

박사학위논문

우리나라 출산정책의 정책도구에
대한 유형분석에 관한 연구

2017년

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

이 기 령

박사학위논문
지도교수 이창원

우리나라 출산정책의 정책도구에 대한 유형분석에 관한 연구 연구

A Typological Study on Policy Tools for
Fertility Policy in Korea

2017년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

이 기 령

박사학위논문
지도교수 이창원

우리나라 출산정책의 정책도구에
대한 유형분석에 관한 연구
A Typological Study on Policy Tools for
Fertility Policy in Korea

위 논문을 정책학 박사학위 논문으로 제출함

2017년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

이 기 령

이기령의 정책학 박사학위 논문을 인준함

2017년 12월 일

심사위원장 윤경준  (인)

심사위원 박현희  (인)

심사위원 윤연수  (인)

심사위원 김지성  (인)

심사위원 이창원  (인)

국 문 초 록

우리나라 출산정책의 정책도구에 대한 유형분석에 관한 연구

한 성 대 학 교 대 학 원
행 정 학 과
정 책 학 전 공
이 기 령

21세기에 들어 한국 사회의 가장 두드러진 이슈는 저출산과 고령화 현상이다. 특히 저출산 현상은 단순히 출산율 감소로 인한 미래사회의 위험요소로만 지적하기에는 무리가 있다. 저출산 현상이 나타나면서 정부에서는 원인을 개인문제, 가족문제 또는 사회현상으로 한정하지 않고 국가·사회의 위기로 인식하고 중·장기적 관점으로 해결책을 찾기 시작하였다. 문제 해결 방안으로 저출산 기본계획을 수립하고 출산정책을 펼치고 있다.

제1차 저출산 기본계획의 출산정책은 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화와 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성, 건전한 미래세대 육성의 출산정책 사업을 실행하였다. 제2차 저출산 기본계획의 출산정책은 일과 가정의 양립 일상화와 결혼·출산·양육 부담 경감, 아동·청소년의 건전한 성장 환경 조성의 출산정책 사업을 실행하였다.

정부는 출산을 제고라는 출산정책목표 달성을 위하여 저출산 기본계획 사업을 진행하면서 다양한 출산정책도구를 사용하였다. 그러나 합계출산율이 증가하지 않는 ‘저출산의 덫’인 초저출산 현상은 지속되고 있다.

본 연구는 그 원인을 정책도구의 선택과 적용의 문제인식에서 출발하고, 저출산 기본계획 사업을 ‘정책도구론적’ 접근을 통한 출산정책의 정책도구 유형으로 분석하였다. 우리나라 저출산 기본계획 사업을 강제성과 직접성의 정책도구 유형화로 분석하여 이론적으로 설명하고 효과적인 출산정책도구 유형이 집행되고 있는지를 파악하고 개선 방향을 제시하였다.

첫째, 직접정보의 정책도구 유형 확장으로 정부기관이 출산정책과 관련하여 홍보, 훈련, 교육을 직접 제공하는 보편성을 가져야 하겠다. 둘째, 출산대상자인 가임여성이 생각하는 출산정책은 일과 가정의 양립 일상화 분야와 결혼·출산·양육 부담 경감 분야이다. 가임여성이 출산정책으로 인식할 수 있는 사업이 지속적으로 마련되어야 한다. 셋째, 출산율만을 높이려는 숫자에 민감한 정책보다는 출산율을 높일 수 있는 환경이 준비되고 결혼관, 가족관 및 자녀관의 변화에 대비 할 수 있는 사회적 분위기가 조성되어야 하겠다.

제1차 및 제2차 기본계획에서 출산정책을 위하여 다양한 사업들이 진행되었지만 출산정책에 대해 구체적인 내용을 알고 공유하기에는 한계가 있었다. 이는 정부가 현물과 현금성 지원에 대해서는 강제성과 직접성이 높은 정책도구 유형을 사용하였지만 교육, 광고, 정보제공 등의 홍보는 강제성과 직접성이 낮은 간접정보를 통한 정책도구 유형을 사용하였기 때문이다.

출산정책은 정책시행 시점부터 정책목표인 출산율 증가의 성과 확인 단계까지 일정한 시차(time-lag)가 존재한다. 제1차 및 제2차 기본계획 사업 진행의 정책도구 유형 분석을 토대로 제안된 개선 방향에 부합되도록 현재 진행되고 있는 제3차 기본계획을 조율하고 집행한다면 출산율 제고의 정책목표를 이룰 수 있으리라 기대한다.

【주요어】 출산정책, 저출산 기본계획, 정책도구, 정책도구 유형 분류

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
제2장 이론적 배경	6
제1절 출산정책	6
1) 저출산 요인의 이론적 접근	6
2) 우리나라 출산정책	18
제2절 정책도구론	29
1) 정책도구(policy tools)의 정의	29
2) 정책도구의 유형적 분류	31
3) 정책도구 연구 동향	41
제3절 국내 선행연구	43
1) 출산정책 선행연구	43
2) 정책도구론에 관한 선행연구	45
3) 정책도구론적 관점의 출산정책 선행연구	48
제3장 연구 설계	52
제1절 연구 분석틀	52
1) 정책도구 연구 분석틀	52

제2절 연구 흐름도	60
제3절 분석대상 및 자료 수집	60
1) 분석 대상	60
2) 자료의 수집 및 방법	61
제4장 기본계획 분석	63
제1절 제1차 기본계획	63
1) 출산정책 정책목표와 정책도구 유형 분석	63
2) 제1차 기본계획 소결	81
제2절 제2차 기본계획	83
1) 출산정책 정책목표와 정책도구 유형 분석	83
2) 제2차 기본계획 소결	114
제5장 결 론	116
제1절 분석결과 종합	117
제2절 시사점 및 한계	119
참고 문헌	122
ABSTRACT	131

표 목 차

〈표1-1〉 자료 수집	4
〈표1-2〉 사례분석을 위한 프로토콜	5
〈표2-3〉 제1차 기본계획	25
〈표2-4〉 제2차 기본계획	26
〈표2-5〉 정책도구에 대한 국내외 학자별 정의	30
〈표2-6〉 Hood의 정책도구 분류 모형	32
〈표2-7〉 Salamon의 정책도구 분류 모형	35
〈표2-8〉 정책도구 직접성과 적극성 개념 유형 분류	39
〈표2-9〉 국가 개입 유형에 따른 정책도구의 조합	40
〈표2-10〉 기타 학자별 정책수단 유형 분류	40
〈표3-11〉 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 유형	53
〈표3-12〉 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 아홉 유형	54
〈표3-13〉 정책도구 유형별 사례	55
〈표3-14〉 전문가 선정작업 3명 일반적 특성	57
〈표3-15〉 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 아홉유형 예시	58
〈표3-16〉 Kappa 값의 해석	59
〈표3-17〉 정책도구 분석대상 수	61
〈표3-18〉 자료수집을 위한 목록화	62
〈표4-19〉 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 정책도구 유형	68
〈표4-20〉 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 강제성과 직접성 정책도구 유형	70
〈표4-21〉 일과 가정의 양립·가족친화 사회 문화 조성 정책도구 유형	74
〈표4-22〉 일과 가정의 양립·가족친화 사회문화 조성 강제성과 직접성 정책도구 유형	75
〈표4-23〉 건전한 미래세대 육성 정책도구 유형	79
〈표4-24〉 건전한 미래세대 육성 강제성과 직접성 정책도구 유형	80
〈표4-25〉 제1차 기본계획 사업영역 정책도구 유형	82

〈표4-26〉 일과 가정의 양립 일상화 분야 정책도구 유형	90
〈표4-27〉 일과 가정의 양립 일상화 분야 강제성과 직접성 정책도구 유형 ..	91
〈표4-28〉 결혼·출산·양육부담 경감 분야 정책도구 유형	101
〈표4-29〉 결혼·출산·양육 부담 경감 분야의 강제성과 직접성 정책도구 유형	104
〈표4-30〉 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 분야 정책도구 유형	111
〈표4-31〉 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 분야 강제성과 직접성 정책도구 유형	113
〈표4-32〉 제2차 기본계획 사업영역 정책도구 유형	115

그림 목 차

[그림1-1] 사례연구 방법 및 절차	4
[그림2-2] 평균 초혼 연령 추이	7
[그림2-3] 혼인 건수 및 조혼인율 추이	8
[그림2-4] 출생아 수 및 합계 출산율	14
[그림2-5] 생산 가능 인구(15세~64세) 추계	15
[그림2-6] 연령계층별 인구 구성비	17
[그림3-7] 연구흐름도	60

제 1 장 서 론

제1절 연구의 목적 및 필요성

21세기에 들어 한국 사회의 가장 두드러진 이슈 중 하나는 저출산 현상이다. 저출산 현상은 단순히 출산율 감소로 인한 미래사회의 위험요소로만 지적하기에는 무리가 있다. 경제적 측면으로 숙련 노동력 감소 및 노동 생산성 저하로 인하여 잠재성장률 하락을 야기한다. 재정적 측면으로는 사회보장 부담이 증가하며 재정수지 악화로 인하여 국가 채무 비율 상승을 우려 할 수 있다. 사회적 측면으로는 인구 감소로 인하여 농촌 공동화, 교육인프라 공급 과잉, 병역 자원 부족 등의 어려움을 겪게 될 것이다. 이러한 다양한 측면의 문제점들은 노동력 불균형으로 사회경제 전반에 심각한 문제와 함께 인구 고령화로 인한 고령사회, 초고령화 사회로 연결된다.

우리나라는 합계 출산율이 늘어나지 않는 ‘저출산의 덫’이 우려되고 있는 상황이다. 출생아수가 2005년 435,031명에서 해마다 50만명 이하로 집계 되었고, 2014년 435,435명으로 10년 동안 출생아수의 변동이 크지 않았다. 가임여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 자녀수를 의미하는 합계 출산율 또한 2005년 1.08명에서 2015년 1.25명으로 10년 동안 합계 출산율이 2명을 넘지 못하고 있다(통계청, 2016).

저출산 현상이 나타나면서 정부에서는 원인을 개인문제, 가족 문제 또는 사회 현상으로 한정하지 않고 국가 및 사회의 위기로 인식하고 중·장기적 관점으로 보기 시작하였다. 해결책으로 2005년 저출산·고령사회 기본법 제정을 시작으로 제1차 저출산 기본계획(2006~2010)과 제2차 저출산 기본계획(2011~2015), 그리고 2020년까지의 제3차 저출산 기본계획(2016~2020)을(이하 기본계획으로 명칭) 토대로 다양한 출산정책을 펼치고 있다.

제1차 기본계획의 출산정책은 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화와 일과 가정 양립 및 가족친화 사회문화 조성, 건전한 미래세대 육성의 정책 사업을 실행하였다. 제2차 기본계획은 일과 가정의 양립 일상화와 결혼·출산·양육 부담 경감과 아동·청소년의 건전한 성장 환경 조성을 위한 사업을 실행하

였다.

제1차 및 제2차 기본계획을 통하여, 정부는 출산정책 목표 달성을 위하여 다양한 출산정책도구를 사용하였다. 한 예로 출산을 제고를 위한 양육지원 정책을 살펴볼 수 있다. 저출산으로 인한 인구 감소 극복을 위한 자녀양육 부담 완화를 위하여 일하는 여성의 일과 가정 양립 환경조성을 위해 양육비를 지원하였다. 구체적인 내용으로는 육아휴직 도입 및 보육료 지원과 보육시설을 확충하며, 다자녀 가정의 소득공제 등 매우 다양한 정책도구를 사용하였다. 하지만 출산정책이 약 10여년 동안 시행 되었고, 지금도 시행중이지만 출산을 제고라는 정책목표 달성에는 미치지 못하고 있다.

이러한 원인은 무엇보다도, 정책목표를 성취시키기 위해 구체화되고 세분화되어 계획·실행되어야 하는 정책도구가 단순히 정책집행 현장의 요구와 시급성으로 만들어졌기 때문이다. 또한 전시성의 단기적인 성과 실현을 위한 수단으로 정책적 실효성에 대한 실행의 고려 없이 정책도구가 사용되었다고 볼 수 있다.

많은 선행 연구에서도 이러한 문제점을 개선하고자 경험적 연구를 통하여 출산정책도구에 대한 효과성을 검증하는 연구가 수행되었다(유계숙, 2009; 이충환, 2012; 정성호, 2012; 이현옥, 2011).

하지만 국내 대부분의 출산정책도구에 관한 연구는 실증적 연구이며, 정책도구론에 대한 이론적 배경 없이 단순히 출산정책도구와 정책대상자의 출산계획, 출산의지 등의 인과관계 중심의 효과성만을 파악하고 있다. 정작 정책형성과 정책집행을 이해하고 효과적인 정책도구를 선택할 수 있는 정책도구론에 대한 연구가 미진한 상황이다. 따라서, 출산정책도구에 대한 정책도구론적 관점에서의 질적연구를 통하여 정책도구의 이론적 분석틀을 통한 출산정책도구 유형을 분석할 필요성이 있다.

본 연구는 출산정책의 출산을 제고라는 정책목표 달성의 미흡한 원인을 ‘정책도구론적’ 접근을 통한 출산정책도구 유형 분석을 하였다. 우리나라 출산정책도구를 이론적으로 설명하고, 효과적인 출산정책도구가 집행되고 있는지를 파악하였다.

이를 위하여 선행연구 검토를 통해 도출한 정책도구 유형 분류에 적합한

분석틀을 활용하였다. 우리나라 출산정책인 제1차 기본계획과 제2차 기본계획의 사업영역을 정책도구 유형으로 분류하고 현 출산정책의 출산정책도구 유형의 개선 방향을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 사례연구 방법을 사용하였다. 사례연구는 한 사례에 대한 깊이 있는 분석을 통하여 같은 상황 속에서 다른 사례들을 이해하고 도움이 될 수 있는 방법을 찾을 수 있다. 출산정책은 연구 이슈가 현재에도 진행되고 있다는 점에서 사례연구가 적절한 방법이라 판단된다.

사례연구는 대상이 되는 사례 수에 따라 단일사례 연구와 다수사례 연구로 구분 할 수 있다. 본 연구는 2006년부터 현재에도 다양한 요소들로 형성되고 변동되며 진행되고 있는 출산정책을 역사적으로 개관하고, 출산정책을 분석대상으로 하는 단일사례 연구이다. 하지만 현재 진행되는 제3차 기본계획을 제외한 제1차 및 제2차 시기를 구분하고 각 시기의 출산정책을 비교·분석하므로 단일 사례 비교 연구에 해당한다.

사례연구는 어떤 현상이나 사건의 결과에 대한 질문에서 시작하여 전체 과정을 들여다 볼 수 있는 연구방법이다. 연구대상의 선정, 자료의 수집과 분석, 결과의 해석과 일반화 단계의 전략들이 필요하다(Yin, 2009).

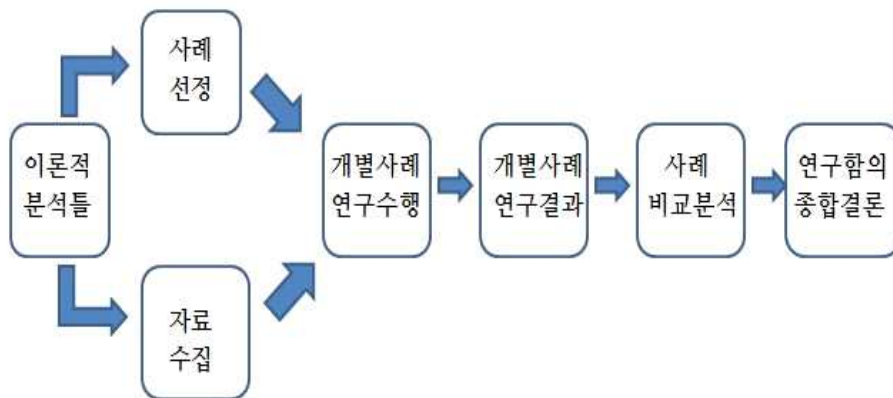
본 연구는 이론적 분석틀을 형성하기 위하여 출산정책과 관련한 문헌들을 수집하여 내용분석(content analysis)을 하였다. 내용분석을 바탕으로 정책도구 유형 분석을 연구 주제로 선정하고, 이를 분석하기 위해 이론적 분석틀을 개발하였다. 다음으로 설정된 분석틀을 증명해 줄 정책사례 선정을 위하여 <표1-1>의 자료를 수집 선정 하였다.

〈표1-1〉 자료 수집

문헌 자료	주요 문서명
저출산 기본법	저출산 기본법 저출산 기본법 시행령
저출산 기본계획	제1차~2차 저출산 기본계획(2005년~2015년) 중앙부처 시행 계획(2006년~2015년) 지방자치단체 시행계획(2009년~2015년) 성과평가(2006년~2015년) 예산안 분석(2005년~2015년)

사례연구의 자료수집과 관련하여 자료수집 규칙(protocol)을 만들고 수집하였다. 자료수집은 연구자가 직접적으로 수집하므로 절차가 중요하다. 본 연구에서는 Yin(2009)의 자료수집 원칙을 준수하여 연구자료, 공공기관 자료, 법령 등의 다양한 종류의 자료를 사용하고, 데이터베이스를 구축하여 연구주제와 자료 사이의 연결고리를 구축하였다. 사례연구 방법 및 절차는 [그림 1-1]과 같다.

[그림1-1] 사례연구 방법 및 절차



출처: Yin(2009)

연구 설계의 프로토콜(protocol) 기법을 적용 하였다. 프로토콜 기법은 올바른 자료 수집을 위한 목적을 가지며, 일반적 규칙과 절차를 포함하고 있다. 프로토콜의 구성으로는 연구개요, 자료수집 절차, 연구프레임의 설정, 사례연구 문제 목록으로 구성된다(Yin, 2009).

〈표1-2〉 사례분석을 위한 프로토콜

구 분	내 용
연구개요	출산정책에 대한 연구문제 출산정책 설명을 위한 이론적 틀
자료수집 절차	분석 자료: 문서자료, 회의자료, 연구자료 등 분석자료의 수집 계획
연구프레임의 설정	저출산 기본계획 추진 배경 저출산 기본계획을 통한 정책도구 유형 분석
사례연구 문제목록	저출산 기본계획 실행과정의 정책도구 유형과 내용적 특징 및 방향성은 무엇인가?

본 연구는 우리나라 출산정책인 저출산 기본계획의 실행 과정의 내용적 특징과 방향성을 정책도구 유형으로 분석하였다. 첫째, 정책도구의 등장배경과 개념 및 종류와 유형화에 대한 이론적 검토를 실시하고 이를 바탕으로 분석틀을 정리하였다. 둘째, 제1차 기본계획과 제2차 기본계획의 사업영역 내용을 정책도구의 유형적 차원으로 분석하였다. 셋째, 기본계획에서 사용된 정책도구에 대한 개선방향과 정책적 제언을 제시하였다.

제 2 장 이론적 배경

제1절 출산정책

1) 저출산 요인의 이론적 접근

가) 저출산 영향 요인

현재의 인구 유지가 불가능한 2.1명 이하의 출생율이 장기간 지속되는 경우를 저출산 현상(low fertility syndrome)이라 부르고, 합계출산율이 1.3명 미만에서 유지되는 경우는 초저출산 현상(lowest low fertility)라 부른다(이혁우, 2016). 출산율의 하락이 시작된 유럽을 시작으로 OECD 국가들 중에서 초저출산 현상을 단 한번이라도 경험한 국가는 13개 국가가 있다. 대한민국은 2001년부터 시작된 초저출산 현상이 지금까지 17년간 지속 되고 있다(이삼식 외, 2016b).

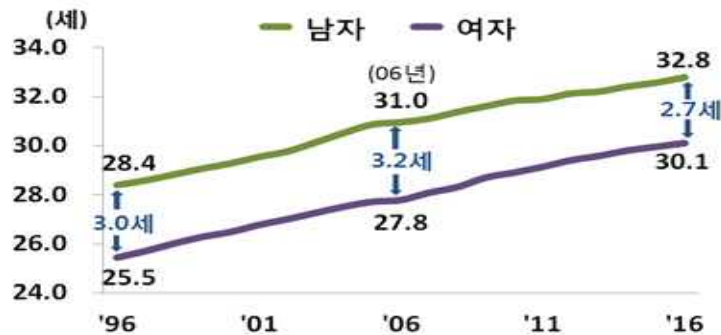
저출산 원인을 파악하기 위한 연구는 국내·외에서 많이 수행되었는데 이를 크게 거시적 접근과 미시적 접근 방법으로 나누어 볼 수 있다. 정혜은·진미정(2008)은 거시적 접근은 출산율 추이를 시계열적으로 분석하며 국가 간의 비교로 그 요인을 파악한다고 하였다. 국가간 비교연구의 표본수 부족, 정책 조합의 효과 구별의 어려움과 각 나라의 정치·문화 차이 및 역사적 맥락 고려의 한계점이 있다. 미시적 접근 방법은 출산율과 관련된 요인들을 파악할 수 있다고 하였다. 미시적 접근은 개인수준의 자세한 정보를 제공할 수 있지만 향후 국가 전체의 출산율을 전망하는 정보로 활용되기 위해서는 출산율에 영향을 주는 거시적인 관점에서의 예측이 필요하다(류덕현, 2007).

저출산 원인 변수들은 다양하게 제시되고 있다. 그러나 크게 인구학적 측면과 사회 경제학적 측면, 가치관적 측면, 사회정책적 측면으로 나누어 구분할 수 있다.

(1) 인구학적 측면

인구학적 측면은 산업사회로 인한 사회의 변화와 관련하여 인구변화 요인을 설명하는 것으로 산업 발전에 따른 자아만족, 선택의 자유, 생활양식 변화 등으로 인하여 독신평조, 초혼연령의 상승, 가임력과 출산력의 변화 등을 들 수 있다. [그림2-2]는 평균 초혼 연령 추이를 나타내고 있다. 혼인 연령은 증가하는 추세를 보여 2016년 평균 초혼 연령은 남자 32.8세, 여자 30.1세로 1년 전보다 각각 0.2세와 0.1세 상승했다. 10년전 보다는 1.8세와 2.3세 상승으로 여성의 초혼 연령이 더 상승했다. 또한 남녀 모두 30세 이후 혼인을 하고 있음을 알 수 있다. 여성의 경우 사회진출과도 연관이 있다고 추측된다.

[그림2-2] 평균 초혼 연령 추이



출처: 통계청(2016d), 혼인 이혼 통계

통계청(2017)은 혼인건수 감소원인으로 인구적 요인, 경제적 요인, 사회적 요인이 모두 작용하며 인구구조적인 측면에서 혼인 건수의 감소와 혼인 연령의 증가가 출산으로 이어지는 상황이라고 하였다. “2000년 이전까지 미혼 남자 중 결혼을 반드시 해야 한다”고 생각하는 사람이 10명중 7명이었으나 2014년에는 5명, 2015년에는 4명으로 급격히 줄어들었다.

2016년 결혼한 숫자가 28만1600건을 기록하며 41년 만에 연간 30만건을 밑돌았다. “1년간 발생한 총 혼인 건수를 당해 연도의 주민등록 연앙 인구로 나눈 수치를 1,000분비로 나타내는 인구 1천명당 혼인건수”를 의미하는 조혼 인율은 인구 1000명당 5.5건으로 1970년 통계 작성 이래 최저를 기록했다.

이는 평균 초혼 연령의 상승은 혼인에 대한 인식 변화를 동반함이 추측된다.
[그림2-3]은 혼인 건수 및 조혼인율 추이이다.

[그림2-3] 혼인 건수 및 조혼인율 추이



출처: 통계청(2016d), 혼인이혼 통계.

김승권(2003)은 인구 통계학적 요인으로 결혼 연기 및 기피현상에 의해 미혼율이 증가하고 있다고 하였다. 김태현·이삼식·김동희(2005)는 초혼연령, 출산 순위별 출산시기, 출산순위별 혼인 후 출산까지 소요된 기간, 임신 및 임신 소요 기간을 포함한 출산수준을 인구학적 출산 행태 차이로 분석하였다.

김승권(2004)은 출산을 저하를 미혼자의 결혼 연장과 독신 생활 때문으로 파악하였다. 결혼 기피에 의한 만혼 현상과 출산기피, 출산 불가의 현상을 결혼연령의 상승으로 보았다. 결혼연령 상승은 기혼여성의 출산율에도 영향을 미친다고 하였다. 이철희(2012)는 연령별 유배우 인구 비율의 변화, 연령별 유배우 출산율의 변화, 연령별 무배우 출산율의 변화 분석의 결과로 2005년과 2007년 유배우 출산율이 높아졌다는 것을 확인하였다. 이는 김승권(2004)의 연구와는 상반된 결과이다.

김사현(2009)은 가임력과 출산력에 관한 연구에서 여성이 임신할 수 있고 재생산 활동을 할 수 있는 신체적 조건으로 기본적인 가임 기간을 전제로 하는 가임력(fecundity)과 출산 행위와 연결 되는 출산력(fertility)을 제시하였다. 가임력을 변화시키면 출산력에도 영향을 미친다고 보았다. 이는 초혼 연령의 상승이 출산을 늦추고 출산율을 저하하는 주요 원인이라는 이명석 외(2012)의 연구 결과와 같다.

저출산의 인구학적 원인은 독신 생활의 증대, 혼인 지연에 따른 결혼 연령의 상승인 만혼 현상과 기혼자의 출산 기피 및 적은 자녀수 선호 등으로 파악되고 있다. 그러나 이러한 원인을 저출산 현상의 본질적 원인으로 보기는 어렵다. 선행연구들은 왜 이러한 인구학적 요인들이 나타났고 저출산 현상을 야기했는지는 설명하지 못한다.

여성이 임신하고 재생산 활동에 참여할 수 있는 가임력 기간에 임신·출산·양육 활동이 이루어진다면 출산율 제고의 정책목표는 이루어질 것이다. 가임력 기간에 출산 행위를 이루어 질 수 있는 환경이 제시되어야 한다. 인구학적 원인으로 파악되는 독신 생활의 증대, 결혼 연령의 상승, 출산 기피 등을 가임력 기간에 출산 행위가 이루어지는 환경을 조성하여야 한다.

(2) 사회경제학적 측면

사회경제학적 측면은 경제적 효용과 비용의 관점에서 가계 경제생활의 효용을 극대화 하는 방향으로서 여성의 교육수준 향상과 소득수준의 향상, 취업 및 경제 활동 여부 등을 들 수 있다. 여성의 교육수준 향상은 대학 진학률 증가로 경제활동 참여율이 높아지면서 출산뿐만 아니라 혼인연령, 결혼과도 밀접한 관계가 있다.

여성의 대학 진학률 증가는 경제적 능력을 발휘할 수 있는 직업을 가질 가능성이 높아 결혼보다 독신 생활을 선호하고 자녀에 의존하지 않고 개인 생활의 확대와 노후 대비를 위한 물질적 기반을 만들어 줄 수 있다. 이러한 여성의 경제력은 혼인연령과 첫아이 출산 연령의 증가에 영향을 준다.

은기수(2005)는 저출산 원인을 경제적인 상황 변화로 외환위기 후 경기불황이 자녀양육의 경제적 부담, 약해진 직장 안정성, 주택마련의 어려움과 경제적 현실로 보았다. 이러한 경제적 상황의 변화는 혼인과 출산연기, 출산기피 원인으로 작용한다고 지적하였다. 이성용(2009)에 의하면 여성의 교육수준 향상은 경제활동 참여 증가로 연결되며 초혼연령의 증가로 출산력에 영향을 미친다고 하였다. 기혼여성의 첫째아와 둘째아 출산에는 직업과 교육수준은 영향을 미치지 않는 반면 셋째아 출산에는 교육수준이 고졸이하 학력의 여성

이 대학원이상 학력 여성보다 출산 가능성이 높았다. 셋째아 출산 가능성은 직업과 교육수준에 따라 영향을 미친다고 보고 되었다.

이는 이종하·황진영(2012)의 연구에서 여성의 고용, 출산율 및 소득 수준 간에는 상호간 영향을 미치는 내생성(endogeneity)이 성립한다는 연구와는 상반된다. 출산율 제약 요인으로 여성의 경제 활동 참가와 노동시장의 불안정성에 기인한다는 황진영(2013)의 연구와 최은영(2006)의 여성의 경제활동 참여와 출산율과는 관계가 없다는 연구 결과에도 상반 된다.

채구묵(2005)은 OECD국가의 가족복지 정책의 유사특성을 가진 국가군을 유형화하여, 가족복지 지원수준이 높을수록 출산율이 증가하거나 출산율 감소가 완화되는 것으로 보고하였다. 신호영(2009)은 출산 장려정책은 출산수혜자 이외 일반인들은 잘 알지 못하고 수혜자 또한 정부의 출산장려 정책에 대해 효과성이 낮다고 지적하였다. 지원정책도 수혜자나 행정 실무자 모두 경제적 지원과 일과 가정 양립 지원이 필요하며, 출산 장려정책은 재검토 되어야 한다고 주장하였다.

서베이 자료를 활용해 저출산 정책 및 사업에 대한 인지도를 평가한 국회 예산정책처(2007)는 인지도가 높은 사업으로 영·유아 양육비 지원정책, 임신 및 출산지원 정책, 세제와 주택마련 지원정책, 방과 후 활동과 학습 지원 정책, 일과 가정 양립 지원정책 순으로 인지도가 높게 나타났다고 하였다. 출산 계획이 있거나, 출산 예정인 사람들에게 저출산 정책이 미친 영향을 조사한 결과는 응답자의 25.9%가 출산정책에 영향을 받았으며, 보육시설을 이용하는 어머니의 14%가 영향을 받았다고 응답하였다.

가장 효과적인 저출산 정책은 일과 가정 양립지원과 영·유아 양육비 지원 순서라고 응답하였으며, 국내 입양지원정책과 아동·청소년 안전 지원정책, 학교 교육과 빈곤 아동 지원정책은 효과성이 낮다고 답하였다. 저출산 정책평가 결과 정책 사업이 국민의 출산계획에 미친 영향이 높지 않음을 비판하면서, 효과적인 정책수단이 부족하고 정책 추진체계의 역할 및 기능의 재정립이 필요하다고 하였다.

공선희·손승영·안선태(2008)은 서울시의 출산 양육 지원 사업 가운데, 임신부와 영·유아 영양 보충 관리 사업을 가장 효과적인 사업으로 분류하였다.

장애아 무상 보육료 지원과 민간 보육시설 차액 보육료 추가지원 사업, 산모도우미 서비스 제공과 만5세아 무상보육료 지원, 차등보육료 지급 등이 도움이 된다고 답하였다. 그러나 자치구의 출산장려금과 출산 육아용품 지급, 불임부부 지원, 입양아 양육 수당 등은 도움이 되지 않는다고 응답하였다. 그리고 2자녀 이상 가족의 다둥이 카드는 인지도가 낮고, 도움 정도도 가장 낮은 사업으로 분류하였다.

하준경(2012)은 교육 투자와 저출산의 관계를 소득 불평등 관련성으로 보았다. 소득 불평등 수준이 커지면서 출산율이 낮아지는데 소득의 양극화로 저소득층의 경우 교육비 부담이 급증하여 출산율이 떨어진다고 하였다. 반면 고소득층의 출산율은 중산층보다 더 낮아 질 수도 있다고 하였다. 이러한 결과는 한국의 높은 교육열과 사교육비의 고비용이 요구되는 교육구조로 인한 자녀 양육비 상승을 경제적 요인으로 보는 연구 결과와 일치한다(이호용, 2010; 장혜경, 2007).

사회경제학적 측면으로 여성의 교육수준 향상과 활발한 경제활동 및 고소득의 보장이 결혼과 출산 시기를 늦추는 요인이 될 수 있다는 연구 결과가 있다. 사회경제학적 측면을 살펴보기 위해서는 여성의 교육수준 향상과 경제활동을 통한 고소득 보장과 함께 시대적 특성 및 상황에 관심을 가져야 한다.

우리나라에서도 여성의 교육수준이 향상되면서 젊은 여성들이 노동시장에 편입되어 기술을 쌓고 일을 통해 능력을 인정받고 있다. 이러한 결과로 여성들이 미래의 삶을 결혼 후 남편과 아이들에게 찾기보다는 스스로 사회경제적 활동을 통해 적극적으로 찾고 있다. 이러한 사회경제학적 환경의 변화를 저출산 요인으로 받아 들이고 대책을 마련해야 한다.

(3) 가치관적 측면

가치관은 개인의 사회적 행동을 규정하는 핵심적인 개념으로 인간의 사회적 행동을 결정하는 심리적 성향이며 인간행동의 흐름에 질서와 방향을 제시한다. 인간문제 해결에 영향을 미치는 사회적 공동의식 형성 요인이라고 할 수 있다(배광일·김경신, 2012). 가치관 변화 요인으로서는 결혼·출산·가족·자녀변

화 등이 있다.

백나영(2013)은 출산 환경요인과 출산의지 중에서 출산의지는 학력, 연령, 주거 유형에 유의미한 영향을 미친다고 하였다. 성역할 가치관, 자녀 가치관, 결혼 가치관의 독립변수 중 주거 유·무에 유의미한 영향을 미치는 독립변수로 결혼 가치관의 연구 결과를 확인하였다. 방영이(2010)는 개인 가치관 문제가 저출산 문제에 직접적 영향을 주는데 저출산이라는 사회적 현상이 초래할 인구 감소에 대처 방안으로 인적자원 개발, 외국인 친화적 환경 조성, 이민 정책 등을 제시하였다.

이미란(2009)은 결혼 가치관에 의한 출산 형태 변화를 설명하며 출산의지보다 자녀에 대한 가치관인 기대육구에 대한 환경적 요인의 설명력이 높게 나타났다고 하였다. 박미혜(2006)도 결혼에 대한 가치관이 필수에서 선택으로 변화하면서 여성 미혼율의 증가, 초혼 연령이 높아짐을 이야기 하였다.

배광일·김정신(2012)은 가족 가치관 및 출산정책이 희망자녀 출산에 미치는 영향 연구에서 자녀의 필요성, 결혼의 필요성을 가족 가치관의 하위차원으로 분류하여 연구를 진행하였다. 출산을 완결한 기혼여성의 합계 출산율은 인구대체 수준에 근접한 것으로 나와 출산정책이 가치관의 변화를 수용 하는 환경을 조성해야 한다고 하였다. 그러나 이 연구는 출산 완결 기혼여성에 맞추어 진행된 연구로 미혼자 또는 출산예정 기혼자들까지 확대하기에는 무리가 있는 연구이다.

자녀와 관련하여 개인주의적 자녀가치관과 집단주의적 자녀가치관의 후속 자녀 출산의도 연구의 이정원(2009)은 자녀에 대한 부부 혹은 부모 개인의 선호를 개인주의적 자녀가치관으로, 국가 및 사회와 집안 등의 집단을 위한 의무 수행으로 출산하는 태도를 집단주의적 자녀가치관이라 구분하였다. 이 두 집단의 후속 출산의도에 미치는 영향 연구에서 개인주의적 자녀가치관이 긍정적일수록 후속자녀 출산의도가 높다고 하였다. 부모가 자녀를 자신의 소유물로 생각하지 않고 또한 결혼을 하면 자녀를 출산해야 한다는 가치관의 변화를 볼 수 있다.

이완·채재은(2017)은 부모가 자녀에 대해 갖는 정서적·심리적 동기 추구의 정서적 자녀가치관과 자녀에게 기대되는 물질적 이익과 비용 추구의 도구적

자녀가치관이 추가 출산 의향에 미치는 영향을 연구하였다. 연구 결과로 정서적 자녀가치관이 유의미한 영향을 미치는 것을 발견하였다. 이는 경로 분석을 통해 어린 시절부터 체계적인 인구 교육을 통하여 이상적인 가치관을 기른다면 결혼 연령이 낮아지고 결혼 후 자녀 출산에 긍정적으로 작용한다는 연구 결과를 확인하였다. 출산관련 가치관 의식이 이상적인 자녀수에 대한 영향력이 있다는 김나영(2011)의 연구 결과와 같다.

가치관은 개인의 행동 변화에 초점을 맞춘다고 할 수 있다. 결혼관과 가족을 이루는 가족관 및 출산을 통한 자녀와의 가족모습은 개개인의 행동변화이다. 출산을 제고의 목표를 위해 출산과 관련된 긍정적인 가치관을 확립하기 위해서는 결혼·가족형성·출산·자녀관에 대한 가치관에 따라 다양한 변화가 예상된다.

출산 할 수 있는 여러 제반 여건들과 출산 이후의 양육문제와 출산의지를 도합하여 종합적 개념의 출산력이 있다. 이 출산력의 출산의지는 여성뿐만 아니라 남성도 포함된다. 특히 가치관적 측면에서는 임신·출산의 당사자인 여성의 가치관과 함께 남성들의 가치관 또한 다양한 변화가 필요하다. 남성이 결혼·임신·양육과 일과 가정의 양립에 가부장적 가치관이 아닌 양성평등적 가치관을 형성하여 가족형성을 함께 이루는 환경을 만들어야 한다.

(4) 사회정책적 측면

사회정책적 측면은 정부의 인구증가 억제 정책을 주요 원인으로 보는 관점으로 특정한 시기에 정부가 집행한 정책이 출산에 미치는 긍정적 또는 부정적 영향력을 말한다. 우리나라의 합계 출산율은 1960년 6.0명으로 매우 높은 수준이었으나 가족계획사업 시행이후 지속적으로 저하하여 1983년 2.08명 이하로 머물렀고, 1998년 이후로는 1.5명 이하로 급락하여 2005년 이후 세계 최저 수준이다. [그림2-4]는 1970년부터 2016년까지의 출생아수와 합계 출산율 통계수치이다.

[그림2-4] 출생아 수 및 합계 출산율



출처: 통계청(2016b), 2016년 출생통계

우리나라 인구정책은 1960년대 이후 3단계로 나누어 볼 수 있다. 1961년부터 1995년도까지의 출산억제 정책기, 1996년부터 2003년까지의 출산 전환 정책기, 2004년부터 현재까지의 출산장려 정책기의 흐름으로 시행 되었다(최분희, 2015). 1960년대부터 약 35년간의 출산억제 정책시기와 8년여 간의 출산전환 정책기를 통해 출산율은 저하 되었다. 1960년대 국가는 여성에게 가족과 국가경제를 위해 출산을 조절하도록 강요하였는데 국가의 출산 억제 정책은 가난에서 벗어나고자 하는 여성과 가족의 이해, 국가의 경제 성장이라는 이해 관계의 일치로 성공할 수 있었다(민연경, 2015).

