

개혁 · 개방 이후 중국 사회보장제도의 변화

- 중국 정부는 2010년 10월 18일에 폐막한 제17차 당 중앙위원회 제5차 전체회의에서 지속적 성장기반 마련을 위한 이른바 '제3의 개혁노선'을 추진하기로 확정하고 제12차 5개년 계획의 기본방침을 발표하면서, 행정개혁 및 주민참여 확대를 통한 사회분배추진과 경제성장방식 전환을 위해 필요한 사회복지시스템 강화 등을 제시하였음

- 이러한 사회보장제도의 강화는 지난 30년간의 개혁 · 개방 과정에서 발생한 소득계층간, 지역간, 도시와 농촌간 빈부격차 및 불균형을 해결하기 위한 의지를 담고 있는 것으로 볼 수 있음

1. 중국의 개혁 · 개방과 사회보장체계 변화의 배경

□ 중국은 1978년의 개혁 · 개방과 함께 1990년대 들어 '중국식 사회주의 시장경제'를 도입하면서 급속한 경제성장을 이루었음

○ 경제성장 과정에서 실업의 증가, 빈곤과 불균형(소득계층간, 지역간, 도-농간) 문제 확산 등의 사회문제가 심각한 사회불안 요소로 작용

□ 고용구조의 변화

○ 농업 중심의 1차 산업 비중은 1978년 70.5%에서 2009년 39.6%로 큰 폭으로 감소하였고, 제조업 중심의 2차 산업은 동 기간 17.3%에서 27.2%로 증가하였으며, 서비스 산업인 3차 산업은 가장 빠르게 성장하여 12.2%에서 33.2%로 증가

· 총 취업인구는 1978년 약 4억명에서 2009년 약 7억 7천만명으로 30년간 약 3억 7천만명이 증가

· 특히 개혁 · 개방 이후 일자리를 찾아 도시로 이주한 농민공의 수가 급증하여 2차 산업 종사자의 58%, 3차 산업 종사자의 52%, 건축업 종사자의 80%를 차지

※ 1978년의 도시인구는 전체 인구의 17.9%(17,245명)이었으나, 2009년에는 3.5배 증가한 60,667만명으로 절반 수준인 45.7%를 차지

[표 1] 개혁 · 개방 전후 중국의 산업별 고용구조의 변화(1952~2009년)

(단위: 만명, %)

연도	1952	1978	1989	1997	2002	2004	2009
총 취업인구	20,729	40,152	55,329	69,820	73,740	75,200	77,480
1차 산업	83.5	70.5	60.1	49.9	50.0	46.9	39.6
2차 산업	7.4	17.3	21.6	23.7	21.4	22.5	27.2
3차 산업	9.1	12.2	18.3	26.4	28.6	30.6	33.2

자료: 요천, 「중국 사회보장제도에 관한 연구」, 세종대학교 경제통상학과 대학원 석사 논문, 2010

- 개혁 · 개방정책 실시 이전에는 대다수의 도시노동자가 국영기업에 종사하였으나, 개혁 이후 민간기업 활동이 장려되면서 민간부문 노동자가 급격히 팽창
 - 국영기업이 주축이 되었던 기존의 사회보장제도는 1990년대 들어 급증한 민간부문 노동자 수용이 불가능하여 체계 변화 요구

□ 실업률 증가

- 개혁 · 개방 이후 실업률은 2.6%(1989년)로 하락하였다가 1990년대 도시지역의 공식 실업률이 증가하기 시작하여 지역에 따른 최저생계수준 설정 및 빈곤대책 요구 증대
 - 노동시장에 신규로 진입하는 대학졸업자의 실업률 증가, 농민인구의 도시 유입 증가, 국영기업의 파산 · 고용구조 조정 등으로 인한 잉여노동자 증가가 실업률 증가의 주요 원인
 - ※ ‘구조조정으로 인한 하강실업(37.1%)’, ‘실직(29.6%)’, ‘졸업후 미취업(21.1%)’ 순으로 나타나 국영기업의 부실과 구조조정에 따른 하강실업¹⁾이 가장 큰 요인으로 작용

[표 2] 중국의 도시 노동자 실업률(1978~2008년)

(단위: %)

