

# 건국 이후 중국 사회경제적 패러다임 변화와 호구제도<sup>1)</sup>

박철현(국민대학교 중국인문사회연구소)

## I. 서론

이 논문의 목적은 1949년 건국 이후 국내외적 조건에 따라 변화한 사회경제적 패러다임과 호구제도의 관계를 살펴보고, 최근 시진핑 시대 호구제도를 분석하는 것이다. 주지하다시피 중국은 1949년 10월 건국 이후 짧은 신민주주의시기를 거쳐서 1953년 제1차 5년 계획이 시작되면서 본격적인 사회주의 중공업화가 시작된다. 자본, 기술, 노동 중 노동을 제외하고는 모든 생산요소가 부족한 상황에서 중공업화를 하기 위한 자본을 조달해야 했다.

이후 호구제도는 1958년 「중화인민공화국 호구등기 조례(中華人民共和國戶口登記條例)」(이하, 「조례」)가 시행되면서, 중국 특유의 중공업 우선 발전전략을 가능하게 하는 ‘도농이원구조(城鄉二元結構)’의 핵심 구성요소로서 시작되었다. 사회주의 시기 호구제도는 모든 중국인을 농업호구와 비(非)농업호구로 나누었고, 주민들은 자신의 호구에 따라 서로 다른 사회경제적 정치적 삶을 살았다. 이러한 호구제도는 사회주의 시기 커다란 변화 없이 유지되었다. 하지만, 1978년 이후 개혁기에 들어서 중국이 기존의 계급투쟁 및 계획경제와 점차 결별하고, 성장방식을 기존의 중공업 일변도가 아닌 경공업 동시발전으로 전환하고 이러한 성장방식을 가능하게 하기 위한 농촌의 대규모 잉여 노동력에 주목하게 되면서 호구제도는 점차 변화를 보이기 시작한다.

문제는 1980년대 농촌개혁, 1990년대 도시개혁을 거치면서 호구제도는 사회주의 시기와 비교해서 상당한 변화를 보였고 2000년대에 들어서도 일정한 변화를 보였지만, 2013년 시진핑 시대의 개시를 전후로 생겨난 국내적 국외적 사회경제적 정치적 조건의 변화가 원인이 된 최근의 호구제도 개혁은 기존의 호구제도 개혁과 질적인 차이를 보인다는 점이다.

이 논문은 이러한 국내적 국외적 사회경제적 패러다임의 변화를 점검하고, 그것이 초래한 호구제도 변화의 특징을 개혁기 전후로 살펴보고, 최근 시진핑 시대 호구제도 개혁의 특징을 분석하는 것이 목적이다.

기존 호구제도에 대한 연구는 중국 국내외를 막론하고 아주 많지만, 시진핑 시대를 특정한 연구는 많지 않다. 특히 시진핑 시대의 호구제도 개혁을 발전전략의 수정을 요구하는 국내외적 조건의 변화 속에서 분석한 연구는 거의 없다고 할 수 있다.

기존 중국의 호구제도 연구는 크게 4가지로 나뉜다.<sup>2)</sup> 첫째, 비교연구이다. 이것은 동일시기 중국과 외국의 비교, 중국 국내에서 역사적 비교로 다시 나뉜다.<sup>3)</sup> 둘째, 호구제도 변화의 동력기제에 관한 연구이다. 중화인민공화국 건국 이후 호구제도는 1958년에 정식 확립된 이후 계속 변화해왔는데, 1958~78년까지 사회주의 시기와 1978년 이후 현재까지의 개혁기로 양분

1) 이 글은 필자의 논문 「시진핑 시대 호구제도 개혁 분석」(『중국지식네트워크』 제12호, 2018)을 본 학술회의 주제에 맞게 고쳐 쓴 것이다. 아직 미완성 원고이므로 인용을 금합니다.

2) 다음을 참고: 別紅暄, 2014, 「當代中國戶籍制度研究綜述」, 『北京工業大學學報』, 第1期. 이하 각주에서는 각 분야에서 대표적인 연구만을 제시한다.

3) 藍海濤, 2000, 「我國戶籍管理制度的歷史淵源及國際比較」, 『人口與經濟』, 第1期; 張慶五 張雲, 2002, 「從國外民事登記看我國戶籍制度改革」, 『人口與計劃生育』, 第3期; 姚秀蘭, 2004, 『戶籍身分與社會變遷: 中國戶籍法律史研究』, 北京: 法律出版社; 俞德鵬, 2004, 『城鄉居民身分平等化研究』, 北京: 中國社會科學出版社.

하여, 각 시기 호구제도 변화를 초래한 동력을 분석하는 연구이다.<sup>4)</sup> 셋째, 호구제도의 기능에 관한 연구이다. 이것은 다시 호구제도가 가진 긍정적 기능과 부정적 기능에 대한 연구로 나뉘는데, 호구제도가 과거 중국 사회주의 건설에 기여한 긍정적 측면을 강조하는 것과 개혁기 중국의 진일보한 발전에 방해가 되는 부정적 측면을 강조하는 내용이다.<sup>5)</sup> 넷째, 호구제도 개혁의 목표와 경로에 관한 연구이다. 대량의 농민공이 도시로 진입하여 도시 내부의 ‘2등 시민’이 되어 권리와 이익이 심각하게 제약되는 문제를 해결하기 위해서는 호구제도 개혁이 미룰 수 없는 과제가 된 것이 이 분야 연구의 배경이다.<sup>6)</sup>

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어서 2장에서는 건국 이후 호구제도 탄생의 원인과 호구제도 개혁의 역사를 개괄한다. 3장에서는 시진핑 시대 호구제도 개혁의 국내외 사회경제적 정치적 조건, 주요 개혁추진 과정과 내용을 점검한다. 또한 이러한 호구제도 개혁의 의미를 분석하고, 기존 1980년대 1990년대는 물론, 특히 후진타오 시대 호구제도 개혁의 특징과 비교한다. 마지막 결론에서는 본문의 내용을 정리하고, 시진핑 시대 호구제도 개혁이 최근 추진되고 있는 각종 사회경제적 패러다임과 어떠한 관련성을 가지는지 짚어본다.

## II. 건국 이후 호구제도 변화

### 1. 건국 초기(1949~1957년)

이 시기 호구제도의 주요 목적은 인구이동의 제한이 아니라, 당시 건국초기 공산당 정권의 기초인 사회적 질서의 유지였다. 이 목적을 달성하기 위해서, 1950년 「특수 인구관리에 관한 임시방법(關於特種人口管理的暫行辦法)」, 1951년 「도시 호구관리의 임시 조례(城市戶口管理的暫行條例)」, 1953년 「호구이주증(戶口遷移證)」과 「전국인구조사등기법(全國人口調查登記法)」, 1955년 「경상호구등기 수립에 관한 지시(關於建立經常戶口登記指示)」 등 호구제도 수립을 위한 각종 조치들이公安부(公安部)에 의해 발표되었다. 이 시기는 오랫동안의 외침과 전쟁으로 피폐해진 경제건설을 위해 사회질서를 유지하는 한편, 공산당 정권의 정치적 안정성을 확보하는 것이 급선무였기 때문에, 호구제도도 이에 맞추어 국민의 합법적 신분과 권리 보장, 인구 파악, “반(反)혁명분자” 등 반(反)공산당 세력의 축출 등에 초점을 맞추었다. 물론 이 시기에도 농민의 도시유입을 일정하게 제한하는 조치가 있었으나 엄격하지는 않았다.<sup>7)</sup>

4) 楊雲彥, 1994, 『中國人口遷移與發展的長期戰略』, 武漢: 武漢出版社; 溫鐵軍, 2002, 「我們是怎樣失去遷徙自由的」, 『中國改革』, 第4期; 池建宇 楊軍雄, 2003, 「中國戶籍制度變遷的供求分析」, 『經濟體制改革』, 第3期; 賀振華, 2003, 「戶籍制度改革: 一個合作博弈框架內的分析」, 『人口與經濟』, 第3期; 吳開亞 張力, 2010, 「發展主義政府與城市落戶門檻: 關於戶籍制度改革的反思」, 『社會學研究』, 第4期.

