

기조강연 I

저출산사회대책기본법 제정의 필요성

안 명 옥 (국회의원, 한나라당 저출산·고령화사회대책 TF 팀장)

■ 목 차 ■

- I. 저출산사회대책기본법 제정의 필요성
 - 1. 세계 최저수준의 출산율 - '압축' 저출산 추세
 - 2. 저출산 추세의 원인
 - 3. 저출산의 과장
- II. 외국의 정책동향 및 입법례
 - 스웨덴
 - 프랑스
 - 영국
 - 독일
 - 일본
- III. 산아제한에서 저출산·고령화 대응으로
: 우리나라 인구정책의 연혁
- IV. 법 제정의 방향
: '인구정책'과 '사회·경제정책' 및
'가족정책'의 조화
- V. 저출산사회대책기본법안 조문별 내용

I. 저출산사회대책기본법 제정의 필요성

1. 세계 최저수준의 출산율 - '압축' 저출산 추세

저출산 사회의 정의

○ 저출산 사회는 일반적으로 한 사회가 일정시점의 인구구조를 계속 유지하기 위하여 필요한 인구 대체출산율(replacement TFR)이 2.1 이하인 상태에 있는 사회를 말함. 이는 가임여성(15~49세) 한명이 2명의 자녀를 낳아야 인구가 줄지도, 늘지도 않는 안정된 정체상태가 유지된다는 이론에 근거함.

우리나라의 출산율

○ 우리나라의 합계출산율¹⁾은 1960년대 6.0으로 매우 높은 수준이었으나 1984년엔 인구대체수준 (replacement level)인 2.1명에 이미 도달함. 또한 1987년에는 1.6명 수준까지 낮아졌으며 2000년

1) 합계출산율(TFR : Total Fertility Rate) : 가임여성(15~49) 한 사람이 평생동안 낳는 평균 자녀 수.

1.47을 거쳐 2002년과 2003년에는 1.17에서 1.19로 보합세를 유지하고 있음.

- 2003년 한 해 동안 태어난 총 출생아수는 49만3천5백명으로 2002년 49만4천6백명보다 1천1백명이 감소하였으며, 1일 평균 1,352명이 출생한 것으로 나타남.

※ 2003년 합계출산율이 2002년에 비해 높아졌음에도 불구하고 2003년의 총 출생아수가 감소한 것은 가임여성(15~49세)의 수가 2002년보다 4,138명 감소하여 나타난 상대적인 결과임.

- 2002년 가임여성 : 1천346만8,562명
- 2003년 가임여성 : 1천346만4,424명

우리나라의 출생 관련 지표

	93	95	97	99	00	01	02	03
출생아수(천명)	723.9	721.1	678.4	616.3	636.8	557.2	494.6	493.5
1일 평균(명)	1,983	1,976	1,859	1,688	1,745	1,527	1,355	1,352
조출생률(천명당 명)	16.4	16.0	14.8	13.2	13.4	11.6	10.3	10.2
합계출산율(명)	1.67	1.65	1.54	1.42	1.47	1.30	1.17	1.19

통계청, 『2003 출생·사망 통계 결과』, 2004.

→ 저출산 추세의 급격한 심화과정을 거쳐 고착화 단계에 이른다.

합계출산율 1.17 수준이 유지된다면

- 2017년, 대한민국 인구는 4,925만명을 정점으로 하여 이후 계속 감소
- 2100년, 총 인구가 1,621만명 수준이 될 것으로 예상. (현재인구의 1/3 수준)
- 2017년, 경제활동인구(15~64세)가 연령별 구성비 중 최고(73.7%)를 기록 한 뒤, 이후 계속 감소될 것으로 예상.

□ 해외 국가들간의 출산율 비교

- UN 인구국에서 추계한 2000-2005 합계출산율을 보면 전 세계의 합계출산율 평균은 2.69를 기록하고 있음. 선진국²⁾의 경우는 1.56, 개발도상국³⁾의 경우 2.92, 저개발국⁴⁾의 경우 5.13에 달하고

2) 북아메리카를 비롯, 일본, 유럽, 호주와 뉴질랜드를 포함.

3) 아프리카 전 지역, 라틴아메리카 및 카리브해 지역, 아시아(일본제외), 멜라네시아, 미크로네시아 및 폴리네시아를 포함.

4) 유엔의 표준에 따라 분류한 저개발국가로서 저개발국가의 세부적인 사항은 유엔인구기금(UNFPA), 『2003 세계인구현황』, 대한가족보건복지협회, 80면을 참조바람.

있음. 우리나라 2003년 합계출산율인 1.19는 세계적 추세와 비교해 볼 때 월등히 낮은 수치임을 알 수 있음.

세계 각국의 합계출산율 비교

구 분	합계출산율
세계전체	2.69
선진국	1.56
개발도상국	2.92
저개발국	5.13
중국	1.83
일본	1.32
인도	3.01
터키	2.43
유럽 평균	1.38
오세아니아 평균	2.34
캐나다	1.48
미국	2.11
대한민국*	1.19

유엔인구기금(UNFPA), 「2003 세계인구현황」, 2003.⁵⁾

* 통계청, 「2003 출생·사망 통계 결과」, 2004.

2. 저출산 추세의 원인

○ 결혼가치관의 변화

- '결혼은 꼭 해야 한다'는 전통적 결혼가치관으로부터의 탈피.
- 남성보다는 여성이 전통적 결혼가치관으로 부터의 탈피 정도가 큰 것으로 나타남.
※ 사회 구성을 위하여 결혼을 해야 한다는 의견에 남자는 65.9%, 여자는 44.5%만이 '그렇다'라고 대답, 한편 여성의 15.7%는 '결혼이 사회적 책임감과는 전혀 상관없다'고 대답. (김승권 외, 2003)

○ 여성의 자아실현욕구와 사회진출 증대

- 여성취업률의 증가, 여성의 사회진출에 대한 가치관의 변화.
- 여성취업률의 증기는 생활수준 향상에의 욕구, 남편의 수입만으로는 가계유지가 힘든 경제적 현

5) 본 합계출산율은 UN이 집계의 단위연도를 2000년에서 2005년까지 5년단위로 잡아 각 국가별 사정에 의하여 집계한 기준연도가 다소 상이할 수 있음을 양지하기 바람.

- 실, 자녀육아비용 등의 양육비 부담 증가 등이 요인이 되며,
 - 여성의 자기계발 및 경력추구 욕구 증가, 여성사회활동에 대한 태도변화 등이 요인이 됨.

성별 경제활동참가율의 변화

(단위 : 천명, %)

구분	1963	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2004.7*
남자	76.4	77.9	76.4	74.0	74.2	74.2	74.8	75.3
여자	36.3	39.3	42.8	47.0	48.6	49.2	49.7	49.9

통계청, 「경제활동인구조사」, 통계청 홈페이지(<http://www.nso.go.kr>) 연도별자료

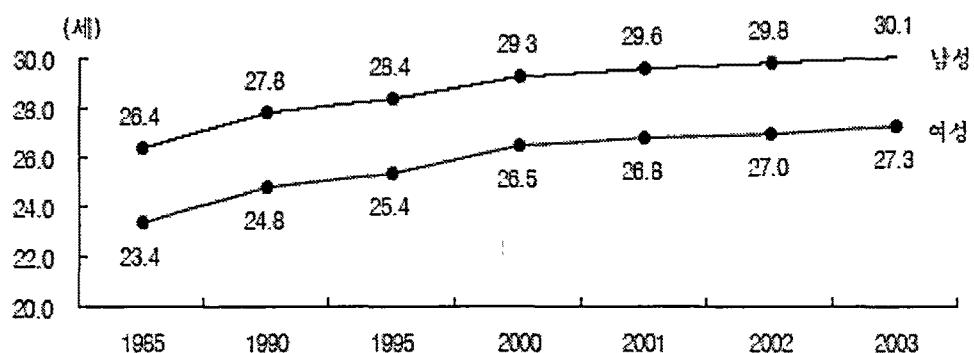
*통계청, 『2004년 7월 고용동향』, 2004.7.

주) 통계청 홈페이지에서의 경제활동 인구조사 사항은 1963년부터 집계되어 있음.

○ 초혼연령의 상승과 독신자의 증가

- 우리나라 남녀의 초혼연령은, 1960년 남자 25.4세, 여자 21.6세이던 것이 지속적으로 상승하여 2003년의 경우 남자 30.1세, 여자 27.3세로 나타남.
- 청년실업 증가, 비정규직 근로자의 확대 등에 따른 직장불안정, 결혼 및 주거 마련 비용 상승 등이 혼인을 결심하는데 걸림돌이 되고 있음. 이러한 현상이 독신자 증가의 한 요인이 되고 있음.
- 교육기회의 확대 등으로 인한 사회진출 연령의 상승, 자아성취 욕구 등도 원인이 됨.

성별 평균 초혼연령



통계청, 『통계로 보는 여성의 삶』, 2004.

- 초혼연령의 상승은 출산率의 평균 연령 상승으로 이어져 출산에 대한 부담을 가중시키는 요인 중의 하나가 되고 있음.

여성의 평균 출산연령

(단위: 세)

	93	95	97	99	00	01	02	03
평균	27.6	28.0	28.3	28.7	29.0	29.3	29.5	29.8
첫째 아	26.3	26.5	26.9	27.4	27.7	28.0	28.3	28.6
둘째 아	28.5	28.8	29.1	29.4	29.7	29.9	30.2	30.5
셋째 아	31.2	31.6	31.9	32.1	32.2	32.5	32.7	32.9
넷째 아 이상	33.9	34.2	34.3	34.4	34.5	34.8	34.9	34.9

통계청, 「2003 출생·사망 통계 결과」, 2004.

○ 자녀관의 변화

- '반드시 자녀를 가져야 한다'는 태도가 1991년만 해도 90.3%였던 반면, 2003에는 54.5%로 감소.
(김승권, 2004)
- 산업구조의 변화로 인한 요인.(전통적 농경산업에서 3차산업 중심으로)
- 자녀를 통해 대리만족을 얻으려는 전통적 관념 탈피.
- 자녀에 의존하는 노후생활대비의 관점에서 탈피, '자신의 노후는 스스로 책임져야 한다'는 생각으로 전환.

○ 가족불안정의 증대

- 가족구성원 간의 갈등과 긴장을 해소할 수 있는 기능의 약화로 인한 가족의 안정성 저하.
- 최근 우리나라 가족의 해체원인을 100으로 볼 때, 사망은 60%, 이혼·별거·가출 등이 40%임.
(김승권 외, 2002)
- '가정과 직장의 양립'을 위한 사회적 인프라 부족.
예) 보육서비스, 출산·육아휴직 등 고용환경 열악, 공교육 부실과 이로 인한 사교육비 증가 등.

3. 저출산의 파장

□ 자녀를 낳아 기르는 것은 개인의 자유, 그러나 저출산 문제는 개인의 문제를 넘어서, 사회·국가적으로 큰 파장을 불러일으킬 수 있는 문제로 부각되고 있음.

○ 전체인구 감소

- 저출산은 장기적으로 볼 때, 인구의 감소로 이어져 국가의 기본 구성 요소인 국민의 감소를 야기.
- 국부의 원천 가운데 하나인 인구의 감소는 사회의 안정적 유지와 국가의 지속적 발전에 대한 중대한 위협요소가 됨.

출산수준 (TFR 1.17)에 의한 인구추계(2000-2100년)

(단위 : 명, %)

구 분	전체인구	연령별 구성비(%)		
		0~14세	15~64세	65세 이상
2000	47,008	21.1	71.7	7.2
2010	48,864	16.2	73.1	10.7
2017	49,252	12.7	73.7	13.6
2020	49,215	12.2	72.5	15.3
2030	48,222	10.7	65.4	23.9
2040	45,180	9.2	58.8	32.0
2050	40,460	8.0	54.4	37.6
2060	34,893	7.9	51.1	41.0
2070	29,273	7.7	48.6	43.7
2080	24,159	7.3	48.8	43.9
2090	19,764	7.5	48.4	44.1
2100	16,212	7.4	47.6	45.0

김승권 외, 「저출산 대비 인구정책 개발 및 범정부추진체계 수립 연구」, 2003.

