

중국 삼농정책(三農政策) 과 이원적 노동시장

최진백

(시카고대학 정치학과 박사과정)

■ 최근의 三農정책과 농민노동자에 대한 인식변화

올해 중국의 全人大와 政協에서 드러난 중국정부가 설정한 가장 중요한 정책의 지향점은 三農문제와 도시의 심각한 취업문제 해결이다. 삼농이란 최근에 중국에서 쓰이기 시작한 개념으로 농민·농촌·농업을 의미하는데 그 핵심적 내용은 농민들의 소득증가문제이다. 중국의 농민문제 전문가인 陳錫文에 따르면 중국농민의 실질 수입이 1997년 이후 계속 감소하였는데 이는 중국의 도시지역에서 농산품에 대한 지출이 최근 상대적으로 감소하였고 그 결과 농산품의 일반적인 가격이 하락한데 그 원인이 있다고 주장한다.¹⁾ 어쨌든 중국의 눈부신 경제성장에도 불구하고 중국의 농촌은 더욱 궁핍한 상황에 처하게 되었고, 중국의 지도층은 이런 상황을 더 이상 방치할 수 없는 것으로 인식하기 시작한 것으로 보인다.

이러한 농촌의 수입문제와 더불어 도시지역에서의 농민노동자에 대한 인식도 변화하고 있다. 왜냐하면 농민노동자들의 도시지역에서의 수입이 이제는 중국의 농촌수입의 주요한 일부가 되어 버렸기 때문이다. 중국의 총공회가 실시한 한 조사에 따르면 1990년 농민들의 수입가운데 20% 가까이가 공업부분에

1) <http://www1.cei.gov.cn/hottopic/doc/zjzt2002054/200303200130.htm>

서 얻은 수입으로, 1999년에 이르러서는 이것이 30%에 이르렀고 특히 경제가 발달한 동부지역의 경우 농민의 공업부문에 관련된 수입이 50%에 육박하고 있다고 한다. 이러한 계산을 바탕으로 매년 한 농민노동자가 자신의 고향에 2000위엔씩 소득을 이전하면 이러한 이전소득 총액이 1600억위엔에 이르게 되는데 이는 정부의 농촌 빈곤층에 대한 보조금 액수를 넘는 것이다.²⁾

특히 중국 농촌의 엄청난 잉여노동력을 하루 빨리 비농업인구로 전환하지 않으면 중국 농촌의 수입문제는 해결되기 어렵다고 생각되게 되었다. 현재 중국의 일반 농민들이 경작하고 있는 토지의 경작면적이 너무 작아서 농업생산력 발전에 도움이 되지 않는다는 것이다. 물론 중국의 개혁개방정책이 그 이전 시기의 집산화였던 농업 생산방식을 개별 가구에 의한 경작방식으로 분산시키면서 80년대에 높은 생산력 증대를 가져왔지만 이제는 보다 확대된 경작지를 소수의 농업가구가 담당하도록 해야 한다는 것이 중국정부의 판단이다. 중국의 현재 경작면적은 세계 경작면적의 7%로서 국제적 기준에 의하면 이 정도의 면적이면 4000만에서 5000만 정도의 농촌인구이면 충분한데 2000년 현재 중국의 농촌인구는 4.99억명 이라는 것이다. 따라서 농촌의 수입을 증대하는

방법은 농촌의 수많은 잉여노동력을 비농업부문으로 이전하는 수밖에 없다고 판단하고 있다.

또한 중국 農業部の 통계에 따르면 2001년 중국에는 거주지를 떠나 타지에서 일하고 있는 농민의 숫자가 7800만이라고 추산하였다. 이는 농촌 총인구의 16.3%에 이르는 수치이다. 여기에 딸린 가족을 계산하면 1억에 이를 것으로 추산하고 있다. 따라서 정치·사회적으로도 이들을 더 이상 사회의 주변적 세력으로 계속 방치할 수 없는 상황이 되었다. 이제 더 이상 농민노동자들의 존재를 무시하거나 아니면 사회의 불안요인으로 간주하여 단순한 통제의 대상으로 여길 수 있는 상황이 아니다. 요컨대 최근 중국정부의 삼농문제에 대한 강조로 보아서 앞으로 중국 농민노동자에 대한 보다 적극적인 정책들이 출현할 것으로 예상된다.

