



중국 소득분배제도의 조용한 개혁

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 중국

방혜정 (중국외교학원 국제관계학 박사과정)

■ 머리말

중국 국무원은 지난 5월25일 「2009년 경제체제개혁심화사업에 관한 의견(关于2009年深化经济体制改革工作的意见)」을 정식 공표하고, 국민소득분배구조개혁 문제를 경제성장을 위한 내수확장 정책의 중요 기본사업으로 삼았다. 개혁개방 이후 사회적으로 부각되고 있는 소득분배 문제를 해결하기 위해 중국은 이미 2006년에 「소득분배제도개혁추진에 관한 의견(推进收入分配制度改革的意见)」을 국무원에 상정하였지만 현실적 제약에 묶여 있던 상태였다. 세계적 경제위기에 대처하는 정책 마련에 부심하던 중국 정부는 결국 올해 3월 소득분배 개혁에 관한 전체적 기본방안을 완성하였고, 올해 안에 정식으로 실시할 것이라고 밝혔다. 중국의 소득분배제도의 변화 과정과 문제점 및 향후 개혁 방향을 살펴보자.

■ 노동에 따른 분배(1978-1991)원칙 마련 : 평균주의 극복

1978년 5월 국무원은 「장려금 및 작업별 임금제도 실시에 관한 통지(关于实行奖励和计件工资制度的通知)」를 발표하고, 십여 년간 정지되어 왔던 관련 제도를 정식으로 부활시키면서 소득분배제도 개혁의 서막을 열었다. 우선, 농업 문제의 심각성을 깨닫고, 같은 해 12월 농가책임생산제¹⁾(家

庭联产承包责任制)를 보편화시켜, 농민의 생산경영의 적극성을 자극하면서, 농촌을 중심으로 소득 분배제도 개혁의 중대한 돌파구를 마련하였다.

농촌의 개혁이 성공을 보이자, 중국정부는 1984년 10월 경제체제개혁결정(中共中央关于经济体制改革的决定: 이하 개혁결정)을 통해, 도시를 중심으로 전면적 경제체제 개혁을 실시하면서 소득 분배제도의 개혁을 한층 심화하였다. 개혁 결정에서는 기업이 경영상황에 따라 근로자의 상여금을 자율 결정하고, 상여금과 제재 제도 등을 활용하여 근로자 간의 소득격차 발생을 용인하고, 국가기관 및 사업 단위가 임금 및 그 관리 제도의 개혁을 하도록 유도하였으며, 개인소득조절세금 등을 마련했다. 1985년에는 「국영기업임금개혁문제에 관한 통지(关于国营企业工资改革问题的通知)」를 통해, 국영기업의 수익에 따라 근로자 임금총액이 연동하도록 하였다. 중국은 87년 10월 13차 공산당 전국대표대회에서 최초로 노동에 따른 분배원칙을 기본으로 기타 분배방식을 통한 보충을 허용하여, 기업의 채권이나 주식을 통한 이익 등 비근로임금을 합법화하는 동시에 지나치게 높은 개인소득에 대한 적절한 조절 조치를 실행하도록 하였다.

■ 공평을 고려한 노동에 따른 소득분배(1992-2002)

1992년 14차 전국대표대회에서 중국 특색의 사회주의시장경제체제 건설을 국가 개혁의 목표로 확정하면서, 경제체제 개혁정책은 새로운 단계로 접어들었다. 1993년 11월 「사회주의시장경제체제건설을 위한 문제에 대한 결정(关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定)」을 통해, 중국은 노동에 따른 분배원칙과 다양한 분배 제도가 병존함을 다시 한번 확인하면서, 공평의 원칙을 고려한 상황에서 경쟁기제를 통해 근로자 임금을 결정하고, 기업, 사업단위, 행정기관 등이 각 특성에 알맞은 자율적 임금제도와 정상적 임금인상기제를 확립하도록 하였다. 경쟁과 격차를 허용하는 동시에, 국가가 근로자 임금의 거시적 조정기제를 확립하고, 최저임금 기준 및 임금기준 지도선

- 1) 집체조직이 생산수단을 각 가정에 위임하여, 해당 가정이 국가와 집체조직이 정한 임무량 외의 성과물을 독립적으로 처리 결정할 수 있는 제도로서, 농촌의 집체경제 소유구조는 그대로 유지하면서, 농민의 생산 적극성을 유도하여 농업과 농촌 경제발전을 추진하였다.

등을 정하는 등 소득분배의 규범화 및 소득재분배기제의 완성을 강조하였다. 또한, 개인 소득신고 및 납부를 강화하고, 상속세와 증여세를 실행하는 등, 소득분배정책과 세수 제도 조절을 통해 소득 양극화 현상을 막고자 하였다.

