

중국 노동시장의 발전과 조화로운 사회건설

두양(都阳) (중국사회과학원 경제학과 교수)

최근, 중국에서 조화로운 사회건설이라는 사상이 제기되었는데, 노동시장 문제 해결도 조화로운 사회를 건설해 가는 데 있어 중요한 내용이다. 중국의 시장화 개혁으로 인해 노동시장이 점진적으로 성장하여 도시와 농촌의 노동자원 배치에 있어 시장메커니즘이 가장 주된 방식이 되었고, 다른 한편에서는 고도 경제성장, 노동수요의 지속적 확대 및 인구구조의 변화로 인해 신규 경제활동인구가 점차 줄어들어 따라 중국 노동시장의 수급관계에 근본적인 변화가 나타나기 시작했다. 시장에 의한 노동자원의 배치는 경제적 효율을 높일 수 있으나 시장경제에 걸맞는 사회보장시스템에 의해 뒷받침되어야 한다. 또한, 노동시장의 수급관계 변화로 인해 중국의 노동 관련 사회문제 해결에 유리한 여건이 마련되었다. 본고에서는 먼저 개혁개방 이후 노동시장의 발전 과정을 되돌아 본 후 최근 노동시장 상황에 나타난 변화에 대해 소개하고 마지막으로 조화로운 사회건설과 관련된 노동문제에 대해 살펴보고자 한다.

■ 중국 노동시장의 발전

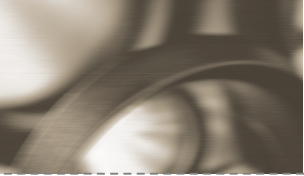
중국은 과거 오랫동안 계획경제 체제를 시행했다. 계획경제 체제하에서 노동력의 일자리 배분은 국가의 단기·중기·장기 경제발전계획의 중요한 내용으로, 예를 들어 계획 수립 과정에서 정부 계획위원회 산하에 노동임금계획부서(劳动工资计划部)를 설립했다. 기업의 노동력 사용 체제에 있어,全民所有制 기업의 신규 채용 지표는 국가에서 통제하고 지방정부에서 노동력의 구체적 배

분과 고용 업무를 담당했으며, 집체소유제 기업의 신규 채용 지표는 지방정부에서 관리하고 이를 중앙정부에 보고했다. 또 호적제도를 통해 노동력의 도·농 간 이동을 통제함으로써 도시지역의 완전취업을 실현했다. 당시 경제발전전략에서 자본집약도가 높은 중공업의 발전을 중시했고, 이러한 발전전략의 경우 노동력 흡수 능력이 떨어짐에 따라 정부가 노동시장에 개입하지 않았다면 높은 실업률을 야기하여 사회안정을 해치고 산업화에 지장을 줄 수도 있었다. 따라서 사회안정을 유지하고 전통적인 체제하에서 도시 주민의 취업을 보장하기 위해 노동 관련 부처 혹은 인사부서가 전체 경제계획과 자원 배치의 우선순위에 따라 직장과 직무를 배정했다. 일자리 창출에 있어 국유기업이 중요한 역할을 하고 도시집체기업이 이를 뒷받침했으며, 각 개인이 일자리를 배정받은 후에는 직장을 바꿀 수 있는 기회가 거의 없었다.

노동시장은 계획경제 시기에는 없던 것으로, 중국의 개혁개방이 지속적으로 확대됨에 따라 점차 발전되기 시작했다. 중국 노동시장의 발전은 두 부분으로 구성된다. 첫째, 농촌 노동력의 도시 이주에 있어 처음부터 시장에 의한 노동자원 배치 방식을 채택함에 따라 노동력의 도시 유입을 중국 노동시장 발전의 구성요소로 볼 수 있다. 둘째, 1990년대 중후반에 이르러 도시 지역 국유기업들의 대규모 구조조정으로 ‘철밥통’이 결국 깨짐에 따라 도시 지역 노동자원의 배치 또한 점차 시장화의 길로 나아갔다. 시장메커니즘이 농민공과 도시 지역 근로자 계층에서 역할을 발휘하기 시작함으로써 이들 두 계층이 중국 노동시장의 발전 과정을 구성했다.

