

개혁기 위계적 시민권과 중국식 도시사회의 부상

박철현(국민대학교 중국인문사회연구소)

목차

1. 들어가는 말
2. 건국초기 중공업 위주 발전전략과 도농이원구조의 형성
3. 개혁기 신형도시화와 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도
 - 1) 신형도시화
 - 2) 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도
4. 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도의 지역별 사례
 - 1) 광둥성
 - 2) 상하이시
 - 3) 베이징시
5. 위계적 시민권과 중국식 도시사회의 부상?

1. 들어가는 말

2020년까지 인구 100만 명을 넘는 도시가 최대 200개까지로 증가할 것으로 예상되는 중국은 1949년 10월 건국 당시 도시화율이 10.6%에 불과했다. 사회주의 시기에도 도시화는 매우 완만하게 진행되어 개혁기에 들어서기 직전인 1978년 도시화율은 17.9%에 이르러 건국 이후 30년 동안 불과 7.3% 증가했다. 이렇게 낮은 도시화율 증가는, 사회주의 시기 동안 중국이 도시의 중공업 중심 중대형 국유기업과 여기 소속된 노동자 계급의 권익을 보호하기 위해서, 농촌에서 도시로의 인구이동을 사실상 전면금지한 것이 가장 큰 원인이라고 할 수 있다. 1978년 이후 개혁기에 들어서 도시화는 급속히 진행되어 2011년 이미 50%를 돌파했고, 향후 2020년이면 60%에 이를 것으로 예상되고 있다.

개혁기를 전후로 도시화율이 이렇게 큰 차이를 보이는 것은, 개혁기에 들어서서 기존의 도시와 농촌을 분리하고 농민의 도시이동을 막는 “호구제도(戶口制度)”가 점차 약화되었기 때문이다. 그 결과 일자리를 찾아 도시로 이동하는 농민공(農民工)의 숫자는 1980년대 말부터 급격히 증가하기 시작했고, 중국 국가통계국에 따르면 2015년 현재 전체 농민공의 숫자는 2억 7747만 명에 이른다.¹⁾

최근 들어서 중국은 다양한 사회경제적 문제를 해결하기 위한 국가 전략적 차원에서, 사회주의 시기와 개혁기에 들어서 추진되어온 이상과 같은 도시화와는 다른 “신형도시화(新型城鎮化)”를 추진하고 있다. 이 신형도시화의 핵심적인 내용은 바로 “인간의 도시화(人的城鎮化)”로, 여기서 “인간”은 농민공을 가리킨다. 따라서 “인간의 도시화”는 앞서 언급한 2억8천만 명에 가까운 농민공을 ‘시민(市民)’으로 만들겠다는 것을 의미한다.²⁾ 1950년대 이후 줄곧 도시와 농촌을 분리하고 시민과 농민을 구분하는 ‘도농이원구조(都農二元構造)’에 기초한 발전전략을 추구해온 중국에게 있어서, 이러한 ‘농민공의 시민화(市民化)’는 기존 호구제도의 획기적인 변화를 의미하는 것으로 향후 중국의 사회와 경제에 큰 영향을 미칠 것이다.

1) 농민공은 농촌을 떠나서 도시로 이주하여 노동자(工人)의 일을 하는 농민을 가리킨다.

2) 시민은 농민과 구분되는 도시주민을 가리킨다.

이 글에서는 이러한 ‘농민공의 시민화’ 실현을 위해서 전국적인 차원에서 확산 중인 “점수적립제 도시거민호구 취득(積分落戶)” 제도를 집중적으로 분석한다. 이 제도는 ‘생득적인’ 방식에 의해 시민권(市民權)을 부여하는 기존의 호구제도와 완전히 다른 것으로, ‘능력’에 의해 시민권을 부여하는 방식이기 때문에, 중국 도시사회의 커다란 변화를 예고하고 있다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 2장에서는 1949년 이후 중국이 도농이원구조에 기초한 발전전략을 추구하게 된 배경과, 1950년대 후반 성립된 호구제도의 내용에 대해서 살펴본다. 3장에서는 개혁기 도시화의 과정과 “신형도시화” 전략의 추진 배경을 살펴본다. 4장에서는 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도의 내용을 분석하고, 광둥성, 베이징, 상하이로 중심으로 지역별 구체적 추진상황을 검토한다. 마지막 5장에서는 이러한 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도에 의한 중국식 ‘위계적 시민권(hierarchical citizenship)’의 형성을 분석하고, 이것이 중국 도시사회에 가지는 의미를 분석한다.

2. 건국초기 중공업 위주 발전전략과 도농이원구조의 형성

1949년 10월 건국 당시 중국은 국가건설의 측면에서 볼 때 여러 가지 난제에 직면해있었다. 쓰촨(四川), 윈난(雲南), 구이저우(貴州)의 서남지역과 티베트는 아직 “해방”되지 않은 상황이었고, “해방”된 지역에서조차 국민당 잔존세력, 제국주의 세력, 구봉건세력 및 토비(土匪)들의 저항이 지속되고 있었기 때문에, 국가적 통일이 미완성 상태였다. 아울러 국가적 통일만큼이나 중요한 문제는 바로 오랫동안 심각하게 파손된 경제를 복구하는 것이었다.

건국초기 공산당의 경제정책은 생산력 회복을 위해서 기존의 경제시스템을 온존시키는 것에 역점을 두었고, 경제는 차츰 회복되어갔다. 1952년 말이 되면 주요 산업부문의 생산량이 전전(戰前) 최고치에 도달하고 전반적인 통치질서도 회복되어, 공산당은 경제발전에 대한 자신감을 가지게 되고, 1953년부터 시작된 경제발전계획인 제1차 5년 계획(1953-57)부터는 중공업 위주 발전전략을 추구하게 된다. 사실 당시 중국의 상황에서는 막대한 규모의 농촌노동력을 활용한 경공업 위주 발전전략을 추구하는 것이 적절했지만, 중공업에 대한 공산당 지도부의 오랜 지향, 건국 당시 후진농업국가라는 공통점이 있고 사실상 유일한 사회주의 국가인 소련의 공업화 “지도”, 한국전쟁의 영향 등으로 인해서, 중국은 중공업 위주의 발전전략을 추구하게 된 것이다.

근대 공업의 생산요소인 자본, 노동, 기술, 토지 중 노동을 제외하고는 모든 것이 부족한 상황에서, 중국은 중공업 위주 발전전략을 실현시키기 위해서 공업발전에 필요한 교통, 통신, 에너지 관련 인프라와 숙련된 노동력을 이미 일정수준으로 갖추고 있는 도시지역에 집중적인 투자를 시작했다. 이 도시들은 건국 이전부터 중공업이 발달한 지역이거나 공업발전을 위한 인프라가 갖춰져 있는 지역으로, 동북삼성(東北三省) 및 상하이(上海)와 그 주변 지역들이 대표적이다. 또한 중공업 투자에 필요한 자본을 마련하기 위해서, 농산물의 의무수매제를 통하여 핵심 농산물에 대한 정부 독점을 확립하고 농산물 가격을 공업생산물보다 상대적으로 낮게 책정했다. 이런 방식에 의해 농업으로부터 추출한 잉여가치를 도시 중공업 부문에 투자하는 발전전략이 제1차 5년 계획부터 본격화되어 1978년 개혁개방 직전까지 지속된다.

문제는 이러한 자본집약적 중공업 위주 발전전략을 추구하기 위해서는, 도시지역의 노동자 계급에게 상대적으로 높은 임금과 사회경제적 보장을 제공하고 도시의 각종 사회적 경제적 문화적 인프라에 집중적인 투자를 해야 하기 때문에, 도시인구를 통제할 필요가 있었다. 도시인구 통제의 핵심내용은 기존 인구규모를 유지하면서 농촌에서 도시로의 인구유입을 차단하는 것이었다.

호구제도는 바로 이러한 농민의 도시로의 이동금지를 목적으로 만들어졌고, 1958년 1월9일부터 시행된 「중화인민공화국 호구등기조례(中華人民共和國戶口登記條例)」로 정식화되었다. 「중화인민공화국 호구등기조례」에 따라 모든 인민은 농업호구(農業戶口)와 비농업호구(非農業戶口) 둘 중 하나로 정해졌다. 이후 중국의 모든 인민은 농민(=농업호구)과 시민(=비농업호구)으로 나뉘지고, 농민은 특별한 경우를 제외하고 도시로의 이동이 원칙적으로 금지되었다. 대약진운동(大躍進運動) 기간인 1958-60년을 제외하고는 농민의 도시 이동은 철저히 금지되었으며, 중국은 이러한 호구제도에 기초한 도농이원분리 구조를 통해서 추출한 모든 가용자원을 도시 중공업 부문에 최우선적으로 투자하는 발전전략을 1978년 개혁개방 직전까지 지속해왔다.

이 기간 도시 주민은 노동자로 단위(單位, 직장)에 소속되어서, 노동에 대한 보수인 급여를 받으면서 동시에 의료, 교육, 문화, 주택, 식량 등 생활에 필요한 거의 모든 사회경제적 보장을 받으면서 안정적인 삶을 누렸다. 이러한 급여와 보장은 기본적으로 국가가 단위를 통해서 노동자에게 제공하는 것이었다. 이에 대해, 농민은 인민공사(人民公社)에 소속되어있었는데 자급자족의 원칙에 따라 소속 인민공사의 당해 연도 생산량을 개인의 노동점수에 따라 분배받았기 때문에, 도시 노동자와는 달리 국가에 의해서 지급되는 급여나 보장은 없었다.

