



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

교 육 학 석 사 학 위 논 문

국민신문고 저출산 민원 게시글에
나타난 국민의 영유아 정책에
대한 인식 및 요구도
: CONCOR 분석을 중심으로



2024년 2월

국립부경대학교대학원

유아교육과

홍향희

교 육 학 석 사 학 위 논 문

국민신문고 저출산 민원 게시글에
나타난 국민의 영유아 정책에
대한 인식 및 요구도
: CONCOR 분석을 중심으로

지도교수 이정화

이 논문을 교육학석사 학위논문으로 제출함.

2024년 2월

국립부경대학교 대학원

유아교육과

홍향희

홍향희의 교육학석사 학위논문을 인준함.

2024년 2월 16일



위	원	장	철 학 박 사	이 정 화	(인)
위		원	교육학박사	이 경 화	(인)
위		원	교육학박사	황 희 숙	(인)

목 차

I . 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구문제	6
3. 용어의 정의	7
II . 이론적 배경	8
1. 우리나라의 저출산 현황	8
2. 정부의 저출산 정책 추진 과정	13
가. 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010년)	13
나. 제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011~2015년)	16
다. 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020년)	19
라. 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021년~)	22
3. 정부의 영유아 관련 정책 추진 과정	24
4. 영유아 정책 관련 선행연구	30
5. 민원 게시글을 활용한 빅데이터 분석	33
가. 온라인 민원	32
나. 빅데이터 분석	36
다. 네트워크 분석 및 CONCOR 분석	38

III. 연구 방법	42
1. 데이터 수집 대상 및 절차	42
2. 데이터 처리	43
3. 자료 분석	45
IV. 연구결과	47
1. 저출산 정책 시기별 전체 네트워크	47
2. 저출산 정책 시기별 주요 키워드	53
3. 저출산 정책 시기별 CONCOR 분석	57
가. 제1차 기본계획 추진시기(2006~2010년)	57
나. 제2차 기본계획 추진시기(2011~2015년)	67
다. 제3차 기본계획 추진시기(2016~2020년)	75
라. 제4차 기본계획 추진시기(2021년~)	83
V. 논의 및 결론	92
1. 요약 및 논의	92
2. 결론 및 제언	97
참고문헌	104

표 목 차

<표 1> 제1차 저출산·고령사회 기본계획 저출산 분야	16
<표 2> 제2차 저출산·고령사회 기본계획 저출산 분야.....	19
<표 3> 제3차 저출산·고령사회 기본계획 저출산 분야.....	21
<표 4> 제4차 저출산·고령사회 기본계획 저출산 분야.....	23
<표 5> 수집 데이터 연도별 구성	43
<표 6> 전처리 작업	44
<표 7> UCINET 6 프로그램 네트워크 분석 경로	46
<표 8> 정책 시기별 전체 네트워크의 구조적 속성.....	48
<표 9> 정책 시기별 전체 네트워크의 통계적 유의성 검정.....	48
<표 10> 정책 시기별 TF 분석 결과.....	53
<표 11> 정책 시기별 N-gram 분석 결과.....	55
<표 12> 제1차 기본계획 CONCOR 분석 결과.....	57
<표 13> 제1차 기본계획 네트워크 중심성	60
<표 14> 제2차 기본계획 CONCOR 분석 결과.....	67
<표 15> 제2차 기본계획 네트워크 중심성	69
<표 16> 제3차 기본계획 CONCOR 분석 결과.....	75
<표 17> 제3차 기본계획 네트워크 중심성	77
<표 18> 제4차 기본계획 CONCOR 분석 결과.....	84
<표 19> 제4차 기본계획 네트워크 중심성	86

그 립 목 차

[그림 1] 대한민국 합계출산율 변화추이	9
[그림 2] 제1차 기본계획 전체 네트워크	49
[그림 3] 제2차 기본계획 전체 네트워크	50
[그림 4] 제3차 기본계획 전체 네트워크	51
[그림 5] 제4차 기본계획 전체 네트워크	52
[그림 6] 제1차 기본계획 CONCOR 분석 결과	59
[그림 7] 제2차 기본계획 CONCOR 분석 결과	68
[그림 8] 제3차 기본계획 CONCOR 분석 결과	76
[그림 9] 제4차 기본계획 CONCOR 분석 결과	85

A Study on the Perception and Needs of the Public for Infant and Toddler
Policy in e-people Civil Complaints related to Low Fertility.
: Focusing on the CONCOR Analysis

Hyang Hee Hong

Department of Early Childhood Education, The Graduate School,
Pukyong National University

ABSTRACT

This study analyzed the public's perception and needs of infant policy, focusing on 992 complaints related to low fertility posted on the online petition bulletin board, e-people, from 2006 to 2022. Since the population is a basic unit of social composition, the continuation of the low fertility negatively affects the existence of the country by causing a decrease in the production population, a slowdown in economic growth, and an aging population. As a countermeasure, the government has implemented a basic plan for a low fertility and aging society since 2006, and is paying attention to policies related to infants and toddlers. Therefore, this study aims to analyze the public's perception of infant-related policies by collecting complaints related to low fertility and selecting only posts related to infant policies. In addition, we want to understand the implications compared to the government's policy implementation period. The results of the CONCOR analysis are as follows. First, the government should actively promote its policies on childbirth and rearing to all citizens. Second, it is necessary to understand men's perceptions of marriage and childbirth and the social burden. Third, measures are needed for various types of family groups, such as foreign pregnant women's families,

disabled infants' families, and single-parent infants' families. Fourth, we need to actively expand medical services and psychological support for elderly pregnant women and infertile women. Fifth, policies aimed at improving social awareness are needed for multi-child families. Sixth, efforts are needed to resolve the needs and conflicts of infant care personnel.

Keywords : Low fertility, Infant Policy, Big Data, CONCOR analysis, Public's perception and needs



I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

대한민국은 2022년 0.78명이라는 역대 최저치의 합계출산율을 기록했으며(통계청, 2023), OECD 가입국 중 합계출산율이 1 미만인 유일한 나라다(통계청, 2022). 인구학자 데이비드 콜먼 옥스퍼드대 명예교수는 2006년 유엔 인구포럼에서 한국이 저출산 현상을 해결하지 못하면 '1호 인구소멸국가'가 될 것이라 전망하였으며(중앙일보, 2023), 올해 5월 한반도미래연구원이 주최한 학술행사에서도 한국의 가부장적인 사회문화와 과도한 업무, 교육열 등을 언급하며 저출산 해결의 시급함을 강조하였다(경향신문, 2023). 또한 인종, 성별, 계급 분야의 전문가 조앤 윌리엄스 캘리포니아 주립대 명예교수가 최근 한국의 합계출산율에 대해 "Korea is so screwed."라고 언급한 것이 화제가 되기도 하였다(동아일보, 2023).

이처럼 저출산 현상은 국가 존립 자체에 대한 문제 제기로 이어지고 있으나(금은영, 김도희, 2023), 한국의 결혼·출산에 대한 사회적 인식은 긍정적이지 못하다. 2023년 통계청이 발표한 「사회조사」로 살펴본 청년의 의식변화'에 따르면, 2012년에는 결혼에 대해 긍정적인 인식을 가진 19~34세 청년층이 56.5%로 집계되었으나, 2022년에는 36.4%로 하락하였다. 또한 2018년에는 46.4%가 결혼 후 자녀를 가질 필요가 없다고 응답하였으나, 2022년에는 53.5%로 증가한 수치를 보였다. 이러한 상황 속에 경제활동의 중심축을 담당하던 베이비 붐 세대의 은퇴로 인해 고령화까지 가속되며(조진우, 2021), 이제 저출산 현상은 인구학적 위기를 넘어 우리나라의 총체적 위기가 되었고, 국가적 비상 상황을 극복하기 위한 정부의 강력한 대책 마

런이 시급하다는 목소리 또한 높아지고 있다(금은영, 김도희, 2023; 윤홍식, 정성호, 2018).

인구는 사회 구성의 기본단위이기에, 인구구조의 변화를 초래하는 저출산 현상은 생산인구의 감소, 경제성장의 둔화, 고령화 등 국가 및 사회에 부정적인 영향을 미친다(이강재, 2011; 이삼식, 2006). 생산인구의 감소는 국가생산력을 감소시키고 교육체계에 변화를 초래하며 사회보장제도에 악영향을 미치기에(한국사회보건연구원, 2023), 젊은 세대의 부담을 가중시켜 세대 간 갈등을 유발하는 등 사회 전반의 문제로도 이어진다(오유진, 박성준, 2008). 중국, 일본, 싱가포르, 대만 등 인근 국가에서도 출산율 감소로 인한 사회적 기능 저하를 우려하고 있으며, 미국 질병통제예방센터 CDC에 따르면 미국 역시 2020년을 기점으로 출산율이 하락세를 보이고 있으며, 고령 여성의 출산 비중이 증가하고 있다(CNN, 2023). 또한 이탈리아 통계청 ISTAT에 따르면 2022년을 기준으로 남유럽은 1861년 이래 가장 낮은 출산율을 기록하였고, 국가 경제위기로 이어질 것을 우려하고 있다(CNN, 2023).

우리나라는 초저출산 사회로 진입한 2000년대 이후 저출산 문제를 주요한 정책 난제 중 하나로 간주해왔다(김동환, 2017; 김지성, 김유민, 2023; 송민호, 2017; 오신휘, 김혜진, 2020). 정부는 저출산 현상의 가속화를 우려하여 2004년 ‘저출산 및 미래사회위원회’를 설립하고, 2005년 ‘저출산·고령사회위원회’로의 승격을 추진하였으며, 같은 해인 2005년 5월 18일 ‘저출산·고령사회기본법’을 제정하였다. 또한 2006년을 기점으로 ‘저출산·고령사회 기본계획’을 시행하고 5년을 주기로 기본계획을 수립하여 현재까지 이어오고 있으나, 출산율은 지속적으로 하락하여, 현재 1 미만의 합계출산율을 기록하는 상황까지 이르렀다. 정부가 ‘저출산·고령사회 기본계획’의 시행과 더불어 주기적으로 정책의 추진 경과 및 평가를 분석하고, 이를 기반

으로 대규모 예산 투입, 다양한 정책 입안을 진행하였음에도, 뚜렷한 성과를 내지 못한 것이다(김동환, 2017; 조진우, 2021).

지속적인 출산율 악화의 대안으로 정부는 육아 정책에 주목하였다(김병만, 2018; 홍지연, 2023). 한국이 초저출산 사회로 진입하며 영유아 돌봄 문제에 대한 국가적 책임의 목소리가 높아지고, 사회가 출산·양육을 권장할 만한 제도 및 서비스를 지원해주지 못한다는 국민인식이 확대되었다(박휴용, 여영기, 2014; 정혜영 외, 2022). 육아 정책은 아동의 권리 보장 및 수요자 중심의 복지 실현에 있어서 매우 중요하기에(양정하, 2018), 유럽 및 해외에서도 아동수당, 양육비 지원, 보육·교육 서비스 등 국가 주도의 영유아 지원정책을 통해 높은 출산율을 유지하고 있다(황성원, 2020). 한국 역시 출산율 반등을 위해서 영유아기의 건전한 발달, 보육·교육비 지원, 여성의 경제활동 활성화, 돌봄 서비스 시스템 강화 등과 같은 정책 방향의 개선에 집중해야 한다는 지적(김병만, 2018; 정혜영 외, 2022)과 함께, 영유아 보육법, 유아교육법, 아동복지법, 남녀고용평등법 등으로 대표되는 영유아 관련 정책을 중심으로 발전 방향을 모색하기 시작하였다(심지은, 2018; 조영승, 2008; 홍지연, 2023).

정부의 추진 방향과 발맞춰 저출산 문제를 배경으로 영유아 정책을 탐색한 연구 역시 증가하였다(나정원, 2023). 정책 및 사회서비스는 수요자의 특성에 대한 분석을 기반으로 도입되어야 효율 및 질적 개선이 가능하기에(김정숙, 이재용, 2020; 정혜영, 2018), 영유아 관련 정책의 직간접적 수요자인 부모, 신혼부부, 기관의 원장 및 교사와 같은 국민의 실정을 파악하는 것이 중요하다. 그러나 기존의 영유아 정책 연구는 특정 지역 및 집단을 대상으로 하였거나 특정 시기에 국한된 것이 다수였기에 국민 전체의 인식으로 일반화하기에는 무리가 있으며, 정책이 도입되고 상용화되는 과정에서 사회적 인식 변화를 파악하는 것에도 한계를 가진다. 나아가 저출산

현상은 복합적인 요소로부터 기인한 사회적 문제이기에, 사회 전체 구성원에 대한 장기적이고 종합적인 접근과 이해가 필요하고, 이를 통해 사회적 인식과 공감을 도출해내야 한다(배기련 외, 2021; 오민지, 탁현우, 2022). 이에 영유아 관련 정책에 대한 대중의 인식을 파악하여 정책과의 간극을 이해하고, 자녀의 출산 및 양육과정에서의 경제적, 심리적 부담을 해소해야 한다는 주장이 제기되고 있다(김병만, 2018; 정혜영 외, 2022; 홍지연, 2023).

최근 들어 정책에 대한 대중의 인식은 온라인 소통 공간을 통해 알아보는 것이 보편화되고 있다. 한국 정부는 2013년 이래 정부 3.0을 도입하고 무선 인터넷, 스마트 모바일을 수단으로 플랫폼을 구축하여, 국민과의 소통을 활성화하고 맞춤형 행정 서비스를 제공하기 위해 힘써왔다(국민권익위원회, 2013). 특히, 민원 행정 서비스 분야에 온라인 전자게시판을 도입하여, 국민의 불편 사항을 파악하고 나아가 정책 결정과 행정 조치 등에도 활용하고 있다(이준호, 김청택, 2021). 온라인 전자게시판은 시간, 장소, 신분, 나이 등 특정한 조건에 구애받지 않고, 모든 국민의 자유로운 참여와 발언을 보장하기에 ‘아래로부터 위로(bottom-up)’의 접근 방식을 취하고 있으며, 상호 간의 유연하고 자유로운 토론을 가능하게 한다(류성진, 고흥석, 2007; 정혜정, 2018; 최상미, 설소희, 2021; 허진희, 2016). 우리나라의 대표적인 온라인 전자게시판으로는 청와대를 중심으로 한 국민청원, 국가 운영 중인 국민동의청원, 국민권익위원회가 운영 중인 국민신문고가 있으며, 이는 정책 과정의 효율성을 위해 국민 개개인의 목소리에 주목하고 더불어 집단지성을 구현하고자 하는 움직임으로 볼 수 있다(국민권익위원회, 2013; 이준호, 김청택, 2021; 허진희, 2016).

공공기관에서는 효율적인 민원 처리를 위해 온라인 전자게시판에서 수집된 대규모 민원 데이터를 활용한 다양한 연구를 진행하고 있다(원태홍, 유

환희, 2016). 최근 인터넷과 소셜미디어의 확산으로 데이터 생산이 기하급수적으로 증가하면서 다양한 분야에서 빅데이터의 활용에 주목하고 있고(유승의 외, 2018), 부산 해운대구, 광주 광산구의 민원 분석, GIS를 활용한 지도제작 등 공공행정 분야에서 또한 빅데이터 기술을 활용하고 있다(김정숙, 이재용, 2020). 빅데이터란 일반적으로 수치, 문자, 영상 등 다양한 형태를 포함하는 거대한 데이터의 집합을 지칭하지만, 양적인 측면뿐 아니라 데이터를 수집, 처리, 활용하는 기술적 의미까지도 포괄한다(김정숙, 이재용, 2020; 박훈진, 2015; 송민호, 2017; 이지영, 2023). 빅데이터 분석은 대규모의 데이터로부터 다양한 상관성을 찾아내어 가치를 도출하고 유의미한 해석을 가능하게 하기에, 세계는 빅데이터 분석이 공공과 민간에 미치는 영향력에 대해 주목하고 있으며, 정부의 정책 추진 측면에서도 긍정적인 역할을 할 것으로 전망하고 있다(송태민, 2015; 정혜영 외, 2020). 이미 공공행정, 관광문화, 산업경제 등 광범위한 정책 영역에서 활발히 활용되고 있으며(김근혜, 서보준, 2022; 김정숙, 이재용, 2020), R&D 및 인력양성과 같은 진흥정책과 개인정보보호 등 법·제도적 측면에서의 전략적 활용법으로도 논의되고 있다(배동민, 박현수, 2013).

특히 빅데이터 분석 방법 중 하나인 언어 네트워크 분석은, 텍스트 데이터 분석에 용이하다(이지영, 2023). 이는 내용분석 방법의 일종으로, 텍스트를 구성하고 있는 단어와 패턴을 분석하여 네트워크를 구축하고, 이를 통해 의미를 도출해내기에, 연구자의 주관적 오류를 어느 정도 감소시켜주고 텍스트 데이터가 내포하고 있는 의미를 파악하도록 한다(이수상, 2014). 또한 구축한 네트워크 내 키워드의 영향력을 파악하기 위해 중심성 분석을 함께 실행하기도 한다. 중심성 분석은 네트워크 분석에서 가장 활용도가 높은 지표로 각 키워드의 중요성 및 상호작용 정도를 파악하기 위해 실시되며, 대표적으로 연결정도 중심성, 아이젠백터 중심성, 매개중심성 등이

있다(김근혜, 서보준, 2022; 송민호, 2017; 오신희, 김혜진, 2020).

이에 본 연구에서는 우리나라의 대표적인 온라인 청원게시판인 국민신문고의 저출산 민원 게시글의 네트워크 연결망을 구축하고, 구조적 등위성을 활용한 CONCOR 분석을 실시하여 영유아 관련 정책에 대한 국민의 요구 및 생각의 세부 특징을 파악하고자 한다. CONCOR(CONvergence of iteration CORrelation) 분석은 연결망 내에 같은 유형의 상관성을 갖는 키워드를 파악하여 의미 그룹을 도출해내는 분석 방법으로, 데이터의 맥락과 내재적 의미를 효율적으로 파악하게 한다(원태홍, 2017; 유승의 외, 2018). 우리나라 저출산 문제의 해결을 위해서는 사회적 구조와 인식의 변화가 수반되어야 하기에, 대중의 인식에 대한 철저한 분석과 이를 기반으로 한 정책 설계가 필수적이다(배기련 외, 2021). 이에 정부의 대표적 저출산 기본계획인 ‘저출산·고령사회 기본계획’의 추진 시기에 따라 영유아 정책과 관련한 민원을 분류하고 네트워크 분석을 실시하고자 한다. 본 연구를 통해 정부의 저출산 정책 추진 시기별 영유아 정책과 관련한 국민의 요구 및 생각을 분석하고, 추후 정책 방향에 기초자료를 제공하고자 한다.

2. 연구문제

본 연구는 국민신문고의 저출산 민원 데이터를 활용하여 정부의 정책 추진 시기에 따른 영유아 정책에 대한 국민의 인식 및 요구도를 분석하고자 한다. 수집한 데이터 분석을 위해 빈도분석(TF)과 N-gram 분석, CONCOR 분석을 실시하였고, 이를 기반으로 다음과 같은 연구 문제를 설정하였다.

연구문제 1. 저출산 민원 게시글에 나타난 영유아 정책에 관한 국민의 인

식 및 요구도의 주요 키워드는 어떠한가?

연구문제 2. 정부의 정책 시기에 따른 영유아 정책에 관한 국민의 인식 및 요구도의 CONCOR 분석 결과는 어떠한가?

3. 용어의 정의

연구자가 정의한 ‘영유아’란, 태내기를 포함하여 만 0세부터 초등학교 입학 전까지의 아동을 의미한다. 더불어 ‘영유아 관련 정책’이란, 아동수당, 유치원 방과 후 과정 등과 같이 영유아를 직접적인 대상으로 한 정책, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 등과 같이 영유아 가정의 양육자를 대상으로 한 정책, 난임부부·임산부 등 출산을 준비하는 과정에 있는 부모를 위한 정책 등 국가적 차원에서 출산 및 양육을 위해 지원하는 모든 형태의 정책을 의미한다. 이는 영유아의 건강한 발달을 지원하기 위해서는 영유아와 그 가족을 넘어 지역사회, 법률체계, 공공정책 등을 포함한 제반 영역에서의 조화가 필요하다는 점(정우열, 2020)을 근거로 하였으며, 영유아보육법, 유아교육법, 아동복지법, 남녀고용평등법 등을 기반으로 하고 있다.

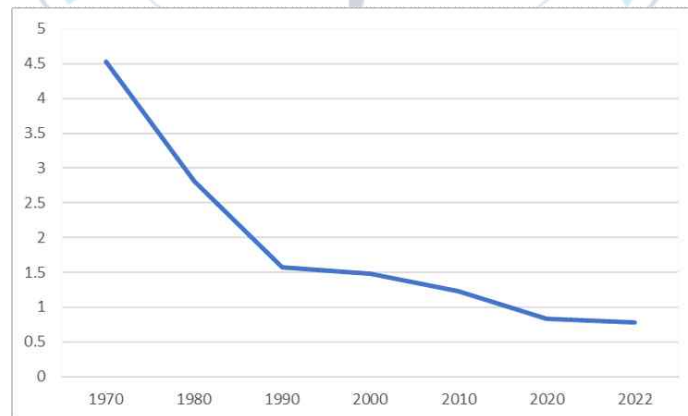
II. 이론적 배경

1. 우리나라의 저출산 현황

통계청(2023)에 따르면 2022년 기준 대한민국 합계출산율은 0.78명으로 1970년대 이후 가장 낮은 수치를 기록했다. 합계출산율이란 15~49세 가임 여성 1명이 평생 출산하는 평균 자녀 수를 의미하는데, 이러한 수치는 2020년 기준 1.59명으로 집계된 경제협력개발기구(OECD)의 합계출산율 평균에도 한참 못 미치는 수준이며, 인구 규모 유지에 필요한 기준 출산율인 2.1명의 절반에도 미치지 못한다(대한민국정부, 2018). 일반적으로 합계출산율이 2.1명 이하인 경우를 ‘저출산’ 사회로, 1.3명 이하인 경우를 ‘초저출산’ 사회로 분류하는데(통계청, 2021), 한국의 이 같은 상황은 초저출산 사회를 경험한 OECD 11개국 중 우리나라를 제외한 모든 국가가 초저출산 현상을 벗어난 것과 상반된다(송민호, 2017; 전광희, 2018).

우리나라는 19세기 말까지 높은 출산율을 기반으로 안정적인 인구 증가세를 보였고, 한국 전쟁 이후 경제성장의 동력의 역할을 한 베이비붐 세대가 출현하며 급격한 인구 성장을 기록하게 된다(송민호, 2017; 조진우, 2021). 1960년까지도 합계출산율 6.0명을 웃돌았으나, 1983년을 기점으로 한국의 인구가 4,000만 명을 넘어서자 당시 정부는 낮은 경제성장으로 감당하기 어려운 인구과잉을 우려하여 출산율 감소를 제1차 경제개발 5개년 계획의 주요 과제로 선정하고 출산 억제 정책을 본격적으로 도입하였다(이삼식, 2006). 인구 증가는 경제발전의 저해 요소로 인식되었고, 가족계획사업 및 인구억제정책의 실시가 출산율 저하에 결정적인 영향을 미치게 되었다(대한민국정부, 2018; 전광희, 2018; 조진우, 2021; 통계청, 2010). 더불어

1960~70년대의 산업화로 여성의 경제활동이 증가하고, 치솟는 자녀 양육비로 인한 경제적 부담이 늘어나면서 이는 지속적인 출산율 감소로 이어졌다(통계청, 2010). 이에 우리나라는 1984년 합계출산율이 1.93명으로 떨어지며 저출산 사회로 진입하였고(통계청, 2022), 이후 완만한 하락세를 유지하며 1990년대 초반에는 소폭 상승하기도 하였으나, 경제위기 등의 원인으로 인해 1990년 중반부터 다시 급격한 감소세를 보였다(오유진, 박성준, 2008). 그러나 당시에는 이를 사회문제보다는 빈곤으로부터의 국가 발전으로 인식하였기에(나정원, 2023) 적극적인 대응은 이루어지지 않았다. 결국 2001년을 기점으로 합계출산율이 1.3명 이하로 떨어지며 우리나라는 초저출산 사회로 진입하였고, 2018년 이래 OECD 가입국 중 1 미만의 합계출산율을 유지하는 유일한 국가로 남아있다(통계청, 2022). 더욱이 2019년을 기점으로 사망자 수가 출생아 수를 넘어서는 인구 데드크로스 현상이 현실화되며, 인구의 자연 감소와 고령화가 더욱 가속될 것이라 예측하기에 실효성 있는 대책의 마련이 시급하다(배기련 외, 2021).



[그림 1] 대한민국 합계출산율 변화추이

자료 : 통계청(2022)

인구는 국가의 핵심 구성요소이기에, 양적·질적인 측면에서 국가 발전과 존속의 가능성을 예측하는 주요 지표로 작용한다(이호용, 2010). 출산율의 변화는 인구의 구성, 성장 속도에 영향을 주며, 나아가 생활환경, 제도의 변화에도 영향을 미치기에, 한 사회의 지속가능성과 긴밀한 연관이 있다(저출산고령사회위원회, 2020). 통계청이 2010년과 2018년에 발간한 ‘한국의 사회동향’에 의하면 초저출산 수준의 장기화는 고용기회, 사회복지제도와 교육제도에 긴장 및 변화를 가져올 수 있으며, 사회경제적 생산 동력의 감소와 노인부양비 증가로 인한 연금, 의료보험 및 사회보장제도에도 부정적인 영향을 줄 수 있다. 고령화사회로 진입한 현시점에서 이에 대응할만한 생산가능인구의 수가 저출산으로 인해 현저히 부족해지면서 인구오너스 효과 즉 한국경제의 성장잠재력이 위축되는 것이다(홍은주, 2017). 이처럼 초저출산은 고령화의 빠른 진행과도 긴밀한 연관성을 보이기에 인구절벽 현상과 노인부양비 상승, 사회보장 비용 증가로 인한 재정 악화 등 사회적 문제 역시 불가피한 것으로 보인다(김중훈, 2018). 또한 저출산 현상은 교육 분야에도 영향을 미치는데, 학령기 인구의 감소는 학교 수의 감소 및 통폐합으로 이어지고, 특히 신생아 출산율이 낮은 농어촌 및 취약지역에 피해가 집중될 것으로 예측된다(임현자, 2018).

일반적으로 저출산의 요인은 인구학적 요인, 경제적 요인, 사회문화적 요인으로 구분되며, 해당 요인들이 상호작용하며 결혼과 출산의 흐름에 영향을 미친다(이호용, 2010). 먼저, 인구학적인 요인으로는 산업화에 따른 여성들의 교육 수준의 상승과 활발한 사회진출을 들 수 있다. 1980년대 초 2%대에 머물던 우리나라 여성의 고학력화 현상은 1990년 중반 10%대로 증가하였고, 2000년대에 이르러서는 20%대에 육박하였다(오유진, 박성준, 2008). 여성의 교육 수준 상승은 여성의 경제활동 증가와 임금 상승으로 이어지기에, 기회비용을 상승시켜 여성의 출산 결정에 부정적인 영향을 미

친다고 볼 수 있다(조복희, 2009). 다음으로 경제적 요인으로는 경제위기에 따른 고용불안정과 소득의 감소를 들 수 있다. 청년의 실업 장기화와 직장 의 불안정성은 결혼연령 상승 및 포기로 이어지고 이는 출산을 저하로 이어진다(백선희, 2004; 은기수, 2002). 우리나라는 1997년 외환위기로 인해 실업률 상승과 고용불안을 경험하게 되었고, 이에 따른 소득의 감소가 결혼 및 출산 기피 현상으로 이어졌다(이강재, 2011). 마지막 사회문화적 요인으로는 결혼 및 출산에 대한 가치관 변화를 들 수 있다. 결혼 및 출산과 직접적인 연관성을 갖는 결혼과 자녀에 대한 가치관의 변화는, 결혼연령의 상승, 미혼·이혼 인구의 증가, 자녀 필요성에 대한 가치관의 약화 등으로 이어진다(정성호, 2018). 우리나라 역시 여성의 고학력화 및 경제활동의 증가로 인하여 비혼주의, 동거를 선호하는 인식이 증가하고 있으며, 맞벌이 무자녀 가정을 뜻하는 소위 덩크족의 비중 또한 높아지고 있다(장유경, 김현주, 2021).

사회문화적 요인은 특히 출산을 변화에 높은 영향력을 갖는다. 우리나라의 저출산 현상 역시 변화하는 사회구조와 맞물리지 못한 사회적 인식과 제도에서 기인하였다는 주장이 지배적이며(김승권, 2004; 정성호, 2018), 일과 가정양립을 위한 양육 인프라의 부족, 직장 여성에 대한 차별, 만혼·난임 여성을 위한 복지서비스 부족 등을 그 예로 들 수 있다(대한민국정부, 2018). 또한 양육비와 교육비 역시 우리나라 저출산의 원인 중 큰 비중을 차지하는 요인이다. 우리나라 사교육비 비중은 OECD 국가 중 가장 높은 수치를 기록하고 있으며, 이는 우리나라 특유의 경쟁 선호 사회로부터 기인한 것으로, 가계 부담을 가중시켜 출산 및 양육에 지대한 영향을 미치고 있다(임현자, 2018). 2015년과 2018년에 한국보건사회연구원에서 실시한 실태조사에 따르면, 적은 수의 자녀를 선호하는 사유로는 ‘소득과 재산 마련’이 39.4%로 가장 큰 비중을 차지했으며(한국보건사회연구원, 2015), 출산

연기의 사유로는 ‘자녀 양육비 부담’이 15.9%로 두 번째로 높은 비중을 차지하였다(한국보건사회연구원, 2018). 취업 여부와 무관하게 자녀의 교육비와 양육비 부담은 가정 내 출산 결정의 주요 원인으로 나타난 것이다(이소영, 2023). 이에 출산을 반등을 위해서는 한국 사회에 만연한 남녀불평등, 과도한 교육열, 지역 격차, 계층 간 소득불균형 등의 해소가 선행되어야 한다는 목소리가 높아지고 있다(배기런 외, 2021; 이강재, 2011; 임현자, 2018).

우리나라의 저출산 현상이 사회문제로 인식되기 시작한 것은 초저출산 사회로 진입한 2000년대 초반을 기점으로 한다(송민호, 2017; 오신휘, 김혜진, 2020). 2003년 합계출산율이 1.08명으로 떨어지며 정부는 인구정책의 방향을 출산장려정책으로 전환하였고(이강재, 2011), 저출산을 주제로 한 연구들 또한 증가하기 시작하였다(나정원, 2023). 정부는 고령화와 저출산 현상의 가속화를 우려하여 2004년 ‘저출산 및 미래사회위원회’를 설립하였고, 2005년 이를 대통령을 중심으로 한 ‘저출산·고령사회위원회’로 승격하게 된다. 또한 같은 해에 ‘저출산·고령사회기본법’을 제정하였고, 2006년 ‘저출산·고령사회 기본계획’의 시행으로까지 이어졌다(오신휘, 김혜진, 2020).

우리나라의 저출산 정책은 대부분 유럽 선진국들의 정책을 모방하여 설계되었으나, 그들은 앞서 장기간에 걸쳐 노동시장의 구조, 교육체계, 성평등 인식과 같은 사회적 체계를 개선하고 정착하기 위해 노력하였다(배기런 외, 2021). 반면, 우리나라는 개별 제도의 도입을 중심으로 저출산 정책을 추진하고 있기에 근본적인 문제해결에는 한계가 있으며, 정책과 국민이 체감하는 한국 사회의 현실과의 괴리가 꾸준히 지적받고 있다(배기런 외, 2021; 조진우, 2021; 한국보건사회연구원, 2023).

2. 정부의 저출산 정책 추진 과정

‘저출산·고령사회 기본계획’은 정부가 저출산·고령화 문제에 대응하기 위해 5개의 중앙부처, 연구기관, 민간 전문가 등을 통해 진행한 범국가적 추진체계의 일환으로, 저출산·고령사회 정책에 관한 우리나라의 대표적인 기본계획이다(대한민국정부, 2018; 오신휘, 김혜진, 2020). 2006년부터 저출산·고령사회기본법 제20조, 21조에 의거하여 5년을 주기로 기본계획을 수립하여 국가 차원의 대응을 하고 있으며, 각 시기마다 기본계획의 수립 배경과 목표, 추진 중점 과제에 차이가 있다.

가. 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010년)

제1차 저출산·고령사회 기본계획-새로마지플랜 2010(대한민국정부, 2018)에 따르면 2006년부터 2010년까지 시행된 제1차 저출산·고령사회 기본계획(이하 ‘제1차 기본계획’이라 한다)의 핵심은 저출산과 고령화에 능동적으로 대응할 수 있는 기반을 구축하여 국가의 지속발전 가능성을 확보하는 것이었다. 당시 정부는 저출산의 가장 큰 원인을 사회경제적 환경과 가치관의 변화로 보았다. 소득 및 고용의 불안정, 일과 가정양립의 어려움, 자녀양육 부담, 보육 인프라 부족 등으로 인해, 가구 소득수준과 무관하게 결혼연령은 상승하고 자녀 출산 기피는 심화되는데, 높아진 결혼연령은 다시 불임, 출산에 대한 부담 가중 문제 등으로 이어져 저출산 현상을 심화시키는 것으로 파악되었다(노승희, 2010; 이강재, 2011).

노무현 정부는 자녀 양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감을 위해 2005년 당시 전체 이용 아동수의 11.3%에 불과하던 국공립보육시설을 30%까지 확대하고, 의무설치 보육시설 사업장 수를 늘리고자 하였으며, 불임부부

지원 및 저소득층을 대상으로 한 산모도우미 서비스를 계획하였다(신윤정, 2007). 나아가 출산 및 양육에 편리한 환경 조성, 신혼부부, 직장 여성의 일과 가정양립에 대한 제도적 지원과 같이 수요자 중심의 보육 정책 마련에 주목하였고, 2006년 제1차 기본계획을 시행하게 된다. 첫 시행 단계에서 3개 분야 230개 과제를 발표하였고, 이후 2008년 11월, 한 번의 수정을 거쳐 최종적으로 출산과 양육에 유리한 환경 조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, 저출산·고령사회의 성장동력 확보, 저출산·고령사회 대응 사회적 분위 조성이라는 4대 분야 237개 과제를 수립하였다.

한국보건사회연구원에서 발표한 ‘2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사’(2005)에 따르면, 당시에는 0~2세 보육시설이 특히 부족하여 시설 이용을 희망하는 가정 중 실제 이용 비율은 30.9%밖에 되지 않았다. 육아휴직에 대한 개정도 이루어졌으나, 업무 공백 및 직장 내 분위기로 인해 실제 사용자 비율은 매우 저조하였으며, 유사한 맥락에서 ‘선택적 근로시간제’ 또한 시행기업의 비율은 2.7%밖에 되지 않았다. 이러한 상황 속에 결혼을 기점으로 일과 가정양립에 대한 부담으로 인해 직장을 그만둔 20~44세 기혼여성은 61.3%였고, 고령의 여성일수록 결혼을 기점으로 퇴사 혹은 해고의 비중이 높았을 것이라 짐작된다. 그러나 경력단절 여성의 재취업에 대한 제도적 장치는 마련되어있지 않은 실정이라, 재취업이 불가능하거나, 판매 서비스직과 같은 저숙련 업종으로 취업 방향이 집중돼있는 상황이었다.

