「지방정부연구」 제24권 제2호(2020 여름): 179-200
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.24 No.2 (2020 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.24.2.8

지방정부의 저출산 대응정책의 정책도구 유형분석: 세종시 사례를 중심으로*

최 성 은**
설 진 배***

국문요약

본 연구의 목적은 지방정부 저출산 대응정책의 정책도구 유형과 특성을 분석하여 저출산 대응정책의 방향을 모색하는 데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 저출산 정책지원 분야를 8개 유형으로 구분하고, 정책도구를 직접성과 적극성을 기준으로 9개 유형으로 분류하여, 세종시의 저출산 대응을 위한 자체사업(2013년~2018년)에 적용한 후 그 특징을 도출하였다. 분석 결과, 첫째, 정책지원 분야별 사업의 수는 자녀교육, 자녀양육, 출산지원, 임신지원, 가정생활, 일자리, 결혼 및 정주여건, 기타 순으로 많았다. 둘째, 저출산 대응정책의 집행에는 간접도구가 주로 활용되었다. 셋째, 정책지원 분야별로 활용된 정책도구를 보면, 임신지원과 출산지원 분야의 경우 직접성과 적극성이 높은 직접공급방식의 정책도구가 가장 많이 활용되었다. 반면, 그 밖의 자녀양육, 자녀교육, 결혼 및 정주여건, 가정생활, 일자리 분야는 직접성이 낮고 적극성이 중간수준인 서비스 공급자에 대한 보조금 지급방식이 가장 많이 사용되었다. 이러한 결과를 바탕으로 향후 지역 특성을 고려한 보다 효과적인 정책도구 활용의 필요성과 지방정부의 저출산 대응정책의 패러다임 전환 필요성을 제안하였다.

주제어: 저출산, 정책도구, 직접도구, 간접도구, 세종시

Ⅰ. 서론

출산율 감소 현상이 심화되면서 인구감소 문제가 세계적 화두가 되고 있다. 우리 사회도 예외는 아니다. 한국은 2001년 합계출산율 1.3명 미만인 초저출산(lowest-low fertility) 현상에 직면한 이래 출산율 감소가 가속화되고 있다. 이에 정부는 급속히 진행되는 저출산[1] 문제에 대응하여

* 본 논문은 최성은(2018),「세종시 저출산 대응을 위한 정책방안」, 대전세종연구원의 일부를 교신저자와 함께 수정·보완하여 발전시켰음

** 제1저자
*** 교신저자

1) 최근 '저출산'보다 '저출생'이라는 용어가 젠더 연구자들에게 선호되고 있으며, 또한 국가 차원 논의의 장에서도 저출생 용어를 긍정적으로 보고 있다. 그러나 정부 차원 또는 법률 용어상으로 아직 저출생이라는 용어로 변경·사용하고 있지 않아, 본 연구에서는 저출산으로 사용하고자 한다.

OECD 국가 평균 수준의 출산율 회복을 목표로 범정부 차원의 저출산·고령사회 기본계획을 수립하고 5년마다 단계적 목표를 제시해 왔다. 출산과 양육에 유리한 환경 조성을 목표로 수립된 제1차 기본계획(2006~2010)을 시작으로, 점진적 출산율 회복을 위한 제2차 기본계획(2011~2015)이 시행되었으며, 현재 초저출산 탈피를 목표로 제3차 기본계획(2016~2020)이 시행 중이다(대한민국 정부, 2006, 2010, 2015). 그러나 지난 15여 년에 걸친 국가 및 지방정부 차원의 노력에도 불구하고, 우리 사회의 저출산 현상은 갈수록 심화되어, 2018년 기준 합계출산율이 1.0명 이하인 0.98명으로 떨어졌으며, 2019년에는 0.92명으로 역대 최저 수준을 기록하였다(OECD, 2020). 전 세계 국가 중 가장 낮은 수치로, '합계출산율 1.5명' 달성이라는 3차 기본계획의 목표가 무색한 결과이다.

물론, 이러한 수치화된 기본계획의 목표가 바람직하다고 볼 수는 없다. 저출산은 가치관의 변화와 소득 및 고용불안정, 자녀 양육비 부담 등 삶의 불안전성을 초래하는 복합적인 요인에 의한 결과이기 때문이다. 따라서 저출산 대응은 단순히 단기적인 출산율 증가를 넘어 전 생애에 걸친 안정적인 삶의 기반 구축과 모든 세대의 삶의 질 향상에 초점을 둘 필요가 있다. 이에 정부는 지난해, 정량적 목표만을 강조한 기존의 계획에 대한 비판을 받아들이고 '삶의 질 향상과 성평등 구현, 그리고 인구변화에 적극 대비'한다는 목표를 내세운 '제3차 저출산·고령사회 정책 로드맵'을 발표한 바 있다(저출산·고령사회위원회/보건복지부, 2019).

새로이 조정된 정성적 목표를 제대로 달성하기 위해서는 국가와 지방정부의 정책적 상호보완이 요구된다. 지방정부의 정책은 국가 정책으로 충족하기 어려운 시민 개개인의 욕구에 유연하게 대처할 수 있도록 지역 특수성에 기반하여 설계될 필요가 있다. 그러나 그동안 저출산·고령사회 기본계획하에서 이루어진 저출산 대책은 전국적이고 획일적으로 추진되어왔으며, 그 결과 소요된 예산에 비하여 정책에 대한 현장 체감도가 낮다는 비판을 받고 있다(강영주·최지민, 2018). 또한, 지방정부의 저출산 대책의 경우 임신·출산 정책에 편중되어 있으며, 출산지원 방식으로 현금지원 비중이 높아 정책도구 활용에 있어서 문제가 제기되고 있다(서울신문, 2019; 연합뉴스, 2017). 저출산에 대응하기 위해 지방정부가 활용한 집행방식, 즉, 서비스나 정보의 직접공급 방식, 서비스 공급자나 수혜자에 대한 보조금을 지급하는 방식, 바우처 제공 방식 등 선택된 특정 정책도구가 정책효과에 적절한 것인지에 대한 의문이다. 같은 정책이라 하더라도 어떤 정책도구를 사용하느냐에 따라 정책효과가 달라지기 때문이다. 그러나 국내 저출산 정책의 정책도구에 관한 관심과 경험적 연구는 매우 제한적이다.

이러한 배경에서 본 연구에서는 세종특별자치시(이하, 세종시)를 대상으로 출산율 저하를 억제하고 출산율을 증가시키기 위한 지방정부의 저출산 대응정책 및 정책도구를 분석함으로써 효율적인 정책도구 활용을 통한 향후 저출산 대응정책의 방향을 제안하고자 한다. 세종시는 전국 광역시·도 중 청장년층 인구의 유입에 따라 출산율이 가장 높은 지역이며, 출생아 수가 지속해서 증가하는 유일한 지역으로, 소멸위험지수도 낮아 소멸 저위험지역으로 분류될 수 있다(최성은·유삼현, 2019). 또한, 2018년 중앙정부에서 추진한 저출산 대응정책 관련 지자체 우수사례에 선정된 바도 있어, 세종시 저출산 대응정책이 다른 지방정부로 확산이 이루어질 수 있다. 그러나 저출산 대응정책 확산을 위해서는 지역별 인구구성의 특성이 고려되어야 한다. 세종시는 출범 후 지속적인

출생아 수 증가를 경험하고 있는바, 인구구성의 변화를 반영하여 시행 중인 정책들을 모니터링하고 향후 정책 방향을 심층적으로 논의할 필요가 있다.

이를 위해 본 연구에서는 세종시의 저출산 정책의 변화와 정책도구의 유형을 분석하였다. 구체적으로 세종시 2013~2018년의 저출산·고령사회 기본계획의 지방자치단체 시행계획을 분석하여 세종시의 저출산 대응정책을 검토하고자 하였다. 따라서 분석의 시간적 범위를 2013~2018년으로 한정하고 세종시 출범 이후부터 2018년까지의 저출산 대응을 위한 자체사업을 분석하였다. 저출산·고령사회 기본계획의 지자체 시행계획은 공통사업과 자체사업으로 구분되어 작성된다. 이 중 본 연구는 지자체의 특성을 반영하고 있는 자체사업을 대상으로 정책유형화 분석을 통해, 저출산 대응정책 흐름을 분석하고 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 따라서 본 연구가 갖는 차별성은 지방자치단체의 저출산 대응 자체사업의 정책 특성을 분석하기 위해 정책도구 유형을 분석한다는 점에서 찾을 수 있다. 실천적으로는 우수사례인 세종시에서 시행되고 있는 저출산 대응정책과 정책도구의 유형을 파악함으로써 다른 지방정부의 정책도구 선택에 함의를 제공할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의와 선행연구의 검토

1. 지방정부 저출산 대응정책에 관한 논의

우리 사회보다 고령화 속도가 빨라 2008년부터 순인구 감소세가 시작된 일본의 경우, 인구감소나 지방소멸과 관련된 연구가 다수 축적되어 그 위험성을 경고해 왔다(마스다 히로야, 2015; 가케이 유스케, 2016; 이상호, 2016, 2018). 우리 사회도 이런 경고에서 자유로울 수 없다. 지방 소멸위험지수[2] 발표에 의하면 2019년 10월 기준으로 228개 시·군·구 중 소멸위험지역은 97개로 최근 5년간 가파른 증가세를 나타내고 있다(저출산·고령사회위원회, 2019: 2). 또한, 합계출산율이 2019년 기준 0.92명(통계청, 2020)으로 전 세계적으로 가장 낮은 수준을 기록하는 등 최근 한국은 유례없는 초저출산 현상을 경험하고 있다. 그 결과 향후 25년 후에는 세종시를 제외한 모든 광역시·도의 인구가 감소추세를 보일 것으로 전망되고 있다(통계청, 2019).

