

## 중국 사회보장제도 개혁의 주요 내용 및 전망

KIEP 북경사무소 (mspark@kiep.go.kr, Tel: 86-10-8497-2870)

## 차 례 ●●●

1. 중국 사회보장제도 현황
2. 중국 사회보장제도 개혁 추진과정
3. 중국 사회보장제도 개혁 전망

## 주요 내용 ●●●

- ▣ 중국 사회보장제도는 사회보험, 사회구제, 사회복지, 우대부양조치, 사회상호지원의 5개 제도를 포함하며, 2013년 통과된 「중국 공산당 중앙정부의 일부 중대문제 전면적 심화에 대한 결정(中共中央关于全面深化若干重大问题的决定)」(이하 「결정」)에서 사회보장제도의 개혁 방향을 제시함.

  - 「결정」은 공정하고 지속가능한 사회보장제도 확립을 위해 사회보험 개혁 추진, 사회보장체제 및 시스템 건설, 다층 사회보장체제 확립을 가속화해야 한다고 강조하였음.
  - 인력자원사회부는 기자회견을 통해 2014년 1~3분기에 △ 사회보험 징수 확대 △ 사회보험제도 건설 구체화 △ 사회보험혜택 제고 △ 사회보험기금 관리감독 강화 △ 관리서비스 수준 향상 등을 실현했다고 발표함.
- ▣ 개혁개방 이후 중국정부는 3단계에 걸쳐 사회보장제도 개혁을 진행하였으며, 1998년 이후 사회보장체제 확립, 자금조달 루트 다원화 등 구체적인 목표를 제시하고 추진하기 시작하였음.

  - 1986년 이후 국가나 단위가 일방적으로 부담하는 국가단위보장제도에서 국가, 기업, 개인 3자가 공동 부담하는 국가사회보장제도로의 전환을 시도함.
  - 1993~97년 사회보장제도 개혁은 양로보험, 의료보험을 중심으로 급격히 추진됨.
  - 1998년 이후 사회보장제도 개혁은 기업·사업단위 외 사회보장체제 확립, 자금조달 루트 다원화, 관리서비스 사회화를 목표로 추진되기 시작함.
- ▣ 향후 중국 사회보장제도 개혁을 위해서는 인구고령화, 대규모 유동 취업인구, 현행 제도 내 결점 등에 따른 문제해결이 우선되어야 하며, 특히 인구노령화에 따른 양로보험 및 사적연금 관련조치 도입이 시급할 것으로 전망됨.

## 1. 중국 사회보장제도 현황

■ 중국 사회보장제도(社会保障制度)는 국가가 관련 법률 및 규정에 따라 사회보장기금에 의탁하여 사회구성원의 기본생활수요를 보장하기 위한 공적제도임.

■ 중국은 1978년 헌법규정을 통해 사회보장제도 건설을 위한 법적기반을 마련하였음.

- 「중화인민공화국헌법(中华人民共和国宪法)」 제48조, 제49조, 제50조에서 각각 노동자의 복지, 양로, 질병, 노동력 상실에 대한 물질보상 및 장애인인, 국가유공자 가족의 생활보장문제에 대해 규정함.
- 동법 제45조에서 “중화인민공화국 국민은 노년, 질병, 노동력 상실 등 발생 시 국가 및 사회로부터 물질 지원을 받을 권리가 있다(1982. 12)”고 규정하는 한편, 제14조 제4항에서 “국가는 경제발전수준에 부합하는 건전한 사회보장제도를 확립한다(2004. 03)”고 명시함.
- 경제발전수준에 부합하는 사회보장제도의 확립은 경제사회의 조화로운 발전을 위한 필수조건이며, 국가 및 사회의 장기적 안정을 도모하기 위한 주요노선임.

■ 중국 사회보장체계는 입법과정을 통해 △ 사회보험 △ 사회구제 △ 사회복지 △ 우대부양조치(优抚安置) △ 사회상호지원(社会互助)으로 제정되어 있음.

- 사회보험은 한국과 마찬가지로 국가 법률이 강제하고 있는 법정보험이자 중국 사회보장제도의 핵심 내용임.
- 전체 근로자를 대상으로 양로, 실업, 의료, 출산, 산재 5개 항목에 대한 물질 지원을 제공, 그 보험료는 기업과 근로자가 공동 부담하고, 부족할 경우 정부가 지원하는 것을 원칙으로 함.
- 2011년 7월 1일 시행된 「사회보험법(社会保险法)」은 5대 보험 및 사회보험비 징수, 사회보험기금 취급·감독·법률책임 등에 관한 규정으로 이루어졌으며, 동법 시행으로 그동안 전문적 법률 없이 시행되던 각종 사회보험제도가 국가 최고입법기관인 전국인민대표대회에서 입법화된 법률규제를 받게 됨.
- 사회구제는 정부 재정지출 및 사회증여를 통해 빈곤지역·계층의 최저생활을 보장하기 위한 제도로 자연재해, 실업, 고아·과부·질병·장애, 도농 극빈가정 구제 등을 포함함.
- 사회복지지는 정부가 사회구성원을 위해 실시한 각종 공익성 사업 및 장애인·생계 불안정 보장 등으로 중국은 「노인권익보장법(老年人权益保护法)」, 「장애인보장법(残疾人保障法)」, 「농촌5대보험부양사업조례(农村五保供养工作条例)」 등의 법률규정을 공포함으로써 사회복지사업 발전을 촉진하였음.
- 우대부양조치는 군인 가족, 열사 유족, 퇴역군인, 장애인인 등 특수집단을 그 대상으로 하며 무훈금,<sup>1)</sup> 특별대우금, 보조금 제공 및 군인요양원·명예관 설립, 퇴역군인 배치 등의 내용을 포함함.