도·농 간 노동시장 분리로 인해 농민공과 도시 근로자의 경제활동이 두 가지 규칙하에서 이루어짐에 따라 같은 도시 지역이라 하더라도 도시 주민과 농민공은 상이한 노동시장으로 간주될 수 있다. 당연히 농민공 노동시장에서는 정부의 규제 범위가 좁고 규제 수준이 낮으며 일자리 및 임금 수준이 대부분 노동시장의 수급관계에 의해 결정되었으며 1980년대 중반 이후 농민공이 도농 간·지역간 노동력 이동의 주체가 되어 왔다. 따라서 농민공 그룹이 중국내 노동자원 배치의 시장화를 가장 먼저 이루었다고 판단된다. 그러면, 여기서 다음에 기술될 특징을 바탕으로 농민공의 취업과 임금, 더 나아가 중국 노동시장의 발전 상황을 살펴보도록 하겠다.

2) 계획경제 시기 기업의 고정근로자제도, 속칭 ‘철밥통’ 제도. 이러한 일자리는 일단 배정이 되고 나면 해당 근로자가 직장을 바꿀 수 있는 기회가 거의 없고, 해고나 실업의 염려도 전혀 없다.



첫째, 농민공이 도시 노동시장의 중요한 구성요소가 되었다. 1980년에 농촌 노동력의 도시 이주가 시작된 이후 도시내 농민공 수가 지속적으로 늘어났다. 이는 중국 경제의 고도 성장으로 인한 비농업부문 노동력 수요의 지속적 확대 및 도시 노동시장에서의 농민공에게 유리한 취업환경 창출에 기인한다. 중국의 WTO 가입 이후 국제적인 경쟁우위를 갖춘 노동집약형 산업이 발전함에 따라 비농업부문의 농업 출신 노동력에 대한 수요가 더욱 늘어났다. <표1>에 나타난 바와 같이 도시 노동시장에서 농민공이 노동력의 주요 원천이 되어, 2006년의 경우 도시 근로자 중 농민공의 비율이 46.7%에 달했다. 따라서 수적인 면에서 볼 때 농민공이 도시 노동시장의 중요한 구성요소가 되었다.

〈표 1〉 농민공 수 및 도시 노동시장에서의 비율

(단위 : 만명, %)

	농민공 ¹	도시 근로자 ²	비율
2000	7,849	21,274	36.9
2001	8,399	23,940	35.1
2002	10,470	24,780	42.3
2003	11,390	25,639	44.4
2004	11,823	26,476	44.7
2005	12,578	27,331	46.0
2006	13,212	28,310	46.7

출처 : '농민공' 수 - 국가통계국 농촌사회경제조사총대(농촌사), 『중국농촌가구조사연감』, 중국통계출판사.

'도시지역 근로자' - 국가통계국 인구 및 취업통계사와 노동 및 사회보장부 계획재무사, 『중국노동통계연감』, 중국통계출판사.

둘째, 농민공의 임금수준에 노동시장의 수급관계가 반영된다. 농민공과 도시 주민 노동시장 간에 심각한 분리현상이 존재하고 농민공 취업형태의 비정규직화 비율이 높기는 하지만, 농민공의 취업과 임금결정 과정에서 시장메커니즘이 나름대로 충분한 역할을 했다. 도시 현지 근로자와 비교해 볼 때 농민공의 취업이 더욱 유연하고, 특히 임금결정시 제도적 요소의 영향을 덜 받는다.

셋째, 농민공의 지역 이동성이 강하다. 지역 이동성은 농민공 계층의 주요 특징 중의 하나로서, 개혁개방 초기 농촌 노동력의 대규모 이동은 광범위하게 전사회적인 이슈가 되어 그것이 지니는 가치에 대해 격렬한 논쟁이 일어났다. 그러나, 어찌되었건 지역간 이동은 바로 농민공의 가격신호

에 대한 민감성을 보여준다. 왜냐하면 농민공이 가장 집중된 지역은 중국에서 경제성장과 노동력 수요가 가장 왕성한 지역이기 때문이다. 또한 외지로 나와 일하는 농촌 노동력들이 이주 목적지와 고향을 오가며 이들 지역간에 노동시장의 수급정보와 가격신호를 지속적으로 전달하고, 도시 노동시장에 신규 진입하는 농촌 노동력은 바로 이러한 가격신호를 바탕으로 이주 결정을 내린다.