더불어 1990년대 후반이 되면서 점차 농민노동자에 대한 중국사회의 이해 역시 변화하기 시작하였음을 지적해야 한다. 사회혼란의 원인이 될지도 모른다는 부정적인 견해보다는 서서히 경제발전을 위해 농민들을 도시지역으로 이동시켜야 한다는 견해들이 중국의 학자들 사이에서 나타나기 시작하였다. 즉 경제발전을 위해서는 중국이 값싼 노동력을 활용해야하는데 농민노동자들의 역할을 이러한 관점에서 이해하기 시작하였다.

중국의 노동시장은 호구제도로 인해서 그 공급이 무한 탄력적일 수 있는 농촌

2) <http://www1.cei.gov.cn/hottopic/doc/zjzt2002032/200301242186.htm>

의 노동력과 공급이 완전 비탄력적인 도시지역의 노동자들로 확연히 구분된 분할된 노동시장으로 되어 있었다. 그런데 만약 도시지역의 비탄력적인 노동력만을 중심으로 경제발전을 이루다 보면 중국의 임금수준은 바로 상승할 것이고 이것은 중국의 국제경쟁력의 핵심인 저임노동의 기반이 상실되는 것을 의미한다. 그러나 이들 농촌의 잉여노동력을 임금노동자로 전환시키면 중국의 전반적인 임금수준은 경제발전에도 불구하고 상승하지 않을 것이고 따라서 계속해서 국제경쟁력을 유지할 수 있는 것이다. 그 결과 이제는 농민노동자들을 오히려 적극적으로 노동시장으로 참여를 유도하여 경제발전을 위한 원동력으로 전환해야 한다는 주장이 나타나고 있다.³⁾ 그리고 무한한 중국농촌의 잉여 노동력을 노동력시장으로 흡수할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 하는데 문제는 사회주의적 유산이라고 할 수 있는 중국의 분할된 노동시장은 이러한 통일된 노동시장의 발전을 가로막고 있다는 것이다.

■ 중국 정부의 농민노동자에 대한 최근의 정책

사실 중국정부의 농민노동자에 대한

3) 蔡昉, 『中國人口流動方式與途徑』社會科學文獻出版社 (2001); 楊韻新, 「最大的資源浪費: 中國農村剩餘勞動力狀況及其經濟損失分析」胡鞍鋼等編 『擴大就業與挑戰失業』中國勞動社會保障出版社 (2002)

공식적인 입장은 이미 오래 전에 확립되어 있었다. 1994년 중국의 勞動部와 公安부에서 民工潮 현상에 대하여 “농촌 노동력의 광범위한 이동을 규범화한다”라는 기본입장을 확립하고 전국에 걸쳐서 시장경제에 상응하는 노동력의 지역간 이동을 위한 기본제도, 시장정보체제와 서비스 망을 확충하여 농촌 노동력 유동을 관리한다는 정책기조를 발표하였다. 그래서 “유출지에서는 조직이 있고, 유입지에서는 관리가 있고, 이동에는 서비스가 바탕이 되고, 그리고 조절을 위한 수단을 확보한다.”라는 조치를 발표하였다.⁴⁾ 문제는 이를 구체적으로 어떻게 실현하고 지방정부에서 실시되고 있는 농민노동자들에 대한 차별을 어떻게 개선시키는가 하는 점이다.

이러한 맥락에서 볼 때 최근 중국정부는 농민노동자들에 대해서 이전과는 달리 보다 적극적인 정책을 마련하고 있음이 눈에 띈다. 국무원은 2003년 1월에 “농민들의 도시지역전입과 취업에 대한 관리와 봉사에 관한 통지”를 하달하였다. 통지에 따르면 공산당과 국무원은 농민노동자들의 도시지역으로의 이동과 취업을 매우 중요시하고 있으며 이를 위해 각지방은 농민노동자들에 대한 불합리한 제한들을 없애야 한다고 하였다. 예를 들어 기업이 농민노동자들을 고용하는 경우에 해당 지방정부의 허가를 요구한다던가, 농민노동자의 취업업종제

4) 劉應杰, 앞의 책, p. 240.