사회정책적 요인의 강조로 현재 우리나라 초저출산 현상의 원인을 과거 정부의 저출산 정책에 초점을 두어 비판하는 것보다 사회정책적 측면이 그 당대에는 최선의 방법을 선정하여 진행 되었다가 후대에 변화되어진 시대적 상황도 살펴야 한다. 출산을 저하는 다양한 원인 요소들로 복잡하게 연결되어 있다. 특히 시대적으로 인구 억제를 위한 출산억제시기와 출산장려시기는 우리나라뿐만 아니라 세계적 흐름을 통하여 변화의 과정을 살펴보는 방법도 필요하다.

나) 저출산의 결과

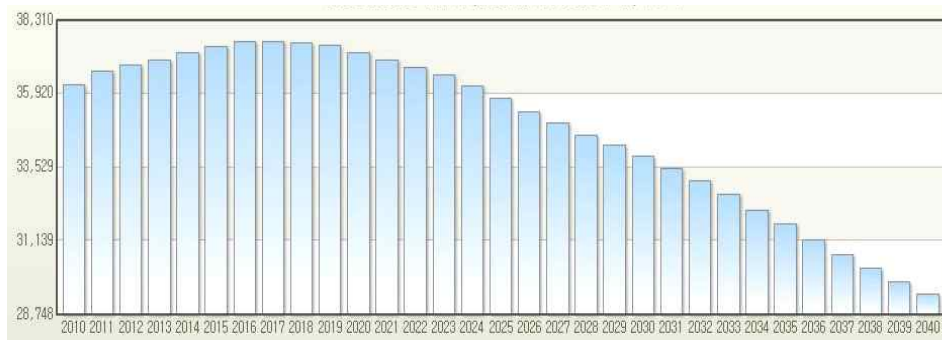
저출산은 인구감소의 문제와 함께 노동 생산성의 저하로 인한 경제성장 둔화 초래, 세입 기반 약화로 인해 재정수지가 악화된다. 노인의료비 및 연금

을 포함한 공적부담 증가 등 경제 및 사회전반 부담으로 여러 위기를 가져올 수 있다.

저출산은 고령화 사회를 초래하게 되는데, UN이 정한 만65세 이상 노인이 인구가 전체 인구 7% 이상의 고령화 사회, 14% 이상의 고령 사회, 20% 이상의 초고령 사회의 정의에 따르면 대한민국은 고령 사회로 지칭된다. 2017년 주민등록 인구 65세 이상 노인인구가 전체 인구 5175만 3820명의 14.02%인 725만 728명으로 UN이 정한 고령 사회에 속한다. 노령인구 증가는 의학의 발달, 생활수준과 환경 개선을 통한 평균수명이 높아지면서 발생한다.

저출산 결과 문제점은 다음과 같다. 생산인구 감소 및 신규 노동력의 공급 감소 현상이다. 통계청(2016c)의 장래인구 추계를 살펴보면 생산 가능 인구(15세~64세)는 2016년 37,627천명으로 최고치를 기록한 후 2017년부터 점차 감소하고 2022년 36,787천명, 2037년 30,307천명까지 줄어드는 것으로 나타났다. 생산 가능 인구의 감소는 노동력의 공급을 위한 생산 연령 인구로의 성장과 훈련 기간의 소요로 유입까지 약 20여년간의 기간이 필요한 장기간 걸친 대응책이 필요하다. [그림2-5]는 생산 가능 인구 추계 수치이다.

[그림2-5] 생산 가능 인구(15세~64세) 추계



출처: 통계청(2016c), 장래인구 추계

생산 연령 인구 비율과 수의 감소는 생산 공급의 감소와 생산성 저하 및 경제 성장의 둔화와 경제하락을 의미한다. 생산가능 인구가 많은 나라는 생산

의 효율성이 높아지고 경제성장률을 높이게 되는 반면 생산가능 인구가 적은 나라는 생산의 효율성이 낮아 경제 성장률이 둔화된다. 세금을 내는 인구가 줄어 국가재정에도 심각한 문제를 가져오게 된다(정다운, 2017).

평균 수명의 증가로 인한 인구 고령화는 한정된 자원으로 은퇴한 후의 삶까지 책임져야 하는 상황에서 지출을 줄이면서 소비와 투자가 위축되었다. 현대경제연구원(2014)은 국내 성장률 추이 및 전망을 통해 생산 가능 인구감소로 인하여 국내 잠재 성장률은 2016년~2020년에는 2.7%, 2021년~2025년에는 2.3%, 2026~2030년에는 2.0%까지 점차적으로 낮아지게 된다고 하였다. 인구가 줄어들면서 생산가능 인구의 감소로 연결되는 저출산은 심각한 문제라고 할 수 있다.

사회보장비의 증가이다. 노년층의 높은 복지 의존도는 사회경제적 부담으로 연결된다. 평균수명 연장으로 인한 약 30여년 이상 기간의 연금, 공적 보조와 의료비 부담 등의 사회보장제도는 현실적 어려움이 된다.

기획재정부(2017)는 ‘사회보험 재정건전화 정책협의회’에서 8대 사회보험 중기 재정추계 결과를 발표했다. 국민연금과 건강보험을 비롯한 8대 사회보험 지출액이 2025년에는 220조원에 이른다는 전망이 나왔다. 국민연금은 2016년에는 106조원의 두 배가 넘는 액수로 연간 국내총생산(GDP)의 10%에 육박하는 규모이고, 건강보험 재정은 2018년에 적자로 돌아서고 적립금은 2023년에는 바닥을 드러낼 전망이다. 건강보험 지출은 매년 평균 8.7%씩 늘어나 2024년에는 100조원을 돌파할 것으로 예상되었다. 건강보험 지출이 늘어나는 현상은 고령 인구 증가로 인한 의료비 상승 때문이라고 할 수 있다.

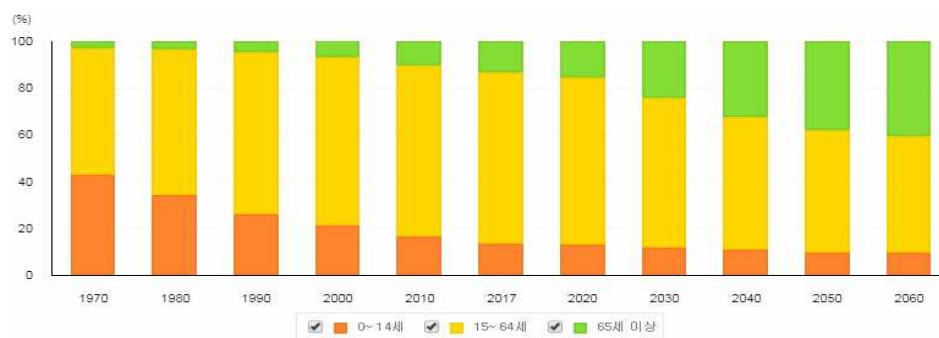
소자녀로 인한 가족기능의 약화이다. 가족구조가 대가족에서 핵가족화, 한부모 가족, 다문화 가족, 이혼 및 재혼 가족, 비혼·동거가족, 1인 가구 등 다양한 가족 형태로 증가하고 있다. 통계청(2016b)에 따르면 부부와 미혼 자녀로 구성된 가족형태 비율이 1990년에는 51.9%에서 2015년에는 32.2%로 감소하였고 1인가구는 1990년에는 9.0%였으나 최근 급속도로 증가하여 2015년에는 27.2%를 구성하고 있다. 한부모 가족도 1990년에는 8.7%에서 2015년에는 15.0%로 증가하였고, 다문화 가족수도 2007년의 328천명에서 2015년에는 818천명으로 증가하고 있다. 통계청은 이러한 변화를 기반으로 2035

년에는 우리나라의 가구 구성은 지금과는 크게 달라질 것으로 전망하였다(홍승아·최인희 외, 2016). 적은 수의 자녀를 두었거나 자녀가 없는 무자녀 가구가 늘면서 부모를 부양해야 하는 부담감은 늘어나는 경제적 부양의 문제와 가족 구성원들에 대한 가족 보호 기능의 약화 문제들은 증가한다.

젊은세대와 노인세대간 갈등 심화이다. 생산 가능자의 감소와 노인인구 증가로 노인 부양 부담감 증가 현상은 향후 저성장으로 인한 소득의 감소와 소득의 분배 및 재분배를 둘러싼 세대간의 경쟁과 갈등으로 심화 될 것이다(이현옥, 2011). 총 인구중에서 생산가능 연령층(15세~64세) 인구에 대한 노년 인구(65세 이상)의 백분비율인 노년부양비는 2010년에는 15.2명에서 2030년에는 38.2명, 2060년에는 82.6명으로 늘어날 것이다.

통계청(2016c)의 연령별 인구 구조를 살펴보면 저출산의 영향으로 생산 가능인구는 2016년을 정점으로 감소하였다. 인구 고령화가 진행됨에 따라 총 인구중 65세 이상 비율은 2008년의 10.2%, 2017년의 13.8%, 2037년의 30.5%, 2058년의 40.2%로 크게 증가할 것으로 전망된다. 2016년에는 생산 가능 인구 5.6명당 고령인구 1명을 부양하지만, 2025년에는 3.4명당 고령인구 1명, 2045년에는 1.5명당 고령인구 1명, 2065년에는 1.1명당 고령인구 1명을 부양해야 될 것으로 보인다. [그림2-6]은 연령계층별 인구 구성비이다.

[그림2-6] 연령계층별 인구 구성비



출처: 통계청(2016c), 장래인구 추계

저출산 문제는 개인이나 단체, 기업의 협력과 함께 정부가 적극적으로 개입해야 함을 정상천(2014)은 다음 4가지로 제시 하였다. 첫째, 인구감소는 노

동력 감소로 연결되며, 이에 따라 생산 및 소비의 경제활동이 전반적으로 위축되는 결과를 가져오게 된다. 둘째, 생산가능 인구의 감소는 세입의 축소와 고령층에 대한 연금, 의료 등 복지 부담의 확대로 정부 재정의 약화가 된다.

셋째, 정치·사회·문화적 요인들의 복합적인 문제로 정부의 개입하에 종합적으로 풀어가야 하는 문제이다. 넷째, 대규모 재원의 투입이 필요한 사회보장제도는 정부예산의 집중적인 할당이 필요하다.

결국 저출산의 문제는 개인의 문제 뿐 만 아니라 정부가 함께 해결해야 할 문제이다. 또한 출산율을 높이겠다는 정책목표에만 초점을 맞추기 보다는 사회적 복지 및 문화적 혜택을 통해 저출산을 해결해야 한다.

2) 우리나라 출산정책

우리나라의 출산정책을 살펴보기 위해서는 인구정책을 살펴보아야 한다. 인구정책은 1960년대 초반 출산을 억제하고자 가족계획 정책을 시작하면서라고 할 수 있다. 가족계획은 1996년까지 지속되었으며 출산율이 1.5명 수준에 이르러 정부는 가족계획 정책을 중단하였다. 그 이후 공적인 인구정책이 집행되지 않다가 2006년 초저출산 현상에 대응하기 위해 5년 단위 저출산·고령사회 기본계획을 발표하면서 다시 정부의 정책으로 등장하였다.

출산정책은 출산과 관련한 모든 정책으로 출산억제와 출산장려를 포함하는 포괄적 개념으로 출산억제 정책(antinatalist policy)과 출산장려 정책(pronatalist policy)으로 구분 된다. 출산억제 정책은 가족계획 사업이라는 명칭으로 보건 조직망을 통하여 가족계획 요원에 의한 피임보급 활동, 지정시술 의사에 의한 자궁내 장치 및 불임시술서비스 등을 무료로 제공하여 인구 억제를 목적으로 하였다.

출산장려 정책은 출산 및 양육에 혜택을 주고 임신·출산·양육에 관해 사회적 책임을 강조하며, 출산에 대한 인식을 개선하고, 부모들의 자녀양육에 부담을 덜어 출산율을 증가시키기 위한 출산 의지를 높이는데 의의가 있다. 출산정책은 출산 억제와 출산 장려를 포함하는 포괄적 개념으로 본 연구에서는 출산장려 정책만을 출산정책으로 지칭한다.

출산정책의 직접적인 목표는 출산을 증가로 인한 인구 증가이다. 저출산으로 인한 인구의 감소는 노동력이 감소되고, 노동생산성이 저하됨으로 경제 성장력이 약화되고 이는 경제적 문제를 발생하게 된다. 경기 침체는 다시 저출산 현상으로 이어지는 악순환이 된다. 출산정책은 국가의 지속적인 발전을 위한 기본이다(윤은숙, 2011).

이혁우(2016)의 연구에서 우리나라의 출산정책 특성을 다음과 같이 나열하였다. 첫째, 합계출산율에 대해 목표를 세우고 정책을 추진한다. 합계 출산율이란 가임여성(15세~49세) 1명이 출산이 가능한 기간에 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수의 지표로서 연령별 출산율(ASFR)의 총합으로 출산력 수준을 나타내는 대표적인 지표이다(통계법 제 18조 제1항).

둘째, 현재 진행형 정책을 추진하고 있다. 출산 건수 및 혼인 건수가 역대 최저 수준으로 집계 되는 현실에 2016년부터 시행되고 있는 제3차 기본계획은 출산 상황이 좋지 않음을 주지하였다. 단기적으로 바로 출산아 수를 높일 수 있는 난임 시술 지원을 확대하는 현재 진행 정책 추진이라 할 수 있다.

셋째, 정부와 정치권의 ‘인구’경시 풍토이다. 2000년 이후 저출산에 대한 위기가 경고 되었지만 정부조직에는 인구와 관련된 부서가 생성되지 못했다. 2005년에 보건복지부내에 저출산 관련 정책을 업무로 하는 저출산 정책과가 구축되었지만 이후 정부가 바뀌면서 구체적인 출산정책 내용이 추진되지 못하였다.

넷째, 의견에 기반 하여 만들어진 정책을 추진하고 있다. 저출산 정책을 만들기 위해 실무 위원회 구성과 60여명의 전문가들이 몇 개의 분과에 포함 되어 있다. 하지만 보건사회연구원에서 발굴한 정책의 나열을 실무 위원회가 의견을 내는 방식으로 출산정책이 만들어 지고 추진되고 있다.

우리나라 출산정책은 출산과 양육에 유리한 환경 조성을 목적으로 한다. 사회적 책임을 강화하며 임신 및 출산에 대한 지원 확대와 자녀 양육을 위한 가정의 경제적 및 사회적 부담 경감과 질 높고 다양한 육아지원에 대한 인프라 구축을 하고 있다.

출산정책 연구로는 경제적 지원, 일과 가정 양립지원, 보육시설 지원, 사회 환경조성으로 구분한 이명석·장한나 외(2012)가 있으며, 장지연·이정우 외

(2005)는 일·가족 체계의 선진국 동향과 정책과제를 통해 보육정책과 휴가정책, 노동시장정책과 조세정책 및 현금지원 정책의 4가지로 범주를 나누어 구분하였다.

한영숙(2009)은 가임 연령의 미혼 남·녀들의 출산장려정책에 대한 인식과 차이를 정책 종류별로 비교 하였다. 노원·문상호(2010)는 중앙정부와 지방자치단체의 출산장려 정책실효도가 출산태도에 미치는 영향을 출산장려 정책실시 현황으로 연구하였다.

경제적 지원 정책 연구의 강유진(2011)과 장진경(2005)은 기혼여성의 저출산 정책 요구도 및 관련요인 연구와 미혼 남·녀들의 결혼 가치관과 출산 및 자녀 가치관에 따른 출산정책 선호도 분석을 실시하였다. 보육·교육비 지원, 아동수당과 양육수당의 현금지원, 세금감면, 보험료 인하 등의 경제적 지원 정책을 선호하고 있음을 보였다. 이는 자녀양육비 및 교육비에 경제적 부담을 느끼고 있음을 알 수 있다.

이성용(2006)은 출산의 부정적 영향 요인으로 자녀 양육에 대한 부담을 들었다. 사회경제 자체의 어려움을 지적하고 20대와 30대의 결혼 적령기 여성들의 어려운 경제로 인해 출산이 미루어진다고 하였다. 은기수(2005)는 경제적 어려움으로 인한 경기 불황이 직장의 안정성을 약화하면서 주택 마련이 어려워지고 자녀 양육에 대한 경제적 부담이 증가되는 현실을 파악하였다.

채구묵(2005)은 OECD 국가들의 가족 수당, 출산 휴가, 아동 보육시설과 같은 항목을 비교하였다. 국가들의 비교를 통해 복지 지원 수준이 높을수록 출산율이 증가한다고 하였다.

일과 가정 양립정책 연구로는 육아휴직의 활성화와 산전·후 육아휴직제도 및 직장 내 보육·유아정책 등이 포함된다. 이러한 정책의 선호도는 여성들의 사회진출이 보편화 되면서 결혼과 출산 후에도 경제활동을 유지하려는 직장 기혼여성들이 증가하였기 때문이다. 저출산 원인이 육아휴직 활성화 정책 미비로 인함이라는 염명배·김경미(2011)의 연구와 배정연·홍석자(2010)의 직장 내 보육정책과 가족 친화적 보육 조직 분위기 등의 사회 및 제도적 요인이 기혼직장 여성들의 향후 출산의도에 긍정적 영향을 미친다는 연구 결과가 있다.

2001년부터 산전·후 휴가 급여제도의 도입과 함께 일과 가족 양립지원 정책, 출산 후 고용지원금 지원, 탄력시간근무제 등을 시행하였고 2005년에는 저출산·고령사회 기본법을 제정하였다. 2006년에는 “새로마지플랜 2010”을 발표하였다. 이외에도 각 지방자치단체별로 양육비 지원과 출산장려금 지원 등의 현금지원제도를 운영하고 사회 전반적인 혜택 지원을 위하여 다자녀 가정 지원과 국·공립 보육시설에 대한 관리 감독 등을 실시하고 있다.

가) 중앙정부 출산정책

중앙정부차원의 출산장려 정책은 출산 및 양육에 유리한 환경 조성 목적으로 출산 및 양육에 대한 사회적 책임 강화를 위하여 자녀 양육과 가정의 경제적 및 사회적 부담 경감, 질 높은 육아지원 인프라 확충과 임신 및 출산에 대한 지원을 확대하고 있다. 가족 친화적이면서도 양성 평등적 사회 문화 조성을 위하여, 일과 가정의 양립 환경조성과 학교 및 사회교육 강화와 가족 생활 문화조건을 마련하였다. 건전한 미래세대를 육성하고자 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성, 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원시스템을 확립하려고 노력하고 있다(보건복지부, 2006).

(1) 저출산 기본계획 수립 과정

제1차 기본계획인 “새로마지 플랜 2010(2006)”은 급격한 고령사회에 효과적 대응을 위한 정부의 대책으로 산업·소득보장·보건복지·고용·교육·문화 등 사회 전반에 대한 각종 시책을 종합적으로 추진하였으며 평가와 관리를 할 수 있는 근거 마련이 필요하게 되었다. 이에 2003년 10월 대통령 직속으로 ‘사회통합 기획단’에 인구고령 사회 대책팀을 만들어 저출산·고령화 대책을 국정과제로 선정하고, 범정부적 체계를 구성 하였다.

이후 2004년 2월에 ‘대통령자문 고령화 및 미래사회 위원회’를 거쳐서 2005년 4월 26일 제253회 국회 제1차 ‘법안 심사 소위원회’에 제출된 ‘저출산 사회대책기본법안’과 ‘고령사회기본법안’, ‘고령화 및 인구대책기본법안’,

‘고령사회기본법안’ 등 4건의 법률안이 근거가 되어 보건복지위원회에서 제안한 ‘저출산·고령사회 기본 법안’이 국회 본회의에 통과되었다. 2005년 5월 노무현 정부에서 ‘저출산·고령사회 기본법’이 탄생 되었다. 이 법은 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산 정책의 기본방향 수립과 추진 체계에 관한 사항을 규정하고 있다.

국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 총 4장 32조로 구성되어 있다. ‘저출산·고령사회 기본법’ 제1장 총칙 제3조(정의)에 “저출산 정책”이라함은 ‘저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위하여 수립·시행하는 정책이다’라고 정의하고 있다.

‘저출산·고령사회기본법’은 저출산에 대한 대책 마련을 위하여 국가와 지방자치단체가 자녀 출산 및 보육, 모자보건 증진과 경제적 부담을 경감하기 위한 정책을 수립하고 시행하도록 하였다. 또한 고령사회에 대비하기 위하여 고령자의 고용 및 소득보장, 건강 증진과 의료제공, 생활환경 및 안전 보장, 평생교육과 정보화, 여가 및 문화와 사회활동의 장려, 취약계층 노인에 대한 배려가 있다. 또한 가족관계와 세대간의 이해 증진과 산업, 경제 등 고령 친화적 사업의 육성에 관한 정책이 수립되었다. 정책의 수립 주체는 국가 및 지방자치 단체임을 명시하고 있다.

저출산·고령사회정책의 구체적인 시행은 저출산·고령사회 기본계획에 근거하여, 보건복지부장관이 관계중앙행정기관 장과 협의하고 작성하도록 규정하며, 5년마다 재작성을 명시하고 있다. 저출산·고령사회 기본계획을 토대로 중앙행정기관 장은 소관별로 연도별 시행계획들을 수립하고 시행하며 지방자치단체는 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획들을 기초로 각 지방자치단체 시행계획들을 수립하고 시행하도록 규정하고 있다.

저출산·고령사회 기본법은 저출산과 고령사회 정책수립과 시행체계, 평가 및 심의의 4가지 주제로 저출산·고령사회위원회 설치의 주된 내용이다. 2005년 9월 ‘저출산·고령사회기본법’을 시행하면서 대통령직속으로 저출산·고령사회위원회를 발족시키고 11월에 제1차 저출산·고령사회 기본계획 수립을 추진하였다. 2006년 8월에 제1차 저출산·고령사회 기본계획이 수립되었다.

제1차 기본계획에서는 저출산·고령사회정책에 관한 중요 사항은 저출산·

고령사회위원회에서 심의하도록 하였다. 단 저출산·고령사회 기본계획안은 위원회와 국무회의의 심의를 거치도록 규정하였다. 저출산·고령사회 시행계획에 따른 추진실적은 매년 국가 및 지방자치단체가 평가하고 평가에 대해 국회에 보고하도록 규정하고 있다(법제처, 2005). 저출산 기본계획은 5년마다 수립·추진하며 중앙부처와 지자체는 저출산 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립하기로 하였다(보건복지부, 2006).

제1차 기본계획의 성과와 한계를 바탕으로 본격적인 대응 체계 확립을 위하여 제2차 기본계획이 수립 추진되었다. 제2차 기본계획은 2008년 4월 이명박 정부가 저출산·고령사회 위원회를 대통령 직속 위원회에서 보건복지가족부장관 소관 위원회로 새롭게 위원회를 출범하였다. 2010년 9월에는 제2차 저출산·고령사회기본계획을 발표하고 2012년 12월에는 저출산·고령사회위원회를 대통령소속으로 격상시키며, 제2차 저출산·고령사회 기본계획 수정본이 발표되었다.

보건사회연구원에서는 2009년도에 저출산 정책에 대한 정책수혜 정도와 만족도 및 욕구 등을 위한 ‘2009년도 전국 결혼 및 출산 동행 조사’를 실시하였고, 2009년도 10월부터 2010년 11월까지 한국보건사회연구원 등 7개 국책기관 참여로 제2차 저출산 기본계획 수립 연구 용역을 실시하였다. 2009년 11월에 저출산 대책 관련 대통령 보고대회를 개최하였으며, 총리실 중심 관계부처 협의 및 조정, 사회적 의견수렴을 위한 토론회 및 간담회를 개최하였다. 인구변동 전망과 대응방안에 관한 국제학술대회를 개최 하는 준비 과정이 진행되며 2010년 9월 제2차 저출산·고령화 기본계획이 발표되었다.

박근혜정부에서는 저출산·고령사회 위원회를 대통령 직속으로 기존의 정책을 유지하였지만 회의는 2회로 그쳤고 심의나 연구의 기능은 없었다. 2015년 12월에는 제3차 저출산·고령사회 기본계획이 발표되었다.

(2) 제1차 기본계획

제1차 기본계획(2006)은 우리나라에서 그동안 지속되었던 인구억제정책을 출산장려 정책으로 전환이라는 의미가 있다. 국가적 차원의 저출산의 심각성

을 인식하고 이에 적극 대응하는 시발점이라는 의의를 가진다.

정책추진 방향으로 3가지를 제시하고 있다. 첫째, 국민들의 참여와 사회적 합의를 기반으로 범정부적으로 정책이 추진되었다. 사회 여러 부문의 참여를 바탕으로 정책을 개발하고 추진함으로써 정책에 대한 국민들의 국민적 공감대를 확보하고 책임 의식을 확산하며 정부 각 부처 및 지자체의 관련 정책들은 상호 유기적 연계 과정을 통해 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 추진되었다.

둘째, 장기적 관점에서 미래를 대비하기 위하여 종합적이며 일관성 있는 정책을 추진하고자 하였다. 저출산에 대응할 장기적 정책비전과 정책목표에 의거한 경제·사회 전반의 대책을 수립하고, 지속적으로 추진하고자 하였다. 성과관리를 통한 정책의 추진방향을 점검하고 정책의 실효성을 제고하고자 하였다.

셋째, 사회구조 혁신을 통하여 고령화 위기를 국민들의 개개인 삶의 질을 향상하고 사회경제 전반에 선진화 계기로 승화 시켰다. 출산 및 양육의 장애요인을 해소하고 개인과 가족의 출산 선택 기회를 실질적으로 보장하였으며 고령사회를 대비하여 경제 및 사회적 안전망을 구축하며 국민 삶의 질을 개선하였다. 새로운 성장 동력산업 육성과 적극적 노동시장 정책을 통하여 국가경쟁력을 제고하였다. 지속발전 가능한 사회 구현을 위해 저출산 대응 과정을 통한 보편적 정책을 확대하며 양성 평등적 가족 가치관의 형성과 사회문화 확산을 유도하였다.

제1차 기본계획에서는 출산율 하락추세의 반전을 위하여 3대 분야, 171개의 세부사업의 추진 목표를 선정하였다. 주요 과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 출산 및 양육에 유리한 환경을 조성하기 위하여 출산 및 양육에 대한 사회적 책임 강화와 건전한 미래세대 육성과 가족친화와 양성평등 사회문화의 조성을 추진하였다. 둘째, 고령사회에서의 삶의 질을 향상시키는 기반 구축을 위하여 안정적인 노인 건강과 의료보장의 내실화와 노후소득 보장체계의 구축, 교통·주거·문화 등 안전하며 활기찬 노후 생활 기반을 조성하였다.

셋째, 저출산의 성장 동력 확보를 위해 인적자원의 경쟁력과 함께 활용도를 제고하며 여성 및 고령자 등 인력 활용기반 구축으로 고령사회에 적합한

환경기반을 조성하고 고령친화 사업을 육성하였다. 넷째, 저출산에 대한 대응 정책 효과성을 높이는 사회분위기 조성을 위해 전략적인 교육·홍보와 사회적 합의를 유도하고 정책공동체 구축 및 정책 성과관리체계 구축 추진과 중앙과 지자체간 연계를 강화 하였다. 제1차 기본계획의 주요 내용은 다음의 <표 2-3>과 같다.

<표2-3> 제1차 기본계획

분 야	중점 과제
출산과 양육에 장애가 없는 환경조성	영·유아 보육·교육비지원 확대, 육아휴직 활성화, 양질의 유아 인프라 확충, 방과후 학교 확충
저출산·고령사회 성장동력 확보	고령자와 여성의 경제활동 참여 촉진, 평생학습체계 구축, 고령친화사업을 미래 성장 동력으로 육성
저출산·고령사회 대응사회적분위기 조성	정부, 기업, 노동 등 사회주체들과 정책 공동체 구축과 사회적 합의 유도

출처: 보건복지부(2006), 제1차 저출산·고령사회기본계획

제1차 기본계획은 출산과 양육에 유리한 환경조성 목적으로 영·유아 교육·보육비 지원 확대에 중점을 두었고, 양육비 지원을 통한 저출산 대책 및 사교육비 억제 정책을 중점 사업으로 실시하였다.

(3) 제2차 기본계획

제2차 기본계획(2010)은 장기적으로 저출산 정책에 성공적으로 대응하며, 국민 삶의 질 향상과 국가 지속가능성을 유지하고자 하였다. 활력 있는 선진 국가로 도약하기 위한 점진적 출산율 회복과 고령사회 대응체계를 확립하는데 의의를 가졌다.

정책추진 방향으로 3가지를 제시하였다. 첫째, 기업과 국민의 참여를 바탕으로 저출산 정책을 개발, 추진함으로써 국민적 책임 의식을 확산하였다. 가족 친화적 문화 확산과 고용에 대해서도 개인이 기업과 함께 적극적으로 참여할 수 있는 다양한 정책 개발과 국민전체가 함께 참여할 수 있는 범사회적 운동으로 발전시켰다. 개인과 공동체가 한 단계 더 성숙할 수 있는 기회로 활용하였다.

둘째, 정책수요가 높은 맞벌이 가구와 베이비붐 세대로의 정책대상을 확대하여 정책 체감도와 실효성을 제고하였다. 보육시스템의 개선과 일과 가정 양립 정책 등 지속적으로 늘어나는 맞벌이 자녀를 양육하는 가정의 정책 수요에 적극적으로 대응하였다. 셋째, 사회 각 분야의 영향에 대하여 다각적이며 종합적인 대책을 수립하고 추진하였다. 다양한 요인들의 복합적 상호 작용 결과인 저출산 현상에 대해서 경제적 부담 완화와 일과 가정 양립 강화 및 가치관 변화 대응 등이 상호 적절히 어우러진 정책 조합을 구사하였다.

제2차 기본계획에서는 점진적 출산을 회복을 위하여 3대 분야, 153개의 세부사업의 추진 목표를 선정하였다. 주요 과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 출산·양육에 유리한 환경을 위하여 일·가정 양립 확산과 결혼·출산·양육 부담의 경감 확대, 건강하고 안전한 성장환경이 조성 되도록 하였다. 둘째, 성장 동력 확보와 분야별 제도 개선을 위하여 잠재인력 활용 기반을 구축하고 인적자원의 경쟁력 제고 및 인구구조 변화에 대응하기 위한 경제 및 사회의 제도 개선을 추진하였다. 셋째, 저출산 대응을 위한 사회적 분위기 조성을 위하여 전략적으로 홍보 및 교육과 민간의 참여를 바탕으로 범국민운동을 확산하고, 정책 효과성 제고를 위하여 추진체계를 구축하였다. 제2차 기본계획의 주요 내용은 다음의 <표2-4>와 같다.

<표2-4> 제2차 기본계획

분 야		중점 과제
저출산 분야	일·가정양립 일상화	육아휴직급여 정률제 및 육아기 근로시간 단축 청구 권 도입, 유연한 근로형태 확산
	결혼·출산 부담경감	신혼부부 주택자금 대출 소득요건 완화, 난임 부부 지 원확대, 보육·교육비 전액지원 확대 등
	아동청소년의 건강한 성장 환경 조성	드림스타트 활성화, 아동보호전문기관 확대, 중장기 아동정책기본계획 수립 등
성장 동력 분야	잠재인력활용 기반구축	여성의 경제활동 촉진, 외국적 동포 및 외국인력 활 용, 직업능력 개발체계 확립 등
	인구구조변동에 대응한 경제 사회 제도 개선	교육양성 및 수급계획 재수립, 중장기 주택수급 계획 수립, 재정 건정성 관리시스템 개선.

출처: 보건복지부(2010), 제2차 저출산·고령사회기본계획

제2차 기본계획은 일과 가정 양립 일상화, 결혼 및 출산 부담 경감, 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성을 추진 전략으로 하였다. 정책대상을 맞벌이 가정으로 확대하고 기업의 적극적 참여를 유도함으로써 일과 가정 양립을 위한 직장 문화개선에 초점을 두었다.

나) 지방정부 출산정책

지방자치제도가 시행되면서 각 자치단체는 건설, 교육, 사회복지 등 지역의 세입·세출 및 사업 예산에 관하여 자원의 배분을 자율적으로 결정할 수 있는 권한이 확대 되었다. 지방정부의 주요한 기능은 지역의 공공정책을 수행하고 지역 주민에게 공공서비스를 제공하는 것이다(김지영, 2017).

지방자치단체는 중앙정부 기본계획을 토대로 지방정부의 실정에 적합한 계획을 수립하고 정책을 추진하기 위하여 기업체 및 지역단위 NGO 등과 유기적 협력체계를 구축하는 역할을 한다. 또한 중앙정부에서 추진하는 출산 장려 방안들과 지방자치단체에서 추진 중인 출산정책 사이의 일치 및 조화를 위해 체계를 구축한다(홍성란, 2016).

지방자치단체는 인구감소로 인한 정치적 대표성 상실과 중앙정부 교부금 지원 감소의 경제적 손실, 지역경제 활성화에 미치는 영향을 위해 지역의 산업기반, 인구기반 유지를 위하여 출산정책을 추진하고 있다. 그러나 지역별 편차가 발생하고 출산율에서도 지역별 편차가 나타나고 있는데 이는 지역별 특성 때문이라고 할 수 있다. 출산율의 지역별 편차 극복을 위하여 지방자치단체는 중앙정부차원으로 저출산 정책 이외에도 자체적으로 출산장려금과 양육지원금 등 저출산 극복 위한 정책을 추진하고 있다.

지방자치단체의 출산장려 정책 중 대표적인 정책으로 출산장려금제도를 들 수 있다. 출산장려금제도는 출산율 증가를 위해 지원해 주는 것으로 출산 축하금 형태의 일시금 지급의 도입으로 가장 큰 목적은 인구를 증가 시키고 저출산을 극복하는데 있다. 지방자치단체에서 자체적으로 시행하는 인구 정책은 부부의 생애주기를 범주화한 결혼을 시작으로 임신·출산·육아로 연결되어 가는 정책이 있고, 기타 사회문화적 지원의 국제결혼 이민자 지원과 인식 개

선을 위한 교육과 홍보 등의 사업이 있다.

또한 경제적 지원과 사회 인구학적 지원의 구분으로 살펴볼 수 있다. 경제적 지원 중 대표적인 것으로 다자녀 가정의 영·유아 양육지원 정책을 들 수 있다. 이는 자녀 양육부담이 상대적으로 많아지는 다자녀 가정에 대해서 경제적으로 지원함으로써 출산장려를 위한 사회적 환경 조성이 목적이다.

사회 인구학적 지원으로 각 지방자치단체에서는 임신한 여성을 위한 사업으로 서울시의 서울형 어린이집 공인과 365일 통합 보육서비스 거점 어린이집을 운영하고 있다. 또한 서울시는 영아(만0~2세)의 경우 젊은 부모들이 자녀양육에 대하여 어려움이 있다는 것에 착안하여 자치구별로 1개씩 영·유아 플라자 총 25개를 운영하고 있다. 영·유아 플라자는 가정에서 돌보는 아동과 부모를 위해 자녀 출산에서 양육까지 토털 서비스를 제공하는 것으로, 시간제 보육실 및 유아 정보 나눔터, 놀이시설, 어린이 도서관 등을 운영하고 있다(최상준·이명석, 2013).

“2016년 지방자치단체 출산장려 정책 사례집”을 살펴보면 결혼, 임신, 출산, 육아로 정책을 분류하고 있다. 총 1,499개의 지원 사업은 결혼·임신·출산·양육의 4개 분야로 나누어졌으며 지원 방식에 따라 현금, 현물, 바우처(이용권), 서비스, 교육, 홍보, 기타 등 7개 항목으로 구분되어 있다. 지자체의 출산장려정책 분야별로는 임신 관련 지원 사업이 516개(34.4%), 양육 관련 지원 사업이 480개(32.0%), 출산 관련 지원 사업이 478개(31.9%), 결혼 관련 지원 사업이 25개(1.7%)로 구분되어 지원되고 있다. 지원 방식으로는 현금(35.8%), 현물(19.3%), 서비스 제공(15.9%), 교육(15.4%) 등의 순서로 나타났다(보건복지부, 2017).

출산분야는 출산교실 운영 및 출산 축하금 지원, 출산용품 지급 등의 내용으로 시행되고 있다. 임신과 관련한 시책으로는 예비 부모와 임산부에 대한 의료 검진과 의약품 제공 등이 이루어지고 있다. 국제결혼 이민자들을 위한 사업으로, 다문화 가족의 임산부들을 위한 건강교실 운영과 산모건강 관리사 지원 및 의료시설 이용 시 통역서비스 지원 등이 이루어지고 있다. 다문화 가족 사업은 다른 세부사업의 지원대상자 일부로 포함되어 있다.

인식 개선 홍보교육은 광역시 지역에서만 활발히 추진되고 있으나, 도 지

역에서는 미미한 것으로 나타나고 있다. 그리고 기타 사업으로 다자녀 가정에 대한 지원책으로 양육비 지원이나 공과금 감면, 공공시설물 이용에 대한 혜택 등 지역 여건에 맞는 정책이 추진되고 있다(보건복지부, 2015).

중앙정부는 보건복지부가 우수 지방자치단체의 출산장려에 대한 인센티브 제공에 따라 지자체들의 출산장려금의 지급방식과 지원 금액 및 지원 대상자가 각각 상이 하도록 운영하고 있다. 출산장려금을 일시금으로 지급하는 경우에는 출산직후 신청자에 대하여 보통 신청 다음 달에 일시금이 지급되도록 운영하며, 분할금으로 지급하는 경우에는 지자체에 따라서 3개월에서 12개월 사이에 매달 일정 금액을 나누어 지급하는 방식을 취하고 있다.

지방자치단체 차원의 저출산 정책은 자체사업의 예산규모에 비하여 지나치게 많은 사업수의 진행이거나, 효과성이 떨어지는 1회성 행사 진행의 비판이 존재한다. 효과적으로 출산력 제고를 위해서는 출산과 관련된 복잡하고 다양한 인간 욕구를 정확하게 파악하여 충족시킬 수 있는 휴먼서비스(human services) 관점의 접근이 요구 된다.

제2절 정책도구론

1) 정책도구(policy tools)의 정의

정책도구(policy tools)는 정책수단(policy instruments) 혹은 통치도구(governing instruments)로도 사용되고 있다. 정책도구에 대하여 학자들마다 다양한 정의를 내리고 있다.

Howlett & Ramesh(2003)는 정책도구를 정책 집행을 위하여 정부가 사용할 수 있는 실제 수단 또는 장치를 의미한다고 하였고, Schneider & Ingram(1997)은 공공문제를 해결하기 위한 정책대상 집단의 행동을 변화시키고자 하는 의도를 가진 정책설계의 요소라 보았다(남궁근, 2016 재인용). 정책수단은 정책목표 달성을 위한 수단이고 정책도구는 정책수단을 실현하기 위하여 정부가 실제로 동원하는 도구와 장치를 의미한다.

