

# 중국 사회보장제도의 재분배 효과에 관한 연구

: 도-농 소득격차에 미친 효과에 대한 성급(省級) 분석

柳 銀 河

한신대학교

---

## I. 서 론

1. 연구목적
2. 연구방법

## II. 중국 지역(省)별 사회보장혜택의 재분배 효과

: 도-농 소득격차에 미친 영향

1. 최근의 양상(2011)
2. 이전 시기(2002)와의 비교

## III. 지방의 정책적 선택과 사회보장혜택 효과의 변화

: 上海의 사례

1. 지방정부의 재정적·제도적 지원 증대와  
농민 이전소득의 증가
2. 지방 리더의 정책적 선택과 사회보장혜택 효과의 변화

## IV. 결 론

---

# I. 서론

## 1. 연구목적

중국은 복지공급의 통로 역할을 해왔던 농촌의 ‘인민공사(人民公社)’와 도시의 ‘단위(單位)’가 개혁개방 이후 해체되고, 특히 1990년대 중반 이후 국유기업 개혁이 본격화되면서 사회보장 시스템을 전면적으로 재편하게 되었다.<sup>1)</sup> 한마디로 ‘국가-단위 보장’에서 ‘국가-사회 보장’으로의 전환, 혹은 ‘복지의 사회화’로 그 가장 큰 특징이 규정되고 있는 개혁개방 이후의 중국 사회보장 체제(郑功成 2008)는<sup>2)</sup> 도시와 농촌으로 이원화되어 있는 중국의 사회구조 특성에 따라 도시와 농촌에 대해 상이한 사회보장제도가 운용되고 있다.

그러면 개혁기 중국 사회보장 체제의 재분배 효과(redistributive effect)는 어떠한가? 일반적으로 복지제도는 명백한 재분배 기제로써 자원의 재배치를 통하여 대부분의 경우 전반적인 사회정의 실현에 일조하는 것으로 인식되고 있다(Qin Gao, 2010: 4). 바꿔 말하면 복지국가의 기원이 민주주의와 자본주의 사이의 구조적 갈등을 화해시키고 자본주의적 분배-소비 과정을 수정하고자 했던 것인 만큼 재분배 효과는 복지제도의 매우 중요한 순기능이라 할 수 있다(김태성·성경룡, 2011:123).

중국은 도시와 농촌 사이의 현격한 소득격차가 가장 두드러진 사회 불평등 현상이고, 시장 기제를 통해서 이를 단기간 내에 해결하기가 어렵다는 점을 감안하면 중국에서는 사회보장 혜택의 재분배 효과가 무엇보다 도시와 농촌의 소득격차를 일정 정도 완화시키는 작용을 해야 할 것으로 상정될 수 있을 것이다. 그런데, 지금까지의 관련 연구들은 개혁기 중국의 사회보장 혜택이 도-농 소득격차를 완화하는 것이 아니라 오히려 더 확대시키는 작용을 하고 있다는 것을 지적하고 있다(黄祖辉·王敏·万广华, 2003 ; 曾国安·胡晶晶, 2008 ; 杨天宇, 2009 ; 张万强, 2009 ; 胡汉军·刘穷志, 2009 ; 周世军·周勤, 2011 ; 左义河, 2012 ; 彭腾, 2013 ; 陈享光·孙科, 2013). 즉 도시와 농촌의 소득 차이를 줄이는데 있어 중국 사회보장 혜택의 재분배 효과는 역진적(regressive)으로 나타나고 있으며, 이는 개혁기 중국 사회보장 시스템이 안고 있는 중요한 문제점이자 해결 과제로 지목되고 있다.<sup>3)</sup>

1) 현재 중국에서는 대개 ‘사회보장(社會保障)’이 한국에서의 ‘사회복지’ 개념으로 쓰이고 있다. 이에 본 논문에서는 주로 ‘사회보장’의 용어를 사용하고, 경우에 따라 ‘복지’ 용어를 혼용하였다.

2) ‘社會化’는 여기서 두 가지 의미를 지니고 있는데, 첫째, 사회보장의 관리주체가 단위로부터 사회나 정부 기관으로 이전되는 것과, 둘째, 사회보장이 상품화하는 것이다. 중국에서는 단위의 외부를 ‘사회’로 지칭하는 관행이 있는데, 사회보장의 사회화란 이런 맥락에서 이해될 수 있다(백승욱, 2001: 223).

3) 가오(Qin Gao, 2010)는 중국의 복지 혜택의 재분배 효과에 대해 도시와 농촌을 분리하여 분석한 연구에서 중국 복지 혜택이 도시에서는 누진적(progressive)인 기능을 하는 반면 농촌에서는 역진성(regressive)을 보이고 있다고 하였다. 즉 도시에서는 계층간 소득 격차를 완화하는 기능을 하는데 반해 농촌에서는 계층간 소득격차를 확대시키는 기능을 하고 있음을 밝히고 있다.

그런데, 현행 중국 사회보장제도의 실질적인 운용 주체는 성급(省級)정부로서 중앙이 제정한 원칙 안에서 복지제도를 각 지방이 지역 실정에 맞게 시행하도록 하고 있기 때문에 사회보장 지출과 급여 수준 등 구체적인 복지 수혜 수준은 지역마다 상이하다. 이러한 점을 고려한다면 사회보장 혜택의 재분배 효과 또한 지역별로 차이가 있을 것으로 추론해 볼 수 있을 것이며, 만약 유의미한 차이가 발견된다면 그에 대한 분석과 함께 그 배경과 함의 등을 짚어보는 것은 개혁기 중국 사회보장 체제의 성격을 보다 적실하게 설명하고 관련된 정치사회적 환경을 이해하는데 있어 상당히 의미 있는 내용을 제공해 줄 수 있을 것으로 사료된다.

그러나, 중국 도-농 소득격차에 대한 사회보장의 재분배 효과를 분석한 기존연구들은 거의 대부분이 지역 구분과 지역별 비교 없이 전국 수준(national level)에서 다루었고, 이를 바탕으로 현황 분석과 정책적 제언 등을 하고 있다. 중국은 도시와 농촌에서 동일하지 않은 복지제도를 시행하고 있기 때문에 그리고 그것이 현재까지는 도시주민에게 훨씬 높은 수준의 복지혜택을 제공하고 있기 때문에 사회보장의 재분배 효과를 논함에 있어 지역별 차이보다는 도-농별 차이에 관심이 집중되어 온 것이다. 때문에 중국 내부의 지역별 다양성과 차이에 대해서는 간과되어 왔다. 그러나, 주지하는 바와 같이 거대한 국토와 인구를 보유한 중국은 제반 여건과 발전수준 등의 여러 측면에서 지역간 차이가 매우 크기 때문에 이러한 지역간 차이에 대한 파악과 그에 대한 설명이 결여된 분석은 중국을 이해하는데 있어 오독(誤讀)을 초래할 수도 있다.<sup>4)</sup> 이러한 점은 사회보장혜택의 재분배 효과에 관한 연구에 있어서도 결코 예외일 수 없다고 보며, 전국 평균이라는 하나의 수치에 가려진 내부의 편차를 확인하고 그에 대한 분석과 설명을 시도하는 것은 지역간의 다양성과 격차가 심한 거대 국가 중국을 제대로 이해하기 위한 필수적인 연구 작업이라고 사료된다. 이에 본 논문에서는 중국의 핵심 불평등 현상인 도-농 소득격차에 미치는 사회보장 혜택의 재분배 효과에 대해 성급(省級) 수준에서 지역간 비교 연구를 하고자 하며, 이를 통해 중국 사회보장혜택의 변화에는 중앙이 아닌 지방 리더의 정책적 선택이 보다 직접적으로 중요한 영향을 미칠 수 있다는 것을 밝히고자 한다.

## 2. 연구방법

본 연구에서는 중국의 도시주민 소득원과 농촌주민 소득원 중에서 ‘이전소득(转移性收入, transfer income)’을 대리지표로 하여 중국 사회보장의 재분배 효과에 대해 성급 수준에서 비교연구를 진행할 것이다. 중국 국가통계국의 규정에 의하면 도시주민의 이전소득은 도시가구에 대한 국가·단위·사회단체의 각종 이전지불과 주민가정 간의 소득 이전을 가리키는 것으로 정부가 개인에게 이전해주는 퇴직금·실업구제금·배상금 등과 단위가 이전해주는 퇴사금·보험구상금·주택공적금 등이 포함된다. 농촌주민의

4) 이에 대해서는 신상범(2010)의 글에 잘 정리되어 있다.

