

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제216호 (2013-46) 발행일 : 2013. 11. 22

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

동아시아 국가의 가족 정책 현황과 당면 과제: 한국·중국·일본·싱가포르를 중심으로*

한국·중국·일본·싱가פור는 급속한 경제 성장과 더불어 저출산·고령화라는 인구 구조 변화에 직면하고 있으며 지속 가능한 성장에 걸림돌로 작용할 것으로 우려되고 있음

가족 규모의 축소 및 가구 구조의 변화, 그리고 여성의 경제 활동 참여 증가에도 불구하고 노동 시장과 가정 내에서 여전히 보수적인 문화와 양성 차별적인 요소가 잔존하고 있음

미래 인구 고령화에 대응하고 동북아 지역의 발전을 도모하기 위하여 영유아 보육교육 지원, 일과 가정 생활 양립, 잠재 인력 활용, 재정 확보라는 당면과제를 안고 있음



신윤정
인구정책연구본부 연구위원

1. 서론

- 한국·중국·일본·싱가포르(이하 '동아시아 4개 국가')는 지난 반세기 기간 동안 눈부신 속도의 경제 발전을 이룩하였으며 이러한 발전 과정에서 출산율 하락, 인구 고령화, 가족 구조변화, 가정과 노동 시장에서 여성 역할의 변화 등을 경험하고 있음

○ 동아시아 국가의 저출산 현상은 압축적인 경제 성장, 장시간 및 경직적인 근로 환경, 전통적인 성역할과 연관된 것으로 유럽 국가와는 성격이 다른 이슈에 직면하고 있음

* 본 고의 내용은 OECD 대한민국 정책센터의 2013년도 연구 사업으로 추진 중인 '동아시아국가 가족정책 비교 연구-한국·중국·일본·싱가포르'의 일환으로 마련한 '동아시아 국가 가족 정책 비교 국제회의 ('13. 10. 31)'에서 발표한 내용을 중심으로 작성하였음. 본 고에서 제시한 통계치의 출처 및 상세한 분석 내용은 동 국제회의의 자료집을 참조하기 바람(<https://www.kihasa.re.kr/html/jsp/kihasa/news/event/view.jsp?bid=20&ano=477>)

○ 인구 고령화와 이에 수반하는 사회적인 변화는 동아시아 국가의 지속 가능한 발전에 위협 요인으로 작용할 것으로 우려되고 있어 능동적으로 대처할 필요성이 대두되고 있음

- 동아시아 4개 국가는 역사적인 경험과 유사한 문화를 공유하고 있어 저출산 현황 및 이와 관련한 이슈 그리고 각 국가의 정책 경험을 비교함으로써 동북아 지역의 저출산 · 고령화 문제에 대응 할 수 있는 유용한 정책 대안을 도출하는데 기여할 것으로 보임
- 본 고에서는 OECD Family database의 주요 지표를 중심으로 한국 · 중국 · 일본 · 싱가포르의 가족의 변화, 노동 시장에서 여성의 지위, 가족 정책의 현황을 비교하고 이들 국가의 당면 과제를 논의한 후 향후 정책 과제를 모색하고자 함

2. 동아시아 4개 국가의 경제 발전과 출산율

- 한국 · 일본 · 싱가포르의 1인당 GDP는 1980~1990년대 중반 기간 동안 급속도로 상승하였으며 2013년 현재 한국 US\$ 23,838, 일본 US\$ 39,321, 싱가포르 US\$ 52,918 수준을 보이고 있음(IMF, 2013)

○ 중국의 1인당 GDP는 2013년 현재 US\$ 6,569로 낮은 수준이지만 1995~2008년 기간 동안 8.8%의 연평균 성장률을 보이고 있어 급속하게 경제 규모가 성장하고 있음(OECD, Society at a Glance, Asia/Pacific, 2011)

- 동아시아 4개 국가는 경제 발전 기간 동안 출산 억제를 위한 적극적인 산아 제한 정책을 추진하였다는 특징이 있으며 이 결과 출산율이 급격하게 하락하여 현재 인구 대체수준 이하의 낮은 출산율을 보이고 있음¹⁾

