

# 중국 양로보험제도의 운영방식 개혁과정에 관한 연구: 업종통합 운영방식의 도입 및 폐지를 중심으로(1986-1998)

천 청 청  
(청화대학교)

민 기 채\*  
(국민연금연구원)

본 연구의 목적은 1986년부터 1998년까지 중국 양로보험제도의 운영방식이었던 업종통합 운영방식의 도입 및 폐지과정에 대해 분석함으로써 향후 양로보험제도의 개혁방향에 함의를 도출하는 것이다. 이를 위해 국유기업의 민영화 개혁 정도, 이해당사자의 형성과 변화, 이해당사자의 행위, 이해당사자의 영향력이라는 4가지 분석 틀에 기초하여 설명하였다. 특히 양로보험제도의 업종통합 운영방식의 이해당사자인 중앙정부, 지방정부, 행정부처, 국유기업을 대상으로 각 행위자의 영향력과 행위자 간의 관계를 분석하고, 궁극적으로 서구의 이익집단 정치이론이 사회주의 국가인 중국에 적용가능한지를 검토하였다. 본 연구의 연구방법은 문헌연구 방법으로써 활용한 주요 문헌은 관련 논문, 신문과 잡지, 정부기관 인터넷 사이트이다. 분석결과, 첫째, 국유기업의 민영화 개혁 과정에서 양로보험제도와 관련된 이해당사자가 형성되고 변화하였다. 둘째, 양로보험제도의 개혁 과정에서 중앙정부뿐만 아니라 지방정부, 행정부처, 국유기업이라는 다양한 행위자들이 이해관계에 기초하여 영향력을 행사하였다. 셋째, 행정부처-국유기업 연합과 지방정부-노동부 연합은 권력과 자본의 결탁을 통해 양로보험제도의 정책결정 과정에서 영향력을 행사하였다. 서구의 이익집단 정치이론이 제한적이거나 사회주의 국가인 중국에 적용 가능하다고 할 수 있다.

주요용어: 중국 양로보험, 업종통합 운영방식, 지역통합 운영방식, 이익집단 정치이론, 국유기업 민영화

본 논문은 제1저자의 석사학위논문을 수정, 보완한 것입니다.

\* 교신저자: 민기채, 국민연금연구원(minkichae@hanmail.net)

■ 투고일: 2016.1.31    ■ 수정일: 2016.3.7    ■ 게재확정일: 2016.3.18

## I. 서론

본 연구는 1986년부터 1998년까지 중국 양로보험제도의 운영방식이었던 업종통합 운영방식의 도입 및 폐지과정에 대해 분석하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 국유기업의 민영화 개혁 정도, 이해당사자의 형성과 변화, 이해당사자의 행위, 이해당사자의 영향력이라는 4가지 분석 틀에 기초하여 설명하고자 한다. 특히 양로보험제도의 업종통합 운영방식의 이해당사자인 중앙정부, 지방정부, 행정부처, 국유기업을 대상으로 각 행위자의 영향력과 행위자 간의 관계를 분석하고, 궁극적으로 서구의 이익집단 정치이론이 사회주의 국가인 중국에 적용가능한지를 검토하고자 한다.

1978년 경제체제개혁 이후 양로보험제도의 개혁이 논의되기 시작되었다. 계획경제 시기의 양로보험제도는 국가가 일방적이고 통일적으로 기업과 공공기관 노동자에게 노후보장을 제공하였지만, 시장경제를 도입한 체제개혁 이후 새로운 관리운영방식이 도입되었다. 새로운 운영방식은 지역통합 운영방식이다. 지역통합 운영방식이란 성(省)급 또는 시·현(市縣) 단위로 분리된 지역별 사회보험경관기구(社會保險經辦機構)에서 사회보험의 기여와 급여를 담당하는 형태이다. 그러나 1986년 11개 국무원 산하 국유기업과 관련된 행정부처들이 각 업종 내에서 기금을 따로 관리하는 방식을 골자로 하는 업종통합 운영방식을 도입하면서 지역통합 운영방식을 따르지 않았다. 철도부, 교통부, 체신부, 수리부, 민항국, 석탄부, 금속공업회사, 전력부, 석유천연기총회사, 공상은행, 농업은행, 중국은행, 건설은행, 교통은행, 중보집단, 건설공정총회사 등 11개 업종 및 17개 부문에 소속된 기업은 각 업종 내에서 양로보험제도를 분리 운영한 것이다(劉潔, 2010; 雷慶生, 2011). 이러한 변화는 중국 내에서 기존의 지역통합 운영방식에 업종통합 운영방식을 추가한 것으로써 이중 운영방식을 의미한다. 이중 운영방식은 1998년 업종통합 운영방식을 폐지할 때까지 약 12년 동안 유지되었다.

아직까지 중국 양로보험제도는 미성숙 단계에 있고 제도 운영에서 많은 문제를 노정하고 있다. 현재 중앙정부는 전국통합 운영방식으로 개편하려고 하지만 일부 지역에서는 여전히 성급 지역통합 운영방식 또는 시·현급 지역통합 운영방식을 유지하고 있다. 이로 인해 양로보험제도의 재분배 효과와 위험분산 기능의 약화 및 성 또는 시현 간 노동자 이직으로 인한 연금수급권 약화 등 다양한 제도 내외적 문제를 초래하고 있다. 이처럼 중국 양로보험제도는 다양한 문제를 노정하여 왔음에도 불구하고, 제도의 운영

방식이 어떠한 과정으로 변화되어 왔는가에 대한 연구는 부족한 실정이다.

특히 본 연구가 관심을 가지고 있는 중국 양로보험제도의 업종통합 운영방식의 도입과 폐지과정을 다룬 선행연구는 찾아보기 어렵는데 소수의 연구내용은 다음과 같다. 먼저 국가의 역할에 초점을 맞춘 연구들에서는 정부가 각 업종의 특성을 고려하였기 때문에 업종통합 운영방식을 도입하였고, 해당 운영방식은 노후소득 불평등을 심화시켰기 때문에 업종통합 운영방식을 정부가 주도하여 폐지하였다고 설명하고 있다(張洪濤, 孫涇源, 2008; 胡曉義, 2009). 그러나 해당 연구들은 제도의 도입 및 폐지과정에서 국가의 역할을 과다하게 평가하고 있고 국가 이외의 행위자에 주목하지 못했다는 한계가 있다. 즉 업종통합 운영방식의 추진과정에서 중앙정부의 역할에 주목한 나머지 행정부처와 국유기업을 중심으로 형성된 이해당사자의 역할에 상대적으로 소홀하였다.

다음으로 국가 이외의 행위자에 주목하여 업종통합 운영방식의 과정을 분석한 연구들이 있다(李連友, 2000; 慈勤英, 2000; 蔡亮, 1998). 대표적으로 蔡亮(1998)는 합리적 선택이론에 기초하여 업종통합 운영방식의 도입과정을 분석하였는데 양로보험제도의 이익분화 현상을 이론적으로 설명한 첫 시도로 의의가 있다. 특히 국가 이외의 행위자들의 선택이 정치경제적 이해관계에 따라 결정된다는 측면을 강조한 점이 주목할 만하다. 그러나 '행위자의 영향력과 행위자 간의 관계를 심층적으로 규명하지 못하였고, 행정부처 및 지방정부의 역할을 다루지만 '국유기업'이라는 행위자에 주목하지 못하였다는 한계가 있다. 특히 업종통합 운영방식의 도입과정만 분석하였고 '폐지과정'은 연구범위에 포함하지 않았다.

이상의 문제제기에 따라 본 연구는 사회주의 국가인 중국의 양로보험 운영방식의 도입과 폐지과정에 대한 질적인 분석을 시도하고 이론적으로 검증하고자 한다. 특히 중앙정부, 지방정부, 행정부처, 국유기업을 대상으로 각 행위자의 영향력과 행위자 간의 관계를 분석함으로써 기존 연구의 한계를 극복하고자 한다. 또한 본 연구는 서구 복지국가 발전을 설명해 왔던 이론 중 하나인 이익집단 정치이론이 사회주의 국가인 중국에 적용 가능한지를 타진하고자 한다.

본 연구의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 서구의 이익집단 정치이론을 중국에 적용함으로써 이론의 확장을 시도한다는 점이다. 둘째, 양로보험제도의 이해당사자로서 중앙정부뿐만 아니라 국유기업, 행정부처, 지방정부까지 행위자를 확대하고, 행위자의 영향력과 행위자 간의 관계를 분석한다는 점이다. 셋째, 업종통합 운영방식의 도입과정뿐만

아니라 폐지과정까지 분석범위를 확대한다는 점이다. 본 연구의 연구방법은 문헌연구 방법으로써, 활용한 주요 문헌은 관련 논문, 신문과 잡지, 정부기관 인터넷 사이트이다.

1978년 시장화 개혁 이후 중국특색의 사회주의 체제가 구축되어 가고 있으며 체개개혁 이전에 시행되었던 사회복지제도는 급격히 전환되었다. 그러나 국내에서 사회주의 국가의 중국 양로보험제도에 대한 연구가 여전히 부족한 실정이다. 본 연구는 중국 양로 보험제도의 변화과정에 대한 역사적 분석을 통해 사회주의 국가의 사회보장제도 이해에 기여하고자 한다.

## II. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

### 1. 이익집단 정치이론

이익집단은 의회 민주주의와 산업 자본주의의 등장과 그 역사를 같이 한다고 할 수 있다. 물론 시민혁명과 산업혁명 이전에도 이익집단들이 존재하였는데, 중세사회에서 이익집단은 성직자, 법률가, 귀족, 상인 등과 같은 한정된 계층에 의하여 대표되었다(김영래, 1997). 그러나 20세기에 들어와 사회적 분화가 확장되면서 각종 이익단위를 대표하는 집단이 조직되기 시작하였으며, 나아가 정치에서 중요한 행위자 역할을 하게 되었다. 이 과정에서 이익집단 정치이론은 체계화되었다.

Latham(1979)은 “정책을 집단 투쟁에 의한 특정 시점에 있어서의 균형 상태이며, 이익집단들의 상대적인 영향력에 의해서 결정된 것”이라고 정의한다(안해균, 1984). 즉 정책결정과정에서 일반적으로 정책결정자가 정책을 결정하는 것이 아니라 이익이 상이한 집단들이 투쟁한 결과로서 정책이 결정된다는 것이다. 따라서 정책결정자는 상대적으로 세력이 강한 이익집단에 대해 유리한 정책을 제정하는 것이라고 할 수 있다(Truman, 1959; 김중해, 1984).

일반적으로 이익집단의 이해관계를 대변하는 정책결정자를 정치엘리트라고 부르는데, 대표적인 정치엘리트는 중앙정부 및 정부부처의 관료 및 입법기관의 의원이라고 할 수 있다. 그러나 중국은 정치체제가 서구 의회민주주의와 다른 민주집중제에 기초하

고 있으므로 정치엘리트를 이해하는데 주의할 필요가 있다. 즉 서구의 이익집단 정치이론을 적용하기 위해 중국 정치체제의 맥락을 잘 이해할 필요가 있다. 그 맥락은 바로 공산당의 일당 지배체제 하에서 관료가 구성되고 입법기관의 의원이 선출된다는 점이다. 요컨대 당-국가 체제라는 것이다.