※ 일본의 경우, 1994년에 이미 고령사회로 진입하여 초고령사회를 맞이하는 단계에 있음. 일본은 2006년을 정점으로 하여 자국의 총 인구의 감소 추세가 나타날 것이라고 우려하고 있음. 우리나라는 2000년에 이미 고령화사회(7.2%)로 진입, 위 표의 추이대로 본다면 2017년에 인구가 최정점에 이르고, 그 이후 2~3년 내에 초고령사회로 진입할 것이 예상됨. 이는 인구 수의 급격한 감소와 65세 이상 고령자 비율의 급격한 증가가 동시에 이루어지는 것을 의미함.

⇒ 2017년은 위기시점인 바, 인구정책적 측면의 시급한 대책 마련 요구됨.

○ 기존 사회제도 시스템의 혼란

- 출산율의 급격한 저하는 기존의 인구구조 하에서 형성된 교육·의료·복지서비스·노동 및 산업체계 등의 부조화를 촉발시켜 사회전체적 혼란을 야기할 것임.

○ 경제활동인구의 감소

- 출산율 저하는 경제활동인구의 지속적 감소를 유발, 안정적 경제성장에 걸림돌.

※ 지난 50년간 OECD 국가들의 노동인구는 50년 전 당시보다 76%가 증가하였으나, 향후 50년 간은 현재 수준에 대비하여 4%의 증가에 그칠 것이라 전망함. (OECD, 2003)

- 경제활동인구의 감소는 생산력 저하와 더불어 소비위축, 투자위축과 저축률 하락 등으로 이어져 경제성장의 기반을 잠식.

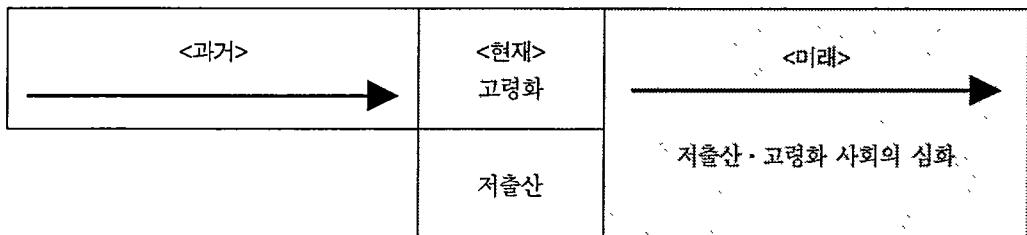
○ 노인부양비, 국민연금 등 사회비용 증가

- 경제활동인구 감소와 65세 이상 고령인구 비율의 증가는 결과적으로 노인부양비의 증가를 초래함.
- 돈을 낼 젊은 층은 감소하고, 연금을 받아야 하는 노년층은 늘어나 국민연금재정 부담의 압박으로 작용.
- 고령인구를 부양할 젊은 층의 감소로 인하여 고령자에 대한 국가 및 사회의 지출과 부담이 갈수록 증대될 수 밖에 없어 노인생활비, 의료비 등 사회적 비용 증가.
- 이러한 사회비용의 증가는 세금인상 등의 요인으로 작용, 결국은 미래의 젊은 세대들이 막대한 짐을 짊어지게 되는 결과를 가져옴.
 - ▣ 사회적 비용(노인 부양 등) 부담의 책임문제를 둘러싼 세대간 갈등 초래 가능성.

○ 저출산 → 고령화 : 저출산 추세가 곧 고령화로

- 저출산 문제는 결국 미래에 현재의 고령화 문제의 수준을 훨씬 더 능가하는 미래사회에 극심한 고령화 문제의 시작이자 근본 원인.
- 현재의 고령화 문제에 대한 대책이 '과거의 연장선상에서의 현재'의 문제를 겨냥한 것이라면, 저출산사회에 대한 대비는 '다가올 확실한 미래에 대한 근본적인 대비'라는 점에서 이미 세계 최저 수준에 있는 저출산율 추세를 진단하고 적극적으로 대처하는 정책적 모색이 필요함.
 - 고령화 (과거의 연장선상에서의 현재의 문제) → 고령화 대책
 - 저출산 (다가올 미래에 대한 근본적 대비책) → 저출산 대책

저출산·고령화사회 초기의 도식화



II. 외국의 정책동향 및 입법례

□ 스웨덴

- 직접적 출산조절책 보다는 가족정책의 범주 내에서 출산·보육 등의 조치를 통하여 안정적인

출산율 유지.

- 출산 및 육아를 위한 휴직제도, 부모보험제도, 아동수당제도 및 공적 보육제도를 시행하여 출산율 상승에 기여.
- 아동수당기본법(Basic Child Benefit Act), 육아 등 휴직권리에 관한 법, 취학전 교육법.

□ 영국

- 출산 및 육아관련 휴직제도, 출산후 적절한 휴가보장, 국가차원의 육아전략, 가족에 대한 과세공제, 저소득층에 대한 아동급여 지급 등.
- 젊은 세대들의 가치관 변화에 대한 현실 인정. 즉, 동거, 모·부자가정, 동성애 가족 등 다양한 가족을 인정.
- 가족수당법(Family Allowance Act), 아동수당법 등.

□ 프랑스

- 가족정책을 바탕으로 한 출산율 유지책.
 - 가족수당 중심(출산·양육·자녀교육), 가정생활과 직장생활의 양립정책.
- Family Code, 모자보호법 등.

□ 독일

- 가족정책 중심, 부양 및 양육비용 경감 조건 창출.
- 아동개혁법 신규칙, 아동과 청소년 보호법(보육시설의 교육적 측면 강조), 연금에 자녀 양육기간 인정.

□ 일본

- 1987년 합계출산율 1.57로 저하되면서 저출산에 관한 사회적 관심 고조.
- 1991년 육아휴직법 제정, 아동수당법 개정.
- 앤젤플랜(1994), 신엔젤플랜(1999), 가정지원센터.
- 고령사회대책기본법 (1995)
- 소자녀화사회대책기본법(2003. 7. 30),
차세대육성지원대책추진법(2003. 7. 16)

참조) 저출산에 대한 OECD국가들의 정책동향

		프랑스	스웨덴	영국
전반적 정책 동향	1	가족수당 중심의 프랑스 가족정책은 자녀의 출산 및 양육, 자녀교육 등의 문제와 긴밀히 연계되어 있음	출산조절에 직접적으로 관여하지는 않으나 '요람에서 무덤까지' 의 이념으로 가족정책의 범주 내에서 출산 및 자녀양육과 관련한 다양한 조치들을 시행한 결과 출산율을 안정적으로 유지 함	영국의 출산율은 1960년대 초반까지는 높은 수준에 있었으나 그 후 저하되기 시작하여 현재는 인구대체수준 이하에 머물러있으며 비교적 안정된 수준의 출산율을 유지하고 있음
	2	가정생활과 직장생활의 양립정책을 다양하게 모색하고 있으며, 이에 비교적 높은 출산율을 유지하고 있음	출산 및 육아를 위한 휴직제도, 부모보 험제도, 아동수당제도 및 공적 보육 제도를 시행하여 출산율 상승에 기여함	출산 및 육아 관련 휴직제도가 시행되고 있으며 출산휴업기간의 단축, 보육시설의 이용의 증가, 가족에 대한 과세공제 등 출산율 안정에 영향을 줄 수 있는 정책을 갖추고 있음
	3	대표적 지원 정책으로는 가족수당, 가족소득보충급여, 영유아수당 등이 있음. 최근들어 '신생아 환영수당(PAJE)'를 발표하며 10억 유로의 예산을 젊은 부부의 양육비 지원에 투자할 것을 선언함		
	4	국가의 의무를 강조한 각정 정책·(유급)육아휴직제, (유급)모성휴직제, 가족수당, 아동수당, 보육시설의 양적 확충 및 서비스의 질적 개선, 아동보호시간 연장, 방과후 아동보호 확대, 교육 및 주택 보조 세금감면, 부모의 근로시간 단축 또는 융통성 제고, 시간제 근무 직업 증가 등이 포함됨		
출산휴가 및 육아 (가족간호) 휴직제도	1	유급육아휴직제도를 통해 자녀수가 최소한 2명 이상인 조건에서 막내자녀의 연령이 3세 이하인 경우 직업활동을 완전히 혹은 부분적으로 중단한 부모에게 육아휴직수당이 지급되게 됨	출산휴가 및 육아휴직을 할 권리를 가지는 자는 일을 하고 있는 부모이며 특히 유아휴직자에는 친부모·양부모·수양부모·사실혼의 부모·법정양육권자로서 부양하고 있는 자 등이 모두 포함됨	8주 동안의 출산휴가제도가 시행되고 있으며, 임양의 경우에도 동일한 적용을 받음
	2		육아휴직은 전일휴직형과 근무시간 단축형의 두 형태가 있으며, 육아휴직기간 중 근로자의 고용관계는 유지되고, 사회보험에서의 피보험자 자격 역시 지속됨	부모휴직제도는 자녀가 5세 될 때까지 13주의 무급휴가를, 자녀가 장애아인 경우는 자녀의 연령이 18세 될 때까지 18주 동안 사용 가능함
	3			출산휴직시 처음 6주 동안은 급여의 90%를, 12주 사용시에는 고용상태에 따라 상이한 금액의 고정액(flat rate)을 받음
가족 및 아동 수당제도	1	아동만을 대상으로 하는 것이 아닌, 아동을 포함한 전체 가족을 위한 복지정책으로 두 명 이상의 자녀(16세 이하)를 가지고 있는 가족에게 지금 되는 것을 원칙으로 함	16세 미만 아동 1명 이상의 자녀가 있는 전체 가정을 대상으로 하며, 학생인 경우는 20세, 정신지체로 인해 특수학교에 재학중인 경우는 23세까지를 지급대상으로 함	자녀가 많은 가정의 빈곤을 방지하고, 제2차 대전이후 급격한 출산율의 증가를 해결하기 위한 목적으로 도입됨
	2	정부의 노동 및 사회청(Ministry of Labor and Social Affairs)이 전반적 업무를 감독하며, 가족수당을 위한 재정은 고용주와 정부가 부담함	아동수당에 소요되는 재원은 전액 정부에서 부담함	의무교육연령의 상한선 이하(현재 16세)의 모든 아동에게 지급되는 것을 원칙으로 하며, 수당관련 모든 재정은 중앙정부가 부담함

