

## 중국의 戶口制度와 지방주의

한홍석

LG경제연구원

중국의 호구제도는 공유자산(公有資産)제도와 함께 중국 사회의 기본 경제구조를 유지하는 두 개의 가장 중요한 사회제도이다. 이 제도는 민주주의 국가에서의 호적 제도와는 본질적으로 달라 중국정부가 국민들의 자유로운 이주(遷移)를 금지하는 제도라고 특징지을 수 있다. 중국에서의 호구는 한 사람의 특정 신분과 특정 지역에서 합법적으로 거주할 수 있는 권리를 의미한다. 중국에서 모든 국민들은 명확히 농민과 비농업주민(非農業居民)이라는 서로 다른 신분을 가진 사회계층으로 분리되고 그들의 후대들도 그러한 신분을 계승하게 된다. 호구에는 동시에 특정적인 대도시, 중소도시 혹은 농촌에 거주하는 권리가 반영되어 있으며 정부의 허가가 없이는 변동할 수 없게 되어 있다. 이러한 호구제도의 존재와 지방 분권화의 개혁으로 인해 중국에서의 국유자산과 집단소유의 자산은 사실상에서 그 자산을 사용하게 되는 지역 주민들의 소유와 마찬가지로 되었으며 자산의 공동 소유권과 거주권이 일체화 경향을 나타내고 있다. 중국에서 지역 주민들의 이익 대표인 지방정부는 '준(準)국가'처럼 타 지역 주민들의 전입(轉入)을 엄격히 제한하는 것을 통해 지역 내 주민들의 이익을 극대화하려 한다. 지방정부가 다른 지역과의 관계에서 국가의 이익보다 지역 주민들의 이익을 우선시하는 정책을 실시할 인센티브를 가지고 있기 때문에 80년대 후반부터 지방주의 경향은 중국 사회의 심각한 문제로 되고 있다.

### 1. 서론

중국의 戶口制度는 公有資産制度和 함께 중국 사회의 기본 경제구조를 유지하는 두 개의 가장 중요한 사회제도이다. 중국에서 현재 논의되고 있는 거의 모든 중요한 이슈들(예를 들면 국유기업 개혁, 지방 분권화, '諸侯經濟' 현상, 향진기업 문제, 도시와 농촌 및 선진 지역과 후진 지역간의 소득격차, '民工潮' 현상)이 戶口制度和 불가분의 관계를 가지고 있다. 그렇지만 지금까지 국유기업의 개혁과 같은 공유자산제도에 관한 문제들은 많이 논의되어 왔던 데에 비해 중국의 호구제도에 관한 연구들이 상대적으로 매우 적었다는 점을 지적할 필요가 있다.<sup>1)</sup>

중국의 戶口制度는 간단히 말해서 정부가 국민들의 자유로운 이주(遷移)를 금지하는

1) 호구제도와 관련된 연구들로는 丁水木(1989), 李銀河(1992), Tiejun Cheng and Mark Selden(1994), 前田比呂子(1993), 前田比呂子(1996), 李民子(1996) 등을 들 수 있다. 지금까지 이 분야의 연구들은 대부분 농촌과 도시간의 관계를 위주로 중국의 호구제도를 부차적인 측면에서 접근했다. 그러나 호구제도의 기본적인 역할의 하나가 행정지역 사이(특히 도시와 도시 사이)의 이주를 제한하는 것이라고 볼 때 중국의 호구제도에 대해 보다 전면적으로 접근할 것이 수요된다.

제도라고 특징지을 수 있다. 즉 중국에는 시장경제 국가에 있어서 국민들의 당연한 권리인 거주지의 선택 자유가 지금도 존재하지 않고 있다.<sup>2)</sup> 여기에서의 이주라고 하는 것은 원래 거주지역을 떠나 가족과 함께 다른 지역에 정착한 후 그 지역 주민으로서의 일체권리와 의무를 가지게 되는 상태를 가리키는데 이를 노동자들의 임시적인 移動과 명확히 구분할 필요가 있다.

중국에서는 주민들이 거주 지역에서 자동적으로 현지 戶口을 취득하게 되는 것이 아니라 거꾸로 정부로부터 戶口을 취득해야만 합법적으로 그 곳에서 거주할 권리를 가지게 된다. 시장경제 국가에서 중국의 戶口에 대응하는 개념은 國籍이라고 할 수 있다. 즉 한 나라의 국민이 외국에 정식으로 移住하려면 외국 정부로부터 영주권을 취득하여야 하는 것과 마찬가지로 중국에서 한 지역의 주민이 다른 지역으로 移住하여 합법적으로 생활하려면 그 지역 지방정부로부터 호구를 취득해야 한다. 중국에서 戶口는 한 지역에 합법적으로 거주할 수 있는 권리인 동시에 특정적인 신분의 상징이기도 하다.

중국에서는 사람들이 태어날 때부터 부모와 동일한 종류의 戶口을 부여받게 되는데 이를 변경할 경우에는 반드시 정부의 허가를 받아야 한다.<sup>3)</sup> 중국에서 戶口에 대한 관리는 각 지방정부의 한 부서인 公安當局이 담당하고 있는데 이는 戶口制度 자체를 유지하면서 인구의 이주를 엄격히 제한하기 위해 강력한 권위를 가진 기구가 필요하기 때문이다. 또한 호구의 변경과 같은 문제들을 처리할 때 지역주민들의 이익을 대표한 지방정부의 결정을 충실히 집행해야 하는 필요성 때문에 지방정부의 지도하에 있는 公安當局이 호구관리를 책임지고 있는 것이다.

중국에서 국민들은 누구나 정부에 의해 신분과 거주지가 결정되어 있는데 이에 따라 각자의 戶口 종류가 결정된다. 신분을 변경하거나 다른 거주지로 이주할 경우에는 사전에 정부 호구관리의 기본정책 및 유관부서의 허가서류(예를 들면 사업단위 변동 승인서)에 근거하여 지방 공안당국이 최종적으로 당사자의 戶口를 변경하는 방식으로 실행된다.

중국에서 호구는 농민(農民)호구, 노동자(工人)호구, 도시(城鎮)호구, 농촌(農村)호구, 某 시(市)호구, 某 鎮호구 등 여러 가지 종류와 명칭이 있는데 인간의 자유로운 이주가 가능한 민주주의 국가의 戶籍 개념으로 중국의 호구제도를 이해하려 한다면 커다란 오해를 가져올 수 있다. 중국에서 호구의 성격은 신분과 거주지라는 두 가지 측면으로부터 분석할 수 있는데 이 두 가지는 서로 관련되지만 완전히 다른 내용을 가지고 있다. <표

2) 물론 다른 많은 경우와 마찬가지로 중국의 헌법에는 이주(遷移)의 자유가 명기되어 있으나 실제로는 실행되지 않고 있다.

3) 엄격히 말하면 부모의 戶口 가운데서 낮은 등급의 戶口을 이어 받는 경우가 대부분이다. 예를 들어 부모 중의 한 사람이 非農業居民戶口이고 다른 사람이 農民戶口일 경우에 그의 후대는 보통 農民戶口을 받게끔 되어 있다.

-1>은 가장 단순화한 분류방식을 설명하고 있다.

<표-1> 중국에서의 戶口의 종류와 성격

거주지역구분	身 分 구 分	
	農民 (A) 身分	非農業居民 (N) 身分
城 鎮 (U) 거 주		
大城市 (1)	A & U1	N & U1
中等城市 (2)	A & U2	N & U2
小城市 (3)	A & U3	N & U3
鎮 (4)	A & U4	N & U4
農 村 (R) 거 주		
村 (R)	A & R	N & R

註 : 필자 작성

중국에서 모든 국민들은 모두 먼저 명확히 農民(Agricultural Residents)인 A 종류와 非農業居民(Non-Agricultural Residents)인 N 종류라는 두 가지 신분으로 나뉘어 있는데 이러한 신분의 차이가 바로 중국 호구제도의 기초이다. <표-1>에 있어서 農民(A)라는 신분을 가지고 있는 A & U1, A & U2, A & U3, A & U4, A & R의 사람들은 거주지가 어디로 결정되어 있는 간에 모두 農民戶口로 되어 있다. 농민 이외의 주민들은 公務員과 醫師, 教師 및 기업의 사무직에 종사하는 이른바 간부(幹部)와 도시의 기업에서 육체노동에 종사하는 노동자(工人) 및 그들의 가족들로서 그들은 모두 非農業居民(N)의 신분을 가지고 있으므로 거주지가 어디든 간에 非農業居民戶口를 가지고 있다 (李銀河, 1992).

한 가지 특히 주의해야 할 것은 農民戶口를 가지고 있는 사람이라고 하여 반드시 농업 노동에 종사하는 것은 아니라는 점이다. 개혁 이후 農民戶口를 가지고 있는 사람들이 자체로 企業을 설립하여 공업과 서비스 분야에 광범위하게 진출하였다.<sup>4)</sup> 그러나 그들이 원래부터 가지고 있던 農民戶口의 신분은 여전히 변하지 않았으므로 중국에서는 이른바 ‘農民企業家’, ‘農民教師(民辦教師)’, ‘民工(농민 신분의 노동자)’과 같은 특유한 칭호들이 나타나게 되었다. 일반적으로 12억 인구 가운데 9억이 농민이라고 할 때에는 상술한 분류법에 의한 통계 수치를 가리킨다.

