

개혁 정책 이후 중국 사회복지제도의 변화

신 현 방* 한국보건사회연구원 해외정보위원

1. 들어가는 말

1980년대 이후 개혁, 개방의 기치를 높이며 소위 '중국식 사회주의 시장경제'로 사회가 급속히 재편되는 중국은 동구권과는 다른 개혁 과정을 거치고 있다. 도시근로자 대다수를 고용하던 국영 기업 및 지방정부가 공급 주체였던 사회복지체계가 개혁 정책 실시와 함께 전면적으로 개편되고 있으며, 그 방향은 '국가, 기업, 노동자' 3자를 주축으로 하는 Three-tier 기여제(Contributory System) 방식의 도입과 함께 수혜자의 의무와 책임을 강화하는 것을 근간으로 하는 복지체계의 수립이라 할 수 있다.

1990년대 후반 이후에는 국영기업 개혁 및 정부기관 구조개혁 등을 통해 실업자가 대량 발생하고 있으며, 이로 인한 사회 불안을 방지하고 빈곤층을 구제하기 위해 사회안전망 확충 등의 공적 부조 필요성이 더욱 부각되고 있는 상황이다. 따라서 개방 정책 이후의 사회복지체계는 개혁 이전과 비교할 때 그 '잔여적'(residual) 성격이 더욱 강하게 나타난다고 할 수 있다. 이와 함께 '신(新)빈곤층'이라고 새롭게 정의할 수 있는 퇴직자, 국영기업 및 정부유관기관 구조조정 과정에서 발생하는 대량의 실업 및 면직 노동자 등이 정책 및 연구 차원에서 큰 주목을 받고 있다.

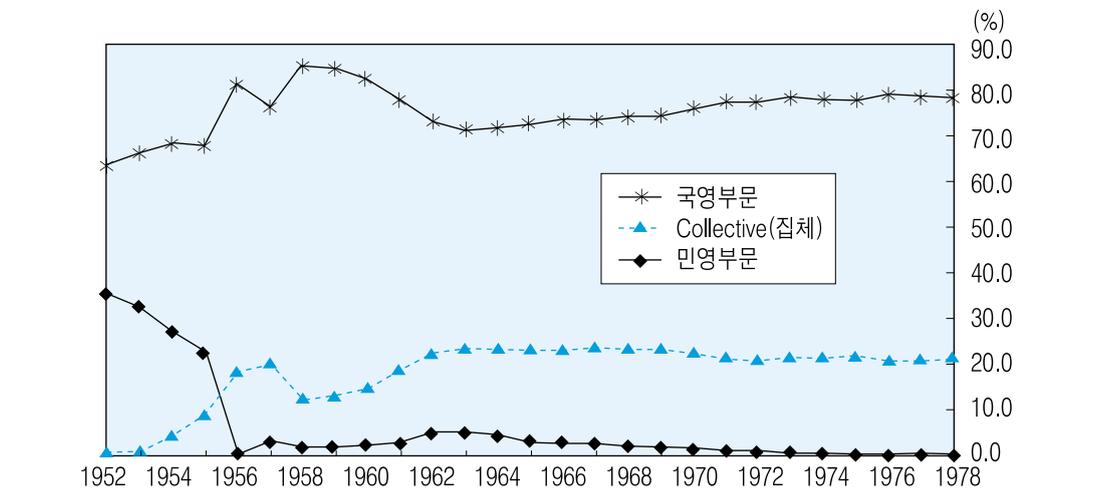
이러한 맥락에서 본 보고서에서는 개혁·개방정책 실시 이전의 사회복지제도를 간략히 살피고, 본 제도의 변화 배경, 그리고 그 변화 과정 등을 살펴 봄으로써 중국 사회복지제도에 대한 이해를 높이고자 한다.

* 런던 정경대 박사과정

2. 개혁정책 실시 이전의 사회복지제도

사회주의 중국 정부 수립 이후 실시된 사회복지프로그램은 1951년 2월 26일 최초 공포된 '중화인민공화국노동보험조례(中華人民共和國勞動保險條例)'에 의거한 '종합노동보험' 프로그램이라 할 수 있다. 의료, 산재 및 노후연금 등을 중심으로 시작된 이 프로그램의 실시 초기에는 그 주요 대상을 100인 이상 국영, 집체(集体) 또는 민간부문 공장 및 광산 노동자로 한정하였다. 1950년대 중반 국유화가 완료되면서 대다수 도시노동자가 국영부문(국영기업 및 정부유관기관)에 편입되었으며(그림 1 참조), '종합노동프로그램'은 국영기업 및 대형 집체사업장의 고용직원을 대상으로 한 사회복지체계의 근간을 이루었다. 당시의 노동보험 프로그램은 대상 사업장의 모든 고용 직원에 대해 주거, 의료 및 교통 등 생활 각 분야에 대한 보조를 포함하는 광범위 복지 혜택을 제공을 그 내용으로 하였다(Selden and You, 1997: 1658~1659).¹⁾ 프로그램 비용은 노동자 본인 부담금 없이 기업이 모두 책임지었으며, 기업에서 부담할 수 있는 기여한도는 기업 생산총액 및 이윤율에 연동되었다(Tang and Ngan, 2001: 254).²⁾

그림 1. 1952~78 도시노동력 분포 현황



자료: Bian, Y.(1994) Work and inequality in urban China Albany: State University of New York mPress. pp.25~6.

1) Selden, M. and You, L.(1997) "The Reform of Social Welfare in China" In *World Development* 25(10): 1657~1668

1950년대 도입된 사회보장제도는 사회보험방식 및 기업책임을 두 축으로 하였다. 각 기업은 임금 총액의 3%를 노동보험기금에 적립하도록 하였으며, 월 적립금의 70%는 노동조합 연맹인 '중화전국총공회' (中華全國總公會) 및 기업의 공동관리계정에, 그리고 나머지 30%는 연맹관리계정에 적립되었다(Selden and You, 1997: 1659). 연금 및 장애수당은 공동관리계정기금에서 지급되었으며, 이들 항목을 제외한 기타 사회보장 성격의 수당 등은 기업 자체예산으로 지급토록 하였다(Selden and You, 1997: 1659; Zhu, 2002: 40).³⁾

그러나 문화혁명 기간에 전국노동조합 연맹이 해체되면서 이러한 방식의 프로그램 운용은 중단되었으며, 1969년 국가 재정부에서 도시지역 노동자에 대한 사회보장 비용을 기업이 직접 부담하도록 하였다(Selden and You, 1997: 1659). 사회주의 계획경제하에서 도시노동자의 임금 수준은 매우 낮았지만, 이러한 낮은 명목임금을 보전하기 위하여 노동자에게는 현물급여 성격을 띠는 각종 혜택이 주어졌으며, 이들 기능은 정부가 아닌 국영기업 등 각 작업단위에서 직접 수행하였다. 이러한 혜택에는 노동자 및 그 부양가족을 위한 주거, 의료, 교육 등의 모든 생활 서비스가 포함되었다(Selden and You, 1997; Zhu, 2002). 따라서 개혁정책 이전의 경우, 중국 도시노동자에 대한 사회보장제도의 특징은 프로그램 관련 비용지출이 기업의 운영예산을 통해 이루어졌다는 점이라 할 수 있다.

