



# 개혁개방 전후의 중국 사회보험제도의 변화

김병철 (중국인민대학 사회복지학과 교수)

## ■ 머리말

최근 중국의 세간에서 화제가 되는 단어가 바로 사회복지이다. 불과 몇 년 전만 해도 중국내 대중매체에서는 개혁개방 후 대규모로 도시로 이동한 농민공을 소재로 한 내용이 집중적으로 다루어졌다. 신분상의 차별로 인해 도시에서 철저히 배제된 농민공의 임금, 작업장 현실, 그리고 그들이 사회복지제도의 사각지대에 놓여 있다는 내용이 연이어 집중적으로 보도되면서, 세간의 주목은 농민공의 임금 및 작업장에서 자연스럽게 농민공의 사회복지로 옮겨졌으며, 더 나아가 계층과 지역을 뛰어넘어 국민들은 차츰 자신이 속한 직장의 사회복지제도에 대해 눈을 돌리기 시작했다. 그러한 국민의 욕구를 반영한 듯이, 최근에 TV, 라디오, 신문 등의 매체는 집중적으로 사회복지에 관한 소식을 다루고 있다.

그 중 중국 사회복지제도<sup>1)</sup>의 핵심이자, 최근 중국 국민들의 가장 많은 관심을 받고 있는 사회보험은 개혁개방 이후 수많은 개혁과 변화를 거듭하고 있다. 위의 내용에서 밝힌 바와 같이 중국의 전국 곳곳에서 사회복지에 대한 관심이 재빠르게 확산되고, 개혁개방 이후 경제개혁, 기업조정 등

1) 중국 사회복지제도는 일반적으로 사회보험, 사회구제(공공부조), 사회복지(사회복지서비스), 자선사업 및 군인 보장 등 기타 보장 등 4가지 구성되는데, 그 중 사회보험은 크게 양로보험(국민연금), 의료보험(건강보험), 실업보험(고용보험), 공상보험(산재보험), 생육보험(출산보험) 등 5가지 보험으로 구성된다.

사회·경제 전반에 걸쳐 변화의 물결이 일면서 중국 사회보험제도가 역동적으로 변화하고 있다. 특히, 그 변화의 중심엔 바로 개혁개방정책에 따른 사회·경제변형이 자리잡고 있다. 즉, 1980년을 전후로 한 개혁개방정책이 중국의 이전과 이후를 가르는 분기점이 된 것이다. 이러한 분기점은 중국 사회보험제도에도 그대로 반영되어 중국의 사회보험제도는 크게 개혁개방 이전의 계획경제식 사회보험제도와 개혁개방 이후의 시장경제 위주식 사회보험제도로 구분된다. 그러므로, 본고는 개혁과 변화의 중심에 서 있는 중국 사회보험을 개혁개방 전후로 나누어 살펴봄으로써, 중국 사회보험제도의 변화에 대한 기본적인 이해를 높이고자 한다.

## ■ 개혁개방 이전 중국의 사회보험제도

개혁개방 이전, 중국의 사회보험제도에서 공유제 경제단위(도시 기업 및 사업단위와 농촌의 인민공사, 생산대대)가 핵심적인 기능 및 역할을 이행했고, 국가 재정을 특색으로 한 “단위” 보장이 실시되었다. 이 시기에는 국가가 주요 책임자이고, 도시와 농촌 지역 단위가 공동으로 조직·실시하는 사회보장제도가 수립되었는데, 국가가 통일적으로 각종 사회보장정책을 제정하고 재원을 책임지며, 사회보장과 관련된 업무를 조직·실시하였다. 도시단위(국가기관, 사업단위, 기업)와 농촌 집체단위에서는 각종 사회보장정책의 임무를 책임졌고, 국가와 단위는 사회보장제도 수립과 실시과정에서 긴밀하게 연결되었다. 이 시기 사회보험의 특징으로는 개인은 사회보험의 납부의무가 없었으며, 국가가 규정한 신분(예를 들면, 간부, 공인, 농민 등)에 근거하여 차별된 사회보험이 적용되었다.

