

중국의 사회갈등과 사회보장시스템

- 12.5규획과 중국 사회 전망

2011.01.12 | 이은경_새사연 연구원 | eundust@saesayon.org

목 차

1. 중국사회의 기본 갈등구조
2. 사회안전망
 - 1) 중국 사회복지시스템의 기본 특징
 - 2) 재정
 - 3) 사회보장시스템의 구조
 - 4) 주요 사회보장제도
3. 12.5규획과 사회전망



<http://saesayon.org>

요약

중국 사회는 어디로 갈 것인가? 지금까지 중국의 방향은 국가의 주도로 민간을 이끌어가는 시스템이라고 할 수 있다. 개혁개방이후 민간기업 육성과 중앙집중형 사회시스템을 일부 개혁하고는 있으나 국가 주도로 경제성장과 위기대응, 분배문제를 해결하는 방식은 외환위기와 경제위기를 거치면서 더욱 강화되는 추세에 있다. 80년대 한국의 개발독재와 상당부분 유사한 점도 있으나 민간기업의 상대적 취약성, 심각한 지역편차, 분배제도가 정착되기도 전에 발생한 심각한 양극화, 신사회위협의 조기 도래 등의 측면에서 차이를 보인다. 특히 사회영역에서의 국가 주도는 더욱 두드러진다. 우리나라는 80년대 민주화운동을 통해 임금인상, 복지제도의 확대 등을 쟁취하면서 분배구조를 개혁하고 이러한 개혁을 토대로 내수시장을 확대할 수 있었다. 급증한 소비여력은 가전과 자동차 등과 같은 국내기업의 경쟁력을 강화했고 이를 통해 빠른 경제성장이 가능했다. 중국 역시 유사한 경로를 밟을 것인가? 12. 5규획에서 발표한 내용은 중국 역시 방향을 선회하고 있다는 것을 보여준다. 하지만 중국의 가장 큰 특징은 차이점은 분배구조 개혁과 사회안전망확충이 국가주도로 이루어지고 있다는 데 있다.

신자유주의가 심각한 부작용을 발생시키면서 시장만능주의의 한계가 명확히 드러나자 국가의 역할이 새롭게 주목받고 있다. 중국의 지속적 성장과 효율적인 위기대응 과정은 강력한 국가역할의 필요성을 증명하는 사례로 거론되고 있다. 하지만 신자유주의 세계화, 시장화의 문제가 곧바로 국가역할의 강화로 이어지지 않는다. 공공의 이익실현, 합리적 규제, 분배정의 실현을 통한 양극화의 해소 등과 같은 과제는 공공의 역할이 필요함을 보여준다. 하지만 국가가 강력한 힘을 갖고 국가소유와 국가주도 서비스제공이 강화된다고 공공성이 달성되는 것은 아니다. 오히려 노동문제, 국가의 공익적 역할의 수행, 사회보장의 보편적 적용 등 사회운영의 측면에서 강력한 국가의 통치는 공공성을 침해할 가능성이 높다. 중국의 경우, 국영기업의 전근대적 노사문제 해결방식, 사회보험의 계층화유발효과, 사회서비스 영역의 민영화, 경제발전에 사회발전을 종속시키는 국가 통치 방식 등은 국가주도 사회발전이 문제를 야기할 수 있다는 우려를 낳게 한다. 빠르게 확대되는 사회서비스의 시장화는 이러한 우려가 현실화되고 있음을 보여준다. 물론 중국과 같은 거대한 영토와 국민, 세계를 지배했던 장구한 역사를 보유한 국가가 서구나 우리나라와 동일한 경로를 밟지 않으리라는 것은 명확하다. 하지만 민주주의의 발전과 민중의 권리를 위한 투

쟁, 그를 통한 공익의 달성과 분배구조의 개혁이 있지 않고서는 후기산업국가와 복지국가 건설이라는 두 가지 과제를 동시에 달성할 수 없다는 것 또한 확실하다. 우리나라는 민주화투쟁을 통해 상당부분 분배문제를 해결하고 복지국가의 초석을 구축할 수 있었다. 하지만 그 이후에 모든 것을 시장에 맡기는 신자유주의적인 개혁을 통해 심각한 양극화와 취약한 사회안전망의 문제가 심각해지고 있고 이런 사회상황이 경제성장에도 걸림돌이 되고 있다. 중국이 새로운 국가주도형 경제사회발전 모델을 구축할 것인지, 공공의 탈을 쓴 개발독재와 시장화가 결합한 비합리적인 거대 국가가 될 것인지는 동아시아를 넘어 세계적 관심사가 아닐 수 없다.

중국사회갈등으로 지목되는 것은 도농간 소득격차, 저임금, 양극화 등이다. 이러한 문제가 심각해짐에 따라 사회불안요소가 확대되고 있으며 이에 대응하기 위해 사회안전망의 확충과 빈부격차 해소의 문제를 경제성장 과제와 동시에 추진해야 한다는 주장에 힘이 실리고 있다. 또한 사회갈등과 민주주의 문제를 계속 거론하는 선진국 측의 주장에 대응하기 위한 정치적 이데올로기적 필요성도 부각되고 있다. 이 글에서는 중국사회의 갈등요인을 도농간의 갈등, 빈부격차, 사회안전망 등의 측면에서 살펴보고 중국정부가 추진하려고 하는 사회정책을 사회보장서비스를 중심으로 알아보려고 한다.

본
문

2천년대에 들어서면서 중국의 부상에 대한 세계적 관심은 크게 증가하고 있다. 세상에서 중국을 무시하는 곳은 대한민국 정부밖에 없다는 우스개소리가 통할 정도로 중국 파워의 확장속도는 매우 빠르고 그 흐름을 쫓아가지 못하는 한국 정부의 대응은 대한민국의 미래에 먹구름을 드리우고 있다. 반면, 중국에 대한 관심은 주로 중국의 경제적 측면에 맞춰져 있는 것도 사실이다. 물론 중국경제의 고도성장과 세계경제에서 차지하는 비중의 증가는 우리나라의 경제에 결정적 역할을 미칠 것이고 그로 인해 파생되는 외교안보적 변화도 매우 중요하다. 하지만 경제성장과 동시에 진행되는 중국사회의 변화 역시 주목해야 한다.

중국사회가 경제적으로 고도성장을 이룩하기는 하였으나 분배문제에는 뒤쳐져 고용과 소비가 악화되는 것이 사회문제 뿐아니라 경제성장에도 장애가 된다는 인식이 대두되고 있다. 또한 사회구조가 변화함에 따라 그에 걸맞는 사회시스템을 구축할 필요성도 커지고 있다. 그에 대비하여 나온 개념이 '포용성 성장(inclusive growth)'이다. 포용성 성장이란 후진타오 중국 국가주석이 2010년 9월 베이징에서 열린 제5차 아시아·태평양 경제협력체(APEC) 인력자원개발장관급회의에서 언급한 것으로 성장의 과실을 공평하게 합리적으로 분배하는' 형태의 성장을 의미한다. 포용성 성장 개념이 처음 언급된 것은 2007년 아시아개발은행(ADB)에서였으나 이번 후진타오 주석의 발언으로 힘이 실리고 있다. 이 발언의 의미는 파이도 키우고 나누는 것도 고민하는 단계로 이행했다는 것을 공식적으로 선포한 것으로 핵심내용은 내수확대, 안정적 경제발전, 소득분배 조정으로 정리될 수 있다. 하지만 분배 및 사회보장 범위에 대한 수치목표 등 구체적 내용이 없다. 중국정부는 12.5규획을 통해 구체적인 내용을 밝히겠다고 했으나 지난 10월 발표한 12.5규획의 내용 역시 구체적인 내용을 포함하고 있지는 못하다. 하지만 중국사회가 과잉투자와 수출주도의 경제성장에 한계에 봉착해 있다는 증거는 명확하며¹⁾ 분배개선과 내수촉진을 위한 사회경제적 운용은 불가피해 보인다. 우리나라가 중국의 사회적 경제적 변화를 제대로 예측하면서 경제적, 외교적, 사회정책적 대응을 해나가기 위해서는 중국사회의 변화지점에 대한 파악이 매우 중요하다고 하겠다.

