

제주특별자치도의 저출산 동향과 주요이슈 분석: SNA 접근법을 활용하여

서 인 석*

< 목 차 >

- | | |
|----------------------------|-------------|
| I. 문제의 제기 | IV. 결론 및 제언 |
| II. 제주의 저출산 동향 | 〈참고문헌〉 |
| III. 저출산 관련 주요 키워드 및 정책 분석 | |

< 국문 초록 >

이 연구는 저출산 현황을 과거의 경향성과 현재라는 ‘렌즈’에 기초해 과거 시도별 통계청 자료에 기초한 과거 경향성 분석과 2010년 이후의 사회적 이슈분석을 통한 현재를 분석하였다. 과거 경향성에 대해서는 추세 및 비교분석 방법을, 현재의 이슈에 대해서는 SNA 주제어 분석을 수행하였다. 분석결과 몇 가지 시사점을 제시할 수 있었다.

우선, 제주특별자치도가 봉착한 현재의 저출산 문제는 제주특별자치도 뿐만 아니라 다른 광역도시 모두 인구는 지속적으로 하락하고 있으며, 혼인가구수 역시 감소하고 있음을 확인할 수 있었다. 이때 제주특별자치도의 특징으로는 다른 지역에 비해 출생인구는 높으나, 혼인가구 수는 지속적으로 감소하는 추이를 보였다는 점이다. 이러한 과거 경향성에 대한 현재의 대응으로는 *실효성문제, 국민인식개선, 한방의료, 유연근무제, 일가정양립, 육*

* 안양대 행정학과

아휴직, 저출산극복슬로건공모, 유아교육, 러브투어, 주거안정, 남성근로자, 가족친화인증 기업 등이 중요한 이슈로 간주되었으며, 해당 내용들은 보육정책과 사회구조적 변화로 요약될 수 있다. 이러한 정책은 주로 ‘출산 및 육아’를 중심으로 다뤄졌다는 점에서 ‘혼인’에 대한 정책적 전략이 필요한 것으로 판단되었다.

핵심어 : SNA 주제어 분석, 저출산 동향의 원인, 제주특별자치도 저출산 대책

I. 문제의 제기

‘세계에서 가장 빨리 늙어가는 나라.’ 통계청의 ‘장래인구추계’(2015~2065년)를 보면, 65살 이상 인구 비중은 지난해 12.8%에서 2065년에는 42.5%(중위 가정)로 높아진다. 경제협력개발기구(OECD) 35개국 중 1위다(황보연·김경욱, 2016). 나아가, 생산가능인구(15~64살)에서 큰 비중을 차지했던 베이비부머가 노인이 되는 2020년 이후엔 이러한 경향이 더 커지게 된다¹⁾. 이에 반해 출산인구는 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 현재 정부는 인구구조의 변화에 발 맞춰 학교통폐합의 방법을 사용하고 있지만, 이는 근본적이지 못하다. 구조조정에만 매달리게 되면 지방은 인구가 더 이상 살 수 없는 유령도시가 될지도(황보연, 2016) 모른다. 지역적 특성과 학교 형태 등을 고려한 차별화된 맞춤형 교육방식을 고려해야 한다.

지금까지 정부는 2006년 이후 약 10년간 80조원의 예산을 투입하고 정책을 수행했다(황보연·김경욱, 2016). 그렇지만, 실효성에 대해 여전히 의문이 드는 것은 출산을 막고

1) 베이비붐 세대는 일반적으로 3.0명 이상의 높은 출산율이 일정기간 연속적으로 유지된 인구집단으로 정의한다. 미국은 1946~1964년에 태어난 세대, 일본은 1947~1949년생(단카이 세대)을 가리킨다. 우리나라의 경우 1953년 한국전쟁이 끝난 이후 1955년부터 출생아 수가 급격히 늘었다. 이때부터 출산억제 정책이 본격화하기 직전인 1963년까지 9년간 태어난 이들이 베이비부머로 불린다. 지난해 인구총조사 기준 약 711만명(전체 인구의 14.3%)에 이르는 규모다. 좀더 확장해서 베이비붐 세대를 보기도 한다. 1964년생부터 1967년생까지 출생아 수가 다소 떨어졌지만 대체로 1974년생까지는 출산율이 높고 출생아 수도 많았다. 이에 따라 1955~1974년(올해 42살)에 태어난 이들로 넓힐 경우 베이비붐 세대는 1641만6천명(전체 인구의 33%)으로 늘어난다(황보연, 2016).

있는 사회환경의 변화에는 주목하고 있지 못하다는 비판 때문이다. 청년층이 불안정한 일자리와 저임금으로 인해 개인의 노동으로 가정을 유지할 수 없다는 판단을 하게 되고, 이것이 가족을 형성하지 않으려는 결과로 나타나는 것이다. 결국, 안정적 주거환경과 지속가능한 일자리가 제시되지 않는다면 출산은 고사하고 가족자체가 형성되지 않게 될 것이다.

사실 ‘제주’는 국내 타 지자체와 비교할 때 상대적으로 합계출산율과 출산의도가 높은 지역에 해당한다. 2014년 출생통계를 기초로 제주의 합계출산율은 1.48명으로 2013년 1.43명 대비 0.05명이 상승하여 전남의 1.50명에 이어 전국 2위를 기록했다(제주환경일보, 2015.04.01). 이를 두고 출산장려정책²⁾이 좋은 효과를 거둔 것이라고 평가하기도 하고 있는데, 2020년까지 2.0명을 목표로 두고 있는 만큼 출산율의 제고를 위해서 더 많은 노력이 요구되고 있다. 특히 여성의 관점에서 정책이 이루어지고 있는데, 출산과 육아가 과거 가정과 여성의 문제로 간주하여 왔던 점에서 저출산 문제 역시 여성정책의 영역에 포함시켜왔던 것이다. 제주도를 포함하여 많은 시도 자치단체들은 여성의 사회활동으로 인해 어려워 질 수 있는 출산 및 육아를 보조하는 정책들을 내놓고 있는 이유이다.

