

중국 복지제도의 현황과 쟁점

*Present State and Issues of Social
Welfare in China*



류정희 한국보건사회연구원 부연구위원

중국은 1978년 개혁·개방을 통해 시장경제를 도입하고 사회주의 시장경제를 표방한 이후 고도의 경제성장을 이루어 왔다. 이러한 경제체제 개혁은 사회복지체계의 개편을 필요로 했으며, 개방개혁이후 30여년간 중국의 사회복지체계는 고유한 특수성을 가지고 발전해왔다. 신중국 수립이후 중국의 복지제도는 중국 정부의 차별적 개발전략에 기초하여 도시와 농촌이 분리된 이원화된 체계로 발전해왔으며, 개혁개방 이후 복지제도의 개혁과정에서 도·농의 차별구조는 심화되고 신빈민과 농상공 등 대규모의 근로빈민이 사회보장체계의 사각지대에 존재하고 있다. 본고는 개혁·개방 이전의 단위 중심의 집합주의적 사회보장체계의 개혁과정을 살펴보고 중국의 복지제도의 특수성을 조명하고자 한다. 이를 통하여, 현재의 중국 사회복지제도의 현황과 쟁점을 검토하고 이후 중국 사회복지제도가 해결해야 할 과제를 제시하고자 한다.

1. 들어가며

1978년 경제개혁과 대외개방 이후 30여 년 동안 중국은 사회주의의 토대 위에 자본주의 시장경제를 도입 고도의 성장을 거듭해왔다. 세계에서 중국이 차지하는 정치경제적 위상이 커지면서 부의 재분배를 위한 중국 사회복지정책에 대한 관심이 높아지고 있다. 중국의 사회보장시스템의 발전과정은 서구를 중심으로 한 복지국가의 발전과정과 상이하며, 다른 동아시아국의 복지모델과도 상이한 중국 고유의 특수성을 가지고 있다. 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등을 포함하는 동아시아 국가들은

복지제 발전에 있어서 일정한 공통성을 가지고 있다고 보는 동아시아 복지모델은 국가의 권위주의적 통제력 중심으로 복지보다 성장을, 공적 재분배보다는 사적 재분배를 강조한다¹⁾. 이러한 동아시아국가의 틀 안에서 중국을 분류할 수 없는 특수성은 사회주의 국가로서의 독특한 정치경제적 경험으로부터 비롯된다. 1949년 신중국의 수립이후 중국 사회의 변화발전과정에 대한 역사적 이해가 전제되지 않고 현재 중국의 사회복지제도를 이해하는 것은 불가능하다.

공산주의 혁명 이후 60여 년간의 중국사회를 가르는 가장 중요한 사건은 개혁·개방이다. 중국

1) 노대명 외(2013). 고용-복지 연계정책의 국제비교연구-한·중·일 비교를 중심으로, 한국보건사회연구원.

의 사회복지체계에 대한 이해는 신중국 성립 이후 사회주의 계획경제 하에서 발전했던 개혁·개방 이전의 사회복지 제도와 개혁·개방 이후 사회복지제도의 개혁과정에 대한 이해를 필요로 한다. 1949년 신중국의 건립 이후 1978년까지 사회주의 계획경제 하에서는 국가와 '단위(單位)'가 사회보장을 책임지는 단위(unit)로 기능했다. 낮은 생산력과 취약한 사회적 기반, 그리고 집단주의 이념 등이 상호작용하여, 단위는 생산의 공간인 동시에 생활의 공간이 되었으며 국가보장, 기업보장, 농촌집체보장이라는 독립적이고 매우 독특한 양식의 사회복지제도를 탄생시켰다. 단위는 그 자체 작은 복지국가(Micro Welfare State)²⁾로서 기업이나 농촌 인민공사의 구성원인 노동자에게 연금, 의료, 주거, 교육 등의 사회보장을 제공했다.

개혁·개방과 함께 도입된 시장경제의 성공적인 안착을 위해서 지난 30여년간 사회복지체제의 개혁이 이루어졌는데, 이러한 과정은 국가-단위 보장제에서 국가-사회보장제로의 전환으로 특징화된다³⁾. 즉, 개혁·개방 이후 사회보장의 공급주체였던 '단위'의 책임이 정부, 기업, 개인, 시장 등 여러 사회주체가 공동으로 사회보장의 책임을 분담하는 방향으로 바뀌었으며, '국가, 기업, 개인' 3자를 주축으로 하는 3층 구조 기여제(Three tier contributory system)의 도입을 통해 수혜자의 책임과 의무를 강화하는 것을 핵심으로 한다⁴⁾. 개혁·개방이후 사회보장 개혁을 통하여 발전해온 중국의 복지체제의 고유한 특징은 호구제도와 도시-농촌 간의 차별에 기초한 제도의 이원성과 분

절성에 있다. 계획경제 하의 사회보장체계가 남긴 유산이기도 한 도시-농촌 간의 현격한 차이는 농업과 공업의 격차 및 지역발전의 차이와도 밀접한 관계가 있으며 이는 오늘날 중국의 사회복지제도가 직면한 문제점이자 극복해야 할 한계이기도 하다.

본 고에서는 개혁개방 이전의 단위 중심의 집합주의적 사회보장체계의 유산이 개혁·개방 이후의 과정에서 개혁되어 왔는지를 살펴봄으로써 중국 사회복지제도 발전과정의 특수성을 조명하고자 한다. 이를 기초로, 현재 중국 사회복지제도의 현황을 분석하고 쟁점과 문제점을 진단하기로 한다.

