

텍스트마이닝 기법을 활용한 ‘저출산’ 관련 연구동향 분석:

정부의 저출산 정책 추진 과정과의 비교를 중심으로

오 신 휘

(한국보건사회연구원)

김 혜 진*

(공주대학교)

본 연구는 저출산 현상의 장기화와 심화라는 사회적 배경 속에서 정부의 저출산 정책과 이를 둘러싼 논의들은 계속적으로 변화해 왔다는 점에 착안하여 저출산 정책과 관련 논의들의 변화과정을 비교분석하고 함의를 찾고자 하였다. 이를 위해 2006~2020년 3월까지의 저출산 관련 학술문헌 752개를 수집하여 텍스트마이닝과 동시출현단어 분석기법을 활용한 저출산 정책 시기별 네트워크 분석을 수행하였다. 분석결과, ‘저출산’이라는 아젠다 설정과 이후 방향성 논의의 진행은 주로 정부가 주도하고 관련 연구들이 후속적으로 진행되고 있음을 확인할 수 있었다. 연장선상에서 정부와 학계의 저출산 정책 추진의 방향성 논의는 2018년 저출산·고령사회 정책 로드맵 발표와 이를 반영한 제3차 저출산·고령사회기본계획(수정)을 기점으로 다르게 전개되었다. 또한 저출산 측면에서의 학계의 연구는 저출산·고령사회기본계획 내 저출산 정책을 모두 포괄하지는 못하였다. 종합적으로 볼 때, 저출산 정책과 학계의 논의들이 상호 밀접하게 교류되고 반영되지는 않았음을 확인할 수 있었다. 끝으로 본 연구는 저출산 관련 연구동향 분석결과를 토대로 향후 저출산 정책 추진에 있어 정책 지연(policy delay) 가능성에 대한 예의주시, 저출산 현상에 대한 보다 다면적이고 종합적인 이해의 필요성, 가족 단위의 저출산 정책 접근의 중요성, 지역적 관점을 고려한 저출산 정책 추진을 함의로 제시하였다.

주요 용어: 텍스트마이닝, 저출산, 저출산·고령사회기본계획, 동시출현단어 분석, 네트워크 분석

본 연구는 저자들의 소속기관의 관점과 무관하며 연구자의 개인적 견해를 밝힌다.

* 교신저자: 김혜진, 공주대학교 (erin.hj.kim@kongju.ac.kr)

■ 투고일: 2020. 4. 30. ■ 수정일: 2020. 7. 2. ■ 게재확정일: 2020. 7. 7.

I. 서론

1980년대 초반부터 시작된 한국 사회의 저출산 현상은 2000년대 들어 초저출산(합계출산율 1.3 미만)의 고착화가 이루어졌고, 최근 들어 그 수준이 더 심각해졌다. 통계청(2020)에 따르면, 2019년 합계출산율은 0.92(잠정)로 지난 1년 간 가임 여성(15~49세) 1명이 평균적으로는 1명의 자녀도 낳지 않았다. 1.0 미만의 합계출산율은 2018년에 이어 2년 연속 기록한 수치이며, 세계 최저 수준이다. 향후에 출산율이 일정 부분 회복되더라도 가임 여성 감소 등 30년 이상 지속된 저출산 현상의 누적효과가 미칠 영향도 상당할 것이다. 정부도 사태의 심각성을 인지하고 2005년 「저출산·고령사회기본법」 제정 이후 2006년부터 현재까지 3차에 걸쳐 '저출산·고령사회기본계획'을 추진하고 있다. 무상보육 시행, 아동수당 도입 등 나름의 정책적 성과도 있었지만 반등되지 않고 오히려 낮아지고 있는 출산율에 정책 실효성에 대한 끊임없는 비판을 받고 있기도 하다.

이러한 비판은 통계청의 월별 인구동향이나 연간 출생통계가 발표될 때마다 언론을 통해 쉽게 확인된다. 올해 역시 지난 2월 '2019년 인구동향조사: 출생·사망통계 잠정 결과(통계청, 2020)' 발표 이후, '14년간 185조... 2019년 인구 자연증가 고작 8000명(박영준, 2020)', '출산율 0.92명... 세계 꼴찌 기록 또 경신(허정원, 2020)', '마이너스 향하는 인구, 도미노 충격 온다(박은하, 박광연, 2020)' 등의 기사가 보도되었다. 이들은 천문학적인 재정을 투입하고도 해결하지 못하는 저출산 현상에 대한 정부 정책을 비판했다. 학계 역시 저출산 정책에 대한 비판적 연구들이 나타나는데, 출산에 대한 국가개입의 정당성에 관한 문제 제기(김영미, 2018, p.106)에서부터 여성 없는 여성정책(신경아, 2010, p.116), 사회환경과 구조적 원인에 대한 접근 한계(이삼식 등, 2016), 혼인이행에 대한 뒤늦은 정책적 노력과 합계출산율 중심의 출산동태 인식에 따른 실제 출산이행 변화를 고려하지 못한 정책 방향 설정(이상림, 이철희, 오신휘, 2019) 등 근원적인 질문에서부터 정책 추진 과정에 이르기까지 다양하다.

이처럼 정부의 저출산 정책은 많은 비판을 받고 있는 것이 사실이지만, 그렇다고 정체가 되었던 것만도 아니다. 후술하겠지만, 제1~3차에 걸친 저출산·고령사회기본계획은 추진 시기별로 저출산 정책의 관점과 내용의 변화가 있었다. 2019년 9월 범부처 '인구정책 TF'에서 발표한 '인구구조 변화 대응방안'에는 인구정책 관점에서 저출산 현상에 대해 기존에 없었던 '적응'이라는 새로운 시각이 접목되기도 하였다(기획재정부, 2019, p.8).

본 연구의 관심과 질문은 여기서 출발한다. 그간 저출산 정책은 계속적으로 변화해 왔다. 동시에 저출산 현상의 장기화라는 긴 시간적 흐름 속에서 정책 추진의 반대편에서는 저출산과 관련된 다양한 논의들이 변화해왔고 쌓여왔다. 이들은 모두 시간의 흐름에 따라 변화의 과정을 거쳤다는 공통점이 있는데, 그럼 이 둘은 그동안 어떻게 변화해 왔으며 어떠한 차이가 있는가? 그 차이는 정부의 저출산 정책 추진에 어떠한 함의를 제공하는가?

본 연구는 저출산 현상에 대한 원인 규명, 파급효과, 정책 효과성 평가 등 기존의 저출산 관련 연구들과는 달리 지금까지 쌓여왔던 저출산 현상에 대한 논의 자체에 주목하고 이들을 분석한다. 일종의 담론 분석이지만, 젠더 분석 등과 같이 특정한 관점에서 저출산 현상을 바라보기보다는 말 그대로 (그동안 누적된) 저출산 관련 논의 전체를 아우르고자 한다. 이를 위해 본 연구는 저출산 현상 및 관련 정책에 대한 다양하고 전문성 있는 해석이 가능한 학술문헌을 대상으로 분석하였는데, 한국학술지인용색인(Korea Citation Index, 이하 KCI)에서 검색된 2006년~2020년 3월까지의 저출산 관련 문헌 총 752개를 분석대상으로 하였다. 문헌의 시작을 2006년으로 한 것은 정부의 저출산 정책 시기별 비교분석을 진행하기 위해 제1차 저출산·고령사회기본계획¹⁾의 시작연도로 맞춘 것이다. 또한 문헌정보학에서 학문 분야별 지적구조를 규명하고 이해하는 데 주로 사용되는 계량정보학 기법 중 하나인 동시출현단어 분석기법(김하진, 송민, 2014; 김현정, 2017)과 텍스트마이닝 기법을 사용하여 실증 분석을 수행하였다. 이하의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 정부의 저출산 정책의 추진 과정과 현황을 살펴보고 저출산 관련 논의 분석에 관한 선행연구 고찰을 통해 본 연구의 차별성을 확인한다. 제3장에서는 데이터 수집 및 텍스트마이닝을 통한 전처리 작업, 동시출현단어 분석기법을 활용한 네트워크 분석에 대해 설명한다. 제4장에서는 저출산 정책 시기별 학술문헌의 연구 동향(논의구조 및 내용)을 분석한다. 이후 마지막 제5장에서는 분석된 결과를 토대로 정부의 저출산 정책 추진 과정과의 비교 및 이에 따른 함의를 제시한다.

1) 이하에서는 회차별 저출산·고령사회기본계획을 1차 기본계획, 2차 기본계획, 3차 기본계획, 3차 기본계획(수정)으로 통일하였다.

II. 이론적 배경

1. 정부의 저출산 정책 추진 과정 및 현황

우리나라의 저출산 현상의 시작은 1980년대로 올라간다. 인구학적으로 현재 인구 규모를 유지하는데 필요한 출산율(대체출산율)은 2.1(OECD, 2014)인데, 우리나라는 1983년에 인구대체수준(2.06)에 도달한 후 현재까지 저출산 현상이 장기화되고 있다(통계청, 2020). 특히 2000년대 이후, 합계출산율 1.3 미만의 초저출산 현상이 17년 이상 계속되고 있다(통계청, 2020). 반면, 정부는 2003년에 이르러서야 공식적인 대응을 하기 시작했는데, 그 배경은 저출산 현상에 따른 국민연금 기금 고갈에 대한 국민연금발전위원회의 문제 제기(2002년)와 1.17의 2002년 합계출산율 발표(2003년)로 인한 저출산의 심각성에 대한 사회적 이슈화였다(국가기록원 홈페이지, 2020. 4. 11. 인출). 정부의 이 같은 대응은 이미 1984년에 저출산 사회에 진입했지만 정책적 관심이 부족했다는 점, 1996년에 인구억제정책이 폐지된 이후의 빠른 출산율 감소를 외환위기의 영향으로 인식하여 국가 차원의 정책적 대응이 미진했다는 점에서 초저출산 현상의 장기화를 초래했다는 비판을 받게 되었다(인구정책50년사 편찬위원회, 2016, p.160).

저출산 현상에 대한 지속적인 정책적 관심보다는 국민연금발전위원회의 문제 제기라는 외부적 요소와 당시 크게 떨어진 합계출산율²⁾이 맞물린 결과로 시작된 정부의 저출산 대응은 2005년에 「저출산·고령사회기본법」을 제정하면서 본격적으로 정책을 추진하게 된다. 그러나 실질적 준비는 '대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회'가 설치된 2004년부터 진행되었고, 2005년에는 국정과제로서의 '저출산 대응' 채택, 「저출산·고령사회기본법」 제정, '대통령자문 고령화 및 미래사회위원회'의 '대통령직속 저출산·고령사회위원회'로의 승격이 이루어졌다(인구정책50년사 편찬위원회, 2016, p.160). 「저출산·고령사회기본법」에 따라 정부는 현재까지 저출산·고령사회기본계획을 수립·추진 중이며, 2020년 현재, 3차 기본계획(2016~2020, 수정)이 추진되고 있다. 저출산·고령사회기본계획은 관계법령 제1조(목적)에 명시된 대로 저출산 및 인구 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책에 관한 우리나라의 대표적인 기본계획이다. 본 연구

2) 1990년대 후반~2000년까지 유지되었던 1.4~1.5대의 합계출산율은 2001년 처음으로 1.3대로 떨어졌으며, 2002년에는 1.178을 기록했다(통계청, 2020).

의 주요 관심사인 저출산 분야는 각 기본계획의 분류 기준에 따라 정리하여 <표 1>에 제시하였다. 여기에는 주로 출산, 양육, 돌봄, 아동의 건강한 성장과 발달에 초점을 둔 정책들이 포함되어 있음을 알 수 있다. 이하에서는 각 기본계획별 저출산 분야의 주요 특징을 살펴보도록 한다.³⁾

1차 기본계획(2006~2010) 시기의 정부는 출산·양육에 어려움이 없는 환경을 조성하여 국가 차원의 출산율 회복 기반을 마련하고자 하였다. 결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화, 일·가정 양립 환경 및 가족친화적 사회문화 조성, 건전한 미래세대 육성을 중심으로 정책을 추진하였다. 당시 기본계획에는 1차 시기(2006~2010)는 출산·양육에 유리한 환경 조성, 2차 시기(2011~2015)는 점진적 출산율 회복, 3차 시기(2016~2020)는 OECD 국가 평균 수준 출산율 회복이 추진 목표였다. 2차 기본계획(2011~2015)은 출산과 양육에 유리한 환경 조성이라는 1차 기본계획의 기초는 유지했지만, 1차 기본계획의 주요 정책 대상과 정책 영역이 저소득 가정과 보육 지원에 편중되었음을 한계로 지적하면서 그 대상을 맞벌이 등 일하는 가정, 정책 영역을 일·가정 양립 지원에 좀 더 중점을 두고자 하였다. 이는 ‘일과 가정의 양립 일상화’가 저출산 정책의 맨 앞에 위치해 있음을 통해서도 유추할 수 있다(<표 1> 참조). 이 시기에는 육아휴직급여 정률제 및 육아기 근로시간 단축청구권 도입, 보육·교육비 전액 지원 확대(2013년 영유아 쏠 계층 무상보육) 등의 정책 성과가 있기도 하였다. 한편 2차 기본계획의 추진 목표는 OECD 국가 평균 수준의 출산율 회복을 2030년까지 연장했을 뿐 1차 기본계획 당시의 추진 목표와 다르지 않았다.

3차 기본계획(2016~2020)은 ‘패러다임 전환’을 표방하면서 종합적이고 구조적인 접근을 시도했다. 1~2차 기본계획 추진에도 불구하고 출산율은 여전히 낮게 지속되고 있었고, 3차 기본계획 시기 내에 생산연령인구 감소, 고령사회 진입 등의 인구학적인 큰 변화가 예상되었기 때문에 향후 벌어질 소위 ‘인구절벽’ 위기에 대응하기 위한 정책 기조의 전환이 필요했던 것이다. 3차 기본계획은 기존의 기본계획이 기혼가구 보육 부담 경감, 제도 도입과 기반 조성, 비용 지원 위주의 정책이었다는 한계를 지적하면서, 청년

3) 다음의 정부 자료를 토대로 정리, 보완 작성하였다.

① 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획(보완판) 새로마지플랜 2010. ② 대한민국 정부. (2010). 제2차 저출산·고령사회기본계획 새로마지플랜 2015. ③ 대한민국 정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획 브릿지플랜 2020. ④ 저출산·고령사회위원회, 보건복지부. (2019). 제3차(2016~2020) 저출산·고령사회기본계획(수정).

