

일본 저출산 정책의 시사점

- 저출산사회대책기
본법(少子化社會對策
基本法)을 중심으로-

- I. 들어가는 말
- II. 일본 저출산 정책의 추진 경과
- III. 일본 저출산사회대책기본법의 주요 내용
 - 1. 제1장 총칙
 - 2. 제2장 기본적 시책
 - 3. 제3장 저출산대책회의
- IV. 우리나라 '저출산·고령사회기본법'과의 비교
- V. 맺음말

I. 들어가는 말

일본의 합계출산율은 제1차 베이비붐 시기인 1947~1949년 4.32명의 높은 수준을 보이다가 제2차 베이비붐 시기인 1971~1974년에 인구대체수준인 2.14명으로 하락하였다. 그 후 20년이 채 지나지 않은 1989년 일본의 합계출산율은 1.57명으로 하락하였는데(1.57 쇼크) 이러한 출산율의 감소는 일본 사회에 큰 충격으로 다가와 이후 출산율 회복을 위

신 윤 정

한국보건사회연구원 부연구위원



한 정책을 국가의 주요 어젠다로 추진하기 시작하였다. 일본이 저출산 문제에 본격적으로 대응하기 위해 최초의 국가적인 정책인 ‘엔젤플랜’을 1995년부터 추진한 이래 거의 15년이 흘렀다. 하지만 지금의 시점에서 일본의 출산율 수준은 그다지 큰 상승을 보이지 못하고 약 1.3명에 머물고 있는 모습을 보이고 있다. 2005년에는 인구동태추계를 시작한 이래 처음으로 인구가 2만 1,266명 감소하고 출산율 역시 1.26명으로 최저 수준을 보이게 되어 일본 사회에 큰 충격을 주었다.

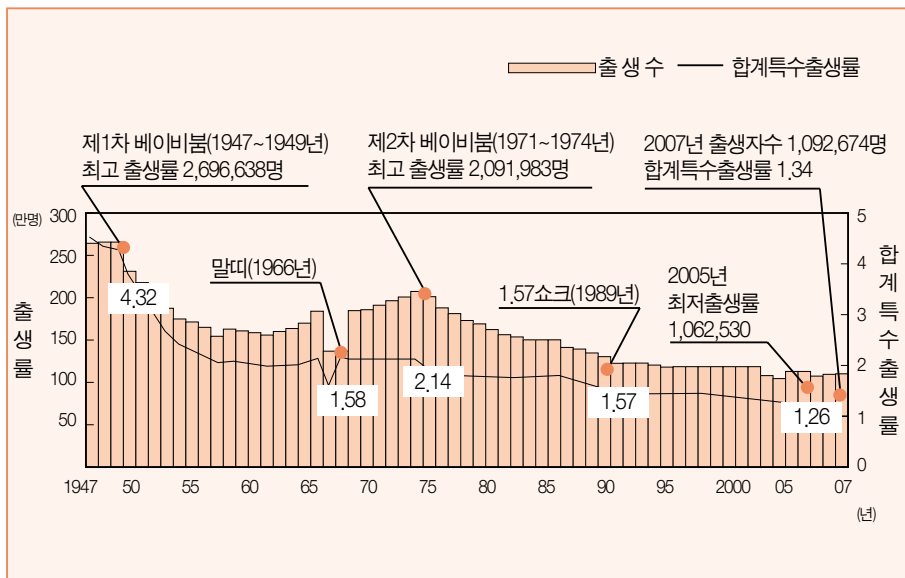
그동안 꾸준히 저출산 정책을 추진해 왔음에도 불구하고 출산율이 회복을 보이지 않자 일본 정부는 과거 추진해 오던 정책의 반성을 토대로 새로운 사회의 욕구에 부응하기 위한 정책들은 지속적으로 제시하고 있다. 저출산 정책이 법적인 근거 없이 추진되어 왔다는 한계를 인식하고 보다 체계적인 기반에서 정책이 추진될 수 있도록 하기 위해 2003년 7월 ‘저출산사회대책기본법’을 제정하였다. 저출산사회대책기본법은 일본 저출산 정책의 근거가 되는 법률로써 저출산 문제가 일본 사회에 미칠 부정적 과급효과를 우려하고 국가적인 차원에서 저출산 문제 해결을 위한 정책을 마련하는 필요성을 천명하고 있다. 저출산 정책을 추진함에 있어 필수적으로 포함되어야 할 주요 영역을 법령에 제시하고 각 영역 내에서 추진해야 할 사업들을 구체화함으로써 저출산 정책이 법적인 근거를 가지고 추진될 수 있는 기반으로서의 역할을 하고 있다.

