

석 사 학 위 논 문

중국 사회복지 발전방향에 대한 연구



2012년

HANSUNG
UNIVERSITY

한성대학교 행정대학원

사 회 복 지 학 과

사 회 복 지 전 공

황 위

석 사 학 위 논 문
지도교수 전주상

중국 사회복지 발전방향에 대한 연구

Study on the Direction of Social Welfare Development in China



2012년 6월 일
HANSUNG
UNIVERSITY

한성대학교 행정대학원

사 회 복 지 학 과

사 화 복 지 전 공

황 위

석사학위논문
지도교수 전주상

중국 사회복지 발전방향에 대한 연구

Study on the Direction of Social Welfare Development in China

위 논문을 사회복지학 석사학위 논문으로 제출함

2012년 6 월 일

한성대학교 행정대학원

사회복지학과

사회복지전공

황 위

황위의 사회복지학 석사학위논문을 인준함

2012년 6월 일



심사위원장 _____인

심 사 위 원 _____인

심 사 위 원 _____인

국 문 초 록

중국 사회복지의 발전방향에 대한 연구

한성대학교 행정대학원

사회복지학과

사회복지전공

황 위

현재 중국사회복지제도는 많은 현계를 가지고 있고,사회정책기능이 미약하다.중국사회복지가 발전하기 위해서는 개혁이 필요하다. 정부의 주도하에 보장기능이 강하며 다차원적으로 발전할 수 있는 사회복지체계를 구축하여야 한다. 도시와 농촌 인구의 사회복지 수요를 전면적으로 만족시켜 모든 중국 국민이 “살아서는 체면이 있고 죽어서는 존엄이 있게” 하여야 한다 사회복지체계를 노약자만 보살피는 데로부터 전 국민이 혜택을 누릴 수 있는 구조로 전환 하여야 한다. 이러한 문제 인식 하에 이 연구를 통해 중국의 사회복지 역사를 살펴봄으로써 기존의 문제점을 살펴보고, 앞으로 중국의 사회복지가 건전하게 나아가야 할 방안을 제시하고자 한다.

【주요어】 중국 사회복지 발전방향

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	3
제 2 장 중국 사회복지에 관한 이론	4
제 1 절 사회복지의 개념	4
제 2 절 중국 사회복지사상의 핵심문제	5
1 사회복지의 개념과 지위(地位)	5
2 사회복지 가치관	7
3 사회기반 재구축	8
제 3 장 중국 사회복지의 역사와 현황	12
제 1 절 중국 복지의 역사	12
제 2 절 중국의 현행 사회복지제도 개관	15
1 사회복지제도의 주요내용	15
1) 개요	15
2) 장애인 복지	15
3) 노인복지	22
4) 농촌 부양복지	26
5) 아동복지	30
6) 지역서비스	33
7) 주택 복지	36
8) 교육 복지	40

2 중국 전통사회복지의 특징	44
-----------------------	----

제 4 장 정부역할의 변화와 중국사회복지의 문제점 48

제 1 절 복지국가 정부 역할의 새로운 변화	49
--------------------------------	----

1 취업 추진 강화	49
------------------	----

2 사회 거버넌스(governance)의 수단화	51
----------------------------------	----

3 사회정책의 비용효과분석 강조	52
-------------------------	----

제 2 절 정부의 탈퇴:중국 경제와 사회발전 불균형의 주요 원인	53
---	----

1 잘못된 인식-1 : 정부기능 전환=정부 탈퇴	53
----------------------------------	----

2 잘못된 인식-2 : 고복지의 부정효과	56
------------------------------	----

3 잘못된 인식-3 : 시장 메커니즘의 고효율성	60
----------------------------------	----

제 3 절 전통복지 모델의 제도적 결함	62
-----------------------------	----

1 기능이 혼란한 혼합모델	62
----------------------	----

2 시민특허품과 다원화 분할	63
-----------------------	----

3 취업관련 복지와 급여복지 혼동	63
--------------------------	----

4 직업복지의 이질화(異質化)	64
------------------------	----

제 5 장 중국사회복지의 발전방향 66

제 1 절 중국 정부의 적극적 역할 재구축	66
-------------------------------	----

1 사회정책이 경제와 사회발전에 미치는 적극 역할 재인식	66
---------------------------------------	----

2 사회복지에서 정부의 주도 역할 확립	67
-----------------------------	----

3 정부의 사회정책 능력의 강화	68
-------------------------	----

제 2 절 중국사회복지 발전의 기본 방향과 원칙	71
----------------------------------	----

1 중국사회 복지사업 발전이 따라야 할 기본원칙	72
----------------------------------	----

2 중국 사회복지 사업발전 전략목표의 설정	75
-------------------------------	----

3 중국 사회복지사업 발전의 전략절차	78
----------------------------	----

4. 중국 사회복지 사업의 개혁과 발전 목표 실현을 위한 정책적 측면의	
---	--

노력	83
----------	----

제 6 장 결 론	90
-----------------	----

【참고문헌】	93
--------------	----

ABSTRACT	96
----------------	----



【 표 목 차 】

[표 1] 전환중의 중국도시 복지삼각관계 제도	11
[표 2] 도시,농촌에서 최저 기본 생활보장 받은 주민 인구(1996-2007)	14
[표 3] 2001년-2007년 기본생활 보장제도 수혜자수	16
[표 4] 1987년 및 2005년 장애인구 표본 조사 비교	17
[표 5] 1987년 및 2005년 장애인구가 총 인구 비중률	18
[표 6] 민간 기업 장애인 취업자 수	19
[표 7] 60세 이상 노인 비중률(%)	23
[표 8] 농촌 5가지 보장 부양자 수(만명)	26
[표 9] 지역 서비스 시설	34
[표 10] 2005년 중국 도시,진,농촌 주택 유형	37
[표 11] 1997-2006년 전국 보금자리 주택 투자 비율	38
[표 12] 1990--2007년 중국 의무교육의 발전추이	42

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

중국은 이미 발전 부족, 경제 낙후, 경제력이 취약한 발전도상국에서 중등수입국가의 행렬에 들어선 신흥(新興) 공업화 국가가 되었다. 중국에서는 사회복지 사업의 발전에 영향을 미치는 사회, 경제, 정치, 문화 등 요소에 심각한 변화가 일어났으며 전체 사회보장제도도 빠른 속도로 구축되고 있고, 그 결과 중국은 장기적인 시행(試行)단계에서 정형(定型), 안정적인 지속 발전단계에 들어서기 시작했다. 이 중요한 시기에 사회복지 사업도 변화되고 발전할 것을 요구한다. 중국 국정의 변화에 따라 국민들의 복지에 대한 수요는 날로 높아지고 있으나 사회보장체계의 중요한 구성부분인 사회복지에는 사회보험, 사회구제의 발전에 비해 많이 뒤떨어져 있으며 메커니즘의 불완전, 다원 분할, 제도의 혼란, 기능의 이질화 등 많은 문제를 지니고 있다. 이런 사회복지체계은 인구의 노령화, 사회발전에 따른 도시, 농촌 인구의 복지수요의 전면 업그레이드에 점점 더 적응할 수가 없게 되었다. 그러므로 중국은 사회복지 사업의 발전을 전면적으로 추진하고 정부의 주도하에 프로그램이 온전하고, 보장기능이 강하며, 사회화로 운영되고, 다차원으로 발전할 수 있는 사회복지체계를 구축하여 도시와 농촌 인구의 사회복지 수요를 전면적으로 만족시켜 모든 중국 국민이 “살아서는 체면이 있고 죽어서는 존엄이 있”게 함으로 사회복지체계를 노약자만 보살피는 데로부터 전 국민이 혜택을 누릴 수 있는 구조로의 전환이 이루어지고 있다.

현재 중국은 경제 글로벌화, 사회구조 전환, 체제개혁의 심화, 정부 기능의 전환, 공공재정체제 구축, 사회주의 현대화 건설, 조화(和諧)사회 구축, 서비스형 정부의 건설 등의 역사적 배경속에 있다. 이런 배경에서 기존의 사회보장제도는 한편으로는 이미 사회복지제도의 발전을 압박, 제약하였고

서비스형 정부의 건설을 방해하고 있다. 다른 한편으로는 현존 사회보장제도로는 의무교육, 의료위생, 주택 보장과 취업 지원 등 복지제도를 전부 커버할 수가 없었다. 정부에서 규정을 보면 현재 중국 사회보장의 내용은 양노(養老)보험, 실업(失業)보험, 의료보험, 공장(工傷)보험, 생육(生育)보험, 사회복지, 우대안치(安置), 사회구제, 주택보장, 농촌사회보장 등 10개 분야를 포함하며 다시 사회구제, 사회보험, 복지 서비스, 군인(軍人)복지, 주택보장과 농민 복지 등 6개 부분으로 나누어진다. 중국의 이런 사회보장제도는 서방 국가의 사회보장제도도 아니고 사회복지제도도 아니다. 서방 국가의 사회보장은 주로 사회구제, 사회보험, 유가족(遺家族)보조금 3부분으로 구성되었고 사회보장제도는 사회복지제도의 제일 기초부분이고 사회복지제도는 사회보장, 교육, 건강, 주택 서비스 등으로 구성된다.(마이클오힐.2003) 중국의 경우, 중국 특색이 있는 사회복지제도는 이미 사회보장제도의 구조와 체제를 돌파 능가하여 사회보장제도의 내용을 전부 커버하였다. 중국 사회발전의 현실 상황과 인류 사회발전의 국제 관례는 일제히 사회복지제도의 전략적 업그레이드에 초점을 맞추었다. 이러한 것들은 중국이 사회보장제도에서 사회복지제도로 전략적 업그레이드를 하려는 제일 주된 사회적 원인이다. 이는 사회복지제도의 전략적 업그레이드의 객관 조건과 주관 소망이 모두 갖추어지고 튼튼한 사회수요의 기반이 마련되었다는 것을 의미하기도 한다. 더욱 중요한 것은 사회보장제도가 사회복지제도로 전략적 업그레이드하는데는 많은 정치적 의미와 정치적 메리트가 포함되어 있다. 서비스형 정부의 건설, 과학적 발전관념의 관철(貫徹)과 실행, 정부 기능 전환, 공공 서비스와 사회 서비스의 발전, 중국내 소비시장 개발, 내수 확대, 산업 구조 업그레이드와 서비스 경제발전 등을 촉진하고 중국이 국제사회에 진출하여 국제 이미지를 리모델링하는데 아주 유익하며 종합국력을 강화하고, 세계의 평화와 발전을 촉진하는데 아주 중요한 정치 경제의미, 사회문화적 의미가 있으며 현실적 의미, 이론적 의미, 정책적 의미와 국제 의미가 있다. 이러한 맥락에서 이 연구를 통해 중국의 사회복지의 역사를 살펴봄으로써 기존의 문제점을 살펴보고, 앞으로 중국의 사회복지가 건전하게 나아가야 할 방안을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

이러한 맥락에서 먼저 지금까지의 중국의 사회복지 역사를 살펴보고자 한다. 우선 사회복지의 개념을 제시하고 중국 특색의 사회복지 사상을 살펴볼 것이다. 이후 중국의 사회복지제도에서 드러나는 문제점과 잘못된 인식을 점검하고 해결 방안을 모색하겠다. 마지막으로 중국의 경제 및 국력 성장과 발맞추어 구축되어야 할 사회복지 발전의 기본 방향과 원칙 및 임무를 제안하고자 한다. 아울러 이 연구는 중국의 사회복지와 관련된 문헌을 통한 연구임을 밝힌다.

우선 2장에서는 사회복지 개념을 먼저 진술하고 중국 사회복지 사상의 핵심문제 그리고 중국 중국사람들 가치관 변화하면서 복지 삼각관계 전환하는 상황이 설명하였다.

3장에서는 중국 사회복지역사부터 중국의 현행 사회복지의 주요내용,범위,법규등까지 설명하고 그리고 중국 전통사회복지의 특징이 정리하여 삼계단으로 설명하였다 .

4장에서는 중국사회복지의 문제점주로 문제에 대해 서방복지국가 복지정책의 추세 분석하고 중국 정부의 탈퇴문제,중국 전통복지 모델의 제도적 결함등방면으로 문제 설명하였다 .

중국 사회복지 역사 ,현행 복지제도,법규,현제 중국 국정,경제등 결합해게 분석하고 막자막으로 5장에서는 정부 책임,중국 사회복지 발전 방향,원치,전략절차, 중국 사회복지 사업의 개혁과 목표등 제안하였다.

제 2 장 중국 사회복지에 관한 이론

제 1 절 사회복지의 개념

사회복지란 국가가 법에 따라 모든 국민에게 일정한 생활수준을 유지하고 생활품질을 높일 수 있도록 자금과 서비스 지원을 보편적으로 제공하는 사회보장제도이다. 보통 사회복지의 주된 서비스 사업과 시설을 말한다. 사회복지제도에는 4가지 특징이 있다. 1) 사회복지의 주된 서비스 사업과 시설을 말한다. 2) 모든 사회복지 계획의 발표는 뚜렷한 공리주의 목적이 있으며 어떤 사회적 모순을 완화시키는 것을 최종 목표로 한다. 3) 사회복지의 보편성. 사회복지의 주된 서비스 사업과 시설을 말한다. 4) 사회복지의 주된 서비스 사업과 시설을 말한다.

사회복지는 사회보장체계중의 특수 강령(綱領)이다. 사회복지에는 보통 현금 지원과 직접 서비스가 있다. 현금 지원은 사회보험, 사회지원과 소득 보조금 등 형태로 지원된다. 직접 서비스는 여러가지 사회복지 기구와 시설을 개설하는 방식으로 실현한다. 사회복지의 주요 내용은 다음과 같다. 의료위생 서비스, 문화교육 서비스, 근로 취업서비스, 주택 서비스, 고노잔유(孤老殘幼:나홀로 노인, 장애인, 고아(孤兒) 및 기아(棄兒))지원 서비스, 장애인 회복서비스, 범죄 교정치료 및 감화 서비스(교정치료 사회서비스, 감화교육 참조), 심리건강 서비스, 공공복지서비스 등이 포함된다. 서비스의 대상은 주로 노인, 장애인, 부녀, 아동, 청소년, 군인 및 가족, 가난한 자 및 기타 도움과 지원이 필요한 사회구성원과 그의 가족이다. 서비스의 방식은 인력, 물력, 재력을 통한 지원이 있으며 국가, 집단, 개인의 사회복지시설을 통한 수양(收養), 지역사회 봉사, 가족문제 상담 서비스, 개인별

봉사, 집단 봉사 등이 포함된다.

제 2 절 중국 사회복지사상의 핵심문제

사회복지사상의 핵심문제는 다음과 같은 내용이 포함된다. 첫째는 사회복지의 내적 의미와 개념의 연장, 둘째는 사회복지의 가치 기초와 가치관, 셋째는 사회복지 서비스의 대상과 적용 범위, 넷째는 국민의 권리와 의무의 관계, 다섯째는 국가의 기능 및 사회에서의 역할과 지위, 여섯째는 인간의 기본 수요를 만족시키는 경로와 기준이다. 우리는 중국 특색이 있는 사회복지 사상을 연구할 때, 이러한 내용의 탐구를 위주로 중국 사회복지 개혁의 실천 경험속에서 사회복지사상의 핵심 문제들을 다시 짚어보아야 한다.

1 .사회복지의 개념과 지위(地位)

복지란 일종의 아름다운 생활상태이다. 사회복지란 아름다운 생활상태에 도달하기 위한 방법을 탐구하는 것이다. 복지와 사회복지의 기본 개념에서 보면 이런 아름다운 생활상태에는 번영한 경제, 안정된 질서 등이 포함된다. 그러므로 지위에서도 경제 정치와 같은 등급에 있어야 한다. 하지만, 사회복지를 제도화한 영국의 “구빈법”시대부터 사회복지는 공업화 발전의 산물로 취급되며 그 사명은 “시장 다운(Market down)” 문제를 해결하여 공업화 생산모델이 지속될 수 있는 필요한 조건을 마련하는 것이었다. 그 후로부터 사회복지 모델중의 구제(救濟)나 보험모델은 모두 사회복지의 “도구”기능을 우선 순위에 놓았다. 하에크는 높은 세금을 기초로 한 복지 제도는 노예로 가는 길이며, 자유를 박탈하는 체제라고 했다.(雄躍根.2010) 신자유주의 사상은 중국 개혁개방 초기에 사회에 큰 영향을 미쳤고 효율을 열광적으로 추구하는 시대의 물결속에서 사회복지란 단순히 사회주의가 자기를 아름답게 꾸미기 위한 간판에 불과했고 경제발전 문제에 부닥치면 인차 길을 비켜야 했다. 비록 1980년대와 1990년대 이후의 제도 조정을 통하여 사회복지 개혁이 국가 일정에 올라 왔지만 항상 경제체제 개

혁의 보조조치나 응급수단으로 취급받았다. 그러므로 서방의 복지발전 역사와 중국 개혁개방의 30년 실천을 통해 알 수 있다시피 사회복지의 줄곧 시장 경제 결합을 매우는 도구나 정권의 안정제로 사용되어 왔다. 이런 사회 발전과 경제 성장의 관계는 사실상 “목적”과 “수단”을 전도(顛倒)한 것이다. 사회복지제도의 근본적인 목적은 사회구성원의 물질적, 정신적 수요와 서비스 수요를 만족시키는 것이며 경제체제와 밀접한 관계가 있는 부분이 있고, 시장경제체제 운영모델과 일치한 부분도 있으며 소외계층을 구제하고 국민의 기본 권리를 존중하는 등 내용이 포함된다. 그 중 소외계층의 복지수요를 만족시키는 것은 경제수단이나 경쟁체제만으로 실현할 수 없다. 만약 사회복지제도가 경제체제의 전환에 적응하기 위한 개혁을 하지 않고 여전히 계획경제시기의 운영모델을 유지한다면 현존 복지문제의 해결책을 찾을 수 없게 될 것이며, 사회복지제도가 완전히 경제체제의 부속물이 되어버린다면 본래의 역할을 잃고 발전할 수 없게 된다. (成海軍.2011) 그리고 북유럽 국가의 경험을 보면, 나라가 복지와 사회 서비스에 아낌없이 투자하여도 “노예의 길”로 가지는커녕, 반대로 나라가 공평, 경제평등과 국제 경쟁력을 만들 수 있는 중요한 기반이 되었다.

사회복지의 본질은 그의 임무와 지위를 결정하였다. 사회복지의 개념과 지위에 대한 인식을 명확히 하는 것은 사회복지제도를 발전시키는 전제 조건이다. 이런 정확한 인식이 광범한 인정을 받으려면 우선 먼저 인식의 착오를 수정하여야 한다. 사회복지에 대한 투자를 증가하거나 국민 사회복지를 발전시키는 것은 경제의 불경기를 초래하거나 경제발전에 영향을 준다는 협착한 잘못된 인식을 시정하여야 한다. 첫째, 현대국가는 복지사회, 민주정치, 시장경제 삼위일체의 발전구조로 되어 있으며 사회복지의 현대 사회의 기본 제도이며 정부가 제도건설에서 수행해야 할 기본 직책이다. 둘째, 사회복지의 본질과 목표는 사회구성원의 생존과 발전의 질을 높이는 데 있다. 이런 사회복지의 지위와 실질에 대한 정확한 인식을 국민에게도 보급하여야 한다.

2. 사회복지 가치관

사회복지의 가치관이란 사회주체가 사회복지를 논제로 가치이성(Value Rational)과 목적이성(Objective reason)으로 인간의 복지수요를 전달하고 복지 개선과정에서 형성된 복지의 “좋은 것”과 “나쁜 것”, “갖추어야 할 모습”과 “실제 모습”에 대한 판단과 인식을 개선하는 것이다.(江治强,2010) 사회복지 가치관의 이런 지향성은 사회복지 실무분야에서의 사상지배기능을 결정하였다. 한 사회에서 주도적 역할을 하는 사회복지 가치관은 그 사회의 복지제도에 지속적으로 공통된 인식을 유지하고, “일부 집단이 원가와 수익으로, 간단한 향락주의, 개인주의로 계산하여 행동하지 않도록” 하며, 사람들로 하여금 사회복지 시스템에서 스스로 자기의 역할을 하게 하는 작용이 있다. 이런 공통된 인식은 스스로 운영되는 복지 시스템을 구축하는데 도움이 되고 제도 운영과 변혁의 원가를 삭감하는데 유리하다.

지난 30여년간, 체제전환, 이익 조정과 사회구조의 변혁에 따라 중국의 복지 가치관도 크게 변화하였다. 광의의 역사비교의 각도에서 보면 그 발전은 주로 4층차로 나누어진다. 생존 복지관에서 생활 복지관, 보편적 복지관에서 선택성 복지관, 성장형 복지관에서 나눔형 복지관, 도덕 복지관에서 권력 복지관으로 변화하였다. 이런 변화는 개혁에서 왔고 개혁은 2가지 현실을 만들었다. 첫째, 개혁은 생산력을 해방시켰고 경제 성장을 촉진하고 국민 전체의 복지 수준을 크게 향상시켜 사회복지의 광도(廣度)와 심도(深度)있는 발전에 기반을 마련하였다. 둘째, 개혁과정에서 거대한 사회 빈곤층도 나타났다. 사회 빈곤층에는 저소득자가 포함되며 그 외에 도시의 실직자, 농민 출신 노동자, 밭을 잃은 농민 등 무력한 소외계층이 포함된다. 이 두가지 현실은 경제 분야에서는 빈부격차의 심화를, 정치적으로는 사회분층의 다양화를, 사회복지 분야에서는 복지분층을 초래하였다. 복지분층이란 복지에 대한 요구의 분화를 말한다. 일부분 물질이 풍족한 사람들은 더욱 높은 차원의 복지내용(예를 들면 정신적측면)을 요구하고 먹고 살기 힘든 사람들은 기본 생존수준에 대한 만족과 향상을 요구한다. 그러므로 중국에서 말하는 복지가치관의 전환은 완전한 혁신이 아니고 사회분층문제를 해결하기 위한 것이며 기존 관념에 대한 보충이다. 사회 분층

이 존재하는 것은 역사적 원인도 있다. 개혁 초기부터 사회복지를 경제체제 개혁에 맞추어 통일된 계획을 세우고 복지의 예방성 작용을 발휘하게 해야 했지만, “효율우선, 겸고공평(效率優先, 兼顧公平)”의 지도 원칙하에서 중국의 사회복지의 “적극적인 논제”로 정책 결정의 일정에 오르는 것이 아니라 “소극적인 문제”로 주목을 받고 그 해결책이 논의될 때가 대부분이었다. 이런 포지션의 편차로 전체 복지사업의 발전은 결국 연속성을 잃게 되고 합리적인 통일된 관리를 할 수가 없게 되었다. 그러므로 전환시기에 있는 중국에서 복지체제의 발전방향 및 전략의 조정은 ‘사회건설이 바로 경제건설이라는 발전사상의 확립과정에서 사회복지사업발전에 대한 인식을 수동적으로 문제를 해결하는데로부터 능동적으로 조절하고 적극 발전하는데로 변화시켜야 한다’는 것을 의미한다. 그리고 학술계에서 인정을 받은 사회복지 가치관을 정책 결정층의 도구로만 사용하지 말고 일반 국민도 알수 있게 하여 전 사회의 복지에 대한 공통인식을 갖게 하여야만 복지체제의 보완과 구체적인 복지조치의 실행에 좋은 기반을 마련할 수 있다.

3. 사회기반 재구축

개념과 지위 및 가치관 측면에서 사회복지에 대해 새로운 인식을 가질 수 있게 되었는데 사회 복지체제의 발전을 영향하는 또 한가지 문제가 있는데 바로 “실행주체”의 문제이다. 이 문제에 대한 연구 각도는 다양하다. 예를 들면 복지분야에서 국가기능의 정의 문제, 정부와 사회의 포지션문제, 정부와 시장의 모순 등이 있다. 쑹웨이건(熊躍根)은 이러한 요인의 정의와 관계 확정을 통털어서 사회기반의 재구축이라고 하였다. 그는 3가지 면에서 사회기반 재구축 문제를 고려할 것을 주장하였다. 첫째, 신형 복지체제 공통 책임제 모델을 구축하고 발전시킨다. 둘째, 리스크 관리를 통해 국가, 비영리부문, 가족의 복지 삼각관계를 구축한다. 셋째, 새로운 국민권리 보장메커니즘을 구축하고 발전시킨다. 다음은 본인의 이해에 따라 두가지 면으로 진술하고자 한다.

1) 복리 삼각관계의 전환

기존의 복지 삼각 즉 국가, 시장, 가족은 먼저 모두 기능이 완비되어 있고 자원공급에서 동등한 거리를 유지할 수 있다고 가정(假定)하고, 한 시스템에서 문제가 생기면 다른 시스템이 보조기능과 대체기능을 한다. 하지만 사실상 경제나 사회로의 개입에서 정부의 ‘기능 실패’와 ‘시장의 실패’는 불가피하며 전자는 제도의 불완전성으로 인한 것이고 후자는 자체의 내부 결함으로 인하 것이며 회복시킬 수 없다. 가족은 자연적인 개인감정과 기타 보살핌 수요를 충족하는 복지 공급자이자 문제 해결자이며 그 자체도 외부자원 배치의 불공평과 자체 시스템 결손으로 일부 보살핌 기능을 잃을 수 있다. 실천에서 알수 있는 바와 같이 시장과 복지는 서로 다른 지위에 있다. 정부의 경제에 대한 의존으로 인해 삼각관계의 중심이 있는 사회복지가 시장과 정권을 안정시키는 도구로 되었다. 그러므로 기존의 복지 삼각관계는 사회복지의 구축에 안정한 사회기반을 마련할 수 없다. 새로운 복지 삼각은 국가, 비영리조직, 가족이다. 가족의 보살핌 기능을 강화하고 국가가 사회복지 면에서의 기능을 새로 정하였으며 비영리조직을 통해 국민의 수요를 반영하고 만족시키는 새로운 길을 열었다. 중국이 사회적 전환을 시도하는 새로운 시기에, 우리는 정부가 사회복지에서 탈퇴해야 한다는 잘못된 관념을 철저히 버리고, 복지에서 정부의 주도적 지위를 강조하고 사회복지에서의 기능과 역할을 명확히 해야 한다. 정부의 “직접 관리, 직접 소속, 직접 처리”의 모델을 바꾸고, 공공서비스 능력, 정책 제정과 복지 발전계획, 사회투자 등 3가지 방면의 기능을 강화하여야 한다. “비영리부문”은 중국에서 아직 발족단계에 있다. 정부는 비영리부문에 대한 장려정책 제정과 투자 지원을 잘 하여 전문성, 다원화, 자주적인 사회조직을 육성하여 구체적인 복지 프로그램의 보급에 적극적인 역할을 하게 하여야 한다. 그리하여 복지 건설을 핵심으로 서로 양질의 영향을 주는 새로운 복지 삼각관계 모델을 만들어야 한다.

2) 계약 관계를 통한 사회 기반 우화

독립적인 활동 주체는 복지체제의 고속 운영을 추진하는 임무를 완성할

수 없으며 반드시 양질의 상호 연합관계를 의지하여야 한다. 쑹웨이건(熊躍根)은 에스핑·안데르센이 제기한 ‘사회적 리스크론’의 ‘3개 축의 관계에 있는 리스크(계급(혹은 계층)리스크, 생명과정 리스크, 세대 리스크)’의 기초위에서 활동주체간의 계약관계를 구축할 것을 제기하였다. 활동주체간의 계약에는 공사(국가와 국민)계약, 세대(연로자와 젊은이)계약, 부유층과 저소득층간의 협동(빈부)계약이 있다. 3자는 긴밀히 결합되어 함께 사회적 리스크를 대응하는 “안전망”을 만든다. 공사(국가와 국민)계약은 주로 정부 혹은 국가의 공신력으로 제도를 재구축하고 사회적 리스크를 관리하는 선행(善行)의 실천으로 새로운 공사계약관계를 만든다. 이는 국가 혹은 공공권력 사용의 투명성과 순결성을 보장하는 동시에, 공(公)과 사(私) 두 영역에 필요한 경계선도 형성하여 과도 개입으로 인한 권력 부패현상을 감소할 수 있다. 세대계약관계는 가족의 기능과 전통 윤리도덕의 회복을 강조하는 동시에 정부 혹은 국가의 적극적인 간섭과 자원의 배치를 통하여 연로자와 젊은이가 광범한 협동과 상호보조관계를 만들 수 있게 한다. 이는 사회보험제도 조절을 통하여 실현할 수 있고 취업의 탄력제도와 사회서비스의 새로운 전달 모델을 통하여 실현할 수도 있다. 부유층과 저소득단체간의 협동(빈부)계약 관계의 구축은 중국의 큰 도전이며 중국 사회가 반드시 직면해야 할 중대한 문제이다. 시장경제가 신속하게 발전하고 사회변혁이 가속화되는 시대에 빈부차이는 날로 확대되고, 일부 부유층의 과도한 소비, 사회 공익심(公益心)의 결핍은 두 계층간의 심리적 대립을 더욱 심화시켰다. 그러므로 정부는 사회복지와 공익사업 분야에서 보다 효과적이고 탄력적인 입법(立法)과 제도 조정(예를 들면 세금제도 개혁)을 통하여 부유층이 사회공익사업에 참여할 수 있도록 자극하고 사회 후원의 심도와 범위를 강화하여야 한다. 이는 사회 공익사업과 사회서비스가 빈곤층에 대한 사회보호를 자극하는데 적극적인 의미가 있다. 복지 주체간의 상호작용을 촉진하고 양성의 발전관계를 만드는 것은 전체 사회복지사업 운영의 키포인트이며 사회 복지체제의 구축에 중대한 의미가 있다.

