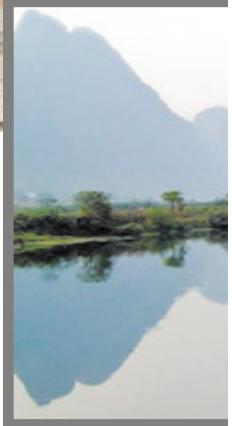




중국과 동유럽의 노동시장 변화와 사회보장*

- 동아시아모델과 서구모델로의 수렴

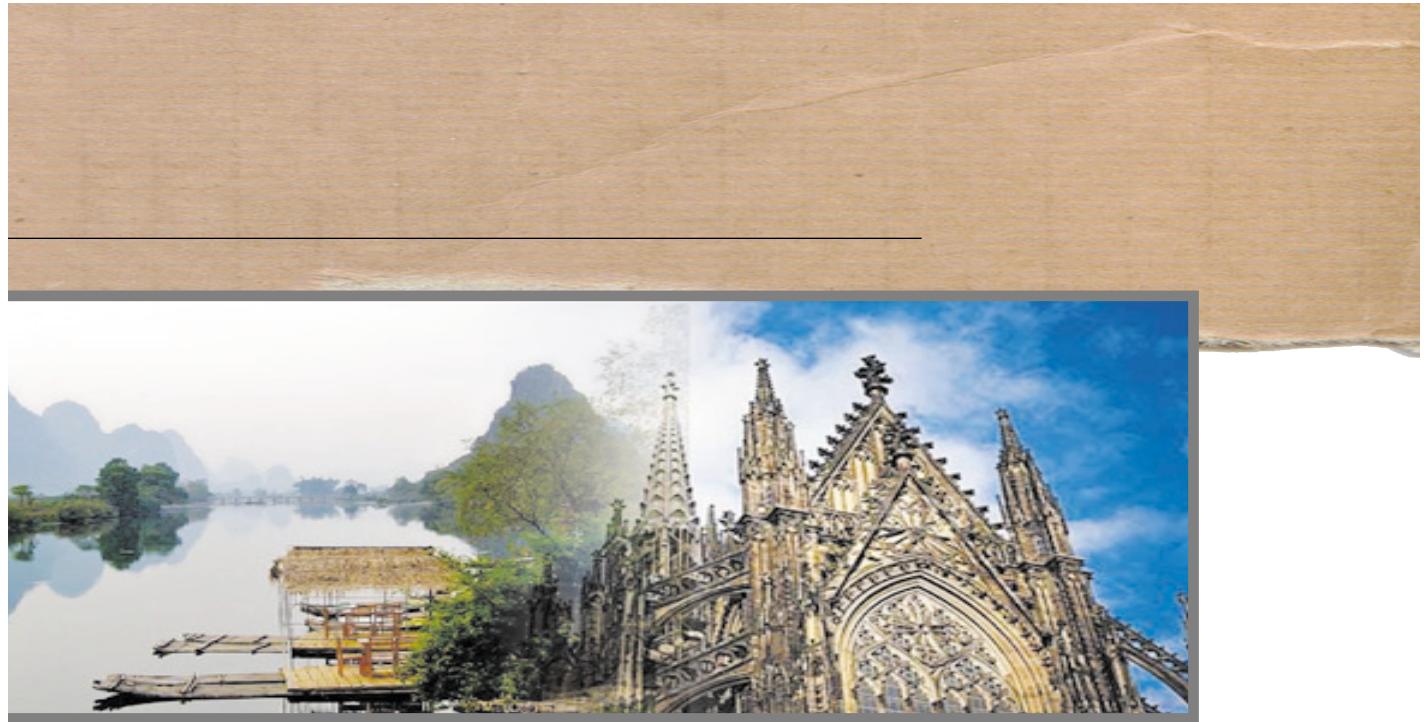


오정수

〈충남대학교 교수〉
(jeongsoh@cnu.ac.kr)

중국과 동유럽은 과거 20세기에 공산불리에 함께 속하여 있었으나 20세기 말 이후 각각 다른 문명권으로 분열되었다. 미래학자 헨팅턴(Samuel Huntington)의 ‘문명의 충돌’ 가설의 예측에 의하면, 21세기의 새로운 미래는 문명의 충돌에 의한 새로운 세계질서로 재편될 것이다(Huntington: 1996). 헨팅턴의 ‘문명충돌(The Clash of Civilizations) 가설’은 사회 정책 영역에서도 적용되는 것인가? 이러한 시각에서 보면, 사회정책에 관한 사회주의의 규범적 모형(normative model)이 붕괴된 이후에는 비교적 유사한 이념적 모델인 사회주의의 규범적 복지모형을 갖고 있었던 중국과 동유럽에서 복지 제도의 분화가 다르게 진행될 것이라는 추론이 가능하다. 실제로, 중국을 비롯한 동아시아 지역에서의 경제적 성공은 자기 문화와 사회제도의 고유성을 역설하고 서구를 비롯한 다른 사회와 비교하여 자신의 가치관과 생활방식이 우월성을 강조하는 기반이 되었다. 중국은 시장경제 도입과 함께 서구 국가로부터 사회정책의 많은 아이디어를 채택하였지만 서구와는 다른 중국 특색의 발전의 경로를 취하였던 반

* 이 논문은 2007년도 충남대학교 자체 연구비 지원에 의하여 연구되었음.



면, 동유럽 국가들은 경제와 사회정책 전반에서 급속한 서구화의 발전경로를 취하였다.

중국은 개혁개방이후 사회주의 시장 경제라는 독특한 경제개혁 방식을 추진 하였고, 2010년 현재 세계 제2위의 경제 대국으로 성장하였다. 새로운 시장경제 하에서 사회보장 시스템의 구축은 1980 년대 이후 현재까지 비교적 장기간에 걸쳐 점진적으로 개혁이 이루어졌다. 사회보장의 개혁과정에서 중국은 ‘중국특색의 사회보장제도’를 강조하면서, 양로보험, 의료보험, 실업보험 공상 보험(산업재해보험), 사회구제(공공부조)를 포함한 새로운 사회보장시스템을 구축하였으며, 중국사회의 특성과 사회 주의시장경제의 발전에 적응하고, 생산력 발전을 촉진하는 사회보장체계의 건립을 추구하는 중국 나름의 독특한 특

성을 갖고 있다.

한편 동유럽은 1989년 구소련과 공산권의 붕괴이후 EU와의 통합으로 경제 사회 및 정치적 통합이 진행되었다. 1993년 11월 발효된 마스트리히트조약에 따라 유럽 12개국이 참가하여 출범한 EU는 2004년 폴란드·헝가리·체코·슬로바키아·슬로베니아·리투아니아·라트비아·에스토니아 등 10개국이 가입하였고, 2007년 불가리아·루마니아가 새로 가입함으로써 구소련권의 동유럽 국가들이 대부분 통합되었으며, 2009년에는 리스본조약에 의한 정치적 통합마저 이루어졌다. 동유럽 국가들의 급속한 체제전환에는 초기의 노동시장의 변화와 함께 높은 실업률과 빈곤문제가 부각되었다. 이에 대응하는 사회보장의 개혁은 ‘서구화(westernization) 전략’에 의하여 비교적

급진적으로 추진되었으며, 세계화의 전반적인 흐름과 EU와의 통합 속에서 서구문화의 유산을 수용하는 변화가 광범위하게 추진되었다. 동유럽에서는 사회주의 체제붕괴 이후 대체로 충격요법에 의하여 시장경제가 급속하게 도입되었고 서구적 형태의 사회보장이 단기간에 형성되었다. 그리고 최근에는 EU의 통합에 의하여 단일국가로의 제도화가 가속화되고 있다.

이러한 흐름은 비교사회정책의 연구에서 동서간의 지역적 집락의 특성에 기초한 분석을 요청한다. 이 논문의 초점은 급진적인 경제개혁과 사회보장 구축을 추구한 중동부 유럽국가들과 점진적인 개혁을 추진한 중국의 경제개혁과 정의 사회보장 구축은 새로운 문명의 질서재편이라는 관점에서 어떠한 차이점이 있느냐를 발견하는 것이다. 그러한 요인을 어떻게 설명할 것인가에 있다. 특히 탈사회주의 체제 변화에서 나타나는 노동시장의 변화와 빈곤과 실업의 문제에 대응하는 사회안전망으로서 사회보장의 구축을 위한 동유럽의 국가들과 중국의 경험을 비교분석하였다. 사회안전망이란 시장경제로의 체제전환과정의 경제개혁조치로 인하여 발생하는 빈곤과 실업이 사회취약계층에게 미치는 효과를 최소화하기 위하여 마련한 사회보장 시스템으로 정의된다. 이 논문은 경제개혁과정의 포괄적인 사회정책의 이해를 목적으로 지역적 집락(regional cluster)의 관점에서 빈곤과 실

업문제의 실태와 성격, 사회보장 구축의 과정과 내용을 고찰하고, 양 지역간의 유사성과 차이를 비교 평가하였다. 분석의 초점은 지역간 사회정책의 분화에 영향을 미친 요인으로서 정치적 요인, 경제적 요인, 사회적 가치와 문화적 요인, 국제적 요인은 어떠하며, 지역간 사회보장시스템의 분화는 어떻게 이루어졌으며, 이를 어떻게 평가할 것인가에 관한 연구문제를 중심으로 이루어졌다.

