

## 현대 중국의 경제구조 변화와 소성진(小城鎮) 사회문화 체제의 재편성에 따른 사회보장제도의 변화: 강소성(江蘇省), 절강성(浙江省) 지역을 중심으로\*

조흥식

서울대 사회복지학과 교수

본 연구는 중국 소성진(小城鎮) 지역주민의 시급한 삶의 질과 관련된 주민복지 문제에 대한 사회보장제도의 변화를, 1996년 2월 강소성(江蘇省)과 절강성(浙江省)의 소성진 지역에 대해 실시한 중국 현지조사 결과를 중심으로 규명함으로써 중국 소성진 지역주민을 위한 사회보장제도가 갖고 있는 성격과 전망을 고찰하고자 하였다.

본 연구결과로서 중국의 소성진 사회보장에 대한 평가와 전망을 하면 다음과 같다.

첫째, 소성진의 사회보장 적용범위는 소수의 공공부조대상자와 직장 노동자를 대상으로 하고 있는데, 급여 수준은 대상자에 따라 그리고 소성진 지역별로 상당한 차이가 있으며, 아직도 지급액은 충분치 못할 뿐만 아니라 장애인, 부녀, 아동, 노령층에 대한 혜택도 여전히 적절하지 못한 상태에 있다.

둘째, 사회보장 전달체계 차원에서 볼 때, 진 정부차원에서의 사회보장 관리체계가 산만하며 복잡하게 이루어지고 있으며, 민주적 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다. 따라서 최근 각 시 정부는 사회보장관리국을 신설하고 사회보장 관련법규 제정을 추진함으로써 진 정부차원의 이러한 상호연관성의 부족 문제를 해결하고, 무엇보다도 노동자 대상의 기업단위 사회보장을 국가 차원의 사회보장으로 전환시킬 계획을 갖고 있으므로 이에 대한 전망은 밝다고 하겠다.

셋째, 사회보장 재정 차원에서 볼 때, 비용조달과 관련하여 향진기업의 경우 퇴직양로보험, 실업보험, 의료보험 등 노동보험을 거의 제공하지 않으며, 복지후생비용만 제공하고 있다. 따라서 앞으로 향진기업에서도 노동보험의 적용이 요구되며, 특히 양로보험의 도입이 시급한 실정인데, 이에 대한 대책이 마련되고 있는 중이다.

넷째, 소성진 지방정부의 사회보장에 대한 재원조달이 부족한데, 앞으로 이를 늘려 나가야 한다. 그러나 중앙정부의 재원조달이 그렇게 용이하지 않는 점에서 볼 때, 이 문제는 소성진의 경제발전과 맞물려 있는 문제로서 그렇게 쉽게 이루어질 것으로 보이지는 않는다.

다섯째, 사회복지사업의 효과 및 효율성을 높이기 위한 사회복지전문가의 양성과 배치가 요구되는데, 이 문제도 소성진의 경제발전과 맞물려 있기 때문에 그렇게 쉽게 이루어질 것으로는 보이지 않는다.

\* 이 논문은 교육부 학술진흥재단 1995년도 지역연구과제 [現代 中國의 경제구조 변화와 小城鎮 사회문화 체제의 재편성에 관한 학제적 연구]의 일부임.

## I. 머리말

1978년 12월의 중국공산당 제11기 중앙위원회 3차 전체회의(11기 3中全會)에서 개혁·개방정책이 공식 표방된 이후 중국은 사회와 경제의 전반에 걸쳐 엄청난 변화를 경험해 왔다. 특히 현대 중국의 경제개혁의 내용을 살펴보면 도시 국영산업 개혁, 경제특구 개발, 농업의 사영화 및 현대화, 향진기업 등을 중심으로한 경제개혁 등 크게 네가지로 대별할 수 있다. 우선 도시 국영산업의 개혁은 일부 엘리트와 도시노동자들의 권익보호 차원에서 극히 점진적으로 이루어지고 있으며 이를 통해 경제발전의 원동력을 찾기는 커녕 국가 재정적자가 끝없이 누증되고 있는 것으로 평가되고 있다. 그리고 농업개혁은 비록 단기적인 소득증대를 가지고 왔으나 여전히 거대한 농촌인구의 경제적 자금자족에 주목적이 두어지고 있으며 최근 들어서는 다시 도농간의 경제적 격차가 심각한 정치·사회적 문제로까지 대두되고 있는 실정이다. 경제특구 개발 역시 토착 인민경제 보호와 정치체제 보존의 차원에서 극히 선별적으로, 국부적으로 추진하겠다는 것이 중국공산당의 입장이다.

이에 반해, 농촌마을(鄉村), 읍(鎮), 중소도시를 중심으로 새롭게 추진되고 있는 노동집약적인 토착산업화는, 8억을 헤아리는 농민인구의 상당 부분을 점진적이지만 지속적 노력을 통해 현대적 산업경제인구로 전환시킨다는 역사적 중요성을 갖고 있다. 사실 1980년대 중국이 보여준 급속한 경제성장은 이러한 경제개혁에 가장 힘입은 바 크다.

이렇게 볼 때, 중국의 경제개혁은 특히 향진기업등을 중심으로한 경제개혁 전략이 상당히 경제개발에 효과가 있는 것으로 평가됨으로써 앞으로 중국의 자유주의적 개혁·개방정책의 경제적 성과와 정치적 결과를 결정적으로 좌우하게 될 것으로 보인다.

이같은 새로운 방향의 산업화는 개혁이전의 30여년간의 기간동안 도시지역에서 실시된 스탈린식 계획경제체제하의 중공업중심 산업화와는 본질적으로 다른 것이다. 농촌연계적 경제개혁을 통해 혁명후 처음으로 본격적인 산업화 과정에 임노동자, 경영자, 투자자로서 참여하는 농민인구의 입장에서 보면, 가히 새로운 산업혁명이 전개되고 있다고 할 수 있다. 즉 경제개혁 과정에서 산업구조 변화를 둘러싸고 나타나는 국가, 지방 엘리트, 기존 도시민, 이농노동자, 농민 사이의 복잡한 이해 및 권력관계, 이농노동자들의 도시 정착 및 지역공동체 편입과정, 도시화에 따른 지역사회의 계층구조 변화, 인구 및 가족구조 변화 등 현대 중국의 경제개혁정책에 따른 경제구조의 변화와 개혁 전략을 둘러싼 소성진 사회문화체제의 재편성은 필연적으로 지역주민의 삶의 질과 관련하여 사회복지적 문제를 야기시키게 되며, 이에 대한 나름대로의 대책을 마련하도록 만드는데, 바로 사회보장 문제가 제기되는 것이다.

따라서 본 연구는 바로 이러한 중국 소성진 지역주민의 시급한 삶의 질과 관련된 주민복지 문제에 대한 사회보장제도의 변화를, 1996년 2월 강소성(江蘇省)과 절강성(浙江

省)의 소성진 지역에 대해 실시한 중국 현지조사 결과<sup>1)</sup>를 중심으로 규명함으로써 중국 소성진 지역주민을 위한 사회보장제도가 갖고 있는 성격과 전망을 고찰하고자 한다. 여기서 대상지역으로 화동 장강(揚子江) 유역의 두 성에 있는 소성진이 선정된 이유는 이 지역은 농촌연계 경제개혁이 가장 전형적으로 나타나고 있는 곳인 양자강 유역에 위치해 있으며, 아울러 토착적인 지역자본과, 화교자본 등 해외자본을 적절히 활용함으로써 중국의 여타 지역에 비하여 경제발전 속도가 빠르고 경공업과 환금작물 위주의 농업이 발달하였으며 향진기업이 가장 먼저 발전한 지역으로 중국 소성진 발전의 모델이 되고 있기 때문이다.

