

# 중국 사회보험 체계의 쟁점과 과제

정규식

성공회대노동사연구소, 연구 교수



## 1. 사회보험 납부 의무화가 촉발한 갈등과 쟁점

중국 사회보험 제도는 1951년 '노동보험조례'를 통해 처음 시행되었으며, 1990년대 후반 국유 기업 개혁을 거쳐 현재 까지 계속 수정·보완되고 있다. 특히 최근 사회보험 가입 관련 중요한 법률 해석이 발표되어 새로운 갈등과 쟁점이 촉발되고 있다. 즉 2025년 8월 1일, 중국 최고인민법원에서 고용 단위와 노동자 간에 임의로 체결한 '사회보험 납부 포기'에 관한 어떠한 계약도 전면 무효라고 규정한 것이다. 물론 1995년부터 시행된 <노동법>에서도 이미 노동자를

위한 기업의 사회보험 납부를 의무화했지만, 실제 현실에서는 엄격하게 준수되지 않았다. 이번 법률 해석은 이를 개선하기 위한 시도로서, 노사 양측이 아무리 자발적으로 사회보험 가입을 포기한다는 계약을 맺었더라도 이는 원천적으로 무효임을 재차 강조한 것이다.

덧붙여 최고인민법원은 만약 고용 단위가 이를 위반할 경우 노동자는 노동계약의 해지를 요청하거나 경제적 보상을 신청할 수 있다고 명시했다. 즉 <사회보험법> 제83조에 따라 사회보험료 납부를 위반한 고용주는 체납일로부터 매일

0.05%의 연체료를 납부해야 하며, 만약 기한 내에 이를 납부하지 않으면 2배 이상 3배 이하의 벌금이 부과된다. 따라서 이번 최고인민법원의 법률 해석은 노동자의 권익을 크게 향상할 것이기에 모두의 환영을 받을 것이라고 기대되었지만, 예상과 달리 오히려 이를 둘러싼 논쟁과 갈등이 심화했다.

먼저 이를 지지하는 측에서는 최고인민법원의 해석이 노동자를 위한 장기적인 사회안전망 구축에 도움이 될 것이라고 주장한다. 예컨대 대표적 관영매체인 〈환구시보〉(环球时报)의 전 편집장 후시진(胡锡进)은 이러한 조치가 기업을 통해 기층 노동자의 복지 혜택을 향상하고, 궁극적으로 전 사회가 이 비용을 공동으로 부담해 나가도록 하는 정책 방향에 부합한다고 평가했다. 또 중국법학회 상무부회장인 씨웅웨이(熊伟)는 〈핑파이〉(澎湃) 신문에서 사회보험의 강제적 가입과 납부가 노동자의 실질 소득을 감소시키기는 하지만, 장기적으로 볼 때 노동자의 권리 보호와 사회안전망의 실질적 확대에 이어질 것이라고 강조했다(白驹, 2025).

그러나 이번 최고인민법원의 해석이 노동자의 권익 신장에 미칠 실효성에 의문을 제기하는 시각도 많다. 즉 사회보험의 강제적 가입 및 납부는 노동자의 실질 소득 하락을 초래할 뿐 아니라, 기업(특히 중소기업)의 경영 부담을 더욱 가중해 대대적인 구조조정으로 이어져 고용불안이 오히려 심화할 수 있다는 것이다. 더욱이 기업들이 노동자를 위한 사회보험료 납부를 회피하려고 이에 대한 부담이 적은 노무 파견회사나 하청 업체를 통한 비정규 고용을 더욱 확대할 것이라는 우려도 나오고 있다. 실제로 100명 미만 사업장의 어느 제조공장 책임자는 〈남방주말〉(南方周末)과의 인터뷰에서 해당 지역의 많은 공장이 일부 노동자들을 해고한 후, 이들에게 다시 파견회사를 통해 재취업하도록 함으로써 사회보험 비용을 절감하려는 편법을 쓰기 시작했다고

밝혔다(白驹, 2025). 한편 플랫폼 경제영역의 종사자와 같은 비표준적 노동관계에 있는 노동자들의 경우에는 사회보험 관련 규정의 적용이 여전히 모호하다는 한계도 계속 지적되고 있다.