지역간 사회보장 제도분화에 영향을 미치는 요인

정치적 요인

중국특색 사회주의 건설을 제기한 1982년 12차 당대회 이후 중국에서는 정치개혁의 당위성과 방향에 관한 논의가 활발하게 전개되었다. 1980년대 중반까지 정치 개혁논의는 정치체제개혁의 우선적 추진을 주장한 적극론과 정치체제개혁의 전제조건을 강조한 신중론으로 구별할 수 있다. 적극론자들은 정치체제개혁의 목표를 민주적 정치체제와 과학적 정책결정체제를 수립하는 것으로 규정하였다.

중국정치체제는 고도의 권력집중을 기본적인 특징으로 하기 때문에 정치체제개혁의 핵심적인 과제는 과도한 권력집중을 해결하는 것, 즉 분권과 권력제한이라고 주장하였다. 그러나 정치개혁의 신중론자, 다른바 신권위주의자들은



동유럽에서는 중국에서와 같은 지역적 특색을 강조하는 정책수립 보다는 세계화의 흐름 속에서 조속한 서구화의 성공이 시장경제로의 전환과 개혁의 성공으로 간주되었다.

시장경제로의 개혁과 정치민주화라는 목표에는 동의하지만 현실적으로 그를 추진하기 위한 안정과 질서를 보장하는 권위주의체제가 필요하다고 주장하였다. 이러한 주장은 이론적으로 근대화 추진을 위한 후견민주주의를 강조한 쉴즈(Edward Shils)나 정치발전에 있어 안정과 질서, 그리고 권위와 제도화를 강조한 헌팅턴(Huntington)의 영향, 그리고 실질적으로 아시아 신흥공업국가들의 국가발전모델에서 시사를 받고 있었다 (Petracca and Xiong, 1990: 110). 민주파는 민주정치가 시장개혁과 경제발전의 원동력이 될 수 있다고 본 반면, 신권위주의는 집권정치의 신권위가 시장체제로의 개혁을 가능하게 한다고 보았다. 그러나 1989년의 천안문사태, 1990년대초 소련과 동구사회주의체제의 붕괴등 격동적인 정치상황 속에서 중국의 정치개혁논의는 중단되었다. 1990년대 이후 중국정치학자들은 중국의 국가의 현실적 조건을 고려하는 정치발전의 원칙과 정치적 안정을 중시하는 점진적인 개혁을 강조하였다. 중국의 지역적 특색을 강조하는 정책수립은 대부분의 국가정

책에서 동일하게 반영되었다. 동유럽에서의 정치적 변화는 다당제 정당제도의 도입에 의한 보다 급진적인 민주화의 진행으로 특징지어진다. 동유럽에서는 중국에서와 같은 지역적 특색을 강조하는 정책수립 보다는 세계화의 흐름 속에서 조속한 서구화의 성공이 시장경제로의 전환과 개혁의 성공으로 간주되었다. 체제전환이 성공적이었다고 평가되는 폴란드, 체코, 헝가리 등 중부유럽의 이른바 비제그라드 국가들은 EU에 편입됨으로써 서구화를 향한 정치적 목표가 명확하였다. 그러나 러시아 등 체제전환의 목표가 불명확한 경우에는 상당한 혼란과 시행착오가 있었다. 즉 체제전환의 목표가 명확할수록 체제전환의 성공률이 높았다고 평가된다.

경제적 요인

중국에서 시장경제로의 체제전환에서 가장 특징적인 요소의 하나는 국영기업의 개혁이다. 국영기업은 2000년대 까지도 전체기업의 50%를 차지하고 있었고, 대규모 과잉노동력의 부담과 퇴직자를 위한 연금, 사회보험 기여금과

복지서비스의 제공 등 재정부담에 직면해왔다. 그러나 국영기업은 정치적, 경제적 이유로 과잉노동력을 해고함에 제한을 갖고 있다. 과잉노동력을 보호하는 것 외에도 퇴직한 근로자를 위한 퇴직급여와 사회보장의 제공은 국영기업의 또다른 부담이었다.

새로운 사회보장의 도입은 이러한 국영기업의 개혁과제와 맞물려 있는 것이었다. 또한 중국의 실업문제도 중국의 독특한 상황을 반영하고 있다. 공식적인 실업율은 개혁개방 이후에도 1978년 5.3%, 1989년 2.6%, 1997년 3.1%, 2004년 4.2%로서 비교적 낮은 수준을 유지하여 왔다. 그러나 국영기업의 과잉고용, 부실과 구조조정에 따른 시아캉 실업을 감안하면 실업문제가 국영기업의 핵심 과제이며, 사회보장의 구축에 영향을 미치는 주요 요인인 것이다. 반면에 동유럽에서는 일반적으로 사회주의 체제 전환의 스토리는 주로 민간기업의 성장에 관한 것이다. 대부분의 국영기업은 개혁의 초기단계부터 민영화되었다. 이러한 국영기업의 민영화는 개혁의 성공 여부를 가름하는 기준이 되었다. 동유럽지역의 실업율은 체제전환이전 공식적인 실업이 존재하지 않았지만 개혁개방 이후 고용이 감소하고 민간부문의 고용이 증가하였으며 실업율은 10-20%의 높은 수준을 보였다(조동호, 1997: 56). 이러한 경제개혁 방식과 노동시장의 차이는 체제전환 과정의 사회안전망과 사회보장체계를 구축하는데 서로 다

른 접근방식을 가져오는 요인이 되었다.

사회적 가치와 문화적 요인

경제성장과 사회적 위험에 대처하는 방식에 있어 동아시아의 가치와 문화는 권위주의적 국가의 역할과 가족의 연대를 강조하는 것이다. 동아시아 국가들에서 정치적 권위주의와 경제발전의 조화가 강조되어 왔으며, 특히 중국에서는 국가발전의 빈곤과 실업의 문제에 대한 새로운 사회안전망의 구축에서 국가의 역할과 함께 기업의 책임과 가족의 역할이 동시에 강조되었다. 연금과 같은 소득보장에서 국영기업은 전통적으로 근로자와 가족의 복지에 대한 책임을 갖고 있었으며, 농촌지역에서도 사구단위를 중심으로 한 공동체와 가족의 역할이 강조되었다. 이러한 가치와 문화는 한국, 일본, 대만 등 동아시아 국가들의 가치와 공유하는 것으로서 중국의 새로운 사회보장체계의 구축에도 영향을 미치고 있다.

동유럽에서는 과거의 사회주의모델의 규범적 복지가 붕괴되면서 서구화전략에 의한 국가발전과 개인주의 가치가 급속하게 확산되었다. 이러한 가치의 확산에 따라 국가에 의한 사회안전망으로서 사회보장은 최소한의 급여수준으로 제한되었으며 적용대상의 표적화에 의한 복지가 제도화되었다.

국제적 요인

동유럽 국가들에게 경제개혁에 재정

적인 원조는 주로 국제금융기관들에 의하여 이루어졌다. IMF, World Bank 등 국제금융기구들은 사회안전망의 구축에서 시장경제의 효율성을 강화하는 방향으로 압력을 행사하였다. 이러한 압력 하에서 각국 정부는 소득보장의 급여대상과 급여기간을 단축하고 임금대체율을 낮추게 되었다. 또한 자유주의 시장 경제의 가치를 기초로 하는 세계화와 신자유주의 복지국가의 개혁 흐름 속에서 동유럽에서 사회정책의 방향은 복지의 전면적 억제와 사회적 보호의 표적화로 특징지어졌다.