Vedung(1998)은 정부가 사회 변화에 영향을 미치기 위해 활용하는 기법

으로 정의 하였고, Salamon(2002)은 공적 문제 접근을 위해 집합적 행동이 구조화 되는 판별 가능한 방법으로 정의하였다. Doern & Phidd(1992)는 특정 목적을 달성하기 위하여 정책행위자가 사용하는 모든 것이라고 하였으며, Hood(1986)는 목적을 달성하기 위한 수단의 신뢰할 만한 선택이라고 정의 하였다. Howlett(2005)는 국가권위의 활용 또는 의도적 제한 수반의 거버넌스(governance) 기법이라 정의 하였다.

국내 연구로 엄석진(2008)은 그의 연구에서 정책도구란 정책목표 달성을 위한 것으로 개인 혹은 집단들이 공공정책에 부응한 결정을 내리거나 또는 행동을 취하도록 유도하는 '목적 지향성'을 갖는 제도적 장치라고 정의 하였다. 오민수·김재일(2009)은 특정 목적을 달성하기 위하여 정부가 대상 집단과 개인에게 영향을 미치는 직접적이며 간접적인 수단이라 정의했다.

권혁주(2009)는 목적 달성을 위한 최적의 도구를 찾는 합리적 과정이라고 정의 하였고 정정길 외(2015)는 정책도구는 정부의 개입수단, 변화를 위한 정책설계의 요소 및 사회변화 기법과 실제의 정책수단과 장치 등으로 설명하였다. 정책도구에 대한 국내·외 학자별 정의의 정리는 <표2-5>와 같다.

<표2-5> 정책도구에 대한 국내·외 학자별 정의

	학자	정의
해외	Howlett(2005)	국가권위의 활용 또는 의도적 제한 수반의 거버넌스(governance) 기법이라 정의
	Howlett & Ramesh(2003)	정책을 집행하기 위하여 정부가 사용할 수 있는 실제 수단 또는 장치
	Salamon(2002)	공적 문제 접근을 위해 집합적 행동이 구조화 되는 판별 가능한 방법으로 정의
	Vedung(1998)	정부가 사회 변화에 영향을 미치기 위해 활용하는 기법으로 정의
	Schneider & Ingram(1997)	공공문제를 해결하기 위한 정책대상 집단의 행동을 변화시키고자 하는 의도를 가진 정책설계의 요소
	Doern & Phidd(1992)	정책 목적을 달성하기 위하여 정책행위자가 사용하는 모든 것
	Hood(1986)	목적을 달성하기 위한 수단의 신뢰할만한 선택이라고 정의

국내	정정길 외(2015)	정책도구는 정부의 개입수단, 변화를 위한 정책설계의 요소, 사회변화 기법, 실제의 정책수단과 장치
	권혁주(2009)	목적 달성을 위한 최적의 도구를 찾는 합리적 과정이라고 정의
	오민수·김재일(2009)	특정 목적을 달성하기 위하여 정부가 대상 집단과 개인에게 영향을 미치는 직접적이며, 간접적인 수단이라 정의
	엄석진(2008)	정책목표 달성을 위한 것으로 개인 혹은 집단들이 공공정책에 부응한 결정을 내리거나 또는 행동을 취하도록 유도하는 '목적 지향성'을 갖는 제도적 장치라고 정의

출처: 선행연구를 토대로 연구자가 정리함

종합하여 보면 정책도구란 정부 또는 정책 결정자가 정책목적 달성을 위하여 활용 할 수 있는 도구들을 말하며 정부부처에서 정책을 집행할 때 실제 활용할 수 있는 수단 또는 장치라고 정의할 수 있다.

2) 정책도구의 유형적 분류

정책도구에 대한 개념은 연구자들에 의해 유사한 맥락에서 형성되고 있다. 그러나 정책도구의 분류 기준은 성격이나 개별 도구의 특성에 따라 다양한 수준으로 정책도구를 분류할 수 있다. 이러한 분류체계는 개별 정책 수혜자, 수혜집단의 행동변화에 초점을 맞추는 미시적 접근과 국가적 차원의 국가 개입 정도에 초점을 맞추는 거시적 접근, 서비스 및 재화 속성과 국가의 개입 정도 등을 조직적인 특성으로 답는 중범위적 접근 등으로 구분 할 수 있다.

정책도구의 유형적 분류는 분류의 목적과 분류 관점에 따라 연구자별로 상이한 형태를 보인다. 정책도구 유형적 분류 연구는 특정 기준 또는 차원으로의 구분이 아니고 명목적으로 유형 분류하는 방법, 기준을 제시하고 연속선상으로 유형 분류하는 방법, 절충형 유형 분류하는 방법 등이 있다. 다양한 연구자들의 기준에 따른 정책도구 유형 분류는 다음과 같다.

가) Hood의 유형분류

Hood(1983)는 명목적 유형 분류 전형으로 정부가 사용할 수 있는 통치자원(governing resources)을 네 가지 기준으로 정책도구를 분류하고 있다. 우선 정부 역할을 행위자 행동을 변화시키는 영향력에 따라 제공자(effector)와 행위자의 행동 감시의 감시자(detector)로 구분하고 실질적인 정책도구의 분류로서 정부자원 중심의 중심형(nodality)과 권위형(authority) 및 재원형(treasure)과 조직형(organization)으로 구분하였다. 이러한 Hood의 실질적인 도구 유형화 방식을 살펴보면 다음 <표2-6>과 같이 제시될 수 있다.

<표2-6> Hood의 정책도구 분류 모형

	중심형	권위형	재원형	조직형
행동변화 제공자	훈련, 자문	사용료, 규제, 자격증	대출, 보조금, 조세지출	공기업, 관료제
행동감시 감시자	등록, 보고	인구조사, 컨설팅	여론조사, 경찰보고	녹음, 설문지

출처: Hood(1986)

정부는 이러한 자원을 조합하여 활용함으로서 정책 대상 집단을 조정할 수 있는데, 이용 가능한 자금과 정보를 제공, 회수하는 방법과 다른 행위자들로 하여 정부가 원하는 활동을 할 수 있도록 강제력을 행사하는 방법, 자체 인력과 전문기술로서 정부가 원하는 것을 스스로 말도록 하는 방법 등이다. 통치자원을 사회 모니터링(detectors) 목적과 사회변화(effectors) 목적으로 사용할 수 있다고 보았다.

나) Salamon의 유형 분류

Salamon(2002)은 연속선상에서의 유형 분류 전형으로 정책도구들을 비교 분석이 가능한 기준으로 분류하였다. 정책도구를 공공문제 해결을 위한 정부 행동이 구조화되는 식별 가능한 방법이라고 정의하고, 수단의 식별 가능한 산

물(활동), 전달수단, 전달체제 등의 공통적 특징을 가지고 정책도구 유형에 따라 그 내용은 달라질 수 있다고 하였다.

정책도구는 행위를 구조화 한다. 정책도구는 신제도론에서 의미하는 ‘제도’의 하나로 프로그램에 관여하는 사람, 그들의 역할 및 그들 간의 관계를 규정한다. 그러므로 정책도구는 정책집행 단계의 중요한 고려사항들을 구체화 한다. 정책도구에 의해 구조화 되는 행동들은 공공 문제에 대응하는 것을 목적으로 집합적 행동을 의미한다.

Salamon(2002)은 정책도구를 선택함에 특정한 정책목표를 달성하기 위한 어떤 기준과 원칙이 필요한지, 선택의 결과가 어떤 정책결과를 담보할 수 있을지에 종합적으로 정책의 성과를 정책도구와 비교할 수 있는 기준을 직접도구와 간접도구로 제시하고 있다.

(1) 직접적 정책도구(direct tools)

직접적 정책도구로는 전통적인 정부소비, 경제적 규제, 직접대출 등이 포함 된다. 직접적 정책도구를 자금조달(financing), 권한행사(authorization), 서비스 제공(service delivery) 등으로 기능이 같은 기관들에서 수행되는 경우를 말하고 있다.

정부소비(direct government)는 정부가 직접적으로 지출하는 물품구매와 인건비 등의 전통적인 소비 활동들을 말한다. 경제적 규제(economic regulation)는 정보의 불완전성과 자연 독점 및 부정적 외부 효과와 협상 등 거래 능력의 불공평성과 경제적 지대 등의 시장 실패적 문제 해결을 위한 정부의 시장 개입의 가격과 산출량 및 시장 진입 등을 통제하는 정부행동 도구이다. 대출(loan)은 정부기관의 자금으로서 기업 등에게 직접 대출하는 형식이다.

(2) 간접적 정책도구(indirect tools)

간접적 정책도구로는 사회적 규제, 계약, 보조금, 공적보험, 대출보증, 조

세지출, 과징금 및 사용료, 손해 책임법, 공기업, 바우처 등이 포함된다. 사회적 규제(social regulation)는 사회 구성원의 삶의 질 향상을 위하여 보건·환경·노동 등의 분야에서 규칙 제정을 통한 시장 행위자들로 부터 발생하는 외부에서의 비용에 대한 책임을 규정한다. 개인과 기업의 사회적 행동 규제 행위를 의미한다.

계약(contracting)은 민영화의 한 방식으로, 과거 정부 기관이 직접적 서비스 공급 방식이 아니고, 민간 계약자와의 위탁계약을 통한 간접적 재화와 서비스를 공급하는 방식이다. 보조금(grant)은 개인의 행태적인 변화 유도 또는 특정 조직의 변화 유도를 위하여 정부가 제공하는 자금을 의미한다.

대출보증(loan guarantee)은 특정 개인이나 기업들이 시중은행으로부터 대출 받았을 경우에 정부가 보증인으로 시중은행에서 제시하는 배상조건에 따라 책임을 지는 행위를 말한다. 공적 보험(insurance)은 사회보장 정책의 주요 수단으로, 국민들의 질병·실업·상해·노령·사망 등의 위협으로부터 보호하기 위해서 국가가 법에 의한 강제성을 띠고 시행하는 보험이다.

조세지출(tax expenditure)은 기존의 경제적 및 사회적 목적 달성을 위한 전통적인 조세시스템 이용을 통하여 특정 집단에게 세제상 혜택 또는 특정 활동을 제공하는 행위를 의미한다. 사용료 및 과징금(fees & charges)은 정부 기관이 제공하는 서비스 이용에 대한 이용료, 법령을 위반 했을때 부과되는 금전적인 제재를 말한다. 손해 책임법(tort liability law)은 물품의 결함으로 인하여 발생한 신체손상, 재산상의 손해에 대해, 물품을 제조하거나 가공한 자에게 그 배상 의무를 부과함으로써 소비자를 보호하는 규제 수단이다.

공기업(government corporations)은 정부가 출자하고 운영과 경영상의 책임을 지는 기업을 말하며, 이들 기관을 통하여 공공적 서비스를 직접 제공한다. 바우처(voucher)는 사회보장 제도에서 이용 되는 도구로 사회보장의 바탕이 되는 상품 공급자의 이익 보호와 사회보장제도의 수혜자들이 정책목적대로 행동하지 않을 것에 대한 대비 방안의 제도이다. 수혜자들에게 현금을 지급하는 대신 특정의 재화 및 서비스를 살 수 있도록 상품권을 발행하는 방식 등을 말한다. Salamon(2002)의 정책도구 분류 모형은 다음 <표2-7>과 같다.

〈표2-7〉 Salamon의 정책도구 분류 모형

정책도구		정의	정 책 산출물	전달 기제	전달 기관
직 접 도 구	정부 소비	정부가 활동을 하기 위한 소비 행위	재화 서비스	직접제공	정부
	경제적 규제	가격 및 산출 또는 기업의 진 입, 퇴출 통제를 위한 특정화 된 행정적 과정	행태 및 가격	가격규제 또는 진입	규제 위원회
	직접 대출	정부가 특정 개인 또는 기관에 게 자금을 빌려주고 그 채권을 관리하는 행위나 과정	현금	대출	정부
간 접 도 구	사회적 규제	안전, 건강, 복지 및 환경보전 등을 위해 제한하는 법규 또는 제정, 집행, 강제, 처벌 과정	계약 행태	규제	규제 위원회, 정부기관
	계약	외부로 부터 재화 및 특정 생 산품 구매 및 관련 행위	재화	계약, 현금지급	기업, 비영리 기관
	보조금	공공사업 촉진을 위해 정부가 기업, 가게 및 다른 정부에 공 여하는 직접적, 간접적 지원금	재화 서비스	보조금 제공, 현금지급	지방정부 비영리 기관
	대출 보증	정부가 특정 개인이나 기업에 게 민간은행이 자금을 대출하 도록 보증서는 행위	현금	대출	민간은행
	공적 보험	특정 개인 또는 기업이 당할 수 있는 신체적, 물질적, 경제 적 손실 위험에 대비하기 위해 정부가 제공하는 보상체계	보호	보험정책	공공기관
	조세 지출	정책목표 달성 위해 개인, 기업에게 세금 납부 연기, 감면 행위	현금 유인 기제	조세	조세기관
	사용료 및 과징금	특정 공공서비스 이용비용을 민간에게 부담하는 행위	재정적 제재	조세	조세기관

손해 책임법	타인의 부주의나 잘못된 행동 으로 인한 피해를 사법제도 통 해 보상, 금지적 처분 요청	사회적 보호	손해 배상법	사법제도
공기업	정부 소유 또는 통제하에서 운 영 되어 지는 준독립적 기업	재화 서비스	직접제공 대출	준정부 기관
현물 보조 증서	특정한 개인이 한정된 종류의 물건 또는 서비스를 구매하도 록 보조	재화 서비스	소비보조	공공기관 소비자

출처: Salamon(2002)

Salamon(2002)은 강제성(coerciveness), 직접성(directness), 자동성(automaticity), 가시성(visibility)의 네 가지 분석적 차원의 정의적 특성으로 정책도구를 파악 하였다. 강제성은 특정 행위의 유도, 금지하기 위한 개인 또는 집단의 행위 제약 정도를 의미하며 직접성은 목표달성을 위하여 운영이나 재정에 정부기관의 참여 정도를 의미한다. 자동성은 정책도구가 효과를 달성하기 위한 별도 행정기구와 행정기관의 구성이 아니라 기존의 행정기구와 행정기관을 사용하는 정도를 말한다. 가시성은 정책도구에 사용되는 자원이 예산과 정치 과정에 들어나는 정도를 의미한다.

다) Vedung의 유형 분류

Vedung(1998)의 정책도구 유형화는 규제(regulation), 경제적 도구(economic means), 정보(information)의 3가지 분류 방법으로 유형화 하였다. 규제(regulation)란 정부가 원하는 행동을 국민이 준수하도록 하기 위하여 법적인 의무를 부여하는 것을 의미한다. 정부가 공식화된 규칙에 의해 행위자에게 영향을 미친다. 행위자는 정부가 요구하는 것을 해야 하는 의무가 부여된다. 특정목적 달성을 위하여 정부에 의해서 수행되는 조치로서 공식적인 규칙과 지시에 의하여 사람에게 영향을 미치고 규제를 받는 사람에게는 규칙과 지시가 요구하는 것에 따라 행동 할 것을 명령한다.

경제적 도구(economic means)란 정부가 국민들에게 재화와 서비스를 제

공하거나 제공하지 않음으로서 특정행동을 유도하는 것을 말한다. 현금, 현물 등 물질적 자원을 나누어 주거나, 물질적 자원을 제한하는 것이다. 행위자는 어떤 행동 수행 의무는 없으나, 정부가 물질적 자원의 제한이나 사용에 대한 인증을 통해 행동이 쉽거나 어려울 수 있도록 영향을 줄 수 있다.

정보(information)란 강제력이나 경제적 인센티브를 개입시키지 않고 정보 및 지식의 전달을 통하여 국민의 행동 변화를 추구한다. 도덕적 설득이나 권고와 관련이 있으며, 정보는 올바른 지식과 현상과 조치의 좋고, 나쁨에 대한 판단과 행위자들의 행동에 대한 추천도 포함하는 지식 전달 이상을 내포한다(오민수, 2010).

Vedung(1998)의 연구에서는, 정책도구를 규제의 강제성 정도에 따라 무조건적인 금지, 예외적인 금지, 허가에 따른 금지 등의 규제적 도구, 현금과 현물 지원의 경제적 도구, 직접적 방식과 간접적 방식의 정보적 도구의 세 가지 유형을 은유적 표현으로 설명하였다. 규제적 도구는 회초리(stick)로 경제적 도구는 당근(carrots)으로 정보적 도구는 설교(sermons)의 은유적 표현 방법으로 설명하고 있다.

Vedung의 유형분류를 요약하면, 규제란 정부가 국민들에게 공식화된 규정이나 지침 등에 따르도록 영향력을 행사하는 것이라고 할 수 있다. 경제적 도구는 어떤 행동을 취할 경우, 경비나 시간, 세제면에서 유리하도록 만드는 것, 정보란 설득이나 정보 전달로 영향을 미치려는 것으로 도덕적인 권고에 해당되는 것이다.

하지만, 이에 대해 전영한(2007b)은 다음과 같은 문제를 제기하기도 하였다. 첫째, 구체적인 도구를 파악할 수 없는 추상적이라는 점이다. 둘째, 공공부문 뿐 아니라 민간부문에도 적용될 수 있는 성격의 도구들이므로 정부가 사용할 수 있는 고유한 도구가 무엇인지 파악하기 어렵다. 셋째, 새로운 거버넌스의 대두에 따른 조직형태나 제도적 배치의 변화를 정책도구로 간주하지 않고 있다는 점이다.

최근 각국 정부는 정부의 직접 개입 방식에서 탈피하여 준정부조직과 민간조직을 개입시키는 네트워크 방식의 거버넌스로 이행을 하고 있다. 정책목적의 달성을 위해 비정부조직과 준정부조직의 다양한 역할을 포함할 수 있는

정책도구의 유형론이 필요하다는 것이다.

Kettl(1988)은 정책도구의 유형에 따라 정부와 대리 정부간의 상호 작용에 차이가 나타나기 때문에 적절한 정책도구 선택이 중요하다고 주장하였다. 현대 정부의 운영에 있어서 정부에 의한 직접 생산보다 비정부 조직을 활용한 대리 정부가 증가하고 있음을 지적하였다. 대리 정부의 형태로 보조금, 조세 지출, 계약, 정부 대출 및 대출 보증 등을 제시하였다.

Osborne & Gaebler(1993)는 서비스 계약, 임대차 계약, 관리운영 계약, 양여권 계약 등 민영화와 공공민간 파트너십의 측면에서 고려되는 36가지 정책도구를 소개하고 있다. Howlett(2005)는 정책도구를 사회네트워크 촉진 유형과 제한 유형 기준으로 중심형, 재원형, 권위형, 조직형의 네 가지 유형으로 정책도구를 절차적 차원에서 유형화 하였다. 훈련·교육·공식적 평가·제도신설, 정보의 선택적 제공·제도개혁·청문회 등을 포함시키고 있다.

Peters(2006)는 정책도구를 조세, 서비스 제공, 정부지출, 법률, 기타 경제 수단, 설득 등 여섯 가지로 분류하였다. 첫째, 조세에는 조세부과와 세금감면이 포함된다. 둘째, 서비스 제공으로 국방과 교육의 사회서비스와 공원과 같은 여가활동 서비스로 분류할 수 있다. 셋째, 정부지출에는 이전지출(transfer payment)이 포함되며, 정부 활동을 위한 금전적 배당과 지출이 수반된다. 넷째, 정부만이 가지는 독특한 자원으로의 법률은 민권법과 남녀고용 평등법 등의 권리 부여와 사회적 및 경제적 규제를 위하여 활용된다고 하였다. 다섯째, 기타 경제수단이고 여섯째, 설득이 있다.

하연희·문명재(2007)는 Salamon(2002)의 정책도구 유형분류 기준 중 직접성(directiveness)과 새로운 기준으로 적극성(proactiveness)을 가지고 정책도구 유형 모형을 만들었다. 직접도구와 간접도구의 구분에 개입 정도의 높고 낮음을 의미하는 적극성의 개념을 더하여 분류하였다.

직접성의 직접도구와 간접도구는 정부 개입 정도에 따라 정책도구는 달라진다. 직접도구 중에서도 정부의 적극성이 높은 경우에는 직접공급 정책도구, 적극성이 낮은 경우에는 정보제공 정책도구가 적합하다. 간접도구도 다양하게 존재하는 정책도구 중에서 정부의 적극성에 따라 분류하면 사회적 규제와 바우처는 정부 개입 정도가 크고, 보조금과 사회보험 같은 경우는 적극성 정도

가 중간정도 수준이다. <표2-8>은 하연희·문명재(2007)의 인구정책에서 사용된 정책도구 직접성과 적극성 개념 유형 분류 모형이다.

<표2-8> 정책도구 직접성과 적극성 개념 유형 분류

구분		정책도구의 종류
직접성	적극성	
직접도구 (direct Tools)	h(높음)	정부 직접공급(direct government)
	l(낮음)	정보제공(public information)
간접도구 (indirect Tools)	h(높음)	사회적 규제(social regulation)
	h(높음)	바우처(vouchers)
	m(중간)	조세지출(tax expenditures)
	m(중간)	정부보험(insurance)
	m(중간)	보조금(grants)

출처: 하연희·문명재(2007)

Salter(1998)는 재원조달, 서비스 창출, 서비스의 질적 수준에 대한 규제의 세가지 측면으로 국가의 정책 개입 분석을 주장하였다. 실제로 이러한 분류를 통해 다음과 같은 8가지 개입 모델을 제시하고, 미시적·거시적 수준 사이의 중범위적 분석이 가능하다고 하였다. 국가 개입 유형에 따른 정책도구 조합은 <표2-9>와 같다.

〈표2-9〉 국가 개입 유형에 따른 정책도구의 조합

모델	재원조달	서비스 창출	서비스 질적 규제
1	국가	국가	국가
2	국가	국가	시장(준정부)
3	국가	시장(준정부)	국가
4	국가	시장	시장
5	시장	국가	국가
6	시장(준정부)	국가	시장
7	시장(준정부)	시장	국가
8	시장	시장	시장

출처: Salter(1998)

권혁주(2009)는 Salter(1998)의 접근을 통합하여 정책도구에 대한 중범위적 접근을 시도하였다. 정책도구와 관련된 연구들은 정책도구의 정책대상 집단이 되는 개별의 개인 시민들에게 초점을 맞추고, 정부가 추구하는 정책목적 달성을 위해 시민들의 선택과 행동을 어떻게 유도해야 하는가에 초점을 맞춘다. 이들 접근 방식은 공공부문의 모든 생산 방식을 설명하기 어렵고 정책도구가 가지는 정치적 성격을 반영하는데도 제한적이다. 미시적 접근에서 나타나기 쉬운 시장과 국가에 대한 이분법적 사고 극복을 위해서는 정책도구에 대한 거시적·중범위적 접근이 필요하다고 주장 하였다. 기타 학자별 정책수단 유형 분류는 〈표2-10〉과 같다.

〈표2-10〉 기타 학자별 정책수단 유형 분류

학자	내용
Schneider & Ingram(1990)	권한(authority), 인센티브(incentive), 능력(capacity), 학습(learning) 수단, 상징 및 권고(symbolic and hortatory)
Linder & Peters(1989)	직접공급, 보조금, 세금, 계약, 권위, 규제, 권고,
McDonnell & Elmore(1987)	시스템변화(systemchanging)수단, 명령(mandates), 능력형성(capacity-building), 유인(inducements),

Doern & Phidd(1983)	사적행위, 설득, 지출, 규제, 공적소유
Mosher(1980)	비지출수단(non-expenditure instruments), 지출수단
Doern & Wilson(1974)	조세지출, 규제, 보조금(직접지출), 공적소유, 도덕적 설득

출처: 양혜원(2010)의 내용을 재정리

바람직한 정책도구 분류를 위하여 전영한(2007b)은 5가지 조건을 제시하였다. 기존의 정책도구 유형 분류 체계의 장·단점을 평가하는 기준이 되었다.

첫째, 망라성(exhaustiveness)이다. 현실세계에 존재하고 있는 모든 정책도구에 적용 될 수 있어야 한다. 제시된 유형분류 체계의 범주에 속하지 않는 정책도구가 없어야 한다. 망라성은 연구대상 다양성 분석을 위한 기초적 조건이다. 둘째, 배제성(mutual exclusiveness)이다. 분류모형이 제시하는 범주들은 논리적 중복이 없어야 하며 하나의 도구가 동시에 여러 범주로 분류되지 않아야 한다.

셋째, 단순성(parsimony)이다. 조건이 동일하다면 분류모형은 불필요하게 복잡한 것보다는 단순한 모형이 우수하다. 넷째, 적용가능성(empirical workability)이다. 정책도구를 분류함에 있어서 분류자의 자의적 판단이 최소 수준으로 한정 되어야 한다. 실증적 연구에 활용될 경우에는 측정을 위한 조작화는 수용 가능한 수준에서 가능해야 한다. 다섯째, 이론적 기여도(theoretical fruitfulness)는 높아야 한다. 분류모형의 핵심적인 가치는 학문적·실천적으로 의미 있는 이론적 명제를 창출하는데 기여할 수 있는가에 달려있다. 이러한 전영한의 정책도구 분류 체계 조건은 바람직한 정책도구 분류 모형을 제시하기 위한 기준이 되었다.

3) 정책도구 연구 동향

정책도구 연구 동향은 다음과 같은 다양한 주제와 관련하여 이루어지고 있다. 전형원(2002)은 정책도구에 관한 인식이 이론적인 차원을 넘어 개별적

인 단일 정책도구의 적용보다 복수의 정책도구를 혼용해서 사용할 때 효과성이 더 높아 질 수 있다고 보았다. 또한 문제를 해결하는 상황에서 집행기능으로 사용할 수 있는 실질적 활용에 의미를 두기 시작했다. 그리고 기존에 존재하던 정책도구와 함께 다양한 정책도구들의 출현과 정책 환경에서 발생하는 상황의 중요성과 정책네트워크의 중요성을 강조하고 정책도구에 관한 개념적 인식 확장을 정책도구 이론 발전의 중요한 요인들로 보았다.

정책도구 연구 동향을 여섯 가지로 구분하여 살펴 볼 수 있다. 첫째, 정책집행의 실제로서 정책도구 효과성 보다는 정책집행 실제 연구에 초점이 모아지고 있다. 정책도구 활용 관련자들과 참여자들 간의 협력 정도 등이 중요한 주제가 되며 점차적으로 정책 집행과정에 집중되고 도구를 둘러싸고 있는 변수들을 중시하는 맥락적 접근 방법이 늘어나고 있다.

둘째, 정책도구의 혼용 여부로서 기존 연구에서의 정책도구들은 실제 적용과정에서 혼용하여 사용하게 되면 정책실패를 초래하게 된다고 하였다. 그러나 정책도구의 유형을 뚜렷하게 구분하는 일은 정책 실무에 관한 연구를 수행함에 있어 매우 어려운 일이다(Hood, 1983). 정책 집행과정에서 두 개 이상의 정책도구들이 동시에 적용되는 것이 바람직할 때도 종종 있기 때문이다.

셋째, 새로운 도구의 출현으로 다면적 속성을 지닌 5가지 유형이 거론되기도 한다. 도구, 유인책, 지표, 사람에게 초점을 맞추는 도구, 의사 전달적 도구 등이다(Bruijn & Hufen, 1998). 정책도구의 선택이 있을때 정부의 강력한 압력이 상실되기도 하는데 시장원리에 적합한 인·허가나 학습에 의한 정책집행이 그 예이다.

넷째, 정책도구를 정책과정의 결정변수 중 하나로 규정하는 접근 방법으로 정책도구에 관한 이론을 확장하는데 기여한다. 다섯째, 때로는 정책도구 스스로 집행되는 것이 아니고 정책네트워크 중요성 강조로 조직의 노력이 요구되며 집행조직의 활동 범위를 넘어서는 노력들이 필요하기도 하다. 미래예측은 단일한 조직의 범위 내에서만 가능한 것은 아니며 기관과 정부조직 연합이 필요한 경우도 있다.

여섯째, 정책도구의 개념적 인식 확장으로 변화 가능성에 대해 더 많은 관심을 모으고 있다. 다양한 목표 달성을 위해서는 정책도구가 다양한 방식으로

적용되어야 하며, 정책도구의 결과가 변화를 기대하며, 대상 집단의 정책결과에 대한 반응 등으로 이해되고 있다.

국내에서 비교적 최근에 들어와 정책도구의 개념과 유형에 대한 연구들이 나오고 있다. 정책도구의 개념 및 정책도구의 기술과 유형에 대한 연구(전형원, 2002; 문명재, 2008), 정책도구 중 보조금의 개별적 정책도구에 대한 연구(권오성·박민정, 2009), 인구정책 수단 변화를 살펴본 연구(하현희·문명재, 2007)와 생활체육 정책에서의 정책수단 유형 연구(이용식, 2010) 등 특정한 영역이나 한가지 제도의 정책도구 특징 및 효과에 대한 연구들이 있다. 최근 문순영(2013)이 장애인 정책 종합계획을 중심으로 정책수단 유형을 탐색한 연구는 있었으나 아직까지 출산정책의 영역에서 정책도구의 유형적 특성 연구는 전무하다.

제3절 국내 선행연구

1) 출산정책 선행연구

출산정책과 관련된 선행연구들은 경제적 지원의 출산장려금 지급과 관련된 연구들과 보육시설 지원 및 서비스 질 개선을 위한 연구, 일과 가정 양립을 위한 출산여성을 위한 연구 등으로 구분할 수 있다. 석호원(2011)은 출산장려 정책의 효과성에 관한 연구에서 서울시 25개 자치구의 출산장려금 정책은 합계 출산율과 출생아 수, 연령별 출산율에 영향을 미치지 못한다고 하였다. 최분희(2015)의 출산장려정책 수단 효과성에 관한 실증적 연구에서 밝힌 서울특별시와 6개 광역시, 15개의 광역 지방 자치단체의 경제적 지원에 유의미한 차이가 없다는 연구와 일치한다.

출산장려금 정책은 경제적 지원정책으로 임신 및 출산과 관련하여 축하금을 지급하거나 보육 및 교육비를 지급하고 있다. 경제적 지원으로 현금지급 및 바우처 형태의 지급 방법을 사용하고 있는데 이에 대한 효과성은 낮다는 선행 연구들을 볼 수 있다.

강경희(2013)는 보육지원 정책과 출산율과의 관계 연구에서 합계 출산율

은 현금지원정책이 가장 큰 영향력을 미친다고 하였다. 출산 환경요인과 출산 의지와의 관계 연구의 백나영(2013)은 출산 환경요인과 출산의지의 관계 연구에서 출산의지는 학력, 연령, 주거 유형에 유의미한 결과를 나타낸다고 하였는데, 배광일(2011)의 출산의도 및 출산행동에 대한 생태학적 접근 연구에서 아내의 연령이 적을수록, 교육수준이 높을수록 출산의도가 있다고 하여 연구 결과가 유사하다.

공선영(2006)은 경제위기 이후 인구학적 특성이 기혼여성의 출산에 미치는 영향 연구에서 초혼연령이 낮고 취업한 대졸여성의 경우 남편의 소득이 높고 월평균 소득수준이 높은 집단이 희망자녀 수에 유의미한 결과를 나타냈다. 신윤정 외(2014)는 출산을 제고를 위한 자녀 양육 지원정책을 통해서 경제적 돌봄 부담을 경감시켜야 한다고 주장하였다.

윤경애(2006)는 출산 양육을 지원하는 국가 체계 중에서 일하는 어머니를 지원하는 국가의 여성경제 활동 참여율이 높다고 하였다. 신윤정(2008)은 미래 자녀의 출산, 현재 자녀의 출산에는 보육비 지출과 양육의 총소요 비용이 고려되고 있다는 연구 결과로 나타났다.

김사현(2009)은 고용불안에 따른 저임금과 기술의 미숙련은 출산과 양육에 부담요인으로 작용하고 비정규직 여성들의 출산기피 요인으로 작용 할 수 있으며, 신효영(2009)은 미혼, 기혼 남녀 모두 결혼관, 자녀관에는 긍정적이지만, 현재 시행중인 출산 장려정책에는 조사대상 모두가 체감효과가 낮다는 연구 결과를 나타냈다.

조명덕(2010)은 출산율은 통계적으로 경제 성장률과는 유의미한 관계가 발견되지 않고, 교육비 부담, 여성 실업을 상승, 실질 GDP, 여성경제활동 참가율, 초혼연령 상승과는 부의 관계에 있다는 연구 결과를 나타냈다.

저출산 기본계획과 관련된 선행연구로 안명옥(2004)은 저출산 사회대책 기본법 제정의 필요성 및 외국 동향을 통한 저출산 추세원인을 연구하였다. 이삼식(2016a)은 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 성공적 이행을 위한 전략과 조건에서 출산 순위 연구를 진행하였다. 인구 정책적 접근 강화와 동일한 목표를 추구하고 있는 출산정책의 세부 정책들 간의 유기적 연계성 강화와 정책과 환경·문화 간의 조화, 실질적인 생애 주기적접근을 시도하였다.

다양한 사회주체들 간의 협력체계 구축이 기본계획의 성공적 이행 요인이라 하였다.

조남훈(2006)은 저출산 고령사회 기본 계획의 이해를 통해 중앙 및 지방 정부 공공 및 민간부문의 사업 참여와 사업관리자 및 실무자가 효율적 관리 체계를 위한 기본계획의 이해를 추구하였다. 저출산 현황, 저출산에 따른 미래사회의 위험성, 제3차 기본계획에서의 저출산 대책의 내용을 통한 이행 지원과 경제, 종교, 시민사회, 지자체의 추진동력 확보의 중요성을 설명한 정윤순(2016)의 연구가 있다. 젊은 세대가 결혼, 출산, 가족에 대한 긍정적 인식을 가질 수 있도록 TV 광고 등 매체 홍보를 강화하고 남성의 육아 및 가사 분담 문화를 확산하며 남성 육아 휴직 활성화를 저출산 대책으로 제시하였다.

여성의 출산의지는 정부정책에 따라 많은 영향력을 미친다는 것은 기존연구들을 통하여 알 수 있었다. 그러나 현재 시행하고 있는 출산장려 정책은 전면적으로 확대하거나 재검토 되어야 한다고 주장하는 연구들도 있어 다각적 연구가 필요하다. 단순히 현물성 지급의 출산장려금 지급과 보육·교육비 지원으로 출산정책에 사용되어지는 예산 사용 내역을 구체적으로 분석하여 보육 서비스 질 향상과 여성인 모성을 위해 사용되는 등 다양한 방안을 마련해야 한다.

2) 정책도구론에 관한 선행연구

정책도구의 기원과 전개 그리고 미래에 관해 연구한 전영한, 이경희(2010)는 정책도구의 이론적이고 실천적인 의의를 제시하면서 연구의 기원과 발전 과정을 설명하였다. 기존의 정책도구 연구의 한계를 분석하고 극복해야 할 과제로서 정책도구의 조합문제와 정책도구의 선택에서 필요한 이론의 개발 등을 제시하였다.

정책도구는 도구주의 패러다임 발달을 중심으로 연구한 초기 연구가 있었고, 고전적인 정책도구 연구에서는 정부에만 한정 되었지만 현대 정부들은 민간기관 및 제3자를 통해 정책을 수행하는 경향을 보이기 때문에 정책도구의 선택이 과거와는 달라졌으며 다양한 연구가 필요하다고 보았다. 공공관리에

관한 연구와 정책도구에 관한 연구는 통합되어야 하며 이를 위해서는 정책도구의 적절한 관리가 필요하다고 주장하였다.

전영한(2007b)은 정책도구의 다양성을 분류할 수 있는 정책도구의 체계적인 분류모형은 정책도구의 다양성에 관한 지식 축적에 공헌하며, 정책도구의 분류체계 개발이 필요하고 여러 쟁점에 대한 방향을 제시한다고 하였다. 범주화는 반드시 필요한지, 정책도구 선택에는 분석적 유형을 채용할 것인지, 실제 사용되는 유형을 채용할 것인지, 정부의 무행위도 정책도구에 속하는지, 내부 관리도구도 정책도구에 포함시킬 것인지, 범주화시에 연속적 범주화 접근방법을 택할지 불연속적 범주화를 선택할지 등 모두 5가지의 쟁점 중심으로 상이한 입장을 살펴보았다. 정책도구의 유형화는 1차적으로 정책도구 이해에 도움이 되고 정책도구의 이론적이고 분석적 시각을 더해주는 것이라고 주장하였다.

문명재(2008)는 정책도구 연구의 학문적 좌표를 정리하고 정책도구 연구 의미와 방향성을 제시하는 연구를 하였다. 정책도구는 새로운 연구 분야가 아니라 기존 정책연구의 연장선으로 인식하고, 종합적인 이해가 필요하다고 밝혔다. 특히 정책도구의 선택과 맥락성 그리고 정책도구의 조합을 중심으로 기존에 분화되어 발전한 전통적 연구에서 통합적이며 실무적인 연구로 나아가야 한다고 주장하였다.

문명재(2009)는 정책도구적 특성과 향후 연구 방향 주제 연구로 정보제공을 다루면서, 유인이나 규제 수단과는 달리 연성적이면서 다른 도구들과의 조화를 이루기가 쉽다고 하였다. 국민 개인의 사생활과 밀접한 관련이 있거나 다른 정책도구와 함께 사용하여 효과를 나타내기 위해서 적절한 정책도구로서 정보제공에 중점을 두었다.

전형원(2002)은 공공정책 도구론에 관한 연구로 정책을 도구론적 시각으로 연구하였다. 정책집행에 대해 관심이 늘고, 정책도구가 혼용되어 사용되고, 새로운 도구가 출현하면서 정책 네트워크에 관심이 늘어나고 정책도구론이 발전하였다고 한다. 정책도구를 법률적, 경제적, 의사 전달 도구의 세 가지로 유형화 하였다.

중소기업 혁신에 미치는 정책도구의 선택에 관한 연구에서 류숙원·김상윤

(2010)은 기업의 부가가치 창출을 위해서는 경쟁력을 확보하고 혁신이 필수적인데 혁신은 기업에 미치는 영향력이 정책도구에 따라 달라진다고 보았다. 강제적 도구보다 정보제공 도구와 경제적 유인도구가 중소기업을 지원하는데 더욱 긍정적인 영향력을 미친다고 보았다.

조성한(2006)은 거버넌스 도구로서의 규제적 정책도구는 전통적 행정학과는 다른 신공공관리에서 어떠한 역할을 하는지 살펴보았는데, 정부 행위의 기술적 측면의 중요성이 커지고 있다고 하였다. 기존 연구에서는 대부분 규제는 좋지 않고 완화되어야 한다는 입장들을 취하고 있으나 규제가 정책 과정에서 활용된다면 효과적으로 활용될 수도 있다고 주장하였다. 그러나 좋은 규제는 정해진 기준이 있고 그 기준을 따라야 한다고 주장하면서 14개의 규제 기준을 제시하였다.

