

중국 분권화와 사회보장제도 실행에 관한 연구*

— 광둥성·선전시의 양로보험제도 운영을 중심으로

柳 銀 河**

<목 차>

1. 서 론
2. 양로보험제도와 광둥·선전의 지위
 - 2.1 중국 사회보장체계에서 양로보험제도의 지위
 - 2.2 양로보험제도에서 광둥성과 선전시의 지위
3. 지방의 양로보험제도 운영과 중앙의 지침: 광둥성과 선전시 사례
 - 3.1 도시근로자 기본양로보험
 - 3.2 도농주민 사회양로보험 제도
4. 결 론

1. 서 론

개혁개방 이후 중국에서는 지속적으로 분권화가 진행되어왔다. 계획경제체제에서 중국이 당면하고 있었던 문제들의 상당 부분이 지나치게 중앙집중적인 정책 결정과 비효율적인 국가계획체제로부터 기인한다는 인식하에 중앙에 집중되어 있던 권한을 일정 정도 지방에 분산 혹은 하방함으로써 개혁개방의 최전선에 있는 지방정부가 변화하는 환경에 대한 대응력을 높일 수 있도록 해왔다. 1978년 이후 중국의 개혁에서 가장 중요한 흐름 중의 하나로 평가되는 분

* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A5B5A02023334).

** 한신대학교 중국학과 강사

권화는 거대한 국토와 인구 규모를 갖고 있는 중국에서 개혁과 개방이 전방위적으로 급속히 이루어지는 시대를 맞아 정치행정의 효율성 제고를 위한 일종의 불가피한 조치라고 볼 수 있다.¹⁾ 분권화로 인해 지방에 대한 중앙의 통제력이 완전히 상실된 것은 아니지만 이전보다 지방의 재량권이 상당히 증대되면서 중국의 정치행정 구조에서 지방정부의 중요성이 커진 것은 분명하다.

분권화는 제도 및 정책의 제정과 실행 측면에서 가장 선명하게 드러나고 있는데, 중앙에서 큰 틀을 설계하여 지도적인 법률 기반을 만들어 방향을 제시하면 지방의 각급 정부에서는 실질적인 집행을 담당한다. 그런데, 중국은 연해와 내륙, 도시와 농촌 등 지역별로 제반 여건의 차이가 매우 크기 때문에 제도와 정책을 각 지역에서 실제로 시행할 때 동일한 기준과 규칙을 전국에 일률적으로 적용하는 것에는 무리가 따른다. 이러한 현실을 감안하여 중앙은 각 지역 여건에 맞는 지방 조례나 시행세칙 혹은 구체적 실시방법 등의 법률 제정권을 지방에 부여하여 운용하도록 하였다. 그렇기 때문에 지방의 각급 정부는 중앙의 제도적 및 정책적 구상을 현실화하는 중요한 행위자인 것이다.

그러면 분권화된 정치행정 환경에서 제도 설계에 담겨 있는 중앙의 의도와 목적은 지방 하급까지 관통되어 그대로 구현되는가? 이는 시장 자본주의가 사회주의 이데올로기를 대체해가고 있는 중국 사회에서 여전히 당-국가 체제와 일당 지배 체제를 고수하고 있는 중국으로서는 국가가 시행하는 제도 및 정책의 효과와 영향이 당과 정부에 대한 대중들의 지지를 포함한 통치 정당성을 유지하는 것과 관계있다는 점에서 매우 중요하다. 본 논문에서는 중국의 중요 사회제도인 사회보장제도에 대한 사례연구를 통해 분권화 배경에서 지방의 제도 집행이 중앙의 구상과 의도와는 다른 방향으로 굴절되어 운영되는 것을 밝히고, 아울러 그러한 것이 본래 제도가 의도한 사회보장 체계에 어떤 영향을 미치는지 또한 중앙-지방 관계에 함의하는 바는 무엇인지에 대해 짚어보고자 한다. 이를 위해 본 논문에서는 현행 중국 사회보장제도의 핵심인 양로보험제

1) 개혁개방 이후 중앙-지방의 분권화에 대해서는 정재호, 《중국의 중앙-지방 관계론: 분권화 개혁의 정치경제》, 나남출판, 1999 참조.

도를 선택하여 동 제도 운영에서 매우 중요한 지위에 있는 광둥(廣東)성과 선전(深圳)시를 사례로 삼아 구체적으로 살펴보고자 하는데, 제도적 사례로 양로보험을 택한 것과 지역적 사례로 광둥성과 선전시를 택한 이유는 2장에서 상술(詳述)한다.

지금까지 중국 사회보장체계 구축에 있어서 중앙이나 지방에 관한 주제에 천착한 연구는 대부분 중앙에서 각 제도들을 제정한 배경과 내용은 무엇인지 그리고 이를 집행하는 지방정부의 재정력과 부담수준은 어떠한지 등에 대해 편중되어 있다.²⁾ 그리고 기존연구들은 거의 중앙이나 지방 중 어느 한 쪽만 연구대상으로 삼고 있는데, 사회보장제도의 제정과 집행도 중앙-지방 관계의 동학 속에서 이루어진다는 점을 감안할 때 중앙과 지방을 같이 살펴보는 작업이 필요한 것으로 판단된다. 아울러 '지방'은 보통 성(省)을 지칭할 때가 많은데, 주지하는 바와 같이 중국의 성급 지역은 거의 웬만한 국가에 버금가는 면적과 인구 규모를 갖고 있기 때문에 연구 주제에 따라 보다 깊이 있는 연구를 위해서는 성급 이하의 지역에 대해서도 살펴보는 것이 필요하다. 이에 본 논문에서는 중국의 양로보험제도를 들어 중앙의 방침과 지방의 집행을 같이 살펴 보면서 지방의 성급 지역 뿐 아니라 시(市)급 지역까지 고찰하고 있으며, 이로써 중앙-성-시의 수직 구조 안에서 사회보장체계가 어떻게 구축되고 운용되고 있는지에 대해 그리고 나아가 이러한 것이 중앙-지방 관계에 어떤 함의를 갖고 있는지에 대해 탐색해봄으로써 기존 연구에서 간과된 부분을 보완하고 연구 주제를 확대시킨 의의가 있다고 하겠다.

2) 선행연구의 동향에 대한 정리는 周艳玲·范露芳, <国内社会保障研究的趋势和内容分析—以《社会保障研究》为基础>, 《北京化工大学学报(社会科学版)》2014年 第1期; 陈斌·陶治·张皓, <近十年国内社会保障研究历程与展望—基于人大复印资料《社会保障制度(2005-2014年)》的数据统计>, 《山东社会科学》2015年 第8期; 刘书畅, <关于养老保险政策的文献综述>, 《商》2015年 第43期; 陈晨·方金, <城乡居民养老保险文献综述>, 《经济论坛》2016年 第1期; 赵琳, <中国社会保障问题研究进展—基于文献计量的可视化研究>, 《人力资源管理》2016年 第6期 참조.

