Korea, focusing on cash transfers targeted at infants and farmers. Despite the short-term effect observed in some regions and local authorities, our analysis suggests that these cash transfer policies may not have sustainable long-term impacts on addressing demographic challenges and promoting agricultural sustainability. This necessitates a reassessment of the roles and responsibilities between the central and local governments to empower local authorities with a wider range of policy tools that can address demographic challenges and foster sustainable development more effectively.

Key words : Central-Local Relations, Cash Transfer Program Effectiveness, Population Effect, Childbirth Grants, Farmer Subsidies



1. 연구의 배경 및 목적

저출산 고령화 및 수도권 집중화, 지방소멸 문제 등 인구와 관련된 사회문제가 심각한 고비를 맞으면서 중앙정부와 지방자치단체가 다양한 정책을 추진하고 있다. 그러나 최근 여러 정책 수단 중 현금 및 현금성 지원의 비중이 점차 높아지면서 정책의 실효성에 대한 우려의 목소리가 제기되고 있다. 이에 본 연구는 출산지원금과 농민수당을 중심으로 지방자치단체의 현금지원정책의 효과성을 평가하고, 중앙-지방정부의 역할분담 차원에서 개선 방안을 도출하고자 한다.

2. 주요 연구 결과

출산지원금의 정책효과를 합성통제기법(Synthetic Control Methods)을 활용하여 분석하였다. 출산지원금은 출생아 수와 유배우 출산율(혹은 합계출산율), 농민수당은 농민 수를 결과지표로 설정하였다. 출산지원금의 경우, 명확하게 출산장려를 목적으로 하므로 성과지표가 대부분 출산관련 지표로 설정되어왔다. 반면, 농민수당은 다양한 목적을 가지고 있으므로 농민 수 변화만으로 제도의 효과성을 판단할 수는 없다. 그러나 농업인에 대한 소득보전의 궁극적 목표가 농업과 농촌의 지속가능성 제고임을 고려하여 농민 수로 설정하였다.

분석 결과, 광역지자체에서는 강원도, 광주광역시, 대전광역시에서 출생아 수 및 합계출산율 증가 효과가 제시되었고, 충청남도에서는 효과가 관찰되지 않았다. 이외에 인천광역시, 충청북도에서도 출생아 수 및 출산율 증가 효과가 관찰되었으나 위약검사 결과 유의미한 수준은 아닌 것으

4 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

로 제시되었다. 대체로 출산지원금의 크기가 출생아 당 500만 원 혹은 1,000만 원 수준으로 큰 경우, 출산지원금의 효과가 높은 경향을 보였으며, 이러한 효과는 강원도를 제외하면 시행 당해년 혹은 차년도까지만 유지되는 단기적인 양상을 보였다.

출생아 수 기준으로 정책효과를 살펴보면, 강원도는 2019년 기준 정책효과는 반사실적 상황에 비해 약 5.8% 수준이었으나 2022년에는 22.61%로 증가하였다. 0세아 출산지원금이 부모급여로 대체된 2023년에는 정책효과가 약 15.7%로 감소하긴 하였으나 여전히 높은 수준이라고 볼 수 있다. 대전광역시도 2022년과 2023년에 반사실적 상황에 비해 실제 출생아 수가 약 8% 가량 많았다. 반면, 인천광역시는 2018년에는 7.3%였으나 2019년 6.8%, 2020년에는 2.1%로 점차 감소하였고 2021년에는 정책효과가 사라졌다. 광주광역시 역시 2022년에만 12% 정도 정책효과가 제시되었으나 2023년에는 정책이 유지됨에도 불구하고 반사실적 상황과 유의미한 차이가 없었다. 제주도는 둘째아 출산지원금이 도입된 2018년에 7.3%, 2019년에 6.8%가 반사실적 상황에 비해 높았으나 2020년에는 2.1%로 감소하였고 2021년 부터는 차이가 없었다.

기초지방자치단체의 출산지원금 효과 역시 유사한 경향을 보였다. 출산지원금 액수가 크게 상향된 일부 지자체에서 출산지원금이 상향된 연도에 출생아 수나 유배우 조출생률이 증가한 경향을 보였으나 차년도에는 다시 감소하는 경향을 보였다. 출산지원금의 규모가 작은 대도시 지역의 기초자치단체에서는 출산지원금의 효과가 거의 없는 것으로 나타났으며, 중소도시 및 농어촌 지역에서는 단기적인 효과만 관찰되었다. 극히 일부 지역에서 시행 3년 이후까지 출생아 수 및 출산율이 증가하는 효과가 제시되었으나, 대부분의 지역에서 장기적인 효과는 관찰되지 않았다.

농민수당의 경우에도 출산지원금과 마찬가지로 단기적 효과만 관찰되었으며, 그 효과는 2% 미만으로 미미했다. 농민수당을 시행한 해에는 농민 수가 합성통제집단에 비해 증가하는 경향을 보였으나 차년도부터는 다시 감소하는 경향을 보였다.

3. 결론 및 시사점

본 연구의 분석 결과는 현재 중앙정부와 지방정부가 시행하는 0~1세 아 중심의 현금성 지원이나 농민수당은 출산율 제고 및 농민 수 증가에 있어서 단기적인 효과만 있음을 시사하며, 시행 3년 이후의 인구적 차원에서 정책효과를 담보하지 못하는 것으로 제시되었다. 이러한 경향은 해당 정책이 시행되는 시기에 정책에 대한 인지 및 인식이 단기적으로 제고되고, 인구에 일시적으로나마 영향을 미치는 적으로 해석할 수 있다. 그러나 보다 장기적인 관점에서 정책의 효과성을 높이기 위해서는 현금 지원 보다는 다양한 정책적 수단이 고려될 필요가 있으며, 중앙과 지방 간의 역할 재정립을 통해 지방자치단체가 실질적으로 활용할 수 있는 정책대안의 범주를 넓히는 것이 필요할 것이다.

주요 용어 : 중앙-지방 간 관계, 지방사회보장제도, 효과성, 출산지원금, 농민수당



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 구성과 내용



제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

한 사회가 변화하면서 인구구조나 인구분포가 변화하는 것은 자연스러운 일이다. 그러나 우리나라의 경우, 출생아 수 감소, 고령화, 그리고 인구의 수도권 집중화가 매우 빠르게 진행되면서 국가와 지역의 지속가능성을 위협하는 요인으로 논의되고 있다. 합계출산율은 2006년 기준 1.13명, 수도권 거주 인구 비중이 48.6%였으나 2023년 기준 합계출산율은 0.72명이며, 수도권 거주 인구 비중이 50.6%이다(한국은행, 2023).

이에 따라 최근 인구문제와 관련된 정책에 대한 사회적 관심이 높아지고 있으며, 정부는 특정 인구집단에게 보편적으로 지급되는 현금성 수당을 정책수단으로 채택한 경우가 증가하고 있다. 중앙정부는 2022년부터 첫만남이용권과 부모급여를 도입하였고, 아동수당의 대상범위를 확대하였다. 지방정부들은 출산지원금, 양육수당, 결혼축하금, 전입지원금 등 인구의 자연적·사회적 증가를 지원하는 정책을 확대하고 있다. 뿐만 아니라 농촌소멸 문제가 가시화됨에 따라 농촌의 지속가능성을 제고하기 위해 중앙정부는 소농직불금을 도입하고, 지방정부들은 농민수당을 도입하였다. 이러한 정책들은 직간접적으로 인구의 증가, 유지 혹은 감소세 둔화를 통해 국가와 지역의 지속가능성을 제고하는 것을 목적으로 한다고 볼 수 있다.

그러나 현금수당이 한국사회와 지역의 지속가능성을 증진하는데 얼마나 기여를 하는지에 대한 논쟁이 지속되고 있다. 특히, 중앙정부와 지방정부의 예산액이 특정 사업에 쏠리는 현상에 대해서 비판이 제기된 바 있

다(중앙일보, 2019.2.21.). 한편에서는 지방정부가 자체사업에 할당하는 예산이 낮고, 국가 전체적인 복지 수준이 낮은 상황에서 현금수당에 과도한 재원을 투입하는 것이 문제로 지적되고 있다(전성만, 김진, 유자영, 2022). 생활인프라, 교육 여건 등 다양한 분야에서 지역 간 격차가 심화되고 있는 상황에서 특정 분야로 지출이 집중되는 것이 바람직하지 않다는 관점이다. 반면, 우리나라의 전반적인 복지 수준이 충분치 않은 상황에서 중앙정부와 지방자치단체가 유사한 정책 수단을 사용하는 것이 필요하다는 주장 역시 제기된다(남찬섭, 2016; 이재완, 2016). 특히 지방자치단체의 자체 사업은 지방자치의 영역이기 때문에 중앙정부가 일방적으로 유사한 정책 수단 사용을 제한할 수 있는 근거가 없다는 것이다.

양측의 관점은 모두 어느 정도 타당성을 지니고 있으므로 정책의 효과성에 따라 판단이 달라질 수 있을 것이다. 만약 현금성 지원이 인구문제 해결에 효과적이라면, 중앙정부와 지방정부가 모두 공공재원을 동원하여 인구증가에 기여하는 것은 적절한 정책 방향이라고 볼 수 있다. 현재와 같이 출생아 수 감소가 심각한 상황에서 효과성이 높은 정책에 재원을 투입하는 것이 문제라고 보기 어렵기 때문이다. 그러나 이러한 정책이 효과적이지 않거나 장기적인 지속성이 없다면, 중앙정부와 지방정부가 동시에 유사한 정책을 시행하는 것은 재원과 행정력의 낭비를 초래할 수 있다.

하지만 현금수당이 지역과 국가의 인구문제 해결에 어느 정도 효과적인지에 대한 명확한 결론을 내리기에는 아직 충분한 연구가 이루어지지 않았다. 출산지원금의 경우, 관련 선행 연구가 상당수 존재하며 대체로 시군구 단위 패널분석을 통해 출산지원금의 효과성이 긍정적이라고 제시한 바 있다(이석환 2014; 박찬우, 송헌재 2014; 이상협, 이철희, 홍석철 2016; 이철희 2018, 2022; 박혜림, 장백산, 2022, 이철희, 김정호, 이소영, 민규량, 2023). 그러나 이들 연구들은 대체로 시행 1년 이후의 효과

를 추정하고 있어, 장기적인 효과성에 대해서는 충분한 근거가 축적되어 있지 못하다. 농민수당의 경우, 해당 급여가 인구와 관련된 농촌의 지속 가능성에 긍정적인 영향을 미치는지에 대한 연구가 거의 없다.

이에 본 연구는 ‘지방자치단체에서 제공하는 현금수당이 부재했다면, 지역의 인구는 어떠한 추이를 보였을까’라는 연구 질문을 중심으로 지방자치단체의 현금수당이 없었을 경우를 가정하여 반사실적 추세와 실제 추세의 비교를 통해 정책의 효과성을 평가하고자 한다. 본 연구는 지방자치단체가 집행하는 현금수당 중 출산지원금 및 농민수당을 분석하고자 한다. 두 사업은 각각 전국적으로 시행되고 있으며 총 예산이 약 5천억 원 이상으로 지방자치단체의 사회보장사업 중 재정지출 비중이 상당히 높은 사업이라고 할 수 있다.

또한, 두 사업은 대응되는 중앙사업이 존재하여 분석의 함의를 확장하여 해석하기 용이하다. 출산지원금과 농민수당은 각각 부모급여와 소농 직불금이라는 대응되는 중앙사업이 존재한다. 중앙사업은 대부분 전국적으로 동시에 시행되므로 처치집단과 통제집단을 구분하여 정책의 효과성을 판단하기 어렵다. 반면, 지방사업은 지방자치단체가 자율적으로 사업 시행을 결정하므로 시행지역과 미시행지역을 구분할 수 있어 효과성 평가가 가능한 분석환경을 제공해준다. 뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부의 사업의 형태가 완벽하게 일치하지 않더라도 지방자치단체의 현금지원 정책이 효과가 있다면 중앙 현금지원정책의 효과성에 대한 함의를 도출할 수 있다.

본 연구에서는 정책이 부재했을 경우를 상정하여 반사실적 추세와 실제 추세의 비교하기 위해 합성통제집단 분석기법을 활용한다. 합성통제기법은 제도를 시행하지 않으면서 유사한 사회경제적 변화를 경험하는 복수의 통제집단군에 가중치를 부여하여 활용함으로써 반사실적인 추세

를 분석하는 기법이다. 만약 현재까지 현금수당 정책이 실행되어온 지자체에서 성과지표의 추이가 반사실적 추이와 차이가 있다면 정책의 효과가 있다고 볼 수 있다. 반면 지자체 수당이 특별한 영향을 주지 못했다면 실제 성과지표의 추이와 반사실적 추이 사이에 유의미한 차이가 나타나지 않을 것이다.

본 연구가 효과성 분석을 위해 설정한 성과지표는 다음과 같다. 먼저, 출산지원금은 출생아 수 증가가 핵심적인 목표이기 때문에 출생률과 출생아 수를 결과지표로 설정한다. 농민수당의 경우, 궁극적으로 농업과 농촌의 지속가능성 제고를 목표를 가지고 있으므로 농가인구 변화를 분석한다. 물론 일반적으로 사회수당의 성격을 가지는 현금수당의 목적은 다양하므로 단일한 지표로 종합적 평가를 하기 어렵다. 예컨대, 아동수당은 자녀를 양육하는데 소요되는 지출비용을 보조함으로써 양육으로 인해 발생할 수 있는 빈곤위험을 감소시키고, 아동의 건강한 성장을 지원하는 것을 목적으로 한다. 그러나 정책이 다양한 목표를 가진다 하더라도, 성과를 평가하기 위해 일부 목표에 대한 성과지표를 설정하는 것은 여전히 의미가 있다. 이를 통해 정책의 성과를 명확하게 이해할 수 있으며, 어떤 목표가 달성되었고 어디서 미흡한 점이 있는지를 파악함으로써 정책의 개선점을 찾아나갈 수 있다. 또한 다양한 정책목표 중에서 우선순위가 높거나 핵심적인 목표에 대한 성과평가를 통해 정책의 핵심 성과를 파악할 수 있다.

본 연구는 다음과 같은 측면에서 기존연구와 차별성을 가진다. 출산지원금 관련 선행연구들은 현금수당 정책의 효과성을 출산율 변화를 중심으로 평가했지만, 정책이 부재한 경우 출산율의 변화를 고려하지 않은 한계가 있다. 게다가 이러한 연구들은 정책의 효과를 주로 단기적으로만 파악하였으며, 지역 간의 이질성을 충분히 반영하지 못했다. 이에 본 연구

는 반사실적 추세를 추정하여 단기효과 뿐 아니라 시행 3년 이후의 효과성을 살펴보고 지자체가 가진 이질성을 고려하여, 개별지자체 단위에서 정책효과를 추정함으로써 현금수당 정책효과에 대해 분석하고자 한다.

요컨대, 본 연구는 인구 감소가 지속되고 있는 한국 사회에서 최근 급격히 확대되고 있는 현금수당 제도의 효과성을 다차원적으로 확인하려는 시도의 일환으로 볼 수 있다. 지역소멸의 문제가 국가적 과제로 논의되고 있는 상황에서 출산지원금 및 농민수당 같은 지방자치단체의 수당이 지역의 인구 변화에 미친 영향을 분석함으로써 지역소멸 및 인구문제 해결을 위한 정책대안 논의에 기여할 것으로 기대한다.

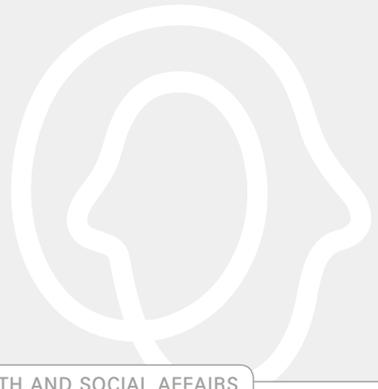
제2절 연구의 구성과 내용

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장에서는 제도의 개요와 선행연구를 살펴본다. 출산지원금 및 농민수당이 도입된 이후 다른 지자체로 확산되어 가는 양상을 제시하고, 도입 및 확산과 관련한 주요 쟁점을 정리한다. 그리고 기존의 효과성 관련 선행연구를 정리하여 제시한다. 제3장에서는 본 연구의 평가방법인 합성통제기법의 내용과 이를 적용한 분석 모델을 제시한다. 합성통제기법은 지역이나 국가 단위의 정책 변화의 효과를 추정하는 방법론으로, 인근 유사 지역을 활용하여 반사실적 상황에 대한 데이터 분석을 수행한다. 본 연구에서 설정한 지역 및 통제집단, 그리고 유사성을 확보하기 위한 예측변수 등이 제시된다. 제4장에서는 효과성 평가 결과를 제시한다. 본 연구는 정량분석을 주요 연구방법론으로 활용하고 있으나, 분석 결과의 해석과 개선안 도출을 위해 전문가 자문 및 담당공무원, 수혜자의 인터뷰를 함께 진행하였다. 예컨대, 정책의

효과가 높게 나타난 지역 중 일부 지역을 선정해 담당자의 면담 내용을 참고하여 분석 결과를 해석하는 데 활용하였다.

제5장에서는 대안 모색을 위해 동아시아 지방자치단체의 출산지원금과 유럽의 직불제 사례를 살펴본다. 지방자치단체의 출산지원금은 유럽에서는 거의 채택되지 않는 정책 수단인 데 반해, 일본과 중국 등 인구감소를 급격하게 경험하고 있는 동아시아 국가에서는 활발하게 채택하고 있다. 본 연구는 중앙-지방 간 관계와 인구감소에 대한 중앙-지방 간 대응전략의 측면에서 일본과 중국에서 출산지원금이 도입되는 양상을 살펴보고, 시사점을 도출하고자 한다. 유럽의 직불금에 대해서는 최근 농촌의 지속가능성 측면에서 강조되고 있는 재분배 직불제의 내용을 살펴본다.

재분배 직불제는 우리나라의 소농직불금 및 농민수당과 유사점이 있으나 우리나라는 중앙과 지방에서 이원적 구조로 운영되는 데 반해, 유럽에서는 EU의 가이드라인하에 중앙정부가 충분성과 포괄성을 일정 부분 담보한 형태로 제도를 운영하고 있다. 이러한 배경에서 최근까지 소농직불금 제도와 농민수당을 통합해야 한다는 논의가 지속되고 있다(박준기, 이두영, 박지연, 임준혁, 2019; 유찬희, 김태영, 2020). 이에 본 연구에서는 유럽의 직불제 사례를 통해 시사점을 도출하고자 한다. 제6장 결론에서는 본 연구의 분석결과를 요약하고, 정책제언을 제시하였다.



제2장

제도 개요 및 선행연구 고찰

제1절 출산지원금의 제도 개요

제2절 농민수당의 제도 개요

제3절 지방자치단체 수당의 효과성 관련 선행연구 고찰

제4절 본 연구의 차별성



제 2 장 제도 개요 및 선행연구 고찰

제1절 출산지원금의 제도 개요

1. 도입과 경과

출산지원금은 지방정부가 중앙정부보다 먼저 지역의 인구문제를 해결하기 위해 도입한 정책이다. 농어촌 및 중소도시에서의 인구감소 문제가 심각해짐에 따라 지역의 인구감소 문제를 해소방안으로 2000년대 중반부터 부상하였다. 1990년대 말부터 일부 지방자치단체에서 출산지원금 도입이 논의되기 시작하였으며, 2002년에 함평군에서 출산지원금 관련 출산조례가 제정된 것을 시작으로 전국으로 확산되었다(이정철, 허만형 2012). 지원금¹⁾은 지방자치단체의 자체 재정으로 지급되기 때문에 지자체의 조례를 근거로 하며, 급여액의 지역별 편차 역시 상당히 크게 나타난다. 지방자치단체의 출산지원금은 주로 0~1세 아동에게 지급되며 일시금과 분할금의 형태가 있다. 분할금의 경우 수급기간 동안 급여가 매월 혹은 매년 분할 지급한다. 지방자치단체의 출산지원금의 지원방식은 현금지원도 있지만 상당수의 지역에서 지역화폐를 통해 지원하며 지원액은 출생순위별로 차등이 있는 경우가 대부분이다.

전국 광역 및 기초자치단체들의 출산지원금 정책의 도입 시기를 살펴보면, <표 2-1>과 같다. 기초자치단체의 경우, 2005년부터 2009년까지

1) 출산지원금은 출산장려금, 출산축하금, 양육수당, 육아수당 등 다양한 용어로 불리며 본 연구에서는 통칭하여 출산지원금으로 지칭하기로 한다. 일시금 출산지원과 분할금 출산지원금을 구분하여 지칭하는 별도의 용어는 없다.

18 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

출산지원금 관련 조례가 활발하게 제정되었다. 저출산고령사회기본법이 2005년에 제정되면서 제10조에서 “국가 및 지방자치단체는 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구”하도록 권고하였고, 이를 근거로 지방자치단체의 출산지원금을 도입한 지자체의 수가 많아졌다.

〈표 2-1〉 지방자치단체의 출산지원금 도입 연도

(단위: 개)

	광역	기초
2002	-	충남논산, 전남곡성(2)
2004	-	경기구리, 경기남양주, 충남예산, 전북익산, 전남합평(5)
2005	경상남도 (셋째아, 20만 원)	경기도양, 경기이천, 경기여주, 강원강릉, 강원삼척, 강원인제, 충북괴산, 충남천안, 충남보령, 충남계룡, 충남부여, 충남청양, 전북정읍, 전북남원, 전북김제, 전북장수, 전남강진, 전남해남, 경북안동, 경북울릉, 경남진주, 경남사천, 경남김해, 경남밀양, 경남의령, 경남함안, 경남창녕, 경남남해, 경남하동(29)
2006	부산 (셋째아, 10만 원)	경기안산, 경기군포, 경기의왕, 경기파주, 경기화성, 경기연천, 강원영월, 강원정선, 충남아산, 충남홍성, 충남태안, 전남보성, 전남장흥, 경북영주, 경북상주, 경북영양(16)
2007	울산 (셋째아, 30만 원)	서울중구, 서울강남, 인천옹진, 경기안양, 경기광명, 경기평택, 경기과천, 경기용인, 경기김포, 강원동해, 강원태백, 강원속초, 강원철원, 강원고성, 강원양양, 충북청주시, 충남금산, 전북무주, 전북부안, 전남화순, 전남진도, 경북영천, 경북문경, 경북청도, 경북봉화, 경북울진, 경남통영, 경남고성, 경남합천(29)
2008	대구 (셋째아, 50만 원)	서울광진, 서울성북, 서울금천, 부산중구, 부산동구, 부산사상, 인천중구, 인천동구, 인천남동, 광주서구, 울산중구, 울산동구, 경기수원, 경기성남, 경기부천, 강원원주, 강원삼척, 강원양양, 충북충주, 전북임실, 전남광양, 전남고흥, 전남무안, 경북경산, 경북의성, 경남함양, 경남거창(27)
2009		서울용산, 서울서대문, 서울구로, 부산영도, 부산동래, 부산연제, 부산수영, 경기시흥, 경기하남, 경기포천, 강원화천, 충북보은, 충북보은, 충북옥천, 충북옥천, 충북음성, 전북원주, 전북고창, 전남완도, 경북포항, 경북군위, 경북군위, 경북예천, 경남양산(24)
2010		서울성동, 부산금정, 광주광산, 울산북구, 경기광주, 충남서산, 전남담양, 경남창원, 경남산청(9)

	광역	기초
2011		부산남구, 부산북구, 대구동구, 대구달성, 인천연수, 광주남구, 울산남구, 경기의정부, 경기양평, 강원홍천, 강원횡성, 충북영동, 전남목포, 전남신안, 경북김천, 경북청송, 경북칠곡(17)
2012	세종 (첫째아, 30만 원, 둘째아, 120만 원)	울산울주, 경기안성, 강원평창, 충북증평, 충북진천, 충북단양, 충남당진, 충남서천(8)
2013		부산부산진, 인천강화, 전북군산, 전북순창(4)
2014		부산강서, 경남밀양(2)
2015		부산사하, 광주동구(2)
2016		부산서구, 인천미추홀, 인천계양, 대전서구, 충남공주, 전남나주, 전남장성(7)
2017		부산해운대, 부산기장, 경기동두천, 충남청양, 전북진안, 전남여수, 경북영덕(7)
2018	인천 (둘째아, 100만 원, 셋째아, 240만 원, 넷째아, 1천만 원) 충남 (첫째아, 120만 원)	대구달서, 대전중구, 경기가평, 전북전주, 전남구례(5)
2019	강원 (첫째아, 1,440만 원, 분할)	대구남구, 인천서구, 전북군산, 전남영광, 경북성주(5)
2020		대전유성구, 경기양주, 경북안동, 경북구미, 경북고령(5)
2021	광주 (첫째아, 100만 원) 제주 (480만 원, 분할)	인천부평, 광주북구, 충북제천, 전남순천, 전남영암(5)
2022	대전 (첫째아, 1,080만 원, 분할) 경북 (첫째아, 10만 원)	대전대덕, 경북경주(2)

주: 1) 광역도에서 제시된 출생순위와 지급금액은 도입 연도에 시행된 출산지원금의 출생순위 및 지급금액을 제시함.

2) 괄호 안의 숫자는 해당연도에 출산지원금을 도입한 지역의 수를 의미함.

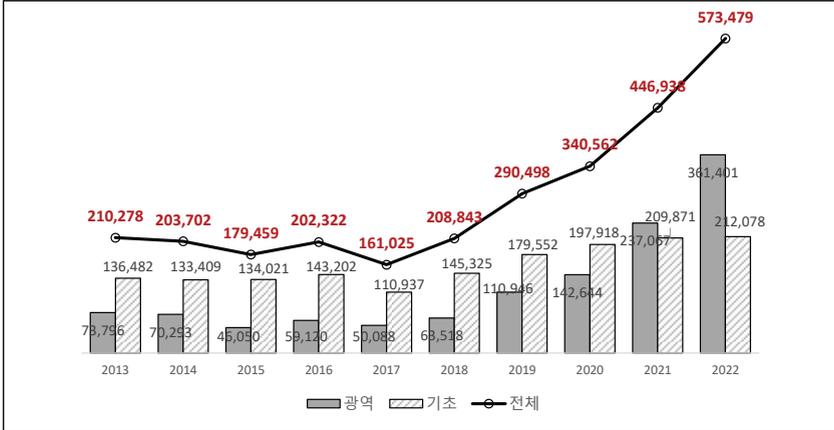
자료: 보건복지부, 육아정책연구소(2022)를 검토하여 저자 작성.

〈표 2-1〉에 따르면, 2002년부터 2022년까지 모두 222개 기초자치단체가 출산지원금 관련 조례를 제정하였다. 2009년까지 132개 시군이 도입하여 전체 226개 기초지자체의 절반 이상이 시행하였다. 광역자치단체 중 최초로 출산지원금을 도입한 지역은 경상남도과 부산광역시이다. 경상남도는 셋째아 이상 출생아에 대해 20만 원을 지급하였고, 부산광역시는 2006년에 셋째아 이상 출생아에게 10만 원을 지급하였다. 이후, 울산광역시는 2007년에 셋째아 이상 자녀에게 출생아당 30만 원, 대구광역시는 2008년에 셋째아에 대해 50만 원의 출산지원금을 지급하였다. 2000년대에는 세종시, 인천광역시, 충청남도, 강원도, 광주광역시, 제주도, 대전광역시, 경상북도에서도 출산지원금을 도입하였다. 강원도와 대전광역시의 경우, 분할금 방식으로 매월 일정액 이상 모든 아동에게 수당을 지급하고 있다.

[그림 2-1]은 2013년부터 2022년까지 광역 및 기초 지자체 출산지원금 및 양육지원금 지출 현황을 보여준다. 지자체의 출산지원금은 2017년 이후 총예산액이 급격히 증가하는 경향을 보인다. 2019년 이후 광역자치단체의 예산변화가 두드러졌는데, 강원도, 광주광역시, 제주도, 그리고 대전광역시에서 육아수당 및 양육수당 등을 도입하면서 전체 지출액이 크게 증가하였다. 2022년 예산 기준으로 광역자치단체가 약 3,614억 원, 기초자치단체가 약 2,121원으로 전국 광역 및 기초 지방자치단체에서 지급하기로 예정된 출산지원금이 약 5,735억 원으로 증가하였다.

[그림 2-1] 광역 및 기초 지자체 출산지원금 및 양육지원금 지출 현황(2013~2022)

(단위: 백만 원)



주: 2013~2021년 자료는 결산 자료이며, 2022년 자료는 예산 자료임.

자료: 보건복지부 (2013) 지방자치단체 인구정책 사례집, 서울: 보건복지부. 보건복지부 (2014, 2015, 2016, 2017) 지방자치단체 출산지원정책 사례집. 세종: 보건복지부. 보건복지부, 육아정책연구소(2018, 2019a, 2019b, 2020, 2021, 2022) 자료를 토대로 저자 작성.

2022년 기준 광역 및 기초 지방자치단체 출산지원금 지원 현황을 좀 더 자세히 살펴보면 <표 2-2>와 같다. 2022년 기준 광역자치단체 수준에서 출산지원금을 지급하고 있지 않은 지역은 서울, 경기, 충북, 전북, 전남, 경남 지역이다. 이 중 충북, 전남, 경남 지역은 2021년에는 광역 수준에서 출산지원금을 시행하였으나 2022년 부모급여 및 첫만남이용권이 확대되면서 출산지원금 지급이 중단되었다²⁾(보건복지부, 2022). 이외에도 광주와 울산 역시 2023년부터 출산지원금 지급을 중단하였다. 이러한 경향은 기초자치단체의 출산지원금에서도 유사하게 나타났다. 세종시와 제주도를 제외하고, 2021년에 220개 기초자치단체가 출산지원금을 지급하

2) 울산은 2023년에 출산지원금을 폐지하는 대신 산후조리비(50만 원)를 도입하였고, 출산지원금을 지원하지 않던 서울 역시 2023년부터 산후조리비(100만 원)를 도입하였다. 경기도는 2020년부터 산후조리비(50만 원)를 지급하고 있다(서대현, 2022.12.6.; 서울특별시, 2023.4.11.).

22 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

였으나 2022년에는 203개의 기초지자체만이 출산지원금을 지급하였다.

〈표 2-2〉 광역·기초지방자치단체 출산지원금 및 양육지원금 지원 현황: 2021~2022년

(단위: 개, 백만 원)

	광역출산지원금 지원 여부		출산지원금 지원 기초지자체 수	
	2021년	2022년	2021년	2022년
서울	-	-	25	9
부산	0	0	16	16
대구	0	0	4	5
인천	0	0	10	10
광주	0	0	5	5
대전	0	0	3	4
울산	0	0	5	5
세종	0	0	해당 없음	
경기	-	-	31	30
강원	0	0	18	17
충북	0	-	11	11
충남	0	0	15	15
전북	-	-	14	14
전남	0	-	22	22
경북	0	0	23	23
경남	0	-	18	17
제주	0	0	해당 없음	
전체	14	11	220	203

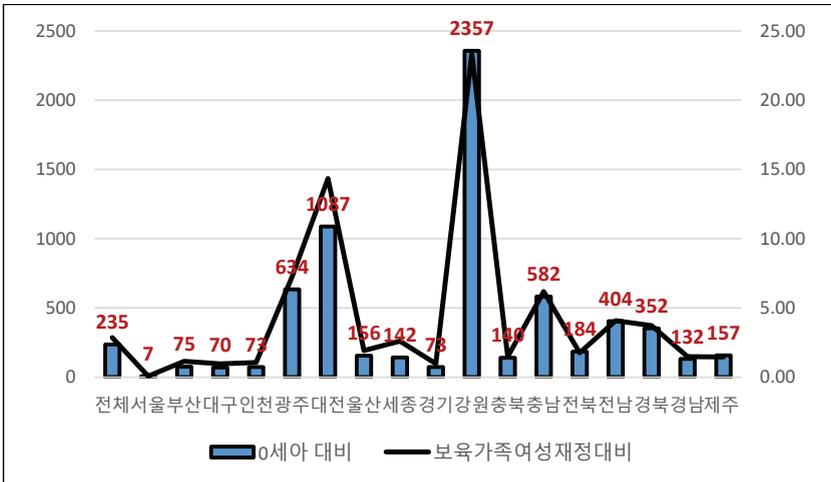
자료: 보건복지부, 육아정책연구소. (2022). 지방자치단체 출산지원정책 사례집. 세종: 보건복지부. p.335, 341.

광역 및 기초 지방자치단체가 지급하는 출산지원금을 표준화하기 위해 해당 지역의 0세 아동수를 기준으로 0세아 1인당 출산지원금 예산을 산출하면, [그림 2-2]와 같다. 0세아로 표준화한 금액은 실제 아동 1인당 지급 금액과 차이가 있지만, 지원예산의 상대적 수치를 보여주는 데 유용하다. 2022년은 첫만남이용권과 부모급여가 시행되기 시작한 해이기 때문에 기본적으로 0세 아동은 190만 원을 지급받는다. 이외에 광역 및 기

초 지자체에서 지급한 금액은 전체 평균 약 235만 원이었다. 그러나 국가 사업과 달리 광역 및 기초 지자체에서 지급한 금액은 지역 간 편차가 매우 크게 나타났는데, 강원 지역은 2,357만 원으로 가장 높았고 다음으로 대전 지역이 1,087만 원으로 높았다. 반면, 서울 지역은 기초 지자체별 편차도 크게 나타나 평균 7만 원에 불과하였다. 이러한 예산 차이는 각 지역별 보육·가족·여성 부문 예산 대비 비중 역시 비슷하게 나타났는데, 전체 지역 평균에서는 보육·가족·여성 부문 예산의 약 2.85%가 출산지원금에 지출되었으나 이 지원금의 비중은 강원도는 23.5%, 대전은 14.3%로 높게 나타났으며 서울 지역은 0.08%로 낮게 나타났다.

[그림 2-2] 광역 및 기초 지자체 0세아 대비 출산지원금 지출 현황(2022)

(단위: 만원 %)



자료: 보건복지부, 육아정책연구소. (2022) 지방자치단체 출산지원정책 사례집. 세종: 보건복지부를 재정리. p.336: 344.

지역별 보육·가족·여성 부문 예산은 대부분 보육 부문이 차지하고 있는 점을 감안하면, 일부 지역의 출산지원금이 전체 보육·가족·여성 부문

예산에서 차지하는 비중은 상당히 높다고 볼 수 있다. 특히, 김승연(2020)이 지적한 바와 같이 사회복지 분야의 예산은 대부분 국비 대응 예산(matching fund)으로 지출되며, 자체 예산은 전체 사회복지 분야 예산의 8%에 불과한 점을 고려하면 출산지원금의 전체 지출액은 사회복지 분야 자체 예산의 약 10%에 해당한다고 볼 수 있다.

2. 유사한 중앙 사회보장제도와의 비교

우리나라의 아동에 대한 중앙정부의 현금지원제도는 아동수당, 가정양육수당과 최근 도입된 첫만남이용권과 부모급여가 있다. 아동수당의 경우, 대부분의 국가에서 도입하고 있는 정책으로 해외사례에 대한 정책 이전으로 볼 수 있으며, 가정양육수당은 보편적인 보육료 지원에 따른 가정보육아동에 대한 형평성 제고 차원에서 도입된 제도이다. 반면, 2022년 이후 도입된 첫만남이용권과 부모급여는 명시적으로 출산 지원 혹은 출산 장려를 목적으로 한다.

첫만남이용권은 지방정부에서 제공하는 출산축하용품에 대한 정책 이전 사례로 볼 수 있으며, 정책협의 과정을 거쳐 제4차 저출산고령화기본계획에서도 내용이 제시되었던 제도이다. 반면, 부모급여는 대통령 공약 사항으로 채택된 정책으로 영아수당 신설 및 확대가 예정되어 있었으나, 영아수당을 대체하여 도입되었다. 부모급여가 도입되면서 지방정부의 출산장려금 및 양육지원금과의 중복 문제가 본격적으로 대두되었다고 볼 수 있다. 도입 당시 협의 과정에 참여한 전문가에 따르면,³⁾ 중앙정부는 부모급여가 시행되면 지방자치단체가 자발적으로 출산장려금 및 양육지원금 규모를 줄일 것을 기대하였다고 한다. 그러나 이에 대한 중앙-지방

3) 전문가 인터뷰(2023.12.12.)

간 공식적인 협의 과정은 없었으며, 중앙정부는 부모급여가 시행되면 지방정부가 자연스럽게 기존 출산지원금 정책을 폐지할 것이라고 인식한 것으로 보인다.

〈표 2-3〉 중앙, 지방의 현금성 급여 사업

(단위: 만원)

	중앙				지방	
	첫만남 이용권	아동수당	가정 양육수당	부모급여 (영아수당)	출산지원금	
					출산축하금	양육수당금
사업 목적	출산장려 및 경제적 부담 경감	아동의 건강한 성장환경 조성 및 경제적 부담 경감	시설이용- 가정양육 간 부모의 선택권 강화	출산장려 및 아동가구 양육부담 감소	아동가구 양육부담 감소 & 관내 인구감소 문제에 대처	아동가구 양육부담 감소 & 관내 인구감소 문제에 대처
사업 근거	저출산·고 령사회기본 법 제10조	아동수당법 제3조	영유아 보육법 제34조의2	아동수당법 제4조 5항	지자체 조례	지자체 조례
지원 대상	출생아	만 8세 이하 아동	만 3~5세 유아	영아	출생아	영유아
지급 방식	기간	일시	분할	분할	일시	분할
	형태	바우처	현금	현금	지역화폐 및 현금	지역화폐 및 현금
지원수준	200	120	120	360	지자체별로 다름 (출생순위별로 결정)	
(월)	16.7	10	-	30		

주: 2022년 기준.

자료: 아동수당법 제3조, 법률 제19455호(2023); 영유아보육법 제34조의 2, 법률 제19456호(2023); 저출산·고령사회기본법 제10조, 법률 제19843호(2023)를 토대로 저자 작성.

그러나 [그림 2-1]에서 나타나듯이 출산지원금의 규모는 2022년까지 꾸준히 증가했으며, 2023년 광주광역시 등 일부 지자체에서 출산지원금을 폐지하기는 하였으나 대부분의 지자체에서 유지하는 양상을 보였다. 즉, 이들 정책은 지방정부가 선도적으로 추진하던 출산장려정책이 중앙정부에 도입되면서 유사성이 커진 사례라고 할 수 있다. 이에 대해 지자

체 담당자들과 인터뷰⁴⁾한 내용에 따르면, 지역 주민들은 중앙정부가 시행하는 현금수당과 지방자치단체가 시행하는 현금수당을 별개로 인식하는 경우가 많으며, 중앙정부의 현금수당이 증가한다고 해서 지방자치단체가 기존 정책을 폐지하는 것에 매우 부정적이다. 이러한 문제는 지자체 공무원 및 정치인에게 상당한 부담으로 작용하여, 정책을 지속하는 경우가 많다.

중앙정부가 시행하는 아동대상 현금성 지원제도의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫만남이용권 사업은 출산 및 아동의 생애 초기에 필요한 물품서비스 구입 등을 지원하기 위하여 0세 아동 1명당 200만 원의 이용권을 지급하는 사업이다. 기존에 병원이나 약국 등에서 사용할 수 있는 건강보험의 임신·출산 진료비 지원사업에서 임신 1회당 60만 원을 지급하였으나, 이를 확대하여 일부 유흥 및 사행업종을 제외하고 대부분의 업종에서 사용할 수 있는 급여를 전자바우처(국민행복카드)를 통해 제공하고 있다. 첫만남이용권은 2022년에 출생아 약 27만 5,000명에 대하여 지급될 것으로 예상되며, 2022년 기준 373,145백만 원의 예산이 책정되었다(보건복지부, 2022b).

부모급여는 만 1세 이하 자녀에게 지급되기로 하였던 영아수당을 대체하여 도입되었다. 기본적으로 영아수당은 부모 양육 선택권 보장을 위해 도입되었다. 영아수당은 아동당 보육료 지원액(월 약 50만 원)에 비해 가정양육수당의 급여액이 낮아 직접 양육에 따른 경제적 보상이 미흡한 형평성의 문제를 완화하는 것이 필요하다는 지적에 따라 기존의 보육서비스 이용과의 급여액에 있어 형평성을 제고하기 위해 사업이 설계되었다. 그러나 부모급여가 영아수당을 대체하여 도입되면서 부모 양육 선택권보다는 출산 장려의 정책 목표가 더 강조되게 되었다(양재진, 유란희, 장우

4) 지자체 담당자 인터뷰(2022.12.20.)

윤, 2021; 관계부처합동, 2022). 부모급여는 2023년에 0세 아동에 대해서는 매월 70만 원, 1세 아동에 대해서는 매월 35만 원을 지급하고, 2024년부터는 각각 0세의 아동에 대해서는 매월 100만 원, 1세 아동에 대해서는 매월 50만 원을 지급하는 것으로 계획되었다. 그러나 여전히 영아수당을 대체하면서, 부모가 직접 보육하는 경우에 한해서만 부모급여가 지급되게 되면서 직접 보육에 대한 인센티브가 강화하는 정책효과가 예상된다.

아동수당은 대상이 시기에 따라 다소 차이가 있지만, 2019년 9월부터만 7세의 모든 아동에 대해 월 10만 원의 급여를 지급하는 사업이다. 아동수당은 2018년 3월에 제정된 아동수당법에 근거하여, 당해 9월부터 소득 하위 90% 이하 가구의 만 6세 미만 아동에 대해 1인당 매월 10만 원을 지급했다. 이후, 2019년 1월 아동수당법이 개정되어 전체 가구의 만 7세 미만 아동으로 대상이 확대되었으며, 2022년 제4차 저출산고령화기본계획 발표 및 2021년 12월 법 개정에 따라 만 8세 미만(0~95개월)의 모든 아동에 대해 월 10만 원을 지급하고 있다. 2022년 현재 아동수당의 지급률은 해당 연령의 주민등록인구 대비 97.3%로 대부분의 수급 대상 아동이 아동수당을 수령하고 있다(보건복지부, 2022b).

아동수당의 정책 목표는 아동수당법 제3조에 '아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 아동의 건강한 성장 환경을 조성'하는 것으로 제시된다. 즉, 아동수당은 출산율 제고나 여성의 경제활동참여 증진과 같은 다른 정책 목표보다는 아동의 사회권에 근거하여 아동빈곤을 예방하고 경제적 부담 경감을 통해 성장 환경을 조성하는 것으로 제시된다. 이에 따라 아동수당 사업의 성과지표는 만족도와 지급률이 활용되고 있어 법적 인 목적과는 다소 차이가 있으나, 기존 연구에서는 대체로 빈곤 감소 효과를 평가하고 있다(강지영, 2020; 정찬미, 2017).

가정양육수당은 어린이집이나 유치원 등을 이용하지 않고 가정에서 양육하는 취학 전 86개월 미만 전 계층 아동에게 지급되는 급여이다(보건복지부, 2022a). 가정양육수당의 정책 목표는 아동을 가정에서 양육하는 것에 대한 부모의 경제적 부담을 완화하고 시설이용-가정양육 간 부모의 선택권을 강화하는 것이다(보건복지부, 2022a). 가정양육수당은 보육서비스 대신 이용하는 것으로 실질적으로 시설 이용 및 가정양육 간 부모의 선택권 강화가 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 2008년에 보육시설 미이용 아동 양육수당 지원이 국정과제로 채택되면서 도입되었으며, 영유아보육법 제34조의 2에 법적 근거를 두고 시행되고 있다.

가정양육수당은 2011년에 지원연령 및 지원액이 인상되었는데, 연령은 2010년 이전까지는 24개월 미만이었다가 2011년부터 36개월 미만으로 확대되었다. 또한 지원액 역시 2010년까지 월 10만 원 수준이었다가, 2011년부터 12개월 미만 아동에 대해서는 20만 원, 12~24개월 미만 아동은 15만 원, 24~36개월 미만 아동은 10만 원으로 상향되었다. 2022년부터 영아수당을 도입함에 따라 0~1세 아동에 대해 지급하던 가정양육수당은 3세 이상 유아에게 지급되도록 개편되었다. 가정양육수당은 주로 영아기에 이용률이 집중되는 경향을 보이며, 만 3세 이상의 아동에서는 8% 미만의 이용률을 보인다. 즉, 만 3세 이상 아동은 실제 대부분 보육서비스를 이용하며, 일부 사설 서비스 이용 아동이나 보육서비스 접근이 어려운 예외적인 경우에 한해 가정양육수당을 수급하고 있다.

이상의 네 사업은 영유아 아동을 양육하는 가정에 대한 지원정책으로서 공통점이 있지만, 급여지급 대상 아동의 연령 및 지원 목적에 있어서 차이점을 가진다고 할 수 있다. 첫만남이용권은 출산 시에 일시금으로 지급되며, 부모급여는 0~1세 아동에 대해 2년간 지급되는 급여로 저출산 대응 및 출산 가구의 지원 목적이 강하다. 반면, 아동수당은 8세 미만 아

동의 건강한 발달을 지원하는 목적을 가지고 있으며, 가정양육수당은 2세 이상 만 5세 이하 가정보육 아동에게 지급되는 수당으로 일정 연령 이상의 돌봄과 경제적 지원에 더 초점이 있다고 할 수 있다. 따라서 일시금 및 분할금으로 지원되는 출산지원금은 첫만남이용권 및 부모급여와의 유사성이 가장 높다고 볼 수 있다.

지방자치단체의 출산지원금은 출산장려에 초점을 둔다는 점에서 첫만남이용권 및 부모급여와 유사하지만, 지역에서의 인구 유출을 막고 인구 유입을 촉진하고자 하는 목적이 더 강조되는 경우도 많다. 예컨대, 최초로 대도시 지역에서 1,000만 원 이상의 출산지원금을 지급하고 있는 대전광역시외의 경우, 시행 배경에 세종시로의 인구 유출 문제가 주요하게 지적된 바 있다. 출산 가구는 대체로 청장년층으로 직업이나 거주환경 등에 따라 지역 내 이동이 많은 특성이 있으며, 상당수는 전세나 월세 등 임차 가구에 거주하는 경우가 많다. 출산지원금은 이러한 인구 유입과 유출에 있어서 일정 부분 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다(송헌재, 김현아, 2014).

제2절 농민수당의 제도 개요

1. 도입과 경과

현재 지급하는 사회수당 형태의 농민수당은 해남군에서 2019년에 최초로 시행되었다. 당시 해남군 지역선거에서 공약 사항에 “농민수당 지원”이 포함되면서 논의가 본격화되었으며, 2018년 12월 28일 「해남군 농어업보전 등을 위한 농어민수당 지원 조례」가 제정되었다(해남군 조례,

30 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

2018). 조례에서는 농민수당을 “농어업인의 소득안정을 도모함으로써 농어업인 삶의 질을 향상시키고 농어업과 농어촌의 지속 가능한 발전과 공익적 기능 증진”을 목적으로 제시하였다.

이후, 2019년에 전남 함평, 전북 고창, 경북 봉화, 충남 부여에서 농민수당이 시행되었다. 또한, 광역도 수준에서의 농민수당의 도입 논의 또한 빠르게 확산되었다. 전라남도 농어민공익수당은 ‘전남형 기본소득제’로 논의되었고, 농어민, 소상공인, 청년 계층을 주 대상으로 하는 정책사업 도입 논의를 본격화하였다. 전라남도의 경우, 해남, 함평군에서 농민수당을 준비로 시행하였으나, 이후 전라남도에서 농민수당을 시행하게 되면서 기초지자체의 농민수당은 중지되고 광역도에 통합되었다.