5) 丁水木, 1992, 「現行戶籍制度的功能及其改革走向」, 『社會學研究』, 第6期; 彭希哲 郭秀雲, 2007, 「權利回歸與制度重建: 大城市流動人口管理模式創新的思考」, 『人口研究』, 第4期; 葉建亮, 2006, 「公共產品歧視性分配政策與城市人口控制」, 『經濟研究』, 第11期; 陸益龍, 2001, 「戶籍制度改革與城鄉關係的協調發展」, 『學海』, 第6期; 郭欣根 張寧, 2008, 「現行戶籍制度的利弊及改革思路」, 『當代世界與社會主義』, 第5期.

6) 劉伯文, 2004, 「我國戶籍制度改革的總體趨勢」, 『經濟體制改革』, 第1期; 胡星斗, 2009, 「中國戶籍制度的命運: 完善抑城廢除」, 『學術研究』, 第10期; 溫鐵軍, 2008, 「戶改之辯」, 『小康』, 第2期; 李志德, 2010, 「中國戶籍制度變遷的路徑選擇: 城市戶籍的供需均衡與實現」, 『經濟體制改革』, 第4期.

7) 자세한 내용은 다음을 참고: 路遇, 2016, 『新中國人口五十年 下』, 北京: 中國社會科學出版社, pp. 1021-1027.

## 2. 사회주의 건설기(1957~1978년)

이 시기는 중국 특유의 도농분리 호구제도가 형성된다. 이 시기는 무엇보다도 중공업 위주 발전전략이 호구제도 형성의 핵심적인 원인이 된다. 중국은 건국 이후 1952년까지 농민의 토지소유는 물론 국영기업, 사영기업, 개인기업 등 다양한 소유제가 병존하는 짧은 “신민주주의(新民主主義) 시기”를 거쳐서, 1953년 제1차 5년 계획(第一個五年計劃, 이하 ‘일오’)에 들어선다. ‘일오’ 시기는 가용한 모든 자원을 중공업 부문에 우선적으로 투자하는 중공업화와 합작사(合作社)에 의한 농업집단화가 진행되었다. 자본, 노동, 기술이라는 생산요소 중 노동을 제외하고는 모두가 부족한 상황에서 중국이 취할 수 있는 전략은 노동집약적인 섬유, 신발, 가발 등 경공업 위주 경제발전이지만, 신생 사회주의 국가인 중국에 대한 소련의 국가건설 지도, 한국전쟁의 경험, 공산당 지도부의 중공업에 대한 오랜 지향 등으로 인해서 결국 중공업 위주 발전전략을 취하게 된다.

당시 중국에서 중공업 발전을 위한 숙련노동력과 관련 인프라를 갖춘 곳은 도시였고, 특히 19세기 후반부터 제국주의 국가의 침략이 시작된 상하이 및 그 주변과 일본이 세운 만주국(滿洲國)이 자리 잡은 동북지역은 중공업 기업과 숙련노동력 및 관련 인프라가 집중되어있었다. 이런 이유로 ‘일오’ 시기 중공업화 전략은 이 지역을 비롯한 도시에 집중되었다. 문제는 중공업은 그 특성상 자본집약적 산업이기 때문에 자본이 부족한 중국으로서는 중공업화에 필요한 자본을 확보해야 했으나, 한국전쟁을 막 치른 공산당 정부에 원조를 제공할 서방 국가들은 없었고, 다만 소련이 사회주의 건설 경험과 냉전 초기 극동전략에 기초해 ‘일오’ 시기를 중심으로 ‘156항 중점 건설공정(156項重點建設工程)’을 통해 전문가, 자본, 기술 등을 지원했을 뿐이다.<sup>8)</sup>

따라서 중국은 당시 인구의 90% 가량이 살고 있던 농촌에서 잉여를 추출하여 도시 중공업 건설에 집중 투입하는 방식을 취했다. 농업잉여는 두 가지 방식을 통해서 추출되었다. 첫 번째는 곡식을 세금으로 국가에 납부하는 ‘농업세(農業稅)’이고, 두 번째는 국가가 농민에게서 농업생산물을 강제로 저가(低價)에 수매하고 국가가 이 농업생산물을 도시 노동자와 공업부문에 저가로 공급하는 ‘국가강제수매 및 판매제도(統購統銷)’이다.<sup>9)</sup> 이에 대해 도시 공업 부문에서 생산하는 공업생산물은 상대적으로 고가(高價)로 책정되어 전체인구의 90%가 넘는 농민에게 판매되었다.<sup>10)</sup> 이러한 농업생산물과 공업생산물의 ‘부등가 교환(unequal exchange)’을 통해 확보한 자본을 도시 중공업 부문에 집중 투자하는 방식의 발전전략을 유지하기 위해서는 무엇보다도 도시 인구를 제한해야 했다. 당시 도시 인구 제한의 핵심은 농민의 도시유입을 차단하는 것인데, 이러한 차단을 제도화 시킨 것이 바로 1958년 「조례」이다.

이미 1957년 12월 중공중앙과 국무원은 「농촌인구의 맹목적 유동의 제지에 관한 지시(關於制止農村人口盲目外流的指示)」를 발표하여 농촌인구의 도시유입에 대한 본격적인 차단을 예고했고, 1958년 1월 「조례」가 전국인민대표대회 상임위원회 회의를 통과하여, 농민의 도시유입은 공식 차단된다. 이어 공안부는 1962년 「호구이주문제에 대한 통지(關於戶口遷移問題的

8) 156항 가운데 1/3 이상이 동북지역에 집중된다. 자세한 내용은 다음을 참고: 董志凱 吳江, 2004, 『新中國工業的奠基石』, 廣州: 廣東經濟出版社.

9) 농업세는 2006년 공식 폐지되고, 국가강제수매 및 판매제도는 1980년대 초반 농업개혁을 실시하면서 폐지된다. 국가강제수매 및 판매제도에 관해서는 다음을 참고: 鄭有貴 主編, 2012, 『中華人民共和國經濟史(1949-2012)』, 北京: 當代中國出版社, pp. 31-32.

10) 경제학자 배리 노턴은 이러한 발전전략을 ‘빅 푸쉬 발전전략’으로 개념화한다.: 배리 노턴 지음 이경구 전용복 옮김, 2010, 『중국경제 : 시장으로의 이행과 성장』, 서울: 서울경제경영, pp. 75-76.

通志)」와 「호구관리업무의 강화에 관한 의견(關於加強戶口管理工作的意見)」을 통해서, 농민의 도시유입에 대한 엄격한 차단은 물론, 중소도시에서 베이징(北京), 상하이(上海), 톈진(天津), 우한(武漢), 광저우(廣州) 등 5대 대도시로의 인구이동도 엄격히 제한할 것을 요구한다. 또한 1975년 1월 전국인민대표대회 회의에서 「중화인민공화국헌법(中華人民共和國憲法)」에서 “중화인민공화국 주민은 거주와 이전의 자유가 있다”는 조문을 삭제하기로 결정하여, 국민의 자유로운 이주와 거주의 권리는 헌법에서도 사라지게 된다. 개혁기를 앞둔 1977년 11월에도 국무원은 「호구이주 처리에 관한 규정(關於處理戶口遷移的規定)」을 비준하여, 농민의 도시이주는 물론 농업인구가 비(非)농업인구로 호구를 바꾸는 ‘농전비(農轉非)’에 대해서도 엄격한 제한을 요구한다.<sup>11)</sup> 삭제된 ‘거주이전의 자유’ 조문은 1978년 3월 통과된 수정 「헌법」에서도 회복되지 못한다.<sup>12)</sup>

중요한 것은 이 시기 국무원과公安부를 중심으로 하는 엄격한 호구제도 집행을 통한 농촌 인구의 도시유입 통제와 정반대의 움직임도 동시에 존재했다는 점이다. 즉 주로 정치적인 원인의 운동과 경제건설을 통해서 농촌인구의 도시유입과 도시인구의 농촌유입이 이뤄졌다. 대약진(大躍進) 시기(1958~1960년) “미국과 영국을 따라잡기” 위한 중공업 건설을 위해 3000만 명에 달하는 대규모 농촌인구를 도시로 이주시켰다가 대약진 실패 후 폭증한 도시인구를 축소시키기 위해서 도시 공장의 대규모 인원을 다시 농촌으로 돌려보낸다. 이후에도 중서부 내륙으로 연해지역의 공업기지를 옮기는 삼선건설(三線建設), 도시 청년을 농촌으로 내려 보내는上山下鄉, 문화대혁명(文化大革命) 등의 정치운동에 의해서 농촌과 도시 사이에는 상당한 인구이동이 존재했지만, 농업잉여의 추출을 위한 농촌인구의 도시유입 차단을 핵심내용으로 하는 호구제도는 개혁기 직전까지 비교적 잘 유지되었다고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