세종시의 경우 출범 초기부터 젊은 계층의 유입에 따라 예외적으로 급격한 인구증가를 보여왔다. 인구구성을 보면 2019년 12월 말 기준으로 20세~44세의 비율이 38.9%로 전국(33.0%)에 비해 높은 수준이며 65세 이상은 10.7%로 전국(17.6%)과 비교해 매우 낮은 수준이다. 따라서 세종시는 광역시·도 중 유일하게 출산선호 유형에 속한다.[3] 그러나 세종시 역시 2040년 이후부터 인구의

2) 65세 이상 고령인구 대비 20~39세 여성인구 비율로 측정한다.

3) 최성은(2018)은 가케이 유스케(2016)의 연구에 근거하여 20세에서 44세의 가임기 여성비율, 가임기 여성의 기혼비율, 합계출산율을 바탕으로 각 광역시·도의 출산감소 유형을 분류하고 있다. 결과, 2017년 기준으로 세종시만이 출산선호 유형으로 분류되며 다른 시·도는 모두 출산감소 위험 또는 결혼회피 유형으로 분류된다.

자연감소 현상이 시작될 것으로 전망되고 있어(KOSIS, 2020), 저출산 문제에 대한 선제적 대응이 필요하다.

〈표 1〉 성별·연령대별 인구구성(2019년 12월 기준)

(단위: 명, %)

구분		0~4세	5세~14세	15~19세	20~44세	45~64세	65세 이상	합계
전국	총인구	1,845,122	4,621,750	2,659,052	17,763,572	16,933,450	8,026,915	51,849,861
	남자	946,540	2,377,376	1,383,262	9,184,785	8,515,164	3,457,689	25,864,816
	여자	898,582	2,244,374	1,275,790	8,578,787	8,418,286	4,569,226	25,985,045
	% 여자	3.5	8.6	4.9	33.0	32.4	17.6	100
세종시	총인구	21,998	47,572	17,716	131,679	89,661	31,949	340,575
	남자	11,215	24,146	8,885	65,259	46,574	13,766	169,845
	여자	10,783	23,426	8,831	66,420	43,087	18,183	170,730
	% 여자	6.3	13.7	5.2	38.9	25.2	10.7	100

자료: 행정안전부, 「주민등록인구현황」(2020) 데이터를 기반으로 작성, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01(검색일:2020.7.3.)

이러한 저출산 현상과 관련하여, 저출산이 주택가격 안정화나 청년실업률 감소, 문화 및 여가 등에 대한 소비증가와 투자 증가 등 새로운 도약을 위한 기회요인으로 작용할 수 있다는 일부 논의(김천권·정진원, 2019)에도 불구하고, 일반적으로 저출산은 생산가능인구의 감소로 인한 경제성장의 둔화와 사회부담을 가중하는 국가적 위기일 뿐만 아니라 일부 지역의 소멸까지 우려되는 심각한 문제로 인식되고 있다. 따라서 그동안 국가 및 지방정부 차원에서 저출산 문제에 대응하기 위한 실천적 노력과 학문적 논의가 활발하게 이루어졌다. 특히 국내의 저출산 관련 최근 논의는 저출산의 원인이나 효과(서정연·김한곤, 2015; 이소영 외, 2016), 저출산 현실을 극복하기 위한 정책 개발이나 평가(유계숙, 2009:191-201) 등 저출산 정책을 중심으로 이루어져 왔으며, 국가적 차원뿐 아니라 지방정부 차원에서의 저출산 대응(이한나, 2019)이나 정책효과에 관한 경험적 연구도 축적되어왔다(서정연·김한곤, 2015; 김민곤·천지은, 2016; 석호원, 2011; 이종하·황진영, 2018; 최상준·이명석, 2013; 최정미, 2011).

이들 저출산 정책 관련 논의들은 공통으로 저출산이 초래하는 부정적인 효과에 주목하고 있다. 따라서 저출산 대응정책은 대체로 '출산율 저하를 억제하고 나아가 출산율을 증가시키기 위한 출산 및 양육에 도움이 되는 혜택을 제공하기 위한 정책'의 개념으로 정의되고 있다(이미옥·명성준, 2015; 강영주·최지민, 2018). 저출산의 원인에 관한 연구에서는 학력이나 연령, 자녀 양육 및 교육비 부담, 가치관의 변화, 노동시장의 불안정 등을 한국사회의 심각한 저출산을 설명하는 요인이라고 주장하고 있다. 예를 들어, 서정연과 김한곤(2016)은 저출산 요인으로 연령, 돌봄 비용부담 및 노동부담, 가치관, 그리고 출산지원정책 수혜 등을 제시하고 있으며, 유삼현(2006)의 연구는 양성평등개념, 노동시장의 불안정성, 가족형성 등을 저출산의 영향요인으로 제시하고 있다. 특히 한국사회에서 저출산은 결혼 및 출산에 대한 가치관의 변화와 만혼이나 비혼 등이 주요 요인으로 작용

하며(이소영 외, 2016), 여성의 경력단절 및 육아문제, 그리고 여성의 고학력 추세가 저출산에 영향을 미치는 요인으로 작용한다(정성호, 2009). 이처럼 한국사회에서는 학력, 연령, 소득수준 등 미시적 요인과 노동시장의 구조, 가족에 관한 가치관의 변화 등 문화적 요인과 같은 거시적 요인이 맞물려 저출산 원인으로 작용하고 있다(강영주·금창호, 2017: 21).

한편 저출산 정책의 효과에 관해서는 의견이 일치하지 않는다. 서유럽 사례의 경우 가족수당이나 아동수당 등이 출산율에 긍정적인 영향을 미친다는 경험적 연구(Gauthier & Hatzius, 1997; Landais, 2004; Kehler, et al, 2002)가 있는 반면, 경제적 지원정책의 효과에 대해 회의적인 견해(Monnier, 1990)도 존재한다(석호원, 2011: 152). 국내 사례의 경우에서도, 보육료 지원 확대가 출산율 제고에 영향을 미치며(이상협 외, 2016), 보육·교육서비스 지원 및 일-가정 양립여건 조성 지원과 기타 출산장려 지원이 출생률 증감에 효과적(최분희·이창원, 2017)이라는 연구결과가 존재하는 반면, 출산장려금 정책이 지방정부의 출산율 제고에 유의미한 영향을 미치지 못한다는 경험적 연구도 존재한다(석호원, 2011; 이종하·황진영, 2018). 이처럼 저출산 정책이 출생아 수 증가나 출생률 제고에 미치는 효과에 대해서는 별다른 효과가 없다는 주장과 유의미한 영향을 미친다는 주장이 혼재되어 나타나고 있다.

이에 따라 최근에는 저출산 정책이 어느 분야에 집중되어 있는지에 관한 분석이나(이한나, 2019), 저출산 대응정책으로 출산의 수 자체보다는 인구자질의 향상을 제안하는 등(이소영 외, 2016) 다양한 접근이 이루어지고 있다. 특히 심화되고 있는 초저출산 현상으로 저출산 정책의 실패를 경험하면서 정책도구 선택의 적절성 여부에 관한 관심이 증가하고 있다. 저출산에 대응하기 위해 지방정부가 활용하는 정책도구가 출산율 제고라는 정책효과에 적절한 것인지에 관해 의문이 제기되는 것이다. 동일한 정책이라 하더라도 어떤 정책도구를 선택하느냐에 따라 정책의 성공과 실패, 그리고 정책의 내용이 달라질 수 있기 때문이다. 그런데도 실제 정책을 집행하는 지방정부 차원에서의 저출산 정책의 정책도구에 관한 연구는 아직 미비하며, 정책도구의 유형 분류도 제한되어 있다.

예외적으로, 강영주와 금창호(2017)는 지방자치단체의 저출산 시책을 분석하고 있는데, 지방자치단체의 저출산 시책의 정책도구가 주로 간접적인 지원방식으로 설계되어 있어 정책도구 활용의 효과가 크지 않다고 지적하고 있다. 그러나 이 연구는 정책도구를 서비스공급, 비용지원, 현금지원, 기타의 4가지 유형만으로 분류하고 있어 다양한 정책도구의 특성을 반영하지 못하고 있다는 한계가 있다. 한편 인구정책을 중심으로 정책도구의 선택을 연구한 하연희와 문명재(2007)의 연구에서는 정책목표의 변화에 따라 정책도구의 선택 및 효과가 다르게 나타나며, 출산장려정책의 경우 간접적이고 소극적인 정책도구가 선택되고 있음을 보여주고 있다. 이 연구는 저출산 정책의 다양한 정책도구 유형을 제시하고 정책도구 선택의 변화와 조합을 보여줌으로써 정책도구의 효과를 추론할 수 있는 경험적 증거를 제시한다는 점에서 의미가 있다. 그러나 이 연구는 과거 인구정책의 변화에 초점을 두고 있어 최근의 저출산 대응정책에 대한 경험적 증거를 제시하지 못한다는 한계가 있다. 따라서 저출산 대응정책의 효과와 향후 방향을 모색하기 위해서는 무엇보다도 먼저 정책을 집행하는 지방정부들이 저출산 관련 정책사업의 집행에 어떤 정책도구를 사용하고 있는지에

대한 보다 풍부한 경험적 증거가 축적되어야 한다.