정부는 이러한 국민의 사회적·경제적 어려움을 해결하고자, ‘가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률’, ‘남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률’ 등 관련 법령과 제도를 정비하였고, 각 연령에 따른 보육, 교육비 지원을 확대하였다. 보육 전자바우처 I-사랑카드 제도 도입과 보육정보포털 시스템 구축, 평가인증제 실시 등을 통해 영유아 부모들이 쉽고 편리한 양육 서비스를 제공받을 수 있도록 진행하였고, 다자녀 가정을 중심으

로 하여 소득공제 개편, 자동차 취득세 및 등록세 경감 등의 제도를 시행하였으며, 장애아 가정과 신혼부부, 불임부부에 대한 지원도 확대하였다. 특히 영유아 돌봄공백의 사각지대를 해소하고자, 시간연장형 보육서비스와 종일제 유치원, 아이돌보미 서비스 지원을 확대하고, 동네 품앗이 육아망을 구축하고자 시도하였다. 또한 ‘육아기 근로시간 단축제도’를 도입하고, 가족친화 우수기업 인증제도를 통해 직장 내 육아 지원정책이 정착되는 것을 목표로 하였다. 출산 기피에 대한 사회 인식 변화를 위해서 가임기 여성을 위한 임신, 출산 및 육아 전반에 관한 정보를 제공하는 온라인 포털사이트 ‘agalove’를 운영하였고, 임신부와 관련한 각종 검사 비용을 지원해주는 것과 더불어 ‘찾아가는 산부인과’ 사업의 확산을 시도하였다. 또한 드림스타트 사업을 통해 보건, 교육, 복지 등 통합적인 아동 보호 체계 프로그램도 마련하였다.

이처럼 제1차 기본계획은 정부가 저출산의 심각성을 인지하고, 출산과 양육에 유리한 사회로의 환경 조성을 국가의 책임으로 명시하여 투자 규모를 확대했다는 점(이강재, 2011), 추진해오던 인구 억제 정책의 방향을 출산 장려 정책으로 전환하였다는 점 등에서 의미를 갖지만(김혜영, 2010; 정성호, 2018), 각 소관 부처와 지자체들이 정작 정책 대상자와 지역적 특성을 반영하지 못하였기에 막대한 투입 예산에 비해 효과를 거두지 못했다는 비판이 제기되었다(김동환, 2017; 노승희, 2010). 이명박 정부는 영유아의 보육·교육을 100% 국가가 책임지겠다는 공약을 내걸고, 저소득층 자녀지원을 위한 드림스타트 사업, 보육시설 미이용 아동을 대상으로 한 양육수당 도입 등의 확대에 힘썼으나, 여전히 영유아 돌봄의 주요 대상을 여성으로 상정하여 여성의 일·가정 양립 부담 해소에는 한계를 보였고(윤성호, 2012), 개선되지 않은 고용구조로 인해 청년들은 결혼보다, 취업을 비롯한 생업 문제를 더욱 시급한 문제로 여기고 있었으며, 경제적 지원에 집중하

였음에도 불구하고, 자녀를 가진 가정에서 체감하는 보육, 교육의 부담 역시 완화되지 않았기에 출산율이 반등하지 않았다(김혜영, 2010; 노승희, 2010).

이는 여전히 저출산 정책이 대부분 저소득층 및 취약계층 지원에 집중되어있고(이강재, 2011), 일과 가정양립을 위한 제도가 실제 직장 내 조직문화로 확산되지 못하였기에, 저출산 관련 정책에 대한 국민의 낮은 체감도로 이어졌다고 볼 수 있다(김혜영, 2010). 또한 육아휴직 및 보육제도의 사용이 어려운 비정규직 근로자와 자영업자에 대한 지원이 부족하였고, 보육 지원 중심의 정책으로 인해 개별 가정 남성에 대한 이해가 부족했다는 한계를 갖는다(이강재, 2011; 조진우, 2021).

<표 1> 제1차 저출산·고령사회 기본계획 저출산 분야

중점 영역	세부 영역
1. 결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화	1-1. 신혼부부 출발지원
	1-2. 자녀양육가정의 경제적, 사회적 부담경감
	1-3. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충
	1-4. 임신·출산에 대한 지원 확대
2. 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성	2-1. 모성보호 강화
	2-2. 가족친화적 직장문화 조성
	2-3. 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성
3. 건전한 미래세대 육성	3-1. 아동·청소년의 안전한 성장 환경 조성
	3-2. 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립
	3-3. 빈곤아동의 자활·자립지원

나. 제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011~2015년)

제2차 저출산·고령사회 기본계획-새로마지플랜 2015(대한민국정부, 2018)에 따르면, 2011년부터 2015년까지 시행된 제2차 저출산·고령사회 기본계획의 핵심은 저출산·고령사회 성공적 대응과 선진국가로의 도약이었다. 앞

서 추진된 제1차 기본계획은 저출산 문제의 심각성에 대한 국민의 인식을 확장시키고, 제도적 기반을 마련하였다는 의의를 갖지만(국회입법조사처, 2010), 맞벌이 가구, 베이비붐 세대 등 정책적 수요가 높은 집단에 대한 이해 부족, 보육 지원에 편중된 대응, 기업 내 저출산 관련 제도의 비활성화 등으로 인해 국민의 체감도가 낮다는 지적이 제기되었다. 이제 제1차 기본계획의 한계를 보완하고자, 저소득 가정으로 한정되어 있던 주요 정책 대상을 확대하고, 주요 정책 영역 또한 일·가정 양립 등 종합적 지원을 추구하는 방식으로 확대하였다(대한민국정부, 2018; 오신휘, 김혜진, 2020; 정성호, 2018). 또한 저출산의 원인을 20~30대 청년층의 출산에 대한 의향 약화와 그에 따른 결혼연령의 상승으로 보았다. 이러한 현상의 근본적인 원인으로 고용과 소득 불안정, 일과 가정양립이 어려운 현실, 경제적 부담과 양육 인프라 부족 등을 제시하였는데, 이는 제1차 기본계획과 유사하다. 이에 출산과 양육에 대한 국민 개인의 부담을 정부와 사회가 분담할 수 있도록 국가의 적극적인 개입을 약속하였고, 향후 5년간 점진적 출산율 회복 등을 목표로 4대 분야 231개의 세부 과제를 발표하였다.

당시 증가하는 여성의 경제활동 참여에도 불구하고 뒤따르지 못하는 사회적 인식으로 인해 주된 출산 연령대 여성의 경제활동 참가율이 하락하는 M-curve현상이 지속되고 있었으며, 출산으로 인한 경력단절 여성 중 64.6%가 재취업을 원했으나 육아와 병행이 가능한 일자리 수요가 부족한 실정이었다(한국여성정책연구원, 2008). 자녀의 높은 양육, 교육비와 부족한 육아 인프라로 인해, 소득수준과 무관하게 경제적 부담은 가정 내 출산 중단 의 가장 큰 이유로 꼽혔으며(한국보건사회연구원, 2009), 보육시설 및 육아 인프라 내에서도 맞벌이 가정, 전업주부 등 수요자 특성에 맞는 제도가 미흡하였다. 또한 저출산 현상으로 인해 산부인과 병원의 폐업은 증가하였고, 더불어 고령임신, 난임부부, 저체중 출생아, 의료 서비스 취약지역 산모

등 건강 관리에 대한 염려도 증가하고 있었다.

정부는 저출산 현상을 복합적 작용의 결과로 인식하고, 이러한 국민의 사회적·경제적 어려움을 해결하고자, 경제적 부담 해소, 일·가정 양립 지원, 가치관 변화 대응 등의 요소가 어우러진 정책을 추진하고자 하였다. 세부 시행내용으로는 육아휴직 대체인력 지원체계 개발, 육아휴직급여정률제 및 복귀 인센티브 도입, 여성과 외국인력 활용, ‘아이낳기 좋은세상 운동본부’ 활성화, 산전후휴가 분할사용 허용, 가족간호 휴직제 활성화, 5개 분야 9개 유형으로 유연근로제 확대, ‘스마트 워크센터’ 도입, 가족친화인증기업 인센티브 강화, 신혼부부 대상 대출 기준 완화, ‘필수예방 접종비용 국가 부담 사업’ 시행 및 확대 등이 있다. 제1차 기본계획에서의 정책 및 서비스 지원이 현장에 와닿지 못했다는 평가를 받는 만큼, 제2차 기본계획은 새로운 제도 도입보다 기존에 도입하였던 제도를 확대하거나 활성화시키고, 기업과 민간 부분의 인식개선과 참여율을 높이는 것에 비중을 두었다.

제2차 기본계획은 정부가 저출산 현상을 개인이 아닌 사회문제로 인식하기 시작했다는 점, 여성 근로자와 중산층에 주목하며 맞벌이 가정의 환경 개선을 위해 노력했다는 점에서 의미를 갖는다(정성호, 2018). 그러나 한국 사회의 고용시장 및 경제 상황을 충분히 고려하지 않은 채, 검증되지 않은 외국 사례를 토대로 구성하였다는 점(류기정, 2010), 핵심 정책 없이 다수의 정책 열거하는 정도에서 그쳤다는 점(윤홍식, 2010), 중산층과 저소득층을 위한 정책 분리가 개선되지 않아 여전히 양육비 부담에 대한 국민의 체감은 높다는 점, 육아휴직, 직장 보육시설 확대 등과 같은 직장 내 제도들의 실효성이 낮다는 점(윤홍식, 2010; 정성호, 2018) 등이 한계로 드러났다는 지적을 받았다.

<표 2> 제2차 저출산·고령사회 기본계획 저출산 분야

중점 영역	세부 영역
1. 일과 가정의 양립 일상화	1-1. 육아를 위한 휴가휴직제도 확대·개선
	1-2. 연한 근무형태 확산
	1-3. 가족친화 직장·사회환경 조성
2. 결혼·출산·양육부담 경감	2-1. 가족형성에 유리한 여건 조성
	2-2. 임신·출산에 대한 지원 확대
	2-3. 자녀양육비용 지원 확대
	2-4. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충
3. 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성	3-1. 취약계층 아동 지원 강화
	3-2. 아동·청소년 역량 개발 지원
	3-3. 안전한 아동·청소년 보호체계 구축
	3-4. 아동·청소년 정책 추진 기반 조성

다. 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020년)

이처럼 2006년부터 10여 년에 걸쳐 이어진 1·2차 기본계획 추진에도 불구하고 정부는 뚜렷한 성과를 내지 못하였고, 여전히 대한민국의 출산율은 세계 최저수준을 벗어나지 못하고 있었다(김동환, 2017; 정성호, 2018; 조진우, 2021; 한국보건사회연구원, 2023). 박근혜 대통령은 당시 국공립어린이집 확대, 0~5세 보육·교육의 국가완전책임제 실현 등을 공약으로 내걸었으나, 국공립어린이집은 2012년 5.1%, 2015년 6.4%의 수치를 보이며 크게 증가하지 않았고, 관련 예산 또한 삭감되었으며, 초과 보육 정책 추진으로 인해 오히려 교사 대 아동 비율 증가에 영향을 미쳤다(김남희, 2017).

이에 향후 5년간 인구절벽, 고령화 및 인구오너스기로의 이행에 대한 우려의 목소리가 강하게 제기되고 있었기에 제3차 기본계획에서는 무엇보다 실효성을 중심으로 한 대응책이 절실한 상황이었다. 이러한 상황 속에 정부는 제3차 저출산·고령사회 기본계획-브릿지플랜 2020(대한민국정부, 2019)을 통해 핵심 키워드를 ‘패러다임의 전환’으로 내세우며, 그간 양적

측면에서 시행되던 보육 지원을 가정의 특성을 반영한 질적인 지원으로 전환하고자 하였다. 양육비 지원 중심으로 이루어졌던 미시적인 관점의 대응책에서 벗어나 저출산 문제의 근본적인 원인에 접근하고자 사회구조, 문화를 고려한 거시적 대응책으로 확장하는 것을 목표로 한 것이다. 또한 저출산을 사회 전반의 인식 및 문화의 변화가 수반되어야 하는 사회적 문제이기 때문에 정부의 정책만으로는 한계가 있다고 판단하여, 민간·지역과의 협력을 통한 장기적 접근으로 추진 방향을 강화하였다. 모든 세대가 만족할 수 있도록 지속 가능한 발전사회를 구현하는 것을 핵심 비전으로 내세웠으며, 2014년 당시 1.21명이던 합계출산율을 2020년까지 1.5명으로 끌어올리는 것을 세부 목표로 설정하였다. 이를 위해 그간 제도와 현장 사이의 간극을 좁히지 못하여, 도입 이후 유명무실한 상태였던 기존의 제도들을 활성화하고자 시도하였다.

그러나 이 또한 별다른 효과를 거두지 못하며 저출산 현상은 더욱 악화되었다. 2017년 출범한 문재인 정부는 이를 극복하고자 2019년 새로운 정책 로드맵을 제시하였고, 이에 부합하는 저출산 정책의 재구조화 및 구조조정을 위하여 제3차 기본계획의 수정본을 발표하였다(오민지, 탁현우, 2022; 조진우, 2021). 2016년부터 이어진 3년간의 정책 수립 및 강화에도 불구하고 예산 지출 대비 성과가 미미하다는 지적하에 정부는 기존에 제시했던 과제를 정책 로드맵을 기준으로 심사하여 역량집중과제, 계획관리과제, 부처자율과제로 재분류하였고, 이에 총 194개의 과제 가운데 35개를 역량집중과제로 선정하였다. 역량집중과제로 선정된 과제는 직장어린이집 설치 지원, 신혼부부 맞춤형 임대·행복 주택 공급, 임신·출산 의료비 대폭 경감, 난임부부 종합지원체계 구축, 비혼·동거가족에 대한 사회적 차별 해소 및 인식 개선, 지역아동센터 운영 내실화, 공동육아나눔터 활성화, 국공립 및 평가인증 강화, 육아휴직제도 내실화, 남성육아참여 활성화 등이 있다.

이처럼 제3차 기본계획 수정안은 정책목표를 기존의 합계출산율 중심에서 ‘삶의 질 향상’, ‘성평등 구현’, ‘인구변화 적극 대비’로 수정하며, 인구정책 중심에서 일반적인 사회보장정책 중심으로 방향을 전환하였다는 점에서 차별성을 갖는다(오민지, 탁현우, 2022).

제3차 기본계획은 앞선 보육·출산 지원 위주의 정책으로부터 나아가 고용, 주거, 교육 등 사회구조적인 접근을 시도하였다는 점, 청년 일자리와 주거 문제, 만혼 문제에 대한 정책을 강화하였다는 점, 새로운 정책의 도입보다도, 도입된 정책의 정착과 활성화에 주목하였다는 점에서 의미가 있다(김동환, 2017; 배기련 외, 2021; 정성호, 2018). 그러나 여전히 사회적 불평등, 성차별에 대한 뚜렷한 대책 없이 저출산의 원인으로 만혼, 비혼에만 초점을 맞추고 있다는 점(참여연대사회복지위원회, 2016), 학력을 우선시하는 노동시장의 현실과 과도한 입시 경쟁으로 인한 사교육비의 증가 등 한국 사회의 근본적인 사회구조적 원인의 해결에는 부족했다는 점(정성호, 2018), 2021년부터 곧바로 진행된 제4차 기본계획으로 인해 패러다임 전환이라는 상징적 의미에 그쳤다는 점(조진우, 2021) 등의 한계로 인해 실효성을 지적하는 목소리 또한 높았다.

<표 3> 제3차 저출산·고령사회 기본계획 저출산 분야

중점 영역	세부 영역
1. 청년 일자리·주거대책 강화	1-1. 청년고용 활성화
	1-2. 신혼부부 등 주거지원 강화
2. 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화	2-1. 임신·출산 사회적 책임 시스템 구축
	2-2. 다양한 가족에 대한 포용성 제고
	2-3. 아동이 행복하고 안전한 여건 조성
3. 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁	3-1. 맞춤형 보육
	3-2. 돌봄지원체계 강화
	3-3. 교육개혁 추진
4. 일·가정양립 사각지대 해소	4-1. 일·가정양립 실천 분위기 확산
	4-2. 남성·중소기업·비정규직 등 일·가정양립 실

	천 여건 강화
	4-3. 일·가정양립 지원제도 활성화

라. 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021년~)

현재 우리는 2021년부터 시행된 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’의 과정 중에 있다. 앞선 세 차례의 기본계획에도 불구하고 정부의 정책은 여전히 국민의 공감과 정책의 실효성 측면에서 부정적인 평가를 받고 있으며(정혜영 외, 2022; 한국보건사회연구원, 2023), 합계출산율 역시 2020년 기준 1.5명을 목표로 하였으나, 2018년 0.97명으로 떨어지며, 역대 최저치에 도달한 상태다(통계청, 2022).

정부는 저출산 현상의 원인을 불안정한 고용, 낮은 임금수준에서 기인한 소득 불안, 노동시장에서의 격차와 취업 경쟁, 주택가격의 급격한 상승, 여성 고용의 확대에 비해 여전한 노동시장의 성차별적 구조, 잔존하는 돌봄 공백 등으로 꼽으며 이와 같은 요소가 혼인 시기의 지연과 출산의 연기·포기로 이어진다고 밝혔다(대한민국정부, 2020). 증가한 맞벌이 가구를 위해 양육 인프라를 확대하였으나, 고용 친화적이지 못한 사회적 체계와 서비스의 질적 신뢰 문제로 인해 국민의 불편감은 해소되지 못하였으며(한국여성정책연구원, 2019), 남녀 모두 경제활동에 종사해야 한다는 인식은 증가하였으나, 양육과 돌봄은 여성의 몫이라는 ‘일·지향 보수주의’로 인해 결혼 및 출산율은 저하되고 있었다(이재연, 2022). 더불어 출산·양육 서비스 위주의 정책 확장으로 인해 국민의 양육비용 체감이 여전히 해소되지 않은 상황에서, 코로나19의 발생이 양육 부담을 가중시켰고(최상미, 설소희, 2021), 청년인구 유출로 인한 지역 소멸에 대한 염려까지 확산되고 있었다(통계청, 2021).

2021년부터 2025년까지로 예정된 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 추

진 방향은 가족 투자 지원을 확대하여 양육 부담을 낮춘다는 기존의 방향을 유지하는 한편, ‘개인’의 다양한 삶의 권리를 보장하여 모든 세대를 아우르고, 일자리와 주거 문제 등 직접적인 사회문제에 직면한 청년들에 대한 대책을 강화하는 것이다(대한민국정부, 2020). 또한 높아진 성평등 의식을 고려하여 성별에 따른 차별을 해소하는 젠더적 접근에 집중하고자 하였다. 구체적인 정책으로는, 중소기업 지원 확대를 통한 육아휴직 제도 활성화, 육아기 근로시간 단축과 가족 돌봄 휴가 활성화, 남성 돌봄권 보장, 육아정보 공유 관계망 ‘100인의 아빠단 및 공식 커뮤니티’ 확대 운영, 영아수당 도입, 아동수당 개편에 대한 기반 마련, 신혼부부 주거지원 확대, 다자녀가구 주거지원 확대, 아동의 놀이권 보장, 아동학대 대응체계 강화, 분만취약지 산부인과 설치 및 운영 등이 있다.

제4차 기본계획은 모든 세대를 아우르는 지속 가능한 사회를 비전으로, 개인의 인권과 삶의 질에 초점을 맞춘 첫 기본계획이라는 점에서 의의를 가진다(조진우, 2021). 그러나 약 47조 원이라는 막대한 예산과 함께 15년간 진행된 제1~3차 기본계획에도 불구하고, 초저출산 현상은 지속적으로 심화되고 있으며 우리나라의 인구변화에 있어 부정적인 전망이 지배적이다(저출산고령사회위원회, 2020). 대한민국의 생산연령인구 비율은 2020~2070년 동안 72.1%에서 46.1%까지 감소할 것으로 예측되며(통계청, 2021), 2025년에는 초고령사회로 진입할 것으로 예측되어 우려의 목소리가 높다(신옥주, 2023). 이에 정부의 저출산 대응 정책과 현실 사이의 간극이 여전히 좁혀지지 않고 있다는 비판과 함께, 저출산 문제에 대해 단편적이고 선행적인 인과관계로 접근했던 그동안의 방식에서 벗어나, 국민은 진정 무엇을 원하는지 아래로부터의 목소리에 집중할 필요가 있다는 지적이 이어지고 있다(정혜영 외, 2022).

<표 4> 제4차 저출산·고령사회 기본계획 저출산 분야

중점 영역	세부 영역
1. 모두가 누리는 워라밸	1-1. 일·양육 병행 가능한 노동 환경 실현
	1-2. 개인의 생애와 조화를 이루는 노동 환경 확립
	1-3. 일하는 방식 및 문화 혁신으로 워라밸 실현
2. 성평등하게 일할 수 있는 사회	2-1. 성평등한 일터 조성
	2-2. 고용상 성차별·성희롱 피해 구제 및 예방 강화
	2-3. 여성 집중 돌봄노동 분야 일자리 질 개선
3. 아동돌봄의 사회적 책임 강화	3-1. 촘촘하고 질 높은 돌봄체계 구축
	3-2. 아동의 균등한 초등돌봄 환경 조성
	3-3. 아동돌봄 통합적 운영으로 효율성 제고
4. 아동기본권의 보편적 보장	4-1. 아동가구 소득보장 및 생활지원 강화
	4-2. 아동의 균형적 발달과 성장 보장 강화
	4-3. 아동·청소년의 보호안전망 강화
5. 생애 전반 성·재생산권 보장	5-1. 성·재생산권의 포괄적 보장
	5-2. 생애전반 생식건강 관리 및 질환 예방
	5-3. 건강하고 안전한 임신·출산 보장

3. 정부의 영유아 관련 정책 추진 과정

저출산 현상의 심각성이 사회적 문제로 떠오르며 정부는 다층적인 대안 모색을 이어오고 있다. 그 가운데 육아 정책은 저출산 문제에 대응하기 위해 정부가 특히 집중하고 있는 대표적인 정책이다(김병만, 2018; 홍지연, 2023). 2001년을 기점으로 한국이 초저출산 사회로 진입하며 영유아 돌봄 문제 또한 가정 및 개인적 차원이 아닌 국가적 차원에서 해결해야 한다는 사회적 인식이 증가하였고, 정부 정책의 주요 과제로 공론화되었다(정혜영 외, 2022). 국민의 대다수는 한국 사회가 자녀 출산 및 양육을 권장할 만한 조건을 제공해주지 못하고 있다고 인식하고 있었으며(박휴용, 여영기, 2014), 이에 출산을 반등을 위해서는 영유아기의 건전한 발달, 보육·교육비

지원, 여성의 경제활동 활성화, 돌봄 서비스 시스템 강화 등과 같은 정책 방향의 개선이 중요하다는 목소리가 높아졌다(김병만, 2018; 정혜영 외, 2022).

영유아를 중심으로 한 정책은 영유아, 아동, 여성, 가족, 노동, 교육 등과 관련한 종합적인 접근이 필요하며 사회 여러 분야를 아우르고 있기에, 몇 가지의 근본 법제에 따라 정부 지원기구 및 소속 공무원이 수립하는 정책이 분립 되어있고, 주관하는 부처 또한 다양하다(정우열, 2020; 조영승, 2008; 홍지연, 2023). 영유아를 대상으로 한 대표적인 법제로는 영유아보육법, 유아교육법, 아동복지법(다오티미칸, 2022; 조영승, 2008)이 있으며, 영유아 돌봄 문제와 관련하여 부모의 직장 내 출산 및 양육 보장 제도의 근간이 되는 남녀고용평등법이 있다(심지은, 2018; 홍지연, 2023). 본 연구에서는 네 가지 법제를 중심으로 영유아 관련 정책의 발전 방향과 그 특징을 살펴보고자 한다.

한국의 보육사업은 1921년 서울 태화기독교사회관의 탁아프로그램, 1926년 부산의 공생탁아소, 대구의 은총 탁아소와 같이 빈민 아동 구제사업을 목적으로 시작되었으나, 1961년 ‘아동 복리법’을 제정하며 국가적 차원에서 보육 정책을 진행하게 되었다(정우열, 2020). 1960년대 후반 경제개발 5개년 계획에 따른 도시화 및 산업화로 인해 여성의 경제활동이 확대되었고 보육 수요가 증가하며, 1968년 민간 탁아시설 설립이 권장되었고, ‘탁아소’의 명칭이 ‘어린이집’으로 개칭되었다(한재금, 2023). 나아가 취업모의 증가를 고려하여 1978년 보육 시설 입소 대상을 빈곤층, 농어촌 지역 등의 요보호 아동에서 일반가정 아동으로 확대하였고, 1981년 4월 ‘아동 복리법’이 ‘아동복지법’으로 전면 개정되었다(양정하, 2018).

제5공화국 출범 이후 정부는 어린이집과 다른 유아 교육체계를 모색하고자 1982년 유아를 대상으로 한 각종 시설의 일원화를 목적으로 ‘유아교육

진흥법'을 제정하였고, 유치원을 제외한 모든 보육 시설을 '새마을 유아원'이라는 명칭으로 일원화하여 유아 복지 향상, 유아교육의 질적 향상. 유아 교육 기관의 보육적 기능 보완 등의 목적을 이루고자 하였다(한재금, 2023). 그러나 새마을 유아원은 설립 취지와 달리 기능적 측면에서 유치원과 큰 차이가 없다는 평가를 받았으며, 저소득층 맞벌이 부부의 보육 부담 해소에도 무리가 있었다(정우열, 2020). 더불어 1987년 보육 수요에 대한 대응책으로 남녀고용평등법이 제정되었고 공단 지역을 중심으로 보육 시설이 설립되었으나, 여전히 보육사업의 담당 부서가 내무부, 교육부, 보건복지부, 노동부 등 다원화되어 있어 효율성에서의 한계를 보였다(이현미, 2014; 한재금, 2023).

이후 보육을 위한 독립적인 법이 필요하다는 인식에 따라 1991년 '영유아보육법'이 제정되며, 유아교육과 영유아보육의 법적, 개념적 이원화 체제로 돌입하게 되었다(정우열, 2020). 유치원 중심의 유아교육은 '교육법'과 '유아교육진흥법'을 근간에 두었고, 어린이집 중심의 영유아보육은 '영유아보육법'의 근간에 두게 된 것이다. 또한 보건복지부에서 주관하던 '아동복지법', 내무부와 교육부에서 주관하던 '유아교육 진흥법', 노동부에서 주관하던 '남녀고용평등법'이 보건복지부로 통일 및 일원화되었고, 보육 기관의 종류 또한 국공립, 민간, 직장, 가정 등으로 규정되는 등 체계성을 갖추게 되었다. 이러한 시도는 영유아 보육과 관련한 정책의 법적 근거를 마련했다는 점에서 의의가 있으나, 실질적인 보육 정책의 발전은 이루지 못했다는 한계를 갖는다(한재금, 2023).

1990년대 후반에 이르러 유아교육 개혁안이 제시되며 유아교육에 관한 독립입법 제정을 위한 목소리가 높아졌다. 이에 유치원과 보육 시설의 통합 및 유아 학교 체제를 구축하고, 종일반과 24시간 보육, 만 5세 유아를 대상으로 한 무상교육 실시 등을 주된 목표로, 타 부처들과의 논의를 거쳐

2004년 1월 ‘유아교육법’을 제정하였다(이현미, 2014; 한재금, 2023).

해당 과정을 거쳐 확립된 영유아보육법, 유아교육법, 아동복지법, 남녀고용평등법의 각각의 목적, 기본 이념 및 세부 사항은 다음과 같다. 영유아보육법의 대상은 7세 이하의 취학 전 아동이며, 영유아의 건강과 보호, 양육 보장을 위해 어린이집 및 가정양육을 대상으로 지원하는 모든 사회복지서비스를 ‘보육’으로 정의하고 있다(국가법령정보센터, 2023). 이와 관련하여 육아종합지원센터, 한국보육진흥원, 보육 실태조사, 어린이집의 설치 및 운영, 교육 및 보육 교직원과 관련한 제반 업무를 주관하고 있으며, 무상보육, 양육수당, 보육 서비스 등에 관한 세부 사항을 정의하고 있다.

유아교육법은 만 3세부터 취학 전 아동을 대상으로 하며, 유치원 및 유아교육에 관한 제반 사항을 주관하고 있다(국가법령정보센터, 2023). 이와 관련하여 유아교육진흥원, 교육통계조사, 유아교육정보시스템, 유치원의 설립 및 교육, 교직원 등의 세부 사항을 정의하고 있으며, 무상교육, 방과 후 과정 운영 등의 근거가 된다.

아동복지법은 부모의 성별, 연령, 종교 등 어떠한 기준의 차별도 받지 않고, 모든 아동이 건강과 행복, 복지를 보장받는 것을 목표로 하며, 18세 미만의 아동을 대상으로 한다(국가법령정보센터, 2023). 여기서 ‘아동복지’란 아동의 조화로운 성장 및 발달을 위한 경제적·사회적·정서적 지원을 의미하며, 이와 관련하여 아동권리보장원, 아동종합실태조사, 아동정책영향평가, 아동복지전담공무원, 아동통합정보시스템 등을 주관하고, 아동학대, 입양, 보호시설 등과 관련한 세부 사항을 정의하고 있다.

남녀고용평등법은 고용에 있어서 남녀의 평등한 기회 및 대우를 보장하고, 여성 고용 촉진을 위해 근로자의 일과 가정양립 지원을 목적으로 한다(국가법령정보센터, 2023). 이와 관련하여 여성 취업 촉진, 여성 근로자를 위한 복지시설 설치 및 운영, 경력 단절 여성의 능력개발 등을 목표로 기

본계획을 5년마다 수립하고 실태조사를 실시하고 있으며, 출산전후휴가, 배우자 출산휴가, 난임치료휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축, 직장어린이집 설치 등의 세부 사항을 정의하고 있다.

영유아를 중심으로 한 해당 정책들은 2000년대 초반 보육의 중요성이 대두되며 정부 시기에 따라 특징적인 발전 과정을 갖게 된다. 먼저, 노무현 정부 출범과 더불어 보육 정책이 수요자를 중심으로 개선되어야 한다는 목소리가 높아지고 출산을 또한 급격히 하락하며, 정부가 보육을 국정과제로 삼게 되었다(한재금, 2023). 2004년에는 영유아보육법의 전면 개정이 이루어졌고, 소득에 따른 육아 부담 50% 경감, 1년의 육아휴직, 평가인증제도, 보육교사 국가 자격제도 도입 등이 시행되었다(이현미, 2014; 정우열, 2020). 또한 보육의 주무부처가 여성가족부로 이관되었고, 대통령 자문기구인 ‘고령화 및 미래사회위원회’가 출산을 반등을 위해 육아 비용 경감, 여성 취업률 제고 등을 목표로 ‘육아 지원정책’ 방안을 발표하였으며, ‘육아 정책개발센터’를 설립하였다(한재금, 2023).

이명박 정부의 출범과 더불어 2008년 3월, 보육의 주무부처가 다시 보건복지부로 이관되고, 2009년 ‘육아 정책센터’가 ‘육아정책연구소’로 개칭되었으며, 2010년에는 평가인증, 보육교사 자격 관리 등의 업무를 위해 보육진흥원이 설립되었다(이현미, 2014). 더불어 ‘능동적 복지’를 추구하며 저출산 대책으로 영유아 보육 정책을 특히 강조하였고, 만 5세 누리과정 시행, 0~2세 보육료 전액 지원, 양육수당제도 도입, 보육 전자바우처 도입 등의 성과를 이루었다(정우열, 2020). 그러나 취약지역을 중심으로 한 국공립어린이집 설립과 열악한 보육 인력의 처우로 인해 아쉽다는 평가를 받기도 하였다(한재금, 2023).

이후 박근혜 정부는 보육 정책의 비전을 ‘아이는 행복하고 부모는 안심할 수 있는 세상’으로 제시하고, 부모를 자녀 양육의 책임과 권리를 가진

보호자로 명명함과 동시에, 모든 아동에게 동등한 행복권을 보장해주기 위해 노력하였다. 해당 시기에는 이전 정권에서 미흡했던 보육의 공공성과 품질 관리 강화에 주목하고자 하였고, 6대 추진과제로서 부모의 교육, 양육 부담 경감, 수요자 맞춤형 보육·양육 지원, 공공성 확대와 품질 관리 강화, 양질의 안심 보육 여건 조성, 신뢰가 있고 투명한 보육생태계 구축, 보육 서비스 재정 및 발달 체계 개선을 설정하였다(정우열, 2020). 보육료, 양육수당의 지원 대상을 전 계층으로 확대하였고, 2013년 영유아보육법 개정을 통해 무상보육 및 보편적 무상복지를 실현하고자 하였다. 그러나 정책 수요자인 학부모의 비용 부담은 해소되었을지라도, 국가의 예산 문제 봉착과 보육 시설의 질적 수준 하락 등의 문제에 대한 대응이 미흡했다는 한계를 갖는다(한재금, 2023).

문재인 정부는 2017년 보육의 방향을 ‘영유아의 행복한 성장을 위해 함께하는 사회’로 내걸고, 국정과제를 국가책임의 확대와 공공성 강화, 형평성 강화, 양질의 일자리 창출로 발표하였다(정우열, 2020). 어린이집 운영시간 개선, 보육 과정 개편, 보육교사 처우 개선 및 전문성 강화를 목표로 제도를 개선하였으며, 육아휴직 등 일과 가정양립을 위한 정책을 확대하고, 국공립어린이집·직장어린이집 확충을 위해 노력하였다(한재금, 2023) 이에 육아휴직 및 직장 내 양육제도 이용률이 증가하는 등의 성과를 보였으나, 부모 성별, 기업체 규모 등에 따른 제도 지원 격차가 크게 나타나 정책의 형평성 측면이 지적받기도 하였다(김근진, 2021).

영유아 관련 정책은 아동의 권리 보장 및 수요자 중심의 복지 실현에 있어서 매우 중요하다(양정하, 2018). 저출산을 극복한 해외사례를 본바, 유럽의 높은 출산율은 아동수당, 양육비 보조, 보육·교육 서비스 등의 가정양육 지원정책으로부터 기인한 것이며, 저출산 예방을 위해 국가 주도의 영유아 정책을 시행하고 있다(황성원, 2020). 또한 조세 혜택 정책인 자녀장려세제,

현금 급여정책인 아동수당 정책, 보육료 및 유아 학비 서비스 지원 정책을 ‘Child Benefit Package’로 정의하고 적극적인 지원을 하고 있다(이채정, 2020). 이러한 상황 속에 한국 정부 역시 영유아 정책을 저출산 문제의 핵심 키워드로 인식하고 십 수년간 막대한 예산 투자와 제도 도입을 시도하였으나, 영유아 정책은 여전히 자녀의 출산 및 양육과정에서의 경제적, 심리적 부담을 줄이기에는 무리가 있으며(정혜영 외, 2022), 현장과의 간극 해소에 있어 한계가 있다는 평가를 받고 있다.

4. 영유아 정책 관련 선행연구

영유아 정책 개선을 위한 연구는 아동 인권 및 발달 환경 개선에 대한 관심과 더불어, 저출산·고령사회 기본법, 영유아보육법, 유아교육법, 아동복지법 등을 근간으로 다양한 정책 분야에서 이루어져 왔다. 이는 연구의 중심이 되는 정책 및 대상과 연구 방향에 따라 분류해볼 수 있는데, 정책 대상을 기준으로 살펴본바, 보육·교육 및 사회서비스 측면에서 취약한 장애 영유아(박창현, 2020; 이소현 외, 2007; 조희제, 2018), 다문화 가정 영유아(윤다감, 2010; 이효춘, 2016; 최은영, 2015)를 중심으로 관련 정책을 탐구한 연구물이 다수였다. 또한 연구의 방향성을 기준으로 살펴본바, 정책 탐색을 통한 효과 및 방향성 제고(신윤정, 2013; 양미선, 서문희, 2015; 이채정, 2020; 정우열, 2020), 인식 및 사회적 담론분석(김근혜, 서보준, 2022; 박석현 외, 2023; 손혜숙, 2006; 정혜영 외, 2022), 연구 동향 분석(김병만, 2012; 신은미, 2009; 유혜린, 이정화, 2022; 정혜영 외, 2019), 프랑스, 스웨덴, 영국 등 해외사례 탐구(박창현, 2010; 서문희, 2010; 손동기, 2017; 최윤경, 2015) 등이 진행되었다. 이외에도 무상보육 정책(김운삼, 2020; 명순희, 2013; 민연경, 장한나, 2015; 장수정, 2013), 출산장려정책(박순자, 김정하,

2021), 양육지원정책(이채정, 2020), 유보통합(고가온, 2020; 고영미, 2022; 박지은, 2018; 이정옥, 2017), 건강관리 지원제도(박인희, 2020) 등 구체적인 정책을 대상으로 한 연구물이 다수 있었다.