2. 양로보험제도와 광둥·선전의 지위

2.1 중국 사회보장체계에서 양로보험제도의 지위

개혁개방 이후 새롭게 설립된 중국의 사회보장 체계는 크게 사회보험·최저생활보장제도를 중심으로 한 사회구제·취약계층을 위한 사회복지·특수집단을 대상으로 한 우대부양조치·사회상호지원 등 5가지 제도를 근간으로 구축되었다. 그 중 사회보험은 한국과 마찬가지로 국가가 법률로 강제하고 있는 법정 보험이자 중국 사회보장제도의 핵심 내용으로 양로보험·의료보험·실업보험·산재보험·출산양육보험의 5대 보험으로 구성되어 있으며, 이 중 한국의 국민연금에 해당하는 양로(養老)보험이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

<표1> 중국 사회보장기금 수입 및 누계 잔액

	수입 (억원)			누계 잔액 (억원)		
	합계 (A)	기본양로 보험(B)	A에서 B의 비중(%)	합계 (A)	기본양로 보험(B)	A에서 B의 비중(%)
2000	2644.9	2278.5	86.1	1327.5	947.1	71.3
2005	6975.2	5093.3	73.0	6073.7	4041.0	66.5
2010	19276.1	13872.9	72.0	23407.5	15787.8	67.4
2015	46012.1	32195.5	70.0	59532.5	39937.1	67.1

* 출처: 《中國統計年鑒 2016》자료로 계산

사회보험 운영에서 가장 중요한 지표에 속하는 보험기금 수입과 잔액 자료를 보면(<표 1>) 2000년대 이후 중국 사회보험기금 수입액과 누계 잔액에서 2015년 현재 5대 사회보험 수입 총액 중 양로보험 수입이 차지하는 비중이 70%이고, 5대 사회보험기금 누계 잔액 총액에서 양로보험 잔액이 차지하는 비중은 67.1%에 이르러 사회보험 기금에서 양로보험의 비중이 거의 2/3에 달

하고 있음을 알 수 있다.³⁾ 특히 중국에서 진행되고 있는 빠른 속도의 노령화와 인력구조 조정 등을 감안할 때 보험기금의 누계 잔액을 충분한 수준으로 유지하는 것이 매우 중요하다는 점을 고려하면 중국 사회보장체계의 중추가 되는 5대 사회보험에서도 양로보험이 핵심적 지위에 있다는 것이 확인된다. 요컨대 양로보험제도는 개혁개방 이후 새롭게 재편된 중국 사회보장 체계에서 가장 중요한 위치에 있으며, 중국 정부뿐 아니라 학계와 대중들도 지대한 관심을 갖고 있는 중요한 사회적 이슈가 되었다.⁴⁾ 때문에 중국의 사회보장 문제에 관한 연구에서 양로보험이 가장 많이 다루어지고 있는데, 본 논문에서도 양로보험을 통해 논의를 진행하고자 한다.

2.2 양로보험제도에서 광동성과 선전시의 지위

앞 절에서 서술한 바와 같이 양로보험은 중국 사회보장 체계에서 제도적인 측면과 대중적 관심도 측면에서 모두 가장 중요한 지위를 갖고 있기 때문에 중앙 정부 역시 양로보험 제도의 운영에 심혈을 기울이고 있다. 특히 제도의 실질적 집행을 일차적으로 책임지고 있는 성급 지역을 독려하고 있으며, 각 성정부도 이에 부응하여 전국적으로 양로보험 가입자 및 보험금 수지 규모와 누적 잔액도 지속적으로 증가하고 있다.

3) <표 1>에서 2000년과 2015년을 비교해 보면 양로보험이 사회보험 총액에서 차지하는 비중과 누계 잔액 총액에서 차지하는 비중이 각각 16.1%p와 4.2%p 감소하여 전반적으로는 그 비중이 조금씩 하락하는 추세를 보이고 있는데, 이는 의료보험의 저변이 확대되면서 의료보험 수입이 증가하고 있는 것에 주로 기인한다.

4) 2016년에 양회(兩會) 개최를 앞두고 신화(新華)통신이 실시한 인터넷 설문조사에 따르면 국민들이 가장 관심을 갖고 있는 주제 1위가 “양로보험”이었다. 그리고, “주택보장”과 “의료보험”이 각각 6위와 7위에 올라 중국 대중들이 사회보장제도에 관한 내용에 대해 매우 큰 관심을 갖고 있는 것으로 나타났다(《濰坊晚報》2016年3月4日).

<표2> 양로보험 주요 지표에서 광둥성의 비중(%)

	가입자수	수입	누계 잔액
2001	11.0	8.2	19.6
2005	10.3	9.0	19.2
2010	12.5	8.5	16.1
2015	14.4	8.7	18.5

* 출처: 《中國統計年鑒》各年版 자료로 계산⁵⁾

* 2000년 이전의 《中國統計年鑒》에는 위와 동일한 통계항목이 없음

<표 2>에서는 2000년대 이후 양로보험의 주요 지표인 가입자 수와 보험금 수입 및 누계 잔액에서 성급 지역을 기준으로 봤을 때 전국에서 광둥성의 비중을 보여주고 있는데, 거의 모든 지표에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 광둥의 인구와 기업의 수가 전국 최대 수준인 점을 감안하면 양로보험 가입자 수가 전국에서 가장 많은 것과 이것이 가장 많은 보험금 수입으로 귀결되는 것은 일견 자연스러워 보일 수도 있다. 여기서 주목할 만한 것은 누계 잔액인데, 《中國統計年鑒》 자료로 계산해 보면 보험금 수입의 경우 광둥과 2·3위 지역의 차이가 1%p 정도 밖에 차이가 나지 않는 반면 누계 잔액의 경우에는 광둥과 2·3위 지역의 차이가 거의 두 배 이상이다. 바꿔 말하면 전국의 양로보험 수입에서 최고 비중을 차지하는 광둥의 수치가 10%에 조금 못 미치는 정도인데 반해 전국 양로보험 누계 잔액에서 광둥이 차지하는 비중은 20%에 근접하고 있어서 전국 31개 성급 지역 중에 독보적으로 높은 비중을 보이고 있다. 요컨대 광둥은 양로보험 운영에서 가장 중요한 지표라 할 수 있는 보험

5) 현재 중국 양로보험은 도시기업근로자 양로보험과 도농주민 사회양로보험 두 가지 범주로 구성되어 있다. <표 2>는 도시기업근로자 양로보험 자료로만 계산한 것인데, 두 가지 이유에서이다. 첫째, 《中國統計年鑒》에 도농주민 사회양로보험 통계가 실린 것이 2012년도 부터이기 때문에 그 이전의 자료가 없기 때문이고, 둘째, 보험기금의 규모 측면에서 볼 때 중국 양로보험에서 도시기업근로자 양로보험의 비중이 90% 정도이기 때문에 2000년대 초반부터 자료가 있는 도시기업근로자 양로보험으로만 측정하여도 논리적인 문제가 없다고 판단되기 때문이다. 2015년에 제정된 《기본양로보험기금투자관리방법(基本養老保險基金投資管理辦法)》도 주로 도시근로자 양로보험 기금의 운용을 위한 것이다(张强·杨宜勇, <关于我国新《基本养老保险基金投资管理办法》的思考与展望>, 《现代管理科学》, 2016年 第5期, 18쪽).