4) 어떤 학자들은 중국의 향진기업을 농촌기업, 소형 기업, 비국유기업 등으로 정의하고 있는데 이는 모두 향진기업의 핵심적인 특징을 파악하지 못한 것으로서 발생된 오해이다. 호구제도에 대한 이해로부터 알 수 있는 바 중국에서 향진기업의 가장 정확하고 간단한 정의는 신분이 농민들인 A그룹의 국민들이 설립한 기업이라는 것이다.

이와 같은 분류법은 50년대 후반에 처음 戶口制度을 실시할 때 농민들에 대한 수탈을 통하여 공업화를 실시하려 한 중국정부의 기본 정책을 반영하고 있다(劉純林, 1988). 그 때로부터 중국의 국민들은 農民戶口와 非農業居民戶口라는 서로 다른 身分을 가진 사회계층으로 분리되고 그들의 후대들도 그러한 身分을 계승하게 되었다. 따라서 대학(혹은 중등전문학교)에 입학하는 길 이외에 농민의 후대들이 非農業居民의 身分을 얻어 호구를 바꾸는 기회는 거의 존재하지 않고 있다. 심지어 軍에 입대했다가 제대한 후에도 非農業居民의 후대들에게는 정부가 원래 도시에서의 非農業居民의 身分을 계속 보장해 주지만 농민의 후대들은 여전히 원래의 농촌으로 되돌아가 農民戶口의 身分을 유지해야 한다.

지금까지 극히 개별적인 경우를 제외하고 農民과 非農業居民이라는 身分의 차이는 두 계층간의 소득격차를 가져오는 가장 주요한 원인으로 작용해 왔으며 非農業居民戶口는 장기간 農民들의 憧憬의 대상이었다. 농민들의 身分을 非農業居民으로 바꾸는 권리는 縣 이상 지방정부에 있는데 이를 이른바 ‘農轉非’라고 부른다.<sup>5)</sup> ‘農轉非’는 엄격한 기준이 있을 뿐만 아니라 매년 그 수량이 엄격히 제한되어 있다.

또 한 가지 주의해야 할 점은 중국에서 농민호구를 가지고 있다하여 모두 농촌에 거주하고 있는 것이 아니라는 점이다. 따라서 戶口의 성격을 규정하는 다른 한 가지 측면인 거주권을 살펴보지 않을 수 없다. 중국에서 호구에 포함되어 있는 거주권은 보통 城鎮(Urban) 거주권과 農村(Rural) 거주권으로 구분된다. 자연 환경과 경제발전 여건 등 여러 가지 요인의 차이로 인해 각지의 거주 환경에는 커다란 차이가 있는데 실제로 거주지는 城鎮의 규모에 따라 U1, U2, U3과 U4으로 더욱 세분화되어 여러 층의 등급을 형성하고 있다. 중국에서 매개인의 호구 증명문서(戶口簿)에는 각 특징적인 지역에 居住權을 가지고 있다는 것이 명기되어 있다.

호구관리에서 城鎮(Urban)戶口라는 개념을 사용할 때 이 경우의 城市(City)의 범위가 일반 행정관리 지역으로 사용하는 城市(City)와 다르다는 점에 주의할 필요가 있다. 예를 들어 일반 행정관리 지역으로서 廣州市(Guangzhou City)는 광동성의 관할을 받고 있는데 傘下에 3개 縣과 1개 縣級市 및 8개의 區를 두고 있으며 또 이들을 통하여 81개의 鎮과 1,250여 개의 村을 관할하고 있다. 그러나 보통 廣州市가 1996년에 전국에서 6번째의 대도시(大城市)라고 하는 것은 도시 중심부에 해당하는 8개의 區 거주 인구가 300여만 명으로서 전국에서 6번째로 많기 때문이다. 따라서 호구관리 측면에서 廣州市 居民이라고 할 때에는 廣州市 정부로부터 市區(즉 8개의 區라는 행정 지역)내의 정식 거주권을 인정받았다는 것을 가리킨다.

5) 심지어 일본의 대표적인 연구자 前田比呂子の 논문에서도 이 문제에 대한 혼란과 오해를 보아낼 수 있다. 前田比呂子(1996)의 1절 각주를 참조.

이처럼 중국에서 신분과 거주지에 따라 사람들이 가지고 있는 호구에는 여러 가지 차이가 존재하기 때문에 중국의 호구제도는 본질적으로 정부가 관리하는 하나의 엄격한 등급제도이기도 하다. 전국의 국민들은 신분과 거주지의 차이에 의해 기본적으로 A & U, A & R, N & U, N & R라는 4개 종류의 戶口등급으로 나뉘어 있다. 농촌(Rural)에 거주하면서 村民委員會라는 기층 조직에 소속되어 있는 農民(Agricultural Residents) 신분의 국민들은 A & R 종류의 호구를 가지고 있다. 한편 城鎮(Urban)에 거주하고 있으면서 居民委員會라는 기층 조직에 소속되어 있는 非農業居民(Non-Agricultural Residents) 신분의 주민들은 N & U 종류의 호구를 가지고 있다.

그 외에 農民의 身分으로 城鎮에 거주권을 가지고 있는 주민들(예를 들면 城市的 市區 내에서 채소를 재배하는 농민들과 그 가족)은 A & U 종류의 호구를 가지고 있고, 非農業居民의 身分을 가지고 농촌에 거주하는 주민들(예를 들면 농촌에 설치된 우체국 사무원 혹은 鄉정부 직원 및 그 가족들)은 N & R 종류의 호구를 가지고 있다. 다만 일반적으로 城鎮戶口라고 할 때에는 습관상 城鎮(Urban)에 거주하고 居民委員會라는 기층 조직에 소속되어 있으면서 非農業居民의 신분을 가진 주민(즉, N & U 종류)만을 가리킨다.

이처럼 중국에서는 농민은 신분을 표시하는 개념이고 농촌 인구라고 하는 것은 거주지를 표시하는 개념이기 때문에 개념 자체가 다르며 통계상에서도 명확히 구별된다. 예를 들면 1978년에 農民 신분을 가지고 있는 A 그룹(A & U, A & R)의 인구는 전국 인구의 84.2%를 차지하였으나 농촌에 거주하는 R 그룹(A & R, N & R)의 인구는 그보다 적은 82.1%에 지나지 않았다. 그 2.1% 포인트의 차이는 城鎮에 거주하면서 A & U 종류의 호구를 가지고 있는 농민들이 농촌에 거주하면서 N & R 종류의 호구를 가진 非農業居民들보다 더 많았기 때문이다.

특히 1991년에 와서 農民戶口의 신분을 가지고 있는 A 그룹(A & U, A & R)의 인구는 전국 인구의 78.7%를 차지하였으나 농촌에 거주하는 R 그룹(A & R, N & R)의 인구는 73.6%로 감소하여 그 차이가 5.1% 포인트에 달했다. 이는 그 동안 통계상에서 城鎮이라고 분류된 지역에 정식으로 거주하는 농민(임시 거주자를 제외)들이 N & R 종류의 호구를 가진 非農業居民들보다 훨씬 빠른 속도로 늘어났다는 것을 의미한다. 이를 중국의 城鎮化로 평가하는 경우가 많은데 이러한 현상이 발생된 원인으로 아래의 몇 가지를 들 수 있다.

하나는 1984년에 중국정부가 행정구역을 대폭 조정하면서 많은 村을 鎮으로 승격시켰기 때문에 農村에 거주하는 R 그룹(A & R, N & R)의 인구가 통계상으로 크게 감소한 점을 들 수 있다 (馬慧, 1996). 둘째로 각지의 지방정부는 그 동안 일부 농민들에게 農民戶口의 신분을 변경하지 않고 정부가 그들의 식량 배급을 보장하지 않는다는 조건 하에서 村으로부터 가까운 鎮에 이주할 것을 허가하였는데 이러한 농민들이 공업이나

서비스업에 종사하기 위해 농촌을 떠나 鎮이라는 지역에 합법적으로 이주하였다.<sup>6)</sup> 즉 그들은 A & R 종류의 호구에서 A & U4 종류의 호구로 바뀐 것이다.

셋째로 공업화가 진전됨에 따라 城市의 규모가 커지면서 정부가 城市 교외에서 농업에 종사하던 농민들이 공동으로 소유하고 있던 토지를 도시 건설용으로 徵用하면서 그들의 신분을 非農業居民로 전환시키고 직업을 마련해 주는 등의 보상을 해주었다는 점을 들 수 있다. 예를 들면 경제특구인 심천시는 개혁 이전에 원래 자그마한 농어촌 마을이었지만 지금 인구가 100만 이상의 大城市로 성장하였는데 현지의 농민들은 신분까지 바뀌어 모두 원래의 A & R 종류의 호구에서 대도시인 심천시의 非農業居民戶口(N & U1 종류)를 가지게 되었다.

또한 일부 지역에서는 지방정부가 도시건설 비용을 징수한다는 것을 빌미로 도시 주위의 일부 농민들에게 城鎮戶口(N & U)의 권리를 판매했는데 이는 농촌 인구(R 그룹) 뿐만 아니라 농민 신분(A 그룹)의 절대량도 감소시켰다. 전국 17개 성의 초보적인 통계에 의하면 1994년 상반기 300만 명에 달하는 농민들이 城鎮戶口를 구매했는데 그로 인한 정부의 소득이 250억 원에 달했다 (高鶴君 외, 1997). 非農業居民戶口가 가치를 가지고 있다는 사실 자체는 중국의 戶口制度가 하나의 특수한 등급제도라는 것을 상징하는 좋은 예라고 볼 수 있다.