이전소득은 농촌가구의 구성원들이 무상으로 획득하는 물품·서비스·자금 혹은 자산 소유권 등을 가리키며(고정자본 형성에 쓰이는 무상제공 자금은 제외), 일반적으로 농촌가구가 2차 분배 중에 얻게 되는 모든 소득을 지칭한다.<sup>5)</sup>

상기(上記)한 선행연구들에 의하면 이러한 도농 주민의 이전소득 중에서 대부분을 차지하는 것이 정부로부터의 이전지불 부분(정부이전)이기 때문에 이전소득을 정부의 재분배 정책, 그 중에서도 특히 사회보장제도에 의해 얻어지는 소득이라고 간주해도 무방한 것으로 인식되고 있다. 즉 이전소득은 중국 사회보장 체제의 재분배 기제로 인해 도시와 농촌의 주민들에게 돌아가는 소득이라고 볼 수 있다는 것이며, 이에 따라 대다수의 기존 연구들에서 이전소득을 통해 중국 사회보장 혜택의 재분배 효과를 분석하고 있다. 이에 본 논문에서도 이를 수용하여 도-농 주민의 이전소득을 측정지표로 삼되 기존연구에서 간과해 온 사회보장 혜택의 재분배 효과의 지역(省)별 차이에 대해 살펴볼 것이다. 이로써 기존연구의 한계를 일정 부분 보완하여 현행 중국의 사회보장 시스템과 이와 관련된 정치경제 환경에 대한 이해를 심화하는데 일조할 수 있을 것으로 사료된다.

## II. 중국 지역(省)별 사회보장 혜택의 재분배 효과 : 도-농 소득격차에 미친 영향

### 1. 최근의 양상(2011)

최근 중국에서 사회보장 혜택의 재분배 효과가 지역별로 어떠한 양상을 나타내고 있는지 살펴보기 위해 31개 성급 지역의 이전소득 및 도-농 소득격차 자료를 [그림 1]과 <표 1>로 정리하였다.

이전소득을 통해 사회보장 혜택이 도-농 소득격차에 미치는 재분배 효과를 가늠하는 방법은 이전소득을 제외한 소득(총소득-이전소득)의 도-농 격차([그림 1]과 <표 1>의 A)와 이전소득이 포함된 소득(총소득)의 도-농 격차([그림 1]과 <표 1>의 B)를 비교하는 것이다.<sup>6)</sup> 이는 일부 선행연구들에서도 활용된 방법인데, 전자(A)보다 후자(B)가 크다면( $A < B$ ) 그 차이가 클수록 재분배 효과가 높은 것으로 도-농 소득격차를 완화하

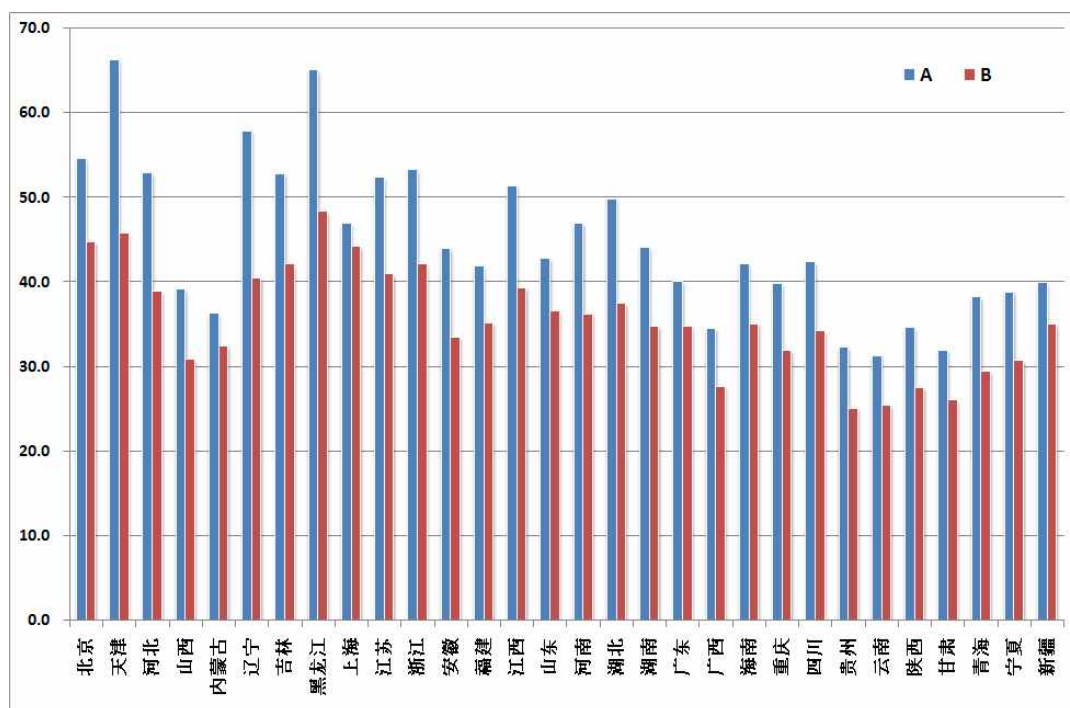
5) <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd> (검색일: 2013년 12월 21일)

농촌주민이 2차 분배 중에 얻게 되는 수입의 주요 항목으로는 식량재배 직불금·농업자금 종합수당·퇴경환림(退耕還林)수당 등과 양로급여 등 사회보장 수입·무효 및 사회복지구제금 등이 있다(郑文君·陈冲, 2011 : 158).

6) 총소득은 중국의 통계항목에 따라 도시주민은 가처분소득(disposable income)이며, 농촌주민은 순소득(net income)이다. 본 논문에서 언급되는 모든 소득은 1인당 평균 소득을 가리킨다.

는 기능을 하고 있다고 볼 수 있으며, 전자(A)보다 후자(B)가 작다면( $A > B$ ) 이는 역진적(regressive)인 재분배 효과로써 도-농 소득격차를 더 확대시키는 기능을 한다고 볼 수 있다.

[그림 1] 지역별 이전소득과 도-농 소득격차 (2011)



\* A : 이전소득을 제외했을 때 도시주민소득 대비 농촌주민소득 비율(도시주민소득=100)

B : 이전소득을 포함했을 때 도시주민소득 대비 농촌주민소득 비율(도시주민소득=100)

\*출처 : 중국국가통계국(<http://www.stats.gov.cn>)자료로 계산

<표 1> 지역별 도-농 주민 이전소득 (2011)

	A	B	A-B	C	D	D/C	E	F
北京	54.7	44.8	9.9	10075	2257	22.4	30.6	15.3
天津	66.3	45.8	20.5	9600	842	8.8	35.7	6.8
河北	52.9	38.9	14.0	5750	483	8.4	31.4	6.8
山西	39.2	30.9	8.3	5370	605	11.3	29.6	10.8
内蒙古	36.4	32.5	3.8	4277	776	18.1	21.0	11.7
辽宁	57.9	40.5	17.3	7167	601	8.4	35.0	7.2

吉林	52.8	42.2	10.6	4899	695	14.2	27.5	9.2
黑龙江	65.1	48.4	16.8	5213	765	14.7	33.2	10.1
上海	46.9	44.3	2.6	9354	3440	36.8	25.8	21.4
江苏	52.5	41.0	11.4	7517	931	12.4	28.5	8.6
浙江	53.3	42.2	11.1	7974	812	10.2	25.7	6.2
安徽	44.0	33.5	10.5	5391	417	7.7	29.0	6.7
福建	42.0	35.2	6.7	5195	503	9.7	20.9	5.7
江西	51.5	39.4	12.1	4809	364	7.6	27.5	5.3
山东	42.8	36.6	6.2	4350	445	10.2	19.1	5.3
河南	47.0	36.3	10.7	4937	371	7.5	27.1	5.6
湖北	49.9	37.5	12.3	5307	379	7.1	28.9	5.5
湖南	44.2	34.8	9.3	5089	489	9.6	27.0	7.4
广东	40.1	34.8	5.3	4848	529	10.9	18.0	5.6
广西	34.5	27.7	6.8	4751	362	7.6	25.2	6.9
海南	42.2	35.1	7.1	4343	529	12.2	23.6	8.2
重庆	39.9	32.0	7.9	5753	698	12.1	28.4	10.8
四川	42.4	34.2	8.2	4807	574	11.9	26.9	9.4
贵州	32.3	25.1	7.2	4873	392	8.0	29.5	9.5
云南	31.3	25.4	5.9	4779	398	8.3	25.7	8.4
陕西	34.6	27.6	7.1	5033	450	8.9	27.6	9.0
甘肃	31.9	26.1	5.9	3996	398	10.0	26.7	10.2
青海	38.3	29.5	8.7	5258	651	12.4	33.7	14.1
宁夏	38.9	30.8	8.1	4692	399	8.5	26.7	7.4
新疆	40.0	35.1	4.9	3416	603	17.7	22.0	11.1

\* A : 이전소득을 제외했을 때 도시주민소득 대비 농촌주민소득 비율(도시주민소득=100)

B : 이전소득을 포함했을 때 도시주민소득 대비 농촌주민소득 비율(도시주민소득=100)

C : 도시주민 이전소득액(元)

D : 농촌주민 이전소득액(元)

E : 도시주민 가처분소득에서 이전소득의 비중(%)

F : 농촌주민 순소득에서 이전소득의 비중(%)