중국사회갈등으로 지목되는 것은 도농간 소득격차, 저임금, 양극화 등이다. 이러한

1) 여경훈, 새사연 보고서 참조

문제가 심각해짐에 따라 사회불안요소가 확대되고 있으며 이에 대응하기 위해 사회안전망의 확충과 빈부격차 해소의 문제를 경제성장 과제와 동시에 추진해야 한다는 주장에 힘이 실리고 있다. 또한 사회갈등과 민주주의 문제를 계속 거론하는 선진국 측의 주장에 대응하기 위한 정치적 이데올로기적 필요성도 부각되고 있다. 이 글에서는 중국사회의 갈등요인을 도농간의 갈등, 빈부격차, 사회안전망 등의 측면에서 살펴보고 중국정부가 추진하려고 하는 사회정책을 사회보장서비스를 중심으로 알아보고자 한다.

1. 중국사회의 기본 갈등구조

1) 도농갈등

중국사회의 농촌과 도시로 이원화된 구조와 지역간 발전의 불균형으로 인한 도농갈등은 장기적인 발전과정 속에서 형성된 현상으로 오랜 뿌리를 지니고 있다. 이러한 상황에서 사회보장제도 역시 단편화되어 도시와 농촌은 서로 다른 제도를 통해 보장되고 있어 향후 보편적 복지국가를 건설할 수 있을 것인가에 대한 의문이 제기되는 상황이다. 중국은 경제적 고도성장을 이룩하였으나 여전히 농촌인구의 비율이 매우 높고(2008년 기준 7.2억명 농촌거주, 6.1억명 도시거주) 그에 따른 도시화율은 2008년 기준 45.6%에 불과하다. 도시와 농촌의 갈등의 가장 큰 문제로 지적되는 것은 소득격차 확대이다. 중국 도시 인구나 농민 간의 소득 격차는 3대 1 수준이다.²⁾ 문제는 이러한 격차가 더욱 벌어지고 있다는데 있다. 중국 국가통계국의 가정설문조사 자료에 따르면, 2000~07년도 도시 상위 10% 고소득 가정의 1인당 연소득이 1만 1,299위안에서 2만 9,478위안으로 증가(2.6배)한 반면 같은 기간 동안 최하 10% 저소득층 가정의 1인당 연소득이 3,132위안에서 5,364위안으로 증가(1.7배)하는 데 머물렀다. 후진타오 체제는 10.5계획에서부터 도시와 농촌의 격차를 초래한 원인인 ‘삼농(三農, 농민, 농업, 농촌) 문제’와 도시실업문제, 그리고 도시로 진출한 농촌 출신 도시 노동자(農民工) 문제를 가장 심각한 문제로 인식하고 해결과제를 제시해왔다. 핵심정책방향은 현대화, 공산화, 시장화이며 그를 위해 농촌의 현대화추진, 농촌 인프라 시설 강화, 농촌개혁 심화, 빈곤구제사업 강화 등의 계획을 추진해왔다.³⁾ 하지만 상황은 개선되지 못하고 있다. 중국의 도시와 농촌의 격차

2) 2008년 기준 1인당 가처분소득은 농촌 4,761위안, 도시 1만 5,781위안으로 3.3배수준이다. 1990년 격차는 2.2배

3) 조준현, 최근 중국의 농촌경제와 향진기업의 동향, 농촌경제, 제 30권 제 6호, 2008

는 이미 1978년 개혁·개방 이전부터 2.6배 정도로 벌어졌었으나 2007년 3.3배로 확대되면서 경제규모와 소득수준의 증가에 따라 절대적인 면에서 크게 벌어졌다. 도농격차는 결과적으로 소비 확대라는 중국 거시경제 구조개선 정책을 좌초시키고, 사회적 안정도 해치는 결과를 초래하고 있다.

표1 중국의 도시와 농촌간의 격차: 가구당 연간소득과 앵겔계수(1978~2007년)

	도시가구당 연간 가처분소득		농촌가구당 연간 순소득		도시가구의 앵겔계수 (%)	농촌가구의 앵겔계수(%)
	가격 (元)	지수(1978=100)	가격 (元)	지수 (1978=100)		
1978	343.4	100.0	133.6	100.0	57.5	67.7
1985	739.1	160.4	397.6	268.9	53.3	57.8
1990	1510.2	198.1	686.3	311.2	54.2	58.8
1995	4283.0	290.3	1577.7	383.6	50.1	58.6
2000	6280.0	383.7	2253.4	483.4	39.4	49.1
2007	13785.8	752.3	4140.4	734.4	36.3	43.1

자료: 배규식, “중국의 압축성장 속의 산업구조와 고용구조의 변화”, 국제노동브리프 2010년 3월호, 한국노동연구원, 2010

2) 호구제도

2009년 중국 내 유동인구(호구지를 떠나 생활하는 사람들로서, 외래인과 임시거주자를 포함)는 2억 1,100만 명으로서 평균 연령이 27.3세에 달한다. 1958년 1월 ‘호구등기조례’ 공포로 성립된 중국 호구제는 농민과 비농민을 구별하고, 공민의 거주지 이전이 엄격히 통제하는 등의 정책을 통해 고착화됐다. 거주지 이동을 통제했을 뿐 아니라 출생에서부터 취학, 취업, 사회보장서비스 등에서도 호구에 따라 차별을 두고 있다. 특히 도시 공업부문엔 일자리와 각종 도시형 생활 인프라, 식량 등이 집중되고 농촌부문은 후방지원 부문으로 소외되어갔다. 계획경제기의 호구제는 국가 경제발전전략의 측면에서 불가피한 면이 있었던 반면, 시장개혁기의 호구제는 도시 부문의 기득권을 보호하는 방어막으로 작용하는 상황에 이르고 있다.

중국의 호구는 ‘거주행정구역’과 ‘사회경제자격’이란 두 가지 기준에 따라 대략 4가지로 분류된다. 거주행정구역은 행정단위를 지칭하고 사회경제자격은 농업과 비농업 등 경제적 신분을 규정한다. 예를 들면 베이징 행정구역 내에서도 농업 종사자는 베이징/농업 호구를, 반대로 벽촌 호구를 가진 사람 중에도 상공업활동에 종사한

다면 지역/비농업호구를 가지는 방식이다. 국토가 광범위하고 성단위로 경제와 행정 단위가 집행되는 중국에서 호구는 국적과 같은 지위를 가지며, 도시 호구 없이 도시에서 공업 부문에 종사하는 농민공들의 지위는 비정규직, 심지어 이주노동자에 비견될 만한 상황이다. 특히 대부분의 농민공들은 사회보험에서 배제되어 있어 소득의 대부분을 위험대비를 위한 저축에 사용하게 되어 중국의 내수가 위축되는 원인으로 지적되고 있다. 하지만 호구제도는 대학입시, 취업, 사회보장제도 전반에 걸친 사안으로 해당부서만 해도 수개에 이르는 상황이어서 단기간의 개혁이 어렵다는 특징을 지닌다. 국무원발전연구중심 사회발전연구부에서는 ‘낮은 문턱, 점진적 개혁’ 원칙의 기존 호구 부여가 ‘문턱이 높은 대신 단번에 높은 복리 혜택을 보장하는’ 방식이었다면, 향후엔 ‘문턱을 낮추는 대신, 복리 혜택을 단계적으로 부여하는’ 점진적 방식으로 바뀌어야 한다고 밝히고 있다.

3) 빈부격차

중국의 지니계수는 1997년도에 0.3706이었다가, 2000년에는 0.4089로, 국제적으로 인정되는 빈부격차의 경계선인 0.4를 돌파하였다. 2002년에는 0.4326로 크게 증가하였으며, 2008년에는 이보다도 더 크게 증가한 0.469에 달하고 있다. 또한 빈곤층의 증가도 매우 빠르게 진행되고 있는데 무직·실업·반실업자 계층 비율이 2001년도의 4.8%에서 2006년도에는 5.9%로 증가하고 있다. 무직·실업·반실업자 계층의 확대원인은 산업구조가 고급화되면서 하급 노동시장에서 실업 증가, 도시화 과정에서 토지수용과 철거이전으로 인해 실업 증가 졸업 후 곧바로 실업으로 이어짐, 농민공의 ‘하위계층화’ 현상이 등이 거론되고 있다.