농민공 노동시장의 성장이 경제발전을 통해 실현되었다면, 도시 주민의 노동시장은 개혁을 통해 성장했다. 1990년대 후반 이후 중국 도시 노동시장은 심각한 위기를 겪었다. 거시경제의 계속된 수요 부족과 대외개방 확대에 따른 산업구조 조정의 가속화로 인해 국유기업이 어려움에 직면하고 급진적인 노동제도 개혁이 단행됨에 따라 수천만명의 도시 근로자가 실직했고, 그 중 상당 수가 지속적인 실업상태에 처하게 되었다.

실직과 실업문제가 날로 심각해지는 상황에 직면하여 전통적인 계획경제의 수단으로는 효과적으로 대응할 수 없게 되자 시장메커니즘이 점차 큰 역할을 할 수밖에 없게 되었고, 그에 따라 고용 압력이 노동시장의 성장을 촉진했다. 노동시장 성장에 따른 도시지역 일자리의 지속적인 증가는 신흥 산업부문의 일자리 비중 확대뿐만 아니라 비정규적인 취업 경로의 개척, 그리고 적극적으로 총취업자 수의 지속적인 증가 현상으로 나타났다. 도시 지역 내 전통적인 취업 경로인 국유기업과 집체기업의 경우 일자리가 해마다 감소세를 보이고 있으나 중국경제 성분의 다원화로 인해 취업 구조에도 커다란 변화가 나타나, 기존의 국유기업 근로자들이 실직 후 자체 고용(역주 : 창업) 하거나 가족형 기업이나 중소기업에 취업하여 생산 및 서비스직에 종사하는 경우가 많아졌다. 이러한 비정규적인 취업 행위는 해당 가구나 가족 구성원으로부터 독립된 법적 권한이 없고 완벽하게 독립된 계정도 가질 수 없으므로 가구내 기타 활동과 명확하게 구분될 수 없다. 비정규적인 분야의 업체들이 통상적으로 조직이 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 운영되므로 생산요소로서의 노동력과 자본이 잘 분리되지 않거나 전혀 분리되지 않으며 생산규모도 작다.

한 나라의 시장 발전 수준이 해당 국가가 처한 경제발전 단계에 따라 상이한 것과 마찬가지로 노동시장도 무(無)에서 유(有)가 창출되고 낮은 수준에서 높은 수준으로의 성장 과정을 거치게 된다. 따라서 우리는 비정규 취업으로 인한 노동시장 규범화의 문제를 직시함과 동시에 이러한 취업 형태가 도시 근로자의 실직 및 실업문제 해결과 농촌 노동력의 일자리 창출에 대한 긍정적인 기여도 간과해서는 안될 것이다. 사실, 비정규 취업이 가지는 결함 자체가 그 긍정적인 효과를 잘 보여준다.



