

# 중국경제 현안 브리핑

02-62호 / 11월 6일

## 중국의 도시빈민 현황과 정부 지원정책

### 1. 개요

- 최근 국무원발전연구중심(DRC)의 ‘발전전략 및 지역경제연구부’는 중국의 각 성별 貧困線을 발표하고, 도시빈민 인구가 1인당 소득액 기준으로 1,477만 명, 지출액 기준으로는 3,710만 명에 달한다고 밝힘.
- 또한 DRC는 중국 정부가 도시빈민에 대한 지원책으로 실업보험, 최저생활보장제 등을 시행하고 있지만 전체 빈민의 23%만이 정부의 사회보장시스템의 보호를 받고 있다고 지적하고, 실업보험제와 양로보험제 등 기존의 사회보장시스템의 개혁을 가속화해야 한다고 주장함.

### 2. 도시빈민 현황

- 중국의 도시빈민 수는 적게는 1,477만 명(수입 기준)에서 최대 3,710만 명(지출 기준)으로 파악되고 있으며, 빈곤비율면에서는 각각 4.73% 및 11.87%를 기록함(<표 1> 참조).<sup>1)</sup>

1) 빈곤비율은 ‘성의 빈곤인구÷성의 총인구’로 4.73%와 11.87%는 전체 성 빈곤비율의 평균치임.

<표 1> 중국의 성별 도시빈곤 인구 및 빈곤 비율

|     | 빈곤 총인구(천명)     |                | 비율(%)<br>(3)=(2)/(1) | 빈곤 비율(%)       |                |
|-----|----------------|----------------|----------------------|----------------|----------------|
|     | 일인당소득기준<br>(1) | 일인당지출기준<br>(2) |                      | 일인당소득기준<br>(4) | 일인당지출기준<br>(5) |
| 북경  | 54             | 422            | 7.81                 | 0.73           | 5.64           |
| 천진  | 360            | 969            | 2.69                 | 6.77           | 18.23          |
| 하북  | 651            | 2,010          | 3.08                 | 5.20           | 16.04          |
| 산서  | 596            | 1,637          | 2.75                 | 7.17           | 19.69          |
| 내몽고 | 510            | 1,778          | 3.48                 | 6.40           | 22.30          |
| 요녕  | 1,150          | 2,383          | 2.07                 | 6.13           | 12.70          |
| 길림  | 853            | 1,295          | 1.52                 | 7.54           | 11.44          |
| 흑룡강 | 1,154          | 2,743          | 2.38                 | 6.92           | 16.46          |
| 상해  | 314            | 584            | 1.86                 | 3.24           | 6.02           |
| 강소  | 244            | 1,298          | 5.33                 | 1.20           | 6.40           |
| 절강  | 153            | 463            | 3.02                 | 1.62           | 4.89           |
| 안휘  | 348            | 1,060          | 3.04                 | 2.89           | 8.80           |
| 복건  | 145            | 319            | 2.19                 | 2.18           | 4.78           |
| 강서  | 310            | 1,261          | 4.07                 | 3.42           | 13.92          |
| 산둥  | 1,172          | 4,689          | 4.00                 | 5.05           | 20.19          |
| 하남  | 1,410          | 3,088          | 2.19                 | 8.39           | 18.38          |
| 호북  | 934            | 1,763          | 1.89                 | 5.67           | 10.71          |
| 호남  | 462            | 1,336          | 2.89                 | 3.61           | 10.44          |
| 광둥  | 154            | 244            | 1.57                 | 0.68           | 1.07           |
| 광서  | 246            | 620            | 2.52                 | 3.01           | 7.59           |
| 해남  | 150            | 418            | 2.78                 | 7.94           | 22.09          |
| 사천  | 711            | 1,102          | 1.55                 | 4.72           | 7.31           |
| 귀주  | 260            | 864            | 3.33                 | 5.00           | 16.65          |
| 운남  | 225            | 595            | 2.64                 | 3.69           | 9.73           |
| 서장  | 39             | 65             | 1.68                 | 11.31          | 19.05          |
| 중경  | 260            | 548            | 2.11                 | 4.09           | 8.62           |
| 섬서  | 932            | 1,567          | 1.68                 | 11.95          | 20.08          |
| 감숙  | 304            | 792            | 2.60                 | 6.44           | 16.77          |
| 청해  | 76             | 131            | 1.73                 | 5.63           | 9.76           |
| 닝하  | 210            | 403            | 1.92                 | 13.51          | 25.91          |
| 신강  | 383            | 625            | 1.63                 | 6.16           | 1.06           |
| 전국  | 14,770         | 37,072         | 2.51                 | 4.73           | 11.87          |

자료: 國務院發展研究中心 發展戰略和區域經濟研究部, 『中國城市貧困問題研究』, 2002년 10월.

