

中國農村勞動力の 都市로의 移動*

李 筭 雨**

논문초록 본고는 주로 중국농촌노동력의 도시로의 이동의 배경, 동인, 원인과 그 결과를 분석하였다. 중국통계연감에 의하면, 도시와 농촌간의 소득격차는 1978~1985년 기간에는 줄어들었다가, 1986~1994년 다시 그 격차가 확대되었고, 1995~1997년은 감소하였으며, 1998~2001년 다시 도시와 농촌간의 소득격차가 확대되고 있는 추세이다. 농가청부생산책임제와 농산물가격의 대폭 상승과 같은 농촌개혁은 1978~1985년 기간 도시와 농촌의 격차를 축소시켰다. 도시주택, 복지제도 및 농촌에 대한 상대적으로 높은 인플레이션 조세와 같은 도시 편향적인 정책으로 1985년 이후 도시와 농촌의 격차는 확대되었다. 1998년부터 디플레이션(Deflation)현상이 발생한 이후, 도시와 농촌간의 격차가 확대되고 있는 추세이다. 그리고 본고는 복지제도, 도시에서의 높은 양육비와 교육비, 농촌제도, 농촌노동력에 대한 차별적 취업정책 등 도시와 농촌의 격차에 대한 제도적 장벽을 분석하였다.

핵심 주제어: 농촌노동력, 소득격차, 농촌개혁

경제학문헌목록 주제분류: R1

* 이 논문은 2002학년도 영남대학교 학술연구조성비 지원에 의한 것임. 유익하고 세심한 논평과 제언을 주신 익명의 두 심사위원님들께 감사드린다.

** 영남대학교 상경대학 국제통상학부 전임강사, e-mail: soonoo@yumail.ac.kr

I. 서언

중국은 1996년 이래 매년 400억 달러의 외국인 직접투자자금이 유입되었고, 2002년에는 527억 달러의 투자자금이 유입되어, 세계에서 가장 많이 직접투자자금을 끌어들이었다. 그리고 WTO 가입 이후, 외국인투자 규제를 대폭 완화하고, 시장 개방을 확대하고 있어서, 앞으로도 세계의 생산기업들이 생산거점을 중국으로 이전할 전망이다.

세계은행의 통계에 따르면, 2001년 중국은 이미 세계 제4위의 제조업대국으로 성장했는데, 그 주요 원인은 다음과 같다.

첫째, 저임금의 풍부한 노동력의 안정적인 공급이다. 21세기에도 이러한 노동력이 장기적으로 공급될 전망이다. 임금상승이 적은 노동력의 안정적인 확보는 가장 중요한 생산요소이다.

둘째, 거대한 내수시장, 인프라 정비, 정치·사회의 안정, 위안화의 안정 등을 들 수 있다.

셋째, 대중국 투자확대에 따라, 가공·조립산업과 부품산업이 상호 연관성을 가지며, 중국에 집적되고 있다.

그러므로 중국이 세계경제와 일체화되어감에 따라, 중국농촌노동력의 대규모 이동은 세계의 공장으로서의 중국의 위치와 역할을 더욱 공고히 할 것으로 보인다.

농촌과 도시간의 노동력의 이동에 관한 대표적인 분석은 루이스(Lewis) 모형과 토다로(Todaro) 모형이다.

루이스 모형에 의하면, 농촌에만 잉여노동이 있고, 도시에서는 완전고용을 가정하고, 농촌부문에 한계생산성이 0인 잉여노동력이 존재하는 한, 도시 근대부문은 실질임금의 상승 없이도 계속 무제한적인 노동공급을 받을 수 있다(Lewis, A. W., 1954). 그러나 이 이론은 도시에 실업자가 많을 경우, 농촌에서 도시로의 노동력의 이동을 설명할 수 없다.

그러나 토다로 모형은 도시에 실업이 존재한다 하더라도, 도시에서 얻을 것으로 예상되는 노동소득과 농촌에서의 소득을 비교하여 도시에서의 예상소득이 상대적으로 높을 경우, 농촌노동력의 도시로의 이동을 설명하고 있다(Todaro, M. P., 1969). 도시에서의 실업이 심각할 때, 정부가 고용증대를 위한 각종 정책을 시행하면, 도시에서 취업할 확률이 높아지고, 도시에서의 기대소득이 농촌보다 더 높아지

게 되며, 농촌에서 도시로의 이동이 보다 더 증가하게 되기 때문에, 당초 도시의 실업을 감소시키고자 했던 정책이 오히려 도시의 실업을 높이게 된다. 이를 토다로의 역설이라고 하는데, 도시의 실업문제를 근본적으로 해결하고 개도국의 농촌과 도시의 이원적인 경제구조를 없애기 위해서는, 농촌을 발전시켜 농촌과 도시의 차이를 부단히 축소시켜야 한다는 의미에서, 중국정부에 중요한 정책적인 시사점을 제공한다고 하겠다.

본고는 중국농촌노동력 이동의 배경과 동인을 분석하고, 중국의 도시와 농촌의 실질소득의 격차, 지역간의 소득격차라는 관점에서, 중국농촌노동력의 도시로의 이동을 설명하며, 중국의 정책 및 제도형성과 도시와 농촌의 격차, 도시와 농촌간의 격차에 대한 제도적 장벽, 그리고 농촌노동력의 도시로의 이동에 대한 효과를 분석하고자 한다.

II. 중국농촌노동력이동의 배경과 동인

중국경제는 개혁·개방 이래 노동력이동의 규모와 범위가 신속하게 확대되었고, 특히 80년대 중반기 이후 농촌노동력의 도시로의 이동을 특징으로 하는 이러한 이동현상이 점차 고조(高潮)를 형성하였는데, 민공의 흐름(民工潮 mingongchao)¹⁾이라고 일컬어진다.

전통적인 중공업우선 발전전략 유산으로 볼 때, 노동력이동의 가장 근본적인 구조적 원인은 농업노동력과 농촌인구의 비중이 지나치게 높고, 농업노동력이 대량으로 남아돌았다는 점이다. 이러한 구조적인 문제는 아직까지 여전히 심각하다.

특히 개혁·개방 이후 중국농촌에서는 농가청부생산책임제(家庭聯產承包責任制 jiating lianchan chengbao zerenzhi)²⁾를 시행하여, 인센티브 메커니즘을 개선하고 기술적 효율성을 크게 높였다. 그러나 농촌인구는 많고, 토지는 상대적으로 적은 중국은 생산력수준이 높아지면 높아질수록, 농촌 잉여노동력³⁾의 축적은 더 많이 이루어졌다.

-
- 1) 민공은 일자리를 구하러 도시로 들어오는 농민을 가리키며, 농민공(農民工 nongmingong)이라고도 한다.
 - 2) 농가가 국가에 작업량이나 생산량의 임무를 청부말는데, 국가가 요구하는 부분을 국가에 상납한 후, 그 나머지는 농가가 소유한다.
 - 3) 위장실업(disguised unemployment)이라고도 하며, 노동의 한계생산성이 0이거나 0에 가깝지만, 기본소비를 인해 소비상태는 0보다 큰 노동인구로서, 이들은 사실상 실업상태에 있지만 표

〈표 1〉 중국농촌 잉여노동력 현황(2000년)

(단위: 명)

동부지역	중부지역	서부지역	합계
41, 734, 000	56, 271, 000	54, 361, 000	152, 366, 000

출처: 중국농업정보망(www. agri. gov. cn)에서 재정리

중국은 북경, 천진, 상해, 신강 위구르 자치구를 제외한 대부분의 지역에서 농촌 잉여노동력이 존재하며, 2000년 기준 그 규모가 약 1억5천만 명 정도인 것으로 추산된다. 그리고 〈표 1〉은 2000년 중국 농촌 잉여노동력의 현황을 보여주고 있는데, 중·서부지역⁴⁾의 농촌 잉여노동력이 동부지역보다 훨씬 더 많다는 사실을 알 수 있다.

그리고 매년 농촌노동력이 500~700만 명 정도 증가하고 있고, 농업분야의 기술 진보, 향진기업(鄉鎮企業 xiangzhen qiye)⁵⁾의 산업구조의 조정에 따라, 농업과 농촌내부의 노동력에 대한 수요는 점차 감소하여, 향후 농촌 잉여노동력은 그 규모가 더욱 증가할 것으로 보인다.

70년대 말 시작한 중국의 경제개혁은 농가청부생산책임제 및 국유기업개혁 등 미시적인 개혁을 먼저 진행하였고, 지역적으로도 중부지역에서부터 시작되어, 중부지역이 개혁초기에는 중요한 역할을 담당하였다.

그러나 개혁이 가격, 재정 등 거시적인 방면으로 접어들었을 때, 거시정책들은 동부지역으로 편향되었다. 최초의 대외개방경제특구(對外開放經濟特區 duiwai kaifang jingji tequ)⁶⁾나 개방구는 모두 동부지역에 건립되었고, 특히 80년대 중반이

면적으로는 실업자로 노출되지 않는 경우를 말한다.