그러나 중국이 당-국가 체제라는 특수한 상황 하에 있으나 이익집단 정치이론에서 규정하는 행위자가 존재하지 않는다고 할 수 없다. 물론 이러한 이익집단들은 아래에서 위로 자생적으로 형성되었다기보다 위에서 아래로 사회주의적 관료제를 중심으로 구축되어 있다는 점에서 서구의 그것과 차이점이 있다. 이중희(2000)는 중국의 대표적인 이익집단으로 당기구, 정부관료, 지식층, 경찰, 군대 등이 있다고 하였다. 즉 공산주의 체제에서는 국가 단위에서 경쟁하는 당 및 국가의 정치엘리트가 대표적인 이익집단이라고 볼 수 있다.

王思斌(2009)는 중국 양로보험의 개혁과정을 예로 들며, 정부 내부에서 태도와 이익이 상이한 집단들이 정책 과정에서 투쟁과 협조 그리고 타협 등의 행동을 보일 수 있다고 주장한 바 있다. 즉 특권층이라고 할 수 있는 국가 단위의 이익집단들이 중앙정부가 추진하는 양로보험 개혁과정에서 자신의 이해관계를 관철시키기 위해 행동을 구체화하였다. 따라서 중국에도 이익집단들이 형성되어 있다고 할 수 있으므로 서구의 이익집단 정치이론의 적용가능성 여부를 검토할 수 있다. 대신에 본 연구에서 초점을 맞추는 이익집단은 중국의 특수한 사회형태, 즉 당-국가 체제에 의해 형성된 것이므로 기존 이익집단 정치이론에서 규정하는 이익집단의 개념과 혼동될 수 있는 오류를 피하기 위해 이후부터는 ‘이해당사자’ 또는 ‘행위자’라고 명명하고자 한다.

이상과 같이 중국의 경제체제 개혁 이후 시장화 및 분권화가 진행되면서 국가가 일반적으로 정책을 결정하는 것이 아니라 다양한 이해당사자들이 양로보험제도 개혁과정에 참여했다고 가정할 수 있다. 이에 본 연구는 중국 양로보험제도 운영방식 개혁에 나타난 행위자들의 영향력 행사 및 행위자 간 관계를 서구 이익집단 정치이론으로써 설명이 가능한지 검토하고자 한다.

## 2. 양로보험제도의 운영방식

양로보험제도는 계획경제 시기에 처음 도입되어 경제체제 개혁과 함께 점진적 개편이

이루어져 왔다. 중국 사회주의의 역사적 발전 단계에서 국가가 수립한 목표와 경제발전 전략에 따라 양로보험제도의 운영방식에서 차이가 있는데, 아래와 같이 크게 총 다섯 가지로 구분할 수 있다.

### 가. 전국 통일적인 운영방식

계획경제 시기인 1958년부터 중국은 양로금을 통일적으로 운영하였다. 노동부는 모든 기업노동보험에 관한 법률 및 정책을 제정하고 수립하며 노동보험 업무시행을 감독하는 감독기관이자 노동보험에 대한 신고를 처리하는 부서였다(고춘란, 2008). 즉 노동부는 전국적 범위에서 통일적으로 양로보험에 대한 징수와 급여의 역할을 담당하였던 것이다. 이와 같이 계획경제 시기에 양로보험은 전체 가입자에 대해 기금을 통일적으로 관리하는 운영방식을 취하였는데 이것은 소련연방에서 추구한 사회주의 사회보장의 원리와 동일한 것이었다. 결국 계획경제 시기의 전국통합 운영방식은 모든 기업의 모든 이윤을 전체 인민이 공동으로 누리하고자 하는 사회주의적 원리를 구현하고자 한 것이다.

이러한 전국 통일적 운영방식은 『사회보험법』의 개정을 통해 재등장하게 되었다. 동법 제8조 제64항에서 단계적으로 양로보험기금의 전국 통합원칙을 실행하는 구체적인 절차를 국무원이 마련한다고 규정하였다(中國社會保障官網, <http://www.cnss.cn/>). 즉 과거 사회주의 시대의 양로보험 운영원리였던 전국 통일적인 운영방식이 등장한 것이다. 그러나 개혁개방 이전의 전국 통일적인 운영방식과는 일정한 차이가 있다. 핵심적인 차이는 먼저 연금급여를 볼 때 평균주의에서 소득비례의 원리로 변화된 것이다. 물론 사회주의 시대에도 비스마르키언 특징이 나타났으나 임금이 거의 동일하여 실제 연금급여도 큰 차이가 없는 평균주의를 지향하였다(민기채, 2014). 그러나 개혁개방 이후 추구하고 있는 전국 통합원칙은 평균주의가 아닌 소득비례의 원리를 추구하게 된 것이다. 다음으로 현세대 중국에서 실행하고자 하는 양로보험의 전국 통합은 양로금만 중앙정부가 통일적으로 관리하고 개인계좌는 여전히 지방정부에서 통일적으로 징수하는 것이다. 계획경제 시기에는 개인계좌가 존재하지 않았다는 점에서 그 차이가 있다.

## 나. 기업별 운영방식

1967년부터 문화대혁명 정치운동이 폭발하였다. 노동부가 폐지되면서 양로보험기금을 통일적으로 관리하던 업무가 중단되었다. 퇴직자의 양로금 급여와 관리는 각 기업에서 담당하게 되었으며, 기업은 퇴직자에게 연금뿐만 아니라 다양한 복지서비스를 제공하였다.

문화대혁명 시기에 중앙정부 차원에서 노동자의 기여금에 대한 규정이 없고 양로보험에 대한 관리도 통일되지 않았다. 이와 같은 기업 운영방식 하에서 양로금 조달범위가 축소되어 위험분산 기능이 상대적으로 약화되었다는 특징이 있다.

## 다. 지역통합 운영방식

### 1) 사현급 통합 운영방식

1978년부터 시장경제로의 개혁이 시작되었다. 시장화 이후 실제 노후생활의 위험이 증가함으로써 양로보험의 구조적 개혁을 요청받았다. 이에 따라 1984년부터 사회보험을 부과방식으로 규정하고 각 시·현급 지역범위에서 양로금에 대한 통일징수, 통일관리, 통일급여, 통일조달이라는 4가지 원칙을 가진 운영방식을 채택하였다(雷慶生, 2011). 또한 각 시·현급 사회보험경관기구를 설치하고 지역기업근로자의 보험기금에 대한 관리와 운영을 실시하였다. 1995년 국가 양로보험제도의 지역통합 운영방식을 확정 한 이후, 각 지역별 기여와 급여 업무를 통합화하면서 제도를 확장시켜 왔다.

### 2) 성급통합 운영방식

시장경제로의 개혁 이후 지역통합 운영방식은 시·현급 수준으로 운영되었기 때문에 시·현 단위 내에서만 노후생활의 위험분산 기능이 보장되었고 더 광범위한 수준에서 기금조달의 필요성이 제기되었다. 이에 1991년 6월 국무원은 '33호 문건'을 공포하여 아직 성급 수준으로 보험기금을 운영관리하지 못한 지역에서 성급통합 운영방식을 적극적으로 추진하여 시·현급 수준에서 이루어지던 기금 조달을 성급으로 확대하기로 결정하였다(中國勞動和社會保障部組織編審, 2009).

1990년대에 양로연금제도 감독기관은 통합되었으나 운영방식은 전국적으로 통일적

이지 않았다. 1998년 ‘문건 28호’를 공포한 이후 1999년 말까지 28개 성에서 성급통합 운영방식 도입을 시도하였다. 북경, 상해, 천진의 3개 성은 지역통합 운영방식의 4가지 원칙을 만족시키며 안정적으로 성급통합 운영방식을 정착하였을 뿐, 다른 성에서는 여전히 통일적으로 기금을 운영하지 않았다.

2000년대 들어 2005년 ‘문건 38호’, 2007년 ‘노동사회보장부 3호 문건’에서 통합 단위를 성급으로 일원화하라고 재차 강조하였지만 성급통합 운영방식 명령은 유명무실한 상황이었다. 북경, 상해, 천진 등 소수 대형도시를 제외하면 시·현급 사회보험경관기구가 운영되었다.

## 라. 업종통합 운영방식

업종통합 운영방식은 1984년 지역통합 운영방식을 실시하고 있는 상황에서 도입되었다. 1986년 ‘문건 80호’를 통해 국무원 산하 수리전력부 직속 기업에 최초로 업종통합 운영방식이 도입되었고, 이후 1993년까지 철도부, 교통부, 체신부, 수리부, 민항국, 석탄부, 금속공업회사, 전력부, 석유천연기총회사, 공상은행, 농업은행, 중국은행, 건설은행, 교통은행, 중보집단, 건설공정총회사 등 11개 업종 및 17개 부문에 소속된 기업에서 전국적으로 업종통합 운영방식이 실행되었다(劉潔, 2010; 雷慶生, 2011). 보험기여와 급여수준은 각 업종 안에서 규정하고, 기금의 관리와 운영은 업종 안에서 부서를 설치하여 운영했다. 또한 각 업종과 관련된 국무원 산하 행정부처가 있는데 각 행정부처는 직속 기업에 대한 총 지도와 관리의 역할을 가졌다. 11개 업종 및 17개 부문이 각 업종 안에서만 개별적으로 양로연금제도를 운영하였기 때문에 제도의 위험분산 기능은 약화되었다고 할 수 있다.

이후 1998년 ‘문건 28호’에 의하여 업종통합 운영방식이 폐지되었다. 즉 지역통합 운영방식과 업종통합 운영방식이 동시에 시행되었던 운영방식이 12년 만에 사라진 것이다. 업종통합 운영방식과 지역통합 운영방식의 동시 시행은 사회주의 국가 중 중국의 개혁개방 과정에서 등장한 독특한 산물이다. 기여금은 통합된 범위 내에서만 급여로 연계되는데, 통합 범위가 작으면 작을수록 보험의 연대기능은 약화된다. 이러한 사회연대의 기능을 강화하기 위해 업종통합 운영방식이 폐지되었고 궁극적으로 전체 가입자의 노후소득보장 기능이 강화되었다고 할 수 있다.

### 3. 선행연구 검토

#### 가. 중국 양로보험제도에 관한 선행연구

개혁개방을 시작한 이후 연금제도에 대한 관심이 높아지면서 중국 양로보험제도와 관련된 연구도 함께 이루어졌다. 관련 연구는 거시적인 차원부터 미시적인 차원까지 광범위하게 진행되었는데 주요 연구내용은 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 건국 이후 중국 양로보험제도의 발전과 개혁 과정에 대한 연구이다. 해당 연구들에서는 공통적으로 두 가지 전환점에 대해 서술했는데, 하나는 계획경제 시기에 국가-단위 모델에서 1984년 국가-사회 모델로의 전환이고(鄭功成, 2002; 北田海, 2008), 다른 하나는 1995년 부과방식으로부터 부분적립방식에서의 전환이다(박병현 외, 2007; 胡曉義, 2009). 두 개의 전환점에 의하여 중국 양로보험제도의 역사를 세 단계로 분류하고 있다. 대표적으로 胡曉義(2009)는 양로보험제도의 단계를 노동보험, 사회보험, 도시-농촌 통합 단계로 분류하였다. 鄭功成(2008)는 전통적인 퇴직양로제도, 사회통합 단계, 기초연금과 개인구좌를 결합한 단계로 구분하였다.

