

정책 이슈 : 이중적 호적(户籍)제도의 전면적인 폐지가 얼마나 어려울까?

1. 이중적인 호적제도의 유래

한국에서는 지방에서 서울에 갈 때 올라간다는 上京(상경)이라는 단어를 사용하지만 중국에서는 시골에서 도시로, 일반 도시에서 북경 등 대 도시에 갈 때 进城/城(진경/성)이라는 단어를 사용한다. 그 원인은 중국의 경우 정부가 인위적으로 농촌과 도시사이로 보이지 않는 담을 쌓았기 때문이다. 이러한 성벽의 형성과 유지는 중국 특유의 이중적인 호적제도와 깊이 상관된다. 중국의 이중적인 호적제도는 1949년 중화인민공화국 건국 후 점차 형성되었다. 이중적인 호적제도는 주민의 호적을 농촌과 도시의 호적으로 구분하며 농민의 경우 자유로이 도시로 이동을 할 수 없으며 도시의 호적을 취득할 수 없는 제도이다. 이러한 제도가 나타나게 된 원인은 건국 후 중국 정부가 제한된 자원을 도시에 집중 투입하여 중공업의 우선 발전 전략을 채택하였기 때문이었다. 이로 인하여 중국 농민들은 장기간 정책 희생자가 되었다. 1958년 1월 중국 국무원에서 발표한 “중화인민공화국호구등기조례”는 이중적인 호적제도의 확립을 뜻한다.

계획경제체제 시기 호적제도의 주요 역할은 인구에 대한 통제였으나 개혁개방 이후 도시와 농촌의 빈부격차가 심해지면서 호적제도는 교육, 의료, 사회보장 등과 관련이 있게 되었다. 이러한 호적제도 때문에 중국 주민들은 본 호적지에서만 교육을 받을 수 있고, 의료보험이 적용되며 기타 모든 행정 관련 서비스를 받을 수 있게 되었다. 현재 중국의 호적제도는 도시와 농촌을 갈라놓았을 뿐만 아니라 도시사이, 농촌사이도 갈라놓았다. 이로 인하여 중국에는 3억 명이 넘는 농민공들이 형성되었으며 그들은 도시에서 취업을 하고 있음에도 불구하고 도시 주민들과 같은 사회적 보장 혜택을 받을 수 없게 되었다. 현재 농민들이 도시의 호적을 얻을 수 있는 방법은 주로 4가지가 있다. 첫째, 결혼을 한 후 일정한 기간을 거쳐 배우자의 도시 호적을 얻을 수 있다. 둘째, 대학교를 졸업한 후 6개월 내에 취업을 하고 해당 도시의 요구 조건을 갖추면 호적을 얻을 수 있다. 셋째, 해당 도시의 요구 조건에 따라 부동산 구매 혹은 일정액의 투자를 통하여 호적을 얻을 수 있다. 넷째, 해당 도시에 특별히 필요한 인재 혹은 수상경력이 있을 경우 호적을 얻을 수 있다. 이러한 호적을 얻을 수 있는 조건은 도시마다 다르며 도시의 규모가 클수록 취득하기가 더 힘들다. 따라서 중국의 호적제도는 매우 복잡하며 지방마다 서로 다른 정책을 유지하고 있다. 중국의 호적제도는 개인의 이익과 직접적으로 연관되어 있다.