## II. 전반적인 중국 사회보장제도의 경향

중국의 시장사회주의 경제개혁은 생산체제의 변혁 뿐 아니라 이에 관련해 발생하는 고용불안정 및 실업, 생계불안, 빈부격차 등 각종 사회문제를 야기시켰으며, 궁극적으로 사회정책적 차원에서의 사회보장체제의 변화를 수반할 수 밖에 없었다. 왜냐하면 일반적으로 사회주의는 전체 주민들의 생활 안정을 생산체제 내부에서 자동적으로 보장해 줌으로써 별도의 사회보장제도의 필요성 자체를 극히 최소화하는 원칙을 내세워 왔기 때문이다. 다시말하여 별도의 사회보장체제를 두기 보다 각급 생산조직체들이 일정 범위의 인민들에 대해 고용, 생계, 의료, 주택, 교육, 탁아 등을 자체적으로 제공하거나 필요비용을 지급함으로써 일종의 사회보장의 기능을 수행해 왔던 것이다.

중국의 경우도 예외는 아니어서 간헐적인 경제위기에 의한 기아, 실업 등에 의한 빈곤 문제가 개혁 이전부터 존재하기는 했으나, 일반적으로 사회주의 원칙에 의해 주민들의 최소한의 생활보장에 충실했다. 그러나 1976년 모택동이 사망하자 화국봉체제가 확립되어 강청을 비롯한 4인방이 축출되고 경제 정책면에서 실용주의파인 등소평이 복권되자 1978년 12월에 개최된 중국 공산당 제11기 3중 전회를 기점으로 경제체제 개혁이 시작됨으로써 사회주의 생산조직체들의 전면적인 구조 개편이 일어났으며, 이 과정에서 생산체제에 내재된 자동적 사회보장체제도 근본적인 약화나 수정을 겪게 되었다. 즉 시장사회주의 생산체제의 변화는 별도의 국가적 사회보장체제가 준비되지 않은 상태에서 각종 생산조직의 탈복지화와 노동력의 유동화를 가져온 것이다.

따라서 개혁 과정에서 농촌 및 도시 주민들의 총체적 생활 위기와 이에 따른 정치적 혼란을 방지하기 위해서는 생산조직체들의 개혁과 동시에 생산체제로부터 분리된 독립적 사회보장제도의 확립이 필요하게 되었으며, 현재까지 사회보장제도의 확립을 둘러싸고 중앙 및 지방 정부, 각종 생산단위, 노동자 및 농민 사이의 치열한 갈등과 타협이 진행되고 있다고 하겠다.

1) 현지조사는 江蘇省 南部(蘇南 지역)의 昆山市 陸家鎮과 周莊鎮, 錫山市 東亭鎮, 張家港市 妙橋鎮, 그리고 浙江 北部 지역의 潮州市 織里鎮과 濮西鎮 등 6개 鎮을 중심으로 실시되었다.

특히 1960년대와 70년대 전반에 걸쳐 시행되었던 생산대 단위의 집단경작을 폐지시킨 1983년의 포간도호(包幹到戶)제도는 각 농가가 집단소유 토지 사용권을 할당받아 개별적 경작을 하는 것으로 가족농체제를 부활시켰으며, 이는 결과적으로 생산과 복지라는 농가의 이중적 과제를 가족에게 전가시킴으로써 집단적인 사회보장체제를 근본적으로 약화, 해체시켰다 (Henderson, 1990). 대표적인 예로 공공부조로서의 5보가 그 조직 및 재정 기초로서의 집단 생산체제가 해체됨으로써 많은 지역에서 유명무실하게 되었고 이 공백을 가족, 친척이 메꿀 수 밖에 없었으며, 새로 등장한 촌민위원회, 향정부 등 농촌 행정조직이 구호사업을 맡게 되었지만 집단생산의 기초가 없어진 상태에서 그 효과는 별로 나지 않았다 (장경섭, 1995: 89-90).

그후 중국의 개혁정책은 점차 농촌에서 도시로 그 중심을 옮겨가면서 산업구조를 균형적으로 발전시킴과 동시에 노동시장의 형성을 통한 생산 효율의 증대를 추구하였다. 개혁이후 농촌과 도시의 소득분배는 상이한 형태로 전개되었는데 그것은 농촌소득 불평등의 심화와 도시의 새로운 평균주의의 출현으로 요약되며, 이것은 1985년을 경계로 하여 뚜렷한 차이를 보인다. 1981년-1983년까지는 농촌과 도시 주민간의 소득격차가 상당히 축소되었으나 1984년 이후 소득격차는 다시 확대되어 도시 노동자의 소득은 농민소득의 거의 두배에 달하였으며, 이러한 격차는 도시에 거주하는 전민소유제(국영부문) 기업노동자들을 농촌에 거주하는 집체소유제(협동조합 양식) 및 개체소유제(개별소유) 기업의 노동자들과 구별하는 장벽을 뚜렷이 남게 하고 있다 (Selden, 1991: 172-174).

그러나 도시와 농촌간의 개혁 속도와 내용의 차이는 담보 상태에 있는 도시 노동자들에게 보장을 더 잘 해주는 결과를 가져 왔는데, 특히 막대한 경영 적자를 국가 예산으로 보전받는 국가기업들이 노동자복지에 과도한 비용을 지출함으로써 만성적 적자를 더욱 악화 시키고 있다 (Walder, 1987)는 사실은 현 정권이 농민 보다 도시노동자들의 불만에 정치적으로 민감하게 대처해 온 증표가 된다고 하겠다. 이에 대한 구체적인 예로는 현재 고용되어 있는 노동자들에 대한 보장은 물론이고, 이미 퇴직한 노동자들이 과거에 종사한 국가기업으로부터 연금뿐만 아니라 의료, 주택, 교육 등의 보장을 버젓이 받고 있다는 사실(Lee, 1995)인데, 이같은 퇴직 노동자들의 숫자는 현재 고용된 노동자들 수의 1/3이나 심지어 절반을 넘는 기업도 있다는 것이다 (장경섭, 1995).

그리고 사회보장의 내용면에서 볼 때도, 다양한 인구집단의 여러 상이한 욕구를 국가가 충족시킬 수 있는 수준과 사회주의 건설 및 생산성 향상이라는 목적하에서 정치적으로 수용할 수 있는 방법의 다양성 때문에 중국의 사회보장체제는 다른 여러 나라의 것과 마찬가지로 매우 복잡하게 변화되어 오고 있다고 하겠다. 사회보장과 관련하여 중국은 1985년 제12기 5중 전회에서 제 7차 국민경제 및 사회발전 5개년 계획(1986-1990)을 수립하여 이듬해 1986년부터 시작하여 제 8차 5개년 계획이 시행되고 있는 1995년까지, 그리고 금년 1996년부터 시작되는 제9차 5개년계획에도 대대로는 경제를 활성화하고 대외로는 한층 더 개방하는 새로운 상황에 부응하여 생산성 향상에 유리하고 국민의 생활

보장을 위하여 각종 사회보장체제를 점차 확립, 개진해 나가도록 사회보장사업 부문에 명시해 놓았다. 특히 국민경제 및 사회발전 5개년 계획 안에는 사회복지사업, 사회구제사업과 보훈사업(우대원호사업)을 개선하고 완비함으로써 중국의 특색을 가진 사회주의적 사회보장제도의 초보적 형태를 점차있게 갖추어야 함을 강조하고 있다.