## II. 戶口制度의 역할

중국의 특유한 호구제도로 인해 모든 국민들은 태어날 때로부터 특정적인 신분을 가지고 특정 지역에 거주하면서 정부의 통제를 받게 되었다. 중국의 호구제도가 그대로 존재하는 한 누구나 이러한 통제를 벗어나 자유로이 직업과 거주지를 선택한다는 것은 불가능하다. 따라서 호구제도는 중국에서 도시와 농촌, 선진 지역과 후진 지역간의 소득격차를 유지하고 확대시키는 중요한 요인일 뿐만 아니라 중국 정치제도를 유지하는 중요한 수단이기도 하다.

중국에서 호구가 없는 이른바 ‘검은 호구(黑戶口)’의 사람들은 범죄자와 비슷한 취급을 받으며 많은 면에서 불이익을 당하게 된다. 한 지역에서 정식 호구를 취득하지 못하고 임시 거주하고 있는 사람들도 거의 마찬가지이다. 현지 지방정부의 허가가 없는 한 그들은 수시로 공안당국에 의해 원래의 호구가 있는 지역으로 추방될 위험이 있는데 이는 선진국에서의 외국인 불법 노동자의 처지와 비슷하다고 볼 수 있다. 즉 그들은 거주지 주민들의 이익에 부합될 경우에만 현지 정부의 임시 거주 허가를 받거나 혹은 정부로부터 그들의 불법 거주를 묵인받게 된다. 그러나 일단 그들의 거주가 고용, 공공시설

6) 지방정부의 이러한 행동은 國務院(1984)의 정책 조례에 따른 것이다.

의 사용 등의 면에서 현지 주민들의 이익에 불리한 영향을 가져다 줄 경우 아무때나 무조건 그 곳을 떠나야 하는 운명에 처해 있다.<sup>7)</sup>

임시 호구만 가지고 있는 주민들은 자녀들이 현지 학교에 입학할 권리가 없고 정부로부터 주택을 분배받을 수 없을 뿐만 아니라 주택을 구매할 권리조차 없다.<sup>8)</sup> 또한 그들은 정부로부터 가격 보조금이나 양로보험, 의료보험, 실업보험의 혜택을 받을 권리도 없다. 호구는 합법적인 거주권을 가진 주민으로서 모든 권리와 의무를 수행할 것을 보증하는 가장 기본적인 조건이다.

중국에서 호구의 변경이 매우 힘들기 때문에 호구제도는 일부분의 국민들을 다른 대다수의 국민들로부터의 경쟁에서 보호하는 역할을 하고 있다. 원래 서로 다른 종류의 호구는 등급도 다르기 때문에 사람들에게 당연히 더욱 높은 등급의 戶口을 취득하려는 인센티브가 존재하게 된다.<sup>9)</sup> 그러나 높은 등급의 戶口일수록 정부가 제도적으로 보장하게 되는 경제적 대가가 높는데 이것이 정부가 이주의 자유를 금지하는 중요한 이유의 하나이다.

예를 들면 정부는 도시에 거주하는 非農業居民(N & U 호구)들에 대해서는 장기간 종신고용 제도를 실시하고 정부가 직업을 알선해 주었지만 농민(A & R 호구)들에 대해서는 그러한 문제를 고려해 본 적이 없었다. 지방정부가 통계하는 실업률은 현지 非農業居民戶口를 가지고 있는 주민들에게 한해서만 적용되고 있다. 지금도 농민들은 향진기업이 파산하면 농촌에 돌아가 농업생산에 복귀하는 것이 당연한 일로 되어 있지만 도시 非農業居民戶口를 가진 노동자들이 근무하는 국유기업이 파산했을 경우에는 정부가 그들에게 새로운 직업을 알선해 주어야 한다.<sup>10)</sup> 현재 국유기업을 파산시키기가 힘들고 개

7) 현지 戶口를 취득하지 못한 사람들은 현지 공안당국의 허가를 받아야만 일정한 기간 동안 체류할 수 있다. 그 기준은 지방정부마다 다르지만 일반적으로 큰 도시일수록 허가를 받기가 힘들다. 예를 들면 1994년 상해시의 경우에는 공안당국의 허가가 없이는 친척집에도 3일 이상 체류할 수 없게 되어 있었다.

8) 물론 현재 중국 사회에서 호구가 가치를 가지게 되면서 호구의 권리가 화폐와 교환되는 경우가 적지 않다. 예를 들면 임시 호구를 가지고 있는 사람들이 '학교 시설비'의 명목으로 일반 학생들보다 몇 십배에 가까운 입학금을 낼 경우 자녀의 학교 입학이 가능할 수 있다. 또한 심천시와 같은 부분 지역의 지방정부는 부동산 불황을 극복하기 위해 분양되지 않는 아파트를 구매하는 사람들에게 현지 호구를 내주는 정책을 실시하고 있는데 아파트의 판매 가격과 실제 가치 사이의 차이가 현지 호구의 가치라고 볼 수 있다.

9) 심천시 정부에서는 심지어 외지 임시 노동자의 노동 인센티브를 발휘시키기 위해 시험을 거쳐 극소수의 우수한 노동자들을 선발한 후 그들이 1만元(일반 노동자의 2년의 임금에 상당하는 금액)의 수수료를 바치는 조건하에서 심천시의 戶口로 전환시켜 준다는 정책을 실행하고 있다.

10) 중국정부는 80년대 중반부터 이른바 '계약 노동자 제도'를 실시하여 도시 주민들에 대해 정부가 장기간 안고 있던 종신고용 보증의 책임을 경감하려고 시도하고 있다. 그러나 1996년말 현재 계약 노동자의 비율이 아직도 절반에 미치지 못한다는 점을 제외하더라도 사회 안정을 고려하여

력이 지연되고 있는 것은 다름아니라 국유기업 노동자들의 직업의 재배치가 힘들기 때문이다. 또한 실업 수당을 받을 수 있는 권리도 非農業居民戶口를 소유한 주민들에게만 적용된다는 점을 주의할 필요가 있다.

중국에서는 국유기업들의 노동 원가가 향진기업들보다 훨씬 높는데 그 중요한 원인은 국유기업이 제도적으로 노동자들에게 양로보험과 의료보험 등의 여러 가지 사회복지 정책을 실시해야 할 뿐만 아니라 무료로 가까운 저렴한 가격으로 주택을 노동자들에게 임대해 주는 정책을 실시하여 왔기 때문이다. 그러나 지금까지 농민들이 자체로 설립한 향진기업은 이와 같은 복지제도나 주택제도를 실시해야 할 의무가 없었기 때문에 국유기업과 같은 부담이 있을 수 없었다.

또한 도시주민들을 위해서 정부는 막대한 자금을 도시 인프라 건설에 투입할 수 밖에 없는데 이러한 자금은 정부 재정의 커다란 부담으로 되었다. 중국정부가 장기간 농민들이 도시로 이주하는 것을 엄격히 제한한 중요한 원인의 하나가 바로 도시 규모가 커질수록 도시 공공시설에 대한 투자 수요가 늘어나면서 정부의 자금난을 심화시키기 때문이다. 반대로 이러한 이주 제한으로 인해 도시주민들은 농민들로부터의 경쟁에서 해방되어 농민들이 받을 수 없는 많은 도시 공공 서비스를 독점하게 되었다.

중국의 특수한 호구제도하에서는 농민들이 도시로 이주(遷移)하는 것이 엄격히 제한되어 있을 뿐만 아니라 모든 주민들이 다른 행정 지역으로 이주하는 것 자체가 엄격히 제한되어 있다. <표-1>의 구조를 확대하여 내륙지역인 호남성(H)과 연해지역인 광둥성(G)이라는 두 지역만 있는 경우를 가정한다고 하면 호구의 종류는 2배로 늘어난다.

<표-2> 행정지역과 호구 종류의 구분

거주지역구분	호남성(H)		광둥성(G)	
	신분구분		신분구분	
	農民(A)호구	非農業居民(N)호구	農民(A)호구	非農業居民(N)호구
城鎮(U) 거주				
大城市 (1)	A & HU1	N & HU1	A & GU1	N & GU1
中等城市 (2)	A & HU2	N & HU2	A & GU2	N & GU2
小城市 (3)	A & HU3	N & HU3	A & GU3	N & GU3
鎮 (4)	A & HU4	N & HU4	A & GU4	N & GU4
農村(R) 거주				
村 (R)	A & HR	N & HR	A & GR	N & GR

註 : 필자 작성

노동력이 크게 남아도는 국유기업에서는 계약 노동자의 계약 기간을 연장시키지 않을 수 없는 것이다.



<표-2>에서 볼 수 있는 것처럼 행정 지역이 많을수록 호구의 종류는 대폭 늘어나면서 중국에서 호구제도가 국민들의 이주를 엄격히 제한하는 성격이 뚜렷이 나타나게 된다. 예를 들면 호남성의 농촌에 거주하고 있는 농민(A & HR 종류)호구는 같은 호남성 내에서 非農業居民(N & HU 종류)호구로 변경하지 못하기 때문에 호남성 내에 있는 도시로 이주하지 못하게 되어 있을 뿐만 아니라 광둥성의 농촌에 거주하는 농민(A & GR 종류)호구와도 다르기 때문에 광둥성 농촌으로 이주할 수도 없다. 왜냐하면 광둥성 농촌의 지방정부 기관인 鄉정부나 村民委員會에서도 외지의 농민들을 현지 농촌의 정식 호구로 받으려 하지 않기 때문이다. 물론 여기에는 광둥성 농촌이 호남성 농촌보다 더 부유하기 때문이라는 원인도 있지만 반대로 광둥성의 농민이 특별한 기술이나 막대한 수량의 개인 재산이 없을 경우 호남성의 농촌에 이주하여 정식 호구를 얻기도 역시 매우 어렵다.