일자리·주거대책 강화, 제도의 사각지대 해소 및 실천력 제고, 문화 개선에 초점을 맞췄다. 이에 노동시장, 교육, 양성평등 육아, 포용적 가족관 등의 구조·문화 대책으로 범위를 확장하고 이미 있는 제도의 적극적 실천과 함께 만혼 문제 해결을 저출산 대책의 핵심 의제로 설정하였다. 이러한 3차 기본계획은 그간의 미시적이고 현상적 접근에서 패러다임 전환을 이루었다고 볼 수 있으나, 여전히 출산율 제고라는 정책 목표는 유지되었다. 3차 기본계획의 추진 목표는 '아이와 함께 행복한 사회'이지만, 동시에 2020년 1.5, 2030년 1.7, 2045년 2.1로의 합계출산율 상승도 포함되어 있었다. 한편, 2019년 2월에 발표된 3차 기본계획(수정)은 2018년 12월에 발표된 저출산·고령사회 정책 로드맵(저출산·고령사회위원회, 2018)이 반영된 것으로 3차 기본계획의 재구조화 과정을 통해 저출산 정책의 패러다임 전환이 또 다른 측면에서 이루어졌다. 기존의 출산장려의 관점을 삶의 질 보장과 미래세대에 대한 사회투자 확대로, 결혼가족과 다자녀 중심의 접근을 아이 중심, 모든 형태의 가족으로 범위를 확장하였다. 지속된 목표였던 출산율 제고를 폐기하고, 삶의 질 제고와 성평등 구현을 기본계획의 추진 목표로 삼아, 기존의 '출산과 양육에 유리한 환경 조성'이 아닌 '함께 돌보고 함께 일하는 사회'를 기치로 내걸고 정책을 추진하고자 하였다.

표 1. 제1~3차 저출산·고령사회기본계획 내 저출산 분야

구분	저출산 분야	
	중영역	세부영역
제1차 저출산·고령 사회기본계획 보완판 (2006~2010)	1. 결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화	1-1. 신혼부부 출발지원
		1-2. 자녀양육 가정의 경제적, 사회적 부담 경감
		1-3. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충
1-4. 임신·출산에 대한 지원 확대		
2. 일과 가정의 양립·가족친화적 사회문화 조성	2-1. 모성보호 강화	
	2-2. 가족친화적 직장문화 조성	
	2-3. 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성	
3. 건전한 미래세대 육성	3-1. 아동·청소년의 안전한 성장 환경 조성	
	3-2. 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립	
	3-3. 빈곤아동의 자활·자립 지원	
제2차 저출산·고령 사회기본계획	1. 일과 가정의 양립 일상화	1-1. 육아를 위한 휴가휴직제도 확대·개선
1-2. 유연한 근무형태 확산		
1-3. 가족친화 직장·사회환경 조성		

구분	저출산 분야	
	중영역	세부영역
(2011~2015)	2. 결혼·출산·양육부담 경감	2-1. 가족형성에 유리한 여건 조성 2-2. 임신·출산에 대한 지원 확대 2-3. 출산·양육비용 지원 확대 2-4. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충
	3. 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성	3-1. 취약계층 아동 지원 강화 3-2. 아동·청소년 역량 개발 지원 3-3. 안전한 아동·청소년 보호체계 구축 3-4. 아동·청소년 정책 추진 기반 조성
제3차 저출산·고령 사회기본계획 (2016~2020)	1. 청년 일자리·주거대책 강화	1-1. 청년고용 활성화 1-2. 신혼부부 등 주거지원 강화
	2. 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화	2-1. 임신·출산 사회책임시스템 구축 2-2. 다양한 가족에 대한 포용성 제고 2-3. 아동이 행복하고 안전한 여건 조성
	3. 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁	3-1. 맞춤형 보육 3-2. 돌봄지원체계 강화 3-3. 교육 개혁 추진
	4. 일·가정양립 사각지대 해소	4-1. 일·가정양립 실천 분위기 확산 4-2. 남성·중소기업·비정규직 등 일·가정양립 실천 여건 강화 4-3. 일·가정양립 지원 제도 활성화
제3차 저출산·고령 사회기본계획 (수정) (2016~2020)	1. (비용)출산·양육비 부담 최소화	1-1. 초등학교 입학기 전까지 의료비 제로화 단계적 추진
		1-2. 비혼·만혼 추세를 고려한 출산 환경 개선(안전한 출산)
		1-3. 산모·신생아의 철저한 건강 관리
		1-4. 아동수당 시행효과 등을 고려한 제도모형 개편 검토
		1-5. 다자녀 지원 확대(다자녀 기준 완화: 3자녀 이상 → 2자녀부터)
		1-6. 출산휴가급여 사각지대 해소
		1-7. 출산친화적 국민연금 및 세제 개편
2. (시간)아이와 함께 하는 시간 최대화	2-1. 생애주기별 근로시간 단축 2-2. 휴식있는 삶을 위한 시간권 보장 2-3. 남성 육아참여 확대 2-4. 일·생활 균형 환경 조성 2-5. 육아휴직 개편	
3. (돌봄)충충하고 안전한 돌봄체계 구축	3-1. 보육의 공공성 강화 3-2. 유치원 공공성 강화 3-3. 온종일 돌봄체계 정착(초등학생 돌봄)	

구분	저출산 분야	
	중영역	세부영역
		3-4. 가정 내 돌봄 지원 3-5. 지역 협력체계 구축 3-6. 아동이 안전한 환경
4. (문화)모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성	4-1. 모든 아동이 차별 없이 보호받을 수 있는 여건 마련 4-2. 포용적이고 평등한 가족문화 조성	
5. (기반)2040세대 안정적인 삶의 기반 (일·주거·교육) 조성	5-1. 청년 일자리 안전망 강화 5-2. 남녀 평등한 노동 환경 마련 5-3. 청년·신혼부부 생애주기 특성에 맞는 맞춤형 주거지원 강화 5-4. 사회변화에 대응한 양질의 공교육 제공(교육혁신)	

주: 하단의 자료를 토대로 재구성함.

- 자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획(보완판) 새로마지플랜 2010.
2) 대한민국 정부. (2010). 제2차 저출산·고령사회기본계획 새로마지플랜 2015.
3) 대한민국 정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획 브릿지플랜 2020.
4) 저출산·고령사회위원회, 보건복지부. (2019). 제3차(2016~2020) 저출산·고령사회기본계획 (수정).

현재 정부는 4차 기본계획(2021~2025) 수립을 준비 중에 있다. 어떠한 비전과 목표 하에 저출산 정책들이 수립되고 추진될지는 알 수 없지만, 2019년 9월 범부처 '인구정책 TF'에서 발표한 '인구구조 변화 대응방안'을 통해 어느 정도 유추해볼 수는 있다. 이 발표의 주요 골자는 출산율 제고 정책 지속 추진과 인구구조 변화에 대한 적응력 강화 정책의 병행 추진이다(기획재정부, 2019, p.8). 여기서 출산율 제고 정책은 '저출산·고령사회기본계획'의 추진을 가리키는데, 출산장려 대신 삶의 질 제고를 표방하는 3차 기본계획(수정)의 취지와는 일정부분 모순되어 보인다. 3차 기본계획(수정)이 출산율 제고를 이면에 둔 패러다임 전환이었는지 혹은 저출산을 불가역적인 현상으로 인지하고 실제 출산율 제고를 폐기한 것인지는 좀 더 많은 논의와 분석이 필요하겠지만, 범부처 차원에서 출산율 제고는 다시 등장하였다. 다만, 이전의 기본계획처럼 구체적인 출산율 목표를 통한 저출산 현상의 극복 차원이 아닌 '적응'의 관점과 함께 논의되었다는 점에서 차이가 있다. 기존의 출산율 제고 정책만으로는 급속한 인구구조 변화 대응에 한계가 있다고 판단한 것이다. 때문에 여기서 말하는 출산율 제고는 '완화'라는 관점을 취한다.

그간 정부의 저출산 정책은 저출산·고령사회기본계획을 중심으로 추진되어 왔다. <표 1>을 직관적으로 보면 그 내용이 정책 시기별로 대동소이해 보일 수도 있으나 앞서

논의한 것처럼 각 기본계획의 수립 및 추진의 맥락과 배경에는 차이가 있다. 초기에는 저출산 대응 기반 구축에 초점이 있었다면, 이후 제도·정책 대상자 확대 및 내실화, 저출산 정책 범주 확대의 방향으로 전개되었다. 그리고 이러한 정책적 흐름에는 기본계획의 목표 및 방향, 가치의 변화 과정이 있었다. 특히 삶의 질 제고와 같은 가치의 변화는 핵심적 정책 추진이나 새로운 정책의 추가뿐만 아니라 기존의 저출산 정책을 새로운 시각에서 바라보고 해석하게 했다.

2. 저출산 논의 내용 및 구조에 관한 선행연구

저출산 현상이 장기화된 만큼 저출산에 관한 연구들도 오랫동안 진행되고 쌓여왔다. 다양한 주제와 종류의 연구들이 있지만 이 중 저출산 논의 내용 및 구조 분석은 또 하나의 학술적 흐름이다. 여기에는 젠더 분석(배은경, 2010; 김영미, 2018), 문명사적 분석(김기봉, 2019), 인권 분석(전광희, 2018)과 같이 특정한 관점에서 해석한 연구와 개인화이론(오유석, 2015)과 같이 사회이론적 틀로 분석한 연구, 법·제도의 변화 양상과 과정에 대한 분석(이윤진, 2018)을 통한 논의 구조 파악 등의 다양한 연구들이 있다. 그러나 이 외에도 저출산에 관한 누적된 다량의 자료들을 대상으로 이들의 논의 내용과 구조를 분석한 연구들도 있다. 특히 최근 들어 이러한 연구들이 증가하고 있는데, 그 배경에는 분석할 자료가 축적될 시간 소요의 필요성도 있겠지만 무엇보다 정보기술의 발달로 빅데이터 구축과 접근의 용이성, 이에 따른 다양한 분석기법의 발전이 중요한 역할을 한 것으로 보인다. 최근일수록 본 연구에서 활용하는 텍스트마이닝과 같은 새로운 분석기법들을 활용한 연구들이 점차 증가하였다. 이하에서는 저출산 관련 논의의 최신 동향을 파악한다는 차원에서 비교적 최근에 진행된 연구들을 간략히 살펴본다. 선행연구 검토 결과, 저출산 논의에 대한 분석은 언론기사(김연권, 2019; 노법래, 양경은, 2019), 언론기사에 대한 댓글(이소영 등, 2019), SNS(송민호, 이수범, 2018), 학술문헌(나유미, 김미경, 2010; 김정희, 2019; 정혜영, 강승지, 이연선, 2019) 등 다양한 자료를 대상으로 이루어졌고, 이에 따라 매우 다양한 결론들이 도출되고 있었다.

김연권(2019)은 2003~2018년 9월까지 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문, 경향신문에 나타난 저출산 관련 기사를 분석하였다. 정도의 차이는 있지만, 4개 신문 모두 저출산 문제를 국가희망론과 경제침체론에 근거한 국가주의적 관점에서 논의를 시작했는데,

매체의 이념적 프레임에 따라 젠더적 해석 등 저출산을 바라보는 시각이 변화했으며, 최근에는 청년(결혼·출산 당사자) 입장에서의 저출산 해석과 저출산 사회에 대한 적응 논의들이 나타나고 있음을 확인하였다. 노법래와 양경은(2019)은 2001~2017년까지 저출산을 키워드로 웹에서 수집된 기사문 약 7만 건을 대상으로 텍스트마이닝과 토픽 모델링 기법을 활용하여 국내 언론에 나타난 저출산 논의의 내용적 구조와 시기적 변화를 분석하였다. 분석결과, 저출산을 둘러싸고 '위기', '대응', '적응'의 3가지 의미 군집이 존재하며, 저출산 대응과 관련하여 출산·육아 지원을 위한 급여와 서비스 확대와 같은 복지 전략, 성역할이나 가족의 역할에 대한 강조 등의 인식 개선에 대한 주제가 주를 이뤘다고 말한다. 시기별로는 저출산·고령사회기본계획이 새롭게 발표되는 시점을 전후하여 위기와 대응에 대한 주제의 논의 빈도가 증가했고, 최근 들어 적응에 관한 논의가 증가하고 있음을 확인하였다. 이를 통해 저자는 대응적 차원에서의 패러다임 전환 요청, 저출산 위기 담론의 도구주의적 논리에 대한 재검토, 인식 개선과 구조적 개선을 포괄하는 논의가 필요하다고 주장한다. 이소영 등(2019)은 2018년 1월 1일~2019년 4월 29일까지 '인구 감소' 키워드가 포함된 기사 중 저출산 관련 키워드가 포함된 기사 및 댓글과 인구 감소 관련 사회정책 이슈가 포함된 기사와 댓글에 대하여 버즈양 분석, 감성 분석, 연관어 분석 등을 다양하게 수행하였다. 특히 이 연구는 출생아 감소 및 인구 감소에 대한 최근의 국민의 인식과 감성을 파악했다는 데 의미가 있는데, 국민들은 대체로 부정적인 인식을 하는 것으로 나타나 생산연령인구 감소, 지방소멸, 학령인구 감소 등 출생아 수 감소 및 인구 감소가 가져올 부정적 영향 혹은 파급효과에 국민들이 주목하고 있다고 해석하였다. 송민호와 이수범(2018)은 2015년 10월 16일~2017년 11월 15일까지 트위터에 등록된 11,984건의 저출산 관련 메시지를 대상으로 상위 빈도 단어에 대한 의미연결망 분석을 했다. 분석결과, 출산장려정책에 대한 언급보다는 저출산 상황은 개인의 자발적 선택의 결과라는 해석, 이를 둘러싼 자신의 주변 상황 및 인식, 가치관 변화, 결혼·임신·출산 과정에서의 다양한 걱정이 내용의 주류를 이루고 있음을 확인하였다.

한편, 저출산 관련 학술문헌을 분석한 연구로는 김정희(2019)와 정혜영, 강승지, 이연선(2019)의 연구가 있다. 김정희(2019)는 언론뉴스와 학술문헌을 모두 분석하였는데, 학술문헌의 경우, 2003~2018년에 발간된 813건의 논문을 분석대상으로 하였다. 저자는 그간의 연구들이 현황, 원인, 대책, 과제, 평가(효과)로 유형화가 가능하며, 세부 관심

주제는 여성, 정책, 가치관 및 외국 사례에 집중되어 있다고 분석했다. 마지막으로 저출산에 대한 학계(대중매체 포함)의 논의가 시기적 부적절성, 유사성과 반복성의 경향에서 자유롭지 못한 것을 지적하며 새로운 담론화의 필요성을 주장했다. 정혜영, 강승지, 이연선(2019)은 2004~2019년 4월까지의 저출산 관련 논문을 대상으로 저출산 정책 시기별 언어네트워크 분석을 실시했고, 이를 토대로 영유아 보육정책에 관하여 제안하였다. 이 연구는 그간의 연구들이 성장과 복지를 통해 저출산 문제의 해결 방안을 탐색했다는 점, 저출산 정책이 저출산을 사회문화적 복잡한 현상으로 보고자하는 노력의 진행과 패러다임 전환의 필요성을 인지했다는 점, 그럼에도 기존의 연구는 투자와 복지 강화라는 상향식 정책 패러다임에서 벗어나지 못했다는 한계를 분석결과로 제시하였다. 이외에도 최근의 연구는 아니지만, 나유미와 김미경(2010) 역시 저출산 관련 연구동향을 분석한 바 있다. 1991~2009년까지의 석·박사 논문과 국내 학술지의 저출산 관련 논문 179편을 대상으로 연구동향을 파악하였는데, 결론적으로 저출산 관련 연구의 패러다임이 인구학적·경제학적 문제에 초점을 둔 출산율 높이기에 쏠려 있었음을 말하면서 '수치'가 아닌 '가치'로 바라보는 패러다임 전환이 필요하다고 주장하였다.