## 2. 사회보험 제도 관련 쟁점: 지속가능성, 형평성, 실효성

이번 최고인민법원의 해석을 둘러싼 논쟁은 단순히 기업과 노동자에 대한 '강제적 사회보험 납부'의 실효성 문제만이 아니라, 중국 사회보험 체계의 쟁점과 과제를 좀 더 분명하게 드러냈다는 점에서 더욱 주목할 필요가 있다. 주지하듯이 양로보험, 의료보험, 실업보험, 공상보험, 생육보험(앞의 세 가지는 노동자와 기업이 일정 비율에 따라 분담하고, 뒤의 두 가지는 기업이 부담)으로 구성된 중국의 사회보험 제도는 1990년대 기본적인 제도 구축과 개혁을 거쳐 현재까지 계속 보완되고 있다. 특히 중국 사회보험 제도의 양대 축이라고 할 수 있는 양로보험과 의료보험의 경우 2024년 기준 각각 가입 인원이 10억 7천만 명과 13억 8천만 명으로 전체 국민을 포괄하는 방향으로 계속 확대되고 있다. 하지만 지난 30년간의 비약적인 발전에도 불구하고, 중국 사회에는 여전히 사회보험 제도에 대한 불안과 불신이 만연한데 특히 사회보험의 지속가능성과 형평성 및 실효성 문제가 중요한 쟁점으로 부각하고 있다.

### 1) 사회보험 기금의 지속가능성 문제

먼저 중국 사회보험 체계의 가장 핵심적인 쟁점은 보험 기금의 지속가능성 문제로, 이는 많은 노동자가 현재 사회보험을 신뢰하지 않고 가입 의사가 점차 감소하고 있는 중요한 원인이기도 하다. 중국 사회과학원이 2019년에 발표한 〈중국 양로금 정산보고 2019-2050〉에 따르면 2019년 전 중국 '도시직공기본양로보험'(城镇职工基本养老保险)<sup>1)</sup> 기금의 누적 잔액은 4조 2,600억 위안이며, 2027년에 정점인

그림 1. 사회보험에 대한 불신 배후의 세 가지 쟁점



자료: 椰子王, 2025

6조 9,900억 위안에 도달한 후 감소하기 시작해 2035년에 모두 소진될 것으로 예측되었다. 이러한 중국 양로보험 기금의 잠재적 적자는 크게 기금 운용의 제도적 문제와 인구 고령화라는 사회구조 변화에 기인한다. 즉 도시직공기본양로보험은 1993년부터 ‘사회통합기금’과 ‘개인퇴직연금 구조’의 결합 방식으로 운영되었는데, 1993년에 이미 퇴직한 인원과 이 제도의 시행 전에 보험에 가입한 직원의 경우에는 개인연금 계좌의 적립금이 전혀 없다.<sup>2)</sup> 하지만 이들에

게도 연금은 계속 지급해야 했기에 양로보험 기금의 적자가 누적되었고, 특히 일부 성에서는 개인 계좌에 적립된 기금이 이 적자를 메우는 데 활용되어 일부 노동자의 경우 개인퇴직연금 구조가 ‘빈 통장’인 경우도 발생해 큰 사회적 문제가 되었다. 더구나 저출산과 고령화로 인해 노동 가능 연령 인구가 계속 감소하고 있으며, 퇴직자 수의 급증으로 사회보험 기금의 지속가능성 문제는 더욱 심화할 전망이다.<sup>3)</sup>

- 1) 중국의 공적 연금제라고 할 수 있는 양로보험은 도시의 취업자가 가입하는 ‘도시직공기본양로보험’ (城镇职工基本养老保险)과 16세 이상(재학생은 미포함)이고 국가기관 및 사업 단위에 속하지 않으며 도시직공기본양로보험 제도의 대상 범위에 속하지 않은 사람이 호적지에서 가입하는 ‘농촌주민기본양로보험’ (城乡居民基本养老保险)으로 구분된다. 그리고 의료보험은 도시의 취업자가 가입하는 ‘도시직공기본의료보험’ (城镇职工基本医疗保险)과 도시와 농촌의 주민(비근로자) 및 도시의 취업자 중 도시직공기본의료보험에 가입하지 않은 농민공과 플랫폼 노동자 등 비정규직 노동자가 가입하는 ‘농촌주민기본의료보험’ (城乡居民基本医疗保险)으로 구분된다.
- 2) 2005년부터 시행된 국무원 정책에 따라 기업은 임금 총액의 20%를 초과하지 않는 범위 내에서 양로보험료를 납부하는데, 기업이 납부한 양로보험료는 개인퇴직연금 구조에 적립되지 않고 모두 사회통합기금에 적립된다. 그리고 직공은 임금의 8%를 양로보험료로 납부하는데, 모두 개인퇴직연금 구조에 적립된다. 한편 1998년부터 시행되고 있는 ‘도시직공기본의료보험’의 경우는 기업이 최소 임금 총액의 6%를 보험료로 납부하고, 직공은 본인 임금의 2%를 보험료로 납부한다. 이중 기업이 납부한 보험료의 30%는 개인 계좌에 적립되고, 나머지 70%는 사회통합기금에 적립되며, 직공이 납부한 2%의 보험료는 전액 개인 계좌에 적립된다.
- 3) 도시직공기본양로보험은 원래 15년 이상 양로보험료를 납부한 퇴직자에게 연금을 지급하도록 설계되었는데, 2025년부터 향후 15년에 걸쳐 남성은 기존

