



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

國際通商學碩士 學位論文

중국 양로보험제도의  
발전과정과 현황에 관한 연구

A Study on the Development Process and Current Status of  
Chinese National Pension System




2017年 2月

韓國海洋大學校 大學院

通商行政學科

劉日陽

본 논문을 劉日陽의 국제통상학석사  
학위논문으로 인준함.



위원장 손성문 (인)  
위원 최성일 (인)  
위원 차경자 (인)

2017 年 02 月

한국해양대학교 대학원

# 목 차

<b>List of Tables</b> .....	<b>iii</b>
<b>List of Figures</b> .....	<b>iv</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>v</b>

## 1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적 .....	1
1.1.1 연구 배경 .....	3
1.1.2 연구 목적 .....	3
1.2 연구의 내용 및 방법 .....	4

## 2. 인구 노령화와 중국의 양로보험제도

2.1 인구 노령화의 정의 .....	6
2.2 중국의 인구 노령화 현황 .....	8
2.2.1 중국의 인구 노령화 원인 및 특징 .....	8
2.2.2 중국의 인구 구성 현황 .....	11
2.2.3 중국의 부양 비율 현황 .....	14
2.3 중국 양로보험의 개념 및 종류 .....	17
2.3.1 중국 양로보험의 개념 .....	17
2.3.2 중국 양로보험의 종류 .....	18

## 3. 중국 양로보험 제도의 개혁 발전 과정 및 현황

3.1 중국 양로보험제도의 개혁 발전 과정 .....	23
3.1.1 초기의 수립단계 (1951-1965년) .....	23
3.1.2 일시정지 폐쇄단계 (1966-1976년) .....	26
3.1.3 회복 건설단계 (1977-1990년) .....	26
3.1.4 조정단계 (1991-2005년) .....	30
3.1.5 개혁 및 발전단계 (2006-현재) .....	34

3.2 중국 양로보험의 현황 .....	38
3.2.1 도시 근로자 양로보험 가입 현황 .....	38
3.2.2 도·농 주민 양로보험 가입 현황 .....	41
3.2.3 중국의 양로보험기금 수입 현황 .....	42
3.2.4 중국의 양로보험기금 지출 현황 .....	44
3.2.5 중국의 양로보험기금 누적 잔액 현황 .....	46
3.2.6 중국 도시 근로자와 도·농 주민 양로보험의 비교 .....	47
<b>4. 중국 양로보험제도의 문제점 및 발전방안</b>	
4.1 중국 양로보험제도의 문제점 .....	51
4.1.1 인구의 노령화 문제 .....	51
4.1.2 빈 계좌(空帐户) 문제 .....	52
4.1.3 도·농 격차 .....	53
4.1.4 양로보험기금 재정적자 .....	54
4.2 발전방안 .....	55
4.2.1 인구의 노령화 문제에 대한 방안 .....	55
4.2.2 ‘빈 계좌’ 문제에 대한 방안 .....	56
4.2.3 도·농 격차에 대한 방안 .....	57
4.2.4 양로보험 재정적자 문제에 대한 방안 .....	58
<b>5. 결 론</b> .....	59
<b>&lt;참고문헌&gt;</b> .....	60

## List of Tables

<b>Table 1</b> 중국의 인구 구조 변화 현황 (1982-2015) .....	13
<b>Table 2</b> 중국의 부양 비율 변화추세 (1982-2015) .....	16
<b>Table 3</b> 도시 근로자 양로보험 가입 현황 .....	40
<b>Table 4</b> 도·농 주민 양로보험 가입 현황 .....	42
<b>Table 5</b> 중국의 사회보장기금 수입 현황 .....	44
<b>Table 6</b> 중국의 사회보험기금 지출 현황 .....	45
<b>Table 7</b> 중국의 사회보험기금 누적 잔액 현황 .....	47
<b>Table 8</b> 중국 도시 근로자와 도·농 주민 양로보험의 비교 .....	49



## List of Figures

**Fig. 1** 중국 양로보험의 종류 ..... 22



# A Study on the Development Process and Current Status of Chinese National Pension System

Liu, Ri Yang

Department of International Commerce and Administration  
Graduate School of Korea Maritime & Ocean University

## **Abstract**

China entered into the aging society formally in 2000, for the next several years, China's aging population accelerated constantly. With a stable total population, the rapidly growth of the aging population not only makes the social decline in the labor force, but also presents a significant challenge to the ability of pension insurance payment, which will bring serious adverse effects to the economic and social development. In the context of the rapid development of China's aging population, China's endowment insurance system will be more overwhelmed. Therefore, reformation and improvement of the endowment insurance system in our country is priority issue.

At first, this paper introduced the china and global population aging situation, and the reasons and characteristics of China's aging population were analyzed. Then it introduced the history and current situation of China's endowment insurance system. At last, it analyzed the problems of the endowment insurance system in China, especially under the situation of the aging population growing rapidly, the endowment insurance system reformation is the one of most important problems



need to be solved in hurry under the huge pressure of pension payment, a series of measures are put forward to solve this problem in chapter4. As for the demographic structure of negative factors, should increase the labor force, adhere to the two-child policy in recent years. For the social pension empty account, we should strengthen the investment and supervision of the future pension to ensure that the income at the same time to ensure the safety of pension funds. Now the rural pension insurance coverage in china isn't comprehensive, should strengthen the propaganda, and invited experts to answer questions. And provide corresponding policy support to the families who have difficulty in paying the pension insurance. For the imbalance of pension insurance income and expenditure, it should be appropriate to reduce the payment of staff standards such as enterprise annuity and other types of social security system. So that it can be the multi-pillar of the pension insurance system.

Until now, some big issues of the China's pension system have been analyzed and solved, on this condition, the pension system should be able to withstand pressure in response to China's rapidly aging of the population and make contribution to maintain the stability of the economic and social development.

**KEY WORDS:** China 중국, Aging society 노령화 사회, Aging population 인구 노령화, National pension system 양로보험 제도.

# 제1장 서론

## 1.1 연구의 배경 및 목적

### 1.1.1 연구 배경

인구 노령화와 노후보장은 지금 세계가 보편적으로 주시하는 사회문제이자, 하나의 국가나 지역사회와 경제 및 인구발전에서 반드시 연구해야 하는 전략상의 문제이기도 하다. 인구 노령화는 경제, 사회 발전의 각 방면에 영향을 미치기 때문에 미래의 중국 경제 발전을 제약하는 주요 요인 중 하나이다. 이 때문에 현재 인구 노령화의 빠른 발전에 대응하기 위하여 자국이 처해있는 객관적인 상황을 경제 발전 전략과 사회복지정책과 연계시켜 연구를 진행하는 것이 매우 중요하다.

지난 세기의 70년대에, 중국은 인구의 급격한 증가에 대비하기 위해 인구를 통제하는 기본적인 정책을 발표했다. 최초의 계획출산정책은 늦게 결혼하고, 출산을 미루고, 아이를 조금만 낳고, 우수하게 낳아 인구 증가를 계획적으로 통제하는 것이었다. 그러나 개혁개방 이후로 중국인들의 생활수준이 조금씩 향상되면서 인구 수명도 지속적으로 증가하여 지난 세기 70년대에 시행된 계획출산 정책은 중국의 인구 구성에 큰 변화를 일으키고 사회적 인구 노령화 현상도 나날이 심각해졌다.

각종 보고서에 의하면 2000년대에 중국은 이미 노령화 사회에 접어들었다. 2015년 기준으로 전 세계 60세 이상의 인구가 9억 백만 명으로, 세계 인구의 12.3%를 차지했다. 2030년이 되면 이 비율은 16.5%를 달성하게 될 것이다. 전 세계적인 범위에서 60세 이상의 인구는 이미 5세 이하 어린이들의 인구를 초과하였다. 2050년이 되면 60세 이상의 인구가 15세 이하의 인구를 초과할 전망이다. 보고에 따르면 현재 중국은 세계에서 노령 인구가 가장 많은 국가이다.<sup>1)</sup> 2015년에 중국의 60세 이상 노령 인구는 2억 2천 2백만으로 중국 전체 인구의

1) [http://news.xinhuanet.com/world/2015-10/01/c\\_128285525\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-10/01/c_128285525_2.htm) (최종방문일: 2016/10/30).

16.1%이고 전 세계 노령인구의 24.6%를 차지하고 있고, 그 비중 역시 지속적으로 확대되는 추세를 보였다. 그 중에서 65세 이상의 노령 인구가 1억 4천 4백만 명으로 중국 전체 인구의 10.5%의 비율을 차지했다.<sup>2)</sup> 2030년에 중국 인구 노령화는 절정에 다다라 21세기 중반에 노령화 사회가 가장 심각한 단계에 이를 것으로 예측된다.

인구 노령화는 생산력 저하, 의료비 증가 등의 많은 문제들을 유발하여 경제 발전에 심각한 영향을 미친다. 중국의 인구 학자들은 일찍이 연령 구조가 사회 경제에 미치는 영향을 연구했는데 주로 인구 구성이 국민 경제의 성장에 어떤 영향을 미치는지에 대해 연구가 집중되어왔으며, 그 중에서도 인구 구성이 국민 소비와 저축 및 투자에 미치는 영향에 대한 연구가 많았다.<sup>3)</sup> 인구 노령화의 경제적인 영향에 대한 서양 학자들의 관점은 실증적인 각도에서 비롯된 것이 많은데, 이들의 연구결과에 의하면 한 가지 방면에서만 인구를 통제하는 것은 노령화 속도 증가, 노동 연령의 편향 증가 등 일련의 사회와 경제 문제를 일으키는 것으로 나타났다.<sup>4)</sup>

중국은 상기와 같이 세계에서 가장 많은 인구를 보유할 뿐만 아니라 가장 많은 노령인구 역시 보유하고 있다. 만약 중국의 노령인구가 차지하는 비중이 매우 크기 때문에 노령화에서 야기되는 다양한 사회적 문제에 대한 연구는 지역 연구의 측면에서도 필요하다. 또한 이를 해결하기 위한 중국정부의 정책과 노력을 통해 한국 역시 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 반면 한국에서는 중국의 노령화문제에서 야기되는 다양한 사회문제에 대한 연구가 거의 없는 실정이다. 이 때문에 본 논문에서는 중국이 직면한 노령화 문제 중 가장 중요하다고 생각되는 양로보험제도를 중심으로 논의를 진행하고자 한다. 이를 위해서는 중국이 사회주의 국가에서 전환기 시장경제로 이행하는 과정에서 진행된 제도와 정책

2) 中国国家统计局, 「国民经济和社会发展统计公报」, 2015.

3) 邹博, 2012. 「人口老龄化对居民消费的影响研究」, 『南京财经大学』, 석사학위논문, pp.48-51; 杜芳芳, 2013. 「人口老龄化对储蓄的影响研究」, 『上海工程技术大学』, 석사학위논문, pp.60-61; 刘平, 2013. 「人口老龄化对中国经济增长的影响研究」, 『山东大学』, 박사학위논문, pp.51-52.

4) Judith Banister • David E. Bloom • Larry Rosenberg, 2010. 「Population Aging and Economic Growth in China」, 『Program On The Global Demography Of Aging』. pp.4-7.

의 개혁을 분석하고 이에 따르는 현황과 문제점, 그리고 발전전망 등을 분석할 필요가 있다. 중국의 양로보험제도를 이해하는 과정에서 한국 역시 이에 해당하는 국내제도에 대한 이해를 좀 더 높일 수 있을 것이다.

### 1.1.2 연구 목적

본 논문의 주제인 양로보험(養老保險) 제도는 중국의 사회보장제도 중 하나이다. 그 보장의 성질은 한국의 국민연금제도와 유사하다. 그러나 중국의 한자음을 그대로 사용하여 본문에서는 양로보험이라는 단어를 그대로 사용하고자 한다. 양로보험제도는 취업자의 노동 적극성을 제고하고 노인들의 은퇴 생활을 개선하는 데에 중요한 영향을 미치기 때문에 양호한 양로보험제도는 노동에 대한 동기를 부여하고 노동시장이 활성화되는데 기여한다. 양로보험제도를 시행함에 있어 현금제도를 채택한 국가나, 기금제도를 채택한 국가나, 혹은 현금 제도와 기금 제도를 혼합하여 사용하는 국가나, 목적은 모두 열심히 경제 성장을 추진하고, 국민의 생활수준을 제고하고, 사회의 안정을 유지하고 강화하기 위함이다. 빈부 격차를 완화하고 노년 빈곤을 없애는 데에 초점을 두는 양로보험 제도는 공평하고 정의롭게 제도화되어 이상적인 복지제도를 추구해야 한다.

그러나 공평함을 추구하는 양로보험제도는 재분배 기능을 수행할 때 인구 구조, 구성원들의 적극적인 개입 및 이익 집단들의 제약과 방해로 받게 된다. 인구 구조상의 노령화는 양로보험의 수령규모와 보험 가입자의 납부규모에서 불균형을 이루면 양로보험제도를 위태롭게 할 수 있다. 사람들의 적극적인 개입에 따른 이익추구는 서로 다른 수입 계층 간의 보험 수령과 양로보험의 자금 조달 부분에서 좋지 않은 영향을 미친다. 이익 집단의 방해는 도·농, 성별, 소유제 간의 격차로 인해 양로보험제도를 위태롭게 한다.

현재 인구 노령화 문제가 나날이 심각해지고, 계층 간의 이익 분화가 두드러지고, 사회적 모순이 다발적으로 발생하는 중국에서 어떻게 각 방면의 이익의 균형을 맞추고, 인구 구조의 변동과 경제의 성장과 쇠퇴에 어떻게 적응하는가의 문제는 양로보험제도 뿐만 아니라 전반적인 사회복지제도의 존폐와도 연결되는 중요한 문제이다. 일부 중국학자들은 양로보험 체제가 민영화되어야 하고,

개혁 목표를 위한 자금이 필요하다고 주장한다.<sup>5)</sup> 다른 학자들은 기존의 양로보험제도의 정책 구조를 적절히 조정하여 인구 노령화와 경제 변동의 압박에 간단히 대응할 수 있다고 주장한다.<sup>6)</sup> 또 다른 학자들은 정책 입안자들이 인구 노령화에 의한 양로 연금 부채 위험과 빈부 격차에 따른 사회적 위기에 대응해 양로보험 체제를 통합할 수 있다고 말한다.<sup>7)</sup>

그러나 서유럽, 북미, 라틴아메리카 및 일본과 비교해볼 때, 변화의 시기를 겪고 있는 중국은 훨씬 복잡한 인구 구조, 경제 환경, 제도적 특성을 갖고 있다. 양로보험의 체제상의 개혁은 이미 국외의 방법을 완전히 모방할 수도 없고, 어떤 방법이 가능하고 어떤 방법이 불가능할 지 쉽게 판단할 수도 없기에, 중국 정세에서 현존하는 각종 방법들을 결합해 현대 사회 통치 이념과 양로보험 체제에 부합하는 방안을 모색해야 한다.

이러한 배경 하에서 본 논문은 중국의 양로보험제도를 다양한 측면에서 분석하고 그 과정에서 드러난 문제점을 논의하고자 한다. 양로보험의 최종목표는 가입자들이 모두 공평하게 보험제도의 이익을 누리게 하여 생활수준을 향상시키는 것이다. 이를 위해 현재 중국정부는 양로보험제도를 개선하기 위해 많은 노력을 하고 있다. 본 논문을 통해 중국 사회복지제도의 가장 중요한 축을 담당하고 있는 양로보험제도에 대한 이해를 제고하고 한국의 관련제도 개선에도 기여할 수 있기를 기대한다.

## 1.2 연구의 내용 및 방법

본 논문의 연구 내용은 다섯 개의 장으로 나누어진다. 그 중에 첫 번째 장은 서론 부분은 연구 배경, 목적, 내용을 설명한다. 연구배경을 통해서는 본 논문의 연구 방향을 제시하고자 노력하였고 연구주제의 중요성에 대해 설명하였다.

두 번째 장은 인구 노령화의 정의와 국외의 인구 노령화 현상을 소개하고자

- 
- 5) 郑伟·孙祁祥, 2003. 「中国养老保险制度变迁的经济效应」, 『北京大学经济学院』, 第10期. p.75  
6) 赵耀辉·徐建国 2003. 「中国城镇养老保险体制改革中的激励机制问题」, 『经济学季刊』, 第1卷第1期. pp.200-202.  
7) 郑秉文, 2003. 「养老保险“名义账户”制的制度渊源与理论基础」, 『中国社会科学院欧洲研究所』, 第4期. p.70.

하였다. 동시에 중국 인구 노령화의 형성 원인과 특징에 대해서도 소개하고 있는데, 중국의 인구 구조 현황과 부양비율에 대한 데이터 분석을 통해 중국 인구 노령화의 심각한 상황을 충분히 증명하고자 하였다. 중국의 인구 노령화가 심각해짐에 따라 부각된 양로보험 문제도 이 부분에서 중점적으로 다뤄졌다. 중국 양로보험의 개념과 정의를 소개하여 중국의 양로보험이 무엇인지에 대해 이해할 수 있도록 하였으며, 이어지는 중국 양로보험 구성과 유형 소개를 통해 중국 양로보험의 가입 계층과 양로보험의 규정에 대한 정보를 제공하고 있다.

세 번째 장에서는 중국의 양로보험제도의 연도별 발전 과정을 시기별로 구분하여 정리하고 있다. 이러한 연도별 개혁에 대한 설명은 중국 양로보험제도가 현재의 제도로 자리 잡기까지의 과정을 이해하는데 도움이 될 것이다. 또한 중국 양로보험 제도의 현황을 분석하면서 중국의 국가통계연감에서 데이터를 참조하여 최대한 최신동향을 반영하기 위해 노력하였다.

네 번째 장에서는 현재 중국 양로보험 문제가 직면한 두드러진 문제들을 지적하고 이런 문제들을 분석하여 대응하는 방안을 제시했다.

다섯 번째 장에서는, 결론으로서 비록 중국의 양로보험 제도의 책임이 무겁기는 하지만, 여전히 국가가 더 좋은 정책 제도를 제정하고, 양로보험을 지속적으로 개선하여 부족한 부분이 개선되고 국민들이 노후에 대해 보장을 받아야 함을 강조하고, 중국 양로보험 제도의 미래에 대해 예측해 보았다.

연구방법에 있어서 본 논문은 중국의 법률과 정책문건, 통계연감 등을 주요 자료로 하여 도서와 연구논문, 그리고 국내외의 관련 자료를 정리하여 분석하는 문헌연구를 진행하였다. 자료는 최대한 중국어로 된 원자료를 사용하여 최신동향을 반영하도록 노력하였다.

## 제2장 인구 노령화와 중국의 양로보험제도

### 2.1 인구 노령화의 정의

인구 노령화가 무엇인지 이해하고 싶다면 인구 노령화의 표준, 연구 현황이 무엇인지와 인구 노령화를 연구하는 이유에 대해서도 명확히 알아야 한다. 일반적으로 인구 고령화가 진행되는 과정에서 노년 인구의 규모가 증가하고, 인구 증가 속도가 지나치게 빨라지고, 총인구수에 대비한 노년 인구의 수가 증가하는 현상들이 동시에 발생하곤 한다. 이 과정에서 어떤 국가나 지역의 인구 수명이 연장되고, 노년 인구의 비율이 지속적으로 증가하는 현상을 노령화라고 말할 수 있으며, 이는 인류 사회가 발전하여 일정 단계에 도달했을 때 필연적으로 발생하는 현상이다. 인구 노령화는 또한 한 집단의 노령화 보다는 인구의 연령 구조상의 변화를 말하기도 한다. 인구 노령화는 정지하지 않고 동태적이다. 국제적으로 통용되는 인구 노령화 기준은 한 국가나 지역의 60세 이상의 노령 인구가 총인구 대비 10%를 차지하거나 65세 이상의 노령 인구가 총인구 수 대비 7%를 차지할 때 노령화 사회에 진입했다고 표현한다.<sup>8)</sup>

인구 노령화 지표는 크게 정도 지표, 속도 지표와 사회 및 경제에 대한 영향 등 세 가지로 분류된다.<sup>9)</sup> 정도 지표에는 노년 인구 비중이라고도 불리는 노년 계수가 존재하는데, 전체 인구 수 대비 60세나 65세 이상의 인구 비율을 나타낸다. 중위 연령은 전체 인구를 나이순으로 배열한 후에 중간에 위치한 연령을 구하는 것이다. 노화 지수는 60세나 65세 이상의 인구수와 0~14세 어린이들의 인구수 비율을 구해 인구 연령 구조 상하 양단의 상대적 변화의 추세를 반영한다. 속도 지표에는 노년 인구 연평균 증가율이 있는데, 이는 노년 인구가 어떤 비율에 도달하는 데에 필요한 연수를 나타낸다. 연령 중위의 연평균 증가율 및 연령 중위수는 어떤 연령의 증가가 다른 중위 연령까지 도달하는 데에 필요한 시간이다. 사회 및 경제에 대한 영향 지표에는 어린이 부양 비율과 노

8) 王桦, 2014. 「中国人口老龄化社会发展与应对策略」, 『中国社会医学杂志』, 第3卷第2期, p.75.

