

노동시장 역동성과 지역경제발전 : 경제개혁후 중국의 지역격차변화 사례연구

이 원 호

서울대학교 국토문제연구소 상근연구원

1. 서론

중국연구에 있어 지역불균등은 가장 많이 논의되고 있는 주제들 중에 하나이고 아직도 이를 둘러싼 논쟁은 여전히 계속되고 있다(Fan, 1997; Ying, 1999). 지역불균등을 둘러싼 의견차이는 어느 정도는 각각의 연구에 이용된 자료나 분석대상의 시간적 범위의 차이에서 비롯된 것이라 생각된다. 그러나 제기되고 있는 다양한 주장들에도 불구하고 이 모든 연구들에 있어 공통적인 사실 하나는 그들이 모두 지역경제성장의 생산측면에 초점을 두고 있다는 사실이다.¹⁾ 하지만 지역경제의 성장정도는 단지 지역총생산의 수준뿐만 아니라 지역내 생산성의 변화와 노동력 동원의 잠재력에도 깊이 의존하고 있다. 즉 불균등의 지리적 패턴은 생산성과 노동시장의 공간적 패턴과 깊이 관련되어 있다. 이는 지역성장에 대한 개념화가 반드시 “노동시장의 구조와 조직 및 그것이 갖는 사회적 재생산체계와의 접합”을 고려해야 한다는 점을 의미한다(Dunford, 1996: 339).

본 연구는 지역 불균등에 대한 이러한 지리학적 인식에 기초하여 경제개혁이후 중국에서 나타난 지역격차의 패턴에 대한 새로운 이해를 모색하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 경제개혁이후 지역경제의 성장을 노동시장의 측면, 즉 노동력의 동원이라는 면에서 고려하고 또한 제도주의적 시각에서 노동시장을 통해 본 지역 불균등성장이 어떻게 중국의 사회경제적 구조변동과 관련되어 이해되어야 하는지를 연구하고자 한다. 이 연구의 기본적인 인식은 노동시장은 한 지역의 경제구조 변동과정의 핵심적인 한 부분이며 이를 통한 지역격차에 대한 연구는 이행기 경제의 사회경제적 변동에 맥락 지워져야 한다는 점이다.

2. 중국의 경제개혁과 지역격차연구

1) 경제개혁이후 지역격차연구

경제개혁이후 중국의 지역격차에 대한 연구는 기본적으로 경제개혁 전후를 대비한 일반적인 관점에 기초하고 있다. 경제개혁이전 ‘균형개발’이라는 명목하에 투자의 집중으로 인한 내륙지역의 개발은 혁명이전에 형성된 전통적인 해안-내륙지역의 격차를 완화시키게 되었다. 그러나 경제개혁이후 불균등발전전략에 따른 해안지역위주의 개발정책은 다시금 해안-내륙지역간 격차를 더욱 확대하게 되었다. 경제개혁이후 중국의 지역격차에

1) 여기서 생산은 산업의 총생산량 및 그와 관련된 변수를 지칭하는 것이며 흔히 사회과학내 소비에 대비되어 논의되는 포괄적인 의미의 생산과는 다름을 밝혀 둔다.

대한 이러한 일반적인 인식은 경제개혁을 균형개발을 지향하는 사회주의적 공간정책으로부터의 결별이라는 점에 주목하면서 그 주장을 전개하고 있다. 그러나 이러한 일반적 주장에 대해서 회의적인 의견도 제기되고 있다(Wu, 1987; Zhao, 1996). Wu는 특히 중국의 사회주의적 공간정책이 일반적으로 여겨지듯이 지역간의 격차를 해소한 것이 아니라 새로운 격차를 창출했다고 지적하고 있다. 중화학공업위주의 사회주의 발전전략에 의해 도시-농촌간의 격차가 심각하게 되었고 비록 내륙지역에 대한 투자가 강조되어 전통적인 해안-내륙간의 격차완화가 확인되기도 하지만 여전히 그 격차는 항상 뚜렷했다고 지적하고 있다. Zhao도 또한 성별·지역별 경제 및 투자자료분석을 통해 모택동식의 공간정책이 오히려 경제개혁이후 동부해안지역중심의 불균등발전정책에 비해 지역격차를 완화시키지 못하였다는 사실을 제기하고 있다. 즉 경제개혁기간의 공간정책은 경제성장지표를 기준으로 볼 때 개혁전 중간집단에 소속되었던 성들, 특히 동남해안지역의 급성장을 결과하였고 그에 따라 전체적인 지역불균등이 오히려 낮아졌다고 밝히고 있다.