중국의 경제개혁에 대한 재정적인 지원과 투자는 주로 동아시아 지역의 화교자본과 인접 동아시아 국가들에 의하여 이루어졌다. 따라서 IMF 등 국제금융기구에 의한 사회안전망 구축에 대한 압력은 중국에서는 상대적으로 미미하였다. 중국에서도 사회보장체계의 구축 과정에서 유럽복지국가들의 다양한 모델들이 검토되었으나 어떠한 특정 모델도 중국의 상황에 적합한 모델이 없는 것으로 보았으며, 새로운 모델은 중국적 상황을 반영하여야 한다고 보았다 (White, 1998; 오정수, 2006: 204-205).

중국과 동유럽에서의 사회보장 시스템의 분화

노동시장의 변화

체제전환기 동유럽에서 사회문제는 높은 실업률과 빈곤율의 급증이 특징이

었다. 충격요법에 의한 체제전환은 대량빈곤과 실업의 증가를 가져왔으며, 사회정책의 변화에 많은 영향을 주었다. 대부분의 지역에서 빈곤율이 급속하게 증가하였으며, 특히 체제전환 초기인 1990년대초반에 급속하게 증가하였다. 동시에 사회적 불평등이 빠르게 증가하였다. 실업자와 실업률이 빠르게 증가하였으며, 체코를 제외하고는 대부분의 국가들이 1990년대중 최근에 이르기까지 15-20%에 달하는 높은 실업률을 기록하였다. 또한 생산과 고용의 감소가 나타났고, 높은 비율의 인플레이션과 함께 평균실질임금도 크게 감소하였으며, 이에 따라 대부분 지역에서는 저소득 개발도상국 수준까지 빈곤율이 증가하였다. 동유럽에서 실업과 빈곤의 급속한 증가현상은 구체제의 경제와 사회보장 시스템의 급속한 붕괴에서 비롯되었다. 급속한 서구화전략은 이러한 문제를 해결하는 최선의 수단으로 생각되었다.

반면, 중국에서 체제전환과정의 사회문제는 높은 잠재실업 현상 속에 실업율이 낮게 유지되었다는 점과 함께 빈곤문제가 증가하였으나 잠재적 빈곤형태로 내재하고 있었다는 점에 그 특징이 있다. 중국에서는 개혁 개방과 경제 성장에 따라 농촌에서 도시로의 탈농촌 인구이동, 국영기업의 적자와 파산, 실업의 증가, 빈곤문제, 소득계층간 불평등의 증가, 도시와 농촌간의 생활수준의 격차가 발생하였고, 계획경제에서

시장경제로 전환하는 과정에서 사회주의 사회보장제도의 기능 약화로 인한 소득보장, 보건의료, 교육을 포함한 삶의 질이 저하하는 문제가 발생하였다. 그러나 중국은 높은 경제성장과 고용이 유지되고 있었고, 도시지역에서 국영기업은 과잉고용에도 불구하고 고용을 유지함으로써 실업의 증가를 억제하였다. 중국의 공식적인 등록실업률은 완만하게 증가하였으나 비교적 낮게 유지되었다. 그러나 등록되지 않은 실업자를 포함하면 8% 내외이며 기업의 ‘시아캉’(下崗) 종업원을 포함하면 20%를 차지하는 것으로 추산되었다. 실업의 원인은 인구요인, 체제요인, 구조적 요인, 경기요인 등으로 분석되고 있으며, 특히 체제변화에 따른 구조적 요인으로 국영기업의 경영부실로 인한 파산, 폐업, 구조조정 등이 심각하다. 이에 따라 1/3 이상의 국영기업이 적자상태에 있고 1/3은 잠재적 적자상태인 점을 감안하면 시장경제로의 전환과 함께 공식적 실업은 상당히 증가할 가능성이 있다. 그리고 이 수치는 도시지역의 실업률로서 농촌의 잠재실업을 고려하면 실업의 문제는 더욱 심각하다. 중국은 산업화가 진행되면서 탈농촌과 인구유동이 진행되어 왔다. 이를바 ‘농민공(農民工)’의 대열이 전국적으로 나타났으며, 그동안 농촌노동력 중 향진기업과 농민공 노동자로서 취업한 인구 약 1억명을 감안하더라도 현재도 잉여 농촌노동력이 잠재 실업군으로 존재하고 있다. 중국당국은

이러한 인구이동으로 인한 사회혼란을 방지하기 위하여 농촌과 도시호적제를 구분 실시하여 인구이동을 억제하였다. 농촌의 잠재실업인구는 언제든지 농민 공행렬에 참여할 대기를 하고 있다.

빈곤문제를 살펴보면 경제개혁이래 평균주의 분배제도가 폐지되고 사람들 의 수입의 격차가 커지면서 노동능력과 생산조건 등의 요인으로 기본적인 생활 수요를 충족시키지 못하는 인구가 증가하였다. 중국의 빈곤문제의 일차적 관심은 절대빈곤으로서 도시와 농촌의 최저생활보장대상인구는 2008년말 현재 약 6,640 만명으로 나타나고 있다(중국 통계연감, 2009). 그러나 가족부양의 책임이 강조되는 중국에서 빈곤은 상대적으로 사회문제로서 부각되지 않았다. 빈계재충은 노인, 장애인등 부양의무자가 없거나 노동능력이 없는 전통적인 사회부조대상자 외에 농촌의 구조적인 빈곤이 다수를 차지하고 있고 이들의 부양은 주로 가족의 책임으로 간주된다. 한편 탈농촌인구중 상당수가 도시에서 직장을 구하지 못하고 유랑하는 인구가 증가하고 있으며, 국영기업 등의 파산이나 ‘시아캉(下崗)’으로 인한 장기실업의 빈곤인구가 증가하는 현상이다. 개혁개방으로 소득수준이 향상되고 있으나 인플레로 인한 생활의 질적 하락이 나타나고 있다. 또한 도시와 농촌, 부자와 빈자간의 소득격차가 커져 불평등에 의한 상대적 빈곤도 확대되고 있다. 따라서 지역에 따른 차별적인 최

저생계수준의 설정과 제도화 및 이에 따른 빈곤대책이 요구되고 있다.

사회안전망으로서 사회보장의 구축: 지역간 비교

동유럽에서 사회안전망의 구축은 서구화전략에 따라 사회보험방식에 의한 연금과 실업보험, 의료보장, 그리고 공공부조의 도입이 진행되었다. 경제적인 어려움과 생활수준의 저하로 사회보험에 의한 사회안전망을 구축하려는 노력은 많은 어려움을 겪었다. 개혁과정에서 구체제의 고용에 연계된 보편주의적 사회보장제도를 시장원리의 사회보험제도와 자산조사의 사회부조제도로 전환하고자 하였으나 재정과 행정경험의 부족으로 제도의 정착이 충분히 이루어 지지 못하였으며, 일부 지역에서 때로는 사회적 혼란과 사회적 박탈을 초래하기도 하였다.

실업수당제도는 경제체제의 전환으로 발생하는 실업자의 생계를 보호하기 위하여 대부분의 동유럽 국가들이 개혁초기에 지급기간과 급여비율, 임금대체율 등에서 비교적 관대하게 도입하였다. 그러나 실업의 급격한 증가로 인한 재원의 부족으로 실업수당의 급여조건은 점차 엄격하여졌으며 지급기간, 급여비율, 임금대체율이 점차 축소하게 되었다.

실업수당을 최초로 도입한 국가는 헝가리로서 1986년에 이 제도를 도입하였으며, 1989년에 실업의 개념과 자격기

준이 구체화되는 등 개혁이 이루어졌다. 그리고 러시아를 비롯한 대부분의 다른 동유럽 국가에서는 1990-91년간에 실업수당이 도입되었다. 실업수당은 도입초기에는 소득비례에 기초하여 비교적 급여기간과 높은 임금대체율에 의하여 관대하게 제공되었으나 점차 자격의 제한, 급여기간의 단축, 급여수준의 하락 등 규제가 강화되었다. 이에 따라 실업인구 중 급여를 받는 대상자는 소수가 되었으며, 1994년 당시 러시아 13%, 슬로바카야 33%, 불가리아 28%, 체코 45%, 폴란드 48% 정도였다. 실업급여의 평균임금에 대한 소득대체율은 헝가리의 경우 1991년 41%에서 1994년 26%로 감소하였고, 불가리아는 46%에서 27%로 감소하였다(Standing, 1996: 237). 결과적으로 실업급여는 보험에 기초한 급여체계에서 노동시장을 통제하는 엄격히 표적화된 잔여적 급여체계로 바뀌어졌다.

동유럽 국가들에서 실업급여가 약화되는 배경에는 많은 부분의 실업이 자발적이라는 주장과, 실업급여가 소극적인 사회정책(passive policy)으로 인식되어 그 정당성이 약화되었다는 점이 있다. 반면에 고용훈련과 취업알선 등의 프로그램은 적극적인 사회정책으로 불리어진다. 이와 같이 표적화와 적극적인 사회정책의 위협 속에서 실업급여는 ‘생산적 복지’(workfare)의 방향으로 나아가게 되었다.