우리나라가 저출산 문제를 인식하고 국가적인 차원에서 정책을 추진한 것은 2005년 ‘저출산고령사회기본법’이 제정되고 동 법에 의해 ‘제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010년)’을 수립하면서부터이다. 일본 저출산 정책이 초기에 법적인 기반 없이 추진된 것에 비하면 우리나라는 제1차 기본계획이 저출산고령사회기본법하에 추진되었으므로 일본에 비해 보다 튼튼한 법적인 기반을 토대로 출발 되었다고 볼 수 있다. 하지만 일본의 경우 저출산 정책을 어느 정도 수행한 후 이를 통한 경험과 반성을 기반으로 법령을 제정함으로써 저출산 정책의 비전과 저출산 문제 해결을 위한 중점과제를 법령안에서 구체적으로 제시하였다는 특징이 있다. 우리나라의 경우, 오랜 기간 출산 억제 정책을 추진하여 저출산 정책에 대한 이해가 부족하고 정책 추진 경험이 없는 상태에서 저출산고령사회기본법을 제정하였기 때문에 저출산 정책이 효과적으로 추진되기 위한 법적인 기반이 아직은 미약한 상태라고 할 수 있다. 즉 저출산고령사회기본법에서 저출산 문제가 국가 존립에 위협을 가하는 초비상사태이며 범국가적인 차원에서 노력을 기울

여야 한다는 의지의 천명이 부족한 실정이다. 또한 각 영역별 사업의 방향성과 사업 내용을 구체적으로 법령안에 제시하지 않아 적극적인 저출산 정책을 추진하는데 제한점으로 작용하고 있다.

본고에서는 일본 저출산 정책의 추진 현황과 저출산사회대책기본법의 주요 내용을 살펴보고 우리나라의 '저출산·고령사회기본법' 과 비교함으로써 우리나라 저출산 정책이 보다 적극적으로 추진되기 위해서 필요한 법적 기반에 대해 모색해 보기로 한다. 이러한 논의는 2010년 2차 기본계획을 준비하고 있는 현재의 시점에서 상당히 시의성이 있다. 본고에서의 논의를 바탕으로 국내 저출산 정책이 보다 건실한 법적 기반하에 추진될 수 있는 방안이 마련되기를 기대해 본다.

〈그림 1〉 일본의 출생자수 및 합계출산율 추이(1947~2007)



자료) 일본 내각부 (2009) 「평성21년판 소자화사회백서」

II. 일본 저출산 정책의 추진 경과

일본에서 국가적인 저출산 대응 정책은 '엔젤플랜(1995~1999년)' 을 시작으로 추진되었다. 엔젤플랜은 보육 지원 중심의 정책으로서 보육서비스의 확충과 보육 시설 기반 정비를 우선적인 사업으로 추진하였다. 이렇듯 일본의 초기 저출산 정



책은 취업 여성에 대한 보육 서비스 지원 확충에 초점을 둔 정책이었다는 특징이 있다. 초기 일본 저출산 정책은 취업 여성들에 대해 보육 서비스 지원을 제공하면 출산율이 회복될 수 있을 것이라는 단순한 시각을 가지고 있었다. 저출산 문제가 복잡하고 다양한 사회 경제적 현상에 의해 유발되는 성격을 가지고 있다는 사실을 인식하지 못하고 보육시설 확충에만 중점을 둔 것이 엔젤플랜의 가장 큰 한계성이다. 또한 엔젤플랜이 마련되고 추진될 당시 저출산 정책을 법적인 구속력을 가지고 강력하게 추진할 수 있도록 지원할 수 있는 법적 근거가 마련되지 않았다는 것도 엔젤플랜의 한계성으로 지적되고 있다.

‘신엔젤플랜(2000~2004년)’은 제2기의 일본 저출산 대책으로서 기존의 보육 서비스 지원 중심 정책에서 벗어나 보육 상담, 모자 보건, 교육, 주택 등 자녀 양육을 위한 보다 포괄적인 분야로 정책의 범위를 확대하였다. 무엇보다도 일 가정 양립을 위한 직장 문화 조성을 저출산 정책에 포함시켰다는 특징이 있다. 이는 과거에 취업여성에 대한 보육 서비스 지원만 확충한다면 저출산 문제가 해결되리라는 편협한 사고방식에서 벗어났다는 점에서 의의가 있다. 이로써 취업 여성의 출산 및 양육 지원을 위해서는 기업 문화 풍토의 개선이 필요하다는 시각을 정책에 담게 되었다.

2003년 7월에 마련된 저출산사회대책기본법의 제정으로 일본의 저출산 정책은 법적인 근거를 갖추고 보다 체계적으로 추진되기에 이르렀다. 동 법에서는 저출산 문제가 국민 의식의 변화와 생활 양식의 다양화에 따라 심화되었다는 것에 이해를 같이하고, 정책의 기본 이념을 “남녀가 공동으로 참여하는 사회의 형성과 더불어 국민들이 가정과 육아에 대한 꿈을 가지고 다음 세대를 짊어질 아이를 안심하고 낳아 기를 수 있는 환경을 정비”하는 것에 두고 있다. 특히, 저출산 정책 추진을 위한 의무가 국가와 국민뿐만 아니라 사업주에게도 있다고 밝힘으로써 기업가의 역할을 강조하였다.

저출산사회대책기본법에 근거하여 저출산 정책을 추진하는 중심 체계로서 ‘저출산사회대책회의’가 마련되어 범정부차원에서 저출산 문제에 대응하기 시작하였다. 저출산사회대책회의는 내각총리대신을 회장으로 모든 각료를 위원으로 하는 일본 내각부의 특별 기관으로서 현재까지 일본 저출산 정책 추진의 중심 체계로서 기능을 하고 있다. 저출산사회대책회의 위원에는 내각관방장관을 포함한 모든 각료를 비롯하여 저출산 대책을 담당하고 있는 내각부특명담당대신과 경제재

정책을 담당하고 있는 내각부특명담당대신을 포함하고 있다.¹⁾ 엔젤플랜이 정책 추진의 중심 체계 없이 문부, 후생, 노동, 건설의 4대신의 합의하에 이루어진 것에 반해, 저출산사회대책회의의 구성 이후 일본의 저출산 정책은 내각총리대신을 중심으로 범정부 차원에서 체계적으로 추진되기 시작하였다.