3. 개혁기 신형도시화와 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도

1) 신형도시화

1978년 12월 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의에서 개혁개방이 선언된 이후, 중국은 계급투쟁과 계획경제를 핵심내용으로 하는 마오쩌둥(毛澤東) 시기와 결별하고 경제건설을 가장 중요한 목표로 설정하고 이를 실현하기 위해 시장경제를 채택한다. 앞서 살펴본 건국초기의 발전전략이 자본집약적 중공업 위주였다고 한다면, 1980년대 개혁기의 발전전략의 시작은 풍부한 저임금 노동력을 활용한 경공업 위주로 구성되었다.

이러한 저렴한 노동력을 활용하는 발전전략은 1980년대 내내 지속된 농업부문 개혁을 통해서 비로소 그 기초가 마련될 수 있었다. 사회주의 시기 동안 유지되어 온 호구제도에 의해서 도농 간 인구가동이 금지된 결과, 개혁개방 무렵 중국은 전체인구 약 10억 명 중에서 8억 명이 농촌에 있었는데, 1980년대 초 농업개혁을 통해서 기존의 집체농업이 호별영농(戶別營農)으로 바뀌고 향진기업(鄉鎮企業)이란 농촌공업기업이 발달하기 시작하자, 기존에 농업부문에 결박되어있던 대량의 잉여노동력이 비농업부문으로 이동할 수 있게 되었던 것이다.

1980년대가 농촌개혁의 시대였다면, 1990년대는 개혁의 초점이 도시지역으로 바뀌어서 국유기업 개혁이 시작되고, 사영기업(私營企業)과 외자기업(外資企業) 등 ‘비공유제(非公有制)’기업이 생겨나면서, 저임금 노동력에 대한 수요가 급격히 증가하였다. 이에 따라 1980년대 대부분 농촌의 농업부문과 향진기업 등에 고용되어있던 농촌 잉여노동력이 1980년대 말부터 도시로 이동하기 시작한다. 중국에서는 이러한 농민의 취업과 거주 특징을 가리켜서, “농업을 떠나지만 고향을 떠나지 않는(離土不離鄉)” 1980년대와 “농업을 떠나고 고향도 떠나는(離土又離鄉)” 1990년대를 구분하기도 한다.

문제는 국가의 입장에서 보면, 개혁기 중국의 최고 경쟁력인 풍부한 저임금 노동력을 활용한 경제발전 전략을 현실화시키기 위해서는 농민들이 도시로 이동해서 취업을 해야 하는데, 그렇다고 도시 취업을 원하는 농민공들이 모두 대량으로 도시로 들어오면, 주택, 문화, 교육, 복지 등 ‘도시공공재’를 잠식할 우려가 있을 뿐 아니라, 이미 국유기업 개혁 과정에서 쫓겨난 도시 주민들과 저임금 일자리를 두고 노동시장에서 경쟁이 발생하여 도시 주민들의 권익을 해

칠 우려가 있었다. 소속된 도시 주민을 최우선시하는 도시 정부 입장에서도 농민공을 활용한 경제발전 전략은 필요하지만, 그렇다고 농민공의 무차별적인 도시진입을 허용할 수는 없는 것이다.

따라서 국가는 개혁기에도 기존 호구제도의 핵심내용인 농업호구와 비농업호구의 구분은 여전히 유지하고, 대신에 농민공의 도시 진입은 허용하되 농민공들의 도시공공재에 대한 접근을 차단하는 방식을 취하게 된다. 예를 들어 농민공이 자녀를 데리고 도시로 들어오거나 자녀가 도시에서 태어났다고 해도, 그 자녀의 호구는 원칙적으로 부모를 따라 가기 때문에 여전히 농업호구, 즉 농민이다. 따라서 농민공들은 도시 주민에게만 제공되는 교육, 문화, 복지, 주택 등과 같은 도시공공재에 대한 접근이 차단된다. 또한 국유기업 개혁이 시작되기 전부터 소속 노동자에게 지급되는 임금보다는 각종 명목의 사회경제적 보장이 훨씬 컸기 때문에, 기업 입장에서도 비용이 많이 드는 도시호구 소지자 보다는 기업 차원의 사회경제적 보장을 제공할 필요가 없고 저임금만 지급하면 되는 농민공 고용을 선호하게 된다. 아울러 도시 정부 입장에서 기업으로 하여금 저임금 농민공 고용을 유도하되, 농민공들의 도시공공재에 대한 접근은 차단하는 방식으로 경제발전전략을 구축하게 되는 것이다.

1990년대 이후 농민공의 대규모 도시 진입에 따라 도시화가 급속히 진행되어서, 2003년 40.5%, 2011년 51.3%에 이른다. 하지만 이러한 도시화는 농민공을 사실상 ‘2등 시민’으로 만들고, 농민공에게는 노동에 대한 대가로 저임금만 지급하는 방식에 기초한 경제발전에 의해서 이뤄진 것이다. 도시정부도 기업도 농민공의 ‘노동력의 재생산’ 비용은 전혀 지급하지 않고, 농민공이 전적으로 스스로 자신의 ‘노동력 재생산’ 비용을 감당하도록 만드는 방식의 경제발전 방식은 급속한 도시화를 증가와 양적인 경제발전을 가져왔지만, 2억이 넘는 농민공 차별이라는 심각한 문제를 낳았다. 여기에 임금체불로 인한 농민공의 저항이 빈발하여 사회적 문제로 되자, 중국 정부는 기존의 개혁기 도시화가 1차 산업의 비중감소, 3차 산업의 비중 증가, 인구의 도시이동이라는 구조적 변동만이 아니라, 환경오염, 농촌과 농업의 황폐화, 도시로의 과도한 인구집중, 농민공차별 등의 심각한 문제들을 낳았다고 인식하기 시작한다. 또한 이러한 문제점들을 해결하기 위해서, 기존의 도시화와는 다른 도시화를 추진하는 것이 필요하다는 결론에 도달했다. 이렇게 기존의 도시화와는 다른 도시화를 “신형도시화”라고 하고, 국가전략 차원에서 추진된다.

신형도시화 추진의 배경으로 이와 같은 중국 내부의 사회정치적 경제적 맥락과 함께 고려해야 할 것은 바로 국제적 맥락이다. 2008년 미국 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 세계적인 금융위기로 인해서 국내소비 감소, 수출부진, 2000만에 달하는 연해지역 농민공의 실직, 경제사회적 불안정 대두 등을 경험하면서, 중국은 수출위주의 대외교역에 의존하는 기존 경제발전 모델의 대안을 모색하기 시작한다. 그 과정에서 농민을 도시로 이주시켜 당시 50%에도 미치지 못하는 낮은 도시화율을 제고시키고, 도시화 과정에서 소비를 진작시켜서 유효수요를 창출하고 기존의 개혁기 경제성장 방식을 ‘지속가능한 성장’ 방식으로 전환하는 전략을 내놓는데, 이것이 바로 신형도시화의 중요한 목표라고 할 수 있다.

문제는 이러한 신형도시화 전략을 추진하기 위해서는 농민의 도시 이주가 핵심적인 과제인데, 앞서 보았듯이 기존에도 이미 연간 대량의 농촌인구가 도시로 이주하고 있었다. 그 과정에서 앞서 지적한 것과 같은 각종 사회경제적 문제가 발생했고, 신형도시화는 이러한 기존의 방식과 다른 도시화를 추진하는 것이다. 여기서 관건은 도시민과 농민을 분리하고 농민의 도시 이주를 제한하는 기존의 호구제도를 개혁하는 것이다.

개혁기의 분권화로 일정영역의 자율적 의사결정권을 가지게 된 각급 지방정부는, 이러한

문제들을 해결하고 해당 지방의 경제성장을 위해서 필요할 경우 상급 정부의 비준 하에 호구 제도 개혁을 위한 각종 조치를 취해 왔다. 그런데 이 글에서 중점적으로 논의하는 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도는 기존의 지방정부들이 일정하게 자율적으로 추진하는 여러 조치들과는 달리, 보다 거시적이고 장기적인 중국의 사회경제적 발전전략이란 맥락에서 설계된 신형도시화의 중요한 구성요소로서 적용되고 있다는 점에서 그 위상과 파급력에서 특별하다고 볼 수 있다.

2) 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도

「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도는 농민들을 도시로 이주시키는 신형도시화 전략에서 호구제도 개혁의 한 가지 방식으로 추진되는 것인데, 도시화를 적극 고무하지만 기존과 같이 연해지역의 대도시들로 농민들이 집중되는 것을 막고 중소도시로의 이주를 유도하며, 각급 지방정부가 해당 지역의 조건에 맞는 노동력을 확보할 수 있게 하는 제도적 정책적 장치라고 할 수 있다.