금 수입과 누계 잔액에서 2000년대 이후 줄곧 전국에서 최고 비중을 보이고 있고, 특히 중앙에서 가장 주시하고 있는 누계 잔액에서는 광둥이 전국 총계의 1/5에 가까운 비중을 차지하고 있다.

한편 이처럼 전국 양로보험에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 광둥성의 양로보험 지표에 대해서 성내(省内) 시(市)급 지역별로 살펴보면 모든 항목에서 선전시의 비중이 절대적이다(<표 3>).

<표3> 광둥성 양로보험에서 선전시의 비중(%)

	가입자 수	수입	누계 잔액
2009	21.5	20.6	40.9
2010	21.5	19.7	39.0
2011	19.8	21.1	38.3
2012	19.6	21.6	37.8
2013	20.0	26.2	39.1
2014	16.5	28.0	41.5
2015	18.8	27.3	42.7

* 출처: 《廣東省統計年鑒》各年版 자료와 각 년도 선전시 사회보험 통계자료 (선전시 정부 발표 자료(<http://www.sz.gov.cn/cn>) 및 선전시 통계국 자료 (<http://www.sztj.gov.cn>) 취합. 2009년부터 일관성 있는 구체적 관련 통계자료 공개됨)로 계산

** 도시기업근로자 양로보험 자료로 계산함. 이에 대해서는 각주 5)를 참조

먼저 가입자 수를 보면 선전시의 양로보험 가입자 수가 광둥 전체 가입자 수의 20% 가까이 차지하고 있는데, 선전시의 인구 규모가 광저우(廣州)시보다 적고 광둥성 전체 인구의 약 10%인 것을 감안하면 양로보험 가입자 수의 비중은 인구 비중의 두 배에 이르는 것이다. 가입자 수의 규모는 통상 보험기금 수입의 규모로 이어지게 되는데, 선전시가 광둥의 양로보험 수입 총액에서 차지하는 비중은 2009년 20%에서 2015년에는 27.3%로 증가하여 1/3에 가까운 비중을 차지하고 있다. 보다 중요한 지표인 누적 잔액을 보면 선전시가 광둥성 전체 액수의 40% 안팎을 차지해 오고 있는데, 2010년대 들어 약간씩 하락하는 추세를 보이다가 최근 다시 증가세를 나타내고 있다. 요컨대 광둥성

의 지급(地級)이상 시(市) 21개 지역 중 선전시가 광둥성의 양로보험에서 가입자 수의 약 20%, 보험금 수입의 약 30%, 누적 잔액의 약 40%를 차지하고 있기 때문에 광둥성의 양로보험은 물론이고 여타 사회보험에서도 압도적으로 중요한 핵심적 지위를 갖고 있다고 하겠다.⁶⁾

요컨대 지방 단위로 실질 집행되는 양로보험 제도에서 전국 성급 지역 중에서는 광둥성이 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 광둥성 내에서는 선전시가 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 확인된다. 이로써 중국 사회보장 체계의 핵심인 양로보험의 운용에서 광둥성과 선전시의 중요한 지위와 아울러 그에 기반한 대표성이 있는 것으로 인정된다고 보이며, 따라서 사례 연구의 대상으로 삼는 것이 적절하다고 판단된다.

3. 지방의 양로보험제도 운영과 중앙의 지침: 광둥성과 선전시 사례

현행 중국 양로보험제도는 도시근로자 기본양로보험과 도농주민 사회양로보험의 두 종류로 구성되어 있다. 본 장에서는 광둥성과 선전시가 이 두 양로보험제도를 시행함에 있어 중앙의 방향과 지침이 어떻게 굴절되어 운용되고 있는지에 대해 해당 제도에 대한 각급 정부의 의도 및 집행의 법적 근거들이 담겨 있는 공식 문건과 법규 등을 중심으로 하여 살펴본다.

6) 2015년 현재 선전시가 중국 양로보험에서 차지하는 비중을 계산해 보면 가입자 수 2.7%, 보험금 수입 2.4%, 누적잔액 7.9%인데, 누적잔액의 경우 성급 지역 기준 액수로 봤을 때 선전시보다 많은 지역은 장쑤·저장·베이징 세 곳뿐이다. 이는 양로보험 운용에서 누적잔액의 규모가 중요한 점을 고려한다면 중국 양로보험에서 선전시는 성급 지역에 버금가는 중요한 위치에 있다고 할 수 있다.

3.1 도시근로자 기본양로보험

3.1.1 광둥성의 도시근로자 양로보험제도 운영

광둥성의 도시근로자 양로보험제도 집행에 있어서 두드러지는 점은 기업의 보험금 납부 비율이다. 국무원은 양로보험기금 조성에 대해 국가·기업·개인의 3자 분담 원칙을 정해놓고, 구체적인 납부 비율에 대한 결정권은 성급 정부에 일임하였다. 국무원은 1997년 이후부터는 기업의 납부 비율을 기업 총임금의 20%를 초과하지 않도록 하였고, 개인의 납부 비율은 8%까지로 하는 선에서 지방정부가 책정하도록 하였는데,⁷⁾ 이로써 도시근로자 양로보험금 납입에 관한 중앙의 가이드라인은 기업 납부 20%와 개인 납부 8%를 합한 28%라고 볼 수 있다. 이러한 중앙의 방침에 따라 상당수의 성급 지역에서 이 비율에 근접하게 운영해왔는데, 광둥성의 경우에는 1990년대 말 이후 기업의 납부율을 18% 수준으로 유지해오다 몇 년 전부터는 13~14% 까지 낮추었다. 이에 따라 광둥성의 도시근로자 양로보험금 납부 비율은 개인 납부 8%를 합하여 21~22%인데, 이는 전국의 성급 지역 중 최저 수준이며, 중앙이 상정한 28%에 한참 못 미치는 수준이다. 올해 들어 국무원은 기업의 부담을 경감하는 조치 중 하나로 기업의 사회보험 납입율을 단계적으로 낮출 것을 제기하였으며, 이에 베이징(北京)과 텐진(天津)을 포함한 20개 성급 지역이 기업의 도시근로자 양로보험금 납입율을 종전 20%에서 19%로 낮추었고, 상하이 21%에서 20%로 낮추었다.⁸⁾ 바꿔 말하면 그동안 전국 31개 성급 지역의 2/3에서 중앙이 제시한 기준대로 운영해왔다는 것이다. 반면 광둥에서는 2014년부터 이미 전국 최저 비율인 13%로 낮추어 시행하고 있었고,⁹⁾ 올해는 14%로 시행하고 있다.¹⁰⁾