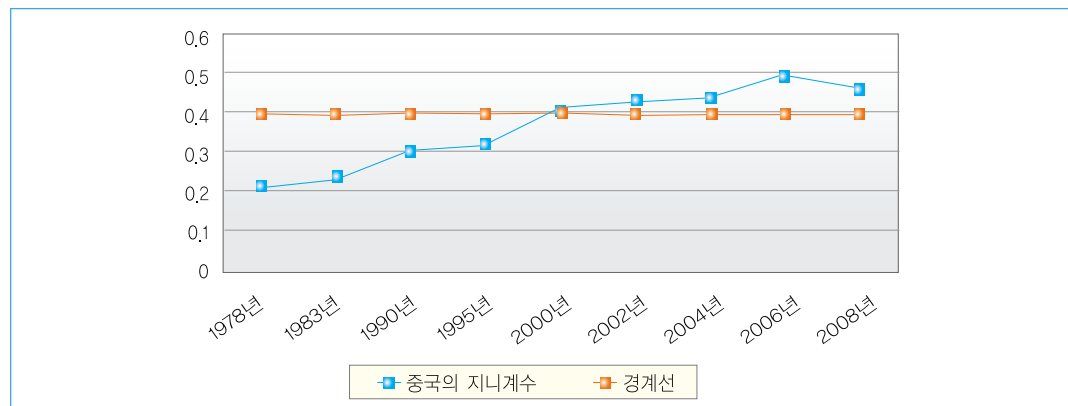
연도	1978	1989	1997	2001	2008
실업률	5.3	2.6	3.1	3.6	4.2

자료: 중국통계연감, 각 연도

□ 빈곤과 소득불균형 문제

- 경제개혁 이후 평균주의 분배제도의 폐지와 지역간, 도 · 농간, 소득계층간의 소득격차 확대에 따라 상대적 빈곤 확대
 - 2000년 이후 지니계수가 0.4를 넘고 현재는 0.5에 근접하여 빈부격차가 갈수록 심화
 - 산업화와 일자리 창출이 해안도시를 중심으로 이루어지면서 도-농간, 내륙-해안간 격차 확대

[그림 1] 중국 지니계수의 변화(1978~2008년)



자료: 요천, 「중국 사회보장제도에 관한 연구」, 세종대학교 경제통상학과 대학원 석사 논문, 2010

1) '하강(下崗)실업'은 중국식 정리해고제로서 실업의 전 단계임. 고용관계가 완전히 정리되지 않은 경우가 많으며, 하강 노동자는 기존 소속단위로부터 기초 생활보장을 받을 수 있음. 2000년 이후 대규모 하강현상이 발생하지 않았고, 2003년 말 모든 하강 노동자가 재취업서비스 센터를 통해 노동시장에 진입함으로써 국유기업 정리해고자는 직접 실업보험의 대상자가 됨

○ 중국의 도-농간 격차는 1978년 개혁·개방 이전부터 이미 3배 가까이 발생하였으나, 경제규모와 소득수준의 증가에 따라 그 격차가 더욱 커지고 있음

- 소득수준 지수가 상승하고 엔겔계수가 낮아지면서 중국의 산업화와 경제성장의 영향으로 전반적인 생활수준은 크게 개선되었으나, 도시가구와 농촌가구의 소득수준 및 생활수준 격차는 지속되고 있음

[표 3] 중국의 도시와 농촌간의 격차: 가구당 연간소득과 엔겔계수(1978~2007년)

연도	도시가구당 연간 가처분소득		농촌가구당 연간 순소득		도시가구의 엔겔계수(%)	농촌가구의 엔겔계수(%)
	가격(元)	지수(1978=100)	가격(元)	지수(1978=100)		
1978	343.4	100.0	136.6	100.0	57.5	67.7
1985	739.1	160.4	397.6	268.9	53.3	57.8
1990	1,510.2	198.1	686.3	311.2	54.2	58.8
1995	4,283.0	290.3	1,577.7	383.6	50.1	58.6
2000	6,280.0	383.7	2,253.4	483.4	39.4	49.1
2007	13,785.8	752.3	4,140.4	734.4	36.3	43.1

자료: 배규식, "중국의 압축성장 속의 산업구조와 고용구조의 변화", 국제노동브리프 2010년 3월호, 한국노동연구원, 2010

2. 개혁·개방 이전의 사회보장제도

□ 사회주의 중국 정부 수립 이후 「중화인민공화국노동보험조례」에 의거한 “종합노동보험” 최초 실시(1951년)

