

중국 사회보장제도 개혁의 성과와 평가

International Labor Trends

국제노동동향 ⑦ - 중국

김병철 (중국인민대학 노동인사학원 교수)

■ 머리말

1980년대 초반 중국이 경제체제 개혁을 실시한 후 경제·사회 방면에 많은 변화가 발생했다. 과거 30년 동안 중국은 계획경제의 특색이 짙은 사회보장제도에서 시작하여 경제체제의 전환에 따른 초기의 탐색 단계를 거쳐서 점진적으로 개혁 과정을 겪어왔다. 최근 30여 년간의 노력을 통해 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스, 군인안치제도, 자선사업 등의 제도에서도 체제 전환이 이루어졌으며, 중국식 사회보장체제가 기본적으로 구축되었다. 하지만 이와 같은 개혁은 중국이 목표하고 있는 복지 모델에 비추어 봤을 때 여전히 초보적인 단계에 해당된다. 앞으로 사회보장체제의 수립을 강화하고 발전과 공평의 관계를 균형적으로 해결하는 것이 중국 사회보장의 목표라고 볼 수 있다.

■ 중국 사회보장제도 개혁의 성과

중국식 사회보장체제와 관련된 제도의 형성

최근 30년 동안의 개혁과 발전을 거치면서 중국 특색의 사회보장체제 기본 틀이 형성되었다. 즉, 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스를 기초로 하고, 기본양로보험, 기본의료보험, 최저

생활보장제도를 중심으로 하며, 자선사업, 상업보험을 보충으로 하는 사회보장체제가 기본적으로 형성되었다. 이렇듯 중국의 사회보장체제는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스, 군인안치제도 및 사회호조,¹⁾ 개인저축성보험 등 6개 측면을 포함한 다층적인 체제로 구성되었다. 현재 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스를 핵심 내용으로 한 사회보장제도가 정부에 의해서 강제적으로 실시되고 있고, 대상자 적용범위가 확대되었으며, 기본 생활 욕구를 충족시키는 것을 목적으로 한다. 사회보험은 양로, 의료, 실업, 공상(산업재해), 생육(출산) 등 5개 영역으로 구성되어 있고, 공공부조는 도농주민최저생활보장, 의료부조, 교육부조, 사법부조, 주택부조 등으로 구성되어 있으며, 사회복지서비스는 노인복지, 장애인복지, 고아 및 장애아동복지 등으로 구성되어 있다. 마지막으로 자선사업과 상업보험은 사회보장에 대해 보충적인 기능을 발휘하고 있다.

중국의 사회보장제도는 여러가지 제도를 통해 국민의 기본적 욕구를 충족시키고 있다. 첫째, 도시기본양로보험제도를 구축하였다. 둘째, 도농기본의료보장체제를 기본적으로 수립하여 도시근로자기본의료보험, 도시주민기본의료보험 및 신형농촌합작의료 등 세 가지 제도를 수립하였으며, 모든 도농주민에게 적용되었다. 셋째, 실업보험, 공상보험, 생육보험제도를 수립하였다. 넷째, 도농주민최저생활보장제도의 수립을 중심으로 도시와 농촌의 공공부조체제는 더욱 개선되었다. 다섯째, 노인부양, 장애인 지원, 고아·빈곤계층·이재민 구제를 중심으로 하는 사회복지서비스체제의 구축은 큰 결실을 거두었다.

사회보장의 사회화

‘단위보장’에서 ‘사회보장’으로의 전환이 이루어졌다. 개혁·개방이 진행된 후 ‘단위보장’제도는 기업 경쟁과 노동력 이동의 요구에 부응하지 못하였기 때문에 기업의 돌레를 벗어난 사회화된 사회보장제도의 수립이 요구되었다. 사회보장제도의 수립을 통해 적용범위를 확대하고, 보험기금의 사회통주를 실시하며, 기업이 스스로 사회상호보장제도(社會互濟保障制度)로 전환

1) 사회호조(社會互助)란 정부의 지원하에 사회단체와 사회구성원이 스스로 지원하고 조직하여 취약 집단을 구제하는 활동이다. 사회상부상조는 ① 도움을 받는 사람들에게 자금으로 도움을 주는 것과 ② 서비스로 도움을 주는 것 등 두 가지 측면으로 구성되어 있다.

하도록 하였으며, 근로자가 '단위인'에서 '사회인'으로 신분 전환이 이루어질 수 있도록 하였다. 사회보장의 사회화는 사회보장의 책임을 기업으로부터 분리시키는 것으로서 기업 부담을 완화하고, 공정한 경쟁을 촉진하여 현대적인 기업제도를 수립하는 데 도움이 되었다.