○ 출산율의 감소는 인구 부양비의 감소를 가져와 1990~2010년 기간 동안 일본은 부양비가 0.51% 포인트 감소하였으며, 싱가포르 0.18% 포인트, 한국 0.40% 포인트 증가하여 낮은 증가율을 보이고 있음²⁾

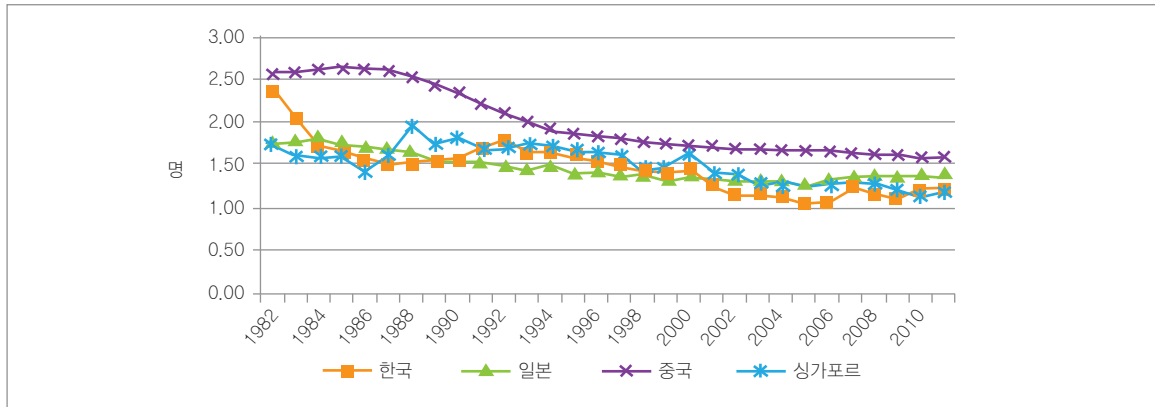
○ 네 국가에서 이상적으로 생각하는 자녀 수는 인구 대체 수준인 2명 내외로 나타나 이들 국가에서 출산율 저하는 자녀관이나 가족관이 변화된 결과가 아니라 이상적인 자녀 수를 현실화하기 어려운 사회경제적 환경 때문이라는 사실을 지적해 주고 있음³⁾

1) 중국은 1978년 이후부터 산아제한정책을 추진하여 왔으며 2013년 11월 15일 제18기 중앙위원회 3차 전체회의에서 한자녀 정책을 완화하여 부모 중 1명만 독자여도 두 자녀를 낳을 것을 허용하게 되었음. 한국은 1962년부터 산아제한정책을 추진하여 왔으며 1990년대 중반에 와서야 인구의 질을 향상하려는 방향으로 정책의 변화를 보였음. 싱가포르는 1966년부터 가족계획사업을 시작하였으며 인구성장률 하락을 기점으로 1987년부터 신인구정책으로 전환하였음. 일본 역시 가족계획사업 시기를 거쳤으며 1987년 1.58 쇼크 이후 출산율 도모하는 정책으로 전환하였음

2) 부양비는 아동과 노인 등 다른 이의 지원에 의존해서 사는 사람 수 대비 스스로 부양하는 사람 수를 나타내는 지표로서 15세 미만 및 65세 이상 인구 대비 15~64세까지 인구 수로 계산함. 이렇게 계산된 부양비는 피부양자 한 명 당 근로연령(15~64세) 인구 수를 나타냄(OECD, Society at a Glance, Asia/Pacific, 2011)

3) 이상 자녀수는 한국 2.43명, 일본 2.67명(OECD, Family database, 2000년 현황), 중국 1.7명('National Survey on Family Planning and Reproductive Health, 2001' 조사 결과), 싱가포르 2.41명('Marriage and Parenthood Survey, 2007' 조사 결과)로 나타났음

[그림 1] 동아시아국가 출산율 변화 추이(1982~2012년)



자료: 한국: National Statistical Office, KOSIS; 중국: World Bank, World Development Indicators online database; 일본: Ministry of Health and Welfare, Vital Statistics of Japan, Japanese Statistics Bureau, The Statistical Handbook of Japan 2009; 싱가포르: Population Trends 2012, Department of Statistics Singapore.