이러한 기업 부담 체계는 개혁정책 실시 이후에도 국영부문에서는 한동안 이어졌던 것으로 나타났다. 1996년 세계은행 보고서에 따르면, 조사 대상 156개 국영기업 중에서 94% 이상이 고용 노동자에 대해 주거를 제공하고 있었으며, 92%가 의료기관을 운영하고, 75% 이상이 노동자 자녀를 위한 각종 학교를 운영하고 있었던 것으로 나타났다. 또한 90% 이상이 교통 수당 등을 지급하고 15% 이상이 자체 체육 및 목욕시설을 제공하고 있었는데, 이들 비용의 대부분을 기업이 충당하는 것으로 나타나 복지제도의 근간이 기업을 통해 이루어졌음을 알 수 있다(World Bank, 1996: 30).⁴⁾ 개혁·개방정책 이전의 사회복지 체계의 대략적인 모습은 아래 <표 1>에 예시된 바와 같다.

2) Tang, K.-L. and Ngan, R.(2001) "China: developmentalism and social security" In *International Journal of Social Welfare* 10(4): 253~259
 3) Zhu, Y.(2002) "Recent developments in China's social security reforms" In *International Social Security Review* 55(4): 39~54
 4) World Bank(1996) *China: reform of state-owned enterprises*. Washington, D.C.: World Bank

표 1. 개혁·개방 정책 이전의 복지체계

구분	도시 지역 복지 기본 체계
사회보장	국영기업 및 정부기관 노동자에 대한 '사회보험' 보장(연금, 의료, 산재 등 포함). 공적부조 형태로서 '3無' 계층에 대한 현금 수당 지급(3無: 무노동력, 무소득, 무연고)
고용	완전고용: 모든 도시지역 노동자는 국영기업 또는 집체기업(Collective enterprises)에 고용 할당됨. 노동자 고용 안정을 보장하므로써 실업 위험 없음.
주택	공공임대주택: 대부분의 도시 지역 주택은 지방정부 및 국영기업이 관리하며, 노동자 및 기관 직원에 대한 무상배분체계. 공공임대주택의 임대료는 유지관리비에도 미치지 않는 저렴한 수준을 유지함.
의료서비스	예방 의료 활동 중심: 정부 및 국영기업에서 제공. 병원 등의 의료기관은 공공기관으로서 정부 및 국영기업 재정으로 운영. 국영기업 및 정부기관 직원에 대한 무료 진료 체계.
교육	정부 및 국영기업에서 재정지원하는 공공 교육 체계. 입학시험을 통과한 학생의 고등교육 무상 지원

자료: Guan, X.(2000) "China's Social Policy: Reform and Development in the Context of Marketization and Globalization" In *Social Policy & Administration* 34(1)의 p.116 Table 1 요약 인용.

3. 개혁·개방 정책 이후 사회복지체계 변화의 배경

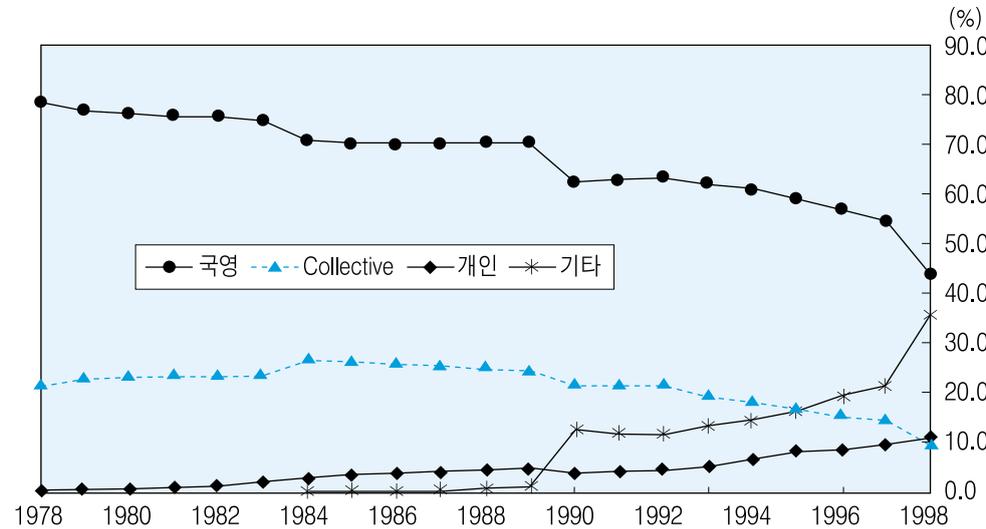
1) 고용구조의 변화

중국 도시지역 사회보장체계는 대다수 도시노동자의 국영부문 고용을 근간으로 하였기에 개혁 개방 실시와 함께 이루어진 고용구조의 급격한 변화는 사회보장틀 거리에 큰 영향을 끼쳤다고 할 수 있다.

개혁·개방정책이 막 도입되던 1978년의 경우, 도시노동자의 78.3%가 국영부문에 종사하고 있었는데, 나머지 노동자의 대다수인 21.5%는 집체부문에 종사하였는 바, 민간부문은 거의 부재하였다고 할 수 있다. 개혁·개방정책이 추진되고 민간기업의 활동이 장려되기 시작한 1980년대에도 국영부문 고용노동자의 비율은 도시노동자의 70% 이상을 계속 점유하였다.

하지만, [그림 2]에서 나타난 바와 같이, 개혁 정책이 점점 힘을 얻기 시작한 1990년대 이래 외 국투자기업이나 사기업 같은 민간부문이 급격히 성장하였다. 이에 따라 도시지역 전체노동자 대비 국영부문 노동자의 비율 역시 점차 하락하기 시작하여 1990년에는 62.3%, 1998년에는 과반에 못 미치는 43.8%만을 차지하게 되었다. 따라서, 국영기업이 주축이 되었던 기존의 사회보장제도로는 1990년대 들어 급격히 팽창한 민간부문 노동자를 수용할 수 없기에 이르렀으며, 이에 따라 기존 체계의 변화가 요구되었던 것이다.

그림 2. 1978~98 도시근로자 부문별 고용비율



자료: Bian(194: 25~6) 및 「중국통계연감 1998년판」.

2) 도시지역 공식 실업률

도시지역 공식 실업률의 경우 1970년대 후반 다소 악화되어 1980년의 경우 전국 도시지역 실업률 4.9%를 기록하였는데, 이러한 상황은 곧 호전되어 1980년대 및 1990년대 초반 내내 3%이하로 공식 실업률이 계속 유지되었다(표 2 참조).

표 2. 중국 도시 노동자 실업률 1980~1994

	도시 노동자 실업률(%)				
	1980	1985	1990	1993	1994
전국	4.9	1.8	2.5	2.6	2.8
베이징	1.6	0.4	0.4	0.4	0.4
상하이	4.3	0.2	1.5	2.5	2.8
톈진	5.4	0.8	2.7	1.0	1.2
광둥	5.1	1.9	2.2	1.9	2.4

자료: 중국 통계국 발행, 「1995년도 중국통계연감」.

1980년대 초반만 하더라도 문화혁명으로 인해 도시에서 축출되었던 인구가 다시 도시로 회귀하여 실업률에 다소 악영향을 주었지만 전체적으로는 큰 변수가 되지 못 하였다. 특히 상단 <표 2>에

서 나타난 바와 같이, 베이징, 상하이 및 톈진과 같은 중점 도시의 경우 1980년대 실업률은 대부분 전국 평균에 못 미쳤다.