### 3. 개혁기(1978~2012년)

1978년 12월 중국공산당이 개혁개방을 결의한 이후, 중국은 개혁기에 들어선다. 발전전략에 있어서 개혁기는 이전 시기와 큰 대조를 이룬다. 개혁기는 기존의 중공업 우선 발전전략과 달리 경공업 동시 발전전략을 추진한 것이다. 경공업은 중공업과 달리 상대적으로 자본이 덜 필요한 노동집약적 산업으로, 당시 전체 10억 인구 중 82%가 농촌인구였던 중국으로서는 이러한 농촌의 잉여노동력을 활용하여 수출용 상품을 생산하는 노동집약적 산업을 육성하기 시작했다.<sup>14)</sup>

중요한 것은 개혁기 초기 1980년대는 농촌개혁의 시기였기 때문에 ‘호별영농(戶別營農)’에 의한 농가의 생산성 제고와 잉여노동력의 향진기업(鄉鎮企業) 취업으로 농촌의 가계소득은 크게 증대했지만, 농민이 도시로 이주하는 현상은 두드러지게 나타나지는 않았다는 점이다. 이 시기 농촌 노동력은 대부분 농업과 향진기업에 고용된 상태였다. 하지만 1980년대 말~1990년대 초에 도시지역의 개혁이 시작되어 본격적인 국유기업 개혁이 시작되었고 개체호(個體戶)를 비롯한 사영기업(私營企業)이 폭발적으로 증가하여 저임금 노동력에 대한 수요가 증가하자, 농민들은 도시로 유입되기 시작했다.

11) 농전비는 주로 변경지역 농업부문에서 힘든 일을 하는 향진(鄉鎮)의 관리 및 기술인원과 그 가족들을 격려하는 차원에서 이들의 호구를 농업호구에서 비농업호구로 전환시켜주는 것을 가리킨다.

12) 張英紅, 2002, 「戶口制度的歷史回溯與改革前瞻」, 『寧夏社會科學』, 第3期.

13) 자세한 내용은 다음을 참고: 路遇, 2016, 『新中國人口五十年 上』, 北京: 中國社會科學出版社, pp. 471~494.

14) 1978년 말 중국 도시화율은 17.9%였다.

1990년대 본격화된 국유기업 개혁은 산업구조조정과 소유권 개혁이 핵심이다. 소유권 개혁에 의해서 기존 도시호구 노동자들은 ‘임금노동자’로 전락하고, 주로 저임금 저기술 저학력 중년의 도시호구 여성 노동자들이 먼저 ‘정리해고(下崗)’ 대상이 된다. 이 노동자들의 직무는 진입장벽이 비교적 낮은 단순노동 위주라 기업의 입장에서는 해당 노동자를 정리해고 해도 생산에는 별 영향을 미치지 않는다. 또한 이 노동자들은 도시호구이기 때문에 기업은 이들에게 농민들에 비해서 상대적으로 높은 임금과 주택, 교육, 의료, 보험 등 각종 ‘노동력 재생산 비용’까지 지급해야한다. 하지만 기업은 이들 도시호구 노동자들보다 훨씬 낮은 임금만 지급해도 되고, 도시호구 소지자에게만 제공되는 ‘노동력 재생산 비용’도 지불할 필요가 없는 농민공(農民工)을 선호했다. 국유기업 뿐만이 아니라 개체호, 독자기업(獨資企業), 합자기업(合資企業), 합작기업(合作企業) 등 사영부문도 저임금만 지급하면 되고 노동력 재생산비용을 지급할 필요가 없는 농민공을 선호했다. 이에 따라 농민들의 도시유입은 점차 증가한다.

문제는 이러한 저임금 농민공 노동력에 기초한 발전전략을 추구하기 위해서는 농민공이 도시 노동시장에 유입되어야 하지만 그렇다고 지나치게 대규모로 유입되면 도시 기층사회의 인구학적 이질성 증가, 유동성 증가, 불안정성 증가라는 사회정치적 리스크가 대두될 수 있다. 또한 주택, 교육, 의료, 보험 등 ‘도시공공재(urban public goods)’는 도시호구 소지자만이 배타적으로 누릴 수 있는 특권인데, 도시로 유입된 대규모 농민공들이 이러한 도시공공재를 누리하고자 할 경우, 사회주의 시기부터 형성되어온 중국의 ‘도시레짐(urban regime)’ 자체가 붕괴될 가능성도 있다.

이렇게 기존 사회주의 시기와 달리 농민의 도시유입을 허용하되 지나친 대규모 유입은 통제하기 위해서는, 기존 호구제도의 핵심내용인 농업호구와 비농업호구의 구분을 폐지하지 않고 농민의 제한적 도시유입을 허용하며, ‘도시공공재’에 대한 이들의 접근을 차단하는 것이 중요하다. 이를 가능하게 하기 위해서 국가는 기존 호구제도의 일정한 개혁을 추진해나간다.

이 시기 취해진 구체적인 개혁조치들은 다음과 같다. 1980년 국무원은 「일부 전문기술간부의 농촌가족 도시이주 이후 국가제공 양식문제의 해결에 관한 규정(關於解決部分專業技術幹部的農村家屬遷往城鎮由國家供應糧食問題的規定)」을 통해서 일부 기술간부의 가족들이 도시로 이주해서 국가에서 직접 제공하는 식량을 받을 수 있는 근거를 마련했고, 1984년 「농민의 집진 정착 문제에 관한 통지(關於農民集鎮落戶問題的通知)」를 통해 농민과 그 가족이 ‘집진(集鎮: 도시와 가까운 농촌의 상업중심지)’에 정착할 수 있게 했다. 이후 1985년 「성진임시거주인구 관리에 관한 임시규정(關於城鎮暫住人口管理的暫行規定)」과 「중화인민공화국 주민신분조례(中華人民共和國居民身分條例)」 등을 마련했다. 하지만 이 시기는 상술한 바와 같이 아직은 농민의 대규모 도시유입이 시작되기 전이라 호구제도 개혁도 비교적 간단한 수준이었다.

1990년대부터 시작된 도시개혁과 함께 보다 진전된 호구제도 개혁이 등장한다. 특히 1992년 제14차 공산당 대회에서 중국이 ‘사회주의 시장경제체제’ 수립을 목표로 설정한 이후, 시장이 사회와 경제를 운용하는 핵심기제로 확산되면서, 여기에 적합한 방식으로 호구제도 개혁이 시작되는데, 기존과 달리 일정한 범위의 소수 농민공에게 ‘소도시(小城鎮)’ 지역 호구를 개방하여 조건에 맞으면 해당 소도시 도시호구를 취득할 수 있게 하는 것이다. 1995년 국무원과公安부는 「소도시 호적개혁 시점 방안(小城鎮戶籍改革試點方案)」과 「현재 호구관리 업무 중 몇 가지 돌출된 문제의 해결에 관한 의견(關於解決當前戶口管理工作中幾個突出問題的意見)」을 발표하여, 특히 농민공의 도시정착과 관련된 일정한 호구제도 개혁 조치를 발표한다.

후진타오(胡錦濤) 시대가 시작되는 2000년대 들어서면 기존 1990년대와는 또 다른 호구제도 개혁이 시작되는데, 무엇보다도 당시 개혁개방 이후 눈부신 경제발전에 따른 각종 부작용-

지역격차, 계층격차, 도농격차-이 점차 심각한 사회문제화 되고 있었기 때문에, 어떤 식으로든 이러한 부작용을 해결하지 못하면 ‘지속가능한 발전’이 불가능하다는 경각심이 점차 중국 지도부내에도 확산되고 있었던 것이 가장 큰 배경이다. 이에 따라 호구제도 분야에서는 기존과 달리, 일정한 조건과 범위 내에서 소도시는 물론 대도시에서까지 농민공의 도시호구취득이 점차 가능해지기 시작했다. 2001년에 발표된 「소도시 호적관리제도 개혁에 관한 의견(關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見)」에 따르면, 본인 의사가 있으면 소도시 호구를 자유로이 취득할 수 있게 되었다.