이어, 1997년 15차 전국대표대회에서는 공유제를 중심으로 다양한 소유제의 존재와 공동 발전을 용인하면서, 일부 경영관리 및 과학기술 인원의 소득촉진기제를 허용하며, 기업 내부에서 직위에 따른 임금 제도를 확립하고, 근로자의 주식 보유를 허용하며, 공무원의 직급별 임금제와 직능별 임금제를 실시하는 등 지식·과학 등 생산기여도와 소득분배를 연결지어 전면적인 소득분배제도의 개혁을 심화하였다.

■ 소득분배제도의 규범화 및 완성(2003 -)

소득분배제도의 개혁을 통해 시장경제기제가 소득분배체제에 활용되면서, 경직된 평균주의가 사라지고, 근로자들의 생산 적극성이 부활하면서, 중국의 경제사회는 급속도로 발전하고 있다. 그러나 시장기제 자체의 모순과 소득분배제도의 미비함으로 인해, 심각한 국민소득격차 등의 사회 문제가 발생하고 있다. 중국 정부는 2003년과 2006년 각각 「사회주의시장경제체제 완성을 위한 결정(中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定)」과 「사회주의화합사회건설을 위한 중대결정(中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定)」을 공표하고 소득분배질서를 규범화하고 관련 제도를 완성할 것이라고 발표했다.

양대 결정에서는 소득분배제도의 기본 원칙을 유지하면서, 저소득자의 소득수준을 높이고 중산층을 확대하며, 고소득자의 수입을 효과적으로 조절하는 등 공평한 사회건설에 역점을 두고자 한다. 특히 2006년 결정에서는 2020년까지 도농 및 지역 간의 발전 격차를 좁히고, 합리적인 소득분배제도를 기본적으로 완성하여 모든 국민이 더욱 풍요로운 생활을 할 수 있도록 노력할 것이라고 강조하고 있다. 2007년부터는 정부가 저소득층의 수입 확대와 각종 보조 기준 및 최저임금 기준을 제고하고 기업의 근로자임금 정상인상기제와 지불보장기제를 확립하도록 하며, 세수 조절을 강화하고 독점기업을 감독하는 등 일차적 소득분배와 재분배에서의 효율적이며 공평한 제도 실시를 좀더 구체적으로 강구하였다.

■ 4대 1소(4大1小)의 문제

중국의 소득분배제도 개혁에서 발생하는 문제들은 '4대 1소'로 요약될 수 있다: 도시와 농촌 간의 큰 소득격차; 도시 및 농촌 내부에서의 큰 소득 격차; 지역 간의 큰 소득격차; 업종 간의 큰 소득 격차; 근로자 소득이 국내총생산에서 차지하는 적은 비중.

도농간의 소득격차

2007년 국가발전개혁위원회가 발표한 「2006년 중국국민소득분배연도보고」에 따르면, 2005년 각 도시와 농촌의 소득격차는 전년에 비해 500위안 이상 증가하였으며, 전국 농촌주민의 평균 소득이 도시주민의 1/3에도 이르지 못한다. 1978년 2.57:1이었던 도시와 농촌의 소득분배비율이 2003년에는 3.23:1로 증가하였다.

개혁 초기부터 1984년까지 농촌에서 농가책임생산제를 실시하며 농민의 소득이 대폭 증가한 것을 제외하고, 농민의 소득증가 속도는 점차 느려지고 있다. 반면에, 도시화와 도시의 경제 개혁이 실시된 1985년 이래로, 도시주민의 소득이 전체 국민가처분소득에서 차지하는 비중이 크게 증가하고 있다. 1978년 도시주민의 가처분소득이 전체 국민가처분소득 중 35.7%를 차지하였지만, 1997년 52.8%, 1999년 57.8%, 2004년에는 69.2%로 대폭 증가한 반면, 농민소득의 비중은 1978년 64.3%에서 30.8%로 감소하였다. 이는 전체 인구의 41.8%를 차지하는 도시인구가 국민가처분소득의 69.2%를 차지하고 있는 반면, 전체 인구의 58.2%를 차지하는 농민은 전체 국민가처분소득의 30.8%를 차지하는 것을 의미하며, 도시와 농촌주민의 소득증가 속도에 큰 차이가 존재하고 있음을 보여준다.

도시 및 농촌 내의 소득격차

1978년 중국 농촌과 도시의 지니지수는 각각 0.2124와 0.16으로 소득분배에서 절대적 평등을 보여주었다. 개혁개방이 진행되면서, 농촌의 지니지수는 1985년 0.2267, 1986년 0.3042, 1999년 0.3361, 2003년에는 0.37에 이르고 있다. 도시의 경우, 1984년을 시작으로 지속적으로 증가하여,

1999년 0.0295, 2003년 0.295에 이르고 있다. 2006년 중국의 지니지수는 0.46으로 이미 국제기준의 위험 수위인 0.4를 넘어섰다.

