

정책보고서 부문
(대학(원)생)

우수상 : 매경미디어그룹회장상

트리니티 프로젝트: 저출산 극복의 新패러다임

- IPA 기반 정책 가치관·수단·관리기술의 포괄적 고려를 중심으로 -

서울대학교 행정대학원 행정학과 정책학 전공 석사과정 김 태 업

[요 약]

본 보고서는 저출산 문제가 한국 사회에 심각한 위기라는 문제의식을 바탕으로 이를 해소하기 위한 구체적 방안을 제시할 것을 목표로 삼아 진행되었다. 특히 미래 한국 IDEA의 창출이라는 본 공모전에 취지에 부합하도록 저출산 문제를 극복할 수 있는 정책 대안의 제안에 있어 미래 한국 사회에 적합할 것으로 판단되어지는 새로운 패러다임을 제시할 수 있는 방향을 중점적으로 고려하였다.

이에 본 보고서는 IPA 방식으로 설문조사 및 심층 인터뷰를 실시해 그 결과를 만족-불만족 및 중요-중요하지 않음의 2개 차원을 기준으로 하는 사분면의 시각도로 표현하여, 정책 대상자의 만족과 중요성에 대한 인식을 동시에 반영할 수 있는 주거 지원 정책 및 일·가정 양립 지원 정책의 강화를 제안하고, 이를 연구의 두 번째 세부 주제인 저출산 대응 전략 구상에서 구체화하였다.

따라서 연구의 후반부에서는 출산장려정책이 효과적으로 그 목적을 달성해내기 위해 요구되는 3요소로서의 21세기형 성인지 관점의 새로운 패러다임(정책 가치관), 정책 대상자의 만족도와 중요도 평가에 부합하는 주거 지원 및 건강관리 정책(정책 수단) 및 홍보와 과학적 분석의 정책 관리기법(정책 경영·관리기술)을 포괄하는 ‘트리니티 프로젝트’를 제안하였다. 우선 정책 가치관의 측면에 있어서는 저출산 문제가 남성과 여성이 공유하는 것으로서 심층 인터뷰를 통해 드러난 주거 및 건강관리 문제를 균형 잡힌 시각으로 출산장려정책의 일부로 삼아야 함을 역설했다. 한편 정책 수단과 관련하여서는 주거 지원 정책과 건강관리 정책으로 구분하여 서술한 바, 전자는 양적 측면과 질적 측면을 각각 More Housing 정책과 Better, Smarter Housing 정책으로 소개했으며, 후자는 건강관리의 경제적 유인을 제공할 수 있는 Healthy Life Mileage 정책을 제안하였다. 마지막으로 정책 홍보와 과학적 분석을 중심으로 하는 정책 경영·관리 기술의 차원에서는 하향식 정책 과정을 정부·시장·시민사회·전문가가 수평적 권력관계를 기반으로 협력적인 참여를 해나갈 수 있는 상향식 정책 과정으로 전환하려는 노력과 더불어 임신-출산-육아의 3단계별 지원 정책이 종속변수로서의 출산율 제고에 어떤 영향을 미치는지에 대한 상관·회귀분석으로써 동태적으로 탄력적인 정책이 변화하는 사회 현실에 기민하게 반응할 수 있도록 해야 함을 다루었다.

본 보고서는 IPA 기반의 설문조사 및 심층 인터뷰를 토대로 ‘트리니티 프로젝트’를 제안함으로써 과거의 패러다임에 포괄적인 변화를 추구하는 저출산 극복의 新패러다임을 제시하였다는 점에서 의의가 있으며, 포괄적인 대안을 제안하였다는 점에서 현실에의 적용 가능성이 높다는 평가를 해볼 수 있다.

I 서 론

1. 연구 동기 및 주제

대한민국의 인구통계학적 변화의 양상은 고령화 및 저출산으로 요약 가능한 바, 이와 같은 추세가 우리 사회에 커다란 위협으로 작용하고 있음은 이미 잘 알려진 바와 같다. 전체 인구 가운데 생산가능인구가 차지하는 비중의 급격한 감소는 인적자원의 양적 축소를 유발하여 생산동력의 절감을 야기하게 된다는 점부터 복지지출의 지속적 확대로 공공부문 재정의 지속가능성이 상대적으로 낮아지게 된다는 점까지 고령화와 저출산은 우리 사회에 심각한 문제를 일으키고 있다.

물론 지난 수십 년 동안 전술한 바와 같은 문제를 인식하고 해소하기 위한 노력은 지속되어 왔다. 특히 정부 차원에서는 각종 유인책을 정책으로 설계하여 이를 집행함으로써 고령화 및 저출산의 문제를 해소하고자 노력해왔다. 하지만 그와 같은 연구 및 정책 노력에도 불구하고 고령화와 저출산의 문제는 완화되지 못하고 있으며, 오히려 더 심화되고 있는 양상을 보이고 있는 바, 정부를 위시한 우리 사회 전반의 대응 노력이 과연 효과적이었는지를 되돌아보며 평가해야 할 시기가 도래했다는 점을 말할 수 있다.

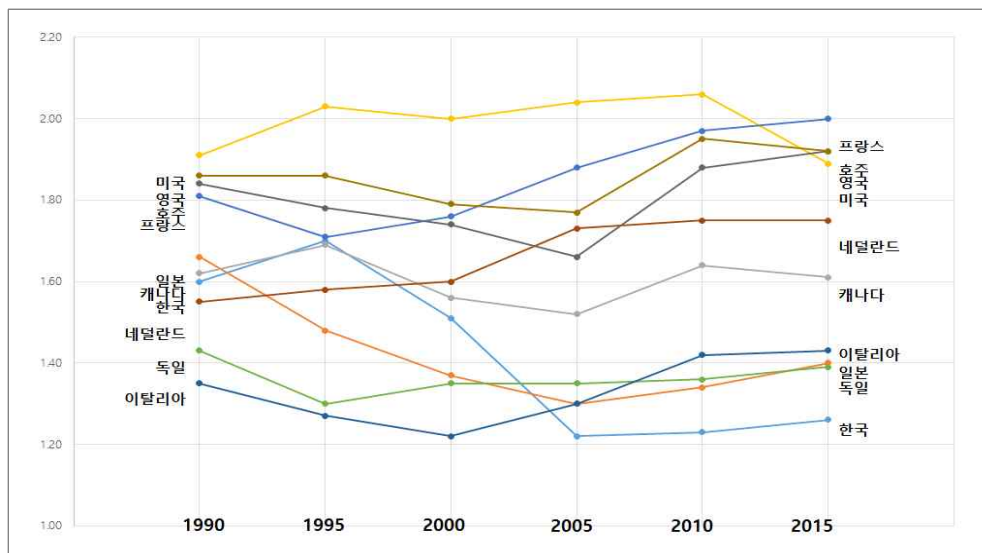
특히 저출산 문제는 고령화와 달리 당위(sollen)가 개입할 수 있는 가능성이 큰 만큼 고령화 문제에 비하여 보다 심도 있는 정책적 고려가 요구된다고 할 수 있다. 즉, 고령화는 과학기술의 지속적 발전과 인간 생활 문화 전반의 변화로 인해 나타나는 양상일 뿐 인간 수명의 연장이란 사실(sein)이 규범적 차원에서 그 당부가 논하여질 수 있는 문제가 아닌 반면, 저출산의 문제는 사실 그 자체로서의 인식을 넘어 반드시 해결되어야 할 우리 사회의 난제로서 이를 보다 심각하게 고려할 필요가 있음을 말할 수 있다. 더군다나 고령화의 양상을 파악함에 있어 전체 인구 가운데 노인 인구가 차지하는 비중을 그 지표로 삼는다는 점을 고려하면, 저출산 문제의 극복이 고령화 양상의 완화로 이어질 수 있음을 알 수 있다.

아래의 [그림 1]은 통계청 및 경제개발협력기구(OECD) 자료로부터 구하여진 것으로서, 우리나라의 합계출산율을 외국의 그것과 비교하여 보여준다. 우리나라의 합계출산율은 지속적 감소를 경험한 반면 프랑스를 위시한 서구 유럽 사회의 그것은 반등하는 양상을 보였음에 주목할 필요가 있는데, 이는 저출산과 관련된 정책 형성 과정

에서 우리나라와 서구 사회가 상당히 다른 경향을 지니고 있음으로부터 비롯된다는 추론을 해볼 수 있다.

우리나라는 민주주의의 역사가 다른 서구 선진국에 비해 오래 지나지 않았을 뿐만 아니라 봉건사회로부터 민주사회로의 변화가 자생적으로 이뤄지지 못한 대신 미국으로부터 일방적인 수입을 받아 이뤄지게 되었다는 정치사적인 측면에서 차이를 지니는 바, 이와 같은 다름이 정책형성 과정의 특징에 차이를 유발하였다는 점은 정책학 교과서에서 심심찮게 확인할 수 있는 바다. 즉, 우리 국민 대다수는 정책과정을 정부 관료나 정치인에 의해 독점되어질 수 있는 영역으로 인식함으로 인하여 자신들이 정책의 객체가 됨에도 불구하고 그와 관련된 견해를 적극적으로 표명하는 데에 어색함을 느끼는 경우가 많기 때문에 국민의 적극적 참여가 배제된 상태에서 하향식으로 정책이 형성되어지는 과정이 우리나라 정책과정의 주를 이루게 된다고 할 수 있다. 이로 인하여 저출산 문제를 극복하기 위하여 정부에 의해 일반 국민에게 제공되는 각종 정책적 유인책이 실질적인 효과를 나타내지 못하고 있으며 수평적 권력관계에 대한 일반적 인식을 바탕으로 한 시민사회의 적극적 참여를 현실적으로 경험하고 있는 서구 민주사회에서의 상향식 정책과정이 만들어낸 저출산 극복 효과가 우리 대한민국에선 나타나지 않고 있다는 점을 지적할 수 있다.