발전과 실천에 입각하고 국정에서 출발하여 사회복지의 핵심적인 지위를 수립하는 문제, 광범한 복지 가치관을 형성하는 문제, 복지주체를 명확

히 하고 복지체제의 고효율적 운영을 추진하는 사회 기반을 재구축하는 문제, 이러한 문제들은 사회복지사상이 해결해야 할 핵심문제이다. 중국의 사회복지사상을 발전시키는 것은 중국 특색이 있는 사회복지체제 개혁과 발전의 급선무이다.

<표1> 전환중의 중국도시 복지삼각관계 제도

복리 삼각 제도	전환전의 제도	전환중의 제도
경제제도 (취업의 경우)	계획경제 체제국가 자원 배분 통일 독단 통일 분배 국가/기업/학교/동 취업 배정	노동자 직업 자주 선택 시장 취업 조절 국가 취업 촉진
사회복지제도	공유제 경제기업 의뢰 기업 전면보장 정국가 재정적자 취업종신제+소량의 취업 지원 서비스 민정부문직속/처리/관리	국가/기업/개인 책임 분담 기본생활 보장 정부의 구제작용 취업 인터넷 서비스센터 건설 취업돕기 기위 다양한소유제 사회복지 조직 병존
가정제도	경제공조 가족배려 가정소득 안정 친족 경제 원조 가정내에서 배려문제 해결	경제공조 가족배려 가정소득 변화 친족 경제 원조 가정내 배려와 비가정의 외부 배려 결합

자료: 彭華民(2006: 7) 의 내용을 번역하여 구성

제 3 장 중국 사회복지의 역사와 현황

제 1 절 중국 복지의 역사

중국의 사회복지제도는 20세기 50년대에 세워졌다. 1951년 8월 《도시구제 복지에 관한 업무 보고서》가 발표되었다. 이 보고서는 정부의 민정(民政) 부문에서 책임지고 조직하고 실시한 것이다. 보장의 대상은 주로 무의무탁(無依無托)한 도시의 나홀로 노인, 고아(孤兒) 및 기아(棄兒), 장애인이었다. 민정부문은 복지기구를 설치하여 이런 고노잔유(孤老殘幼)인원에게 보장을 제공하였다. 복지기구는 사회복지사업과 사회복지기업의 2종류가 있다. 복지사업기구에는 각종 수양(收養)복지원, 정신병원 등이 포함된다. 복지기업은 주로 장애인에게 취업기회를 제공하고 장애인의 생활보장문제를 해결한다. 민정부에서 주관하는 이런 복지는 도시의 극소수의 특수인원(총 인구의 1%에 불과)에게만 해당되었다. 1950년 6월에는 《공회법》이 반포되었고 1953년에는 노동부에서 《중화인민공화국 노동보험 조례 실시세칙(細則) 수정초안》을 발표하여 기업 임직원의 생활빈곤 보조금, 귀성 보조금, 난방보조금에 대해 규정을 하였고 기업의 사내식당과 어린이집 개설에 관한 규정, 개설비용은 기업의 행정비용에서 혹은 사용자측에서 부담할 것을 규정하였다. 1953년 5월 재정부, 인사부에서 《다자녀 지원과 가족복지의 문제의 통일 관리에 관한 연합통지》를 발표하고, 1954년 3월 정무원(政務院, 국무원의 전신)에서 《각급 인민정부 근무인원 복지비용의 관리와 사용방법에 관한 통지》, 1956년 국무원에서 《국가기관과 사업, 기업 단위(單位) 1956년 직공(職工) 동계(冬季) 숙소 난방보조에 관한 통지》, 1957년 1월 국무원에서 《직공(職工) 생활방면 약간 문제에 관한 지시》를 발표하였다. 이러한 법규는 국가기관, 사업단체 근로자의 겨울철 난방, 생활 빈곤 보조, 주택, 출퇴근 교통, 근로자 가족에 대한 의료보조, 생활 필수품 공급 등 문제에 대해 전면적으로 규정을 하였다. 이로써 절대다수의 기업 근로자 및 국가기관과 사업단체 임직원의 복지수요를 소속된 단체가 규정에 따라 제공하게 되었고, 이는 중국 사회복지의 주체(도시주민의

95%이상, 총 인구의 25%이상을 차지)를 이루었다. 기업 근로자의 복지는 노동부에서 관리하고 국가기관 및 사업단체 임직원의 복지는 정부 인사부문에서 책임졌다. 여기서 알수 있는 바와 같이 중국의 사회복지는 민정복지, 기업근로자복지, 국가기관 및 사업단체 임직원복지 3부분으로 구성되었다.

20세기 50년대초 사회복지제도 발족에서 90년대말기 계획경제시기에 이르기까지 도시 주민들의 복지대우는 날로 향상되었다. 근로자의 생활 빈곤보조, 동계 난방보조, 귀성보조, 교통비지원, 휴가요양으로부터 근로자 및 가족을 위한 어린이집, 유치원, 식당, 목욕탕, 의무실, 도서실, 체육장 건설, 그리고 모든 도시 주민에게 양식, 기름 및 부식품 가격보조에 이르기까지 기업이나 단위(單位)가 바로 모든 것을 관리하고 책임져 주는 작은 사회인 셈이다. 이밖에 교육과 주택분배도 복지대우의 내용이었다. 교육면에서 초등학교에서 고등학교까지는 무료교육이며 대학교는 등록금, 숙소비용 면제에 식비지원까지 한다. 주택 복지면에서 기업이나 단체는 근로자의 근무연한, 나이, 가족 인원수 등에 근거하여 주택을 분배한다. 계획경제시대의 50년간 중국의 사회복지의 직업은 근거로, 도시의 근로자를 주체로, 근로자의 생활의 모든 면을 지원하였고, 복지의 모든 비용은 전부 국가 재정에서 제공되는 복지제도였다.

중국의 복지제도가 세워지고 나서 특히 건국(建國)후의 10여년간은 도시의 무의무탁하고 생활이 빈곤한 사회구성원의 생존문제를 해결하는데 유익한 기여를 하였다. 민정부문의 통계에 따르면 1959년에 민정부문이 관리하는 복지원에서는 64454명의 나홀로 노인, 27964명의 고아와 14627명의 “삼무(三無)”정신질병 환자를 수용하였다. 농촌의 경우, 1960년4월 제2기 전국인민대회 2차회의에서 통과한 《1956-1976년 전국농업발전강요》 제30조항에는 농촌의 고노잔유(孤老殘幼)에 “5보1)”제도를 실시할 것을 규정하였다. 많은 지역에 양노원을 건축하고 농촌의 나홀로 노인을 수용하였다. 1994년에 이르기까지 중국은 33584개의 도시에서 273만명의 “5보”인구를 책임졌고, 농촌의 약 4만여곳의 경로원에서 56만명의 노인을 수용하고

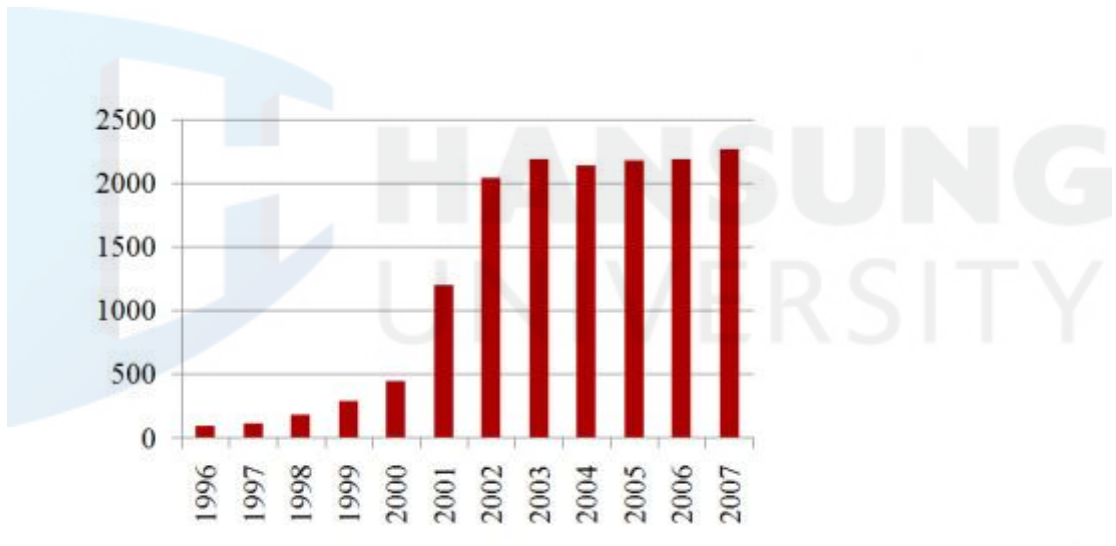
1) 五保:그는 음식·의류·의료·주거·장례 보장을 의미한다

있었다. 민정복지제도의 실시는 사회에서 제일 빈약한 집단의 생존을 보장하였고 갓 태어난 사회주의 제도의 우월성을 충분히 과시하였으며 사회의 안정을 보장하였다.

계획경제시기의 “고취업, 저급여”의 취업과 분배제도하에서 도시의 근로자가 받는 전방위(全方位) 복지혜택은 저소득으로 인한 생활 빈궁을 크게 메웠고 근로자의 물질과 정신생활 수준을 개선하고 향상시켰으며 그들이 “주인이 된” 만족과 자부감을 적실히 느낄 수 있게 하였다.

현재 중국에서 최저기본생활보장을 받은 주민수는 <표2>의 같다 측 2000년때 이후 급속히 증가하여 2007년현재 약 2300만명에 이르고 있다.

<표2>도시,농촌에서 최저 기본 생활보장 받은 주민 수(만명)(1996-2007)



자료:<민정사업 발전 통계 공보>각 년도 자료를 번역 하여 구성

제 2 절 중국의 현행 사회복지제도 개관

1 사회복지제도의 주요내용

1) 개요

중국 사회의 복지 제도는 정부가 자금을 지불하여 생활이 어려운 노인, 고아와 장애인 등 특별한 단체에게 생활 보장을 제공하기 위하여 건립한 제도이다. 특별히 어려운 사람들의 생활 권익을 보장하기 위하여 국가는 "중화인민 공화국 노년인 권익 보장법", "중화 인민 공화국 장애인 보장법"과 "농촌 5가지 보장 작업 조례"등 법률 법규를 반포하였다.

상관된 법률 법규 규정: 도시의 고독한 노인, 부양 조건에 부합되는 장애인과 고아에 대하여 집중적인 부양을 실행하고 농촌의 고독한 노인, 부양 조건에 부합되는 장애인과 고아에 대하여 집중적 부양과 분산된 부양의 실행을 서로 결합하는 것이다; 집중적 부양은 일반적으로 사회 복지원, 경로원, 요양원, 아동 복지원 등 복지 조직을 통하여 진행한다; 장애인에 대하여서는 정부의 우대 정책을 통하여 여러가지 형식의 사회 복지 기업을 창건하였으며 노동에 적당하게 참가할 수 있는 장애인을 도와 취업의 기회를 획득하였다.

2) 장애인 사회복지

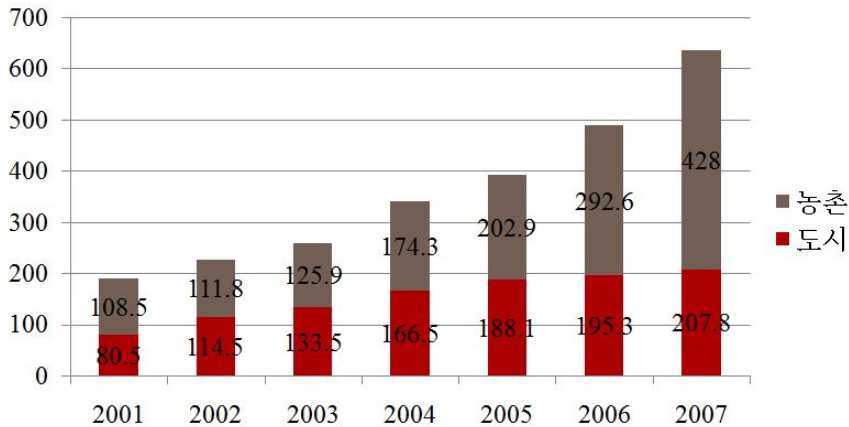
(1) 중국 장애인 복지 개요

장애인 사회 복지는 국가와 사회가 장애인의 기본 물질 생활 수요를 보장하는 기초상에서 장애인의 생활, 작업, 교육, 의료와 건강회복 방면에 대하여 시설, 조건과 서비스를 제공하는 것이다. 주로 이하의 내용을 포함하고 있다: 장애인의 취업, 특수교육 및 생활 작업, 교육, 문화오락 시설 및 기재의 생산 등 우리나라 장애인 사회 복지 실현 현상으로 볼 때 이하의 조치를 포함한다: 부조, 구제와 기타 복지 조치를 채취하여 장애인의 생활을 보장하고 개선한다: 생활에 대하여 확실히 어려움이 있는 장애인에 대하여 각 종 경로를 통하여 정기, 불정기적인 구제, 보조를 제공한다: 노동 능력이 없거나 부양인을 정할 수 없으며 생활 래원이 없는 장애인에 대하

여서는 규정에 의하여 공양, 구제를 제공한다; 각 지방 정부와 사회가 창립한 복지원과 기타 수양 조직을 안치하여 규정에 의하여 장애인을 수양하고 점차적으로 그 생활을 개선한다;

사실상 중국 장애인 복지 사업은 신 중국이 성립한 날부터 이미 건립되었다. 20세기 50년대 중기 장애인 복지 공장, 부상인 복지원, 영광스러운 군인 요양원, 정신병원 등 이어서 나타났으며 맹인 아동, 병어리 아동 교육도 발전이 있다. 1978년 중국 맹인협회의 활동은 각성, 각 자치구, 직할시의 맹인 협회의 조직하에 이어서 회복 작업을 하였다; 1982년 중국 인민대표대회 수정후의 "헌법"중에서 처음으로 "국가와 사회는 맹, 룡, 아와 기타 장애가 있는 국민의 노동, 생활과 교육의 안배를 도와주어야 한다"를 규정하였다; 1984년3월, 중국 장애인 복지 기금회 성립; 1986년7월, 연한국 "장애인 10년" 1983~1992) 중국 조직 위원회 성립; 1987년4월, 전국 장애인 샘플 조사를 진행하였다. 1988년3월 중국 장애인 복지 기금회와 중국 맹인 룡아 협회의 기초상에서 개혁의 정신으로 서비스 관리기능을 일체로 하는 중국 장애인 연합회가 되었다. 1988년9월, 국무원의 비준을 통하여 "중국 장애인 사업 5년 작업 강요"를 실시하였다; 1990년12월, 전국 인민 대표대회 상무위원회 의 심사를 통과한 "중화인민공화국 장애인 보장법"; 1991년12월, 국무원이 비준한 "중국 장애인 사업 팔오 기획 강요"의 반포 및 그 16개 실시 방안; 1993년9월, 국무원이 비준한 32개 부위 책임인이 조성한 국무원 장애인 작업 협조 위원회 등의 조성, 이 일련중에서의 대폭 실시는 중국 장애인 복지 사업으로 하여금 과거의 구제, 안양을 위주로 하던데로부터 "평등, 참여"를 종지로 하고 건강 회복, 교육, 취업, 문화교육, 복지, 환경, 법제 건설을 전면적으로 발전하는 단계"를 위주로 하였다.

<표3> 2001년-2007년 기본생활 보장제도 장애인 수혜자 수(만명)

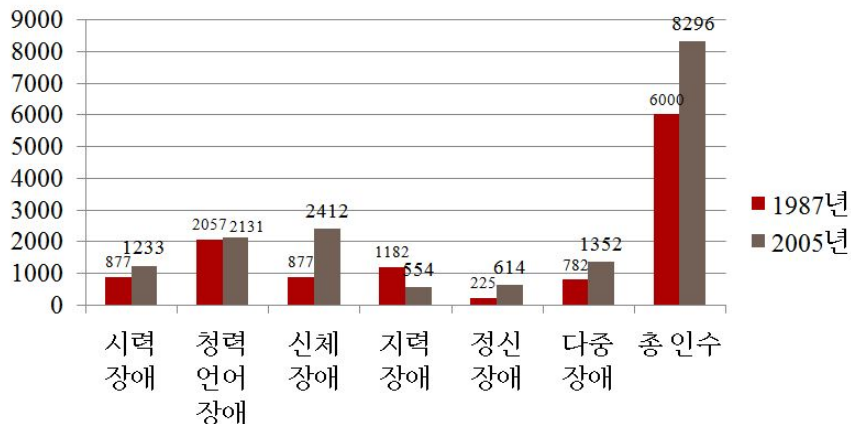


자료: 2007년 중국 장애인 사업 발전 통계 공보

(2) 장애인의 사회 특수성

장애인 수량은 아주 큰 부분의 단체이다. 2006년 국무원 조직의 전국 장애인 샘플 조사에 의하면 우리나라에는 시각 장애, 청력언어 장애, 지체장애, 지력 장애, 정신 장애 등 5가지 유형의 장애인 8296만명이 있으며 전국 인구의 6.34%를 차지하고 장애인이 있는 가정은 전국 가정 총수의 18.1%를 차지한다. 이외 또한 문둥병, 난쟁이 등 기타 유형의 장애인은 이 통계에 미포함이다.

<표4> 1987년 및 2005년 장애인구 표본 조사 비교



자료 :2005 <장애 인구 표본 조사 보고서> 자료를 번역 하여 구성

<표5> 1987년 및 2005 장애인구가 총 인구 비중률

	장 애 인 총인구	시력 장애	청력 언어 장애	신체 장애	지력 장애	정신 장애	다중 장애
1987 년	5 % (6000만)	14.6% (877만)	34.4% (2057)	14.6% (877만)	19.7% (1182만)	3.8% (255만)	13% (782만)
2005 년	6.34% (8296만)	14.86 (1233만)	25.69% (2131만)	29.07% (2412만)	6.68% (554만)	7.40% (614만)	16.3% (1352만)

자료:<2005 장애 인구 표본 조사 보고서>자료를 번역 하여 구성

장애인은 하나의 특수한 단체이다. 장애인은 사회 생활에 참여시 국민의 일반적인 공통성을 구비한 외 또한 특수성을 가지고 있다. 예를 들면 교재중에서 맹문, 수화와 기타 공구를 보조로 교육중에서 특수한 교육 수단으로, 생산중에서 필요한 보조 공구를 사용하며, 체육중에서 전문적인 방법과 규칙을 채용하고,예술상에서 독특한 표현 방식을 가지는 등등 점차 특수점자, 특수수식어, 특수교육, 특수예술, 특수체육, 특수직업기능, 특수기구의 개념, 규률, 방법과 보조 수단이다.

장애인은 하나의 어려운 단체이다. 장애인이 외계 장애에 영향이 있으며 장애인은 사회 생활중에서 모종 불리한 지위에 처해있을 때 정상적으로 작용을 발휘하는 것이 제한이 받는다. 예를 들면 교육 받은 정도가 낮으며 문맹이 68%를 차지하며, 맹인, 귀머거리와 열등아 입학율은 6%도 안된다; 취업 기회가 적으며 49%의 노동 능력이 있는 장애인은 아직 취직을 못하였다; 필요한 건강 회복이 결핍하며 490만명의 백내장 환자가 있으며 124만명의 소아마비 후이증 환자와 171만명의 귀머거리 아동이 치료와 언어 훈련을 기다리고 있다. 혼인상황이 차하며 46%의 성년 장애인이 아직 배우자가 없다;생활이 사회 최저 수준보다 낮으며 개인 노동 수입으로 생활을 유지하는 사람이 30.2%이고 친지들에 의하여 부양받는 사람이67.1%를 차지하며 국가와 단체 구제, 보조가 2.7%를 차지한다. 이는 소홀히 할 수

없는 사회 문제이다. 현재 중국의 장애인은 2002년부터 2010년까지 취업 상황을 다음<표6>과 같다.

<표6> 민간기업 장애인 취업자 수

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
인수(만명)	68.3	67.9	66.2	63.7	55.9	56.3	61.9	62.7	62.5
연간성장률 (%)	-2.3	-0.6	-2.5	-3.8	-12.2	0.7	9.9	1.3	-0.3

자료: 2010년 사회적 서비스 발전 통계 보고서

(3) 중화인민 공화국 장애인 보장법주요 내용²⁾

중국의 헌법, 형법, 형사소송법, 민법통칙, 민사소송법, 혼인법, 의무교육법 등 중요한 법류는 모두 장애인에 관한 조례가 있다. 국무원 유관 부문과 지방 정부는 육속으로 일련의 정책과 규정을 제정하였으며 특별히 1988년 국무원은 "중국 장애인 사업 5년 작업 강요", "특수 교육의 발전에 관한 여러가지 의견", "전국 장애인 3항 건강회복 작업 실시 방안"을 실시하였으며 유관 부문이 제정한 "장애인 노동 취업 조례", "장애인 교육 조례"는 명확하게 장애인 사업 중지, 목표, 방침, 및 작업무 영역의 정책, 규정과 수법을 제정하였다. 중국 장애인 사업은 비교적 낮은 기점에서 비교적 빠른 속도로 발전하고 있다. 장애인 샘플 조사 진행은 기본상에서 장애인 상황을 파악하게 하였다.

각 급 정부는 장애인 사업을 계획과 예산에 귀납하였으며 통일적인 안

2) 이하의 내용은 중화인민 공화국 장애인 보장법의 내용을 요약한 것이다. 중화인민 공화국 장애인 보장법은 1990년12월28일 제7기 전국 인민 대표대회 상무위원회 제17차 회의에서 통과되었다.

배를 하였다; 각 유관 부문은 장애인 사업을 의정에 열거하여 임무와 조치를 명확하게 하였다; 중국 장애인 연합회 및 현이상 지장 조직의 완선에 의하여 장애인은 스스로의 통일적인 조직을 통하여 그 이익을 표달하고 옹호할 수 있다; 장애인 연합회는 장애인 공통적인 이익의 대표와 정부가 장애인을 연결하는 다리로서 장애인 사업을 발전시키는 조수이며, 장애인의 의견과 요구를 경청, 반영하고 서비스 작업을 전개하는 동시 국가전체 이익에서 출발하여 장애인을 단결 교육시키고 사회 모순에 협조하게 하여 본법의 실시를 위하여 유리한 조건을 제공하였다. "중화인민 공화국 장애인 보장법"은 장애인과 장애인 사업의 기본적인 법률이며 "모법"의 작용을 구비하며 일정한 고도, 광범도와 시간을 뛰어넘는 과도가 있어야 하고 각 영역을 포용하여 중요한 원칙을 명확하게 하며 주요 문제를 해결하여 발전 여지를 남긴다.

"중화인민 공화국 장애인 보장법"의 주요 내용

첫째, 중지와 명성에 관하여. 헌법이 장애인을 포함한 공민 권리에 대하여 원칙적 규정을 하였다. 장애가 있는 공민에 대하여 말하자면 두가지 문제에 직면하고 있다: 첫째는 낡은 관념으로 인한 편견과 기시, 현실 생활 중에서 소홀, 침해 심지어 장애인의 권리를 박탈하는 현상이 가끔 발생한다; 둘째, 장애가 외계 장애에 영향을 주기에 장애인의 평등 권리의 실현으로 하여금 아주 곤란을 겪게 한다. 때문에 "중화 인민 공화국 장애인 보장법"의 중지는 "평등"과 "참여"이다. "중화인민 공화국 장애인 보장법"의 내용, 첫째, 장애인이 기타 공민과 평등한 권리를 다시 심사하여야 하며 그가 침해를 받지 않게 보호해야 한다; 둘째, 보조 방법과 지지 조치를 취하여 장애인 사업을 발전시키며 장애인이 평등하게 사회 생활에 참여하는 것을 촉진해야 한다.

둘째, 장애인의 범위에 관하여. "중화인민 공화국 장애인 보장법"은 국무원이 비준한 샘플 조사시의 장애인 정의 채용이 국제 통용 설법과 일치한다. 장애의 분류는 각나라마다 서로 비슷하며 이름만 서로 다르다. 장애의 표준은 경제, 사회발전 수준의 부동으로 인하여 각 나라마다 차이가 크다. 연합국 세계 위생 조직과 부분 국가 규정 표준에 의하여 장애인은 인구의

10%좌우를 차지한다. 본법이 보장한 것은 장애인의 범위이며 그 표준은 국무원이 규정한 것이다. 현재는 국무원이 비준한 샘플 조사 "장애인 표준"을 집행하고 있으며 이 표준에 의하여 우리나라 장애인은 인구의 5%정도 차지한다. 이외, 또한 불구가 된 군인과 공적인 일로 장애인이 된 사람에 대하여 국가가 이미 있는 불구우대 표준과 규정을 집행하고 있다는 것을 명확하였다.

셋째,특별한 부조에 관하여. 장애인 기능과 능력의 부족을 보완하기 위하여 건국 이래의 수법을 총결하여 "중화인민 공화국 장애인보장법"제4조에는 장애인의 특별 부조의 원칙을 규정하였다.

넷째,책임에 관하여. 장애인 사업은 사회성이 아주 강한 사업이며 장애인은 각 지에 분포되어 있고 유관한 업무는 각 영역에 침투되어 있으며 작업은 각 부문에 연루되어 있다. 장애인 작업을 잘하는 것은 정부, 사회, 장애인 조직, 장애인 가정과 장애인의 공통한 노력이 필요하다.

다섯째,건강 회복에 관하여. 의료, 공정, 훈련, 심리 등 건강 회복 수단은 장애인의 기능으로 하여금 회복 혹은 보상을 얻게 하며 자신 능력이 증가를 얻을 수 있게 한다. 건강 회복 작업은 사회에 경제적 효익을 가져오며 그 투입은 10배 이상이 된다. "중화인민 공화국 장애인 보장법" 제2장에서 명확한 건강 회복 작업 지도 원칙과 실시 방법은 우리나라 사회 구조와 전통 기술의 우세를 나타내었으며 현재 있는 자원을 이용하여 장애인 및 그 가정의 작용을 발휘하였다. 방법상에서 현대 건강 회복 기술과 우리나라 전통 건강 회복 기술을 결합하였다; 작업 체계상에서 필요한 건강 회복 조직을 골간으로 지역 건강 회복을 기초로 장애인 가정을 의탁으로 하였다; 내용상에서 수익이 광범하며 경제적으로 실용적이고 간편하고 쉽게 행하는 항목을 중점으로 하였다.

여섯째,교육에 관하여. "중화인민 공화국 장애인 보장법"제3조에서 명확한 주요 원칙: 첫째는 교학 내용과 교학 방법상, 장애인의 특성과 수요에 대하여 교육하였으며 사상 교육과 문화 교육을 진행하는 동시 신심 보상을 주중하며 자립 정신을 강화하고 자기 처리 능력과 노동 기능을 배양하여 그가 생활에 적응하고 사회 창조 조건에 참여하게 한다. 둘째는 발전

방침상에서 의무 교유과 직업 기술 교육을 중점으로 한다. 셋째는 교육 방식상에서 일체 보통 교육을 접수할 수 있는 장애인은 되도록이면 보편적인 학교 학습에 진입하게 하며 이렇게 되면 현재 있는 보통 교육 조직을 이용하여 3분의 2의 장애인 교육 문제를 해결할 수 있어 대량의 경비를 절약할 수 있다.넷째는 특수한 교육 조직에서 학교를 창건하는 형식상에서 특수한 교육 학교와 보통 학교 부설의 특수한 반을 서로 결합하는 방식을 채취한다.

일곱째,노동 취업에 관하여. 장애인 문제를 해결하는데는 두가지 경로가 있다: 첫째는 복지 구제형, 다른 한 가지는 노동 복지형이다. 국가가 도맡은 복지 구제 수법은 우리나라 재력이 접수하기에는 어려운 것이다. 우리나라는 노동 복지형의 길을 선택하였으며 정부 우대와 부조 조치를 통하여 노동 능력이 있는 장애인을 부조하여 노동 자립하게 한다. 이런 국가 부담을 경감하는 방법은 장애인 무제를 해결함에 있어서 효과적인 경로이다.

여덟째,문화 생활과 복지에 관하여. "중화인민공화국 장애인 보장법"제5장, 제6장에서는 다년래 진행했던 효과적인 원칙과 규정이을 명확하였다. 새로 맹인은 무료로 시내 공공 버스, 전동차를 탈 수 있다는 것을 증설하였다. 때문에 이런 규정은 첫번째는 맹인이 승차, 매표시 아주 불편하다는 것을 규정한 것이며 둘째는 맹인 수량이 많지 않아 대중교통의 수입에 대한 영향이 크지 않다는 것이다.