### 중국 사회보험제도의 초창기(1949~1957)

이 시기는 중국 사회보험제도의 초창기로 볼 수 있는데, 사회보험과 관련된 법규 및 정책의 반포와 더불어 사회보험제도가 실시되기 시작했다. 1951년 2월 26일, 국무원에서는 「중화인민공화국 노동보험조례(이하「조례」)」를 반포했고, 각각 1953년과 1956년 두 차례의 수정을 거친 후 도시 직공을 위한 노동보험제도가 그 기틀을 마련하였다. 「조례」의 규정에 따르면, 100인 이상의 국유

기업과 공사합영기업(a joint state-private enterprise)에서는 직공을 위해 노동보험을 실시할 것을 요구했다. 노동보험을 실시한 기업은 직공 총 임금의 3%를 인출하여 노동보험금으로 운용한다. 이러한 노동보험금은 직공의 임금에서 공제해서는 안 되며, 직공에게 별도로 징수해서도 안 되었다.

신중국 성립 초기에 중국은 경제적으로 심각하게 낙후되었고, 생산은 위축되었으며, 실업과 통화팽창 등 사회문제가 만연해 있었던 상황이어서 당시 경제건설의 총 목표는 국가의 재정 및 경제 상황을 호전시키고 사회보험법규도 이러한 경제적 목표를 달성하는 데 일조해야만 했다. 1953년에 이르러, 중국 경제가 전반적으로 회복되기 시작했다. 경제회복과 더불어, 국무원에서는 1953년 1월에 「중화인민공화국 노동보험조례 몇 가지 수정에 관한 결정」을 수정·반포하였는데, 다음과 같은 특징이 눈에 띈다. 첫째, 적용 범위가 확대되었는데, 공장, 광산 및 통신사업의 기본적인 건설 단위와 국유 건축회사 등이 그 적용대상이 되었다. 둘째, 급여수준이 향상되었다. 당시 노동보험을 실시하지 않은 일부 기업에서는 노동보험 집체계약을 체결하는 방안을 취하였고, 일부 기업에서는 노동보험조례를 참고하여 집행하였는데, 실제로 전국 직공은 모두 다양한 수준에서 노동보험 혜택을 적용받고 있었다.

반면 국가기관, 민주당파<sup>2)</sup>, 인민단체나 사업단위의 근무자(이하 간략하게 국가기관 직원)에 대해서는 근무기간 산출방안과 임금 기준이 모두 기업과 상당히 달라서 이전의 보험조례를 집행할 수 없었으며, 그들의 사회보험제도에 맞춘 것은 단항 법규의 형식으로 반포하여 점차 수립하기 시작했다. 1950년 11월에 반포한 「혁명참여자(의)의 상해 및 사망에 관한 임시조례」를 통해 국가기관 직원의 상해와 사망 혜택을 규정하였다. 1952년 6월 27일, 국무원에서는 「전국 각급 인민정부, 정당, 단체 및 사업단위, 국가공무원의 공공의료예방에 관한 지시」를 반포하였는데, 이전에 서술한 보험 체계의 청구범위를 더욱 확대하는 의료보험제도를 수립하였다.

먼저 병가 혜택을 살펴보면, 1952년 9월에 정무원에서는 「질환시 각급 인민정부 직원의 병가

2) 중국 대륙내의 집권당인 중국공산당 외 8개 소수 참여당에 대한 통칭인데, 여기에는 중국국민당혁명위원회(中国国民党革命委员会), 중국민주동맹(中国民主同盟), 중국민주건국회(中国民主建国会), 중국민주촉진회(中国民主促进会), 중국농공민주당(中国农工民主党), 중국치공당(中国致公党), 구삼학사(九三学社), 대만민주자치동맹(台湾民主自治同盟) 등이다.