둘째, 양로보험제도의 목적과 그에 따른 개혁 방향에 대한 연구이다. 중국에서 효율과 공평에 관한 논쟁은 1990년대부터 시작되었다(陳銀娥, 2004; 孫光德, 董克用, 1999). 중국 공산당은 제14기 삼중전회에서 “경제발전을 우선하고 그 다음에 공평성을 고려해야 한다(效率優先, 兼顧公平)”는 원칙을 수립하였고(中國共產黨新聞網, <http://dangshi.people.com.cn/GB/146570/147953/8900007.html>), 이에 양로보험제도의 사적이전, 즉 가족의 역할을 강조하였다(袁方, 1994). 이후 2005년 제16기 삼중전회에서 조화로운 사회 구축과 함께 공평성도 강조하는 정책방향을 수립하였다(新華網, [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-10/23/content\\_1137776.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-10/23/content_1137776.htm)). 이에 따라 양로보험제도의 적용대상의 확대(柳清瑞, 2007; 于瑞雁, 2009)와 도시와 농촌의 통합(劉永福, 2007; 王延中, 2005)에 관한 연구가 활발하게 이루어졌다.

양로보험 통합운영방식의 필요성도 사회보장 적용범위가 확대되면서 주목을 받기 시작했다. 노동자들의 이직 문제나 지역적 차이로 인해 양로보험제도의 형평성이 약화될 수 있기 때문에 이를 해결하기 위해서는 통합의 수준이 높아져야 한다는 연구가 대부분이었다(胡曉義, 2004; 劉振傑, 2007; 範君暉, 2010).

셋째, 양로보험제도의 통합과 분리 등 구체적인 제도 설계에 대한 연구이다. 중국의 양로보험은 실제적인 기본급여, 재정상황에 따라 기업이 제공하는 보충급여, 개인 저축에 따른 선택 급여의 3층 구조 양식으로 구축되었다(박병현 등, 2007). 제도 전환기에 중국의 고령화 실태에 맞는 기초연금과 개인구좌를 결합한 급여방식에 대한 탐색(劉健, 馬滋, 2010), 고령화 문제에 직면하면서 양로보험의 급여수준과 은퇴연령의 조정(狄玉梅, 2010; 李守遠, 朱沿年, 2010; 姜向群, 2006; 楊衛東, 2006), 농민공 문제를 해결하기 위한 개인구좌의 지역별 이전(雒庆举, 2008; 柳松, 李大勝, 2007; 勞動保障部課題組, 2004; 劉玲玲, 孫慧峰, 2003; 饶茜, 2005) 등의 해결방안에 관한 연구가 많이 이루어졌다.

특히 양로보험의 성급 통합의 제도적 설계에 관한 연구들이 있다. 양로보험의 성급 통합에 대한 입법 필요성을 강조하거나(張利軍, 2009), 중앙정부-성-시현으로 연계되는 수직적 관리의 강화와 각 수준별 정부 책임의 명료화를 지적하고 있다(王世金, 徐志軍, 2003; 黃書亭, 周宗順, 2004; 劉德浩, 2010; 靳美蘭, 2010; 範君暉, 2010). 성급 통합의 속도가 가속화되어야 하며(靳美蘭, 2010), 지역 간 공평성을 위해 경제적으로 발전된 도시가 제도 개혁에 더욱 적극적으로 참여해야 한다는 주장도 있다(靳美蘭, 2010). 그러나 2010년 10월 29일 『사회보험법』 제정에도 불구하고 양로보험 통합문제는 아직 해결되지 않고 있다. 통일적 관리, 도시 개혁 동원, 개혁의 신속한 추진을 강조했지만 제도 설계 시 제대로 반영되지 못했으며 실질적인 적용도 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

정책방향을 제시하는 최종적인 정책결정자로서 권위를 가진 중앙정부임에도 불구하고 다양한 이해관계로 인해 정책 결정시에 제한점을 갖고 있다. 어떤 방법 혹은 어떤 조건을 충족해야 통일된 제도를 구축할 수 있는지에 대해 정부의 합리적인 정책선택 과정에서 제한이 있기 때문이라고 주장된다(馬永華, 2010). 이처럼 양로보험 운영방식의 통합에 관한 다양한 대안들이 제시되었지만 아직도 통일된 제도를 구축하고 있지 못하고 있다.

## 나. 업종통합 운영방식에 대한 선행연구

업종통합 운영방식의 도입과 폐지에 관한 연구는 두 가지 관점으로 구분할 수 있다. 하나는 국가가운영방식 변경을 강력하게 주도하였기 때문에 제도의 도입과 폐지가 진행

되었다는 입장이다. 다른 하나는 지역통합 운영방식으로 추진된 양로보험 개혁 과정에서 이익이 분화되었기 때문에 개혁의 추세와 반대되는 업종통합 운영방식이 나타났다는 설명이다.

먼저 업종통합 운영방식의 도입과 폐지과정에서 국가의 역할에 초점을 맞춘 연구이다. 업종통합 도입과정에서 국가의 역할에 주목한 연구에서는 국가가 각 업종의 특성을 고려하여 해당 운영방식을 실시하였다고 설명한다(張洪濤, 孫涇源, 2008). 즉 업종통합 운영방식을 도입한 이유는 수리, 전력 등 국유기업 근로자의 근무 장소가 고정되어 있지 않기 때문에 지역에서 보험료를 납부하는 것이 현실적으로 어렵다는 특성을 고려할 필요가 있다는 것이다. 업종통합 폐지과정에서 국가의 역할에 주목한 연구에서는 해당 운영방식은 핵심산업부문 이외의 국유기업 근로자에게 불평등하며 양로보험의 위험분산기능을 약화시키기 때문에 폐지되었다고 설명한다(張洪濤, 孫涇源, 2008; 鄭功成, 2008). 국가는 이러한 불평등 현상과 양로보험제도의 기능을 강화하기 위해 양로보험제도 운영방식에서 개혁 주체 역할을 담당하는 것이다.

위와 같은 관점들은 국가의 역할을 과대하게 평가한 것이다. Evans(1985)는 국가가 어떠한 위기 상황에 처했을 때, 이것을 적절하게 처리할 수 있음에도 불구하고 가치중립적이고 객관적인 행위를 하기 어렵다고 제기하였다. 즉 국가가 어떤 상황에 직면할 때 항상 사회의 형평성을 위한 합리적인 정책을 하기 어렵기 때문에 양로보험의 개혁과정에서는 국가의 역할만 주목하는 것은 적절하지 않다고 할 수 있다. 특히 업종통합 운영방식의 도입에서 불공평성의 특징이 뚜렷하다. 사회복지 업무를 담당하는 국무원의 노동부서는 국무원에 1988년 업종통합 운영방식의 단점에 대해서 반복적으로 강조했다음에도 불구하고 해당 운영방식은 1998년까지 실행되었다(蔡亮, 1998). 특히 1995년과 1996년 국무원 총리 리펑(李鵬)과 국무원 부총리 우방궈(吳邦國)는 업종통합 운영방식의 폐지에 대해 논의를 했음에도 불구하고 1998년 국무원 기구개혁 전까지 실행되지 못하였다(蔡亮, 1998). 이와 같이 업종통합 운영방식의 도입과 폐지과정을 중앙정부의 역할을 통해서만 살펴보는 것은 적합하지 않다고 할 수 있다.

다음으로 업종통합 운영방식의 도입 배경을 이익분화로 해석하는 연구이다(李連友, 2000; 慈勤英, 2000; 雷根強, 蘇曉春, 2010). 대표적으로 李連友(2000)는 국유기업이 경영권을 확대한 후의 기업 양분화 현상, 즉 사양산업과 유망산업의 이해관계 불일치로 업종통합 운영방식이 도입되었다고 분석하였다. 철도, 석유, 전력 등 유망업종들은 경제

발전의 주요 산업으로서 국가의 보호를 받을 뿐만 아니라 임금, 복지수준 등 여러 면에서 혜택을 얻을 수 있다. 그런데 유망산업 근로자들의 양로금 납부액은 향후 실급여에 비해 유리하지 않았기 때문에 지역통합 운영방식에 가입하기를 꺼렸다. 또한 당시에 위탁경영책임제(承包經營責任制)를 비롯한 11개 업종들은 국무원에 이윤과 세금을 직접 내는 방식으로 운영하고 있었다. 업종통합 운영방식의 기여율은 지역통합 운영방식의 기여율보다 평균적으로 20% 정도 낮았고, 지역통합 운영방식을 실행하면 유망산업들은 지방정부에 평균적으로 50억 원을 더 납부해야 할 상황이었다. 즉 지역통합 운영방식이 실행되면 중앙정부 재정에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 이로 인해 1986년부터 1993년까지의 시기에 국가는 11개 업종들의 업종통합 운영방식 가입을 허가하였던 것이다. 또한 王思斌 등(1999)은 국유기업과 중앙정부의 입장뿐만 아니라 국무원 산하의 행정부서까지 포함하여 양로보험제도 운영방식 변화에서 나타난 태도와 이익도 설명한 바 있다. 각 부서는 자기의 독립적 이익이 있기 때문에 각 부서의 근무자는 수입을 증가하기 위해 본 업종의 기업으로부터 각종의 비용을 수납받았고, 각 부서 산하의 업종들의 경제이익에 따라 행정부처의 이익이 결정되기에 업종통합 운영방식을 보장하였다는 주장이다.

그러나 상술한 연구들은 각 행위자의 행위에만 주목한 나머지 업종통합 운영방식의 도입과 폐지과정에서 행위자의 형성과 변화 및 영향력까지 포괄적으로 접근하지 못하였다. 대표적으로 업종통합 운영방식의 도입과정에 관한 蔡亮(1998)의 연구의 경우 다음과 같은 한계를 갖는다. 첫째, 정부조직들 간의 상대적 영향력에 대해 논의하지 못하였다. 둘째, 협상과정에서 중앙정부와 행정부처의 행위에 주목하다보니 지방정부와 국유기업이라는 행위자가 배제되었다. 셋째, 업종통합 운영방식의 폐지과정을 연구범위에 포함시키지 않다 보니, 업종통합 운영방식을 이익집단들의 이익 점유에 대한 고착화로만 해석하고 제도폐지라는 변화과정을 분석하지 못했다는 한계가 있다.

