

# 왜 중국의 불평등이 증가하는가?: 국가의 발전 전략, 사회 제도, 정치경제적 관점의 재검토\*

장소매 고려대학교 일반대학원 사회복지학과 박사과정

김윤태 고려대학교 공공정책대학 교수

1978년 개혁개방 이후 중국은 빠른 속도로 경제성장이 이룩했다. 지난 40년 동안 절대적 빈곤이 극적으로 감소했지만 심각한 경제적 불평등을 초래하면서, 중국은 세계에서 매우 평등한 사회에서 빈부 격차가 큰 사회로 전환되었다. 이 논문은 중국 불평등이 증가하는 원인을 구조적 관점과 정치경제적 관점으로 구분하여 평가하고 새로운 정책 대안을 모색하고자 한다. 이 연구는 지구화와 도시화의 효과를 강조하는 구조적 관점이 중국의 불평등을 거시적으로 설명하려 시도하지만 일정한 이론적 한계가 있다고 보고, 중국 정부의 발전 전략과 재분배 정책, 기업 지배구조의 변화와 노동조합의 약화 등 정치경제적 역학 관계가 불평등의 증가에 커다란 영향을 미쳤다고 강조한다. 특히 중국의 사회보장제도는 2010년 이후 많이 발전했지만 여전히 지출과 급여 구분 계층화(공무원, 도시 직공), 지역 차별화(농, 동-중-서), 시스템 발전 불균형 등의 특색을 가지고 있다. 게다가 사회지출 비율과 조세 부담률이 낮아서 부의 재분배 역할을 제대로 수행하지 못한다. 이런 점에서 향후 중국의 발전 전략은 균형 발전을 중시하는 동시에 삶의 질을 강조하는 인간적 발전을 지향해야 하며, 특히 빈부 격차를 줄이는 사회정책에 역점을 둔 공유적 발전국가를 추구해야 한다.

주제어 불평등, 중국, 발전 전략, 시장화, 재분배, 사회정책

## I. 머리말

1978년 개혁개방 이후 중국은 급속한 경제성장을 이룩하고 거대한 전환을 경험했다. 경제성장이 가져온 가장 큰 성과는 절대적 빈곤이 40%에서 10% 미만으로 감소한 것이며, 이는 동아시아뿐 아니라 전 세계적 차원의 빈곤 감소 효과에 커다란 영향을 주었다. 그러나 경제성장과 함께 불평등도 빠르게 증가했다. 1960년대 중국의 지니계수는 0.3 이하였지만, 1990년대부터 0.4를 초과했으며, 그 후에도 지속적으로 그 이상을 유지하고 있다. 최근 소득 5분위 배율과 10분

\* 이 논문의 완성에 도움을 준 심사위원 두 분의 논평에 감사드린다.

위 배율은 미국처럼 매우 심각하게 높아졌다. 중국의 불평등은 소득과 재산 등 경제적 차원뿐만 아니라 보건, 교육, 주거 등 다양한 사회적 차원에서도 증가하고 있다. 중국의 사회경제적 불평등이 심각해지면서 다양한 사회문제가 발생하고 있으며, 사회의 안정과 결속력이 약화될 가능성은 앞으로 중국 정부에 심각한 도전이 될 것이다.

최근 중국의 불평등에 대해 많은 학자들이 다양한 논쟁을 제기했다. 대체적으로 불평등의 원인에 대한 학문적 논쟁은 지구화(globalization), 도시화, 기술적 변화를 강조하는 구조적 관점과 정부, 기업, 노동조합의 역학관계를 강조하는 정치경제적 관점으로 분류할 수 있다. 세계 경제의 통합, 도시 인구의 증가, 기술적 진보의 효과를 강조하는 구조적 관점은 무역과 해외직접투자의 증가, 인구 이주, 탈산업화 수준에 주목한다. 반면 정치경제적 관점은 기업의 인사 관리와 노동 유연화, 노동조합 조직률과 단체 교섭 역량, 정부 정책의 효과를 강조한다. 이 글은 두 가지 관점을 종합적으로 평가하면서, 특히 국가의 발전 전략, 국유기업의 사유화(민영화), 기업 지배구조의 변화, 노동조합의 역할이 불평등에 미친 영향에 주목한다. 이 논문은 정부의 조세정책과 사회정책이 재분배 메커니즘의 성격을 결정하는 과정을 강조한다. 지금까지 대부분의 학자들의 연구는 구조적 관점과 정치경제적 관점 가운데 하나의 효과만 분석하거나 강조하는 경향이 많은데, 두 가지 관점을 동시에 검토하면서 중국에서 불평등이 증가하는 원인을 탐색하는 연구는 충분하지 않다. 이 연구는 중국의 구조적 요인과 정치경제적 요인이 긴밀하게 연결되어 있다고 보지만, 특히 국가의 역할에 대해 초점을 맞추어 설명할 것이다.

이 논문은 먼저 중국 불평등을 둘러싼 선행 연구를 검토하고 중국의 불평등을 설명하는 분석틀을 제시한다. 이 논문은 지구화, 도시화, 기술의 변화 등 구조적 변화는 중국 정부의 정책에 영향을 주었으며, 이러한 외부 환경에 대응하기 위해 중국 정부는 '경제 우선 발전 전략'을 선택하여 결과적으로 불평등을 증가시켰다고 본다. 이 논문은 중국의 발전 전략 가운데 시장과 기업 지배구조의 변화, 노동조합의 역할, 사회보장 제도의 형성 등 주요 경제, 사회 제도의 효과에 주목해야 한다고 강조한다. 특히 중국 정부의 조세 정책과 사회정책의 한계를 강조하는 정치경제적 관점은 중국의 불평등의 원인에 대한 유용한 설명을

제공할 것으로 보고, 이러한 이론적 논의를 통해 향후 중국 정부가 추진해야 하는 정책 대안을 살펴보고 미래의 전망을 제시할 것이다.

## II. 이론적 논의: 불평등의 과정과 원인

불평등에 관한 전통적인 경제학 이론인 쿠즈네츠(Simon Kuznets)의 ‘역U 가설’은 경제 성장이 진행되면서 불평등이 감소할 것으로 가정했다. 쿠즈네츠는 경제 성장의 초기 단계에서 불평등이 증가하지만, 점차 1인당 국민소득이 증가함에 따라 불평등이 감소할 것이라고 주장했다.<sup>1</sup> 이 관점은 발전 과정 중 불평등을 유발할 수 있는 주요 메커니즘을 설명하는 분석틀을 제공했다. 쿠즈네츠의 ‘역U 가설’은 중국에서도 널리 수용되었다. 1978년 개혁개방 이후 덩샤오핑은 경제 발전을 우선해야 하고, 이를 실현하기 위해 일부 사람들이 먼저 부유해지면 그 후에 더 많은 사람들이 부유해질 것이라는 주장이 널리 확산되었다.

쿠즈네츠의 이론적 가정은 경제학에서 널리 수용되었지만, 시간이 지나면서 많은 비판을 받았다. 최근 피케티(Thomas Piketty)는 산업화가 진행될수록 불평등이 증가하는 현실을 분석했다(Piketty, 2014). 그는 『21세기 자본』에서 200년이 넘는 자료를 수집하여 역사적 분석을 통해 대부분의 국가들과 마찬가지로 중국에서도 쿠즈네츠 곡선이 적용되지 않는다고 주장했다. 1980년대 중국의 불평등 수준은 동일한 발전 수준의 국가들의 평균보다 훨씬 낮았다. 오히려 중국 경제가 발전하면서 불평등이 증가하고 세계 평균 수준을 훨씬 능가했다. 중국의 불평등 수준은 역사적 관점에서 볼 때 매우 높으며, 현재의 시점에서도 선진 산업 국가의 평균치보다 훨씬 높다.

불평등의 증가는 명백하게 사회에 보내는 적신호다. 지난 수십 년 동안 단선적 경제성장과 불평등의 심화에 대해 많은 비판의 목소리가 제기되었다. 센

<sup>1</sup> 쿠즈네츠의 이론은 1960년대에 처음 제시되었는데, 여러 국가의 소득 자료를 비교하는 방법을 활용했다. 경제 발전의 수준이 다른 국가들을 비교하면서 한 국가가 빈곤 상태에서 부유한 상태로 이행하는 과정이 비슷하게 발생할 것으로 가정한다.

(Amartya Sen)은 인간의 적극적 자유(positive freedom)는 발전의 근본적인 목표임과 동시에 일차적인 수단이라고 주장했다. 빈곤과 불평등은 인간이 소중하고 가치 있는 삶을 얻을 수 있는 ‘역량(capability)’을 약화시킬 수 있다고 지적했다. 센에 따르면, 발전은 경제, 정치, 사회, 가치관 등과 같은 여러 측면을 포함하는 포괄적인 과정이다. 이는 빈곤, 모든 종류의 차별과 억압, 법적 권리 및 사회보장권의 부재를 제거하여, 경제 사회 환경 등의 측면에서 지속가능한 삶을 얻을 수 있는 능력을 향상시키는 것을 의미한다. 이런 능력을 키우기 위해 정부는 국민의 요구에 관심을 갖고 교육, 의료, 공공기반시설 등의 분야를 발전시켜야 한다(Sen, 1992; 1999). 앳킨슨(Anthony Atkinson)은 쿠즈네츠의 엄밀한 경제적 분석뿐만 아니라 베버리지의 개념을 활용하여 기회의 평등과 결과의 평등을 동시에 중시해야 한다고 강조하면서, 시장의 분배와 재분배 분야에서 정부가 추구할 정책을 제시했다(Atkinson, 2015). 그는 지구화, 기술의 변화, 금융 산업의 발전 등은 사실 경제와 정치 체제의 외부 요인이 아니라 개인, 기업과 정부가 공동으로 결정할 결과이며, 따라서 불평등이 증가하는 원인에 대한 분석은 이러한 결정이 어떻게 이루어졌는지 보아야 하며, 특히 표면에 드러나지 않은 권력 균형의 변화에 주목해야 한다고 주장했다.

사회의 불평등은 각 국가들의 제도적 차이와 긴밀한 관련을 가진다. 애쓰모글루(Daron Acemoglu)와 로빈슨(James Robinson)은 역사적 관점을 활용하여 경제 체제는 국가의 빈곤과 번영을 결정하는 데 매우 중요하지만, 국가의 경제체제를 결정하는 것은 정치 체제라고 주장했다(Acemoglu and Robinson, 2012: 43). 경제적 성장과 풍요는 ‘포용적’ 경제 및 정치 제도와 관련이 있는 반면, ‘배제적’ 제도는 종종 침체와 빈곤으로 이어진다. 애쓰모글루와 로빈슨은 중국의 성장은 압축적 성장의 또 다른 형태일 뿐이고, 현재의 조건에서 지속적인 경제성장을 이룰 수 없을 것으로 보았다(Acemoglu and Robinson, 2012: 91, 93-94). 이런 점에서 중국의 증가하는 불평등은 중국 경제의 미래뿐 아니라 세계 경제에 영향을 미칠 수 있는 중요한 주제다.