2. 중국 복지제도의 발전과정

1) 개혁·개방 이전의 중국의 사회복지제도

신중국의 성립이후 1978년 개혁·개방에 이르는 30여년의 중국은 사회주의 계획경제 하에서 국가와 단위(單位)가 사회보장의 책임을 지는 '단위보장제' 체제로 특징지워진다 (<그림 1> 참조). 도시에서의 단위보장과 농촌에서의 집체보장으로 이원화된 단위는 생산을 중심으로 하는 경제적 단위일 뿐만 아니라 노동자 개인 및 가족의 일상생활을 책임지는 생활의 공간이었다. 단위는 노동자들에게 종신고용을 보장하고, 저임금이기는 하나

2) 이성기, 원석조(2014). 개혁개방 이후 중국의 사회부조개혁과 중앙-지방정부 간 관계. *사회복지정책*, 41(3), pp.267-288.

3) 정공성(鄭功成) 외(2012). *주요국의 사회복지제도 중국*, 한국보건사회연구원.

4) 신현방(2005). 개혁정책 이후 중국 사회복지제도의 변화, *보건복지포럼*, 한국보건사회연구원.

안정된 소득을 보장하고 교육, 의료, 주거 등 기본적인 욕구들에 대응한 복지서비스를 제공하였다. 중공업 중심사업으로 하는 도시의 단위는 국가 기관 및 사업단위, 그리고 국영기업으로 구성되었으며 국가기관 및 사업단위는 그 성격상 기업체와는 다르다. 국가기관은 국가권력을 행사하는 권력 국가기관, 행정국가기관, 그리고 사법국가기관 등으로 구성되며 사업단위는 교육, 과학기술, 보건위생, 문화 등 국가가 설치한 공익성을 띠는 기관으로 그 예로서 학교나 병원 등이 있다. 반면, 농촌의 경우, 토지개혁과 집체화를 통해 토지의 집단소유화가 진행된 농촌에서는 1958년 인민공사(人民公社)가 집체보장의 기층조직이 되었으며, 농촌의 경제·사회·행정 등을 총체적으로 관리하게 되었다⁵⁾.

개혁개방 이전 중국의 단위보장제는 도시와 농촌으로 이원화된 경제 구조를 특징으로 하는데, 이는 중공업 우선정책을 추진 급속한 공업화를 이루

기 위한 국가의 통치전략의 일환이었다. 당시 농업과 수공업이 전체 산업의 90%를 차지하고 공업화는 10%에 불과한 수준이었다. 도시 위주 공업화정책에 기초하여 도시민들은 국가로부터 농산물 가격보조 뿐 아니라 모든 단위의 기본생활을 지원 받았으며, 국가로부터 평생고용을 보장받았다. 이와 같이 단위에서 제공하는 높은 수준의 복지를 '철밥통(鐵飯碗) 시스템'이라고 불리워졌다⁶⁾.

이와 같이, 완전고용 생애고용의 원칙에 기초한 저임금 고복지(low wage but high welfare)를 특징으로 하는 개혁·개방 이전의 중국의 사회복지체제 하에서도⁷⁾, 단위보장 또는 집체보장으로부터 배제된 '단위가 없는' 주민들이 존재했다. 이들은 도시에서는 삼무(三無)계층으로, 농촌에서는 오보(五保)계층으로 분류되었다 (<그림 2> 참조). 도시의 삼무계층은 스스로를 부양할 근로능력, 소득, 법적 부양의무자 등 3가지가 없는 사람들을 포함한다. 무의탁 노인, 장애인, 아동 등을 포함하는 이

그림 1. 개혁·개방 이전 도시와 농촌으로 이원화된 단위보장제



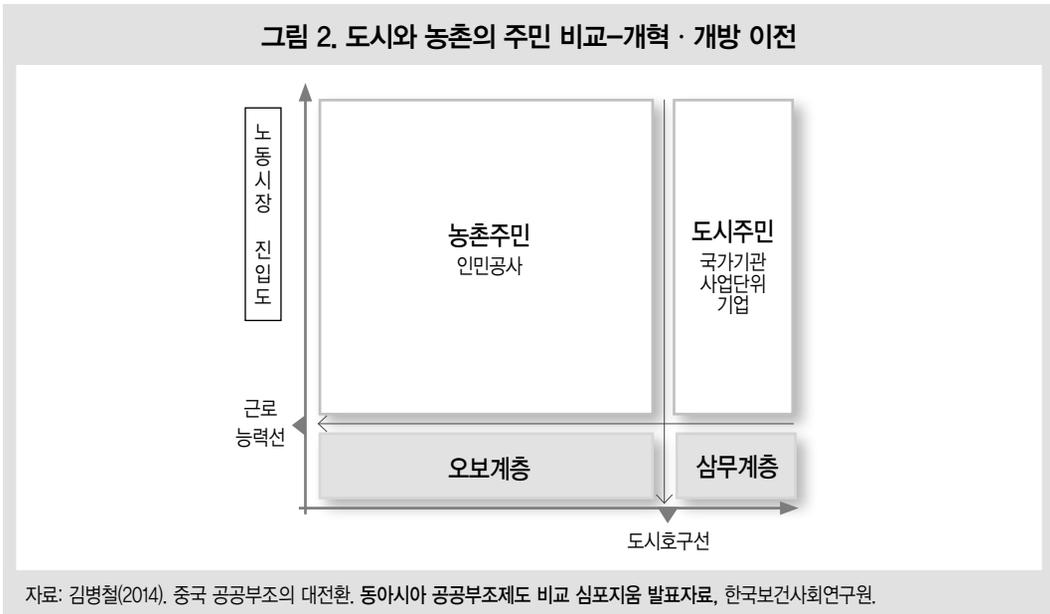
자료: 노대명 외(2013), *고용-복지 연계정책의 국제비교연구-한·중·일 비교를 중심으로*, 한국보건사회연구원.