보육서비스	1	모든 계층의 부모와 아동을 위한다는 기본방침 하에 국가가 그 주된 책임과 역할을 담당해야 한다는 입장을 취하고 있으며, 기초지방자치단체에서 공립영유아기관을 설치 운영하고 있음	1973년 취학전 교육법을 바탕으로 12세 이하의 아동을 위한 교육 및 보호시설을 마련하고, 특별한 지원 및 교육이 요구되는 장애아들에게 보육서비스를 제공하고 있음	교육노동부 및 지방교육당국 관할 하에 5세부터 전원 무상교육의 초등 학교 과정이 시작되며, 5세 미만 영유아를 위한 교육 및 보육은 사회보장부 및 지방정부의 관할 하에서 실시되는 형태를 갖추고 있음
	2	대부분의 보육시설이 공립보육시설이며 유치원 무상교육이 실시되고 있어 거의 모든 3~5세의 거의 모든 아동이 공보육 및 공교육 체계 속에 있음	보육시설의 형태는 공립보육시설과 민간보육시설로 구분되며, 상대적으로 공립기정보육시설 등을 포함한 공립보육 시설 담당비율이 매우 높음	보육시설유형으로는 시설보육, 가정보육, 유아원과 유아학교, 놀이그룹, 예비학교 등 다양한 형태가 존재함
	3	보육유형은 보육이 이루어지는 장소에 따라 기관보육과 가정보육 두 형태로 구분됨	보육비용은 중앙정부, 지방자치단체, 부모가 분담하는 것을 원칙으로 함	공립보육시설과 공립교육기관을 제외한 보육서비스 이용은 '수요자 부담원칙'의 체계를 갖추고 있음
기타	1	주거수당, 이사보조금, 영유아수당, 자녀간병수당, 자녀교육수당, 특수교육수당, 한부모수당, 자녀부양비 정수 지원 수당 등이 있음	부모보험제도실시: 자녀출산이나 입양과 관련해서 부모가 받는 보상으로 부모현금급여의 성격을 가짐	
	2	개별 가정보육지원수당이나 이를 더 강화한 등록보육사 고용보조금 등의 제도 또한 취업여성의 가정과 직장생활의 양립을 도와주는 제도임	일시적 부모현금급여: 자녀가 아프거나 정기적으로 자녀를 돌보는 사람이 아플 때 부모가 일을 그만두고 자녀를 돌보는 경우에 지급받음	

독일	일본	싱가포르
가족정책의 목적은 가정이 자녀를 갖는 결정을 용이하게 하고 아동의 부양 및 양육비용을 경감시키는 조건을 창출하는 것에 있음	990년 정부는 자녀출산, 양육 환경에 관련된 성청연락회의를 구성하여 저출산 수준의 원인과 정부의 대처방안에 대한 연구를 추진하였음	출산력 및 인구목표에 따라 3단계 즉, 출산율 및 인구증가율의 저하, 대체출산율 수준의 유지, 출산장려 단계로 나누어 추진함
자녀양육수당, 자녀양육휴직 등을 도입, '아동개혁법 신규칙' 을 제정함	1991년에 육아휴직법.(Child Care Leave Act)을 제정하여 기존의 모성휴직에 출산 후 최대 1년까지 모 또는 부에게 육아휴직을 제공. 그리고 동년에 .아동수당법.(Child Allowance Act)을 개정하여 아동수당 지급대상을 종전 2자녀 이상에서 1자녀까지 확대하였음	1987년에는 선택적 출산증가정책을 채택하였으며, 그 주요 내용은 미혼남녀에게 결혼을 권장, 자녀양육 능력이 있는 부부에 대해서는 세 자녀 이상을 가지고 허용하는 정책이었음
1996년이래 편부모의 경우 1자녀 이상 그리고 양부모의 경우 2자녀 이상 양육시 세금감면 혜택을 부여하였으며, 1997년부터는 첫째 및 둘째 자녀를 위한 가족수당액과 모든 자녀를 위한 연간세금공제액을 증가	특히 자녀양육지원을 위한 시책의 기본방향을 제시한 엔젤플랜, 노인복지증진을 위한 골드플랜 등의 다양한 정책들이 추진되었음	세 자녀 규범의 확산을 목표로 낮은 출산율로 인한 인구문제, 결혼장려, 정부의 각종 출산장려 인센티브 제도에 대한 내용을 홍보함
1998년에는 '아동개혁법 신규칙' 을 제정하였으며, 혼인 내와 혼인 외간 차별을 제거하고, 1-2세 아동에 대한 자녀수당액을 인상	공적 자원을 통해 양육지원시스템을 강화하기 위하여 엔젤플랜에 의거 동년에 '5개년(1995-1999) 긴급아동보호프로그램' 을 시행. '성평등 사회를 위한 기본법'과 고용평등법을 각각 제정하였다. 한편 많은 기업들이 1·2세 아동양육을 위해 재정적 지원을 제공, 일부 회사에서는 3세 이상 아동에 대해 재정적인 보너스를 지급	1990년에는 28세 미만 여성의 두 번째 자녀출산에 대해 인센티브 (예. 세금환불)를 부여하였음.
출산 전 6주, 출산 후 8주의 모성보호기간동안 고용주가 세금을 제외한 실질임금을 지불함	만 1세 미만의 영아를 양육하는 근로자는 어린이가 1세에 이를 때까지 퇴망하는 기간에 육아휴직을 신청할 수 있음	
임신 중이거나 수유를 하는 여성은 야간과 휴일근무가 금지되며, 모성보호기간 이후에도 유급수유휴식을 요구할 수 있음	세 미만의 자녀를 양육하는 일반직 공무원이면 직종이나 남녀를 불문하고 육아휴업을 할 수 있으며, 전일육아휴업이 원칙이나 부분휴업도 가능함	

독일	일본	싱가포르
자녀가 3세에 도달할 때까지 직접 양육할 수 있는 '부모시간' 제도도 있음	2000년에는 육아휴직기간 중 휴직당시 봉급의 40%(총전 25%)를 지급하도록 하는 법안을 통과하였으며, 아동수당 지급대상 아동의 연령을 3세에서 6세로 연장	
수급대상은 18세 미만의 아동이며, 실업자인 경우는 자녀연령이 21세 미만까지, 학생이나 직업훈련생의 경우 혹은 훈련시설이 없는 경우는 27세 미만까지, 장애자인 경우는 연령 제한 없이 아동수당을 받을 수 있음	소득보장정책의 일환으로서의 역할과 아동의 건전한 성장과 양육을 도모한다는 아동복지정책의 일환으로서의 역할을 함	
아동수당의 운영은 연방정부의 재정부에서 총괄 하며, 재정은 전액 정부에서 국고부담으로 충당함	월단위 지급을 원칙으로 하며, 재정은 사업주와 국가, 지방공공단체가 공동으로 부담하는 3자 부담의 재원조달방식을 취하고 있음	
아동과 청소년 보호법이 공포되면서 보육시설의 교육측면을 강조함	자녀양육을 지역사회가 지원하고 자녀 이익을 최대한 존중하고 배려한다는 기본 관점에서 구체적 방안을 추진하고 있음	
유아원(kinderkrippen), 유치원(Kindergarten), 부모-운영집단, 방과후 보육시설(Hort), 학교유치원(Schulkindergarten), 시작학급 등이 있음	선별주의 원칙에 입각한 보육서비스를 제공하고 있으며, 공적서비스의 확충보다는 민간보육서비스에 의존하려는 정책을 기본으로 함	
보육재정은 공·사립보육시설 유형에 상관없이 주정부와 지역으로부터 지원받는 수준은 비슷하며, 가정의 수입과 자녀수에 따라 차등적용 됨		
기타 자녀 양육 및 교육지원 프로그램으로는 크게 양육비, 모성보호휴가 그리고 자녀양육기간(또는 자녀수)에 비례하여 노후연금을 지급하는 조치등이 있음	가족친화적인 정책으로 근로시간 단축제, 탄력적 근무제, 시차출퇴근제, 시간외 근로의 금지, 사업체 내에서의 육아서비스 제공 및 보육시설 운영, 가족과 관련된 이유로 퇴직한 근로자에 대한 재고용제도 등이 있음	
교육 진흥비, 교육비 면세혜택 등의 제도가 있음		

박문일, 「우리나라 저출산 대책의 방향설정에 대하여」, 2004.

III. 산아제한에서 저출산·고령화 대응으로 : 우리나라 인구정책의 연혁

□ 우리나라의 인구정책

- 1960년대 이후 30여년간 '출산억제정책' 추진
 - 가족계획사업을 경제성장발전전략과 연계하여 국가사업으로 추진.
 - 출산억제에 관한 각종 사회적 지원시책 추진.
- 1996년 종래의 '인구억제정책' 포기, '신인구 정책' 선언
 - 인구의 자질향상 및 보건복지 확대.
- 저출산 현황 및 정책방향에 관한 연구 실시
 - 저출산의 사회경제적 영향과 장단기 정책방안(01.4~02.2)
 - 저출산 대비 인구정책개발 및 범정부 추진체계수립 연구(02.12~03.8)

※ 인구 고령화 문제에 대한 진단과 처방을 주제로 한 수많은 정책 연구에 비하여, 저출산 문제에 대한 정부의 정책연구 의지는 활발하지 못했던 것이 사실임.

○ 저출산·고령화 대응 인구정책 추진(04년부터)

- 청와대 '인구·고령사회대책팀(03.10)' 구성·운영.

→ 고령화 및 미래사회위원회

(‘저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략’ 대통령 보고, 04.1)

- 출산안정을 위한 사회적 지원정책의 개발의지 표명.

(04. 보건복지부 업무보고)

○ 고령사회대책기본법 제정 추진 (04년 말)

○ 정부의 저출산·고령화사회 대책

- 이미 우리 사회의 현실적 고민 대상이 되고 있는 고령화사회에 대한 처방적 성격의 대책은 될 수 있으나 미래의 고령화를 더 심화시킬 저출산 문제에 대한 근본적 대책은 되지 못함.

※ 합계출산율 등 각종 지표를 통해 우리나라의 저출산 문제의 심각성에 대한 조짐은 오래전에 드러났으나 이를 위한 노력은 2004년에 들어서야 시작됨

IV. 법 제정의 방향: ‘인구정책’과 ‘사회·경제정책’ 및 ‘가족정책’의 조화

□ 저출산 대책은 지도자의 미래지향적 메시지

- 리센룽 성가풀 총리는 지난 8.22 취임연설에서 저출산 대책 마련의 중요성 강조

“저출산 대책은 단순히 인구부양책이 아니라 ‘가치’의 문제이다. 문제의 완전한 해결책은 아닐지라도 혼인, 가족과 자녀를 생각하는 국민들의 기본인식이 바뀌어야 한다는 메시지다. 그리고 모든 국민들이 각자 자신의 삶에서 우선순위를 재정립 하는데 도움을 주려는 (정치적) 노력이다.”

□ 저출산 문제는 사회의 모든 여건을 고려하여야 하는 복합적 문제

- 저출산에 관한 문제점 인식에 대하여 볼 때, 가치관 변화로 인한 결혼행태의 변화, 양육·보육비용의 증가, 출산과 관련된 고용현실에 관한 문제의 인식 등에는 모두 공감하고 있는 것으로 보임.

- 다만 저출산 현상에 관하여 아동·육아수당 지급과 같은 경제적 지원 등은 소요되는 재원에 비해 저출산 추세의 상쇄 효과가 그리 크지 않은 것으로 나타남.

→ 따라서 좀 더 문제의 본질에 접근하여, 안심하고 자녀를 임신·출산·양육·교육할 수 있는 분위기가 조성해야 한다는 결론에 도달.

- 저출산 문제는 현재의 문제이자 미래사회의 충격으로 닥쳐올 국가 전체적 문제이기 때문에 경제·산업·교육·사회 모든 분야에서의 근본적인 접근이 있어야 함.

□ 출산율 증진 대책과 저출산 사회현상에 대한 대응책을 통하여 지속성장이 가능한 미래사회 구현

- 저출산사회대책기본법은 저출산사회를 대비하는 기본이념 및 정책방향을 제시하고 효과적인 저출산사회 대책 수립과 추진체계를 확립하는 기반을 마련하기 위한 것.
- 따라서 저출산사회대책기본법은 임신·출산·양육·교육·모자보건 등 관련 분야에서 고민할 수 있는 모든 사안의 모범이 될 것임.

