

# 중국의 신(新) 도시빈곤과 최저생활보장제도

조흥식\*, 김병철\*\*

- 요약 -

본 글은 중국의 개혁·개방을 기점으로 중국 도시 지역의 대량 실업에 의해 발생한 도시 신 빈곤층에 대한 최저생활보장제도의 내용을 살펴보고자 한 것이다. 중국은 1970년 말의 개혁·개방정책 이후, 농촌에서부터 경제체제 개혁을 시작하여 계속 도시에서도 경제체제 개혁을 전개하였다. 도시 경제체제 개혁의 핵심은 국영(國營)기업 체제의 개혁이었다. 특히, 정부는 대대적인 국영기업의 구조조정을 피하였고 중국 특유의 하강(下崗)정책 과정에서 국영기업 노동자들의 대량 실업은 불가피하였다. 정부는 도시 실업 노동자들을 위해 재취업 교육 및 실업수당을 제공하였으나 정책 실행의 한계로 말미암아 이들은 점차 빈곤해졌다. 더욱이 이들 실업 노동자들은 중국의 계획경제 시기의 전통적인 도시 빈민인 '3무(三無)'계층과 달리 기존의 공공부조 대상에서 제외되면서 사실상 중국 도시 지역의 신(新) 빈곤층을 형성하게 되었다. 이에 따라 중국 정부는 최종적인 사회안전망의 제도로서 최저생활보장제도를 1993년에 처음으로 상하이시에서 시범적으로 실시하여 1997년 전국 도시지역으로 확대 적용하여 오늘에 이르고

---

\* 서울대학교 사회복지학과 교수(chohs@snu.ac.kr)

\*\* 중국 인민대학교 사회보장연구센터 박사후 과정(bckim@ruc.edu.cn)

있다.

따라서 개혁·개방 이후 중국 도시지역의 최저생활보장제도의 특징을 요약해서 말하면, 기존 사회주의하의 광범위한 국가 사회 보장정책에서 벗어나 시장주의 경제구조 하에서 발생한 대량 실업으로 인한 도시 지역의 신 빈곤층을 구제함으로써 사회 불안정을 방지하기 위해 최소한의 사회안전망 역할을 달성하는 것을 근간으로 하는 잔여적인 복지정책이라 할 수 있다.

주제어: 국영기업, 기업 구조조정, 하강 노동자, 실업 노동자, 도시 신 빈곤, 최저생활보장제도

## 1. 머리말

1979년 개혁 개방 정책 이후, 중국사회는 놀라운 경제발전과 동시에 심각한 사회문제를 경험하고 있다. 먼저, 개혁·개방 정책과 더불어 시작된 중앙계획주의 경제체제에서 시장경제주의 경제체제로의 전환으로 인해 중국은 지금까지 놀랄만한 경제 발전을 이룩해 왔다. 이를 수치로 살펴본다면, 중국은 지난 20년 동안(1980-2000) 연평균 9.5%의 경제성장을 달성하였으며, 2002년에는 전 세계적인 경제 불황에도 불구하고 8%의 경제 성장을 통해 GDP 규모 1조 2,300억 달러에 도달함으로써 GDP 규모로 세계 6위의 경제 대국으로 부상했다. 또한 중국은 2003년 10.0% 성장률을 기록한 이후 2004년 10.1%, 2005년 10.4%, 2006년 11.1%의 초고속 성장을 보여 왔다.

그러나 이러한 눈부신 경제성장과 함께 중국은 경제체제 전환기에 발생한 대량 실업으로 인한 개혁 이전 시기에는 크게 부각되지 않았던 도시 신 빈곤의 문제가 심화되어가고 있다. 중국이 경제적 자본주의를 도입한 이후, 국영기업<sup>1)</sup>의 개혁과 함께 많은 노동자들이 중국 특유의 실업정책인 하강(下崗)을 통해 점차 실업 노동자로 전락하게 되면서 도시의 빈곤인구는 급증하게 되었다. 이러한 도시의 실업노동자는 농촌에서 도시로 이동하는 노동자와 더불어 중국 도시지역 신 빈곤층의 핵심이 되었다.

이들 신 빈곤층의 경제적인 박탈감은 일시적인 문제가 아닌 점점 확대 및 심화되어 가는데 그 문제의 심각성이 드러난다. 실업이후 노동자들의 생활수준은 가정 소득과 금융자산, 생활비 지출 등에서 실업 전과 비교하여 큰 차이를 보이며 가정의 생활수준에 커다란 변화

---

1) 여기에서 국영기업이란 국유(國有)기업(state-owned enterprises) 및 집체(集體)기업(collective-owned enterprises)을 뜻하지만, 엄밀한 면에서 국유기업은 모두 국영에 속하지만 집체기업은 일부만 국영기업에 해당한다.

를 가져왔다. 그리하여 가정을 이루고 있는 대부분의 실업 노동자의 빈곤은 단순히 개인적인 경제적 박탈감에서 모든 가족구성원의 경제적 박탈감으로 확대되어 갔다. 또한 이들이 정규직에 재취업이 어려워지면서, 이들은 점점 비정규직으로 이동함으로써 이들의 경제적 박탈감은 점차 심화되어가고 있는 실정이다.

하지만 이러한 도시 지역의 신 빈곤층의 문제가 확대 및 심화되어가는 데에 비해 그에 대한 정책 및 조치는 상대적으로 미비한 상태이다. 이는 단순히 이들 신 빈곤층에 대한 정책의 부재뿐만 아니라 이러한 정책상의 조치를 둘러싼 실행적인 한계점까지 포함한다. 무엇보다도 현재 가장 지적되고 있는 문제는 중국 정부의 대표적인 빈곤대책 프로그램인 최저생활보장제도가 기본 취지와 목적을 달성하지 못하고 있다는 비판이다.

이러한 맥락에서 본고는 중국의 개혁·개방이 낳은 도시 지역의 신 빈곤 실태를 살펴보고, 이에 대한 최저생활보장제도의 현황과 문제들을 짚어봄으로써, 개혁·개방정책 이후 중국 사회구제정책에 대한 이해를 높이고자 한다.

## 2. 중국 도시지역의 신 빈곤 현상

### 1) 도시 신 빈곤문제의 성격

#### (1) 신 빈곤문제의 발생

중국 도시지역의 신빈곤의 발생은 중국의 개혁·개방정책 이후 국영기업의 구조조정에 따른 대량실업에서 기인한다. 실업과 빈민현상은 이미 자본주의 국가에서 나타나고 있는 보편적인 현상으로서 이에 대한 연구 또한 활발하게 진행되어 왔었다. 이미 서구 유럽의 경우 1970년대 후반 1980년대에 이르러 신자유주의 시장경제 아래 사회적

및 경제적 변화가 일어났으며 이에 따라 노동시장은 재구조화되면서 실업으로 인한 빈민현상은 도처에서 발생하였다. 이러한 현상은 계획주의 경제구조에서 시장주의 경제구조로 탈바꿈을 시도하는 중국에서도 불가피하였다. 중국 도시지역 국영기업의 구조조정으로 대량 실업은 불가피하였고 이로 인해 새로운 빈곤계층이 발생하였다.

이와 같이, 실업과 빈곤현상은 어느 국가에서나 찾아볼 수 있는 보편적인 현상임에도 불구하고, 우리가 눈 여겨 봐야 할 중국 빈곤현상의 특징은 시장 경제구조로 탈바꿈을 시도하는 중국에서는 실업에 의한 빈곤층은 여태까지 경험하지 못했던 새로운 빈곤현상이라는 것이다. 중국에서 실업은 단순한 직업의 상실뿐만 아니라 그동안 도시 노동자에게 지급되어 왔던 각종 복지 혜택(연금, 보건 및 교육, 주택보조금 등)의 상실을 뜻하였다(Cook and Jolly, 2000). 다시 말하여, 개혁·개방 이전, 특히 기업 구조조정 이전에는, 중국의 도시 지역에는 단지 3무(三無; 무노동력, 무소득, 무연고) 계층이 전통적인 빈곤층으로 간주되었다. 하지만 기업의 구조조정으로 인하여 실업 노동자계층이 새로운 대수 취약계층으로 등장하게 된 것이다. 이렇게 볼 때, 중국의 빈곤계층의 특징은 전통적 취약집단인 노동능력을 상실한 집단과는 판이한 노동능력을 가진 집단이 다수 빈곤층으로 전락하게 되었다는 점이다.