그림1 중국 지니계수의 변화(1978-2008)



출처 : 개혁개방이후 중국 사회보장제도의 변화, 한국보건사회연구원, 2010

중국사회 연구를 하는데 어려움 중에 하나는 통계 기준과 통계치에 신뢰성이 떨어진다는 점이다. 특히 중국사회를 비판적으로 볼 수 있는 통계치는 매우 부족하다. 대표적인 사례가 빈곤선에 대한 통계치이다. 중국은 2008년까지 공식 빈곤선을 절대빈곤과 상대빈곤으로 나누고 절대빈곤선을 1인당 연 평균수입 786위안, 상대빈곤선은 연평균수입의 1067로 나누었다. 이렇게 했을 경우, 2007년 기준으로 농촌 인구의 4천 3백만명이 빈곤층으로 분류된다. 이중 절대빈곤층은 더 낮아져 2007년 기준으로 농촌인구 중 1.6%에 불과한 것으로 조사된다. 2009년 빈곤선을 하나로 통일하고 연평균수입 1067위안(약 150달러)을 빈곤선으로 정했으나 이는 유엔이 정한 1일 1달러의 기준과 큰 차이가 난다.⁴⁾ 세계적 수준의 빈곤선을 기준으로 했을 때 전체 인구의 10%수준이 빈곤층으로 구분될 수 있다는 계산이다. 빈곤선이 문제가 되는 것은 빈곤선을 기준으로 사회보장의 수급권자와 수급액수가 결정되기 때문이다. 중국사회의 문제점으로 지적되는 것은 경제성장의 효과가 소수의 부유층과 중산층에게 집중된다는 점이다. UN보고서에 따르면 2006년 중국에서 상위 10%의 도시가정의 가처분소득이 하위 10%의 9배 이상이라고 한다. 이를 농촌까지 포함해서 본다면 양극화의 정도는 더욱 심각해진다.

김도희⁵⁾는 빈부격차가 벌어지는 원인을 다음과 같이 분석하고 있다. 먼저 전체 국민 소득분배에서 노동보수 분배비율이 낮고 대량의 재산이 노동 이외의 형식을 통해 축적되고 있다는 점이다. 도시주민이 벌어들이는 소득 중 33%수준 정도가 임금소득이고 나머지는 부동산, 금융자산, 지하자금 등에서 얻고 있다는 것이다. 둘째로 지적하는 것은 비합법적이고 비합리적인 분배로 인해 소수계층에 부가 집중되고 있다는 점이다. 관료들의 부패와 합리적이지 않은 조세구조 등이 원인으로 지목된다. 마지막으로 정부정책과 제도의 실패로 인한 양극화를 지적한다.

4) 노동문제

2010년 중국의 이슈중 하나는 노동쟁의의 증가와 그에 따른 임금인상 소식이었다. 작년 상반기 이래 장쑤, 저장, 광둥, 푸젠, 상하이 등 성시는 해당 지역의 최저임금 기준을 상향조정했는데, 그 조정 폭은 모두 10% 이상이었고 일부 지역은 심지어 20%를 넘었다. 전국규모의 파업과 자살 등의 노동쟁의를 놓고 권리의식의 각성에

4) 2010년 현재 중국은 1인당 연평균 소득 1196 위안(176달러)을 절대빈곤층으로 규정하고 있으나 2011년부터는 이 기준을 1500위안(226달러) 수준으로 올린다고 발표했다. 이를 통해 절대빈곤층으로 구별되는 인구가 큰 폭으로 늘어날 것으로 보인다. 중국 정부는 최대 1억 명이 절대빈곤층에 귀속될 것으로 예측하고 있다. 하지만 여전히 UN이 정한 하루 1달러에는 못미치는 금액이고 이 기준으로 중국의 빈곤층을 계산하면 1억 5천만명 수준이라고 한다.

5) 김도희, 전환시대의 중국 사회계층, 폴리테이아

서 비롯된 것이라는 해석이 존재하나 실제로는 부동산 가격의 급등 추세 하에 중국에 실제 존재하는 악성 인플레이션이 초래한 생활비의 급격한 상승 및 생존압력의 가열이 낳은 결과라고 할 수 있다.⁶⁾ 이번의 임금인상 추세가 빈부격차를 해소하는데 실질적 기여를 할 것이라고 보기에 한계가 많다. 오히려 매우 심각한 수준의 노동문제가 존재함을 보여주는 것으로 중국사회가 일정수준의 임금인상을 통해 내수회복으로 갈 수 있을지는 저임금에 기초한 수출주도형 경제구조를 안정적으로 변화시킬 수 있는지를 가늠할 수 있는 척도라고 할 수 있다.

중국의 노동문제에서 가장 심각한 문제는 농민공의 존재이다. 농민공은 외출농민⁷⁾ 공과 본지농민공⁸⁾으로 구분되는데 2009년의 경우 농민공의 총규모는 2억 2,978명에 이른다고 한다. 중국 공식 통계에도 집계되지 않는 농민공의 규모는 전체 노동자의 29%에 해당하는 규모이다. 농민공은 중졸이하 학력이 전체의 75.4%로 대부분 저학력이고 비숙련공이며 주로 제조, 건축, 서비스업에 종사하는 임금노동자들이 주류를 이루고 있다. 농민공들이 문제가 되는 것은 노동조건이 매우 열악함에도 불구하고 법제도적 보장을 받고 있지 못하기 때문이다. 임금 수준은 공식 등록 노동자의 58.9%에 불과하고 주당 근무시간은 58.4시간에 육박하나 주택이나 의료, 교육비 등의 지원은 거의 받고 있지 못하고 있다.

표 2 농민공의 사회보장 가입현황

(단위:%)

	연금보험	산재보험	의료보험	실업보험	출산(생육)보험
전국	7.6	21.8	12.2	3.9	2.3
동부	8.8	24.6	13.9	4.6	2.8
중부	5.2	14.3	8.6	2.6	1.4
서부	4.2	15.7	7.4	2.0	1.0

출처 : 김교성 외, 동아시아 사회복지와 사회투자전략(중국국가통계국 2010자료 재인용)

농민공이 저임금과 사회보장제도에서 배제되는 등으로 인한 가계불안정이 심화되면서 미래를 위한 저축에 소득의 대부분을 소비하면서 발생하는 내수위축은 중국경제의 딜레마로 작용할 정도이다.

6) 추자오건, 1g전망중국, 2010

7) 자기지역을 떠나서 다른 지역에서 6개월 이상 일하는 농민공

8) 자기 지역에서 6개월 이상 농업에 종사하지 않는 사람

5) 인구문제-젊기도 전에 늙어가는 중국?

전통적으로 중국은 높은 출산율과 과도한 인구가 국가개발에 심각한 장애가 된다는 인식하에 강력한 인구억제 정책을 집행해왔다. 대표적인 것이 한자녀정책으로 1971년 중국의 출산율은 5.4명이었으나 가족계획의 실시 이후 꾸준히 감소해 현재는 인구유지에 필요한 대체율(replacement rate) 2.1명보다 낮은 1.75명까지 감소했다. 그에 따라 중국 인구의 평균 연령도 계속 높아지고 있다. 중국의 최근 인구조사에 따르면 2004년 현재 65세 이상 노령인구의 비율은 8.6%로 1990년 5.6%, 2000년 7.0%에 이어 계속 상승하고 있다. 산업사회가 발전하면서 인구가 문제가 되는 것은 부양인구대비 노령인구의 비율이 높아지면서 발생한다. 중국의 근로연령 인구는 2013~2016년 사이 997백만 명에 도달한 후 감소하기 시작할 것으로 전망되며 그에 따라 부양인구 비율(dependence rate: 근로연령 인구 대비 어린이 및 65세 이상 노인 비율)은 38.8%가 되는 2013년에 최저점에 도달한 후 노령화에 따른 상승세로 돌아설 것으로 전망된다.

인구문제는 산업사회가 발전하는 과정에서 매우 중요한 변수가 되며 하나의 사회를 분석하는데 인구문제를 제외하고서는 올바른 분석을 할 수 없다. 일반적으로 산업사회의 초기에는 경제성장에 따른 사회적 부의 증대로 인한 생활수준의 향상, 공중위생의 발전과 의료서비스의 확대에 의한 전염성 질환과 사망률의 감소 등의 원인으로 출생률에 비해 사망률이 현저히 낮아지는 인구폭증의 시대를 경험하게 된다. 산업국가 대부분이 겪어온 베이비붐 현상이 그것으로 산업사회 이전 사회가 높은 출생률과 높은 사망률로 인한 인구정체의 시기라면 산업사회의 초기에는 높은 출생률과 낮은 사망률로 인한 인구폭증을 맞게 된다. 이러한 인구폭증은 산업화를 촉진하는 역할을 하게 되는데 증가된 인구가 노동인구의 증가와 소비시장의 확대, 군사력의 강화 등에 기여하기 때문이다. 반면 폭증하는 인구는 전통적인 사회적 위험을 야기함과 동시에 분배와 사회안전망에 대한 민중의 단결된 요구를 촉발시켜 복지국가를 요구하게 된다. 전통적 사회위험에는 질병, 실업, 노령, 교육기회, 빈곤 등이 있고 이를 대처하기 위한 기본적 소득보장, 보편적 의료, 교육, 노후보장 서비스 등의 복지국가 건설이 시작된다. 이렇듯 선진국을 중심으로 산업화와 인구증가, 복지사회건설은 나라별로 차이는 있으나 일정한 흐름으로 구축되어 왔다.