5) 정공성(鄭功成)외 (2012), 위의 책.

6) Ka, L.(2003), Transformation of the Chinese Social Security System: Collective Welfare vs. State Welfare: 원석조(2010) 중국 복지체제의 성격에서 재인용.

7) 원석조(2010), 중국 복지체제의 성격, *보건사회연구* 30(1), pp.409-445.

그림 2. 도시와 농촌의 주민 비교-개혁·개방 이전



들 세 범주의 삼무계층을 대상으로 하는 공적부조 프로그램이 1950년대에 시작 되었고, 중국의 기본적인 사회부조제도로 기능했다. 한편, 농촌에서는 전국적인 농업합작화가 진행되면서 인민공사가 수립된 후, 아동, 과부, 장애인 또는 무의탁자 등 근로능력을 전부 또는 일부 상실한 계층을 오보(五保) 제도의 대상자로 분류하여 음식, 피복, 주택, 의료, 장례(吃, 穿, 住, 医, 葬)와 같은 다섯 가지 기본 욕구-아동의 경우, 장례 대신 교육-에 대한 지원을 제공했다. 이상과 같은 삼무제도와 오보제도 는 대상자 선정을 위한 조사 등을 필요로 하지 않는다는 점에서, 자본주의 국가에서 시행하고 있는 자산조사 방식의 공공부조 제도와는 차별성을 가진다.

2) 개혁·개방 이후 사회경제적 변화

1980년대 이후 중국식 사회주의 시장경제로 급속히 재편되면서 계획경제 하의 단위보장제가 약화되고 ‘국가-단위-개인-시장-지역사회-가정’ 간의 관계가 점차 다원화되면서 ‘국가 사회보장제’로 전환하게 되었다⁸⁾. 개혁·개방 이후 시장경제의 도입에 따른 사회경제적 변화는 고용구조와 노동계약의 변화, 그리고 신빈곤층과 농민공의 등장으로 구체화 되는데, 이러한 ‘사회주의 시장경제체제’로의 전환이 사회보장체계 개혁에 매우 중대한 영향을 미치게 된다.

첫째, 시장경제의 도입은 고용구조의 변화를 초래하며 이는 고용에 근간을 둔 단위보장제 하에서의 사회복지 체계를 전면적으로 재편하는 것으로

8) 정공성(鄭功成)의 (2012). 앞의 책.

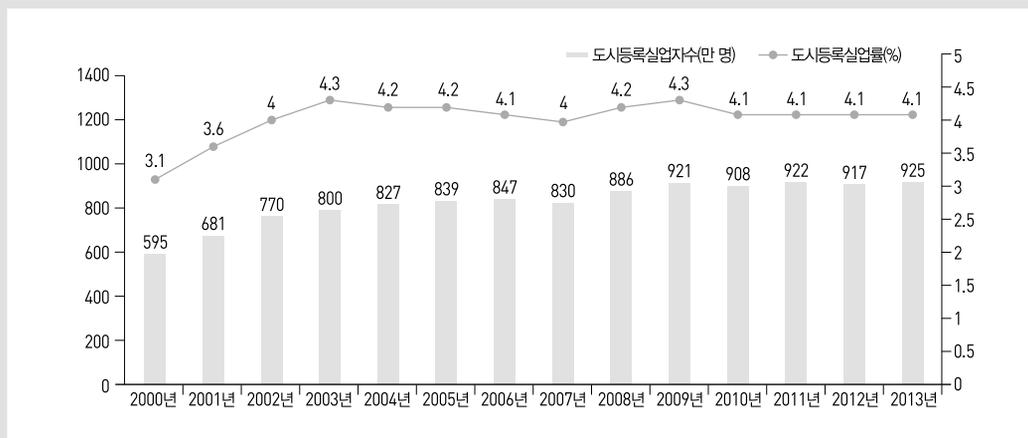
이어졌다. 국영부문과 민간부문의 고용노동자 비율은 개혁·개방이 도입되었던 초기 1978년, 국영 부문에 종사한 도시노동자의 비율은 78.3%, 집체 부문에 종사한 노동자는 21.5%에 이르렀으며, 민간 부문에 종사하는 노동자는 0.2% 미만에 불과했다. 1990년 이후 사기업이나 외국투자기업과 같은 민간부문의 급격한 성장에 따라 국영부문 노동자의 비율은 1998년 43.8%로 감소하였다⁹⁾. 이에 따라, 국영기업이 주축이 되었던 기존의 단위보장제로는 급격하게 증가한 민간부문의 노동자를 수용할 수 없게 되었다.

둘째, 1986년 노동계약제가 실시됨에 따라 단위보장제에서 기초로 하고 있던 종신고용제는 사실상 폐지되었다. 이에 따라, 신규노동자들은 고용주와의 근로계약을 체결하도록 강제되었으며 노동자들은 실업의 위험에 노출되었다. 또한, 단위에

서의 완전고용을 토대로 사회보장체계가 제공했던 기본적인 생활의 욕구에 대한 보장은 불가능해졌으며, 새로운 사회경제체제에 부합하도록 기존의 복지체계를 개혁하는 작업이 시급해졌다.