3) 노인복지

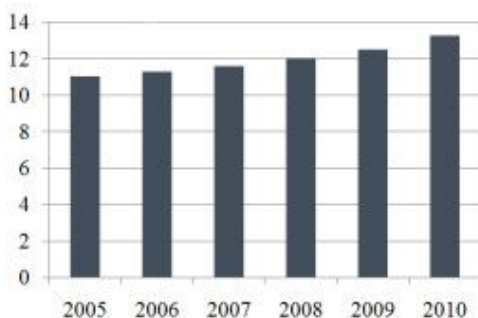
(1) 중국 노인복지 개요

중국 현행 노인 사회복지의 범위는 노인의 물질적인 영적인 삶과 문화를 보장하고 개선 하기위하여 채용하는 모든 조치가 포함 되다 . 20세기 80년대 이전 중국 노인 사회 복지의 도달 범위는 소수의 특정된 사람들이 포함되어 있으며 일반적으로 오직 "삼무"즉 노동능력이 없고, 생활래원이 없으며 부양가족을 정의할 수 없는 노인들을 위하여 구제를 제공하고 봉

양과 생활에서 보살핌을 제공하는 서비스 등 사회 복지이다. 이외의 노인 단체는 기본상에서 모두 가정에서 부양한다. 하지만 개혁의 부단한 심화, 국가 종합적 실력의 부단한 증가에 의하여 각지 정부는 분분히 상관된 정책을 출시하여 당지 노인들을 위하여 각종 우대 서비스를 제공하였으며 노인사회복지의 서비스 대상과 서비스 내용은 모두 현저한 증가를 가져왔다. 게다가 지역을 단위로 하는 노인 부양 서비스 조직의 부단한 증가는 가정 노인 부양 이외의 일종의 중요한 부양 조직이 되었다.

근년래 중국 정부는 노인의 정신생활을 주목하기 시작하였다. 2006년 2월, 중국 노령 작업 위원회는 "2006년 은령행동작업의 전개에 관한 의견"을 반포하였으며 각성, 자치구, 직할시 등 노령 작업 위원회 사물실에 열심히 2003년에서 2005년에 전개한 은령 행동의 시점 작업을 요구하는 기초상에서 지속적으로 착실하게 작업하며 창신을 개척할 것을 요구하였다. "은령 행동"지원 작업은 주로 의료 위생, 교육, 농목업 등 영역에 집중되며 광범하게 노년지식분자를 동원하여 경제 발전과 화합적인 사회를 구건하여 내용이 풍부한 "늙어서도 할 일이 있다"는 활동을 전개하였으며 이 행동은 현재 적지 않는 노인들이 퇴직후 할 일 없는 것을 해결하며 정신면에서 극대한 추진 작용을 추구하였다. 현재 중국의 60세이상 노인 비율은 <표 7>과 같다.

<표7> 60세 이상 노인 비율(%)



자료:2010년 사회적 서비스 발전 통계 보고서

(2)중화인민 공화국 노년 권익 보장법 주요 내용³⁾

인구 노령화는 하나의 사회 문제로서 이미 세계 각 나라에서 보편적으로 중시하고 있다 우리나라는 세계상에서 노인 인구가 제일 많은 나라이며 이미 1억 1천여만명에 달하며 즉 인구 노령화 사회에 진입한다는 것이다. 이 상황은 이미 국가의 중시 및 많은 적극적인 조치를 채취하였으며 노인의 권익을 옹호하였다. 하지만 근년래 노인의 합법적인 권익이 침범을 받는 현상이 도시든지 아니면 농촌이든지 모두 가끔 발생한다; 일부 지방 자녀는 노인을 봉양하지 않고 학대하며 유기하는 현상이 점차 증가되고 있으며 노인 주택과 기타 재산을 침점하고 노인 혼인 간섭 등 사건이 늘 출현한다. 일부 기관 단위 혹은 조직은 자녀의 노인 학대, 유기는 모두 가정 분란이기에 관리하기 힘들다고 한다. 때문에 노인이란 특수한 단체의 권익의 절실한 보장과 그들이 직면한 문제를 해결하는 것은 아주 필요하다.

첫째,가정 봉양과 부양 문제, 첫째는 현재 우리나라 노인 생활의 실제 상황을 고려해야 한다. 우리나라 노인중 다수는 자녀와 함께 가정에 생활하며 노인을 봉양하는 것은 주로 가정을 통하여 실현한다. 둘째,가정 부양은 중국의 좋은 전통이며 노인으로 하여금 가정 생활중에서 자녀와 함께 화목하게 살게 하는 것은 중화 민족의 경로양로의 주요 방식이며 또한 우리나라 국정에 비교적 적합하다. 이 장에서는 "봉양인의 배우자와 봉양인이 공통으로 봉양 책임을 부담한다"의 내용을 규정하였으며 며느리, 사위가 시부모, 장인, 장모에 대하여 당연히 부담할 책임을 명확하게 하였다. 이 규정은 노인이 가정에서의 생활에 유리하며 가정의 화목과 안정에 유리하다. 며느리, 사위가 부담할 봉양 책임을 맡은 후 향유할 권리는 "중화인민공화국 계승법" 제14조 "계승인 이외의 피계승인이 비교적 많을 시 그들에게 적당한 유산을 나누어 줄 수 있다"의 규정을 적용한다.

3)이하의 내용을 중화인민 공화국 노년 권익 보장법의 내용을 요약한 것이다. 중화인민 공화국 노년 권익 보장법은 1996년 8월 29일 중화인민공화국 제8기 전국 인민 대표대회 상무위원회 제21차 회의에서 통과되었다

둘째,사회 보장에 관하여 노인 복지 사업 문제를 치중하여 토론한다. 노인 복지 사업은 하나의 사회성, 공익성 사업이며 국민 경제의 부단한 발전에 의하여 국가는 당연히 점차적으로 이 방면의 투입을 증가하는 동시에 대대적으로 사회 각 방면의 역량을 제창하고 조동하며 노인 복지 사업을 발전하며 노인을 위하여 서비스 한다. 이에 대한 초본은 제34조 규정: "국가는 사회 조직과 개인이 노인 복지원, 경로원, 노인 아파트, 탁로원, 노인 의료건강회복중심과 노인 문화 활동 장소 등 시설의 창건을 격려하고 지지해야 한다. 지방 각급 인민 정부는 당연히 당지 경제 발전 수준에 의하여 점차적으로 노인 복지 사업의 투입을 증가하여 오닝 복지 시설을 창건해야 한다."

셋째,노인과 사회 발전 문제에 관하여. 노인은 풍부한 지식, 기능과 경험에 있다. 인민들의 생활 수준의 보편적인 제고에 의하여, 노인 건강 상황은 아주 큰 개선이 있으며 평균 수명은 연장되고 많은 노인이 지속적으로 작용을 발휘하는 희망을 가지고 있으며 사회도 이런 노인이 필요하다. "사회 발전에 참여"이 장에서는 노인이 자원과 능력을 가진 상황하에서 수요에 의하여 우량적인 전통 교육을 진행할 수 있으며 문화 지식을 전수하여 사회 공익 사업을 창건하고 사회 치안 옹호에 참여하여 민간 분쟁 조절 등 활동을 하게 하며 법에 의하여 경영과 생산 노동에 종사하고 법에 의하여 과학 기술 연구 개발과 응용 등에 참여 할 수 있으며 노인이 노동에 참여하는 합법적인 수입은 법률의 보호를 받는 다고 규정하는 동시에 노인은 의무적으로 사회에 서비스 할것을 제창한다.

넷째,법률 책임에 관하여, 절실하게 노인의 합법적인 권익이 침해받지 않게 하기 위하여 초본은 법률적 책임이란 장에서 구체적인 명확한 규정을 하였다. 첫째는 단위, 기층 인민 정부, 인민 법원이 노인에 대한 유관한 봉양, 부양, 주택 재산 등 분쟁의 소송, 고소는 모두 시급히 처리해야 하며 처리 혹은 판결을 해야 한다는 것이다. 둘째는 봉양인과 기타 가정성원이 학대, 노인 유기, 폭력 간섭 혼인 자유 간섭, 절도, 노인의 재물 략탈 등 위법 행위에 대하여 당연히 그 상황의 엄중함에 의하여 법률적 책임을 추구한다는 것이다.

4) 농촌 부양복지

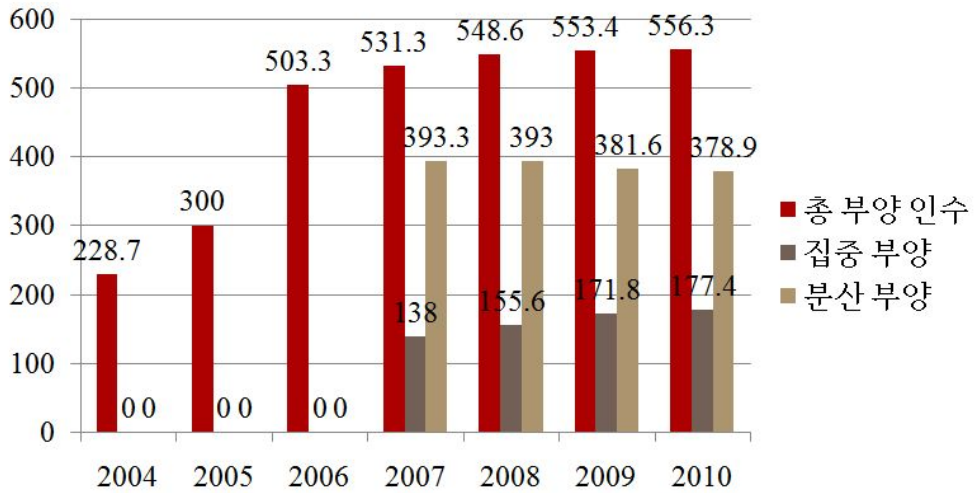
(1) 농촌 다섯가지 보장 부양 작업 조례 개요

중국 역사상 제1부 중국 특색이 있는 농촌 홀아비와 과부 고아와 무자식 노인 장애인 등 제일 빈곤한 사람들의 권익을 보호하는 법규 "농촌 다섯가지 보장 부양 작업 조례"는 1954년 우리나라에서 반포한 제1부 헌법에 명확하게 규정되어 있다: "중화인민 공화국 노동자는 년로, 질병 혹은 노동력 상실시 물질적 도움을 받을 권리가 있다.

현재 전국 농촌 다섯가지 보장 부양 전체 대상은 556만인에 달하며 경로원 등 농촌 다섯가지 보장 부양 서비스 조직은 모두 3.1만개이고, 172.6만면의 다섯가지 보장 대상을 위하여 집중적인 부양 서비스를 제공하고 있으며 집중 부양율은 31.1%에 달한다.우리나라 농촌의 한 전통적인 사회구조 작업으로 농촌 다섯가지 보장 부양은 50년의 역사를 가지고 있으며 농촌 중에서 제일 어려운 단체의 기본 생활 권익을 보장하는 방면에서 중요한 작용을 발휘하였다. 현재, 전국 평균 농촌 다섯가지 보장 부양 표준은 : 집중 부양 매인 매년 2654원, 분산 부양 매인 매년 1898원이다.

새로운 "농촌 다섯가지 보장 부양 작업 조례"의 반포는 이전과 비교시 부양 표준, 집중 부양율과 부양 관리 서비스 수준은 대폭으로 상승하였다. 이는 나라가 다섯가지 보장 작업에 대한 중시와 다섯가지 보장 대상에 대한 관심과 배려를 충분히 설명한다.

표8) 농촌의 5가지 보장 부양 자수(만명)



자료: <2010년 사회적 서비스 발전 통계 보고서> 자료를 번역 하여 구성

(2) 농촌 다섯가지 보장 부양 작업 조례 성질, 원칙과 주요 내용⁴⁾

“다섯가지 보장 부양의 성질과 원칙에 관하여 ”농촌 다섯가지 보장 부양 작업 조례” 제3조 규정: “다섯가지 보장 부양은 농촌의 단체 복지 사업이다. 농촌 단체 경제 조직은 다섯가지 보장 부양에 소요되는 경비와 실물을 제공할 것을 책임진다.” “조례”가 다섯가지 보장 부양 성질에 대한 규정은 맑스 주의의 이론 및 “헌법”의 “국민은 년로하거나 질병 혹은 노동력을 상실한 상황에서 국가와 사회로부터 물질적 도움을 받을 권리가 있다”는 규정에 의하여 우리나라와 농촌의 실제 상황으로부터 출발하여 제출한 것이다. 우리나라 인구가 너무 많고 기초가 박약한 탓으로 현재 국가는 다섯가지 보장 대상의 전부 생활을 모두 책임질 능력이 안된다. 때문에 “조례”에서는 “다섯가지 보장 부양은 농촌의 단체 복지”라고 규정하였으며 단체 부양을 위주로 국가와 사회 필요한 구제와 도움을 보조로 한다. 다년래 다섯가지 보장 작업중에서 다섯가지 보장 부양의입장을 단체와 농민

4) 이하의 내용은 농촌 다섯가지 보장 부양 작업 조례의 내용을 요약한 것이다. 농촌 다섯가지 작업 조례”는 이미 2006년 1월 11일 국무원 제121차 상무 회의를 통하여 현재 공포하였으며 2006년 3월 1일부터 시행하였다.

군중에 의거하는데 기점을 두는 것을 견지하였으며 아주 좋은 효과를 얻었다. 합작화와 인민 공사화시기, 단체는 모두 일정한 공익금을 남겨 다섯가지 보장 부양 가정에 사용하였다. 농촌이 농가생산 청부제를 실시후 대다수 향촌도 모두 일정한 전면적인 계획과 남김이 있었으며 다섯가지 보장 부양 등 공익사업에 사용하였다. "조례"는 동시 다섯가지 보장 부양의 비용을 "단체 경영 항목이 있는 지방은 단체 경영 수입으로 하고 단체 기업이 바친 이윤 중에서 지출한다"고 규정하였다. 이렇게 되면 다섯가지 보장 부양을 위하여 유력한 물질적 보장을 제공할 수 있기 때문이다. "조례"는 단체 부양을 강조하는 동시 또한 국가와 사회가 주어야 할 필요한 구제와 도움을 제출하였다.하여 "조례"제12조에서는 이렇게 규정하였다: "재해지역과 빈곤지역의 각급 인민 정부는 구제 구제물과 자금을 안배할 시 당연히 우선적으로 다섯가지 보장 대상을 보살피야 하며 그들의 생활을 보장해야 한다" 이렇게 되면 다섯가지 보장 대상의 생활로 하여금 더욱 전면적이고 안전하게 보장할 수 있다. 특별히 빈곤지역과 재해지역에서 부분 농민 군중의 끼니 문제도 아직 해결을 얻지 못하였는데 그들로 하여금 전부 다섯가지 보장대상의 생활을 보장하라고 하는것은 확실히 어려움이 있지만 이런 지방에서 국가와 사회는 필요한 구제와 도움을 주는 것이 완전히 필요한 것이다.

첫째,다섯가지 보장부양 대상의 조건에 관하여 "

조례"제6에서는 이렇게 규정하였다: "다섯가지 보장 부양의 대상은 촌민 중 아래의 조건에 부합하는 노인, 장애인과 미성년자를 가리키다;

첫째,법정 부양 의무인이 없거나 혹은 비록 법정 의무 부양인이 있지만 부양인이 부양 능력이 없을 시;둘째,무노동능력자;셋째,무 생활래원자". 다섯가지 보장이 대상 조건에 대한 규정은 노인, 장애인과 미성년자인 동시 반드시 "삼무"조건을 구비해야 하며 그 어느 조건도 없어서는 안 된다.또한 노인, 장애인, 미성년자 이 "세가지 종류 사람"중 적어도 한가지 여야 다섯가지 보장 대상이 될 수 있다.

둘째,다섯가지 보장 부양 내용과 표준에 관하여.

"조례"의 제10조에서는 이렇게 규정하였다: "다섯가지 보장 부양의 실제

표준은 당지 농촌 촌민의 일반 생활수준보다 낮아서는 안된다" 바로 당지 군중의 평균 소비 수준보다 낮으면 안된다는 말이다. 다섯가비 보장 대상은 거의 고독하고 늙고 장애인며 어린 사람들이 단독으로 생활하기에 각 방면에서의 소비는 비교적 높기에 필요한 부양 비용도 비교적 많다. 경제 조건이 비교적 좋은 지역에서 다섯가지 보장 대상의 부양 수준은 인 평균 수입의 3분의2보다 낮으면 안된다. 빈곤지역과 재해지역도 절실히 다섯가지 보장 호의 기본 생활을 보장해야 한다.

셋째, 다섯가지 농촌 보장 부양의 형식에 관하여

"조례" 제 4장은 다섯가지 보장 부양의 형식에 관한 것이며 각 지의 부동한 경제 조건에 의하여 주로 집중 부양과 분산 부양 두가지 형식을 규정하였다. 하지만 집중 부양은 즉 주로 조건이 있는 향, 진이 경로원이 창건한 다섯가지 보장 부양 대상을 강조한 것이다. 왜냐하면 향 진,은 비교적 강한 조직 지도력량을 가지고 있기에 비교적 많은 다섯가지 보장 대상이 있기에 경로원으로 하여금 "하드 건설"과 "소프트 건설"이 모두 비교적 높은 수준을 가지고 비교적 강한 흡인력을 구비하여 경로원의 주체가 될 수 있기 때문이다. 동시 또한 조건이 있는 다섯가지 보장 대상이 비교적 많은 촌에서 경로원을 창건하는 것도 배제하지 않는다. 특별히 개인, 기업 사업단위와 군중 단체가 창건한 자산 경로원이 의무적으로 다섯가지 보장 노인을 부양하는 것을 제창한다.

분산 부양은 주로 향, 진 촌이 통일적인 실시와 공익금 부양을 주체로 하는 것을 강조하며 및 유관 방면의 검정부양 협의를 하여 부양을 확실히 구체화 하는 것을 말한다. 당연, 소수 조건이 비교적 차한 빈곤 지역이 청부 부양, 친척 이웃 부양 등 형식을 채취하는 것도 배제하지 않는다. 어떤 형식을 채취하든지 모두 유관 각 측의 검정 협의를 해야 하며 확실하게 다섯가지 보장 부양 규정의 내용과 표준에 의하여 부양을 구체화 시켜야 한다.

넷째, "조례" 총칙과 감독 관리 등 장, 조는 명확하게 다섯가지 보장 부양 작업의 주관과 감독 관리가 각급 민정부문이 책임지며 각급 민정부문의 주요 업무 작업중의 하나라고 규정하였다. 각급 민정부문은 열심히 다

섯가지 보장 부양의 표창, 장려, 지도조직, 감독 검사, 불량 경향 수정 등 항목 직능 작업을 집행해야 하며 확실하게 다섯가지 보장 부양 조례의 보장을 관철하고 구체화하며 다섯가지 보장 부양 작업이 건강하게 발전하게 해야 한다고 규정하였다

"농촌다섯가지 보장 부양 작업조례"의 반포는 다섯가지 보장 부양 작업이 새로운 발전 단계에 진입하는 것을 표시한다. 우리들의 민정 전선의 광대한 작업자는 이 기회를 잡아 대대적으로 선전, 관철, "조례"를 구체화하여 우리나라의 다섯가지 보장 부양 작업을 법제 관리 새로운 단계로 한다.

5) 아동복지

(1)중국 아동복지 개요

아동 복지는 하나의 아주 복잡한 개념이다 그는 일종의 사회 기제이기도 하지만 또한 일종의 사회 이념이기도 하다. 동시 또한 사회 정책이기도 하다. 아동 복지는 사회 복지의 일부분이다. 또한 사회 복지는 아동이란 이 특수한 단체중에서 나타난다. 1959년 연합국 "아동권리선언"에서는 이렇게 제출하였다: "모든 아동 신심 건강을 촉진하는 발전과 정상적인 생활을 목적으로 하는 각종 노력, 사업 및 제도 등은 모두 아동복지라고 할 수 있다. " 미국 아동 복지 연맹은 "아동복지는 사회 복지중에서 특별하게 아동을 대상으로 하는 복지이며 가정중에서 혹은 기타 사회 조직이 만족시키지 못하는 일종의 서비스를 제공한다." 고 생각한다.

중국의 아동 복지 제도 항목의 대상은 주로 불리한 환경에 처해 있는 아동이며 보장한 것도 아동의 기본 권리이다. 복지가 발달한 나라처럼 아동 생활 발전의 각 측면에 각 영역에 연루되지 않는다. 게다가 기본적으로 아동 가정의 복지에 연루되지 않는다.

중국에서 아동복지와 상관된 조직은 주로 국무원 부녀 아동 작업 위원회, 공청단체통, 부련계통과 민정 계통이다. 공청단과 부련계통은 행정 색채를 가진 단체이며 직책은 여전히 정부 관리의 측면 연구와 협조에 머물

러 있다. 행정력 부문이 크면 아동 축지의 유관 내용은 교육 위생, 사법 등 여러 부문중에서 관철과 실현을 할 수 있다. 이외 중국의 20세기 80년대 성립한 아동 복지의 사회 서비스 조직은: 중국 아동 발전 중심, 주지는 중국 아동의 전면적인 발전을 촉진하며 자료를 수집하여 연구를 전개하고 유관 인원에 대하여 훈련을 진행한다: 중국 인민 보위 아동 전국 위원회는 아동 복지 사업을 촉진한다; 중국 아동 소년 기금회와 중국 아동 복지원은 저능아, 장애인 아동과 유기, 고아를 수용한다.국가가 투자하여 창립한 아동 복지 조직은 지역 사회중의 장애인 아동 및 그 가정에 대하여 생활상의 보살핌, 건강회복훈련과 전문적인 훈련 등 방면의 서비스를 주며 고아 장애인 아동의 발전을 위하여 도움과 일련의 보살핌 체계와 서비스 방식을 제공하였다. 현재, 우리나라 아동 복지는 정책, 기제, 사회의식 등 방면의 보장 수요에서 이미 단순한 물질상의 수요를 초과하였으며 아동 복지는 법률상에서 보호를 받아야 하고 직업 규범상에서 보장을 받아야 하며 전문적인 복지 인원의 배양에서, 아동 사회 구조의 상에서 지지를 받아야 하며 아동 복지자원상의 질서있는 자금 수집등 방면에서는 아직 많이 부족하다. 이런 부족함은 일부 특수한 곤경에 처한 아동으로 하여금 시급하게 도움을 받지 못하는 것을 초래한다.

현재 고아, 유기된 영아에 대한 구조와 보호를 제공하기 위하여 전국에서는 이미 국가를 기준으로 한 아동 복지 조직이 많이 형성되었으며 분산하여 공양하는 것을 기초로 도시 향이 결합하여 사회에 참여하는 다원화 국면을 형성하였다. 민정부분은 각각 1997년 5개부위가 공통으로 "진일보의 고아 장애인 아동 복지에 대한 통지"제정하였다. 1999년에는 "사회복지 조직관리 임시 시행 방법"을 반포하였으며 2001년에는 "아동 사회 복지 조직의 기본 규범"을 반포하여 모두 아동 사회 복지 조직의 발전 방향에 대한 명확한 규정을 하였으며 서비스 질량 표준과 종사 인원 표준을 규정하였다.

신세기에 진입이래. 전면적으로 "중화인민공화국국민경제와 사회 발전제 11개 5년 기획 강요"와 15부위연합으로 출시한 "고아구조작업의 강화 의견에 관하여"를 구체화하여 중점적으로 아동 복지 사업 발전의 돌출한 문

제를 해결하며 아동 사회 복지 조직의 기초 시설 건설을 강화하고 민정부가 "십일오"기간"아동복지 조직 건설 남천기획"을 실시하여 지방 정부가 대중 도시에서 신축하는 것을 지원하며 일부 기능 완성, 시설 완비, 환경이 우아한 아동 복지 조직을 개건하고 확장 건설해야 한다.

2006년에서 부터 민정부는 매년 부 본급 복지 공익금중에서 2억을 안제하여 "남천 기획"을 지원하며 및 지방 민정부문이 남긴 복지 복권 공익금을 "남천기획"의 중점 지원 항목으로 진행한다. 현재 전국 각 대중도시는 이미 대부분의 휴양 모집, 치료, 교육, 건강 회복, 특수교육을 일체로 한 아동 복지 조직을 건립하여 장애인 아동을 위하여 필요한 의탁과 체제를 제공하였다 중국의 sos아동촌은 1984년에 시작하여 20여년간의 발전을 경과하여 이미 전국 10개 도시에서 10개의 아동촌을 건립하였다.

수양성이 있는 복지원에서부터 아동촌에서 건강 회복성의 각 유형의 장애인 아동 건강 회복 중심까지이다. 교육성의 특수교육 학교에서 교육성 겸병, 수양성을 일체로한 고아 학교, 이런 사회 붓기 조직은 고아, 유기영아를 위하여 양호한 수양, 치료, 건강회복과 교육 서비스를 제공하였다.

(2) 아동복지 상관 법규

중국 아동 사회 복지는 주로 국가 에서 창립하며 민정부문에서 구체적으로 관리한다. 건전한 아동에 대하여 일반적으로 양육과 교육을 서로 결합하는 방식을 채취한다; 영유아에 대한 보육을 주로 하는 동시 학령전 교육을 전개한다; 지체 장애이지만 지력 발육이 건전한 자에 대하여 양육, 관리, 교육을 서로 결합하는 것을 실행하며 한 방면으로는 회복 치료를 해 주고 그로 하여금 자립적으로 생활하게 도와준다.다른 한 방면으로는 직업 교육과 기능 훈련을 주어 그들이 장래에 사회생활을 함에 있어서 조건을 창조해 주며 백치 아이들에 대하여는 그가 자립적인 생활과 간단한 노동에 종사할 수 있게 능력을 키워준다.

중국 아동 복지 항목은 주로 장애인 아동의 건강 회복 부양이 포함되어 있으며 아동 교육 및 부녀 아동의 권익 보장이 포함되어 있다. 복지 방

면에서. 중국은 이미 "헌법"을 핵심으로하고 "형법", "민법통칙" "혼인법", "교육법", "의무교육법", "장애인보장법", "미성년인 보호법", "미성년인법 예방 범죄법", "부녀권익보장법", "장애인 보장법", "모영 보건법", "전염병 예방법", "수양법" 등을 포함한 일련의 부녀 아동 생존, 보호와 발전에 관련된 법률을 제정하였으며 대량의 상응한 법규와 정책 조치를 제정하여 비교적 완성된 아동 권익 보호 법률 체계를 형성하였다. 중국 헌법에 의하여 중국의 법률에 유관된 아동의 생명권, 생존과 발전, 기본 건강과 보호, 교육, 여유와 문화 활동 및 장애인 아동의 특수 보호 등은 모두 전면적인 계통의 규정이 있으며 학대, 유기, 아동고의 살해 및 절도,유괴, 납치, 판매, 아동 매매 등 범죄 행위에 대하여 엄격한 징벌을 할 것을 규정하였다.

"의무교육법"에는 국가, 사회를 규정하였다. 학교와 가정은 법에 의하여 적당한 아동을 보호해야 하며 소년은 의무 교육을 받을 권리가 있다. 만 6세인 아동은 성별, 민족, 종족을 구분하지 않고 당연히 학교에서 의무교육을 받아야 하며 조건이 구비되지 않은 지역에서는 만7세에 입학할 수 있다. "중국 인민 공화국 장애인 보장법"에는 특수한 교육 학교부, 반의 학교 설립 사상, 학교 설립 조건, 학교 설립 수준과 설립하면서 학교 다니는 장애인 아동 의무 교육 상황에 대하여 규정을 진행하였다.

"미성년 보호법" "미성년 범죄법예방"은 아동 권익을 보호하고 아동 발전을 위하여 보장을 제공하였다. "중국 인민공화국 노동법"은 여직원 출산 90일이 안되는 출산 휴가를 하면 안된다고 규정하였으며 "여직원과 미성년 직원 특수 보호"에는 노동자가 퇴직, 병환, 부상, 공상 장애 혹은 직업병을 얻거나 실업과 출산의 상황하에서는 법에 의하여사회 보험 대우를 향수할 수 있다고 규정하였다.

6)지역서비스

사회 지역 복지는 일종의 기층 사회 지역을 의탁으로 복지 주체 다원의 호동, 복지자원 또는 호보를 통하여 전면적으로 사회 지역 모든 성원의 생활 질량을 중지로 하는 복지 방식을 제고하는 하는 것이다. 사회 지역 복

지는 노인을 위하여 제공하는 각종 종합성 생활 서비스, 장애인과 정신병 환자를 위하여 제공하는 각종 건강 회복, 보건 서비스, 장애아동, 고아를 위하여 제공하는 계지, 기탁, 교육서비스 및 가정과 사회 지역 거민이 작업 중지 심리 자문, 가정 보도 등 서비스 항목을 포함한다.

현재 중국은 세계 기타 나라 복지 발전 경험을 총결하는 기초상에서 중국 도시 사회 지역 건설과 발전의 현황을 결합하여 이미 초보적으로 도시 사회 지역 거민의 신형 도시 사회 지역 복지 체계에 직면하는 것을 형성하였다. 개혁 개방 과정에서 발전하기 시작한 신형 사회 복지 항목으로서 현재 우리나라 사회 복지의 주요 형식은 신형 사회 서비스업이며 우리나라의 사회 서비스업은 정부 창도하에서를 말하는 것이다. 사회 성원의 여러가지 수요를 만족시키기 위하여 가도, 진과 거민위원회의 사회 조직을 의탁으로 사회 복지성을 구비한 거민 서비스업이다.