이와 달리, 지역의 저출산 및 고령화 문제를 보다 근본적으로 봐야한다는 관점도 있다. 앞서 언급한 것처럼 청년층이 불안정한 일자리와 저임금에 주목하자는 것이다. 즉 저출산의 경향은 결혼과 출산을 마주한 세대의 어려운 경제사회적 환경에서 바라봐야 한다는 것이다. 실제로 지금의 젊은 세대의 채무상황과 취업에 대한 어려움은 단기적으로 결혼의 시기를 늦추며, 장기적으로 결혼 이후에도 가정의 자립 기반형성을 위해 출산시기를 의도적으로 늦추기도 한다. 출산자녀의 수 및 출산가능성 모두 낮아질 수 밖에 없는 상황에 놓여있는 것이다. 특히, 지역의 젊은 세대는 여전히 수도권으로의 이탈이 빈번하다. 지역의 일자리는 젊은 세대의 관점에서 수도권에 비해 빈약하다. 20-30 연령층의 수도권 및 타 지역으로의 지속적인 이주 및 이탈 역시 관심을 가져야 할 저출산의

2) 제주특별자치도는 12세 이하 아동에 대한 국가필수 예방접종 지원확대, 신혼부부 주택전세자금 대출이자 지원, 출산 장려금을 첫째아 10만원, 둘째아 20만원, 셋째아 60만원 넷째아 이상 120만원 지원과 함께 '14년부터 둘째아 이상 출생한 가정에 1년간 매달 5만원의 양육수당 등 다자녀가정에 대한 각종 세제혜택을 지원하고 있고, 난임부부 시술비 및 한약치료사업, 출산여성 산후조리 한약 지원, 육아용품 대여사업, 여성장애인 출산수당, 다자녀가정 세금감면, 주택구입·전세자금 대출도 지원하고 있다(제주환경일보, 2015.04.01).

요인이 될 수 있는 것이다.

이 시점에서 우리가 유념해야할 부분은 현재의 정책방향이 사회적으로도 충분히 공감 이 되고 있는 것인지, 만일 그와 같은 정책이 지속될 때 출산문제를 해소해 낼 수 있는 가이다. 저출산 정책과 사회적 관심이 일치하지 않는다면 사회적 공감대를 형성하지 못하고, 정책과 실제현상이 겹도는 결과로 이어질 수 있다. 정책의 실효성에 문제가 생기는 것이다. 따라서, 저출산 문제에 대해 제주특별자치도의 사회적 관심과 이슈는 무엇이 었는지를 분석하고, 그러한 관심사에 따라 해당정책을 연계하여 예측을 해볼 필요가 있다. 이에 저출산의 중요 이슈가 무엇인지를 알기 위해 제주특별자치도의 신문기사에 대한 키워드 분석을 수행한다. 이를 위해 SNA(Social Network Analysis)의 텍스트 네트워크 방법을 활용한다.

II. 제주의 저출산 동향

1. 인구비율의 변화

가. 광역도시 비교

〈표 1〉은 1992년-2006년까지 인구증가를 제시한 것이다. 광역도시의 인구는 점진적으로 증대한 것으로 보인다. 강원도가 2배가량 늘어 가장 큰 증가폭을 보였으며, 대부분은 소폭의 증가로 거의 유지현상을 보여주었다. 제주의 경우 1992년 1,099,927세대에서 2006년 1,153,979세대 수를 보여주었다. 1996년 120만 세대를 넘어섰다는 점에서 주민등록세대수는 1988년 크게 감소한 이후 점진적으로 상승하는 추세이다.

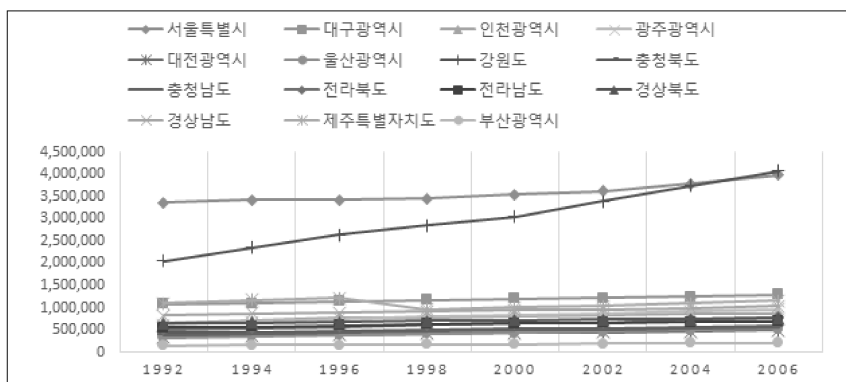
〈표 1〉 광역도시 주민등록세대수

구분	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
제주특별자치도	1,099,927	1,165,466	1,218,691	967,817	999,572	1,043,704	1,096,069	1,153,979
서울특별시	3,359,075	3,429,629	3,421,087	3,458,511	3,540,492	3,623,929	3,780,305	3,978,938
대구광역시	1,076,894	1,095,818	1,140,293	1,173,328	1,199,804	1,219,902	1,251,069	1,288,671
인천광역시	662,577	699,609	758,850	779,433	805,779	827,177	853,142	875,173
광주광역시	615,125	669,096	745,109	794,534	829,164	872,057	908,673	965,302
대전광역시	346,102	370,388	386,216	411,965	430,376	449,469	469,847	495,065
울산광역시	326,044	363,791	391,525	417,523	439,312	463,270	492,068	518,039
경기도	-	-	-	311,199	322,838	338,845	356,143	373,114
강원도	2,042,100	2,344,890	2,635,626	2,844,110	3,052,102	3,394,937	3,748,325	4,068,786
충청북도	431,691	446,526	470,385	500,668	521,728	538,613	563,355	583,890
충청남도	393,020	416,001	442,057	471,831	491,781	508,561	534,231	561,762
전라북도	511,114	532,142	571,707	614,309	641,499	666,201	736,328	774,490
전라남도	553,352	571,207	595,567	624,618	645,798	658,563	675,145	692,574
경상북도	639,744	652,320	681,182	711,462	723,932	731,087	741,768	758,147
경상남도	826,972	867,007	882,384	921,203	943,498	964,032	985,475	1,030,265
부산광역시	146,750	153,212	160,721	170,338	177,600	188,760	199,989	208,424

*세종시의 경우 전체 연도에 부합하지 않아 제외

자료: 통계청

〈그림 1〉은 주민등록 세대수 변화를 도식화한 것이다. 강원도를 제외하면 대부분은 거의 큰 변동없이 소폭증대하고 있다.