사회보장의 '다원화'

중국 사회보장의 보장 수준은 현 단계의 생산력의 발전과 부합되어야 한다. 특히 정부와 사 업체(단위)의 사회보장의 책임을 합리적인 범위에서 제한할 수 있도록 해야 한다. 이는 기업경쟁력을 유지하고 더 나아가 전반적인 경제발전을 촉진시키는 합리적인 선택이다. 사회보장제도 개혁을 통해서 정부가 책임지고 단위가 부담하는 '단위보장제'가 사라지고, 사회보장의 책임은 정부, 단위(사업체) 그리고 개인이 합리적이고 균등하게 분담하는 것으로 바뀌었다. 또한 임금조달 경로를 단일화된 경로에서 다원화시켰다. 이는 국민경제를 효율적이고 합리적으로 발전하도록 촉진하는 데 이로운 뿐만 아니라 사회보장이 스스로 지속적으로 발전하도록 하는 데도 유리하다. 개혁은 다차원적인 사회보장체제를 수립하도록 강조하고 있으며, 다양한 욕구에 부응함으로써 새로운 제도의 탄력성과 적응성이 증가하였다.

■ 중국 사회보장제도 개혁의 평가

사회보장의 독립적인 지위 확보 어려움

1980~90년대부터 사회보장 개혁은 줄곧 경제체제 개혁과 연계된 조치로서 일종의 응급수단으로 등장하였지만, 사회보장의 목표에 대한 확실한 위치 정립은 여전히 보장받지 못한 상태다. 예를 들어, 1980년대 초기에 전국민소유제기업(국유기업)은 기업 개혁을 통해 퇴직금과 의료비용 측면에서 큰 부담을 안게 되었다. 이런 문제를 해결하기 위해서 퇴직금과 의료비용의 사회통주를 수립해야만 했다. 1990년대에는 경제체제 개혁의 심화에 따라 기업 근로자의 실업·하강(下崗)이 증가하였고 점차적으로 이에 상응하는 사회보장제도를 수립하였다. 만약 사

회보장제도 개혁이 진행되지 않았더라면 경제체제 전환 과정 중에서 발생한 이러한 문제들을 해결하기 어려웠을 것이다. 따라서 기업 개혁의 수요에 적응하기 위해서 사회보장은 이에 부합하는 개혁으로 진행해야만 했다.

사회보장제도의 근본적인 목표는 사회구성원들이 물질적·정신적·서비스적 복지 욕구를 충족시키는 데 있다. 그 중에는 경제체제와 밀접히 관련된 측면도 있고, 시장경제체제 작동 모델과 일치하는 부분도 있으며, 취약계층을 돕고 대중의 권리를 존중하는 등 다방면의 내용이 포함된다. 취약계층의 복지 수요는 경제수단과 경쟁시스템에만 의존해서는 실현할 수 없다. 만약 사회보장제도가 경제체제의 전환으로 인해 진행된 각종 개혁에 부합하지 못하고 여전히 계획경제시기의 작동 모델을 유지했다면, 합리적인 대안을 얻지 못했을 것이다. 만약 사회보장제도가 경제체제의 부속물이 된다면, 그 원래의 효율성을 잃게 될 것이며, 지속적으로 발전하기 어렵다. 사회보장은 독립성과 지속가능성이 보장되어야 한다.

사회보장체제의 예방적 성격 결여

사회보장제도의 개혁은 경제체제 개혁 등 거시적 전략들이 마련된 후 이루어진 경우가 대부분이며, 기업개혁 중에 발생하는 문제들을 해결하기 위해 사회보장정책이 공식적으로 시행되었다. 1980년대 기업이 독립적인 경제 주체로서 경쟁체제에 직면하고 있을 때에 기업의 사회적 역할을 완화하도록 강조하였다. 반면 1990년대 하강(下崗) 및 실업 등 사회문제가 생산체제에 큰 영향을 미쳤을 때 중국은 사회보장제도 개혁을 가속화했다. 사회보장은 한결같이 사회문제를 해결하는 '구제적 조치'가 되었으며, 만병통치약과 같은 구호 역할을 수행하였다. 하지만 선진국과 같이 적극적인 예방적 성격이 여전히 미흡했다.

사회보장은 '안전망'과 '안전장치'의 기능을 발휘해야 한다. 사회구성원에게 물질적·정신적 복지를 보장하기 위해서 사전에 미리 준비되어야 하며, 문제가 이미 발생한 후에 보완한 후 유사한 상황이 재차 발생하지 않도록 하는 데 그쳐서는 안 된다. 경제체제 개혁으로 인해 발생한 사회문제들에 대처하기 위해 사회보장제도와 관련된 정책들의 개혁을 진행한다면 개혁 효과는 그다지 가시적이지 못할 것이다. 만약 의료, 취업, 공공부조, 최저생활보장 등 사회보장제도를 우선 수립한 후 예방적 조치를 취한 후 다시금 국유기업의 개혁을 진행한다면, 이런 혼란을

예방할 수 있으며, 근로자들은 효과적으로 기본생활의 욕구를 충족시킬 수 있을 것이다.