본 연구는 다량의 학술문헌을 토대로 저출산에 관한 논의들을 정부의 저출산 정책 시기별로 비교·분석하기 위해서 계량정보학 분석기법과 텍스트마이닝 기법을 활용하였다는 점에서 앞서 기술한 선행연구와 분석방법론 측면에서 차별성을 갖는다. 특히, 본 연구처럼 학술문헌을 토대로 네트워크 분석을 실시한 정혜영, 강승지, 이연선(2019)의 연구와는 3가지 측면에서 차별성이 있다. 첫째, 정혜영, 강승지, 이연선(2019)은 수집된 KCI 문헌의 저자 키워드만을 분석대상으로 활용하였으나, 본 연구는 저자 키워드뿐만 아니라 텍스트마이닝 기법을 사용하여 문헌의 제목에서 주요 키워드를 추출하여 분석대상의 범위를 넓혔다. 둘째, 저출산 연구동향의 면밀한 파악을 위해 저출산 현상과 관련 정책 분야를 다루는 문헌들에 대한 선별과정을 진행하였다. 정혜영, 강승지, 이연선(2019)의 연구는 저출산으로 검색된 모든 문헌을 분석대상에 포함했기 때문에 국민연금법, 노인교육정책, 노인복지정책, 난민정책과 같은 저출산과 관련성이 떨어지는 용어가 분석의 결과로 제시되는 한계점을 가지고 있다. 마지막으로 본 연구는 저출산 연구동향과 정책 시기별로 제시된 국가의 저출산 정책과의 비교·분석 및 합의 도출이 주요 목적으로 영유아 보육정책 제언이 목적인 정혜영, 강승지, 이연선(2019)과는 연구의 관심사와 방향이 다르다.

III. 연구방법

1. 데이터 수집 및 전처리 작업

저출산 연관이 구축을 위하여 수집된 문헌 데이터는 KCI에 등록된 모든 학술문헌이다. 이를 위해 KCI 데이터베이스에서 '저출산'을 키워드로 하여 검색한 결과, 총 1,373건의 문헌이 검색되었다. 검색된 문헌을 바탕으로 본 연구의 목적을 고려하여 저출산 정책 시기별로 기한을 한정하고, 저출산 현상 및 관련 정책 분야를 직접적으로 다루는 문헌들을 선별하는 과정을 거쳤다. 이는 검색된 문헌들의 상당수가 고령사회정책 내지는 노인 복지정책, 저출산과 고령화로 인해 발생하는 경제·사회적 영향과 시스템적 대응에 관한 연구들이었기 때문이다.⁴⁾ 이 중 저출산 정책과 관련된 부분은 저출산·고령사회기본계획의 분류 기준 상 저출산 분야에 해당되는 문헌들만 분석에 포함시켰다(<표 1> 참조). 단, 저출산과 관련된 홍보, 캠페인, 교육, 인식 개선 등의 문헌들은 1차 기본계획을 제외하면 기본계획 상 다른 분야로 분류되지만, 저출산 현상 자체에 영향을 미칠 수 있다는 판단 하에 분석대상에 포함하였고,⁵⁾ 이처럼 정책 추진 시기별로 분야 간 이동이 있었던 주제나 정책 중 저출산 분야에 포함된 적이 있는 문헌(예: 경력단절여성)들도 분석대상에 포함하였다. 더불어 저출산 연구동향을 보다 정확하게 설명하고 분석하기 위해서는 관련 논의를 최대한 빠짐없이 반영하는 것이 중요하기 때문에 위에 제시한 기준 외에는 다른 조건에 의한 문헌 선별 과정을 거치지 않았다.⁶⁾ 이러한 기준에 의해 본 연구를

4) 여기에는 '노후소득보장제도', '고령자 사회참여 확대', '대학구조조정', '농촌지역 활성화', '지방자치단체 재정', '병역 및 국방', '각종 인력 수급 문제' 등의 주제들이 있었다. 이러한 결과는 저출산 현상이 인구학적, 사회정책적으로 고령화와 밀접한 관련성을 지니고 있으며, 사회경제적 파급효과가 사회전반에 걸쳐 나타나기 때문이다. 실제 이러한 문헌들의 상당수는 각 기본계획 내에서 저출산 외의 영역에 해당되었다.

5) 2차 기본계획은 '저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성', 3차 기본계획은 '저출산·고령사회 대응 기반 강화, 3차 기본계획(수정)은 '인구변화 적극 대비' 영역에 해당된다. 반면, 1차 기본계획은 저출산 분야 내에 '학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성'과 그 외의 영역인 '저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성' 모두에 포함되어 있다.

6) 단적인 예로 유사한 주제의 문헌들에 대한 선별 여부가 있을 수 있다. 그러나 본 연구는 일반적 내용분석이 아닌 문헌들의 제목과 저자 키워드에서 주요 분석 키워드를 추출하여 동시출현단어 분석과 이에 기초한 연결정도 중심성을 통계적으로 분석하기 때문에 만약 유사한 주제 문헌에서 동시출현단어쌍이나 특정 키워드가 동일하게 도출되었다면, 이는 그만큼 해당 키워드(쌍)가 중요하게 강조되고 관련 주제의 연구가 활성화되었다고 이해할 수 있다. 또한 분석방법을 떠나서 직관적으로도, 유사한 주제의 문헌들의 출현은 그만큼 해당 주제가 전체적인 연구동향 차원에서 중요한 의미를

위해 최종 선정된 문헌은 총 752건(발행기간: 2006년 2월 ~ 2020년 3월)이며, 이들은 인구학, 사회학, 경제학, 사회복지학, 여성학, 법학, 행정학, 교육학 등 다양한 학문 분야에서 진행된 연구임을 확인할 수 있었다.

다음은 수집된 총 752건의 문헌 데이터를 대상으로 제목(서명)과 저자 키워드에서 분석에 활용할 용어를 추출·정제하는 과정인 전처리 작업을 수행하였다. Python 3.7 (www.python.org)에서 제공하는 nltk 라이브러리의 Komoran 형태소 분석기를 활용하여 명사와 형용사를 추출하고, 효과적인 분석을 위해 동일한 의미를 가지고 있는 이형 단어들을 통제하는 과정(어휘통제)을 거쳤다. <표 2>는 본 연구에서 어휘통제를 위해 적용한 규칙들이다.

첫째, 표현은 다르나 유사하거나 동일한 의미를 가지는 단어들은 적절한 대표 키워드로 통일하였다. 예를 들면 ‘저출산 대책’, ‘저출산 관련 정책’, ‘저출산 정책’을 ‘저출산정책’으로 통일한 것이다. 둘째, ‘일가정양립’, ‘출산장려’, ‘여성주의’ 등과 같이 학문적 차원에서 일반적 용어로 사용되는 문구들은 1개 키워드로 취급하였다. 그 외에 각종 법률과 정부사업명 등의 고유 명칭들도 동일하게 1개 키워드로 구분하였다. 셋째, 연구의 목적을 고려하여 기본적으로 ‘제도’나 ‘정책’은 ‘정책’으로 통일하되, ‘아동수당’, ‘출산장려금’과 같이 통상적으로 제도나 정책의 의미가 포함되어 사용되는 경우에는 ‘정책’을 제외한 원용어만 사용하였다. 넷째, 복합 개념을 포함하고 있는 명사구는 단어를 분리하여 추출 과정에서 의미가 변하지 않도록 하였고, 줄임말 형태의 용어는 풀어서 구분하였다. 다섯째, 해당 문헌의 주제와 추출된 키워드의 의미를 고려하여 형용사 중 일부는 명사로 형태를 변경하였다. 여섯째, 문맥상 주제와 의미적으로 직접적 관련성이 없는 용어, 각각의 연구별로 수행한 방법론과 2차 데이터 명칭들은 불용어로 취급하여 삭제하였다. 마지막으로 제목과 저자 키워드에서 중복으로 출현한 키워드는 출현빈도에 상관없이 1번 출현한 것으로 간주하였다. 이러한 전처리 작업을 통하여 추출된 고유 분석 키워드는 총 2,262개였다.

가지고 강조되고 있다고 볼 수 있다.

표 2. 전처리 작업 예시

연번	작업 내용	예시
①	유사·동일 용어 통일	<ul style="list-style-type: none"> ○ 저출산 대책 / 저출산 관련 정책 / 저출산 대응 정책 / 저출산 정책 → 저출산정책 ○ 저출산·고령화 사회 / 저출산, 고령사회 / 저출산·고령화 시대 → 저출산고령사회 ○ 출산 의사 / 출산 의도 / 출산 의향 → 출산의향 ○ 양성평등 / 성평등 → 성평등 ○ 보조생식의료기술 / 보조생식기술 / 보조생식술 → 보조생식술 등
②	일반적으로 사용되는 학술 용어	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일가정양립, 출산장려, 여성주의, 인구구조, 경제성장, 무상보육, 생애주기, 복지국가 ○ 저출산·고령사회기본법, 모자보건법, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 ○ 초등돌봄교실, 아이돌봄서비스, 다문화인식개선사업, 자녀장려세제 등
③	'정책' 용어 통일 및 삭제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출산장려제도 / 출산장려정책 → 출산장려정책 ○ 육아휴직 제도 / 육아휴직 정책 → 육아휴직 ○ 아동수당 제도 → 아동수당, 출산장려금 정책 → 출산장려금 등
④	복합 개념을 포함하고 있는 명사구 및 줄임말 용어 수정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출산 및 보육정책 → 출산정책, 보육정책, 보육·교육비 → 보육비, 교육비 ○ 도·농 → 도시, 농촌, 여대생 → 여성 대학생 등
⑤	품사변경(명사)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입법적 → 입법, 여성주의적 → 여성주의, 지속가능한 → 지속가능 등
⑥	연구주제와 직접적 관련성이 없는 용어 삭제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국, 한국사회, 연구, 분석, 관점, 사례, 고찰, 조사, 탐구, 모색, 제언, 시사점 ○ 한국노동패널, 사회조사, 한국복지패널 ○ 로지스틱 회귀분석, 생존분석, Q방법론, 텍스트마이닝, 구조방정식 모델 등

2. 동시출현단어 분석

동시출현단어 분석은 계량정보학 분야에서 주로 사용되는 방법으로 기본적으로 두 개의 단어가 동일한 문맥(한 문장 또는 한 문단)에 동시출현하면 이 두 단어는 특정 주제에 대해 고유한 관계를 가진다고 보고 두 단어의 동시출현빈도가 많을수록 관련성이 높다고 가정한다(Morris & Martens, 2008; Sedighi & Jalalimanesh, 2014). 이러한 단어들 간의 동시출현빈도를 토대로 단어 간 네트워크(연관어 네트워크)를 구축하고 네트워크 내의 단어들을 분석하여 그간의 연구동향이나 주제, 각종 개념들 간의 다양한

관계성을 파악할 수 있다. 본 연구에서는 앞서 설명한 전처리 작업을 통해 도출된 2,262개의 분석 키워드와 각 문헌 간의 이원행렬(2-mode) 관계를 용어-용어 유사도 행렬(1-mode)로 작성하여 연관어 네트워크를 구축하였다. 구축된 연관어 네트워크는 대표적인 소셜 네트워크 분석기법(SNA)인 중심성(centrality) 분석기법을 사용하여 1~3차 기본계획 추진시기별 네트워크 분석을 실시하였다. 네트워크 중심성은 연결정도 중심성(degree centrality), 매개 중심성(betweenness centrality), 근접 중심성(closeness centrality)이 있다(이인아, 김혜진, 2019). 연결정도 중심성은 전체 연결된 네트워크 가운데 특정 노드가 얼마나 중심에 위치하는가를 보여주는 척도로 특정 키워드가 다른 키워드와 연결된 정도를 수치화한 것이다. 연결정도 중심성이 높을수록 그 키워드는 주어진 네트워크 하에서 영향력이 크다고 할 수 있다. 매개 중심성은 직접 연결되어 있지 않은 서로 다른 노드들을 연결해 주는 정도를 말한다. 이러한 노드는 특정 노드가 다른 노드로 가기 위해 필히 거쳐야 하는 경로이기 때문에 매개 중심성이 높은 노드는 정보의 흐름에 크게 관여한다(박병언, 임규건, 2015, p.22). 근접 중심성은 특정 노드가 다른 노드들과 얼마나 가까이 있는지를 바탕으로 전체 연결망의 집중화 정도를 나타낸다(최일영, 이용성, 김재경, 2010; 이인아, 김혜진, 2019 재인용, p.194). 본 연구에서 노드는 키워드(단어)를 의미하며 노드간의 연결은 동시출현관계를, 노드 간 연결선의 굵기는 동시출현빈도(강도)를 의미한다. 노드의 크기는 노드가 가지고 있는 연결정도 중심성 값을 반영한 것으로 연결정도 중심성이 클수록 노드의 크기가 크게 나타난다.

본 연구에서는 정책 시기별로 저출산 관련 논의 내용과 구조를 충분히 보여줄 수 있도록 연결정도 중심성이 높은 상위 100개 단어를 기준으로 네트워크 분석을 진행하였다. 정책 시기별로 등장한 단어쌍의 동시출현빈도를 기준으로 네트워크 분석을 진행할 경우 시기별 문헌 수의 차이에 따라 등장하는 키워드 수가 상이하게 된다. 이에 따라 영역별로 분석 수준에 차이가 발생하게 되고, 7) 반대로 시기별로 적절하고 비슷한 규모의 키워드를 유지하면서 동시출현빈도 횡수 기준을 다르게 가져가면 임의성이 증가할 수 있어 본 연구에서는 연결정도 중심성을 기준으로 동일한 개수의 키워드를 선택하였다. 형태소 분석과 단어 정제 후 도출된 고유 키워드 수는 1차 기본계획 시기 760개,

7) 예를 들어 동시출현빈도 기준을 높게 설정할 경우, 문헌 수가 상대적으로 적은 영역은 그렇지 않은 영역에 비해 분석에 사용되는 키워드 수가 줄게 되어 해당 분석 영역의 네트워크 내 관계성을 충분히 설명하는 데 한계가 있다.

2차 기본계획 시기 1,138개, 3차 기본계획 시기 1,309개이며, 분석된 결과는 정책 시기별 연결정도 중심성 상위 100위 단어들을 제시하였고, Gephi 시각화 툴(www.gephi.org)을 사용하여 연관어 네트워크를 시각화하였다.

