

광둥성의 호구(戶口)제도 개혁 실험: ‘점수적립제(積分制)’의 도입과 향후 전망

김홍원 세계지역연구센터 중국권역별·성별연구단 연구원 (hwkim@kiep.go.kr, Tel: 3460-1278)

정지현 세계지역연구센터 중국권역별·성별연구단 부연구위원 (jhjung@kiep.go.kr, Tel: 3460-1280)



차 례 ● ● ●

1. 도입 배경
2. 주요 내용
3. 추진 현황
4. 평가 및 전망

주요 내용 ● ● ●

- 유동인구 비중이 높은 광둥성은 이를 보다 효과적으로 관리하고, 산업발전에 필요한 우수 노동력을 확보하기 위해 점수적립제(積分制)로 대표되는 점진적인 호구제도 개혁을 추진하고 있음.
 - 점수적립제는 광둥성 내 취업인구 중 해당지역 비도시민을 대상으로 하여, 호구변경 신청자의 각종 자질 및 실적을 점수로 환산하고 그 총점에 따라 도시호구로 변경해주는 제도임.
- 점수적립제는 공통적으로 적용되는 성 단위 점수지표와 시별로 적용되는 시 단위 점수지표로 구성되며, 각각의 점수를 합한 총점을 기준으로 고득점자가 도시호구를 취득하는 방식임.
 - 성 단위의 점수지표는 학력 및 기술보유 수준, 사회보험료 납부기간, 사회공헌도 등 배점기준 항목에 따라 차등적인 점수를 적용하며, 점수가 차감되는 항목도 포함되어 있음.
 - 시 단위 점수지표는 성 단위의 배점기준을 토대로 각 시의 상황과 목적을 반영하여 배점기준 항목마다 서로 다른 가중치를 적용한 것임. 가령 광저우시는 상대적으로 고학력자를 선호하는 특징을 보이며, 주하이시는 기술자, 특히 공급부족 업종의 기술자에게 큰 가산점을 부여함.
- 2011년 5월을 기준으로 약 10만여 명이 광둥성의 도시호구를 취득하였으며, 2010~12년간 광둥성의 호구변경 허용인구는 180만 명으로 계획되어 있음.
 - 도시호구 취득자의 50%가 다른 지역(省) 출신이고, 젊은 층과 고학력자의 비중이 높은 편임.
- 점수적립제 시행에 따라 장기적으로 광둥성의 고부가가치 산업 관련 인력 풀의 저변을 확대시킬 수 있으나 노동집약적 산업 분야의 구인난 문제는 지속될 것으로 전망되어 관련 업종의 광둥성 진출에 신중할 필요가 있음.

1. 도입 배경

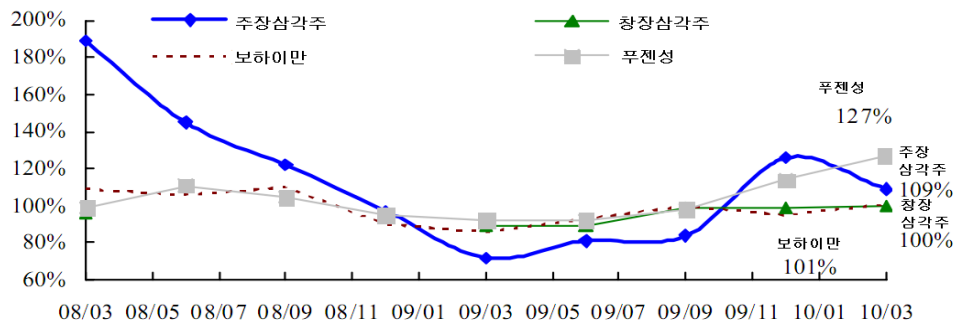
■ 유동인구¹⁾ 비중이 높은 광둥성은 이를 보다 효과적으로 관리하고 산업발전에 필요한 노동력을 확보하기 위해 점수적립제로 대표되는 점진적인 호구제도 개혁²⁾을 추진하고 있음.