한, 그리고 기업들의 자주적이고 합법적인 농민노동자 고용에 대한 여타의 간섭을 하지 못하도록 하였다. 그리고 농민노동자의 취업에 필요한 수속을 심사하여 각종 증명서를 일시거주증 하나로 통일하도록 하였고, 또한 수속에 수반된 비용을 징수할 때 국무원에서 정한 것 이외의 어떤 것도 지방정부가 따로 요구할 수 없도록 하였다. 그리고 각 업종은 그 취업에 필요한 자격조건을 명시할 때 농민노동자에 대한 차별을 없앨 것도 요구하였다. 또한 농민노동자 자녀들의 교육을 받을 권리를 보장하라고 독려했다.⁵⁾

무엇보다도 농민노동자에 대한 체불임금이 역시 중요한 사항이었는데 국무원은 이를 해결하기 위해 기업들이 농민노동자를 고용할 때, 반드시 그들과 고용계약을 체결하고 그 계약서에는 계약기간, 작업내용, 노동보호와 노동조건, 임금, 그리고 이러한 계약을 위반한 경우의 책임문제를 담고 있어야 한다고 명시하였다. 이러한 노동계약 기간동안 농민노동자들은 중국의 노동법의 보호를 받고, 이러한 노동계약을 일방적으로 해지하는 경우 고용기업은 법에 근거한 보상금을 지급하여야 한다. 또한 노동사회보장부로 하여금 기업들의 임금지급 상황에 대한 감독과 조사를 강화하고 체불이 확인되면 바로 임금을 지급하도록 조치하고 기업이 지급할 수 있는 상

황이 아니면 차후 지급계획을 마련하게 한다는 것이다. 또한 고의적으로 체불한 사실이 밝혀지면 사법당국에 고발토록 하였다.

이러한 맥락에서 2002년 12월 15일부터 올해 초 1월 15일까지 노동사회보장부는 산하 지방 부서를 동원하여 각지의 농민노동자들에 대한 체불임금이 있는지를 철저히 조사하는데 특히 건축업, 의복, 신발제조 등 노동집약적인 부분을 엄격히 조사하였다고 한다. 그리고 체불임금 신고전화를 설치 운영할 뿐 아니라 각종 선전매체를 동원하여 임금지급에 대한 법률규정을 홍보하여 고용자와 농민노동자 쌍방의 법률의식을 제고하도록 하였다고 한다. 그 결과 올해 1월 10일까지 농민 노동자 체불임금에 관한 규정을 위반한 사안을 1만3천 여건을 적발하고 모두 62만명의 농민노동자의 체불임금 3.5억위엔을 지급토록 하였다고 한다.⁶⁾

또한 질서 있고 합리적인 농민노동자들의 도시유입을 위해 노동사회보장부는 올해 각 지역의 노동시장에 대한 수요공급분석과 그 예측활동을 강화하고 그 결과를 정기적으로 발표하기로 하였다. 이러한 맥락에서 노동사회보장부는 금년 2월에 북경, 천진, 무한 등 전국 24개 도시들의 2,624 기업을 조사하여 농민노동자에 대한 수요를 발표하였다. 그 결과는 올해 60%의 기업들이 새로

5) 人民日報, 2003, 1월 16일

6) <http://www.molss.gov.cn/news/2003/0123.htm>

운 농민노동자들 고용하려고 하는데 춘절 이후 1~2개월 사이에 신규고용계획이 집중되어 나타났고 업종별로는 기계, 전자, 방직, 의상, 야금, 포장 등의 제조업, 건축, 도소매업, 요식서비스, 창고, 운송 등으로 나타났다고 하였다.⁷⁾