산업사회가 후기산업사회-지식기반경제로 전환하는 과정에는 인구문제의 변천이 동시에 수반된다. 경제성장이 둔화되고 기술집약적 산업의 확산과 노동유연화 도입으

로 인한 비정규직의 확대는 노동가능성의 악화 및 여성의 사회진출, 그로인한 가족 내 돌봄노동 기능의 악화 등의 신사회위협을 야기한다. 또한 저출산이 문제로 대두된다. 여성의 교육기회 확대와 사회진출, 피임기술의 발전 등은 심각한 수준의 저출산을 초래하여 출산율이 인구유지에 필요한 대체율(replacement rate)인 2.1명 밑으로 떨어지게 되고 근로인구대비 부양인구가 더 늘어나게 되는 것이다. 이에 따라 선진국에서는 탈상품화, 계층화라는 사회정책목표에 탈가족화라는 목표를 추가하여 출산율과 여성고용을 동시에 높이기 위한 정책을 추진하는 과정을 밟아왔다. 이러한 정책은 전통적인 소득보장 프로그램 외에도 적극적 노동시장 정책과 가족정책을 포함하는 사회투자정책으로 표현된다.⁹⁾

문제는 우리나라나 중국과 같은 후발 개발국가들이다. 이러한 국가들은 산업화속도가 매우 빠르고 국가가 주도하는 경제성장 등 발전국가의 특징을 지닌다. 이러한 발전국가들은 산업화 속도와 사회위협을 완화시키기 위한 복지국가 건설 속도를 맞추기 어렵고 경제성장이 분배를 희생해서 달성되는 경향을 띄기 때문에 사회불안요소가 심각하게 대두된다. 선진국 역시 경제성장과 복지국가 건설이 동시에 이루어 지지는 않았으나 경쟁국가가 적고 후발국가들과 후진국들에게 얻는 무역이익 등으로 경제성장을 상당기간 지속하는 과정에서 차례차례 복지시스템을 구축해 올 수 있었다. 하지만 우리나라와 중국과 같은 발전국가들은 경제성장의 속도는 매우 빠르나 기존 선진국의 견제와 신자유주의의 체제 구축으로 경제성장 시기가 한정되게 된다. 또한 무엇보다 사회변화의 속도도 매우 빠르게 진행된다는 특징이 있다.

따라서 후발개발국가들의 사회정책과제는 전통적인 사회적 위험에 대비하기 위한 기본소득, 의료 교육 노후보장 시스템, 실업대책 등의 전통적 복지국가 건설의 필요성과 저출산과 여성고용, 노동안정화를 위한 탈가족화, 노동유연안정화 대책 등의 새로운 복지요구를 동시에 달성해야하는 과제가 동시에 제기되는 특징을 지닌다. 또한 경제성장과 분배문제를 조화시켜가면서 선진국과의 경쟁을 통한 안정 성장을 달성해야 하는 것도 쉽지 않은 과제이다.

9) 물론 이러한 정책흐름을 사회투자론으로 해석하는 것을 경계하는 시각도 존재한다. 북유럽국가들에서 80년대에 추진했던 탈가족화정책과 적극적 노동시장 정책이 보다 더 설명력을 가질 뿐만 아니라 영국의 제 3의 길로 대표되는 사회투자론은 전통적 소득보장 프로그램을 희생하고 사회투자적 프로그램으로 대체하려는 신자유주의적 정책으로 빠질 수 있다는 것이다. 전통적 사회보장 프로그램과 탄탄한 노조와 진보정당 등이 존재하지 않은 상황에서 사회투자적 정책은 복지지출의 축소수단으로 이용될 수 있다는 측면에서 타당한 지적이다. 본 글에서는 복지국가에 대한 엄밀한 의미의 규정보다는 중국사회의 상황이 전통적 사회보장 프로그램의 구축과 신사회위협에 동시에 대응해야 한다는 측면에서 논의를 전개하고 있다.

이상 간략하게나마 중국의 사회갈등요소를 살펴보았다. 사회주의국가에서 국가주도의 발전정책을 통한 빠른 경제성장은 그에 따른 여러 사회적 갈등요인을 배태했다. 전통적인 사회적 갈등인 빈부격차와 사회안전망 구축의 과제외에도 중국사회만의 특징인 도농갈등과 어느 사회보다 빠르게 진전되는 인구고령화 등은 중국사회가 헤쳐나가야 할 사회문제가 만만치 않음을 보여준다. 특히 사회주의 체제하에서 정치적 민주주의가 발전되지 못한 점은 중국이 과연 사회문제를 합리적으로 풀 수 있을 것인가에 대한 우려로 이어지고 있다. 물론 이러한 우려는 중국을 견제하기 위한 서구의 시각이 깊게 깔려있는 측면을 배재할 수 없지만 국가발전에서 민주주의의 발전과 그를 토대로 한 합리적 분배시스템과 사회안전망은 어떤 체제의 국가를 막론하고 필수적 과제인 것이다.

대부분의 산업국가들은 경제성장과 분배시스템, 사회안전망의 균형을 잡아왔다. 물론 그 사회의 제도적 특질과 경제체제와의 조응에 따라 복지국가의 유형도 달라지며 그 장단점은 따로 논의할 수 있다. 하지만 일정수준의 민주주의와 분배구조, 사회안전망은 선진사회로 가는 과정에서 필수적인 영역이다. 중국사회도 이런 부분들에 대한 주목이 없는 것은 아니다. 후진타오 체제의 포용성 성장 천명이나 12.5구획의 발표, 사회복지법안의 개정과 최근의 임금인상 논의 등은 중국사회가 사회문제에 보다 더 주목하고 있다는 증거로 해석된다. 하지만 서구사회가 밝아온 추세대로의 사회발전이 가능할 것인가에 대한 전망은 밝지만은 않다. 노조와 진보정당 등 계급운동, 진보운동을 통한 사회세력화와 경제적 정치적 민주주의 쟁취를 위한 민중투쟁의 과정에서 합리적인 사회시스템을 구축해 온 것이 서구의 전통적 방식이라면 중국사회는 서구식 방식으로 사회문제를 해결할 수 있는 사회구조를 갖고 있지는 못한 것으로 보인다. 중국사회정책의 필수적 전략은 기본적인 사회안전망 구축, 노동집약적 산업의 전환, 신사회위협에 대응(여성인구의 사회진출, 돌봄노동의 증가, 부양인구의 증가)으로 추진될 수 있을 것이다.

2. 사회안전망

1) 중국 사회복지시스템의 기본 특징

중국의 사회보장은 1980년대 이후 개혁개방정책으로 시장에 기반을 둔 경제성장을

이루는 과정에서 과거 직장과 지역 등의 단위에서 제공되는 단위복지 체계가 무너지고 1990년대 중반 이후 국가-사회보장제로 이동하고 있다.(정공성, 2009) 국유기업 중심의 사회보장이 축소되고 경제성장과 조응하는 사회보장제도를 구축하는 방향이다. 구체적인 내용을 보면 국가와 기업중심에서 국가-개인-기업기여의 사회보험 방식으로의 전환과 빈곤층에 대한 최소한의 공공부조라는 시스템을 구축하는 것이다.