1987년 민정부가 창도하여 사회복지업을 창도이래 사회 지역 서비스업은 전국 범위내에서 쾌속적인 발전을 얻었다. 1993년 8월 27일, 민정부, 국가 계획위원회, 국가 체제 개혁 위원회, 재정부, 인사부, 노동부, 건설부, 위생부, 국가체제위원회, 국가 산아제한위원회, 중국인민 은행, 국가 세무총부, 중국 노령위원회 14개 직능 부문에서 연합으로 "사회지역 서비스업의 발전 가속화에 대한 의견"을 반포하였으며 사회 비역 서비스업의 임무, 사회서비스업의 통일적인 기획, 사회지역 서비스업의 지지, 사회지역 서비스업의 발전 자금 모금 조치 사회서비스업무 가격 체계의 건립, 사회지역 서비스업의 관리 등 문제에서 원칙성 규정을 하였으며 중요한 인도 지도 작용을 하였다.

2007년5월 민정부와 국가 개발위원회는 연합하여 《“十一五”사회지역 서비스 체계 발전 기획》⁵⁾을 제정하고 실시하였으며 사회지역 자원자 등록 제도를 추진하여 사회지역 서비스업의 광범하게 발전하는 것과 심도깊은 방향으로 발전하는 것을 추진하였다. 2007년말까지 전국 도시 진 사회 지역 서비스 시설 17개를 설립하였으며 전년도보다 7.5%증가하였다. 그중 가도 사회지역 서비스 중심 10222개, 거민위원회 사회지역 서비스 50116개

5) 국가 발전 개혁위원회와 민정부는 “十一五”지역 사회 서비스 체계 발전 계획에 관한 통지를 인쇄 발급하였으며 이를 기초로 사회 발전을 개혁하였다. [2007, 975호].

를 설립하였다. 사회지역 서비스 인원은 242.2만인이며 그중 실직자 52만인을 안배하였다; 사회지역 서비스 지원자 조직은 47.6만개이며 전년도보다 75.6%증가하였다. 종합성 사회 지역 서비스 중심은 9319개이며 전년도보다 7.5%증가하였다; 도시 편민 이민 서비스 망이 93.7만개이며 전년도보다 104.6%증가하였다.

<표9>지역 서비스 시설

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
지역 서비스 시설 (만개)	19.9	19.6	19.8	19.5	16.0	17.2	16.2	17.5	15.3
지역 서비스 중심 (개)	7898	7520	7804	8479	8565	9319	9873	10003	12720
거민위원회 사회복지 서비스 (개)	*	*	*	*	*	50116	30021	53170	44237
도시편민 이민 서비스 망(만개)	62.3	66.8	70.4	66.5	45.8	89.3	74.9	69.3	53.9

자료: 2010년 사회적 서비스 발전 통계 보고서

중국 사회 지역 서비스는 전체상에서 여전히 초급단계 발전 단계에 처해있으며 사회 서비스 체계 건설 현황과 사회주의 화합적인 사회 건설의 요구는 아직 서로 적응하지 못하고 지역 거민과 나날이 증가하는 서비스 수요는 아직 적지 않은 거리가 있다. 비교적 돌출한 문제는: 첫째, 사회 지역은 화합적인 사회를 구건하는 기본 단원의 기능으로서 아직 충분한 발휘를 얻지 못하였으며 일부 군중이 제일 관심하고 제일 직접적이며 제일

현실적인 이익 문제는 사회 지역 측면에서 아직 근본적인 해결을 얻지 못하였고 사회 지역 위생, 취업, 사회보장 등 작업은 진일보의 강화와 개선이 필요하며 사회 치안은 여전히 군중이 고도로 주목하는 문제이다. 둘째, 서비스 체계는 사회 지역의 건강한 발전을 위하여 유력한 지지를 제공하기 어려우며 여러방면의 참여와 기제는 아직 진일보의 완성이 필요하고 사회 지역 서비스 시설의 수량은 부족하며 기능은 단일하고 전체 수준은 높지 않다. 셋째, 사회 지역 서비스 체계 건설과 발전은 안정적인 투입 기제가 결핍하며 투자 주체가 명확하지 않고 자금 총량도 부족하며 부분적인 지방 사회 지역의 기본적인 공공 서비스의 필연적인 지출은 보장을 얻지 못하여 사회 지역 서비스 기초 시설 건설 자금 돌파구는 아직 크다. 넷째, 상관된 법률 법규는 건전하지 못하며 통일적인 기획과 직면성이 결핍하고 조작성이 강한 정책 조치가 결핍하다.

7) 주택 복지

중국 사회복지는 장기이래의 도시 향 2원 구조성 특징으로 인하여 예전의 주택 복지는 주로 동시 면 거민의 복지형 주택 배분으로 향하고 있었다. 복지형 주택 배분이 가져온 농후한 공급제와 복지성의 특징은 완전히 상품화 요소를 배제하였다. 사회 구조 고도 동질화의 배경하에서 복지형 주택 배분은 국가와 단위가 함께 주택에 투자하고 건설하여 직원에 대하여 실무 분배, 저월세 사용을 실행하며 행정성 주택 관리를 실시하는 것이며 이런 주택 복지제도는 선명한 국가 보장 특징을 구비한다.하지만 복지형 주택 배분은 사회 재부 분배의 불공을 가져왔으며 주택의 엄중한 결핍은 사회 유동 등 일련의 폐병을 저애한다. 근본상에서 말하자면 개혁전 주택 복지제도는 기획 경제 체제의 중요한 구성 부분이며 그 목적은 도시 거민의 기본 생활 조건을 보증하기 위하여 사회안정을 옹호하기 위하여서이다. 하지만 장기적으로 볼 때 시장 기제가 주택에 대한 투자, 분배, 유통과 소비 환절의 조절 작용을 배제하였으므로 이런 주택 복지 제도는 즉효율이 결핍하고 공평하지 않는 것이다.

1994년 7월 18일,국무원에서 "도시 주택 제도 개혁의 심화에 관한 결정"(국발1994 43호)발급하였으며 도시 주택 제도 개혁을 심화시켜 주택 상품화와 주택 건설의 발전을 촉진한다. "결정"은 도시 주택 제도 개혁의 근본적인 목적을 명확하게 하였으며 즉 사회주의 시장 경제체제와 상응하는 도시 주택 제도를 건립하고 주택 상품화, 사회화를 실현하였다; 주택 건설은 도시 거민이 주택에 대한 수요의 증가를 가속화하였다. "결정"에는 도시 주택 제도 개혁의 기본 내용을 진술하였으며 즉 주택 건설 투자는 국가, 단위, 개인 3자가 합리하게 부담한다는 것이다; 건설과 관리는 사회화, 전문화 운행의 기제를 채용한다; 분배 방식 전변은 노동 분배를 주로 하는 화폐 월급 분배 방식이다; 중저 수입 가정을 대상으로 한 사회보장 성질을 구비하는 경제적으로 적당한 주택 공급 체계와 고수입 가정을 대상으로 하는 상품 주택공급 체계를 건립하는 것이다.

중국 도시 주택 제도 개혁은 대폭으로 주택 상품화의 진정을 추진하였지만 이 과정중에서도 주택 오름세 가격이 나타났으며 중저 수입 계층 주택 수요는 만족을 얻기 힘든 등 문제가 나타났다. 이런 문제를 해결하기 위하여 빈곤계층에 직면한 주택 복지 정책은 육속 출시하였으며 유관 부분은 육속 "동시 최저 수입 가정 저렴한 월세주택 관리방법", "도시 저렴한 주택 월세금 관리 방법", "저렴한 주택 자금 관리 보장 방법". "저렴한 월세 주택 질량 관리에 관한 통지" 등 관리 규정을 반포하였다. 이후 상관된 부문은 여러차례 사회 건설을 가중화해야 하며 인민들의 생활 개선을 보장하는데 힘써야 하고 주택 보장 체계를 건립하는것을 잡아야 한다고 제출하였다. 2005년 현재 중국인의 주택 유형은 다음<표10>과 같다.

<표10> 2005년 중국 도시,진,농촌 주택 유형

주택 유형	도시 거주자		진 주민	농촌 주민
	도시 호적	농촌 호적		
직접지 주택	10.99	40.21	57.22	93.82
구입하는 매매용 주택	23.19	5.26	10.85	0.89
구입하는 보금자리 주택	8.79	0.89	4.92	0.51
구입하는 원 공유 주택	34.63	1.93	8.47	0.63
공유 주택 임대	13.32	5.79	4.52	0.32
매매용 주택 임대	5.50	38.67	9.00	1.29
가타	3.58	7.16	5.02	2.54
총계	100	100	100	100

자료: 2005년 1%인구표본 조사에서 발췌 하여 구성

아울러 1997년부터 10년간 전국 보금 자리 주택 투자비율을 제시하는 다음<표11>과 같다.

<표11> 1997-2006년 전국 보금 자리 주택 투자 비율

연도	매매용 주택(억원)	보금자리 주택(억원)	보금자리 주택이 매매용주택에서 투자 비율(%)
1997	1539.38	185.5	12
1998	2081.56	270.85	13
1999	2638.48	437.02	17
2000	3311.98	542.44	16
2001	4216.68	599.65	14
2002	5227.76	589.05	11
2003	6776.69	621.98	9
2004	8836.95	606.39	6.8
2005	10860.93	519.18	4.8
2006	13638.41	696.84	5.1

자료: 任興洲.(2008:32)

중국 주택 복지 건설의 난점은 어떻게 정부와 시장의 관계를 타당하게 처리해야 하는가 하는 문제이며 특히는 "상품주택+복지주택"의 2원 주택 체계를 발전하는 중에서 정부 책임 강화를 뚜렷이 하는 가 하는 것이다. 동시 거시적인 사회 구조 측면을 위하여 공평하게 고려해야 하며 약세단체와 특수 단체에 대한 과분한 보호를 방지하여 기타 계층의 이익을 손상하지 않게 해야 하며 당연히 점차적으로 특수이익 그룹, 부문 이익과 지압 이익의 간섭을 제거하여 중앙정부와 지방정부가 이익을 타당하게 처리해야 한다.

종합적으로 본다면 중국 도시 주택 복지의 효과적인 실시는 당연히 이하의 몇가지 방안을 주의해야 하며 우선 주택 복지는 당연히 그 목표 단체의 위치를 정해야 한다고 명확하였다. 첫째,주택 복지의 목표 단체는 명확한 계층 위치가 정해져 있어야 하며 목표를 정하고 일을 해야 한다. 주택 복지 제도는 당연히 우선 저수입 가정을 주목해야 하며 빈곤가정 등 특수 단체가 거주 방면에서의 기본적인 수요를 만족하는 동시 부분 능력이 제한적인 중등 수입 가정에 대하여 적당한 복지 보조를 제공하는 것이다. 둘째,수익 대상의 선출과 퇴출 기제를 완성해야 한다. 당연히 주택 복지의 수익대상에 대하여 엄격한 자격 심사를 진행해야 하며 주택 복지 제도의 진출 기제를 건립하고 완성해야 한다. 한 방면으로 정부는 당연히 경제 발전 수준과 도시 저수입 가정 구성의 변화에 의하여 최저 수입 가정의 신청 표준을 조정해야 하며 정기적으로 사회에 공포해야 한다; 한 방면으로는 당연히 정기적으로 심사 제도의 건립과 완성을 봐야 한다. 예를 들면 5년 혹은 약간 긴 시간을 경과하여 원래의 보장 대상에 대한 자격 인증을 다시 진행해야 하며 오직 조건에 부합되는 측만 지속적으로 주택 보장을 향수할 수 있다.셋째, 또한 사회 유동에 유리한 주택 복지 제도를 발전해야 한다. 주택 복지는 당연히 주로 저수입 계층을 상대로 해야 하며 공공 주택 혹은 비교적 낮은 월세금으로 주택 제공을 받는것을 통하여 그

주택 문제를 해결한다. 사회 성원이 저수입계층에서 중등 수입 계층으로 될 시 여전히 상품주택을 구매할 능력이 없거나 월세금 주택을 얻기 힘든 거민에게 정부는 주택 월세금 보조 형식을 제공할 수 있으며 주택 구매후 경제가 가능하게 어려운 곤경에 처할 수 있는 거민에 대하여 정부는 적당한 주택 사용 제도의 완성을 강화하여 시장 가격보다 낮은 경제 적용형 주택과 주택 구매 대출 등 정책으로 지지할 수 있다; 하지만 충분한 능력이 있는 사람들에게 정부는 그들이 자율적으로 시장상에 분산되어 스스로 마음에 드는 상품 주택을 구매할 것을 격려하며 시장을 통하여 주택 가격의 과분한 상승억제, 부동산 질서 유지를 발휘하여 거민의 합리한 주택 소비 작용을 보장하는 것을 해결한다.

8) 교육 복지

(1) 중국 교육복지 개요

교육은 사회 복지의 중요한 방면이며 특히 사회 약세 단체의 교육 받을 권리는 자연적으로 복지 문제와 연계되어 있다. 중국 개혁 개방 30년래 실시한 "국가 빈곤지역 의무 교육 공정", "이면 일보" 정책, "가정 경제가 어려운 학생에게 도와주는 정책" 등은 교육 복지의 중요한 체현이다. 교육 받을 권리의 생존권과 인권 특성에 의하여 매 한 명의 공민이 행복하고 존엄있는 생활을 하게 하기 위하여 일괄적으로 교육 복지화를 반대해서는 안되며 다원화의 교육, 복지제도를 구건하여 즉 의무교육 단계에서 보편성 교육 복지제도를 실행하여야 하며 비 의무 교육 단계에서는 보완형 교육 복지 제도를 실행하여 공민이 향유하는 권리의 평등을 보장하며 교육받을 권리를 보장해야 한다.

현재 중국은 이미 초보적으로 "헌법"을 총강으로 "교육법"을 기본으로 "의무교육법", "고등교육법"을 구체적 내용으로 "장애인 보장법", "부녀권의 보장법" "장애인 교육조례" 등 상관된 법률과 교육 행정법규를 보충하는 법률 보장 제도 체계로 형성되었다. 정책 측면에서 "구오"이래 실시한 "국가

빈곤지역의무교육공정" "이면일보" 정책은 2007년에 출시한 "보통, 고등학교와 직업 학교 가정 경제 곤란 학생 자조정책" 과 사범생 면책 정책 등을 출시하였으며 국가 책임을 주로 하는 선택가능한 교육복지정책을 확립하였다.

중국 의무 교육과 사회 복지간에는 아직 "사업중의 빈곤 아동 교육 보호"단계이며 즉 빈곤 아동과 기타 특수아동의 교육과 보통아동의 일반적인 교육은 차별이 있으며 특별한 대우를 받는 사회 사업 단계에서 현대의의상의 교육 복지가 당연히 구비해야 할 수준에 도달하지 못하였다.

2003년 과학 발전관의 제출과 공공 서비스형 정부의 점차적인 건립에 의하여 가정 경제 어려운 학생을 주체로 한 사회 약세 아동의 교육 받을 권리는 정부와 군중의 고도적인 주목을 받았으며 국가는 일련의 정책을 출시하여 이런 약세 단체의 교육받을 권리를 보장하였다. 이 단계에서 2003년의 "국무원의 진일보로 농촌 교육 작업에 관한 결정"과 2005년 교육부에서 출시한 "교육부 진일보로 의무교육의 균형적인 발전을 추진하는데 관한 여러가지 의견"을 표지로 의무 교육 영역은 점차 보완형 교육 복지 제도를 실행하였다. 특히 "이면일보"정책의 출시는 대부분의 농촌 아동으로 하여금 당연히 받아야 할 교육 복지를 받게 하였다. 2008년 8월 12일 국무원은 "도시 의무교육 단계 학생 학비 면제 작업에 관한 통지"를 출시하였으며 전면적으로 도시 의무 교육 단계 국립 학교 학생 학비 면제를 시행하였으며 "정부 위탁, 의무교육을 부담하는 민간 학교의 학생들은 당지 국립학교의 학비 면제 표준에 의하여 보조를 향유할 수 있다" "당지 정부 규정의 접수 조건에 부합되는 도시에 들어와서 일하는 인원들과 함께 따라온 자녀들은 상대적으로 가까운 거리의 학교에 입학할 수 있으며 원칙상에서 일괄적으로 국립학교에서 구독하게 안배하며 학비를 면제하고 타지구독비를 받지 않는다"라고 규정되어 있다. 이는 상술 규정이외의 민간 학교중에서구독하는 학생은 당연히 받아야 할 복지 대우를 받지 못하였다는 것을 의미한다. 1990년대 이후 의무교육의 변화추이를 보면 다음 <표12>과 같다.

<표12>1990--2007년 중국 의무교육의 발전추이

연도	1990	1995	2000	2005	2007
6--11세 인구 초등학교 입학률(%)	96.3	98.5	99.1	99.2	99.5
12--14세 인구 중등학교 입학률 (%)	66.7	78.4	88.6	95	98
9년 의무 교육 인구보급률(%)	~40	~45	85	95	99
15--45세 청장년 문맹률(%)	9.3	---	5	--	3.58

자료: 교육부교육발전 귀화국. (2007)

(2)“이면 일보”정책 문제 분석

현재 중국의 교육 복지는 전형적인 보완형 교육 복지에 속하며 의무 교육 단계의 “이면일보”정책과 고등 교육중의 “가정 경제가 가난한 학생 자조 정책 체계”를 대표로 상대적으로 완성된 정책 체계를 형성하여 약세 단체의 교육받을 권리를 보장하였다. 하지만 이런 복지 제도는 실행 과정에서 많은 문제가 존재한다. 개괄해서 말하면: 본래는 이미 엄격한 선출을 경과한 보완형 교육 복지지만 또한 여러가지 문턱을 설정하여 모든 당연히 교육복지를 받아야 할 약세 단체들이 평등한 권리를 받지 못하게 된 것이다. 우리들은 “이면 일보”정책을 사례로 분석을 진행한다.

“이면 일보”정책은 국가가 농촌 지역 의무 교육 단계에서 가정이 가난한 학생을 상대로 채취한 특별 정책이다. 2003년 국무원은 “농촌 교육 작업의 진일보 강화에 관한 규정”중에서 명확하게 “중앙 재정은 지속적으로 중,초등학교 장학금을 설립하여 중점적으로 중서부 농촌 지역 가정 경제가 어려운 학생들이 학교를 다닐수 있게 지지할 것이며 점차적으로 교과서 면제범위를 확대할 것이다.”라고 제출하였다. 각급 정부는 전문적인 자금을 설립하여 점차적으로 학교를 도와 가정 경제가 가난한 학생의 학비를 면제하게 할 것이며 가정 경제가 어려운 학생의 기숙사를 제공하여 필요

한 생활보조를 제공하여 학생들이 되도록이면 가정의 어려움으로 인하여 학교를 다닐 수 없게 하지는 않을 것이라고 제출하였다. 2006년까지 "이면 일보"는 새로 수정된 "의무교육법"을 써냈다. "이면일보"는 한 정책상에서 법률로 상승하였으며 두말할 것 없이 가정 경제가 가난한 학생들이 장기적이고 안정적인 취학을 보장하기 위하여 제공한 법률적 의거이다. 이 정책의 실시는 의무 교육의 국가 책임을 아주 잘 체현하였으며 약세 단체에서 교육 받을 권리가 보장받는 방면에서 두말할 것 없이 표본성 의의를 구비한다.

하지만 "이면 일보"정책 본신은 여전히 많은 문제가 존재한다. 그 주요 표현은: 첫째,"빈곤가정"에 대한 표준적인 통일된 인증이 결핍하다. 도대체 어떤 가정이 "빈곤"가정인지? 누가 어떤 순서로 인증을 하는 것인지? 빈곤 가정 학생은 어떤 순서를 통하여 보조 등 문제를 획득하는지 아직 규정되지 않았다.

둘째,"이면일보"정책의 집행 과정중에서 자조를 받는 자들의 방법은 아주 강한 주관성을 가지고 있다는 확정이다. 많은 지역에서 "이면 일보"정책을 향유하는 인수는 성에서 하달한 지표에 의거하여 현 교육 행정 부문이 비례에 맞춰 그를 각 향진 학교로 분배하며 정량, 정액, 임시구조의 특성을 가지고 있어 진정한 교육복지 제도라고 부를 수 없다.

셋째,학비 면제 정책을 받은 목표 단체는 "국립 학교에서 구독하는 빈곤 가정 학생"이며 이는 민간 학교중에서 학습하는 빈곤 학생은 제외된다는 것이다. 이는 필히 이부분 아동의 평등한 물질 방조권을 침해하였다.

어떻게 "이면일보"정책이 실시중에서의 경험을 흡수하여 "의무교육법"의 존엄을 옹호하여 매개 가정 경제가 어려운 학생들이 모두 면비의 교육을 받을 수 있을가 하는 것은 교육 입법측면에서 아직 긴 길을 걸어야 할 것 같다. 현재 시급한 것은 '빈곤가정'에 관한 표준을 출시해야 한다. 하지만 "어떤 가정이 빈곤가정"인지 이는 교육법에서 해결해야 할 문제가 아니며 아직 상관된 사회 복지법에서 규정을 해야 한다.

미래에서 국가는 "사회구조법"중 "거민 최저생활보장표준" "전문적인 구조순서신청" 등에 관한 규정에 의하여 교육자조으로 대상, 범위를 확정할

수 있다. 오직 이렇게 해야만이 단순한 "보호"에서 "인권통일"의 고도로 상승할 수 있으며 국가가 법에 의하여 민간 학교를 포함한 빈곤 가정 학생들에 대하여 진정한 의의상의 무차별, 면비인 의무 교육을 실행할 수 있다. 두말할 것 없이 사회 약세 아동이 교육 받을 권리, 보장 문제는 당연히 교육을 포함하지만 비교적 더욱 확대된 교육 배경중에서 현대 교육 복지의 구성내에서 해결을 추구해야 한다. 첫째, 사회 약세 단체의 교육받을 권리에 관한 법률, 법규를 완성해야 한다. 가정경제가 어려운 학생, 장애인 아동, 유동 아동 등에 대하여 단행적이고 전문적인 규범성 문건을 제정할 필요가 있다;둘째, 상술 법률, 법규와 결합되는 각항 제도를 완성하여야 하며, 법규가 "경제 빈곤 가정" "편벽한 지역" 등 기본 문제에 대하여 상관된 법률을 규정해야 한다;셋째, 공공교육재정정책을 건립해야 하며 모든 약세 단체들에 대하여 무차별한 교육 복지를 실시하는 기초상에서 민간 학교를 포함한 모든 의무 교육 단계 아동들의 학비 면제를 보증해야 한다;넷째, 비의무교육에 대하여 보완형 교육 복지를 실행하며 건전한 국가 학자금 대출 정책을 건립하여 빈곤, 생활자조체계를 건립하여야 하며 특별히 고등학교 가정 경제가 어려운 학생들에 대하여 복지 보장 제도를 완성해야 한다;다섯째, 대대적으로 공민 교육을 진행하여 공민 사회를 배양하고, 공공 영역 발전시켜야 하며 이는 교육복지가 형성한 없어서는 안되는 역량이다;여섯째, 충분하게 민간 자본을 흡수하여 시장의 한계있는 개입하에서 민간 조직과 개인이 사회 약세 단체들이 교육 받을 권리 방면에서의 작용을 발휘해야 한다.

2 중국 전통사회복지의 특징

새로운 중국 60년대의 발전 여정 과정중에서 사회복지 제도는 줄곧 하나의 중요한 민생제도의 안재이며 경제 발전과 인민 생활의 보장에 대하여 주요한 작용을 하였다. 중국 전통적인 사회 복지 체계는 자신의 역사적 근원을 구비하며 국가 위험과 운행 기리를 구비한다. 근는 국한성, 민본성, 여유성, 가족성과 협동성의 전형적인 특징을 구비한다. 전통적인 사회 복

지 제도는 농업 사회 상태하에서 자라고, 산생하고 발전한 것이다. 민중 생활 보장 조치, 규칙과 방안은 정부, 가정, 사회지역이다. 종족을 주체로 하는 복지 제공 방식은 가정 보장 기초상에서 건립한 제도 체계이다. 비록 사회 복지 제도 창통은 현재 공공 복지 제도와 다르지만 현재 사회 보장 체계의 역사적 기초인것은 확실하며 그는 심각한 역사적 의의를 구비할 뿐만 아니라 소홀이 할수 없는 영향이 있다. 60년래, 중국 사회 복지 제도의 발전은 대체적으로 3단계를 경과하였다.

1) 제 1 단계: 전통적인 복지 제도 창건 시기(1945-1956년)

이단계는 낡은 중국 사회 복지제도 조직과 시설을 개조하는 기초상에서 국가 부채를 형성하였으며 정부측이 세운 민정 복지와 단위가 세운 직원 복지 등이 조성한 전통적인 복지 제도이며 그 제일 큰 특징은 사회 구제와 긴밀하게 결합하여 "구제복지실업"으로 일괄적으로 칭한 것이다.

1949년10월1일, 중화인민 공화국의 성립은 중국이 전신의 역사 시기에 진입하였다는 것을 표시한다. 빠른 사회주의 제도와 적응하는 복지제도와 정책 방식을 건립하기 위하여 타당하게 서방 국가와 가까운 문화 교육 구제 조직과 종교 단체를 처리하여야 하며 사회 복지 제도의 사회 안정을 위하여 작용을 하고 신생 국가의 정권을 공고히 해야 한다. 당시의 중앙 정부는 경제상에서 사회주의 경제 체제를 확립하였으며 인민 생활상에서 생활자료를 확립하여 통일된 분배 및 단위 직원의 보장 체계 등 여러가지 기본 결책을 확립하였다. 사회 구제 작업중에서 "생산자구, 군중호조, 정부의 필요한 구제를 보조"하는 지도 방침을 확립하였다. 정부는 오직 노동능력이 없는 약세 단체에게 일정한 사회 구제와 필요한 서비스를 준다. 동시 이시기는 또한 전국성의 민간 복지 조직이 성립되었다. 예를 들면 중국 인민 구제 총회(1950년 4월 성립), 중국 적십자회(1950년 9월성립), 중국 복지회(1950년 8월 성립), 중국 룡아인복지회(1955년 7월 성립).

1949-1956년간은 즉 중국 사회 복지 구제도가 신제도로 과도하는 시기이며 또한 신중국 사회주의 복지제도의 기초시기이고 사회주의 특색 사회 복지 이론의 지도하에서 다원화의 정책 실천 방식과 신규 제도 교차는 이

시기 중국 사회 복지 제도 발전의 기본 특징이다.

2) 제2단계: 전통적인 복지 제도의 공고와 발전시기 (1957-1983년)

이 단계는 계획 경제 체질의 역사 배경하에서 중국은 직원 복지를 핵심으로 민정 복지, 농촌 오보호 공양 제도 및 기타 복지를 포함한 비교적 완성된 복지 제도 골조가 형성되었으며 영역분리를 한 밀폐식 체계이며, "국가 - 단위"운행 방식, 보완성 보장 제도는 그 선명한 특징이다.

이 단계 사회 복지 제도의 주요 특징은 농후한 집체주의 색채를 가지고 있다. 이 단계는 생산 자료와 생활 자료의 국유화 정도와 비중을 제고하는 단계이다. 집체화 생활 방식을 창도하고 단체 복지를 제공하며 어떻게 단체화 복지가 이시기 사회 보직 제도의 핵심 주제가 되게 추진하는가 하는 것이다. (劉繼同 2003:34)1956년에 창조한 "사회 복지 생산"개념 및 그 특수한 생산 형식은 점차적으로 사회 각 계의 광범한 인식과 표지를 얻었다. 이시기 전국 상하에서는 대력적인 단체화 복지 사업의 창립이 시작되었으며 하나의 번영한 상황이 나타났다. 다시 단체화 복지 사업은 이미 전당의 작업 중심이 되었다.

1957-1983년은 단체화 사회복지 이론과 실천이 신속하게 발전한 시기이며 이 단계의 사회 복지 제도는 단체화 복지를 기본특징으로 이시기 건립한 여러가지 복지 항목은 금후의 사회 복지 사업을 위한 중요한 기초이지만 동시 실제에 부합되지 않는 복지 사업은 당시의 국정을 벗어나 엄중하게 사회 경제 발전에 영향을 주었다.

3)제3단계: 전통적인 복지제도가 신형 복지제도로 개혁하는 전형시기 (1984- 현재)

이 단계는 시장 경제로 전변하는 사회 배경하에서 그 협소한 발자국은 비록 전체적인 경제 체제 개혁보다 늦은 편이지만 현재 제도 재구성 및 점차적인 사회화, 현대 복지화 제도로 발전을 진행하는 것이다. 직원 복지에 나타나는 것은 점차적으로 그 원래의 성질, 지위, 기능회귀, 민정복지로 나아가고 있으며 보완형으로부터 적당하게 보급형으로 전변하고 있어 사

회 서비스는 중요한 사회 복지성의 서비스 업종을 구비하게 되었다. 현재, 신형 복지제도는 아직 탐색중에 있다. 복지제도 전형의 임무는 아직 완성되지 못하였다.