7) <통일적인 기업근로자 기본양로보험제도 수립에 관한 결정(關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定)> (國發〔1997〕26號)

8) 이로 인해 21개 지역 기업의 원가 부담을 매년 약 386億元 정도 낮출 수 있을 것으로 추산되었다. (<http://city.shenchuang.com/szyanglao/20160617/355623/shtml> 검색일: 2017년1월7일)

9) <http://www.yjbys.com/wage/232497.html> (검색일: 2017년1월6일)

광둥성이 이처럼 기업의 근로자 양로보험 납입율을 중앙이 제시하는 수준보다 크게 낮은 비율로 정하여 운영하고 있는 주된 이유는 광둥성내 기업들의 지출을 줄여 경영 부담을 덜어주기 위한 것으로 여겨진다. 중국의 대표적 상품 생산기지인 광둥성에는 제조업을 중심으로 수많은 기업이 자리잡고 있다. 그런데, 광둥성의 기업들은 비슷한 수준의 다른 지역 기업들에 비해 자산이나 매출 및 수익 규모가 작다.

<표4> 대중형(大中型) 공업기업의 지표 비교 (2015)

	기업 수 (A)	총자산(B) [B/A]	주영업수입(C) [C/A]	이윤총액(D) [D/A]
광둥	10435	69477 [6.7]	84244 [8.1]	5863 [0.56]
장쑤	7218	72123 [10.0]	92814 [12.9]	6281 [0.87]
산둥	5282	68865 [13.0]	80595 [15.3]	4561 [0.86]

* 출처: <中國統計年鑒 2016> 자료로 계산

** 단위: 기업 수-개, 총자산·영업수입·이윤총액-억원

*** 대중형(大中型) 공업기업은 직원 300명 이상이면서 주영업수입이 2000만 원 이상인 기업을 가리킴

<표5> 사영공업기업의 지표 비교 (2015)

	기업 수 (A)	총자산(B) [B/A]	주영업수입(C) [C/A]	이윤총액(D) [D/A]
광둥	16581	15367 [0.93]	25869 [1.56]	1386 [0.08]
장쑤	30352	32526 [1.07]	59138 [1.95]	3872 [0.13]
산둥	26973	31149 [1.15]	66538 [2.47]	4382 [0.16]

* 출처: <中國統計年鑒 2016> 자료로 계산

** 단위: 기업 수-개, 총자산·영업수입·이윤총액-억원

<표 4>를 보면 대중형(大中型) 기업들의 수는 광둥성이 가장 많지만 기업들의 평균 자산규모와 영업수입 및 이윤은 광둥성의 기업들이 가장 적다. 특히 산둥(山東)의 대중형 기업 수는 광둥의 절반 정도지만 기업당 평균 자산 규모

10) <http://city.shenchuang.com/szyanglao/20160617/355623/shtml> (검색일: 2017년 1월 7일)

와 영업수입은 거의 광둥의 두 배 정도이고 기업당 평균 이윤총액도 1.5배가 많다. 사영기업의 경우에는(<표5>) 세 지역 중 광둥성의 기업 수가 가장 적는데, 기업당 평균 자산 및 영업수익과 이윤 모두 장쑤(江蘇)와 산둥의 기업과 차이가 적지 않으며, 특히 기업의 이윤은 광둥 기업들이 산둥 기업의 절반 수준을 보이고 있다. 즉 광둥성의 기업들은 평균적으로 같은 연해지역인 장쑤성과 산둥성의 기업들보다 자산규모도 적을 뿐 아니라 지속적이고 활력있는 기업 경영의 기반이 되는 영업이익과 이윤은 보다 더 적은 것을 알 수 있다. 성내 기업들은 지역 경제발전은 물론 지방재정 수입에서 가장 중요한 존재라는 점을 감안하면 광둥성 정부가 몇 년 전부터 기업들의 도시근로자 양로보험 납입 비율을 중앙의 기준선보다 훨씬 낮게 책정하여 운영하고 있는 것은 이러한 관내 기업들이 지출을 줄여 경쟁력을 제고하는데 지원하기 위한 방편으로 해석된다.

3.1.2 선전시의 도시근로자 양로보험제도 운영

선전시는 개혁개방의 상징적인 도시이자 대표적인 이민 도시로 이미 1980년대부터 근로자 양로보험을 중심으로 사회보험에 관한 방안들을 마련하여 시행해왔다.¹¹⁾ 선전시의 도시근로자 양로보험 운영에 대해서는 두 가지 사항을 지목하고자 하는데, 첫 번째는 기업의 양로보험 납입 비율이다. 이는 바로 앞서 광둥성의 운영에서도 지적한 것으로 광둥성이 근래 중앙의 가이드보다 크게 낮은 비율로 집행하고 있는 것에 대해 설명하였다. 그런데, 선전시는 이전부터 관내 기업들에게 광둥성이 책정한 비율보다도 훨씬 더 낮은 납입 비율로 집행해왔다. 선전시는 2000년에 수정 공포한<선전경제특구 기업근로자 사회양로보험조례(深川經濟特區企業員工社會養老保險條例)(이하<조례>로 약칭함)>에서 양로보험금 납입비율을 근로자 임금의 13%로 하며, 이 중 기업이

11) 선전시는 1993년 12월 <선전경제특구 산재보험조례(深川經濟特區工傷保險條例)>를 발표하였는데, 사회보험 지방법규로는 전국에서 첫 번째였다(<全國社會保障系統的一面旗幟-深川市社會保險發展紀實><改革與戰略>2004年 第2期, 4쪽).

8%를 납부하고 개인이 5%를 납부하도록 규정하였다(제9조). 2000년 전후 광둥성이 책정한 비율은 기업 18%와 개인 5%를 합한 23%였기 때문에 선전시가 운영한 기업의 납입 비율은 광둥성 기준의 44% 밖에 되지 않는 수준이었다. 선전시가 2006년 발효시킨 2차 수정 <조례>에서는 기업의 납입 비율을 10%로 하고 개인의 납입 비율은 8%로 상향 조정하였는데(제9조), 당시 광둥성의 기준은 기업 18%와 개인 8%였기 때문에 선전시의 기업 납입 비율은 여전히 광둥성 기준의 56% 수준이었다. 이후 선전시는 2013년에 도시근로자 양로보험과 도시주민 양로보험을 같이 포괄하는 <선전경제특구 사회양로보험조례(深川經濟特區社會養老保險條例)>를 제정하여 시행하고 있는데, 여기에서는 기업의 납입 비율을 13% 그리고 개인은 8%로 규정하고 있다(제11조). 2014년부터 광둥성 기준이 13-14%로 하향 조정되었기 때문에 최근에서야 선전시 규정이 광둥성 기준과 같은 수준이 된 것이다.