〈그림 1〉 광역도시 주민등록 세대수 변화

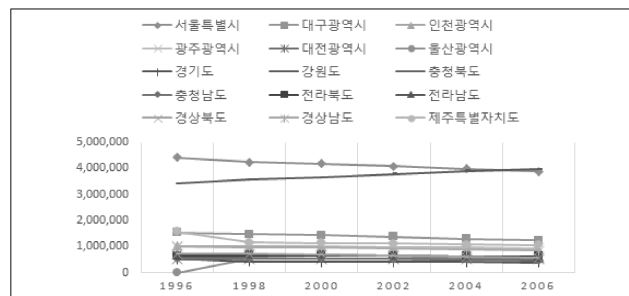
〈표 2〉는 20세-40세의 주민등록인구 현황을 나타낸 것이다. 주민등록세대수가 증대한 것과 달리 20세-40세의 연간 주민등록인구는 지속적으로 하락하고 있는 것을 알 수 있다. 제주도 역시 1996년 1,574,193명에서 2006년 1,060,200명으로 하락하였다.

〈표 2〉 20세-40세의 연간 주민등록인구 현황

구분	1996	1998	2000	2002	2004	2006
제주특별자치도	1,574,193	1,154,014	1,140,040	1,114,762	1,087,398	1,060,200
서울특별시	4,424,928	4,246,242	4,176,863	4,096,568	3,992,330	3,890,078
대구광역시	1,541,403	1,477,464	1,430,460	1,370,697	1,302,325	1,240,825
인천광역시	1,011,475	989,292	977,766	953,892	920,860	874,464
광주광역시	1,012,779	1,018,303	1,006,647	989,792	954,922	933,744
대전광역시	515,733	526,943	532,992	531,178	520,880	505,452
울산광역시	-	533,332	541,084	542,763	539,074	532,793
경기도	524,158	420,360	413,457	411,177	402,488	390,430
강원도	3,417,926	3,567,773	3,654,233	3,794,037	3,910,390	3,958,619
충청북도	565,709	563,215	553,248	528,180	500,853	476,074
충청남도	542,685	547,566	543,983	527,463	507,809	492,030
전라북도	645,713	664,179	662,513	639,576	632,380	632,335
전라남도	709,522	707,219	699,956	669,966	629,241	587,136
경상북도	719,836	716,589	700,228	655,242	607,693	568,483
경상남도	1,006,203	1,003,486	984,468	942,506	886,363	850,661
부산광역시	203,588	203,376	203,077	200,541	194,968	188,050

자료: 통계청

〈그림 2〉은 광역도시 20세-40세 주민등록인구 변화를 보여준다. 강원도를 제외하고는 대부분의 도시는 주민등록인구가 지속적으로 하락하고 있다.



〈그림 2〉 광역도시 주민등록인구 변화

2. 혼인가구 수 및 초혼 연령³⁾

〈표 3〉는 광역도시의 연도별 혼인수를 보여준다. 서울특별시의 경우 2000년 78,745건에서 2006년 73,924건으로 소폭 하락하였다. 제주특별자치도의 경우 2000년 4,022건에서 2006년 3,576건으로 역시 소폭 하락하였다. 제주도의 세대수 및 주민등록인구에 비해 혼인인구수는 매우 적다는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 광역도시 연도별 혼인인구수

구분	2000	2002	2004	2006
제주특별자치도	4,022	3,574	3,325	3,576
서울특별시	78,745	72,696	71,553	73,924
부산광역시	23,343	20,916	19,898	20,017
대구광역시	16,124	13,741	13,792	13,892
인천광역시	17,857	16,851	15,900	17,261
광주광역시	9,557	8,230	8,012	8,487
대전광역시	9,664	9,131	8,857	9,502
울산광역시	6,890	6,512	6,647	7,493
경기도	69,160	68,330	70,236	77,231
강원도	9,898	8,378	8,235	8,731
충청북도	9,586	8,684	8,534	9,291
충청남도	12,097	10,421	11,418	13,373
전라북도	11,362	10,687	10,111	10,429
전라남도	12,069	10,039	9,675	10,507
경상북도	17,061	14,600	14,000	16,178
경상남도	19,900	17,905	18,375	20,789

*세종시의 경우 전체 연도에 부합하지 않아 제외

자료: 통계청

혼인인구수는 줄어들고 있지만, 혼인을 하는 연령은 전체적으로 올라가고 있는 것으로 보인다. 즉 연도별 평균초혼 연령은 대체로 증대하고 있었다(〈표 4〉참조). 서울시의 경

3) 통계청에서 혼인인구수에 대해서는 2000년대 이후부터 제시해주고 있다. 이에 2000년에서 2006년까지의 자료를 대상으로 살펴보고자 하였다.

우 2000년에는 남성 29.65세 및 여성 27.25세에서 2006년 남성 31.25세 및 여성 28.76세로 증가하였다. 제주특별자치도 역시 2000년에는 남성 29.14세 및 여성 26.71세에서 2006년 남성 30.90세 및 여성 28.31세로 증가하였다. 모든 지역에서 평균초혼 연령은 증대하고 있었다.

〈표 4〉 시도 연도별 평균초혼 연령

구분	2000		2002		2004		2006	
	남	여	남	여	남	여	남	여
제주특별자치도	29.14	26.71	29.62	27.09	30.43	27.71	30.90	28.31
서울특별시	29.65	27.25	30.12	27.78	30.89	28.31	31.25	28.76
부산광역시	29.43	26.74	29.95	27.26	30.61	27.90	31.05	28.40
대구광역시	29.10	26.51	29.65	27.09	30.30	27.66	30.91	28.13
인천광역시	29.21	26.39	29.58	26.85	30.35	27.32	30.66	27.75
광주광역시	28.98	26.17	29.47	26.74	30.30	27.35	30.82	27.88
대전광역시	28.92	26.31	29.51	26.93	30.21	27.52	30.65	27.85
울산광역시	29.13	26.15	29.62	26.55	30.07	27.13	30.55	27.63
경기도	29.29	26.51	29.76	27.02	30.47	27.56	30.78	28.00
강원도	29.08	26.04	29.67	26.53	30.31	27.09	30.82	27.64
충청북도	28.68	25.70	29.16	26.26	29.92	26.83	30.44	27.35
충청남도	28.56	25.43	29.20	26.00	29.92	26.51	30.37	27.08
전라북도	28.81	25.72	29.41	26.27	30.40	26.87	30.96	27.34
전라남도	28.95	25.35	29.38	25.86	30.18	26.39	31.17	27.24
경상북도	28.83	25.90	29.37	26.43	30.12	26.98	30.72	27.43
경상남도	28.95	26.04	29.46	26.59	30.08	27.11	30.87	27.61

