**중국의 출산, 육아, 가족정책 및 사례 연구**

보건복지부

최진희

**목차**

[**제1장 들어가며** 5](#_Toc136616646)

[**제2장 중국의 출산지원정책** 8](#_Toc136616647)

[1. 중국 가족구조의 변천과 가족정책의 도입 9](#_Toc136616648)

[（1）중국 가족구조의 변화 9](#_Toc136616649)

[（2）중국 가족정책의 도입 12](#_Toc136616650)

[2. 중국 가족출산지원체계 구축의 기본원칙 14](#_Toc136616651)

[（1）다주체 참여와 통합서비스 14](#_Toc136616652)

[（2）가족내 관계 정립 필요 15](#_Toc136616653)

[（3）다양한 정책 도구의 조합이 필요 17](#_Toc136616654)

[（4）다양한 대안 제공, 결정권은 가족에게 18](#_Toc136616655)

[3. 중국 가족출산지원정책 구축에 관한 건의 19](#_Toc136616656)

[（1）아동복지 입법을 가속화, 아동복지 관리체계 개선 19](#_Toc136616657)

[（2）육아 비용을 절감을 위한 경제 지원책 마련 20](#_Toc136616658)

[（3）가족 출산을 지원하는 서비스, 휴가 및 일자리 정책 22](#_Toc136616659)

[**제3장 중국의 아동가족지원정책** 25](#_Toc136616660)

[1. 인구감소에 따른 아동가족지원정책 보완 필요 26](#_Toc136616661)

[2. 중국 가족정책 발전의 특징 29](#_Toc136616662)

[（1）중국 가족정책의 함의 29](#_Toc136616663)

[（2）신중국 건국 이후 가족정책 발전의 경향과 특징 30](#_Toc136616664)

[3. 중국이 시행하고 있는 아동가족지원정책 36](#_Toc136616665)

[（1）경제 지원 정책 37](#_Toc136616666)

[（2）서비스 지원 정책 38](#_Toc136616667)

[（3）시간 지원 정책 40](#_Toc136616668)

[4. 중국의 아동가족지원정책이 당면한 문제점 42](#_Toc136616669)

[（1）아동가족지원정책의 광범위성 42](#_Toc136616670)

[（2）아동돌봄서비스의 제공부족 45](#_Toc136616671)

[（3）’1로1소’를 고려한 정책 시너지 창조 필요 48](#_Toc136616672)

[（4）관리체계 미비 50](#_Toc136616673)

[5. 아동가족지원정책의 국제사례 52](#_Toc136616674)

[（1）보육서비스 공급을 중심으로 한 아동가정의 발전을 지원 52](#_Toc136616675)

[（2）사회역량을 활용한 아동돌봄서비스 확충 54](#_Toc136616676)

[（3）포용적이고 신중한 감독 55](#_Toc136616677)

[6. 중국의 아동가족지원정책 체계 구축에 대한 제안 57](#_Toc136616678)

[（1）아동가족지원정책체계 구축의 중점 고려요소: 수요지향 57](#_Toc136616679)

[（2）아동가족지원정책 강화의 역점방향과 정책제언 59](#_Toc136616680)

[**제4장 중국의 보육정책** 65](#_Toc136616681)

[1. 저출산시대, 보육서비스 강화 필요 66](#_Toc136616682)

[（1）출산지원정책으로써의 보육서비스 발전 66](#_Toc136616683)

[（2）여성의 고용 촉진 및 여성 발전에 기여 67](#_Toc136616684)

[（3）일과 가정의 충돌을 조정하는 사회적 메커니즘 69](#_Toc136616685)

[（4）인적 자본 투자로써의 보육서비스 사회투자 70](#_Toc136616686)

[2. 가족별 영유아 보육서비스 수요의 다양성과 차별성 72](#_Toc136616687)

[（1）보육서비스 이용률 차이 73](#_Toc136616688)

[（2）영유아 보육서비스에 대한 가정의 수요분석 76](#_Toc136616689)

[（3）시설 미이용의 원인 분석 77](#_Toc136616690)

[3. 중국의 영유아 보육돌봄서비스 체계 건설에 관한 고찰 79](#_Toc136616691)

[（1）보편적 보육 및 보육 서비스 체계 건설 81](#_Toc136616692)

[（2）영유아 돌봄서비스의 질 개선 84](#_Toc136616693)

[（3）중국 도농 영유아돌봄서비스의 다양한 모델을 모색 85](#_Toc136616694)

[（4）복지 다원주의와 사회 거버넌스 87](#_Toc136616695)

[**참고문헌** 91](#_Toc136616696)

# **제1장 들어가며**

2021년 5월 11일 국가통계국은 제7차 전국 인구센서스의 주요 데이터 결과를 발표했는데, 이는 중국의 출산율이 더 감소하여 합계출산율이 1.3으로 사상 최저 수준에 도달했으며[[1]](#footnote-1), 국제학계에서 구분한 초저출산 수준으로 떨어졌음을 나타낸다[[2]](#footnote-2). 동시에 인구 조사 데이터에 따르면 노동 연령 인구의 규모와 비율이 크게 감소하고 고령화가 가속화되었으며 60세 이상 노인 인구가 처음으로 0-14세 소아 인구를 초과했다. 중국인구는 중대한 전환을 겪고 있다. 이러한 배경에서 중국의 출산 정책은 전면적인 2자녀 정책에서 3자녀 정책으로 전환되고 지원 정책과 조치의 개선 및 시행이 강조된다.

중국의 출산율은 1970년대 이후 빠르고 지속적인 감소 과정을 거쳤다. 2000년 이후 여성의 결혼 지연에도 불구하고 1980년대 중후반 베이비붐 세대의 결혼 연령 진입으로 출산 간격 제한 철폐에서 단독 2자녀와 전면 2자녀 정책으로 중국의 출산율은 변동성 상승 추세를 보이고 있다. 그러나 '90년대생'이 혼인연령에 진입함에 따라 그 수가 크게 감소할 뿐만 아니라 결혼 지연이 더욱 두드러져 두 아이의 정책 효과가 사라진 후 출산율이 급격히 감소했다. 불과 4년 만에 합계출산율이 2016년 1.8에서 2020년 1.3으로 떨어지면서 중국은 초저출산 시기에 접어들었다.

중국이 초저출산 시기에 접어들었다는 것은 고령화가 더욱 가속화돼 인구 제로 또는 마이너스 성장이 앞당겨질 수 있다는 의미다. 과거 중국 인구의 예측은 대부분 2027~2030년 중국 인구 마이너스 성장이 도래할 것으로 예상했지만 현재 출산율 추이를 보면 앞으로 1~2년 안에 나타날 가능성이 높다. 중국의 '14차 5개년 계획' 기간은 인구에 대전환의 시기가 될 것이다. 데이터에 따르면 2020년 60세 이상 노인 인구가 0~14세 소아 인구를 넘어선 것은 중국 역사상 처음이고 앞으로 고령화가 더 빠른 속도로 진행될 것이며 중국은 세계에서 가장 빠른 고령화 과정을 경험할 가능성이 있다. 동시에 중국의 인구 증가는 일단 전환되면 돌이킬 수 없는 장기적이고 지속적이며 빠른 마이너스 성장 단계에 진입할 것이다. '14차 5개년 계획' 시기는 인구 고령화와 마이너스 성장에 대비한 정책과 제도 설계를 위해 놓칠 수 없는 기회의 창구가 될 가능성이 크다.

중국의 출산 정책은 전면적인 2자녀 정책에서 3자녀 정책으로 크게 조정되었다. 3자녀 정책의 실현은 적당한 출산율을 추구 및 실현하고 지역 인구 발전을 조정하고 다양한 인구의 다양한 출산 요구를 충족시킬 수 있는 발판으로 삼을 수 있다. 3자녀 정책을 시행하는 것은 의미도 크지만 중국의 출산율을 높이기 위해서는 출산정책 외에 다른 경제사회적 지원정책부터 시작해야 한다. 3자녀 정책 시행은 단순히 출산 촉진에 그치지 않고 가족 복지 개선, 개인 발전 촉진, 양성평등 촉진, 일-가정 갈등 완화 등 다양한 목표와 겹친다. 저출산 사회에서 아이를 더 낳을 의지와 능력은 사회의 복지 수준과 사람들의 행복감을 측정하는 중요한 지표로 볼 수 있을 것이다.

# **제2장 중국의 출산지원정책**

인구 규모는 국가의 기본 국가 상황의 중요한 측면일 뿐만 아니라 국가의 장기적인 경쟁력을 뒷받침하는 중요한 측면이기도 하다. 중국의 인구 출산 정책은 '인구 수 통제 및 인구 질 향상'을 주요 목표로 하는 계획 출산 정책에서부터 점차적으로 출산을 자유화하고 장려하며 인구 고령화에 적극적으로 대응하는 역사적 변화의 과정을 거쳤다. 이는 중국의 경제·사회 환경의 변화와 출산에 대한 사람들의 관념·행태의 변화에 상응한다. 중국은 2013년 '단독 2자녀' 정책, 2016년 '전면 2자녀' 정책을 시행한 데 이어 2021년 5월 31일 중국 공산당 정치국은 회의를 열고 '출산 정책의 최적화 및 인구 균형 발전 촉진에 관한 결정'을 심의하고 부부가 3자녀를 낳을 수 있도록 하는 정책 및 지원 조치를 시행하기로 결정했다. 그러나 출산정책이 출산행위에 미치는 영향은 복잡하고 제한적 출산정책은 인구수를 조절할 수 있지만 제한적 출산정책의 자유화나 장려적 출산정책의 시행이 출산율 증가로 이어지지는 않는다.

인간의 자연 행동으로서 출산 행동은 경제 발전 수준, 출산 개념, 가족 구조, 사회복지 수준 및 아동 양육 비용을 포함한 많은 요인의 영향을 받는다. 동시에 출산 결정과 출산 행동은 가족 행위이지만 최종 결과, 즉 출생아의 총 수와 그에 의해 결정되는 총 인구 수는 국가의 장기적인 경제 및 사회 발전의 중요한 배경을 구성한다. 따라서 출산행위는 종합적인 사회경제적 효과가 있는 가족결정을 기반으로 하며 경제적 재생산과 마찬가지로 중요한 인구재생과정이다. 출산행위의 가족속성과 사회적 속성은 공공정책과 사회정책이 출산행위에 개입하는 논리적 토대, 즉 가족출산 지원정책을 함께 결정한다.

이 글은 중국 가족 구조의 변화 특징 분석을 바탕으로 가족 출산 지원 시스템 구축의 기본 원칙을 설명하고 구체적인 정책 제안을 제시한다.

## 1. 중국 가족구조의 변천과 가족정책의 도입

### （1）중국 가족구조의 변화

가족은 출산 결정과 출산 행동의 주체이며 출산 과정에서 결정적인 역할을 한다. 따라서 중국 가족 구조의 변화를 완전히 이해하는 기본 특징은 가족 출산 지원 정책의 수립 및 시행의 기초이다. 사회적 구성요소로서 가족은 인간의 물질적, 정신적 삶에 가장 미시적인 환경이며 인간의 다양한 활동에 대한 가장 기본적인 의사 결정 단위이며 사회 관계의 가장 핵심적인 이익 공동체이다[[3]](#footnote-3). 중화민족은 항상 가족의 지위와 역할을 중시해 왔으며 '공공과 개인' 관계의 관점에서 국가 동질성의 기본 특성을 형성했다.

그러나 경제 및 사회 환경의 변화로 인해 한 세기 동안 중국의 가족은 가족 제도, 가족 감정, 가족 책임에 각각 중요한 영향을 미치는 세 번의 충격을 겪었다[[4]](#footnote-4). 특히 개혁개방 이후 가족계획 정책의 시행과 그 시너지 효과, 농촌 잉여 노동력의 이동, 여성의 교육수준 향상, 주거여건 개선 등으로 중국의 가족구조와 가족기능이 크게 변화하였는데 그 특징은 다음과 같다.

우선 가족 규모 축소와 가족 보장의 부족이다. 역대 인구조사 자료에 따르면 2000년 평균 3.46명이던 가구 수는 2010년 3.09명으로 떨어졌고, 세븐푸핑 자료에 따르면 가구 수는 2.62명으로 더 떨어졌다. 그러나 공동거주를 기준으로 한 가구규모의 축소는 혈연관계를 기반으로 한 가구보장능력의 저하를 의미하지는 않으며, 홈네트워크 내부의 연결고리가 여전히 밀접하고 자원교환이 빈번해[[5]](#footnote-5), '형식의 핵심화'와 '기능적 네트워크화'의 특징을 보여준다[[6]](#footnote-6). 특히 아동 양육의 경우 단기 또는 중장기적으로 격세지 돌봄 현상이 더 일반적이어서 가족 보호의 탄력성과 긴장감을 충분히 반영하고 있다.

둘째, 가족의 핵심관계 조정과 출산관념 변화다. 전통적인 다세대 가정에서는 수직적 부모-자녀 관계가 핵심 관계이며, 이에 따라 노인과 유아를 양육하는 것도 가족의 중요한 기능이 되었으며, 출산 행동은 혈통의 계승으로 낙인찍힌다. 이러한 부모-자녀 관계는 페이샤오퉁(的孝通) 씨가 요약한 '피드백 모델'에서 지속적으로 지속되고 통합되었다. 세대마다 부모로부터 부양받고 자녀로부터 부양받을 권리를 누렸으니 부모 부양과 자녀 양육의 의무도 당연히 져야 한다. 그러나 가족구조의 소형화와 노인요양서비스의 사회화에 따라 수평적 부부관계가 가족의 핵심관계로 자리 잡았고, 동시에 개인주의[[7]](#footnote-7), 경제이성, 여성의 교육수준 등 다양한 요인의 영향으로 여성의 출산의사가 현저히 떨어졌으며, 가족핵심관계의 조정으로 부부가 출산하지 않기로 결정하는 등 부모의 압력과 출산결정에 미치는 영향의 정도가 줄어들었다. 이를 통해 출산행위는 부부가 여러 요소를 종합적으로 고려한 '합리적 결정'이 된다.

셋째, 전체 보호 시스템에서 가족의 모호한 위치와 가족 지원 정책의 부재이다. 전통농업사회에서 토지와 가정은 가장 중요한 보장자원이며 토지는 물적자원 생산의 요소이며 가정은 경제적, 서비스적 지원을 동시에 제공하고 계획경제 시기에 농촌의 집단과 도시의 단위가 중요한 복지 제공 주체가 되었지만 가정은 여전히 최후의 피난처이며 주도적 역할을 한다. 시장경제로 진입한 후 중국의 사회보장제도는 국가-단위보장제에서 국가-사회보장제로의 전반적인 전환을 이루었지만[[8]](#footnote-8) 새로운 사회보장제도에서 가족의 위상과 역할은 명확하지 않다. 더 중요한 것은 현재의 사회 보장 시스템에서 가족 지향적인 극소수 항목(예: 기초생활수급자, 5인 가구)을 제외하고 대부분의 시스템은 개인 지향적이며 가족 자체에 대한 충분한 사회 정책 지원이 부족하다는 점이다.

### （2）중국 가족정책의 도입

유럽 국가들은 가족 구조의 변화와 가족 보장 기능의 약화에 대응하기 위해 가족 지원을 목표로 하는 가족 정책을 차근차근 수립하기 시작했다. 심지어 모든 사회정책은 가족의 보장능력 저하를 보완하거나 가족이 보장기능을 계속하도록 지원하는 것으로 모든 사회정책이 가족정책이라는 시각도 있다[[9]](#footnote-9). 가족정책은 좁은 의미에서 정부가 가족의 출산, 간병, 사회화, 자원배분, 노동력 공급 등 사회적 기능에 영향을 미치는 일련의 정책 도구들을 총칭한다[[10]](#footnote-10). 가족 정책의 출현은 공공 정책의 도구가 전통적인 개인 가정의 영역으로 옮겨갔다는 것을 의미하며, 이는 또한 전체 보장 시스템에서 가족의 위상이 재조명되었음을 의미한다.

각종 사회사조의 대두, 정당정치의 영향, 가족기능에 대한 인식의 변화에 따라 가족정책의 목표는 점차 풍부한 과정을 거쳤으며, 초기 '저출산 함정' 배경의 가족출산 지원부터 가족성별의 합리적인 분업과 가족노동의 사회화 인정 노력, 여성주의 평화권 운동의 영향 아래 여성의 가족일 균형 실현을 지원한다. 아동, 여성 또는 가족 전체를 위한 복지 프로그램은 가족 정책의 중요한 부분으로 간주되며 유럽 복지 국가의 총 사회 지출에서 차지하는 비율이 지속적으로 증가하고 있다.

가족정책은 대체가족에서 지원가족으로 변화하는 과정을 거쳤다. 글로벌 역사발전 실천을 보면 산업화, 도시화, 가족규모의 소형화에 따라 여성의 노동시장 참여율이 점차 높아지고 있는 상황에서 가족보장기능의 저하에 대응하기 위해 각종 보장항목의 사회화와 기구화(특히 노후와 탁아)를 주요 지표로 하는 '탈가족화' 과정이 나타났으며, 그 기본 정책 아이디어는 사회화된 복지서비스의 발전을 통해 가족보장기능의 약화를 보완하는 것이다. 그러나 이 정책 전략은 좋은 결과를 얻지 못했고 사람들은 일반적으로 기관 서비스의 양과 질에 의문을 제기했으며 점차 가족 기능이 점차 약화되었지만 여전히 대체할 수 없다는 것을 깨달았다. 이에 따라 가족정책은 대체에서 지원으로 바뀌어 '재가족화'의 특징을 보이고 있는데, 즉 가족이 보장기능을 더 잘 할 수 있도록 하고 가사노동을 점차 사회화하여 가족구성원이 사회적 노동과 가사노동 사이에서 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 것이다[[11]](#footnote-11).

가족정책의 본질은 공공역량의 개입과 정책지도를 통해 가족의 기능을 유지하고 공고히 하여 다원적 복지공급체계의 중요한 부분으로 지속되도록 하고, 나아가 가사노동과 사회노동의 균형을 실현하여 성평등과 개인의 자유를 촉진하는 것임을 알 수 있다. 현재 중국은 아직 완전한 가족 정책 시스템을 형성하지 않았으며 출산 행동은 사회적으로 중요한 가족 결정의 내용으로서 인구 정책의 조정뿐만 아니라 가족 출산 지원 정책의 수립이 더욱 시급한 상황이다.

## 2. 중국 가족출산지원체계 구축의 기본원칙

가족 지원 정책의 목표는 다양하며 출산 행동은 가족 결정의 중요한 내용 중 하나이다. 가족 출산 의사 결정 지원에 초점을 맞추려면 다중 주체 참여, 전체 프로세스 서비스, 가족 간의 중요한 관계에 주의를 기울이고 다양한 정책 도구의 포괄적인 사용 및 의사 결정 권한을 가족에게 반환하는 등 기본 원칙을 준수하여 완전한 출산 정책 지원 시스템을 형성해야 한다[[12]](#footnote-12).

### （1）다주체 참여와 통합서비스

가족 출산 지원 시스템은 다주체 참여와 전 과정 통합서비스가 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이 출산행위는 가족 내 의사결정 결과이지만, 모든 출산행위로 구성된 총체는 국가 경제사회의 장기적 발전에 중요한 변수인 인구 규모를 결정한다. 따라서 출산행위는 가족행위일 뿐만 아니라 사회경제적 효과도 있어 출산율 변화를 포함한 직접적인 사회효과를 가져올 뿐만 아니라 노동력 공급, 인건비 등을 통해 국가의 고용패턴과 경제발전방식에 간접적으로 영향을 미치게 된다. 이에 따라 가족출산지원정책은 형식적으로는 사회분야 정책이지만 그 본질은 종합적인 경제사회정책으로 정부, 전문기관(예: 출산연구기관 및 의료기관), 고용주, 가족구성원 등 여러 주체의 참여와 각자의 책임을 명확히 해야 한다.

출산행위는 임신준비기, 임신기, 출산기, 산후회복기, 취학전 양육기 등 여러 단계로 구성된 완전한 과정으로, 각 단계에서 가족이 필요로 하는 지원내용과 초점은 차이가 있다. 예를 들어 임신 준비 기간 동안 임신에 대한 지식의 대중화 교육, 일부 그룹에서는 출산 보조 기술 지원 등, 임신 기간 동안 모자 보건 및 정기적인 선별 및 검사 서비스, 출산 기간 동안 생활 돌봄 서비스 및 비용 분담 메커니즘, 취학 전 보육 기간 동안 보육 서비스 등이 필요하다. 인구 정책 조정의 맥락에서 다자녀 가정은 또한 서로 다른 시기에 겹칠 수 있으므로 다양한 유형의 지원 정책이 필요하다.

### （2）가족내 관계 정립 필요

가족출산지원정책의 대상은 당연히 가족이지만 가족은 개인으로 구성돼 있고 가족 내에서 복잡한 관계가 형성돼 있다. 중국 가족 구조의 변화는 가족 관계의 변화를 어느 정도 반영할 수 있다[[13]](#footnote-13). 가족 출산 지원 정책은 가족 내 두 그룹의 관계를 특히 잘 다루어야 한다. 하나는 부부 관계이다. 부부는 아동의 첫 번째 책임자로 서구 보수주의 국가나 동양 문화 국가에서는 어머니가 종종 더 많은 책임을 지고 있지만 일부 연구에서는 여성의 노동 시장 참여를 지원하는 것이 오히려 독립적인 인격과 경제적 지위 형성에 도움이 되며 가족을 만들고 다음 세대를 낳는 기반을 마련한다는 이른바 맞벌이형 가족 정책의 부흥을 발견했다[[14]](#footnote-14). 이러한 점을 감안할 때 일부 국가에서는 양성평등과 공동참여를 실현하기 위해 가족정책을 설계할 때 육아휴직 중 일부를 부모가 함께 쉬도록 하는 등 부모의 동시참여를 장려하는 경향이 있다[[15]](#footnote-15).