거버넌스적 관점에서 다른 시각으로 정책도구를 분석한 엄석진(2008)은 서울시와 기초 자치단체인 관악구의 실례를 중심으로 회계에 대한 정책도구 규모와 비중을 비교 분석하였다. 두 곳 모두 정책도구를 활용하고 있지만, 서울시는 간접적인 정책도구의 비중이 높고 기초 자치단체인 관악구는 직접적인 정책도구 비중이 높았다. 정책도구 활용은 정책 영역별로 차이가 나타나는 것으로 보았으며 국가적 수준에서는 간접적인 정책도구를 활용하는 것이 효과적일 것이라고 하였다.

권혁주(2009)는 국가와 정책도구 정치적 성격 연구에서 정책도구의 정치적 성격을 분석하는 이론적 틀로서 국가가 정책적으로 개입 형태가 어떠한지 연결하여 제시하였다. 정책도구를 정치적으로 중립적으로 보기 보다는 정책도구를 선택할 때 정치적 성격을 잘 이해하고, 보다 효과적인 도구를 선택하는 것이 중요하다고 보았다.

문명재(2008)는 행정학에서의 이론적 좌표와 쟁점을 연구하면서 기존의 정책도구 유형화 연구를 정리하고 미래의 전망에 대하여 논하였는데, Vedung(1998)의 정보를 활용한 정책도구의 구체적인 형태를 설명해 주었다. 정보 활용 정책도구는 정보의 교환과 설득을 통해 사람들의 행동에 영향을 미치거나 도의적인 양심에 호소하는 등 폭넓게는 정보 제공의 모든 방법이 포함된다고 보았다.

기존의 정책도구론에 관한 선행연구들은 이론 개발에 대한 연구, 정책도구의 연구 방향성 제시, 도구론적 시각을 통한 공공정책 도구론에 관한 연구 등 정책도구자체에 대한 연구들이 다수를 이루고 있다. 특히 정책도구 개별 연구를 통해 규제적, 유인적, 정보적 연구들을 통한 효과적인 도구 선택에 대한 연구들이다.

정책도구 유형 분석을 통해 각 정책들이 어떠한 정책도구 유형에 속하는지, 정책도구 유형 분석을 통해 정책의 집행에 많이 사용되어진 정책도구 유형을 분석한다면 정책목표 달성을 위한 유형이 구분되어 효과적인 정책도구를 사용할 수 있으며 정책목표 달성에도 용이 할 수 있으리라 본다.

3) 정책도구론적 관점의 출산정책 선행연구

Salamon(2002)의 정책도구적 분류 체계와 관련 출산정책에서는 현금지원 정책과 보육시설서비스 정책 및 조세혜택정책이 출산율에 미치는 영향 등으로 구분하여 볼 수 있다. 현금지원정책이 출산율에 미치는 영향 연구의 유계숙(2009)은 서베이 자료를 이용하여 저출산 정책의 효과성을 평가하였다. 이 연구는 보육비·교육비 지원, 보육 교육시설 확충과 서비스 확대, 자녀 세제혜택, 일과 가정 양립지원, 불임부부 지원, 모자건강관리 지원 등 여섯 가지 출산정책의 수혜 경험의 유·무가 출산여부에 미치는 영향에 대해 평가하였다.

여섯 가지 출산정책을 수혜 가구와 비수혜 가구로 구분하여 비교 분석한 결과에 따르면, 불임부부 지원 혜택을 받은 수혜 가구는 비수혜 가구에 비하여 출산 가능성이 5.72배 높게 나타났고, 모자건강 관리 지원은 2.28배의 상승이 있었으며 일과 가정 양립지원은 2.21배의 상승, 보육비 및 교육비 지원은 1.60배의 상승을 보였고 자녀 세제혜택은 0.73배의 상승과 보육 및 교육시설 확충과 서비스 확대는 0.64배 높은 것으로 나타났다. 아동수당 지급이 불충분한 경우 출산력에 큰 영향력을 미치지 못함을 언급하였다.

장혜경 외(2004)는 일본의 자녀양육 부담 완화를 위한 아동수당을 지원하는데 그 액수가 월 5천엔 정도로 미비하면 효과가 크지 않음을 지적하였다. 이충환(2012)도 양육비 지원의 효과가 크게 없음을 증명 하였으나, 석호원(2011)은 현금지원의 출산장려금 정책의 효과는 없으나 자녀를 위한 양육비

지원은 출산을 제고에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석 하였다.

현금지원 일종인 일과 가정 양립을 가능 하게 하는 산전·후 휴가 및 육아 휴직은 이명석 외(2012), 유계숙(2009), 정성호(2012)등 대부분의 연구에서는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정성호(2012)는 전국의 결혼 및 출산 동향의 미시자료를 활용하여 20~35세 기혼여성을 대상으로 출산정책을 출산지원, 육아 지원시설 확충, 경제적 지원, 다자녀가정 지원, 일과 가정 양립지원, 양성 평등 문화 조성 지원으로 구분하였다. 자녀수별로 무자녀 가정, 1자녀 가정, 2자녀 가정으로 구분하고 인지도와 경험도 수준을 검토하여 출산정책의 인지도와 경험도가 자녀 출산계획에 미치는 영향 연구를 하였다.

연구 결과로 현존 자녀수를 고려하지 않을 경우 양성평등 문화 조성 지원과 경제적 지원 정책에 대한 인지도는 출산 계획 가능성은 높이는 것으로 나타났다. 그러나 현재 자녀수를 고려하는 경우에는 자녀가 없는 가구, 1명의 자녀 가구, 2명의 자녀 가구의 모든 기혼여성 출산정책에 대하여 알고 있는 인지도는 추가 출산계획에 미치는 영향은 유의하지 않았다.

이러한 결과는 출산정책 이용도의 경우에도 동일한 결과를 보였다. 현존 자녀수를 고려하지 않을 경우 일과 가정양립지원, 경제적 지원, 양성평등 문화 조성 지원 등은 자녀 출산계획에 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다. 그러나 현존하는 자녀수별로 분석하면 이러한 변수의 통계적인 유의성이 사라져 출산정책의 이용 경험은 출산계획에 유의한 영향을 주지 않는다고 하였다. 현금지원 정책이라도 금액과 지원 방법 및 종류에 따라 정책의 효과가 다르게 나타났다.

임신 및 출산비용 지원과 양육 수당이 현금 지원 정책 일환으로서, 출산의지에 영향을 미치는 것으로 나타난 이현옥(2011)의 연구에서는 출산의료비 지원이 출산의지에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 양육수당이 출산의지에 미치는 영향 요인에 5% 또는 10%의 유의 수준에서 통계적으로 유의성이 있는 것으로 나타났다.

보육·교육비 지원을 출산의지에 미치는 영향 요인으로 연구한 이삼식 외(2005), 이현옥(2011)은 보육·교육비는 가구경제에 부담을 주며 그 영향은 출산의지를 약화시키며 출산에 부정적 요인으로 나타난다고 하였다. 신윤정

(2008)은 기혼여성들을 대상으로 한 연구에서 자녀 보육·교육비, 초등학교 및 중학교와 고등학교의 교육비 절감이 여성들의 자녀 출산의지에 영향을 미친다는 결과를 밝혔다.

보육시설의 서비스 정책이 출산율에 미치는 영향 연구의 이명석 외(2012), 이삼식 외(2010), 정성호(2012)의 연구는 보육료 지원은 출산율에 매우 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석 하였다. 석호원(2011), 유계숙(2009), 이충환(2012) 연구에서는 보육시설 수, 어린이집 확충 및 이용율이 출산율에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석 하였다.

보육 서비스 질적 수준 연구의 한운옥(2011)은 24시간 연장형 보육 시설을 출산의지에 긍정적인 영향을 미치는 요인으로 보았다. 배광일(2011)의 연구에 따르면 자녀수가 2명 이상일 때 믿고 맡길 만한 보육 시설이 있어야 출산의지에 가능성이 높다는 결과가 나왔다. 정부는 국·공립시설 뿐만 아니라 민간 시설에도 보육서비스 질을 높일 수 있도록 적극적인 정책 지원이 필요하다.

조세 혜택 정책이 출산율에 미치는 영향을 연구한 이삼식 외(2010)와 정성호(2012)는 결혼 및 출산 동향조사를 각각 다른 방법으로 분석하였다. 이삼식 외(2010)는 조세 혜택 정책이 긍정적 효과가 있는 것으로 나타났고, 정성호(2012)는 자녀수에 따른 로짓 회귀분석 실시에 효과가 없는 것으로 나타나 분석방법에 따라 결과가 다르게 나타남을 알 수 있다.

사회보험 및 세제 지원이 출산의지에 미치는 영향을 연구한 이현옥(2011)은 사회보험 및 세제 지원이 많을수록 출산의지에 긍정적인 결과가 도출된다고 하였다. 그러나 우리나라 세제 혜택은 소득세 감면 과세방식을 채택하고 있어, 자녀 1인당에 대한 소득 공제액이 작아 자녀수 증가에 대한 공제액도 작아 세금감면에 대한 체감도는 낮다고 할 수 있다. 산전·후 휴가서비스가 자녀 출산의지에 영향을 미치는 요인에서는 육아휴직제도의 절대치가 자녀출산 의지를 설명할 수 있는 설명력이 가장 높은 요인임을 밝히고 있다. 유연근로제의 탄력근무가 자녀출산 의지에 중요한 영향을 미치는 요인으로 나왔다. 국내 연구를 통해 살펴본 출산율은 다양한 변인의 영향을 받고 있음을 알 수 있다.

정책도구론적 관점에서의 출산정책은 출산정책을 세분화하여 출산계획, 출산의지, 출산율 등에 미치는 영향 분석 결과를 밝힐 수 있다. 그러나 정책도구론적 관점에서의 유형 분류는 이론적 분석틀에 맞추어 분류되고 분석이 이루어지는 과정으로 정책목표 달성에 효과적임을 알 수 있다.

국내 선행연구들은 출산정책에 대한 연구와 정책도구론에 관한 연구, 정책도구론적 관점에서의 출산정책 연구들이 있다. 하지만 출산정책을 정책도구 유형분석을 통하여 사업을 분석하고 정책도구 사용의 문제점과 해결을 위한 개선책에 대한 연구는 없다.

출산정책 사업 내용을 정책도구 유형을 통해 분석한다면 출산정책의 사업 내용의 문제점을 파악할 수 있으리라 본다. 또한 분석과정을 통하여 개선책을 찾고 출산율 제고의 정책목표 달성을 위한 유의한 관련이 있을 것이라는 예측이 가능하다.

제 3 장 연구 설계

제1절 연구 분석틀

본 연구의 목적은 우리나라 출산정책목표 달성을 위해 수립된 정책도구의 유형을 정책도구 이론을 토대로 분석하고자 한다. 실제 정책 현장에서 집행되고 있는 출산정책도구들이 이론적 근거에 부응하는 정책목표 달성을 위한 정책도구인지를 파악하고, 출산정책의 정책도구 개선 방향과 향후 정책도구의 수립 시에 고려해야 할 부분에 대한 정책적 제언을 하기 위함이다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 선행연구를 토대로 정책도구 유형을 분석하고 구체적이고 통합적인 시각으로 연구 분석틀을 선정하고자 하였다. 연구목적인 우리나라의 출산정책도구의 유형별 분류를 위하여, 전영한의 정책도구 분류 모형을 분석틀로` 사용하였다.

1) 정책도구 연구 분석틀

전영한(2007b)은 정책도구 분류 모형을 연역적으로 구성된 의도적 분류체계(intentional typology)로 분류하였다. Salamon(2002)의 강제성과 직접성의 개념 정의를 정의적인 차원으로 분류하고 Vedung(1998)의 정책도구 연구의 핵심을 실용적으로 유형 분류를 시도하여 유인과 정보의 강제성 차이를 구별하는 방식을 사용하였다. 정책도구의 강제성은 정책도구 분류모형에서 가장 빈번하게 사용하는 분류 기준 방법이다.

강제성은 공공정책이 개인 선택과 자유에 미치는 영향에 관한 정치학적, 경제학적 이론과 연계된다. 정책도구의 선택에 대한 규범적 실증적 인과이론의 개발에 도움을 줄 수 있으며 개인이나 집단 행위를 제약하는 정도로 정의된다.

직접성은 개별 정책도구가 가지는 정부조직, 준정부조직과 민간조직의 역할분담체제, 거버넌스 방식과 제도적 배치를 반영하는 차원으로 대리이론, 대리정부론, 거래비용이론, 신공공관리이론, 거버넌스이론 등 경제학, 조직학, 행

정학의 다양한 이론 관점에서 정책도구 접근을 가능하게 하였다. 각 범주에 속해 있는 개별 정책도구는 그 범주 내부에서도 강제성과 직접성에서 상대적 차이가 있을 수 있다.

전영한(2007b)은 강제성과 직접성 구분을 강제성을 해당 정책도구가 개인이나 집단 행위를 제약하는 정도로, 직접성을 정책도구의 운용과정에서의 실제 정책 대상이 되는 행위자가 누구인가의 차원으로 보았다. 직접성과 강제성이 높고 낮은 정도에 따라 네가지 범주의 정책도구 유형을 제시하였다.

〈표3-11〉 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 유형

구 분		강제성(coerciveness)	
		높음	낮음
직접성 (directness)	높음	직접규제 (direct regulation)	직접유인 (direct incentives)
	낮음	간접규제 (indirect regulation)	간접유인 (indirect incentives)

출처: 전영한(2007b)

전영한(2007b) 분류모형이 제시하는 첫 번째 유형은 직접규제로, 정책도구들의 강제성과 직접성이 모두 높다. 정부조직과 공무원에 의해 집행되는 법적인 의무 부과와 각종 인·허가 등의 정부규제를 예로 들고 있다. 두 번째 유형은 간접규제로 강제성이 높아 개인이나 집단의 행위 제약 정도는 높지만 공무원과 정부조직에 의해 직접 집행되는 것이 아닌 비정부기관에 속하는 민간인에 의해 집행 된다는 특성이 있다.

세 번째 유형은 직접유인으로서 정부조직과 공무원에 의해 직접 운용되지만 개인이나 집단 행위 제약하는 정도가 낮고 선택의 기회를 주기 때문에 강제성은 낮은 정책도구들이다. 네 번째 유형은 간접유인으로 정책대상 집단 행위 제약하는 정도가 낮으며 공무원 및 정부조직이 아닌 비정부조직에 의해 운용된다.

전영한(2007b)은 정책도구를 강제성과 직접성의 정도에 따라 직접규제,

직접유인, 간접규제, 간접유인의 정책도구 분류 유형으로 구분하고 Vedung(1998)의 모형에서 경제적 유인과 정보제공의 강제성 차이를 구별하는 형식으로 세분화 하였다. 강제성에 따른 범주를 셋으로 나누고, 직접적 차원의 중간범주에 준정부 조직에 의한 도구 운용을 중간범주에 추가하여 직접성의 범주도 셋으로 나누었다.

〈표3-12〉 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 아홉 유형

		강제성		
		높음	중간	낮음
직 접 성	높 음	직접규제 (direct regulation)	직접유인 (direct incentives)	직접정보 (direct information)
	중 간	준직접규제 (quasi-direct regulation)	준직접유인 (quasi-direct incentives)	준직접정보 (quasi-direct information)
	낮 음	간접규제 (indirect regulation)	간접유인 (indirect incentives)	간접정보 (indirect information)

출처: 전영한(2007b)

직접규제는 강제성과 직접성 모두 높은 것으로 정부가 직접적으로 행하는 각종 인허가와 법적 의무를 부과하는 유형이다. 직접유인은 개인 또는 집단 및 민간 조직의 행위를 제약하는 정도가 낮아 선택의 여지를 주고, 강제성은 낮지만 정부조직과 공무원에 의해 직접 운용 되는 정책도구를 말하는 것으로 공무원이 직접 심사하여 지급하는 정부 보조금과 부담금, 조세지출, 정부 직접 대출과 지급 보증 등으로, 경제적 유인 제공 형태이다.

직접정보는 정부기관이 다양한 정보를 제공하는 것으로 정부에 의한 민간인 교육과 훈련, 기술지원 등으로 정부가 직접적으로 제공하는 방법이다. 팜플릿·소책자·브로슈어·포스터 및 광고·라벨링·감사·교육·훈련 등의 정보제공을 통해 사람들에게 영향을 미치는 정책도구이다.

준직접규제는 준정부기관으로서 특수법인, 법률상 각종 위원회, 공단 등과

같은 기관들에 의해 행하는 인증과 각종 기술 검정 및 승인 등 규제집행의 위탁계약을 말한다. 준직접유인은 준정부기관 통한 금융지원과 공공서비스 제공 등의 정책도구의 활용을 말한다. 준직접정보 제공은 준정부기관에 의한 교육·훈련·기술지원과 정보 제공 등을 의미한다.

간접규제는 민간기관과 위탁계약을 통해 이루어지는 각종 기술 검정 및 승인과 인증 등의 규제집행과 민간기관 협회, 연합회 등의 비영리 기관을 통한 자율규제를 의미한다. 간접유인은 시중은행을 매개로한 금융지원과 민간기관들과의 계약에 의한 공공서비스 제공, 바우처 등의 정책도구를 활용하는 것이다. 간접정보는 민간기관들에 의한 다양한 정보제공과 교육훈련, 기술 훈련 등을 활용하는 것을 의미한다.

〈표3-13〉 정책도구 유형별 사례

	강제성 정도	직접성 정도	주체	사례
직접규제	높음	높음	정부	법적의무 부과와 각종 인·허가 등의 정부규제
직접유인	중간	높음	정부	정부 보조금과 부담금, 조세지출, 정부 직접 대출과 지급 보증 등으로, 경제적 유인 제공 형태
직접정보	낮음	높음	정부	정부에 의한 민간인 교육과 훈련, 기술지원 등 팜플릿, 소책자, 브로슈어, 포스터, 광고, 라벨링, 감사, 교육, 훈련 등의 정보를 제공
준직접규제	높음	중간	준정부 기관	각종 기술 검정 및 승인 등 규제
준직접유인	중간	중간	준정부 기관	준정부기관 통한 금융지원과 공공 서비스 제공
준직접정보	낮음	중간	준정부 기관	준정부기관에 의한 교육, 훈련, 기술 지원과 정보 제공 등
간접규제	높음	낮음	민간기관	각종 기술 검정 및 승인과 인증 등의 규제집행 자율규제

간접유인	중간	낮음	민간기관	공공서비스 제공, 바우처 등의 정책도구
간접정보	낮음	낮음	민간기관	교육훈련, 기술 훈련 등

출처: 연구자가 전영한(2007b)을 바탕으로 정리

가) 정책도구 유형 분류 분석틀의 설정

본 연구의 목적은 우리나라 출산정책목표 달성을 위해 수립된 정책도구의 유형을 정책도구 이론을 토대로 분석하여, 실제 정책 현장에서 집행되고 있는 출산정책도구들이 이론적 근거에 부응하는 효과적인 정책도구인지를 살펴보기 위함이다.

연구목적인 우리나라의 출산정책도구의 유형별 분류를 위하여, 전영한의 정책도구 분류모형인 <표3-12> 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 아홉 유형을 분석틀로 설정 하였다. 분석틀 선정의 이유는 다음과 같다.

첫째, 전영한의 정책도구 분류 분석틀에서는 정부와 민간조직의 중간영역인 준정부기관의 중간 단계를 만들어 정책도구의 집행 주체의 분류의 폭을 넓힌 부분이 있다. 예를 들어 Salamon은 직접도구와 간접도구를 구별하여 총 13개 분야로 정책도구를 분류하였으나, 전달 체계로서 준정부기관을 재화나 대출 서비스 제공의 한 개 정책도구로만 국한하고 있다. 이에 비해 전영한의 연구에서는 준정부기관에 의한 준직접규제, 준직접유인, 준직접정보로서 현 시대에 맞는 다양한 정책도구 분류 모형을 지니고 있다.

전영한(2007b)는 다음과 같이 준정부기관에 대하여 설명하고 있다. 우리나라의 경우 중간단계에 새로 만들어진 준직접규제 범주에 속하는 정책도구로는 ‘한국소방검정공사’, ‘영상물등급위원회’, ‘방송위원회 사무국’, ‘금융감독원’ 등 민간 신분의 공공기관에 의한 규제가 대표적인 좋은 예가 될 것이고, 준직접유인에는 ‘진흥’이라는 꼬리표를 달고 있는 ‘중소기업진흥공단’ 등 각종 준정부 조직에서 운용중인 다양한 보조금들과 대출 도구들이 대표적인 예가 될 것이다.

준직접정보의 범주에는 정부와 위탁계약을 맺고 준정부 조직이 제공하고

있는 정보제공·교육훈련·기술지원 등이 해당된다. ‘대학교육협의회’가 담당하고 있는 대학평가에 의한 대학정보의 제공 등도 대표적인 예가 될 것이다.

둘째, Vedung의 경우 규제적 도구, 유인적 도구, 정보적 도구를 3가지 도구를 이용하여 정책도구를 분류하고 있으나, 우리나라 출산정책의 정책도구가 제1차 기본계획 정책도구가 약 90개, 제2차 기본계획 정책도구가 약 115개임을 고려한다면, 분류의 기준이 단순하고 획일적으로 구체적이고 세심한 분석을 할 수 없는 한계가 존재 한다.

셋째, Hood의 정책도구 분석 유형을 고려할 경우 Hood의 경우 분류 모형이 범주들 간에 논리적으로 서로 중복이 있거나 하나의 정책도구가 동시에 여러 범주로 분류가 될 수 있다는 상호배제성(mutual exclusiveness)에서 문제가 있다는 한계가 있다(전영한, 2007b).

넷째, 제1차 및 제2차 기본계획의 사업 현황을 토대로 정책도구의 분석대상을 확인해 본 결과, 약 205개의 정책도구를 유형별로 분류해야 하는데, 타 연구와 비교시 전영한이 연구한 규제, 유인 및 정보라는 3가지 정책수단으로 출산정책도구를 유형별로 분류하는 데에 있어서 가장 효과적이며, 정책형성과 정책집행을 손쉽게 이해하여 빠르게 정책도구를 선택할 수 있도록 설명이 가능하기 때문이다.

본 연구에서는 제1차 및 제2차 기본계획의 대·중·소영역의 세부사업을 정책도구의 특징과 유형 분석을 위하여 전영한의 정책도구 아홉 유형을 사용하여 분석하였다. 정책도구 유형 분석을 위하여 3명의 연구자가 독립적으로 선정 작업을 실시하여 객관성과 타당성을 확보하였다. 3명의 전문가의 일반적 특성은 다음 <표3-14>와 같다.

<표3-14> 전문가 선정 작업 3명 일반적 특성

분야	경력	근무지	직위	학위
보육서비스	20년	현)서울시****재단	차장	석사
사회사업	10년	전)사회복지법인	과장	박사
교육·보육	8년	현)서울시****재단	과장	석사

3명의 전문가들이 문헌의 내용을 분석하기 위하여 강제성과 직접성에 의한 정책도구 9유형에 제1차 및 제2차 기본계획의 사업내용을 적용하여 분류하였다.

〈표3-15〉 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 아홉 유형 예시

	강제성		
	높음	중간	낮음
직접성	직접규제	직접유인	직접정보
	정부조직과 공무원에 의해 집행되는 법적의무 부과와 각종 인·허가	개인 또는 집단 및 민간 조직의 행위를 제약하는 정도가 낮아 선택의 여지를 주고, 강제성은 낮지만 정부조직과 공무원에 의해 직접 운용 되는 정책도구를 말하는 것으로 공무원이 직접 심사하여 지급하는 정부 보조금과 부담금, 조세지출, 정부 직접 대출과 지급 보증 등으로, 경제적 유인 제공 형태	정부기관이 다양한 정보를 제공하는 것으로 정부에 의한 민간인 교육과 훈련, 기술지원 등으로 정부가 직접적으로 팜플릿, 소책자, 브로슈어, 포스터, 광고, 라벨링, 감사, 교육, 훈련 등의 정보를 제공하는 모든 방법의 포함으로 정보제공을 통해 사람들에게 영향을 미치는 정책도구
중간	준직접규제 준정부기관으로서 특수법인, 법률상 각종 위원회, 공단 등과 같은 기관들에 의해 행하는 인증과 각종 기술 검정 및 승인 등 규제집행의 위탁계약. 한국소방검정공사, 영상물등급위원회, 방송위원회 사무국, 금융감독원 등 민간인신분의 공공기관에 의한 규제가 좋은 예	준직접유인 준정부기관 통한 금융지원과 공공서비스 제공 등의 정책도구의 활용. ‘진흥’이라는 꼬리표를 달고 있는 중소기업진흥공단 등 각종 준정부조직에서 운용중인 다양한 보조금들과 대출(loans) 도구가 대표적인 예	준직접정보 준정부기관에 의한 교육, 훈련, 기술지원과 정보 제공 등을 의미. 정부와 위탁계약을 맺고 준정부조직이 제공하는 정보제공, 교육훈련, 기술지원 등이 해당될 것인데 대학교육협의회가 담당하고 있는 대학평가에 의한 대학정보의 제공 등이 좋은 예

낮음	간접규제 민간기관과 위탁계약을 통해 이루어지는 각종 기술 검정 및 승인과 인증 등의 규제집행과 민간기관 협회, 연합회 등의 비영리 기관을 통한 자율규제를 의미	간접유인 시중은행을 매개로한 금융지원과 민간기관들 과의 계약에 의한 공 공서비스 제공, 바우처 등의 정책도구를 활용 하는 것	간접정보 민간기관들에 의한 다 양한 정보제공과 교육 훈련, 기술 훈련 등을 활용하는 것을 의미

출처: 연구자가 전영한(2007b)을 바탕으로 정리

분석방법으로서 Fleiss Kappa(k)를 이용한다. 이는 3명의 평정자들에게 205개의 평정대상(문제)에 대하여, 각각 여러 선택안 중에서 하나를 택하게 한 후(택일), 그 결과를 분석하였다. Fleiss Kappa(k) 계수는 Cohen의 Kappa 계수의 확장 방식으로 기본 공식은 동일하다. Kappa계수 값에 따른 신뢰도 평가 구간도 동일한 기준이다. Kappa값 계수의 평정자간 신뢰도 구간 기준은 다음과 같다.

〈표3-16〉 Kappa값의 해석

Kappa값 신뢰도 구간	신뢰도 평가
< 0	불일치(poor agreement)
$0.01 < K < 0.20$	일부일치(slight agreement)
$0.21 < K < 0.40$	다소일치(fair agreement)
$0.41 < K < 0.60$	적정부분일치(moderate agreement)
$0.61 < K < 0.80$	대부분일치(substantial agreement)
$0.81 < K < 1.00$	완벽한 일치(almost perfect agreement)

출처: 윤승환(2015)의 자료를 재구성함

3명의 평정자 간의 의견 일치도를 나타내는 k를 계산하였다. $k=0.617$ 로 0.61~0.80의 대부분 일치로 타당성을 확보할 수 있다. 제1차 및 제2차 기본 계획의 소영역 세부사업의 정책도구 유형을 분류하고 유형별 데이터 값을 확

인하기 위해 빈도분석을 실행 하였다. 수집한 자료의 비율, 차이, 비교 특성 파악을 위하여 변수들의 빈도, 분석의 변수 특성을 살펴보았다.

본 연구의 연구목적인 우리나라 출산정책의 출산정책도구의 유형분류 및 분석에 적절하다고 판단되는 현실적인 분석틀로서 전영한의 분석틀을 선정하였다.

제2절 연구 흐름도

본 연구에서는 제1차 및 제2차 기본계획의 사업영역을 강제성과 직접성의 정책도구 유형화로 분류하여 출산정책도구 유형에 대한 분석을 실시하였다. 연구 목적 달성을 위한 연구 흐름도는 [그림3-7] 과 같다.

[그림3-7] 연구흐름도



제3절 분석대상 및 자료 수집

1) 분석 대상

본 연구는 2006년부터 현재까지 다양한 요소들로 형성되고 변동되며 진행되고 있는 출산정책중 제1차 및 제2차 기본계획을 토대로 출산정책도구를 유형별로 분류하고 분석한다. 제1차 기본계획의 사업영역을 토대로 출산정책도구의 분석대상을 확인한 결과, 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 영역은 총 46개의 사업영역으로 구분되었고 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성 영역은 총 19개의 사업영역으로 구분되었다. 건전한 미래 세대 육

성 영역은 총 25개의 사업영역으로 구분되어 제1차 기본계획은 총 90개의 출산정책 사업영역이 분석의 대상이다.

제2차 기본계획의 사업영역을 토대로 출산정책도구의 분석대상을 확인한 결과, 일과 가정의 양립 일상화는 총 31개의 사업영역으로 구분되었고 결혼·출산·양육 부담 경감 분야는 총 54개의 사업영역으로 구분되었다. 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성은 총 30개의 사업영역으로 구분되어 제2차 기본계획은 총 115개의 출산정책 사업영역이 분석의 대상이다.

제1차 및 제2차 기본계획의 소영역 세부사업의 정책도구 유형을 분류하고 유형별 확인을 위해 빈도분석을 실행 하였다. 수집한 자료의 비율, 차이, 비교 특성 파악을 위하여 변수들의 빈도, 분석의 변수 특성을 살펴보았다.

〈표3-17〉 정책도구 분석대상 수

구분	분야	분석대상 정책도구
제1차 기본계획	출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 영역	46 개
	일과 가정의 양립·가족친화 사회 문화 조성 영역	19 개
	건전한 미래 세대 육성 영역	25 개
제2차 기본계획	일과 가정의 양립 일상화 분야	31 개
	결혼·출산·양육부담 경감 분야 영역	54 개
	아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 분야	30 개

2) 자료의 수집 및 방법

본 연구는 이론적 분석틀을 형성하기 위하여 출산정책과 관련한 문헌들을 수집하였다. 한국의 저출산 정책을 다루기 위하여 저출산·고령 사회 위원회가 발표한 ‘제1차 및 제2차 저출산·고령사회 5개년 기본계획’ 과 매년 중앙부처와 광역자치단체가 발간하는 ‘저출산·고령사회 시행계획’, 그리고 보건복지부와 한국보건사회연구원이 발간하는 ‘저출산·고령사회정책 성과평가’ 보고서 문헌 연구를 위한 주요 자료로 활용 하였다.

우리나라 출산정책 내용을 분석하기 위해 법령, 계획서, 평가서 등의 자료를 수집하기 위하여 전자도서관, 인터넷을 통한 사이트에 접속하여 2017년 10월16일부터 11월18일까지 자료를 수집하였다. 출산정책 자료수집을 위한 목록화 내용은 <표3-18>과 같다.

〈표3-18〉 자료수집을 위한 목록화

기관 및 출처	내용
국가법령 정보센터 https://www.law.go.kr	저출산 기본법 저출산 기본법 시행령
국회예산정책처 https://www.nabo.go.kr	저출산 대책 평가(1~6권) 정부 저출산 정책평가
보건복지부 https://www.mohw.go.kr	제1차 저출산 고령사회 기본계획(2006~2010) 제2차 저출산 고령사회 기본계획(2011~2015)
저출산 고령사회 위원회 https://www.pcpp.pa.go.kr	2007년~2015년 중앙부처 시행계획 (매년 발간)) 2009년~2015년 지방자치단체 시행 계획 및 성과 평가(매년 발간)) 저출산 고령사회 정책 평가결과 보고서(2006) 2007년~2015년 저출산 고령사회 정책 성과 평가(매년 발간)
통계청, e-나라 지표 https://www.index.go.kr	저출산 추계와 현황 파악

제 4 장 기본계획 분석

제1절 제1차 기본계획

1) 출산정책의 정책목표와 정책도구 유형 분석

제1차 기본계획 시행에 따른 연차별 투자금액은 2006년의 3조 7천억원, 2007년의 5조 7천억원, 2008년의 8조 4천억원, 2009년의 10조 8천억, 2010년의 11조 7천억으로 총 투자 규모는 약 40조 3천억원이 투입되었다. 분야별로는 저출산 분야에 19조 1천억원(47.4%), 고령인구에 대한 지원에 15조 (37.2%), 성장 동력 확보에 6조 2천억원(15.4%)의 예산이 투입되어 저출산 분야에 대한 정책의 비중이 가장 크다(보건복지부, 2010). 출산정책의 정책 목표는 출산율의 회복이라고 할 수 있다.

가) 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화

신혼부부 출발 지원 중 결혼·출산 주 연령층에 대한 결혼정보 제고 및 지원제도 도입은 4가지 세부 사업으로 진행되었다. 결혼 관련 정보 제공은 유관 단체와 협조하고 결혼전문 포털사이트 및 결혼 상담서비스를 제공하였다. 상담센터의 운영 및 콘텐츠 강화를 통한 정보를 제공하는 간접정보의 정책도구를 사용하였다. 결혼 준비 프로그램 운영 사업은 ‘지방건강가정지원센터’ 운영을 통한 교육프로그램 강화로 예비부부나 신혼부부에게 결혼생활에 대한 강의 및 토론 상담프로그램 운영의 간접정보 정책도구를 사용하였다.

현역 및 예비역 장병들에 대한 결혼·출산·육아 교육 강화를 위하여 국방부에서는 국방 인트라넷 홈페이지, 국군방송 등 다양한 매체를 활용하였고 국방부 자체 출산율 향상 정책 추진계획 및 추진평가회의를 진행하였다. 이는 출산율 제고 정책목표를 위한 적극적이지만 자율적인 내용의 정책도구 유형인 간접규제이다. 유자녀 기혼 병사들의 상근예비역 선발 및 배우자의 임신 시 입영 기일 연기 등은 직접성은 낮고 강제성도 낮은 간접정보이다.

신혼부부 보금자리 마련 지원의 저소득 무주택 신혼부부 주거지원은 청약 가점제 시행, 저리의 전세 구입자금 지원으로서 시중은행 매개의 금융지원과 공공서비스를 제공하였다. 출산을 제고의 정책목표와 함께 주택시장 안정화를 도모한 간접유인이다.

자녀를 양육하는 가정의 경제적 및 사회적 부담 경감을 위한 보육·교육비 지원의 선진화는 11가지의 세부사업 영역으로 구분된다. 차등 보육·교육비 지원과 만5세아 무상보육·교육비 지원과 장애아 무상 보육·교육비 지원, 두 자녀 이상 보육·교육비 지원과 농업인 영·유아 양육비 지원 및 i-사랑카드 도입이다. 정부는 ‘보건복지부’, ‘교육과학기술부’, ‘농림수산식품부’를 통해 부모의 자녀 양육을 위한 부담을 경감시키고 원활한 경제 활동 도모를 위해 보육비용을 지원하였다.

차등보육료 예산은 2006년 11,360억원에서 21,860억원이 증가하여 2010년에는 33,220억원의 집행율을 보였다. 유아교육비 지원 또한 2006년의 3,942억원에서 2010년의 5,608억원의 1.4배 증가를 보였고, 장애아 무상교육비 지원은 만3세~5세 장애유아의 소요경비 전액 지원의 완전한 무상교육을 실현하였다. 보육비용 지원은 정부의 강제성과 직접성이 모두 높은 직접규제이다.

보육정보 포털시스템 구축은 보육서비스 접근성 강화를 위한 사업영역으로 보육정보를 제공하는 서비스로 부모나 임신 예정인 부부들에게 아이사랑 보육포털사이트를 운영하며 출산을 제고를 위한 정보 전달의 간접정보이다. 보육·교육비 지원의 선진화 소영역에서는 11가지 세부사업 중 10가지 세부사업은 직접규제 정책도구를 사용하였고 보육정보 포털시스템 구축 사업만 정보 전달체계 운용의 간접정보 정책도구를 사용하였다.

보육시설 미이용 아동 양육수당의 양육비 지원은 정부가 보육시설 미이용 만0세~1세 영아에 대해 양육비를 지원하여 시설 이용으로 보육·교육비 지원 혜택을 받는 아동과의 형평성 제고를 위한 사업이다. 보육·교육비 지원의 선진화처럼 정부에서 양육부담 경감을 위한 내용으로 가정에서 양육하는 부모들에게 직접적으로 실행하는 직접성이 있는 직접규제로 볼 수 있다.

사교육비 부담 경감 위한 지원으로 저소득층 자유수강권 지원 확대는 1인

당 연간 30만원 내외의 방과 후 학교 자유 수강권을 지원하는 방식이다. 지원 필요성이 인정되는 학생의 참여 기회를 확대하여 교육격차를 해소하는 사업으로 공공서비스 제공의 간접유인이다. 초등보육 프로그램 운영 확대는 방과 후 초등보육교실에 시설비 및 운영비를 지원하고 기관인 학교 안에서 보육 및 교육을 진행하는 간접정보이다.

사이버가정 학습 내실화는 초등학교 4학년부터 고등학교 1학년 대상의 학습용 콘텐츠 개발, 사이버 가정학습을 위한 중앙센터 운영의 지원, 컨설팅 및 홍보와 연구 등 다양한 정보제공의 간접정보이다. 사교육비 부담 경감을 위한 지원은 직접성이 낮은 간접유형으로 분석이 되었다.

조세 및 사회보험 혜택 확대의 다자녀 가정에 유리한 중장기 세제개혁은 가족 친화적 조세 제도를 구축하여 세수 감소 영향의 최소화와 다자녀 가구에 유리한 중장기 세제 개편 방안을 마련하였다. 기본 공제·교육비 공제·의료비 공제 등의 근로소득 간이 세액표를 개정하며 간접유인 정책도구 유형으로 분류된다.

건강보험료 부과체계 개편은 연간 과세소득 500만원 이하 지역가입자 세대들 중 미성년자인 자녀가 2명이상 있는 세대의 두 번째 자녀부터 보험료 부담 체계를 개선하는 사업이다. ‘국민건강보험법’ 시행령 개정으로 정부에서 직접적으로 운용하고자 시행하는 경제적인 유인 제공 형태의 직접유인이다.

국민연금 출산 크레딧 내실화는 둘째자녀 이상 출산 시 국민연금의 가입기간을 추가 인정하여 노령연금 수급시 매월 추가로 연금액을 지급하는 사업이다. 국민연금 가입기간을 12개월에서 50개월까지 추가 인정하여 노령연금 수급시 매월 추가로 연금액 지급하는 내용의 ‘국민연금법·시행령·시행규칙’을 개정하였다. 정부의 조세지출에 대한 직접 운용 정책도구인 직접유인이다.

