

중국 학계의 사회보장 담론 형성에 관한 연구

—서구 이론의 영향을 중심으로

유은하*

목 차

- I. 서론
- II. 개혁개방 이후 중국 학계의 사회보장 연구 개관
- III. 중국 학계의 사회보장 담론 형성과 서구 복지론의 영향
 - 1. 중국 학계의 두 가지 복지관(觀) : 도구론 vs 권리론
 - 2. 서구 복지론의 유입과 중국 특색의 사회보장론
- IV. 결론

한글초록

본 연구에서는 개혁개방 이후 서구 학계에서 유입된 복지를 기본 인권으로 규정하는 인식론과 시각이 중국 학계의 사회보장 연구와 담론 형성에 어떠한 영향을 미쳤는지에 중점을 두고 고찰하였다. 그 주요 영향은 크게 두 가지로 나타난 것으로 보았는데, 한편으로는 복지에 대해 중국에 없던 새로운 사유방식과 개념이 소개되고 관련 논의의 증가가 이루어짐으로써 중국 사회보장 연구의 폭이 확장되고 지적 팽창을 가져온 것으로 보인다.

* 한신대학교 중국학과 강사

다. 다른 한편으로는 서구의 이론과 시각으로 중국의 사회보장 문제를 논하고 방향성을 제시하는 것에 대한 일종의 경계심과 반발 작용을 일으켜 인권이라는 보편성보다는 중국의 역사 문화적 맥락과 정치 경제적 현실을 보다 중요시하고 강조하면서 중국의 특수성이 반영된 이른바 중국 특색의 사회보장론이 더 활성화되는데 영향을 미친 것으로 판단된다. 이처럼 중국 학계에서 지식의 개방 이후 특히 서구의 지식과 이론에 대해 수용과 방어의 태도가 공존하면서 결국 ‘중국 특색론’이 강화되는 현상은 비단 사회보장 연구 영역에서 뿐 아니라 중국의 많은 다른 학문 영역에서도 유사하게 발견되고 있다.

주제어

중국 사회보장, 서구 이론, 인권, 사회보장권, 중국 특색의 사회보장

I. 서론

중국이 개혁개방으로 시장경제 체제를 도입하게 되면서 이전의 단위(单位)와 인민공사(人民公社)를 통한 국가복지 체계는 근본적인 변화가 불가피하였다. 이에 1980년대 중반 이후 복지체계에 대한 전환이 시동되었고, 아울러 중국 학계에서는 이와 관련된 연구와 논의가 시작되었다.¹⁾ 이후 지금까지 중국의 복지제도는 개혁개방 이전과는 완전히 다른 내용으로 변모해오고 있는데, 복지 문제는 어느 한 영역에만 국한된 것이 아닌 정치·경제·사회·문화·역사에 이르기까지

1) 국제적으로 대개 사회복지(social welfare)가 가장 포괄적인 상위 개념으로 쓰이고 있는데 비해 중국에서는 주로 사회보장(社会保障, social security)을 가장 포괄적 상위 개념으로 쓰고 있다. 본 논문에서는 국제 학계와 중국 학계를 함께 서술하고 있기 때문에 내용에 따라 복지와 사회보장을 혼용한다.

한 사회의 거의 전 분야와 연관되어 있기 때문에 이를 둘러싼 제반 논의는 중국 지식계의 뜨거운 화두 중 하나로 부상하였다.

그렇다면 중국 학계의 지식인들은 근본적으로 복지문제를 어떤 시각으로 바라보고 인식하고 있는가? 본 연구에서는 개혁개방 이후 중국 학계의 복지관(觀)에 관련된 논의에 대해 살펴보고 있는데, 중국 지식계의 복지 담론 형성에 서구 학계의 이론과 시각이 미친 영향에 대해 중점을 두고 고찰하고 있다. 보다 구체적으로 말하면 본 연구에서는 서구에서 유입된 새로운 복지 개념과 시각으로 인해 한편으로는 복지에 대한 지식과 인식의 폭이 다양해지고 논의의 범위가 확장되었고, 다른 한편으로는 최근 중국 복지학계에서 더 힘을 얻고 있는 것으로 보이는 이른바 ‘중국 특색의 사회보장론(有中国特色的社会保障)’이 보다 활성화되는데 영향을 미친 것으로 논하고 있다.

복지 문제에 대한 중국 지식인들의 인식론과 함께 중국 학계의 복지 담론 형성에 있어서 서구의 시각과 이론이 미친 영향에 대해 고찰하고 있는 본 연구는 다음과 같은 이유에서 의의가 있다. 먼저 중국의 복지문제에 관한 기존의 연구들은 대부분 제도와 정책에 관한 것에 초점이 맞추어져 있는 반면 복지를 연구하는 전문가들이나 제도를 설계하고 실행하는 주체들이 근본적으로 복지 문제를 어떻게 바라보고 인식하고 있는가에 천착한 연구는 희소한 편이다. 그런데, 복지는 사회의 가치관과도 직·간접적으로 연계되어 있는 문제로 그 제도와 정책에는 복지의 본질에 대한 사회와 관련자들의 인식과 시각이 반영된다고 보기 때문에 복지 문제에 대해 이론적 실무적 영향력이 있는 전문가와 지식인들의 복지관(觀)에 대한 고찰은 제도의 형성 배경을 탐색하는데 기여한다. 다음으로 중국 학계의 복지 담론 형성에 있어서 서구의 시각과 이론이 미친 영향에 대한 고찰은 새로운 지식과 시각이 유입된 이후 중국 복지학계의 학술적 논의의 형성과 확장 과정

을 살펴보는 것을 통해 개혁개방 이후 여러 방면에서 국제 학계와의 교류가 심화되고 있는 중국 지식계의 내부 변화를 짚어 볼 수 있을 것이다. 그리고 이러한 국제 학계에의 개방과 교류는 비단 복지학계에만 국한된 것이 아니라 중국의 모든 학문 영역에서 이루어지고 있다는 점을 감안할 때 개혁개방 이후 국제 학계, 그 중에서도 대부분의 학술 영역에서 주도적인 지위를 갖고 있는 서구 학계가 중국 학술계에 미치는 영향의 방식을 가늠해 볼 수 있을 것이다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 개혁개방 이후 중국 학계의 복지 연구 경향을 개관하여 주요 연구 주제와 쟁점 등을 살펴볼 것이다. 다음으로는 중국 학계의 복지에 대한 인식론 다시 말하면 복지를 보는 주요 시각에 대해 상세히 고찰할 것이며, 이어서 서구의 새로운 복지 개념 유입 이후의 중국 학계의 내부 논의 변화에 대해 살펴볼 것이다. 그리고 결론에서 이러한 내용이 함의하는 바는 무엇인지 그리고 다른 학문 영역에 시사하는 점은 무엇인지에 대해 생각해 볼 것이다.

II. 개혁개방 이후 중국 학계의 사회보장 연구 개관

1980년대 중반 사회보장 제도의 개혁이 시작되면서 중국 학계의 복지 관련 연구도 같이 시작되었다.²⁾ 당시 중국은 계획경제 체제에서 시행했던 복지 시스템을 시장경제 체제에 맞도록 변환시켜야 하는 과제에 직면해 있었지만 처음 겪는 상황에서 해 본 적 없는 제도들을 설계하여 시행해야 했기 때문에 참고할 만한 선행 사례와 학습 대상

2) 1986년 “7·5 계획”에서 “중국 특색의 사회보장 제도 건립을 추진” 하기로 하면서 ‘중국 사회보장 연구’가 사회학과의 7·5 국가 중점 과제에 편입되었다. 张力之, “中国社会保障改革述评,” 『社会学研究』, 第4期(1989), p.86.

이 필요하였다. 때문에 학계의 초기 연구는 복지 제도가 발달되어 있는 서구 국가들을 중심으로 다른 나라의 복지제도 시행에 대한 단편적인 소개나 번역으로 출발하였는데,³⁾ 해외의 복지제도에 대한 소개와 그 속에서 중국이 가져올 수 있는 시사점을 찾는 이러한 연구는 1990년대 중반에 절정을 이루었다. 1990년대 들어서는 해외 사례의 단순한 소개에서 한 발 더 나아가 각국의 복지제도에 대한 비교 연구가 진행되었고, 학위 논문도 발표되기 시작하면서 복지 연구가 활성화되기 시작하였다. 2000년대 이후에는 복지 관련 문제가 중국 사회 전반에 화두가 되면서 각급 정부 뿐 아니라 일반 대중들의 관심도 높아지게 되었다. 이러한 사회적 배경은 학계에 반영되어 사회보장 관련 연구는 양적으로 크게 팽창하였을 뿐 아니라 여러 학문 영역에서 다양한 접근방식으로 연구되면서 논의의 폭이 확장되었다.

