

중국 국가인구발전 12·5계획의 주요 내용

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

차 례 ●●●

1. 11·5 기간 인구발전 성과와 12·5 기간 인구발전 예상
2. 국가인구발전 12·5계획의 주요 내용
3. 평가

주요 내용 ●●●

■ 12·5계획 기간(2011~15년)은 중국 인구발전의 전환점이 되는 중요한 시기임.

- 노동가능 인구가 정점에 도달하고 60세 이상 인구의 비중이 상승하기 시작
- 인구규모뿐만 아니라 인구 구조, 분포, 질적 수준 등도 경제사회 발전에 큰 영향을 미치는 요소로 작용

■ 12·5계획 기간 중 중국의 구체적인 인구발전 목표는 다음과 같음.

- 1가구 1자녀 가족계획정책은 국가적 차원에서 고수
- 연평균 인구증가율 0.72% 이하로 유지, 총 인구는 13억 9천만 명 이하로 조절
- 15세 이상 국민의 평균 교육연수를 9.3년으로 높이고, 신규 유입 노동인구의 평균 교육연수를 13.3년으로 확대
- 영아 사망률을 1.2%로 낮추고, 산모 사망률도 10만 명당 22명 수준으로 낮춤.
- 기대수명은 74.5세로 높이고, 출생인구 성비를 115 이하로 낮춤.
- 도시화율을 약 4% 포인트 높이고, 도시지역 실업률을 5% 이하로 조절함.

■ 하지만 노동가능 인구 감소, 노인 인구 증가, 소자화(少子化) 현상 등 구조적 문제가 존재하며, 이를 해결하기 위해서는 장기적인 접근이 필요함.

- 30여 년간 지속되어 온 1가구 1자녀 정책의 영향으로 중국의 인구 구조는 크게 왜곡되어 있는 상황이며, 이러한 상황이 장기간 지속되면 급속한 고령화로 인해 경제사회 발전의 잠재력이 크게 훼손될 가능성이 높음.
- 사회 일각에서는 ‘두얼타이(双独二胎)’ 혹은 ‘판두얼타이(单独二胎)’ 같이 하루빨리 1가구 1자녀 정책을 완화하는 것이 바람직한 정책 방향이라고 주장함.

1. 11·5 기간 인구발전 성과와 12·5 기간 인구발전 예상

가. 11·5규획 기간 중 인구발전의 성과

■ 11·5규획 기간 중 중국의 1가구 1자녀 가족계획정책은 성공적이었음.

- 11·5규획 기간 중 중국의 합계 출산율은 1.8 이하를 기록했으며, 인구 자연증가율은 0.6% 이하를 유지했고, 2010년 말 기준 총 인구는 13억 4,100만 명을 기록함.

■ 인구의 기본적인 수준과 자질이 향상됨.

- 9년 의무무상교육이 전면 실시되었으며, 2010년 기준 고등교육 순입학률도 26.5%로 상승함.
- 15세 이상 국민의 평균 교육연수가 9년으로 늘어났으며, 신규 유입 노동인구의 평균 교육연수도 12.4년으로 증가함.
- 예상기대수명은 73.5세로 상승함.

■ 인구의 도시화율 제고: 2010년 기준 도시인구는 6억 7천만 명으로 도시화율 50%를 기록함.

- 유동인구 관리 시스템 구축에 큰 진전이 있었음.

■ 도시와 농촌의 취업인원 확대

- 11·5규획 기간 중 도시 지역의 신규 취업자는 5,771만 명, 농업 전환 노동력은 4,500만 명, 도시 지역 실업률은 4.3% 이하를 유지함.

■ 민생현안의 새로운 진전

- 도시와 농촌 주민의 소득이 빠르게 증가함.
- 도시주민 기본의료보험제도가 전면 시행되었으며, 신농촌 합작의료제도가 전면 실시되고, 신농촌 사회노후연금보험 시범지역도 확대됨.

나. 12·5규획 기간 중 인구발전의 특징

■ 인구증가세가 주춤

- 출산적령기 여성 인구가 감소하고 전체 인구의 고령화로 사망률이 상승함에 따라 인구증가세는 약화됨.

■ 노동가능 인구가 정점에 도달

- 12·5규획 기간은 중국의 인력자원이 가장 풍부한 시기로, 이 기간 중 노동가능 인구가 정점에 도달함.
- 인구 부양률은 지난 40년간 지속적으로 하락했으나 12·5규획 기간 중 상승세로 전환될 것으로 전망됨.