3. 가족 규모 및 가구 구조의 변화

- 동아시아 4개 국가는 경제 발전과 더불어 가족 규모의 축소와 가구 형태의 변화를 경험하고 있고 이러한 변화가 네 국가 모두 동일한 양상으로 수렴화하는 현상이 강하게 나타나고 있음
 - 출산율 하락이 제일 먼저 시작된 일본은 고령화 진전에 따른 가족 구조의 변화된 모습을 보여주고 있으며,
 - 중국은 변화의 시점이 늦게 감지되고 있지만 개방과 경제 성장으로 인한 산업화 및 도시화로의 전환으로 인해 한국, 일본, 싱가포르가 보이고 있는 변화 조짐이 확인되고 있음
- 저출산·고령화가 가장 오랜 기간 동안 진행된 일본에서는 2010년 현재 평균 가구원수가 2.42명으로 한국 2.70명, 중국 3.10명, 싱가포르 3.50명과 비교하여 가장 낮은 수준임

〈표 1〉 동아시아 4개 국가의 가족 구조 변화⁴⁾

구분	연도	부부가구	1인 가구	한부모 가구	기타 가구
한국	1980	59.0	4.8	9.3	26.9
	1990	60.2	9.0	7.8	23.0
	2000	60.5	15.5	7.9	16.1
	2010	52.4	23.9	9.2	14.5
일본	2005	49.5	29.5	8.4	12.1
	2010	55.4	32.4	8.7	3.5
중국	1982	57.6	8.0	14.3	20.1
	1990	64.3	6.3	9.5	19.9
	2000	61.8	8.6	6.4	23.3
	2006	61.6	8.8	6.0	23.6
싱가포르	2000	74.2	8.2	13.3	4.2
	2010	69.8	12.2	13.1	4.9

자료: 한국: Statistics Korea, Population and Housing Census 각 연도; 일본: Population Census 각 연도, 중국: 1982~2000년 자료는 Wang Yuesheng의 Census 분석 결과, 2006년 자료는 Ma Chunhua의 'Family Module, East Asian Socail Survey, 2006' 분석 결과; 싱가포르: Department of Statistics, Census of Population 각 연도

4) '부부가구'는 부부 단독 혹은 미혼자녀가 있는 부부가구, '1인 가구'는 한 가구에 한 사람만 거주하고 있는 가구, '한부모 가구'는 미혼자녀가 있는 모 가구 혹은 부 가구, '기타 가구'는 그 외 유형의 가구로서 조부모, 부부, 손자녀가 거주하고 있는 3세대 가구가 포함됨(OECD, Family database, 2013)

○ 한국 · 일본 · 싱가포르에서 부부와 자녀로 구성된 가구 비중은 감소하고 있으며 독신자 및 노인 가구 증가로 인해 1인 가구 비중이 증가하고 있음