중국 학계의 사회보장 연구는 그 시작부터 개혁개방으로 인해 기존 복지 체계의 전환이 불가피해진 상황에서 당장 복지 체계의 새로운 틀을 구축해야 하는 긴박한 현실적 필요성과 사회적 요구가 최대의 연구 동력이었다.⁴⁾ 때문에 초기부터 전반적으로 정책과 제도 운용을 진단하고 문제점을 지적하는 한편 향후의 정책과 제도 개혁 방향에 대해 제언하는데 중점을 두는 연구 경향이 뚜렷하였는데, 이는 중국내의 사회보장 연구에서 상위를 차지하고 있는 주요 키워드가 사회

3) 이같은 초기의 저작들로는 赵立人·李憬渝 编, 『各国经济福利制度』(四川人民出版社, 1986); 朱传一 主编, 『美国的社会保障制度』(劳动人事出版社, 1986); 杨祖功 选编, 『西欧社会保障制度』(劳动人事出版社, 1986); 国际社会保障福利协会日本国委员会 编, 张萍 译, 『各国的社会福利』(华夏出版社, 1988); 美国社会保障总署 编, 魏新武·李鸣善 译, 『全球社会保障制度』(华夏出版社, 1989); 联合国国际劳动组织 编, 王刚义·魏新武 译, 『社会保障基础』(吉林大学出版社, 1989) 등이 대표적이다.

4) 张力之, “中国社会保障研究述评,” 『社会学研究』, 第2期(1997), p.50.

보장 제도 개혁·사회보험·기금 운용·농촌 및 농민공 사회보장 등 인 것에서도 알 수 있다.⁵⁾ 반면 정책 입안이나 제도 수립의 기초가 되는 이론에 대한 연구나 배경 철학 등에 관한 연구는 상대적으로 매우 적었다. 이러한 전반적 연구 경향이 2000년대 들어서도 지속되자 중국 학계 내부에서 사회보장 연구에 있어서 제도와 정책 연구에 몰두하고 기초 이론 연구를 경시하는 이같은 연구 편향성을 문제시하는 지적이 대두되었다.⁶⁾

2000년대 이후에는 몇 가지 이론적 논쟁점이 등장하면서 관련 논의가 심화되기도 하였는데,⁷⁾ 대표적으로 효율과 공평에 관한 견해 차이를 들 수 있다.

경제학자들을 중심으로 한 일단의 연구자들은 중국이 사회보장 체계를 구축함에 있어 효율을 보다 우선시해야 한다고 주장한다. 이들은 중국이 개혁개방 이전에 공평을 지나치게 강조하고 효율은 뒷전이였기 때문에 존재했던 여러 문제점들을 지적하면서 사회보장 지출을 확대하는 것은 노동력 가격을 높이기 때문에 기업과 국가의 경쟁력 향상에 도움이 되지 않는다고 본다. 또한 중국처럼 지역간 발전 격차가 크고 아직 재정력이 불충분한 대국에서 공평성을 위해 전국적으로 통일적인 사회보장 제도의 건립을 추구하는 것은 중국의 실정에 맞지 않는 비효율적이고 매우 근시안적인 목표라고 비판하였다. 그리고 개혁개방 이후 중국이 ‘작은 정부 큰 시장’이라는 큰 방향성을 내세우

5) 张红春·卓越, “国内社会保障研究的知识图谱与热点主题—基于文献计量学共词分析的视角,” 『公共管理学报』, 第4期(2011).

6) 丁建定, “当前社会保障研究中存在的主要问题,” 『中国社会保障』, 第12期(2002), p.16.; 景天魁, “中国社会保障的理念基础,” 『吉林大学社会科学学报』, 第2期(2003), p.60.

7) 이에 관해서는 杨立雄, “争论与分歧—对社会保障最新研究的综述,” 『中国人口科学』, 第2期(2003) 참조.

고 있는 것과 중국 사회가 아직까지는 전체 파이의 크기를 좀 더 키워야 하는 점을 감안할 때 사회보장 제도는 효율을 중시하는 경제제도의 한 부분으로 설계되어야 한다고 보고 있다.⁸⁾

이러한 효율 우선주의에 대하여 주로 사회학자들은 중심으로 한 연구자들은 사회보장 제도의 핵심은 공평에 있다고 반박한다. 파이의 크기를 더 크게 키운다고 해도 공평한 분배기제가 없다면 모든 사람이 그 성과를 누릴 수 있다는 보장이 없는 것이고, 사회보장 지출을 감소한다고 해서 경제의 효율성과 국가 경쟁력이 제고된다는 이론적 논거도 빈약하다고 비판한다. 또한 경제학의 시각에서는 '세상에는 공짜 점심이 없다'는 것이 맞을지 모르지만 어떤 사회에든지 돈을 내지 못하는 사람은 있을 수 밖에 없는데, 그러한 사람이라고 해서 생존의 권리가 없다고 할 수 없기 때문에 사회보장 제도는 가치 지향점을 공평에 두어야 한다고 본다. 즉 효율 우선주의는 사회제도를 경제 이론으로 보고 있기 때문에 결국 양극화의 확대 등 여러 가지 폐단으로 이어질 수 있다고 지적하고 있으며, 국제적인 복지 발전 역사를 보더라도 19세기 말 독일에서 시작된 현대적 사회보장제도는 공평을 그 기본 원칙으로 삼은 것이기 때문에 중국의 사회보장 체계도 효율을 무시할 수는 없지만 공평에 보다 중점을 두어야 할 것이라고 하였다.⁹⁾

8) 陈平, “建立统一的社会保障体系是短视国策,” 『中国改革』, 第4期(2002); 罗国杰, “关于公平与效率的道德思考—学习“公民道德建设实施纲要”体会,” 『求实』, 第1期(2002); 袁贵仁, “关于效率和公平的若干理论问题,” 『光明日报』(2000.10.10); 王斌, “构建公平与效率统一的社会保障体系,” 『新东方(社科版)』, 第7期(2000).

9) 乔新生, “也论效率与公平的关系—与袁贵仁先生商榷,” (2011.3.19.), http://www.360doc.com/content/11/0319/14/5482907_102568498.shtml (검색일: 2016.3.25); 周永新, “我对社会保障未来发展的一些看法,” 『社会保障制度』, 第1期(2002); 郑功成, “社会保障制度改革必须确立公平的价值取向,” 『南方周末』(2002.12.31);

요컨대 중국 학계의 사회보장 연구는 현실 제도의 개혁과 같이 시작되어 이를 지원하기 위한 연구 동기가 컸기 때문에 초반부터 강한 정책 지향성을 보였다. 그러다 1990년대 후반 무렵 이후 복지에 대한 새로운 개념과 시각이 들어오고, 이론적 쟁점들도 등장하면서 정책과 제도 일변도에서 벗어나 이론과 사상의 영역으로 연구 범주가 확대되었다.

III. 중국 학계의 사회보장 담론 형성과 서구 복지론의 영향

복지 연구에 있어 현실 제도 운용과 정책 연구에 치우쳐 있던 중국 학계에 1990년대 말 무렵 복지를 보는 일종의 전혀 새로운 시각이 소개되기 시작하였다. 그것은 다른 아닌 서구 국가들과 학계에서 주창되어 국제적으로 그 수용의 폭이 확대되고 있는 것으로 복지를 모든 사람의 ‘기본적인 권리’로 규정하는, 다시 말하면 인권의 관점에서 복지를 바라보는 시각이다. 역사 문화적 맥락을 고려할 때 중국에게는 생경한 이러한 복지 시각과 개념의 유입은 중국 학계에 관련 논의를 촉발시켜 제도와 정책에 매몰되어 있던 중국 복지 연구의 지평을 확대하였다. 즉 복지를 ‘어떻게’ 할 것인가에 대한 선행적 주제라 할 수 있는 복지란 ‘무엇인가’ 라는 보다 근본적인 이론적·철학적 고민이 다루어지게 되었으며, 이는 중국 학계에서 복지 담론이 형성되는데 중요한 영향을 미친 것으로 여겨진다. 복지를 권리로 규정하는 개념이 들어오기 전에 중국 학계는 복지를 어떤 정치·경제·사회적 목적을 달성하거나 통제하기 위한 제도적 수단의 하나로 보고 있었다. 따

“中国社会保障体系研究课题组,” “中国社会保障制度改革: 反思与重构,” 『社会学研究』, 第6期(2000); 周庆国, “试论社会保障制度的公平与效率,” 『中国行政管理』, 第10期(2001).