[그림 1] 주요 국가의 합계출산율 (1990~2015)



자료: 통계청, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

이와 같은 문제의식을 바탕으로 본 연구는 저출산을 극복하기 위한 대안으로서 형성된 각종 정책에 대한 일반 국민의 인식을 [만족-불만족]의 차원과 [중요함-중요하지 않음]의 차원에서 파악하는 것을 기초로 하여 그 양상을 구체적·체계적으로 파악한 다음 그 정책 효과를 가능한 한 크게 만들 수 있는 정책 대안을 제시하고자 한다.¹⁾ 이와 같은 연구 목적을 보다 구체화하기 위하여 본 연구는 “만족도-중요도 조사를 통한 저출산 극복의 효과적 정책 대안 제시”를 주제로 삼아 우리 대한민국 사회가 해결하여야 할 시급한 문제 가운데 하나인 저출산 문제를 해소하는 데에 기여할 수 있는 방안을 제안하고자 한다.

2. 연구 구조 및 방법

본 연구는 “만족도-중요도 조사를 통한 저출산 극복의 효과적 정책 대안 제시”를 주제로 삼는 만큼 크게 두 가지의 세부 주제를 선정하여 연구 구조를 구체화할 수 있는 바, 이를 그림으로 표현하면 아래의 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 연구의 구조



자료: 자체 제작

위의 [그림 2]에서 확인할 수 있는 바와 같이 본 연구의 첫 번째 세부 주제는 우리나라 정부가 주도하여온 저출산 관련 정책을 만족도 및 중요도의 측면에서 그 정책의 직접 대상자가 되는 2~30대 청년층이 어떻게 평가하고 있는지를 확인하는 것이다. 이

1) 만족도 및 중요도의 차원에서 분석하는 방식을 경영학의 마케팅 분야에서는 IPA(Importance-Performance Analysis)라고 하는 바, 이와 같은 분석법을 우리 사회 개별 구성원이 지니고 있는 저출산 관련 정책에 대한 인식의 양상을 파악하는 데에 활용하고자 한다.

를 위하여서는 두 가지의 구체적인 연구 방법이 적용된 바, ㉠서울대학교 학부 및 대학원 재학생 약 100여 명을 대상으로 하여 서면으로 실시한 설문조사 및 ㉢설문조사에 참여한 응답자 가운데 5명을 임의로 추출하여 형성한 표본을 바탕으로 실시한 심층 인터뷰가 바로 그것이다.

한편 [그림 2]에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 본 연구의 두 번째 세부 주제는 설문조사 및 심층 인터뷰를 바탕으로 파악된 정책 만족도 및 중요도 평가 결과를 바탕으로 저출산 극복을 위한 효과적인 정책 대안을 제시하는 것이다. 설문조사의 결과를 파악하고 이를 분석의 기초로 삼기 위한 목적에서 지각도(positioning map)를 활용할 수 있으며, 약 100여 명의 유의미한 숫자로 구성된 표본인 만큼 우리 사회 구성원임과 동시에 저출산 관련 정책의 직접 상대방이 되는 2~30대 청년층의 정책 선호도를 반영할 수 있는 효과적 정책 대안의 제안이 가능하게 될 것이란 기대를 해볼 수 있다.

3. 선행연구의 검토

저출산의 문제는 우리 대한민국 사회가 직면하고 있는 여러 문제 가운데 그 해소가 가장 시급한 것으로 분류될 수 있는 만큼 경제, 경영, 행정, 정치, 정책, 법 등 여러 영역에서 선행연구가 이루어진 바 있다. 저출산과 관련된 모든 선행연구의 내용을 이곳에 밝히두는 것은 본 공모전의 취지가 단순히 학술적 가치를 지니는 연구논문을 발굴해내기 아니라 실질적으로 현실 사회에 적용됨으로써 우리 사회가 지닌 병폐에 대한 참신한 처방전을 찾아내는 데에 있다는 점에서 적합하지 아니하다고 판단한 바, 소수의 선행연구에 대하여서만 간략하게 검토를 진행하고자 한다.

우선 염명배·김경미(2011)는 정책의 상대방으로서의 우리 사회의 구성원에 대한 군집분석(cluster analysis)을 토대로 집단별 저출산 원인을 추적하여 소득계층에 따라 서로 다른 정책 대안이 개발되어야 할 필요성을 지적하였다.²⁾ 이와 같은 문제의식을 바탕으로 ‘보육료 및 교육비 지원’과 ‘육아휴직 활성화’에 정책 대안에 초점을 맞춘 저출산 정책 패키지가 요구된다는 점을 밝혔다. 다만, 후술하는 바와 같이 정책 대상자의 인식을 조사함에 있어 [만족]을 느끼는 측면과 그들이 [중요]하다고 생각하는 측면을 구분하지 않고 군집분석을 실시함으로써 얻어진 두 가지 정책의 필요성에 대한 주

2) 염명배·김경미(2011), 군집분석을 통한 저출산 원인 및 정책수요 도출: 핵심정책대상 집단을 중심으로, 경제연구 29(1), 한국경제통상학회, pp. 163~190.

장은 정책 대상자의 선호를 피상적으로 파악한 것에 불과하여 그 정책 효과성 또한 담보할 수 없다는 한계를 지닐 수밖에 없다.

한편 김민곤·천지은(2016)은 서울특별시 25개 자치구에서 지급되고 있는 출산장려금이 저출산 정책으로서 어느 정도의 효과성을 지니는지를 다중회귀분석을 통해 평가한 바, 해당 정책이 출산율을 제고하는 데에 상당한 수준의 기여를 해내지 못하고 있음을 지적했다.³⁾ 물론 정교한 통계적 기법으로서의 다중회귀분석을 통해 출산장려금의 정책 효과가 미미함을 밝혀냈음은 정책 분석의 한 방편이라 할 수 있겠으나, 이는 그 양상을 기술(description)함에 그칠 뿐 ㉠그와 같은 양상이 왜 확인되어지는지의 분석적 설명과 ㉡출산율을 높임을 궁극적인 목표로 할 때 출산장려금에 비해 보다 효과적인 정책 대안에는 무엇이 있을 것인가에 대한 논의가 부족한 점은 아쉬운 점으로 꼽을 수 있다.

이와 더불어 이명석 외(2012)는 주 출산 연령에 해당하는 여성이 느끼는 저출산 관련 정책 대안의 효과성을 분석함으로써 ‘일·가정 양립 지원 정책’의 확립을 위한 법적·제도적 시스템 구축이 출산율을 높일 수 있는 가장 효과적인 대안이 될 수 있다는 점을 지적한 바 있다.⁴⁾ 이 경우에도 전술한 바와 같이 정책 대상자의 인식을 조사함에 있어 [만족]의 차원과 [중요도]의 차원을 구분하지 아니하였다는 점에서 그 분석의 현실적합성에 의문을 제기해볼 수 있으며, 특히 앞서 살펴본 선행연구로서의 염명배·김경미(2011)가 금전적 지원의 효과성을 가장 높게 평가할 수 있다는 점을 지적한 바와 달리 이명석 외(2012)는 비금전적 지원으로서의 법적·제도적 환경 조성의 효과성이 큼을 주장하였다는 점을 고려하면 정책 대상자의 인식을 조사하는 과정에 있어 보다 세분화된 기준이 요구된다는 점을 알 수 있다.

이외에도 서동희(2015)는 저출산 극복이 어려운 문제인 만큼 이를 해소하려는 정책적 노력을 계속해나가는 소모적인 행태를 중단하는 대신 저출산의 양상에 적응해 나가려는 정책이 현실적으로 요구된다는 점을 주장한 바 있으며⁵⁾, 안현미(2007)는 일본 사례와의 비교 연구를 통해 법 개정을 통한 일·가정 양립 정책의 현실화를 바탕

3) 김민곤·천지은(2016), 저출산 정책으로써 출산장려금의 정책 효과성 연구: 서울 25개 자치구들을 중심으로, 국가정책연구 30(2), 중앙대학교 국가정책연구소, pp. 163~190.

4) 이명석·장한나·이승연·민연경·최상준(2012), 저출산정책의 효과성 인식 조사: 주출산연령 여성을 중심으로, GRI 연구논총 14(2), 경기개발연구원, pp. 29~64.

5) 서동희(2015), 저출산 극복의 새로운 길, 저출산 적응정책, 공공사회연구 5(1), 한국공공사회학회, pp. 69~102.

으로 저출산 문제를 극복해나갈 수 있다는 의견을 역설하였다.⁶⁾ 또한 김민주(2010)는 우리 사회 구성원으로 하여금 저출산을 유도하는 요인에 관한 분석을 바탕으로 그와 같은 요인을 해소할 수 있을 것으로 기대되는 정책 대안을 다각적으로 제시하였으며⁷⁾, 민연경·이명석(2013)은 역시 OECD 가입국 일부를 대상으로 한 비교연구를 바탕으로 다중회귀분석을 통해 양성평등문화가 저출산 문제를 해결하는 단초가 될 수 있음에 주목한 바 있다.⁸⁾

앞서 살펴본 바와 같이 우리 사회의 뜨거운 감자로서의 저출산 문제는 많은 전문가의 학술적 관심사가 되어왔고, 그만큼 다양한 분야에서 서로 다른 논의가 진행되어 왔다. 특히 저출산 문제를 해소할 수 있으리라 기대되는 가장 효과적인 정책 대안에 관하여서는 연구자마다 그 결론이 상당히 다르게 나타나고 있는 바, [만족도]와 [중요도]를 2개 기준으로 삼아 기존의 정책 대안을 분류하고자 하는 본 연구의 첫 번째 세부 주제가 오히려 정책 대안의 개발과 분석 및 평가에 혼란을 가중하게 될 수도 있을 것이라는 우려가 드는 바다. 그럼에도 불구하고 앞에서 검토한 선행연구가 주로 1차원의 단순 분류로 정책 대상자의 정책 선호도를 파악하고자 하였다는 점을 고려하여 본 연구는 2차원의 복합 분류를 통해 사회 구성원의 정책 선호에 대한 인식을 다층적으로 이해하고 이를 바탕으로 한 효과적 정책 대안을 제시해낼 수 있다면 정책 대안의 효과성을 인식하는 새로운 틀을 제시함과 동시에 저출산 문제의 해결을 위한 현실적 대안 제시의 가능성을 제고할 수 있다는 점에서 그 의의가 있음을 말할 수 있다고 생각한다.