2. 정책도구의 개념과 유형

정책도구(policy tools or instruments)의 개념은 〈표 2〉와 같이 학자에 따라 다양하게 정의되고 있다. 예를 들어, Schneider & Ingram(1997: 93)에 의하면 정책도구는 공적 문제를 해결하거나 정책 목표를 달성하기 위하여 정책대상 집단의 행동을 변화시키려는 의도를 가진 정책설계의 요소(elements in policy design)를 의미한다. 또한, Vedung(1998: 21)은 정책도구를 정부가 사회변화에 영향을 미치기 위하여 활용하는 기법(techniques)으로 정의하고 있으며, Salamon(2002: 19)은 공공문제를 해결하기 위해 집합적 행동이 구조화되는 판별 가능한 방법(identifiable method)으로 보고 있다. 한편, 전영한(2007a: 40-41, 2007b: 261-262)은 이러한 개념 정의의 공통점으로 기법(techniques), 방법(methods), 장치(devices), 기술(technologies)을 제시하면서, 정책도구를 "정책목표 달성을 위해 정부가 의도적으로 활용하는 수단"으로 정의하고 있다. 이처럼 선행연구에서 나타나는 정책도구에 대한 개념은 다양하지만 대체로 광범위한 정의를 내리고 있어 정책도구의 유형화에는 제약이 있다(전영한, 2007a: 40, 2007b: 264; 하연희·문명재, 2007: 78).

〈표 2〉 정책도구의 개념

학자	정의
Doern and Phidd(1983)	정책행위자가 특정 목적을 달성하기 위하여 사용하는 모든 것
Schneider and Ingram(1990)	개인이나 집단들이 공공정책에 부응한 결정을 내리거나 행동을 취하도록 유도하기 위해 정부가 사용하는 개입 수단(means of intervention)
Schneider and Ingram(1997)	공공 문제를 해결하기 위하여 정책대상 집단의 행동을 변화시키려는 의도를 가진 정책설계의 요소(elements in policy design)
Vedung(1998: 21)	정부가 사회변화에 영향을 미치기 위하여 활용하는 기법(techniques)
Salamon(2002: 19)	공공 문제 해결을 위하여 집합적 행동이 구조화되는 판별 가능한 방법(identifiable method)
Howlett and Ramesh(2003)	정책집행을 위하여 정부가 사용 가능한 실제 수단 및 장치(actual means or devices)
Howlett(2005)	국가권위의 활용 혹은 의도적 제한을 수반하는 거버넌스 기법(techniques of governance)
전영한(2007b)	정책목표 달성을 위해 정부가 의도적으로 활용하는 수단

자료: 전영한(2007a: 41; 2007b: 263)의 재구성

따라서 정책도구의 특징과 범위를 이해하기 위해서는 정책도구의 유형을 분류할 필요가 있으며(문명재, 2008: 326), 이에 학자들은 정책도구를 분류하는 차원이나 기준을 제시하고 있다. 예를 들어, Hood(1986)는 정부자원을 기준으로 정책도구를 연결형, 재정형, 권위형, 조직형으로 분류하고 있다(문명재, 2008: 326; 전영한·이경희, 2010: 97-98). 또한 Salamon(2002)은 정부 직접생산, 사회규제, 경제규제, 민간위탁, 보조금, 직접대출, 대출보증, 정부보험, 조세지출, 사용료와 수수료, 손

해 책임법, 공기업, 바우처 등 13개의 정책도구를 분석하면서 강제성(coerciveness), 직접성(directness), 자동성(automaticity), 가시성(visibility)의 4가지 정책도구의 특성을 강조하였다.

정책도구의 유형분류를 시도한 국내연구로 전영한(2007b)은 Salamon의 연구를 바탕으로 강제성과 직접성에 근거하여 4개 범주와 9개 범주의 정책도구 유형을 제시하고 있다. 먼저 강제성과 직접성의 높고 낮음에 따라 정책도구를 직접규제, 직접유인, 간접규제, 간접유인 등 4개 범주로 유형화하고, 다음으로 직접성과 강제성의 정도를 높음, 중간, 낮음을 기준으로 준직접규제, 준직접유인, 직접정보, 준직접정보, 간접정보의 범주를 추가하여 9개 범주의 정책도구 유형으로 확장하고 있다(전영한, 2007b: 285, 288).

〈표 3〉 정책도구의 유형분류 예

연구자	분류기준	유형
Doern & Phidd (1983)	강제성	설득(exhortation), 지출(expenditure), 규제(regulation), 공적 소유(public ownership)
Hood(1986)	정보자원 (정보, 강제, 재정, 조직)	연결형(nodality), 재정형(treasure), 권위형(authority), 조직형(organization)
Vedung(1998)	강제성	채찍(sticks), 당근(carrots), 정보(sermons) 등
Salamon (2002)	강제성, 직접성, 자동성, 가시성	정부직접생산(direct government), 사회/경제규제(social/ economic regulation), 민간위탁(contracting), 보조금(grant), 직접대출(direct loan), 대출보증(loan guarantee), 정부보험(government insurance), 조세지출(tax expenditure), 사용료와 수수료(fee & charge), 손해책임법(tort liability law), 공기업(government corporations), 바우처(vouchers) 등
전영한(2007b)	강제성, 직접성	직접규제(direct regulation), 준직접규제(quasi-direct regulation), 간접규제(indirect regulation), 직접유인(direct incentive), 준직접유인(quasi-direct incentives), 간접유인(indirect incentive), 직접정보(direct information), 준직접정보(quasi-direct information), 간접정보(indirect information)
하연희, 문명재 (2007)	직접성, 적극성	정부직접공급(direct government), 정보제공(public information), 사회적규제(social regulation), 보조금(grants), 조세지출(tax expenditures), 정부보험(insurance), 바우처(vouchers)

자료: 전영한·이경희(2010: 98)의 재구성

이처럼 강제성과 직접성은 정책도구의 유형분류에서 주요 기준이 된다. 여기서 강제성(coerciveness)은 정책도구가 개인이나 집단의 행위나 선택을 강요할 수 있는가를 의미하며(Salamon, 2002: 25), 직접성(directness)은 특정 정책의 권한, 재정, 집행이 하나의 정부기관에 의해 이루어지는 정도를 의미한다(Salamon, 2002: 29). 그러나 그동안의 저출산 대응정책의 경우 주로 지원정책이었다는 점에서 강제성 측면을 고려하기 어렵다. 이와 관련하여 하연희와 문명재(2007)는 Salamon(2002)이 제시한 직접성에 새로이 적극성의 차원을 추가하여 인구정책의 정책도구를 직접성과 적극성을 기준으로 유형화한 바 있다. 여기서 적극성(proactiveness)이란 개입성(intrusiveness)과 유사한 개념으로 정책의 효과가 즉각적이고 명확하게 나타나는 정도를 의미한다. 구체적으로 살펴보면, 직접성의 정도에 따라 직접도구와 간접도구로 구분하고, 적극성의 정도

를 높음, 중간, 낮음으로 구분하여 인구정책에 사용된 정책도구의 종류를 분류하고 있다. 분류에 따르면, 직접도구 중 적극성이 높은 정책도구는 정부 직접공급, 적극성이 낮은 정책도구는 정보제공이 있으며, 간접도구 중 적극성이 높은 정책도구에는 사회적 규제와 바우처가 있다. 또한, 보조금, 조세지출, 정부보험은 간접도구 중 적극성이 중간수준인 정책도구에 속한다(문명재, 2008: 329; 하연희·문명재, 2007: 77-84). 그러나 이 연구는 1960년부터 2000년대 중반까지의 인구정책의 변화를 담고 있어서, 초저출산 시대의 지방정부 정책대응에 대한 최근의 논의를 담고 있지 않다는 한계가 있다.

따라서 저출산 정책의 정책도구를 유형화하기 위해서는 최근의 저출산 정책의 흐름에 맞추어 정책도구의 유형을 재구성하여 유형화를 시도할 필요가 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구대상 및 자료

지방정부의 저출산 대응정책은 중앙정부의 정책을 바탕으로 이루어진다. 정부는 2006년부터 "저출산·고령사회 기본계획" 수립을 통해 저출산 대응정책을 시행해 왔다. 2006년 "제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010년)" 수립 이후, 2011년에 2차 계획(2011~2015년), 2016년에 3차 계획(2016~2020년)을 거치면서 저출산 문제 및 고령사회에 대응하기 위한 지속적인 노력을 기울이고 있다.[4] "저출산·고령사회 기본계획"은 가장 대표적인 저출산 대응정책으로, 이러한 중앙정부의 기본계획에 따라 지방정부의 저출산·고령사회 기본계획의 시행계획이 수립된다. 따라서 지방정부의 저출산 정책의 정책도구를 유형화하기 위해서는 지방정부의 저출산·고령사회 기본계획 시행계획에 따른 저출산 대응정책의 정책과제를 명확하게 범주화하고 대상화할 필요가 있다.

본 연구에서는 세종시의 2013년에서 2018년까지 수립된 저출산·고령사회 기본계획 시행계획에 따른 정책과제 중 저출산 관련 306개 정책과제를 최종 연구대상으로 설정하였다. 자료는 2013년부터 2018년까지의 세종시 저출산·고령사회 기본계획 시행계획(이하 기본계획 시행계획) 등 세종시 내부자료를 활용하였다. 아래 〈표 4〉는 세종시의 기본계획 시행계획 현황이다.