하지만, 도시지역의 공식 실업률은 1990년대에 점차 증가하였는데, 1996년에는 1980년 이후 처음으로 3%를 넘어서게 되었다(표 3 참조). 중국 실업 문제의 새로운 양상 중의 하나는 신규로 노동시장에 진입하는 대학 졸업자의 실업 문제이다. 세계은행 보고에 따르면 1990년대 초반의 경우, 공식 실업자의 80%가 이들 노동시장 신규진입 노동자들인 것으로 나타난다(World Bank, 1996: 29). 농민인구의 도시유입이 증가하고 기업개혁을 통한 고용구조 조정이 가속화되는 1990년대 후반 및 2000년대에는 공식 실업 인구가 더욱 증가할 것으로 예상되며, 이는 완전고용을 통해 이루어진 사회보장체계의 변화를 요구한다 하겠다.

표 3. 도시지역 실업인구 및 실업률 현황

구 분	1993	1994	1995	1996	1997	1998
경제활동인구(백만명)	670.3	678.8	687.4	696.7	705.8	714.1
고용인구	663.7	672.0	679.5	688.5	696.0	699.6
도시지역	175.9	184.1	190.9	198.2	202.1	206.8
농촌지역	487.8	487.9	488.5	490.4	493.9	492.8
도시지역 등록 실업인구	4.2	4.8	5.2	5.5	5.7	6.2*
도시지역 등록 실업률	2.6%	2.8%	2.9%	3.0%	3.1%	3.3%*

자료: 중국 통계국, 「중국통계연감 1998년판」.

1998년도 도시지역 실업인구 및 실업률은 Asian Development Bank(1999) Country Economic Review: China, Manila: Asian Development Bank에서 인용.

3) 국영부문 기업 구조조정 및 잉여(면직) 노동자 증가

중국 도시지역 실업문제의 다른 한 축은 국영부문 잉여노동자와 관련된다. 1980년대 이후 중국 개혁정책의 중심과제는 국영기업 개혁인데, 이에 따라 비(非)국영기업이 증가하고 국영기업이 전체 공업생산에서 차지하는 비중 역시 급감하게 된다. 1990년의 경우, 국영기업 생산량은 전국 공업생산규모의 60%만을 차지하였으며, 이는 1995년 35%만을 차지할 정도로 대폭 감소하게 된다.⁵⁾ 하지만 국영기업은 많은 문제점을 드러내어 개혁정책 실시과정에서 끊임없는 구조조정의 대상이 되었다. 가장 큰 문제점으로는 수익률 저하였다. 세계은행에 의하면 1980년대 말 기준, 고정자산 대비

5) 중국 통계국, 「중국통계연감 1999년판」 참조.

국영기업 수익률이 1987년 15%에서 1994년 6%로 급감하였다. 더욱이 1994년 이래 국영기업의 세후 이익율은 GDP의 1.8%로 나타났는데, 국영기업에 의한 투자 금액이 GDP의 8.8%인 것을 고려하면 투자금액의 80%는 금융 차입인 것으로 나타났다(World Bank, 1996: 1~6).

유엔개발계획(United Nations Development Program) 보고서에 따르면, 1996년 2억에 가까운 도시노동자 중에서 14%가 조금 넘는 2,800만 명 가량이 면직 등을 통해 실질적인 해고 상태, 즉 ‘下崗’에 처한 과잉 노동력이라고 발표하였는데(UNDP, 1999: 63).⁶⁾ 국영기업 개혁으로 인한 구조조정이 그 주된 원인이라 할 수 있다. 중국에서의 실업문제를 이해하기 위해서 고려해야 할 개념이 바로 면직(下崗 또는 xiagang)이라는 개념인데, 실업문제를 자본주의 경제의 근원적 모순의 결과로 이해하였던 중국 사회주의 지도체제에서는 실업(失業 또는 shiye) 보다는 면직 처분을 선호하였다 할 수 있으며, 이에 면직은 실업으로의 이행 전 단계로 볼 수 있다(Chen, 2004: 142).⁷⁾ 면직 노동자들은 근무를 하지 않는다 하더라도 상당수는 기업과의 ‘고용 - 피고용’ 관계를 완전히 정리하지 않은 상태로 남아 원칙적으로는 원 소속기업으로 부터 복지 혜택을 받을 수 있었으며, 일부는 재훈련 프로그램에 참가하거나 간헐적으로 출근하여 잠시 일을 하기도 하였다. 상당수는 면직된 이후에도 임금의 약간 부분을 계속 지급 받을 수 있었지만, 임금 규모는 기업의 경영상태에 좌우되었다(Chen, 2004: 142).

중국 정부에서 발표하는 공식 실업자 통계는 지방 노동사무소에 등재된 공식 실업자만을 대상으로 하기에, 이들 잉여 노동자들은 공식 실업통계에서 제외되며 이에 따라 그 정확한 규모를 파악하기가 지극히 힘든 실정이다. 앞서 설명한 면직 노동자와 같은 잉여 노동자들을 포함할 경우 실질 실업률은 공식 실업률보다 월등히 높아진다. 1999년 발표된 아시아개발은행의 산출 규모에 따르면, 1990년대에 국영기업 개혁 등으로 면직 처분된 노동자가 1,400만 명에 이르며, 이중 재취업된 인원이 그 절반만이 안되어 결과적으로 1998년 말 면직 노동자 수가 700만에 이르는 것으로 나타났다. 당시 정부기관에서 면직된 400만 명의 공무원 등을 포함하면 면직 노동자 수가 1,100만 명이 되어, 공식 실업통계에 잡힌 실업자를 포함한 실질 실업률은 9%가까이 증가된다(Asian Development Bank, 1999: 3).⁸⁾ 이는 기존 공식 실업률의 3배에 이르는 것으로서, 실업 문제의 심각함을 입증한다고 할 수 있다.

6) UNDP(United Nations Development Programme)(1999) *China human development report 1999*. Oxford: Oxford University Press for the UNDP

7) Chen, A.(2004) *Urban Unemployment and Segmented Labor Markets In China*, A. (Ed.) *Urbanization and social welfare in China* Aldershot, England : Burlington, VT: Ashgate

8) Asian Development Bank(1999) *Country Economic Review: China*. Manila: Asian Development Bank

4) 도시지역 퇴직 노동자 증가

도시지역 퇴직 노동자의 경우, 1978년 310만 명에 불과했던 규모가 1995년에는 3,100만 명 가까이 이르러 그 절대 크기가 10배 정도 증가하였다. 이중 2,400만 명은 국영기업에서 퇴직한 인원이며, 620만 명 가량은 집체 부문(Collective Sector) 퇴직인원이었다(Selden and You, 1997: 1661). 이로써 국영부문의 고용 노동자 대비 퇴직 노동자 비율이 1978년 26.2:1에서 1995년 47:1로 급격히 떨어지게 되는데, 기존 사회보장제도에서는 이들에 대한 복지비용을 해당 퇴직 노동자가 근무하던 원 작업단위에서 부담하게 하였기에 결과적으로 국영기업에서 부담하는 복지비용이 급격히 증가하게 되었다. Selden and You(1997)에 따르면, 1978년 개혁 초기 78억 위엔이었던 기업의 복지 관련 지출 비용이 1995년에는 2,360억 위엔으로 대폭 증가하였으며, 임금 총액 대비로는 13.7%에서 29.2%로 두 배 이상 증가한 것으로 나타났다.

