

# e-KIET 산업경제정보

## 중국의 호구제도 개혁 동향과 시사점

### [요 약]

- 중국의 호구제도는 현재 중국의 사회 안정성과 지속성장을 저해하는 최대 요인으로 대두되고 있는바, 개선이 필요한 시점이 도래
  - 중국의 호구제도는 도시지역 및 중공업의 급속한 발전을 위해 농촌에서 도시로의 거주이전 제한을 골자로 1958년부터 시행 중
- 호구제도 개혁은 2007년부터 여러 지역에서 도시화 전략과 맞물려 시범적으로 실시되고 있는 가운데, 중경 모델과 성도 모델이 관심의 대상으로 부각
  - 중경 모델과 성도 모델은 모두 농민 혹은 농민공의 도시민화를 계획하나, 다양한 측면에서 차이를 가지며, 특히 농민들의 기존 토지에 대한 권리의 처리 과정에서 가장 두드러진 차이를 노정
  - 중국 당국은 농민의 자유의사 반영, 부작용 축소, 외지자본 도입, 거주이전 제한 철폐 등의 측면에서 유리한 성도모델을 채택할 가능성이 높은 것으로 판단
- 중국의 호구제도 개혁은 다양한 측면에서 우리나라에도 적지 않은 영향을 미칠 것이므로, 이에 대한 적절한 대책이 필요
  - 개혁을 위한 자원 조달 마련 과정에서 투자 기업에 대한 준조세 압력이 증대될 가능성
  - 토지 시장 형성, 소산권제도 변화, 농지의 비농지화 전용 가능성 등 토지제도의 변화 시, 투자 기업의 산업입지 선택 폭이 확대되는 장점도 기대
  - 농민의 도시민으로의 대량 전환은 투자 기업의 인건비 상승을 가져올 가능성
  - 농민의 도시민화와 이에 따른 농산물 수요 증대 및 가격 상승은 우리나라 농산물에도 가격 상승의 압력 요인으로 작용할 가능성

## □ 호구제도 개혁의 배경

- 중국의 호구제도는 도시지역 및 중공업의 급속한 발전을 위해 1958년 시행되었으나, 현재는 사회 안정성과 지속성장을 저해하는 최대 요인으로 대두되고 있음.
  - 호구제도는 도시지역 및 중공업의 급속한 발전을 위한 제도로 농촌에서 도시로의 거주이전 제한을 골자로 하는데, 도시의 공업부문에 일자리와 각종 도시형 생활인프라를 제공하는 반면, 농촌은 후방 지원 부문으로 소외시킨 제도임.
- 약 2억 명에 이르는 농민공<sup>1)</sup>은 도시건설과 도시 경쟁력 제고, 자본축적 등에 크게 기여하고 있으나, 도시 호적의 부재로 인해 교육, 의료, 각종 사회보장 측면에서 도시인들과 차별화된 대우를 받고 있음.
  - 도시거주 농민공이 증가하면서 농민공에 대한 취업제한에 따른 실업문제, 계층 간 격차, 치안 및 부패 문제, 환경 오염 등 각종 경제·사회적 문제가 발생함.
  - 특히 이러한 문제는 중국 당국의 ‘11·5규획’ 및 ‘12·5규획’의 주요 정책 기조인 조화로운 사회건설에도 부합하지 않음.
- ‘11·5규획’에서부터 중국의 성장정책이 투자 및 수출 위주에서 소비 위주로 전환되면서 농민공 및 농촌 거주자들의 소득 수준 향상이 특히 강조되고 있음.
  - 호구제도의 개선으로 농민공들이 합법적으로 도시에 뿌리를 내리는 경우 사회 안정 및 내수 진작에 의한 성장에 크게 기여할 수 있을 것으로 평가됨.

1) 도시로 일자리를 찾아온 농민을 의미함.

- 농촌 거주자 및 농민공을 도시민으로 전환하고, 이에 따른 소비효과를 촉진하기 위해서는 도시화<sup>2)</sup>가 필수적인 사업으로 대두됨.