- 4) 동부지역은 북경시, 요령성, 하북성, 천진시, 산둥성, 강소성, 상해시, 절강성, 복건성, 광둥성, 해남성을 포함하고, 중부지역은 흑룡강성, 길림성, 산서성, 안휘성, 하남성, 호북성, 호남성, 강서성을 가리킨다. 그리고 서부지역은 6개의 성인 사천성, 귀주성, 운남성, 섬서성, 감숙성, 칭해성과 5개의 자치구인 내몽고 자치구, 티베트 자치구, 영하 회족 자치구, 신강 위구르 자치구, 광서 좡족 자치구 및 1개의 직할사인 중경시로 구성되어 있다.
- 5) 농촌호적을 가지고 있는 농촌주민들에 의해 설립된 다양한 형태의 비국유기업을 총칭한다. 기존의 형태와는 다른 형식인 향진기업의 갑작스런 출현으로, 장기적으로 불변상태였던 농촌의 고용구조를 변화시켰고, 농촌의 공업화과정을 가속화하였으며, 농촌사회의 시아오강(小康 xiaokang) 상태의 실현이 머지않아 곧 이루어질 수 있게 하였다. 개혁·개방 이래 20여 년간 약 1억이 넘는 농민들이 향진기업으로 이동하여 취업하였다. 시아오강에 대한 설명은 각주11)을 참조.

후 동부지역에서 그 기초를 가진 향진기업은 경제발전에서 중요한 위치를 차지하였으며, 연해지역 발전전략의 시행으로 동부지역에 많은 특수정책을 실시하였고, 개혁과 발전의 중심이 동부지역으로 이동하여, 중·서부지역은 상대적으로 낙후되었다(林毅夫·蔡昉·李周, 1999, pp. 221~228).

한편, 중앙정부와 지방정부가 재정수입을 분할하는 재정분권 하에서는 지방기업이 일반적으로 지방정부의 주요 수입의 원천이기 때문에, 지방정부는 외래기업의 경쟁을 억제하고 지방기업을 애써 보호하려고 하였다.

그리고 대·중형도시의 지방정부가 외부노동력에 대해 차별적이고 배타적인 정책을 채택하였을 때, 노동력이동의 지역간 격차가 더욱 확대되었다. 노동력이동의 지역간 격차로 인하여 중·서부지역 노동시장의 육성이 동부지역보다 더디게 되어, 중·서부지역의 자원배분의 효율성이 동부지역에 비하여 떨어졌다. 즉 거시정책의 동부지역으로의 편향, 재정분권 및 기타 지방화의 개혁 그리고 지방정부의 외래노동력에 대한 차별적이고 배타적인 정책 등은 전국적인 통일시장의 형성을 억제하였고, 동부와 중·서부간의 소득격차를 가져 왔다.

한편 도시인구가 고도로 동부연해지역에 집중되어 있었으므로, 이러한 확대된 지역간의 격차는 곧 도시와 농촌⁷⁾간 소득격차의 확대를 의미하였다.

이러한 지역간의 격차(동부지역과 중·서부지역간의 격차)와 도시·농촌간의 격차가 농촌노동력 이동의 강력한 동인을 형성하게 되었다.

〈표 2〉 지역간 농촌노동력의 유출지와 유입지 구성(2001년)

유출지역		유입지역	
동부지역	10.3%	광둥성, 복건성	42.2%
중부지역	55.7%	상해, 절강, 강소, 북경	27.9%
서부지역	34.0%	기타	29.9%
합계	100.0%	합계	100.0%

출처: 중국농업정보망

〈표 2〉를 통해서, 경제적으로 낙후한 중·서부지역에서 상대적으로 발달한 동부

6) 심수(심천), 주해, 산둥, 하문, 해남성.

7) 중국의 행정구역은 22개의 성, 5개 자치구, 4개 직할시→663개의 시(市)→2109개의 현(縣)→향·진→촌으로 구분되는데, 일반적으로 시 이상의 행정단위를 도시, 현 이하의 행정단위를 농촌이라고 한다.

지역으로 노동력이 이동한다는 사실을 확인할 수 있다. 중·서부지역의 지역간 노동력 유출의 비중이 90%정도이고, 노동력의 유입지역은 광둥, 복건, 상해, 절강, 강소, 북경 등 그 대부분이 동부지역에 위치해 있고, 지역간 노동력 유입의 비중은 70%를 초과하고 있다.

개혁·개방 이후 중국농촌노동력 이동의 방향은 주로 첫째, 향진기업(향진기업)을 대표로 하는 농촌의 비농업부문, 둘째, 국유기업과 도시 비국유기업을 대표로 하는 도시부문이었다.

이동하고자 했던 농촌노동력은 호적제도와 차별적인 취업정책 등 극복해야 할 이동장벽에 직면하였고, 일정한 이동비용을 지불해야 했으므로, 노동력이동의 결정과 실제 그 이동은 근거리에서 원거리로의 과정을 거쳤다. 첫 번째 단계는 그 지역의 향진기업으로 이동하였고, 두 번째 단계는 그 지역의 소도시로 이동하였으며, 세 번째 단계는 성(省)·지역(地區)밖의 향진기업이나 도시부문으로 이동하였다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 중국농촌노동력의 지역간 이동현황

(단위:명)

	같은 성 내에서의 이동		다른 성으로의 이동	
	수량	비중	수량	비중
1989년	30,000,000	82%	7,000,000	18%
1995년	124,000,000	83%	25,000,000	17%
2001년	153,220,000	80%	39,330,000	20%

출처: 중국농업정보망에서 재정리

〈표 3〉에서와 같이, 중국농촌노동력의 이동은 대부분이 같은 성 내에서 이루어졌고, 다른 성에 가서 직업을 구한 노동력의 비중은 18~20% 정도 규모이다. 그리고 다른 성으로 이동을 한 노동력도 근거리 이동이 대부분이다. 예를 들면 북경으로 들어오는 농촌노동력은 하북성과 하남성 출신이 많고, 상해로 들어오는 노동력은 강소성 출신이 가장 많다.

〈표 4〉 중국농촌노동력의 도시로의 이동현황

(단위:명)

	이동량		연평균 이동량	
	인구	노동력	인구	노동력
1982~1990년	65,100,000	32,080,000	8,140,000	4,010,000
1990~1995년	39,010,000	20,200,000	7,800,000	4,040,000
1996~2000년	102,370,000	57,320,000	20,300,000	11,460,000
합계	206,750,000	109,600,000	11,490,000	6,090,000

출처: 중국농업정보망

그리고 중국농촌노동력의 대규모 이동이 가능하게 된 이유는 다음과 같다.

첫째, 개혁·개방 이전 중국정부는 인민공사⁸⁾와 호적제도를 통하여 수많은 농민을 농촌과 농업에 묶어 두었다. 1978년 말 개혁·개방 이후 중국은 호적과 직업을 모두 규제하는 이중관제⁹⁾를 호적만 규제하고 직업은 규제하지 않는 단일한 호적관제로 바꾸어, 농민도 비농업에 종사할 수 있게 되었다. 수억의 농민이 이러한 권리를 취득한 후, 농업에 종사할 때의 이익과 비농업에 종사할 때의 이익을 비교하여, 스스로의 노력에 의거하여, 농촌을 떠나 비농업에 진입하였다. 특히 2000년10월에는 노동력을 유동화하는 정책을 시행하였는데, 농촌지역의 소도시(인구 20만 명 이하)에 사는 농촌호적을 가진 주민과 그 자녀는 도시호적을 취득할 수 있게 되었다. 이 조치는 도시와 농촌 호적분할 정책의 실질적인 철폐를 의미하며, 이로써 농촌으로부터 도시로 인구의 대규모 이동이 가능하게 되었다.

둘째, 〈표 4〉에서 1982~1995년까지 연평균 농촌노동력의 도시로의 이동규모가 4백만 명 정도이고, 1996년 이후 이동규모가 연평균 1천1백만 명으로 대폭 증가하였는데, 교통인프라의 정비로 대규모의 이동이 원활해졌다고 볼 수 있다. 특히 1998년에는 북경에서 홍콩, 구룡을 잇는 징지우(京九 jingjiu)철도가 완성되어, 홍콩에서 북경까지 2천5백km의 먼 거리를 갈아타지 않아도 갈 수 있게 되었다. 그리고 이

8) 행정기능과 집단농장기능을 통합한 제도로써, 인민공사-생산대대-생산대의 소위 3급 관리제로 구성되었다. 생산대는 생산·분배·회계의 단위로서 하나의 집단농장기능을 수행하였고, 생산대 내에서는 각 개인은 노동점수에 따라 소득이 분배되었으며, 생산대는 독자적인 회계처리를 바탕으로 이윤과 손실에 대해 스스로 책임을 졌다. 생산대대는 인민공사의 중간수준의 기구로서 평균 7개의 생산대와 171가구로 구성되었다.

9) 농민은 농촌에만 거주할 수밖에 없고, 또한 농업생산에 종사할 수밖에 없는 경우.

철도의 개통으로 동북부에서 광둥성까지 대규모의 노동력이 이동하기 시작하였다.

Ⅲ. 중국의 정책 및 제도형성과 도시·농촌간의 격차

도시와 농촌간의 노동력의 이동은 전통적인 농촌부문과 근대적인 도시부문사이의 소득격차와 근대부문에서의 취업기회의 확대라는 두 가지 요인에 의해 설명되어 질 수 있다.