非農業居民호구의 경우에도 마찬가지이다. 호남성의 대도시인 長沙市에 거주하면서 N & HU1 종류의 호구를 가지고 있는 주민들은 광둥성의 대도시인 廣州市에 이주하여 N & GU1의 호구를 취득하는 것이 거의 불가능하며 마찬가지로 광주시 주민이 장사시로 이주하기도 매우 어렵다. 같은 광둥성 내에서도 작은 도시에서 낮은 등급(예를 들면 N & GU3)을 가진 주민이 대도시인 廣州市에 이주하여 높은 등급의 호구로 바뀌기가 거의 불가능한 것은 물론이지만 그 반대의 경우에도 쉬운 것은 아니다. 이처럼 중국에서 주민들은 특수한 경우를 제외하고 정부의 허가를 받아 다른 종류의 호구로 바뀌는 것이 거의 불가능하기 때문에 다른 지역으로 이주하기가 어려운 것이다. 장기간 중국에서는 부부가 각각 다른 곳에서 근무하는 이른바 ‘兩地分居’ 현상이 매우 엄중한 사회적 문제로 되었는데 개혁이 시작된지 이미 19년이나 되는 오늘에도 이러한 현상은 여전히 크게 개변되지 않고 있다.<sup>11)</sup>

### III. 인구의 이주 제한과民工潮(民工潮)

앞에서 지적한 바와 같이 개혁·개방 이후 경제의 급속한 발전에 따라 중국에서는 城鎮化가 급속히 추진되어 城鎮 인구가 크게 늘어났다. 1978년에 중국의 총인구 9억 6천만 명 가운데서 城鎮 인구는 1억 7천만 명으로서 총 인구의 17.9%를 차지하였다. 그러나 1994년의 통계에 의하면 총 인구 12억 명 가운데서 城鎮 인구(U 그룹)는 3억 4천만 명으로서 총인구의 28.6%를 차지하였다. 16년만에 城鎮 인구의 비율이 8.7% 포인트나 증가하고 절대량으로는 2배로 증가하였는데 이는 일본과 한국의 총 인구를 더한 수치보다 더 많다.

11) 물론 城鎮非農業居民戶口를 가지고 있는 사람이 정부의 허가를 받지 않고 새로운 지역에 임시 거주하려면 원 거주지에서 가지고 있던 城鎮非農業居民戶口의 모든 혜택을 포기할 것을 각오해야 한다.

&lt;표-3&gt; 중국 각 지역별 인구 轉入率

(단위 : %)

	총轉入率	지역내 轉入率		他지역 轉入率	
			그중城鎮호구		그중城鎮호구
전국 평균	0.60	0.14	0.06	0.20	0.05
북경	1.42	0.16	0.04	1.24	0.36
천진	0.64	0.08	0.01	0.56	0.16
하북	0.44	0.27	0.05	0.17	0.05
산서	0.65	0.43	0.08	0.21	0.04
내몽고	0.78	0.54	0.09	0.24	0.03
요녕	0.72	0.45	0.09	0.27	0.06
길림	0.69	0.50	0.08	0.19	0.04
흑룡강	0.81	0.60	0.09	0.21	0.03
상해	1.26	0.26	0.07	1.00	0.25
강소	0.59	0.35	0.05	0.24	0.07
절강	0.55	0.39	0.05	0.16	0.06
안휘	0.43	0.31	0.05	0.12	0.04
북건	0.65	0.48	0.08	0.17	0.03
강서	0.51	0.39	0.06	0.12	0.03
산둥	0.43	0.28	0.05	0.14	0.05
하남	0.40	0.29	0.06	0.11	0.04
호북	0.56	0.40	0.06	0.16	0.04
호남	0.52	0.43	0.07	0.09	0.03
광둥	1.25	0.85	0.07	0.40	0.07
광서	0.49	0.42	0.04	0.07	0.02
해남	0.89	0.44	0.04	0.46	0.07
사천	0.53	0.44	0.06	0.09	0.04
귀주	0.40	0.29	0.04	0.12	0.02
운남	0.53	0.40	0.06	0.14	0.02
티벳	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
섬서	0.62	0.43	0.08	0.19	0.06
감숙	0.58	0.40	0.08	0.18	0.05
칭해	1.20	0.68	0.11	0.52	0.07
닝하	0.92	0.53	0.10	0.39	0.06
신강	0.93	0.48	0.14	0.45	0.03

註 : 1985년부터 1990년까지 각 省(市, 自治區)에 전입한 인구(샘플 조사)를 당지 주민수로 나눔

연평균 비율.

자료: 중국인구연감(1992년)에서 계산.

그러나 대다수 개발 도상국들의 경험과는 달리 개혁 이후 중국의 城鎮化 현상은 특수한 경우를 제외하고 주민들의 이주(遷移)로 인해 일어난 것이 아니라 대부분 농촌이 鎮으로 승격하거나 縣이 市로 승격하는 것을 통해 그 행정지역 내에 거주하는 전체 주민들의 戶口등급이 자연적으로 상승하면서 주로 통계상에서 城鎮주민들의 인구가 늘어난 데 불과하다. 사실 중국에서는 주민들이 이주하는 경우가 매우 드문데 이는 <표-3>의 통계에서 잘 나타내고 있다.

물론 중국은 국토가 넓기 때문에 장거리의 이주가 어려운 것은 사실이지만 작은 지리적 범위 내의 경우에도 이주 비율이 매우 낮은 것은 거의 마찬가지이다. <표-4>은 대표적인 예로 광둥성의 각 市별 轉入率과 轉出率을 나타내고 있다.

<표-4> 1990년 광둥성 각 市 인구 移住率 (단위 : %)

	총轉入率	省内轉入	外省轉入	총轉出率	省内轉出	省外轉出
광 주 시	1.60	1.27	0.33	1.40	0.88	0.52
심 천 시	2.13	1.53	0.60	0.47	0.37	0.10
주 해 시	2.17	1.61	0.56	0.63	0.39	0.24
선 두 시	1.01	0.85	0.16	1.03	0.93	0.10
소 관 시	1.96	1.71	0.25	1.71	1.39	0.32
하 원 시	2.11	1.94	0.17	1.62	1.52	0.10
매 주 시	1.44	1.31	0.13	1.50	1.34	0.16
혜 주 시	2.30	2.14	0.16	1.63	1.53	0.10
조 주 시	0.91	0.64	0.27	0.86	0.76	0.10
선 미 시	3.06	2.80	0.26	1.37	1.29	0.08
동 관 시	0.78	0.66	0.12	0.64	0.51	0.13
중 산 시	2.20	1.97	0.23	2.29	1.86	0.43
강 문 시	1.68	1.41	0.27	1.68	1.30	0.38
불 산 시	1.56	1.36	0.20	1.28	1.09	0.19
감 강 시	1.20	1.07	0.13	0.99	0.92	0.07
양 강 시	1.05	0.89	0.16	0.88	0.79	0.09
무 명 시	1.20	0.95	0.25	0.84	0.75	0.09
계 경 시	1.39	1.27	0.12	1.27	1.18	0.09
청 원 시	1.47	1.38	0.09	1.38	1.22	0.16

註 : 轉入(轉出)者는 農民戶口와 非農業居民戶口의 합계치.

계산공식=1990년 轉入(轉出)인구/지역총인구.  
 자료: 광둥성통계연감(1992).

중국에서 지역간에 커다란 소득격차가 존재하고 있음에도 불구하고 이주 비율이 이처럼 매우 낮은 것은 정부가 호구제도를 이용하여 합법적인 이주를 엄격히 제한하고 있기 때문이다. 이는 민주주의 국가에서 지역간에 소득격차가 그리 크지 않음에도 불구하고 이주 비율이 훨씬 높은 것과 선명한 대조를 이루고 있다. 일본 총무청 통계국의 사회생활통계지표에 의하면 지리적으로 광둥성의 市 범위와 비슷한 일본 都道府縣 사이의 轉入率は 연간 3% 정도에서 안정세를 보이고 있는데 이러한 이주 현상의 대부분은 도시 주민들 사이에서 일어나고 있다. 그러나 <표-4>에서 보다시피 중국의 광둥성의 경우에는 市라는 행정지역 사이에도 농민호구를 포함하여 이주 비율이 매우 낮게 나타나고 있다.

개혁·개방 이후 광둥성은 중국에서 경제 발전이 가장 빠르고 상공업 분야의 노동력의 수요가 가장 많이 늘어난 지역이다. 따라서 이는 광둥성 각 지역에서 발생한 신규 노동 수요의 대부분이 현지 戶口를 가지고 있지 않는 외지 농민들에 의해 해소되었다는 것을 의미한다. 다른 지역으로부터 온 임시 노동자들은 지역 주민으로서의 권리를 가지지 못한 채 주로 단순노동에 종사하고 있는데 이처럼 농민들이 임시적인 일거리를 찾아 선진지역과 도시를 찾아 떠나는 현상을 ‘민공조(民工潮)’라고 부르고 있다.<sup>12)</sup> 즉 외지 농민들은 가족과 함께 정식으로 선진지역이나 도시에 이주하여 생활할 수 없기 때문에 일정한 기간을 단위로 고향과 일터 사이에서 대규모적으로 이동하게 되는 것이다.