국영기업 등에서 부담해야 하는 퇴직 및 현직 노동자에 대한 복지비용 증가는 ‘비생산적’ 비용으로서, 시장경쟁에서 도태되지 않고 생존을 위해 몸부림치는 국영기업들에게 큰 부담으로 작용한다고 볼 수 있다. 일례로, 퇴직 노동자에 대한 연금지급의 경우, 기업개혁 등의 구조조정을 통해 조기퇴직 및 인구 노령화에 따른 노령인구가 증가하면서 연금수령 대상 숫자 역시 급증하였는데,⁹⁾ 이에 따른 연금지급 총액의 급증은 대부분의 연금지급 주체가 기업이었던 기존 방식 하에서 곧 기업의 재투자 여력 저하로 이어지게 되는 것이다. 다음 <표 4>에서 나타난 바와 같이, 국영부문의 근무 노동자 대비 퇴직 노동자의 비율은 1979년 26.2:1에 그쳤으나 이는 급격히 증가하여 1992년에는 9.9:1, 1995년에는 4.7:1에 달하였다. 이에 맞추어 임금 총액에서 연금 지급이 차지하는 비율 역시 1978년 3.4%에서 1995년 21.3%으로 급속히 증가하였다.

5) 노동 계약제

1986년 국무원에서의 ‘노동계약제’ 발표¹⁰⁾ 이후 고용되는 국영부문 신규 노동자는 고용주와 근로계약을 체결토록 하였으며, 이에 따라 종신 고용제는 막을 내렸다고 할 수 있다(宋晓梧, 2001: 76).¹¹⁾ 신규 노동자들은 계약 만료 시점에 계약을 갱신하도록 하였으며, 보통 한번 계약기

9) UNDP(1999: 65)의 예측에 따르면 60세 이상 노령 인구가 전체 인구의 7.6%(1982년 기준)에서 2020년에는 15.2% 수준으로 증가할 것으로 예상된다.

10) 국무원 발표 「国营企业实行劳动合同制暂行规定」

11) 宋晓梧(2001) *中国社会保障制度改革* 北京: 清华大学出版社

표 4. 국영부문 노동자 임금 및 연금 총액 현황 1978~1995년도

	국영부문 노동자 (백만명)	국영부문 퇴직자 (백만명)	퇴직자 비율	임금총액 (십억원 RMB)	연금총액 (십억원 RMB)	임금총액 대비 연금총액 (십억원 RMB)
	①	②	①/②	③	④	④ / ③
1978	74.5	2.8	26.2	46.9	1.6	3.4
1982	86.3	8.7	9.9	70.9	6.2	8.4
1987	96.5	14.2	6.8	145.9	20.1	13.8
1991	106.6	18.3	5.8	259.5	46.0	17.7
1995	112.6	24.0	4.7	608.0	129.0	21.3

자료: Selden, M. and You, L. (1997) "The Reform of Social Welfare in China" In World Development 25(10) p.1661

간은 5년으로 하였다. 기존 노동자의 경우 근로계약 체결 규정을 적용 받지 않고 고용보장을 받을 수 있도록 하였다(World Bank, 1996: 28). 노동계약제가 실시됨에 따라 계약 만료된 노동자의 실직 위험이 대두되게 되었으며, 종신고용 및 완전고용에 의거한 개혁 이전 정책으로는 이들 고용 불안 노동자에 대한 생활보장이 이루어 질 수 없다고 할 수 있다.

6) 임금 체계의 변화

임금 체계의 경우 1985년 일대 변화를 겪었다. 그 기본 방향은 작업 능률을 향상시키고 기업은 높은 이윤을 창출할 수 있도록 기업 및 정부부문 노동자에게 인센티브를 제공하는 것이었으며, 이를 통해 국영기업 및 정부기관은 임금 결정에 보다 많은 자율성을 지닐 수 있게 되었다. 1985년 이후 새로운 임금 체계 하에서는, 과거 3년간의 기업실적을 바탕으로 해당 기업노동자의 기본 급여 및 기업목표 이윤율을 정하도록 하였다. 개혁정책 이전의 경우, 기업에서 창출한 이윤은 모두 상부 감독기관에게 이전되어야 했었는데, 1985년 개혁정책 실시 이후에는 감독기관과 합의된 이윤율을 웃도는 초과이윤에 대해서는 세금공제 후 기업에서 재투자 또는 직원 복지를 위해 지출할 수 있도록 하였다. 정부유관기관의 경우에는 전체예산 총액 내에서 임금예산을 탄력적으로 운영하는 것이 용인되었다. 비영리기관의 경우, 업무 목표량을 달성하였을 경우 추가로 영리사업을 벌이는 것이 허락되었으며 수익은 직원에 배분될 수 있도록 하였다.

개혁정책 실시 이후 일반적 추세는 임금총액에서 기본급여가 차지하는 비율은 축소되고, 반면 성과급, 보너스 및 각종 보조금의 비율은 계속 증가한다는 점이었다. 국영기업의 경우, 임금에서

기본급여가 차지하는 비율이 1978년에는 86%이었는데, 1990년에는 이것이 54%로 줄어들었다. 반면, 보너스 및 각종 수당, 보조금 등이 차지하는 비율은 1978년 5.6%에서 1990년 44%로 대폭 증가한 것으로 나타났다(Selden and You, 1997: 1662-1663).

이와 같은 임금 구조 변화의 주된 이유 중의 하나는 복지수당 지급방식의 변화라고 할 수 있다. 일례로, 1991년 이후 연금제도가 기여제(contributory system) 방식으로 변화되어 가면서 노동자 급여 일부의 연금 납부가 의무화 되었는데, 납부율이 임금 총액이 아닌 기본 급여에 맞추어 설정되었다. 이에 따라 노동자의 연금 납부 부담을 줄이고자 기본 급여 보다는 보너스 및 보조금 등의 기타 항목 급여 인상을 많은 기업에서 추진하게 된다.

기업의 생산총액이 증가하고 임금 결정 권한이 더욱 커짐에 따라 이들 기업 노동자의 수입 역시 개혁 정책 실시 이전과 비교하여 큰 폭으로 증가하기 시작하였다. 도시 가구의 일인당 연간 소득 역시 1985년 이후 큰 폭으로 증가하기 시작하여 1998년에는 명목임금 기준으로 1985년 보다 7배 이상 증가한 5458.34 위엔에 이르렀다(표 5 참조).

표 5. 도시 가구 현황

구 분	1985	1990	1995	1997	1998
평균 가구원수	3.89	3.50	3.23	3.19	3.16
가구당 평균고용인원	2.15	1.98	1.87	1.83	1.80
1인당 연소득(원, RMB)	748.92	1522.79	4288.09	5188.54	5458.34

자료: 중국 통계국, 「중국통계연감 1999년판」.

4. 개혁 정책 실시 이후 사회복지체계의 변화

1) 사회복지체계 변화 방향: 사회안전망 확대

개혁 정책 시행전의 중국은 도시민 대다수가 직간접적으로 공공부문에 종사하였으며, 이에 따라 직장 또는 '작업단위'에서 제공하는 각종 복지제도에 따라 주거보장, 의료보장 등의 사회복지 혜택을 받을 수 있었다. 따라서 이 당시의 복지정책의 다른 한 축은 공공부문에 고용되지 않고 생활에 어려움을 겪는 일부 소외계층에 대한 공적부조제도였으며, 그 주요 대상은 '3무(三無)' 계층으로 통칭되는 취약 계층이었다. 여기서 '3무'란 본인 소득이 부재하여 생계유지가 곤란한 자, 실직 등으로 인하여 고용 작업단위가 부재한 자, 그리고 도움을 줄 수 있는 친인척이 부재한 자 등을 지칭한다.