마지막으로, 개혁·개방정책 이후 비국영기업의 증가와 국영기업의 개혁으로 인한 구조조정은 불가피했으며, 그 결과 대다수 도시노동자의 실업 문제가 심각한 사회문제로 대두되었다. 1996년 전체 2억의 도시노동자 중 하강(下崗)등을 통한 실질적인 해고상태에 처한 노동자가 14%, 2800만 명에 달하는 것으로 보고되었다¹⁰⁾. 여기서, 하강노동자란 면직(免職)상태에 있는 노동자로서 기업과의 고용-피고용 관계에 있으나 실업의 전 단계에 있는 노동자를 의미한다. 중국정부의 공식 실업 관련 통계는 도시지역 호적이 있는 인구 중 노동능력과 취업의사가 있는 경우만을 대상으로 하며, 국

그림 3. 중국 도시등록 실업자 및 실업률(2000~2013년)

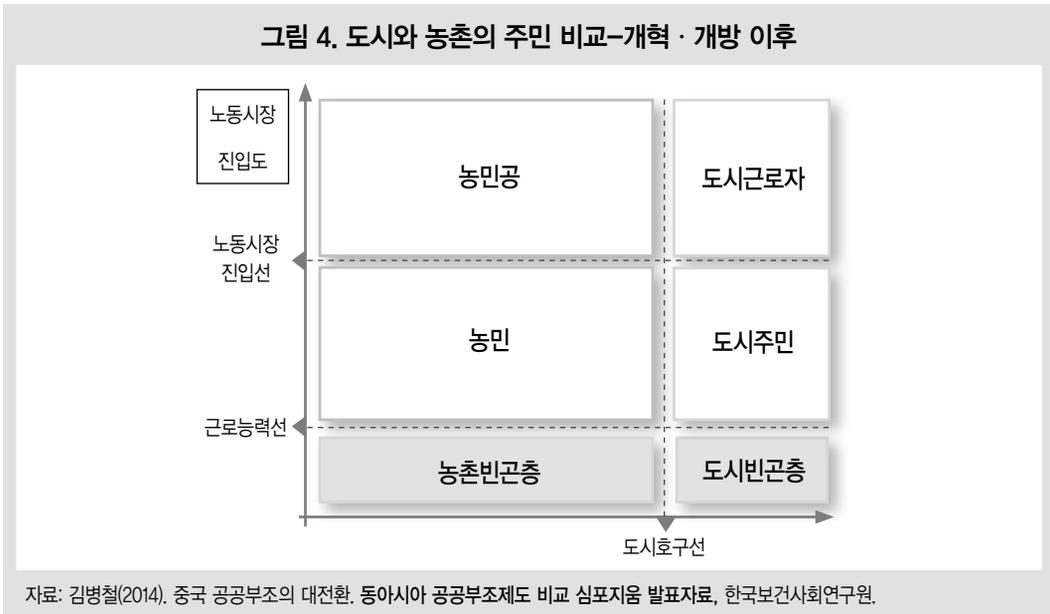


자료: 한중 Zine(2015), 중국국가통계국, 최신중국동향

9) 신현방(2005), 중국통계연감 1998년판, 위의 책.

10) UNDP(United Nations Development Programme)(1999), *China Human Development Report 1999*, Oxford: Oxford University Press for the UNDP; 신현방(2005)에서 재인용.

그림 4. 도시와 농촌의 주민 비교-개혁·개방 이후



자료: 김병철(2014), 중국 공공부조의 대전환. 동아시아 공공부조제도 비교 심포지움 발표자료, 한국보건사회연구원.

영기업에서 해고된 하강노동자들이나 농민공들은 대상자에서 제외되어 있다. 농민공은 농촌 호적을 가진 도시의 근로자로 현재 약 2.4억 명으로 추정되는 근로빈곤층으로 이들을 포함하면 실업문제는 훨씬 심각한 상태에 있다. 실제로, 2000년대 공식실업률 3~4%에 이르는 것으로 보고되었으나 다수의 연구에서 실제 실업률은 8~24%에 이를 것으로 추산되었다 (<그림 3> 참조)¹¹⁾.

3. 중국 복지제도의 현황 및 쟁점

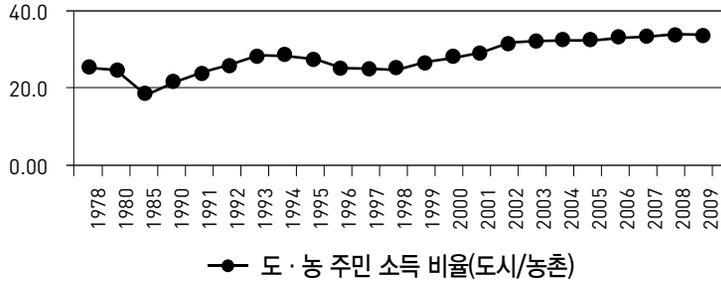
개혁·개방 정책의 실시이후 중국의 사회복지

체계의 개혁은 사회보험방식을 통한 사회보장의 확보와 공공부조를 통한 빈곤층에 대한 사회안전망의 확충이라는 두 가지 축을 중심으로 이루어졌다. 개혁된 사회보장체계는 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 국가-단위보장제에서 토대로 삼았던 도시-농촌의 이원적 구조를 그대로 유지하고 있다 (<그림 4> 참조). 개혁된 사회복지제도 하에서는 도시와 농촌의 소득과 사회보장 수혜의 격차가 더욱 심화되고 있는데 이는 중국 정부의 도시 농촌 분리 접근정책의 결과이다 (<그림 5> 참조). 즉, 재원의 제약으로 인해, 경제개발과 복지의 단계론-선(先) 도시노동자의 복지, 후(後) 농민 복지로의 확대-을 적용한 정책적 결과로 해석된다.

둘째, 개혁·개방 이후 중국의 사회복지체계는 고용을 중심으로 한 체계로서 고용에서 배제되기

11) 한국은행 국제경제부(2014), 중국 노동시장의 이중구조 현황 및 평가. 국제경제리뷰, 2014-25.

그림 5. 도시와 농촌 주민 소득비율



자료: 정공성 외(2012), 중국 통계연감(2010)에서 재인용.