6) 안현미(2007), 일본의 저출산 극복을 위한 일, 가정 양립 지원정책 분석을 통한 한국 저출산정책의 함의: 육아, 개호휴업법 개정내용을 중심으로, 사회복지정책 30, 한국사회복지정책학회, pp. 311~338.

7) 김민주(2010), 저출산 유인요소와 대응정책에 관한 분석, 韓國政策學會報 19(2), 한국정책학회, pp. 105~129.

8) 민연경·이명석(2013), 저출산 정책과 양성평등문화의 출산을 제고 효과: OECD 18개 회원국을 대상으로, 政策分析評價學會報 23(2), 韓國政策分析評價學會, pp. 109~138.

II 저출산 관련 정책의 효과성에 대한 인식 조사

1. 설문조사의 구성 및 결과

연구의 첫 번째 세부 주제로서의 정책 대상자의 정책 인식 파악을 위하여 본 보고서는 앞서 소개한 바와 같이 서울대학교 학부 및 대학원 재학생 113명을 대상으로 하여 서면으로써 설문조사를 실시함과 동시에 이 가운데 5명을 임의 추출하여 심층 인터뷰를 진행하였다. 그 결과를 분석하기에 앞서 정책 만족도 및 중요도를 두 가지 주요 기준으로 삼아 정책 대상자의 정책 인식을 파악하기 위해 구성된 설문조사의 내용을 소개하면 아래와 같다.

가. 설문조사의 구성

본 설문조사는 저출산 극복을 위하여 정부가 구상하고 있거나 실제 집행중인 각종 출산장려정책에 대한 정책 대상자로서의 2-30대 국민이 지니고 있는 인식의 양상을 [만족도] 및 [중요도]의 관점에서 파악하기 위한 목적 하에서 실시된 바, 아래와 같이 설문조사를 구성하였다.

첫째, 이순희(2015)의 분류에 따라 출산장려정책을 크게 보육서비스, 출산·육아 휴직제도(일·가정 양립정책) 및 수당제도로 구분함과 동시에 정부 정책의 특성을 분류하는 일반적인 체계로 잘 알려진 현금보조, 현물보조 및 가격보조의 틀을 복합적으로 활용하여 구분하였다.⁹⁾ 그 구분된 결과를 아래의 <표 1>을 통하여 구체적으로 확인할 수 있는 바, 총 12개의 제도를 3×3의 구분으로 분류하여 표시하였다.

<표 1> 출산장려정책의 구분

	보육서비스	출산·육아 휴직제도	수당제도
현금보조	육아 보조금 (누리과정-국·공립)	유급보호 휴가時 급여 (근로기준법 제60조)	출산수당 가정양육수당
현물보조	보육 시설(국·공립) 보육 기구 보조	출산·육아 휴가 유연근무제	주거 보조금
가격보조	육아 보조금 (누리과정-사립)	-	육아 필수품 가격보조 육아 필수품 면세제도

자료: 자체 제작

9) 이순희(2015), OECD 주요국의 출산장려 정책 비교 연구, 한국행정학회 학술발표논문집 2015(12), 한국행정학회, pp. 1217~1244.

둘째, 설문조사를 크게 두 부분으로 나누어 정책 대상자의 출산장려정책에 대한 [만족-불만족]의 차원을 확인하는 제Ⅰ부분과 [중요-중요하지 않음]의 차원에서 그 인식의 양상을 확인하는 제Ⅱ부분으로 구분하여 실시하였다. 우선 제Ⅰ부분에 대하여서는 위의 <표 1>에 소개된 총 12개의 출산장려정책 구분에 대하여 정책 수혜자 내지 예비 정책 수혜자로서 해당 정책에 대해 어느 정도로 만족을 하고 있는지에 대해 [불만족]을 의미하는 1점부터 [만족]을 상징하는 10점까지 이산적(discrete)으로 분포된 점수에 대하여 표시하도록 하였다. 예를 들어, [문항 1-8]에서 “우리 정부는 유연근무제 정책을 통해 일·가정 양립을 위한 제도화를 시도하고 있습니다. 출산 계획과 관련된 관점에서 볼 때, 해당 정책은 귀하에게 어느 정도로 만족감을 줄 수 있습니까?”를 물은 다음 [매우 불만족]과 [매우 만족]에 대해 각각 1점 및 10점을 부여하도록 하였다.

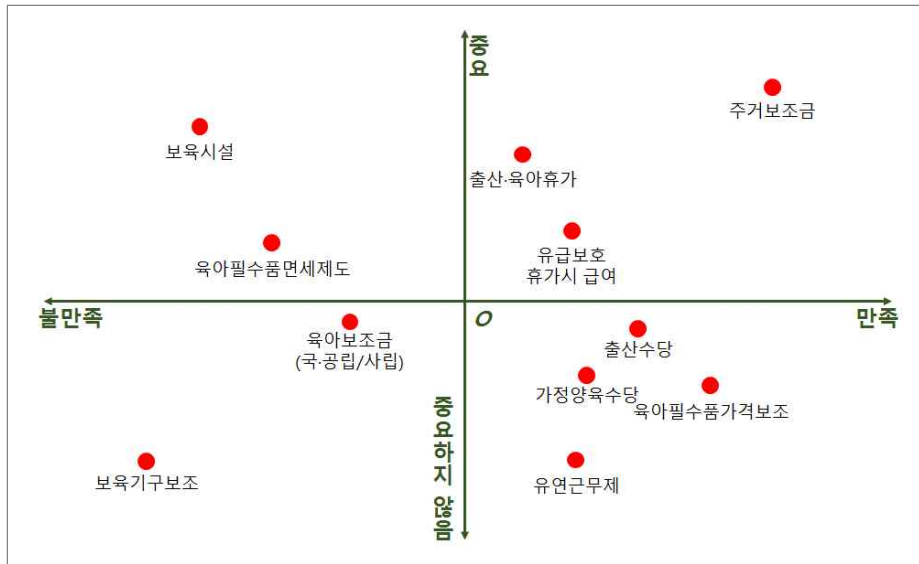
셋째, 설문조사의 제Ⅱ부분에서는 정책 대상자의 출산장려정책에 대한 중요도에 관한 인식을 파악하기 위하여서 <표 1>과 같이 구분한 총 12개의 정책에 대해 양자비교를 실시하는 방안을 적용하여 문항을 구성하였다. 즉, 정책 α 와 정책 β 에 대해 상대적 중요도를 질문하였으며 총 $\binom{12}{2}=66$ 개의 문항을 통해 모든 가능한 경우의 수에 대해 다음의 예시와 같이 질문한 바, “주거보조금 지급 정책이 유연근무제에 비하여 일반 국민의 출산 계획과 관련된 관점에서 볼 때 어느 정도로 중요한 정책이 될 것이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 [매우 중요하지 않음]을 1점, [매우 중요함]을 7점으로 부여하도록 하였다.¹⁰⁾

나. 설문조사의 결과

전술한 바와 같이 구성된 설문조사를 통해 정책 대상자의 출산장려정책에 대한 인식을 [만족도] 및 [중요도]의 2개 차원에서 조사한 결과를 정리하면 아래의 [그림 3]과 같다.

10) 이와 같은 경우, 4점에 응답한 경우 두 정책 간 중요도의 차이를 1배로 환산하여 계산하였으며, 각 점수 간 중요도의 격차는 n 점을 응답한 경우에 2^{n-4} 배가 되는 것으로 파악하고자 한다.

[그림 3] 설문조사의 결과



자료: 자체 제작

설문조사의 제 I 부분에서 파악한 만족-불만족의 차원에서 구하여진 평균 응답과 제 II 부분에서 파악한 중요-중요하지 않음의 차원에서 확인된 평균 응답을 각각 수평축과 수직축으로 하여 평면을 사분할 한 다음 <표 1>에서 소개한 출산장려정책을 평균 응답에 따라 구분하여 정리하였다. 예를 들어, 현물보조의 성격이 강한 보육서비스 지원 정책으로서의 [보육 기구 보조] 정책은 [그림 3]의 제3사분면에 표시된 바, 해당 정책은 정책 대상자의 만족을 이끌어내지 못할 뿐만 아니라 출산 장려의 관점에서 중요도가 상당히 낮게 인식되고 있는 것임을 알 수 있다.

이와 같은 관점에서 볼 때 정책 입안자가 관심을 기울여야 하는 부분은 [그림 3]의 제1사분면이라고 할 수 있는 바, 이와 같은 사실은 해당 영역에 속한 출산장려정책은 다른 어느 정책에 비하여 상대적으로 중요하게 받아들여지고 있을 뿐만 아니라 정책 대상자의 만족도가 높다는 점에 기인한다. 또한 해당 사분면은 나머지 3개의 사분면에 속한 출산장려정책이 추구하여야 하는 방향으로서의 이상(ideal)을 제시할 수 있는 바, 이는 ㉠중요도를 높게 인식하고 있음에도 정책 대상자가 느끼는 만족도가 낮다면 장기적인 정부 신뢰의 하락으로 이어지게 됨으로써 출산장려정책이 효과적으로 그 목표를 달성할 수 없게 되며 ㉢만족도가 높음에도 불구하고 정책 대상자가 출산장려의 관점에서 그 중요도를 낮게 인식하는 경우라면 해당 정책은 단지 대중영합주의

(populism)에 기초하여 정부의 재정 건전성을 악화할 뿐 역시 출산을 제고라는 목적에 기여하지 못할 것이라는 점으로부터 추론할 수 있다.

그러므로 우리 정부는 출산을 제고를 위한 정책적 노력을 크게 두 가지 차원에서 전개할 수 있는 바, ①우선 정책 대상자에 의하여 만족도와 중요도가 모두 높게 인식되고 있는 출산장려정책으로서의 ‘주거 보조금 지원’, ‘출산·육아휴가’ 및 ‘유급보호 휴가 시 급여 지원’ 등의 세 가지 정책을 보다 활성화하는 방안이 그 하나가 될 것이며, 나아가 앞서 지적한 바와 같이 ②중요도 또는 만족도 중 적어도 어느 하나에 대하여 정책 대상자의 인식이 낮게 형성된 나머지 정책 대안에 대하여 그 결여된 바를 보완하여줄 수 있는 정책적 고려가 다른 하나가 될 것이라고 평가할 수 있다.

