

# 중국의 고령화문제와 사회보장정책: 불균등성을 중심으로

이중희(부경대 국제지역학부)

## I. 서론

중국은 1973년 계획출산정책을 실시한 이래, 유례없이 빠른 속도로 고령화추세를 보여 왔다. 고령화 추세는 중국의 모든 면에서 심각한 영향을 미쳐왔다. 고령화추세의 정도와 속도는 미래에도 가장 중요한 변수가 될 수밖에 없다. 우선 중국이 개혁개방이래 고도 경제성장을 지속해왔었지만, 이후에도 그것이 계속 가능할지는 미지수이다. 특히 고령화추세에 대한 적절한 대응이 가장 중요한 변수 가운데 하나이다.

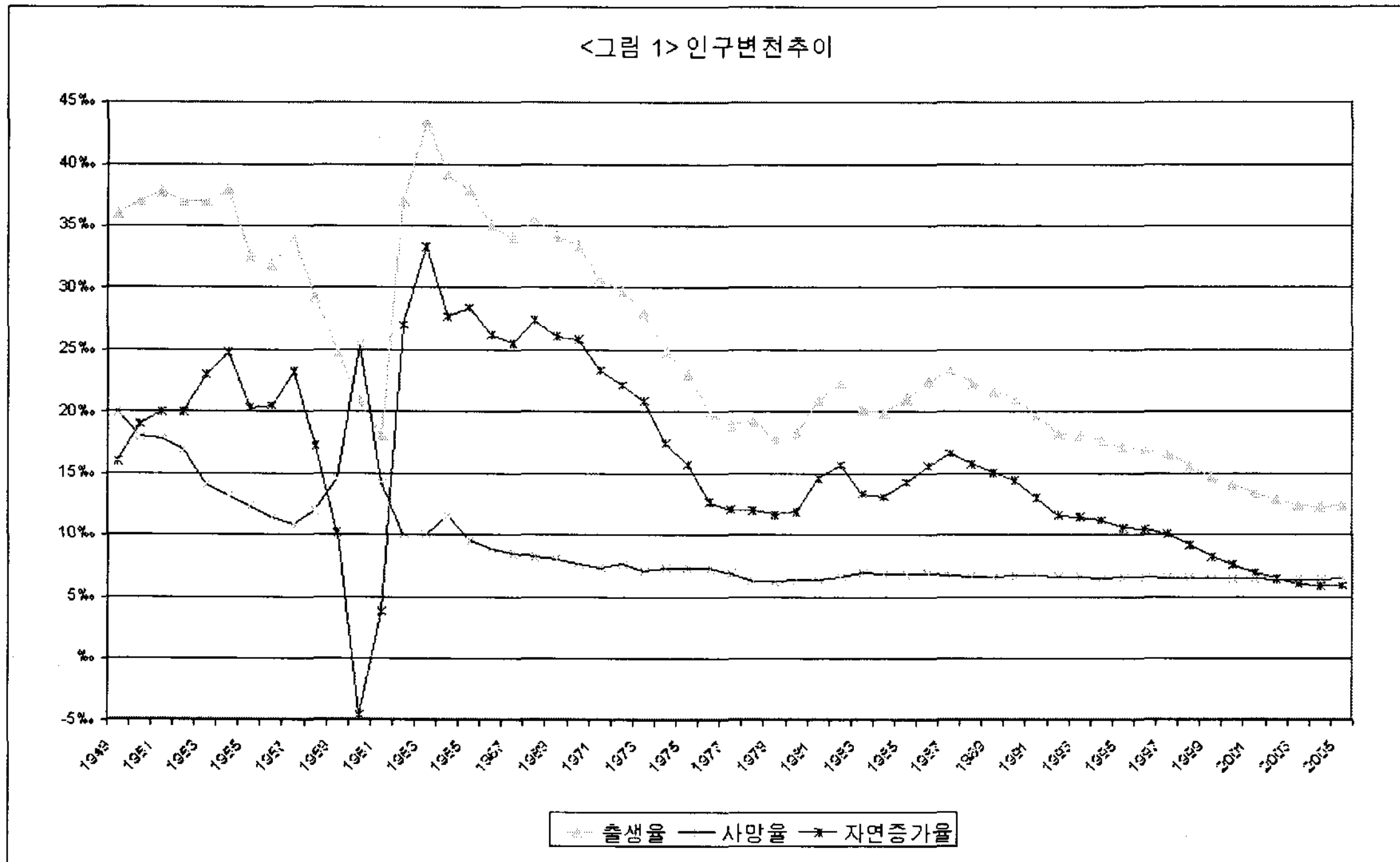
다른 한편, 개혁개방이래, 특히 1990년대 중반에 중국은 빈부격차가 심화되는 양상을 보여 왔다. 빈부격차는 3대격차, 즉 지역간·계층간·도농간 격차로 나타나고 있다. 때로는 고령화는 이러한 3대격차를 악화시킬 수도 있다. 따라서, 중국이 사회·경제적으로 지속가능한 발전을 하기 위해서는 고령화의 특징과 그에 대한 적절한 대응정책 마련이 필수적이다.