표 3 복지체계발전 단계와 제도요소와의 관계

	기업복지 단계 1980년 중반까지	과도기 단계 1980-1990중반까지	국가복지 단계 1990년대 중반이후
체계의 특징	기업이 제공하는 복리와 서비스	기업복지의 해체, 서비스 제공의 민영화	복지공무원에 의해 관리되는 통일된 사회보장체계, 도시 거주자에 대한 최저생계비의 보장
국가-기업의 관계	공유제, 국가소유기업의 국가 관리	공유제 비중의 감소, 국가소유기업에서 국가의 퇴각	기업의 복수소요 증가, 시장조정자로서의 국가
기업-근로자의 관계	기업이윤; 집합적 복지제공	기업-근로자간 합의의 상실	산업관계에서 발생한 대비; 기업복지의 탈피
개인근로자-국가의 관계	작업장에서 중재	기업과 함께하는 노동자 연대의 점진적 붕괴; 증대되는 국가 보호	복지조직 및 제공자로서의 국가
이념적 기초	근로자의 복지권, 평등주의, 사회적 평등	평등주의에 대한 자유로운 비판, 사유화, 노동자 권리의 부정	분배정의, 사회주의 관념 및 노동복지의 혼합

출처 : Ka Lin, Olli Kangas(2006),

권정호, 중국의 경제체제 변화와 도시지역 노인복지의 과제에서 재인용

그 과정에서 경제발전을 최우선으로 하는 국가시책에 따라 사회보장의 기본원칙에서도 분배정의보다는 효율이 우선시되고 있다. 경제적 효율을 우선으로 하되 공평의 원칙을 겸하며, 노동자의 개인보수는 경쟁체제를 도입하고 평균주의를 타파하며 다노동다수입과 합리적 소득격차를 인정한 것이다.¹⁰⁾ 또한 시장경제체제와 긴밀한 연관을 가진 양로보험, 실업보험, 의료보험제도를 중점적으로 추진하여 기업의 부담을 줄이면서 복지를 사회화하는 과정을 밟아 나간 것이다. 그 과정에서 두드러지는 중국사회의 특징은 사회보장 도입의 지역화이다. 사회보장을 경제발전에 기여하는 방향으로 추진한다는 원칙에 기초해 경제개혁의 성과가 연해지역을 중심으로 이루어지면서 내륙과의 격차가 심화되는 것과 동시에 사회보장제도 역시 연해지역을 중

10) 오정수, 중국의 사회보장, 2006

심으로 점진적으로 도입되고 있다. 특히 앞서 도농갈등에서도 지적하였듯이 도시지역과 농촌지역을 구분한 사회보장체계를 구축해 왔다. 농촌의 양로보험은 이제 시작단계이며 의료보장은 20%수준에 머무르고 있어 대다수 농민과 농민공은 사회보장제도에서 소외되고 있다.

중국 사회보장의 특징은 또한 동아시아 국가들과 일정부분 유사성을 띤다.¹¹⁾ 이는 넓게 보면 동아시아 모델에 대한 논의로 이어질 수 있다. 에스핑 안데르센 등의 복지국가 유형론에서의 핵심적 논쟁은 동아시아 모델을 어떻게 정의할 것인가 하는 부분이다. 국가주도의 발전국가 모델¹²⁾로 규정되는 동아시아 모델의 특징은 분배보다 경제발전을 우선하고, 후발개발국가의 특징을 지니며, 복지에 대한 지역사회와 가족의 중요성을 강조하고 노동자에 대한 국영기업의 보호주의가 강한 측면 등이다. 반면, 중국만의 특징으로 지적되는 것은 앞서 논의한 바대로 복지에 대한 지역간 격차, 시민사회의 역할 거의 없음, 민간영역까지 정부 주도 등을 들 수 있다.¹³⁾

2) 재정

중국의 현행 조세제도는 과세권자를 기준으로 중앙정부의 세수입이 되는 중앙세와 지방정부의 세수입이 되는 지방세, 그리고 두 정부가 세원을 공유하는 공동세(共享稅)로 구분되며 공동세수입은 전체 조세수입의 약 70~80%를 차지한다. 중국의 소득세(所得稅)는 기업소득세와 개인소득세로 구성되며, 2002년 이전까지 기업소득세(일부 중앙기업 제외)는 지방세로 분류되다가 2002년 이후 중앙과 지방의 공동세(共享稅)로 전환되었는데 이 당시 중앙과 지방의 분배비율은 50:50이었으나, 2003년 이후 이 비율은 60:40으로 바뀌었다. 2005년 현재 중앙재정과 지방재정을 합친

11) White는 ①중국은 기여에 기초한 적립기금의 운영을 선호한다. ②정부기관이 복지기금 관리운영에 직접적 역할을 한다. ③복지기금을 경제인프라에 투자한다. ④집단과 부문들간에 사회보험이 구분된다 ⑤사회보험과 공공부조가 구분된다 ⑥가족책임이 강조된다. ⑦시장에 대한 인식에 한계가 있다. 등의 측면에서 동아시아 인접국들과 동질성을 띤다고 주장한다.

12) 물론 동아시아 모델에 대한 논의는 매우 다양하다. 동아시아 국가의 복지체제가 서구의 그것과는 이질적이기 때문에 서구의 기준으로 복지체제를 분류할 수 없다고 보는 연구자들은 ‘동아시아 복지모형’(East Asian Welfare Model)이다(Goodman and Peng 1996; Jones, 1993; Kwon, 1998) 혹은 ‘유교주의 복지국가’(Confucian Welfare State)(Jones 1993; 김상균·홍경준, 1997; 홍경준 2002)라는 개념을 통해 그 차별성을 강조한다. 한편, 에스핑 앤더슨이 제시한 탈상품화와 계층화 정도를 비교척도로 삼아 ‘보수주의 복지체제’(Esping-Andersen 1999; 강명세 2002), ‘자유주의적 복지체제’(남찬섭 2002; 조영훈 2002), 보수주의, 자유주의, 시민주의의 ‘혼합형’(Esping-Andersen 1997), 혹은 ‘발전주의 복지체제(developmental welfare regime)(정무권 2002b)로 이들 국가를 분류하기도 했다.(이상 권순미 재인용) 또한 동아시아를 동일한 체제로 볼 수 있으나의 논쟁도 존재한다.

13) 오정수, 전게서

국가재정(수입)이 GDP에서 차지하는 비중은 17.3%이다. 2007년 중국의 기업소득세 수입은 7,723.7억 위안, 개인소득세 수입은 3,185억 위안으로 소득세 수입이 전체 조세수입의 26.2%를 차지하고 있고 부가가치세 수입은 15,609.9억 위안으로 전체 조세수입의 43.6%를 차지하고 있다.

중국 재정에서 사회보험, 교육, 위생 등 공공서비스 항목의 지출은 아직까지는 낮은 수준이다. 중국의 사회보장은 국가 재정에서 지출하는 영역과 사회보장기금에서 지출하는 영역으로 나뉜다. 2006년 중국의 사회보장 지출은 약 1.1만억 위안으로 중국 GDP의 5.2%를 차지하고 있다. 사회보장 지출이 재정지출에서 차지하는 비중은 1998년(596억 위안)의 5.5%에서 2006년(4천 362억 위안)의 11.1%로 크게 증가하기는 하였으나 여전히 매우 부족한 수준이다. 특히 2008년 중국 재정지출에서 의료보건 지출 비중이 4.4%, 사회보험 및 고용 지출 비중이 10.9%로 두 항목을 합하면 15.3%로 1인당 GDP가 3,000~6,000달러인 국가들의 평균 수준(31.4%)보다 낮다.

사회보험은 국가가 사회보장기금을 조성하여, 연로(年老), 질병, 실업, 업무상 부상, 출산·양육의 상황에 처한 노동자에게 기본적인 생활보장을 해주는 제도이며 우리나라와 마찬가지로 국가법률이 강제하고 있는 법정보험이다. 중국의 사회보험 및 복지금의 총액은 1980년 136억 4천만 위안으로 급여 총액의 17.7%, 국내 총생산의 3.0%에서 1995년에는 GDP의 5%까지 증가하였고 2010년 현재 7천 765억 위안수준이다. 중국의 사회보험 부담액은 정부와 기업의 부담이 우리나라보다 큰 편이며 지역별로 다른 기준을 갖고 있는 경우가 많다.(표 4)

표 4 중국의 사회보험 보험요율

구분	회사부담비율	노동자부담비율	소계
양로보험	20%	8%	28%
의료보험	9%	2%	11%
실업보험	2%	1%	3%
산재보험	0.5-1.6%		0.5-1.6%
생육보험	0.7%		0.7%
합계	32.2%-33.3%	11%	43.2%-44.3%

출처 : 중국의 공상사고 처리실무, 대한무역진흥공사,

http://www.kinw.net/home2009/bbs/board.php?bo_table=invest_02&wr_id=55&sfl=&stx=&sst=wr_datetime&sod=desc&sop=and&page=6

중국의 사회보장기금은 인구고령화 문제에 대응하기 위하여 2000년에 설립된 일종의 연금기금(pension fund)으로 재원은 중앙정부 예산, 국유기업 상장시(IPO) 수익금의 10%, 국가복권 라이선스료, 투자수익으로 구성된다. 중국 정부는 사회보험료 징수 업무를 강화하는 동시에 각 급 지방정부의 재정지출구조를 적극 조정하는 등 다양한 방법으로 사회보장 기금을 확대해 왔다. 중국 사회보장기금은 4대 국부펀드(중국투자공사, 외환관리국, 사회보장기금, 아프리카개발펀드)중 하나로 50%이상은 은행예금과 정부채권 등 저위험자산, 10%이하를 회사채 등 상대적 저위험자산, 40%이하를 주식 등 고위험자산에 투자하도록 규정하고 있으며 법적으로 정해진 해외투자한도는 20%이다. 사회보장기금의 투자수익률은 매우 높아서 03~07년간 연평균 10.7%의 운용수익률을 달성했고 2009년의 경우에는 16.1%의 수익을 내기도 했다. 사회보장기금에서 특히 주목할만한 내용은 국유주식의 일부를 사회보장기금으로 이전을 추진 중에 있다는 점이다. <국내 주식시장 부분 국유주식을 이전시켜 전국사회보장기금을 보충하기 위한 실시방안>에 따라 2009년 43개 재산권이 명확한 국유주주에 대하여, 모두 28.66억 주를 이전하고 있다. 이러한 상황은 중국의 사회보장재정이 보험형식을 띄고 있기는 하지만 국가와 기업이 기금의 대부분을 지출하는 구조로 우리나라 사회보험 발전 초기모델과 유사하다.