저출산사회대책기본법						
모자보건법	노동법	보육·교육	남녀차별 금지법	임신부등의 편의증진에 관한법률 등	건강보험	기타 재정, 금융, 사회복지관련 법률 일체
산모와 태아의 건강, 영유아 및 소아의 건강관리	출산·임신과 관련근로기준법 등 여건 정비	자녀의 보육 및 교육이 부담되지 않도록 하는 환경조성	출산 등의 책임은 우리 모두의 책임임	적극적 우대조치 실현의 일환	임신·출산 관련 의료절차에 있어서의 보장	재정, 금융, 건강, 교육, 주거, 문화, 교통 등

□ 추진과정

- 제17대 국회 제1호 의안으로, '저출산·고령화사회대책특별위원회구성결의안' 제출 (2004. 5. 31)
- 한나라당 정책위원회 산하 '저출산·고령화사회대책 TF' 구성 (2004. 6.)
- 저출산·고령화사회대책 TF 1차 간담회 (2004. 6. 22)
- '저출산 문제에 대한 국제적 추세와 시사점' 대토론회 개최 (2004. 7. 2)
- 저출산사회대책기본법안 시안 마련 (2004. 5~8)
- 저출산사회대책기본법안, TF 팀 및 전문가 독회 (2004. 8. 18)
- 법안 시안에 대한 전문가 의견수렴 (2004. 8)
- 저출산사회대책기본법안 마련을 위한 공청회 개최 (9월 1일)
- 저출산 시대의 경제와 건강 등을 주제로 한 공청회 (9월 15일)
- 저출산 시대의 인구자질 향상을 위한 공청회 (10월 중)

V. 저출산사회대책기본법안 조문별 내용

저출산사회대책기본법안⁶⁾

1. 제안배경

우리나라의 합계출산율은 2002년 1.17을 거쳐 2003년 1.19를 기록하였다. 이는 세계 최저수준이다. 2002년 OECD 국가의 합계출산율 평균이 1.6이라는 점과 비교해 볼 때, 우리나라의 저출산 현상은 매우 심각한 수준이다. 합계출산율 1.17이 지속될 경우 우리나라의 인구는 2100년에는 1,621만명으로 축소되는 충격적인 결과가 나타날 것이라 예상된다. 한편, 생산가능인구(15~64세)는 2010년 대를 정점으로 지속적인 감소를 나타낼 것이라 예상된다.

저출산으로 인한 인구감소는 노동력 부족, 재정수지 악화, 사회복지비용 부담을 둘러싼 세대간 갈등, 경제성장률의 둔화 등 사회·경제적인 안정성을 해치고 국가의 지속적 성장을 위협하는 요인이 될 것이다. 따라서 저출산 현상에 관한 국가의 책무를 명확히 하고 출산력 증대 시책의 기본적인 사항을 규정함으로써 출산율 저하로 야기될 개인적·사회적·국가적 문제의 예방 및 원활한 해결을 도모하여 국가의 발전과 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 하는 저출산사회대책기본법안을 제정하고자 한다.

2. 각 조문별 해설 및 근거

제1조(목적) 이 법은 심화되고 있는 저출산 추세가 미래의 국민 생활과 사회 전반에 지대한 영향을 끼치게 될 것에 주목하여 저출산사회에 대응하는 국가 및 자방자치단체의 책무를 명백히 하고, 저출산사회대책의 기본적인 사항을 규정함으로써 임신·출산 및 육아에 관한 국민의 복지 증진 및 국가의 지속적 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

저출산 문제는 전세계적인 추세이다. 특히 우리나라의 저출산 추세는 세계에서 유래없는 속도로 저하되고 있다. 출산율 저하는 생산가능인구의 감소로 이어져 여러가지 개인·사회·국가적 문제⁷⁾를 낳게 된다.

따라서 해외 여러 국가들이 각각 저출산에 대해 취하는 입장은 다르지만 저출산 현상에 대응하기 위한 다양한 조치들을 도입하고 있다⁸⁾.

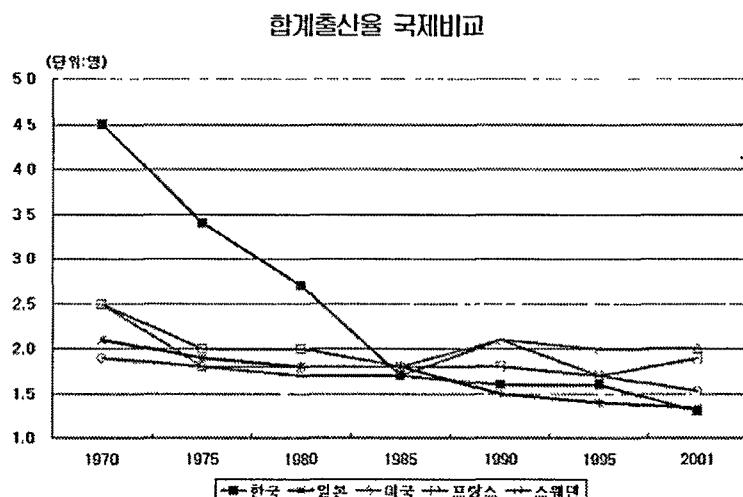
6) 동 법안은 한나라당 저출산·고령화사회대책 TF 팀의 연구·논의를 통하여 만들어진 법안임.

7) 노동력 저하로 인한 국가경쟁력 및 생산성 저하, 노인부양비의 증가로 인한 고령화 사회 문제, 국방문제 등 여러 문제를 야기하게 된다.

저출산 현상의 해결점 모색은 더 이상 개인 및 가정의 개별적인 가족계획에 일임하기에는 한계가 있다. 저출산 현상을 초래하는 주된 요인은 국민 개개인이 가지게 되는 임신·출산·양육·교육 등과 관련한 심리적 요인의 가중이다. 이러한 심리적 요인은 결혼관·가족관 등의 변화를 초래하였고 이러한 가치관 변화의 근본 원인은 사회·경제적 환경 변화 등으로 인한 구조적 한계에서 비롯된다.

따라서 자녀의 임신·출산·양육·교육은 비록 개인이나 가정을 구성하는 당사자들 스스로 행하는 사항이긴 하지만 이들의 가치관에 영향을 주는 사회·경제적 환경 등의 조성은 국가의 책무라는 것을 깊이 인식해야 할 것이다.

따라서 동법 제1조는 저출산 추세가 미래의 국민생활과 사회 전반에 지대한 영향을 끼치게 될 것에 주목하여 저출산사회에 대응하는 국가 및 지방자치단체의 책임을 명백히 하고, 저출산사회대책의 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진과 국가의 지속적 발전에 이바지함을 목적으로 한다는 취지를 담고 있다⁹⁾.



대통령비서실 고령사회대책 및 사회통합기획단 인구·고령사회대책팀, 「저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략」, 2004.

8) 일본은 저출산 현상에 대비하기 위하여 소자화대책기본법을 2003년 7월 23일 통과시켰다.

9) 이는 헌법 제34조제2항에 근거한다.

제34조② 國家는 社會保障·社會福祉의 增進에 努力할 義務를 진다.

- 제2조(기본이념) ① 이 법은 국가가 모든 영역에서 균형있게 발전하고, 모든 국민이 건강하고 안정된 생활을 영위하기 위한 인구 구성의 균형과 자질향상을 실현할 수 있도록 함을 기본이념으로 한다.
- ② 이 법은 자녀를 임신·출산·양육·교육하고자 하는 모든 국민의 권리 및 자주성을 존중하며, 자녀의 임신·출산·양육·교육에 관한 바람직한 환경 조성을 기본이념으로 한다.
- ③ 이 법은 모든 자녀가 차별받지 않고, 안전하고 행복한 생활을 영위할 수 있는 바람직한 환경 조성을 기본이념으로 한다.
- ④ 이 법은 자녀를 임신·출산·양육·교육 함께 있어서 가족구성원의 협력의 중요성 및 양성 평등 원칙의 존중을 기본이념으로 한다.

제2조 제1항은 인구 구성의 균형과 인구의 자질향상이 곧 국가의 모든 영역 발전의 근본이 되며, 국민의 건강과 안정된 생활의 근본이 된다는 것을 나타낸다.

먼저 '인구 구성의 균형'이라 함은 노인 부양비 등 복지비용 부담에 대한 사회적 역량이 충분하고, 자녀의 양육 및 교육 등이 원활하게 이루어 질 수 있는 우리사회의 적절한 인구구성비 구현을 목적으로 하는 것이다.

'자질향상'이라 함은, 국민 개개인의 건강, 인성, 능력 향상 등 개인이 가진 본질적 가치를 극대화시키는 것으로, 저출산 현상으로 인한 인구감소 추세에 대한 적극적 대응책으로서 이 땅에 태어난 구성원들의 인성과 능력을 최대한 발휘케하여 국가의 지속적 발전이라는 목적을 달성할 수 있다는 점을 반영한 것이다. 즉, '저출산사회대책'은 ①저출산 방지' 와 '②저출산 현상에 대한 대책' 이라는 양자를 모두 포함하는 것이며, 이는 곧 인구감소에 대한 보완책으로서 사회구성원 개개인의 능력과 자질향상을 기하기 위한 것이다.

제2항은 자녀를 임신·출산·양육·교육하고자 하는 모든 국민의 권리와 자주성에 대한 규정이다. 자녀를 출산한다는 것은 궁극적으로 개인 또는 가족을 구성하는 구성원들의 자율적 합의의 결과이다. 저출산 현상이 여려면에서 사회·국가적인 영향을 끼치는 것은 이론의 여지가 없을 것이나 저출산 대책을 추진함에 있어서 국민 개개인의 자주성을 침해하게 된다면 헌법이념에도 맞지 않다. 즉, 국가의 저출산 정책 기본방향은 기본권 제약으로서의 정책이 아닌, 바람직한 인구구성 및 인구 자질을 향상시키기 위한 환경의 조성에 중점을 두어야 한다는 점을 명시한 것이다.

제3항은 자녀들이 잘 자라날 수 있는 환경의 조성이 곧 자녀의 출산과 양육 등을 기피하는 국민들의 심리적 부담을 해소할 수 있다는 것을 전제로 하는 규정이다. 이와 더불어 친부모에게서 길러지는 어린이든, 입양된 어린이든, 공공시설에서 길러지는 어린이든 모든 어린이가 처해진 환경과는 별개로 차별받지 않고 행복하게 자라나야 한다는 이 땅의 모든 어린이들의 주체로서의 권리를 명시한 규정이라고 할 수 있다.

제4항은 출산 및 양육 등에 대한 역할을 여성에게 국한시켰던 전통적 가치관을 타파하고 양성평등의 원칙을 환기시키는 규정이다. 자녀를 낳아서 잘 기르는 일은 부모, 가족구성원, 나아가 국민

모두의 책임이라는 것을 주지하기 위한 규정이다. 자녀의 출산과 양육·교육에 대한 부담이 여성에게 과도하게 부여되는 사회적 환경이 지속된다면 여성들의 출산을 기피하는 의식은 더더욱 심화될 수 밖에 없다. 따라서 '양성평등과 가족구성원의 협력의 중요성'은 저출산사회대책에 있어서 가장 중요한 원칙 중의 하나가 되어야 할 것이다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "저출산사회대책"이라 함은 저출산과 관련한 개인·사회·국가적 문제에 효율적으로 대처하기 위한 모든 정책을 말한다.
2. "자녀"라 함은 친자, 입양된 어린이 및 기타 복지시설 등에서 자라는 모든 어린이를 말한다.

동법 제정의 목적과 취지의 명확성을 기하기 위하여 '저출산사회대책'의 정의규정을 둔다¹⁰⁾. 또한 이 법에서 '저출산사회대책'이라는 용어가 자주 사용되고 있으므로 그 의미를 명백히 하기 위함이기도 하다. '저출산사회대책'을 '저출산현상과 관련한 개인·사회·국가적 문제에 효율적으로 대처하기 위한 모든 정책'이라고 정의한 것은 그만큼 저출산사회가 초래하는 문제가 사회·경제·국가 등 전방위적으로 영향을 끼치게 되고, 저출산현상의 심화로 파생하는 많은 문제가 개인 뿐만 아니라 사회와 국가의 미래에 큰 악영향을 준다는 점을 내포한 규정이라고 할 수 있다.