이와 더불어 본 연구에서는 업종통합 운영방식이 다양한 정치, 경제, 사회적 맥락에서 개혁되었다고 이해하고자 한다. 즉 업종통합 운영방식의 개혁은 정치적, 경제적, 사회적 배경과 밀접한 관련을 맺고 있다는 입장에서 역사적으로 서술하고자 한다. 먼저 개혁의 정치적 배경을 보면 덩샤오핑이 주도한 시장개방 이후에 점진적으로 국유기업 개혁이 시작되었고 이와 함께 업종통합 운영방식이 도입되었다. 특히 주류지는 국유기업 개혁에 대한 지지 입장을 견지한 정치가라고 할 수 있다. 만약 정치인들이 이러한 국유기업

개혁에 대한 입장을 표명하지 못했더라면 업종통합 운영방식의 개혁과 폐지의 역사는 나타나기 힘들었을 것이라고 할 수 있다. 다음으로 개혁의 경제적 배경을 보면 업종통합 운영방식의 폐지는 국유기업의 효율성 강조와 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 계획경제 시기의 비효율적인 행정관리 방식을 극복해야 하므로 각 업종 내에서만 운영되었던 업종통합 운영방식이 폐지되었다고 할 수 있다. 업종통합 운영방식의 개혁은 새로운 개방경제 하에서도 노동자의 노후 생활을 보장해야 한다는 관점에서 시도된 측면이 있다. 하향 평균주의에서 차등주의로의 변화는 실업과 빈곤을 양산할 수밖에 없으므로 이에 대한 보완장치로서 통합된 연금제도의 필요성이 대두되었고 그 과정에서 업종통합 운영방식의 폐지를 낳았다고 볼 수 있다.

### III. 업종통합 운영방식의 도입과정

#### 1. 국유기업의 민영화 개혁 초기 단계

중국의 국유기업은 계획경제 시기에 정부부처에 복속되어 있었기에 일반적으로 계획경제가 갖는 한계를 내재하고 있었다. 그 한계는 첫째, 경직된 계획경제와 연성계약으로 인해 생산과 분배에서의 비효율성을 낳았다는 점이다(Kornai, 1992). 둘째, 노동자들의 권익 보호를 중심으로 하는 고용, 인사, 임금 체계와 공평주의 방식으로 실행된 사회복지제도가 기업에 과중한 부담을 주고 경영성과를 희생시키는 문제였다(장경섭, 조흥식, 1994). 중국의 복지제도도 마찬가지로 노동자와 피부양가족이 누리는 양로, 의료, 주택 등의 부분을 국가가 기업을 통하여 배정하였다. 이러한 ‘고복지’ 지출은 결국 재정의 과도한 부담을 초래하였다.

이상의 2가지 사회주의 계획경제의 결점을 극복하고자 국유기업의 개혁을 전개하였다. 이 개혁의 핵심은 국가와 국유기업 간의 관계를 조정하는 것에서부터 시작되었다. 1986년부터 국가는 기업과의 재산관계에 대한 조정을 시작하였다. 즉 국가는 소유권을 갖고 기업에게 경영권을 부여하는 양권분리(兩權分離) 방식을 채택하였다(魏傑, 2007). 구체적인 방법은 1988년 2월에 국무원이 공포한 ‘13호 문건’에서 위탁책임제(承包責任

制)를 공식적으로 규정한 것이었는데, 그 주요 내용은 국가가 국유기업과 위탁경영 계약서를 체결하여 양자 간의 권력, 책임과 이윤을 나누고 이를 통해 기업의 경영 자주권을 획득하는 것이었다.

그러나 이 과정에서 국유기업은 신속하게 사양산업과 유망산업 두 가지로 구분되었다(王思斌 등, 1999). 여기에서 사양산업은 대부분 중소국유기업이고, 유망산업은 핵심국유기업이었다. 1990년 적자 국유기업 중에서 80%가 중소기업이었는데(徐元旦, 1996), 그 이유는 중소국유기업이 핵심국유기업보다 효율성은 낮고, 기업 경영구조 측면에서도 시장화에 적응하지 못했기 때문이다. 그 결과 국가가 경영권을 양도한 후에 적자 문제가 심화되었고 사양산업이 되었다.

전반적으로 볼 때 국유기업의 개혁초기 단계에 정부와 기업의 양권분리 실행으로 정부는 기업에게 경영권을 양도함으로써 기업의 이윤추구 동기가 강화되었다고 할 수 있다. 다만 위탁책임제 방식의 국유기업의 민영화는 애초의 개혁 의도대로 철저하게 진행되지 못했다고 평가할 수 있다.

## 2. 관련 이해당사자의 형성

국유기업의 민영화 개혁 초기 단계에서 독립적인 이익을 추구하는 이해당사자들, 대표적으로 국유기업, 중앙 행정부처, 지방정부라고 할 수 있다. 첫째, 국유기업의 민영화로 국유기업은 대표적인 이해당사자가 되었다. 국가의 경영권 양도로 국유기업은 이윤을 추구하였고, 국가의 행정관리 대상에서 일정하게 벗어나 새로운 시장의 주체이자 이해당사자로 부상하게 되었다.

둘째, 국유기업과 관련된 행정부처도 새로운 이해당사자가 되었다. 국가는 국유기업의 위탁운영을 허가하였는데, 관련 행정부처는 국가의 대리인으로써 부처 산하 국유기업과의 협상을 통하여 위탁책임제를 시행하였다(楊帆, 1997). 즉 기업의 경영권은 명의상 국유기업이 보유하지만 실제로는 국유기업을 지도 및 관리하는 행정부처가 가졌던 것이다. 이에 따라 양자는 국유기업 개혁초기에 특수한 이익을 공유하는 결합체가 되었다.

셋째, 국가의 지방정부 경제발전 전략에 따라 지방정부도 새로운 이해당사자가 되었다. 민영화 개혁 시기에 국유기업을 활성화시키고 지방의 경제발전을 추진하기 위하여 국가는 지방에 일부 권력을 양도하였다(張顯未, 2010). 여기에서의 권력 양도란 계획경

제 시기의 집행권뿐만 아니라 지방경제 발전과 관련된 결정권 이양을 포함하고 있다(王 思斌, 1997). 지방정부는 국유기업의 효율성을 향상시키기 위한 권력과 자본을 동시에 보유하게 됨으로써 계획경제 시기와 같이 중앙정부의 결정을 추종 내지 관철하는 것이 아니라 독립적인 이익을 고려하게 되었다. 결국 양로보험제도의 개혁과정에서 지방정부도 중요한 이해당사자로서 영향력을 행사하게 된 것이다.

### 3. 이해당사자의 행위

#### 가. 국유기업의 행위

국유기업의 민영화 과정에서 계획경제 시기에 존재하지 않았던 시장을 통한 이익추구 원리가 작동되었다. 이에 따라 일련의 이익관계가 변화하면서 국유기업, 중앙 행정부처, 지방정부 세 주체의 태도 변화가 발생하였다. 중요한 지점은 이해당사자들인 세 주체가 업종통합 운영방식에 대해 이해관계가 달랐다는 것이다.

먼저 11개 업종의 핵심국유기업 및 소속 노동자들은 업종통합 운영방식을 지지하였다. 그 이유는 지역통합 운영방식보다 업종통합 운영방식의 보험료율이 낮기 때문이다. 1986년 7월 국무원은 『국영기업 노동 계약직의 임시규정』 《國營企業實行勞動合同制暫行規定》에서 노동 계약직 제도를 실행하고, 개인도 양로보험료를 납부해야 한다고 규정하였다. 동시에 기업주는 노동자 임금의 15%를 납부하고, 개인은 임금의 3%를 넘지 않은 기준에서 보험료를 부담하도록 하였다. 고용주와 피고용인의 보험료는 총 18% 정도로 미성숙된 양로연금제도와 낮은 소득수준의 상황에서 이러한 높은 보험료는 부담스러울 수밖에 없었다. 이 상황에서 11개 업종들은 업종통합 운영방식을 독자적으로 실행하면서 보험료율을 조정하려는 이해관계가 작동한 것이다.

업종통합 운영방식이 실행된 11개 업종들의 양로보험 보험료율은 다음의 <표 1>과 같다. 양로보험 보험료율을 살펴보면 석탄산업부, 금속공업부, 체신부 이외에 다른 기업은 지역통합 운영방식의 징수율인 18%보다 낮다. 즉 지역통합 운영방식을 실행하면 대부분의 업종들은 업종통합 운영방식에 비해 보험료를 더 많이 지불해야 된다. 따라서 업종통합 운영방식의 실시는 유망산업 노동자와 기업주 모두에게 유익하였기에 지역통합 운영방식을 반대한 것이다. 물론 석탄산업부, 금속공업부, 체신부의 보험료율은 18%

보다 높았으나 보험료 상승을 통해 얻을 수 있는 급여의 상승 및 이익집단들 간 형성된 권력은 18%를 상회하는 보험료율을 상쇄하기에 충분하였다.

표 1. 11개 업종들의 양로보험 보험료율

(단위: %)

구분	교통	석탄	금융	민항	석유 천연	금속 공업	전력	체신	수리	철도	건축 공정	평균
보험 료율	14	21.5	8.6	8	12	23.5	11	19.1	15	17.8	10	14.6

자료: 蔡亮(1998) 재구성

## 나. 행정부처의 행위

행정부처는 국유기업과 마찬가지로 업종통합 운영방식을 지지하였는데 그 이유는 경제적 이해관계와 정치적 이해관계로 구분할 수 있다. 먼저 업종통합 운영방식을 도입하면 경제적인 이익을 취할 수 있다. 왜냐하면 산하 핵심국유기업들이 지역통합 운영방식 대신 업종통합 운영방식을 실행함으로써 보험료를 낮춘다면 행정부처는 산하 국유기업으로부터 행정비용을 징수할 여지가 높아지기 때문이다. 즉 행정부처는 산하 국유기업으로부터 행정비용 징수 여지를 높이기 위해서라도 국유기업의 양로보험료를 인하하고자 하였다. 결국 업종통합 운영방식을 실행하게 되면 국유기업은 보험료 인하를, 행정부처는 행정징수 비용을 통해 경제적 이윤을 추구할 수 있었던 것이다(蔡亮, 1998).

다음으로 업종통합 운영방식 도입 찬성의 배경에는 정치적 이유도 있었다. 국무원 산하의 각 행정부처는 관할하는 기업의 경제이윤에 따라 행정부처 지도자의 정치적 지위 변화에 영향을 미친다고 할 수 있다(王思斌 등, 1999). 기업의 최종적인 경제이윤이 직접적으로 부처 지도자의 관직에 영향을 미치기 때문에 위탁책임제를 통해 각 행정부처는 산하 업종과 정치적으로 긴밀한 관계를 유지하였던 것이다.

결국 경제적 및 정치적 이해관계 때문에 행정부처는 업종통합 운영방식에 대해 지지해야 하는 동기가 있었다. 특히 국유기업보다 행정부처의 이익 표출수단이 더 직접적이었다. 왜냐하면 행정부처가 정책결정에 참여하고 합의를 통해서 자기의 의견을 표출하는 방식은 중국 사회주의에서 이익표출의 공식적 수단이기 때문이다.

11개 업종들은 업종통합 운영방식을 동시에 실행하지 못하였고 순차적으로 도입하였다. 가장 먼저 수리전력부가 요청을 하였고 이후 1993년까지 11개 업종으로 확대되었다. 여기에서는 대표적으로 수리전력부와 기타 행정부처들을 구분하여 업종통합 운영방식의 도입과정에서의 이해당사자 행위를 살펴보고자 한다.