중국의 도시와 농촌간의 소득격차는 세계에서 가장 크다. 국제노동기구의 1995년 36개 국가의 자료에 따르면, 절대 다수의 도시와 농촌의 소득비율은 1.6보다 작고, 3개의 국가만이 2를 초과하였는데, 중국이 그 중 하나의 국가였다(中國經濟年鑑, 2002~2003년). 경제발전수준이 1인 당 GDP가 800~1000달러 수준일 때, 다른 국가의 경우 대체로 도시주민소득이 농촌주민소득의 1.7배 정도인데, 중국의 경우 1.7배보다 훨씬 크고, 1997년 이래 부단히 증가하는 추세를 보이고 있다.

본고는 중국통계연감 자료를 근거로 도시와 농촌간의 소득격차 확대기와 축소기로 구분하고, 소득격차 확대와 축소를 야기한 정책 및 제도형성에 대해 분석하고자 한다.

1. 계획경제체제시기(1952~1978년): 소득격차 확대기

중국의 지도자들은 비교적 높은 중공업 비중은 국가경제 발전수준과 경제실력을 나타낸다고 생각하고, 농촌인구가 절대 다수인 상황에서 공업화에 필요한 자본축적의 실현을 위해서는 중공업의 발전을 촉진시켜야 한다고 인식하였기 때문에, 1949년 건국초기에 중공업 우선 성장을 발전목표로 삼아서 전체 공업화 발전을 대동하고 경제발전을 실현하는 발전전략을 선택하였다(林毅夫·蔡昉·李周, 1999, pp. 28~35).

이 당시 중국은 노동이 자본에 비해 상대적으로 풍부하고, 자본은 노동에 비해 상대적으로 부족하여, 노동집약적 산업에 비교우위가 있었고, 자본집약적 산업에 비교열위가 있었다.

하지만 중국은 1950년 이후 중국이 보유한 비교우위를 무시하고, 발전단계를 건너뛰는 자본집약적인 중공업우선발전전략을 추진하였기 때문에, 중국이 추진한 이

러한 중공업우선발전전략은 추월전략(赶超戰略 ganchao zhanlue)이라고 불리어진다.

그리고 이 시기에 중국정부가 중공업우선발전전략을 선택하고 추진한 것이 도시와 농촌의 소득격차 형성의 근원을 구성하였는데, 중국정부는 중공업우선발전전략을 추진한다는 전제 하에서, 농산품의 통일수매·통일분배(統購統銷 tonggou tongxiao) 정책, 인민공사(人民公社) 제도 그리고 호적(戶籍) 제도를 시행하였다.

첫째, 농산품 통일수매·통일분배 제도의 형성. 중국정부는 통일수매·통일분배 정책을 실시하기 전에 국영상업부문과 개인이 모두 농산품을 구입할 수 있었으나, 국영상업부문은 구입하고자 제시하는 가격이 낮아 개체상(商)에 비하여 경쟁력이 부족하여, 농산품 구매임무를 완성할 수 없었다. 이에 따라 중국정부는 농산품의 가격, 구매, 운수, 분배를 독점함으로써, 저가격으로 농산품을 획득하고, 또한 그 농산품을 저가격으로 농산품을 원료로 하는 공업부문과 도시주민에게 분배해 주었다.

둘째, 농업경영의 인민공사화. 통일수매·통일분배 정책의 시행으로 국가가 농산품의 유통과정을 독점하였지만, 농업생산이 공업부문과 도시부문의 수요를 충족시킬 수가 없었다. 통일수매·통일분배 정책의 실시와 식품공급을 보장하기 위하여, 농업생산에 대하여 통제를 가하는 인민공사화를 실현시키게 되었으며, 농촌의 경제활동과 사회생활은 모두 인민공사라는 이러한 제한된 공간 안에서 진행되게 되었다(蔡昉, 2001, pp. 15~16). 그리고 통일수매·통일분배 정책의 실시로 도시주민의 생활비용을 낮추었기 때문에, 농민들은 도시로 이동하려는 동기가 생겼고, 도시호구를 취득하여 도시주민이 누리는 혜택을 향유하고자 하였다. 농민들의 도시로의 이동을 방지하기 위해서 중국정부는 호적제도 및 인민공사제도와 같은 정책을 시행하였다.

셋째, 농산품의 저가격정책 및 생활필수품의 저가격정책. 중공업발전전략과 그에 상응하는 제도로 인해, 자본은 도시산업에 과도하게 집중되었고, 중공업은 도시지역에 집중되어 있었으며, 노동력은 농업에 과도하게 집중되어 있었다. 한편, 중국이 실시한 저임금정책은 도시 봉급생활자들의 생필품을 구매할 수 있는 지불능력을 저하시켰으므로, 중국정부는 도시주민들에 대하여 농산품, 주택, 의료, 교육, 생활용 에너지 방면에서 우대정책을 시행하였다. 그러나 농촌주민은 이러한 우대정책의 혜택을 받지 못하였다.

중국정부의 도시와 농촌의 단절정책의 시행으로, 농업에 강제 억류된 농촌주민은 도시에서의 고용기회가 적었고, 집단생산 중에 생기는 노동의 인센티브가 결핍되었다. 이로 인해 1인 당 평균산출량의 증가를 실현하기가 어려웠고, 소득을 증가시키는 기회를 잃게 되었다. 소비재 공업발전의 제약과 농산품의 장기적인 총공급 부족 현상이 일어났고, 대부분의 기본적인 생활필수품은 배급증표(票證 piao Zheng)¹⁰⁾에 의해서 공급을 받게 되었다.

따라서 중국이 1952~1978년 채택한 중공업우선발전전략과 그에 상응한 정책 및 제도의 형성은 농촌을 희생하고 도시를 우대하는 경향으로 치우쳐서, 사실상 중공업발전전략 비용의 대부분이 농업 등 전통적인 경제부문으로 전가되었고, 이로 인해 도시와 농촌사이의 소득격차를 형성하게 되었다.

2. 1979~1985년: 소득격차 축소기

중국정부는 1979년부터 상술한 전통적인 경제체제 및 제도에 대한 개혁을 단행하였다.

첫째, 중국이 장기적으로 중공업우선발전전략을 추진한 실제결과는 처음 예상한 목표와는 그 차이가 줄어들지 않고 점점 커졌다. 도시주민의 소득수준은 장기적으로 높아지지 않았고, 생활필수품의 공급이 아주 부족하였으며, 심지어 수억 농민들의 원바오(溫飽 wenbao)¹¹⁾ 문제조차도 해결되지 못하였다. 둘째, 같은 시기에 중국과 경제적으로 비슷한 수준에 있었던 주변국가와 지역, 특히 세계가 주목한 신흥공업경제가 된 동아시아의 네 마리 작은 용은 빨리 발전하여, 중국과의 경제적 격차가 부단히 커졌다. 셋째, 국유기업과 인민공사의 경제적 효율성이 저하되고, 노동자의 생산의 적극성이 없는 상황에서, 중국지도자들은 개혁을 통해서 경제성장과 발전을 가속화하고, 중국인들의 생활수준을 빨리 높여서, 그들의 위신과 신망을 제고하고자 하였다. 넷째, 전통적인 경제체제의 폐단이 시간의 경과에 따라 더욱 드러나게 되었는데, 특히 몇 십년에 걸쳐 중국인들의 생활수준이 거의 개선되지 않아 전통적인 경제체제를 포기하는 기회비용이 점차 작아져서, 중국이 새로운 경제

10) 식량배급표, 채소배급표 등 배급증표를 가지고 필요한 식품을 구입하는 제도를 가리킨다.

11) 밥을 먹거나 옷을 입는 등 사람들의 기본적인 생리적 수요를 가리킨다. 그리고 시아오강(小康 xiaokang)은 원바오와 비교해서, 원바오보다 더 높고 부유한 생활수준을 가리킨다.

체제를 형성하는데 중요한 영향을 미쳤다. 다섯째, 정책결정방식도 변화가 발생하였는데, 새 지도자들은 집단지도방식으로 정책을 결정하여, 사람들의 목소리에 반응하기가 더욱 쉬워졌다(林毅夫·蔡昉·李周, 1999, pp. 138~145).

1978년 말에 시행한 첫 번째 농촌개혁은 농가청부생산책임제이다. 농업은 생산공간의 분산성이 높고 생산주기가 긴 특성을 지니므로, 인민공사체제 하에서 관리자는 농업생산에 대하여 감독하기가 아주 곤란하였다. 그리고 엄격한 노동감독이 없을 경우에 노동자의 노력에 대해 정확한 판단을 할 수 없었고, 노동자 역시 그가 제공한 노동에 상응하는 보수를 얻을 수 없었다. 힘들여 일한 자가 더 많이 창조해 낸 생산품과 힘들여 일하지 않은 자가 가져오는 생산의 손실은 전체노동자가 평균적으로 분담하므로, 노동의 인센티브 부족을 야기시키게 되어, 전통적인 농업경제체제는 농업인여를 수취하는 기능을 계속 집행할 수 없게 되었으며, 농산품 총공급의 절대부족이 장기적으로 해결할 수 없는 문제가 되어 버렸다.