- 농민들의 도시민화 추진은 농촌의 인구 과다문제 해소에 기여하고, 이는 다시 농촌 생산성 증대와 농민 소득 증대로 이어져 내수확대에도 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

#### □ 호구제도 개혁의 양대 모델

- 호구제도 개혁은 도시로 이전하는 농민 및 기존 농민공에 대한 도시 호구 부여가 핵심 골자임.
  - 2007년부터 중경을 비롯한 성도, 산동, 섬서, 하남 등의 지역에서 호구제도 개혁이 시범적으로 실시되고 있는 가운데, 중경 모델과 성도 모델이 관심의 대상이 되고 있음.
- 중경 모델의 주요 특징은 다음과 같음.
  - (기본 구상) 향후 10년 동안 농민공을 포함하여 1,000만 명의 농민에게 도시호구를 부여하여 이들을 도시민화한다는 계획이며, 도시와 농촌의 변경지역에 도시화 건설을 목표로 함.
  - (농민에 대한 혜택) 도시 공공 임대 주택 건설 공여, 교육, 의료, 취업알선 등 각종 사회보장 혜택을 도시민과 동등하게 부여함.
  - (토지관련 사유재산 처리) 도시로 거주지를 옮긴 농민들이 도시에 정착할

2) 도시화는 하드웨어 측면에서의 도시화와 농민공들을 도시인과 차별 없이 대우하는 소프트웨어 측면을 모두 포함한 개념임.

수 있는 수입보장을 위해 농촌 토지 관련 각종 사유재산권을 과도기로서 3년 동안 인정함.

- 토지관련 사유 재산권은 택지(宅基地)사용권, 청부경작지(承包地)에 따른 수익권, 임지 사용권 및 경작지 보호 규정에 따른 각종 보조금 등을 의미하며, 3년 과도기가 적용되는 권리는 택지사용권, 청부경작지에 따른 수익권임.

- (재원 조달)<sup>3)</sup> 도시가 농민들에게 제공하는 각종 보장성 보험은 농민들에게 지속적으로 제공되는 각종 보조금으로 교환·충당하며, 기타 인프라 및 주택 건설 등 사회적 투자 비용은 농민들이 과도기를 거쳐 반납하는 토지 개발에 따른 이익금으로 충당함.

- (농민들의 반응 및 효과) 농민들은 현재 거주 중인 농촌이 향후 개발되거나 도시로 편입되면 과도기간 동안 거둬들일 수 있는 수입보다 더욱 많은 보상금을 받을 수 있을 것으로 기대하기 때문에 도시로의 이주를 크게 환영하지 않는 분위기임.

- 또한 3년 과도기는 농지를 수탈하기 위한 수단에 불과하다는 인식도 팽배하여, 결국 중경시 모델은 정부가 의도한 활발한 이주를 가져오지 않을 가능성이 있음.

○ 성도 모델의 주요 특징은 다음과 같음.

- (기본 구상) 행정 및 공공서비스 체계에서 도시와 농촌 간 일체화를 추구하는 것으로서, 2012년 말까지 성도의 도시와 농촌 간 호구 통일화를 목

3) 농민들의 이주와 이에 따른 각종 사회보장제공에는 적지 않은 재원이 필요함.

표로 하며 신형도시화<sup>4)</sup>에도 중점을 두고 있음.

- (농민 및 농촌에 대한 혜택) 도시로 진출한 농민에 대해서는 주택, 교육, 의료, 취업 등에서 도시민과 무차별 대우를 하며, 농촌에서도 도시와 같은 공공 서비스 시스템을 구축함.
  - 성도시는 이미 2004년부터 도시와 농촌 간 일체화된 공공서비스 체제를 구축하고 있음.
  - 2004년 당시 성도의 도시와 농촌 간 1인당 평균 사회보장 투자액 차이는 1,543위안이었으나, 2009년에는 그 격차가 136위안으로 축소되는 성과를 거둠.
  - 향후 공공서비스 체제 구축에 따른 비용은 시 전체 예산을 도시 40%, 농촌 60%로 조정·투자할 계획임.
- (토지 관련 사유재산 처리) 중경시처럼 과도기를 두지 않고 농민이 도시로 진출하더라도 토지 관련 권리는 계속 보유토록 함으로써, 토지 관련 권리의 처리는 농민들의 자유의사에 맡김.
- (재원 조달) 전반적으로는 全市(도시부 농촌부 모두 포함)의 재정을 통합적으로 관리하고 투자하며, 농민들에 대한 사회보장 및 주택 등은 농민들의 개별 판단하에 토지관련 권리와 교환이 가능함.
  - 재원 조달을 담당하는 지방정부 입장에서는 성도모델보다는 중경모델이 재원 조달에 유리할 것으로 판단됨.
- (농민들의 반응 및 효과) 농민은 농촌 토지관련 권리를 지속적으로 보유한 채 도시로 진출하는 것이 가능하기 때문에 도시로의 이전을 원하는 농

4) 한국기준 읍 단위 정도의 소도시를 의미함.