중국의 불평등에 대한 연구는 다양한 학문적 논쟁을 야기했다. 많은 학자들이 지역 간(연안-내륙) 불평등, 도시-농촌 불평등, 소득 격차, 건강 불평등, 교육 불평등 등 여러 가지 측면을 분석했다. 먼저, 지역 경제발전 불평등에 대한 연구는

크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 지역 간 불평등의 추세에 대한 분석이다. 아직 일치된 결론은 없지만, 학자들은 다양한 시기와 자료를 선택하고 사용하여 다른 결론을 제시했다(김상욱, 2009; 김종구, 2013). 둘째, 지역 간 불평등의 요인 분석이다. 일부 학자들은 불평등의 요인으로 산업화, 중앙집권화와 개방화(황준성·이성재, 2005), 자본 축적, 기술 발전(이근재, 2014)을 지적했다. 도시와 농촌 간 불평등에 관한 연구는 고등교육의 기회 불평등(김윤태b, 2010), 소득 격차, 재산 불평등을 주목했다. 소득 격차가 심화된 원인으로 도농 이원화 체제(지성태, 2013), 고정 자산 투자와 비교 노동 생산성(곽화병·최백렬, 2013)이 거론되었다. 특히 도시와 농촌 간 재산 불평등의 요인은 부동산과 금융자산의 효과가 크다(이종철, 2006). 도시 내 소득 불평등의 원인으로는 주로 공기업과 사기업의 소득 격차의 크기(이종철, 2012)와 비정규직의 증가(안상욱, 2013) 등이 지적되었다.

이 논문은 중국의 불평등 증가에 영향을 미친 정부의 발전 전략과 정책에 대한 평가에 주목한다. 선행 연구 가운데, 김윤태b(2001; 2009)는 장기적으로 교육 기회의 확대와 산업화의 추진에 따른 상향 이동적인 계층 공간이 구조적으로 마련되었지만, 지배 계층의 편향적인 산업화 정책이 계층 격차를 확대시켰다고 주장했다. 한편 중국의 경제성장이 지구화의 환경을 이용하면서 소득 불평등을 내재화하는 전략을 선택했는데, 장기적 관점에서 복지에 기반하고 발전 가능한 성장 전략이 필요하다는 지적이 제기되었다(최원석, 2015). 김현석(2018)은 중국의 자본 축적 과정에서 현재의 위기를 유발한 주요 요인이 도시화 과정에 내포되어 있다고 주장하며, 향후 도시 개발 방식을 전환해야 한다고 주장했다. 이외에 일부 학자들은 후진타오 정부의 고도 발전과 균형 발전을 병행하고 “조화사회론”과 “과학발전관”을 포함한 사회 통합 모델과 함께, 최근의 “포용적 성장론” 등 새로운 발전 전략의 효과를 평가했다(윤경우, 2008; 이문기, 2012).

중국의 불평등과 정치 체제의 관련성도 많은 관심을 끌었다. 이양호(2016)는 정치경제적 관점에서 근본적으로 사회주의 체제가 전환되어 자본주의 체제를 받아들이고 시장경제를 실시하면서 불평등이 증가한 것이라고 지적하였다. 그의 주장에 따르면, 중국에서 향후 소득이 점차 높아지면 민주적인 제도가 나타날 수밖에 없고, 경쟁적인 민주주의 체제가 정착되게 되면 경제는 더욱 발전하는 동시에 불평등은 재분배 정책에 의해 인해 감소할 것으로 보인다. 중국의 계

층 간 상향 유동성 약화, 권력에 대한 견제 및 감독 기능 저하, 상대적 박탈감의 확대, 사회적 소통 구조의 협소화, 사회 갈등의 관리 능력의 부족은 사회 갈등을 유발하는 원인이 되기 때문에 정치 개혁과 갈등 관리에 관한 제도적 변화가 필요하다는 지적도 있다(박동훈, 2009).

다양한 선행 연구를 보면, 중국 불평등의 특정 요인의 효과에 집중했지만, 구조적 관점과 정치경제적 관점을 종합적으로 평가하는 연구는 거의 없다. 이 연구는 지구화와 도시화 등 구조적 변화가 경제성장을 촉진할 수 있지만, 정부가 재분배 메커니즘과 사회정책을 강화하지 않는다면 불평등이 커질 수 있다고 본다. 사회보장 제도를 도입해도 보편적 원칙과 공정성을 강조하지 않는다면 산업 별, 지역별, 계층별 수혜 수준과 범위에 따라 계층 간 불평등이 커질 수 있다. 무엇보다 이 논문은 지구화와 도시화 등 구조적 변화를 주도한 정책 역시 정부의 결정에 따른 것이라는 점에 주목한다. 따라서 중국 경제가 세계경제에 통합되고 급속한 산업화와 도시화를 추구하면서 불평등이 불가피하게 증가하는데, 이에 정부가 적극적으로 대응하지 않는다면 불평등은 지속적으로 증가할 것이다. 이런 점에서 이 논문은 중국 정부가 어떤 전략적 목표를 설정하고 정책을 결정하는지가 중요하다고 보며, 불평등을 완화하기 위해 정부는 더욱 적극적 역할을 수행해야 한다고 주장한다. 먼저 불평등의 원인에 대한 이론적 논의에서 구조적 관점, 즉 지구화와 도시화에 대한 논쟁을 살펴보겠다.

### III. 구조적 관점: 지구화와 도시화의 영향에 대한 평가

#### 1. 지구화와 소득 불평등

1980년대 이후 지구화의 물결과 함께 중국은 세계 시장에 적극적으로 진출했다. 급속하게 증가한 무역과 해외직접투자(FDI)는 중국의 경제성장을 가속화시켰지만, 적어도 일정 기간 내에 소득 분배에 부정적인 영향을 미쳤다. 지구화 과정에서 중국의 중산층의 소득 증가율이 가장 높다는 점에 주목해야 하지만, 최상위층은 더욱 빠르게 소득이 증가하는 동시에 광범한 저소득층이 존재한다. 이

로 인해 밀라노비치(Branko Milanović)가 말한 ‘코끼리 곡선(Elephant graph)’과 같은 지구적 차원의 불평등은 중국의 불평등에도 적용할 수 있다(밀라노비치, 2017). 지구화 과정에서도 생산 요소의 분배 불균형과 지역 간 개방 정도의 변화 등이 불평등을 심화시킬 수 있다(Zhang et al., 2003). 국제 무역은 원래 억압되었던 부존자원의 격차를 확대시켜 요소 가격에 영향을 미치고, 고용 효과와 기술의 진보 등 다른 기능적 메커니즘을 통해 소득 분배에 영향을 미친다.

한편 경제적 지구화와 소득 불평등 사이에 명확한 관계가 없거나 소득 불평등을 감소시키는 영향이 있다는 주장도 제기되었다. 첸 외(Chen et al., 2017)의 연구에 따르면, 해외직접투자의 유입은 기업 간의 임금 불평등과 밀접한 관련이 있다. 임금 격차에 대한 해외직접투자의 기여는 감소하고 있는 것으로 보이지만, 기술 유출 효과는 기업 간의 임금 격차를 좁히는 데 도움이 된다. 웨이 외(Wei et al., 2001)도 1988~1993년 100여 개 중국 도시의 도시-농촌 소득 비율을 측정하고 무역 개방도가 높은 도시들은 도-농 간의 소득 불평등을 더 크게 감소시켰다고 분석했다. 이 연구에 따르면 세계화는 도시와 농촌 간 소득 불평등을 증가시키기보다 오히려 줄였다. 지안 외(Jian et al., 1996)는 1990년대 이후 연안과 내륙 지역의 소득 격차는 확대되었지만, 1978년 개혁개방 이후 연안 지역 각 성의 소득은 수렴 추세를 보이며 불평등이 감소했다고 주장했다.

그러나 지구화 과정에 대응하는 정부의 역할에 대한 균형 있는 관점이 중요하다(스티글리츠, 2002; Atkinson, 2015). 지구화가 모든 나라에서 반드시 소득 격차를 증가시키는 것은 아니다. 소득 격차는 완벽하지 않은 국가 시스템, 정치적 부패 등 정부의 불법적 행위로 인한 불평등한 자원 분배 및 소득 분배를 통해 커진다. 시장의 힘은 단지 분배 결과에 상한과 하한을 설정하지만, 정부와 사회의 권력 구조는 분배의 결과를 결정하는 궁극적인 힘이다. 따라서 지구화 과정을 관리하는 정부의 역할이 중요하다. 개발도상국에서 공공 부문의 효율성, 민간부문의 성장을 압박해 온 부패의 척결, 강력하고 독립적인 사법부, 민주적인 책임 의식, 개방성과 투명성을 실현할 정부의 효과적 역할에 따라 불평등의 수준은 달라질 수 있다(스티글리츠, 2002: 375, 423-424).

## 2. 도시화의 사회적 효과

루이스(Lewis, 1954)의 ‘이중 경제’ 발전 모델에 따르면, 경제 발전은 전통적인 농업 부문에서 현대적인 산업 부문으로의 확장 과정이며, 이를 ‘도시화’라고 한다. 농촌 잉여노동은 생산성이 낮은 농업 부문에서 생산성이 높은 도시 산업 부문으로 이전하고, 전통 사회에서 현대 사회로 전환하는 과정은 불가피한 추세다. 루이스는 농촌의 잉여 노동력 공급이 감소하면서 일정한 전환점을 넘으면, 도시와 농촌지역 간의 격차가 결국 제거될 수 있다고 보았다. 쿠즈네츠도 농촌에서 도시로의 인구 이동은 ‘역U 곡선’ 과정의 한 측면으로 보며, 더 많은 사람들이 농촌 지역에서 도시 지역으로 이동하는 과정에 따라 초기에 전체 소득 불평등이 증가했다가 점차 감소할 것이라고 주장했다(Kuznets, 1995).

그러나 거시적 관점에서 볼 때 중국 개혁개방 이전에도 중국의 산업화와 도시화 과정은 꾸준히 진행되었으며, 소득 분배 구조의 전환은 1990년대 말 이후에 본격적으로 이루어졌다. 그러므로 도시화와 산업화 요인은 중국의 소득 분배 구조의 변화 과정을 논리적으로 설명하기 어렵다(林毅夫, 陈斌开, 2013). 미시적 관점에서 내륙 농촌 지역에서 온 이주자들은 해안 지역의 도시화와 경제 발전에 중요한 노동력이 되기 때문에 도시화는 이주의 유출지와 유입지 사이의 소득 격차의 원인이 될 수 있다는 가설을 세울 수 있지만, 이 과정은 유입지의 도시화 구조, 노동시장의 조건 및 특정한 이주 추이에 따라 차이가 나타날 수 있다. 한편 도시화 과정에 따라 농촌 노동자를 위한 고용 기회가 늘어나 그들의 임금 소득은 가계 소득을 증가시키며, 이는 농촌 지역의 소득 격차가 더 커지는 것을 막는 역할을 수행한다. 그러므로 급속한 도시화 과정에 따라 도시와 농촌 지역 간의 격차는 불가피하게 확대될 것이지만, 도시화를 불평등의 주요 원인으로 보기는 어렵다. 중요한 것은 정부가 도시와 농촌 지역의 관계를 어떻게 보는지, 도농 간 격차를 줄이기 위해 정부가 어떤 정책을 실행했는가에 따른 문제다. 단순히 도시화가 불평등의 원인이라고 지적하는 대신 정부가 노동시장 개선, 호적 관리 시스템과 사회보장 시스템 개혁, 농민공 자녀의 교육과 직업 훈련 등 공공재를 제공하고 적극적 역할을 수행했는지를 살펴봐야 한다.