*세종시의 경우 전체 연도에 부합하지 않아 제외
자료: 통계청

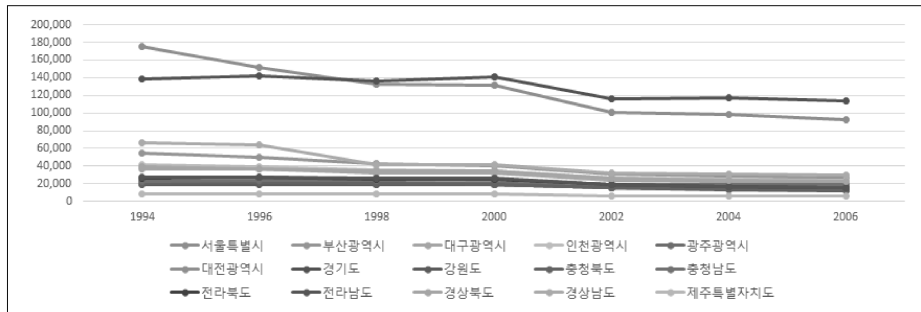
3. 출산아동 수

가장 많은 출산아를 가진 지역은 서울시로 1994년 175,707명에서 2006년 92,885명으로 크게 감소하였다. 경기도의 경우 1994년 138,457명에서 2006년 114,143명으로 감소한 것이 상대적으로 적어보인다. 제주특별자치도의 경우도 1994년 8,850명에서 2006년 5,806명으로 2배 가까이 감소하였음을 보여주고 있다. 광역도시의 연도별 출생아는 지속적으로 감소하고 있을 뿐만 아니라 대체로 큰 폭의 하락을 보여주었다.

<표 5> 광역도시 연도별 출생아(명)

구분	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
제주특별자치도	8,850	8,619	7,947	8,547	6,452	5,999	5,806
서울특별시	175,707	152,140	133,174	131,935	100,928	98,790	92,885
부산광역시	54,440	50,139	42,772	40,877	30,472	27,993	25,678
대구광역시	36,401	36,954	31,957	32,231	24,047	23,111	20,226
인천광역시	41,733	39,285	35,189	34,143	26,499	24,878	23,544
광주광역시	22,571	21,830	20,594	20,987	15,901	14,621	13,576
대전광역시	21,397	21,039	19,094	19,402	15,509	14,925	14,390
울산광역시	-	-	16,566	15,734	11,573	11,093	10,685
경기도	138,457	142,235	135,690	140,492	115,696	116,729	114,143
강원도	19,518	19,432	19,210	19,286	15,168	13,653	12,372
충청북도	20,674	20,962	19,921	19,471	15,176	14,226	13,273
충청남도	22,345	23,397	24,142	24,481	18,853	18,461	18,504
전라북도	26,701	26,798	25,526	24,936	19,026	17,087	15,450
전라남도	27,313	27,651	26,473	25,724	19,043	17,114	15,813
경상북도	38,862	36,627	34,522	34,893	25,800	23,372	22,436
경상남도	66,216	64,118	42,013	41,362	31,968	30,709	29,372

*세종시의 경우 전체 연도에 부합하지 않아 제외
자료: 통계청



〈그림 3〉 광역도시 연도별 출생아(명) 변화추이

4. 합계출산율

〈표 6〉은 광역도시 연도별 합계출산율을 제시한 것이다. 1994년에는 합계출산율이 대체로 1.5 이상을 보여준데 반해, 2006년에는 1 미만의 수치를 보여준 지역이 2곳 있었다. 서울시와 부산시로써 서울시가 0.968, 부산시가 0.908을 나타내고 있다. 제주도가 1.361로 가장 높은 수치를 보여주었다. 제주도의 경우 합계출산율은 지속적으로 상대적으로 높았던 지역임을 알 수 있다.

〈표 6〉 광역도시 연도별 합계출산율(%)

구분	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
제주특별자치도	1.867	1.782	1.630	1.764	1.376	1.343	1.361
서울특별시	1.565	1.407	1.257	1.262	0.995	1.004	0.969
부산광역시	1.468	1.386	1.229	1.225	0.965	0.945	0.908
대구광역시	1.559	1.497	1.324	1.368	1.067	1.080	1.005
인천광역시	1.779	1.618	1.462	1.460	1.173	1.149	1.108
광주광역시	1.818	1.726	1.596	1.623	1.253	1.194	1.143
대전광역시	1.763	1.657	1.476	1.488	1.198	1.173	1.150
울산광역시	—	—	1.651	1.624	1.232	1.234	1.236
경기도	1.824	1.725	1.585	1.614	1.292	1.268	1.229
강원도	1.533	1.566	1.545	1.584	1.304	1.250	1.194

충청북도	1,667	1,668	1,577	1,570	1,281	1,262	1,224
충청남도	1,601	1,655	1,644	1,681	1,346	1,345	1,347
전라북도	1,664	1,672	1,592	1,579	1,263	1,227	1,204
전라남도	1,700	1,766	1,712	1,729	1,377	1,349	1,330
경상북도	1,610	1,596	1,503	1,565	1,222	1,193	1,202
경상남도	1,771	1,713	1,553	1,574	1,263	1,257	1,247