후진타오 시대에 주목할 점은 기존과 달리 지방을 중심으로 하는 호구제도 개혁실험이 활발히 진행되었다는 사실이다. 2001년 스자좡(石家莊)의 「우리 시 시구 호적관리제도개혁에 관한 의견(關於我市市區戶籍管理制度改革的意見)」, 2004년 청두(成都)의 ‘도농통합호적제도 개혁’, 2004년 선양(瀋陽)의 「호구이주제도의 진일보 개혁에 관한 시 계획위원회 부문의 약간 의견(市計委部門關於進一步推動改革戶口遷移制度若干意見)」등의 조치들이 등장한다. 이 조치들은 모두 대도시에서 농민공의 호구취득을 가능하게 한 것이지만, 이러한 제도적 변화와는 달리 실제로 농민공이 대도시호구를 취득하는 것은 매우 어려웠고, 그 제도적 변화가 중국 대도시에서 전면적으로 시행된 것도 아니었다.

하지만 이러한 지방을 중심으로 하는 호구제도 개혁 실험은 곧 이후 시진핑 시대 호구제도 개혁의 중요한 기초가 된다는 점에서 주목할 만하다. 이러한 대표적인 지방 호구제도 개혁 실험을 유형별로 개괄하면 다음과 같다.<sup>15)</sup>

첫째, 전면개방형이다. 2003년 8월 정저우(鄭州)는 「호적관리제도 개혁에 관한 정저우시 인민정부 통지(鄭州市人民政府關於戶籍管理制度改革的通告)」를 발표하여, 기존 ‘농업호구’, ‘임시거주호구’, ‘소도시호구’, ‘비농업호구’ 등의 구분을 폐지하고, ‘정저우 거민호구(居民戶口)’로 통일했다.

둘째, 인재유치형이다. 투자, 학력, 근무기한 등에서 일정한 조건을 충족하는 외지인에 대해서 현지 호구소지자와 동일하거나 상당하는 대우를 제공하는 것으로, 베이징, 상하이 등에서 실시되었다.

셋째, 도농통합형이다. 앞서 언급했듯이 청두는 2003년부터 일원적(一元的) 호구제도를 건립하기 위해서, 농업호구와 비농업호구의 구분을 폐지하고 「청두 전역 도농통일 호적으로 거민 자유이주를 실현하는 것에 관한 의견(關於全域成都城鄉統一戶籍實現居民自由遷徙的意見)」를 발표하였다. 이것은 2012년 말까지 청두가 호구등기지역과 실제거주지역이 일치하는 호적관리제도를 수립하고, 거주, 육아, 취업, 납세, 신용, 사회보험 등의 정보를 신분증 번호를 기초로 ‘공민정보관리시스템(公民信息管理系統)’에 통합하는 것을 목표로 하고 있다.

넷째, 점수적립(積分)형이다. 이것은 2009년 광둥 중산시(中山市)에서 최초로 실시된 것으로, 기술, 학력, 사회보험납부, 취업, 연령, 거주 등의 지표(指標)를 수량화한 후 개별 유동인구(流動人口)의 점수를 합산하여 해당 도시의 공공서비스 및 호구부여를 결정하는 방식인데, 2010년부터 광둥성에서 전면 실시되었다.

이상 후진타오 시대 특히 지방을 중심으로 이뤄진 호구제도 개혁 실험은 이후 시진핑 시대 호구제도 개혁의 중요한 기초가 된다는 것이 중요하다.

15) 李偉, 2015, 「戶籍制度改革研究綜述」, 『經濟研究參考』, 第66期, pp. 51~52.

### III. 시진핑 시대 호구제도 개혁의 배경, 과정, 의미

이상에서 살펴본 건국 이후 2012년까지 호구제도 변화와는 달리 시진핑 시대 호구제도 개혁은 여러 가지 측면에서 질적인 차별성을 보인다. 이러한 질적 차별성을 만들어 낸 가장 큰 이유는 바로 기존 발전전략의 전면적 수정을 필요로 하는 국내적·국외적 배경이 형성되었다는 점이다. 3장에서는 이러한 국내외적 배경이 무엇인가를 살펴보고, 시진핑 시대 이뤄진 구체적인 개혁조치의 내용들을 점검한 후, 이러한 개혁조치의 의미를 분석한다.

#### 1. 배경

우선 1978년 이후 개혁기에 들어서 유지해온 기존 발전전략이 엄청난 경제성장을 가져왔지만 동시에 심각한 각종 사회경제적 정치적 문제들이 각종 ‘격차’의 형태로 드러나기 시작했다는 점이다. 이것들은 도농격차, 지역격차, 계층격차이다. 중국은 1980년대 도시지역은 그대로 두고 몇몇 특구 및 농촌지역을 개혁개방의 실험대상으로 삼았다. 이것은 단위체제, 국유기업과 소속 노동자, 복지제도 등 체제의 핵심이 집중된 도시가 아니라 농촌을 실험대상으로 함으로써, 개혁개방 실험이 체제에 초래할 수도 있는 부정적 영향을 최소화하고자 했다는 것을 의미한다. 또한 지역적으로 볼 때 개혁개방이 투자 및 수출에 유리한 동남연해 지역에서 먼저 시작되고 정부의 특혜정책도 이 지역들에 집중됨으로써 중서부내륙 지역은 동남연해 지역에 비해서 사회경제적 발전이 낙후되는 결과를 낳았다. 그리고 도시로 이주한 농민공의 저임금 노동력에 기반한 발전방식은 도시 내부에서 농민공을 주변화시켰다. 이러한 격차는 각종 형태의 사회적 저항으로 폭발하여 중국 사회 내부에 광범위하고도 깊은 불안감과 우려를 조성하였다.

다음으로 1990년대 중국이 ‘사회주의 시장경제’ 건설을 목표로 내건 이후, 시장은 사회와 경제를 운용하는 핵심원리로서 급속히 확산되었는데, 시장경제의 원활한 작동을 위해서는 노동력의 자유로운 이동에 기반한 노동시장의 형성, 즉 ‘도농통합 노동시장(城鄉一體化勞動力市場)’의 건설이 매우 중요한 문제가 되었다. 비록 1990년대 본격화된 국유기업 개혁으로 저임금 농민공 노동력의 도시 유입이 일정하게 가능해졌지만, 농민공의 도시유입이 기존 도시레짐에 미칠 악영향을 우려한 정부는 여러 가지 법적·제도적 장치를 통해서 농민공의 도시유입과 체류를 상당부분 제한하는 정책을 취했다.<sup>16)</sup> 문제는 중국정부가 2001년 세계무역기구(WTO: World Trade Organization) 가입을 계기로 급속한 고성장을 보이는 경제를 뒷받침하기 위해서 농민공의 도시유입이 도시레짐에 미칠 악영향보다 농민공의 도시유입에 대한 제한을 제거함으로써 얻을 수 있는 긍정적 경제적 효과를 더 중시하기 시작했다는 점이다. 따라서 농민공 노동력의 자유로운 이동은 매우 중요한 과제가 되었다.<sup>17)</sup>

아울러, 경제발전을 위해서는 자유로운 토지사용권 시장의 형성을 통한 원활한 토지공급이 필요한 데 도시지역 토지는 이미 포화상태라서 농촌지역 토지를 활용해야 할 필요가 생긴다.

16) 대표적인 제도가 「잠주증(暫住證)」제도와 「유랑구걸인원수용송환(流浪乞討人員收容遣送)」제도이다. 전자는 2015년 2월, 후자는 2003년 6월 각각 폐지된다.