## IV. 정치경제적 관점: 발전 전략, 노동조합, 재분배 정책의 중요성

위에서 논의한 것처럼 지구화와 도시화는 거시적 차원에서 중국 불평등의 원인을 설명할 수 있지만, 결정적 요인으로 보기는 어렵다. 구조적 분석에서는 경제성장 전략과 사회제도의 설계를 주도하는 정부의 역할에 대한 설명이 부족하다. 지구화와 도시화 과정 역시 정부의 정책에 따른 결과이며, 이러한 구조적 변화에서 정부가 어떤 전략과 정책을 수립하고 실행하는지에 따라 매우 상이한 사회적 결과를 만들 수 있다. 지난 수십 년 동안 추진했던 중국의 경제 우선 발전 전략과 제한적 사회보장 등 배제적 특성은 경제 제도와 사회 제도의 이분법을 초래하고 있으며, ‘중진국 함정(middle income trap)<sup>2</sup>을 넘어선 지속적 경제 발전을 저해할 수 있다. 이런 점에서 우리는 중국의 사회경제적 불평등에 커다란 영향을 미친 경제 발전 전략과 재분배 정책을 자세하게 주목할 필요가 있다.

### 1. 경제 우선 발전 전략: ‘발전국가’의 사회정치적 결과

존슨(Chalmers Johnson)은 2차세계대전 이후 일본 경제성장을 분석하기 위해 ‘자본주의 발전국가’ 모델을 제시하면서 국가의 적극적 역할을 강조했다(Johnson, 1982). 정부는 생산성과 경제 성장을 강조하고, 사회정책은 경제정책의 시너로서의 역할로 간주되었다. 한국, 대만, 싱가포르 등 동아시아 신흥공업국의 고도성장에서도 경제 성장을 최우선시하는 국가의 역할을 발견할 수 있다(김윤태, 1999; 김윤태 편, 2017). 반면에 1949년 중화인민공화국 수립 초기 중국 정부는 사회주의 산업화를 이행하기 위한 역량과 자원을 빠르게 축적했지만, 상대적으로 비효율적인 계획 체제를 유지했으며, 정치적 운동의 방식으로 경제성장 대신 계급투

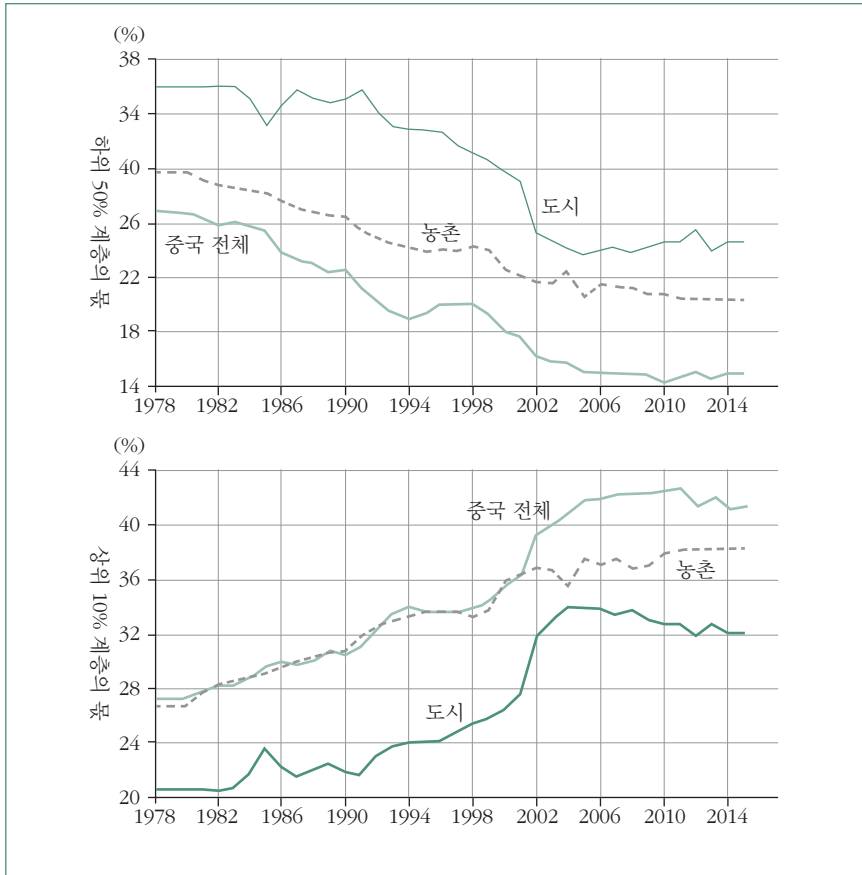
<sup>2</sup> 세계은행의 기준에 따르면, 중국은 2010년부터 ‘중진국(middle income countries)’ 범위에 분류되었다(세계은행의 기준에 따르면, 1인당 GNI \$12,536는 고소득 국가와 중진국의 분류 기준이다. 중진국도 낮은 수준의 중진국 — 1인당 GNI가 \$1,036~\$4,045 — 과 중상 수준의 중진국 — 1인당 GNI가 \$4,046~\$12,535(2021) — 으로 분류된다).

쟁을 채택했다.

중국은 1978년 개혁개방 이후 일본, 한국, 싱가포르 등 동아시아 발전국가의 경험으로부터 상당한 영향을 받았다. 지리적 근접성과 문화적 유사성 등으로 인해 동아시아 발전 모델이 중국에게 모방과 참조의 대상이 되었다. 따라서 개혁개방 이후의 중국은 여러 측면에서 동아시아 발전국가 모델과 유사했으며, 발전국가로 분류되기도 했다(Baek, 2005). 일부 학자들은 발전국가의 개념을 확장하여 국가가 경제 발전을 최고의 정책 목표로 간주하고 이 목표를 달성하기 위해 적절한 제도적 구성과 인센티브 구조를 채택하면 발전국가로 간주될 수 있으며, 동아시아 국가에서 광범위하게 발전국가가 발견된다고 보았다(White, 1996; Knight, 2014). 화이트(Gordon White)는 중국과 베트남을 발전국가의 개념을 확장하여 계획경제를 활용한 ‘사회주의 발전국가’로 분류했다(White, 1984). 그러나 중국의 개혁개방 이후 발전 모델을 지속적으로 ‘사회주의 발전국가’로 볼 수 있는지에 대한 주장은 아직 논쟁의 여지가 있다.

중국의 개혁개방 이후 시장 지향적 경제의 등장이 전통적 발전국가 모델과 다른 차이를 보인다는 주장도 제시되었다. 특히 정당-국가 통합의 정치체제, 지역 간의 큰 차이성, 분권화와 지역주의는 중국의 고유한 특징으로 지적된다(Howell, 2006; 이정구, 2012; 张汉, 2014). 중국은 개혁개방 이후 전통적인 사회주의 계획경제 대신 발전주의, 지방 정부와 기업의 협력, 국가 코포라티즘(corporatism) 등의 특성을 가진 ‘새로운 사회주의 발전국가’로 변화했다(郁建兴·石德金, 2008). 다른 동아시아 국가와 달리 중국 정부는 정부와 기업 간 협력을 토대로 한 ‘배타적 자율성(embedded autonomy)’을 갖지 못했으며, 정부는 다양한 계획경제의 정책 도구를 그대로 유지했다. 또한 노사관계의 제도화 정도, 사회적 신뢰감(张汉, 2014), 외국 직접 투자에 대한 태도, 산업정책(이정구, 2012), 정부의 실용적 태도, 독특한 국가자본주의(张汉, 2014) 등도 주요 차이점으로 지적될 수 있다. 이런 점에서 중국의 발전국가 모델은 다른 동아시아 국가와 구별되는 독특한 경제 모델의 특징을 가진다는 평가를 받는다.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 칼리노프스키(Kalinowski, 2015)는 오늘날 중국의 자본주의 유형은 1980년대 이전의 일본과 1990년대 이전의 한국과 유사하며 보호주의와 명확한 거시경제 계획의 특징을 가지고 있다고 주장



출처: 세계 불평등 보고서(2018: 174).

**그림 1** 중국의 농촌(시골)과 도시 지역 소득 상위 10%(왼쪽)과 하위 50%(오른쪽) 계층의 몫, 1978~2015

### 1) 계획경제 시기의 중공업 우선 발전 전략: 도시와 농촌의 이원적 불평등 구조의 형성

중국은 상당한 지역적 이질성이 있는 나라다. 이런 이질성은 자연적으로 나타난 것일 뿐만 아니라 인위적으로 만들었다. 중국의 다양한 경제적 사회적 불평

한다. 2008년 금융위기 이후 기존의 발전국가의 시각과는 구분되는 “국가자본주의” 관점이 등장했다(黃宗智, 2012; Naughton and Tsai, 2015). 이 외에 “국가 신자유주의(앨빈 쇼·인화 추, 2016)”, 혼합성(Csanadi, 2016), 발전 단계에 따라 성격이 변화하고 있는 것(윤상우, 2018)으로 규정하기도 한다.

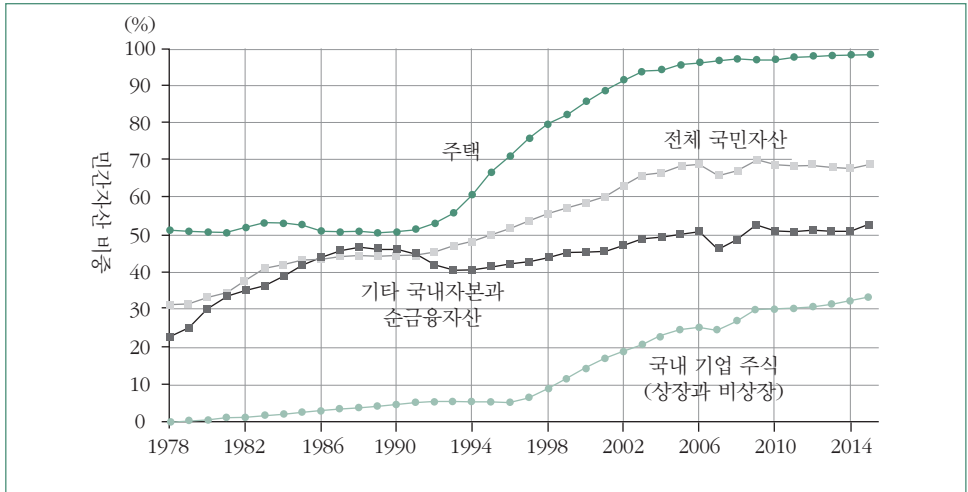
등을 만든 제도적 구성에서 1950년대에 형성된 ‘호구(戶口)’ 제도는 가장 깊은 뿌리와 영향력을 가진 제도 중 하나이고, 그 근원은 계획경제 시기 정부의 중공업 우선 발전 전략에 있다(Kanbur and Zhang, 2004). 서방 국가의 경제적 봉쇄 및 정치적 고립에 대응하여 안보 전략의 차원에서 중국은 중공업 우선 발전 전략을 채택했다. 그러나 중공업이 흡수한 노동력이 적어서 도시의 고용 압력은 매우 높았다. 도시의 고용 압박을 완화하고 사회 안정을 유지하는 동시에 농업의 중공업 발전에 대한 기초적 역할을 고려하면서 정부는 도시-농촌 호적(호구) 관리 시스템을 형성시키고 도시로의 농촌 인구 이동을 엄격하게 통제했다.<sup>4</sup>

중국 정부는 개혁개방 이후에도 도시-농촌 분할 체계와 호적 제도가 보존했고, 도농 소득 격차도 계속 유지되었다. 최근 중국 정부는 거주 이동성을 더 허용하는 호적 제도 개혁을 수행했지만, 실질적인 장벽은 여전히 남아 있다. 중국 정부는 현대화의 다음 단계로 이행할 때 도시화의 사회적 차원에 초점을 맞출 필요가 있으며, 장기적인 경제적 사회적 분리를 완화하기 위해 포용적 사회 개혁을 우선적으로 추진해야 한다는 압력을 받고 있다.