‘아동·육아 응원 플랜 (2005~2009년)’은 제3기의 일본 저출산 대책으로 저출산사회대책기본법의 제정으로 마련된 저출산사회시책대강의 중점과제에 대하여 구체적인 정책 내용을 제시하고 있다. 이 정책은 이제까지의 엔젤플랜과 신엔젤플랜 정책의 범위를 더욱 확대하여 젊은이의 자립과 일과 노동에 관한 의식 개혁까지 포함하여 보다 폭넓은 분야에서 다양한 정책을 제시한 특징이 있다.

2005년 일본의 총인구가 처음으로 2만 1,266만 명 감소하고 출생자수가 106만 명, 합계출산율이 1.26명으로 최저 수준을 기록하자 이제까지와는 전혀 다른 시각에서 저출산 문제에 대응해야 한다는 필요성이 제기되었다. 이러한 문제 의식하에 2006년도에 마련된 ‘새로운 저출산 대책’은 기존의 인구 정책 중심의 대응에 한계를 인식하고 사회·문화적 배경이라는 보다 근원적인 문제에 본격적으로 접근하였다. 노동력 인구의 감소를 완화하기 위하여 청년, 여성, 고령자의 노동 시장 참여를 촉진하고 결혼·출산·육아 지원 정책을 추진하되 급속한 생산연령인구와 노동력 인구 감소를 완화하기 위한 차원에서 지원하도록 정책의 기초를 변화하였다.

2008년 7월 국제적인 금융위기가 도래하자 경기 불안에 대응하고 국민을 ‘안심’시키기 위한 일환으로 일본 정부는 ‘5가지 안심플랜’을 제시하였다. ‘5가지 안심플랜’은 생활 지원 대책의 성격을 가지고 있는 것으로서 저출산 정책이 이 플랜에서 중요한 부분을 차지하고 있다. ‘5가지 안심플랜’에서 제시한 저출산 정책은 2010년부터 추진할 제4차 저출산정책의 원활한 이행을 위하여 아동복지법과 차세대육성지원법 등 관련 법령을 개정하고, ‘안심어린이기금’ 설치 등 안정적인 재원 확보의 중요성을 강조하고 있다. 보다 구체적인 긴급 종합 대책으로서 ‘안심어린이 기금 창설’, ‘육아 응원 특별 수당’, ‘임신 건강진단의 공적부담 확대’, ‘중소기업의 육아 지원 촉진’ 사업을 포함하고 있다.

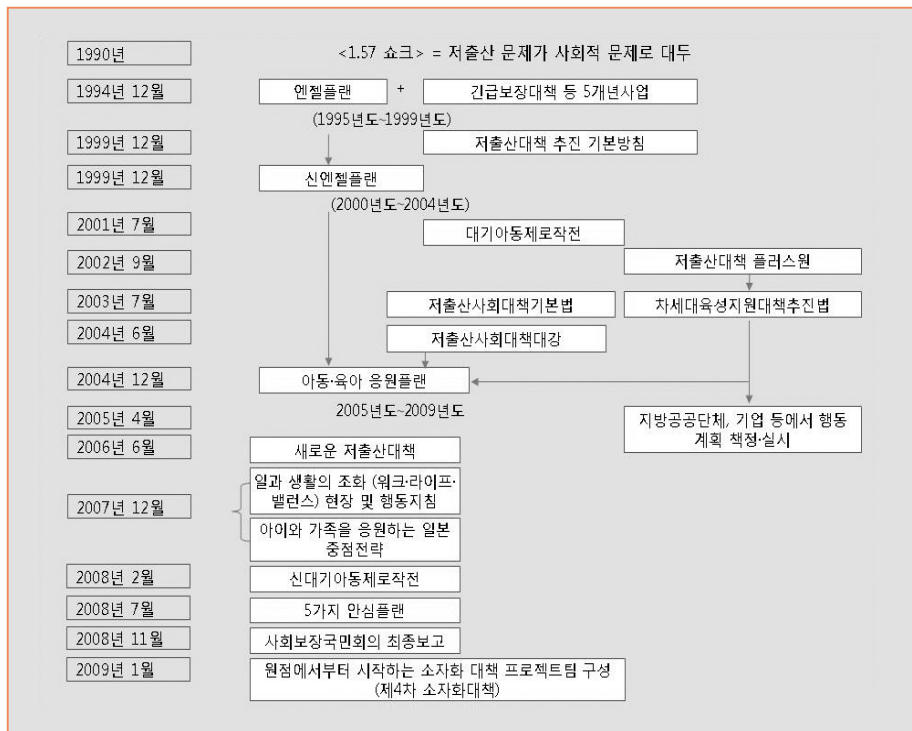
1) 내각부특명담당대신은 우리나라의 경우 장관급 국무위원에 해당된다.