2. 호적제도 개혁에 관한 논의

호적제도의 개혁의 중요성과 필요성에 대하여 학자들은 여러 가지 의견을 내놓고 있다. 陆益龙(Lu Yilong)(Chen Chengwen)은 호적제도는 계획경제체제와 밀접한 관계를 가지며 계획체제의 탄생과 함께 나타났지만 계획체제가 없어졌음에도 불구하고 지속된 낙후한 제도라고 비난하였다. 陈成文(Chen Chengwen)은 호적제도의 역할을 중심으로 외국의 경우와 비교하여 설명하였다. 그는 외국의 경우에는 便民(편민)의 원칙하에 주로 인구를 등록하고 주민 신분을 증명하며 신분의 평등을 유지하는 것이지만 중국의 호적제도는 治民(지민)의 원칙하에 다중적인 역할을 하고 있으며 신분에 따라 대우가 다르다고 설명하였다. 何瑞玉(He Ruiyu)은 호적제도의 개혁에 있어서 지방정부가 가장 큰 걸림돌이라고 지적하였다. 그는 최근 지방정부가 경제적으로 느슨한 정책을 실시하여 호적제도 개혁의 가능성을 보여주었으나 정치적으로는 거절하는 경향이 심하다고 지적하였다. 그는 이러한 원인으로 농민공들이 도시에서 안전감을 찾을 수 없게 되었으며 농민공의 시민화가 힘들게 되었다고 설명하였다. 또한 张士斌(Zhang Shibin)은 중국 농민들의 장기적인 빈곤문제는 호적제도와 직접적인 연관이 있다고 지적하였으며 중국의 빈부격차를 해소하기 위해서는 호적제도를 개혁해야 한다고 주장하였다.

또한 호적제도의 개혁에 있어서 많은 학자들은 농민공의 도시화 진척과 연관시켜 연구를 진행하였다. 成德宁(Cheng Dening)은 인구의 자유 이동 관점에서 호적제도는 인구의 자유 이동을 막으며 중국 도시화 진척을 저해하고 있다고 설명하였다. 이로써 중국은 불평등한 이중적인 사회가 형성되었다고 비난하였다. 刘传江(Liu Chuanjiang)은 농민공의 도시 시민화를 위해서 정부는 농민공의 농촌퇴출, 도시진입, 도시와의 융합 등 3가지 측면을 동시에 고려해야 하며 토지제도, 호적제도, 취업제도, 사회보장제도의 개혁을 함께 추진해야 할 필요성이 있다고 주장하였다. 그는 도시에서 생활하는 농촌 호적 주민과 도시 호적 주민의 사회보장을 동일화 하여야 하며 도시에 진입한 농민공들의 합법적인 권익을 보호하고 존엄 있는 생활을 보장해야 한다고 주장하였다.

그러나 호적제도에 대한 전면적인 개혁에 반대하는 입장을 가지고 있는 학자들도 있다. 王琰(Wang Qiong)과 胡静(Hu Jing)은 호적제도에 대한 개혁은 여러 집단과 지방정부들의 이익과 상충할 수 있으니 개혁을 신중히 해야 한다고 설명하였다. 辜胜阻(Gu Shengzu)은 실증적인 방법으로 농민들이 도시에 정착하게 되는 사회적인 비용을 계산하였다. 그의 계산에 의하면 농민들이 도시 주민과 동일한 사회복지 혜택을 누리려면 일당당 10만Yuan(1,800만원)정도의 비용이 발생한다고 설명하였다. 그는 이러한 비용은 정부, 기업, 개인이 공동으로 부담해야 한다고 주장하였다.

현 단계 이중적인 호적제도에 대한 개혁 방법에 있어서 학자들마다 조금 다른 의견이 있지만 대부분은 점진적인 호적제도 개혁을 주장하고 있다. 이러한 점진적인 개혁방법으로는 시범도시를 선정해서 일차적으로 호적제도 개혁을 시도해보는 방법, 체점제도를 도입하여 경제적인 조건이 좋은 일부 농민들에 대해서 호적을 제공하는 방법, 농촌과 도시의 의료, 교육, 취업환경 등 사회보장의 차이를 축소하는 방법들이 있다. 또한 霍学熹(Huo Xuexi)를 대표로 하는 일부 학자들은 호적제도의 개혁은 중국 토지제도의 개혁과 밀접한 관계를 가지며 이중적인 호적제도의 폐지를 위해서는 중국의 토지제도의 개혁도 중요하다고 주장하였다.