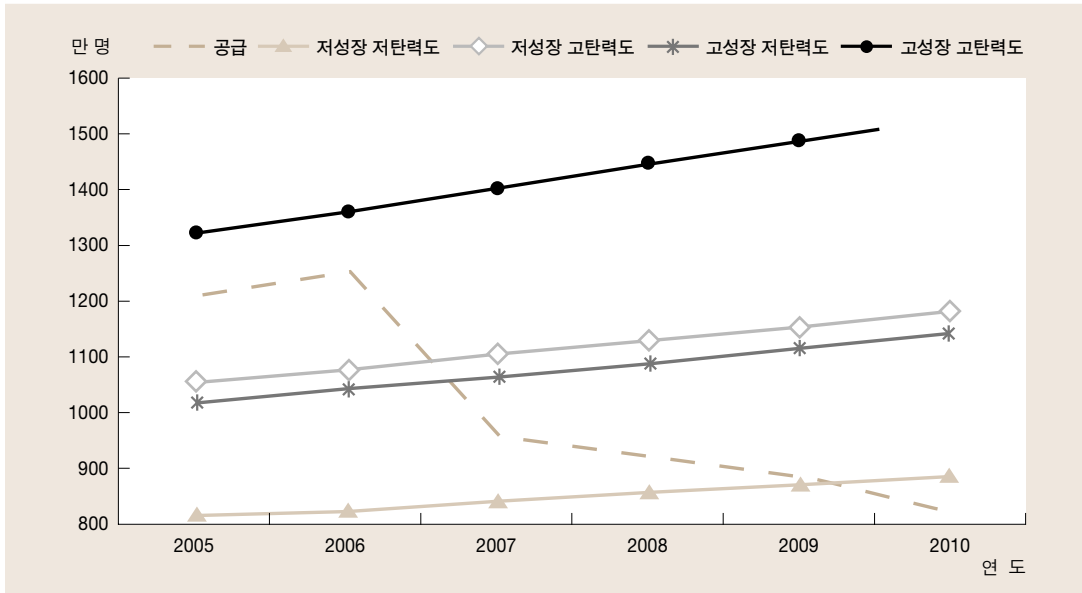
■ 노동시장의 수급관계 변화

노동시장과 중국 경제가 지속적으로 성장함에 따라 최근 도시 노동시장의 일자리 부족 현상이 크게 완화되었다. 노동시장의 수급관계에 근본적인 변화가 나타남과 동시에 노동관계의 변화에도 영향을 미쳤다. 중국이 노동력 무한공급 시대와 결별함에 따라 정부가 노동자의 이익을 더 많이 보호할 수 있는 정책 및 법규를 제정할 여건이 마련되었고, 노동시장의 수급관계 변화에 따라 노동시장에서의 노동자 지위도 향상되었다. 이렇듯 최근 중국 노동시장의 수급관계에 변화가 나타난 원인으로 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 인구 연령구조 변화로 인해 신규 경제활동인구가 줄어들기 시작한다는 것이다. 최근 전망에 따르면 중국 인구가 당초 예상보다 훨씬 이른 2030년경에 14.4억 명 수준에서 정점에 도달할 것이라고 한다. 경제활동인구는 2013년경부터 상승세가 완화되다가 2016년에 정점에 도달한 후 절대수가 감소할 것으로 전망되며, 경제활동인구의 성장률은 이미 해가 갈수록 줄어들고 감소세는 가속화되고 있다. [그림 1]에 나타난 바와 같이 단기적으로 총 인구나 경제활동인구가 증가세를 보일 것이지만 경제활동인구의 성장률(실제로는 노동력의 한계 성장)에 감소세가 나타나기 시작했다. 따라서, 노동력 공급의 한계체감이 금세기 초부터 이미 시작되었고 [그림 1]에 나타난 노동력 수의 절대 감소는 대략 10년 후부터 나타날 것이다. 이는 또 중국이 '인구 인센티브'를 누릴 수 있는 시간이 실제로 얼마 남지 않았음을 의미한다.

둘째, 중국 경제의 빠른 성장으로 노동력 수요가 늘어났다. 지난 몇 년 간 중국의 경제성장률이 10% 이상으로 유지되면서 비농업부문의 노동력 수요가 지속적으로 확대되었다. 도시 지역의 신규 취업자 수가 지속적인 증가세를 보여 1991년 424만 명이었던 것이 2006년에 1,184만 명으로 대폭 늘어났으며 빠른 경제성장으로 인해 농촌에 남아 있는 노동력이 매우 제한적으로 되었다. [그림 1]에 두 가지 고용탄력도와 비농업부문의 세 가지 경제성장 수준하에서의 다양한 조합들이 나타나 있는데, 비농업부문의 GDP 성장으로 유발된 신규 고용수요가 795만명에서 1,530만명까지 증가했다. 따라서 2005년부터 2010년까지의 구간을 루이스(Lewis) 전환 구간으로 간주할 수 있는데, 이는 노동시장의 수급관계가 근본적으로 전환되는 구간이다.

[그림 1] 루이스 전환점 : 노동력의 수급



출처 : 중국통계출판사, 『중국통계연감』

경제발전이 루이스 전환 구간에 진입한다는 것은 노동시장 관련 문제의 해결도 새로운 단계로 접어들었음을 의미한다. 노동력 수요가 끊임없이 늘어나고 가용노동력 공급이 부족함에 따라 노동시장에서 노동자의 협상 지위가 강화되었고 정부 또한 노동시장의 불법행위 단속에 있어 더욱 유리한 여건을 갖추게 된다.