## (2) 도시 신 빈곤문제의 성격

중국의 도시 빈곤은 여태까지 논의의 대상이 되지 않았다. 중국 정부는 도시 빈곤을 심각한 상태라 여기지 않았으며 빈곤은 주로 농촌에 한정된 것으로 다루었다. 이러한 도시와 농촌간의 빈곤 차이에는, 초기 중국정부가 사회주의적 계획경제체제를 통해 실시한 도시 중심의 경제발전계획과 깊은 관련이 있다. 다른 말로 표현하자면, 도시-농촌간의 인구 구분은 주로 거주인 등록체제(호구제도)를 통해 인구 이

동을 통제하려는 정부 계획에 기초한다. 또한 모든 생산 수단을 조정하는 중앙집권식 체제를 통해, 중국 정부는 1950년대에 직장 혹은 기업 단위(單位)를 중심으로 사회를 형성하였으며 모든 도시 노동자들은 단위에서 평생 일자리를 제공받았다(Hao, 2001). 낮은 수준의 임금에도 불구하고, 도시 노동자의 생활수준은 일자리에서 의식주까지 아우르는 단위라는 ‘칠밥통’ 체제를 통해 안정적으로 유지되었다(Cook and White, 1998). 그러므로 당시의 도시 빈곤은 단지 3부 계층에 한정된 문제로 여겨졌다.

그 이후, 비록 중국의 개혁·개방 정책 이래로 도시 거주민들의 생활수준이 향상되었음에도 불구하고 지역별 빈부격차가 심화되었다. 예를 들면, 도시 거주자의 GDP는 1978년에는 343 위엔에 그쳤으나 1998년에는 5,425 위엔 까지 증가하였다(Yao et al., 2003). 하지만, 동부 해안에 위치한 경제특별지구가 서부 내부 지역에 비해 급격히 발전하였으며 지역 간의 임금 격차에 따른 지역 빈부격차 문제가 발생하였다. 1995년부터 1998년간 중국 3지역에 대한 이들의 비교연구에 의하면 동부-서부간의 빈부격차는 점차 심화되어가면서 동부지역에서는 빈곤의 문제가 감소하였으나 서부에서는 대폭적으로 증가하였음을 보여준다.

더욱 최근에는, 도시 빈곤문제를 단순히 지역 간 빈곤격차의 차원에서 벗어나 도시 빈곤문제를 정부 정책의 변화선상에서 다루고 있다. 이러한 새로운 접근방법은 경제변형 체제상 시장위주의 경제발전 가운데 발생한 정부와 기업 그리고 개인의 관계를 총체적으로 분석하여 도시 빈곤문제를 다루고자 한 것이었다. 일반적으로 이러한 총체적인 접근방법은 중국에서 발생한 도시 빈곤문제를 개혁·개방정책상 나타나는 결과물로 간주하고 있다. 그리고 이러한 총체적인 접근방법은 개혁·개방정책에 관련된 일련의 정부 정책의 근본적인 변화를 검증하는데 도움을 주었다.

더불어, 중국에서 발생한 도시 빈곤문제는 변형체제 가운데 또는 개발도상국상에 발생한 빈곤문제와 다른 성격을 가진다. 특별히 중국의 도시 빈곤문제는 직접적으로 노동보장제도와 관련이 있다(Qian and Wong, 2000). 달리 말하자면, 중국의 도시 빈곤문제는 국유기업으로부터 대량으로 노동자들이 해고당하면서 그 심각성을 드러내게 되었다고 할 수 있다. 개혁·개방정책, 특별히 기업 구조조정은 대량 실업을 초래하였으며, 이 결과 수백만 명에 이르는 노동자가 일자리를 상실하였으며, 전국적으로 실업 노동자의 생활에 커다란 부정적인 영향을 미쳤던 것이다.

## 2) 신 빈곤층 형성 과정

중국의 도시 신 빈곤층의 형성과정을 이해하기 위해서는, 도시 인구의 기본 구성요소인 기업 단위(單位)에 대한 이해가 필수적이다. 왜냐하면 중국의 도시 신 빈곤층은 단위가 해체되는 과정 가운데 형성되었기 때문이다. 중국 도시거주자들에 있어 단위는 단순히 직장만을 뜻하는 뿐만 아니라 그들의 삶 전체에 걸쳐 필요한 정치적, 경제적, 사회적 원천을 제공하는 생활의 기반이었다. 하지만, 기업 구조조정을 통한 단위의 해체로 인하여 단위로부터 보호를 받아온 도시 노동자들은 점차 단위로부터 이탈되어 주변 빈민층으로 전락하게 되었다. 이처럼 단위의 소속여부는 도시 노동자들에게 있어서 삶과 직결된 매우 중요한 사항이었다. 그러므로 본장에서는 기업단위의 해체가 도시 신 빈곤층 형성에 미친 영향을 살펴보고자 한다.

### (1) 단위(單位)로부터의 보호된 중심 인민층

현재 중국의 신 빈곤층을 구성하고 있는 도시 실업노동자는 개혁·개방 이전, 신 중국설립의 중심계층으로 호구 제도, 노동자의 나라, 중공업 우선 전략, 공산주의 등에 의해 중심 층으로 군림해 왔었

던 노동자들이다. 따라서 개혁·개방 이전, 이들 노동자들은 국가로부터 수혜를 가장 많이 받아온 집단이었다. 일차적으로 도시 거주자들은 농촌 거주자들과 구별되게 직장 혹은 기업 단위(單位)를 중심으로 하여 구성되었고 단위로부터 많은 혜택을 누렸었다. 이러한 혜택은 크게 두 가지로 나누어 설명할 수 있다. 첫째로, 단위는 도시 노동자에게 경제적 원천인 평생노동을 보장하였다. 중국 노동정책은 도시 노동자에게 평생노동을 보장하는 맥락 가운데 형성되었다. 도시 노동자들은 국가로부터 단위를 제공받았고 근로 능력과 관계없이 그 단위에서 동일한 임금선상에서 평생에 걸쳐 일할 수 있었다. 이렇듯, 도시 노동자들에게 있어 평생노동보장제도는 안정된 경제적 원천이자 그들의 삶 가운데 가장 확실한 소득보장이었다.

두 번째로 도시 거주자들은 단위로부터 상당히 호의적인 복지 혜택을 누렸다. 비록 단위로부터 받은 임금은 높지 않았지만 임금외의 기타 복지혜택은 매우 광범위하였다. 국영기업 내에서, 단위는 ‘복지기관’ 역할을 담당하였으며 다방면에 걸쳐 각종 복지 기금과 서비스를 제공하였다(Leung and Nann, 1995). 복지기금은 연금, 의료보전, 근로상해, 육아휴가, 질병휴가 등을 포함하는 골자로 이루어졌으며 복지서비스는 주택, 교육, 자녀 의료보전 등을 아우르는 광범위한 수준에서 이루어졌다(Leung, 1994; Wong, 1998; Gu, 2001). 이러한 광범위한 복지 기금과 서비스는 먼저 국유기업에 제공되었고 이후 집체기업으로 확대 적용되었다. 말하자면 평생노동 보장제도로부터 보장된 안정된 임금 외에 단위를 바탕으로 한 복지제도가 개혁·개방 이전 도시 노동자들의 생활수준을 보호하는데 큰 역할을 하였던 것이다.

중국 도시지역의 사회복지제도에서 한 가지 눈여겨보아야 할 점은 복지 혜택이 단순히 도시 거주자와 농촌 거주자간의 구별뿐만 아니라 도시 거주자사이에서도 차별적인 것이었다는 점이다. 복지 기금과 서비스의 수준은 도시 지역 내에서 단위의 성격에 따라 다르게 적용되

었다. 심지어 같은 도시 지역에서도, 국유기업내의 단위에서 종사하는 노동자가 받는 복지혜택 수준은 집체기업의 단위에서 종사하는 노동자의 복지 혜택 수준과 상이하였다. 이는 중국의 단위를 기본으로 형성된 사회복지제도가 기업의 성격에 따라 다르게 형성되었기 때문이다(Hussain, 1994).

이러한 단위를 기본으로 유지된 중국 사회복지제도는 중국 경제발전계획상 국유기업의 중점사항이 반영된 것으로 국유기업에 속하는 노동자와 그렇지 않는 노동자의 복지혜택수준에 차이점을 초래하였다(Shang, 1999; Saunders and Shang, 2001). 예를 들어, 집체기업에 종사하는 노동자는 국유기업의 노동자에 비해 적은 임금과 복지 기금과 서비스를 단위로부터 부여 받았다. 이에 반해, 국유기업의 노동자들은 단위로부터 더 많은 임금과 연금, 육아휴가, 질병휴가, 보건의료 및 1986년부터 제공된 실업기금에까지 아우르는 광범위한 복지 혜택을 받았다.