이러한 맥락에서 본 논문이 가지는 의문은 다음과 같다. 첫째, 1949년 이래 인구변동의 양상과 고령화의 특징은 무엇인가? 둘째, 1973년부터 시행된 계획출산정책의 성과와 문제점은 무엇인가? 셋째, 고령화의 지역간·도농간 불균등성이 존재하는가? 이에 대한 대응정책으로서 사회보장정책, 특히 양로보장정책의 불균등성은 어떠한가? 현재의 사회보장정책이 고령화문제에 대한 적절한 대책이 되고 있는가? 저소득층이 양로부담을 더욱 지고 있는 것은 아닌가?

이를 해명하기 위해 2장에서는 1949년 이후 출생율·사망율·자연증가율의 추세를 단계별로 살펴보고 그 결과 고령화의 정도와 속도 및 특징을 살펴본다. 3장에서는 인구정책 가운데 출산억제 또는 출산장려를 중심으로 하는 인구조정정책에 초점을 맞추어 계획출산정책의 성과와 문제점을 살펴 볼 것이다. 4장에서는 부양부담이 지역간·도농간에 불균등하게 나타나는지 살펴본다. 마지막으로 5장에서는 고령화에 대한 대책이 되어야 할 사회보장제도가 도·농간에 그리고 부문간에 격차가 있음을 보일 것이다.

## II. 인구변동

### 1. 출생율, 사망률 및 자연증가율



자료: 『中國人口統計年鑑』 각년판, 『中國統計摘要』 2005년판, 『中國統計摘要』 2006년판에서 작성

1949년 이전 중국은 “고출생, 고사망, 저증가”의 전통형 인구재생산단계였다. 1949년 중국 인민공화국성립 이후, 생활수준이 향상되고 의료·위생환경이 개선됨에 따라 사망률이 급격하게 하락하였다. 1949년부터 1957년 사이에 출생율은 30%가량이었다. 사망률은 20%에서 10%로 하락하였다. 자연증가율은 20%수준에서 유지되었다. 따라서, 1957년에 “고출생, 저사망, 저증가”의 전통형 인구재생산유형으로부터 “고출생, 저사망, 고증가”의 과도기적 인구재생산유형으로의 전환이 완료되었다고 할 수 있다.

또한, 1958년부터 과도기적 인구재생산유형으로부터 “저출생, 저사망, 저증가”의 현대적 재생산유형으로 전환의 조짐이 시작되었지만, 1962년부터 1973년 사이에 기본적으로 과도기 형이 유지되었다. 하지만, 계획출산정책의 실시에 따라 출생율, 사망률 및 증가율이 하락함에 따라 1973년경부터 현대적 재생산유형으로 전환하였다고 할 수 있다.

정이(曾毅)는 출생율을 5단계로 구분하고 있다. 1단계(1952-1957)는 고출생율 단계이다. 이 단계에 출생율은 연평균 35%에 달하였다. 2단계(1958-1961)는 자연재해로 인한 저출생율 단계이다. 1959년부터 시작한 대약진운동의 실패와 이와 맞물린 자연재해로 인해 출생율이 급

락하였다. 이 시기에 출생율은 연평균 21.1‰로 이전 기간보다 15% 감소하였다. 3단계(1962-1970)는 고출생율 단계이다. 1962년 출생율은 37‰까지 다시 높아졌고 1963년에는 건국 이래 최고 출생율인 43.4‰를 기록하였다. 이 단계의 연평균 출생율은 36.6‰였다. 4단계(1971-1979)는 출생율이 급속 하락하는 단계였다. 5단계(1980년 이후)는 출생율이 낮은 수준에서 파동하는 단계이다(何雪松 2002).

1949년 이후 사망률은 완만하게 낮아지고 있다. 1949년의 20‰선에서 개혁개방이후에는 6.5‰를 유지하고 있다.

인구의 자연증가율은 저증가로부터 고증가로, 다시 고증가로부터 저증가로의 변동과정이었다. 1949년에 자연증가율은 16‰, 1953년부터 1973년까지 고출생과 저사망으로 인해 자연증가율이 20‰를 초과하였다. 하지만, 1959년부터 1961년 사이에 대기근으로 인해 급속히 감소, 특히 1960년에는 -4.57‰이었다. 1973년 이후 하락과 상승을 반복하다가 1987년(16.61‰) 이후 다시 하락하다가 2005년에 5.89‰였다(何雪松 2002).