한편 이 법에서 '자녀'의 의미는 친부모로부터 태어난 단순한 자녀의 개념을 넘어 입양된 어린이, 국가 및 기타 보호시설에서 생활하는 어린이, 무의탁 어린이 등 이땅의 모든 어린이를 포함한다. 따라서 대한민국의 모든 어린이를 법의 보호 테두리 내에 두기 위하여 별도로 '자녀'의 정의를 포괄적으로 규정하였다.

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 인구의 안정적인 유지를 위하여 저출산사회대책을 수립하고 시행하여야 한다.

- ② 지방자치단체는 관할지역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 시책에 따라 당해 지방자치단체의 저출산사회대책을 수립하고 시행하여야 한다.

저출산사회와 관련하여 국가와 지방자치단체의 정책 수립 및 시행에 관한 책무를 명백하게 규정하여 저출산사회에 대한 효과적인 계획을 수립하며, 또한 실효성 있는 정책을 마련해 시행해야 한다는 규정이다.

10) 고령사회대책기본법안(정부), 제2조(고령사회대책의 정의) 이 법에서 '고령사회대책'이라 함은 인구의 고령화에 따른 사회·경제적 변화에 효율적으로 대처하기 위하여 필요한 모든 정책을 말한다.

- 제5조(임산부 및 태아의 권리 등) ① 임산부는 국가 및 사회로부터 보호받을 권리가 있다.
- ② 누구든지 임산부에 대하여 평등한 기회와 대우를 보장하여야 하며, 체용·승진·전보 및 해고등에 있어서 부당한 차별을 하여서는 아니된다.
- ③ 국가는 임신 및 출산을 준비하는 자와 그 가족에 대하여 건강하고 안전한 출산절차를 진행할 수 있도록 필요한 지원을 하여야 한다.
- ④ 태아는 인간으로서 존엄과 가치를 가지는 고귀한 생명체로서 보호를 받으며, 국가와 지방자치단체는 태아의 권리보호를 위한 필요한 지원을 하여야 한다.

임산부는 생명을 임태하고 있는 모성이다. 따라서 특별한 상황으로 인하여 특수한 지위를 인정받을 수 있는 객체이다. 임산부가 생명을 임태하고 있는 것은 곧 사회의 새로운 구성원을 탄생시키기 위한 존귀한 존재로서의 지위를 가지게 됨을 의미한다. 태아 역시 궁극적으로 국가·사회의 발전에 공헌할 수 있는 훌륭한 사회의 새로운 구성원으로 탄생할 수 있도록 충분한 영양관리와 태교 등을 통해 안정되게 자라날 수 있도록 보호할 책무가 모든 국민에게 있다고 할 수 있다. 이러한 특수지위로 인해 임산부와 태아가 국가 및 사회로부터 보호받고 우대받을 수 있는 특별한 권리를 가지고 있다는 선언적 규정이 바로 제5조 제1항이다. 이는 임산부와 태아의 존귀성과 권리를 직접적으로 명시한 최초의 법률적 조항이라고 할 수 있다. 따라서 이 조항은 이미 임산부가 보호의 객체로서 실현된 ‘모자보건법’, ‘장애인·노인·임산부등의편의증진에관한법률’ 등 각각의 개별법률의 母 규정이 될 수 있다 하겠다¹¹⁾.

한편, 제2항은 제1항의 취지에 따른 구체적 조항으로서 임산부의 생활과 경제활동에 있어 평등한 기회와 대우를 보장받고, 부당한 차별을 받지 않아야 한다는 것을 명시하는 조항이다. 단, 이 조항의 해석과 운용에 있어서 차별금지의 범위에 대한 논란이 있을 수 있다. 임산부를 보호하는 기존 법률의 취지와 조항들에 포함된 적극적 조치(구강보건법 상 임산부 구강보건에 대한 별도관리, 근로기준법 상 임산부의 사용금지·야업의 제한 등 - 주석 11항 참조)들은 이 법에서 규정하는 차별의 내용에 포함되지 않는다는 점을 분명히 해둔다. 이를 기준 법률의 차별금지 규정들은 여권신장과 모성보호와 관련해 누적된 차별을 제거하기 위한 ‘적극적 우대조치’ 실현의 일환이라고 생각하여야 할 것이다¹²⁾.

11) 기타 임산부가 보호의 객체 및 별도의 지원 대상으로서의 취지를 담고있는 법률로서 경비업법(제15조 특수경비원의 의무-총기발사 관련규정), 구강보건법(제6조, 제16조-임산부 구강보건에 대한 별도 관리), 근로기준법(제63조 사용금지-도덕상, 보건상 유해 및 유해한 업종에 임산부의 사용금지, 제68조 야업의 제한, 제72조 임산부의 보호), 조세특례제한법(제94조 근로자복지증진을 위한 시설투자에 대한 세액공제-임산부 등의 편의증진 법에 의거한 시설투자에 대한 세액공제), 행정법(제30조 임산부 등-질병을 앓고 있는 자와 준하여 처우) 등이 있다.

12) 여성정책에 있어서 ‘적극적 우대조치’는 일반적인 경향이다. 통상 여성의 고용정책에 적용되는 이론으로서 신자유주의의 선봉인 미국에서도 여성의 고용등에 있어서의 적극적 조치는 공정성을 증가시키는 정책으로 평가되고 있다. 아울러 ‘징벌적 손해배상’ 개념의 도입 주장도 이와 같은 적극적 조치의 일환이라 할 수 있다.

제3항은 임신과 출산이 직접 당사자인 여성의 문제만은 아니며 남편과 가족, 그 외 입양 등과 관련된 모두와 결부시켜 생각해야 한다는 기본전제를 깔고 있는 조항이다. 출산을 준비하고 행하는 과정에서 임산부와 더불어 출산절차를 함께 행하는 가족구성원 등 출산당사자들에 대해서 국가가 적극적인 지원을 함으로써 이들이 임신 및 출산절차를 진행함에 있어서 어려움 없이 자녀를 낳을 수 있도록 보호하고 지원해야 한다는 것을 명시하고 있다.

제4항은 '태아의 권리'를 선언한 최초의 법률적 규정이라고 할 수 있다. 태아는 민법상 제한적인 상속권을 인정받고 있으며, 형법상으로는 낙태죄의 보호객체로서 보호받고 있다. 그러나 이러한 규정을 제외하고는 출생이전의 태아에 대한 권리능력을 인정하지 않기 때문에 법상 보호받는 권리주체라고 보기 어렵다. 그러나 최근에는 태아의 이익을 보호하기 위하여 태아가 살아서 출생한다는 전제하에 태아를 이미 출생한 것으로 보아 권리능력을 취득하는 시기를 앞당기고 있는 추세이다. 이러한 추세와 더불어 모자보건법에 의하여 낙태의 허용범위가 넓어진 상황에서 태아의 권리 조항을 규정함으로써 태아에 대한 보호장치를 마련한다는 것은 큰 의미가 있다. 출생하지 않은 상태에서 태아에게 권리능력을 부여한다는 것은 현실적으로 어렵지만, 태아는 인간으로서의 존엄과 가치를 가지는 고귀한 생명체로서 장차 태어나 자신의 자질과 능력을 충분히 발휘하며 국가와 사회에 공헌할 수 있는 존재이기 때문에 국가와 사회는 새로운 구성원으로 비로소 출생할 때까지 확실히 보호할 책무가 있다고 본다. 이러한 맥락에서 권리주체에 대한 다소간의 법리논쟁이 있을 수 있지만, 동법의 취지와 목적, 이념을 충분히 살려 태아의 권리 조항을 두고자 함을 밝혀둔다.

제6조(다른 법률과의 관계) 임산부, 그 자녀 및 태아등에 관련된 임신·출산·양육·교육등에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

이 법은 '기본법'으로서 여러 관련 '개별법령'을 포괄하여 하나의 체계를 이루게 될 것이며, 이를 위하여 '개별법령'을 제정 또는 개정하는 경우 이 법에 부합하도록 하기 위한 규정이다.

법률의 연차적인 제정 또는 개정은 기본계획 및 시행계획에서 구체화되어 추진될 것이다.

제7조(국가와 지방자치단체의 시책) ① 국가와 지방자치단체는 저출산사회대책을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 시책의 내용은 다음과 같다.

1. 자녀를 임신·출산·양육·교육하고자 하는 자가 충실한 직업생활을 영위하면서 풍요로운 가정생활을 향유할 수 있도록 하기 위해 필요한 고용환경 정비를 위한 사항
2. 자녀를 양육하는 자의 다양한 수요에 대한 양질의 보육 서비스와 이를 제공하는 시설의 활용에 대한 정보제공과 상담 등에 관한 사항
3. 자녀 교육에 따른 심적 부담을 경감하기 위한 교육체계의 개선, 자녀의 사회성·도덕성·인성 함양에 도움을 주는 사회환경을 정비하기 위하여 필요한 사항

4. 자녀를 임신·출산·양육·교육하는 자의 경제적 부담을 덜기 위한 아동수당, 장학사업, 의료비 및 기타 세제상의 조치등 그 밖에 필요한 사항
5. 임산부 및 자녀에 대한 건강진단, 보건서비스 등 안심하고 자녀를 낳아 기를 수 있는 모자보건의료체계 확립에 필요한 사항
6. 자녀의 양육 및 성장에 필요한 양질의 주택 공급과 더불어 자녀가 마음껏 놀 수 있는 장소 등에 관한 여건마련과 관련된 사항
7. 자녀가 범죄, 교통사고 및 그 밖에 위해로부터 벗어나 안전하게 자랄 수 있는 환경정비에 관한 사항
8. 임신·출산·양육·교육의 사회적 의미와, 그 역할에 있어서의 양성평등 등의 교육에 관한 사항
9. 그 밖에 저출산사회대책을 위하여 필요한 사항

제7조는 제1조(목적)에서 제시한 '기본적인 사항'에 관한 구체적 내용이다. 저출산사회대책을 위한 노력과 임신·출산·양육·교육에 관한 시책의 마련을 국가와 지방자치단체의 의무로서 명시한 것으로서 동 법안의 핵심이 되는 내용이자 저출산사회대책을 위하여 조성되거나 정책적으로 지원되어야 할 사항들이 함축적으로 망라되어 있는 가장 중요한 조항이라 하겠다.

저출산사회대책은 고용환경, 보육 및 교육체계 개선, 인격함양을 위한 사회여건, 경제적 사항, 모자보건, 주거 및 놀이공간, 안전한 환경, 가치관 등 다각적으로 검토되어 노력하여야 할 부분으로서 어느 한가지만으로는 원활한 출산 여건을 조성하기 어렵다.

각 호의 시책 규정에 대한 배경과 취지를 설명하자면,

우리 사회에서 자녀를 임신하거나 양육하는 등의 절차를 위해서는 여성의 직장을 포기하여야 한다는 인식이 팽배되어 있다. 또한 인식뿐만 아니라 현실도 그러하다. 즉, 여성은 직장을 포기하고 출산과 육아를 위한 절차에 매진하여야 한다는 의식, 나아가 이들이 직장에서 도움이 되지 않는다는 우리사회에 만연한 의식은 더욱 큰 문제이다. 남성 또한 출산 및 육아 절차를 공동으로 부담하고 행하여야 하는 주체임에도 불구하고, 출산과 육아문제가 오로지 여성의 고유한 영역이라는 인식 때문에 경제활동에 있어서 여성 특히 임산부에 대한 배려의 기회가 주어지지 않는 현실이다. 출산과 육아를 위한 절차가 오로지 여성 개인의 고독한 절차가 되고 있는 현실을 타파하는 것이 국가시책의 첫 번째 내용이 되어야 한다는 점을 강조하기 위해 이를 시책내용의 제1호로 올렸다. 따라서 가족의 구성원 및 출산의 당사자들이 안정된 출산절차를 이행할 수 있도록 고용환경과 근로환경에 대한 바람직한 시책을 국가가 강구하여야 한다는 취지를 제1호는 담고 있다.