- 광둥성은 노동집약적 산업비중이 상대적으로 높다는 특징에 따라³⁾ 가장 많은 유동인구를 보유하고 있기 때문에 산업경쟁력 확보를 위해 유동인구의 효율적인 관리가 매우 중요함.

○ 2010년 기준 광둥성의 유동인구는 3,667만 명으로 성 전체 인구의 약 35%를 차지하였으며, 그중 70%는 광둥성 외부에서 유입된 인구였고 유동인구의 95% 이상이 주장(珠江)삼각주 지역에 분포함.

○ 중산대학(中山大學)에서 실시한 「광둥성 내 외지인력의 거주지 이전 의향 조사보고」에 따르면 조사대상자의 55.8%가 광둥성의 도시호구 취득을 희망하였고, 이를 통해 추정한 결과 광둥성 도시호구 취득 희망자는 약 1,764만 명에 달하였음.⁴⁾

그림 1. 중국 주요 지역의 노동력 수급비율



주: 종축은 노동력의 수요/공급 비율을, 횡축은 시기(연도/월)를 의미함.

자료: CEBM(2010), Watch For Likely Labor Market Turning Point In 2012.

- 1) 유동인구는 호적지를 떠나 타지에서 6개월 이상 거주한 사람을 뜻하며, 광둥성 유동인구수의 증가는 광둥성 인구증가의 주요 원인 중 하나임.
- 2) 중국의 호구제도는 농촌에서 도시로의 인구이동을 제한하는 사회통제정책으로서, 출생지에 따라 호구소재지와 호구종류(농업호구, 비농업호구(도시호구))를 구분하여 정부의 허가없이 거주지 이전을 할 수 없고, 농업호구를 도시호구(비농업호구)로 변경할 수 없도록 통제함. 호구제도 개혁은 점차 ‘차별배제’에서 ‘선택적 수용’의 방향으로 전개되고 있으며, 추진 중인 개혁방안으로는 대도시의 점진적인 호구개방 방식과 해당 성(省) 거주자에 한해 호구 구분을 폐지하고 단일호구로 통일하는 방식 등을 들 수 있음. 여기서 ‘차별배제’란 농업호구와 도시호구 각각에 서로 다르게 적용되는 복지혜택의 차별적인 요소를 줄이는 것을 의미하며, ‘선택적 수용’은 일부 외지출신 취업자나 투자자에게 해당지역 도시호구 부여를 허용하는 것을 의미함. 이민자(2007), 『중국 호구제도와 인구이동』.
- 3) 2009년 공업총생산을 기준으로 광둥성 전자부품 제조업은 중국 전체 전자부품 제조업의 35%를 차지하였으며, 문화·체육 용품 제조는 34%, 가구제조는 25%, 플라스틱제품 제조는 24%, 의류·신발·모자 제조는 19% 등으로 노동집약적 산업의 비중이 상대적으로 높음. 참고로 2009년 광둥성의 지역내총생산(GRDP)은 3만 9,483억 위안으로 중국 내 최대 규모였던 반면, 1인당 GRDP는 4만 705위안으로 상하이, 베이징, 톈진, 장쑤 등에 이어 6위를 차지함. EIU China Province Data.
- 4) 中山大學(2010), 「廣東省外來務工人員入戶留城意願調研報告」.