3. 张家港시 호적제도 개혁 시범에 대한 평가

2014년 7월 30일 중국 국무원은 “호적제도개혁추진의견서”를 발표하였다. 이번 개혁의 중심은 중소 도시에 대한 호적제도의 전면적인 폐지였다. 정부는 이번 개혁에서 인구가 50만 이상 100만 명 이하인 중급 도시들로 하여금 농촌 호적 인구가 도시의 호적을 얻을 수 있게끔 촉구하였다. 사실상 2012년부터 중국 지방정부에서는 일련의 시범도시를 선정하여 이중적인 호적제도를 폐지하려는 개혁 시도를 보였다. 그러나 최근 중국 최대 관방 언론사인 人民日报(인민일보)의 江苏(강소)성 张家港(장자강)시에 대한 조사 보고서에 의하면 호적제도의 개혁이 잘 이루어지지 못했다고 설명하였다.

중국 江苏(강소)성 张家港(장자강)시는 장강 하류의 신흥 도시로서 개혁개방 이후 대량의 외부 노동자들이 정착하게 되었다. 통계에 의하면 2012년 장자강시의 장기 거주 인구는 153만 명이라고 한다. 그중 89만 명이 장자강시의 호적을 가지고 있는 도시 주민이고 64만 명은 농촌 호적을 가졌다고 밝혔다. 2012년 장자강시는 “张家港市加快新市民同城化待遇步伐的实施意见”을 발표하여 外地(외지)인에 대하여 혜택을 부여하는 방식으로 그들의 자녀 교육, 의료보험, 호적 가입을 허락하게 하였다. 체점방법은 크게 기본점수, 가점, 감점부분으로 나뉜다. 기본점수에는 신청자의 연령, 학력, 직업 등으로 구성되고 가점은 수상경력, 장자강시에 필요한 전공과, 특히 신청 여부 등으로 구성되며 감점으로는 출산제도의 위반과 범죄 내역으로 구성된다. 따라서 장자강시의 도시 주민 혜택을 받으려면 일정 이상의 점수를 취득해야 하며 이로써 신청자격을 가진다. 통계 결과에 의하면 2012년 체점제도를 도입한 후 외지인 의료보험 가입은 56,431명 신청 중 22,000명이 실제로 의료보험에 가입됐고, 자녀 교육 신청은 28,810건에서 19,796명이 자격을 부여 받았다. 기타 외지인들은 신청 자격 미달로 신청이 불가능하였다. 또한 장자강시의 호적을 얻은 최종 인구는 813명으로 전체 외지인의 0.127% 밖에 미치지 못한다.

장자강시 부시장 赵金龙(Zhao Jinlong)은 농민들이 도시의 호적을 얻으려고 하는 것은 사실상 호적제도에 따른 교육, 의료 등 사회보장 혜택 때문이며 급진적인 개혁은 기필코 장자강시의 재정위기를 초래할 수 있다고 한다. 诸纪录(Zhu Jilu)에 의하면 장자강시와 같은 체점제도를 통한 점진적인 호적제도 개혁은 농민공들이 도시의 호적을 얻을 수 있는 통로를 제공하였으며 동시에 지방 정부의 재정 부담을 줄일 수 있는 이점이 있다고 설명하였다. 그러나 일부 전문가들은 호적제도에 대한 지방정부의 개혁 진척이 너무 늦다고 비난하고 있다.

4. 호적제도 개혁에 관한 개인적 관점

계획경제시기 중국 정부는 호적제도로 인구에 대한 통제를 실시하였으며 중공업 우선 성장 전략을 채택하였다. 개혁개방 이후 호적제도가 하나의 정책적인 인센티브가 되어 경제의 성장을 이끈 역할도 하였다. 그러나 중국의 이중적인 호적제도로 현재 많은 부패문제들이 나타나고 있다. 즉 호적제도는 암시장에서 불법으로 매매되고 있으며 지방정부는 호적제도로 많은 불법적인 편익을 얻게 된다. 게다가 도시의 호적을 소유하고 있는 사람들은 제도적인 보호막에 위치하여 있기에 효율성, 창조성을 따지지 않고도 많은 이익을 쉽게 얻게 되는 현상이 심화되고 있다.