둘째, 세대 간 관계이다. 중국인에게 가족의 의미는 부부뿐 아니라 친자 및 세대 간에도 있다. 통계에 따르면 3세대 가구는 중국에서 가장 안정적인 가구 유형으로 1982년부터 2010년까지 16.4%에서 16.7% 사이를 유지했다[[16]](#footnote-16). 청년 부부의 일과 생활에 대한 스트레스가 높아지는 상황에서 농촌 지역의 강요나 도시 지역의 자발적인 격세지 돌봄이 일반적이다. 현재의 격세 돌봄은 친인척 관계에 기반한 가족 행위이지만, 이러한 가사 노동에 대한 사회화 인정과 현금 지급까지 검토할 필요가 있다(일부 국가의 장기 간병 보험은 가족 구성원에게 지급될 수 있으며, 이는 가사 노동에 대한 일종의 사회화 인정이다). 요컨대, 가족출산지원정책은 가족 전체를 가족구성원으로 하고 가족구성원의 자율적 선택권을 존중하는 것을 바탕으로 가족이 합리적인 분업, 성평등, 가족일꾼의 균형을 더 잘 이룰 수 있도록 지원하여야 한다.

### （3）다양한 정책 도구의 조합이 필요

전통적인 사회보장급여 형태와 달리 가족출산지원정책 체계에는 전통적인 현금급여(출산수당, 아동수당 등)와 서비스급여(공공보육서비스, 모자보건서비스 등) 외에 시간급여(즉 출산휴가, 육아휴직 등)도 포함된다. 서로 다른 정책 도구는 서로 결합하고 보완할 수 있다. ▶부모가 육아휴직을 하면서도 소득수준을 유지하기 위해 출산급여나 출산보험의 현금 지급이 필요하다는 점 ▶시간 지급의 본질은 여전히 서비스 전달, 즉 그 시간이 통상적인 휴가가 아닌 명확한 용도가 있다는 점 ▶일부 탁아서비스 구매를 목표로 하는 현금 지급과 직접 서비스 지급 사이에 대체 관계가 있다는 점 등이다.

가족 출산 지원을 위한 선택적인 정책 도구가 많지만 유럽 국가의 출산율 변화와 가족 정책 간의 관계를 기반으로 한 연구에 따르면 정책 효과는 국가마다 상당히 다르다[[17]](#footnote-17). 전반적으로 가족정책은 이미 저출산의 함정에 빠진 국가를 구제하지 못하고, 정책이 일정한 강도에 도달해야만 출산에 인센티브를 줄 수 있으며, 구체적인 정책 도구로는 '탈가족화' 성격의 보육서비스가 출산 결정에 유의미한 긍정적인 영향을 미치며, '가족화' 성격의 현금 보조금은 기대한 효과를 내지 못했다[[18]](#footnote-18). 출산행동에 영향을 미치는 요인은 매우 복잡하며, 출산지원정책의 효과에 대한 합리적인 기대가 있어야 함을 알 수 있다[[19]](#footnote-19).

### （4）다양한 대안 제공, 결정권은 가족에게

가족마다 선호구조, 내부분업, 발전목표가 다르기 때문에 공공성 있는 사회정책이 가족이라는 사적 영역에 개입할 경우 주체와 객체의 위치를 바로잡는 데 각별한 주의를 기울여야 하며 가족지원정책을 가족결정의 외생변수로 간주하고 의사결정권을 가정에 위임해야 한다. 이 논리에 따르면 사회적 형평성에 기초한 통일성을 강조하는 다른 사회정책과 달리 가족출산지원정책은 통일성과 유연성을 겸비하고 가족이 자율적으로 선택할 수 있는 다양한 대안을 제공해야 한다.

예를 들어 육아휴직의 경우 일정 부분 부부 동시휴가를 요구할 수도 있고, 가족 내 분업에 따라 부부가 자율적으로 누가 쉴지 정하는 기간을 둘 수도 있다. 마찬가지로 양육비용의 저감을 지향하는 공공 육아 서비스와 가정내의 비공식 육아 서비스의 사회화 인정에 대해서는, 가족이 자신의 상황에 맞추어 자율적으로 선택할 수 있도록 하는 것 등이 있다.

마지막으로, 성장 주기의 전체 지원 시스템에서 주요 역할을 하는 주체와 주요 지원 정책이 단계별로 다르다는 점을 강조해야 한다. 출산 결정 단계에서는 사회 전체가 긍정적이고 건강한 새로운 출산 개념을 조성해야 하며, 보건부는 핵심 인구를 더 잘 겨냥해야 한다. 국제 경험에 따르면 출산 지원 정책이 이미 한 아이를 낳은 가정에 더 큰 정책 효과가 있음을 발견했다. 즉, 아이를 낳기를 원하지 않는 가정은 어떤 정책도 결정을 바꿀 수 없지만, 이미 아이를 한 명 낳은 가정의 경우 출산 지원 정책의 영향으로 둘째 또는 셋째 아이를 낳을 수 있다. 따라서 출산지원정책은 출산행위가 있고 여전히 출산의사가 있는 가정에 중점을 두어야 한다. 각종 출산지원정책을 홍보하여 사람들의 걱정을 덜어주어야 하며, 임신단계에서는 의료보건기관이 진정으로 속지화의 요구에 따라 고품질의 모자검사와 선별서비스를 제공해야 하며, 남성도 임신기 가정생활에 보다 충분히 참여하여 여성에게 심리적 위안과 정신적 지원을 제공해야 하며, 양육단계에서는 공공영유아서비스를 대대적으로 발전시키는 기초 위에서 사용자, 사회적 공조체제(예: 출산보험), 전문기관 등이 함께 가족구성원(자녀부모 포함)에게 보다 포괄적인 기술, 시간, 물질적 지원을 제공해야 한다.

## 3. 중국 가족출산지원정책 구축에 관한 건의

중국의 현실적 여건과 국민의 요구에 따라 '세 자녀 자유화'라는 맥락에서 가족 출산에 대한 지원 정책 시스템을 조속히 연구하고 도입하는 것이 좋습니다.

### （1）아동복지 입법을 가속화, 아동복지 관리체계 개선

현재 중국의 아동 분야 입법은 상대적으로 미약하며 '미성년자 보호법'만 있으며, '아동복지법'을 적시에 공포하고 관련 가족 출산 지원 정책을 포함시켜 출산 지원 정책이 준수될 수 있도록 해야한다. 이와 함께 가족지원정책을 인구고령화 국가전략의 중요한 부분으로 보고 아동복지의 행정관리체제를 더욱 보완하며, 민정부서의 아동복지관리책임을 강화하는 동시에 관련부서간 안정적인 협력체제를 형성하고, 아동감독관과 아동주임제도를 말단적으로 보급하여 가족의 수요를 적시에 파악하고 정책체계를 지속적으로 개선해야 한다.

### （2）육아 비용을 절감을 위한 경제 지원책 마련[[20]](#footnote-20)

첫째, 보편적 아동수당 제도 마련이 시급하다. 아동 수당은 여러 국가의 사회복지 시스템의 중요한 부분이며 아동 우선의 기본 원칙을 구현한다. 현재 중국은 장애아, 고아, 사실상 양육되지 않은 아동을 위한 적절한 보편적 아동 복지 시스템을 구축했지만 적용 범위가 여전히 좁고 복지 지급 형태가 비교적 단순하다. 이에 따라 0~6세 아동에 대한 보편적 아동수당 제도를 조속히 마련해 가족 육아비용을 낮출 것을 권고하고 있으며, 기준은 현지 최저생활보장기준(2014년 중국 가족발전추적조사자료에 따르면 농촌지역 6세 이전 아동의 연평균 지출은 7944위안, 도시지역은 15522위안, 2019년 농촌지역과 도시지역 최저보장선은 각각 5335.6위안, 7488위안이다. 아동수당의 기준이 낮은 보장선으로 결정되면 아동수당이 아동 지출에서 차지하는 비용은 도시와 농촌 지역에서 각각 48.2%와 67.2%이다. 연차별에 따른 아동지출 증가를 고려해 아동수당이 아동의 필수지출에서 차지하는 비중을 40% 이내로 억제할 수 있다.), 처우는 균등하게 지급되고 자금은 주로 지방재정이 부담한다.

둘째, 출산행위에 대한 다양한 형태의 간접보조금을 채택한다. 아동수당·출산수당 등 출산행위와 아동양육에 대한 직불금 외에 조세·사회보험 등의 분야도 종합적으로 고려할 수 있다. 예를 들어 현재 개인소득세 세전공제는 미성년 자녀의 교육비, 노인 부양비 등을 포함해 출산·육아 비용에 대한 세전공제를 늘릴 수 있다. 또 다른 예로 일부 국가는 다자녀를 둔 가정에 대해 연금보험료를 감면해 주거나(출산 행위가 사회 전체의 노후 부담을 줄이는 데 기여했다는 논리가 있다), 여성에게 사회보험료를 내는 등의 혜택을 주고 있다. 이러한 간접 보조금은 육아 비용을 더욱 줄이고 출산 의지를 높일 수 있다.

셋째, 1세 이전 영아의 단기간호서비스를 포함하여 간호보험의 지급범위를 적절하게 확대하는 것을 연구한다. 현재 중국 일부 지역에서는 장기요양보험제도를 시범적으로 시행하고 있는데, 이 제도의 본질은 사회화된 자금조달을 통해 사람들의 무능 후 돌봄비용을 해결하는 것이다. 그러나 현재 각 지역의 장기요양보험은 주로 기능장애 노인을 대상으로 하고 있으며, 가정에서 1세 전 아동을 돌보기 위해 산후조리원을 고용하는 비용은 포함하지 않는다. 아동은 1세 이전에 돌봄 비용이 부담되며, 가족이 전업으로 가정에서 아동 돌봄의 책임을 진다면 일과 가정의 균형을 이룰 수 없다. 이에 일부 조건부 지역에서는 1세 이전 아동돌봄으로 간병보험 지급 범위를 확대하는 것이 좋으며, 물론 가족 구성원이 장기 간병보험에 가입한 조건이다. 이와 함께 사회 평균임금의 30% 이내로 제한하거나 2자녀, 3자녀로 제한해 제도적 재정적 지속가능성을 확보하는 등 급여 수준과 대상을 엄격히 통제해야 한다.

넷째, 가정 내 아동 돌봄 서비스의 사회적 인정을 점진적으로 실현한다. 격세 돌봄은 중국 특색의 가족 보호의 중요한 형태이며 격세 돌봄이 어린이의 성장과 노인의 건강에 미치는 영향은 복잡하다. 가사노동의 산출은 사회경제적 효과가 있기 때문에 육아를 포함한 가사노동을 점진적으로 사회화할 필요가 있다. 예를 들어 여건이 허락하는 한 가정 내 아동돌봄까지 간병보험의 지급 범위와 대상을 확대해 전문 보육사가 아닌 가족 구성원이 1세 미만 아동을 돌보는 경우에도 간병보험으로 비용을 지급할 수 있다.

### （3）가족 출산을 지원하는 서비스, 휴가 및 일자리 정책

첫째, 육아휴직 제도를 조속히 마련해야 한다. 현재 상당수 선진국에서는 육아휴직 제도를 도입해 부모가 출생 후 일정 기간 동안 육아에 전념할 수 있도록 해 일자리를 잃을 염려가 없다. 이 시스템은 고용주들도 종종 이를 위해 일정한 비용을 지불해야 하기 때문에 출산 정책의 전반적인 사회 참여를 반영한다. 육아휴직의 핵심 정책요소는 첫째, 휴가기간, 국가별 육아휴직 기간이 수개월에서 1년 남짓으로 다르고, 둘째, 휴가 사용자는 부모 쌍방의 육아과정 참여를 독려하기 위해 일부 국가의 육아휴직은 부모가 동시에 쉬도록 하고, 일부는 부부가 스스로 선택할 수 있도록 하는 구조적인 안배를 하고, 셋째, 휴가 중 소득보상, 육아휴직 중 소득보상은 고용주와 사회보험기금(주로 출산보험기금)이 분담하는 경우가 많다.

둘째, 3세 이전의 보육 서비스를 적극적으로 개발하고 여건이 허락하는 한 점차적으로 기본 공공 서비스 범주에 포함시킨다. 현재 3세 이전의 탁아 서비스는 젊은 부모들의 가장 큰 걱정거리이자 출산율 상승에 영향을 미치는 요인이 되고 있다. 중국 대부분의 지역에서 3세 이전의 보육 서비스는 민간 기관에서 제공하므로 진입 장벽과 서비스 품질을 표준화하고 개선해야 한다. 이러한 관점에서 국가는 공공부문이 직접 설립하거나 현재 민간기관의 서비스를 구매할 수 있는 3세 이전의 공공 보육 서비스를 적극적으로 개발하고 사회세력의 참여를 충분히 동원할 것을 권고한다. 한국, 일본 등의 경험을 바탕으로 가정은 가까운 원칙에 따라 보육기관을 선택하고 비용은 가정과 재정이 분담하며 여건이 허락하는 지역에서는 공공서비스 범주에 점차 포함시켜 전적으로 지방재정이 부담한다.

셋째, 초등학교 방과 후 서비스 시간을 연장하고 풍부하게 하기 위한 교육부 관련 정책과 조치를 더 잘 시행한다. 초등학교 단계에서 너무 이른 하교시간은 젊은 부모들이 일과 가정을 병행하기 어려운 중요한 원인이 되고 있으며, 얼마 전 교육당국은 관련 규정을 발표하여 초등학교의 방과 후 서비스 시간을 풍부하게 하고 연장하도록 유도하고 장려하였으며, 자발성을 원칙으로 수업 후 본교 교사가 주도하여 무료로 제공하거나, 방과 후 숙제를 집중적으로 수행하거나, 각 분야의 취미반을 개설하여 학생들이 8시간 이상 학교에 다닐 수 있도록 하여 부모의 방과 후 돌봄 부담을 크게 줄인다.

넷째, 고용주가 보다 유연한 근무 및 성과 평가 정책을 채택하도록 장려하고 자격을 갖춘 고용주가 아동 돌봄 서비스를 직접 제공하도록 지도하며 청년들이 가족 간의 업무 균형을 이루도록 지원한다. 고용주는 그 자체로 출산정책의 주체나 직접적인 수혜자는 아니지만 장기적이고 거시적인 관점에서 출산율의 적절한 증가는 거시경제 발전에 도움이 되므로 사회 전체의 참여가 필요하며 고용주도 예외는 아니다. 한편, 사용자는 전염병 상황에서 관련 자유 근무 시간, 재택 근무 방식 및 업무 산출 위주의 성과 평가 메커니즘을 계속 시행할 수 있으며, 다른 한편으로는 자격을 갖춘 기업 및 기관이 자체적으로 보육 기관을 설립하도록 장려하여 직원 서비스를 제공하는 것에서 점차적으로 대중을 대상으로 확장할 수 있으며, 고용주가 고품질의 인재를 유치하고 유지하는 중요한 조치가 되도록 할 수 있다.

# **제3장 중국의 아동가족지원정책**

어린이는 국가의 미래이자 희망이다. 질 높은 발전, 거버넌스 시스템 및 거버넌스 능력의 현대화를 전면적으로 추진하는 새로운 시대에 자녀를 출산, 양육 및 교육하는 것은 인구의 장기적 균형 발전을 촉진할 뿐만 아니라 국가의 부강과 민족 부흥을 실현하는 중요한 지원이다. 그러나 출산, 양육, 교육 등은 일반적으로 가정에서 담당하며, 한편으로는 사회보장제도의 건전한 구축, 자녀양육 및 노령방지와 같은 사회적 기능의 지속적인 약화, 대물림과 같은 전통적인 관념의 나날이 약화되어 자녀를 낳아 기르는 것이 가족에 미치는 효용에 직접적인 영향을 미치고, 다른 한편으로는 보육, 교육, 의료, 주택, 고용 등 민생 분야의 단점과 약점으로 인해 자녀양육 비용이 나날이 상승하고 있다. 효용과 비용의 변화로 인해 출산 의향과 출산 수준이 지속적으로 낮아지고 저출산 고령화 문제가 점점 더 두드러지고 있으며, 노동 인구의 지속적인 감소, 여성의 노동 참여율 높은 수준 등 현실 상황은 중국의 인구 구조 변화 상황을 더욱 심각하게 만들고 있다.

새로운 발전 단계에서 중국 가족 지원 정책 시스템 구축을 더욱 강화하고 가족의 자녀 양육 비용을 효과적으로 절감하며 가족이 국가의 번영과 번영에 도움이 되는 합리적인 결정을 내리도록 도와야 한다. 이를 위해 첫째, 문제를 직시하고 단점을 보완하는 과정을 가속화하며 가족 지원 정책 시스템을 지속적으로 개선해야 한다. 둘째, 정책 지원 방법을 최적화하고 지원 수준을 높이며 새로운 개발 단계의 복잡하고 심각한 국내외 개발 환경과 인구 구조의 변화로 인한 도전에 적극적으로 대응해야 한다.

## 1. 인구감소에 따른 아동가족지원정책 보완 필요

첫째, 중국은 지속적인 출산율 저하와 1인당 기대수명의 지속적인 연장 등의 요인이 복합적으로 작용하여 점점 더 두드러지는 저출산 고령화 상황에 직면해 있다. 중국의 출산율은 뚜렷한 하락세를 보이고 있다. 제7차 전국인구조사 자료에 따르면 2020년 중국의 합계출산율과 인구출산율은 각각 1.3, 8.52‰로 각각 1.5, 11‰ 미만으로 국제표준인 '초소자화' 수준에 속한다[[21]](#footnote-21). 국가통계국 책임자는 2021년에 이 두 가지 지표가 다시 감소했으며[[22]](#footnote-22) 그 중 인구 출생률이 7.52‰로 떨어졌다고 지적했다. 중국의 0-14세 아동이 전체 인구에서 차지하는 비중은 2020년과 2021년에는 각각 17.90%, 17.47%로 모두 15%-18%의 '심각한 소자화' 수준에 머물러 있다[[23]](#footnote-23).

중국은 2000년 65세 이상 인구가 전체 인구의 7%를 넘어 고령화 사회(Ageing Society)에 진입한 이후 인구 고령화 정도가 계속 높아져 2021년에는 14.2%에 달해 본격적인 고령사회에 진입했다. 인구 고령화의 심화와 초소자화 현상의 출현은 객관적으로 중국에 아동 가정에 대한 정책 지원을 강화할 것을 요구하며, 한편으로는 유아를 효과적으로 보장하고 다른 한편으로는 출산 의지를 높이고 중국 인구의 장기적 균형 발전을 촉진해야 한다.

둘째, 중국의 노동인구와 취업자 감소 추세는 중국의 저출산 고령화 문제를 더욱 부각시키고 있으며, 이는 노후에 대한 인적 자원 공급과 사회적 부양 부담 수준에 직접적인 영향을 미친다. 중국의 15~64세 노동연령인구 절대수는 2013년 10만1041만명으로 정점을 찍은 뒤 지속적으로 감소해 2021년 9만6526명으로 4515만명 감소했고, 15~64세 노동연령인구 비율은 2010년 74.50%에서 2021년 68.33%로 6%포인트 이상 감소했다.또 2014년 7만6349명으로 정점을 찍은 중국 취업자 수는 2021년 7만4652명으로 1697만명 감소했다.

노동연령인구 대비 노동연령인구 비율이 낮아지면 사회부양비율이 높아지고, 취업인구 감소는 곧바로 경제부양비율을 높인다는 의미다. 15~64세 노동연령 인구로 계산한 사회총부양비율은 2010년 정점을 찍은 뒤 빠르게 증가했고, 취업 인구로 계산한 경제부양비율도 마찬가지이다. 2021년에는 사회총부양비와 경제총부양비가 2010년보다 각각 12%포인트, 15%포인트 높았고, 경제총부양비는 사회총부양비보다 10%포인트 이상 높아 격차가 전반적으로 확대되는 추세를 보인다.

소아부양비는 2011년 최고조에 이르렀고, 출산수준 저하로 부양비 상승세가 다소 완화되어 소아경제부양비와 사회부양비와의 격차가 점차 좁혀져 2011년 7%포인트 이상 차이가 났고, 2021년에는 8%포인트에 육박하여 소폭 확대됐다. 노동인구, 취업인구의 감소와 사회적 부양비, 경제적 부양비의 상승은 아동 돌봄의 인적자원 공급, 아동 돌봄 모델 선택에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 경제사회의 질 높은 발전을 위한 공급측과 수요측, 국내 대순환을 주체로 하고 국내 국제 이중순환을 상호 촉진하는 새로운 발전구도의 구축에도 영향을 미친다.