인민공사제도 하에서 평균분배 원칙 때문에 장기적으로 해결할 수 없었던 농업노동의 인센티브 부족문제를 해결하기 위해서, 인민공사제도를 폐지하고, 1978년 말부터 중국에서 농가청부생산책임제가 시행되었다.

통계자료에 의하면, 광범위하게 농가청부생산책임제를 시행한 1978~1984년 사이에 불변가격으로 계산한 농업의 총성장률과 연평균 성장률은 각기 42.23%, 6.05%인데, 이 기간은 1949년 중화인민공화국 성립 이래 농업성장이 가장 빨랐다(林毅夫·蔡昉·李周, 1999, pp. 138~145).

이와 동시에 중국정부는 가격에 대해 개혁을 진행하였다. 농산품시장이 점차 규제가 완화되었고 농산품의 가격이 상승하였으며, 쌍궤제(雙軌制 shuangguizhi)¹²⁾가 원래의 단일한 계획가격 체제를 대체하게 되었다.

그리고 이 시기에 생산요소시장이 출현하여, 노동과 자본이 농촌내부 및 도시와 농촌간에 이동하기 시작하였다. 농민은 다만 농촌에만 거주할 수 있게 하는 호적규제와 농업생산에만 종사할 수 있게 하는 직업규제로 구성된 이중규제를 호적만 규제하고 직업은 규제하지 않는 단일한 호적규제로 바꾸게 되었다. 즉 농민은 마음대로 비농업 생산활동에 종사할 수 없다는 규제를 중국정부는 폐지하였고, 억만의 농민은 이 권리를 획득한 후, 농업에 종사하는 것과 비농업에 종사하는 것의 두 가지

12) 계획가격과 시장가격이 병존하는 제도. 직역하면 “계획가격이라고 하는 궤도와 시장가격이라고 하는 궤도가 병존함.”을 뜻한다.

〈표 5〉 도시와 농촌주민의 1인 당 소득과 그 비율

(단위: 위안화)

연도	도시주민 1인 당 소득 IU	농촌주민 1인 당 소득 IR	IU/IR
1978	343.4	133.6	2.57
1980	477.6	191.3	2.50
1985	739.1	397.6	1.86
1986	899.6	423.8	2.12
1987	1002.2	462.6	2.17
1988	1181.4	544.9	2.17
1989	1375.7	601.5	2.29
1990	1510.2	686.3	2.20
1991	1700.6	708.6	2.40
1992	2026.6	784.0	2.59
1993	2577.4	921.6	2.80
1994	3496.2	1221.0	2.86
1995	4283.0	1577.7	2.72
1996	4838.9	1926.1	2.51
1997	5160.3	2090.1	2.47
1998	5425.1	2162.0	2.51
1999	5854.0	2210.3	2.65
2000	6280.0	2253.4	2.79
2001	6860.0	2366.0	2.90

출처: 중국통계연감

이익을 비교하여, 스스로의 노력에 의하여 비농업 산업에 진입할 수 있게 되었다.

이러한 일련의 시장화개혁은 농민소득의 대폭적인 증가를 초래하였다. 그러나 이 시기 도시개혁은 그 속도가 완만하였다. 최초의 도시개혁 역시 1978년 말에 시작되었다. 국유기업은 상여금제도를 다시 시행하였으며, 각종 기업의 자주권을 확대시키는 시범을 진행하였다. 연이어 이윤분성(利潤分成 *lirun fencheng*)¹³⁾, 청부제(承包制 *chengbaozhi*)¹⁴⁾, 이개세(利改稅 *ligaishui*)¹⁵⁾ 등의 개혁을 진행하였지만, 농촌개혁과 비교해보면, 도시개혁은 기업이윤 및 도시직공의 수입에 대한 직접적인

13) 과거에 기업은 이윤의 전부를 국가에 상납하였지만, 지금은 국가와 기업이 일정비율에 따라 이윤을 분배한다.

14) 기업경영자가 국유기업을 청부맡고, 매년 국가에 일정이윤을 상납하고, 그 나머지 이윤은 기업이 자주적으로 분배한다.

15) 기업이 이윤을 상납하는 행위를 세수화(稅收化) 한다. 제1단계 이개세: 55%의 기업이윤을 세수로 전환시키고, 납세 후의 기업이윤은 다시 국가와 기업 사이에 분배한다. 제2단계 이개세: 납세 후의 기업이윤은 전부 기업이 소유한다.

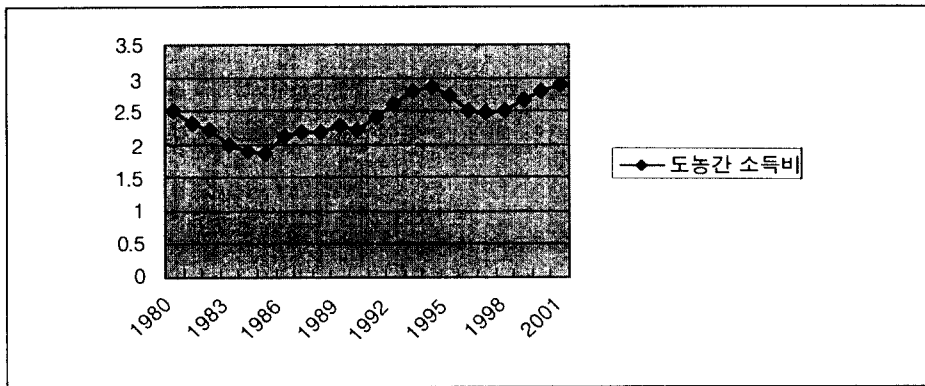
효과가 훨씬 작았다.

따라서 이러한 농촌 및 도시의 개혁의 폭과 속도의 차이가 도시·농촌간의 소득 격차의 신속한 축소를 초래하였다(蔡昉·楊濤, 2000, pp. 11~22).

〈표 5〉에서와 같이, 농촌주민의 소득은 1978년 133.5위안화에서 397.6위안화로 2.98배 증가하였는데, 도시주민의 소득은 1978년 343.4위안화에서 739.1위안화로 2.15배 늘어나는데 그쳐, 도시와 농촌간의 소득비율이 2.57에서 1.86으로 급격하게 축소되었다. 그리고 도·농간의 소득비율 1.86은 1978~2001년 기간 중 최소치이다.

3. 1986~1994년: 소득격차 확대기

〈그림 1〉 도농간 소득비



농촌개혁이 농민소득의 큰 증대를 가져온 후, 중앙정부는 도시개혁을 가속화하는 계획을 공포하였고, 도시주민의 소득은 도시개혁의 가속화에 따라 상승하게 되었다. 국가와 기업사이의 재무관계방면의 방권양리(放權讓利 fangquan rangli)¹⁶식 개혁은 각종 형식으로 진행되었다. 예를 들면 이개세의 개혁을 완성하였고, 국유기업의 투자자금을 재정자금에서 무상으로 교부하던 것을 1984년부터 은행대출로 전환하였다(撥改貸 bogaidai)¹⁷ 그리고 각종 형식의 청부제(承包制 chengbaozhi)를

16) 기업에게 더 많은 자주권을 부여하고 기업에 남는 이윤의 수량과 비율을 증가시킨다. 원래 기업이윤은 모두 국가에 상납하였으나, 이제 이윤의 일정비율을 기업에 남긴다. 이것은 기업과 직공의 생산 적극성을 자극하는 작용을 하였다.

시험삼아 시행하였다. 이러한 개혁들은 기업경영자와 직공에게 인센티브를 제공하였고, 기업이 더욱 더 많은 이윤을 유보하는 것을 허용하여, 임금의 증가를 가능하게 하였을 뿐만 아니라, 크게 임금을 상승시키는 동기를 제공하였다. 이 시기의 개혁으로 국유기업은 생산성이 제고되었는데, 이는 비국유경제의 진입이 조성한 경쟁압력과 일정한 관계가 있었다.¹⁸⁾ 경영성과가 좋은 국유기업은 상급주관부문과의 담판을 통해서 더욱 높은 유보이윤비율을 획득하였고, 경영성과가 나쁜 기업은 정부로부터의 적자보조와 은행대출을 얻어 생존할 수 있었을 뿐만 아니라, 남아도는 잉여직공에게도 계속 임금을 지급하였다. 그리고 80년대 이래 인플레이션이 발생할 때마다, 정부는 재정경로를 통해서 도시직공에게 가격보조(價格補貼 jiage butie)¹⁹⁾를 지급하였다(蔡昉·楊濤, 2000, pp. 11~22).

1980년대 중반기부터 중앙정부는 점차 동부지역에 우대조치를 취하는 발전정책을 시행하여, 경제개혁과 발전의 중심이 중·서부지역에서 동부지역으로 이동하였다. 중·서부지역의 발전을 희생시키는 동부연해지역 편향적 우대정책은 지역간 경제성장과 소득수준의 격차의 확대를 초래하였다. 한편 도시인구가 고도로 동부연해지역에 집중되어 있었으므로, 이러한 확대된 지역간의 격차는 곧 도시와 농촌간 소득격차의 확대를 의미하였다.