2008년 11월 ‘사회보장 국민회의’에서는 ‘소득 지원(고용 및 연금)’, ‘서비스 보장(의료, 간호, 복지)’, ‘지속가능한 사회구축(소자화, 일과 생활의 조화)’의 3가지 분야에 대해 일본 사회보장제도의 방향성과 정부의 역할을 국민의 시각에서 논의하였다. 이 회의에서는 저출산 정책을 미래에 대한 투자로 인식하고 취업, 결혼, 출산, 육아의 양자 택일 구조를 해결하여 ‘희망과 현실의 괴리’ 해소를 지향해야 한다는 것을 강조하였다. 특히 일본의 가족 정책 관련 지출이 다른 국가에 비해 현저하게 적다는데 동의하고 저출산 정책을 위한 예산 확보와 이에 대한 정부의 책임을 논하였다.

2009년 1월에는 제4차 저출산정책 마련을 위하여 내각부특명담당대신인 소자화대책담당대신 주관하에 ‘원점에서 시작하는 소자화대책 프로젝트팀’을 구성하였다. ‘일과 가정의 양립’, ‘임신, 출산, 육아에 대한 불안 해소’, ‘유아기 교육·보육의 무상화 등 교육비 경감’, ‘취약가정에 대한 육아 지원’, ‘지역에서의 육아 지원’의 5대 핵심 논의 과제를 중심으로 작업을 추진하였다. 2009년 6월 현재까지 독립적인 주제하에 제10회 회의를 개최하였다.

<그림 2> 일본 저출산 정책의 추진 경과(1990~2009년)



자료 일본 내각부 (2009), 『평성21년판 소자화사회백서』

Ⅲ. 일본 저출산사회대책기본법의 주요 내용

본 장에서는 일본 저출산 정책 추진의 법적 근간이라 할 수 있는 저출산사회대책기본법의 주요 내용을 검토한다. 일본의 저출산사회대책기본법은(2003년 법률 제133호) 전문, 제1장 총칙(제1조~제9조), 제2장 기본적 시책(제10조~제17조), 제3장 저출산 사회대책회의(제18, 19조), 부칙으로 구성되어 있다. 전문에서는 저출산 현상이 일본 사회에 커다란 부정적인 파급효과를 가져올 것이며 이를 위해서 국가적인 대책을 마련하는 것이 시급하다는 사실을 천명하고 있다. 저출산 현상은 일본 유사 이래 미증유의 사태로서 인구구조의 왜곡을 가져와 국민생활에 커다란 부정적인 영향을 미칠 것이라는 것을 강조하고 있다. 일본 사회가 그동안 고령사회 대응에만 중점을 두어 왔으며 저출산 현상에 대한 문제 의식과 그에 대한 적절한 대응은 이루어지지 못했다는 것에 공감하고 있다. 이러한 배경하에 모든 국민이 가정과 육아에 대한 꿈을 가지고 자녀를 안심하고 낳아 기를 수 있는 환경을 정비하며 자녀를 낳고 기르는 삶에 자긍심과 기쁨을 느낄 수 있는 사회를 실현하는 것을 목표로 하고 있다.

1. 제1장 총칙

제1장 총칙에서는 저출산사회대책기본법의 목적, 시책의 기본이념, 국가·기초자치단체·사업주·국민의 책무, 시책의 대강, 법률상의 조치, 연차보고의 내용을 담고 있다. 저출산 사회에서 강구되는 정책의 기본이념을 명백히 함과 동시에 국가 및 지방자치단체의 책무, 저출산에 대처하기 위해 강구해야 할 정책의 기본이 되는 사항과 기타 사항을 정함으로써 저출산 정책을 종합적으로 추진하여 국민이 풍요롭고 안심하고 생활할 수 있는 사회의 실현에 기여하는 것을 목적으로 두고 있다.

저출산 정책의 기본 이념으로 첫째, 국민의 의식 변화 및 생활 양식의 다양화 현상에 따라 남녀가 공동으로 사회에 참여하고, 국민이 가정과 육아에 대한 희망을 가지며, 자녀를 안심하고 낳아 기를 수 있는 환경을 정비하는 것을 제시하고 있다. 둘째, 저출산 정책은 인구 구조의 변화, 국가 재정, 경제 성장, 사회의 고도화에 따라 장기적인 전망하에 강구되어야 할 것을 강조하고 있다. 셋째, 저출산



정책을 추진함에 있어 아동의 건전한 발달을 위하여 국가 전반에 걸친 사회, 경제, 교육, 문화 기타 모든 분야의 정책이 저출산의 상황에 유의하면서 강구될 것을 요청하고 있다.

각 사회주체별 책무를 제시함에 있어 국가는 정책의 기본 이념에 입각하여 저출산 정책을 종합적으로 책정하고 시행하는 의무를 가지며 기초자치단체는 국가와 협력하면서 해당 지역의 상황에 맞는 시책을 책정하고 실현하는 의무를 가질 것을 강조하고 있다. 동 법에서는 저출산 정책을 추진함에 있어 사업자의 책무를 포함시켰는데 “사업주는 아이를 낳아 기르는 자가 충실하게 직장생활을 영위하며 풍요로운 가정 생활을 누릴 수 있도록 국가 또는 기초자치단체가 실시하는 저출산 정책에 협력함과 동시에 필요한 고용 환경 정비에 노력해야 한다”고 하고 있다. 저출산 정책을 추진함에 있어 일과 가정의 양립이 중요하고 이를 위한 고용 환경 정비에 있어 사업주의 역할이 크다는 것을 강조하는 부분이다. 국민은 가정과 육아에 대해 꿈을 가지고 안심하고 아이를 낳아 기를 수 있는 사회의 실현에 이바지하도록 노력해야 할 것을 강조하고 있다.