1) 국가유공자의 유가족에게 지급되는 위로금을 지칭함.

- 사회상호지원은 정부주도 아래 사회단체와 구성원이 자발적으로 조직·참여한 사회약자 구제활동으로 비영리성을 지니며, 그 자금은 사회증여, 구성원의 자발적 납입, 정부 조세지원을 통해 조달됨.

■ 2013년 11월 12일 개최된 제 18기 3중전회에서 통과된 「중국 공산당 중앙정부의 일부 중대문제 전면적 심화에 대한 결정(中共中央关于全面深化若干重大问题的决定)」(이하 「결정」)은 사회보장제도 개혁에 관한 내용을 포함함.

- 「결정」은 공정하고 지속가능한 사회보장제도 건설을 위해 사회보험 개혁 추진, 사회보장 체제 및 시스템 건설, 다층적 사회보장체계 확립 등의 방안을 제시하였음.
- 3중전회 이전, 국무원 발전연구중심(DRC)이 발표한 「383개혁안(383改革方案)」<sup>2)</sup>에서도 사회보장제도 개혁 심화 및 국민 기초사회보장 설립을 강조한 바 있음.
- 2013년 말 발표된 「기업연금 직업연금 개인소득세 관련 문제에 관한 통지(关于企业年金职业年金个人所得税有关问题的通知)」에 따르면 2014년 1월 1일부터 기업 납입분에만 주어지던 소득세혜택을 개인에게도 적용함으로써 연금납부금 및 투자수익에 대한 과세의무가 이연됨.
- 이는 근로자의 적극적인 참여를 유도하는 동시에 다층적 사회보장체계 확립에 관한 「결정」의 내용을 구체화하는 것임.

■ 2014년 3월 5일 발표된 「2014 전국 양회 정부업무보고(2014全国两会政府工作报告)」에 따르면, 사회보장제도에 의한 민생개선을 목표로 전국 통일 도농기본양로보험제도 구축, 사회구제제도 추진, 도농 최저생계보장 수준 제고, 사적연금 가입 장려, 실업보험 및 산재보험 완비 등을 중점 시행할 방침임.

- 양회 사전에 실시된 네티즌 관심사 투표에서 ‘사회보장제도’는 5년 연속 1위를 차지함. 이는 제도적으로 이미 보편화된 사회보장제도의 형평성 문제가 지속적으로 대중의 관심을 유발하고 있음을 나타냄.
- 2013년에 양로보험, 사회구제제도의 확립과 함께 도농 최저생계보장 수준이 각각 13.1%, 17.7%, 기업 퇴직근로자 기본양로금은 10% 제고되었으나 대중 만족도는 크게 개선되지 못함.

■ 2014년 10월 24일 인력자원사회보장부 대변인 리중(李忠)은 기자회견을 통해 2014년 1~3분기에 △ 사회보험 징수 확대 △ 사회보험제도 건설 구체화 △ 사회보험혜택 제고 △ 사회보험기금 관리감독 강화 △ 관리서비스 수준 향상 등을 시현했다고 밝힘.

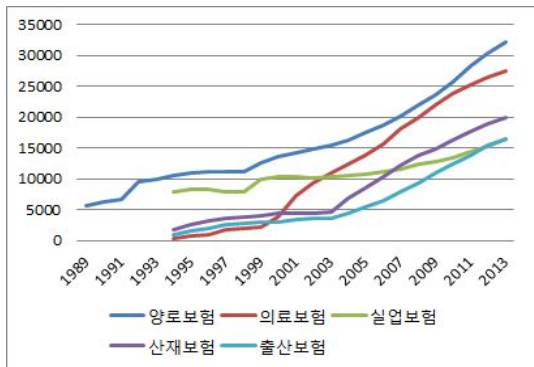
- (사회보험 징수 확대) 2014년 9월 말 기준, 양로, 의료, 실업, 산재, 출산 등 사회보험 가입자 수는 각

2) 정부, 시장, 기업 3주체가 행정, 독점산업, 토지, 금융, 재정, 국유, 환경, 대외 8가지 분야에서 개혁을 추진하여 시장개방, 사회보장, 토지개혁 3가지 목표를 달성한다는 내용을 골자로 하고 있음.

- 각 83,048만 명(근로자 양로보험 33,255만 명, 주민 양로보험 49,793만 명), 58,935만 명, 16,796만 명, 20,380만 명, 16,817만 명임.
- 동기간 사회보험기금 수입 및 지출은 각각 전년 동기대비 13.5%, 18.3% 증가한 28,043.5억 위안, 23,930.7억 위안을 기록하였음.
- 2013년 전국 사회보험기금 수입 및 지출은 각각 전년 동기대비 15%, 20% 증가한 35,994억 위안, 28,744억 위안으로 연말 누적잔액은 44,884억 위안에 달함.