이러한 국유기업과 집체기업간의 존재하는 세부적인 차별적 임금과 복지혜택에도 불구하고, 이들 국영기업에 종사하는 노동자들은 일반적으로 단위를 통해 국가로부터 수혜를 가장 많이 받아온 중심층이었다. 반면에 사영기업이나 자영업에 종사하는 도시 거주자들은 이러한 사회복지혜택의 명단에서 제외되었다. 예를 들면, 사영기업이나 자영업에 종사하는 노동자들은 단위를 토대로 이루어진 사회복지제도와 아무런 관계가 없었다. 특히, 사영기업들은 일반적으로 국영기업에서는 노동자들에게 제공하는 연금, 보건의료, 실업수당 등의 사회복지혜택을 제공하지 않았다. 사영기업들은 정부의 사회복지 보조를 받는 국영기업과는 달리 거의 모든 부분들을 기업의 이윤으로 충당해야 했기 때문에 광범위한 사회복지 혜택을 해당 노동자들에게 제공하기에는 역부족이었다. 따라서 사영기업에 종사하는 노동자들은 여러 부분에 걸친 복지비용을 자신들이 받는 임금으로 지불해야만 했

다.

이처럼, 국영기업 노동자들은 농촌 거주자들과 달리 단위를 중심으로 형성되었고 그 단위로부터 많은 혜택을 누렸었다. 비록 단위의 성격상 임금과 사회복지 혜택수준이 노동자들에게 상이하게 적용되었지만, 국영기업 노동자들은 농촌이나 도시 기타 기업의 노동자들에 비해 훨씬 호의적인 조건 가운데 생활하였다. 특별히, 단위로부터 제공받은 평생노동 보장제도와 다양한 사회복지혜택은 그들의 삶 가운데 가장 확실한 버팀목이었다.

하지만 1979년부터 시작된 개혁·개방정책은, 특별히 기업구조조정, 이제까지 도시 노동자들에 가장 확실한 생활의 버팀목이 되어왔던 단위를 송두리째 흔들어 놓았다. 중국 개혁·개방정책의 특별한 사항 중에 하나는 단위를 중심으로 형성된 도시 국영기업들을 개혁하는 것이었다. 특히, 기업구조조정은 국유기업의 생산력 향상을 위해서 정부가 시장원리를 기업 및 경영 구조에 적용하여 경제 효율성을 유도하는 것이었다(Liu and Wu, 2006). 비록 개혁·개방정책이 1980년대와 1990년 초에 이르러 임금 및 근로 구조측면에서 비교적 천천히 진행되었지만, 1990년 중반 이후로는 기업구조조정, 사회복지제도 및 노동시장의 개혁에 초점이 맞추어졌다(Meng, 2000; Meng, 20004). 그 중에 중국 도시 지역의 기업구조 조정의 물결은 국유기업의 경쟁력 향상이라는 기치아래 3분의 1에 해당하는 국유 노동자들을 그들의 노동 현장으로부터 떠나게 하였다.

## (2) 단위로부터 점차 제외된 주변 인민층

개혁·개방 정책 이전 중국은 사회주의 체제가 정치, 사회 그리고 경제 등 사회 전 분야에 걸쳐 깊게 뿌리를 내렸다. 예를 들면, 국유기업들은 도시 노동자들에게 가장 든든한 경제적, 사회적 기반을 보장하는 역할을 담당하였으며, 기업들의 생산성 및 경제효율성은 이러한

역할에 종속되었다(Price and Fang, 2002).

그러나 1990년대 이후, 수많은 국유기업들이 부도, 인원 재조정, 공장폐쇄 등 일련의 기업구조 조정을 거치면서 삶의 기반이 되어온 단위가 점점 무너지게 되었다(Cook and Jolly, 2000). 기업구조 조정을 통해 수많은 도시 노동자들은 단위에서 점차 제외되어 갔으며, 이에 따라 그들은 삶의 터전을 상실하게 되었다.

그리하여 중국정부는 기업구조 조정을 통한 직접적인 노동자 해고의 방법이 아닌 사회주의적 색채를 띤 중국 특유의 실업대책인 하강(下崗)정책을 집행하게 된다. 하강은 문자적으로 해석하면 단위로부터 내려 오다는 의미로 공식적인 정의는 사실상 없으며 다만 일반적으로 일자리를 잃었지만 단위와의 관계를 여전히 유지하는 노동자를 일컫는 말이다(Qiu and Zhen, 1998). 자세히 설명하자면, 하강 노동자는 그들이 속한 단위에서 더 이상 일하진 않지만 일부분의 임금이나 또는 임금 없이 그들의 명목이 기존에 속한 단위에 계속적으로 남아 있는 노동자를 의미한다(Lee, 2000: 914). 어느 정의를 선택하던 간에, 하강은 공식적인 취업과 공식적인 실업의 중간지역에 존재하는 중국식 제도적 조치이다(Gu, 2003). 다시 말하면, 하강정책의 특징은 실직과 관계없이 노동자들은 기업단위로부터 여전히 보호를 받도록 하는 것이다. 비록 노동자가 기업단위로부터 해고 되었지만 그들의 기업단위가 여전히 그들에게 삶에 필요한 생활수단을 제공하게 하였다.

정치적인 입장을 제외하고, 변형제체 가운데 마련된 하강정책은 그들의 경제적 그리고 사회적 신분에 큰 변화를 가져왔다(Solomon et al., 2004). 특별히 하강정책으로 말미암아 발생한 실업은 임금, 노동 보장 같은 경제적 보장으로부터 사회복지 혜택 등과 같은 사회적인 생활수준에 이르기까지 도시 국유기업 노동자의 생활의 전반적인 모습을 완전히 뒤바꾸어 놓았다. 비록 하강정책에 실시되는 기간 동안 하강 노동자들은 단위와 일정한 관계를 유지하였음에도 불구하고, 재취업 센

터 설립 이후로 정부는 점차 강경한 입장을 취하고 이들 하강 노동자들을 단위의와 관계를 단절케 하고 실업의 미궁으로 내몰았다. 단위의 상실은 하강 노동자들에게 있어 단순히 노동 현장에서의 제외되었을 뿐만 아니라 모든 생활의 터전이자 원천이었던 단위로부터의 점차 이탈되어 감을 의미하였다.

그러나 이러한 하강정책은 동시에 심각한 문제점을 내포하고 있었다. 하강정책 가운데 포함된 도시 실업노동자는 일반적으로 중국의 공식적인 도시 실업인구로 분류되지 않았다. 하강노동자들의 이름이 여전히 그들이 단위에 등록되어 있기 때문에 하강 노동자들은 중국 정부가 발표한 공식적인 도시 실업인구로 분류되지 않았고 다만 잠재 실업(hidden unemployment)으로 남아 있었다(Gu, 1999). 1990년대 이후 급증한 중국의 실업률 또한 이들 하강 노동자들의 수치를 포함하지 않았기 때문에 사실 중국의 공식적인 도시 실업인구는 가히 상상할 수 없을 정도로 심각한 상태였다. 수많은 하강 노동자들을 포함한 잠재실업은 약 2천만 명을 넘을 것으로 추정되며, 도시 모든 노동자들의 12%에 달하는 수치이다. 다시 말해서, 만약 이러한 잠재된 실업자가 공식적인 실업인구로 분류된다면 그 심각성은 가히 놀라울 것이다.

이런 측면에서, 중국은 상당히 높은 잠재실업에 비해 비교적 낮은 완전실업(open unemployment)을 특징으로 한다고 말할 수 있다. 하지만 공식적으로 표명된 낮은 실업률은 1993년 이후의 전체 실업률 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다. 이는 중국의 공식적인 도시 실업률은 하강정책을 통해 잠재된 하강 노동자의 수치를 포함하지 않고 단순히 공식적으로 파악된 실업인구만을 반영하였기 때문이다. 중국에서 발표한 공식적인 도시 실업률이 이러한 하강 노동자를 배제했기 때문에 정확한 수치라고 보기는 어렵다. 그러므로 하강 노동자들의 정확한 수치와 관계없이 정확한 도시 실업률을 반영하기 위해서는 하

강 노동자를 포함한 현실적인 조사가 필요하다.