또한 호구제도에 대한 개선 역시 중국 정부의 관심 사항임이 확인되고 있다. 이미 2001년 전국인민대회 제9기 제4차 회의에서 “중화인민공화국 국민경제와 사회발전을 위한 10가지 계획요강”에서 “도시화에서의 체제와 정책적 장애를 제거하고”, “도시에서의 호적제도를 개혁하고 도시와 농촌인구의 질서있는 이동을 위한 제도를 마련한다.”라고 규정하였다. 같은 해 10월 1일 국무원은 공안부의 “소도시 호구제도 개혁 추진에 관한 의견에 관하여”를 실시토록 허가하여 중국의 2만여 소도시에서는 고정된 주소가 있고 합법적인 수입이 있는 타 지역 사람들은 해당지역의 호구에 등록할 수 있게 되었다. 그리고 최근에는 북경, 상해, 장쑤, 저장, 광둥, 푸젠, 산둥, 지린, 허난, 후난, 쓰촨 등의 성에서 호구제도에 대한 개혁이 지방정부 나름대로 진행중이라고 한다.

최근에는 농촌지역 전체에 대한 사회보장제도에 대한 논의도 활발히 진행중에 있다. 아직 많은 논의 단계이고 지역별로 여러 방식들이 다양하게 시험되고 있고 앞으로 이 논의는 지속적으로

진행되어 갈 것으로 생각된다. 앞서 지적한 바와 같이 도시지역 기업과 사업단위들의 완벽한 사회보장제도에 비해서, 농촌에서는 사회보장제도가 전혀 마련되어 있지 않아서 사회보장제도가 중국의 2원적 노동시장의 근간으로 자리 잡고 있음을 상기하면 이 같은 농촌지역의 사회보장제도에 대한 논의는 분명 농민노동자에 대한 사회보장 문제를 중국정부가 계속 염두에 두고 개혁해 나갈 것임을 보여주는 것이라고 생각된다. 결국 중국의 농업노동자문제는 이제 삼농정책의 추진의 탄력을 받으면서 이전보다 더욱 적극적으로 이들 농민노동자들을 도시지역의 노동시장에 포함하는 정책들을 견지해 나갈 것으로 보인다.

■ 향후의 전망

이제 많은 중국인들은 이전의 도시와 농촌간의 분할된 노동력 시장이 결국 와해되고 하나의 통일된 노동시장으로 개혁되어 갈 것으로 보고 있다. 호구제도의 통제가 완화되어 가고 있고, 차별적인 지방의 취업정책들 역시 해소되어 가고 있으며, 또한 농민노동자에 대한 사회보장 장치가 논의되고 있다. 이제 도시의 노동시장에서 도시민과 농민노동자들 사이의 취업경쟁은 불가피한 대세로 받아들여지고 있다. 이러한 변화에 따라 도시 시민들 역시 자신들의 취업조건을 낮추어 왔고, 다른 한편 농민노동자들 역시 각종 기능훈련을

7) <http://www.molss.gov.cn/news/2003/0116.htm>

통하여 노동시장에서 자신의 경쟁력을 높이려고 하고 있다. 분할되었던 노동시장이 서서히 통합되면서 최근 형성되고 있는 노동시장의 접점에서, 농촌의 잉여노동력 가운데에서 도시로 유입된 젊고 일정한 교육수준을 갖춘 노동세력들과 도시의 장년의 단순기능직의 국영기업 하강 노동자들이 경쟁하고 있다고 하겠다.

앞으로의 문제는 중국이 사회보장제도나 최저임금에 관한 규정을 도시노동자들과 농민노동자들 사이에서 어느 세력에 기준을 맞추어 노동시장제도를 마련해 가는지 아닌가 한다. 즉 도시노동자들과 같은 수준의 사회보장 정책을 농민노동자들에게도 적용하여 추진해갈지 아니면 오히려 도시노동자들의 사회적 복지수준을 농민노동자들을 염두에 두고 하향 조정할지는 더욱 두고 볼 일이라고 생각한다.

그러나 단기적으로는 현재 여전히 분리되어 있는 이원적 노동시장은 급속히 제도적으로 일원화하려기 보다는 일단은 현재의 상태를 놓아두고 다만 농민노동자들은 나름대로의 제도적 틀로서 도시노동자들과는 다르게 취급하면서 장기적으로 일원화된 노동시장을 마련해 갈 것으로 생각된다. 즉 여전히 남아 있는 이분화된 노동시장의 관성을 일단 인정하고, 다만 농민노동자들이 노동관계에서 발생할 수 있는 문제들을 보다 구체적인 제도적 틀을 통해 해결하여 궁극적으로는 질서와 규범이 잡힌 통일

된 노동시장을 형성해 나갈 것으로 생각된다.