3) 사회보장시스템의 구조

중국의 사회보장체계는 중국 헌법 및 1995년 제정된 노동법 규정에 근거하고 있으며, 2010년 11월 최초로 사회보험법을 통과시켰다. 이는 최초로 하나의 전국적, 종합적인 사회보험 ‘기본법’을 제정한 것으로 이를 통해 기본 양로보험의 전국적 통합 실시가 가능해졌다. 하지만 조세방식의 사회보장세로의 도입은 실패했다. 중국 사회보장의 기본구조는 우리나라와 유사한 측면이 많다. 국가·기업·개인의 3자가 부담하는 사회보험과 국가재정에서 부담하는 사회보장으로 구성되어 있고 민간보험시장도 가파르게 상승하고 있다. 국가가 부담하는 영역은 크게 사회구제, 사회복지, 원호보호 등으로 기초생활수준에 미달하는 사람 및 특수집단에 속하는 사람을 그 대상으로 하고 있고 국가-기업-개인부담 하는 방식의 사회보험은 양로보험, 실업보험, 의료보험, 공장보험, 생육보험 등으로 구성되어 있다.(표 5, 6)

표 5 중국 사회보장 제도

구분	제도	우리제도와 비교
국가부담	사회구제, 사회복지, 원호보호	공공부조

국가-기업-개인부담	양로보험, 실업보험, 의료보험, 공상보험, 생육보험	사회보험
상업보험		민간보험

표 6 중국 사회보장제도

구분	제도
공공부조	기본 생활부조
	재해부조
	전문부조
사회보험	양로보험
	의료보험
	산재보험
	실업보험
	노인장기요양보험
사회복지서비스	노인복지
	장애인복지
	부녀자 복지
	아동복지
	교육복지
	주택복지
군인보장	군인무휼
	군인안치
	군인보험
	군인 및 군가족 서비스
보충보장	직업복지
	자선사업
	상업보험
	기타보장

출처 : 쟡공청, 중국 사회보장 개혁과 발전전략

중국의 민간보험시장은 매우 빠르게 성장하고 있다. 기본 사회보장이 충분치 않은 조건에서 정부의 민간보험 시장 육성정책과 중산층 이상의 민간보험 가입 등의 원인으로 최근까지 연간 22.3%의 성장률을 나타내고 있으며 국제 시장점유율도 2009년 기준 4.01%로 10위인 한국(2.26%)에 비해 7위를 점유하고 있다. 2009년 9월 현재, 중국 민간보험회사의 보험료 누적총액은 8천850억 위안으로 전년 동기 대비 8.1%의 성장률을 보였다. 반면, 일인당 평균 수입보험료를 나타내는 보험밀도는 2006년 현재 53.5달러로 조사대상 88개국 중 70위권에 머물러 있다. 수입보험료가 GDP에서 차지하는 비중인 보험침투도 또한 2006년 생명보험 1.7%, 손

해보험 1.0%로 세계평균인 4.5%, 3.0%에 비해 낮은 수준을 보이고 있어 민간보험시장의 성장은 매우 클 것으로 예상된다. 하지만 서구 대부분의 나라에서 사회보험과 공적 사회안전망이 구축된 상황에서 민간보험이 성장할 경우에만 민간보험이 공공보험의 부족한 부분을 보완하는 경우를 볼때, 기초 사회보험의 육성이 극히 미비한 상태에서 부유층을 중심으로 한 민간보험시장의 성장은 공공보험의 성장을 위축시켜 사회안전망 구축의 양극화로 이어질 우려가 크다. 특히 중국의 경우, 공공보험의 부족분을 채우고 금융시장의 성장을 도모하기 위해 해외보험기업의 진입과 국내 보험기업의 성장을 촉진하는 정책을 추진하고 있어 이러한 우려는 현실화될 가능성이 높아보인다.

4) 주요 사회보장제도

(1) 양로보험

중국의 양로보험은 우리나라의 연금제도와 유사하나 기초연금 부분에 해당하는 기본양로보험과 소득비례연금에 해당하는 개인계좌방식의 제도가 지역단위로 운영되는 독특한 제도이다. 1951년에 시작된 중국의 양로보험제도는 10년간의 문화대혁명 시기를 거쳐 개혁·개방 전까지 거의 중단된 상태였다. 1978년 정부는 새로운 양로보험제도를 출범시켰으나 양로금 결손이 점차 확대되면서 '현수현부제(現收現付制)'의 양로보장체제를 유지하기 어려워 1997년에는 사회통합기금과 개인 계좌를 결합시키는 방법을 실시했다. 그러나 40여 년 동안의 계획경제 메커니즘은 근로자의 양로보험을 중단시켜 현재의 양로금 결손사태를 초래했으며 고령화시대의 가속화와 더불어 현 근로자의 부담은 더욱 커질 것으로 예상된다. 현재의 양로보험제도는 도시 일부 근로자에 제한되어 있어 농촌 주민의 양로보험 개혁문제도 큰 문제이다.

중국의 양로보험제도는 정부, 기업 및 근로자가 공동 부담하여 유지된다. 기초양로보험기금은 크게 기초양로금과 개인계좌양로금으로 구성되고 기초양로금은 고용주가 노동자 임금총액의 20%를 납부하는 것을 재원으로 한다. 개인계좌양로금은 완전적립방식으로 운영하고 노동자 임금총액 11%-8%를 노동자가 납부하는 구조이다. 대상은 남자는 60세이상, 여자는 공장근로자는 50세, 국가기관 종사자는 55세 이상으로, 기초양로금은 그 지역 근로자의 전년도 평균 임금의 20%, 개인 계좌 양로금은 개별 근로자 누계 저축금의 120분의 1이다. 양로보험관리는 각 성(省)급 사

회보험 담당부서에서 하고 보험지급자격은 15년 이상 가입해야 한다. 양로보험의 문제점으로 지적되는 것은 먼저 기초양로연금의 사각지대가 매우 크다는 점이다. 2005년 기준으로 양로보험의 전체 인구 적용률은 13.4%에 불과하다. 이는 농촌지역이 대부분 제외되어 있기 때문으로 농촌지역의 양로보험 가입자는 5천 5백여명, 실제 수급자는 636만명에 불과한 수준이다. 그에 따라 총인구의 64%수준인 농촌지역의 사각지대는 매우 크다. 또한 농민공 대다수가 연금제도에서 제외되어 있는 것도 문제로 지적된다. 다음으로 사각지대뿐 아니라 수급액의 부족역시 문제로 지적된다.

무엇보다 시급한 것은 양로보험의 재정을 확충하는 것이다. 고령화가 진전됨에 따라 양로보험의 수혜자가 급증할 것으로 예측되는 상황에서 현재의 재정규모로는 양로보험을 유지하기 힘들것으로 보인다. 당장 양로금 당기 실지급액과 실제 납부액 간에도 차이가 발생하고 있을 뿐더러 수급자 전망수치에 대비한 양로적립금의 문제는 더욱 심각하다. 현 상황에서 중국 양로금 부족금 누계는 2.5조위안으로 GDP의 1/8수준에 이른다는 중국 내부의 통계도 있을 정도이다. 다음으로는 양로보험 수급대상을 확대하는 것이다. 특히 상대적으로 가난한 농촌지역과 농민공의 수급권자가 부족한 것은 심각한 수준의 노인빈곤문제를 야기할 가능성이 제기된다. 더우기 빠른 속도로 근대화를 이루면서 가족과 지역사회의 전통적 노인부양전통이 빠르게 사라지는 추세는 이를 더욱 가속화 할 것으로 전망된다. 또한 보급율이 낮다는 것은 양로보험의 안전성에도 위기가 된다. 따라서 수급대상을 농촌지역과 농민공 등 저소득층을 중심으로 확대할 것이 필요하다. 또한 수급액 역시 기초생활을 보장할 수 있는 수준으로 확대되어야 한다.