이렇듯, 하강 노동자들이 공식적인 도시 실업인구의 포함되어 있지 않기 때문에 현실적인 조사가 이루어진다면 그 수치가 대폭 증가할 것으로 여겨진다. 이러한 경향은 실제로 중국정부가 진행 중인 하강 노동자의 실업 노동자화 해가는 과정에서 여실히 드러나게 되었다. 이러한 문제에 직면하여 중국정부는 1995년부터 ‘재취업 프로그램’을 진행하면서 실업문제를 대처하려 하였다. 일련의 능동적인 노동시장 정책의 일환으로, 중국정부는 1990년대 후반에 재취업 서비스센터(Re-employment Service Centers)를 수립하여 센터에 등록된 하강 노동자에게 생활에 필요한 생활 보조금을 제공하고 또한 재취업에 관련된 정보 및 업무를 담당하였다(Bidani et al., 2002).

이러한 정책에 따르면, 기업은 재취업 서비스센터의 설립을 의무화함과 동시에 하강 노동자들은 재취업 서비스센터에 반드시 등록하여 재취업에 관련된 교육 및 훈련을 받도록 되어 있었다. 재취업 서비스센터의 교육 및 훈련기간은 통상적으로 2년~3년이었으며, 이는 지역적인 요소에 따라 달리 적용되었다. 이 센터에서 3년간의 교육 및 훈련이 끝나면, 그들은 차후 2년간 실업보조수당을 받을 수 있었다. 이러한 과정에서, 하강 노동자들은 기존 단위와의 관계를 점차 종결하게 되었다. 만약 5년 안에 새로운 일자리를 찾지 못하거나 재취업 서비스센터에서 마련해준 두 번의 채용 기회를 거부하면 결국 실업 노동자가 되었다(Gu, 2003). 또한, 재취업 서비스센터에서 제공하는 교육이나 훈련을 적절한 이유 없이 두 번이나 거부하게 되면 센터로부터 제공되는 생활보조금 및 복지관련 혜택 그리고 사회복지서비스를 받을 자격을 박탈당하게 되었다.

더욱이, 중앙정부에서 이 과정을 더욱 강압적으로 진행하여 하강 노동자들이 재취업 서비스센터에 가입하는 것을 의무시하였다. 이러한 재취업 서비스센터의 강압적 가입은 하강 노동자들이 재취업 서비

스센터를 통해 실업 노동자화 되어 감을 나타내는 전환 현상임에 틀림없다. 하강 노동자들이 국유기업이든 집체기업에서 하강되었음에 관계없이, 실업 노동자로 간주되었다. 2000년대 초반부터 하강 노동자라는 분류는 점차 사라지고 직접적인 실업을 표현하는 실업 노동자가 등장하게 되었다(Johnston and Li, 2002). 결과적으로, 도시 국유기업 실업자들은 기업단위로부터 이탈과 더불어 더 이상 사회의 중심 인민층이 아닌 주변 인민층으로 몰락해 갔던 것이다.

### (3) 주변 인민층에서 핵심 빈곤층으로 전략

1990년대 중반 이후 국유기업 구조조정은 심화, 확대되었다. 도시 노동자들을 점차 단위에서 제외하였으며 단위에서 안정적으로 제공되었던 경제적, 사회적 원천인 임금을 더 이상 보장하지 않았다. 기업 구조조정을 통한 대량 실업으로 인해, 단위를 통해 제공되었던 도시 노동자들의 경제적, 사회적 기반은 무너졌으며 도시 실업자가 되어버린 그들은 낯선 시장체제의 노동시장에서 그들의 경제적인 원천을 마련해야만 했다.

Xue and Zhong (2003)의 연구 분석에 의하면, 중국의 도시 빈곤문제는 일종의 산업구조상에 발생된 빈곤으로 파악되고 있다. 이러한 구조적 관점은 절대 빈곤문제는 대량 실업 이후 발생한 실업자에 속한 것이라고 분석하고 있다. 이를 통해 도시 지역을 일반 빈곤층과 실업자를 중심으로 한 절대 빈곤층으로 구분할 수 있다. 게다가, Yao(2004)의 자료 분석에 따르면, 지방 도시의 평균 가정을 기준으로 실업자를 포함한 가정은 그렇지 않는 가정에 비해 훨씬 더 빈곤해질 가능성이 크다고 주장한다. 더불어, 그는 남편과 부인은 모두 일자리를 잃은 가정은 경제적으로 곤란을 겪고 있으며 그들 중 2/3에 해당하는 가정이 실업이후 빈곤에 빠졌다고 분석했다. 확실히, 도시의 빈곤문제는 실업과 직접적인 연관을 가지고 있으며 실업이 빈곤에 미친 영향은 실

로 매우 절대적이라 할 수 있다.

이러한 실업과 빈곤문제와 더불어, 도시 실업 노동자들이 어떻게 다른 소득 수단을 획득하는가에 대한 연구의 필요성이 제기되었다. 실업 노동자의 기타 생계 수단에 대한 연구는 국가와 기업 그리고 사회와의 관계에서 살펴볼 수 있다(Chen et al., 2006). 고용이 빈곤에 미치는 영향은 실로 크며 중국의 경우에도 예외는 아니었다. 중국의 전통적 취약계층이 노동능력을 상실한 사람을 중심으로 구성되었다면, 오늘날 빈곤 계층의 핵심인 실업 노동자는 노동의지와 노동력을 갖추고도 취업을 하지 못하거나 혹은 취업을 하면서도 저임금과 고용불안에 시달리고 있는 계층이다. 비록 이들 실업 노동자들은 노동력을 갖추었지만, '고령과 저학력'의 불리한 상황에서 새로운 직장을 구해야 했기 때문에 그 취업상황은 더욱 악화되었다. 특히, 나이가 많거나 학력이 상대적으로 낮은 여성인 경우에 이러한 경향이 농후하였다. 일반적으로 기업의 해고 대상자는 주로 중년 이상의 노동자나 자녀를 둔 여성이 되었으며 이들은 재취업 시 다른 젊은 남성에게 비해 재취업상 어려움이 겪게 되었다. 이로 인해, 중년 이상의 나이가 많은 여성 노동자는 일반적으로 낮은 수준의 학력과 낙후된 기술 능력으로 단위로부터 해고당하는 경우가 대다수이었으며, 똑같은 이유로 인해 재취업 시에도 점차 노동시장에서 배제되어 갔다.

도시지역에서 안정적으로 고용이 보장되었던 단위를 상실함에 따라, 실업 노동자는 학력과 기술이 중시되는 시장구조에서 주변 직종에 해당하는 비정규직에 종사하게 되었다. 임시 및 시간제 고용직에 종사하는 대부분의 실업 노동자는 극히 작은 범위의 직장에 종사하고 있었고 정규직에 비해 절대적으로 열악한 조건에서 일하였다(Won, 2003). 비록 이러한 비정규직의 열악한 조건에도 불구하고, 도시의 실업 노동자들은 안정적인 근무 환경을 갖춘 정규직에 취업하기는 어려움이 많았기 때문에 상대적으로 취업하기 쉬운 비정규직에 종사하여

그들에게 필요한 생활 원천을 충당해야 했다(Kim, 2007).

하지만, 대개 실업 노동자들이 종사하는 비정규직은 고용상태가 불안정하고 일정한 소득을 보장받을 수 없기 때문에 이들은 항상 경제적으로 불안한 상태에 놓여 있었다. 안정된 고용을 통해 일정한 소득을 축적하기 힘들기 때문에 자력으로 생활의 향상을 도모하기 어려웠다. 또한 실업으로 인해 기업단위를 상실함에 따라, 단위를 위주로 한 지역사회의 보호역할이 그 의미를 점차 상실하였다. 그 결과, 시장에서 제외된 실업 노동자가 국가로부터 복지 혜택을 받지 못할 경우 그들은 가족이나 친지 등을 의지할 수밖에 없었고 이는 다시 가족이나 친지들에 큰 부담을 안겨 주었다(Chan and Qiu, 1999).

결론적으로 말해서, 중국의 도시 신 빈곤층은 개혁·개방정책에 따라 기업단위 보호 인민층에서 주변 인민층으로, 그리고 주변 인민층에서 핵심 빈곤층으로 전락한 일련의 과정을 거쳐 오늘날 도시 신 빈곤층이 형성되었음을 알 수 있다.

### 3. 중국 최저생활보장제도의 현황과 문제

실업 노동자를 위한 중국 사회복지정책의 역할은 점차 축소화되었다. 실업 노동자를 위한 정부의 정책은 기존의 광범위한 사회보장에서 3대 보장금(생활보조금, 실업수당, 최저생활보장금)의 형태를 거쳐 최종적으로 최저생활보장금만을 부여하는 축소 노선을 따르게 된 것이다.