\*출처 : 중국국가통계국(<http://www.stats.gov.cn>)자료로 계산

[그림 1]과 <표 1>의 자료(2011)를 토대로 이전소득을 통해 도-농 소득격차에 미치는 사회보장 혜택의 재분배 효과에 대해 성(省) 단위에서 고찰해보면 다음과 같은 특징적 양상이 발견된다.<sup>7)</sup> 먼저 도시와 농촌의 이전소득에 대해 살펴보면 예외 없이 모든

7) 西藏에 관련된 통계자료는 누락된 경우가 많고 일관성이 현저히 결여되는 것으로 판단되어 이후의 논의

지역에서 도시주민의 이전소득(C)이 농촌주민의 이전소득(D)보다 훨씬 많다는 것을 알 수 있는데, 전국 평균으로 봤을 때 거의 10배 정도 차이가 난다. 그 중에서 양자간의 차이가 가장 큰 지역은 후베이(湖北)로 도시주민의 이전소득(5307元)이 농촌주민(379元)보다 14배가 많다. 바꿔 표현하면 후베이 농촌주민의 이전소득액은 도시주민의 7.1%에 불과한 수준이다. 양자간의 차이가 가장 작은 지역은 상하이(上海)로 농촌주민의 이전소득액(3440元)이 도시주민(9354元)의 36.8% 수준을 보이고 있다. 이전소득액은 성내(省内)에서 도-농간에 큰 차이를 보일 뿐 아니라 도시와 농촌의 성간(省間) 차이도 작지 않다. 도시주민 이전소득의 경우 가장 많은 지역은 베이징(北京, 10075元)이고 가장 적은 지역은 신장(新疆, 3416元)인데, 베이징이 신장보다 3배 정도 많다. 농촌주민 이전소득을 보면 가장 많은 지역은 상하이(3440元)이고 가장 적은 지역은 광시(广西, 362元)이며, 상하이가 광시보다 9.5배가 많은 바 도시의 지역간 차이보다 농촌의 지역간 차이가 월등히 큰 것을 알 수 있다. 한편 2011년도에 이전소득액이 전국 최고인 베이징 도시주민의 이전소득(10075元)은 전국 최저인 광시의 농촌주민(362元)보다 28배가 많은데, 이는 같은 해 총소득 기준으로 볼 때 전국에서 가장 많은 상하이의 도시주민(36231元)이 가장 적은 간쑤(甘肅)의 농민(3909元)보다 9.3배 많은 것과 비교해 보면 그 차이가 월등히 크다는 것을 확인할 수 있다.

한편 이전소득이 전체소득에서 차지하는 비중도 도시와 농촌 그리고 지역별로 적지 않은 차이를 보이고 있다. 도시주민의 경우에는(E) 대체로 30% 안팎의 비중을 보이고 있는 바 이전소득은 이제 도시주민에게 있어 임금소득 다음의 두 번째로 큰 소득원으로써 전체소득의 1/3 가량을 차지하는 중요한 소득원이 되었다. 반면 농촌주민의 경우에는(F) 평균 10% 정도의 비중을 그치고 있어서 액수면에서도 도시보다 현저히 적을 뿐 아니라 전체소득에 대한 기여도 또한 도시보다 훨씬 낮다는 것을 알 수 있다. 도시주민 소득에서 이전소득의 비중이 가장 높은 지역은 톈진(天津, 35.7%)이고, 가장 낮은 지역은 광둥(广东, 18.0%)이며, 농촌주민 소득에서 이전소득의 비중이 최고인 지역은 상하이(21.4%)이고 최저인 지역은 장시(江西, 5.3%)와 산둥(山东, 5.3%)이다. 그리고 전체소득에서 차지하는 이전소득 비중의 도-농 차이가 가장 큰 지역은 톈진(도시 35.7%—농촌 6.8%)이고, 가장 작은 지역은 상하이(도시 25.8%—농촌 21.4%)로 나타났다.

이처럼 도시주민의 이전소득은 금액의 규모도 크고 전체소득에서 차지하는 비중도 높은 반면 농촌주민의 이전소득은 액수도 도시보다 훨씬 적고 농민의 전체소득에서 차지하는 비중도 매우 낮다는 것을 확인할 수 있는데, 이로 인해 도-농 소득격차에 대한 이전소득의 재분배 효과는 역진적(regressive)으로 나타나게 된다. 전술(前述)한 바와 같이 [그림 1]과 <표 1>에서 A-B가 마이너스이면 도-농 소득격차에 대한 이전소득 즉 사회보장 혜택의 재분배 효과가 작용한 것으로 볼 수 있다. 그러나, 전국의 모든 지

---

에서 西藏은 제외하기로 한다. 이같은 이유로 중국의 省別 통계자료를 다루는 연구들에서 西藏이 제외되는 경우는 빈번하다.

역에서 A-B는 플러스 수치를 보이고 있다. 즉 모든 지역에서 A보다 B가 작다는 것인데, 다시 말하면 모든 성급 지역에서 이전소득을 제외했을 때의 도-농 격차보다 이전소득을 합한 총소득의 도-농 격차가 더 크다는 것이다. 이는 지역을 막론하고 이전소득의 재분배 효과 즉 사회보장 혜택이 도-농 소득격차에 미치는 재분배 효과가 역진적이어서 오히려 도-농 격차를 확대시키는 결과를 초래하고 있다는 것을 보여주는 것이다. 이러한 결과는 지역구분 없이 전국 범위에서 분석한 기존연구들의 논지—이전소득(사회보장 혜택)이 도-농간 소득격차를 더 확대시키는 기능을 한다—가 성급 수준에서도 실증적으로 확인되었다고 하겠다.

그런데, 성급 단위의 고찰에서 주목할 만한 점은 A-B의 값, 즉 재분배 효과의 역진성의 크기가 지역별로 상당히 차이가 있다는 점이다. A-B 값의 수치가 클수록 역진적인 정도가 크다는 것을 의미하게 되는데, 전국적으로 볼 때 평균값은 9.2 정도이며 2.6부터 20.5까지에 걸쳐 지역간 편차가 작지 않은 것을 볼 수 있다. 이는 이전소득이 도-농 소득격차를 확대시키는 폭이 지역별로 상당히 차이가 있다는 것이기 때문에 중국의 사회보장 혜택이 초래하는 재분배 효과의 역진성을 논할 때는 이러한 내부 다양성과 편차가 반영되어야 보다 정확한 설명이 될 수 있을 것으로 사료된다.

2011년에 31개 성급 지역 중에서 역진성이 가장 큰 지역은 텐진으로 나타났는데, 텐진의 경우 이전소득이 포함되지 않은 소득 즉 사회보장 혜택이 가산되기 전의 소득을 보면 농촌주민의 소득이 도시주민 소득의 66.3%에 해당하는 수준을 보이고 있는데, 이는 전국에서 가장 높은 수준이다. 바꿔 말하면 이전소득이 합산되기 전의 텐진 농민소득 수준은 텐진 도시민 소득의 2/3에 이르는 수준으로써 전국에서 도-농 소득격차가 가장 작은 것으로 나타난다. 그런데, 도시민과 농민이 각각 사회보장 혜택 등으로 얻는 이전소득을 합한 총소득을 보면 텐진 농촌주민의 소득 수준은 도시주민 소득의 절반에도 못 미치는 45.8% 정도로 하락한 것을 볼 수 있다. 이 수치도 헤이룽장(黑龙江, 48.4%) 다음으로 전국에서 두 번째로 높은 수준이긴 하지만 중요한 것은 이전소득의 합산 전후의 도-농 소득격차 차이가 전국에서 가장 많은 20.5%포인트가 난다는 점이다. 한편 상대적으로 재분배 효과의 역진성이 전국에서 가장 작은 지역은 상하이인 것으로 확인되는데, 이전소득이 포함되지 않은 소득의 농민소득이 도시주민 소득의 46.9% 였는데, 이전소득이 합산된 총소득의 비율은 44.3%로 2.6%포인트 하락하는데 그쳤다. 이로 인해 이전소득이 포함되지 않았을 때의 상하이 도-농 소득격차의 폭은 텐진보다 20%포인트 가까이 더 크지만 이전소득을 합산한 총소득의 도-농 격차는 상하이와 텐진이 거의 같은 수준이 되게 된다. 또한 도-농 소득격차의 폭이 작은 순서대로 나열했을 때 상하이의 경우 이전소득 합산 이전에는 전국에서 12번째 였던 것이 이전소득 합산 이후에는 5번째로 순위가 크게 상승하는 것으로 나타나는데, 이는 재분배 효과의 역진성이 상하이가 여타 지역들보다 현저히 작는데 따른 것이다.

정리해 보면 2011년 현재 이전소득으로 대리되는 중국 사회보장 혜택의 재분배 효과는 모든 성급 지역에서 도-농 소득격차를 오히려 더 확대시키는 역진성을 보이고 있으며, 역진성의 정도에 있어서는 지역간 편차가 큰 양상을 보이고 있는 가운데 역진성이



가장 큰 지역은 텐진이고 가장 작은 지역은 상하이인 것으로 확인되었다. 텐진과 상하이의 이같은 대조는 두 지역의 이전소득의 차이에 기인한다.