## 2) 사회보험 체계의 형평성 문제

다음으로 사회보험 체계의 형평성 문제도 중요한 쟁점이다. 예컨대 양로보험의 경우를 보면 체제 내외, 그리고 도시와 농촌의 주민 혹은 노동자 간의 처우 차이가 크게 두드러진다. 즉 정부 기관 사업 단위의 퇴직자들은 비교적 높은 연금 대체율과 안정적인 대우를 받지만, 체제 외부의 노동자 특히 임시직과 농민공들은 대체로 보험료 납부의 부담은 크고 보장 수준은 낮은 상황이다.<sup>4)</sup> 게다가 도시와 농촌의 사회보험 처우 격차는 더욱 깊은 역사적 연원이 있다. 즉 1990년대부터 도시 노동자에 대한 사회보험이 시행되었지만, 농촌 지역에는 국가가 제공하는 기초 보험체계가 존재하지 않았다. 그러다가 2009년에 새로운 농촌 사회보험이 시작되었고, 2014년부터는 ‘도농주민기본양로보험’으로 통합되어 운영되고 있다. 이에 따라 농촌 호적의 주민이 15년 동안 도시에서 일하며 양로보험비를 납부하면 ‘도시직공기본양로보험’으로 전환할 수 있게 되었지만, 여전히 많은 농민공이 15년의 납부 기한을 채우지 못해 실질적인 혜택을 받지 못하거나 장기 납부의 부담으로 아예 보험 가입을 희망하지 않는 경우도 많다.

그리고 중국의 사회보험 제도는 상당 부분 지방의 재정과 납부금에 의존하고 있기에 지역별 격차도 크다. 즉 연해의 발달 지역은 상대적으로 높은 임금 지수와 충분한 재정 능력으로 사회보험 기금 운용에 큰 문제가 없지만, 경제 침체나 인구 유출이 심한 중서부와 동북 지역은 중앙정부의 재정에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 이에 따라 2022년부터

양로보험의 전국적인 통합이 추진되고 있지만, 여전히 완전한 통합이 이루어지지 않아 지역별 격차 문제도 해소되지 못하고 있다.

## 3) 사회보험 수급의 실효성 문제

마지막으로 사회보험 수령액의 낮은 연금소득 대체율로 인한 실효성 문제도 노동자들이 사회보험 가입을 꺼리는 중요한 원인 중 하나이다. 연금소득 대체율은 보험 가입자의 평균 소득 대비 연금수령액의 비율을 의미하는데, 안정적인 노후를 위한 적정 소득 대체율로 세계은행(World Bank)과 국제노동기구(ILO)는 각각 약 70%와 55%를 기본 수준으로 권고하고 있다. 그런데 중국의 도시 근로자 연금소득 대체율은 약 43%로 최저기준에 크게 못 미치는 수준이며, 실제 대다수 성에서 가장 낮은 등급으로 15년 동안 사회보험료를 납부한 노동자가 매월 받을 수 있는 연금액은 1,050~1,250위안에 불과한 것으로 조사되었다(工劳小报, 2025). 이러한 수준으로는 기본적인 생활을 유지하기가 어려우며, 직장 유형과 지역적 차이에 따라 연금소득 대체율도 매우 큰 격차가 있기에 연금소득의 실효성에 대한 비판이 많이 제기된다.