실업 노동자를 위한 정부 정책에서 재취업 서비스센터를 통한 재취업 사업은 선별적인 인원선발, 재취업에 대한 소극적인 태도, 재취업과 관련한 교육 및 훈련의 비전문성, 그리고 무엇보다도 재취업 서비스센터의 3년간의 한정적인 운영기간 등이 문제되어 수혜자들이 현실적으로 재취업의 어려움에 봉착하게 되었다.

다음으로 실업수당의 실행상의 한계점으로 인해 이들은 계속 빈곤화되어 가고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이, 중국특유의 실업대책 방법은 하강정책을 통해 노동자가 사실상 일자리를 잃지만 계속적으로 기존의 단위와 고용관계를 유지하는 것이었다. 그 보호차원에서 하강 노동자에게 재취업을 돕게 하고 3년 내에 재취업을 하지 못할 시에 2년 동안 실업수당을 제공하는 것이었다. 하지만, 기존의 실업수당 지급대상은 극히 제한되어 있었으며, 실업수당 수급자격이 상당히 까다로워서 실질적으로 실업수당을 받은 인원은 많지 않았던 것이다.

이러한 상황에서 최저생활보장제도는 빈곤계층의 마지막 사회안전망 역할을 감당해야 할 과제를 지니고 있다. 하지만 최저생활보장제도가 단편적으로 수혜대상의 경제적 욕구만을 고려한 채 그 보장수준을 확정하여 일상생활에 필요한 그 밖의 사회적, 정치적 그리고 문화적 욕구를 소홀히 하였다. 특히, 그 급여수준이 열악하여 빈곤계층은 자녀교육비, 가족구성원 보건의료비 및 사회활동과 관련된 비용을 지불하는 데 여전히 어려움을 겪고 있다. 본 장에서는 빈곤계층을 위한 마지막 사회안전망 역할을 담당하는 중국의 최저생활보장제도의 현황 및 한계를 논하고자 한다.

### 1) 최저생활보장제도의 현황

중국 도시지역의 최저생활보장제도는 실업 노동자를 위한 최종적인 사회안전망의 역할을 담당하고 있다. 이와 같은 의미에서, 조건에 부합되는 도시지역의 빈곤계층을 전반적으로 포괄할 수 있느냐가 실질적으로 최저생활보장제도의 효과를 평가하는데 가장 중요한 지표가 된다(多吉才讓, 2001).

최저생활보장제도는 각 지방 현지의 물가수준과 지방정부의 재정능력을 고려하여 실업 노동자 및 그 가족구성원에게 기본적인 생활을

영위하도록 도움을 주고자 설립된 제도이다(State Council, 1997). 본 제도는 주로 음식 소비수준을 중요한 요소로 간주했기 때문에 국민의 생존욕구만을 보장한 채 그 밖의 생활에 필요한 욕구의 충족은 뒷전이었으며 특수상황을 대처할 방법은 더군다나 부족한 실정이다. 민정부(民政部)<sup>2)</sup>가 본 제도의 전반적인 책임을 맡고 있으며 일반적인 행정업무는 각 지역의 민정부서에서 담당한다.

본 제도는 먼저 도시지역의 빈곤계층을 대상으로 실시되었으나 점차 확대되어 농촌지역의 빈곤계층까지 포함하고 있다. 본 제도는 1993년 6월 상해시에서 시험적으로 실시되었으며 다음과 같은 4차례의 과정을 통해 점차 확대 발전하였다. 시범실시 시기(1993년~1995년), 확충 시기(1995~1997), 전국도시지역으로 확대 실시된 일반화 시기(1997~1999), 1999년 10월 1일 정식 실시를 위한 국무원 명의의 ‘도시주민최저생활보장조례(城市居民最低生活保障條例)’의 공포로 인한 개선 시기(1999~현재)(唐鈞, 2003) 등이 그것이다.

이처럼 최저생활보장제도는 각 해당지역이 정하는 빈곤선 이하의 가족구성원에게 기본적인 생활을 영위하도록 지원하는 제도이다. ‘도시주민최저생활보장조례(城市居民最低生活保障條例)’ 규정에 의하면, 도시주민 최저생활표준은 현 지역에서 도시주민 기본생활에 필수인 의·식·주 비용을 계산하고, 아울러 적당한 물과 전기연료 비용 및 미성년의 의무교육비용을 고려하여 확정한 것이다.

생활 곤란에 처해 있어도 아무런 도움을 받을 수 없는 주민을 위한 도시주민 최저 생활기준의 기본 고려사항은 다음과 같다. 1) 주민의 최저생활 보장을 유지하기 위해 필요로 하는 모든 물품의 종류와 수량 2) 생활필수품에 필요로 하는 비용 3) 시장 종합물가지수, 특히 생활필수품의 가격지수 4) 주민의 평균수입과 소비수준 5) 경제발전상황과 재정수입상황 6) 기타 사회보장표준 등이 그것이다.

---

2) 국무원 직속의 우리나라 보건복지부와 성격이 유사함.

이처럼 도시주민 최저 생활보장표준은 각 지역의 정부가 자체적으로 확정하여 해당지구 민정부서(民政部)의 동의 하에 재정, 통계, 물가 등 부문을 고려하여 직할시와 해당지구의 관할정부의 비준을 얻어 발표하고 집행한다. 그리고 도시주민 최저생활보장 표준원칙은 “높일 수는 있으나 내리지는 않는다” 것이다. 필요에 의해 상향 조정 시에는 재조정하여 정하기로 되어 있다.

2002년 이래, 전국 일부지방 도시 주민의 최저생활보장 수준이 제고되었다. 2002년 현재까지 중국 4개 직할시, 27개 성도의 도시와 5개 계획도시의 1인당 월 최저보장금은 다음과 같다(中華罔, 2002년 7월 8일자). 광저우(廣州) : 300위엔, 베이징(北京) : 290위엔, 상하이(上海) : 280위엔, 항저우(杭州) : 270-300위엔 등 대도시에서 물가 등 생활보장 수준이 높아 최저생활보장 수준도 역시 높음을 알 수 있다.

베이징(北京) : 290위엔, 티엔진(天津) : 241위엔, 스지아장(石家莊) : 182위엔, 타이위엔(太原) : 156위엔, 후허하오터(呼和浩特) : 153위엔, 셴양(瀋陽) : 205위엔, 창춘(長春) : 169위엔, 하얼빈(哈爾濱) : 200위엔, 상하이(上海) : 280위엔, 난징(南京) : 220위엔, 항저우(杭州) : 270-300위엔, 허페이(合肥) : 169위엔, 푸저우(福州) : 200-220위엔, 난창(南昌) : 143위엔, 지난(濟南) : 208위엔, 정저우(鄭州) : 180위엔, 우한(武漢) : 210위엔, 창사(長沙) : 180-200위엔, 광저우(廣州) : 300위엔, 난링(南寧) : 190위엔, 하이커우(海口) : 221위엔, 청두(成都) : 178위엔, 중칭(重慶) : 185위엔, 쿤밍(昆明) : 190위엔, 구이양(貴陽) : 156위엔, 라사(拉薩) : 170위엔, 시안(西安) : 156위엔, 란저우(蘭州) : 172위엔, 시닝(西寧) : 155위엔, 인추안(銀川) : 160위엔, 우루무치(烏魯木齊) : 156위엔, 따리엔(大連) : 221위엔, 칭따오(青島) : 200-210위엔, 닝보(寧波) : 260위엔, 선전(심천) : 290-344위엔, 시아먼(廈門) : 265-315위엔.

한편, 중국 도시에서 최저생활보장제도의 대상자는 대체로 크게 세 가지로 분류된다. 첫째, 노동력을 상실하고, 수입원이 없고 부양의무자가 없는 삼무자(三無者)와 같은 전통적인 구제대상자가 포함되고, 둘째, 위의 구제조건에 해당되지 않으나 가계 총수입이 최저생활 수준보다 낮은 주민이 포함되며, 셋째, 실업자(下崗勞動者)로서 재취업이 불가능하고 가계 총수입이 최저생활 수준보다 낮은 주민이 포함된다.