## 2) 시장화와 금융화: 도시 계층 간 불평등 증가

개혁개방 이후 계획경제에서 시장경제로 전환한 중국에서 재산 소유권 제도 개혁과 시장화는 소득과 재산 불평등의 형성을 설명하는 중요한 요소가 되었다. 중국 정부가 시장경제를 허용하면서 국민은 근로수입뿐만 아니라 투자를 포함한 다양한 경로를 통해 소득과 자본을 얻을 수 있게 되었다. 자본 축적의 효과는 노동보다 훨씬 더 커서 짧은 시간에 부의 불평등을 증가시켰다. 특히 1990년대의 국유기업 개혁에서 시장화 개혁이 뚜렷하게 나타났다. 초기에 효율성의 저하 문제 때문에 계획경제 시기에 설립된 대규모 자본 집약적 국유기업은 개방 시장에서 생존할 수 없어서 정부는 필요한 보호 및 보조금을 제공했다. 국유기

<sup>4</sup> 1955년 6월 중국 국무원은 전국적으로 도시와 농촌 호적 등록 시스템을 구축한다는 「정기 호적 등록 시스템 구축 지침」을 발표했다. 1958년 대약진 운동 이후 중국 정부는 도시의 지나친 인구 집중을 막기 위해 「중화인민공화국 호적 등록에 관한 규정」을 발표하면서 주민은 명확하게 ‘농업 호구’와 ‘비농업 호구’로 구분되었다. 1975년 이동의 자유에 관한 규정이 취소되었으며, 도시-농촌 분리된 호적 제도가 확립되었다.



출처: 세계 불평등 보고서(2018: 280).

그림 2 중국 내 자산 유형별 민간자산의 비중, 1978~2015

업은 정부의 보조금을 더 많이 받기 위해 지대 추구 행위와 연구 관계의 보편화를 초래하였고, 부패, 소득 분배 불평등 및 효율성 저하 문제를 유발했다.

1990년대 후반 중국 정부는 ‘큰 기업을 잡고 소기업을 놓아두기’ 정책을 실행하고 대규모 국유기업의 기업형 주식 개혁(公司制股份改革) 및 비효율적인 중소 규모 국유기업의 재산권 사유화 개혁을 시행했다. 이로 인해 개인 및 사유 경제는 크게 발전하고, 많은 민간 기업가들이 자본 축적을 확대하여 재산 불평등이 심화되었다. 2000년 이후 국유기업은 독점기업으로 변화했고, 독점 이익은 다른 민간 기업의 경쟁력과 이익을 압박하여 국내총생산 중 노동소득의 비율이 감소했다. 이러한 시장화 과정에서 막대한 혜택을 받은 이익집단이 등장하면서 재산 불평등이 급증했다(王勇, 2017). 국유기업의 개혁은 국내총생산이 빠른 속도로 유지될 수 있는 원동력이자 빈부 격차의 주요 원인이 되었다.

국유기업의 개혁 외에 중국의 주택시장 개혁은 도시 내 사유재산의 격차가 확대되는 중요한 이유 중 하나다(이양호, 2016: 51). 따라서 순 주택 비율 상승, 주택 가격 상승, 부유한 가정의 높은 주택 투자 수요 등은 주요 요인으로 설명된다. 1998년에 정부는 도시 주택 시스템을 개혁하기 위해 수요와 공급 측면에 모

두 금융 레버리지를 도입하며, 부동산 산업의 급속한 발전을 촉진시키면서 부동산 시장을 경제 성장의 새로운 기반으로 만들었다. 부동산 공급은 수요에 대한 탄력성이 낮기 때문에 단기간에 부동산 가격이 급상승하고 거품 경제가 형성되고 있다. 따라서 시장에서 높은 가격으로 주택을 구입해야 하는 빈곤층은 큰 경제적 부담을 갖게 되었다. 더욱이 자체 주택 소유자가 시장에서 상업용 주택을 구매하고 투기하는 행위는 주택 가격을 높이고 부동산 거품을 확대시키는 동시에, 빈곤층과 부유층 간 재산 불평등도 심화시켰다.

### 3) 덩샤오핑의 '선부' 전략: 지역, 계층 간 불평등 확대

1978년 덩샤오핑은 중국공산당 중앙회의에서 “경제정책에서 일부 지역, 기업, 노동자와 농민들은 노력 때문에 수업을 증가하는 것은 허용되어야 한다고 생각한다. 일부 사람들의 삶이 먼저 나아지면 큰 모범의 힘을 창출하고 이웃에게 영향을 미치며 다른 지역과 단위의 사람들은 이를 통해 배우게 될 것이다. 이런 식으로, 국민 경제는 계속적으로 발전할 것이고, 국민들은 더 빠르게 부유해질 수 있을 것이다.”라는 새로운 정책 변경을 공표했다. 그 후에 중국 정부는 ‘선부(先富)’ 발전 전략을 추진했다. 이러한 전략을 선택하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 계획경제 시대의 전통적 평등주의를 수정하고 사유재산의 획득을 허용하여 급속한 경제 발전을 추진하려고 시도했다. 국유경제 부문의 ‘철 밥그릇(铁饭碗)’과 ‘큰 냄비 밥(大锅饭)’으로 인한 비효율성을 줄이기 위한 정책이 도입되었다. 이런 관점은 1960년대 계급투쟁에 기반한 문화대혁명이 중국의 사회경제적 발전을 심하게 손상시켰고, 사람들은 오랫동안 가난한 상태에 빠뜨렸다고 본다. 둘째, 중국 내부의 여러 지역 간 경제적 조건은 매우 다양하기 때문이다. 내륙 지역보다 해안 지역의 자연 기술 산업 등 자원은 더욱 우수하고, 내륙 지역은 경제 발전을 추진하기에는 많은 제약을 가지고 있다. 셋째, 개혁개방 초기에 많은 정책은 ‘실험적’ 특성을 가지고 있었다. 중국 정부는 지나친 사회 변동을 피하기 위해 먼저 일정한 부분 지역(광둥성의 선전, 주하이, 산터우; 푸젠성의 푸젠, 샤먼 등 연안 지역)에서 먼저 실험을 한 다음에 점차적으로 전국으로 확산하는 방식을 선택하는 경향이 있다.

그러나 개혁개방 이후 평등주의의 약화에 따른 대응 조치와 사회 제도의 부

족으로 인해 ‘선부’가 ‘후부’를 지원하는 역할이 충분히 실행되지 않았다. 따라서 ‘공동적으로 부유해지다’는 의미를 포함하는 정책은 사라지고, 사회의 양극화를 심화되면서 선부 전략은 완전히 실패했다고 평가할 수 있다. 주요 이유는 다음과 같다. 첫째, 중국 정부는 1980년대 중반부터 1990년대 초에 지방의 분권화와 시장의 세분화로 인해 효과적인 정책을 추진하는 데 어려움을 겪었다. 지방 정부가 상당 정도 독자적인 경제적, 행정적 권력을 가지고 행정 업무를 추진하면서, 지방 보호 및 시장 세분화 현상이 발생했다. 둘째, 일부 연안 지역의 경제 발전의 기회와 조건이 내륙 지역에 재현될 수 없기 때문에 중부와 서부 지역은 더욱 뒤처지게 되었고, 나중에도 경제 발전을 추진하기가 쉽지 않게 되었다. 1990년대 말부터 중국은 더 균형적인 지역 개발 전략을 채택했으며, ‘서부 대개발’, ‘동북부 산업의 재활성화’, ‘중부 지역 부상’ 등 정책을 통해 지속적으로 중-서부 지역에 대한 개발 지원을 확대했다. 그러나 지역 간 경제적 불평등의 감소가 사회적 영역으로 확산되려면 더 많은 시간이 필요할 것으로 보인다. 셋째, 덩샤오핑의 선부 전략은 사실상 전 국민들을 대표하여 지도자에 의해 이루어진 ‘사회적 계약’이라고 볼 수 있다. 그러나 개혁개방을 통해 먼저 부유해진 사람들 중 일부는 부당한 수단을 통해 이익을 얻었기 때문에 국민적 차원의 계약을 준수하지 않았다는 지적이 커졌다. 지난 시기에 중국은 경제 발전 때문에 선부 전략을 선택할 수밖에 없다고 하더라도, 지금은 사회적 형평성과 공정성을 추구하는 방향으로 국가 전략을 수정해야 한다는 요구에 직면하게 되었다.

## 2. 노동시장과 기업지배구조의 변화와 노동조합의 역할

개혁개방 이후 중국 정부의 시장화 개혁은 노동시장과 기업지배구조에 큰 변화를 야기했고 경제적 불평등을 심화시켰다. 시장화 개혁과 노동시장의 유연화로 인해 도시 비정규직이 급속하게 확대되었다. 1990년부터 2004년까지의 연평균 성장률은 도시 고용 증가율의 3.9배에 도달했다. 비정규직<sup>5</sup>이 2004년에는 도

<sup>5</sup> 여기서 비정규직 고용은 중국 정부의 분류 기준 중 도시 사기업 종사자, 자영업주와 종사자, 농촌 이주 노동자를 포함한다.

시 고용의 58.69%를 차지하면서 새로운 도시 고용과 농촌 이주 노동의 지배적인 고용 모델이 되었다(胡鞍钢·赵黎, 2006). 그러나 비정규직과 정규직 사이의 소득 격차는 소득 분배에 큰 영향을 미쳤다. 리 외(李雅楠 外, 2013)의 연구 결과에 따르면, 1991~2000년 동안 비정규직 고용 비율의 증가와 정규직 고용과의 소득 격차가 소득 격차 확대의 주요 원인이 되었고, 그 후 2000~2009년에서 비정규직과 정규직 소득 격차가 감소했지만, 비정규직 고용 비율은 여전히 높기 때문에 소득 격차가 지속적으로 확대되고 있다.

1990년대의 국유기업의 개혁은 노동시장의 변화에도 커다란 영향을 미쳤다. 국유기업의 직원 비율은 1994년 60%에서 2000년 35%, 2007년 22%로 감소한 반면, 민간 기업과 개인 기업의 직원 비율은 1994년의 8.3%에서 2007년의 30%로 증가했다(国家统计局, 2008). 재산권 개혁과 중소기업의 파산으로 인해 많은 해고 노동자가 발생했으며, 사회보장의 혜택을 받지 못한 일부 사람들은 빈곤에 빠지게 되고, 전반적으로 빈부 격차가 커졌다. 한편 개혁개방 이후 국유기업의 임금과 보너스가 급격히 상승하면서 소득의 분배 격차가 크게 확대되었다. 중요한 요소 중 하나는 배당 소득으로 인한 소득 격차에 대한 확대 효과다. 시장화 과정에서 회사의 이해관계자 가운데 경영자들은 절대적인 우위를 가지게 된 반면, 일반 직원들은 불리한 위치를 있게 되었다. 주식 소유권은 경영진에 집중되고 직원들 간에 불균등하게 배분되었다. 배당 소득의 지니계수는 임금 소득보다 훨씬 크고, 배당 소득은 소수 사람들의 손에 더 집중되어 있다(郭荣星 外, 2003).