〈표 2-4〉 농민수당 도입 연도 및 지역별 금액

	광역	기초
2017	충청남도(농업사랑실천사업, 농가 대상, 37만 원) ¹⁾	
2019		전남 해남군(연 60만 원) 전남 함평군(연 120만 원) ²⁾ 전남 화순군(연 120만 원) ³⁾ 전북 고창군(연 60만 원) 경북 봉화군(연 50만 원) 충남 부여군(연 59만 원)
2020	전라남도(농림어가 대상 60만 원), 전라북도(농림어가 대상 60만 원), 충청남도(농림어가 대상 80만 원)	경북 청송군(연 50만 원) 강원 양구군(연 35만 원) 경기 여주시(연 60만 원)
2021	강원도(농림어가 대상 70만 원) 경기도(농림어업인 대상 60만 원)	
2022	충청북도(농가 대상 50만 원), 경상북도(농림어가 대상 60만 원), 경상남도(농림어가 대상 30만 원), 제주도(농업인 대상 40만 원)	경기도 연천군(농촌기본소득, 연 180만 원)

	광역	기초
2023	충청남도(농림어가 개인 대상, 1인 가구 80만 원, 2인 가구 이상 1인당 45만 원)	경기도 안성시(농림어가 개인 대상, 월 5만 원)

주: 1) 충남 농업사랑실천사업과 강진군 논밭경영안정자금은 농민수당이 도입되기 이전의 농민수당과 유사한 사업으로 농가의 경영안정을 위해 가구당 소득을 지원
 2) 함평군의 경우, 2019년 도입 당시 연 120만 원으로 계획되었으나 하반기 1회 60만 원을 지급하고 2020년에 전남 농민수당이 시행되면서 연 60만 원 지급
 3) 화순군의 경우에도, 2019년 도입 당시 연 120만 원으로 계획되어 1회 30만 원(3개월분)을 지급한 후, 전남 농민수당이 시행되면서 연 60만 원 지급
 자료: 지역농업네트워크 서울 경기 제주 협동조합(2023) 및 박경철(2020b) 재정리

전라북도는 2018년 5월 민선 7기 농정공약으로 ‘전북 공익형 직불제 도입’이 반영되었고, 2018년 7월 삼각농정위원회 ‘공익형 직불제 논의 TF’를 통해 기본계획 마련이 본격화되었다. 중앙정부가 추진하는 공익형 직불제와 달리 수급 조건을 명시화하지는 않은 차이점이 존재하지만, 농업이 수행하는 공공재적 가치에 대한 사회적 보상이 필요하다고 보고 공익직불제의 일환으로 접근하였다. 충청남도에서는 2017년 농업사랑실천사업의 일환으로 농가 당 연간 37만 원을 지급하였다. 해당 사업은 농민수당이라는 명칭을 가지지는 않았으나, 농민수당과 마찬가지로 별도의 수급조건 없이 농가 당 정액의 현금급여를 지급하는 사업이다. 이후, 2019년에 부여군 등에서 농민수당이 시행되었고, 2020년에 충청남도에서 가구 대상으로 광역도 수준의 농민수당이 시행되었다.

전라남도, 전라북도, 충청남도에서 농민수당이 시행되면서 2021년부터 농민수당은 전국으로 확산되기 시작하였다. 2021년에는 강원도, 경기도, 2022년에는 충청북도, 경상북도, 경상남도, 제주도에서 농민수당을 도입하였다. 2021년 이후 농민수당을 도입한 지역에서는 타지역의 정책 사례와 경험을 바탕으로 해당 지역 내에서도 농민단체의 요구가 커짐에 따라 제도가 도입되었다. 다만, 앞서 도입한 전남, 전북, 충남, 강원에서는 60~80만 원을 지급하는 데 반해, 2022년에 제도를 도입한 지역에서

는 30~60만 원 수준으로 다소 지급액이 낮은 수준을 보인다.

2023년에는 충청남도가 기존에 가구당 지급되던 농민수당을 개인 단위로 전환하였다. 1인 가구는 80만 원이 지급되고, 2인 가구 이상은 1인당 45만 원을 지급한다. 예를 들어, 부부는 90만 원, 부부와 자녀 1명이 함께 농업에 종사하는 경우는 135만 원을 받게 된다. 경기도 연천군 청산면에서는 2023년부터 농촌기본소득 실험이 진행 중이다. 기존의 농민수당은 농업인에게 지급하였으나, 농촌기본소득은 연천군 청산면에 주민등록을 두고, 실거주하는 모든 주민에게 월 15만 원의 소득을 지급한다.

충청남도에서 농민수당을 개별로 지급하게 된 배경에는 농민수당을 기본소득으로 접근하는 관점과 이에 기초하여 가구주가 농민수당을 수령하는 데 대한 비판이 있었다. 농가당 농민수당을 지급하는 구조하에서는 대부분의 수급자가 농업경영체에 등록된 남성인 경우가 많았기 때문에 부부가 함께 농업에 종사하더라도 경영체에 등록된 남성만이 농민수당의 대상이 되기 때문이다. 이러한 비판을 수렴하여 기본소득에 좀 더 가까운 형태로 정책을 개선하기 위해 충청남도에서는 개별적 급여 지원을 시행하고 있다.

2. 유사한 중앙 사회보장제도와의 비교

농민수당이 전국적으로 확대되면서 농민수당과 공익직불제의 소농직불금 제도와 유사성 논의가 제기되었다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 농민수당은 농민단체들이 농민기본소득 혹은 농촌기본소득을 지향하며 도입한 제도라고 할 수 있다. 반면, 공익직불제는 기존 ‘농업직접지불제도’(이하 농업직불제)의 개선 요구가 증가함에 따라, 2020년 5월 개편·시행되었다.⁵⁾ 이 중 유사성 논의가 제기되는 제도는 소농직불금제인데, 소농직

5) 2019년 9월 9일 「농업소득의 보전에 관한 법률」 전부개정 법률안이 국회에서 법안으로

불금은 소농으로 정의된 농가에 대해 연 120만 원을 정액지급하는 급여이다.

소농직불금제와 농민수당제도는 상당히 유사하게 설계되어 있다(유찬희, 김태영, 2020; 최영준, 김태일, 김경환, 김지현, 2021). 두 제도는 농민에게 보편 혹은 준보편적인 현금급여를 제공하여 농촌 내 소득 안정을 도모하는 데 초점이 있다. 두 제도는 모두 농가를 기준으로 한 직접현금 지원제도로써 기존의 면적을 기반으로 설계된 직불금 제도와 차이점을 지닌다. 소농직불금제의 경우, 0.5헥타르 이하인 소규모 농가에 대해 연 120만 원의 직불금을 지급하며 별도의 환경보호 등 농업경영과 관련한 공익활동을 이행해야 한다. 농민수당은 거주 요건을 갖추고 농어업 외 종합소득이 연 3,700만 원 이하인 농민에게 연 60만 원 수준을 지급한다.

그러나 이러한 제도 설계의 차이는 실제 제도의 목적에서 소농직불제와 농민수당이 차이가 있음을 보여준다. 먼저, 소농직불금제는 소농을 지원하는 제도로 농촌의 소득 격차를 축소하여 농가 간 형평성을 제고하고, 공익활동을 증진하는 것이 정책 목표라고 할 수 있다(농림축산식품부, 2023). 이에 따라 0.5헥타르 이하 소규모 농가에 한해 직불금을 지급하며, 지급 범위는 농가의 약 절반 수준이다. 반면, 농민수당은 농촌의 소득 격차 완화보다는 농가의 소득 증진과 삶의 질 개선이 더 주된 목적이라고 할 수 있으며, 이를 통해 농촌소멸에 대응하는 것이다. 이에 따라 지급 범위는 지역 농민의 80% 수준을 포괄한다⁶⁾(사회보장위원회, 2023).

이외에 두 제도의 지급 수준과 지급 방식은 다음과 같다. 농민수당은 대체로 지역화폐로 지급되며 연 60만 원 내외의 금액을 지원하는 반면,

발의되었으며, 같은 해 12월 27일 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」로 전부 개정되면서 공익직불제의 법적 근거가 마련되었음.

6) 이러한 포괄 범위는 거주 요건에 따라 차이를 보인다. 거주 요건을 해당 지역에 1년 이상 거주자로 설정한 경우 약 80% 수준이며, 거주 요건을 2년 이상으로 설정한 경우는 이보다 낮게 나타난다(사회보장위원회, 2023).

34 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

소농직불금은 현금으로 지급되며 연 120만 원이 지원된다. 농민수당의 지급 수준은 지역별로 차이가 있는데, <표 2-4>에서 제시된 바와 같이 경상남도가 가장 적은 30만 원을 지원하고, 충청남도가 개인당 급여로 전환 하면서 2인 가구 기준 90만 원을 수령할 수 있다(1인 가구는 80만 원). 이상의 농민수당과 공익직불제의 소농직불금 간의 유사성과 차이점을 정리하면 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 공익직불제와 농민수당 지급 사업 간 비교

구분	농민수당	공익직불제 (소농직불금)
법적 근거	농어민 공익수당 지급 관련 조례(자치법규) ¹⁾	농업·농촌의 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률
목적	농업·농촌의 공익기능 유지 발전, 농어민의 삶의 질 제고 지역경제 활성화 농촌의 지속가능성 제고	농업·농촌의 공익기능 증진 및 농촌 내 소득격차 완화
대상	지역 거주, 농어업 종사 농가	일정 규모 농지 등
기준	농가의 농업 외 소득 3,700만 원 이하 기준을 적용	0.5ha 미만 규모 농지를 경작 가구구성원 각각의 영농 종사기간 및 농촌 거주기간 3년 이상, 농외소득 2,000원 미만 농가 소유 농지 합이 1.55ha 미만 농가 내 구성원 각각의 농외소득 합이 4,500만 원 미만, 축산업 소득 5,600만 원 미만, 시설재배업 소득 3,800만 원 미만
의무 이행사항	-	농업·농촌의 공익 증진을 위한 생태·환경·공동체 관련 17가지 의무 준수
지원	±60만 원/년	소농직불 120만 원, 면적직불 차등(면적 구간별로 역진적 단가)
지급 방식	지역화폐(해당 지역에서만 통용)	현금(계좌 입금, 지역에 상관없음)

주: 1) 농민수당은 조례에 근거하고 있어, 농민수당의 내용은 지자체별로 차이가 있음. 공익수당과의 비교를 위해 도 지역의 조례를 검토하여 저자 작성.

자료: 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률, 법률 제18995호(2022); 전라남도 농어민 공익수당 지급 조례, 전라남도 조례 제4951호(2019)를 토대로 저자 작성

이러한 두 제도의 유사점은 통합 논의의 근거로도 제시되고 있다(박준기 외, 2019; 유찬희, 김태영, 2020). 박준기 외(2019)는 농정 담당자의 대다수에 해당하는 70.8%가 농민수당이 직불제로 통합되거나 중앙정부가 재정적 책임을 공유해야 한다고 응답한 설문 결과를 제시하면서 통합 운영의 필요성을 제기하였다. 유찬희, 김태영(2020)도 농민수당과 소농 직불금을 통합하여 농림부에서 시행할 필요성이 있다고 제시한 바 있는데, 통합 시행을 통해 중앙정부 예산에 지자체의 예산을 더해 기본직불금 단가를 높이고 이를 포괄보조금 방식으로 지원하자고 제시하였다.

제3절 지방자치단체 수당의 효과성 관련 선행연구 고찰

1. 출산지원금

출산지원금이 출산율에 미친 영향에 대한 연구들을 살펴보면 대체로 시군구 단위 패널 분석을 사용한 연구가 많으며 출산지원금이 출산율 향상에 긍정적 영향을 미쳤다고 보고하고 있다. 출산장려금의 효과성 관련 연구는 2010년도 초반에는 단년도 자료를 활용한 횡단분석을 통해 긍정적 결과를 도출한 경우가 많았다. 최정미(2010)는 출산장려금이 중위수 기준 전국 평균 이상인 지역에서 평균 이하 지역에 비해 출생아 증가율이 약 10% 정도 높은 것으로 제시하였다. 허만형, 이정철(2011) 역시 2008년에 출산장려금을 도입한 기초자치단체를 대상으로 도입 전후 효과를 분석한 결과, 출산장려금의 효과가 도입 이후 4년이 지나면서 나타나며 효과 수준이 점증한다고 보고하였다. 이명석, 김근세, 김대건(2012)은 제주도를 제외한 전국 기초지자체에 대해 2005년부터 2009년까지 Pooled

OLS를 통해 출산장려금의 효과를 검증하였다. 그러나 이러한 방식은 지자체의 고유한 특성이 통제되지 못하며 시계열적 변화를 반영하지 못하는 한계가 있다. 오삼권, 권영주(2018)는 2015년을 대상으로 OLS를 적용하여 출산장려금 액수가 클수록 조출생률이 높아져 지자체 출산장려금 정책이 저출산에 긍정적 영향 미쳤다고 제시하였다.

그러나 이러한 연구들은 단년도 자료를 활용함으로써 인해 내생성 문제를 안고 있다. 특히, 단년도 OLS 분석이나 t검정 등은 고려되어야 할 변수가 충분히 고려되지 못함으로 인해 역인과성 문제를 검토할 수 없었다. 이후 상당수의 연구들은 시군구 단위 패널분석을 통해 출산지원금의 효과를 검증하였다. 이석환(2014)는 2001년부터 2010년까지 조출생률, 출생건수를 종속변수로 출산장려금의 효과성을 검증하여 긍정적 효과를 보고하였고, 출생순위별로는 첫째출생아수에 대한 효과가 둘째출생아수에 대한 효과에 비해 높다고 제시하였다. 박창우, 송헌재(2014)는 2005~2010년 258개 지방자치단체의 출산장려금의 영향을 고정효과모형으로 분석하여 출산장려금의 평균 금액을 지급하면 첫째 출생아 수는 0.4%가 증가하고, 둘째 출산장려금의 평균 금액을 지급하면 둘째 출생아 수는 0.44% 증가한다고 제시하였다. 그러나 셋째 출산장려금은 셋째 출생아 수 증가에 유의하지 않았다.

이상협 외(2016)은 2004년부터 2010년까지 무배우혼인율과 유배우 출산율을 종속변수로 출산지원금의 효과성을 분석하여 출산지원금이 유배우 출산율에는 긍정적인 영향을 미치나 무배우혼인률에는 음의 상관관계가 있음을 제시하였다. Hong, Kim, Lim, & Yeo(2016) 역시 2006년부터 2010년 사이의 기간에 대해 1,000달러의 출산지원금 인상이 조출생률을 4.4%를 상승시키는 것으로 제시하였고, 이철희(2018)는 출산지원금이 100만 원 증가할 때 유배우 여성 1,000명당 기대출산 수가 42~

60명 증가하였다고 제시하였다.

〈표 2-6〉 출산지원금 효과에 대한 선행연구(전국 시군구 단위 종단 분석)

연구	분석 결과	분석 범주
이석환 (2014)	2001년부터 2010년까지 조출생률, 출생건수를 종속변수로 긍정적 효과를 보고	230개 기초지자체
박창우, 송헌재 (2014)	출산장려금의 평균 금액을 지급하면 첫째는 0.4%, 둘째는 0.44%로 출생률이 증가	230개 지자체
이상협 외 (2016)	2004년부터 2010년까지 출산지원금이 유배우출산율에는 긍정적인 영향을 미치나 무배우혼인률에는 음의 상관관계가 있음	224개 기초지자체
Hong et al. (2016)	2006년부터 2010년 사이의 기간에 대해 1,000달러의 출산지원금 인상이 조출생률을 4.4%를 상승	225개 기초지자체
이도훈 외 (2020)	2000년부터 2019년까지 출산장려금이 합계출산율, 조출산율, 연령별 출산율, 출생아 수 등에 긍정적 영향을 미쳤다고 보고	225개 기초지자체
곽은혜 (2021)	2007년부터 2019년까지 출산지원금이 출생아 수에 긍정적인 영향을 미쳤다고 보고	230개 기초지자체
김현숙 (2021)	기존에 제시된 출산장려금의 정책효과는 2015년까지는 유효하나, 이후에는 유의한 출산율 제고 효과가 발견되지 않음	226개 지자체
이철희, 이소영 (2022)	강원도 육아수당이 무자녀 유배우 여성의 첫 자녀 출산율을 크게 증가시켰으며, 지역별 출산지원금이 합계출산율에 긍정적 영향을 미침	223개 지자체
이철희 외 (2023)	김현숙(2021) 연구에 대해 연도 고정효과를 통제한 결과, 출산지원금의 효과는 긍정적	226개 지자체

자료: 저자 작성

이도훈, 계봉오, 박종서, 김세진(2020)은 2000년부터 2019년까지 단절적 시계열 고정효과 모형 및 공간회귀 분석모형을 활용하여 출산장려금이 합계출산율, 조출산율, 연령별 출산율, 출생아 수 등에 긍정적 영향을 미쳤다고 보고 하였다. 곽은혜(2021)는 2007년부터 2019년까지 출산지원금이 출생아 수에 긍정적인 영향을 미쳤다고 보고하였다. 그러나 김현숙(2021)은 동학패널모형을 적용하여 유배우 출산율을 분석한 결과,

2015년 이전 시기까지의 분석에서 출산장려금 및 보육서비스 확대가 출산율 향상에 긍정적인 영향이 있었지만, 출산율 하락이 시작된 2016년 이후 출산율 제고 효과가 상실되었다고 보고하였다. 즉, 2015년까지 출산율 추이가 전반적으로 회복됨에 따라 출산장려금 효과가 유의하게 제시되었으나, 2015년 이후 출산율의 전반적인 하락 단계에서는 반대의 효과가 나타났다. 그러나 이에 대해 이철희 외(2023)는 연도 효과를 통제한 상황에서는 여전히 출산지원금이 유배우 출산율에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 특히 소득 3, 4분위 출산율에 긍정적인 효과가 뚜렷했다고 제시했다.

선행연구의 결과는 분석 범주에 따라 다르게 나타나기도 하였는데, 서울시에서는 지자체 출산장려금의 유의한 효과가 제시되지 않았다. 석호원(2011)은 2005년부터 2009년까지 서울특별시 25개 자치구를 대상으로 출산장려금이 합계출산율과 출생아 수 그리고 연령별 출산율에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 출산장려금은 유의한 영향이 없었다. 홍소정(2011) 역시 서울특별시를 대상으로 2005년에서 2008년 출산장려금의 효과를 이중차이법으로 분석한 결과, 출산장려금이 출산율 제고에 아무런 영향을 미치지 못했음을 제시했다. 이는 서울시가 다른 지역에 비해 출산장려금의 금액 및 금액의 편차가 적기 때문으로 보인다. 정호영(2020)은 광주, 전라남도, 전라북도 지역에서 출산지원금이 출산율에 미치는 영향은 지역특수적 시간효과를 고려했을 때 유의하게 나타나지 않았다고 제시했다. 이병호, 박민근(2017)은 셋째아 이상의 출산율을 중심으로 경기도 31개 기초자치단체의 출산장려금 정책효과를 분석하였다. 이들은 2008년에서 2014년 동안 출산장려금 지출이 2,270만 원 늘 때 셋째아 이상 출생이 1명 증가한다는 결과를 보고하였다.

김우영, 이정만(2018)은 충청남도 16개 시군과 충청북도 12개 시군을 대상으로 2000년부터 2016년 시기까지의 출산장려금이 합계출산율에

미친 영향을 고정효과 모형과 구조방정식 모형을 적용하여 분석한 결과, 출산장려금 제도는 출산율과 가임여성의 인구 유입에 긍정적 효과가 있었으나 크기는 크지 않았으며, 해당 지역에 거주하는 여성의 출산율을 높이는 것으로 제시하였다. 손호성, 안은서(2022)와 이철희, 이소영(2022)은 강원도를 중심으로 출산지원금의 효과를 추정하였다. 이철희, 이소영(2022)은 강원도의 육아수당이 출생아 수를 7~13%가량 증가시켰다고 추정하였으며, 손호성, 안은서(2022)는 유배우 출산율을 15~20% 증가시켰다고 제시하였다.

〈표 2-7〉 출산지원금 효과에 대한 선행연구(일부 지역에서의 중단 분석)

연구	분석 결과	분석 범주
석호원 (2011)	출산장려금은 서울 지역에서의 출생아 수, 합계출산율 그리고 연령별 출산율에 유의한 영향을 미치지 않음	서울 25개 자치구
홍소정 (2011)	출산장려금은 서울 지역에서의 출산율 제고에 유의한 영향을 미치지 않음	서울 24개 자치구
이병호, 박민근 (2017)	출산장려금 지출이 2,270만 원 증가할 때 셋째아 이상의 출생은 1명 증가	경기도 31개 지자체
김우영, 이정만 (2018)	출산장려금은 충청 지역에서의 출산율 제고에 긍정적인 영향을 미침	충남 16개 시군, 충북 12개 시군
정호용 (2020)	출산장려금 지출은 지역 특수적 선형추세를 반영시 조출생율(인구 대비, 가임여성 대비)에 긍정적인 영향을 미친다는 증거가 발견되지 않음	광주, 전남, 전북

자료: 저자 작성

2. 농민수당

농민수당에 대한 연구들은 정책의 효과성보다는 정책 내용을 분석하는 연구들이 주로 이루어졌다(유찬희, 김태영, 2020; 박경철, 2020a; 박경철, 2020b; 한승석, 2019). 이들 연구에서는 농민수당이 왜 기존의 정책적 접근과 차별성과 유사성을 분석하고 있다. 농민수당의 효과성과 관련

한 선행연구는 제한적으로 이루어졌는데 크게 삶의 질 및 만족도 개선 효과, 소득격차 완화 효과, 그리고 지역경제 활성화 차원에서 분석이 이루어졌다. 농민수당의 목표에 대한 효과성 연구 중 인구 효과에 대한 연구는 거의 없다.

먼저, 삶의 질 및 만족도와 관련한 선행연구를 살펴보면, 다음과 같다. 서정원 외(2022)는 사회조사를 활용하여 전남 지역과 농민수당을 시행하지 않은 다른 지역의 삶의 만족도를 비교하였는데, 2021년에 전남 지역 주민의 삶의 만족도는 65.3%로 전국보다 7.6%p 높게 나타났다. 특히, 전남 지역 주민들의 만족도는 농어민 공익수당 도입 이전에 전국 평균과 4%p 안팎의 차이만을 보였으나, 2021년에는 7.6%p 더 높은 것으로 조사되어 사업 도입 후에 만족도가 증가한 것으로 보고하였다.

전라북도, 충청남도, 경상북도 청송군 및 봉화군에서 수행한 조사연구에서는 수급자들이 대체로 농민수당에 대해 만족하고 있으며, 삶의 질에 긍정적으로 기여하고 있다고 응답하였다(황영모, 김시백, 배균기, 정호중, 박로은, 2022; 충청남도 식량원예과, 2022; 청송군, 2022. 04; 봉화군 농업기술센터 2022. 04.). 특히 지급 대상 및 방식에서 응답자들의 만족도가 높게 보고되었다.

그러나 대체로 지급액에 대해서는 상대적으로 만족도가 낮게 제시되는데, 지급액에 대한 낮은 만족도는 저소득층일수록 높게 제시되었다. 고소득층일 경우, 농민수당의 급여 수준에 대해 저소득층에 비해 조금 더 만족하고 있었다. 급여에 대한 인지도에 대해서도 비슷한 경향을 나타냈는데, 저소득 농가보다 고소득 농가에서 급여에 대해 더 잘 인지하고 있었다. 이렇듯 소득 수준에 따른 차이는 발생하지만, 농민수당은 대체로 주관적 효용감 차원에서는 효과를 가지는 것으로 나타났다. 이는 현금급여가 가진 고유한 특징 중 하나로 개인들에게 현금성 급여를 제공함으로써

소득 증진을 기대할 수 있기 때문으로 볼 수 있다.

다음으로, 소득 격차 완화 효과에 대해서 최영준 외(2021)는 농민수당 도입 이후 농가소득의 변화에 대해 시뮬레이션 분석을 하였다. 분석 결과, 소득 증가 효과는 1.0~3.6%라고 추정하였고, 2% 수준의 소득 분배 개선 효과가 있다고 분석하였다. 농민수당은 이전소득으로 간주되어 이전소득 조사에 포함되지만, 해마다 농민수당 외에 다른 이전소득 정책(국가·지자체 직불 등)에 의해 소득이 증대되므로 이를 농민수당의 소득보전 효과로 파악하기는 어렵다. 농가경제조사는 표본조사로 시도 표본만 추출할 경우, 표본 수가 적어, 표본 편의(bias) 문제가 발생할 우려가 있기 때문이다. 이에 해당 연구는 농민수당의 수급자격 요건을 만족하는 사람을 농가경제조사에서 추출하여, 해당 급여를 받았을 경우의 소득 및 지역 내 소득 격차 변화에 대해 분석하였다.

직불제는 농민수당에 비해 더 높은 소득격차 완화 효과가 있다고 보고되고 있다. 농식품부는 2020년 농가소득 중 농업 공적보조금(공익직불금)의 평균 수령액이 전년 대비 107만 원(39.8%) 증가했으며 직불금 수령액 불평등도(지니계수)가 2019년 0.623에서 2021년 0.459로 하락하였다고 보고한 바 있다(농림축산식품부, 2021.12.20.). 김태화, 양승룡(2022) 역시 기존 직불제와의 비교를 통해 공익직불제가 소득격차를 감소시키는 효과가 있음을 제시하였다. 그러나 밭 농업에서는 이러한 효과가 뚜렷한 반면, 논 농업의 경우 개편 전 쌀소득보전직불제의 소득분배 효과가 현행 공익직불제보다 컸다고 분석하였다.

마지막으로, 지역경제 활성화 효과는 산업연관분석을 활용하였다(황영모 외, 2022; 김태영 외, 2022). 황영모 외(2022)는 한국은행의 2015년 지역 간 산업연관표를 이용하여 농민수당의 파급효과를 분석하였고, 김태영, 김윤형, 김태후, 유찬희(2022)가 동일한 방법론을 적용하여 국가

단위의 산업연관표를 이용하여 파급효과를 분석하였다. 분석 결과를 살펴보면, 황영모 외(2021)는 전북 내 산업 생산액이 약 841억 원 증가하고, 부가가치는 340억 원, 그리고 고용을 989명 증가시킨 것으로 보고하였다. 김태영 외(2022)는 농민수당의 전국 단위 생산 유발 효과를 1조 2,796.8억 원, 부가가치 유발 효과는 5,238.2억 원, 고용 유발 효과는 12,705명으로 제시하였다.

그러나 이 같은 분석 결과는 여러 가지 강한 가정을 설정하고 있다는 한계점을 가진다. 산업연관분석은 대부분의 현금성 급여가 소비되며 현금성 급여의 소비로 인해 절감된 현금 소득 역시 다른 용처로 모두 소비된다고 가정한다. 그러나 실제 수급자는 현금성 급여로 인해 절감한 현금을 저축하는 등 모두 소비하지 않는 경우가 있기 때문에 소비 효과와 관련된 산업 연관 효과를 과대 계측할 수 있다. 또한, 국가 전체의 산업연관표에서 도시 지역이 차지하는 비중이 매우 높기 때문에 실제 농민수당이 가지는 파급효과를 크게 초과하는 결과가 도출될 수 있다. 특히, 고용효과 등의 경우, 인구의 전입과 전출 같은 이동을 고려하지 않기 때문에 같은 시기에 해당 지역에서 발생한 고용과도 전혀 다른 양상을 보일 수 있다.

이상의 논의를 정리하면, 농민수당은 농업 종사자에 대한 보편적 수당을 제공하는 제도로 소득격차 완화에 1% 이하의 효과를 가지며, 소득수준 개선에도 약간의 도움을 준다고 제시된다. 농촌의 지속가능성 측면에서는 지역경제 활성화에 대한 충분한 경험적 근거는 제시되고 있지 못하며, 농촌의 지속가능성 제고에 있어 현금성 급여가 효과성이 있는가에 대한 문제에 대해서는 면밀한 분석이 필요하다고 할 수 있다.

농민수당에 대한 해외사례 연구는 없으나, 청년농이 농업을 새롭게 시작함에 있어서 경험하는 재정적 어려움을 지원하기 위해 일정액을 지원하는 청년농 직불금의 효과에 대한 연구는 상당수 진행되었다. 한편에서, 청년농 직불금

이 의도한 신규 농업 착수에 대한 장려 효과와 관련해 효과가 크지 않다는 보고가 있다(European Commission, 2011; Vigani et al., 2020). 2011년 유럽위원회에서 수행한 감사에 따르면, 청년농 직불금 조치가 농장의 설치율 또는 농장 경영의 지속률에 미치는 영향에 대해서도 평가를 내릴 수 없는 것으로 분석된 바 있다(European Commission, 2011). 이는 청년농 직불금이 기본 직불금의 수혜를 받을 자격이 있는, 이미 농장을 소유한 청년농에게만 지급되는 경우가 대부분이기 때문이며, 농업 관련 창업을 장려하는 효과는 확인할 수 없는 것으로 분석되었다(Vigani et al., 2020).

반면, O'Toole와 Hennessy(2015)는 아일랜드와 같이 신용 제약(Credit Constraints)이 강한 상황에서는 청년농 직불금 지원이 이를 완화할 수 있다고 분석하였다. Balezentis et al.(2020)은 리투아니아 사례와 관련하여 청년농 직불금이 농촌 지역의 지속가능성에 미치는 영향을 분석하였는데, 청년농 직불금은 농장 규모와 관련하여 소규모 농장의 수입 수준을 안정시키고 농촌 지역의 지속가능성을 보장하는 지원 수단으로 큰 기여를 하는 것으로 나타났다. 이는 이탈리아의 사례를 통해 청년농 직불금을 포함한 전체 직불금이 소규모 농장의 수입 수준을 안정시키는 데에 기여한 수준이 더 높다고 분석한 Severini & Di Tommaso(2016)의 연구 결과와도 같다고 분석된다. 이에 따라 Balezentis et al.(2020)은 청년농 직불금의 효과를 증가시키기 위해 중소 농장에 대한 지원에 중점을 둘 필요가 있다고 평가하였다.

또한, 장기적인 인구효과에 대한 연구도 존재하는데, 청년농 직불금을 비롯한 투자 지원 및 창업 지원은 농촌의 고령화를 늦추며, 청년농의 증가에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 청년농 직불금의 지급을 통하여 농업 경영의 성과가 확보되고, 농장이 젊은 세대로 안전하게 이전되는 효과가 있는 것으로 파악되었다(마상진, 2022).

제4절 본 연구의 차별성

본 연구는 분석방법과 범주, 함의의 측면에서 기존연구와 차별성이 있다. 첫째, 분석방법에 있어서 합성통제기법을 활용한 분석을 시도한다. 기존연구는 출산지원금 분석에 있어서 시군구 단위 패널 분석을 주된 방법론으로 활용하였다. 이들 연구들은 대체로 일관적으로 출산지원금이 합계출산율 또는 유배우 출산율에 긍정적 영향을 끼쳤음을 보고하였다. 그러나 이러한 연구들은 전체 시군구에 대해 출산지원금이 한 단위 변할 때 종속변수에 미치는 평균적인 효과를 추정하기 때문에 지역 간 이질성에 대해 충분히 고려하기 어렵다.

이에 본 연구는 출산지원금 및 농민수당 정책에 변화가 있었던 지역을 처치집단으로 설정하고, 이들 지역에서 반사실적 추세를 추정하여 현금수당 정책의 효과성을 평가한다. 물론 기존 연구에서도 합성통제기법을 활용하여 일부 지역에 대해 출산지원금의 변화를 분석한 연구가 있었다(손호성, 안은서 2022; 장인수 2021; 장인수, 손호성 2021). 그러나 광역자치단체는 강원도, 기초지자체는 공주시와 양평군에 대해서만 분석이 이루어졌으며, 기초지자체 분석에서의 통제집단은 주로 대도시 지역이 선정되어 비교집단 간의 유사성에 있어서 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 강원도 뿐 아니라 최근 출산지원금을 확대한 광역지자체를 분석에 포함하고, 기초지자체 분석에 있어서 분석모형을 정교화하여 접근하고자 한다.

둘째, 현금수당 정책의 단기적 효과 뿐만 아니라 장기적 효과도 고려한다. 기존 연구는 대체로 시행 1년 이후의 효과를 추정하기 때문에 시행 3년 후 혹은 그 이후의 변화에 대해서는 추정결과를 제시하지 못한다. 현금수당이 수혜자에게 즉각적인 효용을 높이는 정책이라는 점에서 실제

정책의 성과가 얼마나 지속되는지에 대한 분석은 정책의 실질적인 효과성을 판단하는데 있어 중요하다. 출산률 하락 및 농민 수 감소가 이미 구조적으로 지속되고 있는 상황에서 기존 추이를 다소나마 지체시키고, 시행 3년 혹은 그 이후에도 정책집행 이전과 차이가 있다면 현금수당은 의미 있는 정책이라고 볼 수 있다. 그러나 단기적으로 출산율 및 농민 수가 증가하고 이후, 차년도에 이전 경향으로 돌아간다면 효과가 있다고 판단하기 어렵다. 본 연구는 제도 시행 이후 변화를 살펴봄으로서 해당 정책이 단기성 효과를 가지는지 혹은 장기적인 효과를 가지는지를 살펴본다.

셋째, 출산지원금 정책효과의 지역별 차이에 주목하여, 다양한 지역별 이질성을 탐색하고자 하였다. 시군구 단위 패널 분석에서는 현금급여의 효과를 추정할 때 지자체 간 이질성이 충분히 반영되지 않을 수 있다. 예컨대, 출생아 수가 많고 출산지원금이 적은 도시 지역과 출생아 수가 적고 출산지원금이 많은 농촌 지역에서의 출산지원금의 효과는 다를 수 있으나 이에 대한 맥락적 고려가 충분히 이루어지지 못한다. 일부 기존 연구에서도 지역 단위의 연구가 시도되기는 하였으나, 강원도 같은 특정 지역에 대해서만 분석이 이루어졌다(이철희, 이소영, 2022; 손호성, 안은서, 2022). 이에 본 연구에서는 각 지역의 맥락을 반영하기 위해 분석집단을 지역 규모 및 출산지원금 규모 등을 고려하여 접근한다.

넷째, 출산지원금의 효과를 지역단위로 산출하고, 출생아 수의 증가량으로 계산한다. 기존 논의에서는 출산지원금을 더 지급했을 때, 출생아 수 및 출산율은 미미하게나마 상승하는 효과를 가진다고 보고해왔다. 그러나 이러한 긍정적 효과가 가지는 실제적 의미는 개별지역 단위에서 해석되지 못하는 한계가 있다. 예컨대, 출산지원금이 1백만 원 증가할 때, 합계출산율이 0.01명 증가한다는 결과는 개별 지역의 맥락에서는 크게 의미있는 정보가 아닐 수 있다. 이에 본 연구에서는 출산지원금 혹은 농

민수당의 평균적 효과가 아닌 효과성이 나타난 지역에서의 정책에 따른 출생아 수 혹은 농민 수 증가량을 계산하여 제시한다. 예컨대, 출산지원금 정책에서는 출산지원금을 확대하지 않았을 때의 출생아 수와 출산지원금을 확대한 이후의 출생아 수를 비교함으로써 정책의 개입이 가지는 효과가 어느 정도인지를 계산하여 제시한다. 이러한 접근은 손호성, 안은서(2022)가 강원도의 출산지원금 확대가 강원도 지역의 출생아 수를 약 10% 가량 증가시킨다고 추정한 바 있다. 본 연구에서는 이러한 방법론을 여러 광역지자체 및 기초지자체로 확대 적용하고자 한다.

출산지원금과 농민수당의 현황을 살펴보면, 출산지원금은 정책확산이 비교적 천천히 이루어졌으나 농민수당은 정책확산이 빠르게 이뤄졌음을 알 수 있다. 출산지원금 정책은 지자체에 따라 도입시기, 지원금 규모가 상당히 다르며, 각 지방자치단체들의 고유한 특성에 따라 다양한 방식으로 설계되고 시행되었다. 이러한 차이는 지방자치단체들의 사회경제적 여건과 인구구조의 특성과 연관되어 있는데, 인구가 집중되어 있는 수도권 지역에 비해 비수도권 지역에서의 출산지원금의 도입시기가 늦고 출산지원금의 금액도 적었다. 반면, 농민수당은 농민단체의 요구 등이 정책 확산에 영향을 미쳐 지방자치단체들 간 정책의 도입 시기, 지원금 규모가 대체로 유사했다. 대부분의 도 지역에서 2020~2022년까지 정책을 도입하였으며 지원금은 연 60만 원 수준이다. 이러한 확산방식과 지원금액의 차이는 정책의 효과성 분석에 있어서 출산지원금의 경우, 보다 많은 처치 집단을 설정하여 다각적으로 분석할 수 있는 여건을 제공하지만, 농민수당은 상대적으로 그렇지 못함을 의미한다. 이에 농민수당에 대한 분석에서는 앞서 논의한 차별성이 대부분 적용되나 분석할 수 있는 지자체 단위가 제한적이어서 출산지원금과 같이 지역을 구분한 분석을 수행하지는 않는다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제3장

평가 모형

제1절 평가 설계
제2절 평가 모형



제 3 장 평가 모형

제1절 평가 설계

1. 성과지표의 검토 및 설정

가. 출산지원금

출생 수준을 측정하기 위한 지표로는 기존 연구에서 조출생률과 일반출산율, 합계출산율 등이 활용되어왔다(최슬기, 2015, p.17). 조출생률은 인구 천 명당 출생아 수를 나타내는 지표로, 인구구조에 밀접한 영향을 받는다. 예컨대, 인구 중 고령자 인구가 많을 경우 조출생률이 낮아지고, 주로 출산을 하는 연령대가 많은 경우에는 높아진다. 일반출산율(General Fertility Rate, GFR)은 15~49세 여성 천 명당 출생아 수로 계산한다. 조출생률과 개념 및 산출방식의 측면에서 유사하지만, 분모가 가임기 여성이기 때문에 성별과 연령이 고려되어 조출생률보다 세부적이고 구체적인 지표로 활용된다.

합계출산율은 가임기 여성인 15~49세 연령별 여성 인구 대비 출생아 수로 계산하여 합산하는 방식으로 산출된다. 조출생률과 일반출산율과 달리 합계출산율은 가임기 여성의 출산율을 연령대별 출산율에 반영하기 때문에 특정 연령대에서의 출생률이 다른 연령대에 비해 높거나 낮은 경우에도 종합적으로 인구의 출산 동향을 반영하는 데 유용하다. 이 같은 이유로 합계출산율은 대표적인 출산지표로 사용된다.

그러나 한계점 역시 존재하는데 해당 연령대의 여성 인구 대비 출생자

녀 수로 계산되기 때문에 만혼화와 출산 시기의 변화로 인해 발생하는 시간 효과와 여성 인구의 이동에 영향을 받는다. 특히 지역 수준의 출산율 분석에 있어서 결혼 및 출산 의향이 낮은 미혼 20대 여성 인구의 유입이 늘어나면 합계출산율을 낮추게 되며, 반대로 이들의 유출은 합계출산율을 높이는 영향을 미친다(최성은, 최영준, 2022).

이러한 문제점을 해결하기 위해 이철희(2018)는 유배우 합계출산율을 별도로 계산하여 분석하였는데, 유배우 여성의 비율이 낮은 지역에서 이들의 출산율이 높다고 하더라도 합계출산율이 낮게 나타나므로 좀 더 현실적인 출산율 계산이 가능하기 때문이다. 그러나 유배우 합계출산율 역시 한계가 있다. 최근에 만혼화 경향이 더욱 뚜렷해지고 있어, 단순히 해당 연도의 유배우 출산율을 계산할 경우, 이전에 비해 유배우 합계출산율이 높아지는 시간 차 효과(tempo effect)가 발생할 수 있다. 즉, 일반적으로 만혼화를 경험하는 지역 간의 비교를 통한 효과성 분석에서는 상대적으로 영향이 적을 수 있지만, 지역의 만혼화 경향의 차이가 분석 결과에 영향을 미칠 수 있다.

또한, 유배우 합계출산율을 산출하기 위해서는 혼인 여부 및 혼인에 따른 출생아 수 등 구체적이고 다양한 정보를 필요로 하기 때문에 각 개별 시군구별로 유배우 합계출산율을 산출하여 분석에 적용하기는 어렵다. 이에 이철희 외(2023)은 시군구 단위 분석에는 주요 출산연령대인 25세에서 39세 유배우 여성 대비 해당 연령대 여성이 출산한 출생아 수를 산출하여 분석에 활용하였다. 이는 앞서 제시한 일반 출산율과 유사한 산출 방식을 가지나, 분모는 일반 여성이 아닌 해당 연령대의 유배우 여성으로 설정한다는 점에서 차이를 가진다.

본 연구에서는 이러한 기존 연구를 반영하여, 총 출생아 수, 20~44세 유배우 출산율을 출산율 지표로 활용하여 분석한다. 지역의 총 출생아 수

는 출산율 지표의 분자가 되는 기본 지표로서 지역 내 여성 인구의 비중이나 사회이동의 영향을 받지 않고 다른 지역의 출생아 수 감소에 비해 해당 지역의 출생아 수의 감소가 얼마만큼 큰 폭으로 나타나는지를 살펴보는 데 활용한다. 다음으로, 이철희 외(2023)에서 제시한 바와 같이 출산이 많은 연령대를 반영하되 20~25세까지 약 4%, 40~44세까지 약 8%의 출산율이 나타나는 것을 감안하여(통계청, 2022), 20~44세 유배우 여성의 출산율을 살펴본다.

나. 농민수당

농민수당에 대한 성과평가를 위해서는 이 제도가 무엇을 달성하고자 하는지가 명확하게 정의되어야 한다. 이를 위해 먼저 농민소득의 도입 필요성에 대한 논의와 도입 경위에서 진행된 농민수당의 목적에 대한 논의를 살펴본다. 농민수당의 도입 필요성이 제기된 배경에는 크게 농촌 내에서의 소득 격차 증가와 농촌의 지속가능성 문제가 있다. 이러한 문제는 크게 3가지로 정리된다. 첫째, 농업 부문에서 대농과 소농 간의 격차가 확대됨에 따라 농촌 내에서의 소득격차가 심화되고있다. 특히 기존 쌀직불제 같은 주요 소득지원정책은 경작농지의 크기에 비례하여 지급액이 커지는 구조를 안고 있었기 때문에 소득격차를 확대시키는 문제가 있다. 우리나라는 경지 규모가 1ha 미만인 농가가 전체의 73.5%에 달하며, 농축산물 판매금액이 1천만 원 이하인 농가는 65.1%나 된다(통계청, 2023. 4. 19.). 즉, 상대적으로 경제적 상황이 열악한 소농에 대한 보호기제가 매우 취약하다.

둘째, 농촌의 고령화가 심각하게 진행됨에 따라 농촌의 인구소멸 문제가 심각한 형태로 나타나고 있다. 농림어업의 부가가치나 생산액은 증가

하는 추세지만, 농촌지역의 고령화와 인구감소는 날로 심각해지고 있다. ‘2022년 농림어업조사 결과’에 따르면, 70세 이상 경영주는 46만 5천 가구로 전체 농가의 45.5%를 차지했고, 60대는 35만 1천 가구(34.3%), 50대 15만 8천 가구(15.5%)였다(통계청, 2023. 4. 19). 농업이 핵심산업으로 자리 잡은 지역들은 대부분 한국고용정보원에서 발표하는 인구소멸 위험지역에 해당되며, 이들 지역에서 고령화 및 청장년층의 전출 등으로 인한 인구감소세가 뚜렷하다(고용노동부, 2018; 2022). 이에 농민단체들은 심각해지는 농촌 내 소득격차 문제와 농업과 농촌소멸 위기를 타개하기 위해 농민들에게 기본소득 같은 보편적 소득지원을 제공해야 한다고 주장하였다(이수미, 2019; 농민기본소득전국운동본부, 2024).

셋째, 기존의 농촌지원사업이 실질적으로 농민에게 효용을 가져다 주지 못하는 경우가 많았다(김기식, 이지영, 2021). 정부에서 다양한 농업 및 농촌 지원사업을 펼치고 있으나 투입되는 예산 규모에 비해 농가에서 체감할 수 있는 편익은 제한적이라고 지적되고 있다. 특히, 농촌 인프라 지원 사업 등에서 농민보다도 중간 단계의 보조사업자들이 혜택을 받는 경우가 많기 때문에 농업인을 위한 사업이라고 해도 직접적으로 농민에게 혜택이 돌아가지 못한다는 것이다.

이러한 배경에서 보편성, 개별성, 그리고 무조건성을 핵심 내용으로 하는 농민기본소득이 농촌과 농업의 위기를 해결할 수 있는 주요 대안으로 부상하였고, 농민단체들의 적극적인 정책화 노력이 이어졌다. 전국농민회총연맹 등 농민단체, 농업농민정책연구소, 지방자치단체와 지방연구원 등에서 모든 농민을 대상으로 보편적으로 현금급여를 지원하는 방안에 대해 토론이 진행되었다. 그 결과, 2016년 20대 총선을 앞두고 전국농민회총연맹·가톨릭농민회를 비롯한 4개 농민단체가 각 정당에 공약으로 가구당 20만 원의 농민수당을 신설하도록 요구한 바 있으며, 2017년 19대 대

선에서는 한 후보의 대선 공약으로 채택되기도 하였다(유찬희, 김태영, 2020). 또한, 2019년에는 주민조례제정 청구운동이 전국적으로 진행되기도 하였다(이수미, 2019).

이러한 과정에서 농민수당의 성격을 사회보장사업으로 볼 것인지 아니면 농업정책으로 볼 것인지에 대한 논의가 제기되었다. 농민수당을 사회보장사업으로 볼 경우, 사회보장신설협의 과정의 대상이 되기 때문에 이 문제가 중요한 쟁점으로 부상한 것이다. 이에 대해 농민단체에서는 크게 세 가지 관점에서 농민수당이 사회보장제도가 아니라고 보았다. 농민수당은 농업이 창출하는 공익적 가치에 대한 사회적 보상이기 때문에 사회보장제도가 아니라는 것이다(박경철, 2019.3.10.). 또한, 농민수당은 농업정책으로 볼 수 있으며, 농민수당의 재원 역시 농업정책의 재원이자 사회복지 재원을 사용하는 것이 아니라고 제시한다(김한태 2019.4.12.). 유찬희, 김태영(2020)은 사회보장 정책에서는 특정 계층을 선별하여 소득을 지원하는 자체가 목적이지만, 공익직불제와 농민수당은 소득 직접 지원을 수단으로 삼아 공익기능을 증진한다는 목적을 이루고자 하기 때문에 소득 지원 자체를 목적으로 하는 복지 정책과는 구분하여야 한다고 보았다.

반면, 사회보장위원회의 담당자⁷⁾는 농림축산식품부의 의견을 반영하여 농민수당을 사회보장 급여로 분류하였으며, 그 이유로 정책 목적 및 지급조건을 제시했다. 공익직불제와 농민수당은 모두 농업과 농촌의 공익적 기능을 증진하는 것을 정책 목적으로 설정하고 있다. 그러나 공익직불제는 농업경영에 있어서 환경보호 등 공익증진 활동의 수행 여부를 급여 지급의 전제조건으로 설정한 반면, 농민수당은 농업경영과 관련한 어떠한 조건을 부과하지 않는다. 이에 사회보장위원회는 농업경영과 관련

7) 정책담당자 인터뷰(2023.11.14.)

54 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

한 정책 요소가 부재한 상황에서는 농민수당이 예술인 수당이나 해녀수당 같은 다른 직업군에게 지급되는 사회수당과 유사한 성격을 가진다고 판단하여 사회보장적 수혜금으로 분류하였다. <표 3-1>에 제시된 바와 같이, 공익직불제는 준수사항에 대한 이행점검을 포함하고 있으나 농민수당은 공익직불제와 유사한 내용의 준수사항을 제시하고 있으나 이에 대한 이행 점검을 포함하지 않는다.

<표 3-1> 농민수당과 직불제의 준수사항과 이행 점검 여부

항목	농민수당			직불제	
	준수사항 (조례 기준)	조례내 포함 비중	이행 점검 여부	준수사항 (법률 기준)	이행 점검 여부
먹거리 안정 및 수질· 토양 환경 관리	친환경농업 적극 실천	10	-	화학비료 사용기준 준수	○
				비료 적정 보관·관리	○
				가축분뇨 퇴비·액비화 및 살포 기준 준수	○
				공공수역 농약·가축분뇨 배출 금지	○
				농산물의 기타 유해물질 잔류 허용 기준 준수	○
				농약의 잔류 허용 기준 준수	○
농업 생태 환경 및 농촌 경관 보전	20	-	하천수 이용 기준 준수	○	
			지하수 이용 기준 준수	○	
			생태교란 생물의 반입·사육·재배 금지	○	
			방제 대상 병해충 발생 시 신고	○	
농산물 수급 안정 사업 적극 참여	23.3	-	농산물 출하 제한 명령 준수	○	
농업 자원 생태계 보존	가축 방역, 적정 사육밀도 준수	23.3	-		
	농지 형상 유지	33.3	-	농지의 형상 및 기능 유지	○
	농지, 산지 훼손 금지	33.3	-		

항목	농민수당			직불제	
	준수사항 (조례 기준)	조례내 포함 비중	이행 점검 여부	준수사항 (법률 기준)	이행 점검 여부
농촌 생활 환경 관리	영농 폐기물 스스로 처리	46.7	-	영농 폐기물의 적정 처리	○
	마을공동체 활동 참여	36.7	-	마을공동체 공동 활동 실시	○
	전통문화 계승	20	-		
영농 활동 준수 사항	정례교육 참여	30	-	농업·농촌 공익증진 교육 이수	○
	공익기능 유지 및 증진	50	-	영농기록 작성 및 보관	○
	관련 법령 준수	26.7	-	농업경영체 등록 및 변경 신고	○
	보조금 부정수급 금지	33.3	○		

자료: 농림축산식품부(2022.2.)와 유찬희, 김태영(2020, p.57)을 토대로 저자 재작성.

