

중국 사회보장, 중앙 책임일까 지방 책임일까?

2015.3.5, 영국 파이낸셜타임즈 중국어판

최근 행정사업단위 직원들과 도시기업 등에 근무하는 일반 직원들의 양로연금 통합 문제가 국민들로부터 주목받는 초점이 되었다. 나는 이 통합 문제와 마찬가지로 중요하거나 심지어 이보다 더 중요한 문제점으로서, 현재 지방정부가 각 관할지역의 양로연금 자금조달, 운영, 분배를 책임지는 분산 시스템을 타파하고, 중앙재정이 사회보장에서 중요한 책임을 담당해야 한다는 점을 주장하고자 한다. 가장 먼저 시행할 수 있는 것은 도시직원 기본양로보험을 중앙정부 책임 하에 전국적으로 통합하는 것이다.

중국은 중앙정부 지불 부담이 가장 적은 국가

2013년 예산 내 기준 수입에서 중앙과 지방이 각각 47%와 53%를 차지하였고, 지출에서는 각각 15%와 85%를 차지하였다. 만약 예산 외 수지, 특히 사회보장 연금과 국유토지 판매대금 수지까지 포함시켜 계산하면, 지방정부 비중이 몇 % 포인트 정도 더 높아질 것이다. 국제적으로 비교해 볼 때, 재정수입 측면에서 중국은 중앙과 지방의 분배 비율이 정상적인 수준이지만 지출 측면에서는 지방정부(중앙정부 이하의 모든 정부 포함) 비중이 세계 어떤 나라도 비교할 수 없을 정도로 높다. 예를 들어, 연방제를 시행하는 미국의 경우 주와 지방정부 지출 비중은 50% 이하이고, 국가 재정지출 중 절반 이상을 연방정부가 부담하고 있다.

이 수치는 중국 중앙정부가 전국 예산 내 수입 중 절반 가까이 가져가는 반면 지불책임은 매우 적고, 국가안전과 외교, 그리고 소수 중앙고등교육기관, 과학연구소 등에 대한 경비지출에 그치고 있음을 나타내고 있다. 따라서 중앙정부는 거액의 이전지불을 통해 재정 잉여자금을 소화하고 있다.

중앙정부의 지출 책임이 왜 이토록 적을까

개혁개방 이전까지 중앙정부의 재정지출 비중은 50-70% 사이였다. 이는 당시 국가 기본건설 지출의 대부분(약 80-90%)이 재정부담을 통해 이루어졌고, 재정지출 중에서 기본건설이 가장 큰 부분(40% 수준)을 차지했기 때문에 나타난 결과이다. 기본건설 지출에서 재정지출을 주로 담당한 중앙경제부처와 그 산하의 중앙기업이었다. 개혁개방 이후 경제건설에 사용된 재정지출 중 직접생산부문(예를 들어 중화학공업 등)에 사용되는 자금은 점점 줄어들었고, 지방정부가 부담하는 도로교량건설 등 경제 인프라시설 건설에 사용되는 자금이 점점 증가하였다. 교육, 위생 등 사회 및 민생 관련 지출을 주로 지방정부가 부담하는 추세는 이어지는 동시에, 1990년대 중반부터 사회보장 지출의 대부분도 지방정부가 부담하는 현상이 나타났다. 21세기 들어 사회보장 및 민생에 대한 국가적인 지출 규모가 확대되면서 지방의 재정지출 비중이 점점 커졌는데, 2001년 70%에서 2013년에는 85%까지 확대되었다.(예산 내 지출 기준)

현재 양로연금과 퇴직금은 중국의 재정 지출 중 가장 규모가 큰 분야이다. 2013년 기본양로보험 지출은 1조 9818.7억 위안이었고 행정사업단위 이직/퇴직금 지출은 3208.43억 위안으로서 합계 2조 3027.13억 위안에 달했다. 이는 두 번째로 규모가 큰 지출분야인 교육보다 2조 2799.1억 위안 이상 큰 규모였다. 행정사업단위의 퇴직금과 기본양로보험이 통합되면서 현행 사업단위 퇴직금이 기본양로연금으로 편입되면서, 양로연금 재정지출 규모는 교육분야 재정지출보다 훨씬 더 커지게 될 것이다. 양로연금을 포함한 사회보장 지출의 대부분(95% 이상)을 지방정부가 부담하는 것이, 현재 중국 중앙정부가 부담하는 지출책임이 대단히 적은 주요 원인으로 작용하고 있다.