(2) 의료보험

의료보험은 양로보험과 마찬가지로 개인구좌와 사회통일관리기금을 병행하는 시스템으로 운영되고 있다. 가벼운 질병의 외래진료는 소액씩 적립되는 개인의료 보험구좌를 사용하므로, 현실적으로 별 도움이 되지 않는다. 그러나 중병으로 입원치료시는 의료보험 사회통일관리기금에서 70% 이상이 부담된다. 보험료 납부는 기업은 직원임금의 6%-12%(지역마다 상이), 개인은 임금의 2%를 각각 납부한다. 개인납부액 전액과 기업납부액의 일정 비율(30%전후)은 개인의료보험구좌로 적립되며, 개인구좌는 노동자 개인이 의료보험카드를 발급받아 사용한다. 기업납부액의 나머지(70%)는 사회통일 의료보험기금으로 유입된다.

중국의 의료보험은 기본의료보장제도인 도시근로자기본의료보험¹⁴⁾, 도시주민기본의료보험¹⁵⁾, 신형농촌합작의료¹⁶⁾으로 구성되어 있다. 인력자원·사회보장부부장 인웨이민에 따르면 2008년 현재 13.2억 인구 중 도시근로자의료보험 가입자 수가 2억 명을 초과했고 도시주민의료보험과 신형농촌합작의료보험 가입자 수는 각각 1.17억, 8.15억 명이라고 밝혔다.

중국 의료비는 2004년 7.590억 위안으로 GDP의 5.55%수준으로 OECD평균 9.0%에 비해 아직은 낮은 수준이다. 전체 의료경비의 총액은 연평균 13.4% 증가하여 한국의 10.9%, OECD평균 7.8%에 비해 매우 가파르다. 반면 대부분의 의료비지출은 도시에서 발생하여 도시의 의료비 지출이 연평균 17.2% 증가한 반면, 농촌은 7.8% 증가하는 수준에 그치고 있다. 2004년 지역별 1인당 평균 의료경비는 도시지역이 농촌지역의 약 4배에 달해 의료서비스의 지역간 불평등이 매우 심한 상황이다. 의료기관의 총 수는 약간 감소하는 추세이나 민간병원은 크게 증가하고 있다. 이는 중앙정부 및 지방정부가 의료기관의 상당 부분을 운영해 오다가, 최근 일정 부분을 민간의 자원에 맡기는 방향으로 정책을 추진하는 한편 사구(社區)를 중심으로 한 의료서비스 확대를 유도하고 있기 때문이다. 특이한 것은 영리법인이 의료기관을 설립할 수 있게 되어있고 공립이라 할지라도 영리적 운영을 할 수 있어 공립 의료기관이 80%수준인데 반해 영리성 의료기관은 2005년 기준으로 45.7%수준이다. 공립의료기관 중 50%가까이는 영리적 운영을 하고 있다는 것이다.

중국 의료보험의 문제로 지적되고 있는 것은 첫째, '看病難(진료받기 어려움)', '看病貴(진료비나 약값이 비쌌)'으로 표현된다. 의료보장제도의 보장수준이 낮아 진료받기 어렵고 진료비가 비싸다는 문제이다. 2006년 기준으로 전체 의료비용 중 공공지출의 비중은 50.7%에 불과했고 정부 예산은 18.1% 수준이었다. 이 수치도 국제비교 수치와는 달라 WHO의 발표에 의하면 2006년 중국의 개인보건의료비 부담은 60%에 달한다고 한다. 개인의 의료비부담이 크기 때문에 의료를 받지 못하는 사람이 많이 있고 특히 양질의 의료시설이 대부분 대도시에 집중되어 있어서 진료받을 곳

14) 적용대상은 도시에 있는 모든 영리·비영리기관과 기업(국유기업, 집체기업, 외상투자기업, 홍콩·마카오·대만투자기업, 자영업등)에서 근무하는 자임.

15) 적용대상은 도시근로자기본의료보험과 신형농촌합작의료의 혜택을 받지 않는 도시주민으로 초·중등, 미취학 아동, 기타 만 18세 미만의 미성년자, 남자 만 60세·여자 만 55세 이상인 노인으로 2009년 신의료개혁에 의해 대학생도 적용대상이 될 것임.

16) 도농 의료지원 격차를 축소하기 위해 마련한 제도로 정부의 지원 아래 농민이 자발적으로 가입하고 개인 납부비용과 정부 보조 방식으로 재원을 충당

이 없는 등 의료접근성에 심각한 장애가 존재한다. 실질적으로 의료보장 혜택을 받지 못하는 국민이 50% 이상을 차지하며 혜택을 받는 국민도 보장수준이 낮아 개인 부담이 큰 상황이다. 다음으로 지적되는 것은 의료보장제도가 다원적으로 운영되고 있다는 점이다. 기본 의료보험제도가 3개로 나뉘어져 있을뿐더러 지역별로도 편차가 심하다. 그에 따라 비효율이 발생하고 있으며 지역간, 계층간 양극화도 심각하다.

2009년 4월에 발표한 “의약보건시스템개혁 중점 실시방안<2009~2011>에 따르면 향후 3년간 기본의료보장제도와 기본약품제도 구축, 최하층의 의료서비스시스템 완비, 기본공공보건서비스의 점진적인 균등화, 공립병원개혁 시범시행 추진을 중심으로 8,500억 위안을 투자하기로 했다. 보험가입확대, 보장성 강화, 보험급여되는 기초약품 확대 등의 정책을 통해 보험가입률을 90%까지 올리고 국가 재정지원을 확대하며 필수적 의약품에 대한 보험급여를 확대하겠다는 것이다. 또한 의료서비스의 지역적 편차를 극복하기 위해 농촌과 도시지역에 보건소를 확대하고 공공병원을 개혁하겠다고 밝혔다. 중국의 공립병원은 전체 의료기관의 80%에 달하나 자본이 부족해 의료수준이 심각하게 저하되어 있다. 중국정부의 공립병원 개혁방안은 민간 자본과 해외자본을 유치해 민영화를 통한 개혁을 하겠다는 것이다. 이는 우리나라 의료자본 형성 초기에 막대한 정부자금이 투자되었음에도 불구하고 소유권은 민영화시켜 민간병원이 전체 의료기관의 90%에 달하는 현 상황을 초래한 것과 비견할 수 있다.

경제개발 초기에 기본의료시설을 구축하는 과정에서 해외자본과 민간자본의 역할은 중요할 수 있으나 기본이 되어야 할 것은 공적자본을 토대로 공공성의 수준이 높은 기본보건의료시스템을 구축하는 것이다. 하지만 중국 정부의 방향은 민영화를 통해 경쟁력있는 의료산업화를 추진하겠다는 방침으로 보인다. 저소득층과 농촌지역의 의료시스템을 촘촘하게 건설하기 위해서는 질높은 의료인력의 양성, 공공의료기관의 건설, 예방과 일차의료 중심의 보건의료시스템 구축 등이 선행되어야 한다. 그를 위해서는 전국민건강보험으로 의료보험을 통합하고 재정을 확대하여 전국 포괄적인 의료시스템과 지역을 중심으로 한 일차의료시스템을 구축해야 한다. 하지만 중국정부는 저소득층과 농촌지역에 필수적 의료시스템을 구축하는 것과 중산층의 의료수요 충족과 의료산업화를 위한 투자를 분리해서 추진하고 있다. 이럴 경우, 의료보험이 계층별로 분화되어 건강보험을 강화하기 위한 재정마련이 어렵고 의료의 양극화가 심각해질 수 있다. 특히 중국이 빠르게 고령화되고 있고 의료비 증가속도가 매

우 빠른 상황에서 안정적인 보험재정마련과 효율적인 의료시스템구축은 매우 시급한 상황이다. 또한 민간보험의 확장추세는 소수의 부유층을 중심으로 한 기본 의료보장과 민간보험, 고가의 의료서비스와 대다수 저소득층을 위한 소액 보장보험과 질 낮은 의료서비스로 양분될 가능성을 더욱 높일 수 있다. 중국정부의 의료개혁방안은 중국의 의료개혁은 공공보험을 강화해 보장성을 높이고 공공의료기관에 투자를 늘려 기본적인 공공의료시스템을 구축한 상황에서 의료산업화를 신중하게 추진하는 방식이 되어야 할 것이다.

