

중국 복지체제의 성격

원 석 조
(원광대학교)

개혁개방 이후 중국은 경제발전을 위해 시장경제를 도입했고, 시장경제의 성공적 정착을 위해 사회보장 개혁을 단행했다. 사회주의 토대 위에 서구식 사회보장시스템을 이식한 이 과정은 서구 복지국가의 발전과정과는 매우 상이했기 때문에 많은 관련 학자들의 관심을 끌었다. 동아시아 모델, 코퍼러티스트 모델, 신자유주의 모델, 권위주의 모델 등 중국의 복지체제를 설명하는 여러 시도들이 그것이다.

그러나 이 모델들은 각각 결정적인 결함을 지니고 있다. 동아시아 모델은 사회복지의 발전과정과 현재의 수준 및 내용 면에서 중국이 다른 동아시아 국가와 현저한 차이를 보인다는 점에서, 코퍼러티스트 모델은 중국의 국가권력이 기업과 노조를 압도한다는 점에서, 권위주의 모델은 국가 정당성과 체제 면에서 중국과 한국·일본의 상황이 서로 다르다는 점에서, 신자유주의 모델은 중국의 공적연금 개혁을 설명하는 논리에 불과하다는 점에서 그러하다.

이처럼 기존의 복지모델들이 중국의 복지체제를 제대로 설명하지 못하는 이유는 중국의 특수성 때문이다. 다시 말해 중국은 다른 국가와 한 데 묶어 범주화할 수 없는, 서구 복지국가와 동아시아 자본주의국가의 사회복지와는 확연히 구별되는 특수성을 갖고 있다는 것이다. 집합주의복지에서 국가복지로의 이행 경험, 도농 이중복지체제, 민공과 호구제도의 존재, NGOs의 취약성 등이 그것인바 바로 이 때문에 중국은 자신의 길, 즉 '중국의 길'을 갈 수밖에 없다.

주요용어: 중국의 복지체제, 개혁개방 정책, 중국의 사회보장시스템, 집합주의복지, 국가복지

본 논문은 2010년도 원광대학교 교비지원에 의해 연구되었음.

■ 투고일: 2010. 10. 1 ■ 수정일: 2010. 12. 7 ■ 게재확정일: 2010. 12. 8

I. 서론

공산주의 혁명 이후 중국인들은 비록 소득수준은 낮았지만 집합주의 복지체제 아래 도시민은 단위(units)의 구성원으로서, 농민은 인민공사의 일원으로서 직업, 소득, 교육, 보건의료, 생필품 등 생활에 필요한 거의 모든 혜택을 누릴 수 있었다. 그래서 Doyal과 Gough(1991: 270)는 개혁개방 이전 사회주의 중국을 “저소득국가 중 국민의 기본적 욕구를 충족시키는 데 있어 스타”라고 높이 평가한 바 있다.

그러나 개혁개방 이후 복지체제는 일변했다. 자본주의적 시장경제의 도입으로 국유 기업(state-owned enterprises, SEOs)이 대대적으로 민영화되고, 외국계 민간자본이 대거 유입되었다. 국영기업의 민영화는 단위 중심의 복지체제를 와해시켰다. 이를 대체한 것이 국가 사회보장시스템이었다.

사회주의 국가가 시장경제를 도입하고 이의 안착을 위해 기존의 집합주의복지(collective welfare)를 국가복지(state welfare)로 대체했다는 점에서 중국의 복지체제는 독특하다. 서구 복지국가와는 다른 중국의 복지체제를 설명하기 위해 여러 이론적 시도가 있었다. 동아시아 모델, 코퍼티리스트 모델, 신자유주의 모델, 권위주의 모델 등이 그것이다. 그러나 필자는 이러한 모델들이 각각 결정적인 약점을 갖고 있어 중국 복지체제의 성격을 제대로 설명하지 못하고 있다고 생각한다.

그리고 중국의 복지체제는 서구 복지국가는 물론 동아시아 국가의 복지체제와는 질적으로 상이하다. 무엇보다도 사회복지 발전과정이 특수하고, 복지국가의 주요 추동력인 시민사회가 미성숙 상태에 있으며, 도시와 농촌 간 복지수준의 차이가 현격하고, 서구와 동아시아 자본주의국가에는 존재하지 않는 호구제도란 특수한 현상이 존재하고 있는 것이다.

이러한 문제의식 아래 본고는 중국 복지체제의 성격을 구명하는 데 목적이 있다. 이를 위해 전술한 기존의 복지모델들의 주요 내용과 취약점을 파악하고, 중국 복지체제와 이를 둘러싼 제반 환경의 특수성을 분석한다. 이를 통해 중국은 다른 나라와는 본질적으로 다른 자신의 길, 즉 ‘중국의 길’을 갈 수밖에 없다는 사실을 논증하고자 한다.

한편 중국 복지체제의 성격을 구명하는 작업은 G2로 급부상한 중국의 경제사회적 현실과 위상을 객관적으로 파악하는 데 일조하고, 동아시아 국가의 사회보장에 대한 이해를 심화하는 데도 기여할 수 있을 것이며, 나아가 복지국가와 복지체제에 관한 이

론적 논의의 폭을 확대하는 데도 기여할 것으로 기대된다.

II. 기존 모델의 비판적 고찰

1. 동아시아 복지모델

동아시아 복지모델(the east asian welfare model)은 한국, 일본, 홍콩, 대만, 싱가포르와 같은 동아시아 국가의 복지체제를 설명하는 것으로 Esping-Andersen(1999), Jones(1993), Goodman & Peng(1996) 등이 주장하였다. 이들에 의하면, 서구 복지국가와는 다른 동아시아 복지체제의 특성은 경제제일주의(복지에 우선하는 경제), 유교, 가족주의로 요약된다.¹⁾ 중국은 이들의 논의에서 제외되었다.

그런데 White & Goodman(1998), Aspalter(2001) 등은 동아시아 복지모델을 진전시키면서 중국을 여기에 포함시켰다. 동아시아 사회복지의 유사성은 두 가지 사실, 즉 '경제적 기적'이라고 일컬어질 정도로 괄목할만한 경제성장에 비해 사회복지의 수준이 낮다는 것과 경제발전을 위해 사회복지를 이용한다는 것으로 요약되는데, 요컨대 중국도 이러한 특성을 지니고 있다는 것이다.

첫째, 경제성장에 비해 낮은 수준의 사회복지란 동아시아 국가의 사회복지가 서구 복지국가에 비해 재정적으로 비용이 저렴하다는 사실을 강조한 것이다. 이를 사회적 덩핑정책(social dumping policies)이라 한다(Esping-Andersen, 1999; White & Goodman, 1998). 중국도 경이로운 경제성장에도 불구하고 사회복지 확대는 주저하고 있으며, 시민사회가 아닌 국가와 공산당이 주도했고, 국가-당은 경제성장과 정치안정을 최우선시하고, 사회적 덩핑정책으로 최소한의 욕구만 해결하고 있다는 점에서 여기에 해당한다(Luo, 2005: 19, 23).

둘째, 경제발전을 위해 사회복지를 이용한다는 것은 개발도상국가의 사회개발전략

1) 본고의 목적이 중국 복지체제의 성격을 구명하는 데 있기 때문에 동아시아 복지모델에 대한 논의는 생략한다. 사실 동아시아 복지모델 자체도 문제가 없지 않다. 이 점은 박병현 외(2007: 13-15, 215-226)에 잘 정리되어 있다.

을 말한다. 공적연금의 적립금을 경제성장에 필요한 자금으로 사용하는 것이 좋은 예이다. 이를 발전적 관점(developmental perspective)이라고 한다(Midgley, 1999). 동아시아 복지모델은 이를 발전국가주의(developmental statism) 개념으로 발전시켰는데(White, 1998), 그 특징은 다음과 같다. ① 정부는 적립방식의 사회보험을 선호한다. ② 정부가 사회보장기금을 직접 관리한다. ③ 사회보장기금에 적립된 자금을 사회 인프라 건설비용으로 전용한다. ④ 사회보험이 지역 및 직업 집단별로 엄격히 분리 운영되고 있다. ⑤ 사회보험과 공공부조가 엄격히 분리되어 있다. ⑥ 사회복지에서 가족의 책임을 강조한다. ⑦ 시장의 사회복지 역할에는 한계가 있다. 중국도 이러한 발전국가주의의 특징을 갖고 있다. 다른 동아시아 국가와 마찬가지로 중국은 경제성장을 최우선시 하며, 사회복지지는 항상 경제개발에 비해 2차적이다. 한마디로 중국은 복지국가(welfare state)가 아니라 '경제국가'(economic state)라는 것이다(Tang & Ngan, 2001).

저명한 중국 사회복지 전문가인 홍콩대학 사회정책학 교수 Aspalter(2001)도 동아시아 국가의 사회복지의 유사성을 지지하면서 보수적 복지국가(conservative welfare state) 개념으로 이를 설명하였다.²⁾ 그는 일본, 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩, 중국을 보수적 복지국가에 포함시켰는데, 보수적 정당이 보수적 사회복지정책을 시행하고, 사회보험이 직업별로 분리 운영되고 있으며, 낙인을 수반하는 엄격한 자산조사를 통해 공공부조가 제공되고 있고, 친 복지국가 이데올로기(pro-welfare state-oriented ideologies)가 존재하는 서구 복지국가와 달리 정부가 사회복지에 대해 재정적으로 소극적이라는 공통의 특성을 갖는다.

이들이 중국을 포함한 동아시아 국가의 복지체제를 하나의 모델로 유형화한 의도는 서구 복지국가와의 차별성을 부각시키기 위한 것이란 점은 이해할 만하다. 그러나 이미 선진 자본주의국가로 자리 잡은 지 오래된 일본, 신흥 자본주의국가를 거쳐 선진 자본주의국가에 진입한 싱가포르, 그리고 그 문턱에 와 있는 한국과 대만 등 선진 동아시아 자본주의국가와 사회주의 국가로서 경제적으로만 자본주의적 시장경제를 도입한 중국의 사회복지가 동류일 수는 없다. 후술할 중국의 복지체제의 특수성에서 보듯이

2) 이는 Esping-Andersen(1999)의 보수적 복지체제를 계승 발전시킨 것이다. 그는 일본을 보수적 복지체제로 설명하였는데, 키워드는 가족주의였다(박병현 외, 2007: 14).

중국과 동아시아 국가의 사회복지의 질적·양적 측면에서 너무 다르다.

그리고 동아시아 자본주의국가의 사회보장 시스템은 대체로 거의 모든 임금근로자와 자영업자 등 근로인구와 대다수 지역주민을 포괄하고 있다(물론 어느 정도는 사각지대가 존재한다. 우리나라 국민연금의 좋은 예이다). 그러나 중국의 경우 농촌 주민은 사실상 공적연금과 의료보험 등 사회보장시스템에서 방치되어 있고, 상당수 도시 근로자도 사회보장 적용범위에서 벗어나 있는 실정이다(본고 표 1, 2 참조).

복지국가 발전과정도 상이하다. 단순화해 말하면, 서구 복지국가와 동아시아 자본주의국가는 잔여형(residual model)에서 제도형(institutional model)으로 발전한 반면에 중국은 집합주의복지(collective welfare)에서 국가복지(state welfare)로 이행하였다.

동아시아 국가의 사회복지정책을 면밀히 검토한 Godement(2000: 18)이 내린 결론은 하나의 모델로 범주화할 수 없다는 것이었다. 그 근거로 그는 일본과 말레이시아를 들었다. 일본은 다른 동아시아 국가와 달리 산업화 이후 코퍼러티스트 복지모델(평생고용, 높은 수준의 직업복지)을 추구했다. 그러나 장기간의 경제침체로 더 이상 유지할 수가 없어 포기하였다. 말레이시아도 다르다. 말레이시아는 산업화 초기 사회보장을 육구가 가장 큰 시급한 계층을 대상으로 한 것이 아니라 사회적 핵심계층을 대상으로 했으며, 비교적 최근에서야 사회보장을 전 국민으로 확대하는 보편주의를 놓고 논의하고 있다. 이처럼 동아시아 자본주의국가의 복지체제 간에도 본질적인 차이가 존재한다는 사실은 동아시아 복지모델 자체에 치명적인 결함이 있다는 것을 의미한다. 따라서 중국을 동아시아 복지모델로 설명하는 것은 무리일 수밖에 없다.