■ 고령인구가 빠른 속도로 증가

- 1960년대 출생한 베이비부머 세대가 12·5규획 기간 중 60세 이상 고령인구로 진입함.
- 기간 중 60세 이상 고령인구가 매년 800만 명 이상 증가하여 2억 명을 돌파할 전망이다.

■ 도시지역 인구가 최초로 농촌지역 인구를 추월

- 도시화율이 50%를 넘어서면서 도농 인구 구조에 근본적인 변화가 발생할 것임.
- 산업이전이 빨라지고 중서부 지역의 도시들이 발전함에 따라 인구이동 추이가 다양해지고, 인구가 동에 새로운 특징들이 생겨날 것으로 예상됨.

다. 주요 문제점 및 모순

■ 인구 규모는 지속가능한 발전에 큰 부담임.

- 인구는 많지만 기초가 약하고, 자원도 상대적으로 부족하며, 발전도 불균형적임.
- 인구가 지속적으로 증가하면서 인구·자원·환경·경제사회 발전의 모순이 더 크게 표출되고 있음.
- 노동가능 인구 규모도 매우 크기 때문에 취업 역시 해결해야 하는 장기적이고 중요한 문제임.

■ 인구의 전반적인 질적 수준이 국가 경쟁력을 높이는 데 병목으로 작용

- 중국 인구의 전반적인 질적 수준은 산업의 국제적 분업구조 조정, 경제발전 방식 전환 등을 위한 요구 수준에 미달함.
- 인적자본이 국가의 경제발전에 미치는 공헌도도 선진국 수준에 크게 미달함.

■ 인구의 구조적 모순이 경제사회 발전에 큰 장애로 작용

- 출생인구 성비에서 남아의 비율이 지나치게 높음.
- 고령인구의 비중이 지속적으로 상승하고, 인구부양 비율도 상승세로 전환
- 지역 간, 도농 간 인구발전 불균형

■ 불합리한 인구분포는 도시와 농촌의 균형 발전에 부정적인 요소임.

- 인구의 공간적 분포와 경제발전의 공간적 분포가 부조화함.
- 낮은 도시화율과 많은 유동인구는 사회 관리와 공공서비스 제공에 제약요인으로 작용하고 있음.

■ 핵가족화, 가족구조의 다양화, 거주 분산화 등 가정구조의 변화가 예상됨.

- 핵가족화, 가족구조의 다양화, 거주 분산화 등 가정구조 변화는 거스를 수 없는 추세이며, 그 결과 전통적인 가족의 기능이 약화되고 결혼, 출산, 노후대비 등에서 새로운 문제들이 발생하고 있음.

■ 12·5규획 기간은 중국 인구발전의 중요한 전환점이자 인구발전에 기회와 도전이 병존하는 시기임.

- 양적인 측면에서 보면 많은 인구는 경제사회 발전에 여전히 커다란 압력으로 작용함.
- 하지만 질적인 측면에서 보면 인구 수준·구조·분포 등도 경제사회 발전의 중요한 요소이므로 전략적인 관점에서 이러한 질적인 요소들을 개선하기 위해 노력해야 함.

2. 국가인구발전 12·5규획의 주요 내용

가. 기본 원칙

■ 사람을 중심으로 하며, 모든 사항을 종합적으로 고려하고, 1가구 1자녀 가족계획정책을 국가의 기본정책으로 고수함.

- 낮은 출산율 유지, 인구 수준 향상, 인구 구조와 분포의 최적화를 통해 인구·경제사회·자연환경의 균형발전을 촉진함.

나. 주요 목표

■ 인구의 양적 목표

- 연평균 인구 증가율을 0.72% 이하로 유지하고, 총 인구가 13억 9천만 명 이하로 조절

■ 인구의 질적 수준 향상을 위한 목표

- 15세 이상 국민의 평균 교육연수를 9.3년으로 높이고, 신규 유입 노동자의 평균 교육연수를 13.3년으로 확대함.
- 직업교육 대상의 범위를 확대하여 전반적인 노동력 수준을 향상
- 영아 사망률을 1.2‰로 낮추고 산모 사망률을 10만 명당 22명 수준으로 낮춤.
- 기대수명을 74.5세로 높임.

■ 인구 구조에 대한 목표: 출생인구 성비를 115 이하로 낮춤.

■ 인구 분포에 대한 목표

- 기간 중 도시화율을 약 4%포인트 높임.
- 개발제한구역 내의 인구를 인근 도시로 이동시키고, 개발금지구역 내의 인구를 줄여 인구의 공간분포를 합리적으로 조정함.
- 유동인구를 위한 기본공공서비스 제공의 균등화를 실현함.