- 중국의 3대 경제권인 창장(長江)삼각주와 환보하이 지역과 달리, 주장삼각주 지역은 노동력 수급비율의 변동이 큰 편으로 노동력의 안정적인 공급이 필요한 상태임(그림 1 참고).
- 또한 광둥성은 산업구조 고도화를 목표로 우수한 노동력의 유입을 촉진하기 위하여 호구제도 개혁의 일환으로 점수적립제를 도입, 시행하고 있음.
- 점수적립제는 광둥성 내 취업인구 중 해당 지역 비도시민⁵⁾을 대상으로 하는 호구변경 제도로 호구변경 신청인은 학력, 기술보유 수준, 거주 및 근무 기간, 사회공헌도 등을 점수로 환산하여 적절한 후, 그 총점에 따라 도시호구 취득이 가능함.
- 광둥성은 2008년부터 노동집약적 산업을 광둥성 내 저발전지역으로 이전시키고, 우수노동력은 광둥성 내 경제발전지역 혹은 해당 지역의 2, 3차 산업으로 이전시킨다는 ‘노동집약적 산업 및 우수노동력 이전(雙轉移)’ 전략을 추진해오고 있으며, 점수적립제 역시 이 취지에 맞추어 시행되고 있음.
- 현재 상하이시도 점수적립제를 시행하고 있고, 베이징시는 도입을 준비하고 있으나 각 지역마다 구체적인 방식 및 주안점이 상이함. 가령 상하이시는 해당 지역 거주기간(거주증 보유기간) 7년과 일정 기준 이상의 점수가 모두 충족되어야 도시호구 취득이 가능함.⁶⁾

2. 주요 내용

- 점수적립제는 광둥성 내에서 공통적으로 적용되는 성 단위 점수지표와 광둥성 내 시별로 적용되는 시 단위 점수지표로 구성되며, 각각의 점수를 합한 총점이 높은 고득점자가 도시호구를 취득하는 방식임(표 1 참고).
- 성 단위의 점수지표는 학력 및 기술보유 수준, 사회보험료 납부기간, 사회공헌도 등 배점기준 항목에 따라 차등적인 점수를 적용하며, 점수가 차감되는 항목도 포함되어 있음.
- 점수가 가장 높은 항목은 호구변경 신청자의 학력으로 대학 졸업은 80점, 석사 졸업은 90점, 박사 졸업은 100점이 부여됨.
- 학력 다음으로 기술보유에 대한 점수가 최대 60점으로 높았고, 표창 수상 점수도 10~60점으로 높은 편임.
- 1가구 1자녀 정책인 계획출산 정책을 위반했거나 범법 기록이 있는 경우 최대 100점을 차감함.
- 현재 광둥성의 21개 지급(地級)시⁷⁾ 모두 각각의 배점기준을 가지고 있으며, 이는 성 단위의 배점기

5) 해당 지역의 비도시민은 해당 지역 및 타지역 출신 농업호구 소지자를 비롯하여 타 지역의 도시호구 소지자를 모두 포함함.

6) 新京報(2011. 6. 22), 「積分落戶 北京戶改終需“臨門一腳”」.

7) 지급(地級)시는 성(省) 바로 아래의 행정단위임.

준을 토대로 각 시의 상황과 목적을 반영하여 시별로 조정된 것임.

- 호구변경 신청자는 성 단위 점수지표에 따른 점수와 해당 시 단위 점수지표에 따른 점수를 모두 합산한 결과를 바탕으로 해당 시에 도시호구 취득신청을 할 수 있음. 단, 정부에서 발표한 호구변경 허용인구보다 신청자가 많을 경우 고득점자 순으로 도시호구를 부여함.

표 1. 광둥성 및 주요 도시의 점수적립제 배점기준

성 단위 점수지표			시 단위 점수지표			
배점기준		배점	배점기준	광저우	주하이	선전
학력	중졸	5	학력	5~80 (석사 90, 박사 100)	5~60	6~60
	고졸	20	기술	10~60	10~100*	10~60
	전문대졸	60	연령	1~5	3~8	1~5
	대졸	80 (석사 90, 박사 100)	미혼자	-	6	-
			광둥성 농민	-	25	-
			주택보유	20	10	1년당 2 (최대 20)
기술	초급	10	중점 산업 종사	10	-	-
	중급	30	국가중점대학졸업	10	-	-
	고급	50	기능대회 입상	-	10~20	30
	기사	60	특허보유	-	-	1건당 5 (최대 30)
사회 보험료 납부기간	양로, 의료, 실업, 상해 등	1년당 1 (최고 50)	사회보험료 납부기간	1년당 1 (최고 50)	1년당 1 (최고 70)	양로: 3 (최고 30) 기타: 1 (최고 10)
사회 공헌	헌혈	회당 2 (최고 10)	노동계약 체결 및 이행 기간	-	1년당 2 (최고 45)	-
	자원봉사	50시간당 2 (최고 10)	개인 사업 투자	500만 위안 이상 20	-	-
	자선기부	1,000위안당 2 (최고 10)	개인소득세**	10만 위안 이상 20	-	-
	표창수여	10~60	표창수여	-	10~50	5~60
차감 지표	계획출산 정책 위반	-100	계획출산정책 위반	-	-	-100
	범법행위	-50~-100	범법행위	-	-30~-100	-50~-100
			신용불량기록	-	-	건당 -20