현재 이루어지고 있는 전반적인 중국 사회보장제도의 경향을 정리하면 다음과 같다 (조홍식, 1996; 중국공산당, 1995; 위홍화, 1994).

첫째, 중국의 사회보장체제는 분배정책의 구현이라기 보다는 생산증대의 정책을 바탕으로 하여 사회주의를 강화해 나가는 수단으로서 이루어져 오고 있다. 특히 탈집체 개혁과정에서 정부부양 보다는 가족부양을 강조하는 전통적인 유교 이데올로기를 다시 받아들여 복지의 가족책임제를 강화함으로써 복지에 대한 국가와 집단의 부담을 덜고자 하고 있다. 아울러 프롤레타리아 노동윤리와 자기의존과 상부상조의 원칙은 전국민 중에서도 노동자와 농민 및 그 가족이 사회보장 프로그램의 주대상이 되게 하고, 따라서 복지 지원이란 경제발전을 저해하지 않으면서 사회주의 건설의 장애요소인 복지적 의존성의 근원을 타파하는 방향으로 전개시켜 나가고 있다고 하겠다.

둘째, 중국의 사회보장은 그동안 꾸준히 성장해 왔지만 사회주의 원칙에 따라 사회보장의 확대가 이루어져 왔는가 하는 점에서 문제가 있다. 다시 말하여 국가가 표방하는 이상으로서의 사회주의 이념과 현실로서의 경제상황 사이에 갈등이 존재한다는 것이다.

셋째, 중국 사회보장체제의 실천원리가 중국의 사회주의가 궁극적으로 목표로 하는 개인의 욕구나 권리에 따른 복지급여 원리에 충실하다기 보다는 개인의 노동능력과 성취업적에 따라서 사회보장급여가 제공되는 등 노동력의 보존과 강화에 밀접하게 관련되어 운영되고 있다는 점이다. 이러한 점은 자본주의 사회정책 원리와 별반 차이가 나지 않는 것이다.

넷째, 중국의 사회보장 적용범위는 대부분의 자본주의 국가의 사회보장과 마찬가지로 노동자 위주로 이루어지고 있다. 중국의 사회보장은 공공부조 보다는 기금조성이 비교적 쉬운 노동보험에 역점을 두고 있어서 직업이 불안정한 계층을 위한 사회보장정책은 비교적 많이 개발되지 못하고 있기 때문에 공공자원의 균등한 배분이라는 측면에서 많은 문제를 안고 있다. 특히 사회보장 비용부문을 보면, 빈곤가족이나 독신노인 등 빈곤가구에 제공되는 공공부조사업의 비용은 국가지출보다 협동조합 형태의 집체공급이 많고, 사회보험의 비용도 국가부문보다 기업 자체의 부담이 많은 바, 이는 평등주의에 입각한 국가책임 위주의 사회보장이 잘 이루어지지 않음을 여실히 보여 주는 것이라 하겠다.

다섯째, 사회보장 급여 차원에서 볼 때, 그 수준과 내용에서 도시와 농촌간에 현격한 차이를 드러내고 있다. 농촌의 경우 그 내용은 매우 제한적이며 자연재해나 장애에 의한 빈곤에 중점을 두고 있는 반면, 도시노동자들에게는 기본 생계유지에 필요한 각종 수당

을 포함하는 급여가 주어지고 있다. 특히 도시 국영기업노동자들은 다른 기업에 비하여 많은 사회보험혜택을 받고 있기 때문에 이직율이 적으며 열심히 일을 하지 않는 경향이 있다. 이러한 사회복지의 도시, 농촌간 격차는 농촌인구의 도시 유입을 자극하는 중요한 하나의 요인이 되고 있다.

여섯째, 사회보장 전달체계 차원에서 볼 때, 관리체계가 방만하고 산만하며 복잡하게 이루어지고 있으며, 민주적 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다. 특히 노동보험급여란 국가가 열심히 일하는 노동자에게 제공하는 선물이라는 점을 강조하여 노동자의 노동에 대한 열의와 창의력을 고무시키는 기능을 하며, 궁극적으로 노동자 계급과 국가 정부와의 밀착을 유도함으로써 공회(노동조합)가 노동자의 임금 및 노동조건 개선을 위한 노동 3권을 포기하고 국가에서 결정된 정책목표를 노동자에게 일방적으로 강요하여 따르게 하고 있다. 반면에 도시와 농촌에 거주하고 있는 저소득층에 대해서는 사회적 관심이 노동보험에 비하여 훨씬 적으며 기껏해야 공공부조기금 구성에 개개 기업단위까지 참여할 것을 강조하는 정도이다. 아울러 종전의 국가나 공·사기업에서 전액 각출하던 방법을 바꾸어 수혜대상자들도 기금구성에 참여하도록 유도하고 있으며, 이러한 수혜대상자에 종전의 도시노동자는 물론이고 농민들까지 포함시켜 나가고 있는 추세에 있다.

일곱째, 사회보장 재정 차원에서 볼 때, 노동자의 무각출 원칙은 지켜지고 있지만 비용조달과 관련하여 노동보험비용과 수당 및 구제비용은 국영기업, 집체소유기업을 막론하고 기업 스스로 해결해야 하기 때문에 과도한 재정부담으로 인하여 기업의 확대재생산에 어려움이 따르고 있는 실정이다. 더우기 퇴직자의 비율은 매년 증가하고 있어서 연금지불에 의한 기업의 재정부담이 가속화되고 있다. 이와 함께 의료보험금도 각 기업에서 조성하고 있으나 급격한 의료수요로 인해 재정적인 한계에 달하고 있으며, 그 결과 국가의 재정적인 부담도 가중되고 있다.

### III. 소성진 사회보장제도의 변화

#### 1. 향진기업과 소성진의 변화

개방정책 실시 이래 중국의 사회적 변화 중 가장 두드러진 것은 향진기업의 발전에 따른 소성진의 변화로 표현되는 농촌공업화 현상이다. 중앙정부의 농촌공업화의 정책목표는 농촌공업 발전의 결과가 농업의 지원과 농민에 대한 보조금지급, 그리고 농민의 소득증대로 귀결되게 하려는 것이었는데, 이를 위한 구체적인 정책이 바로 향진기업을 중심으로한 경제개혁 전략이었으며, 상당히 경제개발에 효과적임이 판명되고 있다.

이러한 향진기업의 관리운영은 향진정부 및 회계경영상 독립적인 '농공상총공사(農工商總公司)' 등과 같은 '경제조직'에서 담당하도록 되어 있다. 즉 생산활동은 농민과 기

업이 주체가 되고, 과거의 인민공사를 대체한 지방정부인 향진정부는 농민과 기업의 생산활동 지원 및 교육사회보장치안 등 복지업무를 담당하도록 되었지만, 일반적으로 사회복지 기능의 많은 부분은 아직도 향진기업이 맡고 있는 실정이다.