2014년 3월 16일 중공중앙(中共中央)과 국무원(國務院)이 발표한 「국가신형도시화규획(國家新型城鎮化規劃) 2014-2020년」(이하, 「규획」)에서, 「점수적립제 도시거민호구 취득」 관련 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 전국의 도시를 상주인구(常住人口) 규모에 따라 “초대도시(超大城市: 1천만 명 이상)-특대도시(特大城市: 5백만 명 이상)-대도시(大城市: 1백만 명 이상)-중등도시(中等城市: 50만 명 이상)-소도시(小城鎮: 10만 명 이상)”로 분류한다. 둘째, 이들 도시가 속한 성(省) 단위 점수적립지표(積分指標)와 해당 도시 단위 점수적립지표를 만든다. 성 단위 점수적립지표는 일반적으로 학력, 기술, 사회보험료 납부기간, 사회공헌도에 따라 차등적인 점수를 적용하는데, 차감되는 지표도 있다. 도시 단위 점수적립지표는 성 단위 지표를 토대로 해서 각 시의 상황과 목적을 반영하여 동일한 지표라도 서로 다른 배점을 부여할 수 있다. 예를 들어 광둥성(廣東省) 광저우시(廣州市)는 상대적으로 고학력자를 선호하여 이들에게 높은 배점을 부여하고, 주하이시(珠海市)는 공급부족 업종의 기술자에게 상대적으로 높은 배점을 부여한다. 셋째, 특정 도시로 이주하여 해당 도시의 거민호구를 취득하려고 하는 농민은, 우선 해당 도시가 속한 성의 점수적립지표에 따라 합산한 자신의 점수가 도시거민호구 취득신청 자격조건에 도달해야 하고, 다음으로 해당 도시 단위의 점수적립지표에 도달해야 비로소 자신이 원하는 도시의 도시거민호구 신청자격을 취득하게 된다.

이러한 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도의 시행방안의 핵심적인 의미를 분석하면 다음과 같다. 첫째, 「규획」의 관련 항목에 따르면, “상주인구 규모로 분류한 도시들에 따라 농민의 도시거민호구 취득에 차별을 둔다. 거민호구 취득에 있어서, 초대都市는 엄격히 제한하고, 특대都市는 제한하고, 대都市는 합리적으로 개방하고, 중등都市는 질서 있게 개방하며, 소都市는 전면 개방한다”고 되어있다. 이것은 중국 정부가 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도를 통해 농민을 대규모 이주시키고자 하는 대상지역이, 베이징(北京), 상하이(上海), 광저우(廣州), 선전(深圳), 우한(武漢), 충칭(重慶), 텐진(天津) 등과 같은 기존의 거대 도시들이 아니라, 도시와 농촌의 경계지역인 성향결합부(城鄉結合部), 도시의 교외지역, 중소도시 등이라는 점이다.

둘째, 「규획」은 “인간의 도시화”, 도시와 농촌의 공동발전, 효율적 자원사용과 생태문명 건설, 지역 전통문화 부흥, 시장주도와 정부보조, 중앙과 지방의 협조 등을 주요 지도사상으로 내세우고 있다. 이것은 간단히 말해, 해당 도시가 자신의 경제발전과 산업구조에 필요한 “우수한 노동력”을 안정적으로 확보하는 것이 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도의 시행목적

이라는 것을 의미한다. 또한 이것이 가능하기 위해서는 중앙정부와 성급 정부가 사전 조율을 통해 해당도시의 발전전략을 고려하여 도시의 점수적립지표들의 항목, 요구점수, 가산점 등을 미리 결정해 두는 것이 필수적이다. 결과적으로 이러한 과정을 통해서 도시들 사이에는 ‘위계(hierarchy)’가 형성된다. 동시에 도시들이 부여하는 도시거민호구들 사이에도 ‘위계’가 형성된다. 예를 들어 인구규모나 경제발전 정도에 있어서 상대적으로 앞서는 도시인 광저우시 도시호구 취득신청 자격을 갖추는 데 필요한 점수는, 위계상 광저우시보다 낮은 위치에 있는 중산시(中山市) 도시호구 취득신청 자격을 갖추는 데 필요한 점수보다도 높을 수밖에 없다.

셋째, 앞서 밝혔듯이 점수적립지표를 구성하는 항목들은 중앙정부의 발전전략과 해당 성 및 도시의 발전전략 사이의 긴밀한 조율과 협의를 통해서 최종적으로 결정되는데, 이것은 개혁기 분권화로 지방정부가 자신의 발전전략에 부합하는 노동력을 선발할 수 있는 자율성을 획득하게 되었기 때문에 가능했다. 즉, 1980년대 들어서 분권화로 지방정부의 재정수입이 급증하는 반면 중앙정부의 재정수입은 급감하자, 중앙정부는 ‘국가능력(state capacity)’을 회복하기 위해서 1994년 중앙과 지방의 재정수입원을 분리하면서 최대 재정수입원인 부가가치세의 75%를 중앙이 가져가는 ‘분세제(分稅制)’ 개혁을 단행한다. 그 결과 기존과 반대로 재정수입이 급감하게 된 지방정부는 재정수입을 확보하기 위해서 경제발전에 사활을 걸게 되고, 이 과정에서 발전전략과 관련된 지방정부의 자율성도 증가하게 된다.

그렇다면 실제로 지역에서는 이러한 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도가 어떻게 추진되고 있을까? 이 제도의 지역별 실시현황은 해당 지역의 사회경제적 조건을 그대로 반영하고 있다. 이 글에서는 광둥성, 베이징, 상하이의 사례를 살펴보기로 한다. 이 세 지역은 각각 화남(華南), 화동(華東), 화북(華北)을 대표하고 있기도 하지만, 개혁기 사회경제적 변화과정의 차별성에 따라서 각각 매우 특색있는 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도가 시행되고 있기도 하다.

4. 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도의 지역별 사례

이 글에서 광둥성, 상하이시, 베이징시를 지역별 사례로 선정한 이유는 다음과 같은 두 가지이다. 첫째, 이 지역들은 모두 중국의 삼대 경제권인 주장삼각주(珠江三角洲), 창장삼각주(長江三角洲), 징진지(京津冀)를 대표하는 지역들이다.³⁾ 신형도시화가 이 세 지역의 거점도시를 중심으로 해서 해당 경제권의 도시와 농촌을 사회적 경제적으로 통합해가는 과정과 직결된다고 할 때, 해당 경제권을 대표하는 지역에서 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도의 실천양상을 분석하는 것은 매우 중요하다. 둘째, 이 지역들은 각각 개혁기 중국 경제발전의 다른 단계와 특징을 나타낸다는 점에서 대표성을 지니고 있다. 광둥성은 1980년대에 최초로 개혁개방이 시작된 곳이고 현재는 상주인구 중 농민공 인구의 비중이 매우 높은 지역이다. 경제수도 상하이시는 1990년대 개혁개방이 도시지역으로 확산될 때 푸둥신구가 국가급 신구로 지정되어서 국가전략적 차원에서 개혁개방을 위한 다양한 실험을 한 곳이고 중국 최대의 경제권인 창장삼각주의 대표도시이다. 베이징은 최근 추진되고 있는 거대수도권 건설 프로젝트인 「징진지 일체화」의 중심도시이기 때문에, 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도로 베이징시의 수도로서의 특수성을 반영하는 방향으로 추진되고 있다.

1) 광둥성

광둥성은 「점수적립제 도시거민호구 취득」 방식의 새로운 호구제도가 전국 최초로 시행된

3) 징진지는 각각 베이징, 텐진(天津), 허베이(河北)을 가리키는 京, 津, 冀를 뜻한다.

곳인데, 광둥성이 이러한 “선진적” 제도를 최초로 시행할 수 있었던 것은 다음과 같은 사회경제적 조건이 형성되어있었기 때문이다. 광둥성은 개혁기 초기인 1980년대부터 선전, 주하이(珠海), 산터우(汕頭)와 같은 경제특구에서 시장경제 실험을 했다. 이 특구들은 주로 저임금 노동력을 경쟁력으로 해외자본을 유치하여 가공무역 위주의 산업구조가 형성되었기 때문에, 기업들도 주로 외자기업(外資企業)이나 합자기업(合資企業)으로, 국유기업(國有企業)이나 집체기업(集體企業)과 같은 ‘공유제(公有制)’ 기업의 전통이 약한 곳이었다. 노동력의 다수도 현지나 외지의 농민이었고, 특히 1990년대에 들어서면 광둥성에는 전 세계 정보통신산업 관련 다국적 기업들이 제조공장이나 부품공장을 설립하게 되고, 이러한 공장에 필요한 농민공 노동력이 쓰촨(四川), 후난(湖南), 후베이(湖北), 광시(廣西), 장시(江西), 허난(河南) 등 내륙으로부터 광둥성으로 대규모로 유입되는데, 이러한 경향은 이후 2000년대까지도 지속된다. 통계에 따르면 2013년 선전 상주인구 1062.89만 명 중 비(非)선전호구소지자가 752.42만 명으로 전체의 75%에 가까운 정도로, 광둥성 지역 도시들은 해당 도시 호구소지자들보다 광둥성 농촌호구소지자들이나 비(非)광둥성 호구소지자들이 많은 ‘이민도시’의 성격이 매우 강하다.⁴⁾

이러한 대량의 농민공 유입으로, 이미 2000년대 들어서 광둥성의 선전, 동관(東莞), 포산(佛山), 광저우 등의 도시는 농민공이 상주인구 전체의 1/2을 넘어섰고, 이보다 작은 중소도시들에는 해당 도시호구 소지자들보다 농민공들이 훨씬 더 많은 상황이 종종 발생했다. 이렇게 해당 도시정부의 관할 행정구역 내부에 해당 도시 호구소지자들보다 농민공으로 대표되는 외지인들이 훨씬 더 많은 모순적 상황이 발생했을 뿐 아니라, 앞서 지적한 농민공 차별 등의 사회적 문제가 심각해지자, 2010년 1월12일 광둥성 중산시(中山市)에서 전국 최초로 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도가 실시된다.