그림 6. 중국 사회보장체계 도식표



자료: 노대명 외(2013), 고용-복지 연계정책의 국제비교연구-한·중·일 비교를 중심으로, 한국보건사회연구원.

나 불완전 고용 상태의 근로빈곤층에 대한 사회보장은 매우 미비한 상태이다. 단위를 기초로 했던 개혁·개방 이전의 사회보장체계 또한 강력한 고용 중심의 체계였으나, 사회주의 계획경제 하에 국영부문이 대부분의 노동력을 흡수했던 완전고용에 기반 하였다는 점에서 개방·개혁이후의 복지

제도와는 차별성을 가진다고 할 수 있다.

셋째, 사회복지 제도의 개혁을 통해 많은 영역에서 중국은 사회보장제도의 기본 틀을 구축해왔으나 적용범위가 현저히 낮다는 한계를 가지고 있다. 예컨대, [그림 4]에서 나타나듯이 농민과 미취업 도시주민, 국영기업의 구조조정에 따라 대량을 받

생한 도시의 신빈곤층, 기형적 도시화의 결과로서 존재하는 농촌호적의 도시이주 노동자인 농민공들의 상당수는 사회보장의 사각지대에 놓여있다.

이상과 같은 특징을 가지고 사회보장 개혁을 통해 구축된 사회보장제도의 기본골격은 [그림 6]과 같이, 공공부조제도, 사회보험제도, 사회복지 서비스, 군인보장 등 네 가지 주요제도와 기업연금, 자선사업과 개인저축성 보험 등 사회보장에 대해 보충적인 기능을 가지고 있는 다양한 보충형 보장제도로 구성되어 있다. 본 고에서는 이러한 체계의 가장 핵심적인 두 축인 공공부조제도와 사회보험제도를 중심으로 중국의 복지체계의 현황을 검토하기로 한다.

1) 중국의 공공부조체계

공공부조제도는 조세를 재원으로 하는 소득보장제도로써 소득기준이나 재산기준 등을 적용하

는 선별주의적 복지제도로써 민간의 지원이 아니라 법적 지원을 강제하는 제도이다¹²⁾. 1990년대 이후 경제개혁의 가속화와 함께 실업과 빈곤층의 증가가 중대한 사회문제로 부각됨에 따라 최저생활보장제도를 근간으로 하는 사회안전망 확충의 필요성이 제기되었다. 중국의 공공부조제도는 최저생활보장제도를 내용으로 하는 생활보호형, 재해부조와 임시부조제도를 내용으로 하는 긴급(응급)부조형, 그리고 의료, 교육, 사법, 주택부조 등을 포함하는 전문부조형으로 구성되어 있다 (<표 1> 참조).

최저생활보장제도는 1999년 공공부조의 보장대상, 보장기준, 예산출처 및 관련 정책에 대한 규정을 담고 있는 「도시주민 최저생활보장 조례」를 발표하고, 도시 저소득층을 대상으로 하는 공공부조가 먼저 실시되었다. 이후 2007년 「농촌주민 최저생활보장제도의 전국적인 수립에 대한 통지」를 발표함으로써 도시와 농촌주민을 모두 포함하는

표 1. 현행 중국의 공공부조체계

	제도	주관부처	보장대상자
생활보호형	최저생활보장	민정부	저소득층 및 그 가족
응급부조형	재해부조	민정부	재해민
	임시부조	민정부	차상위층, 유랑민
전문부조형	의료부조	민정부	질환으로 인한 빈곤
	교육부조	민정부, 교육부	학비 부담 곤란자
	사업부조	민정부	사법소송비 부담 곤란자
	저가주택부조	민정부	무주택자
	서민주택부조	주택건설부	저소득층

자료: 노대명 외(2013), *고용-복지 연계정책의 국제비교연구-한·중·일 비교를 중심으로*, 한국보건사회연구원.

12) 노대명 외(2013), 앞의 책

최저생활보장제도를 정식적으로 확립하게 되었다. 또한, 2003년에 공공부조제도 중 농촌의료부조제도가 전국적으로 실시되었으며, 2006년 「농촌오보공양사업조례」를 개정하여 개혁개방 이전인 1956년부터 시작되었던 오보제도의 비용을 공공예산의 범위에 포함시켰다는 점 등이 공공부조개혁의 주요내용이라고 할 수 있다. 그 결과, [그림 7]에서 나타난 바처럼 1999년 이후 도시의 공공부조 대상자가 급격하게 증가하게 되었고, 2003년 이후 2000년대 중반에 걸쳐 농촌 공공부조 보장대상자의 증가가 지속적으로 나타났다.

그러나, 중국의 공공부조제도는 한계와 문제점을 가지고 있다. 첫째, 2014년 현재 중국에서는 국가 차원의 공적부조 관련법이 존재하지 않으며, <중국 공공부조법 임시시행안>만이 2014년 2월 제정된 상태이다. 공공부조제도는 법률을 통한