17) 2010년을 전후하여 중국 당-국가 지도부에서는 도농통합 노동시장 건설이 경제발전에 필요한 조건이라는 점을 강조하는 발언이 나오기 시작한다. 다음을 참고: 「解讀: “中央經濟工作會議”定調年財政和貨幣政策」 <http://finance.people.com.cn/GB/70846/16726789.html> (검색일: 2018년 9월10일);

「中共中央國務院關於加大統籌城鄉發展力度進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見」(2009년12월31일)

하지만 농촌토지는 집체토지(集體土地)로서 크게 농업생산을 위한 경지(耕地)와 농민주택 및 부대시설인 택기지(宅基地)로 나뉘는데 원칙적으로 다른 용도로 사용할 수 없다. 이에 따라 도시정부는 경제발전을 위한 토지공급을 위해서 주변의 농촌을 도시지역으로 흡수하거나 기존 해당 지역 농촌주민을 도시주민으로 바꿈으로써 농촌토지를 흡수할 필요가 생겼다.<sup>18)</sup>

뿐만 아니라, 개별 도시와 인근 농촌 차원의 도농통합을 넘어서 몇 개의 성(省)이나 대도시를 포함하는 차원의 ‘지역일체화(區域一體化)’도 호구제도 개혁의 중요한 배경이다. 징진지(京津冀: 베이징 텐진 허베이), 장삼각(長三角: 창장 삼각주 일대), 주삼각(珠三角: 주장 삼각주 일대)으로 대표되는 지역일체화는 지리적으로 인접한 성들을 주요 도시들을 중심으로 거대한 사회경제적 네트워크로 연결하여 해당 지역의 특징을 살리는 경제통합을 가속화하기 위한 발전전략이다. 이러한 지역일체화를 위해서는 지역 내부의 도농통합과 호구제도개혁이 필수적이라고 할 수 있다.

마지막으로, 2008년 미국 서브프라임 모기지 사건으로 촉발된 글로벌 금융위기가 미친 영향이 중요하다. 글로벌 금융위기로 당시 주로 수출용 상품을 제조하던 중국 동남연해 지역의 기업들은 큰 충격을 받고 농민공 대량해고, 기업도산, 조업정지 등의 사태가 속출했고, 중서부 지역 기업들은 중국 국내 소비 감소와 자기 지역 출신 농민공의 해고로 인한 수입감소로 큰 어려움을 겪었다. 중국은 농민공 저임금 노동력에 기초한 수출용 상품생산에 기초한 기존 발전전략으로는 글로벌 자본주의 변동성에 제대로 대처할 수 없다는 것을 알게 되고, 이를 해결하기 위해서는 거대한 인구를 기초로 한 내수증대의 필요성을 절감하게 되었다. 내수증대를 위한 하나의 방안이 바로, 기존과 달리 농민공의 도시이주를 적극 고무함으로써 유효수요(effective demand)를 창출하는 것이다.

이상은 2000년대에 들어서 발생하거나 누적되어온 것들로 2013년 시작된 시진핑 시대 호구제도 개혁을 위한 중요한 배경이 된다. 다음에서는 시진핑 시대 개시를 전후한 호구제도 개혁의 주요한 과정과 내용을 살펴보기로 하자.

## 2. 과정

2012년 2월 국무원은 「호적관리제도개혁을 적극적이고 타당하게 추진하는 것에 관한 국무원 판공청의 통지(國務院辦公廳關於積極穩妥推進戶籍管理制度改革的通知)」를 통해, 향후 농민공의 호구취득을 대상도시에 따라 다르게 할 것을 명확히 한다. 즉 현급시(縣級市), 지급시(地級市), 직할시(直轄市) 등 ‘행정급별(行政級別)’에 따라 호구취득 요건을 차별화시켜서, 중소도시 일수록 용이하게 만들 것을 강조했다.<sup>19)</sup> 이것은 무엇보다도 기존의 ‘호구취득의 제한’에서 ‘호구취득의 허용’으로 기본방침에서 변화가 생겼고, 1990년대 이후 지속되어온 “맹목적” 농민공의 도시이동을 정부가 의도하는 방향으로 유도하겠다는 것을 의미한다.

2013년 6월 전국인민대표대회 상무위원회 회의에서 「도시화건설 공작상황에 관한 국무원 보고(國務院關於城鎮化建設工作情況的報告)」를 통해, 국무원은 호구제도 개혁과 관련해서 이미 18개 성에서 구체적인 의견을 제출했고 14개 성에서는 도농통합 호구제도의 수립을 연구하고 있으며, 도시내부 ‘도농이원구조’의 타파를 위한 조치들을 강구하고 있다고 보고 했다.<sup>20)</sup>

18) 刑冬靜, 2016, 「統籌戶籍制度與農村土地產權聯動改革的對策研究」, 『中國農業信息』, 1期.

19) [http://www.gov.cn/jwqk/2012-02/23/content\\_2075082.htm](http://www.gov.cn/jwqk/2012-02/23/content_2075082.htm) (검색일: 2018년 9월10일)

20) [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jd gz/bgjy/2013-06/27/content\\_1798658.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jd gz/bgjy/2013-06/27/content_1798658.htm) (검색일: 2018년 9월10일)



2013년 11월 공포된 「전면심화개혁의 약간의 중대문제에 관한 중앙중앙의 결정(中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定)」(이하, 「결정」)에서 호구제도와 관련해서 중공중앙은 ‘농민의 시민화(市民化)’를 전면에 내세운다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

“조건에 부합하는 농민에게 도시주민(城鎮居民)의 지위를 부여하고, 소도시(小城鎮)는 전면 개방하고 중등도시(中等城市)는 질서 있게 개방하며, 대도시(大城市)는 합리적으로 확정하며, 특대도시(特大城市)는 엄격하게 제한한다. 기본적인 공공서비스가 모든 도시 상주인구를 포괄할 수 있도록 착실히 추진하며, 도시호구를 취득한 농민은 주택 및 사회보장체계를 완벽히 누릴 수 있게 한다.”<sup>21)</sup>

「결정」은 다음과 같은 몇 가지 점에서 중대한 의미를 가진다. 첫째, 중공중앙 차원에서 ‘농민의 시민화’를 제기했다는 점이다. 1958년 제정된 「중화인민공화국 호구등기 조례」를 통해서 농민과 시민을 구분하고 상호 간의 호구이동을 금지한 원칙을 중공중앙 차원에서 파기한 것이다. 둘째, 개혁기에 들어선 이래 진행되어온 농민의 도시이주가 대부분 동남연해의 발달된 대도시로 집중됨으로써 가져온 문제점을 인지하고 소도시 및 중등도시로 농민공의 도시이주를 적극 유도하겠다는 것이다. 셋째, 도시로 진입한 농민공이 모든 측면에서 2등 시민으로 취급당하는 ‘도시내부의 도농이원구조’를 혁파하기 위해서 도시호구를 취득한 농민이 주택 및 사회보장을 누릴 수 있도록 하겠다는 것이다.

이듬해인 2014년 7월 국무원은 「호구제도 개혁의 진일보 추진에 관한 의견(關於進一步推進戶籍制度改革的意見)」(이하, 「의견」)을 발표한다. 2013년 중공중앙의 「결정」에 뒤이은 2014년 국무원의 「의견」은 「결정」을 이행하기 위한 구체적인 조치들로 구성되어있다. 그 핵심내용은 다음과 같다.<sup>22)</sup> 첫째, 전국도시를 상주인구 규모에 따라, 특대도시-대도시-중등도시-소도시로 구분한다. 호구취득과 관련하여, 특대都市는 엄격히 통제하고, 대都市는 합리적으로 확정하며, 중등都市는 질서있게 개방하며, 소都市는 전면 개방한다는 점이다. 이 점 「의견」과 동일하지만, 특대도시(500만 이상), 대도시(100만 이상), 중등도시(50만 이상), 소도시(50만 이하)로 도시의 상주인구 규모를 구체적으로 제시했다는 점에서 차이가 있다. 둘째, 도시별로 호구취득을 위한 조건을 일정정도 구체적으로 제시했다는 점이다. 특히 특대도시와 대도시에는 「점수적립제 도시거민호구 취득(積分落戶)」 제도(이하, 「취득」 제도)의 수립을 명시함으로써, 이들 도시에서는 농민공이 소득, 학력, 기술, 연령, 사회보험료 등의 지표에 의해 환산된 ‘점수적립(積分)’에 따라서 도시거민호구(居民戶口)를 취득할 수도 있게 되었다. 셋째, 농업호구와 비농업호구의 구분을 폐지하여, 거민호구로 통일함으로써, ‘도농통합 호구제도’를 수립하게 되었다. 예를 들자면, 베이징시 농업호구와 베이징시 비농업호구의 구분이 사라지고, 베이징시 거민호구로 통일된 것이다. 넷째, 거주증(居住證) 제도 수립이다. 자신의 호구 소재지를 떠나서 다른 지역에서 일정기간 이상 거주하는 사람은 절차를 통해서 해당 지역의 거주증을 발급받아, 노동취업, 공공교육, 의료위생, 주택 등 공공서비스 측면에서 해당 지역 거민호구 소지자와 기본적으로 동일한 혜택을 누릴 수 있게 하는 제도이다.