1997년에 본 제도가 전국에 걸쳐 시행된 이후, 1999년 말에 이르러 본 제도는 667개 도시와 1,682개의 진에 설립되었다. 최저생활보장제도가 전국으로 확대, 실시됨에 따라 본 제도의 시행과정에서 필요한 기본적인 원칙, 행정, 재정에 관한 통일적인 체계가 필요했다. 하지만 중국에 존재하는 지역별 차이와 각 해당지역의 물가수준의 차이로 인하여 중앙정부는 제도의 일반적인 원칙에 관하여 지도만 할 뿐 사실상 보장 범위, 수준 그리고 재정마련은 모두 지방정부에 맡겨졌다. 먼저, 최저생활보장제도의 보장수준은 각 지역에 따라 달라졌다. 심지어 동일한 성이나 자치구의 도시에서도, 그 보장수준은 달리 적용되었다. 가령, 대도시에 속하는 북경이나, 상해, 광주, 심천의 보장수준은 상대적으로 높았으나 귀주, 강시성이나 내몽고 지역의 보장수준은 현저하게 낮았다. 따라서 2003년 4월 민정부는 여건이 되지 않는 중서부 빈곤지역에서는 시행을 중단할 것을 통보하였고, 현재 부유한 동부 연해지역 및 연해 인근지역에서만 시행하고 있는 실정이다.

2002년 최저생활보장제도 개편 이후 수혜 대상은 일인당 평균 소득에 근거하며 소득 기준 역시 각 지방정부 별로 심의하여 고시하도록 하였다. 그 결과 2002년에는 사회보장 혜택 인구의 3분의 1 가량이 새롭게 개편된 이 제도의 대상이 되었다. 대상자를 좀더 자세히 살펴보면 아래 <표 1>에 있듯이, 2002년 최저생활보장제도 수혜인구는 2,000만명 가까이 되었으며, 면직 근로자와 실업자, 그 부양가족이 가

장 큰 비율을 차지하였다(Shang and Wu, 2004:260-269).

<표 1> 2002년 최저생활보장제도 수혜인구

분류	인원(명)	백분율(%)
취업 근로자	1,910,000	9.9
면직(laid off) 근로자	6,970,000	36.1
퇴직자	930,000	4.8
실업자	2,990,000	15.5
면직 또는 실업자 부양가족	5,540,000	28.7
삼무(三無)	970,000	5.0
합계	19,310,000	100.0

자료: Shang and Wu(2004:269)

한편, 도시지역에서 최저생활과 관련하여 큰 사회문제로 대두된 것은 주택문제이다. 특히 빈곤층을 위한 주택공급은 1999년 4월 건설부 명의로 발표된 ‘저임대주택관리규정(城鎮廉租住房管理辦法)’을 통해 적극 장려되기 시작하였다. 우선 대상으로는 최저생활보장제도 적용 대상 및 일인당 평균 주거 면적이 해당지역 주거 빈곤 기준에 미달하는 가정으로 하였다. 관련 예산은 지방정부 재정으로 우선 충당하도록 하고 있으며, 실시 방식으로는 세 가지가 존재하는데 1) 월 임대료 보조 2) 저임대방(廉租房) 임대료 기준에 대응하는 임대주택 배분 3) 공공임대주택의 월임대료 인상분의 감면 등이 존재한다. 베이징의 예를 들면 저임대방 공급대상 가구로 최저생활보장 대상 가구 및 별도 우선 공급 대상 가구를 시 자체적으로 정하고 있으며, 2002년도의 경우, 일인당 월소득이 285위엔에 미치지 못하는 최저생활보장 대상 가구 중에서 전용면적 기준으로 일인당 7.5평방미터에 못미치는 주거환경에서 거주하는 가구를 저임대방 정책 적용대상으로 한다. 이들에 대해서는 일인당 평균면적 10평방미터에 준하는 주거환경을 누릴 수 있도록 일인 평당 25위엔의 임대료를 보조하도록 하고 있다(除日發,

## 2) 빈곤대책으로서의 최저생활보장제도의 한계

대량 실업과 단위 해체에 따른 대규모 빈곤계층의 확산으로 인해 정부는 기존의 단위를 중심으로 하는 사회복지제도를 포기할 수밖에 없었으며 점차 새로운 공공부조제도를 모색하기 시작했는데, 그 중 가장 중요한 것이 도시 지역의 최저생활보장제도의 실시이다(洪大用, 2003). 1999년 민정부(民政部) 산하의 재해부조부는 전국 31개 직할시와 성에 최저생활보장제도의 기준을 제정하였다. 민정부의 통계자료에 의하면, 2004년 상반기까지 본 제도의 적용대상이 2000여만 명에 달하였다.

최저생활보장제도의 취지와 목적은 최종적인 사회안전망으로서의 역할을 달성하는 것이다. 그러나 최저생활보장제도는 아직도 수혜자에 대한 기준의 부재, 대상 파악의 어려움, 업무기구의 불완전함과 업무수단의 비전문화, 현저한 지역별 최저생활보장상의 차액, 자금 운영 및 재정 마련의 어려움 등의 제도 자체적인 문제가 내재하고 있거나 나타나고 있다. 이를 자세히 살펴보자.

첫째, 수혜자에 대한 명확한 기준이 미흡하다는 점이다. 이론적으로 살펴보았을 때, 일인당 평균 소득이 최저생활보장선보다 낮은 사람은 모두 최저생활보장을 신청할 수 있다. 하지만, 실제적인 최저생활보장대상을 확정할 때 수혜자에 대한 명확한 기준이 미흡하기 때문에 이론과 대치되는 상황이 발생한다. 최저생활보장대상자의 확정은 일반적으로 하층조직에서 결정하기 때문에 수혜대상을 확정할 때 보장대상에 대한 차별적인 태도를 취함으로써 제도정신에 어긋나는 현상이 일어난다. 가령 최저생활보장대상을 확정할 때 통상적으로 전통적인 빈곤계층과 하강인원들에게 우선권을 주는 반면, 취업 대기자나

자영업을 하거나 탈선 혹은 위법을 하는 사람에 대한 편견 또는 배척이 심한 편이다(唐鈞, 2003). 또한 신청자가 애완견, 휴대폰, 자가용, 오토바이를 소유하거나, 고액의 학비를 지불하는 사립 중·고등학교나 대학에 재학 중인 자녀가 있거나, 불법적인 결혼을 했거나, 불법적인 행위나 매약사용으로 인해 빈곤에 빠진 경우에는 최저생활보장을 받을 수 없다(Shang and Wu, 2004).

둘째, 최저생활보장선을 규정할 때 수혜대상 파악의 어려움이 있다. 최저생활보장을 받는 대상은 주로 정규적인 직장에서 보다는 비정규적인 일터에서 임시직 혹은 시간제로 임금을 받기 때문에 고정적인 소득파악이 힘들고 이에 따라 수혜대상 파악에 어려움이 있다. 즉, 비정규직에 종사하는 인원들의 소득은 불안정하고 종종 최저생활보장선상에 변하기 때문에 수혜대상의 여부가 불규칙하다.

셋째, 업무기구의 불완전함과 업무수단의 비전문화를 들 수 있다. 업무를 담당하는 각급 기구들은 관여하는 범위가 넓고, 업무의 양이 방대하여 구체적인 업무를 책임지는 지방의 민정부서, 지역사무소, 주민위원회 등의 업무상 부담이 크다. 현재, 하층에서 최저생활보장을 담당하는 기구가 제대로 갖추어지지 않았으며 업무인원이 부족하고 업무조건에 차이를 보여서 업무를 담당하는 데 큰 효과를 가져다 주지 못했다. 또한 업무를 담당하는 각급 기구의 인원의 질이 점차 좋아지고 있는 것은 사실이지만, 여전히 업무인원의 비전문성이 문제가 되고 있다. 사회복지가 발달한 서구사회에서는 사회복지사의 지위 및 역할이 일종의 전문적인 일로 간주되지만 중국에서는 여전히 사회복지사를 위한 전문적인 교육이 부족하여 전문성을 갖춘 인원이 많지 않다. 예를 들면, 업무인원은 최저생활보장제도를 통해 수혜자에게 시혜와 은혜를 베푼다는 태도를 가지고 있으며, 동시에 여전히 수혜자도 본 제도를 통하여 국민의 기본권을 누린다는 의식이 부족한 실정이다.