*세종시의 경우 전체 연도에 부합하지 않아 제외

자료: 통계청

III. 저출산 관련 주요 키워드 및 정책 분석

제주특별자치도의 출산 현상은 단기적으로 큰 문제가 없는 것처럼 보이지만, 혼인인구의 지속적인 하락과 정주민구가 감소하고 있다는 점에서 관심을 기울여야 한다. 나아가 이러한 관심이 도민의 입장에서 어떻게 받아들여지고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 즉 현재 상황에서 저출산에 대한 문제의식은 무엇인지, 어떤 방안이 제시되고 있는지를 파악해봐야 하는 것이다. 이에 지역사회 전체의 관심사를 유추하고 이해해볼 수 있는 언론사, 정확히 신문사의 견해를 토대로 살펴보고자 한다. 구체적으로, 저출산과 관련해 제주특별자치도에서는 어떤 방안과 흐름이 부각되고 있는지를 확인해보고자 하는 것이다. 이러한 관점은 최근의 논점을 확인할 필요가 있기 때문에 2011년부터 2017년 현재까지를 중심으로 살펴보고자 한다. 따라서, 2011년 이후부터 2017년까지의 저출산 관련 주요이슈와 정책들 중 핵심이 무엇이었는지 신문기사를 통해 분석함으로써 현재 상황에서 ‘저출산’을 논의한다. 신문은 ‘제민일보’와 ‘제주일보’를 중심으로 자료를 수집하였다. 이때 총 신문기사는 348건으로 확인되었다.

1. 연구대상과 자료의 수집

네트워크 분석을 위한 관계자료 측정의 범위를 정하는 방법은 크게 두 가지, 즉 자아

중심 네트워크(ego-centric network)를 이용한 측정방법과 전체 네트워크(full network design)를 이용하는 방법이 있다(박치성, 2006). 전체 네트워크측정은 관계가 있는 모든 상대방을 조사하는 것이기에 전체 기관의 완벽한 상호관계를 측정할 수 있는 장점이 있으나, 언어네트워크의 특성상 연결된 텍스트의 수가 거의 무한하다는 점에서 전체측정이 어렵다. 반면, 자아중심 네트워크는 텍스트의 연결된 관계성만을 그 대상으로 하기 때문에 텍스트 네트워크와 같이 관계가 무한한 연구대상에게는 적합하고 유용한 방법이다(이동규·서인석·양기근, 2010: 8; Lee·Seo·Jang, 2012: 294-295).

이에 본 연구에서도 자아중심 네트워크의 자료측정방식을 기초로 저출산과 관계를 맺고 있는 주요영역들을 연관검색어로 하여 확인해보고자 하였다. 구체적으로, 본 연구는 저출산과 관련된 2011년부터 2017년 현재까지 신문기사의 표제를 중심으로 분석을 시도하였다. 이때 네이버 신문 라이브러리(newslibrary.naver.com)를 활용하여 제주일보와 제민일보를 조사하였다. 신문의 표제는 기사 원문의 내용 중 가장 핵심적인 주제를 담고 있기에 표제를 통해 저출산과 관련된 강조되는 핵심적인 내용을 확인할 수 있다. 네이버 신문 라이브러리를 통해 2011년 1월1일부터 2017년 12월 16일까지를(조사시점 현재) 검색을 하였으며, 검색은 년도/월/일을 지정하고 ‘저출산’을 핵심어로 검색을 하였다. 시기별 차이는 가시적으로 비교하기 위해서 2년단위로 제시하고자 하였다. 즉, 2011년-2012년을 1기, 2013년-2014년을 2기, 2015년-2016년을 3기, 2017년을 4기로 제시하고 비교하였다.

2. 자료분석 및 연결망(지표)의 측정

본 연구에서 자료분석을 위한 연구방법은 근접중심성(closeness centrality)를 통해서 이루어졌다. 근접중심성(closeness)은 네트워크의 한 노드로부터 다른 노드에 도달하기 위한 최소결합링크로 정의할 수 있다. 즉, 네트워크 상의 중앙에 위치할수록 이 수치가 작아질 수 있음을 나타낸다. 근접중앙성(closeness)은 연결망내의 각 행위자가 그 연결망내의 다른 모든 행위자들과의 직/간접적 연결상태를 고려하여 측정하는 개념으로 근접중앙성이 높은 행위자는 그 연결망 내에서 다른 모든 행위자들과 가장 가까운 거리에 위

치한 행위자(Wasserman and Faust, 1994; 박치성, 2006: 708)를 의미한다. 나아가, 내향(in-closeness)은 배제하고 외향(out-closeness) 지수를 활용하였다. 자아중심 네트워크라는 점에서 ‘저출산’으로부터 시작하여 관련용어를 찾아가고 있기 때문에 외향적 성향이 강하다. 이에 외향중심 분석이 더 적합한 모형이라 간주하여 이를 활용하였다.

$$C_i = \left[\sum_{j=1}^n d_{ij} \right]^{-1}$$

행위자 i의 근접중앙성

i와 j를 연결하는 가장 짧은거리(geodesic distance)

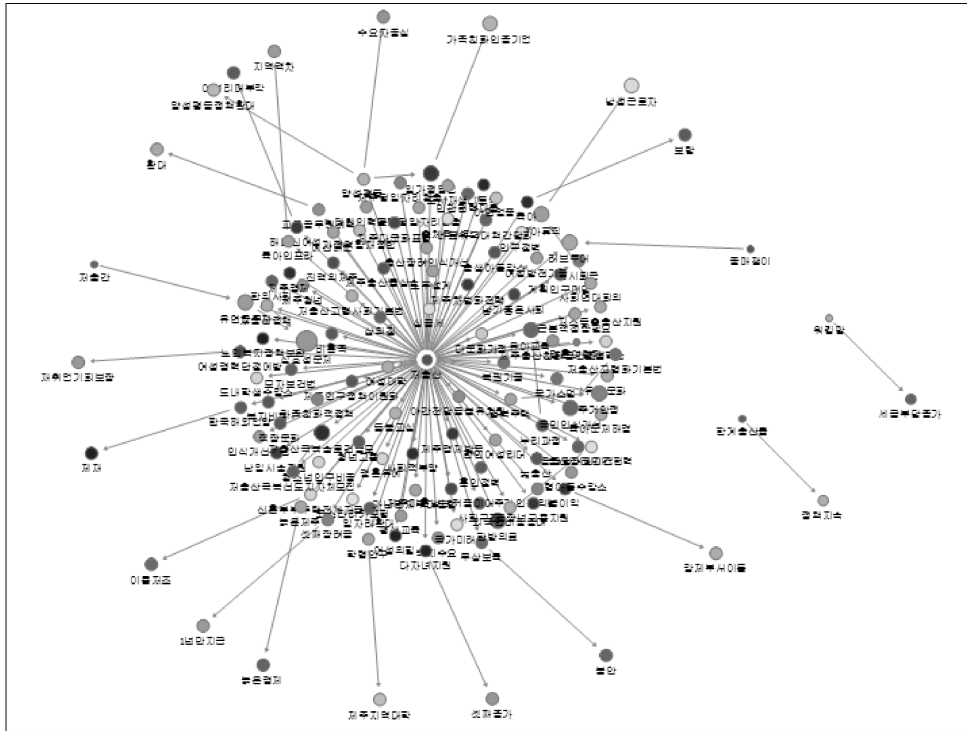
자료: 박치성(2006: 708)