셋째, 국제적 관점에서 중국의 여성 노동 참여율은 항상 높은 수준이며 객관적으로 아동 가정에 대한 정책 지원을 강화해야 한다. 중국의 여성 노동 참여율은 다른 브릭스(BRICS)나 주요 7개국(G7) 등 선진국에 비해 전반적으로 높은 수준이다. 2019년 중국의 여성 노동 참여율은 세계은행이 분류한 중·고소득 국가, 고소득 국가의 평균보다 높다. 이러한 배경에서 소아가족지원정책체계를 완비하여 가족발전능력을 확실히 증가시키고 가족돌봄부담과 자녀양육비용을 효과적으로 낮추어 여성이 '일-가족'관계를 더 잘 균형있게 하는 데 도움을 줄 뿐만 아니라, 여성의 직업발전과 자아가치 실현을 촉진하고 출산정책의 잠재력을 충분히 방출하며 아동의 건전한 발전을 촉진하고 중국의 미래에 적극적으로 투자하며 더 장기적이고 광범위한 경제자원의 합리적이고 효율적인 배치를 실현하고 나아가 경제사회의 질 높은 발전과 국가 거버넌스 현대화를 더욱 강력하게 뒷받침할 수 있을 것이다.

이에 따라 국가는 국가발전단계 수준에 맞는 아동가족지원정책체계를 구축, 완비하여 가족발전능력을 효과적으로 향상시키며 유아육성의 객관적 수요를 확실히 보장할 뿐만 아니라 중국의 적극적인 소자노령화, 인구장기균형발전의 전략적 요구에 대응함과 동시에 내수진작에 기여하고 국내대순환을 주체로 하고 국내대순환을 상호 촉진하는 새로운 발전구도를 구축하는데 일조하며 경제사회협동공진을 추진하여 고품질의 발전, 거버넌스체계와 거버넌스능력을 현대화하여 새로운 발전단계에 직면하는 복잡하고 엄중한 국내외 정세에 더 잘 대처하여야 할 것이다.

## 2. 중국 가족정책 발전의 특징

### （1）중국 가족정책의 함의

가족정책의 개념정의는 보다 다양한 분류 기준을 가지고 있다. 정책대상의 관점에서 보면: 넓은 의미의 가족정책은 가족의 기능과 삶의 운영과 관련된 모든 정책을 포함하며, 인구정책, 경제정책, 건강정책, 복지정책, 사회부조정책은 어느 정도 가족정책에 포함된다[[24]](#footnote-24). 좁은 의미의 가족정책은 가족 단위를 대상으로 하고 가족 자원과 가족 구성원의 행동에 영향을 미치는 정책으로 제한된다[[25]](#footnote-25). 정책목적의 관점에서 보면 명시적 가족정책은 가족계획, 가족생활교육, 보육서비스 등 가족을 정책의 대상이나 대상으로 하여 특별계획을 수립하고 구체적인 서비스를 시행하는 정책을 말한다[[26]](#footnote-26). 암묵적 가족정책은 가족을 위해 특별히 또는 일차적으로 수립된 정책은 아니지만 사회복지정책, 조세정책, 고용정책 등 가족에게 간접적인 영향을 미치는 정책을 말한다.

광범위하고 암묵적인 가족정책은 모든 것을 포괄하고 혼란을 야기할 가능성이 있기 때문에 본 연구에서는 가족정책을 정책 대상, 정책목적, 정책기능의 관점에서 정의하기 위해 좁고 명시적인 가족정책 개념을 채택하기로 한다. 첫째, 가족이나 가족 구성원을 정책의 대상으로 삼고, 두 번째는 가족이나 가족 구성원을 규제하고 보호하고 지원하는 정책 목적으로 삼고, 세 번째는 가족이나 가족 구성원에게 영향을 미치도록 하는 것입니다. 동시에 중국의 기존 가족정책은 결혼정책, 출산정책, 교육정책, 고용정책 등 모든 가족을 대상으로 하는 보편정책과 가난한 가정, 저소득 가정 및 장애 가정을 위한 사회 지원 및 복지 정책 등 일부 소외계층을 위한 특별정책으로 구분할 수 있다.

### （2）신중국 건국 이후 가족정책 발전의 경향과 특징

중국 건국 이후, 특히 개혁개방 40년 동안 중국의 가족정책은 소수에서 다수로, 독신에서 다수로 역사적 변화를 겪었다. 혼인의 자유를 강조하는 혼인법시대(1949-1980), 가족계획과 육아로 크게 나눌 수 있는 복수형 시장화기(1981-2010), 출산부양기 및 중국특색의 가족정책 구축기(2011-현재)는 현대 중국의 가족생활, 가족관계, 가족정책 변화의 역사적 궤적을 명확하게 반영하고, 시대의 독특하고 전형적인 특성을 가지고 있다.

1. 혼인법 위주의 가족정책 시대(1949년-1980년)

혼인법은 신중국 건국 초기 30년 동안 가장 중요한 가족 정책이었다. 신중국 건국 초기에는 많은 봉건주의 결혼 가정에 대한 낡은 관념과 폐습이 여전히 광범위하게 존재하였다. 결혼과 가족 분야의 사회 문제를 해결하기 위해 1950년 4월 중앙인민정부위원회 제7차 회의에서 '혼인법'이 통과되었는데, 이는 신중국 최초의 법률이다. 혼인법의 내용은 결혼, 부부간의 권리와 의무, 부모자녀간의 관계, 이혼·이혼 후 자녀의 양육과 교육, 이혼 후 재산과 생활, 부칙이다. 이러한 규정은 모두 결혼의 자유에 대한 유권해석을 제공하고 남녀가 자신의 가족생활을 계획할 수 있는 법적 토대를 마련한다[[27]](#footnote-27). 1980년 '혼인법'이 1차 개정되면서 시대적 특성과 필요에 따라 가족계획, 노인의 권익보호, 부부약속재산제 등 새로운 규정이 추가됐다.

신중국 성립은 중국이 새로운 사회주의 역사 발전 단계에 진입했음을 상징한다. 1950년 신중국에서 공포된 '혼인법'은 우리나라의 혼인제도, 가족구조, 가족관계, 가족기능을 전면적으로 개조하고 사회주의 신혼가족문화를 형성한 획기적인 역사적 의의를 가지고 있다. 또 결혼법은 남녀가 원하지 않거나 강요당하거나 중매 또는 중매로 결혼하는 남녀의 불평등이 심한 혼인제도를 폐지하고, 남녀가 자발적으로 여성의 권리를 보호하는 일부일처 혼인제도를 시행하도록 명시하고 있다. 따라서, 이는 어느 정도 여성을 해방시켜, 그녀들이 결혼 자주권을 갖도록 하였다.

2. 가족계획과 보육시장화 정책기(1981년~2010년)

1982년 중국 공산당 제12차 전국대표대회는 가족계획을 기본 국책으로 정했다. 중국공산당 중앙위원회와 국무원은 '가족계획사업을 더욱 잘하기 위한 지침'에서 가족계획은 우리나라 사회주의 현대화 건설의 성패와 관련된 중대한 문제이며 만혼, 만육, 소생, 우생을 제창해야 한다고 강조했다. 구체적인 요구 사항은 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고 국가 간부와 직원, 도시 거주자가 한 명의 자녀만 낳는다는 것이다. 농촌에서는 일반적으로 한 쌍의 부부가 한 명의 아이만 낳도록 권장하고 있으며, 일부 대중은 실제로 둘째를 낳고자 하는 경우 승인을 거쳐 계획적으로 준비할 수 있다. 어느 경우든 세 아이를 낳을 수 없다. 가족계획 업무의 안정적인 시행을 위해 이 기간 동안 18개의 출산정책이 발표되었으며, 이는 이 기간 전체 가족정책의 거의 3분의 1을 차지한다. 가족 계획 정책은 중국 가정의 출산 패턴을 완전히 변화시켰고 도시의 '1자녀' 가정 생활이 일상화되었으며 가족 규모가 급격히 감소했으며 가족 생활 관계와 구조가 크게 변화했다.

가족 계획 정책은 여성 생활의 모든 측면에 깊은 영향을 끼친다. 가족 계획 정책이 옹호하고 시행한 만혼, 저출산 및 우육과 같은 조치는 여성의 출산 부담을 어느 정도 줄이는 데 도움이 되어 교육을 받고 사회 활동에 참여할 수 있는 시간과 기회를 크게 증가시킨다. 동시에 자녀 수의 감소는 개별 자녀에 대한 가족의 효과적인 투자를 증가시키고, 그 중 소녀가 이익을 얻을 가능성이 이전보다 크게 증가한다[[28]](#footnote-28). 하지만 출산율이 낮아지고 가족규모가 점차 소형화되면서 전통적 사회에서의 성역할에 따라 여성이 가족돌봄의 책임을 질 가능성이 높아져 양육부담이 가중되고 있다.

시장화 개혁의 영향으로 이 시기 탁아방침 정책은 '교육 중시', '시장 중시 공익 중시', '사회 중시 정부 중시'의 경향을 보였고, 탁아 공공서비스 체계는 점차 전국적으로 시장화 개혁의 타격을 받고 있으며, 특히 3세 미만 유아를 보육하는 어린이집 및 탁아반의 위축이 매우 심각하여 탁아사업의 공익, 복지 성격이 심각하게 약화 및 희석되었다[[29]](#footnote-29). 1992년 '1990년대 중국 아동 발전 계획 개요'와 2003년 국가 사무국이 발표한 '유아 교육의 개혁과 발전에 관한 지도 의견'은 모두 향후 사회 세력의 보육 기관 운영의 전반적인 방향을 명확히 했다. 가족계획 정책과 탁아시장화의 이중압박은 여성을 가정과 직장 사이에서 딜레마에 빠뜨리고 있다. 산아제한 정책은 여성의 출산 부담을 줄여 경제·사회생활에 더 많이 참여할 수 있게 했지만 동시에 가정의 소형화와 여성의 양육 책임 증가라는 결과를 낳았다. 동시에 탁아소 시장화는 대다수 가정을 '입원난', '입원귀중'이라는 현실적 문제에 직면하게 했고, 여성은 어쩔 수 없이 직업 발전과 육아의 모순된 충돌에 직면하게 했으며, 일-가정 균형 문제는 여성 발전의 보편적인 난제가 되었다.

3. 중국특색의 출산지원 및 가족정책 수립 시기(2011년~현재)

2011년 이후 우리나라의 가족정책 건수는 크게 증가하였고 정책유형도 더욱 다양해졌다. 이 기간 동안 가족 정책은 두 가지 분명한 특성을 보여주었는데 하나는 출산 정책의 중대한 조정이고 다른 하나는 정책이 표준화된 정책에서 서비스 및 지원 정책으로 전환하는 것이다.

2011년 중국 각지에서 부부가 둘다 외동이면2자녀를 허용하는 정책을 시행하기 시작했다. 2012년 국무원은 제도 개혁을 단행하여 기존의 '국가인구 및 가족계획위원회'를 폐지하고 새로운 '국가보건 및 가족계획위원회'를 설립하여 인구 및 가족 정책을 시행할 때 국가의 역할에 중대한 전략적 조정을 선언했다. 2013년 18기 3중전회는 "한쪽이 외동인 부부가 두 아이를 낳을 수 있는 정책을 시행한다"고 결정했다. 2015년 12월 27일 전국인민대표대회 상무위원회는 '인구 및 가족계획법' 개정안을 의결하고 2016년 1월 1일부터 전면적인 2자녀 정책을 공식적으로 시행했다. 2021년 5월 31일 중국 공산당 정치국은 회의를 열고 '출산 정책의 최적화 및 인구 균형 발전 촉진에 관한 결정'을 심의하면서 부부가 세 자녀를 낳을 수 있도록 하는 정책과 지원 조치를 시행해야 한다고 강조했다. ‘제한적 두자녀'에서 '전면적 3자녀'로 이어지는 중국의 출산정책은 출산규제와 제한에서 출산장려와 지원으로 나아가는 과정을 보여준다.

이 시기에 도입된 가족 정책은 점차 서비스 정책으로 전환되기 시작했으며 가사, 노인 요양 및 보육에 관한 정책이 속속 도입되었다. 2010년 국무원 판공청은 '가족 서비스 산업 발전에 관한 지도 의견'을 발표하여 시장 운영과 정부 지도의 결합을 견지하고 가정에 다양하고 고품질의 서비스를 제공할 것을 제안했다. 그 후 상무부는 '12차 5개년 계획' 기간 동안 가정 서비스 산업 발전 촉진에 관한 지도 의견'을 발표했고, 민정부는 '중심 도시 가정 서비스 시스템 구축 강화에 관한 고시'를 발표하여 해당 요구 사항을 이행했다. 이 기간 동안 정부의 노인요양서비스는 높은 관심을 받아 2011년부터 국무원 판공청에서 발표한 노인요양정책만 10건에 달한다. 1996년 출범한 노인권익보장법도 2012년, 2015년, 2018년 세 차례 개정을 거쳤다. 최근 몇 년 동안 가족 육아 부담 문제가 점점 더 부각됨에 따라 국가위생건강위원회, 국가발전개혁위원회 등 관련 부처도 보편적 보육 서비스에 대한 관련 정책을 잇달아 수립하고 발표하여 일반 대중을 위한 보편적 보육 서비스 프로젝트를 지원하는 데 중점을 두고 있다.

예방적 가족정책은 이 시기에 싹을 틔우기 시작했다. 2012년 이래 시진핑 동지를 핵심으로 하는 당중앙은 "가정중시, 가정교육중시, 가풍중시"를 내세우며 국가발전, 민족진보, 사회화합에 대한 가족의 기초적 역할을 강조하고 가정교육을 경제사회발전총체계획에 포함시키고 가정교육지도서비스체계를 완비하여 가정문명을 촉진할 것을 요구하였다. 2010년 전국여성연맹, 교육부, 중앙문명판 등 부처가 공동으로 '전국가족교육지도요강'을 발표하고 2012년과 2016년 두 차례에 걸쳐 가정교육 촉진을 위한 5개년 계획을 발표했다. 당과 정부가 가정교육과 가정문명 건설의 예방적 역할을 함으로써 가정의 근간을 다지고 이를 통해 가정의 조화로운 발전을 도모하고 가정과 사회문제의 발생을 줄이려 한다는 의미다. 가정교육과 가정문명 건설에서 여성의 역할이 매우 중요시되고 있다는 점은 주목할 가치가 있다. 2013년 시진핑(習近平) 총서기는 전국여성연맹 새 지도부와의 단체 대화에서 사회생활과 가정생활에서 여성의 독특한 역할과 중화민족 가정의 미덕을 고취하고 좋은 가풍을 세우는 여성의 독특한 역할을 분명히 요구했다. 이는 향후 가족정책의 수립과 발전과정에서 여성의 출산가치와 경제적 가치뿐만 아니라 여성의 사회적 가치도 중시하고 여성의 전면적인 발전과 새로운 시대의 경제사회적 발전을 긴밀히 결합해야 함을 시사한다.

## 3. 중국이 시행하고 있는 아동가족지원정책

일반적으로 중국의 아동가족 지원정책 시스템은 아직 확립 및 개선 단계에 있으며 최근 몇 년 동안 건설 속도가 점점 빨라지고 있다. 현재 새로운 개발 단계와 새로운 인구 상황을 결합하여 지원, 폭, 정확도 및 효율성을 향상시키기 위해 발전을 가속화할 필요가 있다. 또한, 아동의 고령화 추세의 진화를 고려하여 아동가족 지원정책 구축은 현재와 미래를 기반으로 노인가족 지원정책과의 시너지를 형성하고 정체성과 기본정책 구축을 강화해야 한다.

현재 중국의 아동 가족 지원 정책에는 주로 경제적 지원, 서비스 지원 및 시간 지원이 포함된다. 경제 지원 정책에는 주로 출산 보험, 아동 복지 및 기타 사회보장 정책이 포함되며 서비스 지원 정책에는 주로 영유아 돌봄 및 보육 서비스의 발전을 촉진하기 위한 관련 정책이 포함된다.

### （1）경제 지원 정책

현재 출산보험제도는 아동가정에 대한 경제적 지원정책이 광범위하고 상대적으로 지원이 많다. 현행 출산보험제도는 1994년 노동부가 발표한 '기업근로자 출산보험 시행방법'에서 유래한 것으로, 가입대상은 도시기업과 그 근로자로 사회통합모델을 시행하고 있으며, '지출과 수입의 기본균형' 원칙에 따라 자금을 조달하고 있다. 2010년 공포된 '중화인민공화국 사회보험법'은 보험료를 기업이 임금총액의 일정 비율에 따라 납부하고 기업이 납부한 출산보험료를 기간비용으로 처리하여 기업관리비용에 포함시키고 직원 개인은 출산보험료를 납부하지 않음을 더욱 명확히 하였다. 사용자가 출산 보험료를 납부한 경우 직원은 출산 의료비 및 출산 수당을 포함하여 출산 보험 혜택을 받는다. 취업하지 않은 근로자의 배우자는 국가 규정에 따라 출산 의료비 혜택을 받는다. 출산 의료비에는 출산 시 의료비와 출산 예정 의료비 등이 주로 포함된다.

출산수당은 전년도 근로자의 월평균 임금에 따라 지급되며, 여성근로자가 출산휴가 또는 가족계획 수술휴가를 받는 기간의 주요 경제적 소득으로 출산수당은 개인소득세가 면제된다. 전면적인 2자녀 정책 시행 후 출산 수요가 집중되어 2016년과 2017년 출산보험기금이 2년 연속 지급되지 않았다. 2017년 국무원 판공청은 '출산보험과 직원기본의료보험 통합 시행 시범계획'을 발표해 허베이성 한단시를 비롯한 12개 시범도시에서 시행했다. 2018년 중국 출산 보험 기금은 그 해에 19억 위안을 결산했다. 이를 바탕으로 2019년 3월 국무원 판공청은 '출산보험과 직원기본의료보험의 통합실시에 관한 의견'을 발표하여 '보험종류 유지, 처우 보장, 통합관리, 원가절감' 원칙에 따라 양 보험의 통합실시를 전면 추진하였다.

중국 출산 보험 시행 이후 몇 년 동안의 가입자 수와 일부 연도의 혜택 증가 현황은 다음과 같다. 출산보험 가입자는 2004년 이후 급격히 증가했으며 최근 몇 년 동안 증가율이 계속 증가하고 있다. 2011년부터 2016년까지 피보험자 수가 급격히 증가했지만 실제 출산보험 혜택을 받는 사람은 피보험자 수보다 훨씬 적다. 또한 직원 기본 의료 보험의 가입자 수에 비해 출산 보험의 가입자 수는 여전히 적다. 국가는 이미 두 보험의 통합을 전면 시행했지만 2020년 출산보험 가입자 수는 기본 의료보험 가입자 수보다 여전히 1억 명 이상 적다. 국가의료보험국이 발표한 '2021년 의료보장사업 발전통계 속보'에 따르면 2021년 말 기준 출산보험 가입자 수는 2억3900만 명으로 2020년 말보다 283만 명, 1.2% 증가했지만 같은 해 근로자 기본의료보험 가입자 수(3억5400만 명)에 비해 1억1600만 명 적다.

### （2）서비스 지원 정책

중국의 영유아 돌봄 서비스는 일반적으로 '탈가정화'-'재가정화'-'사회화 및 전문화'의 발전 과정을 거쳤다. 중국의 저출산 고령화 상황에 비추어 2019년부터 당과 정부는 소아가족 서비스 지원, 특히 영유아 돌봄 서비스 지원을 중시하고 정책의 초점을 조기 교육에서 영유아 돌봄 서비스로 전환했다. 전문적인 관점에서 영유아 돌봄의 초점은 연령대에 따라 다르다. 초기에는 양육과 보육에 중점을 두고 중후반에 점차 교육적 요소를 추가한다. 중국의 현행 소아가족에 대한 서비스 지원 정책은 주로 2019년 이후 국가 및 관련 부서에서 잇달아 내놓은 영유아 돌봄 서비스, 탁아 서비스 발전을 촉진하는 관련 정책이며, 특히 국무원 판공청이 2019년에 발표한 《3세 이하 영유아 돌봄 서비스 발전 촉진에 관한 지도 의견》, 2020년에 발표한 《양로 탁아 서비스의 건전한 발전 촉진에 관한 의견》, 국가발전개혁위원회가 2019년에 발표한 《사회역량 발전 지원 보편적 탁아 서비스 발전 특별 행동 실시 방안(시행)》, 2021년에 발표한 《14차 5개년》의 인구 고령화 프로젝트와 탁아 건설 실시 방안》, 2021년에 발표한 《중국공산 균형 발전 촉진에 관한 정책》이다. 중국의 출산에 영향을 미치는 주요 요인의 관점에서 볼 때, 출산 잠재력을 효과적으로 끌어올리고 중국 인구의 장기적 균형 발전을 실현하려면 경제, 서비스, 시간, 고용 및 주택 지원 측면에서 협력해야 한다. 현재 가장 시급한 것은 서비스 지원, 특히 0-3세 영유아를 돌봄서비스이다.