본 연구는 우선 여기서 기존의 경제개혁이후 지역격차 연구에 대한 간략한 개관과 논점을 정리하고서 그 한계를 지적한다. 그리고 지역격차를 이해하는 새로운 틀을 위해 노동시장의 성과에 기초한 접근을 이론적으로 모색한다. 중국내 지역격차에 대한 연구가 갖는 문제점은 세가지 측면에서 정리될 수 있다(Wei, 1999). 첫째, 지역격차연구에서 연구단위의 선정이 연구결과를 결정할 정도로 중요하다. 일반적으로 지역간, 성간 및 성내 지역격차에 대한 연구가 진행되어 왔으며 각각의 연구단위에 따라 지역격차의 모습은 다양하게 나타나고 있다. 둘째, 지역격차의 정도를 측정하는 수단에 따라서 연구결과가 다르게 나타나고 있다. 절대적인 수치와 상대적인 수치의 변화를 측정하는 것이 각각 다른 결과를 초래하고 있다. 끝으로 지역격차의 정도를 측정하는 기준지표를 선정함에 있어 소득, 생산량 혹은 사회적 서비스의 정도를 측정함에 따라서 격차의 모습도 다르게 나타나고 있다. 이러한 문제를 극복하게 위해 1990년대에는 복수의 연구단위와 복수의 격차결정과정을 연구하는 움직임이 있어 왔다. 그러한 연구의 노력덕분에 중국내 지역격차에 대한 이해는 높아졌다고 볼 수 있으나 여전히 지역격차를 발생시키는 요인과 과정에 대한 설명은 아직도 개선의 여지가 있다고 본다.

2) 이행기 경제의 변동과 불균등발전: 노동시장적 접근

앞에서 논의한 바대로 불균등발전은 이행기 경제의 변화에 따른 필연적인 지리적 과정의 결과로 나타난 것이다. 이는 지역격차가 국가사회주의체제에서 시장경제로의 이행과정이 공간적으로 차별적이라는 사실에 기초한다는 점을 의미한다. 이러한 이행과정이 갖는 고유한 측면인 공간적 차별성은 최근 지리학자들에 의해 지적되어 왔다(Pickle and Smith, 1997). 특히 신자유주의와 시장지상주의에 기초한 이행과정에 대한 비공간적 개념화가 갖는 오류와 위험성을 지적하는 논의로서 지리학적 연구의 중요성을 이 연구들은 지적하고 있다. 본 연구는 시장경제로의 이행이 갖는 공간적 변화의 다양성에 대한 지적과 그러한 다양성에 대한 설명이 사회경제체제의 근본적인 변동과정에 대한 이해에 기초해야 한다는 점에 중점을 둔다.

본 논문은 우선 중국내 지역격차의 문제를 최근 지리학에서 논의되고 있는 이행기 경

제의 지역불균등 발전연구라는 맥락속에 위치지워 출발하고자 한다. 즉 지역격차의 패턴에 대한 단순한 기술과 제반 사회경제적 요인과의 상관관계에 의한 설명을 초월하여 지역격차과정에 대한 해석을 위해 이행기 사회경제의 제도적 변화에 초점을 두고자 한다. 이는 사회주의 경제체제를 구성하는 가장 기본적인 체제운용 및 발전전략과 그를 위한 사회경제적 기본제도에 대한 이해가 연구의 출발점이 된다는 점을 분명히 하고자 한다. 특히 이점에서 본 연구는 경제개혁을 시장화(marketization) 과정으로 설정하며 국가사회주의체제의 소유권구조 변화과정과 그것이 미치는 결과에 초점을 둔다.