이러한 근접중심성 각 단어간 네트워크에서 가장 많이 언급된 용어를 중심으로 그와 가장 많이 언급된 언어네트워크를 형성함으로써 해당 용어가 어떤 의미들로 이루어져 있었는지를 분석할 수 있다. 즉, 저출산이 각 시기에서 어떤 용어들과 함께 집단화되었으며, 이를 통해 어떤 의미들과 어떤 내용들이 저출산의 내용을 형성했는지 분석할 수 있는 것이다.

3. 분석결과 논의

가. 네트워크 기술통계

〈그림 4〉 텍스트 네트워크의 분석결과이다. ‘저출산’ 텍스트를 중심으로 대다수의 관련용어들이 매우 조밀하게 응집되어 있음을 확인할 수 있다. 전형적인 자아네트워크의 형태를 지니고 있으며, 한정된 용어를 대상으로 네트워크 분석을 수행한 것이 아님을 감안할 때 용어 간 연결성이 높은 수준인 것으로 판단된다.



〈그림 4〉 텍스트 네트워크 결과

〈표 7〉 근접중심성(closeness centrality)에 대한 분석결과 얻어진 측정치를 종합한 것이다. 근접성 평균은 0.012이고, 표준편차는 0.08로 나타났다. 평균보다 표준편차가 작기에 각 대상용어 간 근접중심성의 차이가 낮다고 판단해볼 수 있다. 최소는 0, 최대는 0.028로 확인되었다. 이때 네트워크 근접중심성 총 지수는 3.238%로 나타났다. 이러한 종합 측정치는 ‘저출산’ 용어가 다른 용어들과는 많이 연결되었음에도 저출산을 제외한 다른 용어간 네트워크는 낮다는 것을 유추해볼 수 있다.

〈표 7〉 근접중심성 종합 측정치

측정	내향근접중심성
평균	0.011
표준오차	0.003
최소	0
최대	0.028
네트워크 근접 중심성 지수	3.238%

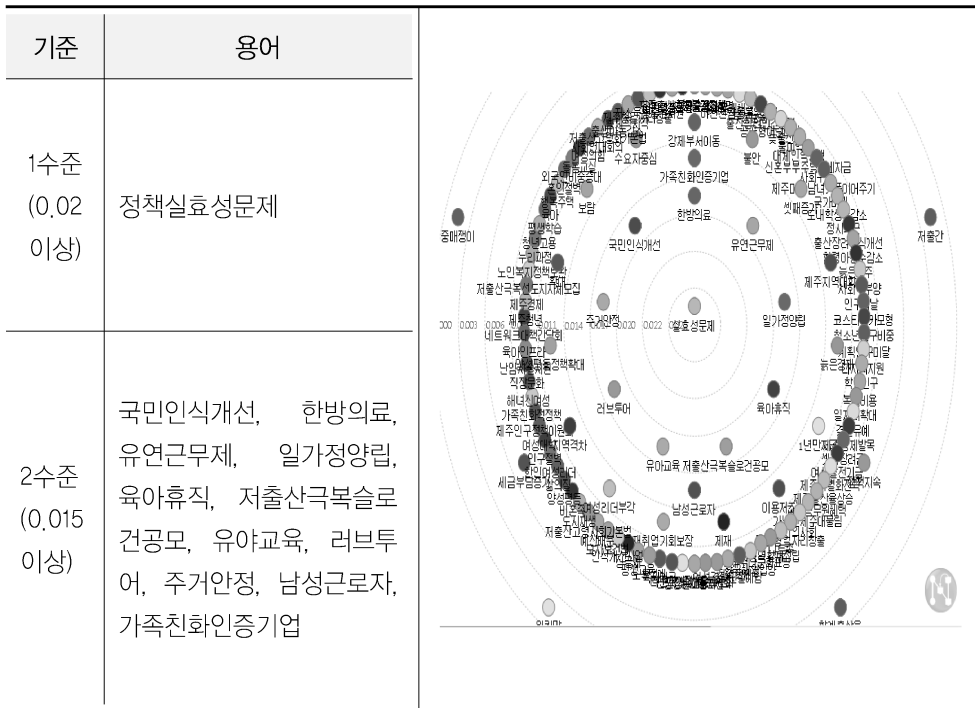
나. 근접중심성 분석결과

내향근접중심성 개별 측정치 결과 가장 높은 것은 ‘실효성문제’였다. 저출산과 관련된 많은 용어 중 가장 중심적인 텍스트가 실효성문제였다는 것이다. 이는 저출산의 문제가 어떤 부분에 초점이 되어 있으며 어떤 방식이 가장 중점적으로 고려되는지를 유추할 수 있게 도와준다. 이를 제외하고 2위를 나타낸 용어는 국민인식개선, 주거안정, 러브투어, 유아교육, 저출산극복슬로건공모, 육아휴직, 일가정양립, 유연근무제, 한방의료로 확인되었다.