1990년대 개혁정책 실시 과정에서 빈곤층이 증가하였지만 기존의 공적부조 대상에는 제외되는 폐단이 나타났으며, 이에 따라 기존제도의 변화가 필연적이었다 할 수 있다. 새로운 빈곤층에는 적자기업 또는 기업파산 등으로 인하여 더 이상 기업에 의한 복지혜택을 받을 수 없게 된 도시노동자, 가족부양비 부담이 커진 퇴직노동자 가족, 실업수당 수혜기간 만료로 인하여 더 이상의 수입원이 끊긴 빈곤가정 등을 예로 들 수 있다. 1992년 집계에 따르면 공적 부조 혜택을 받은 도시민이 19만 여명에 이르렀는데 이는 도시인구의 0.06%를 차지할 뿐이었으며, 1993년 파악된 1,500만 여명의 도시 빈곤층의¹²⁾ 극히 일부인 것으로 나타났다(宋晓梧, 2001: 138).

사회안전망 확충을 위한 제도로서 1993년 도입된 것이 '최저생활보장제도'이며, 이는 상하이에서 1993년 6월 처음 시범 도입되어 실시된 이후 1997년 전국 도시지역으로 확대 적용이 결정되었다. 1997년 3월 기준 민정부(民政部) 통계에 따르면 전국 165개 도시에서 본 제도가 설립되어 공적 부조의 주축으로 기능하고 있다(唐钧, 2001: 150~151).¹³⁾ 1998년 말에는 581개 도시에서 본 제도가 실시되었으며, 1999년 10월말 본 제도의 적용 대상이 282만 여명에 달하였다. 이 중 79%가 새로이 확대된 본 제도의 혜택을 받았다고 볼 수 있다(唐钧, 2001: 152). 1999년 10월 1일 정식 실시를 위한 국무원 명의의 '최저생활보장조례'가 공포되었다¹⁴⁾. 2002년에 들어서는 사회보장 혜택 인구의 3분의 1 가량이 새롭게 도입된 공적 부조 대상이 되었다(Shang and Wu, 2004: 260).¹⁵⁾

최저생활보장제도에서의 보장수준은 지방정부마다 현지의 물가수준을 고려하여 정하도록 하고 있다. 2002년 최저생활보장제도 개편 이후 수혜대상은 일인당 평균소득에 근거하며 소득 기준 역시 각 지방정부 별로 심의하여 고시하도록 되어있다. 북경시의 경우 2002년 하반기 일인당 소득 기준이 290위엔 이었는데,¹⁶⁾ 이는 당해 연도 북경시 일인당 가처분 소득인 12,463.9위엔의 28%에 불과하며, 소득 최저 20% 계층 일인당 가처분 소득의 51%에 해당한다.¹⁷⁾ 기초생활보장제도가

12) 중국사회과학원 사회학연구소의 唐钧의 경우, 1997년 빈곤 인구를 1500만 명으로 파악하고 있는데, 이에선 실업수당 수령 기간이 만료되어 더 이상 실업수당을 받지 못하는 150만 여명, 면직된 이후 기업에서 생활보조를 받지 못하는 310만 여명, 퇴직연금이 줄었거나 받지 못하게 된 190만 여명, 공적부조 대상 인원 100만 여명, 그리고 이들 부양 가족 등이 포함되었다(唐钧, 2001: 147).

13) 唐钧(2001) "中国社会救助制度改革报告" In 景天魁(主编) 基本整合的社会保障体系 北京: 华夏出版社

14) 1999년 9월, 국무원 제21차 상무회의에서 통과된 「城市居民最低生活保障条例」를 지칭한다.

15) Shang, X. and Wu, X. (2004) "Changing Approaches of Social Protection: Social Assistance Reform in Urban China" In *Social Policy and Society* 3(3): 259-271

16) 北京青年报 2002년 6월 26일자 보도. <http://rencai.chinawater.net.cn/rencai/rsdl/zcfg/bjzc20020626.htm> (접속일 2004년 10월 20일)

17) 북경시 통계국, 「북경통계연감 2003년판」 p.180 참조

2002년에 접어들면서 그 수혜 대상을 크게 확대하였던 것에는 전년도에(2001년) 축소된 실업보험의 변화에 기인한다. 2001년 개편 전만해도 실업자의 경우, 기초생활수당을 받으며 재고용 센터에서 머무를 수 있는 기간이 3년이었으며, 그 이후에는 다시 실업수당을 2년간 받을 수 있도록 하였지만, 개편 이후에는 이러한 혜택이 대폭 축소되었던 것이다.

1990년대 꾸준히 증가한 각종 공적부조 수혜 인구는 2002년 제도 개편에 따라 급격히 늘어나 전체 도시민 중에서 4.4%를 차지하였으며(Shang and Wu, 2004: 260-261), 면직근로자와 실업자, 그 부양 가족이 가장 큰 비율을 차지하게 되었다(표 6 참조).

표 6. 공적 부조 수혜인구 현황(2002년도)

분 류	인원(명)	백분율(%)
취업 근로자	1,910,000	9.9
면직 근로자(laid-off)	6,970,000	36.1
퇴직자	930,000	4.8
실업자	2,990,000	15.5
면직 또는 실업자 부양 가족	5,540,000	28.7
'3無'	970,000	5.0
합계	19,310,000	100.0

자료: Douji et al.(2002: 60). Shang and Wu(2004: 269)에서 재인용

2) 부문별 개혁 추이: 연금

2002년 현재 중국에는 크게 세 가지 연금체계가 존재한다. 여기에는 (1) 정부기관 등에서 근무하는 이들을 대상으로 하는 공무원 연금, (2) 농촌지역에서 자발적으로 참여하는 이들을 대상으로 하는 농민연금, 그리고 (3) 도시 노동자를 대상으로 하는 기본연금제도가 해당된다(Zhu, 2002: 41~45 참조).

정부 예산으로 운용되는 공무원 연금의 경우 3000만 명 가까운 가입자를 대상으로 하며, 개인별 근무경력 및 급여를 고려하여 연금을 지급하고 있는데, 점차 정부재정 투입을 줄이고 기본연금 제도로 이행하고 있는 상황이다(Zhu, 2002: 41).

농민연금의 경우 자발적인 참여를 원하는 이들을 대상으로 하며, 1991년 처음 시행되어 10년이 지난 2001년 현재 6200만 명 가까이 가입되어 총 적립금액이 190억 5,500만 위엔에 달한다. 가입자가 만60세가 되면 연금지급 대상이 되며, 지급금액은 개인별 적립금액 총액에 비례한다.

가장 큰 변화를 겪은 연금방식이 도시지역 국영기업 노동자를 대상으로 한 연금제도라고 할 수

있다. 퇴직 노동자에 대한 연금지급을 모두 근무 당시의 기업이 부담하던 중국 기업연금제도의 개혁은 각 기업별 연금의 통합관리 및 적립목적의 연금공동기금체계(unified pension system) 수립 추진에서부터 시작되었다 할 수 있다. 이러한 방식은 연안지방의 광둥 또는 랴오닝 같은 일부 성(省) 및 도시에서 처음 시범 도입되어 시작되었다. 연금개혁 초기의 경우, 참여 기업들은 임금 총액의 일정 비율을 연금기금으로 납부하여야 했으며, 이는 시 또는 군(country) 단위로 적립되었다. 고용 직원에 대한 연금지급 때에는 본 기금에서 일부가 지급되고, 나머지는 기업에서 직접 지급하도록 하였다. 구체적인 기업별 임금 대비 연금적립 비율은 지역요건에 맞게 탄력적으로 운영되었는데, 단적인 예로 베이징의 경우, 국영기업들은 임금의 16%, 상하이의 경우에는 25%를 적립하였다. 1989년 말에 이르러서는 이와 같은 연금 제도가 전국 시, 군의 93%에서 실시되는 수준으로 확대되었으며, 전국 도시지역 5,000만 명의 노동자 및 900만 퇴직자가 대상이 되었다(Selden and You, 1997: 1662-1663).