주: 1) 각 시의 점수지표는 주요 배점기준을 중심으로 정리한 내용으로, 일부 항목은 생략하였음.

2) * 기술보유 수준에 대한 최고점은 60점이나 주하이시에서 부족한 기술자일 경우 최대 40점을 추가적으로 부여함.

3) ** 3년간 누계를 의미함.

자료: 광둥성과 각 시에서 발표한 점수적립 배점기준표를 토대로 정리.

■ 각 시는 필요한 인력을 적극 유치하기 위하여 배점기준 항목마다 서로 다른 가중치를 적용하고 있으며, 해당 도시의 산업발전에 필요하다고 판단된 일부 직종은 본 제도의 점수와 관계없이 호구변경을 허용하기도 함.

- 광저우시는 상대적으로 고학력자를 선호하며, 개인사업 투자액 및 개인소득세 수준이 높은 신청자에게 높은 가산점을 부여하고 있음.
- 학력에 대한 배점이 최대 80점으로 다른 도시에 비해 상대적으로 높고, 국가중점대학 졸업자에게는 10점을 추가로 부여함.
- 개인사업 투자규모와 관련하여 등관시 역시 투자액 10만 위안당 2점의 가산점을 최대 30점까지 부여하는 등 개인사업자에 대한 선호도가 높은 편임.
- 주하이시, 광저우시, 중산시 등은 구인난이 심각한 업종이나 중점산업과 관련된 분야의 전공이수자, 기술보유자에 대한 선호도가 높음.
- 주하이시는 기술보유 인력에 대해 성 단위의 배점기준과 동일하게 최고점수인 60점을 부여하고 있으나 주하이시에서 부족한 기술자인 경우 40점을 추가로 가산함. 즉 기술보유자가 획득할 수 있는 최고점수가 100점에 달함.
- 광저우시는 기술보유 인력에는 60점을 동일하게 부여하고 있으나 중점산업에 종사할 경우 10점을 가산해 주고 있음.
- 중산시는 「부족인력 유치 및 육성개발 지도목록(2011~12년)」을 발표하여 중산시의 산업 수요에 따라 IT, 장비제조, 생물의약, 에너지, 화공, 문화산업 등 20여 개 산업과 170여 개 직종 및 직급을 1~5등급으로 구분하고 이들 직종에 한해 점수적립제와 상관없이 신청자의 호구를 변경해주고 있음.

3. 추진 현황

- 광둥성 정부는 2010~12년까지 호구변경 허용인구를 180만 명으로 계획하고 있으며, 2011년 5월을 기준으로 약 10만 1천 명이 광둥성의 도시호구를 취득하였음.
- 광둥성의 도시호구 취득자 중 59%는 광둥성이 아닌 타지역 출신이고, 41%는 광둥성의 농촌 출신 노동자였음.
- 광둥성 도시호구 취득자 중 30세 이하가 전체의 46%, 31~45세가 41%를 차지하는 등 젊은 층의 비중이 높았으며, 고졸 혹은 전문대 이상이 전체의 64% 정도로 학력수준도 높은 편이었음.
- 도시호구 취득 목적 중 자녀교육이 전체의 75%를 차지하였으며, 이는 도시호구 소지자만이 누릴 수 있는 도시의 교육환경과 대학입시상의 혜택을 얻기 위한 것임.