정리해 보면 선전시는 근로자 양로보험의 기업 납부 비율을 적용하는데 있어 1990년대 말부터 이미 상급 정부인 광둥성 정부의 가이드보다 크게 낮은 비율을 유지해왔고,¹²⁾ 근래 들어서야 성 정부 기준과 궤도를 같이하게 되었다. 선전시가 성 정부 방침을 그대로 집행하지 않은 것은 선전시가 제조업 기지인 광둥성 내에서도 기업 활동의 중심지로서 매우 중요한 경제적 지위를 갖고 있으며, 특히 화교자본을 비롯한 외국계 기업들도 대거 몰려있다는 점을 감안하면 앞서 광둥성의 경우에서 설명한 배경과 유사한 것으로 판단될 수 있겠다. 아울러 최근 들어 선전시가 성 정부 가이드에 맞추게 된 것은 한편으로는 위에서 언급했듯이 광둥성이 성내 기업들의 지출 절감을 위해 하향조정하였고, 다른 한편으로는 최근 양로보험제도의 집행과 기금 운영에 있어 전국 통합을 목표로 하는 중앙이 그 전 단계로써 성급 통합의 실현을 매우 강력하게 제기하고 있는 것도 작용한 것으로 보인다.¹³⁾

12) 이 때의 선전시 기업납부 비율은 광둥성에서뿐 아니라 전국에서도 가장 낮은 수준이었다 (<全國社會保障系統的一面旗幟-深川市社會保險發展紀實>, 《改革與戰略》, 2004年 第2期, 2쪽).

13) 鄭功成, <尽快推进城镇职工基本养老保险全国统筹>, 《经济纵横》, 2010年 第9期.

두 번째는 도시근로자 양로금 수령시 비(非)호구자에 대한 제한 규정이다. 선전시는 2006년의 2차 수정 <조례>에 “선전 호구자가 아닌 근로자가 선전 시에서 퇴직하여 양로금을 수령하려면 국가 법정 퇴직 연령에 도달하기 전 5년 동안 연속하여 선전시에서 보험료 납부를 해야 한다(제13조)”는 조항을 신설하였다. 그렇지 않은 경우에는 기업의 납입분을 제외한 개인 납입분만 양로금으로 수령할 수 있다는 것인데, 이러한 규정은 사실상 선전시 호구가 아니지만 선전에서 일하며 양로보험금을 납부하고 있는 수백만명의 외지인 근로자들이 선전에서 양로금을 받는 것을 제한하는 것이다. 왜냐하면 현실적으로 주로 농민공인 외지인들이 퇴직하기 전 5년 동안 즉 50세가 넘어서도 선전시 기업에 고용되어 일하면서 5년 연속 보험금을 납부하는 경우는 극히 드물기 때문이다.¹⁴⁾ 중앙과 광둥성에는 근로자 양로금 수령 조건에 관해 이같은 비(非)호구자에 대한 사실상 제한 규정에 연관된 지도적 방침이나 관련 조항이 없기 때문에 이는 상급 정부의 가이드에 따른 것이 아닌 선전시의 자체 결정이라고 하겠다. 그런데, 이 무렵 중앙에서는 향후 일정 기간 동안 특히 도시의 근로자들 중에서도 비공유제 기업 직원과 자영업자 및 임시직 취업인들을 동 제도의 중점으로 삼아야 한다고 제시하였는바¹⁵⁾ 이러한 선전시의 운영은 중앙의 제도적 지향과는 배치되는 것으로 볼 수 있겠다.

3.2 도농주민 사회양로보험 제도

도농주민 사회양로보험제도는 도시근로자 기본양로보험에 가입 조건이 안 되는 도시와 농촌의 일반 주민들을 가입 대상으로 하는 제도로 도시와 농촌 주민이 동일한 양로보험 혜택을 받도록 하기 위해 이전의 도시주민 사회양로보험 제도와 신형(新型)농촌사회양로보험 제도를 통합한 것이다. 이에 관한

14) 張楠, <我國基本養老保險制度發展中的地方利己行爲分析>, 《社會主義研究》2008年 第1期, 113쪽.

15) <國務院關於完善企業職工基本養老保險制度的決定>(國發〔2005〕38號)

중요한 중앙의 문건은 2014년 2월 국무원이 발표한 <통일적인 도농주민 기본양로보험제도 수립에 관한 의견(國務院關於建立統一的城鄉居民基本養老保險制度的意見)(이하 <의견>으로 약칭함)>(國發〔2014〕8號)인데, 이후 각 지방은 이를 바탕으로 도농주민 사회양로보험 실행에 관한 세칙이나 방법 등을 제정하여 집행하고 있다.

3.2.1 광둥성의 도농주민 양로보험 제도 운영

광둥성에서는 2014년 7월에 <광둥성 도농주민 사회양로보험 실시방법(廣東省城鄉居民社會養老保險實施辦法)(이하 <실시방법>으로 약칭함)>(粵府〔2014〕37號)을 제정하여 각 시급 및 현급 정부에 하달하고 시행에 들어갔다. 중국 인력자원·사회보장부가 2015년 전국의 도농주민 기본양로보험제도 실행 현황을 취합하여 정리한 자료를 보면 광둥성의 운영에 대해 다음과 같은 세 가지 사항이 지목된다.¹⁶⁾

첫째, 광둥성의 기초양로금 표준을 보면¹⁷⁾ 1인당 매월 100원으로 국가가 정한 2015년 기초양로금 최저 표준금액 70원보다는 많다. 그런데, 높은 금액 순서로 봤을 때 이는 전국 31개 성급 지역에서 열 번째로 하이난(海南, 145元)·시짱(西藏, 140元)·칭하이(青海, 125元)·저장(浙江, 120元)·신장(新疆, 115元)·장쑤(105元) 보다 낮은 수준이고 닝샤(寧夏)와 같은 금액이다. 서부지역은 중앙재정에서 70원을 지원받는 점을 감안한다 해도 광둥과 같은 중앙지원금(35元)을 받는 저장·장쑤·하이난 보다 낮다는 것인데, 특히 경제 발전 수준이 광둥보다 크게 낮은 하이난이 광둥보다 1.5배가 많고 중국의 낙

16) <2015年各省(區,市)建立統一的城鄉居民養老保險政策特點匯總>

(http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201508/t20150917_218108.html?keywords=+養老保險, 검색일: 2016년12월10일) 3장 2절에 언급된 통계 자료 중 별도로 출처를 밝히지 않은 것은 모두 출처가 이 자료임을 밝혀둔다.

17) 도농주민양로보험 수령자는 기초양로금과 개인계좌양로금 두 가지를 합한 금액을 받는다. 기초양로금은 전액 정부 재정지원에 의한 것으로 국무원의 규정에 의하면 매년 국가가 최저 표준금액을 정하고 각 지방은 그 이상의 수준에서 자체적으로 정한다. 그리고, 중앙의 재정으로 중서부 지역에는 국가 지정 최저 표준금액 전액을 지원하고, 동부지역에는 50%를 지원한다. 개인계좌양로금은 개인이 납부한 보험금 계좌에서 지불된다.