그림 1. 사회보험 가입자 수 변화 추이

(단위: 만 명)

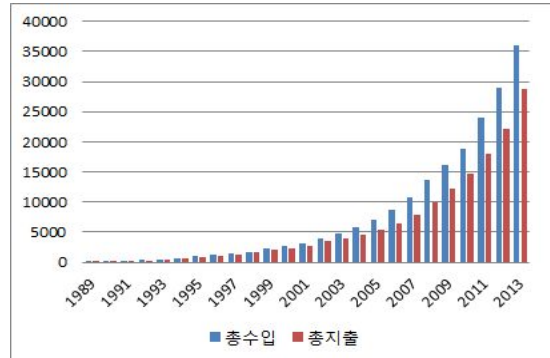


주: 양로보험은 근로자양로보험, 의료보험은 도시근로자의료보험 가입자를 기준으로 함.

자료: 국가통계국.

그림 2. 1989~2013년 사회보험기금 수입·지출 현황

(단위: 억 위안)



자료: 국가통계국.

- (사회보험제도 건설 구체화) 2014년 2월 21일 국무원은 「전국 통일 도농주민양로보험제도 건립에 관한 의견(关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见)」(이하 「의견」)을 통해 제도 홍보를 강화하고 관련정책을 개선하였음.
- 「의견」에 따르면 2015년까지 전국범위 내 도농주민이 동일한 양로보험 혜택<sup>3)</sup>을 받고, 2020년까지 통일·규범화된 도농기본양로보험 체계를 완성하기로 결정함.
- 「의견」은 단기적으로 농민 보험수요를 증가시키는 한편, 장기적으로 인구유동 촉진, 사회보장 공평성 제고 등을 통해 인간중심의 신형 도시화<sup>4)</sup> 추진에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대됨.
- 2014년 7월 1일 도입된 「도농양로보험연계제도 잠정시행방법(城乡养老保险制度衔接暂行办法<sup>5)</sup>」 또

3) 양로보험의 자금은 개인 납입, 기관 및 정부 보조로 구성되며, 중앙정부는 기초양로금표준에 따라 중서부지역 100%, 동부지역 50%의 보조금을 지원할 계획임.

4) 도시인구의 단순한 확대가 아닌 농업에서 비농업, 농촌에서 도시, 농민에서 시민으로의 전환을 통해 도시 유입 농민들이 도시민과 동등한 사회적 대우를 향유할 수 있도록 하는 데 그 목적이 있음.

5) 도농주민양로보험(城乡居民养老保险)과 도시근로자양로보험(城镇职工养老保险) 가입자는 퇴직연령(남 60세, 여 50세(여성간부 55세)) 도달 후 납부기간이 15년 이상이면 도농주민양로보험을 도시근로자양로보험으로 전이하여 양로금을 수취할 수 있음(일반적으로 도농주민양로보험 양로금이 도시근로자양로보험 대비 낮음).

한 안정적으로 시행 중임.

- 「실업보험조례(失业保险条例)」 수정작업에 착수하여 동부 7개 성·실업보험 지출 범위를 확대하고, 실업보험 차원에서 안정적 근무처로서의 기업역할을 지원할 수 있는 방안을 모색하고 있음.
- 전국적으로 31개 성(자치구, 직할시) 및 신장생산건설병단(新疆生产建设兵团)<sup>6)</sup>에서 중병보험(大病保险)<sup>7)</sup> 실시방안을 정식 공포함.
- 한편 타지 검진 의료비용 결제업무(异地就医医疗费用结算业务)<sup>8)</sup>를 적극 추진하고 있음.
- (사회보험혜택 제고) 24개 성 도농주민기본양로보험 기초 양로금 표준이 제고됨에 따라 현재 전국 도농주민의 월별 1인당 평균 양로금 수취액은 약 90위안임.
- 정부·기관·개인으로 구분된 기초의료보험 자금조달체계 개선을 통해 도농주민의 기초의료보험 재정 보조 기준을 1인 평균 320위안(2013년 280위안)으로 수정하는 한편, 전국적인 도농주민 통합 의료보험을 추진하고 있음.
- (사회보험기금 관리감독 강화) 의료보험 의료서비스 통제조치<sup>9)</sup>를 강화하고, 사회보험기금 안전평가<sup>10)</sup> 및 기업연금의 주식 및 우선주 투자를 시험적으로 실시<sup>11)</sup>함.
- (관리서비스 수준 향상) 전 국민 보험가입 등록방안(全民参保登记计划)을 지속적으로 실시, 저장(浙江) 등 50개 지역에서 시범 운영하고 있으며, 등록정보 시스템 및 데이터베이스를 통한 보험수요 분석을 진행 중임.
- 2014년 50개 지역에서 전 국민 보험가입 등록방안을 시범 실시한 후, 2015년 방안에 대한 개선을 통해 전국 50% 지역으로 확대하고, 2016~17년 전국 범위에서 전면 시행할 방침임.
- 도농주민양로보험 중복 수혜에 대한 감사업무를 실시하고 있음.
- 사회보장카드 발급건수는 안정적으로 증가하고 있으며, 2014년 9월 말 사회보장카드 소지자는 약