라서 권리로 대하는 시각이 들어온 이후에는 중국 학계의 복지의 본질에 대한 기본 인식론은 크게 두 가지가 존재하게 되었는데, 본 연구에서는 이를 도구론과 권리론으로 명명하여 대별하였다.

1. 중국 학계의 두 가지 복지관(觀) : 도구론 vs 권리론

1) 도구론적 복지관(觀)

중국 학계에서 초기부터 대체로 복지에 대해 특정한 기능을 발휘하는 도구적인 수단이라는 개념을 갖고 일종의 특수한 사회경제 분배 형식으로 인식하는 것은 중국이 기본적으로 맑시즘에 입각한 사회주의 체제 국가인 것에 기인한다고 볼 수 있다. 맑시즘 사회보장 이론에서는 사회 재생산을 유지하고 노동자의 이익을 수호한다는 관점에서 사회보장에서 정부의 책임 주체적 역할을 강조하면서 사회보장의 사유화(私有化)에 반대한다. 따라서 사회보장은 국가가 반드시 수립해야 하는 일종의 통제 체계로써 국민소득 재분배를 통해 소득이전을 실현하고, 저소득 계층에게 필요한 서비스를 제공하여 사회 구성원들의 위험을 감소시킴으로써 사회 안정기(安定器)기와 안전망의 기능을 발휘하는 것으로 인식되고 있다.¹⁰⁾

그러면서 이들이 강조하는 것이 자본주의에서의 사회보장과는 차이점이다. 즉 자본주의의 사회보장과 사회주의의 사회보장은 본질적인 차이가 있다는 것인데, 자본주의에서는 자본 소유자의 이익 최대화라는 원칙 하에서 전체 보장체제가 설계되고, 그 사회적 목적은 사회 모순을 완화하여 착취계급의 통치를 공고하게 하는 것이기 때문에 본질적으로 노동자 계급의 잉여 가치를 더 착취하기 위한 수단의 일

10) 吴宏洛·练晓荣, “马克思主义社会保障公平思想在中国的新发展,” 『福建师范大学学报(哲学社会科学版)』, 第1期(2007), pp.40-42.

종이라고 본다. 그래서 자본주의 국가들이 그 체제 자체의 모순으로 인하여 내부적으로는 해결하기 어려운 사회 문제들과 정치경제적 위기를 안고 있음에도 불구하고 표면적으로는 번영과 안정을 구가하는 것으로 보이는 배경에는 과학기술의 발전이라는 요인 이외에 여러 복지 제도 시행을 통하여 표면상 일련의 사회안전망을 수립한 것이 중요한 작용을 했다고 진단한다. 반면 사회주의에서의 사회보장은 경제 발전과 사회 안정을 위한 것일 뿐 아니라 더 중요한 기능은 사회주의 생산 목적을 실현하기 위한 수단의 하나로써 인민들이 생산 자료를 공동으로 점유하고 노동자들의 상호 협력 관계가 분배 영역에서 체현되는 것이라고 규정한다. 또한 사회주의 국가는 전체 사회 구성원의 대표이기 때문에 사회보장 수립과 실천에 있어서 자본주의 국가들처럼 국가가 제한적으로 개입하거나 최후의 보루 역할을 하는 것이 아니라 처음부터 끝까지 일관되게 조직하고 지휘하는 역할을 해야 한다고 하였다.¹¹⁾ 이러한 시각에서는 개혁개방 이후 중국 사회보장 체제의 재구축 작업이 맑시즘 사회보장 이론을 계승하여 발현시킨 것으로 보고 있으며, 사회경제 발전에 유리한 환경을 조성함으로써 사회 안정과 경제발전 촉진에 적극적인 작용을 할 뿐 아니라 사회주의 조화 사회를 건설하는데 중요한 밑거름이 되고 있는 것으로 평가하고 있다.¹²⁾

이처럼 맑시즘과 사회주의를 전면에 내세우지 않더라도 복지를 어떤 사회적 목적을 달성하기 위한 유용한 수단으로 규정하는 인식론은 중국 학계에 널리 퍼져 있다. 이러한 복지 관점에서는 중국 사회보장

11) 葛寿昌·卢汉龙·孙仲彝, “关于建立我国社会保障的理论探讨,” 『上海社会科学院学术季刊』, 第2期(1987); 邓虎林, “关于社会主义社会保障的几个问题,” 『求实』, 第6期(1988).

12) 欧阳万鹏·谢少华, “马克思主义社会保障理论及其思想教育意义,” 『学校党建与思想教育』, 总第413期(2012, p.85).

제도의 이념적 기초가 개인이 시장경제 사회에서 맞닥뜨릴 수 있는 생활 위협에 대항하는 것을 돕는 것이 사회의 의무이자 정부의 책임임을 인정하는 것이 되어야 한다고 보며, 사회보장의 기본적인 사회적 기능은 개인의 최저생활 유지에 필요한 것들을 제공함으로써 경제 사회적으로 안정적이고 조화로운 발전을 도모하는데 기여하는 것이라고 규정한다.¹³⁾ 혹은 사회보장이 추구하는 가치는 사회 공평을 달성하는데 있다고 보고, 사회 공평을 실현하는 것이 사회보장 제도의 가장 중요한 사회적 기능이자 핵심 가치라고 역설하기도 한다.¹⁴⁾

그리고 도구론적 복지 시각에서는 현재 중국 사회보장제도의 여러 문제점들도 바로 이러한 관점에서 비판하고 있다. 예컨대 현행 중국의 복지 체계에서 가장 취약한 부문으로 지목되고 있는 농촌의 사회보장제도에 대해 어느 한 가지도 사회보장의 기본 취지에 제대로 부합한 것이 없으며, 국가가 통일적으로 강제적 시행을 하는 것도 아니고 국가의 재정 지원도 미미하기 때문에 국민소득 분배와 재분배 형식에 편입되어 있지 않다는 것을 가장 큰 문제점으로 지목하고 있는 것이다.¹⁵⁾

그런데, 복지를 보는 도구론적 시각과 관련하여 또 한 가지 중요하다고 여겨지는 것은 복지를 연구하는 다수의 지식인들 뿐 아니라 복지제도 시행의 주체이면서 현실의 제도와 정책에 대한 최종적인 결정권을 갖고 있는 중국 공산당도 복지에 대해 도구적 관점에서 일종의 제도적·정책적 수단으로 인식하고 있다는 점인데, 이는 개혁개방 이후 지금까지 진행되어 온 중국 복지제도의 개혁 과정에 그대로 투영

13) 杨伟民, “社会保障的理念基础及运行规则,” 『社会学研究』, 第6期(1996).

14) 景天魁, “社会保障: 公平社会的基础,” 『中国社会科学院研究生院学报』, 第6期(2006).

15) 刘岚·陈功·宋新明·郑晓瑛, “农村社会保障研究应关注那些问题?—我国农村社会保障研究回顾与展望,” 『农村经济』, 第2期(2008), p.55.

되어 있다. 개혁개방 초기 부터 중국 공산당은 경제체제 개혁이 가장 큰 목표이자 최우선 과제였기 때문에 국유기업 개혁 등으로 인해 기존의 복지 체계를 변환함에 있어 복지제도의 경제적 기능을 우선적으로 고려하여 사회보장제도 개혁을 경제체제 개혁의 도구처럼 활용해 왔다는 것이다. 복지 체계 개혁의 주요 목표는 단위(单位)보장 체계를 사회(社会)보장 체계로 전환하여 경제체제 개혁에 유리한 환경을 조성하는 것이었고, 따라서 새로운 사회보장 체계 수립의 중점도 경제 체제 개혁과 직접적 관계가 있는 실업보험제도와 기업 근로자의 연금 및 의료 보험 제도 같은 분야에 두고 있었다.¹⁶⁾

사회보장 제도를 경제 체제 개혁의 도구로 보는 중국 공산당의 인식은 다수의 주요 문건에도 그대로 드러나 있다. 대표적으로 1993년에 공표된 〈사회주의 시장경제 체제 수립의 약간의 문제에 관한 중공중앙의 결정〉(中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定)을 보면 “합리적인 개인 소득 분배 및 사회보장제도를 수립해야 한다. ... 다층적인 사회보장 체계를 수립하는 것은 기업 및 사업단위 개혁을 심화함에 있어 사회 안정을 유지하면서 사회주의 시장경제 체제를 순조롭게 건설하는데 중대한 의의를 지닌다. ... 기업 연금과 실업보험 제도를 중점적으로 정비하여 사회서비스 기능을 강화함으로써 기업의 부담을 경감시키고 기업 조직의 구조 조정을 촉진하여 기업의 경제 효익 및 경쟁력을 제고시키도록 한다”고 명시하고 있다.¹⁷⁾ 이는 중국 공산당이 구상했던 새로운 체계의 사회보장 제도는 무엇보다 직원 복지에 들어가는 기업의 부담을 줄여서 이익과 효율을 제고

16) 丁建定, “中国共产党对社会保障制度功能认识的发展及其影响—基于党的若干重要历史文献的研究,” 『当代世界与社会主义』, 第5期(2013), pp.101-102.