한편, 정책 및 사회서비스는 수요자의 특성에 대한 분석을 기반으로 도입되어야 효율성 및 질적 개선이 가능하기에(김정숙, 이재용, 2020; 정혜영, 2018), 영유아 관련 정책의 직간접적 수요자인 신혼부부, 부모, 기관의 원장 및 교사 등 국민의 인식 파악은 중요하다. 이에 국민인식을 분석자료로 활용한 연구를 살펴본바, 영유아 부모의 인식을 토대로 출산장려정책을 분석한 연구(김숙, 2015; 박순자, 김정하, 2021), 온라인 웹사이트를 기반으로 출산장려금 지원정책을 분석한 연구(김근혜, 서보준, 2022), SNS 사이트를 기반으로 유아교육·보육정책을 분석한 연구(정혜영 외, 2022)가 있었다.

먼저 김숙(2015)의 연구는 만 2~6세의 영유아 자녀를 둔 부모를 대상으로 설문조사를 실시하여 보건복지부에서 실시한 7가지 출산 장려 정책 영역에 대한 인식과 이에 따른 후속 출산 의도를 파악하였다. 해당 연구는 실제 영유아 양육 현장의 실태를 분석하였다는 점, 임신, 출산, 육아, 영유아 건강 등 출산 장려 정책의 각 분야를 세밀하게 다루었다는 점, 저출산 현상의 해결책으로서 후속 출산 의도의 중요성을 언급하고 이에 대한 영향력을 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 일부 지역에 거주하는 기혼자를 대상으로 하였기에, 국민 전체의 의견으로 일반화하기에는 무리가 있다는 한계를 갖는다.

박순자, 김정하(2021)의 연구는 전라남도에 거주하는 영유아 자녀를 둔 부모를 대상으로 설문조사를 실시하여, 국가 필수 예방접종, 출산장려금, 고위험 임신부 의료비 지원 등 해당 지역의 출산장려정책에 대한 인식과 그에 따른 향후 출산 의도를 파악하였다. 해당 연구는 실제 양육 가정의 인식을 연구 자료로 활용하였고, 출산 및 양육과정에서 실질적으로 도움이

된 지원 서비스의 순위를 분석함으로써 정책의 실효성을 파악하였다는 의의가 있으나, 일부 지역 기혼자 집단의 인식을 분석한 연구이기에 이 또한 일반화에는 무리가 있다는 한계를 갖는다.

김근혜, 서보준(2022)의 연구는 네이버, 다음, 구글, 블로그, 웹 문서 등 온라인 웹사이트에 게시된 텍스트를 토대로 출산장려금 지원정책에 대한 국민의 인식을 분석하였다. 해당 연구는 특정 성별, 연령, 지역 등의 기준을 벗어나 국민 전체의 인식을 연구 자료 수집하였고, 연구자가 사전에 설정한 문항, 구조적 질문과 같은 틀의 제한 없이 자유로운 그들의 목소리를 반영하였다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 분석 기간을 2010년부터 2020년까지로 선정하였기에 시간의 흐름에 따른 정책 인식의 변화를 파악하기에는 한계가 있다.

정혜영 외(2022)의 연구는, 다음, 네이버, 구글, 페이스북 및 웹사이트와 SNS 사이트를 기반으로 유아교육정책과 보육 정책에 대한 국민의 사회적 인식을 분석하였다. 해당 연구 역시 국민 전체를 대상으로 하였고, 그들의 의견을 직접적으로 반영하였으며, 교육정책과 보육 정책을 분리하여 각각의 사회적 인식 특징을 심층적으로 비교, 분석하였다는 점에서 의의를 가지나, 단일 정권 시기만을 분석 기간으로 선정하였기에 저출산이라는 장기적이고 다층적인 사회적 현상을 파악하기에는 한계가 있다.

이에 저출산 현상에 대한 국민 전체의 인식을 그들의 직접적인 목소리를 통해 파악하고, 영유아 관련 정책과의 연결성을 모색하는 것은 의미 있는 작업일 것이다. 또한 다수의 선행연구가 단편적인 시기와 정책만을 중심으로 진행되었기에, 영유아 관련 정책을 중심으로 한 다양한 키워드를 토대로, 정책 시기별 특징을 비교하는 것은 정책의 실효성 분석 및 방향성 모색에 도움이 될 것이라 판단된다.

5. 민원 게시글을 활용한 빅데이터 분석

가. 온라인 민원

대한민국 정부는 2013년 이래 운영 패러다임을 정부 3.0으로 옮기고, 소통하는 투명한 정부, 일 잘하는 유능한 정부, 국민 중심의 서비스 정부를 핵심 전략으로 발표하였다. 개방, 공유, 소통, 협력을 핵심 가치로 내세웠으며, 무선 인터넷, 스마트 모바일을 수단으로 한 양방향·맞춤형 행정 서비스를 제공하고자 플랫폼을 구축하였다(국민권익위원회, 2013). 이는 현재 우리 사회가 맞이한 Web 3.0의 흐름에 맞춰 정부 또한 전산화·정보화를 통한 효율적인 행정 업무를 추진하고, 행정의 의사결정에 국민 참여 비중을 높여 국민 개개인의 목소리에 주목하는 동시에 집단지성을 구현하고자 하는 움직임이라 볼 수 있다(국민권익위원회, 2013; 이준호, 김청택, 2021; 허진희, 2016). 소수가 플랫폼을 지배하는 중앙화 체계에서, 직·간접적인 다수의 참여를 지향하는 탈중앙화 체계로 변화하고 있는 것이다(이상현, 2017; 임명환, 2022).

이러한 전자정부의 도입으로 인해, 민원 행정 또한 온라인 전자게시판을 통해 진행되고 있으며 국민은 단순한 불편 해소를 넘어 정책 결정, 행정 조치 등에 관해 적극적으로 의견을 표출하고 있다(이준호, 김청택, 2021). 온라인 전자게시판은 시간과 장소에 구애받지 않고, 신분, 나이, 지역 등 특정한 조건과 관계없이 누구나 동등한 입장에서 참여할 수 있기에 자유로운 발언이 가능하며, 개인의 시각과 환경을 중심으로 한 ‘아래로부터 위로(bottom-up)’의 접근 방식을 취하고 있다(최상미, 설소희, 2021). 그렇기에 사회연결망을 확장시키고 유용한 소통창구로서의 역할을 하는 동시에 여론으로 반영될 수 있다(정혜정, 2018; 허진희, 2016).

세계 각국 또한 2000년대에 들어서며 온라인을 통한 청원제도를 도입했다(최상미, 설소희, 2021). 2000년 스코틀랜드 의회, 2002년에는 호주 퀸즈랜드 의회가 전자청원제도를 도입했고(윤형석, 2020), 2005년에는 독일 연방의회가 온라인 플랫폼을 통해 4주간 5만 명 이상의 동의를 받은 민원은 청원위원회 공개회의에 상정되도록 규정하였다(최상미, 설소희, 2021). 2006년에는 영국이 의회 청원 사이트를 개설하여 10만 명 이상의 서명을 받은 민원은 본회의에 상정하도록 규정하였고(최정인, 2020), 2011년에는 미국 오바마 행정부가 온라인 청원 사이트인 ‘위더피플(We the People)’을 개설하여 30일간 10만 명 이상의 동의를 받는 민원은 백악관 공식 답변을 들을 수 있도록 규정하였다(윤형석, 2020; 최상미, 설소희, 2021). 2012년에는 핀란드가 시민 발안 제도를 도입하여 온라인 플랫폼을 활성화하였다(최정인, 2020).

우리나라의 대표적인 국민 참여 온라인 소통 시스템으로는 청와대를 중심으로 한 국민청원, 국회가 운영 중인 국민동의청원, 국민권익위원회가 운영 중인 국민신문고가 있다. 국민청원은 미국 백악관의 청원 사이트인 위더피플에서 모티브를 받아, ‘국민이 물으면 정부가 답한다’라는 국정철학을 모토로 내걸고, 문재인 정부 시기 청와대를 중심으로 운영하였던 전자 청원 플랫폼이다(양지수, 2022; 최상미, 2021). 이는 청원인이 직접 국민청원 사이트에 접속하여 17개로 분류된 청원 카테고리 중 하나를 선택하여 포스팅을 하는 방식으로, 업로드한 청원 게시글은 등록일로부터 30일간 시민들의 추천·동의를 받게 된다. 30일간 20만 명 이상의 추천·동의를 받은 청원 게시글은 이후 청와대 및 정부로부터 답변을 받게 된다(장우영, 2021). 그러나 실명제로 시행되는 것이 아니기에 무분별한 청원이 게시된다는 점, 정부의 답변이 원론적인 대답에서 그친다는 점, 20만 명 이상의 추천·동의를 받지 못한 게시글은 공식 답변을 들을 수 없다는 점, 포퓰리즘을 유도

하고 삼권분립을 저해한다는 점 등(양지수, 2022; 장우영, 2021; 최상미, 2021)의 한계를 가진다. 국민청원은 문재인 정부 임기가 끝남과 함께 2022년 5월 9일 폐지되었으며, 현재는 윤석열 정부 출범과 함께 신설된 ‘국민제안’이 자리를 잡아나가고 있다.

국민동의청원은 청원법 제5조에 근거한 국민의 피해, 요구 및 의견을 수렴하기 위해 국회를 중심으로 2020년 1월 10일 이래로 운영하기 시작한 전자 청원 플랫폼이다. 청원인은 국민동의청원 홈페이지를 통하여 민원 게시글을 포스팅 할 수 있으며, 이는 30일 동안 국민 5만 명의 동의를 받거나 의원의 소개의견서 제출을 통해 정식 청원으로 접수되어 상임위원회로 회부된다. 이후 청원심사소위원회의 심사를 거쳐 채택이 된 민원은 본회의에 상정되고, 국회 또는 정부를 통해 답변을 받게 된다(윤형석, 2020). 이 과정에서 취지가 달성되거나 실현불가 혹은 타당성이 결여된 것으로 간주된 민원은 폐기된다. 그러나 국민동의청원 또한 청원 접수 요건을 충족하기 위한 진입장벽이 높아 플랫폼이 활성화되지 않으며, 조직화 되지 않은 개인의 청원권 보장이 미흡하다는 지적이 제기되고 있다(윤형석, 2020; 최상미, 설소희, 2021).

국민신문고는 국민권익위원회가 2004년부터 운영 중인 온라인 국민참여 포털로, 민원 작성자가 제목과 분야, 처리기관을 선택할 수 있으며, 현황 및 문제점, 개선방안, 기대효과 세 가지 소제목으로 글을 작성할 수 있다. 제출된 민원은 제안 심사를 통해 작성자가 선택한 처리기관 또는 제안과 관련된 부서에서 답변을 달아주는 방식으로 진행된다. 그 과정에서 공공부문을 최대한 연계하여 정부 정책, 사업 및 행정 전반에 대한 국민의 자유로운 의견 수렴을 목표로 하고 있으며, 정책토론, 전자공청회, 설문조사 등 다양한 방식을 채택하고 있다(허진희, 2016). 다른 플랫폼들에 비해 자체적으로 높은 수준의 민원 분석이 이루어지고 있으며, 이를 활용하여 효율적

으로 업무를 추진하고, ‘한눈에 보는 민원 빅데이터’ 홈페이지를 개설하여 통계 자료를 공개하고 있다(이준호, 김청택, 2021).

공공서비스의 설계 및 실시의 기반은 수요자의 요구 및 의견에 대한 분석과 연구다(박성호, 2005; 정혜영, 2018). 그러한 점에서 민원은 단순히 개인의 어려움을 호소하는 행위를 넘어, 국민의 집단적 의사표현이자 행정 절차에 대한 피드백을 담고 있기에(이준호, 김청택, 2021), 정부 또한 온라인 민원 시스템 구축과 함께 수집된 국민 개개인의 요구 및 의견을 데이터화하여 분석하는 빅데이터 기반 의사결정 시스템 구축을 목표로 하고 있다(배동민, 박현수, 2013; 허진희, 2016). 이는 정부가 세부 추진과제로 설정한 공공데이터의 민간 활용 활성화, 빅데이터를 활용한 과학적 행정을 구현 등(국민권익위원회, 2013)과도 상응한다. 같은 맥락으로, 과거에는 민원 행정 서비스 만족도, 영향 요인 분석 등을 중심으로 한 연구들이 주를 이루었으나, 최근 빅데이터가 급부상하며 공공분야의 민원 빅데이터를 활용한 연구들이 활발히 진행되고 있으며(원태홍, 2017), 국민청원, 국민신문고 및 온라인 전자게시판을 통해 국민의 복지 욕구, 정책 및 사회서비스에 대한 인식과 수요자 특성 등을 분석하고자 하는 연구 역시 증가하고 있다.

나. 빅데이터 분석

‘빅데이터(Big Data)’란 통상적으로 수치, 문자, 영상 등 다양한 형태의 데이터를 포함하는 ‘대용량의 데이터’를 의미하지만, 단순히 양적 측면에서 그치는 것이 아니라 나아가 데이터 수집 및 처리를 통해 의미있는 정보를 추출하고 이를 활용하는 정보화 기술의 의미까지도 포괄한다(국가정보화전략위원회, 2011; 김정숙, 이재용, 2020; 송민호, 2017; 이지영, 2023). 통상적으로 기존 데이터와 비교되는 빅데이터의 특징을 3V로 정의하는데, 이는

각각 양(Volume), 다양성(Variety), 속도(Velocity)를 의미한다(송민호, 2017; Gartner, 2016; Laney, 2001). 양(Volume)은 빅데이터가 갖는 수십에서 수천 테라바이트 정도의 대규모 데이터양을 의미하고, 다양성(Variety)은 정형화된 데이터뿐만 아니라, 소셜미디어, 위치, 센서 및 사진, 영상 등의 비정형 데이터를 포함하는 빅데이터의 형태적 특성을 의미한다. 마지막으로 속도(Velocity)는 실시간으로 몇 초에서 몇 시간 단위로 빠르게 생산·유통·소비되는 특성을 의미한다(배동민, 박현수, 2013; 송민호, 2017).

특히 비정형 텍스트 데이터의 분석 수요는 사회 각 분야에서 급증하고 있으나(김남규 외, 2017), 기존의 데이터 처리방식으로 빅데이터를 분석하는 것은 한계가 있다. 이에 다량으로 적재된 데이터로부터 유의미한 키워드, 숨겨진 패턴 및 관계 등을 추출하는 방법을 활용하는데, 대표적인 분석 기법 중 하나가 텍스트 마이닝이다(김정숙, 2012). 텍스트 마이닝(Text Mining)은 비구조적 텍스트 데이터를 수치화 또는 벡터화하여 구조화된 데이터로 변환시켜 원활한 활용을 가능하게 하는 기술이다(김수현 외, 2019). 이는 자연어 처리 과정을 통해 텍스트 및 비정형 데이터로부터 키워드를 추출하고, 패턴을 분석하여 의미있는 정보를 도출해내는 방식으로 진행된다(윤혜정, 2017; 박창용 외, 2022). 자연어(Natural language)란 인공어와 구분되는 단어로, 사람들이 일상생활에서 자연스럽게 사용하는 언어를 의미하는데, 온라인 민원 게시글과 같이 전문용어를 사용하지 않고 자유로운 형식으로 작성된 텍스트를 분석하기 위해서는 자연어 처리가 필요하다(원태홍, 2017). 그렇기에 텍스트 마이닝은 학술연구, 뉴스 기사 등 방대한 양의 텍스트 데이터가 생성되는 분야에서 활발히 사용되며, 텍스트 마이닝 방법론을 활용하여 지식과 이해도를 확장해나가는 연구들 역시 증가하고 있다(박창용 외, 2022).

빅데이터 분석은 대량의 정형·비정형 데이터의 집합으로부터 가치를 찾

아내고 정보 간의 다양한 상관성을 발견해내기에, 대규모 데이터의 유의미한 해석을 가능하게 한다(정혜영 외, 2022). 이에 빅데이터 분석은 미래의 경쟁력 확보에 있어 핵심 기술로 떠오르고 있으며(유승의 외, 2018), 공공 행정, 관광문화, 산업경제 등 광범위한 정책 영역에서도 활발히 활용되고 있다(김정숙, 이재용, 2020). 특히 특정 집단이 아닌 사회 전반의 인식을 파악하는 것에 용이하고(김근혜, 서보준, 2022), 장애인, 기초생활수급자 등 취약계층을 비롯한 각종 사회서비스의 수요를 분석하여 효율적인 대응 및 서비스 질 상승에 도움을 줄 것으로 예측된다(김정숙, 이재용, 2020).

다. 네트워크 분석 및 CONCOR 분석

일반적으로 텍스트 데이터는 면담, 회의, 녹취 등의 정성적 텍스트 데이터와 기사, 문헌, 기록자료 등 형식적인 체계를 갖춘 문헌적 텍스트 데이터로 구분되며(이수상, 2014). 이러한 텍스트 데이터를 네트워크 구축을 통해 분석하는 방법을 언어 네트워크 분석(Semantic network analysis) 혹은 의미 네트워크 분석이라고 부른다(정상준 외, 2019). 언어 네트워크 분석은 내용분석의 일종으로, 텍스트 데이터로부터 의미를 도출할만한 개념을 단어의 형태로 추출하여 시각적 이미지로 도식화하여 네트워크를 구성하고, 이를 기반으로 데이터에 담긴 의미적 내용을 분석한다(이수상, 2014; 이해준 외, 2010). 이 과정에서 도출한 단어를 키워드(keyword) 또는 핵심어라고 하며, 도출한 키워드 간의 동시출현(co-occurrence)을 기반으로 상관성을 분석하여 네트워크를 구성한다. 동시출현 분석이란 일반적으로 한 문장, 한 문단 등 동일한 문맥에 두 단어가 동시출현하는 빈도를 측정하고, 높은 빈도 수치를 보일수록 두 단어가 특정 주제에 대하여 높은 상관성을 가지는 것으로 가정하는 기법이다(오신휘, 김혜진, 2020). 이 두 가지 개념은 언

어 네트워크 분석에서 매우 중요하며(이수상, 2014), 네트워크 내에서 핵심 키워드는 노드(node)로, 키워드 간의 연계는 링크(link)로 나타난다(조재인, 2011). 이처럼 키워드간의 동시출현 빈도분석과 이를 기반으로 구성된 키워드 네트워크는, 의미적으로 높은 상관성을 갖는 개념을 도식화한 형태이기에 텍스트 형태의 방대한 데이터로부터 의미를 도출해내는 것에 유용하며, 빈도분석(TF), N-gram 분석, 중심성 분석 및 CONCOR 분석 등을 통해 심층적인 파악이 가능하다(유구중, 이진우, 2021; 이지영, 2023).

빈도분석(Term Frequency)이란, 전체 문서 내 특정 키워드의 등장 횟수를 측정한 것으로, 해당 척도를 통해 문서의 주제 또는 문서에 대한 태도나 감성을 추론할 수 있도록 돕는다. N-gram이란, 단어 간 연결 강도를 분석한 것으로, 대용량의 문서에서 특정 키워드 뒤에 위치하는 단어의 빈도를 정량적인 수치로 나타낸 것이다(박창용 외, 2022). 이는 연쇄적으로 표현된 횟수가 높은 단어들의 조합을 파악할 수 있기에 단순히 하나의 키워드만으로 파악하기 힘든 동음이의어나 긍정, 부정과 같은 어조 분석에 도움을 준다(김수현 외, 2019).

중심성(centrality) 분석이란 소셜 네트워크 분석 지표 중 하나로, 연결망 내에서 각 키워드가 갖는 교류 및 영향력을 나타낸다(Freeman, 1979). 가장 대표적인 중심성 분석 지표로는, 연결정도 중심성(degree centrality), 아이젠벡터 중심성(eigenvector centrality), 매개 중심성(betweenness centrality)이 있다(김근혜, 서보준, 2022; 송민호, 2017; 오신휘, 김혜진, 2020). 연결정도 중심성은 각각의 키워드를 의미하는 노드가 다른 노드들과 얼마나 많은 연결 정도를 갖는지 수치화한 것으로, 연결정도 중심성이 높을수록 해당 키워드의 네트워크 내에서의 영향력은 크다고 볼 수 있다(고재창 외, 2013). 아이젠벡터 중심성은 연결된 노드들의 중요도를 가중치로 반영하여 계산한 것으로, 아이젠벡터 중심성이 높은 노드는 소수의 노드와

연결되어있을지라도 중심성이 높은 노드와의 연관성을 갖기에 그만큼 영향력이 크다고 볼 수 있다(한경훈 외, 2015). 매개 중심성은 특정 노드가 다른 노드들과 네트워크를 구축함에 있어서 얼마나 많은 다리 역할을 수행하는 지 수치화한 것이다. 매개 중심성이 높은 노드는 정보의 흐름에 있어서 필수적인 경로를 담당하고 있기에, 제거될 시 전체 네트워크의 흐름에 큰 영향을 줄 수 있다(이수상, 2013).

CONCOR 분석은, CONvergence of iteration CORrelation의 줄임말로, 구조적 등위성을 활용한 군집 분석의 일종이다(송민호, 2017). 키워드 간의 동시출현 매트릭스의 피어슨 상관관계를 기반으로, 데이터 간 상관관계를 파악하고 연관성이 높은 단어를 그룹화시키는 기법이다(김해원, 전채남, 2014; 배기련 외, 2021). 구조적 등위성은 연결망 내에서 서로 같은 유형의 관계를 맺고 있는 노드를 파악할 수 있도록 해주기에, 네트워크 구조에 대해 비교적 직관적인 파악이 가능하며, 의미 단위로 묶인 그룹 도출을 통해 각 그룹의 특성을 파악하는데 용이하다(박창용 외, 2022). 특히 저출산 현상은 복합적인 요인들이 작용한 사회적 문제이기에, 직접적인 키워드 연결 관계뿐만 아니라 키워드 간 연결패턴의 상관관계를 기반으로 유사성을 도출해내어 간접적인 연결 관계까지 파악할 수 있는 CONCOR 분석이 유용하다(송민호, 2017).

이에 본 연구에서는 국민신문고에 게시된 저출산 관련 대규모 민원 데이터를 수집하고, 빅데이터 분석을 통해 영유아 정책과 관련한 국민의 요구 및 생각을 분석하고자 한다. 온라인 민원 게시판 또한 대규모의 텍스트 데이터가 생성되는 공간이기에 텍스트 마이닝 기법을 적용하면 데이터의 맥락 및 정보를 효율적으로 파악할 수 있으며(원태홍, 2017), 네트워크 분석을 통해 민원 게시글 내 두드러진 내용 및 데이터의 표면적 의미뿐만 아니라, 키워드 조합을 통한 내재적 의미까지 파악할 수 있기에 다양한 시각적

접근이 가능하다(유승의 외, 2018). 이처럼 민원 게시글의 동향을 분석하고 국민의 인식과 요구를 파악하는 과정을 통해, 그들 개개인의 의견, 실질적인 공적 관심사를 찾아낼 수 있으며(이준호, 김청택, 2021), 정책 및 사회서비스가 제공되는 현장의 목소리를 직접적으로 들을 수 있으므로, 지원의 사각지대에 놓인 취약 집단에 대한 이해와 특정 집단의 복지 욕구 등을 파악하는 것이 가능하다(최상미, 설소희, 2021).

우리나라는 1990년대 이후 국민을 위한 다양한 민원 창구를 구축 및 확대해왔고, 이를 통해 실제 많은 민원 제도가 생성되었다. 하지만 대체로 민원의 근본적인 원인을 찾아 어려움을 해결하기보다, 단편적인 처리에서 그치고 있어, 정부의 기대와 국민의 만족도 사이의 간극을 줄이는 것은 쉽지 않았고 국민청원과 호소는 점차 증가하고 있다(원태홍, 2017). 이러한 상황 속에서 국민의 영유아를 중심으로 한 정책의 인식과 요구를 거시적·미시적인 관점에서 살펴봄으로써, 출산 장려 홍보 및 교육자료 구성에 기초 자료를 제공하고, 추후 정부의 정책 및 사회서비스의 방향에도 일조하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 데이터 수집 대상 및 절차

본 연구는 저출산과 관련된 키워드를 추출하기 위하여 국민신문고의 ‘공개제안’ 게시판에 ‘저출산’을 검색하였고, 해당 키워드를 중심으로 제목 및 내용이 구성된 모든 게시글을 수집하였다. 수집 기간은 정부의 저출산·고령사회 기본계획 시행 시점과 동일한 2006년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지로 설정하였고, 수집된 게시글은 총 2,465건이었다. 이 중 단순히 ‘저출산’이라는 용어를 언급하였을 뿐 글의 핵심 내용이 저출산과 전혀 연관성이 없거나, 중복되는 게시글도 다수 포함되어 있었기에 배제하는 과정을 거쳤고, ‘영유아’와 관련한 정책에 대한 인식 및 요구를 확인할 수 있는 게시글을 선별하였다. 연구자가 정의한 ‘영유아’란, 태내기를 포함하여 만 0세부터 초등학교 입학 전까지의 아동을 의미하지만, “저는 8살, 5살 그리고 둘이 안 된 막둥이까지 3자녀를 부양하는 외벌이 공무원입니다.”와 같이 영유아와 학령기 이후의 아동을 함께 민원의 대상으로 선정하였거나, 학령기 이후의 아동을 대상으로 한 게시글이라도 영유아 또한 민원 내용과 직접적인 연관성이 있다고 판단되는 경우, 분석 대상에 포함하였다. 또한 민원 게시판의 특성상 영유아 관련 정책에 대한 개인의 인식 및 생각을 피력하며 단순히 방향성을 제시하는 수준에서 그치는 게시글과, 직접적인 어려움을 겪어 적극적으로 특정 정책 및 상황에 대한 개선과 지원을 요구하는 게시글이 혼재되어있었기에, 연구의 목적을 고려하여 국민의 인식, 요구 모두 수집 대상에 포함하였다.

해당 기준에 의해 최종 선정된 게시글은 총 992건이며, 무관한 게시글이

1,242건, 중복 게시글이 231건이었다. 정책 추진 시기별로는 제1차 기본계획 시기가 24건, 제2차 기본계획 시기가 249건, 제3차 기본계획 시기가 625건이었으며, 제4차 기본계획 시기에 포함된 2021년부터 2022년까지 94건이 수집되었다.

<표 5> 수집 데이터 연도별 구성

구분	연도	전체	중복	무관	최종
제1차 기본계획	2006	23	0	10	13
	2007	2	0	0	2
	2008	0	0	0	0
	2009	2	0	1	1
	2010	10	0	2	8
제2차 기본계획	2011	9	0	3	6
	2012	22	1	7	14
	2013	167	12	73	82
	2014	248	67	88	93
	2015	154	6	94	54
제3차 기본계획	2016	183	6	109	68
	2017	534	61	249	224
	2018	490	53	233	204
	2019	254	11	151	92
	2020	126	1	88	37
제4차 기본계획	2021	128	5	68	55
	2022	113	8	66	39

2. 데이터 처리

수집된 총 992건의 게시글을 대상으로 분석에 활용할 키워드를 추출하고자 두 차례에 걸친 데이터 정제의 전처리 과정을 거쳤다. 먼저는 빅데이터 분석 프로그램인 Textom을 통하여 텍스트 마이닝을 실시하였다. 본 연구에서는 Textom의 형태소 분석기를 활용해 명사 단위로 키워드를 추출하는 1차 정제과정을 거쳤고, 분석모듈은 MeCab-ko를 사용하였다. MeCab-ko는 한국어 형태소 분석을 위한 소프트웨어로 게시글 원문의 띄

어쓰기가 아닌, 사전을 기준으로 어휘를 구분해내기, 단체명이나 복합명사와 같은 경우 연구자의 판단하에 추가 정제 과정을 거쳐야 하지만 또 다른 txetom의 분석모듈인 Espresso K에 비해 일반적인 단어 분석에 용이하며(홍진표, 2009), 특히 민원 게시글이라는 비전문적인 형식의 텍스트 데이터를 분석하는데 효과적이기에 분석 도구로 활용하였다. 이후 추출된 키워드는 연구자가 게시글 원문과의 비교를 통해 재확인하였고, textom의 편집기능을 활용하여 추가로 수정하였다. 예를 들면, “조례”에서 “조례”로, “유연 근무제”에서 “유연근무제”로 편집하는 등 맞춤법을 교정하였고, “아이돌보미”를 “아이돌보미”로, “싱글 맘”을 “싱글맘”으로 편집하는 등 띄어쓰기를 수정하였다.

2차 정제에서는 정확한 단어의 빈도, 의미연결망 등의 분석을 위해 동의어 및 유사어를 통일하는 어휘통제의 과정을 거쳤다. 동일하거나 유사한 의미의 단어들은 대표 키워드를 선정하여 통일하였고, 복합적인 개념으로 사용된 키워드 혹은 줄임말 형태의 키워드는 풀어서 구분하였다. 고유명사나 은어는 당시의 국민 정서 및 사회 상황을 반영하므로 원어를 유지하는 것으로 진행하였다. 조사나 부사와 같이 그 자체로 의미를 나타내기 어려운 품사의 경우, 김수현 외(2019)의 연구에서와 같이 불용어로 취급하여 분석을 효율을 높이기 위해 삭제하였다.

<표 6> 전처리 작업

순번	처리 작업	예시
1	동일·유사어 통일	- 양성평등 / 성평등 / 남녀평등 → 남녀평등 - 육아도우미 / 시터 / 베이비시터 / 돌보미 / 아이돌보미 → 아이돌보미 - 개선방안 / 해결방안 / 해결책 → 해결책 - 세아 / 아이셋 / 세아이 → 세아이 - 검사비용 / 검사비 → 검사비 - 선생님 / 교사 → 교사

		• 조리원 / 산후조리원 → 산후조리원 • 교사아동비율 / 교사대아동비율 → 교사대아동비율 • 전업주부 / 가정주부 → 가정주부 • 공짜 / 무료 → 무료
2	복합 개념·줄임말 구분	• 여교직원 → 여성, 교직원 • 지자체 → 지방자치단체 • 명문대 → 명문대학교 • 건보 → 건강보험 • 보복부 → 보건복지부 • 광역단체 → 광역자치단체
3	고유명사·은어 유지	• 싱글 맘 → 싱글맘 • 금수 저 → 금수저 • 맘 충 → 맘충 • 주말 부부 → 주말부부 • 빈부 격차 → 빈부격차 • 황혼 육아 → 황혼육아 • 실업 급여 → 실업급여
4	불용어 삭제	• 테, 등, 저, 이, 만, 뿐 → 삭제

3. 자료 분석

두 차례에 걸쳐 정제된 데이터를 정부 정책과의 비교분석을 위하여 다시 정책 추진 시기별로 분류하였다. 이후 빈도분석(TF)과 N-gram 분석을 통해 각 시기별 주요 키워드 및 민원 맥락을 파악하였다. 또한 CONCOR 분석에 앞서, 저출산 관련 키워드 간의 전반적인 특성을 파악하고자 각 시기별 전체 네트워크의 밀도, 평균 연결 거리, 평균 연결 강도, 직경, 컴포넌트 수 등 거시적인 구조를 분석하였고, 통계적 유의성 검정을 위해 UCINET 6를 통한 부트스트랩 기법을 실시하였다(곽기영, 2017; 김병만 외, 2020; 이

강훈, 황해익, 2020).

다음으로, CONCOR 분석을 실시하기 위해 추출한 데이터를 ‘단어×단어 행렬’로 변환하여 1-mode Matrix Data Set을 구성하였다. ‘단어×단어 행렬’ 데이터는 문서 내 공동으로 출현하는 단어 간의 빈도수를 파악하는 것으로, 이를 통해 단어 간의 상관관계를 파악할 수 있다(차민경, 2015). 1-mode Matrix Data Set 구성 과정에서는 네트워크의 내용과 구조를 충분히 확인할 수 있도록(오신휘, 김혜진, 2020), 각 시기마다 키워드 빈도수를 기준으로 상위 200개의 키워드만 선정하여 분석을 진행하였고(안소현, 2023; 이강훈, 황해익, 2020; Borgatti et al., 2013), 변환한 시기별 행렬 데이터의 네트워크를 기반으로 UCINET 6을 통해 네트워크 중심성을 파악하였다.

마지막으로, UCINET 6을 통해 구조적 등위성 분석인 CONCOR 분석을 실시하였고, 최종 분석 결과는 Netdraw를 통해 시각화하였다. 효율적인 결과 분석을 위해 정책 추진 시기별로 나타난 각각의 의미군집에 연구자가 임의로 군집명을 설정하였다. 노드의 크기는 연결정도 중심성 수치와 비례하며, 각각의 군집이 다른 군집 및 키워드와 연결되지 않은 것이 아니기에 해석에 주의하도록 하였다.

<표 7> UCINET 6 프로그램 네트워크 분석 경로

분석	경로
응집성	Network → Cohesion → Multiple cohesion measures
통계적 유의성	Network → Compare Densities → Against Theoretical Parameter
연결 중심성	Network → Centrality and power → Degree
매개 중심성	Network → Centrality and power → Freeman Betweenness
아이겐벡터 중심성	Network → Centrality and power → Eigenvector

IV. 연구결과

1. 저출산 정책 시기별 전체 네트워크

저출산 관련 민원 키워드 네트워크의 구조적 속성을 파악하기 위해 각 시기별 전체 네트워크에 대한 밀도(density), 평균 연결 거리(average distance), 평균 연결 강도(average degree), 직경(diameter), 컴포넌트 수(components)를 파악하였다.

네트워크 밀도는 네트워크를 구성하고 있는 노드 간의 연결된 정도를 의미하며, 연결 정도가 높을수록 밀도 역시 높아진다(전희주, 2015). 본 연구의 저출산 관련 민원 게시글의 전체 네트워크 밀도는 제1차 기본계획 시기부터 각각 .469, .771, .962, .587로 나타났으며, 밀도가 1에 가까울수록 네트워크 연결 관계의 응집성, 결속도, 교류 등이 많음을 의미한다(이지영, 2023). 평균 연결 거리는 네트워크 내 모든 노드 쌍의 연결 거리를 산출하여 그 평균값을 도출한 것으로, 두 노드가 평균적으로 몇 번의 링크를 거쳐 연결이 가능한지 파악할 수 있도록 하는데, 이는 제1차 기본계획 시기부터 각각 1.531, 1.229, 1.038, 1.413으로 나타났다. 평균 연결 강도는 각 노드가 평균적으로 맺고 있는 경로의 수를 의미하는데(이지영, 2023), 이는 각각 93.410, 153.340, 191.490, 116.910으로 나타났다. 직경은 네트워크 상의 모든 연결 거리 중 가장 긴 연결 거리를 의미하며, 직경이 작을수록 노드 간의 정보전달 효율성이 높다고 볼 수 있는데, 본 연구에서 모든 시기의 네트워크 직경은 2로 나타났다. 컴포넌트 수는 연결된 네트워크의 덩어리 수를 의미하는데(이수상, 2013), 컴포넌트 수 또한 전 시기에 걸쳐 1로 나타났다. 이는 네트워크가 1개의 군집으로 형성되었음을 의미하기에, 고립된

네트워크 없이 모두 하나로 연결되어있음을 확인할 수 있다.