- 
- 6) 신장위구르자치구에 위치한 신장생산건설병단은 현존하는 최후의 생산건설병단으로, 중국 최대의 군대 주둔 기간 지역이자 ‘군대(军), 정치(政), 기업(企)이 일체화’된 특수행정구역임.
  - 7) 도시거주자의료보험 및 농촌거주신농허(新农合: 농촌의료보험) 가입자는 의료보험 정산 후 개인의료비가 전년도 주민 평균소득을 초과하는 경우 5만 위안까지 50%, 5만 위안 이상은 60%를 보상받을 수 있음.
  - 8) 타지에서 의료검진을 받을 경우 의료비용 정산이 어려워 보험가입자가 기본의료보험 혜택을 받지 못하는 상황을 방지하기 위해 도입된 제도임.
  - 9) 신(新)의료개혁 관련문건에 따르면, 의료보험 의료서비스 행위에 대한 관리감독을 강화하여 실시간 의료서비스 관리감독 시스템을 구축하고, 관리감독 범위를 의료기구 및 의료서비스 시설·관리에서 의료진의 의료서비스 행위까지 확대함. 의료서비스 통제조치는 기본의료보험 혜택 범위 제한, 기본의료보험 기금지출 통제, 의료보험 서비스 관리 강화 등의 내용을 포함하고 있음.
  - 10) 2014년 9월 22일 인력자원사회보장부는 「사회보험기금 안전평가 시범실시에 관한 통지(关于开展社会保险基金安全评估试点的通知)」를 통해 허베이(河北), 장쑤(江苏), 산둥(山东), 광둥(广东), 구이저우(贵州), 윈난(云南), 간쑤(甘肃) 7개 성 일부 지역 및 충칭시 주룽포(重庆市九龙坡) 등지를 시범지역으로 선정하고, 기업근로자 기본양로보험기금, 도시근로자 기본의료보험기금, 실업보험기금, 산재보험기금 운영 및 리스크 관리·통제에 대한 안전평가를 실시한다고 밝힘.
  - 11) 18기 3중전회에서 제기된 혼합소유제 경제의 적극적 발전, 사회 및 민영자본 주식투자 수요만족을 목표로 기업연금기금의 투자범위를 확대하여 투자효율 및 수익을 제고함.

6.43억 명에 달하는 것으로 조사됨.

## 2. 중국 사회보장제도 개혁 추진과정

- 1951년 2월 중앙인민정부 정무원(政務院)은 「중화인민공화국노동보험조례(中华人民共和国劳动保险条例)」(이하 「조례」)를 반포하여 도시근로자 ‘低임금, 多고용, 高보조금, 高복지’ 를 골자로 하는 최초의 사회보장제도를 수립함.
  - 「조례」는 국영기업 및 일부 집체기업 근로자, 공무원 등 소수에게만 적용됨.
  - 1953년, 1957년 두 차례 수정을 통해 노동보험 범위를 확대하고, 일부 보험혜택 기준을 제고하였음.

### 가. 1986~93년: 국가사회보장제도로의 전환 시도

- 1980년대 중반 이후 전체 사회경제구조가 변화되기 시작하며 국가단위보장제도 내 각종 계획경제 체제와 부합하는 제도에 대한 개혁이 단행됨.
  - 1986년 이전 사회보장정책 개혁은 국가단위보장제도의 연장선상에서 이루어졌지만, 1986년 이후 사회보장제도에 대한 근본적 개혁이 실시되며 국가나 단위가 일방적으로 부담하는 국가단위보장제도에서 국가, 기업, 개인 3자가 공동으로 부담하는 국가사회보장제도로의 전환을 시도함.

표 1. 1986~93년 사회보장제도 개혁 추진 과정

일시	주요 내용
1986	04.12 「국민경제·사회발전 제7차 5개년 계획(国民经济和社会发展第七个五年计划)」: 사회보장 개념 최초 제기 <sup>12)</sup> , 사회보장 사회화가 국가발전계획에 정식 포함
	07.12 「국영기업 근로자 고용보험 잠정시행 규정(国营企业职工待业保险暂行规定)」: 국영기업 근로자에 대한 고용보험제도 최초 도입
	11.10 「외상투자기업 채용 자율권 및 근로자 임금, 보험복지 비용에 관한 규정(关于外商投资企业用人自主权和职工工资 保险福利费用的规定)」: 외자기업의 중국 근로자에 대한 양로기금, 고용보험 기금 납입을 강조하고, 다원화된 경제구조 하에서의 노동자 사회보장 권익보호 명시
1991	06.26 「기업근로자 양로보험제도 개혁에 관한 결정(关于企业职工养老保险制度改革的决定)」: 사회양로보험 구조 개혁 실시
1993	05.01 「국유기업 <sup>13)</sup> 근로자 고용보험 규정(国有企业职工待业保险规定)」: 국유기업 근로자에 대한 기본생활 보장 강화

- 1986년 4월 12일 통과된 「국민경제·사회발전 제7차 5개년 계획(国民经济和社会发展第七个五年计划)」에서 사회보장 개념이 최초로 제기되었으며, 국가단위보장제도에 대립되는 개념인 사회보장 사회화가 국가발전계획에 정식 포함됨.
- 1986년 7월 국무원은 「국영기업 근로자 고용보험 잠정시행 규정(国营企业职工待业保险暂行规定)」(이하 「규정」)을 발표하여 국영기업 근로자에 대한 고용보험제도를 최초 도입함.
  - 「규정」은 기업 파산 및 근로자 일자리 상실 등에 따른 실업기간 내 생활보장 수요를 만족시키는 한편, 노동력의 시장화 및 사회화를 추진하고자 함.
  - 「규정」에 대한 수정작업을 통해 1993년 5월 1일 「국유기업 근로자 고용보험 규정(国有企业职工待业保险规定)」을 발표하고, 고용보험 적용범위 확대, 기업 비용납부 관련내용 명시, 고용보험기금 설립 등을 실시하여 국유기업 근로자 기본생활 보장을 강화하였음.
  - 1993년 5월 1일을 기점으로 1986년 발표된 「규정」은 폐지됨.
- 1991년 6월 국무원은 「기업근로자 양로보험제도 개혁에 관한 결정(关于企业职工养老保险改革的决定)」을 통해 경제발전예 따라 기본양로보험과 기업보충양로보험, 개인저축성양로보험이 결합된 제도를 확립하여 국가 재정 부담을 절감하고자 함.
  - 양로보험비는 국가, 기업 책임제에서 국가, 기업, 개인이 공동 부담하도록 변경됨.

