

두 자녀 정책 이후 중국의 출생 및 사회정책 변화

Changes in China's Birth Rate and Social Policy after the Two-Child Policy

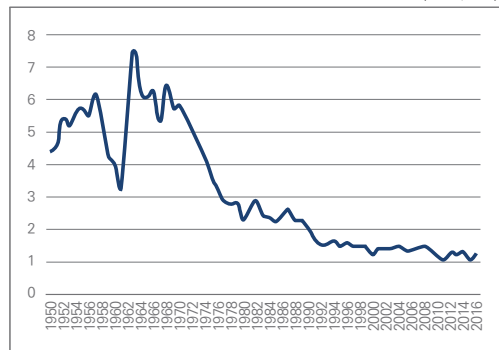
유명(于萌)[난징대학(南京大学 政府管理学院)]
최미향(바른미래연구원 연구원)

1. 들어가며: 두 자녀 정책 이후 중국의 출생 현황

중국은 2016년에 30년 동안의 산아제한 정책을 폐지하고, '두 자녀 정책'을 전면 시행하였다. 이로 인해 5년간 연평균 300만 명의 출생아가 추가로 증가할 것으로 기대되었으나, 최근 통계를 보면 예상치를 크게 밑돈다. 2019년 인구 통계(2019)에 따르면 2018년 중국의 총인구는 13억 9538만 명으로 2017년보다 530만 명 증가하였다. 2018년 출생아 수는 1523만 명, 출생률은 1.094명이었다. 그러나 2018년 출생아 수는 2017년의 1723만 명, 2016년의 1785만 명에 비해 200만 명 이상이 적다. 그뿐만 아니라 출생률은 지속적으로 하락세를 타고 있다. 이러한 저출산 경향은 앞으로 상당 기간 이어질 전망이다.

그림 1. 중국 1950~2016년 합계출산율 추이

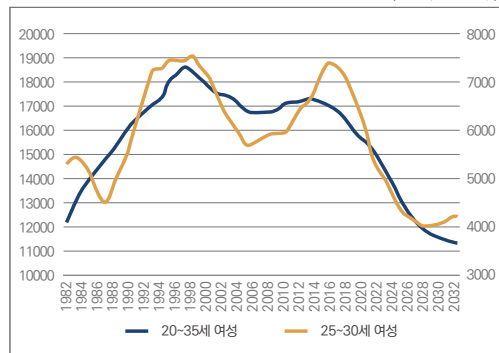
(단위: %)



자료:恒大研究院, 2019.

그림 2. 중국 가입 여성 변화 추세

(단위: 만 명)



자료:恒大研究院, 2019.

두 자녀 정책 시행에도 불구하고 오히려 출생아 수가 감소하는 현상에 대해서는 여러 가지 요인이 있다. 가장 직접적인 요인은 가임기 여성 인구가 줄고 있다는 것이다. 2010년 전국 인구 조사 데이터에 따르면 15세에서 49세까지의 가임기 여성은 3억 8000만 명이었지만, 2018년 가임기 여성은 3억 4600만 명으로 약 3400만 명이 줄었다. 그중에서도 주 출산 연령대인 25~30세의 여성은 2017년 약 7200만 명이었는데, 2030년에는 4100만 명으로 감소하여 약 44%가 줄어들 것으로 예측된다(中国生育报告, 2019). 이와 동시에 출산 연령대도 높아지고 있다. 평균 첫째 출산 연령은 2006년 24.3세에서 2016년 26.9세로 높아졌고, 둘째 출산 연령은 2014년 29.2세에서 2016년 30.2세로 높아졌다(全国生育状况抽样调查, 2017).