혜택 실시시행방안」을 반포하였는데, 이 방안은 각각 1954년과 1955년 두 차례 수정되었다. 1952년의 기존 방안과 이후 수정된 방안에서 국가기관 직원의 혜택은 기업 직공의 혜택보다 더 나았다. 다음으로 생육(출산)보험을 살펴보면, 1955년에 국무원에서는 「여성 직공 출산휴가에 관한 통지」를 반포한 후 1956년에 「여성 직공 보호조례(초안)」을 반포하였는데, 여성 직공의 임신, 출산, 모유 등과 관련된 혜택에 대해 명확하게 규정하였다. 퇴직 혜택을 살펴보면, 국무원에서 1955년 12월에 「국가기관 직원 퇴직처리에 관한 실시시행방안」을 반포하였는데, 국가기관 및 사업단위 직원의 퇴직제도가 신설되었다. 이 방안에 따르면, 국가기관 및 사업단위 직원의 퇴직조건은 기업 직공의 퇴직조건과 대체적으로 유사하였지만, 국가기관 직원의 급여수준은 기업 직공의 급여수준보다 대체적으로 높았다.

### 중국 사회보험제도의 발전 시기(1958~1966)

1957년부터 시작된 국가의 3대 개조 임무 완수와 더불어, 국가는 계획적이고 전면적인 사회주의 경제 체제를 건설하는 단계에 접어들었다. 새로운 정세에 적응하기 위해, 사회보험제도를 수정하고 개선시켜 나갔으며, 사회보험의 발전은 주로 보험제도를 개선하거나 관리를 강화하는 쪽으로 초점이 맞추어졌다. 국무원에서는 전국인민대표대회 상무위원회의 비준을 얻어 1957년 3월과 1958년 3월에 잇따라 「생산직 직원과 사무직 직원의 퇴휴처리에 관한 실시시행규정」과 「생산직 직원과 사무직 직원의 퇴직처리에 관한 실시시행규정」 등의 법규를 제정·반포하면서 기업 직원의 퇴휴양로는 독립된 제도가 되었다. 1962년 2월에 국무원에서는 다시금 「직공 배치를 간소화하는 방안」에 관한 몇 가지 규정」 등 법규를 제정하였고, 중국 농촌에서 현, 향(공사)과 촌(생산대대) 3급 의료보건망을 구축하기 시작했으며, 합작의료제도는 광범위하게 확립되었다.

### 중국 사회보험제도의 정체 시기(1966~1976)

1966년 8월 ‘문화대혁명’이 시작되면서, 중국은 10년간 혼란기에 접어들었고, 사회보험제도가 정체되었다. 1968년 말에 재해구제와 사회복지 등의 업무를 주관하던 내무부의 폐지를 시작으로 노동보험 업무를 관장하던 노동조합마저 그 기능을 상실하였고, 노동부의 기능도 서서히 약화되

면서 사회보장제도를 효과적으로 실시할 수 없게 되었다. 따라서, 사회보험의 징수, 관리, 조절 등 일반적인 업무가 중지되었고, 대다수 단위에서 정책을 집행할 때 법에 의거하지 않거나 규정을 준수하지 않는 경우가 다반사였다. 예를 들면, 1954년에 국무원에서는 노동보험 업무를 중화전국총공회(이하 공회)에서 통일적으로 관리하기로 결정했으나, 문화대혁명 시기에 공회가 철수되어 노동보험 업무는 더 이상 공회가 관리할 수 없었다.

1969년 2월, 재정부에서 반포한 「국영기업 재무업무 중 몇 가지 제도에 관한 개혁 의견(초안)」에 따르면, “국유기업은 일률적으로 노동보험금의 징수를 중지하고, 기업의 퇴직직공과 장기질환자 임금, 기타 노동보험비를 기업 영업 외의 지출에서 지급한다”고 규정하였다. 이로써 전체 사회보장사업의 주요 내용이었던 노동보험은 재원조성 기능을 상실하고 기업이나 단위보장제로 전환되었고, 사회보장제도는 주로 단위를 의지해 유지되거나 지속되었다. 여성 직공의 출산휴가 기간은 56일에서 45일로 단축되었고, 퇴직 관련 업무는 중단되었다. 이 시기에 사회보험제도의 전반적인 정체로 인해, 중국 사회보험 업무에 상당한 피해를 끼쳤다.