9) 霍志刚, 2012. 「吉林省农村人口老龄化和养老保障研究」, 『吉林大学』, 박사학위논문, pp.15-16.

인 부양 비율이 있다. 어린이 부양 비율은 한 사회의 0~14세 아동 인구나 15~64세 노동 인구의 비율을 나타낸다. 노인 인구 부양 비율은 한 사회의 65세 이상의 노인 인구나 15~64세 노동 인구의 비율을 나타낸다. 부양 지수는 아동 인구나 노인 인구 부양 비율의 합으로, 사회의 비 노동 인구나 노동 인구의 비율이므로, 노동 인구가 부양하는 비 노동 인구의 수를 의미한다. 이상에서 각 지표의 의미를 살펴보았다. 우리는 이상에서 언급한 세 가지 지표를 통해 한 사회의 노령화 정도를 엿볼 수 있고, 나아가 노령화 사회에서 발생하는 일련의 문제에 대해 다양하게 분석할 수 있다.

중국뿐만 아니라 현재 세계의 많은 국가들이 공통적으로 직면한 과제가 바로 인구 노령화 문제이다. 다음에서는 대표적으로 미국, 일본, 한국, 독일의 노령화 현황에 대해 살펴보려고 한다. 2016년 미국의 65세 이상 노인 인구 비율은 2015년의 14.9%에서 22.1%까지 증가했는데, 이는 대량 이민과 2011년에 시작된 미국의 베이비붐과 관련이 있다.<sup>10)</sup> 미국의 인구 노령화 현상은 현재 격화되어 미국의 65세 이상 인구수가 20세기의 예측에 비해 10배 증가했고, 85세 이상의 노인 인구수가 미국 인구수들 중에서 제일 빨리 증가하였다. 이 때문에 21세기 미국정부가 직면한 중요한 도전 과제는 어떻게 노인들의 의료 건강을 보장하고 생산력을 지속시키는 것이다. 이를 위해 미국정부는 노인의 질병 부담을 경감시키기 위해 노령화의 동태적 발전과 노인 및 사회 환경과 그 생활방식 간의 상호작용 방안을 깊이 연구하고 있다.<sup>11)</sup>

일본의 경우, 일본 총무성이 2016년 9월 15일 발표한 데이터에 따르면 65세 이상 인구가 3,461만 명에 달하여 전체 인구수의 27.3 %를 차지한 것으로 나타났다. 2015년 65세 이상 인구수는 3,388만 명으로 총인구수 대비 26.7%를 차지했었다. 1년간 65세 이상 인구수는 73만 명이 증가했고, 노령 인구가 차지하는 비율은 0.6%포인트가 증가했다. 2016년 70세 이상의 인구수는 2,437만 명이 되어 전체 인구수 대비 19.2%를 차지하였는데, 이는 2015년에 비해 19만 명

10) Wan He • Goodkind D • Kowal P. 2016. 「An Aging World」, 『Washington DC: U.S. Census Bureau』 . p.112

11) [http://recovery.nih.gov/Stories/Featured\\_Topics.aspx?strSection=Topic&strName=Aging](http://recovery.nih.gov/Stories/Featured_Topics.aspx?strSection=Topic&strName=Aging) (최종방문일: 2016/10/30).



이 증가한 것이며, 총인구수에 대한 비율은 0.2%포인트가 증가했다. 75세 이상의 인구수는 1,697만 명으로 전체 인구수 대비 13.4%를 차지했다. 이는 2015년에 비해 59만 명이 증가한 것이며, 총인구수에 대한 비율은 0.5%포인트 증가했다. 80세 이상 인구수는 1,045만 명으로 전체 인구수 대비 8.2%를 차지했다. 2015년에 비해 43만 명이 증가하여 총인구수에 대한 비율은 0.3%포인트가 증가했다.<sup>12)</sup> 통계수치에서도 나타나듯이 현재 일본의 노령화는 지속적으로 진행되고 있다는 것을 알 수 있다.

독일은 유럽에서 규모가 가장 큰 인구 대국으로, 2011년 인구 조사에 따르면 65세 및 그 이상의 인구 비율은 이미 20.6%에 도달했으며, 2050년이 되면 이 수치가 34.9%가 될 것으로 예측하고 있다. 독일의 인구는 8,100만 명이고, 현재 종합 출산율은 1.4% 정도로 낮은 편이기 때문에 인구 노령화와 저 출산 문제가 굉장히 심각하다.<sup>13)</sup>

한국의 국가통계청에 따르면, 2015년 한국의 65세 이상 인구수는 656.9만 명으로 전체 인구수 대비 13.2%를 차지했다.<sup>14)</sup> 이는 위에서 언급한 미국, 일본, 독일 등과 비교하면 낮은 수치이지만, 이미 노령화사회에 접어들었다고 볼 수 있다. 또한 한국의 낮은 출산율을 고려해보면 향후 인구 노령화 문제가 더욱 심각하게 진행될 것으로 예상된다. 현재 인구 노령화와 취업 인구 감소는 한국의 경제 성장세를 위협하는 요인이 되고 있다. 한국정부 역시 외국의 경험을 기반으로 점점 빨라지고 있는 인구 노령화 추세에 대비할 필요가 있다.

## 2.2 중국의 인구 노령화 현황

### 2.2.1 중국의 인구 노령화 원인 및 특징

중국 인구 노령화를 촉진시키고 있는 원인은 다방면에서 발생했지만, 가장

12) <http://www.stat.go.jp/data/topics/topi971.htm> (최종방문일: 2016/10/30).

13) 莫丽霞·顾志强·童心, 2015. 「德国应对人口老龄化的政策对中国的启示」, 『人口计划生育论坛』, 第6期, p34.

14) [http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList\\_01List.jsp?vwcd=MT\\_ZTITLE&parentId=A#SubCont](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=A#SubCont) (최종방문일: 2016/10/30).

중요하고 직접적인 원인은 두 가지 방면으로 설명할 수 있다. 첫 번째는 오랫동안 시행되어 온 계획출산정책이 초래한 비교적 낮은 출산율이다. 중국정부는 인구가 너무 빨리 증가하는 것을 방지하고, 인구가 경제 및 사회 발전에 가하는 압박을 경감하기 위해 지난 세기 80년대부터 산아제한을 인구정책의 기본 정책으로 수행하여 전 사회의 출산율을 크게 감소시켰다. 또 다른 한 가지 방면으로는 경제의 고속 성장과 과학 기술의 진보, 국민 의료 조건의 개선과 생활수준 향상이 중국인의 건강 및 장수 방면에서 놀라운 성과를 보이면서 수명이 크게 연장된 것이다. 위의 요소들이 공통적으로 작용한 결과로 전체 중국 인구에서 젊은 사람들의 인구 비율이 감소하고, 상대적으로 노인 인구는 증가하는 상황을 초래하였다. 그 결과 노인 인구의 빠른 증가와 비율 확대로 중국은 노령화사회로 진입하게 되었다.

중국 인구 노령화의 특징은 다음의 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 중국정부의 의도적인 산아제한정책으로 인해 인구 노령화가 급속히 진행되었다는 것이다. 20세기 말, 중국은 인구의 급격한 성장을 통제하기 위해 계획출산정책을 도입하여 인구 출산율이 감소해 상대적으로 중국의 인구 중 노인의 비율이 커지게 되어 결과적으로 노령화사회에 빨리 진입하게 되었다. 인구 감소에 대한 압력이 당분간 변함없이 심각할 것으로 예측되므로, 산아제한정책을 계속 유지해야 하지만, 그 결과로 어쩔 수 없이 중국은 인구 노령화의 절정을 더 빨리 맞이하게 될 것이다.

둘째, 사회 및 경제가 크게 발달하지 않은 상태에서 인구 노령화사회에 진입한 것이다. 예정보다 빨리 노령화 사회에 진입한 선진국들의 1인당 국민 총생산은 30,000달러 이상으로, 선부후로(先富后老)<sup>15)</sup> 현상을 보이고 있는데, 이러한 경우에는 복지제도와 경제적 기반이 안정되어 있기 때문에 인구 노령화가 초래하는 문제들을 상대적으로 수월하게 해결할 수 있다. 그러나 중국이 노령화 사회에 진입했을 때, 1인당 국민 총생산이 8,000달러 정도로,<sup>16)</sup> 미부선로(未富先老)<sup>17)</sup> 현상을 보이고 있다. 이 경우에는 아직 선진국에 진입하지 못하여 사회전

15) 先富后老: 먼저 부자가 된 후 늙는 것.

16) <http://news.163.com/16/1208/00/C7NNJ0SC000187VI.html> (최종방문일: 2016/10/30).

17) 未富先老: 부유하지 않은 상태에서 먼저 늙는 것.

반의 복지제도가 안정되어 있지 않고, 경제기반 역시 튼튼하지 않아 노령화 문제의 해결을 더욱 어렵게 하는 상황에 처할 수 있다.

셋째, 다중적인 압력 하에 인구 노령화 단계를 극복해야 한다는 것이다. 중국은 사회주의 계획경제체제에서 시장경제체제로 전환 중에 있다. 중국이 시장경제체제로 전환하기 위해서는 기존의 계획경제 잔재를 개혁하고 새로운 제도를 정착시키고 발전시켜야 하는데 이 과정에서 정치, 경제, 사회면에서 정신적, 물질적 충돌이 발생할 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결해야 경제가 지속 가능한 발전을 이루고, 사회가 안정을 유지할 수 있는 것이다. 이처럼 체제를 바꾸는 것은 다양한 이익관계의 충돌과 각종 모순으로 복잡하게 얽혀있는 것을 풀어나가는 과정이다. 이러한 문제를 해결하는 것만으로도 중국정부는 이미 수많은 압력에 시달리고 있기 때문에 중국의 인구 노령화 문제는 상대적으로 발달된 국가나 인구가 적은 국가에 비해 더욱 어렵고 힘들다.

인구 노령화는 일반적으로 경제에 부정적인 영향을 미친다고 알려져 있지만 한편으로는 사회의 문명 진보의 중요한 상징으로, 이를 이용하면 경제를 성장시킬 수도 있고, 산업이 변화하고 발전하거나 문화가 진보하게 할 수도 있으며, 사회의 발전에도 일정한 영향을 준다.

인구 노령화가 초래하는 변화를 다섯 가지로 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 노령 인구의 증가는 인구의 부양 비율을 변화시키는데, 부양 인구의 증가는 분명히 기존 노동 인구의 부담을 증가시킬 것이다. 두 번째, 인구 노령화에 따라 노동력의 연령 구조에서도 노령화가 발생하고, 경제 발전과 노동 생산을 향상에도 부정적인 영향을 미친다. 세 번째, 인구 노령화는 노년 사회 보장의 비용을 대폭 증가시켜 정부가 비교적 무거운 재정 부담을 지게끔 한다. 네 번째, 인구 노령화는 객관적으로 현존하는 산업 구조를 조정하여 물질 및 정신 문화에 대한 노인들의 특수한 수요를 충족시키는 것을 필요로 한다. 나날이 증가하는 노년 인구의 물질 및 문화에 대한 수요를 만족시키기 위해, 노인 산업을 발전시키고, 노인들이 원하는 사회적 서비스업을 증가시키고, 인구 노령화에 적응하지 못한 주택, 지역사회, 환경을 개조하고 노인의 의식주 등과 관련된 각종 소비품을 개발한다면 또 다른 경제적 기회를 창출할 수도 있다. 다섯 번째,

인구 노령화는 분명 가정 규모와 구성의 변화를 일으켜 가정의 노인 부양 기능이 지속적으로 약화될 것이다. 그러므로 각종 주요한 사회복지 및 봉사사업에서 가정의 노인 부양 기능을 보충하여 발전시키는 것이 절실하다. 이 또한 새로운 직업과 시장을 창출하는 계기로 작용할 수 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해서는 각국 정부는 자국의 노령화 현상에 대해 정확히 분석하여 관련 대응 정책들을 수립하고 시행해야 할 것이다.

## 2.2.2 중국의 인구 구성 현황

중국의 노령화현상을 좀 더 심도 있게 알아보기 위해 각 년도 중국통계연감의 수치를 분석하고자 한다. 1982년~2015년 사이 중국 인구 구성 변화를 조사한 내용을 표로 요약하면 Table 1과 같다.

그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 중국의 인구 구성은 연령층에 따라 0-14세, 15-64세, 65세 이상의 세 가지 범위로 구분된다. 1982년의 총인구수는 10.17억, 그 중 0-14세의 인구수는 3.41억으로, 전체 인구 대비 33.6%를 차지했다. 그 중 15-64세 인구수는 6.25억으로, 61.5%의 비율을 차지했다. 65세 이상 인구수는 4,991만으로, 4.9%의 비율을 차지했다. 이러한 데이터를 통해 1982년 당시 중국의 인구 구성은 비교적 젊은 편이었고, 노인들의 비중이 그렇게 크지 않았음을 알 수 있다.

1987년이 되자 총인구수는 10.93억이 되고, 그 중 0-14세 인구수는 3.13억으로 28.7%를 차지했는데, 이는 1982년에 비해 4.9%포인트 감소한 수치였다. 당시의 감소폭이 굉장히 크다고 볼 수 있는데, 그 원인은 중국 정부가 시작한 한 자녀 출산정책이었으며, 그 결과 0-14세의 인구수가 대폭 감소했다. 15-64세 인구수는 7.2억으로 65.9%의 인구 비율을 차지했고, 이는 1982년에 비하면 소폭 증가한 것이다. 65세 이상 인구수는 5,968만 명으로, 비율은 5.4%였고, 1982년에 비해 0.5%포인트 상승하여 증가 추세를 보이고 있음을 알 수 있다.

1990년부터 1992년까지 3년간, 총인구수는 줄곧 상승세였지만 0-14세 인구수의 비중은 27.7%로 큰 변화가 없었으며, 15-64세 인구는 증가하기는커녕 소폭

감소하였고, 반면 65세 이상 인구수는 확실히 줄곧 상승세였는데, 이 시기부터 중국 사회에 노령화의 징후가 서서히 드러났음을 알 수 있다. 노령 인구가 감소하지 않고 오히려 일정 비율로 지속적으로 증가하는 현상이 이어졌기 때문이다.

1993년 총인구수는 11.85억, 그 중 0-14세 인구수는 3.22억으로 총인구 대비 27.2%를 차지해 지속적인 감소 추세를 보였다. 15-64세 인구수는 7.91억으로 66.7%의 비율을 차지하여 1992년에 비해 약간 증가했다. 0-14세 인구수는 지속적으로 감소했으나 그 외에 기타 연령층의 비중은 다소 증가한 것을 알 수 있다.

1994년에서 1999년까지의 6년간, 총인구수는 여전히 증가하여, 그 중 0-14세 인구 비율은 끊임없이 감소하여 이미 1994년의 27.0%에서 25.4%까지 감소했고, 그 이후에도 지속적으로 감소했다. 16-64세 인구 비율은 1994년의 66.6%에서 67.7%까지 지속적으로 증가했다. 65세 이상 인구수는 1994년의 6.4%에서 6.9%까지 지속적으로 증가했다. 1991년~1993년의 변화 양상과 같다. 하지만 2000년 총인구수는 비록 감소하지 않았지만 0-14세 인구수가 대폭 감소하였다. 1999년의 25.4%에서 22.9%까지 감소하여 단 1년 만에 거의 2.5%포인트가 감소했다. 결국 그 원인은 출생률이 감소했기 때문이다. 반대로 65세 이상의 인구수는 8,821만에 도달하여 7.0%의 비율을 차지하였고, 이에 따라 중국이 이미 고령화 사회에 진입했음을 알 수 있다.

2007년까지도 중국의 총인구수는 여전히 증가했지만, 0-14세 인구수는 2.57억 명으로 인구비율은 19.4%를 기록하여 처음으로 20% 아래로 비중이 감소하였다. 반대로 65세 이상의 인구 비율은 8.1%로, 처음으로 8%의 벽을 무너뜨려 중국 노령화 사회의 확대 속도가 굉장히 빨라졌음을 보여주고 있다.

2011년 중국 총인구수는 13.47억이 되고 그 중 0-14세 인구 비율은 16.5%로 여전히 감소했다. 16-64세의 인구도 약간 감소하기 시작했는데, 그 원인은 인구 대국이 주는 장점이 이미 천천히 소실되고 있고 집약형 노동 산업의 시대가 천천히 저물어가고 있기 때문이다. 반면 65세 이상의 인구수는 처음으로 9%의 벽

을 깨고 9.1%를 기록하였다. 이를 통해 중국의 노령화 사회가 더 심각해지고 있음을 알 수 있다.

Table 1 중국의 인구 구조 변화 현황 (1982-2015)

(단위: 만 명, %)

연도	총인구	연령별					
		0-14세		15-64세		65세 이상	
		인구	비중	인구	비중	인구	비중
1982	101,654	34,146	33.6	62,517	61.5	4,991	4.9
1987	109,300	31,347	28.7	71,985	65.9	5,968	5.4
1990	114,333	31,659	27.7	76,306	66.7	6,368	5.6
1991	115,823	32,095	27.7	76,791	66.3	6,938	6.0
1992	117,171	32,339	27.6	77,614	66.2	7,218	6.2
1993	118,517	32,177	27.2	79,051	66.7	7,289	6.2
1994	119,850	32,360	27.0	79,868	66.6	7,622	6.4
1995	121,121	32,218	26.6	81,393	67.2	7,510	6.2
1996	122,389	32,311	26.4	82,245	67.2	7,833	6.4
1997	123,626	32,093	26.0	83,448	67.5	8,085	6.5
1998	124,761	32,064	25.7	84,338	67.6	8,359	6.7
1999	125,786	31,950	25.4	85,157	67.7	8,679	6.9
2000	126,743	29,012	22.9	88,910	70.1	8,821	7.0
2001	127,627	28,716	22.5	89,849	70.4	9,062	7.1
2002	128,453	28,774	22.4	90,302	70.3	9,377	7.3
2003	129,227	28,559	22.1	90,976	70.4	9,692	7.5
2004	129,988	27,947	21.5	92,184	70.9	9,857	7.6
2005	130,756	26,504	20.3	94,197	72.0	10,055	7.7
2006	131,448	25,961	19.8	95,068	72.3	10,419	7.9
2007	132,129	25,660	19.4	95,833	72.5	10,636	8.1
2008	132,802	25,166	19.0	96,680	72.7	10,956	8.3
2009	133,450	24,659	18.5	97,484	73.0	11,307	8.5
2010	134,091	22,259	16.6	99,938	74.5	11,894	8.9
2011	134,735	22,164	16.5	100,283	74.4	12,288	9.1
2012	135,404	22,287	16.5	100,403	74.1	12,714	9.4
2013	136,072	22,329	16.4	100,582	73.9	13,161	9.7
2014	136,782	22,558	16.5	100,469	73.4	13,755	10.1
2015	137,349	22,696	16.5	100,279	73.0	14,374	10.5

출처: 각 년도 중국통계연감

2015년 중국 총인구수는 이미 13.73억이 되었고, 그 중 0-14세 인구 비율은 16.5%를 유지하였다. 16-64세 인구 비율은 73%로 역시 감소 추세를 보였다. 65세 이상의 인구수가 이미 1.44억을 돌파하였고, 비중 역시 10.5%로 더욱 확대되었다. 이상의 설명에서도 나타나듯이 중국 인구의 노령화가 실질적으로 빠르게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

이상에서 1982년~2015년 동안 중국의 총인구수는 지속적으로 증가하였고, 0-14세 인구수는 지속적으로 감소하고, 65세 인구수는 증가하였음을 알 수 있다. 2016년 중국정부는 다시 2자녀 정책을 시행하고 있는데, 이로 인해 중국 인구의 증가폭이 확대될 것으로 예상된다. 국제 표준에 따르면, 65세 이상 인구의 비율이 7%를 초과했을 때 그 국가가 노령화 사회에 진입했다고 할 수 있다.<sup>18)</sup> Table 1에 따르면, 국제 표준을 기준으로 봤을 때, 중국은 2000년도에 이미 노령화 사회에 진입하였고, 이 비율은 지속하여 빠르게 증가해 2015년 말 이 비율은 10.5%가 되어 중국 노령화가 굉장히 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다. 이러한 상황에서 올 해의 2자녀 정책이 단기간 내에 노령화문제를 해결하기에는 힘들 것으로 보인다.