## 나. 1993~98년: 시장경제체제 확립을 위한 개혁 실시

- 동 시기 사회보장제도 개혁은 양로보험, 의료보험을 중심으로 급격히 단행되는 특징을 보임.

- 
- 12) 1986년 이전 사실상 사회보장이라는 개념이 존재하지 않아 사회보장 관련 정책은 통상 노동보험, 사회구제, 무상의료 등 여러 개념으로 나뉘어 설명됨.
  - 13) 국제적 관례에 따르면 국유자산 투자 혹은 지분보유 규모가 50% 이상인 기업이 국유기업으로 분류되나, 중국 국유기업은 단순히 국유자산을 투자해 만든 기업으로, 국영사업 혹은 국영기업이라고도 불림.



표 2. 1993~98년 사회보장제도 개혁 추진 과정

일시		주요내용
1993	11.14	「사회주의 시장경제체제 건설 일부문제에 관한 결정(关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定)」: 다층 사회보장제도 건설 강조
1994	04.14	「근로자 의료개혁 시범시행에 관한 의견(关于职工医疗改革的试点意见)」: 무상의료 및 노동보험의료제도가 의료사회보험으로 대체
	12.14	「기업근로자 출산보험 시범시행 방법(企业职工生育保险试行办法)」: 출산보험의 적용범위, 총괄기구, 기금조달 및 혜택기준 명시(1995.01.01 시행)
1995	03.01	「기업근로자 양로보험제도 개혁 심화에 관한 통지(关于深化企业职工养老保险制度改革的通知)」: 사회 통합관리와 개인계좌가 결합된 양로보험제도 수립
1996	10.01	「기업근로자 산재보험 시범 실시 방법(企业职工工伤保险试行办法)」: 보험확정조건, 혜택기준 및 관리절차 등을 구체화하고 산재보험기금 설립 결정
1997	07.16	「통일된 기업근로자 기본양로보험제도 확립에 관한 결정(关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定)」: 기업보충양로보험과 기본양로보험 연계관계 최초 규정
	09.02	전국 도시주민 최저생활보험제도 확립에 관한 통지(关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知): 도시 빈곤 구제정책 제도화

■ 1993년 11월 14일 중국공산당 14기 3중전회에서 통과된 「사회주의 시장경제체제 건설 일부문제에 관한 결정(关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定)」(이하 「결정」)에 따르면, 중국 경제개혁의 목표는 시장경제체제 확립이며, 사회보장제도는 시장경제의 정상적 운영을 위한 유지시스템으로써 시장경제체제 5대 지주(支柱)<sup>14)</sup> 중 하나로 자리 잡음.

- 「결정」은 다층 사회보장제도 건설을 강조하는 한편, 사회보장제도는 사회보험, 사회구제, 사회복지, 우대부양조치, 사회상호지원 및 개인저축보장을 포함한다고 규정함.
- 「결정」에 따라 도시근로자 양로·의료보험금은 사업단위<sup>15)</sup> 및 개인이 공동 부담하는 것을 원칙으로 하며 사회 통합관리(社会统筹)<sup>16)</sup>와 개인계좌가 결합된 방식을 수립하였음.

■ 1994년 4월 14일 국무원의 비준을 받아 국가경제체제개혁위원회(体改委), 재정부, 노동부, 위생부가 공동으로 「근로자 의료개혁 시범시행에 관한 의견(关于职工医疗改革的试点意见)」(이하 「의견」)을 공포하여 국가 단위보장제도 아래 실시되던 무상의료 및 노동보험의료제도를 의료보험으로 대체함.

- 「의견」은 강소진강(江苏镇江), 강서구강(江西九江)에서 시범 실시되었고, 1996년 국무원 판공정(办公

14) 현대기업제도 추진 및 국유기업 개혁 심화, 시장시스템 기본 구축, 건전한 거시경제 조절시스템 확립, 소득분배 분야 개혁 단행, 사회보장제도 건설 안정적 추진을 포함함.

15) 중국 특색의 비영리를 추구하는 일종의 공공서비스 기관임.

16) 사회보험처리기구가 법에 의거해 사회보험기금을 일괄 징수·관리하고, 개인 및 기업 소재지 범위 내에서 조정·사용하는 것을 말함.

厅)의 「근로자 의료보장제도 개혁 시범지구 확대에 관한 의견(关于职工医疗保障制度改革扩大试点的意见)」을 통해 38개 도시로 확대됨.

- 일원화된 기업근로자 기본양로보험제도 확립과 경제사회발전 촉진을 위해 1997년 국무원은 「통일된 기업 근로자 기본양로보험제도 확립에 관한 결정(关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定)」(이하 「결정」)을 공포함.
  - 「결정」은 기업보충양로보험과 기본양로보험의 연계관계를 최초 규정하였고, 상업보험이 사회보장체 계에서 보조적인 역할을 수행한다고 명시하였음.
  - 그러나 현수현부(现收现付: 현 세대 노동인구에게 징수한 금액으로 퇴직자의 연금을 지급하는 방식) 방식의 존속 및 개인계정의 깡통계좌(空账: 명목상으로는 잔액이 있지만, 실질적으로 잔액이 없는 통 장) 전환으로 기업보충양로보험 가입자는 크게 증가하지 않음.