중앙과 지방간의 합리적인 업무권한 구분

국방, 외교, 공공안전 등 전통적 국가 직능을 제외하면, 현대 국가의 양대 직능은 경제발전과 수입/부의 재분배(즉 사회복지)로 나눌 수 있다. 이론적

으로 경제발전에 사용되는 재정지출은 주로 지방정부가 부담하고, 사회복지에 사용되는 지출은 중앙정부가 부담해야 할 것이다.

전자를 지방이 지출하는 것이 합리적인 이유는 주로 지방의 경제경쟁을 통해 경제성장과 발전이 촉진되기 때문이다. 과거 20년 동안 중국경제의 인프라시설이 대폭 개선되었는데, 이는 중앙정부의 통합 계획과 전략적 투자(예를 들어 고속철도)에 기인한 점도 있지만, 대부분의 동력은 지방정부 특히 시·현(縣)급 정부의 투자(자본) 및 노동력(인재) 경쟁에서 비롯되었다. 그러나 만약 사회복지와 사회보장 지출 책임을 지방정부가 부담한다면, 자본과 노동력이 자유롭게 이동할 수 있는 경제조건에서는 어떤 지역 정부가 높은 사회보장을 제공하게 된다면 필연적으로 많은 빈곤인구가 “복지 자석”에 이끌려 유입되게 되고, 동시에 복지 항목 자금을 확보하기 위해 높은 세금을 징수하게 되면 필연적으로 자본과 생산인구 유실을 야기할 것이다.

따라서 시장경제 조건 하에서 사회보장 책임을 완전히 지방정부가 부담하게 된다면 지방정부들은 다른 지역보다 사회보장서비스 수준을 “낮추는 방향으로 경쟁” 하게 될 것이다. 중앙정부가 재분배 관련 지출의 대부분을 부담하는 주요 책임목표는 국가 범위에서 복지 제공에 있어서 “낮추는 방향으로의 경쟁”을 방지하는 데 있다. 이 밖에 중앙정부는 누진세 징수를 재분배 도구로 사용할 수도 있다. 이러한 까닭으로 사회보장 양로연금 제도를 운영하는 국가들 중 대부분은 양로연금 수지 관리를 중앙정부가 맡고 있다.

분화된 양로연금 제도는 지속 불가능

세계 다른 나라들의 일반적인 방식과는 달리, 중국은 주로 지방정부에 의해 양로연금 등 사회복지가 시행되고 있다. 20세기에서 21세기로 넘어오는 시기에, 전국에는 3400여 개의 상호 독립적인 사회보험 연금이 존재했었다. 현재까지 소수 지방(예를 들어 4대 직할시와 소수 地급 시)에서만 성·시급 통합관리가 시행될 뿐이고, 대부분 지역에서는 시·현급 통합관리에 그치고

있다. 이렇게 분화된 양로보험 체제에서는 납부 부담과 수익 수준이 지역별로 다르다. 현재까지 높은 수준의 사회보장이 제공되고 있는 지역에서 “복지 자석” 현상이 나타나고 이로 인해 지역간의 “낮은 쪽 경쟁” 국면이 나타나지 않고 있는 것은 전적으로 호적제도가 존재하기 때문이다. 하지만 효율 측면에서 보나 공평·공정성 측면에서 보나, 이렇게 분화된 사회보장 제도는 중대한 폐단을 가지고 있다.

첫째, 규모가 각기 다른 많은 사회보장 연금이 각자 존재한다는 것은 중국의 사회보장제도가 위험분산과 분담이라는 보험 원칙에 완전히 위배되고, 지방정부가 조작을 펼칠 여지를 주면서 연금의 지속성에 위험을 가져오게 된다. 모두가 익숙하게 알고 있듯이, 중국의 도시직원 기본양로연금은 통합계좌가 중요한데 비해 개인계좌는 취약한 상황인데, 이는 실질적으로 보험료를 걷어서 바로 지불하는 시스템으로 나타나고 있다.

