

중국 사회보장제도의 개혁과 발전전략

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 중국

김병철 (중국인민대학 노동인사학원 교수)

■ 머리말

중국은 사회보장제도¹⁾ 개혁을 점진적으로 실시해 왔다. 특히, 1980년 이후 중국은 개혁개방 정책에 따른 ‘사회주의 시장경제’를 도입함으로써 시장경제에 적응하는 사회보장제도를 수립하는 데 역점을 두면서 개혁에 박차를 가하고 있다. 특히, 최근 시장경제로의 전환과 더불어 발생한 사회문제에 대응하기 위해 새로운 사회보장제도를 도입할 뿐만 아니라 그 기능과 위치가 갈수록 강조되고 있다. 이렇듯 최근 중국의 사회보장제도는 개혁개방정책에 따른 새로운 변화에 부응하면서 발전해 왔는데, 그 발전과정은 크게 다음과 같이 개혁개방 이전의 형성단계와 개혁개방 이후의 개혁단계로 구분할 수 있다. 본고는 제목에서 엿볼 수 있는 것처럼 1980년대 개혁개방 이후의 변형단계에 이루어진 사회보장제도 개혁에 초점을 두면서 최근 중국에서 제시한 사회보장제도 전략 목표를 살펴보고자 한다.

1) 중국 사회보장제도는 일반적으로 사회보험, 사회구조(공공부조), 사회복지(사회보장서비스), 자선사업 및 군인 보장 등 기타 보장으로 구성되는데, 그 중 사회보험은 크게 양로보험(국민연금), 의료보험(건강보험), 실업보험(고용보험), 공상보험(산재보험), 생육보험(출산보험) 등 다섯 가지 보험으로 구성된다.

■ 중국 사회보장제도의 개혁과정

60여 년에 이르는 신 중국의 사회보장제도를 고찰해 보면, 개혁개방 이전 30여 년 동안의 역사과정은 국가의 책임에서 국가와 단위(單位)²⁾의 공동책임으로 발전하는 과정이다. 개혁개방 이후 30여 년 동안 국가-단위의 공동책임에서 점차 국가주도하에서 사회 각 방면과 함께 공동으로 부담하는 과정으로 향하고 있다(鄭功成, 2003). 사실상 개혁개방 이전 단위를 기초로 한 중국 사회보장제도는 사회·경제변형시기에 적응하지 못해서 사회복지의 주체가 단위에서 점차 정부, 시장, 개인, 민간조직 등으로 다양해졌다.

개혁개방 이전 중국 사회보장제도의 형성단계

개혁개방 이전 중국의 사회보장제도는 “국가-단위보장제”의 개념으로 함축될 수 있는데, 도시와 농촌의 단위는 사회복지의 책임을 지고, 단위에 소속된 주민을 위해 생활보장의 기능을 광범위하게 이행했으며, 도시주민과 농촌주민들은 소속된 단위(單位)와 밀접한 관계를 유지하였다. “국가-단위보장제”하에서 도시주민과 각각 소속된 단위(도시는 단위, 농촌은 집체)는 불가분의 관계를 맺었다. 이 시기 동안 중국의 사회보장제도는 국가-단위(집체)보장제였는데, 전형적인 국가 책임, 단위(집체) 운영, 분할식 제도, 폐쇄적 운영, 보편적인 보장 등의 특징을 나타낸다. 도시와 농촌으로 분할된 구조와 고도로 집중화된 계획경제체제하에서 노동보험제도, 공비의료제도, 주택보장제도, 주민수당, 민정복지제도 등이 포함된 주요 제도는 대부분 도시주민을 위한 조치에 불과했으며, 이러한 제도는 기본적으로 도시노동자가 소재한 단위에 의해 실시되었다. 단지 극소수 무의탁 노인, 아동만이 정부에서 설치한 복지원에 수용되었을 뿐이다. 이

2) 단위(單位, work-unit)란 생산이 수행되는 하급조직인 기업, 사업조직과 국가기관 등으로 구성된 조직형태를 의미하지만, 사실상 생산 영역뿐만 아니라 도시주민의 생활과 재생산의 영역까지 포함하는 광범위한 공간을 지칭하는 일반적 명칭이기도 하다. 도시주민은 각종 공공기관, 사업(비영리)단위와 기업(영리)단위에 소속된 반면, 농촌주민은 인민공사(人民公社), 생산대대(生產大隊) 또는 소대(小隊) 등 집체조직으로 분할되어 각 단위에 배정된다.