이러한 ‘民工潮’ 현상은 중국에서 부분적으로 노동시장이 형성되기 시작한 중요한 표시로서 국민경제의 효율성을 제고시키는데 중요한 의미를 가지고 있다. 그러나 농민들의 이러한 移動이 경제학적 의미에서의 노동의 자유 이동과 근본적인 구별이 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 왜냐하면 중국의 현재의 戶口制度하에서 자유로운 이주(遷移)가 불가능한 이상, 정식 戶口가 없는 농민들은 현지 주민들과 평등하게 경쟁할 수 없기 때문이다. 예를 들면 일을 찾아 도시에 모여드는 농민들은 대부분은 일자리를 얻는다고 해도 현지 주민들이 꺼리는 3D 노동에 종사할 수밖에 없으며 그 역시 선진 지역의 경기의 변동에 따라 극히 불안정하다.<sup>13)</sup>

12) ‘民工潮’라는 개념은 80년대 말에 공식적으로 등장했다. 그 이전까지 중국에서는 ‘盲流’라는 표현을 사용했는데 여기에는 정부의 허가없이 일을 찾으러 고향을 떠나는 농민들에 대한 도시 주민들의 우월감이 반영되어 있었다. 80년대 말부터 농민들이 일을 찾아 도시로 떠나는 현상이 일반화됨에 따라 공식적인 장소에서 농민들의 인격에 대한 멸시의 뉘앙스를 가진 ‘盲流’의 사용이 금지되었다.

13) 1995년 상해시 정부는 현지 주민의 고용을 보장하기 위해 23개 종류의 직업에 上海市戶口가 없는 외지 노동자들의 고용을 금지하였는데 그 중에는 적지 않은 단순노동도 포함되어 있다(1995년 3월 9일 經濟日報). 1996년 7월 북경시 인민대표대회에서는 기업이 외지 주민을 고용할 경

또한 非農業居民戶口를 가지고 있는 도시 주민들의 경우에는 농민들과는 달리 다른 지역으로의 자유로운 이동조차 쉽지 않다. 농민들은 원래부터 戶口制度하에서 아무런 혜택도 받지 못했기 때문에 아무런 미련없이 고향을 떠나 다른 지역으로 일자리를 찾아 떠날 수 있고 다시 고향에 돌아와도 농업생산을 계속할 수 있다. 그렇지만 도시 주민들은 정부의 이주 허가가 없이 다른 지역으로 떠날 경우 원래 지역에서 가지고 있던 戶口의 일체 프리미엄을 포기해야 하는 기회비용을 감수해야 한다.

예를 들면 장기간 ‘兩地分居’ 생활을 해 온 많은 가족들은 지금도 정부의 정식 이주 허가를 바라면서 기다리고 있다. 이는 직업, 주택, 자녀 교육 등의 많은 현실적인 문제의 해결이 모두 정식 호구의 취득과 연결되어 있기 때문이다. 중국에서 노동력의 이동이 절대 대부분 농민들의 ‘民工潮’의 형태를 취할 수밖에 없는 근본 원인은 여전히 戶口制度에 있는 것이다.

#### IV. 중국의 공유자산제도의 성질과 지방정부의 이주 허가 기준

중국에서 戶口제도를 실질적으로 실행하여 인구의 이주를 심사하고 호구의 변경을 허가하는 것은 각 행정 지역을 관리하는 각급 지방정부 및 그의 지시 하에서 구체적인 수속을 책임지고 있는 공안당국이다. 각급 지방정부가 이주를 심사하는 기본원칙을 살펴보면 흥미 있는 것은 대도시나 농촌을 불문하고 모두 일반적으로 轉入을 엄격히 제한하지만 轉出은 환영한다는 점이다. 이는 중국에 있어서 국유자산을 중심으로 한 공유자산이 전국민의 공동소유가 아니라 사실상 지역소유의 성질을 가지고 있기 때문이다 (韓洪錫, 1994).

한 나라에 있어서 정부가 외국으로부터의 이민을 제한하는 기본 원인은 매우 간단하다. 즉 만약 지식이나 재산 면에서 국민 평균수준 이하의 인구가 유입되면 일인당 평균 자원 보유량과 일인당 국민 소득이 감소하면서 기존 국민들의 이익이 손해를 보기 때문이다.<sup>14)</sup> 이와 마찬가지로 이유로 중국에서 지방정부가 다른 지역에서의 轉入이나 농촌에서 도시로의 轉入을 엄격히 제한하고 있는 것은 지방정부가 주민들의 이익 대표로서 轉入이 原주민들의 기존 이익에 손해를 주지 않도록 방지하기 위한 것이라고 할 수 있다.<sup>15)</sup>

우 10만원(보통 노동자의 20년 이상의 임금에 상당한 금액)의 도시 건설비를 북경시 정부에 납부해야 한다는 규정을 발표하였다.

14) 캐나다와 호주와 같이 자원이 풍부한 나라가 일정한 재산을 주요한 허가 기준으로 삼아 투자 이민을 받는 것은 바로 이러한 이유에서 출발한 것이다.

15) 미국과 같은 나라에서도 일반 이민은 엄격히 제한하지만 외국인 과학자들에 대해서는 미국 국적 취득에 관대한 대도를 취하고 있다. 개발 도상국의 ‘두뇌 유출(Brain Drain)’ 문제는 선진국들이 높은 생활 수준과 우월한 연구 환경을 이용하여 선별적으로 이민을 허가하기 때문에 일어나는데 이와 마찬가지로 현상이 중국의 지역간에도 존재한다. 개혁 이후 연해 선진지역의 지방정부는

따라서 지방정부가 주민들의 이주를 허가하는 기준을 이해하려면 중국의 공동소유제도의 본질을 이해하는 것이 필요하다.

중국의 공유제는 공동소유자들의 범위에 따라 크게 두 가지로 나뉘어 있다. 하나는 국유기업을 대표로 하는全民所有制(全民所有制) 방식인데 이론상 기업의 자산은 전 국민들의 공동소유로 되어 있다. 다른 하나는 기업의 자산을 지역 주민 혹은 특정 집단의 구성원 등 일부분의 주민들만 공동소유하는 집단소유제 방식이다.<sup>16)</sup> 그렇지만 이러한 제도 하에서 모든 소유자들이 공동으로 소유권을 행사하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문에 소유자들을 대표할 수 있는 특정 조직과 그 대표에게 소유권의 행사를 위임할 수밖에 없다.

집단소유제 기업의 자산은 대부분이 특정 행정 지역 내에 거주하고 있는 주민들의 공동자산이므로 거주권과 자산 소유권이 동일되어 있다.<sup>17)</sup> 예를 들어 촌기업(村屬企業)은 촌의 주민들이 공동소유하는 기업이기 때문에 촌민위원회 혹은 촌장이 촌민들을 대표하여 기업의 자산 소유권을 행사하고 있다. 촌기업이 촌민들의 공동자산인 만큼 기업의 자산이 많은 촌의 촌민들은 당연히 다른 촌에 비해 소득수준이 높다.

다음으로 중국의 국유기업은 명목상 전 국민의 공동소유로 되어 있지만 실제로는 중앙정부에서 직접 관할하는 중앙기업과 각 지방정부에서 관할하는 지방기업으로 나뉘어져 있다. 각 지방기업은 그 규모와 중요성 및 설립 당시의 투자주체 등에 따라 성정부, 시정부 혹은 현정부에서 소유권을 행사하고 있다.<sup>18)</sup> 중국에서 주민들이 자유로이 거주지역을 선택할 수 없는 이상 정부의 결정에 따라 국유기업이 많이 설립된 지역에서는 그만큼 많은 주민들이 상공업생산에 종사하게 되면서 농민들보다 훨씬 높은 소득수준을 누릴 수 있다. 또한 지방정부의 재정수입도 많기 때문에 거주환경을 개선할 수 있는 사회 인프라도 더 많이 건설할 수 있다.<sup>19)</sup>

내륙지역의 '人才'를 끌어 당기기 위해 특수한 재능과 기술을 가진 사람들에게만 轉入을 허가하는 방식을 취했는데 이것이 후진 지역의 경제발전에도 불리한 결과를 가져오게 된다는 것은 더 말할 여지도 없다.

16) 엄밀히 말하자면 집단소유제 기업은 정부에서 도시주민들만을 대상으로 종신고용을 보장하게 되어 있는 大集體기업(城鎮集體企業)과 농촌의 鄉屬기업처럼 정부에서 종신고용을 보장하지 않는 小集體기업으로 나뉠 수 있다. 大集體기업은 縣 이상 정부가 소유권을 행사하므로 소유방식이 국유기업과 비슷하다. 따라서 大集體기업은 사실상 準국유기업이라고 할 수 있다.

17) 국유기업이 종업원 자녀들의 취업을 해결하기 위해 설립한 소집체(小集體)기업의 경우에는 공동소유권이 지역의 거주권과는 달리 국유기업의 종업원들이라는 집단에 의해 행사되고 있다.