이러한 제도에서 연금의 지속가능성은 전적으로 보험료 납부자와 수익자(퇴직하여 양로연금을 수령하는 자) 간의 비율인 공양비(供養比)에 달려 있다. 이 비율이 크면 기금이 지속될 수 있고, 반대라면 불가능하게 된다. 그림 1을 보면, 공양비 지표에서 현재 전국 평균은 3명이 납부하고 1명이 양로연금을 수령하고 있다. 하지만 지역간 불균형이 심각하다. 광둥성은 압도적으로 안정적으로서 9명이 납부하고 1명이 수령하고 있다. 복건성, 절강성, 북경시가 뒤이어 약 5명이 1명을 공양하고 있다. 반대쪽으로 극단적인 지역은 흑룡강성과 길림성으로서 1.5명이 1명을 공양하고 있고, 사천성, 중경시, 감숙성은 1.8명이 1명을 공양하고 있다. 도시직원 양로보험연금 공양비가 지역간 분포에서 극도로 불균형하게 된 것은 개혁 이전 중국 국유기업의 지리적 분포와 개혁 이후 노동인구 이전이라는 두 가지 요인이 결합하여 나온 결과물이다.

지역간 공양비가 이처럼 불균형하므로, 이성적인 의미에서 효율과 공평이

라는 관점에서 보나 보험제도의 공동 수혜 원칙에서 보나, 기본양로보험 제도가 전국적으로 통합 시행되어야 할 필요성은 더욱 커지게 된다.

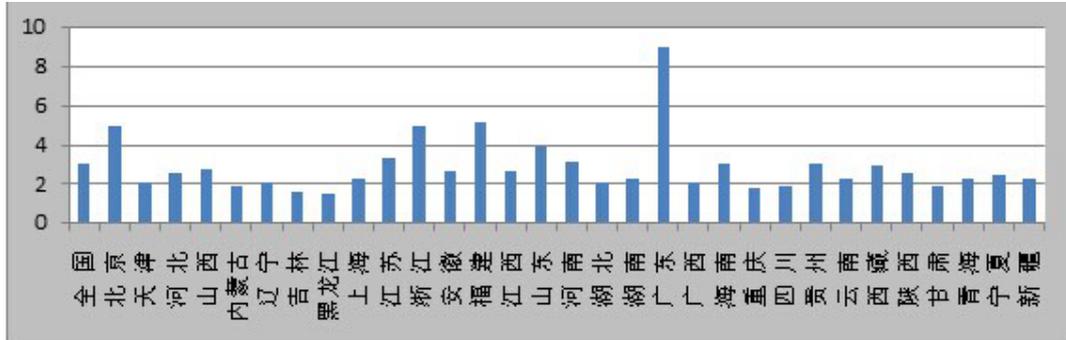


그림 1 : 전국 도시직원 기본양로보험 가입자 공양비, 2013년 통계

(자료출처 : 《중국통계연감 2014》)

중국 지방정부는 각자 분화된 기본양로연금 제도를 마련하고 있는데, 공양비가 어려운 지역(예를 들어 흑룡강성, 길림성)은 필연적으로 보험료 수입을 높이기 위해 노력할 것이고, 이 지표가 풍족한 지역(예를 들어 광둥성, 복건성, 절강성, 북경시)은 징수를 완화해 가급적 징수액을 줄이고자 할 것이다. 전자가 징수를 최대화해야 하는 것은 이렇게 하지 않으면 당장 지불해야 하는 기본양로연금 제도가 지속될 수 없기 때문이다. 후자가 징수를 줄여도 되거나 심지어 반드시 줄여야 하는 것은 여러 가지 원인이 있다.

첫째, 만약 이러한 지역에서 기금을 국가 관련규정에 따라 충실하게 징수한다면 풍족해진 연금은 방대한 잉여자금으로 남게 된다. 현재 국가 관련규정에 따르면, 양로연금 잉여자금은 은행에 예치하거나 국채를 구매해야 하는데 이들의 수익률은 극도로 낮다. 따라서 공양비가 양호한 지역에서 양로연금을 수입을 줄이는 것은 원가와 수익 분석 측면에서 합리적이다. 둘째, 이러한 성에서 기금 징수를 줄이는 것은 투자유치에 큰 강점으로 작용하게 된다. 셋째, 1990년대 중국이 도시직원 기본양로보험 납부제도를 수립한 이후 통합 범위를 넓히고 궁극적으로 전국적으로 통일된 제도를 시행한다는 것은 중앙정부가 지속적으로 천명하는 정책 목표였다. 이러한 상황에서 공

양비가 여유 있는 지역 정부는 연금의 잉여금 규모를 줄여서 최소화하여 향후 시행될 전국통합제도에 대비하고자 할 동기를 가지고 있다.