따라서 중국경제에 미치는 향진기업의 기능을 생각해 본다면 다음과 같은 점들을 지적할 수 있다 (이보근, 1994; 전성홍, 1993)

첫째, 향진기업은 중국농촌의 경제발전을 촉진하는 원동력일 뿐만 아니라 중국경제의 구조 개편을 선도하는 특수한 기능을 수행하고 있다는 점이다. 즉 중국 농촌의 경제구조가 자급경제의 단계에서 상품경제의 단계로 전환되는 과정에서 결정적인 역할을 담당하는 것은 다름아닌 향진기업인 것이다.

둘째, 향진기업의 발전은 중국 농촌의 잉여노동력 문제를 해결할 수 있는 가장 빠른 길이 되고 있다는 점이다. 최근 도시와 농촌간의 엄격한 격리정책에도 불구하고 농민들의 도시 유입은 ‘맹류’ 또는 ‘민공조’라는 현상으로 크게 확대되고 있는 것은 사실이나, 향진기업의 발전은 농민들이 비농업 분야의 산업발전을 촉진하면서 농촌 잉여노동력의 상당 부분을 자체내에서 흡수할 수 있다는 데에 커다란 의의가 있다. 농민이 토지를 떠나도 향촌을 떠나지 않고, 공장에 들어가도 도시로 들어가지 않는 방향에서 문제를 해결할 수 있는 가장 효과적인 방안이 향진기업의 발전인 것이다.

셋째, 향진기업의 발전은 다른 개도국들이 공업화 단계에서 일반적으로 경험한 도시화의 과정과는 달리 농촌내에서의 중소도시화 - 소성진 발달 - 라는 특이한 과정을 가능하게 한다는 점이다. 공업화를 추진한 많은 나라들이 도시화의 과정을 동시에 겪었으나, 중국의 도시화에 관한 기본정책은 대도시의 팽창을 적극 억제하면서 농촌내에서의 중소도시 건설을 추진하는 것인데, 이러한 정책목표에 맞는 것이 바로 향진기업의 발전인 것이다.

넷째, 중국의 향진기업은 농촌과 농업을 기반으로 발전하고 있으면서 동시에 농업발전을 지원하는 기능을 수행하고 있다는 점이다. 즉 중앙정부의 포괄적인 재정기능만으로는 농업지원이 불충분하며, 농업지원의 대부분은 지방의 능력에 의존하는 실정이며 그 핵심적 기능을 바로 향진기업들이 담당하고 있는 것이다.

마지막으로 이번 현지조사를 통해서 볼 때, 향진기업의 발달은 무엇보다 소성진에서 공업기술과 관련한 고등교육을 활성화시키고 있다는 점이다. 6개 진 가운데, 관광지역인 주장진만 제외하고는 나머지 5개 진 모두 기술을 가르치는 중학교, 고등학교 건설을 활발히 추진하고 있다는 점이다.

그러나 이러한 향진기업의 발달과 함께 소성진에서 나타나고 있는 문제들을 현지조사를 통해서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 향진공업 부문이 크게 발전하여 상당수의 잉여노동력을 흡수함으로써 일부 계층의 소득 증대에는 기여하였으나, 대부분의 농민은 여전히 농업에 소득을 의존하는데서 오는 빈곤문제에 의한 소성진 주민의 소득격차 문제를 야기시키고 있다는 점이다.

현지조사한 6개 진(강소성 곤산시 육가진, 주왕진, 석산시 동정진, 장가항시 묘교진, 절강성 호주시 직리진, 양서진)은 모두 1980년대 후반 부터 1993년 사이에 향에서 진으로 승격된 지역으로서 급속한 향진기업의 발달로 인한 경제발전에 힘입은 바 크다. 따라서 짧은 시기에 이룩한 급격한 경제성장은 이른바 폭발호(爆發戶)를 대거 배출하였는데, 특히 호주시 지역 안에서 가장 부유한 직리진에서는 5천만원 이상의 수익을 올리는 가구가 10여개, 1천만원 이상의 수익을 올리는 가구는 50여개이며, 백만원 이상의 수입을 올리면 비로소 부자로 인정해 주는데 그러한 집은 상당히 많다고 한다. 그리고 이들 졸부들은 과시적 소비행태를 드러내고 있는데, 귀족학교에 자녀 보내기뿐만 아니라 농지를 전용하여 건평 100평 이상의 3층 양옥을 짓고 각 층에는 카펫을 깔고 양주병을 늘어 놓고 있으며, 일체의 장식 및 전자제품을 집안에 진열해 놓고 있는데, 손님이 오면 과시용으로 보여줌으로써 빈부의 격차를 실감나게 표출해주고 있다고 하겠다. 현지 면담한 양서진의 한 향진기업 사장은 호주에서 제일 큰 43인치 텔레비전을 소유하고 있다고 자랑하였다.

둘째, 향진기업의 발달은 인구의 다양한 이동을 추구함으로써 호구상으로는 모든 가족이 함께 지내는 것으로 보이지만 실제로는 대부분 떨어져 살고 있는 일시적인 별거가정을 만들고 있다는 점이다.

최근 관광명소로 지정받은 주왕진을 제외하고는 조사지역 모두 상당수 외지인을 노동자로 고용하고 있으며(특히 묘교진의 경우 전체 노동자 16,408명 가운데, 15,000명 정도가 외부인임), 가장인 남편은 상당 기간 외지에 다니면서 판매와 시장개척을 하고, 부인은 촌락에 머물면서 집을 지키고 동시에 촌 혹은 진정부가 집체적으로 운영하는 공장, 기업 혹은 시장에서 일을 하거나 공장에 납품할 제품 혹은 판매할 제품생산을 담당함으로써 일시적인 별거가정을 갖게 된다. 또한 친족형 기업체가 많이 등장하고 있는데, 이러한 기업체의 친족은 주로 타지역에서 오게 되는 것이다. 특히 직리진과 묘교진의 경우 이러한 친족형 기업체를 많이 갖고 있다.

셋째, 소성진주민, 특히 외지인에 대한 주거, 의료, 사회보험 등 사회보장 기능을 향진기업이 상당부분 부담함으로써 소성진정부의 사회복지 기능 수행이 아직도 미약하다는 점이다. 특히 외지인의 생활문제와 관련하여 주거와 복지후생의 경우 향진기업이 주로 책임을 지고 있다. 외지인의 취업경로는 주로 진내 직업소개소가 제일 많으며, 현재 향진기업 근무자가 고향에 가서 유인해오는 경우, 그리고 본인 스스로가 찾아 오는 경우 등 주로 3유형이 있는데, 이들에 대한 복지문제는 향진기업이 주로 책임지고 있다.



여기서 중국고용제도의 최대 특징을 보면, 농업호적(농촌거민)과 도시호적(城鎮거민)의 구별, 소속부문의 소유제 구별, 같은 기업 내에 직원(사무직 관리자)과 공인(생산직 노동자)의 구별 등 신분구별이 존재하고 있다는 점이다. 이와 같은 신분구별은 전국에서 통일적으로 실시하고 있는 것으로 농업호적과 도시호적 구별은 출생시점에, 소속부문의 소유제 구별과 직원과 공인의 구별은 취업시점에 결정되는데, 이는 기업간 또는 지역간 이동시에도 이 신분은 그대로 유지된다. 또한 직원과 공인은 관리부문도 다른데 직원의 경우는 당(기업내 공산당위원회, 혹은 상급기구)에 의해 그리고 공인은 공장장 등이 관리하는 경우가 많다. 그러나 시장경제화의 진전과 함께 신분구별과 같은 노동력의 이동을 제한하는 제도는 점차 사라지고 있다. 그리고 실업보험은 도시호적 소지자에만 적용되며 농촌부문으로부터 모집한 종업원은 실업보험의 대상이 되지 않는다 (이학규, 1994).