<표 8> 정책 시기별 전체 네트워크의 구조적 속성

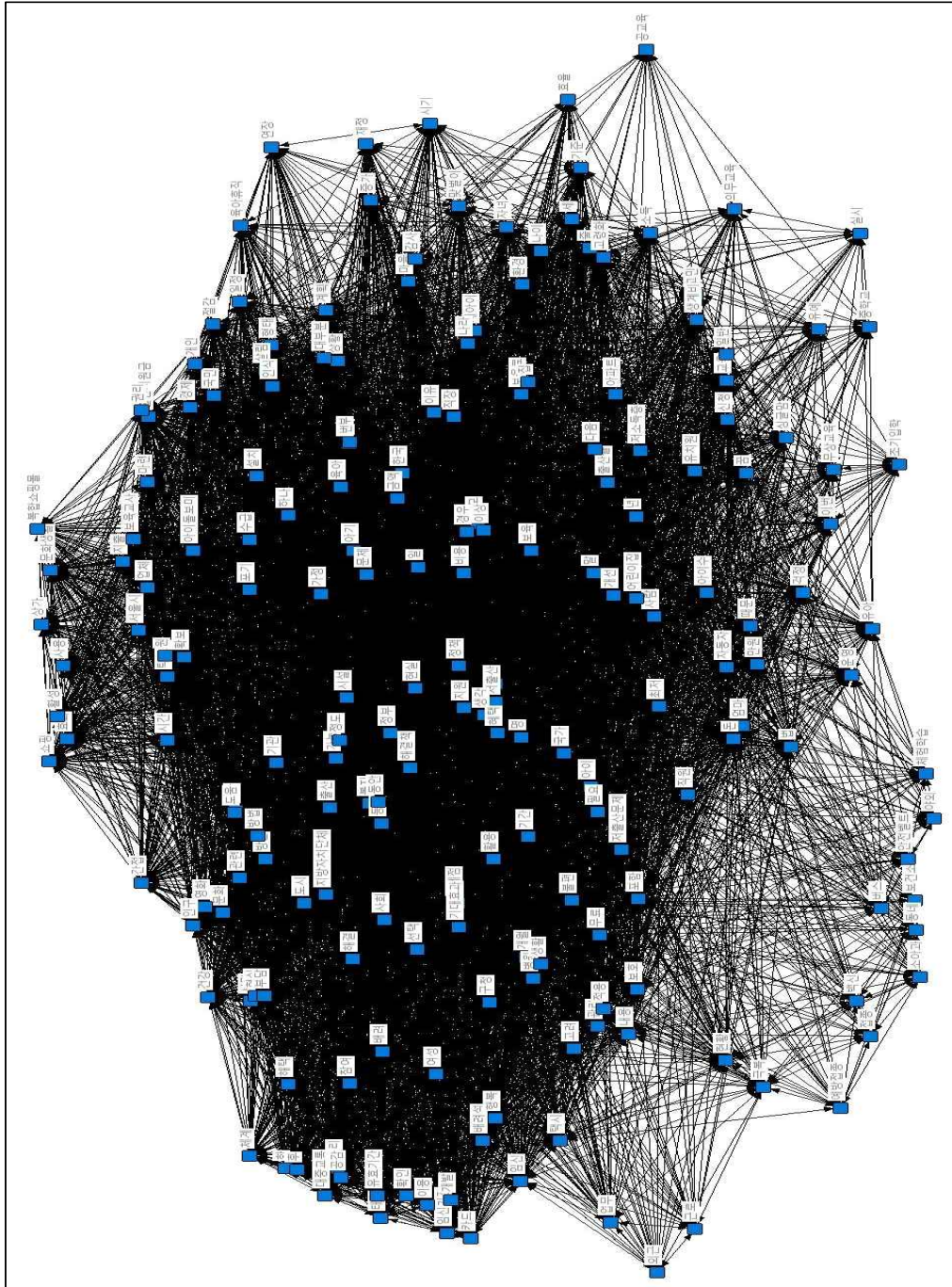
구분	밀도	평균연결거리	평균연결강도	직경	컴포넌트 수
제1차 기본계획	.469	1.531	93.410	2	1
제2차 기본계획	.771	1.229	153.340	2	1
제3차 기본계획	.962	1.038	191.490	2	1
제4차 기본계획	.587	1.413	116.910	2	1

다음으로, 통계적 유의성 검정을 위해 각 시기별 전체 네트워크를 대상으로 부트스트랩 기법을 활용하여 단일표본 평균 검증을 실시하였고, 표집분포 평균(Average bootstrap density), 표준오차(Estimated standard error for density), 검정통계량(Z-score), 일반적으로 P값에 해당하는 Proportion of absolute differences as large as observed의 값을 파악하였다. 이는 모집단의 네트워크 밀도를 0으로 가정하였을 때, 표본으로부터 추정된 네트워크의 밀도가 우연에 의한 것인지를 검증하기 위함으로(곽기영, 2014), 연결망의 노드를 5,000번 무작위 재배열하여 유의성을 검증하는 기법이다(정은희, 2022).

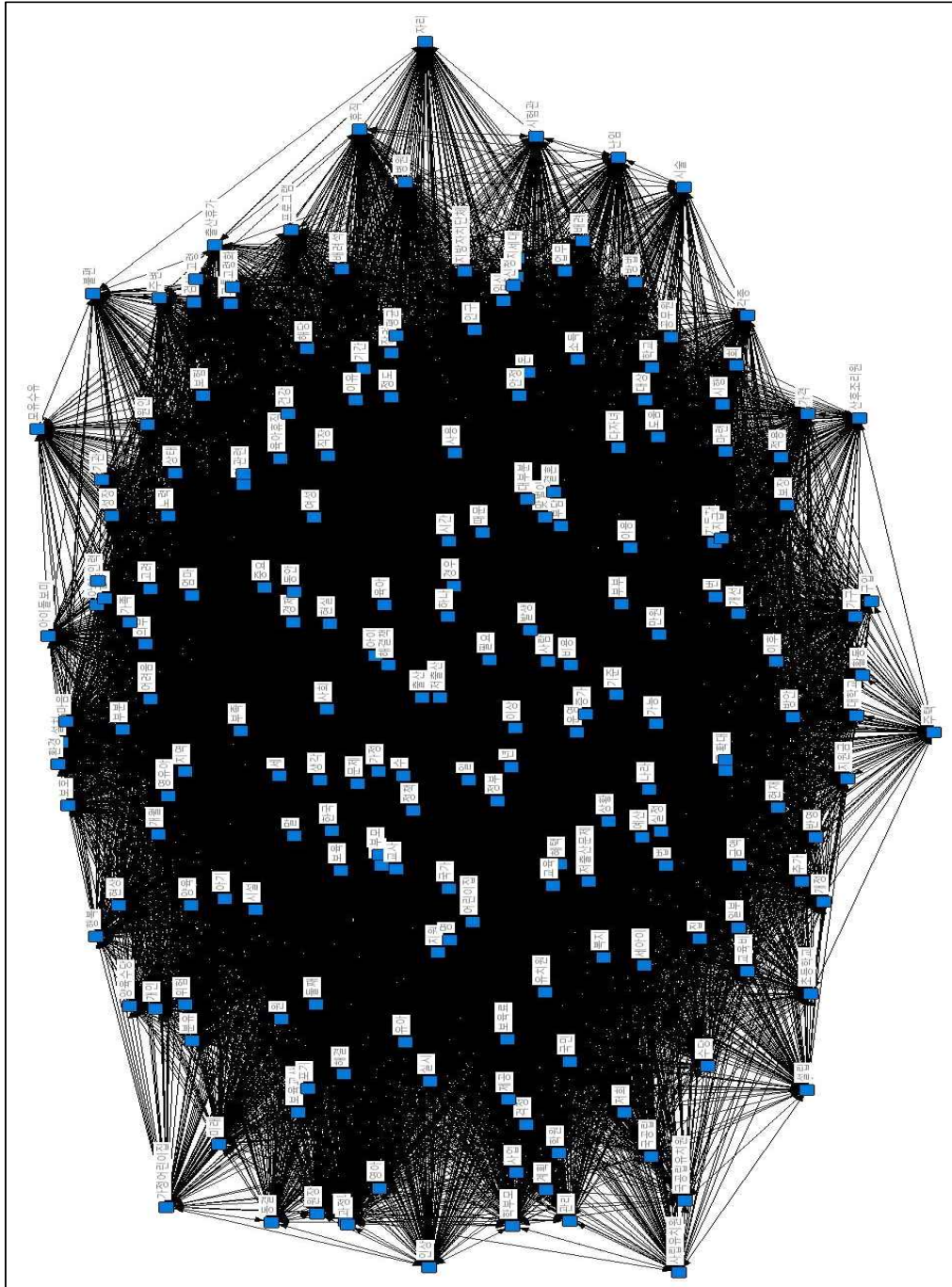
그 결과, 제1차 기본계획 시기부터 표집분포 평균은 각각 4.7695, 10.4407, 41.009, 7.3634로 나타났고, 표준오차는 0.8231, 1.5743, 6.0408, 1.1408로 나타났으며, Z-score는 5.8208, 6.6673, 6.8098, 6.4824로 나타났다. 이때, P값은 0.0002로 유의수준 0.05 이하이므로 전체 네트워크가 통계적으로 유의하다고 볼 수 있다.

<표 9> 정책 시기별 전체 네트워크의 통계적 유의성 검정

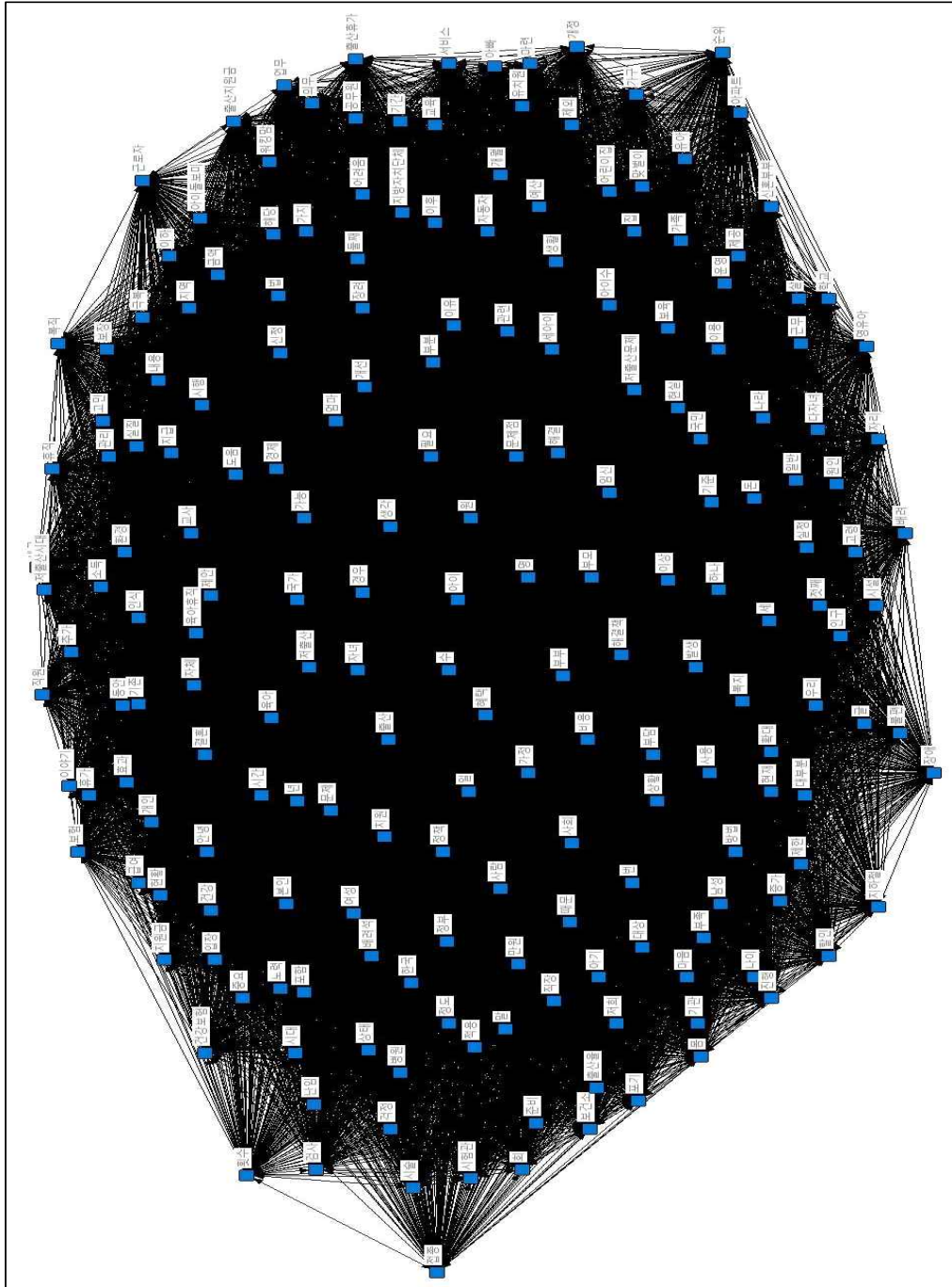
구분	표집분포 평균	표준오차	Z-score	Proportion
1차 전체 네트워크	4.7695	0.8231	5.8208	0.0002
2차 전체 네트워크	10.4407	1.5743	6.6673	0.0002
3차 전체 네트워크	41.009	6.0408	6.8098	0.0002
4차 전체 네트워크	7.3634	1.1408	6.4824	0.0002



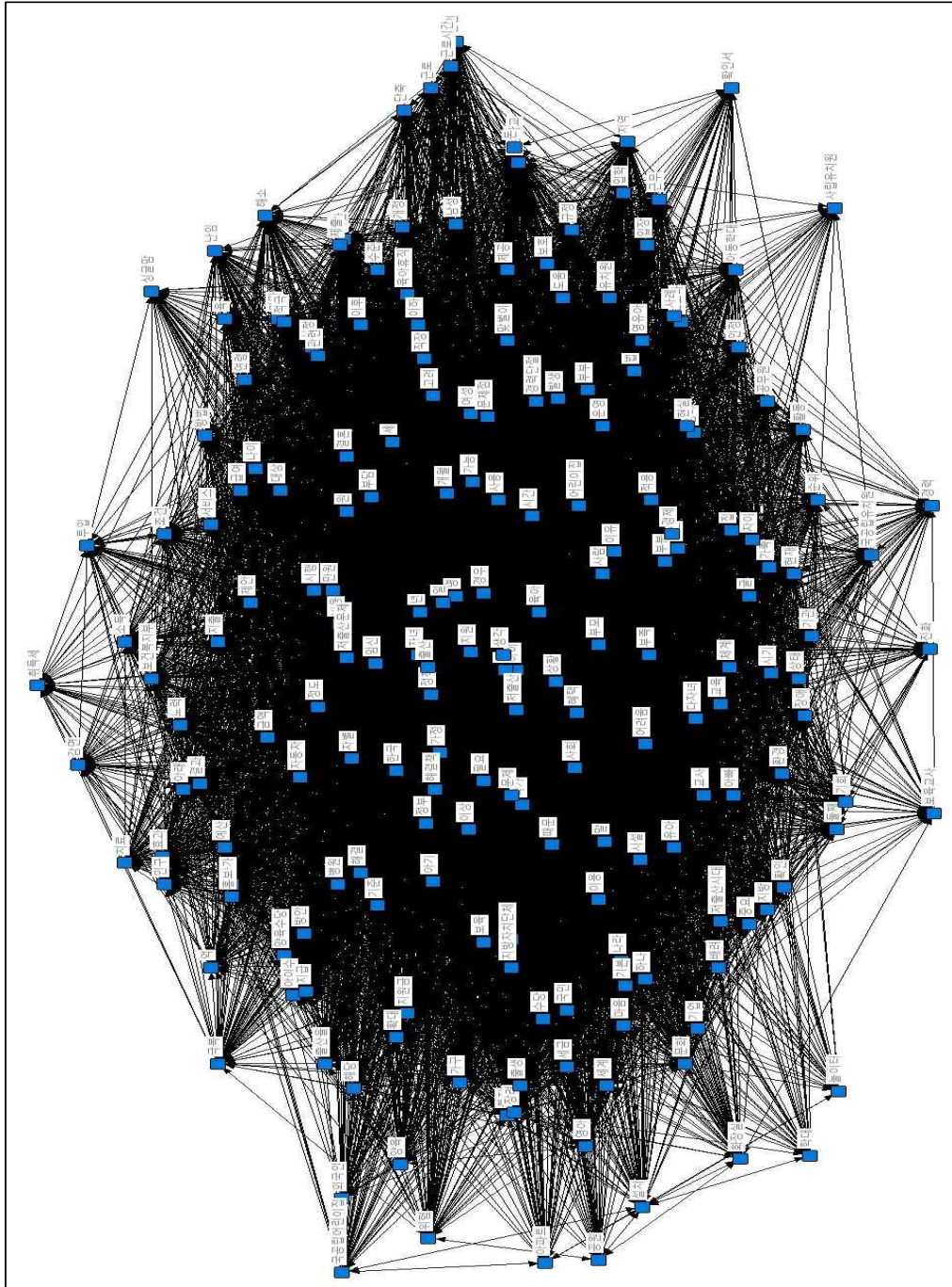
[그림 2] 제1차 기본계획 전체 네트워크



[그림 3] 제2차 기본계획 전체 네트워크



[그림 4] 제3차 기본계획 전체 네트워크



[그림 5] 제4차 기본계획 전체 네트워크

2. 저출산 정책 시기별 주요 키워드

‘연구문제 1’에서 설정한 영유아 정책에 관한 민원 게시글의 주요 키워드를 분석하기 위해, 빈도분석(TF)과 N-gram 분석을 실시하였다. 정부의 저출산 정책 추진 시기별 키워드 수집 결과, 제1차 시기에서 총 922개, 제2차 시기에서 총 3,075개, 제3차 시기에서 총 5,433개, 제4차 시기에서 1,754개의 키워드가 추출되었다. 제1차 시기의 경우, 아직 대중에게 온라인 민원 플랫폼이 활성화되지 않은 시기였기에, 수집된 게시글 또한 전체 992건 가운데 24건으로 가장 낮다. 이에 추출된 키워드의 수도 비교적 적다고 할 수 있다. 제4차 기본계획은 아직 시행 중인 시점이기, 앞선 추진 시기들의 수집 선정 기간이 5개년 것에 비해 선정된 수집 기간이 2개년으로 짧다. 그렇기에 비교적 적은 키워드 수를 갖고 있다. 본 연구에서는 지면상 각 시기별로 상위 30개의 빈도, N-gram 분석의 키워드 결과만 제시하였고, 그 결과는 표 10, 표 11과 같다.

<표 10> 정책 시기별 TF 분석 결과

순 번	1차 시기	빈도	2차 시기	빈도	3차 시기	빈도	4차 시기	빈도
	키워드		키워드		키워드		키워드	
1	수	50	아이	340	아이	1114	아이	150
2	지원	45	수	247	수	938	수	144
3	아이	38	지원	218	지원	671	정책	118
4	정책	38	출산	171	출산	571	지원	112
5	배려석	36	정책	157	정책	543	년	102
6	저출산	23	자녀	153	자녀	461	저출산	92
7	복지	23	경우	137	경우	445	경우	86
8	생각	20	어린이집	130	년	421	육아	77
9	시설	20	육아	130	저출산	398	세	71
10	년	20	가정	129	일	389	자녀	65
11	교육	19	저출산	121	육아	381	혜택	59
12	유치원	18	보육	116	문제	369	생각	59
13	자동차	18	부모	101	배려석	363	출산	58
14	보육	18	문제	101	생각	344	명	56

15	정부	17	일	99	혜택	337	배려석	56
16	혜택	17	비용	98	가정	325	어린이집	54
17	부부	16	년	95	육아휴직	308	일	54
18	명	16	생각	88	시간	281	만원	53
19	지방자치단체	16	해결책	85	사람	277	가정	50
20	출산	15	여성	82	명	274	한국	48
21	사람	15	보육료	80	여성	267	임신	46
22	가능	15	명	78	난임	260	필요	45
23	아기	14	교사	77	어린이집	257	상황	45
24	보육료	14	사회	77	정부	252	부모	45
25	현실	14	배려석	75	부부	244	비용	42
26	비용	14	때문	75	해결책	243	원	40
27	임신	14	필요	74	임신	240	정부	40
28	부모	13	직장	71	다자녀	233	육아휴직	39
29	정도	13	사람	68	한국	227	이상	39
30	보건소	13	정부	68	비용	227	개월	37

제1차 기본계획부터 제4차 기본계획까지 모든 시기에서 걸쳐 ‘아이’, ‘수’, ‘지원’, ‘정책’ 키워드는 10위권 내의 상위권을 차지하고 있었다. 이는 국민이 자녀의 수에 따라 출산 및 양육 부담과 어려움이 가중되며, 저출산 문제의 해결책으로 정책적 지원을 가장 필요로 하고 있음을 알 수 있다. 다만 ‘수’ 키워드는, 인원수를 뜻하는 경우와 방법이나 상황을 뜻하는 경우, 두 가지 의미를 모두 포함하고 있기에 해석에 있어서 모호한 부분이 있다. 그러나 ‘명’, ‘다자녀’ 키워드가 30위 권 내에 함께 자리 잡고 있기에, 자녀 수를 의미하는 비중이 크다고 추론된다.

키워드를 유목화 한 결과 크게 ‘경제적 키워드’, ‘물리적·환경적 키워드’, ‘정책적 키워드’, ‘인적 키워드’ 4가지로 분류할 수 있었고, 각각의 요인 모두 모든 정책 추진 시기에 고르게 분포되어 있었다. 경제적 키워드에는 ‘수’, ‘보육료’, ‘비용’, ‘만원’, ‘원’ 등, 물리적·환경적 키워드에는 ‘시설’, ‘유치원’, ‘자동차’, ‘어린이집’, ‘가정’, ‘시간’, ‘배려석’, ‘직장’, ‘보건소’ 등, 정책적 키워드에는 ‘정책’, ‘지원’, ‘교육’, ‘복지’, ‘혜택’, ‘보육’, ‘정부’, ‘지방자치단체’, ‘육아’, ‘저출산’, ‘사회’, ‘육아휴직’, ‘한국’ 등, 인적 키워드에는 ‘부부’,

‘아기’, ‘부모’, ‘자녀’, ‘여성’, ‘교사’, ‘아이’, ‘다자녀’ 등이 있었다. 상위 30개의 키워드 내에서 정책적 키워드가 가장 높은 비중을 차지하였고, 그 외 물리적·환경적 키워드, 인적 키워드, 경제적 키워드 순으로 비중이 높았다.

또한 키워드 순위 변동을 통해 정책 추진 시기에 따라 국민의 관심사에도 변화가 있었음을 알 수 있다. 제1차 기본계획 시기에 하위권에 머무르던 ‘다자녀’는 점점 순위가 상승하여 3차 시기에는 28위까지 올랐으며, ‘육아휴직’ 또한 제3차 기본계획 시기에는 17위, 제4차 기본계획 시기에는 28위에 올랐다. ‘난임’ 역시 제1차 기본계획 시기에는 없었으나, 제3차 기본계획 시기에는 22위까지 상승하였다. ‘여성’ 키워드는 제2차 기본계획 시기에는 20위, 제3차 기본계획 시기에는 21위로 높은 순위를 차지한 것에 비해, ‘남성’ 키워드는 제1차 기본계획 시기에는 없었고, 제2~4차 기본계획 시기 내내 하위권에 머물러 있었다. 한편, ‘배려석’, ‘자동차’, ‘육아휴직’, ‘현실’ 키워드는 꾸준히 30위권 내에 있는데, 이를 통해 지하철 임신부 배려석, 육아휴직 제도와 같이 이미 도입되었으나 사회 내에서의 늦은 확산 및 활성화로 인해 출산·양육에서의 어려움을 겪는 다수의 국민이 있다는 것을 추론해볼 수 있다.

<표 11> 정책 시기별 N-gram 분석 결과

순 번	1차 시기		2차 시기		3차 시기		4차 시기	
	키워드		키워드		키워드		키워드	
1	보육료	지원	보육	시설	출산	장려	육아	시간
2	유치원	교육	출산	장려	난임	부부	저출산	극복
3	복지	정책	장려	정책	다자녀	가정	정책	시행
4	보육	시설	맞벌이	부부	정부	지원	한국	저출산
5	동네	소아과	보육료	지원	맞벌이	부부	취득세	감면
6	지원	정책	다자녀	가정	지원	정책	자녀	육아
7	맞벌이	부부	출산	육아	배려석	배려석	저출산	해결책
8	시설	설치	양육	비용	저출산 문제	해결	양육	비용
9	정부	지원	저출산 문제	해결	저출산	해결책	임신	확인서

10	사회	배려	지원	정책	사용	수	육아	기간
11	체계	관리	시술	비용	장려	정책	근로 시간	단축
12	부부	문화 생활	맞벌이	가정	저출산	극복	예산	투입
13	부부	문화	자녀	육아	자녀	이상	난임	치료
14	도움	수	정부	지원	건강 보험	적용	아이	부모
15	정책	개발	저출산	국가	문제	해결	기간	근로 시간
16	화	체계	시험관	시술	자녀	명	극복	정책
17	보건소	예방 접종	아이	육아	수	생각	감면	정책
18	수	어린이 집	난임	부부	육아 휴직	년	저출산	해결
19	어린이 집	유치원	자녀	출산	시험관	시술	억	원
20	이상	자동차	보육료	인상	출산	육아	다자녀	가구
21	교육	공교육	보육	지원	임신	출산	원	년
22	유아	교육	저출산	해결책	자녀	가정	세	이하
23	저출산	고령화	자녀	이상	육아	시간	이하	자녀
24	무상 교육	실시	사용	비용	세	이하	임신	출산
25	교육	년	보육료	동결	아이	육아	이용	수
26	지원	보육료	아이	어린이 집	보육	시설	세	세
27	영화	쇼핑	육아	부담	다자녀	혜택	육아 휴직	기간
28	일	수	아이	부모	육아 휴직	사용	저출산 문제	해결
29	탁아소	설치	비용	부담	둘째	아이	개월	이상
30	명	이상	유아	교육	고령	사회	개월	미만

N-gram 분석 결과, 전 시기에 걸쳐 ‘지원’은 ‘보육료’, ‘정책’, ‘정부’, ‘보육’과 가장 높은 연관성을 보였다. ‘정책’, ‘정부’는 다시 ‘복지’, ‘보육료’, ‘장려’, ‘시행’, ‘극복’, ‘감면’과 높은 연관성을 보였는데, 이는 국민이 정부와 정책을 저출산 극복과 출산 장려의 해결책으로 인식하고 있으며, 빈도분석과 민원 게시글을 함께 살펴본바, 개선을 바라는 정책의 방향이 보육료 지원과 같은 경제적 측면인 것으로 추론 된다. ‘시설’은 ‘보육’, ‘탁아소’, ‘설치’ 등의 키워드와 높은 연관성을 보였는데, 이는 탁아소 및 영유아 보육 시설

의 부족으로 인한 민원 수가 높음을 의미한다. 핵심 키워드인 ‘저출산’과 관련해서는 ‘국가’, ‘극복’, ‘해결책’과 같은 키워드가 연관성을 보였고, 특히 제4차 기본계획 시기에는 ‘한국’과 높은 연관성을 보였다. 이는 저출산이 국가적인 차원에서 해결해야 할 사회적 문제라고 생각하는 국민의 인식이 확산되고 있음을 보여준다. 또한 ‘가정’은 ‘다자녀’, ‘맞벌이’와, ‘부부’는 ‘맞벌이’, ‘난임’과 높은 연관성을 보였는데, 이를 통해 정부의 저출산 관련 정책의 대상이 다자녀, 맞벌이, 난임 가정에 집중되어야 함을 알 수 있다.

3. 정부의 저출산 정책 시기별 CONCOR 분석

다음은 정책 추진 시기별 CONCOR 분석 및 시각화, 중심성 분석 결과를 기술하였다. 군집번호는 왼쪽 상단을 기준으로 반시계 방향으로 임의 배정하였으며, 군집명은 포함된 키워드의 특성에 따라 연구자가 설정하였다. 중심성은 연결정도 중심성, 아이젠벡터 중심성, 매개 중심성 수치를 분석하였으며, 지면상 빈도분석을 기준으로 상위 30개의 키워드 결과만 제시하였다.

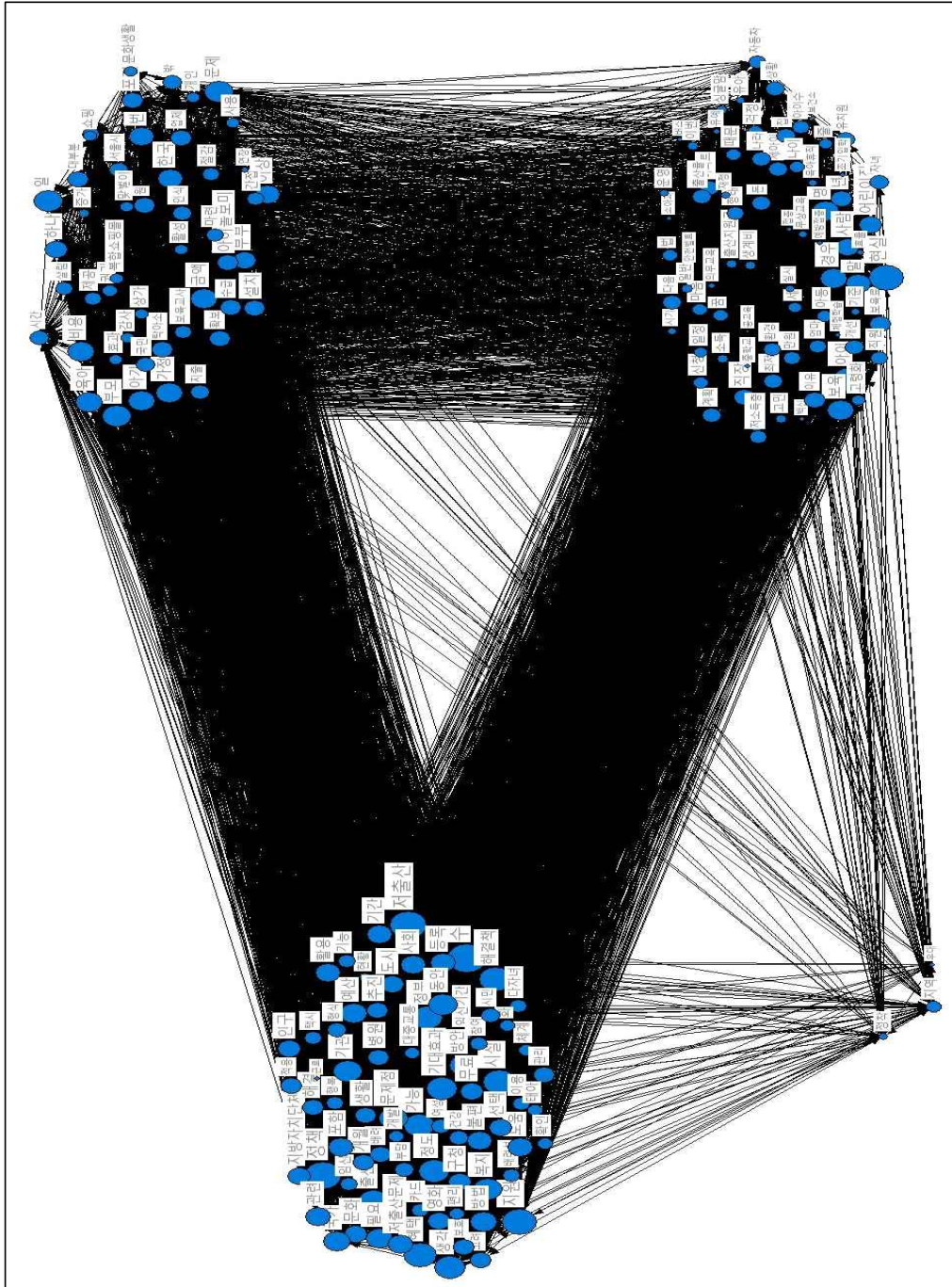
가. 제1차 기본계획 추진시기(2006~2010년)

제1차 기본계획 시기는 4개의 의미군집으로 나타났으며, 시각화 결과는 그림 6, 표 12과 같다. 중심성 지표는 표 13와 같다.

<표 12> 제1차 기본계획 CONCOR 분석 결과

순번	군집명	키워드
1	영유아 정책 개선	수, 저출산, 기대효과, 해결책, 시설, 문제점, 가능, 기관, 정책, 가능, 정도, 출산, 혜택, 생각, 국가, 필요, 지원, 복

	키워드	지, 정부, 동안, 방안, 지방자치단체, 관련, 문화, 해결, 인구, 병원, 예산, 생활, 개월, 포함, 활용, 기간, 도시, 사회, 등록, 무료, 선택, 불편, 도움, 구청, 방법, 영화, 저출산문제, 고려, 배려, 적용, 관리, 추진, 대중교통, 임신기간, 다자녀, 시민, 태아, 체계, 이용, 확인, 배려석, 건강, 여성, 참여, 화, 택시, 형식, 현황, 기능, 행복, 임신, 카드, 부담, 개발, 편리, 보호, 근로 등
2	정책의 형평성 키워드	지역, 정착, 우대 등
3	보육·교육 키워드	현실, 경우, 명, 아이, 어린이집, 사람, 말, 보육, 년, 직장, 저소득층, 세아이, 나이, 출산지원금, 출산율, 아파트, 만원, 엄마, 아동, 보육료, 생계비, 다음, 일반, 마음, 일정, 안전벨트, 신청, 소득, 계획, 최저, 환경, 기준, 고령화, 직원, 개선, 이유, 체험학습, 고민, 백신, 중학교, 공교육, 효율, 조기입학, 유치원, 줄, 육아휴직, 아이수, 보건소, 나라, 걱정, 유아, 싱글맘, 자동차, 상황, 집, 때문, 유예, 이번, 버스, 돈, 형태, 재정, 운영, 법, 소아과, 세, 시기, 실시, 무상교육, 접종, 자녀, 의무교육 등
4	출산·양육을 위한 물리적 지원 키워드	비용, 부모, 아기, 일, 문제, 포기, 하나, 아이돌보미, 설치, 부부, 금액, 한국, 번, 이상, 가정, 육아, 복합쇼핑몰, 서울시, 대부분, 쇼핑, 증가, 살림, 제공, 시간, 권리, 효과, 감사, 상가, 탁아소, 보육교사, 확보, 지출, 절감, 활성, 인식, 마련, 연장, 사용, 문화생활, 간접, 개인, 밖, 맞벌이, 원, 수급, 업체 등



[그림 6] 제1차 기본계획 CONCOR 분석 결과

<표 13> 제1차 기본계획 네트워크 중심성

순 번	키워드	연결 정도 중심성	아이겐 벡터 중심성	매개 중심성	순 번	키워드	연결 정도 중심성	아이겐 벡터 중심성	매개 중심성
1	수	197	0.120	497.415	16	혜택	158	0.107	143.234
2	지원	181	0.116	285.401	17	부부	117	0.084	50.028
3	아이	169	0.106	314.933	18	명	138	0.093	138.914
4	정책	186	0.118	135.152	19	지방자치단체	115	0.084	43.823
5	배려석	92	0.069	18.808	20	출산	156	0.106	147.621
6	저출산	192	0.119	427.446	21	사람	114	0.077	76.701
7	복지	148	0.104	113.247	22	가능	154	0.107	100.466
8	생각	159	0.107	167.118	23	아기	137	0.096	84.579
9	시설	164	0.110	162.298	24	보육료	100	0.068	45.933
10	년	106	0.072	64.500	25	현실	173	0.115	202.354
11	교육	68	0.044	28.120	26	비용	139	0.093	152.215
12	유치원	95	0.060	83.888	27	임신	87	0.064	20.590
13	자동차	91	0.061	61.087	28	부모	147	0.094	198.462
14	보육	132	0.090	100.466	29	정도	155	0.107	126.115
15	정부	158	0.107	146.178	30	보건소	24	0.015	0.000

첫 번째 군집에서는 연결정도 중심성이 높은 단어들이 비교적 많이 분포되어 있었다. 전체 민원 게시글에 가장 높은 영향력을 미치는 키워드 집단이라 할 수 있다. 특히 제1차 기본계획 시기 전반에 걸쳐 ‘수’, ‘정책’, ‘지원’은 연결정도 중심성, 아이겐벡터 중심성, 매개 중심성 수치가 모두 높았으며, 이는 해당 키워드가 다른 키워드와 함께 출현할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 그 외 ‘저출산’, ‘기대효과’, ‘해결책’, ‘시설’, ‘문제점’, ‘기관’, ‘출산’, ‘혜택’, ‘생각’, ‘국가’, ‘복지’ 등의 핵심 키워드를 중심으로, ‘정부’, ‘방안’, ‘지방자치단체’, ‘문화’, ‘병원’, ‘예산’, ‘생활’, ‘도시’, ‘사회’, ‘무료’, ‘불편’, ‘영화’, ‘저출산문제’, ‘배려’, ‘대중교통’, ‘다자녀’, ‘배려석’, ‘건강’, ‘여성’, ‘임신’, ‘카드’, ‘부담’ 등의 키워드가 함께 의미군집을 이루고 있었다. 이는 영유아 정책 개선과 관련한 민원이 다수 포함되어 있으며, 세부 내용을 파악할 수 있는 키워드로는 ‘카드’, ‘병원’, ‘택시’, ‘대중교통’, ‘다자녀’, ‘부담’, ‘태

아’ 등이 있었다.