경제적 불평등이 증가하는 원인 가운데 노동조합의 약화에 대해서도 주목할 필요가 있다. 중국의 경제개혁 이후 초래된 1차 분배 과정에서의 노동 소득 비중의 지속적인 감소는 많은 주목을 받았지만, 노동자의 단체교섭 능력이 노동자 소득에 미친 영향은 충분한 관심을 받지 못했다. 개혁개방 이후 노동조합의 전통적 '연대'의 기능은 시장경제에 의해 심각한 도전을 받았다. 중국의 노동조합은 노동자 최저임금 준수율, 강제노동, 사회보험 가입 등 노동권을 보호하는 기능을 수행했지만, 임금 상승에 큰 영향을 미치지 않았다(张原·陈建奇, 2010; 卿石松·刘明巍, 2014; 易定红·袁青川, 2015). 중국의 노동조합은 노동자의 '최저 권리'만 보장할 수 있고, 어느 정도 사회적 타협을 추진하는 역할을 수행한다. 중국의 노동조합이 노동권에 영향을 미치는 메커니즘은 노동 독점, 단체 교섭, 단체 계약



이 아니라 “허수아비” 역할과 유사하다는 지적이 대두되었다(孙中伟·贺霞旭, 2012). 서구 사회의 노동조합과 달리 중국의 노동조합의 조직 방식은 하향식으로 조직되었다. 풀뿌리 노동조합은 전국적 조직인 중화전국총공회(中华全国总工会)의 지도 아래 지역 노동조합을 설립하고, 개별 기업 차원에서 풀뿌리 노동조합이 결성된다. 따라서 중국 기업의 노동조합은 직원을 대표하고 정당한 권익을 보장하는 한편, 정부가 사회적 안정을 유지하도록 지원해야 하는 독특한 운영 메커니즘을 가지고 있다. 중국의 시장경제 구조에서 행정 독점과 비행정 독점 부서가 공존하고, 이중 구조하에서 노동조합의 ‘행정화’와 ‘사회화’ 사이의 모순을 효과적으로 조정하지 못하는 것이 단체교섭의 역할이 약화되는 주된 이유로 보인다. 소득 분배에서 중국 노동조합의 역할은 그들 자신의 ‘비행정적’ 개혁, 권리 보호 기능의 구축, 그리고 풀뿌리 노동조합 조직의 독립 개혁에 달려 있다.

### 3. 정부의 재분배 정책: 조세정책과 사회정책

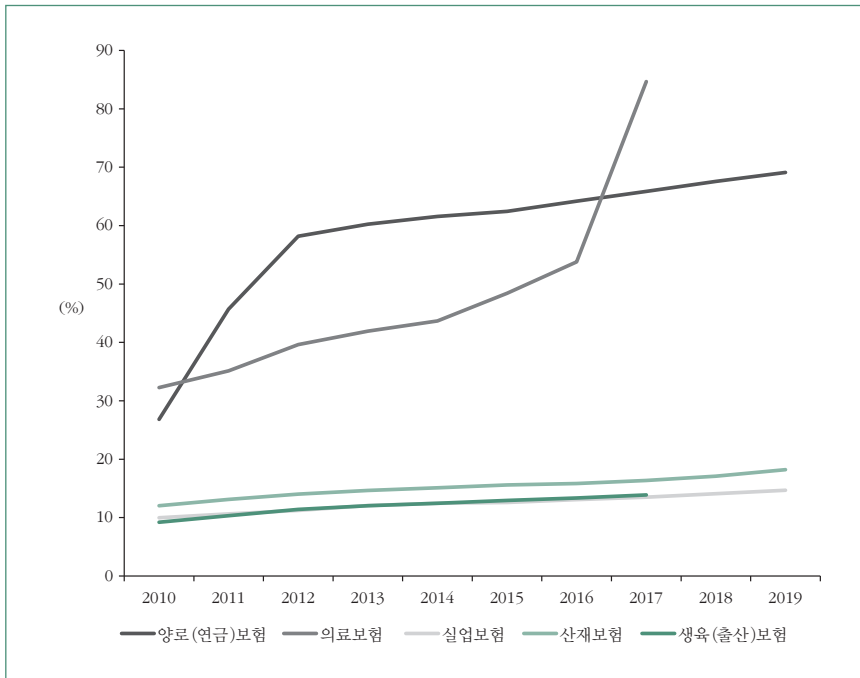
앞에서 논의했듯이 중국 불평등의 근원은 지난 30년간에 채택된 국가 주도 발전 전략에 있다. 중국 정부의 시장 지향적 경제 개혁이 급격하게 추진되는 과정에서 국가의 재분배 메커니즘이 심각하게 약화되었다. 낮은 조세율과 개인 소득세뿐 아니라 계층화로 구분된 사회보장 지출과 급여 수준, 사회보장 시스템 발전의 불균형으로 인해 중국의 사회보장 제도의 소득 재분배의 기능은 제대로 작동하지 못했다. 최근 증가하는 사회 불평등을 줄이기 위해 중국 정부는 지속적으로 사회보장 제도의 개혁을 시도했다. 2010년 「사회보험법」 발표 이후 사회보험 범위의 확대와 시스템 구축의 속도는 빨라지고 있다. 2017년 중국 정부는 제19차 전인대회에서 발표한 정부 보고서에서 사회보장개혁의 핵심 과제는 “보편적이고, 도-농 통합, 권리 및 책임 분명, 다수준적이며, 적절하고, 지속가능한 사회보장 시스템을 구축하는 것”이라고 발표했다. 유럽연합(EU)의 사회보장통계체계(ESSPROS)에서 사용한 통계를 적용하여 중국 정부는 국내총생산 중 사회보장 지출의 비율은 2014년에 이미 10%를 넘었고, 2015년에 11.5%를 도달했다고 발표했다. 주요 사회보험의 가입자 비율도 꾸준히 증가하고 있다.

그러나 중국의 사회지출 비율은 대부분의 유럽 국가에 비해 여전히 낮은 수

표 1 중국의 국내총생산 대비 사회보장 지출 비율, 2008~2015

|      | 사회보장 지출(단위:<br>억 위안, 해당년 가격) | GDP 중 사회보장지출(%) | 1인당 사회보장지출(단위: 위<br>안) | 사회보장 지출 중 정부지출<br>의 비중(%) |
|------|------------------------------|-----------------|------------------------|---------------------------|
| 2008 | 18,922.3                     | 5.9             | 1,428.5                | 41.4                      |
| 2009 | 23,651.1                     | 6.8             | 1,776.5                | 42.3                      |
| 2010 | 28,737.9                     | 7.0             | 2,148.3                | 43.6                      |
| 2011 | 36,271.2                     | 7.4             | 2,698.5                | 46.6                      |
| 2012 | 43,295.2                     | 8.0             | 3,205.4                | 45.5                      |
| 2013 | 56,714.8                     | 9.4             | 4,138.5                | 40.5                      |
| 2014 | 64,388.8                     | 10.0            | 4,719.7                | 39.0                      |
| 2015 | 78,735.1                     | 11.5            | 5,742.0                | 37.9                      |

출처: 国家统计局(2017).



주: 가입자 비율=가입자 수/총 인구 수

출처: 中华人民共和国人力资源和社会保障部(2014~2019).

그림 3 5대 보험의 가입자 비율, 2010~2019

준뿐만 아니라 소득 재분배를 위한 효과가 크지 않다. 도-농 지역의 소득 격차를 줄이기 위한 공교육 및 사회보장 제도는 소득 재분배의 역할을 수행하지 않고 오히려 도-농 소득 격차 확대시키는 ‘역 억제’의 부정적인 영향을 미쳤다. 이 ‘역 억제’ 효과는 도시 지역에서 더 두드러지게 나타난다. 연령별 사회보장을 통한 재분배 효과는 주로 고용자와 은퇴자 사이의 소득 이전을 통해 이루어졌고, 계층 간의 소득 이전은 발생하지 못했다. 사회보장 제도를 통해 이전된 고소득층의 소득 비중은 매우 적으며, 저소득층에서 고소득층으로의 개인적 기여의 누적적 성격이 매우 낮다. 중산층과 고소득층이 받은 보험 혜택은 저소득층에 비해 더 커서 오히려 소득 격차가 확대되었다.

먼저, 연금 제도인 양로보험(養老保險)을 보면, 2010년 이후 가입자와 수급자 수는 해마다 늘고 있다. 연금 제도는 계층화된 제도이며 소득 계층화 효과가 분명하다. 그러나 중국의 연금보험 제도는 국가 기관과 준공공기관 직원의 연금 제도, 도시 직공(職工)의 연금 제도와 도-농 주민의 연금 제도 등 세 가지로 구분되며, 각 제도에 적용되는 사람들은 서로 다른 소득 계층이 형성되었다. 국가 기관과 준공공기관 직원 연금의 소득대체율은 80~90% 수준이고, 도시 직공 연금의 소득대체율은 60% 수준을 넘는다. 반면에 농민의 연금 소득대체율은 10~14%에 그친다(华颖·郑功成, 2020). 같은 도시 직공 연금제도에 가입해도 비 민간 기업에 비해 많은 민간 기업들의 보장 수준은 낮다. 민간 기업의 경제적 이윤만 고려하고 직원들을 사회보험에 참여시키지 않거나, 부분 보험 프로젝트에만 참여하는 현상이 종종 발생한다. 기업의 경영주들은 직원들의 사회보장 참여권에 대한 책임을 제대로 수행하지 않는 경우가 있다.

의료보험(醫療保險)의 경우를 보면, 2016년 도시 주민 기본 의료보험과 신형 농촌 합작 의료보험은 도-농 주민 기본 의료보험에 통합된 이후 의료보험의 보장 범위를 대폭 확대했다. 2017년 가입 비율은 이미 80%를 넘었고, 2019년은 96.74%에 도달했다. 보험 기여금 중 정부의 재정 지원도 꾸준히 증가했다. 2016년 정부의 재정 지원 비율은 총 기여금의 75%를 넘었으며, 개인 납부 대비 비율은 거의 4 : 1 수준이다(CNR, 2016). 2019년 가입자의 입원비 수혜 수준은 60%를 넘었고 정책 범위 내에서 심각한 질병의 혜택 수준은 50%에 도달했다(Baidu, 2019; 国家医疗保障局, 2020). 그러나 이런 혜택은 수급자의 조건(질병, 치료 약품, 병원의

표 2 도시 직공 연금의 소득대체율, 2010~2018

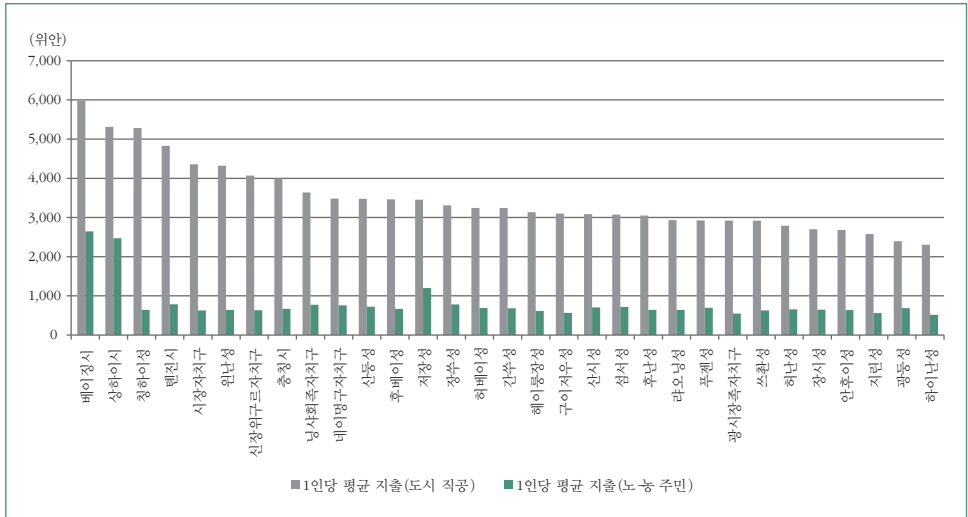
|      | 연 1인당 평균 연금(위안) | 비 민간 기업 평균 연봉(위안) | 연금 평균 납부 하한(위안) | 소득대체율(%) |
|------|-----------------|-------------------|-----------------|----------|
| 2010 | 16,696          | 37,147            | 24,698          | 67.6     |
| 2011 | 18,701          | 42,459            | 28,249          | 66.2     |
| 2012 | 20,900          | 46,769            | 31,619          | 66.1     |
| 2013 | 22,970          | 51,483            | 34,803          | 66.0     |
| 2014 | 25,317          | 56,360            | 37,507          | 67.5     |
| 2015 | 28,236          | 62,029            | 41,831          | 67.5     |
| 2016 | 31,527          | 67,569            | -               | 46.7     |
| 2017 | 34,512          | 74,318            | -               | 46.4     |
| 2018 | 37,844          | 82,461            | -               | 45.9     |

출처: 国家统计局(2010~2018); 中国社会保险发展年度报告2015.