적극적인 노동시장정책으로서 고용

확대 프로그램은 직업훈련, 기업의 고용창출에 따른 보조금제도, 실업자의 창업을 위한 대부제도가 있다. 그러나 고용확대정책은 큰 성과를 거두지 못하였다(조동호, 1997: 113). 고용확대를 위한 법적, 제도적 기반은 구비되었으나 이를 실행할 노동사무소는 행정인력이 부족하고 실업의 급증에 따른 실업수당의 지급에 대부분의 시간을 쓰고 있으며, 적극적인 노동정책에 필요한 재원이 부족한 실정이다.

연금제도의 개혁은 동유럽 국가들에서의 현금이전지출의 가장 큰 부분을 차지하고 있고, 많은 인구가 급여대상이라는 점에서 정책적 관심의 우선순위가 높은 영역이다. 연금지출은 1993년도 평균 사회복지 지출 예산의 1/3을 차지하였으며, 이는 GDP의 11%에 해당하는 것이었다. 연금수급 연령은 구체제 때부터 낮게 책정되어 있었고 연금 수준도 낮았다. 인구의 높은 비율이 여러 가지 형태의 연금을 수급하여, 러시아의 경우 1994년에 1억 4,800만 명중 3,600만 명(24.3%)이 연금을 받았다. 이 중 36%는 낮은 수준의 최저연금을 받았다.

구체제에서부터 연금의 수급연령이 낮고 연금재정이 부족함으로 인하여 정책담당자들은 연금수급 연령과 기본연금의 수준을 높이고자 하였다. 대부분의 국가에서 연금의 소득대체율이 낮고(평균임금의 30-40% 수준), 최저연금의 수준은 최저생계비에도 미달되고 있다.

연금개혁은 국제금융기구의 영향에 의하여 진행되었다. World Bank는 연금에서 국가의 역할을 감소시키는 방안으로 최저수준의 정액제 국가연금, 강제적 연금기금에 의한 연금, 자발적 연금의 삼중체제(three-tiered system)를 제안하였다. 이 중 정액연금은 보편주의적 원칙 또는 자산조사를 제안하였으며(자산조사방식을 선호함), 사회보험에 대해서는 연금의 민영화로 나아가도록 권고하였다. 그리고 연금재정의 부과방식은 기여율의 과도한 증가와 급여감소를 가져온다고 주장하였다. 그러나 적립방식의 연금재정방식이 낫다는 근거도 없는 실정이다.

연금의 부분적인 민영화는 잔여적인 사회안전망 정책과 맥락을 같이 하고 있다. 잔여적 사회안전망은 가장 욕구가 큰 빈곤계층에 대하여 표적화하며 최저생계수준 이상의 풍요한 생활보장은 시장기구의 민간연금에 맡기도록 하는 방안이다. 이에 따라 연금제도는 장차 사회경제적 계층분화의 한 요인이 될 것으로 보인다.

사회보험의 재정에 관하여 살펴보면 다양한 급여의 개혁은 고용주부담에서 피용자부담으로 나아갔다. 구체제에서 사회보장급여는 대부분 국가 또는 고용주 부담이었으나, 개혁의 과정에서 피용자 부담이 증가하였다. 일부 국가의 사회보험 기여금 수입은 국가의 재정부족으로 예상된 사회보험 기여재정의 1/3에도 미치지 못하였다. 이러한 사회



중국의 사회보장체계 중 사회구제, 사회복리, 원호보호로서 기본적 생활수준에 미달하는 사람 및 특수집단에 속하는 사람에 대한 국가의 구제책임과 사회적 공평성을 구현하고 있다.

보험의 재정적 자는 다시 기여율을 높이게 되고, 이는 다시 재정부족으로 낮은 수준의 급여, 급여자격의 강화로 이어지는 악순환을 초래한다.

동유럽 국가의 체제전환에서 나타난 심각한 사회현상의 하나는 자산조사의 공공부조에 의존하는 인구가 급속하게 증가하였다는 것이다. 그리고 이러한 공공부조도 지역수준에서는 자의적으로 제공되는 경우가 많았다. 자의적인 선정기준의 적용, 정보의 부족으로 인한 적용의 배제 등으로 재정적 원조가 필요한 다수의 사람들이 급여에서 제외되어 있다. 급여 대상인구의 급증, 전문 인력과 행정능력의 부족으로 사회부조 채택률(take-up rate)이 50%에 미치지 못하는 것으로 추산되었다. 더욱이 공공부조 급여의 수준이 매우 낮으며, 최저생계비의 기준이 예산상의 이유로 실제보다 낮게 책정되었다. 결국 공공부조 대상인구가 증가하였으나, 요구호자에 대한 공공부조가 불공평하고 효율적으로 적용되지 못하였다.

중국에서의 사회보장은 중국적 특색이 강조되는 가운데 연금과 공공부조,

실업보험, 의료보장 분야에서 새로운 제도의 도입이 이루어졌다. 중국 사회보장 제도개혁은 과거 계획경제 하의 사회주의방식에서 이탈하여 국가부담의 사회보장, 국가-기업-개인 부담의 사회보험, 상업보험의 3층 구조에 기초하여 추진되었다.

국가재정 부담의 사회보장은 중국의 사회보장체계 중 사회구제, 사회복리, 원호보호로서 기본적 생활수준에 미달하는 사람 및 특수집단에 속하는 사람에 대한 국가의 구제책임과 사회적 공평성을 구현하고 있다. 사회구제의 대상은 생활이 곤란한 사회구성원이며, 구제의 내용은 자연재해구제, 빈곤구제, 특수대상구제, 실업구제 등이다. 사회복지사업은 현재 국가의 독자적 재정부담으로부터 정부보조, 사회단체, 기업의 협력 등 다양한 형식으로 발전을 모색하고 있다.

중국의 사회보험제도는 양로보험, 실업보험, 의료보험, 公傷(산재)보험, 生育(아동양육)보험 등이다. 현재 사회보험은 주로 도시지역의 기업의 유형과 지역에 따라 다양한 형태로 시행되고 있

〈표 1〉 중국의 연도별 사회보장 적용인구 현황

구분	1997	2000	2005	2008
양로보험 가입자수(만명)	8,671	10,447	13,120	16,588
양로연금 수급자수(만명)	2,533	3,381	4,368	5,304
실업보험 가입자수(만명)	7,961	10,408	10,648	12,400
상해보험 가입자수(만명)	1,762	4,350	8,478	13,787
출산보험 가입자수(만명)		3,002	5,408	9,254
사회보험기금 수입(1억위안)		2,645	6,975	13,696

자료: 중국통계연감, 2005: 334; 2007: 344; 2009: 316.

다. 도시양로보험은 개인과 국가 또는 기업의 공동부담 형태로 적용대상이 확대되고 있으며, 통일된 제도, 표준, 관리를 목표로 하고 있다. 농촌양로보험은 조건이 양호한 지역을 중심으로 가정보장을 위주로 하여 집체나 국가의 부조가 결합된 제도로 발전하고 있다. 실업보험은 국가, 기업, 개인부담의 제도로서 적용범위의 확대로 나아가고 있다. 도시기업근로자의 생육보험은 적용범위가 좁고 사회화의 정도가 낮으나 전체근로자를 대상으로 적용범위의 확대를 목표로 하고 있다. 아래 <표1>은 양로보험, 실업보험, 상해보험, 출산보험 등 주요 사회보험 가입자의 증가추이를 보여주고 있다.

상업보험은 사회보험을 보충하는 것으로서 상당한 발전 잠재력을 가지고 있다. 이것은 개인소득의 차이에 따른 욕구의 차이를 만족시키며, 위험을 분산시키는 기능, 소비성 자금을 생산자금으로 전환시키는 기능을 갖고 있다. 중국정부는 양로, 의료, 생명보험 등 다양한 분야의 상업보험의 발전을 요구하-

고 있다.

1980년대 이래 중국이 경제개혁을 시행하면서 실업문제가 심각한 사회문제로 등장하였다. 도시지역의 등록된 실업자 수는 1985년의 238.5 만명에서 1990년 383.2 만명, 1995년 519.6 만명, 1997년 570.0 만명으로 연평균증가율이 1986-1990년간 9.9%, 1991-1997년간에는 5.8%에 이르렀다(중국통계연감, 1998:20-21). 더욱이 같은 기간에 국영기업은 30%의 과잉고용 상태에 있었고, 2,000 만명이 잠재실업상태에 있었다는 의미이며, 이는 사회주의계획경제에 의하여 수십년간 누적되어온 문제였다.