17) <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5106/20010430/456592.html> (검색일: 2016.3.30)

하여 기업의 시장 경쟁력을 높임으로써 순조로운 기업 개혁에 기여하고, 나아가 시장경제 시스템의 성공적인 안착을 돕는 유용한 하나의 제도적 수단으로 상정하고 있음을 보여주고 있다. 그리고 이러한 중국 공산당의 복지관(觀)은 현실의 사회보장 제도 개혁 과정에 그대로 반영되어 왔고, 그 결과 개혁개방 이후 중국 사회보장 체계는 도시 지역의 기업 근로자에게 정책적·재정적 지원이 집중되는 편향성이 나타나고 있다고 하겠다.

2) 권리론적 복지관(觀)

복지를 사회에서 일정한 기능을 발휘하는 특수한 제도 형식으로 보는 도구적 시각이 지배적인 중국 학계에 1990년대 후반 무렵 일부 중국 학자들에 의해 복지에 대한 매우 다른 새로운 시각이 들여져 왔다. 그것은 바로 복지를 모든 국민이 누릴 수 있고 또 누려야 하는 가장 기본적인면서 중요한 ‘권리’로 규정하는 것인데, 이는 서구 학계에서 주창된 것으로 복지에 대한 인식론 중에서 국제 사회에서 비교적 폭넓게 수용되고 있는 시각이다. 사회보장을 정책적 목적을 가진 일종의 사회통제 기제로 보는 것이 아니라 모든 사람의 기본 권리로 규정하여 인권의 차원에서 접근하는 이러한 복지관(觀)에 찬동하는 중국 학자들은 사회보장권(社會保障權)이라는 개념으로 이에 대해 설명하면서 중국의 사회보장제도가 이러한 이론과 관점을 기초로 하여 설계되고 시행되어야 할 것이라고 설파한다.

먼저 현대 사회에서 사회보장이 기본적인 인권의 범주 내에 있다는 것을 국제사회에서 인정한 근거로 자주 거론되는 것이 유엔(UN)에서 제정한 일련의 국제 문건이다. 대표적으로 1948년에 제정된 〈세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)〉에는 제22조에 “모든 사람은 사회 구성원으로서 사회보장을 누릴 권리가 있다”고 명시

되어 있고, 1966년에 제정된 〈경제, 사회 및 문화 권리 조약(The International Convention on Economic, Social and Cultural Rights)〉에는 “본 조약의 체결국은 모든 사람이 사회보험을 포함한 사회보장을 누릴 권리가 있음을 인정한다(제9조)”, “본 조약의 체결국은 모든 사람이 본인과 그 가족들이 의식주 및 지속적인 생활환경의 개선을 포함한 적절한 수준의 생활을 누릴 권리가 있음을 인정한다(제11조)”고 명시되어 있다.¹⁸⁾ 그리고 1993년에 166개 회원국 정부 대표와 1400여개 비정부기구가 참여한 세계인권대회에서 통과된 〈비엔나 선언과 행동강령〉에도 사회보장권이 기본 인권의 하나라는 점을 확인하고 있다. 이러한 사항들은 사회보장권이 기본적인 인권이라는 것에 대한 국제적인 인정으로 간주되었고, ¹⁹⁾ 사회보장권을 기본 인권으로 대하는 것은 이미 세계 대다수 국가의 공통된 인식이 되었을 뿐 아니라 현대 사회보장제도의 기본 착상이 되었다고 보았다.²⁰⁾

권리론적 복지관(觀)의 기본 논리는 다음과 같다. 인권에는 평등권 · 자유권 · 정치권 등등 수많은 권리들이 포함되지만 그 중에서도 가장 기본적이면서도 핵심적인 것은 인간이 생존할 권리와 생존할 동안 좀 더 나아질 권리 즉 발전할 권리라고 할 수 있겠는데, 사회보장은 바로 이러한 생존과 발전이 위협받을 때 그것을 유지하도록 하는 것이므로 사회보장권은 가장 기본적인 인권 중의 하나라는 것이다.²¹⁾ 다만 사회보장권의 구체적인 내용에 대해서는 중국 학자들 사이에 아

18) 중국은 2001년 전인대 상무위에서 이를 비준하였다.

19) 余逊达·陈旭东, “人权与社会保障,” 『浙江社会科学』, 第6期(1997), p.32 ; 张殊, “社会保障的人权保护,” 『当代法学』, 第2期(2007), p.55. ; 李乐平, “论社会保障权,” 『实事求是』, 第3期(2004). p.58-59 ; 付龙飞, “社会保障权研究文献述评,” 『郑州航空工业管理学院学报』, 第5期(2011), p.50.

20) 余逊达·陈旭东(1997), pp.31-32.

21) 刘荅玲, “论我国公民社会保障权实现的难点与途径,” 『商业研究』, 总第349期(2006), p.129 ; 李乐平(2004), p.57-58 ; 余逊达·陈旭东(1997), pp.31-32.

직 약간씩의 해석 차이를 보이기도 한다. 예컨대 사회보장권을 “물질적인 보조를 받을 권리(物质帮助权)”로 해석하기도 하고,²²⁾ 노동권(劳动权)의 중요 부분으로 보기도 하며,²³⁾ “일정한 수준의 생활을 할 권리(一定生活水准权)”로 풀이하기도 한다.²⁴⁾ 그리고 여러 해석들을 종합하여 “사회 구성원이 그 생존에 위협을 당할 위험에 처했을 때 국가와 사회로부터 물질적인 보장과 사회 서비스를 제공받아 생존할 권리(生存权) 및 그 생존권 실현을 발판으로 한 발전할 권리(发展权)를 만족시키는 것”으로 규정하기도 한다.²⁵⁾

이처럼 내용상의 해석에 있어 다소간의 차이는 있지만 큰 틀에서 사회보장을 모든 사람의 기본 권리로 규정하고 인식하는 시각에 동조하는 중국 학자들의 논의는 중국의 사회보장 체계가 바로 이러한 복지 인식론에 이론적인 기초를 두고 설계되고 시행되어야 한다는 것으로 귀결된다. 그런데, 중국의 역사 문화적인 맥락에서 보자면 이러한 주장은 일견 비(非)중국적인 다시 말하면 중국에 적합하지 않은 것으로 들릴 수 있다. 전통적인 중국 사회는 수 천 년의 역사를 거쳐 오면서 중국인들에게 “생사는 운명에 달려 있고, 부귀는 하늘에 달려있다(生死由命, 富贵在天)”라는 경험과 생각을 심어 주었다. 그래서 중국인들은 생존과 발전은 각자의 개인적인 문제이며, 내가 생존하고 발전하는 것은 나와 운명 사이의 일 일뿐 사회와 국가와는 관계가 없다고 여겨서 개인이 국가를 향해 어떤 권리에 대한 요구를 한다는 것은

22) 王家福·刘海年, 『中国人权百科全书』(北京: 中国大百科全书出版社, 1998), p.527.

23) 杨燕绥, 『劳动与社会保障立法国际比较研究』(北京: 中国劳动社会保障出版社, 2001), p.18.

24) 肖泽晟, 『宪法学—关于人权保障与权力控制的学说』(北京: 科学出版社, 2003), p.241.

25) 付龙飞, “社会保障权研究文献述评.” 『郑州航空工业管理学院学报』, 第5期(2011), p.51.