○ 도시민 대다수가 직·간접적으로 공공부문에 종사하였으므로 국영기업 및 대형 집체(Collective) 사업장²⁾ 고용직원 대상으로 주거, 의료, 교통 등 광범위한 복지혜택이 제공되었으며, 관련 비용은 노동자 본인 부담 없이 기업이 모두 책임

- 도시에서는 국영기업 중심의 직장단위 사회보장이 확립, 농촌에서는 인민공사가 농민의 의료나 노후생활을 보장
- 공공부문에 고용되지 않고 생활에 어려움을 겪는 일부 소외계층(3無 계층³⁾)에 대한 공적부조의 성격

○ 사회보험제도에서 공유제 경제단위(도시기업 및 사업단위, 농촌의 인민공사, 생산대대)가 핵심적인 기능 및 역할 수행

- 국가가 통일적으로 각종 사회보장정책을 제정, 재원 책임, 사회보장 관련업무 조직·실시

※ 단, 국가가 규정한 신분(간부, 공인, 농민 등)에 따라 차별화된 사회보험 적용

2) 집체소유제기업(Collective Ownership)은 노동자를 포함한 일정 범위의 단체 구성원들이 소유하고 있는 기업을 지칭, 국유제는 전민(全民)이 소유하는 형식이고, 집체소유제는 일부인 인민단체들이 공유하는 형식으로 주로 중국 농촌 단위에서 많이 사용하는 기업형태임

3) 3無 계층: 본인 소득이 부재하여 생계유지가 곤란한 자, 실직 등으로 고용 작업단위가 부재한 자, 도움을 줄 수 있는 친인척이 부재한 자를 지칭함

[표 4] 개혁·개방 이전의 복지체계(도시)

구분	도시지역 복지기본체계
사회보장	· 국영기업 및 정부기관 노동자에 대한 사회보험 보장 · 공적부조형태로서 '3無 계층(무노동력, 무소득, 무연고)' 에 대한 현금수당 지급
고용	· 완전고용: 모든 도시지역 노동자는 국영기업 또는 집체기업에 고용 할당 · 노동자 고용안정을 보장함으로써 실업 위험 없음
주택	· 공공임대주택: 대부분의 도시지역 주택은 지방정부 및 국영기업이 관리하며, 노동자 및 기관 직원에 대한 무상배분체계 · 공공임대주택의 임대료는 유지관리비에도 미치지 않는 저렴한 수준 유지
의료서비스	· 예방의료활동 중심: 정부 및 국영기업에서 제공 · 병원 등의 의료기관은 공공기관으로서 정부 및 국영기업 재정으로 운영 · 국영기업 및 정부기관 직원에 대한 무료 진료 체계
교육	· 정부 및 국영기업에서 재정 지원하는 공공교육체계; 입학시험을 통과한 학생의 고등교육 무상지원

자료: 신현방, "개혁 정책 이후 중국 사회보장제도의 변화", 보건복지포럼 2005.6, 한국보건사회연구원, 2005

3. 개혁·개방 이후의 사회보장제도

□ 사회보장제도 개혁 방향

- 대상자 확대: 국영기업 및 공무원 대상에서 비(非)국영부문 노동자로, 도시지역에서 농촌 지역으로 수혜 대상 확대
- 기본연금제도 등의 도입을 통해 퇴직자 및 노년층의 최저생활 보장, 각종 사회보장제도 재정운용에 있어 개인의 기여부분을 확대
- 사회보장의 책임을 국가 또는 기업만이 지는 것이 아니라 국가-기업-개인의 3층 구조로 기여책임 강조

□ 경제개발과 정치적 안정을 강조한 국가목표와 시장경제체계의 체제전환에 따른 사회경제적 변화에 따라 시장경제에 적응한 사회보장제도 개혁을 점진적으로 수행 중

- 개혁·개방정책 실시 이후 국유기업 중심의 사회보장 축소
- 농촌에서는 인민공사가 해체되고 다수의 청장년층이 도시로 이주하면서 노약자층의 기본생계보장 문제가 악화
 - 1990년대 초부터 사회보장제도 개혁을 추진하여 1997년 연금과 실업보험, 1998년 기초의료와 출산보험 등 도입