아래에서는 임의로 추출된 5명의 심층 인터뷰 대상자로부터 파악된 출산장려정책에 대한 인식을 서술하고, 나아가 설문조사 및 심층 인터뷰를 바탕으로 파악된 바를 토대로 연구의 두 번째 세부 주제인 ‘저출산 극복 위한 효과적 대안 제시’로 나아가고자 한다.

2. 심층 인터뷰의 구성 및 결과

출산장려와 관련된 정책 대상자로서의 2-30대 청년층이 인식하는 우리 정부의 출산장려정책에 대한 만족도와 중요도를 전반적으로 파악한 설문조사를 보다 구체화하고 효과적인 정책 대안 제시로 나아가기 위한 발판을 제대로 마련하기 위하여서 본 연구는 5명의 표본을 임의로 추출하여 심층 인터뷰를 진행하였다. 이와 같은 심층 인터뷰의 주요 목적을 요약하면, ①설문조사와 같은 대량 자료 조사를 통해 얻어진 결과의 신뢰성 재확인, ②앞의 설문조사에서 명확한 정의를 내리지 않은 채 조사의 대상이 된 [만족도] 및 [중요도]에 대한 응답자의 인식 조사, ③서면 중심의 설문조사에서 행한 응답이 이뤄지게 된 데에 영향을 미친 구체적인 인식 조사 등이 될 수 있다.

가. 심층 인터뷰의 구성

본 심층 인터뷰는 전술한 주요 세 목적을 달성하기 위하여 아래의 <표 2>와 같은 기본적인 질문을 우선적으로 구성하였다.

<표 2> 심층 인터뷰의 기본 구성

	질문의 내용
질문 1	(<표 1>에 제시된) 총 12개의 출산장려정책에 대해 본인이 중요하다고 생각하는 순서대로 순위를 매겨 주십시오.
질문 2	본인이 생각하는 [정책 만족도]와 [정책 중요도]는 어떻게 서로 다른 개념입니까?
질문 3	귀하께서는 설문조사에서 다음과 같이 응답하셨습니다. 이와 같이 응답하신 이유는 무엇입니까?

자료: 자체 제작

<표 2>에 제시된 바와 같은 기본적인 질문을 포함한 심층 인터뷰는 서울대학교 학부 및 대학원 재학생 5명에 대하여 각 30분 내외로 진행되었으며, 그 결과를 아래에서 구체적으로 서술하고자 한다.

나. 심층 인터뷰의 결과

앞에서 간략하게 그 구조를 소개한 심층 인터뷰는 아래의 <표 3>에 제시된 바와 같이 임의로 선정된 5명의 설문조사 응답자에 대하여 실시되었다.

<표 3> 심층 인터뷰의 대상자 개요

	응답자 1	응답자 2	응답자 3	응답자 4	응답자 5
성별	남	남	여	여	여
연령	25	28	24	26	31
소속	서울대 공과대학	서울대 인문대학	서울대 경제학과(대학원)	서울대 의과대학	서울대 행정대학원

자료: 자체 제작

1) 결과의 정리: 공통적 사항

<표 3>에 소개한 심층 인터뷰 대상자 5명에 대하여 이를 실시한 결과를 개별적으로 소개하기에 앞서 이들로부터의 응답이 갖고 있는 공통적 사항을 정리·서술하면 아래와 같다.

첫째, 심층 인터뷰 대상자 5명 [응답자 4]를 제외한 4명은 공통적으로 <표 2>에 소개한 기본적인 질문 가운데 첫 번째에 해당하는 [질문 1]에 대하여 [그림 3]의 제1사분면

영역에 표시된 ‘주거 보조금 지원’, ‘출산·육아휴가’ 및 ‘유급보호 휴가 시 급여 지원’ 등의 세 가지 정책에 1-3위의 순위를 매겼다. 실제 설문조사에서도 당해 세 가지 정책에 대한 만족도 및 중요도 차원의 의식이 다른 어느 정책에 대한 것보다 상당히 강하게 나타나고 있음을 확인할 수 있었던 바, 이와 같은 양상은 임의 추출된 5명의 심층 인터뷰 대상자에 대하여서도 나타나고 있다.

둘째, 정책에 대한 만족도 및 정책에 대한 중요도 인식의 차원이 각각 어떤 의미를 가지고 있는지에 대한 <표 2>의 [질문 2]와 관련하여서는 심층 인터뷰 대상자 5명이 모두 공통된 응답을 한 바, 이를 정리하여 나타내면 아래의 [그림 4]와 같다.

[그림 4] 정책 만족도 및 중요도의 의미에 대한 인식



자료: 자체 제작

위의 [그림 4]에서 확인할 수 있는 바와 같이 정책 만족도는 개인적 차원에서, 정책 중요도는 사회적 맥락의 차원에서 파악되는 요소라는 인식이 응답자에 공통적으로 내재된 사항이다. 즉, ①정책 만족도는 응답자 스스로가 느끼는 필요나 욕구에 의하여 형성되는 만족을 반영할 수 있는 차원이며 ②정책 중요도는 응답자가 여기기에 자신을 포함한 사회의 일반 구성원이 해당 정책의 취지와 궁극적인 목적으로 나아가고자 하는 데에 그 정책이 어느 정도로 효과성이 있을 것인지를 기준으로 형성되는 중요 수준을 반영하는 차원인 셈이다. 따라서 만족도가 높은 정책이라고 하여 반드시 중요한 것은 아니게 되며, [그림 3]의 제4사분면에 표시된 출산장려정책의 경우 개인적 차원에서는 단기적으로 스스로의 경제생활에 보탬이 된다는 점에서 높은 만족도의 대상이 되지만 중·장기적 관점의 사회적 차원에서는 출산장려라는 본래의 목적에 크게 부합하지 못한다는 점을 지적할 수 있다.

2) 결과의 정리: 개별적 사항

앞서 소개한 바와 같이 심층 인터뷰를 통하여서는 <표 2>의 [질문 1]과 [질문 2]에 대하여 공통된 사항을 포함한 답변을 구할 수 있었다. 한편 개별적으로 주목할 만한 답변이 있었던 바, 이를 간략하게 요약하여 서술하면 아래와 같다.

첫째, [질문 3]과 관련하여 성별에 따라 서로 다른 양상의 답변이 전개되었다. 우선 남성 응답자인 [응답자 1]과 [응답자 2]는 ‘주거 보조금 지원’을, 여성 응답자인 나머지 세 사람은 대체로 일·가정 양립 정책으로 포괄될 수 있는 ‘출산·육아휴가’ 및 ‘유급보호 휴가 시 급여 지원’ 정책을 선호하는 경향을 지니고 있음을 파악할 수 있었다. 이는 우리 사회가 전통적으로 지니고 있는 성역할을 반영하는 답변으로 평가할 수 있는 바, 결혼 및 출산 시 남성은 안정적인 주거 환경을 조성하여야 할 부담을 크게 지니고 있는 반면 여성은 자신의 경력 단절을 방지함과 동시에 가정이라는 새로운 집단으로부터 요구받는 아내 또는 어머니로서의 역할을 수행하여야 하는 내적 갈등을 겪고 있음이 위와 같은 답변으로써 드러난 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 관점에서 볼 때, 정책의 성인지적 관점이 확대될 필요가 있으며 이는 반드시 남성중심사회에서 여성의 시각으로 정책을 형성하여야 할 필요가 제기되어오던 20세기형 성인지적 관점의 패러다임에 국한될 것이 아니라 결혼과 출산의 선택을 어느 일방의 문제가 아닌 양성이 동시에 직면하는 문제임을 직시하여 남성의 시각과 여성의 시각을 혼재하는 21세기형 성인지적 관점의 패러다임으로 나아가야 함을 의미한다.

둘째, 학업의 지속을 위하여 현재 서울대학교 경제학과 대학원 및 서울대학교 행정대학원에 재학 중인 [응답자 3]과 [응답자 5]는 초혼 연령이 늦추어짐에 따라 지니게 되는 심적 부담에 대하여 토로한 바 있다. 이들은 그와 같은 부담이 두 가지 측면에서 비롯됨을 지적하였는데, 하나는 ㉠학업의 연장에 따른 저축의 부족이 야기할 경제적 측면의 제약이요, 다른 하나는 ㉡출산 연령이 상승하게 됨에 따라 임신이 어려워 질 것임과 관련된 건강상의 제약이다. 최근 저출산의 원인이 반드시 경제·문화적 측면에만 있는 것이 아니라 난임, 심지어는 불임이 상당히 큰 비중으로 저출산에 영향을 미치고 있음을 고려하면 앞서 <표 1>에서 제시한 바와 같은 출산장려정책이 보육 서비스, 출산·육아 휴직제도(일·가정 양립정책) 및 수당제도 등의 경제적 지원에 한정되어 이루어지고 있음은 저출산을 극복하기 위한 효과적인 정책 수단으로서 제대로 기능하지 못함을 방증한다고 추론해볼 수 있다.

셋째, 위의 두 가지 주요 개별적 사항과 더불어서 부차적으로 지적해볼 수 있는 개

별 답변의 특징적 사항을 정리하면 다음과 같다. ①우선 [응답자 1]은 「정부 3.0」의 기조 하에도 불구하고 맞춤형 출산장려정책을 지원하는 일원화된 조직 내지 프로그램이 존재하지 않음을 지적한 바, 이는 물론 보건복지부 임신육아종합포털 ‘아이사랑’¹¹⁾이 운영되고 있는 현실에 비추어보았을 때 온전히 타당한 것이라고는 할 수 없으나 그 홍보가 부족하여 다수의 일반 사회 구성원이 이를 활용하지 않는다면 해당 서비스가 유명무실화된 것이라 평가할 수 있으므로 이와 관련된 대책 또한 출산장려정책의 범주 하에서 구상되어야 할 필요가 있다고 할 수 있다. ②한편 [응답자 3]과 [응답자 4]는 출산장려정책이 [임신 - 출산 - 육아]의 3단계 과정 각각에 대해 구체화되어 있음을 고려할 때 어떤 과정과 관련된 출산장려정책이 출산을 제고라는 정책의 주된 목표에 가장 효과적으로 부합할 것인지에 관한 연구를 바탕으로 출산장려정책의 강조점이 상대적으로 달라져야 할 필요가 있음을 지적하였다.