세종시는 2012년 출범 이후 2013년부터 기본계획 시행계획을 수립하여 저출산, 고령화, 성장동력 및 대응기반 분야의 정책과제를 수립해왔다. 2013년부터 2015년까지의 기본계획 시행계획에서는 '출산과 노후가 행복한 환경 조성'을 목표로 저출산 분야, 고령화 분야, 성장동력 분야별로 사업을 선정하여 정책과제를 추진하였다. 2016년부터는 정책목표를 '출산과 노후가 편안한 사회적 기반 구축'으로 변경하고, 성장동력 분야 대신에 대응기반 강화 분야를 포함하여 저출산, 고령화 대응기반 강화 분야의 정책사업을 시작하였다. 2013년에서 2018년까지 기본계획 시행계획 상의

4) 2019년 2월, 제3차 기본계획이 수정되었으나(저출산·고령사회위원회, 보건복지부, 2019), 본 연구에서는 시간적 범위를 2013년~2018년으로 한정하고 있어, 이는 분석에서 고려하지 않았다.

총 정책과제 수는 저출산 306개, 고령화 149개, 성장동력 및 대응기반 31개로 저출산 관련 정책과제가 63%를 차지하였다. 매년 정책과제의 수는 대체로 감소하는 추세를 보여, 2014년 59개였던 저출산 정책과제 수는 2018년에는 49개로 감소하였으며, 고령화 정책과제는 2014년 28개에서 2018년 23개로 감소하였다(세종특별자치시, 2013-2018).

〈표 4〉 정책과제의 변화추이

(단위: 개)

분야 / 연도	저출산	고령화	성장동력	대응기반	총계	비고
2013	37	20	6	-	63	
2014	59	28	10	-	97	
2015	56	25	9	-	90	
2016	56	28		2	86	대응기반 사업 시작
2017	49	25		2	76	
2018	49	23		2	74	

자료: 세종특별자치시(2013-2018)의 재구성

저출산 분야 정책사업을 살펴보면, 2013년에는 출산 친화적 사회 환경 조성, 보육서비스의 질적 수준 개선, 여성, 경제, 교육, 평생교육 활성화 등 37개가 선정되었으며, 2014년에는 일·가정 양립지원, 보육서비스 제공, 결혼·임신·출산·양육에 대한 경제적 부담경감, 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 등 59개로 대폭 증가하였다. 2015년에는 건강증진, 여가·문화 및 사회활동 장려, 여성·경제·교육·평생교육 활성화 등 56개 사업을 추진하였다. 2016년에는 임신, 출산, 육아가 행복한 도시구현을 목표로 저출산 정책을 추진하였으며, 보건의료서비스 지원, 안전·여가지원, 일·가정양립지원, 교육지원 분야로 저출산 정책사업 분야를 구체화하기 시작하였다. 2017년에는 49개 저출산 정책과제가 선정되었으며, 아동친화도시 인증 추진, 저출산 담당 조직 신설 등 적극적인 저출산 대응정책을 추진하였다. 2018년에는 맞춤형 임신, 출산, 양육 지원을 목표로 임신 출산 돌봄 인프라 조성, 결혼문화와 일·가정 양립 환경 조성 등 49개의 정책사업을 시행하였다(세종특별자치시, 2013-2018).

한편, 세종시 기본계획 시행계획에 따른 자체사업 소요예산은 저출산 대책이 86%~92%로 가장 많은 부분을 차지하였으며, 그 규모도 매년 증가했다. 소요예산의 변화추이를 살펴보면, 저출산 관련 정책과제에 소요된 자체사업 예산은 대체로 꾸준히 증가하여 2018년에는 2013년 대비 150.32% 증가하였다(세종특별자치시, 2018). 따라서 세종시의 기본계획 시행계획에 따른 사업은 주로 저출산 정책과 관련되어 있으며, 각 분야의 과제 수의 감소에도 불구하고 과제에 투입된 예산은 증가하였음을 알 수 있다.

〈표 5〉 세종시 자체사업 소요예산 변화 추이

(단위: 백만 원)

부문별	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	증감 (2013년 대비 2018년 예산 증감액)	
								%
합 계	40,800	60,659	52,228	59,906	80,505	104,777	63,977	156.81
저출산 대책	36,400	55,567	45,302	53,120	71,170	91,118	54,718	150.32
고령화 대책	4,200	4,878	6,926	6,783	9,330	13,649	9,449	224.98
성장동력/대응기반 강화	200	215	-	3	5	10	△190	△95.00

자료: 세종특별자치시(2018)의 재구성

2. 분류기준 및 자료분석

본 연구는 지방정부 저출산 대응정책의 정책도구 유형을 분류하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 세종시 저출산 기본계획 시행계획의 6개년도 306개 정책과제를 대상화하여, 먼저, 저출산 지원정책이 집중되는 분야의 변화추이를 분석하고, 다음으로 저출산 정책사업의 집행에 활용된 정책도구의 유형을 분석한 후, 마지막으로 정책지원 분야별로 활용된 정책도구 유형에 어떠한 차이가 있는지를 비교 분석하였다. 정책지원 분야별 분류와 정책도구 유형 분류를 위한 기준은 다음과 같다.

첫째, 정책지원 분야별 분류기준이다. 지방정부의 저출산 관련 정책이 얼마나 효율적으로 이루어져 왔는지를 알기 위해서는, 그동안의 정책들이 어느 영역에 집중되어왔으며, 지원 분야별로 어떤 정책도구가 사용되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 세종시의 저출산 관련 정책지원 분야에 기반하여, 임신, 출산, 자녀양육 및 돌봄, 자녀 교육환경, 결혼 및 정주여건, 가정생활(다문화·입양가정, 위기가정, 가정폭력 등), 일자리, 기타(관리체계, 조직개편 등) 등 8개 분야별 기준을 도출하여, 306개 저출산 정책과제를 분류하였다. 그러나 하나의 정책과제에 복수의 단위사업이 존재하거나 한 사업 내에 다양한 프로그램이 진행되는 경우, 사업별로 정책지원 분야가 다수일 수 있다. 예를 들어, 저소득 한부모 가족 양육·교육비 및 생활안정 지원사업은 정책지원 분야 중 자녀양육과 자녀교육 분야에 모두 해당하기 때문에 각각 코딩하였다.

둘째, 정책도구의 유형별 분류기준이다. 본 연구에서는 지방정부의 저출산 정책의 정책도구를 유형화하기 위하여 선행연구(하연희, 문명재, 2007)의 유형화 기준을 차용하되, 최근의 저출산 정책 흐름에 맞추어 출산억제 정책 등 사회적 규제와 같은 일부 기준을 삭제[5]하고, 정책도구의 종류를 직접성과 적극성을 기준으로 재구성하여 유형화를 시도하였다. 여기서 직접성은 정책을 집행하는데 필요한 재원과 서비스를 정부가 직접 제공하는 정도를 의미하며, 적극성은 정책효과가 즉

5) 하연희와 문명재(2007)의 경우, 간접도구에서 사회적 규제, 조세지출, 정부보험도 포함하고 있다. 그러나 사회적 규제의 경우, 출산정책 기조가 '억제'에서 '장려'로 변화되었기 때문에 본 연구에서는 이를 제외한다. 또한, 본 연구는 세종시의 자체재원을 통해 진행하는 자체사업이 주 연구대상이므로 간접도구 중 조세지출과 정부보험도 정책도구 유형에서 제외하고자 한다.

각적이고 명확하게 나타나는 정도를 의미한다. 본 연구에서는 먼저 직접성을 기준으로 직접도구와 간접도구로 구분하고, 이를 적극성의 정도가 높음, 중간, 낮음으로 구분하여 저출산 정책의 정책도구를 9개로 유형화하였다. 정책과제별로 복수의 정책도구를 활용한 경우 복수로 코딩하였다. 예를 들어 '예방접종과 함께 책 읽기'는 직접도구인 직접공급, 교육, 정보제공 등 복수의 정책도구가 활용됨으로써 각각 코딩하였다.

〈표 6〉 저출산 대응 정책도구 유형 분류 틀

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th colspan="3" rowspan="2">정책도구의 종류</th><th rowspan="2">주요 정책사례(세종시)</th></tr>
<tr><th>직접성</th><th>적극성</th></tr>
<tr><td rowspan="3">직접도구</td><td>높음(H)</td><td colspan="3">정부 직접공급</td><td>임산부 전용주차구역 설치, 여성결혼이민자 건강검진, 유축기 대여 등</td></tr>
<tr><td>중간(M)</td><td colspan="3">정부의 교육사업</td><td>출산준비교실 운영, 기업과 함께 하는 출산장려지원 등</td></tr>
<tr><td>낮음(L)</td><td colspan="3">정보제공</td><td>저출산 고령사회 대응 홍보, 엄마건강 아기사랑 프로젝트, 취업박람회 등</td></tr>
<tr><td rowspan="5">간접도구</td><td rowspan="2">높음(H)</td><td colspan="3">근로제도</td><td>유연근무제 활성화, 계약제 교원 운영 등</td></tr>
<tr><td colspan="3">바우처[a)]</td><td>임신부 기형아 검진비 지원, 맞춤형 복지제도 운영, 맘 편한 산후조리지원 사업 등</td></tr>
<tr><td rowspan="3">중간(M)</td><td rowspan="3">보조금</td><td rowspan="2">직접보조[b)]</td><td>수혜자 대상</td><td>출산장려금 지원, 임신부 개인택시 콜요금 면제 등</td></tr>
<tr><td>서비스 공급자 대상</td><td>돌봄 유치원 운영, 보육 특수시책 지원사업, 청소년 상담복지센터 운영 등</td></tr>
<tr><td colspan="2">간접보조[c)]</td><td>-</td></tr>
<tr><td colspan="4">기타: 관련 법령 및 제도 변화</td><td>원스톱 통합지원센터 설치, 저출산 관련 정책추진체계 구축 등</td></tr>
</table>