2. 코퍼러티스트 복지체제

주지하듯이 코퍼러티스트 복지체제(the corporatist regime of social welfare)는 자본-노동-국가 삼자가 파트너십을 이루어 계급갈등을 최소화하고, 사회안정을 기하기 위해 근로조건과 복지에 대해 대타협하는 체제를 말한다.

이러한 코퍼러티즘을 중국에 적용시키는 학자가 있는데, 중국사회과학원 유럽연구소 부소장 Zheng Bingwen 교수가 대표적이다. 그가 중국을 코퍼러티즘으로 간주하는 근거는 2001년 개정된 신노동조합법이다. 이 법은 노사관계의 핵심인 단체협약 규정을 담고 있다. 원래 중국에서 단체협약 인정은 외국기업 때문에 시작되었는데(외국기업 근로

무 중국인 근로자의 권익 보호를 위해 1994년 외국기업의 노무관리에 관한 규정 제정, 신노조법은 이를 국내기업으로 확대한 것이다.

Zheng(2002: 21-23)은 신노조법을 “현대 복지체제 틀의 첫 번째 기둥”(the first pillar of the framework of modern welfare regime)으로 규정하며 이로 인해 기업-노동-국가 삼자 간의 파트너십이 가능해졌다고 보았다. 그에 의하면, 신노조법은 다음과 같은 의미를 갖는다. ① 노조와 기업 간의 협약을 통해 노사관계가 조정된다. 삼자 간 파트너십이 제도화된 것이다. ② 중국 현대 복지체제와 사회보장의 초석이 될 것이다. 노조는 노사관계에서 임금과 복지를 놓고 협약할 수 있는 법적 지위를 획득하였다. ③ 미시적 코퍼러티스트 사회보장시스템(micro-corporatist social security system)의 법적 기반이 된다. 근로자의 임금, 사회보험, 근로안전, 보건 등을 놓고 노조와 기업이 협상할 수 있게 된 것이다.

중국의 조직노동은 중화전국총공회(中华全国总工会, the All China Federation of Trade Unions, ACFU) 및 가맹 노조가 대표적이다. 이들은 신노조법으로 근로현장에서 공식적으로 근로자의 이익을 보호할 수 있는 법적 지위, 즉 노사협상의 유일한 주체로서의 독점적 지위를 획득했다. 이로써 삼자주의(tripartism)의 가능성이 열린 것은 사실이다.

그러나 이런 관점은 결정적인 약점을 지니고 있다. 자본-노동-국가 삼자 파트너십이 가능하기 위해서는 국가와 자본으로부터 자율적인 강력한 노조가 존재해야 한다. 현재 중국의 노조는 당과 국가의 영향력으로부터 자유롭지 못하다. 노조 지도부는 조합원의 민주적 절차의 의해 선출되는 것이 아니라 당과 국가의 영향력에 의해 결정된다. 그리고 노조는 당과 조합원 사이에서 딜레마에 빠져 있다. 노조는 조합원의 이익을 지켜야 할 의무가 있다. 조합원은 고복지, 고용안정을 요구한다. 반면에 당은 해외투자유치를 위해 산업평화와 노사화합을 원한다. 노조는 당으로부터 독립성이 약하기 때문에 조합원의 이익을 제대로 지키지 못하고 있다.³⁾ 이는 과거 단위체제의 유산인데, 당분간 유럽이나 동아시아 국가의 노조처럼 외부세력으로부터 완전히 자율적인 조직으로 발전할 가능성은 없다. ACFU가 국가권력으로부터 자율성을 견지하지 못하는 한 서구식 삼자

3) ACFU가 근로자의 이익을 위해 근로자를 조직하고 투쟁하기보다는 근로자를 통제하는 데 더 주력하고 있어 “황색 노조”(yellow union)란 비판을 받고 있다는 지적도 있다(Slee, 2009).

주의로 갈 가능성은 희박하다(Lue, 2007: 18-19).

삼자의 한 축인 기업의 위상과 역할에도 문제가 있다. 중국에는 서구식 부르주아계급이 없다. 기업가집단은 있다. 2001년 장저민 총리가 중국공산당 제80차 연차회의에서 민간 기업인의 공산당 가입을 허용하자는 제안을 한 후 일부 반대가 있었지만 2002년 제16차 공산당 인민대표회의에서 프롤레타리아트뿐만 아니라 선진 생산세력과 선진 문화계층의 공산당 가입을 수용하였다. 중국 공산당이 기업인에게 문호를 개방한 것이다.⁴⁾ 그러나 중국의 기업인은 자본주의국가의 시민사회 계급과는 전혀 다르다. 그들은 국가권력에서 배제되어 있으며 국가의 관리를 받고 있다. 전통적 코퍼러티즘 모델에 따르면 정부는 기업의 최고위단체와 관계를 맺으며, 기업가단체는 회원기업들을 완전히 대표한다. 그리고 기업가단체는 국가로부터 자율적이다. 하지만 중국의 기업가단체에 속한 기업들은 응집력과 동질성이 약하며, 기업가단체는 회원의 이익을 완전히 대표하지 못하고 있고, 국가-기업 간의 적절한 대화 수단이 되지 못하고 있다. 국가권력으로부터의 자율성이 매우 약한 것이다(Breslin, 2004: 20-24).

Dixon(2003: 4)은 지방수준에서의 코퍼러티즘(local corporatism)을 주장했다. 즉 지방정부-전문가집단-기업경영자 간의 제도적 연결(institutional ties)이 존재한다는 것이다. 지방정부 관료와 지역 기업가의 끈끈한 인간관계(关系, guanxi)가 좋은 예이다. 그러나 국가-자본 간의 파트너십과 관료 및 기업가 개인 간의 인간관계는 차원이 전혀 다르다. 전자가 제도적 차원이라면 후자는 인간적 차원인 것이다.

이처럼 삼자의 두 축인 노조와 기업이 조합원이나 회원들의 이익을 대변하지도 또 대표하지도 못하고 있으며, 국가권력으로부터 독립적이지도 않다. 따라서 현 단계에서 중국을 코퍼러티스트 복지체제로 규정하는 것은 시기상조라 하지 않을 수 없다.

한편 핀란드 터쿠대학 사회정책학 교수인 Ka(2003)⁵⁾는 중국 복지체제의 대안으로 코퍼러티즘을 제안하였다. 그에 의하면, 중국의 사회보장은 시스템의 지속가능성(system sustainability)과 재분배 효과의 문제를 안고 있다. 다시 말해 국가와 기업의 과도한 복지

4) 동시에 당은 중산층을 육성하는 소강사회(小康社会)를 지향하겠다고 했다. 소강이란 아주 부유하지도 않고 가난하지도 않은 계층을 말한다.

5) 현재는 浙江大学 欧洲研究中心의 부주임 및 교수로 재직 중이다.

부담이 언제까지 지속될 수 있는지 그리고 사회보장의 낮은 재분배 효과는 사회집단 간의 갈등을 예고한다는 것이다. 이런 상황에서 국가 수준에서의 계급타협, 즉 국가-기업-노조 삼자 간의 파트너십에 의한 복지비 부담의 공유가 유력한 대안이 될 수 있다. 부연하면, 국가복지모델과 집합주의복지모델을 결합한 코퍼러티즘 모델을 추구할 필요가 있다는 것인데, 국가는 사회보장을 통해 근로자의 기본생계를 보호하고(국가복지), 기업은 자체 기업복지 프로그램을 통해 이를 보완하는 것이다(집합주의복지)(Ka, 2003: 16).

그러나 Ka(2003: 14-16) 스스로 인정했듯이 중국에는 민주적 사회복지정책 의사결정 시스템이 부재하며, 정치영역에서 부르주아지와 노동계급의 이익을 대변하는 정당도 없다. 국가 수준에서 계급타협을 전개하는 상황을 상상하기도 어렵다. 그리고 중국의 권위주의 체제 아래 노동세력이 잘 조직될 수 있을지 의심스러우며, 국가의 영향력으로부터 얼마나 독립적일 수 있을지도 의문이다. 게다가 단위의 해체와 함께 회사와 근로자 간의 연대의식도 사라졌다. 기업은 보험료 부담을 국가의 요구에 마지못해 부응하는 것으로만 인식하고 있다. 이런 상황에서 코퍼러티즘은 무망한 것이다.

Bingwen(2002: 20)은 자신의 글에서 다음과 같이 말했다. “중국의 학자들은 오늘날 중국의 사회주의적 가치, 복지철학과 이념, 과거 역사, 현재, 미래, 개인의 이익과 국가 및 전체 사회의 복지를 감안할 때 사회복지의 코포라티스트 체제가 가장 적합한 것으로 생각하고 있다.” 바로 그렇다. 코퍼러티즘은 중국의 현재가 아닌 미래, 그것도 중국 일부 학자들의 희망이 담긴 미래인 것이다.

3. 권위주의적 국가중심주의 모델

호주 워릭대학 Breslin(2004: 24) 교수는 과거 중국 공산당 정치엘리트들이 프롤레타리아트 독재의 리더십을 추구했다면 현재의 그들은 새로이 부상하는 기업가집단의 편에 선 권위주의적 리더십을 닮아가고 있다고 했다. 그리고 중국 인민대학 사회보장연구소 Luo(2005: 21) 교수는 중국에는 강력한 국가와 관료조직이 존재하고 있으며, 서구 복지 국가처럼 시민의 생활보장보다는 사회통제를 더 중시하고 있다고 했다. 동아시아 모델을 주장한 White(1998)는 중국 공산당 지도자들은 헤게모니를 지키기 위해 인민에 대한 사회복지혜택을 수단으로 이용한다고 했다. UCLA 아시아연구소 소장 Wang(2008: 3) 교

수는 유럽의 사회복지가 민주주의와 함께 발전한 것에 비해 중국의 사회복지도 민주주의와 무관하게 권위주의적 정부에 의해 주도되었다고 했다. 모두 중국의 권력 중심이 권위주의적이며, 사회복지정책을 사회통제의 수단으로 이용하고 있다는 것을 지적한 말이다.

권위주의적 통치에 입각해 중국의 복지체제를 설명하는 것이 권위주의적 국가중심주의 모델이다. 중국사회과학원의 郑秉文·史寒冰(2002)이 이런 주장을 하였다.⁶⁾ 이들에 의하면 한국, 일본, 중국은 근대화·산업화를 압축적으로 진전시키기 위해 민주주의 대신 권위주의 정치체제를 선택했다. 그리고 권위주의 정권은 경제발전이 성공한 이후 사회복지에 나선다는 ‘선 성장 후 분배’ 전략을 국가의 기본전략으로 삼았다.

이들 삼국의 복지체제는 다음과 같은 공통점이 있다. ① 정부는 사회복지정책 결정에 자율적이고 주도적인 지위를 갖고 있다. 국가 지도자의 역할도 매우 크다. 반면에 여러 계급과 이익집단은 사회복지정책 결정에 간여할만한 역량이 부족하고, 역할도 미미하다. ② 정부 관료가 사회복지정책의 결정과정에서 최고로 중요한 역할을 수행한다. 전문지식을 보유한 관료는 정책의 전파에 앞장선다. 관료집단 자체가 거대한 이익집단이다. 사회보장, 특히 공적연금 정책에서 관료집단은 자신의 특수한 이익을 관철시킨다(공무원에게 유리한 연금체계). ③ 권위주의 정부가 사회복지를 하는 가장 큰 이유는 정권 정당성(legitimacy)의 확보이다. 경제발전의 업적과 경제성장 과실의 재분배정책인 사회복지를 통해 대중의 정치적 지지를 얻어내 정권의 안정을 기한다(郑秉文·史寒冰, 2002).

과거 한국과 일본에 권위주의 시기가 있었던 것은 사실이다. 그리고 권위주의 정권이 정당성 보완을 위해 국가 온정주의적 사회복지정책을 시행한 것도 부인할 수 없다. 그런 점에서 삼국의 유사성이 분명 존재한다. 그러나 한국의 경우 권위주의 정권(박정희, 전두환 정권)의 정당성이 취약했다는 사실은 인정되지만, 중국 공산당 정권의 정당성이 약하다고 단정하기는 어렵다. 필자는 현재 공산당 정부에 대한 중국인의 지지가 어느 정도 되는지 잘 모른다. 하지만 농민·노동자 등 기층민중의 광범위한 지지를 얻

6) 郑秉文은 코퍼러티즘을 주장한 Zheng Bingwen과 동일한 인물이다.