하지만, 당시 도시지역 노동자 총인원이 1억 4,300만 명에 이르고, 그 중 70%가 국영부문에 종사하였던 것을 고려한다면, 상기와 같은 연금공동기금체계는 전체 노동자의 3분의 1, 또는 국영부문 노동자의 절반 정도 만을 그 대상으로 하였을 뿐이다. 각 시 및 성(省)에 따라 연금 납부 대상 및 방식이 상이하았는데, 그 한 예로 상하이의 경우에는 납입의무가 계약 노동자에게만 존재하였으며, 베이징의 경우에는 참여기업의 모든 노동자가 임금 총액의 2%를 납입하도록 하였고, 청두(Chengdu)의 경우에는 납부금액이 기본급여의 3%에 불과 하였다(Hussain, 1993: 22-23).¹⁸⁾

1991년 6월에는 도시지역 기업들에 대한 Three-tier 퇴직보험제도가 국무원 명의로 제출되었으며, 그 기본개념은 기금 원천의 3대 주체로 국가, 기업 및 노동자를 설정하고, 연금 수혜 대상을 확대하는 대신 수혜 금액은 축소하는 것이었다. 또한 기존의 도시 단위로 실시되던 연금공동기금체계를 성(省) 단위 관리 체제로 확대 개편하도록 하였으며, 소유 주체의 구분없이 국영 및 민간 부문의 각종 기업들을 모두 대상으로 하여 모든 도시 노동자가 연금 혜택을 누릴 수 있도록 하였다(Chen, 1997; Selden and You, 1997: 1662-1663).¹⁹⁾

한편 1991년 국무원에서 제안한 연금제도 개혁안이 모든 성(省)에서 일괄적으로 실시되지는 못하였으며, 실시되더라도 모든 도시 노동자를 포괄하고자 하는 목표를 달성하는 것은 더욱 요원

하였다. 연금제도의 세부시행 방안은 각 지역마다 많은 차이를 보였는데, 그 일례로, 5개 도시 표본 조사에 의거한 세계은행의 1996년 보고서에 따르면, 국영 및 민간부문의 모든 노동자 중에서 각 도시 별로 실시하는 연금제도의 수혜 대상 비율이 충칭(Chongqing)의 경우 33%, 하얼빈 31%, 우한(Wuhan) 31%, 상하이 56%으로 각기 다른 것으로 나타났다(World Bank, 1996: 34~35).

1990년대 말에 이르러서는 중앙정부 연금관련 업무의 통폐합이 이루어지고, 통합된 연금공동기금 도입에 대한 중앙정부 차원의 노력이 더욱 적극적으로 되었다. 그 일환으로 1997년 7월에는 연금수혜 대상을 국영기업 노동자 만이 아닌, 민간부문 노동자까지 포괄하고자 하는 정부차원의 마스터 플랜이 재차 공포되었다. 연금제도의 기본구조는 기본연금제도 및 보충연금제도로 구성되어 있으며, 가입자 개인별 계정방안을 추가로 운영할 수 있도록 하고있다. 기본연금제도는 최저생활을 보장할 수 있는 정액급여 및 소득비례 부분으로 구성된다(Wong, 2004: 255-256).²⁰⁾

하지만 기업, 특히 사기업들이 부담해야 하는 연금비용이 크게 확대됨에 따라 이들 기업에서 실적 저하를 우려, 새로운 연금제도의 실시를 꺼려하는 등, 도시 노동자 전체에 대한 연금 제도의 적용은 많은 어려움이 존재한다고 할 수 있다(Wong, 2004: 162). 또한 설립연도가 이른 일부 국영기업에서는 노령퇴직자의 비율이 증가하는 반면 신설기업의 노동자 평균 연령은 상대적으로 젊다는 점을 감안한다면 후자와 같은 기업에서 연금납입을 더욱 꺼려할 수 있기에 정부에서 추진하고자 하는 연금체계는 난관이 예상된다 할 수 있다.

2001년 현재 전국 평균으로 파악된 연금 납입 부담률은 기업의 경우 임금의 22%에 이르며, 노동자의 경우 5%에 이르는 것으로 나타난다. 2002년 기준으로 할 경우, 퇴직연령에 도달한 15년 납부경력의 노동자는 해당 지역 전년도 평균 급여의 20%에 고정된 정액급여를 적립기금에서 기본연금으로 지급 받을 수 있으며, 이에 덧붙여 개인별 계정에 추가 적립된 금액의 1/120을 매달 지급받을 수 있도록 하고 있다(Zhu, 2002: 41-42).

3) 부문별 개혁 추이: 의료보험

개혁 이전 시행되었던 의료보험에는 공무원을 대상으로 하는 체계와 국영기업 노동자, 퇴직자 및 그 부양 가족을 대상으로 하는 체계가 존재하였다. 경제개혁이 진행되면서 비국영기업에 종사

18) Hussain, A.(1993) Reform of the Chinese Social Security System, London: STICERD London School of Economics

Selden, M. and You, L.(1997) "The Reform of Social Welfare in China" In World Development 25(10): 1657-68

19) Chen, X.-B.(1997) *Economic Restructuring and Social Security Provisions in China* In Chen, X.-B. (Ed.) *Social welfare and social development : Asian experiences* Calgary: Detselig Enterprises

20) Wong, L.(2004) "Market reforms, globalization and social justice in China" In *Journal of Contemporary China* 13(38): 151~171

하는 노동자들이 증가하면서 1993년 기준으로 이 두 체계의 적용을 받던 대상자는 도시인구의 49% 정도를 차지하여 절반에 약간 못미치는 수준으로 파악되었다(Yip, 2001 cited in Zhu, 2002: 45).²¹⁾

노령인구가 증가함에 따라 중국에서의 의료관련 지출 역시 급증하고 있음을 쉽게 유추할 수 있다. 경상가격 기준으로 1978년 이후 1992년까지 14년 기간 동안 의료관련 지출 총액은 706% 증가하였는데, 이는 국영부문 노동자 증가율 147%를 훨씬 웃도는 수치이다(UNDP, 1999: 69-70).

의료보험 개혁은 그 복잡함 때문에 연금이나 실업보험 보다는 뒤쳐져 진행되고 있는 실정이다. 각 지방정부 차원으로 다양한 실험이 1990년대 실시되었으며, 1998년 말 국무원에서 발표한 규정에 따르면²²⁾ 의료보험 역시 모든 도시노동자를 적용대상으로 확대 개편하고, 고용주는 임금의 6%, 노동자는 2%를 납부하도록 하였다(Wong, 2004: 163). 고용주가 납부하는 금액의 30%는 노동자 개인계정에 적립되며, 나머지는 통합기금에 납입되고, 노동자가 납부하는 금액은 모두 본인 개인계정에 납입되도록 하였다. 납부율은 지방정부에서 지역여건에 맞게 자율적으로 조정할 수 있도록 하였다. 통합기금에서 지출되는 지급 한도는 연평균 임금소득의 10%에서 400%까지이며, 10% 이하 부분은 개인 계정에서 지급되거나 개인이 직접 부담하도록 하였다(宋晓梧, 2001: 134-135).

4) 부문별 개혁 추이: 실업보험

중국에서 일반적인 실업문제 해결 방식은 잉여 노동자를 계속 기업 소속으로 남게하여 형식적 고용관계를 유지하는 것이었다 할 수 있다. 이와 같은 방식은 등록 실업자를 기준으로 하는 공식 실업률을 낮추기에는 효과적이라 하겠다.