사실 시장경쟁이 격렬한 상황 아래에서 농민노동자를 고용한 중국의 기업들이 상당한 비용이 수반되는 연금과 같은 사회보험에 가입하기란 그리 쉽지는 않다. 현실적으로 농민노동자들에게 만약 도시 노동자들과 동등한 사회보장제도를 실시하게 되면 농민노동자들을 개별 기업들이 고용할 인센티브가 오히려 감소하여 농민노동자의 고용을 방해할 수 있다. 이런 맥락에서 농민노동자들의 고용을 위해서는 비정규직을 더욱 활용해야 한다는 주장이 나타나고 있다. 그리고 고용된 농민노동자들 역시 빨리 목돈을 마련하려고 하기 때문에 장래 연금에 대한 고려보다는 현재의 임금에 대한 관심이 훨씬 크다. 이러한 상황 아래에서 농민노동자들의 사회보장은 현실적으로 산재보험부터 마련해야 된다는 소리가 높다. 즉 현실적으로 농민노동자들이 가장 필요로 하면서 개인구좌를 통해서 적립할 필요도 없고, 단지 농민노동자들이 작업장에서 있을 수 있는 산재위험을 분산하는데 목적이 있기 때문에 그 비용이 크게 들지도 않기 때문이다.

이러한 의미에서 호구제도 역시 급속히 해체되지는 않을 것으로 보인다. 농촌의 잉여노동력을 이전함에 있어 현재 중국은 도시화 정책에 주목하고 있는데 도시화는 많은 일자리를 창출할 수 있다고 생각되기 때문이다. 즉 도시화는

분업을 촉진하고, 새로운 수요를 창출하며, 고용창출 효과가 큰 사회서비스 분야의 활성화를 가져오고, 그리고 도시건설 자체가 대량의 일자리를 창출한다는 것이다. 그러나 중국은 대도시개발 보다는 소도시 중심의 도시화 개발전략에 초점을 맞추고 있는데 그 이유는 중국의 대도시를 농민노동자에게 완전히 개방하게 되면 전국의 수많은 농민노동자들은 모두 몇 개의 대도시로만 몰려들 것이고 그러면 중국정부가 도저히 감당할 수 없는 사태가 벌어질 것이다. 따라서 중국은 중소도시를 많이 개발하여 이를 통하여 농민노동자들을 흡수하려고 하고 있는 것이다. 사실 오늘날 중국의 농민노동자들은 호구제도의 구애를 받지 않고 중소도시로 이전할 수 있지만, 대도시에서는 호구제도의 통제를 여전히 받고 있다고 하겠다. 따라서 앞으로 호구제도는 도시와 농촌이 아니라 대도시와 중소도시를 구분하는 틀로서 역할을 당분간 지속할 것으로 보인다.

요컨대 중국정부는 지속적인 발전의 탄력을 유지하기 위해 장기적으로는 통일되고 질서있는 일원적 노동시장을 마련하여 엄청난 농촌의 잉여 노동력을 노동시장에 흡수하려고 하고 있다. 그러나 단기적으로는 현재의 남아있는 분할된 노동시장의 틀을 유지하면서 노동시장의 창출이 가져올 수 있는 사회적 과정을 조절해 나갈 것으로 보인다. 분명한 것은 중국정부의 시장개혁의 내용이 언제나 법과 제도를 바탕으로 한 질서

와 규범이 잡혀있는 시장관계의 창출이었기 때문에, 앞으로도 계속해서 다양한 법적 제도적 장치를 통해서 농민노동자의 노동시장에서의 권리를 보호하면서 전체적으로 보다 완성된 노동시장을 마련해 나가는 방향으로 나갈 것으로 보인다.