### 2.2.3 중국의 부양 비율 현황

노령화의 부정적인 측면을 분석해 볼 때, 흔히 사용되는 주요 지표는 인구 부양 비율이다. 이는 인구 부양 계수로 불리기도 하며, 전체 인구 중에서 비 노동 인구와 노동 연령 인구를 나누고 전자와 후자의 비율을 구해 일반적으로 백 분율을 사용하여 백 명 중 비 노동 인구를 부양해야 하는 노동인구의 수를 나타낸다. 보통 15-64세는 노동 연령 인구로 분류되고, 15세보다 어리거나 64세보다 나이가 많은 사람들은 비 노동 연령 인구로 분류된다. 인구 부양 비율은 대 크게 어린이 부양 비율, 노인 부양 비율, 총인구 부양 비율 세 가지로 나누어진다. 인구대국이 가지는 장점을 이야기할 때 자주 사용되는 통계 지표가 인구 부양 비율이다. 그 이유는, 한 국가의 예를 들어 말하자면, 만일 경제활동인구가 많으면 풍부한 노동력이 공급되기 때문에 인구 부양 비율이 낮게 나타나는

18) 王粹, 2014. 「中国人口老龄化社会发展与应对策略」, 『中国社会医学杂志』, 第3卷第2期, p.75.

데 이는 경제 발전을 위해 가장 이상적인 상황이다.

중국의 부양비율을 분석하기 위해 중국통계연감의 수치를 사용하여 Table 2에 정리하였다. 그 내용을 분석해보면 다음과 같다. 1982년 중국의 총 부양 비율은 62.6%로, 그 중 어린이 부양 비율은 54.6%였으며, 노인 부양 비율은 8%였다. 1982년 당시의 중국의 부양 비율은 그렇게 낮지 않았음을 알 수 있다. 하지만 1990년 중국 총 부양 비율이 49.8%로 급격히 감소하였는데, 이는 1982년에 비해 12.8%포인트 감소한 것이다. 1982년~1990년 사이의 9년간 어린이 부양 비율은 계속 감소하였는데, 이는 당시 중국의 한 자녀출산정책이 출생률을 제한했기 때문이다. 이로 인해 폭발적인 인구 증가는 통제되었으나 출생률 또한 낮아졌다. 하지만 반대로 노인 부양 비율은 8.3%로 점점 증가하는 추세를 보였다.

1995년이 되자 중국의 총 부양 비율은 48.8%가 되어 1991년~1994년 사이 몇 년간 약간 증가했지만 전체적으로는 여전히 감소하는 추세였다. 어린이 부양 비율은 40% 밑으로 내려가 39.6%까지 떨어졌고 반대로 노인 부양 비율은 9.2%로 여전히 증가했다. 1999년 총 부양 비율은 47.7%가 되어 변함없이 점점 감소중이었다. 어린이 부양 비율은 37.5%로 점점 내려갔는데, 노인 부양 비율은 최초로 10%를 돌파해 10.2%가 되어 노령화문제가 사회적 문제로 서서히 수면위로 떠오르게 되었다.

2005년 중국의 총 부양 비율은 38.8%로, 40%이하로 내려갔다. 어린이 부양 비율은 30% 밑으로 내려가 28.1%가 되었다. 노인 부양 비율은 계속 증가하여 10.7%가 되었다. 2011년 중국 총 부양 비율은 34.4%로 1982년에 비해 28.2%포인트가 감소했다. 어린이 부양 비율은 22.1%로 1982년에 비해 32.5%포인트 감소했다. 어린이 부양 비율이 총 부양 비율에 비해 큰 폭으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 하지만 노인 부양 비율은 2011년에 이미 12.3%가 되어 최초로 12%를 돌파했다.

2015년 중국 총 부양 비율은 다시 40%로 증가하였다. 하지만 어린이 부양 비율은 2013년의 22.2%와 2014년의 22.5%에 비해 소폭 증가해 22.6%가 되었는데, 이것은 중국이 2015년 국가 계획 출산 위원회에서 2자녀 정책(二胎政策)을 시



행하여 출생률 증가를 촉진했기 때문이다. 2015년 노인 부양 비율은 이미 14.3%로, 최초로 14%를 돌파했다. 노인 부양 비율은 총 부양 비율의 35.8%로 노령화 사회의 심각성을 엿볼 수 있다.

Table 2 중국의 부양 비율 변화추세 (1982-2015)

연도	총 부양 비율 (%)	어린이 부양 비율 (%)	노인 부양 비율 (%)
1982	62.6	54.6	8.0
1987	51.8	43.5	8.3
1990	49.8	41.5	8.3
1991	50.8	41.8	9.0
1992	51.0	41.7	9.3
1993	49.9	40.7	9.2
1994	50.1	40.5	9.5
1995	48.8	39.6	9.2
1996	48.8	39.3	9.5
1997	48.1	38.5	9.7
1998	47.9	38.0	9.9
1999	47.7	37.5	10.2
2000	42.6	32.6	9.9
2001	42.0	32.0	10.1
2002	42.2	31.9	10.4
2003	42.0	31.4	10.7
2004	41.0	30.3	10.7
2005	38.8	28.1	10.7
2006	38.3	27.3	11.0
2007	37.9	26.8	11.1
2008	37.4	26.0	11.3
2009	36.9	25.3	11.6
2010	34.2	22.3	11.9
2011	34.4	22.1	12.3
2012	34.9	22.2	12.7
2013	35.3	22.2	13.1
2014	36.2	22.5	13.7
2015	40.0	22.6	14.3

출처: 각 년도 중국통계연감

이상에서 중국의 총 부양 비율은 2011년도 까지 지속적인 감세추세에 있었고, 노인 부양비율은 지속적으로 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 총 부양 비율이 감소하게 된 주요 원인은 현재 출산율이 비교적 낮아 노년 부양 비율이 해마다 증가했음에도 불구하고 청소년 및 어린이 인구가 매년 감소하였기 때문이다. 이는 실질적인 노동력을 제공하는 인구에게 가해지는 노인 부양 압박이 나날이 증가하고 있음을 증명한다. 사실 Table 2는 정부 당국에서 발표한 절제된 데이터이므로, 실제 상황은 더욱 심각할 수도 있다. 노인 부양 비율의 증감을 계산해보면 15년의 평균 증가치가 0.31%임을 알 수 있다. 노인 부양 비율이 매년 평균적으로 0.31%씩 증가했다는 의미이다. 그렇다면 이 평균치에 의거해 추산해보자. 2033년 노인 부양 비율은 20%에 도달할 것으로 예상되고, 이는 곧 다섯 명의 젊은이마다 한 명의 노인을 부양해야 함을 의미한다. 물론 이는 현재의 증가 속도에 따라 수치를 추산해 본 값으로, 더 앞당겨질 수도 있다. 그 때가 되면 젊은 사람들에게 얼마나 큰 압력이 가해질지 짐작할 수 있다. 규모가 이렇게 크고 수가 끊임없이 증가하는 노인들에게 제공할 노후보장은 정부가 시급히 해결해야 하는 사회적 난제이며, 안정적인 양로보험제도의 확립이 불가피한 추세임을 알 수 있다.

## 2.3 중국 양로보험의 개념 및 종류

### 2.3.1 중국 양로보험의 개념

중국의 기본적인 사회보험은 양로보험, 실업보험, 의료보험, 산업재해보험, 출산보험 등의 다섯 가지로 나누어진다. 그 중 양로보험은 중국 사회 5대 보험 중 가장 중요한 보험이다. 양로보험은 앞서 언급한 바와 같이 한국의 국민연금과 유사한 제도로서, 국가와 사회가 일정한 법률과 법규에 따라 노동자의 노동 의무의 연령 경계를 해결하거나, 연로하여 노동 능력을 상실하고 퇴직한 후의 기본 생활을 보장하는 일종의 사회보장제도이다.

양로보험제도는 다른 명칭을 가지고는 있지만 세계 각국에서 보편적으로 실행하는 일종의 사회보장제도이다. 양로보험은 일반적으로 몇 가지의 특징을 갖

는다.<sup>19)</sup> 첫 번째, 법률에 의거하여 기업단위로든 개인으로든 필수적으로 참여해야 하며, 일단 조건에 부합하는 사람만 있으면 국가로부터 양로연금을 받을 수 있다는 것이다. 두 번째, 양로보험의 비용은 보통 국가, 직장, 개인 등 세 당사자가 부담하거나, 국가와 개인 양측에서 공통적으로 부담하여 사회복지를 실현한다는 것이다. 세 번째, 양로보험제도는 사회적 영향력이 크고, 혜택을 받는 사람이 많고 기간도 비교적 길며, 비용 지출도 매우 크므로 전문기구가 설립되어 기획되고 관리하고 있다는 것이다. 이와 같이 양로보험 제도는 사회의 보편적 복지실현을 구현하는데 매우 중요한 제도이다.

### 2.3.2 중국 양로보험의 종류

중국 양로보험은 다음의 네 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 기본 양로보험이다. 기본 양로보험은 중국 양로보험 중에서도 가장 보편적이고 중요하며, 본문에서 중점적으로 다루는 것이다. 본 문에서 사용되는 양로보험은 기본 양로보험을 말하는 것이다. 기본 양로보험은 법률규정에 따라 정년 퇴직자들의 기본 생활을 보장한다. 그 특징은 국가주도이기 때문에 강제성, 상호성, 사회성이 존재한다는 것이다. 강제성은 법률에 따라 강제적으로 실현되며, 기업과 개인 모두 반드시 참여해야 하고 위반해서는 안 된다. 상호성은 양로보험의 비용적인 측면에서 찾아볼 수 있는데, 일반적으로 국가, 기업, 개인 셋이서 공동으로 부담하여 통일된 사용과 지불로 기업의 근로자들이 생활을 보장받게 하는 방대한 사회복지제도이다. 사회성은 양로보험의 영향이 크고, 혜택을 보는 사람들이 많고 혜택을 누리는 기간이 길기 때문에 나타나는 특징이다.

두 번째는, 기업 보충 양로보험이다. 그것은 국가의 정책과 법률에 의거하여 기업 내부에서 결정하고 집행하는 양로보험 제도이며, 기업연금이라고도 불린다. 기업 자체의 경제력과 감당할 수 있는 역량에 따라 기본 양로보험의 토대 위에서 기업이 근로자의 양로보험 대우 수준을 향상시키고 기본 양로보험에 대한 보조의 역할을 하는 것이다. 기업 보충 양로보험은 일종의 기업 행위로, 효

19) 魏巍岩, 2013. 「人口老龄化背景下中国养老保险制度选择」, 『四川师范大学』, 석사학위논문. pp.9-10.

율과 수익이 많은 기업은 보험에 많이 가입할 수 있고, 효율과 수익이 많지 않은 부실기업은 가입할 수 없다. 기업 연금을 실행하면, 연로하여 직장을 떠난 근로자들이 기본 양로 연금 수준에서 조금 더 높은 혜택을 받기 때문에 근로자들에게 동기를 부여하여 기업 생산력을 발전시키는 데에 도움이 된다.

세 번째는 개인 저축성 양로보험이다. 개인 저축성 양로보험 제도는 중국 양로보험 체제의 한 구성 부분으로, 개인의 의지로 이루어지는 일종의 기본 양로보험을 보충하는 역할을 한다. 개인 저축성 양로보험을 실행하는 목적은 양로보험 경비의 원천을 확대하여 다방면에서 양로보험 기금을 조달하고 국가와 기업의 부담을 줄이기 위함이다. 이는 보험 비용을 국가가 완전히 부담해야 한다는 오랫동안 형성된 관념을 없애고 사회 보험에 대한 개인의 주동적인 참여에 유리하다. 개인의 주동적인 참여는 사회전체의 복지제도에 대한 관심을 유발시키고 사회적 보험 전반에 대한 감시 역할을 하기 때문에 매우 중요하다.

네 번째는 상업 양로보험이다. 상업 양로보험은 개인이 국가가 아닌 민간 보험회사에서 연금 상품을 구입하는 것으로 퇴직금 양로보험이라고도 불리는데, 이 역시 기본 양로보험의 보충 역할을 하고 있다. 상업성 양로보험의 계약자는 일정한 보험금을 납부한 이후에 일정 연령에 접어들면 바로 양로연금을 받을 수 있다. 상업 양로보험을 이용하면 비록 보험 가입자의 수입이 퇴직 이후 감소할지라도 퇴직 양로연금의 도움 덕분에 변함없이 퇴직 전의 생활수준을 유지할 수 있다. 상업 양로보험은 보험 계약자가 납부하는 보험금 납입기간이 정해져 있고 납입하는 전체 기간 동안의 이율이 고정되어 있다.

아래에서는 그 중 가장 보편적이고 중요한 기본 양로보험에 대해 자세히 알아보려고 한다. 일반적으로 중국의 양로보험이라고 할 때 이 기본 양로보험을 말한다. 기본 양로보험의 주요 유형에는 다음의 네 가지 종류가 있다. 이를 정리해보면 Fig. 1 과 같다. 첫 번째는 도시 근로자 기본 양로보험이다. 기업체의 근로자들은 국가의 강제성에 따라 모두 이 보험에 가입해야만 하고 기업과 개인은 반드시 보험료를 납부해야 한다. 보험료 납부 비율은 모두 28%이다. 그 중에서 근로자가 일하는 기업에서 납부하는 비용이 20%, 근로자 개인이 납부하는 비용이 8%이다. 이전의 법률규정에 의하면, 직장이 납부하는 20%의 일부와

개인이 납부하는 8% 전부가 근로자 개인의 계좌에 속하지만, 현재 개정된 후의 규정으로는 직장이 납부하는 20% 전부가 사회 통합 계좌에 속해 근로자 개인의 계좌에 귀속되지 않으며, 개인이 납부하는 8%만이 개인 계좌로 들어간다. 도시 근로자 기본 양로보험의 납부 연수는 15년이다. 퇴직 연령은 남성은 만 60세, 여성 근로자는 만 50세이며 여성 간부는 만 55세이다. 퇴직 연령이 되고 납부 기간도 15년이 채워지면 바로 양로 연금을 받을 수 있다. 양로 연금의 구성은 개인 계좌의 일정 비율과 사회 통합 계좌 자금의 일부로 구성된다. 만일 납부 기간이 15년이 채워지지 않았으면, 근로자가 나중에 보험료의 차액을 추가로 낼지 말지 직접 결정할 수 있고, 만일 추가로 돈을 내지 않기로 한다면 퇴직 후 월별 양로 연금과 일회성 지불로 근로자들 계좌에 들어가는 모든 보험료를 받을 수 없으므로 양로보험을 끝내는 것과 같다.

두 번째 종류는 도·농 주민 양로보험이다. 만 16세 이상으로 (재학 중인 학생은 포함되지 않는다) 국가 기관이나 사업 단위에서 일하지 않는 근로자, 근로자 기본 양로보험 범위 내에 속하지 않는 근로자, 농촌에 거주하는 주민들은 도·농 주민 양로보험을 신청할 수 있다. 도·농 주민 양로보험 기금은 개인의 비용 납부, 단체 보조금, 정부 보조로 구성된다. 개인의 비용 납부 표준은 현재 매년 100위안, 200위안, 300위안, 400위안, 500위안, 600위안, 700위안, 800위안, 900위안, 1,000위안, 1,500위안, 2,000위안 등 12개 등급으로 설정되어있으며, 현지 정부는 수입 현황에 따라 비용 납부 표준을 조정할 수 있다. 보험 가입자는 납부 비용을 직접 선택한다. 보험 가입자는 남녀 동일하게 만 60세가 되면 15년간의 납부금액을 합산하여 국가가 규정한 기본 양로보험 대우에서 받지 못한 것을 매월 도·농 주민 양로보험금으로 받을 수 있다. 2014년 이전까지는 도시 주민 양로보험과 농촌 양로보험은 독립된 존재로 구분되었는데, 2014년 2월 국무원이 《통일된 도·농 주민 양로보험 제도를 수립하는 데에 대한 국무원의 의견》<sup>20)</sup>을 공포함에 따라, 그 목적은 원래 구분되었던 도시 주민 양로보험과 농촌 양로보험을 함께 통일해 결합하는 것이 되었다. 이는 사회복지분야에서 도·농과의 격차를 최대한 줄이고 전반적으로 공평하고, 통일되고, 규범

20) 国务院, 「国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见」, 2014. 国发2014-8号.

에 맞는 양로보험 제도를 수립하기 위한 것으로 평가되고 있다. 이 외에도 중국정부는 자영업자, 고정적인 일자리가 없는 사람들, 실업이나 재취업하는 사람들을 보장해주기 위해 양로보험을 시행하고 있다. 그 내용은 도시 근로자 기본 양로보험은 매우 유사한데, 이는 대부분의 비정규직 취업 인원들이 국가의 국유기업 개혁으로 만들어진 대량의 정리해고로 인한 실업자들이기 때문이다. 자영업자 및 비정규직을 위한 양로보험의 납입비용은 전년도 1년의 평균 임금의 60%, 70%, 80%, 90%, 100%를 납입할 수 있다. 비정규직 근로자들은 그 중 하나를 선택해 다시 양로보험료 비율 28%에 따라 비용을 납부하면 된다. 납부 연한은 15년이며, 남성은 만 60세, 여성은 만 55세가 되면 양로 연금을 받을 수 있다. 그 중 자영업자와 비정규직 근로자들은 원래 기업과 산업 단위로 보험에 가입하여 10년간 보험금을 납부해야 하고, 비정규직으로 보험금을 납부한지 2년 이상 지난 여성은 본인이 신청하여 만 50—55세 사이에 퇴직 절차를 밟고 연금을 받을 수 있다.<sup>21)</sup>

세 번째 종류는 퇴역 군인 양로보험이다. 군인은 일반 시민과 마찬가지로 직접 양로보험을 지불하는데, 납부 기간이 15년이 되고 법적으로 정해진 정년인 만 60세가 되면 양로연금을 받을 수 있다. 한 가지 주의해야 할 점은, 퇴역 군인의 복무연한(군대 복무 햇수)가 “납부 기간으로 여겨질 수 있다”는 것인데, 비록 참군한 10년간 양로 보험료를 납부하지 않았을 지라도, 그가 이미 납부했다고 취급될 수 있다. 요컨대 그가 실제 납부한 기간보다 10년 더 길게 취급되는 것이다. 게다가 참군시의 공적이 얼마만큼 큰지에 따라 국가가 주는 초과 수당이 달라진다. 만일 정년이 되기 전에 퇴역했다면, 도시 근로자 양로보험에 참여할지 도·농 주민 양로보험에 참여할지 직접 결정할 수 있다. 현지의 납부 기수 진행 정도에 따라서, 퇴직 기준에 도달해야 양로 연금을 받을 수 있다.<sup>22)</sup>

네 번째 종류는 공무원 및 공공기관 양로보험이다. 이는 공무원과 공공기관에 근무하는 근로자들을 위한 보험이다. 보험료의 관리방식은 도시 근로자 기

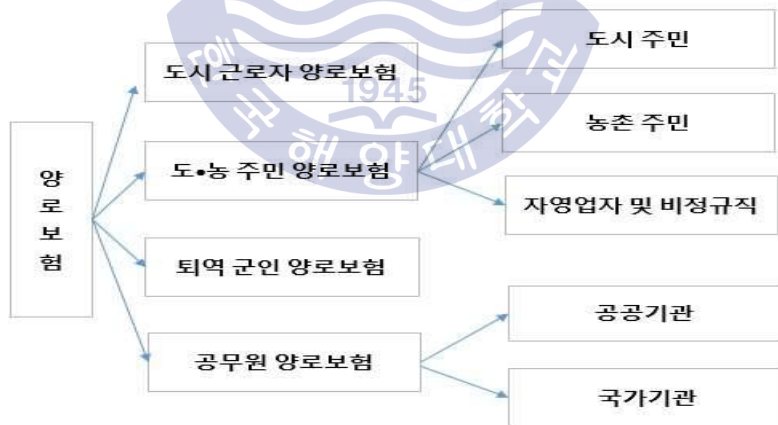
21) 国务院, 「关于完善企业职工基本养老保险制度的决定」, 2005. 国发2005-38号.