구체적이고 종합적인 저출산 정책을 추진하기 위하여 저출산에 대처하기 위한 정책의 지침으로서 ‘저출산시책대강’을 마련하도록 하고 있으며, 동 법의 목적을 달성하기 위해 필요한 법제·재정·기타의 조치를 강구할 것을 요청하고 있다. 또한 정부가 매년 국회에 저출산 정책의 개황에 관한 보고서를 제출하도록 하고 있다.

2. 제2장 기본적 시책

일본 저출산사회대책기본법은 저출산 정책을 추진함에 있어 중요한 사업 분야를 기본적인 시책안에 포괄적으로 망라하고 있다는 특징을 보이고 있다. 따라서 다양한 유형의 저출산 정책이 추진될 경우 동 법에서 정책 추진의 근거를 찾을 수 있도록 하고 있다. 각 영역 사업이 향후 나아갈 방향성을 제시함으로써 정책의 목적성을 분명하게 제시하고, 영역 내에서 구체적으로 수행할 사업 내용을 제시하고 있다. 기본적인 시책으로서 고용 환경의 정비, 보육서비스의 충실, 지역사회의 육아지원체제 정비, 모자보건 의료체제의 충실, 여유 있는 교육의 추진, 생활 환경의 정비, 경제적 부담의 경감, 교육 및 개발을 제시하고 있다.

첫째, 고용환경의 정비를 가장 우선적으로 제시함으로써 저출산 문제 해결을 위해서는 기업에서의 일하는 방식의 정비가 무엇보다 중요하다는 사실을 강조하고 있다. 보다 구체적으로 육아휴직제도의 활성화, 장시간 근로 문화를 개선하기 위한 노동시간의 단축, 출산 및 육아 후 여성들의 재취업 촉진, 재택 근무 등 유연한 근로형태 활성화를 위하여 국가 및 지자체가 노력할 것을 강조하고 있다. 또한 자녀를 양육하는 자가 능력을 발휘하는데 장애가 되는 고용관행을 시정할 것을 요청하고 있다.

둘째, 양질의 다양한 보육 서비스를 제공하기 위해 병아보육, 영아보육, 휴일보육, 야간보육, 연장보육, 일시보육, 방과후아동 육성 사업을 확충할 것을 제시하고 있다. 보육과 관련한 체제의 정비 및 보육 서비스와 관련한 정보 제공, 육아 정보 제공, 육아 상담 등 지원 정책을 강구하고 있다. 보육 시설과 유치원과의 연대 강화 및 시설의 종합화 등을 고려하기로 하고 있다.

셋째, 지역사회 육아지원체제 정비에서는 지역사회에서 아이를 낳고 기르는 거점 정비, 관련 민간단체 지원, 아동과 다른 세대 간의 교류 등 아동 양육을 위한 지역사회 환경 정비를 실시하도록 하고 있다.

넷째, 모자보건 의료체제의 충실에서는 안심하고 아이를 낳아 기를 수 있는 모자보건 의료체제의 충실을 기하기 위해 필요한 정책을 강구할 것을 강조하고 있다. 보다 구체적으로 임신부와 영유아에 대하여 양질의 적절한 의료 제공될 수 있는 체제의 정비 등을 제시하고 있다. 불임 부부를 위한 지원으로서 불임치료 및 관련된 정보의 제공, 불임 상담, 불임치료와 관련된 연구 사업 지원 등을 강구하도록 하고 있다.

다섯째, 여유 있는 교육의 추진에서는 취학기 자녀의 교육에 대한 부담을 덜어주기 위한 정책으로 교육 내용 및 방법의 개선, 학교 입학 선발 방식 등을 개선하도록 하고 있다. 취학기 자녀가 풍부한 인간성을 갖고 건전하게 자라날 수 있도록 문화체험, 스포츠 체험, 사회체험 등 다양한 기회의 제공, 가정 학습 기회 및 정보 제공, 가정 교육에 대한 상담 등을 마련할 것을 제시하고 있다.

여섯째, 생활 환경의 정비는 부모가 안심하고 자녀를 낳아 기를 수 있는 환경을 정비하기 위한 정책으로 양질의 주택 공급, 자녀가 안심하고 뛰어 놀 수 있는 환경의 정비, 범죄와 교통사고 등의 위해로부터 아동의 보호 등의 내용을 담고 있다.

일곱째, 정부는 아이를 낳아 기르는 자의 경제적 부담을 덜어 주기 위해 아동수



당, 장학사업 및 아동 의료 지원, 세제상의 조치 등 필요할 조치를 강구하도록 하고 있다.

일곱째, 교육 및 개발은 결혼관 및 자녀관, 가정에서의 양성 평등 분위기 조성 등 가치관 함양을 위한 정책의 내용을 담고 있다. 생명의 존엄성 회복, 가정 생활에서의 남녀 협력의 중요성을 국민들이 깊게 인식할 수 있도록 필요한 교육 및 개발을 실시하도록 하고 있다.