## 2. 고령화

<표 1> 인구기본상황

	단위	1953	1964	1982	1990	2000	2005
<b>총인구</b>	1만명	59435	69458	100818	113368	126583	130756
남		30799	35652	51944	58495	65355	67375
여		28636	33806	48874	54873	61228	63381
성비	여=100	107.56	105.46	106.30	106.60	106.74	
<b>가구규모</b>	명수	4.33	4.43	4.41	3.96	3.44	3.36
<b>연령별인구</b>	%						
0-14세		36.28	40.69	33.59	27.69	22.89	20.3
15-64세		59.31	55.75	61.50	66.74	70.15	72.0
65세 이상		4.41	3.56	4.91	5.57	6.96	7.7
<b>민족인구</b>	%						
한족		93.94	94.24	93.32	91.96	91.59	
소수민족		6.06	5.76	6.68	8.04	8.41	
<b>총부담율</b>	%			62.60	49.93	42.66	38.88
유소년부담율				54.63	41.53	32.67	28.19
노년부담율				7.97	8.40	9.99	10.69
<b>평균기대수명</b>	연령			67.77*	68.55	71.40	

주: 1. 총인구는 중국인민해방군 현역을 포함하지만, 홍콩, 마카오, 대만을 포함하지 않음.

2. \*는 1981년 수치임.

3. 유소년 부담율 = (0~14세 인구 / 15~64세 인구) × 100

노년인구 부담율 = (65세 이상 인구 / 15~64세 인구) × 100

총부담율 = 유소년 부담율 + 노인부담율

자료: 國家統計局(2005:21), 國家統計局(2006a:102)와 國家統計局(2006b:38)에서 재작성

<표 1>에 의하면, 1953년에 65세 이상은 4.41%에 불과하다. 1952-1957년 사이의 고출생과 1958-1961년의 자연재해로 인한 고사망으로 인해 1964년에는 3.56%로 하락하다가 이후 계속 증가하였다. 2000년에 65세 이상은 6.96%에 이르러 고령화 사회의 문턱에 있음을 알 수 있다. 2005년에 65세 이상의 비중은 7.7%에 이르러 이미 고령화 사회에 상당히 진입했음을 알 수 있다.

중국에서 고령화의 특징은 하부고령화와 상부고령화가 병행하였다는 점이다. 하부고령화란 피라미드 하부에 위치한 유소년 인구의 증가가 둔화됨에 따라 발생하는 고령화이며, 상부고령화는 피라미드의 상부인 노년인구의 증가로 인해 발생하는 고령화추세를 말한다. 일반적으로 선진국에서는 하부고령화로부터 상부고령화로 느리게 전환한다. 반면, 중국에서는 1 자녀정책과 수명상승으로 인해 하부고령화와 상부고령화가 동시에 진행되고 있다(佚名, 2006).

<표 2> 연령별 비중(2000-2005년)

(단위: %)

연령	총인구		남		여	
	2000년	2005년	2000년	2005년	2000년	2005년
0-4	5.55	5.34	3.03	2.94	2.52	2.40
5-9	7.26	6.24	3.89	3.40	3.37	2.85
10-14	10.09	7.97	5.26	4.25	4.83	3.72
15-19	8.29	8.50	4.26	4.41	4.04	4.09
20-29	17.07	12.64	8.91	6.11	8.37	6.52
30-39	19.03	18.23	9.78	8.98	9.26	9.27
40-49	13.42	15.45	6.94	7.70	6.49	7.74
50-59	8.82	12.62	4.58	6.39	4.25	6.24
60-69	6.16	7.25	3.15	3.70	3.00	3.56
70-79	3.34	4.39	1.58	2.12	1.76	2.27
80 이상	0.95	1.36	0.37	0.54	0.60	0.81

주: 中國統計局(2002:96)와 中國統計局(2006a:104)에서 재작성

<표 2>에 의하면, 고령화 추세뿐만 아니라 노년인구가 고연령층화 추세에 있음을 알 수 있다. 일반적으로 60-69세의 연령층을 저령 노년인구, 70-79세의 연령층을 중령 노년인구, 80세 이상의 연령층을 고령 노년인구라 한다. <표 2>에 의하면, 저령 노년인구가 2000년에 6.16% 증가했지만, 2005년에 7.25% 증가하여 증가율이 1.18배 증가하는데 그쳤다. 중령 노년인구는 2000년에 3.34%에서 2005년에 4.39%로 증가하여 증가율이 1.31배 증가하였다. 반면, 고령 노년인구는 2000년에 0.95%에서 2005년에 1.36%로 증가율이 1.43배 증가하여 증가율이 가장 높다는 사실을 알 수 있다. 또한 2005년에 저령 노년인구의 경우, 남성이 여성보다 많았

지만, 고령 노년인구의 경우, 여성이 남성보다 많다는 사실도 확인할 수 있다.<sup>10)</sup>

또한 고령 노년인구는 매년 5.4%속도로 향후 증가하여 그 인구가 2000년에 1,100만 명이었던 것이 2020년에는 2,780만 명으로 추정된다. 고령 노년인구는 배우자 결손과 환병의 비율이 높고 고령 노년여성은 남성보다 생활자립능력이 취약하다(佚名, 2006).

### Ⅲ. 인구조정정책

#### 1. 계획출산정책

마오쩌둥 시기에는 전반적으로 인구증가가 빨랐다. 이는 마오쩌둥이 인구증가를 국부의 원천으로 보고 인구통제에 적극적이지 않았기 때문이었다. 이에 대해 이 당시 한 인구학자는 견해가 달랐다. 마인추는 1950년대 말 『신인구론』에서 당시 중국의 인구문제를 지적하면서, 특히 인구문제의 핵심은 인구의 과잉이며, “인구과잉이 경제발전을 가로막고 있다”고 주장하였다. 또한 마인추는 인구수량을 통제하고 인구의 질을 제고하는 정책을 제시했지만, 광범위한 비판을 받았을 뿐이다.