전 세계적으로 중국의 여성 노동 참여율은 비교적 높은 수준이며 교육 수준이 지속적으로 향상됨에 따라 여성들은 직업 발전과 자아 가치 실현에 점점 더 많은 관심을 기울이고 있다. 따라서 영유아 돌봄에 대한 여성의 걱정을 해결하고 가정과 직장 간의 관계를 균형 있게 유지하지 못하면 여성의 출산 의지에 직접적인 영향을 미친다. 또한, 새로 구성된 많은 가정의 소득 수준이 높지 않고 부담할 수 있는 보육 서비스의 가격도 높지 않으며, 보편적 보육 서비스의 효과적인 공급 문제를 해결해야만 점점 더 많은 여성의 출산 의지를 자극하고 출산 정책의 잠재력을 충분히 발휘할 수 있다. 이는 최근 몇 년 동안 중국이 영유아 돌봄 서비스 및 보육 서비스의 발전을 촉진하기 위한 정책을 집중적으로 발표한 중요한 의도이기도 하며, 여기에는 각급 정부, 기업, 기관 및 사회 조직의 전면적인 동원, 다양한 경로와 방법을 통해 보편적 보육 서비스의 효과적인 공급을 증가시킬 필요가 있다.

### （3）시간 지원 정책

아동 가정의 시간 지원 정책은 주로 출산 휴가, 간호 휴가(동반 출산 휴가), 수유 휴가, 육아 휴가 등을 말한다. 국가 차원에서 현재 중국은 출산휴가와 수유휴가에 대한 규정만 있을 뿐 간호휴가(동반출산휴가)와 육아휴직은 통일되지 않았다. 2012년 제정된 '여성근로자 노동보호 특별규정'(이하 '규정')은 중국의 실정과 국제노동기구 협약에 따른 14주 출산휴가 기준을 참고해 90일이었던 여성근로자의 출산휴가를 98일로 조정해 출산 전 15일, 난산일 경우 15일, 다둥이 출산 시 1명당 15일씩 추가 출산휴가를 부여한다. 여성 근로자가 임신 4개월 미만일 경우 15일의 출산휴가를, 임신 4개월 이상일 경우 42일의 출산휴가를 받는다.

수유기간 지원과 관련하여 '규정' 제9조는 사용자가 만 1세 미만의 영아를 수유하는 여성 근로자에 대해 연장근로나 야간근무를 할 수 없다고 명시하고 있다. 사용자는 수유 중인 여성 근로자를 위해 매일 1시간의 수유 시간을 마련해야 하며, 여직원이 쌍둥이를 출산하는 경우 수유 중인 아기 1명당 매일 1시간의 수유 시간을 늘려야 한다. 국가가 일률적으로 규정한 출산휴가, 수유휴가 외에도 중국 일부 지역은 '인구 및 가족계획법'의 위임에 따라 가족계획 정책에 부합하는 출산 여성 근로자에게도 30-90일의 장려휴가를, 배우자는 7-30일의 간호휴가, 즉 남성 동반 출산휴가를 받도록 규정하고 있다. 또한 2008년 인사부에서 고시한 '기관 및 기관 직원의 유급 연차휴가 시행 조치'와 인적자원사회보장부에서 고시한 '기업 직원의 유급 연차휴가 시행 조치'는 출산휴가를 유급 연차휴가에 포함하지 않는다고 명시했다. 근로자는 근무 연수에 따라 5-15일의 유급 연차휴가를 상기 출산휴가와 함께 사용할 수 있다. 이러한 정책은 직원의 출산 휴가 시간을 늘리고 직원 가족이 영유아를 더 잘 돌볼 수 있도록 보다 여유로운 시간 지원 정책을 제공한다.

사회의 발전에 따라 여성의 직업 개념과 출산 의지는 끊임없이 변화하고 있으며, 여성 근로자의 출산 휴가, 수유 휴가 연장, 남성 육아 휴가 설정, 여성 근로자의 육아 부담을 줄이기 위한 부모 육아 휴가 추가에 대한 사회적 요구가 증가할 것이다. 따라서 휴가 인건비를 합리적으로 분담하는 기초 위에서 인구소자화 상황과 결합하여 관련 시간지원 정책을 더욱 개선하고 중국 소아가족 시간지원 정책을 추진하여 국정, 경제, 사회 발전 수준에 부합한다는 전제 하에 국민의 요구를 충족시켜야 한다. 2021년 개정된 '인구 및 가족계획법'은 한 자녀 부모 돌봄 휴가 제도 구축을 모색하고 여건이 허락하는 지역이 부모 육아휴직 시범사업에 앞장설 수 있도록 지원할 것을 명시하고 있다.

## 4. 중국의 아동가족지원정책이 당면한 문제점

중국은 경제적 지원, 서비스 지원, 시간 지원 등 아동 가족 지원 정책 구축에 약간의 진전을 이루었지만, 위의 각 차원은 출산, 양육 및 교육 비용에 영향을 미치는 더 많은 차원으로 확장되어야 한다. 또한 소아가족지원정책과 노인가족지원정책 방면에서 아직 전체적인 고려가 부족하고 총괄협력이 충분히 강력하지 않아 가족지원정책의 기능과 효과를 충분히 발휘하지 못하고 있으며, 가족발전능력 향상에 영향을 미칠 뿐만 아니라 국민의 더 나은 삶에 대한 요구를 더 잘 충족시키고 많은 국민의 행복감과 성취감에 영향을 미치고 있다. 아동가족지원정책체계 구축은 위의 몇 가지 차원만의 문제가 아니라 보다 광범위한 내용을 포함한다는 점에서 다음과 같은 주로 정책 구축 과정에서 직면한 미해결 문제에 대해 분석하고자 한다.

### （1）아동가족지원정책의 광범위성

아동가족지원정책체계를 구축하여 출산정책의 잠재력을 충분히 발휘하고, 나아가 부각되는 인구고령화 상황에 적극 대처하기 위해서는 출산에 영향을 미치는 요인을 종합적이고 체계적으로 분석한 후 단점과 약점을 정확히 찾아 단점을 보완하고 강약점을 보완하는 과정을 가속화해야 한다. 가정은 출산결정의 기본단위이며 여성의 출산의사가 지속적으로 저하되고 가정에서 자녀를 낳아 기르기 위한 수요가 저조하며 개인, 가족 등의 요인 외에도 자녀를 낳아 기르기 위한 효용과 비용 등의 요인에 의해 영향을 받는다.

첫째, 아이를 낳아 기르는 것이 가져올 수 있는 효용성의 관점에서 볼 때, 중국의 사회보장체계가 나날이 건전해지고, 아이를 키우고 노년을 예방하는 등 사회적 기능이 지속적으로 약화되며, 대를 잇는 등 전통적인 관념이 나날이 희석되는 등의 요인이 가정에서 자녀를 낳아 기르는 주관적인 수요와 효용에 직접적인 영향을 미친다. 둘째, 자녀를 낳아 기르는 종합비용의 관점에서 볼 때 사회적 경쟁이 날로 치열해지고 생활비용과 압력이 높아지고 있으며, 객관적으로 아이를 낳고 양육하고 교육하는 비용이 날로 증가하고 있으며, 구체적으로 도시 주택가격의 지속적인 상승, 관련 서비스업의 불균형한 발전으로 인해 자녀돌봄, 교육비용이 나날이 상승하고 있으며, '3의' 연동 개혁 효과가 아직 충분히 방출되지 않고 있다. 영유아 돌봄을 예로 들면 2021년 7월 국가위생건강위원회 인구감시가족발전국장인 양원좡(以文在)이 브리핑에서 제공한 자료에 따르면 전국적으로 약 4200만 명의 0-3세 영유아가 있으며 그 중 영유아 가정의 1/3이 보육서비스 수요가 비교적 강하지만 실제 공급은 약 5.5%에 불과해 보육서비스 수급 격차가 매우 크다[[30]](#footnote-30).

선진국에 비해 중국의 탁아 서비스 발전은 상대적으로 뒤처져 있다. 2016년 경제협력개발기구(OECD) 회원국의 3세 이하 아동의 평균 보육율은 33.2%로 그 중 10개국이 50%를 넘었고 덴마크가 61.8%로 가장 높았고 벨기에, 아이슬란드, 프랑스, 이스라엘, 네덜란드, 노르웨이 등이 60%에 육박했다[[31]](#footnote-31). 또한 중국의 교육 보급률과 여성의 교육 수준이 지속적으로 향상됨에 따라 여성의 독립성과 자율성이 날로 강화되고 노동 참여율이 계속 높은 수준을 유지하며 직업 발전과 자아 가치 실현을 추구하는 수요가 점점 더 강해지고 있으며 자녀를 낳아 기르는 것은 여성에게 더 높은 기회 비용을 가져다줄 것이며 이러한 배경에서 어린이 가정의 탁아 서비스에 대한 수요는 더욱 강렬하다.

낮은 효용, 높은 직접 비용 및 기회 비용은 필연적으로 가족의 자녀 요구 및 의사 결정에 영향을 미친다. 이를 위해서는 효용성 제고와 원가절감 측면에서 시너지를 낼 수 있는 종합적인 대책이 필요하다. 현재의 불균형한 발전과 개혁효과가 충분히 발휘되지 않고 있는 현 상황을 감안할 때 영유아 돌봄, 선행학습, 기초교육, 의료보건 등 서비스의 개혁과 발전을 촉진하는 것이 시급하다. 이러한 사회 서비스는 중국 사회 서비스 분야의 단점과 약점일 뿐만 아니라 난해한 사회 시스템 프로젝트이기 때문에 더 많은 발전의 여지를 지니고 있다. 따라서 아동가족지원정책체계 구축은 우선 서비스 지원에 중점을 두고 정책개방, 적극적 지도 및 효과적인 인센티브를 통해 각급 정부부처, 기업, 기관, 사회조직, 사회구성원의 적극성을 전면적으로 동원하여 다층적이고 다양한 사회서비스를 제공하여 가족의 돌봄부담과 스트레스를 효과적으로 줄이고 여성의 생활과 업무관계를 효과적으로 균형 있게 해야 한다.

둘째, 인구 도시화 추세에 따라 토지 도시화 속도를 적극적으로 추진하고 효과적인 주택 공급을 늘리며 주택 투기를 억제하고 도시 주택 압력을 효과적으로 완화해야 한다. 또한 시간 지원 정책, 일자리 지원 정책, 주택 지원 정책 등을 보완해 여성의 출산 비용을 낮추는 노력이 필요하다. 구체적으로 남녀 육아휴직 평등 정책을 통해 각 기업에서 전면 시행하여 남녀의 자녀 출산과 양육 책임의 균형을 맞출 수 있으며, 조세 우대 정책, 사회보장 제도 개선 등의 조치를 통해 유연 고용, 유연 고용을 장려하고, 새로운 형태의 고용 창출을 지원하여야 할 것이다.

### （2）아동돌봄서비스의 제공부족

아동가정의 경우 경제지원, 서비스지원, 시간지원, 고용지원 등을 모두 정부에 전적으로 의존할 수 없으며 사회 각계각층의 적극적인 기능과 역할을 충분히 발휘하여 포용적 발전과 거버넌스의 길을 가야 한다. 예를 들어 아동가정에 대한 출산휴가 등 시간지원 정책은 사업주의 적극적인 협조와 지원이 없으면 효과적으로 시행되지 않는다. 현재 휴가 정책으로 인한 인건비는 주로 사용자가 부담한다. 여성과 남성의 육아휴직 평등 정책이 전면 시행되지 않으면 여성의 직업 발전은 어느 정도 영향을 받을 수 밖에 없다. 현재 중국 근로자의 출산보험 적용범위가 낮아 고용주의 적극적인 협조와 지원이 필요하다. 택배기사, 공유기사 등 일부 온라인 플랫폼 기반 유연 취업자는 해당 온라인 플랫폼이 산업안전과 보장을 제공할 뿐만 아니라 출산보험 등 사회보험 가입을 지원해야 한다.

저출산 고령화 추세가 중첩되고 노동인구가 계속 감소하는 엄중한 상황에서 사회세력의 적극적인 역할을 충분히 발휘하여 아동돌봄서비스의 효과적인 공급을 촉진하는 것이 더욱 시급하다. 아동 대상 사회돌봄서비스는 대상 자체가 특수할 뿐 아니라 내용도 독특한 민생 보장형 서비스이다. 이러한 유형의 사회 서비스는 영리 시장 조직에 전적으로 의존할 수 없으며, 공공 서비스를 제공하는 데 중점을 둔 정부 조직 또는 공공 기관에 전적으로 의존할 수 없으며, 다양한 성격과 유형의 공급 주체의 비교 우위 및 분업 협력의 상호 보완적 상호 작용을 충분히 발휘해야 한다.

첫째, 영리시장조직(즉, 일반적인 의미의 기업)은 경제적 이익을 추구하는 것을 주요 목표로 하고 있으며, 이익이 되지 않은 분야에 대한 적극성이 부족한 경우가 많으며, 국가가 추진하고 있는 보편적 보육 특별행동은 이를 충분히 고려해야 하며, 그렇지 않으면 긍정적이고 광범위한 정책 효과를 내기 어렵다. 경제사회 운영의 가치지향은 다양해야 하며, 아동 대상 사회 돌봄 서비스의 경우 전적으로 경제적 이익 지향적이어서는 안 된다. 그러나 영리 시장 조직의 시장 지향적인 운영 메커니즘은 공급자의 열정을 동원하여 지불 능력이 있는 가정에 시장성 있는 제품 및 서비스를 제공하는 데 도움이 될 수 있다는 점에 유의해야 한다.

둘째, 정부 조직 또는 공공 기관(공공 기관 포함)은 철저한 공공 서비스를 제공하고 최종 공정성을 보장하는 책임을 지기에 적합하지만 운영 메커니즘은 강력한 행정적 색채를 가지고 있다. 따라서 일반적으로 정부조직과 공공기관의 생산기능과 서비스 역할을 마지노선의 공평성을 보장하는 제한된 범위로 제한해야 하며, 정부의 서비스 구매, 재정 보조금(예: 생산자와 소비자 보조금) 등을 통해 보장책임을 실현할 수 있다. 물론 이러한 제품 및 서비스의 공급자가 충분히 발전하고 경쟁이 질서 정연하다는 전제 하에 비영리 공급자를 포함한다.

실질적으로 사회문제를 해결하고 사회적 가치를 주로 추구하는 사회단체는 중저소득층 및 아동가정에 필요한 수준과 수준에 맞는 사회돌봄서비스를 지속적으로 제공하는 데 더 적합하다. 그 중 주로 외부의 기부나 지원에 의존하는 전통적인 비영리단체(NPO)는 저소득 가정이나 경제적으로 어려운 가정에 공익적 자선서비스를 제공할 수 있으며, 주로 시장화 운영하여 일정한 비영리적 특성을 유지하는 신흥 사회적기업(Social Enterprise, Social Business)은 중저소득 가구에 그 비용을 감당할 수 있는 보편적 서비스를 지속적으로 제공하는 데 도움이 될 것이다[[32]](#footnote-32). 베이징, 청두, 포산, 상하이 푸동신구 등 지역이 적극적인 탐색에 앞장서고 있지만 현재 중국의 영유아 돌봄, 탁아 서비스 등 분야는 아직 충분한 사회조직의 적극적인 참여가 부족하고 사회적 기업은 국가 차원의 정책 승인을 받지 못했다. 따라서 아동가족지원정책의 방향은 사회단체, 특히 사회적기업이 중저소득층을 대상으로 보편적이고 전문적인 보육서비스를 제공하는 적극적인 역할을 충분히 발휘하여야 할 것이다. 전문화해야 수준 높은 서비스를 제공할 수 있고, 전문화해야 인력도 아낄 수 있다.

### （3）’1로1소’를 고려한 정책 시너지 창조 필요

중국의 인구 고령화와 저출산 문제가 부각된 시점이 다르고 대응 정책 건설의 시작이 다르기 때문에 정책 건설의 진행 상황과 효과에 일정한 차이가 있어 '1로1소' 정책 건설에 대한 전반적인 고려가 부족하고 정책 시너지 효과를 충분히 발휘하기 어려운 상황이다. 2020년 12월에 공포된 '국무원 총무처의 노인 요양 및 보육 서비스의 건전한 발전 촉진에 관한 의견'은 '1로1소' 문제를 종합적으로 고려한 정책 탐색의 시작을 열었다. 중국의 1인당 기대수명이 계속 연장됨에 따라 '1로1소' 돌봄은 많은 가정이 동시에 직면해야 하는 중요한 사회 문제가 될 것이며, 따라서 '1로1소' 가족 지원 정책 시스템 구축은 조정되고 전반적인 시스템 계획을 수립하여 정책 시너지 효과를 더 잘 발휘해야 하는 새로운 시기에 접어들었다. 국가발전개혁위원회, 재정부 및 기타 부서는 통합 조정, 거시적 지도, 지원 및 보증의 역할을 충분히 발휘해야 한다.

결론적으로 첫째, 경제 지원 정책을 전반적으로 고려해야 한다. 예를 들어 최저생계비 등 사회구제, 개인소득세 특별할증공제 등 정책 설계에 있어 국제적 경험을 살려나가야 한다. 돌봄이 필요한 가구가 구성원 수에 따라 발생할 수 있는 규모의 경제, 범위 경제 및 비경제성을 고려하는 한편, 정책이 장려성, 인센티브를 반영해야 하는지 여부를 고려하여 정책 설계를 최적화하고 보다 과학적이고 합리적인 정책의 효과적인 공급을 증가시켜야 한다. 두 번째는 서비스 지원 정책을 종합적으로 고려해야 한다. 예를 들어, 정책 우대 및 보호 조치를 통해 지역사회가 보육 및 노인 요양 기관 및 시설 건설을 조정하도록 지원한다. 보육 및 노인 요양 서비스 제공과 유사한 지역사회 돌봄 서비스 공급 및 지원 인프라 구축을 전체 고려 사항에 통합하면 인력 배치 및 교육 또는 돌봄 서비스의 특정 공급에 관계없이 통합 계획이 달성될 수 있을 것이다. 소아와 노인의 통합 돌봄 기관의 실현은 서비스 직원이 다양한 연령의 돌봄 대상을 향하도록 할 수 있을 뿐만 아니라 업무의 단조롭고 지루함을 완화시키고 일부 노인의 봉사 정신을 자극하여 노인의 긍정적인 역할을 충분히 발휘할 수 있다. 셋째, 시간 지원 정책 측면에서 전반적으로 고려할 수 있다. 예를 들어 출산지원 휴가도, 노인돌봄 휴가도 생각해 볼 수 있다. 현재 재택 커뮤니티 돌봄 모델은 여전히 국내외의 주류 탁아 및 노인 요양 모델이며, 기관 탁아 및 노인 요양 모델이 주류 모델이 되기 전에 국가 정책 차원에서 해당 가족 돌봄 휴가 설정을 종합적으로 고려할 수 있다. 넷째, 주택 지원 정책 및 고용 지원 정책의 전반적으로 고려해야 한다. 예를 들어 현행 주택보장정책, 주택세금정책, 주택대출정책 등 가족돌봄 아동과 노인의 이중고를 고려하지 않고 있고, 취업지원정책은 여성의 출산이 일자리에 미치는 영향만 고려했을 뿐 노인돌봄이 여성의 취업에 미칠 영향은 충분히 고려하지 않고 있다.

### （4）관리체계 미비

국가는 일련의 지원 정책과 조치를 도입하고 보육 서비스의 발전 과정을 가속화했지만 사람들의 증가하는 요구와 비교할 때 여전히 일정한 격차가 있다. 중요한 이유는 혁신적 탐구를 장려할 뿐만 아니라 효과적인 감독을 실현하는 포괄적이고 신중한 거버넌스 시스템과 메커니즘이 아직 완벽하지 않아 보육 서비스의 다양한 공급, 전문 개발, 사회 혁신 및 실천 탐구에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 노동인구가 지속적으로 감소하고 저출산 고령화 상황이 점점 더 두드러지는 상황에서 보육과 노령은 사회세력의 적극성을 충분히 동원하고 전문화 발전의 길을 가야만 인력 부족과 사회적 배려의 부족을 효과적으로 해결할 수 있다. 따라서 가족 지원 정책 시스템의 구축에는 풀뿌리 탐색 및 혁신을 장려하고 포괄적이고 신중한 감독을 구현하는 거버넌스 시스템 및 메커니즘의 구축이 포함되어야 한다. 제정된 정책규범이 풀뿌리 현실에 부합하지 않으면 정책을 효과적으로 시행하지 못할 뿐만 아니라 미시주체의 발전과 탐구에 영향을 미치므로 현실과 결합하여 혁신해야만 대중의 다층적이고 다양한 요구를 더 잘 충족시킬 수 있다.

보육 서비스 기관의 확대와 관련해, 국가위생건강위원회가 제공한 자료에 따르면 2021년 6월 30일 현재 4,000개 이상의 기관이 전국 보육기관 등록시스템에 등록을 통과했지만 여전히 10,000개 이상의 기관이 신청 과정에 있으며[[33]](#footnote-33), 등록 통과율을 높여야 한다. 중국의 보육기관 관리는 중국 양로기관 관리가 행정허가제에서 등록신고제로 개혁된 경험을 살려 등록신고제를 채택하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 현재 시범적으로 시행되고 있는 '위탁육아기관 설치기준'과 '위탁육아기관 관리규범'은 위탁육아기관에 대한 요구가 세밀하고 포괄적이며, 보육서비스는 시급히 발전해야 하는 신흥산업으로서 혁신탐구와 효과적인 감독 장려의 관계를 잘 처리하여 포용적 환경과 정책생태계를 조성하고 포용적 발전과 거버넌스를 촉진해야 한다. 혁신적 탐구를 장려해야만 다단계 다양화의 요구를 더 잘 충족시킬 수 있는 효과적인 방법과 방법을 찾을 수 있을 것이다.