주거안정 지원의 다자녀 가구 주택 특별 공급은 무주택 세대주 중에서 3명 이상의 미성년자녀를 둔 가정에 공공주택 민 민영주택을 특별 공급하여 주거안정을 도모하였다. ‘주택공급규칙 개정’ 및 ‘주택청약제도 개편’ 등 공공주택 및 임대주택 우선 공급의 민간기관들과의 계약에 의한 간접유인이다.

주택자금 대출 혜택 부여는 정부가 은행을 통하여 직접 대출을 연결해 주는 시스템으로 3자녀 이상의 다자녀가구들에게 국민주택기금 이용시 저리의

전세 또는 구입자금을 지원하였다. 금융지원을 통한 대표적 간접유인 유형이다. 주거안정은 지원은 정부에서 금융지원과 민간기관의 정책도구를 활용하는 방안의 대표적 간접유인의 유형을 보여주고 있다.

미혼모, 미혼부 지원 확대를 위한 미혼모 지원 거점 기관 운영은 의료비 지원, 정보제공, 자녀 양육을 위한 상담 및 교육, 보호시설 연계와 직업연계 등의 포괄적이며 종합적 서비스 제공이다. 전국적으로 미혼모지원 거점기관을 운영하여 미혼모들이 아이를 양육하면서 경제적으로 자립할 수 있는 기회를 제공하는 교육훈련 및 기술 훈련 등의 간접정보이다.

다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충을 위하여 육아지원 시설 확충으로 국·공립 보육시설 확충과 직장보육시설 확충은 여성근로자의 보육부담 해소와 취업 여건 등을 개선하고자 하는 정부의 법적 의무 부여이다. 특히 국·공립보육시설을 신축하거나 공동주택에 의무보육시설들의 리모델링 사업과 직장보육시설 확충을 위한 설치 및 운영 지원 확대는 인·허가 등을 통한 시설 확충으로 정부가 직접적으로 실행하는 직접규제이다.

보육시설 평가 인증은 ‘한국보육진흥원’에서 보육시설의 서비스 수준을 점검, 진단하고 정보를 제공하여 보육서비스 질 향상과 부모의 선택권 강화를 위해 정부가 위탁계약을 맺고 인증제를 실시하였다. ‘한국보육진흥원’은 사업 업무 내용이 어린이집 평가인증 및 보육교사 자격 검정 및 승인 등의 업무로 규제집행을 위한 위탁계약을 실행하는 준정부기관을 통한 공공서비스 제공의 대표적인 준직접규제이다. 업무의 특성상 진흥원이지만 준직접유인 정책도구 유형 분류보다는 준직접규제 정책도구 분류 유형으로 구분된다.

다양한 육아지원 서비스 확대를 위한 시간 연장형 보육서비스 확대는 시간연장형 보육시설의 시간연장 보육교사의 인건비를 지원하여 맞벌이 부부 등 일과 가정 양립 기반 조성을 위한 사업영역이다. 보육교사의 인건비 지급을 위하여 정부조직이 직접 아동 수와 교사를 관리하며 다양한 보육서비스 확대를 위한 유인 정책도구의 직접유인이다.

아이 돌보미 서비스의 확대는 긴급 돌봄이 필요한 가정의 양육 부담을 경감을 위하여 3개월 이상 만12세 아동이 있는 가정을 대상으로 아이돌보미 이용 비용을 차등으로 지원하고 있다. 질병·야근·출장 등 일시적이고 긴급 상황

에 돌봄이 필요한 가정에 월 80시간 이내의 돌보미 서비스를 제공하였다. 공무원이 심사하여 각 가정에 서비스를 확대하는 직접유인이다.

동네 품앗이 육아망 구축 사업은 지역사회를 중심으로 돌봄 네트워크를 형성하여 민간기관 또는 개인들의 관계 속에서 서비스를 제공하는 간접유인이다. 종일반 운영 확대 및 내실화 추진은 종일반 유치원에 시설 환경개선비를 지원하고 인력 지원으로 맞벌이 부모 육아 부담을 경감하는 직접규제이다.

임신·출산에 대한 지원 확대의 산전 검사 및 분만 취약 지역 지원의 산전 검사료 지원은 산전 진찰시 소요되는 비용에 부가급여를 시행하는 사업이다. 임신부가 산부인과 진료비용을 고운맘 카드를 통해 임신당 20만원을 지원하며 바우처 정책도구를 사용하는 간접유인이다.

찾아가는 산부인과, 분만 취약지역에 대한 공공투자 확대는 산부인과가 없는 시·군·구에 거주하는 임신부에게 산전검진 서비스 제공과 차량 및 장비비를 지원하는 사업이다. 또한 민간의료기관 시설장비 보강비 및 용자사업과 중앙정부 차량 및 장비 지원 서비스는 정부에서 직접적으로 시행하기보다는 준정부 기관 시행의 준직접규제이다. 전남고흥종합병원에 분만취약 의료서비스 개선이 그 대표적인 예이다.

모성 및 영유아의 건강관리 체계화와 신생아의 체계적인 건강관리를 위하여 가임기 여성들의 건강증진을 지원하고 모성 및 영유아의 건강관리를 강화하기 위하여 영·유아 건강검진, 산모도우미 지원 등은 공공서비스 차원의 간접유인이다. 임신부 대상으로 분만전까지 철분제 지원 및 보건소 모유수유 클리닉 설치 및 운영, 선천성대사 이상 검사 및 환아 관리, 신생아 청각 선별검가, 미숙아 선천성 이상아 의료비 지원 등의 사업이 집행되었다. 이는 민간의료 기관들과의 연계를 통한 공공서비스 제공의 간접유인 정책도구 유형이다.

보충 영양관리, 신생아 집중 치료실 설치 지원은 지역 센터 사업자를 선정하여 신생아 환아 가정의 질병부담을 완화하였다. 영·유아 대상 보충 식품패키지를 제공하여 영양문제를 해결하는 지역 서비스를 이용할 수 있도록 시행된 준직접유인이다. 인력·시설·장비 등 요건을 갖춘 대학병원들을 지역센터 사업자로 선정하고 광역단위 집중치료 거점기관 육성의 정부 공공서비스 제공이다.

국가 필수예방접종 지원 대상을 민간 병·의원까지 확대한 사업은 정부의 직접규제이다. 12세 이하 아동을 대상으로 예방접종 8종 백신에 대해 접종비를 국가에서 지원함으로 개인의 건강과 사회 안전을 보장하였다. 신생아가 중환자실을 이용하는 경우 보험 급여 확대 실시의 직접유인이다. 결혼·출산·양육에 대한 사회 책임 강화 세부사업과 정책도구 유형 정리는 <표4-19>와 같다.

<표4-19> 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 정책도구 유형

중영역	소영역	세부사업	정책도구
신혼부부의 출발 지원	결혼·출산의 연령층에 대한 결혼정보 제공 및 지원 제도의 도입	·결혼관련 정보의 제공 ·결혼준비 프로그램의 운영 ·현역 및 예비역 장병에 대한 결혼·출산·육아 교육의 강화 ·유자녀 기혼병사 상근예비역 선발 및 배우자 임신 시 입영기일 연기	·간접정보 ·간접정보 ·간접규제 ·간접정보
	신혼부부 보금자리 마련 지원	·저소득 무주택 신혼부부의 주거지원	·간접유인
자녀 양육 가정의 경제적 사회적 부담 경감	보육·교육비의 지원 선진화	·차등보육비 지원 ·차등교육비 지원 ·만5세아 무상보육비 지원 ·만5세아 무상교육비 지원 ·장애아 무상보육비 지원 ·장애아 무상교육비 지원 ·두 자녀 이상 보육비 지원 ·두 자녀 이상 교육비 지원 ·농·어업인 영유아 양육비 지원 ·i-사랑카드 도입 ·보육정보포탈시스템 구축	·직접규제 ·직접규제 ·직접규제 ·직접규제 ·직접규제 ·직접규제 ·직접규제 ·직접규제 ·직접규제 ·직접규제 ·간접정보
	보육시설 미이용 아동의 양육수당 지원	·보육시설 미이용 아동의 양육비 지원	·직접규제
	사교육비의 부담 경감을 위한 지원	·저소득층 위한 자유수강권 지원 확대 ·초등보육프로그램 운영 확대 ·사이버 가정학습의 내실화	·간접유인 ·간접정보 ·간접정보

	조세 및 사회보험의 혜택 확대	·다자녀가정에 유리한 중장기 세재개혁 ·건강보험료 부과체계의 개편 ·국민연금 출산크레딧 내실화	·간접유인 ·직접유인 ·직접유인
	주거안정 지원	·다자녀 가구 위한 주택 특별공급 ·주택자금 대출 혜택의 부여	·간접유인 ·간접유인
	미혼모, 미혼부 지원 확대	·미혼모 지원 거점기관의 운영	·간접정보
다양 하고 질 높은 육아 지원 인프라 확충	육아지원 시설의 확충	·국·공립 보육시설의 확충 ·직장보육시설의 확충	·직접규제 ·직접규제
	보육시설의 평가인증제	·보육시설 평가인증제 실시	·준직접규제
	다양한 육아지원 서비스의 확대	·시간 연장형 보육서비스 확대 ·아이 돌보미 서비스 확대 ·동네 품앗이 육아망 구축 사업 ·종일반 운영 및 확대	·직접유인 ·직접유인 ·간접유인 ·직접규제
임신 및 출산에 대한 지원 확대	산전 검사 및 분만취약 지역의 지원	·산전 검사료 지원 ·찾아가는 산부인과 ·분만 취약지역에 대한 공공투자 확대	·간접유인 ·준직접규제 ·준직접규제
	모성·영유아에 대한 건강관리의 체계화	·신생아 체계적인 건강관리를 위한 기반구축 ·가임기 여성의 건강증진 지원 ·모성·영·유아 건강관리 강화 ·건강검진(영·유아 건강검진) ·보충영양관리 ·신생아의 중환자실 이용에 대한 보험급 여 확대 ·신생아 집중치료실 설치 지원 ·불임시술 지원 확대 ·산모 도우미 지원 ·국가 필수예방접종 지원 대상을 민간 병·의원까지 확대	·간접유인 ·간접유인 ·간접유인 ·간접유인 ·준직접유인 ·직접유인 ·준직접유인 ·직접유인 ·간접유인 ·직접규제

출처: 저출산·고령사회 정책 성과 평가(2006~2010)를 토대로 연구자가 유형분류

결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 영역은 총 46개의 세부 사업으로 진행되었다. 이중 직접성이 높은 유형인 직접성은 21개 사업, 직접성의 중간

유형인 준직접성은 5개 사업, 직접성이 낮은 유형인 간접성은 20개 사업으로 구성되어 있다. 강제성으로, 강제성이 높은 유형인 규제는 19개 사업, 강제성의 중간 유형인 유인은 20개 사업, 강제성이 낮은 유형인 정보는 7개 사업으로 구성되어 있다. 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화의 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 유형을 정리하면 다음 <표4-20>과 같다.

<표4-20> 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 강제성과 직접성 정책도구 유형

		강제성		
		높음	중간	낮음
직접성	높음	직접규제 (direct regulation) 15개 사업(32.6%)	직접유인 (direct incentives) 6개 사업(13.1%)	직접정보 (direct information) 0개 사업(0%)
	중간	준직접규제 (quasi-direct regulation) 3개 사업(6.6%)	준직접유인 (quasi-direct incentives) 2개 사업(4.3%)	준직접정보 (quasi-direct information) 0개 사업(0%)
	낮음	간접규제 (indirect regulation) 1개 사업(2.1%)	간접유인 (indirect incentives) 12개 사업(26.1%)	간접정보 (indirect information) 7개 사업(15.2%)

출처: 저출산·고령사회 정책 성과 평가(2006~2010)를 토대로 연구자가 분류

종합하여 보면 46개의 세부 사업중 직접규제가 15개 사업의 32.6%, 간접유인이 12개 사업의 26.1%, 간접정보가 7개 사업의 15.2% 순서이다. 직접성이 높은 직접유형이 45.7%로 직접성이 낮은 간접유형 43.4%보다 2.3% 높게 나타났다. 출산·양육에 대한 사회 책임 강화의 출산정책은 직접성이 높은 직접유형의 정책도구를 사용하였다고 볼 수 있다.

직접유형의 대표적인 사업으로는 보육·교육비 지원의 선진화 사업영역으로 보육비 및 교육비를 직접적으로 지원해 주는 사업영역이다. 2010년 예산의 79.5%가 자녀 양육 가정의 경제적 및 사회적 부담 경감 사업에 집중적으로 편성되고 집행된 것을 볼 수 있다(보건복지부, 2011). 또한 직접유형으로 분류된 다양한 육아지원 서비스 확대의 시간연장형 보육서비스 확대와 아이돌보미 서비스 확대, 종일반 운영 확대 모두 보육·교육과 관련된 지원금의 내용

임을 알 수 있다.

간접유형으로는 신혼부부 출발지원과 사교육비 부담 경감을 위한 지원, 주거안정 지원, 미혼모, 미혼부 지원 확대 사업들이다. 결혼과 관련한 정보의 제공 및 프로그램 운영, 군장병들을 위한 홈페이지 운영, 다양한 매체를 활용과 정책 추진계획 및 평가회의 등을 자체적으로 진행하였지만 직접성이 낮은 간접유형의 정책도구 유형이다.

결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 사업영역에서는 직접정보와 준직접정보의 사업 실적이 없는데, 이는 정보를 정부가 직접적으로 집행하기 보다는 민간기관이 집행하도록 프로그램을 활용하는 모습이라고 볼 수 있다. 특히 결혼 정보제공 및 지원 제도 도입부분에서 예비역 장병들에 대한 사업을 정부가 일괄적으로 진행하거나 위탁계약 체계보다는 비예산적인 부분으로 정보제공을 의미하기 때문이다.

나) 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성

모성보호 강화의 산전·후 휴가급여의 지원 사업의 확대 추진은 사용자 부담분을 사회보험에서 분담하도록 하여 사업주의 부담은 경감하고 여성고용기피 요인은 해소하였다. 기업의 부담 경감을 위하여 건강보험, 고용보험 및 일반회계 등을 통한 재원 분담방안에 대한 논의와 추진으로 기간제 및 비정규직 근로자의 산전·후 휴가 보장을 위한 정부의 제도 개선과 계획 실행 직접규제이다.

육아휴직제도의 활성화 및 근로형태 유연화를 위한 육아휴직 활성화와 근로형태 유연화는 근로자들의 일과 가정의 양립 기반조성을 위하여 정부가 직접, 적극적으로 진행한 직접규제이다. 육아휴직 활성화를 위하여 2007년부터 휴직기간 급여를 월 50만원으로 증액하고 만3세 미만 자녀를 둔 근로자까지 급여 지급을 하였다.

근로형태 유연화로 근로자의 일과 가정 양립 기반을 조성하기 위해 위탁교육·교육·간담회·사례집 제작·배포 등의 정보 정책도구 유형이 사용되었다. 하지만 이러한 정책도구 유형 사용보다 정부에서 시간제근무 운영기관 및 컨

선텅을 통한 사업장을 운영하며 직접적으로 정책목표 달성을 위하여 직접적이며 강제적 성격의 정책도구 유형인 직접규제를 사용하였다.

가족 친화적 직장문화를 조성하기 위하여 가족 친화기업 인증제 확산 사업영역은 간접정보 정책도구를 사용하였다. 가족친화 인증 위원회 운영과 기업 인증제 등 가족 친화적 기업 지원을 위하여 인증기관과 인증마크를 개발하여 인증기업을 지원하고 선언식, 협약식을 실시하였다. 민간기관들에게 인증기업을 통한 공신력 확보를 위해 가족친화 직장 문화 조성을 위해 노력하였다.

가족친화 프로그램 개발·보급의 가족친화 지수 측정 사업은 기업의 탄력 근무제도·육아지원제도·부양가족지원제도·근로자지원제도 등의 가족친화 문화 조성의 도입 확산 정도를 측정하였다. 이를 위하여 기업·대학·정부 등을 대상으로 가족친화 기업경영 모델을 개발 활용하였다. 가족 친화적 교육프로그램 개발 및 보급은 교육 콘텐츠 개발, 전문 강사 양성, 교육을 실시하는 등 컨설팅 및 직장에 교육을 통한 제도 도입을 확대하는 간접정보이다.

가족간호 휴직제도 도입은 가족의 질병 및 사고 등으로 직장생활이 어려운 근로자들에게 가족간호 휴직을 부여하는 사업이다. 근로자의 휴직제도 도입을 위해 정부가 노사정위원회를 통해 무급가족휴직제를 논의하고 직접적으로 지원하는 직접규제이다.

출산 및 육아휴직 후 여성의 노동시장 복귀 지원의 출산여성 신규 고용 촉진 장려금 지원과 비정규직 여성 근로자들을 위한 임신 및 출산 후 계속 고용 지원금 지원은 정부의 직접규제이다. 정부에서는 출산여성 신규고용촉진 장려금제도를 ‘고용보험법’ 시행령을 개정하면서 도입하여 추진하였다. 비정규직 여성근로자를 위한 고용지원을 위하여 고용보험법 시행령을 개정하여 지원기간을 6개월에서 1년으로 확대하는 정부의 직접적 강제성의 직접규제이다.

채취업 지원 프로그램 운영과 고용지원센터를 통한 여성 취업 지원 기능 강화는 주부의 단기 적응 훈련, 취업 정보와 보육 정보 제공을 위한 전담 상담 지원 지정 제도를 도입하였다. 특히 고용지원센터를 통해 여성 취업 지원의 교육을 지원하고 승인, 인증 절차를 진행하는 취업지원 프로그램 운영의 간접규제이다.

학교사회 교육 강화 및 가족 문화 조성의 중영역 사업 진행의 가족 가치관 확립을 위한 학교 교육 강화 사업은 저출산·고령사회 관련 학교 교육 강화 사업으로 교과서 내용을 수정 및 보완하여 아동 및 청소년에게 가족 가치관과 양성평등 가치관을 함양하며 정보를 제공하며 교육하는 간접정보이다.

가족가치관 확립을 위한 사회교육 강화의 범국민적인 양성평등 교육 확대를 위하여 양성평등 및 성인지 교육의 체계적 지원을 위하여 콘텐츠 개발, 교육 실시, 원격교육 연수원 구축 등을 추진하였다. 양성평등을 위해 남녀 차별적 의식 및 관행을 개선하는 간접정보이다.

가족생활 교육 및 가족상담 서비스 내실화를 위한 가족유형 및 가족생애 주기에 따른 교육프로그램 개발보급은 건강가정지원센터를 통해 상담·교육을 실시하고 있다. 가족상담 및 교육프로그램 제공과 다양한 교육프로그램 개발의 간접정보이다. 가족의 유형 특성에 맞는 가족지원 서비스의 제공은 지역주민 및 가족유형별 가족지원 서비스를 제공하기 위하여 건강지원센터 확충 운영을 위한 개소 수의 확대와 이용자 수의 증가로 비영리 기관의 자율 규제의 간접규제이다.

가족 단위 여가 문화 지원의 가족 여가프로그램을 개발하고 가족형 관광 인프라를 확충하는 사업은 종교 시설을 활용한 프로그램, 문화행사 개최 등 종교시설의 복합문화 공간 및 지역주민 연계 문화축제 지원 등 준정부조직이 제공하는 준직접정보이다. 새로운 가족문화 확산을 위하여 콘텐츠 개발 및 보급의 다채로운 가족문화 조성을 위하여 프로그램 개발 및 실시를 위한 문화 공모사업 추진, 축제 지원 민간단체 공모 사업 등의 간접정보이다.

가족 친화적 지역사회 환경 조성의 가족친화 문화 조성과 홍보·캠페인 및 가족 친화마을 조성은 가족친화 마을 시범사업과 언론매체·설명회·홈페이지 등을 통해 공감대를 확산시켜 미래를 위한 서비스 차원의 간접정보이다. 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회 문화 조성 정책도구 유형은 <표4-21>과 같다.

〈표4-21〉 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회 문화 조성 정책도구 유형

중영역	소영역	세부사업	정책도구
모성 보호 강화	산전·후 휴가급여의 제도적 확대	·산전·후 휴가 급여 지원의 확대 추진	·직접규제
	육아휴직제도 활성화 및 근로형태의 유연화	·육아휴직의 활성화 ·근로형태의 유연화	·직접규제 ·직접규제
가족 친화적 직장 문화의 조성	가족친화기업의 인증제 확산	·가족친화인증 위원회 운영 ·기업인증제 등 가족 친화적 기업 지원	·간접정보 ·간접정보
	가족친화프로그램의 개발·보급	·가족친화 지수 측정 ·가족친화적 교육프로그램 개발 및 보급	·간접정보 ·간접정보
	가족간호 휴직제도 도입	·가족간호 휴직제도 도입	·직접규제
	출산·육아 후 여성의 노동시장 복귀 지원	·출산여성 신규고용촉진 장려금 지원	·직접규제
		·비정규직 여성근로자를 위한 임신·출산 후 계속 고용지원금 지원 ·재취업 지원을 위한 프로그램 운영 ·고용지원센터 여성 취업 지원 기능 강화	·직접규제 ·간접규제 ·간접규제
학교 사회 교육 강화 및 가족 문화의 조성	가족가치관 확립 위한 학교교육 강화	·저출산 고령사회 관련 학교 교육의 강화	·간접정보
	가족가치관 확립을 위한 사회교육 강화	·범국민적인 양성평등 교육의 확대	·간접정보
	가족생활 교육 및 가족상담 서비스의 내실화	·가족유형 및 가족생애주기에 따른 교육프로그램 개발보급 ·가족유형별 특성에 맞는 가족지원 서비스의 제공	·간접정보 ·간접규제
		·가족 여가프로그램 개발 및 가족형 관광인프라 확충 ·새로운 가족문화 확산을 위한 콘텐츠 개발 및 보급	·준직접정보 ·간접정보
	가족친화적 지역사회 환경의 조성	·가족친화문화조성 홍보·캠페인 및 가족 친화마을 조성	·간접정보

출처: 저출산·고령사회 정책 성과 평가(2006~2010)를 토대로 연구자가 유형 분류

일과 가정의 양립 및 가족친화 사회 문화 조성 영역은 총 19개의 세부 사업으로 진행되었다. 이중 직접성이 높은 유형인 직접성은 6개 사업, 직접성의 중간 유형인 준직접성은 1개 사업, 직접성이 낮은 유형인 간접성은 12개 사업으로 구성되어 있다. 강제성이 높은 유형인 규제는 9개 사업, 강제성의 중간 유형인 유인은 0개 사업, 강제성이 낮은 유형인 정보는 10개 사업으로 구성되어 있다. 일과 가정의 양립의 일상화 분야의 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 유형을 정리하면 다음 <표4-22>와 같다.

<표4-22> 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성 강제성과 직접성 정책도구 유형

		강제성		
		높음	중간	낮음
직접성	높음	직접규제 (direct regulation) 6개 사업(31.6%)	직접유인 (direct incentives) 0개 사업(0%)	직접정보 (direct information) 0개 사업(0%)
	중간	준직접규제 (quasi-direct regulation) 0개 사업(0%)	준직접유인 (quasi-direct incentives) 0개 사업(0%)	준직접정보 (quasi-direct information) 1개 사업(5.3%)
	낮음	간접규제 (indirect regulation) 3개 사업(15.8%)	간접유인 (indirect incentives) 0개 사업(0%)	간접정보 (indirect information) 9개 사업(47.3%)

출처: 저출산·고령사회 정책 성과 평가(2006~2010)를 토대로 연구자가 분류

종합하여 보면 19개의 세부 사업 중 간접정보가 9개 사업의 47.3%, 직접규제가 6개 사업으로 31.6%, 간접규제가 3개 사업으로 15.8% 순서이다. 직접성이 낮은 간접유형이 63.1%로, 직접성이 높은 직접유형 31.6%보다 31.5% 높게 나타났다. 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회 문화 조성의 출산 정책은 직접성이 낮은 간접유형의 정책도구를 사용하였다고 볼 수 있다.

간접유형의 대표적인 사업으로는 가족친화 기업을 위한 인증제 확산, 가족친화 프로그램의 개발 및 보급, 가족 가치관의 확립을 위한 학교 교육의 강화와 사회교육의 강화, 가족생활 교육 및 가족 상담 서비스의 내실화, 가족 친

화적 지역사회 환경 조성 영역들이다. 직장 문화조성 및 학교 사회 교육을 통한 직접성이 낮은 유형인 간접유형으로 교육프로그램 개발 및 보급을 통한 교육 콘텐츠 개발, 컨설팅 및 직장 교육을 통한 제도 도입이 그 좋은 예이다.

산전·후 휴가 급여 지원 확대와 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화, 가족 간호 휴직제 도입 등은 정부의 개입에 의한 직접규제 부분으로 모성보호 강화 내용임을 알 수 있다. 직접유인, 직접정보, 준직접규제, 준직접유인, 간접유인 등의 정책도구 유형에는 사업 실적이 없는데 이는 정부 주도적 사업 진행보다는 사회의 문화 조성을 위한 민간의 적극적 동참을 강조하기 때문으로 보인다.

다) 건전한 미래세대 육성

아동 청소년의 안전한 성장 환경 조성을 위한 안전사고의 예방을 위하여 사회기반 조성의 ‘제2차 어린이 안전 종합대책’을 마련하고 추진하기 위하여 ‘아동 청소년 정책 5개년 기본계획’에 포함시켰다. 2010년 행정안전부 주관으로 안전사고 예방 종합대책을 마련하는 등 규제집행을 위하여 위탁계약을 맺어 사업을 진행한 준직접규제이다.

안전지킴이 사업은 아동범죄 다발지역을 민·관 협력 지역단위 안전망 구축을 위한 활동으로 순찰을 통한 범죄를 예방하는 민간기관과 개인들의 자율적 규제에 의한 사회안전망 구축에 기여하는 간접규제이다. 안전사고 예방을 위하여 협조체계의 강화 및 교육 홍보 강화는 안전사고 예방을 위해 교육, 홍보, 안전 업무에 대해 민간의 협조체계 강화 활동이다. 또한 안전지표 개발 및 제작, 안전 DVD 배포, 교육관련 자료 배포 등 다양한 정보제공의 간접정보이다.

아동학대 예방 및 방임아동 보호체계 강화와 아동 학대 및 방임 조기 발견 및 예방은 아동학대 예방을 홍보하고 상담·치료·교육 등의 보호, 지원업무 서비스이다. 아동 학대 행위자 특성에 따른 상담·교육·치료 프로그램의 개발과 아동학대 예방 홍보 동영상 제작과 사이버 교육 개설 및 운영의 간접정보이다. 통합적 아동 보호체계의 구축과 전문성의 강화는 ‘아동성폭력 전담센터’의

운영 및 ‘여성·학교 폭력 원스톱지원센터’의 운영이다. ‘여성과 아동 폭력 피해자 중앙지원센터’의 설치, 통합센터 시범 운영의 지원시스템 강화의 위탁계약에 의한 준직접규제이다.

실종아동 조기발견체계 구축과 아동 보호 인프라 확대는 실종 예방 교육·홍보·실종 아동 실태조사 연구, 실종가족 지원 등 정부 기관들의 정보제공과 정부가 정보를 직접 제공하고 홍보 및 교육 운영 강화의 직접정보이다. 특히 장기 실종아동 지원을 위하여 복지부와 한국케이블 TV방송협회 및 어린이재단의 MOU체결은 정부의 적극적 사업 추진임을 알 수 있다.

학교폭력 예방 및 근절 대책 강화의 추진체계 구성 및 활성화는 학교폭력 예방과 근절을 위해 교육·홍보·프로그램 개발·보급의 교육환경 계도 활동의 학교별 자체 실시를 유도하는 간접정보이다. WEE클래스, WEE센터, WEE스쿨 등 학생위기 상담 종합지원서비스를 운영하며 학교폭력 예방 및 근절 사업 추진과 피해학생 치유 프로그램 보급 및 교육 홍보 단속을 강화하였다.

아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립의 지역사회 아동·청소년 방과 후 서비스 제공 및 보호기능 강화는 방과 후 서비스의 효율적 관리 운영 체계를 구축하였다. 청소년 방과 후 아카데미 컨설팅 평가, 방과 후 서비스 제공기관의 현장 지도 및 점검 등을 통하여 아동·청소년들의 보호·지도·상담·급식 등 종합적인 서비스 제공의 간접유인이다. 위기 청소년 사회 안전망(CYS-NET) 사업은 전국 단위의 전화상담·구조·보호·치료·자활의 맞춤형 원스톱서비스 제공 사업이다. 교육청·경찰서·의료기관 등 청소년들을 위하여 관련 자원 모두를 연계하는 청소년 지원단 운영의 정부 직접규제이다.

청소년 동반자 프로그램운영 사업은 주변 환경과의 상담, 심리 및 정서적 지지, 필요기관으로의 연계서비스 제공이다. 청소년상담지원센터를 통해 정서적 지원 및 연계서비스 제공의 간접정보이다.

아동발달 지원의 아동 인지능력 향상 서비스와 아동의 건강발달 서비스, 문제행동 아동을 위한 조기개입 서비스는 매달 전자 바우처 형식의 지원을 통해 인지발달 지원, 아동건강관리 사업 추진을 실행하고 있는 직접유인이다. 전국가구 평균소득 100%이하 만2세~6세 아동에게 독서지도사가 방문하여 도서제공 및 부모 독서교육, 맞춤형 독서지도 등 10개월 동안 월 2만원을 지

원하는 인지발달 지원 사업과 아동체험발달 서비스는 바우처를 통한 간접유인이다.

국내 입양 활성화를 위하여 입양가정 양육 부담 경감과 입양 부모 지원 요건과 절차 등의 제도적 개선 및 추진을 위한 실행 사업이다. 국내 입양수수료, 장애아 입양양육 보조금 지급, 입양아동 양육수당 지원과 입양제도 및 절차의 개선을 위하여 관련법 정비와 제도 개선의 입양촉진 및 절차에 관한 특별법 개정은 정부의 입양 사업을 위한 적극적인 직접규제이다.

입양문화 발전을 위하여 인식 개선 추진을 위한 입양의 날 지정, 입양 교육, 입양가족 대회 등 대국민 홍보 실시를 통한 정보제공이다. 학교교육·언론매체·TV·라디오·지하철을 이용한 입양 인식 개선 홍보의 간접정보이다.

유해환경 차단 강화를 위한 청소년 유해환경 정화를 위한 사회적 네트워크의 구축은 청소년 유해 환경 감시단 활동으로 음주·흡연 예방·홍보 등 유해약물 모니터링 사업을 추진하고 있다. 이는 당장의 효과보다는 지속적 홍보와 교육을 위하여 유해환경 감시단의 민간 기관과의 협의를 통한 자율규제의 간접규제이다.

학교 건강관리 기능의 강화를 위한 여건 조성의 학교보건 여건 및 환경 개선과 학생을 대상으로 하는 질병을 예방할 수 있는 프로그램 운영의 내실화는 학생 건강 정보센터 홈페이지 구축과 콘텐츠 개발의 교육자료 제공의 간접유인이다. 건강 유해 행태 감소 추진과 학교 흡연 예방 교육 및 학교와 보건소의 연계를 통한 학생들의 건강관리 강화는 학교·의료기관·보건 인프라 구축의 보건 서비스 연계 추진의 간접정보이다.

빈곤 아동의 자활자립 지원의 드림 스타트 사업은 보건·복지·교육 맞춤형 통합서비스로 저소득 가정 아동의 사회 통합에 기여하는 직접규제와 아동발달지원 계좌 확대를 통한 요보호 아동과 보호자, 후원자의 후원 활동은 대국민 인지도 향상을 위하여 홍보 및 후원자 개발을 진행하고 있는 간접정보이다. 건전한 미래세대 육성 정책도구 유형은 <표4-23>과 같다.

〈표4-23〉 건전한 미래세대 육성 정책도구 유형

중영역	소영역	세부사업	정책도구
아동 및 청소년 안전한 성장 위한 환경 조성	안전사고 예방을 위한 사회기반의 조성	·제2차 어린이 안전종합대책 마련 추진 ·안전지킴이 사업 ·안전사고 예방을 위한 협조체계의 강화 및 교육 홍보 강화	·준직접규제 ·간접규제 ·간접정보
	아동학대예방 및 방임아동의 보호체계의 강화	·아동학대예방 및 방임아동 보호체계 강화, 아동학대·방임 조기발견 및 예방 ·통합적아동보호체계 구축, 전문성 강화 ·실종아동 조기발견체계 구축 등 아동보호 인프라 확대	·간접정보 ·준직접규제 ·직접정보
	학교폭력 예방 및 근절 대책 강화	·학교폭력예방근절 지원 추진체계 구성 및 활성화	·간접정보
아동 청소년 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립	지역사회의 아동·청소년 방과 후 서비스 제공 및 보호기능 강화	·방과 후 서비스의 효율적인 관리운영 체계 구축 ·위기청소년사회 안전망 사업 ·청소년 동반자프로그램운영 사업	·간접유인 ·직접규제 ·간접정보
	아동 발달 지원	·아동 인지능력의 향상 서비스 ·아동 건강발달의 서비스 ·문제행동 아동의 조기개입 서비스 ·아동체험 발달 서비스	·직접유인 ·직접유인 ·직접유인 ·간접유인
	국내입양의 활성화	·입양가정의 양육부담 경감 ·입양부모 지원요건 및 절차 등 제도적 개선 추진 ·입양문화 발전을 위한 의식개선 사업 추진	·직접규제 ·직접규제 ·간접정보
	유해환경의 차단 강화	·청소년 유해환경 정화를 위한 사회적 네트워크 구축	·간접규제

	학교 건강관리 기능 강화를 위한 여건 조성	·학교보건 여건 및 환경 개선 ·학생을 대상으로 하는 질병예방 프로그램 운영내실화 ·흡연 등 건강 유해 행태 감소 추진 ·학교흡연예방 교육 ·학교와 보건소의 연계를 통한 학생건강관리 강화	·간접유인 ·간접유인 ·간접정보 ·간접정보 ·간접정보
빈곤 아동의 자활 자립 지원	드림스타트 활성화	·드림스타트 사업	·직접규제
	아동발달 지원 계좌의 확대	·아동발달 지원 계좌의 확대	·간접정보

출처: 저출산·고령사회 정책 성과 평가(2006~2010)를 토대로 연구자가 유형 분류

건전한 미래 세대 육성 영역은 총 25개의 세부 사업으로 진행되었다. 이 중 직접성이 높은 유형인 직접성은 8개 사업, 직접성의 중간 유형인 준직접성은 2개 사업, 직접성이 낮은 유형인 간접성은 15개 사업으로 구성되어 있다. 강제성으로, 강제성이 높은 유형인 규제는 8개 사업, 강제성의 중간 유형인 유인은 7개 사업, 강제성이 낮은 유형인 정보는 10개 사업으로 구성되어 있다. 건전한 미래 세대 육성 정책도구 유형 정리하면 다음 <표4-24>와 같다.

<표4-24> 건전한 미래세대 육성 강제성과 직접성 정책도구 유형

	강제성		
	높음	중간	낮음
직 접 성	높음 직접규제 (direct regulation) 4개 사업(16.0%)	직접유인 (direct incentives) 3개 사업(12.0%)	직접정보 (direct information) 1개 사업(4.0%)
	중간 준직접규제 (quasi-direct regulation) 2개 사업(8.0%)	준직접유인 (quasi-direct incentives) 0개 사업(0%)	준직접정보 (quasi-direct information) 0개 사업(0%)
	낮음 간접규제 (indirect regulation) 2개 사업(8.0%)	간접유인 (indirect incentives) 4개 사업(16.0%)	간접정보 (indirect information) 9개 사업(36.0%)

출처: 저출산·고령사회 정책 성과 평가(2006~2010)를 토대로 분류

종합하여 보면 25개의 세부 사업 중 간접정보가 9개 사업의 36.0%, 직접 규제가 4개 사업의 16.0%, 간접유인이 4개 사업의 16.0% 순서이다. 직접성이 낮은 간접유형이 60.0%로, 직접성이 높은 직접유형 32.0% 보다 28.0% 높게 나타났다. 건전한 미래세대 육성의 출산정책은 직접성이 낮은 간접유형의 정책도구를 사용하였다고 볼 수 있다.

간접유형으로는 학교폭력 예방 및 근절 대책 강화, 유해환경 차단 강화, 학교의 건강관리 기능 강화를 위한 여건 조성 및 아동발달지원의 계좌 확대 영역이다. 학교폭력의 예방 및 근절 대책 강화를 위하여 Wee시리즈의 학생상담 종합지원서비스를 운영하고 프로그램 보급 및 교육·홍보·단속을 실시하였다. 유해환경 차단을 위하여 유해환경 감시단의 민간 기관과의 협의를 통한 활동으로 운영하는 사회적 네트워크를 구축하였다.

학교의 건강관리 기능의 강화를 위하여 학교 환경 개선과 질병예방 프로그램의 운영 내실화 추진, 흡연 학생 건강관리를 강화하는 학교·의료기관·보건 인프라 구축의 보건 서비스 연계 추진의 간접유형 정책도구를 사용하였다.

입양가정의 양육부담 경과 및 제도적 개선과 아동 인지능력 향상과 건강 발달, 문제행동 아동의 조기 개입 서비스 지원, 드림스타트 사업 등은 직접유형 정책도구이다. 입양 활성화를 위하여 입양을 위한 요건과 절차, 제도적 개선을 위한 ‘입양촉진 및 절차에 관한 특례법’의 개정이 그 대표적인 예이다. 또한 드림스타트 사업을 통해 빈곤 아동의 자활과 자립의 지원을 위한 보건·복지·교육의 맞춤형 통합서비스는 저소득 가정 아동을 위한 직접유형의 정책도구를 사용하였다.

준직접유인과 준직접정보는 사업 실적이 없고, 직접정보는 실적이 1건 있다. 이는 미래세대 육성이라는 대영역의 내용을 반영하는 것으로 현재가 아닌 몇 년 후에 발생되어질 사항에 대한 사업 실적을 위한 준비 과정으로 교육, 홍보, 훈련, 정보제공 등에 중점을 둔 내용이라고 볼 수 있다.

2) 제1차 기본계획 소결

종합하여 보면 총 90개의 세부 사업 중 직접성이 높은 유형인 직접성은

35개 사업, 직접성의 중간 유형인 준직접성은 8개 사업, 직접성이 낮은 유형인 간접성은 47개 사업으로 구성되어 있다. 강제성으로 강제성이 높은 유형인 규제는 36개 사업, 강제성의 중간 유형인 유인은 27개 사업, 강제성이 낮은 유형인 정보는 27개 사업으로 구성되어 있다. 제1차 기본계획의 정책도구의 유형을 정리하면 <표4-25>와 같다.