한편, 이러한 외지인들은 임시호구를 얻어, 기술을 요구하고 임금이 꽤 많은 집체기업보다는 단순노동 성격의 저임금구조인 사영기업에 대부분 취업하고 있기 때문에 이들에 대한 복지문제가 심각하게 대두되고 있다. 특히 해고와 관련해서 보면, 기업의 소유제에 따라 해고제도가 다른데 전민소유제 기업은 범죄 등 특별한 경우를 제외하고는 해고할 수 없지만 사영기업에서는 경영자가 충분한 해고권을 보유하고 있기 때문에 외지인의 근무는 항상 불안한 상태에 직면하고 있다.

현지조사한 6개 진에 있는 외지인들은 대부분 공장내의 기숙사나 기업이 제공하고 있는 집단가정 및 셋방살이를 하고 있었으며, 이들에 대한 퇴직양로보험, 실업보험, 의료보험 등 노동보험은 거의 제공되지 않으며, 다만 복지후생비용이 제공되고 있었다. 이러한 복지후생비용으로는 대체로 개인복지비, 집단복지비, 기타 비용으로 나눌 수 있다. 개인복지비는 특수한 상황에 처한 종업원의 복지 향상을 위해 지급되는 보조금 성격을 가진 수당으로서 생활곤란자에 대한 보조금, 친족방문시 교통비, 통근수당, 난방수당, 식사수당, 위생비, 세탁비, 이발비, 수도광열비, 석탄수당 등이 있다. 이 비용은 개인에게 직접 지급되며 실질임금 외에 제수당 또는 보조금으로 처리된다. 집단복지비는 종업원의 편의를 위해 설치되는 각종 집단복지시설의 설치 및 운영비로 종업원 복지기금에서 지출된다. 집단복지 시설로는 종업원의 숙소, 식당, 탁아소, 유치원, 도서실, 각종 체육 및 오락 시설 등이 있다. 기타 비용으로는 기업이 종업원의 작업 내용에 따라 작업복, 장갑, 신발 등 개인노동 보호용품을 지급해야 하며 종업원의 교육경비 등의 부담이 포함되어 있다.

넷째, 향진기업의 분포가 점차적으로 농촌내의 일정한 지점으로 집중되고 이들을 중심으로 농촌내에 많은 중소도시들이 새롭게 형성됨으로써 과거의 향진기업들이 정부의 엄격한 규제에 인해서 원료와 자금 등의 모든 생산요소를 자체 영역인 지역사회(社區)내에서 해결해야 했던 상황과는 크게 달라지고, 농촌내부의 도시화를 촉진하면서 환경오염, 범죄, 청소년비행, 성문제, 유흥환락 등 도시문제를 촉발시킬 가능성이 커지고 있다는 점이다.

환경오염 및 각 촌까지 가라오케, 가무청이 발달해 있는등 유흥환락문제는 6개 조사 지역의 공통문제로 나타나고 있었으며, 외지인에 의한 도둑질등 범죄가 조금씩 증가하고 있어 국가 편제가 아닌 진 편제인 집행대(執法隊)를 국가 하부조직인 교경대(交警隊)와 함께 두고 있었는데, 특히 곤산시 육가진, 장가항시 묘교진의 경우 범죄가 조금씩 증가하고 있다는 것이다. 그리고 성문제와 관련하여 각 진마다 가입여성의 경우 직장에서 6개월마다 임신과 관련하여 신체검사를 실시하고 있다는 것인데, 이들은 이러한 비인권적인 행위를 오히려 여성들을 위하는 개념으로 파악하고 있었다.

## 2. 소성진 사회보장제도의 변화

소성진 사회보장제도의 변화를 일반적인 사회보장의 주요 내용인 공공부조, 사회보험, 사회복지사업 등으로 구분하여 살펴보고자 한다.

### 1) 공공부조

일반적으로 공공부조는 사회보험으로 해결할 수 없는 빈곤자에 대한 최저생활보장을 목적으로 이루어지고 있는데, 공공부조의 기본원리는 각국의 법률상의 규정에 따라 약간의 차이는 있으나 일반적으로 생존권 보장, 국가책임, 최저생활보장, 무차별 평등, 보충성, 자립조장 등 6가지의 원리를 들 수 있다 (남세진·조흥식, 1995).

중국의 경우 공공부조는 노인, 장애인 및 거택보호자와 자연재해 대상자를 중심으로 한 생활상의 보조금 지불 및 구제사업으로 이루어지고 있는데, 공공부조사업과 관련하여 볼 때, 농촌의 빈곤가구 구제인원은 도시로의 인구가동으로 인해 점차 감소해 가는 추세에 있으며, 소성진에 거주하는 자로서 부조 및 구제인원은 농촌지역과는 대조적으로 증가하는 추세이다.

그리고 이러한 공공부조는 주로 시와 진의 민정부에서 하게 되는데, 대표적인 것은 주로 각종 보조금을 받는 빈곤호 및 갑작스런 질병 및 주택건설에 의한 특곤호에 대한 향수부조(享受扶助)와 이재민 등 자연재해와 재난에 대한 구제, 그리고 군인가족, 열사가족, 퇴직군인가족 등에 대한 우대위무(優待慰撫)로 이루어지고 있으며, 아직도 독신노인들을 위한 식량, 의복, 주택, 의료, 장례비를 지급하는 5보(五保)가 일부 남아 있다. 또한 오늘날 개방개혁의 분위기 속에서 현금수입의 기회를 찾아서 농촌 주민들이 소성진으로 몰려들고 있는데, 이들 맹류들은 정부로 부터 보조나 구제를 받기보다는 법적, 행정적 제한조치를 당하고 있어 심각한 정치적, 사회적 문제거리로 부각되고 있어 사실상 이들의 상당수는 잠재적인 공공부조 대상자라 할 수 있다.

한편, 공공부조사업의 급여 수준은 대상자에 따라 그리고 소성진 지역별로 상당한 차이가 있으며, 아직도 빈곤자들을 위한 국방, 치안, 교육비, 농업세 등 각종 비용 면제는

이루어지고 있지만 공공부조 지급액은 충분치 못할 뿐만 아니라 장애인, 부녀, 아동, 노령층에 대한 혜택도 여전히 적절하지 못한 상태에 있다. 예를들어 곤산시 육가진의 경우 빈곤호의 경우 매달 20원씩 공공부조비가 나가고 있는데 반해 다른 진의 경우 매달 10원씩 나가고 있다.

그리고 공공부조사업에 들어가는 비용을 보면 국가유공자 등 우대보훈대상자에게 주어지는 비용이 다른 구체비용보다 월등히 많은데, 그것도 집체공급 보다 국가지출이 더 많다. 예를들어 6개 진의 경우 진마다, 개인의 우대 종류마다 조금씩 차이가 나지만 매월 최소 100원에서 부터 350원까지 보조되고 있다. 이와는 대조적으로 빈곤가구 대상자와, 빈곤 독신노인대상자에게 주어지는 비용은 둘 모두 집체공급이 국가지출보다 많으며, 특히 빈곤 독신노인대상자의 경우 향진기업 자체내에서 이루어지는 집체공급이 국가지출보다 훨씬 많다. 이것은 국가의 책임이 상대적으로 소홀함을 보여 주며, 우대보훈대상자에게 더 큰 국가의 책임을 부여하고 있는 것은 사회주의체제를 강화시키는 방편으로 사회보장제도가 활용되고 있음을 반증한다고 하겠다.