어 공산주의혁명에 성공한 중국 공산당 정권의 정당성이 결여되어 있다는 것은 이해가 되지 않는다.⁷⁾

그리고 체제 차이가 엄연히 존재한다. 한국과 일본은 권위주의 시기에 체제는 자본주의였다. 반면에 중국은 사회적 시장경제를 채택했다고는 하지만, 여전히 사회주의 체제이다. 1992년 제14차 공산당 인민대표회의에서 사회주의 시장경제, 사실상 자본주의 경제를 채택했고, 1997년 제15차 인민대표회의에서 장쩌민 주석이 모든 국유기업의 민영화가 공산당의 목표라는 것을 선언한 이후 국유기업의 민영화가 급격히 진행되었지만, 그럼에도 불구하고 철강, 전기, 통신, 은행 분야 등 국가기간산업부문은 여전히 국유기업의 독점적 지위가 유지하고 있다.⁸⁾ 비록 이들이 지적한 것처럼 사회복지정책의 의사결정에서 국가와 정부 관료의 파워가 강력하다는 점에서 삼국이 유사하더라도 자본주의체제의 사회복지정책과 사회주의체제의 사회복지정책이 본질적으로 같을 수는 없는 것이다.

4. 신자유주의 모델

중국의 사회보장시스템을 신자유주의 모델(the neoliberal model)로 설명하는 사람이 있다. 미국 보스턴대학의 Williamson(2005) 교수가 그러하다. 그에 의하면, 중국은 글로벌화 하면서 국제기준에 맞는 사회보장체계의 구축을 시도하고 있다. 다시 말해 시장 개방 이후 중국기업은 해외 투자자들이 원하는 글로벌 기준에 맞춰야 했는데, 기업이 시장에서의 경쟁력을 갖기 위해 과도한 복지부담(단위복지)에서 벗어날 필요가 있었고, 기업의 복지부담을 대신한 것이 국가 사회보장제도였다는 것이다. 이런 변화에는 World

7) 중국 공산당 정권은 최초 민중의 광범위한 지지를 등에 업었음에도 불구하고, 이후 정치 개혁이 미진하여 사실상 국가지도자 결정과정에서 민중들의 의견이 반영되기 어려운 정치체제란 지적이 있다.

8) 이는 중국이 외세로부터 독립성을 견지하는 데 큰 힘이 되고 있으며, 2008년 글로벌 경제위기에서 회복되는 데도 도움이 되었다. 예를 들어 정부는 경제위기 상황에서 국유기업이 자금을 사용하도록 했고, 국유은행들이 이들 기업에 돈을 빌려주도록 영향력을 행사했다. 이는 팔목할만한 경제성장의 기반이 되었다. 그래서 글로벌 경제위기는 중국의 민영화 속도에 당분간 제한을 가할 전망이다(Slee, 2009).

Bank와 IMF의 영향이 컸다.

그리고 현재 중국은 19세기 일본이 체제개혁을 하면서 유럽, 특히 영국의 시스템을 모방한 것처럼 선진 서구 사회보장시스템을 모방하고 있다. 특히 중국 사회보장 전문가들은 일부 서구 복지국가와 남미 국가가 기존의 부과방식 사회보장시스템을 개인계정으로 전환한 것에 관심이 많다. 중국 양로연금 개혁에서 일부 연금을 개인저축으로 전환한 것(개인계정)이 그 증거이다.⁹⁾

중국의 신자유주의자들이 개인계정을 선호하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 개인계정은 저축을 늘려 경제성장에 도움을 주고 경제성장은 실업률을 감소시킨다. 둘째, 개인계정은 노후대비에 대한 개인의 책임의식을 강화시키는 효과가 있다. 중국인들이 복지는 개인의 책임이라는 사실을 수용하면 복지 불만으로 인한 소요를 감소시켜 사회안정에 기여하는 효과도 있다(Williamson & Deitebaum, 2005: 266-267).

그러나 중국의 복지체제를 신자유주의 모델로 규정하는 것은 무리이다. 일부 전문가 집단과 관료들이 신자유주의적 정책대안을 선호하는 것은 이해할 수 있지만, 이를 근거로 중국의 복지체제를 신자유주의 모델이라고 하는 것은 지나친 일반화라 하지 않을 수 없다. 이 모델은 양로연금 개혁을 설명하려는 논리에 불과한 것으로 중국 사회보장 시스템 전반에 적용할 수는 없다.

Ⅲ. 중국 복지체제의 특수성

앞에서 우리는 중국 복지체제를 설명하는 기존의 모델들이 결정적인 약점을 지니고 있음을 확인했다. 요약하면, 동아시아모델은 사회복지의 발전과정과 현재의 수준에서 중국이 다른 동아시아 국가와 현저히 다르다는 점에서, 코퍼러티스트 모델은 국가의 파위가 기업과 노조를 압도한다는 점에서, 권위주의 모델은 국가 정당성과 체제 면에

9) 미국 하버드대학 경제학 교수인 Feldstein(2006)은 2006년 중국경제신문에 기고한 글에서 개인계정의 신설을 높이 평가했다. 덧붙여 그는 중국 사회보장연금에 대해 보험료율(기업 20%, 피용자 8%)을 낮추고, 관리운영을 개선하며, 구제도(개방 이전 국유단위의 근로자 연금 혜택)와 개방 이후 국가 관리 양로연금의 분리를 권고한 바 있다.

서 본질적인 차이가 난다는 점에서, 신자유주의 모델은 단지 공적연금 개혁을 설명하려는 협소한 논리에 불과하다는 점에서 한계가 있다는 것이다.

이와 같이 여러 복지모델들이 중국의 복지체제를 제대로 설명하지 못하고 있다는 것은 결국 중국의 복지체제가 서구 복지국가는 물론 동아시아 자본주의국가의 그것과 본질적으로 다르다는 것을 의미한다. 그렇다면 그 이유는 중국 복지체제의 내부에서 찾아야 한다. 중국 복지체제의 특수성을 필자는 집합주의복지에서 국가복지로의 이행, 도농 이중복지체제, 호구제도, 미약한 NGOs의 역할에서 찾고자 한다.

1. 집합주의복지에서 국가복지로의 이행

전술한 대로 중국의 사회복지 이행과정은 서구 복지국가는 물론 동아시아 자본주의 국가와 전혀 다르다. 일반화해서 말하면, 앞서 언급한 대로 서구 복지국가와 동아시아 자본주의국가가 이른바 잔여형에서 제도형으로 발전해 왔다면, 중국은 집합주의복지¹⁰⁾에서 국가복지로 이행하고 있다는 것이다.

국가복지는 잘 알려진 대로 국가가 시민권에 기반을 둔 법령에 따라 모든 국민에게 각종 사회복지급여를 제공하는 복지국가의 복지시스템을 말한다. 집합주의복지는 기업 또는 지역공동체가 소속 구성원의 복지를 책임지는 체제로서 상호부조 및 집합주의 이념에 의거 각종 복지급여(주로 비법정 급여)를 제공하는 복지시스템인데, 개혁개방 이전 중국의 단위(单位, danwei)체제가 대표적이다.

단위란 개별 국가기관과 공기업을 말한다. 이런 단위들이 소속 공무원(국가기관 단위)과 근로자(공기업 단위)의 노후보장, 보건의료, 산업재해, 출산, 질병 등 거의 모든 사회보장 급여를 제공했다. 단위의 복지급여는 기업이 종업원의 충성을 담보하기 위한 수단으로 간주되었다. 그 수준도 상당했는데, 예를 들어 노령연금은 퇴직 전 임금의 평균 60-90% 수준이었다. 근로자의 보험료 부담도 없었다. 생필품, 자녀 교육, 주택도 단위가 책임졌다. 이러한 현물 혜택은 임금의 30-50% 달했다.

노조도 일정 역할을 했다. 예컨대 근로자의 결혼수당과 출산수당, 생일축하금 등을

10) 개혁개방 이전 중국의 복지체제를 집합주의복지로 규정한 학자는 Deacon(1983), Dixon(1992), Leung(1994), Xing(1999) 등이다.

노조가 지급했다. 지방정부도 일정 부분 기여했다. 지방정부는 식료품과 교통비의 일부를 보조했는데, 보통 근로자의 임금에 포함 지급하였다. 기업복지에 대한 정부 지원도 확실했다. 근로자와 그 가족을 위한 병원, 양로원, 학교, 유치원 등의 건립에 필요한 자금을 정부가 지원했으며, 여건이 안 좋아 기업복지를 제대로 못 할 경우 정부가 부족한 자금을 지원했다. 단위는 일종의 미니 복지국가(mini-welfare state)였으며, 행정적·재정적으로 자립한 작은 독립사회였다.¹¹⁾ 단위의 고수준 복지를 ‘철밥통’ 시스템(iron rice bowl system)이라고 한다(Ka, 2003: 4).

개혁개방 이전의 복지는 ‘저임금 고복지’ (low wage but high welfare), 즉 임금 수준은 극도로 낮았지만 높은 수준의 복지가 저임금을 보완하는 것으로 요약된다. 국유기업의 고복지는 사회주의 경제 안에서의 특권적 지위 때문에 가능했다(Lue, 2007: 8). 이러한 관대한 기업복지는 모택동의 사회주의 이념에 입각해 있었다. 그것에 의하면 모든 근로자는 사회주의 건설자로서 사회주의 국가의 복지권을 향유한다. 그리고 복지권 보장은 직장이 국가를 대신해 수행하며, 생활보장 권리는 모든 인민에게 부여된다(단 이른바 5적, 즉 지주, 부자, 반혁명분자, 부정부패자, 우파는 제외). 이 시기 근로자는 지배계급의 일원으로서 높은 사회경제적 지위를 누렸으며, 근로자는 직장을 위해 충성하고 직장은 근로자를 보호하는 상호관계가 형성되었다(Ka, 2003: 6).

중국이 이러한 집합주의복지에서 국가복지로 전환한 것은 1992년 등소평의 남순(南巡)에서 시작된 개혁개방과 사회주의 시장경제로의 이행 때문이었다.¹²⁾ 개혁개방 정책으로 해외에서 많은 민간기업들이 진출했고, 정부가 직영하던 많은 공기업들이 민영화되었다. 정부는 민영화된 국유기업(민간기업)들이 시장경제의 혹독한 생존경쟁에서 살

11) 서구 복지국가와 같이 시민인 근로자에게 국가가 제공하는 복지급여는 없었다. 따라서 이 시기의 복지체제를 국가복지체제라 할 수는 없다. 그러나 Chan & Tsui(1997), Guan(2000)은 중국의 기업복지 시스템 역시 큰 틀에서 복지국가, 즉 국가복지의 한 부분이며, 1950년 이후 중국은 복지국가 건설의 길을 걸어왔다고 주장했다. 특히 Guan(2000: 251)은 1990년대 이후 사회보장 개혁을 ‘국가복지’ (statistic welfare)에서 ‘사회복지’ (social welfare)로의 이행으로 간주했다(Ka, 2003: 1-2에서 재인용).

12) 등소평은 남순에서 다음과 같은 유명한 말을 했다. “사회주의와 자본주의 근본적 차이점은 계획경제와 시장경제의 차이가 아니다. 계획경제와 사회주의는 동의어가 아니다. 자본주의에도 계획경제가 있기 때문이다. 시장경제와 자본주의도 동의어가 아니다. 사회주의에도 시장이 존재하기 때문이다. 계획과 시장은 경제적 수단일 뿐이다.” 등소평의 이러한 지침 아래 1993년부터 중국은 사회주의 시장경제(socialist market economy)(여기서 사회주의는 생산수단의 공유를, 시장경제는 자원의 생산과 분배를 시장을 통해 한다는 것을 의미)로의 이행을 개시했다(Breslin, 2004: 7-8).