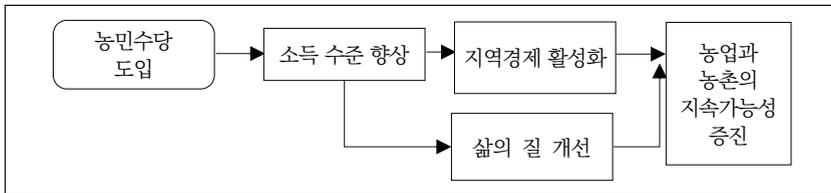
이러한 논의는 농민수당의 목적과 성격을 어떻게 규정할 것인가의 측면에서 매우 중요하다. 농민수당을 보상적 관점으로 접근하는 경우, 농민수당에 대한 성과평가가 무의미하기 때문이다. 박경철(2020b)과 농민단체들은 과도한 도시화로 인해 농촌의 삶의 질이 급격히 저하되고, 소멸 위기에 놓여 있는 현실에서 농촌을 유지한다는 것이 상당한 노력과 희생이 따르는 일이었음에도 사회적 보상이 미흡했음을 지적한다. 따라서 기존의 농업정책이 농업과 농촌이 창출하는 공익기능에 대해 충분히 보상하지 못했던 점을 반성하고, 시장가치로 환산되지 않지 않는 공익기능에 대해 국가와 사회의 보상이 필요하다고 본다.

그러나 시장가치로 보상받지 못한 공익적 가치를 정책적으로 보상하고자 할 때는 더 면밀한 논의를 필요로 한다. 이정환(2019)은 농업 활동을 통해 시장가치로 보상받지 못하는 긍정적 외부효과로서의 공익적 가치만 큼이나 토양이나 하천, 공기의 오염, 생물다양성 훼손 등 부정적 외부효과도 상당하므로 긍정적 외부효과만을 보상하는 것은 타당하지 않다고 보았다. 또한 기존의 예술인 수당이나 해녀수당 역시 사회적 보상을 목적

으로 수당을 지급하는 것은 아니며, 돌봄노동자와 같이 농업인 외에도 노동시장에서의 시장가치로 충분한 보상을 받지 못하는 경우가 있다는 측면에서 농민에 대해서만 사회적 보상을 지급하기는 어렵다는 시각 역시 제기된다(이정환 2019).

이러한 관점에서 본 연구는 농민수당이 가져올 효용성에 초점을 둔 효용적 관점에서 논의를 진행한다. 앞서 논의된 선행연구에서 제시한 농민수당의 효용성을 정리하면 [그림 3-1]과 같다. 농민수당은 직접적으로 현금성 급여를 지급하기 때문에 소득 안정에 기여할 것으로 기대된다. 또한, 삶의 질 개선은 주로 급여 만족도나 삶의 만족도로 측정되며, 지역화폐로 지급되기 때문에 지역 내 소비 증진을 통해 지역경제 활성화 효과가 기대된다. 이러한 목표들은 궁극적으로 농촌의 지속가능성 증진에 기여할 것으로 기대된다.

[그림 3-1] 농민수당의 목적과 기대효과



자료: 저자 작성.

이러한 목표들은 개별적으로 성과평가의 대상이 될 수 있으나 이 중 상당수 지표들은 별도의 성과평가를 필요로 하지 않거나, 자료의 한계로 성과평가가 어려운 경우가 있다. 첫째, 소득향상의 경우, 농민수당은 현금 급여이기 때문에 소득 수준 향상은 자연스럽게 기대할 수 있는 효과라고 할 수 있다. 농민수당은 비록 연 60만 원 수준으로 급여량은 크지 않지만, 해당 급여를 지급함으로써 2% 내외의 빈곤율 개선을 기대할 수 있으며

급여량만큼의 소득 증가를 예상할 수 있다(최영준 외, 2021). 즉, 소득격차 완화 효과의 경우, 분석의 함의가 크지 않다고 볼 수 있다. 또한, 이러한 현금급여의 특성상 수급자의 효용감이 높기 때문에 대다수의 수급자들은 현금급여가 자신의 삶의 질에 기여하고 있다고 인식한다.

둘째, 삶의 질 제고와 관련하여서는 급여 만족도 및 생활 만족도 지표가 활용될 수 있지만, 선행연구가 이미 존재하며 호손효과 등으로 인해 명확한 측정이 쉽지 않다. 호손효과는 수급자에 대한 만족도 설문조사는 응답자가 대체로 자신이 수급하는 급여에 대해 만족한다고 응답하는 경향을 말한다. 농민수당에 대한 지역별 효과성 평가연구에서도 급여 만족도뿐만 아니라 농민수당을 통해 창출되는 기대효과에 대해서도 긍정적인 응답이 보고된 바 있다(봉화군 농업기술센터, 2022; 서정원 외, 2022; 전라북도 농산유통과, 2022; 충청남도 식량원예과, 2022; 황영모 외 2022). 이러한 응답 경향은 실제 급여 수급자가 삶의 질이 개선되었다고 인식했기 때문이기도 하겠지만, 응답자가 자신의 응답이 급여의 정당성과 연관된다는 것을 인지하고 긍정적으로 편향된 응답을 하였을 가능성 역시 존재한다.

사회조사 등과 같이 급여와 관계없이 조사하는 자료를 사용할 경우, 호손효과로부터는 일정 부분 자유로울 수 있으나, 사회조사는 횡단조사일 뿐 아니라 주관적 생활 만족도가 개인에 따라서 그리고 조사시점 기준 최근 일주일의 경험에 따라서 상당히 달라질 수 있다. 물론 이 같은 측정의 한계점을, 농민수당이 삶의 질에 긍정적 영향을 미쳤다는 것을 부정하는 근거로 삼기는 어렵다. 농민수당이 현금급여이기 때문에 어떤 방식으로든지 농민의 삶의 질에 긍정적 영향을 미쳤을 것을 예상할 수 있기 때문이다. 그러나 성과의 크기를 정확하게 계산하기 어렵다는 점에서 이를 농민수당의 성과지표로 설정하기에는 한계가 있다.

셋째, 지역경제 활성화 효과에 대해서는 기존 연구는 국민경제 전체를 대상으로 한 산업연관표의 승수효과를 분석하여 생산 유발 효과, 부가가치 창출 효과, 고용 창출 효과를 제시한 바 있다. 그러나 이러한 연구는 앞에서 논의한 바와 같이 경험 자료를 바탕으로 둔 것이 아니며, 정책의 효과성의 근거 자료로는 충분하지 않다. 경험 자료를 활용한 지역경제 활성화 효과는 기존 연구에서 고용률 증진 효과와 소비 진작 효과가 분석된 바 있다. 전자는 통계청의 조사자료를 통해 분석할 수 있지만 소비진작 효과는 농촌지역의 소비 특성상 현금 사용 비중이 높아 이를 추적하기 쉽지 않아 분석하지 않는다. 기존 연구에서 소비 진작 효과는 카드 사용액을 기준으로 분석한 경우가 많았지만, 농촌에서는 카드 사용 비중이 낮아 실제 소비 효과를 분석하는 데 한계를 가지기 때문이다.

이상의 논의에서, 본 연구는 소득격차 완화 및 삶의 질 제고 변수를 제외하고, 농민수당의 성과지표로 농민 수 변화를 살펴보고자 한다. 앞에서 언급하였듯이 본 연구에서 채택한 성과지표는 농민수당의 목표의 일부에 해당한다. 따라서 본 연구에서 채택한 지표에서 성과가 크지 않다고 해서 농민수당이 의미를 가지지 않는다는 것은 아니다. 농민수당이 수급자의 삶의 질과 농촌 내 소득격차 완화에 기여하고 있다는 사실은 논리적으로 추론할 수 있으며, 선행연구에서 그 결과를 제시하고 있기 때문이다. 농민 수의 경우, 농민수당이 궁극적으로 농업과 농촌의 지속가능성을 목표로 하고 있으며, 농민수당이 경작성과보다는 지급 대상 농업에 종사하는 농가 또는 농민을 기준으로 급여가 지급된다는 점에서 영농 장려를 기대 효과로 볼 수 있기 때문이다.

2. 합성통제집단기법(Synthetic Control Method, SCM)

합성통제집단기법(Synthetic Control Method, 이하 SCM)은 Abadie & Gardeazabal(2003)가 소개한 이후, 최근까지 다양한 분야에서 적용 사례가 확대되고 있다. Abadie & Gardeazabal(2003)은 SCM이 지난 15년간 정책효과를 추정하는 방법론의 측면에서 가장 중요한 혁신이라고 언급한 바 있다. 이는 정책효과를 추정하는 방식에 있어서 기존의 방법론이 가진 한계점을 SCM이 보완하는 여러 기제를 가지고 있기 때문이다.

이론적으로 정책효과를 평가하기 위해서는 개입이 있는 같은 시점에서 처치집단과 통제집단 사이의 결과값을 비교해야 한다. 그러나 실험실과 같이 인위적으로 통제된 환경을 제외하면, 대부분의 사회현상에서는 반사실적 통제집단이 존재하지 않는다. 이 문제를 해결하기 위해 기존 방법론에서는 ‘무작위화(randomization)’나 성향매칭, 준실험 기법과 같은 방법을 활용하는 경우가 많았다. 무작위 추출은 개인 혹은 집단이 가지고 있는 특성이나 편향이 임의로 배정되므로, 종속변수에 체계적 영향을 미치지 않도록 해주는 조건이라고 할 수 있다. 즉, 무작위 추출은 연구에서 인과관계를 신뢰할 수 있도록 하는 인과요인의 외생성이 확보되도록 하는 전제조건이라고 할 수 있다. 그러나 무작위 추출은 비용상의 문제 및 윤리적 문제 등으로 인해 현실적으로 적용하기 어려운 경우가 많다.

실제 연구에서는 무작위추출 방식 보다는 성향매칭과 같이 일정한 특성이 유사한 집단을 통제집단으로 규정하거나 준실험 상황에서의 이중차분 분석 혹은 도구변수 등을 활용하여 인과관계를 분석하는 경우가 많다. 성향매칭 방법은 특정 성향변수를 중심으로 유사집단을 매칭하여 통제집단을 구성한 후 결과변수의 차이를 비교하는 통계적 방법이다. 이 방법은 연구 대상들 간의 초기 차이를 최소화하여 인과관계를 추론하는 데 활용

된다. 성향매칭은 주로 개인단위에서 적용되는 경우가 많은데, 매칭이 적절히 이루어지기 위해서는 성향을 분석할 수 있는 복수의 자료 및 분석단위의 개체 수가 많아야 한다는 전제가 있어 지역이나 국가 단위와 같은 집합적 성격을 가지는 단위에 대해서는 적용하기 어려운 한계점이 있다. 준실험 기법은 자연적으로 형성된 유사 비교집단을 설정하여 처치집단과 비교하는데, 자연적으로 형성된 유사 비교집단을 찾기 어려운 경우에는 적용하기 어렵다.

SCM은 기존 방법론과 달리 반사실적 통제집단을 합성하여 처치집단의 결과값과 비교하는 방식으로 접근한다. 처치를 경험하지 않은 여러 대상으로 잠재비교집단을 구성하고, 처치가 이루어지기 전의 특성을 예측 변수로 대상을 섞어서(mixing) 처치 이전의 처치집단과 가장 유사한 특성을 가지는 '합성통제집단'을 만드는 좋은 가중치(optimal weight)를 찾는다. 그렇게 얻은 가중치는 종속변수에 동일하게 적용하여 처치 이후 실제 관측된 처치집단의 종속변수 값과 가중치, 즉 실제 처치집단과 합성 통제집단 간의 차이를 정책효과로 해석한다.

SCM 분석을 수행하기 위해서는 몇 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 처치 이전 기간이 처치 이후 기간에 비해 충분히 길어야 한다. Abadie et al.(2010)은 사건이 일어나기 전($t-n$)의 기간이 충분히 길어야 관측 가능 설명변수와 관측 불가능한 설명변수들을 적절하게 통제할 수 있다고 언급한 바 있다. SCM 방법은 처치 이전 기간의 특성들의 추세를 활용하기 때문에, 처치 이전의 기간이 짧을 경우 특성을 분석할 수 있는 데이터의 양이 적어지게 된다. 따라서 처치 이전의 시계열이 처치 이후의 시계열에 비해 충분히 길어야 분석 결과를 신뢰할 수 있다. 둘째, 합성통제집단을 구성하는 데 활용되는 잠재비교집단은 처치집단과 유사성이 있어야 한다. 이중차이 분석과 달리 평행추세 가정은 필요하지 않지만, 정책을 경험하지

않은 집단들(donor pool)은 처치집단과 유사한 성격을 가지는 이웃 집단이 있어야 한다. 합성통제집단은 잠재비교집단 중에서 처치집단과 가장 유사한 속성을 가진 대상을 추출하여 구성하는 것이기 때문에 잠재비교집단이 처치집단과 이질성이 높은 경우 처치집단과 유사성이 높은 합성통제집단을 구성하기 어렵다. 또한, 처치집단 자체가 독특한 특성을 가지고 있어 잠재비교집단과 이질성이 크다면 처치집단과 유사한 합성통제집단을 구성하기 어렵다.

또한, SCM은 개인 단위 추정이 아닌 집단 단위에 대한 추정으로 국가 단위의 변수나 주(state) 혹은 지역 단위의 변수에 대해 적용할 수 있다. 집단 단위의 자료가 존재하지 않을 때는 개인 단위의 자료를 집단자료로 전환하여 분석할 수 있으며, Abadie & L'Hour(2021)는 개인 자료에 대한 SCM 적용 방법을 제시한 바 있다.

SCM 분석에 있어서 예측변수는 처치 이전의 특성에 대한 가중치를 결정하는 데 활용된다. 보통 종속변수에 영향을 미치는 변수들로 구성하게 되는데, 최근 합성통제집단을 만들기 위한 예측변수로 처치 이전 연도의 결과값을 활용하는 점증주의 연구들도 늘고 있다. 처치 이전 연도의 결과값을 어떻게 활용할지에 대해서는 다소 논쟁이 존재하는데, 처치 이전 모든 연도의 결과값을 예측변수로 활용하는 경우, 다른 설명변수가 가중치 부여에 있어서 상대적으로 중요성이 낮아져 편의(bias)가 발생할 수 있다.

아래에서는 구체적인 실행방법을 제시한다. 먼저, 통제집단과 설명변수를 설정한다. 통제집단은 처치집단과 유사성을 가지지만, 효과를 검증하고자 하는 특정한 조치는 사건을 경험하지 않아야 한다. 설명변수는 일반적인 회귀분석에서와 같이 종속변수를 설명하는 변수로 설정한다. 다음으로, 사건이 발생하기 이전 합성통제집단의 시계열을 생성한다. 앞에서 제시한 바와 같이 합성통제집단은 통제집단(donors)의 가중평균으로

계산되는데, 사건 이전 설명변수와 통제집단(donors) 각각의 가중치를 계산한다. 가중치는 분석에 포함된 모든 통제집단을 활용하기보다 가장 적절하다고 계산된 통제집단만을 활용하여 집단별로 가중치를 차별적으로 부여하는 방식으로 이루어진다.

분석 이후, 처치집단 종속변수의 값과 합성된 통제집단의 처치 이후 변수를 비교한다. 이때, 집단의 차이를 정책효과로 해석할 수 있으며, 이를 추정하는 것이 SCM의 핵심이다. 단, 여기서 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 다른 변수들은 통제가 되었다는 전제가 필수적이다. 분석 이후, 합성통제집단이 적절하게 구성되었는지를 판단하는 적절성은 매칭 그래프와 RMSPE를 통해 판단한다. SCM의 결과치는 일반적으로 매칭 그래프로 보이는데, 처치 이전 기간 동안 합성통제집단과 처치집단이 최대한 유사하게 제시되는 것이 중요하다. RMSPE는 낮을수록 적합도가 높은 것으로 해석할 수 있는데, 종속변수의 단위나 크기에 비해 상대적으로 결정되기 때문에 절대적으로 어느 정도 수치가 되면 적합하다고 판단하기는 어렵다.

RMSPE 외에 SCM의 강건성을 검증하는 방법 중 하나는 위약효과 분석이다. 합성통제집단과 처치집단이 처치 이후의 기간에서 큰 차이를 보인다면 이는 처치 혹은 개입이 유의미한 차이를 보인다고 해석할 수 있지만, 이러한 차이가 우연히 나타난 것인지 정책효과로 해석할 만한 특이점을 가지는지에 대한 판단이 필요하다. 만약 처치집단 외에 잠재비교집단에서도 합성통제기법으로 만든 개체와 실제 개체 간에 처치 기간 내에 차이가 발생한다면 이는 처치가 아닌 다른 요인의 영향을 받았을 가능성이 있기 때문이다. 위약검사(placebo test)는 이러한 정책효과의 신뢰성에 대한 검증이며, 처치 이후 처치집단에서만 결과값의 차이가 뚜렷하고 다른 개체에서는 그러한 차이가 관찰되지 않는다면 처치집단과 합성통제집단의 결과값의 차이는 정책효과로 해석할 수 있다.

제2절 평가 모형

1. 출산지원금

반사실적 상황에 대한 정책효과를 분석하기 위해서는 처치집단과 통제집단이 설정되어야 한다. 본 연구에서는 처치집단은 출산지원금 도입 및 확대 등 정책변화를 경험한 지역이며, 통제집단은 정책변화를 경험하지 않은 이웃지역들이다. 통제집단 중 처치집단과 유사한 속성을 지닌 일부 지역들이 가중치 부여를 통해 선별되어 합성통제집단 구성에 활용된다. 처치집단과 통제집단은 다음의 조건을 통해 선별된다.

첫째, 처치집단은 본 연구에서 설정한 분석 기간 동안 다른 통제집단이 경험하지 않은 정책 변화를 경험해야 한다. 즉, 출산지원금을 도입하거나 금액을 크게 증가시킨 경우가 해당된다. 본 연구에서는 정책변화에 비해 2배 이상의 출산지원금이 확대된 지역을 처치집단으로 선정하였다. 둘째, 통제집단은 처치집단이 경험한 정책변화를 경험하지 않아야 한다. 이 조건은 출산지원금 정책의 경우, 2023년 현재 대부분의 기초지자체에서 시행하고 있기 때문에 엄밀한 의미에서는 만족하기 어렵다.

이에 본 연구에서는 통제집단은 출산지원금을 경험하지 않은 지역으로 선정하면 가장 좋지만, 이러한 기준으로 선정 시 활용할 수 있는 통제집단의 수가 너무 적어지게 되므로 이러한 조건을 완화하여 처치시기를 기준으로 정책변화를 경험하지 않거나 미미하게 경험한 지역으로 선정하였다. 손호성, 안은서(2022)는 강원도와 그 외 시도를 비교한 분석에서 출산지원금 제도를 시행하고 있지만 이들 지역에서 지급하는 출산지원금 규모가 처치 지역에 비해서는 작을 경우 이들 집단 역시 통제집단으로 활용할 수 있다고 제시한 바 있다.

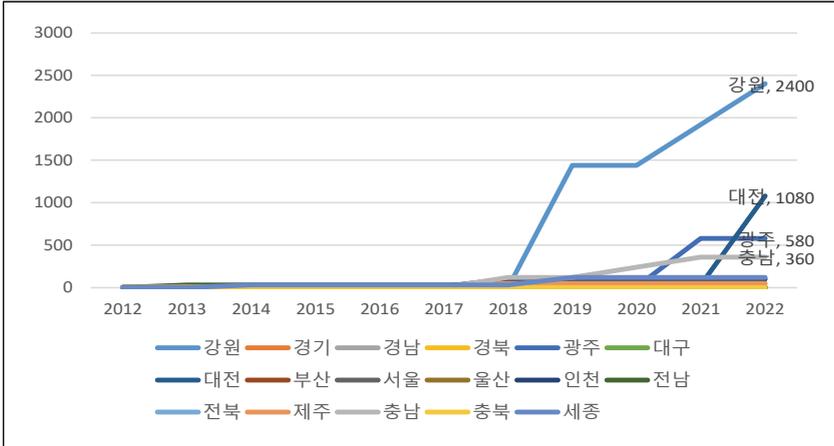
둘째, 통제집단은 처치집단과 유사성이 있어야 한다. 합성통제집단모형은 준실험모형과는 다르게 자체적으로 유사성을 평가하고 통제집단 중에서 유사하지 않은 경우에 대해 가중치를 0으로 설정하기 때문에 이 조건이 덜 엄격하게 적용된다. 그러나 여전히 비교집단과의 유사성은 중요한데, 유사한 지역이 통제집단 그룹(pool)에 존재하지 않을 경우, 합성통제집단이 적절히 구성되지 않기 때문이다. 이러한 요건은 광역도 보다는 지역 간 편차가 매우 큰 기초지자체 수준 분석에서 더 중요하다. 따라서 본 연구에서는 통제집단과 처치집단의 유사성을 확보하기 위해 지역을 대도시, 중소도시, 농어촌으로 구분하여 분석한다.

셋째, 합성통제집단을 구성하기 위해서는 처치시기 이전의 시계열 자료를 가중치 도출에 활용하기 때문에 처치시기 앞에 시계열이 어느 정도 확보되어야 한다. 본 연구의 자료범위가 2013년부터이기 때문에 2015년이나 2016년의 정책변화를 포함하게 되면, 처치 이전 기간이 지나치게 짧아져 적절한 모형 산출이 어렵기 때문이다. 따라서 처치시기를 2017년 이후로 분석대상을 선정한다.

광역지자체의 분석대상의 선정을 위해 2012년부터 2022년까지의 광역지자체와 기초지자체의 출산지원금 현황을 살펴본다. 출산지원금 자료는 지방자치단체 인구정책 사례집과 출산지원정책 사례집을 기반으로 자치법규정보시스템의 조례정보 및 관련 기사 등을 통해 수정하여 활용하였다. [그림 3-2]는 광역지자체의 첫째아 출산지원금 현황이며, [그림 3-3]은 광역지자체의 둘째아 출산지원금 현황이다. 그림에서 확인할 수 있듯이 출산지원금은 대체로 출생순위별로 차이가 크지 않다. 광역지자체의 출산지원금은 대체로 양육수당의 형태로 아동 당 일정액을 지급하는 경우가 많기 때문이다. 제주도는 2022년에 둘째아부터 1,000만 원의 출산지원금을 도입하여 첫째아 기준 출산지원금과 차이를 보인다.

[그림 3-2] 광역지자체의 첫째아 출산지원금 현황

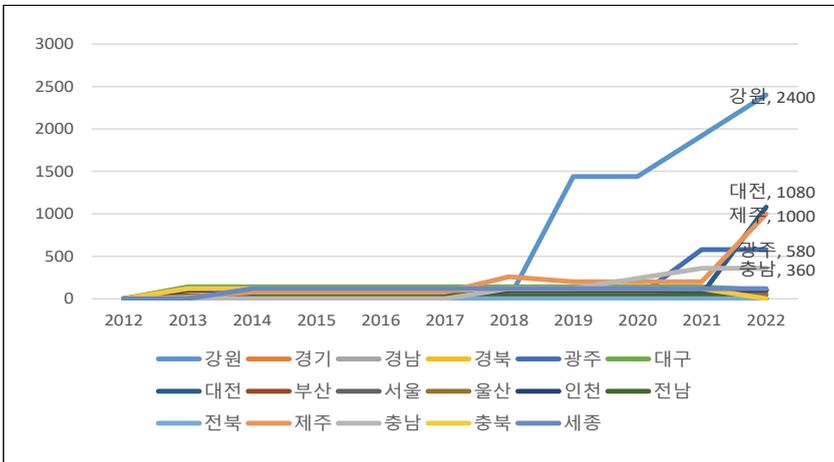
(단위: 명)



자료: 보건복지부 (2012, 2013) 지방자치단체 인구정책 사례집, 서울: 보건복지부. 보건복지부 (2014, 2015, 2016, 2017) 지방자치단체 출산지원정책 사례집, 세종: 보건복지부. 보건복지부, 육아정책연구소 (2018, 2019a, 2019b, 2020, 2021, 2022) 자료를 토대로 저자 작성.

[그림 3-3] 광역지자체의 둘째아 출산지원금 현황

(단위: 명)

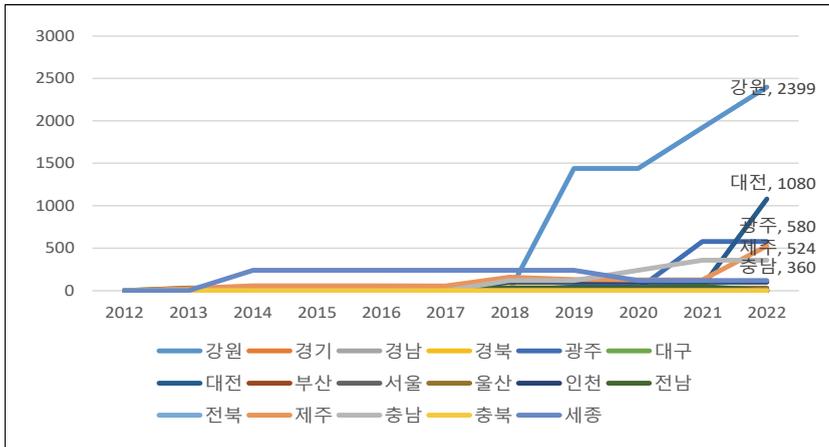


자료: 보건복지부 (2012, 2013) 지방자치단체 인구정책 사례집, 서울: 보건복지부. 보건복지부 (2014, 2015, 2016, 2017) 지방자치단체 출산지원정책 사례집, 세종: 보건복지부. 보건복지부, 육아정책연구소 (2018, 2019a, 2019b, 2020, 2021, 2022) 자료를 토대로 저자 작성.

[그림 3-4]는 인구동향자료를 활용하여 첫째아부터 다섯째아 이상까지 출생순위에 따른 출생아수 비중을 가중치로 활용하여 광역지자체별 출생순위별 출산지원금의 가중합을 제시하였다. 인구동향자료는 출생순위에 대한 정보를 제공하지만, 전체 자료의 약 0.15%는 출생순위가 미상으로 기록되어 있어 일부 지역값은 1인당 출산지원금에 약간 미치지 못한다. 강원, 대전, 광주, 충남 등 대부분의 지역이 첫째아 및 둘째아 지원금과 동일하며, 제주도의 경우 둘째아 이상 출산지원금을 지원하기 때문에 가중합은 약 524만 원으로 제시된다.

[그림 3-4] 출생순위별 출생아수에 따른 출산지원금 가중합 변화

(단위: 명)



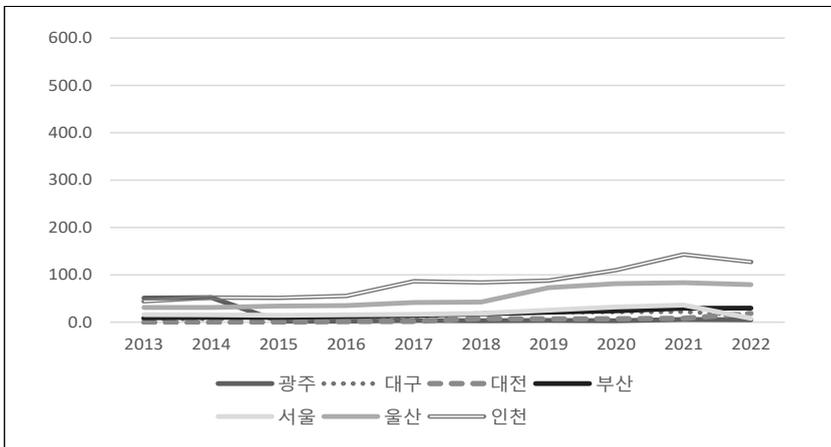
자료: 보건복지부 (2012, 2013) 지방자치단체 인구정책 사례집, 서울: 보건복지부. 보건복지부 (2014, 2015, 2016, 2017) 지방자치단체 출산지원정책 사례집. 세종: 보건복지부. 보건복지부, 육아정책연구소 (2018, 2019a, 2019b, 2020, 2021, 2022) 자료를 토대로 저자 작성.

다음으로, 기초지자체의 출산지원금 현황을 살펴보기 위해 광역시도를 구분하여 기초지자체 및 광역지자체를 합산한 출산지원금의 현황을 살펴본다. [그림 3-5]와 [그림 3-6]은 각 광역시도에 소속된 기초지자체의

출산지원금의 평균 금액이다. 소속된 기초지자체가 1개여서 평균의 의미가 없는 제주도와 세종시는 제외하였다. 광역시에 소속한 기초지자체의 출산지원금 평균액은 2015년 이래로 상승하는 경향을 보이고 있는데, 지자체별 편차가 상당히 크다. 광역지자체 출산지원금을 제외한 기초지자체 출산지원금이 높은 지역은 인천과 울산으로 나타났다. 반면, 광주는 2013년과 2014년 이후 기초수준에서 출산지원금은 가장 낮다. 도 지역과 시 지역을 구분하여 살펴보면, 도 지역의 출산지원금은 시 지역보다 상승률이 크게 높은 것을 알 수 있다. 광역도 출산지원금을 제외하고 높은 수준의 기초지자체 출산지원금을 지급하는 지역은 2022년 기준 경북, 전남, 전북이다. 가장 낮은 수준의 출산지원금을 지급하는 지역은 경기도로 인천광역시와 유사한 수준의 출산지원금을 지급하고 있다.

[그림 3-5] 광역시 소속 기초지자체의 출산지원금 평균(기초지자체)

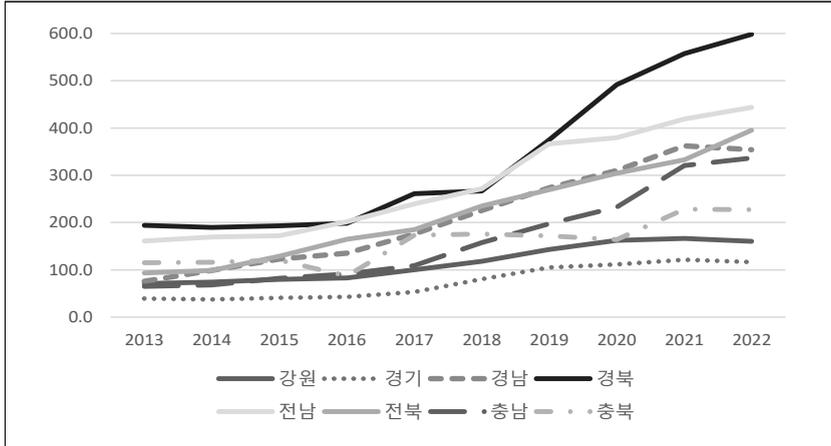
(단위: 만원)



자료: 보건복지부 (2012, 2013) 지방자치단체 인구정책 사례집, 서울: 보건복지부. 보건복지부 (2014, 2015, 2016, 2017) 지방자치단체 출산지원정책 사례집. 세종: 보건복지부. 보건복지부, 육아정책연구소 (2018, 2019a, 2019b, 2020, 2021, 2022) 자료를 토대로 저자 작성.

[그림 3-6] 광역도 소속 기초지자체의 출산지원금 평균(기초지자체)

(단위: 만원)

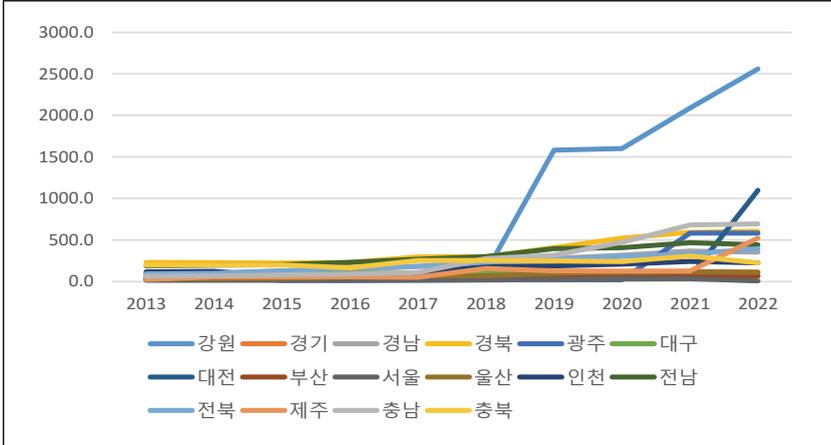


자료: 보건복지부 (2012, 2013) 지방자치단체 인구정책 사례집, 서울: 보건복지부. 보건복지부 (2014, 2015, 2016, 2017) 지방자치단체 출산지원정책 사례집, 세종: 보건복지부. 보건복지부, 육아정책연구소 (2018, 2019a, 2019b, 2020, 2021, 2022) 자료를 토대로 저자 작성.

앞에서 살펴본 광역지자체의 출산지원금을 합산하여 지자체별 출생아 수를 활용한 가중합을 살펴보면, [그림 3-7]과 같다. 기초와 광역수준의 출산지원금을 합산한 금액에서는 광역지자체 출산지원금을 가지고 있는 대전과 광주, 인천 지역의 평균이 압도적으로 높은 양상을 보이며 오히려 인구가 감소하고 있는 도 지역에 비해서도 높다. 그림에서 확인할 수 있듯이, 광역단위의 출산지원금이 낮은 지역인 전남, 경북, 전북, 경남 등에서는 기초지자체 단위에서 지급하는 출산지원금이 상대적으로 더 높지만 여전히 강원, 대전에 미치지 못한다. 도 지역의 경우, 지역별로 차이는 있으나 산업기반과 일자리 축소로 인한 청년층 인구 유출이 지속되고 있으며, 인구고령화가 빠르게 진행되고 있어 보다 강력한 인구유인책을 시행할 것으로 예상되나 실제 일부 광역지자체의 출산지원금은 도지역보다 훨씬 높은수준을 보이고 있다.

[그림 3-7] 광역지자체별 기초지자체의 출산지원금 평균(광역지자체+기초지자체)

(단위: 만원)



자료: 보건복지부 (2012, 2013) 지방자치단체 인구정책 사례집, 서울: 보건복지부. 보건복지부 (2014, 2015, 2016, 2017) 지방자치단체 출산지원정책 사례집, 세종: 보건복지부. 보건복지부, 육아정책연구소 (2018, 2019a, 2019b, 2020, 2021, 2022) 자료를 토대로 저자 작성.

이상의 논의를 바탕으로 본 연구가 설정한 광역지자체의 처치집단은 <표 3-2>와 같다. 광주광역시는 2021년에 광주육아수당을 도입하여 2년에 걸쳐 총 580만 원을 지급하였다. 광주육아수당은 2022년까지 2년간 제도를 시행한 후, 부모급여 시행이 본격화된 2023년에 종료하였다. 대전광역시는 2022년에 3년에 걸쳐 총 1,040만 원(월 30만 원)을 지급하는 대전양육수당을 도입하였다. 대전양육수당은 현재도 시행되고 있으나 차년도인 2023년에 지급액을 총 520만 원(월 15만 원)으로 감액하였다.

강원도는 2019년에 강원육아기본수당을 도입하여 출생아 당 4년에 걸쳐 총 1,440만 원(월 30만 원)을 지급하였고, 2021년에는 1,920만 원(월 40만 원), 2022년에 총 2,400만 원(월 50만 원)으로 출산지원금을 상향하였다. 2023년부터는 지원금액은 총 3,000만 원으로 상향하되, 기존 0세아에 대한 지원은 부모급여로 대체하고 만 1세부터 만 3세까지는 월

70 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

50만 원, 만 4세부터 만 5세까지는 월 30만 원, 그리고 만 6세부터 만 7세까지는 월 10만 원을 급여를 차등지급 한다.

충청남도는 2018년에 1년에 걸쳐 120만 원을 지급하는 충남아기수당을 도입하였고, 수급기간을 2020년에는 2년, 2021년에는 3년으로 늘려 총 360만 원을 지급하고 있다. 충청북도는 2023년에 출생아 당 4년에 걸쳐 총 1천만 원을 지급하는 출산육아수당을 도입하였으며, 제주도는 2021년에 둘째아 이상 출생아에게 1천만 원을 지급하는 출산지원금을 도입하였다. 통제집단은 유사한 정책변화를 경험하지 않은 다른 시도로 선정하였으며, 충청남도 분석에 있어서는 충청북도의 정책 시행 이전으로 분석시기를 설정하여 충청북도가 통제집단에 포함되었고, 인천시 역시 분석시기를 2022년 이전으로 설정하여 대전광역시도 통제집단에 포함되도록 설정하였다.

〈표 3-2〉 광역지자체 분석대상

(단위: 년, 만원)

광역 지자체	출산지원금		처치 시기	시행 기간	통제집단
	전	후			
광주 ¹⁾	-	580	2021	2021~ 2022	강원, 대전 제외한 시도
대전	30	1,040 (2023, 520)	2022	2022~현재	강원, 광주 제외한 시도
인천	15	100	2018	2018~현재	강원, 광주 제외한 시도
강원 ²⁾	-	1,440 (2023, 3,000)	2019	2019~현재	대전, 광주 제외 시도
충남 ³⁾	-	120 (2023, 360)	2018	2018~현재	강원 제외한 시도
충북	-	1,000	2023	2023~현재	강원 제외한 시도
제주	200 (둘째아)	1,000 (둘째아)	2021	2021~현재	강원, 광주, 충북 제외한 시도

주: 1) 광주는 2021년에 도입하여 2022년까지 제도를 시행 후 2023년에 종료

2) 강원도는 2019년에 월 30만 원(총 1,040만 원), 2021년에 월 40만 원(총 1,920만 원), 2022년에 50만 원(총 2,400만 원)으로 상향

3) 충남은 2018년에 240만 원으로 상향하고, 2020년에 360만 원으로 상향

출처: 저자 작성

기초지자체의 경우, 처치집단과 통제집단의 유사성을 확보하기 위해 지역유형을 대도시, 중소도시, 농어촌으로 구분하여 분석한다. 대도시 지역은 기업, 금융기관, 산업단지, 상업단지 등이 집중되어 있으며 일자리와 교육기관이 집중되어 있는 특성이 있다. 이에 따라 대부분의 수도권 및 대도시 지역은 기초지자체에서 지급하는 출산지원금 금액이 적은 수준이다. 중소도시는 인구감소를 경험하고 있으나 농어촌에 비해서는 인구규모가 크고 생활인프라가 비교적 잘 갖춰져 있으며, 출산지원금도 중간 정도 수준이다. 농어촌 지역은 일반적으로 읍·면 지역을 일컫는 용어로 쓰인다. 이들 지역은 대체로 인구규모 및 출생아 수가 매우 적고, 출산지원금 규모가 상당히 크게 형성되어 있다.

대도시 지역은 일반적으로 광역시 산하의 자치구를 의미하지만, 경기도 산하 자치구나 일부 시지역은 도시의 규모와 기능 측면에서 대도시 지역과의 유사성이 더 높으므로 인구밀도 및 인구규모를 활용하여 대도시, 중소도시, 농어촌을 별도로 구분하여 활용하였다. 대도시는 서울특별시 및 광역시 지역을 의미하나, 「지방자치법」에서 인구 50만 이상의 도시를 대도시 특례로 보아 넓은 의미의 대도시로 인정하고 있다. 이는 인구 50만 이상 주민이 거주하는 도시에서의 사무, 행정조직, 재정 등에서 행정적 자율성을 부여하는 데 목적이 있다. 그러나 「지방자치법」에서는 대도시 외에 중소도시와 농어촌을 구분하는 정확한 기준은 없다. 농어촌은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서 읍면지역으로 제시되며, 중소도시는 통상적으로 대도시와 농어촌을 제외한 그 외 시지역으로 정의되는 경우가 많다. 그러나 실질적으로 대도시에 속한 읍면지역(예, 기장군, 달성군 등)은 중소도시에 준하는 지역적 특성을 가지고 있으며 중소도시 중에서도 농어촌에 준하는 지역적 특성을 가진 지역이 많아 지역 간의 차이를 제대로 반영하지 못할 수 있다.

이에 본 연구에서는 처치집단과 비교집단의 유사성을 높이기 위해 본 연구에서는 광역시 외에 인구밀도와 인구수를 기준으로 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 안산시, 고양시, 의정부, 광명시, 시흥시를 대도시 비교집단에 포함하였다. 인구밀도는 광역시 소속 군지역 및 이에 준하는 지리적 여건을 가진 지역을 제외하고, 가장 인구밀도가 낮은 울산광역시 북구의 인구밀도를 기준으로 구분하였고, 인구수는 30만 명을 기준으로 하였다. 중소도시는 인구밀도가 150명/km² 이상 이거나 총인구수가 10만 명 이상인 지역으로 정의하였다. 농어촌은 인구밀도가 150명/km² 미만 이거나 총인구수가 10만 미만인 지역으로 정의하였다.

이러한 기준에 따라 대도시 유형의 분석대상은 총 7곳이다. 서울 동작구와 종로구의 경우, 2019년부터 첫째아 기준 30만 원의 일시금을 지급하고 있다. 대전 중구는 2018년에 첫째아 기준 출산지원금 30만 원을 지급하였고 대구 중구는 2017년에 20만 원에서 50만 원으로 지급금액을 확대하였다. 경기도 성남 역시 2019년에 30만 원의 첫째아 출산지원금을 도입하였다. 울산시에서는 남구와 북구가 처치집단으로 포함되었다. 남구는 2020년에 출산지원금을 60만 원으로 상향하였으며, 북구는 2019년에 50만 원의 출산지원금을 도입하였다.

통제집단은 첫째아 출산지원금이 10만 원 이하로 유지되거나 10만 원 이하에서 변동을 경험한 대도시 지역으로 선정하였다. 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 안산시, 고양시, 의정부, 광명시, 시흥시를 대도시 비교집단에 포함하였다. 인구밀도는 광역시 소속 군지역 및 이에 준하는 지리적 여건을 가진 지역을 제외하고, 가장 인구밀도가 낮은 울산광역시 북구의 인구밀도를 기준으로 구분하였고, 인구수는 30만 명을 기준으로 하였다.

〈표 3-3〉 대도시 지역의 분석대상(기초지자체)

(단위: 년, 만원)

광역	기초	처치시기	출산지원금 ¹⁾		통제집단 ¹⁾
			전	후	
서울	동작구	2019	-	30	10만 원 이하의 출산지원금을 지급하는 대도시 지역 기초지자체
경기	성남구	2019	-	30	
대전	중구	2018	-	30	
서울	동대문구	2020	20	50	
서울	강남구	2020	30	60	

주: 1) 첫째아 기준, 광역지자체에서 지급하는 출산지원금 합산한 출산지원금
출처: 저자 작성

다음으로, 중소도시는 일반적으로 도 지역에 속한 시지역으로 정의되는 경우가 많다. 그러나, 충북 음성군이나 진천군은 군지역이지만 실질적으로 시지역인 경북 문경시 보다 지역규모가 더 크다. 이에 인구밀도와 총인구수를 활용하여 지역적 여건이 농어촌 지역보다 뚜렷이 높은 지역은 군 지역이라 하더라도 중소도시로 분류하였다. 중소도시 지역의 처치집단은 시행 이후 150만 원 이상을 지급하는 중소도시 지역으로 선정하였으며, 통제집단은 처치집단의 시행이전 출산지원금의 크기에 따라 선정하였다. 중소도시 지역 중 분석대상으로 선정된 지역은 〈표 3-4〉와 같다. 이들 지역에서 출산지원금 상향이전의 출산지원금 금액은 대체로 100~200만 원 수준이며, 상향 이후에는 300~500만 원을 지급한다. 김제시의 경우, 2022년에 출산지원금이 상향되어 본 연구의 분석대상의 설정기준과 부합하지 않지만, 중소도시 지역 중 가장 많은 출산지원금을 지급하고 있어 분석대상에 포함하였다. 김제 지역은 2020년까지 첫째아부터 100만 원의 출산지원금을 지원하였지만, 2021년부터는 최초 일시금으로 200만 원을 지급하고, 이후 2년에 걸쳐 1회에 300만 원을 지급하였다.

74 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

〈표 3-4〉 중소도시 지역의 분석대상(기초지자체)

(단위: 년, 만원)

광역	기초	처치시기	출산지원금 ¹⁾		통제집단 ¹⁾
			전	후	
전남	여수시	2021	100	350	100만 원 이하의 출산지원금을 지급하는 기초지자체
전남	광양시	2018	230	530	
충남	홍성군	2020	170	440	
충남	공주시	2018	130	320	
경북	영천시	2019	60	310	
전북	김제시	2022	225	840	
전북	정읍시	2021	30	200	

주: 1) 첫째아 기준, 광역지자체에서 지급하는 출산지원금 합산한 출산지원금
출처: 저자 작성

마지막으로 처치지역은 500만 원 가량의 출산지원금을 지급하는 농어촌 지역으로 선정하였으며, 통제집단은 중소도시와 마찬가지로 100만 원 이하에서 변동을 경험한 농어촌 지역으로 선정하였다. 농어촌 지역 중 분석대상으로 선정된 지역은 경북 2곳, 충남 3곳, 그리고 전남 1곳으로 선정되었다. 이들 지역은 500만 원 수준의 출산지원금을 지급하지만 대체로 분할 기간이 상당히 길다는 특성이 있다. 총액으로는 500만 원에 해당하지만, 실제 연간 수급액은 1년에 100만 원에서 120만 원 수준이다.

〈표 3-5〉 농어촌 지역의 분석대상(기초지자체)

(단위: 년, 만원)

광역	기초	처치시기	출산지원금 ¹⁾		통제집단 ¹⁾
			전	후	
경북	청송군	2020	170	580	200만 원 이하의 출산지원금을 지급하는 기초지자체
경북	울진군	2020	10	610	
경북	영덕군	2017	60	540	
충남	청양군	2020	220	340	
충남	금산군	2019	170	740	
충남	서천군	2021	100	500	
전남	진도군	2019	100	500	
전남	고흥군	2019	240	480	
전남	영광군	2019	240	500	
경북	문경시	2019	120	340	
전남	장흥군	2018	100	330	
충북	영동군	2017	30	350	
경북	화순군	2018	200	400	
전남	함평군	2019	70	270	
전남	부안군	2019	100	300	
충북	영동군	2017	30	350	

주: 1) 첫째아 기준, 광역지자체에서 지급하는 출산지원금 합산한 출산지원금
출처: 저자 작성

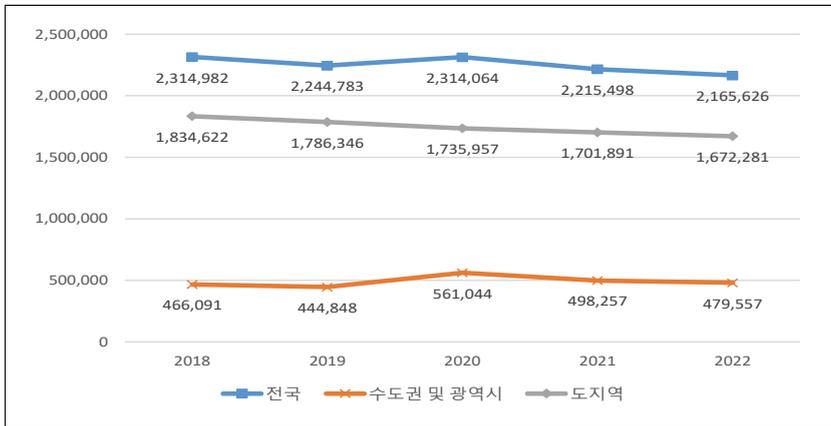
2. 농민수당

농민수당의 경우, 2018년에 도입되었지만 정책 확산이 빠르게 이루어져서 실시 지역과 미실시 지역 사이의 시차가 거의 없다. 앞의 〈표 2-4〉에서 언급한 대로, 전남 해남군, 함평군은 2019년부터 농민수당이 시작되었지만 2020년에 전라남도에서 농민수당을 도 사업으로 확대하면서 처치집단과 비교집단을 분석할 시차가 거의 없다. 또한, 전라남도, 전라

북도, 충청남도가 2020년에 사업을 시작한 이후, 2021년에 강원도, 경기도, 2022년에 충청북도, 경상북도, 경상남도, 제주도가 농민수당을 시행하여 전국적으로 확대되었다. 즉, 농민수당은 대부분의 지자체가 유사한 시기에 비슷한 수준의 수당을 지급하고 있다.