렇게 도시와 농촌으로 이원화된 경제·사회구조로 인해 도시주민과 농촌주민은 각각 서로 다른 형태와 수준의 복지혜택을 누렸다. 이에 따라, 도시와 농촌의 사회보장제도는 표면적으로 그 성격과 내용에 상당한 차이가 존재하였다.

이처럼 개혁개방 이전의 중국 사회보장제도에서 단위는 모든 영역에 걸쳐 주민들의 기본생활을 보장했다. “국가-단위보장제”에서 대다수 주민들은 각각 도시의 단위나 농촌의 집체에 소속되어 기본적인 생활을 보장받았고, 포함되지 못한 소수 주민들은 정부 산하기관인 민정부로부터 직접적으로 부조를 받았다. 이러한 “국가-단위보장제”에서 국가는 사실상 “부애(父愛)주의”를 바탕으로 노인들의 기본적인 생활을 전적으로 책임졌다(郑功成, 2003). 말하자면, 개혁개방 이전 중국의 사회보장제도는 도시주민과 농촌주민 모두 단위보장제를 통해 “출생하고 성장하여 사망하고 장례를 치르는 데 의지할 곳이 있다”는 점을 강조하는 사회주의식 사회복지의 특징을 띠고 있다고 볼 수 있다.

개혁개방 이후 중국 사회보장제도의 개혁단계

1980년대 개혁개방 이후, 농촌에서 가정생산책임제가 추진되고 도시에서 경제개혁이 추진되면서 “국가-단위보장제”를 지탱하고 있던 사회보장제도의 기틀이 흔들리기 시작했다. 더욱이 시장경제체제가 확립되고 사회구조가 분화됨에 따라, 사회화된 사회보장제도에 대한 요구가 더욱 절실해졌다. 그리하여 1980년 중반부터 중국 사회보장제도가 전면적인 개혁시기에 접어든다. 지금까지, 개혁개방 이래 중국 사회보장제도의 개혁은 다음과 같이 크게 4단계를 거쳐 진행되어 왔다.

제1단계(1986~1993)는 국유기업 개혁단계에 속하며 새로운 사회보험제도가 점차 수립되기 시작했다. 특히, 1986년은 중국 사회보장이 정식으로 개혁시기에 접어드는 의미있는 한 해이다. 1986년 4월 12일 국가입법기관은 ‘제7차 5개년 계획’에서 처음으로 사회보장의 개념을 건의하였고, 사회보장의 사회화를 그 발전목표로 삼았다. 같은 해 7월 12일 국무원이 제정한 「국영기업 노동계약제 실시 임시시행규정」과 「국유기업근로자 대업보험 임시시행규정」 가운데 전자는 종신고용제를 폐지할 것과 노동계약제 근로자의 퇴휴양로를 위해 사회통주를 실시하고 기업과 개인은 납부의무를 질 것을 명시한 반면, 후자는 본질상 실업보험제도의 수립을 제

시하였다. 1991년에 이르러, 국무원은 「기업근로자 양로보험제도 개혁에 관한 결정」을 반포하고 사회보험제도를 수립하고자 했다. 이는 원래의 국가-단위보장제도가 막바지에 이르렀음을 의미하는 것이자, 사회화된 사회보장이 단위화된 사회보장을 대체하는 것을 의미하는 것이다. 하지만 이 시기는 주로 국유기업 개혁에 맞추어 진행되었을 뿐만 아니라, 사회보장 개혁이 완만하게 진행되는 상황이어서 신·구제도가 병존했다.