아남고, 국가의 생산단위에서 이윤추구 기업으로 변신할 수 있도록 세금을 경감하고, 경영자에게 구조조정 권한을 부여했다. 구조조정은 근로자의 고용보장을 폐기시켰다. 이에 따라 근로자는 사용자와의 근로계약에 의해 고용되었다. 그리하여 근로계약 근로자가 1992년 노동력의 16%에서 1999년 98%로 급증했다. 기업복지 측면에서 이런 변화는 완전고용, 생애고용 원칙의 붕괴를 의미했다. 이로 인해 수많은 근로자들이 해고되었다.¹³⁾ 공기업 민영화가 본격적으로 시작된 1995년부터 중국이 WTO에 가입한 2001년 6년 동안 국유기업 근로자 수가 40%나 감소했고, 도시 집체기업(지방정부 소유 공기업)의 근로자 수는 60%가 감소했으며, 하강¹⁴⁾ 근로자 수도 3,400만 명에 달했다(Breslin, 2004: 9). 국유기업이 경제에서 차지하는 비중도 줄어들어 국유기업 생산량은 1978년 전체 기업의 78%에서 1996년 29%로 감소하였다(Lue, 2007: 11).

한편 정부는 국유기업을 민영화시킴으로써 기업에 대한 직접적인 관리를 포기한 대신 시장의 규제자 역할을 자임했다. 당연히 기업복지에 대한 정부의 지원이 중단되었

13) 구조조정으로 해고된 근로자의 처지는 다음과 같은 실업자(42세, 난징 소재 국유기업에서 정리 해고된 한 전직 근로자)의 말을 통해 확인할 수 있다. “1979년 고등학교를 졸업하고 집에서 직장대기 3년을 한 후 국가가 배정해준 국유회사에 취직했다. 1985년 결혼을 한 후 시 주택국으로부터 현재 사는 집을 배정받았는데, 임대료는 매우 저렴했다. 무상의 보건의료 혜택도 받았다. 사는 게 어렵지 않았다. 그러나 회사에서 정리 해고된 후 우리 생활은 최악이 되었다.” 다음은 다른 실업자(51세)의 말이다. “나는 이 공장에서 30년 넘게 일했다. 전에 이 공장의 효율성은 나쁘지 않았다. 그러나 몇 년 전부터 안 좋아졌다. 국유기업이 다 그렇다고 한다. 우리 공장은 작은 공장이 아니다. 한때는 2천명 이상이 일했다. 지난해 우리 공장은 한 민간기업에 합병되었다. 대부분의 근로자가 해고되었다.”(Liu et al. 2008: 27-28) 구조조정으로 특히 여성 근로자의 피해가 컸다. 이들은 새로운 직장을 찾기 어려웠고, 주로 가정서비스(아동 케어, 가정 청소 등)나 전통적인 여성 근로(간호, 점원 등)에서 일자리를 찾았는데, 저임금, 긴 근로시간, 사회보험 미적용, 열악한 근로조건 등의 문제를 안고 있다. 게다가 이들은 일자리를 놓고 농촌출신 근로자와 경쟁해야만 했다(Lue, 2007: 14).

14) 정부는 대규모 실업과 그로 인한 부작용을 막기 위해 기업이 해고당한 근로자에게 일정기간 월급을 주도록 했다(해고 첫 해 기존 월급 전액, 2년째 2/3, 3년째 1/3). 그리고 이들은 재취업서비스와 2년간의 실업급여를 받았다. 이들을 하강(下崗, xiagang) 근로자라고 하며, 새로운 직장을 찾아 나선 근로자를 하해(下海, xiahai)라고 한다(원석조, 2009: 428).

15) 단위 중심의 복지시스템이 해체되자 중국 정부는 이를 대신하기 위한 조직으로 사구(社區) 제도를 만들어 1980년대 후반 난징, 칭다오, 상하이, 우한 등 여러 도시지역에서 시범사업을 시작했다. 사구는 도시의 최하위 행정단위로서 주민의 생활, 예를 들어 보건소, 가족계획 등을 주민 자치적으로 논의하는 기구(주민위원회)이다(Su, 2001). 그러나 성격(특히 정부와의 관계), 권한, 의사결정방식, 주민참여(무관심), 재정 등 여러 가지 숙제를 안고 있다. 사구가 단위의 복지기능을 대신할 가능성은 거의 없다.

다. 단위체제도 해체되었다.¹⁵⁾ 그리고 기업이 자체 근로자를 위한 복지 의무 대신 생산성 향상이나 이윤추구와 같은 경제적 기능에 몰입할 수 있도록 근로자 복지를 국가가 대신하였다. 단위가 책임졌던 각종 복지혜택을 대신한 것이 국가의 양로(연금)보험(1997년), 의료(건강)보험(1998년), 실업(고용)보험(1999년), 공상(산재)보험(2004년), 생육(출산)보험(1995년) 등 사회보험과 빈민으로 전락한 근로자와 그 가족을 위한 공공부조제도(1997년)와 같은 사회보장시스템이었던 것이다.¹⁶⁾

사회주의 시장경제는 근로자를 국유기업의 주인에서 피용자로 전락시켰다. 그리고 근로자는 국가복지시스템 하에서 복지에서의 개인의 책임이라는 새로운 재정적 부담도 지게 되었다. 주지하듯이 사회보험시스템은 3자(기업-근로자-국가)부담 또는 2자(기업-근로자)부담의 원칙에 따라 재정이 충당된다. 근로자도 재정부담의 한 축을 진다는 것이다. 정부는 단위복지를 국가복지로 대체함으로써 근로자에게 재정적 부담을 안겨 주었다. 이와 함께 정부의 병원에 대한 재정 지원 감액으로 의료보험에서 진료비 자부담액이 급증하였다. 이것은 과거 무상급여와 비교해 완전히 새로운 것이었다. 사회복지 재정에 대한 개인의 책임 부과는 정부의 과도한 부담에 대한 우려 때문이었다. 어쨌든 이로써 사회보장에서의 개인의 책임이라는 관념이 생겨났다.

국가복지는 사회보장 전달체제도 바꾸었다. 1991년 양로연금 개혁으로 연금관리가 기업에서 지방사회보장사무소로 넘어갔으며, 1997년 의료보험 개혁, 즉 도시근로자를 위한 기초의료보험의 시행으로 지방정부가 기초의료보험의 관리운영을 책임지게 되었다. 그리고 중앙정부 차원에서 사회보험을 관리하기 위해 1999년 노동사회보장부(중앙정부 차원의 국가복지의 관리기구)를 신설하였다. 이전에는 사회보장이 노동부, 보건부, 민정부, 노조총연맹 등으로 분산되어 있었는데, 이를 통일한 것이다. 개혁과 함께

16) 중국 사회보장 개혁의 성격은 양로연금 개혁에 가장 잘 나타나 있다. 1991년 양로연금법에 의해 재정이 기업 부담에서 기업-근로자 공동 부담방식으로 바뀌었다(베버리지방식). 그리고 노후보장의 3층 구조(three-tier system)가 권장되었다. 기초양로연금(1층), 기업연금(2층), 개인연금(3층) 체제가 그것이다. 이는 World Bank의 조언을 그대로 수용한 것이다. 1995년 양로연금 개혁은 적용대상을 국유기업 근로자에서 모든 근로자, 즉 민간기업과 자영업자에게로 확대시켰다. 그리고 재정을 부과방식(기업 부담 보험료)과 부분적립방식(근로자 개인계정)을 결합한 방식으로 변경하였다. 2000년 개혁에서는 이러한 절충방식 대신 부과방식과 개인계정을 완전히 분리하는 부분적립방식을 채택하였다(기업은 임금총액의 20% 보험료 부담. 이중 3-8%는 근로자 개인계정에 적립, 나머지는 국가 사회보험통합기구에 적립. 근로자는 임금의 8%를 개인계정에 모두 적립).

정부의 사회보장 예산이 1995년 1,100만 위안에서 1999년 17억 위안으로 무려 155배나 증가하였다(Ka, 2003: 9).

사회보장 개혁은 평등, 사회정의, 재분배와 같은 전통적 가치를 민영화, 상업화, 분권화, 이용자 부담 등과 같은 자유주의적 관념으로 대체했다. 그리고 과거의 집합주의 복지는 경제성장을 지체시키고, 공공예산을 통제 불능 상태로 만들고, 국유기업과 공공서비스의 비효율을 증대시키고, 사회적 수요를 충족시킬 수 없는 것으로 비판받았다. 복지이념에 대한 변화도 일었다. 직업적 권리였던 복지가 시민의 보편적 복지권으로 인식되었고, 최저생계비와 최저임금 개념이 생기면서 복지권이 기본권임을 알게 되었다. 이런 인식의 변화도 국가복지의 바탕이 되었다(Ka, 2003: 6, 10).

그러나 정부의 사회보장 개혁이 순조로운 것만은 아니었다. 다른 요인도 있지만 기업의 비협조도 한 요인이 되었다. 새로운 상황에서 수많은 근로자들이 일자리 상실 위협에 빠졌지만, 그들의 회사는 근로자의 이익을 지키는 데 관심이 없었다. 근로자를 위한 사회보험 보험료는 기업에 상당한 부담이 되었다. 2000년 508개 국유기업에 대한 조사에 의하면, 복지급여가 기업이윤을 초과한 것으로 나타났다. 그리고 1994년 이후 2000년까지 국유기업 복지급여가 국유기업 임금총액의 31.8%(지방 공기업 24.3%, 민간기업 14%)에 달하는 것으로 나타났다(Lue, 2007: 7). 사회보험은 고용주의 이해관계에 부합되지 않았다. 그들은 보험료 부담에서 벗어나길 원했다. 2000년 전체 기업의 1/4이 사회보험에 가입하지 않았고, 민간기업의 42.1%만이 양로연금과 의료보험에 가입한 것으로 집계되었다. 보험료 납부를 채납하는 기업도 적지 않았다. 정부의 강력한 권장에도 불구하고 기업들은 양로연금을 보충하는 개인연금이나 기업연금에 대해서도 관심을 보이지 않았다(Ka, 2003: 9).

2. 도농 이중복지체제

대만 충청대학 사회복지학과 Lue(2007: 16) 교수는 중국 사회보험의 가장 큰 문제점으로 사회보험의 낮은 적용률과 도농 간 격차를 꼽았다. 중국 정부도 사회보장 적용상의 격차를 문제로 인정하고 있다. 즉 사회보장이 모든 인구를 포괄하지 못하고 있고(특히 농민과 미취업 도시민의 배제), 도시 근로자 중 비 국유기업 근로자, 비정규직 근로자, 도시이주 근로자 등의 상당수가 사회보험 적용대상에서 제외되어 있다는 것이다

표 1. 도시 근로자와 농민의 사회보장 차이

구분	도시 근로자	농민
연금	양로연금	
의료보험	기초의료보험	공동의료보험*
교육	무상	무상
노동보호	공상보험	
주택	보조, 낮은 임대료	
공공부조	도시생계수당	농촌생계수당

* 최근 신행농촌양로보험제도 실시.

출처: Lu & Feng, 2008: 74의 표 5에서 발췌.

(MHRSS, 2009).

사회보장에서의 도시와 농촌의 격차를 중국개발연구소의 Lu와 Feng(2008: 74)은 이중복지체제(dual welfare structure)라고 규정한 바 있다. 필자는 이러한 도농 이중복지 체제를 서구 복지국가와 동아시아 자본주의국가와 구별되는 중국 복지체제의 중요한 특수성의 하나라고 생각한다.

농민이 도시 근로자에 비해 사회보장에서 소외되고 있음은 개혁개방 전후의 상황을 비교하면 확연히 드러난다. 도시 근로자는 단위체제가 해체되었음에도 사회보장 개혁으로 연금, 의료보험, 교육 등 기본적인 복지 혜택은 누릴 수 있었다. 그러나 농민은 그렇지 않았다. 개혁개방 이전 농민은 5보체제(식품, 의복, 주거, 보건의료, 매장의 보장) 아래 기본적인 생계는 보장을 받았다. 하지만 개혁개방 이후 의료보장과 무상교육체제가 붕괴되었으며, 농민연금 개혁도 실패했다(Li, 2005: 42-47).