이와 같은 사회적 현실 속에서 중국의 실업보험의 적용은 중국적 특색을 잘 보여준다. 중국은 장기실업을 자본주의의 특유한 현상으로 보아옴으로써 이론과 정책상에서 실업이라는 것을 승인하지 않았다. 1951년 <중화인민공화국노동보험조례>의 보험제도 중 실업보험이 없었으며, 높은 취업률을 유지 정책으로 근로자의 생활을 보장하였다. 1980년대의 경제개혁으로 인해 일정한

시장요소가 나타났으나, 노동력 시장에 부합되는 실업보험을 건립하자고 하는 건의를 제출하지 않고, 국영기업 개혁이라는 관점에서 문제가 제기되었다. 국무원은 1986년 7월에 <국영기업의 노동합동제의 임시집행의 규정>, <국영기업의 근로자 초빙 임시집행의 규정>과 <국영기업직원의 사퇴, 위반규율의 임시집행의 규정>에 이어 <기업파산법>이 제정되어 기업은 고용자주권이 있고, 근로자는 업종선택권을 갖게 되었다. 국무원에서는 그해 7월에 <국영기업 근로자 대업보업의 임시집행규정>을 정하였는데, 이는 중국의 실업보험 제도의 건립을 의미한다.

1986년 제6기 인민대표대회 상무위원회 제18차 회의에서 통과된 <중화인민공화국 기업파산법> 제4조에 의하면, 새로운 역사적 조건하에서 국가는 노동자의 실업후 재취업과 재취업 전 기본생활의 책임을 필수적으로 부담하여야 하며, 실업보장의 건립은 국가경제발전의 절박한 요구이라고 규정하였다. 1996.3.17 제8기 전국인민대표대회 제4차 회의에 의한 <중화인민공화국 국민경제와 사회발전 '95' 계획과 2010년 장기목표 요강>에서는 실업의 예고와 공제체계 및 실업보험, 구제, 전화, 재취업을 촉진하는 새로운 기제를 건립할 것을 요구하였다. '95' 계획기간 내에 성진 실업률을 4% 내외에서 억제하고, 도시근로자를 대상으로 하는 실업구제와 재취업을 결합한 실업보험제도를 점진

적으로 건립한다고 하였다.

국가와 기업의 부담능력을 고려하여, 실업보험의 대상은 국영기업에서 업무상, 기업의 파산과 파산에 직면하여 실직한 직원에 한정하고 있고, 경제발전에 따라 도시 국영기업, 집체기업, 사영기업과 외상투자기업으로 확대발전시키는 것으로 하고 있다. 실업구제금의 지급은 비자발성 실업에 한한다. 취업대기중 실업구제금의 수급기간은 근무연한 1년 이상 5년 미만의 경우, 최장 12개월 이내이며, 근무연한 5년 이상의 경우, 최장 24개월 이내이다. 급여는 실업보험과 취업서비스를 상호결합하는 것을 원칙으로 한다. 실업보험기금의 운영은 부과방식(pay-as-you-go)으로 하였고, 기업은 직업소득총액의 0.6%를 납부하되, 부족 혹은 초과시 각 성, 자치구, 직할시 정부가 보험료의 가감을 결정할 수 있으나 1.0%를 초과할수없다.

실업보험은 경제체제 개혁의 한 고리로서, 보험 적용의 범위가 좁고, 사회화 정도가 낮으며, 실업보험의 대상자는 국무원의 임시규정에 따른 네 가지 부류에 소속된 사람으로서, 즉 파산선고가 된 기업의 종업원, 파산에 직면한 기업이 법정정리기간에 해고된 종업원, 기업에서 노동계약을 종료 또는 해지된 종업원, 그리고 기업에서 사직한 종업원이다. 기업파산법을 실시하는데 아직도 일정한 시간이 필요하기 때문에 실제 대상자는 셋째와 넷째에 소속된 부류이다. 국영기업은 개혁과정에서도 여

전히 직원에 대해 책임이 있기 때문에 사회에 내몰린 실업자 수는 매우 제한되어 있으며, 이로 인하여 비용부담의 비율도 매우 낮았다. 실업보험의 가입자수는 1997년의 7,961 만명에서 2008년 1억2,400 만명으로 증가하였다.

비국영기업의 근로자의 경우 새로운 경제체제 하에서 완전히 시장원칙에 따라야 하며, 실업의 위험은 국유기업의 근로자보다 크다. 그러나 민간기업의 근로자에 대한 책임은 제한되어 있어 사회적 책임이 더욱 필요하다. 그럼에도 불구하고 국영경제의 개혁에서 그 위치를 찾아야 했던 실업보험은 민간기업의 근로자들을 포함하지 못하였다. 일부 지방에서 외국투자기업과 사영기업이 모두 실업보험에 참여하도록 요구하고 있지만, 보험의 성격이 명확하지 못하고, 임금총액의 0.6%로 납부된 실업기금이 근로자들의 실업위험의 요구에 크게 못 미치고 있는 것이다. 그리고 실업보험료 비율을 높여 납부금을 보다 많게 하면, 비국영기업이 실업보험에 적극적으로 참여하지 않는 중요한 원인이 되고 있다. 이리하여 위험이 작은 국영기업 근로자들은 실업보험에 가입되고, 위험이 큰 비국영기업 근로자들은 오히려 실업보험에서 제외되는 역선택의 모순된 국면을 가져오게 되었다.

빈곤을 위한 사회안전망은 중국농촌의 오보(五保)제도로서 고아, 과부, 병자, 장애인에게 구호를 실시하는 제도이다. 5보의 대상은 삼무(三無), 즉 법정

부양의무인이 없는 경우나 있어도 부양 능력이 없는 경우, 노동능력이 없는 경우, 생활능력이 없는 노인이나 장애인 미성년자이다. 오보대상자의 선정은 본인의 신청이나 촌민소조(村民小組)의 추천으로 촌민위원회의 심사를 거쳐 향정부가 비준하며, <오보공양증서>를 발급한다. 삼무인구에 대한 구제는 집중공양과 분산공양이라는 두 가지 방식에 의하여 이루어진다. 농촌지역의 최저생활보장대상인구는 2008년말 현재 4,305만명에 달한다.

5보의 급여 내용은 의, 식, 주, 의, 장(食, 衣, 住, 醫, 葬)(미성년자는 교육)의 5개 방면을 포함한다. 5보의 제공방식은 향정부가 경제적 여건에 따라 사회복지시설인 복리원과 경로원을 설치하며, 국가는 기업단위와 군중단체로 하여금 경로원을 설치하도록 권장하고 있다. 5보 제공에 소요되는 비용은 향정부가 통일적으로 조달하여 부담하며 집체경영의 수입이 있는 경우에는 이윤 중 일정부분을 납부하여 부담한다.

도시주민의 최저생활보장은 농촌지역의 오보제도와 별도로 시행되어 개혁시기에 빈곤인구에 대한 최저생활보장은 긴급한 과제가 되었다. 1993년 6월 이후 상하이시를 시작으로 전국의 주요 도시들에서 최저생활보장제도를 시범적으로 실시하기 시작하였다. 1996년도 말 약 100개의 시와 현이 도시최저생활보장선을 설정하였고, 2000년에는 모든 도시에 확대하도록 하였다. 그러나 최

저생활보장선은 지역의 경제적 여건에 따라 다르게 책정되고 있다. 이와 같은 최저생활보장선은 각 지역간 차이가 크게 나타나고 있는데, 이것은 각 지역의 경제수준의 차이와 재정지불능력에서 비롯된다. 근년에 최저생활보장제도를 실시한 도시의 조사에 비추어 볼 때, 사회구제대상자는 다음의 몇 가지로 분류된다. 첫째는 이미 노동능력을 상실한 자로서 여기에는 삼무와 같은 전통적인 구제대상이 포함된다. 둘째는 위의 구제조건에 부합하지 않는 저소득인구이다. 셋째는 시아캉 인원증 재취업이 불가능한 저소득자이다. 경제개혁에 따라 위의 두 번째와 세 번째 부류가 증가하고 있으며, 점차 사회보장의 대상으로 인식되고 있다. 도시지역의 최저생활보장대상 빈곤인구는 2008년말 현재 2,334만명에 달한다<표2>.