사실 중산시는 이보다 훨씬 전인 2007년 이미 「백 명의 우수 외지농민공(百佳外來工)」 선발제도를 실시하여 중산시호구를 부여하고 있었다. 이 제도는 중산시의 건설에 기여한 농민공에게 평가를 거쳐서 “똑같은 중산 건설자(同是中山建設者)”라는 호칭을 붙이고 중산시호구를 부여하는 방식으로 “우수” 농민공을 대상으로 선발했다는 점에서, 모든 농민공에게 점수적립지표에 따라서 총점을 계산해서 호구취득의 기회를 공평하게 부여하는 2010년의 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도와는 달랐다.⁵⁾

중요한 것은 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도의 실시는 행정적 모순, 차별을 해결하고자하는 사회정치적 목적과 함께 경제적 목적도 있었다는 점이다. 다시 말해서 당시 중산시가 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도를 실시한 이유는 전체 상주인구 300만 명 중 농민공 인구가 100만 명이라는 행정적 모순과 농민공에 대한 사회적 차별 같은 문제들을 해결하기 위한 것도 있었지만, 특히 경제적인 목적이 중요했다는 것이다. 2010년 당시 중산시 산업구조를 보면 1차 산업 4%, 2차 산업 60%, 3차 산업 36%였는데, 이 중 2차 산업은 주로 포장인쇄, 금속, 조명, 복장, 가구, 소형가전, 식품 등으로 과거 1980년대 개혁개방 초기부터 시작된 해외수출용 ‘저(低)기술 노동집약적 산업’이 일정한 경쟁력을 가진 산업클러스터를 형성하고 있었다. 문제는 이러한 업종의 경쟁력은 광둥성 내의 다른 도시들은 물론 다른 성들도 비교적 짧은 시간 내에 추격 가능한 것이기 때문에, 중산시로서는 이들 업종의 기존 경쟁력을 유지하면서도, ‘고(高)기술 산업’이나 ‘자본집약적 산업’으로 산업구조를 개편하는 것이 시급한

4) http://www.sz.gov.cn/tjj/tjj/xxgk/tjsj/tjgb/201404/t20140408_2337341.htm (검색일: 2016년 4월20일)

5) http://news.ifeng.com/gundong/detail_2013_12/17/32184589_0.shtml (검색일: 2016년 4월25일)

사안이었던 것이다. 2010년 12월 중산시정부 경제무역국(經濟貿易局)에서 발행한 문서를 보면, “기존의 저기술 노동집약적 산업구조를 조정하여, 교통과 해양장비제조, 전력설비제조, 고기술 정보통신, 신에너지, 생물의약품업을 위주로 하는 고기술 자본집약적 산업구조로 바꿀” 것을 강조하고 있다. 따라서 이 시기 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도는 앞서 지적인 사회정치적 원인과 함께, 산업구조 고도화를 위해 필요한 노동력을 확보하기 위한 경제적 목적이 있다는 것을 알 수 있다.⁶⁾

통계에 따르면 2010-2013년 4년 동안 이 제도 실시로 중산시호구를 취득한 농민공은 모두 1만765명인데, 이 중 전문대 학사 이상 학력자가 51.44%, 일정한 전문기술능력 보유자가 35.45%, 연령범위 16-35세가 60.01%였다. 2012년 중산시 공산당위원회 서기 쉘샤오핑(薛曉峰)이 언론 인터뷰에서 밝히고 있듯이, 이 시기 호구 취득자는 대부분 “고기술, 고학력” 소지자로 당시 중산시 산업구조 고도화에 필요한 “젊은 인재”였다. 중요한 것은 4년 기간 동안 호구 취득을 위한 점수적립지표의 점수배분에 변화가 생겼다는 점이다. 2010년 시행 첫 해에는 ‘주택소유’ 보다는 기술과 학력을 상대적으로 더 중시했기 때문에 고졸 학력이 되어도 15점만 부여했지만, 무주택자도 호구취득 신청이 가능했기 때문에 실제로 4년 전체 기간 호구취득자 중 99명이 무주택자였다. 하지만 2013년에는 기술과 학력 보다 ‘주택소유’를 상대적으로 더 중시하여, 중졸 학력만 되어도 20점을 부여하지만, 주택소유자는 2010년이 10점보다 5배나 높은 50점을 부여하는 등, ‘학력 문지방’은 소폭 감소시키고 대신 주택소유와 같은 ‘자산 문지방’을 대폭 증가시키게 된다. 이외에도 점수적립지표의 항목도 더욱 세분화된다. 이러한 변화는 산업구조 고도화라는 2010년 당초의 목표를 2013년을 전후하여 중산시가 일정하게 달성하였기 때문에, 이제는 기존과는 다른 “인재”가 필요하게 되었음을 의미한다.⁷⁾ 이것은 기존처럼 ‘고기술 자본집약적 산업’으로 산업구조 고도화를 계속 추진하면서도 ‘현대적인 고부가가치 서비스업’이라는 3차 산업으로 도시 경제발전전략의 강조점이 일정하게 이동했기 때문이다.⁸⁾ 즉 추가적인 ‘고기술 고학력’ 노동력 확보의 필요성은 상대적으로 감소했기 때문에, ‘학력 문지방’을 소폭 낮춰서 농민공 도시진입에 대해서는 보다 개방적 태도를 취함으로써 사회정치적 효과를 거둔다. 동시에 ‘자산 문지방’을 대폭 높여서 실질적으로 도시진입이 가능한 농민공의 수량은 제한하는 경제적 효과를 거둘 수 있는 것이다.

이상과 같은 중산시의 사례에서 볼 수 있듯이, 광동성 주요 도시들의 경우 농민공 비율이 전체 상주인구의 최소 1/3이나 50%에서 최대 70%에 이를 정도로 높은 상황에서 발생하는 행정적 모순과 사회적 차별과 같은 심각한 사회정치적 원인과 산업구조 고도화에 따른 필요 노동력 확보라는 경제적 목적에 의해서, 전국 최초로 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도를 실시했다고 할 수 있다.

2) 상하이시

상하이시가 본격적인 개혁개방에 들어가는 것은 1992년 푸둥(浦東)이 ‘국가급 신구(新區)’

6) 余時飛, 「珠江三角洲產業結構昇級策略研究: 基於中山市產業結構調整的調研」, 『企業活力』, 2010년 5期, p. 8.; 肖紅, 「中山市職業教育專業設置與經濟產業結構的適應性探析」, 『職業教育研究』, 2010년 5期, p. 5.; 中山市經濟貿易局 編, 「實施雙轉移戰略 進一步調整優化產業結構」, 『中山經貿』, 第21期, p. 3.

7) http://news.ifeng.com/gundong/detail_2013_12/17/32184589_0.shtml (검색일: 2016년 4월25일)

8) http://zwgk.gd.gov.cn/007332999/201304/t20130422_372792.html (검색일: 2016년 4월25일)

로 지정되면서부터이다. 1980년대 개혁개방은 주로 광둥성, 푸젠성(福建省), 하이난다오(海南島) 등 동남연해지역에서 특정 도시를 경제특구로 지정하여 시장경제실험을 하는 방식이었다면, 1990년대는 개혁개방의 대상이 내륙지역으로 확대되고 특히 상하이시의 푸동이 국가급 신구로 지정됨으로써 개혁개방이 전면적으로 확대되기 시작한 것이다.⁹⁾ 사실 1980년대 초반부터 호구제도가 이완되면서 상하이는 유동인구(流動人口)가 증가하기 시작하였는데, 본격적인 개혁개방 직전인 1988년에 상하이시 호구를 소지한 호적인구(戶籍人口)가 1천만 명이고 유동인구는 1백만 명이었다. 1992년 ‘푸동신구(浦東新區)’ 지정과 덩샤오핑(鄧小平)의 남순강화(南巡講話)로 시장화 개혁이 가속화되자 유동인구가 급증하여 1993년에는 250만 명이 된다. 10년 후인 2003년에는 480만 명이 되었다가, 2015년 현재 전체 상주인구는 2415.27만 명이고 그 중 호적인구는 1433.62만 명으로 유동인구가 무려 1천만 명에 달한다.¹⁰⁾

상하이는 2002년에 「거주증(居住證)」 제도를 실시한다. 이 제도는, 상하이에 유입된 유동인구를 대상으로 1980년대 중후반부터 실시하던 임시거주증인 「잠주증(潛住證)」 제도가 취업, 교육, 의료 등에 대한 농민공의 권리를 제한하여 사회적 차별 문제가 심각해지자, 이를 대체한다는 ‘명목’으로 도입된 것이다. 이 「거주증」은 A, B, C 세 종류로 분류되는데, A와 B는 학사 이상의 학력을 가진 국내외 “인재”를 대상으로 하고 있으며, C는 상하이에 와서 일하는 농민공을 대상으로 하고 있었다. 당시 상하이시정부는 이러한 「거주증」 제도 실시의 목적이 국내외 “인재”의 상하이 취업과 창업을 지원하여, ‘도시종합경쟁력’을 강화시키는 것이라고 명시하고 있다.