3. 제3장 저출산대책회의

제3장에서는 저출산 정책의 추진기관인 저출산 대책 회의의 업무와 구성을 제시하고 있다. 저출산 정책 추진의 중심기구로서 내각부의 특별기관으로 저출산사회대책회의를 두도록 하고 있다. 본 회의의 주요 업무는 저출산시책대강을 작성하는 일, 저출산 정책과 관련하여 관계 행정기관을 상호 조정하는 일, 기타 저출산 사회에서 강구되는 시책에 관한 중요사항에 대해 심의하고 정책을 추진하는 일을 담당하도록 하고 있다. 저출산대책회의의 회장은 내각총리대신으로 하며, 위원은 내각관방장관, 관계행정기관의 장, 특명담당대신 중에서 내각 총리대신이 임명하도록 하고 있다.

저출산대책회의의 회장을 내각총리대신이 담당하고 전 부처의 장관을 위원으로 참석하게 함으로써 저출산 문제를 특정 부처가 아닌 전 국가적인 차원에서 논의할 수 있는 장을 마련하고 있다. 특히 내각총리대신이 회장을 담당함으로써 모든 행정 부처의 협력을 끌어낼 수 있다는 장점을 보이고 있다.

IV. 우리나라 ‘저출산·고령사회기본법’ 과의 비교

본 장에서는 우리나라 저출산고령사회기본법과 일본 저출산사회대책기본법의 차이를 비교하고 우리나라 저출산 정책이 보다 적극적으로 추진되기 위하여 필요한 법적 기반에 대해 논의하고자 한다.

첫째, 일본의 저출산사회대책기본법은 저출산 정책만을 다루고 있는 반면, 한국의 저출산고령사회기본법은 저출산 정책뿐만 아니라 고령사회 정책까지 포함하

고 있다. 일본의 경우 저출산 정책을 추진하기 이미 오래 전부터 고령화 정책을 추진하여 온 반면, 우리나라에서는 저출산 문제가 사회의 고령화 문제와 거의 비슷한 시점에서 대두되었다. 이러한 이유로 우리나라에서는 일본과 달리 저출산 문제와 고령화 문제가 같은 법률안에서 다루어지게 된 것으로 판단된다. 저출산 문제는 인구의 고령화 문제와 따로 떨어져서 다룰 수 없는 문제이기는 하다. 하지만 정책이 그 목적성을 보다 분명히 하고 효과적으로 추진되기 위해서는 저출산 정책 관련 법령은 고령화 정책 관련 법령과 분리되어 다루어져야 할 것으로 본다.

저출산 문제와 고령화 문제를 함께 다루다 보니 법의 기본 이념을 저출산 문제 해결에 중점을 둘 수 없다는 한계가 있다. 일본의 저출산사회대책기본법은 저출산 문제에 대한 명확한 인식과 더불어 저출산 문제의 근본적인 해결 방안인 자녀를 낳고 기르기 좋은 사회를 구현하기 위한 목적을 분명히 제시하고 있다. 우리나라 저출산고령사회기본법에서는 저출산 정책이 표방하고 있는 비전인 ‘자녀 출산과 양육에 유리한 환경 조성’을 전면적으로 제시하지 않아 저출산 정책이 보다 힘을 받아 추진하는데 한계로 작용하고 있다.²⁾

둘째, 일본의 저출산사회대책기본법에서는 저출산이 국가 미래에 미칠 부정적 파급 효과가 있음을 분명히 밝히고, 이에 대하여 국가적인 차원에서 정책을 마련할 것을 전문에서 피력하고 있다. 우리나라 저출산고령사회기본법에서는 저출산 문제의 심각성을 국가적인 차원에서 우려하고 이에 대한 대응 정책을 추진하겠다는 강력한 의지를 보이는 데는 부족한 면이 없지 않다. 저출산 문제가 당장 현재에 부정적인 영향을 주는 것이 아니라 먼 미래에 닥칠 문제이기 때문에 저출산의 부정적인 파급 효과에 대해 심각하게 우려하는 사람들이 많지 않다는 것이 현재 우리나라 저출산 정책을 추진함에 있어 큰 걸림돌이다. 장기적인 안목에서 저출산 문제에 대응해 온 유럽 선진국의 경험을 볼 때 세계적으로 가장 낮은 출산율 수준을 보이고 있는 우리나라는 너무나 안일한 대응을 하고 있는 현실이다. 따라

2) 우리나라 저출산고령사회기본법에서는 기본이념을 “국가의 지속적인 발전을 위한 인구 구성의 균형과 질적 향상을 실현하고 국민이 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하는 것”으로 하고 있다(저출산고령사회기본법 제2조(기본이념)).



서 저출산고령사회기본법 내에 저출산이 우리나라에 미칠 부정적인 과급 효과와 정책 추진의 시급성을 분명히 명시함으로써 정책 추진에 대한 정부의 강력한 의지를 피력할 필요가 있다.