3. 12.5규획과 사회전망

2010년 10월 15~18일에 북경에서 개최된 중국공산당 제17기 중앙위원회 제5차 전체회의에서 향후 5년간(2011~15년) 중국경제의 운영방향을 결정할 12차 5개년 계획의 주요내용이 발표되었다. 12차 5개년 계획의 주요 내용이 다섯 가지 원칙, 다섯 가지 목표, 10가지 과제 형태로 제시되었는데 다섯 가지 원칙은 ① 경제구조의 전략적 조정, ② 과학기술 진보와 혁신, ③ 민생의 보장과 개선, ④ 자연절약형, 환경친화형사회건설, ⑤경제·정치·문화·사회의 개혁·개방이다. 12.5규획은 2011년 3월 양회(兩會)에서 전문(全文)이 심의를 거쳐, 2011년 5월 정식 발표될 예정이다. 중국 정부는 1953년부터 제1차 5개년 계획을 시작으로 5년 주기로 국가발전 계획을 수립하고 추진하고 있으며 11.5규획부터 계획(plan)대신 규획(program)으로 바꾸면서 정부주도의 계획이 아닌 시장경제 주도로 전환하겠다고 밝혔다.

이번 규획의 핵심적 내용은 기존 과잉 투자-수출중심의 경제에서 내수 중심으로 경제정책을 바꾸겠다는 것과 지역간, 계층간 격차를 완화하고 사회안정을 달성하겠다는 것이다. 그 외에도 친환경 정책, 신재생 에너지 및 에너지 절감 사업, 바이오산업 등 새로운 산업 육성과 농촌, 교육, 부동산 문제에 대한 대책들도 발표했다. 12.5규획의 기본 방향은 11.5규획과 동일하나 내수시장 확대와 민간소득 향상을 더욱 강조한 것이 특징이다. 이러한 규획을 발표한 배경에는 앞서 논의한 사회문제인식에 대응과 경제발전을 조화시켜야 한다는 문제의식이 존재한다. 심각한 양극화와 내수부진, 사회불안요소의 확대는 경제성장의 발목을 잡을뿐만아니라 지속가능한 사회건설을 할 수 없다는 판단에서이다. 하지만 이번 규획에서는 구체적인 수치목표나 예산집행계획은 포함되어 있지 않다. 물론 올 5월에 정식으로 발표되는 내용을 살펴보아야 하겠지만 사회건설 강화 및 공공서비스 시스템 건설을 위한 구체적

내용이 제시되고 있지 못하다.

표 12.5구획의 핵심 내용

정책방향	주요 내용
경제발전방식의 전환	① 경제구조의 전략적 조정, ② 과학기술 진보와 혁신 역량 강화, ③ 민생보장과 개선, ④ 자원절약형 친환경 사회건설, ⑤ 개혁개방 추진
내수확대	① 거시경제 조정능력 강화, ② 소비수요 확대를 위한 시스템 구축, ③ 투자구조의 최적화 및 조정
사회주의 신농촌 건설	① 농업현대화 발전 가속화, ② 농촌 기초인프라 건설 및 공공서비스 강화, ③ 농민의 소득증대 경로 확대, ④ 농촌발전 시스템 개선
산업경쟁력 제고	① 제조업 개조 및 고도화, ② 전략적 신성장 산업 육성 발전, ③ 서비스산업 발전 가속화, ④ 에너지산업 강화 및 종합 운수시스템 건설, ⑤ 정보화 수준 제고, ⑥ 해양경제 발전
조화로운 지역발전	① 지역발전을 위한 총체적 전략 실시, ② 주체 기능구 전략 실시, ③ 도시화 가속화 및 관리 강화
자원절약형 친환경 사회 건설	① 기후변화에 적극적 대응, ② 순환경제 발전, ③ 자원 절약 및 관리 강화, ④ 환경보호 강화
혁신형 국가건설	① 과학기술 혁신능력 강화 및 시스템 개선, ② 교육개혁 가속화
사회건설 강화 및 공공서비스 시스템 건설	① 취업 촉진, 조화로운 노사관계 구축, ② 소득분배의 합리적 조정, ③ 사회보장 시스템 완비, ④ 의료개혁 가속화
문화산업 발전	① 문화사업 및 문화산업 발전, ② 문화 혁신 추진
사회주의 시장경제 시스템 완비	① 기본적 경제제도 완비, ② 행정시스템 개혁 추진, ③ 세제개혁 가속화, ④ 금융시스템 개혁
호혜상생의 대외개방	① 대외무역구조 최적화, ② 외자유치 증대, ③ 조우추취 전략 가속화, ④ 국제 경제협력 및 지역통합에 적극 참여

중국 사회는 어디로 갈 것인가? 지금까지 중국의 방향은 국가의 주도로 민간을 이끌어가는 시스템이라고 할 수 있다. 개혁개방이후 민간기업 육성과 중앙집중형 사회시스템을 일부 개혁하고는 있으나 국가 주도로 경제성장과 위기대응, 분배문제를 해결하는 방식은 외환위기와 경제위기를 거치면서 더욱 강화되는 추세에 있다. 80년대 한국의 개발독재와 상당부분 유사한 점도 있으나 민간기업의 상대적 취약성, 심각한 지역편차, 분배제도가 정착되기도 전에 발생한 심각한 양극화, 신사회위협의 조기 도래 등의 측면에서 차이를 보인다. 특히 사회영역에서의 국가 주도는 더욱

두드러진다. 우리나라는 80년대 민주화운동을 통해 임금인상, 복지제도의 확대 등을 쟁취하면서 분배구조를 개혁하고 이러한 개혁을 토대로 내수시장을 확대할 수 있었다. 급증한 소비여력은 가전과 자동차 등과 같은 국내기업의 경쟁력을 강화했고 이를 통해 빠른 경제성장이 가능했다. 중국 역시 유사한 경로를 밟을 것인가? 12. 5규획에서 발표한 내용은 중국 역시 방향을 선회하고 있다는 것을 보여준다. 하지만 중국의 가장 큰 특징은 차이점은 분배구조 개혁과 사회안전망확충이 국가주도로 이루어지고 있다는 데 있다.

신자유주의가 심각한 부작용을 발생시키면서 시장만능주의의 한계가 명확히 드러나자 국가의 역할이 새롭게 주목받고 있다. 중국의 지속적 성장과 효율적인 위기대응 과정은 강력한 국가역할의 필요성을 증명하는 사례로 거론되고 있다. 하지만 신자유주의 세계화, 시장화의 문제가 곧바로 국가역할의 강화로 이어지지 않는다는. 공공의 이익실현, 합리적 규제, 분배정의 실현을 통한 양극화의 해소 등과 같은 과제는 공공의 역할이 필요함을 보여준다. 하지만 국가가 강력한 힘을 갖고 국가소유와 국가주도 서비스제공이 강화된다고 공공성이 달성되는 것은 아니다. 오히려 노동문제, 국가의 공익적 역할의 수행, 사회보장의 보편적 적용 등 사회운영의 측면에서 강력한 국가의 통치는 공공성을 침해할 가능성이 높다. 중국의 경우, 국영기업의 전근대적 노사문제 해결방식, 사회보험의 계층화유발효과, 사회서비스 영역의 민영화, 경제발전에 사회발전을 종속시키는 국가 통치 방식 등은 국가주도 사회발전이 문제를 야기할 수 있다는 우려를 낳게 한다. 빠르게 확대되는 사회서비스의 시장화는 이러한 우려가 현실화되고 있음을 보여준다. 물론 중국과 같은 거대한 영토와 국민, 세계를 지배했던 장구한 역사를 보유한 국가가 서구나 우리나라와 동일한 경로를 밟지 않으리라는 것은 명확하다. 하지만 민주주의의 발전과 민중의 권리를 위한 투쟁, 그를 통한 공익의 달성과 분배구조의 개혁이 있지 않고서는 후기산업국가와 복지국가 건설이라는 두 가지 과제를 동시에 달성할 수 없다는 것 또한 확실하다. 우리나라는 민주화투쟁을 통해 상당부분 분배문제를 해결하고 복지국가의 초석을 구축할 수 있었다. 하지만 그 이후에 모든 것을 시장에 맡기는 신자유주의적인 개혁을 통해 심각한 양극화와 취약한 사회안전망의 문제가 심각해지고 있고 이런 사회상황이 경제성장에도 걸림돌이 되고 있다. 중국이 새로운 국가주도형 경제사회발전 모델을 구축할 것인지, 공공의 탈을 쓴 개발독재와 시장화가 결합한 비합리적인 거대 국가가 될 것인지는 동아시아를 넘어 세계적 관심사가 아닐 수 없다.