상하이는 2013년 6월13일 기존 제도를 「점수적립제 거주증(積分制居住證)」 제도로 바꾸고 점수적립지표 세칙을 발표한다. 중요한 것은 이 제도의 적용대상은 기존의 「거주증」 소유자를 대상으로 한다는 점이다. 따라서 기존의 「거주증」 소유자가 「점수적립제 거주증」 취득 신청을 했다가 실패할 경우, 여전히 원래의 「거주증」 소유자로 돌아가고, 「점수적립제 거주증」 취득자에게 보장되는 각종 공공서비스로부터는 당연히 배제되기 때문에, 「거주증」 소유자의 자녀는 고등학교 이상의 학교에 응시할 수 없고 자녀와 배우자는 사회보험에 가입할 수도 없다.

이 세칙에 따르면 점수적립지표는 기본지표, 가산점지표, 감점지표로 구성되는데, 그 주요 항목과 배점을 살펴보면 다음과 같다.

기본지표는 연령(56-60세 사이 5점, 1세 감소마다 2점 추가, 최대 30점), 교육배경(전문대졸 50점, 박사학위 110점), 전문기술(최대 140점), 상하이시 직업경력(사회보험료 납부기한(매년 3점) 등으로 구성된다. 가산점지표는 공급부족전공(최대 30점), 투자에 의한 납세 및 인력고용(최대 100점), 직원사회보험료 납부(최대 100점), 특수한 공공서비스 종사, 국가표창(최대 110점), 배우자가 상하이 호구(40점) 등으로 구성된다. 감점지표는 증빙서류 허위 및 조작(150점), 행정구류(50점), 형사범죄(150점) 등으로 구성된다.¹¹⁾

이러한 점수적립지표에 따라 합산한 총점이 120점이 되면 「점수적립제 거주증」 취득 신청 자격이 부여되고, 「점수적립제 거주증」을 취득한 인원만이 상하이시가 제공하는 각종 공공서비스를 누릴 수 있는데, 그 중 핵심은 바로 자녀교육과 사회보험이다.¹²⁾ 「점수적립제 거주증」을 취득한 인원의 자녀는 상하이시 소속 고등학교와 전문대 및 종합대학의 학사, 석사, 박사

9) 1949년 건국 이후 상하이는 줄곧 모든 지방정부 중에서 중앙정부에 가장 많은 조세를 상납하는 지역이었다.

10) 유동인구 중 압도적인 다수는 농민공이다.

11) 上海市人民政府, 「上海市居住證積分管理試行辦法」(2013년 6월13일).

12) 여기서 사회보험은, 노령, 실업, 질병, 사망에 관련된 보험을 가리킨다.

과정에 응시할 수 있는 자격이 주어지고, 자녀와 배우자는 상하이시 사회보험에 가입할 수 있게 되는 것이다.

이상의 점수적립지표의 항목을 살펴보면 기술, 학력, 고용에 강조점을 두고 있는데, 문제는 이러한 지표를 충족시킬 수 있는 조건을 갖춘 농민공의 숫자는 극도로 제한되어있어서, 2015년 말까지 110만 명이 「점수적립제 거주증」 취득신청을 했고 그 중 30만 명이 120점을 넘었는데, 실제로 상하이 ‘거민호구’를 취득한 인원은 2.6만 명에 불과했다는 사실이다. 이것은 120점에 도달하면 모두 「점수적립제 거주증」 취득할 수 있지만, 그 중에서 바로 거민호구를 취득하거나, 「점수적립제 거주증」 취득 후 다시 거민호구로 전환할 수 있는 인원은 극소수라는 것을 의미한다.¹³⁾

사실 2002년 당초 「거주증」 제도를 실시할 때도, ‘C 「거주증」’은 단지 상하이에서의 “합법적 안정적” 직업과 거주를 증명할 뿐, 국내와 외국 “인재”에게 발급되는 ‘A, B 「거주증」’ 소지자에게 부여되는 자녀교육과 사회보험을 핵심내용으로 하는 공공서비스로부터는 철저히 배제되어있었다. 또한 2016년 상하이 신세대 농민공 중 70%가 중졸 학력에 불과하므로, 14년 전인 2002년 1세대 농민공이 전체 농민공의 다수를 이룰 때 농민공의 평균 학력은 이보다 훨씬 낮았다고 추정할 수 있다.¹⁴⁾ 따라서 당초 2002년 「거주증」 제도를 실시할 때부터도, 그 목적이 유동인구의 압도적인 다수를 차지하는 농민공에게 도시공공재에 대한 공평한 접근을 제공하는 것보다는, 상대적으로 우수한 기술과 학력을 소유한 “인재”를 유치하는 것에 있었다는 것을 알 수 있다. 아울러 점수적립지표 방식으로 바뀐 2013년 6월 이후에는 앞서 살펴본 배경에서 알 수 있듯이, ‘낮은 연령층, 부유층, 고기술 고학력층’에 절대적으로 유리한 지표들에 따라 「점수적립제 거주증」을 부여하기 때문에, 빈곤, 저기술, 저학력을 특징으로 하는 농민공의 절대다수는 「점수적립제 거주증」 취득으로부터 사실상 차단되어있다고 볼 수 있다.

여기서 주의할 점은 「점수적립제 거주증」과 거민호구는 완전히 다른 것으로, 거민호구를 취득하기 위해서는 「점수적립제 거주증」을 7년 동안 유지하고 사회보험료도 7년 동안 납부하고, 법률에 따른 납세와 직업수준을 갖춰야만 비로소 상하이 거민호구 신청자격 리스트에 이름을 올릴 수 있다. 여기서 거민호구는 2014년 8월 농업호구와 비농업호구의 구분이 공식 폐지된 이후, 기존 도시 주민들에게 부여되는 호구이다. 「점수적립제 거주증」은 해당 소지자의 부모는 공공서비스를 누릴 수 없고, 최저생활보장을 누릴 수 없고, 주택구매신청을 할 수 없다는 점에서 이러한 거민호구와 큰 차이를 보이고 있다. 상하이시는 앞서 언급한 인구규모에 따른 도시 위계 중 최상위인 ‘초대도시’에 속하므로 거민호구 취득을 엄격히 제한하고 있고, 상주인구도 2020년까지 최대 2천5백만 명으로 제한하는 것이 목표이기 때문에 거민호구 취득은 더욱 어려워 보인다. 한편 2016년 4월25일 상하이시정부는 향후 「점수적립제 거주증」 취득단계를 거치지 않고, 점수적립제 방식으로 바로 거민호구를 취득하는 제도를 추진할 계획이라고 밝혔다.¹⁵⁾ 이 「점수적립제 도시거민호구 취득」은 기존 「거주증」과 「점수적립제 거주증」 단계를 폐지하고, 상하이시에 거주하는 유동인구가 점수적립지표에 따라서 바로 거민호구를

13) <http://www.jiemian.com/article/528463.html> (검색일: 2016년 4월25일). 2.6만 명 중 1.1만 명은 바로 상하이 거민호구를 취득한 경우이고, 나머지는 1.5만 명은 「점수적립제 거주증」을 취득한 후, 일정한 절차를 거쳐서 다시 상하이 거민호구로 전환한 경우이다. 여기서 거민호구는, 2013년 7월 「점수적립제 거주증」 제도가 정식 실시된 이후, 2014년 8월1일 국무원이 「호구제도 개혁의 진일보 개혁에 관한 국무원의 의견(國務院關於進一步推進戶口制度改革의意見)」(이하, 「의견」)을 발표하여, 농업호구와 비농업호구의 구분을 취소하고 ‘거민호구(居民戶口)’로 통합한 후 생겨난 것이다.

14) 1세대 농민공은 1980년대 말 도시로 이동해온 농민공들을 가리키고, 신세대 농민공은 1980년대와 1990년대 출생자들을 가리키는데, 1세대 농민공들보다 평균적인 기술능력과 학력이 높다.

15) 上海市人民政府, 「上海市人民政府關於進一步推進本市戶籍制度改革的若干意見」(2016년 4월25일)

취득하는 제도로 기본적으로는 광동성의 방식과 동일하다.