비록 이 시기에 많은 농촌노동력이 도시로 이동하여 임시직업을 찾았지만, 각종 제도적 장벽, 예를 들면 호적제도 및 그에 관련된 취업정책 등이 여전히 노동력의 이동과 인구의 이동을 심하게 제약하였다. 도시주민은 계속 주택, 교육보조, 의료보장, 양로보장 등 복지제도의 혜택을 향유하였지만, 농촌에서 온 유동인구는 이러한 복지체제의 혜택에서 배제되었다. 그리고 이러한 복지체제의 편향은 농촌가구의

17) 撥은 “무상으로 자금을 사용함(撥款)”, 貸는 “은행대출(貸款)”을 뜻한다. 따라서 撥改貸는 투자자금을 무상으로 사용하던 것을 유상으로 자금을 사용하는 은행대출로 전환함을 의미한다.

18) 국유기업과는 달리 비국유경제는 계획 내의 낮은 가격의 자원을 얻을 수 없었으며, 시장경쟁 가운데 승리해야 비로소 생존·발전할 수 있었고, 그렇지 않으면 도태되어 버렸다. 이러한 경성예산제약이 비국유기업으로 하여금 비교적 높은 경영효율을 가지게 하였고, 비교적 높은 가격으로 자원을 획득할 수 있게 하였다. 경성예산제약이란 국가로부터 특혜를 받을 수 없고, 다만 스스로의 역량에 의지하여 생존할 수밖에 없는 상황을 말하며, 비국유기업은 경성예산제약에 직면하였다. 그리고 연성예산제약은 국가의 특혜를 받는 상황을 말하며, 예를 들면 비교적 쉽게 은행대출을 받는 상황을 가리킨다. 국유기업은 연성예산제약에 직면하였다.

19) 인플레이션이 발생할 때 도시주민들의 구매력불변(購買力不變)을 보장하기 위하여, 정부가 도시직공에게 제공하는 각종 형식의 보조를 가리킨다.

도시로의 영구이동을 가로막았고, 도시와 농촌간의 소득격차를 형성하는 원인 중의 하나가 되었다(蔡昉·楊濤, 2000, pp. 11~22).

한편 중국에서 은행대출은 비국유기업이 아니라 도시의 국유기업에 편중되었다.

첫째, 국유기업은 중공업, 에너지, 광산 등 중국경제의 아주 중요한 부문에 집중되어 있었고, 국유부문의 투자가 전체 투자 가운데 큰 비중을 차지하였으며, 국유경제투자의 증가가 경제의 전반적인 회복 시(時)에 결정적인 작용을 하여, 중국경제의 주도적인 역할을 담당하였다.

둘째, 재정수입 가운데 국유기업이 납부하는 조세가 큰 비중을 차지하였다. 국유기업이 상납하는 조세가 감소하거나 손해정도가 증가되지 않도록 하기 위해서, 국유기업에 대한 신용대출을 억제하는 정책을 감히 취하지 못하였거나, 혹은 그런 정책을 취하기를 원하지 않았다.

셋째, 국유기업은 취업을 보장하고, 정치·사회 안정을 유지하는 의무를 담당하여 왔다.

중국은 1988년(18.5%), 1989년(17.8%), 1993년(13.2%), 1994년(21.7%)에 높은 인플레이션을 경험하였는데, 1985년(29.3%), 1986년(24.2%), 1987년(22.4%), 1991년(31.3%), 1993년(34.4%), 1994년(29.5%)에 큰 폭의 M2(광의의 통화량) 증가가 있어서, M2증가가 인플레이션의 주요원인임을 경험적으로 추론할 수 있다.

중국은 1988~1989년, 1993~1994년 높은 물가상승을 경험하였고, 이에 따른 인플레이션-조세(inflation tax)²⁰는 도시부문과 농촌부문이 동시에 부담하였지만, 국유상업은행이 위에서 언급한 이유 때문에, 은행대출을 대부분 도시의 국유기업에 행하였다. 국유기업은 이 대출자금을 도시직공의 임금을 보조하는데 사용하였고, 이는 직접적으로 도시주민의 소득을 증가시켰다. 따라서 인플레이션-조세는 농촌부문이 도시부문에 비해 상대적으로 많이 부담하였고, 도시와 농촌사이의 소득격차가 커지게 되었다고 볼 수 있다.

<표 5>에서 알 수 있는 바와 같이, 1986년 농촌주민 1인 당 소득은 423.8위안화, 도시주민의 1인 당 소득은 899.6위안화로서 농촌주민과 도시주민의 소득비율은

20) 통화량이 증가하면 인플레이션이 발생하는데, 물가가 상승함에 따라 통화의 실질가치가 하락하기 때문에, 인플레이션은 통화를 보유함에 따른 조세이다. 즉 인플레이션-조세는 물가상승률과 실질화폐보유량을 곱한 것과 같다.

1:2.12이었다. 그 후 도시개혁의 심화에 따라, 도시경제는 신속히 발전하였고, 도시주민소득도 빠르게 증가하였다. 1994년 농촌주민 1인 당 소득은 1221위안화, 도시주민 1인 당 소득은 3496.2위안화로서 농촌주민과 도시주민의 소득비율은 1:2.86인데, 이는 2001년을 제외하고, 도시와 농촌간의 소득격차의 최대치이다.

4. 1995~1997년: 소득격차 축소기

〈표 6〉 1992~2001년 향진기업 취업노동력

(단위: 만 명)

1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
10581	12345	12017	12861	13508	13050	12537	12704	12816	13085

출처: 중국농업정보망

1995~1997년에는 도시와 농촌간의 소득격차가 1:2.72에서 1:2.47로 줄어들었다.

중국은 90년대 초반기에 연해(沿海) 개방전략을 연해(沿海)²¹⁾, 연변(沿邊)²²⁾, 연강(沿江)²³⁾ 개방전략으로 확대하였고, 나아가 연해, 연변, 연강, 연선(沿線)²⁴⁾의 전방위 개방전략을 시행하였다. 경제특구와 연해지역 개방도시이외에, 지방정부는 중앙정부의 비준 하에 여러 가지의 지역균형발전 노력을 시도하여, 개혁·개방과정의 점차 중·서부지역으로 확장하게 되었다. 이러한 일련의 조치가 내지와 농촌으로 미쳐서, 농촌의 상대소득을 제고하는 효과를 가져왔다. 특히 중부지역의 경우 1995년 이후 장강(長江 changjiang)²⁵⁾을 중심으로 상대적으로 교통이 편리하고 인프라가 어느 정도 구비된 안휘성, 호북성, 강서성의 경제가 빨리 성장하면서, 동부지역과의 격차가 둔화되었다.

그리고 1996년 중국정부의 농촌과 농업에 대한 관심과 보호로, 농산품의 가격을

21) 경제특구, 연해개방구, 연해개방도시.

22) 중국과 다른 나라의 경계선에 위치한 변경지대.

23) 양자강 상류의 28개 도시를 개방함.

24) 연운항(連雲港)-난주(蘭州)-우루무치에 이르는 동서내륙 횡단철도주변에는 농산물가공, 경공업, 자원개발업종을 유치하고 육성함.

25) 양자강.

높았는데, 농산물가격의 증가 폭이 100% 수준에 달하여, 농촌주민의 소득을 상승시켰다. 이 시기 농산물가격수준이 중화인민공화국 성립 이래 최고 높은 수준이었다.

또한 <표 6>에서와 같이, 향진기업이 흡수한 농촌노동력은 1994년에는 93년에 비해 3,280,000 명 감소하였지만, 1995년에는 94년에 비해 8,440,000 명으로 큰 폭으로 증가하였고, 1996년에도 6,470,000 명 증가하여, 농촌주민이 향진기업에서 얻는 소득이 증가하였다.

5. 1998~2001년: 소득격차 확대기

그러나 1998~2001년 도시와 농촌간의 소득격차가 1:2.51에서 1:2.90으로 크게 확대되고 있다. 특히 2001년의 경우 도시주민 1인 당 소득이 6,860 위안화, 농촌주민 1인 당 소득이 2,366 위안화로서, 도·농간의 소득비율이 2.90인데, 이는 개혁·개방 이래 도시와 농촌간의 소득격차가 가장 큰 수치이다.

중국은 1998년 이후 농산품이 기본적으로 공급이 수요를 초과하거나, 공급과 수요가 균형을 이루고 있다. 따라서 농산품 가격상승의 여지가 그만큼 적다. 1998~2000년 농산품 수매가격이 하락하였는데, 그 중에서 양식, 경제작물, 수산물, 계란 등이 모두 하락하였다.

1990년대 중반 이후 향진기업의 성장속도가 완만해졌고, 기계화의 진전에 따라 노동력을 흡수하는 능력도 현저히 저하되었다. <표 6>에서 알 수 있듯이 향진기업이 흡수한 농촌노동력은 1995년 128,610,000 명에서 2001년 130,850,000 명으로 2,240,000 명 증가하여, 연평균 370,000 명 증가하는데 그쳤다. 그리고 최근 많은 향진기업이 도산하여 대량의 농촌노동력이 실업하였는데, 이로 인해 향진기업에서 얻는 농촌주민의 수입이 줄어들었다.