#### 1) 수리전력부의 업종통합 운영방식의 도입과정

수리전력부는 최초로 국무원에 업종통합 운영방식을 요청하였다. 최초 요청시 3가지 근거를 제시하였는데 첫째, 기업의 이윤을 결산하는 방식에서의 차이, 둘째, 노동자의 근무 장소에서의 차이, 셋째, 노동자의 높은 유동성 등 세 가지 측면에서 강조하였다. 그러나 지역통합 운영방식을 고수하던 노동부는 업종통합 운영방식이 국유기업의 개혁 방향과 반대된다는 것을 국무원에 제출하였다. 국무원도 업종통합 운영방식은 개혁의 방향과 상이하기 때문에 즉시 수리전력부에 회답하지 않았다.

그러나 수리전력부의 산하 국유기업들은 자신들의 이해관계에 기초하여 업종통합 운영방식을 신속하게 도입해달라고 수리전력부에 끊임없이 압박하였다. 이에 수리전력부는 1986년 3월 국무원에 수리전력 업종의 독특성을 업종통합 운영방식의 이유로 제시하며 재요청하였다. 동시에 수리전력 기업들도 국민 생계와 긴밀하게 관련된 산업 특성 때문에 경제발전의 측면에서 도입해야 한다고 정부를 설득하였다. 이로 인해 1986년 4월 국무원은 수리전력부의 요청을 허락하였고 1986년 7월에 재정부와 노동부는 '80호 문건의 공포를 통하여 수리전력부의 요청에 회답하였다(中國勞動諮詢網, <http://www.51labour.com/lawcenter/lawshow-15775.html>). 업종통합 운영방식이 처음으로 도입된 것이다.

#### 2) 기타 행정부처의 업종통합 운영방식의 도입과정

수리전력부가 업종통합 운영방식을 실행한 후 1987년과 1988년 동안 철도부, 체신부, 건축공정부, 석유천연부 등 산하의 업종들도 업종통합 운영방식을 도입하였다. 이후 1993년 7월 교통부, 석탄산업부, 민항부, 인민은행부, 석유천연부, 금속공업부도 해당 운영방식을 시행하였다. 그러나 그 과정은 순탄하지 않았다.

교통부 등의 행정부처들은 국무원에 업종통합 운영방식의 실시를 요청하였다. 하지만 노동부는 업종통합 운영방식의 비공평성, 지방정부의 입장 등을 고려해야 한다는 요청을 국무원에 하였고, 이에 국무원은 바로 교통부 등의 요청에 회답하지 않았다(蔡亮,

1998, p.26).

이후 교통부는 1992년 8월 중국인민은행, 중국민용항공관, 중국선박공업총회사, 중국석탄총회사와 중국해공업총회사 그리고 중국금속공업부 등 일곱 개 국유기업과 연합하여 국무원에 「양로보험 업종통합 운영방식의 실시에 관한 청시」를 제출하였다. 이 청시에서는 지역통합 운영방식을 실행하게 된 후에 중앙재정의 수입에 부정적 영향을 미치는 점을 강조하였다. 결국 국무원은 교통부, 석탄산업부, 민항부, 인민은행부, 석유천연부, 금속공업부 산하 핵심국유기업의 발전을 고려하여 1993년 10월 15일 '문건 149호'에서 교통부 등 여섯 개 부서의 업종통합 운영방식의 실시를 허락하였다(人民網, <http://www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1993/112601199343.html>). 업종통합 운영방식의 비공평성 및 지방정부의 입장이라는 한계에도 불구하고 행정부처의 이해관계가 그 한계를 상쇄 내지 압도하였고, 결국 전체 업종에 순차적으로 확대된 것이다.

#### 다. 지방정부와 노동부의 행위

지방정부는 개혁 이후에 지방경제 활성화 목적으로 분권화되었다. 지방정부는 한 편으로 중앙정부의 대리인 역할을 수행하고 다른 한 편으로 지역경제와 사회발전에 대한 책임을 가지고 있었다. 지방정부 정치엘리트들은 지방정부 지도자의 관직에 영향을 미치는 지역시민의 여론과 언론의 감독을 유의할 필요가 있었다(王思斌 등, 1999). 특히 양로보험 급여를 각 지역재정에서 집행해야 하므로 지방정부는 기금을 조달하는 것에 대한 책임이 있었기에 여론과 언론의 추이를 살펴야만 했다. 이러한 배경으로 인해 지방정부는 업종통합 운영방식에 대한 반대할 수밖에 없는 상황이었다.

지방정부는 행정부처들이 업종통합 운영방식을 요청하고 그 답을 국무원에서 기다리는 동안에도 적극적으로 해당 지방 내에 있는 국유기업들에게 지역통합 운영방식에 가입하라고 주문하였다. 예를 들어 수리전력부가 국무원에 업종통합 운영방식을 요청하고 국무원의 회답을 기다리는 동안 지역통합 운영방식을 이미 실행하고 있는 지역에서의 지방정부는 수리전력부 산하 기업들에게 신속히 가입하라고 촉구하였다(蔡亮, 1998, p.24). 그러나 지역의 명령보다 중앙정부의 결정이 가장 권위적이기 때문에 지방정부가 국유기업들을 재촉할 때 산하 기업들은 수리전력부에게 긴급하게 도움을 청하는 방식으로 지역통합 운영방식 가입을 지연시켰다.

지방정부뿐만 아니라 노동부도 업종통합 운영방식을 반대하였다. 노동부는 공무원 산하의 행정부처로서 사회보장과 관련된 사업을 추진하는 역할을 담당하였기 때문에 이해관계가 작동하였다. 왜냐하면 사회보장 분야가 확장되면 노동부가 공무원으로부터 더 많은 행정비용을 받을 뿐만 아니라 노동부의 임원 승진에 직접적인 영향을 미치기 때문이다(王思斌 등, 1999). 따라서 노동부는 지역통합 운영방식을 확대하고자 하였고 업종통합 운영방식 도입을 강력히 반대하였다.

노동부는 행정부처들이 업종통합 운영방식을 요청하는 과정에서 업종통합 운영방식의 폐해를 공무원에 보고하는 등 적극적으로 저지하였다. 예를 들어 교통부가 공무원에 1989년 업종통합 운영방식을 요청할 때도 업종통합 운영방식을 실행하게 되면 나타날 비공평성과 사회통합 저해 등의 부정적인 결과를 초래할 수 있다고 보고하였다(蔡亮, 1998, p.25). 또한 노동부는 「교통부 직속 기업노동자의 양로보험 사회통합 요청에 대한 처리보고」에서 1989년 말까지 2,200개 시·현의 국유기업 근로자들은 지역통합 운영방식을 따를 것을 명시하였다. 동시에 노동부는 교통부가 반복적으로 강조하는 위탁기수 등의 문제에 대한 적절한 해결방안을 제출하면서 대응하였다(蔡亮, 1998, p.26). 또한 노동부는 1992년까지 지역통합 운영방식은 이미 기업에서 보편적으로 실행하고 있다는 현황을 보고하였다. 즉 지역통합 운영방식이 안정적으로 실행되고 있으며 지역통합 운영방식이 양로보험 개혁 방향과 일치하므로 지역통합 운영방식을 폐지할 필요가 없다고 주장하였다(蔡亮, 1998, p.28). 이러한 노동부의 보고 및 해결방안들이 설득력이 있었기 때문에 국무원은 교통부의 초기 요청을 허락하지 않았던 것이다.

현재에 비추어 평가하면 노동부의 분석은 합리적인 판단이었지만 8개 행정부처의 연합된 이해당사자의 영향력보다 강하지 못하였다. 결국 이해당사자의 영향력에 좌우된다고 할 수 있다. 업종통합 운영방식을 실시하는 과정에서 각 이해당사자의 영향력이 어떠하였는지는 다음과 같다.

#### 4. 관련 이해당사자의 영향력

11개 행정부처와 산하 국유기업은 업종통합 운영방식의 도입과정에서 거대한 영향력을 행사하기 때문에 노동부를 압도하고 요구를 관철시켰다고 할 수 있다. 그들은 영향력을 극대화시키기 위해 단일한 요구를 가지고 공식적으로 이익을 표출하였다. 여기에서

의 영향력이란 각 이해당사자가 정책결정자를 설득시키는 능력이라고 본다.

첫째, 정보의 통제는 관련 이해당사자들이 영향력을 행사하는 과정에서 핵심 변수라고 할 수 있다. 국무원 산하의 행정부처의 장관은 인민대표대회에서 선출된 국무원의 대리인으로서의 실질적 권한을 행사한다. 따라서 행정부처의 장은 담당 분야에 대해 강한 발언권이 있으며 깊고 광범위한 정보를 통제하고 있다. 업종통합 운영방식의 도입 과정에서 11개 행정부처들은 산하 기업에 대한 특수한 정보를 가장 많이 보유하고 있기 때문에 국무원에 청시하는 과정에서 핵심국유기업의 특수성을 강조할 수 있었다. 또한 11개 행정부처가 국무원에 청시했듯이 유망산업은 그 당시 중국 경제의 토대였다. 각 행정부처는 중앙재정의 원천 및 핵심 경제정책의 추진 등 중앙정부의 이해관계와 직접적인 연관성이 있는 측면에서 출발했기 때문에 정책의 결정과정에서 높은 협상능력을 보였다. 각 행정부처가 업종통합 운영방식을 신청할 때 각 해당 업종에 소속된 기업 노동자의 편리성, 기업의 이윤손실 등의 측면에서 분석하고 국무원을 설득시켰고, 이 점에서 보면 11개 기업과 관련된 행정부처들은 정책결정자를 설득하는데 성공하였다고 평가할 수 있다.

둘째, 11개 행정부처 간의 높은 응집력은 이해당사자들의 영향력을 더 강화하였다. 국유기업과 관련된 행정부처들은 높은 응집력을 보였고, 각 행정부처들은 연합이라는 방식을 통해 응집력을 높여 업종통합 운영방식의 도입에 대해 노동부를 압박하고 국무부를 설득하였다. 즉 국유기업의 민영화 초기 단계에 행정부처와 핵심국유기업의 공통된 이익관계가 있기 때문에 양자는 긴밀하게 연대하였다. 또한 단일 행정부처는 노동부의 반대를 무마하고 국무부를 설득하기 어려웠기 때문에 연합이라는 방식으로 대응하였던 것이다. 가장 대표적인 예는 1992년 8월 교통부가 중국인민은행, 중국민용항공관, 중국선박공업총회사, 중국석탄총회사와 중국핵공업총회사 그리고 중국금속공업부 등 7개 부서들과 연합하여 국무원에 업종통합 운영방식을 요청함으로써 국무원이 수용한 과정이다.

반면 지방정부와 노동부가 업종통합 운영방식에 대해서 동시에 반대하는 태도가 있음에도 불구하고 공통된 이익 결합체의 특징이 상대적으로 뚜렷하지 않다. 요컨대 행정부처와 산하 국유기업 간 및 행정부처들 간 응집력이 지방정부와 노동부 간 응집력을 압도하였다.