## ■ 개혁개방 이후 중국의 사회보험제도

개혁개방정책의 실시 이후, 단위 위주의 사회보험제도는 점차 기업경쟁과 노동력 유동의 요구에 부응하지 못함에 따라 사회화된 사회복지제도<sup>3)</sup>의 수립이 절실히 요구되었다. 국가-단위-개인 간의 이익이 갈수록 다원화되는 상황하에서, 비록 국가가 여전히 사회보장제도의 책임을 주로 맡고 있었지만, 사회 각계(국가, 기업, 사회단체, 개인 등 포함)가 공동으로 사회보험의 책임을 부담했고, 국가는 입법을 통해 전 국민의 공동대를 형성하여 사회보험제도를 수립하였다. 이후 사회화된 방식을 통해 실시하여 사회보험은 기업, 사업단위에 독립된 보장체계가 되었다.

3) 중국에서 사회복지 사회화는 이전에 기업(또는 국가)에서 일방적으로 담당한 복지를 기업에서 벗어나 국가, 기업, 개인이 공동으로 부담하는 것을 의미한다.

## 중국 사회보험제도의 회복 및 개혁 시기(1977~현재)

이 시기에는 주로 중국 전통적인 사회보험제도의 폐단과 문제점을 점검하는 한편 갈수록 심화되는 경제체제 개혁의 요구에 적응하는 데 초점을 두었다. 개혁의 주요 내용은 관련 정책법규를 완비하고, 사회보험의 사회화를 가속화하였으며, 점차적으로 관리체제를 바로잡으며, 각종 조치를 개선하려고 했다. 1980년 3월, 국가노동총국과 공회는 연합하여 「사회보험 업무를 개편·강화하는데 관한 통지」를 반포하였고, 지난 10년 동안의 문화대혁명 동안 정지되었거나 잘못 시행되었던 각종 사회보험정책을 수정하기 시작했다. 특히, 기업내 사회보험관리의 기능을 회복하는 데 주력하였다.

1980년 중반 이후, 사회보험제도에 대대적인 개혁이 단행되었다. 1984년에 기업직공 양로보험제도의 개혁이 뒤따랐고, 1986년에 도시 실업보험제도가 수립되었다. 이어 1994년에 출산보험 개혁, 1996년에 공상보험 개혁, 1998년에 도시 직공의료보험 개혁이 실시되었다. 또한 2002년에 신형 농촌합작의료제도의 시범지역방안이 실시되었다. 1999년, 국무원에서 「도시 실업보험조례」를 반포하였다. 기업 퇴직자의 기본양로금은 점차 사회화되었고, 기업 퇴직자의 월평균 양로금은 점차 증가하였다.

당시, 사회보험제도의 개혁은 양로보험과 의료보험에 초점을 맞추어 집중적으로 단행되었다. 먼저 양로보험을 살펴보면, 국무원은 「기업직공 기본양로보험제도 개혁에 관한 통지(1995)」와 「기업직공 기본양로보험제도를 통일하는데 관한 결정(1997)」을 제정하여 신형 양로보험제도를 수립하고, 지역별로 실시된 방안을 기업직공 기본양로보험제도로 통일하고, 모든 지역에서 철저히 실시되도록 요구하는 등 도시 기업직공 양로보험제도는 새로운 단계에 접어들었다. 이전의 양로보험제도는 부과방식으로 운영되었는데 양로금 부족현상이 심각하여 양로보장체제를 유지하기 어려웠기 때문에, 1997년에는 사회통합기금과 개인 계좌를 결합시키는 방안을 실시하기 시작하였다. 1998년 8월, 국무원에서 재차 「기업직공 기본양로보험의 성급(省級) 통주 실시와 통주 지방 이전 관리를 실시하는 데 따른 문제에 관한 통지」를 반포하였는데, 기업직공 양로보험의 성급 통주를 가속화할 것을 제시했다.

1999년 1월, 국무원은 「사회보험비 징수 임시시행조례」를 반포하여 양로보험비의 징수 업무를 강화하였다. 이어 2005년 12월, 국무원에서는 「기업직공 양로보험제도를 개선하는데 관한 통지」를

발표했고, 기업이 퇴직근로자의 양로보험금을 연체없이 지급할 것을 최우선 임무로 정하였고, 기업직공 양로보험제도를 전국적으로 확립하는 데 주력하였다. 한편, 중국의 농촌 지역에서도 신형 농촌사회양로보험제도가 실시되기 시작했다.