그리고 국유기업개혁이 심화되는 가운데, 많은 기업이 조업중지 내지는 파산하게 되었고, 도시에는 시아강(下崗 xiagang)²⁶⁾ 하는 직공이 매년 증가하였다. 이러한

26) 기업의 생산과 경영상황 등의 원인 때문에, 아직 기업과 노동관계를 해지하지 않았지만, 원래의 기업에서 이미 일자리가 없으며, 또한 아직 사회에서 재취업하지 않은 상황. 下는 “떠나다”, 崗은 “직장(일자리)”를 의미하는데, 下崗을 직역하면 “직장(일자리)을 떠나다.”라는 뜻이다.

상황에서 농촌노동력이 도시에서 계속 일하기는 어려웠고, 시아강하거나 실직하였다. 일부 도시에서는 농촌노동력의 이동에 대해 제약을 가하는 조치를 취하여, 농촌노동력이 도시지역에서 직업을 구하기는 어려웠다. 한편 중국은 1998년부터 도시에서 디플레이션(Deflation) 현상이 발생하여, 상품소매물가지수가 98년 2.6% 하락하였고, 99년 3.0%, 2000년에는 1.5%, 2001년 0.8% 하락하였다. 이로 인해 농촌노동력의 도시 비농업부문에 대한 취업기회가 감소하여, 많은 농촌노동력이 농촌에 그대로 머물러 있었다. 이러한 요인으로 농촌노동력의 이동은 더욱 곤란하였고, 농촌노동력의 소득증가 폭은 감소하였다.

그리고 이 시기 디플레이션 극복을 위해, 중국정부는 확장적인 재정정책을 시행하였다. 즉 1998~2002년 5년간 8,100억 규모의 건설공채 등을 발행하여 기초시설에 대한 투자를 확대하였다. 이와 동시에 소비 진작을 위해 2001년 국가공무원의 임금을 상승시켜, 도시주민의 소득증가를 가져왔다.

IV. 도시와 농촌간의 격차에 대한 제도적 장벽

첫째, 전통적인 체제 하에서 도시주민의 소득은 장기간 거의 상승하지 않았고, 상품공급이 수요보다 적어서, 기본적인 생활필수품을 얻기 위해서는 배급증표가 필요하였다. 이러한 정량배급제와 철밥통(鐵飯碗 tiefanwan)²⁷⁾은 도시주민만이 상대적인 특권을 향유하였고, 농촌주민은 그러한 특권을 누리지 못했다.

둘째, <표 7>은 도시주민의 가처분소득과 그 구성부분을 보여준다. 도시주민의 가처분소득은 임금소득과 비임금소득으로 구성되며, 비임금소득은 주택보조, 의료보조, 가격보조, 기업이 지급하는 실물보조 등으로 구성된다. 비임금소득이 도시주민의 가처분소득에서 차지하는 비중은 1978년 24%이며, 이 비중은 점차 줄어들었지만, 1997년 여전히 15%의 높은 수준이다. 이러한 비임금소득은 특수한 제도적 경로를 통하여 도시호구를 보유한 직공에게만 제공되고, 임시로 도시로 와서 일하는 농촌노동력은 그 혜택을 향유하지 못한다. 그리고 이러한 복지제도는 농촌에서 도시로의 영구적 이동에 대한 장벽이 된다고 볼 수 있다.

27) 전통적인 경제체제 하에서 도시노동자들이 향유한 일종의 특권으로, 도시노동자이기만 하면 모두 실직하지 않고 취업할 수 있다. 직역하면 “깨뜨릴 수 없는 밥그릇”이라는 뜻이다.

〈표 7〉 도시주민의 가처분소득의 구성

(단위: 위안화)

년도	명목임금소득	주택 및 의료보조	가격보조	기업이 지급하는 실물보조	가처분소득
1978	343.4	30.7	62.9	17.2	454.2
1979	412.1	34.8	65.0	20.6	532.4
1980	477.6	38.8	73.0	23.9	613.3
1981	498.3	39.9	72.8	24.9	635.9
1982	538.0	44.1	73.4	26.9	682.4
1983	571.6	49.1	73.6	28.6	723.0
1984	660.7	55.1	78.1	33.0	826.9
1985	739.1	64.1	89.0	37.0	929.2
1986	899.6	81.5	99.3	45.0	1125.4
1987	1002.2	94.3	104.2	50.1	1250.8
1988	1181.4	122.7	113.3	59.1	1476.5
1989	1375.7	140.7	120.1	68.8	1705.3
1990	1510.2	167.0	145.0	75.5	1897.7
1991	1700.6	192.0	158.9	85.0	2136.5
1992	2026.6	210.5	166.9	101.3	2505.3
1993	2577.4	252.1	196.9	128.9	3155.4
1994	3496.2	242.8	252.5	174.8	4166.3
1995	4283.0	274.4	291.9	214.2	5063.5
1996	4838.9	297.3	311.8	241.9	5689.9
1997	5160.3	308.2	305.7	258.0	6032.2

주: 도시주민의 가처분소득=명목임금소득+비임금소득, 비임금소득=주택보조+의료보조+가격보조+기업이 지급하는 실물보조, 기업이 지급하는 실물보조=명목임금소득의 5%.

출처: 蔡昉·楊濤, 2000年 第4期; 중국노동통계연감 및 중국통계연감.

셋째, 높은 양육비용과 과다한 초·중등 교육비용으로 인하여 가족단위의 이동이 저해되기도 한다. 계획경제의 영향으로 도시직장은 도시호구를 보유한 직공의 자녀만을 받아들이는 탁아센터와 유아원을 운영해 왔다. 초·중등학교는 그 지역의 호적을 가진 학생만을 입학시켰다. 입학비용과 기부금을 받고 다른 지역의 학생들을 입학시키는 경우도 있기는 있지만, 그 비용과 액수가 지나치게 높다. 장래에 발생할지 모르는 탁아비용과 교육비용의 부담 때문에, 대부분의 농촌유동노동력은 가족과 함께 이동하지 않는다. 농촌제도 또한 농촌노동력의 이동에 영향을 미쳤다. 농가청부생산책임제 하의 중국의 농가는 토지사용권은 있지만, 토지소유권은 없다. 만약 농업을 영구히 떠나게 되면, 그들은 토지를 지방당국에 반환하여야 하므로, 장래의 토지소득의 흐름을 포기해야 한다. 따라서 중국의 농가는 결코 가족단위의

이동을 하지 않고 가족 노동력을 농업과 비농업으로 분산하는 인센티브를 가지게 된다. 이러한 방법은 비록 비농업소득을 얻을 수 있고 토지가치의 상실을 방지할 수는 있지만, 결과적으로 도시와 농촌간의 소득격차를 줄일 수 없게 한다(DENNIS TAO YANG and HAO ZHOU, 1999).

넷째, 현재 중국은 먼저 비교적 낮은 행정구역(예를 들면 구(區))에서 그 지역주민들이 직접투표로 대표를 선출하고, 그리고 이 대표들이 인민대표대회(人民代表大會)를 구성하는데, 인민대표대회는 투표를 통하여 그들이 소재한 지역의 인민정부(人民政府)를 구성한다. 낮은 행정구역(예를 들면 구(區))의 인민대표대회는 선거를 통하여 보다 높은 행정구역(예를 들면 시(市))의 인민대표대회를 구성하고, 높은 행정구역의 인민대표대회는 다시 선거를 통하여 그들이 소재한 지역의 인민정부를 구성한다.

지방인민정부는 그 지역 주민들이 간접적으로, 그 지역 인민대표대회가 직접 선출하여 구성되기 때문에, 자연히 그 지역주민들의 이익을 우선적으로 대표하고 고려하게 된다.

한편 도시주민들은 농촌유동노동력이 지나치게 낮은 보수를 받고도 기꺼이 취업하려 하기 때문에, 도시임금수준을 낮추고 도시주민들의 경쟁력을 저하시키며 취업경쟁을 유발시킨다고 생각하고 있다. 또한 비교적 높은 실업률과 범죄발생 비율, 작업 중 높은 부상·사망 비율 그리고 오염된 도시환경 등은 모두가 농촌유동노동력이 야기한 것이라고 여기고 있다. 개혁·개방 이래 중국정치생활 중에 발생한 중요한 변화는 도시주민들이 자신들의 이익의 표출과 동력을 더 강력하게 추구하였고, 자신들의 의사를 표출하는 경로가 더 넓어졌으며, 그들의 이익이 더욱 쉽게 정책결정에 반영되었다는 점이다. 즉 도시주민들이 각종 경로를 통하여 외래 농촌노동력에 대한 불만을 표출한 후에, 지방인민정부는 곧 일련의 정책수단과 조치를 취하여 농촌노동력이 도시에 취업하는 것을 허용하지 않았고, 농촌노동력의 도시로의 이동을 제한하였다(蔡昉, 2001, pp. 15~23).

과다한 농촌노동력의 도시로의 이동은 도시기초시설의 수용능력에 압박을 가하며, 사회질서를 교란시키고, 주민생활을 혼란하게 하며, 심지어 노동시장에서 기존의 도시주민과 경쟁관계를 형성하기도 하였기 때문에, 도시지방정부는 대부분 다음과 같은 행정간여와 보호적인 조치를 취하여 농촌노동력의 도시로의 이동을 제한해 왔다.