결국 국유기업의 민영화 개혁 초기에 11개 행정부처와 산하의 국유기업들은 공통적

인 이해관계에 기초하여 양로보험 개혁과정에서 이해당사자로서 정책결정에 참여하였고 업종통합 운영방식을 관찰시켰다. 그러나 1998년 업종통합 운영방식은 마침내 폐지되었다. 폐지과정에서 각 이해당사자들에게 어떠한 변화가 있었는지에 대해 살펴보고자 한다.

## IV. 업종통합 운영방식의 폐지과정

### 1. 국유기업의 민영화 개혁 확대 단계

국유기업의 민영화 개혁 초기 단계에서 정부는 양권분리 방식을 채택했음에도 불구하고 행정부처의 국유기업에 대한 과도한 개입으로 인해 기업의 시장화는 방해를 받았다. 또한 업종통합 운영방식에 속했던 국유기업의 노동자에게 양로보험 급여를 집행하지 못하는 현상도 나타났다.

민영화 개혁 초기에 정부의 행정부처들은 국유기업에 대한 개입이 높아 시장을 통해 수요와 공급을 작동시키지 못하는 상태였다. 이로 인해 시장경제의 규범적인 신용관계와 금융질서를 제대로 지키지 못하는 경우가 빈번히 발생하였고(薛峰, 1997), 1990년대 후반 국유기업의 용자 능력은 낮았다. 전반적으로 민영화 개혁 속도는 매우 느렸다고 할 수 있다. 특히 국유기업은 용자능력이 낮아 대다수 자금을 은행 대출로 조달하여 기업을 운영하였는데 그 비율은 전체 운영자금 대비 75% 정도였으며(薛峰, 1997), 결국 국유기업의 불량대출액은 1996년까지 급격히 증가했다.

1997년 태국에서 시작된 금융위기는 이후 일본, 한국, 홍콩지역, 대만지역으로 파급되었다. 동남아시아 국가들이 고속성장 과정에서 금융질서의 혼란과 경제침체 등의 문제를 겪게 된 것이다. 중국은 금융위기를 겪은 국가들과 지리적으로 인접해 있으며 무역 거제도 높아 밀접한 관계를 유지하여 왔다. 따라서 중국은 신속하게 경제 전략을 조정하여 일련의 경제위기에 대한 대응정책을 시행하였다(陳述, 2008). 그 중 가장 먼저 해결해야 되는 것은 국유기업에 대한 불량대출 문제였다(張維迎, 2008). 불량대출 금지는 행정부처가 국유기업에 대한 간섭행위, 국유기업의 민영화 개혁 지체 등의 여러 문제를

즉시 해결하는데 일조하였다.

또한 개혁 초기의 위탁책임제 위주의 핵심국유기업 개혁방식도 변화가 필요했다. 정부가 소유권을 갖고 기업에게 경영권만 양도하는 양권분리 방식을 그대로 실행하게 되면 기업의 경영자는 행정부처가 실질적으로 담당하게 된다. 따라서 개혁을 위해 기업의 소유권 문제에 대한 재규정이 필요했다. 이 원칙에 의하여 국가는 핵심국유기업을 중점 관리하고 중소기업은 완전히 민영화시키는 방식(抓大放小)을 채택하였다(詹明月, 1998). 그 결과 중소 국유기업의 소유권은 개인으로 이전되었으며 해당 기업은 사적기업처럼 시장에 의한 생산경쟁활동을 하였다. 물론 일부에서는 이러한 변화가 국유자본 유실을 초래할 수 있다고 비판하였지만(王宗廷, 何曉勇, 2002), 국가는 핵심국유기업들이 기업의 소유권을 보장받을 수 있는 방식(產權重組)으로 개혁을 지속하였다(康耀輝, 2005).

1998년 국유기업의 민영화 개혁 과정에서 각 기업 실태와 특징에 따라 기업의 소유권을 보장하는 방식은 매우 다양하였다. 공통적인 특징은 기업이 주식회사 형식으로 운영되었다는 점이다. 즉 국가는 국유기업에게 일방적인 출자뿐만 아니라 개인, 외자 등의 다른 자본도 융합하여 자본에 따라 기업의 소유권을 다시 조정하였다. 이를 통해 국가는 기업소유권의 양도를 실행하였는데 대부분의 핵심국유기업은 이러한 방법을 통해 소유권 조정을 시행하였다(魏傑, 2007). 이 개혁은 정부의 기능을 전환시켰으며 행정부처가 기업에 간섭하는 행위도 일정하게 억제시켰다. 이러한 측면에서 1998년의 국유기업 민영화는 성공적이라고 평가할 수 있다.

## 2. 관련 이해당사자의 해체

먼저 민영화 개혁의 확대기에 국유기업의 독립적인 이익집단화가 강화되었다. 그 이유는 기업의 자본을 여러 출자자가 보유하고 있어서 기업의 시장화가 강화되었기 때문이다. 예를 들어 유전, 석유 기업은 1998년 기업 소유권 재조합을 통해 중국석유그룹회사(中國石油集團公司)로 전환되었다(楊帆, 2008). 즉 기업은 소유권을 보유한 행위자들의 협력, 공동출자, 주식 투자 등의 방식으로 독립적인 기업법인을 형성하여 그룹회사로 변화한 것이다. 이러한 협력적 경영 방식은 핵심국유기업의 독립적인 이익집단의 성격을 더욱 강화시켰다. 동시에 국유기업의 경제적 이익을 시장을 통해 획득하게 하는 방편이 되었다.

다음으로 민영화 개혁의 확대는 과거의 행정부처의 성격을 변화시켰다. 국유기업 민영화 개혁을 제대로 추진하기 위해 국유기업의 경영에 개입했던 기존 행정부처들은 더 이상 존재할 이유가 없어졌다. 이에 따라 1998년 국무원 행정체제 개편을 단행하였다. 이 개편을 통해 전력산업부, 석탄산업부, 금속공업부, 기계공업부, 전자공업부, 화학공업부, 지질광산부, 임업부, 중국경공업총회, 중국방직총회 등 10개 기업과 관련된 행정부처들이 폐지되었다(中國政府網, 2009.1.16.). 즉 계획경제 시기에 남아 있던 자원배정 주체가 해체된 것이다.

물론 행정부처는 여전히 독립적인 이해당사자였지만 국유기업에 대한 직접적인 간섭 행위는 어느 정도 중지되었다. 즉 국유기업의 민영화 개혁을 통해 행정부처는 국유기업에 대한 간섭행위를 제한하며 기업을 통해 경제적인 이익을 징수하는 행동은 억제되었고, 행정부처와 기업 간 긴밀한 이익관계는 약화되었다.

### 3. 이해당사자의 행위

#### 가. 국유기업의 행위

핵심국유기업들은 독립적인 회사가 되었기 때문에 시장화 방향으로 개혁되었다. 이에 따라 국유기업과 행정부처 간 결합 현상은 약화되었다. 국유기업의 민영화 개혁 이전 위탁책임제에 따라 국유기업의 경영자는 개인에게 위탁되었지만 실제 행정부처가 자원 배정과 생산경영의 주된 역할을 담당하였다. 그러나 국유기업의 민영화 이후 기업의 경영자는 행정부처가 아니라 법인으로 변화하였다. 따라서 국유기업이 행정부처를 대리자로 활용하여 국가에 대해 이익을 표출하는 행위가 거의 사라졌다.

가장 중요한 변화는 업종통합 운영방식이 제대로 작동하지 않은 것이다. 석탄산업, 금속공업, 철도, 건설 분야 국유기업은 1997년 경제위기 이후에 기업적자 때문에 양로금의 총액이 46.8억 원에 불과하여 283만 명의 은퇴자에게 즉시 지불하지 못하였다(李連友, 2000). 즉 기업의 적자 때문에 각 업종 안에서 은퇴자의 양로보험 급여문제를 제대로 해결하지 못한 사례가 나타난 것이다. 이에 따라 양로보험제도의 위험분산 기능이 높은 지역통합 운영방식으로의 요구가 증가하였고, 국유기업들이 업종통합 운영방식을 유지하고자 하는 동기도 약화되었다.

## 나. 행정부처의 행위

행정부처들은 대부분 폐지되었고 유지되었더라도 직접적 이해관계는 거의 사라져 업종통합 운영방식을 지지하는 이해당사자가 사라졌다. 국유기업의 민영화 개혁 이전 위탁 책임제로 인해 국유기업은 여전히 행정부처에 종속되어 있었으며 행정부처는 국유기업을 활용하여 경제적 및 정치적 이해관계를 관철시켰다. 그러나 국유기업의 민영화 이후 중앙 정부는 관련 행정부처를 폐지하거나 철도부, 건설부 등 유지된 부처들의 경우에도 국유기업에 대한 거시적 지도 역할만 하게 됨으로써 직접적인 이익관계가 사라졌다.

행정부처는 직접적으로 기업을 경영하지 않았기 때문에 기업을 통해 행정 비용을 징수하는 경우도 거의 중단되었다. 또한 경제위기 이후 국유기업의 이윤이 감소하였기 때문에 행정부처는 업종통합 운영방식을 통해 이윤을 더 이상 얻을 수 없었다. 결국 행정부처들이 국유기업의 경제적 이익을 위해 국무원에 업종통합 운영방식을 촉구하는 행위도 중지되었다.

## 다. 지방정부와 노동부의 행위

지방정부는 업종통합 운영방식의 추진 과정에서 지속적으로 반대 입장을 보였으며, 각 지방의 노동부서는 중앙 노동부에 관련 문제점을 보고했다. 1995년에 해남성 지방정부는 강제적으로 이익을 표출하는 방법을 통해서 지역통합 운영방식을 실행하였다. 구체적으로 해남성에서 노동부와 연대하여 업종통합 운영방식을 폐지한 과정은 다음과 같다.

1993년 12월 해남성 인민대표위원회는 『해남성 경제특구(經濟特區) 성진 노동자의 양로보험조례』 《海南經濟特區城鎮從業人員養老保險條例》를 공포하였다. 이 조례에서 해남성의 모든 노동자는 지역통합 양로보험에 강제적으로 가입해야 함을 규정하였다(人民網, <http://www.people.com.cn/item/flfgk/dffg/1993/D711081199901.html>). 당연히 중앙 직속의 국유기업도 그 대상에 포함되었다.

1994년 9월 해남성 사회보장부는 관련 국유기업에게 『양로보험 가입고지서』 《參保通知書》를 제출하였고, 양로보험에 가입하지 않는 기업은 10월 19일까지 양로보험에 가입하라고 강제하였다. 이에 체신부는 1994년 10월 10일에 국무원에 『해남성 양

로보험 지역통합과 업종통합의 문제 협조 신청』《關於請協調海南省地方統籌與系統統籌有關問題的函》을 제기하면서, 국유기업은 직속 기업의 근무환경, 결산 특징 등의 실제 상황을 반영해야 한다고 대응하였다. 그리고 체신부는 업종통합 운영방식을 시범추진한 후, 본 업종 퇴직자들은 안정성과 보장성이 담보된 노후생활을 보내게 되었다고 보고하였다. 특히 체신부는 해남성의 방침과 규정은 우선적으로 국무원의 규정을 바탕으로 해야 한다는 점을 강조하였다. 그러나 국무원은 해남성의 양로보험 통합문제에 대해 신속한 처리를 하라고 주문하였다(蔡亮, 1998).