지역별 구별은 수도권과 비수도권으로 구분할 수 있는데 2018년부터 2020년까지 지역의 농민수 변화를 살펴보면 [그림 3-8]과 같다. 그림에서 제시되듯이 도 지역의 농민수는 2018년 이래로 꾸준히 감소세를 보이고 있다. 2020년 공익직불제 시행과 함께 수도권 및 광역시 지역에서의 농민수는 소폭 증가하는 양상을 보였으나, 도 지역은 이에 관계없이 감소하고 있다. 본 연구에서 농민수당을 시행한 지역은 주로 도 지역이므로 대부분의 지역에서는 농민수가 꾸준히 하락하고 있는 지역이 분석대상이라고 할 수 있다.

[그림 3-8] 수도권과 도지역의 농민수 변화(2018~2022)



자료: 통계청, (2023) 농림어업조사, 행정구역(시군구)별 농가, 농가인구,
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1EA1011&conn_path=13 (2023. 11. 3 접속)

농민수당이 빠르게 전국적으로 확산되면서, 시행 지역과 미시행 지역을 구분하기 어렵다. 또한, 비교집단의 풀(pool)을 구성함에 있어서도 도 지역을 분석단위로 설정할 경우, 실제 유사 집단 수가 매우 제한적으로 설정되는 한계점이 있다. 이에 본 연구에서는 기초지자체 수준의 분석에서는 경북 지역의 A와 B 지역을 처치집단으로 설정하고, 인근 도 지역의 기초지자체를 비교집단에 포함한다. 두 번째로, 광역도 수준의 분석에서는 충청남도를 처치집단으로 설정한다. 앞에서 언급한 바와 같이 충청남도가 농민수당을 정식으로 도입한 것은 2020년이지만, 2018년에 이미 농가당 약 37만 원을 지급하는 유사 사업을 시행한 바 있다. 따라서 2018년을 기준으로 유사 사업의 효과성을 분석을 시행한다.

〈표 3-6〉 농민수당 분석대상

구분	처치집단	잠재비교집단	처치 시기	분석 기간
광역	충남	경기, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주	2018	2012~2019
		경기, 강원, 충북, 경북, 경남, 제주	2018	2012~2021
기초	경북 A	경북, 경남, 충북, 강원 내 군 지역	2019	2012~2019
	경북 B	경북, 경남, 충북 내 군 지역	2020	2012~2021

자료: 지자체 조례를 검토하여 저자 작성

3. 분석 변수

가. 출산지원금

본 연구의 종속변수는 출생아 수와 유배우 출생률이다. 출생아 수의 경우, 0세의 주민등록인구 자료를 활용하였고, 시군구별 유배우 조출생률은 주민등록인구통계 자료를 활용하여 산출하였다. 주민등록인구통계의

경우, 성별, 연령별 인구에 대해 혼인상태를 구분한 인구수를 제공해주지 않는다. 따라서 센서스 원시자료에서 계산한 연령과 혼인상태 분포를 적용하여 센서스 연도의 해당 인구수를 계산하고 선형보간법을 이용하여 유배우 여성의 수를 추정하였다. 출생아 수는 인구동향 자료를 활용하여 해당 연령의 유배우 여성의 자녀 수를 계산하여 적용하였다. 유배우 조출생률을 산출하기 위해 필요한 인구동향조사 자료는 2021년까지만 제공하기 때문에 2022년 자료를 산출할 수 없다. 따라서 지역에 따라 2022년 자료가 필요한 경우에는 시군구별 합계출산율 자료를 활용하였다.

〈표 3-7〉 출산지원금 종속변수

변수	설명 및 단위	출처	시기
출생아 수	0세아의 주민등록인구(명)	행안부, 「주민등록인구통계」	2012~2022
유배우 출생률	25세에서 39세에 해당하는 유배우 여성이 낳은 출생아 수를 당해 연도 해당 연령의 유배우 여성 수로 나눈 수치의 1,000 분비	통계청, 「인구동향조사-혼인편」 및 통계청, 「인구총조사」	2012~2021
합계출산율	연령별 출산율의 총합으로, 한 여성이 평생 동안 낳는 자녀 수(명)	통계청, 「인구동향조사」	2012~2022

자료: 저자 작성

합성통제집단 분석에서 예측변수는 결과값에 영향을 줄 것으로 예상되는 주요 변수를 포함한다. 먼저, 출생아 수와 관련하여 주요 예측 변수들은 다음과 같다. 사회적 특성은 지역 총인구, 출산연령 여성의 인구 비중, 혼인율, 초혼연령을 설정하였다. 지역 총인구는 지역의 인구적 특성을 반영하는 기초 변수로 활용한다. 출산연령 여성의 인구 비중과 혼인율은 출산아 수 및 출산율을 결정하는 선행요인으로 논의되어왔다. 혼인율의 경

우, 해당 사회의 사회문화적 특성에 따라 영향력이 상이하게 나타나는데 우리나라의 경우 혼인율과 출산율의 상관관계는 상당히 높게 제시된다. 또한, 초혼연령이 높을수록 가임력의 저하 및 자녀양육 부담으로 인해 자녀 출산이 축소되는 경향이 증가한다(오창섭, 최성혁, 2012; 우해봉, 이지혜, 2019; 변용찬, 김동희, 이송희 2010).

인구이동과 관련한 변수로는 순이동과 인구밀도, 아파트 수를 설정하였다. Sato(2007), Mayda(2010)의 연구와 하상근(2005), 홍성효·유수영(2012)에서는 인구밀도가 인구이동에 긍정적인 영향을 준다고 보았다. 지역의 출산율 변동에 있어 지역의 주택사업은 인구의 대량 유입을 촉발하기 때문에 관련성이 높은 변수로 논의되어왔다.

지역의 경제수준은 출산율 변동의 원인이 된다. Hoem & Hoem (1996)은 1970년대 영국에서 경기침체로 인해 출산율이 저하되었으며, 스웨덴에서도 1990년대 불경기로 실업률이 높아져서 출산율이 감소되었다고 보고된 바 있다. Witt & Wagner(1995)도 동독의 출산율이 통일 전에 비해 통일 이후 절반 수준으로 낮아진 이유를 고실업 등의 경제문제를 중심으로 지적하였다. Billari & Kohler(2004)에 따르면, 청년시절의 노동시장 불확실성과 불안한 경제적 전망은 청년의 경제적 독립을 어렵게 하여 혼인율 및 출산율을 하락시키기 쉽다고 한다(이삼식 외, 2005).

80 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

〈표 3-8〉 출산지원금 예측변수

구분	변수명	설명 및 단위	출처	시기
인구	출산연령 여성의 인구 비중	20~44세 여성의 인구 비중(%)	행안부, 「주민등록인구통계」	2012~2022
	조혼인율	(연간 혼인건수/ 주민등록연앙인구) × 1000(건)	통계청, 「인구동향조사-혼인편」	
	초혼연령	아내의 초혼연령(세)	통계청, 「인구동향조사-혼인편」	
보육 환경	어린이집 수	영유아 천 명당 어린이집 수(개)	보건복지부, 「보육통계」	
인구 이동	아동인구의 순이동	전입인구에서 전출인구를 뺀 이동인구(명)	통계청, 「국내인구이동통계」	2012~2022
	인구밀도	주민등록인구/도시면적 (명/km ²)	행정안전부, 「한국도시통계」	2015~2022
	아파트 수	인구 천 명당 아파트 수(개)	통계청 「주택총조사」	
지역 경제	GRDP	인구 천 명당 지역 내 총생산(백만 원)	각 지역별 「지역내 총생산」	2012~2022
	천 명당 사업체 수	(사업체 수/총인구) × 1000(개)	고용노동부, 「사업체노동실태현황」	2012~2022
	종사자 수	사업체 종사자(명)		
	아파트 전세가 지수	지역 내 아파트 전세 지수 (2021.6 = 100, 연도별 12월 자료 활용)	한국부동산원, 「전국주택가격동향조사」	2012~2022
	아파트 매매가 지수	지역 내 아파트 매매 지수 (2021.6 = 100, 연도별 12월 자료 활용)	한국부동산원, 「전국주택가격동향조사」	2012~2022
정책	전체 예산	지역 총예산(백만 원)	행정안전부 「지방재정 365」	2012~2022
	복지 예산	복지 예산 비중		

자료: 저자 작성

나. 농민수당

농가 수와 농가인구, 농촌지역 내 총인구와 관련하여 주요 예측변수들은 다음과 같다. 우선 사회적 특성으로 지역 총인구, 순이동과 인구밀도를 설정하였다. 지역 총인구는 지역의 인구적 특성을 반영하는 기초 변수로 활용한다. 순이동과 인구밀도, 아파트 수는 인구이동을 유발하는 주요 변수로 설정하였다. 이지민(2018)에 따르면 지역의 인구 규모는 정적인 특성, 인구이동은 동적인 특성을 나타내며 서로 연관성이 높아 이 둘 모두를 고려해야 한다고 보았다.

경제적 특성으로 GRDP, 사업체 수, 종사자 수, 제조업체 수를 고려하였다. 토다르(Todaro, 1980)는 지역경제 및 노동시장의 특성이 인구이동에 영향을 미친다고 보았으며, 기대소득은 직장을 구할 확률로 간주하였다. 또한, 권기철(2006)은 두 지역의 인구이동과 관련된 요인을 실증분석한 결과, 이동 목적지의 제조업 종사자 수의 변동이 인구이동을 유발한다고 보았다. 이에 본 연구는 노동시장 특성을 반영하기 위해 인구 천 명당 총사업체 수와 종사자 수를 예측변수에 포함하였다.

공간적 특성으로는 광역시와의 근접성 같은 입지적 요인이 중요하기에 인근 광역시와의 거리를 포함하였다. 광역시 지역에 일자리가 많으므로 주변 지역에 신도시가 베드타운의 역할을 하는 경우가 많기 때문이다. 마지막으로 지역의 재정적 특성으로 총예산과 분야별 세출예산을 포함하였다. 출산지원금 외에도 지역에 다양한 복지사업 및 지역개발사업은 출산율 변화에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이상의 논의를 바탕으로 하여 실증분석을 위한 예측변수(predictor variable)들의 측정과 출처, 자료 수집의 시간적 범위에 관한 내용은 <표 3-9>에 정리하였다. 이상의 예측변수들을 활용하여 SCM 모델을 적용하여 합성통계집단을 도출한다.

82 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

〈표 3-9〉 농민수당 예측변수

구분	변수	설명 및 단위	출처	시기
인구	지역 총인구	주민등록 인구수(명)	행안부, 「주민등록인구 통계」	2012~2022
	고령 인구 비율	65세 이상 노인 인구/총인구(명)		
	청년 인구 비율	청년 인구/총인구(명)		
인구 이동 및 지역 특성	귀농 인구	동 지역에서 1년 이상 거주한 사람이 대상 기간 중 읍면 지역으로 이동하여, 농업인으로 인정받을 수 있는 명부에 등록된 사람	통계청, 농림축산식품부, 해양수산부 「귀농·귀촌인 통계」	2015~2022
	광역시와의 거리	인근 광역시청부터 대상군의 군청까지 직선거리	구글 지도	-
	인구밀도	면적/총인구	행정안전부 「한국도시통계」	2012~2020
경제 특성	농림어업 취업자 수	천 명	통계청 「경제활동인구 조사」	2013~2022
	GRDP	지역 내 총생산(백만 원)	각 지역별 「지역내 총생산」	2012~2020
	천 명당 사업체 수	(사업체 수/총인구)×1000(개)	고용노동부, 「사업체노동 실태현황」	2012~2022
	종사자 수	사업체 종사자(명)		
정책	전체 예산	지역 총예산(백만 원)	행정안전부 「지방재정 365」	2012~2021
	부분별 예산 비중	농림해양수산, 및 국토 및 지역개발, 부문 예산 비중(%)		

자료: 저자 작성

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제4장

효과성 분석

제1절 출산지원금 효과성 분석

제2절 농민수당 효과성 분석

제3절 소결



제4장 효과성 분석

제1절 출산지원금 효과성 분석

1. 광역지자체

가. 광역도 지역

본 연구는 출산지원금이 지역의 총인구 및 인구이동에 어떤 영향을 미쳤는지를 SCM 방법론을 활용하여 실증 분석하였다. 잠재비교집단에 비해 높은 출산지원금을 지급하는 기초자치단체 및 광역자치단체를 처치집단(treatment group)으로 설정하고, 이들과 유사한 특성을 공유하는 가상의 통제집단(synthetic group)을 형성하였다.

분석결과를 논의하면 다음과 같다. 먼저, 강원도의 출생아 수와 합계출산율 변화에 대한 분석결과는 [그림 4-1]과 같다. 강원도의 합성통제집단 구성에 기여한 지역을 살펴보면, 출생아 수 분석에서는 제주도의 비중이 41.5%, 전라남도 38.4%, 전라북도 20.1%로 계산되었다. 합계출산율 분석에서는 전라북도 68.5%, 부산광역시 17%, 경상남도 13.6%로 계산되었다. 예측변수의 균형값은 <부표 1>에 제시하였다.

강원도의 출생아 수는 2015년 이후 꾸준히 하락하고 있으나 2019년 이후 하락세가 멈췄고, 2020년에 하락하다가 다시 2021년에 하락세가 주춤한 모습을 보인다. 이러한 양상은 2019년에 출생아 당 월 30만 원을 4년간 지원하는 육아기본수당이 도입되고, 2021년에 월 40만 원, 2022년에는 다시 50만 원으로 상향한 정책 흐름과 유사하다. 이에 비해 전남,

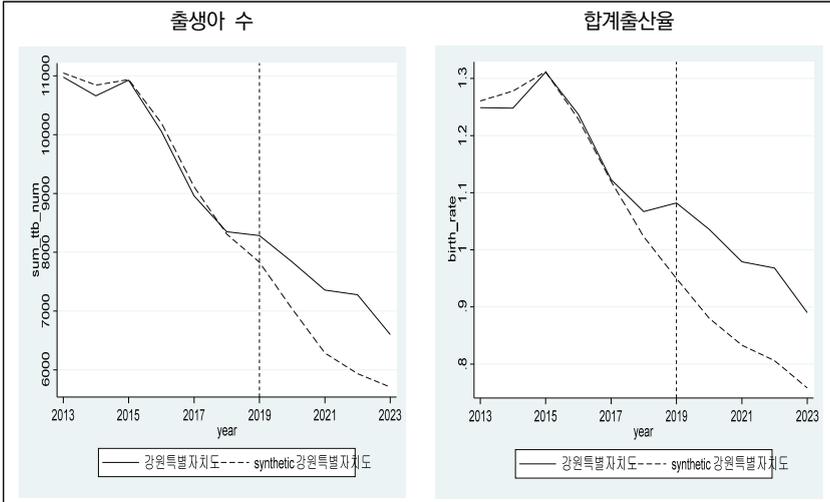
전북 등을 합성하여 만든 Synthetic 강원도는 같은 시기 지속적으로 출생아 수가 급격히 감소하는 경향을 보였다. 강원도의 합계출산율은 대체로 출생아 수와 유사한 경향을 보이지만, 2019년 반등 이후 하향세가 꾸준한 경향을 보인다는 점에서 차이가 있다.

2018년 기준 강원도와 Synthetic 강원도의 출생아 수 차이는 41명 수준이었으나, 2019년 452.8명, 2020년 799명, 2021년 1070.3명, 2022년 1342명으로 증가하였으며, 2023년 893.5명으로 감소하였다. 이를 Synthetic 강원도의 출생아 수 대비 비중으로 살펴보면 2018년에는 0.5%에 불과하던 차이가, 2019년 5.78%, 2020년 11.36%, 2021년 17.02%, 2022년 22.61%로 증가하였다가, 2023년 15.66%로 감소하였다. 합계출산율의 경우, 2018년에는 Synthetic 강원도와 약 3.7% 정도 차이가 있었으나, 2019년에는 13.2%, 2020년과 2021년에는 17.2%, 2022년에는 20.6%로 차이가 증가하면서 출생아 수의 정책효과와 유사한 양상을 보였으며 2023년에는 17.0%로 하락하였다. 강원도의 출산지원금은 2019년 이후, 2021년과 2022년에 추가적으로 상향되는 정책변화를 겪었기 때문에 2019년 정책도입의 효과인지 2021년과 2022년에 추가적인 출산지원금 상향의 효과인지를 알 수 없다.

또한, 2023년에는 출산지원금의 총액이 3,000만 원으로 상향되었음에도 출생아 수는 오히려 감소세를 보였다. 2023년은 이전 연도와 달리 0세아에 대한 출산지원금은 폐지하고, 1세부터 만 8세 미만 아동에 대한 양육수당을 지급하였다. 2023년의 감소세가 이러한 정책변화로 비롯된 것인지 아니면 이전까지 축적되었던 출생아 수 증가세의 양상이 반전된 것인지에 대해서는 추후 연구가 필요하다.

[그림 4-1] 강원도의 출생아 수 및 합계출산율 변화

(단위: 명)



주: 실선은 실측치이며, 점선은 본연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임. 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 1> 참조.

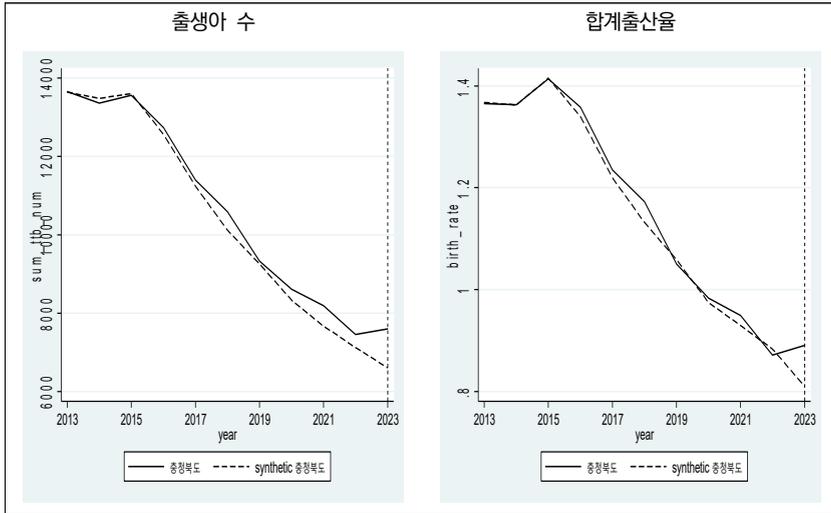
자료: 저자 작성

[그림 4-2]는 2023년에 출산지원금을 도입한 충청북도에서의 정책효과를 분석한 결과이다. 충청북도의 경우, 2023년 단년도에 대한 분석결과이기 때문에 중기적 효과를 관찰할 수는 없다. 충청북도의 출생아 기준 합성통제집단 구성에 기여한 지역의 가중치를 살펴보면, 충청남도 37.7%, 울산광역시 19%, 강원도 18.1%, 제주도 13.5%, 전라북도 11.7%였으며, 합계출산율 기준 지역 가중치는 충청남도 52.5%, 경상남도 21.9%, 전라북도 15.2%, 부산광역시 10.3%였다. 충청북도의 출생아 수와 합계출산율의 변화를 살펴보면, 2015년 이후 꾸준히 감소하던 출생아 수와 합계출산율의 경향이 2023년을 기준으로 반등한 것을 알 수 있다. 합성통제집단과의 차이를 기준으로 정책효과를 계산해보면, 출생아 수의 경우, 1033.5명이 증가하여 2023년 합성통제집단 대비 15.7%가 높게 나타났다. 출생아 수

의 경우, 합성통제집단이 2019년 이후로 실측치에 비해 약간 높은 수준이다. 이러한 효과를 보정하기 위해 2023년도의 변화에 대해서만 추세의삽 방법으로 정책효과를 산출하면 약 886명으로 정책이 없었던 경우에 비해 약 13.2%가 높은 수준으로 제시된다. 그러나 충청북도에 대해서는 2023년에 대해서만 분석을 시행하였기 때문에 중기적인 효과를 알 수는 없다.

[그림 4-2] 충청북도의 출생아 수 및 합계출산율 변화

(단위: 명)



주: 실선은 실측치이며, 점선은 본 연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임. 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 2> 참조.(RMSPE=144.02)

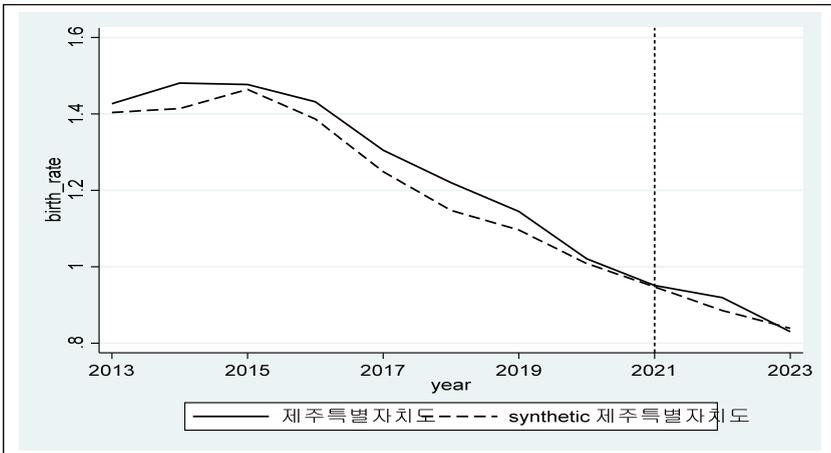
자료: 저자 작성

[그림 4-3]은 2021년에 둘째아 출산지원금을 도입한 제주도의 합계출산율 변화를 살펴본다. 제주도의 합성통제집단 구성에 기여한 지역의 가중치를 살펴보면, 경상남도 53.5%, 울산광역시 21.9%, 충청남도 15.2%였다. 제주도의 합계출산율은 2022년에 소폭 상승하고, 2023년에는 다시 감소한 것을 알 수 있다. 2021년 상승 수준은 약 3.6% 수준이며, 2023년에

는 정책효과가 거의 사라진 것을 알 수 있다. 출생아수의 경우에는 합성통제집단이 적절히 구성되지 않아 별도로 제시하지 않지만, 합계출산율의 경향이 유사하다고 가정하여 2022년의 출생아 수를 전년도 출생아 수에 대한 추세외삽법으로 계산할 경우, 정책효과로 산출되는 출생아 수는 약 135명으로 약 3.7% 증가하였다고 볼 수 있다. 즉, 제주도에 시행하고 있는 둘째아 출산지원금은 시행 차년도의 3.7%의 출생아수 증가 효과만이 관찰되었으며, 시행 2년에는 정책효과가 관찰되지 않았다.

[그림 4-3] 제주도의 합계출산율 분석결과

(단위: 명)



주: 실선은 실측치이며, 점선은 본 연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임. 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 3> 참조.

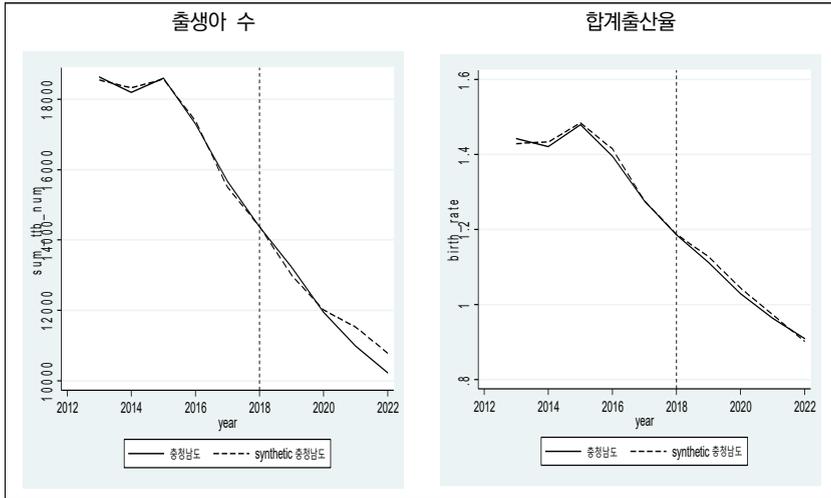
자료: 저자 작성

앞서 살펴본 강원도, 충청북도, 제주도는 최소한 시행 당해 혹은 시행 차년도에 단기적 효과가 관찰되었다. 그러나 충청남도에서는 이러한 변화가 관찰되지 않았다. [그림 4-4]와 같이 충청남도는 2015년 이후 출생아 수와 합계출산율이 꾸준히 감소하고 있으며 출산지원금이 상향된

2019년에도 이러한 경향은 유지되었다. 앞서 논의한 바와 같이 충청남도의 출산지원금은 월 10만 원의 분할금으로 지급되며, 2018년 출산지원금이 상향될 때에도 수급액에는 변화가 없이 지급기간이 2년에서 3년으로 연장되었다. 수급기간의 1년 연장은 수혜자 입장에서 정책변화가 크게 체감되지 않았던 결과라고 볼 수 있다.

[그림 4-4] 충청남도의 출생아 수 및 합계출산율 분석결과

(단위: 명)



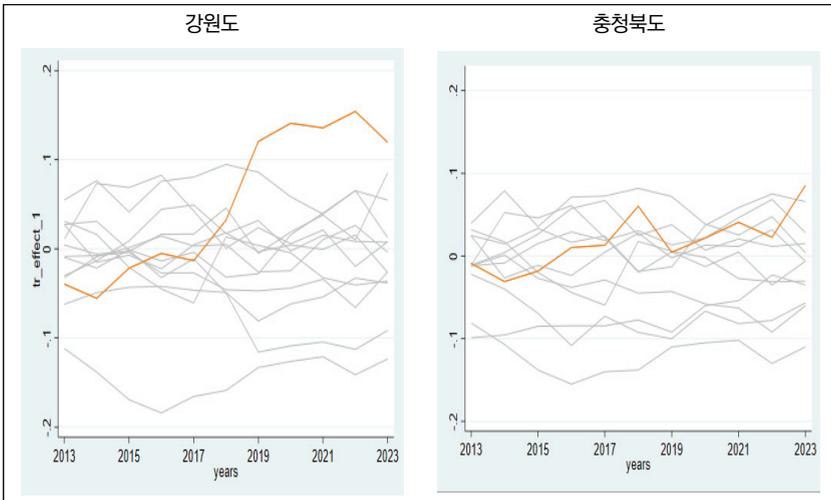
주: 실선은 실측치이며, 점선은 본 연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임. 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 4> 참조.
 자료: 저자 작성

[그림 4-5]는 강원도와 충청북도의 합계출산율 변화가 우연히 나타난 것인지를 검증하기 위해 위약검사를 진행한 결과이다. 같은 기간 다른 지역에 대해 SCM을 분석하여 처치집단과 통제집단의 값을 비교한 결과로 다른 지역에서도 유사한 수준의 변화를 보인다면 이러한 결과는 외부 요인에 의해 우연히 나타났다고 해석할 수 있다. 그러나 그림에서 나타나듯

이 강원도의 사례는 다른 지역과 분명한 차이를 보이는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 이철희, 이소영(2022)과도 일치하는 결과라고 할 수 있다. 또한, 2014년도 이후 반기별 데이터를 분석한 손호성, 안은서(2022)의 연구에서는 정책효과가 10%에 불과하다고 제시한 바와 달리 2019년 기준 13.6%, 2022년 기준 출생아 수의 20.2% 가량으로 제시되었다. 반면, 충청북도의 경우, 합계출산율이 상승하기는 했지만, 다른 지역에서도 나타날 수 있는 범주의 변화로 제시되었다.

[그림 4-5] 강원도와 충청북도에 대한 위약검사 결과

(단위: 명)



주: 실선은 실측치이며, 점선은 본 연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임. 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 2> 참조. (RMSPE=144.02)

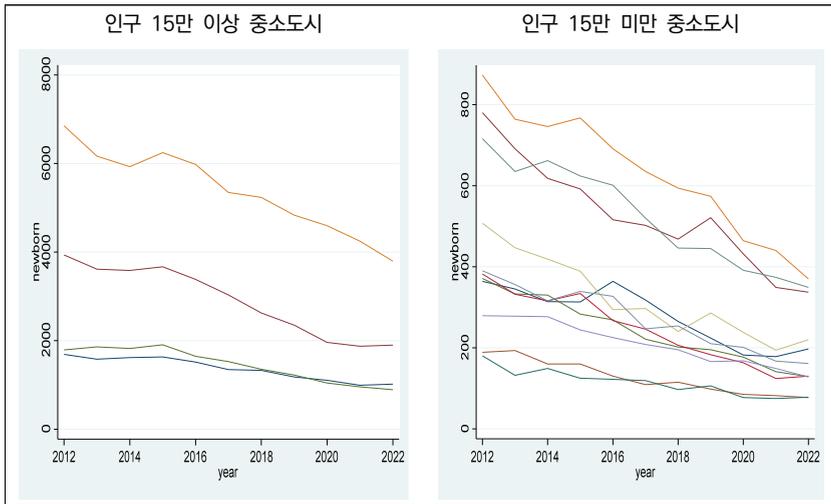
자료: 저자 작성

제주도와 충청남도의 경우, 뚜렷한 정책효과가 관찰되지 않아 별도의 위약검사를 시행하지 않는다. 다만, 2018년 이후 충청남도의 출생아 수 변화에 있어 도내 시군구 수준에서의 편차가 어떻게 나타나는지를 살펴

보면 [그림 4-6]과 같다. 그림에서 나타나듯이 충청남도에서 2019년에 보인 출생아 수 증가는 몇몇 기초지자체에서는 나타나는 것을 알 수 있다. 출생아 수가 많고 지역 내 산업기반을 갖춘 천안 등 4개 지역은 출생아 수 변화가 크지 않았다. 반면, 인구 규모가 충남도 내 중간정도에 해당하는 중소도시에서는 해당 시기 반등하는 모습을 보였다.

[그림 4-6] 충청남도 내 기초자치단체의 출생아 수 변화

(단위: 명)



자료: 행안부, (2023a). 「주민등록인구통계」 행정안전부 주민등록인구통계 토대로 저자 작성.

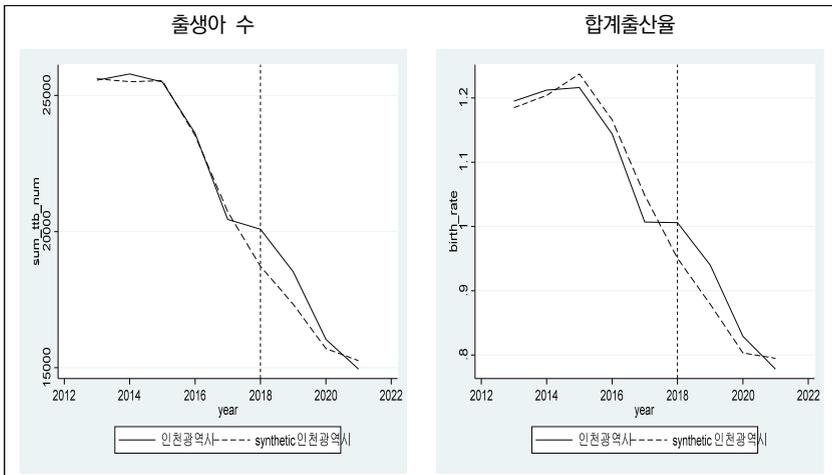
나. 광역시 지역

2018년에 출생아 당 100만 원의 출산지원금을 도입한 인천광역시의 분석 결과를 살펴본다. 인천광역시 출생아수의 합성통제집단 구성에 기여한 지역의 가중치를 살펴보면, 대전광역시가 54.3%, 대구광역시가 15.5%, 경기도와 전라북도가 각각 9.8%와 전라북도는 8.2%였으며, 합계출산율의

합성통제집단 구성에 기여한 지역의 가중치는 대전광역시가 48.3%, 대구광역시가 24.4%, 서울특별시가 약 10.6%였다. 인천광역시의 출생아 수와 합계출산율 변화를 살펴보면, 정책 시행 당해년인 2018년에 출생아 수의 하락이 전년도 대비 거의 나타나지 않아 정책효과가 상당히 높은 것으로 제시되나 정책 시행 3년 이후인 2020년에는 합성통제집단과 거의 차이가 없어 정책효과가 거의 사라진 것을 알 수 있다.

[그림 4-7] 인천광역시의 출생아 수 및 합계출산율 변화

(단위: 명)



주: 실선은 실측치이며, 점선은 본 연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임. 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 5> 참조.

자료: 저자 작성

인천광역시와 Synthetic 인천광역시와의 출생아 수 차이는 2018년 기준 1,368.5명, 2019년 1,186명, 2020년 335명 수준으로 시행 당해년에는 7.3% 수준이었으나, 2019년 6.8%, 그리고 2020년에는 2.1% 수준으로 합성통제집단과의 차이는 점차 감소하였다. 2021년에는 비교집단보다 인천광역시의 실제 출생아수가 약 310명 정도 낮아 정책효과가 없는

것으로 제시되었다. 즉, 정책효과가 가장 높았던 당해년에 약 7.3%를 정책효과가 있었으나, 이 효과는 시행 3년 이후에는 2.1%, 시행 4년 이후에는 실질적으로 합성통제집단보다 낮게 제시되었다.

다음으로, 광주광역시의 분석결과를 살펴보면 [그림 4-8]과 같다. 광주광역시는 2020년에는 일시금으로 첫째아 10만 원, 둘째아 20만 원, 셋째아부터 60만 원을 지급하였으나 2021년부터 첫째아부터 100만 원의 일시금과 월 20만 원씩 480만 원을 지급하였다. 광주광역시의 합성통제집단 구성에 기여한 지역의 가중치를 살펴보면, 출생아 수 합성통제집단은 대구광역시가 28.2%, 울산광역시가 48.8%, 그리고 제주도 21.8%였다. 합계출산율은 부산광역시 59%, 충청북도 24.8%였다.

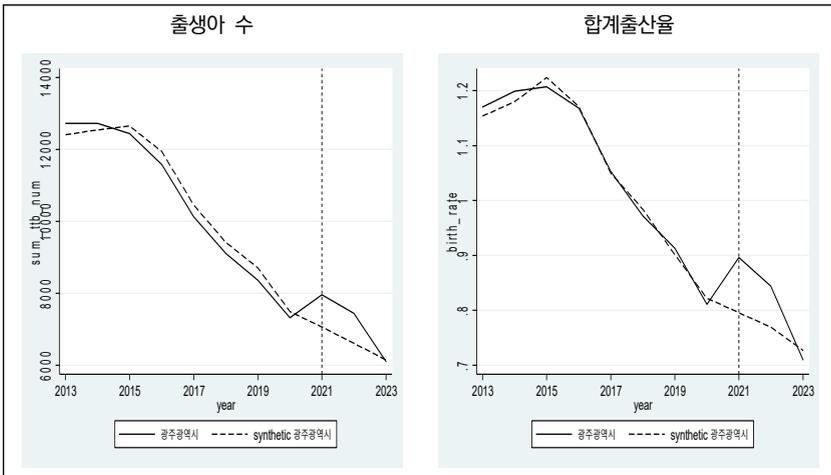
광주광역시는 정책 시행 당해년인 2021년에 출생아 수 및 합계출산율이 일시적으로 반등하였다가 2022년에 다시 감소하는 양상을 보인다. 광주광역시와 Synthetic 광주광역시의 출생아수와 합계출산율의 차이를 살펴보면, 출생아 수는 2021년에는 908명, 2022년에는 923명으로 실측치가 합성통제집단에 비해 약 12%가량 높았으나, 2023년에는 13명으로 합성통제집단과 거의 차이가 나타나지 않았다. 합계출산율 기준으로는 2021년에 0.1명, 2022년 기준 0.07명이 높게 나타나 각각 합성통제집단에 비해 11.2%, 8.9%가량 높게 나타났으나, 2023년에는 합성통제집단보다 오히려 낮게 제시되었다.

광주광역시의 출생아 수 및 합계출산율이 반등한 시기는 ‘아이 낳아 키우기 좋은 광주’를 만들겠다는 슬로건하에 출산지원금을 크게 증액한 시기이다. 이러한 광주광역시의 출산율 반등에 대해 언론에서는 주변 지역 인구를 일시적으로 흡수한 결과라는 비판을 제기한 바 있다(박경담, 2022.10.20). 2021년 광주광역시의 출생아 수가 반등한 시기에 주변 지역의 출생아 수가 급감하였기 때문이다. 그러나 광주지역의 출산지원금

효과는 2022년까지 지속되지 않았기 때문에 이러한 전입자를 통한 출생아 수 반등이 나타났다고 해도 이 효과는 지속성이 있는 효과라고 보기는 어렵다. 시행 3년 이후의 정책효과는 광주광역시가 2023년 해당 사업을 폐지하면서 추가적인 정책효과를 관찰할 수는 없었다.

[그림 4-8] 광주광역시의 출생아 수 및 합계출산율 변화

(단위: 명)



주: 실선은 실측치이며, 점선은 본 연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임. 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 6> 참조.

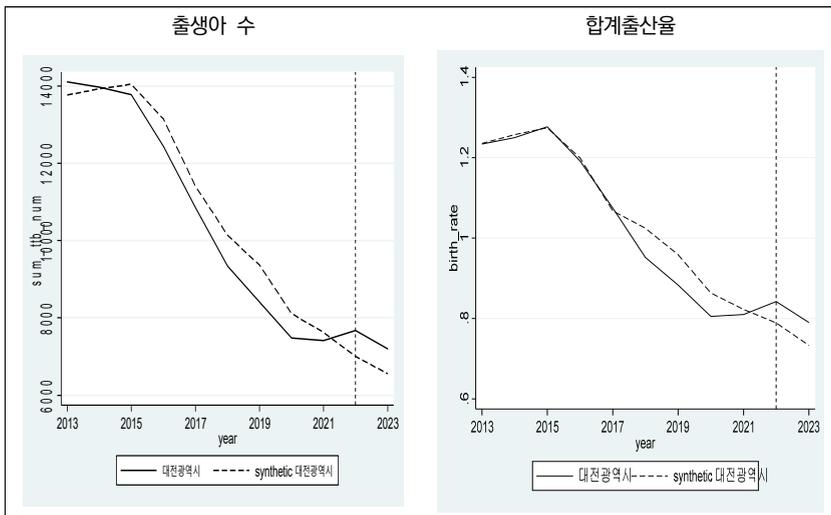
자료: 저자 작성

마지막으로 2022년에 대전양육수당을 도입한 대전광역시의 출생아 수 및 합계출산율 변화를 살펴보면 [그림 4-9]와 같다. 대전광역시의 합성 통제집단 구성에 기여한 지역의 가중치는 출생아 수를 기준으로 울산광역시가 48.8%, 대구광역시가 40.1%, 그리고 제주도 15.4%였으며, 합계출산율을 기준으로 경기도 60.9%, 대구광역시 39.1%였다. 대전광역시의 출생아 수와 합계출산율 변화를 살펴보면, 2022년에 출생아 수가 일시적으로 반등하였다가 2023년에 다시 감소하는 양상을 보인다. 그러

나 정책효과 측면에서 출생아 수 기준 2022년에 561명, 2023년에는 531명이 합성통제집단보다 많다. 이를 합성통제집단 대비 비중으로 환산하면 약 8%의 출생아 수 증가효과가 있다고 볼 수 있다. 합계출산율 기준으로는 2022년에 0.07명으로 약 9.0%, 2023년에는 0.08명으로 약 11% 수준이다. 즉, 대전의 경우 출산장려금을 감소시켰지만 여전히 출생아 당 500만 원 이상이 됨에 따라 정책효과가 유지되었다고 볼 수 있다.

[그림 4-9] 대전광역시의 출생아 수 및 합계출산율 변화

(단위: 명)



주: 실선은 실측치이며, 점선은 본 연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임. 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 7> 참조.

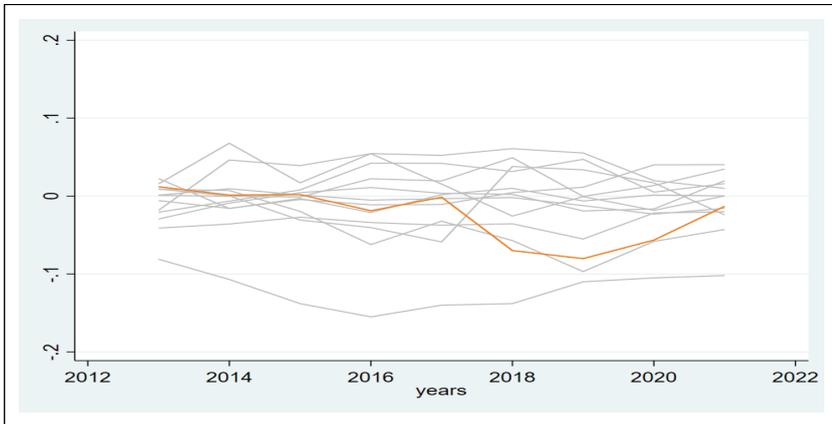
자료: 저자 작성

앞서 살펴본 인천광역시, 광주광역시, 그리고 대전광역시에서의 출산지원금은 대체로 단기적 효과는 뚜렷하게 관찰되었다. 이러한 변화가 실제 유의미한 변화인지 확인하기 위해 위약검사를 실시하였다. 위약검사 실시 결과는 [그림 4-10]과 [그림 4-11]과 같다. 먼저, 인천광역시의 위약검사 결

과를 살펴보면, 인천광역시는 2018년 이후 정책효과가 증가하기는 했지만 이러한 정책효과의 범주는 다른 지역에서 우연히 나타날 수 있는 범주에서 크게 벗어나지 않는 것을 알 수 있다. 반면, 대전광역시와 광주광역시의 경우, 시행 첫해의 정책효과는 다른 지역에서 나타날 수 있는 정책효과의 범주를 넘어서 유의미한 정책효과로 해석할 수 있는 변화로 제시된다. 다만, 앞서 제시한 바와 같이 광주광역시는 이러한 효과가 시행 당해년 혹은 차년도 정도에 그쳐 장기적인 수준으로 보이기에는 어려움이 있다. 대전광역시의 경우, 2023년 기준 집계출산율까지 변화가 유의미한 것으로 해석되나 시행 3년이 지나지 않아 추후 연구가 필요하다.

[그림 4-10] 인천광역시에 대한 위약검사 결과

(단위: 명)

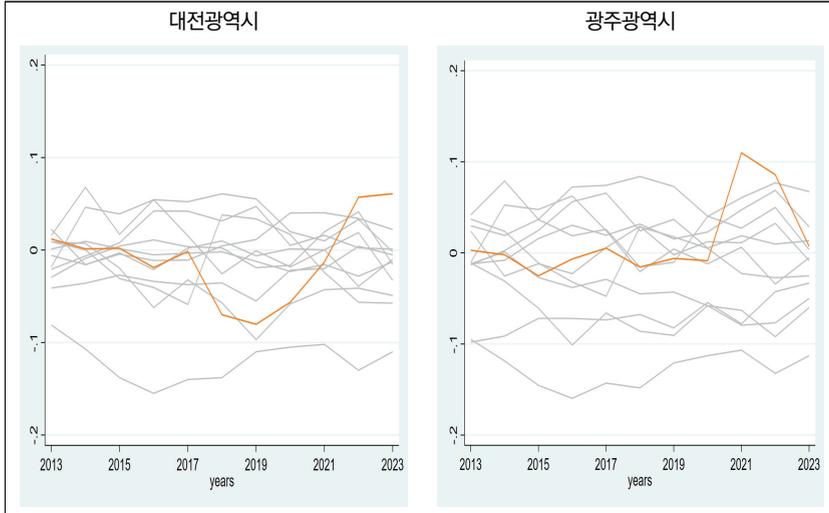


주: 주황색 표시가 광주광역시이며, 회색 표시가 그 외 지역임.

자료: 저자 작성

[그림 4-11] 광주광역시와 대전광역시에 대한 위약검사 결과

(단위: 명)



주: 주황색 표시가 대전광역시 및 광주광역시이며, 회색 표시가 그 외 지역임.
 자료: 저자 작성

2. 기초지자체

가. 대도시 지역

대도시 지역 기초자치단체의 출산지원금의 효과성 분석결과를 살펴본다. 대도시 지역은 앞서 설명한 바와 같이 인구규모가 크고, 출산지원금의 규모는 작은 특징이 있다. 해당 지역의 실제 출생아 수 변화와 20~44세 이하 유배우 여성의 출산율 변화는 실선으로 표시하였으며, 예측변수들을 통해 산출한 합성통제집단은 점선으로 표현되었다. 서울 동작구 총 출생아 수 변화에 대한 합성통제집단 구성에 기여한 가중치를 살펴보면, 은평구 38.0%, 영등포구 22.1%, 마포구 20.3%, 광진구 13.8% 등 주로 서울시내 지역에 대해 가중치가 설정되었다. 유배우출산율에 대한 합성통제집단은

마포구 44.2%, 광진구 26.3%, 대구 남구 18.2%, 부산 강서구 11.2% 등으로 제시되었다.

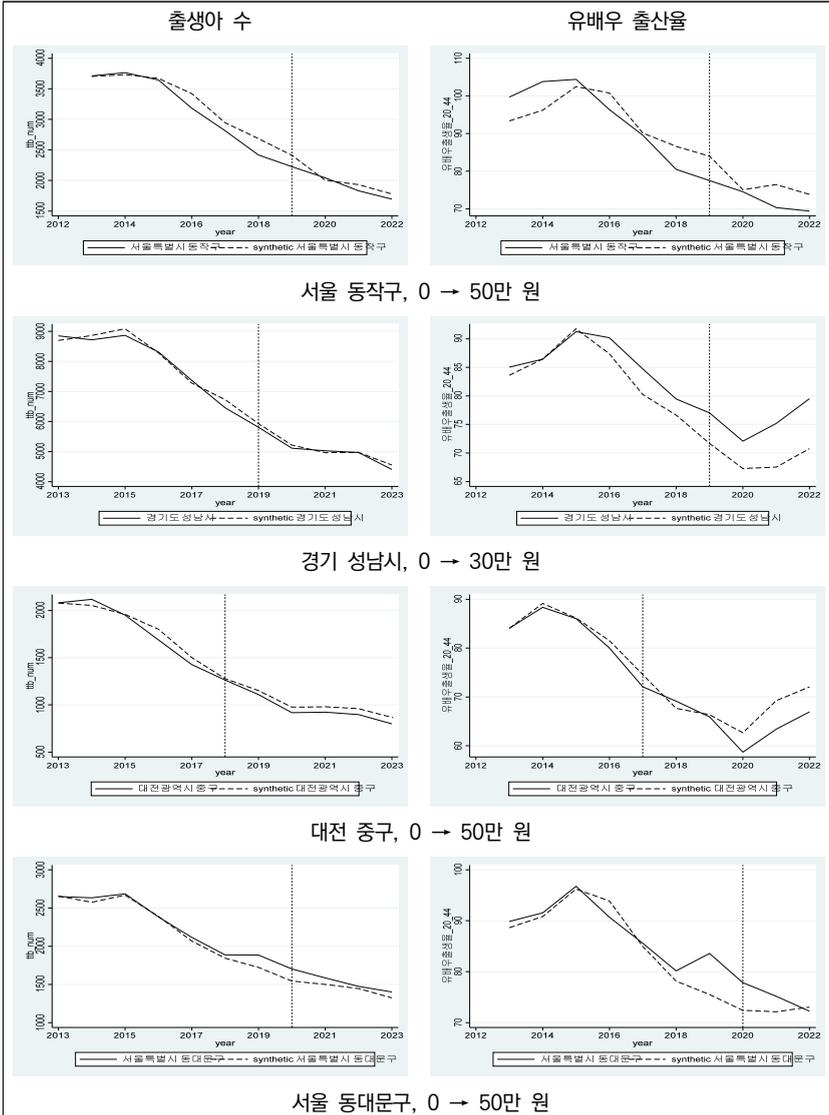
경기도 성남시의 경우, 경기 수원시 63.6%, 경기 이천시 22.3%, 경기 부천시 14.1%로 가중치가 설정되었으며, 유배우출산율은 경기도 수원 67.2%, 경기 이천시 29.6%로 설정되었다. 대전광역시 중구는 출생아 수에 대해 대구 수성구 33.7%, 대구 남구 20.3%, 대구 서구 19.7%, 광주 동구 10.8%로 설정되었으며, 유배우출산율은 대구 수원구 30.3%, 서울 노원구 27.2%, 광주 동구 17.0%, 서울 구로구 15.8%로 설정되었다. 서울 동대문구는 출생아수의 경우, 서울 성북구 29.5%, 부산 수영구, 24.8%, 부산 금정구 15.4%로 설정되었으며, 유배우출산율은 서울 서대문구 27%, 부산 수영구 24.2%, 서울 성북구 21.9%, 서울 마포구 12.3%,로 구성되었다.