IV. 분석결과

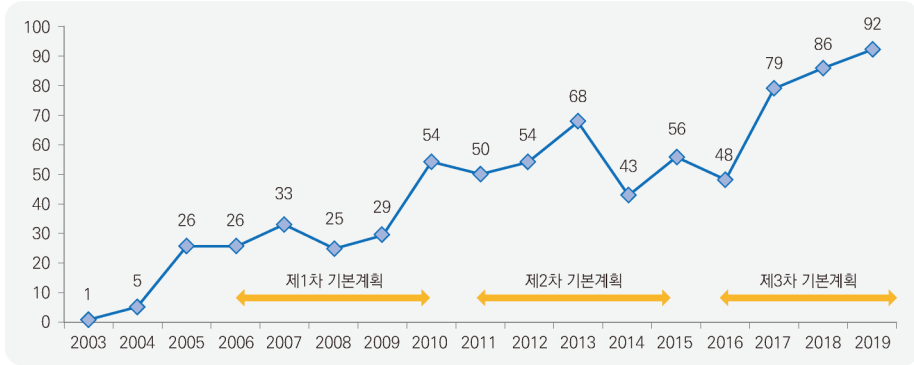
1. 저출산 분야 연구동향

본 연구의 분석대상 문헌은 총 752개이지만, 여기서는 동향 파악 차원에서 KCI에서 저출산으로 검색된 전체 논문 중 저출산 관련 문헌들을 선별·포함하여 제시하였다. 저출산으로 검색하여 수집한 문헌은 총 784개(2003년 12월 ~ 2020년 3월)이다. [그림 1]에서 알 수 있듯이 2020년 문헌을 제외한 현재까지 저출산 분야 관련 문헌은 연도별로 편차는 있으나 전반적으로 증가 추세에 있다. 이를 정부의 저출산·고령사회기본계획 추진 시기에 비춰보더라도, 1차 기본계획 167개, 2차 기본계획 271개, 3차 기본계획 314개로 저출산 현상에 대한 학문적 관심이 계속 증대되고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 3차 기본계획은 아직 진행 중이고, 이 연구의 문헌 취합 시점이 2020년 3월이라는 것을 고려할 때 향후에도 저출산 관련 연구들은 더욱 늘어날 것으로 예상된다. 이러한 경향은 다년간의 정책 추진에도 개선되기도는 갈수록 심화되는 저출산 현상이 그 배경에 있을 것으로 판단되는데, 역대 최저 합계출산율 기록을 갱신하는 등 추세뿐만 아니라 수준에 있어서도 상당한 심각성을 보이는 최근의 출산 흐름과 2017년부터 급격하게 증가하고 있는 문헌 수의 관계에서도 이를 유추해 볼 수 있다.⁸⁾

8) 통계청(2020)에 따르면 합계출산율은 2015년 1.239, 2016년 1.172, 2017년 1.052, 2018년 0.977, 2019년(잠정) 0.92이다.

그림 1. 저출산 분야 및 정책 영역 문헌 현황

(단위: 개)



주: 2020년 문헌은 9개로 그래프에는 제시하지 않음.

앞서 살펴봤듯이 정부의 저출산 현상에 대한 공식적 대응은 2003년부터이다. 반면, 저출산 분야 연구들은 2005년을 기점으로 증가하기 시작한다. 이러한 추세는 2005년 「저출산·고령사회기본법」 제정과 이후의 기본계획 추진 등 저출산 현상에 대한 국가의 개입과 시기적으로는 같아한다고 할 수 있으나, 저출산이라는 아젠다는 국가가 설정하고 이후에 관련 연구들이 후속적으로 진행되었음을 확인할 수 있다. 또한 각 기본계획이 수립되는 시점인 2005년, 2010년, 2015년의 연구물들이 이전 연도에 비해 증가하는 경향이 보이는데, 이는 언론기사를 분석한 노법래와 양경은(2019)의 연구결과에서도 나타나는 부분으로 정부의 정책 수립에 대한 학계의 관심을 간접적으로 확인할 수 있다.

2. 동시출현단어 분석결과

여기서는 저출산 관련 문헌들에서 나타난 단어들의 동시출현을 기반으로 연결정도 중심성이 높은 상위 100개 단어의 연관어 네트워크와 이를 시각화한 결과를 정부의 저출산 정책 추진 시기별로 제시하였다. 시각화한 각각의 그림에서 노드는 분석된 키워드를 뜻하고, 각 노드와 노드 레이블의 크기는 연결정도 중심성에 비례한다. 노드 간 연결된 링크(연결선)의 굵기는 굵을수록 동시출현 횟수가 높음을 의미한다. 마지막으로 노드의 색상은 모듈성(modularity)을 기반으로 한 군집을 뜻하는데, 이 군집은 연결된 네트워크 내에서 연결정도 중심성, 근접 중심성 등의 중심성 계산을 토대로 연관성이

높은 키워드들을 통계적으로 묶은 것이다. 단, 네트워크 내에서 수치적인 연관성에 따라 형성된 것이기 때문에 개별 군집이 다른 군집 혹은 키워드와 연결되지 않은 것이 아니므로 해석에 유의할 필요가 있다.

가. 제1차 기본계획(2006~2010년) 추진 시기

저출산과 관련하여 이 시기에 나타난 주요 단어들은 '가족', '여성', '가족정책', '고령화', '출산', '일본', '자녀', '인식', '지원' 등이다. 가족은 '저출산' 다음으로 중심성이 높은 단어로 군집으로 표시된 키워드 외에도 상당수의 키워드에 연결되어 있다. 가족 키워드의 등장은 김흥주(2008)의 분석처럼 정부가 저출산 문제를 사회재생산 제도인 가족으로부터 풀어나가려는 정책적 관심이 배경에 있다고 할 수 있는데 이는 '가족가족정책'의 강한 관계성(연결선 굵기)에서도 살펴볼 수 있다. 한편, '건강가정기본법', '가족법', '다문화', '다양한' 등의 키워드는 당시 가족해체를 비롯한 다양한 가족의 인정 등 여러 가족의 변화에 대한 이슈에 대하여 2004년 「건강가정기본법」 제정과 제1차 건강가정기본계획(2006~2010) 추진이 맞물린 결과로 보인다. 특히 '다양한 가족'은 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)에 와서야 공식적으로 등장한 용어로 당시 국가 차원에서는 저출산 정책(대상)으로서 이들을 고려하지 않았으나 문헌들에서는 다양한 가족에 대한 논의가 이미 진행되고 있었음을 알 수 있다. '여성'의 경우, '출산율', '출산', '출산장려'와 같이 출산을 하는 주체, '출산장려정책', '일가정양립' 등 정책대상으로서 시각을 엿볼 수 있으며, '모성보호', '여성주의', '여성정책' 관점에서의 분석도 이루어졌음을 확인할 수 있다. 특히 연결된 다른 키워드에 비해 동시출현빈도가 높게 나타나는(연결선이 굵은) '여성-출산', '여성-출산율-출산장려정책', '여성-출산장려'의 네트워크는 심각한 저출산 현상과 이를 해소하기 위한 여성 중심의 정책적 접근과 분석이 이 시기의 주요 관심사였음을 알게 한다. 또한 '교육비', '여성', '경제활동', '혼인', '연령', '원인'의 네트워크처럼 저출산 원인에 대한 연구가 진행되었고, 그 밖에 저출산 현상에 대한 사회보장제도의 접근 등도 살펴볼 수 있다. '가족정책' 역시 다양한 군집들과 연결되어 있는데, '젠더' 측면에서의 분석과 '프랑스', '독일', '일본' 등 해외사례 탐구가 이루어졌음을 알 수 있다. '고령화'의 경우, '저출산고령사회'와 함께 '가치교육', '교과서', '교육과정', '성평등', '가족친화' 등의 용어와 군집을 형성하는데, 관련 문헌들은 저출산고령사회에서 가족친화적

가치, 성평등, 결혼·출산에 대한 가치관 등에 대한 교육·인식 개선에 관한 내용들로 당시 정부의 추진 계획과 맥을 같이 한다. ‘출산’은 ‘요인’과 연결되어 관련 연구가 많이 진행되었다. 특히 ‘출산-요인’은 ‘기혼여성’, ‘자녀-양육’과 강하게 연결되어 있고 이 둘 또한 상호 연결되어 나타나고 있어 출산과 양육에 미치는 다양한 요인들에 대한 기혼여성 중심의 연구가 진행되었음을 알 수 있다. 다른 한편으로 ‘출산’은 ‘인식’ 및 ‘가치관’과 연결되어 관련 연구들이 진행되었고, 더불어 ‘대학생’과도 네트워크를 형성하였는데, 이 둘을 대상으로는 출산뿐만 아니라 결혼, 자녀, 양육에 대한 인식과 가치관에 관한 연구도 확인할 수 있었다. 특히 ‘인식’은 ‘출산’, ‘양육’, ‘자녀’ 외에도 ‘저출산정책’, ‘출산장려정책’, ‘보육’ 등 다양한 네트워크와 연결되어 관련 연구가 진행되었다. ‘지원’의 경우, 문헌들이 제도나 정책을 언급할 때 대부분 활용한 단어로 정부의 저출산 현상에 대한 대응 방식이 ‘지원’에 초점이 있었음을 보여주는데, 이 단어는 3차 기본계획 시기까지 계속 나타난다. 종합적으로 볼 때, 이 시기의 문헌들은 정책적으로는 크게 보육·교육, 일가정 양립, 가족, 출산장려로의 분야별 접근이 있었고, 성평등 가치를 중요하게 인식했다. 저출산 현상에 대해 문제, 위기라는 진단과 이에 대한 대응, 대비의 관점을 가지고 방안(방향)을 모색하거나 과제를 제시하는 특징을 보인다. 반면, 1차 기본계획 상의 신혼부부, 임신 부분과 건전한 미래세대 육성 영역에 관한 관련 키워드들은 거의 다뤄지지 않은 것으로 나타났다.

표 3. 제1차 기본계획(2006~2010년) 추진 시기 기준 동시출현단어 기반 키워드 추출 결과 (전체 고유 키워드 수: 760개)

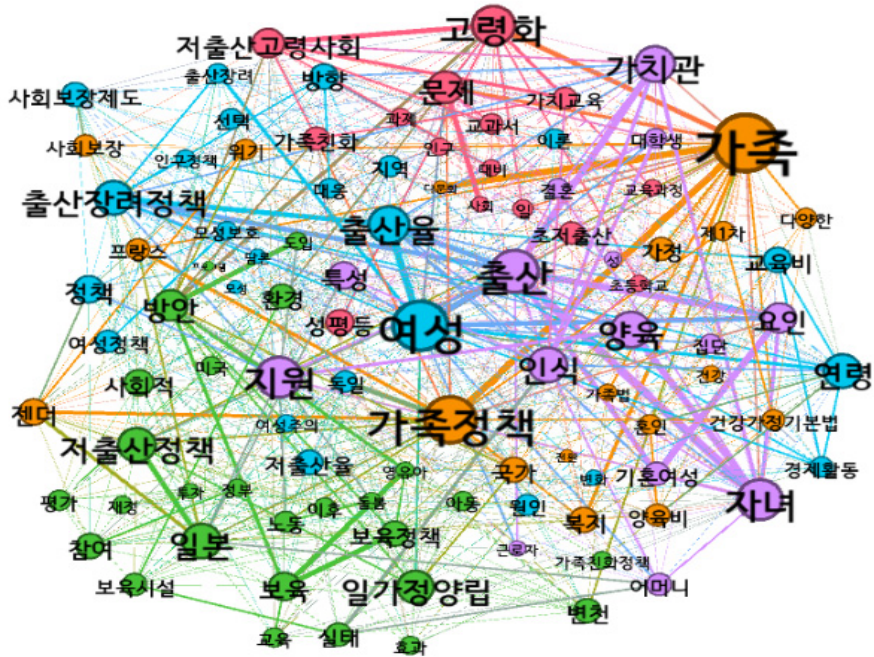
연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도
1	저출산	421	14	보육	71	27	특성	49	40	성평등	41
2	가족	166	15	출산율	70	28	프랑스	48	41	효과	41
3	여성	130	16	문제	70	29	실태	48	42	교육	41
4	가족정책	117	17	저출산정책	69	30	방향	47	43	기혼여성	40
5	고령화	107	18	가치관	67	31	정책	46	44	초저출산	40
6	출산	92	19	양육	67	32	변천	46	45	보육정책	40
7	일본	91	20	연령	67	33	독일	45	46	환경	40
8	자녀	88	21	출산장려정책	64	34	저출산율	45	47	교육비	40

텍스트마이닝 기법을 활용한 '저출산' 관련 연구동향 분석:
정부의 저출산 정책 추진 과정과의 비교를 중심으로

연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도
9	인식	88	22	일가정양립	63	35	국가	44	48	출산장려	39
10	지원	83	23	젠더	58	36	보육시설	44	49	도입	38
11	요인	81	24	복지	50	37	가족친화	43	50	어머니	38
12	방안	79	25	사회적	50	38	노동	42			
13	저출산고령 사회	73	26	위기	49	39	지역	42			

주: 1) 연결정도 중심성은 해당 키워드 간(100개) 관계가 아닌 연결된 전체 네트워크에서 산출한 것임.
2) 지면관계 상 연결정도 중심성이 높은 상위 50개 단어를 제시함.

그림 2. 제1차 기본계획(2006~2010년) 추진 시기 기준 상위 100개 키워드 간 네트워크 그래프



주: 관련 연구들이 '저출산 용어의 검색결과인 점, '저출산 용어를 포함할 경우 해당 영향력이 대다수의 분석 키워드에 영향을 미쳐 세부 군집(cluster)이 명료하게 드러나지 않은 점을 고려하여 상기 그래프에서는 '저출산 용어를 제외하여 제시함.