<표 1>은 개혁개방 이후 도시 근로자와 농민의 사회보장 수혜 격차를 보여주고 있다. 표에서 보듯이 도시 근로자는 연금, 의료보험 등과 같은 사회보험과 교육, 노동보호, 주택, 공공부조 등 각종 사회보장 혜택을 받고 있다. 반면에 농민은 본인부담의 공동의료보험, 무상의 교육, 농촌생계수당(공공부조) 정도의 혜택만 받고 있다.

한편 도시와 농촌의 격차를 보여주는 좋은 자료가 있다. 즉 2002년 중국 전국가계소득조사(the China Household Income Project) 자료를 분석한 Gao 등(2009: 24-25)의 연구에 의하면, 가계소득 중 사회적 급여(사회보험, 교육, 보건 등)가 차지하는 비중이 도

시민은 25.6%인데 비해 농민은 6.0%에 불과했고, 사회적 급여 중 현금 이전(사회보험, 사회복지서비스)의 비중이 도시민이 58.7%인데 비해 농민은 6.7%에 불과하였다. 그리고 사회적 급여가 도시민에게 9할이, 농민에게는 1할만 배분된 것으로 나타났다(도농 인구비는 4 : 6).

사실 도농 복지 격차는 개혁개방 이전에도 존재했지만, 이후 정부의 의도적인 사회 보장도의 도농 분리 접근 정책으로 인해 더 심화되었다(Lue, 2007: 9). 이는 '선부론' 과 밀접한 관계가 있다. 해안 도시지역에서부터 경제개발을 선행시킨 후 내륙 농촌지역으로 확대한다는 단계론적 '선부론'을 사회복지 부문에 적용시킨 결과, 즉 도시 근로자 복지부터 달성한 다음 농민에게로 이를 확대한다는 정책의 결과가 이중복지체제인 것이다.¹⁷⁾

도시민에 비해 현저히 차이가 나는 농민의 사회보장 문제를 중국 정부가 완전히 외면한 것은 아니다. 예를 들어 2002년 16차 공산당 총회에 제출된 보고서에서 농민의 연금, 의료보험, 최저생계보장을 위해 노력해야 한다는 방침을 천명하였다. 그러나 수많은 농민을 위한 사회보장 체제의 구축을 위해서는 천문학적 비용이 소요된다. 현재 중국 정부의 재정으로는 이를 뒷받침할 수 없다. 게다가 농민 스스로 생계보장을 책임질 능력도 부족하다. 농민의 유일한 생계수단은 토지이다. 그러나 농업소득의 상대적 저하(도시민의 소득 증가에 비해)로 버려진 농지가 증가할 정도로 상황은 열악한 형편이다(Li, 2005: 47).

농촌의 상대적 낙후와 농민의 낮은 사회보장 수준은 농민의 이익을 정치적으로 대변

17) 중국의 농민은 재산권 행사와 지역개발에서도 도시민에 비해 차별을 받고 있다. 먼저 도시민과 농민의 재산권 행사에 차이가 있다. 도시민은 자신의 토지와 건물을 쉽게 팔거나 담보 대출을 받을 수 있다. 그러나 농민은 그럴 수가 없다. 농민은 농지를 국가로부터 장기간 임대해 경작해야 하고, 그래서 경작권을 타인에게 양도할 수 없기 때문이다. 그리고 농민은 지역개발 수혜에서도 소외되고 있다. 도시화와 도시 이주로 도시는 확장한다. 따라서 농지의 사용 변경이 불가피하다. 이때 왜곡이 발생한다. 농지 변경은 중앙정부의 인가를 받아 행정적으로 이루어진다. 농민은 농지 가치에 따라 보상을 받는다. 도시 주변 농지가 개발되면 농지 가치 이상의 가치가 발생한다. 그러나 농민에게 돌아가는 농지 보상액은 매우 적다. 게다가 농지 용도변경 과정이 불투명하고 인허가 공무원의 부패가 발생하기도 한다. 도시 주변 농지 변경은 불평등을 야기한다. 중국의 모든 농민은 농지를 보유하고 있다. 시장에 기초한 토지 매매가 아닌 행정적인 허가절차를 거쳐야 하는 농지 용도변경은 농촌 빈민의 토지 자산 가치를 감소시킨다.

표 2. 일반 근로자와 민공의 사회보장 적용률 (2005년)

구 분	일반 근로자	민공
비정규직		
양로보험	54.8	2.1
실업보험	12.6	0.4
공상보험	6.0	1.2
의료보험	32.6	1.3
정규직		
양로보험	82.1	29.0
실업보험	39.7	17.8
공상보험	29.1	31.7*
의료보험	71.4	29.7

* 민공의 상당수가 고위험 업종에서 일한다. 따라서 산재보험 가입률이 상대적으로 높다.
출처: Lu & Feng, 2008: 75의 표 6.

하는 조직이 존재하지 않는다는 사실과 관계가 있다. 말하자면 도시 근로자는 노동조합이라는 이익집단이 있어 어느 정도 생계보장 혜택을 보고 있지만, 농촌에는 개혁개방 이후 농촌공동체(코뮌)가 해체되어 농민의 이익을 대변하는 조직이 사실상 전무하여 사회보장 적용대상에서 완전히 소외되고 있다는 것이다(Li, 2005: 55).

3. 민공과 호구제도

개혁개방 이후 대도시 지역을 중심으로 개발이 이루어지면서 농촌의 유희인력이 일 자리를 찾아 대도시로 대규모 유입되었다. 이들은 주로 건설·토목 부문의 비정규직 근로자로 충원되었다. 이들 향도이촌 근로자를 농민공(农民工) 또는 민공(民工)이라고 부른다. 민공은 국유기업에서 정리 해고된 실업자와 함께 도시빈민층을 이루고 있다(Liu, Y. et al. 2008: 23). 개혁개방 이후 발생한 민공의 수는 대략 1억 명을 상회하는 것으로 추정되고 있으며, 중국 사회과학원 연구위원 Xin(2004: 11-12)은 2020-30년 약 3억 명의 농촌인구가 도시로 유입될 것으로 예상하였다.

민공의 대다수는 비정규직이기 때문에 정규직 근로자를 대상으로 각종 사회보험에서 배제되고 있다. 민공의 사회보장 적용률은 <표 2>와 같은데, 비정규직 민공의 사회보장 적용률은 1-2%에 불과하다. 정규직 민공은 그 비율이 20-30% 정도 되지만, 이 역시 정규직에 비하면 매우 낮다.

한편 민공은 도시지역에서 거주하더라도 호구(戶口, hukou)제도 때문에 도시민에게 제공되는 기본적인 생활보장에서도 배제되고 있다. 비정규직, 비도시민이라는 이중의 소외를 당하고 있는 것이다.¹⁸⁾

호구제도는 중국 건국과 함께 시행되었다. 모택동 정부는 소련의 propiska(일종의 국내여권)를 모방해 호구제도를 만들었다(Chan & Buckingham, 2008: 587). 당시 모 정부는 경제개발을 위해 도시와 농촌을 분리해 '선도시개발' 정책을 추구했다. 이를 '하나의 국가 두 개의 정책'(one country, two policies)이라고 한다. 호구제도는 도시와 농촌을 분리하기 위한 정책이었다(Li, 2005: 50).

호구제도는 우리나라의 주민등록제도와 유사하다. 그러나 한국, 일본, 대만 등의 주민등록제도가 주민의 인구동태와 주거지 파악이 주된 기능인데 비해 중국의 호구제도는 인구이동을 규제하는 데 목적이 있으며, 나아가 도시민과 농민을 계급적으로 구분하고, 농민을 열등한 2등 계급으로 인식하게 만드는 기능도 한다(Chan & Buckingham, 2008).

도시호구를 보유한 도시민은 공공복지와 도시서비스, 예를 들어 국가가 제공하는 주택, 고용, 무상배급 생필품, 교육, 교통, 보건의료 및 기타 사회복지서비스 등을 포함한 완전한 주민권리를 향유한다. 반면에 농민호구를 지닌 농민은 도시민이 향유하는 이러한 각종 혜택에서 배제된다. 자녀가 병에 걸리면 치료비와 약 구입비를 자신이 부담해야 하며, 빈민을 위한 최저생계수당도 받을 수 없다. 농민호구를 지닌 채 도시에서 취업한 민공은 취업에도 제한을 받아 대체로 저임금의 고한노동에 종사한다.¹⁹⁾ 도시호구를 가지지 못한 농촌 출신 민공은 도시민에게는 '외래민공'(外来民工, foreign labourers)인 것이다(Luo, 2005: 5).

18) 호구제도가 근로자의 이동을 막고 최하층계급에 구속시킨다는 점을 들어 중국을 산업봉건주의(industrial feudalism)로 규정하는 사람도 있다(Gabriel, 2003).

원래 호구는 두 가지 종류가 있었다. 하나는 호구 종류로서 농업호구와 비농업호구의 구분을 말하며, 다른 하나는 호구 소재지, 즉 본적지에 의한 구분을 말한다. 농민에 대한 각종 차별은 주로 농업호구/비농업호구의 구분에서 발생했다. 농업호구를 비농업호구로 변경하는 것을 농전비(农转非, nongzhuanfei)라고 한다. 그러나 그 자격이 국유기업에의 취업, 정부의 지역개발로 인한 이주, 대학 진학, 직장 타지 발령, 가족의 간병, 군 입대 등에 한정되어 농민이 취업을 위해 도시로 이주했을 때 비농업호구를 취득하기는 사실상 불가능했다.

그러다가 호구제도의 전근대성이 서방 언론에 몇 차례 보도되고, 민공들의 민원이 많이 제기되자 정부는 농전비 개혁에 착수했다. 1992년 정부는 도시지역에 투자한 사람과 도시에 안정된 직업을 가진 사람에게 호구를 제공할 수 있도록 호구소재지의 이전을 허용했다. 호구소재지의 이전 권한을 지방정부에게 이양한 것이다. 이후 지방정부는 지역개발의 수단으로 호구제도를 활용하기 시작했다. 지방정부들은 자기 지역의 투자와 고급인력의 이주를 장려하기 위해 호구를 투자자(그 지역에 상점이나 아파트를 구입한 사람 포함)와 고급인력(주로 대학졸업자)에게 제공한 것이다(쿼터도 없다). 이로써 사실상 농전비 제도는 그 의미를 상실했다. 도시지역들이 호구소재지 이전을 허용함으로써 농업/비농업 호구의 구분이 무의미해졌기 때문이다(더욱이 정부는 2001년 도시민에 대한 식료품 무상배급제를 폐지했다). 일부 도시에서는 농업/비농업 구분을 없앤 단일 호구, 즉 주민증(居民户口)으로 통일하였다. 그리고 일부 도시는 농민이 자신의 농지를 국가에 반납하는 조건으로 호구를 부여하였다. 농민이 도시민의 기본권리(교육, 취업, 복지 등)를 얻기 위해 자신의 재산(농지)을 포기하게 만든 것이다. 중앙정

19) 호구제도는 농촌의 가족기능도 변화시켰다. 과거 전통적 가족의 가장은 가족의 재산을 소유하고 자녀들을 부양하였다. 젊은 자녀 부부 역시 부모에게 경제적으로 의존하였으며, 따라서 자녀 부부가 부모를 부양하는 것은 당연한 의무였다. 그러나 사회주의 혁명 후 이러한 가족부양 기능에 변화가 생겼다. 토지개혁으로 농지의 공유화가 시행되면서 농민의 재산이 모두 농촌의 공동체에 이전되었으며, 그에 따라 농지 관리권이 가장에서 지역 공동체의 지도자와 정부로 이관되었다. 농지 공유화가 가장의 가족 부양 능력을 박탈한 것이다. 가족 부양체제가 역전되어 젊은 농민이 나이 든 부모를 부양하게 되었다. 하지만 개혁개방 이후 민공의 대량 발생과 함께 다시 가족 부양관계에 변화가 생겼다. 도시로 이주한 민공 부부는 도시 생활비 문제로 어린 자녀를 고향의 부모에게 맡기고 도시에서 노동생활을 하는 것이 보통이다. 결국 농촌의 노부모가 손자녀의 양육을 담당하게 되었다. 대신 민공 부부는 자녀 양육비를 부모에게 송금하였다. 부모의 도움이 절실한 만큼 부모 부양 의식이 다시 상당히 개선된 것이다(Luo, 2005: 10-12).