불가능한 것으로 여겨왔다. 여기에 현대적인 인권 사상과 유리되어 있던 것 등의 요인도 더해져서 대다수 중국 국민들에게 사회보장 권리라는 것은 생소하고 의혹감마저 느끼게 하는 개념이었다고 할 수 있다. 더욱이 일반 국민들 뿐 아니라 정부와 학계 인사들도 사회보장권 개념에 대한 인식이 일찍이 없었기 때문에 개혁개방 이후 개혁된 사회보장 체계는 적지 않은 제도적 결함을 안고 있다고 지적된다.²⁶⁾

대표적으로 농민들의 사회보장 문제를 들 수 있는데, 현행 중국의 사회보장 체계에서 가장 부족한 영역이 농촌 사회보장 문제라는 것에는 중국 내에서도 이견이 없다. 이에 대해 권리론적 복지 시각을 갖고 있는 중국 학자들은 사회보장권 측면에서 문제성을 제기한다. 즉 사회보장권의 중요한 가치가 정의(正義)라고 보는데, 그 중에서도 역사적으로 개인과 집단이 공동체의 이익을 위해 치른 특수한 희생이나 공헌을 감안하여 보상을 해주는 정의 개념인 보상적 정의(补偿正义) 측면에서 볼 때 농민 사회보장 문제의 부당성이 두드러진다는 것이다. 중국에서 보상적 정의의 특별한 의미는 농민의 사회보장권에 특별한 관심을 가져야 한다는데 있다고 보는데, 중국 농민은 건국 이래 수십 년간의 계획경제 체제하에서 중국의 공업화를 위해 특별한 희생을 감내하였고, 국가가 시장경제 체제로의 전환을 시작한 이후에는 도시화와 시장화의 과정에서 수많은 농민들이 토지를 잃게 되면서 다시 한번 희생의 대상이 되었다. 요컨대 역사적으로 크게 희생해 온 농민들은 개혁개방 이후 중국의 시장화·도시화·공업화의 과정에서 다시 한번 불평등한 위치에 처해졌고, 불공평한 대우를 받았다. 따라서 보상적 정의의 가치에서 보면 국가는 이러한 불공정 상태를 바로 잡고 농민과 도시주민들에게 평등한 지위를 부여할 의무가 있으며,

26) 李运华, “社会保障权原论,” 『江西社会科学』, 第5期(2006), p.26.

아울러 보상이라는 측면에서 농민에게 더 좋은 사회보장을 제공해야지 그 반대가 되면 안된다고 주장한다.²⁷⁾

중국의 사회보장제도가 정부의 통제 기제가 아닌 국민의 권리라는 관점을 이론적·이념적 토대로 삼아야 한다고 보는 학자들은 특히 사회보장에 대한 권리가 법률적으로 보장되어야 한다는 점을 강조한다. 이미 국제적으로 사회보장권이 기본적인 인권의 성격과 지위를 인정받고 있는 점을 감안했을 때 사회보장권을 헌법과 법률로 보장하는 것이 필요한데, 현행 중국 법률 체계에서의 사회보장권 보장은 여러 가지로 미흡한 부분이 많다고 지적한다. 이와 관련하여 일각에서는 2004년에 수정된 헌법의 일부 조항들이²⁸⁾ 국민의 사회보장권 보장에 대한 헌법적 기초를 갖게 하였고, 사회보장권의 헌법적 권리를 인정한 것이라고 해석하기도 한다.²⁹⁾ 그러나, 사회보장권을 주창하는 학자들은 아직 상위법인 헌법에서의 규정이 불완전하다고 지적하고 있다. 우선 현행 헌법에서 사회보장에 대해 가장 포괄적으로 언급하고 있는 제45조에 대해 국제 사회에서 인정받고 있는 개념인 “사회보장권(社会保障权)”이 아니라 국제적으로 통용되지도 않고 국내에서도 권위 있는 명문 해석이 없는 “물질보조권(物质帮助权)”이라는 용어를 사용하고 있는 것을 지적하고 있다. 그리고 헌법의 다른 조항들의 규

27) 薛小建, “社会保障权的价值: 正义,” 『法学家』, 第5期(2005), pp.31-33.

28) 제45조 “중화인민공화국 국민은 노년과 질병 혹은 노동력을 상실하게 된 상황에서 국가와 사회로부터 물질을 지원받을 권리를 갖는다. 국가는 국민이 이러한 권리를 누리는데 필요한 사회보험, 사회구제와 의료위생 사업을 발전시킨다...”, 신설된 제14조 제3항 “국가는 경제발전 수준에 상응하는 사회보장제도를 수립한다”, 제33조 제3항 “국가는 인권을 존중하고 보장한다” 등을 가리킨다.

29) 郭日君·吴新平, “以宪法为依据 保障公民的社会保障权,” 『辽宁大学学报(哲学社会科学版)』, 第4期(2004); 钟会兵, “作为宪法权利的社会保障权,” 『学术论坛』, 第10期(2005).

정 방식과 대조해볼 때 제33조 제3항은 원론적인 방침을 언급한 것에 불과하고, 제14조 제3항은 제도적인 보장을 인정한 것으로밖에 볼 수 없다는 것이다. 이와 같이 최상위법인 헌법에서의 사회보장권의 법적 권리 성격이 불충분한 것이 현재 중국 사회보장 발전이 지체되면서 여러 문제를 노정하고 있는 핵심 요인 중의 하나라고 지목한다.³⁰⁾

이처럼 권리론적 복지관(觀)을 갖고 있는 중국 학자들은 인권 사상의 토대 위에서 사회보장 제도를 수립하는 것은 시대적인 요구이며, 또한 사회주의 발전을 위한 요구이기도 하기 때문에 중국도 인권의 관점에서 새로운 사회보장 체계를 구축하는 것을 목표로 삼아야 한다고 주장한다.³¹⁾ 나아가 중국에서 사회보장권이 실현되기 위해서는 사회적 합의 뿐 아니라 정부의 역할이 중요하다고 보는데, 정부가 최후에 등장하는 것이 아니라 사회보장 제도와 관리 체제의 수립과 정비에 적극 참여하고, 지방정부를 포함한 정부 관료들의 고과 및 승진 지표 체계에 사회보장 지표를 포함시켜 지역 주민의 사회보장권 실현 정도를 공무원 업적 평가의 중요 내용으로 삼는 것도 필요하다고 보고 있다.³²⁾

2. 서구 복지론의 유입과 중국 특색의 사회보장론

앞 절에서 살펴본 바와 같이 사회보장을 일종의 사회적 조절 혹은 통제 기제로 보아 온 중국 학계에 인권을 바탕으로 한 서구의 복지론이 들어온 이후 사회보장에 관한 기본 인식론과 그 실천 체계에 대해 새로운 연구가 이루어지게 되면서 관련 지식의 범위가 확장되고 논의

30) 李运华(2006), pp.31-32.

31) 余逊达, 陈旭东(1997), pp.34-35.

32) 刘荅玲(2006), p.131.

의 영역이 확장되었다. 이 새로운 복지 시각에 찬동하는 중국 지식인들은 권리론적 시각에 비추어 중국 사회보장 체계의 문제점을 지적하고 향후 방향을 제시하고 있다. 그런데, 서구에서 유입된 복지에 관한 이러한 새로운 시각과 이론이 중국 학계에 한편으로는 지식과 논의의 지평을 확장시키기도 했지만 다른 한편으로는 이에 대한 일종의 경계심을 일으켜 결과적으로 중국의 특수성을 강조하는 이른바 ‘중국 특색의 사회보장론(有中国特色的社会保障)’이 더 활성화되는데 영향을 미친 것으로 판단된다.

전술(前述)한 대로 1990년대 중후반 이후 복지를 기본 인권으로 보는 시각이 서구 학계로부터 유입되면서 여기에 찬동하는 중국 학자들이 점차 증가하였고, 이들은 곧 보편적인 인권과 시민권의 관점에서 중국 사회보장 체계를 비평하고 대안을 제시하였다. 그러자 중국 학계 일각에서는 이에 대해 경계하고 우려하는 견해가 피력되었는데, 이들은 학계에서 지식인들이 소위 ‘보편적’이라고 칭하는 것의 이면에는 바로 ‘서구적’인 것이 있다고 지적하면서 그렇기 때문에 이를 준거로 삼고 중국에 적용하는 것은 서구와는 완전하게 다른 중국에 적합하지 않다고 주장한다. 즉 중국 학계의 사회보장 이론 연구 영역에 ‘서구 중심주의’가 범람하고 있어서 서구의 복지 사유 방식과 연구 패러다임 및 용어들을 보편화 하려는 경향이 나타나고 있으며, 서구의 복지 이론을 모범으로 삼아 서구에서 나온 연구 패러다임과 이론적 틀을 가지고 중국을 보고 있다고 지적한다. 바꿔 말하면 서구 자본주의 국가들이 정치·경제·문화 뿐 아니라 지식계에서도 여전히 주도적인 지위에 있기 때문에 오늘날의 ‘서구’는 여실히 세계 정치·경제·문화 영역에서 규칙을 만들고 있는 바 사회보장 이론 체계와 사유 방식에 있어서도 서구 중심주의의 화법과 사유방식에서 여전히 벗어나지 못하고 있다는 것이다.³³⁾