<표 2> 天津과 上海의 이전소득 비교 (2011)

	도시주민 이전소득	농촌주민 이전소득	이전소득 격차 (도시=100일때 농촌의 비율)	도시주민 가처분소득에서 이전소득 비중	농촌주민 순소득에서 이전소득 비중
天 津	9600 元	842 元	8.8 %	35.7 %	6.8 %
上 海	9354 元	3440 元	36.8 %	25.8 %	21.4 %

\* 출처 : <표 1>

2011년도 텐진과 상하이의 이전소득을 비교해 보면(<표 2>) 도시주민의 이전소득은 두 지역이 거의 비슷한 수준으로 텐진이 약간 더 많은 반면 농촌주민의 이전소득은 상하이가 월등히 많다(텐진의 4.1배). 이에 따라 도-농간 이전소득의 격차는 텐진이 상하이보다 훨씬 더 큰 것을 알 수 있다. 이전소득이 총소득에서 차지하는 비중을 보면 도시주민의 경우는 텐진이 상하이보다 9.9%포인트 더 높고, 농촌주민의 경우에는 상하이가 텐진보다 14.6%포인트 더 높다. 요컨대 두 지역이 도시주민의 이전소득은 크게 차이가 나지 않는데 비해 농촌주민의 이전소득은 상하이가 텐진보다 현저히 많은 것이 발견된다. 특히 2011년도 전국의 농촌주민 이전소득액의 평균이 700元 정도임을 감안하면 상하이의 농촌주민 이전소득액은 전국에서 독보적으로 많은 것이라 하겠다.

## 2. 이전 시기(2002)와의 비교

그런데, 여기서 한가지 보다 주목할 만한 점이 있는데, 이처럼 최근 상하이 농민들이 높은 이전소득을 얻고 있는 것은 10년전과는 사뭇 다른 상황이라는 점이다.

<표 3> 天津과 上海의 이전소득 비교 (2002)

	A	B	A-B	C	D	D/C	E	F
天 津	67.3	45.8	21.5	3200	146	4.6	34.3	3.4
上 海	70.5	47.0	23.5	4891	332	6.8	36.9	5.3

\* A : 이전소득을 제외했을 때 도시주민소득 대비 농촌주민소득 비율(도시주민소득=100)

B : 이전소득을 포함했을 때 도시주민소득 대비 농촌주민소득 비율(도시주민소득=100)

C : 도시주민 이전소득액(元)

D : 농촌주민 이전소득액(元)

E : 도시주민 가처분소득에서 이전소득의 비중(%)

F : 농촌주민 순소득에서 이전소득의 비중(%)

\*출처 : 중국국가통계국(<http://www.stats.gov.cn>)자료로 계산

2002년도 텐진과 상하이의 자료를 보면(<표 3>) 2011년도와 비교했을 때 무엇보다 상하이 농민 이전소득 부분에서의 차이가 두드러진다. 2002년에는 상하이 농민의 이전소득액이 332元으로 도시주민 이전소득(4891元)의 6.8% 밖에 되지 않았으며, 농민 전체소득에서도 5.3%를 차지하는데 불과하였다.<sup>8)</sup> 이러한 영향으로 이전소득을 제외했을 때 도시주민 소득의 70% 수준까지 이르렀던 상하이 농민의 소득은 이전소득을 합산하게 되면 도시주민 소득의 47% 수준으로 크게 떨어지는 것을 알 수 있다. 이에 따라 상하이에서 도-농 소득격차에 대한 이전소득의 재분배 효과는 매우 큰 폭의 역진성(A-B의 값이 23.5)을 보이고 있는데, 이는 텐진보다 클 뿐 아니라 여타 지역의 자료를 확인해 보면 2002년에는 상하이가 전국에서 역진성이 가장 큰 것으로 확인되었다. 다시 말하면 2002년에도 전국의 재분배 효과가 역진적이라는 점은 2011년과 같으나 그 정도의 크기에 있어 상하이의 경우에서 커다란 변화가 발견되는 바 상하이는 2002년에 전국에서 도-농 소득격차에 미치는 이전소득의 재분배 효과에 있어 그 역진성이 가장 큰 지역이었는데, 2011년에는 전국에서 가장 작은 지역이 되었다는 것이다. 즉 A-B의 값이 2002년에는 23.5였던 것이 2011년에는 1/10 이상이 줄어든 2.6이 되었는데, 텐진의 경우에는 이 값이 2002년 21.5에서 2011년에 20.5로 거의 변화가 없는 것을 볼 수 있다. 한편 도시주민 이전소득의 경우 2011년에는 텐진이 상하이보다 246元이 더 많은데, 2002년에는 상하이가 텐진보다 1691元 더 많은 점도 눈에 띈다.

요컨대 2002년과 2011을 비교해 보면 먼저 상하이의 경우 도시주민의 이전소득이 1.9배 증가하는 동안 농민의 이전소득은 10.4배가 증가하였고, 이전소득이 전체소득에서 차지하는 비중이 도시주민은 11.1%포인트 감소한 반면 농촌주민은 16.1%포인트 상승하다. 이에 따라 농민의 이전소득은 2002년에 도시주민의 6.8%에 불과하던 수준에서 2011년에는 36.8% 수준까지 증가하여 이전소득의 도-농 격차는 현저히 축소되었다. 이처럼 농촌주민의 이전소득이 큰 폭으로 증대됨에 따라 상하이에서 도-농 소득격차에 대한 이전소득의 재분배효과는 비록 아직도 역진성을 보이고는 있으나 역진성의 크기는 2002년의 전국 최대(23.5)에서 2011년에는 전국 최소(2.6)가 되어 재분배의 역진성이 크게 개선된 것으로 나타났다. 텐진의 경우에는 도시주민과 농촌주민의 이전소득은 각각 3배와 5.8배가 증가하였고, 이전소득이 전체소득에서 차지하는 비중

8) 2002년 농촌주민의 이전소득이 농민의 전체소득에서 차지하는 비중은 31개 지역의 평균이 4.1% 정도이다. 상하이(5.3%)는 전국 평균보다 약간 높은 비중을 보이고 있으나 이는 福建(8.1%), 海南(5.6%), 重慶(6.3%), 貴州(5.7%), 陝西(5.7%) 보다 낮은 비중이다(중국 국가통계국 자료로 계산).

은 도시민과 농민이 각각 1.4%포인트와 3.4%포인트가 증가하였는데, 2011년에 도시민 소득에서 이전소득의 비중은 35.7%로 상당히 높은 수준인 반면 농민 소득에서 차지하는 이전소득의 비중은 6.8%에 불과하다. 상하이와 비교했을 때 텐진 농촌주민의 이전소득은 그 증가폭이 매우 작다고 할 수 있겠는데, 이에 따라 텐진에서 이전소득의 도-농 격차는 많이 축소되지 못하고 여전히 농민의 도시민의 10%에도 미치지 못하는 수준을 보이고 있다. 이러한 영향으로 텐진에서 이전소득 재분배효과의 역진성은 거의 개선되지 못하고 2002년이나 2011년이나 거의 같은 크기의 역진성을 나타내고 있는 바 특히 2011년에는 전국에서 역진성이 가장 큰 지역이 되었다.

### III. 지방의 정책적 선택과 사회보장혜택 효과의 변화 : 上海의 사례

#### 1. 지방정부의 재정적·제도적 지원 증대와 농민 이전소득의 증가

앞 장에서 이전소득을 대리지표로 하여 성급 수준에서 도-농 소득격차에 대한 사회보장혜택의 재분배 효과를 살펴본 결과는 두 가지로 요약될 수 있다. 첫 번째는 모든 지역에서 재분배 효과가 역진적으로 나타나고 있다는 것이다. 다시 말하면 사회보장혜택이 중국 전역에서 지역의 도-농 소득격차를 더 확대시키고 있다는 것인데, 이는 전국 평균 지표로 분석한 기존연구에서의 연구 결과와 일치하는 것으로 본 연구를 통해 성급 수준에서도 실증적으로 확인된 의의가 있다고 하겠다. 두 번째는 최근(2011)과 이전(2002)의 자료를 통해 시간의 흐름에 따른 변화의 추이를 봤을 때 상하이에서 나타난 극적인 변화이다. 2002년에 비해 2011년에도 모든 지역에서 역진성을 나타내고 있어 재분배 효과가 여전히 제대로 발휘되지 못하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 소수의 지역을 제외한 대부분의 지역에서 역진성의 크기가 약간이라도 축소된 것을 볼 수 있는데, 그 중 상하이의 변화가 단연 두드러진다. 상하이는 재분배 효과의 역진성이 2002년에는 전국에서 가장 큰 지역이었는데, 2011년에는 전국에서 가장 작은 지역이 되었다.