참고 중국 노동시장 이해를 위한 배경 설명

중국의 노동시장을 이해하는데 있어 반드시 고려해야 하는 중요한 사항 가운데 하나가 도시와 농촌 사이에 걸쳐서 존재하는 노동시장의 이원적 성격이다. 이것은 중국이 사회주의 체제로부터 물려받은 유산으로 말미암은 것으로 중국의 노동시장을 이해하는데 있어 가장 핵심적인 사항이다. 사실 중국의 노동자들은 결코 하나의 통일된 노동시장에 포함된 동일한 사회성원이 아니었고 오히려 두가지 상이한 노동시장이 각기 다른 작동방식에 따라 운영되어 왔던 분할된 노동시장(Segmented Labor Market)을 가지고 있었다.

이러한 이원적 노동시장을 구성하는 가장 중요한 사회제도적 장치로서 중국의 호구제도와 복지제도가 자리잡고 있다. 1958년에 공포된 “중국인민공화국 호구등록조례”에는 중국의 호구형식을 “농업호구”와 “비농업호구”로 구분하였고 만약 농업호구를 가진 사람이 도시 지역으로 전입하려면 해당 지방정부 승

인을 받아야 한다고 규정하였다. 그후 점점 사회주의 제도가 구비되어 가면서 취업, 물자분배, 주택, 교통, 의료, 교육, 타아, 양로 등의 복제혜택을 “비농업호구”와 연계지어져 운영하게 되었다. 사실 중국이 구상했던 사회주의 제도의 본질은 도시지역의 모든 경제단위들을 국영기업을 중심으로 재편하면서 이들 국영기업이 단순한 생산의 단위가 아니라 생활에 필요한 모든 복지혜택을 공급하는 체제로 개편하여 “기업이 사회를 운영한다(企業辦社會)”라는 기업단위의 완벽한 복지제도를 갖추고 여기에 도시지역의 호구를 가진 노동자들을 취업시켜서 사회주의 이상에 맞는 노동자 복지를 공급한다는 것이다.

사회주의란 이름 아래에 도시지역에서 국영기업을 중심으로 완벽한 복지체제를 갖춘다는 의도는 좋았으나, 이것을 유지하기 위해서는 노동자의 수가 일정하게 유지되어야만 한다. 따라서 신규 노동세력의 유입을 통제할 수밖에 없었고 결국 이것으로 말미암아 중국정부는 농민들을 농촌지역에 반강제적으로 묶어둘 수밖에 없게 된다. 즉 농촌호구를 가진 자는 도시호구로 거의 이전할 수 없었고 도시지역에서 잠시 머물더라도 소속된 국영기업의 단위가 없기 때문에 삶을 운영할 수 없게 되었다. 사실 도시지역에서는 가능한 농민들의 도시로의 유입을 막기 위해 도시호구가 없으면 식량배급을 해주지 않았다. 이것이 중국이 구체적으로 실행하였던 사회주의의

내용이었고 도시지역의 국영기업의 노동자들은 완전한 복지를 누리면서 살고 있었지만 이것은 수많은 농촌의 농민들이 도시지역에서 삶을 운영할 수 있는 기회를 박탈함으로써 달성 가능한 것이었다.

요컨대 개혁 이전의 중국의 호구제도는 단순한 거주지 등록제도가 아니라 도시지역의 완벽한 복지제도와 농촌의 무복지를 구분하는 사회적 장막으로서 역할을 하였다. 농민들은 도시지역으로 자유롭게 이동할 수도 없었고 도시지역에서 노동자로 고용되는 것도 거의 불가능하였다. 이러한 맥락에서 중국의 도시지역 노동자들과 농민들은 단순히 직업적인 개념이 아니라 다분히 사회신분적 개념을 내포하고 있었다고 하겠다.

■ 농민노동자들의 탄생과 그 존재 방식

그럼에도 불구하고 워낙 큰 도시와 농촌의 생활수준 차이로 인해서 많은 농민들은 정치적 조건이 완화되면 모조건 도시로 몰려드는 이른바 “盲流” 사태가 여러 차례 있었고 이를 해결하기 위해 중국정부는 많은 노력을 해왔다. 대체로 유입농민들로 인해서 도시지역의 사회안정이 더 이상 유지되기 어렵다고 판단되면 중국정부는 국가권력을 동원하여 이들 농민들을 농촌으로 몰아내곤 하였다.