<표4-25> 제1차 기본계획 사업영역 정책도구 유형

		강제성		
		높음	중간	낮음
직 접 성	높 음	직접규제 (direct regulation) 25개 사업(27.8%)	직접유인 (direct incentives) 9개 사업(10.0%)	직접정보 (direct information) 1개 사업(1.1%)
	중 간	준직접규제 (quasi-direct regulation) 5개 사업(5.6%)	준직접유인 (quasi-direct incentives) 2개 사업(2.2%)	준직접정보 (quasi-direct information) 1개 사업(1.1%)
	낮 음	간접규제 (indirect regulation) 6개 사업(6.7%)	간접유인 (indirect incentives) 16개 사업(17.7%)	간접정보 (indirect information) 25개 사업(27.8%)

출처: 제1차 기본계획(2006~2010)을 토대로 연구자가 분류

종합하여 보면 총 90개의 세부 사업 중 직접규제가 25개 사업의 27.8%, 간접정보 25개 사업의 27.8%, 간접유인이 16개 사업의 17.7% 순서이다. 직접성이 낮은 간접유형의 정책도구 사업이 47개로 52.2%로 직접성이 높은 직접유형의 정책도구 사업이 35개 38.9%보다 12개 사업의 13.3%정도 높게 나타났다. 이는 출산정책이 지금 당장의 직접적인 지원을 하는 보육·교육비 지원의 지출이 많아 출산정책이 직접성 강제성이 높은 것처럼 보이지만, 가족친화 사회 문화 조성 및 건전한 미래세대 육성 영역의 세부 사업들에 간접유형 정책도구들이 사용되고 있음을 알 수 있다.

정책도구의 직접성이 낮아질수록 정치적 책임성은 낮아지고, 경제적 효율

성은 증가한다. 정책도구의 간접성이 높을수록 정치적 책임성과 관리 가능성은 취약해 진다(Salsmon, 2002). 형평성과 재분배에 있어서도 덜 효과적이라고 할 수 있다. 그러므로 간접유인과 간접정보를 선호 할수록 관리하는 사업의 책임성을 강화 할 수 있는 정책도구들이 함께 수립되어야 한다.

정책도구의 성과를 결정짓는 중요한 요소 중 하나가 관리(management)이다. 출산정책이 의도한 효과를 나타내려면 조직적인 관리 활동이 필요하다(문순영, 2013). 정부는 여러 출산정책 사업을 관리하고 평가할 만한 직접 및 준직접규제와 직접 및 준정부의 정보 등의 정책도구들이 정책의 목표에 맞추어 균형적으로 확대하여야 한다.

따라서 이러한 분석결과가 나온 것으로 보았을 때 제1차 기본계획의 정책도구론적 유형 분석은 간접유형 정책도구들이 많아 정부의 책임성과 관리 가능성이 낮아 출산을 제고라는 정책목표 달성에 미흡하였다고 볼 수 있다.

제2절 제2차 기본계획

1) 출산정책 정책목표와 정책도구 유형 분석

제2차 기본계획 시행에 따른 연차별 투자금액은 2011년의 14조 4천억원, 2012년의 18조 9천억원, 2013년의 21조 5천억원, 2014년의 25조 5천억, 2015년의 29조 6천억으로 총 투자 규모는 약 109조 9천억원이 투입 되었다. 분야별로는 저출산 분야에 60조 5천억원(55.0%), 고령인구에 대한 지원에 40조 8천억(37.1%), 성장 동력 확보에 8조 6천억원(7.8%)의 예산이 투입되어 저출산 분야에 대한 정책의 비중이 가장 크다(보건복지부, 2015).

제2차 기본계획은 점진적 출산을 회복을 위해서 출산과 양육에 유리한 환경 조성의 기본 목표로 일과 가정의 양립 일상화, 결혼·출산·양육 부담 경감, 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성의 주요 전략으로 2011년~2015년까지 3개 분야 총 495개의 세부 사업을 추진하였다. 3개 분야 중점 과제 세부 사업에 활용되고 있는 정책도구들의 종류와 유형 분석은 다음과 같다.

가) 일과 가정의 양립 일상화

육아를 위한 휴가 및 휴직제도의 확대와 개선을 위한 육아휴직 제도 개선의 육아휴직 급여의 정률제 및 육아휴직 후 복귀에 대한 인센티브 도입은 육아휴직의 기회를 확대하고 경력단절을 방지하기 위한 사업이다. 육아휴직 급여를 육아휴직 전 임금의 40%를 지급하는 정률제 사용과 육아휴직 후 직장 복귀 6개월 후에 육아휴직급여의 15%를 지급하였다. 고용노동부에서 제도 개선을 위해 직접적으로 금액을 지불하는 육아휴직 대상자의 확대와 급여지출은 조직의 행위 제약은 정도가 중간 단계인 직접유인이다.

육아휴직 건강보험료 경감은 육아휴직 급여 임금의 40% 정률제 전환과 함께 건강보험료 경감을 60% 확대하는 ‘보험료 경감고시 개정’을 통하여 육아 휴직시 휴직전월 보수월액 기준으로 보험료를 산정해 주었다. 육아휴직자의 대상 확대와 보험료를 경감하는 동기부여 차원에서 제공하는 경제적 이익의 정부가 직접 집행하는 직접유인이다.

육아휴직 대체 인력의 확대 및 대체인력의 수당을 단계적으로 인상하는 사업 내용은 사업장 내 상시대체 인력을 운영하고 직업훈련기관과의 연계 사업 추진이다. 사업주가 육아휴직 및 육아기 근로시간의 단축제도 활용을 위하여 대체인력 채용에 필요한 모든 지원을 진행한다. 대체인력 소개, 지원금 지급 절차에 대해 지침을 제정하고 대체인력의 채용에 대한 장려금을 포함한 모성보호 홍보자료를 배포하였다. 지방관서 및 유관기관에 배포하여 임신·출산 여성을 위한 고용안정지원금 지원 촉구 공문 발송 등 정부에서 직접적으로 정보를 제공하여 발송 및 배포하는 직접정보이다.

육아휴직 사용대상 확대를 위하여 자녀 연령 만8세 이하와 초등학교 2학년 이하 일때에는 근로자가 육아휴직을 사용할 수 있도록 ‘남녀고용평등법’이 개정되었다. 정부에서 적극적 강제적으로 법률 개정을 통해 사업을 진행하려는 직접규제의 정책도구가 사용되었다.

육아기 근로시간 단축 활성화와 육아 기회 확대를 위한 육아기 근로시간 단축 청구권 도입은 제2차 기본계획 초기인 2011년 도입되면서 완료되었다. 육아기 근로자들에게 근로시간 단축에 대해 청구할 수 있는 청구권을 부여하

여 일과 가정양립을 추진하고 경력단절을 예방하며 숙련된 업무능력을 지속적으로 유지하도록 지원하는 사업내용이다.

정부에서 ‘남녀고용평등과 일과 가정 양립 지원에 관한 법률’을 개정 추진하면서 정부의 직접성 높은 정책도구의 사용을 알 수 있다. 출산율 제고를 위한 동기부여 차원의 정부의 직접성 높은 직접유인이다.

육아기 근로시간 단축 청구제의 활성화와 근로시간 저축 휴가제 도입은 정부가 ‘근로기준법’ 개정안 발의와 ‘실근로시간 단축위원회’를 운영하였다. 육아기 근로시간 단축 청구제 활성화 도모를 위하여 육아기 근로시간 단축급여 지급 및 육아기 근로시간 단축제도 이용 여건의 활성화를 위해 노력하였다. 또한 근로시간 저축휴가제 도입을 통하여 연장·야간·휴일 근로에 대해 임금지급 대신에 적립을 통해 휴가로 사용할 수 있도록 근로자의 근로시간 선택권 강화를 도모하였다.

정부는 ‘근로기준법’ 개정과 발의 및 ‘실근로시간 단축위원회’를 통해 ‘노사정 일자리 협약’, ‘노사 실무협의 진행’ 등 범정부차원에서의 적극적 강제적인 방법을 통해 근로시간 단축 활성화를 도모하는 직접규제의 정책도구를 사용하였다.

산전·후 휴가 등 제도개선은 산후 회복기간이 상대적으로 더 필요한 쌍둥이 산모의 출산 휴가 확대와 남성의 육아휴직 활성화, 가족 돌봄 휴직제 활성화, 비정규직 여성근로자의 모성보호 강화 등의 사업으로 모두 정부의 직접규제 정책도구 유형이다. 쌍둥이 산모의 출산휴가 확대는 산전·후 휴가분할 사용 허용과 함께 휴가를 출산 후 45일 연속사용 할 수 있는 ‘근로기준법’ 개정안이 국회를 통과하였다. 산전·후 휴가를 확대하여 지원금 제도의 정비로 정부의 직접규제이다.

남성의 육아휴직 활성화 사업은 남성의 육아 및 가사 참여를 확대하고 출산휴가를 유급화로 지원하는 내용으로 무급 3일에서 유급 3일로 확대하고 추가기간은 필요시 무급으로 5일까지 확대 시행하였다. 사업 추진을 위하여 ‘남녀고용평등’과 ‘일과 가정 양립지원에 관한 법률’ 개정으로 상시 근로자가 300인 이상의 사업장인 경우에는 시행의무의 강제성과 직접성이 높은 직접규제이다.

가족돌봄 휴직제 활성화는 가족의 질병·사고·노령 등으로 가족간호를 위한 휴직을 신청하고 사업주는 일정 경우를 제외하고는 무급으로 휴직제도를 인정하여 경력단절을 방지하고자 하였다. ‘남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률’의 개정으로 상시근로자 300인 이상 사업장의 경우 시행의 의무성이 강제성과 직접성이 높은 직접규제이다.

비정규직 여성근로자의 모성보호 강화 사업은 기간제 및 비정규직에 근무하는 여성근로자의 고용안정 도모와 모성 강화를 위하여 산전·후 휴가 및 육아휴직의 제도 활성화를 추진하였다. ‘남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원에 관한 법률’의 개정으로 정부의 법적 의무 부과와 직접규제이다.

산전·후 휴가 등 제도 개선의 소영역의 사업들은 모두 직접규제로 정부의 출산을 제고 목표를 위한 의지가 담겨 있는 정책도구 유형으로 분류할 수 있다. 그러나 정부의 법적의무 부과 의지는 있지만 사업주들의 선택부분에서는 자율성을 배제할 수 없는 사업 영역으로 출산을 제고를 위해서는 기업 및 사업주들의 적극적 참여가 요구되는 영역이라고 할 수 있다.

유연한 근무형태 확산을 위한 공공부문 선도모델 발굴·확산 사업은 가정친화적 근무여건 조성을 위하여 공무원의 근무형태를 개인·업무·기관의 분야별 특성에 맞도록 조정한 근무여건 조성이다. 정부업무평가 지표 강화를 위하여 중앙·지자체 공무원 대상의 적합직무 선정기준을 마련하고 전체부처에 유연근무제 근무유형과 적합직무 발굴 및 선정 작업을 추진하는 정부차원의 직접규제이다.

시간제 근무 활성화를 위하여 육아 및 가사 업무 병행 요건 조성을 위하여 기존 공무원들의 시간제 근무활용 실태조사를 통해 제도 개선을 추진하였다. 또한 시간선택제 일반직공무원 채용을 위하여 ‘공무원 임용령’을 개정·시행하였다. 공무원들의 전일제에 대한 시간선택제 전환의 대체인력을 위해 근무시간을 주30~35시간에서 주15~25시간으로 조정하는 ‘공무원 임용령’ 및 ‘지방공무원 임용령’을 개정하였던 직접규제이다.

단시간 시간제 일자리 확산과 지원은 일·가정 양립 기반 조성을 위하여 고용은 보장되고 차별 없는 시간제 근로의 확산으로 고용 안정의 양질의 시간제 일자리 창출지원 사업이다. 사업주가 시간제 근로자를 고용하는 경우 근

로자의 인건비 일부와 컨설팅 비용을 지원해주는 경제적 유인제공 형태의 직접유인이다.

유연근로형태 도입 여건 조성을 위한 유연근무제 촉진을 위하여 제도 및 정책적 기반 강화의 사회적 분위기 조성을 위하여 캠페인을 통해 문화 개선 분위기 확산과 우수사례 발굴 확산 사업이다. 유연근무제를 도입 희망 중소기업 대상 무료 컨설팅과 민간기업 참여 시간 선택제 일자리 채용 박람회 개최를 통한 일자리 창출 및 매칭, 여성일자리 포럼 개최, SNS토론회 개최 등 국민의 인식 개선을 위한 다양한 정보를 제공하는 간접정보이다.

스마트워크 도입 및 확산은 업무환경 제공의 업무 효율성 제고의 목적으로 IT를 활용하여 스마트워크 환경을 구현하여 일과 삶의 조화 및 생산성 향상을 위해 노력 하였다. 중앙공무원교육원 및 지방행정연수원 등에 교육과정을 개설하였고 기관별 체험 근무자 모집 및 간부 공무원의 체험을 통해 스마트워크 활성화를 위하여 기관들의 홍보 및 제도개선을 위한 준직접규제이다.

육아 연계형 스마트워크 센터 모델개발은 중소기업 사업주 단체 등의 민간기관의 필요 비용 일부 지원 사업이다. 스마트워크 서비스 모델을 제시하고 지원 센터에 설치 및 운영비를 지원하는 간접유인이다.

유연근무제에 대한 국민적인 공감대를 확산하기 위한 홍보는 민간기업의 컨설팅으로 여성대상 취업지원 사업 홍보와 여성지원서비스 안내 및 취업상담을 실시하였다. 가족친화포럼 운영을 통하여 기업간 네트워크체계를 구축하고 ‘모두가 행복해지는 유연근무제’의 우수사례집을 제작 및 배포를 통해 홍보 추진의 간접정보이다.

가족친화 직장과 사회 환경 조성의 직장보육시설 설치 활성화는 직장보육 의무사업장을 유형별로 체계화하였고 직장어린이집 설치 사업장에 맞춤 서비스를 제공하였다. 직장어린이집 설치비를 위한 무상 및 용자지원과 보육교사 인건비 및 교재 및 교구비의 운영비를 지원하였다.

직장보육지원센터 운영을 통하여 직장어린이집 설치 및 운영 정보 제공과 컨설팅을 실시하였고 공동 직장어린이집과 산업단지형 직장어린이집 설치에 대해 설치 우대 지원 하였다. 직장어린이집 설치를 위해 정부에서는 무상 지원 및 교사에 대한 운영비를 지원하는 정부의 직접적 지원의 직접규제 정책

도구 유형이다.

직장어린이집 설치 및 운영지원 확대는 직장어린이집 설치 확대 및 설치 의무 미이행 사업장의 명단을 공표하여 의무이행 부과로 직장어린이집을 조기 설치하도록 유도하였다. 다양한 사업장의 접근 방식을 다양화하여 국가기관, 지자체, 민간사업장, 학교 등의 설치 기준을 각 사업장별로 완화하여 직장어린이집 설치를 위해 정부 용자지원을 실시하는 준직접유인이다.

직장어린이집 설치 의무이행률 제고는 직장어린이집 설치의무 미이행 사업장은 사업장 명단을 공표하고 설치를 독려하며 직장어린이집 설치 운영 모범사업장은 정부포상을 실시하였다. 직장어린이집 설치를 위하여 ‘영·유아보육법’ 개정과 하위법령 개정을 시행하였다. 기업의 책임을 강화하고 보육부담 경감을 위하여 정부의 의무이행 부과체제의 직접규제이다.

가족친화 기업 인증에 기업 참여는 기업의 가족친화 경영 지원기반 마련과 가족친화 인증기업 인센티브 강화의 민간 기업들에게 참여 활성화를 위한 사업영역이다. 가족친화 경영 지원기반 마련은 가족친화제도 도입 및 운영의 동기부여를 위하여 필요한 정보제공 및 자문 등을 제공하였다. 가족친화포럼 개최, 설명회 개최, 가족친화경영 지원과 인증제 확산을 위하여 기업의 홍보를 강화 하는 간접정보이다.

가족친화인증기업 인센티브 강화는 우수사례 홍보·시상·가족친화 인증 설명회 개최, 가족친화인증기업 대상 인센티브 발굴 및 확대 추진 등 가족친화제도를 도입하고 운영에 따른 경제적 부담 완화를 위한 지원 사업이다. 기업의 출산율 제고를 위해 가족친화인증 기업이미지 개선 노력에 대한 지원으로 정보제공의 간접정보이다.

가족친화 직장 조성을 위한 지원체계 운영은 기업의 가족친화경영 지원과 인증참여 유도를 위한 사업추진 체계이다. 교육·컨설팅·인증의 선순환 구조를 구축하고 사업의 효과와 제고 및 상시적으로 기업을 지원하였다. 지방자치단체의 책무를 강화하기 위하여 지자체 관할 구역내의 기업 교육 및 컨설팅 지원 근거를 마련하였다. KBS방송을 통해 가족친화경영대상 개최, 중앙경제 인사이트를 통한 기사화, 가족친화우수기업 포상, 매일경제·프라임경제 연합광고 등의 활동으로 가족친화인증 기업 확대를 통해 지원체계 운영 활성화의 직접

정보이다.

가족친화적 사회 환경을 조성하기 위하여 노사정 합의를 바탕으로 민간기업 근로시간의 단축 추진은 6개청 및 대표지청의 ‘근로시간 감독 기동반’이 근로사업장에 대해 집중 근로시간 감독을 실시하였다. 특히 장시간 근로가 이루어지는 자동차업종 근로시간 개선을 위하여 ‘자동차부품업종위원회’를 발족하였고 우수기업포상 및 사례발표회, 기획기사 연재, 사례집 제작·배포등 공감대 형성 및 참여를 유도하였다. 교육컨설팅, 일자리 함께하기 지원금 지원, 공공부문 선도적 실천, 건전한 여가 문화 확산 및 범국민적 캠페인 전개 등의 사회적 공감대 확산을 위하여 준정부기관의 공공서비스 제공을 위한 노력으로 준직접유인이다.

노사정 합의를 바탕으로 민간기업의 근로시간 단축 추진은 일과 가정양립의 중요성에 대한 인식 개선의 지원과 가족 사랑의 날 활성화 추진을 위하여 기업과 함께 무료 정보제공을 진행하는 프로그램을 운영하였다. 매주 수요일 ‘가족 사랑의 날’ SNS 홍보 및 ‘가족송’ UCC 배포 등 민관협력 네트워크를 통하여 활용과 업무협약을 맺었다. 가족친화적 사회환경 조성을 위하여 프로그램 지원 및 캠페인 추진 등의 간접정보의 정책도구를 사용하였다.

공무원 정상근무 관행 확산 및 초과근무 관리 강화와 대체인력뱅크 구축 지원을 위하여 정부부처별 초과근무수당 관리 강화 초과근무 총량관리제 운영방안을 마련하였다. ‘초과근무 총량관리제’를 통하여 부서별 사용 가능한 초과근무 총량을 부여하고 관리하도록 관계부처 협의 진행으로 2014년에는 5개 기관에서 시범으로 실시하다가 2015년에는 전 부처가 실시를 위한 계획이 마련된 직접규제이다.

출산장려 우수지역 인센티브는 정부가 우수지자체에 대해 재정인센티브를 지급하는 사업으로 지자체 합동 평가시 저출산 지표 평가를 강화하고 합동평가 우수 지자체에 재정인센티브 및 포상을 실시하였다. 지자체에 직접적으로 경제적 인센티브를 제공하는 직접성과 경제적 유인의 직접유인 정책도구를 사용하였다.

육아휴직자 건강보험료 경감은 육아휴직자들에게 건강보험료 산정금액을 낮추어 추징하는 과정으로 경제적 유인 제공 형태의 직접유인이다. 대체인력

뱅크 구축 지원은 중앙행정기관의 육아휴직 대체인력 활용 비율에 대한 사업으로 정부의 행정기관이 대체인력을 활용하고 출산율제고를 위한 목표 달성을 위한 직접적 강제성을 통한 정책도구 유형으로 직접규제이다. 일과 가정의 양립 일상화 정책도구 유형은 <표4-26>과 같다.

<표4-26> 일과 가정의 양립 일상화 정책도구 유형

중영역	소영역	세부사업	정책도구
육아를 위한 휴가 및 휴직 제도의 확대 개선	육아휴직의 제도 개선	·육아휴직급여 정률제 및 육아휴직 복귀 인센티브 도입 ·육아휴직시 건강보험료의 경감 ·육아휴직대체인력 확대 및 대체인력수당 단계적 인상 ·육아휴직 사용대상의 확대	·직접유인 ·직접유인 ·직접정보 ·직접규제
	육아기 근로시간의 단축 활성화 육아기회 확대	·육아기 근로시간 단축 청구권 도입 ·육아기 근로시간 단축 청구제 활성화 ·근로시간 저축휴가제 도입	·직접유인 ·직접규제 ·직접규제
	산전·후 휴가 등 제도의 개선	·산후 회복기간이 더 필요한 쌍둥이산모 출산휴가의 확대 실시 ·남성의 육아휴직의 활성화 ·가족돌봄 휴직제의 활성화 ·비정규직의 여성근로자들 모성보호 강화	·직접규제 ·직접규제 ·직접규제 ·직접규제
유연한 근무 형태의 확산	유연근로제의 확산	·공공부문 선도모델 발굴확산 ·시간제 근무 활성화 ·단시간 시간제 일자리 확산·지원	·직접규제 ·직접규제 ·직접유인
	유연근로형태의 도입 여건 조성	·유연근무제 촉진을 위한 제도 및 정책적 기반의 강화 ·스마트워크의 도입 및 확산 ·육아연계형 스마트워크 센터 모델 개발 ·유연근무제에 대한 국민적 공감대 확산 위한 홍보	·간접정보 ·준직접규제 ·간접유인 ·간접정보
가족 친화 직장 사회	직장보육시설의 설치 활성화	·직장보육시설 설치 활성화 ·직장어린이집 설치 및 운영지원 확대 ·직장어린이집 설치 의무이행률 제고	·직접규제 ·준직접유인 ·직접규제

환경의 구성	가족친화기업 인증에 기업들의 참여	·기업의 가족친화경영의 지원기반 마련 ·가족친화인증기업의 인센티브 강화 ·가족친화 직장 조성을 위한 지원체계 운영	·간접정보 ·간접정보 ·직접정보
	가족친화적 사회 환경의 구성	·노사정 합의를 바탕으로 민간기업의 근로시간 단축 ·노사정 합의를 바탕으로 민간기업의 근로시간 단축 추진 ·가족사랑의 날 활성화 추진 ·공무원 정상근무 관행 확산·초과근무의 관리 강화 ·출산장려 우수지역(지자체) 인센티브 ·육아휴직자 건강보험료 경감 ·대체인력뱅크 구축지원	·준직접유인 ·간접정보 ·간접정보 ·직접규제 ·직접유인 ·직접유인 ·직접규제

출처: 저출산·고령사회 정책 성과 평가(2011~2015)를 토대로 연구자가 유형분류

일과 가정의 양립 일상화 분야는 총 31개의 세부 사업으로 진행되었다. 이중 직접성이 높은 유형인 직접성은 21개 사업, 직접성의 중간 유형인 준직접성은 3개 사업, 직접성이 낮은 유형인 간접성은 7개 사업으로 구성되어 있다. 강제성으로, 강제성이 높은 유형인 규제는 14개 사업, 강제성의 중간 유형인 유인은 9개 사업, 강제성이 낮은 유형인 정보는 8개 사업으로 구성되어 있다. 일과 가정의 양립 일상화 분야의 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 유형을 정리하면 다음 <표4-27>과 같다.

<표4-27> 일과 가정의 양립 일상화 강제성과 직접성 정책도구 유형

		강제성		
		높음	중간	낮음
직 접 성	높 음	직접규제 (direct regulation) 13개 사업(42.0%)	직접유인 (direct incentives) 6개 사업(19.3%)	직접정보 (direct information) 2개 사업(6.5%)
	중 간	준직접규제 (quasi-direct regulation) 1개 사업(3.2%)	준직접유인 (quasi-direct incentives) 2개 사업(6.5%)	준직접정보 (quasi-direct information) 0개 사업(0%)

낮 음	간접규제 (indirect regulation)	간접유인 (indirect incentives)	간접정보 (indirect information)
	0개 사업(0%)	1개 사업(3.2%)	6개 사업(19.3%)

출처: 저출산·고령사회 정책 성과 평가(2011~2015)를 토대로 연구자가 분류

종합하여 보면 31개의 세부 사업중 직접규제가 13개 사업의 42.0%, 직접 유인이 6개 사업의 19.3%, 간접정보가 6개 사업으로 19.3% 순서이다. 직접성이 높은 직접유형이 67.8%로 간접성이 낮은 간접유형 22.5%보다 45.3%보다 높게 나타났다. 일과 가정의 양립 일상화 분야의 출산정책은 직접성이 높은 직접유형의 정책도구를 사용하였다고 볼 수 있다.

직접유형으로는 육아를 위하여 휴가 및 휴직 제도를 확대 개선하고 육아기 근로시간 단축 활성화를 위한 육아기회 확대와 산전·후 휴가 제도 개선, 유연근로제 확산, 가족친화적 사회 환경 조성 등의 영역이다. 육아휴직 제도 개선을 위하여 육아휴직 급여를 직접적으로 지불해 주고 보험료의 경감 및 경제적 이익을 직접 집행해 주었다. 또한 육아휴직을 사용하도록 ‘남녀고용평등법’, ‘남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률’ 개정 추진 등의 정보의 직접성 높은 정책도구 유형 사용을 알 수 있다.

유연근무 촉진을 위한 제도적·정책적인 기반 강화와 육아 연계형 스마트워크 센터 모델 개발을 위한 유연근무제에 대하여 국민적 공감대 확산을 위한 홍보, 가족친화기업 인증에 기업 참여는 간접유형이다. 또한 노사정 합의 바탕의 민간기업 근로시간 단축을 추진하고 가족 사랑의 날 활성화를 추진하는 사업도 간접유형의 정책도구 유형이다. 유연근로형태 도입을 위한 여건들은 사회적 분위기 조성을 위하여 캠페인을 통하여 컨설팅, 일자리 채용 박람회 개최, 국민 인식 개선을 위한 정보를 제공하는 간접유형을 정책도구 유형 사용을 알 수 있다.

준직접정보의 사업은 실적이 없고, 준직접규제, 간접규제, 간접유인은 1개의 사업 실적을 가지고 있다. 일과 가정의 양립 일상화가 직접유형의 정책도구 사용이 많은 이유는 정부에서 법적인 규제를 통해 직접적으로 법적 의무를 부과하는 근로기준법과 관련된 사항, 휴가, 휴직 등의 정부 주도 사업의 실행이 많기 때문으로 파악된다.

나) 결혼·출산·양육부담 경감

가족형성에 유리한 여건 조성을 위한 신혼부부의 주거부담 경감은 신혼부부를 대상으로 주택자금 지원 확대, 미임대 상태의 국민임대주택을 신혼부부들에게 우선 지원하고 신혼부부들의 주거 부담 경감 사업으로 진행되었다. 신혼부부 대상 주택자금 지원 확대 사업은 국민주택기금 전세자금 이용하는 신혼부부들의 소득요건을 완화하였으며 대출자격 부부 합산 연소득 자격요건 완화와 금융권과 주택도시기금에서 대출업무를 진행하는 간접유인이다.

미임대 국민임대주택 신혼부부 우선 지원 사업은 국민임대주택의 미임대 발생부분을 신혼부부에게 우선 지원하여 입주할 수 있도록 LH내부 관련규정을 개정하였으나 시행기간 동안 미임대 주택은 발생하지 않았다. 하지만 우선 지원 제공의 간접유인 정책도구 유형이다.

신혼부부 주거부담 경감을 위한 행복주택 공급을 위하여 공급물량의 80%를 신혼부부·사회초년생·대학생 등에게 우선 공급 대상으로 선정하고 제공하도록 하였다. 행복주택 입주기준 마련의 ‘주택공급에 관한 규칙’을 개정하고 입주기준을 마련하였으며 관계부처 협업체계를 구축하고 부처 업무협약을 체결하는 간접유인이다.

결혼장려를 위한 사회적 배려 강화를 위해 유자녀 현역병에게 상근 예비역 편입, 학생 부부를 위한 국·공립대학 및 대학원 내에 기숙사를 확대하고 저소득층 중 기혼자에게 장학금 수혜의 우선순위를 부여하는 사업이 진행되었다. 모두 직접성이 낮고 강제성도 낮은 간접정보 정책도구 유형이다.

현역병 복무 중에 배우자가 출산을 하는 경우 희망자는 상근예비역으로 편입할 수 있도록 혜택을 부여하였다. ‘병역법 시행령’을 개정하였으며 예산이 투입되지 않는 비예산 사업으로 다양한 혜택 부여의 간접정보이다.

학생 부부를 위한 국·공립대학 및 대학원 내 기숙사 확대는 국립대학과 일반 대학에 협약을 체결하고 기혼자 숙소 확대를 추진하였다. 정부에서 일반 대학과 협의하여 준정부기관의 금융지원 공공서비스 제공의 기숙사 확대와 기혼자 숙소 확대 부여 서비스는 간접유인이다. 저소득층의 기혼자에 대하여 장학금 수혜 우선순위의 부여는 저소득층 기혼자에 대하여 정부지원 장학금

우대를 위하여 국가장학금 및 근로장학금을 우대 지원하도록 시행계획에 반영하였고 비예산 사업으로 추진하는 간접유인이다.

결혼관련 교육, 정보 및 서비스 체계적 제공은 결혼준비의 단계별 종합정보 제공과 결혼준비 프로그램을 운영하고 가족생활교육 및 가족 상담 서비스의 내실화 사업으로 진행되었다. 모두 교육 및 홍보, 정보제공, 전문적 포털사이트 운영 등으로 포괄적 정보제공을 통해 결혼에 대해 건전한 관심을 제공하도록 유도하는 간접정보 제공의 정책도구를 사용하였다.

결혼준비 단계별 종합정보 제공과 결혼준비 프로그램 운영을 위하여 공공시설 결혼예식장 개방 확대와 이용정보 제공을 위해 혼례종합정보센터(<https://www.weddinginc.org>)를 통한 민·관 협력 건전 혼례문화 확산 캠페인을 추진하였다. 감소한 결혼식 모형 발굴·보급·확산과 혼례문화 조성을 위한 혼례교육 실시 및 혼례문화 개선의 사회공감대 확산과 시민단체와 캠페인을 전개하는 다양한 정보제공의 간접정보이다.

가족생활교육 및 가족상담 서비스 내실화를 위하여 건강가정지원센터를 설치·운영하고 가족지원서비스를 제공하였다. 특히 건강가정지원센터에서는 가족상담과 가족문화, 가족돌봄 및 가족교육 등 다양한 가족에 대한 서비스 지원과 함께 프로그램을 제공하여 가족의 안정성을 위한 간접정보이다.

임신·출산에 대한 지원 확대를 위한 임신·분만 취약지역에 대한 의료지원 강화 영역을 위한 농·어촌 등 분만 취약지역의 보건의료 인프라 지원 확대 사업을 진행하였다. 분만취약지의 산부인과 설치·운영을 위하여 공공형 산부인과 설치·지원을 위하여 분만 산부인과, 외래산부인과, 순회진료 산부인과 운영 및 24시간 분만을 위한 공공보건의료사업을 수행하였다. 농·어촌 지역의 병원에 시설 및 장비비 등을 지원하며 의료서비스 제공 및 산모응급 이송체계를 구축하는 기관들에 의한 각종 위탁계약으로 준직접규제 정책도구 유형이다.

신생아 집중 치료실 확대를 위하여, 종합병원급 이상의 집중치료실 병상 확충 위한 시설, 장비비와 운영비를 지원하였다. 사업수행기관으로 신생아 집중치료가 가능한 인력과 시설 및 장비 등 기본 요건을 갖춘 병원 대상으로 병원에 운영비를 지원하는 다양한 보조금 지출로 준직접유인이다.

자연분만에 대한 수가 인상 등 산부인과의 건강보험수가 개선을 위하여

분만 가능한 산부인과의 적정 수 유지를 통해 출산 친화적 환경을 조성하고 임신·출산과 관련하여 국민의 기본적 의료보장을 도모하였다. 자연분만을 통한 출산 수가를 50% 인상하려는 공공서비스 제공의 간접유인 정책도구를 사용하였다.

임신·출산 비용 지원 확대의 난임부부 지원 강화는 난임가정에 체외수정 및 인공수정 시술비를 지원하여 경제적인 부담을 경감시키고 저출산 문제를 해결하고자 하였다. 난임부부에게 시술에 대한 경제적 부담에 대한 유인과 함께 난임시술을 시행하는 경우 직접적으로 정부 보조금을 지급하여 직접유인이다.

임신·출산 진료비 지원 확대는 임신중 비급여 항목인 산전 진찰 및 분만 비용에 대한 지원의 확대와 초음파 검사비 지원 등 의료비 부담 경감을 도모하였다. ‘국민건강보험법’ 시행령 및 ‘임신·출산 진료비 지원에 관한 고시’를 개정 하였다. 보험법 시행령과 진료비 지원에 관한 개정 등 법적의무 부과와 정부집행의 직접규제이다.

민간의료기관의 예방접종 지원비용을 단계적으로 확대하여 보건복지부에서 예방접종비용을 국가부담으로 지원하여 육아부담 경감을 도모하였다. 민간 의료기관을 대상으로 필수예방접종 비용을 지원하는 정부의 직접규제이다. 고위험 출산에 대한 산모를 위한 추가소요 비용에 대한 별도의 지원은 고위험 임신의 적정 치료·관리를 위하여 경제적 부담 경감을 통해 출생 영·유아 및 모성 건강을 보장하는 사업이다. ‘국가재정법’에 의거하여 예비타당성 조사를 실시하였고 2015년 신규 사업으로 시행하였다. 정부에서 직접적 경제적 유인 제공 형태의 직접유인이다.

저소득층 가구 영아대상 기저귀 및 분유 지원은 중위소득 40% 이하 저소득층 가구, 최저생계비 100%의 영아(12개월 이하)를 대상으로 기저귀와 조제 분유를 지원하였다. 저소득층에 대한 공공서비스 제공의 간접유인 정책도구 유형이다.

여성장애인들의 임신 및 출산에 대한 진료비 지원 범위 확대는 여성장애인에게 교육 및 출산비용을 지원하는 내용이다. 여성장애인에게 교육프로그램을 통한 역량강화로 사회참여 기회를 제공하였다. 여성장애인 출산시 태아1인

당 1백만원을 지원하는 출산비용의 직접규제이다.

모성 및 영·유아 건강관리 강화를 위해 마더세이프 프로그램 운영은 임신 중 안전에 대한 온·오프라인의 다양한 정보제공이다. 임신중 감기약, 피임약 등 안전한 약물사용에 대한 무료상담 제공과 약물 복용시 부작용에 대한 정보제공과 지역상담 센터를 통한 행사·교육추진 및 홍보를 통한 프로그램 강화와 심포지움을 개최하였다. 마더세이프DB 개발 및 구축과 대국민 교육을 위한 블로그 및 매체 홍보를 실시하는 간접정보이다.

영·유아 건강관리 강화를 위하여 신생아 조기검진으로 선천성 장애를 발견하여 치료하며 정상적 성장발달을 도모하였다. 미숙아 및 선천성 이상아의 의료비를 지원하였으며 신생아들에게 선천성대사이상 검사, 취학전 아동 실명 예방사업 추진 및 선천성 난청 조기 발견을 위한 진단 사업을 추진하였다. 선천적 장애 환자 예방을 위한 공공서비스 제공의 간접유인이다.

취약계층 영·유아에 대한 영양플러스 확대사업은 임신부와 영·유아의 영양문제 해소와 식생활 관리 능력 배양 및 건강증진 도모를 위해 영양플러스사업 현황조사 실시 및 월별실적 관리를 실시하였다. ‘지역사회통합 건강증진사업’으로 지자체가 사업계획을 수립하여 수혜 대상자를 선정하고 사업을 진행한 준직접유인이다.

산모 및 신생아 도우미 지원의 산모 및 신생아 건강관리 지원 확대는 출산가정에 산모와 신생아 도우미를 가정방문 서비스로 지원하기 위하여 시도별 2개 이상의 제공기관을 지정하여 지원하는 간접유인 정책도구를 사용하였다. 전국가구 월평균 소득의 50%이하 출산가정에 산모 및 신생아의 건강관리를 위한 지원서비스 이용권을 지급하였다. 공공서비스 제공 및 바우처 정책도구 활용이다.

자녀양육 비용 지원 확대 영역의 보육·교육비 지원 확대의 유아교육비 지원확대, 보육·교육비 전액지원 대상 확대, 농·어업인 영·유아 보육비 지원은 정부가 법적 의무를 부과하는 대표적인 직접규제이다. 유아교육·보육의 질 제고와 학부모의 육아부담 경감을 위하여 만5세아 누리과정을 도입하고 교육비를 지원하였다. 또한 보육·교육비 전액지원 대상 확대로 장애 영·유아, 다문화 가정 영·유아 연령별 정부지원 단가에 의한 전액지원 대상을 확대하였다.

2013년부터 보육·교육과 관련된 기관인 어린이집과 유치원에 재원하고 있는 영·유아들의 보육·교육비 전액 지원의 무상보육·교육이 실행된 대표적인 직접 규제이다.

농·어업인 영·유아 보육비 지원은 만6세 이하의 취학전 자녀의 보육료를 지원하는 사업으로 육아부담 경감 및 농·어촌 거주를 유도하고자 보육료지원 사업으로 통합하여 집행하였다. 정부에서 직접적으로 부과하는 직접규제이다. 양육수당 지원 확대와 입양가정 양육수당 대상 및 금액 확대는 정부의 직접 성 의무 부과 유형으로 직접규제 정책도구를 사용하였다. 어린이집을 이용하지 않는 아동에 대해서도 양육수당을 지원하여 부모의 양육부담 경감을 도모하였다. 대표적인 무상보육지원으로 2013년부터 취학전 영·유아 가구 아동의 어린이집과 유치원 미이용 아동에게 지원되는 직접규제이다.

다자녀가정 사회적 우대 확대로 둘째아 이상 고등학교 수업료 지원의 다자녀 학비 지원은 교육비를 줄이고 교육환경을 조성하였다. 교육비 부담 경감에 따라 2017년까지 단계적으로 고교 무상교육 실시를 도입하는 정부의 직접 규제이다.

둘째아 이상 대학교 자녀의 국가 장학금 우선지원, 장학금 수혜 우선순위를 부여하여 등록금 부담을 경감하고자 하였다. 다자녀가구에 대하여 정부지원 장학금 우대 지원과 국가장학금 및 근로 장학금을 지원하고 우대하도록 서비스를 제공하는 간접유인이다.