○ 3세대 가구가 포함된 기타 가구의 비중은 현재 중국에서 가장 높은 수준을 보이고 있으며 한국과 일본에서는 감소 경향을 보이고 있음

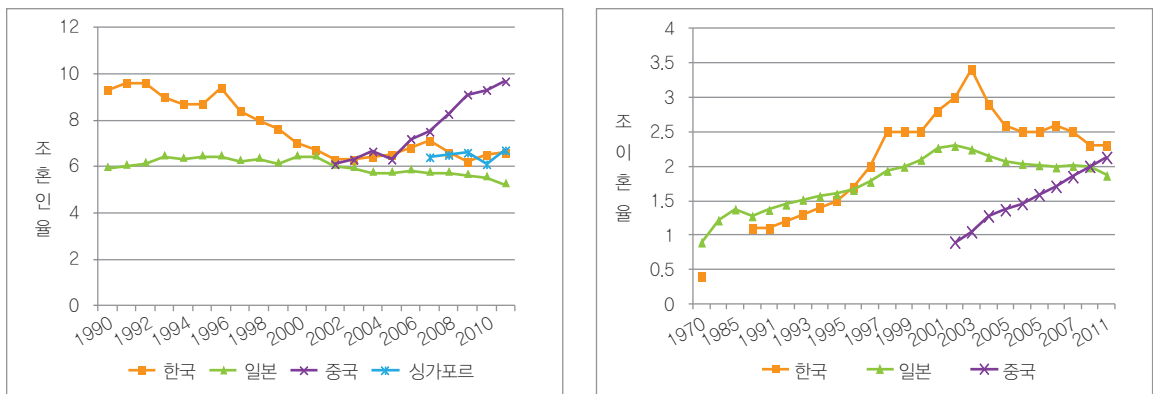
■ 2010년 현재 한국, 일본, 싱가포르에서 초혼 연령은 여성 28~29세, 남성 30~31세로 높게 나타나고 있으며 여성의 초산 연령 역시 약 30대에 달하고 있음

○ 중국은 다른 국가보다는 아직 낮은 수준을 보이고 있어 평균 초혼 연령은 여성 22.8세, 남성 24.7세로 나타나고 있으며, 여성의 초산 연령은 2000년대에 24.2세를 유지하고 있음

■ 한국과 일본에서 조혼인율과 조이혼율은 최근 들어 하락하거나 안정적인 모습을 보이고 있으며, 중국은 두 국가와는 다르게 조혼인율과 조이혼율이 모두 상승하고 있는 모습을 보임

○ 이는 중국의 경제 성장과 연계가 있는 것으로 파악되며 한국과 일본도 1970~1980년대 이혼율이 상승한 바 있음

[그림 2] 동아시아 4개 국가의 조혼인율과 조이혼율 연도별 추이(1970~2011년)



주: 조혼인율은 인구 천명당 혼인 건수를 말하며, 조이혼율은 인구 천명당 이혼 건수를 말함

자료: 한국: Statistics Korea, 'Annual Report on the Vital Statistics' 각 연도; 일본: 국립사회보장인구문제연구소 '인구통계 자료집, 2013'; 중국: Ministry of Civil Affairs, 'China Civil Affairs Statistical Yearbook'; 싱가포르: Department of Statistics Singapore, 'Statistics on Marriage and Divorces, 2011'

4. 노동 시장에서 여성의 지위

■ 1990년대 이후 한국, 일본, 싱가포르의 여성 고용률은 미약한 속도로 증가하고 있으며 2010년 현재 중국과 일본은 약 65% 수준으로 상대적으로 높은 반면, 한국과 싱가포르는 55% 내외로 낮은 수준을 보이고 있음

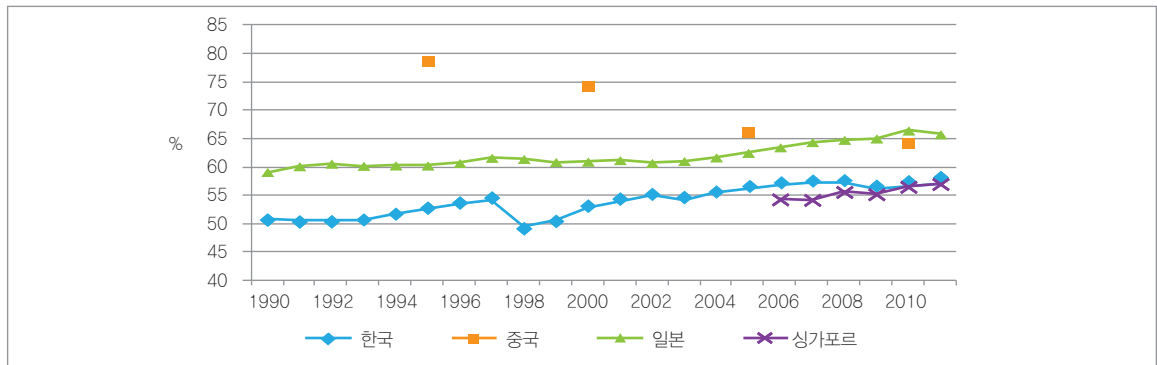
○ 중국과 일본에서 여성 고용률이 상대적으로 높은 이유는 중국은 성별 분업을 지양하는 양성 평등적인 노동 시장 정책을 추진하고 있으며, 일본은 여성에 대한 단시간 근로 제도를 확대하였기 때문임