18) 최근에 국유기업을 주식회사로 전환하기 시작하면서 누가 지주회사를 장악하여 주식회사의 소유권을 행사하는가 하는 문제가 중요한 이슈로 부각되었다. 그러나 지방 국유기업은 향후에도 지방정부에서 지정한 지주회사가 소유권을 행사하기 때문에 지방정부의 절대적인 영향을 받는다는 점에는 변함이 없다.

1994년의 분세제(分稅制) 개혁 이전까지만 해도 중국에는 세금 징수기구가 일원화되어 국세(國稅)와 지방세의 구분이 없었기 때문에 지방 국유기업은 자신을 관할하는 지방 정부에게 모든 세금과 이윤을 상납해야 했다. 또한 ‘지방정부 재정 책임제(地方大包干)’를 실시하면서 지역에서 새로 증가된 재정수입은 대부분 지역의 발전에 사용하게 되었으므로 국유자산이 많고 세금이나 이윤과 같은 자산소득이 많은 지역일수록 지역 주민들의 소득수준이 높아지게 되는 것이 당연하다. 분세제 개혁 이후에는 국세와 지방세를 각각 별도의 세무기구가 징수하면서 가장 중요한 소비세 및 부가가치세의 75%를 중앙정부 직속의 국세국(國稅局)을 통해 중앙정부의 재정에 직접 상납하도록 하였기 때문에 중앙정부가 이 세금을 어떻게 사용하느냐에 따라 지역주민들에 대한 국유기업의 역할이 크게 달라지게 되었다.

그러나 1994년의 분세제 개혁은 중앙정부가 연해지역 지방정부의 기득권을 존중할 수밖에 없어서 정치적으로 타협한 산물이다 (吳軍華, 1996). 따라서 개혁 이후 표면상으로는 중앙정부의 재정수입이 크게 증가하였지만 실제로 조세부담이 증가된 부분을 중앙정부에서 원래의 지방정부에 도로 반환해 주는 방식을 채택하였으므로 연해지역 지방정부의 실질 재정지출은 거의 영향을 받지 않았다. 따라서 지방 국유기업은 비록 전 국민이 공동소유하고 있는 국유기업의 한 가지 형태이지만 그 자산수익을 주로 지방정부가 지역주민들을 위해 사용하게 된다. 또한 중앙정부는 지방 국유기업의 자산을 마음대로 다른 지역에 무상으로 이전시킬 수 없으므로 지방 국유기업은 사실상 그 지역 주민들이 공동으로 소유한 기업에 가깝다고 할 수 있다.

중앙정부가 소유권을 행사하는 중앙 국유기업들은 세금 및 이윤과 같은 자산 수익을 직접 중앙정부에 납부하게 되어 있지만 한편으로는 그 지역에 거주하는 주민들을 고용해야 하기 때문에 결국 기업이 입지해 있는 지역의 주민들에게만 유리하게 작용한다. 중국에서 중앙정부의 재정 투자로 프로젝트를 계획할 때 지방정부가 모두 자기 지역에 유치하려는 것은 바로 그러한 투자가 고용의 증대 등을 통해 지역 주민들의 이익에 크게 도움을 주기 때문이다. 결국 한 지역이 중앙 국유기업을 유치할 경우 국유기업의 이윤이나 세금과 같은 자산소득 가운데서 중앙정부가 재정의 재분배 기능을 이용하여 다른 지역에 이전시키는 부분을 제외하고는 고용, 사회간접시설, 복지제도 등을 통해 그 지역 주민들만 혜택을 누리게 된다. 따라서 주민들이 자유로이 거주지를 선택할 수 없는 한 중국의 국유기업은 사실상 국민들의 공동소유가 아니라 지역주민들의 소유라고 보는 것이 현실에 가깝다.

---

19) 최근에는 국유기업의 경영여건이 악화됨에 따라 국유기업이 많은 것이 오히려 지방정부의 큰 부담이 되는 경우가 있다. 그러나 이는 지역 내에 국유자산이 많을수록 다른 지역보다 유리하다는 논리와는 모순되지 않는다.

고용문제가 보편적으로 존재하는 중국의 현 상황 하에서 각급 지방정부가 이주를 심사하는 기본 원칙은 자기의 행정관리 구역 내의 주민들의 평균 생활수준을 높이는 것이라고 할 수 있다. 그 외 중앙정부가 도시인구의 증가를 제한하기 위하여 제정한 일반원칙도 중요한 역할을 하고 있다. 그 원칙이란 농촌인구가 도시에 이주하는 것을 제한하며, 작은 도시의 인구가 큰 도시에 이주하는 것을 제한한다는 것인데 각급 지방정부가 재정 부담을 줄이기 위해 그러한 일반적인 원칙에 찬성하게 되는 것은 당연하다.

어느 지역의 지방정부나 모두 우선 지역으로의 轉入을 엄격히 제한하는데 특히 여타 지역의 주민이 본 지역의 도시로 轉入하는 것을 제한하고 있다. 상급 정부가 노동, 인사 재배치 때문에 轉入을 지시했을 경우(예를 들면, 지방정부 지도자의 임명 혹은 대학, 전문학교 졸업생의 배치) 轉入은 일반적으로 큰 문제가 없다. 그러나 개인적으로 轉入을 희망하는 경우에는 지방정부가 먼저 개인이 轉入하려는 이유를 심사하게 되는데 가족 同居를 위해 轉入을 신청하는 경우 이외에는 일반적으로 정당한 이유라고 인정되지 않는다. 둘째, 轉入 허가의 일반원칙에 근거하여 轉入할 자격(즉 轉出地에서의 원래 호구의 등급)이 문제로 된다. 특히 농민호구를 가지고 있는 경우에는 먼저 신분의 변경이 필요하기 때문에 도시로의 轉入이 거의 불가능하다. 셋째, 본인이 轉職해 들어와 일할 것을 바라는 국유기업(혹은 기타 도시 집단소유제 기업이나 사업체)이 있는가를 심사하게 된다. 즉 먼저 직장이 결정된 후에야 轉入이 가능하며 그 반대가 아니다. 이와 같은 심사에서 합격되어도 그 해 도시의 인구 증가계획에 여유가 없을 경우에는 순서에 따라 몇 년씩 기다리는 경우가 보통이다. 따라서 중국에서는 개인이 다른 지역으로 이주하려고 해도 주로 상대측 지방정부에서 轉入을 허가해 주지 않기 때문에 실현될 수 없다. 상대측 지방정부에서 轉入을 허가해도 원래 거주지역의 지방정부에서 轉出을 허가하지 않기 때문에 이주가 불가능한 경우도 있다. 예를 들면 그 지역(혹은 그 부문, 그 기업)의 경제 혹은 사업과 연구 등의 발전에 특별히 공헌을 할 수 있는 人才에 대해서는 지방정부가 반대로 轉入을 환영하고 轉出을 엄격히 제한하고 있다. 이것이 보통 말하는 ‘놓아주지 않는(單位不放)’ 문제이다. 예를 들면 정식으로 轉出하려면 원래 취직하고 있던 기업(혹은 기타 사업체)에서 발행한 轉職 證明서가 필요하게 된다(路鳳, 1989). 동시에 원래 기업에 보관되고 있었던 각종 개인 증명서류(當案)를 새로운 곳에 보내야 한다. 원래의 기업은 그와 같은 수속에 협력하지 않음으로써 본인의 轉出을 방해할 수 있다.<sup>20)</sup>

20) 중국에서는 개인의 신분과 역사를 증명하는 서류들을 소속되어 있는 ‘單位(국유기업, 정부 기관, 학교 등의 각종 사업체의 總稱)’가 보관하는데 이를 ‘當案’이라고 부른다. ‘當案’이 없으면 과거의 경력이 인정되지 않는다. 정부직원 혹은 각급 책임자인 경우에는 일반적으로 공산당의 당원이므로 단위에 설립되어 있는 공산당 기층조직에 소속되어 있다. 따라서 공산당 조직과 單位의 최고책임자가 허가하지 않으면 정상적인 수속을 거쳐 轉出하기가 거의 불가능하다. 80년대 말에 일부 지역에서는 다른 지역으로부터 특수한 人才을 끌어들이기 위하여 轉出 수속을 요구하지 않는 조치(不要當案, 不要戶口, 不要組織關係)를 취하였다. 그러나 그것은 극히 개별적인 예에 불과하다.



중국의 특수한 주택복지제도 역시 지역 사이의 이주를 제한하는 중요한 원인이다. 중국에서는 지금도 기본적으로 도시 주민에 대해 정부 혹은 기업이 저렴한 가격으로 주택을 임대해 주고 있으며, 개인을 대상으로 하는 부동산 중개업이 거의 존재하지 않고 있다. 때문에 城鎮호구를 가지고 있는 사람들은 새로운 곳에 정부 혹은 기업이 보장해 주는 주택이 마련되지 않는 한 이주는 사실상 불가능한 것이다. 그런데 중국의 어느 도시에나 심각한 주택난이 있으며 종업원들의 주택난을 해결하는 것이 정부와 국유기업 경영자들의 가장 골치 아픈 문제이기 때문에 자신들에게 필요한 인재라고 해도 일반적인 경우에는 다른 지역에서 새로운 사람을 받아들이면서까지 부담을 증가하려 하지 않는다.

도시로의 轉入이 어렵다는 것은 쉽게 상상할 수 있지만 농촌으로의 轉入 역시 어렵는데 이는 공동소유제도가 가지고 있는 문제점을 잘 설명하고 있다. 예를 들면 농촌의 토지나 촌기업은 모두 촌민들의 공동소유의 형태를 취하고 있기 때문에 토지를 사유화하거나 촌기업을 주식회사로 만들어 촌민들에게 개인지분을 명확히 나누어주지 않는 이상 촌민의 공동소유권이라는 것은 그 촌에 거주할 때만 유효하다. 즉 그 촌의 호구라는 거주권 자체에 촌기업에 대한 공동소유권이 포함되어 있는 셈이다.