제2호는 개개인의 선호와 사정에 맞추어 요구될 수 있는 양질의 다양한 보육서비스를 누구나 손쉽게 접하고 이용할 수 있도록 도와줄 수 있는 정보제공 등의 사항을 규정하고 있다. 자녀를 출산하는데 그치는 것이 아니라 육아에 있어서도 출산의 당사자들이 받는 제약은 매우 많다. 단순히 어린

이를 맡겨 다른 사회활동을 할 수 있는 시간적 여유를 확보하는 것 만이 아니라, 자녀의 인성과 능력을 최대한 발휘하는 데 필요한 양질의 보육서비스를 제공받을 수 있는 환경의 조성은 국가의 중요한 책무이기도 하다.

제3호는 그 어느나라보다도 높은 교육열 때문에 발생하고 있는 자녀와 부모의 심리적 압박감에 대한 현실을 반영한 내용이다. 자녀 뿐만 아니라 부모에게도 심리적 부담을 안겨 주는 입시 열풍과 우리나라 교육제도는 출산기피 현상을 부채질하고 있다. 자녀교육에 대한 심리적 부담의 경감 방법은 단순히 학력신장과 입시위주의 교육이 아닌 자녀의 사회성·도덕성·인성까지 함양할 수 있는 창교육을 추구하고 실천해나가는 노력이 선행되어야 할 것이다. 바람직한 교육 환경은 교육에 대한 국민의 부담을 더는 데에 그치는 것이 아니라 밝고 건강한 사회의 구축에도 이바지 할 수 있는 사항이다.

제4호는 자녀의 출산과 양육 등에 들어가는 막대한 비용부담의 문제점을 인식하고 각종 수당, 장학사업, 의료비 및 세제상의 조치 등 경제적 지원방법을 강구할 것을 규정하고 있다. 아울러 이러한 고비용이 들 수 밖에 없는 구조적 환경의 개선과 정비까지를 포함하고 있다. 국가재정 형편이 허락하는 범위 내에서 국가를 구성하는 필수요소인 인구의 자질향상을 위한 재정지원은 궁극적으로 미래사회의 안정과 성장기반을 위한 투자라는 기본인식이 전제되어야 보다 적극적인 지원방법이 모색될 수 있을 것이다. 한편 굳이 재정을 지원하지 않더라도 어떻게 하면 국민들이 재정적 부담을 심각하게 느끼지 않고 자녀를 낳아 잘 기를 수 있느냐 하는 제도적 개선방향을 모색하는 것도 또 다른 경제적 관점의 저출산 관련 국가시책이 될 수 있을 것이다.

제5호는 임산부와 태아, 그리고 태어나는 자녀의 기본적 건강에 대한 사항이다. 태아시절과 어린 시절의 건강이 한 인간의 평생 건강에 결정적인 영향을 미친다는 점을 감안할 때 모자보건의료체계의 확립은 더 이상 강조할 필요가 없다. 모자보건의료체계의 미비로 인해 야기될 수 있는 각종 질병과 그로 인한 국민불안, 보건의료와 관련된 막대한 비용지출을 감안할 때 모자보건의료체계의 확립은 사회 건강성의 기틀이 된다고 할 수 있다. ‘건강한 신체에 건강한 정신이 깃든다’는 말의 의미를 되새긴다면 모자보건의료체계의 확립은 인구가 줄어드는 시대에 국가 구성원의 자질향상을 통한 국가경쟁력 제고와 직결되는 사항이라고 할 수 있다.

제6호는 자녀의 건전한 인격형성, 인성개발, 자기능력 개발 등을 위해서는 쾌적한 주거환경과 활발하게 뛰놀수 있는 놀이공간이 필수적이란 점을 강조한 규정이다. 자녀의 안정된 성장에 필수적인 적절한 환경조성의 일환으로서 양질의 주택공급과 놀이공간의 확보를 국민들이 고민하지 않도록 국가가 나서서 노력해야 하는 것은 당연하다.

제6호와 함께 제7호는 자녀들이 평소 생활하고 교육받고 노는 환경에 대한 안전성을 포함한다. 자녀가 마음껏 뛰어 놀 수 있는 안전한 환경은 각종 위험으로부터 위협받고 있는 자녀들에 대한 부모와 양육의 당사자들의 심리적 부담을 경감하기 때문에 결국 사회적 비용까지 덜 수 있다는 점에

서 매우 중요하다.

제8호는 새로운 생명을 잉태하고 사회의 새로운 구성원을 배출하는 출산이라는 행위, 자녀를 낳아서 잘 기르는 것이 개인적으로 사회적으로 얼마나 중요하고 존귀한 의미를 담고 있는지를 모두가 인식해야 한다는 점을 강조하고 있다. 자녀를 잉태하고 낳아 기르는 행위는 가족 구성원 모두가 공동으로 책임져야 할 매우 중요한 사항이고 모두가 고민하고 노력해야 하는 사항이다. 따라서 자녀를 낳아 기르는 것이 여성의 고유한 영역과 고독한 역할임을 강조하는 전통적 가치관 등을 바로잡고 임신·출산·양육·교육 등에 있어 양성평등을 강조하여 자녀 출산과 양육·교육에 있어 모든 당사자의 책임성이 강화되어야 한다. 이는 궁극적으로 가부장적 사회 가치관을 지양하고 양성평등의 사회적 가치관을 조성하는 기반이 될 것이다.

제9호는 새로운 형태의 가족의 출현 등 가족과 관련한 사회적 가치관이 지속적으로 변화하고 있는 현실을 감안한 조항이라고 할 수 있다. 새로운 가족환경과 사회환경에 따라 새로이 대두될 수 있는 임신·출산·양육·교육에 관한 제약과 제반 문제점들에 대한 대비를 원활히 할 수 있도록 필요한 모든 시책을 강구할 수 있다는 국가시책 강구의 재량사항을 명시한 근거규정이라고 할 수 있다.

동 시책의 세부적인 내용들은 일본에서 먼저 제정되어 시행되고 있는 '소자녀화사회대책기본법'¹³⁾에 포함된 기본적 시책의 내용을 참조하였다는 점을 밝힌다. 일본은 1989년 합계출산율이 1.57이 되면서 이를 소위 '1.57 쇼크'라 칭하는 등 사회적 경각심을 가졌고, 10여년 이상의 시간을 저출산사회대책을 위한 연구에 매진한 결과, 2003년 '소자녀화사회대책기본법'을 제정하기에 이르렀다. 참조한 일본 법의 내용들은 우리나라의 법 체계에 부합되도록 각 시책과 관련한 세세한 사항들을 함축시켰다. 일본의 법률과 비교해 한단계 진전되었다고 평가할 수 있는 것은 출산 등이 주는 사회적 의미와 제2조(기본이념)에 녹아 있는 출산 등에 있어서의 양성평등 등에 대한 국민인식 확립에 대한 사항을 명시한 것이다. 구체적인 국가시책의 내용에 출산 등과 관련한 역할에 있어 양성평등을 명확히 규정함으로써 이 법이 전통적인 가부장적 가치관을 지양하고 여권신장과 양성평등을 지향하고 있음을 명백히 드러내고 있다고 할 수 있다.

저출산문제로 고민하고 있는 여러 선진 제 각국과 우리나라에서도 수없이 제기된 출산력 제고정책은 대부분이 보조금 및 수당 지원과 같은 '돈 잔치식' 정책이 대부분이었다. 막대한 예산이 드는 기준의 정책들은 대부분 가시적인 성과를 내지 못했음에도 불구하고 국가의 부담만 가중시키고 있는 실정이다. 중요한 것은, 국민들에게 자녀를 많이 낳으라고 돈 몇푼을 줘어주는게 아니라 국민들이 안심하고 자녀를 낳아 잘 기를 수 있는 제도적 개선과 사회적 환경조성을 위한 노력이 우선되어야 한다는 점이다.

13) 시책의 개별적 내용은 2003년 7월 30일 제정된 일본의 少子女化社會對策基本法 第2章 基本的施策의 내용을 참조하였다.

각 호의 개별적 시책의 내용은 제1항의 의무규정의 사항에 각각 적용되는, 어느하나도 경중을 매길 수 없는 중요한 사항들이며 이 시책들이 모두 조화롭게 운영될 때 이 법이 지향하는 이상적 목표에 도달할 수 있을 것이다. 다만 국가 및 지방자치단체, 공공기관, 개별 조직과 개인 등이 방침을 설정하거나 마음만 먹으면 당장이라도 실천할 수 있는 사항들을 우선적으로 상위 순번에 배열하였음을 밝혀둔다.

- 제8조(저출산사회대책기본계획의 수립) ① 보건복지부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 저출산사회대책에 관한 중·장기기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 기본계획에는 다음 각호의 사항을 포함하여야 한다.
1. 출산율 및 경제활동인구등의 인구정책에 관한 사항
 2. 출산율에 영향을 미치는 사회·경제·산업·교육등에 관한 사항
 3. 제6조의 규정과 관련된 주요시책에 관한 사항
 4. 기타 저출산사회대책에 관련된 주요시책에 관한 사항
- ③ 보건복지부장관은 제1항의 규정에 의한 기본계획을 수립함에 있어서는 제12조의 규정에 의한 저출산사회대책위원회의 심의를 받아야 한다.
- ④ 보건복지부장관은 제1항의 규정에 의하여 기본계획을 수립한 때에는 이를 국회에 보고하고 공표하여야 한다.
- ⑤ 보건복지부장관은 관계행정기관의 장에 대하여 기본계획의 수립에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

제8조는 저출산사회대책기본계획에 대한 사항을 나타낸다. 아울러 저출산사회대책의 주무부처가 보건복지부임을 밝히고 보건복지부장관이 주무장관이라는 점을 명백히 밝힌 조항이다. 제7조의 설명에서 밝혔듯이 저출산사회 대책은 출산 및 보육수당 지급과 같은 단편적인 계획으로서는 효과를 내기 어렵다. 출산율 저하 현상은 사회, 경제, 교육, 문화적 환경 등 여러 가지 요인들에서 비롯되는 것이다. 따라서 이와 같은 모든 부분을 감안한 중·장기적 계획의 수립과 실천의 노력이 필요하다. 한편 동 조항은 각 기본법의 목적사항을 위한 기본계획 수립의 취지를 따랐으며 그 형식은 '고용정책 기본법'의 사항을 참조했다는 점을 밝혀둔다¹⁴⁾. 기본계획의 수립 주체는 보건복지부장관이지만 사

14) 雇傭政策基本法 第5條 (雇傭政策基本計劃의 수립·施行) ①勞動部長官은 관계中央行政機關의 長과 協議하여 雇傭政策에 관한 中·長期基本計劃(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립·施行하여야 한다.

- ② 基本計劃에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 1998.2.20>
1. 人力의 需要와 供給에 영향을 미치는 經濟·產業·敎育 또는 人口政策등의 動向에 관한 사항
 2. 雇傭動向과 人力의 需給展望에 관한 사항
 3. 第4條第1項 各號의 施策의 기본이 되는 사항
 4. 기타 雇傭에 관련된 主要施策에 관한 사항
- ③ 勞動部長官은 第1項의 規定에 의하여 基本計劃을 수립한 때에는 이를 國務會議에 보고하고 公表하여야 한다.

회 전 영역이 저출산사회 대책의 고려대상이 되는 만큼 제11조 및 제12조에 규정된 ‘저출산사회대책 위원회’의 심의를 받도록 하였으며, 이러한 계획을 국민의 대표인 국회에 보고하도록 하였다.