주: 인력자원과 사회보장부(人力资源和社会保障部) 사용한 방법에 따르면, 소득대체율=연 1인당 연금/연금 평균 납부 하한. 2016~2018년의 연금 납부 하한 데이터가 없어서 그 대신 비 민간 기업 연봉을 사용하고 대체율을 예측했다.

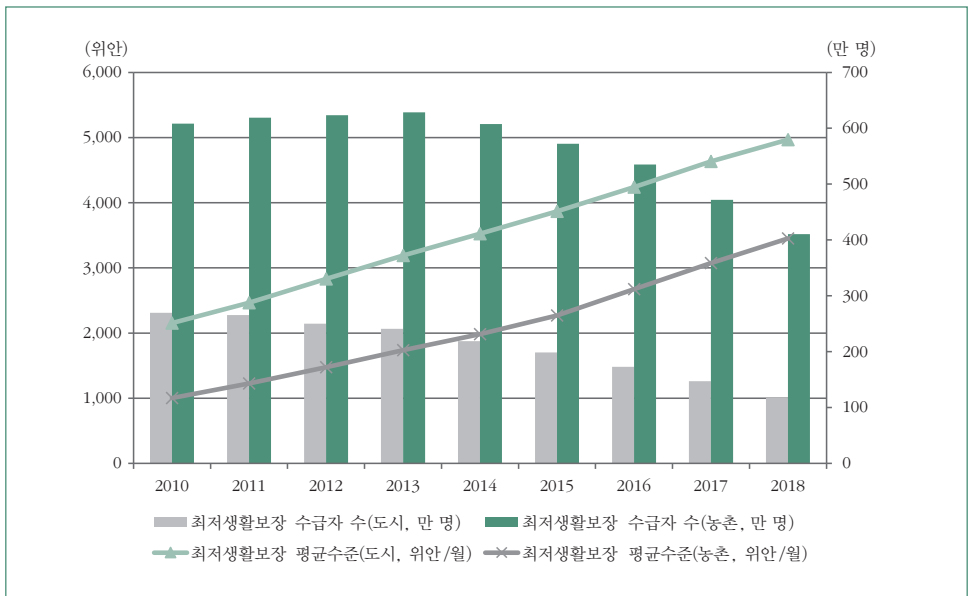
종류)에 따라 매우 다르다. 또한 의료보험은 아직 국가 통합 수준으로 규정되지 못하고 지방 통합 수준으로 시행하고 있어서, 지역에 따라 보장 수준이 매우 다르다. 2018년 베이징시의 도시 직공 1인당 지출액은 거의 6,000위안인 데 비해, 하이난성은 절반 수준에도 도달하지 못하며 2,300위안에 불과하다(그림 4 참조). 등급(기여금)에 따라 다양한 지불 시스템과 연계되어 도-농 주민 의료보험 제도의 통합은 단지 형식적 공정성만 달성하여 실질적인 공정성은 여전히 부족하다는 지적을 받는다.

중국 농촌은 어느 정도 “불평등의 결정판”이라고 할 수 있다(이양호, 2016: 66). 최근 수년 동안 중국 정부가 도-농 사회보험 통합 정책을 시행한 후 어느 정도 성과를 거두었지만, 도-농 소득 격차는 여전히 크다. 중국 정부의 농촌에 대한 소득 보장은 주로 공적 이전 지출로 이루어진다. 최저생활보장제도(最低生活保障制度, 低保이라고도 부르다)를 포함한 대부분 공적 이전 지출이 어느 정도 농촌 빈곤층의 빈곤율을 줄일 수 있지만, 실제 효과는 분명하지 않다. 급여 수준이 매우 낮을 뿐 아니라, 수급 자격이 없는 사람의 부정 수급의 사례가 상당수 있기 때문에 농촌의 공적 이전 지출이 농촌 빈곤 감소에 부정적인 경우도 많다. 정부는



출처: 国家统计局(2018).

그림 4 지역(성)별 도시 직공과 도·농 주민 의료보험 1인당 지출 비교(단위: 위안, 2018)



출처: 民政部(2010~2018).

그림 5 도·농 최저생활보장제도 수급자 수, 보장 평균 수준 비교, 2010~2018

수급자의 빈곤 상태에 따라 정책을 철저히 실행하여 가장 취약한 빈곤층이 더 많은 공적 이전 소득을 받을 수 있는 방안을 추진해야 한다. 이는 빈곤 감소 효과를 높일 뿐 아니라 소득 격차를 줄이는 데에도 도움이 될 것이다.

중국 정부의 사회지출 수준은 해마다 꾸준히 증가하여 도·농 지역 간, 도시 주민 간, 동·중·서부 지역 간 소득 격차를 좁히는 데 영향을 주었지만, 아직 그 효과는 크지 않다. 그 이유로 중국의 낮은 수준의 조세 부담률과 개인 소득세 등 직접세 비율을 지적할 수 있다. 중국 정부가 발표한 공식 자료를 따르면, 중국의 조세 부담률(국내총생산 중 세수 비중)은 2000년에 12.8%를 차지한 이후 해마다 증가했는데, 2012년에는 21.3%를 도달했다. 그러나 2012년 이후에 이 비율은 해마다 감소하고 있으며, 2018년 17.4%로 감소했다. 이 비율은 OECD 회원국 평균 수준에 비해 매우 낮으며, 세계은행이 계산한 수치는 더 낮다(그림 6 참조).

중국의 조세 구조는 주로 기업들이 납부하는 부가가치세, 소비세와 같은 간접세 중심으로 구성되고, 개인 소득세와 같은 직접세의 비중은 상대적으로 낮은 편이다. 세수의 규모는 노동소득과 국가의 경제구조의 성격에 따라 결정된다. 국민소득 중 노동소득 비중의 감소, 경제성장의 속도보다 낮은 국민 소득의 증가, 기업소득세(企业所得税)<sup>6</sup>의 징수로 인해 정부가 개인 소득세를 징수하는 인센티브가 일정 정도 감소된 것도 전체 세수 중 개인 소득세 비중이 낮은 주요 원인이다. 그리고 개인 소득세의 낮은 세수 비중은 개인의 수입 및 개인 소득세 징수 구조와 연결되며, 소득 분배의 격차를 완화하지 못했다.

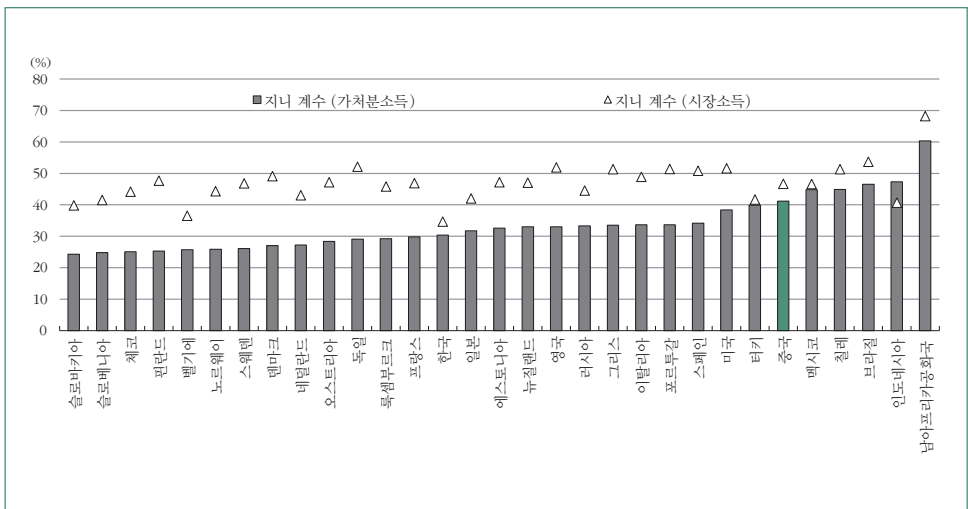
한편 중국의 개인 소득세는 노동소득에 대한 과세가 높고 자본소득에 대한 세율은 낮다. 중국은 아직 개인에게 자본소득세를 부과하지 않는다. 개인의 자본소득은 재산의 양도소득에 포함되고 20%의 세율이 적용되는 데 비해, 노동소득은 7단계 초과 누진세율을 적용하여 최고 45% 수준이다. 소득 계층 간의 소득 구조 차이(고소득층은 주로 재산소득에 의존하는 반면에 저소득층은 주로 임금소득에 의존함)가 존재하기 때문에 개인 소득세를 통한 소득 불평등 완화 효과는 약하다. 한편 개인 소득세는 누진율이 적용되지만, 2018년 세제 개혁 이전 개인 최저 납부

<sup>6</sup> 기업소득세는 모든 기업의 대상으로 징수하는 세금이다. 법인세와 다른 것은 법인 가격이 없는 기업도 포함된다.



출처: World Bank database(2020).

그림 6 국내총생산 중 세금 수입 비율, 중국과 OECD의 비교, 1978~2018



출처: OECD(2019).

그림 7 세금과 재정부담 이전 전후 지니 계수 변화의 국제 비교

기준(이 기준 외의 소득에 대한 세금을 부과함)은 도시 주민의 평균 월급보다 더 높아 저소득층 등 많은 사람들이 과세 대상에서 제외되었다. 더구나 고소득층에 대한 과세가 제대로 이루어지지 못해서 평균 유효 세율이 낮음으로 인해 소득 재분배의 효과가 매우 낮다(张玄 外, 2020). 조세 체제의 개혁을 위해 중국 정부는 기업 간접세(부가가치세, 소비세, 관세 등 기업은 상품 가격 인상 등 방법으로 세금을 소비자 등에게 이전할 수 있는 세금) 세율의 감소, 개인 소득세 납부 기준 인하와 고소득층에 대한 개인 재산세 징수 등의 정책을 도입할 필요가 있다.