이와 함께 추진되는 것이 실업자에게 실업수당을 지급하고 재취업을 돕는 것이다. 기존의 실업수당 지급대상은 극히 제한되어 있었는데, 구체적인 대상으로는 파산에 직면한 기업의 구조 조정으로 인한 해고된 자, 계약 노동자의 계약해지로 인한 실업자 등이었다. 따라서 일반적인 기업 활동 과정에서 잉여 노동력으로 분류되는 노동자의 경우에는 원칙적으로 실업수당 수급자격이 부여되지 않았다고 할 수 있다(Hussain, 1993: 28-29).

21) Yip, W.(2001) Case study: Reimbursement of doctors and hospitals in China(unpublished). Washington, D.C.: World Bank Flagship Program on Health Sector Reform and Sustainable Financing

22) 본 규정의 정식명은 「关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定」이다.

실업보험은 1986년 국영기업 실업 노동자를 대상으로 발표한 ‘국영기업 노동자 실업보험 임시 규정’에 의거, 최초 실시 되었으며, 정식규정은 1993년 4월 공포되었다²³⁾. 이는 같은 해 실시된 ‘노동계약제’ 및 ‘기업파산법’에²⁴⁾ 따라 대두될 수 있는 실업자의 생계유지 문제에 대비하였다고 할 수 있다. 실업보험 체계는 성(省) 단위 또는 시 단위로 운영되었으며, 그 운영에는 기업이 관여하지 않았다. 1990년대 초의 경우 본 체계에 참여하는 기업은 원칙적으로 실업기금에 임금 총액의 최대 1%를 납입하도록 되어 있는데, 기업 내 총 임금예산의 0.6% 보다 낮지 않도록 제한을 두었다(宋晓梧, 2001: 76, 80). 1993년 규정에 따르면, 실업기금의 원천은 기업 납부금, 기금운용 수익 및 정부재정 보조금 등으로서, 원칙적으로는 노동자 납입부담이 없다고 할 수 있다. 하지만 일부 지방정부의 경우 노동자에게도 납부의무를 지우기도 하는데, 예를 들어 북경의 경우, 소득 크기에 상관없이 노동자 1인당 매월 2위엔 씩 납부하도록 하고 있다(宋晓梧, 2001: 80).

1986년 규정에서는 실업수당 지급 기간을 2년으로 제한하였으며, 노동자 분담금은 없었으며, 근무연령에 따라 실업수당 지급액에 차등을 두었다. 5년 이상의 근로 경력을 가진 노동자의 경우, 실업 후 2년 동안 실업수당을 지급 받을 수 있는데, 첫 해에는 기본급여의 60~75%, 둘째 해에는 50%를 받을 수 있었다. 5년 미만의 근로경력을 지녔을 경우에는 실업수당 지급기간이 1년으로 제한되었다(UNDP, 1999: 70). 1992년 말에는 47.6만 여 작업장에서 7,440만여 명이 참여하였다(宋晓梧, 2001: 78). 실업자의 증가와 함께 실업수당 지급 대상 역시 증가하였다. 시행 초기 1992년에는 364만 등록 실업자 중 10% 조금 넘는 35만 명이 실업수당을 수령하였지만, 1994년에는 180만 명, 1996년에는 331만 명, 그리고 1997년에는 당해 연도 등록 실업자의 7%에 못 미치는 380만 명이 수당을 수령하였다(표 7 참조).

5) 부문별 개혁 추이: 저소득층 임대주택(廉租住房) 제도

개혁정책 실시 이전 중국 도시지역에서 노동자에 대한 주택정책은 기업과 지방정부가 공동의 책임을 지는 공공임대주택 체제였다. 개혁 이전의 임대료는 노동자 가구당 월 소득의 1~2%에 불과하여 유지관리비에도 못 미치는 낮은 수준이었으며, 기업은 고용노동자, 지방정부는 주택 제공 역력이 없는 기업에 종사하는 이들에게 공공주택을 제공하도록 하였다. 1980년대 실시되기 시작한 주택 개혁 정책의 골격은 주택의 ‘상품화’ 및 ‘사유화’ 추진으로서, 공공재가 아닌 사적 재화로서

23) 1986년 임시 규정은 「国营企业职工待业保险暂行规定」(일련번호: 国发[1986]77号), 1993년 규정은 《国有企业职工待业保险规定》을 지칭한다.

24) 1986년 전인대 상무위원회 18차 회의에서 통과된 「中华人民共和国企业破产法(试行)」을 지칭한다.

표 7. 실업보험 시행 현황

	등록실업인구 (만명)	공식 실업률 (%)	실업수당 수령인구 (만명)	실업보험 기금수입 (억원, RMB)	실업수당 지출금액 (억원, RMB)
1992	364	2.3	45	11.6	5.1
1994	476	2.8	180	25.4	14.2
1996	553	3.0	331	45.2	27.3
1997	570	3.1	380	46.9	36.3

자료: 중국 통계국 「중국통계연감 1998년판」 및 「중국노동통계연감 1998년판」, 宋晓梧(2001)
中國社會保障制度改革 北京: 清華大學出版社 p.83에서 재인용

의 주택이 시장에서 수요공급이 이루어지도록 하였다. 이를 위해 공공임대주택의 임대료를 가구당 월 소득 대비 15%까지 올리는 것을 목표로 하였으며, 주택금융제도 등을 도입함으로써 자가 소유를 적극 장려하였다.

이러한 과정에서 드러난 문제점 중의 하나는 소득대비 주택가격의 급등이라 할 수 있다. 1995년 어느 한 조사의 경우, 2인 봉급 생활자 가정의 경우 전용면적 70평방미터인 주택을 시장에서 구입하고자 할 경우 해당 가구 연평균 소득의 17.7배의 가격을 지불해야 되는 것으로 나타났다(Wang and Murie, 1999).²⁵⁾ 또한 중국 국가통계국이 발표한 주택 가격은 평당 4,086위엔인 것으로 나타나, 저소득 계층이 시장을 통해 주택을 구입하기에는 특히 어려울 것으로 보인다(표 8 참조). 저소득계층, 특히 기업개혁 과정에서 실직 및 면직된 이들의 경우 주택개혁 및 불량주택 재개발 등으로 인한 주거 불안정 문제가 새롭게 제기되어 이전 공공주택 체제하의 주거 문제와는 다른 양상을 보이게 된다.

가장 최근 공포된 주요 주택 관련 규정으로서 1998년 제출된 국무원 문건으로서²⁶⁾, 여기에는 기업 등에 의한 주택 할당을 완전 지양하도록 하고 있으며, 주택 정책에 차등을 둬으로써, 중상위 이상의 고소득 가정은 일반 상품주택의 소비, 중위 및 저소득 가정은 정부 보조를 통해 공급가격을 낮춘 국민주택(經濟适用房), 그리고 빈곤층 가정을 위한 '저임대주택(廉租房)'의 공급을 각 지방정부에 장려하도록 하고 있다. 또한 노동자 및 기업이 공동으로 임금을 일정 금액을 납부하는 주택기금(Housing Provident Fund 또는 住房公積金)을 설치함으로써 자가소유 희망자의 주택 구입을 촉진하고, 주택 생산을 장려하도록 하고 있다.

25) Wang, Y. P. and Murie, A.(1999) "Commercial Housing Development in Urban China" In Urban Studies 36(9): 1475-94

26) 「国务院关于进一步深化城镇住房制度改革, 加快住房建设的通知」를 지칭한다.