- 제9조(연도별 시행계획) ①보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장은 제8조의 규정에 의한 기본계획에 따라 소관 주요정책의 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 매년 수립하고 시행하여야 한다.
② 보건복지부장관은 지방자치단체의 시행계획이 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 위배되는 경우 당해 지방자치단체의 장에게 이를 변경하도록 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 시행계획의 이행상황을 기본계획에 따라 점검할 수 있다.
③ 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 매년 제1항의 규정에 따른 다음연도의 시행계획 및 전년도의 추진실적을 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.
④ 보건복지부장관은 매년 제1항에 규정한 사항에 의하여 다음연도의 시행계획 및 전년도의 추진실적을 종합하여 제12조의 규정에 의한 위원회의 심의를 받아야 한다.
⑤ 국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 이를 관련분야의 정책수립에 반영하여야 한다.
⑥ 시행계획에 관하여 그밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조는 제8조에서 규정한 기본계획에 따라 소관 주요정책의 연도별 시행계획을 작성하도록 하였으며, 시행계획 작성에 필요한 행정부처간의 협조의무 등을 규정하였다.

- 제10조(연차보고서) ① 보건복지부장관은 제10조의 규정에 의하여 매년 다음연도의 시행계획과 전년도의 추진실적에 관한 보고서(이하 “연차보고서”라 한다)를 작성하여야 하며, 이를 국회에 제출하여야 한다.
② 연차보고서의 내용 및 작성방법등 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조의 규정에 의한 시행계획에 관한 사항 및 추진실적 등에 대한 연차보고서는 국민의 대표기관인 국회에 제출하도록 명시하였다.

- 제11조(저출산사회대책위원회의 설치) 저출산사회대책에 관한 중요사항을 심의·조정하기 위하여 대통령소속하여 저출산사회대책위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
제12조(위원회의 직무) 위원회는 다음 각호의 사항을 심의·조정한다.
1. 제9조의 규정에 의한 기본계획에 관한 사항
2. 제10조의 규정에 의한 시행계획에 관한 사항
3. 저출산사회대책의 개선과 예산지원에 관한 사항

④ 勞動部長官은 필요하다고 인정될 때에는 관계行政機關의 長에 대하여 基本計劃의 수립에 필요한 資料의 제출을 요청할 수 있다.

- 4. 저출산사회대책에 관한 관련부처간 협조에 관한 사항
- 5. 그 밖에 저출산사회대책에 관한 중요사항으로 위원장이 부의하는 사항

제13조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 30인의 위원으로 구성하고, 위원장은 대통령이 되며, 위원은 저출산사회대책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 자와 대통령이 정하는 관계중앙행정기관의 장이 된다.

② 위원회에는 간사위원을 두며, 간사위원은 보건복지부장관이 된다.

③ 위원회의 사무처리를 위하여 사무기구를 둘 수 있다.

④ 그 밖에 위원회의 구성 및 운영등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(전문위원회) ① 위원회를 효율적으로 운영하고, 위원회의 심의사항을 보다 전문적으로 심의하게 하기 위하여, 위원회에 분야별로 전문위원회를 둘 수 있다.

② 전문위원회는 위원회가 대통령령이 정하는 바에 따라 위임한 사항에 관하여 심의·의결 한다.

③ 전문위원회의 구성 및 운영 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

저출산 정책의 문제는 다각적인 시각에서 접근하여 풀어나가야 할 복합적인 문제인 만큼 저출산 문제와 연관된 각각의 행정 소관 기구의 입장들을 조정하고 총괄적으로 논의할 회의체가 요구된다. 따라서 저출산에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 대통령 소속하에 '저출산사회대책위원회'를 두고자 하는 것이다¹⁵⁾. 일본의 '소자녀화사회대책기본법' 또한 제3장에서 '소자녀화사회대책 회의'를 두고 있으며, 이 법과 유사한 성격의 우리나라 기본법들도 각종 정책위원회 내지 대책위원회 등을 대통령 내지 국무총리 산하에 두고 있다.

-
- 15) 건강가정기본법 제13조 (중앙건강가정정책위원회) ① 건강가정에 관한 주요시책을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 중앙건강가정정책위원회(이하 "중앙위원회"라 한다)를 둔다.
- ② 중앙위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.
1. 건강가정기본계획의 수립 및 시행에 관한 사항
 2. 건강가정을 위한 중·장기 발전방향
 3. 건강가정제도의 개선에 관한 사항
 4. 건강가정정책의 평가
 5. 건강가정 전담인력의 선발·관리에 관한 기본방안
 6. 국가 및 지방자치단체의 역할 및 비용분담
 7. 그 밖에 중앙위원회 위원장이 부의하는 사항
- ③ 중앙위원회는 제2항의 심의사항을 검토·연구하기 위하여 중앙위원회에 건강가정실무기획단(이하 "실무기획단"이라 한다)을 둔다.
- ④ 중앙위원회는 직무수행을 위하여 필요한 때에는 전문적인 지식과 경험이 있는 관계공무원 또는 관계전문가를 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계 기관·단체 등에 대하여 필요한 자료 또는 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.
- ⑤ 중앙위원회의 구성·조직 그 밖의 운영 및 실무기획단의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(임신과 출산에 관한 조사·연구 및 활용) ① 보건복지부장관은 효과적인 저출산사회대책 수립을 위한 불임, 임신, 출산 등에 관한 실태를 조사·연구하여야 한다.
② 보건복지부장관은 제1항의 규정에 의한 조사·연구의 결과를 저출산사회대책의 수립 및 시행에 활용하여야 한다.

제15조는 저출산사회대책과 관련된 사항에 대해 적극적으로 조사·연구 하여 대책수립 및 관련 정책의 시행에 활용해야 하는 보건복지부장관의 의무를 규정했다. 임신과 출산과 관련한 각종 통계와 신생아들에 대한 건강정보, 불임의 실태와 원인에 대한 자료, 불임문제 해결을 위한 새로운 의료 기술, 임신과 출산과 관련한 국민 의식과 각종 제도에 대한 효과분석 등 임신 및 출산, 불임 등과 관련한 각종 자료들에 대해 적극적으로 조사·연구하여 정책수립의 기본자료로 활용하여야 할 것이다. 이러한 자료들이야말로 국가의 미래를 대비하는 중요한 자산으로 활용될 수 있다는 점에서 국가가 이러한 조사·연구를 게을리 해선 안된다는 점을 강조하고 있다.

제16조(임신과 출산에 관한 교육등) 국가는 임신·출산·양육과 관련하여 생명의 존엄성, 사회적 역할, 가족 구성원의 협력의 중요성 등에 대해 국민의 인식이 깊어지도록 필요한 교육의 기회를 제공하여야 한다.

산업구조의 변화, 취업연령의 지체, 교육기간 증가 등의 추세로 인해 결혼관, 출산관, 가족관이 매우 많이 변해가고 있다. 이러한 가치관의 변화가 곧 현재의 저출산현상을 낳게 하였다는 설명이 설득력을 얻고 있다. 아울러 개인주의의 만연으로 인해 결혼을 하여 가족을 구성하고 자녀를 출산하는 것이 곧 사회를 구성하고 유지하게 하는 기초라는 점에 대한 인식이 희박해지고 있다. 임신·출산·양육을 통해 느끼는 생명의 존엄성과 의미, 사회구성원으로서의 공헌, 가족 공동체 구성원으로서의 협력의 중요성 등 여러 가지 사항들에 대해 국민들의 인식이 깊어질 수 있도록 국민에 대한 교육의 기회를 제공하여야 한다는 규정이다.

임신·출산·양육에 대한 각별한 의미를 인식하는 것은 국민들이 저출산 문제의 심각성을 공감하고 자녀를 낳아 기르는 행위와 관련된 모든 부담을 임신·출산·양육의 직접적 당사자 뿐만 아니라 가족구성원, 나아가 모든 국민이 공동으로 부담해야 한다는 사회적 합의의 최초 출발점이라고 해도 과언이 아니다. 이러한 공동부담에 대한 사회적 합의는 저출산으로 인한 부담을 경감시킬 수 있는 계기가 되고 심리적 경제적 부담의 경감은 결국 출산기피 현상을 막을 수 있는 좋은 기회를 제공하게 될 것이다. 따라서 제7조에 나온 시책의 세부사항에 포함된 내용의 중요성을 강조하고 이 법의 기본취지를 최대한 살리기 위해 제16조에서 보다 구체적으로 규정하였다.

제17조(임신·출산정보센터의 설치·운영) ① 국가 또는 지방자치단체는 임신·출산을 위한 임신·출산정보센터(이하 “정보센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.
② 제1항의 규정에 의한 정보센터의 역할은 다음과 같다.
1. 제16조의 규정에 의한 조사·연구한 사항에 대한 정보제공
2. 그 밖에 건강한 임신 및 출산을 위하여 필요하다고 인정되는 사항의 교육·홍보
③ 국가 및 지방자치단체는 정보센터의 설치 등에 관하여 필요한 경우 그 역할과 기능을 보건복지부장관이 지정하는 기관에 위탁할 수 있다.
④ 기타 정보센터에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

우선 임신·출산정보센터는 출산을 행하는 요양기관 개념이 아니라는 점을 명백히 밝혀둔다. 정보센터는 글자 그대로 임신과 출산에 관련된 제반사항에 대해 도움을 줄 수 있는 정보의 제공과 상담을 위주로 하는 시설을 의미하는 것이다. 이 시설은 임신 및 출산과 관련한 건강정보, 태교 등 임산부 및 출산을 준비하는 당사자들이 습득함으로써 건강하고 훌륭한 자녀들이 태어날 수 있는 환경을 만드는데 주요 목적이 있다. 현재도 경제적 여유가 있는 출산 당사자들은 사적 영역에서 이루어지는 양질의 출산 정보 및 교육 프로그램에 참여하여 도움을 얻고 있으나 대부분의 국민들은 그러지 못하고 있다. 따라서 임신 및 출산을 위한 좋은 정보와 양질의 프로그램을 접할 수 있는 기회를 확대하기 위하여 국가 및 지방자치단체는 임신·출산정보센터를 설치·운영하도록 하자는 것이다. 다만, 모자보건법상 보건소나 건강가정기본법상의 건강가정지원센터 등과 같은 동 규정의 시행 취지를 대행할 수 있는 기존 시설들을 그대로 활용할 수 있도록 하여 기존 시설의 활용도를 극대화하고 예산절감 효과를 기할 수 있도록 하였다.

제18조(관계기관의 협력) ① 보건복지부장관은 저출산사회대책을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 관계중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에 대하여 협력을 요청할 수 있다.
② 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 협력을 요청 받은 때에는 이에 응하여야 한다.

동 법의 목적실현을 위한 행정각부의 협력의무를 나타낸다.