2015년 2월에는 「공안개혁 전면심화의 약간의 중대문제에 관한 의견(關於全面深化公安改革若干重大問題的框架意見)」을 통해서 잠주증(暫住證) 제도가 전면 폐지된다.<sup>23)</sup> 잠주증은 1984

21) <http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559207.html> (검색일: 2018년 9월10일)

22) [http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content\\_8944.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm) (검색일: 2018년 9월10일)

23) <http://www.mps.gov.cn/n2255079/n4876594/n4974590/n4974592/n5116754/index.html> (검색

년 선전(深圳)에서 최초로 도입된 이후 전국적으로 확산되었는데, 도시로 이주한 농민공의 지속적인 도시정착을 방해하고 도시내부의 도농이원구조를 지탱하는 핵심적인 제도 중 하나로 지목되어왔다. 이로써 중국은 잠주증 제도가 폐지되고 거주증 제도가 전면적 실시되었다.

2015년 12월 ‘중앙경제공작회의(中央經濟工作會議)’에서도 도시의 기초시설 건설과 스마트 시티 건설의 중요성을 강조하면서, ‘농민의 시민화’ 전략을 위한 호구제도 개혁을 강조하여, 호구제도 개혁이 정부 관련부문 실무책임자 수준이 아닌 중공중앙(中共中央) 차원에서 추진 중인 사안임을 명확히 한다.<sup>24)</sup>

2016년 10월 베이징시는 「거주증 임시 조례(居住證暫行條例)」를 실시하여, 거주증 소지 농민공에게 기본적인 공공서비스를 누릴 수 있게 해준다. 이러한 거주증 소지자를 대상으로 ‘점수적립’을 통한 베이징시 거민호구 취득 신청을 할 수 있게 해준다.<sup>25)</sup>

2016년 10월 국무원은 「1억 비호구 인구의 도시거민호구 취득 방안(推動1億非戶籍人口在城巿落戶方案)」을 발표하여, 농민공의 도시거민호구 취득 방안을 완화하는 조치를 내놓는다. 특히 초대도시(超大城市: 상주인구 1천만명 이상)와 특대도시도 거주, 취업, 사회보험 등의 요건을 만족하면 도심(主城區), 교외(郊區), 신구(新區)로 차등 분류하여 농민공의 도시거민호구 취득을 가능하게 하였다.<sup>26)</sup>

이상과 같이 2013년 시진핑 시대의 개시를 전후로 하여 기존과는 확실한 차별성을 보이는 호구제도 개혁이 진행되어왔다. 다음 절에서는 이러한 시진핑 시대 호구제도 개혁의 의미를 분석하도록 하자.

### 3. 의미

첫째, ‘능력’에 따른 거민호구 취득이 가능해졌다는 점이다. 기존 1958년 「조례」는 중국의 모든 국민을 농업호구와 비농업호구로 구분하는데, 이 구분은 ‘생득적(生得的)’인 것으로 본인의 의사와는 무관하게 부모의 호구(정확하게는 모친의 호구)에 의해서 결정되었다. 따라서 1978년 이전에는 대약진 문화대혁명 등과 같은 정치운동을 제외하면 대학입학, 군대입대, 결혼을 통해서만 호구를 변경할 수 있었는데, 높은 문맹률, 낮은 소득수준, 거주이전의 제한 속에서 농업호구 소지자가 비농업호구로 자신의 호구를 변경하는 것은 사실상 불가능했다. 하지만 2013년 「결정」을 통해서 공식화된 「취득」 제도는 기존 호구제도가 가진 생득적 성격과는 달리 ‘후천적(後天的) 능력’에 따라서는 도시거민호구를 취득할 수도 있게 되었다는 점에서 중국 호구제도 개혁에서 획기적인 변화이다. 즉 원칙적으로 농민공도 부모의 호구와 상관없이 본인의 능력에 따라서 도시 거민호구를 취득할 수도 있게 되었다는 점이다.

일: 2018년 9월10일)

24) 劉鵬, 2016, 「中央城市工作會議三大啓示」, 『黨政論壇』, 2期.: 중앙경제공작회의가 ‘중앙도시공작회의(中央城市工作會議)’와 함께 개최되었다는 점이 중요하다. 원래 도시공작회의는 ‘전국도시공작회의(全國城市工作會議)’라는 이름으로 1962년, 1963년, 1978년 3차례 개최되었으나, 개혁기 들어서 한 차례도 개최되지 않다가 2015년 12월 중앙도시공작회의라는 이름으로 37년 만에 다시 개최되었다. 도시공작을 담당하는 주요 실무자들이 아니라 중공중앙 차원에서 도시공작을 직접 챙기기 시작했다는 점, 중앙경제공작회의와 함께 개최했다는 점에서, 이제 도시문제는 경제문제와 동일한 반열에 오를 정도로 중요해졌으며, 중공중앙 입장에서 호구제도 개혁의 문제는 도시와 경제와 동시에 관련된 핵심적인 문제가 되었다.

25) <http://zhengce.beijing.gov.cn/library/192/33/50/438650/79167/index.html> (검색일: 2018년 9월10일)

26) [http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/11/content\\_5117442.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/11/content_5117442.htm) (검색일: 2018년 9월10일)

둘째, 지방정부가 자신의 사회경제적 발전목표에 적합한 호구제도를 구성할 수 있게 되어서, 도시정부 별로 ‘맞춤형 호구제도’ 수립이 가능해졌다.<sup>27)</sup> 이와 관련하여 앞서 언급한 「취득」 제도의 경우를 보자. 개별 농민공이 자신의 학력, 기술, 소득, 사회보험료 등의 지표를 점수로 확산하여 합계점수가 자신이 원하는 도시가 정한 점수를 통과해야 비로소 거민호구취득 신청자격이 생긴다. 여기서 중요한 것은 도시들은 자신들의 사회경제 발전목표의 달성에 필요한 노동력 확보에 적합하도록 「취득」 제도의 점수지표를 구성한다는 점이다.<sup>28)</sup> 예를 들어서 광둥성 광저우(廣州)시는 도시거민호구 취득을 위한 점수지표에서 다른 항목보다 ‘학력(學歷)’에 더 높은 가중치를 부여하는 한편, 광둥성 주하이(珠海)시는 학력보다는 자신의 산업구조에 적합한 특정 부문의 ‘기술(技術)’에 더 높은 가중치를 부여하는 것이다. 또한 베이징시는 다른 도시와 달리 연령제한이 매우 엄격하여 45세 이하만이 거민호구 신청자격이 부여될 뿐만 아니라, 중국 최고 명문대학들의 소재지임으로 인해서 학력에 가중치를 부여하고, 특히 ‘징진지 일체화’의 중심도시이자 과밀화 해소가 제일 중요한 목표인 수도이기 때문에 ‘도심 6구(區)’에 집중된 농민공을 도심 6구 바깥으로 이주시키기 위한 정책을 거민호구취득을 위한 점수지표로 만들어서 시행 중이다.<sup>29)</sup>