20세기 80년대 경제 진입에 의하여 정치 체제의 개혁은 부단히 심입되었다. 중국 백성 생활의 방방면면에서 모두 거대한 변화가 발생하였다. 1986년 3월 6기 인대 4차 회의는 "중화인민공화국 7개 5년기획"중 처음으로 사회발전 개념과 의식을 국가 정책 의정에 넣는것이 통과되었으며 처음으로 전문적으로 "인민생활과 사회보장"을 논술하여 명확하게 사회보험, 사회복지로부터 제출되었다. 사회구제와 우대 지지로 조성한 사회복지 제도 골조 구상. 이 시기 중앙정부는 선후로 여러가지 사회복지 법안을 제출하였다. 예를 들면 1990년 12월 제7기 전국 인민대표대회 상무위원회 제17차 회의에서 통과한 "중화인민공화국 장애인 권리 보장법"은 법률 조문의 형식으로 장애인이 향유한 건강회복, 교육, 노동 취업, 문화생활, 사회복지 등 권익을 명확하게 규정하였다. 1992년 4월, 제7기 전국 인민 대표대회 제 5차 회의는 "중화인민공화국 부녀권익보장법"을 통과하여 명확하게 부녀가 당연히 향유해야 할 정치 권리, 문화교육 권익, 노동권익, 재산권익, 인생 권리, 혼인가정권익을 규정하였으며 부녀 합법적인 권익을 보장하고 남녀평등을 촉진하는 등 충분하게 부녀가 사회주의 현대화 건설중에서의 작용을 발휘를 위하여 유리한 법률적 지지를 제공하였다. 1996년 8월 제8기 전국 인민대표대회 상무위원회 제12차 회의는 "중화인민공화국 노년권익 보장법"을 통과하여 처음으로 노인의 합법적 권리보장을 위하여 법률적 의거를 제공하였다.

"철오"기획의 반포 실시를 표지로 중국 정부는 진일보로 경제 증가는 최종 목적이 아니라 사람의 발전을 촉진하고 사회 발전을 실현하는 기본 경로라는 것을 명확하게 하였으며 국가는 당연히 경제 효익을 생산하고 발전하며 제고하는 기초상에서 진일보로 인민의 물질 문화 생활 상황을 개선하여 인민의 복지 대우 수준의 발전하는 관념을 제고해야 하며 중국 사회 복지 사업을 위하여 정확한 사상 기초를 닦아놓아야 한다.

제 4 장 정부역할의 변화와 중국사회복지의 문제점

전 중국범위내에서 사회복지체계를 구축하는 것은 불가능한 일이 아니다. 비결은 이념과 관리모델의 전환에 있다. 경제실력의 문제가 아니라 사상실력, 특히 정책설계 실력이 부족한 것이며 사회 복지체계 구축의 키포인트는 사람을 근본으로 하는 것이다. 그렇지 않으면 사회모순은 더욱 심각하게 될 것이다.

정부가 사회복지에서 어떤 역할을 어떻게 해야 하는지, 이는 사회정책 분야의 근본 문제이다. 정부의 모든 결정은 전 국면에 큰 영향을 미친다. 지난 20여년간 중국의 경제는 초고속으로 발전을 하였다. 하지만 서방의 2가지 경험－“고복지(高福祉)의 부정효과” “시장메커니즘의 고효율”의 영향을 받아 중국 정부는 사회복지분야에서 점차 뒷걸음질 했다. 이는 현재의 경제 및 사회발전 실조와 사회 불공평을 초래한 중요한 원인이다. 그러므로 중국 정부는 반드시 사회정책이 지속가능한 발전에 대한 적극적인 추진작용을 중요시하고 사회복지에서 더 적극적인 역할을 하여야 한다.

경제사회 발전 불균형을 해결하는 것은 중국이 직면하고 있는 도전이다. 경제사회 발전 불균형 문제를 해결하고 조화사회(和諧社會)를 구축하는 과정에서 사회공정(公正)을 핵심가치로 하는 사회정책의 중요성이 날로 부각되고 있다. 사회정책의 중요성은 이것뿐만이 아니다. 사회정책은 사회 응집력의 초석이다. 긴 안목을 가진 정치가라면 그 누구도 이 작용을 소홀히 하지는 않을 것이다.

사회정책에서 정부는 주인공이다. 정부의 행동의 ‘적당’과 ‘부당’은 직접 전체 사회에 영향을 미친다. 사회정책의 실패는 중국에서 아주 뚜렷하며 부작용도 심각하다. 실패는 주로 2가지 방면에서 표현된다. 하나는 개혁이래 중국의 사회보장제도는 낡은 체제의 해체로 인한 빈곤층 및 사회 소외계층에게 “최후의 안전망”을 제공하는데만 제한되었다. 새로운 체제의 형성

과정 및 글로벌화 트렌드에서 어떻게 사회 구성원의 발전수요를 만족시키고, 어떻게 경제사회발전 변화에 적응하는 능력을 키우는가 하는데는 필요한 지원이 부족했다. 둘째, 사회정책은 줄곤 기업(국가)의 사회부담을 경감하고 가족과 개인의 책임을 강화하는 것을 주도사상으로 하였다. 그 결과, 가족이 대부분의 경제개혁의 원가를 부담하게 되었다. 그럼 지난 20여년간의 발전에서 정부는 자기의 복지역할을 어떻게 정의하였는가? 이 정의는 경제사회발전 불균형과 어떤 관계가 있는가? 어떤 반성해야 할 문제점들이 있는가?

제 1 절 복지국가 정부 역할의 새로운 변화

현대 사회 복지제도는 20세기이후 공업화와 자유시장경제의 발전에 따라 서방의 선진 자본주의국가에서 먼저 구축하기 시작한 것이다. 핵심적 특징은 정부가 재분배를 통하여 사회복지의 주체가 되었고 이전 사회의 개인, 가족과 자선기구를 위주로 한 사회보호메커니즘을 대체했다. 정부의 이런 역할은 선진국가에서 이미 보편화 되었고 기타 발전도상국도 적극적으로 모방하였다. 현대 정부의 주요 역할 및 활동은 모두 사회 구성원에게 복지와 서비스 혹은 구성원의 생활수요를 만족시키는 것을 목표로 전개되고 있다.

1990년이후, 신고전주의 및 신보수파의 복지국가에 대한 비판은 이미 주류(主流) 사회정책의 토론에서 물러났다. 사회 정책은 글로벌 트렌드의 새로운 리스크를 어떻게 예방하고 관리할 것을 더욱 많이 탐구하고 사회 정책의 사회투자 역할을 새로 인식하여야 한다. 이런 새로운 트렌드는 구체적으로 아래 몇가지 방면에서 표현된다.

1. 취업 추진을 강화

최근 몇년간, 미국과 대부분의 유럽국가는 실업자에게 “수동적”수입보장을 제공하는 것으로부터 실업자들이 빨리 “적당한 일자리”를 찾을 수 있게 지원하는 방향을 바꾸었다. (Neil Gilbert, 2002) 참고로 영국에서는 실

업자가 직장을 찾는 것을 도와줄뿐만 아니라 새 직장에서 안정적으로 근무할 수 있을 때까지 정부에서 계속 지원해주기에 실직자가 빈번히 노동력시장에서 배제되거나 저소득의 가장자리에서 망설이는 현상을 철저히 막을 수 있다. 직장이 있는 자들에게도 지원을 하게 된것은 최근 선진국가 사회정책의 제일 뚜렷한 변화이다. 많은 유럽나라에서는 정부와 기업이 적극적으로 협력하여 “가족우호정책”을 실시하고 근로자가 직장가 가족에서 책임의 밸런스를 잘 유지하도록 도와준다.(Esping-Andersen et al.2001) 예를면 가족휴가제도, 친직(親職)휴가와 탄력근무시간제 등이 있으며 이러한 사회정책을“적극적인사회정책”이라고한다.(HomeOffice, U.K.Government, www.homeoffice.gov.uk.)

이 “적극적인 사회정책”은 서방 복지국가의 사회정책의 2가지 변화를 잘 반영하였다.

첫째, 사회정책의 목적이 수입보장에서 사회포용(包容)으로 변화였다. 이 변화는 빈곤현상에 대한 사람들의 새로운 인식과 관계가 있다. 과거의 빈곤에 대한 정의는 주로 수입의 각도에서 정했다. 1990년이후, “사회적 배제(social exclusion)”라는 개념이 빈곤의 정의에 추가되었고 사람들은 빈곤이란 빈곤한 자에게 있어서 물질적 결핍만이 아니라 일종의 “능력의 박탈”이라는 것을 인식하기 시작하였다. 빈곤은 소득이 없거나 소득이 부족하다는 것만이 아니라 빈곤한 자의 경제와 사회기능이 제한되어 있는 생활 혹은 생존상태를 말하고 있는 것이다.(A.Sen, 1992;)그리고, 과거에 사람들은 빈곤을 우연한 혹은 단기적 현상으로 생각하였는데 지금은 빈곤이란 모든 사람이 인생의 어느 단계에서 겪을 수 있는 보편적 현상이라는 것을 알게 되었다. 예를 들면 미성년시기, 편부모 가정 및 실업기간 등이다. 단기 빈곤시기에 즉시 효과적인 도움을 받지 못하면 장기적 빈곤에 빠질 가능성이 높아진다. 청소년시기의 빈곤경험은 그의 미래에 장기적으로 다방면의 영향을 주게 된다. 이 외에 경제 글로벌화와 기술혁신의 가속화에 따라, 실업현상이 장기적으로 존재하고, 많은 사람들이 불가피하게 단계성 실업을 하게 된다. 만약 사회 정책이 소득 보장에만 머물러 있다면

이러한 문제점들을 근본적으로 해결할 수가 없다. 사회 정책은 반드시 빈곤한 자의 경제와 사회기능을 높이는 것을 원칙으로 그들이 사회의 주류 생활에 융합할 수 있게 하여야 한다. 사회융합의 전제 조건은 노동자가 먼저 노동력 시장에 들어가야 하며 일정한 경쟁능력이 있어야 하는 것이다. 그러므로 사회 정책의 중점을 취업기회를 창조하는 수요자를 위주로 하는 데로부터 공급자인 사회 구성원의 취업능력을 향상시키는 데로 옮겨야 한다. 이것이 글로벌시대에서 국가경쟁력을 강화하는데 미치는 영향은 분명히 클 것이다.

둘째, 도움을 받는 자에 대한 요구로부터 보면 취업을 핵심으로 한 사회 정책은 “제3의 길”이 주장하는 권리와 책임을 연결시키는 실천이기도 하다⁶⁾ 이런 관점은 ‘국민은 정부의 도움을 받을 권리가 있으며 반드시 이에 해당하는 책임, 즉 취직하는 것도 이행하여야 한다’고 했다. 모든 국민은 복지를 누리는 동시에 경제활동과 취직, 납세, 공헌 등 여러가지 방식으로 자기의 사회책임을 다 하여야 한다. 1990년이후, 사회복지지는 점차 “노동복지(Workfare)”로 변화였다. “일하는 사람을 위한 복지” 즉, 복지의 목적이 지원을 받는 자로 하여금 일을 하게 하는 것이다. 미국과 많은 유럽국가가 사회 정책을 조절하였는데 그중 중요한 내용이 바로 지원을 받는 자가 취직하도록 자극하는 것이다.(Tony Eardley, 1996:265-285).

2. 사회 거버넌스(governance)의 수단화

사회 거버넌스는 공공(公共)관리에서 전체의 통합 조절, 다원, 참여, 평등, 협상, 상호작용을 강조한다. 이 새로운 행정개념의 제출과 실천은 복지 국가가 사유화개혁의 반성에서 얻은 것이다. 우선, 사회 정책의 목적에서 사회복지지는 수요가 있는 집단만 대상으로 한 소득보장과 사회 서비스뿐만 아니라, 효율적으로 경제와 사회 생활에 참여할 수 있게 하는 모든 환경요소(예를 들면, 가족, 지역, 수입과 일자리 등)를 포함한다. 다음, 사회 정책의 이데올로기의 측면에서 봤을 때 사회 정책은 사람들의 수요를 서

6) “제3의 길(The Third Way)”의 사회복지면에서 주요관점은 ‘복지국가는 권리와 책임의 관계 이탈을 초래하는데 사회 정책이 책임과 권리의 공존을 잘 이루어야 한다’고 주장한다. 자세한 내용을 A.Giddens(1998)참고.

로 다른 부문에서 해결하도록 하는 것이 아니라, 반드시 사회 구성원의 생활 품질을 개선하는 통합적 시각에 입각하여야 제 역할을 할 수 있다. 마지막으로, 서비스를 제공하는 주체의 측면에서 봤을 때 사람들의 수요는 여러가지 경로를 통하여 만족된다. 여기에는 정부, 시장, 가족, 지역과 민간 사회조직 등이 포함된다.(OECD, 1997.). 단일하게 정부, 시장 혹은 어느 한 시스템이나 부문만을 의지해서는 안된다. 정부의 작용은 바로 이러한 다른 시스템들이 통합하여 작용을 발휘할 수 있게 하는 제도 기반을 만드는 것이다. 한 마디로 말하면 사람들은 사회정책이란 결국 거버넌스의 문제이며 신공공관리(New Public Management), 및 이 이론을 기초로 한 정부 개혁과의 통합을 말한다는 것을 인식하게 되었다.(T.Butcher, 1995). 따라서 시장 조직과 민간 사회조직들은 모두 정부와 여러가지 형태의 “파트너관계”를 형성하고 정부가 사회 구성원에게 복지를 제공하는데 도구의 역할을 한다.(L.Salamon (ed.) 2002)

이런 새로운 프레임에서 정부의 사회복지 역할은 과거의 직접 공급자로부터 지원자로 변하였다. 하지만 정부가 사회복지 제도에서 제일 중요한 구성부분이라는 점은 변하지 않았다. 정부는 여전히 사회복지 비용의 제일 큰 부담자이며 서비스 제공자의 서비스 품질을 감독하고 평가한다.

3. 사회정책의 비용효과분석 강조

비용효과분석은 자본주의 사회의 기본 사고방식이다. 과거에는 주로 시장경제 조직에만 적용하였는데 현재는 사유화 개혁의 또 하나의 결과물로 사회 정책분야에도 비용효과 개념 및 분석 방법이 적용하고 있다.⁷⁾ 정부는 대부분의 경우 사회복지에서 투자주체의 역할을 수행하기에 정책 제정자는 비용효과분석을 아주 중요시한다.

그런데 실천속에서 사회정책의 비용효과분석은 아주 복잡하다. 사회정책

7) 예를 들면, 전통적인 사회복지 및 비영리조직 분야에서 “행정”은 “관리”보다 더 광범하게 사용되었다. 그것은 “관리”의 개념에는 통제와 이윤이 포함되기에 사람들이 사회복지의 본질과 어울리지 않는다고 여겼기 때문이다. 그러므로 1980년이전의 사회복지와 사회봉사에 관한 책과 사전에는 거의 다 “행정”이란 단어로 공공기관이나 기타 비영리 사회서비스 조직의 경영활동을 표현하였다. 예를 들면 “사회복지행정” 혹은 “사회행정” 등이다.

의 실시는 자원을 사용하여 사회문제를 해결하는 과정으로 투자한 비용은 잘 알 수 있으나 투자효과는 단기간에 볼 수 없으며 효과가 있다 할지라도 인과관계를 설명하기 어렵다. 그러므로 사회정책 분야에서 비용효과분석은 투입-산출분석이 아니라, 사회적 리스크 예방 차원에서 보아야 한다. 어떤 문제에 해당하는 정책을 세우지 않으면 어떤결과를초래하며 얼마의 대가를 치르려야 하는가? 서방 국가의 정부 역할의 변화와 사회 정책이론의 새로운 발전을 간단하게 살펴보고 나니 현재 우리들이 직면하고 있는 현실이 보다 뚜렷하게 잘 보인다.

제 2 절 정부의 탈퇴:중국 경제와 사회발전 불균형의 주요 원인

1970년대말, 중국은 경제체제개혁과 대외개방을 하기 시작하였다. 동시에 서방 복지국가도 사유화 개혁을 시작하였으며 그들의 사회개혁 이론과 실천은 중국의 경제체제개혁과 사회 정책에 큰 영향을 미쳤다. 하지만 문제는 서방 복지국가의 사유화 개혁에 대해 중국은 역사 및 경제적 사회환경의 각도에서 통합적으로 분석을 하지 못했다는 것이다. 그리고 서방의 많은 경험들은 중국의 “국정(國情)”에 맞지 않는 문제점들이 있었다. 서방 국가의 경험을 참고로 하는 과정에서 중국은 잘못된 인식을 가졌고 정부 기능이 시장경제 개혁의 전환과 싱크로를 이루지 못했기에 중국 경제 사회발전의 불균형을 초래한 주된 요소가 되었다.

1. 잘못된 인식-1 : 정부기능 전환=정부 탈퇴

1)정부의 기능전환을 단순히 정부의 탈퇴와 동일시

시장경제 조건에서 정부의 기본 기능은 2가지로 요약할 수 있다. 하나는 시장규칙을 제공하는 것이고 또 하나는 사회 공평성 유지, 특히 효과적인 재분배 정책을 실시하는 것이다. 하지만 중국은 경제개혁을 할 때 이 2가지를 소홀히 하고 정부기능 전환을 단순히 정부 탈퇴와 동일시하였다. 그 결과 정부는 경제와 사회 등 많은 분야에서 빈 자리를 내어 대량의 경

제사회 문제를 초래하였다.

이런 인식상의 문제는 서방 복지국가의 사유화개혁의 경험을 부적절하게 옮겨 썼기 때문에 생긴 것이다. 중국이 체제개혁을 시작할 때 마침 서방의 복지국가도 사유화 개혁을 시작하였다. 사유화 개혁에서 원래 정부가 부담하던 많은 책임을 시장 조직과 사회 조직에게 넘겼다. 중국의 경제개혁도 대체로 정부가 권력을 점차 시장으로 넘기는 과정이다. 이 과정에서 정부 기능의 전환을 정부의 탈퇴로, 경제 활동에서 계획 경제의 요소만 빼면 시장경제체제가 그냥 형성되는 줄로 잘못 인식을 한 것이다. 그 결과 정부의 기능 전환은 실패하였다. 경제와 사회관리에서 보편적으로 존재하는 “잡으면 좋아지고 놓으면 흐트러지”는 현상이 바로 그 증거이다.

사실상, 시장을 목적으로 한 경제개혁은 정부의 탈퇴가 아니라 기능의 전환을 요구한다. “정부기능 전환”에는 시장경제를 위하여 ‘시장규칙과 사회 공평을 유지’해야 하는 많은 내용이 있고, 메커니즘에는 “응답-지원”형의 정부 등이 포함된다. 이러한 것들은 “정부탈퇴”가 다 커버할 수 있는 내용이 아니다. 이런 의미에서 볼 때 경제와 사회의 전환을 실현하는 것은 중국 사회발전의 장기적인 임무이며, 이 두 전환을 촉진하는 것은 현단계 중국 정부 기능 전환의 근본 목표이다. 정부기능의 전환과 중국 경제체제의 전환, 사회적 전환은 서로의 전제 조건이다.

2) 사회체제의 육성 소홀

사회적 전환과 정부 전환은 갈라 놓을 수 없다. 계획경제 체제에서 시장경제 체제로의 전환과정인 사회 전환의 뚜렷한 특징은 ‘정부전능형 사회’에서 ‘국민사회’로 전환하는 것이다. 그러므로 사회적 전환과 정부의 전환은 동일한 문제의 2가지 측면이다. 다시 말하면 정부의 전환과 사회의 육성은 서로 의존하는 관계로 양자를 동시에 추진하여야 한다. 하지만 실천속에서 사회의 육성은 누락되고 그 결과, 정부의 전환 과정은 외발 행진이 되고 말았다. 중국은 정부의 일부 기능을 여러 중개기구나 민간 사회조직에 분산시켰다. 그 결과는 어떠한가? 정부의 뒷받침과 육성과정이 부족한 탓으로 이런 조직의 운영모델이 순수한 시장조직의 모델로 변해버리는 경

우가 대부분이다. 구체적으로 말하면, 중국은 상당히 긴 시간 정부의 내부 구조와 정부부문의 이익조절에만 많은 관심을 가졌고 민간 사회조직에 대한 지원과 관리가 부족하였기에 민간 조직의 성장이 느리고 능력이 빈약하고 운영이 규범적이지 못한 현상을 초래하였다. 이러한 문제점들은 다시 정부의 전환을 제약하였다. 이런 문제점들은 주로 2가지가 있다.

첫째, 민간 사회조직이 개인이익 집단으로 변하였다. 우리가 알고 있는 바와 같이 비영리(非營利)와 영리(營利)조직의 근본적인 차이점은 전자는 “이윤”이 아닌 “사명”을 동력으로 하며 그의 사명은 바로 서비스 대상을 위해 이익을 도모하는 것이다. 만약 이런 기본 특징을 잃어버린다면 영리성 조직과 별 차이가 없게 된다. 중국의 비영리 조직은 많은 사회 기능을 감당하였지만 이에 맞는 제도적 프레임과 견제 메커니즘이 부족하여 많은 비영리 조직이 실천과정에서 견지해야 할 핵심가치와는 달리 “영리 무배당”을 운영원칙으로 하여 점차 개인이익 집단이 되고 말았다.

둘째, 민간 사회조직의 좋은 육성환경이 부족하다. 민간 사회조직은 정부의 지원이 많이 부족하므로 생존하고 성장할수 있는 공간이 매우 부족하다. 중국에서 민간 사회조직의 대부분은 정부에서 분리되어 나온 것이며 사회에서 스스로 형성된 어느 특수집단을 서비스 대상으로 하는 조직은 아주 적다. 이러한 조직에게 자기의 힘으로 “독립채산”할 것을 요구하면 그들은 필연코 시장조직으로 변하고 만다.

시장경제가 스스로 형성될 수 없는 것과 마찬가지로 민간 사회도 스스로 형성되지 못한다. 중국에서 민간 사회 조직을 육성하는 핵심은 정부가 지원자와 규제자의 역할을 하는 것이다. 이는 정부 기능전환의 주요 임무이자 전제 조건이다.

3) 중국정부의 새로운 경제영역과 사회분야 돌입 필요

정책개혁에 관한 학술계의 주된 관점은 경제형 정부에서 공공서비스형 정부로의 전환, 정부와 사회의 경계 구분, 시장조직에 권력을 넘기고 민간 사회조직에 권한을 부여하며, 시장 메커니즘으로 정부 관료메커니즘을 대체할 것을 주장하고 있다. 이런 관점의 선명한 경향은 정부를 어떤 분야에

서 탈퇴시키고 시장 메커니즘으로 대체할 것을 주장하는 것이다. 하지만 현단계의 중국은 특히 사회복지 분야에서 정부가 관여하지 않아도 될 일은 한 가지도 없다. 다시 말하면 그 어느 분야나 과정에서 정부가 빠진다면 그 결과는 상상조차 할 수 없다.

왜 이렇게 말하는 것인가? 정부의 탈퇴에는 2가지 필수 전제조건이 있다. 첫째는 정부가 탈퇴하여도 사회에 그 기능을 담당할 수 있는 캐리어가 있어야 한다. 두번째는 정부가 이런 캐리어들의 운영과정과 결과를 포함한 작용에 대해 효과적으로 통제, 평가할 수 있는 능력과 수단이 있어야 한다. 현재 첫번째 전제조건을 아직 충족시키지 못하고 있기에 정부는 아직 탈퇴할 수 없다. 두번째 전제조건은 정부가 영원히 탈퇴해서는 안된다는 것을 말하고 있다. 왜냐 하면 정보의 비대칭은 시장에서만 존재하는 문제가 아니라 정부와 여러 시장조직, 사회조직과의 관계에서도 보편적으로 존재하는 현상이며 정부는 여러 조직의 운영과정의 투명화, 규범화를 책임져야 한다. 그렇지 못 할 경우 ‘정부의 실패’라고 볼 수 있다. 서방의 선진국가에서 권한위양과 다원화를 강조하는 것은 경제와 사회조직 운영을 규제할 수 있는 일정한 법적 기준이 구비된 것과 정부외에 상호 견제하여 균형을 이루게 하는 조직, 개인이익을 보호하는 메커니즘이 형성되었기 때문이다. 알다시피 중국은 아직 이런 조건이 구비되지 않았다.

중국 정부의 기능 전환에 있어서 정부는 우선 시장경제의 전환에서 어떤 역할을 어떻게 발휘해야 하는가를 확실하게 해야 한다.(胡鞍鋼 2000) 현재 정부는 시장을 규범화하고 사회 조직을 육성하는 역할뿐만 아니라 조직과 조직, 조직과 개개인과의 여러가지 상호행위에서 공평, 공정을 유지하는 역할도 해야 한다. 바꾸어 말하면 중국에서는 정부가 먼저 개입하여야 탈퇴의 조건을 만들 수 있다. 특히 정부가 대중의 이익을 보호하는 주요한 심지어 유일한 주체라는 현실에서 볼 때, 대다수 국민의 기초 사회보장을 아직 충족시키지 못한 상황에서 어떤 형식의 권한위양 혹은 권한부여 행위도 모두 소외계층을 더욱 불리하게 만들 수 있다.

2. 잘못된 인식-2 : 고복지의 부정효과

1) 정부의 사회복지 분야 탈퇴와 경제 사회발전의 불균형

20여년간의 지속적인 경제 초고속 발전으로 머지않아 중국 정부의 경제 사회 발전 불균형의 “진통”은 끝나게 될 것이다. 떨어지지 않는 높은 지니 계수, 지속적인 실업과 빈곤, 해체 직전의 도시와 농촌 의료보장체제, 뒤떨어진 교육사업, 심각한 환경오염 등 문제는 다시 정부의 최우선으로 해결해야 할 일정에 오르게 되었다. 이러한 문제들을 초래한 원인은 다양하다. 그중에서 정부가 전체 사회구성원이 경제성장의 성과를 함께 나눌수 있는 효과적인 사회보장제도를 구축하지 못한 것이 아주 중요한 원인으로 뽑힌다. 나아가서, 개혁개방이 자극한 경제의 고속 성장속에서 중국 정부는 사회복지 분야에서 탈퇴와 축소의 과정을 거쳤다. 제일 뚜렷한 현상은 개인과 가족이 사회보장 책임의 주요 부담자로 재편성 된 것이다. 8)이에 비해 정부의 책임은 계획경제에서 시장경제로의 전환으로 인한 일부 사회구성원의 전통권익(傳統權益) 손해를 보상하거나 해결해 주는 것에 한정되어 있다. 그러므로 새로운 사회보장제도의 구축은 주로 국유기업 개혁으로 인한 실직, 실업현상, 퇴직 노양금의 발급 어려움 및 이에 따른 빈곤 등 직접 사회 안정에 영향을 주는 일련의 사회문제를 해결하는데 초점을 두었다. 기타 가족이나 노동력이 있는 사회 구성원은 거의 사회보장을 받을 수 없으며 온전히 자기의 능력이나 가족의 지원으로 경제와 사회변혁의 리스크를 대응하여야 한다.

2) 외국의 “고복지의 부정효과”이론의 부적절한 참고가 중국 정부탈퇴의 주 원인

정부가 사회복지의 책임에서 탈퇴한 원인은 아주 많다. 그중에서 부적절하게 외국의 경험을 배우고 참고로 한 것이 하나의 가장 중요한 원인이다.

지난 20여년간의 사회보장제도의 개혁 과정에서 사회 정책에 관한 개념과 이론은 대부분이 서방에서 온 것이다. 사회 보장제도 구축의 몇가지 주도적인 사상, 예를 들면 보장 수준과 경제발전 수준의 상호 적응, 권리와

8) 1970년대 말기이후, 중국은 《형법(刑法)》 《혼인법》 《상속법》 및 《입양법》 등 많은 법률의 조항에서 가족의 노인 봉양, 아이 양육 및 배우자간의 책임 등에 대해 명확한 규정을 하였다

의무의 통일, 공평과 효율의 결합 등은 모두 서방의 고전결작이나 같은 시기의 그들의 개혁 이론과 경험에서 온 것이다. 따라서 중국도 고복지는 경제발전에 부정적인 효과가 있다는 결론을 내린 것이다. 이런 사회복지에 대한 부정적인 태도는 정부의 사회복지 분야에서 담당하는 책임이 점차 감소, 탈퇴하는 과정을 겪게 하였다.

구체적으로 말하면 사회보장제도의 개혁을 구사할 때 상황이 서방국가의 시작과 겹보기에는 비슷하였기에 그 유사성만 보고 정확한 판단을 내리지 못했다. 중국의 도시 개혁은 사회주의 평균주의 분배인 ‘한술밥 (大鍋飯)’의 전국민 복지(어떤 사람은 “소복지국가”라고도 함)를 기초로 출발하였으나 서방의 많은 선진국은 복지국가의 “전국민 복지”의 기초에서 개혁을 하였다. 그러므로 많은 현상들은 표면상의 공통점을 가지고 있었기에 중국은 서방국가가 개혁할 문제점들을 자기가 반드시 피해야 할 문제로 취급한 것이다.