또한 이중적인 호적제도의 존재는 경제성장을 저해하는 가장 큰 이유 중의 하나라고 생각한다. 개혁개방 이후 중국 정부는 투자와 수출로 경제의 고속 성장을 이끌어 왔다. 그러나 이러한 경제성장 모델은 최근에 들어와서 많은 문제점들이 일어나게 된다. 중국 경제의 지속적인 성장을 위해서는 내수 시장을 확대해야 하며 시장경제의 활약을 위하여 보다 안정적인 사회보장제도들이 마련되어야 한다. 그러기 위해서는 중국 정부는 과감히 이중적인 호적제도를 전면적으로 폐지하고 노동인구의 자유로운 이동과 내수시장을 적극 확대해야 한다.

<참고문헌>

- 吴波. (2015). 基于户籍新政解构下农业转移人口市民化推进路径的重构. 华东经济管理, 3, 018.
- 何一鸣, 高少慧, 赖明珠. (2014). 城乡区域均衡演化与农业转移人口市民化——基于一个制度供求转变的理论模型. 新疆农垦经济, (6), 9-14.
- 王琛. (2014). 基于利益相关者视角农业转移人口市民化研究. (Doctoral dissertation, 中共中央党校).
- 彭希哲, 赵德余, 郭秀云. (2009). 户籍制度改革的政治经济学思考. 复旦学报(社会科学版), 3, 1-11.
- 邹一南. (2015). 破户籍改革难题: 均等化非户籍福利. 决策探索(下半月), 1, 025.
- 焦永利, 叶裕民. (2014). 中国新型城镇化的改革战略和发展路径. 公共管理与政策评论, 1, 004.

주요 뉴스

1. 중국 공산당 18차 대표대회 이후 낙마한 성(부)급 간부들에 대한 재판 (출처: Tengxun 뉴스)

최근 중국 정부는 공산당 18차 대표대회 이후 부패 등 문제로 낙마한 고위급 간부들에 대한 재판을 진행하고 있다. 현재까지 낙마한 17명의 성(부)급 간부 중 7명에 대한 재판 결과가 나왔다. 이에 의하면 전 내몽골자치구 당 사무위원장 王素毅(Wang Shuyi)은 무기징역, 전 국가발전개혁위원회 부주임 刘铁男(Liu Tienan)도 무기징역, 전 광서자치구 정치협상 부주석 李达球(Li Daqiu)은 유기징역 15년, 전 호남성 정치협상 부주석 童明谦(Tong Mingqian)은 유기징역 5년, 전 안휘성 부성장 倪发科(Ni Fake)은 유기징역 17년, 전 강소성 남경시 부서기/시장 季建业(Ji Jianye)은 무기징역 15년, 전 귀주성 사무위원 廖少华(Liao Shaohua)은 유기징역 16년을 선고 받았다. 이에 대하여 북경항공헌법대학교 任建明(Ren Jianming) 교수는 이번의 재판의 특징은 타 지역에서 공판을 받았다는 것에 있다고 설명하였다. 부패로 낙마한 지방 고위급 간부들에 대한 재판을 타 지역에서 진행함으로써 지방권력이 재판에 미칠 우려를 해소하고 재판의 공정성과 실효성을 확보할 수 있다고 설명하였다.

2. 중국 스모그 오염 문제는 향후 10년이 지나도 정상화가 불가능 (출처: Tengxun 뉴스)

중국 기상국 전 국장 秦大河(Qin Dahe)은 중국의 스모그 현상은 장기간 지속될 것이며 향후 10년이 지나도 정상화가 불가능하다고 설명하였다. 秦은 중국 에너지 소비 중 석탄의 비중이 66% 정도 된다고 지적하였으며 2050년에는 55% 정도 될 것이라고 예측하였다. 秦은 중국의 스모그 문제는 복잡한 정치적 사회적 문제라고 지적하였으며 에너지 소비 구조를 개선해야만 환경 오염 문제가 실질적으로 해결 가능하다고 설명하였다.