아동가족지원정책체계 구축은 보육서비스 관리체계와 메커니즘의 합리화와 최적화 문제를 무시할 수 없다. 현재 국가 차원에서 국가위생건강위원회가 보육을, 교육부가 학령기 전 학습을, 지역 차원에서 상하이 등지에서 교육부가 보육 및 학령기 전 학습을 주관하고 있다. 시스템과 메커니즘이 불합리하고 포괄적 신중성이 부족하면 산업 발전에 직접적인 영향을 미치며 그 결과는 필연적으로 가족 발전 능력이 제한되고 가족 돌봄의 압박과 부담이 효과적으로 완화되지 않을 것이다.

## 5. 아동가족지원정책의 국제사례

출산율 감소와 저출산 고령화는 많은 국가와 지역이 직면한 공통적인 문제가 되었다. 이에 따라 일부 국가와 지역은 가족 발전 능력을 강화하고 '1로1소' 돌봄 문제를 해결하면서 출산율 하락 추세를 늦추고 출산 의지와 수준을 최대한 높이기 위해 해당 가족 지원 정책을 수립·공포했다. 실제로 일본과 같은 명시적(Explicit) 정책을 채택하는 국가도 있고, 미국과 같은 함축적(Implicit) 정책을 시행하는 국가도 있다[[34]](#footnote-34). 국가와 지역에 따라 저출산 고령화 수준과 상황의 차이가 있기 때문에 경제 사회 발전 수준, 국가 거버넌스 이념과 방식, 사회 복지 시스템, 민중 이데올로기(예: 개인주의, 가족주의, 국가주의 등), 문화 전통 등 여러 측면도 다르기 때문에 국가와 지역에 따라 채택된 접근 방식도 다르다. 이러한 점에서 중국이 아동가족지원정책 구축 과정에서 직면한 미해결 문제를 결합하고 국제 선진경험을 모색하여 중국 아동가족지원정책 구축에 참고자료를 제공할 필요가 있다.

### （1）보육서비스 공급을 중심으로 한 아동가정의 발전을 지원

국제적으로 출산율이 낮고 저출산 상황에 직면한 국가 및 지역을 살펴보면 대부분 경제적 지원, 서비스 지원, 시간 지원 및 고용 지원 등의 정책과 조치를 통해 아동 가정에 다양하고 종합적인 지원을 제공하고 있지만, 국가별 국정과 저출산 상황의 정도가 다르기 때문에 가족 지원 정책의 지지도와 구체적인 방법에도 차이가 있다. 각 국가와 지역은 보육 서비스의 효과적인 공급을 촉진하기 위한 지원 정책을 더 중시하고 있으며, 사회화, 과학화 및 전문화된 아동 돌봄 서비스의 효과적인 공급은 소아 가정, 특히 출산 여성에게 가장 중요하고 직접적인 지원이다. 일본은 수년간 저출산에 시달려왔지만 합계출산율은 여전히 1.4에 머물고 있어 국내 보육서비스 지원정책 구축 경험을 참고할 만하다.

일본 정부는 1970년대부터 출산율이 떨어지기 시작했지만 1947년 아동복지법을 제정해 아동의 심신건강을 위해 국가와 지방공공단체는 아동보호자에게 필요한 육아지원 서비스를 의무화했다. 이후 이 법을 근거로 일본 정부는 전국적으로 보육소를 설치해 탁아 서비스를 제공하고 있다. 출산율이 지속적으로 하락하고 경제사회가 발전함에 따라 탁아서비스의 질에 대한 사람들의 요구가 지속적으로 상승하였고 일본 정부는 2015년 '아동 및 육아지원 신제도'를 공포하여 탁아서비스가 양적 확충뿐만 아니라 질적 향상도 필요하다는 것을 더욱 명확히 하였다. 이를 위해 일본 정부는 그동안 정부가 보육기관에 일괄 운영자금을 지원하던 것을 '급부' 지급으로 바꾸고 보육소만 정부 운영비를 지원받을 수 있는 기존 규제를 혁파해 민간단체, 영리기업 등이 보육서비스 시장에 진출할 수 있도록 하는 등 보육 필요성 인정체계를 정밀하게 구축하고 영유아 보호자 실정에 맞게 보육서비스 신청사유 범위를 확대하며, 보다 수요가 있는 가정에 보육서비스를 제공하고, 실제 수요가 있는 가정에 대해서는 매일 보육서비스 기간을 연장하고, 다양한 유형의 보육서비스 기관을 증설해 시정촌 지방정부가 현지 실정에 맞게 보육서비스의 주권과 독립성을 높이는 등 일련의 개혁조치를 실시했다. 위의 개혁 조치를 시행하기 위해 일본 정부는 2019년에 소득 증가분의 5%를 관련 보육 기관에 재정 보조금을 지급하는 등 아동 및 육아 지원 자금으로 사용하고 아동 수와 어려움에 따라 가정에 대해 탄력적인 보육료 감면을 시행했다.[[35]](#footnote-35)

### （2）사회역량을 활용한 아동돌봄서비스 확충

보육 및 노인 요양과 같은 사회 서비스 분야에서 시장 조직과 사회 조직의 긍정적인 기능과 역할을 충분히 발휘해야 하며, 정부는 주로 포괄적인 개발 및 거버넌스의 역할을 담당하는 것이 객관적 추세와 일치할 뿐만 아니라 대부분의 국가 및 지역에서의 일반적인 현상이다.

사회력을 충분히 발휘하여 보육 서비스를 제공하는 것은 일부 국가와 지역에서 행해지고 있다. 본질적으로 시장 조직과 사회 조직의 완전한 발전은 더 많은 가정에 필요한 보육 서비스를 제공할 수 있으며 동시에 정부는 보육 서비스의 전면적인 발전을 촉진하기 위해 주도적 보증 역할을 적극적으로 수행해야 할 것이다. 시장 조직과 사회 조직의 완전하고 질서 있는 공급 구조의 발전은 정부가 서비스를 구매하거나 경제적으로 어려운 가정에 직접 보조금을 제공함으로써 보장 책임을 보다 효율적으로 지는 데 도움이 된다.

### （3）포용적이고 신중한 감독

아동은 사회적 돌봄의 중요한 대상이며, 이 대상의 특수성은 보육 서비스 산업이 공공기관이든 민간기관이든 영리기관이든 비영리기관이든 효과적인 감독을 통과해야만 서비스의 품질과 안전을 보장할 수 있다. 대부분의 국가는 아동 가정에 다층적이고 다양한 사회 돌봄 서비스를 제공하기 위해 개발에 참여하려는 사회 세력을 동원하는 데 중점을 둔다. 첫째, 서비스의 품질과 안전을 보장하고 서비스 수요자와 공급자의 신뢰를 높이기 위해서는 효과적인 감독이 필수적이다. 그러나 감독은 이익을 창출할 뿐만 아니라 비용도 부담할 수 있으므로 감독의 정도, 즉 적절성 문제를 고려해야 한다. 둘째, 감독에는 사전, 행사 중 및 행사 후와 같은 다양한 단계가 포함된다. 산업 발전의 다른 기간 동안 감독의 핵심 연결 고리는 다를 것이기 때문이다. 셋째, 감독에는 다양한 모델, 방법 및 방법의 선택 문제가 있다. 산업 발전의 초기 단계에서 서비스 공급 부족으로 인해 신흥 산업에 대한 충분한 이해가 부족할 수 있으며, 포괄적이고 신중한 감독 방법과 방법을 채택함으로써 발전을 지원하면서 행사 중 및 사후 감독을 강화할 수 있다.

일부 국가 및 지역은 다방면으로 엄격한 감독 모델을 채택하여 포용적 발전과 산업 자율 실현과 같은 사회 거버넌스 기능에 대한 사회 세력의 열정을 충분히 발휘하는 데 도움이 된다. 예를 들어 영국에서는 유치원 설립의 문턱이 낮아 설립자가 정부가 요구하는 교사의 자질을 갖추면 관리자 자격시험을 통해 청소원, 정원사, 요리사 등 아동과 접촉할 가능성이 있는 사람을 포함한 본인과 모든 고용인의 범죄기록증명서와 신용기록을 제출하고 일정 자금을 갖추면 교육부와 지방자치단체에 등록할 수 있다. 진입 장벽이 높지 않기 때문에 영국에는 공립 유치원 외에도 많은 가정 유치원이 있어 영유아 돌봄 서비스의 효과적인 공급을 늘리는 데 도움이 된다. 그러나 느슨한 산업 접근은 효과적인 감독과 일치한다. 영국의 유치원에 대한 감독은 교육 표준 사무소의 비정기적인 검사 및 평가에 의존한다. 또한 업계 자율, 서비스 대상 및 사회적 감독도 있다. 예를 들어 학부모는 '매일 무엇을 먹었는지, 얼마나 먹었는지, 넘어졌는지, 기분이 어떻게 변했는지 등 일상생활 기록', 즉 서비스 제공자의 자율성과 감독을 받는 어린이집 돌봄 기록을 매일 받는다[[36]](#footnote-36). 덴마크에서는 학부모라면 누구나 유치원을 열 수 있는데, 보편적 유치원은 대기업과 자본이 주도하지 않고 가정과 지역사회를 기반으로 한다. 덴마크에서는 18명의 원생을 채우고 1년 이상 계속 운영하면 정식 유치원으로 신청할 수 있다. 신청이 성공하면 학교 운영 비용의 70% 이상을 정부가 지원하는 재정 지원을 받을 수 있다[[37]](#footnote-37). 이러한 포용적 발전과 신중한 감독을 결합한 포용적 거버넌스 아이디어는 중국 아동 돌봄 서비스 발전에 대한 아이디어를 제공할 수 있을 것이다.

## 6. 중국의 아동가족지원정책 체계 구축에 대한 제안

최근 몇 년 동안 중국은 아동 가족 지원 정책을 수립하기 위해 많은 노력을 기울이고 일정한 성과를 거두었지만 정책 시스템 개선, 지원 방법 최적화, 지원 수준 향상 등의 분야에서 여전히 발전의 여지가 있다. 중국이 직면한 저출산 고령화와 노동인구 감소 등 인구구조 변화의 엄중한 상황과 결합하여 정책건설 과정의 두드러진 문제를 직시하고, 국제 선진경험과 유익한 방법을 참고하여 과학적이고 합리적이며 실행 가능한 정책건설 아이디어를 선택하고, 최근 건설의 중점과 중점방향을 확정하고, 효과적인 정책조치를 모색해야 한다.

### （1）아동가족지원정책체계 구축의 중점 고려요소: 수요지향

아동가족지원정책체계 구축의 차원, 강도 등의 선택은 개인, 가족 등의 영향을 받는다. 중국의 인구소아화 상황을 고려할 때, 우리는 국가의 부강과 민족 부흥이라는 전략적인 관점에서 아동가족지원정책체계 구축을 바라봐야 한다. 이를 위해 중국 여성의 출산 의지와 가족 출산 결정에 영향을 미치는 주요 요소를 긴밀히 결합하고, 소아 가족 지원 정책 시스템 구축의 단점과 약점을 직시하고, 국제 선진 경험과 유익한 방법을 광범위하게 참고하여 경제 지원, 서비스 지원, 시간 지원, 취업 지원 및 주택 지원 등 다양한 차원에서 중국 소아 가족 지원 정책 시스템 구축을 전면적으로 추진해야 한다. 종합적인 정책을 시행하고 정책 시너지를 형성하고 정책의 효과를 발휘해야만 자녀 출산 비용을 절감하여 가족 출산 결정에 영향을 미치고 중국의 출산 수준을 향상시킬 수 있다.

소아가족지원정책체계의 각 차원 건설의 난이도 및 정책원가분담 등 많은 요소를 고려하여 최근 정책건설의 중점은 서비스지원정책에 있어야 하며, 특히 정책선도, 장려, 지원, 보장 등 다양한 방식을 통해 수요지향적인 탁아서비스의 고품질, 포용성과 전문화 발전을 가속화하고 아동돌봄서비스의 수급갈등을 효과적으로 완화하며, 소아가족의 돌봄부담과 스트레스를 확실히 경감하는 동시에 여성의 일과 가정의 관계를 더 잘 균형있게 균형있게 하고, 자녀를 낳는 비용을 낮추며, 나아가 출산의지와 수준을 높이고, 출산정책의 잠재력을 충분히 발휘하여 중국 인구의 장기적 균형발전을 촉진해야 한다.  
즉, 정책 개발의 목표는 수요 지향이 되어야 한다. 보육 서비스에 대한 수요는 다층적이고 다양하며 공급은 수요에 따라 이루어져야 한다. 인민일보 사설은 "고품질 발전은 사람들의 증가하는 아름다운 삶의 요구를 잘 충족시킬 수 있는 발전[[38]](#footnote-38)"이라며 "수급 매칭에 주의를 기울이지 않고 공급이 일반적으로 무효이며 심각한 아동 돌봄 서비스 공급 부족의 현실 상황을 해결하는 데 도움이 되지 않는다"고 지적했다. 포용적 발전은 사회 각계각층의 열의를 충분히 동원하여 보육 서비스의 다양화와 다원적 공급을 실현해야 다층적이고 다양한 요구를 더 잘 충족시킬 수 있다고 강조한다. 전문화 발전은 전문 보육 기관의 발전과 전문 보육 서비스의 효과적인 공급을 중시해야 한다고 강조하며, 가족 돌봄, 가정식 보육 등 산발적이고 비전문적인 돌봄과 보육을 위주로 해서는 안 되며, 이는 높은 수준의 보육 서비스를 제공하고 수요를 더 잘 충족시키는 중요한 보장이며, 노동 인구 감소, 보육 및 노인 서비스 수요 증가의 객관적인 요구에 부응해야 한다. 전문화 발전의 길을 가야만 특수 시설, 부지 및 인력의 규모의 경제적, 범위적 경제적 효과를 더욱 충분히 발휘할 수 있을 것이다.

### （2）아동가족지원정책 강화의 역점방향과 정책제언[[39]](#footnote-39)

중국 여성의 출산 의지와 가족 출산 결정에 영향을 미치는 중요한 요소와 현재 정책의 단점과 약점을 결합하여 소아 가족 지원 정책 시스템의 구축은 경제 지원, 서비스 지원, 시간 지원, 고용 지원 및 주택 지원 등 다양한 차원에서 전면적으로 추진되어야 한다.

1. 경제지원정책 수립

다양한 철학과 이념의 영향을 받아 소아 가정의 경제적 지원 정책은 선택할 수 있는 여러 가지 방법이 있다. 덴마크 사회복지학자 에스핀 앤더슨은 어린이를 100% 국가의 미래로, 어린이를 투자하는 것을 국가의 미래로 본다. 이스라엘은 출산에 어려움을 겪는 적령기 출산자에게 무료 출산 서비스를 제공하고, 유아에게 주 6일, 매일 장기간의 무료 보육 서비스를 제공하며, 핀란드와 같은 복지 국가는 영유아 양육을 위한 신뢰할 수 있는 무료 일용품을 제공한다. 이 같은 경기부양책은 강력한 공공재정 여력이 뒷받침돼야 한다. 재정 여력이 제한적이라면 근로자의 출산보험 전면 가입을 적극 추진하면서 재정지원, 세제혜택 등을 통해 도시와 농촌 주민들이 출산보험 기능을 융합할 수 있는 기본의료보험에 적극 참여하도록 독려하고, 출산에 어려움을 겪는 적령대의 치료와 출산지원서비스 등 합리적인 비용을 출산보험이나 의료보험의 급여 범위에 포함시키는 등 다른 정책도 선택할 수 있다.

2. 서비스 지원 정책 수립

중국의 보편적 보육기구가 부족하고 영유아 보육률이 낮은 객관적 현실을 감안할 때, 한편으로는 공공재정 투입을 늘리고 토지, 재세, 금융, 인재 등의 지원정책을 보완해야 하며, 다른 한편으로는 공립 보육기구의 발전을 더욱 확대하는 동시에 더 많은 사회역량이 보육서비스의 효과적인 공급에 적극적으로 참여하도록 유도하여 기업, 기관, 사회조직, 사회구성원 등이 보다 기회, 더 나은 조건, 보다 편리하게 보편적 보육서비스 공급에 뛰어들 수 있도록 해야 한다. 전문적인 발전의 길을 가야만 가족 돌봄의 압박을 효과적으로 줄이고 인적 자원을 절약하며 노동 인구 감소, 보육 및 노후와 같은 인적 자원 수요의 증가하는 객관적인 추세에 더 잘 적응할 수 있다.

중국 탁아소의 발전 상황을 고려할 때 '탁아 통합'의 발전 아이디어를 배우고 매력적인 지원 정책과 보호 조치를 통해 유치원이 서비스 내용을 확장하고 포괄적인 탁아 서비스를 제공하도록 장려할 수 있다. 이러한 이유로 보육 서비스 기관의 주관 부서를 조정하고 교육 부서가 주관하며 보건 및 기타 부서가 책임 범위 내에서 상응하는 지원 및 관리 기능을 담당하도록 하는 것이 시급하다. 이는 교육부가 주관하는 학령기 전 학습의 경험과 장점을 충분히 발휘할 수 있을 뿐만 아니라 행정력과 비용을 절감하고 통합 관리를 통해 통합의 건전한 발전을 촉진할 수 있다.

3. 시간지원정책 수립

시간지원정책은 주로 출산휴가 등 관련 제도 마련을 말한다. 2012년 국무원은 출산휴가와 수유휴가에 대한 통일된 규정을 마련하기 위해 '여성근로자 노동보호에 관한 특별규정'을 발표했다. 베이징시는 둘째, 셋째 아이의 출산을 장려하기 위해 출산휴가 및 동반출산휴가에 대한 관련 탐구를 진행했다. 2021년 개정된 '인구 및 가족계획법'은 1자녀 부모돌봄휴가 설치를 모색하고 여건이 허락하는 지역에서 부모 육아휴직 시범사업을 할 수 있도록 지원할 것을 명시하고 있다. 그러나 휴가 정책의 비용은 현재 주로 사용자가 부담하고 있기 때문에 출산휴가, 동반출산휴가(간호휴가), 수유휴가, 육아휴직 등 시간지원 정책을 전면 시행하고 있어 휴가 비용 공정하고 합리적인 분담 메커니즘을 개선해야 하며, 전적으로 사용자가 정책 비용을 부담하는 관행을 바꿔야 한다.

현재 기관, 기관 및 기타 공공 기관의 경우 휴가 인건비는 주로 공공 재정이 부담하는 반면 기업, 사회 단체 및 기타 고용주는 인건비를 자체 소화해야 한다. 통일된 시간지원정책을 전면적이고 엄격하게 시행하고 공정경쟁을 촉진하기 위해서는 조세감면, 세비공제액 증액 등 우대방식으로 시간지원정책의 비용을 분담해 남녀 간 정책차이에 따른 고용차별을 줄일 수 있고, 출산·수유 등과 밀접한 관계가 없는 육아휴직의 시간지원정책은 남녀가 자녀를 낳아 기르는 책임의 균형을 맞추는 데 유리하면서도 남녀 고용불평등을 피할 수 있도록 해야 한다.

4. 고용지원정책 수립

중국의 여성 노동 참여율은 국제적으로 비교적 높은 수준이다. 의무교육의 전면적인 대중화와 고등교육의 대중화로 인해 사람들의 교육수준이 지속적으로 향상되고 여성의 자주적 독립성도 강화되었으며 취업과 창업, 자아실현에 있어 현대 여성의 중요한 요구이다. 자녀를 낳아 기르는 것은 여성의 직업 발전과 자아 가치 실현에 영향을 미칠 수 있으며, 이로 인해 무시할 수 없는 기회 비용이 발생할 수 있다. 따라서 여성의 출산 의욕을 높이고 사회적 출산 수준을 높이며 가족과 일 사이의 관계를 효과적으로 균형 있게 유지하려면 출산 여성을 충분히 배려하는 고용 지원 정책이 현대 문명 사회의 가족 지원 정책 시스템의 표준이 될 수 있도록 여성 고용 지원 정책을 수립 및 개선해야 한다.

이를 위해 정책과 규정을 더욱 개선하고 고용주의 채용 및 채용을 표준화하며 성차별을 예방하고 여성의 평등한 고용을 촉진하고 행정 감독, 사회 감독 및 기타 방법을 강화하여 효과적인 구현을 보장해야 한다. 사회 여론 지도 등 종합적인 조치를 통해 출산 친화적인 사회 환경을 조성하고 고용주가 출산 여성에게 유리한 유연한 근로 방식을 시행하도록 장려해야 한 다. 또한 실질적인 서비스 개혁, 재정 및 세금 우대 및 사회 보장 정책의 개선을 통해 새로운 고용 방식, 새로운 사회적 창업 형식을 장려하고 지원하여 출산 여성이 더 많은 취업, 창업 및 개발 기회를 가질 수 있도록 해야 한다.

5. 주택지원정책 수립

국가는 공공임대주택, 보금자리주택, 공유재산주택을 주체로 하는 주택보장체계를 구축하기 위해 노력하고 있지만 주택문제는 여전히 중요한 사회문제이며 높은 집값, 비싼 집세, 높은 주택구매 압력은 현 단계에서 젊은이들이 직면한 가장 현실적인 문제이다. 치열한 사회 경쟁과 높은 주택 비용도 도시의 젊은 가정의 출산 결정에 영향을 미치는 중요한 요소이다. 따라서 자녀 출산 및 양육 비용 절감의 관점에서 출산을 장려하고 잠재력 방출을 위해 소아 가족 주택 지원 정책을 개선해야 한다.