한편, 공공부조사업의 전달체계는 아직도 도시와 농촌간의 지역별 특성과 국가부문 및 집체부문에서의 상호연관성의 부족때문에 실제로 전국민들에게 원활한 급여, 전달체계가 확립되지 않고 있으며, 급부대상자의 민주적 참여는 제대로 이루어지지 않는 실정이다. 특히 소성진 부근의 농촌의 경우 새롭게 등장한 촌민위원회, 향정부 등의 행정조직이 지역의 구호사업을 책임지게 되었지만, 집단생산의 기초가 없어진 상태에서 그 효과는 약화될 수 밖에 없는데, 현재 중국 농촌의 자치세포인 촌민위원회의 위원 1인(대다수가 여성인)이 가족계획, 교육 등의 문제와 함께 사회복지 업무를 관장함으로써 현실적인 활동 영역과 재량은 극히 미미한 실정이다 (장경섭, 1995).

## 2) 사회보험

사회보험은 공공부조, 사회복지사업 등과 더불어 사회보장의 주요 방법의 하나가 되고 있는데 공공부조와의 비교에서 공공부조는 저소득층을 위한 방법인데 비해 사회보험은 유소득층을 위한 방법으로 볼 수 있다. 즉 사회보험이 산업재해, 질병, 노령, 장애 및 사망 등의 제 위험을 담보하는 것으로서 기여주의에 의한 것인 반면, 공공부조는 사회보험으로서는 요구를 충족할 수 없는 사람들을 위한 것으로서의 국가예산 지출에 의한 무기여주의를 그 특징으로 하는 것이다 (남세진·조홍식, 1995).

중국의 사회보장 급여 제도별 보장 방식을 보면, 대다수 국가에서 행하고 있는 사회보험적 성격보다 노령, 장애, 유족급여의 경우 사용자책임을 중시하면서 일부 사회보험을 가미하고 있으며, 질병, 출산급여의 경우와 산업재해의 경우 모두 사용자책임으로 되어 있고, 오직 실업급여의 경우만 사회보험 방식으로 처리하고 있다. 그리고 가족수당제도는 아직 확립되어 있지 않으며, 연금의 경우 급여지급 방식은 소득비례제이며, 연금연

령은 일반 사회주의 국가와 같이 남자 60세, 여자 55세로 하여 남녀간 차별을 두고 있다 (U.S.A/DHHS, 1994).

이렇게 볼 때 중국의 사회보험에는 각종 수당을 포함한 노동보험이 주종을 이루고 있음을 알 수 있다. 즉 중국의 노동보험은 사회보장의 중요한 내용으로서 그 목적은 산업체에서 근무하는 노동자들의 불의의 사고에 대비한 소득보장제도이다. 이러한 노동보험에는 퇴직양로보험, 실업보험, 의료보험 등이 있으며 보험료는 노동복무공사(勞動服務公司) 또는 중국인민보험공사에서 관리한다. 퇴직양로보험금은 종업원의 정년퇴직 후의 퇴직연금, 의료비, 사망시 장례비 및 가족의 생활보조비로 사용되며, 기업은 종업원 실질임금에 대해 일정 비율을 보험금으로 납부하고 종업원 개인도 실질임금의 3%를 납부해야 한다. 실업보험금은 해고, 청산 등으로 인한 실업문제를 해결하기 위한 것으로 매월 종업원 실질임금의 1%를 보험금으로 납부하여야 한다. 실업보험금은 실업기간 중 실업구제금, 의료보조비, 사망시 장례비 및 가족에 대한 보상비로 사용된다. 의료보험금은 종업원의 의료비와 부양가족의 의료비(반액지급)로 지출되며 보험공사에 납부하거나 종업원의 복지기금에서 기업이 자체적으로 지급할 수 있다.

그러나 향진기업의 경우 퇴직양로보험, 실업보험, 의료보험 등 노동보험은 거의 제공되지 않으며, 다만 복지후생비용이 제공되고 있다. 특히 퇴직노령연금제도의 일종인 양로보험의 경우 소성진의 향진기업에 근무하고 있는 자는 스스로 진정부내의 사회농촌양로보험관공서 등 보험조합을 만들어 혜택을 받고 있지만 그 수는 전체 농촌노동자의 2.3%에 불과하다 (Gu and Liang, 1993). 따라서 앞으로 향진기업에서도 노동보험의 적용이 요구되는데, 특히 양로보험의 도입이 시급한 실정이다. 이런 점에서 장가항시는 1994년 후반기에 시정부내에 사회보장관리국을 설치하여 1995년부터 진내의 국유, 집체기업에서 양로보험을 실시하게 하였으며, 사영기업의 경우 1996년부터 실시하도록 하였다.

그리고 각종 복지후생 비용은 대부분 관련기업에서 지급되고 있기 때문에 기업은 재정적인 어려움이 많다. 따라서 각 진에 있는 기업들은 최소한의 복지후생비용만 지급하려 하고 있는 실정이다.

한편, 사회보험의 전달체계도 공공부조와 마찬가지로 보험집행에서 관련기관의 기능이 혼재되어 있으며, 소성진 지역별로 통일되어 있지 못한 실정이다. 따라서 최근 각 시 정부는 사회보장관리국을 신설하고 사회보장 관련법규 제정을 추진함으로써 이러한 상호연관성의 부족 문제를 해결하고, 무엇보다도 문제가 되고 있는 국유기업의 경영 합리화의 핵심 장애물인 노동자 대상의 기업단위 사회보장을 국가 차원의 사회보장으로 전환시킬 계획을 갖고 있다.

### 3) 사회복지사업

사회복지사업(사회복지서비스)은 사회보험, 공공부조와 더불어 사회보장의 중심을 이

루고 있는 것으로, 이는 사회가 산업화, 도시화됨에 따라 사회문제가 가속화됨으로써 계속 늘어가는 사회적으로 불우하고 영세한 위치에 있는 아동, 노인, 여성 및 장애인 등을 대상으로 전문적인 지식과 방법을 활용하여 이들의 제반문제를 해결하여 정상적인 사회인으로 복귀시키는데 목적을 두고 있다.

사회보장의 내용을 경제(소득)보장과 비경제적보장으로 나눌 때 사회보험과 공공부조는 경제보장을 그 내용으로 하고 사회복지사업은 경제보장에 덧붙여 비경제적 보장을 내용으로 하고 있다. 일반적으로 오늘날 국민의 생존권의 요구에 대응하는 공핍에 대한 대책으로서의 사회보장은 국민전체의 최저생활보장을 목적으로 사회보험 또는 공공부조를 그 제도적 수단으로 하여 공핍의 원인으로 예상되는 사고에 대하여 일반적이며 평균적으로 대처하는데 비하여 이를 보완하는 제도로서의 사회복지사업은 구체적이며 개별적으로 개인이나 가정의 생활 곤란에 대응하는 기능적 특징을 갖고 있다고 할 수 있다(남세진·조홍식, 1995).