후지역 중 하나인 닝샤와 같은 금액이라는 것은 광둥성의 경제발전 정도와 주민소득 수준을 고려했을 때 광둥성의 기초양로금 표준이 매우 낮다고 평가할 수 있다. 국무원의 <의견>에는 중앙이 기초양로금 최저 표준을 정하고, 각 지방정부는 지역의 실제상황에 근거하여 표준을 적절히 상향할 수 있도록 하고 있다. 강제 의무 조항은 아니지만 국가가 정하는 최저 표준은 경제발전 수준이 많이 뒤쳐져있고 재정능력이 취약한 내륙지역도 고려하여 정해진 것이기 때문에 경제발전 수준이 상대적으로 높고 재정여건이 양호한 동부지역은 기초양로금 표준을 그에 상응하여 상향조정 할 것을 상정하고 있는 것은 분명해 보인다. 2015년 전국에서 기초양로금 표준이 가장 높은 3개 지역은 상하이(660元)·베이징(470元)·톈진(245元)인데, 이들 지역은 이러한 중앙의 정책적 방향에 부응하여 기초양로금 표준을 최저 표준보다 크게 상향한 것이다. 반면 광둥성은 경제 및 재정적 지표 면에서 이들 세 지역과 비슷한 수준임에도 불구하고 기초양로금 표준은 이들 지역보다 크게 낮게 책정하였다.

둘째, 국무원의 <의견>에는 개인이 납부하는 보험료에 대해서도 지방정부가 일정 금액을 지원하도록 규정하고 있으며, 지원금 하한선은 30元으로 하고 상한선은 60元 이상이 되어야 한다고 정하였다. 2015년 현재 광둥성은 최저 지원금은 30元, 최고 지원금은 60元으로 중앙 규정의 최소한도 범위 내에서 집행하고 있다. 한편 전국 19개 성급 정부는 중앙의 규정보다 높은 지원금을 지출하고 있는데, 여기에는 동부지역 대부분과 광둥보다 재정능력이 훨씬 미약한 동북지역 및 장시(江西)·윈난(雲南)·칭하이·닝샤·신장 등 서부지역도 포함되어 있다. 개인 납입 보험료에 대한 지원금은 지역을 막론하고 중앙의 지원 없이 전액 지방정부 재정으로 충당하도록 되어있는데, 이를 감안하면 광둥성의 지원금은 매우 낮은 수준으로 평가된다. 중앙은 이 지원금도 기초양로금과 같은 맥락으로 지방정부에 결정권을 부여하고 있는 것으로 해석되기 때문에 광둥성의 경우는 중앙의 의도와 방침에 부합되지 않는 것으로 판단된다.

셋째, 국무원의 <의견>에는 도농주민 양로보험금 수령자의 사망과 관련하여 “조건이 되는 지방정부는 장례보조금 제도를 수립할 수 있다”고 규정하고

있다. 여기서 언급된 “조건”은 주로 지방정부의 재정력 등을 가리키는 것으로 해석되는데, 이같은 중앙의 의견에 따라 동부의 상당수 지역과 일부 중서부 지역에서도 성급 차원에서 장래보조금 제도를 마련하여 운영하고 있다. 그러나, 광둥성의 경우에는 성급 차원의 장래보조금 제도는 수립되어 있지 않으며, 대신 성내의 각 시 정부가 필요하면 자체적으로 정하여 시행하고 소요 자금은 시 정부 재정으로 충당하도록 하고 있다(<실시방법> 제17조). 즉 “조건이 되는” 광둥성이 성 정부 재정은 투입하지 않고 하급 정부에게 제도 운영을 맡긴 것이다.

요컨대 광둥성은 도농주민 사회양로보험 제도 시행에 있어 성 정부 재정이 투입되는 부문에서는 거의 중앙의 지침과 방향에 배치되는 형태로 제도를 운영하고 있다고 하겠다. 광둥성 정부는 기초양로금의 경우 중앙 재정 지원금을 제외한 나머지 금액에 대해서 주강(珠江)삼각주 지역은 시 정부가 전액 부담하고, 그 외 지역은 성 정부와 시 정부가 절반씩 부담하도록 하였고(<실시방법> 제8조 2항), 개인 납입 보험료에 대한 정부 지원금의 경우는 주강삼각주 지역은 시 정부가 전액 부담하고, 그 외 지역은 성·시·현 정부가 각각 1/3씩 부담하도록 규정하였다(<실시방법> 제8조 1항). 이로써 광둥성은 도농주민 양로보험 운영에 성 정부 재정을 거의 최소한도로 투입하고 있다고 하겠다. 그런데 《中國統計年鑒2016》 자료를 보면 2015년 광둥성의 재정수입 총액은 전국에서 가장 많으며, 1인당 재정수입도 전국에서 네 번째로 많은 규모이다. 더욱이 광둥성이 도시근로자 가입자 수는 전국 1위이지만 도농주민 양로보험 가입자 수는 약 2500만명으로 전국 7위인데, 광둥성 인구 규모를 감안한다면 이정도의 가입자 수는 사실 광둥성에 재정적으로 큰 부담을 주는 규모가 아니라고 볼 수 있다. 이러한 점들에 비추어 볼 때 광둥성 정부는 도농주민 사회양로보험에 대한 성 재정 투입을 보다 늘릴 수 있는 능력이 있지만 실제로는 중앙이 정한 최소한도의 선에서만 집행하고 있는 것으로 평가된다.¹⁸⁾

18) 이러한 점은 黃麗·羅鋒·劉紅梅, <城鄉居民社會養老保險政府補貼問題研究-基于廣東省的實証研究>, 《人口與經濟》2015年 第3期에도 지적되어 있다.

3.2.2 선전시의 도농주민 양로보험 제도 운영

2015년 선전시 정부는 광둥성의 <실시방법>에 대한 선전시의 의견(<深府〔2015〕49号>, 이후 <49호>로 약칭함)을 발표하였는데,¹⁹⁾ 이는 국무원의 <의견>과 광둥성의 <실시방법>에 대하여 선전시의 구체적인 집행 원칙을 담은 것으로 선전시 내에서 도농주민 양로보험을 운영하는데 있어 일차적으로 적용되는 규칙이다. 그런데, 선전시 <49호> 조항 중에는 “2014년 7월 1일부터 기초양로금 수령액에 대해서 선전시 호적 취득 기간 만8년 미만의 가입자는 매월 240元으로 하고, 만8년이 되는 시점의 다음 달부터는 매월 360元으로 한다”는 규정이 있다. 즉 선전시 호구를 취득한지 만8년이 안되는 가입자에게는 기초양로금을 2/3만 준다는 것인데, 통상 도농주민 양로금 수준이 높지 않다는 점을 감안하면 매월 120元의 차이는 결코 적은 액수라고 볼 수 없다. 이처럼 호구의 취득 기간이 도농주민 양로금 수령액과 연관되는 것에 대해 국무원의 <의견>에는 관련 지침이나 언급이 없을 뿐 아니라 선전시의 상급 정부인 광둥성의 <실시방법>에도 이에 관한 규정이 없고, 또한 시 정부가 필요하면 관련 규정을 제정할 수 있다는 조항도 없다. 따라서 선전시의 이 규정은 중앙이나 상급 정부의 방침에 따른 것이 아닌 선전시의 독자적인 규정이라는 것인데, 이는 선전시 주민에 대해 선전시가 정한 8년이라는 기간을 기준으로 한 일종의 차별 조항으로 간주될 수 있다. 더욱이 앞에서 서술했듯이 선전시의 기초양로금은 전액 시 정부 재정으로 지원된다는 점에서 결과적으로 이는 선전시 정부가 도농주민 양로금에 대한 주민간 격차를 유발하는 것으로도 해석된다.