따라서 중국의 현행 도시직원 기본양로보험제도는 공양비가 여유 있는 지방 정부가 양로보험료를 적게 징수할 수 있는 여지를 주고 있는 것이다. 《국무원의 통일된 기업직원 기본양로보험 제도에 관한 결정》(1997년)은 “ 기업이 납부하는 기본양로보험료 비율은 일반적으로 기업 임금 총액의 20%(개인 계좌 부분 포함)를 초과해서는 안 되고, 구체적인 비율은 성, 자치구, 직할시 인민정부가 확정한다. 소수 성, 자치구, 직할시가 퇴직인원 수가 많고 양로보험 부담이 과중하여 확실히 기업 임금총액의 20%를 초과해야 할 필요가 있는 경우, 노동부, 재정부의 심사비준을 받아야 한다” 고 규정하였다. 이 규정이 의미하는 것은 양로보험 부담이 높지 않은 지역은 기업 납부비율을 비교적 낮게 설정할 수 있다는 뜻이다. 표1에 나타났듯이, 심천시, 혜주시, 하문시의 기본 징수 비율은 중경시과 하얼빈시보다 현저하게 낮다. 사실상 심천시 등 주강삼각주 지역에서는 더욱 납부비율이 낮은 경우도 있었다. 심천에서 납부비율이 가장 낮은 기업은 직원 임금의 6%만을 납부했었다. 이러한 지방의 관련 부문은 기업과 공모하여 기업이 납부하는 직원 양로보험료 부담을 더욱 낮춰왔다.

표1 : 일부 지역 도시직원 기본양로보험료 징수 비율

| | 占职工工资% | | 文件依据 |
|-----|-----------|------|---|
| | 企业缴纳 | 职工缴纳 | |
| 国务院 | 一般不超过20% | 8% | 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（国发〔1997〕26号） |
| 深圳 | 13% | 8% | 深圳经济特区社会养老保险条例（2012） |
| 厦门 | 17% | 5% | 厦门市职工基本养老保险条例（2004） |
| 惠州 | 15 或 12%* | 8% | 惠州市社会保险费征缴费率费基执行标准（2014） |
| 广东 | 13%-15% | | 关于统一企业职工养老保险缴费工资下限和单 图表标题 的通知 |
| 重庆 | 20%-28% | 8% | 重庆市企业职工基本养老保险实施办法（渝府发〔2000〕48号） |
| 哈尔滨 | 22% | 8% | 哈尔滨市城镇企业职工和个体劳动者基本养老保险办法（2006） |

* 15%는 해주시 국유기업에 적용, 12%는 외자기업 및 민영기업에 적용

이상 분석을 통해 우리는 중국에서 도시직원 기본양로보험 납부액이 기본 임금에서 차지하는 비중은 공양비가 여유 있는 지방은 공양비가 부족한 지방보다 현저하게 적을 것이라고 가정할 수 있다. 이러한 가정은 우리가 사용한 2013년 통계에서 증명되었다.(그림2) 흑룡강성, 요녕성, 사천성, 길림성, 중경시 등 공양비가 약한 지역에서는 연금보험료 수입이 임금에서 차지하는 비중이 40%를 초과하였고, 최하 30%보다 높았다. 반면 광동성, 복건성, 절강성, 북경시 등 공양비가 풍족한 성에서 연금보험료 수입이 임금총액에서 차지하는 비중이 13%에서 21% 사이였다.