2004년 도시주민 중 최저소득층이 전체 소득에서 차지하는 비중이 7.4%, 중산층의 비중은 57.7%로 1985년과 비교하면 각각 5.4%와 6.1%의 감소를 보인 반면, 고소득층은 41%로 1985년에 비해 11.5% 증가하였다.

2004년 농촌의 최저소득층은 전체 소득의 6.3%, 중산층의 경우 50.3%로 1988년에 비해 각각 1.9%와 2.1%의 감소를 보인 반면, 고소득층은 전체의 43.4%를 차지하여, 1988년과 비교해 보면 4%의 증가를 보이고 있다.

지역간의 소득격차

1978년에서 2004년까지 중국 동부 지역의 생산량이 전체 국내총생산에서 차지하는 비중이 평균 56%에 이르는 반면, 중부와 서부 지역은 각각 26%와 18%에 그치고 있다. 경제기초와 자연조건에 따른 경제발전 정도의 불균형이 소득분배에서도 차이를 가져오고 있다. 1998~2002년간의 통계로 보면, 동부 지역의 가처분소득이 전체 국민가처분소득에서 차지하는 비중이 55.5%이고 중부와 서부는 각각 26.3%와 18.2%를 차지하고 있다.

기업, 정부, 주민의 가처분소득으로 살펴보아도 지역간의 편차는 뚜렷하다. 1998~2002년 사이, 기업의 가처분소득이 전체에서 차지하는 비중이 동부의 경우 66.8%인 반면 중부와 서부는 각각 20.3%와 12.9%이다. 동부 지역 정부의 가처분소득이 전체에서 차지하는 비중 또한 55.4%인 반면 중부와 서부는 각각 24.7%와 20.9%이며, 국민가처분소득의 경우 동부, 중부, 서부의 비중이 각각 52.4%, 28.5%, 19.1%이다.

중국사회과학원의 한 연구보고에 따르면, 2005년 서부주민의 가처분소득이 동부 지역 도시주민 소득의 66.7%에 해당하며, 이는 2004년의 69.7%에 비해 감소를 보이고 있다. 서부 농촌주민 소득의 경우에도, 동부 농촌주민 소득의 44.2%에 해당하며, 이 또한 2004년 48%에 비해 감소하였다.

업종간의 소득격차

중국노동학회가 발표한 통계에 따르면, 2002년에서 2006년 사이 전국 재직근로자의 임금이 4년 연속 두 자릿수의 증가를 보인 반면, 업종별로 증가 속도는 차이를 보이고 있다. 2000년 업종 최고 임금계층의 평균 임금이 최저임금계층의 3.6배였던 것이 2005년에는 5.88배로 증가를 보이고 있다.

1978년 최고임금계층의 평균 임금이 동종업종 최저임금계층의 2.8배 정도였으나, 1994년 이래 전력, 가스, 교통운수, 전신, 부동산, 금융보험 및 과학 및 종합기술서비스산업이 고소득 업종으로 발전하면서, 2002년에는 최고소득 업종의 평균 임금이 전국 평균 임금인 5천 위안보다 많아지고, 동종 최고임금계층과 최저임금계층의 임금이 2.99:1의 비율을 보였다. 2003~2007년 5년간의 업종별 분류조사에 따르면, 전력, 가스 및 수력공급, 금융, 과학연구, 기술서비스 및 지질탐사, 정보, 컴퓨터 및 소프트웨어 산업 등이 주요한 고소득 업종으로 분류되었다. 인력자원사회보장부의 통계에 따르면, 석유화학, 전신 등 독점기업의 근로자 임금이 전국 평균 임금의 3~4배이며, 기타 소득과 복리후생까지 합산할 경우 실제소득이 5~11배에 이른다.

국민소득이 국내총생산에서 차지하는 비중 감소

중국 근로자임금이 국내총생산에서 차지하는 비중은 1980년 17%를 정점으로 계속 감소하여 2007년 11%를 차지하고 있다. 국민소득도 1992년에는 전체 국내총생산의 68.8%를 차지하였으나, 2007년에는 52.3%를 차지한 반면, 정부와 기업 소득은 16% 이상씩 증가하였다. 중국 경제의 발전에 따라, 자본밀집형, 기술밀집형 기업들의 발전이 비교적 빠르지만, 이들이 흡수하는 노동력의 상대적으로 적어, 노동참여와 이윤의 분배 비율은 상대적으로 줄어들고 있다. 특히, 1차, 2차, 3차 산업의 취업 비율이 40:28:32인 반면, 생산결과물의 비율은 11:49:40으로, 전체 취업의 40%를 차지하는 농업에서 창출한 생산량은 국내총생산량의 11%에 그쳐 그 소득분배가 비교적 낮은 것을 알 수 있다.