22) 国务院, 「退役士兵安置条例」, 2011. 国发2011-608号.

본 양로보험과 도·농 주민 양로보험과 마찬가지로 사회통합계좌와 개인 계좌가 서로 결합된 기본 양로보험과 같다. 보험료는 직장과 개인이 공동으로 부담한다. 직장이 납부해주는 기본 양로 보험료의 비율은 월급 총액의 20%(구체적인 정책은 각성과 시의 규칙에 따라 다르다) 인데, 개인이 납부하는 기본 양로 보험금의 비율은 월급의 8%로, 직장에서 자동으로 이체된다. 개인이 납부하는 8%는 전부 개인의 양로 연금 계좌에 적립된다. 만일 개인의 월급이 전년도 근로자 평균임금의 300%를 초과하면, 개인 납부 월급 기수로 계산하지 않는다. 전년도 근로자 평균 임금의 60%보다 낮으면, 전년도 근무자 평균 임금의 60%로 개인 납부 월급 기수를 계산한다.<sup>23)</sup>

이상에서 인구 노령화와 중국 양로보험제도에 대한 내용을 살펴보았다. 이는 다음 장에서 소개될 중국 양로보험 제도의 발전과정과 현황을 이해하는데 도움이 될 수 있을 것으로 생각한다.

Fig. 1 중국 양로보험의 종류



23) 国务院, 「国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定」, 2015. 国发2015-2号

## 제3장 중국 양로보험 제도의 개혁 발전 과정 및 현황

### 3.1 중국 양로보험제도의 개혁 발전 과정

1951년 중국정부는 소련이 경험한 사회주의 계획경제제도를 참고하여 유사한 양로보험 체제를 수립했고, 이후 반세기 정도의 시간동안 크고 작은 20여 차례의 조정을 진행했다. 전체 개혁 과정은 대략 다섯 개의 주요시기로 구분된다. 첫 번째 시기는 초창기 수립단계 (1951년~1965년), 두 번째 시기는 일시정지 폐쇄단계 (1966년~1976년), 세 번째 시기는 회복 건설단계 (1977년~1990년), 네 번째 시기는 조정단계 (1991~2005년), 다섯 번째 시기는 개혁 및 발전단계 (2006년~현재)이다. 각 단계별의 구체적 내용은 아래와 같다.

#### 3.1.1 초기 수립단계 (1951-1965년)

1951년~1965년의 기간에는 건국 초기 정치 경제의 영향을 받았고, 당시 중국에는 시행할 수 있는 양로보험 체제가 없었기 때문에 소련의 선진 모형을 참조해 초창기 양로보험 제도를 만들었다. 초창기 수립단계에서 중요한 점은 양로보험 체제의 뼈대와 기본 양로 정책의 형성되었다는 것이다. 당시 양로보험제도의 목표는 도시 근로자와 공무원 및 공공기관 근로자의 퇴직 후 생활을 보장해주고, 동시에 사회주의의 우월성을 나타내기 위함이기도 했다.

이 시기의 양로보험 정책은 크게 세 부분으로 나뉜다. 첫째, 소재 단위(직장)가 맡은 납부 책임을 개인이 납부할 필요가 없었고 전액 직장이 부담하였다. 둘째, 서로 다른 부문 간의 납부 책임이 동일하였다. 1951년 당시에는 기업에 비해 공공기관이 부담하는 비율이 낮아서 기업과 공공기관 간에는 이원화 특성이 뚜렷하게 나타났다. 그러나 1957년의 조정 후 조금씩 동일해져 공공기관과 기업 및 산업 단위의 양로 대우 상에서 이원화가 사라지고 단일화되었다.

1951년 중국정부가 《중화인민공화국 노동보험조례》를 공포하고, 1953년과 1956년 전후로 두 번 조례를 수정하였는데 이때부터 중국 도시 근로자 양로보



험 계획의 틀이 기본적으로 형성되었다.

이러한 양로보험제도의 틀에 대한 변화는 다음의 네 개의 방면으로 집약된다. 첫째, 양로보험료 전부를 기업이나 사용자 측이 부담하였다. 납부 비율은 월급 총액의 3%였으며, 기업의 납부 비용이 근로자에게 전가되어서는 안 되고 매월 전국 노총에 상납금을 지불해 노동보험기금을 구성하는 데에 사용하였다. 둘째, 만 60세가 된 남자근로자와 만 50세의 여근로자는 총 재직연수가 25년이 되거나 10년이 넘으면 회사에서 재직 연수에 근거해 월급의 35-60%를 분배한다. 셋째, 퇴직연령 이후에도 계속해서 근무할 경우에는, 월급 외에도 월급의 10-20%를 양로 보조금으로 줘야한다. 넷째, 신체가 건강하지 않은 만 55세가 된 남자 근로자나, 만 45세가 된 여근로자는 기본적인 양로 대우를 누릴 수 있었다.<sup>24)</sup>

1953년 노동부가 공포하고 실시한 《중화인민공화국 노동 보험 조례에 대한 약간의 개선 의견 결정》에서는 1951년 노동보험 조례에 대해 재직 연수에 대한 내용을 일부 조정했다. 구체적인 조정은 다음의 네 개 방면으로 집약된다. 첫째, 회사 재직연수가 5년 이상 10년 이하이면 월급의 50%를 주고, 10년 이상 15년 이하이면 월급의 60%를 주고, 15년 이상이면 월급의 70%를 주도록 수정되었다. 퇴직자는 사망할 때까지 매월 양로연금을 받을 수 있다. 둘째, 만일 기업이 퇴직연령 이후에도 일을 계속 시킨다면, 재직연수가 길던 짧던 양로 보조금을 줘야한다. 구체적인 보조금 기준은 회사 재직 연수가 5년 이상 10년 이하이면 월급의 10%를 주고, 10년 이상 15년 이하이면 월급의 15%를 주고, 15년 이상이면 월급의 20%를 지급해야 했다. 셋째, 극단적인 기온 하에서 일하고 재직연수가 10년 이상인 사람들과 유독성 화학 물질을 다루는 일을 하며 재직연수가 8년 이상인 근로자들은 정상적인 퇴직자 기준에 따라 기본 양로 연금을 받는다. 넷째, 양로연금을 계산하는 토대가 되는 월급은 기업의 평균 임금으로 결정하였다.<sup>25)</sup>

1955년 중국 국무원이 《국가기관 근로자 퇴직 처리 임시방법》을 발표했는데

24) 国务院, 「中华人民共和国劳动保险条例」, 1951. 国发1951-134号.

25) 劳动部, 「关于中华人民共和国劳动保险条例若干修改意见的决定」, 1953. 国发1953-11号.

데, 1951년의 《중화인민공화국 노동보험조례》와 관련 있는 퇴직관련 조항에서 세 가지 부분을 조정했다. 첫째, 여성 간부의 퇴직 연령을 50세에서 55세로 증가시켰다. 둘째, 일반 재직 연수를 25년에서 15년으로 조정하여 낮췄다. 셋째, 퇴직금을 주는 기준이 조정되어 재직 연수가 5년 이상 10년 이하인 근로자들에게는 월급의 50%를 주고, 10년 이상 15년 이하인 근로자들에게는 월급의 60%를 주고, 재직 연수가 15년 이상인 근로자들에게는 월급의 80%를 주는 것으로 수정하였다.

1951년과 달리 1953년과 1955년의 규정에서는 네 개의 특징이 드러난다. 첫째, 국가기관이 일반기업과는 다른 양로보험 체제를 실시하게 되었다. 둘째, 국가기관의 여근로자는 남성과의 퇴직 연령 차이가 감소했다. 셋째, 국가기관의 일반적인 퇴직연령이 일반기업에 비해 확실히 더 낮아야 한다고 명시하였다. 넷째, 동일하게 15년을 재직한 후 퇴직하더라도 국가기관 근로자의 양로 연금 수령액은 일반기업에 비해 높아야 한다고 명시하였다.<sup>26)</sup>

1957년 국무원이 공포한 《노동자, 근로자 퇴직을 처리하는 잠정적 세칙》에서는 국가기관, 공공기관, 국영기업과 민관 합작 경영기업의 양로보험정책의 규정을 단일화시켰다. 구체적으로 말하자면 두 가지 방향으로 집약될 수 있다. 첫째, 퇴직 정책을 조정하여, 만 60세 이상의 남성이, 한 직장에서 연속하여 5년 이상 근무하고, 재직 연수의 합이 20년이 넘으면 퇴직을 허가하였다. 여성의 연령이 만 50세를 초과하고 (간부직을 맡은 여성은 만 55세) 한 직장에서 5년 이상 일하고 일반 재직 연수의 합이 15년 이상이면 퇴직을 신청하고 매달 양로 연금을 받을 수 있다. 둘째, 양로연금 지불 기준을 통일하여, 연속 재직 연수가 5년 이상 10년 이하이면 개인 월급의 50%를 지불하고, 10년 이상 15년 이하이면 개인 월급의 60%를 지불하고, 15년 이상이면 개인 월급의 70%를 지불한다고 명시하였다.<sup>27)</sup> 1957년 개혁의 가장 큰 시사점은 정부기관, 공공기관 및 일반기업의 퇴직연령과 양로 연금 지불기준을 통일시켜 각 부문 간의 차이를 없앴다는 것이다.

26) 国务院, 「国家机关工作人员退休处理暂行办法」, 1955.

27) 国务院, 「关于工人、职员退休处理的暂行规定实施细则」, 1957.

### 3.1.2 일시정지 폐쇄단계 (1966-1976년)

1966년부터 1976년은 문화대혁명 시기로서 사회의 많은 부문에서 정치 활동의 영향을 받게 되었다. 건국 후 전국적인 범위에서 양로보험제도를 수립하였으나 이 시기에는 일시적인 동결 상태에 처하게 되었다. 기업들은 전국사회보험기금으로 노동보험 기금을 납부할 필요가 없었고 퇴직자들의 양로 연금은 영업 외적으로 지출되었다. 이와 동시에, 전국 사회보험기금이 해체되어 잔고가 전부 국고로 상납되어 재정 경비를 충족시키는데 사용되었다.

일시정지 폐쇄단계의 양로보험제도는 다음의 세 가지 특징을 나타낸다. 첫째, 양로보험의 사회 통합과 상호 작용의 기능은 완전히 소실되어 스스로 경비를 조달해야 했고 자신이 관리해야 하는 기업의 보험으로 변화되었다. 둘째, 건국 후 양로 연금 부채를 메우고 양로연금 지불 위기에 대응하기 위해 설립된 전국 사회보험기금이 갑자기 해산되어 축적된 자금이 국가예산에 편입되었다. 이는 이후 양로보험제도가 복구되었을 때 회복을 더욱 어렵게 하는 원인이 되었다. 셋째, 비록 양로보험이 기업이 자체적으로 해결해야 했고 전국의 사회보험기금도 사라졌지만, 기업의 양로보험 운영은 여전히 기존의 관행을 유지하였기 때문에 퇴직자의 생활은 큰 영향을 받지 않았다.

일시정지 폐쇄기간 양로보험 체제의 변동은 다음의 두 가지 부정적인 결과를 초래했다. 첫째, 양로보험이 기업의 자율운용으로 바뀐 후, 근로자의 근로연한이 오래된 기업일수록 재정적 부담이 커지고 이에 따라 근로환경에도 영향을 미치게 되었다. 이는 기업 간 혜택의 차이를 없애고 양로복지의 공평성을 유지하는 데에 불리하게 작용하였다. 둘째, 전국사회보험기금이 해산된 후, 자금의 지속적인 축적도 중단되어 납입과 수령액에 불균형이 생기기 시작하였다. 이는 이후 중국의 인구 노령화와 맞물리면서 연금재정 위기의 원인이 되었다.

### 3.1.3 회복 건설단계 (1977-1990년)

이 단계에서는 1978년 국무원이 《노동자 퇴직에 관한 잠정조치》를 제정한 이래,<sup>28)</sup> 1986년의 《국유기업에서 근로 계약제도 잠정적 규정 실행》<sup>29)</sup> 제정까지

다섯 차례에 걸쳐 양로보험제도에 변화가 발생하였다.

주요 변화내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 양로보험이 영향을 미치는 범위가 더욱 확대되어, 보험 가입자가 정부기관, 공공기관 등에서 중외합자경영기업 등의 외상투자기업까지 확대되었다. 둘째, 그동안에는 개인은 보험료를 납부하지 않았으나 이 단계부터는 낮은 비율의 납부를 담당하게 되었고, 납부 비율은 꾸준히 향상하는 추세를 보였다. 셋째, 대폭 증가한 양로보험 납부 비율은 기업의 노동력 사용 부담을 가중시켰으나 사회 전체로 보면 양로보험 기금이 확대되는 효과를 가져와서 재원 조달 능력을 향상시켰다. 넷째, 기금의 조성이 기업의 자율운용에서 지방정부의 역할이 점점 커지고 결국 중국정부가 전국차원에서의 통합관리체제를 도입하게 되었다. 다섯째, 직장에 의지하는 연속 재직 연수 모형과 양로 연금 수령 모형은 조금씩 세분화되고 복잡하게 되었다. 이에 따라 취업 계약서에 따라 재직 연수와 양로연금 수령규모가 달라지고, 이는 구직자들이 직장을 선택하는데 중요 요인이 되었다.

1978년 국무원이 《근로자의 장기 휴가, 퇴직의 잠정 조치》를 공포했는데, 이는 1966년~1976년 사이에 일시적으로 중단되었던 양로보험제도를 복구하기 위한 것이었다. 동 조치에서는 보험 가입자의 퇴직 조건과 양로 대우에 대한 세개의 규정을 만들었다. 첫째, 60세 이상의 남성들과 50세 이상의 여성들 중에서 재직 연수의 합이 10년 이상인 사람들은 퇴직할 수 있도록 하였다. 둘째, 극단적이고 유해한 환경에서 특수한 일을 하는 근로자들 중에서, 55세 이상의 남성들과 45세 이상의 여성들의 재직 연수를 합해 10년보다 크면 퇴직을 허가하도록 하였다. 셋 번째, 양로연금 지불 기준은 재직 연수가 10년 이상 15년 이하이면 개인 월급의 60%, 15년 이상 20년 이하이면 월급의 70%, 20년 이상이면 월급의 75%를 지불하도록 결정하였다.<sup>30)</sup>

1978년 잠정 조치를 초창기 1957년의 세칙과 비교해보면, 재직 연수의 길고 짧음에 따른 등급 분화에서 비교적 큰 조정이 있었는데, 모든 등급의 재직 연

28) 国务院, 「关于工人退休、退职的暂行办法」, 1978. 国发1978-104号.

29) 国务院, 「国营企业实行劳动合同制暂行规定」, 1986. 国发1986-77号.

30) 国务院, 「关于工人退休、退职的暂行办法」, 1978. 国发1978-104号.

수는 모두 5년씩 증가하고, 각 등급에 대응되는 대우도 5-10%씩 증가했다. 그 중에서, 퇴직 재직 연수를 증가시킨 것은 형식만 살짝 바꾸어 퇴직을 뒤로 미룬 것인데, 근로자가 적극적으로 노동에 참여하도록 격려하는 데에도 유용한 동시에 기업과 공공기관의 양로 부담을 감소시키는 데에도 도움이 되었다. 그러나 잠정조치는 기업과 공공기관의 납부 기준에 대해 전혀 명시하지 않았으므로 이들의 양로 책임과 양로보험의 자금 조달을 명확하게 하는 데에는 부족했다. 이 외에도, 1957년의 정책과 동일하게 개인 월급액을 기반으로 양로보험을 납입하게 함으로써 근로자의 노동 적극성과 기업의 경영한 성과를 향상시키는 데에 유리하였으나, 개인 간의 수입 차이를 축소하고 양로복지제도의 공평성을 향상시키는 데에는 부족하였다고 평가할 수 있다.

개혁·개방정책의 추진에 따라, 중외합자합영기업 설립 수가 끝없이 증가하여 국무원은 1980년에 《중화인민공화국 중외합자경영기업 노동관리규정》을 공포했다. 1980년의 노동 관리 규정은 중외합자경영기업들이 국영기업의 표준에 따라 노동 보험 비용을 납부하도록 요구했는데, 그 근로자들이 항목에 양로가 포함된 노동 보험 항목을 만들어 연관성 있는 노동 대우를 제공했다. 노동 관리 규정의 시행은 중국이 비공유제 경제의 근로자의 양로보험문제를 중시하기 시작했음을 드러내고, 양로보험 적용범위의 확대는 소유제 간의 차이를 축소시키고 사회의 공평함을 촉진하는 데에 일정정도 기여하였다.<sup>31)</sup> 그리고 중외합자경영기업의 양로정책은 국영기업의 기준을 참고했는데, 이는 경제체제 개혁과 소유제 간 자유 이동의 방해물을 깨끗이 없애기 위함이었다.

중국경제가 다시 성장기로 접어들자 국무원은 1983년에 《향진집체소유제 경제의 정책문제에 관한 잠정적인 규정》을 발표하여 집체기업의 양로 복지에 대해 정책성 조정을 진행했다. 1983년의 잠정적인 규정은 다음의 세 가지 방면으로 집약될 수 있었다. 첫째, 향진집체기업은 자신의 경영 실태에 근거해 사회 보장 기금 조달 방안을 마련하고, 양로보험이 포함된 노동보험 제도를 만들도록 명시하였다. 둘째, 보험 비용은 세전에 납부하고 집체기업만의 재정관리 원칙에 의거하여 운영하도록 하였다. 셋째, 구 이상 단위의 집체기업은 직장에서

31) 国务院, 「中华人民共和国中外合资经营企业劳动管理规定」, 1980. 国发1980-199号.

제공하는 양로 대우가 국영기업의 기준을 참고하도록 하고 일부 지역의 특수 집체기업들은 1966-1976년 사이의 기업 보험 모형을 채용하여 노동보험 비용이 영업 외적인 것으로 처리되도록 하였다.<sup>32)</sup>

1984년 국가의 관련 부서가 시와 현 등 기초 행정단위에서 양로보험 통합을 시험 운영하였다. 시와 현급에서 이루어진 통합 시도는 먼저 관할구역 내의 국영기업에서 이루어졌고, 이때 통합운영의 시범지역으로는 광둥성(广东省) 둥관시(东莞市), 장쑤성(江苏省) 타이저우시(台州市), 쓰촨(四川省) 쑤공시(自贡市) 및 랴오닝성(辽宁省) 헤이산현(黑山县) 등이 포함되었다. 사회보험 통합 시험 작업은 시험지역의 국영기업 간의 상호적 기능을 증가시켰고, 국영기업간의 비용조달, 퇴직연한 등에서 다양한 성과가 있었다. 일부 연령구조가 고령화된 기업과 비교적 낮은 연령대를 보유한 기업들이 상호 보완되는 효과를 가져와 전체적으로는 기업 간 복지수준의 차이를 해소하는데도 기여하였다.

1986년 국무원은 《국유기업 노동계약제 시행에 관한 잠정 규정》을 공포하여, 기업의 고용에 있어 전면적으로 계약제를 실행하여 취업 계약서를 체결하도록 하였으며, 이때 양로보험에 대한 내용도 계약에 포함되도록 하였다. 잠정 규정의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 노동계약을 체결하는 근로자는 국가의 양로보험에 가입하도록 하였다. 둘째, 양로보험 비용 납부는 기업, 개인, 국가 셋이 공동으로 맡는다. 기업은 양로보험 비용을 제한 후 급여를 지급하도록 하고, 납부 비율은 기업 월급 총액의 15%이며, 납부 비용은 전부 현지 연금기금 전용 계좌에 귀속되도록 하였다. 보험 가입자는 기업의 대위 납부로 비용을 지불하고, 비율은 개인 월급의 3%로 이 비용 역시 연금기금 전용 계좌에 들어가도록 하였다. 셋째, 양로연금 지불 기준은 납부 연한에 따르며 납부해 온 총금액과 개인의 퇴직 전의 평균 임금으로 결정하고, 보험 가입 연한에 대해 비용을 납부한 기간이 충분하지 않으면 부족한 부분은 일시불로 납부하여 연금으로 충당하도록 명시하였다.<sup>33)</sup> 이상과 같이 동 규정은 중국이 현재 시행하고 있는 양로보험제도의 기반을 제공하였다는데 의의가 있다.