제2단계(1993~1997)는 시장경제개혁을 위한 조치이며, 양로보장제도와 의료보장제도에 상당한 변화가 있었던 시기였다. 이는 1992년 사회주의 시장경제가 경제 개혁의 목표가 된 시대적 배경이며, 사회보장 개혁은 시장경제 개혁을 위한 조치의 핵심이었으며, 중앙정부의 지도하에서 개혁이 신속하게 진행되었던 시기이기도 하다. 특히, 1994년은 사회통주와 개인계좌가 결합된 모델의 의료보험 개혁이 시작된 해이고, 이때부터 원래의 노동보험의료와 공비의료제도가 사회의료보험제도로 전환되기 시작했다. 또한 1995년은 사회통주와 개인계좌가 서로 결합된 모델의 기본양로보험 개혁이 시작된 해이다. 하지만 각 지역에서 자유롭게 제도를 채택·운용함에 따라 지역별로 상이한 제도가 출현한 현상이 발생하였다. 마지막으로 이 시기는 주택체제 개혁 시범지역방안과 도시주민 최저생활보장 시범지역방안을 전개하였다. 상기 제도 개혁은 모두 원래 제도를 바로잡는 개혁조치의 일환으로 볼 수 있다.

제3단계(1998~2009)는 중국 사회보장제도가 전면적인 개혁에 들어서는 시기이며, 점차적으로 기존의 개혁 중에 생긴 과오를 바로잡는 시기이다. 또한 이 시기에는 새로운 사회보장제도가 급속하게 발전하여 수혜자의 수가 급격히 증가하였다.

제4단계(2010년 이후)는 새로운 사회보장체계가 정형화되고 안정되며 지속적인 발전을 이루는 단계이며, 「중화인민공화국 사회보험법」의 반포가 그 주요 의지를 나타낸다. 사회보험법의 제정은 기본적으로 중국 사회보장제도의 틀을 마련하는 시점을 의미하는 한편, 사회보험이 위주가 되는 제도가 확정되는 시점이기도 하다. 사회보험법에 따르면 양로보험과 의료보험이 기본적으로 전국민에게 적용되는 제도이며, 이 두 보험제도는 모두 사회보험의 형식으로 운영된다. 그러므로, 「중화인민공화국 사회보험법」의 반포와 실시는 중국 사회보장제도 변혁이 장기적인 시범지역방안의 상태에서 정형화되고 안정되며 지속가능한 발전단계로 향하는 의지를 나타낸다고 볼 수 있다.

60여 년에 이르는 신 중국의 사회보장제도를 회고해 보면, 중국 사회보장제도 개혁은 근본적

으로 기존의 “국가-단위보장제”에서 현대화의 요구에 따라 점차 “국가-사회보장제”로 전환되었다. 구체적으로 중국은 사회보장제도 개혁을 통해 점차 정부 주도, 책임 분담, 사회화, 다층화된 방향으로 전환되고 있으며, 점차 국가-사회복지보장제의 특징이 사라지고 있다. 물론 아직까지 이원화된 구조와 단위의 영향이 잔존하여 도시와 농촌 간의 사회보장의 차이 그리고 심지어 단위에 따라 사회보장 혜택이 다른 문제점에 직면하고 있지만, “국가-단위보장제”에서 “국가-사회보장제”로의 전환은 중국 사회보장제도의 발전과정에 있어 중요한 의미를 지닌다. 이러한 전환은 새로운 제도로의 이동이라는 차원을 넘어서 과거 사회주의하에서 단편적인 단위 중심의 사회주의식 복지제도에서 벗어나 시장주의 경제구조하에서 국가의 책임을 줄이는 동시에 여러 사회주체의 참여를 유도하고자 한다. 즉 국가주도하에서 사회의 다양한 주체나 조직들이 함께 사회복지의 책임을 분담하는 방향으로 나아가고 있다.