표 1. 11·5규획과 12·5규획의 인구발전 성과 및 목표 비교

	11·5규획의 성과	12·5규획의 목표
총 인구	13.41억 명	13.9억 명
인구증가율	0.6%	0.72%
15세 이상 국민의 평균 교육연수	9년	9.3년
신규 노동력의 평균 교육연수	12.4년	13.3년
기대수명	73.5세	74.5세
도시화율	50%	54%
도시 지역 실업률	4.3% 이하	5% 이하

자료: 국가인구발전 12·5규획의 내용을 재구성.

■ 민생현안 해결을 위한 목표

- 일자리를 충분히 늘려 도시지역 실업률을 5% 이하로 조절
- 주민소득을 큰 폭으로 늘려 가정의 발전능력 강화
- 도시와 농촌 지역 주민의 사회보장제도 적용 범위를 확대
- 기본사회노후연금 서비스 시스템 구축
- 빈곤 인구를 줄이고, 장애인을 위한 사회보장제도와 서비스 시스템 구축

다. 주요 임무

1) 1가구 1자녀 가족계획정책을 국가의 기본정책으로 고수

■ 1가구 1자녀 가족계획정책을 고수하고, 가족계획정책과 관련된 각종 경제사회정책을 완비

- 각종 경제사회정책과 가족계획정책이 유기적으로 맞물릴 수 있도록 취업, 사회보장, 토지보상 등에서 우대정책 실시

■ 가족계획정책 관련 공공서비스제도 완비

- 가족계획정책을 위한 서비스 시스템을 구축하고, 기초시설들과 정보제공 서비스 시설 건설
- 피임약 연구 개발을 강화

2) 인구정책 완비와 인구의 장기균형발전 촉진

■ 인구의 장기균형발전 전략에 관한 심화 연구

- 인구변화는 경제사회 발전에 장기적이고 근본적인 영향을 미치므로, 인구변동 추세와 각 변동 단계에 적합한 인구정책의 주요 과제에 대한 연구를 강화함.

■ 합리적 인구정책 형성

- 인적자원 개발, 남녀평등, 노령화, 인구이동 등의 정책 완비
- 가정 발전, 주체공농구전략과 부합하는 인구배치를 위한 정책 제시

3) 인구의 질적 수준 향상을 통해 인구대국에서 인적자원강국으로 전환

■ 출산인구의 질적 수준 향상

- 결혼 전과 임신 전 상담지도 활성화, 임신 전 무료 검사항목 범위의 시범 확대, 산전검사 네트워크 구축, 신생아를 위한 검사·진단 및 치료 업무 추진, 산모와 신생아의 사망률 하향 등

■ 인구의 건강수준 향상

- 공중위생 서비스 시스템 강화, 도농 간 기본 공중위생 서비스 격차 해소, 의료보장 및 기본의료제도 완비, 성병과 에이즈 예방운동 강화, 전염병 발생 및 전파 통제, 건강한 정신 강조

■ 국민의 교육수준 향상

- 도시와 농촌의 기본 공공교육 서비스 대상을 확대하여 의무교육 보급률을 제고
- 교육의 질적 수준을 높이고 의무교육의 균형발전을 촉진
- 영유아 조기교육, 취학 전 교육, 직업교육의 양과 질을 모두 강화
- 고등교육을 외형 위주에서 내용 위주로 전환
- 평생교육을 다방면으로 발전시키고, 경제적으로 어려운 가정의 학생도 학업을 마칠 수 있도록 지원

■ 인재 풀(Pool) 건설

- 전문적 기술이나 고급기술을 갖춘 인재를 양성
- 인재 양성구조를 최적화하여 창의적 인재를 양성
- 농촌 지역에서 실용적 인재를 양성하여 농민공의 직업능력을 제고

4) 인구의 적절한 이동을 유도하여 합리적인 인구분포 추진

■ 인구분포 최적화

- 주체공농구전략과 부합하는 인구정책 실시
- 중요 생태지구와 개발제한지역 내의 인구를 자연·자원 등 환경적 요인이 좋은 지역 또는 경제가 발전한 도시 지역으로 이동하도록 유도함.