이런 인식은 중국의 정책사상을 어떻게 오도(誤導)하였는가? 20여년간, 중국의 사회 보장정책에 관한 문헌은 하나의 선명한 경향이 있는데, 바로 같은 시기의 신(新)보수와 혹은 신고전(新古典) 경제학과의 서방 복지국가 사회제도에 대한 비판을 많이 참고하는 것이다. 반면 서방 국가의 복지제도가 경제와 사회 발전에 미치는 적극적인 영향 및 공헌을 체계적으로 연구한 문헌은 아주 적었다. 그래서 중국이 서방복지 국가 사유화 개혁의 정보에서 얻은 하나의 가설이 ‘고복지는 노동 생산율을 저하시킨다’는 것이다. 이런 서방 복지국가의 사회복지제도를 거의 부정하는 입장에서 당시 이론계와 정책 제정자들은 중국의 사회보장제도는 복지화를 피해야 한다는 공통된 인식을 가지게 되었다. (徐滇慶, 尹尊聲, 鄭玉歆, 1999)

복지 제공에 대한 정부의 우려와 부정적인 태도는 점차 중국경제 체제와 사회보장제도 개혁의 기본원칙—“효율우선, 겸고공평(效率優先, 兼顧公平)”으로 변하였다. 이밖에 경제체제 개혁초기에 “먼저 부유해진 자가 후에 부유해지는 자를 돕”는 가설과 경제가 발전하면 기타 사회문제들은 저절로 풀린다는 관점들이 제기되었다. 이러한 가설과 관점들은 정부가 사회복지에서 탈퇴하는데 본토 이론 지지를 제공하였다. 여기에 참조할 수 있

는 서방의 경험까지 있었기에, 그 결과, 정부는 탈퇴하고 개인과 가족이 사회 보장책임의 주요 부담자로 재편성되었다.

3) 정부 탈퇴로 치러야 했던 거대한 사회 대가

국가, 정부는 인류 문명발전의 귀한 성과이다. 인류가 홉스상태에 빠지는 것을 원하지 않으면 정부의 역할을 정의할 때 반드시 신중에 신중을 가하여야 한다. 특히 중국처럼 국토 면적이 넓고 인구 규모가 거대한 경제 사회 전환단계에 있는 대국은 정부의 탈퇴문제보다 어떻게 정부의 능력을 향상시켜야 할까를 먼저 고민해야 한다.

“먼저 부유해진 자가 후에 부유해지는 자를 돕”는 문제나 경제발전이 사회문제를 해결한다는 것은 모두 스스로 실현될 수 있는 과정이 아니다. 이런 과정에서 특히 정부는 자원을 효과적으로 흡수하고 이용하여 재분배를 하고 사회체제를 구축하고 감독하는 등 일련의 중요한 기능을 발휘해야 한다. 지금까지 정부의 탈퇴로 중국은 공동부유의 목표를 실현하지 못했을 뿐만 아니라 오히려 “성장은 있으나 발전이 없”는 함정에 빠졌다. (汝信, 陸學藝, 李培林, 2003) 그 결과로 짧은 20여년이 지난 지금 중국 사회의 빈부차이는 비상경계선에 달하였고, 많은 사회 구성원들은 아직 경제발전의 성과를 맛보지 못했다. 게다가 빈부차이로 중국에는 아주 특수한 현상⁹⁾이 형성되었다. 사람들의 부자에 대한 적대시는 채부의 축적과정의 불투명 및 불공평과 아주 큰 관계가 있다. 이런 사회 분층현상은 사회 응집력 및 사회안정에 아주 큰 타격을 준다. 이런 문제를 잘 해결 하지 않으면 거대한 사회 대가를 치르게 될 것이다. 사실상, 19세기에 독일 정치가 비즈마크는 미리 ‘국가가 실시하는 사회보장제도는 사회 응집력과 국민이 국가를 인정하게 하는 중요한 역할이 있다’고 지적하였다. 하지만 우리는 이 점을 잊고 있었다. 지금 중국이 제창하고 있는 조화사회(和諧社會)는 어떤 의미에서 보면 전단계의 정부탈퇴와 이익공유메커니즘 구축을 소홀히 한 상황에 대한 반성이라고 할 수 있다.

9) 부호(富豪)들에게 자주 낙마사건이나 여러가지 불상사가 일어나기에 어떤 매스미디어에서는 “중국부호방(富豪榜)”을 “도룡방(屠龍榜)”이라고도 한다.

3 잘못된 인식-3 : 시장 메커니즘의 고효율성

1) 시장 메커니즘의 지나친 강조

중국이 서방 복지국가 사유화 개혁에서 얻은 또 하나의 중요한 경험은 ‘시장 메커니즘의 고효율성’이다. 정부조직에 비하면 시장은 제품생산과 서비스를 제공하는 면에서 뚜렷한 우세를 가지고 있다. 이는 복지국가 사유화 개혁의 원인이자 개혁의 조치의 하나이기도 하다. 하지만 시장은 재분배의 기능이 없다. 그러므로 분야를 불문하고 어떠한 환경에서도 다 고효율적인 것은 아니다. 사실상, 시장의 고효율성에는 조건과 제한성이 있기에 정부의 존재와 개입이 필요한 것이다. 하지만, 시장 고효율에 대한 인식이 맹목적인 숭배에 가까웠고 시장 메커니즘으로 국유기업 개혁을 추진할 뿐만 아니라 정부와 사회 분야에서 광범하게 이 개념을 적용시켰다. 20여년의 개혁 실천을 되돌아보면, GDP와 시장은 과거에 제일 매력이 있는 어휘였다. GDP는 각급 정부가 지도자의 업적을 평가하고 고과하는 중요한 내용이었고, 시장은 “제일 효과적인 자원 배치방식”으로 많은 사회 문제를 해결하는 제일 효과적인 방법으로 인기를 얻었다. 정부는 국민들이 시장을 찾아 문제를 해결할 것을 격려했을 뿐만 아니라, 자기도 시장에서 사회문제 해결의 출구를 찾으려 했다. 예를 들면 1990년대에 윈저우(溫州)에는 백성이 문제가 있으면 “시장(市長)을 찾지 않고 시장(市場)을 찾는다”는 속설까지 있었다. “시장화”, “사회화”, “산업화” 등 개념은 거의 모든 사회서비스 분야에 도입되었고 “서비스를 사”는 것은 거의 모든 사람의 일상이 되었다.

2) 시장화 과정 : 정부가 사회책임을 회피하고 공공투자를 점차 감소하는 과정으로

정부는 자기의 능력으로 해결할 수 없는 문제들은 모두 시장에 떠밀어 스스로 조절을 하도록 했다. 그 결과, 중국의 시장화 과정은 정부가 사회책임을 회피하는 과정이 되었고 경제와 재정수익이 늘어날수록 공공투자는 더욱 줄어드는 과정이 되고 말았다. 실천을 통하여 알수 있는 바와 같

이 사회서비스 분야에 시장 메커니즘을 도입하면 사회 구성원들이 이익을 얻는 것은 고사하고 오히려 사회 구성원의 사회 서비스를 받는 권리를 약화하고 심지어 박탈까지 하여 사회 불공평을 확장시킨다.

첫째, “사회서비스 시장화”는 강세 그룹의 패권지위를 부추겼다. 시장화 조건이 존재하지 않는 상황에서 “사회서비스 시장화”를 실시하면 사회 불평등을 가속화할 뿐이다. 중국에서 경제분야의 시장 메커니즘은 아주 미비한 상태이고, 공공서비스 분야에는 경쟁이란 시장요소는 거의 존재하지 않았다. 예를 들면 정부 지원의 부족으로 교육과 의료 서비스는 장기적으로 공급과 수요의 불균형이 존재하고 게다가 정부의 독점으로 서비스 이용자는 열세(劣勢)에 있어 서비스의 가격과 품질에 대해 어떤 영향도 미칠수 없다. 이런 조건하의 시장화는 강세 그룹의 패권화에 불과할 뿐이다.

둘째, “서비스 유료화”는 사회 공평의 가치관을 약화시켰다. 대다수 사회 구성원의 기초 사회서비스를 보장하지 못한 상황에서 “서비스 유료화”를 적용하면 필연코 저소득과 빈곤층의 리스크 대응능력을 약화시킨다. 서비스 유료화는 서방 복지국가 사유화의 중요한 형태이며, 이론적으로 볼 때 서비스 유료화의 목적은 자금조달 경로를 증가하고 공공자원의 과도한 사용을 제한하기 위한 것이다. 하지만 선진국의 서비스 유료화는 우선 사회 구성원의 기본 사회서비스 권리를 보장하는 기초위에서 특수 수요가 있는 비(非)빈곤자를 대상으로 서비스 비용을 받는 것이다. 즉, 일상생활 보장과 밀접한 관계가 있는 없어서는 안되는 사회 복지와 서비스는 일부 사람들에게 특히 빈곤층에게는 반드시 “프리 런치(free lunch)”여야 한다. 이는 정부의 사회 공평을 유지하는 책임의 중요한 내용이다. 하지만 중국에서 시장의 고효율성은 간단하게 “프리 런치는 없다”와 동일시되어 서비스 유료화를 거의 모든 분야와 부문의 서비스에서 광범위하게 사용하고 있다. 예를 들면 지역서비스, 양노, 유아 의탁, 교육, 의료 등 기초 서비스분야, 심지어 정부도 준(準) 시장조직이 되었다. 도시에서 유료 서비스는 많은 정부부문이 별도의 경비를 마련하는 주요 경로이며, 농촌에서 세금체제 개혁 전 지방 정부는 유료로 서비스를 제공하는 것으로 재정경비의 부족을 메워야 했다. 결국 비용 납부는 절대 다수의 사람들이 서비스를 받기 위한

전제 조건이 되었다. 이런 현상은 빈곤층이 더욱 리스크를 대응하기 어렵게 만들었고 “사회공평”이라는 사회 발전의 핵심가치관을 위반했다.

사회 서비스 분야에서 단순히 서비스 유료화로 시장의 효율성을 구현하고 시장으로 정부를 대체하는 것은 “겸고공평(兼顧公平)”을 이루지 못할 뿐더러, 장기적으로 볼 때 효율을 높이는 효과도 전혀 없다. 예를 들면 의료서비스 분야의 유료화는 의료보장제도 도달 범위밖의 중저소득 가정과 개인에게는 “겁빈제부(劫貧濟富)”나 마찬가지이다. 사실상, 빈곤층이 병에 걸리는 확률이 더 높다.(DAC 2003) 개인적 비용부담은 그들의 경제적 빈궁을 악화시킬 뿐만 아니라 그들의 의료 서비스 접근 용이성을 더욱 떨어뜨린다. 그러므로 서비스 유료화는 빈부차이를 더욱 확대시킨다. 게다가 최근에는 빈곤으로 인한 환병(患病)과 환병(患病)으로 인한 빈곤현상이 도시와 농촌에서 새로운 사회 문제로 대두하고 있다.¹⁰⁾ 그리고 서비스 유료화는 경제 효율에 직접적인 영향을 미쳤다. 바로 불공평으로 인한 경제 효율의 저하이다.

제 3 절 전통복지 모델의 제도적 결함

1 기능이 혼란한 혼합모델.

중국의 전통 복지제도에서 국민 복지는 재정 가격보조, 민정(民政)복지, 기업 혹은 단위(單位) 복지의 3부분으로 나누어진다. 이 3자간에는 협조성과 안정성이 부족하다. 기업 혹은 단위의 복지사업은 서방 국가의 유사한 종류의 조직과 같은 자주성도 부족하고 정부의 지도에만 따르며 진정으로 독립 운영하는 사회 공공복지 단체는 거의 없다. 중국의 전통적 복지모델은 외국에서 유행하는 사회화 복지도 아니고, 서방 다원화 복지모델 혹은 직업 복지모델도 아닌 독특한 혼합 모델로써 세계에서 유일무이하다.

10) 민정부 최저보장사(低保司)의 자료에 의하면 약 2500만 농촌 빈곤 인구중에 약 50%가 병이나 장애로 인한 빈궁이다. 이는 정부에서 농촌 의료구조정책을 출범한 중요한 원인 중의 하나이다.

2 시민특허품과 다원화 분할.

전통적인 복지모델에 대한 고찰을 통하여 전통 복지모델은 사실상 도시 주민의 특허품이며 전형적인 다원화 특징이 있다는 것을 알 수 있다. 전통 복지제도에서 사회복지의 주 대상은 도시 주민을 대상으로 하며 그들의 복지는 국가와 단위에서 제공되었다. 농촌 주민의 복지는 집단경제의 부속물로, 소수의 무의무탁(無依無託)한 5보호 대상자만 지원을 받을 수 있는데 도급 책임제 실시이후, 집단경제의 쇠퇴에 따라 거의 붕괴하였다. 복지 지출면에서도 오랫동안 도시를 중요시하고 농촌을 소홀히 하였다. 2006년 이전에는 농민간의 상호 도움 즉 농민들이 함께 봉양 책임을 분담하여 나홀로 노인의 기초생활을 보장하는 방식이었다. 2006년 이후에야 정부에서 농민 “5보호(五保戶)”의 봉양을 재정예산에 넣었다. 그러므로 사회복지 자원의 대부분은 도시 주민들이 나누어 가졌고 일련의 공공서비스는 그들만을 위한 특허품이었다. 여기에 도시의 각 단위(單位)에서 주는 복지까지 합하면 도시주민의 복지 만족도는 아주 높다. 하지만 농촌의 절대다수 주민에게 있어서 사회 복지는 없는 것과 마찬가지다.

도시와 농촌의 이원 분할상태에서 복지제도는 도시에서 한층 더 분할되었다. 하나는 취업자 및 가족 구성원의 복지와 나홀로 노인, 어린아이를 갈라놓은 것이다. 전자는 단위(직장)복지로 보장하고, 후자는 정부가 직접 관할하는 민정복지에서 책임진다. 또 하나는 노동자의 복지를 기관사업단위, 국유기업, 집단기업 등 다른 종류의 사업체에 분산시켰다. 사업체가 다르면 노동자 및 가족이 받는 복지대우도 따라서 달라진다. 바로 이런 제도의 분할과 실시범위의 신분 제한으로 복지의 불평등과 신분의 불평등을 빚어낸 것이다.

3 취업관련 복지와 급여복지 혼동

중국의 전통적 복지는 주로 도시 취직 근로자를 위주로 설계되고 기업 혹은 단위를 위주로 실시되었다. 이런 모델하에서 도시 취직자는 단위를 통하여 급여도 받을 수 있고 주택, 교육, 생활 복지, 집단 복지시설 등 복지대우도 받을 수 있다. 하지만 취직자가 없는 가정 혹은 고노잔유(孤老殘

幼)인구는 최소한도의 복지대우밖에 받지 못한다. 이런 구조는 공업화 국가의 사회복지 실천과 분명히 다르다. 하지만 계획경제 체제에서는 국가가 기업 및 단위의 생존과 도시 적령기 노동자의 95%이상의 취업율을 보장하기에 도시 주민은 거의 다 여러가지 취업과 관련된 복지대우를 받을 수 있다. 소수의 나홀로 노인과 고아는 정부가 개설한 복지원이 수양한다.

여기에서 지적해야 할 것은 계획경제시기의 급여분배와 복지분배는 혼선이 되어 있다는 것이다. 장기적인 ‘저(低)급여, 다(多)복지’는 중국 전통 모델하의 도시 소득분배 구조를 형성하였고 결과적으로 정부와 기업 혹은 고용업체의 역할의 혼선이 생기게 하였다. 전통적 복지제도는 사회복지 기능을 대체하는 직업복지를 주체로 하였고 기업이나 단위는 반드시 국가정책에 따라 근로자 및 가족의 복지를 전부 책임져야 했기에 불가피하게 대량의 인력, 물력, 재력을 소비하여 여러가지 복지사업을 해야 했다. 그 결과 생산 경영에 심각한 영향을 끼쳤고 기업이나 단위는 저(低)급여, 다(多)복지의 혼합 분배방식을 취할 수 밖에 없었다. 정부는 기업의 생존을 직접 책임져야 했기에 부득불 기업의 생산경영을 강력하게 간섭하지 않을 수가 없었다. 이런 상황에서 저급여는 다복지의 전제조건이 되었고 다복지는 자연적으로 저급여의 필요한 보충이 되었다. 급여분배와 사회 복지권익의 혼선으로 인한 ‘기업이 사회의 역할, 정부가 기업의 역할을 하는’ 역할혼선은 계획경제시기의 “중국병”이 되었고, 한동안 중국 국유기업 개혁과 현대 기업제도로의 전환을 방해하는 거대한 장벽이 되었다.

4 직업복지의 이질화(異質化)

중국 전통 복지제도의 주요내용인 직업복지는 수십년간의 발전을 거쳐 사실상 심각하게 이질화되었다. 주로 아래와 같은 면에서 볼 수 있다.

첫째, 성질의 이질화. 직업복지의 근본 기능은 기업의 발전전략을 위한 것으로 기업이 자기의 조건, 경제효익 및 인재 경쟁전략 등에 따라 설치해야 하는데 중국에서 직업복지는 기업이나 단위의 발전과는 관계없이 정부 및 사회 책임의 전가가 되었고 기업이나 단위의 큰 부담이 되고 말았다.

둘째, 지위의 이질화. 단위(직장)가 제공하는 직업복지는 다른 나라에서

는 사회복지제도의 보충에 불과하지만 중국에서는 전통 복지제도의 주체가 되었다. 이런 전통 복지제도는 전국 도시 인구의 95%이상을 커버하였고 지금도 국유단위가 원래의 복지정책을 어느 정도 계속 유지를 하고 있기에 현재도 많은 도시주민의 중요한 복지내원이 되고 있다. 각 나라의 직업복지는 급여분배의 보충형식으로 존재하지만 중국은 한동안 직업복지를 급여분배와 동일시하였고 심지어 직업복지가 급여소득을 초과하였다. 지금도 일부 독점 국유기업에는 역시 직원복지가 급여보수를 초과하는 현상이 존재한다. 이와 같이 전통 직업복지는 정도나 규모 혹은 수준의 어느 면에서 봐도, 전체 복지제도와 기업 혹은 단위분배에서의 지위는 이미 이질화되었다.

셋째, 기능의 이질화. 직업복지의 제일 근본기능은 근로자가 일을 열심히 하고 노동생산율을 높일 수 있게 격려하는 것이며 기업과 근로자와의 관계 혹은 노사관계의 양성 순환을 보장하는 것이다. 하지만 중국 전통 직업복지는 근로자가 받는 법정권익이 되었고 복지혜택을 얼마 받는지는 일을 잘하고 못하고와는 관계가 없었다. 그러므로 직업복지는 많은 기업 혹은 단위에서 이질화되어 게으름을 만드는 온상이 되었다.

넷째, 역할의 이질화. 직업복지는 기업이나 단위의 내부사무여야 한다. 각 나라의 정부는 강제적으로 사회보험제도와 최저 급여수준을 제정한 외에는 직업복지에 대한 직접적인 간섭을 하지 않는다. 기껏해야 재정세금징수 정책에서 혜택을 주는 것으로 직업복지를 촉진한다. 왜냐 하면 직업복지는 기업이나 단위의 생존과 관련되어 있기 때문이다. 하지만 중국의 전통 직업복지는 완전히 정부의 지배를 받으며 기업이나 단위 자체를 벗어나 일종의 사회 공공사무가 되었고 사회비교심리를 빚어냈다. 심지어 엄중한 기업과 근로자간의 모순과 노사분쟁을 일으켰다. (鄭功成 1996)

상기 특징들에서 알수 있는 바와 같이 전통 복지모델은 비사회화, 비균등화한 제도이며 근로자와 기업 혹은 단위간에 일종의 독특한 “인신부착” 관계를 빚어내고 중대한 제도성 결함이 갖고 있다.

제 5 장 중국사회복지의 발전방향 : 중국 정부의 적극적 역할 재구축과 중국사회복지 발전의 기본원칙

제 1 절 중국 정부의 적극적 역할 재구축

최근 중국정부도 정부의 사회복지 분야에서의 탈퇴로 인한 경제 및 사회 발전의 불균형문제를 인식하고 다시 정부의 사회 공평성과 균형을 유지하는 역할을 중요시하기 시작하였다. 개혁초기에 서방 복지국가의 경험을 참고로 할 때 착오가 있었기에 정부가 사회 발전에서의 역할을 다시 정할 때, 반드시 아래와 같은 문제점들에 유념하여야 한다.

1. 사회정책이 경제와 사회발전에 미치는 적극 역할 재인식

사회 정책의 실패는 중국에서 아주 뚜렷하며 부작용도 심각하다. 실패는 주로 2가지 면에서 볼 수 있다. 첫째, 개혁 개방 이래 중국의 사회보장제도 는 낡은 체제 해체로 인한 빈곤 인구 및 기타 사회 소외계층에게 “최후의 안전망”을 제공하는데만 한정되었다. 새로운 체제의 형성과정 및 글로벌 패러다임속에서 사회 구성원의 발전 수요와 그들이 경제 사회의 발전 변화에 대응하는 능력을 향상시키는데는 필요한 지원이 부족했다. 둘째, 사회 정책은 줄곧 기업(국가)의 사회 부담을 감소하고 개인과 가족의 책임을 증가시키는 것을 주도적 사상으로 하였기에 가족이 경제개혁의 대가를 거의 다 부담하였다.

하지만 이와 동시에 격렬한 사회 변혁속에서 중국 가족의 구조 및 안정 성도 최근 큰 변화가 일어나고 있으며, 노동력의 유동 등 영향으로 가족이 전통적 책임을 부담하는 능력도 다방면의 도전을 받고 있다.(張秀蘭 徐月

賓.2003) 일단 가족의 부담 능력을 오버한 문제에 부닥치면 여전히 정부가 나서서 해결해야 한다. 이런 사후 보완 방식은 원가가 더욱 높을 뿐만 아니라 중국 경제와 사회 발전에 거대한 리스크를 가져다 준다. 결국, 중국의 경제와 사회의 전환은 무수의 사회 구성원 및 그의 가족이 과거의 상대적 폐쇄된 계획 경제에서 점차 개방하는 시장경제 질서로 과도하는 과정이다. 그들이 이 사회 변혁에 얼마나 잘 적응할 수 있는지는 계획경제 해체로 인한 사회 문제를 근본적으로 효과적으로 해결하는데 직접적인 영향을 주며, 중국이 순조롭게 경쟁능력이 있는 시장경제 질서로 과도할 수 있는지도 결정한다.

그러므로 중국정부는 반드시 사회정책이 경제와 사회의 발전에 미치는 적극적인 영향을 다시 인식하고, 사회 공평에 대한 작용, 사회 효율성에 대한 공헌도 재평가하여야 한다. 많은 사실이 증명한 바와 같이, 정부가 적극적인 사회정책을 제정하고 실시하여 사회 구성원이 경제발전과 동시에 그 발전 성과를 누릴 수 있게 하는 것은 사회공정의 핵심이며 지속가능한 발전에 영향 주는 중요한 요소이기도 하다. 구체적인 수단면에서 보면, 반드시 사회 리스크의 예방에서 출발하여 노동력시장의 변화와 경제발전의 수요를 결합시켜 적극적인 사회 정책을 제정함으로 사회 구성원 및 그 가족의 경제발전과 사회변화를 대응하는 능력을 강화할 수 있게 지원하여야 한다. 다시 말하면 현재의 경제성장을 중요시하면서 장기적 경제발전 목표에 주목하고, 전통적 공업화와 시장화속의 사회리스크를 동시에 다루면서 경제 글로벌화와 현대화 과정에서 생긴 새로운 사회 리스크를 대응하고 방법하여야 한다. 즉, 사회 정책은 예방과 발전을 목표로 하는 적극적이고 능동적인 정책으로 전환하여 경제와 사회의 순조로운 전환을 추진하고 시장경제와 경제 글로벌화의 도전을 맞이하여야 한다.

2. 사회복지에서 정부의 주도 역할 확립

우리들은 이런 공통인식을 가져야 한다. 바로 ‘정부는 반드시 사회복지 분야에서 주도 역할을 하여야 한다’는 것이다. 이런 인식을 기초로, 정부는 사회 구성원에게 사회 복지를 제공하는 책임을 감당하고 국민들의 생활이

경제의 발전에 따라 더욱 많은 보장을 받을 수 있는 이익공유 메커니즘을 구축하여야 한다.

정부의 주도 역할의 구체적인 표현은 정부가 사회복지의 투자주체 역할을 하는 것이다. 즉 정부가 사회보장분야의 후방에서 앞으로 나와 선두의 역할을 하는 것이다. 오랫동안 중국의 정부는 사회보장제도에서 줄곧 보조자 혹은 최후의 방어선의 역할을 해왔다. 특히 농촌의 사회보장제도에서 자금조달은 주로 집체와 사회의 상호 도움으로 이루어졌으며 정부는 이런 경로의 자금조달이 부족할 때 최후의 재정 지원을 해준다. 이런 자금조달 구조로 많은 구제가 필요한 대상이 도움을 받지 못할 때가 많으며 현재까지 농촌에서 효과적인 사회보장제도를 구축하지 못한 근본 원인이기도 하다. 발전도상국에서 자원의 결핍은 정부의 사회정책에 대한 투입을 제약하는 주요 원인이다. 하지만 사회정책의 결핍은 더 큰 자원의 결핍을 초래할 수 있다는 것을 반드시 알아야 한다.

3. 정부의 사회정책 능력 강화

1) 중국 정부의 정책능력이 박약한 원인

필요한 제도 자원과 인식 자원이 부족한 것은 중국 정책능력이 박약한 근본 원인이며 이 원인은 역사적 요인들이 만든 것이다.

(1) 선천적으로 과학 관리를 실시하는 능력 부족

중국의 경제와 사회발전은 공업문명과 대응하는 일련의 제도의 충분한 발육시기를 겪지 못했기에 사회발전에 단층이 생겼다. 인류 사회문명의 발전 역사를 보면 공업 문명이 관리과학에 대한 중대한 공헌은 부인할 수 없는 사실이다. 공업 문명을 겪으면서 관리과학 분야에서 수많은 탁월한 이론가와 실천자가 배출되었으며, 사람들의 과학 추앙, 권위와 규칙을 존중하는 인식도 육성되었다. 20세기초 타일러의 과학관리에서 1960년대 데밍의 품질관리에 이르기까지, 모두 프로세스와 세부사항을 기업관리의 가장 중요한 내용으로 꼽았다. 이런 경험의 축적은 1980년대 이후 서방 국가

가 사회 서비스 분야에 품질관리의 개념과 수단을 도입하는데 튼튼한 기초를 마련하였다. 이러한 것들은 모두 서방국가 정부 정책능력의 육성과 발전에 대한 수요와, 필요한 자원을 마련하였다. 중국은 이런 제도문명의 축적이 없기에 정부의 정책능력은 선천적으로 부족하였다.

(2) 전통적 계획경제의 관리방식의 영향으로 정책 과정 소홀화

계획경제의 제일 뚜렷한 특징은 수입(투자)과 수출(성과)을 중요시하고 과정, 프로세스, 세부 사항 및 사람의 동기와 같은 정책의 효과와 품질에 영향을 주는 중요한 요소들을 소홀히 했다는 것이다. 서방 국가는 줄곧 ‘규칙, 프로세스 및 책임에 대한 명확한 규정 등과 같은 관료 조직의 특징을 정부의 관리 효율과 공평성을 유지하는 제일 이상적인 모델’로 여겼다. 그리고 사회 복지 분야에서 만약 어떤 프로세스 혹은 목적을 정한 규칙으로 효과적인 관리를 하지 못할 때, 정부는 전문인원에게 “제한된 재판권 (limited jurisdiction)”을 부여한다. 비록 관료 조직은 운영과정에서 번문욕례(繁文縟禮: 번잡하고 쓸데없는 사항)가 많고, 비효율적이고 개인적 사정을 전혀 고려하지 않으며 비인간적이라는 공중의 불만이 많고, 이로 인해 결과와 성과관리로 정부관리를 개혁하는 신공공관리 경향이 생기기는 하였으나, 관료 조직은 정부 및 공공관리 분야에서 법률과 규칙을 기초로 하는 조직문화와 조직능력의 축적에 중요한 공헌을 하였다.

이와 반대로, 중국에서는 정부 문건과 지도자의 연설 등이 정책의 주요 형식이다. 하급 정부는 문건의 주지를 파악하여 정책을 실시하여야 하며 투입과 성과만 중요시하고 과정을 소홀히 하는 전통적인 사고방식의 영향으로 법은 있어도 의지할 수 없고, 정책의 실시가 어려운 등 저효율적인 현상들이 빈번히 나타났다. 만약 서방국가 정부의 비효율성은 번문욕례와 전문가주의로 인한 것이라면, 중국 정부의 저효율성과 탈퇴현상은 적절한 “번문욕례”와 전문성 도입이 부족하였기 때문이다. 이런 수입-수출만 중요시하고 세부사항과 과정을 소홀히 하는 경향은 사회 정책에서 정책의 불완전과 실용성의 부족으로 나타나며 정책의 비효율과 통제 불가 현상을 초래한 근본 원인이다.

(3) 계획 경제시기의 의식형태 영향

계획 경제시기, 의식형태가 중국 현행 사회정책에 영향을 주는 제일 뚜렷한 현상은 인성의 단순화 가설이다. 오랫동안 사람들은 교화(敎化)만 잘 하면 “사리제거화(私利除去化)”할 수 있다고 생각했다. 이런 가설을 기초로 사회관리 및 사회정책을 제정하고 실시하는 과정에서 흔히 아주 높은 이익충면에서 출발하여 사람들이 무엇을 해야 할지 혹은 하지 말아야 할지를 요구한다. 이런 요구가 사람들의 소원 혹은 이익을 반영하였는지, 혹은 일반인의 행동 패턴에 맞는지 등에 대하여서는 전혀 관심하지 않기에 정책의 실시가 강제와 저항의 과정이 되기 일쑤였다. 사회 정책의 집행이 어려운 원인중의 하나가 바로 정책 대상자가 온전히 정책 제정자의 의도대로 행동하지 않는다는 것이다.