## 다. 1998년 이후: 사회보장제도체계 확립

- 동 시기 사회보장제도 개혁은 기업·사업 단위 외 사회보장체계 확립, 자금조달 루트 다원화, 관리 서비스 사회화를 목표로 추진되기 시작함.

표 3. 1998년 이후 사회보장제도 개혁 추진 과정

일시	주요 내용
1998	03.10 정부조직 개편에 따라 노동사회보장부(劳动和社会保障部)가 조직되어 사회보험 관리 시스템 통괄
	08.06 「기업근로자 기본양로보험 성급·산업별 통합관리의 지방관리 인계 실시로 인한 관련문제에 관한 통지(关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知)」: 양로보험 기금 관리 및 조절역량 강화, 기본양로금 적시 지급 보장
1999	01.22 「실업보험조례(失业保险条例)」: 실업자의 기본생활 보장 및 재취업 촉진을 목표로 적용범위, 자금마련, 납입비율, 혜택조건 및 보장수준 구체화
	10.01 「도시주민최저생활보장조례(城市居民最低生活保障条例)」: 기본생활보장을 위한 자금을 각 지방정부 재정예산에 편입, 해당 지역 평균 소비수준에 따라 최저생활보장기준 확정
2000	12.25 「도시사회보장체계 완비에 관한 시범방안(关于完善城镇社会保障体系的试点方案)」: 2001년부터 랴오닝(辽宁) 지역에서 보험료 인상, 계정간 자금이동 금지 등을 시범실시하기로 결정
2003	04.16 「산재보험조례(工伤保险条例)」: 산재보험 확정조건, 혜택기준, 관리단계 등 규범화(2004.01.01 시행)

표 3. 계속

일시		주요 내용
2005	12.03	「기업근로자 기본양로보험제도 개선에 관한 결정(关于完善企业职工基本养老保险制度的决定)」: 비공유제기업, 도시개체공상호 및 유휴취업인원의 보험참여를 위해 기본양로보험 적용범위 확대, 개인계정 개설, 기본양로금 계산·지급방법 개선을 통한 양로금 지급보장 강화(동북3성을 시범지역으로 결정)
2006	01.13	「농민공문제 해결에 관한 몇 가지 의견(国务院关于解决农民工问题的若干意见)」: 농민공에 대한 보험관계 및 혜택 이전 허용
	10.11	「사회주의 조화사회 건립을 위한 몇 가지 중대문제에 관한 결정(中共中央关于建立社会主义和谐社会若干重大问题的决定)」: 사회보장제도 개선을 통한 국민의 기본생활 보장을 강조
2010	10.28	「중화인민공화국 사회보험법(中华人民共和国社会保险法)」: 중국 최초의 종합적 사회보험기본법으로 사회보험 원칙, 적용범위, 운영 및 감독 등을 포함 (2011.07.01. 시행)

■ 1998년 8월 국무원은 「기업근로자 기본양로보험 성급·산업별 통합관리의 지방관리 인계 실시로 인한 관련문제에 관한 통지(关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知)」를 하달하여 양로보험기금 관리 및 조절역량을 강화하고, 기본양로금의 적시 지급을 보장함.

- 성급 통합관리 대상은 성, 자치구, 직할시 내의 국유기업, 집체기업, 외상투자기업, 사영기업 등 각 기업 및 근로자를 포함하며, 성, 구, 시 내 사회보험처리기구가 기본양로보험의 징수, 상납 및 이직·퇴직 근로자에 대한 기본양로금 지급을 보장함.
- 각 성, 구, 시의 기본양로보험비 기업 납입비율 및 퇴직자에 대한 지급방법 등은 노동보장부, 노동보장 부상재정부(劳动保障部财政部)의 동의를 얻은 후 성, 구, 시 인민정부가 비준하여 확정됨.
- ‘先인계 后조정’ 원칙에 따라 철도부, 교통부 등 11개 산업부서<sup>17)</sup>의 기본양로보험은 성, 구, 시 인민정부가 통합 관리하도록 함.
- 성급 통합관리와 마찬가지로 기관 또는 그 지점의 소재지 성, 구, 시 사회보험처리기구가 기본양로보험 징수, 상납, 양로금 지급 등을 담당하고 있음.

■ 2000년 국무원은 「도시사회보장체계 완비에 관한 시범방안(关于完善城镇社会保障体系的试点方案)」을 통해 사회보장체계의 목표 및 기본원칙을 명시하고, 시범업무의 주요임무를 제기하는 동시에 라오닝성 및 일부 성을 시범도시로 확정하였음.

- 2001~04년 라오닝 지역을 대상으로 보험료 인상(사용자 부담 기초연금계정 기여율 13 → 20%, 근로

17) 철도부, 교통부, 정보산업부(기존 체신부(邮电部)), 수리공업부(水利部), 민용항공총국(民航总局), 매탄국(煤炭局), 비철금속국(有色金属局, 기존 중국비철금속공업총공사(中国有色金属工业总公司)), 국가전력공사, 중국석유천연가스집체공사 및 중국석유화학공업집체공사, 은행(공상은행, 농업은행, 중국은행, 건설은행, 교통은행, 중국보험유한공사(中保集团)), 중국건축공정총공사(中国建筑工程总公司).