이상과 같이 상하이시가 「점수적립제 거주증」 방식을 채택한 것은 다음과 같은 이유 때문이다. 첫째, 상하이시는 광동성 중산시처럼 높은 유동인구 비율을 보이는데, 상하이시는 중산시와 달리 개혁기 초기인 1988년부터 호적인구가 1천만 명에 이를 정도로 당초부터 ‘인구학적 동질성(demographic homogeneity)’이 매우 높은 대규모 주민집단들이 존재했다. 물론 이후에 농민공이 급증하지만 동시에 기존 호적인구도 계속 증가하는 양상을 보이고 있었다. 따라서 상하이시정부 입장에서는 인구학적 동질성의 약화 속도를 최대한 완만하게 하는 것이 중대한 과제였다고 할 수 있다. 둘째, 인구학적 동질성만이 아니라 1949년 건국 이래 중앙정부 재정수입의 가장 큰 원천이 바로 상하이시였다는 점을 생각하면, 1990년대 초 개혁개방을 통해서 저임금 노동력에 기초한 발전전략을 실현시키기 위해서 농민공의 대규모 유입을 허용하고, 이들 중 “인재”에게는 상하이시민과 유사한 공공서비스 접근권을 부여해야한다. 하지만 그렇다고 이들에게 기존 상하이시 주민과 동일한 ‘거민호구’를 바로 부여하는 것은 ‘인구학적 이질성’을 가속화시켜서 상하이시 사회경제적 질서에 큰 혼란을 초래할 수 있기 때문에, 「거주증」-「점수적립제 거주증」으로 이어지는 ‘유사 거민호구’ 단계를 부여함으로써 농민공 중에서도 극소수의 기술과 학력 소유자에게만 공공서비스에 대한 접근을 허용하고, 대다수의 농민공은 배제시킬 수 있는 효과를 거둘 수 있게 하는 것이다. 셋째, 무엇보다도 상하이시는 광저우시를 제외하면 광동성의 모든 도시들보다 훨씬 상위에 있는 도시이다. 이것은 단지 앞서 언급한 인구 규모에 따른 위계만이 아니라, 수도 베이징을 제외하면 전국에서도 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 측면에서 상하이시를 따라갈 수 있는 도시들은 없다. 따라서 「거주증」과 「점수적립제 거주증」이라는 ‘유사 거민호구’ 단계를 설정함으로써, 극소수의 ‘인재’ 유치에 성공하면서도 대다수의 농민공은 배제할 수 있고 동시에 ‘초대도시’ 거민호구로의 전환은 최대한 차단할 수 있는 것이다. 이것은 앞서 언급했듯이 110만 명의 신청자 중 최종 2.6만 명만이 거민호구를 취득했다는 사실로도 증명된다.

3) 베이징시

광동성(중산시)은 산업구조 고도화가 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도 도입의 주된 목적이고, 상하이시는 인구학적 동질성/이질성의 문제 및 경제수도와 초대도시로의 위상 유지가 「점수적립제 거주증」 도입의 목적이라고 한다면, 베이징의 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도는 「징진지 일체화」라고 하는 국가전략차원의 지역통합프로젝트 속에서 인식할 필요가 있다.

한반도 크기의 징진지 지역은 전체 상주인구 1.1억 명이고, 창장삼각주(長江三角洲), 주장삼각주(珠江三角洲)와 함께 중국의 3대 경제권 중 하나이다. 「징진지 일체화」는 베이징, 톈진, 허베이성을 사회경제적으로 통합하는 거대 수도권 건설 프로젝트로, 통합과정에서 각 지역의 장점을 최대한 살려서 공동발전을 의도하는 것이다. 「징진지 일체화」를 실현시키기 위한 구체적인 전략이 바로 「징진지협동발전규획」이다. 그 핵심내용은 베이징의 비(非)수도기능을 해소하고, 경제구조와 공간구조를 조정하여, 인구와 경제 밀집지역의 개발을 모색하는 것이다. 다시 말해서, 베이징시 인구를 엄격히 제한하고, 징진지 지역의 교통일체화, 생태환경보호, 산업구조 고도화를 실현하는 것이 「규획」의 구체적인 내용이다.

2003년 베이징시정부는 「취업거주증(工作居住證)」 제도를 도입하는데, 그 목적을 수도의 인재발전환경을 고도화하고, 도시종합경쟁력을 향상시키기 위해서라고 명시하고 있다.¹⁶⁾ 이

16) 北京市人民政府辦公廳, 「關於實施北京市工作居住證制度的若干意見」(2003年 6月19日).

「취업거주증」은 단순히 기술과 학력을 갖춘 개인이 신청할 수 있는 것은 아니고, 베이징시 관할 행정구역에 소재하는 기업단위, 사업단위, 민영 비(非)기업단위, 사회단체, 외국(인)이 설립한 비(非)법인가구 등에 고용되어있는 인원만이 신청할 수 있는 것이며, 신청자격에 일정 수준 이상의 학력, 기술, 자격을 요구한다. 「취업거주증」 소지자는 그 자녀의 취학, 주택구매, 양로보험과 의료보험 가입이 가능하다는 측면에서 베이징 시민과 유사한 대우를 누릴 수 있다. 하지만 특정한 직장에 소속된 인원만이 신청할 수 있고, 학사 이상의 학력을 요구한다는 점에서 농민공은 배제되고 “인재”가 그 적용대상이었다. 따라서 이 당시 농민공은 임시 거주증인 「잠주증」의 대상이었다.

2015년 12월10일 베이징시정부는 「베이징시 거주증 관리방법(심사초안)」을 발표하여, 기존의 「잠주증」을 대체할 「거주증」을 도입하기로 한다.¹⁷⁾ 이 「거주증」은 기존의 「취업거주증」과는 달리 공안기관에서 신청을 받아서 처리하고 발급한다는 점에서 기존 「잠주증」과 동일하다. 또한 신청자격도 베이징시에 와서 취업, 생활, 학습하고 있으며 「잠주증」을 소지하고 있는 인원을 대상으로 하고 있고, 「거주증」을 취득하면 시정부가 규정한 공공서비스를 제공받을 수 있다. 따라서 “인재” 유치를 목적으로 하고 있고 시민과 유사한 대우를 제공하는 기존 「취업거주증」 보다는, 신청자격의 “문지방”이 훨씬 낮기 때문에 대상인원의 범위가 넓고 제공되는 혜택도 적다. 중요한 것은 제17조에 「점수적립제 도시거민호구 취득」 항목을 두고, 「거주증」 소지자를 대상으로 점수적립지표 방식으로 베이징시 거민호구를 부여하겠다는 점을 밝히고 있다는 사실이다. 따라서 「거주증」 제도를 베이징시 전역을 대상으로 현재 시행되고 있는 것은 아니고 공개 여론수렴 중인 「점수적립제 도시거민호구 취득」 세척이 확정되면 비로소 정식 시행될 전망이다.

베이징시가 발표한 「베이징시 점수적립제 도시거민호구 취득 관리방법(여론청취용)」(이하, 「취득 관리방법」)의 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.¹⁸⁾ 베이징시 「점수적립제 도시거민호구 취득」 신청을 하기 위해서는 선결조건으로, 베이징시 「거주증」 소유해야 하고, 45세를 넘어서는 안 되고, 사회보험료를 연속으로 7년 이상 납부해야 하며, ‘계획생육(計劃生育)’ 정책을 준수해야 하며, 위법범죄기록이 없어야 한다. 다음으로 점수적립지표는 기초지표와 유도지표 두 가지로 구성된다. 기초지표의 항목과 배점을 보면, 합법적 안정적 취업(1년에 3점), 합법적 안정적 거주(자가주택 매년 1점, 임대주택 혹은 기숙사 매년 0.5점), 교육배경(전문대 졸 9점, 학사 15점, 석사 27점, 박사 30점)으로 구성된다. 유도지표의 항목과 배점은, 직장내 거주지 소재지(거주지를 도심 밖으로 옮길 경우 최대 6점, 직장내 거주지 모두 도심 밖으로 옮길 경우 최대 12점, 거주지를 도심으로 옮길 경우 최대 6점 감점, 직장내 거주지 모두 도심으로 옮길 경우 최대 12점 감점), 공해유발업종 취업(1년에 6점 감점), 혁신 기업에 취업이나 창업(최대 9점), 일정 수준 이상의 기술(최대 5점), 일정수준 이상의 납세(6점), 불량신용(12점 감점), 행정구류 처벌(30점 감점).

이상의 베이징시 점수적립지표는 기술, 학력, 자산 등을 중시하고 있다는 점에서는 광둥성 및 상하이시와 유사하고, 「거주증」을 취득한 인원을 대상으로 해서 점수적립지표를 적용한다는 점에서는 상하이시와 유사하고, 연령제한이 45세 이하로 상하이시(56-60세)와 비교해서도 상당히 낮다는 특징도 있다.

하지만 베이징시 점수적립지표의 가장 큰 특징은 바로 거대 수도권 건설 프로젝트인 「징진지 일체화」와 직결된 지표가 두드러진다는 점이다. 첫째, 공해유발 및 퇴출대상 업종과 기업

17) 北京市人民政府, 「北京市居住證管理辦法」(2015년 12월10일).

18) 北京市人民政府, 「北京市積分落戶管理辦法(徵求意見稿)」(2015년 12월10일).