2) 정부의 사회정책능력 건설에 대한 사고방식 업그레이드 필요

(1) 정부의 행동 패턴을 계획모델에서 응답-지원모델로 개선

사회 정책의 제정과 실시는 하나의 정치 과정이며 각 관련 주체의 인식과 이익은 모두 이에 영향을 미친다. 그러므로 정부는 일방적으로 백성의 생활을 안배한다는 행동논리를 버리고 응답-지원의 논리로 바꾸어야 한다. 즉, 백성을 대신하여 그들이 무엇을 필요하고 무엇을 해야 하는지 생각하는 방식을 버려야 한다. 인류 사회 발전의 역사를 보면 그 어떤 사회 수요도 형성되는 동시에 스스로 이런 수요를 만족시킬 수 있는 수단들이 수반된다. 이런 자발적인 수단들이 효과적인 역할을 계속 하지 못할 때, 새로운 역량의 개입이 필요하게 된다. 효과적인 사회 정책은 이런 자발적인 수단을 대체하는 것이 아니라 그 기능을 강화시키는 것이다. 그러므로 정부는 행동 논리를 바꾸어 사회정책을 사회 구성원의 문제 해결을 도와주는 과정으로 보고, 정책 목표의 설정과 수단의 선택과정에서 사실을 근거로 점진의 방식으로 점차 사람들의 사회문제 대처 능력을 향상시켜야 한다.

(2) 정책의 설계과정에서 인간성에 대한 합리적 고려

경제학의 “합리적 인간(a rational man)”가설을 참고로 하되, 인간은 순수한 경제 동물이 아니기에 사회 정책을 설계할 때 우선 인간성의 복잡성에 대한 합리적인 예상이 있어야 한다. 첫째, 효과적인 격려 메커니즘을 구축한다. 정책이 사람들의 의욕에 부합되지 않을 경우, 고액의 행정 대가를 치르려야 할 뿐만 아니라 좋은 정책효과를 얻을 수 없다. 그러므로 반드시 개인의 동기 요소를 충분히 고려하여 효과적인 격려 메커니즘을 구축함으로써 과도한 강제성 수단을 이용하여 정책의 목적을 이루는 것을 피하여야 한다. 둘째, 사회 정책의 테크닉 수단을 충분히 이용한다. 이런 수단을 통하여 인위적인 요소가 정책 효과에 주는 부정적 영향을 최대한 줄인다. 예를 들면 사회 정책의 제정과 실시 과정에서 일상적인 감독 관리, 민주적 감독, 정책 투명성 등을 강화한다면 부패행위를 규제하고 부패의 대가를 높이는 효과가 있어 부패현상을 예방하고 억제할 수 있다.

(3) 사회정책의 과정에 대한 관리 강화

구체적으로 말하면 사회 정책의 통제와 평가를 중요시하는 것이다. 통제와 평가는 사회 정책의 이성화(理性化)와 과학성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 정책능력을 강화하는 수단이기도 하다. 오랫동안, 중국의 사회 정책은 한 구체적인 사회정책이 무슨 문제를 해결해야 하는 지, 혹은 정책 대상자에게 어떤 영향이 있는지에 대해 사전에는 명확한 정의가 없고, 과정에서는 규범화된 감독 조절 절차가 부족하고, 사후에는 즉시 정책평가를 하지 않기에 결국 정책의 지속가능성에 영향을 미친다. 한마디로 사회정책은 실천과학이기에 정책을 실시하는 과정에서 끊임 없이 새로운 경험을 쌓고 새로운 방법을 탐색하여야 한다.

제 2 절 중국사회복지 발전의 기본 방향과 원칙

개혁개방 30여년간, 중국은 점차 사회보험, 사회구제, 사회복지와 자선사업이 서로 어울리는 사회보장체제를 구축하기 시작하였다. 사회보험제도의

도달범위는 해마다 늘어나고 있고 점차 범제화의 궤도에 오르기 시작하였다. 사회구제도 최대한의 보장을 제공하고 구제능력과 수준도 계속 높아지고 있으며, 자선사업의 영향력도 점차 확대되고 있다. 하지만 사회복지사업은 경제발전 수준의 제약으로 상대적으로 정체되어 있다. 현재 중국의 경제는 고속도로 발전하고 종합국력도 끊임없이 강화되고 있으며 국내총생산이 40억달러로 세계2위를 차지하고 1인당 국내총생산은 4000달러를 넘었다. 세계은행의 기준에 따르면 중국은 이미 중등 발전국가수준에 들어섰다. 이런 형세에서 경제사회 발전에 적응하고, 사회보험, 사회구제, 자선사업의 성과를 강화하고 개선하는 기초위에서 현존의 보충형 사회복지를 조정, 변혁하여 중국 경제발전 수준에 걸맞는 사회복지제도를 구축하는 것과 민생을 보장하는 기초위에서 민생을 개선하고 중국 사회보장체제를 더 보완하는 것은 시대가 사회복지제도 발전전략에 부여한 중대한 임무이다.

1. 중국사회 복지사업 발전이 따라야 할 기본원칙

중국 사회복지 사업의 발전은 반드시 내적 발전규칙을 존중하면서 변화 발전하는 중국실정에 맞추어야 한다. 사회복지 발전은 아래와 같은 기본원칙을 따라야 한다.

1) 공평, 정의(正義), 공유

사회복지사업은 사회보장체제에 속하므로 반드시 공평, 정의, 공유의 원칙을 따라야 한다. 모든 사회구성원은 공평, 정의의 원칙으로 적당한 사회복지를 받고, 사회공평을 촉진하고 유지하여 진정한 사회공평을 이루어야 한다. 사회공평은 성별, 민족, 지역 등 요소의 영향을 받지 않고 수요를 만족시키는 면에서 최대한의 균등화를 실현하여야 한다. 그리고 다른 집단내부에서도 동일하게 공평, 정의의 원칙을 따라야 한다. 즉 동일 집단 내부의 각 구성원은 기본적으로 균등하게 국가사회복지를 받을 수 있어야 한다. 예를 들면 1급 장애인의 경우, 가정조건이 다르다고 해서 장애인 복지에서 불평등 대우를 해서는 안되며 노인복지수당(예:고령수당 외)은 노인의 소득 혹은 가정조건을 근거로 해서는 안되는 등등이 있다. 사회 복지사

업의 보편혜택성이 복지제도에서 공평, 정의, 공유원칙을 충분히 반영할 것을 결정하였다.

2) 정부 주도, 관민(官民) 결합.

현대 사회복지사업은 국민 공공이익을 기초로한 제도이며 여러 집단이 국가 발전 성과의 공유에 참여하는 기본 수단이기도 하다. 그러므로 어떠한 조건에서도 정부는 사회복지사업에 대한 주도적 책임을 버려서는 안된다. 이런 주도적 책임은 다음의 내용이 포함되어야 한다. 첫째, 계획의 책임. 사회복지사업은 직접 도시주민을 대상으로 한 사회화 사업이며 반드시 통일된 계획과 배치를 하여야 한다. 현재 각 지역의 사회복지 사업발전은 불균형하고, 복지시설은 수량이 적는데다가 배치가 불합리한 문제들이 존재한다. 이는 정부가 통일된 계획과 배치의 책임을 다 하지 못했기 때문이며 사회복지 사업의 건전한 발전에 영향을 미친다. 그러므로 사회복지사업에서 정부의 주도적 역할은 우선 사회복지사업을 통일적으로 계획하고 배치하는데 반영하여야 한다. 둘째, 규제와 책임. 정부는 사회복지 입법을 추진하고 관련 정책조치를 보완하고 법에 따라 감독기능을 수행하여 여러 사회복지사업이 법제화의 궤도에서 운영되게 추진하는 책임이 있다. 셋째, 공공투자의 책임. 정부는 공중의 정부이며 공공자원을 지배하고 있기에 국민복지를 자기의 책임으로 하고, 공공재정의 공공성도 구체적으로 사회복지사업의 투자에서 반영되어야 한다. 그러므로 사회복지사업을 재정부에 넣고 공공투자의 책임을 수행하는 것은 정부가 민생에 책임지는 구체적인 표현이다. 동시에 사회복지에는 사회구제와 사회보험과는 다르다. 사회구제는 전적인 정부의 책임이고 사회보험은 노사분책의 기초위에 세워진 강제성 보험이며, 사회복지에는 민간자원과 민중의 힘을 충분히 이용하여야 한다. 중국 사회복지사업의 향후 발전에서는 계획경제시기의 정부가 복지사업을 도맡아 하는 방식을 버려야 하고, 사회복지 사회화의 명목으로 정부가 책임을 포기하는 경향을 바뀌어야 하며, 정부 주도와 관민 결합의 원칙을 반드시 지켜야 한다.

3) 사회복지 사회화.

사회복지 사회화에는 3가지가 포함된다. 첫째, 서비스대상의 사회화. 밀폐형이 아닌 개방형이어야 한다. 둘째, 자금조달의 사회화. 다양한 경로를 통해 사회복지 자금을 조달하여야 한다. 여기에는 정부의 공공투자, 사회투자, 복지복권, 수익자 비용지불 등이 있다. 셋째, 서비스 공급사회화. 즉 사회복지를 광범한 사회공공조직 네트워크를 통하여 구체적으로 실현하여야 한다. 서비스의 사회화정도가 높을 수록 사회복지사업은 더욱 전면적으로 발전할 수 있다.

4) 사회 경제발전의 즉각적 반영

사회복지는 사회경제의 발전에 따라 발전하여야 한다. 뒤떨어지거나 앞장서 발전해서는 안된다. 특히 사회수요가 늘어났을 때 반드시 사회복지제도와 정책조치에 즉시 반영하여야 한다. 그렇지 않을 경우, 민생보장이 복지공급의 부족으로 약화되고 사회문제를 초래할 수 있다. 예를 들면, 산아제한정책으로 가정의 구조가 급속히 소형화되고 중국이 노령화 사회에 들어서면서 점차 많은 노인들이 가족보장기능의 지속적인 약화로 사회서비스에 대한 수요가 절박해졌다. 만약 노년 복지사업을 발전시키지 않으면 노인들은 양노보험제도의 급속 발전으로 경제적 보장은 받았으나 서비스보장의 결핍으로 생활의 질이 저하될 수 있다. 그러므로 경제 발전이 일정한 단계에 도달한 후 사회발전은 한 나라의 사회복지 사업의 발전을 영향하는 주요 요소, 심지어 결정적 요소가 된다. 왜냐 하면 향후의 발전에서는 사회복지의 공급이 사회복지 수요의 만족정도를 결정하는 것이 아니라 사회복지의 수요가 사회복지의 공급을 결정하기 때문이다.

5) 기타 사회보장제도와와의 조화

사회복지는 전체 사회보장체제의 중요한 구성부분으로, 기타 보장제도와 기능의 분공은 다르지만 모두 국민의 생활을 보장하고 생활의 질을 높이기 위한 제도이다. 그러므로 사회복지 사업의 발전을 추진하는 과정에서 반드시 기타 보장제도와와의 조화를 잘 이루어야 효과적으로 국민의 생활권

익을 보장하고 전체 사회보장체제의 효율을 높일 수 있다. 예를 들면, 노인을 대상으로 한 보장에서 양노보험은 노인의 경제를 보장하고 노인복지 서비스보장을 책임진다. 만약 전자만 있고 후자가 없으면 노인은 나이가 들수록 생활 자립능력이 떨어져 생활의 질도 떨어지게 된다. 그러므로 양노보험과 노인복지는 모두 없어서는 안될 사회보장제도이다. 사회보장제도의 탑 디자인(top design)할 때 반드시 양노보험과 노인복지의 매칭 및 호환성을 고려하여야 하며 공공자원과 사회자원의 배치에서 경제보장과 서비스보장의 비례와 관계를 통합적으로 고려하여야 한다. 그래야 노인의 노후 생활을 더욱 잘 보장할 수 있다.

6) 중국 특색의 견지 및 개선

사회복지는 주로 서비스의 방식으로 제공되며 서비스 보장과 정신적 보장의 유기적인 결합이다. 그러므로 국가나 거주지역의 문화전통의 영향을 받기 마련이며 각국의 사회보장체제의 특색은 사회복지영역에서 제일 잘 반영되고 있다. 중국도 반드시 자기만의 특색이 있기 마련이다. 예를 들면, 사회복지와 가족복지의 결합, 이는 가족윤리도덕에 부합되는 동시에 전통적 가족보장의 부족을 보완할 수 있다. 그리고 재택양노는 중국에서 대환영을 받고 있는데 가족양노와 사회양노의 유기적인 결합의 산물이며, 사회복지제도화 건설과 비제도화 건설을 결합시킨 것은 중국만의 특색이다. 그 외에도 친척과 친구, 직장동료, 이웃간의 “우애호조(友愛互助)” 등은 모두 중국의 전통을 유지하고 빛냈다. 그러므로 향후 중국 사회복지 사업의 발전에서 법으로 제도화되고 규범화한 사회복지사업을 구축하는 동시에 윤리도덕과 우량한 전통을 기초로 하는 비제도화보장도 충분히 잘 이용하여 모든 사회 구성원이 다양한 복지선택을 하고, 혈연(血緣), 친연(親緣), 지연(地緣), 업연(業緣)을 기초로 한 탄력적인 호조관계를 만들 수 있게 하여야 한다.

2. 중국 사회복지 사업발전 전략목표의 설정

중국 사회복지 사업발전 전략목표는 정부의 주도하에서 온전한 프로그램

램과 강한 보장기능이 구비된 사회화 운영과 다층차 발전을 하는 사회복지체제를 구축함으로써 전면적으로 도시주민의 사회복지 수요를 만족시키고 국민 생활의 질을 끊임없이 높이고 전 국민이 평등하고 존엄이 있는 사회보장을 누릴 수 있게 하는 것이다. 구체적인 내용은 아래와 같다.

1) 체제 건설의 목표.

사회복지사업은 반드시 사회 구성원의 집단수요에 적합하여야 하고 복지사업의 발전규칙은 중국 특색이 있어야 한다. 전통모델의 플레이트형, 폐쇄식과 특이성의 혼합구조를 융합형, 개방식의 관계가 선명하고 구조가 합리한 온전한 체제로 바꾸어야 한다. 또한 지역에 접목하고 지역주민을 위한 지역서비스를 기초로, ‘정부 주도, 사회 참여, 도움받는 자의 자조(自助)’등 여러가지 사회화 복지서비스(노인복지, 아동복지, 부녀복지, 장애인복지, 주택복지, 교육복지 등을 포함) 및 사회 보조금을 위주로 하고 기업 혹은 고용주가 제공하는 직업복지를 보충으로 한다. 전통 복지체제와 비교하면 새로운 복지체제에는 이러한 변화가 있다.

첫째, 지역서비스를 기초로 사회화 복지서비스를 주체로 직업복지를 보충으로 하는 3단계 복지층차로 과거의 복지층차의 혼선을 대체한다. 둘째, 전통 복지의 규범적이지 못한 복지프로그램을 없애고 복지프로그램의 분업과 내적 규칙성을 고찰하여 집단 대상자의 수요에 맞게 다시 설정하였다. 예를 들면 교육복지를 새로운 사회복지체제에 추가하고, 직업복지를 기업 혹은 고용주가 자주적으로 운영하게 하고, 노인복지, 아동복지, 부녀복지 등 복지프로그램을 개설하여 노인, 아동, 부녀 등 사회집단의 사회복지에 대한 수요를 만족시키는 등 복지프로그램을 규범적으로 설치하였다. 셋째, 본말(本末)이 전도된 직업복지의 지위를 바로 잡았다. 직업복지를 명확하게 기업 혹은 고용주가 자주적으로 운영하는 것으로 규정하고 사회구성원은 주로 사회화된 6대 복지프로그램과 지역화된 지역서비스를 통하여 사회복지 보장을 받는다. 이는 기업 혹은 고용주가 아닌 국가와 사회가 사회구성원의 복지보장을 책임진다는 것을 의미한다. 넷째, 프로그램 체제가 불완전에서 점차 완성되고 있다. 3단 복지층차와 몇몇 구체적인 프로그램

이 중국 특색이 있는 사회 보장제도에서 하나의 온전한 사회복지 서비스 시스템을 구성하고 있다. 그러므로 사회복지체계의 구조 혁신과 규범화 및 정형화는 사회복지제도가 전체적인 조화를 이루면서 지속적으로 건강하게 발전할 수 있는 보장이다.

2) 사회복지의 보장내용

사회복지의 보장은 국민의 사회복지수요를 전면적으로 만족시키는 방향으로 발전한다. 사회복지의 발전과 국민 수요의 업그레이드에 따라 더욱 광범한 영역으로 확장되어야 한다. 예를 들면, 지금까지는 어느 복지제도도 ‘죽음의 존엄’을 언급하지 않았다. 사람의 수요로부터 보면 사회복지사업은 사실상 한 사람의 한평생 즉 태어나서부터 죽음에 이르기까지의 체면과 존엄을 지키는 임무를 짊어지고 있다. 그러므로 국가는 장기 간호보험을 세워 제때에 실시하고 호스피스(Hospice)사업도 적극 발전시키며 사람의 ‘죽음의 존엄’을 지키는 것을 사회복지사업의 범주에 넣어야 한다.

3) 보장수준의 목표

사회복지의 목표는 사회구성원의 생활의 질을 끊임 없이 개선하고 높이는 것을 목표로 하여야 한다. 다시 말하면 사회복지의 발전과정에서 사회구제, 사회보험과 같은 사회보장 서비스시스템과는 구별되어야 한다. 사회복지의 사회구성원에게 생존의 보장, 생활수준의 보장을 제공하는 것이 아니라 사회구성원의 비교적 높은 수준 혹은 비교적 높은 단계의 서비스수요와 정신문화면의 수요를 포함한 사회보장수요를 만족시키는데 중점을 둔다. 사회복지의 발전은 설중송탄(雪中送炭)이 아니라 사회의 발전과 진보에 따라 점차 수창선고(水漲船高)되며 모든 사회집단이 합리적으로 국가 발전의 성과를 맛보게 하고 사회복지제도의 보장으로 자기의 체면과 존엄을 지킬 수 있게 한다. 이와 동시에 사회복지사업은 무상제공뿐만 아니라 유상서비스 혹은 저렴한 유료서비스 등도 포함시켜야 한다. 물론 유상 혹은 유료는 이윤 창출을 목적으로 해서는 안된다.

4) 실시방식

실시하는 방식에서 사회복지의 발전은 반드시 사회화하여야 한다. 첫째, 플레이트식의 자아폐쇄 상태에 있는 각종 사회복지 시설을 전 사회에 개방하고 사회화의 수단으로 사회복지사업을 발전시켜야 한다. 둘째, 복지기관의 사회화, 즉 사회복지의 주체는 정부나 기업 혹은 고용주가 혼자 도맡아 하는 것이 아니라 폭 넓게 사회공공조직 혹은 지역사회조직을 통하여 구체적으로 실시하여야 한다. 공립복지와 직업복지의 규모를 점차 줄이고 여러가지 사회공공조직(혹은 지역사회조직)을 구축하고, 규범화 관리와 운영을 가속화시키고 사회공공조직이 속히 사회복지사업의 주요 기능을 담당할 수 있게 해야 한다. 다시 말하면 사회복지기관의 공공화와 비공립화를 중국 사회복지사업을 실시하는 방식의 발전방향으로 하여야 한다.

3. 중국 사회복지사업 발전의 전략절차

《중국사회보장의 개혁과 발전전략》(鄭功成.2008)의 핵심보고서에서 확정한 3단계 발전전략에 따라 중국 사회복지사업의 정체된 현실 상황을 고려하면 사회복지의 전략적 임무를 수행하는데도 역시 3단계 발전을 하여야 한다. 즉, 사회복지체계 프레임의 일차 구축—사회복지 사업의 전면적 정형 발전—중국 특색이 있는 복지사회의 중요한 버팀목이 되는 3단계 과정이다. 이 과정은 계획적이고 절차 있게 점진하는 과정이다. 구체적인 중국 사회복지 사업발전의 3단계 발전전략은 다음과 같다.

제1단계(2011—2015) : 일차적으로 사회복지사업의 체계 프레임을 구축하고 중점적으로 도시와 농촌의 노인서비스체계, 장애인 서비스체계를 건설하고 유아사업을 발전하며, 장기 간호보험, 호스피스사업을 검토하는 동시에 관리체제를 바로잡고 서비스 메커니즘을 혁신한다. 2011—2015년은 중국의 12번째 5년 발전계획 시기이며 중국 사회보장체계가 장기 실험단계에서 정형, 안정, 지속가능한 발전단계에 들어서는 결정적인 시기이기도 하다. 이 단계에서 중국 사회복지사업 발전의 임무는 막중하다. 구체적인

내용은 다음과 같다.

첫째, 일차적으로 사회복지사업의 체계 프레임을 구성한다. 국가의 측면에서 통합적으로 탑 디자인하고 나홀로 노인과 아동을 대상으로 한 전통 복지의 구조를 타파하며 노인, 부녀, 아동, 장애인 집단을 대상으로 사회복지 서비스를 제공하고 사회복지와 사회구제, 사회보험간의 관계, 서로 다른 집단간의 관계를 올바르게 잡는다. 2015년전까지 일차적으로 중국 사회복지사업의 체계 프레임을 구축하여 다음 단계의 전면 정형 발전에 건전한 제도 기반을 마련한다.

둘째, 도시와 농촌의 노인서비스를 힘써 발전시키고 초보적으로 도시와 농촌 노인의 기본 생활복지 수요를 만족시킨다. 각급 정부가 책임지던 노인복지원을 사회화하고, 사회자원이 양노서비스 분야로 투입될 수 있게 유도하고, 적극적이고 질서 있게 민간 양노기구와 지역서비스를 발전시킨다. 이와 동시에 노인복지 시설의 정형화, 서비스의 규범화도 추진한다. 여기서의 핵심목표는 여러가지 유형의 노인복지시설이 전국의 도시와 50%이상의 농촌지역에 기본적으로 도달하게 하는 것이다.

셋째, 유아교육 사업의 발전을 힘써 추진하여 도시주민의 유아교육에 대한 수요를 대체로 만족시킨다. 9년 의무교육이 확실하게 실시되는 것을 보장하는 동시에 도시 유아교육 사업의 발전을 가속화하고 이를 아동복지사업의 중요한 돌파구로 삼는다. 공공투자를 확대하고 사회자원을 도입하여 도시 취학전 아동의 유치원 취원어려움을 거의 해소하여 아이들이 건강하게 잘 자랄수 있게 한다.

넷째, 적극적으로 장애인 복지사업의 발전을 촉진하고 장애인 복지사업의 합리적인 프레임을 대체로 형성하게 한다. 장애인의 사회보험 평등 가입과 사회구제 권익의 보장을 추진하는 동시에 장애인복지 사업발전의 심도도 강화하여야 한다. 구체적으로는 지역 활동센터, 리하빌기구, 특수교육 기구 등 장애인 서비스시설과 기타 장애인을 위한 사회서비스 조직과 봉사활동 단체를 대대적으로 발전시킨다.

다섯째, 복지보조금 제도를 세운다. 장수노인을 대상으로 한 고령보조금 제도, 중장애인을 위한 장애보조금 제도 등이 포함된다.

여섯째, 장기 간호보험과 호스피스사업을 모색한다. 인구 노령화와 독거 노인이 날로 증가하는 객관적 현실에 근거하여 제때에 장기 간호보험 제도를 세워야 한다. 이 제도를 사회보험제도 프레임에 넣거나 사회복지 프레임에 넣을 수 있다. 노인과 관련된 간호서비스는 호스피스서비스와 결합하여야 한다. 이는 노인의 노후생활의 질과 ‘죽음의 존엄’을 보장하는 필요한 제도보장이다. 단 기간내에 모든 새로운 제도를 다 구축할 수 없지만, 적극적으로 모색하고 적절한 시기에 시행(試行)에 들어가야 한다.

일곱째, 사회복지사업의 관리체제를 올바르게 잡고 정부도 탈퇴상태에서 제자리로 돌아가게 한다. 중국 정부는 속히 통일된 계획을 세우고 전국 사회복지사업 행정부문을 통합적으로 관리하고 그에 맞는 직능과 권한 및 책임을 부여하여야 한다. 현존의 행정 프레임에 가장 적합한 방법은 민정부문 프레임에서 전국의 사회복지업무를 통합 관리하는 체제를 구축하는 것이다. 따라서 민정부문은 반드시 전통적인 고노잔유(孤老殘幼)사무만 관리하는 구조를 타파하고 진정으로 전 중국 사회복지사무를 관리하는 책임을 다 하여야 한다. 민정부문 내부기구를 확충하여 노인복지, 장애인 복지, 부녀아동복지 등을 위한 관리기구를 각각 세워야 한다. 동시에 현재의 노령위원회, 부녀연합회, 장애인 연합회 등 조직과 국무원공작위원회(國務院工作委員會)나 기타 명의의 협조메커니즘은 모두 점차 행정적인 업무에서 빠져나와, 옛날의 분할된 력불종심(力不從心)의 복지주도자로부터 관련 집단 복지사업의 독촉자, 감독자로 전환하여야 한다. 사회복지사업 관리체제를 올바르게 잡아야 진정으로 사회복지 사업의 탑 디자인을 펼칠 수 있으며 통합적인 배치와 관리를 이루고 서로 협력하여 전체 사회복지 사업의 발전을 추진할 수 있다.

여덟째, 사회복지사업의 서비스 메커니즘을 혁신한다. 전통 민정부지의 폐쇄성을 타파하고 사회복지기구의 전면 사회화를 촉진하여 진정으로 ‘사회복지는 사회가 하는 것’을 실현한다. 한편으로 민정부문이 설립한 복지시설이 전면적으로 나라가 보조하는 방식의 민영화를 이루게 하고 다른 한편으로는 대대적으로 각종 민영복지시설의 발전을 지원한다. 정부는 사회복지 사업을 선도할 때 정책으로 규범화하고, 재정으로 인솔하는 것을

위주로 하고, 고노잔유(孤老殘幼)에 대한 보살핌은 국제 경험을 참고로 서비스를 구입하는 방식으로 복지시설의 사회화를 실현해야 한다.

아홉째, 공공복지 자원배치 메커니즘을 새로 구축한다. 정부의 현재의 공공복지 자원배치방식은 대부분 전통모델의 배치방식을 계속해서 사용하였다. 즉 정부가 설립한 복지기구 등의 수요에 따라 자원을 배치하는 것이다. 이런 배치방식의 결함은 첫째, 민영 복지기구는 정상적으로 공공복지 자원의 보충을 받을 수 없어 흔히 자생자멸의 상태에 빠지게 된다. 둘째, 고노잔유(孤老殘幼)의 민영 복지기구로 흘러드는 변화에 적합하지 않다. 비록 민간인이 인간도덕 차원에서 복지기구를 설립하여 현행 정책에서 정부가 보살펴야 할 고노잔유(孤老殘幼)를 수양하였지만, 공공복지자원은 이런 고노잔유의 흐름에 따라 움직이지 못했기에 민영기구에서 생활하는 고노잔유(孤老殘幼)는 경제적 원인으로 좋은 보살핌을 받지 못할 수 있다. 이는 정부가 자기의 책임을 다 하지 못했기 때문이다. 그러므로 공공복지 자원배치 메커니즘을 새로 구축하여야 하며 그 방향은 다음과 같다. 정부의 복지자원은 비수사전(費隨事轉: 경비를 일에 따라 사용), 비수인전(費隨人轉:경비를 사람의 필요에 따라 사용)의 원칙으로, 공립 복지기구에 따라 분배하는 방식에서 서비스대상에 따라 분배하는 방식으로 바뀌어야 한다. 이렇게 하여야만 사회복지 자원이 사회복지 분야에 더욱 효과적으로 흘러들도록 자극할 수 있으며 모든 사람의 사회복지수준을 높일 수 있다.

제1단계에서 상기의 모든 임무를 잘 완성하여야만 중국 전체 사회복지사업의 발전에 건실한 기초를 마련할 수 있다.

제2단계 (2015-2020) : 사회복지 사업이 전면적인 정형, 안정, 지속발전의 단계로 나아가도록 촉진하고 도시와 농촌의 사회복지 수요를 보편적으로 만족시킨다. 이 단계에서는 전 단계의 개혁을 계속 완성하는 동시에 특히 아래와 같은 내용들을 주목하여야 한다.

첫째, 중국 특색이 있는 사회복지체계 프레임이 정형되어 간다. 즉 전체 국민을 대상으로 한 사회복지 프로그램과 각각 다른 사회집단을 대상으로 한 사회복지 프로그램이 전면적으로 구축될 뿐만 아니라 질서있는 결합과

조화로운 발전을 실현한다.

둘째, 기본 사회복지제도는 법제화 궤도에 오르고 점차 성숙해진다. 이 단계에서 사회복지사업의 법적임무는 과중하다. 전체 사회복지 사업의 기초법율인 《사회복지법》과 여러 복지제도의 구체적인 법적 기준이 되는 《노인복지법》, 《아동복지법》, 《장애인복지법》, 《부녀복지법》 등 법률의 제정은 기본 복지제도가 성숙단계에 들어섰음을 의미한다.

셋째, 배치계획이 합리적이고 도시와 농촌 주민의 사회복지 수요를 전면적으로 만족시킬 수 있다. 일면으로는 각종 복지제도의 배치 및 양성(良性) 협력이 이루어 지고 사회복지시설의 지역배치도 점차 합리화하여 도시와 농촌 주민을 모두 커버할 수 있게 된다. 다른 일면으로는 도시와 농촌 주민의 수요에 따라 사회복지 내용이 한층 더 확장될 수 있게 촉진하고 일반성 서비스보장을 만족시켜야 한다. 이와 동시에 특수간호, 차별화 서비스, 정신 위로, 심리 지도 등도 사회복지의 중요한 내용이 될 것이다.