사회복지사업은 보통 국가와 사회가 사회성원의 물질문화 생활을 위해 취하는 각종 정책을 가리킨다. 민정부문이 주관하는 사회복지서비스는 사회복지사업, 장애인노동취업과 사구복무(社區服務; community based work)를 포괄하고, 주요하게 고아, 노인, 장애인, 영유아 등 특별히 곤란한 사회성원에 대하여 기본적인 생활을 보장하도록 하는 것이며, 이것은 중국 사회보장제도의 한 구성부분이다(곽강, 1995). 이러한 사회복지사업의 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 사회복지사업은 집이 없는 사람, 의지할 곳이 없는 사람, 노동능력이 없는 고아, 노인, 장애인, 아동이 생활하도록 보장하는 조치일 뿐 아니라 동시에 부분적으로 가정이 돌볼 수 없는 퇴직노인, 장애아동과 정신병자에게 제공된다. 민정부문이 주관하는 중요한 사회복지사업단위에는 사회복지원, 아동복지원, 정신병복지원 등이 있는데, 아직 각 진마다 최소한 1개소도 갖추지 못하고 있는 형편이다.

둘째, 중국의 아동복지는 1949년 중국정부의 탄생이래 오늘날까지 중국정부가 채택한 노선변화를 중심으로 아동복지 시설을 통하여 노동하는 어머니를 가진 아동의 복지를 보호, 증진시키고 가정이 없거나 가정이 있더라도 보호가 필요한 아동을 돌보는 것으로 부모의 양육을 대체, 보완하는 것을 목적으로 하는 사회복지사업이다. 중국의 자녀양육은 가정과 사회의 공동책임 분야로 되기 위한 이와 같은 육아제도가 마련되어 있기는 하나 거의 모든 여성이 각종 직종의 생산활동에 참여한다는 점을 볼 때 탁아시설, 유치원 등 실제 시설면에서 아동의 수에 비해 상당히 부족한 현상을 드러내고 있다. 따라서 아직도 아동복지의 실태가 여성을 가정적 역할로부터 탈피시킬 수 있을 만큼 완전하지 못하며 여성은 가사노동과 직장노동의 이중 고통을 겪고 있다고 할 수 있다.

셋째, 여성복지의 개입이 요구되는 여성의 문제는 최저생활보장 내지는 최소한의 인

간적인 생활보장의 문제 및 여성의 생활의 질을 향상시키기 위한 사회교육 내지는 평생교육의 확대, 다양한 사회참여의 기회제공문제 등을 들 수 있다. 특히 여성의 모성보호와 관련하여 중국에서는 여성의 건강을 담당하는 병원급의 어머니 및 아동보호보건원(婦幼保健院)이 있다. 여성노동자는 무료의료혜택을 받는데 도시지역에서는 종합병원, 개인병원의 산부인과, 부인과, 소아과에서 여성의 건강을 담당하고 있으며, 보건행정국은 여성보건요원의 훈련과 과학적 연구작업을 권장하고 있다. 반면에 소성진 부근의 농촌에서는 위생원과 부유보건소에서 여성의 건강을 담당하고 있다.

넷째, 노인복지를 위한 사회보장제도의 특징을 살펴보면 기본적인 사회복지사업 중에서 비교적 제도를 갖추어 운영되고 있다고 볼 수 있는데 그 이유로는 첫째, 전통적인 가족제도의 윤리덕목을 유지, 발전 내지 창달하고 있으며, 둘째, 선가정보호, 후사회보장의 원칙을 노인복지정책의 기본으로 삼고 있으며, 셋째, 사회보장제도의 확충 등이 계획된 설계도하에서 부양보호시설을 갖추고 있으며, 넷째, 시설에 의한 부양보호가 자치적이고 민주적인 방식에 의거하여 건설적인 형태로 운영되고 있으며, 다섯째, 노인을 위한 부양보호시설이 준비되어 있는 것이다. 특히 노인복지법령은 1982년에 노인의 문제를 조사하고 분석하기 위하여 제정되었는데 종전의 5보(五保)를 주내용으로 하고 있다. 그러나 실제로 5보 프로그램의 혜택을 입고 있는 자는 주로 농촌노인이며, 대다수 소성진 노인들은 법적으로 규정되어 있는 노부모부양제도에 의해 노인보호의 책임을 대부분 자녀들이 책임지고 있다. 그리고 독신 노인의 경우 경노원시설에 수용되고 있다.

다섯째, 장애인에 대한 복지서비스는 산업재해 등 각종 사고를 입은 장애인에게 장애의 치료를 위한 급여와 완전 장애인이 된 이후의 보상급여가 주어지고 있으며, 저소득층의 장애인 중에서 생활능력이 없는 자에 대해서는 국가에서 그 생계비의 일부를 현금 또는 현물 급여의 형태로 지원하고 있다. 그리고 장애인 노동취업사업은 50년대에 시작되어, 실질적인 발전은 11기 삼중전회(1984년) 이후에 이루어졌다. 현재 집중과 분산이 상호결합되어 시행되고 있는데, 장애인 취업과 복지사업이 동시에 이루어진다는 측면에서 집중을 선호하고, 각 국가기관, 단체, 회사사업단위, 도농집체경제조직의 노동자 수의 일정비율을 요구하고 장애인 개인취업을 고려한다는 점에서 분산을 필요로 하고 있다. 장애인 노동취업사업을 위해 만들어진 각종 복지기업(복지공장)은 각 진마다 최소한 1개 이상 소유하고 있는데, 육가진, 묘교진의 경우 각각 6개소를 소유하고 있다.

그러나 이러한 소성진의 사회복지사업의 경우 아직도 많은 문제를 안고 있는데, 그것은 다음과 같다.

첫째, 사회복지사업은 장기투자공급형 항목에 속하지만, 국가와 진정부가 매년 이에 대해 매우 적은 재정만을 댈다. 최근 몇년 동안 서비스 욕구의 팽창과 물가 상승에 의해 자금부족은 해마다 증가하고 있다. 따라서 많은 사회복지사업단위의 낡은 기초시설들은 장기적으로 보수될 수 없고, 노동자 수입과 피부양자 생활수준은 지나치게 낮다.

둘째, 사회복지사업 수요에 비해 공급이 빈약하다. 각 진에서 복지기업등 각종 형식으로 취업한 장애인은 여성, 아동, 노인에 비해 어느 정도 되지만, 민정부문 정신복지원, 총병상 및 아동복지원, 고아학교 등 사회복지원은 각 진마다 최소한 1개소도 갖추지 못하고 있다.

셋째, 비용조달이 비교적 쉬운 노동보험에 역점을 두고 있어서 직업이 불안정한 계층을 위한 사회복지사업은 비교적 많이 개발되지 못하고 있기 때문에 공공자원의 균등한 배분이라는 측면에서 많은 문제를 안고 있다. 또한 서비스 적용범위는 노동자 위주로 이루어지고 있어 소성진에 거주하고 있는 저소득층에 대해서는 국가복지가 매우 부족한 실정이다.

넷째, 사회복지사업의 효과 및 효율성이 낮다. 사회복지사업에 종사하고 있는 전문 사회복지사를 조사지역에서 전혀 찾아볼 수 없었다.