이같은 논점에서 무엇보다 강조되는 것은 한마디로 서구 국가들과 중국은 과거와 현재에 있어 모두 너무 다르다는 것이다. 때문에 중국과 모든 면에서 크게 다른 서구에서 만들어진 복지 개념과 시각으로 중국을 재단하는 것은 적절하지 않으며, 중국은 서구의 복지국가 경로를 따라 갈 수 없다고 보고 있다.³⁴⁾ 이처럼 중국과 서구의 차이를 강조하면서 이를 논거의 출발점으로 삼는 견해는 최근 중국 사회보장 학계 일각에서 보이고 있는 ‘문화’ 코드로 복지 문제에 접근하는 연구 방법론으로 이어지고 있다. 이들은 사회보장은 결국 문화의 문제라고 규정하면서 각 사회의 문화적 차이를 고려하지 않는 ‘보편주의’와 각 민족 문화의 다양성과 차이를 인정하는 ‘특수주의’의 대립을 상정하고, 문화 차이를 고려하지 않는다면 정치·경제적 환경이 유사한 서유럽과 미국의 복지제도 차이를 설명할 수 없다면서 특수주의를 지지한다.³⁵⁾ 더욱이 중국이 엄연히 맑시즘을 근간으로 한 사회주의 국가라는 점을 감안하면 서구의 이론과 시각이 아닌 중국에 맞는 중국내에서 만들어진 중국 특색이 반영된 사회보장 이론으로 중국의 복지문제를 진단하고 연구해야 한다고 역설한다.³⁶⁾ 그래서 그러한 중국 특색의 사회보장 이론을 바탕으로 수립된 중국 특색의 사회보장 제도는 사회주의 사회의 생산력 발전과 사회주의 국가의 국력 증강 및 인민의 생활수준 향상에 기여해야 한다고 보고 있다.³⁷⁾ 중국 복지 연구에 있어 중국적인 것을 강하게 옹호하는 중국 특색의 사회보장론이 힘을

33) 徐瑞仙, “对当今我国社会保障理论研究中几种倾向的反思,” 『开发研究』, 第1期(2015), pp.175-176.

34) 李迎生, “中国社会保障模式的转型路径,” 『人民论坛政论双周刊』, 第11期(2009), p.42.

35) 田姍姍, 罗国祥, “文化视角下社会保障研究的认识论与方法论问题—以法国社会保障体制为例,” 『南昌大学学报(人文社会科学版)』, 第2期(2013), p.67.

36) 徐瑞仙(2015), p.176.

37) 吴宏洛, 练晓荣(2007), p.45.

연구고 있는 데는 중국 사회보장 연구 분야의 최고 권위자인 정공청(鄭功成) 런민(人民)대 교수가 그 중심에 있는 것도 하나의 주요 요인으로 보인다. 정교수는 오랫동안 중국의 복지 문제를 연구해 온 권위 있는 학자이면서 중국 전인대(全人大) 상무위원회 위원과 중국 민정부(民政部) 및 인력자원·사회보장부(人力資源·社會保障部) 자문위원을 맡고 있어 중국의 학계는 물론 당정(黨政)의 복지 정책과 제도 입안에도 영향력이 있는 것으로 알려져 있다. 정공청 교수는 중국의 사회보장 문제를 보는데 있어 중국이 처한 현실 및 객관적 조건과 함께 특히 역사성을 반드시 고려할 것을 강조한다. 정교수는 사회보장에 대해 경제적 수단을 통해 사회문제를 해결하는 것이며, 주로 정치적 및 사회적 목표를 실현하고자 하는 것이기 때문에 사회정책과 경제정책이 혼합되어 만들어지는 것이라는 기본 인식을 갖고 있으며, 정치·경제·인구·전통과 역사 문화 등 모든 면에서 중국만의 특수한 정황이 있기 때문에 그 어떤 다른 나라의 복지 모델도 따를 수 없다고 보고 있다.³⁸⁾

2000년대 이후 정공청 교수는 중국 사회보장 학계에서의 서구 이론의 유입에 관한 부분을 여러 번 언급하였는데, 이는 서구의 권리론적 시각에서 중국의 사회보장을 논하는 것에 대한 대응적 견해를 피력한 것으로 해석된다. 인권 같은 권리의 관점에서 복지를 보게 된 중국 학자들은 사회보장 제도를 국민 권리를 핵심으로 하는 국민 사회보장 제도와 국가 책임을 핵심으로 하는 국가 사회보장 제도로 구분하여 소개하면서 중국이 전 국민을 대상으로 보편적인 보장 제도를 실시하고자 하는 국민 사회보장 제도의 방향으로 나아가야 할 것을 암시하기도 하는 한편³⁹⁾ 중국 사회보장 연구에서 해외 연구 성과에 대한 소

38) 鄭功成, “社會保障：中國道路的選擇與發展,” 『武漢大學學報(哲學社會科學版)』, 第5期(1999), p.72.

개가 적은 것이 가장 취약한 부분 중 하나라고 지적하면서 이는 중국 학계가 사회보장 연구에 있어 국제적인 시야가 부족하고 해외 학계와의 내용적 교류가 부실하다는 것을 보여주고 있다고 지적한다. 뿐만 아니라 중국 학계의 이같은 폐쇄성이 중국의 사회보장 연구가 뒤떨어져 있는 근본 원인 중 하나라고 보고 향후 해외의 경험과 연구 성과에 대한 소개를 크게 늘려 중국 사회보장 발전에 유익한 것들을 흡수해야 할 것이라고 하였으며,⁴⁰⁾ 중국 학자들이 해외의 사회보장권 보장 경험과 사례 등을 참고할 때 보다 국제화된 시각을 가지고 접근해야 할 것이라고 보기도 하였다.⁴¹⁾ 아울러 학술 용어와 개념의 문제도 제기되었는데, 국제적으로는 통상 사회복지(social welfare)가 가장 포괄적인 개념이고, 사회보장(social security)은 사회복지의 한 부분으로 하위 개념으로 쓰이고 있는데 반해 중국에서는 반대로 보통 사회보장(社会保障)이 가장 포괄적인 상위 개념이고, 사회복지(社会福利)는 사회보장의 한 부분으로 되어 있다. 이러한 상반된 학술 용어 체계가 해외 학계와의 학술 교류에서 혼란과 오해를 야기할 수 있다고 지적하면서 국제적 관례와 많은 국가들의 경험에 비추어 볼 때 중국 학계에서 사회복지를 사회보장 제도의 일부로 정의하는 것은 타당하지 않다고 보고 학계와 관련 인사들이 이에 대해 재검토할 필요성이 있다고 지적하였다. 그리고 이러한 사회보장과 사회복지 개념의 재정의 작업은 단순한 학술적 문제가 아니라 중국의 복지 체계 전반에 대한 재인식을 요구하는 것이며, 전반적인 사회정책의 목표 전환에 대한 검토가 필요할 것이라고 하였다.⁴²⁾

39) 梁鴻, “国民社会保障权利论及其发展的探讨,” 『复旦学报(社会科学版)』, 第4期(2000).

40) 张永理, “改革开放以来我国社会保障问题研究的主要特点,” 『北京科技大学学报(社会科学版)』, 第3期(2008), p.14.

41) 付龙飞(2011), p.54.

이처럼 보편성의 관점과 국제적인 시각의 필요성을 주창하는 일각의 목소리가 증가하자 정공청 교수는 중국 학계내의 이러한 경향에 대해 여러 번 논평하였다. 최근 중국의 사회보장에 관한 일부 연구가 중국의 현실과 괴리되어 있거나 국제 조직이나 해외의 학설을 지나치게 신뢰하는 경향이 있다고 지적하였고,⁴³⁾ 중국의 사회보장 개혁 과정에서 자유주의에 편향된 일부 인사들이 정책 결정에 영향을 미친 것이 직장인 의료보험 같은 제도에 결함이 생기게 된 요인 중 하나라고 진단하는가 하면,⁴⁴⁾ 국제 사회보장 학계는 거의 서구의 화법이 독점하고 있어서 자신의 생활 위험에 대처하기 위한 인류의 사회보장적 조치와 복지 제도가 마치 서구 문명에서만 비롯된 것 처럼 보고 있어 중국의 사회보장 역사와 학술적 언어는 무시되고 있다고 하였다.⁴⁵⁾

중국 특색의 사회보장론을 주창하면서 정공청 교수가 가장 강조하는 것은 ‘역사성’이다. 역사는 최고의 스승이라고 규정하고 있는 정공수는 한 사회의 사회보장 제도를 수립하고 실행하는데 있어서 역사성은 결코 배제할 수 없으며, 따라서 중국의 역사성과 민족 문화적 특성이 반영된 중국 특색의 사회보장 제도를 건립하는 것은 필연적인 선택이라고 단정한다. 그런데 현행 중국의 사회보장 제도는 이러한 역사성에 대한 고려가 부족하다고 지적하면서 그동안 중국 사회에서 긍정적 역할을 해 온 가정 보장과 이웃간의 상부상조나 노동 구제 같은 중국의 전통적인 사회보장 형식이 사라지거나 홀대받고 있는 이유

42) 尚晓援, “‘社会福利’与‘社会保障’再认识,” 『中国社会科学』, 第3期(2001).