32) 国务院, 「关于城镇集体所有制经济若干政策问题的暂行规定」, 1983. 国发1983-67号.

33) 国务院, 「国有企业实行劳动合同制暂行规定」, 1986.

### 3.1.4 조정단계 (1991-2005년)

국무원은 1991년 《기업 근로자 양로보험제도 개혁에 관한 결정》<sup>34)</sup>을 공표하고, 2005년에는 《기업 근로자 양로보험제도 개선에 관한 결정》<sup>35)</sup>을 공표했는데, 그 사이 15년간 양로보험 제도에 대해 9회의 조정이 있었다.

조정단계에서 이루어진 중국의 양로보험제도 개혁은 다음의 다섯 개의 특징을 나타낸다. 첫째, 전체적인 방향과 목표는 부문별 다원화와 재원조달 경로의 다원화를 보장하는 현대적인 양로보험제도를 구축하는 것이었다. 이를 위해 양로보험이 국가에서 운영하는 기본 양로보험, 기업이 조달하는 기업 양로보험과 개인이 자발적으로 가입하는 저축성 양로보험 등 세 가지로 다원화되었다. 둘째, 이 단계의 핵심 작업은 양로보험금의 관리계좌를 통합 및 분리비율, 비용 납부와 양로 연금 지급 기준 및 양로보험 적용 범위 확대를 끝없이 개선하고 조정하는 것이다. 셋째, 중국정부는 전략적 차원에서 양로보험의 가입범위를 농촌과 공유제경제가 없는 지역까지 확대하여 도·농, 그리고 각 소유제 간의 복지수준의 차이를 감소시켜 사회 전반적으로 공평한 복지가 이루어지도록 노력하였다. 넷째, 국가와 기업이 양로보험 비용을 전담하는 종전의 방법을 수정하여 보험 가입자도 마땅히 보험료를 납부하게 함에 따라서 양로보험 기금 원천이 풍족해지도록 하였다. 다섯째, 양로보험 관리 서비스의 사회성을 강화하였다. 기존에는 기업이 양로보험에서 차지하는 비중이 컸기 때문에 근로자가 쉽게 직장을 옮기지 못하였다. 그러나 양로보험제도가 개편되면서 노동시장의 유연성을 향상시키게 되고, 이는 전국적으로 동일한 노동시장이 형성되는데 기여하게 되었다.

먼저 1991년에 국무원이 《기업 근로자 양로보험제도 개혁에 관한 결정》을 공표하여, 기존 양로보험제도에 다시 변화가 생기게 된다. 동 결정의 주요내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 최초로 양로보험을 기본 양로보험, 기업 양로보험, 개인의 저축성 양로보험 등 세 종류로 분류하여 가입할 수 있게 하였다.

34) 国务院, 「国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定」, 1991. 国发1991-33号.

35) 国务院, 「关于完善企业职工基本养老保险制度的决定」, 2005. 国发2005-38号.

둘째, 양로연금의 재원조달은 여전히 기업이 담당하는 부분이 크지만, 개인납부 비율이 증가하여 보험가입자의 부담이 증가하였다. 셋째, 기본 양로보험 비용의 징수에 있어 개인 납부 비율은 기본 월급의 3%를 넘지 않도록 규정하였다. 또한 양로보험료 납부에 관한 내용은 ‘근로자 양로보험 수첩’<sup>36)</sup>에 명확히 기재되도록 하였다. 넷째, 국가차원의 기본 양로보험 납부는 전부 양로보험 기금 전용 통장으로 들어가게 되며, 특수 비용과 특수 항목 지출은 별도의 예산 관리의 원칙에 따르도록 하였다. 다섯째, 개인 양로 연금 지급 기준은 1978년 잠정적 규칙과 같지만 전체 급여에서 양로연금을 산정하는 기준이 되는 월급여액을 증가시켜 양로보험을 좀 더 많이 수령할 수 있도록 하였다. 여섯째, 시와 현금 단위에서의 통합운영 경험을 바탕으로 성급에서 양로보험업무를 통합하기 위한 시범작업이 이루어졌다.

1992년 중국정부는 1986년부터 농촌 양로보험제도를 시행해온 경험을 바탕으로 《현금 농촌사회 양로보험 기본 방안(시범)》을 제정하여 농촌 양로보험의 납부, 관리와 양로연금 지불에 대해 명시하였다. 농촌양로보험을 “老農保”라고도 하는데 본 방안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 보험가입대상은 20-60세의 농촌지역 거주자이며, 이들은 60세 이상이 되면 기본 양로연금을 받을 수 있다. 둘째, 개인의 납부금액을 중심으로 기본 연금 적립제를 적용한다는 것이다. 즉 양로보험 기금은 농촌거주자의 개인이 내는 금액을 기준으로 국가가 그에 비례하여 보조금을 지불하는 구조이다. 셋째, 매달 비용 납부 기준은 20여 개의 등급으로 나누어지는데 보험 가입자는 납부 능력에 따라 직접 선택할 수 있다. 납부방식은 추후에 추가적으로 내거나 예납이 가능하고, 특수 상황 아래 일시적으로 정지시켰다가 다시 회복시킬 수 있다. 넷째, 개인이 선택한 월 납부 기준과 연한에 따라서 양로연금 수령금액을 결정할 수 있으며, 양로연금의 수령기간은 60세부터 사망할 때까지이다.<sup>37)</sup>

36) 「근로자 양로보험 수첩(职工养老保险手册)」에는 일반적으로 근로자의 성명, 연령, 성별, 근무기간, 직장명, 기본 월급여, 기업과 개인의 기본 양로보험 납입현황, 기업의 보험납입현황 및 근로자 개인의 저축성 양로보험 납입 현황 등이 기재되어 있다. 근로자 양로보험수첩은 퇴직 후 연금을 수령할 때 가장 기본적인 근거가 되기 때문에 매우 중요하다.

37) 民政局, 「县级农村社会养老保险基本试行方案」, 1992. 民办发1992-02号.



1993년에는 중국 공산당 중앙위원회 14회 전체회의에서 《사회주의 시장 경제 체제를 설립하면서 발생하는 약간의 문제에 관한 결정》이 통과되면서 도·농의 양로보험제도가 통일된 제도 하에서 시행되기 시작했다. 동 결정의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 도·농은 처해있는 상황이 다르기 때문에 각자 다른 양로보험제도를 구축해야 한다는 것을 인정하였다. 이에 도·농의 양로보험을 이원화시키기로 한 것이다. 둘째, 도시의 기본 양로보험은 전반적인 사회복지서비스의 일환으로 발전되어야 하며, 이를 위해서는 기업의 부담을 줄이고 연금재정의 효율성을 높이는 것이 주요 목표임을 명시하였다. 셋째, 사회통합 계좌와 개인계좌 등 두 개의 계좌를 동시에 운영함에 있어 사회의 공정성을 유지해야 하며, 개인의 축적된 기금을 통해 예산의 균형을 유지하고 경제 성장을 지원해야 한다고 명시하였다. 넷째, 농촌 양로보험제도의 개혁은 1992년의 “老農保” 정책과 큰 차이가 와 큰 차이가 없고, 개인의 납입금액을 기준으로 정부의 보조금이 지급되어 적립되는 방식으로 계속 진행하기로 결정하였다.<sup>38)</sup>

1995년에는 《농촌사회 양로보험 업무개선에 관한 의견 통지》를 제정하였다.<sup>39)</sup> 동 통지는 1992년 《현금 농촌사회 양로보험 기본 방안(시범)》에 의해 산둥(山東), 저장(浙江), 푸젠(福建) 등의 지역에서 시범적으로 실시한 내용을 바탕으로 제정되었으며 농촌 양로보험제도의 개선과 발전을 위해 다섯 가지 제안을 하고 있다. 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 양로보험제도 개혁의 목표는 도·농의 양로 차이를 감소시키는 것이며, 이를 위해서 특히 농민의 복지를 향상시키고, 시장경제의 요구에 적응하고, 계획출산정책의 이행을 강조하였다. 둘째, 지역별 특성에 따라 단계별로 서서히 추진하는 정책을 제안하였다. 이를 위하여 우선 발달된 동부지역에서 시작해 중서부 낙후 지역까지 확대시킬 것을 주장하였다. 셋째, 컴퓨터의 활용을 널리 보급하여 개인계좌 관리를 체계화 시키고, 언제든지 개인이 자신의 계좌정보에 접근할 수 있고 납입정보를 알 수 있도록 제도의 개선을 제안하였다. 넷째, 농촌 양로보험기금의 재정 관리를 엄격히 감독하여 횡령을 방지할 수 있도록 관리체계를 강화해야 한다고 제안하였

38)中国第十四届中央委员会第三次会议,「关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定」, 1993.11.14.

39) 国务院,「关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知」, 1995. 国发1995-51号.

다. 다섯 째, 농촌양로보험은 개인의 납입의지가 가장 중요하기 때문에 홍보를 강화하여 농촌주민의 이해와 인식을 제고해야 한다고 제안하였다.

1997년 국무원은 《통일된 기업 근로자 기본 양로보험제도의 구축에 대한 결정》을 제정하고, 도시의 기본 양로보험 제도에 대해 새롭게 원칙적인 규정을 만들었다.<sup>40)</sup> 동 결정의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 소유제와 관계없이 기업 근로자의 기본 양로보험을 통일하고 자영업자(개체공상호)까지 가입범위에 포함되었다. 둘째, 기본 양로보험은 기초생활을 보장해주는 것으로써 완전한 노후보장을 의존하기에는 많이 부족하다. 이 때문에 기업의 추가적인 보험과 개인의 저축성보험으로 보완할 필요가 있음을 지적하였다. 셋째, 기업의 납부 비율은 총 월급의 20%이고 개인 납부 비율은 1997년의 4%에서 시작해, 이후 2년마다 1%씩 증가하여 8%에 이르렀다. 넷째, 전체 양로보험 납부금액 중 11%는 축적되는 개인 계좌에 들어가고, 나머지는 전반적인 사회복지제도의 개선에 사용되는 통합 계좌에 들어가도록 하였다.

2000년 국무원은 《도시 사회보장체계 시범에 관한 방안》을 공표하여, 랴오닝성(辽宁省) 등에서 두 개의 계좌를 통합하여 관리하는 통합장부관리 시스템을 시범적으로 시행하였다. 그 주요내용은 다음과 같다.<sup>41)</sup> 첫째, 양로보험의 공공성을 강화하여 양로보험 관리와 서비스가 기업에서 독립되도록 하였다. 둘째, 기업 통합장부체계를 개선하고 조정하면서 공공기관 근로자에 대한 양로보험제도 개혁도 동시에 진행되었다. 셋째, 통합계좌와 개인계좌의 납부 비중이 조정되어, 개인 계좌 납부 비중이 8%까지 낮춰졌다. 넷째, 개인 계좌와 통합계좌를 나누어 관리하고, 통합계좌가 개인계좌 자금을 함부로 사용할 수 없도록 하였다.

2005년 상기와 같이 랴오닝성에서 진행된 경험을 바탕으로 국무원은 《기업 근로자 기본 양로보험 제도 개선에 관한 결정》을 공표했다. 주요 내용은 다음과 같다.<sup>42)</sup> 첫째, 도시 기업 이외에도 자영업자와 비정규직 근로자까지 보험범

40) 国务院, 「关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定」, 1997. 国发1997-26号.

41) 国务院, 「关于完善城镇社会保障体系的试点方案」, 2000. 国发2000-42号.

42) 国务院, 「关于完善企业职工基本养老保险制度的决定」, 2005. 国发2005-38号.

위를 확대하였다. 납부비율은 현지 기준으로 전년도 평균 임금의 20%이고, 그 중 8%가 개인계좌로 적립된다. 휴직자에 대한 규정은 기업의 기본 양로보험의 기준에 준한다. 둘째, 실제 개인계좌를 만들어서, 개인의 납부금액이 적립되도록 하며 기업의 납부금액은 개인계좌로 유입되어서는 안 된다. 셋째, 보험금 납부 기간이 15년이 되면, 매달 기초 양로연금과 개인계좌 양로 연금을 받을 수 있다. 기초 양로연금의 토대가 되는 기본 월급은 현지의 전년도 평균 임금과 개인 납부 기간 평균 월급의 가중치를 계산해서 산정한다. 납부 기간이 1년이 되면 1%의 가중치가 발생한다. 개인계좌에 적립된 양로 연금은 현지의 평균 예측 수명과 퇴직연령 등의 요소와 계좌잔고에 따라 매달 일정 금액을 받을 수 있다. 이 외에, 납부기간이 15년이 되지 않으면 양로연금이 지급되지 않고 적립된 금액은 일시불로 수령이 가능하다.

### 3.1.5 개혁 및 발전단계 (2006-현재)

개혁 및 발전단계에서는 총 4회의 제도개혁이 진행되었다. 개혁의 기본 목표는 재원조달 경로의 다원화를 통해 지속가능한 양로보험제도를 구축하는 것이다. 이는 ‘새 가입자는 새 방식으로, 구 가입자는 구 방식으로, 중간에 속한 가입자는 새 방식과 과도기적 보조금 지급 방식으로 (新人新办法, 老人老办法, 中人新办法加过度性补贴)’으로 대변된다.<sup>43)</sup> 이 단계의 주요 목표는 통합계좌의 관리체계를 개선하고 납부책임을 합리적으로 나누고 도·농과의 격차를 줄이는 것이었다.

2008년 국무원은 도시 주민 양로보험제도를 확대하고 개선하기 위해, 《공공기관 근로자 양로보험제도 개혁 시험방안》을 발표하여, 광둥성과 산시성(山西省)의 공공기관을 대상으로 양로보험제도 개혁을 시범적으로 실시하였다. 시범내용은 다음과 같다.<sup>44)</sup> 첫째, 공공기관과 근로자 모두 납부책임이 있으며, 공공기관의 납부 비율은 총 월급의 20%이며, 개인 납부 비율은 개인월급의 8%이다. 개인월급이 평균 임금의 300%를 초과하면 부분적으로 양로 보험료의 징수가

43) <http://www.qhnews.com/newscenter/system/2016/01/23/011920095.shtml>(최종방문일: 2016/10/30).

44) 国务院, 「事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案」, 2008. 国发2008-10号.

면제되고, 평균 임금의 60%보다 낮으면 평균 임금의 60%에 따라 보험료를 납부한다. 둘째, 공공기관의 근로자 역시 통합 계좌와 개인계좌를 동시에 개설할 수 있다. 개인 계좌의 납부 비율은 8%인데, 모두 개인이 부담하고, 개인이 처음 납부할 때에는 3%에서 시작하여 서서히 증가해 8%까지 확대된다. 셋째, 공공기관 근로자가 15년간 보험료를 납부하면, 매월 기초 양로연금과 개인계좌 양로 연금을 받을 수 있다. 기본 양로 연금을 받을 수 있는 기간 이상으로 납부한 근로자는 현지 평균 임금과 개인 납부기간 평균 임금의 가중치로 계산하여 수령금액이 결정된다. 개인계좌 양로연금은 계좌잔고를 월 단위로 나누는 것과 같기 때문에, 예측 수명, 퇴직 연령 등의 요소가 주는 영향에 대해 충분히 고려해야 한다.

2009년 국무원은 농촌에서 지속가능한 양로보험제도를 만들기 위해 《신형 농촌사회 양로보험 시범개발에 관한 지도의견》을 공표했는데, 이는 줄여서 ‘신 농촌 양로보험’으로도 불렸다. 동 지도의견은 내용은 다음과 같다.<sup>45)</sup> 첫째, 농촌 양로보험의 적용은 통일계좌제도를 그대로 유지하고, 자금조달은 개인납부 금액을 위주로 하면서 집체단위와 정부가 보조해주는 체계를 유지하며 2020년이 되면 기본적으로 대부분의 농촌 주민들이 양로보험을 혜택을 받을 수 있도록 한다는 것이다. 둘째, 나이가 만 16세가 되었으나 도시 근로자 양로보험에 가입하지 않은 농촌 주민들은 모두 보험에 가입할 수 있도록 하였다. 납부 기준은 매년 납부금액이 100위안, 200 위안, 300 위안, 400 위안과 500위안 등 다섯 가지로 구성되어 있고, 개인은 자신의 상황에 맞는 금액을 선택할 수 있다. 셋째, 60세 이상은 보험료를 납부할 필요가 없고, 정년까지 15년이 부족해서 누계된 납부 연수가 15년을 넘지 않은 경우라도 그동안 누적된 납부금액이 15년 치에 해당하는 금액을 초과하면 15년 납입으로 인정하여 연금을 수령할 수 있도록 하였다. 이 외에, 농촌의 양로보험은 개인납부, 집체단위와 지방정부의 보조금 모두 개인계좌로 적립되도록 하였다. 넷째, 만 60세가 되어 퇴직 조건에 부합하면, 매월 55위안씩 지급되는 기초 양로연금 외에 개인계좌에서 양로연금을 받을 수 있는데, 구체적 지급방법은 도시 근로자 양로보험 규정을 따른다.

45) 国务院, 「关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见」, 2009. 国发2009-32号.

2010년 전국인민대표대회(전인대)는 국민의 사회보험 권익을 더욱 잘 보호하고 유지하기 위해, 《중화인민공화국 사회보험법》을 통과시켰다.<sup>46)</sup> 사회보험법의 규정 중 양로보험에 관련된 내용을 분석해보면 다음과 같다. 첫째, 고용의 성격에 따라 양로보험제도를 다르게 운영하고 있다. 공무원들은 《공무원법》<sup>47)</sup>에 의거하여 양로보험을 별도로 운영하고, 국유기업 및 공공기관 근로자들의 경우 개인납부금액에서 부족한 부분은 국가에서 보조해준다. 비정규직 근로자들이 기본 양로보험에 가입할 경우 개인이 모두 금액을 부담해야 한다. 둘째, 사회통합계좌와 개인계좌를 기본으로 하는 기본 양로보험 제도를 충분히 숙지하고 제도를 조정하고 개선해나가야 한다는 것이다. 이를 위해서는 공공기관, 기업, 자영업자, 비정규직 근로자에 대한 납부기준 및 수령기준을 명확히 명시할 필요가 있다. 셋째, 2009년 신 농촌 양로보험 시범결과를 충분히 반영하여 농촌지역에 대해서는 일원화된 통합계좌로 납부금액을 관리하는 것을 공식화하였다.

2011년 국무원은 《공공기관 분류 개혁에 관한 지도의견》을 공포하여, 공공기관을 새롭게 분류하였다.<sup>48)</sup> 그 결과, 시장에서 자원분배를 할 수 없는 공익형으로 분류되었고, 일부는 시장에서 자원분배를 할 수 있는 공익형으로 분류되었으며, 그 분류에 따라 양로보험도 다르게 적용되었다.

2014년 국무원은 《통일된 도·농 주민 기본 양로보험 제도 건립 의견》을 공포하여 농촌사회보험제도와 도·농 주민 사회보험제도를 합병시켰다. 그 주요 내용은 다음과 같다.<sup>49)</sup> 첫째, 보험 가입자가 만 16년(학생 제외)이 되면, 비 국가기관에 근무하는 근로자 및 근로자 기본 양로보험 범위에 해당되지 않은 거주자는 호적지에서 도·농 주민 양로보험에 가입할 수 있다. 둘째, 도·농 주민 양로보험은 지속적으로 개인 납부, 집단 보조, 정부 보조가 결합된 조달 방식을 이용할 수 있다. 그 중 개인의 납부 기준은 매년 100위안에서 2000위안까지 12개의 등급으로 합쳐지고 조정되었으며, 성급 정부는 실제 정황에 의거해 비용

46) 中国第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议, 「中华人民共和国社会保险法」, 2010.

47) 中国第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议, 「公务员法」, 2005.4.27.