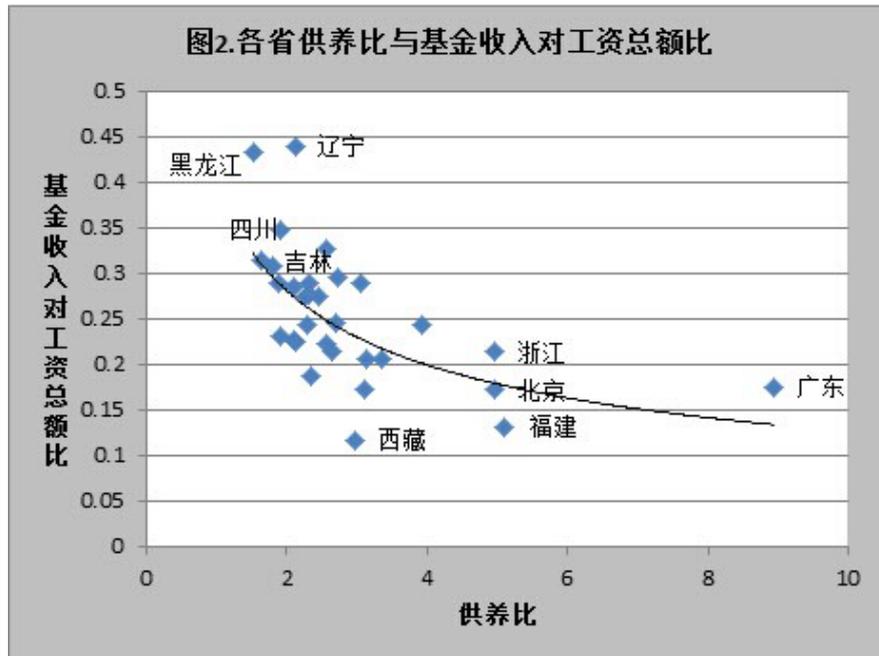


그림2 : 가로축 - 31개 성 공양비, 세로축 - 직원 임금총액 중 연금보험료 수입 비중

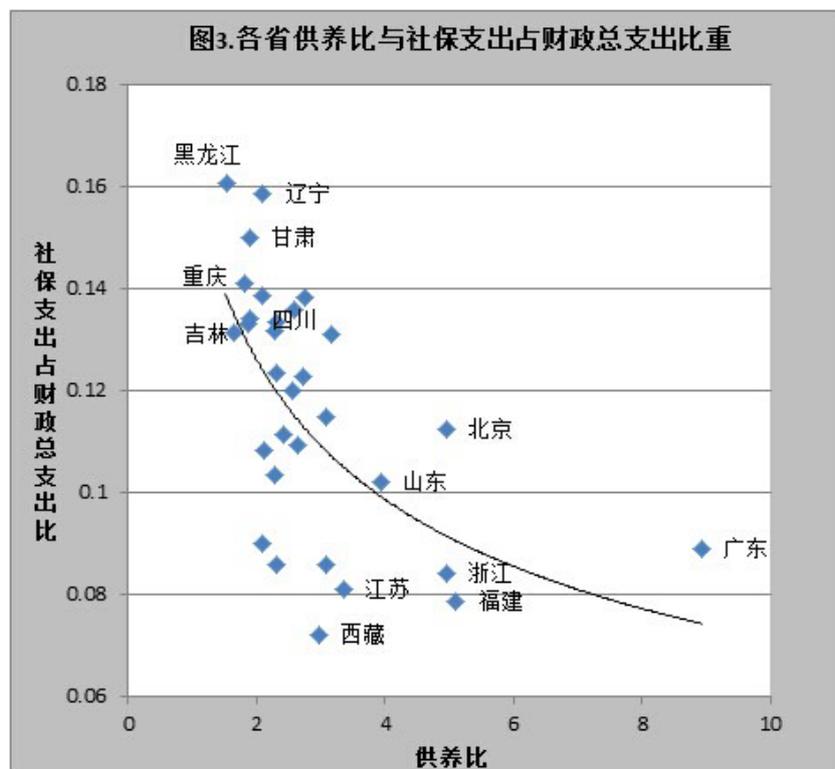


그림3 : 가로축 - 31개 성 공양비, 세로축 - 재정 총지출 중 사회보장 지출 비중

확연하게 나타난 사실은, 동북3성 등 공양비가 2대1 이하인 성에서 사회 보장 납부 연금으로만 양로보험금 지불을 감당할 수 없고, 소위 개인계좌라