아래에서는 113명을 대상으로 진행된 설문조사의 결과로서 분석한 바와 설문조사 응답자 가운데 임의로 추출한 5명에 대해 실시한 심층 인터뷰로부터 파악된 바를 종합하여 출산을 제고를 위해 고려될 수 있는 효과적인 정책 대안을 제시한 다음 그 기대효과를 간략하게 살펴보고자 한다.

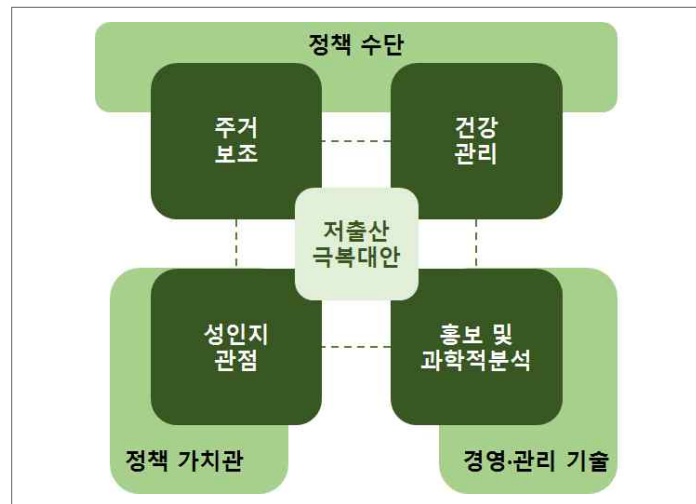
III 저출산 극복의 효과적 정책 대안과 기대효과

1. 저출산 극복의 효과적 정책 대안의 개요

설문조사를 통해 [그림 3]과 같이 지각도의 형태로써 분석한 바와 더불어 심층 인터뷰로써 확인된 공통적·개별적 사항을 종합적으로 고려하여 저출산 극복을 위한 효과적인 정책 대안을 제시하고자 한다. 이에 앞서 설문조사 및 심층 인터뷰와 관련해 전술한 내용을 조직화·체계화하여 정리하면 아래의 [그림 5]와 같다.

11) 보건복지부 임신육아종합포털 ‘아이사랑’, <<http://www.childcare.go.kr/>>.

[그림 5] 정책 수단-가치관-기술의 연계



자료: 자체 제작

즉, 저출산 극복의 효과적 정책 대안을 제시하기 위하여서는 [그림 5]에 나타난 ‘주거 보조’, ‘건강관리’, ‘성인지 관점’, ‘홍보 및 과학적 분석’ 등의 4개 요소가 포괄적으로 고려되는 가운데 정책 형성 및 집행이 이뤄져야 한다는 점을 설문조사 및 심층 인터뷰를 통해 알 수 있다. 물론 이와 같은 4요소는 동일한 층위에 있는 것으로 볼 수 있지 않음이 상당하나,¹²⁾ 서로 동시·다발적으로 연계되는 때에 비로소 저출산 극복을 위한 대안으로서의 출산장려정책이 효과적일 수 있다는 점에 주목하여야 한다. 이는 다양한 정책 수단이 병렬적으로 제시되기만 해서는 우리 사회가 직면하고 있는 문제의 양상을 효과적으로 해소할 수 있는 정책 대안이 빛을 발하지 못할 것이라는 문제의식에서 비롯된 것이며, [정책 수단-정책 가치관-정책 경영·관리기술]이 통합적으로 운영됨이 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

12) [그림 5]의 ‘주거 보조’와 ‘건강관리’는 저출산 문제 극복이란 정책 목표를 달성함에 있어 수단으로 고려할 수 있는 대상인 반면, ‘성인지 관점’은 정책 형성 및 집행 과정에서 요구되는 가치관, ‘홍보 및 과학적 분석’은 특정 정책 수단과 관련 없이 정책 과정에서 일반적으로 행하여지는 경영·관리행위라는 점에서 4요소는 동일한 층위에서 병렬적으로 논하여질 수 있는 것은 아니라고 볼 수 있다. 하지만 본문에서 지적한 바와 같이 [정책 수단-가치관-기술]은 서로 연계될 때 비로소 정책 목표 달성도가 높아짐에 주목할 필요가 있다.

2. 저출산 극복의 트리니티(trinity) 프로젝트와 기대효과

저출산 극복의 트리니티 프로젝트라 함은 앞에서 지적한 바와 같이 [정책 수단-정책 가치관-정책 경영·관리기술]의 3요소가 동시에 고려되는 경우에만 비로소 정책이 추구하는 바로서의 궁극적인 목표가 효과적으로 달성될 수 있다는 문제의식에서 비롯된 용어로, 삼위일체 또는 3인조를 뜻하는 트리니티(trinity)가 이와 같은 문제의식을 가장 잘 반영한다는 판단 하에 규정하였다.¹³⁾ 이에 아래에서는 저출산 극복의 「트리니티 프로젝트」의 각 요소와 관련하여 효과적일 수 있는 대안을 제시하고 그 기대효과를 함께 서술하고자 한다.

가. 정책 가치관: 성인지 관점의 21세기 패러다임화

앞에서 지적한 바와 같이 성인지 관점은 20세기형 패러다임과 21세기 패러다임으로 구분될 수 있다. 이를 요약하여 정리하면 아래의 <표 4>와 같다.

<표 4> 성인지 관점의 패러다임: 20세기형과 21세기형

	20세기형 패러다임	21세기형 패러다임
개요	남성중심사회에서의 여성 시각 반영	양성평등사회에서의 양성 시각 동시 반영
특성	여성 중심, 여성 배려	균형 배려, 맞춤형 정책 고려

자료: 자체 제작

즉, 20세기형 성인지 관점의 패러다임은 남성중심사회에서 상대적으로 취약한 계층으로서 분류되어온 여성의 권리 신장을 위해 여성 중심·여성 배려의 가치를 강조한 반면, 현대적인 21세기형 성인지 관점의 패러다임은 양성평등사회로 진입한 사회·문화적 환경을 반영하여 양성의 시각을 동시에 반영하고 남성 및 여성을 배려함을 균형 있게 함과 동시에 성별에 따른 개별 맞춤형 정책을 고려하는 경향을 포괄한다. 예를 들어, 20세기형 성인지 관점의 패러다임 하에서 ‘어떻게 하면 여성의 권리를 신장시킬 수 있을까?’의 고민을 바탕으로 「여성 고위 공무원 임용 목표제」와 같은 정책이 형성되었다고 볼 수 있다면,¹⁴⁾ 21세기형 성인지 관점의 패러다임 하에서는 여성의

13) 네이버, <<http://endic.naver.com/enkrEntry.nhn?sln=kr&entryId=b9e1de534f414787bea5a9e7f72ea216>>.

14) 연합뉴스, “고위공무원단 여성비율 3.68%”, 2009. 10. 28. 작성, 2016. 9. 24. 검색, 연합뉴스 전자신문, <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002944039>>.

권리 신장 자체가 목적이 되지 않는 대신 양성 모두에게 영향을 미치는 특정한 사회 문제를 해결할 수 있는 방안에 대한 고민을 중심으로 균형적 배려, 양성 맞춤형 정책 고려가 이뤄지는 경우로서 「엄마 육아」는 물론 「아빠 육아」 정책이 함께 설계되었다고 할 수 있다.¹⁵⁾

이와 같은 21세기형 패러다임의 성인지 관점은 출산장려정책과 관련하여서도 주목되어야 할 필요가 있다. 20세기형 패러다임 하에서 출산장려정책은 출산의 주체를 오로지 여성으로 한정지음으로써 남성은 배제된 정책 형성의 결과물로 여겨졌지만, 그와 같은 양상은 출산이 ‘가정(家庭)’ 및 ‘부부(夫婦)’가 공유하는 선택의 문제임을 경시함으로써 완전한 효과성을 발휘할 수 없는 부정적인 결과를 야기한다는 평가를 내릴 수 있다. 따라서 양성 모두를 동시에 고려하는 21세기형 성인지 관점의 패러다임이 출산장려정책의 효과성을 위해 함께 고려되어야 할 바로서 「트리니티 프로젝트」의 한 축을 이루는 것임을 지적할 수 있는데, 심층 인터뷰의 결과를 정리함에 있어 남성과 여성이 만족도 및 중요도와 관련된 인식의 양상에서 서로 다른 견해를 보인 바와 관련하여 구체화하면 아래와 같다.

21세기형 성인지 관점의 패러다임이 갖는 핵심은 바로 ‘양성 모두에 대한 정책적 고려와 각 성별에 따른 맞춤형 정책 대안의 설계’에 있다. 즉, 특정 사회 문제가 어느 하나의 성별의 문제로 국한되지 않는다는 사실을 정확하게 인지한 상태에서 각 성별이 만족을 느끼고 중요하다 여기는 맞춤형 정책을 구상하여야 한다는 것이다. 저출산 문제도 그와 같은 유형의 것으로서, 여성 중심의 [임신 - 출산 - 육아] 정책 일반은 주거보장의 문제에 관하여 절실하게 여기는 남성의 시각과 일·가정 양립의 문제 및 건강 문제를 중시하는 여성의 시각이 모두 반영되는 정책 패키지로 전이될 필요가 있음을 지적할 수 있다.

나. 정책 수단: 주거 정책과 건강관리 정책

「트리니티 프로젝트」의 제2요소가 되는 정책 수단을 제안함에 있어 앞서 설문조사 및 심층 인터뷰를 바탕으로 확인한 남성과 여성의 인식 차이를 반영함으로써 제1요소로 지적한 21세기형 성인지 관점의 새로운 패러다임이 구체화될 수 있는 바, 이는 [그림 5]에 소개한 주거 보조 정책 및 건강관리 정책으로 구성된다. 즉, 출산의 여부를

15) 보건복지부 임신육아종합포털 ‘아이사랑’, <<http://www.childcare.go.kr/>>.

선택함에 관여하는 남성과 여성 모두의 정책 선호를 균형적으로 고려하면서도 [그림 3]의 지각도로 요약된 설문조사의 결과에서 나타난 만족도 및 중요도의 양상을 반영하면 주거 보조 정책과 건강관리 정책이 출산장려정책을 뒷받침하는 주요한 정책 수단이 되어야 한다는 점을 강조할 수 있다.