에 취업할 경우 감점을 부여하는데, 비록 점수는 작지만 인구와 산업의 집중으로 인한 환경오염에 시달리고 있는 베이징시로서는, 거민호구 취득을 위한 점수적립지표를 환경오염과 관련 시킴으로써, 비(非)수도기능을 다른 지역으로 분산시키는 것이 중요한 목표인 「징진지 일체화」 전략 속에서 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도를 추진할 수 있게 된다. 둘째, 직장과 거주지 소재지를 도심 6구에서 바깥으로 옮길 경우 점수를 부여하고, 도심 6구 안으로 들어올 경우 감점을 한다는 점이 특히 눈에 띈다. 여기서 도심 6구는 동청(東城), 서청(西城), 차오양(朝陽), 하이톈(海澱), 핑타이(風臺), 스징산(石景山)으로, 관련 통계에 따르면 2014년 베이징시 전체인구 2151.6만 명의 59.3%인 1276.3만 명이 집중되어있는 지역이다. 동년 베이징시 전체 외래인구(外來人口) 818.7만 명의 59.9%인 490.4만 명이 이 지역에 집중되어있다.¹⁹⁾ 따라서 거주지와 직장을 도심 6구 바깥으로 옮기는 인원을 대상으로 점수를 부여하고 내부로 들어오는 인원에게 감점을 부여한다는 것은, 베이징시 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도가 앞서 언급한 「징진지 일체화」 전략과 긴밀히 연결되어있다는 사실을 보여준다. 왜냐하면 「징진지 일체화」의 핵심 내용 중 하나가 바로 베이징시의 과밀화를 해소하는 것이기 때문이다. 실제로 도심 6구는 베이징시 전체 면적의 8%에 불과하지만, 전체 상주인구의 60%가 거주하고 있고, 전체 산업의 70%가 집중되어있다.²⁰⁾ 따라서 점수적립지표를 통해서 도심 6구의 인구와 산업의 분산을 유도하는 것은, 베이징시 과밀화 해소를 통해서 베이징, 톈진, 허베이성의 공동 발전을 도모하는 「징진지 일체화」 전략의 핵심 목적 중 하나이다.

이상과 같이 베이징시는 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도를 「징진지 일체화」 전략과 연계시켜서, 베이징시 거민호구를 취득하기 위해선 기술, 학력, 자산도 중요하지만, 도심 아닌 다른 지역에서 거주하고 취업할 것을 유도하고 있는 것이다.²¹⁾ 이러한 정책은 바로 톈진 및 허베이성과 접한 통저우(通州)에서 보다 구체적으로 드러난다.

통저우는 1958년 베이징시에 편입된 현(縣)이었다가, 1997년 구(區)로 승격되었다. 2015년 말 발표된 「베이징시 국민경제와 사회발전 제13차 5년 계획(2016-2020)」에 따르면, 2020년까지 도심 6구의 인구를 2014년 대비 14% 감소시켜서 200만 명을 바깥으로 분산시킬 계획인데, 행정부(副)중심이 건설되는 통저우가 그 중 40만 명을 수용할 계획이다. 통저우는 톈진 및 허베이성과 연결되는 지역으로 수도과밀화 해소와 '징진지 공동발전'이라는 「징진지 일체화」 전략의 실현을 상징한다고 볼 수 있다. 중요한 것은 2015년 2월5일 중국 국가발전개혁위원회(國家發展改革委員會)가 전국 62개 도시를 '신형도시화 종합시점지구'로 지정하는데, 통저우가 여기 포함되었다. 따라서 통저우는 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도를 실시하고 있으며, 이것은 현재 여론청취 중인 베이징 거민호구 취득을 위한 점수적립지표에 상당부분 반영되어 있다.

주목해야 할 것은, 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도 실시를 위한 방안에 기술, 학력, 자산 등에 따라서 거민호구를 부여하기 위해서는 농민공의 시민화에 소요되는 비용을 분담하는 기제를 탐구할 필요가 있다는 내용이 포함되어있다는 사실이다. 다시 말해서 농민공이 거민호구를 취득하여 시민이 되기 위해서는, 교육, 보험, 주택 뿐 아니라 각종 사회적 인프라 등의 소용비용 분담기제를 확정해야 한다는 것이다. 통저우구가 제시한 방안에 따르면, 거민호구 취득 대상에 따라서 차이가 있지만, 대체로 구(區) 정부는 교육, 의료, 임대주택 등 공공서

19) 이 외래인구의 압도적인 다수는 농민공이다.

20) 베이징시 전체면적은 16,808km², 도심 6구의 면적은 1,362.1km²로 서울시 면적(605.28km²)의 두 배가 넘는다.

21) 이미 2015년 말부터 베이징시에 있던 주요 행정기관들이 통저우구로 옮겨가고 있다.

비스 자원의 확충과 기초시설의 신설과 확충 비용을 부담하고, 기업은 사회보험과 직업훈련 비용을 부담하고, 농민공 개인은 사회보험과 임대주택 임대료 등을 부담하기로 한다.

이상에서 분석했듯이 베이징시의 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도는 「징진지 일체화」라고 하는 지역의 사회경제적 통합을 통한 발전전략과 직결되어있으며, 이 점은 앞서 지적한 공해유발 및 퇴출대상 업종과 기업에의 취업, 도심 6구에서의 취업과 거주는 물론, 기술과 학력을 중시하고 안정적 자가주택 거주에 대한 강조 등에서도 명시적으로 드러난다.

이렇게 볼 때 개혁기 증가된 지방정부의 경제발전전략 수립과 실천에서의 자율성을 배경으로, 중앙정부와의 조율과 협의를 통해서 해당 도시정부의 사회경제 발전전략에 필요한 노동력의 수용이란 차원에서 전국적으로 확산되고 있는 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도로, 역시 해당 도시가 처한 사회경제적 조건에 적합한 특징을 가지게 된다는 점을 알 수 있다. 광둥성(중산시)은 산업구조 고도화, 상하이시는 인구학적 동질성/이질성의 문제 및 경제수도와 초대도시로의 위상 유지, 베이징시는 「징진지 일체화」라고 하는 거대 수도권 건설 프로젝트라는 사회경제적 조건에 적합한 형식과 내용의 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도를 추진하고 있는 것이다.

다음에서는 이러한 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도의 전국적 확산과 실행이 중국이 시민권 및 도시사회에 가지는 의미를 검토해보자.

5. 위계적 시민권과 중국식 도시사회의 부상?

1950년대 건국 초기 국내외적 요인에 의해서 자본집약적 중공업 위주 발전전략을 추구하게 된 중국은 이 전략을 실현시킬 수 있는 도농이원분리구조라는 사회경제적 조건을 창출했고 이 때문에 모든 인민들은 농민과 시민으로 나뉘어서 서로 다른 사회경제적 삶을 영위할 수밖에 없었다. 개혁기 들어서 저임금 노동력의 수요가 급증하자 농민공들이 대규모로 도시로 이주하지만 호구제도가 여전히 유지되었기 때문에 온갖 사회경제적 차별에 노출되면서 도시에서 '2등 시민'으로 살아갔다. 2000년대 중후반 국내외적 요인에 의해서 촉발되어, 유효수요를 창출하여 경기를 부양시키고 동시에 기존의 도시화에 의해서 초래된 각종 모순과 차별을 해소하려는 신형도시화 전략이 본격 추진된다. 신형도시화 전략의 핵심내용인 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도는 지역의 특징을 반영하여 전국적으로 확산되고 있다.

이러한 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도에 의해서 부여되는 도시 거민호구는 다음과 같은 의미를 가지고 있다.

첫째, 본래 '시민권'이란 시민으로서의 권리를 의미하는 것으로 국적을 기초로 해당 국적을 보유한 모든 이에게 주어지는 권리인데, 건국 이후 중국 역사의 과정에서 보았듯이 중국에서 시민권은 농촌에 사는 농민은 접근할 수 없는 도시민의 권리였고, 그 결과 농민과 시민이 누리는 사회경제적 권리의 내용은 매우 달랐다. 실제로 1949년 이후 중국에서 시민은 도시민(城市人)을 가리키는 것으로 사용되어왔고, 국적을 보유하고 있으며 동시에 자신이 해당 국가와 사회의 주권자임을 자각하고 책임과 권리를 동시에 적극적으로 실현하려는 주체적인 존재를 의미하는 것으로 사용되는 '시민'과는 다르다. 중국에서 이런 의미에서 사용되는 시민 개념에 가까운 것은 인민(人民)과 공민(公民)인데, 이 두 가지 개념은 모두 현재 주권자로서 국가와 사회의 주요한 문제를 주체적으로 인식하고 해결하는 존재라기보다는, 당과 국가의 지도하에서 주어진 역할을 충실히 이행하는 존재라는 의미가 강하다. 물론 중국에는 '공민권(公民權)'이란 표현도 있고 이것이 어떤 측면에서는 일반적으로 통용되는 시민권 개념과 유사한 측면이 있지만, 도농이원분리구조 속에서 형성된 시민권은 온전히 도시민만의 배타적 권리였다. 중요

한 것은 이러한 시민권 내용은 본래적 의미의 시민권과 별반 다르지 않으며, 다른 나라에서는 자신의 신분이 농민이나 시민이나를 가리지 않고 모두가 누릴 수 있는 권리로 인식되고 있다는 점이다. 따라서 사회경제적 권리의 의미가 강한 중국의 시민권은 줄곧 도시민의 권리로 인식되고 실천되었던 것이다.