고 불리는 부분은 말할 나위도 없다는 것이다. 따라서 중국의 많은 도시에서 직원 기본양로보험에는 반드시 일반재정 자금이 계속 유입되어야만 유지될 수 있다. 그림3에서 나타내는 것은 각 성 사회보장 지출이 일반재정지출 총액에서 차지하는 비중인데, 이 비중과 도시직원 기본양로보험 공양비 간에는 반비례 관계가 나타나고 있다. 동북3성, 사천성, 중경시, 감숙성 등 공양비가 약한 성의 사회보장 지출 비중은 13-16%인데, 공양비가 여유 있는 광둥성, 절강성, 복건성, 강소성 등 지역은 10% 이내였다. 사실상 중국 사회보험 연금은 하나인데, 만약 일반재정 지원이 없다면 자체 보험료 및 이자 수입으로는 지출을 간신히 유지할 뿐 잉여금이 매우 적은 상황이다. 예를 들어 2012년 전국 도시직원 기본양로보험 연금납부수입은 1조 5027억 위안이었고 그 금융이자 수입은 847억 위안이었는 데, 같은 해 지출은 1조 3948억 위안이었고 잔액은 겨우 1926억 위안이었다. 같은 해 재정보조금 2427억 위안을 포함해도 전국 도시직원 기본양로연금 잉여금이 4351억 위안에 불과했다. 중국 인구의 빠른 노령화 추세를 감안하면 사회보장 연금의 일반재정 의존도가 점점 심해질 것이다. 경제성장이 늦어지고 토지재정이 감소하면서 일반재정 수입증가 추세도 확연히 늦춰지고 있다. 중국 사회보험연금의 지속가능성에 대해 우려하지 않을 수 없는 상황이다.

대단히 비싼 도시직원 기본양로연금 제도

중국 도시직원 기본양로연금 제도가 비싸다는 것은, 납부비율이 대단히 높다는 점 외에도 높은 행정비용 원가를 말하는 것으로서, 후자는 의심의 여지 없이 각 지방이 각자 분화된 제도를 운영하는 것과 깊이 연관되어 있다. 우리는 여기서 미국 연방정부가 운용하는 사회보장 항목 중 노인, 유족 및 장애인 연금제도와 비교해 보고자 한다. 먼저 중국 도시직원 기본양로보험연금은 1990년 중반에 시작되었고 납부보험료 비율은 직원 임금의 28%(기업 20%, 직원 8% 부담)로서 현재까지 변하지 않고 있다. 미국의 사

회보장 퇴직자 연금은 성립 초기인 1937년에는 납부보험료 비율이 취업자 임금의 2%에 불과했고, 이후 점진적으로 증가하여 현재의 12.4%에 이르고 있다. 중국의 납부 비율이 이토록 높아진 것은 기업과 지방정부가 각자 상황에 따라 법이 있어도 적용하지 않게 된 원인의 하나이다.

둘째, 중국의 사회보험이 현금 관리 위주이므로 연금 숫자가 늘어나고 이로 인해 규모의 경제효과를 발휘하기 힘들게 되었다. 이는 필연적으로 높은 행정관리비용을 가져오게 되었다. 재정부가 발표한 “2013년 전국 공공재정 지출 결산표”에 따르면, 이 해 전국에서 사회보장 및 취업에 관한 공공재정 지출은 1조 4491억 위안이었고, 그 중 “인력자원 및 사회보장 관리사무” 및 “민정 행정사무” 지출은 각각 538억 위안, 492억 위안으로서 합계 1031억 위안이었는데, 이는 사회보장 및 취업에 관한 공공재정 지출총액의 7%에 해당된다. 이밖에 《중국재정연감》에 따르면 2012년 중국 도시직원 기본양로보험연금 지출은 1조 3948.3억 위안이었는데 연금 운영에 관한 행정관리비용이 490억 위안으로서 총지출의 3.5%를 차지하였다. 어떻게 따지든 중국의 도시직원 기본양로보험연금 행정관리 원가는 전체 양로연금 총액의 4%를 초과하고 있다. 반면 현재 미국 사회보장 퇴직자연금(OASDI)의 행정원가는 총지출의 0.7%에 불과하고, 그 중 노인·유족연금과 장애인연금의 행정 원가는 각각 0.4%와 2%에 불과하다. 중국의 도시직원 기본양로보험의 행정원가는 미국의 같은 종류 연금인 노인·유족 연금과 비교할 때 적어도 10배 이상에 해당한다.