지역격차 혹은 불균등발전에 대한 또다른 접근은 경제지리학 연구에서 아울러 살펴볼 수 있다. 지역 불균등발전은 지리학내에서 사회적, 경제적 및 정치적 변화의 측면에서 지역재구조화의 결과로 이해되고 있다. 그것은 필연적으로 한 지역이 다른 지역에 비해 일자리가 많거나 혹은 더 나은 일자리가 존재한다는 단순한 사실을 초월하는 것이다. 물론 지역 불균등을 이해함에 있어 고용의 양과 질 또한 중요한 요인이긴 하지만 그것이 사회조직과 구조에 내재한 불균형의 원인을 나타낼 수는 없다. 중국과 같은 이행기의 경제체제하에서 기업은 점차 협력과 경쟁이라는 사회적·공간적 네트워크와 조절기제에 통합되고 있으며 그러한 통합은 이제 기업과 지역이 새로운 형태로 등장하는 국지적 자본주의에 얼마나 자신들을 변화·적응시킬 수 있는가에 큰 영향을 미치게 된다. 결과적으로 지역 불균등에 대한 연구는 경제발전지표의 수평적인 비교를 넘어 사회의 근본적인 발전기제에 기초하여 개념화되어야 하며 경제개혁이후 중국의 사회경제적 변동이 필연적으로 갖는 지리적 과정으로 이해되어야 한다.

지역불균등 발전과정에서 최근 주요한 논의로 부각되는 것이 바로 노동시장의 역동성이다. 노동시장의 발전은 국가경제의 발전에 주요한 발전전략으로 발전경제학적 연구에서 오래전부터 중요시 되어왔다. 지역경제성장에서 노동시장의 발전이 갖는 함의는 고용기회의 창출이라는 경제적 효과를 넘어 노동시장조절과 사회복지시스템이 갖는 지역경제성과에 대한 역할에까지 그 논의가 확대되어 왔다. 따라서 본 연구에서는 지역경제성장을 노동시장의 발전과 관련하여 이해하고자 한다. 이는 기존 중국의 지역불균등발전에 대한 이해를 새로운 차원에서 접근하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

3. 노동시장의 발전과 노동력 동원의 지역성: 지역격차에 대한 사례연구

1) 중국의 경제개혁과 노동시장의 역동성

1978년 경제개혁을 시작한 이후 중국의 경제는 매년 두자리수의 눈부신 경제성장을 이루어 왔다. 이는 과거 사회주의 경제체제의 시장경제로의 이행과 후진국 경제개발을 위한 전략수립에 중요한 시사점을 제공하면서 학계에 지대한 관심을 끌어왔다. 그러나 이러한 급속한 경제개발이 또한 지대한 사회경제적 비용을 함께 수반하였다는 점은 이미 널리 주지된 사실이다. 그러한 비용으로는 정치적 부패, 환경문제, 소득격차 및 지역격차의 확대 등을 포함한다. 특히 지역격차의 문제는 체제의 안정성과 경제개혁의 효율성문제와 관련되어 지대한 관심을 끌어 왔다.

그러나 서론에서 지적하였듯이 모든 연구들이 지역경제의 성장을 생산의 측면에 치중하여 분석하여 왔으며 지역경제성장의 주요한 측면이 노동시장의 발전측면은 간과되어 왔다. 따라서 본 연구는 노동시장의 성장을 중심으로 중국의 지역경제발전패턴을 고찰하고자 한다. 또한 그러한 발전과정을 이해하기 위하여 노동시장의 발전을 중국사회경제체제의 주요한 제도적 변화인 소유권의 변화과정과 관련시켜 고찰한다.

중국노동시장은 크게 도시와 농촌노동시장으로 구별되며 그 각각은 또다시 다양한 구성요소를 갖고 있다.²⁾ 1998년 현재 총노동자수는 6억 9천9백만명이며 1차 산업이 50%에 약간 못미치며, 2차 산업은 23.5%, 3차 산업은 26.7%를 차지하고 있다. 1978년 이후 노동자수도 지속적으로 확대되어 1998년 노동시장의 규모는 1978년에 비해 74%정도 증가하였다. 소유권구조를 보면 국영기업종사자는 약 13%로 1990년대 국영기업의 개혁이 본격화된 이후 계속적으로 줄어들고 있으며 집체기업은 21%이며 나머지는 사영기업과 다양한 소유권을 가진 기업종사자들이 차지하고 있다.