□ 개혁정책 실시 이후 1990년대에는 '사회보험 방식의 공급체계 개혁' 과 '빈곤층에 대한 사회안전망 확충' 으로 사회보장체계가 변화

- 지속적인 사회보장제도의 개혁을 통해 절대 빈곤층 축소에는 기여하였으나, 국민 전체를 대상으로 하는 단일화된 사회보장체계가 확립되지 못해 도시와 농촌의 이원화된 사회복지제도가 여전히 존재

- 제11차 5개년계획(2006~2010)은 조화로운 사회건설을 주요 목표로 설정, 7대 목표 중 사회보장체계 확립, 저소득층의 주거·의료·교육지원 등 불균형 해소를 위한 과제에 큰 비중 부여

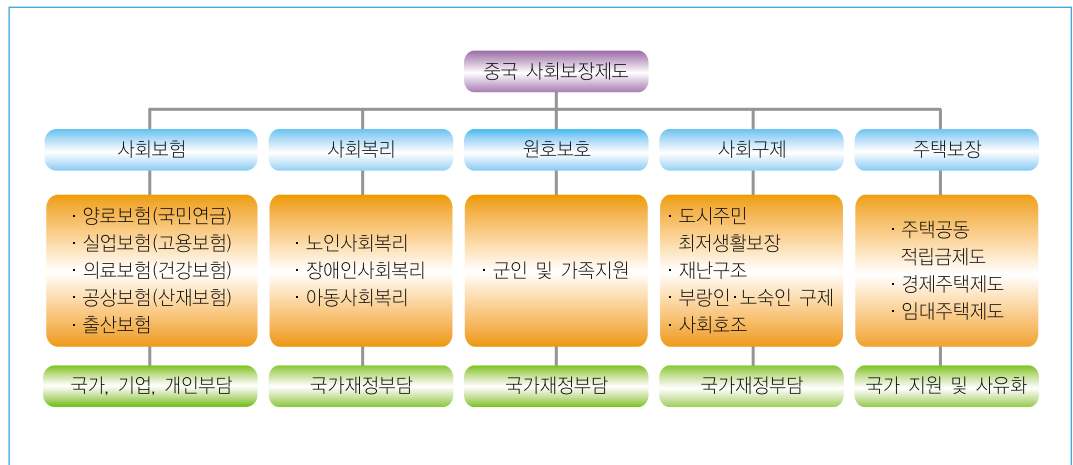
[표 5] 제11차 5개년계획 중 사회보장 관련 목표치

(단위: 가입자, 억명)

연도	연금	의료보험	실업보험	산재보험	출산보험	농촌의료보장률
2005	1,75	1,38	1,06	0,85	0,54	23,5%
2010	2,23	3,00	1,20	1,40	0,80	80% 이상

- 중국의 사회보장제도는 ‘사회보험’, ‘사회복지(사회복지서비스)’, ‘원호보호’, ‘사회구제(공공부조)’, ‘주택보장’의 5개 유형으로 크게 구분