대도시 지역에서 처치집단과 합성통제집단이 처치시기를 기점으로 출생아 수 증가의 효과를 보이는 지역은 없었다. 대도시 지역에서 출생아 수는 대체로 지속적으로 감소하는 경향을 보였고, 일부 지역에서 코로나19 시기에 유배우 출산율은 상승 추세를 보였으나 이러한 경향은 합성통제집단 및 다른 지역과 유사한 경향을 보였다. 대도시 지역의 출생아 수 변화는 서울 지역에서의 패널분석을 실시한 선행연구와 일치하는 결과를 보인다(석호원 2011; 김민곤, 천지은 2017). 즉, 50만 원 이하의 일시금으로 지급되는 출산지원금은 출생아 수를 증가시키는 효과는 거의 효과가 없다고 볼 수 있으며, 지역주민에게 지급되는 축하금 혹은 격려금의 의미를 가진다고 볼 수 있다.

100 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

[그림 4-12] 출생아 수 및 20-44세 유배우 여성 출산율 분석결과(대도시)

(단위: 명)



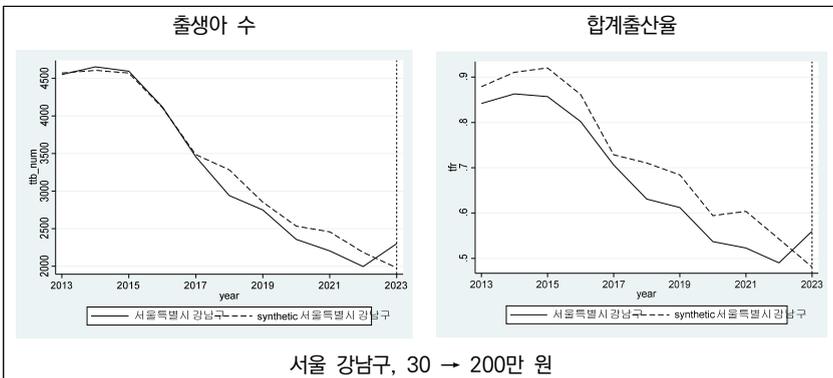
주: 실선은 실측치이며, 점선은 본 연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임. 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 8>과 <부표 9> 참조.

자료: 저자 작성

반면, 서울 강남구의 경우, 대도시임에도 200만 원 정도 출산지원금을 지원하여 단기적 효과가 제시되었다. 서울 강남구의 출생아 수에 대한 합성통제집단은 서울 종로구 53.3%, 서울 서초구 45.9%로 구성되었으며, 유배우출산율에 대한 합성통제집단은 서울 서초구 89.7%, 경기 성남시 10.3%로 구성되었다. 서울 강남구는 출산지원금을 2023년에 200만원으로 증액하면서 출생아 수 및 합계출산율 모두에서 반등 양상을 보이고 있다. 그러나 일반적으로 출산은 임신 이후, 1년 정도가 소요되지만 서울 강남구의 0세아가 사업시행 직후인 1월부터 증가하기 시작하기 때문에 상당수가 전입자 출생아일 가능성을 배제할 수 없다. 서울 강남구에 위치한 조부모 및 친인척의 집에 주민등록이전을 통해 출산지원금 수령이 가능하기 때문이다. 강남구에 대해서는 향후 전입자 출생아 수 파악이 필요할 것으로 보인다.

[그림 4-13] 출생아 수 및 합계출산율 분석결과(서울 강남구)

(단위: 명)

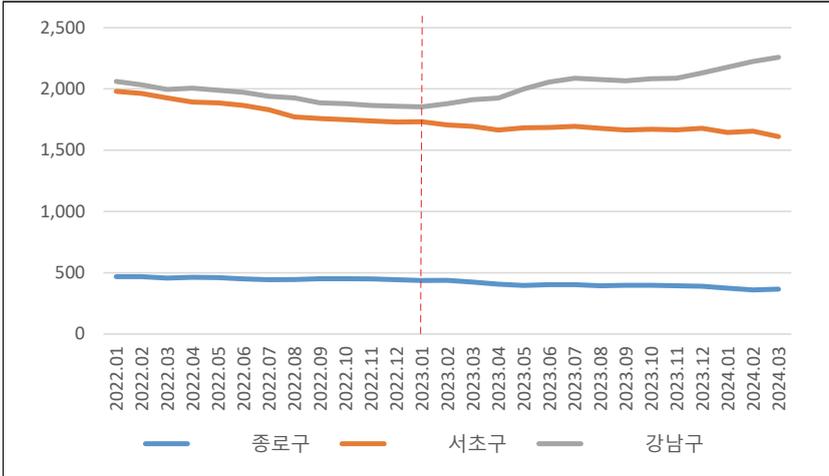


주: 실선은 실측치이며, 점선은 본 연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임. 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 8>과 <부표 9> 참조.

자료: 저자 작성

[그림 4-14] 종로구, 강남구, 서초구의 0세아 주민등록인구 변화

(단위: 명)



주: 실선은 실측치이며, 점선은 본 연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임
 자료: 저자 작성

나. 중소도시 지역

중소도시 지역의 SCM 방법을 적용한 출산지원금의 효과성 분석결과를 살펴본다. 중소도시는 상당수 지역이 인구감소를 경험하고 있어 출산지원금의 규모가 300만 원 수준으로 높은 편에 속하며, 일부 기초지자체에서는 800만 원 수준의 높은 출산지원금을 지원하고 있다. 전남 여수시는 2019년 첫째아 기준 100만 원에서 350만 원으로 출산지원금을 상향시켰으나 출생아 수는 합성통제집단과 거의 차이를 보이지 않았으며, 유배우 출산율은 전년도부터 꾸준히 유지되는 양상을 보인다. 그러나 유배우 출산율의 감소세는 정책을 시행하기 이전 연도에 이미 중단되어 이러한 경향성을 출산지원금의 효과로 해석하기는 어렵다. 전남 여수시 총 출생아수 변화에 대한 합성통제집단은 울산 울주군 16.2%, 울산 중구

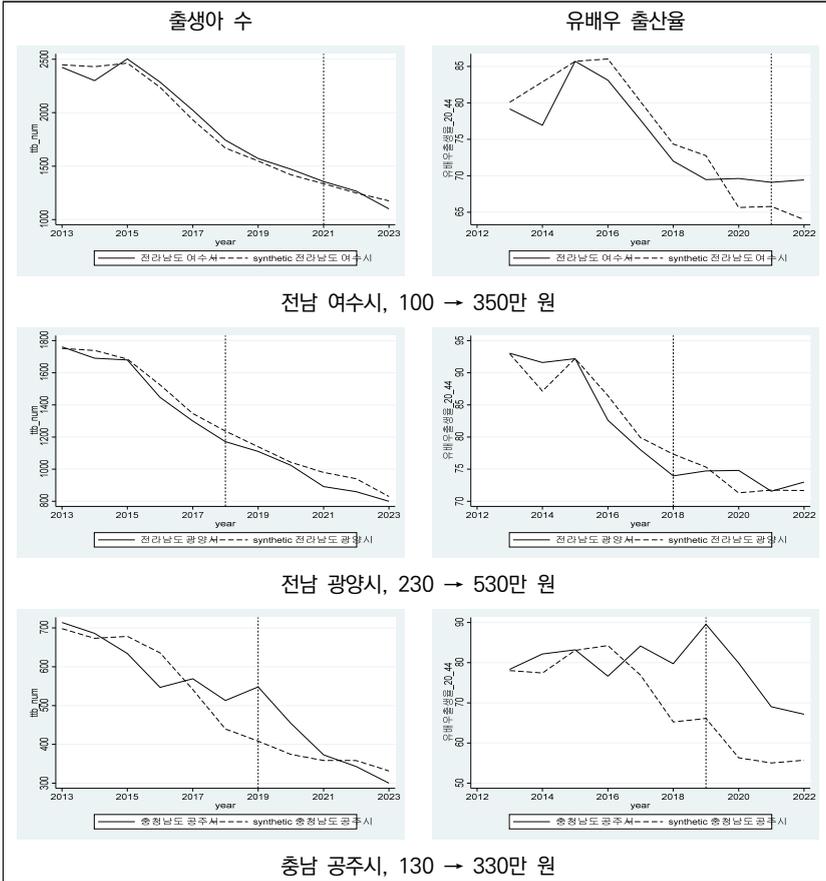
20.1%, 충북 음성군 38.3%로 구성되었으며, 유배우출산율에 대한 합성 통제집단은 울산 울주군 27.8%, 충북 증평군 13.9%, 충북 충주 18.4%, 경남 창원 14.7%로 구성되었다.

전남 광양시의 경우, 출생아 수에 대해서는 뚜렷한 정책효과가 관찰되지 않으나 출산지원금 시행 이후 유배우출산율은 다소 증가한 양상을 보인다. 그러나 이러한 경향이 시행 3년 이후에도 지속하는 모습을 보여주지는 않는다. 전남 광양시 총 출생아수 변화에 대한 합성통제집단은 경기도 과천시 16.2%, 충북 증평군 13%, 충북 진천군 18.6%, 전북 군산시 14.3%, 경북 구미시 10.4%로 구성되었으며, 20~44세 유배우출산율 변화에 대한 합성통제집단은 경기 안성시 10.6%, 충북 진천군 27.6%, 충북 청주시 40.2%로 구성되었다.

충청남도 공주시에서의 출산지원금의 효과는 시와 도의 출산지원금 효과가 합쳐져 나타난 효과로 제시된다. 앞서 제시한 바와 같이 충청남도에서 출산지원금을 늘린 이후, 도 차원에서는 효과가 관측되지 않았으나 일부 중소도시에서는 효과로 추정할 만한 변화가 제시되었기 때문이다. [그림 4-15]에서 보이듯이 출산지원금을 50만 원에서 200만 원으로 늘린 시기에는 출산지원금의 효과가 제한적이나 충청남도 광역도 출산지원금이 지자체 출산지원금과 합쳐지는 시기에서는 뚜렷하게 출생아 수가 증가하는 경향이 보였다. 충남 공주시 총 출생아수 변화에 대한 합성통제집단은 경기 동두천시 24.4%, 경남 밀양시 71.9%로 구성되었으며, 유배우출산율 변화에 대한 합성통제집단은 경남 함안군 45.0%, 경남 밀양시 31.4%, 경기 동두천시 11.6%로 구성되었다.

[그림 4-15] 출생아 수 및 20-44세 유배우 여성 출산율 분석결과(중소도시 1)

(단위: 명)



주: 실선은 실측치이며, 점선은 본 연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임, 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 10>과 <부표 11> 참조.

자료: 저자 작성

반면, 전북 김제시의 경우, 출생아 수에 있어 반전 경향을 보이는 것으로 나타났다. 전북 김제시의 경우, 출생아 수가 2021년 247명이었으나, 2022년 347명, 그리고 2023년에는 406명으로 증가하였다. 같은 시기 김제시와 유사한 성격을 가진 지역으로 합성된 합성통제집단의 경우, 2023년까지 출생아수 규모가 꾸준히 감소 된 것으로 나타났다. 그러나 김제시의 경우, 보다 구체적인 맥락을 파악하기 위해 출산지원금 담당자와 면담을 실시⁸⁾한 결과, 2021년 시기 출생신고 한 출생아(출산지원금 지급 대상자)의 약 30%가 최근 2년 내 외부 지역에서 이주하였으며, 이 중 24%가 출산지원금 수령이 끝나는 시점에서 김제시에서 전출하였다.

김제시는 출산지원금 뿐 아니라 혼인지원금 1,000만 원, 전입지원금 200만 원 등 이주를 지원하기 위한 다양한 현금지원을 제공하고 있었다. 이러한 파격적인 정책도입의 결과로, 출산지원금 지급에 있어 외부 유입이 빠르게 증가한 것으로 보인다. 그러나 담당자는 이러한 현금성 지원의 장기적인 효과에 대해서는 회의적으로 제시하였다. 김제시는 제조업 기반이 미약하고, 농업 및 농공단지 위주의 산업구조를 가지고 있어 지역 내 인구를 유인할 만한 고용 인프라나 교육 인프라가 부재한 상황이기 때문이다.

이러한 상황은 경북 영천 역시 마찬가지로 나타났다. 경북 영천시의 경우, 2019년 총무위원회 회의록에서 영천시의 2019년 출생아 수 증가는 상당 부분 전입자 출생아 수에 기인하였다고 제시하고 있다. 영천시는 2017년 583명, 2018년 520명으로 출생아 수가 줄었다가 2019년 10월 말에는 541명으로 늘었다. 그러나 이 중 23%에 해당하는 2019년 전입자 출생아 수가 125명으로 나타났으며, 담당자는 상당수는 실제 전입인구가 아니라 전입신고만 한 인구 비중이 꽤 높을 것이라고 예상했다(영천

8) 2023년 12월 12일 2인의 담당자와 면담함

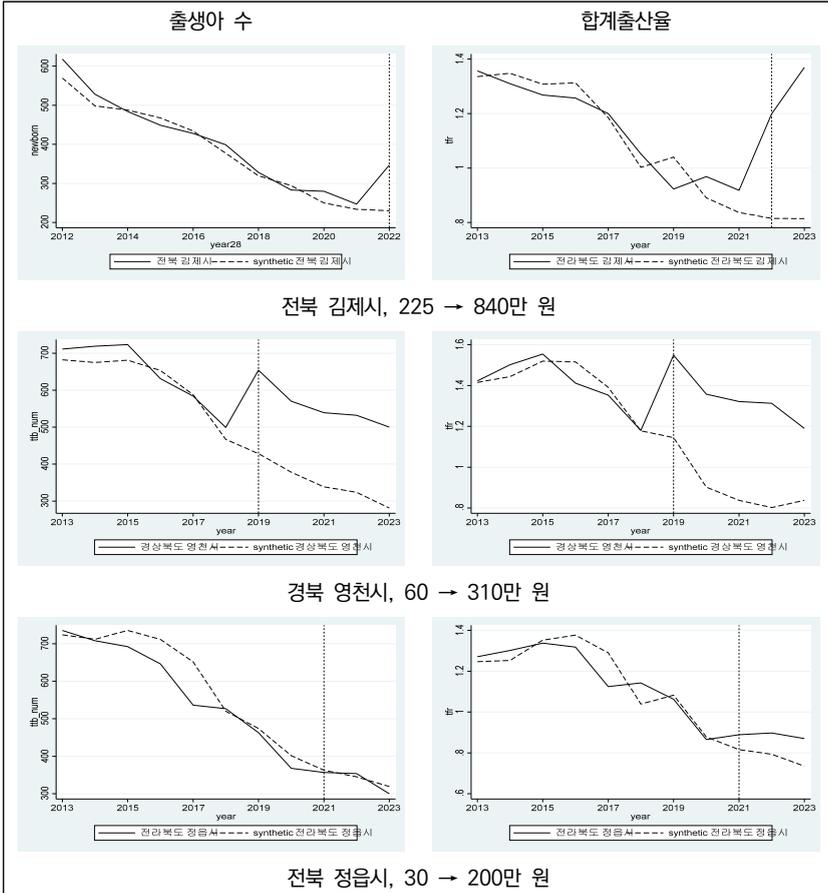
시의회, 2019. 11.29). 정읍시 역시 출산지원금을 상향한 이후 출생아 수 및 유배우 출산율이 소폭 증가하였다. 이들 지역들은 대체로 지역 내 출생아 수 규모가 200~300명 수준이며, 지역 내 산업 인프라가 취약하여 장기적으로 인구유입을 촉진하기 어렵다. 정읍시의 경우에는 출생아 수에서는 비교집단과 큰 차이를 보이지는 않았으나, 유배우 출산율은 비교집단에 비해 높은 경향을 보여준다.

전라북도 김제시 총 출생아수 변화에 대한 합성통제집단은 경기 양평군 10.3%, 경남 밀양시 48.8%, 경남 함안군 40.9%로 구성되었으며, 20~44세 유배우출산율 변화에 대한 합성통제집단은 경남 밀양시 19.1%, 경남 함안군 80.9%로 구성되었다. 경상북도 영천시 총 출생아수 변화에 대한 합성통제집단은 충북 진천군 18.2%, 경남 밀양시 54.0%로 구성되었으며, 20~44세 유배우출산율 변화에 대한 합성통제집단은 충북 진천군 17.1%, 경북 경주시 54.7%, 경남 밀양시 28.2%로 구성되었다. 전라북도 정읍시 총 출생아수 변화에 대한 합성통제집단은 경남 밀양시 75.7%, 전북 익산시 7.8%, 충북 증평군 7.7%로 구성되었으며, 20~44세 유배우출산율 변화에 대한 합성통제집단은 경남 밀양시 53.6, 경남 함안군 46.4로 구성되었다.

이상의 내용을 정리하면, 중소도시 지역에서는 출산지원금 정책은 대도시 지역보다는 정책효과가 높게 나타나는 것으로 제시된다. 그러나 대체로 이러한 효과는 단기적인 특성이 강하며, 영천시 등 일부 지역 외에는 중소도시 역시 정책효과가 3년 이상 지속되지 못하는 것으로 보인다. 김제시나 영천시에 대해서는 지역 출생아 수의 상당수가 주변 지역에서 전입한 것으로 확인되었으며, 이들 지역을 제외하면 나머지 지역에서는 출산지원금을 확대한 당해년이나 차년도 이후 정책효과가 유의미하게 제시되지 않았다.

[그림 4-16] 출생아 수 및 25~39세 유배우 여성 출산율 분석결과(중소도시 2)

(단위: 명)



주: 실선은 실측치이며, 점선은 본 연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임. 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 10>과 <부표 11> 참조.
 자료: 저자 작성

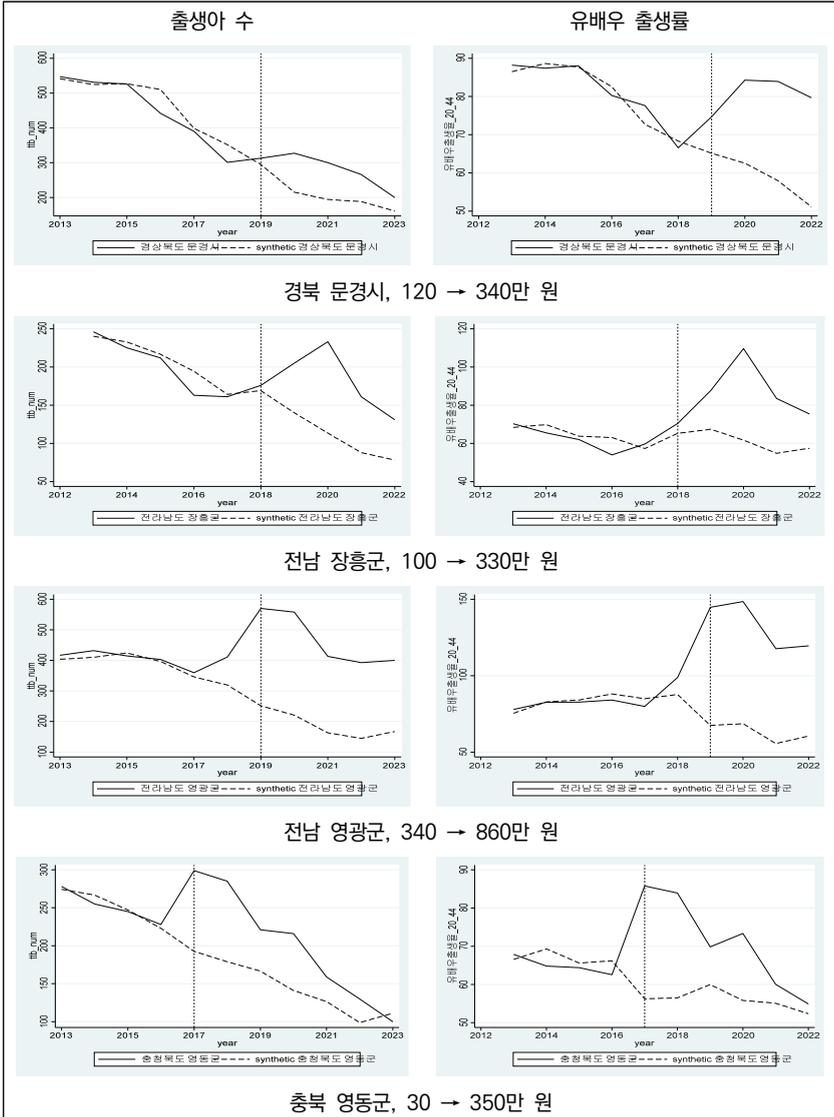
다. 농어촌 지역

[그림 4-17]은 농어촌 지역에서의 분석 결과를 제시한다. 농어촌 지역은 출생아 수가 연 100명에 미치지 못하는 지역이 많으며, 출산지원금은 높은 특성이 있다. 또한, 출생아 수가 적기 때문에 대도시 지역이나 중소도시 지역에 비해 출생아 수 및 출산율의 연도별 편차가 심한 특성이 있다. 농어촌 지역에 대한 분석 결과를 살펴보면, 처치집단과 합성통제집단이 처치시기를 기점으로 뚜렷한 차이를 보이는 지역은 전남 영광군, 전남 장흥군, 충북 영동군, 경북 문경시 등이었으며 비록 이들 지역에도 출생아 수 및 유배우 출산율은 정책이 변화한 후 3년 정도가 지나면 감소하기 시작하지만, 여전히 다른 비교집단에 비해서는 상당히 높은 수준으로 제시된다.

정책효과의 지속성은 정책효과가 비교적 크게 나타난 지자체에서도 길지 않았다. 경북 문경시의 경우, 출산지원금 확대 이후 차년도에 출생아 수가 가장 큰 폭으로 상승하고, 유배우 출산율 역시 크게 증가하였으나 이러한 경향은 시행 2년 이후 지속적으로 감소하는 경향을 보여주며 출생아수의 경우 2023년도에는 합성통제집단과 큰 차이를 보이지 않는다. 전남 장흥군 역시 출산지원금 시행 당해년에 출생아 수와 합계출산율이 크게 증가하였으나 시행 차년도부터 감소 경향을 보이고 있다. 장흥군은 2023년 기준 합성통제집단에 비해서는 높은 출생아 수 및 출산율을 보이나 감소세는 합성통제집단보다 빨라서 향후에는 이러한 효과가 관찰되지 않을 수도 있음을 보여준다. 충북 영동군의 경우에도 출생아 수는 출산지원금 시행 당해년에 크게 상승했으나 차년도부터 감소하기 시작해 2023년에는 합성통제집단과 큰 차이를 보이지 않았다.

[그림 4-17] 출생아 수 및 25~39세 유배우 여성 출산율 분석결과(농어촌 1)

(단위: 명)



주: 실선은 실측치이며, 점선은 본연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임, 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 12>과 <부표 13> 참조.

자료: 저자 작성

다음으로, 전남 화순군, 전남 함평군, 전북 부안군, 경남 거창군의 출생아 수 및 합계출산율 변화에 대해 살펴본다. 이들 지역은 출산지원금을 시행한 당해년 혹은 차년도에 출생아 수 및 합계출산율이 증가하기는 하나 이러한 효과가 더 단기적인 양상을 보인다. 전남 화순군의 경우, 출산지원금 지급 이후 출생아 수와 출산율이 상승하였으나 이는 시행 2년차 정도까지 지속되었으면 시행 3년차에는 합성통제집단과 거의 차이가 없었다. 전남 화순군 총 출생아수 변화에 대한 합성통제집단은 전남 영암군 18.7%, 경기 연천군 49.4%, 충북 옥천군 25.8%로 구성되었으며, 20~44세 유배우출산율 변화에 대한 합성통제집단은 경기 가평군 65.3%, 경기 연천군 17.8%, 충북 옥천군 14.8%로 구성하였다.

전남 함평군 역시 비슷한 양상을 보였는데, 2019년 출산지원금을 300만 원으로 상향한 차년도에 한해 출생아 수 및 출산율이 상승하였으나 차년도에 합성통제집단과 차이가 거의 발생하지 않아 정책효과는 거의 사라지는 것으로 나타났다. 전남 함평군 총 출생아수 변화에 대한 합성통제집단의 가중치는 전남 곡성군 35.9%, 전라남도 신안군 25.9%, 경남 합천군 22.3%이며, 20~44세 유배우출산율 변화에 대한 합성통제집단의 지역가중치는 전남 담양군 31.4%, 전남 신안군 29.6%, 전남 곡성군 19.3%, 경남 산청군 16.6%이다.

전북 부안군의 경우, 정책 확대한 당해년에 전년도에 비해 출생아 수 및 출산율이 상승하기는 하였으나 연도별 출생아 수 및 출산율의 차이가 크게 나타나 정책효과로 해석하기에 모호한 측면이 있다. 또한, 이를 정책효과로 해석한다고 하더라도 당해년에만 상승하고 차년도부터 감소하는 경향을 보여 시행 3년이 지난 후에는 합성통제집단과 차이가 크지 않았다. 전라북도 부안군 총 출생아수 변화에 대한 합성통제집단은 경남 합천군 10.3%, 전북 고창군 23.8%, 충북 옥천군 48.8%로 구성되었으며, 20~44세 유배

우출산을 변화에 대한 합성통제집단은 경남 합천군 10.3%, 전북 고창군 23.8%, 충북 옥천군 48.8%로 구성되었다.

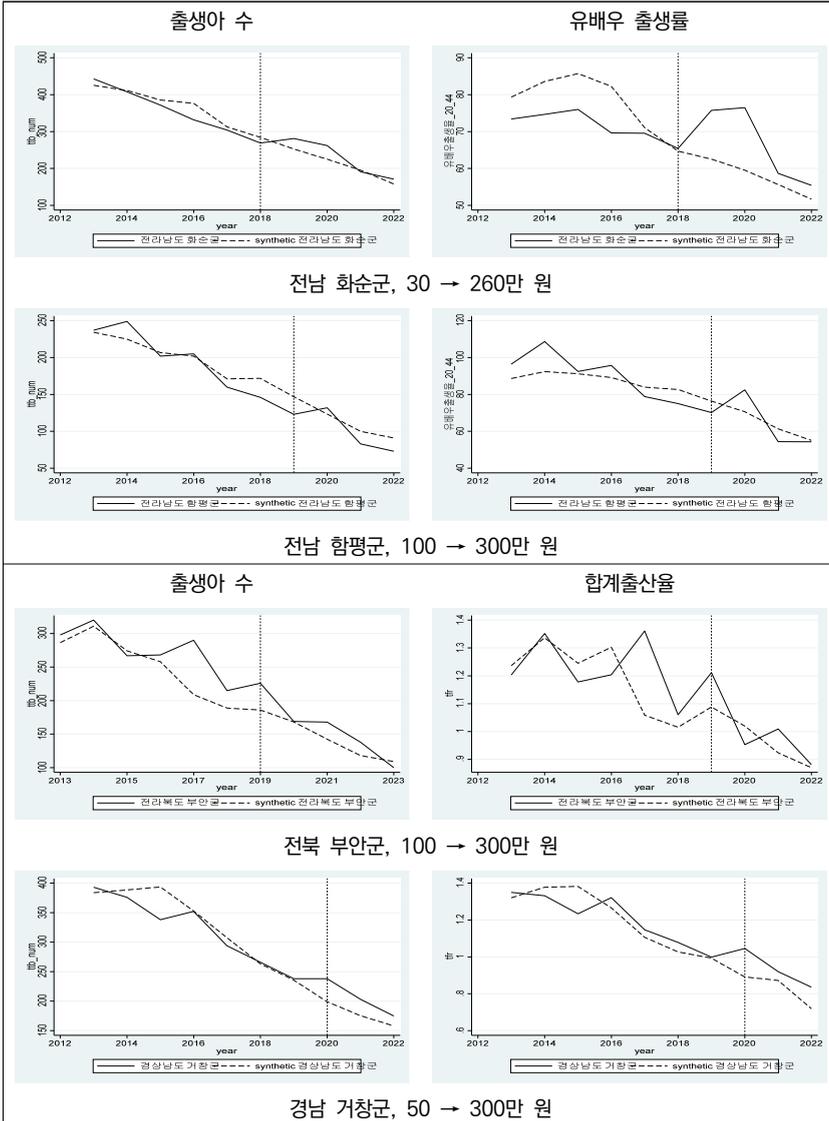
마지막으로, 경남 거창군의 경우 앞서 제시한 지역들과 마찬가지로 출생아 수의 변화와 출산율이 단기적으로 상승하는 경향을 보였으나 시행 차년도부터 감소 경향을 보이는 것으로 제시되었다. 경상남도 거창군 총 출생아수에 대한 합성통제집단의 지역가중치는 경남 고성군 15.8%, 경남 함안군 45.0%, 충북 옥천군 22.7%이며, 20~44세 유배우출산율에 대한 합성통제집단의 지역가중치는 경남 함안군 26.3%, 전북 고창군 18.0%, 충북 단양군 12.1%, 충북 옥천군 38.4%이다.

이상의 내용을 정리하면, 농어촌 지역에서는 출산지원금 정책은 대도시나 중소도시 중기적인 효과성이 높은 것으로 제시된다. 이 같은 경향은 농어촌 지역의 경우, 출생아 수 및 여성인구 수가 대도시나 중소도시에 비해 적어 정책의 변화에 보다 민감하게 반응하는 것으로 보인다. 그러나 농어촌 지역 역시 대부분의 지역에서 시행 3년 이후 정책효과가 지속되는 지역은 거의 없었다. 전남 영광군이 예외적으로 시행 3년 이후에도 정책효과가 지속되는 양상을 보였으나, 해당 지역의 경우 다른 지역과 달리 자동차산업단지를 가지고 있어 인구 유입 및 유지를 위한 차별적인 일자리 여건을 가지고 있는 것으로 제시되었다.

112 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

[그림 4-18] 출생아 수 및 25~39세 유배우 여성 출산율 분석결과(농어촌 2)

(단위: 명)



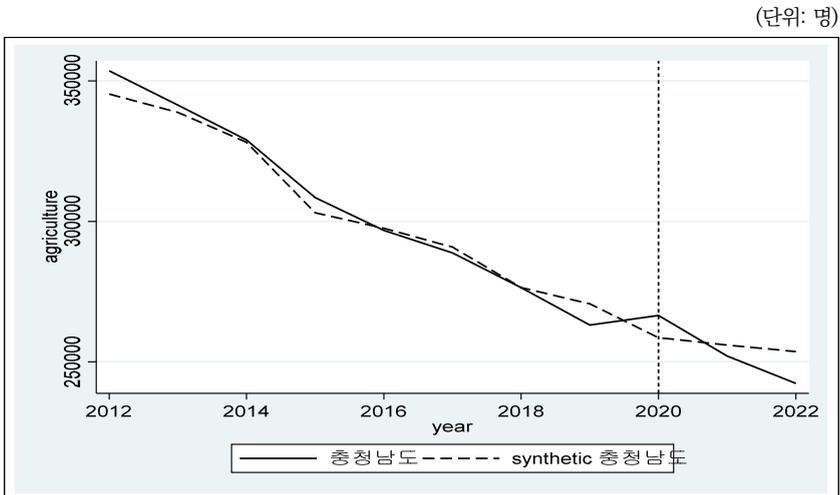
주: 실선은 실측치이며, 점선은 본연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임, 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 12>과 <부표 13> 참조.
 자료: 저자 작성

제2절 농민수당 효과성 분석

1. 광역지자체

충청남도의 농민수 변화에 대한 분석결과는 [그림 4-19]와 같다. 충청남도는 정책변화가 2번에 걸쳐 나타났는데, 농업환경실천사업이 시행된 2018년에는 농민수 증가가 거의 없었으나, 2020년 농민수당을 시행한 시기에는 합성통제집단에 비해 증가한 것을 알 수 있다. 충청남도의 합성 통제집단 구성에는 경상북도가 46.3%, 충청북도가 41.8%, 경기도가 11.9%의 가중치를 가진다. 충청남도의 농민 수는 농민수당을 시행한 2020년에 일시적으로 반등하였다. 그러나 2022년을 기준으로 하면 충청남도의 농민수는 2018년 이후 감소추세로 돌아간 모습을 보인다.

[그림 4-19] 충청남도의 농민수당 효과 분석 결과

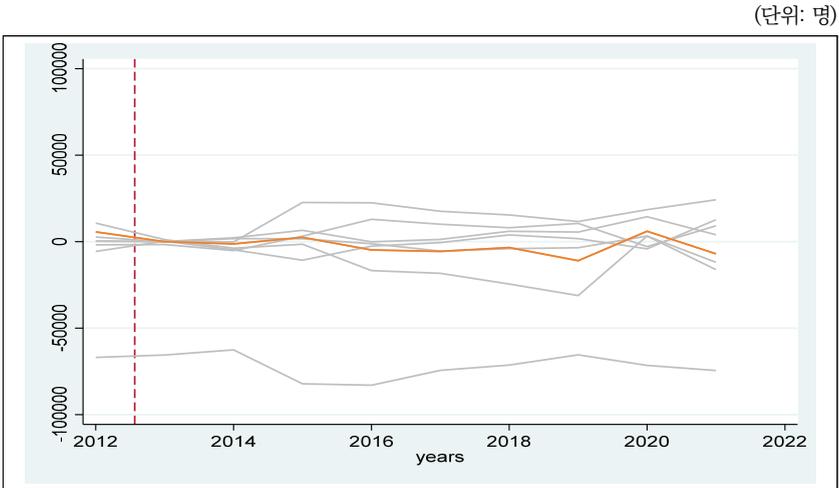


주: 실선은 실측치이며, 점선은 본연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임, 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 15> 참조.

자료: 저자 작성

충청남도의 단기적인 상승효과의 크기는 합성통제집단 대비 약 2% 수준이며, 충청남도의 2019년 값에 대해 선형보간법을 활용하여 추세를 계산하면 3.5% 수준이다. 이러한 결과에 대해 위약검사를 시행하면 [그림 4-20]과 같다. 그림에서 제시되듯이 충청남도의 정책효과는 다른 지역에서도 발생할 수 있는 수준인 것으로 제시되었으며, 유의미한 정책효과로 해석하기는 어려운 것으로 제시되었다.

[그림 4-20] 충청남도의 위약검사 결과

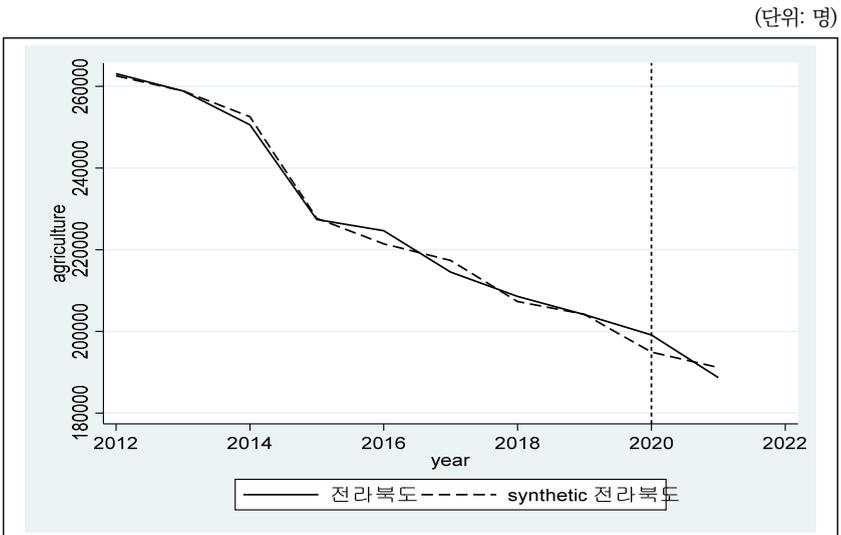


자료: 저자 작성

전라북도의 농민 수 변화에 대한 분석 결과는 [그림 4-21]과 같다. 전라북도의 합성통제집단 구성에서 제주도가 50%, 경상북도가 40.6%, 강원도가 9.4%의 기여도를 가진다. 전라북도의 농민 수는 농민수당을 시행한 2020년에 약간 반등하였다. 그러나 충청남도과 마찬가지로 2021년 이후 다시 감소세로 돌아가 2022년 기준 농민 수 감소가 이전의 감소세로 돌아간 것으로 보인다. 전라북도의 경우, 농민수가 전년도에 비해 감

소세가 유지되고, 이후 보다 추가적인 하락이 나타나는 형태이고 합성통제집단과의 차이 역시 충청남도에 비해서도 미미한 약 1% 수준으로, 별도의 위약검사를 시행하지는 않는다. 전라남도의 경우, 합성통제집단이 적절히 구성되지 않아 결과를 보고하지 않았다.

[그림 4-21] 전라북도의 농민수당 효과 분석 결과



주: 실선은 실측치이며, 점선은 본연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임, 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 15> 참조.

자료: 저자 작성

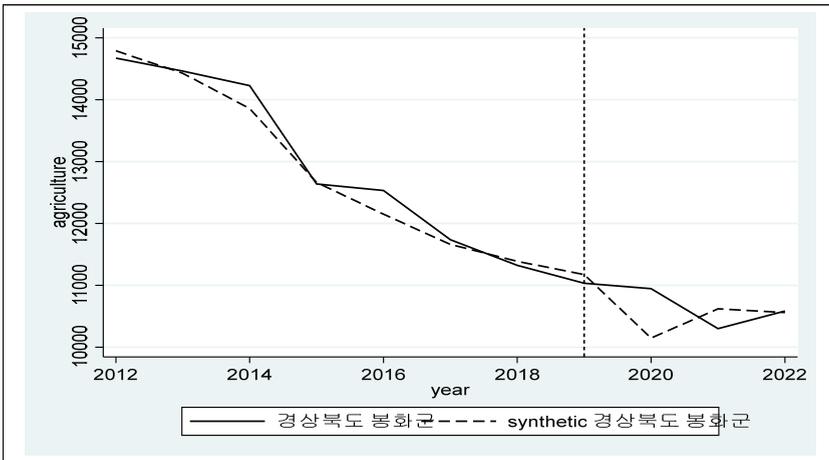
2. 기초지자체

기초지자체는 경북지역에서 2019년에 경북 최초로 농민수당을 시행한 경북 봉화군과 다음 해 시행한 경북 청송군을 처치지역으로 설정하고 분석하였다. 먼저, 경북 봉화군의 분석 결과를 살펴보면 [그림 4-22]와 같다. 경북 봉화군의 합성통제집단 구성에 기여한 지역은 경북 영양 25.5%, 경북

의성 20.7%, 경남 함양 20.2%, 충북 단양 13.0%, 경남 산청 11.4%, 충북 괴산 6.3%이며, 경남 창녕, 경남 하동은 약 2% 미만의 기여도를 가진다. 그림에서 제시되듯이 2019년 농민수당을 시행한 이후 농가 인구수는 소폭 증가하였다고 볼 수 있다. 비교집단을 합성하여 만든 Synthetic 경북 봉화군의 농민 수가 빠르게 감소하는 것에 비해 실제 경북 봉화군에서는 이러한 감소폭이 줄어들었기 때문이다.

[그림 4-22] 경상북도 봉화군의 농민수당 효과 분석 결과

(단위: 명)



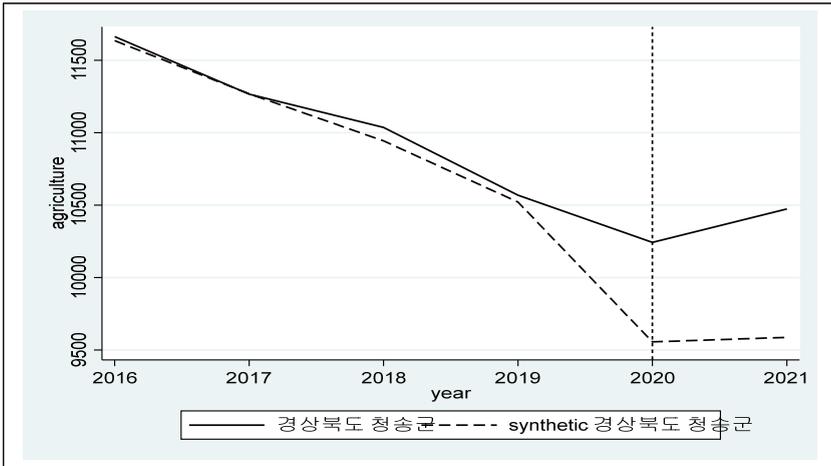
주: 실선은 실측치이며, 점선은 본연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임, 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 16> 참조.
 자료: 저자 작성

경북 청송군의 분석 결과를 살펴보면 [그림 4-23]과 같다. 합성통제집단 구성에 기여한 지역은 경북 영양 25.8%, 경북 의성 20.9%, 충북 단양 15.7%, 경남 의령 10.8%로 구성된다. 경북 청송군의 경우, 2020년에 합성통제지역에서 농민 수가 빠르게 감소되는 동안 감소폭이 전년 수준을 대체로 유지하였고, 2021년에도 상승하는 모습을 보인다. 청송군의 합성

통제지역의 경우 2020년에 공익직불제의 시행에도 불구하고 농민 수가 빠르게 감소하는 모습을 보였다.

[그림 4-23] 경상북도 청송군의 농민수당 효과 분석 결과

(단위: 명)



주: 실선은 실측치이며, 점선은 본연구에서 추정된 합성통제집단의 수치임, 예측변수의 균형값과 RMSPE는 <부표 16> 참조.

자료: 저자 작성

이러한 결과를 종합해보면, 농민수당은 해당 지역의 농가 인구수 증가에 단기적으로는 기여했다고 볼 수 있다. 이는 최영준 외(2021)에서 제시한 바와 같이 농민수당 및 소농직불제 시행은 지역에 살고 있으면서 농사를 짓지 않던 사람들이 농업을 지속할 동기를 부여하여 농민 수를 유지시키는 경로로 작용했을 것으로 보인다. 그러나 농민수당의 농민수 증가 효과는 출산지원금과 마찬가지로 단기적인 효과에 머무르고 있어 지역 정책의 주요 목표로서의 농업의 지속가능성을 제고하는 측면에서는 한계를 가지고 있었다.

제3절 소결

출산지원금의 경우, 패널분석방법을 적용하여 수행된 최근 연구들에서 공통적으로 출산지원금이 계수값은 낮지만, 효과는 유의하다는 결과가 보고된 바 있다. 본 연구에서는 출산지원금이 상향된 이후, 효과성이 얼마나 지속되는지에 대해서 SCM 기법을 활용하여 분석하였다. 본 장에서 제시된 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저, 출산지표의 측면에서는 출산지원금의 출생아 수 및 출산율 제고 효과는 대체로 유배우 가구에서 높은 것으로 제시되었다. 이는 이상협 외(2016) 및 이철희(2022), 이철희, 이소영(2022)의 연구가 지적한 것처럼 출산지원금 정책은 유배우 가구의 출산율 제고에 주로 기여한다고 볼 수 있다.

다음으로, 지역 차원에서는 광역지자체와 기초지자체를 구분하여 결과를 제시한다. 광역지자체 차원에서 대규모 출산지원금은 상당한 단기적인 효과성을 가지는 것으로 나타났다. 강원도 뿐만 아니라 광주광역시, 대전광역시에서 시행한 출산지원금은 시행 당해 출생아 수 상승에 상당히 기여한 것으로 제시되었다. 인천광역시의 경우에도 출생아 수 상승효과가 높지는 않았지만, 합성통제집단에 비해 출생아 수 및 출산율이 소폭 상승한 것으로 제시되었다. 이러한 양상은 기초지자체에서도 비슷하게 제시되었는데, 첫째야 기준 50만 원 미만의 출산지원금을 지원하는 대도시 지역을 제외하면, 대부분의 지자체에서 시행 당해년 혹은 차년도의 출산지원금이 합성통제집단에 비해 상승하는 것으로 보고되었다. 그러나 지역에 따라 출생아 수의 변동은 다르게 나타났으며, 분석대상 중 농어촌 지역이 중소도시 지역에 비해 출생아 수 및 출산율 변동이 다소 높게 제시되었다.

그러나 강원도를 제외한 대부분의 광역지자체와 전남 영광군, 전북 김제시, 경북 영천시 등 일부 기초지자체를 제외한 대부분의 기초지자체에서 출산지원금의 효과는 단기적인 것으로 제시되었다. 전국적으로 출생아 수와 합계출산율이 지속적으로 하락하고 있는 가운데, 출산지원금을 상향한 지역에서의 출생아 수 및 합계출산율이 시행 3년차가 지나면 합성통제집단과 큰 차이를 보이지 않는 지역이 많았다.

일부 장기적인 효과를 보이는 지역에서도 그 효과를 출산지원금만의 효과로 해석하기는 어려웠다. 강원도의 경우, 출산지원금의 금액이 유지되던 시기에는 출생아 수가 다시 하락하다가 출산지원금을 상향하면서 하락세가 주춤하는 형태를 보여 출산지원금의 유지될 경우 그 효과가 담보될 것인지에 대해서는 향후 추가분석이 필요하다. 또한, 기초지자체 중 시행 3년 이후에도 정책효과가 유지된 전남 영광군, 경북 영천시, 2년 후에도 추가적인 상승을 보인 전북 김제시의 경우, 출산지원금 단일 요인이라기 보다 다른 요인들이 합쳐진 것으로 보인다. 전남 영광군의 경우, 군내 산업단지 확대에 따른 출생아 수 제고 효과가 합쳐진 효과라고 할 수 있다. 전북 김제시와 경북 영천시의 경우, 출산지원금 외에도 결혼축하금, 전입축하금 등 다수의 급여 패키지를 통해 출생아 수 및 출산율이 증가하였으나 실제 명시적으로 반등한 출생아 수 증가의 상당 부분이 전입자인 것으로 제시되었다.

현금수당이 농업과 농촌의 지속가능성에 기여하는지를 살펴본 분석에서도 유사한 결과가 제시되었다. 단기적으로는 농민수당이 실시된 지역은 그렇지 않은 지역에 비해 최소한 시행 당해년에는 농민이 증가한 양상을 보였다. 이는 최영준 외(2021)에서 제시한 바와 같이 농민수당 및 소농직불제 시행은 지역에 살고 있으면서 농사를 짓지 않던 사람들이 농업을 지속할 동기를 부여하여 농민 수를 유지시키는 경로로 작용했을 것

로 보인다. 농민수당의 주요 목적이 농업과 농촌의 지속 가능성을 강화하는 데 있다는 점을 고려할 때, 농가 인구의 증가는 이 목적에 최소한 단기적으로 기여한 것으로 판단된다. 그러나 이러한 효과는 차년도부터 거의 사라져 장기적인 관점에서는 농민 수 변화가 정책 미시행 지역에 높게 제시되지 않았다.

지방자치단체가 시행하는 출산지원금이나 농민수당은 단순히 인구 증가만을 목표로 하기 보다는 출산 및 양육 가정의 경제적 부담 경감 및 농가에 대한 경제적 지원을 목표로 하므로 단순히 출생아 수 및 농민 수 변화에 대한 분석결과로 정책의 총체적 효과를 논하기는 어렵다. 그러나 현금수당이 지역 내 출생아 수 감소 및 농민 수 감소에 대한 근본적인 대책이 될 수 없다는 점은 향후 지역의 지속가능성 측면에서의 다른 정책적 대안 모색의 필요성을 제기한다고 볼 수 있다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제5장

정책대안 모색을 위한 해외 사례 연구

제1절 동아시아의 지방자치단체 출산지원금

제2절 유럽의 직불제: 재분배 직불을 중심으로

제3절 소결



제 5 장

정책대안 모색을 위한 해외 사례 연구

제1절 동아시아의 지방자치단체 출산지원금

1. 출산율 현황

동아시아 지역은 전 세계적으로 출산율 하락을 가장 급격하게 경험하고 있는 지역이다. 사실상 한국의 출산율이 가장 낮은 수준이지만, 중국과 일본 역시 최근 저출산 문제가 사회적 문제로 대두되고 있다. 일본은 동아시아 국가에서 합계출산율과 출생아 수에서 가장 먼저 저출산 국가로 진입한 국가라고 할 수 있다. 1960년에 이미 합계출산율이 2.0명으로 인구 대체율에 미치지 못하는 수준으로 낮아졌고 아직까지 뚜렷한 반등은 나타나고 있지 않다. 2022년 인구동태통계에 따르면 일본의 합계출산율은 1.26명으로 1947년 통계 집계 후 최저 수준이다(박상현, 2023). 일본의 합계출산율은 2005년 1.26명으로 최저 기록을 보인 후 약간 상승했다가 2021년에 1.3명으로 저점에 근접한 후 2022년에 최저 수준을 보인다. 2022년 일본의 출생아 수 역시 77만 747명으로 처음으로 80만 명 이하의 수치를 보였으며 이러한 수치는 1973년 209만 명에 달했던 2차 베이비붐 시기와 비교하면 1/3 수준으로 감소한 수치라고 할 수 있다.