- 하지만, 최근 들어 중국이 계획 경제에서 시장 경제로 이동하면서 여성 고용률이 하락하고 있는 현상을 보이고 있음

○ 여성 고용률이 증가한 배경에는 일자리 질의 지표라고 할 수 있는 시간제 비중이 높아졌다는 것을 들 수 있는데 이러한 현상은 특히 한국과 일본에서 두드러지게 나타나고 있음

- 전체 여성 고용자 중 시간제 고용자가 차지하는 비중은 2011년 현재 일본 34.8%, 한국 18.5%로서 싱가포르 10.2%, 중국 4.03% 보다 높은 수준임

[그림 3] 동아시아 4개 국가의 여성 고용률 연도별 추이(1990~2011년)



자료: 한국·일본: OECD Family database(2013); 중국: 'Population Survey' 각 연도; 싱가포르: Ministry of Manpower, 'Labour Force Survey, 2006~2009,' 'Comprehensive Labour Force Survey, 2010~2011'

- 25~54세 가임기 여성의 취업률과 15세 미만 자녀를 가지고 있는 여성의 취업률은 국가 간에 차이를 보이고 있는바 2010년 현재 두 취업률 지표 간에 가장 큰 격차를 보이는 국가는 일본이며 중국은 별다른 차이를 보이지 않고 있음

○ 일본에서 15세 유자녀 여성 취업률(52.8%)이 25~54세 여성 취업률(68.5%)보다 상당 수준 낮게 나타나고 있으며 이는 3세 이하 자녀에 대한 직접 양육에 대한 선호가 강하기 때문임

○ 중국은 15세 유자녀 여성 취업률(77.7%)과 25~54세 여성 취업률(79.1%)가 유사하게 나타나고 있는데 이는 시장 경제 체제로 전환함에 따라 생계 유지를 위해 맞벌이 가구에 대한 요구가 높아졌기 때문임

- 높은 수준의 여성 취업률을 보이는 중국은 현재 일가정 양립에 있어 과도기적인 단계에 놓여 있어 공기업 단위별 보육 서비스가 쇠퇴하고 있으며 공적 보육 서비스 체계가 부재하여 자녀 돌봄을 개인 혹은 친인척 등 비공식적인 자원에 의존하고 있음

- 동아시아 4개 국가는 생애주기별 여성 고용율이 서로 다른 패턴을 보이고 있어 여성 고용에 있어 차별적인 양상이 존재하고 있다는 사실을 보여주고 있음

○ 한국과 일본은 출산 및 육아로 인해 경력 단절이 일어나고 이후에 노동시장에 재 진입하는 경향을 보이고 있으나 점차 M 커브 지점이 우상향하는 것으로 나타나 여성의 경력 단절 문제는 완화되고 있는 것으로 판단됨

- 한국은 경력 단절 여성의 재취업을 장려하는 정책을 추진하고 있고 일본은 단시간 일자리를 확대하고 있기 때문임

○ 중국은 출산 및 육아에도 불구하고 여성들이 노동 시장에서 퇴출하지 않고 지속적으로 참여하고 있는 것으로 나타나고 있음

○ 싱가포르르는 30대 이후 출산과 육아와 함께 노동 시장에서 점진적으로 이탈하고 있는 모습을 보임

[그림 4] 동아시아 4개 국가의 여성의 연령별 고용률 현황(1990~2010년)