계획출산정책은 1970년대 초부터 시작되었다. 1973년에 발족한 국무원 계획출산영도소조의 주도로 인구증가 통제를 목표로 한 계획출산정책이 실시되었다. 1970년대 계획출산정책은 만(晩)·희(稀)·소(少)로 특징 지워진다. 즉, 결혼과 출산을 늦게 하고(晩), 첫째 아이와 둘째 아이를 출산하는 간격을 넓게 하고(稀), 적은 수의 자녀를 출산하는 것(少)을 장려하는 정책이다. 그 후 “한 자녀가 가장 좋고, 두 자녀는 너무 많다”는 정책적 기조 하에서 인구통제 정책을 더욱 강화하였다.

1978년 이후 인구통제정책은 더욱 강화되었다. 주요 내용은 한 자녀정책이었다. 단, 농촌의 경우에는 첫 아이가 여아인 경우, 몇 년의 간격을 두고 둘째 아이 출산을 허용하였다. 소수민족의 경우, 구체적인 실시방안은 자치구 혹은 소재성에서 결정하는 것으로 하였다(何雪松, 2002:65).<sup>11)</sup>

10) 노년층 중 여성이 남성보다 464만 명 많고 2049년에 최고점(2,645만 명)에 도달할 것으로 추정되고 있다. 21세기 하반기 여성노년인구는 1700-1900만 명으로 안정된 수준이다. 여성 노년인구 가운데 50-70%는 80세 이상 고령여성인구일 것으로 추정한다(佚名, 2006).

11) 1949년 이후 중국의 인구정책의 보다 상세한 내용은 湯兆云(2005)을 참고할 것.

## 2. 계획출산의 정책효과

1973년부터 시작된 계획출산의 성과는 무엇보다 인구성장추세를 효과적으로 억제하였다. 전술한 것처럼, 출산통제가 실시된 1973년 이래 출생율이 현저하게 하강하였다. 그런데, 계획출산정책은 인구구조에 영향을 미침에 따라 새로운 사회적 비용을 초래하였다. 가장 큰 영향은 고령화의 급속한 진행이었다.

<표 1>에 보듯이 65세 이상의 노인인구가 1980년에 4.91%에서 2000년에 6.96%로 18년 만에 약 2%가 증가하였다는 것을 알 수 있다. 다른 나라에서 2% 증가하여 7%가 되는데 걸린 기간을 살펴보면, 영국이 80년, 일본이 50년, 스웨덴이 40년이 걸렸다(宋健, 2003:286).<sup>12)</sup> 이로 보건대 중국에서 계획출산정책이 세계에 유례없이 빠른 속도로 인구구조를 고령화시켰다는 점을 확인할 수 있다.

## 3. 최근의 정책방향

고령화가 급속히 진행되어왔고 향후 계속 진행될 것에 대한 우려로<sup>13)</sup> 최근 1자녀정책을 완화해야한다는 입장이 대두되고 있다. 하지만 아직 1자녀 정책을 유지해야한다는 입장이 정부의 기본방침인 것으로 보인다. 1자녀정책을 유지해야한다는 주장의 논리는 다음과 같다.

인구정책은 완만하게 효과가 발생하는 정책이다. 하지만, 인구정책이 일단 잘못되면 장기간 회복되기 어렵다. 1950년대부터 1970년대 말까지 엄격한 출산억제정책을 취하지 않은 결과, 인구가 1949년의 5.4억 명에서 1990년의 11.6억 명으로 급증하였다. 1970년대 말부터 현재까지 출산억제정책으로 큰 성과를 거두었다. 하지만, 이전의 정책오류로 인한 인구규모과다는 저출산율에도 불구하고 인구변동곡선을 상향 이동시켰다. 출산억제정책을 완화해야한다는 입장은 단견이라는 것이다. 중국은 인구규모가 거대하므로 저출산율을 장기적으로 유지해야 미래에 인구증가를 중단할 수 있고, 이후 인구규모를 하락시킬 수 있다. 갑자기 정책조정을 한다면, 지속적으로 하락하던 출생율이 돌연 증가의 탄력성을 받을 수 있고 그렇게 되면 그동안 어렵게 이룬 성과가 수포로 돌아가고 미래의 노년인구 증가의 기초를 제공할 수 있다. 결국 이런 인구억제를 완화하는 정책을 취한다면, 고령화추세는 억제되지 못하고

12) 65세 노년인구가 총인구에서 차지하는 비중이 7%에서 14%오르는데 선진국은 45년 이상, 그 중 프랑스 130년, 스웨덴은 85년, 호주와 미국은 79년가량 소요되었다. 중국은 단지 27년만 소요될 것으로 예상된다. 고령화가 가장 빨리 진행될 국가 가운데 하나이다(鄒滄萍·杜鵬 2006:47-50).