둘째 자녀 출산 의향이 낮은 것도 출생아 수에 영향을 미치는 중요한 요인으로 지적된다. 한 조사에 따르면 한 자녀 가정의 53.3%가 둘째 자녀를 출산할 계획이 없다고 밝혔다. 추가 출산을 포기한 이유로는 보육과 경제적인 부담이 각각 33.2%와 77.4%를 차지했다(全国生育状况抽样调查, 2017). 중국은 조부모가 손자녀를 돌보는 비공식 보육 지원 덕분에 공적 보육서비스 체계를

마련하지 않은 상황에서도 높은 여성 경제 활동참가율을 유지해 왔다. 2014년 중국고령센터의 조사에 따르면 0~2세 아동의 60~70%는 조부모의 도움을 받아 양육되고 있으며, 30%는 전적으로 조부모의 보살핌을 받고 있다(李芬, 风笑天, 2016). 그러나 두 자녀 시대에 이러한 비공식적 보육 지원이 여전히 효력을 발휘할 수 있을지에 대해서는 의문이 제기된다. 한 조사에 따르면 조부모들이 손자녀를 돌봐 주기 위해 조기 퇴직을 하고 여가생활을 포기해야 했고, 손자녀 돌봄이 조부모의 심신 건강에 부정적인 영향을 많이 미쳤다고 밝히고 있기 때문이다. 또한 첫째 손자녀를 돌본 경험이 있는 조부모의 35.7%가 둘째 손자녀를 돌볼 의향이 없다고 밝혔다. 베이징 및 상하이를 비롯한 대도시에서는 이 비율이 49%까지 나타났다(李芬, 风笑天, 2016).

두 자녀 정책이 출생률을 높이는 데 기대했던 효과를 내지 못한 반면 여성의 취업에는 영향을 미쳤다. 원래 한 자녀만 출산할 수 있었던 여성 근로자가 두 번째 자녀를 출산할 수 있게 되면서 노동시장에서 여성이 더욱 불리한 위치에 처하게 되었다. 최근 중국 여성의 연령별 취업률을 살펴보면 24~49세 여성의 취업률은 전체적으로 하락세를 보이고 있다. 그중에서 25~39세 여성의 취업률

이 더욱 낮아져 여성의 연령별 취업 패턴은 역U 자에서 M 자로 변형되고 있다(黄静, 2018). 실제 연구 결과에 따르면 중국 여성이 자녀를 한 명 출산할 때마다 9~10%씩 임금이 감소하는 추세가 나타났다(张樾樾, 王利华, 2017). 또한 많은 여성들이 두 자녀 정책이 시행된 후 취업 및 승진이 더욱 어려워졌다고 느끼는 것으로 밝혀졌다(张樾樾, 杜玉帆, 2019).

2. 두 자녀 정책 이후, 중국의 사회정책 개편

두 자녀 정책이 기대했던 출생 증가 효과를 내지 못하는 상황에서 중앙정부와 지방정부 모두 대책을 마련하기 시작했다. 최근 가장 주목받는 대책은 출산보험과 의료보험의 통합, 개인소득세 공제 항목에 가족의 부양 부담을 감소하는 내용 추가, 여성 고용 차별을 방지하기 위한 대책 등이다.

가. 출산보험과 의료보험의 통합

출산보험은 중국의 직장 5대 보험 중 하나로, 임신 및 출산으로 인한 여성 근로자의 경력 단절을 막기 위해 국가가 의료서비스, 출산수당 및 출산휴가를 제공하는 제도이다. 출산보험의 보험료는 고용주인 기업이 전액 부담하고 여성 근로자뿐만 아니라 남성 근로자에게도 적용된다. 두 자녀 정책 시

행 이후 여성의 출산 가능성이 한 번에서 두 번으로 증가하면서 여성 근로자의 출산에 따른 비용 또한 증가하고 있다. 이런 상황에서 여성 근로자의 고용을 보호하고, 기업의 부담을 줄이며, 출산보험을 안정적으로 운영하기 위해 중국 정부는 출산보험과 의료보험을 통합하는 방안을 추진했다.

2017년 중국 국무원이 발표한 ‘출산보험과 직장 의료보험 통합 및 시범 시행 방안(生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点方案, 이하 통합 방안)’에 따

르면 직장 의료보험의 적용 대상은 자동적으로 출산보험의 대상자가 된다. 또한 출산보험 기금을 폐지하고 직장 의료보험 기금에서 출산 의료 서비스 지원비 및 출산수당 비용을 지불한다. 직장인 보험료는 증가시키지 않고 의료보험료와 출산보험료 납부율을 합하여 새로운 직장 의료보험료 납부 방법이 고용주에게 적용된다. 출산휴가 기간의 수당은 통합 전과 같이 ‘여성 근로자 노동보호 특별 규정’에 따라 지불한다. 이 통합 방안은 2017년 6월부터 중국 12개 도시에서 시범 실시된 뒤 2018년 5월 1일부터 중국 전역에서 공식적으로 통합되었다(国务院, 2017). 통합의 장점은 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 정책 대상자가 확대되었다. 원래는 도시 근로자만 출산보험의 대상자에 해당되

있었다. 출산보험의 혜택 또한 고용관계 및 호적 등의 조건을 충족하는 경우에만 주어지는 한계가 있었다. 그러나 출산보험이 의료보험과 통합되면서 모든 의료보험 대상자가 출산보험의 혜택을 누릴 수 있게 되었다. 출산보험 혜택 대상에서 제외되었던 자영업자 및 농민공이 보험 대상자에 포함되어 출산 의료비 지원을 받을 수 있게 되었다.¹⁾

둘째, 출산보험 기금이 더욱 안전하게 운영될 수 있다. 출산보험은 중요한 사회보험 중 하나로 별도의 기금 관리 기관이 운영하였지만, 의료보험과 연금을 비롯한 사회보험보다 보험비 납부율은 낮은 수준이다. 두 자녀 정책 이후 한 번의 출산에서 두 번으로 증가하면서 출산보험 기금의 안정성에 대한 우려가 많았었다. 출산보험을 의료보험 기금과 통합하면서 출산 의료서비스 지원 및 출산수당 지원은 통합된 의료보험 기금에서 지불하게 되므로 더욱 안정적으로 운영된다.

셋째, 기업 부담이 줄어들었다. 출산보험은 시행 당시부터 근로자 개인은 보험료를 납부하지 않고, 기업이 전부 납부하는 방식으로 운영되었다. 출산보험은 의무적으로

남성 및 여성 근로자가 전부 가입해야 하지만, 보험 수혜자가 대부분 여성이었다. 이로 인하여 기업이 여성 고용을 꺼리는 현상이 종종 있었다. 그러나 출산보험과 의료보험 기금이 통합되면서 기업이 납부해야 할 보험료는 약 1.24% 줄어든 것으로 나타났다. 이에 따라 간접적으로 여성 고용 보호 효과도 기대된다(腾讯财经, 2017).

나. 소득세 공제 항목 추가

중국 정부는 최근 가족의 교육, 부양 및 주택 구입 부담을 줄이기 위한 소득세 공제 내용을 발표했다. 2019년 1월 1일부터 시행되는 「중국 개인소득세법(中华人民共和国个人所得税法)」에 따라 개인소득세 기본공제 기준이 3500위안에서 5000위안으로 인상되었다. 그리고 개인소득세 공제 항목에 자녀 교육비, 노부모 부양비, 주택 임대료, 중병 치료비, 주택 대출이자 등이 추가되었다(国家税务总局, 2019).

유치원에 다니는 3세 이상의 아이, 초·중·고등학생, 대학생의 교육비 월 1000위안은 공제 항목에 해당되어 부모 중 한 명이

1) 출산보험은 1950년대부터 시행된 뒤 1988년에는 사회보험으로 재편되었다. 여성 근로자의 근로보장 및 고용의 양성평등을 유지하는 데 기여한 바가 크다. 2016년 말 출산보험 가입자는 1억 8400만 명이고 보험 수혜자는 약 808만 명이 되었다. 통합 이후 도시 주민 의료보험 대상자 및 농촌 의료보험 가입자도 출산보험의 수혜 대상으로 포함되어 산전후 검사비용, 출산비용 지원을 받을 수 있게 되었다. 그러나 직장 의료보험 가입자와 달리 출산수당을 받을 수는 없다(国务院, 2017).