이러한 긴장국면에서 11개 업종통합 운영방식을 도입한 업종들은 대안을 마련해야 하는 상황이었다. 이에 1995년 5월 5일 인민은행, 체신부 등 행정부처는 해남성이 지역의 국유기업들에게 강제적으로 지역통합 운영방식에 가입하라고 한 사실을 노동부에 신고하였다. 노동부는 국무원의 법제국(法制局), 전국인민대표대회 법률위원회(全國人民代表大會法律工作委員會) 등 부서들에게 자문을 구하였다. 자문 결과, 중앙정부가 아직 사회보장과 관련된 법률을 수립하지 못하지만 지역의 법규는 중앙의 결정을 따라야 한다고 하였다. 중앙정부는 1995년 3월 업종통합 운영방식을 실행한 기업에서 해당 운영방식을 계속 추진한다고 명시하였기 때문에 노동부의 입장은 곤란하였다(蔡亮, 1998, p.36).

1995년 5월 10일 해남성 성장은 다시 관련된 부서에게 법적 수단을 통해 지역통합 운영방식을 강제적으로 집행해야 된다고 명했다. 이에 5월 20일 해남성 사회보장부는 관련 기업들에게 『처벌결정서』《處罰決定書》를 보냈다. 이 결정서에서는 6월 3일 이전에 관련 기업들은 보험액, 이자, 벌금을 해남성 사회보장부에게 납부해야 된다고 규정하였다. 만약에 관련 기업들이 본 결정서의 내용을 집행하지 않고 또한 행정적으로 다시 한 번 검토(行政復議)를 신청하지 않으면 해남성은 법원을 통해 강제적으로 집행할 것임을 명시하였다(蔡亮, 1998, p.36).

1995년 5월 30일 업종통합 운영방식을 시행하고 있던 기업들은 행정재심판 절차를 신청하였다. 6월 8일 노동부와 법제국은 해남성에서 지역통합 운영방식의 추진 문제에 대해 의견을 나누었다. 법제국은 두 가지 초안을 작성하였는데, “하나는 해남성의 사회보험법을 수정하여 국무원의 통일된 규정을 준수하는 것이며, 다른 하나는 해남성에서만 업종통합 운영방식을 실행하지 않는다고 규정하는 것이다”(蔡亮, 1998, p.37). 노동부 부장은 법제국과 좌담회에서 두 가지 초안 중 후자 쪽을 지지한다고 하였다(蔡亮,

1998:37). 이를 통해 노동부가 지방정부인 해남성을 지지한다는 것을 명백히 하였다.

6월 15일 해남성 인사노동국(人事勞動局)은 행정 검토 결과를 제시하였는데, 해남성 사회보장국의 처벌 방법을 유지해야 된다는 결정이었다. 국무원 법제국과 노동부는 조사연구팀(調研組)을 조직하여 해남성에 직접 조사를 실시하였다. 조사결과, 두 가지 방안을 제출하였는데, “첫째, 양로보험제도는 업종통합 운영방식으로 운영하며, 그 외 실업, 산업재해 그리고 의료보험은 현존하는 지역통합 운영방식을 유지하는 것이었고, 둘째, 해남성은 경제특구라는 특수지역이므로 시범지역으로써 통일된 사회보험제도 개혁을 제안하는 것이었다”(蔡亮, 1998, p.37).

일련의 과정에서 지방정부인 해남성과 사회보장을 담당하는 노동부의 연합을 이해할 수 있다. 특히 중앙정부는 해남성이 지역통합 운영방식을 강력하게 요구한 행동을 무시할 수 없었다는 점에 주목할 필요가 있다. 이 사건은 지방법원, 국무원 법제국, 재정부 등 여러 사회부문에 대한 파급력이 상당했기 때문이다. 해남성이 지역통합 운영방식을 강력하게 추진한 행위로 인해 업종통합 운영방식을 당장 폐지하지 못하더라도 중앙 정책결정자의 주목을 얻을 수 있다. 또한 이 사건을 통해 정책결정자는 업종통합 운영방식에 대한 문제점을 인지하게 되었다. 업종통합 운영방식을 지지하는 행정부처와 국유기업의 공통된 이익관계가 사라졌기도 하지만, 해남성과 노동부가 제기했던 일련의 사건들이 존재했기 때문에 업종통합 운영방식의 폐지를 더 쉽게 달성하였다고 평가할 수 있다.

1998년 5월 17일 노동사회보장부는 북경에서 전국 노동사회보장간담회를 하였다(北大法意, [http://www.lawyee.net/act/act\\_display.asp?rid=38837](http://www.lawyee.net/act/act_display.asp?rid=38837)). 해당 회의에서 노동사회보장부 장관 장좌기(張左己)는 양로보험제도의 개혁방향에 대해 명시하였는데, 업종통합 운영방식은 중앙의 배정에 따라 이전업무인 지역통합 운영방식으로 변화해야 한다고 결정하였다. 이에 1998년 6월 국무원은 양로보험제도 업종통합 운영방식을 실행한 기업은 지역통합 운영방식으로 전환한다는 규정을 공포하였다(中國勞動和社會保障部組織編審, 2009).

#### 4. 관련 이해당사자의 영향력

업종통합 운영방식의 폐지과정에서 업종통합 운영방식을 강력하게 지지했던 국유기업과 행정부처의 영향력은 거의 찾아볼 수 없었다. 제도 도입과정에서 행정부처와 국유기업은 지방정부와 노동부보다 영향력이 강했기 때문에 업종통합 운영방식을 도입할 수 있었다. 그러나 1998년 국유기업 민영화 과정에서 행정부처와 국유기업 간의 이해관계가 변화하게 되어 업종통합 운영방식의 폐지과정에서는 특정한반대행동이 없어진 것이다.

해남성에서 업종통합 운영방식을 폐지한 과정에서 이익표출 수단은 다양하였다. 공식적으로 국무원에 청시한 방식, 노동부와의 협조를 통해 이슈를 확대시키는 방식, 법률제정을 통한 강제적 동형화 과정이다. 특히 업종통합 운영방식의 폐지과정에서 해남성의 강제적인 집행력이 보였다. 1994년 해남성은 지역통합 운영방식을 추진할 법률을 제정하였다. 이에 따라 지방정부는 지역법률을 준수하지 않거나 지체하였던 11개 업종에 대하여 법집행 절차를 수행하였다.

동시에 해남성의 이익표출 과정에서 정부부처와의 협조를 통해 이슈를 확대시켰다. 노동부는 국무원에 속한 한 부서임에도 불구하고 지방정부의 관점을 계속 지지하였다. 물론 노동부는 관련 행정부처로부터 상이한 의견을 받았지만 해결대안을 결정할 때 해남성을 지지하였다. 지방정부와 협조하여 지역통합 운영방식을 추진한 행위가 즉각적 업종통합 운영방식 폐지로까지 나아가지 못했지만, 이후 폐지과정에서 정책결정자들에게 거대한 영향력을 행사한 것이라고 평가할 수 있다.

#### V. 결론

본 연구는 1986년부터 1998년까지 중국 양로보험제도의 운영방식이었던 업종통합 운영방식의 도입 및 폐지과정에 대해 분석하였다. 이를 위해 본 연구는 국유기업의 민영화 개혁 정도, 이해당사자의 형성과 변화, 이해당사자의 행위, 이해당사자의 영향력이라는 4가지 분석 틀에 기초하여 설명하였다. 특히 양로보험제도의 업종통합 운영방식의

이해당사자인 중앙정부, 지방정부, 행정부처, 국유기업을 대상으로 각 행위자의 영향력과 행위자 간의 관계를 분석하고, 궁극적으로 서구의 이익집단 정치이론이 사회주의 국가인 중국에 적용가능한지를 검토하고자 하였다.

중국 양로보험제도의 운영방식의 변화과정은 다음과 같이 요약할 수 있다. 국유기업의 민영화 개혁 이후 전통적인 양로보험제도의 기업별 운영방식은 위험분산 기능이 약화되므로 양로보험제도 운영방식의 전환이 요구되었다. 이러한 상황에서 국가는 지역통합 운영방식을 채택하였다. 그러나 1986년 위탁책임제로 인해 행정부처와 핵심국유기업들 간의 공통된 이해관계가 형성되었다. 양자는 지역통합 운영방식을 반대하여 업종통합 운영방식을 강력하게 주장하였다. 이에 따라 1986년부터 1993년까지 총 11개 핵심 업종들은 업종통합 운영방식에 가입하였다. 이 제도는 국유기업의 민영화 확대 이후 관련 행정부처와 국유기업 간의 공통 이익의 소멸, 지방정부와 노동부의 강력한 반대로 1998년에 폐지되었다.

본 연구의 주요 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 국유기업의 민영화 개혁 과정에서 양로보험제도와 관련된 이해당사자가 형성되고 변화하였다. 즉 사회주의 사회보장제도가 1978년 시장화를 통해 변화하였다고 할 수 있다. 결국 중국의 복지제도의 개혁이 경제제도의 변화와 궤를 같이한다고 할 수 있다.

둘째, 양로보험제도의 개혁 과정에서 중앙정부뿐만 아니라 지방정부, 행정부처, 국유기업이라는 다양한 행위자들이 이해관계에 기초하여 영향력을 행사했다. 물론 당-국가 체제라는 사회주의 정치체제 하에서 국가의 역할이 비대하지만, 시장경제 도입과정에서 지방정부, 행정부처, 국유기업이라는 다양한 행위자들이 등장하였다고 할 수 있다.

셋째, 행정부처-국유기업 연합과 지방정부-노동부 연합은 권력과 자본의 결합을 통해 양로보험제도의 정책결정 과정에서 영향력을 행사하였다. 서구의 이익집단 정치이론이 제한적이거나 사회주의 국가인 중국에 적용 가능하다고 할 수 있다. 즉 서구 복지국가에서 나타났던 제도의 개혁과정에서 이해관계에 기초한 결합이 중국 양로보험제도 개혁과정에서도 나타났다. 대표적으로 행정부처는 국유기업 민영화 개혁초기에 산하 국유기업과 결합하였고, 권력과 자본의 결합을 통해 형성된 이해관계 집단은 정책결정과정에서 거대한 영향력을 행사하였다. 특히 국유기업의 민영화 과정에서 행정부처와 국유기업의 결합은 중앙정부의 개입을 약화시키는 과정이었다고 할 수 있다. 따라서 중국의 시장화 과정에서 권력과 자본의 결합이라고 할 수 있는 행정부처와 산하기업 간의 결합, 기업에

대한 정부개입 완화는 서구에서 확인되는 양상과 유사하다고 할 수 있다.