주: [a)]정부가 서비스를 직접 제공하는 것이 아니라 수혜자에게 금전적으로 지원하여 (준)시장에서 구매하도록 하거나 공급자를 지원; [b)] 현금형태의 보조금 지급; [c)]비금전적 보조(권리 또는 우선권 부여 등)
자료: 하연희, 문명재(2007: 99)를 바탕으로 재구성

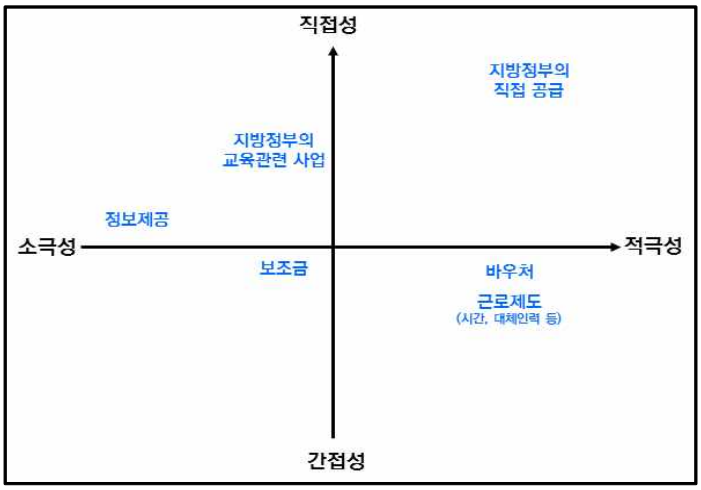
각 유형을 살펴보면, 직접도구는 사업의 권한과 재원, 집행이 지방정부에 의해 직접 이루어지는 것이다. 직접도구 중 정부 직접공급은 적극성이 높은 정책도구로 과거 출산억제정책으로 이루어진 공공의료기관을 통한 불임수술 시행(하연희·문명재, 2007: 82), 최근의 임신부 전용주차구역 설치 등이 이에 해당한다. 직접도구 중 적극성이 낮은 정책도구로는 저출산·고령사회 대응 홍보와 같은 정보제공이 있으며, 적극성이 중간수준인 정책도구로는 지방정부가 시행하는 교육사업을 추가하여 분류하였다.

근로제도는 근무시간 조정과 관련된 것으로 간접도구 중 적극성이 높은 정책도구이다. 근로제도의 정책지원 사업을 분류하여 살펴보면, 1980년대 이전까지는 출산억제를 위한 사회적 규제가 간접수단으로서의 영향력이 컸다. 그러나 최근에는 출산장려를 위한 정책으로 전환됨에 따라 일-가정양립을 위한 근무환경 조성이 상당히 적극적인 저출산 대응정책이라고 할 수 있으며, 탄력적 근로시간이나 대체인력과 관련된 정책지원이 매우 중요한 의제로 떠오르고 있다.

보조금은 간접도구로 적극성이 중간수준인 정책도구이다. 이 중 직접보조는 현금형태의 보조금을 지급하는 것으로, 출산장려금 지원 등 서비스 대상자인 '시민'에게 직접 전달되는 방식과 돌봄

유치원 운영과 같이 위탁기관 등 사업수행기관(서비스 공급자)에 지급되는 현금보조방식을 분리하여 유형화할 수 있다. 보조금 중 간접보조에는 비금전적 보조(권리 또는 우선권 부여 등)사업 등이 해당한다. 바우처는 정부가 요건을 갖춘 사회서비스 대상자에게 이용권을 바우처 등의 형태로 지급하고 이용자가 바우처를 결제하는 방식으로 적극성이 높은 정책도구이다. 바우처는 수혜자에게 여러 개의 공급자 중 원하는 공급자를 선택할 수 있도록 하여, 사용자의 선택권이 넓다는 장점이 있다.[6] 기타 유형으로는 관련 법령 및 제도의 변화 등이 있다. 이상의 저출산 정책 유형화를 위한 정책도구를 도식화하면 아래 그림과 같다.

〈그림 1〉 저출산 정책유형화를 위한 정책도구의 분류



Ⅳ. 저출산 정책의 정책도구 유형 분석

1. 저출산 정책지원 분야

세종시 저출산 정책지원 8개 분야별로 저출산 정책의 유형을 분석한 결과, 2013년에서 2018년 동안 세종시의 저출산 관련 자체사업은 자녀교육(32.6%), 자녀양육(26.5%), 출산지원(12.4%), 임신지원(12%), 가정생활(5.9%) 및 일자리(5.9%), 결혼 및 정주여건(3.1%), 기타(1.6%)[7] 순으로 실행되었

6) 간접도구에서 보조금과 바우처의 차이가 다소 불분명할 수 있다. 시행계획 자료의 경우, 사업 예산 집행 과정에 대한 충분한 정보를 획득하기 어려운 한계가 있어, 취득 가능한 사업정보 내에서 서비스 수혜자에게 현금이나 권리, 우선권이 아닌, 쿠폰 등을 지급한 것이 명시된 경우, 바우처로 코딩하였다. 또한, 정책지원 분야별 분류에서와 마찬가지로 한 사업 내에 다양한 프로그램이 진행될 경우 정책도구 유형이 다수일 수 있다. 예를 들어 방과후학교 운영 사업의 경우, 학생에게 전달되는 자유수강권 사업과 초등 돌봄교실을 운영하기 위한 사업으로 구성되어 있다. 따라서 이 경우, 바우처와 직접보조(서비스 공급자) 모두에 해당하는 것으로 코딩하였다.

다. 즉, 세종시의 저출산 정책은 자녀교육과 자녀양육 분야에 대한 지원이 주를 이르며, 일자리나 결혼 및 정주여건 관련 지원은 미미한 것으로 나타났다.

〈표 7〉 세종시 정책지원 분야별 유형 분류

(단위: %)

구분	임신지원	출산지원	자녀양육	자녀교육	결혼 및 정주여건	가정생활	일자리	기타	계
2013년	14.9	14.9	14.9	44.7	4.3	0.0	4.3	2.1	100
2014년	9.3	11.6	26.7	36.0	3.5	3.5	7.0	2.3	100
2015년	12.8	11.6	27.9	30.2	4.7	4.7	7.0	1.2	100
2016년	12.0	12.0	29.3	30.7	1.3	8.0	5.3	1.3	100
2017년	12.2	13.5	29.7	29.7	0.0	8.1	5.4	1.4	100
2018년	12.1	12.1	25.9	27.6	5.2	10.3	5.2	1.7	100
합계	12.0	12.4	26.5	32.6	3.1	5.9	5.9	1.6	100

주: 세부사업 내용에 따라 중복 처리(중복사업: 육아종합지원센터, 출산준비교실 운영, 유축기 대여, 임신·출산 영유아 부모교육, 맘 편한 산후조리지원사업, 엄마건강아기사랑 프로젝트, 맞춤형 복지제도 운영, 육아휴직자 업무대행수당 지급 등)

정책지원 집중 분야의 변화 추이를 살펴보면, 2013년에는 자녀교육이 44.7%로 가장 많고 다음으로 임신, 출산, 자녀양육이 각각 14.9%, 결혼 및 정주여건과 일자리가 각각 4.3%로, 자녀교육 분야의 정책이 압도적으로 많았다. 2014년부터는 자녀양육 분야의 정책 수가 많이 증가하여 25~29% 수준을 유지하였으며 가정생활 분야의 정책이 추가되었다. 2015년에는 2014년에 비해 전체적인 정책과제의 수가 감소하면서 자녀교육 분야의 정책이 감소하였으며, 이후 지속해서 감소하는 추세가 나타나, 자녀양육과 유사한 크기를 유지하였다. 한편 자녀양육 분야의 정책지원은 2014년 이후 대체로 증가추세를 보여 2017년에는 29.7%를 차지하였다. 2018년에는 자녀교육 27.6%, 자녀양육 25.9%, 임신지원 및 출산지원이 각각 12.1%로 감소하였으며, 결혼 및 정주여건 5.2%, 가정생활 10.3%, 일자리 5.2%로 기존의 자녀교육 및 양육, 임신 및 출산지원 위주의 저출산 정책에서 결혼 및 정주여건 개선이나 일과 가정의 양립 정책에 대한 강조로 패러다임이 전환되고 있다. 이는 저출산 기본계획이 점차 삶의 안정적 기반 구축을 위한 지원을 강화하고 있으며, 세종시의 저출산 대응정책의 추이 또한 이를 반영하고 있음을 시사한다.

2. 저출산 정책도구 유형 분석

저출산 대응 정책과제의 집행에 활용된 정책도구의 유형을 분석한 결과, 간접도구 방식을 활용한 사업이 80.1%(273건), 직접도구 방식을 활용한 사업은 19.9%(68건)로 간접도구 방식이 직접도구 방식의 약 4배에 달했다. 또한, 적극성 측면에서 적극성이 높은 정책도구는 18.5%, 중간수준

7) 기타사업으로는 지역아동센터 직무연찬회, 저출산·고령사회 대응 사회적 합의 및 정책추진체계 구축 사업 등이 있다.