■ 조화로운 사회건설과 관련된 노동문제

노동시장의 많은 문제는 조화로운 사회건설과 밀접하게 연관된다. 현 시점에서 노동시장에 나타나는 주요 문제는 경제 전환기의 시스템 미비로 인한 것이므로 조화로운 사회건설과 관련된 노동문제를 해결하기 위해서는 반드시 개혁을 확대해 나가야 한다.

개혁과 현행 도시 복지시스템 완비


도시 노동시장의 급진적인 개혁기에 실직자의 생활에 심각한 충격이 발생할 경우 일부 임시조치들을 통해 사회안정을 유지해 나간다. 예를 들어 국유기업 실직자의 최저생계와 재취업을 실질적으로 보장하기 위해 설립된 '재취업서비스센터'는 국유기업 근로자를 위한 제도로서, 실직 근로자에 대한 최저생계비 지급, 연금, 의료, 실업 등 보험료 대납, 재취업을 위한 직업안내 및 재취업교육 실시 등 세가지 기능을 담당한다. 그러나, 시장경제가 발전함에 따라 조화로운 노동관계를 보장하기 위한 영구적 제도 마련의 필요성이 대두되었다.

첫째, 시장경제에 걸맞은 사회보장시스템을 구축하고 완비해야 한다. 현재, 사회보장 운영이 제대로 이루어지지 않는 가장 큰 원인은 사회보장기금의 지출 수요와 기금 조달 간에 격차가 있기 때문이다. 이러한 격차는 먼저 사회통합기금의 현금 흐름 부족으로 나타난다. 이와 관련하여 연금의 예를 보도록 하자. ① 인구 고령화가 심화되어 재직근로자와 퇴직근로자 간의 비율이 높아져 연금 부담이 날로 가중되고 있다. ② 경제체제 전환 및 산업구조조정이라는 특수한 시기에 처함에 따라 많은 국유기업들의 경영 상황이 좋지 않고 적자가 심각하며 근로자의 실직비율이 높고 누적 부채 규모가 방대함에 따라 연금기금(养老保险基金)을 납부할 능력이 없어지게 되었고 많은 기업들의 연금 납부 부담이 극에 달해 더 이상 감당할 수 없는 처지에 이르렀다. ③ 신흥산업과 신흥기업의 경우 경영상황이 양호하고 직원 연령대가 낮아 누적 부채가 없으며 연금 부담이 무겁지 않으나 이들 기업들의 보험 가입의 적극성이 낮거나 연금 납부를 회피함에 따라 연기금 공급부족 문제가 야기되었다. 이들 문제를 해결하기 위해 사회보장시스템 완비를 위한 정책 개혁을 추진하고 연기금 통합조달 범위와 조달 차원을 제고하여 정부의 연기금의 통합 조달 범위를 성(省) 단위까지 높여야 한다. 또한 사회보장의 기반을 늘려 개인 계정 구축과 사회 통합보험을 접목할 뿐 아니라 기업과 개인들의 보험 가입을 독려함으로써 사회보장시스템을 뒷받침할 수 있는 기반을 확충해야 한다. 현 단계에서 중국의 사회보장 원칙은 사회보장의 적용 범위는 확대하되 보장 수준은 낮추는 소위 '광범위한 적용, 낮은 보장수준(广覆盖、低水平)'이다. 유한한 재정능력을 집중하여 사회내 해당 계층에게 효율적인 보장을 제공하기 위해 중국의 현재 사회보장시스템에서는 가장 시급한 수요 충족에 주력하고 있다. 따라서 현재 구축 중인 사회보장시스템은 실업보험, 기초연금보험 및 도시 근로자 기초의료보험 등 세 가지 기초보험제도로 구성된다.