핵심 키워드를 중심으로 게시글 내용을 살펴본바, 국민은 정부와 사회에 질 높은 영유아 지원 서비스와 인프라의 확충, 출산 및 양육에 있어 다양한 경제적 지원을 원하고 있었고, 이는 기존의 대다수 연구 방향과도 일치한다(손승영, 2005; 이강재, 2011; 한국보건사회연구원, 2005). 또한 국민은 형식적인 탁상공론에서 벗어나 개인이 일상에서 체감하고 있는 어려움과 불편함을 해소하는 것이 저출산 문제의 가장 큰 해결방안이라 생각하고 있었다. 그러나 제도가 도입되고 국민의 삶에 정착되는 과정에서, 정작 필요한 기능이 제한되거나 부족한 사회적 인식으로 인해 원활한 활용이 어려워 ‘우대카드제’, 대중교통 내 임신부 배려, ‘양육수당’ 등의 제도적 개선을 요구하고 있었다.

한편, 저출산 문제에 대응하기 위한 영유아 정책 발전 방향에 대해 자신의 생각을 피력하는 내용의 민원도 다수 확인되었는데, 이는 민원 게시판의 특성상 개인이 직접적인 어려움을 겪거나, 빠른 해결을 원하는 상황이 아닐지라도 사회문제에 대해 자유로운 의견을 제시한 측면이 크다(이준호, 김청택, 2021; 최상미, 설소희, 2021). 국민은 출산 및 양육으로 인해 부모가 포기해야 하는 일상 속 문화생활을 지원하고, 직장 내 인식 변화를 통해 직장 여성의 일·가정 양립 부담을 덜어준다면, 이것이 장기적으로 저출산 문제를 완화시키는 해결책이 될 것이라고 생각하고 있었다.

-“대중교통 이용 시 임신부 배려가 없고, 증명할 방법도 배가 나와야만 확인이 가능해 초기 임신부(임신 1개월~5개월)의 태아 관리 위험성에 대한 사회적 배려를 현실적으로 받기 어려움” (2010. 03. 28.)

-“아기가 태어나면, 그때부터 국가에서 가정에서만 아이의 양육을 맡기지 말고, 정부에서 아이를 책임지고 맡아서 길러주는 겁니다.” (2006. 01. 27.)

-“저출산의 원인 중 하나가, 바로 부부의 문화생활이 완전히 사라진다는 데 있다. 물론 아기를 언제나 맡아줄 시터나 부모님이 계시면 가능하기도 하지만, 대다수 서민들은 아기를 출산하고 나서 대부분 영화나 쇼핑을 포기하고 살아간

다.”

(2007. 04. 06.)

-“이를 위해 자생적 모임에서 우리가 속해 있는 일터를 가정처럼 즐겁고 편안한 곳으로 만들고, 출산과 육아가 여성만의 몫이 아닌 남녀 모두가 함께 해야 할 책임과 더 나아가 즐거움이라는 양성평등 문화를 확산하고자 카페를 개설했습니다.”

(2006. 05. 10.)

-“문화시설의 편리한 이용으로 태교와 건강에 도움을 줍니다.”

(2010. 03. 28.)

-“현재 다자녀 우대카드제의 기능이 지역 업체와의 협약 체결을 통한 물품 구입 및 시설 이용 시 할인 혜택에만 국한되어 있어 큰 실효성을 거두지 못하고 있는 실정으로…”

(2010. 12. 24.)

두 번째 군집에서는 ‘지역’, ‘정착’, ‘우대’가 하나의 의미군집을 이루고 있었고, 상대적으로 높은 중심성 수치를 보이지는 않았다. 그러나 이는 ‘지역’, ‘정착’, ‘우대’가 다른 키워드와의 결합 없이 해당 단어만으로 민원의 상황을 대변할 수 있는 의미 단어이기 때문에 판단된다(송민호, 2017). 게시글 내용을 살펴본바, 출산을 준비하는 여성에 대한 사회적 인식 개선이 이루어져야 한다는 지적이 나타났는데, 이는 저출산 현상을 사회 전반의 인식 변화가 수반되어야 하는 장기적인 사회적 문제로 바라본 기존의 연구(배기련 외, 2021; 정성호, 2018) 흐름과도 상응한다. 또한 거주 지역과 자녀 연령에 따른 지원정책의 차등에 대한 비판도 다수 이어지고 있었기에, 영유아 지원정책 시행 과정에서의 형평성에 대한 추가적인 검토가 필요하다.

-“저출산 극복을 위한 예비 엄마 우대”

(2010. 11. 15.)

-“정부는 저출산 문제로 아이를 낳으면 매달 10만 원씩 지원하겠다는니 하면서 현재 누구나 다 보내는 6세 아이 보육비는 어째서 지원이 되지 않는지 의구심이 듭니다.

(2006. 03. 17.)

-이로 인해 고민하는 부모님이 없도록 일관성 있는 교육정책이 정착될 수 있게 해주십시오”

(2006. 03. 17.)

-“월급의 3분의 2가 아기의 보육료로 지출이 됩니다. 형식적인 지원책이 아닌 피부로 느낄 수 있는 지원을 해주시길 바랍니다. 그리고 보육료의 지원은 지역에 따라 달라져서는 안 된다고 생각합니다.”

(2007. 01. 09)

세 번째 군집은 ‘현실’, ‘명’, ‘아이’, ‘어린이집’, ‘보육’, ‘직장’, ‘저소득층’, ‘세아이’, ‘출산지원금’, ‘엄마’ 등의 핵심 키워드를 중심으로, ‘보육료’, ‘생계비’, ‘마음’, ‘안전벨트’, ‘소득’, ‘최저’, ‘환경’, ‘기준’, ‘개선’, ‘백신’, ‘공교육’, ‘조기입학’, ‘유치원’, ‘육아휴직’, ‘아이수’, ‘보건소’, ‘유아’, ‘싱글맘’, ‘자동차’, ‘돈’, ‘소아과’, ‘무상교육’, ‘접종’, ‘의무교육’ 등이 하나의 의미군집을 이루고 있었다. 해당 군집은 영유아의 교육·보육과 관련하여 가정이 맞닥뜨리게 되는 어려움과 불편함을 호소하는 민원이 다수였으며, ‘명’과 ‘보육료’의 연결정도 중심성이 상대적으로 높기에 이를 중심으로 내용을 살펴본바, 세아이 가정이 경제적인 측면에서 가장 취약함을 확인할 수 있었다. 이들은 단순히 자녀 수로 인한 고충 토로를 넘어, 국가와 사회가 출산을 증가를 외치면서도 다자녀 가정을 보장할만한 경제적 지원 체계를 구축하지 못하고 있기에, 그 간극에 대한 이해를 원하고 있었다.

또한 조기입학, 무상교육에 대한 키워드도 다수 언급되었는데, 이는 2009년 대통령 직속의 미래기획위원회가 저출산 문제해결의 방안으로 내놓은 ‘만 5세아 조기취학방안’에 기인한 것으로 보인다(미래기획위원회, 2009). 그러나 만 6세 초등학교 의무교육을 만 5세로 하향한다는 해당 계획은 수용 교원, 시설 및 재정의 부담과 실효성이 없다는 판단하에 찬반 논란만 키운 채 흐지부지되었고(이병래, 2010), 이후 절충적 성격으로서 ‘만 5세 공통과정’의 도입을 내놓게 된다(서울신문, 2011). 민원 내용을 살펴본바, 국민은 교육비 부담을 줄이기 위한 유아 무상교육 실시에 대해서는 다수가 긍정의 반응을 보였으나, 조기입학에 대해서는 부정적인 반응이 높았으며, 특히 실제 자녀를 키우고 있는 가정에서 아동의 발달을 고려하지 않은 정책이라는 지적이 나타났다.

‘엄마’, ‘육아휴직’ 등 직장 여성의 일과 가정양립 문제도 함께 언급되고 있었는데, 직장 내 양육제도가 대체인력 부족, 직장 내 불이익 등의 이유로

실질적 사용이 어렵다는 것이 핵심이었다. 특히 육아휴직 제도와 근로시간 제에 대한 호소가 높았다. 한국에서의 저출산 문제는 남녀평등에 대한 사회적 인식과도 긴밀히 맞닿아있다(탁현우, 2017). 출산과 양육은 여성들의 직장 내 지위를 불안정하게 하고, 더 많은 경제적 손실을 야기하기에(김은지, 2020), 당시 결혼에 대한 부정적 가치관 조사에서도 여성이 41.6%, 남성이 19.4%로 두 배 이상 차이가 났으며, 이러한 사회적 인식은 가족형성과 출산력에 부정적인 영향을 준 것으로 보인다(김승권, 2003; 유삼현, 2007). 그렇기에 양육에서의 형평성 있는 역할 분담과 직장 내 평등한 일·가정 양립 문화가 정착될 수 있도록 꾸준한 교육 및 홍보가 필요하다.

한편, 취약계층에 해당하는 영유아 가정의 민원도 확인되었는데, 경제적으로 지원이 절실한 상황임에도 높은 신청 기준으로 인해 수급 대상에서 제외되어 생계 문제를 호소하고 있었으며, 기준 완화 및 개선을 원하고 있었다. 특히 보육료 지원 기준 가운데 자동차 배기량에 대한 부분이 불합리하다는 인식이 높았는데, 다자녀가구나 대가족과 같이 차량 크기를 고려해야 하는 가정에 대한 이해가 미흡하다는 지적이었다. 또한 ‘접종’, ‘소아과’, ‘보건소’, ‘백신’ 등과 같이 의료 서비스 지원을 원하고 있었다. 이를 통해 정부가 다문화·농어촌 가정과 같은 의료 서비스 취약계층을 중심으로 의료진을 배치하고, 무료 의료 서비스를 지원하는 등의 정책을 추진해왔으나(대한민국정부, 2018), 높은 지원 기준, 정책에 대한 인지 부족으로 사각지대가 발생하고 있음을 추론해 볼 수 있다.

-“연봉이 2,200만 원에 불과 한데도 조기입학을 시키지 않으면 만 4세아로 교
육비 지원을 받을 수 없습니다.” (2006. 03. 17.)

-“몇 년 전 아이들 키우려고 아무 생각 없이 육아휴직을 3년 했습니다. 그런데
지금은 그 육아휴직을 너무 후회하고 있습니다. 승진이 가로막고 있어서요.”
(2006. 02. 05.)

-“그럼에도 불구하고 육아휴직 신청 및 연장 시기를 만 1세로 단정하는 것은

현실과 맞지 않는 지나친 제한이라고 생각합니다.” (2006. 05. 10.)

-“동네소아과랑 보건소의 예방접종 백신은 차이가 있습니다. 예를 들어 DTP 백신은 동네소아과는 SK DTP를 씁니다. 하지만 보건소는 다른 백신을 쓰지요.” (2010. 08. 19.)

-“최저 생계비로 생활이 어려워서 어떤 날엔 집을 나와서 아이와 둘이 모텔에서 거주하는 달도 있었습니다. 정말 이런 환경에서 저 같은 미혼모는 사실상 많이 늘어나는 추세이고 복지가 있어도 활용이 힘들어요.” (2009. 11. 21.)

-“이번에 큰애가 어린이집에 다니게 되어서 보육료 신청을 했더니 차가 2,000cc 이상 이어서 안 된다고 하더군요. 도대체 자동차 배기량이 왜 중요합니까? 2,000cc 이상의 차를 타는 사람은 다 부자인 줄 압니까? 날로 치솟는 기름값 아껴보려고 없는 살림에 무리해서 할부로 샀었습니다.” (2006. 03. 13.)

-“저는 “우리는 아이를 3명 낳았는데 장려금이 없나요?”하고 여쭙어보았습니다. 그랬더니 어머니는 “그 연도에 해당하는 가정만 주는 거야.”라고 하셔서...” (2010. 12. 02.)

네 번째 군집은 ‘비용’, ‘부모’, ‘아기’, ‘일’, ‘문제’, ‘포기’, ‘아이돌보미’, ‘한국’, ‘가정’, ‘육아’ 등의 키워드를 중심으로, ‘복합쇼핑몰’, ‘서울시’, ‘쇼핑’, ‘살림’, ‘시간’, ‘권리’, ‘제공’, ‘상가’, ‘탁아소’, ‘보육교사’, ‘확보’, ‘인식’, ‘마련’, ‘문화생활’, ‘맛별이’ 등이 하나의 의미군집을 이루고 있었다. ‘부모’, ‘비용’은 매개 중심성이 연결정도 중심성, 아이겐벡터 중심성에 비해 높았는데, 이는 해당 키워드가 다른 키워드와 더불어 동시 출현하는 빈도가 높다는 것을 의미한다. 이를 통해 저출산과 관련하여 부모 집단이 겪는 어려움이 가장 크며, 금전적 부담을 수반하는 고충의 비중이 가장 크다는 것이 추론 가능하다.

해당 군집은 부부가 영유아 자녀 양육에 있어서 물리적인 시간과 시설의 부족으로 인해 겪는 어려움에 대한 호소가 주를 이루고 있었다. 어린이집, 유치원과 같은 보육 기관 부족 문제 외에도, 영유아 가정의 경우 일상생활 중 상황에 따라 아이를 잠시 맡길 시설이 없기에 불편함을 느끼고 있었다. 이에 백화점, 마트, 문화센터와 같은 대형건물 내 자녀를 맡길 인프라 구축

을 원하고 있었으며, 아이돌보미 등 충분한 인적 지원이 필요하다는 목소리가 높았다. 특히 맞벌이 가정은 자녀를 맡길 수 있는 보육 기관이 가장 절실함에도 불구하고, 소득이 높게 책정되어 보육료 지원의 혜택을 받지 못해 부당하다고 인식하고 있었다. 이는 정책 대상이 저소득층 및 취약계층 위주로 설계되어 있어 중산층 국민의 지원 체감도가 낮다는 평가를 반영하고 있으며(이강재, 2011), 취약지역 위주로 보육 시설을 확대하고 정작 수요가 많은 지역은 아이돌보미, 양육수당과 같은 부차적인 정책이 시행되었기에 대중의 신뢰를 얻지 못했다는 점과도 맥을 같이한다(윤홍식, 2010).

더불어 영유아 자녀를 중심으로 한 민원 게시글이기에 기관과 교사, 아이돌보미의 신뢰에 대한 부분도 자주 언급되었고, 장기적인 시각으로 접근했을 때 어린이집과 유치원 교사의 처우가 개선되어야 보육 부담이 완화된다고 생각하고 있었으며, 특히 서울시를 중심으로 한 민원의 비중이 높았다.

-“맞벌이 부부인 경우 아이들에게 유치원비 및 보육료가 더 많이 들어감에도 평균소득이 높다는 이유로 보육료 혜택을 전혀 받을 수 없는 현실임.”

(2010. 12. 12.)

-“저출산의 원인 중의 하나가 맞벌이 부부의 증가에도 있다는 생각이 듭니다. 맞벌이 부부의 증가는 대세니만큼 그에 대한 정부의 대책이 필요할 것 같은데요.”

(2006. 01. 27.)

-“단지 내에 일정 규모 이상의 어린이집을 지을 경우 국가적으로 보육교사를 지원한다면 아니면 일정 금액을 지원한다면 맞벌이로 인한 부모의 어려움은 어느 정도 해소되리라 생각합니다.”

(2006. 03. 28.)

-“현재 한국에서 수없이 지어지고 있는 복합쇼핑몰에 아기를 몇 시간 동안 저렴한 가격에 맡아줄 수 있는 시설이 생긴다면...”

(2007. 04. 06.)

-“직장인의 육아는 대부분 개인 베이비시터나 기관에서 이루어지는데 이러한 시설이나 제도도 부모의 맘에 흡족하지 않은 상태이며(믿고 맡길만한 기관도 없을뿐더러 한 번의 갈등이나 사건을 겪고 나면 다시 남에게 맡기는 것이 두려워집니다)...”

(2006. 05. 10.)

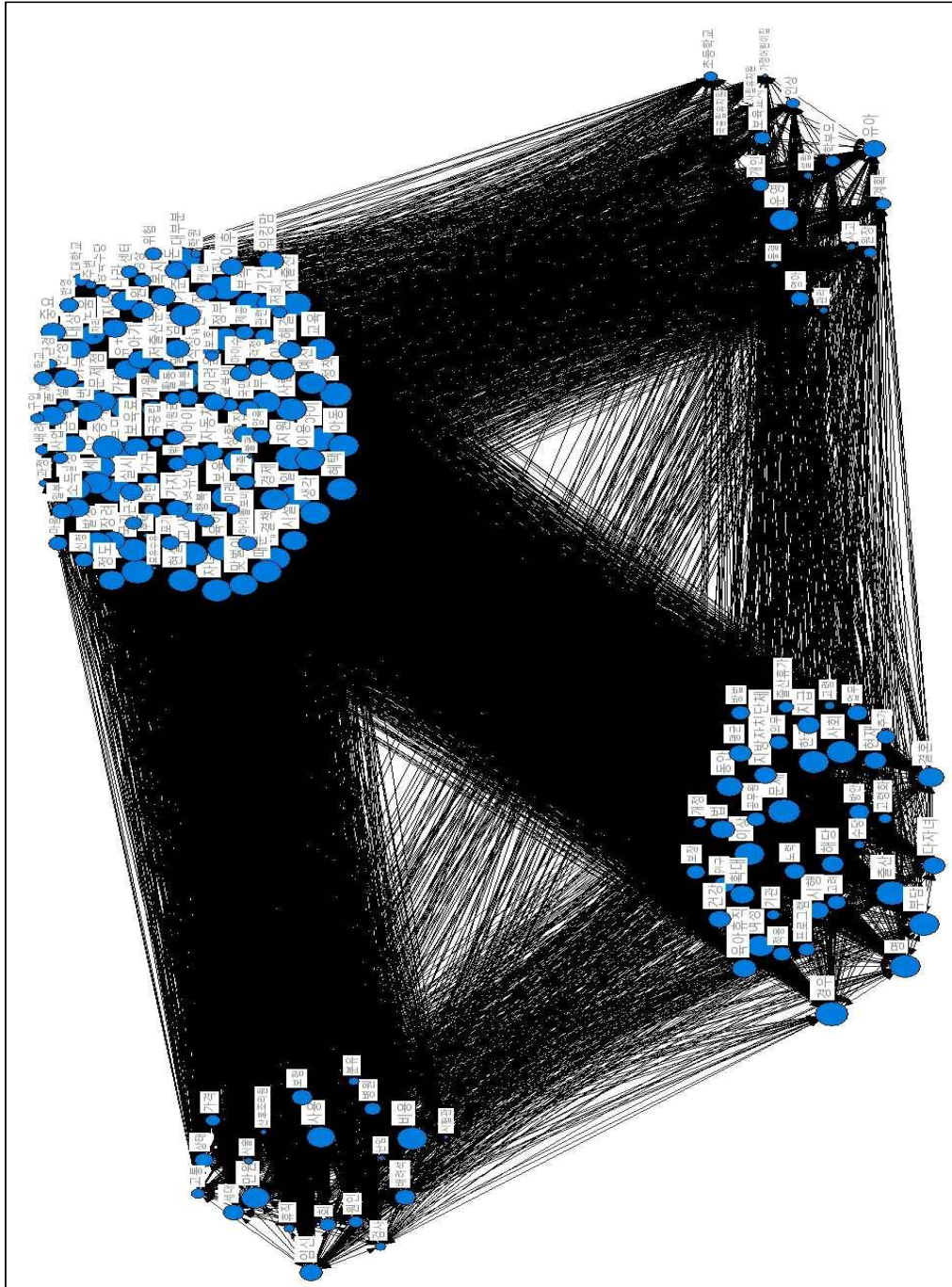
-“현재 다문화센터나 새로 지은 청산회관 건물을 활용하여 탁아소를 설치...”

나. 제2차 기본계획 추진시기(2011~2015년)

제2차 기본계획 시기는 4개의 의미군집으로 나타났으며, 시각화 결과는 그림 7, 표 14과 같다. 중심성 지표는 표 15와 같다.

<표 14> 제2차 기본계획 CONCOR 분석 결과

순번	군집명	키워드
1	출산·양육 취약 가정 키워드	비용, 사용, 만원, 임신, 세대, 휴직, 원인, 검사, 배려 석, 병원, 시험관, 분유, 보험, 가격, 상태, 고통, 산후조 리원, 시술, 회, 난임 등
2	취업모 키워드	부담, 출산, 경우, 명, 여성, 이상, 문제, 한국, 사회, 다 자녀, 결혼, 현재, 지급, 육아휴직, 건강, 확대, 시행, 법, 동안, 해당, 지방자치단체, 평균, 방안, 인구, 보장, 개정, 프로그램, 기관, 적용, 고령화, 수당, 노력, 고려, 추가, 업무, 고령, 출산휴가, 방법, 의무, 공무원 등
3	영유아 보육·교육 기관 키워드	유아, 운영, 학부모, 설립, 보육교사, 인상, 원장, 사고, 영아, 동결, 관리, 계획, 초등학교, 개인, 국공립유치원, 사립유치원, 가정어린이집 등
4	영유아 정책 개선 키워드	수, 필요, 년, 국가, 저출산, 교육, 정책, 예산, 혜택, 생 각, 해결책, 때문, 부부, 사람, 아이, 지원, 상황, 경제, 일, 맞벌이, 자녀, 육아, 현실, 교사, 보육, 기준, 대부 분, 하나, 정부, 어린이집, 발생, 시간, 증가, 부모, 가 정, 가능, 시설, 이용, 이유, 부족, 기간, 워킹맘, 돈, 복 지, 저출산문제, 엄마, 직장, 어려움, 세아이, 영유아, 자동차, 아기, 유치원, 원, 나라, 지역, 대상, 중요, 도 움, 안정, 둘째, 번, 문제점, 소득, 실정, 금액, 세, 정도, 장려, 개월, 보육료, 집, 해결, 실시, 일부, 교육비, 국 민, 아이수, 제공, 관련, 걱정, 저회, 이후, 학원, 개선, 아동, 양육, 불편, 가족, 미래, 아이돌보미, 행복, 가지, 국가, 근무, 마련, 가구, 국공립, 지원금, 활동, 부분, 보 호, 위험, 센터, 성장, 양육수당, 주변, 대학교, 환경, 학 교, 반영, 자리, 배려, 사업, 구인, 설립, 과정, 마음, 신 청, 모유수유, 주택, 포기, 밖 등



[그림 7] 제2차 기본계획 CONCOR 분석 결과

<표 15> 제2차 기본계획 네트워크 중심성

순 번	키워드	연결 정도 중심성	아이겐 벡터 중심성	매개 중심성	순 번	키워드	연결 정도 중심성	아이겐 벡터 중심성	매개 중심성
1	아이	199	0.087	52.029	16	비용	190	0.084	41.002
2	수	199	0.087	52.029	17	년	195	0.086	47.364
3	지원	197	0.087	48.835	18	생각	192	0.085	44.309
4	출산	196	0.086	47.331	19	해결책	191	0.084	45.182
5	정책	197	0.087	48.598	20	여성	182	0.081	35.006
6	자녀	193	0.085	43.148	21	보육료	169	0.077	24.348
7	경우	196	0.086	48.355	22	명	187	0.083	38.731
8	어린이 집	185	0.082	36.722	23	교사	190	0.084	41.530
9	육아	193	0.085	45.063	24	사회	190	0.084	40.116
10	가정	197	0.087	48.043	25	배려석	150	0.070	15.749
11	저출산	199	0.087	52.029	26	때문	188	0.083	40.083
12	보육	189	0.084	40.114	27	필요	197	0.087	48.509
13	부모	192	0.085	42.632	28	직장	171	0.077	26.799
14	문제	195	0.086	45.838	29	사람	190	0.084	43.184
15	일	197	0.086	49.799	30	정부	193	0.085	43.695

첫 번째 군집은 ‘비용’, ‘만원’, ‘임신’, ‘휴직’, ‘검사’ 등의 키워드를 중심으로, ‘배려석’, ‘병원’, ‘시험관’, ‘분유’, ‘보험’, ‘가격’, ‘고통’, ‘산후조리원’, ‘시술’, ‘회’, ‘난임’ 등이 하나의 의미군집을 이루고 있었다. 내용을 살펴본바, 대부분 직장, 대중교통, 의료 서비스 등의 측면에서 어려움을 겪는 취약 가정을 중심으로 한 민원이 많았으며, 특히 고령·난임 여성의 비중이 높았다. ‘고령’과 ‘난임’은 제1차 기본계획 시기에는 드러나지 않았던 키워드이지만, 고령임신과 스트레스 등으로 인해 불임을 진단받은 가임기 여성은 제1차 기본계획 시기 이전부터도 꾸준히 증가하고 있었다(대한민국정부, 2018). 한국보건사회연구원(2005)에 따르면, 불임여성 중 26.6%가 비용 부담으로 인해 치료를 포기하였고, 33.2%가 경제 부담을 호소한 것으로 집계되었다. 이를 위해 정부는 2006년부터 체외수정 즉 시험관아기에 대한 시술비를 1회 150만 원 이내로, 총 2회까지 지원하고 있었고, 제2차 기본계획을 통해

지원금 증액 등 단계적인 확대를 진행하였으나(대한민국정부, 2018), 부족한 지원 횟수와 연령 제한으로 인해 오히려 좌절감을 느끼는 여성들이 증가하며, 관련 민원이 제2차 기본계획 시기부터 다수 나타나기 시작한 것으로 보인다. 대중교통 이용 시 임신부의 고충에 대한 민원 또한 2013년 지방자치단체가 지하철 임신부 배려석 제도를 도입하였음에도 불구하고 사회적 인식 부족과 미흡한 정책 홍보로 인해 정착되지 못한 것으로 보인다(김장식 외, 2017),

-“게다가 정부 시험관시술 지원 횟수인 4회 이내에 첫아이를 갖지 못하는 여성이 대부분이며 경우에 따라서는 10~20회까지도 시도하는 경우가 많습니다. 하지만 5회부터는 모두 자비 부담을 해야하기 때문에 더욱더 경제적인 고통이 발생하게 됩니다.” (2013. 01. 23.)

-“이는 표식에 대한 홍보가 부족하기 때문이라고 생각합니다. 저 역시 아내가 임신을 한 상태이기 때문에 해당 표식이 임신부를 의미함을 알게 되었지, 그전까지는 전혀 모르고 있었습니다.” (2013. 05. 16.)

두 번째 군집은 ‘부담’, ‘출산’, ‘여성’, ‘문제’, ‘한국’, ‘사회’, ‘다자녀’, ‘결혼’, ‘육아휴직’ 등의 키워드를 중심으로, ‘건강’, ‘시행’, ‘법’, ‘지방자치단체’, ‘방안’, ‘개정’, ‘기관’, ‘추가’, ‘업무’, ‘출산휴가’, ‘공무원’ 등이 하나의 의미군집을 이루고 있었다. 해당 키워드를 중심으로 내용을 살펴본바, ‘취업모’와 밀접한 관련이 있는 민원이 다수였으며, ‘여성’의 연결정도 중심성이 크게 증가하였고, 공무원 및 특정 직업에 대한 언급도 있었다. 또한 ‘한국’에 대한 언급이 나타났는데, 이는 저출산 문제에 대한 해결책으로 선진국의 영유아 정책 및 지원 서비스를 모방해야 한다는 국민의 인식이 증가하였고, 더불어 한국 특유의 사회적 문화와 인식을 지적하는 민원이 증가하였기에, 해당 부분이 반영된 것으로 보인다.

민원을 살펴본바, 앞선 시기에 이어 ‘다자녀’와 관련한 내용의 비중이 높았는데, 제1차 시기에는 증가한 자녀 수로 인해 당장 맞닥뜨린 가정의 경

제적 어려움을 해결하고자 지원금 증액을 원하는 민원의 비중이 컸다. 반면, 제2차 기본계획 시기에는 승진이나 가산점 등 다자녀 가정에 대한 사회적 특혜를 확대하여 다자녀 가정을 장려하는 사회적 분위기를 먼저 조성해야 한다는 제안이 다수의 비중을 차지하였다.

한편, 육아휴직과 출산휴가 등 직장 내 저출산 관련 제도는 제1차 기본계획 시기에 이어 여전히 실질적인 사용이 어렵다는 호소의 내용이었다. 또한 여공무원, 여교사 등 특정 직업에 대한 키워드는, 제1차 기본계획 시기에 28주 이상의 임신부, 3세 미만 영유아 가정, 다자녀 가정의 여교사를 위한 전보 혜택 제도가 도입되었으나(한국교육신문, 2007), 신청 기준에서의 자녀 연령 제한, 부부 모두 같은 직종에 종사할 경우 전보로 인해 겪는 양육의 어려움, 가임·임신 여성들의 겪는 직장 내 불평등 문제 등으로 인해 여전히 어려움을 겪고 있기에 이러한 현실이 반영된 것으로 보인다.

‘여성’ 키워드는 군집 내 핵심 키워드로 나타났으나, ‘남성’ 키워드는 제1,2차 기본계획 시기에 모두 나타나지 않았다. 이를 통해 영유아와 관련한 민원의 주 대상이 여성이며, 출산 및 양육에 대한 부담 역시 여전히 여성이 체감하는 비중이 크다는 것을 알 수 있다.

-“인사발령으로 자리 배치시 각 부서에서는 가임·임신 여성 직원을 꺼려하고 가임여성 공무원들은 직장과 가정양립의 불안정한 분위기로 출산을 기피하거나...”
(2013. 11. 12.)

-“출산휴가에 따른 대체인력이 확보되지 못해 동료에게 업무 부담을 주는 것에 대해 심적 부담을 갖는 여성 공무원이 많은 게 현실이다.” (2013. 03. 13.)

-“아침 줄린 눈을 비비면서 못 일어나는 아이들을 안고 이고 출근하기는 너무 힘들고 그러다보니 우수한 여성 인력들이 직장을 포기하는 경우도 분명 있다고 생각합니다.” (2011. 07. 29.)

-“한국은 전반적으로 어린이 놀이터가 매우 부족합니다... 반면, 미국이나 유럽을 여행하다 보면 정말 곳곳에 어린이를 위한 놀이터가 잘 갖추어져 있고...”
(2015. 10. 23.)

-“우선 먼저 다자녀 교사와 공무원들에게 승진시 일정한 가점을 주어 유리하게

세 번째 군집은 ‘유아’, ‘운영’, ‘학부모’, ‘설립’, ‘보육교사’, ‘인상’ 등의 키워드를 중심으로, ‘원장’, ‘사고’, ‘영아’, ‘동결’, ‘초등학교’, ‘국공립유치원’, ‘사립유치원’, ‘가정어린이집’ 등이 하나의 의미군집을 이루고 있었다. 이를 중심으로 내용을 살펴본바, 해당 군집에서는 보육교사의 처우에 대한 민원의 비중이 가장 높았다. 이전까지는 양육을 위한 인적 자원으로서 보육교사에 대한 언급이 주를 이루었다면, 해당 시기에서는 보육교사 인권 그 자체에 대한 관심이 높았다. 국민은 장기적인 시각에서 보육교사의 처우 개선이 보육 서비스의 구축과도 높은 관련성을 보인다고 생각하기에 보육교사 처우 개선에 대한 민원은 학부모, 보육교사, 학생 등 다양한 집단으로부터 작성되었다.

이와 관련하여 특히 2014년 통과된 정부의 보육료 3% 인상안에 대한 호소의 목소리가 높았는데, 2011년부터 2014년까지 보육료 지원 단가가 동결되어왔음에도, 매우 낮은 인상률을 보여 특히 영아를 중심으로 운영되는 가정어린이집의 피해가 컸다(헤럴드경제, 2014). 이에 한국가정어린이집연합회는 보육 교직원의 부당한 처우를 호소하며 보육료 현실화를 요구하였고(SBS, 2014), 이 같은 상황이 민원에 반영된 것으로 보인다. 한편, 유치원 교사에 대한 언급은 매우 적었다. 영유아 학대 예방에 대한 관심도 증가하였는데, 2015년 1월부터 인천지역에서 잇따라 발생한 어린이집 아동학대 사건에 의한 것으로 보인다. 이는 보육교사 자격증 취득 절차 강화와 보육 기관 내 CCTV 활성화에 대한 요구로 이어졌다.

-“사명감을 가지고 영아 보육을 하고 있는 교사와 원장, 어린이집에 자녀들을 보내고 있는 학부모들의 목소리에 귀 기울여 주시기 바랍니다. 3% 보육료 인상이라는 말에 헛웃음만 나오네요.” (2014. 12. 05.)

-“늦게 첫 자녀를 갖고 어렵게 다시 직장생활을 하면서 그나마 가정어린이집이라는 좋은 시설을 믿고 의지하며 아기를 맡길 수 있어서 다행이라고 생각했

있는데 현실이 이렇다니... 둘째를 계획이나 할 수 있을까요?” (2014. 12. 05.)
 -“CCTV가 아동학대의 예방 차원에서 촬영이 되어야 함에도 현실태는 아동학
 대법을 잡아내기 위한 도구로 전락 되었습니다.” (2015. 01. 14.)
 -“이번 인천보육교사 학대 건을 계기로 아동학대 처벌을 강화하고 사후 관리
 도 철저히 해서 다시는 학대교사가 관련업종에 종사하지 못하도록 해야합니
 다.” (2015. 01. 15.)

네 번째 군집은 ‘수’, ‘필요’, ‘국가’, ‘저출산’, ‘교육’, ‘정책’, ‘혜택’, ‘생각’, ‘해결책’, ‘부부’, ‘지원’, ‘일’, ‘맞벌이’, ‘육아’, ‘현실’, ‘교사’, ‘보육’, ‘기준’, ‘정부’, ‘어린이집’, ‘부모’, ‘가정’ 등의 키워드를 중심으로, ‘시설’, ‘워킹맘’, ‘돈’, ‘복지’, ‘엄마’, ‘직장’, ‘어려움’, ‘세아이’, ‘영유아’, ‘자동차’, ‘둘째’, ‘소득’, ‘실정’, ‘금액’, ‘세’, ‘보육료’, ‘아이수’, ‘양육’, ‘불편’, ‘아이돌보미’, ‘국가’, ‘근무’, ‘양육수당’, ‘대학교’, ‘포기’ 등이 하나의 의미군집을 이루고 있었다. 제1차 기본계획 시기에 이어 여전히 ‘정책’의 연결정도 중심성, 아이젠벡터 중심성, 매개 중심성 수치는 모두 높았으며, 더불어 ‘가정’ 키워드의 연결정도 중심성 수치가 증가하였는데, 이는 다문화 가정, 맞벌이 가정, 가정어린이집, 가정주부를 중심으로 한 민원이 증가한 결과로 판단된다. 민원을 살펴본바 특히 맞벌이 가정의 경우, 보육 기관의 확대를 요구하는 민원이 증가하였고, 보육료 지급 기준에서 맞벌이 가정은 소득이 비교적 높게 책정되기에 이에 대한 기준 완화를 호소하는 민원이 증가하였다.

또한 해당 군집에서는 제1차 기본계획 시기에는 없었던 ‘영유아’와 ‘워킹맘’ 키워드가 출현했다는 것에 주목할 수 있다. 민원 내용을 살펴본바, 영유아 자녀를 둔 직장 여성들이 겪는 고충과 자녀 수에 따른 지원금 인상을 바라는 민원이 높은 비중을 차지하였는데, 이들은 물리적인 부담뿐 아니라, 직장 여성이기에 어린 자녀를 제대로 돌보지 못하고 있다는 죄책감 및 심적 부담도 크게 느끼고 있었다. 구체적으로, 직장 업무와 자녀 병원 동행에 대한 갈등이 나타났고, 둘째 출산을 원하고 있음에도 불구하고 둘째에 대

한 지원이 적다고 느껴 출산을 포기하는 한 자녀 가정도 있었다. 이에 국민은 출산율 상승을 위해서는 먼저 자녀 돌봄과 관련한 현실적인 기반을 확실히 마련해주어야 한다는 주장과 함께 영유아 정책의 실효성을 지적하고 있었다. 한편, ‘엄마’ 키워드는 군집 내 출현 빈도가 잦았으나, ‘아빠’ 키워드는 나타나지 않았다.