〈표 1〉 중경 모델과 성도 모델의 비교

	중경 모델	성도 모델
기본 구상	· 10년 동안 1,000만 농민의 도시민화 · 도시와 농촌의 접경 지역 도시화에 중점 · 농촌 → 도시로 이주확대	· 도시-농촌 공공서비스 일체화 · 신형도시화에 중점 · 도농 상호이주 가능
농민에 대한 혜택	· 의료, 교육, 주택 등 사회보장에서 도시인과 무차별	· 좌동 · 농촌에서도 혜택 향유 가능
기존 토지 관련 권리	· 3년간 과도기 후 반납	· 지속 보유 가능
재원조달	· 반납된 토지 개발에 따른 수익금	· 시 전체(도시-농촌) 통합 재정 운용
효과	· (농민) 미온적 · (행정단위) 강제적 이주 사례 발생	· 적극적 농민 및 소극적 농민 공존

자료 : 산업연구원.

민이 증가하는 추세임.

- 한편 농촌에서도 도시와 결합된 공공서비스 체제가 갖추어지는바, 굳이 도시로 진출할 필요가 없다고 판단하는 농민들 역시 증가하는 추세임.

#### □ 성도 모델 채택 가능성과 정책 변화 전망

○ 중국 정부는 농민 자율성, 부작용 발생 최소화, 거주이전 제한 철폐 가능성 등의 측면에서 유리한 성도 모델을 선호·채택할 것으로 보이며, 빠르면 ‘12·5규획’ 기간 중 실시할 가능성도 있음.

– (농민들의 자유의사 존중) 성도 모델은 농민들이 보유하고 있는 토지관련 각종 권리(택지사용권과 청부경작지에 따른 수익권)를 언제쯤 양도하는 것이 유리한지 스스로 판단한 후 처리할 수 있기 때문에 농민들의 자유의사가 존중됨.

- 반면, 중경 모델은 3년이라는 과도기를 거치면 반드시 위 권리를 반납해

〈표 2〉 중경 모델과 성도 모델의 장단점 비교

	재원조달	농민 자유의사	부작용 발생 가능성	외지자본 도입 가능성	거주이전 제한
중경 모델	상대적 유리	제한	高	低	여전히 존재
성도 모델	상대적 불리	보장	低	高	철폐 효과

자료 : 산업연구원.

야 하기 때문에 농민들의 자유의사에 의한 결정이 보장되지 않음.

- (부작용 발생 가능성) 중국 지방정부의 최대 재정수입은 부동산 개발에 따른 수익인데, 중경 모델은 농민들이 도시로 이전하고 토지관련 권리를 만납하면 지방정부는 이러한 토지를 개발해 많은 수익 확보가 가능하므로 지방정부 하급행정단위에서 농민들의 도시이전을 강요하는 사례가 빈발하고 있음.

· 반면, 성도 모델은 이러한 부작용의 발생 가능성이 상대적으로 낮음.

- (거주이전 제한 철폐) 성도 모델이 정착되면 중경처럼 농민들의 도시로의 일방적 이전이 아닌 도시인의 농촌 이주도 가능한바, 거주이전의 제한이 철폐되고 도농이 일체화된 행정단위의 형성이 가능함.

· 특히 거주 이전 제한의 철폐는 농촌의 외지 자본 도입에도 유리하게 작용할 수 있음.

- 한편, 호구제도의 개혁은 헌법 및 토지관리법 등 다양한 측면에서 제도 개선을 수반할 것이며, 특히 토지관련 권리 개념의 확립이 호구제도 개혁 과정에서 가장 우선적으로 처리해야 할 과제로 대두될 것으로 보임.

- 현재 농촌의 많은 지역에서는 토지에 대한 권리 개념이 개인 단위가 아닌 집단 단위의 애매모호한 상태로 되어 있어 명확성이 결여된 상태임.