〈표 8〉 내향근접성 개별 측정치(20위 한정)

텍스트	내향	순위	텍스트	내향	순위
실효성문제	0.027902	1	확대	0.011719	13
국민인식개선	0.017578	2	양성평등정책확대	0.011719	13
주거안정	0.017578	2	지역격차	0.011719	13
러브투어	0.017578	2	여성리더부각	0.011719	13
유아교육	0.017578	2	재취업기회보장	0.011719	13
저출산극복슬로건공모	0.017578	2	제재	0.011719	13
육아휴직	0.017578	2	이용저조	0.011719	13
일가정양립	0.017578	2	1년만지급	0.011719	13
유연근무제	0.017578	2	늪은경제	0.011719	13
한방의료	0.017578	2	제주지역대학	0.011719	13
남성근로자	0.015625	11	셋째증가	0.011719	13
가족친화인증기업	0.015625	11	불안	0.011719	13
수요자중심	0.011719	13	강제부서이동	0.011719	
보람	0.011719	13	-	-	-

이러한 결과는 저출산과 관련해 어떤 주제가 중심이었는지를 살펴보는데 기여할 수 있다. 저출산의 문제는 근본적으로 인구감소의 문제로 감소된다는 점에서 향후 가족의 위기를 우려하고 있다고 볼 수 있다. 특히 실효성 있는 정책을 통해 가족 및 가정을 강화하고, 인식을 개선하고 일가정양립을 통해 건강한 가정을 확보해 나가자는 것이다. 또한, 가족지원친화기업을 통해 유연근무제, 여성 및 남성의 육아휴직 권장 등이 확보될 필요가 있다는 것이다.



〈그림 5〉 내향근접중심성 용어 분류 및 도식도

다. 시기별 변화

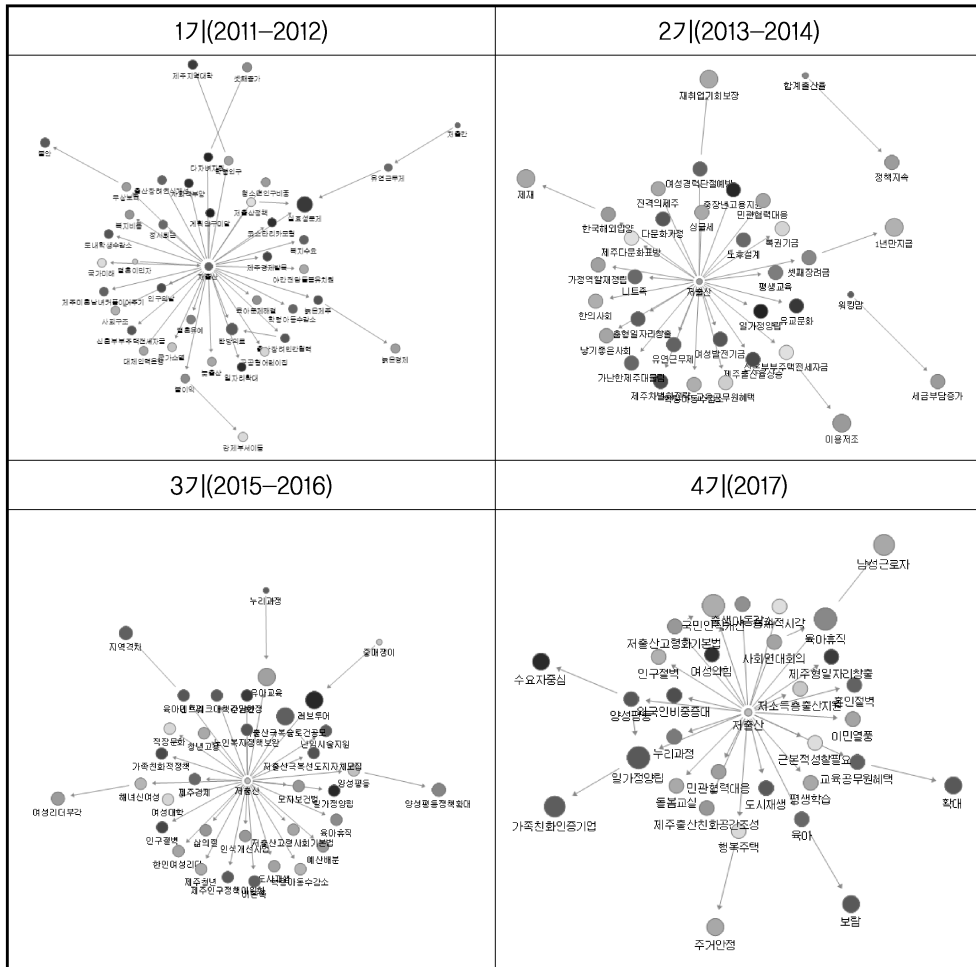
〈그림 6〉은 시기별 주요 키워드 변화를 분석한 것이다. 우선, 11-12년 시기에는 매우 다양한 이슈들이 나타나고 있으며, 특히 실효성 문제가 부각되고 있음을 확인할 수 있

다. 다양한 정치사회적 맥락에서 정책들이 제시되는 형국이다. 무엇보다 이전 시기에서 제시되었던 정부의 다양한 계획차원의 공약들이 실효성있게 제시되지 못한다는 것을 지적하는 것으로 판단된다.

둘째, 13-14년 시기는 11-12년 시기에 비해 이슈가 상당히 줄어든 모습을 보이고 있다. 즉 주요 주제가 감소한 모습이다. 이 시기에는 이전시기처럼 한시적 제도에 대해 비판하는 것으로 판단된다. 1년만 지급하는 출산지원금이라든지, 워킹맘의 세금부담증가라든지, 재취업기회보장 등은 사업의 실효성에 대한 문제제기이다. 또한 신혼부부 주택담보대출의 이용저조 역시 제도의 실효성이 확보되지 않은 것을 지적한다. 한편, 이 시기에는 한국의 해외입양에 대해서도 문제제기를 하는데, 더 이상 한국의 출산아동을 해외입양시켜서는 안된다는 것이다. 현 시점에서 출산아동의 수가 지속적으로 감소하기 때문에 국내입양으로 이를 대체해 나가야 한다는 논점이다.

셋째, 15-16년 시기는 적극적으로 저출산의 해결방안을 제주입장에서 해결하려는 모습을 보여준다. 제주해녀를 여성리더로 부각하거나, 육아인프라의 지역간 격차를 부각하거나, 러브투어, 유아교육 등이 강조되고 있는 부분에서 저출산의 적극적 해결을 살펴볼 수 있다. 이는 저출산 이슈에 대한 제주차원에서 실효성 있는 정책이 안정적으로 구축되고 있음을 의미하는 것이다. 저출산 해결에 있어서 긍정적인 신호였음을 살펴볼 수 있다.