자료: 한국·일본: OECD Labour Force Statistics Database (2012); 중국: National Bureau of Statistics of China, 1% population sampling survey, 각 연도; 싱가포르: Ministry of Manpower, 'Labour Force Survey, 2001, 2006,' 'Comprehensive Labour Force Survey, 2010'

■ 동아시아 4개 국가는 노동 시장에서의 임금 수준과 가정에서의 돌봄 노동 시간에서 여전히 양성 격차가 존재하고 있는 것으로 나타남

○ 임금 수준의 양성 차이는 한국(38.9%)이 가장 높고 중국(33.3%), 일본(28.3%), 싱가포르(26.8%) 순서로 나타나고 있으며⁵⁾, 시간이 지남에 따라 완만하게 감소하고 있거나 일정한 수준을 유지하고 있음

– 중국은 여성 고용률의 하락과 더불어 임금의 성별 격차가 벌어지고 있는 현상이 관찰되고 있는데 이는 시장 경제로의 이동이 여성에게 불리한 노동 시장 성과를 가져오고 있다는 것을 말해 주고 있음

○ 한국과 일본의 경우 돌봄 노동에 소요하는 시간 비중은 여성이 남성보다 월등하게 높으며 자녀가 많아 질수록 이러한 성별 격차는 더욱 심해지는 것으로 나타나고 있음

5) 임금에서의 양성 차이는 중위 임금의 남녀 간 차이가 남성 중위 임금에서 차지하는 비중으로 나타냄(OECD Family database, 2013)

5. 가족 정책 현황

- 동아시아 4개 국가 모두 가족 정책을 현금 지원, 서비스 지원, 시간 지원 차원에서 추진하고 있으며 그 양상은 국가별로 다양한 형태로 나타나고 있음⁶⁾
 - 현금 지원에 있어서 보편적인 아동수당을 지원하는 국가는 일본이며, 한국은 보육 시설을 이용하지 않는 아동에 대해 양육 수당을, 싱가포르의 자녀발달계좌 및 영아에 대한 현금 지원을 제공하고, 중국은 한자녀 정책을 준수한 가정에 한해 현금 지원을 제공하고 있음
 - 3~4세 유아에 대해서는 모든 국가가 시설을 통한 보육교육 서비스를 제공하고 있으나 0~2세 영아 양육에 대해서는 국가간에 차별적인 양상을 보이고 있음
 - 0~2세 영아에 대한 시설 보육 서비스가 발달한 국가는 한국과 일본이며, 중국은 조부모 등 친인척, 싱가포르의 개인 보육사를 활용하여 자녀를 돌보고 있음
 - 자녀 출산과 관련한 휴가제도로써 4개 국가 모두 13~16주 기간의 출산전후 휴가를 보장하고 있으며, 이후의 육아휴직제도에 대해서는 국가마다 서로 다르게 나타남
 - 육아휴직제도를 운영하고 있는 국가는 한국(52주)과 일본(44주)이며, 싱가포르는 자녀 양육 휴가제도(7세 미만 자녀에 대해 연간 6일, 7~12세 자녀에 대해 연간 2일), 중국은 육아휴직제도가 없음
 - 부성휴가제도는 한국(총 5일 중 3일 유급)과 싱가포르(1주)가 지원하고 있고 중국은 지자체에 따라 배우자의 산후조리를 위한 휴가를 제공하고 있으며, 일본은 부성휴가제도가 없음
- 동아시아 4개 국가의 최근 가족 정책 동향으로서 가족에 대한 급여 수준과 서비스에 대한 지원이 확대되고 있다는 것을 들 수 있음
 - 일본은 2010년부터 15세 미만 전체 아동을 대상으로 아동수당을 지급하고 있고, 한국은 2013년부터 전체 0~5세 아동을 대상으로 보육 서비스를 확대하였으며, 싱가포르도 2008년도에 자녀에 대한 현금 지원과 보육 서비스 지원을 확대하였음
 - 중국의 경우 경제 성장과 더불어 민간 유치원 수와 유치원에 다니는 유아 수가 증가하고 있으며 유아 교육에 대한 가구의 부담도 증가하고 있음
 - 육아휴직급여에 있어서도 한국과 일본 각각 임금의 40%와 50%로 급여 수준을 확대하는 등 전반적으로 정책적인 지원이 강화되고 있는 경향을 보이고 있음