나. 제2차 기본계획(2011~2015년) 추진 시기

이 시기의 연구들은 1차 기본계획 시기와 마찬가지로 저출산 현상에 대해 문제라는 인식과 원인 규명, 이에 대한 대응, 방향과 방안을 찾거나 과제를 제시하는 형태를 취한다. 그 밖에 출산, 여성, 자녀, 양육, 지원, 요인, 가족, 고령화, 가족정책 등도 이전과 동일하게 연결정도 중심성이 높게 나타난다. 여기서는 2차 기본계획 시기에 두드러진 점을 중심으로 살펴보도록 한다. 가장 큰 특징은 ‘결혼’ 키워드가 크게 강조되었다는 점이다(연결정도 순위: 76→8).⁹⁾ 1차 기본계획 시기의 결혼은 대학생을 중심으로 결혼에 대한 단편적인 가치관 연구가 주로 진행되었는데, 이 시기에는 대학생과 함께 20~30대의 미혼여성을 포함하여 가치관뿐만 아니라 ‘결혼 견해’, ‘희망결혼연령’, ‘결혼 결정’과 실제 ‘결혼 이행’에 미치는 개인적·사회적 차원에서의 다양한 요인들을 분석하고 해석한 연구들이 진행되었다(김중백, 2013; 임훈민, 김중백, 2013; 이재경, 김보화, 2015; 최필선, 민인식, 2015). 이러한 경향은 한국사회의 특성상 출산은 결혼(혼인)이 전제되는 사회적 특성이 있기 때문에 출산으로의 이행을 위한 결혼에 대한 다각도의 분석과 이해가 있었다고 볼 수 있다. 또한 ‘효과’ 역시 1차 기본계획 시기에 비해 중요도가 높아졌는데(연결정도 순위: 40→13), 이는 2차 기본계획 추진과 더불어 1차 기본계획 추진에 대한 평가가 필요했던 것으로 보인다. 효과는 다양한 군집으로 연결되어 있었는데, 이 중 ‘저출산정책’, ‘보육’, ‘출산장려정책’ 등 정책 분야와도 연결되어 있었다. ‘출산’은 1차 기본계획 시기와 같이 중요하게 강조되었는데(연결정도 순위: 6→2), 이 시기에는 ‘가치관’이나 ‘태도’ 외에도 ‘후속’, ‘출산계획’, ‘경제적’, ‘개인화’, ‘가족주의’, ‘문화’, ‘가치’ 등의 용어가 함께 나타났다. ‘후속-출산계획’은 ‘자녀’, ‘양육’, ‘요안’과 연결되었는데, 이러한 접근은 저출산에 대한 단순한 반작용으로서의 출산 개념이 아닌 추가 출산이라는 또 다른 상황적 맥락에 대한 상세한 이해를 시도했다고 평가할 수 있다. 유사한 맥락에서 이상자녀수와 현실자녀수를 포함하는 ‘자녀수’ 단어도 등장하였다(이주영, 박재완, 2015). 또한 ‘경제적’ 맥락과 함께 ‘개인화’, ‘가족주의’, ‘문화’, ‘가치’, ‘젠더’ 등 사회문화적 차원에서 출산을 이해하려는 시도들이 있었다. 이러한 흐름은 이 시기의 연구들이 1차 기본계획 시기에 비해 보다 다각적인 측면에서 저출산(출산)에 대해 이해하고 분석

9) <표 4>의 변화(142)와 결혼(142)과 같이 연결정도가 같은 키워드쌍 발생 시, 이전 순위 키워드의 다음 순위를 동일하게 부여하였다(이하 동일).

했음을 보여준다. '아동' 역시 1차 기본계획 시기에 비해 강조되었는데(연결정도 순위: 80→19), '보육·(유아)교육' 외에도 '아동복지' 용어와 함께 연결되며, 사회적 보호가 필요한 아동의 양육이나 빈곤아동·청소년에 대한 문화·사회·인적 자본 측면에서의 정책 연구 등 기본계획상의 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성에 대한 연구가 진행되었다(김선애, 2011; 변미희, 정혜선, 2011). '임신'의 경우, 2차 기본계획 때 새로이 출현한 키워드로 '태도'나 '가치관' 외에도 '이전' 단어와 연결되어 있다. 이 부분은 임신 전 출산 건강 관리에 대한 것으로 상위 100개 단어 범주에는 속하지 않았지만, 고위험 임신과도 연결되어 있었다. 또 다른 측면에서는 난임부부에 대한 '보조생식술', '낙태(인공임신중절)'가 새롭게 등장하였는데, 이를 통해 이 시기에는 저출산 현상과 관련된 임신·출산을 둘러싼 다양한 이슈들에 대한 연구들이 진행되었음을 알 수 있다. 한편, '어머니', '다문화'는 1차 기본계획 시기부터 계속적으로 출현하는 단어인데, 어머니의 경우 '자녀', '양육', '유아', '경험'으로 연결되어 양육 경험에 대한 연구들이 진행되었고, 다문화는 '가족', '결혼이주여성', '이주'와 연결되어 다문화가족 안에서의 결혼이주여성에 초점을 두고 연구가 진행되었다는 것을 확인할 수 있다. 그 밖에 1차 기본계획 시기에 등장하지 않았던 정책 관련 키워드로 '무상보육', '양육수당', '아동수당'이 나타난다. 2013년에는 무상보육제도가 시행되었는데, 이와 관련하여 '무상보육', '양육수당', '유보통합(보육-유아교육-통합)' 키워드가 등장하였다. 반면, '아동수당'은 실제 2018년에 도입되었던 것을 고려할 때, 이전부터 논의되었음을 확인할 수 있다. 한편, 2차 기본계획의 중점 추진 방향이었던 일과 가정의 양립 일상화는 영역으로는 표시되지만 1차 기본계획과 비교했을 때 중요도 등에서 특이점은 발견되지 않는다.

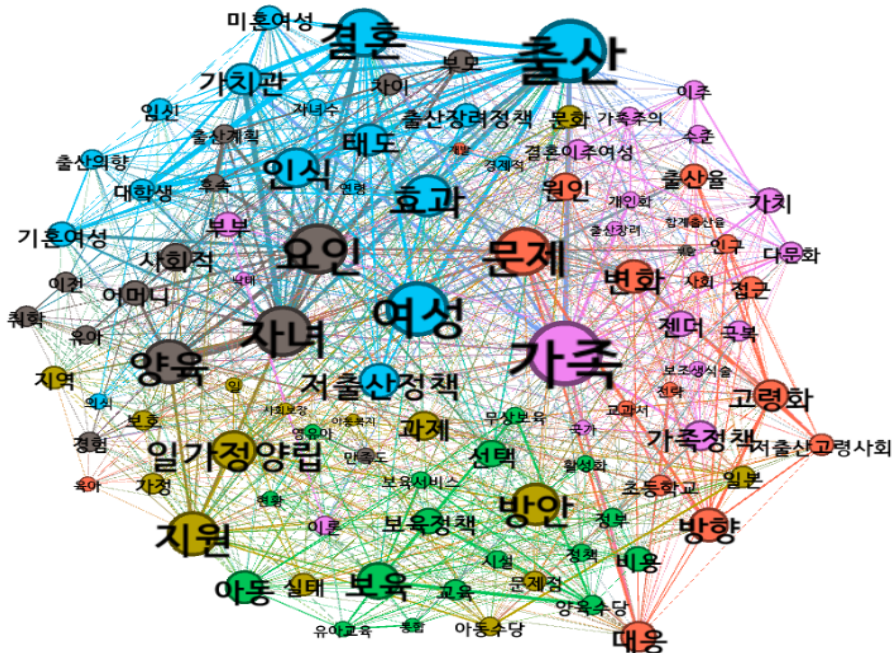
표 4. 제2차 기본계획(2011~2015년) 추진 시기 기준 동시출현단어 기반 키워드 추출 결과
(전체 고유 키워드 수: 1,138개)

연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도
1	저출산	567	14	방향	122	27	선택	81	40	기혼여성	66
2	출산	262	15	고령화	120	28	원인	80	41	보육서비스	64
3	가족	238	16	보육	113	29	대응	80	42	출산장려정책	63
4	여성	219	17	일가정양립	103	30	젠더	79	43	부부	63
5	요인	187	18	인식	103	31	사회적	78	44	활성화	63

연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도
6	자녀	185	19	아동	99	32	보육정책	77	45	교육	62
7	양육	146	20	저출산정책	95	33	실태	77	46	비용	62
8	변화	142	21	출산율	93	34	인구	76	47	개인화	61
9	결혼	142	22	가족정책	89	35	이론	75	48	가치	59
10	방안	138	23	과제	86	36	일본	70	49	가족주의	59
11	지원	133	24	가치관	85	37	보호	70	50	결혼이주여성	59
12	문제	131	25	부모	81	38	태도	68			
13	효과	127	26	다문화	81	39	저출산고령사회	67			

주: 1) 연결정도 중심성은 해당 키워드 간(100개) 관계가 아닌 연결된 전체 네트워크에서 산출한 것임.
2) 지면관계 상 연결정도 중심성이 높은 상위 50개 단어를 제시함.

그림 3. 제2차 기본계획(2011~2015년) 추진 시기 기준 상위 100개 키워드 간 네트워크 그래프



주: 관련 연구들이 '저출산 용어의 검색결과인 점, '저출산 용어를 포함할 경우 해당 영향력이 대다수의 분석 키워드에 영향을 미쳐 세부 군집(cluster)이 명료하게 드러나지 않은 점을 고려하여 상기 그래프에서는 '저출산' 용어를 제외하여 제시함.

다. 제3차 기본계획(2016~2020년) 추진 시기

앞서 살펴봤듯이 이 시기는 정부 정책적으로 큰 변화가 있었다. 3차 기본계획 수립, 재구조화를 거치면서 저출산 정책은 패러다임 전환이라는 표어와 함께 성평등, 삶의 질, 종합적·구조적 접근을 추구했다. 이러한 정책적 변화는 이 시기의 문헌들에서 '주택', '주거', '청년', '일생활균형', '성평등', '패러다임-전환' 키워드로 나타난다. 키워드 간의 복잡한 네트워크 속에서도 전체적으로 봤을 때, 이 시기의 문헌들은 결혼, 임신, 출산, 육아, 양육, 자녀에 대한 인식, 가치관, 요인, 경험 등의 네트워크, 인구, 인구구조, 인구 감소, 패러다임, 변화, 저출산고령사회 등의 거시적 차원의 네트워크, 저출산 정책을 비롯한 각종 정책과 제도 그리고 성평등, 젠더 등 가치를 포괄하는 네트워크, 주택, 주거 등을 포함한 기타 네트워크로 군집을 형성한다. 이 중 첫 번째 분야는 이전과 동일하게 여성과 가족의 대상적 틀에서 결혼과 출산, 육아가 강조되고 있는 것으로 나타났다. '출산'은 2차 기본계획 시기에 연이어 저출산 다음으로 연결정도가 가장 높은 키워드였고, '결혼' 역시 2차 기본계획 시기부터 계속 중심성이 높게 나타난 키워드로(연결정도 순위: 8→7) 이 둘은 2차 기본계획 시기부터 다른 네트워크에 비해 연결선이 굵게 나타나(동시출현단어 빈도가 높아)고 있다. 이러한 강한 관계성은 저출산 현상에 관한 연구의 흐름이 '결혼-출산'이라는 단계적 이행의 관점을 취하고 있었음을 알게 한다. 반면, 2차 기본계획 시기에 등장한 '육아'는 이 시기에 이르러 연결정도가 크게 증가한(연결정도 순위: 93→18) 키워드로 핵심적 주제였음을 알 수 있다. 특히 표시된 군집 외에도 '정책', '육아휴직', '저출산정책', '보육', '경험', '만족도', '인식', '성평등' 등과 연결되어 생활에서 정책 영역까지 다양한 연구들이 진행되었다. 한편, 여성이 여전히 중요한 키워드임에도 불구하고, '부부'의 연결정도도 2차 기본계획 시기에 연이어 강조되었다(연결정도 순위: 42→36). 2차 기본계획 시기에는 주로 난임과 낙태에 관련된 접근이었다면, 이 시기에는 이에 더해 부부의 특성 등 부부관점에서 출산, 양육, 육아 등을 바라보고 있었다. 이러한 관점은 '부모' 단어의 출현과도 연결된다. 1차 기본계획 시기에는 부모가 아닌 어머니의 키워드가 있었고, 2차 기본계획 시기에는 부모와 어머니가 동시에 나타난 반면, 이 시기에는 어머니가 아닌 부모 단어만 나타난다. 출산, 양육, 육아의 접근에 있어 기존의 성별 구분(여성 중심)이 아닌 점차 부부와 부모 중심으로 방향이 변화되고 있는 것이다. '기혼여성'의 연결정도가 일부 낮아진 것도 같은 맥락으로 이해할 수 있을

것이다. 또한 이 분야의 이전 시기와 다른 특징적인 부분은 결혼, 출산, 자녀, 양육, 육아, 가족, 생활 등과 연결되어 '만족', '만족도' 키워드가 강조되었다는 것이다. 이러한 연결고리는 '삶의 질 제고'를 추구하는 3차 기본계획(수정)과도 맥을 같이한다고 할 수 있는데, 이는 정책 추진의 목표와 결과가 결혼-출산-양육(육아)의 이행단계별 만족으로 연결되어야 함을 시사한다. 두 번째 분야의 주요 특징은 '변화' 키워드가 강조되고 있다는 것이다. 변화는 3차 기본계획 시기로 올수록 중심성이 높아진 키워드(연결정도 순위: 80→8→6)로 표시된 군집 외에도 '결혼', '출산', '양육', '육아', '인구구조', '인구', '인구감소', '가치관', '저출산정책', '정책', '합계출산율' 등 다양한 군집과 키워드에 연결되었다. 특히, 이 시기에 새로이 출현한 '인구구조', '인구감소'가 변화라는 맥락에서 고찰된 것은 저출산 현상이 단순한 이슈를 넘어 그 영향이 가시적이고 본격적으로 사회의 변화를 초래하고 있었기 때문이다. 이와 관련 통계청(2019) 장래인구특별추계(2017~2067년)에서는 2017년 생산연령인구 감소세 전환, 2019년부터 인구의 자연감소 시작, 2028년 이후 총인구 감소를 전망하였다. 또한 저출산정책, 합계출산율, 출산율과의 연결은 위의 맥락의 연장선에서 10년 넘게 진행된 저출산 정책 과정과 정책 결과로서의 출산율 변화에 대한 분석 필요성이 있었던 것으로 보이며, 변화와 관련된 거시적 차원의 키워드들은 상호 연결되어 '인구정책', '지속가능', '시스템', '발전' 등으로 이어지는 것을 확인할 수 있었다. 한편, 1~3차 기본계획 기간 동안 지속적으로 등장한 '지역'이라는 단어는 이 시기에 가장 강조된다(연결정도 순위: 24). 지역 역시 '인구', '인구구조', '변화', '인구감소', '위기'의 거시적 차원의 키워드를 비롯하여 '출산', '합계출산율', '출산장려정책', '정책', '청년', '교육', '주거', '환경' 등 다양한 군집에 연결되어 있었다. 이는 인구학적으로 구조적 차원의 변화가 예상됨과 동시에 저출산 현상에 관한 이해 및 정책적 접근의 핵심 키워드가 지역이라는 것을 시사한다. 세 번째 영역은 이전의 기본계획 시기와 유사하게 '가족정책', '일가정양립', '보육' 및 '보육정책', '출산장려정책', '성평등', '젠더', '아동수당' 등이 나타났다. 다만, 2차 기본계획 시기와 비교해 볼 때, 보육, 보육정책, 출산장려정책, 젠더의 연결정도 키워드 순위가 이전에 비해 낮아졌는데(<표 4>, <표 5> 참조), 이 부분이 정책의 효과성이 높아졌거나 기본계획이 출산율 목표 폐기, 성평등을 표방하면서 줄어들었는지 여기서 판단하기는 어렵다. 인구구조 변화나 인구감소와 같은 다른 주제들이 더 부각되었을 수도 있다. 하지만, 1~3차 기본계획 시기에 이르기까지 계속 등장하고 있음은 분명하다. 반면, '출산휴가', '육아휴직(일가정양립과 연결)', '법제' 키워드에서

알 수 있듯이 저출산 정책 관련 구체적인 제도 연구와 법제적 접근이 이루어지기도 하였다. 또한 '지속가능', '발전', '시스템' 키워드가 새로이 나타났고, '인구정책'이 보다 강조되었다. 마지막 분야는 '주택', '주거', '환경', '부담', '혼인', '청년', '가구', '공간' 등이 연결되어 있다. 이는 정부의 정책 기조와도 맥을 같이하는데, 주거비 부담 외에도 공간과 환경에 대한 고려는 정책에 참고할 만한 부분이다. 추가적으로 '육아', '가구', '주택', '주거', '환경'의 연결은 신혼부부나 청년뿐만 아니라 육아가구를 위한 인프라 차원의 접근도 필요함을 시사한다.