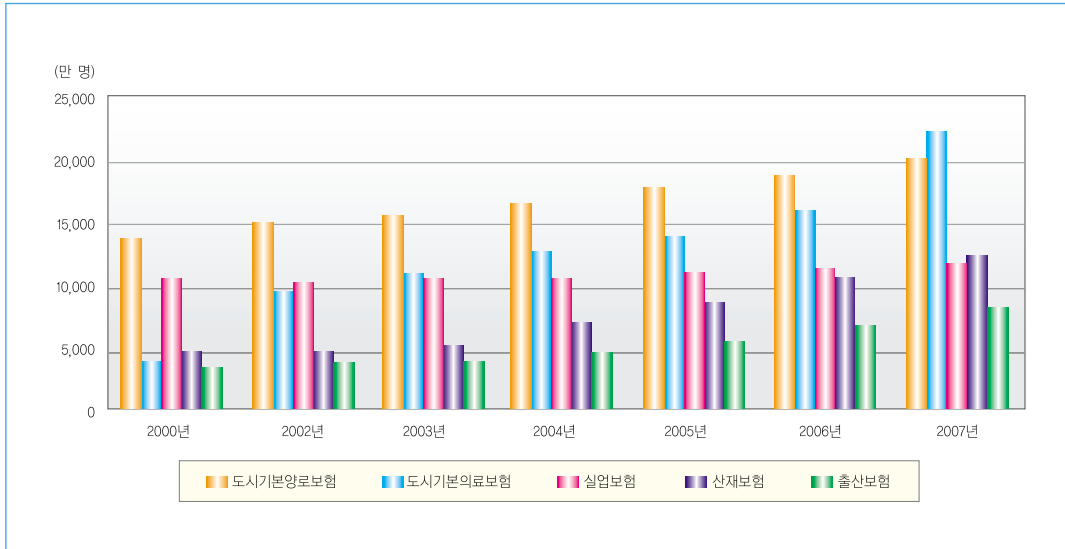
[그림 2] 중국의 사회보장제도



□ 사회보험

- 사회보장체계의 주요한 핵심 부분으로서, 고용주와 본인이 부담을 하되 정부가 일부 지원하며 최종책임을 지는 형식(국가, 기업, 개인이 공동 부담)
- 개혁·개방 이전의 도시 위주의 ‘단위보장식 사회보험제도’에서 도시와 농촌을 아우르는 ‘사회화된 사회보험제도’로 전환·발전
 - 양로보험: 지역별로 실시되던 제도를 ‘기업직공 양로보험보험제도’로 통일하고 모든 지역에서 철저히 실시되도록 요구
 - 의료보험: ‘단위보장’ 색채가 강했던 공비의료와 노동보험의료가 ‘의료사회보험’으로 대체되고, 농촌에서 ‘농촌합작의료제도’를 실시하여 농촌과 도시를 아우르는 의료보장체계 수립
 - 출산보험: 기혼상태의 국가기관의 여직원이 대상자이며, 여성근로자의 출산행위로 인한 직접적인 경제손실만 보상

[그림 3] 5대 사회보험 가입자 현황



주: 신형농촌합작의료보험은 2003년부터 도입

자료: 지만수 외, "중국 소비시장의 특징과 진출전략", 대외경제정책연구원, 2008

[표 6] 사회보험제도의 특징(도시-농촌)

구분	도시	농촌	
양로 보험	보장방식	사회통합기금과 개인계좌를 상호 결합	가정을 중심으로 지역사회가 지원
	보장대상	도시노동자	조건이 되는 지역에서 시행
	기금원천	국가, 기업, 개인이 공동 부담	개인징수가 중심이 되고, 집체부조로 보충하며, 국가재정에서 지원
	모금범위	모든 성(城)	모든 현(縣)
	보장성질	강제성	자발성
	부과/적립방식	부과방식에서 부분기금적립방식으로 전환	개인저축연금(완전적립방식)
의료보험	사회통수와 개인계좌를 서로 결합한 방식	합작의료	
실업보험	기업이 노동자의 전체 임금에 따라 일정하게 지급	토지보장	
산재보험	보편적으로 수립	미수립	

자료: 김병철, "도시와 농촌으로 이원화된 중국의 공공부조", 사회복지정책 제35집, 2008

□ 사회복리(사회복지서비스)

- 중국에서 현재 시행하고 있는 사회복지서비스는 기업복지로서, 보편화된 사회경제적 기초를 마련하지 못하였으며 노인, 장애인, 아동 등 일부 노약자 계층에게만 제공
- 사회복지서비스는 사회보장의 보충적인 성격에 국한
 - 2007년 사회복지사업지출은 1,712.3억원으로 2001년 대비 62.5% 증가, 2003년 대비 4.4배 증가하고 있으나 여전히 미흡한 수준

□ 원호보호

○군인 및 군인가족을 대상의 위로금, 우대금, 보조금을 제공

□ 사회구제(공공부조)

- 국민 최저생활수준의 유지가 주요 목적으로, 특히 ‘사회호조’는 기부 등을 통해 지원이 제공되어 자발적·비영리적 특성을 가짐
- 농촌 빈곤구조사업은 생산경영능력이 있는 빈곤가구에 자금, 물자, 기술, 구직 등을 지원하여 기본적인 생활보장을 제공하고 탈빈곤을 도모
- 개혁정책 과정에서 신빈곤층이 증가하였으나 기존의 공적부조 대상에서 제외되는 사각지대 발생 및 사회안전망 확충 요구 증대
- 사회안전망 확충을 위하여 공공부조제도인 ‘최저생활보장제도’ 도입(1993년)
 - 상해시에서 처음으로 시범 도입되어 농촌지역까지 확대
 - 수혜대상은 1인당 평균소득에 근거, 소득기준은 각 지방정부별로 심의하여 결정