구체적으로 거시적, 중관적, 미시적 등 다양한 수준에서 노력할 수 있다. 거시적 수준에서 우리는 인구 도시화의 객관적인 추세에 따라 토지 도시화 과정을 적극적으로 추진하고 도시 주택 건설을 위한 보다 충분한 토지 보장을 제공해야 한다. 중관적 측면에서는 도시정부가 '토지재정'에 의존하는 현실을 완전히 바꿔 지방정부의 수입원을 넓히고, 이를 바탕으로 택지 분양방식을 개혁해 주택건설용지 원가를 낮춰 진정으로 서민에게 이롭게 해야 한다. 미시적 차원에서는 조세정책, 학군주택정책개혁 등 종합적인 조치를 통해 주택투기행위를 억제할 뿐만 아니라 재정지원, 세제혜택, 공공임대주택과 보금자리주택의 우선선택권, 공유재산권 등 보금자리주택 공급의 적절한 기울기, 정책적 주택금융, 분양가격 차별화 등을 통해 미성년 자녀를 양육하는 가정에 적절한 정책적 지원과 보장을 제공해야 한다.

# **제4장 중국의 보육정책**

1990년대 이후 중국은 이미 오랫동안 저출산 사회에서 벗어나지 못하고 있다. 가정의 자녀 수 감소로 인해 영유아 양육 및 성장에 대한 투자 수요가 증가하고 있으며, 동시에 영유아 돌봄은 객관적으로 높은 경제적 투자와 시간적 투자를 필요로 하여 일-가정 갈등을 심화시키고 부부의 출산 의사를 제한하고 가족 생활 복지에 영향을 미치는 두드러진 요인이 되고 있다. 따라서 사회 전반에 걸쳐 영유아 보육 서비스에 대한 수요가 증가하고 있다. 이 논문은 먼저 저출산 사회에서 영유아 보육 서비스 개발의 시급한 필요성에 대해 논의한다. 보육 및 보육 정책은 가족 정책 시스템의 중요한 부분으로 영유아 보육 서비스는 가족 출산을 위한 지원 서비스와 사회적 지원을 구성하며 저출산 사회의 중요한 사회 정책이며 영유아 보육 및 보육 서비스는 여성과 아동의 발전을 촉진하고 가족의 전반적인 복지를 향상시키는 데 긍정적인 역할을 한다. 최근 실시한 조사결과를 바탕으로 가족별 보육수요의 다양성과 차별성에 대해 개략으로 분석하고, 이를 바탕으로 보육서비스 시스템 구축 강화에 대한 고민과 제안을 제시한다.

## 1. 저출산시대, 보육서비스 강화 필요

### （1）출산지원정책으로써의 보육서비스 발전

인구변화의 완성 이후로 출산율이 계속 하락하고 있다[[40]](#footnote-40). 사람들의 출산 의지와 실제 출산 수준은 낮고 일련의 사회경제적 요인의 영향을 받는다. 바르보는 개인과 가족의 미시적 요인, 사회적 상호작용 및 지역사회 생활의 중관적 요인, 거시적 경제 발전과 제도적 요인을 포함하여 출산에 영향을 미치는 요인을 요약했다[[41]](#footnote-41). 중국 인구의 출산 수준은 이미 출산 의향 아래로 떨어졌다. 칠보 데이터에 따르면 중국 인구의 합계 출산율은 1.3이다. 출산 의지와 관련하여 많은 연구에서 현재 예상 출산 수는 기본적으로 1.6~1.9 사이인 것으로 나타났다[[42]](#footnote-42). 현재의 저출산 사회에서 '미충족 출산 의향'의 문제가 대두되고 있는 것이다. 미충족 출산 의지'는 가족이 출산 과정에서 많은 제한 요인에 직면해 있음을 나타낸다. 난임과 같은 일부 생리학적 요인 외에도 난임치료, 양육 및 교육 비용이 높으며 특히 주거 및 생활 비용이 높으면 출산 의사가 감소한다. 따라서 영유아 보육 서비스 강화는 출산 친화적 사회 건설을 촉진하고 가족 부부의 출산 의지를 제고하며 '미충족 출산 의지'를 실현하는 데 긍정적인 역할을 할 것으로 기대된다.

### （2）여성의 고용 촉진 및 여성 발전에 기여

보육서비스 부재가 여성의 출산을 제한한다고 해도[[43]](#footnote-43), 보육정책을 출산정책으로 국한해서는 안 된다. 유럽 국가의 경우 보육 및 보육 정책이 비교적 잘 갖춰져 있지만 출산을 장려하기 위한 것이 아니라 여성의 가족 스트레스를 줄이고 여성의 고용과 노동 시장 참여를 촉진하며 여성의 독립성을 높이는 데 그 목적이 있다. 전후 유럽의 사회생활 양상은 전통적으로 남성이 돈을 버는-여성이 가정을 돌보는 가족 패턴을 점차 바꾸면서 여성의 사회권리·정치권리 운동이 발전했다. 영유아 보육의 사회화는 여성의 발달과 사회의 성 주류화를 촉진하는 것과 관련이 있다. 2002년에 유럽 위원회는 회원국이 여성의 고용을 방해하는 요소를 제거하고 2010년까지 3세 이상 미취학 아동의 최소 90%와 3세 미만 아동의 33%를 위한 보육 시설을 제공하기 위해 노력해야 한다고 제안했다. 따라서 미취학 아동 보육 정책의 주요 목표는 여성의 고용 촉진과 여성 발달이다. 중국 노동시장에서 여성은 가정과 직장의 이중 부담에 직면해 있고, 영유아 돌봄과 아동 돌봄의 책임은 주로 여성에게 있으며, 여성의 일과 가정의 갈등을 강화시키고 있다[[44]](#footnote-44). 출산과 영유아 돌봄이 여성의 고용과 경제적 소득에 악영향을 미치는 현상은 일종의 '직장모성차별'로 여겨지며[[45]](#footnote-45), 이는 중국에서도 마찬가지다[[46]](#footnote-46)[[47]](#footnote-47). 기관 탁아는 어머니의 노동 참여에 상당한 긍정적인 영향을 미친다[[48]](#footnote-48). 최근 연구조사에서도 3세 미만의 영유아가 있는 여성이 기관 보육 서비스를 받은 후 기관 보육 서비스를 받지 않은 여성보다 노동 참여율이 유의하게 높은 것으로 나타났다[[49]](#footnote-49). 또 영·유아를 둔 여성의 경우 어린이집 보육서비스 제공 이후 근로참여율이 영·유아를 두지 않은 여성의 근로참여율과 비슷해 모직 징계를 완화하는 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 현재 중국 도시와 농촌 가정에서 영유아를 돌보기 위해서는 조부모의 세대별 양육 지원이 크게 필요하며, 이는 중요한 가족 내 지원을 구성한다. 우리의 연구는 또한 가족 조상의 도움이 있든 없든 기관 탁아가 여성의 노동 참여를 향상시키는 데 상당한 영향을 미친다는 것을 발견했다. 따라서 기관의 보육 및 보육 서비스의 발전은 여성의 고용 및 발전에 긍정적이고 유익하다. 실제로 가정에서 영유아를 돌보는 여성에 대한 '직장모성차별'은 여성의 노동 참여를 감소시킬 뿐만 아니라 삶의 과정에도 장기적인 영향을 미친다. 여성의 노동참여 감소와 경력단절은 승진과 직업발전에 좋지 않고 장기임금 수준에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 사회 기관의 보육 및 보육 서비스의 발전은 여성의 노동 참여를 높이고 삶의 과정에 누적된 영향을 미치므로 여성의 장기적인 발전에 도움이 된다. 또 모성차별은 육아투입이 여성의 취업률, 근로시간 등에 미치는 부정적 영향뿐 아니라 출산 후 엄마의 직장 내 심리적 스트레스, 자기계발시간 감소 등 계량화하기 어려운 요인들로 나타났다. 영유아 보육 서비스의 발전은 이러한 측면에서 좋은 심리적, 사회적 효과를 발휘할 수 있다. 간접적으로 보면 여성의 고용과 장기적인 발전은 지위 향상과 남녀평등의 개선에 도움이 된다. 여성 노동 취업은 가정 내 여성의 지위와 의사결정 자율성을 높이고, 여성의 사회적 노동시간 투입 증가는 남성의 가사 노동 투입을 증가시키며, 나아가 부부의 시장 가치에 따라 가정 내 노동 분업을 재구성한다. 일부 도시 가정에서 나타나는 '여자가 바깥, 남자가 집안'의 가족 분업 모델은 놀라운 일이 아니다. 보육 및 보육 사회 서비스의 발전을 통해 여성 고용 및 여성 발전을 지원하면 전통적인 성별 사회적 분업과 성 의식을 깨고 사회적 성 불평등의 점진적인 완화를 촉진하고 점차적으로 남녀가 사회 생활에 더 평등하게 참여할 수 있다.

### （3）일과 가정의 충돌을 조정하는 사회적 메커니즘

가족과 일의 균형 관계 또는 삶과 일의 균형 관계를 실현하려면 '가족-일 갈등' 완화와 '일-가족 갈등' 완화의 두 가지 측면을 포함한다[[50]](#footnote-50). 전자는 가사 대 업무 발전의 충돌이고, 후자는 일과 고용 대 가족 생활의 충돌이다. 영유아 돌봄은 가사 노동과 업무 스케줄의 시간적 충돌을 심화시키며, 보육 및 보육 서비스는 이 과정에서 효과적인 완충 역할을 할 수 있다. 사회화된 영유아 돌봄 및 교육 서비스는 가족 중 부모, 특히 여성에게 적극적인 지원을 제공하여 일과 가정의 이중 부담에서 대안적인 해결책을 찾을 수 있도록 하여 여성과 가정이 변화에 대응하고 삶의 균형과 더 나은 발전을 이루도록 돕는다. 일·가정 갈등은 저소득·취약계층에서 더 두드러지는 경향이 있다. 예를 들어, 비정규 고용 그룹에 비해 정규 고용 그룹은 종종 더 완전한 사회 보장과 더 균형 잡힌 일-가족 관계를 가지고 있다. 유럽 국가의 아동에 대한 사회적 돌봄 프로그램은 종종 빈곤 가정에 더 많은 관심을 기울인다. 탁아 서비스는 종종 빈곤 또는 한부모 가정에 복지 구제 시스템으로 제공되어 어머니가 외근해야 하는 탁아 곤란을 해결하는 데 도움이 된다[[51]](#footnote-51).

### （4）인적 자본 투자로써의 보육서비스 사회투자

보육 및 보육 서비스에 대한 사회적 투자는 아동의 발달을 촉진하기 위한 인적 자본 투자를 구성하며 보육 및 보육 서비스에 대한 투자는 아동 돌봄의 문제일 뿐만 아니라 아동 조기 교육의 문제이기도 하다. 아동 조기 교육과 생활 돌봄의 본질은 영유아에 대한 인적 자본 투자이며 많은 국가에서 이 둘을 통합 정책의 우선 순위 영역으로 간주한다. 특히 영유아는 인지, 언어, 사회적, 정서적 능력의 발달에 중요한 시기이며 미취학 아동의 교육과 건강에 대한 투자는 경제적 수익률이 더 높다[[52]](#footnote-52). 아동의 조기교육과 생활돌봄은 효율적인 인적자본 투자로 꼽힌다. 위에아이 등의 중국 농촌 빈곤 지역 연구에서도 어린이의 초기 영양 수준과 교육 발달이 어린이의 성장 개선에 상당한 영향을 미친다는 것을 발견했다[[53]](#footnote-53). 동시에 어린이의 초기 건강과 교육에 대한 투자는 어린이의 장기적인 인생 발전에 긍정적인 효과를 가지며 이러한 투자는 보다 효율적인 투자로 간주된다[[54]](#footnote-54). 중국의 중장기 인구변동 추세에 따라 장기적인 출생인구 감소는 이미 신규 노동력 감소로 이어지고 있으며, 국가의 발전은 대규모 노동력 고용에 의존하는 경제발전 모델에서 인적자본에 더 의존하는 발전 모델로 전환되어야 하며, 저비용 노동력 배당을 받는 시기에서 인구 소양 노동력의 역할을 중시하고 인적자본 배당을 중시하는 시기로 전환되어야 한다. 따라서 영유아 및 미취학 아동의 보육 및 보육 서비스 강화는 아동의 인지 능력 향상과 건강 증진에 도움이 되며 아동의 좋은 인생 발전에 도움이 되며 이는 국가 미래 발전의 경쟁력과 혁신성을 향상시키는 중요한 프로젝트이기도 하다. 요컨대, 중국의 장기 저출산 인구 배경에서 보육 및 보육 서비스의 발전이 필요하고 중요하다. 보육 및 보육 서비스는 출산을 지원하기 위한 출산 지원 정책이다. 조기 교육을 포함하여 영유아 및 아동에 대한 양육 및 돌봄을 제공하면 출산으로 인한 가족 부담을 줄이고 아동의 좋은 성장을 촉진할 수 있다. 영유아 돌봄은 가족정책 시스템의 중요한 부분으로 보육서비스의 발전은 여성의 고용과 발전에 도움이 되며 가족생활의 행복과 가족발전의 능력과 직결된다. 영유아 돌봄 시스템의 불충분한 구축은 가족의 부담을 가중시키고 가족의 출산 의지를 약화시키며 가족과 직장, 특히 여성의 가족과 직장 간의 갈등을 증가시킨다. 따라서 출산 서비스, 여성 발전, 일-가정 균형, 아동 성장의 전반적인 관점에서 중국의 영유아 보육 서비스 발전을 포지셔닝해야 하며 영유아 돌봄은 현재 국가 발전과 가족 정책 시스템의 중요한 관심사가 되어야 한다. 특히 2021년부터는 '세 아이를 낳을 수 있다'는 출산 정책이 시행되면서 일부 가정에서는 더 많은 아이가 생겨 보육 및 보육 사회 서비스 시스템 구축이 더욱 필요할 것으로 보인다.

## 2. 가족별 영유아 보육서비스 수요의 다양성과 차별성

보육 및 보육 서비스에 대한 다양한 가족의 구체적인 요구를 이해하는 것은 보육 및 보육 서비스 시스템 구축을 강화하는 기초이다. 런위엔은 2020년 중국 가정 보육 서비스의 현황과 요구 사항을 파악하기 위해 '저출산 시대의 가족친화적 사회건설'을 위한 전국적인 사회조사를 실시했다[[55]](#footnote-55). 본 논문은 이 데이터를 사용하여 중국 도시 및 농촌 보육 서비스의 기본 상황과 다양한 인구 집단의 보육 서비스에 대한 기본 요구를 분석하고자 한다. 이 조사를 분석함으로써 다양한 가족 보육 및 보육 서비스 요구 사항의 다양성과 차별성에 대해 알아보고자 한다.

### （1）보육서비스 이용률 차이

런위엔의 조사 결과 84.52%의 가정이 3~6세 어린이를 유치원에 보내 유치원을 맡겼고, 0~3세 영유아의 유치율은 57.4%로 0~3세 아동기관의 보육획득성이 상대적으로 낮았다(표 1 참조). 부모의 교육수준이 낮을수록 0~3세 자녀의 어린이집 보육비율이 높고, 부모의 교육수준과 3~6세 아동의 보육비율은 유의한 관련이 없으며, 도시와 농촌 인구간 보육 및 보육취득성에 큰 차이가 없음을 알 수 있으며, 가정의 경제적 소득과 보육취득성의 관점에서 보면 저소득 가구의 영유아 보육비중이 더 높으며, 이는 저교육 가정의 영유아 보육서비스 비중이 더 높은 것과 일치한다.따라서 기관 보육은 빈곤 가정과 교육 수준이 낮은 가정의 생활 선택이며, 빈곤 가정과 교육 수준이 낮은 가정의 부모는 종종 자신의 일자리와 소득을 유지하기 위해 영유아 보육 서비스가 더 필요하다.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **0~3세 아동의 보육상황** | | | **3~6세 아동의 보육상황** | | |
| **어린이집 이용** | **어린이집이용하지 않음** | **보육기관 이용률** | **유치원 이용** | **유치원을 다니지 않음** | **유치원 이용률** |
| **총계** | **1468** | **1086** | **57.48%** | **1807** | **329** | **84.60%** |
| **부모 교육수준** |  |  |  |  |  |  |
| -초등학교 | 22 | 7 | 75.86% | 25 | 4 | 86.21% |
| -중학교 | 113 | 69 | 62.78% | 139 | 22 | 86.34% |
| -고등학교 혹은 전문대 | 346 | 257 | 57.38% | 446 | 77 | 85.28% |
| -대학교 이상 | 987 | 753 | 56.72% | 1197 | 226 | 84.12% |
| **호적유형** |  |  |  |  |  |  |
| -도시호적 | 347 | 287 | 54.73% | 450 | 65 | 87.38% |
| -농촌호적 | 1121 | 799 | 58.39% | 1357 | 264 | 83.71% |
| **가정의 연소득** |  |  |  |  |  |  |
| -10만위안이하 | 672 | 475 | 58.59% | 862 | 146 | 85.52% |
| -10~20만위안 | 517 | 379 | 57.70% | 611 | 136 | 81.79% |
| -20~30만위안 | 133 | 100 | 57.08% | 136 | 25 | 84.47% |
| -30~40만위안 | 51 | 45 | 53.13% | 60 | 10 | 85.71% |
| -40~50만위안 | 34 | 27 | 55.74% | 46 | 4 | 92.00% |
| -50만위안이상 | 61 | 60 | 50.41% | 92 | 8 | 92.00% |

**표4-1 영유아 보육 및 유치원 서비스 기본상황**

탁아 및 보육에 대한 경제적 지출은 탁아 서비스의 가용성에 영향을 미치는 중요한 요소이다. 경제협력개발기구(OECD) 국가의 부모 자비 보육료는 가계순소득의 12.6%를 차지한다. 본 조사에 따르면 중국 가정의 영유아 보육비는 가구 소득의 약 18%를 차지하며, 0~3세 영유아가 있는 가정의 연간 보육비는 약 7,500위안으로 3~6세 유아가 있는 가정의 보육비보다 약간 높다. 탁아 및 보육 서비스의 편의성을 살펴보면, 가정 커뮤니티의 91.76%가 어린이집을 가지고 있고, 가정 근처의 74.36%가 어린이집을 가지고 있어 0~3세 영유아 탁아 서비스에 대한 시설 공급이 여전히 상대적으로 부족한 것으로 나타났다(표 2 참조). 부모의 교육수준이 높은 가정일수록 지역사회에 보육시설이 잘 갖춰져 있고, 도시가정 주변 지역사회에 보육시설이 농촌가정보다 우수하며, 경제적 소득이 높은 가정주거지역의 보육서비스시설 공급수준이 좋다.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **가정부근에 보육시설이 있는가 비율** | **가정부근에 유치원이 있는지 비율** |
| **총평균** | **74.36%** | **91.76%** |
| **부모 교육수준** |  |  |
| -초등학교 | 57.89% | 81.48% |
| -중학교 | 64.94% | 87.01% |
| -고등학교 혹은 전문대 | 72.47% | 90.24% |
| -대학교 이상 | 76.1% | 92.74% |
| **도농비교** |  |  |
| -도시지역 | 79.32% | 94.65% |
| -농촌지역 | 72.40% | 90.48% |
| **가정의 연소득 수준** |  |  |
| -10만위안이하 | 70.70% | 89.99% |
| -10~20만위안 | 77.78% | 92.64% |
| -20~30만위안 | 75.98% | 94.90% |
| -30~40만위안 | 77.47% | 92.20% |
| -40~50만위안 | 78.83% | 96.23% |
| -50만위안이상 | 77.65% | 93.27% |

**표4-2 가정 부근에 보육시설과 유치원 존재비율**

### （2）영유아 보육서비스에 대한 가정의 수요분석

설문 조사에서는 가정에서 탁아 및 보육 서비스를 선택하는 가장 중요한 고려 사항을 조사했다. 하드웨어 시설, 교사 인력, 합리적인 요금, 편리한 교통 등 보육 기관 건설에 대한 가족의 기대를 비교하고 보육 서비스 내용에 대한 가족의 선호도를 분석한 결과는 다음과 같다.

1. 보육 및 보육 기관 설립에 대한 기대.

응답자의 절반이 넘는 54.84%가 어린이집 설립에서 하드웨어 시설을 가장 중요하게 생각했고, 그 다음으로 기관 교원이 45.58%로 뒤를 이었다. 탁아소의 교통 편의성과 요금 합리성을 강조한 응답자는 각각 7.08%, 5.61%로, 탁아소의 '하드웨어'(시설)와 '소프트웨어'(교사)의 질에 더 많은 관심을 기울이고 있음을 알 수 있다.

3세 미만 영유아가 있는 가정과 3~6세 아동이 유치원에 다니는 가정의 다양한 수요를 추가로 분석한 결과, 보육 수요가 있는 가정의 71.62%가 기관의 하드웨어에 더 많은 관심을 기울였으며, 이는 3~6세 보육 서비스에 대한 수요(64.8%)보다 높다. 0~3세는 더 취약하고 세밀한 보살핌과 보살핌이 필요하기 때문에 학부모들은 질 높은 시설 보장을 선호하기 때문이다. 반면 3~6세 영유아 가정은 0~3세 영유아 가정보다 유치원에 대한 교사 인력(49.64%)에 대한 수요가 높아 영유아의 연령이 높아질수록 조기교육에 대한 학부모의 개입에 더 많은 관심을 기울이며, 이는 영유아 조기교육에 대한 학부모의 열정을 반영할 수 있다.