13) 2004년 말 60세 이상 인구가 1.43억, 2014년 2억, 2026년 3억, 2037년에는 4억 명을 초과하여, 2051년에 최대치가 될 것이며 그 후 3-4억 명 수준으로 예상된다. UN예측에 따르면, 21세기 상반기 중국은 세계적으로 노년인구가 가장 많은 국가가 될 것이며, 이는 세계노년인구의 1/5에 해당한다. 21세기 하반기에는 인도 다음의 두 번째 노년인구 대국이 될 것으로 예상된다(佚名, 2006).

인구감소추세도 달성하기 어렵다. 미래에 노년인구의 절대수가 방대해지면 해결은 더욱 어려워진다. 인구자원문제란 관점에서든 현재의 1자녀정책을 유지하더라도 2050년 15-59세의 노동연령인구는 8.3억 명이며, 2000년의 8.21억 명보다 높기 때문에 노동인구는 장기적으로도 공급이 수요를 초과한다. 과학기술발전의 시각에서 보아도 경쟁이 지력에 의존하지 체능에 의존하지 않는다. 노동집약형산업이 지식집약형산업의 우위에 서기 어렵고 노동력의 양은 노동력의 질에 의해 대체되어야 한다. 따라서 출산억제정책을 유지해야 한다는 주장이다(佚名 2006).

#### IV. 부양 부담의 지역별 격차

중국에서의 고령화추세의 또 다른 특징은 중국이 경제가 아직 발달하지 못한 상황에서 고령사회로 진입, 즉 미부선로(未富先老)에 속한다는 점이다. 선진국은 경제발전수준이 높은 상태에서 고령사회로 진입, 즉 선부후로(先富後老)이었다. 선진국이 고령사회로 진입할 때, 1인당 GDP는 5천-1만 달러이상이었다. 반면, 중국은 고령사회로 진입할 무렵에 1인당 GDP가 아직 1,099달러(2003년)수준에 불과하였을 뿐이었다(全國老齡工作委員會辦公室, 2006).

고령화는 1인당 GDP상승을 더욱 어렵게 한다. 노년인구는 각 연령대에서 빈곤인구가 가장 많은 집단이다. 또한, 노년인구의 저축수준은 전국 1인당 평균저축수준보다 낮다(佚名, 2006; 杜鵬, 2006:67-86).

더욱이 핵가족 비율이 더욱 상승하고 있다는 점도 노년인구의 생활을 더욱 어렵게 하고 있다. <표 1>에서 보듯이 가구규모가 1964년의 4.43명에서 2005년의 3.36명으로 점차 감소하고 있음을 알 수 있다. 고령화가 전체적으로 노년인구의 빈곤을 심화시켰을 뿐 만 아니라 부양부담이 지역간에 불균등하다는 다른 문제점도 가진다.

예컨대, 농촌노인은 도시노인에 비해 더욱 어려운 처지에 있다. 은행에 저축이 없고 단지 자녀 혹은 사회부양에 의존하는 비율이 도시(성진)의 경우 50%정도에 불과하지만, 농촌노인은 80%에 이른다(佚名 2006; 杜鵬 2006:67-86). 여기서 이런 지역간 격차의 문제점에 대해서 자세히 살펴본다.



## 1. 지역 불균형

<표 3> 지역별 연령구성과 부양비(2005년)