중국은 지난 30여 년 간의 경제개혁을 추진하는 과정에서 어느 정도 현대적 사회보장 제도의 틀을 갖추었다. 그러나 그 이면에는 도-농의 제도적 이원성, 다차원적 분절성 등 불공정의 문제가 잔존하고 있다. 이것은 중국의 경제발전 모델의 전환이 쉽지 않은 요소 중 하나다. 전통적 발전 전략에서 사회정책은 중요하게 간주되지 않았고, 여전히 경제정책을 위한 보충적 역할로 제한되고 있다. 사회보장 제도와 재분배 정책은 상대적 빈곤과 소득 격차를 줄이고, 개인의 역량을 강화하는 동시에, 장기적으로 경제적 경쟁력으로 높일 수 있으며, 국가 차원의 지속가능한 발전을 달성하기 위한 핵심적 수단이다. 이것이 중국 정부가 적극적인 조세정책과 사회정책을 통해 소득 격차를 줄이기 위해 노력해야 하는 이유다.

## V. 맺음말: 정부의 정책 대응과 미래의 전망

2000년대 이후 중국 정부는 급격하게 증가하는 불평등을 줄이고 사회 통합을 강화하는 전략을 선택하고 다양한 정책을 추진했다. 후진타오와 원자바오는 “화해사회(조화로운 사회)” 또는 “발전에 대한 과학적 전망(과학발전관)” 정책을 의제를 채택했다. 2002년 말 중국 공산당 제16차 전국대표대회는 “효율 우선, 공정성도 우려”의 의미를 새롭게 해석하려고 시도했으며 “제1차 분배에서 효율 우선, 재분배는 공정성을 중시”한다고 제시했다. 2005년 말, 제16차 5중 전회에서 한 단계 더 나아가 중국은 “미래에 사회 공평을 더 중시하고 모든 사람들은 발전성과를 공유한다”고 제안했다. 이어서 중국 정부는 경제발전 전략을 지속



적으로 조정하고, 과학적 발전과 인간 중심적 발전을 제안하면서, 경제 발전의 기반으로 “혁신, 협조, 녹색, 개방, 공유” 라는 5가지 발전 이념을 제안했다.

2013년 시진핑이 등장한 후 국무원이 발표한 <소득 분배 개혁과 소득 격차 의견>은 “소득 불평등”이 문제라는 점을 인정했다. 계획된 정책 조치는 세 가지 주요 개혁 영역인 1차 소득 분배, 2차 소득 분배 및 농촌 소득을 대상으로 제시했다. 중국의 소득 분배 체계 개혁을 심화시키기 위해 조세 개혁, 최저 임금 인상, 농촌 토지권 보호, 호적 제도 개혁, 국유 기업의 임금과 이익에 대한 통제력 강화, 사회복지 프로그램 개선 등을 제안했다. 이 <의견>의 핵심은 재정 및 입법 개혁을 통해 소득 분배의 균형을 맞추고 소득 불평등을 감소하는 것이다. 중국 사회의 주요 모순은 이미 인민들은 더 나은 삶에 대한 점차 증가하는 요구와 부적절하고 불균형한 발전 사이의 모순으로 바뀌었다. 그러나 중국의 새로운 개혁이 순조롭게 추진될 수 있는지는 여전히 존재하는 심각한 불평등을 제대로 처리할 수 있는지에 달려 있다. 현재 불평등 문제는 정책 목표뿐만 아니라 중국의 공평, 공유, 지속가능한 발전 모델을 수립할 수 있는 조건을 만드는 것이라고 말할 수 있다(Fan et al., 2014: 23-24).

중국의 다양한 불평등 문제는 상호 연결되고 인과적 메커니즘과 시스템도 수준에 따라 복잡한 상호작용을 하고 있어서 불평등 해결의 방법도 매우 복잡하다. 이 논문은 중국의 불평등을 설명하는 구조적 관점과 정치경제적 관점이 각각 유용한 분석을 제공하지만, 구조적 변화와 정부, 기업, 노동조합 등 주요 행위자의 상호관계에서 형성된 제도적 배치에 주목해야 한다고 강조한다. 지구화와 도시화 등 구조적 변화가 반드시 모든 국가에 동일한 결과를 초래하는 것이 아니며, 각국의 제도적 특성, 특히 정부가 추진하는 정책의 성격에 따라 상이한 사회정치적 결과를 만들 수 있다. 이 논문은 중국의 개혁개방 이후 지구화와 도시화 등 구조적 변화를 대응하기 위해 중국의 경제 우선 발전 전략과 제한적인 사회정책을 선택했으며, 이에 따라 불평등이 급격하게 증가했다고 평가한다. 이런 점에서 중국 정부의 경제 우선 발전 전략을 그대로 유지한 채로 재분배 메커니즘과 사회정책을 개혁하지 않는다면 불평등은 더욱 커질 것이다. 중국의 불평등에 영향을 미치는 사회제도의 특성을 강조하는 정치경제적 관점은 중국 정부의 새로운 발전 전략과 새로운 사회정책 패러다임의 개혁을 위한 중요한 이론

적, 실천적 문제를 제기한다.

1970년대 후반 개혁개방 이후 지난 40년 동안 중국 정부는 ‘경제 우선 발전 전략’을 실행하기 위해서 불평등을 필요한 조건으로 수용했으며, 중국 사람들은 불평등이 불가피한 것이라고 생각하면서, 복지 권리에 대한 의식이 낮았다. 그러나 경제성장 이후 사람들이 더 나은 삶의 질에 대한 요구가 커지면서 중국 정부가 더 적극적인 역할을 수행해야 한다는 요구도 커지고 있다. 전통적 발전국가가 급속한 경제성장을 추구했듯이 권위주의 체제가 시민의 정당한 권리를 희생하고 시민의 다양한 합리적인 요구를 억제하는 조치를 당연하게 간주할 수는 없다. 2008년 세계금융위기 이후 세계 각국 상황에서 볼 수 있듯이 경제성장 위주의 제도적 이행의 장기적 결과는 결국 심각한 사회적 불평등과 민주주의의 문제를 야기할 것이며, 이는 결국 기존의 국가 정치 및 경제 체제의 안정에도 큰 위협이 될 것이다(김윤태a, 2015).

중국의 전통적 발전국가 모델이 지속적 발전을 유지할 수 있는지에 대한 문제는 중국 정부에 심각한 도전이 될 것이다. 중국의 점진적 ‘이중 궤도’(계획과 시장의 공존)의 전환은 지대 추구, 부정부패, 소득 분배의 악화 등 다양한 사회문제를 야기했다. 1980년대 고도성장 이후 중국의 발전 모델은 불평등의 심화와 환경 파괴로 인한 심각한 사회적 위협에 직면하고 있다. 이에 따라 전통적 발전국가 국민들의 복지 확대에 관심을 기울이지 않았으며 자연 환경을 보호하는 역할을 무시했다는 비판이 커졌다. 20세기 후반 동아시아의 지배적 국가 전략이었던 경제성장만 추구하는 발전국가 모델은 더 이상 시대의 요구를 충족시킬 수 없다(김윤태a, 2017). 물론 이런 지적은 경제성장의 중요성을 부인하는 것이 아니라 사회적 불평등과 생태적 지속가능성과 관련된 국내외 환경의 변화를 중시해야 한다고 본다.

우리는 각국의 발전 경로와 방식은 다양하지만, 발전의 목표는 궁극적으로 동일하다는 것을 인식해야 한다. 개인의 역량과 적극적 자유를 강화하는 복지 국가는 개인의 존엄성을 높이고 생활 조건을 개선하는 데 도움이 된다(김윤태a, 2017). 이제 경제 성장만 강조하는 전통적 관점에서 벗어나 교육, 보건, 삶의 질을 중시하는 ‘인간적 발전(human development)’을 강조하는 방향으로 전환해야 한다. 진정한 발전을 이룩하기 위한 조건은 모든 시민이 인간답게 살 수 있는 기본

적 생활을 보장받고 기회의 평등을 누릴 수 있는 사회다. 국가의 발전이 전반적인 인간적 발전의 목표와 연계되고, 행복한 삶을 추구하는 시민의 열망에 신속하게 대응할 때 긍정적인 의미를 가질 수 있다.

과거의 경제성장만 중시하는 모델에서 벗어나 경제 발전을 토대로 ‘인간 중심적 발전국가’로 전환하기 위해 중국 정부가 몇 가지 중요한 정책 과제를 고려해야 한다. 첫째, 중국 정부는 국유기업의 개혁을 추진시켜야 한다. 국유 기업의 행정 독점, 비효율성과 부패 문제를 해결하여 국유기업의 활력을 높이는 동시에, 국유 기업의 이익은 경영진, 지방 정부 또는 회사 자체가 아닌 전체 국민의 이익을 위해 사용해야 한다. 둘째, 자유시장의 자발적 역할은 불평등을 심화시키는 ‘마태 효과(Mathew Effect)’를 유발할 수 있기 때문에 중국 정부는 과도한 부의 집중을 피하기 위해 부동산 세제, 상속세, 누진세 등 조세정책을 통해 부의 재분배에 개입할 필요가 있다. 셋째, 사회정책 분야에서 중국 정부는 보편적인 사회보장 시스템을 구축하여 빈곤층의 기본 생존권을 보장하고 모든 국민을 위한 사회안전망을 제공해야 한다. 중국 정부는 재정과 복지 분야에 더 많은 관심을 가지고 효율성 있는 재정, 조세, 복지, 나아가 경제 정책을 만들고 사회통합과 연대를 강조해야 한다. 이를 통해 모든 국민들은 공유할 수 있는 정의로운 복지 사회를 만들고 지속가능한 인간적 발전을 추구해야 한다.

투고일: 2020년 10월 15일 | 심사일: 2020년 11월 6일 | 게재확정일: 2020년 12월 3일

## 참고문헌

- 곽화빙·최백렬. 2013. “중국 지역별 도농 간 소득격차에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 중국에 대한 FDI를 중심으로.” 『동북아경제연구』 25권 4호, 1-35.
- 김상욱. 2009. “중국 지역경제발전 격차의 추세, 수렴과 역U자 가설 검증.” 『국제지역연구』 13권 2호, 201-225.
- 김윤태a. 1999. “동아시아 발전국가와 지구화.” 『한국사회학』 제33집 봄호, 83-102.
- \_\_\_\_\_. 2015. 『복지국가의 변화와 빈곤정책: 세계금융위기 이후의 대응』. 집문당.
- \_\_\_\_\_. 2017. “발전국가의 유산과 새로운 전망.” 김윤태a 편. 『발전국가: 과거, 현재, 미

래』. 한울.