셋째, 일본의 저출산사회대책기본법에서는 저출산 정책과 관련된 분야의 사업을 포괄적으로 제시하고, 각 분야 사업의 방향성과 추진해야 하는 주요 과제를 구체적으로 명시하고 있어 저출산 정책이 법적인 근거하에 추진될 수 있는 기반을 제공하고 있다. 우리나라 저출산고령사회기본법의 경우 현재 기본계획에서 제시하고 있는 사업의 영역을 구체적으로 제시하고 있지 않음 뿐더러 각 영역 내에서 추진해야 할 사업의 내용도 법 조문에 명시하지 않고 있다. 이러한 문제점은 저출산 정책을 강력한 법적인 기반을 토대로 추진하는데 한계로 작용하고 있다. 예를 들어 일 가정 양립을 위한 정책의 경우 일본 저출산사회대책기본법에서는 기본적인 한 영역으로서 ‘고용환경의 정비’ 조항을 제시하고 기업내 일 가정 양립을 이룩하기 위해 정부가 구체적으로 노력해야 하는 사항으로 육아휴직제도의 활성화, 노동시간의 단축, 재취업의 활성화, 재택 근무 등 근로 유형의 다양화 정책을 구체적으로 제시하고 있다. 반면 우리나라의 경우 일 가정 양립을 위한 정책을 제 8조(자녀의 출산과 보육) 제2항에서 “국가 및 지방자치단체는 자녀를 임신 출산 양육 및 교육하고자 하는 자가 직장생활과 가정생활을 병행할 수 있도록 사회 환경을 조성 지원해야 한다”라고만 명시하고 구체적으로 어떠한 사업을 추진해야 하는가에 대해서는 언급하고 있지 않다.

넷째, 일본은 저출산 정책의 추진체제인 저출산사회대책회의를 내각부의 특별기관으로 두고 각 부처의 장관을 위원으로 하여 내각총리대신이 회장직을 맡음으로써 저출산 정책을 범정부차원에서 추진하고 있다. 우리나라의 경우 저출산고령사회기본법을 제정할 당시 저출산고령사회위원회를 대통령직속기구로 두었다가 2008년 보건복지부산하로 이전하였다. 저출산 문제가 복잡하고 다양한 사회적 요인에 의해 유발되었으며, 이에 대한 해법도 사회 전 영역에 걸친 분야에서 찾아야 하는 만큼 저출산 정책을 담당하는 기구는 전 행정부처를 아우를 수 있는 조직체로 구성해야 한다. 저출산 정책 추진체가 보건복지가족부에 있는 이상 저출산 정책은 기존의 취약계층 중심의 복지 정책의 한계에서 벗어나기 어렵다는 문제가 있다.

다섯째, 일본의 저출산사회대책기본법에서는 저출산 정책 추진의 의무를 국가

와 지방자치단체, 국민을 포함하여 사업주가 지니고 있음을 명시하고 있어 저출산 정책을 추진함에 있어 고용환경 정비를 위한 기업가의 역할을 중시하고 있다. 저출산 정책의 효과적인 추진을 위해서는 자녀 양육에 대한 국가적인 지원뿐만 아니라 일 가정 양립을 위한 직장 문화 조성이 필요하며 이를 위한 기업가 차원에 서의 역할이 중요하다. 우리나라 저출산고령사회기본법에서는 기업가의 의무를 명시하지 않음으로써 저출산 정책을 추진함에 있어 가장 중요한 부분인 일 가정 양립을 위한 정책을 법적인 근거하에 추진할 수 있는 근거가 미약함을 드러내 보이고 있다.

여섯째, 저출산 정책 추진을 위한 기본 계획으로서 일본 저출산사회대책에서는 저출산 정책을 추진하기 위한 지침으로서 저출산시책대강을 정하고 매년 저출산의 상황 및 시책의 개황에 대한 보고서를 국회에 제출하도록 하고 있다. 우리나라의 경우 일본보다 더 구체적으로 저출산고령사회기본계획을 5년마다 작성하고 중앙행정기관과 지자체가 연도별 시행계획을 수립하여 제출하도록 법에 명시하고 있다. 또한 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 정책에 반영하도록 하고 있다. 따라서 우리나라의 경우 일본보다 더 구체적으로 정부의 정책 수립과 환류에 대한 정부의 의무를 법에 명시하고 있다. 하지만 앞서 일본의 정책 현황에서 고찰한 바와 같이 정부와 지방자치단체의 정책 수립에 대한 의무를 특별히 법에 명시하지 않고 있더라도 일본은 1995년 이래 5개년 계획을 지속적으로 추진하고 있으며, ‘새로운 저출산 정책,’ ‘5개 안심플랜’ 등 국가적인 위기 상황이 발생할 때마다 대응할 수 있는 정책을 시기적절하게 제시하고 있다. 우리나라는 합계출산율이 최저 수준인 1.08명으로 하락한 해에도, 전 세계적인 금융위기가 불어닥쳐 결혼, 출산, 육아에 대한 국민들의 불안이 가중된 상황하에서도 이를 적절하게 극복할 수 있는 저출산 정책을 제시한 바 없으며 단지 5개년 기본계획 스케줄에 맞추어 정책을 마련하고 있을 뿐이다. 법령에 5개년마다 기본계획을 수립하도록 하고 중앙정부처와 각 지방자치단체로 하여금 매년 시행계획을 마련하고 그 실적을 또한 매년 평가하도록 하는 것은 중앙정부와 지자체에 부담을 줄 뿐만 아니라 급변하는 사회 변화에 대응하지 못하고 자칫 정책의 추진이 매너리즘에 빠지도록 할 우려가 있다.