지역	인 구 수(명/%)				부양비(%)		
	인 구	0-14세	15-64세	65세 이상	총부양비	유소년부양비	노년부양비
전국	15985766	3321029	12123681	1541056	40.10	27.39	12.71
상하이	235351(100)	21182(9)	186010(79)	28159(12)	26.53	11.39	15.14
충칭	370367(100)	76551(20.7)	253202(68.4)	40614(11)	46.27	30.23	16.04
쓰촨	1087009(100)	237516(21.9)	730821(67)	118672(11)	48.74	32.50	16.24
장수	989454(100)	153721(16)	728207(73.6)	107525(10.9)	35.88	21.11	14.77
베이징	203582(100)	20932(10.3)	160636(78.9)	22014(10.8)	26.74	13.03	13.70
저장	648340(100)	103086(15.9)	476673(73.5)	68581(10.6)	36.01	21.63	14.39
안후이	810095(100)	187067(23)	541274(66.8)	81754(10.1)	49.66	34.56	15.10
후난	837363(100)	156693(18.7)	595873(71.2)	84797(10.1)	40.53	26.30	14.23
산둥	1224142(100)	194922(15.9)	907427(74.1)	121794(10)	34.90	21.48	13.42
랴오닝	558727(100)	79560(14.2)	424583(76)	54583(9.8)	31.59	18.74	12.86
텐진	138060(100)	17488(12.6)	107195(77.6)	13377(9.7)	28.79	16.31	12.48
광시	616837(100)	146466(23.7)	411440(66.7)	58931(9.6)	49.92	35.60	14.32
후베이	755824(100)	142736(18.9)	543773(72)	69314(9.2)	39.00	26.25	12.75
푸젠	467922(100)	86487(18.5)	340481(72.8)	40954(8.8)	37.43	25.40	12.03
산시*	492410(100)	96302(19.6)	353629(71.8)	42480(8.6)	39.25	27.23	12.01
하이난	109601(100)	25964(23.7)	74277(67.8)	9360(8.5)	47.56	34.96	12.60
장시	570672(100)	143226(25.1)	379303(66.5)	48143(8.4)	50.45	37.76	12.69
허난	1241616(100)	262380(21.1)	876943(70.6)	102292(8.2)	41.58	29.92	11.66
구이저우	493715(100)	139899(28.3)	313312(63.5)	40504(8.2)	57.58	44.65	12.93
허베이	906856(100)	160282(17.7)	672457(74.2)	74117(8.2)	34.86	23.84	11.02
네이멍구	315884(100)	53884(17.1)	236945(75)	25056(7.8)	33.32	22.74	10.57
산시**	444096(100)	94573(21.3)	315280(71)	34244(7.7)	40.86	30.00	10.86
지린	359512(100)	52084(14.5)	279851(77.8)	27577(7.7)	28.47	18.61	9.85
헤이룽장	505647(100)	74876(14.8)	392334(77.6)	38437(7.6)	28.88	19.08	9.80
윈난	589039(100)	142052(24)	402662(68.4)	44325(7.5)	46.29	35.28	11.01
광둥	1217005(100)	260401(21.4)	866533(71.2)	90071(7.4)	40.45	30.05	10.39
간수	343364(100)	80364(23.4)	238196(69.4)	24804(7.2)	44.15	33.74	10.41
신장	265815(100)	62580(23.5)	186012(70)	17223(6.5)	42.90	33.64	9.26
시짱	36666(100)	10010(27.3)	24397(66.5)	2259(6.2)	50.29	41.03	9.26
칭하이	71903(100)	17307(24.1)	50254(69.9)	4341(6.0)	43.08	34.44	8.64
닝샤	78892(100)	20438(25.9)	53701(68.1)	4753(6.0)	46.91	38.06	8.85

주: 1. 2005년도 전국 1%표본조사에 의거함; 2. \* 陝西, \*\* 山西; 3. 서부지역: 충칭, 쓰촨, 광시, 산시(陝西), 구이저우, 네이멍구, 윈난, 간수, 신장, 시짱, 칭하이, 닝샤  
 자료: 國家統計局(2006a:109)에서 재작성

<표 3>는 중국의 각 성·시를 65세 이상 노년인구의 비율이 높은 순으로 만든 표이다. 이 표를 통해서 몇 가지 특징을 찾을 수 있다.



첫째, 상하이의 노년인구 비율(12%)이 가장 높으며, 닝샤의 노년인구비율(6.0%)이 가장 낮다는 사실을 알 수 있다.<sup>14)</sup>

둘째, 대체로 동부로부터 서부로 갈수록 고령화비율이 낮아진다는 사실을 알 수 있다. 상위 10개 성시 가운데 6개가 동부지역에 속하며, 하위 10개 성시 가운데 6개가 서부에 속한다. 셋째, 유소년인구의 비율은 동부보다 서부가 더 높은 경향이 있다. 상하이의 유소년인구비율이 9%로 가장 낮으며, 구이저우의 유소년인구비율은 28.3%로 가장 높다.

넷째, 고령화비율과는 반대로 서부지역이 동부지역에 비해 유소년인구비율이 높다는 사실을 확인할 수 있다.

마지막으로 총부양비를 살펴보자. 전국평균(40.10%)은 산시(陝西)와 네이멍구를 제외한 서부지역은 모두 전국평균보다 높다. 특히 구이조우의 총부양비는 57.5%로 전체 성·시 가운데 가장 높다. 이로 보건대, 서부지역이 동부지역보다 소득수준이 낮을 뿐 만 아니라 더 무거운 부양부담을 지고 있다는 사실을 알 수 있다.

## 2. 도시와 농촌

<표 4> 연령대별 인구구성(2005)

(단위: 명/%)

	합계	0-14세	15-64세	65세 이상	총 부양비	유소년 부양비	노년 부양비
도시(성진)	515,999	83,417(16.1)	387,506(75.0)	45,076(8.7)	33.1	21.5	11.6
농촌	737,066	158,449(21.4)	516,390(70.0)	62,227(8.4)	42.73	30.68	12.05

자료: 國家統計局(2005:17-19)에서 재작성

<표 4>에 의하면, 2005년에 노년인구가 농촌은 도시(성진)보다 0.3% 낮다. 하지만, 농촌의 출생율은 도시보다 높기 때문에 유소년인구(0-14세)의 비율은 도시(16.1%)보다 농촌(21.4%)이 높다. 반면, 농촌의 청장년층의 도시로의 유동으로 인해 도시의 생산가능인구는 75%인 반면, 농촌은 70%에 불과하다.