다자녀 공무원 가장 퇴직 후 재고용은 희망자에게 재고용 여부를 심사하고 재고용시 임금 피크제를 적용하는 내용이다. 국민여론을 고려해야 하고 정보제고 차원의 간접정보이다. 다자녀 가정에 대한 세제지원 확대는 18세미만 3자녀 이상 자녀를 양육하는 가정에 자동차 1대에 취득세를 면제하는 사업내용이다. 다자녀가구에 대한 세제지원 감면은 별도의 추진계획을 통해 연장, 축소 및 확대 등을 재검토할 예정이지만 ‘지방특례제한법’이 운영되어 직접성은 높고 비예산부문의 직접유인이다.

다자녀 가정에 대한 주택지원 확대는 3자녀 이상의 다자녀 가구에 저리의 주택자금을 지원하여 주거안정을 도모하는 사업영역이다. 미성년자 3명 이상의 자녀를 둔 세대에 주택 특별공급, 국민주택기금 이용시 1회에 한하여 혜택을

부여하였다. 주택구입 자금 대출 금리 우대를 유지하는 시중은행을 매개로한 금융지원의 간접유인 정책도구이다.

사교육비 경감 대책추진의 효과적인 사교육비 경감대책 수립과 정책성과를 홍보하는 간접정보이다. 공교육 강화와 사교육 경감이라는 선순환체제를 위하여 공감대 확산을 위한 홍보, 대국민 온라인 정책토론회 개최, 방과 후 프로그램 운영, 교육서비스 체제 구축 등 다양한 정보제공의 간접정보 정책유형이다.

다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충을 위한 취약지역 국·공립 보육시설 지속 확충의 국·공립 보육시설 확충과 농·어촌의 소규모 보육시설을 확충하는 정부 직접규제 정책도구이다. 국·공립 어린이집 신축과 공동주택 내 어린이집을 국·공립으로 전환하여 보육인프라 확보 및 보육의 질 개선을 도모하였다. 농·어촌 지역에 보육서비스 제공을 위하여 보건소, 마을회관 등 유희시설을 리모델링 및 신축하고 소규모 보육시설의 설치 및 이동식 놀이 차량에 대해 지원하는 정부의 적극적 집행의지의 직접규제이다.

민간육아시설 서비스 개선의 보육시설 평가인증제의 개선, 공공형 및 자율형 어린이집의 도입, 보육인력의 전문성 제고, 사립유치원 평가의 내실화 사업을 진행하였다. 보육시설 평가인증제 개선은 민간어린이집의 보육서비스에 대해 효과적인 품질 관리를 위하여 부모에게 어린이집 품질정보를 제공함으로써 선택권 확대를 위한 사업이다. 평가인증 사업을 위하여 ‘한국보육진흥원’에서 어린이집 품질을 진단하고 평가인증을 통해 부모의 시설선택권 확대 및 어린이집의 서비스 질 개선을 위한 준정부기관의 인증, 승인의 위탁계약의 준 직접규제의 정책도구를 사용하였다.

공공형 및 자율형 어린이집 도입은 평가인증, 시설환경, 보육교사의 수준 등을 평가하여 우수한 민간어린이집을 공공형 어린이집으로 지정하고 운영비를 지원하여 국·공립 어린이집 수준의 보육서비스 품질 제고를 위한 사업으로 ‘한국보육진흥원’에서 관리·감독하는 준직접규제이다. 보육인력 전문성 제고 또한 어린이집의 원장과 보육교사의 자격관리 및 교육을 통한 보육 인력의 전문성 강화를 위하여 ‘한국보육진흥원’에서 보육교직원 보수교육 통합 관리 및 운영을 위한 ‘교육통합관리시스템’을 구축하여 관리하는 준직접규제이다.

사립유치원 평가 내실화는 교육과정의 내실화와 방과 후 과정 운영 지원을 위하여 ‘운영관리시스템’을 개선하고 유치원 선택권의 확대와 학부모의 알 권리를 보장하였다. 준직접규제를 통한 공공기관에 의한 규제로 민간육아시설 서비스 개선 영역은 모두 준직접규제 정책도구 유형이라고 할 수 있다.

수요자 중심의 육아지원 서비스의 확대 영역인 시간연장형 보육서비스 지원 확대와 유치원 종일반 확대 사업영역은 종일제 보조 인력에 대한 정부 인건비 지원 사업이다. 시간연장형 보육서비스 지원 확대는 맞벌이 부부의 보육 부담 경감과 취업부모의 경제활동을 위한 양육부담 경감 및 일과 육아의 양립 지원을 위한 사회기반 조성에 그 의의가 있다.

시간연장형 보육교사 인건비를 지원하고 처우개선으로 보육서비스 질 제고를 위하여 어린이집 이용 수요 예측을 위한 ‘사전이용 신청제’를 도입 및 시행하였다. 보육교사에 대한 인건비를 지원하고 정부가 어린이집의 운영비 보조금을 지급하는 직접유인이다.

유치원 종일반 확대는 유치원 온종일 돌봄 교실을 지원하고 방과 후 과정 시설 환경 개선비 지원, 운영 내실화를 위한 보조 인력을 지원하였다. 유치원의 종일반 확대를 위한 돌봄교실 확대 운영과 유치원의 증가로 인한 보조인력 지원, 시설환경개선비 지원은 정부 직접 보조금 부담의 직접유인이다.

저소득층, 맞벌이 입소 우선순위 부여, 보육시설 운영시간 다양화 방안 마련의 시설양육서비스 강화와 보육서비스 지원을 추진하였다. 맞벌이 부부를 위하여 시설양육 서비스를 강화하기 위하여 우선입소 조치를 통해 영·유아 자녀 2명이상 가구에 입소 우선순위를 적용하였다. ‘입소대기관리 시스템’을 통해 ‘영·유아보육법’ 상의 입소 우선 순위를 저소득층과 맞벌이 가정에 적용하여 우선 이용하도록 공공서비스를 제공하는 준직접유인이다.

보육시설 운영시간 다양화 방안 마련을 위하여 보육료지원, 보육프로그램 개선 방안 검토를 위하여 ‘보육지원체계 개편’을 마련하여 어린이집 이용 아동의 보육료지원을 차등 있게 어린이집에 지원해주는 보조금 지급이다. 시간차등형 보육을 통하여 긴급 또는 일시 보육 대상 영·유아들에게 비정기적, 비정형적인 보육서비스를 제공하기 위하여 인프라구축 및 서비스를 제공하는 준직접유인이다.

이웃간 돌봄사업 활성화 사업은 지역사회 유희시설 활용, 공공육아나눔터 활용 등 지원과 인력을 활용하여 양육 친화적 가족문화 양성을 도모하였다. 군대의 관사에 공동육아나눔터를 설치 및 운영하고 가족품앗이 실무자를 위한 기본교육, 우수사례 공유와 품앗이 지도 교육 실시와 운영 및 관리 등 공공서비스 제공의 간접유인 정책도구를 사용하였다.

아이돌보미 서비스 확대를 위하여 아이 돌보미 서비스 확대와 방과 후 돌봄 서비스 인프라 구축 사업은 정부의 직접규제이다. 취업부모 자녀를 대상으로 집으로 찾아가는 개별 양육지원 제공으로 시간제 돌봄과 영아종일제 돌봄 서비스 제공이다. 서비스 이용 비용에 따라 정부에서 차등으로 지원하였다. 아이 돌보미 서비스는 아이 돌보미 양성을 통해 경력단절 중장년 여성들에게는 일자리 창출의 효과도 얻을 수 있었다.

‘아이돌봄 서비스 지원법’과 시행령 및 시행규칙을 개정하였고 기초수급자와 한부모 가족 및 맞벌이 가정에 우선 제공하였다. 방과 후 돌봄 서비스 인프라 구축을 위하여 초등학생 아동의 집으로 아이돌보미가 찾아가 서비스를 제공하고 소득수준에 따른 이용비용을 차등 지원하였다. 아이돌보미 서비스 확대는 정부의 직접규제로 서비스 지원법을 개정하며 집행하는 정부의 의지를 확인할 수 있는 사업영역이다.

영아에 대한 가정 내 돌봄 활성화로 가정내 돌봄 활성화 서비스는 취업부모 중 가정에서 개별적인 양육이 필요한 영아를 대상으로 종일 가정내에서 돌봄 서비스를 제공하는 사업이다. 민간기관과 위탁계약을 통하여 베이비시터 교육을 실시하고 돌봄 서비스 제공을 위한 인력의 기술 검정을 위탁하여 돌봄 활성화 방안을 마련하는 간접규제이다.

취약 아동 방과후 돌봄 서비스 지원 확대를 위하여 지역아동센터 확대 및 내실화, 초등 돌봄교실 확대, 맞춤형 방과 후 학교 운영, 방과 후 돌봄 서비스 인프라 구축, 학교의 문화 예술 교육 활성화의 간접유인이다. 지역아동센터 확대 및 내실화는 방과 후 돌봄이 필요한 18세 미만 아동의 보호·상담·학습지도·급식 등을 지역사회와 연계하여 종합적으로 아동복지 서비스를 제공하였다.

정부지원 강화를 통하여 돌봄 인프라 확충 및 운영비를 지원하였고 시설

운영 개선을 위하여 전산시스템을 통하여 업무처리를 의무화하였다. 우수인력 양성을 위한 맞춤형 프로그램 개발 보급으로 서비스 질 제고를 위한 범정부 적 통합 돌봄 지원 관리체계를 구축하였다.

초등 돌봄 교실 확대 사업은 초등학교 방과 후 돌봄 프로그램을 무료로 제공하고 추가 돌봄이 필요한 학생을 위하여 오후 10시까지 돌봄 교실 운영을 연장하여 서비스의 질적 수준 제고와 양적확대를 도모하였다. 맞춤형 방과 후 학교 운영은 수요자 중심의 방과 후 학교 운영으로 교육격차 해소 및 사교육비를 경감하는 내용으로 ‘공교육정상화법’ 시행으로 교과관련 프로그램을 운영하였다. 방과 후 돌봄 서비스 인프라 구축의 지역사회 방과 후 돌봄 협력 기반을 위한 서비스의 질적 향상을 도모하였다. 취약계층을 위하여 돌봄 연계 시범사업을 공동으로 추진하였다.

학교의 문화예술교육 활성화를 위하여 초·중·고교에 예술 강사를 파견하고 학생들에게 다양한 프로그램을 접할 수 있는 기회를 제공하였다. 공공서비스 제공의 간접유인이다.

취약 아동 방과 후 돌봄 서비스 지원 확대 영역에서 청소년 방과 후 아카데미 확대 및 내실화와 나홀로 아동 가정 돌봄 서비스는 간접정보이다. 청소년 방과 후 아카데미 확대 및 내실화는 방과 후 나홀로 청소년들의 비행과 범죄에 노출되지 않도록 청소년 체험활동프로그램을 제공하는 사업이다. 청소년 방과 후 아카데미 평가, 현장점검 및 컨설팅, 지역연계 사업 운영, 종합서비스 지원의 간접정보이다. 결혼·출산·양육부담 경감 분야의 정책도구 유형은 <표4-28>과 같다.

〈표4-28〉 결혼·출산·양육부담 경감 정책도구 유형

중영역	소영역	세부사업	정책도구
가족 형성에 유리한 여건의 조성	신혼부부들의 주거부담 경감	·신혼부부들 대상 주택자금의 지원 확대 ·미임대 국민임대주택 신혼부부 우선 지원 ·신혼부부의 주거부담비 경감	·간접유인 ·간접유인 ·간접유인
	결혼장려를 위한 사회적	·유자녀 현역병들에게 상근예비역 편입 ·학생 부부를 위한 국·공립대학,	·간접정보 ·간접유인

	배려의 강화	대학원 내 기숙사 확대 ·저소득층 중 기혼자에 대하여 장학금의 수혜 우선순위 부여	·간접유인
	결혼관련 교육, 정보 및 서비스의 체계적 제공	·결혼준비의 단계별 종합정보 제공 ·단계별 종합정보 제공 및 결혼준비 프로그램의 운영 ·가족생활교육 및 가족상담 서비스 내실화	·간접정보 ·간접정보 ·간접정보
임신 출산에 대한 지원의 확대	임신·분만 취약 지역에 대한 의료 지원의 강화	·농어촌 등 분만 취약지 보건의료 인프라 지원 확대 ·신생아 집중 치료실 확대 ·자연분만 수가인상 등 산부인과 건강보험수가 개선	·준직접규제 ·준직접유인 ·간접유인
	임신·출산의 비용 지원 확대	·난임부부의 지원 강화 ·임신·출산 진료비의 지원 확대 ·민간의료기관 예방접종 지원비용의 단계적 확대 ·고위험 산모의 추가소요비용에 대한 별도지원 ·저소득층 가구 영아대상 기저귀 분유지원 ·여성장애인 대상 임신·출산 진료비 지원 범위 확대	·직접유인 ·직접규제 ·직접규제 ·직접유인 ·간접유인 ·직접규제
	모성및 영·유아 건강관리 강화	·마더세이프 프로그램 운영 ·영·유아 건강관리 강화 ·취약계층영유아에 대한 영양플러스 확대	·간접정보 ·간접유인 ·준직접유인
	산모·신생아의 도우미 지원	·산모·신생아 건강관리 지원 확대	·간접유인
자녀 양육 비용의 지원 확대	보육·교육비의 지원 확대	·유아교육비 지원 확대 ·보육·교육비 전액지원 대상 확대 ·농·어업인 영·유아 보육비 지원	·직접규제 ·직접규제 ·직접규제
	양육수당의 지원 확대	·양육수당 지원 확대 ·입양가정 양육수당 대상 및 금액 확대	·직접규제 ·직접규제
	다자녀가정의 사회적우대확대	·둘째아 이상 고등학교 수업료의 지원 ·둘째아 이상 대학교 자녀 국가 장학금 우선 지원 ·다자녀 공무원 가장 퇴직 후 재고용	·직접규제 ·간접유인 ·간접정보

		·다자녀 가정에 대한 세제지원 확대 ·다자녀 가정에 대한 주택지원 확대	·직접유인 ·간접유인
	사교육비 경감 대책 추진	·사교육비 경감 대책 추진	·간접정보
다양 하고 질 높은 육아 지원의 인프라 확충	취약지역의 국·공립보육시설 지속 확충	·국·공립 보육시설의 확충 ·농·어촌 소규모 보육시설의 확충	·직접규제 ·직접규제
	민간육아시설의 서비스 개선	·보육시설 평가인증제 개선 ·공공형 및 자율형 어린이집 도입 ·보육인력 전문성의 제고 ·사립유치원 평가 내실화	·준직접규제 ·준직접규제 ·준직접규제 ·준직접규제
	수요자 중심의 육아지원서비스 확대	·시간 연장형 보육서비스의 지원 확대 ·유치원 종일반 확대 ·저소득층, 맞벌이 입소 우선순위 부여 ·보육시설 운영시간 다양화 방안 마련 ·이웃간 돌봄사업의 활성화	·직접유인 ·직접유인 ·준직접유인 ·준직접유인 ·간접유인
	아이돌보미 서비스의 확대	·아이돌보미 서비스 확대 ·방과후 돌봄 서비스 인프라 구축	·직접규제 ·직접규제
	영아에 대한 가정 내 돌봄의 활성화	·영아에 대한 가정 내 돌봄 활성화	·간접규제
	취약 아동 방과 후 돌봄 서비스의 지원 확대	·지역아동센터 확대 및 내실화 ·청소년 방과후 아카데미 확대 및 내실화 ·초등 돌봄교실 확대 ·맞춤형 방과후 학교의 운영 ·방과 후 돌봄서비스 인프라 구축 ·나홀로 아동 가정 돌봄 서비스 ·학교의 문화예술교육 활성화	·간접유인 ·간접정보 ·간접유인 ·간접유인 ·간접유인 ·간접정보 ·간접유인

출처: 저출산·고령사회 정책 성과 평가(2011~2015)를 토대로 연구자가 유형분류

결혼·출산·양육부담 경감 분야 영역은 총 54개의 세부 사업으로 진행되었다. 이중 직접성이 높은 유형인 직접성은 18개 사업, 직접성의 중간 유형인 준직접성은 9개 사업, 직접성이 낮은 유형인 간접성은 27개 사업으로 구성되

어 있다. 강제성으로 강제성이 높은 유형인 규제는 19개 사업, 강제성의 중간 유형인 유인은 26개 사업, 강제성이 낮은 유형인 정보는 9개 사업으로 구성되어 있다. 결혼·출산·양육 부담 경감 분야의 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 유형을 정리하면 다음 <표4-29>와 같다.

<표4-29> 결혼·출산·양육 부담 경감 강제성과 직접성 정책도구 유형

	강제성		
	높음	중간	낮음
직 접 성	높음 직접규제 (direct regulation) 13개 사업(24.1%)	직접유인 (direct incentives) 5개 사업(9.2%)	직접정보 (direct information) 0개 사업(0%)
	중간 준직접규제 (quasi-direct regulation) 5개 사업(9.3%)	준직접유인 (quasi-direct incentives) 4개 사업(7.4%)	준직접정보 (quasi-direct information) 0개 사업(0%)
	낮음 간접규제 (indirect regulation) 1개 사업(1.9%)	간접유인 (indirect incentives) 17개 사업(31.5%)	간접정보 (indirect information) 9개 사업(16.7%)

출처: 저출산·고령사회 정책 성과 평가(2011~2015)를 토대로 연구자가 분류

종합하여 보면 총 54개의 세부 사업중 간접유인이 17개 사업의 31.5%, 직접규제가 13개 사업의 24.1%, 간접정보가 9개 사업의 16.7% 순서이다. 직접성이 낮은 간접유형이 50.1%로 직접성이 높은 직접유형 33.3%보다 16.8% 높게 나타났다. 결혼·출산·양육부담 경감의 출산정책은 직접성이 낮은 간접유형의 정책도구를 사용하였다고 볼 수 있다.

간접유형으로는 가족형성에 유리한 여건 조성을 위한 신혼부부의 주거부담 경감과 결혼장려를 위한 사회적인 배려의 강화, 결혼과 관련된 교육, 정보 및 서비스의 체계적 제공이 있다. 또한 산모·신생아를 위한 도우미 지원과 사교육비 경감을 위한 대책 추진, 영아에 대한 가정 돌봄 활성화와 취약아동들의 방과 후 돌봄 서비스 지원 확대 등을 볼 수 있다.

신혼부부의 주택자금의 지원 확대를 위하여 대출자격요건 완화 행복주택

우선 공급대상으로의 선정과 현역병과 학생부부와 저소득층 기혼자에 대한 사회적 배려를 강화하였다. 결혼과 관련된 교육과 정보 및 서비스의 체계적 제공을 위하여 결혼준비 프로그램의 운영, 전문적 포털사이트 운영과 혼례종합정보센터를 통한 결혼 관련 정보를 제공하는 간접유형 정책도구를 사용하였다.

산모와 신생아 건강관리 지원을 위하여 출산가정에 도우미를 지원하고 사교육비 경감을 위한 대책 수립과 영아들의 가정내 양육을 위하여 베이비시터 교육을 제공하고 취약아동 방과 후 돌봄을 위한 지역아동센터의 확대 및 내실화를 위한 교육 활성화의 간접유형의 정책도구 유형 사용이다.

직접유형으로는 임신·출산에 대한 비용 지원 확대와 보육·교육비 지원 확대, 양육수당 지원 확대, 취약지역의 국·공립 보육시설을 지속적으로 확충하고 아이돌보미 서비스를 확대하였다. 임신·출산을 위한 지원으로 난임부부 및 고위험 산모 추가비용과 여성장애인 대상 진료비 지원 범위 확대 등 시술비 지원과 ‘국민건강보험법’, ‘임신·출산 진료비 지원에 관한 고시’를 개정, 출산비용을 지원하였다.

보육·교육비 지원과 양육수당 지원은 2013년부터 모든 영·유아들에 대하여 무상보육과 양육수당을 지급하는 대표적인 직접유형이다. 취약지역의 국·공립 보육시설의 확충과 아이돌보미 서비스의 확충은 질 높은 육아지원 인프라 확충을 위한 사업이다. 아이 돌보미 서비스 확대와 방과 후 돌봄 서비스의 인프라 구축은 경력단절의 여성들에게 재취업의 일자리 창출 효과도 얻을 수 있는 직접유형의 정책도구 유형이다.

민간 육아시설 서비스 개선 분야는 준직접 정책도구 유형을 확인 할 수 있다. 질 높은 육아 지원을 위한 인프라 확충을 위하여 보육시설과 보육인력 관리, 입소 우선순위 부여, 보육시설의 운영시간 다양화는 ‘한국보육진흥원’에서 통합 관리하며 감독하는 체제의 정책도구 유형을 사용하였다. 이는 준정부기관을 통한 규제와 공공서비스 제공, 교육 및 기술지원과 훈련을 제공하는 대표적인 예라고 할 수 있다.

다) 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성

취약계층 아동지원 강화를 위한 드림스타트 사업 활성화는 빈곤아동과 가족에게 보건·복지·교육을 통합한 전문적 맞춤형 서비스를 제공하고자 ‘아동복지법’을 개정 및 시행하였다. 저소득층 아동 및 그 가족에게 위기별 사례관리, 건강검진과 치료지원, 기초교육과 학습지원, 사회정서 증진 서비스 제공과 부모교육과 상담을 제공하기 위한 법 개정 및 시행의 직접규제이다.

위기 청소년 통합 지원체계 확대를 위해 지역사회 ‘청소년 통합지원 체계(CYS-Net)’의 운영 확대 및 내실화를 통하여 미래세대의 주역인 청소년들의 성장을 지원하였다. 청소년 전화, 문자 상담 및 사이버 상담 등을 통하여 위기 청소년에 대한 상담·보호·자립·의료 등 맞춤형 서비스를 제공하는 민간기관과의 위탁체결을 통한 규제집행의 간접규제이다.

위기아동·청소년 자립지원 확대의 퇴소아동 자립지원 사업 체계화를 위하여 자립역량 강화, 자산 형성 지원 등 체계적 사업운영을 위해 만들어졌다. 만18세 미만의 아동복지시설 및 가정위탁·소년소녀가정·장애인시설아동·공공생활가정·국민기초생활수급가정의 아동들이 대상이다. 만18세 이후 학자금·취업훈련·창업지원금·주거마련·기술자격 취득 비용 등 자립을 위해 아동 및 후원자와 보호자가 일정금액을 저축하면 국가에서 동일금액을 추가로 적립하여 아동의 자산형성을 위한 지원 사업이다. 금융지원을 통한 공공서비스 제공의 간접유인이다.

학교 밖 청소년 지원 확대를 위하여 청소년 전화·문자 상담·사이버 상담 등을 통해 심리 및 정서적 상담을 제공하였다. 학업중단 청소년의 사회진출과 학업복귀 지원의 다양한 정보제공의 간접정보이다.

두드림존 확대 보급과 직업체험 활동 및 진로 상담 프로그램 확대 사업은 교육프로그램 체험과 전문 인력 양성교육 지원, 학업복귀 강화 프로그램 개발 보급이다. 두드림존은 토탈자활지원 서비스체제로 가출·학업중단·요보호 등 위기 및 취약계층의 청소년들의 진학과 학업지원 및 생활 상담을 진행하여 사회복귀와 건강한 성장을 위한 자립역량 프로그램 제공이다. 자립준비교육, 체험을 통한 동기 강화, 사회진출의 3단계 과정의 자립지원 프로그램 운영의 간

접정보이다.

아동·청소년의 종합적 발달 지원의 아동발달 지원 서비스 확대와 아동 인
지능력 향상 서비스 확대 실시는 취약계층 아동발달 지원을 위한 직접규제이
다. 아동발달지원 서비스 확대는 발달 및 정서행동 문제와 인터넷 중독 아동
과 청소년들을 조기에 발견하고 치료개입을 통해 문제행동을 감소시키고 정
상적인 성장을 위한 지원이다. 발달지체 영·유아 중재서비스, 발달검사 실시,
문제행동 아동에 대한 진단 및 조기개입 서비스, 클래식 악기 교육을 통한 정
서치료, 인터넷 과다 사용 및 중독 아동의 심리검사·상담·치료와 교육 서비스
제공 등이 있다.

아동인지능력 향상 서비스 확대 실시 사업은 취약전 아동의 인지 발달에
대한 조기투자 목적과 아동의 지적환경 격차 개선을 위하여 독서지도, 도서비
지급, 독서관련 부모교육 등의 방문서비스를 제공하였다. 정부에서 개별적으
로 지원되었던 정부보조금을 지자체에 포괄적으로 지원하는 포괄보조사업으
로 조정 가능하도록 집행한 직접규제이다.

취약계층 아동 휴먼네트워크 형성 및 확대는 어려움을 겪는 저소득층의
생계를 지원하는 방안으로 핵심 협력 기관 9곳을 선정 지원하였다. 휴먼네트
워크 멘토링 협력 및 지원체계의 강화 및 확대와 지역네트워크 구축으로 지
역전달체계의 확대와 협력기관과 연계하였다. 또한 멘토링 운영 매뉴얼 및 교
재개발 연구용역, 정보시스템 구축을 진행하였고 ‘멘토링 프로그램의 효과성
측정 도구 개발’ 연구 실시의 민간기관과 위탁계약 체결의 간접규제이다.

소질과 적성에 근거한 역량개발 지원의 청소년 종합 지원센터 설치, 운영
등의 청소년 활동 인프라 확충은 청소년의 활동 공간 확충과 건전한 청소년
육성 사업이다. 청소년 수련관, 청소년 문화의 집, 청소년 특화시설 등 중·소
규모의 청소년 시설을 지속적으로 확충하였다. 청소년 수련 시설의 건립 및
기능 보강비를 지원하는 간접규제이다.

청소년 자원봉사 활동과 동아리 활동 활성화는 청소년들의 특기개발 및
인성 및 사회성 함양을 위하여 청소년 동아리 운영지침 수립과 청소년 동아
리를 지원하였다. 세계청소년 자원봉사의 날을 개최하였고, 자원봉사 시스템
연계서비스 실시, 자원봉사 사이트 안내 포스터 제작 및 배포 등 다양한 정보

제공의 간접정보이다.

청소년 국제교육 활성화 사업은 국제적 역량 강화와 세계 시민의식 함양 및 청소년 교류 참가국과 우호·협력 강화를 위하여 청소년 국제교육 지원 사업이다. 국가간 청소년 교류, 국제청소년포럼, 아시아 청소년 초청연구, 국제 청소년 축제 등 민간기관과 협회 등의 자율규제의 간접규제이다.

통합문화 이용권 지원은 문화소외계층에게 문화·여행·스포츠 관람 등의 비용을 지원하여 문화 양극화를 해소하고 삶의 질을 향상시키는 사업이다. 문화누리카드를 발급하고 공공서비스를 제공하기 위하여 바우처 제도의 간접유인이다.

직업체험활동 및 진로상담 프로그램 확대를 위한 취업캠프 프로그램, 학교와 직업현장 연계 프로그램 운영 등의 체험학습 프로그램을 강화하였다. 직업에 대한 정보를 제공하고, 직업을 직접 체험하는 기회를 제공하며 작지만 강한 기업인 지방의 강소기업 탐방 기회를 제공하였다. 민간기관인 기업들과 학교와 연계하여 진행된 자율적 규제의 간접규제이다.

안전한 아동·청소년 보호체계 구축을 위한 아동·청소년 생활안전 강화의 생활안전 교육프로그램 개발 및 교육실시는 생활안전 교육프로그램 개발 및 교육을 실시하였다. 수요자 중심의 맞춤형 및 체험형 안전교육 활성화를 위하여 드림스타트 센터, 산후조리원, 어린이집 등 민간기관과 협의하여 안전사고 예방 및 응급처치 교육을 실시하였다. 부모 배포용 교육 도구를 개발하고 강사용 교육 메뉴얼 및 강의용 교구를 제작하였고 지하철 공익광고, 인터넷홍보, 스마트폰용 앱 개발 등 홍보사업을 민간과의 위탁을 통해 진행하여 간접규제이다.

안전한 교통 환경 조성은 어린이보호구역 개선사업 및 보행안전지도 사업을 진행하였으며 어린이의 등·하교길 교통사고 예방을 위하여 녹색어머니회의 활동비를 지원하고 보행안전도우미를 통하여 학생들 등·하교길 인솔과 위킹스쿨버스 시범학교를 운영하였다. 교통안전시설 확충, 위킹스쿨버스 시범학교 운영 등 정부의 직접적 직접규제이다.

성범죄를 예방하고 보호대책을 강화하기 위한 청소년 대상 성범죄 예방활동 사업은 어린이 안전 영상정보 인프라구축을 위하여 CCTV 설치 및 관제

센터를 설치하였다. 시·군·구 단위의 통합관제센터를 구축하고 범죄예방환경 조성을 도모하였다. 정부가 어린이보호구역 및 취약지역에 직접적, 강제성의 의무 부과 직접규제이다.

성범죄자 재범방지 조치 강화로 아동·청소년 대상 성범죄자 관리와 재범방지를 위하여 신상정보를 공개하였다. 신상정보의 관리 및 공개 방법은 ‘성범죄자등록시스템’에 정보를 등재하여 관리하고 ‘성범죄자 알림e’에 게시하였다. 아동·청소년대상 성범죄자의 신상정보는 정보통신망을 통해 공개하고 우편물을 통하여 고지하는 다양한 정보제공의 간접정보이다.

정보호를 위한 교육가와 및 지원시설의 확충으로 사회 안전 시스템 구축으로 해바라기 아동센터, 아동성폭력전담센터와 여성·학교폭력 원스톱지원센터를 운영하였다. 민간기관과의 계약으로 ‘성인지적 인권교육’의 추진 아동성폭력 전문 강사를 양성하는 간접규제이다.

아동학대 예방 보호체계 강화는 아동학대예방 홍보 활성화와 학대피해 아동 상담·교육·치료 등의 서비스 지원의 정보제공이다. 아동보호전문기관 운영 지원으로 학대피해아동을 조기 발견·보호·치료 등 보호기능을 수행하는 양질의 서비스를 제공하는 간접정보 정책도구를 사용하였다.

학교폭력예방 및 피해자 지원 사업은 학교폭력 피해지원 전문기관의 설립 추진 및 치유프로그램을 개발 보급으로 학교폭력 피해학생과 학부모를 지원하였다. 디지털 콘텐츠 환경 적극 대처 및 캠페인, 선도학교, 실천사례 공모전, 동영상 제작·보급 등 다양한 정보 제공의 간접정보이다.

아동안전 지킴이 사업 지속 추진은 대한노인회 회원, 대한경우회 회원들을 아동안전지킴이로 선발하여 아동범죄 예방의 아동의 안전한 성장환경 조성도를 도모하였다. 안전지킴이에 대하여 전문교육 및 직무교육을 실시하였고 운영규칙 제정, 복무관리를 위한 지킴 마련과 효율적 운영을 위한 매뉴얼을 마련하였으며 전국 현장점검 및 사업 만족도 설문조사 등 사회안전망 구축으로 안심서비스 강화의 간접유인이다.

유해환경 요인 차단 및 건강관리 지원의 청소년 인터넷 게임중독 예방 및 치료 강화와 흡연 및 음주 등 유해행태 예방을 위한 사업의 지속 추진은 간접정보이다. 청소년의 게임중독 예방 및 치료 강화를 위하여 ‘청소년 인터넷

게임 건전 이용제도'를 운영하고 청소년 인터넷 중독 위험 수준별 상담·치료 프로그램 및 인터넷치유 캠프를 운영하였다. 청소년의 인터넷 중독 예방을 위하여 신문 기획광고 추진과 라디오, TV를 통한 홍보를 실시한 간접정보이다.

흡연·음주 유해행태 예방사업은 청소년의 흡연·음주 예방 및 치료지원을 위해 맞춤형 상담·치료·재활 지원의 전문프로그램 개발 및 예방 캠페인을 실시하였다. 흡연과 관련하여 금연캠페인 및 금연교육 실시의 금연문화 확산을 위한 대상별 맞춤형의 홍보를 제작하였다. 음주와 관련하여 절주교육 프로그램 개발, 절주홍보 뉴스레터, 지역사회 연계를 통한 건전음주문화 조성의 간접정보이다.

청소년의 건강한 식생활 여건 조성과 아동·청소년의 정신건강을 위하여 조기검진 및 조기 중재의 간접유인이다. 청소년의 건강한 식생활을 위하여 급식 관리지원 센터의 설치 및 운영의 확대와 지역아동센터 급식안전관리 교육, 단체급식 제공을 위하여 영양기준 마련 및 센터 평가 체계를 마련하여 공공서비스를 제공하였다.

아동·청소년의 정신건강문제의 예방·조기발견 및 상담·치료서비스 제공으로 건강한 사회구성원으로 성장 할 수 있도록 지원하였다. 주의력결핍 과잉행동장애 평정척도(K-ARS), 우울증 자가 진단테스트(BDI) 검사 실시, 집단 상담·집단치료 프로그램을 제공 받을 수 있도록 병·의원, 관련 복지시설 등과 연계하여 공공서비스를 제공 받도록 하였다.

아동·청소년 정책 추진 기반 조성을 위하여 중장기 아동정책 및 청소년정책 기본계획 수립하여 중장기 아동복지의 증진을 위하여 종합적 전략과 계획 수립 사업을 진행하였다. '아동종합실태조사'를 통하여 요보호아동, 빈곤아동 등 아동에 대한 종합적인 정책을 마련하고자 하였다. 제5차 청소년정책 기본계획 수립은 범정부차원의 '제5차 청소년정책기본계획(2013~2017)'을 수립하여 종합적이고 체계적인 정책 추진으로 직접규제이다.

정기적 아동실태 조사 및 통계정비는 아동에 대한 실태조사를 주기적으로 실시하는 사업내용이다. '아동종합실태조사'를 5년마다 실시하는 법적 근거를 만들어 아동생활실태 및 복지욕구 조사를 실시하는 직접규제이다. 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 분야의 정책도구 유형은 <표4-30>과 같다.

〈표4-30〉 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 정책도구 유형

중영역	소영역	세부사업	정책도구
취약 계층 아동의 지원 강화	드림스타트 사업의 활성화	·드림스타트 사업의 활성화	·직접규제
	위기 청소년의 통합 지원 체계 확대	·위기 청소년 통합지원체계의 확대	·간접규제
	위기 아동·청소년 자립지원 확대	·퇴소아동 자립지원 사업의 체계화 ·학교 밖 청소년 지원 확대 ·두드림존 확대 보급/직업체험 활동 및 진로상담 프로그램 확대	·간접유인 ·간접정보 ·간접정보
아동 청소년 역량 개발 및 지원	아동·청소년의 종합적 발달 지원	·아동발달 지원 서비스의 확대 ·아동 인지능력 향상 서비스의 확대 실시	·직접규제 ·직접규제
	취약계층 아동의 휴먼네트워크 형성	·휴먼네트워크 확대	·간접규제
	소질과 적성에 근거한 역량개발 지원	·청소년 종합 지원센터 설치·운영 등 청소년 활동 인프라 확충 ·청소년 자원봉사 활동과 동아리 활동의 활성화 ·청소년 국제교육 활성화 ·통합문화이용권(문화누리카드) 지원 ·직업체험활동 및 진로상담 프로그램 확대	·간접규제 ·간접정보 ·간접규제 ·간접유인 ·간접규제
안전한 아동 청소년 보호 체계의 구축	아동·청소년의 생활안전 강화	·생활안전 교육프로그램 개발 및 교육실시 ·안전한 교통환경의 조성	·간접규제 ·직접규제
	성범죄 예방 및 보호대책 강화	·청소년 대상 성범죄 예방활동 강화 ·성범죄자 재범방지 조치 강화 ·성보호를 위한 교육가와 및 지원시설의 확충	·직접규제 ·간접정보 ·간접규제

	아동학대 예방 보호체계 강화	·아동학대 예방 보호체계의 강화	·간접정보
	학교폭력 예방 및 피해자 지원	·학교폭력 예방 및 피해자 지원 ·아동안전 지킴이 사업의 지속 추진	·간접정보 ·간접유인
	유해환경요인의 차단 및 건강관리 지원	·청소년 인터넷 게임중독 예방 및 치료 강화 ·흡연 유해행태 예방사업 지속 추진 ·음주 유해행태 예방사업 지속추진 ·흡연, 음주 등 유해행태 예방사업 지속 추진 ·청소년의 건강한 식생활 여건 조성 ·아동·청소년의 정신건강 조기검진 및 조기중재	·간접정보 ·간접정보 ·간접정보 ·간접유인 ·간접유인
아동 청소년 정책 추진의 기반 조성	중장기 아동정책 및 청소년정책 기본계획 수립	·중장기 아동복지 증진을 위한 종합적 전략과 계획 수립 ·제5차 청소년정책 기본계획 수립	·직접규제 ·직접규제
	정기적 아동실태 조사 및 통계 정비	·정기적 아동실태조사 및 통계 정비	·직접규제

출처: 저출산·고령사회 정책 성과 평가(2011~2015)를 토대로 연구자가 유형분류

아동·청소년의 건전한 성장 환경 조성 분야 영역은 총 30개의 세부 사업으로 진행되었다. 이중 직접성이 높은 유형인 직접성은 8개 사업, 직접성의 중간 유형인 준직접성은 0개 사업, 직접성이 낮은 유형인 간접성은 22개 사업으로 구성되어 있다. 강제성으로 강제성이 높은 유형인 규제는 15개 사업, 강제성의 중간 유형인 유인은 5개 사업, 강제성이 낮은 유형인 정보는 10개 사업으로 구성되어 있다. 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 분야의 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 유형을 정리하면 다음 <표4-31>과 같다.

〈표4-31〉 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 강제성과 직접성 정책도구 유형

	강제성		
	높음	중간	낮음
직접성	높음 직접규제 (direct regulation) 8개 사업(26.7%)	직접유인 (direct incentives) 0개 사업(0%)	직접정보 (direct information) 0개 사업(0%)
	중간 준직접규제 (quasi-direct regulation) 0개 사업(0%)	준직접유인 (quasi-direct incentives) 0개 사업(0%)	준직접정보 (quasi-direct information) 0개 사업(0%)
	낮음 간접규제 (indirect regulation) 7개 사업(23.3%)	간접유인 (indirect incentives) 5개 사업(16.7%)	간접정보 (indirect information) 10개 사업(33.3%)

출처: 저출산·고령사회 정책 성과 평가(2011~2015)를 토대로 연구자가 분류

종합하여 보면 30개의 세부 사업중 간접정보가 10개 사업의 33.3%, 직접규제가 8개 사업의 26.7%, 간접규제가 7개 사업의 23.3%로 직접성이 낮은 간접유형이 73.3%로 직접성이 높은 직접유형 26.7%보다 46.6% 높게 나타났다. 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 분야의 출산정책은 직접성이 낮은 간접유형의 정책도구를 사용하였다고 볼 수 있다.