- 김윤태a 편. 2017. 『발전국가: 과거, 현재, 미래』. 한울.
- 김윤태b. 2001. “중국경제개방과 사회불평등: 계층연구의 정태적 접근.” 『중소연구』 통권 91, 59-83.
- \_\_\_\_\_. 2009. “중국의 사회 불평등: 건국 60년의 회고와 전망.” 『중국학논총』 28집, 213-248.
- \_\_\_\_\_. 2010. “중국 고등교육 기회의 불평등.” 『중소연구』 34권 3호, 15-40.
- 김중구. 2013. “중국 지역경제성장과 지역경제력격차에 대한 연구: 쿠즈네츠 곡선 검증을 중심으로.” 『국제지역연구』 17권 3호, 55-73.
- 김현석. 2018. “중국의 뉴노멀 시대 도시축적체제와 성장방식의 전환.” 『현대중국연구』 20권 3호, 153-183.
- 밀라노비치, 브랑코 저. 서정아 역. 2017. 『왜 우리는 불평등해졌는가』. 21세기북스.
- 박동훈. 2009. “사회갈등론적 시각에서 본 중국의 조화사회건설: 군체성 사건을 중심으로.” 『한국동북아논총』 53집, 223-246.
- 안상욱. 2013. “소득불평등과 비정규직 문제를 통해 본 경제민주화: 한중일 사례와 OECD회원국 비교를 중심으로.” 『한국동북아논총』 68호, 95-114.
- 소, 앨빈(So, Alvin Y.)·인화 추(Yin-Wah Chu). 2016. “국가 신자유주의: 자본주의로 가는 중국의 도정에 대한 전망.” 『아시아리뷰』 5권 2호, 89-107.
- 알바레도, 파쿤도(Alvaredo, Facundo)·뤼카 샹셀(Lucas Chancel)·토마 피케티(Thomas Piketty)·이매뉴얼 사에즈(Emmanuel Saez)·게이브리엘 주크먼(Gabriel Zucman) 저. 장경덕 역. 2018. 『세계 불평등 보고서 2018』. 글항아리.
- 윤경우. 2008. “중국의 사회통합 위기와 새로운 사회통합 모델 모색.” 『현대중국연구』 10권 1호, 1-51.
- 윤상우. 2018. “중국 발전모델의 진화와 변동.” 『아시아리뷰』 7권 2호, 33-61.
- 이근재. 2014. “중국의 지역경제 성장 및 지역 간 소득불평등 요인.” 『국제지역연구』 18권 4호, 167-188.
- 이문기. 2012. “중국 경제사회 정책의 신개념, 포용적 성장론의 함의와 전망.” 『중소연구』 35권 4호, 75-97.
- 이양호. 2016. 『중국, 불평등의 정치경제학』. 한국경제신문.
- 이정구. 2012. “중국 발전국가론에 대한 비판적 검토.” 『아태연구』 19권 2호, 69-103.
- 이종철. 2006. “중국의 소득분배와 재산분배에 대한 연구.” 『중소연구』 통권111호, 93-111.

- \_\_\_\_\_. 2012. “중국식 국가자본주의와 도시 불평등.” 『동북아경제연구』 24권 3호, 131-156.
- 스티글리츠, 조지프(Stiglitz, Joseph) 저. 송필복 역. 2002. 『세계화와 그 불만』. 세종연구원.
- 지성태. 2013. “중국 도농격차 심화의 원인과 해소를 위한 주요정책.” 『아시아연구』 16권 1호, 77-103.
- 최원석. 2015. “세계화와 빈곤, 그리고 소득불평등: 중국의 사례를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 25권 1호, 189-216.
- 황준성·이성재. 2005. “중국의 지역별 도시와 농촌 간 소득불평등 원인에 관한 연구.” 『비교경제연구』 12권 2호, 93-126.
- 国家统计局. 2008. 『中国统计年鉴2008』. 北京: 中国统计出版社2009年版.
- 郭荣星·李实·邢攸强. 2003. “中国国有企业改制与职工收入分配: 光正公司和创大公司的案例研究.” 『管理世界』 2003(04), 103-111.
- 胡鞍钢·赵黎. 2006. “我国转型期城镇非正规就业与非正规经济(1990~2004).” 『清华大学学报(哲学社会科学版)』 2006(3), 111-119.
- 华颖·郑功成. 2020. “中国养老保险制度: 效果评估与政策建议.” 『山东社会科学』 No.4(General No.296).
- 黄宗智. 2012. “国营公司与中国发展经验: ‘国家资本主义’还是‘社会主义市场经济’?” 『开放时代』 9, 8-33.
- 李雅楠·孙业亮·朱镜德. 2013. “非正规就业与城镇居民收入分配: 1991~2009年.” 『数量经济技术经济研究』 2013(8), 78-92.
- 林毅夫·陈斌开. 2013. “发展战略, 产业结构与收入分配.” 『经济学』(季刊) 12(4), 1109-1140.
- 卿石松·刘明巍. 2014. “劳动合同和工会的权益保护作用: 基于CGSS2008的经验分析.” 『社会学评论』 2(1), 57-70.
- 人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心. 2016. 『中国社会保险发展年度报告2015』. 北京: 中国人力资源和社会保障出版集团.
- 孙中伟·贺霞旭. 2012. “工会建设与外来工劳动权益保护: 兼论一种‘稻草人机制’.” 『管理世界』 2012(12), 46-60, 81.
- 王勇. 2017. “‘垂直结构’下的国有企业改革.” 『国际经济评论』 2017(5), 9-28.
- 郁建兴·石德金. 2008. “超越发展型国家与中国的国家转型.” 『学术月刊』 2008(4), 1-10.
- 易定红·袁青川. 2015. “中国工会存在工资溢价吗: 基于控制样本选择性偏差的Blinder-

- Oaxaca回归分解.”『经济理论与经济管理』2015(2), 31-39.
- 张汉. 2014. “在变动中寻求国家、市场与社会的结构性契合与协同: 对发展型国家理论及中国模式的比较研究.”『经济社会体制比较』2014(3), 121-131.
- 张玄·岳希明·邵桂根. 2020. “个人所得税收入再分配效应的国际比较.”『国际税收』2020(7), 18-24.
- 张原·陈建奇. 2010. “工会与行业劳动报酬的剪刀差悖论: 基于中国数据的经验研究.”『经济评论』2010(5), 82-94.
- Acemoglu, D. and J. A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Atkinson, A. 2015. *Inequality: What can be done?*. Harvard University Press.
- Baek, Seung-Wook. 2005. “Does China Follow the East Asian Development Model?” *Journal of Contemporary Asia* 35(4), 485-498.
- Chen Cen, Zhao Hongmei, and Zhou Yunbo. 2017. *Foreign Direct Investment and Wage Inequality: Evidence from the People's Republic of China*. ADBI Working Paper No. 734. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Csanadi, M. 2016. *China in Between Varieties of Capitalism and Communism*. Hungarian Academy of Sciences Discussion Papers. MT-DP-2016/4.
- Fan Shenggen, Ravi Kanbur, Wei Shang-Jin, Zhang Xiaobo. 2014. *The Oxford Companion to the Economics of China*. Oxford University Press.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy; 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Howell, J. 2006. “Reflection on the Chinese State.” *Development and Change* 37(2), 274-297.
- Jian Tianlun, Jeffrey D. Sachs, and Andrew M. Warner. 1996. “Trends in Regional Inequality in China.” *China Economic Review* 7(1), 1-21.
- Kalinowski, T. 2015. “Crisis Management and the Diversity of Capitalism: Fiscal Stimulus Packages and the East Asian (neo-) Developmental State.” *Economy and Society* 44(2), 244-270.
- Kanbur, R. and Zhang Xiaobo. 2004. *Fifty Years of Regional Inequality in China: A Journey through Central Planning, Reform and Openness*. UNU-WIDER Research Paper No. 2004/50.
- Knight, J. 2014. “China as a Developmental State.” *World Economy* 37(10), 1335-

1347.

- Kuznets, S. 1995. "Economic Growth and Income Inequality." *The American Economic Review*, 1-28.
- Lewis, W. A. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor." *The Manchester School* 22(2), 139-191.
- Naughton, B. and K. S. Tsai. 2015. *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*. New York: Cambridge University Press.
- OECD. 2019. *China's Economy at Crossroads: OECD Economic Survey China*.
- Piketty, T. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. The Belknap Press.
- Sen, A. K. 1992. *Inequality Reexamined*. New York, Cambridge: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Wei Shangjin and Wu Yi. 2001. "Globalization and Inequality: Evidence from Within China." NBER(National Bureau of Economic Research) Working Paper. No. 8611.
- White, G. 1984. "Developmental States and Socialist Industrialization in the Third World." *Journal of Development Studies* 1984(1), 97-120.
- \_\_\_\_\_. 1996. "The Chinese Development Model: A Virtuous Paradigm?." *Oxford Development Studies* 24(2), 169-180.
- Zhang Xiaobo and Kevin, H. Zhang. 2003. "How Does Globalisation Affect Regional Inequality within a Developing Country? Evidence from China." *The Journal of Development Studies* 39(4), 47-67.

## 인터넷 자료

- 国家统计局. 2010~2018. "中国统计年鉴." <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>(검색일: 2020. 8. 25)
- 国家统计局. 2017. 9. 29. "2017.09: 我国与欧盟社会保障支出对比分析(“社会支出统计指标及可行性研究”课题组)." [http://www.stats.gov.cn/tjzs/tjsj/tjcb/dysj/201709/t20170929\\_1539209.html](http://www.stats.gov.cn/tjzs/tjsj/tjcb/dysj/201709/t20170929_1539209.html)(검색일: 2020. 6. 14)
- 国家统计局. 2018. <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>(검색일: 2020. 8. 28)
- 国家医疗保障局. 2020. 06. 24. "2019年全国医疗保障事业发展统计公报." <http://www>

- nhsa.gov.cn/art/2020/6/24/art\_7\_3268.html(검색일: 2020. 8. 31)
- 民政部. 2010~2018. “社会服务发展统计公报.” <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>  
(검색일: 2020. 8. 23)
- 中华人民共和国人力资源和社会保障部. 2014-2019. “人力资源和社会保障事业发展统计公报.” <http://www.mohrss.gov.cn/gkml/ghtj/tj/ndtj/index.html>(검색일: 2020. 7. 15)
- Baidu. 2019. 6. 20. <https://baike.baidu.com/tashuo/browse/content?id=a800080139215ed97170f3d4&lemmaId=5693485&fromLemmaModule=pcBottom>(검색일: 2020. 8. 31)
- CNR. 2016. [http://news.cnr.cn/native/gd/20160111/t20160111\\_521096159.shtml](http://news.cnr.cn/native/gd/20160111/t20160111_521096159.shtml)(검색일: 2020. 8. 30)
- World Bank database. 2020. <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?end=2018&locations=CN-OE&start=1978>(검색일: 2020. 7. 26)



## Abstract

## Why Does Inequality Increase in China?: Reexamination of the State's Developmental Strategy, Social Institutions and Political Economic Perspectives

Xiaomei Zhang Korea University

Yun Tae Kim Korea University

Since the reform and opening up in 1978, China has achieved rapid economic growth, which has resulted in a significant decline of absolute poverty and huge economic inequality at the same time. China transformed from the most egalitarian country to one with a wider gap between the rich and the poor. This article evaluates the causes of increasing inequality from structural and political economic perspectives, and tries to seek new policy alternatives. Although the structural perspective emphasizing the effects of globalization, urbanization and marketization attempts to explain China's inequality, there are some limitations. We argue that the developmental strategy, redistribution mechanism, and the weakened role of the labor union have a greater influence on the growing inequality. In particular, China's social security system has some drawbacks such as stratification of allowance spending, regional differentiation and imbalanced development, although it has developed rapidly since 2010. In addition, the social expenditure rate and tax burden rate are low, which prevents the redistribution of income and wealth. Thus, it should be pointed out that the future developmental strategy of China needs to emphasize human development while pursuing balanced development, and in particular, while pursuing a new strategy for a shared developmental state that emphasizes social welfare policies that reduces the gap between the rich

and the poor.

**Keywords |** Inequality, China, Developmental Strategy, Marketization, Redistribution, Social Policy