제1차 기본계획 시기에서의 정책·제도 관련 군집은 부족한 보육 기관의 설립, 보육비 지원과 같은 인프라 구축과 경제적 지원에 대한 내용의 비중이 높았으나, 해당 시기에는 국공립 보육 기관 확대, 공교육 서비스 확장 등 양육 부담을 해소하는 교육환경 마련에 대한 요구가 높았다. 특히 ‘교육비’, ‘대학교’ 등 영유아 시기를 넘어 자녀의 학령기, 청소년기 전반에 대한 교육비 걱정이 증가하였고, 한국의 과도한 교육 경쟁에서 기인한 과도한 사교육비에 대한 부담이 높았다.

한편, 제1차 기본계획 시기에 해당 제도들과 함께 언급되었던 ‘싱글맘’과 같은 취약계층에 대한 키워드는 나타나지 않았고, 아이돌보미에 대한 수요가 꾸준히 증가하는 것에 반해 그에 따른 처우는 합당하지 못하기에 정책적 개선을 원하는 의견도 있었다. 더불어 ‘기준’, ‘주택’, ‘자동차’에 대한 키워드를 중심으로 민원을 살펴본바, 주거시설, 자동차 취득등록세 관련 기준 또한 비효율적이거나 형평성이 없다고 느끼고 있었음을 확인할 수 있었다.

-“맞벌이 부부의 소득금액과 소유주택 가격 반영으로 지원 대상에 제외되어, 두 자녀 교육비 지출은 상당한 가계의 문제점으로...” (2011. 02. 24.)

-“사설 어린이집은 교육비가 너무 비싸다. 아이는 낳고 싶지만 아이 키우기와 수반된 유치원 비용이 어려운 현실이다.” (2013. 12. 02.)

-“아이돌보미를 고용노동부가 근로자 아니라고 판단하고 거기에 임금도 주지 않아도 된다고 했다는 것이 가관이다.” (2015. 08. 31.)

-“부모로서 가정의 평화가 가장 우선이 되어야 할 텐데요. 저출산 시대에 아이를 많이 낳으라는 얘기만 하지 정작 아이가 아플때도 부모는 회사에 나가 돈을 벌어야 하네요.” (2015. 12. 09.)

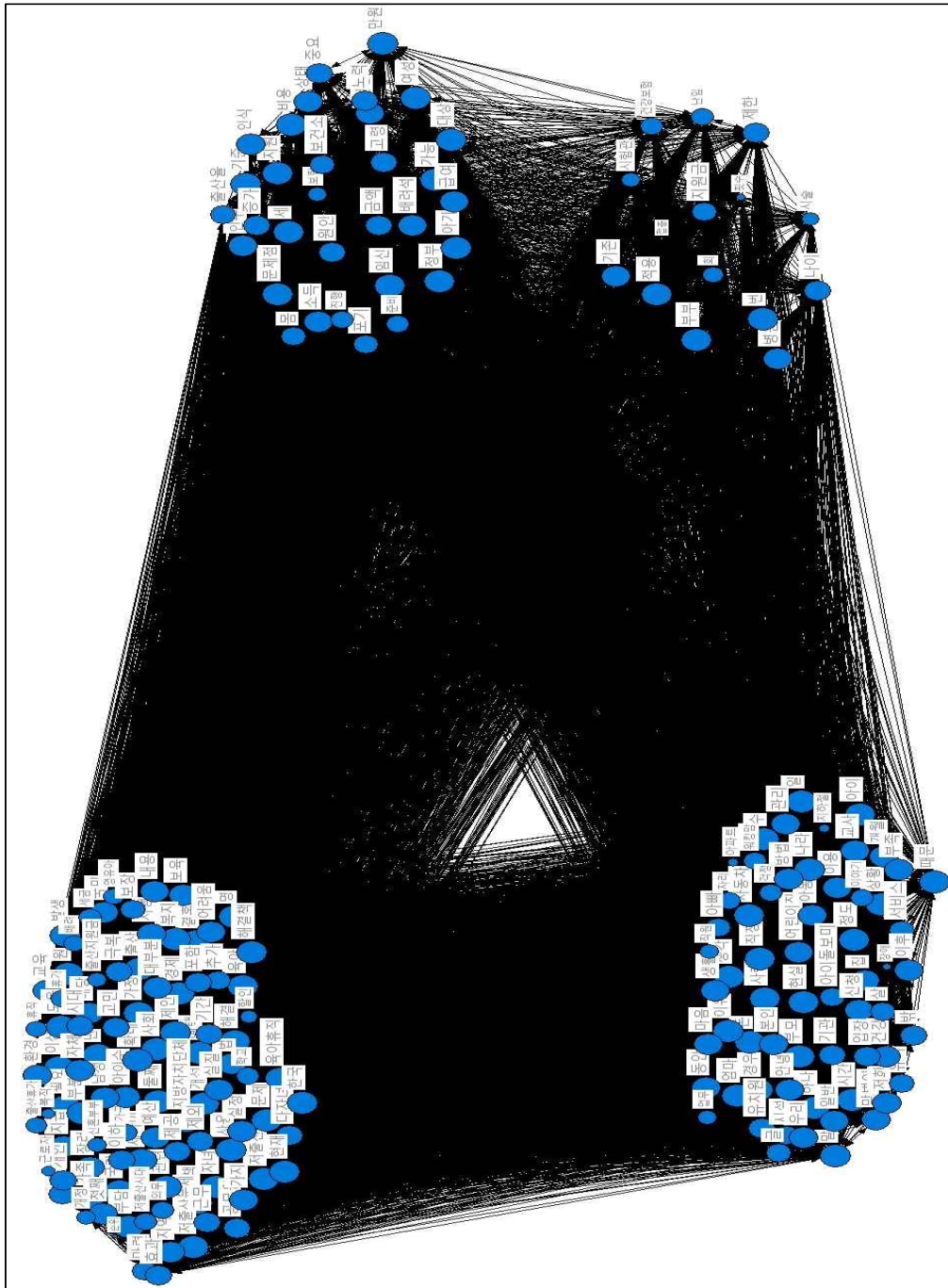
-“내년 둘째 아이 출산 예정인데 맞벌이 부부에 대한 지원은 더더욱 형편없어 져서 국가를 믿어야 하는지 의문임.”	(2015. 12. 24.)
-“어린이집에서는 워킹맘 아이 안 받을라고 해요. 몇 시까지 있을거냐고 물어보 고 7시라고 하면 아이 꼭 왔다고 말해요.”	(2012. 08. 28.)

다. 제3차 기본계획 추진시기(2016~2020년)

제3차 기본계획 시기는 4개의 의미군집으로 나타났으며, 시각화 결과는 그림 8, 표 16와 같다. 중심성 지표는 표 17과 같다.

<표 16> 제3차 기본계획 CONCOR 분석 결과

순 번	군집명	키워드
1	출산·양육 취약 대상 키워드	발생, 해결책, 출산, 가정, 명, 한국, 문제, 사용, 저출산, 자녀, 정책, 국가, 부분, 필요, 이상, 원, 사회, 혜택, 해결, 육아휴직, 현재, 지방자치단체, 도움, 둘째, 확대, 국민, 복지, 결혼, 어려움, 육아, 경제, 제안, 법, 개선, 세아이, 장려, 부담, 저출산문제, 보육, 대부분, 시행, 아이수, 남성, 예산, 지역, 의무, 지급, 가족, 제공, 제외, 실질, 기간, 할인, 보장, 출산지원금, 극복, 영유아, 세금, 배려, 다자녀, 학교, 실정, 공무원, 효과, 마련, 근무, 저출산시대, 가구, 신혼부부, 개인, 근로자, 개정, 순위, 출산휴가, 복지, 환경, 휴직, 교육 등
2	영유아 정책 개선 키워드	직장, 경우, 부모, 하나, 시간, 상황, 때문, 아이, 수, 일, 생각, 나라, 자동차, 이유, 돈, 엄마, 신청, 이후, 이용, 교사, 개월, 부족, 어린이집, 방법, 생활, 마음, 본인, 집, 아이돌보미, 현실, 서비스, 아동, 건강, 입장, 살, 기관, 장애, 지하철, 관리, 워킹맘, 아파트, 걱정, 아빠, 자리, 맞벌이, 직원, 유아, 유치원, 시설, 업무 등
3	난임·다자녀 가정 의료 지원 키워드	부부, 적용, 번, 기존, 지원금, 제한, 나이, 병원, 시술, 시험관, 건강보험, 난임, 횟수, 집중, 회 등
4	출산 지원 키워드	지원, 세, 현실, 만원, 비용, 가능, 정부, 문제점, 기준, 배려석, 임신, 아기, 대상, 여성, 인구, 보건소, 노력, 고령, 보건소, 원인, 소득, 포기, 준비, 진행, 몸, 증가, 출산율, 금액, 상태, 중요, 인식, 급여, 보험 등



<표 17> 제3차 기본계획 네트워크 중심성

순 번	키워드	연결 정도 중심성	아이겐 벡터 중심성	매개 중심성	순 번	키워드	연결 정도 중심성	아이겐 벡터 중심성	매개 중심성
1	아이	199	0.073	4.683	16	가정	199	0.073	4.683
2	수	199	0.073	4.683	17	육아휴직	196	0.072	4.016
3	지원	199	0.073	4.683	18	시간	199	0.073	4.683
4	출산	199	0.073	4.683	19	사람	199	0.073	4.683
5	정책	199	0.073	4.683	20	명	199	0.073	4.683
6	자녀	199	0.073	4.683	21	여성	198	0.073	4.327
7	경우	199	0.073	4.683	22	난임	185	0.068	2.850
8	년	199	0.073	4.683	23	어린이집	196	0.072	4.119
9	저출산	199	0.073	4.683	24	정부	199	0.073	4.683
10	일	199	0.073	4.683	25	부부	199	0.073	4.683
11	육아	198	0.073	4.288	26	해결책	199	0.073	4.683
12	문제	199	0.073	4.683	27	임신	198	0.073	0.073
13	배려석	197	0.073	4.074	28	다자녀	192	0.071	3.453
14	생각	199	0.073	4.683	29	한국	199	0.073	4.683
15	혜택	199	0.073	4.683	30	비용	199	0.073	4.683

첫 번째 군집은 ‘발생’, ‘해결책’, ‘출산’, ‘가정’, ‘명’, ‘한국’, ‘저출산’, ‘자녀’, ‘정책’, ‘국가’, ‘사회’, ‘혜택’, ‘해결’, ‘육아휴직’ 등의 키워드를 중심으로, ‘지방자치단체’, ‘도움’, ‘둘째’, ‘국민’, ‘복지’, ‘결혼’, ‘어려움’, ‘육아’, ‘법’, ‘개선’, ‘세아이’, ‘부담’, ‘저출산문제’, ‘보육’, ‘아이수’, ‘남성’, ‘예산’, ‘지역’, ‘가족’, ‘출산지원금’, ‘극복’, ‘영유아’, ‘세금’, ‘다자녀’, ‘공무원’, ‘근무’, ‘신혼부부’, ‘출산휴가’, ‘복지’, ‘환경’ 등이 하나의 의미군집을 이루고 있었다. 앞서 추진된 기본계획 시기의 정책·제도 군집에 비해 자녀 수와 연관된 키워드의 비중이 높아졌으며, 제1,2차 기본계획에는 없던 ‘신혼부부’와 ‘남성’ 키워드가 출현했다는 점에 주목할 수 있다.

제1,2차 기본계획 시기의 다자녀 가정 민원은 자녀 수에 따른 지원금 증액을 원하는 내용이 다수였으나, 해당 시기에는 다자녀의 기준에 대한 관심이 높아졌다. 정부는 제3차 기본계획을 통해 기대 자녀 수에 따른 지원

책을 내놓았는데(대한민국정부, 2018), 한 자녀 출산 장려책으로는 난임부부 지원, 청년고용 활성화, 행복출산 패키지 등을 제시하였고, 두 자녀 출산 장려책으로는 근로시간 단축, 돌봄지원 강화, 사교육 부담 경감 등을 제시하였으며, 세 자녀 출산 장려책으로는 셋째 자녀 대학 학비 전액 지원, 각종 공공요금 감면 혜택, 자녀 장려 세제 지원 등 제도적 차원의 지원을 시행하였다. 이에 두 자녀까지도 셋 이상의 다자녀 혜택을 받을 수 있도록 개선해달라는 것, 다자녀 가정에 대한 소득 산정 기준을 완화해달라는 것 등 수급 기준에 대한 민원이 다수 나타났다. 더불어 홍보 부족으로 인해 수급 가능한 혜택이 있다는 것을 인지하지 못했다거나, 복잡한 서류 제출 절차로 인해 불편함이 느낀다는 반응도 나타나고 있었기에, 다자녀 가정을 위한 사회적 우대 분위기 조성을 정책 과제로 제시한 만큼, 정부는 국민의 정책 인지 및 활용을 위해 충분한 교육자료 배포와 홍보 계획을 마련해야 할 것으로 보인다. 또한, 신혼부부를 위한 기존 대책은 신혼부부 전세자금 대출 한도 상향, 신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 확대 등과 같은 주거 분야 측면으로 한정되어있었으나(대한민국정부, 2018), 주거 문제 이외에도 주말부부, 양육비 부담, 맞벌이 등의 이유로 출산을 기피하거나, 양육에서의 어려움을 겪는 민원이 다수 나타났다.

한편, 직장 내 양육 부담에 대한 남성의 민원이 증가하였는데, 스스로를 ‘두 딸을 둔 아빠’, ‘임산부 아내를 둔 남편’ 등으로 지칭하며 남성이 영유아 돌봄 제도에서 배제되지 않도록 보장해주길 원하고 있었다. 이들은 남성 역시 양육 분담에 대한 의지와 책임 의식을 갖고 있으나, 제도적 한계로 인해 실현이 불가능하다고 생각하고 있었고. 정책적 지원이 선행되어야 남녀평등에 대한 인식 역시 정착될 것이라는 의견을 제시하기도 하였다. 정부는 제3차 기본계획을 통해 남성의 육아 지원 확대를 제시하였다. 대기업·공공기관의 양육지원 인프라를 확대하고, 중소기업·비정규직 남성의 육

아휴직을 활성화하는 방안을 내놓았다(대한민국정부, 2018). 그러나 해당 군집에 따르면, 부서의 특성에 따른 관례나, 사립유치원 교사와 같이 업무적 특성으로 인해 여전히 출산 및 양육에 어려움을 겪는 직장 여성들이 다수 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 이에 새로운 제도의 도입과 더불어, 국민이 체감할 수 있도록 도입된 제도의 활용성 측면 또한 충분히 논의되어야 할 것으로 보인다.

- “저출산, 다자녀 대책이 무엇이 있는지, 또 내가 해당 사항이 되는지를 한눈에 알아볼 수 있는 사이트가 있었으면 좋겠습니다.” (2016. 05. 10.)
- “저출산시대에 왜 각종 할인이나 혜택은 셋째부터인걸까요?” (2016. 06. 23.)
- “육아휴직 1년 이상 사용하면서 실소득이 외벌이정도인 저희 부부가 왜 신혼 부부특별공급 혜택을 받을 수 없는지 이게 진정 저출산정책인건지 궁금합니다.” (2018. 07. 31.)
- “남성은 매번 동행해서 검사를 받으러 가려면 본인 연차휴가를 사용하여 가게 됩니다.” (2017. 07. 14.)
- “육아휴직이라는 부담 자체를 여자만 가지는 것이 가장 큰 문제입니다. 엄마와 아빠가 육아휴직의 부담을 정확히 반으로 나누어야 합니다.” (2018. 10. 25.)
- “아빠들의 육아휴직이 늘어가고 있다.” (2017. 03. 23.)
- “사립유치원 교사는 어린이집 교사와 달리 육아휴직이 해당 되지 않아 육아휴직 복지제도 혜택을 받을 수 없다는 것입니다.” (2017. 06. 07.)

두 번째 군집은 ‘직장’, ‘부모’, ‘하나’, ‘시간’, ‘아이’, ‘수’, ‘일’, ‘생각’, ‘나라’, ‘자동차’, ‘돈’, ‘엄마’ 등의 키워드를 중심으로, ‘교사’, ‘부족’, ‘어린이집’, ‘마음’, ‘아이돌보미’, ‘현실’, ‘건강’, ‘기관’, ‘장애’, ‘지하철’, ‘워킹맘’, ‘아파트’, ‘걱정’, ‘아빠’, ‘맞벌이’, ‘유치원’, ‘시설’, ‘업무’ 등이 하나의 의미군집을 이루고 있었다. 제3차 기본계획 전반에 걸쳐 ‘일’, ‘시간’의 연결정도 중심성, 아이겐벡터 중심성, 매개 중심성 모두 높은 수치를 보였고, 이를 중심으로 민원을 살펴본바, 일과 가정양립을 중심으로 한 민원이 다수 제기되고 있음을 알 수 있었다. 더불어 ‘엄마’, ‘워킹맘’과 같이 직장 여성이 갖는 부담 요

소에 관한 목소리도 높았는데, 맞벌이로 인한 영유아 자녀 보육 기관과 인력 구축의 절실함을 호소하고 있었다. 또한 제1,2차 기본계획 시기에서는 나오지 않았던 ‘아빠’ 키워드가 출현하였다. 이는 과거, 남성은 노동 중심, 여성은 가족 중심의 생애를 중요시한 것과 달리, 최근 남녀 모두 경제활동을 중요시하게 되면서(한국여성정책연구원, 2019), 육아 분담 및 직장 내 남성을 위한 양육제도 요구로 이어진 것이라 추론해 볼 수 있다.

구체적인 민원 내용으로는, 어린이집, 아이돌보미를 지원할 수 있는 자녀 연령에 제한을 두거나, 소득수준을 기준으로 아이돌보미 지원금에 차등을 두어 혜택을 받지 못하는 가정이 많다는 것, 남성을 위한 양육 인프라가 부족하다는 것, 아이돌보미의 낮은 처우가 개선되어야 한다는 것 등이 있었다. 특히 남성을 위한 양육 인프라 부족은, 단순히 남녀 형평성 문제를 넘어 이혼, 별거 등으로 인한 싱글 대디, 미혼부 가정과도 밀접한 관련이 있기에 사회구조적인 접근과 이해가 수반되어야 할 것으로 보인다.

한편, 제1,2차 기본계획 시기에 꾸준히 언급되었던 다자녀 가구의 자동차 취득세에 대한 민원은, 정부가 세 자녀 이상 가구를 기준으로 50% 면제 정책을 시행하며 혜택을 실감한다는 내용이 나타나기도 하였다. 그러나 영유아 가정의 카시트 장착 기준이 현실과 맞지 않다는 민원으로 인해 ‘자동차’ 키워드는 여전히 언급되고 있었다. 또한 ‘장애’ 키워드가 해당 시기에 처음 출현하였는데 이는 장애 영유아를 중심으로 한 민원이 아닌, 임산부·다자녀 가정의 주차구역 부족 문제가 두드러지며 이에 대한 대안으로 장애인 주차구역을 활용하자는 방안이 다수 제기 것이 원인으로 보인다.

-“9세가 되면 아이돌보미가 필요 없어지는 나이인가요? 이 세 아이만 집에 두고 일터에 가 있으면 이 아이들의 안전은 누가 책임질 수 있을까요?”

(2018. 07. 14.)

-“공공시설(백화점, 대형마트 등)에 가면 엄마들이 쉴 수 있는 휴게실(수유실)

이 마련되어있지만 아빠들 쓸 수 있는 휴게실(수유실)은 없어...(2017. 03. 23.)
 -“아들은 아빠, 딸은 엄마가 없으면 수영장을 이용할 수 없는 게 실정입니다.
 제가 확인한 수영장은 다 그렇습니다.” (2017. 05. 08.)
 -“일정 나이가 되기 전에는 차에 카시트를 의무화해서 착용을 해야합니다.”
 (2019. 10. 10.)
 -“막내가 장애인 2급으로 6살입니다, 애 엄마는 도우미를 구하지 못해(도우미
 들이 돈이 안된다고 아예 지원 안함) 매일 아이를 안고 재활 훈련을 다니고 있
 습니다.” (2017. 03. 27.)
 -“임산부도 장애인 주차 공간에 주차할 수 있게 해주세요.” (2017. 07. 19.)

세 번째 군집은 ‘부부’, ‘적용’, ‘번’, ‘기준’, ‘지원금’, ‘제한’, ‘나이’, ‘병원’, ‘시술’, ‘시험관’, ‘건강보험’, ‘난임’, ‘횃수’, ‘접종’, ‘회’ 등이 하나의 의미군집을 이루고 있었고, 난임 부부 및 의료 서비스 취약계층을 중심으로 한 민원이 대다수를 차지하고 있었다. 높은 시술비 부담으로 인해 제2차 기본계획 시기부터 꾸준히 증가하기 시작했던 난임 부부에 대한 민원은, 2017년 10월 시행된 난임 시술 건강보험의 나이·횃수 제한으로 인해 급증하였다. 난임 여성의 경우 출산에 대해 간절함과 그에 따른 좌절감으로 인해 경제적 부담과 더불어 심각한 우울증 및 심적 부담을 안고 있기에(한국보건사회연구원, 2014), 의료비 지원뿐만 아니라 정신적·심리적 고통에 대한 대책 또한 마련되어야 할 것으로 보인다. 또한 만혼 대책, 난임 지원 강화는 정부가 제3차 기본계획을 통해 목표로 제시한 합계출산율 1.5명의 핵심 근거 분야이다(대한민국정부, 2018). 그럼에도 여전히 민원 내 높은 비중을 차지하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 의료 서비스의 경우 독감, 장염 등 예방접종 지원에 관한 내용이 나타났고, 특히 질병에 취약한 영유아 가정과 의료비 부담이 높은 다자녀 가정을 중심으로 제기되었다.

-“그나마 희망이었던 건강보험적용이 이렇게 무너져버렸네요. 시험관 실패할 때마다 죽고 싶은 심정 10월달만 기다리면서 버텼어요.” (2017. 09. 16.)

-“다른 건강보험도 횡수 제한이 있나요? 나이 제한 있나요?” (2017. 09. 20.)
 -“나이 제한과 횡수 제한 연계로 인해서 만혼에 결혼해서 첫아기라도 낳으려는
 사람인 저로써는 좌절과 굴욕감마저 안겨 주는 정책입니다.” (2017. 11. 02.)

네 번째 군집은 ‘지원’, ‘세’, ‘현실’, ‘비용’, ‘정부’, ‘문제점’, ‘기준’, ‘배려
 석’, ‘임신’, ‘아기’, ‘여성’ 등의 키워드를 중심으로, ‘인구’, ‘보건소’, ‘노력’,
 ‘고령’, ‘보건소’, ‘소득’, ‘포기’, ‘몸’, ‘출산율’, ‘금액’, ‘인식’, ‘급여’, ‘보험’ 등
 이 하나의 의미군집을 이루고 있었다. 이를 중심으로 민원을 살펴본바, 해
 당 군집은 출산 및 양육과정에서의 ‘여성’을 중심으로 한 호소와, 이에 대
 한 해결책으로 사회적 인식의 변화를 강조하는 내용이 다수를 차지하고 있
 었다. 임신부는 특히 대중교통 이용 시 국민의 부족한 배려 의식을 체감하
 고 있었는데, 이는 2014년을 기준으로 임신부 배려에 대한 국민의 인식도
 가 55.8% 정도에 그치는 것과 상응한다(대한민국정부, 2018). 이에 정부는
 2016년부터 임신부 배려 인식개선을 위한 홍보를 강화하고 임신부 배려 표
 시물 보급을 추진하고 있으나, 여전히 사회적 분위기로의 정착에는 이르지
 못한 것으로 보인다.

또한 제1,2차 기본계획 시기의 ‘여성’ 키워드가 일·가정 양립 민원과 높
 은 관련성을 보인 것에 반해, 해당 시기에는 보건소, 몸, 고령과 같은 건
 강·의료 서비스에 대한 민원과도 관련성을 보였다. 보건소에서 무료로 산
 전검사를 실시하고 있으나 이를 인지하지 못하거나, 지역에 따라 거리상의
 이유로 보건소를 방문하기 어려운 경우도 있었으며, 직장 여성의 경우 근
 무시간 내 보건소 방문이 어려워 이 같은 상황이 개선되어야 함을 지적하
 고 있었다.

한편, ‘지원’과 ‘정부’ 연결정도 중심성, 아이겐벡터 중심성, 매개 중심성
 은 모두 높은 수치를 보였다. 이는 민원 게시글의 특성상, 국민이 개인의
 고충에 대한 해결책으로 추가적인 혜택과 지원을 제시하고 있기에 나타난

결과로 추론해 볼 수 있으며, 민원 내용을 살펴본바, 영유아 돌봄과 관련하여 직장 내 제도 개선, 사회적 인식 개선, 인프라 구축 등의 제안은 반드시 정책적 지원이 수반되어야 하기에 시행 주체인 정부에 대한 언급이 반영된 결과라 이해할 수 있다.

경제적 지원에 대한 민원은 제1차 기본계획 시기부터 꾸준히 높은 비중을 차지하고 있었으나, 취약계층을 중심으로 논의된 이전 내용과 달리, 해당 시기에는 높은 양육비 부담이 개인의 연애, 결혼, 출산 포기로 직결된다는 점을 강조하는 내용들이 주를 이루었다. 해를 거듭할수록 불안정한 미래로 인한 취업 및 경제적 부담과 결혼, 가족에 대한 가치관 변화가 맞물리며 결혼을 기피하는 청년층이 증가하고 있기에(김석호, 2022), 이들이 체감할 수 있는 현실적인 대책이 시급한 상황이다.

-“근처에 가더라도 미리 앉아있던 사람들이 양보를 하지않습니다. 거기 앉는 사람들은 거기가 임산부 자리인 줄 모르는 사람들도 많구요. 그건 홍보가 잘 안 돼 있는 탓이기도 하구요.” (2018. 12. 08.)

-“가족간호휴직제의 경우 전국적으로 확산되지 못하고 있는데, 이에 대한 가장 큰 이유는 기업에게 돌아가는 인센티브가 적다는 것 입니다.” (2017. 05. 21.)

-“아이를 출산, 교육하는데 있어 경제적 비용 상승으로 기혼자들은 출산 자체를 포기하고 미혼자들은 결혼을 포기하는 악순환을 겪고 있다.” (2019. 03. 22.)

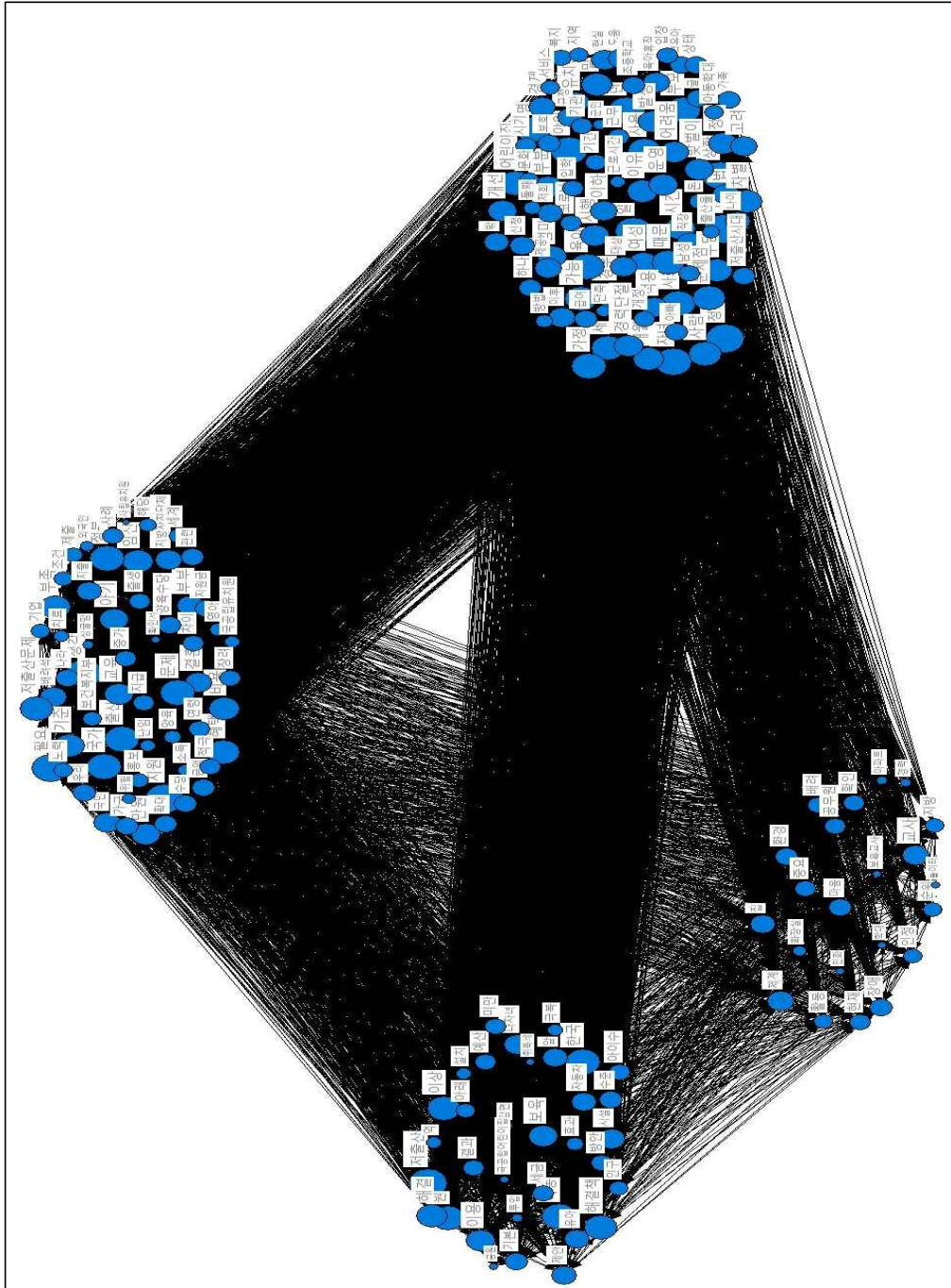
-“저출산의 문제는 여성들만의 문제가 아닌 사회적인 문제로 다루어져야 합니다. 요즘 청년들은 안정된 일자리를 구하기 어렵기 때문에 연애도 결혼도 가장 문제가 되고있는 출산도 포기하게 됩니다.” (2020. 05. 15.)

라. 제4차 기본계획 추진시기(2021년~)

제4차 기본계획 시기는 4개의 의미군집으로 나타났으며, 시각화 결과는 그림 9, 표 18과 같다. 중심성 지표는 표 19과 같다.

<표 18> 제4차 기본계획 CONCOR 분석 결과

순번	군집명	키워드
1	영유아 정책 방향성 키워드	저출산, 해결책, 이상, 한국, 해결, 원, 이용, 보육, 세금, 아동, 유아, 제안, 기본, 공원, 아이수, 자동차, 시설, 방 안, 효과, 인구, 수준, 극복, 다자녀, 미만, 설치, 예산, 앞, 국공립어린이집, 감면, 결과, 아래, 억, 취득세, 투입 등
2	보육 환경 키워드	교사, 순위, 지방, 놀이터, 경력, 인정, 장애, 현재, 활동, 공무원, 확인, 아파트, 배려, 환경, 중요, 마음, 보육교사, 화장실, 체계, 친화, 학대, 집 등
3	일·가정 양립 키워드	수, 정부, 부모, 정책, 사회, 가정, 가능, 육아, 경우, 어린이집, 명, 아이, 사용, 년, 일, 시행, 이유, 시간, 때문, 어려움, 맞벌이, 발생, 차별, 개선, 말, 여성, 문제점, 부담, 사람, 경력단절, 개월, 개정, 세, 적용, 이후, 엄마, 이하, 유치원, 도움, 육아휴직, 고려, 법, 상황, 직장, 부분, 저출산시대, 출산율, 나이, 돈, 남성, 아동학대, 가족, 상태, 유아, 입장, 초등학교, 근무, 근로시간, 기간, 입학, 코로나, 저희, 둘째, 문화, 시기, 기관, 규정, 경제, 서비스, 복지, 지역, 현실, 운영, 군인, 보호, 글, 아빠, 자녀, 단축, 급여, 방법, 하나, 제공, 신청, 밖, 대상 등
4	영유아 정책 개선 키워드	저출산문제, 국가, 출산, 문제, 혜택, 지원, 필요, 생각, 부족, 아기, 임신, 부부, 결혼, 비용, 교육, 기준, 만원, 지방자치단체, 배려석, 양육수당, 사립유치원, 지원금, 해당, 정부, 사례, 제출, 조건, 지출, 보건복지부, 지급, 증가, 난임, 양육, 연령, 소득, 적극, 금액, 수당, 확대, 홍보, 가구, 국민, 우리, 위험, 노력, 싱글맘, 나라, 치료, 기업, 외국인, 영아, 국공립유치원, 장려, 차이, 확인서, 출생, 관련, 세계 등



[그림 9] 제4차 기본계획 CONCOR 분석 결과

<표 18> 제4차 기본계획 네트워크 중심성

순 번	키워드	연결 정도 중심성	아이겐 벡터 중심성	매개 중심성	순 번	키워드	연결 정도 중심성	아이겐 벡터 중심성	매개 중심성
1	아이	196	0.104	182.013	16	어린이집	165	0.092	90.177
2	수	196	0.104	172.170	17	일	184	0.100	124.870
3	정책	192	0.103	146.704	18	만원	146	0.085	49.994
4	지원	191	0.103	142.914	19	가정	177	0.097	111.209
5	년	181	0.100	105.244	20	한국	172	0.095	103.090
6	저출산	196	0.103	184.604	21	임신	152	0.087	59.311
7	경우	186	0.101	128.343	22	필요	187	0.100	151.020
8	육아	176	0.098	98.021	23	상황	181	0.099	116.704
9	세	162	0.090	92.368	24	부모	178	0.098	114.485
10	자녀	186	0.101	130.397	25	비용	153	0.087	64.457
11	혜택	167	0.093	87.016	26	원	161	0.091	75.631
12	생각	184	0.101	121.728	27	정부	176	0.096	121.405
13	출산	180	0.099	113.973	28	육아휴직	131	0.077	34.626
14	명	174	0.096	107.196	29	이상	169	0.092	108.413
15	배려석	133	0.077	43.201	30	개월	157	0.090	60.432

첫 번째 군집은 ‘저출산’, ‘해결책’, ‘한국’, ‘해결’, ‘원’, ‘보육’, ‘세금’, ‘유아’ 등의 키워드를 중심으로, ‘제안’, ‘기본’, ‘공원’, ‘아이수’, ‘자동차’, ‘시설’, ‘방안’, ‘효과’, ‘극복’, ‘다자녀’, ‘설치’, ‘예산’, ‘국공립어린이집’, ‘감면’, ‘취득세’ 등이 하나의 의미군집을 이루고 있었다. 해당 군집에서는 상대적으로 ‘한국’의 중심성 수치가 높았는데, 이는 해당 키워드가 다른 키워드와 함께 출현할 가능성이 높음을 의미하므로, 개인의 출산 및 양육 고충이 한국 특유의 사회구조와 연관성을 갖는다는 국민적 인식이 증가한 것으로 추론해 볼 수 있다. 또한 핵심 키워드를 중심으로 민원을 살펴본바, 한국이 당면한 저출산 문제의 해결책을 제안하는 성격의 게시글이 주를 이루었는데, 특히 영유아 및 다자녀 가정에 대한 이해 증진, 양육에 대한 정보 제공 활성화 등의 방안이 높은 비중을 차지하고 있었다.

- “2017년 이후 대한민국은 헌정 사상 유례없는, 또 전세계 어디에 내놔도 부끄러운 유례없는 저출산을 기록하고 있습니다.” (2021. 07. 12.)

-“일부 지자체나 제도에서 2명부터 다자녀로 보는 경우도 있긴 하지만 전체적인 상황은 3명이어야 다자녀로 보고 있죠.” (2021. 07. 12.)