자 부담 개인계정 기여율 11 → 8%, 계정간 자금이동 금지 등을 실시하였고, 2006년부터 천진, 상해, 산둥, 산서, 호북, 호남, 하남, 신장 8개 지역으로 확대됨.

- 2003년 국무원은 근로자의 업무상 재해를 보상하기 위해 사업주 강제가입 방식으로 운영되는 「산재보험조례(工伤保险条例)」(이하 「조례」)를 발표하여 산재보험 확정조건, 혜택기준, 관리단계 등을 규범화함.
  - 「조례」는 근로자의 업무상 재해를 신속·공정하게 보상함과 동시에 사업주 입장에서 산업재해로 인한 위험부담을 분산·경감함.
  - 경제사회발전으로 관련조항 수정이 불가피해짐에 따라 인력사회보장부는 2009년 7월 「조례」 수정안에 대한 국무원 심의를 신청하였고, 2010년 12월 8일 국무원 136차 상무회의에서 「산재보험조례 수정에 관한 결정(国务院关于修改〈工伤保险条例〉的决定)」이 통과되어 2011년 1월 1일 정식 실시됨.
  
- 2006년 1월 13일 국무원은 「농민공문제 해결에 관한 몇 가지 의견(国务院关于解决农民工问题的若干意见)」을 통해 보험관계 및 혜택 이전을 허용하여 유동성이 높은 농민공의 사회보장 권익이 훼손되지 않도록 하였음.
  - 「산재보험조례」에 따라 모든 용역단위는 반드시 적시에 농민공을 위한 보험수속을 밟아야 하며, 일정시점 도달 시 산재보험비를 지급해야 한다고 규정함.
    - 특히 상해위험이 높은 건축, 채굴업에 종사하는 농민공을 위한 산재보험 참여를 강조하였음.
  - 중병의료보험 통합관리 지역이 기금 마련을 위한 방안을 도입하여 농민공의 도시진입 후 노동기간에 대한 입원의료보장문제를 중점 처리하도록 함.
  
- 2006년 10월 11일 중국 공산당 16기 6중전회에서 「사회주의 조화사회 건립을 위한 몇 가지 중대문제에 관한 결정(中共中央关于建立社会主义和谐社会若干重大问题的决定)」이 통과되며 사회보장문제가 조화사회건설 차원에서 재인식되기 시작함.
  - 인구 고령화, 도시화, 근로방식 다양화에 따른 사회보험, 사회구제, 사회복지, 자선산업과 연계된 도농주민을 위한 사회보장체제 확립과 함께, 사회보장기금 조달루트 다양화, 기금관리감독 강화, 사회보험기금 가치 유지·증가 보장에 대한 중요성을 강조하였음.
  
- 사회보험제도에 관한 최초의 종합적 법률인 「중화인민공화국 사회보험법(中华人民共和国社会保险法)」이 제11차 전인대 상무위원회에서 통과되어 2011년 7월 1일 정식 실시됨.

- 3년에 걸쳐 4차례의 심의를 거친 후 2010년 10월 통과된 사회보험법은 국가 최고입법기관이 처음으로 사회보험제도를 입법화시킨 법안으로, 도농주민을 포괄하는 사회보장체계 건설을 위해 국민의 사회보험 참여 및 혜택에 관한 합법적 권익을 제공함.
- 국민의 노후, 실업, 질병, 출산, 상해 등에 대한 경제적 보장 및 외지출신 농민공과 외국인에 대한 사회보험 적용내용을 토대로 사회주의 조화사회 건설을 촉진하는 데 의의가 있음.

### 3. 중국 사회보장제도 개혁 전망

- 중국 사회보장제도 개혁을 위해서는 인구고령화, 대규모 유동취업인구, 현행 사회보장제도 내 결함 등에 따른 문제점을 우선적으로 해결해야 함(인민대학 교수 정공청(郑功成)).
  - 특히 공평을 목표로 하는 사회보장제도 개혁과정에서 기득권 지역 및 단체의 반발이 나타날 것으로 예상됨에 따라 이를 어떻게 해소시킬 것인가가 최대 직면과제로 대두됨.
  - 과거 30년 중국은 단위보장제도에서 사회보장제도로의 전환을 실현하였으나 도농, 신분, 지역에 따른 불균형이 발생하였음.
    - 기관사업단위 근로자와 기업근로자 간 적립금과 복지 측면에서 큰 차이를 보였고, 의료보험, 사회구제제도 및 관련 복지항목 또한 도농·지역 간 차이가 큰 것으로 나타남.
  - 정교수는 양로보험제도 이원화 문제 개선, 도농 복지격차 감소 등 대부분 사회보장제도 개혁조치가 기득권층의 권익을 침해할 가능성이 높으며, 이로 인한 기득권 지역, 단체의 반발은 불가피하다고 경고하였음.
  - 대부분의 전문가들이 사회보장제도 개혁은 호적, 사업단위 개혁 등 기타 영역과 밀접히 연관되어 있으며, 제도 내 고질적 문제를 해결한 후에야 공평성을 실현할 수 있을 것이라 지적함.
- 인력자원사회보장부 대변인 리중(李忠)은 2014년 1~3분기 업무 진전상황에 대한 기자회견에서 향후 사회보장제도 추진 가속화, 사회보험 적용범위 확대, 사회보험 혜택 확정·조정 시스템 확립을 시행할 계획이라 밝힘.
  - 특히 양로보험 설계를 강화하고 기본양로보험제도 개혁 및 그 관련 일체화 개혁을 추진할 계획이라 강조하였음.
  - 2013년 60세 이상 인구는 2.02억 명(총인구 대비 14.9%), 65세 이상 인구비율은 9.7%로 중국은 세계적으로 유일하게 억 단위의 노인인구를 보유하고 있으며, '웨이푸센라오(未富先老 경제적으로 부유해지기 전에 고령화가 진행되는 현상)'의 특징을 보임.
  - 최근 동향을 보면, 인구고령화로 노후 생활보장에 대한 관심이 높아짐에 따라 사회보장제도 중 특히