상하이의 이같은 변화는 의미가 있는 것인가? 본 논문에서는 상하이의 사례가 예외적으로 특수한 하나의 이상점(outlier)이라기보다는 중국의 정치사회적 맥락에서 복지제도의 운용에 대해 중요한 함의를 갖고 있는 것으로 본다. 그렇게 보는 이유는 다음과 같다. 앞서서도 언급한 바 있지만 현행 중국 복지제도는 성급 정부가 핵심 주체가 되어 시행되고 있어서 각종 복지급여의 수준 등 주민들이 받는 사회보장혜택이 지역별로 상이한 실정이다. 더욱이 각 지역의 복지부문에 투입되는 공공지출은 일차적으로 중앙

이 아닌 지방정부 즉 성 정부 재정에서 담당하도록 되어 있기 때문에 사회보장제도를 운영함에 있어 지역내 어떤 부문에 얼마를 지출하고 또 지역 실정에 맞는 세부 제도를 어떻게 만들어 시행할 것인지는 거의 지방(省)정부의 재량에 달려있다. 따라서 중앙이 복지제도의 재분배 기능을 통해 중국 사회의 심각한 고질병이 된 도-농 격차 및 빈부격차를 완화하려는 의도로 제도 설계를 했다고 해도 이같은 목표의 달성 여부는 지방정부가 이를 실질적으로 운용할 때 재원 배분을 어떻게 하는가 그리고 지역내 사회취약 부문을 어떻게 정책적으로 배려하고 지원하는가에 좌우된다고 할 수 있을 것이다.

이러한 맥락을 고려한다면 본 논문에서 발견된 상하이의 변화는 중국의 사회보장제도 운영에서 이니셔티브를 갖고 있는 지방정부의 정책적 선택에 따라 복지혜택의 중요한 기능 즉 재분배 효과가 충분히 달라질 수 있다는 것을 보여주는 것이라고 여겨진다. 이는 더욱이 도시-국유 부문 편향성이 중국 사회보장제도의 매우 중대한 문제점으로 지적되고 있는 점을 감안할 때 이에 대한 실천적 개선에 있어 유의미한 시사점을 제공할 수 있는 것으로 사료된다.

그러면 상하이의 변화는 어떻게 진행되었는가? 앞에서 살펴본 상하이의 변화를 한마디로 축약한다면 농민의 이전소득이 여타 지역에 비해 크게 증가했다는 것이다. 특히 통계자료를 보면 2005년부터 여타 지역과의 차이가 현저해진 점이 뚜렷한데, 이전소득은 사회보장제도 등을 통한 정부로부터의 이전이 주(主)라는 점을 상기한다면 상하이 농민의 이전소득이 2000년대 중반 이후 다른 지역보다 크게 증가했다는 것은 곧 농민과 농촌에 대한 상하이 정부의 재원 투입이 여타 지역보다 훨씬 더 많이 투입되었다는 것을 의미한다고 볼 수 있을 것이다. 대표적으로 이전소득 중에서 큰 비중을 차지하고 있는 양로보험 급여의 경우를 보면 상하이 농민의 양로보험 급여 수준이 전국 최고임을 짐작할 수 있다(<표 3>).

<표 3> 지역별 농촌양로보험급여 수령자1인당 평균 기금지출액(2010, 元)

北京	4022	辽宁	701	浙江	546	河南	645	海南	593	陕西	453
天津	1484	吉林	378	安徽	789	湖北	555	重庆	890	甘肃	933
河北	550	黑龙江	743	福建	647	湖南	463	四川	711	青海	321
山西	493	上海	4790	江西	428	广东	674	贵州	590	宁夏	704
内蒙古	693	江苏	1187	山东	573	广西	654	云南	384	新疆	463

\* 출처 : 중국국가통계국(<http://www.stats.gov.cn>)자료로 계산.

중국의 새로운 농촌양로보험제도가 2009년에 전국에서 본격적으로 실시되기 시작한 점을 고려하면 2000년대 초반에 비해 최근의 농민 이전소득이 전국적으로 증가한데는

신형 농촌양로보험의 실행으로 인한 보험급여의 수령이 중요한 한 요인으로 지목된다. 농촌양로보험은 농민들의 보험금 납입 능력이 낮은 것을 감안하여 집체와 지방정부가 보험기금 조성에 있어 상당부분을 보조하도록 되어 있기 때문에 농민들의 양로보험 급여 수준은 지방정부의 기여금 보조 수준과 연동되어 있다고 할 수 있다. 최근 몇 년 동안 상하이 정부는 농촌양로보험의 지급액 기준을 계속 상향 조정하였고, 이로써 증대된 양로보험 급여는 상하이 농민의 이전소득이 증가하는데 가장 크게 기여한 요인으로 지목되고 있다(张同林·汤进华, 2010: 50-51). 따라서 상하이 농민들이 여타 지역보다 월등히 많은 액수의 양로보험 급여를 받는 것은, 상하이 농민의 소득수준이 다른 지역보다 높아 농민들이 보험금을 좀 더 많이 내기 때문이라기 보다는 상하이 정부의 지원이 보다 많이 실행되고 있기 때문이라고 보는 것이 타당한 것으로 여겨진다.

상하이 정부는 농촌양로보험 뿐 아니라 농촌의 저소득층에 지급하는 보장성 보조금에 대한 재정 지원폭을 확대하고, 최저소득계층에게 지급되는 최저생활보장 급여금의 지급 표준을 상향시켰으며,<sup>9)</sup> 이들에게 바우처와 물가보조금도 지급하는 등 농촌내에서도 소득수준이 가장 낮은 계층에 대한 일련의 지원 조치들을 실행하였다. 이에 따라 2008년의 경우 상하이 농촌의 저소득계층의 이전소득 증가율은 전체층의 평균 증가율을 크게 상회하였고, 이러한 이전소득의 큰 증가는 상하이 농촌 저소득층의 전체소득 증가에 가장 크게 기여한 것으로 분석되고 있다(张同林·汤进华, 2010: 52).

한편 농촌에 대한 상하이의 이러한 재정적 지원은 일회성으로 이루어진 것이 아니라 법적 장치를 통해 제도적으로 뒷받침되었는데, 대표적으로 “镇保(小城镇社会保险)”을 들 수 있다. 상하이의 도시개발과 도시화가 확장되면서 농민들의 토지 수용이 증가하게 되어 많은 농민들이 생산과 생활을 의지했던 토지를 잃게 되었는데, 농민들에게 있어 토지는 기본적인 생활을 보장해줄 뿐 아니라, 도시 같은 사회보장제도가 완비되지 않은 환경에서 거의 유일한 노후보장 수단의 기능도 하고 있기 때문에 실지(失地) 농민들은 사회보장 특히 노후보장이 절실히 필요하였다. 상하이 정부는 이 문제의 해결을 위해 2003년 <上海市小城镇社会保险法>을 공표하고 “镇保”를 시행하였는데, 그 요지는 토지를 수용당한 농민들을 소성진(小城镇) 양로보험제도에 편입시켜 농촌양로보험보다 좀 더 높은 수준의 양로보험 혜택을 준다는 것이다.<sup>10)</sup> 사실 도시화의 진전에 따른 농민 토지의 수용과 이에 수반된 제 문제의 발생은 상하이뿐 아니라 중국의 모든 성에서 일어나는 현상으로 사회적 약자인 농민의 이익 침해가 심각한 지경이다. 이러한 가운데 상하이의 “镇保”는 농민들에 대한 지방정부 차원의 정책적 지원을 통해 토지를 강제 수용당한 농민들을 위한 사회보장제도로써는 전국에서 처음 고안된 것이라는 의의가 있으며, 다른 지역들의 학습대상이 되고 있다. 그리고 또 한가지 지적할 만한 것

9) 2010년의 경우 상하이의 농촌 최저생활보장 표준은 300원으로 텐진(303元)과 함께 전국에서 가장 높다(중국 국가통계국 자료, <http://www.stats.gov.cn>).

10) “镇保”의 요지는 농민 토지를 수용하는 단위가 농민을 위해 최소 15년치의 양로보험금을 납입하고 해당 농민은 수령 연령이 되면 보험급여를 지급받으며, 여력이 되면 보충보험도 가입할 수 있게 한 것이다. “镇保”에 대해서는 张元(2005), 杨敏(2005), 晋洪涛(2010), 刘天天·沈世勇(2010) 등을 참조.

은 각 지역의 지방재정 지출 자료를 보면 상하이의 농촌인구 1인당 ‘농업지출(农林水事务支出)’의 규모가 전국에서 가장 높은 편에 속해 있다는 점인데,<sup>11)</sup> 2011년 현재 상하이의 산업구조에서 1차 산업의 비중이 전국에서 가장 낮은 0.7%에 불과하다는 점을 감안한다면 산업의 비중에 비해서는 상대적으로 많은 재정을 농촌과 농업에 지원하고 있다고 여겨진다. 정부의 ‘농업지출’이 농민의 이전소득과 직접적으로 연동되는 것은 아니지만 이러한 점은 농촌에 대한 상하이 정부의 지원이 상하이 경제에서 농촌이 차지하는 비중에 비하면 높은 수준이라는 것을 방증하는 것으로 판단된다.