평가와 전망

중국과 동유럽에서 사회주의경제로

부터 시장경제로의 개혁으로 도입된 사회안전망의 구축은 동아시아모델과 서구화모델에의 수렴인가? 중국과 동유럽에서 시장경제로의 전환에 따라 사회안전망은 외견상 서구적 형태의 사회보장의 형성이 이루어졌다. 사회보험방식에 의한 연금, 실업보험, 의료보험의 도입이 이루어졌고 공공부조방식에 의한 빈곤정책이 추진되었다. 그러나 중국과 동유럽에서 정치적, 경제적, 사회적 가치와 문화적 요인, 국제환경 요인의 차이는 사회안전망의 구축과정에서 각각 다른 형태의 사회보장시스템을 형성하는데 영향을 미친 것으로 보인다.

중국에서는 국영기업의 책임과 가족 유대에 의한 안전망이 국가에 의한 사회보장의 역할을 축소시켰다. 반면 동유럽에서는 국영기업의 민영화와 함께 서구화에 의한 사회보험의 도입되었다. 따라서 동아시아 모델과 서구화모델의 명백한 확산현상이 나타났다고 평가된다. 지역간 문명의 차이에 관한 헌팅턴의 가설은 체제전환기 이후 중국과 동

〈표 2〉 중국의 공공구제대상자 현황

(단위: 만명)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
최저생활보장대상자 수	2,472.5	2,613.9	2,693.0	3,059.2	3,833.2	5,838.4	6,640.3
도시주민	2,064.7	2,246.8	2,205.0	2,234.2	2,240.1	2,272.1	2,334.8
농촌주민	407.8	367.1	488.0	825.0	1,593.1	3,566.3	4,305.5
전통적 구제자 수							
도시 임시구제대상자	321.4	348.3	285.2	234.4	123.0	243.2	227.6
농촌 임시구제대상자	1,677.6	2,009.8	1,720.0	1,359.9	963.8	646.0	831.0
농촌 5보 대상 가구수	162.2	173.9	228.7				

자료: 중국통계연감, 2005: 334; 2007: 344; 2009: 316.

유럽의 사회보장 구축과정에서도 입증되고 있다. 결국 지역별 모델의 수렴에서 나타나는 차별화 현상으로 특징지어진다.

동유럽과 중국의 지역간 차이와 지역모델로의 수렴

동유럽 국가들의 전환기 사회보장의 주요 이슈는 사회보장체계의 변화와 급여수준, 구체제의 기득권 문제, 재정부족의 문제 등이었다(Daecon, 1993: 167-170; 오정수, 2006: 205-207).

첫째, 사회보장 체계변화로서 공산주의 체제의 유산은 체제개혁에 의하여 극복되어야 할 매우 민감한 문제들을 남겨두었다. 그중 중요한 것은 사회주의의 보편주의 원리에 기초한 사회보장 체계의 개혁과 질병수당이나 가족수당 등 상대적으로 매우 높은 일부 급여체계이다. 이 문제는 체제전환기의 높은 인플레이션과 물가상승에 의하여 급여수준이 상대적으로 낮아짐으로써 어느 정도 완화되었다. 이에 따라 체코와 폴란드에서는 가족수당을 소득조사에 의하여 제공하도록 조치하였다. 이와 같은 사회주의적 보편주의의 후퇴는 기존의 원칙으로부터의 이탈이었다. 동유럽 국가에서는 사회보험과 공공부조를 포함하는 서구화에 의한 사회보장제도가 바람직한 것으로 인식되었으며, 사회보장 개혁의 주요 과제가 되었다.

둘째, 포스트 공산주의 국가에서 사회보장의 재정문제는 사회개혁의 운명

을 결정할 만큼 중요한 정책과제이다. 고용주와 피용자의 기여금에 기초한 사회보험 방식으로의 재정 전환은 여러 가지 문제를 제기하게 된다. 사회보험의 기여방식 자체는 문제가 없으며, 역사적으로 경제적 자유화에 가장 앞서 나갔던 형가리에서는 이전의 체제에서 이미 이러한 방식을 채택하였다. 체제 전환 과정에서의 어려움은 조세제도와의 균형을 수립하고 필요한 행정체계를 설립하는 일이다. 그리고 중요한 과제는 발전된 시장경제의 경험이 없는 상황에서 사회보험제도가 정상적으로 운영될 수 있는가 하는 점이다. 국가재정으로부터 사회보험재정으로의 전환에 관한 여러 가지 어려움이 동유럽 국가의 사례에서 보고되었다. 기여금에 기초하는 사회보장행정의 어려움은 재정의 부족에 있다. 생산의 감소와 실업이 급증하는 경제위기의 상황에서 사회보장 급여액의 증가와 함께, 퇴출되는 기업과 기여금을 부담하지 못하는 기업으로부터의 기여금 수입의 감소가 문제가 된다. 이러한 문제는 경제체제 전환의 과정에서 불가피한 현상이었다. 사회보장 시스템이 어떤 재정방식을 택하더라도 정상적으로 작동하는 국가경제의 뒷받침이 없으면 재원의 조달이 어렵다. 동유럽의 경제가 시장경제의 정상궤도에 진입하기까지는 이러한 어려운 상황이 지속되었다.

셋째, 구체제 하에 존재하였던 기존의 보상과 특권의 체계를 없애는 일의



중국에서는 국영기업의 책임과 가족유대에 의한 안전망이 국가에 의한 사회보장의 역할을 축소시켰다. 반면 동유럽에서는 국영기업의 민영화와 함께 서구화에 의한 사회보험의 도입되었다.

어려움은 동유럽 국가들의 사회보장 개혁의 주요 장애요인이 되었다. 포스트 공산주의 체제전환의 사회적 분위기에서 일차적으로 당 관료와 고위공무원에게 지급하던 개인연금을 폐지할 때에는 큰 어려움이 없었으나 일반 수급자들이 그들의 권리가 위협받을 때에는 상황이 급변하였다. 체코슬로바키아에서는 특별우대노동의 범주를 폐지한다는 발표가 있자 곧 광산노동자들의 파업 위협이 제기되었다. 기존의 연금수급권을 전환기인 2016년까지 보장한다는 공식적인 보장에 의하여 소요가 가라앉았다. 폴란드에서는 1991년 연금의 재평가에 관한 법을 도입하여 일정한 직업 집단의 이익을 감소시키게 되었는데, 이는 곧 헌법제소를 가져왔으며, 의회는 사회보장지출을 인상하는 권고안을 승인하였다. 1992년에는 체코슬로바키아에서도 이와 유사한 제소가 있었다. 이러한 현상은 구체제에서 획득한 특권을 폐지하려는 어떠한 시도도 관련 인구집단에 의하여 강한 저항에 직면하게 된다는 사실을 보여주었다.

중국의 사회보장 개혁과정에서도 사

회주의로부터 시장경제로의 체제전환에 갖고 있는 위와 같은 문제들은 동일하게 제기되고 있다. 유사한 점으로는 다음과 같은 요인이 분석된다.

첫째, 사회보장의 체계변화와 급여수준의 저하가 나타났다. 시장경제의 도입으로 사회보장에서 사회주의 방식에서 베버리지 방식으로의 전환이 이루어졌다. 과거의 국가와 기업(국영기업과 집체기업) 책임방식으로부터 본인부담이 강화되고 급여수준이 낮아졌다. 양로보험의 경우, 보험료율이 3%에서 8% 수준으로 높아지고, 퇴직연금수준은 종전에는 소득의 85%에 달하였으나 개혁 이후 60% 이하로 감소하였다. 의료보장에서는 공비 의료보장에서 기업과 본인부담의 의료보험으로 개혁되는 과정에서 보험료율이 1%에서 5%로 높아졌으며, 진료비와 약제비등의 본인부담이 증가하였다. 둘째, 경제개혁과정에서 사회보장의 재정부담은 국영기업의 적자요인이 되고, 기여금에 기초한 사회보험 방식으로의 전환에서도 퇴출되는 기업과 기여금을 부담하지 못하는 기업으로부터의 기여금 수입의 감소가 문제

가 되었다. 셋째, 사회보장에 대한 기득권의 문제는 중국에서 심각하게 제기되지는 않았으나 퇴직연금 수준의 감소, 인민공사의 폐지에 따른 농촌 사회보장 체계의 붕괴로 농촌주민들의 불만이 증대하였다.