중국은 세계 2위의 인구 대국이지만 최근 심각한 수준의 저출산 현상을 겪고 있으며 고령화 사회로 진입하는 속도 역시 빠르다. 2022년 중국의 출생은 956만 명, 사망자는 1,041만 명으로 60년 만에 처음으로 인구 성장률이 마이너스 성장을 보였다. 또한, 2022년 말 기준 16~59세 인구 8억 7,556만 명, 60세 이상 인구는 2억 8천만 명으로 집계되었으며, 특

히 65세 이상 인구가 2억 980만 명으로 전체 인구의 14.9%를 차지하고 있어 저출산 고령화가 지속적으로 심화되고 있는 모습이 나타나고 있다.

이처럼 중국 역시 출산율이 지속적으로 저하되고 있는 상황이며 3차 중국인구발전포럼에 따르면, 평생 출산을 하지 않는 여성의 비율이 2020년 10.0%에 이르고 있는 것으로 나타나고 있는 상황이다(每日经济新闻, 2023). 이러한 수치는 평생 출산을 하지 않는 여성의 비율이 6.1%였던 2015년과 비교했을 때 크게 증가한 것이며, 결혼, 출산에 대한 인식 변화 및 가족구조의 변화를 반영하는 것으로 보인다. 2000년대 중국은 1.3~1.6명의 출산율 수준을 보였으며 전면적 2자녀 정책을 실시한 2016년 이후 출산율이 소폭 증가한 것으로 나타났으나 다시 감소하였다. 2021년 기준 중국은 출산율 1.16명으로 최저 출산율 10위 수준이다. 이러한 출산율은 지역별로 큰 차이를 보이고 있는데 지역별 조출생률을 살펴보면, 시장 지역은 출생률이 14.17%이고, 헤이룽장 지역은 3.59%로 여서 차이가 큰 것으로 나타났다.

한국과 일본, 중국은 저출산의 원인을 대체적으로 공유한다. 먼저, 만혼과 늦은 출산이다. 중국의 혼인건수는 2021년 기준 2013년에 비해 절반 수준으로 감소하였으며, 일본은 동일 기간에 약 23% 가량 감소하였다. 다음으로, 지방에서 대도시권으로 유입되는 인구이동이다. 지방의 청년인구가 지속적으로 도시권으로 유출되면서 대도시 지역의 주택가격 상승이 계속되고 있다. 또한, 도시 지역에서는 결혼한 청년세대들은 자녀를 돌보기 위해 주변 친인척의 지원을 받기 어려우며, 높은 교육비용을 감당해야 한다. 이 외에 가치관의 변화, 늦은 사회 진출, 고학력화 등의 요인이 복합적으로 작용하여 저출산을 고착화시키고 있으며, 이는 지역 내 인구감소를 야기하고 있다. 일본과 중국의 중앙 및 지방정부는 출산률을 높이고 지역 내 인구 감소를 막기 위해 다양한 정책을 추진하고 있다.

2. 중앙정부와 지방정부의 인구전략

가. 일본

일본은 저출산 대응 종합계획으로 엔젤플랜(1994-1999), 신엔젤플랜(2000-2004), 신신엔젤플랜(2005-2010) 등을 추진하고, 2003년 ‘소자화(小子化) 대책기본법’과 ‘차세대육성지원법’을 실시하였다. 엔젤플랜은 보육서비스의 확대 및 다양화, 보육료 감면, 지역육아지원센터 정비, 모자보건의료체계 강화 등을 추진하였다. 2010년대 이후 아동수당을 확대하여 실시하였으며 고등학교 등의 수업료 무상화정책을 실시하였다. 최근에도 일본은 아동수당의 대상을 확대하고 보편적 제도로 개편하는 한편 장기 고정금리 주택담보대출, 공공임대주택 우선 입주, 학자금 대출, 건강보험 적용 확대 등을 추진하고 있다.

저출산 정책과 함께 지역소멸에 대한 대응전략도 중앙정부가 주도하고 있다. 일본의 인구감소 문제를 해결하기 위해서는 저출산 문제와 함께 수도권에 과도하게 집중된 인구를 분산시키는 것이 필요하다고 본 것이다. 이에 일본정부는 지방소멸 문제를 부상하게 한 마스다 보고서 공표 이후 아베총리의 집권 시기 내각부 내에 특명담당대신으로 지방창생담당대신을 신설하고, ‘마을, 사람, 일 창생본부’(まち・ひと・しごと創生本部, 이하 창생본부)를 설치하여, 지방창생법을 제정하는 등 지방창생정책을 추진하고 있다. 창생본부가 만들어지기 이전 일본정부는 수출 중심을 발전계획을 추진하고 있었으나 창생본부를 통해 지역의 중요성을 강조하게 되었다(内閣官房 2015, 松原宏. 2016). 또한, 지방창생법에 ‘인구감소의 중지’ ‘도쿄권 집중의 시정’이 명기되는 등 인구감소에 있어서 수도권 집중화가 미치는 영향을 중요하게 인식하고 있다.

중앙정부와 지방정부의 역할을 다음과 같이 구분한다. 중앙정부는 정책의 큰 방향과 정책프로그램의 유형을 설계하고, 정보, 재정, 인력을 지원한다. 창생본부가 제시하는 정책적 방향은 크게 청년세대가 취업, 결혼, 육아를 할 수 있는 여건 마련, 도쿄 집중화 방지, 지역 특성을 고려한 지역문제 해결이며, 이를 위해 지역의 안정적 고용 창출, 지방으로의 이주 지원, 청년세대의 결혼, 출산, 육아 지원, 지역의 정주여건 개선이다. 이를 위한 정보 지원은 '지역경제분석시스템(Regional Economy Society Analyzing System: RESAS)'을 통해 지역 내 산업, 인구, 사회 인프라에 필요한 데이터를 제공지원한다. 이 데이터는 산업, 기업, 관광, 고용, 의료, 재정 등 다양한 영역에서 지역의 상황을 파악할 수 있도록 돕는다. 인력은 소규모 시정촌에 국가공무원을 파견하여 지역창생정책에 대한 상담창구로서 활용한다(하동현 2017). 재원의 측면에서는 세제지원과 1000억 엔의 신형교부금(新型交付金)을 도입하여 기존 지방교부세의 배분방식을 단순화 하였다. 이외에 개별부처의 정책이나 보육, 개호보험 관련 재정까지 합치면 총 1조 5.5천억엔 가량을 지출하였다고 보고된다(하혜영, 김유정 2016).

나. 중국

중국은 인구변화에 대응하기 위해 1979년 이후 실시해 온 한 자녀 정책을 폐지하고 2013년에는 단독 두 자녀 정책을, 2016년에는 전면적 두 자녀 정책 등 출산장려정책을 실시하고 있다. 단독 두 자녀 정책은 부모 중 어느 한 쪽이 외동인 가정에서는 두 자녀까지 허용하는 정책이다. 최근에는 세 자녀 정책을 통해 인구 감소를 극복하고자 하고 있다. 중국의 출산정책 발전 과정은 <표 5-1>의 5가지 단계로 정리할 수 있다. 또한,

출산장려를 위해 국가위생건강위원회가 주도하여 17개 부처 합동으로 “적극적 생육지원조치 진일보 완비 및 시행에 관한 지도의견”이라는 출산 종합대책을 발표하였다. 이 대책에서는 출산장려를 위해 출산수당 및 출산휴가를 지원하기 위한 출산보험과 세제혜택 등을 추진하고 있다. 그러나 국가주도의 보육정책이 최근 제안되고 있는 상황이며, 출산과 관련한 지원책은 대부분 지방정부가 담당하고 있다(박경하, 2022).

〈표 5-1〉 중국의 출산 정책 발전과정

시기	출산 정책	기본 방침
1949~1953	출산장려	다자다복
1954~1969	출산억제	만혼 장려
1970~1979	산아제한	늦게, 드물게, 적게
1980~2010	한 자녀 정책	부부가 한 자녀를 가질 것 권장
2011~2015	단독 두 자녀 정책	제한적 두 자녀 허용
2016~2021	전면적 두 자녀 정책	전면적 두 자녀 허용
2021~ 현재	세 자녀 정책	한 가정당 세 명까지 허용

자료: 김병철, 황지유(2019)을 재구성

일본과 달리 중국은 인구의 도시집중화가 직접적인 출산율 저하를 가져오는 요인이라고 보지 않으며, 산업정책의 일환으로 도시화 정책이 지속적으로 추진되고 있다. 최근 중국은 ‘사람의 도시화’ 기조를 추진하고 있는데, 인구이동을 미래 발전의 동력으로 접근하고 있다. 중국에서는 각 지역의 규모와 특징 및 발전 상황이 모두 다르기 때문에, 그에 따라 지역 정부의 발전전략이 수립된다(윤종석 2020). 일자리를 찾기 위한 인구이동은 흔히 발생하는 일이지만 중국정부는 기존 호구제를 지속적으로 개혁하여 농촌에서 중소도시로의 이동의 자유화를 가져왔고, 최근에는 인재들을 대도시와 특대도시로, 노동자들을 중소도시로 유입시키는 방향으로 재편하고 있다(김현정, 임굉건, 2022).

반면, 지역의 인구감소는 심화되고 있다. 이러한 도시화 전략에 따라 우한, 창사, 난창, 시안, 청두 등 중서부 내륙도시들은 새롭게 부상하고 있지만, 중국 동북부 등의 도시들은 쇠락하고 있다. 吳康 et al.(2023)이 2013년부터 2016년까지 중국 내 3,300여 개 도시의 야간 조명 조도 변화를 측정한 결과, 28%인 938개의 도시에서 야간 조명의 조도가 약해진 것으로 나타났다. 이는 거주 인구의 감소 및 경제규모 축소로 인해 해당 지역에서의 불빛의 총량이 감소했다는 것을 의미한다. 도시 쇠퇴가 뚜렷한 대표적인 도시로는 헤이룽장성 등 중국 동북부의 광업, 중공업 중심지로 출산율이 매우 낮은 지역이었다.

3. 출산지원금 현황

가. 일본

일본은 출산과 육아와 관련하여 임신부 검진 등의 조성, 출산·육아 응원사업, 출산 일시금, 출산수당, 유아휴업급여금, 출생 시 육아 휴업 급부금 등을 운영하고 있다(厚生労働省, 2023). 厚生労働省(2023)에 따르면, 각 제도의 지급액, 대상, 지급방법 등은 다음과 같다. 먼저, 출산일시금은 공적의료보험법을 기반으로 지급되는 급여로 건강보험, 공제보험, 국민건강보험 등의 공적의료보험 가입자 또는 그 가족이 출산했을 때 지급하는 급여이다. 출산일시금은 지방자치단체와 근로복지공단에서 지급하며, 지자체마다 금액은 상이하다.

출산 및 육아 일시금의 지급액은 출산 비용 등의 상황을 고려하여 유연하게 결정된다. 사용자 보험은 대통령령(또는 정령)에 의해 규정되며 시·읍·면의 국민건강보험은 지자체 조례로 각각 규정하고 있다(厚生労働省,

2023). 출산일시금 지급액은 공공 병원의 병실 차액 등을 제외한 출산 비용 등을 고려하여 정하고 있으며, 2023년 4월 이후 아이 1명당 50만 엔이 지급되고 있다. 건강보험에서 시행하는 출산일시금은 지방정부가 시행하는 일시금과는 구분되며, 출산에 따른 비용 보조의 목적이 있다고 볼 수 있다. 정상분만의 경우 비용은 공적 의료보험 대상이 아니지만, 임신 4개월째(85일) 이상의 출산(사산, 유산 등 포함)에 대해서는 공적의료보험에서 출산일시금을 지급한다.

출산 및 육아 일시금의 지급은, 분만 기관의 규모에 따라, 청구와 수령을 임신부 등을 대신해 의료기관 등이 하는 ‘직접지급제도’를 채택하고 있는 곳과, 임신부가 출산하는 의료기관 등에 그 수령을 위임하는 ‘수령 대리제도’를 채택하고 있는 곳이 있다. 직접 지급 제도나 수령 대리 제도를 이용하거나, 가입한 건강보험 조합 등으로 직접 청구하여 지급받을 것 인지는 임신부 측에서 선택할 수 있다. 지급액은 아이 1명당, 산과 의료보상 제도에 가입한 분만 기관에서 출산할 경우 50만 엔(임신 주수 제22주 이후에 한함), 그 외의 경우는 48.8만 엔(2023년 3월 이전 출산에 대해서는, 50만 엔은 42만 엔, 48.8만 엔은 40.8만 엔)이다.

건강보험조합이 있는 회사에 근무하고 있는 경우, 추가로 조합 독자적인 부가금이 더해질 수도 있다. 건강보험(국민건강보험 제외)의 피보험자가 출산으로 인해 회사를 쉬고, 사업주로부터 보상을 받지 못할 때는 출산 수당금이 지급된다. 지급액은 월급 일액의 3분의 2에 해당하는 금액이며, 지급 기간은 출산일 이전 42일(쌍둥이 이상인 경우 98일), 출산일 후 56일이며, 보상이 있는 경우에도 3분의 2 미만인 경우에는 보상과의 차액이 지급된다. 출산 양육 일시금의 지급액은 출산 비용 등의 상황을 고려하여 유연하게 수정을 실시하기 위해, 사용자 보험은 정령(또는 대통령령)에 의해, 시·읍·면의 국민건강보험은 조례에 의해 각각 규정하고 있

다. 일본의 출산 지원과 관련하여 제도 변화의 연혁을 살펴보면 아래와 같다.

- (1) 1994년 10월 출산 및 육아 일시금 설립
 - 일시적 분만비와 육아수당을 폐지하고 출산 및 육아 일시금 설립
 - 출산에 대한 일시금 지급으로, 표준 월급의 반액(최소 보장액 240,000엔의 반액)에 해당하는 “출산비용(분만비용 평균으로 국립병원에서는 264,000엔)”과 “육아수당(2,000엔)”을 포함하여 출산 전후 다양한 비용 부담을 경감하기 위해 일시금 출산 및 육아급여 생성
 - 금액 결정의 개념은 분만 지원금(국립병원의 분만 평균 비용은 264,000엔), 출산 전후 의료 검진 비용(27,000엔), 육아와 관련된 초기 비용 등을 고려하여 300,000엔으로 설정
 - 2000년 의료보험제도 개혁 시점에서, 1997년 국립병원의 분만 평균비용은 300,000엔이었으며 의료 검진 비용은 36,000엔. 보험재정에 미치는 영향을 고려하여, 일시금 출산 및 육아 지원금은 출산 비용만을 포함하도록 지정되어 증액되지 않음
- (2) 2018년 10월 35만 엔으로 인상
 - 국립병원 기관의 분만 평균 비용 등을 고려하여 인상
- (3) 2020년 4월: 후기 고령자 의료제소 설립에 따라 75세 미만의 사람만이 부담하는 구조로 부담구조 변경
- (4) 2021년 1월: 38만 엔으로 인상
- (5) 2021년 10월: 42만 엔으로 인상(23년 3월까지 임시조치)
- (6) 2023년 4월: 42만 엔으로 영구화

현재의 지급액은 공공 병원에서의 병실 차액 등을 제외한 출산 비용 등을 고려하여 정하고 있으며, 원칙적으로 42만 엔(본인 지급분 40.8만 엔 + 산과 의료 보상 제도의 보험료분 1.2만 엔)을 지급한다.

〈표 5-2〉 일본 출산 및 육아 일시금 지급건수 및 지급액

(단위: 만 건, 억 엔)

구분	지급 건수	지급액(억 엔)	재원 구성
건강보험조합	30	1,247	보험료(10/10)
협회건강보험	29	1,630	보험료(10/10)
공제조합	12	501	보험료(10/10)
시정촌보험	9	359	보험료(1/3) 지방교부금(2/3)
보험조합	2	91	보험료(3/4) 국고보조(1/4)
계	91	3,827	

출처: 厚生労働省. (2022). 出産育児一時金について. 厚生労働省.

출산 및 육아 일시금의 경우 지역에 따라 출산 비용이 다를 수 있으나 지역적 차이가 금액에 크게 반영되지는 않는다. 일본은 출산·육아 응원 교부금을 운영하고 있는데, 출산육아응원교부금은 2017년 제2차 보정 예산에 포함된 교부금 제도이다. 0~2세의 저연령기의 육아 가정에 지원 하는 것을 목적으로 하고, ‘상담 지원’과 ‘경제 지원’으로 이루어진다. 해당 교부금으로 지급되는 금액은 총 10만 엔 수준으로 임신 신고 시(5만 엔 상당)와 출생신고 후(5만 엔 상당)의 2회로 나누어 지급된다. 지급 방법은 각 지자체가 자율적으로 결정할 수 있으며, 현금, 바우처, 물품 등 다양한 방식으로 지급된다.

반면, 자체재정으로 지급되는 출산지원금은 일부 지자체에서만 시행되고 있으며 금액 역시 지자체별로 차이가 있다. Nakajima & Tanaka (2014)에 따르면, 25.5% 정도의 지자체가 중앙정부의 지원액에 더하여 별도의 출산지원금을 지급하고 있다. 예컨대, 가시와 시에서는 국민건강보험의 피보험자가 출산했을 때, 출생아 한 명당 일정한 금액이 세대주에게 지급되고 있는데 지급액은 2023년 4월 1일 이후 50만 엔이 지급된다.

도쿄도에서도 2021년 4월부터 자체 재정을 활용한 ‘도쿄도 출산 응원 사업’, 통칭 ‘아기 퍼스트’ 정책을 시행하고 있다. 이 정책은 한시적 정책으로 코로나19 이후, 경제적, 심리적 어려움을 겪는 출산가정을 지원하는 정책이다. 출생아 1명당 10만 엔 상당의 육아용품·육아 지원 서비스 등이 제공되었다. ‘아기 퍼스트’ 정책은 2023년 4월 이후, 지원금을 대폭 축소하여 유지하고 있는데 약 5만 엔의 지원금이 지급되고 있다. 또한, 출생지원금과는 차이를 가지지만, 일본 정부는 도쿄시를 떠나 지방으로 이주하는 경우 자녀 1인당 약 975만 원 해당하는 이주지원금을 지원하는 등 출산 인센티브와 구별되는 정책을 펼치고 있다. 지원금은 중앙정부와 지방정부의 매칭펀드 방식으로 운영된다. 이러한 지원금이 실제 얼마나 인구 분산에 기여할 것인지에 대해서는 비판적 시각이 제기되기도 하지만, 인구 분산에 대해 중앙정부가 지방정부에 협력적인 대안을 마련하고 있다는 데 시사점이 있다.

나. 중국

중국은 세 자녀 정책이 시작되었음에도 여전히 출산율이 낮게 나타나고 있다(유명·최미향, 2019). 이전까지의 산아제한정책에서 벗어나는 것만으로 출산장려에 한계가 있다는 비판이 제기되고 있으며 이와 관련하여 다양한 출산장려정책을 시행하고 있다. 중국은 출산장려제도로 교육 지원금,⁹⁾ 육아수당, 출산수당, 공공임대주택 배정, 출산장려 휴가, 주택 보조금정책 등을 시행하고 있다(리우진춘, 2023). 지속적으로 낮은 출산율에 직면한 랴오닝성, 후베이성, 신장 위구르 자치구 등 지역에서 적극

9) 린쩌현의 경우 공립유치원에 다니는 린쩌 호적 상주 가정에 둘째 아이는 1,000위안, 셋째의 경우 2,000위안을 지원함.

적인 출산정책을 도입하고 출산휴가 연장, 출산 보조금 증액 등을 시행하고 있으며(CSF, 2023.5.25.), 중국의 다른 지방자치단체들은 출산지원금을 빠르게 도입하고 있다(澎湃新闻新闻记者, 2023).

중국 지방자치단체의 출산지원금의 기준은 지방정부마다 다르며 지방정부에 따라 세 자녀 출산가정에 대해 복리후생 혜택과 출산지원금을 지급하고 있다. 판쯔화시가 처음으로 2021년 7월 28일, “인력 집결 촉진을 위한 16가지 정책 및 조치”를 소개하는 기자회견을 개최했다. 이 정책에 따라 두 번째 이상의 자녀를 낳고 판쯔화에 등록된 가정에 월 500위안의 양육 보조금을 3세가 될 때까지 제공한다고 밝히고 세 자녀 정책 시행 후 자녀가 있는 가정에 양육 보조금을 지급하였다(CSF, 2023). 2023년 4월, 선양시 보건위원회와 재정국은 “선양시 세 자녀 양육 보조금 발행 실행 계획(시범)”을 공동 발표했는데, 이는 법에 따라 세 자녀를 공동으로 가진 현지 가구 등록 커플에게 월 500위안의 양육 보조금을 3세가 될 때까지 제공한다는 내용이다.

우한 동호 구역의 경우 연간 지급 방식으로 양육 보조금을 지급하고 있다. 우한 동호 고기술 구역은 “정책에 따른 세 자녀 양육 보조금 실행 계획”을 발표했다. 2023년 1월 1일 이후 세 자녀 이상을 가진 관련 조건을 충족하는 가족은 매년 각 자녀에 대해 1만 위안의 양육 보조금을 누릴 수 있으며, 6세까지 받게 된다. 이 지역의 세 자녀 출산에 대한 최대 보조금이 6만 위안으로, 지금까지 여러 지역에서 발행된 양육 보조금 중 가장 높은 금액이다. 절강성 창산현 당위원회 및 현정부는 “창산현에서 출산 정책을 최적화하기 위한 몇 가지 조치(시범)”를 발표했다. 이에 따라 부부 중 최소한 한 명이 창산현에 가구 등록을 가지고 있으며 창산현 의료기관에서 출산한 두 번째 및 세 번째 자녀를 가진 가족은 각각 5천 위안과 1만 위안의 양육 보조금을 자녀가 3세가 될 때까지 매년 받게 된다(湖北省政府网, 2023).

산시성 한중시 당위원회와 시정부는 “인구의 장기적인 균형 잡힌 발전을 촉진하기 위한 한중시 출산 정책 최적화 작업 계획”을 발표했다. 이는 가구 등록 조건과 출산 정책에 부합하는 두 자녀나 세 자녀를 가진 가족에게, 자녀의 가구 등록이 위치한 카운티와 지구는 각각 2천 위안과 1만 위안의 일회성 출산 보조금을 지급한다고 제안한 것으로, 일시금 지급을 채택하고 있다. 2022년 11월, 산시성 안캉시 닝산현 정부는 “닝산현 인구의 장기적인 균형 잡힌 발전을 촉진하기 위한 출산 정책 최적화 시행 의견”을 발표하였다. 이는 출산, 양육 및 교육 정책을 최적화하고, 정책에 따라 한 자녀, 두 자녀, 세 자녀를 가진 부부에게 각각 2천 위안, 3천 위안, 5천 위안의 일회성 출산 보조금을 제공한다고 밝힌 것이다. 정책 조건에 부합하고 두 번째 또는 세 번째 자녀를 가진 가족은 두 번째 아이에게 매월 600위안, 세 번째 아이에게 매월 1,200위안의 양육 보조금을 아이가 3세가 될 때까지 받게 된다.

항저우시 보건위원회는 “항저우시 양육 보조금 시행 조치(시범)”를 발표하였다. 이 정책에 따르면, 항저우의 출산 보조금은 출산 보조금과 양육 보조금 두 가지로 나뉘며, 일회성 현금 지급으로 이루어진다. 출산 보조금 측면에서, 두 번째 아이를 임신(출산)하는 사람에게 2천 위안의 일회성 보조금을 주며, 세 번째 아이를 임신(출산)하는 사람에게는 5천 위안의 일회성 보조금을 준다. 양육 보조금의 경우, 두 번째 아이를 낳은 사람은 5천 위안의 일회성 보조금을 받고, 세 번째 아이를 낳은 사람은 2만 위안의 일회성 보조금을 지급받게 된다.

윈난성 당위원회 및 성정부는 “인구의 장기적인 균형 잡힌 발전을 촉진하기 위한 출산 정책 최적화 실행 계획”을 발표하였다. 2023년 1월 1일부터 정책 조건에 부합하는 가족에게 일회성 출산 보조금(두 번째 아이는 2천 위안, 세 번째 아이는 5천 위안)과 양육 보조금(0세부터 3세까지 두

번째 및 세 번째 아이에게 매년 800위안)을 지급한다고 명시했다. 녀사 보건위원회와 재정부는 출산 지원 조치를 시행하기 위해 자격이 있는 가족에게 일회성 양육 보조금을 지급하기로 결정한 문서를 발표했다. 두 번째 아이를 낳은 사람에게는 일회성 양육 보조금 2천 위안을 지급하며, 세 번째 아이를 낳은 사람에게는 일회성 양육 보조금 4천 위안을 출생아 당 지급한다.

2023년 1월, 선전시 보건위원회는 “선전시 양육 보조금 관리 조치”를 공개했다. 선전시는 양육 보조금 기준을 다음과 같이 출생아 수에 따라 보조금 액수에 차등을 두어 설정하였다. 한 자녀를 낳을 경우, 일회성 출산 보조금 3천 위안을 지급하고 추가로 매년 1,500위안의 양육 보조금을 지급하며, 아이가 3세가 될 때까지 3년간 누적 보조금 7,500위안을 제공한다. 두 번째 자녀를 낳을 경우, 일회성 출산 보조금 5천 위안을 제공하고 매년 2천 위안의 양육 보조금을 지급하며, 아이가 3세가 될 때까지 3년간 누적 보조금 1만 1천 위안을 제공한다. 세 자녀를 가진 경우, 일회성 출산 보조금 1만 위안을 제공하고 매년 3천 위안의 양육 보조금을 지급하며, 아이가 3세가 될 때까지 3년간 총보조금 1만 9천 위안을 제공한다. 정책에 따라 세 번째 아이를 낳은 가족에게 출산 달부터 아이가 3세가 될 때까지 매월 아이당 최소 200위안의 양육 보조금을 주어 일회성 월별 지급의 방법을 활용하고 있다(到百度首页, 2023).

원저우시는 2023년 5월, “원저우시 가구 등록 인구에 대한 일회성 출산 보조금 지급 조치”를 발표하였다. 이 정책에 따라 아이를 낳는 부부는 첫 번째 자녀에 대해 일회성 출산 보조금 1천 위안, 두 번째 자녀에 대해 2천 위안, 세 번째 자녀에 대해 3천 위안의 보조금을 지급받는다(到百度首页, 2023).

북경시의 경우 출산 보조금을 받을 수 있으며 출산휴가 기간 동안에 월급도 받을 수 있다. 북경 보건국에 따르면, 심천에서 세 번째 아이 이상을 가진 부부들은 아이가 세 살까지 매월 1만 9천 위안(2,800달러)의 현금 수당을 받을 수 있다. 북경시 도시보건당국이 발표한 문서에 따르면, 첫째와 둘째 아이를 가진 부부들은 아이가 세 살까지 각각 7,500위안과 1만 1천 위안의 현금을 받을 수 있을 것이다. 동부 산동성의 수도인 진안에서는 올해 둘째 또는 셋째 아이를 출산하는 어머니들에게 아이가 세 살까지 매월 600위안의 육아 수당을 지급할 계획이라고 발표했다. 어머니들은 또한 각 아이마다 158일의 육아 휴가를 받을 수 있으며, 아버지들은 적어도 15일의 휴가를 받을 것이다. 세 살 미만의 자녀를 둔 부모는 매년 10일 이상의 육아 휴가를 사용할 수 있다(北京市人民政府, 2023).

연변지역의 경우 둘째아를 출산한 가정에 출산육아지원금을 지급하고 있으며, 둘째아가 태어난 달부터 시작하여 매월 1천 위안을 총 50개월 동안 지급한다. 둘째아가 쌍둥이나 세쌍둥이의 경우에도 모든 자녀가 지원금을 받게 된다. 윈난성은 2023년부터 2025년까지 한시적으로 출산지원금을 지급하고 있으며, 둘째 자녀는 2천 위안, 셋째 자녀는 5천 위안을 일시금으로 지급한다. 광둥성 내 선전시는 2023년 1월부터 출산장려책으로 첫째 자녀가 출산하면 3천 위안의 일회성 출산지원금을 지급하고 3년간 매년 1,500위안의 육아 보조금을 지급하며, 둘째와 셋째 자녀의 경우 5천 위안과 1만 위안의 출산지원금과 매년 2,500위안과 3천 위안의 육아보조금을 3년간 지급한다.

진안 정부는 둘 이상의 자녀를 가진 가족을 위한 주택, 의료 및 교육에 대한 우대 정책을 발표했다. 중국 중부 후베이성의 이창시에서는 올해 둘 이상의 자녀를 가진 가족에게 아이당 매월 최소 500위안의 육아수당을 지급할 예정이라고 발표했다. 2021년 7월에는 삼쓰촨성에서 중국 최초

로 더 많은 자녀를 기르기 위한 보조금을 제공하기 시작했는데, 셋째 자녀까지 매월 500위안의 수당이 지급된다. 또한 2022년에는 약 2,000가구가 정책 혜택을 받을 것으로 예상되며, 현금은 1,000만 위안 정도 지급한다고 밝혔다.

그러나 중국은 산아제한에 기반을 두고 인구정책을 펴고 있는데 산아제한 장려금과 출산지원금이라는 서로 모순되는 두 제도가 너무 가까운 시기에 존재했다는 것은 중국 인구정책의 한계를 보여주는 측면이라고 할 수 있다. Zhang, Li, & Tang(2022)은 중국에서 교육 등 관련 공적 지출이 높은 지역에서 출산율이 높았다는 연구 결과를 보고한 바 있다. 세 자녀 정책은 중국 공산당이 인구감소로 인해 숙련된 노동 인력이 감소하여 국가의 경제적 미래가 위협받고 있다는 점을 인정한 것이다. 2021년 5월 31일, 중국 공산당 중앙위원회 정치국은 공식으로 결혼한 중국 부부에게 최대 세 자녀를 가질 수 있는 권한을 부여할 것이라고 발표했다. 이 정책은 전국인민대표대회에서 2021년 8월 20일에 법으로 통과되었다. 그러나 새로운 정책이 더 나은 결과를 가져올지 여부는 아직 불확실하다. 우리나라와 마찬가지로 중국의 경제적 성장은 많은 젊은 부부에게 경제적 압박에 시달리는 사회를 만들어내고 있으며, 높아진 교육 비용 및 주택 비용 같은 경제적 압박이 높아 출산지원금의 효과성을 상당 부분 상쇄하고 있다.

제2절 유럽의 직불제: 재분배 성격의 직불을 중심으로

1. 유럽연합 공동농업정책으로서의 직불제

가. 개관

유럽의 농업은 세계화와 시장 자유화 압력이 증가함에 따라 농산물 시장 가격의 불안성을 직면하고 있다. 과거에는 농산물 가격을 예측하는 것이 비교적 쉬웠으며, 농민들은 예상된 농업수입에 대한 확신을 가질 수 있었다. 그러나 세계화로 인한 가격 변동성은 농업수입에 대한 확신을 흔들어놓고, 농민들의 투자를 어렵게 만들어 농산물 생산성과 효율성에 위협을 초래했다(European Commission, 2017a). 게다가 유럽의 농민들은 환경, 동물 복지, 소비자 보호 분야에서 다른 국가보다 높은 기준을 요구받고 있으며, 이로 인해 생산 비용이 증가하며, 유럽 내 생산 제품이 국제 시장에서 경쟁력을 잃을 가능성이 높아지고 있다(Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 2022). 이로 인해 농민들의 소득 상황이 악화되었다. 2010년부터 2014년까지 유럽연합 회원국 내 농장들의 평균 수입이 유럽연합 평균 소득의 약 40%에 불과한 것으로 보고되었다(European Commission, 2017a).

직불제는 이러한 세계화와 농민들에게 부여되는 높은 기준에 따른 불이익을 유럽연합 회원국의 농민들에게 직접 보상하여 제품의 안전성과 품질을 높이도록 돕는 제도이다. 즉 직불금은 농민들의 소득 안정화와 위험 관리에 기여하고, 농산물 가격의 극심한 변동에 따른 영향을 완화하여, 농민들의 소득보장과 그 안정성을 높인다(Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 2022). 직불제는 유럽연합 전체에서

약 700만 농장에 혜택을 주고 있으며, 평균적으로 농민 소득의 절반이 이 직접 지원에서 비롯된 것으로 파악된다(European Commission, 2017a). 직불금에 관한 규칙은 유럽연합 차원에서 규정하지만, 그 집행 및 구체적 관리는 각 회원국에 의해 이루어지고 있다. 즉, 각 회원국에게 자국의 농민에게 직불금을 지급하고 관리해야 할 행정적 책임이 있다. 또한 각 회원국은 국내의 특수한 농업 조건을 고려하기 위해 제도를 유연하게 운영할 수 있다(European Commission, 2017a).

1992년 이후 1999년, 2003년,¹⁰⁾ 2009년, 2013년,¹¹⁾ 2021년의 순차적인 개혁 과정을 거치면서 공동농업정책은 단순 소득보전에 더하여 농업 활동의 공익적 기능에 대한 사회적 보상체계로서의 위상을 강화해 나갔다(오현석, 임정빈, 김종인 2017). 무엇보다도 직불제는 농민들이 농업활동이 환경과 기후-자연 경관, 생물 다양성, 기후 안정성-에 기여하는 활동에 대해 경제적 보상을 제공함으로써, 유럽 사회가 지향하는 지속 가능한 사회를 실현하기 위한 중요한 정책 수단으로 기능하고 있다(오현석, 임정빈, 김종인 2017; Europäische Kommission, 2023a). 2021년에 공동농업정책의 개혁을 통해 2023년부터 2027년까지는 ‘공동농업정책-전략계획(CAP strategic plans)’이 시행될 예정이다(Europäische Kommission, 2023a),

10) 2003년 개혁에서는 농민들에게 지급되는 직불금이 시장기능을 왜곡시키지 않도록 생산 중립적인 방식으로 지급(단일직불제)하는 한편, 직불금에 대한 반대급부로 환경보호, 농산물의 안전성과 품질, 지속가능 발전을 위해 농업활동에 대한 환경의무 이행을 강제했다. 또한 직불금은 재배면적이나 사육두수, 생산량과 같이 생산과 연계되는 지표와 연계시키지 않고, 환경, 동물 복지, 식품안전 분야 등의 19개 EU 관련 규정을 의무적으로 준수하는 것을 전제로 지급하도록 했다(오현석, 임정빈, 김종인 2017).

11) 2013년 개혁에서는 녹색화 및 분배 형평성 개선을 위해 단일 직불을 3원화하여, 기본 직불, 녹색직불, 소농직불로 분리시키고, 고용효과 및 지역균형발전 촉진을 위한 청년직불과 자연계약지원직불을 도입하였다(오현석, 임정빈, 김종인 2017).

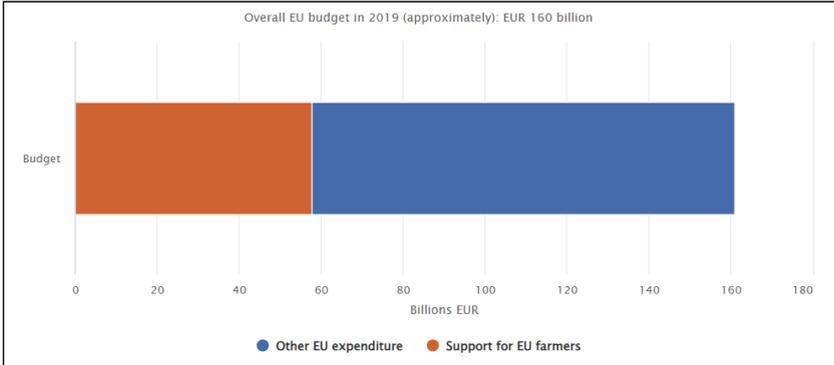
나. 예산

2014~2020년의 유럽연합 장기 재정계획(Multiannual Financial Framework, MFF)에 따르면, 공동농업정책에 투입되는 예산은 해당 기간 전체 예산의 38%로, 구체적으로 직불금에는 약 2,930억 유로가 투입되었다. 이는 공동농업정책에 할당된 예산의 72%에 해당하며, 연간 직불금으로 약 410억 유로 이상이 지출됨을 뜻한다(European Commission, 2017a). 2019년을 기준으로 살펴보면, 유럽연합 전체 예산 1,600억 유로에서 농민 지원에 투입된 예산은 약 558.47억 유로로, [그림 5-1]에 제시된 바와 같이 이는 유럽연합 전체 예산의 약 38%에 달하는 규모이다(Europäische Kommission, 2023a).

[그림 5-2]에서 제시되듯이, 소득 지원을 위한 직불금 지급 및 시장 조치에 총 437.7억 유로가, 제2 기둥에 포함되는 농촌개발조치에 141.8억 유로가 지출되었고, 이는 각각 공동농업정책 지출금의 74.6%, 25.4%에 해당한다. 이어 2021년을 기준으로 살펴보면, 유럽연합 전체 예산 1,685억 유로 중 공동농업정책에 지출된 금액은 557.1억 유로이며, 이는 유럽연합 전체 예산의 33.1%에 달한다(European Parliament, 2023). 구체적으로 직불금 지급 및 시장 조치에 404억 유로가, 농촌개발 조치에 153억 유로가 지출되었고, 이는 각각 공동농업정책 지출금의 76.8%, 23.2%에 해당한다.

[그림 5-1] 2019년 유럽연합 농민 지원액

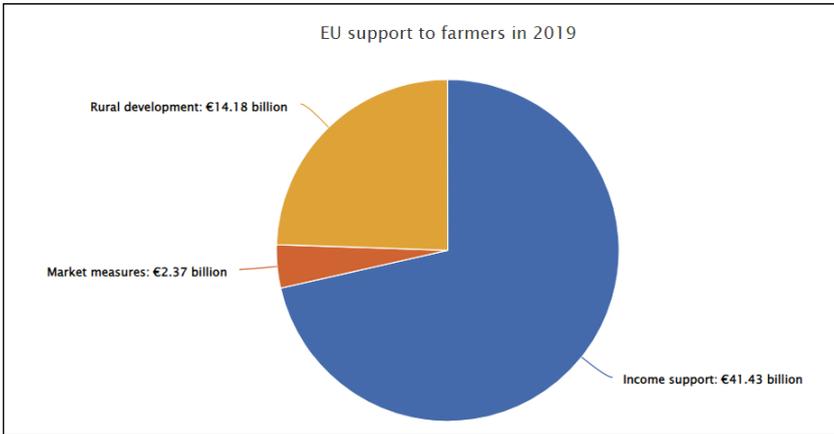
(단위: 10억 유로)



자료: Europäische Kommission. (2023a).

[그림 5-2] 2019년 유럽연합의 항목별 농민 지원액

(단위: 10억 유로)



자료: Europäische Kommission. (2023a).

다. 직불금 체계

유럽연합 공동농업정책에 따라 직불금에는 각 회원국이 필수적으로 시행해야 하는 의무 직불금(Compulsory payment)과 선택적으로 시행하는 임의 직불금(Voluntary payment)이 존재한다.

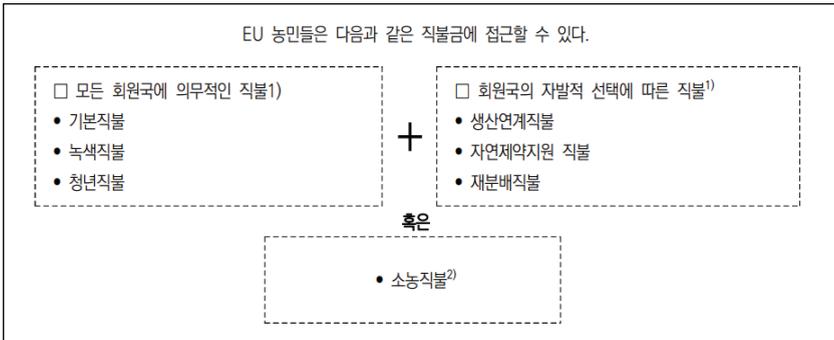
먼저, 의무 직불금에 대해 살펴보면, 대표적으로 기초 직불금(Basic payment), 녹색 직불금(Green direct payment), 청년농 직불금(Young Farmer Payment) 등이 존재한다(Europäisches Parlament, 2022). 기초 직불금은 경작지 면적에 비례해 농민들에게 지급하는 기본소득 형태의 직불금으로, 산업 정책적 특성이 강하다. 녹색 직불금은 기후와 환경에 도움이 되는 농업 활동을 하는 농민들을 대상으로 지원하며, 청년농 직불금은 만 40세 미만의 청년농을 대상으로 일정 요건하에 5년간 지원한다. 이 중 녹색 직불금과 청년농 직불금은 특정한 목적 또는 유형의 농가들을 지원하기 위한 직불금이라고 볼 수 있다.

이러한 의무 직불금을 지급받는 농민에게는 환경보호, 보건, 동물 복지, 토양 관리 등에 관련된 여러 의무와 규제 사항들이 부여되는 상호준수 의무가 부여되며, 이를 준수하지 않을 경우 직불금의 지급 대상에서 제외될 수 있다(Europäisches Parlament, 2022). 의무 직불금 외에도 회원국이 자유롭게 선택하여 적용할 수 있는 임의 직불금도 있으며, 대표적으로 재분배 직불금(Redistributive payment), 소농 직불금(Small farmers scheme, SFS), 자연제약지역/조건불리지역(Areas with natural constraints/less favoured areas) 직불금, 생산연계 직불금(Coupled payment) 등이 존재한다(Europäisches Parlament, 2022).

재분배 직불금은 중·소농에 대한 직불금의 분배 형평성 개선을 위해 중·소농에 소득을 지원하여 대농과 중·소농 간에 재분배가 이루어지도록 지급

되는 직불금이며, 소농 직불금은 상호준수 의무를 단순화하여 일정 요건을 만족시킨 소농들을 대상으로 직불금을 지급한다. 자연제약지역/조건불리 지역 직불금은 산악지역 등 농업 활동이 어려운 지역을 지원한다. 생산연계 직불금은 특별히 어려운 상황에 놓여 있거나, 해당 품목이 경제적, 사회적, 환경적으로 지역에 중요한 의미가 있는 경우 면적, 생산량 등에 비례한 생산연계 방식의 직불금을 지원한다(Europäisches Parlament, 2022).

[그림 5-3] 유럽연합 공동농업정책의 직불제 구조



자료: 오현석, 임정빈, 김종인 (2017).

유럽연합 대부분의 농민들은 직불금을 지급받고 있으며, 2015년에 직불금을 받은 농민 수는 약 700만 명에 달하며, 직불제가 적용되는 농지 면적은 전체 농지의 약 90%인 1억 5,600만 헥타르 수준이다(오현석, 임정빈, 김종인 2017). 직불금을 수급하기 위해서는 다음 조건을 만족해야 한다. 첫째, 국가가 정한 최소 규모에 대한 기준을 만족해야 한다. 이 기준은 국가마다 기준이 상이하나, 일반적으로 직불금 총액 기준으로는 100유로에서 500유로 사이이고, 경지면적 기준으로는 0.3헥타르와 5헥타르 사이에서 설정되고 있다. 둘째, ‘활동적(active)’ 농민이어야 한다. 농지를 소유만 하고, 농사를 짓지 않거나 농업활동이 드문 사람에게는 직

불금이 지급되지 않는다. 셋째, 농업활동 목적으로 농지가 이용되어야 하며, 농지의 형상이 유지되어야 한다(오현석, 임정빈, 김종인 2017).

라. 상호준수 의무 사항

EU 공동농업정책의 직불정책은 EU의 다른 법적 규정들과 상호 연계되어 있으며, 이러한 연계를 상호준수 의무(cross-compliance)라고 한다. 직불금 수혜 농민들은 이러한 법적 의무사항들을 이행해야 할 의무가 있다(European Commission, 2023d).

상호준수 의무는 식품안전, 동물건강, 식물건강, 기후, 환경, 수자원 보호, 동물 복지에 관한 EU 규정을 담고 있다. 직불금별로 정해진 지원금액을 100% 수령하려면 농민들은 상호준수 의무를 100% 이행해야 하며, 의무사항을 이행하지 못하거나 변칙적으로 행한 경우에는 직불금액을 감축하거나 지급을 제한받는다(Europäisches Parlament, 2022). 감축 규모는 농민들이 의무 이행사항을 어느 정도나 위반했는지 여부에 따라 정해진다.

상호준수 의무는 두 개의 서로 다른 범주로 구성된다. 첫째, 법적 관리 요건(Statutory Management Requirements, SMRs)으로 법률로 정하고 있는 공중보건, 환경, 동물의 식별과 등록, 동물 및 식물 건강, 동물 복지 등에 관한 의무사항들이다. 둘째, 농업환경적 좋은 상태 조건(Good agricultural and environmental conditions, GAECs)으로 직불금을 지급받는 농민들은 자신의 토지를 좋은 상태로 관리해야 할 의무를 지니며, 토양을 보호하고, 토양의 유기물 성분과 토양구조를 유지하며, 야생동물의 서식지 파괴를 피하고, 수자원 관리 및 경관 보호 활동을 수행해야 한다(European Commission, 2023d).

2. 재분배적 성격의 직불금

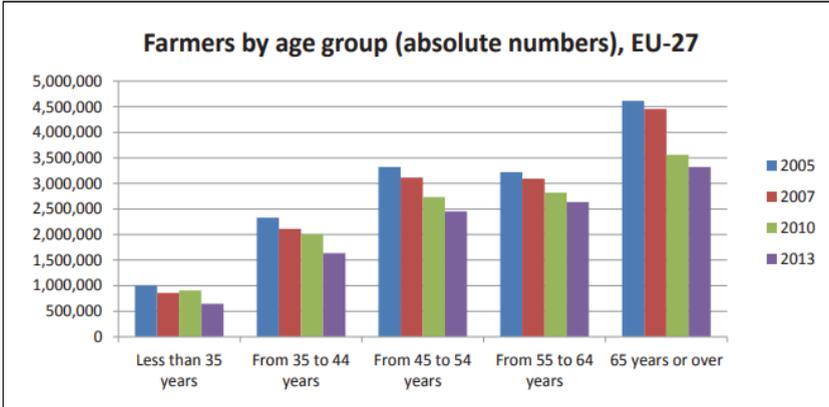
가. 청년농 직불금

청년농 직불금의 도입 배경은 유럽연합 회원국의 농업 인구 고령화와 지속가능성 문제에 있다. 농업 인구 고령화 현상은 2000년대 초반부터 두드러지기 시작했다. [그림 5-4]에서와 같이, 2005년부터 2013년에 이르기까지 전반적으로 모든 연령대에서 농민 수의 감소 현상이 나타났고, 2013년을 기준으로 했을 때, 35세 미만의 농민과 55세 이상의 농민 비율이 1:9에 달했고, 실제로 농장 경영자 중 절반 이상이 55세 이상인 반면, 35세 미만의 농민은 전체 농민 중 6.9%에 불과했다(European Commission, 2017a).

[그림 5-5]에서와 제시되듯이 2016년을 기준으로 유럽연합 내 전체 농장 중에서 40세 미만의 농민에 의해 운영되는 농장은 약 11%에 달했고, 65세 이상 고령층의 농민 비율은 31.9%, 55세 이상의 농민 비율은 전체 농민의 절반을 넘는 57%에 달하는 것으로 나타났다(Farm Europe, 2021). 또한, 유럽연합 28개국의 전체 농가 및 35세 미만 청년농의 수 변화를 보면, 2016년 기준 35세 미만의 농장 경영주는 5.1%에 달하는데, 2005년부터 10여 년간 점차 감소하여, 2005년 6.9%에서 2016년에는 5.1%까지 감소하였다. 다음으로, 2020년을 기준으로 40세 미만의 농민은 2016년과 동일하게 약 11%에 그쳤다(European Commission, 2023a).

[그림 5-4] 유럽연합의 연령별 농민 수

(단위: 명)



자료: European Commission. (2017a).

[그림 5-5] 2020년 유럽연합 농장 경영주의 성별, 연령별 분포

(단위: %)



자료: European Commission. (2023a).