3. 향후 10년 중국의 경제성장률은 연 8% 정도의 잠재력을 가지고 있음 (출처: 중국신문사)

“중국신문사”에 의하면 북경대학교 국가발전연구원 명예원장 林毅夫(Lin Yifu)은 중국 정부 고위층에서 2016년부터 2020년까지의 경제성장률을 7% 정도로 정하고 있다고 설명하였으나 실제 성장률은 향후 10년간 8% 정도를 지속할 수 있다고 주장하였다. 林은 현재 중국의 경제규모는 세계에서 두 번째로 크며 소비구매력으로 계산 시 세계 제1경제 대국이기에 중국 경제의 발전은 세계에 큰 영향을 미칠 것이라고 주장하였다. 그는 현재 중국 정부의 채무 규모는 GDP의 40% 정도이고 민간 저축률은 50% 정도이기에 아직 고속 성장의 가능성이 크다고 주장하였다.

4. 중국경제가 “중등수입합정”을 넘는 가장 큰 걸림돌은 불평등 (출처: 재정뉴스)

북경대학교 국가발전연구원 姚洋(Yao Yang)교수는 현재 여러 측면부터 분석한 결과 중국은 순리롭게 “중등수입합정”을 넘어 갈 수 있으나 불평등 현상과 농촌 교육에 대한 투자의 부족이 향후 중국 경제의 지속적인 성장을 저해할 수 있다고 설명하였다. 姚교수는 한 나라가 순리롭게 “중등수입합정”을 넘으려면 8가지 조건이 충족해야 한다고 하였다. 즉 높은 저축률과 투자, 풍부한 인적자원, 비교적 좋은 의료 환경, 제조업의 발달, 안정적인 거시경제, 건전한 재정정책, 비교적 안정적인 정치, 국내 사회의 평등이라고 설명하였다. 姚교수는 중국은 앞 7가지 조건을 모두 갖추었으나 유일한 것인 미흡한 것은 불평등이 심해지고 있다고 설명하였다. 姚교수는 성공적인 경제체인 일본, 한국, 미국의 경우 중국 정도의 빈부격차와 불평등이 심하지 않았다고 지적하였다. 또한 농촌의 경우 교육 자원이 지나치게 부족하다고 설명하였다. 현재 농촌의 경우 9년 미만의 정규 교육을 받은 비중이 80% 정도가 된다고 한다. 이러한 환경으로 농촌과 도시의 빈부격차는 더 심해지며 중국의 지속적인 경제성장의 가장 큰 걸림돌이 된다고 姚교수는 설명하였다. 또한 姚교수는 중국의 호적제도는 “가장 불평등한 물건”이라고 비난하였으며 호적제도로 사람들을 상, 중, 하 등급을 나누고 출생 지역이 성공과 직접적으로 상관되어 있는 현상을 적나라하게 비난하였다.

5. 2015년 1분기 거시 경제 통계 발표 (출처: 중국통계국)

4월 15일 중국 통계국에 의하면 2015년 1분기 국내총생산액은 14조687억 위안(Yuan)으로 전년 동기 대비 7.0% 증가하였다. 1분기 중국 산업별 성장률을 보면 1차 산업의 증가치는 7,770억 위안으로 전년 동기 대비 3.2% 증가하였으며 2차 산업은 6조292억 위안으로 6.4% 증가하였으며, 3차 산업은 7조2,605억 위안으로 7.9% 증가하였다. 또한 1분기 산업생산은 전년 동기 대비 6.4%가 증가하였고 고정자산투자는 7조715억 위안으로 전년 동기 대비 13.5% 증가하였다.