셋째, 기존 호구제도의 핵심내용인 농업호구와 비농업호구의 분리는 사라졌지만, 호구제도가 발전전략을 실현하기 위한 사회정치적 제도로서 기능한다는 점은 여전히 동일하다. 다시 말해서 농업호구와 비농업호구의 분리가 폐지되고 거민호구로 통합되었지만, 호구제도 자체는 여전히 유지되며 초대도시(超大城市), 특대도시, 대도시의 거민호구 소지자와 비(非)소지자를 분리하여 노동취업, 공공교육, 의료위생, 주택 등 공공서비스에 대한 접근에서 차별을 두고 있다. 물론 거주증 제도가 실시되어 비록 거민호구 소지자가 아니더라도 거주증 취득을 통한 이러한 공공서비스 접근이 제도화되었지만, 특히 베이징 상하이 광저우 선전 텐진 우한(武漢) 칭다오(靑島) 등과 같은 초대도시 특대도시 대도시의 거주증 취득은 취업, 거주, 사회보험 등과 같은 조건이 충족되어야 비로소 가능하기 때문에, 이들 도시에서의 거주증 취득은 결코 용이하지 않다. 이렇게 보면 농업호구와 비농업호구의 분리는 폐지되었다고 해도 거주증과 거민호구를 그 내용으로 하는 호구제도는 여전히 해당 ‘도시’의 발전전략을 위한 핵심적인 사회정치적 제도로서 기능하고 있다고 볼 수 있다. 또한 거민호구 취득 이전에 거주증 취득 단계를 둠으로써, 대규모 인원이 바로 거민호구 취득 신청을 하게 되어 발생할 수 있는 리스크를 최소화하고 있다. 도시정부 입장에서 보면, 거주증이 공식적으로 노동취업, 공공교육, 의료위생, 주택 등 공공서비스에 대한 거주호구 소지자와의 동일한 접근을 보장하기 때문에, 거주증이라는 ‘유사호구’ 단계를 설정하여 도시정부가 농민공에 대한 개방적 정책을 취한다는 정치적 효과를 거둘 수 있고, 동시에 실제 취득과 관련된 조건을 까다롭게 함으로써 실제 거주증 취득자의 숫자를 조절할 수 있는 경제적 효과를 거둘 수 있게 된다.<sup>30)</sup>

넷째, 호구제도 개혁과 발전전략과의 관계는 최근 부상하고 있는 ‘농촌토지와 사회보장의 연계(土地換社保)’(이하, ‘연계’)에서도 드러난다. ‘연계’는 농민이 자신의 택기지와 경지의 사

27) 이것은 1994년 ‘분세제(分稅制)’ 개혁 이후 지방정부의 세수가 감소하면서 세수 증대를 위해서 지방정부가 자신이 보유한 토지 및 행정권력 등을 이용하여 산업을 육성하는 주체가 되는 과정에서 사회경제 정책에 있어서 일정한 자율성을 획득하게 된 것이 근본적인 배경이다.

28) 「점수적립제 도시거민호구 취득」 제도 전반과 관련된 구체적인 내용은 다음을 참고: 박철현, 2016, 「개혁기 위계적 시민권과 중국식 도시사회의 부상」, 『역사비평』, 115호.

29) 도심 6구는 동청(東城), 서청(西城), 차오양(朝陽), 하이뎬(海澱), 평타이(豐臺), 스징산(石景山)을 가리킨다.

30) 박철현, 2016, pp. 28-29.

용권을 농촌집체정부에 반환하고 농촌 집체정부는 그 대가로 농민의 도시정착에 필요한 의료, 실업, 양로 등의 각종 사회보장(社會保障)에 필요한 비용을 지불한다는 것이다. 주로 도시정부가 자신의 관할구역 내부에 있는 집체토지를 상급정부와의 협의를 통해 국유토지로 전환하고 해당 토지의 농민의 신분도 비농업호구로 전환시키고 이들 농민의 도시정착에 필요한 비용을 지급하는 방식으로 진행된다.<sup>31)</sup> 예를 들어, 베이징시 차오양구 정부가 그 관할구역 내에 있는 ‘향(鄉)정부’의 집체토지를 수용(征收)하는 방식을 통해서 집체토지를 국유토지로 전환하고 해당 지역 농민을 도시호구로 전환하면서 집체토지 수용의 대가로 이들 농민에게 도시에서의 사회보장비용을 지급하는 것이다.

다섯째, 호구제도 개혁이 증가된 글로벌 자본주의의 변동성에 대응하여 보다 안정적 성장을 추구하기 위해 추진되는 ‘신형도시화(新型城鎮化)’ 전략의 핵심적 구성요소라는 점이다.<sup>32)</sup> 2008년 글로벌 금융위기를 포함하여 지속적으로 증가하는 글로벌 자본주의의 변동성에 대응하여 지속적인 발전을 추진하고 중국이 미국에 대응하는 패권국가 지위에 오르기 위해서는 기존의 수출주도형 산업구조를 내수주도형으로 전환할 필요가 있는데, 신형도시화를 통해서 농민의 도시이주가 적극적으로 고무되면 농민이 도시이주 및 정착과정에서 주택과 사회보험 등에 대한 지출이 증가하고 이것은 곧 내수증대로 이어진다는 것이다. 즉 과거와는 달리 농민의 도시유입의 제한적 허용이 아니라 전면적 고무로 정책기조가 완전히 바뀌는데 이것을 실현하기 위해서는 호구제도 개혁이 필수적이다. 농업호구와 비농업호구의 분리 폐지를 통한 도농통합형 호구제도의 창출을 통해서 시장경제 발전의 심화가 실현될 뿐만 아니라, 농민의 소비증대를 통한 내수증가로 통해 글로벌 자본주의 변동성에 대응할 수 있는 기초체력을 쌓을 수 있는 것이다.

#### IV. 결론

이상의 내용을 정리하면 다음과 같다. 중국은 건국 초기 다양한 소유제가 병존하는 짧은 “신민주주의 시기”를 거쳐서, 여러 가지 이유로 중공업 우선 발전전략을 추진한다. 중공업 우선 발전전략의 실현을 위해서는 이를 뒷받침하는 사회적 제도가 필요했고 이 제도는 1958년 「조례」의 시행으로 실현된다. 구체적으로는 모든 국민을 농업호구와 비농업호구를 분리하는 ‘생득적’ 호구제도를 수립함으로써 농촌으로부터 도시로 중공업 부문으로 잉여를 이전하였고, 이를 기초로 중공업 우선 발전전략을 추진할 수 있었다. 대약진, 삼선건설, 상산하향, 문화대혁명 등 도농 간 대규모 인구이동을 수반하는 정치운동이 있었지만, 호구제도는 사회주의 시기 내내중공업 우선 발전전략을 추진하기 위한 가장 기본적인 사회적 제도로써 상당히 안정적으로 유지되었다.

1978년 이후 개혁개방이 시작되면서 중국은 기존의 계획경제에서 시장경제로 점진적으로

31) 물론 이 경우 국유토지로 전환시킨 만큼에 해당하는 집체토지를 확보해야 한다. 원래 농촌토지는 기본적으로 농업호구 소지자만이 그 사용권을 가질 수 있는데, 급속한 도시화와 함께 경제발전을 위해서 지속적인 토지공급이 필요한 상황에서 도시정부가 농촌 집체정부와의 협의를 통해 해당지역 농민 호구의 도시호구 전환을 포함하는 집체토지의 국유토지로의 전환을 추진하기도 한다. 관련 내용은 다음을 참고.: 장호준, 2017, 「도시개발 속 스러져 간 동향촌: 베이징 성중촌의 어제와 오늘」, 『도시로 읽는 현대중국 2』, 역사비평사.

32) 물론 신형도시화는 개혁기 들어서 진행되어온 도시화가 가져온 인구과밀화, 환경오염, 양극화 등의 문제를 해결하기 위해서 제기된 새로운 도시화 전략이기도 하다.

이행하기 시작한다. 1980년대 초 농민을 농업에 결박시켰던 인민공사(人民公社)가 폐지됨으로써 호별영농이 실현될 수 있었고 기존 인민공사에 부속된 사대기업(社隊企業)은 향진기업으로 변신하여 농촌 잉여노동력을 흡수할 수 있었다. 1990년대 도시지역 개혁과 함께 본격적인 국유기업 개혁이 시작되자 저임금 농민공 노동력이 대규모로 도시로 이주하기 시작한다. 문제는 1958년 「조례」에 의해서 만들어진 농업호구와 비농업호구의 구분을 핵심적인 내용으로 하는 호구제도는 여전히 유지되었고, 도시로 이주한 농민공은 도시호구 소지자보다 낮은 임금과 함께 교육, 의료, 주택 등 도시공공재에 대한 접근이 차단된 채로 2등 시민으로 존재했다.