첫째, 도시호구가 없는 농촌노동력을 농촌으로 되돌려 보내고, 그 자리를 도시직공에게 안배해 준다.

북경시의 경우 1987년부터 고정공제도의 개혁을 진행하여, 노동자의 직장이 고정된 상황을 바꾸었다. 즉 노동력을 다시 배치하고, 유능한 노동자를 선택하여, 그들로 하여금 좋은 일자리에서 일하게 하고, 또한 노동자와 노동계약을 체결하였다. 비록 정부가 기업에게 시아강 직공을 사회로 내몰지 못하도록 요구하였지만, 결국 종신고용체제를 바꾸기 시작하였다. 기업 내 노동제도 개혁과 동시에 대량의 농촌노동력이 도시로 들어와 취업난을 가중시켰다. 이와 동시에 북경시는 도시 임시직공에 대한 관리를 강화하였는데, 특히 임시직공을 모집할 때 반드시 북경호구를 구비할 것을 강조하였다(北京市勞動局, 1989).

둘째, 농촌노동력을 고용하는 업체나 농촌노동력 그 자신에게 취업관리비, 취업조절금, 임시거주인구 관리비 등 각종 비용을 징수하여 시아강 직공 직업배치와 관련된 경비에 사용하거나, 사무실 운영경비에 사용하며, 인위적으로 농촌노동력이동의 비용을 증가시킨다.

북경시의 경우 1995년부터 중국의 다른 지역과 마찬가지로 취업사정이 아주 악화되었고, 많은 직공이 시아강하여 재취업을 기다렸다. 이 해에 북경시는 재취업공정(再就業工程 zaijiuye gongcheng)²⁸⁾을 실시하기 시작하였는데, 3년의 시간을 들여 기본적으로 실업자와 시아강 직공의 재취업문제를 해결하고자 하였다. 이와 동시에 농촌노동력의 수량과 취업할 수 있는 업종에 대해 통제를 가하였고, 농촌노동자는 몇 가지 증명서와 북경시 노동부가 발행하는 취업증을 취득할 것을 요구하였다. 북경에 와서 취업하기를 원하는 농촌노동자는 1인 당 5~6가지의 증명서를 구비하여야, 비로소 북경에서 임시적으로 취업할 수 있는 자격을 얻을 수 있었다. 그리고 각각의 증명서는 곧 일련의 비용을 의미했고, 이러한 번잡한 관리의 목적은 노동력 이동의 비용을 증가시켜, 농촌유동노동력의 수량을 통제하고, 도시에서의 취업을 제한하려는 정책효과를 거두려는데 있었다(北京市勞動局, 1996).

셋째, 농촌노동력이 진입할 수 있는 업종과 일자리를 제한한다.

북경시의 경우 1990년대 후반기에는 줄곧 취업상황이 계속 악화되어, 농촌유동노동력은 필연적으로 도시노동력의 취업경쟁자로 간주되었다. 이 때 북경시는 한편

28) 도시의 시아강 직공이 다시 취업하는 것을 도와주는 일.

으로는 시아강 상황의 통계적 업무를 강화하고 재취업공정을 실시하여, 시아강 현상의 발생을 감소하려 하였고, 다른 한편으로는 더욱 엄격하게 농촌유동노동력의 취업을 제한하고 농촌유동노동력의 수량과 그 업종을 제한하였으며, 또한 국유기업에 대해 농촌유동노동력의 고용과 시아강 직공의 고용을 연계할 것을 요구하였다. 1996년부터 북경시 노동국은 농촌유동노동력의 고용을 제한하는 업종을 공포하였는데, 이러한 제한업종은 1996년 15개, 1997년 34개, 1998년 36개, 2000년 103개로 늘어났다(北京市勞動局, 2000).

V. 중국농촌노동력의 이동의 경제적 효과

한편, 농촌에서 도시로 농촌노동력의 이동은 다음과 같은 경제적 효과를 가져올 수 있다.

첫째, 중국농촌노동력의 도시로의 이동을 통하여, 도시화(城市化 chengshihu a)²⁹⁾ 수준을 높이게 된다.

세계 각국의 발전 역사를 볼 때 도시화수준과 공업화³⁰⁾는 언제나 함께 보조를 이루었고, 종종 도시화수준이 공업화수준보다 더 높았지만, 중국은 상황이 정반대이다. 50년대 초부터 2001년 말까지 중국의 도시화수준은 줄곧 현저하게 공업화수준보다 뒤떨어졌고, 동시에 1인 당 소득수준이 비슷한 다른 나라보다 훨씬 낮다.

중국의 도시화수준은 1997년 31.91%, 1998년 33.35%, 1999년 34.78%, 2000년 36.22% 수준에서 2001년 37.66% 수준에 이르렀지만, 국제수준과 비교해 볼 때 중국의 도시화수준은 아주 낮은 상황이다. 세계은행의 통계자료에 따르면, 중국은 1999년 이미 세계 중하등(中下等) 국가에 진입하였고, 중하등 국가 도시화의 평균 수준은 43%이며, 이 수치는 중국보다 6% 정도 높은 수치이다(中國經濟年鑑, 2002~2003년).

중국의 도시화의 속도는 그 동안 호적제도의 엄격한 통제를 받아 왔다. 호적변동이 발생하지 않아, 여전히 농촌호구를 보유하고 있는 농촌유동노동력의 대부분은 결코 도시화의 통계숫자에 반영되어 있지는 않지만, 사실상 실제적인 도시화과정을

29) 도시인구가 총인구 가운데 차지하는 비율, 혹은 도시생산액이 GDP 가운데 차지하는 비중이 부단히 증가하는 과정.

30) 제조업이 GDP에서 차지하는 비중.

추진하고 있다고 볼 수 있다.

농촌노동력의 도시로의 이동을 통하여, 도시화수준을 높이게 되면, 소비수요와 투자수요를 증가시켜, 중국 국내총생산을 늘릴 수 있다.

중국의 도시화수준이 1% 상승하면 소비재와 도시기초시설에 대한 수요증가 때문에, 보수적으로 낮게 잡아서 계산하더라도 GDP 1.5% 상승을 가져올 수 있다(愈敬志, 1998).

둘째, 농촌노동력의 도시로의 이동은 중국의 세계 공장으로서의 입지와 역할을 공고히 한다.

세계은행의 통계에 의하면, 중국은 2001년 세계의 제조업 대국으로 성장했는데, 이는 중국의 완비된 인프라, 거대한 내수시장, 개혁·개방 정책, 정치와 사회의 안정 등과 밀접한 관계가 있다. 이 중에서 가장 중요한 요소가 중국농촌에 있는 풍부한 저임금의 노동력이다. 그리고 WTO가입 이후 중국경제가 세계경제와 일체화되어 감에 따라, 농촌노동력의 도시로의 이동은 세계 공장으로서의 역할을 더욱 공고히 할 것으로 보인다.

셋째, 농촌노동력의 도시로의 이동은 농촌주민의 소득을 증가시킨다.

농업에서 자본투입의 증가와 신기술의 채용에 따라, 농촌노동력이 농촌을 빠져나오더라도 농업생산의 감소를 초래하지 않는다. 반대로 농촌유동노동력이 자기 집으로 송금하거나, 벌어들인 돈을 가지고 귀향함으로써, 농업의 투자축적에 적극적인 역할을 한다. 2001년 사천성의 조사 자료에 따르면, 사천성을 떠난 노동력은 5백6십만 명, 벌어들인 소득이 400억 위안화이며, 2000 대비 사천성의 농민 1인당 평균 72 위안화를 더 벌어들였는데, 그 중 사천성을 떠난 노동력이 35 위안화를 더 벌어들였다(삼농데이터 정보망).

넷째, 농촌노동력의 이동 그 자체가 교통, 금융 등 서비스산업의 수요를 크게 증가시킨다.

중국에는 현재 1억이 넘는 농촌노동력이 도시에서 취업을 하고 있는데, 중국의 WTO 가입과 올림픽 유치 등으로 향후 10년이 중국농촌노동력 이동의 최고조가 될 것으로 보여, 1억5천만 명의 농촌노동력이 도시로 대거 이동할 것으로 보인다(삼농데이터 정보망).

그리고 이러한 거대한 인적흐름과 이에 상응한 화폐의 흐름으로 교통, 금융 등 서비스산업의 수요가 폭증할 것으로 보인다.

다섯째, 농촌노동력의 이동은 지역간 발전격차와 소득격차를 줄일 수 있고, 노동시장의 발전을 촉진한다. 이론적으로 생산요소시장의 발육에 따라, 생산요소가 지역간에 이동하여 생산요소의 부존상황을 바꾼다. 시장장벽이 비교적 적고 유동성이 강한 요소가 먼저 이동하는데, 한편으로는 노동이 상대적으로 많은 저소득지역의 소득수준을 높이고, 다른 한편으로는 노동이 상대적으로 부족한 고소득지역의 임금이 지나치게 빨리 상승하는 것을 억제한다.