48) 国务院, 「关于分类推进事业单位改革的指导意见」, 2011.3.23.

49) 国务院, 「国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见」, 2014.2.26. 国发2014-8号.

납부 등급을 증설할 수 있고, 보험에 가입한 도·농 주민들은 직접 납부 등급을 선택할 수 있는데, 많이 낼수록 많이 받게 된다. 정부의 보조는 높은 등급의 납부에 비례하여 증가하며, 500위안 이상의 납부 등급을 선택한 사람의 보조금 규모는 매년 60위안 이하보다는 낮아서는 안 된다고 규정하고 있다. 셋째, 도·농 주민 양로보험에 가입한 사람들은 납부기간 동안 호적에 변화가 생기면 옮긴 지역으로 보험이 이전된다. 일회성 이동에도 개인 계좌는 전부 보존되고, 지속적인 보험 가입 납부 비용은 계산에 누적된다. 넷째, 도·농 주민 양로보험의 수령금액은 기초 양로연금과 개인계좌 양로 연금 규모에 따라 달라진다. 국가는 모든 보험 가입자들이 일생을 기록하는 양로보험 개인계좌를 만들어 관련된 모든 내용을 기록하도록 규정하고 있다. 다섯째, 양로보험제도를 운영함에 있어 정보화 건설을 강화하고, 동일한 사회보장 카드 널리 보급하고, 편리한 보험 가입자 카드 소지를 통한 비용 납부 등의 제도를 발전시키는 것이 필요하다고 강조하고 있다.

2015년 국무원은 《공공기관 근로자 양로보험 제도 개혁에 관한 결정》에서 공공기관 근로자에 대한 내용을 좀 더 구체화시켰다. 그 내용은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.<sup>50)</sup> 첫째, 사회통합계좌와 개인계좌를 같이 운영하는 기본 양로보험제도를 시행하는 것이다. 기본 양로보험료는 직장과 개인이 공동으로 부담한다. 직장의 비율은 월급 총액의 20%이고, 개인납부 비율은 월급의 8%로 일반 기업과 같다. 개인월급의 8%에 해당하는 금액이 기본 양로보험 개인계좌로 들어가는데, 이 계좌에 들어가는 비용 전체가 개인이 납부해서 형성되는 것이다. 둘째, 개혁 실시 후 개인의 납부 연한이 15년 이상이 되면 퇴직 후에 매월 기본 양로연금을 받는다. 양로연금은 기초 양로연금과 개인계좌 양로 연금으로 구성된다. 퇴직 시의 기초 양로 연금 월 표준은 전년도 근무자의 월 평균 임금과 개인의 월 평균 납부 월급의 평균치로 계산하며, 1년이 될 때마다 1%씩 추가된다. 셋째, 공공기관은 기본 양로보험 이외에도 직장연금을 운영한다. 직장연금 납부액은 월급 총액의 8%이고, 개인은 월급의 4%를 부담한다. 근로자가 퇴직한 후, 매달 직업연금을 수령할 수 있다.

50) 国务院, 「国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定」, 2015. 国发2015-2号.

이상에서 1951년부터 지금까지 중국 양로보험제도의 발전과정에 대해 정리해 보았다. 다음에서는 현재 중국 양로보험의 현황에 대해서 알아보려고 한다.

### 3.2 중국 양로보험의 현황

중국 양로보험 가입자는 크게 두 종류의 인구 집단으로 분류된다. 첫 번째는 도시 근로자이다. 도시 근로자는 도시호구를 보유하고 직업과 고정 수입을 가지고 있으며 고용관계가 사회보장국에 등록된 근로자 집단이다. 일반적으로 도시 근로자는 모두 도시 내에서 생활하고, 도시발전의 혜택을 가장 많이 누리는 계층이다. 두 번째는 도·농(도시와 농촌) 주민이다. 도·농 주민은 도시 주민과 농촌 주민을 일컫는데, 여기에는 자영업자와 무직자도 포함된다. 아래에서는 통계수치를 이용하여 도시 근로자, 도·농 주민 가입현황 및 양로보험에 관한 현황들을 분석하고자 한다.

#### 3.2.1 도시 근로자 양로보험 가입 현황

도시 근로자 양로보험 가입대상은 현직 근로자와 휴직 및 정년퇴직 인원을 말한다. 1989년 도시 근로자 양로보험 가입자 수는 5,710.3만 명으로, 그 중에서 현직 근로자 가입자 수는 4,816.9만 명으로, 전체의 84.4%를 차지하며, 휴직 및 정년퇴직 인원수는 893.4만 명으로, 전체의 15.6%를 차지한다. 양로보험에서 중국 도시 근로자 가입자 수는 매우 큰 비중을 차지하고 있고 현직 근로자 가입자수의 비중도 상당한 규모였음을 알 수 있다. 이후 1990년과 1991년에는, 그 전년도에 비한 가입자 수 증가율이 각각 7.4%와 8.5%였다. 1992년 도시 근로자 가입자 수는 9,456.2만 명이 되어 1991년의 가입자 수에 비해 28.7% 증가했는데 이는 증가 폭이 굉장히 크다고 할 수 있는 수치이다. 그 중 현직 근로자 가입자 수는 7,774.7만 명으로, 총 가입자 수의 82.2%를 차지했고, 1989년에 비해 2.2%포인트 감소했다. 이와 반대로 휴직 및 정년퇴직 인원수는 2.2%포인트 증가했다. 1994년 도시 근로자 가입자 수는 1.06억 명이 되었고, 총 가입 인구수가 최초로 1억 명을 초과했다. 이는 도시 근로자 양로보험 가입자들의 영향력이 갈수록 커지고 있다는 것을 말해준다. 그 중 현직 근로자 가입자 수는

8,494.1만 명, 휴직 및 정년퇴직 인원수는 2,079.4만 명이였다. 2007년, 도시 근로자 중 보험 가입자 수는 총 2.01억 명이 되어, 최초로 2억 명을 돌파했다. 그 중에서 현직 근로자 가입자 수는 1.52억 명으로, 총 보험 가입자 수의 75.4%를 차지했다. 휴직 및 정년퇴직 인원수는 4,953.7만 명이 되어, 총 보험 가입자 수의 24.6%를 차지했다. 2012년 도시 근로자 총 보험 가입자 수는 3.04억 명으로, 최초로 3억 명을 돌파했다. 그 중에서 현직 근로자 가입자 수는 2.3억 명으로, 총 보험 가입자 수 중에서 75.5%를 차지하고, 휴직 및 정년퇴직 인원수는 7,445.7만 명으로, 보험 가입자 수의 24.5%를 차지했다.<sup>51)</sup> 2015년 도시 인구 총 가입자 수는 3.5억 명이 되어, 전년대비 3.5%포인트가 증가했다. 그 중 현직 근로자 가입자 수는 2.6억 명으로, 전체 가입자의 74.1%를 차지한 것으로 나타났다. 휴직 및 정년퇴직 인원수는 9,142만 명으로, 전체 가입자 수의 25.9%를 차지하였다.<sup>52)</sup> 이를 표로 정리하면 Table 3과 같다.

Table 3을 보면, 도시 근로자 양로보험 가입자 수는 1989년부터 2015년까지 27년간 점점 증가하는 추세를 보였다. 1989년에는 양로보험제도가 여전히 초기 단계에 있었기 때문에, 양로보험 가입자 수는 5,710.3만 명에 불과하였지만 2015년 가입자 수는 이미 3.54억 명으로 확대되었는데 이는 6.2배가 증가한 것이다. 이는 그만큼 양로보험에 대한 근로자들의 영향력 또한 확대되고 있다는 것을 의미한다.

가입자 수 증가율이 가장 높았던 해는 1992년으로, 1991년에 비해 28.7% 증가했는데 그 원인은, 중국정부가 1992년 10월부터 기업과 근로자 공동 납부의 양로보험 정책을 시행했기 때문이다. 당시 국무원은 1991년에 《기업 근로자 양로보험제도 개혁에 관한 결정》을 공표하고,<sup>53)</sup> 기존 양로보험제도를 새롭게 재편하였다. 1992년 이전 근로자들의 양로보험 비용은 모두 기업이 납부했지만, 1992년 10월부터는 기업이 양로보험비용의 일부를 담당하고 근로자 개인이 계좌개설을 통해 납부액을 적립하였다. 퇴직 후에는 기업납부금액과 개인납부금액을 동시에 받을 수 있었다. 이러한 방식은 기업과 직장의 근로자에 대한 양

51) 中国国家统计局, 「统计年鉴」, 2015.

52) 中国力资源和社会保障部, 「人力资源和社会保障事业发展统计公报」, 2015.

53) 国务院, 「国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定」, 1991. 国发1991-33号.



로보험료 부담을 경감시키는 효과를 가져왔다.

Table 3 도시 근로자 양로보험 가입 현황

(단위: 만 명)

연도	도시 근로자 양로보험 가입자	전년대비 증가율(%)	도시 근로자 양로보험 가입자	
			재직자	휴직 및 퇴직자
1989	5,710.3	-	4,816.9	893.4
1990	6,166	7.4	5,200.7	965.3
1991	6,740.3	8.5	5,653.7	1,086.6
1992	9,456.2	28.7	7,774.7	1,681.5
1993	9,847.6	4	8,008.2	1,839.4
1994	10,573.5	6.9	8,494.1	2,079.4
1995	10,979	3.7	8,737.8	2,241.2
1996	11,116.7	1.2	8,758.4	2,358.3
1997	11,203.9	0.8	8,670.9	2,533
1998	11,203.1	0	8,475.8	2,727.3
1999	12,485.4	10.3	9,501.8	2,983.6
2000	13,617.4	8.3	10,447.5	3,169.9
2001	14,182.5	4	10,801.9	3,380.6
2002	14,736.6	3.8	11,128.8	3,607.8
2003	15,506.7	5	11,646.5	3,860.2
2004	16,352.9	5.2	12,250.3	4,102.6
2005	17,487.9	6.5	13,120.4	4,367.5
2006	18,766.3	6.8	14,130.9	4,635.4
2007	20,136.9	6.8	15,183.2	4,953.7
2008	21,891.1	8	16,587.5	5,303.6
2009	23,549.9	7	17,743	5,806.9
2010	25,707.3	8.4	19,402.3	6,305
2011	28,391.3	9.5	21,565	6,826.2
2012	30,426.8	6.7	22,981.1	7,445.7
2013	32,218.4	5.6	24,177.3	8,041
2014	34,124.4	5.6	25,531	8,593.4
2015	35,361	3.5	26,219	9,142

출처: 각 년도 중국통계연감

### 3.2.2 도·농 주민 양로보험 가입 현황

도·농 주민 양로보험의 가입자 수는 도시 근로자 양로보험 가입자 수보다 많은데, 이는 도·농 주민의 수에 도시뿐 아니라 농촌에 사는 주민의 수도 포함되어 가입 범위가 도시 근로자보다 크기 때문이다. 2010년 도·농 주민 양로보험 가입자 수는 1.03억 명, 연금수령 대상자는 2,862.6만 명으로, 실제 연금을 받는 사람의 수는 납부 인구수 중 28%였다. 2011년 도·농 주민 양로보험 가입자 수는 3.26억 명으로, 2010년 가입자 수에 비해 68.5% 증가하여 최초로 3억 명을 돌파했다. 연금수령 대상자는 8,921.8만 명으로, 실제 연금을 받은 사람의 수는 납부 인구수 중 27%였다. 2012년 도·농 주민 양로보험 가입자 수는 4.84억 명으로, 2011년 가입자 수에 비해 32.5% 증가했고, 최초로 4억 명을 돌파했다. 연금을 수령 대상자는 1.34억 명으로, 실제 대우를 받은 사람의 수는 납부 인구수 중 28%였다. 2014년 도·농 주민 양로보험 가입자 수는 5.01억 명으로, 2013년 가입자 수에 비해 0.7% 증가했고 최초로 5억 명을 돌파했다. 연금수령 대상자는 1.47억 명으로, 실제 연금을 받은 사람의 수는 납부 인구수 중 29%였다.<sup>54)</sup> 2015년 도·농 주민 양로보험 가입자 수는 5.05억 명으로, 2014년에 비해 0.7% 증가했다. 연금수령 대상자는 1.48억 명으로, 실제 연금을 받은 사람의 수는 납부 인구수 중 29%였다.<sup>55)</sup>

Table 4에 의하면, 도·농 주민 양로보험 가입자 수는 2014년에 이미 5억 명을 돌파했다. 이는 도시 근로자에 비해서 상당히 높은 수치임을 알 수 있다. 2015년 도시 근로자 양로보험 가입자 수는 3,5361만 명이였다. 게다가 2010년부터 2015년 사이의 6년 간, 도·농 주민 양로보험의 가입자 수는 점점 증가했다. 2011년 그 증가율은 최고치인 68.5%를 달성했다. 원인은 바로 국무원이 2011년에 《도시 주민 사회양로보험 시범전개 지도 의견》을 공포하여 개인납부를 위주로 정부보조가 결합된 제도를 확립하였기 때문이다. 이 시기는 신 농촌양로보험이 시행되었던 시기이기도 하다. 그러나 이후 몇 년간 가입자 수 증가율은 지속적으로 감소하여, 2014년과 2015년 사이 2년간 증가율은 0.7%에 불과했다.

54) 中国国家统计局, 「2015年统计年鉴」, 2015.

55) 中国力资源和社会保障部, 「2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报」, 2015.

그 원인은 지난 몇 년간 중국정부의 적극적인 노력으로 도·농 주민 양로보험의 가입률이 이미 포화 상태에 다다랐기 때문으로 보인다.

2010년부터 2015년 6년간 연금수령자는 서서히 증가했지만 증가율은 대폭 감소했다. 2015년 연금수령자의 증가율은 이미 역사상 최저치인 0.4%를 달성했다. 현재 정부의 재정 보조금에 기대고 있는 양로보험 기금은 아직은 흑자를 유지하고 있다. 그러나 향후 인구 노령화로 인해 연금수령자는 증가하고 납부자가 줄어들면 국가 재정에 적지 않은 부담을 줄 것이다. 어떻게 더 합리적이고 유용한 양로보험 제도를 만들지가 현재 중국정부가 직면한 과제이다.

**Table 4** 도·농 주민 양로보험 가입 현황

(단위: 만 명)

연도	도·농 주민 양로보험 가입자	전년대비 증가율(%)	연금 수령자	전년대비 증가율(%)	수령자/가입자(%)
2010	10,276.8	-	2,862.6	-	28
2011	32,643.5	68.5	8,921.8	67.9	27
2012	48,369.5	32.5	13,382.2	33.3	28
2013	49,750.1	2.8	14,122.3	5.2	28
2014	50,107.5	0.7	14,741.7	4.2	29
2015	50,472	0.7	14,800	0.4	29

출처: 각 년도 중국통계연감.

### 3.2.3 중국 양로보험기금 수입 현황

사회보험은 보험대상자의 이익을 보장하기 위해 국가가 법률로서 대상자, 납부 조건, 혜택 등을 보장하는 비상업적 보험을 말한다. 이를 위해 국가는 합법적인 방식으로 자금을 조달한다. 사회보험기금은 전적으로 국가가 사회보험사업을 집행하고 조달하는 것으로서 근로자가 잠시 또는 영구적으로 노동능력을 상실하거나 노동기회를 상실했을 때 누릴 수 있는 보험료와 보조 자금으로 사용된다. 고용 업체와 근로자는 반드시 법에 의거해 사회보험에 가입하고 보험료를 납부해야 한다. 중국의 사회보험은 크게 다섯 종류로 나눌 수 있다. 본 논

문의 연구대상인 양로보험, 의료보험, 실업보험, 산업재해보험, 출산보험 등이 이에 속한다. 그 중 양로보험은 사회보험 중에서도 가장 기본적인 보험으로 조성된 기금의 잔액 비중이 제일 크고, 가입자 수는 제일 많은 가장 보편적인 사회복지제도이다.

중국의 사회보험기금은 다음과 같이 운영된다. 첫째, 보험 가입자가 급여 소득에 따라 법률이 정한 일정 비율에 따라 보험금을 납부를 한다. 둘째, 보험가입자의 직장에서도 부담금을 납부하고 근로자의 부담금은 월급에서 원천징수한 후에 지급한다. 셋째, 정부가 사회보험기금에 대해 일정비율을 지원해준다.

Table 5를 보면, 사회보장기금 수입 현황이 나오는데 다섯 가지 보험 중에서 양로보험의 비중이 가장 크다. 2015년을 예로 들자면, 사회보장기금의 총수입은 46,012억 위안이었다. 양로보험 기금 수입은 전체 기금 총수입의 70%를 차지하고, 실업보험은 전체의 3%를 차지하며, 의료보험은 전체의 24%를 차지하고, 산재보험은 전체의 2%를 차지하고, 출산보험은 전체의 1%에 불과한 것으로 나타났다. 이상에서 알 수 있듯이 양로보험 기금 수입 비율은 기타 네 개의 보험 기금 수입 총합의 2.3배 정도일 정도로 크다.

1990년에서 2015년까지 22년간, 양로보험 기금의 수입은 천천히 증가했다. 1990년에 기본 양로보험 기금 수입은 178.8억 위안에 불과했지만, 2015년에는 32,195억 위안을 달성하였는데 이는 1990년 수치의 180배에 달하는 금액이다.<sup>56)</sup> 이렇게 증가폭이 크다는 것은 그만큼 양로보험이 기타 사회보험에 비해 가입자가 많고 중요도가 높다는 것을 말해준다. 이 때문에 전체 사회보험기금의 70%를 차지하는 양로보험의 관리 및 감독은 매우 중요하다. 중국정부는 체계적이고 투명한 기금관리시스템을 도입하기 위해 노력하고 있으나 여전히 자금을 운영하는 문제는 과제로 남아있다. 이러한 공적기금은 규모가 크기 때문에 투자시장에서도 영향력이 매우 크고, 횡령 등 자금관리에 문제가 생길 가능성도 매우 크다.

56) 中国国家统计局, 「2015年统计年鉴」, 2015.

Table 5 중국의 사회보장기금 수입 현황

(단위: 억 위안)

연도	합계	양로보험	실업보험	의료보험	산업재해보험	출산보험
1990	186.8	178.8	7.2	-	-	-
1995	1006	950.1	35.3	9.7	8.1	2.9
1996	1,252.4	1,171.8	45.2	19	10.9	5.5
1997	1,458.2	1,337.9	46.9	52.3	13.6	7.4
1998	1,623.1	1,459	68.4	60.6	21.2	9.8
1999	2,211.8	1,965.1	125.2	89.9	20.9	10.7
2000	2,644.9	2,278.5	160.4	170	24.8	11.2
2001	3,101.9	2,489	187.3	383.6	28.3	13.7
2002	4,048.7	3,171.5	213.4	607.8	32	21.8
2003	4,882.9	3,680	249.5	890	37.6	25.8
2004	5,780.3	4,258.4	290.8	1,140.5	58.3	32.1
2005	6,975.2	5,093.3	340.3	1,405.3	92.5	43.8
2006	8,643.2	6,309.8	402.4	1,747.1	121.8	62.1
2007	10,812.3	7,834.2	471.7	2,257.2	165.6	83.6
2008	13,696.1	9,740.2	585.1	3,040.4	216.7	113.7
2009	16,115.6	11,490.8	580.4	3,671.9	240.1	132.4
2010	19,276.1	13,872.9	649.8	4,308.9	284.9	159.6
2011	25,153.3	18,004.8	923.1	5,539.2	466.4	219.8
2012	30,738.8	21,830.2	1,138.9	6,938.7	526.7	304.2
2013	35,252.9	24,732.6	1,288.9	8,248.3	614.8	368.4
2014	39,827.7	27,619.9	1,379.8	9,687.2	694.8	446.1
2015	46,012	32,195	1,368	11,193	754	502

출처: 각 년도 중국통계연감.