이상의 주요 연구결과에 기초할 때 서구의 이익집단 정치이론이 제한적이거나 사회주의 국가인 중국에 적용 가능하다고 할 수 있다. 특히 중국 양로보험제도의 업종통합 운영방식 도입은 세력이 강한 이익집단들이었던 행정부처-국유기업 연합이 주도했고, 폐지는 세력을 회복한 지방정부-노동부 연합이 주도했다는 점에서 이익집단 정치이론으로 설명이 가능하다. 양로보험제도의 지역통합 방식에서의 개혁은 세력이 강한 이해당사자들인 행정부처와 국유기업의 반대에 의하여 한 번에 개혁을 완성하지 못하였고 우회할 수밖에 없었고, 최초로 설계한 지역통합 운영방식에서의 개혁이 지체되었다.

중국은 사회주의 국가이므로 국가의 영향력이 상대적으로 강할 수밖에 없다. 이러한 국가의 상대적 비대성보다 이익집단의 행위를 강조한 것이 본 연구의 강점이자 한계라고 할 수 있다. 향후 연구에서는 국가와 다양한 이익집단들의 행위를 공동으로 분석함으로써 그 힘의 역학관계를 분석할 필요가 있다.

업종통합 운영방식을 폐지하였지만 여전히 중국 양로보험제도에서는 전국 단위에서 제도통합이라는 개혁 과제가 남아 있다. 현재 시현급 및 성급 단위에서 지역통합 운영방식이 시행되고 있는데 이러한 운영방식도 업종통합 운영방식이 노정했던 노후소득 불평 등 및 지역이동에 따른 연금수급권 제한 등과 같은 문제에 직면하고 있다. 향후 중국 양로보험제도의 지역통합 운영방식의 개혁과정 및 제도개혁과 같은 연구가 활성화될 필요가 있다.

천칭청은 중국인민대학교에서 사회보장학 박사학위를 받았으며, 현재 중국 청화대학교에서 포닥으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 중국 연금제도, 사회주의 사회보장제도이며, 현재 연금제도, 사회주의 사회보장제도 등을 연구하고 있다. (E-mail: chenchen7375@hotmail.com)

민기채는 서울대학교에서 사회복지학 박사학위를 받았으며, 현재 국민연금연구원에서 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 통일, 복지국가, 연금이며, 현재 통일연금제도 및 체제전환국 복지국가 등을 연구하고 있다. (E-mail: minkichae@hanmail.net)

## 참고문헌

---

- 고춘란. (2008). 한국 국민연금제도와 중국양로보험제의 발달과정 비교연구. 박사학위논문, 부산대학교.
- 김영래. (1997). 이익집단정치와 이익갈등. 서울: 한울아카데미.
- 김종해. (1984). 제2종 의료보험 시범지역내의 의약분업지침 결정과정에 관한 연구. 석사학위 논문, 서울대학교.
- 김하룡, 한배호, 김용기, 서전영, 강성학. (1982). 정치학원론. 서울: 박영사.
- 민기채. (2014). 체제전환국 복지국가에 관한 비교사회정책 연구: 발전요인, 발전단계 그리고 체제성격을 중심으로. 박사학위논문, 서울대학교.
- 박병현, 김교성, 남찬섭, Chow Nelson. (2007). 동아시아 사회복지 연구. 서울: 공동체.
- 안해균. (1984). 정책학원론. 서울: 다산출판사.
- 이중희. (2000). 중국국유기업의 노동개혁(1978-99)과 국가의 역할. 서울: 中蘇研究.
- 장경섭, 조흥식. (1994). 중국 도시 기업개혁의 사회정책적 성격. 서울: 한국비교사회학회.
- 康權輝. (2005). 輪國有資產產權流動和重組. 理論探討.
- 姜向群. (2006). 人口老齡化對退休金負擔影響的量化影響. 人口研究.
- 國營企業實行勞動合同制暫行規定. (國發【1986】77號).
- 靳美蘭. (2010). 論提高職工養老保險統籌層次的對策. 現代經濟信息.
- 雒慶學. (2008). 中國農民工養老保險路徑選擇研究. 北京大學博士學位論文.
- 勞動保障部課題組. (2004). 關於民工短缺的調查報告. 勞動保障通訊.
- 雷慶生. (2011). 人力資源和社會保障常用知識簡明手冊. 中國勞動社會保障出版社.
- 雷根強, 蘇曉春. (2010). 中國養老保險制度變遷的原因分析. 廈門大學學報(哲學社會科學版).
- 柳松, 李大勝. (2007). 農民工社會保障研究文獻綜述. 商業研究.
- 劉健, 馬滋滋. (2010). 顯收縣付制與收入再分配——不同養老保險籌資模式的比較福利分析. 湖北經濟學院學報(人文社會科學院).
- 劉潔. (2010). 中國基本養老保險全國統籌的制約因素和實現方式. 西北大學碩士學位論文.
- 劉德浩. (2010). 養老保險統籌層次問題的產生機理及其解決思路. 江西財經大學報.
- 劉玲玲, 孫慧峰. (2003). 中國養老保險制度“統帳結合”模式解析. 財經科學.

- 劉永福. (2007). 建立覆蓋城鄉居民的社會保障體系, 加快構建社會主義和諧社會. 北大論壇文集
- 劉振傑. (2007). 養老保險統籌層次維繫社會公平. 人力資源.
- 柳清瑞. (2007). “養老”擴面難點解析. 中國社會保障.
- 李連友. (2000). 論利益分化對我國養老保險制度變遷的影響. 財經理論與實踐.
- 李守遠, 朱沿年. (2010). 人口老齡化與我國經濟發展. 現代商業.
- 馬永華. (2010). 有限理性視角下養老保險統籌層次提高問題研究. 首都經濟貿易大學博士學位論文.
- 範君暉. (2010). 我國提高養老保險統籌層次的阻力與策略. 西部論壇.
- 徐元旦. (1996). 關於國有企業改革中抓大放小問題研究簡述. 社會科學動態.
- 薛峰. (1997). 對國有銀行不良貸款問題的基點認識. 當代經濟科學-陝西師範學院學報.
- 孫光德, 董克用. (1999). 社會保障概論. 中國人民大學出版社.
- 新華網. (2013). [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-10/23/content\\_1137776.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-10/23/content_1137776.htm).
- 楊帆. (1997). 市場經濟必須消除部門壟斷. 經濟時評.
- 楊帆. (2008). 利益集團. 鄭州大學出版社.
- 楊衛東. (2006). 社會保障水平發展曲綫與養老保險模式選擇. 太原科技大學學報.
- 王思斌. (1999). 中國社會保障體系的建構. 山西人民出版社.
- 王思斌. (2009). 社會工作本土化之路. 北京大學出版社.
- 王世金, 徐志軍. (2003). 社會轉型時期政府職能問題淺析. 江淮論壇.
- 王延中. (2005). 擴大社會保障覆蓋面的理性思考. 中國社會保障.
- 王宗廷, 何曉勇(2002). 國有資產流失的法律對策研究. 湖北社會科學.
- 饶茜. (2005). 提高我国养老保险退休年龄的相关研究-财务平衡下对缴费率的影响定量分析. 财经问题研究.
- 于瑞雁. (2009). 我國社會養老保險擴面問題研究-以青島市為例. 山東示範大學碩士論文.
- 魏傑. (2007). 動搖不得-中國經濟改革若干問題. 中國發展出版社.
- 人民網. (2013). <http://www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1993/112601199343.htm>.
- 人民政府網. (2013). [http://www.gov.cn/test/2005-05/25/content\\_18181.htm](http://www.gov.cn/test/2005-05/25/content_18181.htm).
- 慈勤英. (2000). 關於基本養老保險統籌“條塊之爭”的思考. 湖北大學學報(哲學社會科學版).
- 張利軍. (2009). 我國提高養老保險統籌層次的改革路徑與發展方向探討. 理論與現代化.

- 張維迎. (2008). 中國經濟改革30年. 第19輯北大講座. 北京大學出版社.
- 張顯未. (2010). 中國制度變遷中的地方政府角色演變. 經濟問題探索.
- 張洪濤, 孫涇源. (2008). 社會保險案例分析. 中國人民大學出版社.
- 狄玉梅. (2010). 我國人口老齡化問題思考及應對. 經濟師論壇.
- 鄭功成. (2002). 中國社會保障制度變遷與評估. 中國人民大學出版社.
- 鄭功成. (2008). 中國社會保障30年. 人民出版社.
- 中國共產黨新聞網. (2013). <http://dangshi.people.com.cn/GB/146570/147953/8900007.html>.
- 中國勞動諮詢網. (2013). <http://www.51labour.com/lawcenter/lawshow-15775.html>
- 中國勞動和社會保障部組織編審. (2009). 新中國勞動和社會保障事業. 中國勞動社會保障出版社.
- 中國社會保障官網. (2013). <http://www.cnss.cn>.
- 陳述. (2008). 改革開放重大事件和決策述實. 人民出版社.
- 陳銀娥. (2004). 社會福利. 中國人民大學出版社.
- 蔡亮. (1998). 利益衝突過程中的制度變遷. 北京大學博士學位論文.
- 詹明月. (1998). 對放小企業的幾點思考. 福建商業高等專科學校學報.
- 胡曉義. (2004). 關於逐步提高養老保險統籌層次. 中國社會保障.
- 胡曉義. (2009). 走向和諧: 中國社會保障發展60年. 中國勞動社會保障出版社.
- 黃書亭, 周宗順. (2004). 中央政府與地方政府在社會保障中的職責劃分. 經濟體制改革.
- Evans, P. B. (1985). *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press.
- Kornai, J. (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press.
- Truman, D. B. (1993). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. California: Univ of California Inst of.

## **A Study on the Reform Course of Pension Operation in China:**

Focusing the Introduction and Abolition of the Operation in  
the Industry-Coordination Pension System (1986-1998)

**Chen, Chengcheng**

(Tsinghua University)

**Min, Kichae**

(National Pension Research Institute)

---

This study aims to analyze the course of introduction and abolition of the operation in the industry-coordination pension system from 1986 to 1998, and to get the lessons for pension reforms in China. This study is proceeded in the following the analytical frameworks: the level of privatization reform in state-owned enterprises, the formation and change of stakeholder groups, the behavior of stakeholder groups, and the influence of stakeholder groups. We focus especially on the power of influence and relationship among actors of central government, local government, administration branches and state-owned enterprises, examining whether the theory of interest group politics could be applied to the Chinese pension system. In our literature review, we used journal and newspaper articles and the internet sites of government agencies. The results are as follows. First, stakeholder groups were formed and changed in the process of privatization in state-owned enterprises. Second, on the basis of understanding relationship, local government, administration branches, state-owned enterprises as well as central government exerted their influence to the process of the Pension Reform in China. Third, the alliance of administration branches and state-owned enterprises and the alliance of local government and ministry of labor wielded strong influence over policy decisions on the pension reform through the collusion of power and capital. The findings suggest that the theory of interest group politics in the west can be applied to China, although to a limited extent.

---

**Keywords:** Chinese Pension System, Industry-Coordination Pension System, Region-Coordination Pension System, Theory of Interest Group Politics, Privatization of State-owned Enterprise