2. 보육 및 보육 서비스 내용에 대한 선호도

영유아 보육서비스의 다양한 내용을 중시하는 관점에서 설문조사에 따르면 부모의 20.89%가 돌봄의 질적 중요성을 강조했고, 부모의 15.93%는 보육기관이 제공하는 교육내용이 더 중요하다고 답했다. 성별로 보면 가정에서는 부모가 탁아·유아서비스 교육내용(19.11%)을 더 중시해 어머니 중 13.78%에 그쳤지만, 기관 돌봄의 질에서는 22.19%가 돌봄의 질을 더 중요하게 생각하는 반면 아버지의 비율은 18.55%에 그쳤다.

### （3）시설 미이용의 원인 분석

지역사회에서 탁아 및 보육 서비스의 단점을 더 잘 이해하기 위해 가정에서 자녀의 탁아 및 보육 서비스를 선택하지 않은 주요 원인을 분석했다.

가족 중 3세 미만의 영유아가 있지만 위탁육아를 선택하지 않은 가장 큰 이유는 가족 구성원이 스스로 더 나은 돌봄을 제공할 수 있기 때문이며, 그 비율은 약 35.92%로, 이는 가족 돌봄이 여전히 영유아 돌봄에 기본적 역할을 하고 있으며 중국 전통 문화에서도 비교적 보편적인 격세 양육 상황이 있음을 반영한다. 동시에 0~3세 영유아의 경우 부모와 밀접한 애착관계가 있고 적응력이 떨어지기 때문에 가정 내 돌봄을 선호하는 경향이 있다. 3세 영유아의 경우 가정은 여전히 돌봄과 교육의 주요 장소이다. 현재 보육시장에서 보육기관의 질이 들쭉날쭉한 것은 부모가 영유아 보육서비스를 선택하지 않는 또 다른 중요한 이유이며, 24.01%의 가정이 교원서비스의 질이 너무 나쁘기 때문이며, 18.65%의 가정은 보육기관의 물질적 시설이 열악하다고 생각하여 부모가 3세 미만의 영유아를 기관에 보내 양육하는 것을 불안하게 여기고 있다. 또 23.92%는 보육기관 요금이 너무 비싸서, 7.76%는 보육기관 문턱이 높아서, 15.6%는 교통이 불편해서 자녀 보육을 선택하지 않았다.

가정에 3~6세 아동이 있지만 보육서비스를 선택하지 않은 가장 큰 이유는 유치원 교사의 서비스 질이 36.17%로 낮기 때문이고, 두 번째 이유는 가족 구성원이 3~6세 아동에게 더 나은 돌봄을 제공할 수 있기 때문(23.10%)이다. 기타 이유로는 21.28%의 가정이 유치원의 하드웨어 시설이 열악하다고 생각하고, 16.11%의 가정이 유치원의 보육료가 비싸다고 생각하고, 8.81%가 유치원의 문턱이 높아 유치원에 들어갈 수 없다고 응답하여 일부 유동아동의 보육의 어려움을 반영하거나 일부 사립 유치원의 입학 기준이 너무 높아 유아의 입학을 제한하기 때문이다. 또, 12.77%는 교통이 불편해 아이를 유치원에 보내지 않고 있다.

요컨대, 현재 영유아 돌봄은 여전히 가족 위주이며, 조부모의 도움을 받아 격세지 관리를 제공하는 경우가 많아 중국 영유아 돌봄의 두드러진 특징을 이루고 있다. 초기 아동 돌봄 서비스의 사회화가 발전하고 기관 보육 서비스가 기본적으로 보편화되었지만 3세 미만 영유아에 대한 기관 보육의 획득성, 부담성 및 편의성을 개선해야 한다. 중국은 아직 체계적인 영유아 및 조기 아동 돌봄 서비스를 위한 보육 및 보육 사회 서비스 시스템을 구축하지 못했으며, 보육 및 보육 서비스 기관을 적극적으로 개발하고 보육 및 보육 서비스의 품질을 개선하여 사회적 보육 및 가족 돌봄 서비스가 대체 및 보완 효과를 형성할 필요가 있다. 동시에 탁아 보육 서비스의 보편화 발전을 적극 추진하고, 다양한 계층의 탁아 보육 서비스에 대한 다양하고 차별적인 구체적인 요구를 충족시키며, 사회 계층 격차와 도농 지역 격차로 인한 돌봄 서비스 불평등을 줄이고, 나아가 취약 가정에 무료 또는 저비용의 사회화 돌봄 서비스를 제공하여 영유아 돌봄과 가족 발전의 어려움을 완화해야 한다.

## 3. 중국의 영유아 보육돌봄서비스 체계 건설에 관한 고찰

가족 정책은 사회 정책의 전체 시스템에서 점점 더 중시되고 있다. 가족 정책은 다양한 콘텐츠와 유형을 포함하는 다양하고 풍부한 도구 키트이다. 그 중 보육 및 보육 정책은 가족 정책의 중요한 부분을 구성한다. 유럽 국가, 특히 스웨덴, 덴마크, 노르웨이와 같은 북유럽 국가에서는 미취학 아동의 공공 보육에 대한 풍부한 실천이 있다. 미국도 어린이 보육에 대한 '어린이 돌봄에 대한 세액공제'를 도입했다. 저출산 국가인 일본은 금세기 들어 영유아 보육과 교육을 강화하는 다양한 시설을 만드는 등 출산을 장려하는 사회정책을 폈다. 대만도 미취학 아동 탁아 및 탁아, 주로 '유치교육법'에 따라 4~6세 유아에게 유치 교육을 제공하고, '아동 및 소년 복지법'에 따라 1개월에서 6세 미만의 영유아 및 아동을 유치하여 금세기 동안 대만 지역은 점차 유치 교육과 탁아 서비스의 상호 통합을 촉진하고 있다. 위의 보육 및 보육 서비스에 대한 관련 정책과 실천은 중국의 보육 및 보육 발전에 좋은 참고 자료를 제공한다.

개혁개방 이후 중국의 영유아 돌봄 사회서비스 시스템 구축은 상대적으로 미흡했다. 계획 경제 시스템에서 도시 부서의 영유아 돌봄은 단위 시스템에서 단위 조직에 의해 완성된다. 개혁개방과 기업의 시장화 이후 영유아 돌봄은 가정으로 돌아왔고, 가정은 영유아 돌봄 서비스에 기본적이고 주체적인 역할을 했다. 시장화와 여성 고용의 발달, 출산율 감소, 인구 이동 및 유동성의 증가로 가족의 기능이 점점 약화되고 영유아 돌봄의 가족 어려움이 점점 더 두드러지고 영유아 돌봄과 여성 발전의 충돌이 점점 더 두드러지고 있다. 가정의 영유아를 돌보는 것은 엄청난 스트레스에 부딪히고 다양한 사회화 및 시장화된 보육 메커니즘이 발전했지만 사회화된 보육 서비스의 공급은 도시와 농촌 주민들의 증가하는 보육 및 보육 서비스의 요구를 충족시키지 못했다. 따라서 인구구조 변동의 맥락에서 '1로1소' 인구서비스 체계 구축이 날로 중요해지고 있으며, 저출산 사회에서는 '1소' 문제의 영유아 탁아서비스 체계 구축을 강화해야 하며, 향후 5~10년 내에 영유아 돌봄의 사회서비스 체계가 더욱 충분히 발전할 것이다.

### （1）보편적 보육 및 보육 서비스 체계 건설

영유아 보육 서비스는 영유아 돌봄과 교육의 두 가지 의미를 포함한다. 의무교육 단계의 교육투자에 비해 국가공공서비스 구축은 미취학 아동의 조기교육에 대한 투자를 확대해야 하며, 연구에 따르면 아동의 조기교육에 대한 투자는 장기적인 이익이 있다. 또한 모자보건과 영유아보건의 경우 영유아 조기돌봄에 대한 투자를 확대해야 하며, 출산건강과 모자보건 공공서비스를 강화할 필요가 있을 뿐만 아니라 출생 후 1개월 이후의 건강보건을 보건의료 공공투자의 중점 내용으로 삼아야 한다. 영유아의 영양과 건강상태는 또한 어린이의 인식과 장기적인 발달에 상당한 영향을 미친다.

현재 일부 공공 투자는 영유아 보육 서비스에 관련되어 있지만 현재 중국의 영유아 돌봄은 주로 가족의 책임이며 공공 서비스 시스템에 들어가지 않고 영유아 돌봄과 보육은 국가 인구 서비스 시스템의 상대적으로 취약한 부분이 되었다. 취학 전 탁아 단계는 의무교육 범위에 포함되지 않으며 신생아 건강 관리 프로그램에도 기본적으로 탁아 서비스 준비가 포함되지 않는다. 공공서비스 시스템에서 영유아 보육서비스의 공급이 상대적으로 미약하기 때문에 도시와 농촌 주민들의 가정은 영유아 돌봄에 대한 압박을 깊이 느끼고 있어 출산비용이 높고 인구의 출산행태가 제한되고 있다.

동시에 보육 서비스는 여성의 고용과 발전, 가족 및 업무 갈등 조정, 남녀 평등 촉진, 가족 발전 능력 및 생활 복지 향상에 의미가 있다. 보육 및 보육은 또한 영유아 교육과 건강에 대한 인적 자본 투자를 구성하며 국가의 장기적인 발전에 지속적인 외부 영향을 미친다. 영유아의 건강과 교육에 대한 통합 투자는 명백한 공공 이익이 있으므로 보육 및 보육에 대한 공공 서비스 공급을 강화하고 영유아 보육 서비스 시스템 구축은 보다 포괄적인 접근 방식을 채택해야 한다.

현재 보육 및 보육 사회 서비스의 공급은 그룹 간, 도시와 농촌 간, 지역사회 간에 명백한 불균형이 있다. 예를 들어, 시장 지향적인 탁아 및 유치원의 발전은 탁아 및 유치원의 공급 불균형을 심화시켰고, 교육 수준이 낮고 소득 수준이 낮은 그룹은 탁아 서비스가 더 필요하며, 상대적으로 가난한 사람들의 생활 공동체에서 가정은 탁아 및 유치원에 대한 수요가 더 높지만 탁아 및 유치원의 서비스 공급 수준과 서비스 품질은 상대적으로 낮다. 따라서 보편적 보육서비스의 시행은 보육서비스에 대한 취약계층의 접근성과 지불성을 높이고 가정생활 부담을 줄일 수 있다. 보육 및 보육 서비스의 차등화가 강화되고 고착화되면 사회적 불평등이 강화되어 개인의 생명 발달 초기 사회 분화를 가져오고, 생명 발달 초기 보육 및 보육 불평등은 개인의 장기적인 생명 과정에서 더 심각한 사회 분화를 형성한다. 보육 및 보육 서비스의 보편적 발전은 사회 발전의 평등한 목표 달성을 촉진하는 데 긍정적인 영향을 미친다.

도시와 농촌 사이에는 다양한 경제적 생산 방법과 생활 형태가 있으며, 이는 사회적 보육 및 보육 서비스에 대한 도시와 농촌 간의 불일치로 이어진다. 농촌 지역은 농업 생산이 지배적이며 생산 및 생활 방식이 더 유연하여 가족이 영유아를 돌보는 일을 맡을 수 있으며 도시의 현대화된 대규모 생산의 발전은 영유아를 돌보는 것을 점점 더 어렵게 만든다. 사회기관의 보육서비스 자체는 도시화 과정의 내생적 결과이며, 이러한 의미에서 도시의 보육서비스 공급은 농촌지역보다 우수하지만 도시민의 보육서비스 수요는 더욱 두드러진다. 도시화가 농촌 생활에 침투함에 따라 농촌 사회에서도 사회화된 보육 및 보육 서비스를 개발해야 한다.

실제로 도시 내에서도 도시와 농촌의 차이가 존재한다. 법에 따르면 이동아동은 의무교육 단계에서 이미 유입된 도시의 공립학교에 입학할 수 있지만 영유아기와 취학 전 시기는 의무교육 단계가 아니어서 거부감이 더 강하며, 취학 전 이동아동이 필요한 탁아 및 보육 서비스를 받지 못하면 이동 여성의 취업과 발달도 제한된다. 실제로 많은 이동 여성과 아동은 보육 및 보육의 어려움으로 인해 조부모가 농촌에서 영유아를 돌보는 가족 분리 방식을 채택해야 하거나 아동 엄마가 도시 생활의 비용을 줄이기 위해 농촌으로 돌아가야 하며, 아동의 귀향은 종종 어머니의 공동 귀향을 더 많이 이끈다. 이 모든 것이 어린이와 여성의 발달에 대한 피해를 더욱 악화시켰다. 도시의 유동인구 가정도 보육서비스에 대한 필요성이 절실하며, 보편적 보육시설을 건설할 때 거주지를 기반으로 모든 주민에게 서비스를 제공해야 한다. 보편적 보육 서비스는 도시와 농촌의 모든 주민, 도시의 모든 거주 인구로 확장되어야 한다.

### （2）영유아 돌봄서비스의 질 개선

보육 및 보육 기관의 하드웨어 시설, 교사, 서비스 및 관리의 품질을 향상시키는 것은 보육 기관 건설에 대한 가족의 주요 요구이다. 가정에서 보육을 선택하지 않는 가장 큰 이유는 여전히 보육기관의 질이 좋지 않기 때문이다. 따라서 영유아 돌봄의 두드러진 문제는 보육 및 보육 서비스의 품질이 도시와 농촌 주민들의 증가하는 보육 및 보육 서비스에 대한 수요를 충족시키지 못한다는 것이다. 영유아 탁아 서비스의 경우 공급 부족이라기보다는 양질의 탁아 서비스 공급 부족에 가깝다.

영유아 보육기관이 더욱 전문화되고 서비스의 질이 향상되고 가정이 경제적으로 감당할 수 있다면 부모는 기꺼이 영유아를 보육기관에 넣고 기관돌봄과 가족돌봄의 결합을 통해 영유아의 발전과 가족자신의 발전을 더욱 촉진할 것이다. 따라서 영유아 보육 서비스 시스템 구축을 강화하는 초점은 보다 전문적인 보육 서비스 기관을 설립하여 보육 서비스의 품질을 향상시키는 것이다.

보육 및 보육 서비스의 품질을 향상시키기 위해서는 다음 네 가지를 전문화할 필요가 있다. 첫째, 기준을 강화하여 서비스 품질을 향상시킬 필요가 있으며 보육 및 보육 서비스의 표준화에 주의를 기울여야 한다. 보육기관 건설은 현장시설, 건강기준, 간호기준, 안전기준, 관리기준 등 일정한 기본기준을 충족해야 하며, 현재 국가위생건강위원회도 보육 및 보육서비스 기준 수립을 주관하고 있다. 동시에 보육 및 보육 기관의 산업 표준 및 규범 제정을 가속화하고 보육 및 보육 서비스 내용, 교사 배치, 보건, 안전 시설 배치, 장소 및 기타 접근 표준 및 조건을 합리적으로 설계하고 보육 및 보육 시장 환경을 정화해야 한다.

둘째, 보육 및 보육 서비스 전문 인력의 훈련을 강화하고 보육 교사의 역량 향상에 중점을 둔다. 보육 및 보육 서비스 시스템의 구축에는 많은 전문 보육사와 보호 교사가 필요하며, 이는 관련 전문 직업 훈련을 수행하고 직업 자격 평가를 구현하며 보육 서비스 산업 규범을 명확히 해야 한다.

셋째, 보육 및 보육 서비스 기관에 대한 감독 및 평가를 강화한다. 보건 및 건강 관리 부서, 교육 부서, 안전 부서 등은 책임에 따라 보육 및 보육 서비스 주체의 운영 규범에 대한 평가, 검사, 감독 및 지도를 수행하고 행정 및 법적 수단을 통해 숨겨진 위험을 피하고 산업 질서를 유지해야 한다. 유치원에 대한 감독 및 평가 과정에서 정부와 제3부처의 긴밀한 협력을 통해 독립적인 사회단체 및 산업협회에 평가 및 검사를 위탁하여 유치원 서비스 산업의 자체적이고 질서 있는 관리와 사회 참여 관리를 실현할 수 있다.

넷째, 기술적 수단을 통해 고품질의 고효율 서비스를 제공한다. 과학 기술의 발전과 정보 기술의 발전으로 빅 데이터를 사용하여 보육 및 보육의 정확한 서비스를 제공하고 가정과 학교의 상호 작용을 강화하여 보육 서비스가 가정과 영유아의 발전 요구를 더 잘 충족시킬 수 있다.

### （3）중국 도농 영유아돌봄서비스의 다양한 모델을 모색

중국의 보육 및 보육 서비스 발전의 기본 상황은 도시와 농촌, 사회 계층 및 도시 공간이 다른 풀뿌리 커뮤니티에서 보육 및 보육 서비스 수준과 사람들의 요구가 다양하다는 것이다. 따라서 보육 및 보육 서비스의 발전은 사람들의 요구를 기반으로 보다 다양한 서비스 모델을 개발해야 한다.

앤더슨의 복지 국가의 기본 유형에 따라 보육 및 보육 서비스의 건설 모델은 북유럽 국가의 보편적 공공 서비스 모델, 남유럽 국가의 보다 시장화된 자유 시장 모델, 독일로 대표되는 법인 사회주의 모델 등 다양한 유형으로 나눌 수 있다. 다양한 복지 시스템 모델에 따른 보육 및 보육 서비스의 개념, 서비스 프로젝트의 설립, 주도적인 서비스 기관의 성격(공립 또는 사립), 보육 및 보육 서비스의 규범, 관련 재정 메커니즘 지원, 보육 및 보육 사업과 산업 관련 정책 등이 모두 다르다. 예를 들어, 일부 국가에서는 보육 서비스를 위탁하여 보육에 대한 세금 감면 및 교육 보조금을 채택하고 있으며, 일부는 아동 돌봄 및 교육 발전에 대한 일반적인 공공 서비스를 제공한다.

중국의 보육 및 보육 사회 서비스 시스템 구축은 다양한 국가의 복지 시스템과 사회 정책의 경험을 배우고 자체 문화적 전통과 제도적 특성을 기반으로 국가 재정 능력과 대중의 요구를 결합하여 중국 특색의 발전 모델을 탐색하고 실천해야 한다. 중국의 도시 및 농촌 보육 및 보육 서비스 시스템 구축은 위에서 아래로 거시적인 제도적 프레임워크 계획을 수행하는 것 외에도 사람들의 특정 요구를 기반으로 아래에서 위로 시범 및 실천을 수행해야 한다. 중국의 도시와 농촌 지역의 보육 및 보육 서비스는 조건이 다르기 때문에 다른 모델을 가져야 한다. 개발 과정에서 우리는 국내외 보육 서비스의 효과적인 경험을 배우고 지역 탐색 관행을 기반으로 지속적으로 요약해야 한다. 예를 들어, 일부 도시(예: 난퉁)는 중앙 보육 기관에 의해 주도되며, 중앙 기관과 다양한 서비스 네트워크가 유아 보육 연합체를 구성하며, 일부 기업은 노동조합에 보육원을 설립한다. 다양한 풀뿌리 커뮤니티 보육 서비스의 유연하고 다양한 탐색은 풀뿌리 관행에서 중국 특색의 보육 및 보육 서비스 시스템 구축을 탐색하고 사람들의 요구를 더 잘 충족시키는 데 도움이 될 것이다.

### （4）복지 다원주의와 사회 거버넌스

영유아와 그 가족의 긴밀한 애착과 경제적 연결로 인해 현재와 미래의 가정은 여전히 보육 및 보육 서비스의 기초이다. 사회가 변화함에 따라 가족 자체가 변화하고 국가와 시장의 힘이 가정에 침투하여 가족의 보육 및 보육 능력이 점점 부족해지고 있으므로 가족 정책을 공공 정책의 중요한 영역으로 삼아야 한다. 구체적으로는 보육 및 보육 사회 서비스의 발전을 통해 가족의 역량을 강화하고 영유아 돌봄 및 양육 책임의 사회화를 도와야 한다.

도시와 농촌 주민들의 영유아 보육 서비스에 대한 요구를 더 잘 충족시키기 위해서는 복지 다원주의적 사고를 채택하여 가족 정책을 개선하고 영유아 보육 서비스를 개발해야 한다. 복지다원주의는 국가와 사회다원세력의 공동투자를 강조하는데, 이는 정부의 재정투자를 강화하고 정부가 건설한 보육 및 보육사업을 발전시킬 뿐만 아니라 사회기구와 시장화된 보육서비스 투자를 적극 동원해야 하며, 공익적인 지역사회 보육기금의 적립과 투입, 보육 및 보육서비스 산업의 발전을 장려해야 한다. 다원적 투자 시스템 외에도 보육 및 보육 서비스의 개발 및 운영은 공공 건설 및 민간, 공공 민간 및 기타 운영 모델과 같은 다양한 유연한 민관 파트너십 및 협력 모델을 채택할 수 있다. 다양한 투자와 협력은 더 넓은 범위의 자원을 확보하는 데 도움이 된다. 보육 및 보육 기관 및 사회 서비스 시스템의 구축은 사회적 수요의 격차가 크기 때문에 개발의 여지가 많고 개선이 필요하다.