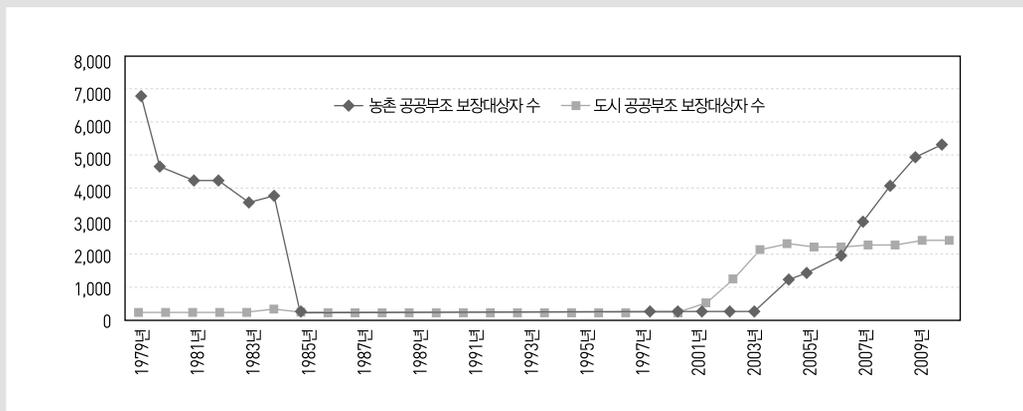
국민의 최저생활보장의 권리를 확립하고 국가의 법적 지원을 강제하는 제도이며, 중국 정부의 공공부조체계의 개선과 보완을 위한 입법화가 필요하다¹³⁾.

둘째, 공공부조제도의 대상범위가 지나치게 낮으며 재원이 풍부한 도시를 제외한 지방의 경우 재정 부담으로 인하여 최저생활보장 급여지급 확대가 어려운 실정이다. 1993년 도시주민 중 공공부조 수혜자는 0.77%에 그치는 250.8만 명이었으며, 2002년 공공부조를 받은 인구는 2210.5만 명, 전체인구의 4.40%에 머물렀다.

셋째, 개혁된 사회보장제도의 특징과 관련해서 상술한 바처럼, 공공부조 제도의 경우에도 도시와 농촌으로 이원화된 구조 하에 여전히 도시와 농촌의 차별, 지역별 차이가 존재한다. 지역적으로 양분되고 분절적인 공공부조제도를 어떻게 개선할

그림 7. 중국도시와 농촌 공공부조 보장 대상자 현황

(단위: 만 명)



자료: 민정사업발전통계 공보(2010); 정공성 외(2012)에서 재인용.

13) 당균(唐均) (2014), 중국의 공공부조: 현황과 계획전망. 한중일 공공부조 심포지움 발표자료, 보건사회연구원.

것인가는 비단 공공부조제도 뿐만 아니라 중국의 사회보장체계가 해결해야 할 가장 커다란 과제가 기도 하다.

2) 중국의 사회보험제도

2010년 입법화된 <중화인민공화국 사회보험법>은 중국 최초로 사회보험제도를 입법화시킨 법안으로서 중요한 의미를 가진다. <사회보험법>은 사회보험의 원칙, 적용범위, 운영 및 감독 등의 내용을 포함하며 국민의 노후, 실업, 질병, 상해, 출산 등 5대 사회보험제도와 관련된 경제적 보장을 다루고 있다. 중국의 사회보험제도는 기본적으로 고용을 기초로 하는 체계이다. 공무원과 국영기업을 대상으로 하던 개혁개방 이전의 사회보험체계를 개혁 실시 과정에서 비국영부문 노동자와 농촌지역까지 적용범위가 확대되었으며, 사회보장의 책임이 국가, 단위로부터 국가, 기업, 개인의 3층

구조(three-tier system) 내에서 개인의 기여책임 을 강조하는 방향으로 전환되었다.

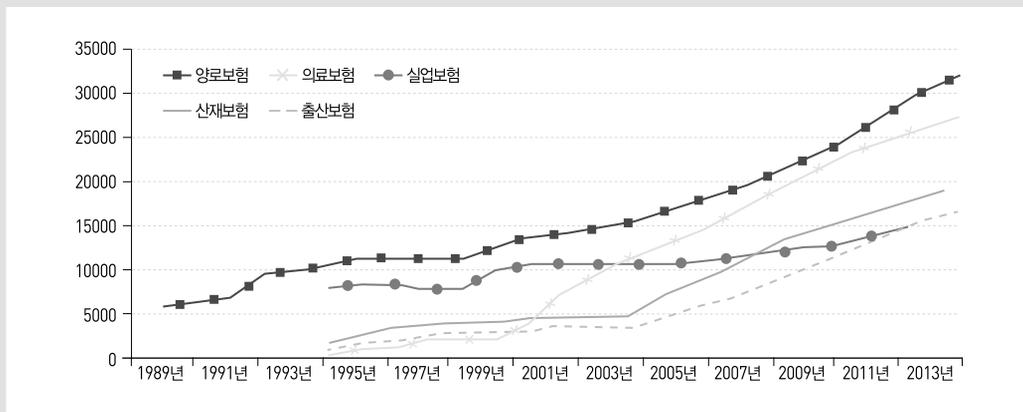
1990년대 후반부터 사회보험제도 관련 개혁을 통해 구축된 5대 보험제도는 지속적으로 개선되어 왔으며 그 가입자 수가 지속적으로 증가하고 있는 추세에 있다(<그림 8> 참조). 이하의 논의는 5대 사회보험 중에서 중점적인 개혁대상이 되어왔던 양로연금보험과 의료보험을 중심으로 그 구체적인 현황과 한계를 검토해보기로 한다.

(1) 공적연금

5대 사회보험제도의 핵심으로써, 전통적인 단위보장제에서 기초했던 도시와 농촌의 이원화구조와 기관, 사업단위, 기업으로 분류되는 고용조직 중심으로 확대되어왔다. 현재 중국의 공적연금제도는 기업직원 기본양로보험제도, 국가기관 및 사업단위의 양로보험제도, 도시주민 양로보험제도,

그림 8. 사회보험 가입자 현황과 변화추이

(단위: 만 명)



자료: 2013 인력자원 사회보장사업 발전통계공보.