그러나, 중국 사회보장개혁과정에는 동유럽의 경우와는 다른 중국의 독특한 특성이 나타나고 있다(오정수, 2006: 208-210). 첫째, 중국은 시장경제체계에로의 변화를 추진하되 중국공산당의 지배구조와 사회주의 이념을 공식적으로는 포기하지 않고 국영기업을 기본으로 한 공유제의 틀을 변화시키지 않았다는 점이다. 그럼에도 불구하고 경제개혁의 가장 큰 과제는 공유제에 기초한 국영기업 개혁이며 국영기업을 개혁하기 위해서는 사회보장의 개혁과 순조로운 운영이 필연적으로 수반되어야 한다. 사회보장의 부담은 국영기업 재정적자의 근본적인 원인이 되었으며, 시아캉 해직 인원은 직장의 일선을 떠났지만 기업으로부터 여전히 사회보장 혜택을 누리고 있고, 국영기업의 잉여고용 인원도 직장을 떠나려 하지 않고 있어 국영기업 개혁의 걸림돌이 되고 있다. 따라서 사회보장개혁을 촉진하여 국영기업과 사영기업 등 다양한 형태의 민간기업에 동일하게 적용되는 통일된 사회보장제도의 기반을 마련하고 적용을 확대하는 것이 효율적인 국영기업 개혁을 추진하기 위한 전제조건이 되었다. 동유럽에서는 국영기업의 민영화가 우선

되고 사회보장 개혁이 이에 따른 2차적인 과정이었던 반면, 중국에서는 사회보장이 점진적인 국영기업 개혁을 위한 하나의 수단으로 활용되고 있는 것이다.

둘째, 중국의 사회보장개혁은 실험주의와 점진주의를 특징으로 한다. 동유럽의 개혁이 비교적 짧은 기간에 급진적으로 개혁이 이루어진 반면, 중국의 개혁은 장기간에 걸쳐 점진적으로 이루어지고 있다. 이러한 점진적 개혁을 가져온 요인으로는 국토의 광대함, 지역간 경제적 환경과 소득수준의 차이, 중국민족 특유의 민족성 등이 작용하는 것으로 보인다. 따라서 사회보장개혁은 요녕성, 흑룡강성, 길림성 등 일부 지역의 사회보장 시범사업을 기초로 각 지역의 특성에 기초한 점진적인 확대방식을 취하고 그 성과를 기초로 전국적이고 중장기적인 계획을 수립하여 추진하고 있다. 이것은 경제개혁의 성과가 연해지역을 중심으로 이루어지고 내륙지역과의 상당한 격차가 존재하는 점에 비추어 사회보장개혁도 경제개혁의 성과에 따라 점진적으로 추진되고 있다. 그리고 중국의 사회보장은 도시와 농촌을 구분한 별도의 사회보장체계를 발전시키고 있다. 농촌양로보험과 도시양로보험의 체계가 구분되어 있으며, 도시 의료보험과 농촌의료보험의 방식이 명백하게 구분되어 있다. 농촌의 양로보험은 이제 시작단계로서 주로 개인과 가정보장에 의존하고 의료보장은 새로

운 합작의료제도가 시행된 지역이 제한적이어서 대다수 농민은 주요 사회보장의 혜택에서 소외되어 있는 실정이다. 동유럽 국가들의 사회보장 개혁이 비교적 짧은 기간에 전국적인 단위에서 급진적인 방식으로 이루어진 것과는 대조적인 현상이다.

중국특색의 사회보장의 평가

동유럽에서는 사회주의 체제붕괴 이후 대체로 충격요법에 의하여 시장경제가 급속하게 도입되었고 서구적 사회보장이 단기간에 형성된 과정에 비추어 보면, 중국은 독특한 경제개혁 방식과 함께 사회보장 개혁을 중국적 특색을 강조하면서 비교적 장기간에 걸쳐 점진적으로 추진하고 있다. 이러한 중국特色的 사회보장제도는 중국의 정치체계, 지정학적 요인과 문화적 특성을 배경으로 사회주의시장경제의 발전에 적응하고, 생산력 발전을 촉진하는 사회보장 체계의 건립을 추구하는 중국 나름의 독특한 특성을 강조한 것으로 볼 수 있다(오정수, 2006: 210).

그러나 복지국가모형으로서 중국特色的 사회보장이 의미하는 바에 관하여는 많은 논의가 요구된다. 중국의 사회보장은 어떠한 복지국가모형에 포함될 수 있는가? 서구의 복지국가모형은 다양한 유형에 관한 이론적, 경험적 연구가 이루어지고 있고, 20세기말 사회주의 체제로부터 시장경제체계로 전환을 경험한 동유럽의 국가들에 대하여도 유

형별 분석이 이루어지고 있다. Daecon(1992)은 Esping-Anderson(1990)의 복지국가 유형에 관한 3분법적 분류방법을 적용하여 동유럽의 새로운 복지체제의 전망을 분석한 바 있다. 이 연구에서 그는 동독(독일), 폴란드, 슬로베니아를 보수적 조합주의 모형, 체코와 헝가리를 자유자본주의 모형, 슬로베니아를 사회민주주의 모형으로 분류하였다(오정수, 정연택, 1999: 327).

그러나 Jones(1993: 214)의 분석에 의하면, 이러한 분류방식은 서구복지국가를 중심으로 이루어진 것이어서 중국을 비롯한 동아시아 복지국가에는 적용될 수 없음을 지적하고 있다. 첫째, 동아시아 국가는 사회적 지시(social direction) 수준이 높은 반면, 개인의 권리의식은 낮기 때문에 자유자본주의 모형에 속하지 않는다는 것이다. 둘째, 이들 국가들의 잔여적 복지이념에 비추어 사회민주주의 모형에 속하지 않는다. 셋째, 이들 국가들은 중산계층의 열망에 부응하는 충분한 지위·보상적 법정복지가 결여되어 있기 때문에 보수적 조합주의 모형에 속하지 않는다는 것이다. 그에 의하면, 이들 국가들은 다음과 같은 특징들을 지니고 있다. 서구적 유형의 노동자 참여의 결여, 교회가 없는 사회적 연대, 평등이 없는 사회적 연대, 자유주의가 없는 자유방임 등이 그것이다. 따라서 한국, 일본, 대만, 싱가포르, 중국 등 동아시아 복지체제의 분석을 위해서는 새로운 전제와 복지모형이 요구된다. 이

러한 관점에서 Jones(1993)는 유교적 복지국가(Confucian welfare state), 가정경제 복지국가(household welfare state), Goodman과 White(1998)는 동아시아 복지국가(East Asian welfare state) 등의 명칭을 부여하고 있다. 최근에는 정치적 접근방법으로 동아시아 국가의 복지체제를 분석한 Aspalter(2001)는 이들 동아시아 국가들을 보수적 복지국가(Conservative welfare state)라고 명하고 있다.

그러면 중국의 새로운 사회보장체계는 동아시아 복지국가들의 유형에 속할 수 있는가? 이 점에 관하여 White는 중국의 새로운 복지체계가 동아시아 인접 국가들과 강한 수렴(convergence)의 관계에 있다고 주장하였다. 특히 중국은 다음과 같은 점에서 발전국가(developmental statism)의 특성을 지니고 있다(White, 1998: 186-88). 첫째, 사회보험은 기여에 기초한 적립기금의 운영을 선호하는 특성을 갖고 있다. 둘째, 정부기관이 복지기금의 관리운용에 직접적인 역할을 수행한다. 셋째, 각급 중국정부는 복지기금에 의하여 조성된 자금을 인프라에 투자한다. 넷째, 사회보험이 특정 사회집단과 부문들간에 명백한 분리 현상이 존재한다. 다섯째, 사회보험과 사회부조간에는 명백한 분리현상이 있다. 여섯째, 복지에 대한 가족책임이란 전통적 관습이 강조된다. 일곱째, 복지에 대한 시장의 역할 인식에 한계가 있다.

이와 같은 중국의 사회보장체계가 인접 동아시아 국가들과 공유하는 특징이 있는 반면, 중국만이 갖고 있는 독특한 특성도 지적되고 있다. 첫째, 복지제도의 형성과정에서 지역간 격차가 크게 나타나고 있다. 둘째, 정책결정과정에서 시민사회의 역할이 미약하다. 셋째, 도시 지역사회의 복지역 할이 정부에 의하여 지배되고 있다. 이러한 특징들은 한국이나 일본 등 다른 동아시아 국가들과는 차이가 있다.

이상과 같이 중국의 사회보장체계는 사회적 가치나 문화적인 측면에서 인접 동아시아 국가들과 공유하는 특성들이 있고, 동시에 중국 고유의 발전단계와 사회경제적 상황을 반영하는 특성들이 동시에 존재한다(오정수, 2006: 213). 중국 특색의 사회보장에 있어 중국 특색이란 용어의 의미는 동아시아 국가들이 공유하고 있는 사회적 가치나 문화적 요인과 아울러 중국의 역사적, 정치적 맥락과 중국경제의 발전단계를 표현하는 것으로 이해된다(Oh, 2002: 20). 분배보다는 경제개발의 우선, 개발국가의 특성, 노동자에 대한 국영기업의 보호주의, 복지에 대한 가족과 지역사회 역할의 강조 등은 인접 동아시아 국가들과 공유하는 특성들이다. 따라서 중국 정부가 강조하고 있는 중국 특색의 사회보장은 보다 넓은 의미에서 동아시아 국가의 지역적 특성을 반영하면서 중국의 현 단계 발전의 고유한 특성을 반영한 것으로 해석된다.