- 각 지역별 빈곤비율을 살펴보면(소득기준), 북경, 광둥, 강소 지역은 빈곤 인구가 전체인구의 1% 내외로 빈곤비율이 매우 낮았고, 티벳, 섬서, 영하 등 서부지역은 빈곤비율이 10%를 넘었음.
- 경제가 비교적 발달된 천진(6.77)과 상해(3.24)의 빈곤비율은 예상외로 높게 나타났는데, 이는 이들 대도시의 기본생활비가 상대적으로 높을 뿐만

아니라 유동인구의 유입이 많아 외부로부터 빈곤인구의 유입도 늘어났기 때문인 것으로 풀이됨.

- 현재 약 3,000만 명의 인구가 일자리를 찾아 농촌에서 도시로 또는 도시에서 도시로 이동하는 것으로 추산되고 있으며, 이중 500만 명 정도가 빈곤인구인 것으로 추산되고 있음.
- 유동인구의 경우 都市戶口를 갖고 있지 않아 정규직에 종사하기 어려우며, 비정규직에서도 도시인에 비해 상대적으로 낮은 보수를 받고 있음.

□ 한편, 도시빈민의 기준인 빈곤선(一般貧困線)은 각 지역별로 다른데 경제가 발전한 상해, 광둥, 북경이 2,000 元(연 기준) 내외로 높고, 서부지역은 1,000 元 정도를 기록하고 있음. 중국 전체 평균은 2,310 元 임(<표 2> 참조).

### 3. 중국의 도시빈민 지원책

- 도시빈민은 ▲정리해고자 생계보장 제도, ▲실업보험, ▲최저생활 보장제도 등의 사회보장제도를 통해 정부나 기업으로부터 지원을 받을 수 있음.
- 정리해고자는 해당 기업으로부터 3년간 재취업센터에서 교육을 받게 되는데 이 기간동안 생활비를 지원 받음. 그러나 이 기간이 지나도록 재취업하지 못하면 회사의 지원은 중단되고 실업보험의 대상이 됨.
- 중국 정부는 실업자의 생계 보조를 위해 실업보험제도를 실시하고 있는 바, 일부 도시빈민도 이 혜택을 받을 수 있음.
- o 그러나 실업보험의 대상자에서 자영인과 戶口가 없는 외지인은 제외되기 때문에 실제 도시 취업자의 절반 정도만이 수혜 대상임.
- 최저생활보장제도에 의해 정부로부터 지원을 받는 사람은 총 280만 명

정도임.

- 한편, 중국 정부(民政部)는 도시 빈민중 약 23%만이 상기와 같은 혜택을 받고 있는 것으로 파악하고 있음.

#### 4. 향후 정책 방향

- 중국 정부는 우선 기존의 사회보장시스템을 개혁, 강화할 필요가 있음.
  - 실업보험의 경우 현재 도시의 등록취업자에게만 혜택을 주고 있지만 이를 유동인구로 확대해야 함. 또한 현재와 같이 지역별로 실업보험제를 독립적으로 운영하는 것이 아니라 전국적인 통합시스템으로 개편해야 함.
  - 양로기금의 경우 현재 자금부족 현상이 심각한바 재정보호가 시급함. 특히 중국이 빠르게 노령화사회로 진행되고 있음을 주의해야 함.
  - o 또한 최저생활보장기금을 확충해야 하는바, 현재 이 기금에 대한 지출은 전체 재정지출의 0.15%에 불과함.
- 한편, 행정적인 측면에서의 개혁도 필요함. 우선 도시빈민에 대한 정확한 기준이 필요함. 중앙과 지방정부가 나름대로의 기준으로 빈곤선을 만들고, 도시빈민을 파악하고는 있으나, 아직 그 기준이 합리적이지 못함.
  - 중국의 빈곤선의 측정 방법은 국제적인 기준과는 약간 차이가 있는데, 예를 들면, 기초 음식료품의 종류, 물가상승률의 도입, 자금자족 품목의 가격 계산, 내구소비재의 감가상각 기준 등에서 문제가 있음.<sup>2)</sup>
  - o 또한 각 지방정부에서 실적을 위하여 일부러 빈곤선을 낮추거나 빈곤인구를 적게 보고하는 경향이 있음.
  - 둘째, 지방정부가 사회보장을 전담하는 기구를 설립하여 빈곤층의 생활을

2) Park and Wang(2001), "China's Poverty Statistics", *China Economic Review*: 12:384-398를 참조.

관찰, 지도할 필요가 있음.

- 셋째, 1998년 현재 최저생활 보장을 위한 재정지출은 전체재정지출의 0.15%에 불과하므로 비중을 높여야 함.

<표 2> 중국의 성별 도시 빈곤선 비교

|     | 식품빈곤<br>기준(元) | 전국빈곤기준<br>과의 비율(%) | 일반빈곤<br>기준(元) | 전국빈곤기준<br>과의 비율(%) | 식품빈곤기준/일<br>반빈곤기준(%) | 전국평균치와<br>의 비율(%) |
|-----|---------------|--------------------|---------------|--------------------|----------------------|-------------------|
| 북경  | 1,983         | 142.5              | <b>3,118</b>  | 135.0              | 63.6                 | 105.5             |
| 천진  | 1,728         | 124.1              | <b>2,993</b>  | 129.6              | 57.7                 | 95.7              |
| 하북  | 1,336         | 96.0               | <b>2,509</b>  | 108.6              | 53.2                 | 88.3              |
| 산서  | 960           | 69.0               | <b>1,616</b>  | 70.0               | 59.4                 | 98.5              |
| 내몽고 | 1,008         | 72.4               | <b>1,824</b>  | 79.0               | 55.3                 | 91.5              |
| 요녕  | 1,259         | 90.4               | <b>2,203</b>  | 95.4               | 57.1                 | 94.8              |
| 길림  | 1,051         | 75.5               | <b>1,831</b>  | 79.3               | 57.4                 | 95.2              |
| 흑룡강 | 1,071         | 76.9               | <b>1,878</b>  | 81.3               | 57.0                 | 94.6              |
| 상해  | 2,361         | 169.6              | <b>3,636</b>  | 157.3              | 64.9                 | 107.7             |
| 강소  | 1,448         | 104.0              | <b>2,228</b>  | 96.5               | 65.0                 | 107.2             |
| 절강  | 1,824         | 131.0              | <b>2,989</b>  | 129.4              | 61.0                 | 101.2             |
| 안휘  | 1,319         | 94.8               | <b>2,318</b>  | 92.6               | 61.7                 | 102.3             |
| 북건  | 1,554         | 111.6              | <b>2,416</b>  | 104.6              | 64.3                 | 106.7             |
| 강서  | 1,164         | 83.6               | <b>1,809</b>  | 78.3               | 64.3                 | 106.7             |
| 산둥  | 1,308         | 94.0               | <b>2,566</b>  | 111.1              | 51.0                 | 84.5              |
| 하남  | 1,076         | 77.3               | <b>1,904</b>  | 82.4               | 56.5                 | 93.7              |
| 호북  | 1,354         | 97.3               | <b>2,283</b>  | 98.8               | 59.3                 | 98.4              |
| 호남  | 1,277         | 91.7               | <b>2,146</b>  | 92.9               | 59.5                 | 98.7              |
| 광둥  | 2,083         | 149.6              | <b>3,061</b>  | 132.5              | 68.0                 | 112.9             |
| 광서  | 1,572         | 112.9              | <b>2,507</b>  | 108.5              | 62.7                 | 104.0             |
| 해남  | 1,693         | 121.6              | <b>2,465</b>  | 106.7              | 68.7                 | 113.9             |
| 사천  | 1,259         | 90.4               | <b>2,004</b>  | 86.8               | 62.8                 | 104.2             |
| 귀주  | 1,341         | 96.3               | <b>2,137</b>  | 92.5               | 62.8                 | 104.1             |
| 운남  | 1,484         | 106.6              | <b>2,359</b>  | 102.1              | 62.9                 | 104.3             |
| 서장  | 1,456         | 104.6              | <b>2,237</b>  | 96.8               | 65.1                 | 107.9             |
| 중경  | 1,355         | 97.3               | <b>2,214</b>  | 95.8               | 61.2                 | 101.5             |
| 섬서  | 1,080         | 77.6               | <b>2,014</b>  | 87.2               | 53.6                 | 88.9              |
| 감숙  | 1,127         | 81.0               | <b>1,819</b>  | 78.7               | 62.0                 | 102.7             |
| 청해  | 941           | 67.6               | <b>1,484</b>  | 64.2               | 63.4                 | 105.2             |
| 닝하  | 1,085         | 77.9               | <b>2,093</b>  | 90.6               | 51.8                 | 86.0              |
| 신강  | 1,117         | 80.2               | <b>1,772</b>  | 76.7               | 63.0                 | 104.5             |
| 전국  | 1,392         | 100                | <b>2,310</b>  | 100                | 60.3                 | 100               |

자료: 상동

(\*\*\*)