2) 지역경제성과와 노동시장구조 : 고용성장

노동시장의 양적 팽창은 소유권별로 보아도 뚜렷한 지역성을 갖는다. 입지계수를 기초로 살펴보면, 각 소유권별로 국영기업 노동자의 지역별 분포가 가장 균등하며 향진기업과 사영기업의 노동자분포가 공간적 차별성이 가장 크게 나타난다. 도시집체기업의 경우는 중간 정도의 공간적 분포를 나타낸다.

지역경제성과를 위해 고용증대를 고찰하는 전통적인 방법은 변이할당분석(shift share analysis)이다. 이는 주어진 기간동안 고용정도에 미치는 생산량과 생산성의 합한 효과를 측정하는 것이다. 변이할당분석의 결과는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 전체적으로 시장화전략에 의한 향진기업과 기타 소유권부문이 차지하는 총변이효과는 큰 양의 효과를 나타내는 반면 국영기업과 도시집체기업은 음의 효과를 나타낸다. 이는 시장화의 영향이 강하게 작용함을 알 수 있다. 둘째, 지역적으로 총변이효과에 대해 각 성들이 차지하는 비중을 살펴 보면, 음의 변이효과를 대표하는 지역은 경제개혁이전 사회주의 발전전략에 의해 초점을 받아온 전통적인 공업지대, 특히 북동지역과 북경, 상해로 나타나며 양의 변이효과에 기여한 성은 경제개혁이후 발전전략의 초점이 되어온 동남해안지역의 성들이다. 그러나 기존의 생산측면에 기초한 연구에서 보여준 해안지역 성들의 지배적인 구조는 뚜렷이 나타나지 않는게 특징적이다. 셋째, 위의 총변이효과의 지역적 패턴을 이해하기 위하여 각 소유권 부문이 각 성별 총변이효과에 기여한 정도를 살펴 보면, 양의 총변이효과를 나타내는 광둥, 산둥, 복건, 강수 및 사천성의 경우, 향진기업과 기타 소유부문의 역할이 크며, 음의 총변이효과를 나타내는 북동지역 성들과 북경, 천진, 상해의 경우는 기타 소유부문을 제외한 국유와 집체기업의 상대적인 고용감소효과가 크게 나타나고 있다. 전체적으로 향진기업의 역할이 노동시장의 역동성을 기준으로 보아 지역불균등발전의 패턴을 결정해 왔다고 볼 수 있다.

위의 전통적인 변이할당분석은 그 유용성에도 불구하고 근본적으로 고용의 변화에 대

2) 도시노동자는 국영기업, 도시집체기업, 사영기업과 외국투자와 관련된 다양한 소유권구조하의 기업에 종사하는 노동자로 구성되며 농촌노동자는 농업노동자, 향진기업 및 사영기업에 종사하는 노동자로 구성된다.

해 생산량의 변화와 생산성의 변화가 갖는 효과를 구분하지 못한다는 단점이 있다. 즉 고용의 정도가 평균이상인 지역은 산업복합효과에 의해 결정될 수 있거나 지역변이효과에 의해 결정될 수 있는 것이다. 고용에 대한 생산량과 생산성의 효과를 구분하기 위하여 본 연구는 Rigby와 Anderson(1993)에 의해 개발된 변이할당모형을 적용하였다. 그 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 앞에서 살펴 본 국영기업과 도시집체기업의 음의 총변이효과는 실제로 상대적인 생산량의 감소에 의한 고용감소효과가 생산성의 감소에 의한 고용증대효과보다 크기 때문에 결과적으로 음의 총변이효과가 나타난 것이다. 반면에 향진기업과 기타소유기업의 양의 총변이효과는 생산량의 증대에 따른 고용증대효과가 생산성의 증대에 의한 고용감소효과보다 크기 때문에 결과적으로 나타나는 것이다. 둘째, 각 성별로 관찰하면 경제개혁이후 빠른 성장을 보인 해안지역의 성들은 모두 생산량의 증대에 따른 고용증대효과와 생산성의 향상에 따른 고용감소효과를 보이고 있으며, 전통적인 공업지대였던 성들은 그 반대의 경향을 보이고 있다.