둘째, 합리적인 사회안전망을 구축해야 한다. 상술한 기초사회보장시스템은 일자리와 연계된 것으로, 최저생계 보장을 핵심으로 하는 사회구제시스템은 조화로운 사회건설에 중요한 역할을 한다. 1993년, 상하이시는 현지 상황을 고려하고, 빈곤선 제정 및 구제조치 규범화에 관한 해외 경험을 참고하여 도시주민 최저생계보장선제도를 앞장서 제정하여 좋은 성과를 거두었다. 민정부(民政部)는 상하이의 이러한 경험을 종합 정리하여, 1994년 개최된 제10차 전국민정회의(第十次全国民政会议)에서 ‘경제개혁이 확대됨에 따라 완비된 사회보장제도를 구축할 것’과 ‘도시지역 사회구제 대상에 대해 현지 최저생계보장선 표준에 따라 점진적으로 구제를 시행할 것’을 제기했다. 1997년 9월, 국무원이 「전국적인 도시 주민 최저생계보장제도에 관한 통지(关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知)」를 공표하여 1999년 말 이전까지 전국의 모든 시 및 현이 해당 지방정부 소재지 진(鎭)에 관련 시스템을 구축하여 이러한 사업을 전면적으로 추진해 나가도록 했고 그 결과 1999년 9월, 전국의 667개 도시 및 1,638개 현 인민정부 소재지에 이러한 시스템이 구축되었다. 따라서, 1999년부터 나타난 도시 지역 최저생계보장 대상자(低保人口)의 변화는 사회구제 시스템에 편입되는 빈곤인구의 변화로 간주될 수 있다. 실시 과정으로 볼 때, 최저생계보장 대상자 1인당 월별 지급액이 기본적으로 증가세에 있어 2006년 7월 현재 1인당 월 지급 기준이 78위안에 달했다. 2003년, 민정부가 2002년 7월 현재 전국 도시 지역에서 ‘전체 최저생계보장 대상자에 대한 보호’ 목표가 실현되었음을 선포했고, 최근 중국 정부는 농촌 지역에서도 최저생계보장제도를 구축할 것이라고 발표했다.

조화로운 사회건설을 위해 농민공 이익에 더욱 관심을 가져야

농민공은 도시 노동시장의 주요 구성 요소이자 조화로운 노동관계 구축의 핵심이 되었다. 농민공계층의 조화로운 노동관계 구축의 핵심 내용은 관련 제도 개혁이다. 최근, 호적제도 개혁 요구와 관련 제도의 실험이 지속적으로 나타나고 있으나 호적제도에 기반하여 도농 간에 분리된 복지시스템을 폐지하는 것은 하루 아침에 이루어질 수 있는 일이 아니다. 현행 복지시스템에서 호적제도가 가지는 주요 기능이 도시와 농촌, 각 지역이 갖는 기본적인 지위를 분류하는 것이므로, 주민 호적 관리 및 등록 방식을 개혁하는 것이 긍정적인 신호이기는 하나 도농 간에 분리된 복지시스템을 개혁하는 것은 여전히 어려운 작업이다. 즉, 복지시스템과 공공서비스가 도농 간에 분리된 상황을



개선한다면 조화로운 노동관계 구축에 도움이 되어 노동공급이 확대될 것이다. 그러면 다음 부분에서 구체적 제도 및 가능한 개혁방향에 대해 분석해 보고자 한다.

도시 주택


거주 비용은 이주근로자가 도시에서 일하고 생활하는 데 필요한 지출 중 큰 비중을 차지한다. 도시 주택제도 개혁의 핵심은 기존의 실물주택 분배시스템의 저효율 문제를 해결하는 데 있으나, 개혁방안 제정 및 실시 과정에서 도시화에 따라 늘어나는 이주노동자로 인한 실제 주거 수요를 충분히 고려하지 못했다. 이렇게 하여 주거 수요가 충족될 수 없게 되었고 이는 잠재적인 노동력 공급이 현실화될 수 없는 원인이 될 것이다. 현재, 고소득계층의 주택수요 증가, 제한적인 토지 공급 및 시장화된 도시 주택시스템으로 인해 개발회사가 저소득 가구의 주택수요 충족을 위해 일반주택 건설에 나설 만한 유인이 없다. 따라서 이주노동자들은 주거문제 해결을 위해 도시 주변부나 도시 내 낙후 지역 등 가격이 저렴한 주거환경을 선택하게 되는데, 이들 지역은 필수 기반시설 및 공공서비스시스템이 부재하여 주거 여건이 매우 열악하다. 이러한 상황에서 농촌 이주노동자의 도시 내 생활비용이 늘어나는 것은 당연한 일일 것이다. 다른 나라의 경험을 통해 볼 때 저가 주택을 얻을 가능성이 낮아질 경우 도시로의 인구 유입을 막을 수 없고, 반대로 도시내 낙후 지역의 저가 임대주택 공급이 줄어들면 기존 지역의 밀도를 높이기만 할 뿐이다. 또 기반시설 및 공공서비스가 부족한 것을 감안하면 이들 지역의 주민 생활여건은 더욱 열악해질 것이다.