6) 한국, 일본, 싱가포르는 저출산 문제 극복을 위한 정책을 국가적인 장기 계획 하에 추진하고 있다는 특징을 보이고 있음. 일본은 1990년대 중반부터 '엔젤 플랜'을 중심으로 저출산 문제 해결을 위한 종합적인 플랜을 계획하여 발표하고 있으며, 한국은 2006년부터 3차에 걸친 5개년간의 계획인 '저출산고령사회 기본계획'을 중심으로 정책을 추진하고 있고, 싱가포르는 2001년부터 'Marriage and Parenthood Packages'라는 종합적인 계획하에 현금 지원, 보육 서비스 지원, 휴가 지원을 포함한 정책을 추진하고 있음

6. 시사점

- 가족 정책의 확대에도 불구하고 동아시아 4개 국가는 아직도 낮은 출산율을 유지하고 있어 보다 효과적인 가족 정책의 추진이 요청되고 있음. 각 국가가 직면하고 있는 가족 정책의 이슈는 다음과 같음
 - 한국은 최근의 정책적인 지원 확대에도 불구하고 자녀 양육 가정의 보육교육비 부담이 여전히 높은 상황이며 장시간 근로 관행과 일과 가정 양립의 어려움이 상존하고 있음
 - 일본은 네 국가 중에서 가장 먼저 저출산 문제를 인식하고 가족 정책을 추진하여 왔으나 여전히 낮은 수준의 출산 수준을 유지하고 있음
 - 전통적인 여성의 역할과 노동 시장에서의 보수적인 경향이 존재하고 있어 가정과 직장에서의 양성 평등 및 경직적인 조직 문화 개선을 위한 노력이 요청되고 있음
 - 중국은 출산율 하락으로 한자녀 정책을 포기하였으며 경제 발전에 따라 자녀 양육과 노인 돌봄에 대한 부담이 커지고 있음
 - 싱가포르의 노동력 부족 문제에 대응하기 위하여 외국인 인력을 적극적으로 활용하고 있으며 다문화 사회에서 국가의 정체성 강화 및 사회 통합 이슈에 직면하고 있음
- 미래 인구 고령화에 대응하고 지속 가능한 발전을 도모하기 위해서 동아시아 4개국은 영유아 보육교육 지원, 일과 가정 생활 양립, 가족 정책을 위한 자원 확보, 미래 성장 동력 확보를 위한 잠재 인력 활용 등 부단한 노력을 경주할 것이 요청되고 있음
 - 급속한 경제 발전을 경험한 동아시아 4개 국가는 경쟁적인 사회 문화와 장시간 근로 관행이 출산율 제고에 대한 걸림돌로 작용하고 있음
 - 이를 해결하기 위한 일과 가정 생활 양립, 직장과 가정에서의 양성 평등 및 자녀 양육 및 교육에 대한 부담을 완화하기 위한 노력이 필요
 - 고령화 사회에 대비하여 미래 성장 동력 확보가 중요한 이슈로 다가오고 있어 여성, 외국인, 노인, 청년 등 잠재적인 인력을 적극적으로 활용하기 위한 방안을 모색해야 할 것임
 - 인구 고령화에 따라 복지 재정에 많은 공공 지출이 이루어질 것으로 예상되는 바, 가족 지원에 대한 안정적인 재원을 마련하기 위한 방안을 강구해야 할 것임

집필자 | 신윤정 (인구정책연구본부 연구위원) 문의 | 02-380-8137

발행인 | 최병호 발행처 | 한국보건사회연구원

(122-705)서울특별시 은평구 진흥로 235 | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>