중앙정부는 책임전가를 해서는 안 된다

전국인민대표대회 정공청(郑功成) 상무위원은 최근 “우리나라의 기본양로보험제도는 지역분할이라는 전통 개념에 머물러 있고, 각 지역의 납부 비율이 다르고 납부 대상도 제 각각이다. 이는 양로보험 통합관리시스템 운영과 납부 의무의 공정성 원칙에 위배되며, 전국 범위에서 노동력의 자유로운 유

동을 방해하고 있다” 고 지적하였다.

정공청 위원이 지적한 이런 문제들 외에도, 본문에서 열거한 사실들은 이 제도가 지역분할로 인해 지속 가능하지 않고 엄청나게 원가가 높은 시스템을 이루고 있음을 나타내고 있다. 문제 해결 방법은 명확하다. 국제 관례에 부합하는 방식으로 중앙정부가 전국의 사회보장 시스템을 통합하는 책임을 맡아야 한다는 것이다. 이러한 개혁은 필요성이 있을 뿐만 아니라 시행 가능하다. 양로보험연금 수입과 지출은 모두 현금의 유입과 유출만을 다루고 있을 뿐 서비스제공 문제도 없고, 중앙정부가 통일적으로 관리하는데 전혀 문제가 없다. 중앙에서 사회보장 연금기구를 설립해 통일적으로 사회보장연금을 관리하고 운영(예를 들어 투자 등)할 수 있다.

공공재정에서 현재 중앙정부는 지방정부에 거액의 사회보장 이전하여 지불하면서 직책을 수행하고 있다. 2013년 중앙이 지방에 제공한 일반성 이전 지불 금액 중 4316.34억 위안이 기본양로연금 및 최저생계보장 사업에 사용되었고, 1660.04억 위안이 신형 농촌 협력의료 등 사업에 사용되었으며, 이밖에 1614.63억 위안이 전문항목 이전지불로서 사회보장 및 취업 사업에 사용되었다. 이 세 가지 항목 합계는 7591억 위안이다. 같은 해, 전국 지방정부의 사회보장 및 취업 관련 재정지출은 1조 3849.72억 위안이었고, 그 중 재정자금으로 사회보장연금에 지불한 보조금은 4314.37억 위안이었다. 이밖에 도시 및 농촌 주민 최저생계보장 지출은 1619.38억 위안이었다. 바꾸어 말하면 현재 전국의 지방정부 사회보장 및 취업 지출자금 중 중앙으로부터 지방에 이전되어 지출된 자금이 55%에 달한다. 반면 사회보장 연금 및 도시농촌 최저생활보조금 지출에서 중앙이전 지출 금액이 지방이 이 부분에 지출한 총지출보다 28%(7591억 위안/ 5933.75억 위안 = 127.92%) 더 많은 상황이 나타났다. 이는 중앙정부가 지방정부의 사회보장 및 최저생활보장에 이전하여 지불한 보조금 중 일부분이 다른 부분으로 남용되었음을

의미한다.

이러한 사실은 공공재정 분야에서 중앙정부가 전국 통일적 사회보장연금 운영책임을 맡는 것이 확실히 가능하다는 점을 나타내고, 다만 이전지불 형태로 진행하던 것을 자신이 직접 조작하는 것으로 변경하는 것 뿐이다.

결론적으로, 중국 사회보장 연금수지를 전국적으로 통합하여 중앙정부가 운영하는 것은 반드시 시행해야 하는 일이다. 이러한 개혁은 빨리 이루어질수록 좋다. 기술적으로나 재무관리 측면에서 시행이 어렵지 않으므로 관건은 중앙이 정치적 결단을 내리는 일이다. 일단 중앙이 사회보장연금 운영책임을 맡으면, 중앙재정 지출이 전국 재정지출에서 차지하는 비중도 25-30%로 증가할 것이고, 이는 국제적으로 비교해도 정상적인 수준으로 돌아간다는 뜻이다.

저자 : 사면대학 공공사무학원 교수 장광(張光)