1) 주거 정책: 정책 수단과 기대효과

아래의 <표 5>는 「정부 3.0」의 정보공개체제 하에서 이뤄지고 있는 대한민국 정부의 주거 정책 수단을 요약하여 보여준다.

<표 5> 대한민국 정부의 주거 정책 수단 현황

	정책 수단 현황
주거임대	기존주택 전세임대, 영구임대주택공급, 다가구 등 기존주택매입임대, 국민임대주택공급, 공공주택공급, 장기전세주택공급, 행복주택 공급, 직장여성아파트 안내신청 등
주거자금	주거급여(맞춤형 급여), 내 집 마련 디딤돌 대출, 버팀목 전세자금 자금, 주거안정 월세 대출, 버팀목 대출 보증, 주거안정 원세대출 보증, 국가유공자 등 대부지원, 폭력 피해 여성 주거 지원 사업, 제대군인 대부지원, 오피스텔 구입자금 등
주거환경 개선지원	사회취약계층 실내 환경 진단개선 사업, 저소득층 에너지 효율 개선, 농촌 주택 개량 자금 지원, 주거환경 개선 자금, 취약계층 에너지 복지 사업, 그린홈(노후 공공 임대주택 시설 개선) 등
취약계층	긴급복지 주거지원, 취약위기 가족 돌봄 지원 사업, 북한이탈주민 정착금 및 주택알선 지원, 노숙인 등 복지 지원, 사할린 한인 지원, 남북피해자 지원 등

자료: 대한민국 정부

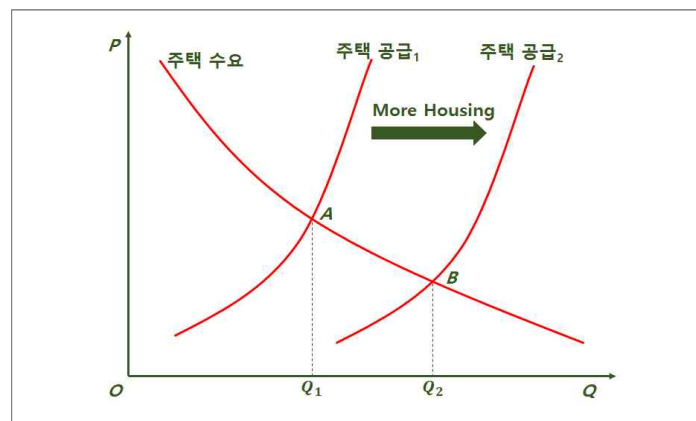
위의 <표 5>에 기술된 주거 관련 정책 가운데 특히 주목할 만한 것은 현물지원으로서의 주거임대라고 볼 수 있는데, 이는 대부분의 지원 정책이 소득분위와 같은 구체적이고도 경직적인 지원 요건을 엄격하게 정하고 있기 때문에 대다수의 국민이 수혜자가 될 수 없는 한계를 지닌다는 점에 기인한다. 특히 대학생, 사회초년생, 신혼부부를 구체적인 지원 대상으로 삼는 「행복주택 공급」 정책은 다른 어떤 정책에 비하여서도 소득 요건이 까다롭지 않고 그 혜택의 범위가 넓다는 점에서 출산장려정책의 일부로서의 주거 관련 정책이 출발점으로 삼을 수 있는 기초가 될 가능성이 크다. 하지만 대한민국 국토교통부에 따르면 2017년까지 총 14만 호의 행복주택이 공급될 계획을 갖고 있는데, 이는 우리나라 신혼부부에게 일반적인 혜택으로 인식되기에는 큰 한계를 갖고 있는 수치로 볼 수 있다. 즉, 행복주택에 대한 수요에 비해 공급이 현저히

낮다는 점에서 2-30대 젊은 세대의 결혼 동기 또는 출산 동기에 효과적으로 영향을 미칠 수 없는 셈이다. A. Maslow가 욕구 계층론을 통해 지적한 바와 같이 의-식-주의 생리적 욕구가 만족되는 경우라야 그보다 상위 계층의 욕구를 추구할 수 있음을 고려하면,¹⁶⁾ 주거 안정이 저출산 문제 극복 방안으로서 상당히 큰 지위를 차지하여야 할 당위를 쉽게 찾을 수 있다.

그렇다면 21세기형 성인지 관점의 새로운 패러다임을 반영함과 동시에 대다수의 2-30대 젊은 계층에 의해 높은 만족도와 중요도에 대한 강한 인식이 형성되어 있는 주거 지원 정책을 통해 출산장려정책의 궁극적 목적을 효과적으로 달성하기 위하여서는 해당 정책이 세부적으로 어떤 양상을 취하여야 할 것인가? 이에 대하여 우리 정부는 'More Housing'의 양적 지원과 'Better, Smarter Housing'의 질적 지원을 병행하여야 할 필요가 있다.

우선 주거 지원 정책과 관련한 「More Housing 정책」은 '행복주택의 확대 지원'으로 요약될 수 있다. 이는 주택 공급의 전반적·양적 증가로 이어지는 바, 아래의 [그림 6]에서 확인할 수 있는 바와 같이 주택 시장에서 균형 가격의 하락과 균형 거래량의 증가라는 효과를 야기할 수 있다. 이는 사회적 잉여(social surplus)의 크기를 크게 한다는 점에서 가시적인 정책 효과를 낼 뿐만 아니라, 2-30대 젊은 계층의 출산 동기와 상당히 큰 양(+)의 상관관계를 지니므로 출산장려정책의 궁극적 목적을 효과적으로 달성하는 데에 기여할 수 있다.

[그림 6] More Housing 정책의 효과



자료: 자체 제작

16) 네이버, <<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=659594&cid=42152&categoryId=42152>>.

하지만 이와 같은 양적인 변화는 출산장려정책의 목적 달성에 요구되는 필요조건에 불과하며 충분조건은 되지 못한다는 사실이 지난 수년에 걸친 정책 과정을 통해 파악할 수 있다. 따라서 「Better, Smarter Housing」의 질적 측면을 강조하는 정책과 보조를 맞추어 주거 지원 정책의 양상이 완성될 필요가 있다. 질적 측면의 주거 지원 정책으로서의 Better, Smarter Housing은 시장 상황을 반영하는 정부 중심의 제도를 통한 조정 기능이 강조되는 정책으로 최근 제4차 산업혁명의 핵심적 요소로 부상하고 있는 공유경제(sharing economy)와의 결합을 시도하는 것을 중심으로 한다. 이는 ㉔ More Housing 정책의 시행을 위해 요구되는 예산상의 소요를 크게 줄이는 데에 기여하면서도 ㉕유휴자원(excess capacity)의 효율적 활용을 극대화할 수 있을 뿐만 아니라 ㉖공유의 인식을 확산시킴으로써 사회적 자본(social capital)을 보다 두텁게 축적시킬 수 있는 자산이 될 수 있다는 점에서 의의가 있다.

주거 지원 정책을 공유경제의 양상과 결합시킬 수 있는 예시로는 프랑스의 비아제(viager)를 공유경제의 가치와 결부된 한국형 주거 지원 정책으로 변형·적용시키는 과정을 들 수 있는 바,¹⁷⁾ 노년층이 소유하고 있는 주택의 일부를 임대 형태로 2-30대 젊은 계층이 공유할 수 있는 정부의 지원과 제도적 보장으로 Better, Smarter Housing을 구체화할 수 있음에 주목하여야 한다.¹⁸⁾ 비아제 계약은 정보의 비대칭성으로 인해 필연적으로 역선택(adverse selection)의 문제를 야기할 수밖에 없을 뿐만 아니라 재산권과 관련된 침해한 갈등 및 폭력적 범죄의 양상으로 이어질 수 있다는 점에서 정부의 적극적인 관여가 요구된다고 할 수 있다. 즉, 정부는 공유경제를 기반으로 한 Better, Smarter Housing 정책을 실현하기 위하여 ㉔계약자의 건강에 관한 정보 제공, ㉕계약 이행에 관한 법령 마련, ㉖계약 이후에 대한 지속적 관리 등을 정책 수단으로 고려하여야 한다.

More Housing과 Better, Smarter Housing 정책은 2-30대 청년층이 저출산 문제의 극복을 위해 중요하다고 여감과 동시에 그들에게 큰 만족감을 안겨줄 수 있는 주거 지원 관련 정책으로서 저출산의 문제를 출산의 직접적 주체인 여성의 문제만으로 한정하지 않고 남성과 여성 모두를 아우르는 우리 사회 전반의 문제라는 21세기형 성인지

17) 김진(2005), 주택을 이용한 연금보완제도의 활용방안에 관한 연구: 프랑스 비아제(viager)를 중심으로, 不動産學報 25, 한국부동산학회, pp. 173~190.

18) 통계청에 따르면 우리나라의 주택 보급률은 현재 100%를 초과하고 있어 주거시설과 관련된 유휴자원이 상당히 풍부한 바 공유경제가 활성화되기 위한 전제조건이 만족되는 것으로 평가할 수 있다.

관점의 새로운 패러다임을 반영할 수 있다는 점에서 효과적인 출산장려정책이 될 것이라고 기대할 수 있다. 특히 양적 지원만을 강조하는 현재의 행복주택 사업이 야기할 수 있는 재정적자의 문제를 공유경제의 확산과 결부지어 비아제 계약의 활성화를 위한 정부의 조정 능력을 강조했다는 점에서 문화적·재정적으로 지속가능한 저출산 관련 정책 대안이 된다고 볼 수 있다.

2) 건강관리 정책: 정책 수단과 기대효과

앞서 심층 인터뷰의 결과를 밝히는 과정에서 서술한 바와 같이 저출산 문제에는 단순히 경제·문화적 차원의 원인만이 결부되지 아니한 대신 불임 또는 난임이라는 건강상의 원인도 관여한다는 점에서 우리 정부는 2-30대 젊은 계층의 정기적인 건강관리 체제를 임신과 출산의 관점에서 관여하는 정책적 고려를 행하여야 할 필요가 있다고 볼 수 있다. 우리 정부는 지난 2016년 9월 초 저출산 문제와 관련하여 추가적인 대책을 발표하는 자리에서 「난임 부부 지원 강화」의 키워드를 강조한 바 있는데,¹⁹⁾ 그 구체적 내용을 소개하면 아래의 <표 6>과 같다.