■ 중국 사회복지제도의 발전전략

중국 사회보장제도의 발전 전략은 제도의 결함을 개선하고, 도시 주민과 농촌 주민들을 대상으로 하는 사회보장 체계의 수립으로부터 공평·보편적인 혜택, 지속가능한 방향으로 발전하도록 적극적이고 점진적으로 추진하는 것이다. 그리고 국민들의 생활 걱정을 해결함과 동시에 삶의 질과 만족감을 지속적으로 향상시키고, 국민의 자유·평등·존엄을 보호하며, 중화인민공화국 수립 100주년에는 중국식 사회주의 복지사회를 수립하고자 한다. 구체적으로 2020년까지 전면적인 샤오강사회의 수립은 국가 발전에 있어서 이미 확정된 목표인데, 도시 주민과 농촌 주민들을 대상으로 사회보장 체계를 수립하고, 모든 사람들이 사회보장의 혜택을 누릴 수 있도록 주력할 것으로 보인다. 현실적인 욕구와 발전 가능성에 근거하여 중국 사회보장의 발전 전략을 실현하는 절차를 다음과 같이 3단계로 구분할 수 있다: 1) 불완전한 사회보장 체계에서 건전하고 완비된 제도로 발전하는 단계, 2) 선별적인 사회보장에서 공평하고 보편적인 제도로 발전하는 단계, 3) 개인의 생존 보장에서 인간의 자유·평등·존엄을 보호하는 제도로 발전하는 단계 등 3단계로 구분할 수 있다.

1. 제1단계(2008~2012년): “두 가지를 없애고 한 가지를 해소하는” 사회보장제도의 기반을 세

우며, 건전하고 완비된 중국 특색의 사회보장제도의 견실한 기초를 마련한다. 2008년에서 2012년까지는 중국의 사회보장제도를 수립하는 중요한 시기이다. 제1단계에서는 국민의 경제 성장 속도가 어느 정도 완화될 것이지만 계속 증가할 것이라고 예상되기에 국가 재원이 대폭적으로 증가할 것이며, 발전 과정에서 국민 생활 문제도 점차 중요해질 것이다. 또한 사회보장에 대한 도시 주민과 농촌 주민의 욕구도 증가할 것으로 전망된다. 이러한 현실적인 문제를 해결하기 위해 각종 사회보장 개혁과 제도 수립이 진행될 것이고, 사회보험과 공공부조 등 기본보장제도의 입법도 이 시기에 완성될 것으로 보인다.

제1단계에서는 모든 국민을 대상으로 하는 최저생활보장제도, 의료보장제도 그리고 양로 보장제도를 수립하여 “국민들이 생존 위기와 질병의 어려움을 없애고 노후문제를 해소하는 목표를 일차적으로 달성하고자 한다. 1단계의 중점 사항은 국민의 생활고와 기본 생활의 욕구이다. 특히, 중국 특색의 사회보장제도 기반을 마련함과 동시에 사회 최저 평등을 보호해야 한다는 데 중점을 둔다.

2. 제2단계(2013~2020년): 중국 특색의 사회보장제도를 전면적이고 정형화되며 안정적으로 발전시킨다. 2013년에서 2020년까지는 중국 특색의 사회보장제도가 정형화와 안정적인 발전을 이루도록 주력하는 단계이다. 제2단계에는 중국의 경제 성장 속도가 어느 정도 완만해질 것이지만 발전 수준은 더욱 향상될 것이라고 판단되기에 시장경제시스템이 갈수록 성숙되고, 도시와 농촌 간의 통합이 비약적으로 발전함에 따라 심각하게 불균형한 지역 발전이 어느 정도 개선될 것으로 보인다. 동시에 도시와 농촌 간, 지역 간과 사회단체 간의 격차는 뚜렷하게 감소될 것이다. 이 시기에는 민주 법제와 민주 사회의 수립이 사회 발전 과정에서 주요 과제가 될 것이다. 게다가 국민 사회 단계에 들어서며 전면적인 샤오캉사회를 수립하자고 하는 국가 목표도 이루어질 것이다.

제2단계에서는 중국 특색을 지닌 사회보장을 보편적으로 수립하는 시기이다. 즉 제1단계에서 확립된 공공부조, 의료보장과 양로보장제도를 더욱 개선하고, 각종 사회보장사업과 다양한 보충형 보장의 발전을 추진하는 동시에 완전한 사회보장 체계를 수립하여 전체 사회보장 체계의 정상적인 운영을 보장하는 데 주력한다.