그러나 개혁개방과 더불어 기존의 도

시와 농촌의 이원적 사회구성방식은 더 이상 지속될 수가 없었고 따라서 농민 이면서, 즉 농촌호구를 갖고 있어서 신분적으로는 아직 농민이지만 도시의 노동시장에 참여하는, 그래서 직업적으로는 노동자인 농민노동자들이 서서히 등장하게 되었다.⁸⁾ 무엇보다도 개혁정책과 더불어 중국 농촌의 농업생산력이 증대되면서 중국농촌에서 많은 잉여노동력이 나타나기 시작하였다. 처음에 이들 잉여노동력들은 주로 중국 농촌의 鄉鎮企業에 흡수하여 90년대 후반까지 농민노동자의 70% 가까이가 이들 향진기업에 고용되어 있었다. 중국정부로서는 이시기의 농촌의 노동력에 대한 정책을 離土不離鄉이라고 하여 농민들이 농업에서는 벗어나 향진기업에 고용이 되더라도 농촌을 떠나지는 못하게 하여 도시지역으로의 유입을 계속해서 가능한 억제하려고 하였다.

그러나 향진기업들의 농촌노동력 흡수 능력에도 한계가 드러나 대체로 1996년 이후에는 향진기업에 의한 농촌노동력 흡수비중이 점차로 하락하게 된다. 따라서 이전의 離土不離鄉 정책은 한계에 부딪치게 되었다. 이러한 변화와 함께 90년대 중반 이후 농민노동자들이 도시

지역에 급격히 유입되는데 이것이 소위 “民工潮” 현상으로서 중국정부는 이를 이전 시기의 盲流와 비슷한 현상으로 받아들여 깊은 우려를 갖고 주시하고 있었다. 그러나 시장경제의 발전과 함께 도시지역의 농민노동자들의 존재는 서서히 부정할 수 없는 하나의 현실이 되어갔다. 그러면 도시지역에 이렇듯 새롭게 등장한 농민노동자로 인해서 중국의 분할된 노동시장은 서서히 하나의 통합된 노동시장으로 발전해 갈 수 있었을까?

이를 알아보기 위해 먼저 이들 농민노동자들이 주로 고용되어 있는 도시의 사업장을 살펴보자. 우선 도시지역의 국영 및 집체 사업체에서 고용된 농민노동자들은 주로 건축, 방직, 화공, 환경, 석탄 등의 소위 3D 직종에 모여져 있다. 직종의 평판이 나쁘다 보니 도시지역 내부에서만 채용 인원을 구하기가 쉽지 않았고 결국 다수의 농민노동자들을 채용하게 되었다. 그 다음으로는 사영기업이 농민노동자들을 많이 채용하였는데 일반적으로 보면 사영기업의 임금수준은 여타 다른 소유제 기업의 보다는 조금 높지만 동시에 노동강도와 작업시간이 그리고 작업조건 등이 열악한 경우가 많다고 한다. 그리고 무엇보다도 사영기업의 농민노동자들은 상대적으로 빈번한 임금체불로 인해서 도시의 정규 노동자들이 기피하는 사업체라고 할 수 있다. 결국 일부의 3D 직종과 새로 등장한 사영기업에 한해서 농민노

8) 劉應杰, 『中國城鄉關係與中國農民工人』中國社會科學出版社(2000) p. 30. 사실 중국에서는 農民工 내지는 民工이라고 불리우는데 일반적으로 민공이라고 하면 도시민들의 농민노동자에 대한 무시와 차별적 의미를 내포하고 있고 농민공이라하면 그보다는 그 보다는 객관적인 개념으로 볼 수 있다.

동자들이 취업할 수 있었고 나머지 대다수의 도시의 정규 일자리는 여전히 도시 노동자들에 의해서 독점되어 있고 결국 2원적으로 분할된 노동시장이 실질적으로 지속되어 왔다고 할 수 있다.