부도 2006년 공무원 신규채용부터 호구조건을 폐지했다.

여기서 보듯이 호구조도의 개선은 결국 지방정부의 몫이다. 그러나 도시 지방정부는 민공을 위한 호구조도와 사회보장의 개선에 관심이 없다. 원하지 않는다는 것이 더 정확한 표현일 것이다. 지방정부는 지역발전을 위해 해외를 포함한 역외 투자자의 유치를 위해 경쟁적으로 노력하고 있다. 기업유치 시 지방정부는 조세수입과 일자리 창출의 이익을 볼 수 있다. 그러나 민공에게 호구를 부여해 사회보험의 적용을 받을 수 있도록 만들면 기업에게 경제적 부담을 준다. 더욱이 호구를 줄 경우 지방정부의 재정지출도 늘어난다(Chan & Buckingham, 2008: 602-603).

민공들도 사회보험의 확대적용에 적극적이지 않다. 국가가 운영하는 사회보험을 신뢰하지 않기 때문이다.²⁰⁾ 특히 민간기업의 민공은 자신이 납부한 보험료가 관료들의 부패로 인해 제대로 관리되지 않을까 우려한다. 게다가 그들은 사회보험 보험료의 의미를 잘 모른다. 서구의 경우 사회보험 보험료는 모든 근로자에게 지불한 임금으로 간주되며, 보험료에 대한 근로자의 공유의식이 존재한다. 그러나 중국의 근로자에게는 그런 의식이 없다(Lue, 2007: 16-17).

호구조도는 중국의 저임금체제를 고수하는 데 필요한 핵심요소임에 틀림없으며, 여전히 농민의 도시 진입을 가로막는 큰 장벽이 되고 있다²¹⁾ 농전비를 없앤 것은 “뇌성이 치더니 약간의 비가 오고 마는 격”(雷声大, 雨点小)이 되고 말았다(Chan & Buckingham, 2008: 604).

4. NGOs의 미약성

서구는 물론 동아시아 자본주의국가에서 비정부조직(NGOs), 즉 시민단체는 사회보

20) 민공이 다른 지역으로 이주할 경우 사회보험 수급권이 이전되지 않는 것도 한 요인이 된다.

21) 도시호구를 갖지 못한 민공의 처지는 2007년 난징 거주민을 대상으로 조사한 연구에 인용된 한 이농 가족(농촌에서 도시로 이주해 비정규직 일자리로 8년을 생활한 가족. 15세 딸 포함 3인)의 다음과 같은 인터뷰 내용이 생생하게 전하고 있다. “지금 일이 힘들다. 그러나 다른 일자리를 구할 수가 없다. 우리 부부는 같이 일해 한 달에 800위안을 번다. 그러나 생활비가 많이 든다. 집 임대료로 월 150위안이 들고, 딸 아이 교육비로 매년 500위안을 내야 한다. 도시호구가 없기 때문이다. 내년엔 딸아이가 고등학교에 가야 하는데, 교육비를 부담할 능력이 없다. 매년 6,000위안이 든다고 한다. 딸아이를 고향으로 돌려보내야 할 것 같다.”(Liu et al. 2008: 32)

장시스템의 초석 또는 추동력이 되어왔다. NGOs가 국가복지를 유도하고 또 올바른 길을 가도록 감시견 역할을 충실히 하고 있다는 것이다. 나아가 정부와 NGOs는 사회복지에서 상호보완 관계에 있다. 정부가 하지 못하는 사회복지를 민간사회복지기관이 대신하는 경우가 많다. 그러나 중국의 NGOs는 힘도 약할뿐더러 사회복지 역할도 매우 미미하다.

2008년 정부 등록 NGOs(스포츠클럽에서 학술단체에 이르는)의 수는 약 21만개인 것으로 집계되고 있으며, 1998년 이후 매년 평균 40% 정도 씩 증가하고 있다. 미등록 단체는 약 80-100만개인 것으로 추산되고 있다.²²⁾ 가장 큰 NGO는 공산주의청년단(the Youth League)이다. 이들은 희망프로젝트를 통해 농촌 학교와 빈곤가정 자녀를 돕는 일을 한다. 공청은 공산당이 조직한 단체이고 재정은 정부가 지원한다. 사실상 정부 NGO인 것이다. 그리고 순수 NGO 사회복지기관인 자선단체는 1,400개에 불과하였다(Hussain, 2009).

중국 NGOs의 힘이 약하고 역할이 미미한 근본적인 이유는 강력한 국가의 존재 때문이다. 중국의 국가권력은 공산당이 장악하고 있다. 중국 공산당은 여전히 정치사회를 독점하고 있으며, 어떠한 도전도 받아들이지 않고 있다. 정부 관료조직의 파워도 막강하다(Luo, 2005: 21). 정부는 파룬궁(falun gong) 사태(기수련 단체. 그러나 중국 정부는 그 회원 수가 공산당원 수를 넘을 정도로 규모가 커지자 체제에 위협이 된다고 여겨 1999년부터 억압해 소멸시켰다)에서 보듯이 시민사회의 자율적인 조직에 대해 경계심을 가지고 있다(Lu, 2000: 15). 정부의 NGOs에 대한 이러한 태도는 NGOs 발전에 결정적인 장애가 되고 있다.

NGOs의 성장이 더딘 중요 이유로 부르주아계급의 부재를 들 수 있다. 주지하듯이 서구에서 시민사회는 부르주아계급의 성장과 깊은 관련이 있다. 부르주아계급이 국가에 대립해 시민사회를 만들고 NGOs를 통해 국가권력을 견제했던 것이다. 그러나 앞서 살펴본 대로 중국에는 부르주아계급이 없으며, 기업가집단도 국가권력으로부터 자유롭지 못하다. 시민사회와 NGOs가 성장 발전할 수 있는 토양이 존재하지 않는 것이다.

22) 200여개의 국제 NGOs도 진출해 있지만, 정부 통제를 상당히 받고 있으며, 지방정부의 협조 없이는 활동하기 어렵다고 한다(Godement, 2000: 14).

한편 NGOs가 사회복지에서 일정한 역할을 하게 된 것은 1990년대 중반부터 시작된 정부의 사회복지의 사회화(socializing social welfare) 전략 때문이다.²³⁾ 사회복지의 사회화란 사회복지의 재정적 책임과 부담에 한계를 절감한 정부가 중앙정부뿐만 아니라 지자체, 기업, 가족, 시민 개인 등의 참여를 희망한 사회복지 자원 동원의 다양화 전략을 말한다(Wong, 1998). 그리하여 2000년부터 중국 정부는 사회복지부문에서의 NGOs의 육성 발전을 추진하는 정책을 본격화하였다. “정부, 공동체, 조직 등 삼자의 긴밀한 협력 하에 중국 특유의 사회복지시스템을 만들자”는 것이다.²⁴⁾

중국 NGO 사회복지지는 몇 가지 심각한 문제점을 안고 있다. 가장 큰 문제점은 정부에의 예속성이다. 주요 자선단체는 거의 대부분 정부와 관련이 있으며, 정부 방침에 충실하다. 기업 기부자도 정부와 관련이 있는 대규모 자선단체에 기부하길 원한다. 기업의 광고효과 때문이다. 대규모 자선단체의 비영리시설에 대한 지원도 미미하다. 기부금의 상당 부분을 자체 행사를 위해 사용하기 때문이다. 이런 행사도 정부활동과 다를 바 없으며, 정부가 해야 할 행사인 경우가 많다(Lu, 2000: 8).

사회복지시설이 정부지원을 얻어내는 데도 문제가 있다. 사회복지시설에 대한 정부 지원이 제도화되어 있어야 하나, 시설장과 정부 관리의 개인적 관계(关系, *guanxi*)에 의해 지원이 결정되는 경우가 많다. 때문에 NGOs 간의 업무 협력도 별로 없다. 정부 지원 기관과 미지원 기관 간의 경쟁과 영리시설과 비영리시설 간의 경쟁도 적지 않다. 비영리시설은 안정된 수입원이 없고, 시설입소자 부모의 낮은 소득으로 인해 적정 서비스 비용을 징수하지 못해 재정적 곤란을 겪고 있다(영리시설과 비영리시설의 서비스 비용이 큰 차이가 없음에도 그렇다). 지자체에 사회단체 등록을 필한 단체가 비슷한 성격의

23) 중국의 사회복지시설은 대부분 지방정부가 운영하는 공공시설이다. 중국 사회복지시설의 가장 큰 문제점은 노인, 장애인, 아동 등 요보호대상자 수에 비해 현존 시설의 수가 턱없이 부족하다는 사실이다. 예컨대, 2009년 2월 민정부 발표에 의하면 2008년 말 현재 중국 전역에 약 42,000개의 사회복지시설이 운영되고 있었으며, 홀리스 노인, 장애인, 고아 등 요보호대상자로서 이들 시설에서 보호받고 있는 사람은 약 189만명이었다. 그에 비해 65세 이상 노인의 수는 1억 5천만명, 장애인 수는 약 6천만명(중국 전체 인구의 5%)이 있는 것으로 파악되고 있다. People's Daily Online <http://www.english.people.com.cn/> [2009. 2. 5.] 그밖에도 낮은 수준의 서비스 질, 직원의 비전문성, 낮은 보수 등 많은 문제점을 안고 있다. 중국의 사회복지시설은 한마디로 잔여적(residual)이다(Lu, 2000: 3).

24) 2007년 중국공산당 17차 전국회의에서 경제사회발전 5개년계획 발표 후 중국 내무성 부부장 Dou Yupei의 인터뷰 기사. 中國網 <http://www.china.org.cn> [2007. 10. 18.]

다른 단체의 등록을 방해하는 경우도 있다.

중국의 전통적인 가족주의도 NGO 사회복지 발전을 가로막고 있다. 노인, 아동, 장애인 등 가족의 문제는 가족이 스스로 책임져야 한다는 전통적인 관념으로 인해 가족원 중에 케어가 필요한 사람이 있더라도 사회복지시설에 보내는 것을 꺼리는 것이다. 그리고 NGO 사회복지가 중국의 인민에게 제대로 인정받지 못하고 것도 발전의 저해요인이 되고 있다. 중국인들은 NGO 사회복지의 비현실적 목표에 대해 의구심을 갖고 있다. 중국의 경제적 현실이 적정 수준의 사회복지를 담보할 수 없다고 생각하고 있는 것이다. 예를 들어 장애학교의 질적 개선을 요구하면, 일반학생을 위한 교육시설도 충분치 못하는데, 장애인을 위한 수준 높은 시설을 요구하는 것이 현실적인가 하고 반문하는 것이다(Li et al. 2008: 15). 중국 최대 자선단체인 중국자선연맹 총재 Fan Baojun은 중국 자선단체의 메커니즘과 시스템은 인민의 요구에 부응하지 못하고 있으며, 대부분의 중국인들은 자선단체의 돈이 어떻게 사용되는지 모르고 있다고 했다(Bao, 2009). 민간 사회복지단체와 중국인의 정서적 거리감이 그만큼 크다는 것이다.

IV. 결론

이상과 같이 중국 복지체제의 성격을 설명한 여러 모델들과 중국 복지체제의 특수성에 대해 고찰하였다. 이를 통해 기존의 복지모델들은 각각 결정적인 약점과 한계를 지니고 있음을, 중국의 복지체제는 서구 복지국가 및 동아시아 국가와는 확연히 구별되는, 다른 국가와 하나로 묶을 수 없는 독특한 성격을 갖고 있다는 사실을 확인하였다. 먼저 기존 복지모델의 한계를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 중국과 동아시아 국가는 사회복지 발전과정이 질적으로 다르고, 사회복지제도의 내용과 수준에서 질적·양적 차이가 매우 커서 중국을 동아시아 복지모델에 포함시키기 어렵다.

둘째, 코퍼러티스트 복지모델은 국가-기업-노동 삼자 간의 대등한 관계, 국가로부터 자율적인 자본과 노동을 전제로 하나 중국의 경우 부르주아계급이 부재하고, 기업과 노동의 국가 예속성이 강하기 때문에 적절하지 않다.

셋째, 중국 정부가 결여된 정당성의 확보를 위해서 사회복지를 한다고 볼 증거가 없

고, 중국은 여전히 사회주의체제란 점에서 권위주의적 국가중심 모델도 수용하기 어렵다.