## 2. 지방 리더의 정책적 선택과 사회보장혜택 효과의 변화

그러면 상하이가 2000년대 중반 이후 농촌과 농민에 대한 정부 지원을 증대시킨 배경은 무엇일까? 일차적으로 제시될 만한 것은 상하이의 경제력과 재정능력일 것이다. 상하이는 명실공히 중국에서 경제가 가장 발전한 최상위 그룹에 속해 있고 지방재정이 풍부하여 농촌과 농민에 재정적 투입을 늘릴만한 여력이 있기 때문이라고 보는 것이다. 물론 상하이가 각종 경제지표 면에서 다른 지역들을 압도하고 지방재정력 또한 상대적으로 보다 양호한 것은 사실이다. 그러나, 이러한 점이 2000년대 중반이후 농촌에 대한 상하이 정부의 재정적·정책적 지원 증가를 설명해주는 결정적 요인이라고 보기는 어렵다고 여겨진다. 그렇게 보는 이유는, 만약 경제력과 재정력이 핵심 요인이라면 경제가 발전되고 재정력이 양호한 다른 연해지역들—광둥, 베이징, 장쑤, 저장, 톈진 등—에서 농민의 이전소득이 같은 기간 상하이만큼 혹은 비슷한 수준으로 증가하지 않은 점을 설명하기 어렵기 때문이다. 혹은 상하이의 농촌인구가 다른 지역들에 비해 매우 적은 편이기 때문에 방대한 농촌인구를 가진 지역들보다 농촌에 대한 지원을 늘리기가 상대적으로 용이하다고 인식될 수도 있다. 그러나 상하이와 농촌인구 규모가 비슷한 베이징·톈진의 경우와 비교해 볼 때, 특히 앞 장에서 살펴본 바와 같이 최근 이전소득의 재분배 효과가 가장 역진적인 지역이 톈진이라는 점을 상기해보면 보면 농촌인구가 소규모인 점이 관건적이라고는 판단되지 않는다.<sup>12)</sup>

이러한 점들을 토대로 하여 판단해 볼 때 상하이 정부가 2000년대 중반 이후 농촌에 대한 재정적·제도적 지원을 늘려 농민에게 돌아가는 혜택을 증대시킨 것은 지방 리더

11) 국가통계국의 규정에 의하면 ‘地方財政农林水事务支出’은 지방재정 예산에서 농업에 지출되는 것으로 농업지출·임업지출·수리(水利)지출·빈곤보조(扶贫)지출·농업종합개발지출 등이 포함된다.

2011년의 경우 상하이의 향촌인구 1인당 농업지출액은 6436元으로 전국에서 베이징(6715元) 다음으로 두 번째로 많다. 이는 지역 산업구조에서 농업의 비중이 훨씬 높은 산둥(山東, 1193元), 허난(河南, 861元), 헤이룽장(黑龍江, 2134元)보다 월등히 많은 것일 뿐 아니라 경제가 발전된 인근 연해지역들(江蘇 2054元, 浙江 1812元, 廣東 1194元)과 같은 직할시이면서 농촌인구의 규모가 비슷한 톈진(3477元)보다도 현저히 많은 것이다(국가통계국 자료로 계산).

12) 국가통계국의 자료에 의하면 2011년 현재 베이징, 상하이, 톈진의 농촌인구는 각각 약 279만명, 251만명, 264만명 이다.

쉽의 정치적 고려에 의한 정책적 선택이 중요한 작용을 한 것으로 보인다. 즉 당시의 지방 엘리트가 비(非)경제적 고려에 의한 판단으로 농촌에 대한 지원을 증대하는 정책적 선택, 바꿔 말하면 일종의 정치적 선택을 한 것이 농민의 이전소득이 크게 증가되는데 있어서의 중요한 요인으로 보는 것이다. 이렇게 보는 근거는 다음과 같다. 일단의 연구에 의하면 중국에서 지방의 최고 지도자들, 특히 자신이 승진 경쟁에서 보다 유력하다고 생각하고 있는 지방 엘리트는 커리어 전망(career prospects)에 따라 중앙의 기대에 부응하고자 하기 때문에 중앙의 방침에 민감하게 조응한다(Chung, 2000: 5). 그리고 이러한 경향은 그가 이전에 중앙에서의 지위를 보유한 경험이 있거나 현재 중앙의 지위를 겸직하고 있는 경우일수록 더욱 강해진다(Huang · Sheng, 2006: 36).<sup>13)</sup>

이러한 분석들은 본 논문의 상하이의 사례를 설명하는데도 유용한 것으로 보여진다. 상하이의 사례에서 해당되는 지방 엘리트는 구체적으로 천량위(陳良于)이다. 천량위는 2002년 2월에 상하이 시장이 되었고, 같은 해 10월부터는 상하이 당서기를 겸하게 되었으며, 11월에 중앙정치국위원 자리에 오르게 되어 2003년부터 2006년 9월까지 중앙정치국위원과 상하이 당서기를 겸직하였다. 천량위는 중국 정치 파벌에서 소위 ‘상하이방’에 속하는 인물로 분류되며 당시 상하이방의 주요 지도자로서의 입지를 굳히고 있었고, 전 최고 지도자인 장쩌민(江澤民)의 비호를 받고 있었다(주장환, 2013: 223).

전술(前述)한 분석들에 비추어보면 천량위는 당시 커리어 전도가 유망한 지방 엘리트 이면서 중앙에서의 지위도 겸직하고 있었기 때문에 중앙의 방침과 국정기조에 보다 더 조응할 것으로 추론될 수 있다. 그런데, 알려져 있는 바와 같이 2002년말 출범한 후진타오(胡錦濤) 지도부가 내세운 주요 국정기조는 ‘조화사회(和諧社會)’와 ‘과학발전관(科學發展觀)’으로 1990년대 고속성장과 함께 두드러진 사회 각 부문간의 심각한 격차를 해소하여 사회의 안정과 통합을 유지하고자 하는 것이었다. 이같은 차원에서 후진타오 지도부는 중국의 최대 취약부문인 농촌문제 이른바 삼농(三農: 농업, 농촌, 농민)문제 해결이 중국이 당면한 중요과제 중에서도 더 중요한 과제(重中之重)임을 강조해왔다. 대표적으로 2004년부터 시작하여 십년간 한 해도 거르지 않고 매년 중앙의 ‘1호 문건’은 삼농문제에 관련된 것임을 볼 때 적어도 ‘공식적’으로는 후진타오 지도부가 삼농문제를 매우 중요시한다는 것을 표방한 것으로 인식된다. 삼농문제의 핵심과 중국에서 가장 두드러진 격차인 도-농 격차의 핵심은 모두 농민소득 문제이다. 때문에 도시에 비해 너무 뒤쳐져 있는 농민의 소득을 어떻게든 끌어 올리는 것이 후진타오 시기 중앙의 매우 중요한 관심 사안 중 하나라고 하겠다.

천량위는 상하이의 최고지도자가 된 직후부터 상하이 근교 농촌의 발전 문제를 유난히 강조하였다. 2002년 취임 직후 3-5년 내에 기구와 법제의 정비 그리고 정책적 조율을 통해 상하이의 특색을 갖춘 현대적인 농촌사회구조 체계를 수립한다는 구상을 명확히 하였고(聶峰 · 陈小冰, 2007: 94), 취임 초기부터 상하이 외곽 농촌을 발전시킬 것

13) 이에 대해 Donaldson(2009)은 구이저우(貴州)와 윈난(雲南)의 사례를 통해 지방 엘리트가 정책적 선택을 할 때는 그의 정치적 영향력(political influence)과 구체적인 연고지의 특성(characteristics of specific location) 또한 중요한 고려 요인이라고 주장한다.

을 천명하고 구체적인 정책적 구상들을 제시하였다.<sup>14)</sup> 앞에서 언급한 “镇保”도 천량위의 재임기간 초기에 구상되어 제도화된 것인데, 최근 텐진에서 빈하이(滨海)지구가 대대적으로 개발되는 과정에서 토지를 수용당한 농민들의 사회보장 권익이 심각하게 침해당하고 있으나 이들을 위한 텐진의 사회보장제도는 매우 부실하여 농민들이 사회보장혜택을 제대로 받고 있지 못하는 것(时桂平, 2011)과 비교하면 농민들에 대한 상하이의 지원이 앞서있다는 점이 확인된다.<sup>15)</sup> 그리고 1999년 국무원이 농촌의 제반 여건이 미성숙하다는 이유로 1990년대 중반부터 시도해오던 농촌양로보험 업무를 잠정 중단할 것을 결정한 이후에도 상하이는 중단하지 않고 자체적으로 농촌양로보험제도를 운영하면서 경험을 축적하여 2000년대 초반에 이미 기본적인 농촌양로보험 관리체제를 수립하였다(章惠琴, 2013: 26). 다른 한편 천량위는 공식적인 자리에서 특히 농촌발전 문제나 삼농문제 등을 언급할 때 “우리는 중앙의 거시정책을 관철시켜야 하며 사상과 인식과 업무 행동도 중앙의 판단에 일치시켜야 하며... 중앙의 정책과 구상이 상하이에서 반드시 실현되어야 할 것이다...” 라고 중앙의 방침과 정책기조에 호응하는 것을 중시하고 있음을 강조하는 발언을 여러 차례 한 바 있다(『中国报道』2005: 22-23).