2009년 3월, 국무원 원자바오 총리는 「정부업무보고」를 통해 신형 농촌사회양로보험제도의 시범지역방안을 적극적으로 전개하기로 제시하였고, 국무원 제70차 상무회의의 토론하여 「신형 농촌사회양로보험 시범지역방안을 전개하는데 관한 지도의견」을 통과하였으며, 9월 1일에 공식적으로 하달하였다.

다음으로 의료보험의 개혁을 살펴보면, 1994년 4월에 국무원의 비준을 통해 국가체계개혁위원회, 재정부, 노동부, 위생부가 공동으로 「직공의료제도 개혁 시범지역방안에 관한 의견」을 반포하여 도시 직공의료보험제도의 개혁을 추진하기 시작했고, ‘단위보장’의 색채가 강했던 공비의료와 노동보험의료가 의료사회보험으로 대체되기 시작했다. 1998년 12월, 국무원에서는 「도시 직공의료보험제도의 수립에 관한 결정」을 반포하여 의료보험에 새로운 규정을 마련하였는데, 의료보험비는 고용단위와 직공이 공동으로 납부하는 것과 사회통주와 개인계좌가 서로 결합된 다층화된 제도를 실시할 것을 기본적인 원칙으로 삼았다. 더불어 농촌에서도 농촌합작의료제도의 시범지역방안을 실시하기 시작하여 도시와 농촌을 아우르는 의료보장체계를 수립하였다. 2002년부터 시범적으로 실시되기 시작한 농촌합작의료제도는 이미 전국적으로 보급되어 2007년에 신형 농촌합작의료의 시범지역은 이미 전국의 80% 이상의 현으로 확대되었으며, 2009년까지 신형 농촌합작의료에 가입한 농민은 8억 3,000만 명에 달해 농촌합작의료보험의 가입률은 대략 90%에 이르는 것으로 조사되었다.

신형 사회보험제도는 일종의 사회화된 사회보험제도인데, 직공을 “단위인(單位人)”에서 “사회인(社會人)”으로 전환시키는 데 유리했고, 경제적으로 지속가능성을 구비하였으며, 사회보험의 적용범위와 급여수준의 공평성을 겸비하였다. 따라서, 신형 사회보험제도는 국가의 재정 책임과 단위의 책임을 완화시키는 데 기여하였다. 재원 조성의 구조는 단층 구조에서 다양화된 구조로 바뀌었고, 보험급여금도 신분이 아닌 “기여”를 기준으로 해서 바뀌었으며, 권리와 의무를 강조함과 동시에 공평과 효율의 균형을 강조하는 새로운 형태의 사회보험제도가 수립되기 시작했다.

## ■ 맺음말

신중국 성립부터 개혁개방 이전까지의 중국 사회보험제도는 계획경제 체제와 서로 부합되는 제도이자 전형적으로 단위보장의 색채가 강한 사회보험제도였다. 반면, 개혁개방 이후의 중국 사회보험제도는 개혁개방정책과 더불어 단위보장에서 벗어나 점차 사회화된 사회보험제도로 개선·발전하였다. 특히, 개혁개방 이후 중국 사회보험제도의 개혁의 특징을 살펴보면, 중국 사회보험제도가 우선적으로 도시에서 수립된 후 시범지역방안을 통해 점차 농촌으로 확대되는 모습을 관찰할 수 있었다. 또한, 내용 면에서도 과거 일방적인 국가나 단위의 책임에서 벗어나 국가, 기업, 개인 등 삼자가 공동으로 부담하는 사회화된 사회보험제도로 전환되는 양상을 보인다. 이렇듯, 이전의 도시 위주의 ‘단위보장’ 식 사회보험제도에서 도시와 농촌을 아우르는 ‘사회화된 사회보험제도’로의 전환은 중국 사회보험제도의 발전 과정에서 중요한 의미를 지닌다. **KLI**