넷째, 신자유주의 모델은 중국의 사회보장 개혁 중에서 양로연금에만 국한 시킨 것으로 중국의 사회복지정책에 신자유주의적 요소가 있는 것은 사실이지만 이를 근거로 중국 복지체제를 신자유주의라고 규정하는 것은 과도한 일반화이다.

결국 기존의 복지모델로는 중국의 복지체제를 설명할 수 없다는 것인데, 필자는 개별 모델의 한계를 넘어서는 중국만의 특수성이 존재하며 바로 이 때문에 중국을 다른 국가와 한 데 묶어 범주화할 수 없다고 생각한다. 서구 복지국가와 동아시아 자본주의국가의 사회복지와는 확연히 구별되는 중국 복지체제의 특수성을 적시하면 다음과 같다.

첫째, 서구 복지국가와 동아시아 자본주의국가와 달리 중국은 집합주의복지에서 국가복지로 이행하였다. 이는 사회주의 시장경제의 안착을 위한 불가피한 선택이었으며, 이로 인해 고실업과 막대한 재정 부담이라는 큰 과제를 짊어지게 되었다.

둘째, 도농 이중복지체제이다. 농민의 생활수준과 사회복지수준은 도시민에 비해 현저히 떨어진다. 이는 중국 정부의 의도적인 정책, 즉 '선부론'의 결과이다. 한정된 자원을 가진 중국 정부의 어쩔 수 없는 정책이지만 앞으로 중국 사회보장 개혁에서 두고두고 질곡으로 작용할 가능성이 크다.

셋째, 민공과 호구제도의 존재이다. 향도이촌 노동자는 자본주의국가가 산업화 초기에 공통적으로 겪는 일로서 중국만의 특수성은 아니다. 그러나 동아시아 자본주의국가들은 이미 이 과정을 겪었다. 과거의 문제란 것이다. 그리고 도시민과 농민을 제도적으로 차별하는 호구제도는 다른 나라에서 찾아볼 수 없는 문제이다.

넷째, NGOs의 취약성이다. 현재 중국에는 부르주아계급이 없고 시민사회의 형성도 매우 미약하다. NGOs 수는 적지 않지만 대부분 정부에 예속적이다. NGO 사회복지기관은 그 수도 극히 적지만 사회적 인식도도 매우 낮다. 정부의 견제로 NGOs 자체의 역량이 매우 취약하고 따라서 사회복지를 위해 중요한 역할을 할 수가 없다.

이상과 같은 중국 복지체제의 특수성과 이에 대한 중국 정부의 입장을 요약 정리하면 <표 3>과 같다.

그렇다면 중국의 복지체제를 어떻게 규정할 것인가? 필자는 중국 복지체제는 다른 나라와 비교해서 유사한 점이 별로 없으며, 중국만의 특성을 갖고 자신의 길을 가고 있다고 생각한다. 단 한개 국가의 복지체제를 놓고 모델이라 할 수는 없으므로 이를 '중

표 3. 중국복지체제의 특수성(요약)

특수성	핵심 내용	정부의 입장
집합주의에서 국가복지로의 이행	단위중심의 집합주의복지체제에서 개혁개방 이후 국가복지시스템으로의 전환을 국가가 주도	사회보장 개혁은 사회주의 시장경제의 정착을 위한 불가피한 선택
도농 이중복지체제	도시민 대상 복지부터 착수, 이후 농민으로 확대	한정된 자원을 가진 중국 정부의 현실적 선택
호구제도	도농 이중복지체제의 유지를 위한 정책 수단	상동
NGOs의 취약성	시민계급의 미형성, 시민단체의 정부 예측성	시민사회 형성을 견제

국의 길' (Chinese way)이라고 불려야 할 것 같다.²⁵⁾

중국의 길은 순탄치 않을 것 같다. 서구 복지국가와 같은 보편주의 시스템을 완비하기에는 너무 많은 숙제를 안고 있기 때문이다. 중국의 관변학자 Lu & Feng(2008)은 중국 사회보장의 3대 문제로 도농 격차, 복지예산의 불합리한 배분, 사회복지 관리운영체제의 비통일성을 지적한 바 있다. 모두 간단치 않은 문제들이다.

한데 이보다 훨씬 더 심각한 문제가 있다. 재정문제이다. 전술한 대로 방치되다시피한 농촌복지와 사회보장 사각지대 도시 근로자, 도시빈민을 위한 사회보장에는 천문학적인 비용이 들 게 확실하다. 사회보장 재정은 국가와 기업 모두에게 상당한 부담이 될 것이다. 게다가 심상찮은 고령화 속도도 향후의 막대한 재정 수요를 말하고 있다.²⁶⁾ 오

25) 중국의 탈집합주의와 관련해서 러시아와 동유럽 국가의 사회보장 개혁과의 유사성을 점검해 볼 필요가 있겠는데, 양자의 개혁과정은 매우 다르다. 러시아와 동유럽 국가는 자유주의 성향의 정부와 전문가집단이 사회보장 민영화 개혁(사실상 급여 혜택 축소)을 주도했고, 이에 대해 사회보장 기득권 층, 즉 친복지적 정당, 노조, 관료, 전문가집단, 수급자 계층 등은 반대하였다. 이의 자세한 과정은 Cook(2007) 참조.

26) UN 사회경제국 추정(2000년)에 의하면, 중국의 65세 이상 노인인구비율은 2010년 8.1%, 2015년 9.3%, 2020년 11.5%에 달할 것으로 예상된다.

하이오대학 사회인류학 교수 Li는 중국 사회보장 개혁의 관건은 재정문제라고 단언했는데(Li et al. 2008: 16), 정확한 지적이다.

그리고 사회보장시스템의 재분배 기능이 없다. Godement(2000: 7)이 잘 지적했듯이 중국의 사회보장은 보험·재분배 측면(insurance and redistribution aspect)보다는 개인주의적·자본주의적 접근(the individual and capitalistic approach)을 하고 있다. 소득재분배 기능을 해야 할 사회보장이 오히려 소득역진적이라는 것이다. 예를 들어 Gao(2009)의 연구에 따르면, 시장 소득에 사회적 급여(사회보험, 교육, 보건의료)를 합할 경우 지니계수가 더 악화되었고(0.452→0.465), 소득이 높을수록 사회적 급여를 더 많이 배분받고 있다. 이는 이중 복지체제와 호구제도의 불가피한 결과이다. Williamson(2005: 268)도 중국의 연금개혁(개인계정의 신설)이 소득역진적이며, 상위 소득계층의 근로자에게 유리하다는 사실을 지적한 바 있다.

앞으로 이념 갈등이 표출될 가능성도 있다. 중국 정부는 경제발전을 최우선시하고 있으며, 중국의 경제정책은 파이의 분배보다는 파이의 성장에 주력하고 있다. 그리고 경제성장을 위한 저임금정책²⁷⁾은 노동자의 희생을 강요하였고, 소득격차를 심화시켰다. 그리고 1990년대 중반 자유주의자들은 '철밥통'을 비난하며, 개혁을 주도하였다. 그러나 이후 불평등이 심화되고 근로자의 지위가 크게 하락하였다. 개혁의 과실을 근로자가 향유하지 못하고 있는 것이다. 이런 모순은 이념 대립을 예고한다.

그렇다면 중국의 길은 실패로 끝날 것인가? 중국 정부의 사회보장 개혁에 대한 기본적인 입장과 중국인의 정부에 대한 신뢰에 비추어 볼 때 그렇지는 않을 것 같다. 중국 정부의 사회보장개혁에의 접근방법은 매우 현실적이고 실용적이다. 이는 선부론에서 확인된다. 경제발전 우선 전략, 도농 이중복지체제, 호구제도 모두 선부론 전략으로 설명되는데,²⁸⁾ 한정된 자원을 가진 중국의 입장에서 가능한 곳부터 혜택을 배분한다는 단계적 접근전략은 불가피한 선택일 것이다.

중국 정부는 자신의 한계도 잘 인식하고 있는 것 같다. 중국 사회과학원 연구위원

27) 2010년 대만의 전자제품 OEM조립업체인 팍스콘사의 노동자 16명의 연쇄 자살사건을 계기로 저임금정책에서 적정임금정책으로 변화되고 있는 것 같다.

28) 선부론과 이중복지체제가 발전국가주의와 유사한 면이 있고, 중국 지도부의 보수주의적 성향이 반영된 것이라는 지적도 가능하다.

Xin(2004: 20)이 중국은 거대한 인구를 가진 개발도상국가로서 중국에 맞는 사회보장시스템을 구축할 수밖에 없으며, 가까운 장래에 중국의 전체 인민을 포괄하는 사회보장시스템을 구축하는 것은 비현실적이라고 말한 바 있는데, 여기서 중국 정부의 현실 인식을 잘 읽을 수 있다.

그리고 중국인의 정부 개혁에 대한 태도도 인상적이다. 중국인은 대체로 정부의 각종 개혁정책에 대해 이해하려는 것 같다. 좋은 예가 있다. 중국 근로자를 대상으로 한 한 조사에 의하면, 사회보험 수급이 국민의 기본적 권리라고 생각하면서도(근로자의 80% 이상), 중국이 현재 이러한 조치를 취하는 데 충분한 자원을 보유하고 있지 않다는 생각(70% 이상)을 하고 있는 것으로 나타났는데(Chen & Gallagher, 2009), 정부에 대한 신뢰와 이해 없이는 이런 결과가 나올 수 없다.

중국의 독특한 경험, 즉 사회주의라는 이데올로기적 유산도 중국의 길을 긍정적으로 보게 만든다. 사회주의 유산은 중국 정부로 하여금 저임금 근로자, 실업자, 도시빈민, 농민 등 사회복지가 필요한 계층을 외면할 수 없게 한다. 중국 정부의 사회복지정책에 대한 정치적 의지만큼은 확실하다는 것이다. 장차 이것이 사회복지정책의 핵심적 추동요소가 될 것으로 예상된다(Godement, 2000: 19).

비록 중국의 길이 멀고도 험난해 보이지만 사회주의 유산을 가진 정부가 사회복지에 대해 실용적·현실적 접근을 하고 있고, 자신의 한계를 잘 인식하고 있으며, 이런 정부의 입장을 대다수 중국인들이 이해하고 힘든 현실을 인내하고 있는 것을 볼 때 전망이 어둡지만은 않은 것 같다. 그리고 중국의 길로 표현한 중국의 특수한 복지상황은 전환기적 성격을 가지고 있다. 따라서 기존의 복지모형과의 관계를 점검하거나 새로운 해석을 첨가해 새로운 복지모델을 만드는 것도 가능하다.

원석조는 중앙대학교에서 사회복지학 학·석·박사학위를 받았으며, 현재 원광대학교 복지보건학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회복지정책, 사회보장, 사회복지역사며, 현재 공적연금, 중국의 사회보장 등을 연구하고 있다(E-mail:sjwon@wku.ac.kr).

참고문헌

- 김병철 (2008). 도시와 농촌으로 이원화된 중국의 공공부조: 최저생활보장제도를 중심으로. *사회복지정책*, 35, pp. 61-68
- 김병철 (2010). 개혁개방 전후의 중국사회보험제도의 변화. *국제노동브리프*, 15(3), pp. 68-75
- 김태곤 (2004). 중국 사회보장 연구: 중국 사회보장제도 개혁을 위한 원칙 모색. *한국동북아논총*, 19, pp. 147-172
- 리우 밉푸(Liu Mingfu) (2007). 중국의 사회보장제도. *국제노동브리프*, 12(4).
- 박병현 외 (2007). 동아시아 사회복지 연구. 공동체.
- 백승욱 (1997). 중국 단위 복지체제의 해체 : 사회보험제도 개혁을 중심으로. *중소연구*, 21(4).
- 백승욱 (2001). 중국의 노동자와 노동정책: '단위 체제' 의 해체. 문학과 지성사.
- 신현방 (2005). 개혁정책 이후 중국 사회보장제도의 변화. *보건복지포럼*, 6.
- 오정수 (2006). 중국의 사회보장. 집문당.
- 원석조 (2008). 중국의 '조화사회론' 과 사회보장 개혁. *사회복지정책*, 36, pp. 419-445
- 이중희 (2004). 중국의 사회보장제도의 도입과 추진. *중소연구*, 103, pp. 15-42
- 장야리, 류유통 (2006). 중국에서의 사회경제적 격차문제와 사회보장제도. *KIEP 세계경제*, 7/8.
- 최금해 (2008). 중국의 사회보장. 나눔의 집.
- 최진백 (2006). 중국 사회보장제도의 발전과 그 성격. *국제노동브리프*, 11(3).
- 郑秉文·史寒冰 (2002). 试论东亚地区福利国家的“国家主义中心”特征. *中国社会科学院研究生院学报*.
- 王元月 外 (2004). 社会保障. 企业管理出版社.
- 中国统计局 (2009). *中国统计年鉴*.
- 宋晓悟 (2002). 中国社会保障制度改革. 清华大学出版社.
- 王梦奎 (2001). 中国社会保障体制改革. 中国发展出版社.
- Aspalter, C. (2001). *Conservative Welfare State Systems in East Asia*. Westport: Praeger.
- Aspalter, C. et al.(eds.) (2008). *The State of Social Welfare in Asia*. Taoyuan: Casa Verde.