- 2010년 광둥성 정부는 호구변경 허용인구를 10만 명이라고 발표하였으나 이는 실수요에 비해 턱없이 부족한 수치였음.
- 이에 따라 호구변경 신청자 중에는 일정 수준의 점수나 조건을 충족했음에도 불구하고 2010년에 도시호구로 전환이 불가하여 현재 다음 기회를 위해 대기하고 있는 상황임.
- 광저우시의 경우, 2011년이 점수적립제에 의한 호구변경을 시행하는 첫 해이며 호구변경 허용인구를 3,000명으로 제한하여 상대적으로 도시호구 취득 문턱이 높은 도시라는 평가를 받음.⁸⁾

■ 농민공이 도시호구를 취득할 경우, 농업호구에 근거하여 분배받았던 토지를 반납해야 하기 때문에 일부 농업호구 소지자는 도시호구로 변경하는 데 소극적인 태도를 보임.

- 농업호구 소지자가 도시호구로 변경하게 되면, 농업호구 소지자에게 부여되었던 유일한 혜택인 토지 사용권을 해당 지방정부로 이양하는 문제가 발생함.
- 이에 광둥성 정부는 점수적립제 기준 총점이 일정 수준 이상이지만 토지 반납을 원하지 않는 농민공을 위해 도시호구로 변경하지 않고 ‘농민공 도시거주증’을 발급하여 기존 거주증에서 제공하던 혜택 외에 자녀 의무교육, 주택임대 등 관련 혜택을 부여함.
- 이 밖에도 획득한 점수가 부족하더라도 기존 호구 소재지가 해당도시 주변부이고, 5년 이상 해당 도시에서 근무한 경력과 주택을 보유한 경험이 있는 신청자 중 토지사용권을 이양할 경우 도시호구로 변경해 주기도 함.

4. 평가 및 전망

■ 광둥성의 호구제도 개혁 문제는 농업호구 소지자의 토지사용권 반납문제 및 다른 지방정부와의 재정문제가 서로 얽혀 있어 광둥성 정부의 역량만으로는 근본적인 해결이 어려움.

- 광둥성 출신 농업호구 소지자가 광둥성의 도시호구를 취득한 경우에는 그 토지사용권은 광둥성으로 다시 귀속되지만, 광둥성 이외 지역의 농업호구 소지자인 경우에는 해당 토지사용권이 다른 지방정부와 연관되어 있어 사용권 이전 및 관리가 쉽지 않음.
- 지방정부는 해당지역 도시호구 소지자에게 공교육, 사회보장, 주택임대 등의 사회복지 서비스를 제공해야 하므로 도시호구로 변경한 사람이 증가할 경우 광둥성 정부의 재정적인 부담이 가중됨.

8) 2010년 기준 각 시의 호구변경 허용인구수는 중산시 3,000명, 선전시 4,600명, 포산시 10,600명, 둥관시 1만 2,370명이었음. 財經(2011. 4. 6), 「廣東“積分入戶”得失」.

- 중산시는 도시호구 소지자 1인당 최대 180만 위안 이상의 복지비용이 소요된다고 발표함.⁹⁾

■ 광둥성은 호구제도 개혁방안인 점수적립제를 실시함에 따라 장기적으로 산업구조조정 목표에 부합하는 고부가가치 산업을 육성하는 데 필요한 인력 풀의 기반을 형성할 수 있을 것으로 전망됨.