100% 공제받을 수 있다. 부모가 각각 50%씩 나누어 공제를 받을 수도 있다. 60세 이상 노부모를 부양하는 경우 월 2000위안까지 부양비를 공제받을 수 있고 형제자매가 50% 나눠서 공제받을 수도 있다. 이 외에도 주택 구입 대출 이자 월 1000위안이 최대 240개월까지 공제된다. 주택 임대료도 해당 지역의 경제발전 수준 및 인구 규모에 따라 월 800위안에서 1500위안까지 공제된다(国家税务总局, 2019). 이것으로 가족의 양육, 부양 및 주택 구입 부담이 감소될 것이라는 기대가 있다.

다. 여성 고용 차별 방지 대책

2019년 2월 21일에 발표된 ‘여성 취업을 추진하기 위한 고용 행위에 대한 규범(关于进一步规范招聘行为促进妇女就业的通知)’에 따르면 취업 면접에서 여성의 결혼 여부 및 출산 여부에 대한 질문이 금지된다. 또한 여성에 대해 차별적인 고용 조건을 제안할 수 없고, 성별의 이유만으로 여성 고용을 거부할 수 없게 된다. 여성이 구직활동 중에 성별 관계로 부당 행위를 당하면 인력사회자원 부서, 여성연합, 그리고 근로자연합 등 정부 기관 3곳에 개설한 직통 신고 전화로 즉시 신고할 수 있다. 사실이 확인되면 차별 행위를 한 기업 및 기관은 경고 또는 벌금 등의 처벌을 받을

수 있다(人力资源社会保障部等, 2019).

라. 지방정부의 노력

최근 여성의 출산 및 고용을 보호하기 위해 지방정부도 여러 대안을 마련하고 있다. ‘여성 근로자 보호 특별 규정’에 따르면 여성 근로자에게 기본적으로 98일의 출산휴가를 보장한다. 하지만 일부 지방정부는 이 기간을 138~158일까지 연장하고 남성 근로자에게도 15~30일의 출산휴가를 제공한다. 2016년 발표된 ‘광둥성 인구 및 계획출산 조례 수정안(广东省人口与计划生育条例修正案)’에 따르면 광둥성은 법정 기준인 98일의 출산휴가일에 30~80일의 출산장려휴가를 더해 최대 178일의 출산휴가를 제공하게 되었다(广东省人民政府, 2016). 랴오닝(遼寧)성의 경우 공공 보육서비스 추진 사업에 힘쓰고 있다. ‘랴오닝(遼寧)성 인구 발전 계획(2016~2030)’에는 비영리 여성·아동 의료보건 사업 및 공공 보육시설을 2000개 신설하는 안이 담겨 있다(辽宁省政府, 2018). 신장(新疆) 스토크(石河子)시는 둘째 자녀를 출산하는 가족에게 500~1000위안의 출산 장려금을 준다. 0~3세의 자녀가 있는 가정에는 적당한 분유값을 지원한다(腾讯网, 2018). 톈진(天津)시에서는 「톈진시 여성 권익 보호법(天津市妇女权益保障条例)」에 따라 둘째 자녀를 출산한 여성 근로자에

계 30일에 해당하는 출산수당을 추가로 지불하는 방안을 마련했다. 또한 여성 근로자는 출산휴가가 끝나고 고용주와 합의하여 최대 6개월의 육아휴직을 쓸 수 있고, 육아휴직 기간 동안 기존 월급의 약 80%에 해당하는 급여를 받을 수 있다(天津市委组织部等, 2017).