- Baldwin, P.(1990). *The Politics of Social Solidarity : Class Base of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge : Cambridge Univ. Press.
- Bao, W.(2009). Agencies Study Future of Charity, Social welfare system. http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2009-10/26/content_8848602.htm [2009. 10. 26.]
- Breslin, S.(2004). Capitalism with Chinese Characteristics: the Public, the Private and the International. Murdoch Univ. *Asia Research Centre Working Paper*, 104.
- Chan, K. W. & Buckingham, W.(2008). Is China Abolishing the Hukou System? *The China Quarterly*. 195.
- Chan, R. & Tsui, M. S.(1997). Notion of the Welfare State in China Revisited. *Inferential Social Work*. 40(2).
- Chen, A. et al. (eds.) (2004). *Urbanization and Social Welfare in China*. Burlington: Ashgate.
- Chen, J. & Gallagher, M.(2009). *Social Insurance Provision in Urban China: Variations according to Region and Workplace Ownership*. *Proceedings of Asian Social Protection in Comparative Perspective*. APPAM International Conference, Singapore.
- Chen, S.(1996). *Social Policy of the Economic State and Community Care in China Culture*. Brookfield: Ashgate.
- Cook, L. J.(2007). *Postcommunist Welfare State: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Dickson, B.(2004). *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Dixon, J. (1981). *The Chinese Welfare System, 1949-1979*. Westport: Praeger.
- Dixon, J. (1992). China. in Dixon, J. & David, M. (eds.). *Social Welfare in Socialist Countries*. London: Routledge.
- Doyal, L. & I. Gough(1991). *A Theory of Human Needs*. London: Guilford Press.
- Eastman, R. & Lipton, M.(2004). *Rural and Urban Income Inequality and Poverty: Does Convergence between Sectors Offset Divergence within Them?* in Cornea, G. A. (ed.). *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. Cambridge: Oxford Univ. Press.

- Esping-Andersen, G.(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G.(1999). *Social Foundations of Post-Industrial Economics*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Feldstein, M. & Liebman, J.(2006). Realizing the Potential of China' s Social Security Pension System. *China Economic Times*, Feb. 24.
- Flora, P. and Alber, J.(1981). *Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe*, in P. Flora and A. J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare State in Europe and America*. New Brunswick : Transaction Books.
- Gabriel, S. J.(2003). What Do You Mean China is Socialist? Satya Gabriel' s Online Papers: China Essay Series 21. <http://www.mtholyoke.edu/courses/sgabriel/economics/china-essays/21.htm>
- 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.
- Godement, F. 2000. *Models and Policies for Asian Social Policies*. A Report of UN Public Administration Network, UNPAN.
- Goodman, R. & Peng, I.(1996). *The East Asian Welfare State: Peripatic Learning, Adaptive Change and Nation Building*. in Esping-Andersen (ed.). *Welfare State in Transition: National Adaptations in Grobal Economics*. London: Sage.
- Goodman, R. et al.(eds.) (1998). *The East Asian Welfare Model*. London: Routledge.
- Gu, E. X.(2001). *Beyond the Property Rights Approach: Welfare Policy and the Reform of State-Owned Enterprises in China*. *Development and Change*. 32.
- Guan, X.(2000). *China' s Social Policy: Reform and Development in the Context of Marketization and Globalization*. *Social Policy and Administration*. 34(2).
- Guo, X. et al.(2008). *Asset-Based Policy in Rural China: An innovation in the retirement social insurance programme*. *China Journal of Social Work*, 1(1).
- Hussain, A.(2009). *Exploring China*. Institute for Philanthropy.

- Jones, C.(ed.) (1993). *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Ka, L.(2003). Transformation of the Chinese Social Security System: Collective Welfare vs. State Welfare. http://www.helsinki.fi/nacs2003_papers/
- Lee, M.(2000). *Chinese Occupational Welfare in Market Transition*. N. Y.: St. Martin.
- Lei, J. Z. et al.(1991). *The Thirty Years of the Social Work Programme of Yanjing University*. Status-Quo, Challenge and Prospect: Collected works of the seminar of the Asian-Pacific region social work education, Beijing: Beijing Univ. Press.
- Leung, J.(2003). Social Security Reforms in China: Issues and Prospects. *International Journal of Social Welfare*, 12.
- Li, J. et al.(2008). China's New Social Security System in the Making: Problems and Prospects. *International Journal of Public Administration*, 31.
- Li, L. C.(2008). *The Chinese State in Transition: Processes and Contests in Local China*. N. Y.: Routledge.
- Li, M.(2005). The Rural-Urban Divide in Chinese Social Security: Political and Institutional Explanations. *Perspectives*, 6(4).
- Linda, W. & Flynn, N.(eds.) (2001). *The Market in Chinese Social Policy*. N. Y.: Palgrave.
- Liu, Y. et al.(2008). Urban Pauperization under China's Social Exclusion: A Case Study of Nanjing. *Journal of Urban Affairs*, 30(1).
- Lu, M. & Feng, M. 2008. Reforming the Welfare System in the People's Republic of China. *Asian Development Review*. 25.
- Lu, Y.(2000). The Limitations of NGOss: A Preliminary Study of Non-Governmental Social Welfare Organizations in China. *Center for Civil Society International Working Paper* 13.
- Lue, P. J.(2007). *Making a Liberal Labor Market: The Political Economy of the Chinese State-Owned Enterprises Welfare Reform*. A Paper to be presented at International Sociological Association Research Committee on Poverty, Social Welfare and Social Policy.
- Luo, G.(2005). *China's Family Support System: Challenges and Solutions under the Circumstances of Rural-Urban Female Labour Migration*. Research Report of

UNRISD.

- MHRSS(Ministry of Human Resources and Social Security, People's Republic of China) (2009). *The Chinese Government's Experience and Practices in Extending Social Insurance Coverage*. Good Practices in Social Security, ISSA.
- Midgley, J. (1999). *Growth, Redistribution and Welfare: Toward Social Investment*. Social Service Review, March.
- Mishra, M. (1981). *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*. London: Macmillan.
- Sheldon, M. & You, L. (1997). The Reform of Social Welfare in China. *World Development*, 25(10).
- Sicular, T. et al. (2007). The Urban-Rural Income Gap and Inequality in China. *Review of Income and Wealth*. 53(1).
- Slee, C. (2009). China Today: Socialist or Capitalist? <http://links.org.au/node/1355> (Links International Journal of Socialist Renewal) [2009. 11. 13.]
- Slivinski, S. (2007). The Corporate Welfare State. *Policy Analysis*, 592.
- Su, T. (2001). *On Shequ Study*. in *Beijing Academy of Social Science* (ed.). The Theory and Practice of Shequ Construction. Beijing.
- Tang, K. & Ngan, R. (2001). China: Developmentalism and Social Security. *International Journal of Social Welfare*, 10.
- Tang, K. L. & Ngan, R. (2001). China: Developmentalism and Social Security. in *International Journal of Social Welfare*, 10(4).
- Titmuss, R. M. (1974). *Social Policy: An Introduction*. London: Allen & Unwin.
- Wang, F. (2005). *Organizing through Division and Exclusion: China's Hukou System*. Stanford: Stanford Univ. Press.
- Wang, S. B. (2004). The Age of Social Policy and Government Capacity-Building in Social Policy. *Social Science in China*, 4.
- White, G. & Goodman, R. (1998). *Welfare Orientalism and the Research for an East Asian Welfare Model*. in Goodman, R. et al. (eds.). The East Asian Welfare Model. London: Routledge.

- White, G. (1998). *Social Security Reforms in China: Toward an East Asian Model?* in Goodman, R. et al. *The East Asian Welfare Model*, London: Routledge.
- Wilensky, H. & C. N. Lebeaux (1965). *Industrial Society and Social Welfare*. N. Y.: Free Press.
- Wilensky, H. (1983). *Political Legitimacy and Consensus : Missing Variables in the Assessment of Social Policy*. in S. E. Spiro and E. Yuchtman-Yaar (eds.). *Evaluating the Welfare State : Social and Political Perspectives*. N.Y. : Academic Press.
- Wilensky, H. et al. (1985). *Comparative Social Policy : Theories, Methods, Findings, Berkeley : Institute of International Studies*. Univ. of California.
- Wilensky, H. L. (1975). *The Welfare State and Equality : Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley : Univ. of California Press.
- Williamson, J. B. & Deitebaum, C. (2005). Social Security Reform: Does Partial Privatization Make Sense for China *Journal of Aging Studies*, 19.
- Wong, B. (2008). *Historical Lessons about Contemporary Social Welfare: Chinese Puzzles and Global Challenges*. BWPI Working Paper 58. The Univ. of Manchester, Brooks Word Poverty Institute.
- Wong, L. (1998). *Marginalization and Social Welfare in China*. London: Routledge.
- Xijin, J. & Yusi, Z. (2008). China Civil Society Report: An Overview of Social Work with the Disabled in China. <http://www.nautilus.org>, Policy Forum Online. [2008. 10. 28.]
- Xin, C. (2004). *The Development of Social Security Net System in China*. in Zhang, Y. (ed.). *Emerging Urban Poverty in East Asia*. East Asian Development Network Regional Research Project.
- Xing, L.(1999). The Transformation of Ideology from Mao to Deng: Impact on China's Social Welfare Outcome. *International Journal of Social Welfare*, 8(2).
- Xiong, Y. G. et al.(2005). *Social Welfare Policy and Social Work Practice in China: Past, present and future*. 18th Asia-Pacific Social Work Conference. Seoul: Korea Association of Social Workers.
- Zheng, B.(2002). Corporatism: Rebuilding the Framework of China's Welfare Regime. *China and World Economy*. 4.

Zhu, H.(1996). *China's Social Security System*. Foreign Language Press.

Zhu, Y.(2002). Recent Developments in China's Social Security Reforms. *in International Social Security Review*, 55(4).

A Critical Review on the Characteristics of Chinese Welfare Regime

Won, Seok Jo

(Wonkwang University)

The Chinese welfare regime is unique because a socialist state led social security reforms to settle the socialist market economy. Therefore, several attempts for explaining it were tried. Those are the east asian welfare model, the corporatist regime of social welfare, the authoritarian state centered model and the neoliberal model.

However, these models have critical defects. The east asian welfare model can't explain the historical, qualitative and substantial differences between China, the western welfare states and the east asian capitalist states. The corporatist regime model can't be accepted because the power of state overwhelms enterprises and workers. The authoritarian state-centered model can't explain fundamental differences of state legitimacy and societal system between China and other two countries, Korea and Japan. The neoliberal model is just a narrow approach to explain the Chinese pension reform.

It means that the existing models can't explain the Chinese welfare regime well. The reason is uniqueness of China. In other words, China has its own unique experiences which are different from the western welfare states and the east asian capitalist states, and therefore it can't be categorized in one model with these countries. Those are the transition from collective welfare to state welfare, the dual welfare structure, the hukou system and weakness of NGOs. These special situations make China has to go its own way, 'the Chinese way.'

Keywords: Chinese Welfare Regime, Chinese Social Security Reforms, Collective Welfare, State Welfare