### 3.2.4 중국 양로보험기금 지출 현황

이상에서 양로보험 수입현황을 살펴보았는데, 이제는 양로보험 기금 지출현황을 분석하고자 한다. Table 6에서는 사회보험기금의 지출현황을 정리하고 있

다. 이를 분석해보면 다음과 같다. 양로보험 기금의 지출 또한 5대 보험기금 중 가장 중요한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

Table 6 중국의 사회보험기금 지출 현황

(단위: 억 위안)

연도	합계	양로보험	실업보험	의료보험	산업재해보험	출산보험
1990	151.9	149.3	2.5	-	-	-
1995	877.1	847.6	18.9	7.3	1.8	1.6
1996	1,082.4	1,031.9	27.3	16.2	3.7	3.3
1997	1,339.2	1,251.3	36.3	40.5	6.1	4.9
1998	1,636.9	1,511.6	51.9	53.3	9	6.8
1999	2,108.1	1,924.6	91.6	69.1	15.4	7.1
2000	2,385.6	2,115.5	123.4	124.5	13.8	8.3
2001	2,748	2,321.3	156.6	244.1	16.5	9.6
2002	3,471.5	2,842.9	182.6	409.4	19.9	12.8
2003	4,016.4	3,122.1	199.8	653.9	27.1	13.5
2004	4,627.4	3,502.1	211.3	862.2	33.3	18.8
2005	5,400.8	4,040.3	206.9	1,078.7	47.5	27.4
2006	6,477.4	4,896.7	198	1,276.7	68.5	37.5
2007	7,887.8	5,964.9	217.7	1,561.8	87.9	55.6
2008	9,925.1	7,389.6	253.5	2,083.6	126.9	71.5
2009	12,302.6	8,894.4	366.8	2,797.4	155.7	88.3
2010	15,018.9	10,755.3	423.3	3,538.1	192.4	109.9
2011	18,652.9	13,363.2	432.8	4,431.4	286.4	139.2
2012	23,331.3	16,711.5	450.6	5,543.6	406.3	219.3
2013	27,916.3	19,818.7	531.6	6,801	482.1	282.8
2014	33,002.7	23,325.8	614.7	8,133.6	560.5	368.1
2015	38,988	27,929	736	9,312	599	411

출처: 각 년도 중국통계연감.

2015년, 5대 사회보험기금의 총지출은 38,988억 위안이었다. 양로보험기금 지출은 사회보험기금 총지출의 71.6%를 차지하고, 실업보험 기금 지출은 전체의

1.9%, 의료보험기금 지출은 전체의 23.9%, 산재보험기금 지출은 전체의 1.5%, 출산보험 기금 지출은 전체의 1.1%를 차지한 것으로 나타났다. 계산해보면 양로보험기금의 지출 비율은 기타 네 개 보험 기금 지출 총합의 2.5배 정도이다.<sup>57)</sup>

1990년부터 2015년까지 22년간, 양로보험기금의 지출은 나날이 증가했다. 1990년 양로보험기금의 지출은 149.3억 위안에 불과했는데, 2015년에는 27,929억 위안을 기록하여 1990년에 비해 187배 증가한 것으로 나타났다.

### 3.2.5 중국의 양로보험기금 누적 잔액 현황

사회보험기금에서 수입대비 지출 후 남은 잔액 역시 기금운영의 효율성을 나타내는 주요 지표가 된다. 양로보험이 사회보험기금에서 차지하는 역할이 큰 만큼 잔액에서 차지하는 비중도 크다. 2015년의 예를 들면, 사회보험기금 잔액의 총합계는 59,532억 위안이었다. 양로보험기금의 잔액은 전체의 67.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 이 수치는 양로보험기금 수입비중 70%, 지출비중 71.6%에 비하면 상대적으로 낮은데, 그만큼 비효율적이라는 것을 알 수 있다. 실업보험기금의 잔액은 8.5%, 의료보험기금 잔액은 21.1%, 산재보험기금 잔액은 2.2%, 출산보험기금 잔액은 1.1%를 차지하였다. 양로보험기금 잔액이 차지하는 비중은 다른 네 개 보험의 기금이 차지하는 것보다 2배정도 높다.<sup>58)</sup>

Table 7에서는 1990년에서 2015년까지 22년 동안 중국의 사회보험기금 잔액 현황을 정리해 보았다. 이에 의하면, 1990년 양로보험기금 잔액은 97.9억 위안에 불과했지만 2015년에는 39,937억 위안으로 1990년보다 408배나 많은 것으로 나타났다. 양로보험의 잔액이 증가하기는 하지만 수입과 지출에 비해서 비중이 낮기 때문에 재정불균형이 심각해지기 전에 일정한 금액의 잔액을 지속적으로 유지해야 할 것이다. 잔액규모는 인구 노령화가 진행될수록 점차 감소할 것이기 때문에 중국정부가 어떻게 이 자금을 운영하고 분배하느냐가 중요하다.

57) 中国国家统计局, 「2015年统计年鉴」, 2015.

58) 中国国家统计局, 「2015年统计年鉴」, 2015.

Table 7 중국의 사회보험기금 누적 잔액 현황

(단위: 억 위안)

연도	합계	양로보험	실업보험	의료보험	산업재해보험	출산보험
1990	117.3	97.9	19.5	-	-	-
1995	516.8	429.8	68.4	3.1	12.7	2.7
1996	696.1	578.6	86.4	6.4	19.7	5
1997	831.6	682.8	97	16.6	27.7	7.5
1998	791.1	587.8	133.4	20	39.5	10.3
1999	1,009.8	733.5	159.9	57.6	44.9	13.9
2000	1,327.5	947.1	195.9	109.8	57.9	16.8
2001	1,622.8	1,054.1	226.2	253	68.9	20.6
2002	2,423.4	1,608	253.8	450.7	81.1	29.7
2003	3,313.8	2,206.5	303.5	670.6	91.2	42
2004	4,493.4	2,975	385.8	957.9	118.6	55.9
2005	6,073.7	4,041	519	1,278.1	163.5	72.1
2006	8,255.9	5,488.9	724.8	1,752.4	192.9	96.9
2007	11,236.6	7,391.4	979.1	2,476.9	262.6	126.6
2008	15,225.6	9,931	1,310.1	3,431.7	384.6	168.2
2009	19,006.5	12,526.1	1,523.6	4,275.9	468.8	212.1
2010	23,407.5	15,787.8	1,749.8	5,047.1	561.4	261.4
2011	30,233.1	20,727.8	2,240.2	6,180	742.6	342.5
2012	38,106.6	26,243.5	2,929	7,644.5	861.9	427.6
2013	45,588.1	31,274.8	3,685.9	9,116.5	996.2	514.7
2014	52,462.3	35,644.5	4,451.5	10,644.8	1,128.8	592.7
2015	59,532	39,937	5,083	12,543	1,285	684

출처: 각 년도 중국통계연감.

### 3.2.6 중국 도시 근로자와 도·농 주민 양로보험의 비교

이상에서 우리는 양로보험이 중국의 사회보험기금에서 매우 중요한 부분을 차지하고 있다는 것을 알 수 있었다. 양로보험기금은 도시 근로자 양로보험과



도·농 주민 양로보험으로 구성된다. 중국에서는 도·농과의 경제적 격차가 심하기 때문에 이를 양로보험을 통해 알아보는 것도 의미가 있을 것이다. 아래에서는 도시 근로자 양로보험과 도·농 주민 양로보험의 현황에 대해 분석하고 있다.

Table 8에서는 2010년부터 2015년까지 도시 근로자 양로보험과 도·농 주민 양로보험의 수입, 지출 및 잔액을 정리하고 있다. 이를 분석해보면 다음과 같다. 2010년 양로보험기금 수입에서 도시 근로자 양로보험 수입은 1.34만 억 위안이었으며, 도·농 주민 양로보험의 수입은 453.4억 위안이었다. 수입금액면에서 도시 근로자 양로보험이 도·농 주민 양로보험 보다 29.6배나 많이 나타났다. 이는 도시 근로자들의 소득에 비례하여 양로 보험료를 납부하고 기업이 20%를 보조해주기 때문이다. 도·농 주민은 미취업자, 농민, 자영업자 및 비정규직을 포함하기 때문에 가입자 수는 많지만 납부금액을 적을 수밖에 없다. 2010년 도시 근로자 양로보험기금 지출은 1.06만 억 위안이었으며, 도·농 주민 양로보험기금의 지출은 200.4억 위안이었다. 수입과 마찬가지로 도시 근로자 양로보험이 도·농 주민 양로보험기금 지출 보다 52.7배 많은 것으로 나타났다. 그러나 수입은 29.6배 많은데 지출은 52.7배가 많다는 것은 도·농 양로보험에 비해 재정 건전성이 낮다는 것을 의미한다. 도시 근로자 양로보험기금의 잔액은 2010년 1.54만 억 위안이었으며, 도·농 주민의 경우 잔액이 422.5억 위안이었다.

2011년에는 도시 근로자 양로보험기금 수입이 1.69만 억 위안이었으며, 도·농 주민 양로보험기금의 수입은 1,069.7억 위안이었다. 도시 근로자 양로보험이 도·농 양로보험기금 수입에 비해 15.8배 높은 것으로 나타났다. 2011년 도시 근로자 양로보험기금의 지출은 1.28만 억 위안이었으며, 도·농 주민 양로보험기금의 지출은 587.7억 위안이었다. 도시 근로자 양로보험기금 수입도 도·농 양로보험의 수입에 비해 21.7배 높은 것으로 나타났다. 도시 근로자 양로보험기금의 잔액은 1.95만 억 위안이었으며, 도·농 주민 양로보험기금의 잔액은 1,199.2억 위안이었다. 도시 근로자 양로보험기금 수입은 도·농 양로보험의 수입에 비해 16.3배 높은 것으로 나타났다.

2012년 도시 근로자 양로보험기금 수입은 도·농 주민 양로보험기금 수입의

10.9배였고, 기금 지출은 13.5배를 기록하였다. 양로보험기금의 잔액규모에서는 도시 근로자 양로보험이 도·농 주민 양로보험 보다 10.4배가 많았다. 2013년, 도시 근로자 양로보험기금 수입은 도·농 주민 양로보험 기금 수입의 11.1배였다. 도시 근로자 양로보험기금 지출은 도·농 주민 양로보험기금 지출의 13.7배였다. 도시 근로자 양로보험기금의 잔액은 도·농 주민 양로보험의 9.4배였다. 2014년에는 도시 근로자 양로보험기금 수입이 도·농 주민 양로보험보다 11배 많았고, 지출은 13.8배가 많았다. 도시 근로자 양로보험기금의 잔액은 도·농 주민 양로보험기금 잔액의 8.3배였다.<sup>59)</sup>

2015년 도시 근로자 양로보험기금 수입은 2.93만 억 위안이었고, 도·농 주민 양로보험기금의 수입은 2,855억 위안으로 도시 근로자 양로보험의 수입이 10.3배 많았다. 기금의 지출규모에서는 도시 근로자 양로보험이 2.58만 억 위안이었고, 도·농 주민 양로보험이 2,117억 위안을 기록하여 도시 근로자 양로보험이 12.2배 많은 것으로 나타났다. 기금의 잔액규모에서는 도시 근로자 양로보험이 3.53만 억 위안이고, 도·농 주민 양로보험이 4592억 위안을 기록하였는데, 도시 근로자 양로보험의 잔액이 7.7배 높은 것으로 나타났다.<sup>60)</sup>

Table 8 중국 도시 근로자와 도·농 주민 양로보험의 비교

(단위: 억 위안)

연간	도시 근로자 양로보험			도·농 주민 양로보험		
	기금 수입	기금 지출	기금 잔액	기금 수입	기금 지출	기금 잔액
2010	13,419.5	10,554.9	15,365.3	453.4	200.4	422.5
2011	16,894.7	12,764.9	19,496.6	1,069.7	587.7	1,199.2
2012	20,001	15,561.8	23,941.3	1,829.2	1,149.7	2,302.2
2013	22,680.4	18,470.4	28,269.2	2,052.3	1,348.3	3,005.7
2014	25,309.7	21,754.7	31,800	2,310.2	1,571.2	3,844.6
2015	29,341	25,813	35,345	2,855	2,117	4,592

출처: 각 년도 중국통계연감.

59) 中国国家统计局, 「2015年统计年鉴」, 2015.

60) 中国力资源和社会保障部, 「2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报」, 2015.

이상에서 알 수 있듯이 도시 근로자 양로보험은 수입, 지출, 잔액 등 모든 항목에서 도·농 양로보험기금보다 몇 배나 많다. 그러나 그 차이가 갈수록 줄어들고 있는 것을 알 수 있었다. 2010년에는 도시 근로자 양로보험기금이 수입 29.6배, 지출 52.7배, 잔액 36배가 많았지만, 2015년에는 그 격차가 10.3배, 12.2배, 7.7배로 현저히 감소하였다. 이는 농민, 실업자, 자영업자, 비정규직의 양로보험 가입이 상대적으로 증가했기 때문으로 보인다.

실제로 가입자 수에 있어서는 도시 근로자 가입자가 도·농 주민 가입자보다 훨씬 적다. 따라서 여기서 한 가지 결론을 내릴 수 있는데, 보험 가입자 수가 많다고 해서, 기금 수입도 많은 게 아니다. 납부 비율과 납부 지수를 고려해야 한다. 여기서 계속 언급되는 납부 지수는 바로 현지기준으로 전년도 평균 임금을 12개월로 나누는 것이다. 도시 근로자의 경우 안정된 기업과 상대적으로 높은 임금을 받고 있기 때문에 가입자 수는 적지만 기금규모는 훨씬 더 크다는 것을 알 수 있다. 그러나 많이 납부하는 만큼 많이 수령하기 때문에 인구 노령화가 진행되면서 수령인구가 더 늘어날 경우 도시 근로자 양로보험의 재정악화가 도·농 양로보험 재정에 까지 영향을 미치기 때문에 이를 고려하여 기금을 관리해야 할 것이다.

이상에서 중국 양로보험제도의 개혁과정과 현황을 분석하였다. 개혁과정은 다섯 단계로 나누어 연도별로 중요한 정책적 변화를 소개하였다. 빠르게 변화하는 인구구조와 경제 상황에 적응하기 위해 양로보험정책도 끊임없이 변화하고 있다는 것을 알 수 있었다. 또한 현행 양로보험제도 하에서 5대 사회보험 가입현황을 살펴보고 가장 큰 비중을 차지하는 도시 근로자와 도·농 주민 양로보험기금의 현황까지 살펴보았다. 이를 기반으로 다음 장에서 현재 중국 양로보험제도의 문제점에 대해 구체적으로 분석하고 발전방안을 제시하고자 한다.

## 제4장 중국 양로보험제도의 문제점 및 발전방안

### 4.1 중국 양로보험제도의 문제점

중국의 양로보험제도는 다섯 단계에 걸쳐 지속적으로 개혁되었음에도 불구하고 지금도 변함없이 많은 문제에 직면하고 있다. 아래에서는 비교적 두드러진 문제점을 소개하고 있다.

#### 4.1.1 인구의 노령화

먼저 인구 노령화로 인해 인구구조에서 발생하는 문제를 들 수 있다. 그동안 중국은 인구대국으로서 많은 이점을 누려왔다. 세계 최대의 노동력과 소비력의 보유는 중국의 경제성장을 견인하고 미국과 함께 G2로 자리 매김하는데 큰 기여를 하였다. 또한 경제활동인구 구조에서 낮은 연령대가 많아 퇴직인구가 상대적으로 적은 구조였다. 이러한 구조는 다수 재직자의 납부금액으로 소수 퇴직자의 수령금액을 감당하기 때문에 양로보험제도를 운영하는데 매우 유리하다.

그러나 이 유리한 조건은 이미 서서히 역전되었다. 중국의 경제활동인구 연령은 만15세에서 만59세까지이다. 중국의 국가통계국 자료에 의하면 2012년 중국의 경제활동인구는 93,727만 명으로, 2011년 94,072만 명에 비해 345만 명이 감소한 것으로 나타났다. 2012년 경제활동인구는 전체 중국인구의 69.2%를 차지하였는데, 이는 2011년에 비해 0.6%포인트 감소한 것이다. 2012년 중국 경제활동인구는 최초로 감소하였다.<sup>61)</sup> 2013년 중국 경제활동인구는 91,954만 명으로 2012년에 비해 244만 명 감소하였고, 총인구수에 대한 비율은 67.6%였다.<sup>62)</sup> 2014년 경제활동인구는 91,583만 명으로 2013년에 비해 371만 명 줄고 총인구 대비 67%를 차지했다.<sup>63)</sup> 2015년에, 중국 경제활동인구는 91,096만 명으로, 2014

61) 中国国家统计局, 「年度统计公报」, 2012.

62) 中国国家统计局, 「年度统计公报」, 2013.

63) 中国国家统计局, 「年度统计公报」, 2014.

년에 비해 487만 명이 감소하고, 총인구수에 대비 비율은 66.3%로 하락하였다. 만 60세 이상의 인구수는 22,200만 명 이었다. 경제활동인구와 만 60세 이상 인구수의 비율은 4.1:1이 되었다.<sup>64)</sup> 4명의 젊은이가 1명의 노인을 부양한다고도 표현할 수 있다. 2012년부터 2015년까지 연속 4년간 중국의 경제활동인구는 감소했다. 게다가 통계에 의하면 2015년의 감소폭이 최근 몇 년 사이 가장 큰 것으로 나타났다. 노동력이 지속적으로 감소하게 되면 인구대국으로서의 장점보다는 손실이 더욱 커지는데 그 결과가 현실화되면 중국 사회는 빠른 시일 내 새로운 국면으로 접어들 것으로 보인다.

경제활동인구의 감소는 중국정부가 양로보험제도를 운영하는데도 큰 부담을 준다. 특히 중국의 경우 한 자녀정책을 오랫동안 시행해왔기 때문에 한 명의 자녀가 퇴직 후의 연로한 부모와 조부모까지 책임져야하는 구조적 문제를 가지고 있다. 자녀를 양육할 때는 부모와 조부모가 한 명을 양육하기 때문에 부담이 분산되지만, 자녀가 반대로 부양을 할 경우에는 그 부담이 매우 가중된다. 이를 중국에서는 4-2-1 문제라고 한다. 한 명의 아이가 두 명의 부모와 네 명의 조부모를 보살펴야 한다는 뜻이다. 중국의 경제성장으로 생활여건과 의료서비스가 개선되면서 중국인의 평균수명은 더욱 길어지고, 이는 상황을 더욱 악화시키고 있다.

물론 인구 구성의 변화는 절대 중국만의 문제가 아니다. 하지만 중국의 독특한 점은 인구 노령화로 인한 자연적인 인구구성의 변화와 함께 중국정부가 그동안 인위적으로 통제해온 산아제한정책의 결과가 드러나는 시점이 맞물리면서 다른 국가보다 더욱 인구구조가 악화되고 있다는 것이다. 일반적으로 노령화로 인한 인구구조의 변화는 선진국에서 발생하는데, 중국의 경우 아직 개발도상국 수준임에도 불구하고 노령화가 너무 빨리 진행되고 있다. 중국사회가 노령화에 대비할 수 있는 복지재정과 정책이 완비되지 않은 상태에서 이러한 상황이 지속되면 중국의 지속가능한 성장전략에도 큰 영향을 미칠 것으로 생각된다.

#### 4.1.2 ‘빈 계좌(空账户)’ 문제

64) 中国国家统计局, 「年度统计公报」, 2015.

제3장에서도 언급하였듯이 도시 근로자 양로보험이 중국의 양로보험기금에서 차지하는 비중이 매우 크다. 도시 근로자 양로보험은 직장에서 부담하는 금액이 있고, 근로자 자신이 부담하는 금액이 있다. 직장에서 납부하는 금액은 사회통합계좌로 입금되고, 근로자가 납부하는 금액은 개인계좌로 적립된다. 이 중 사회통합계좌로 입금된 금액은 해당 지방정부가 운영한다. 퇴직 후 근로자는 매달 사회통합계좌에서 지급되는 기초연금을 받고, 동시에 자신이 적립한 개인계좌로부터 매달 양로보험을 받는다. 지방정부가 관리하는 양로보험기금은 그 금액이 크고, 납부시기와 수령시기에 차이가 크다는 점을 이용하여 다른 곳에 전용하는 경우가 많다.