그런데, 여기서 한 가지 질문이 제기될 수 있겠는데, 당시 천량위와 유사한 위치에 있었던 다른 지방의 리더들은 없었는가 하는 점이다. 즉 천량위가 상하이 당서기로 있었던 기간에 천량위 처럼 중앙의 고위직을 겸직하고 있었던 다른 지방의 리더들은 없었으며, 있었다면 왜 그들은 상하이처럼 농촌의 사회보장혜택을 확대시키지 않았는가 하는 것이다. 후진타오 지도부 집권 전반기(16기 중앙위원회 시기)에 중앙의 정치국위원과 성급 지역의 당서기를 겸직하고 있었던 인물은 상하이의 천량위 외에 베이징의 리우치(刘淇), 텐진의 장리창(张立昌), 광둥의 장더장(张德江), 후베이의 위정성(俞正声) 등 4명이 더 있었다. 본 논문에서 천량위를 설명하는데 원용한 틀에 따르면 이들 5명의 지방 리더들은 모두 당시 중앙의 주요 정책기조에 보다 적극적으로 호응할 동기를 갖고 있다고 상정될 수 있을 것이다.

그렇다면 다른 4명의 지방 리더들은 왜 천량위 같은 정책적 선택을 하지 않았는가? 일단 이들 중에서 1942년생인 베이징의 리우치와 1939년생인 텐진의 장리창은 상대적으로 고령이기 때문에 후진타오 집권 2기 이후에 정치국 상무위원으로 진입하기는 어려워 커리어 전망에서 한계를 갖고 있었던 것으로 판단된다. 한편 농촌에 대한 사회보장혜택을 확대하기 위한 핵심적인 조건은 지방의 재정력이다. 왜냐하면 중국에서 복지공급에 소요되는 비용은 일차적으로 지방재정으로 충당하도록 되어 있는데, 특히 농민의 기여금 부담률이 미미한 농촌에서는 지방정부의 재정투입이 최대의 재원이기 때문이다. 그런데, 2000년대 초중반 시기에 나머지 세 지역-상하이·광둥·후베이의 재정 상황을 보면 각 지역의 1인당 일반예산수입액이 상하이 6028元, 광둥 1557元, 후

14) “上海郊区发展的主要任务—陈良宇市长在上海市郊区工作会议上的讲话”(2002)

15) 时桂平(2011: 53)은 텐진이 상하이의 “镇保” 등 타지역의 경험을 적극적으로 배울 것을 제안하고 있다.



베이 545元(국가통계국의 2004년 자료로 계산)으로 광둥의 지방세수 수준은 상하이의 1/4 수준이며, 후베이는 상하이의 1/10에도 못 미치는 수준으로 확인된다. 이러한 점을 토대로 본다면 장더장과 위정성은 천량위와 같은 정책적 선택을 할 ‘의지’가 있었다라든가 그것을 현실화하는데 가장 중요한 ‘능력(재정력)’이 뒷받침되지 못했다고 볼 수 있겠다. 더구나 광둥과 후베이는 상하이보다 10배 이상 많은 규모의 농촌인구를 갖고 있기 때문에 이 두 지역에서 농민들에 대한 재정이전을 증가시킨다면 그 규모와 지방재정에 미치는 영향이 상하이보다 훨씬 클 것이다. 더구나 2002년 무렵 광둥에서 발원된 것으로 추정되는 SARS가 창궐하였던 바 장더장의 경우에는 삼농문제나 농촌복지보다는 당시 사태에 대응하는데 보다 우선순위를 두었을 개연성도 작지 않은 것으로 보인다.

종합해 보면 상하이방의 유력주자였던 천량위가 상하이의 최고 리더가 되면서 자신의 정치적 업적 강화를 위한 고려에서 당시 출범한 후진타오 지도부가 매우 중요시하는 것으로 보이는 삼농문제 등 농촌문제에 제도적·재정적 지원을 증대시키는 정책적 선택을 하였으며, 이것이 결과적으로 상하이 농민들에게는 사회보장 혜택의 확대를 통한 이전소득의 증가를 가져왔다고 볼 수 있겠다. 2006년 천량위가 실각한 이후<sup>16)</sup> 상하이 당서기직은 시진핑(习近平, 2006. 12. ~ 2007. 10.)을 거쳐 위정성(俞正声, 2007. 10. ~ 2012. 11.)으로 이어졌는데, 이 기간에도 상하이 농민의 이전소득 증가폭은 감소하지 않고 월등한 전국 최고 수준을 유지해오고 있는 바 천량위 재임 시기에 마련된 제도적 장치와 재정지원 기조가 크게 바뀌지 않은 것으로 보인다. 이는 경로의존 이론으로 상당 부분 설명될 수 있다고 여겨지는데, 특히 중앙이 지지하는 복지제도 같은 경우 일단 복지혜택의 범위와 수준이 확장되면 이후 정권이나 책임자가 바뀌어도 이를 폐지하거나 축소하기가 어렵다는 것이다(Donelson, 2009: 423). 더구나 상하이는 농촌인구는 작은 반면 지방 재정력은 크기 때문에 굳이 농민들의 사회보장 혜택을 축소할 이유는 적다고 볼 수 있을 것이다.

16) 본 논문에서 제기하는 “천량위가 재임 기간에 정적(政績)을 쌓기 위한 고려에서 중앙의 방침에 부응하기 위해 상하이의 농촌에 대한 지원을 확대하였다”는 논지와 천량위가 실각된 것이 일견 상충되는 것으로 보일 수 있다. 즉 그렇다면 천량위가 중앙의 중요한 방침에 충실히 부응했는데 왜 실각시켰는가 하는 의문이 제기될 수 있다고 본다. 천량위는 공식적으로는 상하이시의 사회보장기금 유용 사건을 수사하는 과정에서 그의 수뢰 혐의가 밝혀져 부패 혐의로 18년 형을 받고 실각하였다. 그러나 천량위 실각 사건은 당시 집권 파벌인 환파(團派)가 경쟁관계인 상하이방을 공격함으로써 영향력 확대를 시도한 것으로 분석되고 있다. 즉 파벌정치가 작동하는 것으로 인식되는 중국 정치에서 천량위의 경우 상하이방의 차기 지도자로서 환파와 경쟁했다는 점에서 그를 실각시킨 구체적 동기를 분석하는 것이 보다 유력하다는 것이다(주장환, 2013: 216-220). 이같은 정치적 맥락을 고려하면 본 논문의 논지와 천량위 실각 사건은 별개의 사안이라고 판단된다.

## IV. 결 론

현행 중국 사회보장제도 운용에서 가장 중요한 실행 주체는 성급 정부라고 할 수 있다. 중앙에서 복지제도의 원칙과 방향 및 범위를 제정하지만 이의 실제 실행은 각 지방에서 성급 정부 책임하에 지역의 실정에 맞게 세칙 등을 정하여 운영하도록 하고 있기 때문에 주민들이 누리는 사회보장혜택의 수준은 지역별로 다소 상이한 실정이다. 이에 본 논문에서는 사회보장혜택의 중요한 순기능이라 할 수 있는 도-농 소득격차에 대한 사회보장혜택의 재분배 효과에 대해 성급 수준에서 고찰하였다. 그 결과 최근의 양상은 모든 지역에서 재분배 효과가 역진적으로 나타나 도-농 소득격차를 오히려 더 확대시키고 있는 가운데 적지 않은 지역간 편차가 존재하며, 그 중 역진성이 가장 큰 지역은 텐진이고 역진성이 가장 작은 지역은 상하이로 확인되었다. 그런데, 이를 2000년대 초반의 양상과 비교해 보니 상하이의 극적인 변화가 두드러졌는데, 2002년에는 상하이의 역진성이 가장 컸다. 즉 상하이는 도-농 소득격차에 대한 사회보장혜택의 재분배 효과의 역진성이 가장 큰 지역에서 십년 사이에 가장 작은 지역이 된 것이 발견되었다. 이는 상하이 농민들이 얻는 이전소득이 십년 동안 여타 지역보다 월등히 큰 폭으로 증가한데 기인한 것으로, 이전소득은 사회보장제도 등을 통한 정부로부터의 이전이 주(主)를 이룬다는 점을 감안할 때, 곧 상하이의 농촌 사회보장제도의 환경이 개선되고 농민들이 받는 혜택의 수준이 높아졌다는 것을 의미한다고 하겠다.

이러한 상하이의 변화는 2000년대 초중반 무렵부터 상하이 정부가 농촌에 대한 재정적·제도적 지원을 증대했기 때문으로 해석된다. 그러면 상하이는 왜, 경제력과 재정력이 양호한 다른 연해지역들은 하지 않은, 그러한 조치들을 취하였는가 하는 문제가 제기될 수 있겠는데, 본 논문에서는 지방 리더의 정치적 선택이 그 중요한 배경이라고 보고 있다. 중앙의 지위를 겸직한 유력한 지방 엘리트인 천량위가 상하이의 최고 리더가 된 이후 정치적 업적을 쌓기 위한 고려에서 중앙 즉 당시 출범한 후진타오 지도부의 중요한 방침—‘重中之重’으로 삼는 삼농문제의 해결—에 조응하기 위한 정책적 선택을 하였으며, 그 결과 상하이 농민들의 이전소득이 대폭 상승하게 된 것으로 여겨진다.