<표 6> 난임 부부 지원 강화 정책 현황

	정책 수단 현황
의료비 지원	소득기준 폐지: 지원 대상 확대 난임 시술에 대한 보편적 지원체계로 전환(2017년 10월)
난임 휴가 제도	연간 무급 3일 난임 휴가 사업주 허용의무 부여

자료: 대한민국 정부

비록 2~30대 젊은 계층의 건강관리를 위하여 정부가 구상할 수 있는 정책적 방안이 상당한 규모의 재정 지출을 야기할 것이란 점에서 보다 지속적이고 총체적인 정책 고려를 요할 수만은 없다고 할 것이지만, 가장 최근의 저출산 대응 정책에서 논의된 것임에도 불구하고 <표 6>에 소개된 난임 부부 지원 강화 정책이 ㉠의료비 지원과 ㉡난임 휴가 제도의 일시적 성격을 지니는 것이라는 점에선 그 정책 효과성이 상당히 크지 않을 것임을 유추할 수 있다. 특히 건강관리라 함은 단기적 차원에서 해결될 수 있는 문제가 아니라 중·장기적 관점에서 다뤄져야 하는 것으로서, 개인의 생활습관

19) 에이블 뉴스, “정부, 저출산 추가대책 발표”, 에이블 뉴스 전자신문, 2016. 9. 22. 작성, 2016. 9. 26. 검색, <<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0048&NewsCode=004820160923172528478238>>.

전반의 개선은 물론 우리 사회의 자연·환경적 측면에 대한 고려가 포괄적으로 이뤄져야 하는 만큼 우리에게 주어진 자원의 활용에 있어 우선순위를 다시 새롭게 설정할 필요가 제기된다고 할 수 있다.

이와 같은 관점에서 저출산의 문제를 해소할 수 있는 정책 수단으로서의 건강관리 정책을 제시하면 「Healthy Life Mileage」로써 요약할 수 있다. 즉, 출산장려정책의 일부로서 건강관리 정책을 입안함에 있어서는 오직 ‘저출산’만을 우리 사회가 직면하고 있는 문제의 양상으로 파악한 상태에서 단편적인 정책적 고려만을 행하여서는 문제 해결의 효과성이 절감될 수밖에 없는 바, 이는 저출산 문제가 우리의 삶을 이루는 정치·경제·사회·문화·과학·기술·환경·법 등의 모든 요소와 매우 깊은 연관성을 지니고 있음에 기인한다. 따라서 삶 전반을 아울러서 지속적인 건강관리를 통해 저출산의 주요한 원인으로 떠오르고 있는 불임 또는 난임 문제를 해결하기 위한 포괄적·전체적 시각의 정책이 요구된다고 할 수 있으며, 개별 경제주체로서의 2~30대 젊은 계층이 임신 및 출산의 동기를 부여받도록 유도할 수 있는 경제적 유인(economic incentive)의 개발이 그 정책 구상의 핵심이 되어야 할 필요가 있다.

「Healthy Life Mileage」는 건강한 삶을 유지하기 위하여 요구되는 각종 행동과 조세 감면 또는 보조금 지급의 혜택을 결부지음으로써 21세기 현대 사회의 구성원이 가장 민감하게 반응하는 경제적 요소와 건강한 삶을 위한 노력을 연결하는 데에 그 목적을 두는 정책이라고 할 수 있다. 예를 들어, ①자가용을 이용하는 대신 대중교통수단으로서의 버스나 지하철을 적극적으로 활용함으로써 운동량을 늘리는 데에 기여할 수 있도록 대중교통 이용횟수에 따라 정부로부터 지급되는 마일리지를 조세 감면에 활용할 수 있는 제도를 운영하거나 ②지속적인 건강관리를 위해 스포츠센터에 방문하는 횟수와 운동시간에 따라 마일리지를 지급함으로써 건강보조금을 지급하는 방식이 「Healthy Life Mileage」의 구체적 대안으로 자리매김할 수 있다. 물론 이와 같은 정책 대안은 저출산의 문제를 해소하는 데에 직접적인 영향력을 가지적으로 행사하지 아니한다는 점에서 다른 정책 유형에 비해 매력의 정도가 낮을 수도 있겠으나, 앞서 밝힌 바와 같이 저출산은 우리 삶의 전반적 분야에 걸쳐 상호 영향을 주고받는 문제인 만큼 「Healthy Life Mileage」와 같은 정책도 고려되어야 할 필요가 있으며 특히 심층 인터뷰를 통해 알 수 있었던 바와 같이 2-30대 젊은 계층이 저출산과 건강관리의 관계에 대해 인지하고 있는 만큼 저출산 극복을 추구하는 정책의 효과성도 제고될 것이라는 기대를 해볼 수 있다.

다. 정책 경영·관리기술: 홍보 및 과학적 분석

앞서 지정한 바와 같이 보건복지부 주도로 운영되고 있는 임신육아종합포털 ‘아이사랑’이 있음에도 불구하고 그 홍보가 현실적으로 이뤄지고 있지 못하여 우리 사회 구성원의 다수가 이를 적절히 이용하고 있지 못함은 저출산 극복을 위해 고안되는 출산장려정책의 일반적 효과를 낮추는 원인이 된다고 할 수 있다. 따라서 「트리니티 프로젝트」는 정책 형성 과정에 있어 기초가 되는 정책 가치관의 형성으로서의 제1요소와 정책 목표 달성에 직접적인 영향력을 행사하는 정책 수단으로서의 제2요소는 물론 앞서 소개한 두 요소의 효과성을 담보하기 위한 정책 경영·관리기술로서의 제3요소가 강조되어야 함에 주목한 데에서 도출된 결론인 바, 정책의 홍보와 정책에 대한 과학적 분석이 정책 가치관 형성 및 정책 수단의 입안·집행과 결부되어 병행될 때 비로소 출산장려정책의 효과성이 제고될 수 있다.

1) 정책 홍보의 경영·관리기술: 상향식 접근의 확대·적용

아무리 좋은 정책이 정부 관료에 의하여 형성된 경우라 하더라도 일반 국민이 해당 정책의 특징을 제대로 이해하지 못하고 있다면 그 효과성이 반감된다는 사실을 이미 잘 알려진 사실이다. 따라서 일반 국민에 대한 정책 홍보와 이를 지원하는 경영·관리기술은 정책의 성공적인 목적 달성을 위해 매우 필요한 요소라고 지적할 수 있는데, 가장 효과적인 홍보는 곧 일반 국민의 참여라는 사실을 인지할 필요가 있다. 즉, 전문가로서의 정부 관료에 의해 만들어진 정책이 하향식(top-down)으로 국민에게 전달되는 경우의 홍보는 그 정책의 구체적 내용은 무엇이며 왜 그와 같은 정책이 입안되었는지, 나아가 그 정책을 통해 기대할 수 있는 긍정적인 효과는 무엇인지와 관련된 설명(explanation)을 중심으로 이뤄질 테지만, 정책 형성 과정에서부터 상향식(bottom-up) 접근을 강조하여 정책 수혜자가 될 국민 일반이 직접 참여하는 場이 형성되어 작동하는 경우라면 단순한 설명으로서의 홍보가 아닌 설득(persuasion)으로서의 홍보가 된다는 점에서 정책의 효과성을 담보하는 데에 보다 도움이 될 수 있다.

21세기 민주주의의 정치 과정은 수평적 권력관계를 기반으로 정부·시장·시민사회, 나아가 전문가의 4주체가 협력·참여·설득의 기능을 수행하는 특성을 지녀야 할 것임은 행정학·정치학계에서 일반적으로 논하여지는 바다. 하지만 우리나라의 경우 관(官) 주도의 경제 성장을 지난 수십 년 동안에 걸쳐 경험해 왔다는 점에서 민관 협력 체제가 구축되기는커녕 여전히 관료체제에 의존하여 문제를 해결하려는 노력을

지속해오고 있다. 하지만 현대 사회에서는 불확실성·복잡성·다양성이 증대됨에 따라 문제의 양상이 쉽게 정의되지도 못할 뿐만 아니라 그 해결책을 구상하기도 어려운 ‘사악한 문제(wicked problem)’가 다수 등장하고 있기 때문에 경직적인 조직 문화를 갖고 있는 관료제에 기대어서는 우리 사회가 직면하고 있는 그와 같은 문제를 돌파할 원동력을 잃게 될 가능성이 매우 크다. 따라서 우리 정부는 설명의 홍보가 아닌 [설득의 홍보]를 실현하기 위하여 그 스스로 정부가 독점해온 정책과 관련된 의사결정의 권한을 시장, 시민사회 및 전문가에 이양하려는 노력을 전개할 필요가 있으며, 이는 입법부의 법령 개정으로 뒷받침되어야 할 필요가 있다.

2) 정책 분석의 경영·관리기술: 실증 분석을 통한 정책의 탄력성 제고

한편 정책 분석의 경영·관리기술과 관련하여서는 실증 분석을 통한 정책의 탄력성 제고를 제안할 수 있다. 이를 위하여서는 동태적 맥락에서의 정책의 의미를 명확하게 정립할 필요가 있는 바, 정책은 사회의 구조, 정치·경제의 질서, 사회 구성원의 문화적 가치관 등의 변화에 따라 탄력적·신축적으로 반응하며 동태적으로 변화를 거듭해나가야 할 필요가 있는 대상이라고 할 수 있다. 하지만 우리 사회에서는 대부분의 정책이 그 탄력성을 상실한 상태에 머무르고 있어 시대적 양상과 흐름의 변화에도 불구하고 정책 변화가 드물어 현실과 이상이 괴리되는 현상을 자주 목격할 수 있다.