74.5%, 낮은 수준은 5%, 기타 2.1%로, 정책의 효과가 즉각적이고 명확하게 나타날 수 있는 정도가 높은 정책도구가 저출산 정책의 집행에 활용된 경우는 사 분의 일에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 저출산 정책의 정책도구가 효율성 저하로 이어질 가능성이 있음을 시사한다.

직접도구의 종류별 특징을 살펴보면 정부의 직접공급이 30건(8.8%)으로 가장 많았으며, 다음으로 교육사업 21건(6.2%), 정보제공 17건(5.0%) 순으로 직접 정책도구가 활용되었다. 한편 간접도구의 종류별 특징을 살펴보면, 보조금을 지급하는 사업집행 방식, 즉, 직접보조 방식의 정책도구가 전체 정책도구 중 68.3%(233건)로 가장 많이 활용되고 있는 것으로 나타났다. 특히 공급자에게 보조금을 지급하는 직접보조 도구가 전체 정책도구의 53.1%(181건)를 차지하였다. 수혜자에 대한 직접보조는 52건(15.2%)으로 두 번째로 많이 활용되었으며, 다음으로 바우처 19건(5.6%), 유연근무제나 대체인력 활용 등 근로제도 14건(4.1%), 기타 7건(2.1%)[8]순으로 나타났으며, 간접보조 유형의 정책도구는 발견되지 않았다.

〈표 8〉 세종시 저출산 정책의 정책도구 유형

(단위: 건, %)

구분	직접도구				간접도구						
	직접공급	교육사업	정보제공	소계	근로제도	바우처	직접보조		간접보조	기타	소계
							수혜자	공급자			
	(H)	(M)	(L)		(H)	(H)	(M)	(M)	(M)		
2013	4 (9.3)	2 (4.7)	2 (4.7)	8 (18.6)	0 (0.0)	3 (7.0)	11 (25.6)	20 (46.5)	0 (0.0)	1(2.3)	35 (81.4)
2014	5 (6.8)	3 (4.1)	3 (4.1)	11 (15.1)	4 (5.5)	4 (5.5)	14 (19.2)	39 (53.4)	0 (0.0)	1(1.4)	62 (84.9)
2015	7 (9.9)	4 (5.6)	4 (5.6)	15 (21.1)	4 (5.6)	3 (4.2)	12 (16.9)	36 (50.7)	0 (0.0)	1(1.4)	56 (78.9)
2016	6 (9.7)	5 (8.1)	4 (6.5)	15 (24.2)	3 (4.8)	3 (4.8)	6 (9.7)	34 (54.8)	0 (0.0)	1(1.6)	47 (75.8)
2017	5 (9.3)	6 (11.1)	3 (5.6)	14 (25.9)	2 (3.7)	3 (5.6)	4 (7.4)	30 (55.6)	0 (0.0)	1(1.9)	40 (74.1)
2018	3 (7.9)	1 (2.6)	1 (2.6)	5 (13.2)	1 (2.6)	3 (7.9)	5 (13.2)	22 (57.9)	0 (0.0)	2(5.3)	33 (86.8)
합계	30 (8.8)	21 (6.2)	17 (5.0)	68 (19.9)	14 (4.1)	19 (5.6)	52 (15.2)	181 (53.1)	0 (0.0)	7(2.1)	273 (80.1)

주: (1) 복수의 정책도구가 활용된 경우 중복처리. 그러나 직접성에서는 중복성이 없어 직접도구와 간접도구의 유형은 상호배타적으로 분류되었으며, 적극성의 수준에 따라 중복하여 분류(예: '예방접종과 함께 책읽기'의 경우 직접도구로 직접공급, 교육, 정보제공 유형 포함); (2) 정책도구의 적극성이 H(높음), M(중간), L(낮음)을 의미함

정책도구의 변화추세를 살펴보면, 직접도구는 2013년 8건(18.6%)에서 2014년 11건으로 증가하였으나 그 비율은 15.1%로 감소하였다. 2015년부터 다시 증가하는 추세를 보여 2017년에는 25.9%까지 증가하였으며 매년 14~15건을 유지하였다. 그러나 2018년 직접도구 유형은 5건(13.2%)으로 많이 감소하였다. 특히 교육사업은 꾸준히 증가하여 2017년 6건(11.1%)이었지만 2018년에는 1건(2.6%)으로 감소하였다. 한편 간접도구는 2014년 62건(84.9%) 이후 감소추세를 보여 2017년 40건(74.1%)이었다. 2018년에는 간접도구가 33건으로 감소하였지만, 그 비율은 86.8%로 증가하였다. 이는 단일 정책과제를 집행할 때 세부사업의 내용이 중복되었으나 2018년에는 단일 정책과제의

8) 행복맘 원스톱 통합지원센터 설치, 아동친화도시 조성, 저출산·고령사회 대응 사회적 합의 및 정책추진체계 구축 사업

목적을 명확히 하여 이에 따른 세부사업 내용이 명확해졌음을 시사해준다. 간접도구를 유형별로 살펴보면 수혜자에 대한 보조금 직접보조 방식은 2016년부터 크게 줄어들어 4~6건 수준을 유지하고 있으며, 공급자에 대한 직접보조방식은 그 수는 대체로 감소하는 추세를 보였으나 그 비율은 점차 증가하는 추세를 보였다. 바우처는 2014년 4건에서 2015년부터는 3건을 유지하고 있으며, 관리체계나 조직개편 등 기타 유형은 2018년 행복맘 원스톱 통합지원센터의 설치에 따라 2건으로 증가하였다.

이처럼 세종시의 저출산 정책에 활용된 정책도구는 간접도구가 주를 이루고 있으며, 특히 공급자에 대한 보조금 지급이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

3. 정책지원 분야별 정책도구의 유형 분석

앞서 분류한 저출산 정책의 정책지원 분야별로 정책도구의 유형을 비교하면 〈표 9〉와 같다.

먼저, 임신 및 출산 분야를 보면, 임신지원에는 직접도구 66.7%, 간접도구 33.3%로, 간접도구와 비교하면 직접도구의 활용이 두 배를 넘고 있다. 특히 적극성 수준이 높은 직접공급 방식(35%)을 주로 활용하고 있으며, 간접도구로는 바우처가 15%, 근로제도 8.3%로 적극성이 높은 정책도구를 더 활용하고 있다. 출산지원에서는 직접도구 52.5%, 간접도구 47.5%로 직접도구를 더 활용하고 있다. 직접도구에서는 적극성 수준이 높은 직접공급이 19.7%로 가장 많고 다음으로 적극성 수준이 비교적 낮은 교육과 정보제공이 각각 16.4%를 차지한다. 간접도구로는 근로제도와 수혜자에 대한 직접보조 방식이 각각 16.4%를 차지하며 바우처 9.8%, 기타 4.9% 순으로 활용하고 있다.

다음으로 자녀양육 및 교육 분야를 살펴보면, 자녀양육에는 직접도구 22.4%, 간접도구 77.5%로 간접도구 방식이 주로 활용되고 있으며, 직접도구로는 적극성이 높은 직접공급이 10.8%로 가장 높고, 간접도구로는 적극성이 중간수준인 공급자에 대한 직접보조 방식이 46.7%로 주로 활용되고 있다. 자녀교육은 직접도구 2.8%, 간접도구 97.2%로 대부분 간접도구 방식을 활용하고 있다. 특히 적극성 수준이 중간인 보조금 방식으로 공급자에 대한 직접보조가 73.1%, 수혜자에 대한 직접보조는 12.5% 활용되고 있다.

결혼 및 정주여건 분야는 모두 간접도구가 활용되고 있으며, 적극성 수준이 중간인 공급자에 대한 보조금 직접보조가 69.2%, 적극성이 높은 바우처 23.1%로 적극성이 중간수준인 직접보조 방식의 간접도구가 주로 활용되고 있다. 한편, 가정생활 분야는 직접도구 11.5%, 간접도구 88.4%로 간접도구 방식을 주로 활용하고 있으며, 공급자에 대한 직접보조가 57.7%로 많이 활용되고 있다. 활용하고 있는 정책도구 중 적극성이 높은 정책도구는 26.9%, 중간 이하인 정책도구는 69.2%로 주로 적극성 수준이 높지 않은 정책도구가 활용되고 있다.

마지막으로 일자리는 직접도구 26.9%, 간접도구 73%로 간접도구를 더 많이 활용하고 있으며, 직접공급과 근로제도 등 적극성이 높은 정책도구 활용은 11.5%이며, 공급자에 대한 직접보조(65.4%) 등 적극성 수준이 중간 이하인 정책도구는 88.4%를 차지하고 있다.