또한, 1997~2007년까지 근로수입이 전체 국내총생산에서 차지하는 비중이 53.4%에서 39.74%로 감소하고 있다. 반면, 높은 세율과 독점기업의 성장 덕분에, 기업 영업잉여액이 국내총생산에서

차지하는 비중은 21.23%에서 31.29%로 자본 수입의 계속적 증가를 보이고 있으며, 정부 재정 수입 또한 10.95%에서 20.57%로 그 비중이 높아지고 있다.

■ 소득분배제도 개혁: 1차 소득분배의 조정강화

개혁개방 이래로 국민소득이 전체적으로 증가한 것은 사실이지만, 소득격차의 심화는 중국의 사회안정을 흐드는 심각한 문제로 진화하고 있다. 더욱이 세계 경제위기로 불거진 내수확대와 경기진작 정책을 완성하는 데 이는 더 이상 해결을 미룰 수 없는 난제이다. 고소득을 조정하고 저소득을 보조하여 1차 소득분배제도의 조정을 강화하는 것과, 사회보장제도와 세수제도 등 관련 사회제도를 완성하고자 하는 중국 정부의 개혁의지가 이번 의견을 통해 드러나고 있으며, 이후 진행될 개혁 방안과 실제 세부 조항들에 반영될 것이라는 것이 전문가들의 의견이다.

2008년 말 중국의 빈곤인구는 2,365만 명이며, 도시주민의 최저소득계층 20%가 전체 소득의 2.75%를 차지하고 있는 반면, 최고소득계층 20%가 전체 소득의 4.6%를 차지하고 있다. 또한, 국가발전개혁위원회의 연구보고에 따르면, 가구당 연간소득 5만 3,700~16만 위안(1인당 3만4천~10만 위안)의 계층이 중산계층으로, 현재 중국의 중산층은 전체 인구의 7% 정도이다.

따라서, 중국 정부는 중산층의 확대와 고소득층과 저소득층의 조정을 통해 내수확대를 도모하는 한편 사회전체의 불균형과 불공평을 조정하는 목표를 세우고 일차적 소득분배 과정을 개선하려 한다.

우선 분배질서에 혼란을 주는 임금체불, 불법소득 등의 현상을 통제 감독하기 위해 임금단체협상제도와 임금지불보장제도의 확립이 필요하다.

저소득층의 소득 수준을 제고하기 위해 각종 보조기준과 저소득층보호기준, 최저임금 및 기본양로금 기준 등을 조절할 것이다. 농민의 소득증가를 위한 정책적 지원과 보호 정책을 더욱 강화하고, 농업발전과 취업사회보장체계를 확립하여 도시와 농촌이 함께 발전할 수 있는 체제를 확립하고자 한다.

특히, 이번 의견에서는 공무원의 임금제도를 개혁하고, 국유기업책임자보수관리제도를 규범화하며, 사업단위가 성과급제도를 실시할 수 있는 법 제정을 통해 약 1억 2천만 명이 개혁 방안의혜

택을 누릴 것으로 예상된다. 또한, 석유, 철도, 전력, 전신, 공공설비 등 12개 독점기업 개혁을 통해 민간투자를 확대하고 시장경쟁력을 강화하는 한편, 관리감독정책을 통해 불합리한 고소득을 조정할 것이다.

■ 맺음말

중국을 이번 의견 공표를 통해 경쟁과 공평에 기초한 소득분배 질서확립을 위해 실제적인 근로자 수입의 거시관리 강화와 부동산 세제 개혁, 환경세 및 각종 자원세의 신설, 개인소득세 제도의 보완 등 실제적인 세제 개혁과 완성을 이루고자 한다. 동시에, 사회보험제도의 완성과 적극적 취업 정책 실시 등을 통해 소득분배제도의 개혁을 이루고자 한다. 이는 4조 위안 경기진작 정책의 성공뿐만 아니라 이후 중국 경제사회의 장기적 건강한 발전에 반드시 필요한 것이다.

집체조직이 생산수단을 각 가정에 위임하여, 해당 가정이 국가와 집체조직이 정한 임무량 외의 성과물을 독립적으로 처리 결정할 수 있는 제도로, 농촌의 집체경제 소유구조는 그대로 유지하면서, 농민의 생산 적극성을 유도하여 농업과 농촌 경제발전을 추진하였다. **KLI**