- 점수적립제는 광둥성 내 해당 도시에서 일정기간 이상 거주 및 근무한 경력이 있는 사람을 호구변경 신청대상자로 분류하기 때문에 해당 도시의 비도시민이 해당도시에 정착할 수 있는 유인을 증대하고 다른 도시로 이동할 가능성을 축소시킴.
- 개별 기업이 노동자의 이직률을 낮추기 위해 임금을 인상하는 것은 한계가 있기 때문에 광둥성 정부는 도시호구로 호구변경을 허용하여 비도시민의 거주, 자녀교육, 사회보장 문제 등을 해결함으로써 그들의 도시거주 비용을 줄이고 사회적 귀속감을 높이려 함.
- 본 제도를 장기적으로 운용·추진할 경우, 호구변경을 원하는 농민공을 포함해 비도시민의 전반적인 기술 활용능력 및 학력 수준 향상 등 지속적인 자기계발을 유도하여 광둥성이 원하는 인력 풀의 저변을 확대하는 데 일조할 것으로 전망됨.
- 실제로 광둥성 칭위안시의 빈곤농촌 출신인 한 농민공은 3년 전 칭위안시의 기술학교 졸업 후 중산시에서 취직하였고, 재직기간에 기술교육 프로그램을 이수하여 기능공시험에 합격함에 따라 마침내 중산시 도시호구를 획득하였음.

■ 우수노동력 확보라는 점수적립제의 취지상 노동집약적 업종 위주 단순가공업체의 구인난이 계속될 것으로 예상되므로 관련 업종의 광둥성 진출은 신중해야 하며 진출지역 변경, 노무관리 시스템 개선 및 생산자동화설비 투자증대 등이 불가피할 전망이다.

- 광둥성 사회과학원 사회학 및 인구학 연구소의 정즈전(鄭梓楨) 소장에 따르면, 현 점수적립제도는 학력 및 기술수준이 낮은 비도시민의 호구변경을 여전히 제한하고 있으며, 숙련공 및 화이트칼라의 호구변경을 유도하기 때문에 단순노동자의 구인난 문제를 해결하기는 어려움.
- 광둥성은 점수적립제를 호구제도 개혁 차원에서 실험적으로 추진하고 있는데, 그 취지는 광둥성의 모든 농민공에 대한 차별폐지나 처우개선 등이 아닌 우수노동력, 인재의 안정적인 확보임.
- 점수적립제의 배점기준은 고학력, 고급기술 보유자, 고소득자 등에게 절대적으로 유리하며, 이 때문에 본 제도를 통한 저임노동력의 안정적인 공급은 기대하기 어려움.
- 특히 광둥성 내 경제발전지역인 주장삼각주 지역에서 인력난이 가장 심각한 3대 업종인 전자, 기계제조,

9) 이는 도시호구로 변경한 이후 누릴 수 있는 복지혜택을 추정하여 합산(18세부터 75세까지 약 58년간)한 결과로, 농업호구 소지자는 도시호구 취득 후 교육비 6,000위안, 의료보험료 18만 위안, 최저생계비 26만 위안, 임대주택 보조금 평균 137만 위안 등을 절약하거나 지원받을 수 있음. 中山商報(2011. 5. 16), 「各方有贊有彈 積分制實爲招攬人才?」.

방직 등 노동집약적 업종의 저임노동력 부족문제는 지속될 전망이다.

- 광저우 ADFALTH 컨설팅 회사의 니룽텅(倪龍騰) 대표에 따르면, 과거의 인력부족 현상은 계절적인 요인의 영향이 컸으나 현재는 계절적 요인과 관계없이 상시적으로 발생하고 있다고 함.
- 현재의 점수적립제는 광둥성의 저부가가치 산업비중을 점진적으로 축소하는 데 일조할 것이며, 이는 산업구조 고도화를 추진하고 있는 광둥성 정부의 산업발전 계획에 부합하는 것으로 상당 부분 의도적인 것임.
- 이에 따라 노동집약적 업종 위주의 저부가가치 산업에 종사하는 기업은 투자진출 지역을 중국 내륙 지역이나 제3국으로 변경하는 것을 고려해볼 필요가 있으며, 기존에 진출한 기업의 경우 노무관리 시스템을 개선하거나 생산 자동화설비 등에 투자하여 지속적인 저임노동력 부족문제에 대응할 수 있는 방안을 강구해야 함. **KIEP**