3. 나가며

중국을 실행한 지 30여 년이 된 산아제한 정책을 폐지하고 두 자녀 정책을 실시했지만, 기대했던 출산율 증가 효과를 얻지 못하고 있다. 가임기 여성 인구가 줄어드는 현실적인 이유도 있지만, 출산 및 양육에 대한 경제적인 부담과 돌봄 부담 때문에 중국인의 출산 의지가 약화된 것으로 분석된다. 이에 대응하여 중앙 및 지방정부가 몇 가지 사회정책을 개편했지만, 이것으로 두 자녀 정책이 기대했던 효과를 낼 수 있을지 의문이다.

여성들이 추가 출산을 기피하는 이유를 크게 보면 첫째, 경제적 부담이다. 지금까지

중국 정부의 사회정책은 여성의 고용 보호 및 가족의 경제적 부담을 완화하는 데 집중되어 왔다. 하지만 선진국에 비하면 여전히 지원 수준이 낮은 편이라고 할 수 있다. 경제적 부담 완화 대책이 더 확대될 필요가 있다. 둘째, 돌봄 부담이 여전히 가족에게 지워지고 있다. 결국 추가 출산을 포기한 이유는 여전히 해결되지 않은 돌봄 부담 때문인 것으로 조심스럽게 예상할 수 있다. 선진국의 경험에 의하면 사회화된 돌봄 서비스는 출산 장려에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인된다. 그러나 중국에는 여전히 공적 보육 서비스 지원 체계가 마련되어 있지 않다. 따라서 어린 자녀의 돌봄은 대부분 비공식적 지원 체계, 즉 조부모에게 의지한다. 바꿔 말하면 공적 보육 서비스 지원 체계 없이는 두 자녀 정책의 효과를 보기 어려울 것으로 예상된다. 지금까지 중국 정부가 추진해 온 경제적 부담 완화 대책과 함께 자녀 돌봄을 공공화하는 방안 역시 추진할 필요가 있다.

참고문헌

- 陈瑛, 江鸿泽.(2018).子女数量对我国流动女性劳动参与的影响—基于M型与倒U型劳动参与曲线的分析.南方人口.33(2). 47-60.
- 李芬, 风笑天.(2016).照料“第二个”孙子女?—城市老人的照顾意愿及其影响因素研究.人口与发展, 22(4).87-96.
- 张樾樾, 王利华.(2017).“全面二孩”政策对城镇女性就业质量的影响.上海大学学报(社会科学版), 34(5).116-130.
- 张樾樾, 杜玉帆.(2019).“全面二孩”政策背景下生育对城镇女性职业中断的影响研究.华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2019(01).159-176.
- 广东省人民政府.(2016).『广东省人口与计划生育条例修正案』.
- 国家税务总局.(2019).『中华人民共和国个人所得税法』. <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c3967308/content.html>.
- 国务院.(2017).『生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点方案』.
- 恒大研究院.(2019).『中国生育报告』.
- 辽宁省政府.(2018).『辽宁省人口发展规划(2016-2030年)』.
- 天津市委组织部,天津市高级人民法院,天津市人社局,天津市妇联.(2017).『天津市妇女权益保障条例』.
- 腾讯财经.(2017.7.24).“生育险和医保合并的这6件事你要知道”. <https://xw.qq.com/iphone/m/MissMoney/e6b741b920fcdeed483dcda19d9178ff.html> (2019년 2월 27일 접속).
- 腾讯网.(2018.7.20).“全国多地出台二胎生育奖励政策,你生还是不生呢?” <https://new.qq.com/omn/20180720/20180720G0J63.html>(2019년 2월 27일 접속).
- 人力资源社会保障部,教育部,司法部,卫生健康委,国资委,医保局,全国总工会,全国妇联,最高人民法院.(2019).『关于进一步规范招聘行为促进妇女就业的通知』. http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/22/content_5367613.htm.
- 中国人口与发展研究中心.(2018).『2017年全国生育状况抽样调查』.
- 国家统计局网站. <http://www.stats.gov.cn/>.