따라서 한 촌민이 다른 곳으로 이주할 경우에는 그 촌의 토지와 기업 자산에 대한 공동소유권을 자동적으로 포기하게 되며 반대로 현지 호구를 취득하여 다른 지역에서 이주해 온 사람과 함께 공동소유권을 자동적으로 취득하게 된다. 토지나 기업 자산과 같은 촌민들의 공공 소유의 자산의 규모가 고정되어 있는 조건하에서 촌민의 수가 많을수록 개인들에게 할당될 수 있는 자산이 적어지는 것이다. 촌기업이 발달한 연해 지역의 농촌에서는 노동력이 모자라 대량으로 외지 노동력을 고용하면서도 그들에게 그 촌의 정식 호구를 주지 않고 있다. 村企業은 그 촌에 정식 호구를 가지고 있는 촌민들의 공동 자산이기 때문에 기업의 이윤을 촌민들 사이에만 배당하게 된다.

결국 지방정부가 외부로부터의 轉入을 제한하거나 혹은 지역 내 人材의 轉出을 제한하는 근본적인 원인은 지역내의 주민들의 이익을 극대화하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 즉 중국에서 이주가 轉入 지역 지방정부의 허가를 맡기가 어려운 것은 새로운 주민의 증가에 따라 지역 소유의 자산에 대한 주민들의 공동 소유권이 더욱 세분화되면서 원래 주민들의 이익에 손해를 주기 때문이다. 따라서 호구제도는 지방정부에게 주민들의 기득 이익을 보호하는 하나의 중요한 수단으로 작용하고 있다.

## V. 지방 정부의 보호주의 행위의 제도적 기초

중국에서 특수한 호구제도는 주민을 지역 내에 속박시켜 지방정부의 철저한 감독을 받게 하였다. 그러나 다른 한편으로는 주민들이 자유로 이주할 수 없으므로 지방정부가 지역주민들의 이익대표로서의 역할을 하지 않을 수 없게 하였다. 왜냐하면 지역간에 고

용기회와 소득수준의 차이가 있어도 주민 자신들의 노력 이외에는 현 상태를 개변할 방법이 기본적으로 존재하지 않기 때문이다.<sup>21)</sup> 즉 중국에는 세계 대다수의 시장경제체제의 국가들처럼 주민들의 자유로운 이주에 의하여 지역간의 소득수준이 평균화되는 메커니즘이 존재하지 않는다. 따라서 경제를 발전시켜 생활수준을 개선하려는 주민들의 노력은 주민들의 이익을 대표하는 지방정부를 통해서 반영될 수밖에 없다.<sup>22)</sup>

중국에서 지방정부는 다만 중앙정부의 대리기구가 아니라 지역 주민들의 독자적 이익의 대변자이기도 하다. 지방정부의 최고 책임자가 중앙정부로부터 임명되었다 해도, 또 그에게 지방이익보다 국가이익을 더 중히 여기는 책임감이 있다 해도 지방이익이 국가이익(혹은 다른 지역의 이익)과 일치하지 않을 때, 그는 먼저 지방이익을 우선적으로 고려해야 할 입장에 처하게 된다. 만약 그가 지방이익을 희생시키고 국가이익(혹은 다른 지역 주민들의 이익)을 우선시한다면 아래로부터의 반발 때문에 지방 지도자로서의 지위가 위협하게 된다.

한편 지방경제 발전에 실적을 쌓는 것은 자신에 대한 중앙정부의 평가에도 결정적인 영향을 미치기 때문에 중국의 지방정부 지도자들은 예외없이 지방이익의 적극적인 대변자가 되고 있다. 지방정부의 일반관료들은 대부분 지방출신들이고, 또 호구제도로 인해 한평생 같은 지역에서 근무해야 하기 때문에 국가이익보다는 지방이익을 더 중시하게 된다는 것은 당연한 일이기도 하다. 즉 그들은 국가공무원이 아니라 지방공무원인 것이다.

특히 개혁·개방 이후 지방경제의 발전이 지방정부의 주요한 임무로 되었기 때문에 지방이익을 추구하는 것은 지방정부에게 있어서 당연한 일로 되었다. 각급 공산당 기층조직의 주요한 임무도 과거처럼 국가 이익을 보장하고 중앙지도부의 정책과 노선을 집행하도록 지방정부를 감독하는 것으로부터, 지역 내의 경제발전을 촉진하도록 지방정부를 협력하는 방향으로 변화되었다. 사실 현재 지방정부가 지방 이익을 우선시하는 정책을 실시하여도 지방 공산당 조직의 적극적인 협력을 받는 경우가 많다. 게다가 지방 분권화로 인해 지방정부의 권력이 대폭 확대된 것은 지방정부가 지역주민들의 이익을 대표하여 여러 분야에서 활약할 충분한 수단을 제공하였다 (沈立人, 戴園農, 1990).

물론 지방경제의 발전은 국민경제의 발전에도 기여하기 때문에 국가이익과 지방이익을 엄격히 구분하기가 어려운 경우가 있다. 그러나 서로 다른 지역 사이에 경제이익의

21) 중국에도 상급정부의 소득 재분배 기능이 존재하고 있으나 소득격차를 해소하기에는 너무나 무력하다. 특히 개혁 이후 분권화 때문에 그러한 기능도 대폭 약화되었다.

22) 내륙 지역의 농민들이 경제가 발전한 연해 지역에 가서 일거리를 찾는 현상에 대해 내륙 지역의 지방정부는 이와 같은 '노무 수출'을 적극 지지하고 있다 (인민일보 1996년 5월 29일 보도). 반면에 연해 지역의 지방 정부는 흔히 본 지역 주민들의 고용에 영향을 줄 것을 우려하여 제한하는 정책을 실시하고 있다 (주 14를 참조).

모순이 발생하였을 때에는 지방정부가 지역주민들의 이익대표로서의 특징이 명확히 나타나게 된다. 중국에서 지방정부가 행정적 수단뿐만 아니라 심지어 법적 수단까지 사용하면서 지방의 기업을 보호하는 것은 바로 지방정부가 지역주민들의 이익을 우선시키고 있기 때문이다 (王金大, 1996).

경제가 발달하지 못한 중국의 내륙지역인 호남성은 80년대 말에 원래 인접한 광둥성과 여러 가지 마찰을 겪으면서 심지어 정부가 행정적인 수단으로 원자재의 반출과 제품의 반입을 규제하는 ‘보호무역주의’ 정책을 실시했다. 경제적으로 발전된 광둥성 기업의 제품이 호남성 시장을 점령하면서 호남성의 공업화가 지연된다는 것이다. 이는 독립 국가의 정부가 자국 제조업을 보호하는 것과 거의 마찬가지로의 성격을 띠고 있다 (楊繼繩, 1989).

물론 지방정부가 지역주민들의 이익을 우선시한다고 해서 반드시 다른 지역과 대립을 추구하는 것은 아니다. 상호간의 협력이 쌍방에 더욱 유리할 경우도 있기 때문이다. 90년대에 들어서 호남성 정부는 광둥성과의 경제 협력을 통해 지역의 공업화를 촉진하는 방향으로 나아갔는데 이는 개발 도상국이 선진국과의 경제협력을 추구하는 것처럼 일정한 조건하에서 협력이 지역 주민들에게 더 유리하다고 보았기 때문이다. 해남성 정부는 한 걸음 더 나아가 해남성에 투자하는 국내 다른 지역의 기업들에게 외국 기업과 동일한 우대정책을 실시한다고 발표한 적이 있다.

이처럼 지역간의 경제 관계에 있어서도 보완적이거나 아니면 경쟁적이거나 따라 지방정부가 협력이나 아니면 대립이라는 서로 다른 정책을 선택할 수 있는 것이다. 지방정부가 지역 주민들의 이익을 기준으로 다른 지역간의 관계에서 ‘準國家’와 같은 행동 패턴을 보이는 현상은 다른 어느 나라에서도 찾아 보기가 힘들다.