외국 사례의 경험이나 교훈 수용 불충분

서구 자본주의 국가이건 초급 단계의 사회주의에 속하는 중국이건 간에 완비된 사회보장제도의 수립은 절대적으로 요구된다. 중국은 사회주의 시장경제체제를 수립하고 개선하는 과정에서 서구 복지국가의 사회보장제도 수립 및 개혁 과정에서 유익한 경험들을 배우고 차용해야 한다.

‘복지국가’는 중국에게 참고할 만한 모델이 될 수 있을 것이다. 사회정책과 사회서비스의 핵심 내용을 국민의 권리에 둔다면 사회구성원들은 그 권리를 진정으로 향유할 수 있을 것이다. 사회주의체제를 지향하는 중국은 국민을 주인으로 하는 정치발전의 목표를 갖고 있기 때문에 국민의 권리를 중시해야만 한다. 복지국가는 단순히 복지를 얼마나 제공하느냐의 문제가 아니라 정치, 경제, 사회공평 등 여러 방면의 종합적인 조치를 의미한다. 사회보장의 제공은 시혜성보다는 그 자체가 국민의 기본 권리인 셈이다. 만약 중국이 사회보장의 제공을 정치, 경제, 사회공평, 국민 권리와 긴밀히 연결시킨다면, 중국의 사회보장 개혁은 과거에 경제체제 개혁에 피동적으로 얽매어 있었던 환경에서 벗어나 독립적인 목표를 가진 체제로서 경제체제 개혁을 촉진시킬 수 있을 것이다.

제도적 통합 미흡

오늘날 사회보장제도가 직면하고 있는 주요 문제 중 하나는 바로 제도가 ‘파편화(fragmented)’가 되었다는 것이다. ‘파편화’된 사회보장제도로 인해 서로 다른 계층에 따라 상이한 제도가 수립되었다. 수천만 명에 이르는 퇴직자가 서로 다른 양로보험에 적용됨에 따라 그 급여 수준이 천차만별이다. 따라서 양로보험금 급여 수준의 불공평 현상이 가중되었다. 앞으로 중국은 사회보장제도를 통합하여 서로 다른 계층들이 동일한 사회보장제도에 통합되어 동일한 급여 수준을 누릴 수 있도록 보장해야 한다.

공평보다 효율에 치우친 경향

1980년대의 사회보장 개혁은 주로 '제도 완비'를 강조하였고, 당시 목표는 경제체제 개혁이 야기한 불평등 문제를 해결하는 것이었다. 다만 1990년대 이후의 사회보장제도의 개혁은 점차적으로 이전과는 다른 방향으로 진행되었다. 즉, 사회보장의 재분배 기능이 상대적으로 약화됨에 따라 '사회공평 유지'보다는 '사회안정 유지'가 주요 목표가 되었다.

주택, 교육, 의료 등이 '단위보장제'에서 점진적으로 분리됨에 따라 취약계층이 단지 고아, 노인, 장애인, 아동에만 국한되지 않는다. 높은 집값, 교육, 의료의 압박과 하강 및 실업의 위협에 직면하여 도시나 농촌에서 갈수록 많은 사람들이 생활난을 겪고 있다. 이런 사회문제를 해결할 열쇠는 적극적이고 효과적인 사회보장제도의 수립이며, 그 개혁의 핵심은 바로 사회공평을 이루는 것이다.

■ 맺음말

중국 사회보장제도의 개혁은 지난 30여 년 동안 거시적인 성과를 거두었지만, 장기적인 사회보장제도 수립 목표에서 보았을 때 지금까지의 개혁은 초보적인 수준에 속한다고 볼 수 있다. 특히 언급한 문제들이 장차 중국 사회보장제도 개혁의 발목을 잡을 것으로 우려된다. 다만 한 가지 희소식이라면 「중화인민공화국 사회보험법」 등의 법률 및 법규가 제정·시행됨에 따라 현재 시범지역 방안에 그치고 있는 수많은 사회보장 관련 제도들이 앞으로 점차 정형화되고 안정되며 지속가능한 단계로 발전할 수 있는 토대를 마련할 수 있을 것이다. **KLI**

참고문헌

- 侯岩：“关于我国社会福利制度改革的几点思考”，『宏观经济研究』，2001年 第4期。
- 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。

- 郑功成(2003),『中国社会保障制度的变迁与评估』,中国人民大学出版社.
- 郑功成主笔(2008),『中国社会保障改革与发展战略』,人民出版社.
- 郑功成(2008),『中国社会保障30年』,人民出版社.
- 崔乃夫(1992),『中国社会福利事业必须走社会化道路』,中国民政.
- 刘瑞中·张新华(1989),『中国,一个低收入的福利国家』,中国:发展与改革.
- 《年社会服务发展统计报告》,中华人民共和国民政部网站: <http://cws.mca.gov.cn>.
- 《年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局网站: <http://www.stats.gov.cn>.