선전시의 이같은 일종의 차별성을 내재한 자체 규정은 도농주민 사회양로보험 제도에 대한 중앙의 구상이나 의도와는 다른 방향의 것이라고 할 수 있다. 왜냐하면 국무원 <의견>의 첫 번째 항목인 동 제도의 ‘지도 사상(指導思想)’

19) 선전시는 인구통계상 농민은 없고 도시주민으로만 되어 있기 때문에 근로자 양로보험과 주민 양로보험의 두 종류로 운영했는데, 두 양로보험을 포괄하는 <선전경제특구 사회양로보험조례(深川經濟特區社會養老保險條例)>를 2013년 1월 1일부로 시행해왔다.

부분에 ‘공평성 제고(增強公平性)’가 동 제도를 추진하는데 ‘중점(重點)’의 하나라고 명시하고 있다는 점을 고려하면 중앙이 이전에 도시주민 양로보험과 농촌주민 양로보험으로 분리되어 운영되던 것을 하나의 제도로 통합하고, 전액 정부 재정으로 구성된 기초양로금을 주는 것은 이전에 만연했던, 그래서 주요 문제점으로 지목되었던, 도-농 주민간 혹은 지역간 양로금 격차를 완화하여 주민들의 노후생활을 보장하는 동시에 소득분배도 조절의 효과도 기대하고 있기 때문이다. 사실 이 규정은 이전에 제정한 <선전시 <광둥성 도시주민 사회양로보험 시범실시방법> 실시세칙(深川市實施<廣東省城鎮居民社會養老保險試點實施辦法>細則)> (深府〔2012〕 64号)에도 있었던 규정인데, 이를 <49호>로 개정하면서 폐지하지 않고 그대로 존치시킨 것이다.

한편 선전시가 상급 정부의 방침에 없는 이러한 규정을 계속 유지하면서 운영하는 배경은 보험기금 수지(收支) 상황과 무관하지 않을 것으로 추론된다.

<표6> 선전시 주민양로보험기금 수지 현황

(만원)	수입 (정부보조/비중)	지출	당해연도 잔액	누적잔액
2013	2630 (870 / 33.1%)	2200	430	4370
2014	2360 (1720 / 72.9%)	2420	-60	4310
2015	2880 (2340 / 81.3%)	3090	-210	4100

* 출처: 선전시 사회보장기금관리국 발표 자료(<http://www.szsi.gov.cn>)로 계산

** 비중은 보험기금 전체 수입에서 정부재정 보조금의 비중을 말함

*** 선전시는 2013년부터 양로보험기금 수지 결산 자료에 대해 근로자 양로보험과 주민 양로보험을 분리하여 공개하고 있다.

<표 6>을 보면 최근 주민사회양로보험에 지원되는 시 정부 재정 보조금이 급증하면서 2015년에는 선전시 주민사회양로보험기금 전체 수입의 80% 이상을 차지하였다. 그런데 2014년에 양로금 지출이 수입을 초과하여 당해연도 결산이 적자로 전환되었고, 2015년에는 적자 규모가 전년보다 3.5배가 증가하였으며, 이에 따라 누적잔액의 규모는 매년 줄어들고 있다. 즉 최근 선전시가 주민사회양로금 기금을 거의 시 정부 재정으로 충당하고 있음에도 불구하고

양로금 수령액이 증가하면서 매년 기금의 적자 규모가 커지고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 상황과 아울러 2015년 현재 선전시의 총 상주인구 중 선전시 호구자는 31%에 불과하고 비(非)호구자가 69%를 차지하고 있다는 점²⁰⁾ 선전시 정부가 호구 취득 기간을 기준으로 기초양로금을 감액하고 있는 주된 배경이 되는 것으로 여겨진다.

4. 결론

본 논문에서는 광둥성과 선전시의 양로보험제도 운영에 대한 사례연구를 통해 분권화 배경에서 중앙의 제도적 방침이 지방에서 그대로 관철되지 않고 굴절되어 집행되는 것을 밝히고 있는데, 지금까지 살펴본 바를 종합하여 간단히 정리해 보면 다음과 같다.

광둥성은 몇 년 전부터 도시근로자 양로보험제도 운영에 있어 중요 부분인 기업의 보험금 납부 비율을 중앙이 정한 기준선에 크게 못 미치는 전국에서 가장 낮은 비율로 낮추어 책정하였고, 선전시는 그 전까지 상당한 기간 동안 광둥성의 기준보다도 훨씬 더 낮은 비율을 관내 기업들에게 적용하여 왔으며, 선전 호구가 아닌 가입자의 양로금 수령에 사실상 제한 규정을 두고 있다. 도농주민 양로보험제도의 운영에서는 광둥성의 경우 기초양로금 표준이 낮은 편이고, 개인 납부 보험료에 대한 재정 지원을 최소한도로 하고 있으며, 장례보조금 제도를 성급 차원에서 마련하지 않고 시 정부에 맡기고 있다. 선전시의 경우는 선전 호구를 취득한지 일정한 기간이 되기 전까지 양로금을 감액하는 조항을 두고 있다. 광둥성과 선전시가 시행하고 있는 이러한 부분들은 양로보험 제도 시행에서 중요한 내용들인데, 모두 중앙의 제도적 지향과는 배치되는 것이어서 양로보험제도에 담긴 중앙의 의도가 지방 하급에서는 일정 부분 다

20) <2015년深川國民經濟和社會發展統計公報>

른 방향으로 집행되고 있는 것으로 파악된다. 다시 말하면 중앙에서 해당 제도 시행을 통해 도달하고자 하는 목적들이 지방 하급 지역에서 그대로 달성되지 않는 부분들이 적지 않다는 것이다.