두 번째 군집은 ‘교사’, ‘순위’, ‘지방’, ‘놀이터’, ‘경력’, ‘장애’ 등의 키워드를 중심으로, ‘공무원’, ‘아파트’, ‘배려’, ‘환경’, ‘마음’, ‘보육교사’, ‘화장실’, ‘체계’, ‘친화’, ‘학대’ 등이 하나의 의미군집을 이루고 있었다. 핵심 키워드를 중심으로 민원을 살펴본바, 해당 군집에서는 교사, 공무원과 같은 특정 직업군을 중심으로 한 민원과, 양육 인프라 구축을 요구하는 민원이 다수 나타났다. 교사, 공무원의 경우 경제적 지원보다, 육아휴직 기간의 확대, 근로 시간 단축의 상용화와 같이 일과 가정양립을 위한 물리적인 시간 확보를 원하고 있었다. 또한 한 자녀에 비해 두 자녀 이상 가정에 대한 혜택이 적다는 의견, 근무지에 따라 신청 가능한 육아시간에 차등을 두어야 한다는 의견 등이 있었다. 한편, 공무원 외 다른 직업군에서의 민원은 현저히 적었는데, 비정규직과 영세자영업자, 농어산촌민의 일과 가정양립에 대한 정부의 방안이 미흡하다는 지적을 고려할 때(윤홍식, 2010), 국민 특성에 따른 온라인 청원게시판의 홍보 및 접근성 또한 개선되어야 할 사안이라 보여진다.

또한 보육교사 및 보육 인력의 인권이 보장되어야 자녀의 보육의 질 역시 상승한다는 의견과 함께, 보육교사의 아동 대 유아 비율 축, 급여·휴가 보장 등 처우 개선의 목소리가 나타났으며, 비중이 크지 않으나 장애영유아의 인권에 대한 관심도 증가하였다. 이외에도, 양육 인프라는 임신부를 위한 화장실, 남성을 위한 수유 시설, 남성 화장실 내 기저귀 거치대 등을 필요로 하였고. 임신부의 경우 특히 입덧, 배뇨, 허리 통증 등 신체 변화에 대한 언급과 함께 임신부에 대한 이해가 부족하다는 호소가 나타났다.

-“임산부는 입덧과 잦은 배뇨 때문에 화장실 양보가 절실한데 초기라서 티가

나지 않아서 양보받기 어렵다.”	(2021. 03. 07.)
-“이런 경우 막상 남자 화장실에 기저귀 거치대가 없어 많이들 곤란해하십니다.”	(2021. 05. 28.)
-“임산부의 경우 임신으로 인해 배가 눌러서 방광에 압박감으로 인해 배뇨 욕구를 보통의 여성보다 조절하기 힘들다고 한다.”	(2021. 03. 07.)
-“14명의 아이를 두 명에서 담당하기에는 현실적인 한계와 많은 어려움이 있다고 보여집니다.”	(2021. 03. 16.)
-“즉, 현행법에는 장애아동이 탈 수 있는 놀이기구 유형이 정해져 있지 않습니다.”	(2022. 12. 05.)

세 번째 군집은 ‘수’, ‘정부’, ‘부모’, ‘정책’, ‘사회’, ‘가정’, ‘육아’, ‘어린이 집’, ‘아이’, ‘사용’, ‘시간’, ‘어려움’, ‘맞벌이’ 등의 키워드를 중심으로, ‘차별’, ‘개선’, ‘여성’, ‘부담’, ‘경력단절’, ‘개정’, ‘엄마’, ‘유치원’, ‘육아휴직’, ‘법’, ‘직장’, ‘출산율’, ‘나이’, ‘남성’, ‘아동학대’, ‘가족’, ‘초등학교’, ‘근무’, ‘근로시간’, ‘코로나’, ‘지역’, ‘현실’, ‘군인’, ‘아빠’ 등이 하나의 의미군집을 이루고 있었다. 해당 군집에서는 맞벌이 가정을 위한 보육 시설 확충과 군인과 같이 현실적으로 육아를 도와주기 어려운 환경의 남성들에 대한 민원이 다수 나타나고 있었다. 이들은 성차별에 대한 논의를 떠나, 부부가 함께 양육을 분담할 수 있도록 공동육아를 위한 사회적 기반이 필요하다는 의견을 피력하고 있었다. 최근 다수의 연구가 남성의 육아 참여를 일과 가정양립의 핵심 키워드로 보고 있으나(윤홍식, 2010), 기존의 정책이 보육 지원 위주로 이루어지며 개별가정의 남성을 충분히 고려하지 않았다는 지적을 받고 있다(조주은, 2010). 남성의 육아 부담 또한 단편적인 제도로 해결 가능한 것이 아니기에(배기련 외, 2021) 실효성 있는 대안을 위해서는 육아 현장에서의 남성의 고충에 집중해야 할 것이다.

한편, 직장 여성의 영유아 자녀 돌봄 문제와 아동학대에 대한 민원의 비중 또한 높았는데, 2019년 12월 코로나바이러스의 확산과 2020년 10월 일명 ‘정인이 사건’이라 불리는 8개월 여아 학대 살인사건이 발생으로 인해

민원이 급증한 것으로 보인다. 코로나바이러스의 확산으로 어린이집 및 보육 기관의 휴업이 이어지며 영유아 방임과 가정폭력이 증가하였고, 맞벌이 가정의 자녀 돌봄에 대한 문제가 수면 위로 드러났다(김진리, 2020; 정익중, 2020). 이에 특히 직장 여성을 중심으로 양육 부담이 가중되어 민원을 통한 호소가 증가하였으며, 코로나시기에 출산을 하거나 어린 영유아 가정의 경우 감염에 대한 염려와 가정 내 놀잇감의 한계 등으로 인해 높은 우울과 불안을 느끼고 있었다.

아동학대는 가정과 보육 기관을 중심으로 민원이 제기되었는데, 2015년 영유아보호법이 개정되며 어린이집 CCTV 설치가 의무화되었음에도 사후 대책에 불과하다는 우려가 나타났다. 이에 어린이집 CCTV를 실시간으로 공개해야 한다는 의견, 아동학대 처벌 수위를 높여 경각심을 주어야 한다는 의견 등 사전 예방에 대한 측면이 제기되었다. 이외에도 국공립어린이집에 대한 수요가 부족하고, 대기업·중소기업·공무원·비정규직 등 직군과 직책에 따른 제도의 차등이 불합리하다는 의견이 있었으며, ‘사회’ 키워드의 언급이 잦았는데, 이는 ‘사회문화’, ‘사회문제’, ‘사회적 인정’과 같이 핵심 민원 사안을 사회적 현상과 연관 짓는 국민이 증가하였기에 이 같은 상황이 반영된 것으로 보인다.

- | | |
|---|-----------------|
| -“어린이집 학대 사고가 많이 발생하는데 tv를 보면서 너무 마음이 아픉니다.” | (2021. 02. 20.) |
| -“코로나19로 어린이집 유치원 휴원하고 직장을 다니면서 아이를 양육하기 더욱 어려운 상황입니다.” | (2021. 04. 13.) |
| -“코로나로 인해 임신부 등록을 하러 갈 수가 없습니다.” | (2021. 01. 06.) |
| -“사실상 남성 군인의 경우 육아휴직을 다녀오면 타부대로 발령 또는 인사이동, 진급누락 등의 처우가 아직도 발생하고 있음.” | (2021. 01. 29.) |
| -“국공립어린이집 대기 없는 세상에 살고 싶다” | (2021. 06. 23.) |
| -“워라벨이나 육아제도, 가족친화인증기업제도 등도 있지만, 중소기업 근로자들은 그림의 떡일 뿐입니다.” | (2021. 10. 04.) |

네 번째 군집은 ‘저출산문제’, ‘국가’, ‘출산’, ‘혜택’, ‘지원’, ‘아기’, ‘임신’, ‘부부’, ‘결혼’, ‘비용’, ‘교육’, ‘기준’, ‘지방자치단체’, ‘배려석’, ‘양육수당’ 등의 키워드를 중심으로, ‘사립유치원’, ‘지원금’, ‘정부’, ‘조건’, ‘지출’, ‘보건복지부’, ‘난임’, ‘양육’, ‘연령’, ‘소득’, ‘수당’, ‘홍보’, ‘국민’, ‘싱글맘’, ‘나라’, ‘치료’, ‘기업’, ‘외국인’, ‘국공립유치원’, ‘세계’ 등이 하나의 의미군집을 이루고 있었다. 해당 키워드를 중심으로 민원을 살펴본바, ‘세계’는 대한민국 출산율을 심각성을 언급하기 위해, 다른 국가와 비교하는 과정에서 언급된 키워드로, 한국의 저출산 문제의 심각성에 대한 국민의 인식이 확대되었음을 추론해 볼 수 있었다. 그러나 이러한 심각성 인식의 확대에도 불구하고, 국민은 여전히 임신부, 영유아 가정에 대한 부족한 사회적 인식을 저출산의 가장 큰 문제점으로 지적하고 있었다.

구체적으로 임신부 배려에 대한 부정적 시각, 외국인 임신부에 대한 이해 부족, 싱글맘과 같은 취약계층에 대한 인프라 부족 등에 대한 민원이 나타났으며, 이러한 사회적 인식을 개선하기 위해서는 정부가 다양한 매체 수단을 활용하여 적극적인 홍보에 나서야 한다는 의견이 지배적이었다. 또한 출산 및 양육에 대한 충분한 교육이 필요하다는 의견도 제시되었는데, 교육 대상을 임신부로 한정할 것이 아니라 가임기 이전의 여성, 학생, 남성 등 전 국민으로 확대할 것을 요구하고 있었다. 특히 학생들이 임신과 출산에 대해 올바른 교육을 받을 기관이 없다는 점을 지적하고 있었다. 해를 거듭하며 정부는 출산 및 양육지원 정책을 확대하고 있으나, 2017년 인구보건복지협회가 실시한 ‘저출산 국민인식조사’에 따르면 전반적인 출산 지원 정책에 대한 국민의 인지도는 50% 이하로 낮다. 정책이 유의미한 효과를 얻기 위해서는 임신을 계획하는 단계에서 국민이 정책을 제대로 인지하고 있는 것이 중요하다(한국보건사회연구원, 2003). 이에 적극적인 홍보 및 교육이 이루어져야 할 것이다.

또한 국공립유치원 확충과 난임부부 지원에 대한 언급도 다수 나타났는데, 이는 2018년 10월 사립유치원 운영 비리로 인해 높아진 우려가 반영된 것으로 보인다. 더불어 영유아 보육 기관의 과도한 특별활동비, 코로나바이러스로 인한 휴원 기간임에도 비용을 지불해야 하는 부분 등에 대한 불합리성이 제기되며 관련 민원이 급증하였다. 난임부부 지원과 관련한 민원은 제3차 기본계획 시기와 유사하게 연령과 횟수 제한에 대한 지적이 많았으며, 남성의 정관수술 복원에 대한 지원을 원하는 민원도 나타났다. 제3차 기본계획을 통해 정부는 난임부부의 지원을 강화하고 이를 중심으로 출산율 0.062% 제고 효과를 목표한 바 있으나(김동환, 2017), 큰 효과를 거두지 못했다. 이에 추후 난임 지원 정책은 소득 기준을 완화하고, 지원 대상을 난임 여성뿐 아니라 남성까지 확대하여 검진 및 시술 비용에 대한 큰 폭의 지원을 제공하려는 노력이 필요할 것으로 보인다(한국보건사회연구원, 2023).

-“버스, 지하철, 공용주차장 등에 임신부 배려석이 운영되고 있으나 그에 대한 부정적인 시각으로 갈등의 소지가 촉발되는 경우가 있어, 이런 배려문화를 누구나 자연스럽게 받아들일 수 있는 사회적 분위기의 확산이 시급합니다.”

(2021. 03. 24.)

-“아내가 외국인인데 한국말을 못해서 임신기간 중 검진을 받아야 될 경우(뿐만 아니라 병원에 갈 일이 생기면) 반드시 제가 동행해야 합니다.”

(2022. 04. 15.)

-“미혼모가 아기와 지낼 수 있는 유일한 시설인데도 불구하고 40년도 넘은 건물인데다 냉난방도 제대로 되지 않는다고 한다.”

(2021. 05. 09.)

-“현재 난임 치료비를 정부 차원에서 지원하고 있는데 절차가 너무나 복잡합니다. (저는 지원 신청도 못해봤지만) 사전에 보건소를 찾아가서 상담을 하고...”

(2021. 11. 30.)

-“사립유치원 회계 비리, 급간식 저질 식품 제공 등 - 사립유치원 회계 감사법, 시스템 도입...”

(2022. 12. 21.)

V. 논의 및 결론

1. 요약 및 논의

본 연구는 영유아 관련 정책에 대한 국민의 요구 및 생각을 CONCOR 분석을 통해 핵심 키워드와 키워드 구조를 기반으로 분석하였고, 정부가 2006년부터 시행한 ‘저출산·고령사회 기본계획’ 추진과 비교하였다. 이를 통해 출산 장려 홍보 및 교육자료 구성에 기초자료를 제공하고, 추후 정부의 정책 및 사회서비스 방향에 일조하고자 하였다. 분석을 위해 2006년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 국민신문고에 게시된 2,465건의 민원 데이터를 수집하였고, 맥락상 저출산과 무관한 내용이거나 중복되는 민원 게시글은 배제하여 총 992건의 데이터를 최종 분석에 활용하였다.

최종적으로 수집된 데이터는 텍스트 내 MeCab-Ko 분석모듈을 사용하여 형태소 분석을 실시하였고, 전처리 작업을 통해 동일·유사어 통일, 복합개념·줄임말 구분, 고유명사·은어 유지, 불용어 삭제 등의 과정을 거쳤다. 이어 상위 빈도 200개의 단어를 중심으로 1-mode Matrix Data Set을 구성하고 UCINET 6를 통해 구조적 등위성 분석인 CONCOR 분석을 실시하였다. 분석 결과는 Netdraw를 통해 시각화하였다. 또한 민원 데이터의 특성을 파악하기 위해, 빈도분석(TF)와 N-gram 분석을 추가로 실시하였고, 이를 기반으로 정책 추진 시기별 민원 게시글의 주요 키워드와 키워드 조합을 파악하였다.

본 연구의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 키워드는 ‘경제적 키워드’, ‘물리적·환경 키워드’, ‘정책적 키워드’, ‘인적 키워드’ 4가지 주제로 유목화할 수 있었고, 제1차 기본계획 시기부터 제4차 기본계획 시기에 이르기까

지 ‘아이’, ‘수’, ‘지원’, ‘정책’ 키워드는 빈도 수치를 기준으로 10위권 내의 상위권을 차지하고 있었다. 더불어 N-gram 분석 결과, ‘지원’은 ‘보육료’, ‘정책’, ‘정부’, ‘보육’과 가장 높은 연관성을 보였고, ‘정책’, ‘정부’는 다시 ‘복지’, ‘보육료’, ‘장려’, ‘시행’, ‘극복’, ‘감면’과 높은 연관성을 보였다. 이를 중심으로 민원을 살펴본바, 국민은 정부와 정책을 저출산 극복과 출산 장려의 해결책으로 인식하고 있으며, 특히 보육료 지원과 같은 경제적 측면을 가장 필요로 함을 추론해 볼 수 있다.

정책 추진 시기별 키워드 빈도 순위 변화를 통해 국민의 관심사 변화 또한 파악할 수 있었는데, ‘다자녀’, ‘육아휴직’, ‘난임’ 키워드는 제1차 기본계획 시기에 존재하지 않았거나 낮은 순위에 머물러 있었으나, 시간이 지남에 따라 순위가 눈에 띄게 증가하였다. 한편, ‘여성’, ‘배려석’, ‘자동차’, ‘육아휴직’, ‘현실’ 키워드는 모든 시기에 걸쳐 30위권 내에 있었다. 이는 ‘남성’, ‘아빠’ 키워드가 상대적으로 하위권을 차지하는 것으로 보아, 출산 및 양육 부담에 있어서 여성의 체감 비중이 크며, 지하철 임신부 배려석, 육아휴직 제도와 같이 이미 도입되었으나 미흡한 사회적 인식으로 인해 활성화되지 못하여 불편을 겪는 다수의 국민이 있음을 의미한다. 이외에도 ‘가정’은 ‘다자녀’, ‘맞벌이’와, ‘부부’는 ‘맞벌이’, ‘난임’과 높은 연관성을 보이고 있었기에, 정부의 영유아 관련 정책의 대상이 다자녀, 맞벌이, 난임 가정에 집중되어야 함을 알 수 있었다.

다음으로 CONCOR 분석을 통한 시기별 민원 데이터 분석 결과는 다음과 같다. 먼저 제1차 기본계획 추진시기(2006~2010년)는 4개의 의미군집으로 나타났고, 영유아 정책 개선키워드, 정책의 형평성 요구 키워드, 보육·교육 관련 키워드, 출산·양육 관련 물리적 지원 키워드로 유목화하였다. 제1차 기본계획 시기 전반에 걸쳐, ‘수’, ‘정책’, ‘지원’의 연결정도 중심성, 아이젠백터 중심성, 매개 중심성의 수치는 모두 높았으며, 이는 해당 키워드

가 다른 키워드와 함께 출현할 가능성이 가장 높다는 것을 의미한다.

핵심 키워드를 중심으로 민원 내용을 살펴본바, 국민은 개인이 일상에서 체감하고 있는 불편을 해소하는 것이 저출산 문제의 가장 큰 해결 방법이라 생각하고 있었고, 일·가정양립을 위한 직장 내 인식 변화가 수반되어야 장기적인 관점에서 출산율 반등이 가능할 것이라고 인식하고 있었다. 이는 여성의 경제활동 참여를 독려하면서도, 여전히 자녀 돌봄의 책임을 여성에게 전가하는 당시 정책 상황이 반영된 것으로 추론된다. 특히 세 자녀 가정이 영유아 돌봄에 있어 가장 취약함을 보였고, 출산율 상승이라는 정부의 정책 추진 목표에도 불구하고 다자녀 가정을 위한 경제적 지원체계가 미흡하기에 다자녀 가정에 대한 충분한 이해와 실질적인 지원이 필요하다고 생각하고 있었다. 맞벌이 가정의 민원 비중도 높았는데, 육아휴직 제도나 근로시간제와 같이 이미 도입된 제도임에도 불구하고 직장 내 대체인력 부족, 업무상 불이익 등의 원인으로 실질적인 사용이 어려워 일·가정양립에서 고충을 겪는다는 내용이 다수였다. 이외에도 영유아 돌봄에 취약한 가정을 중심으로 의료 서비스 지원의 필요성이 제기되었고, 대형건물 내 자녀를 맡길 수 있는 인프라 구축, 신뢰할 수 있는 보육 기관과 아이돌보미의 확충 등의 요구가 나타났다.

제2차 기본계획 추진시기(2011~2015년)는 4개의 의미군집으로 나타났고, 출산·양육 관련 취약 가정 키워드, 취업모 키워드, 영유아 보육·교육 기관 키워드, 영유아 정책 개선키워드로 유목화하였다. 제1차 기본계획 시기에 이어, ‘정책’의 연결정도 중심성, 아이젠벡터 중심성, 매개 중심성의 수치는 모두 높았으며, ‘여성’, ‘가정’의 연결정도 중심성이 크게 증가하였다. 해당 키워드를 중심으로 민원을 살펴본바, 저출산 문제해결을 위해 한국 특유의 사회적 문화와 인식을 개선해야 한다는 국민적 인식이 증가하였고, 다자녀, 맞벌이 가정을 위한 사회적 특혜와 지원금 기준 완화를 요구하는 목소리가

높았다.

또한 제1차 기본계획 시기에 비해 취업모 개인을 중심으로 한 민원이 두드러지게 나타났는데, 직장 여성의 경우, 직장 내 잔존하는 양육제도 사용의 어려움으로 인해 어린 영유아 자녀 돌봄에 대한 물리적인 부담과 죄책감 및 심적부담을 크게 느끼고 있었으며, 여성 공무원, 여교사와 같은 특정 직업군에서의 민원도 다수 제기되었다. 난임 여성의 경우, 정부의 시술비 지원정책이 시행되고 있었음에도 부족한 지원 횟수와 연령 제한으로 인해 오히려 좌절감을 느끼는 상황이 증가하고 있었고, 이외에도 대중교통 이용시 임신부에 대한 배려와 고령 여성에 대한 의료 서비스 지원 측면도 지적받고 있었다.

한편, 영유아 시기를 넘어 자녀의 학령기, 청소년기 전반에 대한 교육비 부담으로 인해 출산을 기피하거나 지원금 확대를 요구하는 민원도 다수 있었으며, 아이돌보미, 보육교사와 같은 보육 인력의 처우 개선 및 인권에 대한 언급도 높아졌다. 한편, 2015년 인천 어린이집 학대 사건, 2014년 정부의 보육료 3% 인상안과 같이 특정한 사건을 기점으로 민원이 급증한 부분도 있었는데, 이는 보육교사 자격증 취득 절차 강화와 보육 기관 내 CCTV 활성화, 가정어린이집 및 보육 교직원 처우 개선과 관련한 민원으로 이어졌다.

제3차 기본계획 추진시기(2016~2020년)는 4개의 의미군집으로 나타났고, 출산·양육 관련 취약 대상 키워드, 영유아 정책 개선키워드, 난임·다자녀 가정 의료 지원 키워드, 출산 지원 키워드로 유목화하였다. 제3차 기본계획 시기 전반에 걸쳐 ‘일’, ‘시간’의 연결정도 중심성, 아이젠벡터 중심성, 매개 중심성의 수치는 모두 높았으며, 자녀 수와 관련된 키워드의 비중이 증가하였고, ‘신혼부부’, ‘아빠’, ‘남성’ 키워드가 새롭게 출현하였다. 이를 통해 신혼부부를 주 대상으로 한 민원이 증가하였으며, 과거와 달리 남녀 모두

경제활동을 중요시하게 되면서 양육 부담에 대한 논의가 확대되고 있음을 추론해 볼 수 있다.

핵심 키워드를 중심으로 민원을 살펴본바, 꾸준히 다자녀 가정, 맞벌이 가정을 중심으로 한 민원이 높은 비중을 차지하였는데, 앞선 두 차례의 기본계획 시기와 달리 다자녀 가정 지원금 수급 기준, 맞벌이 가정의 소득 산정 기준 등 ‘기준’에 대한 관심이 증가하였다. 또한 질병에 취약한 영유아 가정과 의료비 부담이 높은 다자녀 가정, 고령 여성, 난임 여성을 중심으로 의료 서비스 지원에 대한 필요성이 제기되었는데, 2017년 10월 시행된 난임 시술 건강보험의 나이·횟수 제한의 부당함, 보건소를 통해 진행되는 임신부 무료 검진에 대한 홍보 부족, 지역이나 직장에 따른 보건소 방문의 어려움을 지적하는 내용 등이 이에 해당하였다. 한편, 직장 내 양육 부담에 대한 남성의 민원 역시 증가하였는데, 이들은 제도적 기반이 먼저 마련되어야 남녀평등에 대한 사회적 인식이 정착될 것이라는 생각을 갖고 있었다.

제4차 기본계획 추진시기(2021년~)는 4개의 의미군집으로 나타났고, 영유아 정책 방향성 관련 키워드, 양육 환경 키워드, 일·가정 양립 키워드, 영유아 정책 개선키워드로 유목화하였다. 해당 시기에는 ‘세계’ 키워드가 새롭게 출현하였고, ‘한국’의 연결정도 중심성, 아이겐벡터 중심성, 매개 중심성이 모두 높은 수치를 보였다. 해당 키워드를 중심으로 민원을 살펴본바, 출산 및 양육과 관련한 개인의 고충을 한국 특유의 사회구조, 사회적 현상과 연관 짓는 국민이 증가하였음을 확인할 수 있었다.

한편, 저출산 문제의 심각성을 국가적 위기로 인식하는 국민은 증가하였으나, 임신부 배려에 대한 부정적 시각, 외국인 임신부에 대한 이해 부족 등과 같이 부족한 사회적 인식으로 인해 어려움을 토로하는 민원 역시 여전히 다수를 차지하고 있었고, 이와 더불어 전 국민을 대상으로 한 영유아

정책 홍보를 활성화하고, 출산부터 임신까지의 과정을 교육 기관에 적극적으로 도입해야 한다는 의견도 나타났다. 또한 육아 분담에서의 남성 참여가 증가하며 직장 내 남성을 중심으로 한 양육 제도 개선과 수유실, 기저귀 거치대와 같은 인프라 구축의 목소리가 높아졌고, 교사, 공무원, 대기업·중소기업·비정규직 등 특정 직업, 직책에 대한 언급도 나타났다. 한편, 2019년 12월 코로나바이러스의 확산과 2020년 10월 8개월 여아 학대 사건이 발생하며 맞벌이 가정의 영유아 자녀 돌봄과 아동학대에 대한 민원 또한 급증하였다.

2. 결론 및 제언

이와 같은 분석 결과를 기반으로 정부의 영유아 관련 정책 및 서비스 지원 방향을 제시하고자 한다. 첫째, 정부는 전 국민을 대상으로 출산 및 양육에 관한 정보를 효과적으로 제공하고, 정책의 홍보 또한 적극적으로 실시해야 한다. 정부가 다양한 계층과 집단의 특성을 반영하여 영유아 관련 정책을 추진하고 있음에도 불구하고, 여전히 가임기 여성, 임산부를 중심으로 육아 정보 제공과 정책 논의가 이루어지고 있었고, 학생, 남성, 노인 등 국민 전체를 대상으로 한 교육과 홍보는 미흡한 실정이었다. 이에 정책에 대한 국민의 인지도가 낮아 수혜를 받지 못하거나 제도 자체의 상용화가 더딘 측면이 있었다.

가임기 여성을 대상으로 출산 및 육아 전반의 정보를 공유하고 있는 온라인 포털사이트 ‘agalove’와 남성을 중심으로 구축된 육아 정보 관계망 ‘100인의 아빠단’ 등은 꾸준한 시행에도 불구하고 이용자 수가 적거나 일부 지역을 중심으로만 활성화되고 있었고, 제1차 기본계획 시기에 추진된 ‘동네 품앗이 육아망’ 구축 정책은 가족친화문화 조성을 목표로 2009년 부산

시(부산일보, 2009)와 금천구(문화일보, 2009)가 건강가정지원센터를 중심으로 진행하였으나, 미미한 성과를 보였다. 또한 의료시설이 부족한 농어촌 지역에 의료진이 직접 방문하여 무료로 임산부 관리 서비스를 제공하는 ‘찾아가는 산부인과’ 사업 역시 부족한 홍보로 인해 다문화 가정 및 취약계층을 비롯한 지역 주민의 인지도가 낮다는 평가를 받고 있다(한국농촌경제연구원, 2013). 이에 영유아 정책의 도입과 나아가 상용화를 위한 충분한 논의가 필요하며, 단기적인 포퓰리즘이나 형식적인 추진에 그치지 않도록 주의해야 할 것으로 보인다(이강재, 2011).

둘째, 결혼 및 출산 전후 남성의 인식과 사회적 부담에 대한 충분한 이해가 필요하다. 직장 여성의 경력단절 및 일·가정양립에 대한 대안으로 남성의 육아 부담이 제기되고 있음에도, 정작 국민은 남성을 중심으로 한 기업 내 육아 제도와 인프라 구축이 미흡하다고 느끼고 있었다.

정부는 앞선 세 차례의 저출산·고령사회 기본계획을 통해, 육아휴직 대체인력 지원, 가족간호 휴직제 활성화, 유연근로제 세분화 및 확대, 가족친화인증기업 인센티브 강화 등을 시행하며 기업 내 육아 제도 도입 및 정착에 힘써왔다. 이에 가족 친화 인증 기업과 육아휴직 이용자 수가 꾸준히 증가하고 있으나(대한민국정부, 2019), 여전히 전체 육아휴직자 중 남성의 비율은 26.3%에 불과하였고(조규준, 2023), 양육제도를 사용하기 어려운 원인으로서는 제도 사용으로 인한 직장 내 불이익이 58.5%로 가장 큰 비중을 차지하였다(서울시여성가족재단, 2022). 더불어 정부의 저출산 대응과 관련한 기존의 영유아 정책 연구가, 직접적인 수요자로 간주되는 기혼자와 여성을 중심으로 수행되어왔기에(배기련 외, 2021), 남성은 여전히 자녀와 동반할 수 있는 프로그램 정보나 육아 지식 등의 측면에서 어려움을 겪는 것으로 보인다(손능수 외, 2021). 남성의 육아 부담과 같은 사회적 문제는 단편적인 제도로만 해결할 수 없으며, 한국의 저출산 현상이 단순한 개인의

선택이 아닌, 출산을 기피 하도록 만드는 부족한 영유아 돌봄 환경으로부터 기인한 것임을 고려할 때(배기련 외, 2021; 정성호, 2018), 남성 육아에 대한 사회적 인식 개선과 지원책 역시 확대되어야 할 것으로 보인다.

셋째, 외국인 임신부 가정, 장애 영유아 가정, 한부모 영유아 가정 등 다양한 형태의 가족 집단에 대한 이해와, 자녀 돌봄을 위한 실질적인 대안이 필요하다. 십수 년째 지속되고 있는 우리나라의 출산율 급감과 외국인 근로자 및 국제결혼 이주여성의 증가는, 외국인의 국내 유입을 저출산 및 고령화 대응 전략의 하나로 자리매김하도록 만들었다. 최근 정부는 인구변화 위기에 대한 대응책으로 4대 분야, 6대 핵심 과제를 발표하였고, 이를 통해 외국인력 유치 규제 완화와 체계적인 이민정책 수립 검토 계획을 밝힌 바 있다(저출산고령사회위원회, 2022). 그러나 다문화 가정의 아동은 일반 아동에 비해 발달 수준, 교육 기관 적응, 건강관리 등의 측면에서 어려움을 겪는 것으로 나타났으며(이호춘, 2016; 황원 외, 2023), 특히 영유아를 대상으로 한 실태조사는 매우 제한적이다(채경란, 2022). 이에 노동 인력으로서의 관점에서 벗어나 다문화 가정의 안정적인 정착을 위한 충분한 논의가 필요한 것으로 보인다.

영유아 자녀를 둔 한부모 가정 역시 전 세계적으로 증가세를 보이고 있으며, 특히 여성 가장을 중심으로 한 한부모 가정은 기혼여성에 비해 일과 가정양립의 문제로 인한 빈곤의 정도가 심각하다(김판준, 2012; 한국보건사회연구원, 2011). 최근 코로나 바이러스의 확산으로 인해 한부모 가정, 다문화 가정 등 취약계층의 영유아 자녀 돌봄 문제는 더욱 가속화되고 있으며(박구용, 2023), 민원을 살펴본바, 이들의 호소가 의료 서비스, 경제적 지원 등의 필수 정책과 결부되어있기에 정책의 사각지대가 발생하지 않도록 주의해야 할 것으로 보인다. 더불어 민원을 비롯한 다양한 행정 서비스가 온라인 플랫폼을 중심으로 이전되고 있는 만큼 해당 계층을 고려한 접근성

개선이 필요할 것으로 판단된다.

넷째, 고령 여성, 난임 여성 가정을 중심으로 한 의료 서비스 및 심리적 지원을 적극적으로 확대해야 한다. 여성의 고학력화와 경제활동 참여 증가로 인해 만혼과 고령출산은 꾸준히 증가하고 있으며(한국보건사회연구원, 2011), 난임 시술 환자 역시 2017년 12,569명에서 2021년 143,999명으로, 정부의 난임 지원을 통한 출산아 수는 2018년 8,973명에서 2021년 21,219명까지 급속도로 증가하였다(김태환, 2022).

그러나 고령출산은 전치태반, 저체중아, 철 결핍성 빈혈, 임신성 고혈압 등에 취약하며, 높은 빈도의 스트레스와 우울감을 동반한다(최혜원, 2013). 또한 난임 시술은, 회당 수백만 원의 높은 비용과 기약 없는 횟수를 요하기에 경제적 부담은 물론이며 간절함, 좌절감, 우울감 등의 심리적 부담을 수반한다(임희정, 김보영, 2022). 이에 정부는 꾸준히 고령 여성 및 난임 가정에 대한 지원제도를 확대해왔으나, 소득에 따른 지원금 차등과 연령, 횟수 제한으로 인해 국민의 지원 체감은 여전히 부족한 실정이며, 오히려 정책 시행의 기대로부터 기인한 높은 배신감과 좌절감을 겪고 있다.

만혼 대책과 난임 지원 강화는 정부가 저출산·고령사회 기본계획을 통해 제시한 출산율 반등 목표의 핵심 근거 분야임에도 불구하고(대한민국정부, 2018). 한국 난임 여성 삶의 질 수준은 대만, 포르투갈, 스페인, 이란 등 외국에 비해 상대적으로 낮은 수치를 보이고 있다(권정혜, 2017). 저출산 현상이 심각한 수준에 이르며 국가적 위기로 떠오른 이 시점에, 고령 여성 및 난임 가정의 현실에 대한 이해와 이를 기반으로 한 실질적인 정책 논의가 이루어져야 할 것이다.

다섯째, 지원금을 중심으로 추진된 기존의 다자녀 정책으로부터 나아가 사회적 인식개선을 목표로 한 정책 도입이 필요하다. 결혼 및 출산에 대한 가치관 변화에 따라, 국민은 다자녀 가정의 기준을 완화하고 직장 내 다자

녀 부모를 대상으로 한 가산점 및 인센티브 제도를 요구하고 있었다. 더불어 아동수당 및 일시적인 경제적 지원은 출산 결정에 큰 영향을 주지 못한다고 인식하고 있었는데, 이러한 경향은 출산지원금 중심의 출산 장려책은 큰 실효성을 갖지 못하며 한계가 존재한다는 앞선 연구들과도 상응한다(이상림, 2014; 장인수, 2023). 이에 경제적 지원과 더불어 두 자녀 이상 가정에 대한 적극적인 사회적 우대 정책 및 홍보 추진이 필요할 것으로 판단된다.

여섯째, 영유아 보육 인력 및 기관을 중심으로, 현장으로부터의 목소리에 집중하고 그들의 요구 및 갈등 해소를 위해 노력해야 한다. 보육교사, 아이돌보미와 같은 영유아 돌봄 인력은 상대적으로 높은 수준의 업무강도와 체력, 인성, 지식 등 다방면에서의 능력을 요구함에도 급여, 실질적인 휴가 사용 등의 측면에서 처우가 미흡하다. 그러나 보육교사는 영유아의 생애 초기의 발달 및 교육을 담당하는 주요 인력이기에, 이들의 직업 만족도 및 자긍심은 영유아의 보육 환경과도 밀접한 관련이 있다(유혜린, 이정화, 2021; 정혜영, 2021).

더불어 만 19세~49세를 대상으로 실시한 출산 및 양육 설문에 따르면(보건사회연구원, 2019), 기혼자의 64.6%가 자녀가 영유아기일 때 양육지원을 가장 필요로 한다고 답하였으며, 아이 돌봄 시설 및 서비스 불만족을 출산 포기의 요인으로 꼽았다. 또한 35.3%가 이 같은 저출산 해결을 위해 돌봄 서비스와 인프라 확대가 필요하다고 답하였다. 이에 영유아 돌봄 현장에서의 업무 부담으로 인한 돌봄 인프라의 질적·양적 저하는 출산율에도 부정적인 영향을 미치기에(노승희, 2010; 이강재, 2011), 실질적인 대안 논의가 시급하다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 특정 집단이 아닌 국민 전체를 대상으로, 각 개인이 처한 현장의 목소리를 직접적으로 확인하였다. 저출산

현상과 같은 인구문제는 가치관 변화, 노동시장 구조, 교육체계 등 복합적인 요소, 다양한 이해관계와 밀접한 관련이 있기에(나정원, 2023; 정성호, 2018), 수혜집단 중심의 정책으로부터 벗어나 사회 전반의 신뢰 형성과 인식 개선을 끌어내기 위해 영유아 정책에 대한 대중의 인식을 확인하는 작업이 필요하다. 둘째, 구조적 등위성을 활용한 네트워크 분석 기법을 통해 해석 과정에서 연구자의 주관적 개입을 최소화하였다. 추출한 키워드를 중심으로 네트워크를 구축하고, 이를 분석 기반으로 삼는 공학적 기법을 사용하였기에, 민원 게시글이라는 비정형 빅데이터 분석으로부터 연구자의 오류를 상대적으로 감소시켰다는 방법론적 의의를 갖는다. 셋째, 시기에 따른 국민의 인식 변화를 확인하고자 저출산 정책 시기별로 데이터를 수집 및 분석하였다. 정부는 각 저출산 기본계획마다 영유아 정책의 방향성과 목표에 차이를 두었고, 이는 단편적인 현상이나 개인의 특성이 아닌, 가족 체계, 가치관, 노동구조 등 사회 전체의 변화를 반영한 것이다. 또한 정책에 대한 인식은 제도의 시행 및 정착 과정이 수반되어야 하기에 장기적인 관점으로 대중의 요구도를 비교하는 과정이 필요하다.