VI. 결론

본고는 중국에는 아주 풍부한 농업 잉여노동력이 존재하고, 동부지역과 중·서부지역간의 경제적 격차가 크다는 관점에서, 중국농촌노동력 이동의 배경과 동인을 분석하였다.

그리고 중국의 농촌과 도시의 실질소득의 격차, 지역간의 소득격차라는 관점에서 중국농촌노동력의 도시로의 이동을 설명하였고, 중국의 정책 및 제도형성과 도시와 농촌의 격차, 도시와 농촌간의 격차에 대한 제도적 장벽을 분석하였다.

중국은 풍부한 농촌 잉여노동력이 존재하며, 2000년 기준 농촌 잉여노동력의 규모가 약 1억5천만 명 정도 인 것으로 추산된다. 그리고 농촌인구는 아주 많고, 토지는 상대적으로 적은 중국의 경우, 매년 농촌노동력이 500~700만 명 정도 증가하고 있고, 농업분야의 기술진보, 향진기업의 유기적 구성³¹⁾이 높아짐에 따라, 농업과 농촌내부의 농촌노동력에 대한 수요는 점차 감소하여, 향후 농촌 잉여노동력은 그 규모가 더욱 증가할 것으로 보인다.

본고는 중국의 도시와 농촌간의 소득격차 확대기와 축소기로 구분하고, 소득격차 확대와 축소를 야기한 정책 및 제도형성에 대해 분석하였는데, 1인 당 GDP가

31) 생산수단(공장건물, 기계, 원료)의 구입에 투하되는 자본을 불변자본(C)이라 하고, 노동력의 구입 혹은 노동자의 고용에 사용되는 자본을 가변자본(V)이라고 부른다. 취업노동자의 수를 Q_v , 1인 당 노동력의 가치를 P_v , 생산수단의 수량을 Q_c , 생산수단의 단위가치를 P_c 라고 하면, $\frac{Q_c}{Q_v}$ 를 자본의 기술적 구성이라고 한다. 그리고 P_c 와 P_v 를 불변이라고 가정할 때, $\frac{\bar{P}_c}{\bar{P}_v} \times \frac{Q_c}{Q_v}$ 를 자본의 유기적 구성이라고 부른다. 기계화의 진전에 따라 노동은 기계에 의하여 대체되므로, 자본의 기술적 구성이 고도화되고, 자본의 유기적 구성도 고도화한다.

800~1000달러 수준인 다른 나라의 도·농간의 소득격차는 평균 1.7배 정도인데, 중국의 경우 1.7배보다 훨씬 크고, 1997년 이래 부단히 증가하고 있는 추세이다.

중국의 WTO 가입으로 단기적으로는 제1차 산업부문의 취업이 감소하고, 외국으로부터 양질의 저가 농산품을 수입하게 되어, 식량과 면화가격이 하락하여, 농민 소득을 감소시킨다. 그리고 제조업과 유통시장의 개방, 외자기업이 도시로 대거 진입하여, 도시주민의 취업과 소득을 증가시킬 것으로 보여, 도시와 농촌간의 소득격차는 커질 가능성이 많다.

따라서 도시부문에서 취업의 기회가 존재하는 한, 농촌에서 도시로의 이동은 계속될 것으로 보인다. 그리고 중국은 아직 경제발전수준이 낮고 지역간의 소득격차가 크기 때문에, 한계생산성이 낮은 농업부문에서 한계생산성이 높은 비농업부문의 노동력의 이동과정은 적어도 몇 십년간 지속되어 중국의 고속성장을 지탱할 것으로 보인다.

한편, 중국의 개혁·개방 이래 이루어진 고속성장은 상당한 정도 비국유부문의 성장과 비중의 증대에 의존하였다. 헌법을 수정하여, 정식으로 비국유경제가 중국 경제의 발전 가운데 차지하는 중요한 위치를 확인하였다. 중국의 비국유경제에 대한 인식은 “자본주의의 꼬리(추종자)”→“경제의 유익한 보충”→“국민경제의 중요한 구성부분”으로 변화해 왔는데, 이러한 인식의 전환은 법적으로 비국유경제에 대한 승인이며, 비국유경제의 발전을 위하여 관념상의 장애를 제거하였다고 볼 수 있다.

국유기업은 임금결정이 제도적 요인에 의해 정해진다. 즉 국유기업의 직공은 시장균형의 임금보다 높은 실질임금³²⁾을 받는다. 비국유부문이 도시 전통적인 부문에서 유출된 노동력을 고용하고자 할 때는 명목임금이외에 일련의 복지를 제공해야 하는데 반해, 비국유부문이 농촌노동력을 고용할 경우, 주택, 의료, 실업 등 임금 외 복지를 제공할 필요가 없고, 농촌노동력은 철밥통을 향유하지 않기 때문에, 비국유부문은 저임금의 풍부한 농촌노동력을 고용하고자 하는 경향이 아주 강하다.

따라서 중국이 WTO에 가입하여 세계경제와 일체화되어 가고, 신생 비국유부문의 발전과 중국의 경제성장에 대한 비국유부문의 중요성이 높아짐에 따라, 도시로 이동하는 농촌노동력의 규모도 커질 것으로 보인다.

32) 명목임금소득+비임금소득(주택보조+의료보조+가격보조+기업이 지급하는 실물보조).

■ 참고 문헌

1. 김대환, 『발전경제학』, 경문사, 1998.
2. 김인철, 『경제발전론』, 박영사, 1998.
3. 심경섭, 『경제발전론』, 법문사, 2003.
4. 김재원, 『노동경제학』, 박영사, 1997.
5. 중국농업정보망 www.agri.gov.cn
6. 삼농데이터 정보망 www.sannong.gov.cn
7. 景體華, 中國首都發展報告, 社會科學文獻出版社, 2003.
8. 柳國光, 中國經濟形勢分析與豫測, 社會科學文獻出版社, 2003.
9. 胡鞍鋼, 影響決策的國情報告, 清華大學出版社, 2002.
10. 蔡昉, 中國城市限制外地民工就業的政治經濟學分析, 勞動經濟, 中國人民大學, 2001年 第1期, pp. 15~23.
11. 課題組, 經濟轉軌, 勞動力市場發育與民工流動, 中國農村觀察, 中國農村經濟雜誌社, 1996年 第5期, pp. 1~13.
12. 蔡昉·楊濤, 城鄉收入差距的政治經濟學, 中國社會科學, 中國社會科學雜誌社, 2000年 第4期, pp. 11~22.
13. 蔡昉·王德文·都陽, 勞動力市場歪曲對區域差距的影響, 中國社會科學, 中國社會科學雜誌社, 2001年 第2期, pp. 4~14.
14. 林毅夫·蔡昉·李周, 中國的奇蹟: 發展戰略與經濟改革, 上海三聯書店, 上海人民出版社, 1999.
15. 林毅夫·蔡昉·李周, 中國經濟轉型時期的地區差距分析, 經濟研究, 1998年 第6期, 經濟研究雜誌社, pp. 3~10.
16. 蔡昉·都陽, 中國地區經濟增長的趨同與差異, 經濟研究, 2000年 第10期, 經濟研究雜誌社, pp. 30~37.
17. 愈敬志, 經濟持續增長需要城鎮化牽引, 人民日報, 1998. 10. 26.
18. 北京市勞動局, 勞動政策法規文件選編, 1989~1999.
19. 國家統計局, 中國統計年鑑, 中國統計出版社, 1999~2002.
20. 中國經濟年鑑編輯委員會, 中國經濟年鑑, 中國經濟年鑑社, 1999~2002.
21. 勞動部, 中國勞動統計年鑑, 中國統計出版社, 1990~1999.
22. DENNIS TAO YANG and HAO ZHOU, "Rural-Urban Disparity and Sectoral Labour Allocation in China," *Journal of Development Studies*, Vol. 70, No. 1, February 1999, pp. 105~133.
23. Lewis, A. W., "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor," *Manchester School Economics and Social Studies*, Vol. 24, No. 2, May 1954, pp. 139~191.
24. Todaro, M. P., "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries," *American Economic Review*, Vol. 59, No. 1, March 1969, pp. 139~150.

Rural-Urban Migration in China

Lee, Soon Oo*

Abstract

This paper has analyzed the background and motives of rural-urban migration in China, and explained the causes and institutional barriers of rural-urban income differentials.

Statistical Yearbook of China shows that rural-urban income differentials decreased between 1978 and 1985, increased between 1986 and 1994, decreased between 1995 and 1997, but then has continually increased between 1998 and 2001.

The rural reforms such as the experiments of household responsibility systems and substantial increases in the purchase prices of farm products have reduced China's rural-urban disparity between 1978 and 1985. The urban biased policy mix such as urban housing, other welfare provisions and a relatively higher inflationary tax on rural earnings have caused the increasing disparity since 1985. And since 1998's deflation, the disparity has increased.

This paper has also analyzed institutional barriers of rural-urban income differentials such as special welfare provisions, high costs in child care and education, rural institutional arrangements, urban biased employment policy.

Key Words: rural-urban migration, rural-urban disparity, rural reforms

* Full-time Lecturer, College of Commerce and Economics, Yeungnam University