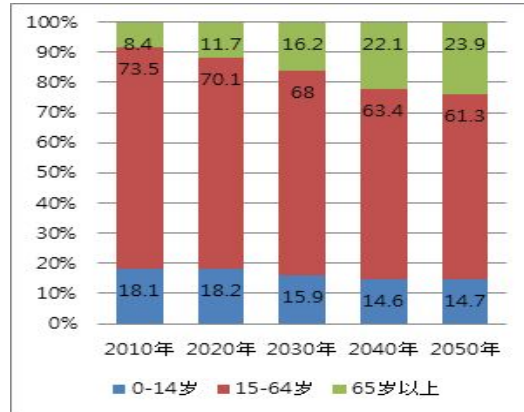
양로보험에 관한 조치가 구체화되고 있는 추세임(예: 2014년 2월 「전국 통일 도농주민기본양로보험제도 건립에 관한 의견」, 7월 「도농양로보험제도연계 잠정시행방법」, 「사업단위인사관리조례」 등).

표 4. 2010~35년 중국 60세 이상 인구변화

연도	60세 이상 노인인구(천 명)	비율(%)
2010	166,493	12.3
2015	206,573	14.8
2020	239,404	16.7
2025	284,984	19.6
2030	342,323	23.4
2035	386,398	26.4

자료: UN, World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database

그림 3. 2010~50년 중국 인구구조 변화추이



자료: 한국통계청

■ 전망산업연구원이 발표한(前瞻产业研究院) 「2015~20년 중국 양로보험업 시장수요 예측 및 투자 전략 기획 분석보고(2015-2020年中国养老保险行业市场的需求预测与投资战略规划分析报告)」(이하 「보고」)에 따르면, 향후 몇 년간 사회보험은 양로체계의 가장 중요한 제도로서 국민의 기초적인 보장을 제공할 것으로 보임.

- 「보고」는 기본양로보험, 기업연금, 상업보험의 수익규모, 속성, 향후 발전동향 등을 예측함.
- 2008~12년 기본양로보험기금의 수입은 연간 20.67%의 속도로 증가, 약 20%로 계산 시 2014년 양로보험기금 수입은 28,801억 위안, 2017년 59,723억 위안에 달하는 한편, 사회보험 가입자는 2014년 3.47억 명, 2017년 4.53억 명으로 증가하며 더욱 많은 국민이 기본양로보장의 수혜를 받을 전망이다.
- 전국적으로 일원화된 도농주민기본양로보험제도 확립을 통한 도농간 이원화 구조 철폐로 도시화 발전을 가속화하고 있음.
  - 도농주민기본양로보험과 도시근로자기본양로보험의 연계시점, 연계방식, 자금전이 및 보험금 수령방식, 보험처리 규칙 등에 대한 일원화된 규정을 제시하고, 도농 유동취업인구가 혜택이 비교적 높은 도시근로자기본양로보험 혜택을 받을 수 있도록 함.
- 2014년 7월 1일 실시된 「사업단위인사관리조례(事业单位人事管理条例)」에 따라 사업단위 근로자 또한 법에 의거하여 사회보험에 참여하는 한편, 각 연도별 납입액에 따라 퇴직금을 결정하도록 함으로써 공평원칙을 실현하였음.
- 사업단위의 ‘철밥통’ 문제를 완전히 해결하기에는 역부족이지만 장기적으로 볼 때 전국적으로 일원화된 도농주민양로보험제도 확립에 유리할 뿐 아니라 공평성을 제고시킬 것으로 보임.

- 더욱 높아진 양로수요를 만족시키기 위한 부가적 수단, 즉 기업연금, 상업양로보험 등 사적연금 가입을 유도할 수 있는 체계적 관련조치 마련이 시급함.

<참고자료>

『社会保障研究』. 2008. 郑功成. 「看30年来中国社会保障改革与制度变迁」, 2期.  
『发展和改革蓝皮书』. 2008. 「社会保障制度改革30年回顾」. (12月8日)  
『新华网』. 2014. 「养老成为2014年两会最热民生话题之一」. (3月4日)  
『人民网』. 2014. 「林闽钢：中国社会保障制度优化路径的选择」. (7月16日)  
『中国青年报』. 2014. 「专家谈社保改革：破除既得利益助力最难」. (9月14日)  
『新华网』. 2014. 「郑功成：全面深化改革是中国社保制度走向成熟的最大机遇」. (9月14日)  
『中国经济时报』. 2014. 「社保改革核心：破除利益固化藩篱」. (9月15日)  
『证券时报网』. 2014. 「人社部：加快推进社会保障制度建设」. (10月24日)  
『中国经济网』. 2014. 「养老保险制度新探索」. (11月19日)  
『英国第五次人权网络研究会』. 2014. 「中国社会保障制度的改革与发展」.

자료 정리: 인민대학 재정금융학원 박사과정 조지현 (jihyun2828@hanmail.net)