본 연구의 제한점은 다음과 같다. 첫째, 국민신문고의 특성상 민원인의 신원을 익명으로 처리하기에, 분석 데이터가 국민인식의 대표성을 반영한다고 보기에는 어려움이 있다. 둘째, 단순히 키워드를 중심으로 게시글을 수집하였기에, 저출산 및 영유아 정책과 관련한 모든 민원 데이터를 대상으로 하였다고 단정할 수 없다. 셋째, 수집한 게시글을 민원 대상, 내용 및 기준에 따라 선별하고, 키워드를 정제하는 과정에서 연구자의 주관성이 개입되었을 가능성이 있다. 넷째, 여성가족부 주관의 ‘아이돌보미’와 민간 사업체 주관의 ‘베이비시터’, ‘육아도우미’ 등을 하나의 키워드로 통일한 것과 같이 키워드를 혼용해서 사용하였다는 한계를 갖는다.

이에 향후 후속 연구에서는 웹사이트, SNS 사이트 등 데이터수집 범위

를 확장하고, ‘저출산’, ‘영유아’, ‘정책’과 관련하여 추가적인 키워드를 고려해야 하며, 전처리 과정에서 혼재된 정책 및 서비스의 명확한 분류 과정이 필요하다. 또한 민원을 살펴본바, 거주 지역, 부모의 직군 및 직장 규모, 자녀의 연령 등에 따라 인식의 특징과 차이가 있었기에 이를 반영한 분석이 이루어져야 할 것이다.



참고문헌

- 강희영, 나성은, 조막래, 김송이, 강은애 (2022). 서울시 양육자 생활실태 및 정책수요 조사. 서울시여성가족재단.
- 고가온 (2020). 유아교육과 보육기관의 통합(유보통합) 정책에 대한 교사와 학부모 인식 연구. 인문사회21, 11(6), 17-32.
- 고영미, 서윤희, 임수진, 박수경 (2022). 영유아학교체제 기반 유보통합 정책 방향 및 단계별 방안. 유아교육연구, 42(6), 541-570.
- 고재창, 조근태, 조운호 (2013). 키워드 네트워크 분석을 통해 살펴본 기술 경영의 최근 연구동향. 지능정보연구, 19(2), 101-123.
- 곽기영 (2014). 소셜 네트워크 분석. 서울: 청량.
- 국가정보화전략위원회 (2011.10.26). 빅데이터를 활용한 스마트 정부 구현 URL:http://mmlab.snu.ac.kr/courses/2011_information_universe/presentation/1121.pdf에서 2023년 10월 15일 인출.
- 국회입법조사처 (2010). (지표로 보는)오늘의 한국. 2010. 사회·문화. 서울: 국회입법조사처.
- 권정혜 (2017). 난임 심리 상담. 한국모자보건학회 학술대회, 2017(2), 94-110.
- 금은영, 김도희 (2023). 저출산 대응 정책 비교분석(육아휴직과 아동수당의 비정형 데이터 중심으로). 문화기술의 융합, 9(5), 769-778.
- 김강식, 오태수, 윤철구, 이도중, 이종호, 조규주 (2017). 임신부의 지하철 이용 데이터 수집 및 이를 활용한 서비스 차별화 전략방안. 서비스마케팅학회 학술대회 발표논문집, 2017, 18-18.
- 김근진 (2021). 문재인 정부 육아정책의 성과와 향후 과제 - 2021년 부모, 전문가, 기관 조사 결과를 중심으로 -. 육아정책포럼, 70, 6-28.

- 박근혜, 서보준 (2022). 출산장려금 지원 정책에 대한 사회적 인식 연구: 빅데이터 및 네트워크 분석을 중심으로. 한국영유아보육학, 132, 127-149.
- 김남규, 이동훈, 최호창 (2017). 텍스트 분석 기술 및 활용 동향. 한국통신학회논문지, 42(2), 471-492.
- 김남희 (2017). 저출산 정책 - 박근혜 정부의 저출산 대책, 왜 실패했나?. 월간복지동향, 220, 5-11.
- 김동환 (2017). 정책보고서의 인지지도 분석: 제3차 저출산고령화 기본계획의 사례. 한국시스템다이내믹스 연구, 18(1), 5-21.
- 김명희 (2017). 한국 저출산정책의 패러다임 전환? 제3차 저출산고령사회 기본 계획의 탐색. 예술인문사회융합멀티미디어논문지, 7(10), 589-597.
- 김병만 (2012). 유아교육정책과 보육정책의 연구동향. 한국보육지원학회지, 8(4), 5-31.
- 김병만 (2018). 저출산 대책 육아정책 개발을 위한 유아교육·보육 전문가의 요구 및 전략 분석. 예술인문사회융합멀티미디어논문지, 8(6), 505-515.
- 김석호 (2022). 저출산에 대한 사회심리학적 접근: 누가, 왜 결혼과 출산을 꿈꾸지 못하는가?. 조사연구, 23(2), 1-33.
- 김수현, 이영준, 신진영, 박기영 (2019). 경제분석을 위한 텍스트마이닝. BOK경제연구, 2019(18), 1-69.
- 김숙 (2015). 영유아를 둔 부모의 출산장려정책에 대한 인식이 후속출산의도에 미치는 영향. 남서울대학교 석사학위논문.
- 김승권 (2003). 저출산의 원인과 안정화 대책. 보건복지포럼, 86, 6-21.
- 김운삼 (2020). 영유아 모상보육 확대정책에 따른 문제점 및 개선방안에 관한 연구. 산업진흥연구, 5(2), 59-69.
- 김유호 (2012). 의료민영화 논의에 따른 이슈용어의 연결 중심성 분석. 한국콘텐츠학회논문지, 12(8), 207-214.

- 김윤정, 문순영 (2009). 영유아 돌봄 유형에 대한 탐색적 연구 : 보육정책을 중심으로. *아시아여성연구*, 48(2), 221-259.
- 김은영 (2016). 영유아 학대 현황과 정책 동향. *가정과삶의질학회 학술발표대회 자료집*. 2016(5), 78-93.
- 김은정, 심승보, 김민수, 김덕래, 류동완, 김선형 (2018). 임신부 인증 좌석 안내 시스템 구현. *Proceeding of KIIT Conference*. 2018(6), 212-215.
- 김은지, 송효진, 배호중, 선보영, 최진희 (2019). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구. *한국여성정책연구원*.
- 김은지 (2020). 청년세대 생애전망에서의 남녀 차이, 저출산의 근본적 원인. *한국여성정책연구원*.
- 김은지 (2021). [이슈브리프] 제4차 저출산·고령사회기본계획의 젠더적 의미. *젠더리뷰*60, 2021, 39-51.
- 김정숙 (2012). 빅데이터 활용과 관련기술 고찰. *한국콘텐츠학회지*, 10(1), 34-40.
- 김정숙, 이재용 (2020). 지능정보기술을 활용한 지방자치단체의 민원·복지 서비스 혁신 방안. *한국지방행정연구원 기본연구과제*, 2020, 1-224.
- 김종훈 (2018). 인구정책 및 저출산·고령화 대책 전망. *보건복지포럼*, 255, 61-74.
- 김지성, 김유민 (2023). 한국 저출산 대응정책에 관한 행정·정책학 연구 경향과 과제: 미시적 수준의 사회적 의미형성 관점에서. *국가정책연구*, 37(1), 97-122.
- 김지수 (2023). 소셜미디어에서 나타나는 자녀 돌봄 정책에 대한 사회적 인식. *유아교육연구*, 43(1), 187-211.
- 김진리 (2020). 코로나19 이동 제한 시기에 급증한 가정폭력 문제와 프랑스의 정책 대응. *국제사회보장리뷰*, 14, 119-123.

- 김태환 (2022). 우리나라의 난임 지원제도에 관한 고찰. 사회법연구, 0(47), 531-565.
- 김관준 (2012). 저출산,고령화사회에 대비한 다문화정책의 과제. 다문화와 평화, 6(2), 37-62.
- 김해원, 전채남 (2014). 빅데이터를 활용한 콘텐츠 제작방안에 관한 탐색적 연구 TV홈쇼핑을 중심으로. 사이버커뮤니케이션학보, 31(3), 5-51.
- 김효섭 (2021.05.03). '1년 먼저 취학안' 절충... 유아 90.9% 혜택. 서울신문. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110503006010>에
서 2023년 10월 2일 인출.
- 나정원 (2023). 소유잠재성으로 본 저출산 현상의 원인과 대안 연구. 한국
과 국제사회, 7(2), 75-97.
- 노승희 (2010). 기혼여성의 출산정책에 대한 지지도가 출산의도에 미치는
영향 연구 : 제1차 저출산고령사회 기본계획을 중심으로. 경기대학교
석사학위논문.
- 다오티미칸 (2022). 아동학대 예방법제와 아동학대 발생빈도와의 관계 : 어
린이집과 유치원에서 발생하는 아동학대 신고건수를 중심으로. 국민대
학교 석사학위논문.
- 대한민국정부 (2018). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006-2010). 세종: 저
출산고령사회위원회.
- 대한민국정부 (2018). 제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011-2015). 세종: 저
출산고령사회위원회.
- 대한민국정부 (2019). 제3차(2016-2020) 저출산·고령사회 기본계획 수정본.
세종: 저출산고령사회위원회.
- 대한민국정부 (2020). 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021-2025). 세종: 저
출산고령사회위원회.

- 라휘문 (2006). 민원행정서비스의 질적 제도를 위한 민원제도분석 및 발전 방향. 정책분석평가학회보, 16(3), 241-264.
- 류기정 (2010). 제2차 저출산,고령사회 기본계획(안)의 문제점과 과제. 월간 경영계, 379, 24-27.
- 류성진, 고흥석 (2007). 전자게시판 토론 참여자의 토론 능력과 숙의적 토론과의 관계. 언론정보연구, 44(1), 5-35.
- 명순희 (2013). 영유아 무상보육 정책의 문제점과 개선방안에 관한 연구 - 동작구 사례를 중심으로-. 중앙대학교 석사학위논문.
- 민연경, 장한나 (2015). 보육정책의 이슈네트워크 분석: 무상보육정책과 양육수당정책을 중심으로. 한국행정연구, 24(2), 97-138.
- 박구용 (2023). 코로나 팬데믹 이후 여성 한부모 가족의 탈빈곤과 돌봄의 질 개선에 대한 고찰: 함께 돌봄과 돌봄 복지국가. 문화산업연구, 23(2), 1-12.
- 박석현, 최규영, 박수경, 이정호, 조기영, 김학영, 장지원 (2023). 영유아 건강검진을 시행한 보호자들의 신생아 및 영유아 난청 국가 지원 정책에 대한 인지도 분석. 대한이비인후-두경부외과학지, 66(1), 31-39.
- 박성호 (2005). 여론형성공간으로서 인터넷 자유 게시판의 저널리즘적 특성과 사회적 영향에 관한 연구. 언론과학연구, 5(3), 191-226.
- 박순자, 김경하 (2021). 출산장려정책에 대한 영유아부모의 인식. 마이너리티연구, 4(2), 31-41.
- 박인희, 문다슬, 이재경, 오인성, 정혜주 (2020). 국내 산모·영유아 건강관리 지원제도 분석. 사회보장연구, 36(4), 1-32.
- 박지은 (2018). 영유아 공교육의 정책변동에 대한 ACF 분석. 사회융합연구, 2(3), 13-21.
- 박창용, 백은미, 장우석, 강동구 (2022). 직업성 피부질환의 텍스트마이닝,

- CONCOR 분석을 통한 연구동향 분석. 대한건설보건학회지, 4(1), 41-53.
- 박창현, 박선영, 김영주, 윤경옥 (2010). 스웨덴 영유아교육보육 통합이 한국 영유아정책에 주는 함의 : 스웨덴 유아학교의 정치학을 중심으로. 유아교육학논집, 14(4), 69-90.
- 박창현 (2020). 2019 장애 영유아 양육 정책의 현주소와 해결해야 할 정책 과제를 살펴본다!. 육아정책포럼, 63, 16-23.
- 박훈진 (2015). 공간 빅데이터 마이닝을 통한 환경민원 패턴분석. 인천대학교 석사학위논문.
- 박휴용, 여영기 (2014). 한국의 저출산 현상의 원인과 유아교육·보육 정책의 방향 분석. 한국영유아보육학, 85, 69-95.
- 배기련, 문현정, 이재일, 박미나, 박아름 (2021). 텍스트 마이닝을 활용한 저출산 정책과 대중인식 비교. 디지털융복합연구, 19(12), 29-42.
- 배동민, 박현수 (2013). 초점 : 빅데이터 동향 및 정책 시사점. 정보통신방송정책, 25(10), 37-74.
- 배은경 (2012). 현대 한국의 인간 재생산 : 여성, 모성, 가족계획사업. 서울: 시간여행.
- 백선희 (2004). 사회적 위기, 저출산의 원인과 대책. 월간 복지동향, 74, 40-43.
- 부산일보 (2009.02.05.). [생활의 여유]부산-모집. 부산일보. <https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20090204000226#scrap>에서 2023년 10월 2일 인출.
- 서문희 (2010). 영국의 자녀 양육비용 지원 정책. 육아정책포럼, 16, 25-34.
- 서원석, 원효헌, 김석우(2021). 빅데이터를 활용한 과정중심평가에 대한 사회적 인식. 교육혁신연구, 31(1), 113-136.

- 손능수, 권진, 김진욱 (2021). 기혼 남성의 육아 참여에 대한 인식과 태도 및 요구에 관한 연구 : 경상북도를 사례로. 한국지방자치연구, 23(1), 159-188.
- 손동기 (2017). 사회적 평형성 제고를 통한 프랑스 영유아 보육 정책. 월간 공공정책, 141, 29-32.
- 손승영 (2005). 한국사회 저출산 원인과 가족친화적 정책대안. 가족과 문화, 17(2), 285-316.
- 손혜숙 (2006). 신문에 게재된 영유아 교육·보육 관련 법규 및 정책에 대한 기사 분석 2001-2005년 중심으로. 열린유아교육연구, 11(6), 113-113.
- 송미령, 박대식, 김광선, 성주인, 조미형, 심재현, 윤병석, 정규형, 류경선 (2013). 농어촌 삶의 질 향상을 위한 21개 공공서비스 전달체계 개선 사례. 한국농촌경제연구원 연구자료, 2013, 1-134.
- 송민호 (2018). 트위터를 활용한 저출산 커뮤니케이션의 의미연결망 분석. 인천대학교 석사학위논문.
- 송유미, 이제상 (2011). 저출산의 원인에 관한 연구: 산업사회의 변화와 여성의 사회진출을 중심으로. 보건사회연구, 31(1), 27-61.
- 송태민 (2015). 소셜 빅데이터를 활용한 국민 통일인식 동향 분석. 보건·복지 Issue&Focus, 269, 1-8.
- 신옥주 (2023). 헌법적 관점에서 살펴본 한국의 저출산 대응정책 개선 방안 연구-독일 가족정책에 대한 비교법적 고찰을 중심으로-. 헌법재판연구, 10(1), 103-148.
- 신윤정 (2007). 참여정부 저출산·고령화 정책의 성과와 과제. 보건복지포럼, 133, 42-57.
- 신윤정 (2013). 영유아 보육 정책의 전망과 향후 과제. 보건복지포럼, 195, 76-86.

- 신은미 (2009). 유아교육·보육 정책 관련 학술지 연구논문 동향 분석: 2005-2009. 영유아교육,보육연구, 2(2), 121-133.
- 심솔비 (2021). 특수교육대상영유아 교육정책에 대한 유아특수교사의 인식. 유아특수교육연구, 21(2), 33-56.
- 심주형 (2007.10.23.). 다자녀 여교사에 전보 혜택. 한국교육신문. <https://www.hangyo.com/news/article.html?no=23406>에서 2023년 10월 1일 인출.
- 심지은 (2018). 영아기 맞벌이 가정 아버지의 육아인식 및 현황과 자녀양육 정책에 대한 인식 및 요구조사. 중앙대학교 석사학위논문.
- 안소현 (2023). 빅데이터를 통해 본 보육교사 관련 사회적 담론분석: 18대 -20대 정부시기(2013년-2022년)를 중심으로. 부경대학교 석사학위논문.
- 양미선, 서문희 (2015). 보육정책과 질 관리: 영유아 보육 재정. 한국보육지원학회 학술대회지, 2015, 163-172.
- 양정하 (2018). 한국 아동복지법의 체계적 분석. 사회과학 담론과 정책, 11(2), 1-28.
- 양지수 (2022). 디지털 시대의 민주주의 혁신 : 국민청원제도를 중심으로. 한국과 국제사회, 6(4), 37-66.
- 오민지, 탁현우 (2022). 저출산·고령사회 재정사업의 유형화를 통한 메타평가: 1차~3차 저출산·고령사회 기본계획 성과평가의 통시적 접근, 한국사회와 행정연구, 33(3), 189-215..
- 오신휘, 김혜진 (2020). 텍스트마이닝 기법을 활용한 '저출산' 관련 연구동향 분석: 정부의 저출산 정책 추진 과정과의 비교를 중심으로. 보건사회연구, 40(3), 492-533.
- 오유석 (2015). 저출산과 개인화: '출산파업론'vs'출산선택론'. 동향과 전망, 0(94), 45-92.

- 오유진, 박성준 (2008). 저출산의 경제학적 분석. 한국경제학보, 15(1), 91-112.
- 오은진, 박성정, 민현주, 김난주, 송창용 (2008). 경력단절 여성의 취업욕구 실태조사. 한국여성정책연구원.
- 원태홍, 유환희 (2016). 텍스트마이닝에 의한 지자체 민원청구 패턴 분석. 한국측량학회지, 34(3), 319-327.
- 원태홍 (2017). 텍스트마이닝을 이용한 진주시 전자민원 패턴분석. 경상대학교 석사학위논문.
- 유구중, 이건우 (2021). 포스트 코로나 시대의 영유아교육기관 가정연계 운영관리를 위한 Concor 분석. 열린유아교육연구, 26(6), 269-290.
- 유삼현 (2007). 지역의 차별출산력 분석을 통한 저출산 인과구조의 이해. 한양대학교 석사학위논문.
- 유승의, 홍순구, 이태현, 김나랑 (2018). 텍스트 네트워크 분석을 통한 부산시 버스민원 패턴분석. 전산회계연구, 16(2), 19-43.
- 유혜린, 이정화 (2021). 국민청원에 나타난 유아교사의 관심사 및 요구분석 : 2017.08~2021.06 기간의 게시글을 대상으로. 유아교육학논집, 25(6), 169-193.
- 유혜린, 이정화 (2022). 유아교육정책과 영유아보육정책의 연구 동향 : 2012~2021년의 학술논문을 중심으로. 인문사회과학연구, 23(3), 253-275.
- 윤다감 (2010). 다문화가정의 영유아 교육·보육 수요와 지원정책에 관한 연구 : 경남지역을 중심으로. 경남대학교 석사학위논문.
- 윤상오 (2003). 전자정부의 시민참여에 관한 연구. 한국정책과학회보, 7(1), 79-103.
- 윤성호 (2012). 이명박 정부의 저출산 대응과 차기정부의 과제-아동돌봄 정책을 중심으로. 한국자치행정학보, 26(3), 183-200.

- 윤재석, 이완정 (2012). 한국아동패널(PSKC)조사에 나타난 출산 전·후 및
영아기 양육지원정책의 내용과 경향. 아동과 권리, 16(1), 51-72.
- 윤형석 (2020). 청원권의 실효적 보장을 위한 입법적 과제 - 국회 국민동
의청원제도를 중심으로. 입법학연구, 17(2), 79-103.
- 윤현석 (2022.12.28.). 4대 분야·6대 과제 설정...인구변화 대응책 발표.
KTV 대한뉴스. https://www.ktv.go.kr/news/latest/view?content_id=66978에서 2023년 10월 2일 인출.
- 윤희정 (2015). 텍스트마이닝 기법과 사회네트워크 분석을 이용한 공동주택
하자판결의 쟁점사항 분석. 한양대학교 석사학위논문.
- 유흥식 (2010). 정부대책, 저출산 해결할 수 없다 - 제2차 저출산 기본계
획의 문제점. 월간 한국노총, 465, 20-21.
- 은기수 (2002). 여성취업이행 경로의 생애과정 쉼스(sequence) 분석. 한
국인구학, 25(2), 107-138.
- 이강재 (2011). 한국의 저출산 대응정책에 관한 연구. 경원대학교 석사학위
논문.
- 이강훈, 황해익 (2020). 빅데이터에 기초한 '2019 개정 누리과정 평가' 키워
드 네트워크 분석. 열린유아교육연구, 25(4), 79-109.
- 이강훈 (2022). 빅데이터를 활용한 유아교사의 행복한 삶에 대한 인식 탐
색. 구성주의유아교육연구, 9(1), 103-136.
- 이대욱 (2014.12.08.). “보육료 현실화” 일부 어린이집 집단 휴가 돌입 출처.
SBS 뉴스. https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002723744&plink=O RI&cooper=NAVER에서 2023년 10월 2일 인출.
- 이미정 (2006). 우리나라 영유아보육정책의 변천과 발전방안. 한국보육학회
지, 6(1), 81-98.
- 이미지 (2023.09.02.). ‘엄마’가 사라진다...출산을 올라도 출생아 줄어드는

- 역설[이미지의 포에버 육아]. 동아일보. <https://www.donga.com/news/article/all/20230901/120967581/1>에서 2023년 10월 14일 인출.
- 이병래 (2010). ‘만 5세아 초등학교 의무교육’ 논쟁의 타당성 분석. 열린유아교육연구, 15(2), 1-25.
- 이삼식, 최효진, 오영희, 서문희, 박세경, 도세록 (2009). 2009년도 전국결혼 및 출산 동향조사. 한국보건사회연구원.
- 이삼식, 정윤선, 김희경, 최은영, 박세경, 조남훈, 신인철, 도세록, 조숙경, 강주희 (2005). 2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사. 서울: 한국보건사회연구원.
- 이삼식 (2006). 저출산 원인구조와 정책방향. 보건복지포럼, 111, 5-17.
- 이삼식, 윤석명, 최효진 (2011). 저출산 고령사회에서 외국인 유입의 파급효과 분석. 한국보건사회연구원.
- 이상림 (2014). 저출산 대응 지방자치 단체의 역할. 보건복지포럼, 213, 62-73.
- 이상헌 (2017). 소셜 큐레이션 서비스에 기반한 기록정보서비스 활성화 방안 연구. 한신대학교 석사학위논문.
- 이소영 (2018). 2018년 전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사. 한국보건사회연구원.
- 이소영 (2023). 임신·출산 지원 정책 모니터링: 제4차 저출산고령사회기본계획을 중심으로. 보건복지포럼, 317, 7-20.
- 이소현, 김주영, 이수정 (2007). 장애 영유아 지원 체계 구축을 위한 정책 개선 방향 및 포괄적 지원 모형 개발. 유아교육연구, 27(1), 351-379.
- 이수상 (2013). 연구자 네트워크의 중심성과 연구성과의 연관성 분석 : 국내 기록관리학 분야 학술논문을 중심으로. 한국도서관·정보학회지, 44(3), 405-428.

- 이수상 (2014). 언어 네트워크 분석 방법을 활용한 학술논문의 내용분석. 정보관리학회지, 31(4), 49-68.
- 이재연 (2022). 모순적 요구에 놓인 여성의 노동: 일 지향적 보수주의 젠더 규범과 여성의 노동에 대한 잠재프로파일분석(LPA). 비판사회학회 학술대회 자료집, 2022(8), 158-170.
- 이정옥 (2017). 영유아 교육 및 보육 정책의 방향 유보통합과 유아 공교육 실현. 교육비평, 39, 444-464.
- 이준호, 김청택 (2021). 인천은 무엇을 원하는가: 국민 신문고 민원 데이터를 활용한 시민 의견 분석. 도시연구, 0(20), 183-223.
- 이지영 (2019). 신문 사설에 나타난 보육정책 담론분석. 육아정책연구, 13(1), 29-51.
- 이지영 (2023). 빅데이터에 나타난 '관계중독'에 대한 사회적 인식 : 키워드 네트워크 분석을 중심으로. 부경대학교 석사학위논문.
- 이진주 (2023.05.17.). 인구학 석학 콜먼 교수 “저출생 극복 위해 비혼 출산 등 지원해야”. 경향신문. <https://www.khan.co.kr/people/people-general/article/202305171737001>에서 2023년 10월 2일 인출.
- 이채정 (2020). 영유아 양육지원정책의 효과 분석. 한국복지패널 학술대회 논문집, 13, 281-299.
- 이현미 (2014). 보육정책 변동과정 영향 요인에 관한 연구. 광운대학교 박사학위논문.
- 이혜준, 이동일, 이주현 (2010). 의미네트워크 분석을 통한 프랜차이즈 교육 프로그램 개발. Korea Business Review. 14(2), 105-128.
- 이호용 (2010). 저출산 현상에 대응한 사회보장정책의 분석과 개선방향. 법과 정책연구, 10(1), 9-34.
- 이효춘 (2016). 다문화 가정의 영유아 교육·보육지원정책연구에 대한 분

- 석. 전북대학교 석사학위논문.
- 인구보건복지협회 (2017). 저출산 국민인식조사. 인구보건복지협회 조사연구과
- 임현자 (2018). 저출산·고령화에 따른 학교시설 활용방안 연구-지역주민과 교직원의 인식을 중심으로-. 한국교원대학교 석사학위논문.
- 임희정, 김보영 (2022). 난임 여성의 심리적 불편감과 전문적 도움추구 태도에 관한 연구 : 부정적 사회적 자기개념과 자기은폐의 조절된 매개효과. *재활심리연구*, 29(1), 83-103.
- 장수정 (2013). 영유아 무상보육정책 담론에 대한 분석-일가족 양립 지원관점을 중심으로-. *한국사회복지학*, 65(4), 33-59.
- 장우영 (2021). 국민청원의 쟁점과 의제설정. *국제정치연구*, 24(2), 203-224.
- 장유경, 김현주 (2021). 30-40대 딥크족 부부의 결혼유지 과정에 관한 근거이론연구. *가족과 가족치료*, 29(2), 253-280.
- 장인수 (2023). 광역지방자치단체의 저출산 대응 정책 관련 주요 현안과 과제. *보건·복지 Issue&Focus*, 434, 1-10.
- 전광희 (2018). 유럽의 인구동향 및 저출산 대응 가족정책과 한국 인구정책의 과제. *사회과학연구*, 29(1), 219-237.
- 전웅렬, 임철홍 (2023). 웹3.0 산업 활성화를 위한 전략 연구. *정보화연구*, 20(1), 33-46.
- 전희주 (2015). 소셜 네트워크분석을 활용한 통계학회 논문집과응용통계연구 공저자 네트워크 비교. *한국데이터정보과학회지*, 26(2), 335-346.
- 정대현, 김상희 (2021). CONCOR 빅데이터 분석 기반의 비대면 교육 활성화 방안 연구: 데이터 리터러시 관점. *인터넷전자상거래연구*, 21(6), 119-132.
- 정상준, 윤보현, 오효정 (2019). 언어 네트워크 기반 대통령기록물 관련 이

- 슈 및 매체별 특성 분석. 한국비블리아학회지, 30(1), 181-207.
- 정성호 (2015). 저출산 대책, 무엇이 문제인가. 한국인구학, 38(2), 113-134.
- 정성호 (2018). 저출산 대책의 패러다임 전환에 대한 비판적 검토. 공공사회연구, 8(2), 36-64.
- 정우열, 김복숙 (2020). 우리나라 영유아 보육정책의 분화와 통합에 관한 연구: 부분적 통합기, 통합기, 다원적 분화기, 분화기, 부분적 통합기의 역사적 변화과정을 중심으로. 한국행정사학지, 49(49), 89-108.
- 정우열 (2020). 우리나라 보육정책의 변화과정에 관한 연구. 사회융합연구, 4(2), 201-210.
- 정은희 (2022). 텍스트 마이닝과 네트워크 분석을 이용한 지역 이미지 변화 분석. 한국정보전자통신기술학회 논문지, 15(2), 79-88.
- 정익중 (2020). 코로나19로 인한 아동돌봄 문제에 대한 해외 대응과 그 시사점. 국제사회보장리뷰, 13, 47-59.
- 정혜정 (2018). SNS와 민원에 기반한 기록정보서비스 활성화에 관한 연구:-국가기록원 페이스북과 국민신문고를 중심으로-. 명지대학교 석사학위논문.
- 정혜영, 강승지, 이연선 (2019). 언어네트워크 분석을 통한 저출산 정책시기별 연구동향 탐구 : 영유아 보육정책 제언을 중심으로. 아동과 권리, 23(4), 821-844.
- 정혜영 (2021). 유아교육 및 보육 현장의 갈등에 관한 질적 메타분석 : 교사의 관점을 중심으로. 한국교원교육연구, 38(1), 293-322.
- 정혜영, 김병만 (2022). 빅데이터로 바라본 저출산의 사회적 인식 네트워크 분석: 유아교육·보육 정책을 중심으로. 한국영유아보육학, 0(132), 77-103.
- 정혜영, 서보순, 손유진, 김미진, 김병만, 손일수 (2022). 행위자기반모형

- (ABM)을 활용한 저출생 현상 탐색. 교육혁신연구, 32(1), 139-168.
- 조규준 (2023). 남성 육아휴직 현황. 노동리뷰, 215, 63-66.
- 조복희 (2009). 우리나라 저출산 현황과 그 요인. 한국유아교육학회 소식, 46, 1-5.
- 조영승 (2008). 영유아, 아동, 청소년에 관한 근본법제의 검토방향-정부조직법 개편에 즈음하여 청소년계의 입장에서-. 청소년학연구, 15(4), 141-181.
- 조재인 (2011). 네트워크 텍스트 분석을 통한 문헌정보학 최근 연구 경향 분석. 정보관리학회지, 28(4), 65-83.
- 조진우 (2021). 저출산·고령사회기본법의 문제점과 개선과제. 법학연구, 32(1), 11-42.
- 조희제 (2018). 장애영유아 보육 정책에 관한 연구. 창원대학교 박사학위논문.
- 참여연대사회복지위원회 (2016). [긴급좌담회] 제3차 저출산·고령화 기본계획 진단 '이걸로는 해결 안 된다고 전해라'. 월간 복지동향, 207, 80-81.
- 채경란 (2022). 보육교사들의 다문화가정자녀 보육경험에 관한 연구. 문화교류와 다문화교육, 11(2), 255-289.
- 채혜선 (2023.05.18.). “결혼·과한 노동·교육열…한국다운 것 변해야 저출산 문제 풀린다”. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25163273>에서 2023년 10월 2일 인출.
- 최상미 (2021). 국민의 복지 욕구 파악을 위한 빅데이터로서 국민청원 자료의 활용가능성: 청년 관련 청원을 중심으로. 한국사회복지행정학, 2021, 99-118.
- 최상미, 설소희 (2021). 국민청원데이터를 활용한 코로나19 팬데믹 시대 국민들의 복지 욕구 탐색. 사회복지연구, 25(2), 37-64.

- 최선미, 오재연, 김경란 (2019). 아동복지법에 기반한 문제상황활동이 유아의 안전능력에 미치는 변화에 관한연구. 열린유아교육연구, 24(2), 103-134.
- 최윤경 (2015). 스웨덴의 영유아 교육·보육 질 제고 정책. 육아정책포럼, 46, 40-49.
- 최은영 (2015). 다문화가정 영유아 교육·보육정책 현황 및 과제. 현대사회와다문화, 5(2), 161-180.
- 최정인 (2020). 국민동의청원의 도입과 운영현황. 의정연구, 26(1), 181-192.
- 최혜원 (2013). 고령 출산모의 임신과 출산에 대한 갈등 분석. 중앙대학교 석사학위논문.
- 추병주, 정상기 (2007). 국민참여포털의 운영실태 분석 및 개선방안. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2007, 1-20.
- 탁현우 (2017). 저출산 대책 : 미혼남녀의 결혼의향과 지연에 미치는 영향 요인 분석. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2017, 2013-2036.
- 통계청 (2010). 한국의 사회동향 2010. 한국사회과학자료원.
- 통계청 (2018). 한국의 사회동향 2018. 서울대학교 아시아연구소 한국사회과학자료원.
- 통계청. (2023.07.11.). (기획보도)저출산과 우리 사회의 변화. https://www.kost.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=10820&act=view&list_no=426235에서 2023년 10월 10일 인출.
- 통계청 (2023.08.28.). 「사회조사」로 살펴본 청년의 의식변화. 대전: 통계청.
- 한경훈, 서영수, 박근병 (2015). 사회 네트워크 분석을 이용한 지하철역 네트워크 구조 분석. 한국철도학회 학술발표대회논문집, 2015(5), 34-40.
- 한재금 (2023). 영유아보육 정책네트워크의 정책 게임 구조와 ‘정책 아레나

- (policy arena)’ 국면 분석-유보통합 논의의 비판적 고찰을 통한 ‘DIAD 모델’ 적용을 중심으로-. 단국대학교 박사학위논문.
- 한평수 (2009.01.23.). 아이 키우기, 이웃과 함께 고민 나눠요. 문화일보. nhwa.com/news/view.html?no=2009012301031043129001에서 2023년 10월 15일 인출.
- 허연희 (2014.12.08.). 4년째 동결된 어린이집 보육료...기획재정부 동결했다 국회에서 인상안 내놓자 3% 절감 인상안 확정... 헤럴드경제. https://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20141208000917에서 2023년 10월 2일 인출.
- 허진희 (2016). 정부 3.0을 통한 숙의민주주의 구현방안 연구 - 국민신문고 온라인 정책 토론의 숙의 기능 활성화를 위한 제언 -. 한국정책학회보, 25(4), 31-58.
- 현진권 (2005). 보육재정의 효율성 제고를 위한 정책제언 - 정부와 시장의 역할분담. 재정논집, 19(2), 179-204.
- 홍은주 (2017). 저출산.고령화가 한국경제에 미치는 영향분석 : 잠재경제성장률을 중심으로. 여성경제연구, 14(2), 1-23.
- 홍지연 (2023). 영유아 돌봄에 대한 정부의 서비스 지원 정책 고찰: 영유아 권리를 중심으로. 한국육아지원학회 학술대회지, 2023(5), 122-129.
- 홍진표 (2008). 어절패턴을 이용한 한국어 품사 태거. 창원대학교 석사학위논문.
- 황나미, 채수미, 장인순 (2015). 2014년도 난임부부 지원사업 결과분석 및 평가. 한국보건사회연구원.
- 황성원 (2020). 저출산 극복을 위한 프랑스의 유아교육·보육정책 연구. 열린교육연구, 28(5), 251-278.
- 황원, 이선주, 노연숙, 남은우. (2023). 다문화가정 영유아와 한국인가정 영

- 유아의 발달장애에 대한 비교 연구. 대한보건연구, 49(2), 67-77.
- Barbie, L. N., Valentina, D. D., & Antonia, M. (2023.04.17.). 'Low fertility trap': Why Italy's falling birth rate is causing alarm. CNN.
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., & Johnson, J. C. (2018). Analyzing social networks. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Freeman, L. C. (1978). Centrality in social networks conceptual clarification. Social Networks, 1(3), 215-239.
- Laney, D. (2001). 3D Data Management: Controlling Data Volume, Velocity and Variety. META Group, 949.