이같은 내용이 중국의 복지체계 설계와 운용에 대해 함의하는 바는 중국에서 사회보장제도가 재분배 기능을 비롯한 본연의 순기능을 제대로 발휘하기 위해서는 중앙이 아닌 지방 정부와 지방 리더의 정책적 판단과 선택이 보다 관건이라는 점이다. 특히 사회보장에 투입되는 재정은 일차적으로 지방재정으로 충당하도록 되어 있기 때문에 지방정부의 재정적·정책적 안배는 지방정부의 선호에 따라 지역별로 다를 수 있으며, 이에 따라 복지환경은 지역별로 차이가 나게 된다. 다시 말하면 중앙이 제도 설계를 어떻게 하느냐도 중요하지만 현실적으로 보다 중요한 것은 이를 직접 실행하는 지방정부가 어떤 마인드와 정책적 판단을 가지고 제도를 운용하는가이다. 여기에는 재정 능력의 강약 여부가 결정적으로 중요하다고는 여겨지지 않는데, 이는 도널슨(Donelson

2009)의 연구에서 지방 리더의 판단과 선택에 따라 중국의 최빈성(最貧省)으로 꼽히는 구이저우의 빈곤감소율이 인접지역보다 높아진 사례에서도 확인될 수 있다.

때문에 이러한 점들을 토대로 볼 때 중앙이 만약 사회보장제도의 충실한 실행과 그에 따른 재분배 기능을 통해 사회 불균형 현상을 완화하고자 한다면 지방정부들이 이를 정책적 우선순위에서 상위로 선택하여 이행할 만한 유인기제, 예컨대 도-농 격차나 빈부격차 축소 정도를 간부 평가의 중요 기준으로 삼는 등의 정치 행정적 환경을 구축하는 것이 보다 효과적일 수 있을 것이다. 현재 중국의 행정체제와 당정 간부의 평가체계상 하급 정부는 상부로부터 하달된 과업 이외의 사안은 정책적 우선순위에서 뒤에 놓기 때문에 구체적으로 주어진 목표치 없이 지방의 재량권이 많이 발휘될 수 있는 현행 중국의 사회보장체제에서는 사회보장 특히 사회취약계층에 대한 사회보장은, 소요되는 재원에 비해 단기적인 지역 경제성장에 그다지 기여하지 않기 때문에, 지방의 정책적 우선순위에서 후순위가 될 여지가 적지 않다. 이러한 측면에서 본다면 정부이전의 증가로 특히 이전소득 증대를 통한 농촌 저소득계층의 소득 증대를 견인한 상하이의 사례는 도시 편향성과 역진적인 성격이 가장 큰 문제로 지적되고 있는 중국 사회보장제도의 향후 운용 방향에 유의미한 시사점을 제공해 줄 수 있는 것으로 사료된다.

본 논문은 중국 사회보장제도의 운영에 관한 지방의 정책적 선택이 지방 엘리트의 정치적 판단이나 선호에 의해서만 결정된다고 주장하는 것은 아니며, 또한 상하이의 사례를 다른 모든 지역에 적용시키려는 일반화를 시도하는 것도 아니다. 본 논문이 상하이의 사례를 통해 주목한 것은, 중국의 정치사회적 환경에서는, 지방정부가 지역의 경제성장과 단기적으로 직결되어 있지 않은 복지제도를 시행함에 있어, 특히 재원 투자회수율이 극히 저조한 농촌에 대해 지방정부의 정책적·재정적 지원을 증대시키는 것에는 지방 리더의 선택이 중요한 영향을 미칠 개연성이 큰 것으로 보여진다는 것이다. 물론 개혁개방 이후 중국 사회의 복잡성과 다양성이 커졌을 뿐 아니라 지방에서의 정책 도입과 시행에 있어서 기업·시장·시민사회 등 비정부 부문의 개입과 영향력이 증대된 것은 분명하다. 그럼에도 불구하고 분권화된 행정체제와 일당제 및 파벌정치 등이 내부의 주요 행위자들을 제약하는 구조적인 틀로써 기능하고 있는 중국의 정치 행정적 환경에서 지방 엘리트가 지역의 제도 및 정책적 선택에 직접적이고도 중요한 영향력을 미치고 있는 점은 보시라이(薄熙来) 이후 부각된 충칭모델(重庆模式)이나 왕양(汪洋) 이후 혁신되고 있는 광둥모델(广东模式) 등의 사례를 통해서도 확인되는 것으로 여겨진다. 이러한 맥락을 볼 때 현 중국의 상황에서 지방정부가 특히 ‘돈이 되지 않는 곳에 돈을 쓰는 일’에는 지방 리더의 판단과 선택이 여전히 주요한 영향 요인이라고 할 수 있을 것이다.

## <참고문헌>

- 김태성·성경룡, 『복지국가론』 (서울: 나남, 2011).
- 백승욱, 『중국의 노동자와 노동정책: ‘단위체제’의 해체』 (서울: 문학과 지성사, 2001).
- 신상범, 「중국내 지역간 비교 연구」, 정재호 편, 『중국연구방법론: 연구설계·자료수집·현지조사』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2010).
- 주장환, 『중국 엘리트 정치: 구조·행위자·동학』 (서울: 고려대학교 아연출판부, 2013).
- 聂峰·陈小冰, 「谈上海农村社会保障体系问题」, 『商业时代』 2007年 第23期.
- 刘天天·沈世勇, 「上海市镇保制度实施效果分析—基于浦东新区被征地人员的实证研究」, 『黑河学刊』 2010年 第2期.
- 时桂平, 「天津滨海新区失海失地农民权益保障问题探析」, 『安徽警官职业学院学报』 2011年 第3期.
- 杨敏, 「上海离土农民的社会保障—“镇保”的实施及存在的问题」, 『社会观察』 2005年 第12期.
- 杨天宇, 「中国居民收入再分配过程中“逆向转移”问题研究」, 『统计研究』 2009年 第4期.
- 张万强, 「转移性收入视角下的政府转移支付对居民收入差距的影响—以辽宁为例」, 『社会科学周刊』 2009年 第5期.
- 张元·上海, 「“镇保”模式完善社保网」, 『中国劳动保障』 2005年 第8期.
- 张同林·汤进华, 「上海农村居民收入发展状况及其特征」, 『农业展望』 2010年 第5期.
- 章惠琴, 「完善新型农村社会养老保险制度—基于上海的实践研究」, 『社会保障研究』 2013年 第4期.
- 郑功成, 「从国家-单位保障制走向国家-社会保障制:30年来中国社会保障改革与制度变迁」, 『社会保障研究』 2008年 第2期.
- 曾国安·胡晶晶, 「2000年以来中国城乡居民收入差距形成和扩大的原因:收入来源结构角度的分析」, 『财贸经济』 2008年 第3期.
- 郑文君·陈冲, 「转移性收入对省际间农民收入差距的影响分析」, 『湖南农业科学』 2011年 第11期.
- 周世军·周勤, 「政策偏向, 收入偏移与中国城乡收入差距」, 『财贸经济』 2011年 第7期.
- 左义河, 「中国省际城乡收入差距的来源贡献分析」, 『经济问题』 2012年 第1期.
- 晋洪涛, 「上海“镇保”制度的实施困境与政策改进」, 『调研世界』 2010年 第11期.
- 陈享光·孙科, 「转移性收入的城乡不平衡问题研究」, 『学习与探索』 2013年 第6期.
- 彭腾, 「政府转移性支付与城乡居民收入差距—以粮食主产区为例」, 『湖南财政经济学院学报』 2013年 第29卷 第141期.

- 黄祖辉·王敏·万广华,「我国居民收入不平等问题:基于转移性收入角度的分析」,『管理世界』 2003年 第3期.
- 胡汉军·刘穷志,「我国财政政策对于城乡居民收入不公平的再分配效应研究」,『中国软科学』 2009年 第9期.
- 「上海郊区发展的主要任务—陈良宇市长在上海市郊区工作会议上的讲话」,『上海农村经济』 2002年 第4期.
- 「陈良宇:上海要实现城郊互动发展」,『中国报道』 2005年 8月.
- Jae Ho Chung, *Central Control and Local Discretion in China: Leadership and Implementation during Post-Mao Decollectivization* (Oxford: Oxford University Press, 2000).
- John A. Donaldson, "Why do Similar Areas Adopt Different Development Strategies? A study of two puzzling Chinese provinces," *Journal of Contemporary China*, 18(60)(2009).
- Qin Gao, "Redistributive Nature of the Chinese Social Benefit System: Progressive or Regressive?" *The China Quarterly*, 201(March 2010).
- Yumin Sheng·Yasheng Huang, *Political Federalism and Inflation: Subnational Evidence from China* (Philadelphia, PA: American Political Science Association, 2006).