양로보험기금의 재정불균형을 야기하는 가장 중요한 원인은 바로 국유기업 근로자의 연금 때문이다. 1997년 도시 근로자 양로보험제도가 시행되기 전까지 국유기업의 양로보험은 전액 국가가 부담하고 근로자는 전혀 부담하지 않았다. 이 시기의 근로자들이 퇴직하고 연금을 수령하면서 현재 재정악화의 원인이 되고 있는 것이다. 이들에게 연금을 지급하기 위해 많은 지방정부들이 근로자의 개인계좌에 입금된 금액을 먼저 융통해서 쓰고 있다. 즉, 개인계좌에서 돈을 빌려서 현재 퇴직자에게 연금을 지급하는 것이다. 통계에 의하면, 현재 전국의 개인계좌의 자금부족 비율은 90%에 달하는 것으로 나타났다.<sup>65)</sup> 이것이 바로 ‘빈계좌(空账户)’ 문제이다. 비록 국가와 지방정부가 공식적으로 개인계좌의 돈을 빌리게 되면 상환을 보장받을 수 있고 그에 상응하는 이자도 발생한다고는 하지만, 많은 근로자들이 자신들이 퇴직 후 연금을 수령할 때 개인계좌의 원금을 모두 돌려받을 수 있을지 걱정하고 있다. 이러한 빈계좌문제는 현재 커다란 사회적 이슈가 되고 있다.

#### 4.1.3 도·농 격차

중국 사회에서 도·농간 격차는 어디에서나 문제를 야기한다. 중국경제발전이 불균형 발전전략에 기반 하여 도시 위주로 진행되었기 때문에 농촌과의 격

<sup>65)</sup><http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/oapfad/pdf/zuo.pdf>(최종방문일: 2016/10/30).

차는 나날이 커지고 있다. 양로보험에서도 도·농 격차가 문제가 되고 있다.

가장 큰 문제는 농촌의 양로연금의 보장 수준이 낮다는 것이다. 중국 농업 현대화 수준은 여전히 비교적 낮은 편이고, 농민들의 평균 소득도 상대적으로 낮기 때문에 농촌의 많은 청·장년층이 농민공이라는 이름으로 도시로 진출하게 되었다. 중국 농촌에서의 노후보장은 자식이 부모를 부양하는 것인데, 젊은 이들이 도시로 일자리를 찾아 떠나면서 이런 전통들이 사라지고 있다. 가족부양이 사라지면서 나이든 농촌 거주자의 노후보장이 점점 더 힘들어지고 있다. 중국정부가 농촌의 주민을 대상으로 양로보험을 시행하고는 있으나 소득이 높거나 일정한 월급을 받는 것이 아니기 때문에 그 효과가 크지 않다. 현행 농촌 양로보험제도를 보면 매년 100위안을 납부하면, 지방정부에서 30위안의 보조금을 지급하고, 거기에 양로기금 2%의 수입률이 더해져 적립된다. 보험가입 농민의 납부 기간이 15년이 되면 매달 양로 연금 80위안을 받을 수 있다.<sup>66)</sup> 현재 농촌 주민의 월 평균 소득이 600위안이라는 것을 감안하면 양로연금 수령금액이 매우 낮아서 기초적인 생활요구조차 만족시킬 수 없다는 것을 알 수 있다.

이 외에도 농촌 주민을 위한 양로보험제도가 충분하지 않다는 것이다. 현행 양로보험제도는 도·농 주민 양로보험에 농촌 주민을 포함시키고 있다. 도·농 주민 양로보험에는 미취업자, 자영업자, 비정규직 등이 포함되어 있어 재정이 매우 취약하고, 농촌의 특징을 살리고 있지 못하다. 현행 도·농 주민 양로보험 제도 하에서는 농촌과 도시의 격차가 더욱 확연히 드러나고 있다.

#### 4.1.4 양로보험기금 재정적자

중국 국가통계국의 2015년 자료를 보면 전국 60세 이상의 노인 수는 2.2억 명을 초과하였고, 미래에 매년 1,000만 명씩 증가할 예정이다. 2015년 전국의 도시 근로자 양로보험 부양비율은 2.88 대 1이다. 이 비율은 갈수록 더욱 감소할 것으로 예측하고 있다. 중국의 동북지역에서 이 수치는 이미 1.55 대 1로 하락했다. 전국적 범위에서 봤을 때, 양로보험기금에서 적자를 기록하는 지방정부

66)唐琴·马瑛, 「农村社会养老保险制度建设存在的问题及对策」, 『三农论坛农业开发与装备』, 2016. 第4期, p.20.

가 점차 증가하고 있는 추세이다. 2015년 자료에 의하면, 국가 재정이 보조해주더라도 양로보험기금을 지탱할 수 없는 성이 7 곳에 달하며, 이는 전년대비 4 곳이 증가한 것이다. 만일 재정보조금이 중단 된다면 양로보험기금이 적자인 성의 수는 20개가 넘을 것이다. 앞으로도 이런 추세가 지속되면 대부분의 지방 정부의 양로연금기금이 적자에 허덕일 것이다. 15년 후에는 중국 전체 양로보험기금에서 적자규모가 4.1만 억 위안에 달하고, 35년 후에는 6.1만 억 위안이 될 것으로 전망되고 있다. 양로보험을 관할하는 정부부서인 인력자원과 사회보장부의 통계에 의하면, 2002년에서 2014년까지 양로보험기금에 투입된 정부의 재정보조금이 2만 억 위안을 초과한 것으로 나타났다. 2015년 한 해 동안 전국 각급 정부가 투입한 보조금은 4,716억 위안이었다.<sup>67)</sup> 그러나 현재 경제활동인구의 증가보다 퇴직인구의 증가가 빠르기 때문에 정부의 보조금은 더욱 확대될 전망이다. 정부 보조금의 확대는 국가전반의 재정 상태에도 영향을 미치기 때문에 이를 대체할 재원을 빠른 시일 내에 찾아야 할 것이다.

## 4.2 발전방안

이상에서 현재 중국 양로보험 제도가 직면한 문제점들을 살펴보았다. 이에 기반 하여 다음에서는 각 문제에 대한 발전방안을 제시하고자 한다.

### 4.1.1 인구의 노령화문제에 대한 방안

인구의 노령화로 인한 인구 구조문제에 대해서 다음의 두 가지 방안을 제시하고자 한다. 첫째, 경제활동인구를 증가시키는 것이다. 현재와 같이 경제활동인구가 끝없이 감소하고 있는 환경에서는 인구 구조문제를 해결하기 힘들다. 이는 인구증가를 통해서 해결해야 한다. 2016년부터 중국정부가 2자녀 정책을 전면적으로 시행하기로 한 것은 매우 효과적이라고 생각한다. 물론 양육비의 증가로 출산을 꺼려하는 가정도 있겠지만 적어도 한 자녀 정책시기에 비한다면 출산율이 일정수준 증가할 것으로 보인다. 지금 당장에는 효과를 보기 힘들지만 2자녀 정책시기에 태어난 사람들이 경제활동을 시작하게 되면 지금보다는

67) <http://forex.cngold.com.cn/gnrd/20161108d11024n98162195.html> (최종방문일: 2016/10/30).



경제활동인구의 구조가 훨씬 개선될 것이다. 이는 보험료 납부금액을 증가시키고 노인부양문제 해결에도 기여할 것이다.

둘째, 퇴직연령을 연장하는 것이다. 2자녀 정책의 전면 개방이 인구 구조상의 불리한 요인을 어느 정도 개선하는 효과는 있겠지만 근본적인 문제를 해결하기는 힘들다. 이 때문에 경제활동기간을 연장하자는 것이다. 현재 도시 근로자의 퇴직연령은 남성의 경우 만 60세, 여성 간부가 만 55세, 일반 여성 근로자가 만 50세이다.<sup>68)</sup> 평균 수명의 지속적인 상승과 복잡한 인구 구성 변화를 감안하면 퇴직연령도 현실을 반영하여 조정할 필요가 있다. 남성의 정년을 연장하는 것도 중요하지만 상대적으로 짧은 여성의 정년을 연장하는 것도 중요하다. 중국은 사회주의의 영향으로 여성의 경제활동 참여율이 매우 높은 국가이다. 이에 반해 정년은 짧기 때문에 상대적인 차별이 존재한다. 남녀 정년의 평등화는 경제활동인구를 증가시키는데도 기여하지만 그동안의 차별을 없앤다는 명분도 있기 때문에 사회적, 경제적 효과가 모두 크다고 생각한다. 만일 현재의 정년을 한 번에 연장하기 힘들면 매년 평균수명의 증가율에 따라 조금씩 조정하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 평균수명이 1년씩 증가한다면, 정년은 2개월씩을 증가시키는 것이다. 정년을 연장하는 것은 중국 양로보험제도가 현재 직면한 문제를 개선할 수 있을 뿐 아니라, 경제활동인구를 증가시켜 경제성장에도 기여할 수 있을 것이다.

#### 4.1.2 ‘빈 계좌’ 문제에 대한 방안

도시 근로자 양로보험제도는 가입자가 그동안 축적해온 금액을 지급하는 것이 아니라 현재 다른 가입자가 납부하고 있는 금액으로 퇴직자의 연금을 지급하고 있다. 물론 다른 국가의 상황도 유사하지만 중국에서 더욱 심각하게 나타나는 이유가 문제점에서 언급했다시피 1997년 이전까지 국유기업 근로자들의 연금을 전액 현재 계좌에서 지급하고 있기 때문이다. 그러나 당시 중국정부가 1997년 이전 국유기업 근로자들의 납입금에 대해 결손을 부담했었다면 이정도

68) 国务院, 『国家机关工作人员退休处理暂行办法』, 1955; 国务院, 『关于工人退休、退职的暂行办法』, 1978.

로 문제가 심각해지지는 않았을 것이다. 2017년에는 한 해의 지출비용이 납부 비용을 초과할 것으로 예상되는 만큼 계좌에 적립되어 있는 금액을 활용하여 수익을 창출할 수 있도록 다양한 투자방안을 모색해야 할 것이다. 또한 중국정부는 법률로 규정하여 이후 양로보험에 가입하는 근로자들의 개인계좌에 적립되어 있는 금액은 어떤 방식으로든 지방정부가 유용하지 않도록 관리해야 할 것이다. 현재의 ‘빈 계좌’ 문제는 사회주의 계획경제하에서부터 확대되어온 국유기업이 큰 원인을 제공하고 있기 때문에 실질적인 해결방안을 도입하기는 힘들다. 그러나 상황의 악화를 방지하기 위해서라도 개인계좌의 적립금액 만큼은 법적으로 보호해야 할 것이다.

#### 4.1.3 도·농 격차에 대한 방안

농촌의 양로보험제도를 개선하기 위해서는 먼저 대대적인 교육 및 홍보를 통해 농민은 전통적인 관념을 완전히 변화시켜야 한다. 대부분의 농민들은 아직도 양로보험제도에 대한 이해가 부족하며, 심한 경우에는 정부에 대한 불신으로 보험가입에 적극적이지 않다. 기업 근로자의 경우 직장에서 일괄적으로 양로보험금을 납입해주고 그 비율도 월 급여에 기반 하여 정해지지만 농민의 경우 보험료 책정에서부터 납입까지 스스로 해결해야 한다. 따라서 정부는 선전력을 강화하고, 관련 전문가를 초빙하여 농민에게 관련 지식을 전파시켜야 한다. 또한 양로보험제도가 노후생활에 도움이 된다는 점을 적극적으로 부각시켜 가입을 유도해야 한다. 그러나 농촌 양로보험은 납입금이 적은 대신 수령금액도 적기 때문에 본질적으로 가입 동기가 약하다.

이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 농민의 양로보험에 대해 보조금을 증가시킬 필요가 있다. 현행 제도 하에서는 농민이 어떤 등급의 납입금을 선택하더라도 정부 보조금에는 큰 차이가 없다. 개인이 많이 낼수록 보조금을 더 많이 지급해야만 보험납입금액이 커져서 재정에 도움이 되는 것이다. 이에 따라 양로연금 보장수준도 제고시켜야 한다.

도시 근로자들의 퇴직연령을 연장하여 경제활동인구를 확대하듯이 농촌에서는 연금수령 연령을 연장하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 연금지급 시기가 늦

어지면 그만큼 재원을 보유하고 투자하는 기간이 확보된다. 일방적인 연장이 아니라 연장 개월 수에 따라 수령금액에도 그에 상응하는 혜택이 주어져야 할 것이다. 좀 더 다양한 납부 및 수령방법을 개발하여 각자 상황에 맞는 양로보험을 선택할 수 있는 폭이 다양해진다면 좀 더 참여율이 증가하게 될 것이다.

농촌 주민 양로보험은 통일된 계좌로 관리하는데 지금은 각 급 지방정부에서 따로 관리하고 있다. 이럴 경우, 해당 지역의 정부재정이 악화되면 양로보험기금에도 큰 문제가 생길 수 있다. 이를 위해서 양로보험기금은 좀 더 범위가 넓은 성급 집중 관리로 전환하는 것을 제안한다. 성급 단위로 통일적으로 관리하면 관리 원가를 낮출 수도 있고 직권을 남용해 기금을 횡령하는 문제를 방지할 수 있다.

#### 4.1.4 양로보험 재정적자 문제에 대한 방안

재정적자문제가 심각해질수록 정책적으로 가장 먼저 해야 할 일은 양로보험 제도를 더욱 체계화시키고 확고하게 만드는 것이다. 중국 양로보험기금의 재정적자문제를 해결하기 위해서는 납부 및 수령방식을 좀 더 다양화 할 필요가 있다고 생각한다. 기업 근로자를 기준으로 한다면 현재 기업이 월급의 20%, 근로자가 8%를 부담하고 있다. 이를 다음과 같이 바꾸는 방법도 있다. 기업 부담률은 10%로 낮추고, 개인 부담률은 4%로 낮추고, 정부가 새롭게 4%를 부담하면 기업, 개인, 정부가 모두 총 18%의 납입금을 적립하게 된다. 기존의 28%에서 부족한 10%는 양로보험이 아니라 직업연금 등 다른 형식의 연금으로 전환시키면 된다. 실제 양로연금의 금액은 기초생활비에도 미치지 못한다. 그렇다고 양로보험금액을 대폭 증가시킬 수도 없고, 그대로 유지하자니 적자폭만 확대된다. 미래가 불투명한 양로보험기금에만 매달리지 말고 이를 보완할 수 있는 다른 연금을 개발하여 한 사람이 자신의 능력에 따라 다양한 노후보장을 할 수 있도록 정책적으로 지원해야 할 것이다.

## 제5장 결 론

이상에서 중국 양로보험제도의 발전과정과 현황, 그리고 문제점과 발전방안까지 살펴보았다. 중국의 양로보험제도는 1951년부터 끊임없이 개선되어 왔지만 계획경제시기의 제도를 조금씩 수정하면서 시장경제체제에 맞추다보니 아직도 불안정한 부분이 많다. 중국은 양로보험, 실업보험, 의료보험, 산업재해보험, 출산보험 등 총 다섯 가지의 사회보험제도를 운영하고 있는데 그 중에서도 양로보험의 비중이 가장 크기 때문에 양로보험의 운영이 중국 전체의 사회복지에 미치는 영향 또한 매우 크다. 그러나 양로보험기금의 수입과 지출구조가 갈수록 악화되어 가까운 시일 내 재정적자문제가 심각해질 것으로 보인다.

최근 중국의 인구 노령화가 가속화되면서 양로보험제도도 많은 문제점에 직면해 있다. 본 논문에서는 인구의 노령화, 양로보험 개인계좌의 유용문제, 도·농 격차, 양로보험기금의 재정적자문제 등을 문제점으로 제시하고 있지만 단기間に 해결하기는 힘들다. 그러나 중국정부가 다양한 정책적 해결방안을 제시하지 않으면 양로보험에 대한 불신이 더욱 심화될 것이다. 이를 해결하기 위한 방안으로 본 논문에서는 경제활동인구를 증가시키기 위해 도시 근로자들의 퇴직연령 연장과 남녀 근로자의 퇴직연령 평등화를 제안하였고, 개인계좌의 유용을 방지하기 위해서는 법적 근거를 마련해야 한다고 제안하였고, 도·농 격차 해결을 위해서는 농촌 양로보험에 대한 지원정책을 확대해야 하며, 재정적자문제 해결을 위해서는 좀 더 다양한 보험료 납부 및 수령방식을 만들어야 한다고 제안하였다.

모든 구성원을 만족시키는 양로보험제도를 만들기는 힘들다. 자국의 변화하는 현실에 맞게 끊임없이 수정하고 보완하는 과정에서 가장 적합한 양로보험제도를 만들 수 있을 것이다. 중국정부 역시 많은 문제점을 포기하지 말고 최선을 다해 해결할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 魏巍岩, 2013. 「人口老龄化背景下中国养老保险制度选择」, 『四川师范大学』, 석사학위논문.
- 霍志刚, 2012. 「吉林省农村人口老龄化和养老保障研究」, 『吉林大学』, 박사학위논문.
- 刘平, 2013. 「人口老龄化对中国经济增长的影响研究」, 『山东大学』, 박사학위논문.
- 杜芳芳, 2013. 「人口老龄化对储蓄的影响研究」, 『上海工程技术大学』, 석사학위논문.
- 郑伟·孙祁祥, 2003. 「中国养老保险制度变迁的经济效应」, 『北京大学经济学院』, 第10期.
- 赵耀辉·徐建国, 2003. 「中国城镇养老保险体制改革中的激励机制问题」, 『经济学季刊』, 第1卷第1期.
- 邹博, 2012. 「人口老龄化对居民消费的影响研究」, 『南京财经大学』, 석사학위논문.
- 郑秉文, 2003. 「养老保险“名义账户”制的制度渊源与理论基础」, 『经济研究』, 第4期.
- 王桦, 2014. 「中国人口老龄化社会发展与应对策略」, 『中国社会医学杂志』, 第3卷第2期.
- 奠丽霞·顾志强·童心, 2015. 「德国应对人口老龄化的政策对中国的启示」, 『人口计划生育论坛』, 第6期.
- 唐琴·马瑛, 2016. 「农村社会养老保险制度建设存在的问题及对策」, 『三农论坛农业开发与装备』, 第10期.
- Wan He·Goodkind D·Kowal P, 2016. 「An Aging World」, 『U.S. Census Bureau』.
- Judith Banister·David E. Bloom·Larry Rosenberg, 2010. 「Population Aging and Economic Growth in China」, 『Program On The Global Demography Of Aging』.
- 国务院, 「关于完善企业职工基本养老保险制度的决定」, 2005. 国发2005-38号.
- 国务院, 「关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见」, 2014. 国发2014-8号.
- 国务院, 「退役士兵安置条例」, 2011. 国发2011-608号.
- 国务院, 「关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定」, 2015. 国发2015-2号.
- 国务院, 「中华人民共和国劳动保险条例」, 1951. 国发1951-134号.
- 劳动部, 「关于中华人民共和国劳动保险条例若干修改意见的决定」, 1953. 国发1953-11号.
- 国务院, 「国家机关工作人员退休处理暂行办法」, 1955.

国务院,「关于工人、职员退休处理的暂行规定实施细则」,1957.

国务院,「关于工人退休、退职的暂行办法」,1978. 国发1978-104号.

国务院,「国营企业实行劳动合同制暂行规定」,1986. 国发1986-77号.

国务院,「中华人民共和国中外合资经营企业劳动管理规定」,1980. 国发1980-199号.

国务院,「关于城镇集体所有制经济若干政策问题的暂行规定」,1983. 国发1983-67号.

国务院,「国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定」,1991. 国发1991-33号.

国务院,「关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知」,1995. 国发1995-51号.

国务院,「关于深化企业职工养老保险制度改革的通知」,1995. 国发1995-6号.

国务院,「关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定」,1997. 国发1997-26号.

国务院,「关于完善城镇社会保障体系的试点方案」,2000. 国发2000-42号.

国务院,「事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案」,2008. 国发2008-10号.

国务院,「关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见」,2009. 国发2009-32号.

国务院,「关于分类推进事业单位改革的指导意见」,2011.

国务院,「国家机关工作人员退休处理暂行办法」,1955.

国务院,「关于工人退休、退职的暂行办法」,1978.

民政局,「县级农村社会养老保险基本试行方案」,1992. 民办发1992-02号.

中国第十四届中央委员会第三次会议,「关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定」,1993.

中国第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议,「中华人民共和国社会保险法」,2010.

中国第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议,「公务员法」,2005.

中国力资源和社会保障部,人力资源和社会保障事业发展统计公报(2012-2015年).

中国国家统计局,年度统计公报(2012-2015年).

中国国家统计局,国民经济和社会发展统计公报(2012-2015年).

中国国家统计局,国家统计年鉴(1982-2015年).