이상의 노동시장의 역동성에 기초한 분석에서 경제개혁이후 중국의 지역경제성장패턴에 대해 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 고용의 변화를 고려한 노동시장의 역동성을 기준으로 볼 때, 지역성장패턴은 경제개혁이전 개발전략의 초점이 되지 않았던 동남해안 지역의 성들이 빠른 고용증대의 효과를 누리게 되었고 결과적으로 새로운 지역발전의 분극화현상을 주도하게 되었다. 특히 이는 특히 해안-내륙간의 전통적인 지역격차패턴이 이제 보다 다차원적인 변화를 갖게 되었음을 의미한다. 둘째, 경제개혁의 시장화과정이 노동시장구조와 고용증대에 중요한 영향을 미치게 되었다. 변화하는 소유권구조는 고용증대에 대해 차별화된 영향을 행사하였고 결국 특정 지역의 성장과 고용증대에 결정적인 역할을 하였다. 특히 생산의 측면에서 고찰되는 바와 같이 비국유기업의 성장이 갖는 중요성도 아울러 본 연구에서도 부각되었다. 셋째, 이 연구는 또한 Verdoon의 법칙, 즉 “확대되어 가는 경제에서 생산성의 증대가 더욱 빠르다”라는 사실을 반증한다. 동남해안지역의 성들은 빠른 생산량과 생산성의 증대를 향유하여 왔다. 그러나 본 연구는 지역의 총변이효과에 있어 생산성보다 생산량의 역할이 더 중요함도 보여주고 있다. 다시 말하면, 총변이효과의 정도는 결과적으로 생산량의 변화에 의해 결정됨을 보여준다.

4. 토론 : 생산량, 생산성 및 고용변화

본 연구는 지역격차에 대한 연구에서 생산의 측면과 노동시장의 측면을 고려한 연구를 기초로 이들 간의 관계를 살펴보고자 한다. 지역경제성장에서 생산의 변동과 노동시장의 역동성은 긴밀한 관계를 맺고 있다. 생산측면을 고찰하는 주요한 지표인 일인당 생산량은 결국 노동생산성과 고용율로 나눌 수 있다. 이때 앞에서 기술한바 대로 생산의 공간적 불균등은 생산성과 노동시장 혹은 노동동원 잠재력의 지리와 깊은 관련이 있다. 결국 한 지역의 일인당 생산량은 노동생산성과 노동시장 참여에 의해 결정되기 때문이다.

일인당 공업생산 증가율을 기준으로 하여 중국의 각 성을 4단계로 구분하고 그 각각에 대해 노동생산성과 고용의 증가율을 비교한 결과, 일인당 공업생산량의 가장 빠른 성장을 보이는 동남해안지역의 성들은 모두 전체평균 이상의 노동생산성과 고용증대를 나타내며

가장 낮은 성장을 나타내는 성들은 반대의 패턴을 나타낸다. 결국 지역경제성장과 생산성과 고용증대라는 지표로 나누면 지역경제의 지위와 역동성은 생산잠재력의 발전과 함께 노동시장의 역동성과 보다 광범위한 사회구조적 변동에 의해 규정된다고 볼 수 있다.

참 고 문 헌

- Dunford, M., 1996, Disparities in employment, productivity and output in EU, *Regional Studies*, 30(4), 339-357
- Fan, C., 1997, Uneven development and beyond: regional development theory in post-Mao China, *International Journal of Urban and Regional Research*, 21(4), 620-639
- Pickles, J. and Smith, A., 1998, *Theorising Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformation*, Routledge, London.
- Rigby, D. and Anderson, W.P., 1993, Employment change, growth and productivity in Canadian manufacturing, *Canadian Journal of Regional Science*, 16(1), 69-88
- Wei, Y., 1999, Regional inequality in China, *Progress in Human Geography*, 23(1), 49-59
- Wu, C-T., 1987, Chinese socialism and uneven development, in Forbes and Thrift (eds), *The Socialist Third World*, Basil Blackwell, 53-97
- Ying, L.G., 1999, China's changing regional disparities during the reform period, *Economic Geography*, 75(1), 59-70
- Zhao, S., 1996, Spatial disparities and economic development in China, 1953-92: a comparative study, *Development and Change*, 27, 131-163