## VI. 맺음말

중국의 특수한 호구제도는 40여년을 지속해 오면서 지금도 여전히 정부의 허가가 없는 주민들이 마음대로 이주할 수 없다는 기본적인 틀을 유지하고 있다. 물론 1978년 중국에서 개혁이 시작된 후 호구제도에 전혀 변화가 없었던 것은 아니다. 예를 들면 ‘가정경영책임제’를 중심으로 하는 농업 개혁의 성공으로 인해 농민들의 소득이 대폭 증가하면서 非農業居民戶口의 가치가 상대적으로 하락하거나 심지어 反轉한 경우도 있었다. 따라서 개별적인 지역에서는 과거의 ‘農轉非’와는 반대로 非農業居民戶口를 가지고 있던 도시주민들이 農民戶口를 취득하려 하는 ‘非轉農’ 현상마저 나타났다.<sup>23)</sup>

23) 이는 외자 도입이나 향진기업의 발전으로 공업이 발달한 연해지역의 개별적인 농촌(특히 대도시 주변의 농촌)에서 최근 몇 년 사이에 나타난 현상이다. 그 원인은 매우 간단하다. 즉 농민들은 토지의 공동 소유자라는 조건을 충분히 이용하여 공업의 발전과 도시화로 인한 級差地代 상

또한 지방 분권화의 개혁을 통해 지방 정부의 권한이 강화되고 지역 주민들의 이익이 강조되면서 지방 정부가 자신들의 이익에 맞게 호구제도의 일부 규제를 완화하는 현상도 나타나기 시작했다. 일부 지역에서 지방 정부가 城鎮非農業居民戶口를 공개적으로 농민들에게 매각한 것이 바로 그 예의 하나이다.<sup>24)</sup>

중국이 시장 경제화를 추진하면서 계획경제 체제와 함께 정부의 절대적 권위의 상징이었던 중국의 특수한 戶口制度는 갈수록 그 불평등성과 비효율성을 드러내게 되었다. 따라서 戶口制度도 역시 개혁해야 한다는 의견이 중국정부 내에서도 대두되고 있다. 중국 공안부 부부장은 새로운 戶口法을 제정해야 한다고 발언한 적이 있으며 국무원 연구실에서도 농민들이 토지를 보다 합리적으로 이용할 수 있게 하기 위해서는 호구제도를 포함한 관련 제도를 검토할 필요성을 역설했다.<sup>25)</sup>

1997년부터 해남성 정부는 해남성 범위 내에서 호구제도의 근본적인 개혁 실험을 하고 있다. 그 개혁 방안에 따르면 해남성 내의 가장 큰 도시인 海口市에서 연속 3년간 고정 직업을 가지고 거주한 주민에 대해서는 원래의 호구 종류가 어떻든 간에 원 시민과 동등한 대우를 실시하며 성정부가 향후 해남성 범위 내에서 인구의 이주에 대해 제한하는 정책을 실시하지 않는다는 것이다. 해남성은 중국 최대의 경제 특구이고 지리적으로 중국 대륙으로부터 떨어져 있으며 최근에 와서 발전하기 시작한 지역이기 때문에 이러한 실험이 가능할 수 있을 지도 모른다. 그러나 만약 이러한 개혁이 성공한다면 이는 중국에서 40여 년간 지속된 특수한 호구제도가 해남성에서 종식된다는 획기적인 의미를 가지게 된다 (高鶴君 외, 1997).

그러나 해남성에서 이러한 실험이 성공한다 해도 전국의 대다수 지방에서는 지금까지의 戶口制度가 향후에도 상당한 기간 계속 존재할 것이 틀림없다. 현재 도시와 농촌, 선진 지역과 후진 지역간의 소득격차가 너무 크기 때문에 단시일 내에 이 제도를 근본적으로 개혁한다는 것은 정치적으로 불가능하다. 왜냐하면 戶口制度의 근본적인 개혁은 기득이익 계층의 거센 반발을 가져올 수 있고 현실적으로도 거대한 사회적 혼란을 가져올 수 있기 때문이다.

---

승의 혜택을 보고 있는 것이다. 일부 지역에서는 농민들이 외지인들을 고용하여 기업이나 농사일을 시키고 자신들은 주로 거액의 地代 수입에 의존해 생활하는 사실상의 地主로 전환된 경우가 적지 않다. 이러한 지역에서 경영난에 처해있는 국유기업의 노동자들이 농민들의 생활을 부러워하는 것은 당연하다 (謝宏章, 1997). 그러나 이러한 현상은 어디까지나 지리적인 위치 및 경제발전 환경이라는 특수한 조건 하에서만 나타날 수 있다는 것은 더 말할 여지가 없다.

24) 이러한 현상이 급격히 증가하자 중국 국무원은 1992년 8월 '關於立即停止販賣非農業居民戶口的緊急通知'를 발표하여 제지시킨 적인 있다 (前田比呂子, 1996).

25) 人民日報 1991년 2월 2일 보도와 1992년 9월 20일 보도.

향후 호구제도의 개혁에서 중국정부의 현실적인 선택은 중국에서 실시했던 다른 복잡한 개혁의 실험과 마찬가지로 역시 각 지역의 구체적 정황에 따라 점차적으로 규제를 완화하는 방향으로 나아가는 것으로 될 가능성이 크다. 그렇다면 앞으로도 상당히 오랜 기간 동안 중국에서는 여전히 정부의 허가가 없이는 주민들이 다른 지역으로 이주할 수 없는 현상이 지속될 수 밖에 없다. 따라서 지방 정부가 계속 지역내 주민들의 이익을 우선시하게 될 것이므로 국내 지역간의 관계에 있어서도 국가간의 관계와 비슷한 '諸侯經濟' 현상이 계속 남아 있게 될 것이다.

### 참 고 문 헌

- 이민자. 1996. 「中國의 經濟改革과 農民工」, 서강대 정외과 박사학위논문.
- 한홍석. 1997. 『江澤民 시대의 중국』, 21세기 북스.
- 國務院公報. 1977. 「關於轉發公安部戶口移動處理門題的通知」, 人民日報 1977. 11. 8.
- \_\_\_\_\_. 1984. 「關於農民進入集鎮落戶門題的通知」, 人民日報 1984. 8. 20.
- 公安部. 1977. 「關於‘戶口移動問題解答’的通知」, 人民日報 1978. 9. 15.
- 金壽. 1993. 「戶口‘拍賣’在中國」, 『中國統計』 1993. 12.
- 高鶴君, 張建平, 楊繼繩. 1997. 「衝破鐵籬芭 - 關於我國戶籍制度改革的調查與思考」, 經濟參考報 2월 2일.
- 關山, 姜洪主編. 1988. 『塊塊經濟學』, 中國海洋出版社.
- 劉純林. 1988. 「我國社會各種弊病的根子在那里」, 世界經濟導報 1988. 6. 6
- 路鳳. 1989. 「單位- 一種特殊的社會組織形式」, 『中國社會科學』 1期.
- 林根. 1991. 「臨時工王國憂喜錄-深圳臨時工狀況一見」, 『社會』 12月.
- 馬慧. 1996. 「小城鎮和城鎮化」, 『農業經濟』 1996. 1.
- 沈立人, 戴園晨. 1990. 「地方諸侯經濟分析」, 『經濟研究』 3期.
- 謝宏章. 1997. 「‘非轉農’: 今日新話題」, 經濟參考報 1997. 4. 23.
- 王金大. 1996. 「破除地方保護, 維護法律尊嚴」, 『瞭望』 1996. 5 (29期).
- 楊繼繩. 1989. 「‘上游’干涸, ‘下游’犯濫」, 『瞭望』 1989. 1 (1期).
- 田鳴. 1991. 「中國戶籍下的城鄉差別及勞動就業」, 『內蒙古社會科學』 5期.
- 陳東琪. 1988. 「地方政府行爲及其機制改革」, 『中國工業經濟研究』 3期.
- 丁水木. 1989. 「戶籍管理與社會控制」, 『社會』 3月.
- 韓洪錫. 1994. 「準國家化’する中國の地方經濟」, 『東亞』 1994. 10.
- 吳軍華. 1996. 「改革期における中國の地域政策の展開とその影響」, 『アジア經濟』 1996.7-8.
- 胡鞍鋼. 1996. 「中國を危機に陥れる地域格差の擴大」, 『世界周報』, 1996. 4. 16-23.

- 李銀河. 1992. 「現代中國社會の準身分制について - 幹部・労働者・農民 -」. 『中國研究月報』 1992. 9.
- 前田比呂子. 1993. 「中華人民共和國における‘戸口’管理制度と人口移動」. 『アジア経済』 1993. 2.
- \_\_\_\_\_. 1996. 「中國における戸籍移轉政策」. 『アジア経済』 1996. 5.
- 若林敬子. 1991. 「中國における近年の人口流動をめぐる一考察」. 『アジア経済』 1996. 4.
- Bruce Gilley. 1996. “Irresistible Force.” *Far Eastern Economic Review* 1996. 4. 4.
- Kai Yuen Tsui. 1989. “China’s Regional Inequality.” 1952-1985 *Journal of Comparative Economics*. Vol 15. Number 1.
- Tiejun Cheng and Mark Selden. 1994. “The Origin and Social consequences of the Hukou System.” *China Quarterly*. No.139.
- Wong, C. 1991. “Central-Local Relation in Era of Fiscal Decline.” *China Quarterly*. No.128.

## Hukou System and regionalism in China

Hong-xi Han

*LG Economic Research Institute*

Hukou System with Common Property System is one of the two main systems that support the basic Chinese socio-economic structure. It is fundamentally different from the census registration which is usually employed in democratic society to figure out the population. Chinese Hukou is rather a measure that is used by the government in regulating the movement of its residents. Hukou entitles a legal right for the resident to live in a specific region with a given class standing. Every Chinese inherits from his/her parents one of the two residential classes that are either agricultural or non-agricultural. In addition, Hukou specifies the type of the areas that he/she may stay, e. g., such as metropolitan area, medium sized city, and rural area. Without the permit from the government, movements across the area are not allowed.

Due to Hukou system and Decentralization from 1980's, the ownership of the wealth previously owned by the state or community has been transferred to the residents of the region who actually utilize the wealth. This tends to identify the ownership of the wealth with the residents. Therefore the local provinces become

'pseudo-nations' whose government cares for the benefits of its local residents while controlling immigration from outside. Even in relation with other regions, they have strong incentive to put higher priority on policies that suit the needs of local residents rather than on national agenda. Since the second half of 1980's, spread of the regionalism became a serious problem that undermines the unity of China as a whole nation.