넷째, 구체적인 운용상에 있어 중국 지역간의 실제적으로 존재하는 지역별 차이를 그대로 드러내는 문제가 있다. 각 지역에 빈곤선을 설정할 때 차이가 발생했으며 이는 최저생활보장수준의 차액을 반영하였다. 1999년 10월 1일 국무원이 공표한 '최저생활보장제도조례'에 따르면, 최저생활보장제도의 보장수준은 일차적으로 각 지방정부마다 현지의 의·식·주 등 기본적인 생활에 필요한 물가수준을 고려하여 정하도록 하고 있다. 이차적으로 수혜수준은 가정 일인당 평균소득에 근거하여 차별된 금액을 부여받는다. 하지만 이러한 지역별 최저생활제도 차액은 표면적인 지역별 및 가정별 물가수준만을 고려한 채 실질적인 기본적인 삶의 수준을 유지하는데 필요한 최소한의 경제 및 사회적 욕구는 충족시키지 못하였다. 현재 중국의 경제발전수준으로 미루어 볼 때 이러한 보장수준은 단순히 빈곤계층의 생존위기만을 모면케 할 수 있다(鄭功成, 2002). 즉, 수혜자의 측면에서는 혜택을 받고서도 자녀의 교육비, 가족의 치료비, 전반적인 사회활동의 배제 등의 경제적, 그리고 사회적인 박탈감에 허덕이고 있는 상황이다(Kim, 2007). 중국 전국 평균의 최저생활보장 수준이 도시 일반 주민 평균임금의 30% 정도밖에 되지 못한다는 것이 이를 증명한다(Douji et al., 2002). 이 때문에, 개혁·개방 이전의 중국의 사회복지제도와 비교해 볼 때, 현재 중국 도시 지역의 최저생활보장제도는 그 부조범위나 부조대상 그리고 부조수준이 상당히 떨어진다고 할 수 있다.

다섯째, 최저생활보장제도와 관련하여 자금 운영 및 재정 마련의 문제를 갖고 있다. 비록 최저생활보장선이 매년 증가함에 불구하고, 정부의 재정에 관한 의지는 매우 제한적이라고 말할 수 있다. 중앙정부는 최저생활보장제도에 관한 전반적인 원칙에 관해 지도만할 뿐 구체적인 자금 운영 및 재정 마련은 모두 지방정부의 손에 맡겼다. 특히, 그 보장수준은 지방정부의 재정과 밀접하게 관련되어 있어서 재정이 동부해안 지역보다 상대적으로 열악한 중서부의 지방정부는 최

저생활보장제도를 운영하는데 필요한 자금을 마련하는데 어려움을 겪는다. 이로 인해, 재정상황에 맞추어 최저생활보장금을 부여하거나 제때에 최저생활보장금을 받지 못한 수혜자가 대량으로 발생하는 폐단이 발생했다.

여섯째, 현재 중국에서는 국가 차원의 최저생활보장제도에 대한 관련법이 존재하지 않고, 다만 행정 관련 규정만이 제정되어 행정지침으로 활용되고 있어 행정편의에 의한 국가 책임이 방기되는 문제를 안고 있다.

현재 중국의 상황으로 미루어 볼 때, 최저생활보장제도는 단순히 빈곤계층의 생존에 필요한 욕구를 만족시킬 뿐이지 그 밖의 의료, 교육, 주택 등 방면의 욕구를 충족시키기에는 충분하지 않다. 이에 따라, 가족, 친지 등 혈연이나 지연으로 맺어진 부류들로부터의 보조가 일반적으로 가능하나 이것이 이루어지지 않을 때는 정부의 직접적 또는 간접적인 보조가 필수적이다. 이는 단지 가족, 친지 등 일차적 집단에서의 보조가 불충분하다는 의미뿐만 아니라, 빈곤의 세대를 걸쳐 세습화는 되는 현상을 방지하기 위해 정부가 그 국민을 보호하는 기능을 소홀히 해서는 안 된다는 점을 의미한다.

더불어서, 기존의 사회보험을 위주로 하여 도시 주민을 보호하는 차원에서 지금은 최저생활보장제도를 중심으로 하는 복지 성격을 띠고 있지만 여전히 문제가 존재하고 있으며 이를 위해서는 새로운 모습의 최저생활보장제도의 체계화가 필요하다. 그러므로 정부는 단순히 그러한 최저생활보장제도의 기능 강화에 관심을 기울여야 할 뿐만 아니라 다양한 복지 제공자를 통해 그 역할과 수단을 다양화해야 할 것이다.

#### 4. 맺음말

실업과 빈곤현상은 어느 국가에서나 찾아볼 수 있는 보편적인 현상이다. 그러나 시장 경제구조로 탈바꿈을 시도하는 중국에서는 실업에 의한 빈곤층은 여태까지 경험하지 못했던 새로운 빈곤현상이다. 개혁·개방 이전, 특히 기업 구조조정 이전에는, 중국의 도시 지역에는 단지 3무 계층이 전통적인 빈곤층으로 간주되었다. 그러나 기업의 구조조정으로 인하여 하강에 따른 실업 노동자계층이 새로운 대수 취약계층으로 등장하게 된 것이다. 따라서 중국의 도시 신 빈곤층은 개혁·개방정책에 따라 기업단위 보호 인민층에서 주변 인민층으로, 그리고 주변 인민층에서 핵심 빈곤층으로 전략한 일련의 과정을 거쳐 오늘날 도시 신 빈곤층이 형성되었다고 할 수 있다.

이러한 도시 신 빈곤층 문제가 심각함에도 불구하고 실업 노동자를 위한 중국 사회복지정책의 역할은 점차 축소화되었다. 정부는 재취업 서비스센터를 설립하여 하강 노동자가 재취업을 할 수 있도록 조치하였지만 5년간 정부의 보조기간에 재취업 하지 못할 때는 실업 노동자로 간주되었고 이때부터는 최종적인 사회안전망 역할을 하는 최저생활보장제도에 의해 보조를 받게 하였다. 즉, 실업 노동자를 위한 정부의 정책은 광범위한 포괄적인 사회보장으로부터 생활보조금, 실업수당, 최저생활보장금 등 3대 보장금만 지급하는 형태를 거쳐 결국 최종적으로는 최저생활보장금만을 부여하는 축소 노선을 따르게 된 것이다. 재취업 서비스센터 사업은 3년간의 운영기간 문제와 실업수당의 재정의 제한으로 인해 그 역할을 제대로 감당하지 못한 채 막을 내렸다.

따라서 중국 정부는 실업 노동자를 위한 최종적인 사회안전망의 역할을 담당하기 위한 제도로써 최저생활보장제도를 도입하였다. 국가의 민정부가 본 제도의 전반적인 책임을 맡고 있으며 일반적인 행

정업무는 각 지역의 민정부서에서 담당하고 있다. 이처럼 최저생활보장제도는 각 지방 현지의 물가수준과 지방정부의 재정능력을 고려하여 실업 노동자 및 그 가족구성원에게 기본적인 생활을 영위하도록 도움을 주고 있음은 분명하지만 아직 여러 문제들을 안고 있다. 즉 도시 빈곤대책으로서의 최저생활보장제도는 아직도 첫째, 수혜자에 대한 기준의 부재, 둘째, 대상 파악의 어려움, 셋째, 업무기구의 불완전함과 업무수단의 비전문화, 넷째, 현저한 지역별 최저생활보장상의 차액, 다섯째, 자금 운영 및 재정 마련의 어려움, 여섯째, 최저생활보장제도에 대한 관련법이 존재하지 않는 등의 제도 자체적인 문제를 내재하고 있거나 드러내고 있는 것이다.

이렇게 볼 때, 개혁·개방 이후 중국 도시지역의 최저생활보장제도의 특징을 요약해서 말하면, 기존 사회주의하의 광범위한 국가 사회 보장정책에서 벗어나 시장주의 경제구조 하에서 발생한 대량 실업으로 인한 도시 지역의 신 빈곤층을 구제함으로써 사회 불안정을 방지하기 위해 최소한의 사회안전망 역할을 달성하는 것을 근간으로 하는 극히 잔여적인 복지제도라 할 수 있다.

따라서 이러한 도시 신 빈곤층을 위한 최저생활보장제도가 갖고 있는 문제들을 해결하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 방안들이 시행되어야 함을 우리들에게 시사해 준다.

첫째, 현재 국민의 매우 최저한의 생존욕구만을 보장하는 주로 음식 소비수준 보장 차원의 최저생활보장제도로는 문제가 있기 때문에 의료, 주거, 교육보장을 포함하는 포괄적인 지원대책을 중국 민정부는 마련해야 한다.

둘째, 최저생활보장제도가 전국으로 확대, 실시됨에 따라 본 제도의 시행과정에서 필요한 기본적인 원칙, 행정, 재정에 관한 통일적인 표준화 체계를 만들 필요가 있다.