〈표 1〉 일본 저출산사회대책기본법과 한국 저출산·고령사회기본법의 구성 비교

일본 '저출산사회대책기본법'	한국 '저출산·고령사회기본법'
<p>전문</p> <p>제1장 총칙 제1조 (목적) 제2조 (시책의 기본이념) 제3조 (국가의 책무) 제4조 (기초자치단체의 책무) 제5조 (사업주의 책무) 제6조 (국민의 책무) 제7조 (시책의 대강) 제8조 (법률상의 조치) 제9조 (연차보고)</p>	<p>제1장 총칙 제1조 (목적) 제2조 (기본이념) 제3조 (정의) 제4조 (국가 및 지방자치단체의 책무) 제5조 (국민의 책무) 제6조 (다른 법률과의 관계)</p>
<p>제2장 기본적 시책 제10조 (고용환경의 정비) 제11조 (보육서비스의 충실) 제12조 (지역사회의 육아지원체계 정비) 제13조 (모자보건 의료체제의 충실 등) 제14조 (여유 있는 교육의 추진 등) 제15조 (생활 환경의 정비) 제16조 (경제적 부담의 경감) 제17조 (교육 및 계발)</p>	<p>제2장 저출산·고령사회 정책의 기본방향 제1절 저출산 대책 제7조 (인구정책) 제8조 (자녀의 출산과 보육 등) 제9조 (모자보건의 증진 등) 제10조 (경제적 부담의 경감) 제2절 고령사회정책 제11조 (고용과 소득보장) 제12조 (간강증진과 의료제공) 제13조 (생활환경과 안전보장) 제14조 (여가문화 및 사회활동의 장려) 제15조 (평생교육과 정보화) 제16조 (취약계층 노인 등) 제17조 (가족관계와 세대간 이해증진) 제18조 (경제와 산업 등) 제19조 (고령친화적 산업의 육성)</p>
<p>제3장 저출산 대책 회의 제18조 (조치 및 소장 업무) 제19조 (조직 등)</p>	<p>제3장 저출산·고령사회 정책의 수립 및 추진 체계 제20조 (저출산·고령사회 기본계획) 제21조 (연도별 시행계획) 제22조 (업무의 협조) 제23조 (저출산·고령사회위원회) 제24조 (삭제) 제25조 (삭제) 제26조 (관계행정기관의 협조) 제27조 (국회보고)</p>
	<p>제4장 보칙 제28조 (전문인력의 양성) 제29조 (조사 및 연구) 제30조 (민간의 참여) 제31조 (국제교류의 활성화) 제32조 (지원)</p>

V. 맺음말

본고에서는 일본 저출산 정책의 현황과 일본 저출산 정책 추진의 법적 기반인 저출산사회대책기본법의 주요 내용을 고찰하고 국내 저출산 정책을 추진함에 있어 보여 주는 시사점을 모색해 보았다. 현재 정부는 제1차 저출산고령사회기본계획을 마무리하고, 2011년부터 시작할 제2차 기본계획을 마련하고자 준비 작업을 하고 있다. 2차 기본계획에는 1차 기본계획 사업을 추진함으로써 얻은 교훈과 반성을 함께 포함하는 것과 동시에 급변하는 사회 환경에 대응하기 위하여 새롭게 대두된 저출산 관련 이슈를 정책 내용에 포함시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 저출산 정책의 근간이 되는 법령의 강화가 필요하다. 앞서 고찰했듯이 현재 저출산고령사회기본법은 저출산 정책이 효과적으로 추진되기 위해서는 법적인 기반이 미약한 상태이다. 우선적으로는 저출산 정책과 고령화 정책을 분리시켜 각각 분리된 법체계하에서 법령의 목적성을 분명히 해야 할 것이다. 저출산 정책 관련법에서는 저출산 문제가 국가의 장래에 커다란 부정적 과급효과를 미치며, 이에 대한 전 국가적인 차원에서의 대응이 필요하다는 사실을 천명해야 한다. 저출산 정책의 각 분야별 사업이 정책 추진에 대한 근거를 법령 안에서 찾을 수 있도록 정책의 내용을 구체적으로 법령안에 제시하는 것이 필요하다. 특히, 저출산 문제를 해결함에 있어 일과 가정의 양립에 대한 중요성이 강조되는 현실을 감안하여 이에 대한 국가 및 기업의 책임을 강조하고 추진이 시급한 사업 내용을 법령에 명시해야 할 것이다.

출산을 회복은 단시일에 걸쳐 이루어지는 것이 아니며 사회 전반에 걸쳐 변화가 필요한 국가적인 과제이다. 저출산 문제 극복을 위하여 그동안 많은 정책을 제시한 일본의 경우에도 출산율 회복이 매우 더디다는 사실에서 저출산 문제 해결은 쉽지 않은 과제이며, 이를 위해서는 정부의 모든 행정부처가 총력을 기울일 필요가 있다는 것을 알 수 있다. 효과적인 저출산 극복을 위한 정책을 추진하기 위해서는 저출산 정책의 확대 및 강화가 필요한 시점이며, 이를 위해서는 무엇보다도 저출산 정책 추진의 법적 기반인 저출산고령사회기본법의 강화가 요청된다 하겠다.