한편 1990년대에는 일부지역에서 농민공의 도시정책과 관련된 호구제도 개혁도 점진적으로 시작되었고, 2000년대 들어서는 기존의 발전방식이 가져온 문제점이 심화되어 ‘도농이원구조’를 지탱하는 핵심적인 기제인 호구제도 개혁에 대한 요구는 점점 더 커진다.

또한 후진타오 시대에는 지방을 중심으로 호구제도 개혁의 실험이 활발히 이뤄져서 이후 시진핑 시대 호구제도 개혁을 위한 경험적 기초가 되었다.

시진핑 시대에 들어서 기존 발전방식에 대한 전면적 수정의 요구, 시장경제의 심화발전을 위한 도농통합 노동시장 형성, 도시화 과정에서 증대된 토지공급을 위한 농촌 집체토지의 전환 요구, 지역일체화 경제발전, 미국 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 글로벌 금융위기 등이 배경이 되어, 호구제도 개혁은 가속화 된다. 특히 2013년 중공중앙의 「결정」과 뒤이은 2014년 국무원의 「의견」은 시진핑 시대 호구제도 개혁이 이전 시기와 질적 차별성을 가지고 있음을 보여주는데, 농업호구와 비농업호구 구분의 폐지, 상주인구 규모에 따른 도시 분류, 특대도시와 대도시 등에 대한 「취득」 제도의 실시, 거주증 제도의 실시 등이 그 내용이다.

시진핑 시대 호구제도 개혁, ‘능력’에 따른 거민호구 취득, 도시별 ‘맞춤형 호구제도’ 수립, 발전전략 수립을 위한 호구제도의 성격 지속, 글로벌 자본주의 변동성에 대응하기 위한 신행 도시화 전략의 핵심요소 등의 의미를 가진 것으로 분석된다.

호구제도는 기본적으로 자본, 기술에 비해서 과도하게 많은 농촌인구를 통제하면서도 국가가 원하는 발전전략을 추진하기 위한 사회적 제도로써 만들어졌기 때문에, 발전전략의 수정을 요구하는 새로운 사회경제적 패러다임의 대두는 곧 호구제도의 개혁을 요구하게 된다. 1978년 이후 개혁개방기에 들어선 중국은 기존의 계획경제에서 시장경제로 전환하면서 발전전략도 기존의 중공업 우선 발전전략에서 경공업 동시 발전전략으로 전환하였다. 그렇다면 최근 중국이 한창 추진 중인 「중국제조 2025」, 「뉴노멀 혼합소유제 개혁」, 「공업 4.0」, 「스마트시티(智慧城市)」 등과 같은 새로운 사회경제적 패러다임은 어떠한 호구제도 개혁을 초래할 것인가?

이 중 「스마트시티」의 경우를 보자. 현재 중국에서 추진되고 있는 스마트시티는 사회관리(社會管理)를 도시관리(城市管理)와 결합시키는 유력한 매개로 인식되고 있다. 사회관리는 국가가 사회를 관리하는 것을 의미하는 것으로, 건국 이래 도시지역 기층사회에서 단위체제(單位體制)의 형태로 존재해왔다. 개혁기 들어서 단위체제가 점차 해체되고 이를 대체하기 위해서 사구(社區)가 건설되었으나, 개혁기는 사회주의 시기와 달리 대규모 유동인구(주로 농민공)의 도시유입으로 기층사회의 불안정성과 유동성이 크게 증가한 상황이다. 따라서 국가의 입장에서는 기층사회 사구 층위에서 대규모 유동인구를 포함하는 주민에 대한 안정적 사회관리의 필요성이 제기된다. 또한 도시화가 진행되면서 물리적 공간, 교통, 기초시설, 인구증가 등에 대한 공공적 관리와 통제가 도시관리의 중요한 대상이 되었다. 특히 호구제도 개혁으로 대규모 농민공의 자유로운 도시이주가 일상화된 것이 도시의 공간, 교통, 기초시설에 대한 도시관리의 필요성 증가의 중요한 원인이다. 따라서 이 부분에서 도시관리는 사회관리와 불가분의 관계를 가지게 되는데, 스마트시티는 빅데이터, 사물인터넷, 클라우드 등의 최신 정보통신기술

을 이용하여 사회관리와 도시관리를 보다 효율적으로 결합시킨다.<sup>33)</sup> 국가는 스마트정부(智慧政府)와 스마트사구(智慧社區)의 건설을 통해 사회관리와 도시관리를 결합시켜서, 호구제도 개혁이 유발한 도시 기층사회의 불안전과 유동성이 가져올 리스크에 대응하고자 하는 것이다.

향후 스마트시티 외에도 「중국제조 2025」, 「뉴노멀 혼합소유제 개혁」, 「공업 4.0」 등 새로운 사회경제적 패러다임이 시진핑 시대 호구제도 개혁과 어떠한 관련성을 가질지에 대한 연구가 필요할 것이다.

#### <참고문헌>

- 박철현, 2016, 「개혁기 위계적 시민권과 중국식 도시사회의 부상」, 『역사비평』, 115호.
- 박철현, 2017, 「중국 개혁기 사회관리체제 구축과 스마트시티 건설: 상하이 푸둥신구의 사례를 중심으로」, 『공간과 사회』, 제27권 1호.
- 배리 노턴 지음 이정구 전용복 옮김, 2010, 『중국경제 : 시장으로의 이행과 성장』, 서울: 서울경제경영
- 장호준, 2017, 「도시개발 속 스러져 간 동향촌: 베이징 성중촌의 어제와 오늘」, 『도시로 읽는 현대중국 2』, 역사비평사
- 路遇, 2016, 『新中國人口五十年 上』, 北京: 中國社會科學出版社
- 董志凱 吳江, 2004, 『新中國工業的奠基石』, 廣州: 廣東經濟出版社.
- 劉鵬, 2016, 「中央城市工作會議三大啓示」, 『黨政論壇』, 2期
- 李偉, 2015, 「戶籍制度改革研究綜述」, 『經濟研究參考』, 第66期
- 張英紅, 2002, 「戶口制度的歷史回溯與改革前瞻」, 『寧夏社會科學』, 第3期
- 鄭有貴 主編, 2012, 『中華人民共和國經濟史(1949-2012)』, 北京: 當代中國出版社
- 「中共中央國務院關於加大統籌城鄉發展力度進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見」(2009年12月31日)
- 刑冬靜, 2016, 「統籌戶籍制度與農村土地產權聯動改革的對策研究」, 『中國農業信息』, 1期.
- 「解讀: “中央經濟工作會議”定調明年財政和貨幣政策」  
<http://finance.people.com.cn/GB/70846/16726789.html> (검색일: 2018년 9월10일)  
[http://www.gov.cn/zwgk/2012-02/23/content\\_2075082.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2012-02/23/content_2075082.htm) (검색일: 2018년 9월10일)  
[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jd gz/bgjy/2013-06/27/content\\_1798658.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jd gz/bgjy/2013-06/27/content_1798658.htm) (검색일: 2018년 9월10일)  
<http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559207.html> (검색일: 2018년 9월10일)  
[http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content\\_8944.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm) (검색일: 2018년 9월10일)  
<http://www.mps.gov.cn/n2255079/n4876594/n4974590/n4974592/n5116754/index.html> (검색일: 2018년 9월10일)  
<http://zhengce.beijing.gov.cn/library/192/33/50/438650/79167/index.html> (검색일:

33) 중국 사회관리체제 구축과 스마트시티에 대한 보다 구체적인 내용은 다음을 참고.: 박철현, 2017, 「중국 개혁기 사회관리체제 구축과 스마트시티 건설: 상하이 푸둥신구의 사례를 중심으로」, 『공간과 사회』, 제27권 1호.

2018년 9월10일)

[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/11/content\\_5117442.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/11/content_5117442.htm) (검색일: 2018년 9월10일)