그 결과, 부양비에서도 도농간에 격차가 있다. 노년부양비에서는 농촌이 청장년층의 부족으로 인해 도시보다 높다. 뿐만 아니라 유소년부양비에서는 도농간에 격차가 훨씬 크기 때문에 총부양비에서 농촌은 도시보다 월등히 높은 실정이다. 따라서, 소득수준이 낮은 농촌은 이중의 부담을 지고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

14) 동부 연해 경제발달지역은 서부지역보다 빠르다. 가장 일찍 노년형 대열에 진입한 상해(1979년)와 노년형 대열에 가장 늦게 진입한 닝샤(2012년)와 비교하면, 33년 격차가 있다(佚名, 2006).

지금까지 살펴본 바에 의하면, 노년인구의 부양비에서는 서부지역보다 동부지역이 높다. 하지만, 노년인구의 부양비에서도 도시보다 농촌이 높고, 유소년부양비에서는 서부나 농촌이 동부나 도시보다 높은 경향이였다. 따라서, 경제적 조건이 어려운 지역에서 부양부담이 더욱 무겁다는 사실을 확인할 수 있다.

더구나 향후전망은 농촌·중서부지역의 부양부담이 도시·동부지역보다 더 높아진다는 사실을 보여주고 있다. 북경대학의 정이(曾毅 2004:66-67)는 유동으로 인한 청장년층의 대량유실로 인해 21세기 상반기에는 더욱 농촌과 중서부의 노인비율이 도시와 동부보다 높을 것으로 예측하고 있다. 이는 향후 경제적으로 미발달한 지역이 발달된 지역보다 부양부담이 더욱 무거워지는 추세가 심화될 것이라는 의미이다.

## V. 사회보장제도 도입의 불균등성과 불평등구조

### 1. 도농격차와 농촌보험제도

고령화문제에 대한 대책으로서 사회보장제도가 그 동안 도입되었지만, 그 도입과 추진에서 부문간에 격차가 존재한다. 전술한 것처럼, 농촌은 도시에 비해 유소년과 노년을 포함하는 총부담율이 높다. 더욱이 농촌은 도시에 비해 사회보장제도의 도입이 부진한 실정이다.

도시에는 사회보장제도가 빠르게 도입되고 있는 반면, 농촌에서는 보험제도의 도입이 부진한 실정이다. 2003년 경 전체 중국인구 가운데 25%의 노년인구만이 양로보험보장을 받고 있고, 10%의 인구만이 의료보험보장을 받고 있다.<sup>15)</sup> 이렇게 비율이 낮은 주요한 이유는 중국 전체인구 가운데 65%가 거주하는 농촌지역에서 양로보험이나 의료보험보장의 비율이 극히 낮다는데 있다.

#### 1) 양로보험제도

1991년부터 농촌양로보험을 실시하기 시작했지만, 1990년대 중반에 국무원은 이미 “농촌이 양로보험실시의 조건을 구비하지 않았다”고 판단하여 실시를 사실상 중단한 상태였다. 따라서, 1997년에 양로보험에 가입한 농촌인구는 8,300만 명, 1998년에 8,025만 명, 1999년에 8,000만 명, 2000년에는 6,172만 명, 2004년에는 5,420만 명으로 하락하였다. 중국 전체인구를 고려할 때, 이는 대단히 적은 비중이다. 양로보험지역도 1998년에 200여 현에서 2004년에는

15) 2004년 기본양로보험의 가입자 수는 1.64억 명, 총인구의 12.57%, 2005년 1.74억 명, 총인구의 13.38%이다. 적용범위가 다소 상승하더라도 ILO규정의 최저선 20%보다 훨씬 낮다(高和榮 2006).

1870 현으로 축소되었다(鄭功成 外 2002:256; 高書生 2006:274).

이러한 상황에서 가정양로가 중국 농민 노년보장의 주요 형식이 될 수밖에 없다. 하지만, 인구구조, 가정구조, 농촌 유동력, 경제구조 등의 요인 때문에 전통적 가정양로가 직면한 도전은 커져가고 있다.

첫째, 가족 계획정책에 따라 농촌 가정구조는 소형화추세에 있다. 1980년에 농촌가구 평균 인구는 5.54명, 1990년 4.8명, 1998년 4.3명, 2000년 4.20명, 2005년 4.08명으로 계속 하강하였다(國家統計局 2006a).<sup>16)</sup>

둘째, 농촌노동력의 유동이 늘어남에 따라 경로·부모봉양의 전통 관념은 약화되고 가정의 응집력 또한 약화되고 있다.

셋째, 1978년의 농촌 개혁 이후 토지의 양로보장기능이 개선되지 못했다. 먼저 가구계약책입제의 실시 이후 농민은 토지사용권을 보유하고 있지만 토지소유권은 보유하고 있지 않기 때문에, 농민이 노년이 되어도 토지를 판매하여 화폐화할 수 없다. 다음으로 1인당 농민의 토지보유면적이 급감하였다. 1949년 이후 경작지면적 감소는 놀라울 정도이다. 1996년 전국 토지 이용현황조사에 의하면, 경작지면적은 총 19.51억묘, 1인당 평균경작지는 1.59억묘였다. 그러다가 2000년의 인구센서스에 의하면, 1인당 평균경작지는 1.52묘였으며, 이는 세계 1인당 평균경작지면적의 42.9%에 불과한 수준이었다. 더욱이 공업화와 도시화가 진행됨에 따라 1인당 경작지 면적도 줄어들고 있다. 또한, 토지사용계약 이후 부담해야 할 농업세, 농업특산세, 향촌공제 혹은 기타 사회부담이 과중한 실정이다. 이러한 이유 때문에 토지의 양로보장 기능이 취약하다고 할 수 있다(武唯 2003:45).