■ 도시화를 적극 추진

- 일정 조건에 부합하는 농촌 인구는 도시 인구로 편입
- 특대형 도시로의 인구이동을 억제하는 한편, 중대형 도시로의 인구이동을 유도하고 인구관리도 강화
- 호구제도 개혁을 적극 추진
- 중소형 및 소형 도시로의 호구 이동 조건을 완화

■ 유동인구 관리 시스템 확립

- 전국의 유동인구 상황과 분포 동태를 모니터링하는 시스템 설치
- 국가 종합 인구배치 개혁시험구를 시범적으로 운영하여 시대적 요구에 적합한 인구 관리체계를 연구
- 농민공 유동인구가 집중적으로 유입되는 지역에 농민공을 위한 종합 서비스센터 건립
- 조건에 부합하는 농민공은 도시사회보장제도 내로 편입

5) 노후연금제도를 완비하여 고령화에 대응

■ 중국 특색의 고령화 대응방안을 탐색

- 다른 분야의 경제사회 정책들과 상호 유기적으로 부합할 수 있는 고령화 대응정책을 연구
- 노년층의 자질과 기술을 제고하여 노년층의 경제사회 활동 참여를 지원

■ 노후연금제도 개선

- 기본노후연금보험(基本养老保险)을 중심으로 하여 도농 주민들의 사회연금보험제도(城乡居民社会养老保险制度)를 신속히 정비
- 산농촌 사회노후연금보험제도(新型农村社会养老保险制度)와 도시주민 사회노후연금보험제도(城镇居民社会养老保险制度) 전면 시행
- 전국적으로 기초노후연금제도(基础养老金) 실시
- 도시 지역 기본노후연금보험 가입자를 3억 5,700만 명으로 늘리고, 60세 이상의 미취업 도시 주민도 기초연금제도 혜택을 누릴 수 있도록 지원

■ 노후 생활을 위한 서비스 시스템 구축 가속화

- 가정이 중심이 되고, 지역사회가 보조 역할을 맡으며, 기관이 측면에서 지원하는, 노후 생활을 위한 서비스 시스템 마련
- 노후 생활 서비스의 기준을 강화하고, 관련 산업의 법규와 관리 제도를 정비
- 지역사회에 노인을 위한 생활장소와 편의시설을 확충

6) 출생인구 성비를 개선하고 남녀평등을 촉진

■ 남녀평등은 국가의 기본 정책

- 성별에 대한 사회적 인식을 개선하고, 사회에 만연한 성 차별 법률이나 정책을 개정
- 행복공정(幸福工程)¹⁾과 춘취계획(春蕾计划)²⁾ 등 사회 공익성 활동을 개진하고, 빈곤 여성의 생활과 여아의 건강한 성장을 사회적으로 지원

■ 여성과 여아를 위한 사회활동 추진

- 여성의 합법적 권익을 보장하고 미성년자 보호를 강화
- 여성의 취업 및 창업을 촉진하고 경제 및 사회 활동 참가를 지원

■ 출생인구 성비를 종합적으로 관리

- 국가와 성급 부문의 협조를 통해 사회적 성 평등을 촉진
- 출생인구 성비 문제를 각급 지방의 가족계획 영도소조의 직무로 편입하여 종합적으로 관리
- 불법적이고 비의학적인 태아 성 감별을 강력하게 규제하고 금지
- 출생실명등기제도 전면적 실시

7) 가정의 발전 능력을 높여 가정의 화합과 행복을 촉진

■ 건전한 가정발전정책 수립

- 노인 가정, 장애인 가정, 기러기 가정, 유동 가정,³⁾ 재해를 입은 가정, 기타 특수한 어려움에 처한 가정 등에 대한 정책적 지원 강화
- 주거보장정책의 수준을 제고
- 가족계획정책을 성실히 이행하는 가정의 취업과 창업 활동 등을 지원하는 정책 연구

■ 가정생활 서비스 확충

- 가정 서비스업을 발전시키고, 가정을 중심으로 하는 가족계획 공공서비스 시스템 구축 연구
- 결혼 컨설팅, 가정을 위한 기초보건, 유아 조기교육, 가정교육에 대한 지도 등의 서비스를 추진
- 가족계획정책을 이행하는 가정과 기러기 가정, 유동 가정, 재해를 입은 가정 등에 대한 보호 서비스 확대

8) 장애인 보장제도 및 서비스 시스템을 완비하여 장애인의 사회활동을 지원

■ 건전한 장애인 사회보장제도 건설

-
- 1) 가족계획정책을 잘 이행한 빈곤 지역 여성의 자활을 위해 소정의 자금을 지원하는 프로그램.
 - 2) 빈곤 지역 여아의 경우 교육의 혜택을 받지 못해 일반적으로 문맹률이 높는데, 이 문제를 해결하기 위해 빈곤 지역 여아들의 학업 또는 진학을 지원하는 프로그램.
 - 3) 농민공 가정과 같이 고향을 떠나 타지에서 생활하는 가정.