- 이러한 권리 개념이 농민 개인 단위로 명확하게 규정되어야 도시로 이주하는 농민들의 권리 留保 내역이 구체화될 수 있음.
- 호구제도 개혁과정에서 토지경영권증, 택지사용권증, 임지사용권증, 자산에 대한 공동 권리증 등이 농민 개인 혹은 가구에 명확하게 주어질 것으로 예상됨.
- 농민들의 토지관련 권리 개념이 명확히 규정된다면 생산요소 시장으로서 토지 시장도 형성되고 원활하게 작동할 것임.

#### □ 호구제도 개혁의 영향과 시사점

- 첫째, 호구제도 개혁에 따른 재원조달의 필요성은 준조세 압력 증대로 작용할 가능성이 있음.
- 중국 당국이 호구제도 개혁의 수단으로 중경 모델을 채택하건 성도모델을 채택하건 적지 않은 자금이 소요될 것인바, 이러한 재원을 어떻게 확보하느냐가 호구제도 개혁의 성패를 가름하는 최대 관건이 될 것임.<sup>5)</sup>
- 재원조달의 구체적 수단으로는 지방 소속의 국유기업 수익 가운데 국가(지방) 배당 확대, 고급 주택에 대한 부동산세 도입·확대, 지방정부의 채권발행 기준 완화 등을 들 수 있음.
  - (국유기업 수익의 국가 배당 확대) 이는 이미 중경시가 실시하고 있는 정책으로서 호구제도 개혁을 추진하고 있는 여타 지역으로 확대될 가능성이 있음.

5) 하남성 정주 역시 도시화를 통한 호구제도 개혁을 추진하다가 재원부족으로 포기한 사례가 있음.

- (고급주택에 대한 세금 징수) 중경시와 상해시가 조만간 도입할 예정이며,<sup>6)</sup> 이러한 세수는 공공주택 건설에 사용하겠다고 밝힌 바 있음.
  - 부동산세는 집값 안정화에 기여하고, 도시로 이주하는 농민공들에게 혜택이 주어질 수 있다는 명분도 갖추고 있다는 점에서 도입·확대될 가능성이 높음.
- (지방정부 채권 발행 조건 완화) 현재 중국에서는 지방정부 채권 발행 조건이 까다로운 편임.
  - 그러나 호구제도 개혁을 위한 도시화 재원을 마련하기 위해 동 조건이 완화될 가능성이 높고, 이 경우 지방정부의 재정압력은 크게 완화될 것으로 기대됨.
- 그런데 재원 조달이 중요한 과제인 지방정부는 외자계 기업에 ‘기업의 사회적 책임’을 특히 강조할 가능성이 있으므로, 외자계 기업의 입장에서는 ‘기업의 사회적 책임’이 프로모션 수준을 넘어선 준조세로 대두될 가능성도 배제할 수 없음.<sup>7)</sup>
- 둘째, 호구제도의 개혁은 소산권(小產權)<sup>8)</sup> 제도의 변화를 가져와 산업 입지 선택의 폭이 확대되는 장점도 기대할 수 있음.

6) 2011년 1월 28일부터 실시.

7) 지방정부에 대한 채권발행 조건 완화가 지방정부 재정상태를 호전시켜 기업에 대한 준조세 압력을 완화하는 요인이 있다 하더라도, 기업(외자계 기업 포함)에 대한 ‘사회적 책임’ 강조는 지속될 것으로 예상됨.

8) 이는 중국의 농촌(鄉鎮)이 재산권을 부여하는 것으로서 국가가 재산권을 부여하는 대산권과 대비되는 개념임. 도시 토지는 국가 소유인 반면 농촌 토지는 농민 집단 소유인바 재산권 행사에도 차이가 있음. 만약 도시와 인접한 농촌이 도시의 확대로 도시부로 편입되면 해당 지역 토지는 농민 집단 소유에서 국가소유로 전환하게 됨. 이에 따라 보상비를 둘러싸고 정부와 농민 간 분쟁이 빈발하고 있음. 마찬가지로 일부 외자계 기업(한국 기업 포함)이 농촌지역에 입지를 한 다음 이 지역이 도시부로 편입되어 사용권 및 보상을 둘러싸고 손해를 입게 되는 현상이 발생하고 있음. 특히 입주 기업의 철거문제가 불거지는 것은, 소산권 제도상 농촌 토지를 비농업으로는 사용할 수 없음에도 불구하고 관련 정보를 모르거나 토지 대금이 싸다는 유혹에서 벗어나지 못해 그릇된 입지 선택을 한 결과임.