더욱이 최근 디지털 경제의 발전으로 각종 유연한 형태의 고용이 증가하고 있는데(특히 플랫폼 노동자의 규모는 2억 명을 넘어서 총 취업인구의 약 27%를 차지함), 이들에 대한 사회보험 체계가 아직 완비되어 있지 못한 실정이다(董一格, 2025). 즉 이들은 대체로 정식 노동관계를 맺지 않은 경우가 많아 직장 사회보험에는 가입할 수 없어 실업보험,

---

60세에서 63세로, 여성은 생산직의 경우 50세에서 55세로, 사무직은 55세에서 58세로 법정 퇴직 연령이 연장되었다. 이에 따라 보험료 납부 연한과 양로금 수령 연령도 조정될 전망이다.

4) <工劳小报>의 특집 기사에 따르면 현재 중국의 체제 내 인원, 도시직공, 농민의 양로금 처우 비율은 약 30:15:1로 조사되었다. 실제 산둥(山东)성 청우(成武)현 정부 공식 홈페이지에 공표된 <2023년 국민경제 및 사회발전 통계공보>에 따르면 해당 지역 정부 기관 사업 단위 퇴직자의 양로금 대우는 도농주민의 43배에 달하는 것으로 나타났다. 工劳小报, “社保焦虑背后的三重争议”, 2025年 11月 7日. <https://feed.laborinfocn7.com/issue2-special/> (검색일: 2026.04.15.)

공상보험, 생육보험의 혜택을 받을 수 없으며, 지역 가입자로 양로보험과 의료보험에 가입할 수는 있으나 수급액이 너무 적어 실효성이 크게 떨어진다.

### 3. '사회주의 현대화'를 위한 사회보험

#### 제도의 정비

지난 2025년 10월 중국 공산당은 <국민경제 및 사회발전 제15차 5개년 계획 수립에 관한 중공중앙 건의>(中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议)를 채택해 '사회주의 현대화'를 실현하기 위해 새로운 질적 성장으로의 전환과 민생 안정 및 '공동부유'(共同富裕)를 재차 강조했다. 특히 사회주의 현대화의 발전 성과를 모두가 공유해 함께 부유해지는 '공동부유'를 실현하기 위한 핵심 토대가 바로 사회보장 체계의 완비라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 사회보험 제도의 전국적 통합, 각급 행정구역 간 원활한 협조 체계 구축, 보험 기금의 지속가능성 확보와 효율적 운영, 플랫폼 노동자와 같은 새로운 고용형태의 종사자를 포괄하는 제도적 개선과 형평성 확보 등 중국의 사회보험 체계가 현재 직면한 여러 쟁점과 한계를 넘어 향후 어떻게 진화해 나갈 것인지 더욱 귀추가 주목된다.

#### [참고 문헌]

- 董一格 富士康妈妈：有稳定合同与保险福利，为何选择不稳定的零工就业模式？ 社会学理论志 年月日

#### 검색일

- 白驹 中国强制社保掀争议 劳动者需要社保，还是社保需要劳动者 端传媒 年月日

#### 검색일

- 椰子王 社保焦虑背后的三重争议 工劳小报

年月日

#### 검색일

赛道，背后有三

大深层逻辑

- 教育部 教育部等五部门关于印发《普通高等教育学科专业设置调整优化改革方案》的通知

- 国家金融监督管理总局 工业和信息化部 国家发展和改革委员会 关于深化制造业金融服务助力推进新型工业化的通知

- 腾讯新闻 对话姚洋：金融业薪资已经下降到高科技行业水平 검색일

- 新浪财经 金融企业高管基本薪酬不高于总额的！财政部发文加强国有金融企业财务管理 검색일

CSF 이슈분석은 대외경제정책연구원(KIEP)에서 발간하고 있으며, 저작권 정책은 '공공저작물 자유이용허락 표시기준 제 4유형'에 따릅니다. 해당 원고에 대해 사전 동의 없이 상업 상 또는 다른 목적으로 무단 전재·변경·제 3자 배포 등을 금합니다. 또한 본 원고를 인용하시거나 활용하실 경우 출처 표기 △원본 변경 불가 등의 이용 규칙을 지켜야 합니다. 본 원고에 대한 글, 그림, 사진 등 저작권자가 표시되어 있지 않은 모든 자료에 대한 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며, 해당 원고의 의견은 KIEP 및 CSF의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.