따라서, 정부는 도시내 주택 임대시장을 장려하고 규범화함으로써 농촌에서 도시로 이주한 인구의 주택문제를 해결할 수 있을 것이다. 다양한 수준의 주택 건설과 도시내 낙후 지역의 재개발사업을 접목하고 공공서비스가 부족한 도시내 낙후 지역에 상응하는 공공서비스(쓰레기 처리, 식수 공급, 치안 및 지역의료서비스 제공 등)를 제공함으로써 이들 주민의 도시내 생활비용을 낮출 수 있을 것이다. 도시내 낙후 지역 재개발사업에 대해 정부는 합리적인 토지사용계획과 완비된 기반시설 구축, 재산권의 명확한 구분 및 부동산 소유자의 주택 증축 허용 등의 방식을 통해 이들 지역의 주택 공급을 늘리고 주거의 질을 개선할 수 있다. 이렇게 하면 도시내 낙후 지역을 자가주택과 임대주택이 혼합된 형태로 만들 수 있고, 모든 것이 시장 수급관계에 의해 결정되므로 도시 지역 토지 및 부동산시장을 왜곡시키지도 않을 것이다.

교육

농촌으로부터 이주한 학령기 인구에 대한 교육문제는 필수적인 공공서비스로서 노동력 공급을 확대하는 데 있어 중요한 수단이다. 도시내 교육공급이 부족하거나 교육 비용이 과도하게 높으면 농촌에서 이주한 근로자의 노동공급에 부정적인 영향을 미치게 된다. 올해들어 사회 각계각층에서 농민공 문제를 주목하고 정부 또한 실제 정책을 제정 및 실시하는 데 있어 농민공에 대한 지원을 제공하고 있으며 도시 내 의무교육이 농민공 자녀에게 상당 정도 개방됨에 따라 공교육시스템의 공평성이 어느 정도 향상되었다. 2003년 9월, 교육부 등 6개 정부부처가 공동으로 제정하고 국무원 판공정이 공표한 「도시 이주 농촌 출신 근로자 자녀에 대한 의무교육 시행에 관한 의견(关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见)」에서 이주지 정부 재무 관련 부서가 도시 이주노동자 자녀를 많이 받아들이는 학교에 대해 보조금을 지급할 것을 분명하게 제시하고 있다. 즉 도시 교육비 중 일부를 도시 이주근로자 자녀의 의무교육에 사용하도록 하라는 것이다. 노동력 유입량이 많은 성(시)에서는 농민공 자녀에 대한 교육이 현지 의무교육의 범주로 편입되기도 하였으나 도농 간 분리시스템이 장기간 시행되어 왔기 때문에 교육 재정시스템과 권한 배분문제 등 각종 이해관계를 조정하려면 어느 정도 시간이 걸릴 것이다. 도시화 과정에 부합하는 의무교육시스템이 궁극적으로 형성되기 전에 다원화된 시스템을 채택하여 농민공 자녀들에게 더 많은 선택의 기회를 제공하는 것은 이들의 교육문제를 해결하는 데 도움이 될 것이다.