[표 7] 중국의 최저생활보장제도

적용대상	도시	농촌
적용대상	신빈곤층이 대다수를 차지 · 삼무(三無) · 삼무(三無) 외의 저소득인구 · 하강 및 실업자	전통적인 빈곤층이 대다수를 차지 · 오보 · 특수빈곤가정
계측방식	종합법 · 생활수요법(전물량방식) · 해당지역 경제발전 수준+재정력 · 해당지역 물가수준	종합법 · 생활수요법(전물량방식) · 해당지역 경제발전 수준+재정력 · 해당지역 물가수준
제공방식	현금과 현물 모두 제공 · 현금: 각 지역의 최저생활보장기준에 따라 매달 지급 · 현물: 식량카드(매달 약 40위엔)	현금만 제공 · 현금: 각 지역의 최저생활보장기준에 따라 일년치를 지급 · 현물: 없음
재원조달	지방정부가 부담 · 시, 구 2층 재정(대다수) · 구 1층 재정(소수)	지방정부 부담을 원칙으로 하고, 서부의 취약지역은 정부가 보조 · 성, 시, 현 3층 재정

자료: 김병철, “도시와 농촌으로 이원화된 중국의 공공부조”, 사회복지정책 제35집, 2008

□ 주택보장(저소득층 임대주택 제도)

- 개혁·개방 이후 주택의 사적소유로 인한 주택가격 급등과 저소득층의 주거불안정 문제가 심각한 사회 이슈로 부각
- 중국의 현재 주택보장체계는 소득수준에 따라 고소득계층은 상품주택을 구매, 중산층계층은 경제적용주택을 구매, 저소득층은 염가임대주택을 임대
 - ※ 이 외에 강제성 주택저축인 ‘주택공적금제도’를 도입

4. 중국 사회보장제도의 향후 전망

- 과거 국가와 기업의 책임방식에서 본인부담이 강화되어 개인의 급여수준은 낮아지고, 사회보장 재정부담은 국영기업의 적자요인으로 작용
 - 양로보험의 경우 보험료율이 3%에서 8%로 높아지고, 퇴직연금은 소득의 85%에서 60%로 감소
- 경제성장의 결과로 소득계층간, 지역(省)간, 도시-농촌간 산업화의 속도와 정도가 매우 다르게 진행됨에 따라 사회적 불평등 문제 심화
 - 퇴직연금 수준의 감소 및 인민공사의 폐지에 따른 농촌 사회보장체계의 붕괴와 농촌주민의 불만 증대
 - 사회보장의 효율성 및 분배성 간의 균형 조절 필요
- 1970년대부터 실시된 산아제한정책으로 저출산 현상이 나타나면서 생산가능인구가 감소하고, 노년층의 인구가 증가하여 고령화 사회로 진입
 - 빠른 속도로 진행되는 고령화로 인하여 소득보장, 의료, 사회복지서비스 수요의 증가 예
 - 특히 각 지역 노령인구의 다수가 경제적으로 낙후되어 있는 농촌지역에 집중적으로 분포되어 있어 사각지대 발생 예방 최소화 필요
- 국가발전목표로서의 사회보장제도
 - 향후 중국의 사회보장제도는 국가발전목표로서 경제발전과 정치사회적 안정간의 균형을 유지할 것으로 전망
 - 노동집약적 경쟁력을 갖추기 위하여 복지비용의 지출 증가 제한이 예상
 - 「제12차 5개년계획(2011~2015)」에서는 성장모델전환을 위한 사회복지시스템 강화, 지역균형 개발, 소득분배 및 임금상승, 공공주택 및 사회안전망 확충 등의 사회보장 강화가 제시(2010. 10월)
 - 동 계획의 기본방침은 ‘國富(강한 국가)’에서 ‘民富(국민이 잘 사는 나라)’로 전환한다는 ‘포용성 성장’으로 동 개념은 사회보장제 강화에도 적용됨
 - 특히, 빈부차이 극복을 위한 합리적인 소득분배, 도시와 농촌간의 고른 성장, 민생을 위한 공공서비스 확대 등이 기본방향으로 제시되면서 개인소득과 국가소득이 함께 연동되어야 함을 강조
 - 사회보장제 강화와 함께 주택, 의료개혁도 제시
 - ※ 기본틀이 정해진 동 계획의 구체적인 내용은 내년 전국인민대표대회에서 확정(2011. 3월)

임성은(복지서비스연구실 선임연구원) 문의(02-380-8274)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp