

중국 사회보장체계의 현황과 개혁 방향

1. 개요

- 중국의 노동·사회보장부, 외교부, 국가발전개혁위원회, 위생부 등 20개 부처는 9월 베이징에서 제1회 ‘중국 사회보장 포럼’을 공동으로 개최할 예정이다.
- 이번 포럼은 “조화로운 사회와 사회보장”을 주제로 정하고, 포럼의 순조로운 준비와 진행을 위해 “중국사회보험망(www.cnss.cn)”을 구축하여 4월부터 시범운영 하고 있음.
- 중국 공산당 제16기 중앙위원회 제5차 전체회의(16기 5중전회)에서 제시된 중장기정책의 핵심은 “균형과 발전”임.
- 중국은 제11차 5개년계획(2006~2010년; 이하 11·5계획) 기간 동안 고속성장 과정에서 발생할 수 있는 사회적 갈등과 문제점을 해소하고 조화로운 사회(和谐社会) 건설을 주요 목표로 제시하고 있음.
- 11·5 계획의 7대 목표 중 3개 항목이 사회안정과 관련된 것으로 전면적인 국민기초생활보장과 사회의 안정·화합을 위한 사회보장체계의 완비를 주요 골자로 함.

2. 중국 사회보장체계의 현황

가. 사회보장체계의 구성

- 중국의 사회보장체계는 중국 헌법 및 1995년 제정된 노동법 규정에 근거하고 있으며, 국가·기업·개인의 3자가 부담하는 사회보험과 국가재정에서 부담하는 사회보장으로 구성됨.
- 사회보험은 사회보장체계의 핵심부분으로 노후연금(养老), 실업, 기본의료, 산재, 생육 보험 등 5대 사회보험으로 구성됨.
- 사회보장은 사회구제, 사회복지, 우대부양조치(优抚安置)와 사회상호지원(社会互助) 등을 주요 내용으로 하고 있으며 기초생활수준에 미달하는 사람 및 특수집단에 속하는 사람을 그 대상으로 함.

나. 사회보장체계의 현황

□ “2가지 보장(两个确保)” 실현

- 1998년 이후 중국정부는 퇴직자의 기본연금과 下岗노동자(정리해고 대상자)의 기초생활비를 적시에 지급하여 4,000만 퇴직자와 2,800만 국유기업 下岗노동자의 기초생활을 보장하였음.
- 下岗노동자에게 재취업을 장려하여 기존의 기초생활보장을 실업보험으로 전환함으로써¹⁾ 2005년 말 下岗노동자 수가 61만명으로 감소하였음.

1) 중국은 국유기업 개혁을 시행하면서 노동계약제도와 중국식 정리해고제인 샤강(下岗)제도를 도입하였는데, 샤강(下岗)은 실업의 전 단계로, 고용관계가 완전히 정리되지 않은 경우가 많으며, 샤강(下岗) 노동자는 기존 소속단위로부터 기초생활보장을 받을 수 있음. 또한 샤강(下岗) 이후 최장 3년까지 재취업서비스센터를 통해 재취업 훈련이나 취업 알선 등의 도움을 받은 후 기업과의 고용관계는 완전히 소멸됨. 2000년 이후 대규모의 샤강(下岗) 현상이 발생하지 않았고, 2003년 말 모든 샤강(下岗) 노동자가 재취업서비스센터를 통해 노동시장에 진입함으로써 샤강(下岗)현상은 점차 사라지고, 향후 국유기업의 정리해고자는 직접 실업보험의 대상이 될 것임.

- 중국정부는 이를 통해 국유기업 개혁과 경제 구조조정으로 인한 사회의 혼란과 모순을 해결하고 체제전환과 국유기업 개혁의 순조로운 진행을 도모하고 있음.

□ 사회보장 적용대상 확대 및 기금 수입 증가

- 2006년 노후연금(养老), 실업, 기본의료, 산재, 생육 보험 등 5대 사회보험의 가입자 수가 2000년에 비해 크게 증가함.
- 2005년 5대 사회보험의 기금 총수입은 약 7,000억 위안으로 2000년에 비해 2배 이상 증가하였음.

<표 1> 5대 사회보험 가입자 수

(단위: 만 명)

	2006년	2002년 대비 증가폭
노후연금(养老)	18,500	4,900
실업	10,800	300
기본의료	15,000	11,000
산재	9,000	4,600
생육 보험	5,300	2,300

□ 일정수준의 사회보장기금 확보 및 기본적인 관리·감독시스템 형성

- 중국 정부는 사회보험료 징수 업무를 강화하는 동시에 각 급 지방정부의 재정지출구조를 적극 조정하는 등 다양한 방법으로 사회보장 기금을 확대해 왔음.
- 최근 5년간 중국 정부는 노후연금 보조금으로 2,200여억 위안을 지출하였고 2,000여억 위안의 전국 사회보장기금을 적립하였음.
- 이와 함께 기금의 관리·감독 업무를 강화하고 관련 법규를 정비하였으며 기금의 전용 방지와 다양한 투자운용을 통해 기금의 안전성을 추구하고 있음.

□ 도시 사회보장제도의 시범운영지역 확대

- 2001년부터 랴오닝(辽宁), 지린(吉林), 헤이룽장(黑龙江)에서 도시 사회보장제도를 시범적으로 운영하고 있으며 시범 실시 지역이 점차 확대되고 있는 추세임.
- 시범운영 되고 있는 사회보장제도는 下岗노동자의 기초생활보장을 실업보험으로 전환, 기본노후연금의 개인계좌 방식 실현, 노후연금의 장기 메커니즘 건립 등을 주요 골자로 하고 있음.

3. 중국 사회보장 개혁의 당면과제

□ 현재 중국 사회보장체계는 적용대상 협소, 제도미비, 관리체계 미약 등이 주요 문제점으로 제시되고 있음.

- 중국인민대학의 노동인사학원(劳动人事学院) 부원장 쟁청공(郑成功) 교수는 중국 사회보장제도의 주요 문제점으로 협소한 적용대상, 불분명한 책임분담 메커니즘, 도시와 농촌으로 분리된 보장제도, 낙후된 입법 수준 등을 제시.

□ 인구의 노령화 추세로 도시지역의 양로부담과 의료비용 부담 증가

- 평균수명의 증가로 60세 이상 노령 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 1982년 기준 7.6%에서 2000년 9.8%로 증가하였고 2020년에는 15.2% 수준으로 증가할 전망이다.
- 중국의 노령화는 선진국과 비교해 볼 때 노령 인구의 규모가 크고 노령화 속도가 빠르며 경제적으로 부담이 크다는 특징이 있음.

□ 도시화의 진행으로 인한 유동인구와 농촌지역의 사회보장문제 심화

- 도시화가 빠른 속도로 진행되면서 농촌에서 도시로 유입된 노동력에 대한 취업과 사회

보장문제가 중요한 과제로 등장하고 있음.

- 대량의 청장년층 농민의 도시 유입으로 인해 농촌 지역에서는 노약자층의 기본보장문제가 심각해지고 있음. 이에 따라 도시와 농촌의 통일된 노동시장과 도시와 농촌을 연계하는 사회보장제도의 구축이 요구되고 있음.

□ 고용구조의 변화로 인한 사회보장 적용대상의 확대가 시급

- 중국의 비공유제 기업은 기존의 노동력과 신규 노동력을 흡수하는 주된 경로가 되고 있으나 비공유제 기업 종사자들은 아직 사회보장의 적용대상에 포함되지 않고 있는 실정임.
- 또한 전체 노동자 가운데 많은 노동자가 비정규직 형태로 취업하고 있으며 이들 비정규직 근로자들도 아직 사회보장의 적용대상에 포함되지 않고 있음.

4. 중국 사회보장체계의 개혁 방향

- 중국 노동·사회보장부 부장 티엔칭핑(田成平)은 3월 19일 열린 중국발전논단(中国发展高层论坛)에서 중국의 사회보장제도는 크게 진전되었으나 현재의 중국 경제발전 수준에 맞게 개혁되어야 함을 강조하고 다음과 같이 개혁방향을 제시함.

□ 사회보험제도 완비

- 인구노령화에 대비하여 제도 정비와 기금 확보가 필요함.
- 개인계좌 방식의 기본노후연금 시범운영 지역을 확대하고 사업단위의 노후연금제도 개혁방안을 제정하는 것 등이 제도 정비의 주된 내용임.
- 전면적인 개인계좌 방식의 도입을 목표로 하여 기존의 현수현부(现收现付)²⁾ 방식에서 부

분적립방식³⁾으로의 전환을 추구.

- 성(省) 단위의 통합적인 제도를 점진적으로 확립하는 동시에 도시주민의 의료보장체계 완비, 농민공(农民工)의 사회보장문제 해결, 농민에 대한 사회보장정책의 제정 등을 제도 개혁의 주요 목표로 설정할 필요가 있음.

□ 사회보험 적용대상 확대

- 보다 많은 사람들이 사회보장혜택을 누릴 수 있도록 기존의 국유기업 종사자 위주의 사회보험 적용대상을 혼합소유제, 비공유제 기업의 종사자와 비정규직 근로자까지 그 대상을 확대할 필요가 있음.

□ 사회보장기금 확보 및 다층적 사회보장체계 확립

- 법에 근거한 보험료 징수를 강화하여 사회보장기금을 안정적으로 확보할 필요가 있음.
- 기업이 기업연금과 보충의료보험 제도를 실시하도록 장려함으로써 다층적인 사회보장체계를 확립해야 함.

□ 사회보장 관리체계 강화

- 사회보장 관리업무 기관의 작업능률 및 업무 수준의 향상을 도모해야 함.
- 노동과 사회보장 분야의 정보시스템 건설을 적극 추진하여 전국적인 사회보험 네트워크를 구축해야 함.

2) 现收现付制(pay-as-you-go system, 부과방식) : 현재 노동인구로부터 걷은 금액으로 퇴직자들의 연금을 지급하는 방식.

3) 부분적립방식(partially funded system) : 가입자 자신이 부담한 보험료로 기금을 적립하여 이 기금에서 나오는 수익으로 연금급여를 충당하는 적립방식과 현재 노인들의 연금급여를 현재 근로세대가 부담하는 부과방식의 중간형태

□ 사회보장제도의 법제화

- 아직까지 중국에는 국가 차원의 사회보장법 또는 공적부조 관련법이 존재하지 않고 행정 관련 규정만이 제정되어 있음.
- 현재 중국은 《사회보험법》을 입법화할 예정이며 이를 통해 사회보장체계를 완비하기 위한 법적 근거를 마련할 계획임.
- 정부는 관리·감독과 법 집행을 엄격히 하고 법에 근거하여 행정업무의 수준을 높여야 함.
- 고용단위는 법에 근거하여 보험가입과 보험료 납부를 이행하고 노동자는 자신의 권익보호의식을 제고시켜야 함.

<참고자료>

《经济日报》, “加快推进社会保障体系建设”, 2006. 5. 29

《新华社》, “田成平指出我国社保改革需应对三大挑战”, 2006. 3. 19

《新华社》, “劳动保障部等部门将共同举办<中国社会保障论坛>”, 2006. 4. 3

中央政府门户网站 (www.gov.cn)

中华人民共和国 劳动和社会保障部 (<http://www.molss.gov.cn>)