신형 농촌 양로보험제도, 4가지로 구분되며, 단위 별로 상이한 공적연금제도의 적용으로 인한 한계가 존재한다. 단위를 기초로 확대되어진 다양한 공적 연금제도 간 급여의 차이가 존재하며, 이러한 차이는 점차로 확대되는 추이를 보이고 있다(<그림 8> 참조).

또한, 도시와 농촌의 이원화구조로 인한 도시와 농촌의 연금제도는 그 적용범위, 재원확보, 보장수준 등에서 차별이 존재한다. 첫째, 도시 농촌 간 사회양로보험에서 국가의 재정지원에 있어서 상당한 차이가 존재한다. 예를 들면, 2003년 도시 기본양로보험제도의 국가, 기업, 개인의 보험 부담율은 각각 17.3%, 59.1%, 23.6%로 구성되어 있었으나, 농촌 사회양로보험제도에서 국가, 기업, 개인의 부담율은 각각 3.3%, 14%, 82%로 나타났다. 농촌양로보험에서 차지하는 개인의 높은 기여율은 농촌주민의 부담을 가중시키고 농촌가입자

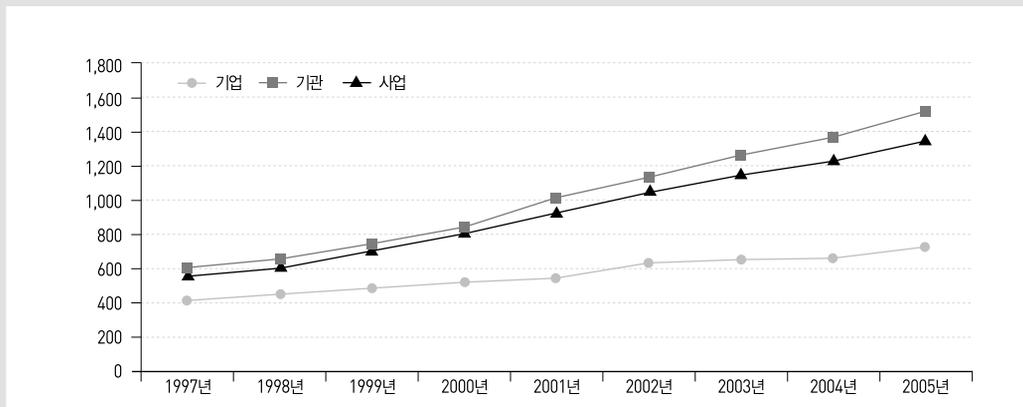
의 비율을 저하시키는 주요한 원인이 되었다. 둘째, 도농간 연금급여의 수준은 약 15배 이상 차이가 나는 것으로 나타났다. 예를 들면, 2006년 기준 도시 기본양로보험의 급여는 연간 평균 약 10,325 위엔이었던 반면, 농촌 양로보험가입자는 연간 평균 약 695위엔을 지급받는 것으로 나타났다¹⁴⁾. 이처럼 보험 가입자의 부담률 부담과 낮은 급여수준으로 인하여, 2006년 기준 전체 인구의 80%를 차지하는 농민의 양로보험의 포괄범위는 약 10%로 그치고 있는 것으로 나타났다. 전체 도시인구의 77%를 포괄하는 도시 기본양로보험에 비교해 볼 때, 이는 현저하게 낮은 수준이라고 할 수 있다.

(2) 의료보험

개혁개방 이전 중국의 의료보험제도는 이른바 '이원삼제(二元三制)'의 특징을 가지는데, 도시와

그림 9. 기업, 국가기관 및 사업단위 퇴직자의 양로급여 격차

(단위: 위안, 월)



자료: 중국노동통계연감(1997~2005)

14) 김병철(2010), 개혁개방 전후 중국의 노인복지제도 비교, 보건복지포럼, 159, pp.100-111

농촌으로 이원화된 구조 속에서 단위별로 상이한 세 가지의 제도가 실시되었다. 즉, 도시에서 기관 및 사업단위에 종사하는 직원을 대상으로 한 공비 의료(公費醫療), 도시 국유기업의 직원에게는 노동보험의료(勞動保險醫療)가, 농촌 주민에게는 농촌합작의료(農村合作醫療)가 적용되었다. 이후, 계획경제 하에서 시행되던 전통적 의료보장제도의 개혁이 단행되고 도시 주민들을 포함하는 것으로 대상자가 확대되었다. 기본적인 도-농 이원 구조와 고용을 토대로 하여, 개혁개방 이후 의료보험 개혁은 공비의료제도의 비효율성의 제고, 도시 직원 기본의료보험제도의 수립(1998년), 신형 농촌 합작의료제도의 실시(2007년), 도시주민 의료보험제도의 실시(2007년) 등을 주요내용으로 한다. 특히, 신형 농촌 합작의료제도의 실시를 통하여 농촌의료보장의 대상자가 대폭 확대되었다는 점이 가장 큰 성과로 평가되고 있다. 2007년 기준 전국 전체 현의 84.9%에서 신형농촌합작의료제도를 실시했으며 전국 농촌인구의 82.3%인 총 7.2억 명이 가입하고 있다. 또한 가입율의 추이를 보면, 2005년 76.7%로부터 2008년 91.5%로 증가했으며, 농민공을 제외하면 거의 모든 농민이 가입되어 있다¹⁵⁾.

의료보험의 개혁은 그 성격의 복잡함 때문에 공적 연금보험보다 낮은 속도로 개혁이 진행되어 왔으며 각각의 의료보험제도는 대상자 범위와 보험 운영방식 등 상이성이 있지만, 다음과 같은 한계와 문제점이 존재한다.