〈표 9〉 세종시 저출산 정책의 정책지원 분야별 정책도구 유형

(단위: %)

구분			임신지원	출산지원	자녀양육	자녀교육	결혼 및 정주여건	가정생활	일자리	기타
직접 도구	H	직접공급	35.0	19.7	10.8	1.4	0.0	7.7	7.7	10.0
	M	교육	15.0	16.4	5.8	1.4	0.0	0.0	7.7	10.0
	L	정보제공	16.7	16.4	5.8	0.0	0.0	3.8	11.5	0.0
간접 도구	H	근로제도	8.3	16.4	11.7	0.0	0.0	19.2	3.8	0.0
	H	바우처	15.0	9.8	3.3	4.8	23.1	0.0	0.0	0.0
	M	직접보조 (수혜자)	5.0	16.4	12.5	18.6	0.0	11.5	3.8	20.0
	M	직접보조 (공급자)	0.0	0.0	46.7	73.1	69.2	57.7	65.4	10.0
	M	간접보조	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타		5.0	4.9	3.3	0.7	7.7	0.0	0.0	50.0
합계			100	100	100	100	100	100	100	100

주: (1) 연도별 세종시 저출산·고령사회 기본계획 시행계획 상의 단위 또는 세부사업의 정책지원 분야별로 활용된 정책도구 유형 분류(2013년~2018년); (2) 정책도구의 적극성이 H(높음), M(중간), L(낮음)을 의미함

이상의 내용을 종합하면, 임신지원 분야에서는 주로 직접도구와 적극성이 높은 정책도구를 활용하고 있다. 출산지원 분야는 직접도구를 더 많이 활용하고 있으며 정책도구의 적극성이 높은 수준의 정책도구와 중간 이하의 정책도구의 활용 비율이 유사하게 나타났다. 따라서 세종시의 저출산 정책 중 임신 및 출산 분야에서는 직접도구와 비교적 적극성이 높은 정책도구를 활용하고 있음을 알 수 있다. 그러나 정책지원 분야 중 가장 큰 비중을 차지하는 자녀교육의 경우 간접도구가 대부분을 차지하며 적극성도 중간수준의 정책도구가 대부분을 차지하고 있다. 다음으로 높은 비율을 차지하는 자녀양육 분야의 경우, 직접도구와 적극성이 높은 정책도구 활용이 자녀교육과 비교해 상대적으로 높은 수준이나 여전히 간접도구와 중간 이하 수준의 적극성을 지닌 정책도구를 주로 활용하고 있다. 결혼 및 정주여건 분야에서는 적극성이 높은 간접도구인 바우처 활용 비율이 상대적으로 높으나 적극성이 중간수준인 간접도구를 주로 활용하고 있다. 가정생활 분야는 근로제도 등 적극성이 높은 정책도구의 비율이 상대적으로 높으나 중간 이하의 적극성을 지닌 간접도구가 더욱 활용되고 있다. 마지막으로 일자리 분야는 임신 및 출산 분야를 제외하고 정보제공 등 직접도구 활용 비율이 높은 분야지만 직접성이 중간 이하인 정책도구를 활용하여 정책을 집행하고 있는 것으로 나타났다.

V. 결론: 지방정부의 저출산 대응 정책방향

본 연구는 지방정부의 저출산 대응정책을 분석하여 효율적인 정책도구 활용을 통한 저출산 대응정책의 방향을 제시하는 데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 정책도구를 직접성과 적극성을 기준

으로 9개의 유형으로 분류하고, 세종시의 2013년~2018년 '저출산·고령사회 기본계획 시행계획' 상의 저출산 대응 정책지원사업을 8개 정책 분야로 분류하여, 저출산 정책지원 분야의 변화 및 정책도구의 유형을 분석하였다. 주요 분석 결과 및 발견을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정책지원 분야는 자녀교육 및 자녀양육, 그리고 임신 및 출산지원에 집중됐으며, 가정생활이나 일자리 관련 정책지원은 미미한 수준임을 확인하였다. 이러한 결과는 지방정부의 저출산 관련 시책이 임신 및 출산정책에 치중되어 있어 개선이 필요하다는 최근의 연구결과와도 일치한다. 또한, 연도별 변화 추이를 분석한 결과, 자녀교육 분야에 대한 지원의 수는 점차 감소하지만, 새롭게 추가된 가정생활 분야의 지원 수는 점차 증가하는 추세를 보이는 것으로 나타나, 지방정부의 저출산 정책지원 및 방향의 전환 의지를 실증적으로 확인할 수 있었다.

둘째, 저출산 정책의 정책도구는 직접도구가 19.9%, 간접도구 80.1%로 나타났으며, 간접도구의 비율이 더욱 증가하는 추세를 발견하여, 저출산 정책의 집행에는 간접도구 방식의 정책도구가 주로 활용되고 있음을 확인하였다. 특히 정책 사업대행 등 공급자에 대한 보조금 지급방식을 선호해 온 것으로 파악되었으며, 이러한 공급자에 대한 직접보조의 정책도구를 통한 정책 집행 비율은 꾸준히 증가해 왔다. 또한, 정책의 효과가 즉각적이고 명확하게 나타나는 정도를 의미하는 적극성 측면에서 볼 때, 지방정부의 저출산 정책에는 적극성이 높은 정책도구보다는 적극성이 중간 이하 수준인 정책도구가 주로 활용되고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 저출산 정책의 정책지원 분야별 정책도구 유형을 분석한 결과, 임신 및 출산지원 분야의 정책집행에는 직접도구와 적극성이 높은 정책도구가 더욱 활용되고 있으며, 그 밖의 정책지원 분야에서는 간접도구와 적극성이 중간 이하인 정책도구가 주로 활용되고 있음을 발견하였다. 따라서, 세종시의 경우 임신 및 출산분야를 제외한 저출산 정책들이 간접도구와 적극성이 높지 않은 정책도구를 활용하여 집행되고 있음을 알 수 있다. 그러나 결혼 및 정주여건 분야에서는 적극성이 높은 간접도구인 바우처 활용 비율이 다른 정책 지원분야에 비하여 상대적으로 높게 나타났으며, 가정생활 분야에서는 근로제도 등 적극성이 높은 정책도구의 비율이 상대적으로 높게 나타나, 정책지원 분야에 따라 적극적 정책도구의 활용을 확장할 가능성을 발견하였다.

이상의 연구결과와 발견을 바탕으로 지방정부의 저출산 정책대응과 정책도구의 효율적 활용방안을 위한 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

세종시의 경우, 다른 지방정부와는 달리, 유일한 출산선호 지역으로 20세에서 44세의 여성비율과 기혼율이 높고 출산율 또한 높은 지역이다. 그러나 이러한 세종시의 인구구조는 세종시 출범 초기 청장년층 인구유입에 따른 결과로, 이들이 고령인구가 되는 20~30년 이후에는 세종시도 고령인구 비율이 젊은 연령층보다 높아질 전망이다(KOSIS, 2020). 따라서 현재의 저출산 정책 추진 방향에서 벗어나 출산 선호지역으로서 선제적인 저출산 정책방향 설정을 고민해야 한다. 선구자적인 정책 방향은 크게 새로운 것이 필요하지 않다. 이미 기존에 실행하고 있는 저출산 관련 자체 사업의 내실화와 수혜자 확대를 위한 지속적인 노력만으로도 선구자적 입지를 다질 수 있다. 세종시의 강점 중 하나인 돌봄 정책을 더욱더 확대·강화하는 것이 그 예가 될 수 있다. 그동안 영유아 돌봄분야에 강점이 있었다면, 이제 초등학생 이후의 돌봄 정책에 선구자적인 정책을 펼쳐 보는 것

이 필요하다. 코로나바이러스 감염증9(COVID-19)의 여파로 파생된 여러 돌봄의 문제들을 해결하기 위한 정책 아이디어를 생산하고 실행하는 노력도 요청된다. 아울러, 결혼 및 안정적 정주 환경을 조성하고 일·가정 양립을 위한 환경을 조성하기 위해 관련 분야에 대한 효율적인 정책도구를 개발할 필요가 있다. 예를 들어 유연근무제도의 사용 장려나 육아휴직에 따른 기업과 이용자의 소득손실을 보전할 수 있는 인센티브 제공, 저출산 대응을 위한 적극적인 홍보 활동이나 교육 등 다양한 정책도구를 개발하고 활용할 필요가 있다.

이상의 의미 있는 발견과 시사점에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 한계를 갖는다. 첫째, 자료 접근의 제한으로 사업 및 정책도구별 예산규모를 고려하지 못하여, 해당 사업의 예산규모에 따라 정책도구의 중요성과 정책도구 선택의 효과가 달라질 수 있다는 점을 통제하지 못하였다. 둘째, 본 연구는 세종시를 대상으로 지방정부 저출산 대응정책의 정책도구를 분석하고 있다는 점에서, 연구결과의 함의를 일반화하는 데 한계가 있다. 세종시의 경우 행정중심복합도시로 계획된 도시이며, 출범 이후 인구의 지속적 유입에 따라 비교적 안정적인 인구구조를 지니고 있다. 따라서 출산율 제고 측면에서 정책도구 선택의 효과를 평가하기 어렵고, 또한 인구구조의 특성에 차이가 있는 타 지방정부의 저출산 대응정책에 관한 논의로 확장하는데 제약이 있다.

향후, 저출산 대응정책 및 정책도구 유형화에 대한 논의는, 단지 합계출산율 수치의 향상에 목표를 두기보다는 삶의 질 향상과 성평등 구현, 그리고 인구변화에 대한 적극적 대비에 방점을 두고 이루어질 필요가 있다. 이것은 저출산 정책이 젠더 관점을 반영하고 성평등을 지향해야 하며, 여성의 출산을 도구화하는 접근 방식이 아닌 여성의 건강과 삶을 중시하며, 인구의 질적 향상 측면을 강조하는 방향으로 재편성되어야 함을 의미한다. 저출산 대응을 위한 정책이 삶의 질 향상과 성평등을 구현하기 위한 시각으로, 보다 지역에 가깝고, 인구변화에 민감한 실효성 있는 계획이 될 수 있도록, 시민과 중앙 및 지방정부, 그리고 학계가 힘을 모아야 할 것이다. 본 연구가 이를 위한 경험적 증거를 제공할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

가케이 유스케. (2016). 「인구감소 x 디자인」, 정채원(역). KMAC.