B

사실 중국정부는 문제의 핵심인 호구 제도를 정비하려는 실질적 노력을 그다지 기울여 오지 않았고 오히려 지방정부들은 이러한 제도적 결함을 통해서 가능한 농민노동자의 유입을 억제하려고 하였다. 많은 도시의 여러 행정 부서들은 도시관리의 명목으로 농민노동자들로부터 다양한 형태의 증서발급을 요구하여 왔다. 신분증은 물론 노무허가증, 일시거주증, 그리고 미혼증명증까지 갖가지 농민 노동자들을 차별하는 조치들이 각 지역에 따라 등장하게 되었다. 결국 농민노동자는 각종 명목의 여러 증명이 필요한데 만약에 이를 구비하지 않은 채 도시에서 일을 하다가 적발되면 훨씬 많은 액수의 벌금을 물게 된다. 이들 증명서를 발급 받기 위한 비용은 각기 수십 위엔씩하고 따라서 이들을 모두 합치면 농민노동자에게는 큰 부담이 되고 있다. 또한 신분증을 제외하고는 모두들 단기증명들이기에 일정기간이 지나면 이들 농민노동자들은 다시 증명을 발급받아야 한다고 한다.⁹⁾ 더불어 농민노동자들의 자녀들은 도시지역의 호구가 없기 때문에 해당 지역의 정

식학교에 취학할 수 없고 중국의 지방 정부들은 자신들의 재정문제 때문에 이 문제를 해결하기 위해 좀처럼 나서려고 하지 않고 있다.

더구나 1997년과 98년 두 해에 걸친 중국의 도시지역에서의 노동자들의 엄청난 하강(下崗)이 있었던 시점에서는, 이들 도시의 하강 노동자들에 대한 처리가 중국의 국가적 관심사항이었다. 따라서 도시지역의 주변인으로 남아있던 농민노동자들에 대해서 돌볼 수 있는 상황이 아니었다. 오히려 농민노동자는 도시지역에서 하강노동자들의 일자리를 차지해 버릴 수 있다는 우려 때문에 하강정책에 해가 될 수 있는 사회세력으로 간주되어 여러 지방정부들은 이들에 대한 많은 차별적 조치를 취했었다. 무엇보다도 많은 지방정부들은(특히 대도시) 농민노동자들의 고용을 금지하는 각종 직종을 정해놓고 만약에 기업이 농민노동자를 고용하려면 해당 지방정부의 승인을 받도록 하고 있다.

그리고 이들 농민노동자들은 고용 사업장에서 중국의 노동조합인 공회의 보호를 거의 받지 못하고 있었다. 왜냐하면 지금까지 중국의 공회는 정규 노동자인 도시노동자의 보호만을 위한 조직으로 받아들여져서 도시노동자만을 위해서 활동해 왔었다. 따라서 농민노동자들은 자신들의 보호 대상이 아니라고 생각하였다. 상황이 이러하다 보니 각 사업장마다 농민노동자들의 노동시간과 노동강도에 대한 보호가 제대로 지켜지

9) 中國經濟時報, 2003. 1월 9일

지 않았고 문제가 발생해도 농민노동자들은 해결할 길을 찾기가 어려웠다.

이런 조건 아래에서 최근 심각한 사회 문제로 등장한 농민노동자들에 대한 임금체불이 대두하게 되었다. 노동임금연구소 소장 蘇海南에 따르면 중국에는 아직 통일, 개방, 경쟁, 그리고 규범이 자리 잡은 노동시장이 마련되지 않아 아직 분할된 2원적 노동시장이 작동하고 있고, 그 결과 농민노동자들은 노동시장에서 제대로 법적 제도적인 보호를 받지 못하고 있다는 것이다. 이러한 상황 아래에서 많은 사영기업과 외자기업들에서 농민노동자에 대한 체불임금문제가 나타나는데 그 이유 역시 법적 제도적인 기반에 근거해서 노사가 고용계약을 체결하지 않고, 또 일부의 기업주는 이를 악용하여 고의적으로 임금을 체불하기도 한다는 것이다. 요컨대 중앙정부의 묵인하에 도시의 많은 농민노동자들은 유입지의 지방정부와 사회로부터 많은 차별을 받으며 노동시장에 참여하는 이분화된 노동시장이 최근까지 지속되어 왔다고 하겠다.