첫째, 전 국민을 대상으로 할 수 있도록 의료보험제도의 개혁이 이루어졌으나 여전히 적용대상

범위가 한정적이다. 농민공 등 빈곤층에 대한 보조금이 낮은 상태에서 시행되는 자발적 임의 가입 제도는 결과적으로 의료보장에 대한 욕구가 가장 높은 빈곤층이 배제될 수밖에 없게 된다. 둘째, 지역과 고용에 따라 상이하게 존재하는 의료보험체계의 분절화(fragmentation)가 심각하며 이에 따른 정책입안, 집행, 수정과 개혁 등의 어려움이 존재한다. 또한 이러한 의료보험체계의 분절성은 보험가입자에 대한 지원과 급여의 형평성의 문제로 이어진다. 셋째 도시민과 농민의 보장 수준의 차이가 존재한다. 도시가입자에 비하여 농민에 대한 보상율이 낮기 때문에, 농민에 대한 보상 수준을 높이는 것이 중요하다.

4. 나가며

신중국의 성립 이후 60여년간의 중국 사회보장체계의 발전과정은 서구 복지국가나 다른 동아시아 국가들과 다른 고유한 특수성을 가지고 있다. 반세기 동안 사회주의 계획경제로부터 사회주의 시장경제로의 이행이 진행되었고 사회경제적 체계의 급변과 함께 중국의 복지제도는 지속적인 개혁의 길을 걸어왔다. 이와 같은 중국의 사회복지발전 과정은 농촌과 도시의 이원적 구조에 기초한 농촌과 도시의 이중 복지체계로 압축될 수 있다. 사회주의 계획경제 하에서 설계되었던 도시와 농촌으로 이분화된 단위보장제의 유산은 개혁·개방 이후에도 유지되고 더욱 심화되었다. 이는 개혁·개방의 논리로 내세운 '선부론(先富論)'이 사회보

15) 정공성(鄭功成)외 (2012). 위의 책.

장체제에도 그대로 반영된 결과이다. 선부론은 해안 도시지역에서부터 산업화와 경제개발을 선행한 후 내륙의 농촌지역으로 확대한다는 이른바 불균형 발전전략으로서, 호구제도를 통해 도시와 농촌의 분리가 통제되고 관리되었다¹⁶⁾. 중국건국 후 1958년, 선 도시개발 정책의 일환으로 도입되어 현재에도 시행되고 있는 호구정책은 도시와 농촌의 호적을 분리하여 인구이동을 규제하고 도시민과 농민을 계급적으로 구분하는 기제로서 작동해왔다. 따라서, 중국의 도시-농촌의 이중복지체계는 정부의 전략적인 도-농 복지 분리접근정책으로 결과물로 이해될 수 있다.

이와 같은 도시-농촌의 불균형적 개발전략의 결과, 중국의 사회복지체계는 그 본연의 기능이라고 할 재분배의 기능이 결여되어 있다. 도시 농촌간 사회복지프로그램 적용률에 있어서 현격한 차이가 나며, 고용이 안정적이고 소득이 높은 계층이 더 많은 사회적 급여를 지원받는 것으로 나타났다. 사회보험, 보건의료, 교육 등의 사회적 급여를 포함시켰을 때 지니계수가 더욱 악화되었다는 선행연구의 결과는 중국의 사회복지가 재분배가 아닌 소득역진적 기능을 하고 있음을 명확히 보여준다¹⁷⁾.

또한, 도시-농촌의 이원적 복지체계는 거대한 복지의 사각지대를 발생시켰으며, 사각지대에는 2억 2978만명(2009년 기준)에 이르는 것으로 추

산되는 농민공이 기본적인 사회보장으로부터 배제된 채 존재하고 있다¹⁸⁾. 농민공은 도시-농촌이 원구조의 경계를 넘나드는 중국 사회의 구조적 특수성을 그대로 반영하고 있는 비정규직 이주노동자이다. 도시호구를 소유하지 않았다는 이유 때문에 이들은 고용불안정, 저임금, 열악한 노동환경에 직면해 있으며, 사회적으로 배제되어 있다. 이러한 농민공의 처우개선과 도시민, 정규직으로의 점진적인 전환 등 농민공의 차별과 빈곤문제를 해결하는 것이 중국 사회복지정책의 가장 중요한 과제라고 할 수 있다.

개혁 개방 이후 개혁을 통해 중국의 사회복지 는 공공부조, 사회보험, 사회복지 서비스를 기초로 하는 종합적인 사회보장의 체계를 갖추어왔다. 지난 30년의 사회복지 개혁의 성과를 토대로 중국이 구상하고 있는 소강(小康)사회의 수립을 위해서는 해결해야 할 많은 과제들이 있다. 경제체제의 개혁과 연관된 보충적 잔여적 기제로서 그 기능을 담당해왔던 중국 사회복지지는 이제 사회적 재분배를 담당하는 독립적인 보편적 체제로서의 기능을 강화해 나가야 할 것이다. 사회복지체제가 형평성과 사회적 부의 재분배의 기능을 강화함을 통하여 지금까지 논의했던 도-농간 이원성, 지역간 격차 등 역사적으로 깊은 뿌리를 가지고 있는 방만하고 분절적인 체계의 재편과 통합은 비로소 가능해 질 것이다. ■

16) Lu, M. & Feng, M. 2008, Reforming the Welfare System in the People's Republic of China, *Asian Development Review*, 25; 원석조 (2014) 재인용.

17) Gao, Q. et al.(2009). Social Benefits and Income Inequality in Post-Socialist China and Vietnam. *Proceedings of the Conference on Asian Social Protection in Comparative Perspective*. National Univ. of Singapore, Singapore; 원석조(2014) 재인용.

18) 김병철(2010). 중국 농민공의 현황과 문제, 그리고 대책. IOM 이민정책연구원.