표 5. 제3차 기본계획(2016~2020년) 추진 시기 기준 동시출현단어 기반 키워드 추출 결과
(전체 고유 키워드 수: 1,309개)

연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도	연번	키워드	연결 정도
1	저출산	537	14	양육	144	27	보육	96	40	만족도	75
2	출산	232	15	문제	134	28	위기	86	41	대응	74
3	방안	220	16	지원	121	29	교육	86	42	가치	72
4	여성	198	17	일가정양립	114	30	이론	84	43	적용	72
5	일본	193	18	육아	113	31	현황	84	44	환경	71
6	변화	179	19	저출산정책	110	32	주거	83	45	가정	68
7	결혼	178	20	가족정책	110	33	합계출산율	82	46	청년	68
8	요인	175	21	성평등	108	34	특성	82	47	법제	68
9	가족	170	22	과제	100	35	공공	82	48	국가	68
10	인구	158	23	주택	100	36	부부	79	49	젠더	67
11	자녀	154	24	지역	99	37	인구감소	78	50	경험	67
12	고령화	148	25	저출산고령사회	97	38	생활	78			
13	인식	148	26	사회적	97	39	가치관	75			

주: 1) 연결정도 중심성은 해당 키워드 간(100개) 관계가 아닌 연결된 전체 네트워크에서 산출한 것임.
2) 지면관계 상 연결정도 중심성이 높은 상위 50개 단어를 제시함.

‘저출산’을 제외했을 때 1~3차 기본계획 시기 동안 학술문헌들에서 공통적으로 등장한 키워드는 ‘저출산정책’, ‘출산’, ‘가족’, ‘가족정책’, ‘인식’, ‘보육’, ‘양육’, ‘일가정양립’, ‘여성’, ‘자녀’, ‘문제’, ‘요인’, ‘방안’, ‘지원’, ‘고령화’이다. 여기서 알 수 있는 것은 학술문헌들이 저출산 현상을 문제로 바라보고, 요인을 분석하여 방안을 찾고자 하였다는 점이다. ‘지원’은 방안의 형태로 이해할 수도 있으나, 문헌들에서 현재 제도나 정책을 언급할 때 대부분 사용한 단어로 정부의 주된 저출산 대응 방식이 ‘지원’임을 가리키기도 한다. 특히 ‘방안’은 1~3차 기본계획 시기 동안 연결정도 키워드 순위가 상위에 속함에도 불구하고 계속 높아지고 있어 저출산 현상의 심각성 인식과 해결에 대한 학계의 관심을 보여준다. 또한 출산, 보육, 양육, 일가정양립 등의 정책 영역을 다루며 가족 단위의 정책 접근을 중요하게 인식했으며, 출산 주체이자 정책 대상으로서 여성 중심의 접근과 분석이 주를 이뤘음을 알 수 있다. 그러나 다른 한편에서 ‘여성’에 대한 분석은 ‘젠더’ 관점에서 계속 이루어졌다. ‘젠더’는 3차 기본계획 시기에 30위 밖으로 나타났지만 1~3차 기본계획 시기 동안 꾸준히 등장한 단어이기도 하다(연결정도 순위: 23→30→49). 한편, ‘인식’은 앞서 살펴봤듯이 ‘가치관’과 연결되어 ‘결혼’, ‘출산’, ‘양육’을 중심으로 함께 활발하게 연구되었다. ‘가치관’ 역시 3차 기본계획 시기에는 39위를 기록했지만, 1차 기본계획 18위, 2차 기본계획 24위로 1~3차 기본계획 시기 동안 계속 중요도 있게 등장하였다. 반면, 그간의 기본계획은 이처럼 변화되는 가치관과 인식에 대한 고려보다는 ‘저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성’과 ‘저출산·고령사회 대응기반 강화’ 등의 영역에서 출산장려, 건전한 가족관 형성 등의 홍보와 교육으로 이를 개선하는 데 초점을 두었다.¹⁰⁾ 또한 ‘자녀’는 위에 언급된 ‘출산’과 ‘양육’, ‘가족’, ‘인식’, ‘가치관’을 비롯한 다양한 군집 및 단어들과 연결되어 나타난 키워드이고, ‘고령화’는 주로 저출산과 연결된 사회적 현상과 배경으로서 설명된 키워드이다. 그 밖에 2차 기본계획 시기에는 36위를 기록했지만 1차, 3차 기본계획 시기에 계속 상위권에 위치한 ‘일본’은 저출산 관련 연구의 주된 해외사례로서 활용되었음을 알 수 있다.

한편, 1차 기본계획을 기준으로 이후에 새로이 중요도 있게 출현한 단어로는 2차 기본계획 시기는 ‘변화’, ‘결혼’, ‘효과’, ‘아동’, ‘과제’, ‘부모’, ‘다문화’, ‘선택’, ‘원인’, ‘대응’, 3차 기본계획 시기는 ‘인구’, ‘육아’, ‘성평등’, ‘주택’, ‘지역’, ‘교육’, ‘이론’, ‘현황’이다. ‘변

10) 그러나 1~3차 기본계획 시기에 등장한 ‘교과서’, ‘가치교육’, ‘교육과정’, ‘인구교육’ 등의 키워드에서 알 수 있듯이 학계 역시 다른 한편으로는 가치관 및 인식 관련 교육에 대한 연구가 진행되었다.

화, '결혼', '과제'는 1차 기본계획 시기에도 등장한 단어이지만, 2차 기본계획 시기에 크게 부각되어 3차 기본계획 시기까지 계속 강조된 단어들로 특히 변화와 결혼은 상위권에 위치해 있다. '변화'는 이 시기동안 '결혼', '출산', '양육', '가족', '저출산정책', '출산장려정책', '일가정양립', '(합계)출산율', '가치관', '인식' 등 다양한 군집 및 단어들과 연결되어 해당 키워드의 변화 과정에 대한 연구가 진행되었다. 특히 3차 기본계획 시기에는 앞서 살펴봤듯이 당시 새로 등장한 '인구구조', '인구감소와 연결되어 생산연령인구 감소세 전환 등 가시적으로 나타나고 있는 인구학적 변동에 대한 연구들이 중요도 있게 다뤄졌다. 이는 3차 기본계획 시기에 연결정도 순위가 10위로 크게 높아진 '인구' 단어로도 확인된다. '결혼'은 연결정도 키워드 순위가 76위(1차 기본계획)에서 8위(2차 기본계획)로 크게 높아진 단어이다. [그림 3], [그림 4]에서 알 수 있듯이 2~3차 기본계획 시기 동안 '결혼'은 다양한 네트워크 관계 속에서도 '출산'과 강한 관계성(연결선의 굵기가 굵은)을 보이는데, 이를 통해 출산에 주로 초점을 둔 이전의 연구동향이 결혼-출산이라는 단계적 이행에 중점을 두는 방향으로 전환했음을 알 수 있다. 한편, '과제'는 이 시기 동안 '일가정양립', '보육정책(서비스)', '출산휴가', '인구정책', '저출산정책' 등 주로 제도와 정책에 대한 문제 인식과 개선방안 도출의 맥락에서 등장하였다. 그 외의 단어들은 '변화', '결혼', '과제'와 마찬가지로 다른 기본계획 시기에 적어도 1번 이상 나타난 단어들로 이들은 각 기본계획 시기에 중요도 있게 떠오른 주제(다문화, 육아, 교육 등)나 연구의 관심사(효과, 원인 등)라고 할 수 있다.

이 중 저출산 연구동향의 측면에서 몇 가지 의미있는 단어들을 제시하자면 '선택', '부모', '성평등', '주택', '지역'을 들 수 있다. '선택'은 2차 기본계획 시기에 연결정도 순위가 크게 높아졌는데(연결정도 순위: 80→25), '무상보육', '보육정책(서비스)', '양육수당', '결혼', '출산', '자녀', '출산계획', '요인' 등과 연결되었다(그림 3 참조). 보육과 관련해서는 당시 무상보육이 도입되면서 어린이집·유치원 이용과 양육수당(가정 양육 시 지급) 제도가 양자택일의 선택사항이었기 때문에 등장했다고 볼 수 있다. 한편, 보육 외의 단어들은 저출산 연구동향의 중요한 특성을 보여준다. 이 시기에 '결혼', '출산', '자녀', '출산계획'은 '요인'과 함께 연결되어 결혼과 출산을 선택하는 요인에 관한 연구들이 많이 진행되었다. 여기에는 요인을 찾는 이면에 결혼과 출산이 당사자(개인/부부)들의 선택사항이라는 것이 함축되어 있는 것으로 정부가 저출산 정책을 추진하는 기조에 있어 분명히 염두에 두어야 하는 요소라고 할 수 있겠다. '부모'는 2차 기본계획 시기에 새로

이 등장한 단어로 이전 분석에서 제시하듯이 1~3차 기본계획 시기 전체적으로 볼 때, 출산과 양육(육아)에 대한 여성 중심의 접근과 분석의 전반적인 흐름 속에서 남성을 포함하는 관점의 변화가 나타나는 지점의 단어라고 할 수 있다. 이는 1차 기본계획 시기에 나타났던 '어머니'가 '부모' 단어의 출현과 함께 3차 기본계획 시기에 이르러 중요도 있게 나타나지 않은 점과 2차 기본계획 시기에 새로이 나타나 3차 기본계획 시기까지 계속 강조된 '부부' 단어(연결정도 순위: 42→36)의 등장과도 연관지어 생각해볼 수 있다. 결국 이러한 경향은 '성평등'과도 관련된다. 3차 기본계획 시기에 중요한 단어로 나타난 '성평등'(연결정도 순위: 21)은 당시 정부가 저출산고령사회기본계획을 재구조화하는 과정에서 성평등 가치를 전면에 내걸었기 때문에 부각된 것이기도 하지만 사실 1차 기본계획 시기(연결정도 순위: 40)부터 강조되었던 단어이기도 하다. 즉, 학계에서는 정부 정책 추진에 있어 '성평등'을 중요한 가치로서 일찍이 요구하고 있었다. 한편, 3차 기본계획 시기에 새로 나타난 '주택'은 '주거', '청년', '혼인' 등과 연결되어 나타나는 데(그림 4 참조), 이는 3차 기본계획이 패러다임 전환을 표방하면서 고용(일자리), 주거 등 저출산 현상의 사회구조적 원인에 대한 접근을 했다는 측면에서 학계 역시 사회구조적 원인에 관한 연구들이 집중적으로 진행되었다고 볼 수 있다. 마지막으로 '지역'은 1차 기본계획 시기부터 나타나 3차 기본계획 시기 때 가장 강조된 단어로 그간의 기본계획에서는 고려되지 못한 '지역'이라는 새로운 관점을 제시했다는 의의가 있다.

표 6. 기본계획 추진 시기별 기준 동시출현단어 기반 키워드 추출 결과 비교(상위 30개)

연번	제1차 기본계획 (2006~2010년)		제2차 기본계획 (2011~2015년)		제3차 기본계획 (2016~2020)	
	키워드	연결 정도	키워드	연결 정도	키워드	연결 정도
1	저출산	421	저출산	567	저출산	537
2	가족	166	출산	262	출산	232
3	여성	130	가족	238	방안	220
4	가족정책	117	여성	219	여성	198
5	고령화	107	요인	187	일본	193
6	출산	92	자녀	185	변화	179
7	일본	91	양육	146	결혼	178
8	자녀	88	변화	142	요인	175
9	인식	88	결혼	142	가족	170
10	지원	83	방안	138	인구	158

연번	제1차 기본계획 (2006~2010년)		제2차 기본계획 (2011~2015년)		제3차 기본계획 (2016~2020)	
	키워드	연결 정도	키워드	연결 정도	키워드	연결 정도
11	요인	81	지원	133	자녀	154
12	방안	79	문제	131	고령화	148
13	저출산고령사회	73	효과	127	인식	148
14	보육	71	방향	122	양육	144
15	출산율	70	고령화	120	문제	134
16	문제	70	보육	113	지원	121
17	저출산정책	69	일가정양립	103	일가정양립	114
18	가치관	67	인식	103	육아	113
19	양육	67	아동	99	저출산정책	110
20	연령	67	저출산정책	95	가족정책	110
21	출산장려정책	64	출산율	93	성평등	108
22	일가정양립	63	가족정책	89	과제	100
23	젠더	58	과제	86	주택	100
24	복지	50	가치관	85	지역	99
25	사회적	50	부모	81	저출산고령사회	97
26	위기	49	다문화	81	사회적	97
27	특성	49	선택	81	보육	96
28	프랑스	48	원인	80	위기	86
29	실태	48	대응	80	교육	86
30	방향	47	젠더	79	이론, 현황	84

- 주: 1) 음영처리된 부분은 상위 30개 단어를 기준으로 1~3차 기본계획 시기 동안 공통적으로 등장한 단어를 뜻함.
 2) 굵은 글씨의 단어는 상위 30개 단어를 기준으로 2차, 3차 기본계획 시기에 각각 중요하게 강조되어 나타난 단어를 뜻함.
 3) 밑줄 친 단어는 상위 30개 단어를 기준으로 2차 기본계획 시기에 중요하게 나타나 3차 기본계획 시기까지 계속 강조된 단어를 뜻함.

V. 결론

본 연구는 저출산 현상의 장기화와 심화라는 사회적 배경 속에서 정부의 저출산 정책과 이를 둘러싼 논의들은 계속적으로 변화해 왔다는 점에 착안하여 2006~2020년 3월까지의 저출산 현상 및 정책 관련 학술문헌 752개에 대하여 텍스트마이닝과 동시출현단

어 분석기법을 활용한 저출산 정책 시기별 네트워크 분석을 수행하였다.