간접유형으로는 위기 청소년을 위한 통합지원 체계의 확대, 위기 아동·청소년의 자립지원 확대와 휴먼네트워크 확대 및 소질과 적성에 근거한 역량개발 지원이 있다. 또한 아동학대 예방 보호체계의 강화와 학교폭력 예방 및 피해자 지원, 유해환경 요인의 차단 및 건강관리 지원 등이 있다.

위기 아동·청소년의 자립지원 사업의 체계화를 위하여 금융지원을 통한 공공서비스를 제공하고 휴먼네트워크 멘토링을 위한 협력·지원체계를 강화 및 확대하였다. 아동·청소년의 소질과 적성에 근거한 역량을 개발하고 지원하기 위하여 청소년 종합지원센터 설치 및 운영으로 청소년 활동 인프라를 확충하였다.

아동학대의 예방과 보호체계의 강화를 위하여 학대피해 아동에 대한 상담·교육·치료 등의 보호체계 위하여 서비스를 지원하였다. 학교폭력 예방과 피해

자 지원을 위하여 피해지원 전문기관의 설립 추진과 치유프로그램 개발 보급, 디지털 콘텐츠 환경 제작·보급 등 정보를 제공하는 간접유형 정책도구를 사용하였다.

유해환경 요인의 차단을 위해 인터넷 중독 수준별 상담·치료 프로그램 및 인터넷치유 캠프를 운영하였다. 흡연과 음주 유해행태 예방을 위하여 예방 캠페인을 실시하고 대상별 맞춤 홍보를 제작하였다. 치료지원을 위하여 상담·치료·재활 전문프로그램을 개발하고 지역사회 연계 및 뉴스레터를 통하여 건강관리 지원의 간접유형 정책도구를 사용이다.

드림스타트 사업 활성화와 위기 청소년 통합지원 체계 확대, 아동·청소년의 종합 발달 지원 및 중장기 아동정책·청소년정책 기본계획 수립과 정기적 아동실태 조사 및 통계 정비는 직접유형이라고 볼 수 있다. 빈곤아동에게 맞춤형 서비스를 제공하기 위한 ‘아동복지법’의 개정과 ‘청소년 통합지원 체계(CYS-Net)’ 운영과 취약계층 아동발달 지원을 위한 발달·정성행동문제의 조기발견과 치료개입이다.

아동·청소년 정책 추진 기반을 조성하기 위하여 ‘아동종합실태조사’를 실시하였고 ‘청소년정책기본계획’을 수립하여 체계적인 정책 추진의 직접유형 정책도구이다. 법적인 근거를 만들어 아동생활실태 및 복지욕구에 대한 조사를 5년마다 실시하였다.

2) 제2차 기본계획 소결

종합하여 보면 총 115개의 세부 사업 중 직접성이 높은 직접성은 47개 사업, 직접성의 중간유형인 준직접성은 12개 사업, 직접성이 낮은 간접성은 56개 사업으로 구성되어 있다. 강제성이 높은 규제는 48개, 유인은 40개, 정보는 27개 사업으로 구성되어 있다. 제2차 기본계획의 정책도구의 유형을 정리하면 다음 <표4-32>와 같다.

〈표4-32〉 제2차 기본계획 사업영역 정책도구 유형

		강제성		
		높음	중간	낮음
직접성	높음	직접규제 (direct regulation) 34개 사업(29.6%)	직접유인 (direct incentives) 11개 사업(9.6%)	직접정보 (direct information) 2개 사업(1.7%)
	중간	준직접규제 (quasi-direct regulation) 6개 사업(5.2%)	준직접유인 (quasi-direct incentives) 6개 사업(5.2%)	준직접정보 (quasi-direct information) 0개 사업(0%)
	낮음	간접규제 (indirect regulation) 8개 사업(7.0%)	간접유인 (indirect incentives) 23개 사업(20.0%)	간접정보 (indirect information) 25개 사업(21.7%)

출처: 제2차 기본계획(2011~2015)을 토대로 연구자가 분류

종합하여 보면 총 115개의 세부 사업 중 직접규제가 34개 사업의 29.6%, 간접정보 25개 사업의 21.7%, 간접유인이 23개 사업의 20.0% 순서이다. 직접성이 낮은 간접유형의 정책도구 사업이 56개 사업의 48.7%로 직접성이 높은 직접유형의 정책도구 47개 사업의 40.9% 보다 9개 사업의 7.8% 높게 나타났다. 이는 출산정책이 직접적인 지원보다 서비스제공, 자율규제, 교육과 훈련 등에 중점을 두는 것을 확인 할 수 있다.

이러한 분석결과를 제1차 기본계획과 동일한 내용으로 제2차 기본계획의 정책도구론적 유형 분석은 간접유형 정책도구들이 많아 정부의 책임성과 관리 기능성이 낮아 출산을 제고라는 정책목표 달성 미흡에 책임을 회피하는 결론과 동일하다고 할 수 있다. 특히 제2차 기본계획은 신혼부부의 주거부담 경감을 위한 사업과 결혼자녀를 위한 사회적 배려 강화와 결혼 관련 교육, 정보 및 서비스 프로그램 운영 사업영역이 간접도구로서 직접성이 낮아 출산을 제고에 즉각적인 효과를 기대하기 어렵다.

제 5 장 결 론

정책목표를 이루기 위한 정책도구는 어떤 정책도구가 사용되는가의 선택 뿐 만 아니라 정책도구의 선정 과정에서 구성원의 가치와 신념 및 정치성 등이 포함된다. 정책도구는 정부가 주체가 되어 사용되는 것으로 정부개입 의도와 행태에 따라서 정책도구 선택의 폭이 사전에 미리 제한될 수 있다.

정책도구는 정부의 입장이 간접적인 개입을 고수한다면 정책도구는 강제성이 약하고 수평적이고 절차적인 정책도구들로 구성되는 선택의 폭이 좁아질 것이다. 반대로 정부의 입장이 직접적인 개입을 고수한다면 정책도구는 강제성이 강할 수 있다.

정책도구는 공공의 목표를 달성하기 위하여 정책도구를 선택하는데 기술적 효율성과 정치적 합리성을 동시에 고려해야 한다(오민수, 김제일, 2009). 정책도구의 선택 과정에 정책도구가 효율성과 함께 정치적 합리성을 충족하기 위해서는 정책도구들이 효과적인 분석이 이루어져 정책목표를 달성해야만 정치적인 합리성과 정책목표의 효율성, 효과성을 통하여 사회구성원들의 이해관계와 가치, 신념이 조율될 것이다.

본 연구는 출산정책의 출산을 제고라는 정책목표 달성의 미흡한 원인을 정책도구의 선택과 적용의 문제인식에서 출발하고, ‘정책도구론적’ 접근을 통해 출산정책도구 유형 분석을 통하여 우리나라 출산정책도구를 이론적으로 설명하고, 효과적인 출산정책도구가 집행되고 있는지를 파악하였다. 또한 우리나라 출산정책의 정책도구에 대한 이론적 검토 및 사례분석을 통해 우리나라 정책도구를 이론적 분석틀을 통해 고찰을 시도했다는데 타 연구와의 차별성과 그 의의가 있을 것이다.

이를 위하여, 선행연구를 통한 정책도구 유형 분류에 적합한 분석틀을 활용하여, 우리나라 출산정책인 제1차 기본계획 출산정책과 제2차 기본계획 출산정책에서 어떠한 출산정책도구들이 사용 되었는지 유형별로 분석하였고 다음과 같은 결론을 도출하였다.

제1절 분석결과 종합

제1차 기본계획의 정책도구 유형을 살펴보면 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화의 대영역에서는 보육비·교육비 지원 선진화로 인하여 보육료를 직접 전달 방식으로 전달하며 이는 정부의 강제성으로 현물성 지급의 상황을 볼 수 있다. 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회 문화 조성에서는 가족이라는 가치관 인식 확산을 위하여 학교교육의 가족문화 조성 교육을 강화 하였다. 건전한 미래세대 육성 대영역에서는 학교의 건강관리 기능 강화를 위한 여건을 조성하였으며, 유해환경 차단 강화를 위한 간접유형 정책도구를 사용하였다.

제1차 기본계획의 정책도구 유형은 직접규제와 간접정보 사업들이 주요 정책도구이며, 직접정보, 준직접정보, 준직접유인 사업들은 몇가지 되지 않는다. 정부의 직접규제에 의한 강제성과 직접성을 강조하거나 민간 또는 학교 등에 정보제공과 교육 훈련, 기술 훈련 등을 떠 맡기고 있는 상황이다. 정부는 직접정보의 정책도구의 확장으로 정부기관이 직접 정보를 제공하고 정부에 의한 출산정책과 관련하여 정부가 직접 홍보, 훈련, 교육을 실시한다면 보다 체계적인 서비스 제공으로 출산정책의 시행에 보편성을 가질 수 있다고 본다.

제1차 기본계획의 성과지표의 내용으로 볼 때, 성과지표가 목표 달성율이 높더라도 정책대상 집단이 느끼는 영향 정도를 파악하여 고려해 본다면, 출산율 제고의 정책목표 달성을 위해서는 미혼, 기혼 여성중에서도 출산을 고려하는 가임기 여성들의 선택이 중요하다고 할 수 있다. 그러나 성과지표의 목표 달성율은 성과를 위한 결과율을 높이면 목표달성이라는 준거 기준을 삼고 있어 정책대상 집단이 느끼는 성과지표 체계가 필요하리라 본다.

특히 시행계획에서 정책도구를 구체화하고 있으며 해당 정책이 정책대상 집단에게 직접적으로 작동되어야 한다. 미래성장 동력 및 문화조성, 지원시스템 확립 등은 정책대상 집단이 느끼는 성과지표 체계와는 거리가 멀다고 할 수 있다.

육아지원 인프라 확충, 임신, 출산에 대한 지원 확대는 정책대상 집단이 느끼는 체감 정도가 강하게 나타난다고 볼 수 있다. 문화조성, 지원시스템은

정책대상 집단의 체감이 낮아 출산정책이 현실적이라 느끼지 않을 수 있다.

제2차 기본계획의 정책도구 유형을 살펴보면 일과 가정 양립 일상화의 대영역에서는 육아기 근로시간 단축 활성화와 산전·후 휴가제도 등의 정착화를 위하여 정부의 직접규제가 많은 상황임을 볼 수 있다. 결혼·출산·양육 부담 경감은 가족형성에 유리한 여건 조성을 위하여 주택자금 지원, 현역병 혜택, 저소득층 장학금 우선순위 부여 등 간접유인이 많아 정부의 규제 완화를 확인 할 수 있다. 또한 보편적 서비스 확대를 위하여 저소득층과 학생, 군인 등에 대해 출산정책의 재분배를 확인 할 수 있다. 학교교육의 가족문화 조성 교육을 강화 하였다. 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 분야는 직접규제와 간접정보가 함께 사용되고 있는데, 학교를 통한 간접유형과 정부의 직접 지원이라는 직접유형이 함께 공존하고 있음을 볼 수 있다.

제2차 기본계획의 정책도구 유형은 직접규제와 간접정보, 간접유인 사업들이 주요 정책도구로 사용되었으며, 준직접정보, 직접정보 사업들은 몇 가지 되지 않는다. 제2차 기본계획 실행도 정부의 직접규제에 의한 강제성과 직접성을 강조하거나 민간 또는 학교 등에 정보제공과 교육 훈련, 기술 훈련 등을 맡기고 있는 상황이다. 정부는 직접정보의 정책도구를 확장으로 정부기관이 직접 정보를 제공하고 정부에 의한 출산정책과 관련하여 정부가 직접 홍보, 훈련, 교육을 실시한다면 보다 체계적인 서비스 제공으로 출산정책의 시행에 보편성을 가질 수 있다고 본다.

저출산 기본계획의 비전을 달성하기 위해서는 정부가 수립한 여러 세부과제들을 실행하고 관리, 평가 할 수 있는 정책도구의 사용이 확대 되어야 한다. 간접유인과 간접정보의 수행이 많은 경우 민간단체들의 간접규제가 없는 것은 정책효과를 위해 개선되어야 하며, 간접유인과 간접정보의 집중화 정책 도구들은 정책목표에 맞추어 수단들을 다양화해야 할 필요가 있다. 정치적 저항과 가시성은 고려하면서도 정책의 효과를 높이기 위해서는 준직접유인과 준직접정보 정책도구를 확대하여야 한다. 이를 위해 합리적인 정책설계를 통한 정책목표에 맞는 효과적인 정책도구를 밝혀야 한다.

제2차 기본계획의 경우도 성과지표의 목표 달성율이 높더라도 출산의 대상자인 가임여성이 생각하는 출산정책은 직접성이 높은 일과 가정의 양립 일

상화 분야와 결혼·출산·양육 부담 경감의 분야 정도이다. 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 분야에서는 가임여성들에게 출산의지를 갖도록 하기에는 한계가 있다.

본 연구에서는 제1차 및 제2차 기본계획에서 사용된 정책도구 유형 분류 모형을 통하여 정책도구 유형 분석을 하였다. 이를 통하여 각 정책도구의 특징 분석을 결혼·출산·양육과 일과 가정 양립을 위한 지원, 육아지원 인프라, 미래성장 동력 및 문화조성, 지원시스템 확립 등에 적용하고 정책도구에 대한 개선방향과 정책적 제언을 하였다.

제2절 시사점 및 한계

제1차 및 제2차 기본계획을 통한 정책도구에 대한 유형 분석을 통한 정책적 시사점은 다음과 같다. 출산정책은 다양한 정책도구 유형으로 분석된다. 특히 정부의 적극성과 강제성이 높은 직접규제를 통하여 법적의무를 통한 법률적 지원으로 시행 규칙을 준수하도록 제한하기도 한다. 보육·교육비 지원의 선진화는 정부에서 직접성과 강제성을 통해 예산을 지원하는 현금성 있는 지원으로 대표적인 출산장려 정책이다. 그러나 현재 현금성, 현물성 지원이 55.1%에 지원 방식을 보이고 있지만 합계 출산율은 2명을 넘기지 못하고 있다(보건복지부, 2016).

이는 1960년대부터 1996년까지 가족계획 세대가 20년 후인 현재에 출산의 중심이 되었다. 가족계획 시대에 초등·중등 교육을 받은 연령의 청소년이 현재의 출산의 중심이 되어 있어 인구학적, 사회경제학적, 가치관적, 사회정책적 측면의 변수들로 나타나기 때문이다.

출산율 제고의 출산정책 목표는 한가정 안에서 태어나 성장하며 교육을 받고 성숙되어져, 결혼 적령기가 되어 결혼과 함께 출산을 통해 한 가정을 이루는 과정의 원활한 선순환에 있다. 지금 당장의 출산율을 몇% 상승에 초점을 맞추는 것이 아니라 출산의 선순환이 이루어지도록 가치관의 변화, 교육, 안정된 사회를 통한 출산의지가 상승 될 수 있도록 지속적인 정책이 마련되어야 한다.

첫째, 현물과 현금성 지원의 강제성과 직접성의 정책도구 사용보다는 유인과 정보의 정책이 많으나 현물과 현금성 지원이 출산정책의 전부로 알고 있는 경우가 많다. 2016년 “지방자치단체 출산장려 정책 사례집”을 보아도 현물과 현금 지원이 55%를 넘어서고 있고, 서비스와 교육, 홍보, 기타 등 나머지 모든 정책보다 많은 부분을 차지하고 있다. 정부에서는 출산정책의 다양한 정책도구들을 가임여성 뿐만 아니라 일반인들에게도 알리고 단기적인 성과를 내기 위한 정책보다는 중·장기적인 성과를 위한 정책이 필요하다.

둘째, 정부의 출산정책은 정책대상 집단에만 집중되는 현상을 보이고 있는데, 청년 및 청소년들에게도 결혼과 임신, 출산이 개인이 혼자서 해결하는 문제가 아닌 정부가 함께 도와주는 정책임을 알 수 있도록 하여야 한다. 정부는 건전한 미래세대 육성, 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 분야 등에 적극적으로 개입하여 결혼관, 가족관, 자녀관 등의 가치관의 변화가 출산정책의 효과를 위해 필요하다는 인식을 가져야 한다.

셋째, 출산정책에서 합계 출산율만을 높이려는 숫자에 민감한 정책보다는 가임여성과 출산아 수 등 출산의 주체인 여성에 집중해야 할 것이다. 숫자에만 민감한 정책은 효과가 바로바로 보여야 정책이 잘 집행되었다는 생각을 하게 만든다. 출산은 여성의 출산 환경이 조성 되었을 때 이루어지는 행위이다. 출산이라는 행태도 중요하지만 출산 주체인 여성이 출산하고 싶은 환경과 사회적 분위기가 조성되어야 한다.

본 연구는 제1차 및 2차 기본계획의 출산정책의 정책도구 유형 분석을 통해 연구의 문제점을 밝히고 발전적인 정책 방향을 제시하고자 하였지만 연구 결과의 분석방법과 적용상에서 한계점을 지닌다. 먼저 본 연구에서 제시한 정책도구 분류 모형이 출산정책을 분석하기에는 적합하지만 다양한 다른 분야의 정책에 적용 될 수 있는 정책도구의 분류 모형 요건을 갖추었는지에 대한 검증이 필요하다.

그리고 본 연구는 저출산 기본계획이 현재 제3차 기본계획이 진행되고 있고 제1차 및 2차가 집행된 과정에서의 산출 통계자료와 보고서를 기초로 하여 문헌 분석을 하였다. 이는 각 세부 정책과제에 대해 자세한 시행 내용 자료로 사용한 기본계획과 성과평가 연구, 대책평가와 예산안 중점 분석 자료의

내용에 의존하여 정책도구를 분류하였다. 이는 정책도구 분류 오류를 포함할 가능성이 있다.

이러한 본 논문의 한계 보완을 위하여 다음과 같은 후속 연구가 이루어져야 할 것이다. 본 논문의 정책도구 분류 모형이 다른 정책 분야에 적용할 수 있는 바람직한 정책도구 분류 모형을 갖추었는지, 정책분석에 유용한지 확인하며 보완하는 연구가 필요하다. 또한 가임기 여성들에게 설문조사, 인터뷰 등의 실시를 통해 저출산 기본계획을 통한 출산정책의 정책 인식 정도와 정책에 대한 요구사항 반영을 확인하여 정책도구를 실증적으로 분석해 볼 필요가 있다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

- 강경희. (2013). “보육지원정책과 출산율과의 관계: OECD 가입국을 중심으로”, 배재대학교 대학원 박사학위논문.
- 강유진. (2011). 기혼여성의 저출산 정책요구도 및 관련요인-경기도 의왕시를 중심으로. 『학생생활연구』, 15: 5-23.
- 공선영. (2006). 경제위기 이후 인구학적 특성과 사회경제적 특성이 기혼여성의 출산에 미친 영향. 『보건과사회과학』, 19:119-149.
- 공선희, 송승영, 안선태. (2008). 『서울시 저출산정책 발전방안 연구』, 서울시 여성가족재단.
- 국회예산정책처. (2007). 『정부 저출산 정책 평가』. 대한민국 국회.
- _____. (2016). 『저출산 대책평가 I』. 대한민국 국회.
- 권오성, 박민정. (2009). 정책수단으로서 보조금 현황과 연구경향. 『행정논총』, 47(1): 277-309.
- 권혁주. (2009). 정책수단의 정치적 성격: 사회 정책을 중심으로. 『한국행정논집』, 21(4).
- 기획재정부. (2017). 『8대 사회 보험 중기 재정 추계 결과 및 16년 자산 운용 실적 발표』.
- 김나영. (2011). 미혼남녀의 출산관련 가치관과 이상적인 자녀수의 인과관계. 『사회과학연구논총』, 26: 5-24.
- 김사현. (2009). 여성노동자의 고용조건과 출산. 『사회복지정책』, 36(2): 113-137.
- 김승권. (2003). 저출산의 원인과 안정화 대책. 『보건복지포럼』, 86: 6-12.
- 김승권. (2004). 최근 한국사회의 출산율 변화원인과 향후 전망. 『한국인구학』, 27(2): 1-32.
- 김지영. (2017). 정치구조 및 계층구조가 지방자치 단체의 출산장려금 제도에 미치는 영향. 『지방정부연구』, 20(4): 325-343.

- 김태현, 이삼식, 김동희. (2005). 『출산력 저하의 원인: 출산행태 및 출산력 차이』. 고려화 및 미래사회위원회. 보건복지부.
- 남궁근. (2016). 『정책학』. 서울: 법문사.
- 노원, 문상호. (2010). 출산장려 정책실효도가 출산태도에 미치는 영향. 『정책분석평가학회보』, 20(2): 257-281.
- 류덕현. (2007). 출산율과 여성노동공급에 대한 거시적 실증분석. 『공공경제』, 12(1): 39-74.
- 류숙원, 김상윤. (2010). 정책도구의 선택이 중소기업 혁신에 미치는 영향에 관한 연구: 제조 기업을 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 14(2): 65-90.
- 문명재. (2008). 정책도구 연구의 학문적 좌표와 이론적 연계성: 새로운 분야 아니면 새로운 시각?. 『정부학연구』, 14(4): 321-346.
- _____. (2009). 정책 수단으로서의 정보 제공-정보 제공의 유형과 연구방향. 『한국정책학회춘계발표 논문집』.
- 문순영. (2013). 장애인복지의 정책수단유형에 대한 탐색적 연구: 제4차 장애인정책 종합계획을 중심으로. 『사회복지정책』, 40(4): 1-29.
- 민연경. (2015). 노동시장 내 여성고용평등과 출산율의 관계 연구: OECD 18 개 국가를 대상으로. 『국정관리연구』, 10(3): 1-32.
- 박미혜. (2006). 우리나라 저출산의 문제점과 개선방안. 『사회복지지원학회지』, 2(2): 55-67.
- 방영이. (2010). “출산장려정책의 방향성에 관한 연구”, 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 배광일. (2011). “출산의도 및 출산행동에 대한 생태학적 접근”, 전남대학교 대학원. 박사학위논문.
- 배광일, 김경신. (2012). 가족가치관 및 출산정책이 희망자녀수 출산에 미치는 영향. 『사회복지연구』, 43(3): 239-266.
- 배정연, 홍석자. (2010). 기혼직장여성의 출산의도 영향요인에 관한 연구. 『21세기 사회복지연구』, 7(1): 131-150.
- 백나영. (2013). “출산환경요인과 출산의지와 관계 연구: 개인 가치관의 매

- 개 효과를 중심으로”, 한영신학대학교 대학원 박사학위논문.
- 법제처. (2005). 『저출산·고령사회 기본법』.
- 보건복지부. (2006). 『제1차(2006~2010) 저출산·고령사회기본계획』. 서울: 대한민국정부.
- _____. (2010). 『제2차(2011~2015) 저출산·고령사회기본계획』. 서울: 대한민국정부.
- _____. (2011). 『2011년 지방자치단체 인구정책 사례집』. 서울: 대한민국 정부.
- _____. (2015). 『제3차(2016~2020) 저출산·고령사회기본계획』. 서울: 대한민국정부.
- _____. (2017). 『2016년 지방자치단체 출산장려 정책 사례집』.
- 삼성경제 연구소. (1994). 『정부혁신의 길』. 서울: 삼성경제연구소.
- 석호원. (2011). 출산장려금 정책의 효과성에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로. 『지방행정연구』, 25(2): 143-180.
- 신운정. (2008). 보육·교육비 부담이 출산 의향에 미치는 영향 분석. 『보건사회연구』, 28: 171-174.
- 신운정, 이재량, 우석진, 윤자영. (2014). 『저출산 정책 확대에 따른 자녀 양육행태 변화 분석』, 한국보건연구원.
- 신효영. (2009). “출산에 영향을 미치는 개인 가치관과 출산장려정책에 대한 사회적 인식”, 한서대학교 대학원 박사학위논문.
- 안명옥. (2004). 저출산 사회대책 기본법 제정의 필요성. 『한국모자보건학회 학술대회』, 2004(2): 67-104.
- 양혜원. (2010). 유인적 정책수단의 상대적 효과 분석. 『서울행정학회학술대회발표논문집』, 37-67.
- 엄석진. (2008). 정책도구 분석을 통한 지방 거버넌스의 실증분석. 『행정논총』, 46(3).
- 염명배, 김경미. (2011). 군집분석을 통한 저출산 원인 및 정책수요 도출: 핵심 정책대상 집단을 중심으로. 『한국경제통상학회논문집』, 29(1): 163-190.

- 오민수, 김재일. (2009). 정책도구 조합과정 분석틀의 모색. 『한국공공관리학보』, 23(4): 309-332.
- 오민수. (2010). “한국의료보험제도 관련 정책도구의 선택과 조합에 관한 연구”, 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 유계숙. (2009). 저출산 정책의 효과에 관한 연구: 2007년 출산을 중심으로. 『한국가족관계학회지』, 14(1): 169-189.
- 윤경애. (2006). 한국 독일 스웨덴의 여성 가족정책. 『대한가정학회』, 47(19).
- 윤은숙. (2011). “출산장려정책의 수용성에 관한 연구”, 경원대학교 대학원 박사학위논문.
- 윤승한. (2012). “감사보고서 강조사항의 기재에 관한 의견일치”, 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 은기수. (2005). 미혼에서 결혼으로 이행: 최근 우리나라에서 저출산에 갖는 의미. 『보건복지포럼』, 102: 97-129.
- 이명석, 장한나, 이승연, 민연경, 최상준. (2012). 저출산 정책의 효과성 인식 조사: 주출산 연령 여성을 중심으로. 『GRI연구논총』, 14(2): 29-64.
- 이미란. (2009). 출산장려정책이 미혼 여성들의 출산 양육 동기에 미치는 영향. 『한국가족복지학』, 14(3): 75-96.
- 이삼식, 신인철, 조남훈, 김희경, 정운선, 최은영, 황나미, 서문희, 박세경, 전광희, 김정석, 박수미, 윤홍식, 이성용, 이인재. (2005). 『저출산 원인 및 종합대책 연구』. 한국보건사회연구원.
- 이삼식, 최효진, 정혜은. (2010). 『저출산정책 효과성 평가 연구』. 한국보건사회연구원.
- 이삼식. (2016a). 저출산·고령화 대책의 현황과 정책과제. 『보건복지포럼』, 231: 51-65.
- _____. (2016b). 제2차 저출산·고령사회 기본계획 수립배경과 의의. 『보건복지포럼』, 172: 5-10.
- 이성용. (2006). 경제위기와 저출산. 『한국인구학』, 29(3): 111-137.
- _____. (2009). 출산순위별 출산증가 요인 분석. 『한국인구학』, 32(1): 51-70.

- 이용식. (2010). 정책수단 분류모형과 생활체육 정책에의 적용. 『체육과학연구』, 21(3): 1431-1440.
- 이완, 채재은. (2017). 기혼여성의 자녀가치관과 추가출산의향 간의 관계에서 출산장려정책의 조절효과 분석. 『디지털융복합연구』, 15(9): 65-78.
- 이정원. (2009). 유자녀 취업여성의 후속출산의도 결정 경로 분석: 가치관적 요인을 중심으로. 『사회복지연구』, 40(1): 323-351.
- 이종하, 황진영. (2012). 여성의 취업비율과 모의 연령별 출산을 간의 내생성 분석. 『여성경제연구』, 9(2): 25-47.
- 이철희. (2012). 한국의 합계출산율 변화요인 분해: 혼인과 유배우 출산율 변화의 효과. 『한국인구학』, 35(3): 117-144.
- 이충환. (2012). “출산장려정책 활성화에 따른 효과성 분석: 전국기초자치단체를 대상으로 한 실증분석”, 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이혁우. (2016). 『저출산 문제 해결을 위한 정책연구』. 국회예산정책처.
- 이현옥. (2011). “한국여성의 출산행태 결정요인 분석”, 카톨릭대학교 대학원 박사학위논문.
- 이호용. (2010). 저출산 현상에 대응한 사회보장정책의 분석과 개선방향. 『법과 정책연구』, 10(1): 9-34.
- 장지연, 이정우, 최은영, 김지경. (2005). 『일가족양립체계의 선진국 동향과 정책 과제』. 한국노동연구원.
- 장진경. (2005). 미혼남녀의 결혼관과 출산 및 자녀관에 따른 출산정책 선호도 분석. 『대한가정학회지』, 43(11): 1-19.
- 장혜경. (2007). 저출산과 가족정책. 『한국가족법학회』, 21(1): 91-106.
- 장혜경, 이미정, 김경미, 김영란. (2004). 저출산시대 여성과 국가대응전략. 『한국여성정책연구원』, 240(15): 1-343.
- 전영한. (2007a). 정책도구 연구의 의의와 과제. 『정부학연구』, 13(2): 39-50.
- _____. (2007b). 정책도구의 다양성: 도구 유형 분류의 쟁점과 평가. 『정부학연구』, 13(4): 259-296.

- 전영한, 이정희. (2010). 정책 수단 연구: 기원, 전개, 그리고 미래. 『행정논총』, 48(2): 91-118.
- 전형원. (2002). 공공정책 도구론에 관한 연구. 『지역발전 연구』, 2(2): 243-258.
- 정다운. (2017). “저출산 관련 예산분석을 통한 정책적·비정책적 요인에 관한 연구: 아리마분석을 사용하여”, 경성대학교 대학원 박사학위논문.
- 정상천. (2104). 저출산 문제 극복사례. 『한국정치외교논집』, 35(2): 327-359.
- 정성호. (2012). 저출산 정책의 효과성에 관한 연구. 『한국인구학』, 35(1): 31-52.
- 정윤순. (2016). 정부 저출산 대책 Bridge Plan 2020. 『한국모자보건학회』, 2016(5): 23-34.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호. (2016). 『정책학원론』. 서울: 대명출판사.
- 정혜은, 진미정. (2008). 취업여부에 따른 기혼여성의 둘째자녀 출산의도. 『한국인구학』, 31(1): 147-164.
- 조남훈. (2006). 『저출산 고령사회 기본계획의 이해』. 한국 보건 사회 연구원.
- 조명덕. (2010). 저출산 고령사회 원인 및 경제적 효과분석. 『사회보장연구』, 26(1): 1-31.
- 조성한. (2006). 거버넌스 도구로서의 규제. 『한국정책과학학회보』, 10(4): 1-18.
- 조성한. (2008). 좋은 규제: 통제 수단에서 정책도구로. 『정부학연구』, 14(4): 347-368.
- 채구묵. (2005). 가족복지정책과 출산율: 추이와 전망. 『한국사회복지학회』, 57(3): 337-361.
- 최분희. (2015). “출산장려 정책수단의 효과성에 관한 실증적 연구”, 한성대학교 대학원 박사학위논문.
- 최상준, 이명석. (2013). 지방자치단체 저출산 정책의 효과: 광역자치단체 출산·양육 사업을 중심으로. 『정책분석평가학회보』, 23(1): 93-114.

- 최은희, 조택희. (2016). 패널분석을 이용한 합계출산율에 영향을 미치는 요인 분석. 『한국콘텐츠학회논문지』, 16(8): 59-70.
- 최은영. (2006). 한국사회 저출산 원인의 깊은 구조 분석을 위한 시론: 국가의 성격 및 젠더관계를 중심으로. 한국 사회 복지학회, 『2006춘계학술대회자료집』: 265-267.
- 통계청. (2015). 2015 일·가정양립 지표.
- _____. (2016a). 2015 인구주택 총조사.
- _____. (2016b). 2016년 출생통계.
- _____. (2016c). 장래인구 추계 2015~2065 중위추계 결과.
- _____. (2016d). 혼인·이혼 통계.
- _____. (2017). 2016년 혼인·이혼 통계.
- 하연희, 문명재. (2007). 정책 목표의 변화에 따른 정책도구의 전략적 선택과 효과: 우리나라 인구정책을 중심으로. 『정부학연구』, 13(2): 75-106.
- 하영진. (2015). “한국 청소년 정책변동에 관한 연구-역사적 제도주의를 중심으로”, 원광대학교 대학원 박사학위논문.
- 하준경. (2012). 저출산의 경제적 요인 분석: 소득불평등 및 교육비 부담과의 관계를 중심으로. 『사회경제평론』, 39: 137-173.
- 한영숙. (2009) 가임 연령 미혼 남녀의 출산장려정책에 대한 인식과 차이 비교-D시를 중심으로. 『한국영유아보육학회』, 57: 315-331.
- 한윤옥. (2011). “양육지원정책이 출산의지에 미치는 영향 연구”, 경원대학교 대학원 박사학위논문.
- 현대경제연구원. (2014). 『지속가능 성장을 위한 VIP리포트』.
- 홍성란. (2016). “출산장려정책이 출산에 미치는 영향에 관한 연구”, 안동대학교 대학원 박사학위논문.
- 홍승아, 최인희, 최진희, 유은경. (2016). 가족형태 다양성 논의를 위한 사회적 기구 운영방안 연구. 『한국여성정책연구원』.
- 황진영. (2013). 여성의 경제 활동 참가가 노동시장의 불안정성 및 합계출산율: 국가 간 실증분석. 『재정정책논집』, 15(1): 81-105.

2. 국외 문헌

- Dahl, R., & Lindblom, C. (1953). *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper and Row Publishers.
- De Bruijn, H. and H. Hufen. (1998). The Traditional Approach to Policy Instruments, In Peters, G. and F. van Nispen (ed.). *Public Policy Instrument: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Doern, B. G., & Phidd, R. W. (1992). *Canadian Public Policy: Ideas, Structures, Processes*. Nelson Canada.
- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. London: Macmillan.
- Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chanthan, NJ: Chatham House.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy*. New York: Oxford University.
- Howlett, M. (2005). "What is a Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Styles" In Eliadis, P., & Hill, M., & Howlett, M (eds.). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Quebec. Canada: McGillQueen's University Press.
- Kettle, D. F. (1988). *Government by Proxy: Managing Federal Programs*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Boise State University.
- Peters, B. G. (2000). Policy Instruments and Public Management Bridging the Gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-PART 10: 35-47.
- Peters, B. G. (2006). *American Public Policy: Promise and Performance*. 7th ed. Washington, DC: CQ Press.

- Salamon, L. M. (2002). *The Tool of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Salter, B. (1998). Citizenship and the Politics of Welfare: The Case of the NHS. *Public Policy and Administration*, 13(3): 38–55.
- Schneider, A. L. & Ingram, H. (1990). "Policy Design: Elements, Premises, and Strategies." In Nagel, S. S (eds.). *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes, and Norms*. Greenwood Press: New York. Westport, Connecticut. London. pp.77–101.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Vedung, E. (1998) "Policy Instrument: Typologies and Theories" In Bemelmans-Videc, M., Rist, R. C., & Vedung, E (ed). *Carrot, Stick & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick NJ. USA.
- Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. 4th. ed. Thousand Oakes: Sage.

3. 인터넷

- | | |
|---|---|
| 국가법령 정보센터 | https://www.law.go.kr |
| 국회예산정책처 | https://www.nabo.go.kr |
| 보건복지부 | https://www.mohw.go.kr |
| 저출산 고령사회 위원회 | https://www.pcppp.pa.go.kr |
| 통계청, e-나라지표 | https://www.index.go.kr |
| OECD(2017). Social Expenditure Database(PF1.1). | http://www.oecd.org/social/expenditure.htm |
| OECD(2017). OECD Family Database(PF1.1). | http://www.oecd.org/els/family/database.htm |

ABSTRACT

A Typological Study on Policy Tools for Fertility Policy in Korea

Lee, Ki-Young

Major in Policy Science

Dept. of Public Administration

The Graduate School

Hansung University

The most prominent issues Korean society is confronting in the 21st century are low fertility rate and aging population. As for the low fertility phenomenon, in particular, it is inadequate to simply consider it as a risk factor of the future society that has resulted from declined birthrate. Ever since low fertility rate became prominent, the government moved away from attributing its causes limited to individual and family problems or social phenomenon, but rather recognized the problem as a social and national crisis and started to search for solutions from a mid- and long-term perspective. In order to solve this problem, the government has established the Master Plan against Low Fertility and is implementing fertility policies to promote childbirth.

For the fertility policies in the first phase of the Master Plan against

Low Fertility, programs were implemented to reinforce the social responsibility for marriage, childbirth and child rearing, to build a family-friendly social culture in which work and family are compatible, and to foster healthy future generations. For the fertility policies in the second phase of the Master Plan against Low Fertility, programs were implemented to routinize balance between work and family, to reduce the burden of marriage, childbirth and child rearing, and to build a healthy growth environment for children and adolescents.

In order to achieve the fertility policy goal of improved fertility rate, the government used a variety of fertility policy tools in implementing the Master Plan against Low Fertility. However, the phenomenon of lowest-low fertility persists as Korean society remains in the 'low fertility trap' where the total fertility rate does not increase.

Recognizing that the reason for this persistent problem lies in the selection and application of policy tools, this study analyzed the programs for the Master Plan against Low Fertility according to types of fertility policy tools through the 'policy tools theory' approach. In other words, the programs for the Master Plan against Low Fertility in Korea were theoretically explained by analyzing them into policy tools of compulsion and immediacy. In addition, the present study examined whether effective type of fertility policy tools are being implemented, and made suggestions for improvement direction. The suggestions are as follows:

First, as a way to expand the type of policy tools of immediate information, the government agencies should ensure universality in directly providing public relations, training, and education related to fertility policy. Second, the fertility policy that fertile women have in mind is in the area of routinizing balance between work and family and alleviating the burden of marriage, childbirth and child rearing. Therefore, it is necessary to consistently provide programs that will be recognized as

fertility policy by women of childbearing age. Third, instead of implementing number-sensitive policies that are geared only to raise the fertility rate, it is imperative to prepare an environment conducive to childbirth and build a social atmosphere that is ready to cope with changes in the perception of marriage, family and having children.

Various programs were carried out as part of national fertility policy in the first and the second phase of the Master Plan against Low Fertility, but they were limited in letting the people to be fully informed of and share the specific contents of the fertility policy. This is because the government used policy tools that have high level of compulsion and immediacy for assistance in kind or cash, but used policy tools that have low level of compulsion and immediacy through indirect information for public relations such as education, advertisement, and provision of information.

A time-lag exists between changes in fertility rate. In other words, fertility policies require certain amount of time from the point of policy implementation to the stage of confirming the outcome of fertility rate improvement, the goal of the policy. It is expected that the policy goal of fertility rate improvement will be achieved when the third phase of the Master Plan against Low Fertility, which is currently in progress, is tuned and implemented in accordance with the improvement directions suggested based on the analysis of type of policy tools used in the programs for the first and the second phase of the Master Plan against Low Fertility.

【Key words】 Fertility policy, Master Plan against Low Fertility, policy tool, policy tool type classification