셋째, 중앙정부는 제도의 일반적인 원칙에 관하여 지도만 할 뿐 사

실상 보장 범위, 수준, 그리고 재정마련은 모두 지방정부에 맡기고 있는데, 적어도 최저생활보장제도만은 중앙정부가 책임을 지는 방향으로 전환되어야 한다.

넷째, 행정편의에 의한 국가 책임이 방기되는 문제를 해결하기 위해서는 국가 차원의 최저생활보장제도에 대한 관련법을 제정하여 법에 따라 엄격하게 집행해야 한다.

다섯째, 정확한 실업 노동자와 빈곤층에 대한 객관적인 실태조사를 국가차원에서 시급히 시행할 필요가 있다.

## 참고문헌

- Bidani, B., Goh, C. and O' Leary, C. J. (2002), *Has training helped Employ Xiagang in China?: A Tale from Two Cities*, New York: World Bank.
- Chan, K. and Qiu, H. (1999), 'When the lifeboat is overloaded: social support and state enterprise reform in China', *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 32: 305-318.
- Chen, G., Gu, C. L. and Wu, F. L. (2006), 'Urban poverty in the transitional economy: a case of Nanjing, China', *Habitat International*, Vol. 30: 1-26.
- Cook, S. and Jolly, S. (2000), *Unemployment, poverty and gender in urban China: perceptions and experiences of laid off workers in three Chinese cities*, Brighton: Institute of Development Studies.
- Cook, S. and White, G. (1998), 'The Changing Pattern of Poverty in China: Issues for Research and Policy', Poverty Research Programme, *IDS Working Paper 67*, Institute of Development Studies.
- Douji, C. et al. (2002), *Urban Poverty and Minimum Living Security: Main Report of China Urban Anti-Poverty Forum*, Beijing: MCA.
- Gu, E. X. (2001), 'Dismantling the Chinese mini-welfare state? Marketization and the politics of institutional transformation, 1979-1999', *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 34: 91-111.
- Gu, E. X. (2003), *Labour Market Insecurities in China*, Geneva: International Labour Office.
- Gu, S. (1999), *China's Industrial Technology: Market Reform and Organizational Change*, London and New York: Routledge in association with the UNU Press.
- Johnston, M. F. and Li, H. (2002), 'Estimating China's Urban Unemployment Rate: background, mechanics and an alternative', *Journal of Contemporary China*, Vol. 31(11): 189-207.
- Hao, Y. (2001), *Urban Poverty in China: An Emerging Challenge to an Economy in Transition*, 24th IUSSP General Population Conference.
- Hussain, A. (1994), 'Social Security in Present-Day China and Its Reform', *The American Economic Review*, Vol. 84(2): 276-280.
- Kim, B. C. (2007), *The Livelihoods of Unemployed Households in Urban China*, PhD thesis, Department of Sociology & Social Policy, University of Nottingham.
- Lee, H. Y. (2000), 'Xiagang, the Chinese style of laying off workers', *Asian Survey*, Vol. 40: 914-937.
- Leung, J. (1994), 'Dismantling the Iron Rice Bowl: Welfare Reforms in the PRC', *Journal of Social Policy*, Vol. 23(3): 341-361.

- Leung, J. and Nann, R. (1995), *Authority and Benevolence: Social Welfare in China*, Hong Kong: Chinese University Press.
- Liu, Y and Wu, F. (2006), 'The State, Institutional Transition and the Creation of New Urban Poverty in China', *Social Policy & Administration*, Vol. 40(2): 121-137.
- Meng, X. (2000), *Labour Market Reform in China*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Meng, X. (2004), 'Economic Restructuring and Income Inequality in Urban China', *Review of Income and Wealth*, Vol. 50(3): 357-379.
- Price, R. H. and Fang, L. (2002), 'Unemployed Chinese workers: the survivors, the worried young and the discouraged old', *International Journal of Human Resource Management*, Vol. 13(3): 416-430.
- Qian, Z. and Wong, T-C. (2000), 'The Rising Urban Poverty: a dilemma of market reforms in China', *Journal of Contemporary China*, Vol. 9(23): 113-125.
- Qiu, Z. and Zhen, Y. (1998), 'Xiagang and the Sociological Implications of Reducing Labour Redundancy in China's SOEs', in Wang, G. and Wong, J. (eds) *China's Political Economy*, Singapore: Singapore University Press.
- Saunders, P. and Shang, X. (2001), 'Social Security Reform in China's Transition to a Market Economy', *Social Policy & Administration*, Vol. 35(3): 274-289.
- Shang, X. (1999), 'The Political Origins of China's Social Security System', *New Zealand Journal of Asian Studies*, Vol. 1(2): 48-70.
- Shang, X. and Wu, X. (2004), 'Changing Approaches of Social Protection: Social Assistance Reform in Urban China', *Social Policy & Society*, Vol. 3(3): 259-271.
- Solomon, C., Yuan, R., Fei, Xu. and Maher, K. (2004), 'Urban Poverty, Childhood Poverty and Social protection in China', *working paper* no. 3, London: Childhood Poverty Research and Policy Centre (CHIP).
- State Council (1997), *Announcement of the Establishment of a National Minimum Livelihood System for Urban Residents*. State Circular No. 29.
- Won, J. (2003), *The Making of Post-socialist Individuals in China*, Ph.D. thesis, Department of Sociology, University of California at Berkeley.
- Wong, L. (1998), *Marginalization and social welfare in China*, London: Routledge.
- Xue, J. and Zhong, W. (2003), 'Unemployment, Poverty and Income Disparity in Urban China', *Asian Economic Journal*, Vol. 17(4): 383-405.
- Yao, S. (2004), 'Unemployment and urban poverty in China: A case study of Guangzhou and Tianjin', *Journal of International Development*, Vol. 16: 171-188.
- Yao, S., Bhalla, A. and Zhang, Z. (2003), 'Causes of inequality in China 1952-99', *Journal of International Development*, Vol. 15(3): 1-17.
- 洪大用, 『改革以來中國城市扶貧工作的發展歷程』, 社會學研究, 2003 (1).
- 唐鈞等, 『中國城市貧困與反貧困報告』, 華夏出版社 2003版, 第115-119頁.

鄭功成等, 『中國社會保障制度的變遷與評?』, 中國人民大學出版社2002年版, 第  
222-223頁.

徐日發, “廉租住房” In 吋正新 (主編) 中國社會構造體系研究, 中國社會科學出版社,  
2002.

多吉才讓, 『中國社會保障制度研究與實踐』, 北京: 人民出版社, 2001.

中華罔, 2002년 7월 8일자.

1차 검독 완료(2007.12.10.)

2차 검독 완료(2007.12.31.)

<Abstract>

New Urban Poverty and the Minimum Living Standard Guarantee Scheme  
in China

Cho, Heung Seek\*, Kim, Byung-Cheol\*\*

This article will review the process of massive unemployment in urban area, its impact on the livelihoods of urban unemployed and the changes in social policy since the introduction of economic reform. Since economic reform launched in the late 1970s, China started economic reform in rural area and expanded the reform into urban area. The central focus of China's economic reform in urban area lies in restructuring its urban state and collective enterprises. In particular, there has been the government's radical approach to lay-off a lot of workers in the urban state and collective enterprises and this process of China's distinctive lay-offs policy has given rise to massive unemployment.

Although the Chinese government carried out a series of policies for the urban unemployed such as the establishment of the Re-employment Service Centers(RSCs) and unemployment benefits, the unemployed tend to get poorer due to the limitations of related policies. Unlike the 'Three-Nos', the traditional legitimate recipients of state support in a centrally planned economy, the newly unemployed who fall outside the formal social assistance system has become the newly urban poverty-stricken population.

---

\* Professor, Department of Social Welfare, Seoul National University  
(chohs@snu.ac.kr)

\*\* 中國 人民大學校 社會保障中心 post-doc(bckim@ruc.edu.cn)

The Chinese government introduced the Minimum Living Standard Guarantee (MLSG) scheme that was firstly introduced in Shanghai in 1993 as a final safety net for the unemployed and the scheme was gradually extended into the rest of the country. Thus, the distinctive feature of Chinese MLSG scheme in urban area since economic reform is the establishment of minimized public assistance policy system acting as a final safety net, which highlights the elimination of social unrest due to massive unemployment and the provision of social relief to the newly poor in urban area.

Key words: Nation-owned enterprises, Enterprise restructuring, Lay-offs worker, Unemployment worker, New urban poverty, the Minimum Living Standard Guarantee (MLSG) scheme