앞서 심층 인터뷰에서 지적된 바와 같이 출산장려정책이 [임신-출산-육아]의 3단계 과정 각각에 대해 구체화되어 있음을 고려할 때 어떤 과정과 관련된 출산장려정책이 출산을 제고라는 정책의 주된 목표에 가장 효과적으로 부합할 것인지에 관한 연구가 진행되어야 한다는 점을 바탕으로 정책 분석의 경영·관리기술을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 예를 들어, 우리나라와 정치·경제·사회·문화적 양상이 비슷한 OECD 회원국의 출산장려정책을 임신, 출산, 육아의 3단계로 구분하여 ①각 단계와 관련된 정책에 소요되는 자원의 양과 ②출산장려정책의 효과성으로서의 합계출산율 지표 간 회귀분석(regression analysis)을 통해 주먹구구식의 출산장려정책을 지양하고 과학적·실증적·체계적으로 자원을 배분의 우선순위를 정하여야 할 필요가 있다.²⁰⁾

20) 독립변수로서의 임신, 출산, 육아의 각 단계에 소요되는 복지 재원의 양과 종속변수로서의 출산율 간 상관분석 및 회귀분석을 통해 복지 재원의 활용 방안을 실증적으로 분석·제안하는 것은 하나의 독립적인 연구 주제가 될 수 있는 바, 이와 관련하여서는 후속연구를 통해 보완할 수 있다.

IV 결 론

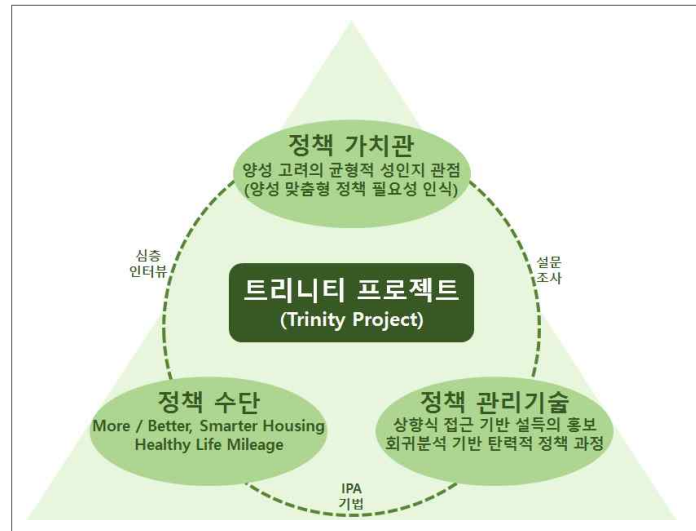
본 보고서는 저출산 문제가 인구통계학적 변화로서 우리 사회에 부정적인 영향을 미친다는 문제의식을 바탕으로 이를 해소하기 위한 구체적 방안을 제시할 것을 목표로 삼아 진행되었다. 특히 미래 한국 IDEA의 창출이라는 본 공모전에 취지에 부합하도록 저출산 문제를 극복할 수 있는 정책 대안의 제안에 있어 미래 한국 사회에 적합할 것으로 판단되어지는 새로운 패러다임을 제시할 수 있는 방향을 중점적으로 고려하였다.

현대 한국 사회가 직면하고 있는 가장 큰 위기 중 하나인 저출산의 문제는 지난 수십 년 동안 정부 관료 및 전문가로서의 학자와 연구자는 물론 일반 국민에 이르기까지 우리 사회 구성원 모두의 관심사였고, 또한 그만큼 다양한 정책이 쏟아져 나왔다. 하지만 유럽 여러 국가에서 합계출산율의 반등을 경험한 것과는 달리 우리나라의 그것과는 지속적인 하락 추세를 면치 못하고 있어 지금껏 제안된 각종 정책과 이를 이유로 투입된 막대한 자원이 과연 효과적으로 운용되어온 것인지에 대한 의문이 있게 된 상황에 이르게 됨은 정부 신뢰의 정도가 낮아지는 부차적인 문제를 야기하기도 한다.

이에 본 보고서는 출산장려정책의 세부적 요소를 이루는 각종 정책에 대해 그 정책의 대상자로서의 2-30대 젊은 계층이 만족도와 중요도 차원에서 어떤 평가를 내리고 있는지를 경영학의 IPA의 방식을 중심으로 한 설문조사와 이를 토대로 한 심층 인터뷰를 바탕으로 파악하고자 함을 연구의 첫 번째 세부주제로 삼았다. 또한 그 결과를 만족-불만족 및 중요-중요하지 않음의 2개 차원을 기준으로 하는 사분면의 지각도로 표현하여, 정책 대상자의 만족과 중요성에 대한 인식을 동시에 반영할 수 있는 주거 지원 정책 및 일·가정 양립 지원 정책의 강화를 제안하고, 이를 연구의 두 번째 세부 주제인 저출산 대응 전략 구상에서 구체화하였다.

이에 따라 연구의 후반부에서는 출산장려정책이 효과적으로 그 목적을 달성해내기 위해 요구되는 3요소로서의 21세기형 성인지 관점의 새로운 패러다임(정책 가치관), 정책 대상자의 만족도와 중요도 평가에 부합하는 주거 지원 및 건강관리 정책(정책 수단) 및 홍보와 과학적 분석의 정책 관리기법(정책 경영·관리기술)을 포괄하는 ‘트리니티 프로젝트’를 제안하였고, 그 내용을 아래의 [그림 7]에 요약하여 나타내었다.

[그림 7] 트리니티 프로젝트의 내용



자료: 자체 제작

우선 정책 가치관의 측면에 있어서는 임신 및 출산의 문제를 여성만의 문제로 보아 남성중심사회에서 여성을 배려하는 가치관으로서의 20세기형 성인지 관점 舊패러다임을 극복하고, 당해 문제가 남성과 여성이 공유하는 것으로서 심층 인터뷰를 통해 드러난 주거 및 건강관리 문제를 균형 잡힌 시각으로 출산장려정책의 일부로 삼아야 함을 역설하였다.

한편 정책 수단과 관련하여서는 주거 지원 정책과 건강관리 정책으로 구분하여 서술한 바, 주거 지원 정책은 양적 측면과 질적 측면을 각각 More Housing 정책과 Better, Smarter Housing 정책으로 소개하여 전자는 행복주택의 확대·적용, 후자는 공유경제(sharing economy) 및 프랑스의 비아제(viager) 계약의 결합 위한 정부의 조정자(coordinator) 역할로써 구체화하였다. 또한 건강관리 정책은 단기적 관점에서 이뤄지는 난임 부부에 대한 재정적 지원이 저출산 문제를 해결하는 완전한 정책이 될 수 없음을 지적하며, 2-30대 젊은 계층이 삶 전반에 있어 건강을 고려하고 그와 관련된 노력을 실천할 수 있도록 유도하는 경제적 유인을 제공할 수 있는 Healthy Life Mileage 정책을 제안하여 세제 혜택 또는 보조금 지원과 결부할 것을 주장하였다.

마지막으로 정책 홍보와 과학적 분석을 중심으로 하는 정책 경영·관리 기술의 차원에서는 하향식 정책 과정을 정부·시장·시민사회·전문가가 수평적 권력관계를 기

반으로 협력적인 참여를 해나갈 수 있는 상향식 정책 과정으로 전환하려는 노력을 통해 일방향적인 설명을 중심으로 하는 홍보가 아닌 쌍방향의 설득의 홍보가 되어야 함과 더불어 임신-출산-육아의 3단계별 지원 정책이 종속변수로서의 출산을 제고에 어떤 영향을 미치는지에 대한 상관·회귀분석으로써 동태적으로 탄력적인 정책이 변화하는 사회 현실에 기민하게 반응할 수 있도록 해야 함을 다루었다.

본 보고서는 IPA 기반의 설문조사 및 심층 인터뷰를 토대로 ‘트리니티 프로젝트’를 제안함으로써 ①남성을 시혜적 존재로, 여성을 수혜적 존재로 규정하던 과거 20세기의 성인지 관점과 ②정책 대상자의 만족도 및 중요도 인식을 고려치 않은 정책 수단, ③관(官) 주도의 일방적인 정책 과정 및 ④동태적으로 유연하지 못했던 정책 양상 등으로 묘사되는 과거의 패러다임에 포괄적인 변화를 추구하는 저출산 극복의 新패러다임을 제시하였다는 점에서 의의가 있으며, 저출산이 그 자체로서만이 아니라 우리 사회의 다양한 영역과 유기적으로 연결되어 있음을 고려해 Smarter, Better Housing 및 Healthy Life Mileage와 같은 포괄적인 대안을 제안하였다는 점에서 현실에의 적용 가능성이 높다는 평가를 해볼 수 있다.

참 고 문 헌

- 김민곤·천지은, “저출산 정책으로써 출산장려금의 정책 효과성 연구: 서울 25개 자치구들을 중심으로”, 국가정책연구 30(2), 중앙대학교 국가정책연구소, 2016, pp. 163~190.
- 김민주, “저출산 유인요소와 대응정책에 관한 분석”, 韓國政策學會報 19(2), 한국정책학회, 2010, pp. 105~129.
- 김진(2005), “주택을 이용한 연금보완제도의 활용방안에 관한 연구: 프랑스 비아제(viager)를 중심으로”, 不動產學報 25, 한국부동산학회, 2005, pp. 173~190.
- 민연경·이명석, “저출산 정책과 양성평등문화의 출산율 제고 효과: OECD 18개 회원국을 대상으로”, 政策分析評價學會報 23(2), 韓國政策分析評價學會, 2013, pp. 109~138.
- 서동희, “저출산 극복의 새로운 길, 저출산 적응정책”, 공공사회연구 5(1), 한국공공사회학회, 2015, pp. 69~102.
- 안현미, “일본의 저출산 극복을 위한 일, 가정 양립 지원정책 분석을 통한 한국 저출산정책의 함의: 육아, 개호휴업법 개정내용을 중심으로”, 사회복지정책 30, 한국사회복지정책학회, 2007, pp. 311~338.
- 염명배·김경미, “군집분석을 통한 저출산 원인 및 정책수요 도출: 핵심정책대상 집단을 중심으로”, 경제연구 29(1), 한국경제통상학회, 2011, pp. 163~190.
- 이명석·장한나·이승연·민연경·최상준, “저출산정책의 효과성 인식 조사: 주출산 연령 여성을 중심으로”, GRI 연구논총 14(2), 경기개발연구원, 2012, pp. 29~64.
- 이순희, “OECD 주요국의 출산장려 정책 비교 연구”, 한국행정학회 학술발표논문집 2015(12), 한국행정학회, 2015, pp. 1217~1244.