앞서 살펴봤듯이 그동안 정부의 저출산 정책은 2006년부터 저출산·고령사회기본계획 하에 추진하였고 현재의 제3차 기본계획(수정)에 이르기까지 정책 기조나 영역 등의 변화 과정이 있었다. 또한 2018년 저출산·고령사회 정책 로드맵을 통해 제시된 출산장려의 공식적 폐기는 불과 1년도 채 안되어 수정된 관점의 출산율 제고라는 범부처 차원의 발표도 있었다. 현재 저출산 정책은 정책 기조나 방향 차원에서 과도기에 있는 것으로 보인다. 게다가 올해에는 제4차 저출산·고령사회기본계획(2021~2025)을 수립하여 발표해야 하는 상황이다. 과도기적인 모습을 고려할 때, 변동 가능성이 충분히 있지만 현재로서는 가장 최근의 발표인 범부처 '인구정책 TF에서 제시한 '적응'을 고려한 '완화' 차원의 출산율 제고라는 수정된 관점이 등장할 수 있을 것 같다. 우해봉(2020, p.24)은 이에 대해 인구 감소와 인구 고령화에 대한 해결책은 제시하면서 저출산 상황에 대해서는 적응을 강조하는 입장을 취한다고 분석하기도 했지만, 새로운 맥락에서 출산율 제고는 유지될 것으로 판단된다.

분석결과, 저출산 정책의 변화와 저출산 관련 문헌의 연구동향에서 다음의 차이점이 발견되었다. 첫째, '저출산'이라는 아젠다 설정과 이후 방향성 논의의 진행은 주로 정부가 주도하고 관련 연구들이 후속적으로 진행되고 있음을 확인할 수 있었다. 시기적으로 볼 때, 저출산 현상에 대해 정부는 2003년부터 공식적으로 대응하기 시작했으나, 저출산 관련 연구들은 「저출산·고령사회기본법」이 제정된 2005년을 기점으로 증가하였다. 이와 더불어 '패러다임 전환'과 같은 상징적 용어들도 정부 발표 이후의 시기에 중요하게 등장하였고, 최근에 범정부 차원에서 발표하고 언론기사에서도 나타난(김연권, 2019; 노법래, 양경은, 2019), '적응'의 개념 역시 저출산 분야 연구에서는 중요하게 다뤄지지 않았다. 하지만, '성평등', '다양한 가족', '아동수당'과 같이 학계의 논의가 먼저 활발하게 강조되고 이후에 정책에 반영된 부분도 발견되기도 하였다.¹¹⁾

둘째, 위 내용의 연장선상에서 정부와 학계의 저출산 현상에 대한 정책 추진의 방향성 논의는 2018년 저출산·고령사회 정책 로드맵 발표와 이를 반영한 3차 기본계획(수정)을 기점으로 다르게 전개되었다. 저출산 관련 문헌들에서는 1~3차 기본계획 시기 모두 '문제', '위기(2차 제외)', '대응', '대비', '방향', '방안' 키워드가 계속적으로 나타났다. 이는

11) 1차 기본계획에도 성평등 가치는 가족·사회문화 조성, 교육 및 홍보 차원에서 다뤄지기는 했다. 그러나 정책 추진 기조로서 전면에 나타난 것은 3차 기본계획(수정)에 이르러서다.

저출산 현상을 해결 내지는 해소하겠다는 것으로 이해할 수 있는데, 이러한 맥락은 2~3차 기본계획 시기에 나타난 ‘극복’ 키워드에서 더욱 명확하게 확인된다. 또한 ‘방안’ 키워드의 연결정도는 3차 기본계획 시기에 가장 높아졌다. 반면, 3차 기본계획(수정)에서는 저출산 대응 차원의 출산장려와 출산율 제고를 폐기하였고, 최근의 기획재정부(2019) 발표에서는 원화 관점에서의 출산율 제고와 적응력 강화가 나타났다. 셋째, 학계의 연구가 출산, 보육, 일가정양립 등의 정책 분야를 다루기는 했지만 저출산·고령사회기본계획 내 저출산 정책을 모두 포괄하지는 못하였다. 대표적인 예가 2차 기본계획 시기를 제외하고 ‘건전한 미래세대 육성’이나 ‘아동이 행복하고 안전한 여건 조성’ 분야의 아동·청소년의 건강한 성장과 발달에 관한 연구들이 부족했다는 점이다. 이는 아동·청소년에 대한 연구 자체가 부족했다기보다는 저출산 측면에서의 논의(연구)가 상대적으로 부족했다고 이해할 수 있을 것이다. 이상의 내용을 종합적으로 고려했을 때, 저출산 정책과 학계의 논의들이 상호 밀접하게 교류되고 반영되지는 않았던 것으로 보인다. 단편적으로 ‘성평등’ 가치가 한참 뒤에 정책 전면에 등장한 것이나 ‘적응’의 이슈는 정부와 언론에서 나오고 있다는 점에서도 이를 알 수 있다.¹²⁾ 향후 학계 쪽에서는 저출산과 관련된 좀 더 포괄적인 논의와 전문성을 바탕으로 패러다임 전환과 같은 선제적 이슈 제시가 필요해 보이며, 정부 역시 전문성 있는 학계의 여러 논의와 다양한 관점들에 대한 지속적인 이해와 반영이 있어야 할 것이다.

한편, 위의 차이와 별개로 저출산 관련 연구들의 동향 분석결과는 향후 저출산 정책 추진에 있어 다음의 함의를 제공한다. 첫째, 정책 지연(policy delay) 가능성을 예의주시해야 한다. 여기서 말하는 정책 지연은 상황에 대한 인지가 늦거나 필요성은 인식했지만 실행이 늦는 등 결과적으로 뒤늦은 정책 대응 및 추진을 가리킨다. 분석결과, 이러한 경향들을 일부 확인할 수 있었다. 2차 기본계획 시기부터 연결정도가 크게 높아진 ‘결혼’의 경우, 결혼에 대한 단순한 가치관 탐색을 넘어 결혼에 대한 결정, 실제 결혼 이행에 미치는 개인적·사회적 차원의 요인 분석에 대한 연구들이 진행되었다. 여기에는 가치관, 부모와의 동거, 성별, 학력, 고용, 임금 등 다양한 요인들을 통한 결혼 결정 및 이행과정의 복잡성, 만혼화 등을 확인했다(김중백, 2013; 임훈민, 김중백, 2013; 이재경, 김보화,

12) 학계의 연구경향이 저출산 현상의 해소, 해결, 극복의 입장이 강하기 때문에 적응의 개념이 다뤄지지 않았을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 ‘적응’ 자체에 대한 논의가 중요도 있게 나타나지 않았다는 것은 적어도 시기적으로는 이슈메이킹이 상대적으로 늦다고 보는 것이 적절하다고 판단된다.

2015; 최필선, 민인식, 2015). 그만큼 출산에 있어 결혼의 중요성을 인식했기 때문에 결혼을 둘러싼 환경에 대한 연구가 진행되었던 것이다. 그러나 당시 기본계획은 결혼 관련 교육과 정보 및 서비스 제공이라는 결혼당사자들의 현실적 이해와는 다른 접근이 진행되고 있었다(대한민국 정부, 2010, p.53). 그 밖에 저출산의 주요 원인인 만혼이 소득과 고용과 관련이 있다는 것을 인지하면서도 정작 정책은 신혼부부 주택자금 지원이나 국민임대주택 지원, 대학교 내 기숙사 확대 등 미혼자가 아닌 기혼자 중심의 접근을 하고 있었다(대한민국 정부, 2010, pp.51-52). 무엇보다 이 시기의 저출산 정책 전체적으로는 맞벌이 등 일하는 가정에 초점이 있었다. 그 밖에도 1차 기본계획 시기에 주요 키워드로 나타난 다양한 가족은 당시 여성가족부의 사업으로 한정하고 3차 기본계획에 이르러서야 공식적으로 등장했다.

둘째, 정책 추진에 있어 저출산 현상에 대한 보다 다면적이고 종합적인 이해가 요구된다. 결혼, 임신, 출산은 기본적으로 개인(부부)의 선택사항이다. 때문에 과거 인구억제를 위한 가족계획사업처럼 국가가 통제하려는 행태는 적절치 않으며, 이는 출산장려에도 동일하게 적용되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 국가 차원에서는 사회적 파급효과 등을 고려할 때 저출산 현상을 내버려둘 수는 없는 상황이다. 이러한 차이는 최근의 출산장려 및 출산을 제고 폐기 → 적응을 고려한 완화 차원의 출산을 제고라는 정책 기조의 변화에서도 정부의 고민을 엿볼 수 있다. 하지만 선택사항이라는 것이 선택을 하지 않는다는 것을 뜻하지는 않는다. 출산을 원하나 여러 사회경제적 여건 때문에 선택하지 않는 개인(부부), 혹은 사회경제적 여건에 따라 출산을 고민해보거나 선택하려는 개인(부부)도 있을 수 있다. 여기에 저출산 정책 추진의 필요성과 목적이 있다. 정책을 현실에 맞게 추진하고 그 정책이 실효성이 있으려면 무엇보다 저출산 현상을 둘러싼 사회구조적 특성, 문화, 가치관 등에 대한 면밀한 이해가 필요하다. 특히 분석결과에서 꾸준히 제시된 주제인 결혼, 출산, 양육(육아)에 대한 '가치관', '인식', '태도'에 대한 이해와 그 변화를 계속 팔로업(follow up)해야 한다.¹³⁾ 더 나아가 결혼이나 출산을 하지 않는 이유에 대한 단편적인 이해가 아닌 이들을 둘러싼 경쟁주의, 계층화 같은 사회구조적 환경과 문화를 함께 고려해야 한다. 이는 정부가 저출산 현상에 대한 개인적·사회적·

13) 결혼, 출산, 양육(육아)에 대한 가치관, 인식, 태도는 기존의 여성 중심의 접근에서 탈피하여 남성을 포함해야 한다. 이 모든 것은 함께 결정하고 함께 하기 때문이다. 또한 2차 기본계획 시기에 출현한 '미혼여성처럼 미혼자에 대한 이해도 매우 필요하다.

문화적 차원에서 다양한 시각과 해석을 제공하는 학계의 목소리에 주목해야 함을 시사한다. 이번 분석결과에서, 1~3차 기본계획 시기 동안 등장한 '이론', 그 밖에 '젠더', '개인화', '가족주의', '가족 가치', '문화' 등의 키워드는 그만큼 의미가 깊다고 하겠다. 이러한 맥락에서 볼 때, 3차 기본계획에 포함된 '저출산·고령사회 대응기반 강화' 영역 내의 '인식·가치관 형성 교육 강화'에 대한 수정이 요구된다. 3차 기본계획에 명시된 이와 관련된 내용은 '건전한 가족관, 결혼·출산·양육에 대한 올바른 가치관 형성을 위한 교육 내용 대폭 확대와 교사, 일반인 등 대상의 '인구교육' 실시이다(대한민국 정부, 2015, p.185). 특히 전자의 경우 교육과정 개정에 반영토록 되어있다. 3차 기본계획(수정)에서는 '국민 인식 개선을 위한 홍보 강화, 범국민적 양성평등 교육 등 인식·가치관 형성 교육 강화'라는 부분으로 수정하면서 가족관, 결혼·출산·양육 가치관은 삭제하였다. 그러나 삭제만 되어 있을 뿐 구체적인 방향이나 내용은 제시되지 않았기 때문에(저출산·고령사회위원회, 보건복지부, 2019, p.40), 이번 4차 기본계획에서는 이에 대해 정리할 필요가 있다. 젠더, 개인화, 가족주의, 가치관 등 저출산 현상에 대한 다면적이고 종합적인 이해를 바탕으로 한 전면적인 수정이 요구되며, 인구교육의 방향과 범위, 역할에 대한 재검토가 있어야 할 것이다. 이와 관련 본 연구 분석결과에서는 1~2차 기본계획 시기에는 '교과서', '가치교육', '교육과정' 키워드로, 3차 기본계획 시기에는 '인구교육' 키워드로 나타났다.

셋째, 가족 단위의 저출산 정책 접근이 중요함이 다시 확인되었다. 본 연구에서 1~3차 기본계획 시기 동안 지속적으로 강한 연결정도를 보인 키워드는 '가족', '가족정책'으로 대부분의 군집과 키워드에 연결되어 있었다. 그만큼 중요도 있게 다뤄진 주제이다. 특히 가족과 가족정책 키워드가 '출산', '자녀', '양육'과의 네트워크를 형성하는 것은 결국 저출산 정책은 가족 단위에서 접근되어야 한다는 것을 의미한다. 하지만, 이것이 국가 차원에서 가족을 만들거나 가족 형성 과정에 개입하지는 않는다. 현재, 3차 기본계획(수정)에 있는 '모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성'의 방향을 지속적으로 유지해 나가는 것이 적절하다. 한편, 3차 기본계획 시기에 중요도 있게 부각된 키워드는 '만족', '만족도로', '결혼', '출산', '자녀', '양육', '육아', '생활' 등과 연결된다. 이는 결혼·출산·양육(육아)의 단계별 지원 자체도 매우 중요하지만 정책 추진의 목표와 결과가 결혼·출산·양육(육아)의 이행단계별 만족으로 연결되어야 함을 시사한다. '삶의 질 제고'를 추구하는 3차 기본계획(수정)과도 맥을 같이하는 '만족은 결국 가족(가정)생활의 만족이 최종 목

적지가 될 것이다. 같은 맥락에서 3차 기본계획 시기에 나타난 '부모-프로그램'처럼 형성된 가족의 삶의 만족을 위한 질적인 차원의 접근도 이제는 고민해볼 때이다. 또한 분석 결과에서 가족이나 가족정책이 1~3차 기본계획 시기동안 '젠더와 연결된 점이나 '어머니'에서 '부모'로의 키워드 변화 및 '부부'로의 강조 흐름을 고려할 때 저출산 정책은 가족정책적으로 '성평등', '공동체' 가치를 놓치지 말아야 할 것이다. 정책적으로는 다양한 형태의 가족을 포용하는 것뿐만 아니라 출산순위별 가족(가구)형태 등 가족의 변화에도 주목해야 한다. 대표적인 예가 '후속-출산계획(2차 기본계획 시기)/'후속-출산(3차 기본계획 시기)'이다. 후속-출산계획(출산)은 추가 출산과 관련된 것으로 '요인', '양육' 등과 네트워크를 구성하고 있었는데, 이는 단순히 추가 출산을 하게 하는 요인을 찾는 것일 수도 있지만 다르게 해석하면 이전 출산과는 다른 상황적 맥락이 있음과 출산순위별로 출산에 미치는 요인이 다를 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 그동안의 기본계획은 출산을 많이 하면 지원을 더 하는 방식에 매몰됐었다. 가장 최근의 계획인 저출산·고령사회기본계획(수정)조차도 다자녀 지원 확대 기준을 '3자녀 이상에서 2자녀부터로 완화한다는 수준의 접근을 취할 뿐이었다(저출산·고령사회위원회, 보건복지부, 2019, p.16). 이제는 추가 출산에 대한 수동적 입장이 아닌 추가 출산에 미치는 다양한 요인들을 고려하여 이에 걸맞은 정책을 제공하는 유연성이 요구된다. 하지만, 여전히 기본계획은 정책 대상자 접근을 '청년·'신혼·'기혼'으로만 구분하고 있다.