문제는 개혁기 이전 이러한 중국 시민권은 생득적으로 주어지는 권리였다는 점이다. 즉 도시에서 태어나면 바로 주어지는 권리였다. 그런데 개혁기 들어서 시민권의 구성요소 중 일부를 농민공들에게 개방하기 시작하는 변화가 일어났고, 최근에는 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도에 의해서 기존에 생득적 권리로서의 시민권 개념에 획기적인 변화가 발생하기 시작했다. 즉 자신의 ‘능력(merit)’에 따라서 획득할 수 있는 후천적 권리가 될 가능성이 된 것이다.

둘째, 또한 이러한 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도에 의한 신형도시화 추진은 향후 ‘위계적 시민권(hierarchical citizenship)’의 형성을 예고한다. 여기서 위계적이라고 하는 것은 앞서 분석한 내용에서 나와 있듯이 농민공의 ‘능력’이 각종 지표점수로 환산되어 농민공은 점수에 따라 서열에 정해지고 그 서열에 따라서 거민호구 취득을 위한 기준점의 통과여부가 결정되는 것이다. 즉 자신의 능력에 따라서 거민호구 취득여부가 결정되는 것이다. 이것은 ‘시민권’ 개념의 구성과 관련하여 다음과 같은 이론적 의미를 가지고 있는 것으로 보인다.

사회학자 스티븐 캐슬즈(Stephen Castles)는 ‘위계적 시민권’ 개념을 통해 근대에 들어서 형식적으로 상호평등한 국민국가들 사이의 체계가 등장했지만, 국제법, 교역, 국제적인 거버넌스 등에 의해서 국민국가들(nation states)과 시민권들(citizenships) 사이에 사실상의 국제적인 위계구조가 형성되었다는 점을 지적한다.²²⁾ 그는 특히 ‘글로벌시티(Global City)’와 같은 ‘초국가 사회공간(transnational social space)’에서, 사실상 동일한 시민(citizen)으로 생활하고 있고 해당 도시의 국적을 보유하지 못했지만 블루칼라 직종과 화이트칼라 직종으로 구분되는 외국인 이주 노동자들 사이에 위계가 생겨나고, 이들 이주 노동자들과 거주국의 국적보유자들 사이에 국적에 기초한 일정한 시민권의 위계가 생겨난다고 주장한다. 사회학자 사스키아 사센(Saskia Sassen)이 말하는 희망과 절망이 모두 공존하는 글로벌시티에서 생성되는 새로운 대안적 주체들이, 바로 이러한 캐슬즈가 말하는 위계적 시민권 구조에서 하층에 위치한 존재들인 것이다.

캐슬즈의 ‘위계적 시민권’ 개념과 비교해보면, ‘위계적 시민권’은 초국가 사회공간인 글로벌시티와 같은 곳만이 아니라 발전도와 인구규모에 따라 일국 내에서 위계화된 도시들의 호구 취득자들 사이에서, 거민호구 취득자와 미취득자 사이에도 발생한다. 이것은 앞서 광둥성, 상하이시, 베이징시의 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도에 대한 분석에서 알 수 있다. 거주국과 모국이라는 국적을 기초로 한 위계가 아니라 점수로 표상되는 “능력”에 기초한 위계라는 점에서 캐슬즈의 “위계적 시민권”과는 차이가 있다고 하겠다.

셋째, 나아가 비록 이 제도가 신형도시화 추진을 위한 방안이고 현재 광둥 상하이 베이징 쓰촨 텐진 등에서 지역을 선정하여 실험 중이지만, 만약 실험결과 그 타당성이 증명되면 기존 중국의 시민권 개념이 “능력”에 기초한 것으로 재구성되고 이것은 장래에 ‘능력주의(meritocracy)’에 기초한 새로운 ‘중국식 도시사회(a Chinese Urban Society)’의 부상을 가

22) Stephen Castles, “Hierarchical Citizenship in a World of Unequal Nation-States”, *Political Science and Politics*, Volume 38, Issue 4, Cambridge University Press, 2010; Stephen Castles, *Nation and Empire: Hierarchies of Citizenships in the New Global Order*, *International Politics*, Volume 42, Palgrave Macmillan, 2005.

저울 지도 모른다.²³⁾

다시 말해서 기존에 호구제도에 의해 특정 개인을 농민과 도시민으로 결정하는 유일한 근거는 부모의 호구였다. 즉 부모의 호구가 농민이면 그 자녀는 농민이고, 도시민이면 도시민인 것이다. 개혁기 이전 약 30년 동안 아주 예외적인 상황(군인, 대학생, 혼인)에 의한 것들과 극소수의 인물들을 제외하고, 농촌호구로 태어난 사람이 거주지를 이탈해서 도시로 가서 도시호구로 전환되는 것은 전적으로 불가능했다. 따라서 이 시기 중국의 도시호구(=市民權)는 ‘시민’의 특권이란 의미에서 ‘시민권(citizenship=urbanites’ privilege)’이었다.

그런데 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도는, 기존의 도시호구 곧 시민권이 ‘생득적’ 권리였던 것과는 달리, 자신의 노력에 따라 획득할 수도 있는 ‘능력’에 기초한다는 점에서, 중국 도시 시민권 개념의 구성에 있어서 커다란 변환을 예고하고 있다. 따라서 기존 중국의 도시사회가 부모로부터 물려받은 생득적 권리를 가진 주민들로만 구성된 ‘(도)시민’사회였다면, 향후 중국 도시사회는 이러한 ‘생득적 권리자’들이, 위계화된 도시체계 속에서 특정 도시의 요구점수에 부합하는 ‘능력’을 통해 ‘시민권(市民權)’을 획득한 농민공 출신 시민들과 함께 구성하는 ‘(도)시민’사회(urbanites’ society)로 이행할 지도 모른다. 물론 이러한 생득적 권리와 ‘능력’에 의해서 복합적으로 구성될 위계적 도시 ‘(도)시민’사회에서 시민권은 정치적 측면에서는 제한적이다. 왜냐하면 앞서 언급했듯이 중국에서 시민권은 사회경제적 권리의 성격이 강하며, ‘능력’은 도시민으로 될 능력을 의미할 뿐, 정치적 권리를 온전하게 획득할 능력을 의미하지는 않기 때문이다. 정치적 권리까지 온전하게 획득할 능력은 당과 국가의 상층부 권력자들 속의 ‘능력주의(賢能主義: meritocracy)’에서만 실현될 뿐이다.

참고문헌

北京市人民政府辦公廳, 「關於實施北京市工作居住證制度的若干意見」(2003年 6月19日).

北京市人民政府, 「北京市居住證管理辦法」(2015年 12月10日).

北京市人民政府, 「北京市積分落戶管理辦法(征求意见稿)」(2015年 12月10日).

上海市人民政府, 「上海市人民政府關於進一步推進本市戶籍制度改革的若干意見」(2016年 4月25日)

上海市人民政府, 「上海市居住證積分管理試行辦法」(2013年 6月13日)

肖紅, 「中山市職業教育專業設置與經濟產業結構的適應性探析」, 『職業教育研究』, 2010年 5期, p. 5

余時飛, 「珠江三角洲產業結構昇級策略研究: 基於中山市產業結構調整的調研」, 『企業活力』, 2010年 5期, p. 8

中山市經濟貿易局 編, 「實施雙轉移戰略 進一步調整優化產業結構」, 『中山經貿』, 第21期, p.

23) 2014년 3월16일 중공중앙(中共中央)과 국무원(國務院)은 「국가신형도시화규획 2014-2020년(國家新型城鎮化規劃 2014-2020年)」을 발표하였다. 이 문건의 내용은, 규획의 배경, 지도사상, 발전목표, 농업인구의 시민화, 도시화 형세와 형태의 개선, 도시의 지속가능한 발전능력 제고, 도농발전의 일체화 추진, 도시화 발전체제의 개혁, 규획실시 등 8편으로 구성되어있고, 그 아래에 다시 31장의 세부항목으로 나뉘어져있다. 동년 12월29일 중국 국가발전개혁위원회(國家發展與改革委員會) 등 11개 국무원 부처는 공동으로 「국가신형도시화종합시험지역방안(國家新型城鎮化綜合試點方案)」을 발표하여, 전국적으로 64개 시험지역을 지정하여 「국가신형도시화규획 2014-2020년(國家新型城鎮化規劃 2014-2020年)」을 실시하기로 했다. 이 시험지역에는 장쑤(江蘇)와 안후이(安徽)의 2개성과 62개의 도시가 포함되어있다. 이중 성급 지역을 제외한 62개 도시는 「점수적립제 도시거민호구 취득」 시험지역으로 지정되었다.

3.

Stephen Castles, "Nation and Empire: Hierarchies of Citizenships in the New Global Order", *International Politics*, Volume 42, Palgrave Macmillan, 2005

Stephen Castles, "Hierarchical Citizenship in a World of Unequal Nation-States", *Political Science and Politics*, Volume 38, Issue 4, Cambridge University Press, 2010

http://www.sz.gov.cn/tjj/tjj/xxgk/tjsj/tjgb/201404/t20140408_2337341.htm (검색일: 2016년 4월20일)

http://news.ifeng.com/gundong/detail_2013_12/17/32184589_0.shtml (검색일: 2016년 4월25일)

http://zwgk.gd.gov.cn/007332999/201304/t20130422_372792.html (검색일: 2016년 4월 25일)

<http://www.jiemian.com/article/528463.html> (검색일: 2016년 4월25일)