부 칙

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

■ 참고문헌

- 김선욱, 「저출산사회대책기본법안 관련 의견서」, 2004.
- 김승권, 최병호, 정경희, 이삼식, 박덕규, 박인화, 장지연, 「저출산의 사회경제적 영향과 장·단기 정책방안」, 한국보건사회연구원, 2002.
- 김승권, 최민자, 이연주, 박정한, 선우덕, 조성현, 곽혜경, 조애자, 김유경, 강옥희, 「저출산 대비 인구정책 개발 및 범정부추진체계 수립 연구」, 보건사회연구원, 2003.
- 김승권, 「한국사회 출산을 변화의 원인과 향후 전망」, 「2004년 한국인구학회 전기 학술대회-저출산시대의 신 인구정책」, 한국인구학회, 2004, pp.1~31.
- 김현진, 「저출산 대책, 국제적 추세와 시사점」, 「저출산 대책 대토론회」, 한나라당 정책위원회, 2004, pp.103~104.
- 박문일, 「우리나라의 저출산 대책의 방향설정에 대하여」, 「저출산 대책 대토론회」, 한나라당 정책위원회, 2004, pp.85~91.
- 양동교, 「저출산 대응 인구정책 방향」, 「2004년 한국인구학회 전기 학술대회-저출산시대의 신 인구정책」, 한국인구학회, 2004, pp.32~50.
- 옥선화, 「20·30대 기혼남녀의 저출산 현상에 대한 지각수준과 저출산 대책」, 「우리나라 저출산 문제의 현황과 대책」, 대한가정학회 가정복지특별위원회, 2003.
- 이숙진, 「여성 고용정책」, 국회 입법지식 DB, 2001.
- 이원희, 「저출산의 현황과 정책방향」, 「저출산 대책 대토론회」, 한나라당 정책위원회, 2004, pp.97~102.
- 이춘석, 「최근 우리나라의 저출산 현황」, 「우리나라 저출산 문제의 현황과 대책」, 대한가정학회 가정복지특별위원회, 2003, pp.3~24.
- 장혜경, 「저출산 대책, 국제적 추세와 시사점」, 「저출산 대책 대토론회」, 한나라당 정책위원회, 2004, pp.7~17.
- 장혜경, 김인숙, 김태현, 김혜경, 변화순, 손승영, 은기수, 이미정, 이진숙, 장경섭, 정재훈, 정진주, 한경혜, 김영란, 나성은, 「전국가족조사 및 한국가족보고서」, 여성부, 2003.
- 최경수, 「우리나라 출산율 하락 추이에 대한 분석」, 「2004년 한국인구학회 전기 학술대회-저출산시대의 신 인구정책」, 한국인구학회, 2004, pp.51~70.
- Joelle E. Sleebos, 「Low Fertility Rates in OECD Countries : Facts and Policy Responses」, OECD, 2003.
- 대통령 비서실 고령사회대책 및 사회통합기획단 인구·고령사회대책팀, 「저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략」, 2004.

- 보건복지부, 『고령사회대책기본법 제정방안 공청회』, 2004.
- 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 2003.
- 유엔인구기금(UNFPA), 『2003 세계인구현황』, 대한가족보건복지협회, 2003.
- 통계청, 『경제활동인구조사』, 통계청 홈페이지(<http://www.nso.go.kr>), 연도별자료.
- 통계청, 『인구통태통계』, 통계청 홈페이지(<http://www.nso.go.kr>), 연도별자료.
- 통계청, 『통계로 보는 여성의 삶』, 2004.
- 통계청, 『2003 출생·사망결과 통계』, 2004.
- 통계청, 『2004년 7월 고용동향』, 2004.7.

첨부 (저출산사회대책기본법안)

저출산사회대책기본법안

제1조(목적) 이 법은 심화되고 있는 저출산 추세가 미래의 국민 생활과 사회 전반에 지대한 영향을 끼치게 될 것에 주목하여 저출산사회에 대응하는 국가 및 지방자치단체의 책무를 명백히 하고, 저출산사회대책의 기본적인 사항을 규정함으로써 임신·출산 및 육아에 관한 국민의 복지 증진 및 국가의 지속적 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

- 제2조(기본이념) ① 이 법은 국가가 모든 영역에서 균형있게 발전하고, 모든 국민이 건강하고 안정된 생활을 영위하기 위한 인구 구성의 균형과 자질향상을 실현할 수 있도록 함을 기본이념으로 한다.
② 이 법은 자녀를 임신·출산·양육·교육하고자 하는 모든 국민의 권리 및 자주성을 존중하며, 자녀의 임신·출산·양육·교육에 관한 바람직한 환경 조성을 기본이념으로 한다.
③ 이 법은 모든 자녀가 차별받지 않고, 안전하고 행복한 생활을 영위할 수 있는 바람직한 환경 조성을 기본이념으로 한다.
④ 이 법은 자녀를 임신·출산·양육·교육 함에 있어서 가족구성원의 협력의 중요성 및 양성평등 원칙의 존중을 기본이념으로 한다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “저출산사회대책”이라 함은 저출산과 관련한 개인·사회·국가적 문제에 효율적으로 대처하기 위한 모든 정책을 말한다.
2. “자녀”라 함은 친자, 입양된 어린이 및 기타 복지시설 등에서 자라는 모든 어린이를 말한다.

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 안정적인 인구의 유지를 위하여 저출산사회대책을 수립하고 시행하여야 한다.

- ② 지방자치단체는 관할지역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 시책에 따라 당해 지방자치단체의 저출산 사회대책을 수립하고 시행하여야 한다.

제5조(임산부 및 태아의 권리등) ① 임산부는 국가 및 사회로부터 보호받을 권리가 있다.

- ② 누구든지 임산부에 대하여 평등한 기회와 대우를 보장하여야 하며, 채용·승진·전보 및 해고등에 있어서 부당한 차별을 하여서는 아니된다.
- ③ 국가는 임신 및 출산을 준비하는 자와 그 가족에 대하여 건강하고 안전한 출산절차를 진행할 수 있도록 필요한 지원을 하여야 한다.
- ④ 태아는 인간으로서 존엄과 가치를 가지는 고귀한 생명체로서 보호를 받으며, 국가와 지방자치단체는 태아의 권리보호를 위한 필요한 지원을 하여야 한다.

제6조(다른 법률과의 관계) 임산부, 그 자녀 및 태아등에 관련된 임신·출산·양육·교육등에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

제7조(국가와 지방자치단체의 시책) ① 국가와 지방자치단체는 저출산사회대책을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

- ② 제1항의 규정에 의한 시책의 내용은 다음과 같다.
 1. 자녀를 임신·출산·양육·교육하고자 하는 자가 충실한 직업생활을 영위하면서 풍요로운 가정생활을 향유할 수 있도록 하기 위해 필요한 고용환경 정비를 위한 사항
 2. 자녀를 양육하는 자의 다양한 수요에 대한 양질의 보육 서비스와 이를 제공하는 시설의 활용에 대한 정보제공과 상담 등에 관한 사항

3. 자녀 교육에 따른 심적 부담을 경감하기 위한 교육체계의 개선, 자녀의 사회성·도덕성·인성 함양에 도움을 주는 사회환경을 정비하기 위하여 필요한 사항
4. 자녀를 임신·출산·양육·교육하는 자의 경제적 부담을 덜기 위한 아동수당, 장학사업, 의료비 및 기타 세제상의 조치등 그 밖에 필요한 사항
5. 임산부 및 자녀에 대한 건강진단, 보건서비스 등 안심하고 자녀를 낳아 기를 수 있는 모자보건의료체계 확립에 필요한 사항
6. 자녀의 양육 및 성장에 필요한 양질의 주택 공급과 더불어 자녀가 마음껏 놀 수 있는 장소 등에 관한 여건마련과 관련된 사항
7. 자녀가 범죄, 교통사고 및 그 밖에 위해로부터 벗어나 안전하게 자랄 수 있는 환경정비에 관한 사항
8. 임신·출산·양육·교육의 사회적 의미와, 그 역할에 있어서의 양성평등 등의 교육에 관한 사항
9. 그 밖에 저출산사회대책을 위하여 필요한 사항

제8조(저출산사회대책기본계획의 수립) ① 보건복지부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 저출산사회대책에 관한 중·장기기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

- ② 제1항의 규정에 의한 기본계획에는 다음 각호의 사항을 포함하여야 한다.
 1. 출산율 및 경제활동인구등의 인구정책에 관한 사항
 2. 출산율에 영향을 미치는 사회·경제·산업·교육등에 관한 사항
 3. 제6조의 규정과 관련된 주요시책에 관한 사항
 4. 기타 저출산사회대책에 관련된 주요시책에 관한 사항
- ③ 보건복지부장관은 제1항의 규정에 의한 기본계획을 수립함에 있어서는 제12조의 규정에 의한 저출산사회대책위원회의 심의를 받아야 한다.
- ④ 보건복지부장관은 제1항의 규정에 의하여 기본계획을 수립한 때에는 이를 국회에 보고하고 공표하여야 한다.
- ⑤ 보건복지부장관은 관계행정기관의 장에 대하여 기본계획의 수립에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

제9조(연도별 시행계획) ① 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장은 제8조의 규정에 의한 기본계획에 따라 소관 주요정책의 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 매년 수립하고 시행하여야 한다.

- ② 보건복지부장관은 지방자치단체의 시행계획이 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 위배되는 경우 당해 지방자치단체의 장에게 이를 변경하도록 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 시행계획의 이행 상황을 기본계획에 따라 점검할 수 있다.
- ③ 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 매년 제1항의 규정에 따른 다음연도의 시행계획 및 전년도의 추진실적을 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.
- ④ 보건복지부장관은 매년 제1항에 규정한 사항에 의하여 다음연도의 시행계획 및 전년도의 추진실적을 종합하여 제12조의 규정에 의한 위원회의 심의를 받아야 한다.
- ⑤ 국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 이를 관련분야의 정책수립에 반영하여야 한다.
- ⑥ 시행계획에 관하여 그밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(연차보고서) ① 보건복지부장관은 제10조의 규정에 의하여 매년 다음연도의 시행계획과 전년도의 추진 실적에 관한 보고서(이하 “연차보고서”라 한다)를 작성하여야 하며, 이를 국회에 제출하여야 한다.

- ② 연차보고서의 내용 및 작성방법등 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(저출산사회대책위원회의 설치) 저출산사회대책에 관한 중요사항을 심의·조정하기 위하여 대통령소속

하여 저출산사회대책위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제12조(위원회의 직무) 위원회는 다음 각호의 사항을 심의·조정한다.

1. 제9조의 규정에 의한 기본계획에 관한 사항
2. 제10조의 규정에 의한 시행계획에 관한 사항
3. 저출산사회대책의 개선과 예산지원에 관한 사항
4. 저출산사회대책에 관한 관련부처간 협조에 관한 사항
5. 그 밖에 저출산사회대책에 관한 중요사항으로 위원장이 부의하는 사항

제13조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 30인의 위원으로 구성하고, 위원장은 대통령이 되며, 위원은 저출산사회대책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 자와 대통령이 정하는 관계중앙행정기관의 장이 된다.

② 위원회에는 간사위원을 두며, 간사위원은 보건복지부장관이 된다.

③ 위원회의 사무처리를 위하여 사무기구를 둘 수 있다.

④ 그 밖에 위원회의 구성 및 운영등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(전문위원회) ① 위원회를 효율적으로 운영하고, 위원회의 심의사항을 보다 전문적으로 심의하게 하기 위하여, 위원회에 분야별로 전문위원회를 둘 수 있다.

② 전문위원회는 위원회가 대통령령이 정하는 바에 따라 위임한 사항에 관하여 심의·의결한다.

③ 전문위원회의 구성 및 운영 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(임신과 출산에 관한 조사·연구 및 활용) ① 보건복지부장관은 효과적인 저출산사회대책 수립을 위한 불임, 임신, 출산 등에 관한 실태를 조사·연구하여야 한다.

② 보건복지부장관은 제1항의 규정에 의한 조사·연구의 결과를 저출산사회대책의 수립 및 시행에 활용하여야 한다.

제16조(임신과 출산에 관한 교육등) 국가는 임신·출산·양육과 관련하여 생명의 존엄성, 사회적 역할, 가족 구성원의 협력의 중요성 등에 대해 국민의 인식이 깊어지도록 필요한 교육의 기회를 제공하여야 한다.

제17조(임신·출산정보센터의 설치·운영) ① 국가 또는 지방자치단체는 임신·출산을 위한 임신·출산정보센터(이하 “정보센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 정보센터의 역할은 다음과 같다.

1. 제16조의 규정에 의한 조사·연구한 사항에 대한 정보제공
 2. 그 밖에 건강한 임신 및 출산을 위하여 필요하다고 인정되는 사항의 교육·홍보
- ③ 국가 및 지방자치단체는 정보센터의 설치 등에 관하여 필요한 경우 그 역할과 기능을 보건복지부장관이 지정하는 기관에 위탁할 수 있다.
- ④ 기타 정보센터에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(관계기관의 협력) ① 보건복지부장관은 저출산사회대책을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 관계중앙 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에 대하여 협력을 요청할 수 있다.

② 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 협력을 요청 받은 때에는 이에 응하여야 한다.

부 칙

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.