이 논문은 중국 학계에 적지 않은 반향을 일으켜 이후 저자의 주장에 대한 찬반 논의가 진행되기도 하였다.

43) 郑功成, “中国社会保障改革研究及理论取向,” 『经济学动态』, 第6期(2003), p.53.

44) 郑功成, “当代社会保障发展的历史观与全球视野,” 『经济学动态』, 第12期(2011), p.72.

45) 郑功成, “中国社会保障演进的历史逻辑,” 『中国人民大学学报』, 第1期(2014), p.3.

가 자국의 역사적 경험과 교훈을 경시하기 때문이라고 하였다.⁴⁶⁾ 정 교수가 중국의 전통적인 사회보장 형식 중에서 가장 긍정적으로 평가하고 있는 것이 가족이 복지 제공의 일차적 주체가 되는 가정보장(家庭保障)이다. 중국에서 복지의 사회화는 서구에서처럼 강제성이 있는 제도로 역사적인 전통을 모두 완전히 대체할 수는 없다고 보기 때문에 오늘날 중국의 경제발전 수준과 재정 능력 및 사회 구조 등 방면에서 처한 현실과 한계 등을 감안할 때 중국의 오랜 역사 속에서 중요한 역할을 담당해 온 가정보장이라는 비공식 제도를 공식 제도와 접목할 필요성이 크다고 보는 것이다. 따라서 중국 특색의 사회보장 제도는 중국의 역사적 전통인 가정보장을 기초로 하는 것이 중국의 역사성과 현실을 모두 반영하는 합리적인 방안이라고 주장한다.⁴⁷⁾

요컨대 중국의 역사적 문화적 맥락과 현재 중국이 처한 정치 경제적 현실을 강조하는 ‘중국 특색론’은 복지 분야에서도 예외가 아니어서 개혁개방 이후 사회보장 체제 개혁의 시작과 함께 일찍이 대두되어 간간이 나왔지만⁴⁸⁾ 1990년대 말 이후 서구의 복지 이론과 함께 새로운 시각이 유입되어 확산되자 이는 서구의 잣대로 중국을 보는 것이라는 일종의 반발심과 경계심이 작용하여 중국 특색의 사회보장론이 한층 더 강화된 것으로 여겨진다.

46) 郑功成(2014), p.9.

47) 郑功成, “中国社会保障改革与未来发展,” 『中国人民大学学报』, 第5期(2010), p.12; 郑功成(1999), p.73.

48) 葛寿昌·卢汉龙·孙仲彝(1987)는 “중국의 재정능력과 물자가 한계가 있기 때문에 ‘요람에서 무덤까지’ 사회가 온전히 책임지는 사회보장제도를 만들기는 불가능하다. 그리고 중국은 역사적으로 가족 및 친족 보장과 지역사회의 상호부조라는 우수한 전통이 있어 왔기 때문에 사회보장이 가족 개념과 가족 관계에 충격을 주고 파괴하는 것을 방지하기 위한 차원에서 이러한 우수한 전통을 살려 사회보장 제도 개혁에서 미흡한 부분을 보충하도록 해야 할 것이다.” 고 하였다.

IV. 결 론 : 지식의 개방, 수용과 방어

본 연구에서 지금까지 살펴본 바에 의하면 서구의 복지론과 개념이 유입되어 중국 학계의 사회보장 연구 담론 형성에 미친 주요 영향은 크게 두 가지로 볼 수 있겠다.

먼저 복지의 본질에 대한 서구의 인식론 즉 복지를 인간의 가장 기본적이고도 중요한 권리로 대하는 시각은 중국에는 없던 전혀 새로운 것이었다. 인간은 누구나 그 생명의 유지 즉 생존이 가장 기본적인면서도 가장 중요한 욕구이자 목표라고 볼 수 있기 때문에 어떤 환경에서건 생존할 권리가 있는 것으로 상정되며, 따라서 인간의 생존에 위협이 될 만한 상황에 처했을 때 생존에 필요한 물질적 지원과 사회 서비스를 받을 권리를 인간의 기본적인 권리로 규정하는 복지 인식론은 지역을 초월하는 일종의 보편성이 내재되어 있는 것으로 보였다. 더욱이 국제사회에서 복지를 인권의 범주에 포함시켜 국가가 반드시 인정하고 그 실현을 보장해야 하는 것으로 받아들이는 추세를 보이고 있기 때문에 이를 접하고 중국 학계에 들어온 중국 학자들은 보다 많은 국가와 사회 그리고 연구자들이 수용하고 있는 권리론적 복지관(觀)을 더 보편적인 것으로 인정하고 받아들인 것으로 보인다. 그리고 이들은 이러한 개념과 관점을 바탕으로 중국의 사회보장 체계를 바라보고 문제를 제기하고 비평하였으며, 향후 중국의 사회보장 제도가 모든 국민의 사회보장권을 인정하는 것을 기초로 하여 이를 충실히 실현하는 것을 목표로 할 것을 촉구하였다. 이러한 논의의 증가는 중국의 사회보장 연구에 새로운 지식과 인식론이 유입되어 연구의 범주와 논의의 폭이 확장되면서 지적 팽창을 가져왔다고 볼 수 있을 것이다.

서구 복지론의 유입이 중국의 사회보장 담론 형성에 미친 다른 영향은 일견 그것과 대척점을 갖고 있는 즉 보편성 보다는 중국의 특수성을 강조하여 중국적인 것만이 중국에 적합하다는 특수주의를 강화하는 배경이 되었다는 것이다. 이 같은 소위 중국특색의 사회보장론은 한마디로 서구의 복지 인식론과 복지 모델은 중국의 상황에 맞지 않기 때문에 중국의 시각을 바탕으로 중국에 적합한 복지 체계를 수립하는 것이 마땅하다는 논리이다. 여기서 중국에 맞지 않는다는 것은 과거와 현재 즉 중국의 역사적 맥락과 현실의 상황 모두에 맞지 않는다는 것을 의미한다. 일국의 제도는 그 나라의 역사적 전통 위에서 수립되기 마련인데, 중국은 유가(儒家)라는 문화 사상적 전통 속에 중용(中庸)·민본(民本)·균제(均齊)·인정(仁政) 처럼 사회보장 사상을 담고 있는 개념들이 많이 있고, 가정정보장과 지역 상부상조 등 우수한 비공식 복지 제도들이 있었기 때문에 굳이 서구의 개념을 들여와서 적용하는 것보다는 이러한 중국의 역사 문화적 전통을 살려서 현대 제도와 접목하는 것이 중국에 부합하다고 보는 것이다. 또한 현재의 상황에 대해서는 세계 최고의 인구 규모를 가진 대국이라는 기본 조건에 아직 경제가 선진국 수준에 이르지 못했다는 점과 특히 전국적으로 지역간 및 도-농간에 불균형 발전 정도가 심하다는 점을, 서구 이론을 적용할 수 없는 주요 중국적 특징으로 들고 있다. 그래서 예전대 중국은 지역간 및 도-농간 발전 격차가 너무 크기 때문에 같은 중국 국민이지만 거주 지역에 따라 상이한 수준의 사회보장 혜택을 받는 것을 용인해야 한다고 보는 것이다. 이러한 중국 특색의 사회보장론은 복지 개혁이 시작될 때부터 대두되었던 것이나 인권의 시각으로 복지를 보는 서구의 인식론이 유입된 이후에 분명 더 강화되었고, 당정과 학계 내에서 상당한 지지를 받고 있다.⁴⁹⁾

중국이 1970년대 말 경제 체제 개혁과 대외 개방을 천명하고 실행

한 이후 중국 사회는 거의 전방위적으로 그간 닫아왔던 빗장을 열고 개혁을 받아들였는데, 중국의 학계도 그러하였다. 개혁개방 이전에 모든 학문을 사회주의 이론의 관점에서 보다가 시장경제 도입과 전면적인 대외 개방이라는 예상치 못했던 현실에 직면하여 중국의 학계는 이제 맑시즘과 사회주의 이론이 아닌 자본주의 시장경제 사회에 적용할 수 있는 이론과 실용성을 갖추어야 했다. 때문에 자본주의에 대한 학문적 경험이 축적된 해외의 학자들 및 학술단체와 교류하면서 이들의 연구 성과를 리뷰하는 것은 필수적이었으며, 이제는 국제 학계에서 인용 지수가 높은 중국 학자가 중국 국내 학계에서도 권위를 갖는 경향까지 나타나고 있다. 수 많은 새로운 개념과 이론 및 연구 방법론이 국제 학계 특히 서구 학계로부터 중국 학계에 유입되었고, 중국 학계는 상당 부분 이를 수용하고 발전시켜 유의미한 학문적 성과를 축적해 온 것은 부인하기 힘들 것이다.