## 2) 의료보험제도

1998년 도시주민 자비의료 비중은 44.13%, 농촌주민 자비의료의 비중은 87.44%이었다. 의료보장은 도농간에 큰 격차가 있을 뿐만 아니라 농촌내부에서도 뚜렷한 지역격차가 있다. 농촌의료보장 일류지역은 경제비교발달의 연해 성·시, 예컨대, 상하이, 장수, 광둥, 저장, 산둥에 집중되어있으며, 농촌 합작의료의 적용비율은 22.21%이며, 각종 의료보장유형의 비중은 28.21%이다. 중서부, 특히 빈곤지역 농촌합작의료(2류, 3류, 4류)의 비율은 3.3%이하이다.

2005년에도 농촌 합작의료제에 참가하는 농촌인구는 1.77억 명, 전체 농업인구의 19.94%에 불과하였다(高書生 2006:274).

16) 고령화와 고령노인증가는 가족구조와 부양기능에 영향을 미친다. 특히, 고령화와 고령노인 증가는 3세대 동거 가정의 비율을 증가시킨다. 출산제한정책에 따라 3세대 동거가정의 세대구조는 421 혹은 422형이다. 출산제한정책은 결국 가정의 노인부양기능의 약화를 초래하고 사회양로기능을 급속히 요구한다.

## 2. 도시 내 부문간 격차

첫째, 소유제별 격차는 다른 변수보다 불평등구조에서 가장 결정적인 변수이다. 먼저 사회화된 양로보험에 참가하는 기업은 소유제별로 불균등하다. 먼저 1999년 조사에서 소유제별 양로보험의 참가비중을 보면, 국유기업이 94.1%, 집체기업이 77.7%로 높은 반면, 사영기업은 14.1%, 향진집체기업은 20.1%로 가장 낮다.

둘째, 비농민공과 농민공의 격차이다. 예컨대, 1998년 말, 베이징의 경우 직장에서 의료비용의 일부 혹은 전부를 받는 비중에서 비유동인구는 82%인 반면, 도시호구소지 유동인구는 35%, 농촌 유동자는 21%에 불과하다(이중희 2004).

## 참고문헌

- 이중희. 2004. “중국의 사회보장제도의 도입과 추진.” 중소연구. 한양대학교 아태지역연구센터.
- 高書生. 2006. 社會保障改革何去何從. 北京: 中國人民大學出版社.
- 杜鵬. 2006. 人口老齡化與老齡問題. 北京: 中國人口出版社.
- 宋健. 2003. “弱勢群體中的老年人及其社會支持.” 中國社會發展研究報告2002. 北京: 中國人民大學出版社.
- 鄔滄萍·杜鵬. 2006. 中國人口老齡化: 變化與挑戰. 北京: 中國人口出版社.
- 鄔滄萍·姜向群. 2006. 老年學概論. 北京: 中國人民大學出版社.
- 武唯. 2003. “土地能保障農民養老嗎?” 社會保障制度. 中國人民大學 復印報刊資料 12期.
- 全雪原·王金營·周廣慶. 2006. 老齡化: 從人口盈利到人口虧損. 北京: 中國經濟出版社.
- 鄭功成 外. 2002. 中國社會保障制度變遷與評價. 北京: 中國人民大學出版社.
- 曾毅. 2004. 中國人口分析. 北京: 北京大學出版社.
- 曾毅 等(編). 2006. 21世紀中國人口與經濟發展. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 張良禮(編). 2006. 應對人口老齡化. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 湯兆云. 2005. 當代中國人口政策. 北京: 知識產權出版社.
- 何雪松. 2002. 社會學視野下的中國社會. 上海: 華東理工大學出版社.
- 國家統計局. 2005. 中國人口統計年鑒. 中國統計出版社.
- 國家統計局. 2002. 中國統計年鑒. 中國統計出版社.
- 國家統計局. 2006a. 中國統計年鑒. 中國統計出版社.

國家統計局. 2006b. 中國統計摘要. 中國統計出版社.

高和榮. 2006. “未富先老” 中國面臨人口老齡化三大挑戰. 中國人口網.

全國老齡工作委員會辦公室. 2006. 中國人口老齡化發展趨勢預測研究報告. <http://www.china.com.cn/chinese/news/1134589.htm>

佚名. 2006. 我國人口老齡化趨勢及其對策. [http://www.jrkjsw.gov.cn/Article\\_Print.asp?ArticleID=264](http://www.jrkjsw.gov.cn/Article_Print.asp?ArticleID=264)

熊必俊. 人口老齡化與社會經濟可持續發展. <http://www.ocan.com.cn/zjlt-xbj2.htm>