다섯째, 17년 시기에는 이것이 주거안정, 일자리, 일가정양립, 가족친화기업, 남성근로자의 육아휴직 등 출산과 혼인이라는 국소적 차원의 대안으로부터 일과 생활이라는 거시 사회적 차원의 대안으로 확대 및 확산되어가는 모습을 보여준다. 수요자 중심의 저출산 대책, 육아 보람, 행복주택 등 생활 전반에 대한 정책들이 이슈로써 부각되었음을 확인할 수 있다.



〈그림 6〉 시기별 주요 키워드 변화분석

IV. 결론 및 제언

이 연구는 저출산 현황을 과거의 경향성, 현재의 초점으로 구분하여 진행하고자 하였다. 과거의 경향성은 통계청 자료에 기반해 제주특별자치도와 광역시도를 비교하여 함의를 얻고자 하였으며, 현재의 초점은 2011년부터 2017년 현재까지의 사회이슈를 중심으

로 주요 이슈와 정책을 분석하고자 하였다.

‘전 세계 가장 빨리 늙어가는 나라’인 한국은 베이비 부머 연령층이 노령인구를 전환되고 있는 시점에서 출산은 지속적으로 감소하는 가장 위험한 인구구성이 가속화되고 있다. 정부의 정책은 미봉책일 뿐 근본적인 대책이 다루어지지 않고 있는 상황이다. 사회환경의 변화에는 주목해 청년층의 안정적 일자리와 주거환경 개선에 대해 본질적으로 고민해볼 시점인 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 제주특별자치도가 봉착한 현재의 저출산 문제를 인구비율, 혼인가구수, 출생이수 등의 과거 경향성에서 우선 확인해보고자 하였다. 제주특별자치도 뿐만 아니라 다른 광역도시 모두 인구는 지속적으로 하락하고 있으며, 혼인가구수 역시 감소하고 있음을 확인할 수 있었다. 다른 지역에 비해 출생인구는 높으나, 혼인가구 수는 지속적으로 감소하는 추이를 보여주었다.

이에 대한 대응으로 제주특별자치도는 다양한 해결방안과 문제의식을 표출해왔다. 2011년에서 2017년까지 이에 대한 사회적 인식을 분석한 결과, 여성의 사회활동을 지원할 수 있는 보육정책을 실효성 있게 추진해야 한다는 것이 사회내부적인 인식인 것으로 확인되었다. 즉 *실효성문제, 국민인식개선, 한방의료, 유연근무제, 일가정양립, 육아휴직, 저출산극복슬로건공모, 유아교육, 러브투어, 주거안정, 남성근로자, 가족친화인증기업* 등이 중요한 이슈로 간주되었으며, 해당 내용들은 보육정책과 사회구조적 변화로 요약될 수 있다.

본 연구는 장기적인 관점에서 몇 가지 제언하고자 한다. 우선, 저출산 정책과 고령화 정책, 그리고 경제활성화 정책을 연계한 종합 장기 플랜을 구성하는 것이다. 사일로 효과(organizational silos effect)는 조직 부서간 연계가 되지 않는 현상을 의미하는 것이다. 실제로 공공조직 내에서 부서간 경쟁과 협력의 어려움은 오랜 시간 제기되어 왔다. 저출산 정책, 경제활성화 정책, 고령화 정책 등 다양한 정책은 저마다 담당부서들이 수행하고 있는 제도이다. 조직 간 차이로 인해 큰 맥락을 구성하기 보다는 각 담당부서 차원에서 정책을 제도화하고 수행하는 경우가 많다. 저출산 문제는 이러한 파편화된 제도들로 해결하기 어렵다. 조직 단위의 경계를 허물고 장기적인 종합 플랜이 다루어져야 한다. 이를 위해서는 리더의 안목과 장기적인 지지가 필요하며, 저출산 문제에 대해 조직의 경계를 넘어서는 이해와 문제인지가 다루어져야 할 것이다.

다음으로, 중앙부처와 지자체간 관계 재설정에 있다. 현재 저출산과 관련된 정책은 여성정책의 일환으로 중앙정부의 계획이 우선시 되고 있다. 중앙정부의 계획에 따라 각 지자체들은 하위 영역의 계획을 수립하고 진행하는 형국이다. 그렇지만 ‘지역 맞춤형 특성화 전략’을 진행하기 위해서는 지자체 스스로의 계획과 연계가 더 우선시 되어야 한다. 현재의 중앙정부의 일괄적인 계획방식에서는 여성가족부의 진행에 따라 여성관련 정책담당자들이 해당 정책을 진행하려는 방식이 더 힘을 받을 것이며, 타 부서와의 연계는 더욱 요원해진다. 사일로 효과의 방지 차원에서라도 중앙은 필요한 재정적인 부분만을 일부 지원하고 지자체의 자체 수립과 장기 연계를 위한 2선 지원체제로 변화되어야 한다. 지방이 중심이 되고, 중앙은 지원하는 방식이 아닌 현재의 중앙정부의 주도하의 방식은 지역, 특히 제주특별자치도의 저출산 문제를 해소하는데 큰 역할을 하기 어려울 것이다.

[참고문헌]

- 박치성. (2006). 비영리-정부조직간 관계에 대한 연구. 2006년 행정학회 추계학술대회 발표논문집. 701-723.
- 이동규·서인석·양기근. (2010). 한국재난안전네트워크(KDSN)의 정보 교류 협력구조에 관한 연구. 한국위기관리논집. 6(1): 1-31.
- 황보연·김경욱.(2016). 50년뒤 노인비중 세계 최고...“인구정책 대전환 필요하다”. [한겨레] 인구 역피라미드 시대. ⑧청년과 여성을 춤추게 하라(한겨레 2016.12.28)
- 황보연.(2016). 베이비붐 세대 ‘고령화 급류’에 주목하라. [한겨레] 인구 역피라미드 시대. ⑧청년과 여성을 춤추게 하라(한겨레 2016.12.28)
- Lee, Dongkyu., Inseok Seo & Jang Sojin. (2012). Collaborative Network Structure for Information Exchange: Focusing on 'Settlement Support Program' for North Korea Defectors. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 8(2): 287-317.
- Wasserman, S. and K. Faust. (1994). *Social Network Analysis: Methods and*

Applications. Cambridge University Press.

통계청.(2016). 국가통계포털 지역통계

http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_02List.jsp?vwcd=MT_ATITLE01&parmTabId=M_02_01_01