탁아 보육 서비스 시스템의 구축은 국가와 사회 역량의 다양한 투입, 협력 운영의 추진이 필요할 뿐만 아니라, 더욱 거버넌스 전환을 통해 정부 주도, 사회 건설 및 시장 메커니즘이 협동하는 사회 거버넌스 모델을 구축하고, 서로 다른 행동과 이익 주체가 유기적으로 조정되고 표준화된 탁아 보육 서비스의 전체 구조를 구축해야 한다.

보육 및 보육 서비스의 발전에서 정부 주도의 역할을 중시하고 관련 공공 예산을 시행하며 정부 재정 보조금, 정부 구매 서비스 및 세제 혜택을 통해 사회 및 시장 역량을 육성, 지도 및 지원하여 영유아 보육 및 보육 서비스에 투자해야 한다. 보육 및 보육 서비스의 발전은 교육부와 보건 위원회의 모자 및 유아사를 포함하여 다양한 기능 부서의 참여가 필요하며 관리 시스템의 통합과 여러 부서의 조정이 필요하다. 정부 주도는 또한 기관 운영 및 서비스 공급의 표준화 및 표준화를 강화하고 관련 분야의 입법 건설을 촉진하는 것으로 나타난다.

보육 및 보육 사회 서비스 시스템의 건설은 풍부하고 강력한 사회 건설과 불가분의 관계이다. 보육 및 보육 서비스 시스템은 도시 및 농촌 주민들의 생활 커뮤니티를 기반으로 하며 특히 지역 사회 발전과 주민 참여에 의존해야 한다. 사람들의 요구는 보육 서비스의 구체적인 실천의 기초이며 보육 서비스의 성공 여부를 판단하는 기준이기도 하다. 여성 연맹과 같은 중추 사회 조직은 보육 및 보육 서비스 시스템 구축을 촉진하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 동시에 탁아 및 보육 서비스의 발전은 취학 전 영유아 학습 그룹, 조기 교육 프로젝트 등과 같은 풍부한 전문 사회 조직의 건설과 유아 간호 자원 봉사자 및 전문 사회 복지 인력의 참여 및 해당 전문 협회의 발전이 필요하며 예를 들어 베이징시는 최근 영유아 간호 서비스 전문 위원회를 설립하여 좋은 사례를 남기고 있다. 전문 협회의 건설은 사회 각계각층의 힘을 단결하고 결집하며 고품질 보육 서비스의 발전을 촉진하는 데 도움이 된다.

보육 및 보육 사회 서비스 시스템의 구축은 시장 메커니즘의 역할을 적극적으로 수행해야 한다. 보육 서비스의 일부 부분은 시장화 및 산업화 가치가 있으므로 적극적으로 시장 역할을 수행하고 사회적 자본의 다양한 투자를 유치해야 한다. 이 과정에서 유치원 산업에 대한 투자 정책, 세금 관리 및 산업 감독이 필요하다. 동시에 충분한 시장 메커니즘은 공공 부문의 서비스 효율성을 향상시키고 자원 할당을 지속적으로 최적화하며 서비스 품질을 개선하고 새로운 공공 관리의 효과를 발휘할 수 있다. 사회주의 시장경제 체제의 맥락에서 시장 메커니즘은 보육 및 보육 서비스의 거버넌스 메커니즘을 촉진하는 중요한 기둥이 되어야 한다.

요컨대 보육 및 보육 정책은 가족 정책 시스템의 중요한 부분이다. 저출산 사회의 기본 배경에서 영유아 및 미취학 아동의 보육 및 보육 서비스를 개선하기 위한 전반적인 사회 서비스 시스템을 구축하고, 출산 지원 서비스를 강화하고, 여성과 아동의 발전을 촉진하고, 여성의 가정과 업무의 좋은 균형을 실현하고, 가족의 생활 복지를 증진할 필요가 있다.동시에 영유아의 건강과 교육에 대한 지속적인 투자를 통해 미래 세대의 발전과 국가의 지속 가능한 발전을 위한 역량 구축을 지원해야 한다.중국의 보육 및 보육 서비스 시스템 구축은 현지 상황에 맞게 조치를 취하고 품질을 중시하며 정부 주도, 사회 건설 및 시장 메커니즘의 조정 관리를 충분히 발휘하고 보다 보편적이고 중국의 국가 특성에 부합하는 발전 모델을 실현하여 다양한 가정의 영유아 보육 서비스의 다양성과 차별성에 대한 요구를 충족시켜야 한다.

# **참고문헌**

国务院新闻办公室． 第七次全国人口普查主要数据结果新闻发布会答记者问 ［EB/OL］．(2021－05－11)

FRANCESCO C.B．Europe and its fertility: from low to lowest low［J］． National Institute Economic Review，2005，194 (1): 56－73．

吴帆.第二次人口转变背景下的中国家庭变迁及政策思考［J］.广东社会科学，2012,（2）.

1. 孟宪范.家庭:百年来的三次冲击及我们的选择［J］.清华大学学报（哲学社会科学版），2008，
2. 吴帆.家庭生命周期结构:一个理论框架和基于CHNS的实证［J］.学术研究，2012,（9）

彭希哲，胡湛.当代中国家庭变迁与家庭政策重构［J］.中国社会科学，2015,（12）

吴小英.公共政策中的家庭定位［J］.学术研究,2012,（9）.

郑功成.面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议［J］.社会保障评论，2021，（1）

张秀兰，徐月宾. 建构 中 国 的发展型家庭政策 [J]. 中 国社会科学，2003 ,（6）.

Dey，I.& F. Wasoff. Family Policy[M]. London: Routledge, 2013.

韩央迪.家庭主义、去家庭化和再家庭化:福利国家家庭政策的发展脉络与政策意涵[J].南京师大学报（社会科学版）， 2014,（6）.

杨菊华.生育支持与生育支持政策:基本意涵与未来取向[J]. 山东社会科学，2019, （10）.

胡湛，彭希哲：中国当代家庭户变动的趋势分析——基于人口普查数据的考察[J].社会学研究，2014

蒙克.“就业一生育”关系转变和双薪型家庭政策的兴起[J].社会学研究，2017,（5）.

杨琼.英国儿童福利研究:历史、现状与理论阐释[D].北京：中国人民大学，2020.

彭希哲，胡湛.当代中国家庭变迁与家庭政策重构［J］.中国社会科学，2015,（12）.

杨菊华，杜声红.部分国家生育支持政策及其对中国的启示[J].探索，2017,（2）.

吴帆.欧洲家庭政策与生育率变化——兼论中国低生育率陷阱的风险[J].社会学研究，2016,（1）.

朱荟，陆杰华.现金补贴抑或托幼服务? 欧洲家庭政策的生育效应探析[J].社会,2021,（3）.

1. 鲁全.中国的家庭结构变迁与家庭生育支持政策研究.2021

姚建平.儿童现金转移支付模式:国际比较与路径选择[J].社会保障评论，2020，（4）.

谢琼.中国儿童福利服务的政社合作:实践、反思与重构[J].社会保障评论，2020，（2）.

陈卫. 中国的低生育率与三孩政策-基于第七次全国人口普查数据的分析. 2021

王晓峰、全龙杰：《少子化与经济增长：日本难题与中国镜鉴》，《当代经济研究》，2020年第5期

《国新办举行 2021 年国民经济运行情况新闻发布会图文实录》，[http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/wqf- bh/47673/47722/wz47724/Document/1718964/1718964.htm](http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/wqf-%20bh/47673/47722/wz47724/Document/1718964/1718964.htm)

Aldous， J.， Dumon， W. A. & Johnson， K.. The politics and programs of family policy： United States and European Perspectives ［M］. Leuven： Leuven University Press， 1980.

Hantrais， L. & Marie-Thérèse Letablier. Families and Family Policies in Europe［M］. London and New York： Longman， 1996

Zimmerman， S.. Understanding family policy： theoretical approaches ［M］. California and England： Sage Publications， 1988.

刘继同 . 当代中国婚姻家庭政策历史经验、结构特征、严峻挑战与发展方向［J］. 人文杂志，2018（4）：100-113.

邝利芬，程同顺 . “全面二孩”生育政策下女性基本权利的保障——基于性别公正的视角［J］. 天津行政学院学报，2016（4）：63-68

1. 和建花 . 关于 3 岁以下托幼公共服务理念的再思考——跨学界视野与跨学界对话［J］. 学前教育研究，2017（7）：3-10.

王晓峰、全龙杰：《少子化与经济增长：日本难题与中国镜鉴》，《当代经济研究》，2020年第5期

《国新办举行优化生育政策促进人口长期均衡发展新闻发布会图文实录》，http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/ wqfbh/44687/46355/wz46357/Document/1709111/1709111.htm

1. 洪秀敏、刘倩倩 ：《三种典型福利国家婴幼儿照护家庭友好政策的国际经验与启示》，《中国教育学刊》，2021 年第2期
2. 高传胜：《社会企业的包容性治理功用及其发挥条件探讨》，《中国行政管理》，2015年第3期

《国新办举行优化生育政策促进人口长期均衡发展新闻发布会图文实录》，http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/ wqfbh/44687/46355/wz46357/Document/1709111/1709111.htm

江夏：《OECD 国家儿童早期照顾政策取向差异及其对中国的启示》，《学前教育研究》，2021年第5期

肖子华：《日本托育情况及育儿支持制度的启示》，《人口与健康》，2020 年第9期；和建花：《部分发达国家0-3 岁托幼公共服务经验及启示》，《中华女子学院学报》，2018 年第5期

张倩：《英国怎么办学前教育》，《财经》，2017年第30期

马瑜骏：《发展高质量家庭式托育服务：国际经验及启示》，《社会建设》，2021年第6期

高传胜,王雅楠.少儿家庭支持，何以可为？——严峻的人口形势下少儿家庭政策建设再探讨[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022,43(05):67-80+2

1. 《人民日报社论：牢牢把握高质量发展这个根本要求》，《人民日报》，2017年12月21日

LESTHAEGHE R. The unfolding story of the second demographic transition[J]. Population and development review, 2010,36(2);211-251.

BALBO N.,BILLARI F.,MILLS M.,Fertility in advanced societies: a review of research[J]. European Journal of Population, 2013,29(1);1-38.

吴帆．生育意愿研究：理论与实证[J]．社会学研究，2020(4):218-246．

张本波，魏义方．人口政策与托育服务资源配置：进展、问题与建议[J]．宏观经济管理，2019(4):36-41.

杨菊华．健全托幼服务，推动女性工作与家庭平衡[J]．妇女研究论丛，2016(2):11-14.

BUDIG M., ENGLAND P. The wage penalty for motherhood[J]. American sociological review,2001,66(2):204-225.

张川川．子女数量对已婚女性劳动供给和工资的影响[J]．人口与经济，2011(5):29-35.．

杨菊华． “性别—母职双重赋税”与劳动力市场参与的性别差异[J]．人口研究，2019(1): 36-51.

杜凤莲，张胤钰，董晓媛．儿童照料方式对中国城镇女性劳动参与率的影响[J]．世界经济文汇，2018(3):1-19.

任远，韦丰．婴幼儿机构托育对女性劳动参与的影响[Z]．工作论文,2021．

FRIEDMAN S.,GREENHAUS J., Work and family: allies or enemies? What happens when business professionals confront life choices[J]. Oxford：Oxford University Press，2000.

YERKES M.,JOVORNIK J. Creating capabilities : childcare policies in comparative perspective[J]. Journal of European Social Policy,2018,29(4):529-544.

HECKMAN J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children[J]. Science,2006,312(5782), 1900-1902.

岳爱，蔡建华，白钰，汤蕾，史耀疆，罗仁福，罗斯高．中国农村贫困地区 0~3岁婴幼儿面临的挑战及可能的解决方案[J]．华东师范大学学报：教育科学版,2019(3):1-16.

HECKMAN J., PINTO R., SAVELYEV P. Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes[J]. American economic review,2013,103(6):2052-2086.

任远.完善家庭政策和加强托育托幼服务体系建设[J]. 山东女子学院学报.2022(2);162.

1. 国务院新闻办公室． 第七次全国人口普查主要数据结果新闻发布会答记者问 ［EB/OL］． ( 2021－05－11) [↑](#footnote-ref-1)
2. FRANCESCO C.B．Europe and its fertility: from low to lowest low［J］． National Institute Economic Review，2005，194 (1) : 56－73． [↑](#footnote-ref-2)
3. 吴帆.第二次人口转变背景下的中国家庭变迁及政策思考［J］.广东社会科学，2012,（2）. [↑](#footnote-ref-3)
4. 孟宪范.家庭:百年来的三次冲击及我们的选择［J］.清华大学学报（哲学社会科学版），2008， [↑](#footnote-ref-4)
5. 吴帆.家庭生命周期结构:一个理论框架和基于CHNS的实证［J］.学术研究，2012,（9）. [↑](#footnote-ref-5)
6. 彭希哲，胡湛.当代中国家庭变迁与家庭政策重构［J］.中国社会科学，2015,（12）. [↑](#footnote-ref-6)
7. 吴小英.公共政策中的家庭定位［J］.学术研究,2012,（9）. [↑](#footnote-ref-7)
8. 郑功成.面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议［J］.社会保障评论，2021，（1） [↑](#footnote-ref-8)
9. 张秀兰，徐月宾. 建构 中 国 的发展型家庭政策 [J]. 中 国社会科学，2003 ,（6）. [↑](#footnote-ref-9)
10. Dey，I.& F. Wasoff. Family Policy[M]. London: Routledge, 2013. [↑](#footnote-ref-10)
11. 韩央迪.家庭主义、去家庭化和再家庭化:福利国家家庭政策的发展脉络与政策意涵[J].南京师大学报（社会科学版）， 2014,（6）. [↑](#footnote-ref-11)
12. 杨菊华.生育支持与生育支持政策:基本意涵与未来取向[J]. 山东社会科学，2019, （10）. [↑](#footnote-ref-12)
13. 胡湛，彭希哲：中国当代家庭户变动的趋势分析——基于人口普查数据的考察[J].社会学研究，2014 [↑](#footnote-ref-13)
14. 蒙克.“就业一生育”关系转变和双薪型家庭政策的兴起[J].社会学研究，2017,（5）. [↑](#footnote-ref-14)
15. 杨琼.英国儿童福利研究:历史、现状与理论阐释[D].北京：中国人民大学，2020. [↑](#footnote-ref-15)
16. 彭希哲，胡湛.当代中国家庭变迁与家庭政策重构［J］.中国社会科学，2015,（12）. [↑](#footnote-ref-16)
17. 杨菊华，杜声红.部分国家生育支持政策及其对中国的启示[J].探索，2017,（2）. [↑](#footnote-ref-17)
18. 吴帆.欧洲家庭政策与生育率变化——兼论中国低生育率陷阱的风险[J].社会学研究，2016,（1）. [↑](#footnote-ref-18)
19. 朱荟，陆杰华.现金补贴抑或托幼服务? 欧洲家庭政策的生育效应探析[J].社会,2021,（3）. [↑](#footnote-ref-19)
20. 鲁全.中国的家庭结构变迁与家庭生育支持政策研究.2021 [↑](#footnote-ref-20)
21. 王晓峰、全龙杰：《少子化与经济增长：日本难题与中国镜鉴》，《当代经济研究》，2020年第5期 [↑](#footnote-ref-21)
22. 《国新办举行 2021 年国民经济运行情况新闻发布会图文实录》，http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/wqf- bh/47673/47722/wz47724/Document/1718964/1718964.htm [↑](#footnote-ref-22)
23. 王晓峰、全龙杰：《少子化与经济增长：日本难题与中国镜鉴》，《当代经济研究》，2020年第5期 [↑](#footnote-ref-23)
24. Aldous， J.， Dumon， W. A. & Johnson， K.. The politics and programs of family policy： United States and European Perspectives ［M］. Leuven： Leuven University Press， 1980. [↑](#footnote-ref-24)
25. Hantrais， L. & Marie-Thérèse Letablier. Families and Family Policies in Europe［M］. London and New York： Longman， 1996 [↑](#footnote-ref-25)
26. Zimmerman， S.. Understanding family policy： theoretical approaches ［M］. California and England： Sage Publications， 1988. [↑](#footnote-ref-26)
27. 刘继同 . 当代中国婚姻家庭政策历史经验、结构特征、严峻挑战与发展方向［J］. 人文杂志，2018（4）：100-113.

    [↑](#footnote-ref-27)
28. 邝利芬，程同顺 . “全面二孩”生育政策下女性基本权利的保障——基于性别公正的视角［J］. 天津行政学院学报，2016（4）：63-68

    [↑](#footnote-ref-28)
29. 和建花 . 关于 3 岁以下托幼公共服务理念的再思考——跨学界视野与跨学界对话［J］. 学前教育研究，2017（7）：3-10. [↑](#footnote-ref-29)
30. 《国新办举行优化生育政策促进人口长期均衡发展新闻发布会图文实录》，http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/ wqfbh/44687/46355/wz46357/Document/1709111/1709111.htm [↑](#footnote-ref-30)
31. 洪秀敏、刘倩倩 ：《三种典型福利国家婴幼儿照护家庭友好政策的国际经验与启示》，《中国教育学刊》，2021 年第2期 [↑](#footnote-ref-31)
32. 高传胜：《社会企业的包容性治理功用及其发挥条件探讨》，《中国行政管理》，2015年第3期 [↑](#footnote-ref-32)
33. 《国新办举行优化生育政策促进人口长期均衡发展新闻发布会图文实录》，http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/ wqfbh/44687/46355/wz46357/Document/1709111/1709111.htm [↑](#footnote-ref-33)
34. 江夏：《OECD 国家儿童早期照顾政策取向差异及其对中国的启示》，《学前教育研究》，2021年第5期 [↑](#footnote-ref-34)
35. 肖子华：《日本托育情况及育儿支持制度的启示》，《人口与健康》，2020 年第9期；和建花：《部分发达国家0-3 岁托幼公共服务经验及启示》，《中华女子学院学报》，2018 年第5期 [↑](#footnote-ref-35)
36. 张倩：《英国怎么办学前教育》，《财经》，2017年第30期 [↑](#footnote-ref-36)
37. 马瑜骏：《发展高质量家庭式托育服务：国际经验及启示》，《社会建设》，2021年第6期 [↑](#footnote-ref-37)
38. 《人民日报社论：牢牢把握高质量发展这个根本要求》，《人民日报》，2017年12月21日 [↑](#footnote-ref-38)
39. 高传胜,王雅楠.少儿家庭支持，何以可为？——严峻的人口形势下少儿家庭政策建设再探讨[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022,43(05):67-80+2 [↑](#footnote-ref-39)
40. LESTHAEGHE R. The unfolding story of the second demographic transition[J]. Population and development review, 2010,36(2);211-251. [↑](#footnote-ref-40)
41. BALBO N.,BILLARI F.,MILLS M.,Fertility in advanced societies: a review of research[J]. European Journal of Population, 2013,29(1);1-38. [↑](#footnote-ref-41)
42. 吴帆．生育意愿研究：理论与实证[J]．社会学研究，2020(4):218-246． [↑](#footnote-ref-42)
43. 张本波，魏义方．人口政策与托育服务资源配置：进展、问题与建议[J]．宏观经济管理，2019(4):36-41. [↑](#footnote-ref-43)
44. 杨菊华．健全托幼服务，推动女性工作与家庭平衡[J]．妇女研究论丛，2016(2):11-14. [↑](#footnote-ref-44)
45. BUDIG M., ENGLAND P. The wage penalty for motherhood[J]. American sociological review,2001,66(2):204-225. [↑](#footnote-ref-45)
46. 张川川．子女数量对已婚女性劳动供给和工资的影响[J]．人口与经济，2011(5):29-35.． [↑](#footnote-ref-46)
47. 杨菊华． “性别—母职双重赋税”与劳动力市场参与的性别差异[J]．人口研究，2019(1): 36-51. [↑](#footnote-ref-47)
48. 杜凤莲，张胤钰，董晓媛．儿童照料方式对中国城镇女性劳动参与率的影响[J]．世界经济文汇，2018(3):1-19. [↑](#footnote-ref-48)
49. 任远，韦丰．婴幼儿机构托育对女性劳动参与的影响[Z]．工作论文,2021． [↑](#footnote-ref-49)
50. FRIEDMAN S.,GREENHAUS J., Work and family: allies or enemies? What happens when business professionals confront life choices[J]. Oxford：Oxford University Press，2000. [↑](#footnote-ref-50)
51. YERKES M.,JOVORNIK J. Creating capabilities : childcare policies in comparative perspective[J]. Journal of European Social Policy,2018,29(4):529-544. [↑](#footnote-ref-51)
52. HECKMAN J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children[J]. Science,2006,312(5782), 1900-1902. [↑](#footnote-ref-52)
53. 岳爱，蔡建华，白钰，汤蕾，史耀疆，罗仁福，罗斯高．中国农村贫困地区 0~3岁婴幼儿面临的挑战及可能的解决方案[J]．华东师范大学学报：教育科学版,2019(3):1-16. [↑](#footnote-ref-53)
54. HECKMAN J., PINTO R., SAVELYEV P. Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes[J]. American economic review,2013,103(6):2052-2086. [↑](#footnote-ref-54)
55. 任远, 完善家庭政策和加强托育托幼服务体系建设.2022. [↑](#footnote-ref-55)