도시 교육시설이 도시 외 지역에서 유입된 주민에게 개방되었으나 지불능력이 부족한 경우가 많아 이들 중 상당 수가 자신들의 교육수요를 충족시킬 수 있는 교육시설을 필요로 한다. 농민공자녀학교(農民工子女學校)는 바로 농민공의 실제 수요를 바탕으로 설립된 것으로, 기존 교육시스템을 보완할 수 있다. 그러나, 현행 교육관리시스템하에서 법률상의 사립학교 설립 기준이 너무 까다로워 많은 농민공자녀학교가 계획대로 설립되지 못하고 있다. 예를 들어 「사립교육촉진법(民辦教育促進法)」 제10조에 따르면 “사립학교의 설립기준은 동일 종류, 동급 공립학교의 설립기준을 참조하여 집행한다”고 되어 있는데, 이로 인해 농민공자녀학교의 설립 문턱이 크게 높아졌다. 실제로, 농민공자녀학교는 도시 교육시스템의 보완조치로서 농민공 자녀들의 교육문제를 해결하는 데 있어 분명 많은 역할을 했다. 시 교육 주무부처는 농민공자녀학교의 관리문제에 있어 어느 정도의 부양책을 시행하여 이를 규범화해야지 무턱대고 단속만 하는 것은 이들의 교육수요를 해결하는



데 도움이 되지 않을 것이다.

의 료

건강보험은 공공서비스의 중요한 구성 요소이다. 도농 간 분리시스템의 영향으로 도시 주민과 농촌 주민의 건강보험에 커다란 격차가 있어 왔다. 근래 단행된 도시 의료시스템 개혁으로 인해 과거 국유기업에서 제공되던 건강보험에서 사회화된 근로자 기초의료보험으로의 전환이 이루어지게 되었다. 그러나, 농촌 주민에 대해서는 과거 협력의료시스템(合作醫療體系)이 해체된 후 어떠한 형식의 건강보험도 구축되지 않았다. 농민공 중 대부분이 도시에서 근무 시간이 길고 노동강도가 높은 직업에 종사함에 따라 쉽게 건강을 해치게 되고, 근무 과정에서 건강상황이 악화된 농민공은 도시에서 계속해서 생존하기 어렵기 때문에 농촌으로 돌아갈 수 밖에 없다. 노동력의 지속가능한 사용 면에서 볼 때 의료보험시스템의 완비는 지속적인 노동력 공급을 보장하는 데 분명 유익한 일일 것이다.

농촌 의료보험시스템 부족 문제를 해결하기 위해 근년 들어 새로운 형태의 농촌협력의료제도가 중국내 농촌에서 추진되고 있다. 새로운 제도는 과거 협력의료제도와 달리 중앙정부, 지방정부 및 개인이 새로운 형태의 의료기금 운영에 필요한 비용을 분담한다는 것이다. 비록 현재 이러한 형태의 협력의료시스템이 시범 실시 단계에 있기는 하나 최근 제시된 목표에 따르면 2006년까지 새로운 제도를 시범적으로 실시하는 현(시, 구)의 수를 전국 현(시, 구) 중 40%로 확대하고, 2007년에는 약 60%로 확대시키며, 2008년에는 전국적 범위에서 이를 추진하고 2010년에는 새로운 형태의 협력의료제도를 전체 농민으로 확대해 나갈 것이라고 한다. 새로운 형태의 농촌협력의료제도는 농촌지역 의료보험 부족 문제를 해결하는 데 있어 분명 중요한 의미를 지니지만 이들 제도가 여전히 농촌을 기반으로 한 의료보험제도이기 때문에 현재의 시스템하에서는 거주지 이동시 이러한 제도를 그대로 적용 받거나(可携帶性) 도농 간 전환을 하는 것이 어렵다. 이는 노동력 이동을 장려하는 데 있어 상당 정도 제약 요인으로 작용하고 있다.

노동 보호

농민공의 효과적인 노동공급에 대한 보호 조치로서 사후 건강보험 외에 사전 노동보호 또한 매우 절실하다. 일자리 분포의 특징으로 인해 농민공은 산업재해를 입기가 쉽고, 특히 일부 고위험 직업군의 경우 보호 조치 완비와 직무 위험성에 관한 정보 제공이 이루어지지 않는다면 노동자에게 막대한 손해를 끼칠 것이다. 현재 일부 기업에서 근로자 보호를 소홀히 함에 따라 안전사고가 발생하고 있으므로 노동시장의 수급관계가 전환되는 시기를 활용하여 불법행위를 하는 기업에 대한 규제를 강화함으로써 노동보호를 강화해야 한다. 이는 향후 조화로운 사회건설에 이로운 것이다. **KLI**