〈참고문헌〉

- 오정수. 2006. 『중국의 사회보장』, 집문당.
- 오정수 · 정연택 1999. 『사회주의 체제 전환과 사회정책, 동유럽과 독일 통일의 경험』, 집문당.
- 이일영. 1997. “중국 경제 개혁 20년”, 『동향과 전망』, 통권 제36호, 한울.
- 장경섭. 1995. “중국의 탈사회주의 개혁과 사회보장 체계의 전환-시장, 국가, 가족 사이의 농민복지”, 『경제와 사회』, 26호, 한울.
- 장경섭 편. 1993. 『현대 중국 사회의 이해』, 사회문화연구소.
- 조동호. 1997. 『경제체제 전환기의 노동정책-동구의 경험과 한반도에 대한 시사점』, 한국개발연구원.
- Abrahamson, Peter. 1991. “Welfare and Poverty in the Europe of the 1990s: Social Progress or Social Dumping?”, *International Journal of Health Service*, vol.21, no.2., Amityville: Baywood Publishing Company.
- Aspalter, Christian. 2001. *Conservative Welfare State Systems in East Asia*, Westport: Praeger.
- Aspalter, Christian. 2002. *Discovering the Welfare State in East Asia*, Westport: Praeger.
- Barr, Nicholas. 1997. *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Chapon, S. and Euzeby, C. 2002. “Towards a convergence of European social model?”, *International Social Security Review*, vol.55, no.2, Oxford: Blackwell.
- Chen, Amin, Gordon Liu, Kevin, Zhang. 2004. *Urbanization and Social Welfare in China*, Ashgate.
- Chow, Nelson and Yuebin Xu. 2001. *Socialist Welfare in a Market Economy, Social Security Reforms in Guangzhou, China*, Ashgate.
- Clasen, Jochen and Freeman, Richard. 1994. *Social Policy in Germany*, Hertfordshire: Harvester & Wheatsheaf.
- Deacon, Bob. 1997. *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, London: Sage.
- Deacon, Bob. 1993. “Developments in East European Social Policy”, Catherine Jones, (ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London: Routledge.
- European Bank for Reconstruction and Development. 1999. Transition Report, London: EBRD.
- Esping-Andersen, Gösta, ed. 1996. *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*, London: Sage.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Fischer, Georg and Standing, Guy, ed. 1993. *Structural Change in Central and Eastern Europe : Labor Market and Social Policy Implications*, Paris: OECD.
- Götting, Ulrike. 1994. “Destruction, Adjustment

- and Innovation: Social Policy Transformation in Eastern and Central Europe”, *Journal of European Social Policy*, vol.4, no.3, London: Longman.
- Finer, Catherine Jones. 2003. *Social Policy Reform in China, Views from Home and Abroad*, Hants: Ashgate.
- Fink, Janet; Lewis, Gail and Clarke, John. 2001. *Rethinking European Welfare: Transformations and Europe and Social Policy*, London: Sage.
- Goodman, Roger; White, Gorden and Kwon, Huckju. 1998. *The East Asian Welfare Model*, London: Routledge.
- Goodman, Roger and Peng, Ito. 1996. “The East Asian Welfare: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building”, in Esping-Andersen, Gösta, *Welfare States in Transition*, London: Sage.
- Guan, Xinping. 2000. “China’s Social Policy: Reform and Development in the Context of Marketization and Globalization”, *Social Policy and Administration*, vol. 34. no.1.
- Guan, Xinping. 2003. “Policies Geared to Tackling Social Inequality and Poverty in China”, Catherine Jones Finer, *Social Policy Reform in China*, Hants: Ashgate.
- Hu, Aidu. 1997. “Reforming China’s social security system: Facts and perspectives”, *International Social Security Review*, vol.50, no.3, Oxford: Blackwell.
- Huntington, Samuel. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Georges Borchardt.
- Jones, Catherine, ed. 1993. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London: Routledge.
- Kennett, Patricia. 2002. *Comparative Social Policy*, London: Taylor & Francis.
- Kleinman, Mark. 2001. *A European Welfare States: European Union Social Policy in Context*, New York: Palgrave Macmillan.
- Ksiezopolski, Miloslav. 1993. “Social Policy in Poland in the Period of Political and Economic Transition: Challenges and Dilemmas”, *Journal of European Social Policy*, vol.3, no.3, London: Longman.
- Lelkes, Orsolya. 2000. “A Great leap towards liberalism? The Hungarian Welfare State”, *International Journal of Social Welfare*, vol.9, no.2, Oxford: Blackwell.
- Leung, Joe C. B. 2003. “Social Security Reforms in China: issues and prospects”, *International Journal of Social Welfare*, 12. Oxford: Blackwell.
- Molnar, Laszlo, and Kovaks, Ibolya. 1998. “Hungary”, in Brian Munday and George Lane, ed. 1998. *The Old and the New Changes in Social Care in Central and Eastern Europe*, Canterbury: European Institute of Social Services, University of Kent.
- Oh, Jeongsoo. 2002. “Social Welfare in China and Eastern Europe in Transition: The Making of Regional Models”, *RCSSP Research Paper Series No.4*. Research Center on Societal and Social Policy.

- Peng, Bo. 2003. "The Policy Process in Contemporary China: The Mechanism of Politics and Government", *Social Policy Reform in China, Views from Home and Abroad*, Hants: Ashgate.
- Petracca, Mark, and Xiong, Mong. 1990. "The Concept of Chinese Neo-Authoritarianism: An Explanation and Democratic Critique", *Asian Survey* vol.30, no.11, Oakland: University of California Press.
- Potucek, Martin. 1993. "Current Social Policy Development in the Czech and Slovak Republics", *Journal of European Social Policy*, vol.3, no.3, London: Longman.
- Rösner, Hans Jurgen. 2004. "China's health insurance system in transformation: Preliminary assessment, and policy suggestions", *International Social Security Review*, vol. 57.
- Rys, Vladimir. 1993. "Social Security Reform in Central Europe: Issues and Strategies", *Journal of European Social Policy*, vol.3, no.3, London: Longman.
- Standing, Guy. 1996. "Social Protection in Central and Eastern Europe", in Esping-Andersen, Gösta, *Welfare States in Transition*, London: Sage.
- Tang, Kwong-leung and Raymond Ngan. 2001. "China: developmentalism and social security", *International Journal of Social Welfare*, vol.10, no.4, Oxford: Blackwell.
- White, Gordon. 1998. "Social Security Reforms in China: towards an East Asian model?", in Goodman, Roger; White, Gordon and Kwon, Huckju. 1998. *The East Asian Welfare Model*, London: Routledge.
- Xu, Dianqing; Yin, Jason and Zheng, Yuxin. 1999. *Social Security Reform in China*, Beijing: Economic Science Press.
- Yin, Jason, Shuanglin Lin, and David, Gates. 2000. *Social Security Reform: Options for China*, Singapore: World Scientific Publishing.
- Zhu, Zhixin. 2004. "Reform and Development of China's social security system: Strengthening the social security system to promote coordinated economic and social development", *Sustainable development of social security in the People's Republic of China*.
- Zhu, Yukun. 2002. "Recent developments in China's social security reforms", *International Social Security Review*, vol.55.
- 國家統計局. 1998, 2003, 2005, 2007, 2009. 『中國統計年鑑』, 中國統計出版社.

● 투고일 : 2009. 11. 05 / 심사일 : 2009. 11. 20 / 게재확정일 : 2010. 02. 01

Labour Market Transition and Social Security in China and Eastern Europe

Jeong-Soh Oh

(Professor, Chungnam National University)

Key words: labour market, social security, convergence, China,
Eastern Europe.

The aim of this article is to understand the process of economic reform with the purpose of investigating the actual conditions of social problems following the transition of labour market and the social security system in the context of regional clusters, and to compare and evaluate similarities and variances between the two regions. The focus of this article is on the investigation of some characteristics of social security systems in terms of the reorganization of the new world order established in China and Eastern Europe and how to explain it in the context of regional convergence. The factors, effecting the diverging development of welfare systems between the two regions and the converging development in each region, include political factors, socioeconomic factors, social values and culture, and international factors.