그러나, 이러한 지식의 개방과 수용의 다른 한편에서는 이를 경계하고 심지어 반발하는 듯 한 학술적 경향 또한 목도되는데, 이는 본 연구에서 살펴본 복지 연구 영역 뿐 아니라 다른 여러 학술 분야에서 다양한 내용을 담은 ‘중국 특색의(有中国特色的)’로 시작하는 이론과 개념의 등장으로 나타나고 있다. 일견 학문적 신토불이를 내세워 중국적인 것이 중국을 더 잘 설명할 수 있다는 합리성을 띠고 있는 것처럼 보이지만 이는 시장경제를 도입했지만 여전히 맑시즘과 사회주의에 근간을 두고 있음을 강조하는 중국에서 지식의 개방으로 물밀듯이 들어오는, 자본주의와 민주주의에 기반을 둔 지식들이 학문적 권력을 갖게 되는 것을 우려하는 방어에 지나지 않는 것으로 보인다.

49) 이 같은 중국 특색의 사회보장론은 그 안에 논리적 모순과 자가당착적 측면이 존재하며, 여러 방면에서 비판의 여지가 있는 것으로 보여지나 본 연구의 초점이 여기에 있지 않기 때문에 이에 대해 상술하지는 않는다.

참고문헌

- 葛寿昌, 卢汉龙, 孙仲彝. “关于建立我国社会保障的理论探讨.”『上海社会科学院学术季刊』, 第2期(1987).
- 郭日君, 吴新平. “以宪法为依据 保障公民的社会保障权.”『辽宁大学学报(哲学社会科学版)』, 第4期(2004).
- 邓虎林. “关于社会主义社会保障的几个问题.”『求实』, 第6期(1988).
- 丁建定. “当前社会保障研究中存在的主要问题.”『中国社会保障』, 第12期(2002).
- . “中国共产党对社会保障制度功能认识的发展及其影响—基于党的若干重要历史文献的研究.”『当代世界与社会主义』, 第5期(2013).
- 罗国杰. “关于公平与效率的道德思考—学习“公民道德建设实施纲要”体会.”『求实』, 第1期(2002).
- 李乐平. “论社会保障权.”『实事求是』, 第3期(2004).
- 李运华. “社会保障权原论.”『江西社会科学』, 第5期(2006).
- 李迎生. “中国社会保障模式的转型路径.”『人民论坛政论双周刊』, 第11期(2009).
- 梁鸿. “国民社会保障权利论及其发展的探讨.”『复旦学报(社会科学版)』, 第4期(2000).
- 刘苓玲. “论我国公民社会保障权实现的难点与途径.”『商业研究』, 总第349期(2006).
- 刘岚, 陈功, 宋新明, 郑晓葵. “农村社会保障研究应关注哪些问题?—我国农村社会保障研究回顾与展望.”『农村经济』, 第2期(2008).
- 尚晓援. “社会福利与社会保障再认识.”『中国社会科学』, 第3期(2001).
- 肖泽晟. 『宪法学—关于人权保障与权力控制的学说』(北京:科学出版社, 2003).
- 薛小建. “社会保障权的价值:正义.”『法学家』, 第5期(2005).
- 徐瑞仙. “当今我国社会保障理论研究中几种倾向的反思.”『开发研究』, 第1期(2015).
- 杨立雄. “争论与分歧—对社会保障最新研究的综述.”『中国人口科学』, 第2期(2003).
- 杨燕绥. 『劳动与社会保障立法国际比较研究』(北京:劳动社会保障出版社, 2001).

- 杨伟民, “社会保障的理念基础及运行规则,”『社会学研究』, 第6期(1996).
- 欧阳万鹏, 谢少华, “马克思主义社会保障理论与其思想教育意义,”『学校党建与思想教育』, 总第413期(2012).
- 吴宏洛, 练晓荣, “马克思主义社会保障公平思想在中国的新发展,”『福建师范大学学报(哲学社会科学版)』, 第1期(2007).
- 王斌, “构建公平与效率统一的社会保障体系,”『新东方(社科版)』, 第7期(2000).
- 王家福, 刘海年, 『中国人权百科全书』(北京: 中国大百科全书出版社, 1998).
- 余逊达, 陈旭东, “人权与社会保障,”『浙江社会科学』, 第6期(1997).
- 袁贵仁, “关于效率和公平的若干理论问题,”『光明日报』2000年10月10日.
- 张力之, “中国社会保障改革述评,”『社会学研究』, 第4期(1989).
- _____, “中国社会保障研究述评,”『社会学研究』, 第2期(1997).
- 张永理, “改革开放以来我国社会保障问题研究的主要特点,”『北京科技大学学报(社会科学版)』, 第3期(2008).
- 张姝, “社会保障的人权保护,”『当代法学』, 第2期(2007).
- 张红春, 卓越, “国内社会保障研究的知识图谱与热点主题—基于文献计量学共词分析的视角,”『公共管理学报』, 第4期(2011).
- 周永新, “我对社会保障未来发展的一些看法,”『社会保障制度』, 第1期(2002).
- 周庆国, “试论社会保障制度的公平与效率,”『中国行政管理』, 第10期(2001).
- 郑功成, “社会保障: 中国道路的选择与发展,”『武汉大学学报(哲学社会科学)』, 第5期(1999).
- _____, “社会保障制度必须确立公平的价值取向,”『南方周末』(2002.12.31).
- _____, “中国社会保障改革研究及理论取向,”『经济学动态』, 第6期(2003).
- _____, “中国社会保障改革与未来发展,”『中国人民大学学报』, 第5期(2010).
- _____, “当代社会保障发展的历史观与全球视野,”『经济学动态』, 第12期(2011).
- _____, “中国社会保障演进的历史逻辑,”『中国人民大学学报』, 第1期(2014).
- 中国社会保障体系研究课题组, “中国社会保障制度改革: 反思与重构,”『社会学研究』, 第6期(2000).
- 钟会兵, “作为宪法权利的社会保障权,”『学术论坛』, 第10期(2005).

- 景天魁, “中国社会保障理念基础,” 『吉林大学社会科学学报』, 第3期(2003).
- , “社会保障: 公平社会的基础,” 『中国社会科学院研究生院学报』, 第6期(2006).
- 乔新生, “也论效率与公平的关系—与袁贵仁先生商榷,”(2011.3.19)
(http://www.360doc.com/content/11/0319/14/5482907_102568498.shtml, 검색
일: 2016.3.25).
- 陈平, “建立统一的社会保障体系是短视国策,” 『中国改革』, 第4期(2002).
- 田姗姗, 罗国祥, “文化视角下社会保障研究的认识论与方法论问题—以法国社会保障体制为例,” 『南昌大学学报(人文社会科学版)』, 第2期(2013).
- 付龙飞, “社会保障权研究文献述评,” 『郑州航空管理学院学报』, 第5期(2011).

关于在中国学术界社会保障认识论形成的研究 —以西方理论的影响为中心

柳银河(韩信大学校)

本研究重点考察了改革开放以后从西方学术界流入到中国学术界的把社会保障认定为基本人权的认识论和视角, 对在中国学术界研究社会保障与形成谈论产生了什么样的影响。其主要影响突出在两个方面: 第一, 因从来在中国没有发现过的新鲜的思维方式与概念而有关研究增加, 因此中国社会保障研究的范围也扩大和导致知识的膨胀。第二, 有些中国学者以西方的理论及视角解释中国社会保障问题, 还提出意见将来中国社会保障制度该走以人权为基础的路, 这却惹起不少中国学者的警惕。他们就像人权的普遍性还强调和重视中国固有的历史文化及政治经济现实, 结果强调中国特殊性的有中国特色的社会保障论更得势。随着中国改革开放, 中国学术界也知识开放以后, 对从西方流入的一些新知识, 接受与防御这相反的态度共存, 毕竟归结于有中国特色的理论, 这现象并不是只在社会保障研究方面能发现, 其他大多数中国学术领域不难发现。

关键词

中国社会保障, 西方理论, 人权, 社会保障权, 有中国特色的社会保障