- 먼저, 일체화된 도시화 계획에 의한 호구제도 개혁은 생산요소로서 토지 시장의 변화, 특히 농업용지의 비농업 용도로의 전용도 가능할 것으로 기대됨.
  - 중국은 2008년 10월부터 경작권의 거래를 허용하고 있는데, 지금까지는 그 거래가 농업 용도로만 인정되었으나 향후 형성될 생산요소 시장은 비농업 용도로도 사용이 가능할 것으로 보임.
- 특히, 농촌 건설 용지<sup>9)</sup>가 산업 용도로 개발될 경우 토지 규모, 유망산업, 도시와의 연계성 등을 감안한 입지 업종의 선정이 가능할 것으로 예상됨.
  - 이는 외자계 기업의 입장에서는 종전에 비해 산업 입지 선택의 폭이 넓어진다는 것을 의미함.
  - 그러나 개발 가능 업종 중에서, 현재 중국에서 부동산 문제가 가져오는 각종 부작용 등을 감안하면 주택건설 등은 여전히 제한을 가질 것으로 예측됨.
- 요컨대, 중국 사회 및 농촌이 해결해야 할 과제 중의 하나가 소산권제도인데, 성도 모델에 의한 도시화 전략은 도시와 농촌 간 일체화된 토지시장의 형성과 비농업분야로의 용도 변경 가능성도 포함하고 있기 때문에 이 제도에도 수정이 가해질 가능성이 있음.
  - 소산권 제도가 변화되면 기존처럼 그릇된 판단으로 농촌에 산업입지를 선택한 중소기업의 우려<sup>10)</sup>를 씻어줄 가능성도 있음.
- 셋째, 호구제도 개혁으로 인한 도시민의 증대는 인건비 상승을 가져올 가능

9) 보건소 등 공공시설 용지로서 비농업에 사용되는 토지를 의미함.

10) 기업이 입지한 지역이 도시로 편입될 경우 법적인 보호를 받지 못하는 경우.

성이 있음.

- 농민들이 대거 도시로 이주하면 도시 노동력 부족을 해소할 수 있는 장점이 있음.

- 그러나 새롭게 도시인이 되는 농민공에 대해 의료, 교육, 취업알선 등 각종 사회보험이 보장될 것이며, 기존의 농민공에 대한 각종 보험 혜택도 향후에는 전면적으로 실시되어야 하는바, 이는 실질적인 인건비 상승을 초래할 가능성이 있음.

○ 넷째, 농민의 도시민화에 따른 중국 농산물의 가격 상승은 중국 농산물에 대한 수입의존도가 높은 우리나라 농산물 시장에도 적지 않은 영향을 가져올 가능성이 있음.

- 도시화에 의한 호구제도 개혁이 본격화되면 수많은 농민들이 생산자에서 소비자로 전환하게 되며, 이에 따라 농산물에 대한 수요가 증가할 것으로 예상됨.

· 중국은 농산물 재배 원가 상승, 지속되는 수급불균형 즉, 초과수요, 유기농 등 고급 농산물에 대한 수요 증가 등으로 인해 이미 농산물 고가 시대에 진입한 것으로 평가되고 있음.

· 이러한 요인들이 호구제도 개선과 맞물리게 되면 중국 농산물 가격은 향후에도 지속적인 상승을 보일 것으로 예상됨.

- 중국 농산물 시장과 밀접한 관계를 가지고 있는 우리나라는 중국 농산물 가격 상승 등에 대비하여 안정적인 공급확보를 위해 다양한 대책을 마련할 필요가 있음.

〈표 3〉 호구제도 개선과 우리나라에 대한 시사점

	재원 조달	토지 시장 형성	도시민 증가	농민 감소, 도시민 증가
중국 측 변화	'기업의 사회적 책임' 강조	소산권 제도 변화	사회보장 비용 증대	농산물 수요 증가, 가격 상승
우리에 대한 영향	준조세 압력	산업 입지 선택 확대	인건비 상승	농산물 가격 상승

자료 : 산업연구원.

김 화 섭  
 (연구위원·국제산업협력실)  
 khwas@kiet.re.kr  
 (02-3299-3033)

본 자료는 산업연구원 홈페이지 [www.kiet.re.kr](http://www.kiet.re.kr)을 통하여 항상 보실 수 있습니다.  
 이미 발간된 산업경제정보 및 더욱 상세한 관련 보고서도 보실 수 있습니다.