이러한 현상이 발생하는 것은 개혁개방 이후 중국의 정치행정 체계에서 분권화로 인해 중앙-지방 관계에 일정 정도 변화가 초래되었고, 중앙과 지방의 이익 선호와 동기에 분기(分歧)가 생긴 것이 주된 배경요인이라고 판단된다. 국가의 다양한 제도 수립에 있어 중앙은 제도의 취지에 따라 큰 틀과 방향성을 설정한 후 통상적으로 먼저 각 성급 정부가 지역에 맞는 지방 규칙을 제정하도록 권한을 부여하는데, 중국의 특성상 각 성급 정부는 성 차원의 기준을 정한 후 시·현급 정부에 지역 실정에 적합한 세칙을 정하여 집행하도록 권한을 부여하는 것이 일반적이다. 이처럼 중앙-성-시·현으로 내려오는 수직적 정치행정 구조 속에서 분권화로 인해 하급 정부 권한의 폭이 확대된 가운데 지역의 경제발전이 지방의 핵심 동력이 되면서 중앙과 지방 그리고 지방 내에서도 이익이 상충하는 경우가 적지 않다. 때문에 제도 집행권을 가지고 있는 주체인 하급 정부가 상급 정부의 방침과 배치되는 정책 집행을 하게 된다는 것이다. 즉 분권화 이후 하급 정부에게 권한과 동기가 함께 부여됨으로써 중앙과 지방 혹은 상급과 하급 정부의 관계 구조에 새로운 양태의 변화가 발생할 수 있다는 것이다.

더욱이 하급 지역이 상급 지역에서 차지하는 비중과 중요도가 클수록 하급 정부의 이러한 배치적 제도 집행에 대한 실행력이 증강될 수 있다고 본다. 본 연구에서 사례로 다룬 광둥성과 선전시는 양로보험제도 영역에서 각각의 상급 정부에게는 매우 큰 비중을 차지하는 중요한 지역이라는 점이 공통점이다. 특히 양로보험제도에 국한하여 본 논문에서 살펴본 내용을 토대로 보면 광둥성은 주로 중앙의 기준에 대해 중앙이 의도하는 보다 높은 수준에서 집행할 수 있는 경제적·재정적 여건을 갖추고 있음에도 불구하고 최소한의 수준에서 맞추거나 일부는 하급 정부에 위임하는 방식 등 일종의 소극적 배치 행위를 하고 볼 수 있다. 반면 선전시는 광둥성의 지침 범위 내에 없는 비호구자를 제한

하고 양로금을 감액하는 등 정책 대상자들에게 불이익이 갈 수 있는 새로운 내용의 규정을 만들어 시행하는 일종의 적극적 배치 행위를 한다고 여겨지는데, 이러한 것이 양로보험에 있어 전국에서 광둥성의 비중보다 광둥성에서 선전시의 비중이 더 큰 것과 무관하지 않은 것으로 판단된다.

개혁개방 시대에서는 중앙과 지방 뿐 아니라 각급 정부의 이익 선호가 상이하고 각자 이익의 최대화를 추구하기 때문에 이러한 구조 속에서 중앙-지방 혹은 상급-하급 관계는 온전한 주종관계나 단순한 상하관계라기 보다는 각급 정부의 목표 이익을 달성하는 과정에서 일종의 경쟁자로 인식하는 측면이 있는 것으로 보인다. 여기에 분권화라는 배경이 지방과 하급 정부에 실행력을 부여하여 중앙 혹은 상급 정부의 의도와 방침에 배치되는 정책과 제도 집행을 하게 되기도 하는데, 이러한 지방과 하급 정부의 행위는 중앙이 애초에 고안했던 제도의 취지와 목적을 일정 부분 훼손하게 됨으로써 결과적으로 중국의 제도적 환경에 변화를 가져오는 영향을 미칠 수 있다. 결국 양로보험을 포함한 중국의 새로운 사회보장체계도 제도의 설계 그대로 중국 국민들에게 혜택이 전달되는지의 여부는 지방정부의 동기와 동력의 강약에 달려있다고도 볼 수 있으며, 이는 중국 중앙-지방 관계의 동학 속에서 그 변동의 폭이 좌우된다고 하겠다.

< 參考文獻 >

《中國統計年鑒》

《廣東省統計年鑒》

《深川市統計年鑒》

선전시 통계국 자료

선전시 사회보장기금관리국 자료

정재호, 《중국의 중앙-지방 관계론: 분권화 개혁의 정치경제》, 나남출판, 1999.

周艳玲·范露芳, <国内社会保障研究的趋势和内容分析—以《社会保障研究》为基础>.

《北京化工大学学报(社会科学版)》2014年 第1期.

陈斌·陶冶·张皓, <近十年国内社会保障研究历程与展望—基于人大复印资料《社会保障制度(2005-2014年)》的数据统计>,《山东社会科学》2015年 第8期.

刘书畅, <关于养老保险政策的文献综述>,《商》2015年 第43期.

陈晨·方金, <城乡居民养老保险文献综述>,《经济论坛》2016年 第1期.

赵琳, <中国社会保障问题研究进展—基于文献计量的可视化研究>,《人力资源管理》2016年 第6期.

张强·杨宜勇, <关于我国新《基本养老保险基金投资管理办法》的思考与展望>,《现代管理科学》2016年 第5期.

張楠, <我國基本養老保險制度發展中的地方利己行為分析>,《社會主義研究》2008年 第1期.

鄭功成, <尽快推进城镇职工基本养老保险全国统筹>,《经济纵横》2010年 第9期.

黃麗·羅鋒·劉紅梅, <城鄉居民社會養老保險政府補貼問題研究—基于廣東省的實証研究>,《人口與經濟》2015年 第3期.

<全國社會保障系統的一面旗幟—深川市社會保險發展紀實>,《改革與戰略》2004年 第2期.

《濰坊晚報》2016年3月4日

[정부 공식 문건 및 법령 자료]

《關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定》(國發〔1997〕26號)

《深川經濟特區企業員工社會養老保險條例》(2000, 2006)

《國務院關於完善企業職工基本養老保險制度的決定》(國發〔2005〕38號)

《深川市實施〈廣東省城鎮居民社會養老保險試點實施辦法〉細則》(深府〔2012〕64號)

《深川經濟特區社會養老保險條例》(2013)

《國務院關於建立統一的城鄉居民基本養老保險制度的意見》(國發〔2014〕8號)

《廣東省城鄉居民社會養老保險實施辦法》(粵府〔2014〕37號)

《2015年深川國民經濟和社會發展統計公報》

《2015年各省(區,市)建立統一的城鄉居民養老保險政策特點匯總》

《2015年深川國民經濟和社會發展統計公報》

< Abstract >

This article discusses about policy distortion between central and local governments through case study on the old-age pension insurance of Guangdong province and Shenzhen city in China. This policy distortion means local governments changed original policy intention of central one and executed the policy. It argues that a key point in this phenomenon is the change of central-local relationship therefore causes structure of interest between them after decentralization in political and administration system. In other words, the changes had been caused because of giving local governments power and motive after decentralization in reform and openness era. Also in a current administrative institutional environment of China, this study offers a hypothesis that the higher importance and portion they have in the political economic system, the more capability of policy implementation they use, like Guangdong and Shenzhen.

Key words: China's social security system, basic pension insurance, decentralization, Guangdong province, Shenzhen city

원고접수일	심사일정	1차수정	게재확정	출간
2017. 01. 31.	2017. 02. 27.	2017. 03. 02.	2017. 03. 14.	2017. 03. 31.