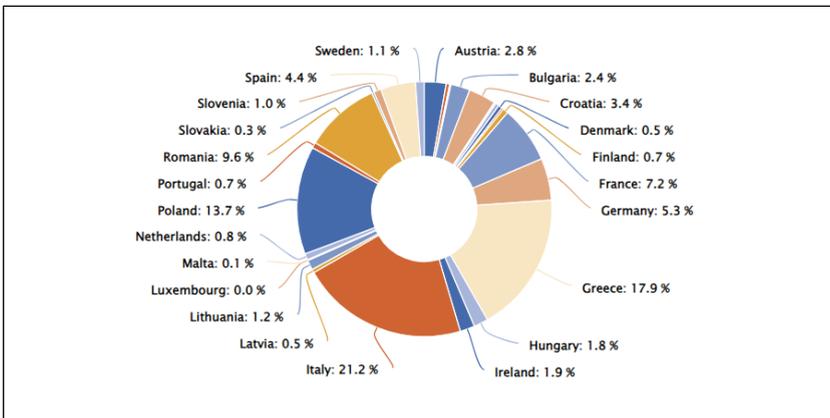
농장 경영주의 고령화 문제를 해결하기 위해 유럽연합은 이미 2015년부터 공동농업정책의 틀에서 회원국들이 청년농을 대상으로 의무적으로 직불금을 제공할 수 있도록 청년농 직불제를 마련하고 있다. 이는 농업 분야

에서의 고령화 현상을 완화하고, 농촌사회에 필수적인 청년 창업농을 양성하여 농촌의 지속가능성을 제고하기 위함이다. 즉 해결해야 할 중요 과제인 고령화된 농촌의 세대교체를 위해 일정 연령 등의 요건을 충족시킨 청년농을 대상으로 기존의 직불금에 추가적으로 재분배적 성격의 청년농 직불금을 필수적으로 지급한다(European Commission, 2017a).

2023년부터 2027년까지 공동농업정책-전략계획에 따라 유럽연합 내에서 최대 38만 명의 청년농이 공동농업정책의 지원을 받을 것으로 예상된다. 또한 유럽연합 내에서 지원받는 전체 청년농 대비 각 회원국의 청년농 비율은 [그림 5-6]에 제시되어 있다. 가장 많은 수의 청년농이 지원을 받는 국가는 이탈리아(8만 명, 21.2%), 그리스(약 6만 7천 명, 17.9%), 폴란드(약 5만 2천 명, 13.7%) 순인 것으로 파악되었다(European Commission, 2023a). 또한 2023년부터 유럽연합 전체에서 청년농 직불금은 34억 유로가 지출될 예정이며, 이는 전체 직불금의 1.8%에 달하는 수준이다.

[그림 5-6] 2023~2027년 유럽연합 국가별 공동농업정책하의 청년농 지원수 비율

(단위: %)



자료: European Commission. (2023a).

청년농 직불금의 법적 근거는 2013년 공동농업정책 규정(Common Agricultural Policy EU Regulation 1307/2013) III편 5장의 제50조와 제51조, 유럽연합 집행위 위임규정(Commission delegated regulation) EU 639/2014(EU 규정 1307/2013의 보충조항) 제4장 49조이다. 위 규정들에 따르면, 먼저 청년농 직불금의 지급 대상은 40세 미만 첫 농장 경영인으로, 유럽연합 각 회원국이 정하는 바에 따라 청년농의 연령은 최대 35~40세일 수 있다. 또한, 각 회원국은 청년농이 가져야 할 적절한 교육 및 기술과 관련하여 요건을 정할 수 있다.

청년농은 농업 착수 후 5년 이내에 직불금을 신청해야 한다. 청년 직불금은 농업경영인으로서 영농활동에 진입한 때로부터 최대 5년간 지급되며, 기초 직불금을 시행하는 회원국의 경우 영농에 정착한 청년농에게 직불금 수급권 배분에서 우선권을 부여해야 하며, 청년농이 직불시스템에 접근할 수 있도록 배려해야 한다(European Commission, 2017a). 과거에는 유럽연합 회원국은 청년농 지원을 위해 전체 직불금 예산의 최소 2%를 할당해야 했으나, 2023년부터 공동농업정책-전략계획에서는 이러한 기준이 변경되어, 최소 3%에 해당하는 금액을 청년농 지원에 할당해야 한다(European Commission, 2023a).

농가인구 중 청년농의 비중을 높이기 위해 직불금 지급 이전 5년 이내에 설립된 농장의 40세 미만 농장 경영주에게 지급되는 기본 지급액은 처음 5년 동안에는 25% 증액한다. 한편, 청년농 직불금을 수혜하는 농장 경영주에 대하여 적절한 기술 및 특정 훈련 이수 여부를 지급 기준으로 설정한 국가는 벨기에(플랑드르지방 및 왈로니아 지방), 불가리아, 아일랜드, 스페인, 프랑스, 크로아티아, 오스트리아, 포르투갈, 슬로바키아가 있으며, 기술기준과 훈련기준을 모두 적용한 국가는 벨기에(왈로니아), 스페인, 프랑스, 포르투갈, 슬로바키아이고, 법인에 대해 추가 기준을 설정한 국가는 아

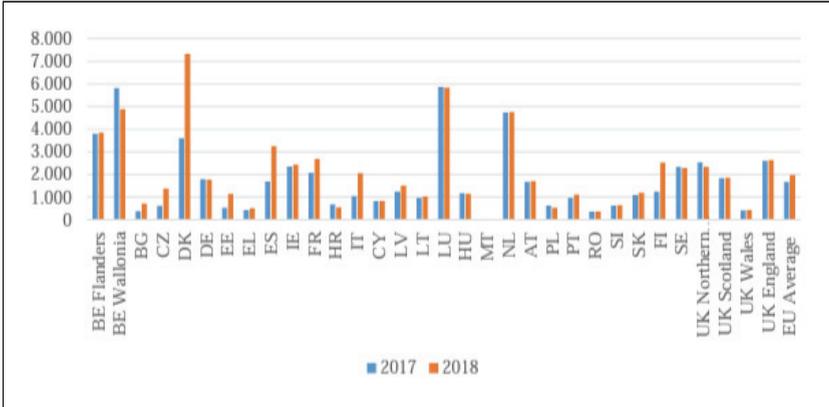
일란드, 스페인, 크로아티아, 룩셈부르크, 슬로바키아 등이 있다(마상진, 2022).

청년농 지원에 대한 평균 면적은 국가별로 매우 다양하며, 프랑스에서는 34헥타르, 스페인 및 이탈리아에서는 90헥타르까지 차이가 있다. 2014년부터 2020년까지 시행된 공동농업정책하에서 청년농 직불금에 투입된 총 예산은 약 26억 유로에 달하는 것으로 집계된다(Détang-Dessendre C., & Guyomard H., 2023). 또한 지급액 수준과 회원국에서 농업의 중요성을 감안할 때, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 폴란드 4개국 공동농업정책에서 지원되는 청년농 예산의 50% 이상이 집중된 것으로 파악된다(European Commission, 2016).

2018년을 기준으로 유럽연합에서 청년농 직불금은 전체 직불금 지출의 1.3%를 차지했으며, 이는 당시 전체 직불금의 최대 상한선인 2%에 밑도는 수치였다. 또한 청년농 직불금의 수혜자는 유럽연합의 전체 직불금 신청자의 7.5%인 46만 4,000명에 달했고, [그림 5-7]에서와 같이 유럽연합 전체에서 청년농 직불금의 평균 지급액은 2017년을 기준으로 1인당 약 1,700유로에서 2018년 거의 2,000유로까지 증가했다(European Commission, 2021).

[그림 5-7] 2017년과 2018년의 유럽연합 회원국별 청년농 직불금의 평균

(단위: 유로)



자료: European Commission. (2021).

나. 재분배 직불금

대부분의 유럽연합 내 농장은 28헥타르 이하로, 재분배 직불금은 이러한 소규모 및 중규모의 농업 경영체를 지원하기 위해 각 회원국이 임의적으로 선택하는 직불금 제도이다. 즉, 재분배직불금은 지급 대상 농지 중 일정 면적 이하의 농지에 대해 직불금을 추가 지급하는 직접 지원금이다 (Europäische Kommission, 2023c). 기초 직불금의 수혜 자격을 갖는 농민들에게 추가 지급되는 직불금으로, 보완적 지원이기 때문에 유럽연합 내 농장 구조의 차이를 고려하여 각 유럽연합 회원국은 지역별로 지불 수준을 차별화할 수 있다.

재분배 직불 대상 농지의 상한 면적은 국가마다 다른데, 보통 30헥타르이거나 국가의 농가 평균 경지면적을 기준으로 한다. EU 회원국들은 자국에 할당된 모든 직불금 예산의 30% 범위 이내에서만 재분배 직불금을 사용할 수 있다(Europäische Kommission, 2023c). 각 회원국에 할

당된 전체 직불금 중 재분배 직불금이 차지하는 비율의 평균은 4.3%에 달했으나, 국가별로 살펴보면 <표 5-3>에서와 같이 2~15%에 이르기까지 상대적으로 큰 편차가 존재한다(European Commission, 2023b). 재분배 직불금을 통해 평균적으로 평방미터당 6.5% 수준의 더 높은 소득 지원이 제공되었다(European Commission, 2023b).

<표 5-3> 재분배 직불금 시행 국가의 전체 직불금 대비 재분배 직불금의 비율

(단위: %)

국가	연간 상한(% of DP envelope) (*)					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
벨기에-왈로니아	9.30	9.50	9.50	9.60	9.60	9.10
불가리아	7.10	7.05	7.05	7.00	7.00	7.00
독일	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00
프랑스	5.00	10.00	10.00	20.00	20.00	20.00
크로아티아	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00
리투아니아	15.00	15.00	15.00	15.00	15.00	15.00
폴란드	8.30	8.30	8.50	8.60	8.60	8.30
포르투갈	-	-	2.80	2.70	2.70	2.70
루마니아	5.20	5.30	5.40	5.30	5.30	5.50
영국 - 웨일스	0.50	1.00	1.50	2.00	2.50	2.70

자료: European Commission. (2016).

한편 <표 5-4>에서와 같이 재분배 직불금의 상한면적은 상당수의 국가에서 30헥타르이다. 리투아니아는 자국에 할당된 전체 직불금 예산의 15%를 재분배 직불금에 투입하였다(Détang-Dessendre C., & Guyomard H., 2022). 프랑스는 2015년에 재분배 직불금을 위해 자국의 총 직불금 예산의 5% 범위에서 52헥타르 한도를 선택했으며, 이후 2016년 10%, 2018년 20%까지 예산을 증가시켰다. 독일의 경우, 전체 직불금 예산의 약 7%가 재분배 직불에 소요되며, 30헥타르(1단계)에 대해 헥타르당 약 50유로, 추가 16헥타르(30~46헥타르, 2단계)에 대해서는 헥타르당 약 30유로를 지

급하였다(Europäische Kommission, 2016).

〈표 5-4〉 2015년 유럽연합 회원국 내 재분배 직불금 대상 농지의 상한 면적 및 지원액
(단위: hectare, EUR)

국가	재분배 직불금 대상 농지의 상한 면적		재분배 직불금 2015 기준 가격
벨기에-왈로니아	30		127.0
불가리아	30		77.11
독일	첫 구간	30	49.64
	둘째 구간	30,01-46	29.78
프랑스	52		25.0
크로아티아	20		33.13
리투아니아	30		48.8
폴란드	첫 구간	3	0
	둘째 구간	3,01-30	40.1
포르투갈	5		50
루마니아	첫 구간	5	5
	둘째 구간	5,1-30	51.08
영국 - 웨일스	54		25.51

자료: European Commission. (2016).

2023년부터 2027년까지 시행되는 새로운 공동농업정책-전략계획하에서는 전체 19개 회원국이 재분배 직불제에 참여한다. 확장된 재분배 직불제하에서는 각 회원국의 전체 직불금 중 최소 10%가 의무적으로 재분배 직불금으로 사용되어야 한다. 회원국에 할당된 전체 직불금 중 평균 10.7%가 재분배 직불금으로 쓰일 것으로 예상되며, 이는 2020년에 비해 약 2.5배에 달하는 수준이다(European Commission, 2023b). 다만 회원국은 이러한 의무 규칙에 대한 예외를 적용할 수 있는데, 소농 직불금, 생산연계 직불금 등을 통해 재분배가 충분히 이루어지면 재분배 직불금의 최소 기준을 의무적으로 시행할 필요가 없다.

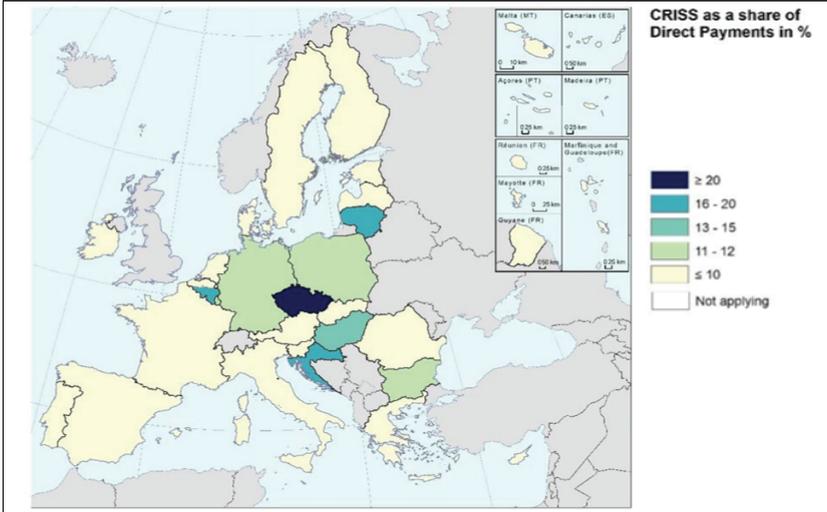
이러한 새로운 의무 규정의 도입으로 [그림 5-8]에서와 같이 벨기에 왈로니아(BE-WA), 불가리아(BG), 체코(CZ), 독일(DE), 그리스(EL), 크로아티아(HR), 리투아니아(LT), 룩셈부르크(LU), 헝가리(HU), 폴란드(PL), 슬로바키아(SK)의 11개 회원국은 10% 이상의 재분배 직불금 지급을 추진하고 있고, 이 중 4개국인 벨기에 왈로니아, 체코, 크로아티아, 리투아니아의 경우에는 20%의 재분배 직불금 지급을 추진하고 있다. 나머지 8개 회원국은 예외 규정을 적용하여 최소 기준인 10%에 못 미치는 재분배 직불금을 지급할 예정이다(European Commission, 2023b).

재분배 직불금 및 재분배를 증진시키기 위한 다른 정책들로 인해 27개 EU 회원국에서 소농에게 제공되는 부지당 추가 직불금의 평균은 115%로 예상된다. 소농에 대한 재분배적 가치는 [그림 5-9]에서 보는 바와 같이 2020년과 비교하여 22개 회원국에서 증가할 예정이며, 이로 인해 평균적으로 소농에게 15% 더 높은 소득 지원금이 투입될 것으로 예상되고 있다(European Commission, 2023b).

154 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

[그림 5-8] 재분배 직불금 시행 국가의 전체 직불금 대비 재분배 직불금의 비율

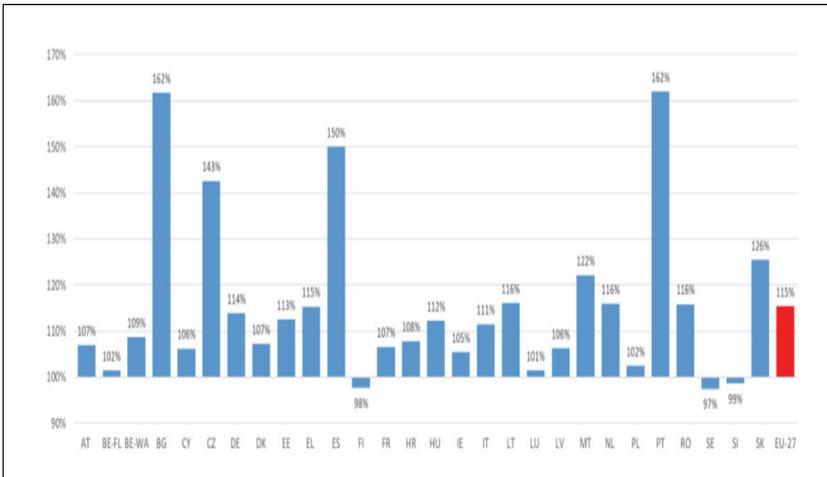
(단위: %)



자료: European Commission. (2023b).

[그림 5-9] 평균 규모 미만의 농장을 운영하는 농가의 부지당 추가 직불금 비율

(단위: %)



자료: European Commission. (2023b).

다. 소농 직불금

소농 직불금(Small Farmer Scheme)은 2013년 공동농업정책의 개혁을 통해 도입된 임의적 직불금 제도로, 농민들에게 일시불 형태로 일정 금액을 지급하는 단순화된 형태의 직불금에 해당한다(European Commission, 2017c). 유럽연합 농가의 4분의 3 이상이 10헥타르 이하의 영농 면적을 가지고 있는 소농에 해당하며, 이 중에서도 5헥타르 이하가 대부분인 것으로 파악된다(Europäische Kommission, 2023d).

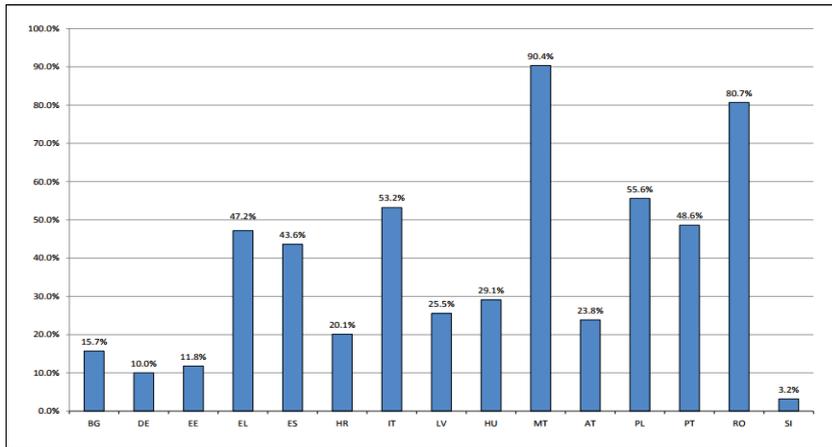
소농 직불금은 첫째, 이러한 소농의 경쟁력을 향상시켜 시장 통합을 촉진하고 둘째, 소농의 지원금 수혜를 위한 불필요한 행정력 부담과 절차적 복잡성을 줄이고 셋째, 소농이 중요한 경제적 역할을 하는 농촌 지역의 활력과 역동성에 기여하는 데에 목적이 있다(European Commission, 2017c). 유럽연합 회원국들은 연마다 최대 1,250유로의 범위 내에서 소농에게 일시금을 지급할 수 있다(Europäische Kommission, 2023d). 2023년 새롭게 도입된 공동농업정책-전략계획에서도 이 상한선은 동일하게 적용된다. 소농 직불금은 모든 다른 직불금 체계 - 기초 직불금, 재분배 직불금, 청년농 직불금 등 - 를 대체하는 직접 지급 체계로, 간소화된 행정 절차가 가장 큰 특징이다. 소농 직불금의 수혜자는 환경 의무와 상호 준수 의무에 따른 벌금에서 면제된다.

2015년을 기준으로 오스트리아(AT), 불가리아(BG), 크로아티아(HR), 에스토니아(EE), 그리스(EL), 독일(DE), 헝가리(HU), 이탈리아(IT), 라트비아(LV), 몰타(MT), 폴란드(PL), 포르투갈(PT), 루마니아(RO), 스페인(ES) 및 슬로베니아(SI) 15개 회원국에서 소농 직불금제를 시행한 바 있다(European Commission, 2017a). 당시 소농 직불금의 평균은 회원국 평균 전체 직불금의 5%를 차지했으며, 다만 각국의 사정에 따라 편차가 컸다

(European Commission, 2017c). 예를 들어, 몰타에서는 30% 이상이었고, 불가리아, 독일 및 슬로베니아에서는 1% 미만이었다. [그림 5-10]은 소농 직불금의 회원국별 수혜자를 나타낸다. 몰타에서는 전체 직불금 수혜자의 90%가, 루마니아에서는 80%가 소농 직불금을 지급받고 있으며, 슬로베니아에서는 3.2%, 폴란드에서는 55.6%가 소농 직불금을 지급받는 등 다양한 편차가 존재한다(European Commission, 2017a).

[그림 5-10] 2015년 각 회원국별 전체 직불금 수혜자 중 소농 직불금 수혜자의 비율

(단위: %)



자료: European Commission. (2017a).

2023년부터 시행 중인 공동농업정책-전략계획에서도 소농을 위한 직불제는 계속해서 시행된다. 유럽연합에서 소농은 농촌 고용 지원 및 농지 개발에 중요한 역할을 하는 것으로 계속해서 인정받고 있으며, 소농 직불금은 면적당 지급 방식, 또는 이와 비교해 더 높은 직불금을 지급할 수 있는 방식으로 지급할 수 있다. 농민에게 2023년 이전과 마찬가지로 연간 최대 1,250유로까지의 직불금이 지급될 수 있으며, 금액은 매년 변동할

수 있다. 현재 소농 직불제는 몰타, 체코, 라트비아, 포르투갈, 불가리아 5개국이 시행하고 있다. 다른 회원국들은 재분배 직불금을 통해 소농의 소득 지원 필요를 해결하기로 결정하였다. 위 5개국의 소농 직불금에 대한 예산 할당액은 전체 직불금의 0.35%에서 9.2% 범위로 다양하게 나타나고 있다. 전체적으로 약 110,000명의 농부가 지원을 받는 것으로 파악된다(European Commission, 2023b).

제3절 소결

저출산을 경험하고 있는 일본과 중국에서도 우리나라와 유사하게 지자체에서 출산지원금을 지급하고 있다. 그러나 지원금액 및 지자체 간의 정책 확산의 양상은 상당한 차이가 있다. 중국의 경우, 지원금액은 우리나라보다 적지만 일정 부분 지자체 간 경쟁적 도입 및 확대 양상이 나타나고 있고, 일본의 경우 인구수를 확보하기 위한 현금 인센티브를 지자체가 경쟁적으로 확대하는 양상은 크게 보이지 않는다. 이러한 차이가 나타나는 배경에는 지방정부의 역할 및 중앙정부와의 관계가 상당한 차이를 가지고 있기 때문이다.

일본의 경우, 지방정부가 담당하는 사회보장 영역의 역할이 더 크고, 실질적으로 보육, 요양, 의료, 생활보호 등의 영역에서 사업을 운영하고, 이에 대한 지방정부의 재정적 역할 역시 꾸준히 증가하고 있다. 또한, 지방소멸이라는 문제에 대해서 일본은 중앙정부 차원에서 이 문제를 지방정부와 함께 해결하기 위해 지역 일자리 및 인프라 구축과 관련한 정책적 노력이 전개되고 있다. 반면, 중국은 우리나라와 마찬가지로 사회적 압력이 증가하는 상황에서 지역의 인구감소를 지방정부가 경쟁구도를 펼치며

해결점을 찾고 있다는 점이나, 지방정부 입장에서의 정책대안이 뚜렷하지 않기 때문에 현금지원에 집중된 모습을 보인다.

다음으로 유럽연합의 농업 직불금의 특징을 정리하자면, 국가 차원을 넘어서 EU 차원에서 제도적 방향을 설계하고 추진하고 있다는 점이다. 이러한 제도적 방향은 (1) 시장실패를 보완하고, (2) 농업의 공공재로서의 성격을 강조하며, (3) 분배의 정의실현을 핵심내용으로 한다. 유럽연합의 공동농업정책은 식량 공급의 중요한 역할을 담당하고 있으며 동시에 일자리 창출과 환경보존 및 지속 가능한 개발이라는 뚜렷한 목표하에 일관되게 진행되고 있다. 직불제를 통해 일차적으로는 지원정책 개선을 통한 농가 소득 지원 확대 및 구조조정 유도 등의 경제적 효율성이 유지되고, 이로써 농촌 인구의 유지 및 농정패러다임의 전환, 지속 가능한 농업이 실현되고 있다(김종화, 이관률, 허남혁, 2013).

이상의 논의에서 저출산, 인구 집중화, 농촌 소멸 등에 대한 일본과 유럽은 개별 지방자치단체가 아닌 최소한 국가 수준에서 정책을 설계하고 대응하고 있음을 알 수 있다. 반면, 중국은 저출산 문제가 다양한 구조적 요인에서 비롯됨에도 불구하고, 출산휴가를 제외한 지원제도가 제대로 발전하지 못한채 지방자치단체들이 출산인센티브로서 출산지원금을 도입하고 있다. 중국의 경우, 출산 정책이 지방자치단체 수준에서 발전하고 있는 것은 분명하지만, 이러한 접근 방식은 균형있고 효과적인 대응을 제약할 수 있다. 일본과 유럽의 사례는 국가 혹은 유럽연합이라는 주체가 지역이 당면한 문제에 대해 정책적 방향성을 제시하면서도, 그 구체적인 내용에 있어서는 개별적 자율성을 상당히 부여하는 방식으로 발전되었다. 이러한 접근은 우리나라의 지방자치단체가 직면한 문제와 이를 해결하기 위한 대응 방안과의 상당한 차이를 보여준다.



제6장

결론

제1절 연구 요약과 연구의 한계

제2절 정책적 함의



제 6 장 결론

제1절 연구 요약과 연구의 한계

본 연구는 지방자치단체가 시행하고 있는 출산지원금과 농민수당의 현황을 분석하고, 합성통제집단 기법을 활용하여 지자체 현금수당의 효과성을 분석하였다.

제2장에서 출산지원금과 농민수당의 현황을 살펴보면, 출산지원금은 정책확산이 비교적 천천히 이루어졌으나 농민수당은 정책확산이 빠르게 이뤄졌음을 알 수 있다. 출산지원금 정책은 지자체에 따라 도입시기, 지원금 규모가 상당히 다르며, 각 지방자치단체들의 고유한 특성에 따라 다양한 방식으로 설계되고 시행되었다. 이러한 차이는 지방자치단체들의 사회경제적 여건과 인구구조의 특성과 연관되어 있는데, 인구가 집중되어 있는 수도권 지역에 비해 비수도권 지역에서의 출산지원금의 도입시기가 늦고 출산지원금의 금액도 적었다. 반면, 농민수당은 농민단체의 요구 등이 정책확산에 영향을 미쳐 지방자치단체들 간 정책의 도입 시기, 지원금 규모가 대체로 유사했다. 대부분의 도 지역에서 2020~2022년까지 정책을 도입하였으며 지원금은 연 60만 원 수준이다. 이러한 확산방식의 차이는 정책의 효과성 분석에 있어서 출산지원금의 경우, 보다 많은 처치집단을 설정하여 다각적으로 분석할 수 있는 여건을 제공하지만, 농민수당은 상대적으로 그렇지 못함을 의미한다.

제4장에서는 출산지원금 및 농민수당과 출생아 수 및 농민 수 간의 관계에 대한 인과적 해석을 위해 합성통제기법을 활용하여 정책효과를 추정하였다. 먼저, 광역지자체의 분석결과를 살펴보면, 출산지원금의 금액

변화 없이 기간만 증가한 충청남도를 제외하고, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 강원도, 충청북도, 그리고 제주도에서 출산지원금이 상향된 이후 출생아 수가 증가하였다. 그러나 시계열적 변화에 있어서는 지자체마다 차이가 있었다. 강원도는 2019년 이후 2021년에도 출산지원금을 한 차례 더 인상하면서 출생아 수의 증가가 어느 정도 지속되었던 반면, 광주광역시, 대전광역시, 인천광역시에서는 시행 당해년 이후 출생아 수 및 합계출산율이 다시 감소세를 보였다. 인천광역시와 제주도는 시행 3년 이후에는 합성통제집단과 차이가 거의 없었으며, 광주광역시도 시행 2년 이후 정책효과가 관찰되지 않았다.

출생아 수 기준으로 정책효과를 살펴보면, 강원도는 2019년 기준 정책 효과는 반사실적 상황에 비해 약 5.8% 수준이었으나 2022년에는 22.61%로 증가하였다. 2023년에 약 15.7%로 감소하긴 하였으나 여전히 높은 수준이라고 볼 수 있다. 대전광역시는 2022년과 2023년에 반사실적 상황에 비해 실제 출생아 수가 약 8% 가량 많았다. 반면, 인천광역시는 2018년에는 7.3%였으나 2019년 6.8%, 2020년에는 2.1%로 점차 감소하였고 2021년에는 정책효과가 사라졌다. 광주광역시 역시 2022년에만 12% 정도 정책효과가 제시되었으나 2023년에는 정책이 유지됨에도 불구하고 반사실적 상황과 유의미한 차이가 없었다. 제주도 역시 출산지원금이 도입된 2018년에 7.3%, 2019년에 6.8%가 반사실적 상황에 비해 높았으나 2020년에는 2.1%로 감소하였고 2021년부터는 차이가 없었다.

기초지자체의 출생아 수 변화도 유사한 경향을 보였다. 대도시 지역은 출산지원금이 거의 영향을 미치지 않았지만, 상당수의 기초지방자치단체는 출산지원금 도입 및 상향을 통해 출생아 수 및 출산율의 감소가 최소 단기적으로 관찰되었다. 대도시 지역의 경우, 광역 단위에서 분석한 대전광역시 및 광주광역시를 제외하면 대부분의 지역에서 출산지원금의 지원

액이 적어 출산을 장려하는 효과가 거의 없었다. 반면, 중소도시 및 농어촌에서 분할 시기가 짧은 지역에서는 출산지원금의 효과가 최소한 단기적으로 확인되었다. 충북 영동군, 전남 화순군, 전북 부안군, 경남 거창군은 출생아 수로 단기효과만을 관찰되었고, 충남 공주시, 전북 정읍시, 경북 문경시는 출생아 수로는 단기효과만 관찰되나 유배우 출산율은 시행 3년까지 정책효과가 지속되었다. 시행 3년 이후 정책효과가 유지된 지역은 경북 영천시와 전북 정읍시, 전남 장흥군, 경북 청송군, 그리고 전남 영광군이었다. 김제시의 경우, 시행 3년이 지나지 않아 2년까지를 포함하면 정책효과가 유지되고 있다. 이들 지역에 대해서는 향후 보다 심도 있는 연구가 필요하나 영천시와 김제시의 경우, 최근 1년 이내 전입한 전입자 출생아 수의 비중이 높았다. 반면, 정읍시와 영광군의 경우, 지역 내 산업단지 조성을 통한 시너지 효과가 반영된 것으로 보인다.

농민수당의 경우에도 시행한 해나 차년도에 단기적으로 농가 인구수 증가 효과가 확인되었다. 충청남도과 전라북도의 경우, 2020년에 다른도 지역에 비해 농민 수가 일시적으로 증가하는 양상을 보였다. 그러나 정책효과와 크기는 2% 미만으로 미미하며, 단기적 상승 이후 농민 수는 지속적인 감소 양상을 보였다. 이러한 양상은 농민수당이 주로 단기적으로 농민 수를 부양하는 효과만을 가진다고 해석될 수 있다. 그러나 두 정책 모두 전국적으로 출산율이 감소하고, 농촌소멸이 가속화되는 경향에 있어서는 그 경향을 크게 바꾸지 못하는 것으로 제시되었다.

본 연구는 SCM 기법을 활용하여 분석했으나, 연구의 접근방식이 기본적으로 사례 중심(case oriented)이기 때문에 기존의 패널 분석 방식과는 차이가 있다. 기존 연구에서 출산지원금이 출생아 수에 긍정적인 영향을 가진다고 보고되어왔지만, 이러한 긍정적 영향이 시행 이후 1년 정도의 단기적 효과에 국한된다는 점에서 본 연구는 시행 3년 이후의 변화를

통해 출산지원금의 중기적 효과를 살펴봤다는 의의가 있다. 그러나 일반화에는 일정 부분 한계가 있으며, 향후 패널분석을 통해 정책효과의 시점을 보다 다변화하여 분석하는 것이 필요할 것으로 보인다.

제2절 정책적 함의

출산지원금 및 농민수당 정책과 출산율 및 농민 수 추이에 관해서 본 연구에서 일관적으로 확인할 수 있는 관계는 광역, 기초, 그리고 중앙정부가 지속적으로 확대해 온 현금성 지원은 지역의 출산율 감소 및 농민 수 하락을 막는데 단기적 효과가 있으나 장기적인 해결방안이라고 보기는 어려운 것으로 제시되었다.

그렇다면, 왜 우리나라의 지방자치단체는 현금수당을 주요한 정책수단으로 채택했을까? 이에 대한 구체적인 분석은 본 연구의 연구범위를 벗어나지만, 제5장에서 논의된 지방정부가 시행하고 있는 출산지원금 및 농민수당에 대한 해외사례를 참조하여 몇 가지 해석이 가능하다. 먼저, 지방정부의 역할과 기능의 차이이다. 우리나라의 사회보장사업은 대부분 중앙정부가 시행하는 국비사업이며, 지방정부는 전체의 10~15% 가량을 자율적으로 결정하여 시행한다. 이러한 구조 하에서 대부분의 전달체계 인프라와 정보시스템이 중앙정부 하에서 관리되며, 지방자치단체 입장에서는 복잡한 서비스는 별도의 전달체계 인프라를 구축하여 집행해야 하는 경우가 많다. 이러한 상황에서 지방자치단체는 비교적 전달체계가 단순한 현금수당을 정책수단으로 선호하는 경우가 많게 되었다.

다음으로, 중앙정부의 역할과 기능의 차이이다. 앞서 해외사례에서 제시한 바와 같이 저출산, 인구 집중화, 농촌 소멸 등에 대한 일본과 유럽은

개별 지방자치단체가 아닌 최소한 국가 수준에서 정책을 설계하고 대응하고 있었다. 저출산, 인구의 사회이동 등은 다양한 구조적 요인에 의해 발생하는데, 이에 대해 일본은 중앙정부가 국가적 차원의 방향성 설정 및 정보, 인력, 재정적 측면에서 지방자치단체를 지원하는 역할을 수행하고 있다. 반면, 우리나라의 경우, 중앙정부가 정책을 직접 설계하는 역할을 담당할 뿐 지자체를 지원하는 역할은 제한적이다. 정책추진에 필요한 전달체계, 정보인프라 등이 중앙정부에 집중되면서 지방자치단체는 활용할 수 있는 정책대안이 부족해지게 된다.

대부분의 유럽 국가나 일본에서는 지방자치단체가 지역의 보육서비스 관련 권한을 가지고 지역의 실정에 맞게 지역의 보육사업을 계획 및 정비 조치를 실행할 수 있다. 반면, 우리나라는 국고보조금의 비중이 크고, 이러한 사업들은 지방자치단체의 여건과 상황을 반영하지 못하는 경우가 많기 때문에 지자체의 입장에서 펼칠 수 있는 정책 수단의 범주가 제한적일 수밖에 없다. 예컨대, 박혜림(2023)은 단순히 출산지원금만 지원하는 것보다 보육 인프라 등을 잘 갖추는 것이 중요하다고 지적하지만, 현재 보육료 지원사업의 체계에서는 지방자치단체가 보육 인프라를 재량으로 결정하고 확대할 수 없다. 보육시설에 대한 인건비 지원이나 처우 개선비 지원은 국고보조사업으로 운영되고 있는데, 아동당 교사 비율을 만족하지 못하면 인건비 지원이 이루어지지 못하기 때문이다.

일부 지자체에서는 농촌지역의 어린이집 폐업을 막기 위해 국고보조금 기준을 만족하지 못할 경우, 자체 재정을 마련하여 보육 교직원의 인건비를 충당하는 정책을 펼치고 있지만 지방자치단체의 입장에서는 생활 인프라 보전을 위해 단기적일지라도 출생아 수를 늘리기 위해 현금을 지원하는 것이 더 나은 전략이 될 수밖에 없다. 농민수당의 경우에도 비록 농민수당이 농촌의 지속가능성을 높이는 데 근본적인 대책은 아닐지라도

지방자치단체의 입장에서는 정책의 가시성과 단순성이 높고, 수혜자의 효용감 역시 높은 정책수단이라는 점에서 채택되었다고 할 수 있다.

이러한 문제인식에 기반하여 본 연구는 인구 유출의 가속화와 생활 인프라의 부족이라는 악순환의 고리를 끊고, 지역에서의 삶을 매력적으로 만들기 위해 중앙정부와 지방정부의 역할에 대한 원칙 정립을 제안한다. 국가적인 차원에서 지원되어야 하는 정책과 지자체 차원에서 지원되어야 하는 정책의 범주를 분명히 하고, 지역의 인구문제가 보다 국가적 차원에서 다루어지는 것이 필요하다. 앞서 논의한 바와 같이, 중앙정부가 직접적으로 지침을 만들고 집행하는 사업이 많은 상황에서 지방정부가 지역이 살기 좋고, 매력적인 공간이 되기 위해서는 지역의 공간과 생활 인프라를 어떤 식으로 채우고, 운영할 것인지에 대한 계획과 실행에 적용할 수 있는 정책수단은 매우 협소해진다. 현재의 일률적인 국고보조금 위주의 사업구조에서 벗어나 지방자치단체의 입장과 여건이 좀 더 반영되는 방식으로 정책이 집행되도록 유연성이 필요하다고 볼 수 있다.

농민수당의 경우에도 농촌의 지속가능성을 높이기 위한 보다 근본적인 대책이 중앙정부 차원에서 수립되어 통합운영하는 것을 검토할 필요가 있다. 농민수당은 대부분의 농민들이 수령할 수 있도록 설계되어 있어 농가 소득 격차 완화보다는 농가 소득 증진 및 농가 지속가능성 증진에 목적이 있다고 할 수 있다. 그러나 농민수당은 직접 급여로 농가의 소득 증진에는 일정 부분 도움이 되나 연 60만 원 수준으로 급여수준이 미미하여 그 효과가 제한적이며, 농민 수 증가 효과 역시 단기적인 효과에 그쳤다. 현재 농업과 농촌의 지속가능성 문제는 매우 복잡한 문제를 가지고 있기 때문에 이를 몇몇 파편적인 제도운영으로 해결하기 어렵다.

유럽 국가에서는 유럽의 농업 문제를 단순히 국가적인 문제가 아니라 유럽 전체의 지속가능성의 차원에서 공통의 전략을 수립하고, 정책들을

마련하여 운영하고 있다. 개별 국가들이 자율적으로 제도를 운영할 수 있는 여지는 일부 존재하지만, 큰 틀의 방향성과 정책기조는 공유된다. 반면, 우리나라는 농업정책의 측면에서 중앙정부가 지속가능성 증진을 위해 추진하는 정책패키지의 방향성이 뚜렷하지 않고, 지방자치단체 역시 자체적인 방향성을 고민하여 정책을 수립하고 추진하는 측면이 있다. 따라서 농업부문에서는 중앙정부가 농업의 지속가능성과 관련한 뚜렷한 정책방향성을 수립하고, 지방자치단체가 취사선택할 수 있는 정책의 틀이 먼저 구축되는 것이 필요할 것이다.





- 강지영. (2020). 아동수당도입이 아동가구의 소득과 빈곤에 미친 영향 연구. *한국사회복지학*, 72(1), 63-87.
- 계봉오, 유삼현, 최슬기. (2022). 유배우 출산율 변화, 2005~2020: 혼인 지속 기간 접근. *한국인구학*, 45(4), 71-92.
- 곽은혜 (2021). 출산지원정책의 효과분석, 세종: 한국노동연구원.
- 권기철. (2006). 부산광역권의 제조업 고용 변동과 인구이동의 관계 및 인구이동의 균형과 효과. *경제연구*, 24(3), 97-123.
- 김기식, 이지영. (2021). 농가지원 재정·조세지출의 농민기본소득으로의 전환에 관한 정책보고서, 더미래 연구소.
- 김병철, 황자유. (2019). 중국 저출산 위기와 대응정책에 관한 분석. *중국지식네트워크*, 14(14), 217-256.
- 김승연. (2020). 지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안. 서울연구원.
- 김우영, 이정만. (2018). 출산장려금의 출산율 제고 효과: 충청지역을 대상으로. *노동정책연구*, 18(2), 61-98.
- 김종화, 이관률, 허남혁. (2013). 주요 선진국의 농업 직불제 사례. *충남리포트* 제81호.
- 김태영, 김윤형, 김태후, 유찬희. (2022). 농민수당의 지역 경제 파급효과 분석. *농업경영·정책연구*, 49(3), 504-537.
- 김태화, 양승룡. (2022). 공익직불제의 정책효과 분석: 소득효과와 소득분배 효과를 중심으로. *농업경제연구*, 63(1), 17-42.
- 김현숙. (2021). 중앙과 지방정부 출산율 제고 정책효과성 분석: 유배우 출산율을 중심으로. *여성경제연구*, 18(2), 23-47.
- 김현정, 임평건. (2022). 사람의 도시화: 중국 국가발전전략의 전환과 유동인구의 관리 및 육성. *아세아연구*, 65(1), 341-374.

- 김형근. (2020). 울산지역 아파트시장 동향과 가격형성요인, 주택금융리서치 2020년 4분기 통권 제12호, 36-53.
- 남찬섭. (2016). 유사·중복 복지사업정비 담론의 변천과 사회보장전략에의 함의. 비판사회정책, (50), 126-164.
- 노대명, 여유진, 김태완, 원일. (2009). 사회수당제도 도입타당성에 대한 연구, 세종: 한국보건사회연구원.
- 리우진춘. (2023). 한국과 중국 출산장려제도 비교 연구. 동국대학교 석사학위논문.
- 마상진·김경인. (2017). 청년 영농창업 활성화를 위한 지원 프로그램 개발. 한국농촌경제연구원.
- 마상진. (2022). 유럽연합의 청년농 직불제 현황과 시사점. 해외 농업·농정 포커스 제248권.
- 박경철. (2020a). 포퓰리즘과 생존 사이: 지자체 농민수당/농민기본소득 '열풍'에 대한 사회학적 해석과 기대. 농촌사회, 30(2), 311-332.
- 박경철. (2020b). 농민수당·농민기본소득: 필요성, 쟁점 그리고 과제. 농정연구, 72, 120-130.
- 박경하. (2022) 중국의 적극적 출산·양육정책 시행과 기업에의 영향, CSF 중국전문가포럼, 대외경제정책연구원.
- 박준기, 이두영, 박지연, 임준혁. (2019). 지방자치단체의 농가 소득지원 실태와 정책과제. 전라남도: 한국농촌경제연구원.
- 박진경 (2020). 일본 제2기 지방창생, 도쿄권으로의 일극집중 시정의 의미, 지방자치정책브리프,(2020.8), 한국지방행정연구원.
- 박창우, 송헌재. (2014). 출산장려금 정책이 출산에 미치는 영향 추정. 응용경제, 16(1), 5-34.
- 박혜림, 장백산, (2022), 지방자치단체 출산지원정책의 효과분석과 정책적 시사점, 서울: 한국지방세연구원.
- 박혜림. (2023). 지자체 출산지원정책의 효과분석 및 정책적 시사점. Tax Issue Paper, 97.
- 보건복지부. (2012). 2012년도 지방자치단체 인구정책 사례집. 서울: 보건복지부.

- 보건복지부. (2013). 2013년도 지방자치단체 인구정책 사례집. 서울: 보건복지부.
- 보건복지부. (2014). 2014년도 지방자치단체 출산장려정책 사례집. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2015). 2015년도 지방자치단체 출산장려정책 사례집. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2016). 2016년도 지방자치단체 출산장려정책 사례집. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2017). 2016년도 지방자치단체 출산장려정책 사례집. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2022a). 보육사업안내, 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2022b). 2022년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1), II권.
[보건복지부 내부자료] 세종: 보건복지부.
- 보건복지부, 육아정책연구소. (2018). 2017년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부, 육아정책연구소. (2019a). 2018년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부, 육아정책연구소. (2019b). 2019년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부, 육아정책연구소. (2020). 2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부, 육아정책연구소. (2021). 2021년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부, 육아정책연구소. (2022). 2022년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집. 세종: 보건복지부.
- 봉화군 농업기술센터. (2022. 04.). 봉화군 농업인 경영안정자금 지원 사업 영향 평가 보고서. 봉화군 농업기술센터.
- 사회보장위원회. 2023. 자료명 [미공개 내부회의자료]. 사회보장위원회.
- 서정원, 오병기, 김진이, 민현정, 정우석, 오재윤. (2022). 전라남도 농어민 공익수당 지급 사업평가 연구 [미공개], 전라남도.
- 석호원. (2011). 출산장려금 정책의 효과성에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로. 지방행정연구, 25(2), 143-180.
- 송헌재, 김현아. (2014). 출산장려금과 지역 간 인구이동. 응용경제, 16(3), 165-199.

- 손호성, 안은서. (2022). 통제집단합성법(Synthetic Control Method)을 활용한 출산장려금 정책의 사중손실 분석. 한국정책학회보, 31(2), 291-323.
- 양재진, 유란희, 장우윤. (2021). 초저출산 시대, 전국민 부모급여 제도의 설계. 육아정책연구, 15(3), 3-27.
- 오삼권, 권영주. (2018). 지방자치단체별 출산을 영향요인 연구: 사회·문화적, 경제적, 정책적 요인을 중심으로. 국가정책연구, 32(1), 55-81.
- 오현석, 임정빈, 김종인 (2017). EU와 미국의 농업직불제 운영내용과 점검체계. 한국농촌경제연구원.
- 유명· 최미향. (2019). 두 자녀 정책 이후 중국의 출생 및 사회정책 변화, 국제사회보장리뷰, 8,107-113.
- 유찬희, 김태영. (2020). 농가 소득 직접지원 제도 실태와 과제. 한국농촌경제연구원.
- 윤종석. (2020). 중국 신형도시화의 전환적 함의: '사람의 도시화'와 모빌리티 패러다임. 중국사회과학논총, 2(2), 31-55.
- 이도훈, 계봉오, 박중서, 김세진 - 2020 저출산·고령사회 정책개발을 위한 국책연구기관 및 민간기관 협력연구 (제2부) - 초저출산화 시대 출산지원금 정책효과에 대한 분석, 세종: 한국보건사회연구원.
- 이명석, 김근세, 김대건. (2012). 한국 지방자치단체의 출산장려금정책효과분석. 한국행정연구, 21(3), 149-174.
- 이병호, 박민근. (2017). 다자녀 출산의 결정요인 연구: 출산장려금 정책의 효과를 중심으로. 보건사회연구, 37(3), 318-342.
- 이삼식, 신인철, 조남훈, 김희경, 정윤선, 최은영, 황나미, 서문희, 박세경, 전광희, 김정석, 박수미, 윤홍식, 이성용, 이인재. (2005). 저출산 원인 및 종합대책 연구. 저출산고령화위원회, 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이상협, 이철희, 홍석철. (2016). 저출산 대책의 효과성 평가, 세종: 한국보건사회연구원.
- 이석환. (2014). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 효과 평가. 한국지방자치학회보, 26(1), 23-51.

- 이재완. (2016). 중앙정부의 지방자치단체 유사·중복사회보장사업 정비조치에 대한 비판적 고찰. 한국지역사회복지학, 56, 83-112.
- 이지민. (2018). 인구 규모별 인구이동 특성과 인구이동률 네트워크 분석. 농촌계획, 24(3), 127-135.
- 이철희. (2018). 한국의 출산장려정책은 실패했는가?: 2000년~2016년 출산율 변화요인 분해. 경제학연구, 66(3), 5-42.
- 이철희. (2022). 출생아 수 감소의 인구학적 요인 분해. 경제논집, 61(2), 115-124.
- 이철희, 이소영. (2022). 현금지원이 유배우 출산율에 미치는 효과: 강원도 육아 기본수당 지급 사례로부터의 증거. 경제학연구, 70(2), 61-93.
- 이철희, 김정호, 이소영, 민규량. (2023). 저출산 정책평가 및 핵심과제 선정 연구, 저출산고령화위원회.
- 장인수. (2021). 출산지원금의 효과와 정책적 함의: 충청남도 공주시 사례를 중심으로. 충남연구, 5(1), 93-119.
- 장인수, 손호성. (2021). 경기 양평군 첫째 자녀 출산지원금 효과 분석과 정책적 함의. GRI 연구논총, 23(3), 93-118.
- 전라북도 농산유통과. (2022. 3.). 전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원사업 (농어민 공익수당) 영향평가 보고서. 전라북도. (미발간)
- 전성만, 김진, 유자영. (2022). 지방자치단체 현금성 복지 지출 실태와 정책적 함의: 2017~2021 년 세부 사업별 지출을 중심으로. 지방정부연구, 26(3), 37-61.
- 정찬미. (2017). 아동수당과 아동 관련 조세지원 제도의 빈곤 및 소득 불평등 완화 효과. 사회복지정책, 44(1), 47-78.
- 정홍원. (2019). 지방자치단체 복지사업 현황과 중앙-지방 연계 방안. 보건복지포럼, 2019(11), 18-26.
- 지역농업네트워크 서울 경기 제주 협동조합 (2023). 경기도 농민기본소득 정책 효과분석 보고서. 경기도. (미발간)
- 청송군. (2022. 04.). 청송군 농민수당 지원 사업 영향평가 보고서. 청송군. (미발간)
- 최분희, 이창원. (2017). 우리나라 광역지방자치단체 출산장려 프로그램의 효과성에 관한 실증적 연구. 사회적경제와 정책연구, 7(1), 187-213.