표 8. 북경 가구당 가처분 소득 대비 주택 가격 현황

	소득 최하 1분위	2분위	3분위	4분위	소득 최상 5분위
가구당 연평균 가처분 소득	20693.3	26595.5	32957	38385.9	55761.8
가구당 인원	3.3	3.1	3.1	2.9	2.7
일인당 연평균 가처분소득*	6270.7	8579.2	10631.3	13236.5	20652.5
Price-to-Income Ratio(P/Ir)	13.8:1	10.8:1	8.7:1	7.5:1	5.1:1

비고: 주택가격은 2000년 4월 6일자 신문 China Daily에서 중국 통계국 발표를 인용 보도한 '평당 4,086위엔'을 근거로 70평방미터 주택 가격 286,020위엔 기준으로 하였음. 가구당 소득은 북경시 통계국 「북경통계연감 2002년판」을 참조.

특히 빈곤층을 위한 주택 공급은 1999년 4월 건설부 명의로 발표된 '저임대주택 관리 규정'을²⁷⁾ 통해 적극 장려되기 시작하였는데, 실시 우선 대상으로는 최저생활보장제도 적용 대상 및 일인당 평균 주거면적이 해당 지역 주거빈곤 기준에 미달하는 가정으로 하였다. 관련 예산은 지방정부 재정으로 우선 충당하도록 하고 있으며, 실시 방식으로는 세 가지가 존재하는데, (1) 월임대료 보조, (2) 廉租房 임대료 기준에 대응하는 임대주택 배분, 그리고 (3) 공공임대주택의 월임대료 인상분의 감면 등이 존재한다(陈日发, 2002: 112-113).²⁸⁾ 북경의 경우를 예로 들면, 廉租房 공급 대상 가구로 최저생활보장 대상 가구 및 별도 우선 공급 대상 가구를 북경시 자체적으로 정하고 있으며, 2002년 상반기의 경우, 일인당 월소득이 285위엔에 미치지 못하는 최저생활보장 대상 가구 중에서 전용면적 기준으로 일인당 75평방미터에 못미치는 주거환경에서 거주하는 가구를 廉租房 정책 적용 대상으로 한다. 이들에 대해서는 일인당 평균면적 10평방미터에 준하는 주거환경을 누릴 수 있도록 일인 평당 25원의 임대료를 보조하도록 하고 있다(陈日发, 2002: 116).

5. 맺음말

지금까지 중국에서의 개혁정책 실시 이후 사회복지체계의 변화 배경 및 그 구체적 내용을 간략히 살펴 보았다. 정리하면, 개혁정책 실시 이후 1990년대에 와서는 사회복지체계가 크게는 사회보험 방식의 공급체계 개혁을 한 축으로 하고, 빈곤층에 대한 사회안전망을 확충하는 것을 다른 한 축으로 하여 변화한다고 요약할 수 있다. 1990년대 들어 여러 시행착오를 겪으면서 전국적으로 확대되어 가는 중국 사회복지체계의 개혁은 다음과 같은 기본 발전방향을 보인다고 할 수 있다.

27) 《城镇廉租房管理办法》

28) 陈日发(2002) "廉租房" In 时正新(2002)(主编) 中国社会救助体系研究 北京: 中国社会科学出版社.

먼저, 국영기업 및 공무원을 대상으로 하던 기존 사회복지체계를 개혁실시 과정에서 급증하는 비(非)국영부문 노동자에게도 포괄하도록 그 수혜 대상을 확대하는 것이며, 나아가 궁극적으로는 농촌지역까지 그 적용범위를 넓히는 것을 목표로 한다. 또한 기본연금제도 등의 도입을 통해 퇴직자 및 노년층의 최저생활을 보장하고자 하며, 각종 사회복지제도의 재정운용을 위한 기금 적립에 있어서 가입자 개인별계정 등의 도입 등을 통하여 개인 기여 부분을 확대하고자 한다. 또한 위험 분산을 위해 성(省) 단위 연금기금 적립을 확립하고, 연금 납입 규모 역시 노동자 급여 크기에 연동되게 하고자 한다. 또 한 가지 큰 특징은 사회복지의 책임을 국가 또는 기업만이 지는 것이 아니라 개인 역시 국가, 기업 및 개인의 3층 구조(three-tier system) 내에서의 기여책임을 강조한다는 점이다.

한편, 개혁 이전 및 개혁 이후의 사회복지체계 모두 고용중심 제도라고 할 수 있지만, 개혁 이전 당시 체계가 국영부문이 고용의 대부분을 흡수한 실질적 완전고용에 기반하였었다는 점에서 고용 안정성이 크게 저하된 개혁 이후의 체계와는 많은 차이를 보인다. 고용에서 제외된 노동계층에 대한 사회보장은 아직 미비하여 보완을 필요로 한다. 이미 고용된 노동자의 경우에도 문제가 존재하는데, 이는 연금제도와 같이 고용주의 납입부담이 큰 경우 많은 기업들이 제도자체의 적용을 기피하는데 연유한다. 이에 따라 실적 및 수익이 낮거나 영세사업장 등에서 근무하는 노동자의 많은 수가 사회보험 적용에서 소외되는 문제가 발생한다.

반면, 사회안전망의 확충은 소득 조사를 통한 공적부조 범위를 확대하여 빈곤층의 최저 소득을 보장하기 위함이다. 1990년대 후반 이후 최저생활보장제도를 근간으로 한 사회안전망 확충에 많은 무게가 실렸는데, 이는 1990년대 들어 만연하는 실직자, 면직 노동자 및 그 부양가족의 빈곤층 편입이 중대한 사회문제로 부각됨에 따라 공적부조의 확대 필요성이 제기 되었기 때문으로 볼 수 있다. 하지만 문제점 역시 존재한다. 수혜대상 판정에 적용되는 소득 기준이 낮다는 점, 중앙정부 및 지방정부 재정을 모두 그 재원으로 하기에 재정이 풍부한 일부 도시지역을 제외한 기타 지방정부 등은 최저생활보장 급여지급 확대에 부담을 느끼는 점 등이 그 중의 일부이다. 이러한 문제점으로 인해 도시지역 빈곤층의 30% 가량만이 최저생활보장제도의 혜택을 받고 있는 실정이다. 또한 현재 새롭게 짜이는 사회복지체계가 근로계약을 근간으로 하고, 노동자 보다는 고용주의 임금 대비 납입률이 월등히 높다는 점에서 안정적 고용관계에서 벗어난 '신' 빈곤층이 겪는 차별은 상대적으로 더욱 클 것으로 예상되며, 최저생활보장제도 등이 이러한 격차 해소에 얼마만큼의 긍정적 기여를 할지는 다소 유보적이라 할 수 있다.

2002년 현재 중국에서는 국가 차원의 사회복지법 또는 공적부조 관련법이 존재하지 않으며, 행정 관련 규정만이 제정되어 사회복지체계의 개혁 지침으로 제시되고 있다. 반면, 각 지방정부에서

는 중앙정부의 지침에 근거하여 지역사정을 고려하여 별도의 시행지침을 마련, 시행하고 있다. 중앙정부 차원에서는 2000년대 들어 노동부를 '노동사회보장부'로 확대 개편함으로써, 이전에는 각 부처에 흩어져 있던 사회복지 관련 프로그램을 통합 감독하기 시작하였다. 이에 따라, 때론 산발적이던 사회복지 개혁 프로그램이 좀 더 체계적으로 진행될 것으로 보인다. 하지만, 사회문제로 그 중요성이 더욱 부각되는 상대적 빈곤인구의 급증 및 소득불평등의 확대, 중앙 및 지방정부, 그리고 기업의 재정 건전성이 향후 어떠한 발전 양상을 보일지를 면밀히 추적하여 사회복지체계의 향후 발전 양상을 이해하는 것이 중요하다고 하겠다. 