넷째, 복지 보조금제도가 점차 완성되어 간다. 고령보조금과 중장애 보조금외에 근로자를 대상으로 한 보험타입의 산아보험을 전체 임신부를 대상으로 한 복지타입의 산아보조금으로 바꾸어 부녀복지를 강화한다.

다섯째, 사회복지사업의 관리체제, 서비스 메커니즘과 자원배치 메커니즘이 정형되어 가고 전체 사회복지 사업이 지속적으로 건강하고 안정적하게 발전할 수 있게 뒷받침해 준다.

제3단계(2021-2049) : 사회복지 수준과 사회서비스 품질을 끊임 없이 높여, 사회복지가 중국 특색이 있는 복지사회의 중요한 버팀목이 되게 하고 사람들의 ‘생의 체면’과 ‘죽음의 존엄’의 목표를 실현한다. 이 단계의 임무는 주로 사회복지 수준과 서비스품질을 올리고, 각종 복지제도를 완성하는 동시에 적절하게 새로운 복지 프로그램 (예를 들면 아동복지 보조금 외)을 추가하여 사회복지가 중국 특색이 있는 복지사회의 중요한 버팀목으로 되게 한다.

이런 발전단계로 중국 사회복지 사업은 국가 발전과 사회의 진보에 따라 끊임 없이 앞으로 발전할 것이다.

4. 중국 사회복지 사업의 개혁과 발전 목표 실현을 위한 정책의 측면의 노력

1) 적극적, 이성적인 사회복지사업 발전 이념 견고화

이념은 행동의 가이드이다. 소극적인 복지이념은 필연코 사회복지 사업 발전의 정체를 초래하고 비이성(非理性)적인 복지충동은 사회복지제도의 발전 규칙을 왜곡할 수도 있다. 그러므로 중국은 적극적으로 이성적인 사회복지사업 발전이념을 튼튼하게 세워야 한다. 한편으로 지금까지의 교훈과 사회복지 사업의 낙후한 현상을 볼 때 중국은 더욱 적극적인 사회복지이념이 필요하다. 즉, 도시와 농촌 주민의 사회복지 수요의 급속한 성장과 여러가지 사회복지 공급의 부족으로 인한 차이를 정확히 인식하고 사회복지사업에 더욱 치중점을 두고 사회복지사업에 대한 투자를 늘리고 각종 사회복지제도의 건설을 가속화하여 전체 사회복지사업이 적극적이고 질서 있게 전면적으로 발전하게 촉진하여야 한다. 이래야 사회복지사업이 사회구제, 사회보험제도의 구축과 발을 맞추어 함께 모든 국민을 위하여 건전한 안전망을 구축하고 민생을 보장할 수 있으며, 민생을 개선하는 과정에서 기타로 대체할 수 없는 중요한 역할을 할 수 있다.

다른 한편으로 사회복지사업의 발전은 특히 이성(理性)이 필요하다. 국내외의 발전실적을 살펴 보면 복지충동(衝動)은 ‘제도의 건강한 발전의 함정’이며 나중에는 의도한 바와 전혀 결과를 얻게 한다. 중국의 현황을 보면 전체적으로 각 지역에서 사회복지사업의 발전을 추진하는 적극성은 높아지고 있지만, 일부 지역에는 비이성적인 충동도 나타났다. 예를 들면, 먼저 부유해진 지역의 주민 복지는 비정상적으로 높고 주민 생활의 많은 프로그램(예를 들면 주택, 자동차, 외국유학 등)들이 무료로 제공된다. 이런 현상은 지속가능성이 확실하지 않고 농민근로자 혹은 유동인구를 소외하고 있기에 향후의 호적제도 개혁으로 큰 타격을 입을 것이다. 다른 예로 일부 지역에서는 양노원을 건축할 때 대규모와 사치스럽고 호화로움을 추구한다. 어떤 양노원에는 몇천 심지어 몇만석의 침상이 있고 또 어떤 양노

원은 원내에 노년활동센터, 노년대학, 의료센터 등을 건설하였다. 이런 규모가 거대하고 지역 및 기타 주민과 격리된 집중수용소 형태의 노년서비스는 비이성적인 충동이며 노인복지서비스의 내재적 요구에 부합되지 않으며 중국인의 가족과 이웃과의 관계를 중요시하는 전통문화에도 전혀 어울리지 않는다. 재택양노야말로 중국의 전통이다. 그러므로 양노기구는 소형화, 지역화 발전을 하여야 한다. 노인들이 되도록 익숙한 환경에서 기타 주민들과 서로 어울리면서 생활하게 하는 것이 노인 심리에 부합되며 행복한 노후생활을 보낼 수 있게 한다. 이로부터 알 수 있는 바와 같이 중국의 사회복지 사업을 추진하는 발전전략에는 소극적이 아닌 적극적인, 충동이 아닌 이성적인 발전이념이 필요하다.

2) 통일된 사회복지사업 관리와 감독기구를 설립

사회복지사업은 통일된 계획이 필요하다. 하지만 현 단계의 복지사업은 민정부문(민정복지), 건설부문(주택복지), 교육부문(교육복지) 등 정부 부문과 일부 준정부기구(예 : 중국장애인연합회 등)가 나누어서 관리하고 각자 자기 나름대로 운영한다. 민정부문은 주로 고노잔유(孤老殘幼)의 사회복지만 책임지며, 이는 모든 국민을 대상으로 한 사회복지가 아니다. 기타 준정부기구를 포함한 기구들은 어느 한 종류의 복지 혹은 어느 한 집단의 복지만 책임지고 있다. 이런 구조에서는 전체 사회복지사업을 통일적으로 계획할 수도 없고 탑 디자인을 전개할 수도 없다. 그리고 복지사업을 각자 관리하기에 실천과정에서 사실상 많은 반복현상과 누락현상이 동시에 존재한다. 노인과 장애인을 예로 들면, 수명이 점차 길어짐에 따라 장애인노인은 노인집단에서 방대한 집단을 이루고 장애인중에서도 방대한 집단을 이룬다. 만약 통일된 계획과 탑 디자인이 없다면 노인복지와 장애인복지간의 교차현상으로 제도의 적용이 혼란에 빠지게 되고 나중에는 자원의 낭비, 저효율 심지어 서비스대상의 권익을 손해하는 현상을 초래한다. 이 외에 부녀복지, 아동복지는 현재까지 줄곧 직접적인 관리부서가 없었다. 비록 부녀연합회, 청년단에서 일부 역할을 하였으나 기타 정부부문과 소통하고 공공자원과 사회자원을 배치하는 데는 역부족이다. 그러므로 통

일된 관리부서가 없는 현상을 속히 개선하여야 한다.

개선의 방향은 ‘민정부를 기초로 기능조절과 기구재편성을 통하여 통일된 사회복지사업 관리와 감독체제를 구축’하는 것이다. 민정부에 노인복지사(司, 국(局)), 장애인복지사(司, 국(局)), 아동복지사(司, 국(局)), 부녀복지사(司, 국(局)) 등 기구를 설립하여 사회복지사업을 전면적으로 건설하고 추진하는 책임을 다 할 수 있게 한다. 동시에 되도록 빨리 각급 민정부문과 그가 설립한 사회복지기구를 분리시키야 한다. 바꾸어서 말하면 민정부문은 전체 사회복지 사업의 주관기구로서 더 이상 일부 복지기구만의 주관기구가 아니며, 중국 모든 복지기구의 감독자의 역할을 하여야 한다.

3) 사회복지사업의 법제건설 중요시

현재 중국의 사회복지 입법에는 다음과 같은 문제가 존재한다.

첫째, 법률, 법규가 적다. 예를 들면 아동복지, 사회보조금, 주택복지, 교육복지 등에 관한 법률이나 법규가 없다.

둘째, 복지문제와 기타 사회정책을 혼선한다. 예를 들면 부녀복지 등을 노동보호에 접목시켰는데 사실상 농촌에서 온 여성근로자를 제외하였으며 이는 복지가 아니라 노동보장의 범주에 속한다.

셋째, 현행 법제에는 유력한 규범이 없다. 《중화인민공화국 노인권익 보장법》, 《중화인민공화국 부녀권익보장법》, 《중화인민공화국 장애인보장법》, 《중화인민공화국 미성년보호법》에는 복지에 관한 내용이 좀 들어 있으나 유력한 규범이 없어 실천에서 구속역할을 잃게 되어 노인, 부녀, 아동, 장애인의 복지사업 발전을 추진하는 법률근거로 되지 못한다.

넷째, 현행의 관련 법규정책은 사회복지사무의 관리, 감독 등 면에 관한 규정이 분명하지 않는 문제가 존재한다. 그러므로 전통의 사회복지제도를 개혁할 때, 반드시 먼저 현존의 법률, 법규, 정책에 대한 개정을 앞세워 사회법제의 체계화, 전문화를 이루어야 한다. 사회복지의 법제건설을 2단계로 나눌 수 있다. 중국의 ‘십이오(十二五)’기간, 먼저 현행 법률 《중화인민공화국 노인권익 보장법》, 《중화인민공화국 부녀권익보장법》, 《중화인민공화국 장애인보장법》, 《중화인민공화국 미성년보호법》 등을 수정하고

일부 새로운 전문성 법률, 예를 들면 주택보장법, 사회서비스법 등을 제정하여 사회복지사업 발전의 기본적인 법률근거로 한다. 그리고 ‘십삼오(十三五)’이후에는 마땅히 기본법인 《사회복지법》과 전문성 법률인 《노인복지법》, 《부녀복지법》, 《아동복지법》, 《장애인복지법》 등 일련의 법률을 제정하여 전체 사회복지사업 발전에 구체적인 법률근거를 마련하고 각 사회복지사업이 법제 궤도에서 운영되도록 한다. 사회복지 법제의 체계화, 전문화, 관계선명화는 중국 사회복지사업이 전면적이고 건강하게 발전할 수 있는 기본 보장이다.

4) 공공투자 확대 및 자금조달 다원화 추진

자금부족은 중국 사회복지 발전을 방해하는 핵심 문제중 하나이다. 사회복지사업에 대한 공공투자를 지속적으로 확대하고 다원화 자금조달 전략으로 복지자원의 내원을 확대하는 것은 사회복지사업이 노력할 방향이다.

첫째, 사회복지사업에 대한 공공투자를 대폭으로 증가하여야 한다. 첫째, 사회복지의 ‘재정투입의 증가속도 > 재정수입의 증가속도’ 지표를 중앙과 지방정부의 발전계획에 넣고 구속력이 있는 지표로 입법기관과 국민의 감독을 받게 한다. 둘째, 국유기업의 이윤에서 상대적으로 고정된 비율(예: 5%~10%)을 사회복지사업에 투입하여 ‘국유기업 국민소유’를 구현하고 국유기업의 수익을 전 국민이 함께 나누게 한다. 셋째, 토지 수익에서 마찬가지로 상대적으로 고정된 비율(예: 5%~10%)을 본 지역의 사회복지사업 발전에 투입한다. 왜냐 하면, 토지는 국유 혹은 집체소유이기에 그 수익을 국민들도 함께 나눌수 있게 하여야 하는데 가장 합리적인 방법이 바로 사회복지사업 발전에 투입하는 것이다.

둘째, 복권업의 사회복지 자금조달 기능을 한층 더 확대시킨다. 복권업으로 사회복지자금을 조달하는 것은 많은 국가와 지역에서 활용하고 있는 아주 효과적인 방법이다. 이는 또한 중국 개혁개방이후, 사회복지사업 발전의 중요한 경험이기도 하다. 그러므로 한층 더 사상을 해방하고 복권업의 사회복지 자금조달기능을 전면 인식하고 현행 복지복권, 체육복권을 유지하고 개선하는 동시에 기타 복권방식(예: 경마 등)도 모색하여 경상화,

지속화되게 한다. 복권업의 건강하고 지속적인 발전은 사회복지사업의 발전에 중요한 촉진작용이 있다.

셋째, 사회 기부를 중요시하고 촉진하며 자원봉사 사업을 발전시킨다. 개혁개방 30여년간 중국은 하나의 중요한 성과를 얻었다. 바로 사회자원이 날로 풍부해지고 도시와 농촌 주민의 재부가 고속으로 축적되어 자선공익사업의 발전에 날로 풍부해지는 물질적 기초를 마련한 것이다. 하지만 현 단계 복지분야로 투입되는 사회자원은 아주 한정되어 있으며 날로 풍부해지는 민간 자원의 잠재력을 효과적으로 개발하지 못하고 있다. 그러므로 법제 규범, 정책 추진, 여론인도(輿論引導) 등 다양한 조치를 취하여 사회자원의 개발을 촉진하여야 한다. 첫째, 자선 기부의 면세정책을 한층 더 개선하고 세금 혜택을 추가한다. 기업 기부의 면세액을 현행의 12%에서 15%로, 혹은 더 높게 올리고, 동시에 개인 기부자가 면세신청을 쉽게 할 수 있도록 한다. 둘째, 자선기구가 일정한 관리비를 청구하게 하여 그의 사회자원을 동원하는 적극성을 자극함으로 더 많은 사회자원을 모으게 한다. 셋째, 일정한 재력을 투입하여 민영 복지사업을 지원하고 함께 복지사업의 발전을 촉진한다. 민영복지시설에 대한 적당한 재정 투입은 사회단체가 사회복지사업을 개설하는 적극성을 자극할 수 있다. 넷째, 자원 봉사자의 힘을 충분히 이용한다. 지역을 단위로 추진하고 여러가지 지역서비스센터를 통하여 다양한 서비스를 제공하게 한다.

넷째, 수익자에게 일정한 비용을 청구한다. 사회복지는 사회구제가 아니다. 이익 추구를 목적으로 하지 않는다는 것은 “프리 런치”를 제공한다는 것과는 의미가 다르다. 그러므로 무의무탁(無依無托), 생활소득이 없고, 돌봐줄 관계자가 없는 극소수의 사회구성원을 제외하고 절대 다수의 사회구성원은 사회복지를 누릴 때 반드시 이에 해당하는 요금납부 의무를 이행하여야 한다. 예를 들면 양노원은 나홀로 노인의 수양을 확보하는 동시에 적극적으로 사회를 향해 개방하고 경제능력이 있는 입원신청자에게 일정한 비용을 청구하여 양노기구 경비의 부족을 개선한다. 이러한 방식은 격려하고 보편화하여야 한다. 물론 이런 방식은 동시에 시장의 검증을 받아야 하는데 사회복지기구의 경제효익은 결국 사회 특히 특정 대상자에서의

인기정도에 의해 결정된다. 위에 서술한 여러 경로로 동시에 자금 조달이 잘 이루어지면 사회복지 사업발전에 든든한 물질적 보장이 될 것이다.

5) 사회단체의 복지사업 개설에 대한 확실한 지원

사회복지의 사회화는 사회복지조직의 사회화와 모든 사회구성원을 향해 개방하는 것으로 실현한다. 그러므로 사회복지사업의 발전을 추진하는 과정에서 반드시 사회화한 공공복지조직을 육성하는데 노력을 많이 해야 한다. 사회화한 공공복지조직에는 첫째, 정부가 설립한 복지기구의 사회화. 예를 들면 민정부문과 같은 정부부문에서 설립한 복지기구는 독립적인 사회조직으로 체제를 바꾸고 전 사회에 개방하여야 한다. 둘째, 기업 혹은 고용주를 그가 설립한 복지시설에서 이탈시켜, 원래 단위의 소속으로 되어 있던 유아교육기구, 노인보건서비스, 직원료양원 등 부속기구들이 대중을 향한 사회화 공공복지조직이 되게 한다. 셋째, 민간에서 사회복지사업을 개설하는 것을 격려한다. 사회복지기구의 신청절차를 간소화하고 정책의 혜택을 주며 공공투입을 증가하고 경제적으로 지원하여 사회복지조직이 끊임없이 확대되고 지속적으로 발전하게 한다. 넷째, 지역 서비스가 빠르게 발전하도록 지원한다. 예를 들면 여러가지 지역형 서비스조직을 설립하고 사회사업의 전문가를 배치하여 지역서비스의 네트워크화를 이루고 지역의 모든 주민이 복지를 누릴 수 있게 한다.

6) 사회복지 서비스공급 메커니즘 혁신

사회복지 사회화가 근 10여년간 일정한 발전을 하졌으나 사회복지서비스의 도시와 농촌의 분할, 집단간의 분할, 체제내외의 분할 구조는 아직 완전히 개선이 되지 않았다. 예를 들면, 대부지분 지역에서 농촌의 “5보호(五保戶)”를 대상으로 한 경노원과 도시의 노인복지원은 아직 분할되어 있다. 그리고 일반 장애인 복지시설과 직업상해로 인한 장애인의 회복은 서로 다른 부문 혹은 기구에서 분할하여 관리하는 등등 현상이 아직 많이 존재한다. 그러므로 반드시 현행 사회복지서비스의 분할 구조를 완전히 타파하고 도시와 농촌 발전의 통일화와 동류병합(同類併合)의 원칙으로 사회

복지시설을 계획하고 배치하여야 진정한 자원의 효과적 통합을 실현할 수 있다. 동시에 사회조직의 공공서비스 구매에 관한 정책을 출범하여 시장과 사회자원이 사회복지사업에 참여하도록 자극하고 국가의 민영사업 지원과 서비스 구매 및 ‘장려로 보조를 대체’하는 등 다양한 방식이 병존하는 사회복지 서비스공급 메커니즘을 구축하여야 한다. 이 외에 사회복지사업을 하나의 큰 산업으로 취급하여야 한다. 사회복지의 서비스를 공급하고 날로 늘어나는 도시와 농촌의 사회서비스 수요를 만족시키며 대량의 일자리를 배출하고 낙후한 제3산업을 개선하고 산업구조의 개선을 촉진한다. 그러므로 사회복지사업을 국가전략의 높이로 올리고 국가의 산업진흥계획과 유사한 정책조치를 취하여 적극적으로 추진하여야 한다.



제 6 장 결 론

지금까지 중국 사회복지의 가치관과 사회기반을 토대로 중국 사회복지의 역사와 현황을 살펴보았다. 또한 복지국가로서 정부가 취해야 할 역할과 현재의 그릇된 인식들을 다루면서, 이를 극복하기 위하여 정부가 사회정책에서 적극적인 역할을 주도해야 함을 설명하였다. 마지막으로 문제점이 존재하는 혼합모델로서의 전통복지의 제도가 지니는 결함을 살펴본 후, 중국사회복지의 발전을 위한 방향과 정책적 노력을 설명하였다.

사회주의 사회의 본질은 빈곤이 아니며, 빈곤은 사회주의가 아니다. 사회복지제도는 사회 발전의 목표이자, 사회발전의 제도적 도구이며 자본주의 국가의 특허품과 특권이 아니라 인류사회의 공통한 목표이다.

중국 사회주의의 미래와 발전방향은 중국 특색이 있는 “복지-민주-시장사회주의”와 복지사회를 만드는 것이다. 사회보장제도에서 사회복지제도로 전략적 업그레이드, 특히 중국 특색이 있는 복지사회의 발전 규칙과 발전방향은 사회복지에 대한 기초 이론연구에서 얻었고 인류사회발전 법칙과 사회복지제도의 구조 변천규칙에서 얻은 것이다. 사회복지의 기초 이론 성과는 과거 사회발전 역사의 이론해석과 역사변천의 연구에 적용할 수 있을 뿐만 아니라 사회복지제도 발전 현황에 대한 이론적 설명이 되기도 하며 사회복지 정책의 실천활동의 이론적 지도이기도 하다. 그리고 사회발전과 사회복지제도의 발전방향에 이론적 예측을 제공하며 미래의 발전과 제도건설의 방향을 밝혀 준다. 역사회고(回顧)나 현황연구 혹은 미래예측 등 어느 측면에서 보아도 ‘사회보장제도의 사회복지제도로의 전략적 업그레이드’, ‘조화(和諧)사회’와 ‘중국 특색이 있는 복지사회의 구축’은 정부기능의 전환이자 사회경제발전과 체제개혁의 목표이다. 민정부문은 사회발전의 영원한 주제-사회복지제도 건설과 아름다운 생활 창조에서 중요한 전략적 지위를 차지하고 있다.

어떻게 중국의 사회복지제도를 구축하는가에 있어서 줄곧 다른 견해가 존재했다. 한 가지 관점은 경제발전과 종합국력의 증가에 따라 사회복지제

도를 반드시 구축해야 한다고 주장한다. 다른 한 가지 견해는 서방복지국가
가 고복지로 생산효율 저하, 실업을 상승, 재정적자(赤字)의 지속 확대
등 복지 폐단을 초래했기에, 중국도 “사회복지합정”에 빠질가봐 염려하면
서 서방복지가 자본주의제도를 유지하는데 발휘한 적극적인 역할에 대한
연구는 하지 않는 것이다. 특히 미국, 유럽 등 나라의 날로 심해지는 주권
채무위기는 이런 견해의 이론근거가 되었다. 사실상, 서방복지국가는 이미
몇백년의 역사를 가지고 있으며 우리가 참고할 만한 성공적인 경험과 선
진적인 이념이 많은 동시에 거울로 삼아야 할 교훈도 적지 않다.

이 논문은 중국의 사회복지의 역사와 문제점 및 발전방향을 중심으로
다루었다. 그 결과 중국 복지의 ‘특수성’에 대한 거론이 주를 이룬 반면,
세계 전반적인 복지의 흐름이나 타 국가의 복지 동향에 대한 검토가 한계
로 남아 있다. 다만 우리는 복지국가의 복지제도와 발전모델을 그대로 베
껴 옮겨서는 안된다는 측면에서 이 논문에서는 크게 다루지 않았다. 당연
한 언급이지만 서방 모델이나 기타 모델을 모방하는 것은 중국이 해서는
안될 일이다. 중국은 장기적으로 사회주의 초기단계에 머물러 있었고 인구
가 많고 기초가 빈약하며 지역발전이 불균형한 것이 현실적인 국정이다.
게다가 미부선로(未富先老), 빈둥지현상, 고령화, 기능상실의 가속화 등 인
구 노령화의 심각한 형세에 있기에 사회복지제도의 연구는 반드시 중국
국정에서 출발하여 중국에 맞는 사회복지의 도로(道路)를 모색하여야 한
다. 사회복지사업의 발전은 반드시 사회경제발전과 서로 조화를 이루어야
하고 전통문화와 중국 국정에도 걸맞아야 한다. 그리고 항상 열린 마인드
와 거창한 사업, 착실한 태도로 중국 특색이 있고 국제에 접목하는 현실
가치가 있는 사회복지제도를 모색하고 구축하는데 힘써야 할 것이다.

최근 중국정부도 정부의 사회복지 분야에서의 탈퇴로 인한 경제 및 사
회 발전의 불균형문제를 인식하고 다시 정부의 사회 공평성과 균형을 유
지하는 역할을 중요시하기 시작하였다.

첫째, 정부가 적극적인 사회정책을 제정하고 실시하여 사회 구성원이 경
제발전과 동시에 그 발전 성과를 누릴 수 있게 하는 것은 사회공정의 핵
심이며 지속가능한 발전에 영향 주는 중요한 요소이기도 하다.

둘째,정부의 사회정책 능력 강화하고 사회복지의 법규 건설해야 한다. 중국정부의 정책은 필요한 제도 자원과 인식 자원이 부족한 것은 사회 정책에서 정책의 불완전과 실용성의 부족으로 나타나며 정책의 비효율과 통제 불가 현상을 초래한 근본 원인이다.마땅히 전체 사회복지 사업의 기초 법률인 《사회복지법》과 전문성 법률인 《노인복지법》, 《부녀복지법》, 《아동복지법》, 《장애인복지법》등 일련의 법률을 제정하여 전체 사회복지사업 발전에 구체적인 법률근거를 마련하고 각 사회복지사업이 법제 궤도에서 운영되도록 한다. 사회복지 법제의 체계화, 전문화, 관계선명화는 중국 사회복지사업이 전면적이고 건강하게 발전할 수 있는 기본 보장이다.

셋째,‘정부는 반드시 사회복지 분야에서 주도 역할을 하여야 한다’는 인식을 기초로, 정부는 사회 구성원에게 사회 복지를 제공하는 책임을 감당하고 국민들의 생활이 경제의 발전에 따라 더욱 많은 보장을 받을 수 있는 이익공유 메커니즘을 구축하여야 한다. 중국 사회복지사업의 향후 발전에서는 계획경제시기의 정부가 복지사업을 도맡아 하는 방식을 버려야 하고, 사회복지 사회화의 명목으로 정부가 책임을 포기하는 경향을 바꿔야 하며, 정부 주도과 관민 결합의 원칙을 반드시 지켜야 한다.

중국 사회복지 사업은 아직 발전 하는 초기 계단 이다 .제도의 제정을 아직 형태가 고정 되지않고 정책 체계는 계속 완성 해야되고 공평,정의,공유의 기초원칙으로 중국특색이 있는 사회복지 사업을 개혁 하는 길이 찾아야 된다.

【참고문헌】

국외문헌

- Butcher, T., *Delivering Welfare: The Governance of the Social Services in the 1990s*, Buckingham: Open University Press; 1995.
- Eardley, Tony., “From Safety Nets to Springboards? Social Assistance and Work Incentives in the OECD Countries.” *Social Policy Review*, no.8, pp.265–285.). 1996
- Esping, Andersen., et al., “A New Welfare Architecture for Europe?” Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union. 2001.
- Farnham., D.and S. Horton., *Managing , the New Public Services*, Basingstoke: Macmillan. 1996.
- Gilbert, Neil., *The Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, New York: Oxford University Press, 2002.
- OECD., *,Family, Market and Community, Equity and Efficiency in Social Policy* 1997.
- _____, *Poverty and Health (DAC Guidelines and Reference Series)* 2003.
- Salamon, L., ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, NY: Oxford University Press 2002.
- Savas, E. S., *Privatization and Public- Private Partnerships*, NY: Seven Bridges Press, 2000.
- Sen, A., *Development as Freedom*, New York: Knopf, 1999,

_____, *Inequality Reexamined*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992,

_____, Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny, Social Development Papers No.1, Asian Development Bank, 2000,

The Ministry of Civil Affairs of China, "Statistical Bulletin on Development of Civil Affairs" 2007.

_____, Sample Survey Report on Disabled Population, 2005.

_____, Statistical Report on Development of Social Service 2011, 2010.

成海軍., "30년래 중국사회복지 개혁과 구조전환" . 「마르크시즘과 현실 (京)」, 2011 (1) .

胡鞍鋼., 「서언 : 정부와 시장관계 탐구」, 胡鞍鋼、王紹光편집 「정부와 시장」, 중국계획출판사, 2000.

江治强., "사회복지가치관 전환 및 정책실천 의의.嶺南學刊" 광저우, 2010.

教育部 教育發展規劃司, 「중국교육통계년감.2006」 북경 인민출판사.2007.

劉升華., 번역, 마이클오 힐 저작., 「이해 사회정책」 북경:상무출판사, 2003

劉繼同., "생활질량과 余姚만족:50년래 중국 사회복지 연구요약", 「운남사회과학」 2003.

彭華民., 복지 삼각: 「한 사회 정책 분석 의 패러다임」, 신화 출판사 2006.

任興洲., 「중국 새로운 사회복지체계중의 주택 보장」 배경 보고서. 2008

汝信, 陸學藝, 李培林., 「사회 청서---2004년 중국 사회정세 분석과 예측」 사회과학 공헌 출판사 2003.

雄躍根., "중국복지 체제의 구성과 발전의 사회기초": 한가지 비교의 관점, 2010.

徐滇慶., 尹尊聲, 鄭玉歆., "중국 사회보장체제 개혁" 「98년 중국 사회보장 국제 워크숍논문집」 경제출판사 1999.

鄭功成., 「기업의 보장에서 사회보장」, 선양(沈陽), 요녕인민출판사, 1996.

張秀蘭, 徐月賓, “건구 중국의 발전하는 가정정책” 「중국사회과학」 2003년
鄭功成, 「중국사회보장개혁과 발전전략: 이념, 목표와 행동방안」, 베이징,
인민출판사, 2008.



ABSTRACT

An Actual Proof Study for the Success Factor of One Person Knowledge Service Organization.

Huang, Wei

Major of Social welfare

Dept. of Social welfare Administration

Graduate School of Public Administration

Hansung University

As an important component of the modern state system, the social welfare system plays a vital role in improving people's livelihood and maintaining social stability. However, China's social welfare system featured with outdated structure, multiple split, Systematic disorders, alienated functions as well as other defects, has lagged behind the development of social insurance and social relief while getting increasingly incompatible with the need of comprehensive upgrade on urban and rural residents' welfare as a result of the aging population and social development.

At the critical period of building a socialism society with Chinese characteristics, the government should promote comprehensive development of social welfare. Meanwhile under the guidance of the government, a social welfare system characterized by sound projection, strong buffering function, socially operation and multi-level development and adhere to the fundamental people-oriented principle

should be established to realize the fundamental interest of general public as its ultimate goal and fundamental pursuit. By playing the mediating role in current Chinese society, the social welfare system will help to achieve social equity and justice, harmony and social order, and scientific development as well as promoting the transformation of China's social welfare system from taking care of the weak to benefit all.

Key Words : China's social welfare , Development strategy,