- 최성은, 최영준. (2022). 합계출산율 변화에 대한 재이해 연령별 출산율 변동 방향성 분석을 중심으로. 공공정책연구, 39(1), 63-85.
- 최슬기. (2015). 한국사회의 인구변화와 사회문제: 인구변동요인과 인구수/인구구조를 중심으로. 경제와 사회, 106, 14-40.
- 최영준, 김태일, 김경환, 김지현. (2021). 농가 소득보장 지원제도 평가, 복지국가연구센터, 보건복지부.
- 최정미. (2010). 지방자치단체의 출산장려금이 출생아 수 증가율에 미치는 영향. 정책과학연구, 20(1), 138-161.
- 최정은, 최영준, 김나리. (2020). 기초지방자치단체 현금복지 수준 차이는 왜 발생하는가? 한국행정논집, 32(2), 269-299.
- 충청남도 식량원예과. (2022). 충청남도 농어민수당 영향평가 보고서. 충청남도. (미발간)
- 하상근. (2005). 지역간 인구이동의 실태 및 요인에 관한 연구: 경상남도의 기초자치단체를 중심으로. 지방정부연구, 9(3), 309-332.
- 하혜영, 김유정 (2016) 일본 지방창생(地方創生)전략의 추진 현황과 시사점, 이슈와 논점, 제1220호.
- 한승석. (2019). 도농 균형발전을 위한 농어촌 기본소득제 도입 방안 연구. 한국농촌경제연구원.
- 허만형, 이정철. (2011). 출산장려금의 정책효과 연구: 제도도입 전후 출산율 증감경향 비교분석. 한국정책연구, 11(3), 387-411.
- 홍성효, 유수영. (2012). 세대별 시군구 간 인구이동 결정요인에 관한 실증분석. 서울도시연구, 13(1), 1-19.
- 홍소정. (2011). 출산 장려금이 출산에 미치는 영향: 서울시 사례를 중심으로[석사학위논문, 한양대학교].
- 황영모, 김시백, 배균기, 정호중, 박로운. (2022). 전북 농어업·농어촌 공익적 가치 지원사업 진단과 개선방향[정책연구 2022-13]. 전북연구원.
- 황지유, 김병철. (2019). 중국의 대외정책과 해외 유학생 정책 고찰. 중국학, (68), 389-406.

- 内閣官房. (2015). まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」「総合戦略」. 内閣官房
まち・ひと・しごと創生本部事務局.
- 松原宏. (2016). 地方創生関連政策の策定過程と政策評価に関する覚書き. 経済地
理学年報, 62(4), 346-359.
- 吴康, 张文忠, 张平宇, 薛冰, 安树伟, 邵帅, ... & 洪辉. (2023). 中国资源型城市
的高质量发展: 困境与突破. 自然资源学报, 38(1), 1-21.
- 厚生労働省. (2022). 出産育児一時金について. 厚生労働省.
- 厚生労働省. (2023). 出産・子育て応援交付金の概要について. 厚生労働省.
- Abadie, A., & Gardeazabal, J. (2003). The economic costs of conflict: A
case study of the Basque Country. *American economic review*, 93(1),
113-132.
- Abadie, A., & L'hour, J. (2021). A penalized synthetic control estimator
for disaggregated data. *Journal of the American Statistical
Association*, 116(536), 1817-1834.
- Abadie, A., Diamond, A., & Hainmueller, J. (2010). Synthetic control
methods for comparative case studies: Estimating the effect of
California's tobacco control program. *Journal of the American
statistical Association*, 105(490), 493-505.
- Billari, F., & Kohler, H. P. (2004). Patterns of low and lowest-low fertility
in Europe. *Population studies*, 58(2), 161-176.
- Détang-Dessendre C., & Guyomard H. (2022). *Evolving the Common
Agricultural Policy for Tomorrow's Challenges*. Versailles, éditions
Quæ.
- European Commission. (2011). *Common agricultural policy towards 2020
- assessment of alternative policy options*. Brussels.
- European Commission. (2019). *Direct payments 2015-2020. Decisions
taken by Member States: State of play as from December 2018*.
Information Note, Ref. Ares 664707.

- Hoem, B., & Hoem, J. M. (1996). Sweden's family policies and roller-coaster fertility. *Journal of Population Problems*, 52(3-4), 1-22.
- Hong, S. C., Kim, Y. I., Lim, J. Y., & Yeo, M. Y. (2016). Pro-natalist cash grants and fertility: A panel analysis. *The Korean Economic Review*, 32(2), 331-354.
- Mayda, A.M. International migration: a panel data analysis of the determinants of bilateral flows. *J Popul Econ* 23, 1249-1274 (2010). <https://doi.org/10.1007/s00148-009-0251-x>
- Nakajima, R., & Tanaka, R. (2014). Estimating the effects of pronatal policies on residential choice and fertility. *Journal of the Japanese and International Economies*, 34, 179-200.
- O'Toole, C., & Hennessy, T. (2015). Do decoupled payments affect investment financing constraints? Evidence from Irish agriculture. *Food Policy*, 56.
- Sato, Y. (2007). Economic geography, fertility and migration. *Journal of Urban Economics*, 61(2), 372-387.
- Severini, S., Tantari, A., & Di Tommaso, G. (2016). Do CAP direct payments stabilise farm income? Empirical evidences from a constant sample of Italian Farms. *Agric. Food Econ*, 4 (1), 6.
- Vigani M., Urquhart J., Pitson C., Appel F., Bijttebier J., Coopmans I., & Wauters E. (2020). Impact of the Young Farmers payment on structural change. Deliverable 3.8 of the EU SURE-Farm project.
- Witte, J. C., & Wagner, G. G. (1995). Declining fertility in East Germany after unification: A demographic response to socioeconomic change. *Population and development review*, 387-397.
- Zhang, J., Li, X., & Tang, J. (2022). Effect of public expenditure on fertility intention to have a second child or more: Evidence from China's CGSS survey data. *Cities*, 128, 1-11.

[법령 및 조례]

농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률, 법률 제18995호 (2022).

아동수당법 제3조, 법률 제19455호 (2023).

영유아보육법 제34조의2, 법률 제19456호 (2023).

저출산·고령사회기본법 제10조, 법률 제19843호 (2023).

전라남도 농어민 공익수당 지급 조례, 전라남도조례 제4951호 (2019).

해남군 농업보전 등을 위한 농민수당 지원 조례, 해남군조례 제2753호 (2018).

[데이터]

강원도. (2023). 강원도지역내총생산 [데이터 세트]. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=211&tblId=DT_2015Y32GRDP1&conn_path=I2 (2023.9.5. 접속)

고용노동부. (2023). 사업체노동실태현황 [데이터 세트]. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_SAUPN78&conn_path=I2 (2023.9.5. 접속)

경상남도. (2023). 경상남도지역내총생산 [데이터 세트]. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=217&tblId=DT_2015Y38GRDP1&conn_path=I2 (2023.9.5. 접속)

경상북도. (2023). 경상북도지역내총생산 [데이터 세트]. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=216&tblId=DT_I20006 (2023.9.5. 접속)

보건복지부. (2013-2023). 보육통계 [데이터 세트]. 보건복지부. <https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10412000000&bid=0020> (2023. 6.5. 접속)

전라남도. (2023). 전라남도지역내총생산 [데이터 세트]. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=215&tblId=DT_2015Y36GRDP1&conn_path=I2 (2023.9.5. 접속)

- 전라북도. (2023). 전라북도지역내총생산 [데이터 세트]. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=214&tblId=DT_2015Y35GRDP1&conn_path=I2 (2023.9.5. 접속)
- 충청남도. (2023). 충청남도지역내총생산 [데이터 세트]. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=213&tblId=DT_2015Y34GRDP1&conn_path=I2 (2023.9.5. 접속)
- 충청북도. (2023). 충청북도지역내총생산 [데이터 세트]. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=212&tblId=DT_2015Y33GRDP1&conn_path=I2 (2023.9.5. 접속)
- 통계청. (2023a). 경제활동인구조사 [데이터 세트]. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7E34S&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B17&seqNo=&lang_mode=ko&langu age=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE (2023.9.5. 접속)
- 통계청. (2023b). 국내인구이동통계 [데이터 세트]. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26001_A01&conn_path=I2 (2023.9.5. 접속)
- 통계청. (2023c). 인구동향조사 [데이터 세트]. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B8000I&conn_path=I2 (2023.9.5. 접속)
- 통계청. (2023d). 주택총조사 [데이터 세트]. 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JU1503 (2023.9.5. 접속)
- 통계청. (2023e). 2023년 9월 및 3분기 인구동향(출생, 사망, 혼인, 이혼), (2023.11.29. 보도자료), https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020300&bid=204&act=view&list_no=428277&tag=&nPage=1&ref_bid= (2023.12. 6. 접속)
- 통계청. (2023) 「농림어업조사」 행정구역(시군구)별 농가, 농가인구, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1EA

- 1011&conn_path=I3 (2023. 11. 3 접속)
- 통계청. (2023f). 인구동향조사 [데이터 세트]. 국가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A17&conn_path=I2 (2023.9.5. 접속)
- 통계청. (2023g). 인구총조사 [마이크로 데이터]. 마이크로데이터통합서비스 (MDIS). <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>에서 다운로드. (2023. 9. 21. 접속)
- 통계청, 농림축산식품부, 해양수산부. (2023). 귀농어·귀촌인통계 [데이터 세트]. 국가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1A02003 (2023. 9. 21. 접속)
- 한국부동산원. (2023). 전국주택가격동향조사 [데이터 세트]. 국가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=408&tblId=DT_40803_N0002 (2023. 9. 21. 접속)
- 행정안전부. (2023a). 주민등록인구현황 [데이터 세트]. 국가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M5 (2023. 9. 21. 접속)
- 행정안전부. (2023b). 통합재정개요(예산) [데이터 세트]. 지방재정365 지방재정 통합공개시스템. <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do> (2023. 9. 21. 접속)
- 행정안전부. (2023c). 한국도시통계 [데이터 세트]. 국가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=DT_11001N_2013_A001 (2023. 9. 21. 접속)

[신문기사 및 웹사이트]

- 고용노동부. (2018). 전국 시군구 10곳 중 4곳은 ‘소멸위험지역’ [2018.8.13. 보도자료] https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=9076 (2024.1.5. 접속)
- 고용노동부. (2022). ‘22년 3월, 전국 시군구 2곳 중 1곳은 소멸위험지역 [2022.

- 4.29. 보도자료] https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=13488 (2024.1.5. 접속)
- 관계부처합동. (2022). 새정부 경제정책방향 [2022. 6. 16. 보도자료]. https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_00000000028&searchNttId1=MOSF_00000000059888&menuNo=4010100 (2024.1.5. 접속)
- 김정진(2023). 중국 인구정책 어떻게 변화할 것인가. CSF 이슈분석. http://https://csf.kiep.go.kr/issueInfoView.es?article_id=50184&mid=a20200000000&board_id=4, 2023-5-10
- 농림축산식품부. (2022.2.). 2022년도 기본형 공익직불사업 시행지침서, <https://www.mafra.go.kr/bbs/gong/447/254176/download.do>(2022.12.20. 접속)
- 농림축산식품부. (2021.12.20.). 공익직불제 시행 2년...대농 편중 완화, 지역경제 활성화 등 성과. <https://www.mafra.go.kr/bbs/mafra/68/329060/artclView.do> (2022.12.20. 접속)
- 농림축산식품부. (2023.4.). 농가 경영안정을 위한 농업직불제 확대·개편 방안 마련, <https://www.mafra.go.kr/bbs/home/792/565949/artclView.do> (2022.12.28. 접속)
- 대구광역시의회. (2023). 김원규 의원, 농민수당 도입으로 농업과 농촌의 공익적 기능 보전해야 [2023. 12. 28. 보도자료]. https://council.daegu.go.kr/kr/bbs?reform=view&uid=D33D28F1D38D69CE57AFDE570718F3DE&obtain=no&page=&flag=&keyword=&search_code=&th_sch=&bbs_id=bodo (2024.1.5. 접속)
- 박경담. (2022.10.20.) 광주서 아이 더 낳자, 주변 지역은 출생 줄었다... 돈의 함정. <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2022100616340003849> (2024.1.5. 접속)
- 박경철, (2019.3.10.), 각 지자체 '농민수당', 복지부 협의절차 거치지 않을 가능성 높아, 한국농정, <https://www.ikpnews.net/news/articleView.html?>

- idxno=36966(2024.1.5. 접속)
- 박상현. (2023.11.25.). 日 출생아 올해도 최저 경신할 듯…작년대비 5%↓ 73만 명 예상. 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231125022000073> (2024.1.5. 접속)
- 서대현. (2022.12.6). 울산시, 내년부터 출산장려금 없애고 산후조리비 50만 원 지원. 매일경제. <https://www.mk.co.kr/news/society/10557508> (2024.1.5. 접속)
- 서울특별시. (2023.4.11.). 모든 산모에 산후조리비 100만 원…4만 임산부 챙긴다. 서울시 정책 뉴스. https://www.seoul.go.kr/seoul/mediahub_view.do?articleNo=2007579 (2024.1.5. 접속)
- 이수미. (2019). 농민이 만들어가는 농민수당 조례 제정운동 [제314호 이슈보고서]. 농업농민정책연구소 너름. http://nongyeon.org/bbs/board.php?bo_table=s2_2&wr_id=359
- 이정환. (2019). 공익형 직불제: 기대 그러나 한계 [시선집중 GSnJ_ 제265호] https://www.dbpia.co.kr/pdf/pdfView.do?nodeId=NODE08666254&googleIPSandBox=false&mark=0&ipRange=false&b2cLoginYN=false&isPDFSizeAllowed=true&accessgl=Y&language=ko_KR&hasTopBanner=true
- 이한태, (2019.4.12.) 전농, “농민수당제 사회보장위원회 심의 대상 아냐”, 한국농축산신문, <https://www.aflnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=155717> (2024.1.5. 접속)
- 장덕중. (2020.10.7.) 광주시농민회 “타지역 농민과 역차별…농민수당 도입하라” 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201007116901054> (2024.1.5. 접속)
- 통계청, (2022), 인구동향조사- 시도/합계출산율, 모의 연령별 출산율, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A21(2024.1.29. 접속)
- 통계청. (2023). 2022년 농림어업조사 결과 [2023. 4. 19. 보도자료]. <https://>

kostat.go.kr/boardDownload.es?bid=226&list_no=424951&seq=2
(2023.10.20. 접속)

한국은행 (2023) 2023년 BOK 지역경제 심포지엄, (2023.11.2.) <https://www.youtube.com/watch?v=TOz1GoWaA9E>

CSF. (2023.5.25.). 中, 지역별 출산 장려책 쏟아져 [CSF 중국전문가 포럼 이슈 & 트렌드]. https://csf.kiep.go.kr/issueInfoView.es?article_id=50347&mid=a20200000000&board_id=2 (2023.10.20. 접속)

每日经济新闻 (2023.2.13.). 热搜! 我国女性终身无孩率快速上升, 2020年 接近 10%. <https://www.nbd.com.cn/articles/2023-02-13/2666556.html>
(2023.11.5. 접속)

北京市人民政府 . (2023). (<https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zcjd/zcwd/syjt/>).
三孩最高6万, 光谷发布育儿补贴政策 . (2023). https://3g.wuhan.gov.cn/whyw/gqdt/202305/t20230517_2201763.shtml. (2023.11.5. 접속)

王杰. (2023.5.15.). 温州将“一孩家庭”也纳入补贴, 各地鼓励生育措施还有哪些优化空间. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_23087628.
(2023.11.5. 접속)

全国25地育儿补贴政策出台, 生二孩家庭每月可领多少钱?. (2023). <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1776105515796505576&wfr=spider&or=pc>. (2023.11.5. 접속)

Bundesamt für Landwirtschaft BLW. (2023a). AP 22+. <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/agrarpolitik/ap22plus.html>
(2023. 10. 9. 접속)

Bundesamt für Landwirtschaft BLW. (2023b). Direktzahlungen. <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/direktzahlungen.html>
(2023. 10. 9. 접속)

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. (2023). Grundzüge der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und ihrer Umsetzung in Deutschland. <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu->

- agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-nationale-umsetzung.html (2023. 10. 9. 접속)
- Europäische Kommission. (2016). Redistributive payment. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-10/ds-dp-redistributive-payment_en_0.pdf (2023. 6. 16. 접속)
- Europäische Kommission. (2016). Redistributive payment. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-10/ds-dp-redistributive-payment_en_0.pdf (2023. 10. 9. 접속)
- Europäische Kommission. (2017). The Small Farmers Scheme. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-10/small-farmers-scheme_en_0.pdf (2023. 10. 9. 접속)
- Europäische Kommission. (2017). The Small Farmers Scheme. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-10/small-farmers-scheme_en_0.pdf (2023. 6. 16. 접속)
- Europäische Kommission. (2023a). Die Gemeinsame Agrarpolitik auf einen Blick. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_de (2023. 10. 9. 접속)
- Europäische Kommission. (2023a). Die Gemeinsame Agrarpolitik auf einen Blick. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_de (2023. 6. 16. 접속)
- Europäische Kommission. (2023b). Entwicklung des ländlichen Raums. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_de (2023. 6. 16. 접속)
- Europäische Kommission. (2023b). Entwicklung des ländlichen Raums. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_de (2023. 10. 9. 접속)
- Europäische Kommission. (2023c). Die Umverteilungsprämie. <https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-s>

upport/additional-optional-schemes/redistributive-payment_de
2023. 10. 9. (2023. 6. 16. 접속)

Europäische Kommission. (2023c). Die Umverteilungsprämie. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/redistributive-payment_de (2023. 10. 9. 접속)

Europäische Kommission. (2023d). Kleinerzeugerregelung. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/small-farmers-scheme_de (2023. 10. 9. 접속)

Europäische Kommission. (2023d). Kleinerzeugerregelung. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/small-farmers-scheme_de (2023. 6. 16. 접속)

Europäisches Parlament. (2022). Die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP): II - Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/109/first-pillar-of-the-common-agricultural-policy-cap-ii-direct-payments-to-farmers> (2023. 10. 9. 접속)

Europäisches Parlament. (2022). Die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP): II - Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/109/first-pillar-of-the-common-agricultural-policy-cap-ii-direct-payments-to-farmers> (2023. 6. 16. 접속)

European Commission. (2016). Redistributive payment. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-10/ds-dp-redistributive-payment_en_0.pdf (2023. 10. 9. 접속)

- European Commission. (2017a). Direct payments for farmers 2015-2020. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/541f0184-759e-11e7-b2f2-01aa75ed71a1> (2023. 10. 9. 접속)
- European Commission. (2017b). Generational Renewal through Rural Development. Speech by Commissioner Phil hogan at JOINT ENRD/CEJA Workshop - 25th January 2017. Brussels. https://eu-cap-network.ec.europa.eu/sites/default/files/publication/2023-05/w13_genren_event-report_0.pdf (2023. 10. 9. 접속)
- European Commission. (2017c). The Small Farmers Scheme. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-10/small-farmers-scheme_en_0.pdf (2023. 10. 9. 접속)
- European Commission. (2021). Commission Staff Working Document: Evaluation of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas. <https://www.agrodigital.com/wp-content/uploads/2021/04/relevogeneracionalc.pdf> (2023. 10. 9. 접속)
- European Commission. (2022). Common Agricultural Policy for 2023-2027; 28 CAP Strategic Plans at a glance. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-12/csp-at-a-glance-eu-countries_en.pdf (2023. 10. 9. 접속)
- European Commission. (2023). Young farmers. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/young-farmers_en (2023. 6. 16. 접속)
- European Commission. (2023a). Young farmers. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/young-farmers_en (2023. 10. 9. 접속)
- European Commission. (2023b). Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027). <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-04/approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf> (2023. 10. 9. 접속)

European Commission. (2023c). The small farmers scheme. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/small-farmers-scheme_en (2023. 10. 9. 접속)

European Commission. (2023d). Cross-compliance. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance_en (2023. 10. 9. 접속)

European Parliament. (2023). Financing of the CAP. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/106/die-finanzierung-der-gemeinsamen-agrarpolitik> (2023. 10. 9. 접속)

Farm Europe. (2021). EU Rural Incomes and Biofuels. <https://www.farm-europe.eu/blog-en/eu-rural-incomes-and-biofuels/> 2023. 10. 9.

Stephan Georg. (n.d.). Maps and Geodata [웹사이트]. Distance calculator. , <https://www.distance.to> (2023. 9. 21. 접속)



〈부표 1〉 강원도 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

구분	출생아 수		합계출산율	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.15	0.15	0.15	0.16
혼인연령	29.70	29.80	29.70	29.73
혼인율	4.933333	5.173733	4.933333	4.734683
어린이집 수	17.35	14.77	17.35	16.57
인구밀도	91.7	240.9	91.7	1202.1
아파트 수	3078.0	1967.3	3078.0	2947.9
예산액	204294.6	167796.6	204294.6	152730.4
사회복지예산 비중	21.50	21.12	21.50	28.46
0세 인구 순이동	108.00	57.64	108.00	13.92
사업체 수	37.15	37.49	37.15	35.33
취업자 수	269.77	278.84	269.77	279.81
APT 전세가 지수	98.48	97.65	98.48	97.12
GRDP	614130.1	632557.0	614130.1	544922.8
2013년	10980.00	11026.23	1.25	1.27
2015년	10929.00	10936.42	1.31	1.31
RMSPE	123.9231		0.036	

자료: 저자 작성

188 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

〈부표 2〉 충청북도 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

구분	출생아 수		합계출산율	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.15	0.15	0.15	0.15
혼인연령	29.76	29.91	29.76	29.83
혼인율	4.88	4.92	4.88	4.91
어린이집 수	15.67	16.40	15.67	17.31
인구밀도	214.9	496.5	214.9	648.2
아파트 수	4088.2	4068.0	4088.2	4015.2
예산액	195098.3	194349.5	195098.3	193848.9
사회복지예산 비중	26.80	26.50	26.80	26.87
0세 인구 순이동	23.50	75.37	23.50	121.96
사업체 수	32.92	32.18	32.92	32.85
취업자 수	303.05	295.46	303.05	296.26
APT 전세가 지수	98.49	97.17	98.49	97.29
GRDP	637074.3	727874.8	637074.3	702848.6
2013년	13658.00	13547.23	1.37	1.37
2015년	13563.00	13638.84	1.41	1.42
RMSPE	174.6054		0.0198256	

자료: 저자 작성

〈부표 3〉 제주도 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

구분	합계출산율	
	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.16	0.16
혼인연령	30.42	29.86
혼인율	5.61	5.19
어린이집 수	15.42	15.59
인구밀도	347.2	616.6
아파트 수	1528.5	3186.6
예산액	140396.9	138343.6
사회복지예산 비중	19.21	26.78
0세 인구 순이동	98.25	293.89
사업체 수	42.98	35.00
취업자 수	302.87	331.26
APT 전세가 지수	100.51	96.73
GRDP	514805.5	871069.9
2013년	1.43	1.40
2015년	1.48	1.46
RMSPE	0.049	

자료: 저자 작성

〈부표 4〉 충청남도 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

구분	출생아 수		합계출산율	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.16	0.16	0.16	0.16
혼인연령	29.16	29.39	29.16	29.43
혼인율	5.80	5.54	5.80	5.40
어린이집 수	17.27	14.94	17.27	13.96
인구밀도	253.1	300.8	253.1	391.5
아파트 수	2105.0	2304.0	2105.0	2213.0
예산액	130546.5	129116.9	130546.5	143569.7
사회복지예산 비중	22.24	24.72	22.24	24.28
0세 인구 순이동	173.20	133.48	173.20	-8.05
사업체 수	34.50	35.22	34.50	33.81
취업자 수	324.82	319.50	324.82	306.28
APT 전세가 지수	96.91	96.92	96.91	95.94
GRDP	885349.8	688843.3	885349.8	788872.9
2013년	18628.00	18580.22	1.44	1.43
2015년	18604.00	18578.72	1.48	1.48
RMSPE	105.248		0.011	

자료: 저자 작성

〈부표 5〉 인천광역시 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

구분	출생아 수		합계출산율	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.19	0.18	0.19	0.18
혼인연령	29.85	29.72	29.85	30.03
혼인율	5.8	5.5379	5.8	5.63056
어린이집 수	14.11	17.61	14.11	16.70
인구밀도	2774.6	2113.4	2774.56	3677.17
아파트 수	2244.9	2386.6	2244.91	2495.81
예산액	82501.4	96294.1	82501.41	82534.10
사회복지예산 비중	29.90	32.83	29.90	33.96
0세 인구 순이동	267.80	324.33	267.80	333.81
사업체 수	31.09	34.65	31.09	36.96
취업자 수	270.68	292.18	270.68	315.55
APT 전세가 지수	85.02	84.56	85.02	87.92
GRDP	487123.5	503270.9	487123.5	499727.3
2013년	25560.0	25585.2	1.20	1.18
2015년	25491.0	25462.2	1.22	1.23
RMSPE	222.872		.0198	

자료: 저자 작성

190 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

<부표 6> 광주광역시 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

구분	출생아 수		합계출산율	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.18	0.17	0.18	0.17
혼인연령	30.23	30.29	30.23	30.44
혼인율	4.96	5.22	4.96	4.92
어린이집 수	15.26	13.71	15.26	14.19
인구밀도	2923.10	1582.51	2923.10	3178.50
아파트 수	4172.6	2895.9	4172.6	3735.4
예산액	98774.7	116119.0	98774.7	110573.2
사회복지예산 비중	41.68	29.16	41.68	35.31
0세 인구 순이동	119.75	56.9255	119.75	563.5249
사업체 수	39.34	38.54	39.34	38.11
취업자 수	320.94	311.32	320.94	314.82
APT 전세가 지수	93.57	94.71	93.57	92.54
GRDP	497183.1	621050.5	497183.1	564367.7
2013년	12729.0	12757.0	1.17	1.13
2015년	12441.0	12979.1	1.21	1.21
RMSPE	506.0849		0.0197	

자료: 저자 작성

<부표 7> 대전광역시 출산지원금 SCM 분석의 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

구분	출생아 수		합계출산율	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.18	0.17	0.18	0.18
혼인연령	30.11	30.09	30.11	30.17
혼인율	5.11	5.16	5.11	5.12
어린이집 수	18.31	13.19	18.31	13.91
인구밀도	2776.06	1605.81	2776.06	2688.15
아파트 수	3973.1	3772.7	3973.1	3657.8
예산액	103503.1	105004.5	103503.1	111192.8
사회복지예산 비중	39.23	32.34	39.23	33.41
0세 인구 순이동	1.555556	-17.50944	1.555556	-112.0172
사업체 수	35.94	34.38	35.94	33.47
취업자 수	316.04	346.67	316.04	307.34
APT 전세가 지수	85.66	93.87	85.66	90.77
2013년	14099	13773.05	1.234	1.222491
2015년	13774.0	14082.3	1.3	1.3
RMSPE	533.6435		.0373597	

자료: 저자 작성

〈부표 8〉 대도시 지역 출생아 수를 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

구분	서울 동작구		경기 성남시			
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic		
20~44세 여성 비중	0.21	0.20	0.20	0.19		
혼인연령	30.91	30.78	30.56	30.10		
혼인율	6.65	6.33	6.38	6.12		
어린이집 수	12.56	14.99	14.99	15.92		
인구밀도	24585.6	18477.5	6849.0	13003.6		
아파트 수	147.55	123.79	178.44	188.07		
예산액	1162.9	1245.8	2813.9	2098.1		
사회복지예산 비중	48.73	46.26	23.65	28.77		
0세 인구 순이동	-250.83	-209.12	-624.17	-63.47		
20~44세 여성 순이동	-292.83	-291.37	-794.50	-26.38		
종사자 수	88.52	90.41	89.85	87.20		
전세가 지수	23.08	31.20	37.77	33.66		
지방세	172.00	183.71	776.67	503.46		
재정자립도	33.72	31.19	63.40	50.18		
2013년	3712.00	3708.25	8847.00	8808.49		
2015년	3643.00	3642.07	8864.00	8914.88		
RMSPE	118.3917		161.4799			
구분	대전 중구		서울 동대문구		서울 강남구	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.17	0.17	0.19	0.19	0.21	0.20
혼인연령	29.95	30.12	31.05	30.93	31.77	31.54
혼인율	5.10	5.10	5.46	5.79	4.85	5.27
어린이집 수	17.61	15.95	15.39	13.88	10.43	10.36
인구밀도	4130.8	6429.0	25004.6	17466.4	13942.9	9241.3
아파트 수	198.30	204.13	172.78	174.02	237.03	218.49
예산액	1392.3	1403.2	1471.3	1500.0	1786.2	1656.6
사회복지예산 비중	53.00	54.17	47.75	46.93	38.25	37.54
0세 인구 순이동	-38.80	-8.08	-39.29	-78.02	-332.10	-210.55
20~44세 여성 순이동	-872.60	-780.11	-455.71	-350.61	-325.80	9.09
종사자 수	81.68	91.91	92.08	92.43	92.23	91.57
전세가 지수	34.08	36.15	40.77	36.61	97.57	72.26
지방세	125.40	128.15	194.29	203.67	598.90	518.29
재정자립도	18.56	19.34	30.16	29.35	68.71	64.78
2013년	2081.00	2078.22	2651.0	2659.0	4551.0	4539.6
2015년	1952.00	1955.06	2687.0	2686.0	4595.0	4579.4
RMSPE	104.8788		52.38013		157.7659	

자료: 저자 작성.

192 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

<부표 9> 대도시 지역 유배우 출생률을 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

구분	서울 동작구		경기 성남시			
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic		
20~44세 여성 비중	0.21	0.21	0.20	0.20		
혼인연령	30.91	30.84	30.56	29.80		
혼인율	6.65	6.97	6.38	6.33		
어린이집 수	12.56	13.81	14.99	16.75		
인구밀도	24585.6	16732.4	6849.0	7515.6		
아파트 수	147.55	145.46	178.44	201.56		
예산액	1162.9	1272.9	2813.9	2627.0		
사회복지예산 비중	48.73	47.55	23.65	25.50		
0세 인구 순이동	-250.83	-192.48	-624.17	23.76		
20~44세 여성 순이동	-292.83	743.74	-794.50	1778.80		
종사자 수	88.52	90.21	89.85	88.25		
전세가 지수	23.08	37.95	37.77	32.67		
지방세	172.00	180.43	776.67	692.94		
재정자립도	33.72	32.07	63.40	56.25		
2013년	99.67	92.53	85.04	83.79		
2015년	104.40	102.36	91.27	90.87		
RMSPE	5.867373		3.165433			
구분	대전 중구		서울 동대문구		서울 강남구	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.17	0.18	0.19	0.19	0.21	0.21
혼인연령	29.95	30.34	31.05	30.83	31.77	31.41
혼인율	5.10	5.10	5.46	5.60	4.85	5.50
어린이집 수	17.61	15.32	15.39	13.30	10.43	12.18
인구밀도	4130.8	7694.9	25004.6	14599.5	13942.9	13967.0
아파트 수	198.30	240.77	172.78	171.20	237.03	165.33
예산액	1392.3	1435.7	1471.3	1502.5	1786.2	1629.9
사회복지예산 비중	53.00	54.43	47.75	47.70	-	-
0세 인구 순이동	-224.40	-177.60	-295.29	-308.20	-332.10	-226.32
20~44세 여성 순이동	-872.60	-882.75	-455.71	-358.48	-325.80	-103.48
종사자 수	81.68	88.59	92.08	91.52	92.23	92.85
전세가 지수	34.08	34.16	40.77	39.07	97.57	57.99
지방세	125.40	142.14	194.29	190.99	598.90	393.59
재정자립도	18.56	20.72	30.16	29.94	68.71	51.98
2013년	84.07	83.98	89.8	89.3	0.84	0.95
2015년	86.04	85.97	96.8	96.6	0.9	1.0
RMSPE	1.88592		3.487194		.0937749	

주: 서울 강남구는 유배우출산율이 아닌 합계출산율로 분석
 자료: 저자 작성.

(부표 10) 중소도시 지역 출생아 수를 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

구분	전남 여주시		충남 공주시		전남 광양시	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.15	0.16	0.13	0.15	0.17	0.17
혼인연령	29.64	29.60	29.52	29.64	29.23	29.29
혼인율	5.13	5.47	4.12	5.01	5.86	5.97
어린이집 수	10.98	14.36	20.07	20.00	15.08	15.11
인구밀도	562.6	1495.6	128.7	769.5	333.0	695.1
아파트 수	237.03	219.72	139.23	186.66	262.89	225.39
예산액	4450.2	4267.4	6383.6	5212.5	4337.3	4209.7
사회복지예산 비중	25.06	25.48	18.79	20.92	19.17	21.27
0세 인구 순이동	-21.38	-22.91	-42.33	18.64	11.40	17.47
20~44세 여성 순이동	-751.38	-670.43	-517.67	-254.97	-66.40	-67.04
종사자 수	330.94	333.11	283.03	313.43	381.97	371.08
사업체 수	35.32	34.56	35.85	36.05	35.55	35.96
지방세	739.25	644.18	463.50	550.70	805.60	677.35
재정자립도	33.80	34.13	18.05	27.31	35.42	35.00
2013년	2424.0	2447.8	714.0	698.1	1761.0	1758.3
2015년	2503.0	2444.3	634.0	678.2	1680.0	1682.1
RMSPE	82.55197		52.25497		104.8788	
구분	전북 정읍시		전북 김제시		경북 영천시	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.12	0.14	0.11	0.14	0.12	0.13
혼인연령	29.52	29.62	29.78	30.00	30.07	29.91
혼인율	3.73	4.57	3.48	4.58	4.52	4.61
어린이집 수	19.06	18.66	18.35	17.53	14.26	18.60
인구밀도	164.5	459.6	158.4	345.0	109.7	190.5
아파트 수	165.09	199.72	132.92	172.97	168.15	157.27
예산액	7206.0	5958.0	9315.0	6350.1	7182.9	5800.5
사회복지예산 비중	23.18	22.24	20.50	21.95	16.42	20.02
0세 인구 순이동	-9.13	63.59	-18.89	4.50	2.17	54.32
20~44세 여성 순이동	-445.38	-291.41	-324.44	-75.63	-157.67	-157.95
종사자 수	233.02	248.02	295.75	331.54	336.33	328.67
전세가 지수	31.65	31.65	38.22	40.33	37.28	38.41
지방세	358.63	498.49	482.11	607.92	579.83	556.93
재정자립도	13.65	20.57	13.53	22.95	18.40	22.32
2013년	735.00	723.58	559.00	555.62	711.00	681.89
2015년	692.00	735.44	476.00	543.12	631.00	653.30
RMSPE	51.8305		46.19103		31.87056	

자료: 저자 작성.

194 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

<부표 11> 중소도시 지역 유배우 조출생률을 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

구분	전남 여수시		충남 공주시		전남 광양시	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.15	0.16	0.13	0.14	0.17	0.17
혼인연령	29.64	29.82	29.52	29.73	29.23	29.31
혼인율	5.13	5.10	4.12	4.76	5.86	6.00
어린이집 수	10.98	13.91	20.07	18.79	15.08	15.63
인구밀도	562.6	773.6	128.7	342.1	333.0	707.7
아파트 수	237.03	225.49	139.23	175.24	262.89	215.66
예산액	4450.2	4306.0	6383.6	5578.4	4337.3	4144.6
사회복지예산 비중	25.06	24.27	18.79	20.33	19.17	22.31
0세 인구 순이동	-71.38	-60.51	-68.67	-2.95	-204.00	-62.44
20~44세 여성 순이동	-751.38	-493.36	-517.67	-137.48	-66.40	-3.64
종사자 수	330.94	338.07	283.03	305.25	381.97	384.12
사업체 수	35.32	35.19	35.85	36.66	35.55	36.90
지방세	739.25	681.53	463.50	530.99	805.60	693.19
재정자립도	33.80	32.34	18.05	22.46	35.42	34.60
2013년	79.2	80.3	78.3	77.2	93.0	92.9
2015년	85.7	86.0	83.2	83.2	92.2	92.2
RMSPE	2.746475		6.351867		2.997113	
구분	전북 정읍시		전북 김제시		경북 영천시	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.12	0.13	0.11	0.13	0.12	0.14
혼인연령	29.52	29.99	29.78	30.48	30.07	29.53
혼인율	3.73	4.06	3.48	3.97	4.52	5.20
어린이집 수	19.06	18.12	18.35	16.74	14.26	16.22
인구밀도	164.5	203.1	158.4	146.7	109.7	243.2
아파트 수	165.09	162.08	132.92	112.60	168.15	184.61
예산액	7206.0	6376.5	9315.0	6573.3	7182.9	5934.2
사회복지예산 비중	23.18	21.02	20.50	21.16	16.42	18.86
0세 인구 순이동	-9.13	74.11	-18.89	9.09	2.17	37.42
20~44세 여성 순이동	-445.38	-298.84	-324.44	13.20	-157.67	-103.50
종사자 수	233.02	300.75	295.75	330.69	336.33	345.40
전세가 지수	31.65	37.02	38.22	42.11	37.28	40.46
지방세	358.63	583.49	482.11	670.28	579.83	562.15
재정자립도	13.65	21.24	13.53	24.22	18.40	21.50
2013년	1.27	1.23	1.36	1.34	1.42	1.42
2015년	1.34	1.34	1.27	1.31	1.55	1.52
RMSPE	.0743261		.0629624		.0531199	

주: 전북 정읍시, 전북 김제시, 경북 영천시는 유배우출산율이 아닌 합계출산율로 분석
자료: 저자 작성.

(부표 12) 농어촌 지역 출생아 수를 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

구분	경북 문경시		전남 장흥군		전남 영광군	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.12	0.12	0.11	0.11	0.12	0.12
혼인연령	29.92	29.82	29.23	29.47	29.22	29.39
혼인율	3.80	4.34	3.56	3.46	4.37	4.47
어린이집 수	13.73	12.22	12.78	12.41	7.77	11.11
인구밀도	81.8	115.0	67.6	71.1	117.6	111.1
아파트 수	94.38	79.29	45.68	41.94	97.57	65.79
예산액	7847.6	8765.9	9060.9	9719.9	8732.5	9407.8
사회복지예산 비중	16.77	17.56	16.63	15.65	15.95	16.07
0세 인구 순이동	-11.50	-3.31	2.60	-5.00	-4.67	-5.51
20~44세 여성 순이동	-280.33	-229.94	-150.40	-105.39	-137.17	-140.84
종사자 수	201.45	221.51	183.05	217.39	223.79	237.07
사업체 수	27.27	31.18	34.51	28.86	31.44	33.08
지방세	298.67	389.23	243.00	307.53	440.83	433.90
재정자립도	19.95	16.12	10.74	11.54	14.35	14.64
2013년	547.00	543.11	246.00	240.27	417.00	415.90
2015년	526.00	523.23	212.00	217.79	415.00	416.58
RMSPE	32.73564		15.9175		48.88623	
구분	충북 영동군		전남 화순군		전남 함평군	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.12	0.11	0.13	0.13	0.10	0.10
혼인연령	29.60	29.56	29.54	29.32	29.70	29.91
혼인율	3.75	3.79	3.92	5.03	3.48	3.49
어린이집 수	9.20	11.62	25.89	16.13	11.16	11.81
인구밀도	59.9	68.1	84.0	77.8	88.3	70.8
아파트 수	77.43	63.49	178.92	90.75	22.92	34.59
예산액	8285.2	8903.7	7546.6	8543.8	10864.3	10823.3
사회복지예산 비중	13.95	15.66	15.81	15.52	15.81	15.19
0세 인구 순이동	-3.00	-2.05	-9.40	1.15	-19.00	-5.95
20~44세 여성 순이동	-138.75	-123.49	-231.80	-82.18	-91.00	-138.30
종사자 수	192.21	201.18	266.72	227.21	200.48	193.68
전세가 지수	26.04	30.52	32.83	35.10	30.73	26.80
지방세	251.75	319.40	759.60	764.82	268.67	332.81
재정자립도	15.85	13.02	22.72	22.44	10.07	12.86
2013년	278.00	277.20	443.00	425.89	237.00	238.63
2015년	245.00	246.32	372.00	381.79	202.00	205.18
RMSPE	9.164051		31.82578		11.60174	

주: 전북 정읍시, 전북 김제시, 경북 영천시는 유배우출산율이 아닌 합계출산율로 분석
 자료: 저자 작성.

196 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

<부표 13> 농어촌 지역 유배우 출산율을 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

구분	경북 문경시		전남 장흥군		전남 영광군	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.12	0.12	0.11	0.10	0.12	0.12
혼인연령	29.92	29.68	29.23	29.63	29.22	29.30
혼인율	3.80	3.97	3.56	3.59	4.37	4.47
어린이집 수	13.73	11.40	12.78	11.78	7.77	11.40
인구밀도	81.8	93.0	67.6	80.1	117.6	110.9
아파트 수	94.38	77.46	45.68	48.13	97.57	84.69
예산액	7847.6	8936.4	9060.9	9147.3	8732.5	8964.5
사회복지예산 비중	16.77	16.59	16.63	16.07	15.95	16.13
0세 인구 순이동	-11.50	-8.08	2.60	-1.80	-4.67	-3.10
20~44세 여성 순이동	-280.33	-137.53	-150.40	-112.66	-137.17	-159.14
종사자 수	201.45	230.85	183.05	183.66	223.79	246.27
사업체 수	27.27	32.24	34.51	29.70	31.44	33.05
지방세	298.67	367.78	243.00	278.61	440.83	430.05
재정자립도	19.95	14.96	10.74	12.55	14.35	14.24
2013년	88.19	86.77	70.28	68.73	77.94	77.03
2015년	88.04	87.79	61.95	64.08	82.68	83.26
RMSPE	4.870527		5.268345		5.817876	
구분	충북 영동군		전남 화순군		전남 함평군	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.12	0.11	0.13	0.13	0.10	0.11
혼인연령	29.60	29.55	29.54	29.40	29.70	29.52
혼인율	3.75	3.74	3.92	4.49	3.48	3.74
어린이집 수	9.20	11.78	25.89	14.40	11.16	10.53
인구밀도	59.9	68.3	84.0	92.3	88.3	86.4
아파트 수	77.43	58.00	178.92	121.21	22.92	41.32
예산액	8285.2	9004.9	7546.6	7874.9	10864.3	10081.4
사회복지예산 비중	13.95	15.56	15.81	16.86	15.81	15.59
0세 인구 순이동	-3.00	7.08	-9.40	8.02	-19.00	-10.82
20~44세 여성 순이동	-138.75	-138.72	-231.80	3.67	-91.00	-142.95
종사자 수	192.21	207.52	266.72	322.58	200.48	184.74
전세가 지수	26.04	30.02	32.83	33.71	30.73	30.20
지방세	251.75	319.26	759.60	562.70	268.67	324.12
재정자립도	15.85	14.06	22.72	22.55	10.07	12.04
2013년	67.85	67.77	73.42	79.33	96.45	93.96
2015년	64.39	64.74	75.99	85.74	92.42	89.27
RMSPE	2.809063		8.526659		6.900687	

주: 전북 정읍시, 전북 김제시, 경북 영천시는 유배우출산율이 아닌 합계출산율로 분석
자료: 저자 작성.

〈부표 14〉 농어촌 지역 출생아 수 및 유배우 출산율 결과지표로 설정한 예측변수에 대한
균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

출생아 수	전북 부안군		경남 거창군	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.11	0.11	0.12	0.11
혼인연령	29.42	29.63	29.98	29.92
혼인율	3.68	3.85	3.57	3.81
어린이집 수	14.66	13.33	14.07	13.44
인구밀도	115.3	96.8	78.3	79.9
아파트 수	83.58	70.68	120.73	85.32
예산액	8694.0	8872.1	9049.4	9401.5
사회복지예산 비중	15.05	16.48	15.97	16.15
0세 인구 순이동	-5.83	-3.39	9.00	-6.06
20~44세 여성 순이동	-203.67	-178.45	-121.29	-164.98
종사자 수	209.65	218.12	208.91	224.38
사업체 수	33.55	32.41	30.61	31.90
지방세	289.17	322.26	335.57	395.35
재정자립도	13.53	15.05	16.50	17.09
2013년	298.00	283.16	393.00	381.55
2015년	267.00	275.54	338.00	354.93
RMSPE	32.02229		22.97313	
유배우 출산율	전북 부안군		경남 거창군	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
20~44세 여성 비중	0.11	0.11	0.12	0.12
혼인연령	29.42	29.69	29.98	29.88
혼인율	3.68	3.87	3.57	3.99
어린이집 수	14.66	13.07	14.07	13.34
인구밀도	115.3	99.6	78.3	100.9
아파트 수	83.58	66.26	120.73	88.26
예산액	8694.0	8889.9	9049.4	8900.4
사회복지예산 비중	15.05	16.76	15.97	17.26
0세 인구 순이동	-5.83	-0.99	9.00	-3.41
20~44세 여성 순이동	-203.67	-190.59	-121.29	-233.50
종사자 수	209.65	202.10	208.91	230.81
사업체 수	33.55	32.44	30.61	31.00
지방세	289.17	302.69	335.57	375.59
재정자립도	13.53	14.94	16.50	17.73
2013년	1.20	1.20	1.35	1.33
2015년	1.18	1.24	1.23	1.29
RMSPE	.1423124		.0552482	

주: 전북 부안군은 합계출산율을 제시
자료: 저자 작성.

198 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가 - 지방자치단체 수당을 중심으로

〈부표 15〉 충청남도과 전라북도의 농민수를 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

농민 수	충청남도		전라북도	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
전체 인구	2084977	3405279	1857841	2411391
유소년 인구 비중	0.260	0.255	0.2401139	0.2434133
청장년 인구 비중	0.372	0.391	0.3800604	0.3977863
노년 인구 비중	0.166	0.161	0.1813882	0.1725799
귀촌 인구	1761.375	2071.015	1770.5	1728.435
아파트 수	266625.3	431071.9	237438	302355.7
인구밀도	253.6238	302.7273	230.2738	163.9757
GRDP	5.00E+04	3.64E+04	25361.85	29908.35
예산	4828.316	4794.639	4954.292	5630.223
종사자 수	325.6806	309.3843	266.0123	279.5729
사업체 수	3.473923	3.485223	3.44909	3.62864
2013년	341393	341392.2	258880	259161.3
2015년	308455	306076.7	227431	243701.6
RMSPE	4295.8		9312.93	

자료: 저자 작성.

〈부표 16〉 봉화군과 청송군의 농민수를 결과지표로 설정한 예측변수에 대한 균형값

(단위: 명, 세, %, 백만 원, 개)

농민 수	봉화군		청송군	
	Treated	Synthetic	Treated	Synthetic
전체 인구	33614.29	38794.86	26253.29	33048.37
유소년 인구 비중	0.16	0.16	0.16	0.16
청장년 인구 비중	0.40	0.40	0.41	0.40
노년 인구 비중	0.3	0.3	0.3	0.3
귀촌 인구	204.2	173.4	158.2	148.1
아파트 수	48.96	41.65	52.93	37.70
인구밀도	28.0	50.6	31.0	45.1
GRDP	28211.37	27256.31	23889.55	25608.11
GRDP 농업 비중	0.24	0.20	0.21	0.23
GRDP 제조업 비중	0.28	0.19	0.02	0.14
예산	11020.6	10792.6	12049.5	12024.9
농업예산 비중	0.22	0.22	0.22	0.21
종사자 수	6560.9	7890.1	4885.0	5895.2
사업체 수	27.11	27.76	27.96	28.89
2016년	12532.0	12564.5	11663.0	11670.8
RMSPE	384.5397		1317.663	

자료: 저자 작성.