3. 제3단계(2021~2049년): 사회보장은 기본보장에서 삶의 질로 향상되고, 중국 특색의 사회주의

복지사회로 발전한다. 40여 년간의 발전을 거쳐 2049년, 즉 중화인민공화국 창건 100주년 무렵에는 중국의 국력은 훨씬 증진될 것이고, 중국 특색의 사회주의 수립 사업은 상당한 발전을 이룰 것으로 예상된다. 그러므로 제3단계에 진입한 후 중국 사회보장의 발전 목표는 더 이상 사회보장제도를 늘리는 데 있는 것이 아니라, 제도를 더욱 개선하고 보장수준을 향상시키는 동시에 성숙한 사회공공서비스 체계를 수립하여 사회보장제도가 기본적인 보장형에서 삶의 질을 향상시키는 단계로 성숙시키는 데 있다.

제3단계에서의 기본적 목표와 임무는 중국 특색의 사회보장 체계를 한층 개선하고, 사회 보장과 관련된 공공서비스를 크게 발전시켜 모든 국민이 공평하게 높은 수준의 사회보장 혜택을 누리도록 보장하는 것이다. 더 나아가 국민들의 각종 사회보장에 대한 욕구를 충족시켜 그들의 삶의 질을 효과적으로 보장해 주고, 개인의 자유·평등·존엄을 보호하며, 최종적으로는 중국 특색의 사회주의 복지사회를 수립한다.

■ 맺음말

중국 사회보장제도는 60여 년의 변천과정을 거쳤다. 특히, 중국은 1980년대 이래 사회보장 제도 개혁을 통해 점차 정부 주도, 책임 분담, 사회화, 다층화된 방향으로 전환되고 있으며, 점차 국가-사회복지보장제의 특징이 사라지고 있다. 현행 중국의 사회보장체계는 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스 등 3대 기본형 보장과 상업보장, 자선사업 등 보충형 보장으로 구성되어 있다. 이러한 현행 사회보장체계에 변화가 생길 것으로 예상되지만, 실질적인 변화는 항목의 다소나 명칭에 있는 것보다 선별적인 제도에서 보편적인 제도로, 차별적이고 불공평한 제도에서 점차 공평한 제도로 변할 것으로 보인다. 비록 수많은 사회보장제도가 여전히 시범지역방안과정 중에 있지만, 「중화인민공화국 사회보험법」 등 사회보장 관련 법률 및 법규가 제정·반포됨에 따라, 사회보장에 대한 전국민의 욕구를 충족시켜 주고, 국민의 삶의 질과 그들의 행복감을 지속적으로 향상시키며, 개인의 자유와 평등과 존엄을 보호하는 동시에 제도와 사회·경제의 지속가능한 발전을 위한 토대를 마련해서 중국식 사회보장제도를 수립하는 방향으로 나아갈 것으로 보인다. **KLI**

참고문헌

- 李迎生(2001), 『社会保障与社会结构转型—二元社会保障体系研究』, 中国人民大学出版社.
- _____(2002), 「以城乡整合为目标推进我国社会保障体系的改革」, 『社会科学研究』, 第2期.
- 林毅夫 외(1996), 한동훈 譯, 『중국의 기적: 발전전략과 경제개혁』, 백산서당.
- 孟醒(2005), 『统筹城乡社会保障—理论, 机制, 实践』, 经济科学出版社.
- 柳婉(2006), 「我國城镇二元社會保障体系現況研究」, 『山西師大學報』, 第33卷.
- 郑功成(2000), 『社会保障学—理念, 制度, 实践与思辨』, 北京: 商务印书馆.
- _____(2003), 『中国社会保障制度的变迁与评估』, 中国人民大学出版社.
- _____(2008), 『中国社会保障30年』, 人民出版社.
- 郑功成主笔(2008), 『中国社会保障改革与发展战略』, 人民出版社.