- 장애인을 기본의료보험제도와 기본노후연금보험에 가입시키고 장애인의 재활 치료를 기본의료보장 범위에 포함시킴.
- 조건에 부합하는 장애인 가정을 우선적으로 기본주거보장제도로 편입시킴.
- 빈곤 장애인을 위한 생활 보조와 중증 장애인을 위한 간호 보조제도 신설

■ 장애인을 위한 서비스 시스템 완비

- 중점 재활 프로그램을 실시하여 빈곤 장애인을 위한 재활 서비스 제공

■ 장애인의 학업과 취업을 촉진

- 특수교육학교 설립 조건을 개선하고, 장애인 학생의 고등학교 무상교육을 점진적으로 시행
- 가정이 어려운 장애인 학생에 대한 보조 확대
- 장애인에게 무상으로 취업교육 서비스를 제공하고, 기타 기술 교육 등에 대해 보조금 지급

3. 평가

■ 13억 명이 넘는 거대한 인구는 지난 30여 년간 중국의 경제성장 과정에서 긍정적 요인으로 작용함.

- 국가 주도의 1가구 1자녀 가족계획정책을 통해 인구의 양적 조절에 성공
- 노동가능 인구의 비중이 높고 부양 비율이 낮은 인구 구조는 경제성장에 커다란 원동력이 됨.

■ 하지만 12·5규획 기간을 지나면서 중국의 인구 구조에 중대한 변화가 생길 것으로 전망됨.

- 노동가능 인구가 정점에 도달하면서 하락하기 시작할 것으로 예상됨.
- 2011년 기준으로 60세 이상 노인 인구가 1억 7,800만 명으로 총 인구의 13.26%를 차지, 65세 이상 노인 인구의 비중도 8.87%로 중국은 이미 고령화 사회에 진입함.
- 2011년 기준 0~14세 소아가 총 인구에서 차지하는 비중이 16.6%로 2000년 조사에 비해 6.29%포인트 하락하였으며, 이는 중국이 심각한 소자화(少子化)⁴⁾ 현상을 겪고 있음을 의미함.
- 장기간 시행된 1가구 1자녀 가족계획정책의 여파로 40년간 하락했던 부양비율이 앞으로 빠른 속도로 상승할 전망이다.
- 소아는 줄고 노인은 많은 인구 구조는 중국이 직면한 가장 심각한 문제임.

4) 0~14세 인구의 비중이 18% 이하인 경우 소자화라고 하며, 이 비중이 15% 이하인 경우 초소자화(超少子化)라고 함.

- 중국은 12·5규획을 통해 1가구 1자녀 정책은 그대로 고수하여 인구의 양적인 부분을 조절하는 한편, 인적교육 확대, 인구의 재배치, 사회보장시스템 정비 등의 정책을 실시하여 인구의 질적인 발전을 유도할 예정이다.
- 인구의 질적 강화를 통해 인구구조에 대한 근본적인 변화 없이도 경제사회 발전에 충분히 가능하다는 것이 중국정부의 판단임.
- 하지만 인구구조는 문제 발생 시 단기간에 해결하기 힘든, 장기적인 안목에서 접근해야 하는 중대한 문제임.
- 30여 년간 지속되어 온 1가구 1자녀 정책의 영향으로 중국의 인구구조는 크게 왜곡되어 있는 상황임.
- 이 상황이 장기간 지속된다면 급속한 고령화로 인해 경제사회 발전의 잠재력이 크게 훼손될 가능성이 높음.
- 사회 일각에서는 ‘쌍두얼타이(双独二胎)’⁵⁾ 혹은 ‘판두얼타이(单独二胎)’⁶⁾ 같이 하루빨리 1가구 1자녀 정책을 완화하는 것이 바람직한 정책 방향이라고 주장하고 있음.

참고자료

国务院 2011. 「国家人口发展“十二五”规划」.

第一财经日报 2012. 「国家公布“十二五”人口发展规划 中国人口结构存隐忧 老龄人口激增」. (4. 11)

中国经济时报 2012. 「人口发展期待破题」. (4. 13)

자료 정리: 중국 칭화대학 경제관리학원 경제학 박사과정 황문우 (economist@hotmail.co.kr)

5) 부모가 모두 외동일 경우 자녀 둘을 가질 수 있음.

6) 부모 중 한 쪽만 외동일 경우에도 자녀 둘을 가질 수 있음.