강영주·금창호. (2017). 「지자체 저출산 시책의 유형화 및 실효성 제고방안」. 한국지방행정연구원.

강영주·최지민. (2018). 「저출산 정책 개선방안에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.

김민곤·천지은. (2016). 저출산 정책으로써 출산장려금의 정책 효과성 분석: 서울 25개 자치구들을 중심으로. 「국가정책연구」, 30(2): 163-190.

김천권·정진원. (2019). 한국사회의 저출산 현상, 재앙인가 기회인가? 「국가정책연구」, 33(3): 1-41.

대한민국정부. (2006). 제1차 저출산·고령사회 기본계획: 2006-2010.

대한민국정부. (2010). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 2011-2015.

대한민국정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 2016-2020.

마스다 히로야. (2015).「지방소멸」, 김정환(역). 와이즈베리.
문명재. (2008). 정책도구연구의 학문적 좌표와 이론적 연계성: 새로운 분야 아니면 새로운 시각?「정부학연구」, 14(4): 321-346.
박상헌 외. (2018).「저출산고령화에 따른 지역소멸 대응방안 연구」. 전국시·도연구원협의회.
「서울신문」. '셋째 낳으면 2660만원'… 현금 지원 쏠린 지자체 저출산 대책. 2019.11.21.
서정연·김한곤. (2015). 출산자녀수별 기혼여성의 출산의지에 영향을 미치는 요인.「한국인구학」, 38(3): 1-24.
석호원. (2011). 출산장려금 정책효과성에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로.「지방행정연구」, 25(2): 143-180.
세종특별자치시. (2013-2018). 저출산·고령사회기본계획 시행계획.「세종시 내부자료」.
세종특별자치시. (2018). 세종시 저출산·고령사회기본계획 시행계획에 따른 자체사업 소요예산자료.「세종시 내부자료」.
「연합뉴스」. 저출산 극복정책, 임신·출산·보육 지원에 편중. 2017. 9. 27.
유계숙. (2009). 저출산 대응정책이 출산순위별 출산에 미치는 영향.「한국가정관리학회지」, 27(2): 191-201.
유삼현. (2006). 지역별 차별출산력의 분석: 저출산 인과구조의 이해.「인구와 사회」, 2(2): 53-76.
이미옥·명성준. (2015). 출산장려정책의 효과성에 대한 연구.「한국자치행정학보」, 29(1): 331-350.
이상협·이철희·홍석철. (2016).「저출산 대책의 효과성 평가」. 한국보건사회연구원·경제추격연구소.
이상호. (2016). 지역 고용동향 심층분석: 한국의 '지방소멸'에 관한 7가지 분석.「지역 고용동향 브리프」, 2016(봄호): 4-17.
이상호. (2018). 한국의 지방소멸 2018.「고용동향 브리프」, 2018년 7월호: 2-21.
이소영 외. (2016).「2015년도 저출산·고령화사회정책 성과평가 연구」. 한국보건사회연구원.
이소영·백혜연·변수정·장인수. (2018).「2017년도 저출산·고령화사회정책 성과평가 연구」. 저출산·고령사회위원회/한국보건사회연구원.
이종하·황진영. (2018). 광역자치단체의 출산지원예산이 출산율에 미치는 영향.「보건사회연구」, 38(3): 555-579.
이한나. (2019). 지방자치단체의 저출산 대응 실태 및 과제: 임신 및 출산 지원 안건을 중심으로.「보건복지포럼」, 277: 77-83.
저출산·고령사회위원회. (2019). 저출산 해법, 지역의 성장과 삶의 질을 높여야.「보도자료」. (2019.11.14.).
저출산·고령사회위원회/보건복지부. (2019). 제3차(2016~2020) 저출산·고령사회기본계획(수정).
전영한. (2007a). 정책도구연구의 의의와 과제.「정부학연구」, 13(2): 39-50.
전영한. (2007b). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가.「정부학연구」, 13(4): 259-295.
전영한·이경희. (2010). 정책수단연구: 기원, 전개, 그리고 미래.「행정논총」, 48(2): 91-118.
정성호. (2009). 저출산에 관한 이론적 접근.「한국인구학」, 32(2): 161-183.
최상준·이명석. (2013). 지방자치단체 저출산 정책의 효과: 광역자치단체 출산·양육 사업을 중심으로.「정책분석평가학회보」, 23(1): 93-114.
최성은·유삼현. (2019).「세종시 출생 지표 변화에 관한 탐색적 연구」. 대전세종연구원.

최정미. (2011). 지방자치단체의 출산장려금이 출생아수 증가율에 미치는 영향.「정책과학연구」, 20(1): 138-161.

최분희·이창원. (2017). 우리나라 광역지방자치단체 출산장려 프로그램의 효과성에 관한 실증적 연구.「사회적경제와 정책연구」, 7(1): 187-213.

통계청. (2019). 장래인구추계 시·도편. http://kostat.go.kr/wnsearch/search.jsp(최종검색일: 2020.4.27.)

통계청. (2020). 합계출산율. http://kosis.kr/(최종검색일: 2020.4.13.)

하연희·문명재. (2007). 정책목표의 변화에 따른 정책도구의 전략적 선택과 효과: 우리나라 인구정책을 중심으로.「정부학연구」, 13(2): 73-106.

행정안전부. (2020).「주민등록인구현황」. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01(검색일: 2020.7.3.)

KOSIS 국가통계포털. 연령 및 성별 인구. http://kosis.kr/easyViewStatis/customStatisIndex.do?vwcd=MT_TM2_TITLE&menuId=M_03_02(최종접속일: 2020.5.14.).

KOSIS 국가통계포털. 장래인구추계:성 및 연령별 추계인구(1세, 5세별)/시도. http://kosis.kr/index/index.do(최종접속일: 2020.4.27.)

Doern, B. & Phidd, R. (1983). *Canadian Public Policy: Ideas, Structures, Processes*. Toronto: Methuen.

Gauthier, A. H. & Hatzius, J. (1997). Family and Fertility: An Econometric Analysis. *Population Studies*, 51(3): 295-306.

Kehler, H-P., Billari, F. C. & Ortega, J. A. (2002). The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe During the 1990s. *Population and Development Review,* 28(4): 641-680.

Hood, C. (1986). *The Tools of Government.* Chatham, NJ: Chatham House.

Howlett, M. (2005). What is a Policy Instrument? In P. Eliadis, M. H. Hill, & M. Howlett (eds.). *Designing Government: From Instruments to Governance.* Montreal, QC: McGill-Queen's University Press.

Howlett, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press.

OECD Data. (2020). Low Fertility. https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm(접속일: 2020.6.11.)

Salamon, Lester M. (ed.). (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

Schneider, A. & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy.* Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Vedung, Evert. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. In Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, & Evert Vedung (eds.). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

최성은(崔聖恩): 연세대학교에서 행정학 박사학위(여성 일-가정양립에 대한 제도주의적 분석, 2016)를 취득하고 현재 대전세종연구원 세종연구실 여성·아동정책 담당 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 성주류화 제도, 여성 노동, 저출생, 아동친화도시 등이며, 최근 주요 저서로는 일할 수 없는 여자들((주)스리체어스, 2018), 세종시 출생 지표 변화에 관한 탐색적 연구(2019), 시민 중심의 세종시 놀이터 운영·관리 방안(2019), 세종시 성평등 목표 수립을 위한 연구(2020) 등이 있다(choise@dsi.re.kr).

설진배(薛鎭培): 연세대학교에서 행정학 박사학위(공공서비스 조직의 관리적 특성이 조직성과에 미치는 영향, 2011)를 취득하고 연세대학교 공공문제연구소 연구교수 및 인천대학교 도시행정학과 겸임교원을 역임하였다. 주요 관심 분야는 공공관리, 사회정책, 지방정부 등이며, 최근 연구로는 Analysis of Public Complaints to Identify Priority Policy Areas: Evidence from a Satellite City around Seoul(2019), 선주민의 다문화수용성과 이주배경 청소년의 자아개념 및 학업성취의 관계분석(2019), Searching for the Various Effects of Subprograms in Official Development Assistance on Human Development Across 15 Asian Countries(2019) 등이 있다(jbsul@yonsei.ac.kr).

〈논문접수일: 2020. 7. 14 / 심사개시일: 2020. 7. 15 / 심사완료일: 2020. 8. 6〉

Abstract

A Study on the Types of Policy Tools for Responding to Low Fertility: A Case of Sejong City

Choi, Seong Eun

Sul, Jin Bae

The purpose of the study is to seek a direction for policies responding to the low fertility by analyzing the types and characteristics of policy tools used by local governments. In this research, the study categorizes the types of policy tools into nine types based on the levels of directness and proactiveness and, the fertility support projects conducted by Sejong City from 2013 the 2018 are divided into eight policies. The findings of the analysis are as follows. First, support projects were conducted in the following order: education for children, child-rearing, childbirth support, pregnancy support, family life, employment, marriage and residency condition. Second, indirect tools were mainly used to enforce the low fertility policy. Third, the direct tools, which have high levels of directness and proactiveness, were employed the most in pregnancy support and childbirth support. For other areas such as child-rearing, children education, marriage and residency conditions, family life, and employment, indirect tools which have a low level of directness and an average level of proactiveness were mostly used. These findings indicate that there is a need to develop more effective tools to resolve the low fertility issue.

Key Words: low fertility, policy tools or instruments, direct tools, indirect tools, Sejong City