넷째, 지역적 관점을 고려한 저출산 정책 추진이 필요하다. 1~3차 기본계획 시기 동안 계속적으로 등장한 '지역' 키워드는 3차 때 이르러 가장 높은 연결정도를 보인다. 특히 '변화'라는 키워드와 함께 '인구', '인구구조', '위기' 등의 거시적 차원의 키워드, 이와 관련된 '출산', '합계출산율' 키워드와 연결되어 있다. 이는 출산율이나 출생아 수 감소, 이로 인한 인구구조 변화를 지역적 관점에서 다뤄야 한다는 것을 시사한다. 앞서 언급했던 통계청(2019) 장래인구특별추계(2017~2067)만 보더라도 저출산 현상은 이제 단순한 이슈를 넘어 그 영향이 가시적이고 본격적으로 사회의 변화를 초래하고 있다. 그리고 이러한 변화는 당연히 지역별로 다르게 나타날 수밖에 없다. 실제 지방자치단체별로 합계출산율 및 출생아 수, 인구구조는 매우 큰 차이를 보이고 있고, 그 변화 속도도 매우 편차가 심하다. 즉, 지역별 인구변동을 고려한 정책 설계와 접근이 필요한 것이다. 대표적인 예로 저출산 정책 차원에서는 지역별 보육 및 돌봄 인프라의 수요-공급의 미스매치와 격차 문제를 해결해야 할 것이다. 또한 지역은 '출산장려정책', '정책', '청년', '교

육', '주거', '환경' 등의 키워드와도 연결되는데, 이 역시 같은 맥락에서 해석된다. 결국 정책 추진과 그 결과는 각 지역(지방) 차원에서 이루어지고 나타나기 때문이다. 하지만 이는 단순히 무대 차원의 지역이 아닌 지역사회 인프라, 민간기관과의 협력, 지역사회문화와 같은 지역별 특수성을 고려한 정책 추진을 내포한다. 반면, 그동안의 저출산 정책은 지역적 관점이 매우 미흡했다. 기본계획의 수립 배경에 해당되는 총론에서조차 총인구·생산연령인구·학령인구 감소 등 총계차원의 접근을 취할 뿐 지역적 관점은 보이지 않는다. 한편, 지방자치단체들은 출산장려금 등 유사한 형태의 자체 사업들을 경쟁적으로 하고 있는 상황이다. 우선, 4차 기본계획에는 지역별 인구구조 변화 등 지역에 대한 이슈 제기가 필요할 것으로 보이며, 시민사회를 포함한 중앙정부-지방정부 협력체계를 더욱 견고히 하고 구체화해야 할 것이다.

본 연구는 위와 같은 다양한 함의를 제시하였지만 다음의 몇 가지 제한점을 갖는다. 첫째, 서명과 저자 키워드 중심의 접근을 하였기 때문에 저출산 논의 내용과 구조에 대한 상세한 파악에는 일정부분 한계가 있다. 둘째, 저출산 관련 논의의 또 하나의 핵심 자료인 국책연구기관 연구보고서나 정부 부처가 발간하는 정책보고서들은 검토되지 못하였다. 전체적으로는 저자 키워드가 입력된 보고서들이 많지 않았고, 연구기관별·기본계획 시기별로 저자 키워드 명기 여부의 차이가 컸기 때문에 저출산에 대한 장기간의 논의 내용과 구조를 분석하고자 하는 본 연구에서는 분석에 포함하기 어려웠던 점도 있기는 하다. 향후에는 연구보고서와 정책보고서들의 통일된 체계적 관리도 필요할 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 계량정보화 기법 중 하나인 동시출현단어 분석기법과 텍스트마이닝 기법을 활용하여 정부의 저출산 정책과 다량의 저출산 관련 학술문헌들을 정책 시기별로 비교분석하여 곧 수립될 4차 기본계획에 다양한 함의를 제시했다는 의의를 갖는다. 향후에는 정부와 학계의 지속적인 소통과 교류가 이루어지고 저출산과 관련된 더욱 풍부한 연구들이 진행되기를 바라며, 본 연구가 4차 기본계획에 조금이나마 기여하기를 기대해 본다.

참고문헌

- 국가기록원. (n.d.) 인구정책 어제와 오늘. <http://theme.archives.go.kr/next/populationPolicy/issue08.do>에서 2020. 4. 11. 인출.
- 기획재정부. (2019. 9. 18.). 범부처 「인구정책TF」, 인구구조 변화 대응방안 발표: 생산연령인구 확충 방안 제시. <http://www.moef.go.kr>에서 2020. 4. 14. 인출.
- 김기봉. (2019). '저출산에 대한 문명사적 조망: '정해진 미래'에서 '만드는 미래'로 시민인문학, 36, pp.9-41.
- 김선애. (2011). 생애주기 관점에서 본 아동복지와 청소년복지정책의 연계방향 연구: 빈곤 아동과 청소년에 대한 문화, 사회, 인적자본의 전략적 연결고리 형성을 중심으로. 청소년복지연구, 13(3), pp.117-140.
- 김연권. (2019). '저출산에 대한 신문 담론 분석. 시민인문학, 36, pp.43-100.
- 김영미. (2018). 저출산고령사회 기본계획에 대한 젠더 분석: 저출산 담론의 재구성을 위하여. 비판사회정책, 59, pp.103-152.
- 김정희. (2019). 대한민국 저출산 문제의 새 담론화를 위한 추적: 대중매체의 반응과 학계의 관심을 중심으로. 보건과 사회과학, 52, pp.65-91.
- 김중백. (2013). 미혼남녀의 결혼의향 차이에 미치는 조절변수의 연구. 사회과학연구, 39(1), pp.167-189.
- 김하진, 송민. (2014). 동시출현단어 분석을 통한 국내외 정보학 학회지 연구동향 파악. 정보관리학회지, 31(1), pp. 99-118.
- 김현정. (2017). 동시출현단어분석을 통한 데이터과학 분야의 지적구조에 관한 연구. 정보관리학회지, 34(4), pp.101-126.
- 김흥주. (2008). 국가의 '가족 만들기와 과잉기획의 한계: 제1차 건강가정기본계획(2006~2010) 분석. 가족과 문화, 20(2), pp.99-125.
- 나유미, 김미경. (2010). 우리나라 저출산 관련 연구 동향 분석. 한국생활과학회지, 19(5), pp.817-833.
- 노법래, 양경은. (2019). 한국 사회 저출산 논의 구조와 그 변환에 관한 텍스트 마이닝 분석: 2000년 이후 언론 기사문에 대한 토픽 모델링과 토픽 구조의 시계열적 변동

- 을 중심으로. 한국사회복지학, 71(4), pp.154-176.
- 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획(보완판) 새로마지플랜 2010.
- 대한민국 정부. (2010). 제2차 저출산·고령사회기본계획 새로마지플랜 2015.
- 대한민국 정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획 브릿지플랜 2020.
- 박병언, 임규건. (2015). 일반영향요인과 댓글기반 콘텐츠 네트워크 분석을 통합한 유튜브(Youtube)상의 콘텐츠 확산 영향요인 연구. 지능정보연구, 21(3), pp.19-36.
- 박영준. (2020. 2. 27.). 14년간 185조... 2019년 인구 자연증가 고작 8000명. 세계일보. <https://www.segye.com/newsView/20200226516535>에서 2020. 4. 9. 인출.
- 박은하, 박광연. (2020. 2. 26.). '마이너스' 향하는 인구... '도미노 충격' 온다. 경향비즈. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202002262057015&artid=202002262057015&artcode=920100&artm_campaign=zum_news&artm_source=zum&artm_medium=related_news에서 2020. 4. 9. 인출.
- 배은경. (2010). 현재의 저출산이 여성들 때문일까?: 저출산 담론의 여성주의적 전유를 위하여. 젠더와 문화, 3(2), pp.37-75.
- 변미희, 정혜선. (2011). 저출산 시대 사회적 보호가 필요한 아동의 양육의 질 제고를 위한 정책방향. 한국가족복지학, 16(3), pp.189-208.
- 송민호, 이수범. (2018). 트위터를 활용한 저출산 커뮤니케이션의 의미연결망 분석. 광고 PR실학연구, 11(1), pp.131-157.
- 신경아. (2010). 저출산대책의 쟁점과 딜레마. 여성 없는 여성정책. 페미니즘연구, 10(1), pp.89-122.
- 오유석. (2015). 저출산과 개인화. '출산파업론' vs '출산선택론'. 동향과 전망, 94, pp.45-92.
- 우해봉. (2020). 인구정책 전망과 과제. 보건복지포럼, 279, pp.23-36.
- 이삼식, 최효진, 계봉오, 김경근, 김동식, 서문희, 등. (2016). 결혼·출산 행태 변화와 저출산 대책의 패러다임 전환. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이상림, 이철희, 오신휘. (2019). 만혼화와 출산이행 구조 변화 분석. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이소영, 장인수, 이삼식, 이철희, 신손문, 신성호, 등. (2019). 출생 및 인구 규모 감소와 미래 사회정책. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이윤진. (2018). 저출산 대응 법제 분석과 향후 과제: 관련 법에 나타난 저출산 정책 관련

- 내용 분석을 중심으로. *사회복지법제연구*, 9(1), pp.3-37.
- 이인아, 김혜진. (2019). 텍스트마이닝 기법을 활용한 국내외 장소성 관련 연구동향 분석. *한국비블리아학회지*, 30(2), pp.189-209.
- 이재경, 김보화. (2015). 2,30대 비혼 여성의 결혼 전망과 의미: 학력 집단 간 차이를 중심으로. *한국여성학*, 31(4), pp.41-85.
- 이주영, 박재완. (2015). 한국의 출산격차 영향요인 실증분석: 희망자녀수와 현실자녀수의 차이를 중심으로. *한국정책학회보*, 24(4), pp.1-33.
- 인구정책50년사 편찬위원회. (2016). *한국 인구정책 50년: 출산억제에서 출산장려로*. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 임훈민, 김중백. (2013). 취업이 결혼의망연령에 미치는 영향에 대한 연구. *한국인구학*, 36(3), pp.45-67.
- 저출산·고령사회위원회. (2018). “모든 세대의 삶의 질 제고 및 포용 국가 실현”을 위한 저출산·고령사회 정책 로드맵. 서울: 동기관.
- 저출산·고령사회위원회, 보건복지부. (2019). 제3차(2016~2020) 저출산·고령사회기본 계획(수정). 서울: 동기관.
- 저출산·고령사회기본법, 법률 제7496호 (2005).
- 전광희. (2018). 인권의 관점에서 본 인구정책. *한국인구학*, 41(2), pp.1-30.
- 정혜영, 강승지, 이연선. (2019). 언어네트워크 분석을 통한 저출산 정책시기별 연구동향 탐구. *아동과 권리*, 23(4), pp.821-844.
- 최일영, 이용성, 김재경. (2010). 사회 네트워크 분석에 기반한 도서관 학술DB 이용 패턴 연구: K대학도서관 학술DB 이용 사례. *정보관리학회지*, 27(1), pp.25-40.
- 최필선, 민인식. (2015). 청년층의 취업과 임금이 결혼이행에 미치는 영향: 이산시간 해저드 모형의 응용. *한국인구학*, 38(2), pp.57-83.
- 통계청. (2019). 장래인구특별추계: 2017~2067년. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=373873&pageNo=5&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 2020. 4. 28. 인출.
- 통계청. (2020). 2019년 인구동향조사 출생·사망통계 잠정 결과. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=380865&page

No=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sT
xt=에서 2020. 4. 3. 인출.

허정원. (2020. 2. 27.). 출산율 0.92명... 세계 꼴찌 기록 또 경신. *중앙일보*.
<https://news.joins.com/article/23716520>에서 2020. 4. 9. 인출.

OECD. (2014). *Fertility, in OECD Factbook 2014: Economic, Environmental and Social
Statistics*, OECD Publishing. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2014-2-en>

Sedighi, M. & Jalalimanesh, M. (2014). Mapping research trends in the field of
knowledge management. *Malaysian Journal of Library & Information Science*,
19(1), pp.71-85.

Morris, S. A. & Martens, B. V. (2008). Mapping research specialties. *Annual review
of information science and technology*, 42(1), pp.213-295. doi: 10.1002/aris.
2008.1440420113

오신휘는 연세대학교에서 사회복지학 석사학위를 받고, 동 대학교 사회복지학 박사과정 중에 있
으며, 현재 한국보건사회연구원에서 전문연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 저출산, 인구,
돌봄이며, 현재 저출산 정책, 영유아·초등 돌봄 등을 연구하고 있다.

(E-mail: shinhwee@khasa.re.kr)

김혜진은 연세대학교 문헌정보학과에서 문학박사 학위를 받았으며, 현재 공주대학교 문헌정보교
육과에서 조교수로 재직 중이다. 전공은 텍스트 마이닝이며, 주요 관심분야는 소셜 텍스트 마이닝,
머신러닝, 빅데이터 분석, 정보검색 등이다.

(E-mail: erin.hj.kim@kongju.ac.kr)

A Study on the 'Low Fertility' Research Trends Using Text Mining Technique: Focusing on the Comparison with the Process of Low Fertility Policy

Oh, Shin-hwee

(Korea Institute for
Health and Social Affairs)

Kim, Hea-Jin

(Kongju National University)

The aim of this study is to compare and analyze the process of changes in low fertility policies and related discussions and seek implications. To that end, we collected a total of 752 research studies on low fertility that had been published from 2006 to March 2020 and conducted, using text mining and word co-occurrence analysis, a network analysis of different periods of policies aimed at responding to low fertility. As a result of the analysis, it was confirmed that the setting of the agenda called "low fertility" and the subsequent discussion of direction were mainly led by the government and related studies followed. As an extension, discussions on the direction of low fertility policies of the government and academia were developed differently starting from the announcement of the Roadmap for Low Fertility and Aging Society Policies in 2018 and the 3rd Basic Plan for Low Fertility and Aging Society (amended). In addition, the scope of research by the academic community did not cover all of the low fertility policies within the Basic Plan for Low Fertility and Aging Society. Overall, it was confirmed that low fertility policies and academic discussions were not closely exchanged and reflected. Finally, this study suggested the monitoring for possibility of policy delay in implementation of low fertility policies, a more multifaceted and comprehensive understanding of low fertility phenomenon, the importance of low fertility policy approaches with family-level, and implementation of low fertility policies in consideration of regional perspectives.

Keywords: Text Mining, Low Fertility, The Basic Plan for Low Fertility and Aging Society, Word Co-occurrence Analysis, Network Analysis