#### IV. 맺음말: 소성진 사회보장제도에 대한 평가와 전망

중국의 사회보장체제는 분배정책의 구현이라기 보다는 생산증대의 정책을 바탕으로 하여 사회주의를 강화해 나가는 수단으로서 이루어져 오고 있는데, 특히 탈집체 개혁 과정에서 복지의 가족책임제를 강화함으로써 복지에 대한 국가와 집단의 부담을 덜고자 하고 있다. 이와 같은 사회보장의 경향은 소성진의 경우에도 나타나고 있다. 특히 개인의 노동능력과 성취업적에 따라서 사회보장급여가 제공되는 등 노동력의 보존과 강화에 밀접하게 관련되어 운영되고 있음이 소성진 현지조사에서도 밝혀지고 있는데, 이러한 점은 자본주의 사회정책 원리와 별반 차이가 나지 않는 것이다.

중국의 소성진 사회보장에 대한 평가와 전망을 하면 다음과 같다.

첫째, 소성진의 사회보장 적용범위는 소수의 공공부조대상자와 직장 노동자를 대상으로 하고 있는데, 급여 수준은 대상자에 따라 그리고 소성진 지역별로 상당한 차이가 있으며, 아직도 지급액은 충분치 못할 뿐만 아니라 장애인, 부녀, 아동, 노령층에 대한 혜택도 여전히 적절하지 못한 상태에 있다. 특히 사회보장 비용부문을 보면, 빈곤가족이나 독신노인 등 빈곤가구에 제공되는 공공부조사업의 비용은 국가지출보다 협동조합 형태의 집체공급이 많고, 사회보험의 비용도 국가부문보다 기업 자체의 부담이 많은 바, 이는 평등주의에 입각한 국가책임 위주의 사회보장이 잘 이루어지고 있지 않음을 보여주는 것이다.

둘째, 사회보장 전달체계 차원에서 볼 때, 진 정부차원에서의 사회보장 관리체계가 산만하며 복잡하게 이루어지고 있으며, 민주적 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다. 따라서 최근 각 시 정부는 사회보장관리국을 신설하고 사회보장 관련법규 제정을 추진함

으로써 진 정부차원의 이러한 상호연관성의 부족 문제를 해결하고, 무엇보다도 노동자 대상의 기업단위 사회보장을 국가 차원의 사회보장으로 전환시킬 계획을 갖고 있으므로 이에 대한 전망은 밝다고 하겠다.

셋째, 사회보장 재정 차원에서 볼 때, 비용조달과 관련하여 향진기업의 경우 퇴직양로보험, 실업보험, 의료보험 등 노동보험을 거의 제공하지 않으며, 복지후생비용만 제공하고 있다. 따라서 앞으로 향진기업에서도 노동보험의 적용이 요구되며, 특히 양로보험의 도입이 시급한 실정인데, 이에 대한 대책이 마련되고 있는 중이다.

넷째, 소성진 지방정부의 사회보장에 대한 재원조달이 부족한데, 앞으로 이를 늘려나가야 한다. 특히 저소득층에 대한 중앙정부와 지방정부에 의한 국가복지가 강화되어야 한다. 그러나 중앙정부의 재원조달이 그렇게 용이하지 않는 점에서 볼 때, 이 문제는 소성진의 경제발전과 맞물려 있는 문제로서 그렇게 쉽게 이루어질 것으로 보이지는 않는다.

다섯째, 사회복지사업의 효과 및 효율성을 높이기 위한 사회복지전문가의 양성과 배치 요구되는데, 이 문제도 전문가의 훈련과 교육, 그리고 인건비 등 재원조달의 문제와 직결된다. 따라서 이 문제도 소성진의 경제발전과 맞물려 있기 때문에 그렇게 쉽게 이루어질 것으로는 보이지 않는다.

## 참 고 문 헌

- 남세진·조흥식. 1995. 『한국사회복지론』. 서울:나남출판사.
- 이보근. 1994. 『중국 향진기업의 현황과 발전방향』. 대외경제정책연구소 지역정보센터.
- 이학규. 1994. 『중국내 외국인 투자기업의 노무관리』. 산업연구원.
- 장경섭. 1995. 「중국의 탈사회주의 개혁과 사회보장체제의 전환: 시장, 국가, 가족 사이의 농민복지」. 『경제와 사회』 26.
- 전성흥. 1993. 『중국의 농촌공업화와 향진사회의 변화』. 서강대 박사학위논문.
- 조흥식. 1993. 「사회보장체제의 구조와 변화」. 장경섭 편. 『현대중국사회의 이해』. 사회문화연구소.
- \_\_\_\_\_. 1996. 「중국의 생산체제개편에 따른 복지 수요 및 사회보장체제의 변화」. 『지역 연구』. 서울대 지역종합연구소.
- 郭綱 編. 1995. 『中國社會保障概論』. 中信出版社.
- 衛興華. 1994. 『中國社會保障制度研究』. 中國人民大學出版社.
- 中華人民共和國 共產黨. 1995. 『中共中央關於制定國民經濟和社會發展“九五”計劃和2010年遠景目標的建設』.



- Gu, Shengzu & Liang, Jersey. 1993. *Old-Age Support System: An International Comparison* (Unpublished Paper).
- Henderson, Gail. 1990. "Increased Inequality in Health Care." in Deborah Davis and Ezra Vogel (eds.). *Chinese Society on the Eve of Tiananmen: The Impact of Reform*, Cambridge: Harvard University Press.
- Lee, Keun. 1995. "Can 'Legal Person Socialism' Save China's State Sector?." Institute of Economic Research. Seoul National University. Working Paper 95-1.
- Selden, Mark. 1991. "현대중국의 국가, 시장 그리고 부문간 불평등." 세계정치경제연구소 편. 『세계체제론 II: 자본주의 세계경제와 사회주의권의 실상』. 서울: 들녘.
- U.S.A/DHHS. 1994. *Social Security Programs Throughout the World- 1993*.
- Walder, Andrew. 1987. "Wage Reform and the Web of Factory Interests." *China Quarterly* 109.

THE CHANGES OF SOCIAL SECURITY SYSTEM WITH  
ECONOMIC REFORM AND THE SOCIAL-CULTURAL CHANGES IN  
SMALL TOWNS IN CONTEMPORARY CHINA: WITH REFERENCE  
TO JIANGSU AND ZHEJIANG PROVINCES

CHO, HEUNG SEEK  
*Seoul National University,*  
*Dep. of Social Welfare, Associate Professor*

The purpose of this study was to explore the changes of social security system with economic reform and the social-cultural changes of small towns in contemporary China through the field study in Jiangsu and Zhejiang Provinces. To achieve this goal, firstly, this paper examined the tendency of social security system in contemporary China. And secondly, this paper analyzed the characteristics of changes of social security system in small towns. Finally, this paper examined carefully the directions for future development of social security system in small towns.

The major findings of this study are as follows:

(1) Social security system in small towns has been set up for the privileged minority of state-run enterprise workers, while the rest of the population are either

left to fend for themselves or to depend on an irregular and poorly constituted local government assistance program.

(2) The administration of the social security system in small towns lacked systematic control and the different parts did not correlate with each another. But, in some small towns, a new social security organization was created to take charge of the planning and co-ordination of all social insurance, social welfare and social relief programs.

(3) In spite of the development of Xiangzhen Industry, social relief lagged behind other aspects of the social security system. Thus it is very important to distribute resource or non-contributory income supplements to low-income households.

(4) The source of funding came almost entirely from the state and lacked variety. Funds should thus be built up for different purposes and be raised from various sources including the state, small enterprises or society, and individuals.