



중국의 농민공과 체제전환: 사회적 유동과 시민화 사이에서

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 중국

윤중석 (중국 베이징대학교 사회학과 방문연구원)

■ 머리말

중국의 설날인 춘절(春節) 연휴기간에 빠지지 않는 뉴스가 있다. 중국의 농촌 출신 도시노동자인 농민공(農民工)의 고된 귀향행렬에 대한 뉴스이다. 바리바리 짐을 싣 수 많은 인파들이 기차역을 메우고, 심지어는 오토바이를 타고 귀향하는 풍경은 매년 춘절 기간에 반복되곤 한다. 이촌향도와 귀향에 따른 풍경은 우리에게도 익숙한 바이지만, 중국판 이촌향도와 귀향 상황은 우리보다 더 복잡하다. 중국 사회학자 리창(李强)의 말처럼, “개혁 이래 25년간, 중국 사회 최대의 변화는 사회구조의 변화이며, 거대한 유동인구와 도시농민공은 중국 사회구조 변화의 핵심 내용이다.”¹⁾ 이 글에서는 개혁개방 이후 체제전환 과정에서 발생한 과도기적 집단인 농민공에 초점을 맞추어 그 현황을 간략히 살펴보고, 그 궁극적인 해법으로서 시민화(市民化)에 대한 중국 내 논의를 검토하고자 한다.²⁾

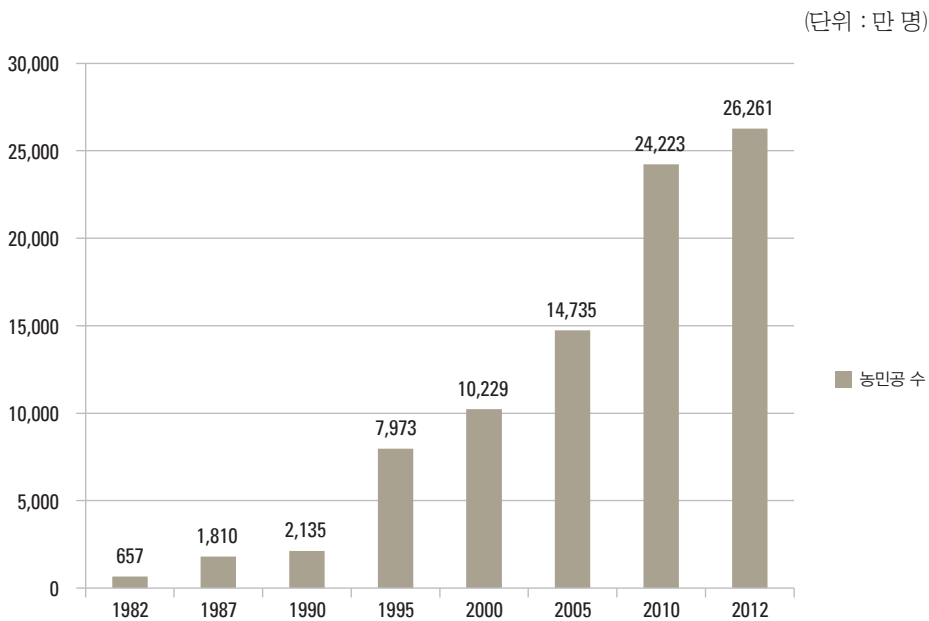
1) 李强(2004), 『農民工與中國社會分層』, 北京: 社會科學文獻出版社, p.16.

2) 중국 내외에서 농민공의 시민화에 관한 연구들은 많지만, 아직 국내에 소개된 바는 많지 않다. 보다 자세한 사항은 다음을 참조할 것. 류아이위(2013), 「도시화 과정에서의 농민공 '시민화'를 둘러싼 논쟁」, 정근식·씨에리종 편, 『한국과 중국의 사회변동 비교연구』, 나남, pp.227~265.

■ 농민공(農民工): 체제전환 과정의 과도기적 집단

농민공이란 무엇인가? 농민공 개념은 1984년 중국사회과학원의 『사회학통신(社會學通訊)』에 최초로 나타나 광범위하게 사용되었지만, 중국의 전통적인 인구개념인 ‘유동인구(流動人口)’, ‘외래인구(外來人口)’와는 다소 차이가 있다. 농민공에 대한 가장 공식적인 정의에 따르면 “중국 경제사회 과도기의 특수개념으로, 호적신분상 농민으로 농촌에 토지를 갖고 있지만

[그림 1] 농민공 수의 역사적 변화 양상



주 : 2010년과 2012년 자료는 샘플조사에 따른 추산치임. 2010년 제6차 전국 인구센서스 결과 농민공은 261,386,075명으로 조사되었으나, 2012년과의 비교를 위해 위 자료를 원용하였음.

자료 : 중국 국가통계국 1982년 제3차 인구센서스, 1987년 전국 1% 표본조사, 1990년 제4차 인구센서스, 1995년 전국 1% 인구 표본조사, 2000년 제5차 전국 인구센서스, 2005년 전국 1% 인구 표본조사, 2010년과 2012년 자료는 국가통계국의 ‘전국농민공모니터링조사보고’에서 인용.³⁾

3) http://www.gov.cn/gzdt/2013-05/27/content_2411923.htm(검색일자: 2014년 2월 7일). 이 수치는 중국 전체 농민공 20여만 명을 대상으로 표본조사한 결과에 따른 추산결과이다. ‘농민공’ 개념에 대해서는 여전히 정의(定義) 방식에 논란이 있는데, 특히 1980~90년대 조사 추산치는 그 정의와 조사방법에 따라 다소간의 차이가 있다.

주로는 비농업에 종사하면서 임금을 주요 소득수단으로 삼는 인원”을 의미한다.⁴⁾ 일반적으로 좁은 의미의 농민공(外出農民工)은 자신의 본 향·진(鄉鎮)지역 이외의 도시지역에서 비농업 활동에 6개월 이상 종사한 인원(離土又離鄉)을 지칭하며, 넓은 의미의 농민공은 본 향·진(鄉鎮)지역 내에서 비농업활동에 6개월 이상 종사한 농촌 노동력(離土不離鄉, 즉 本地農民工)까지를 포괄한다.

〈표 1〉 2008~2012년간 농민공 수 추이

(단위 : 만 명)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
전체 농민공 수	22,542	22,978	24,223	25,278	26,261
1. 외출농민공	14,041	14,533	15,335	15,863	16,336
(1) 단신 외출농민공	11,182	11,567	12,264	12,584	12,961
(2) 가족동반 외출농민공	2,859	2,966	3,071	3,279	3,375
2. 본지농민공	8,501	8,445	8,888	9,415	9,925

자료 : 2012년 국가통계국의 전국농민공모니터링조사보고(2012年全國農民工監測調查報告).

농민공은 도시-농촌 이원구조하에서 중국의 도시화, 산업화, 현대화가 복합적으로 내재된 존재다. 뿐만 아니라 과거 사회주의 체제의 제도적 유산이 여전히 지속되고 있는데다 대륙극기의 국가 규모는 인구의 관리에 상당한 압박을 가하고 있다. ‘중국 경제사회 과도기의 특수 개념’이란 말처럼 농민공은 중국 역사상·제도상에서도 특수한 존재들로, 개혁개방 이후 도시에 새로 유입된 주로 40세 이하의 청·장년 인구들이다. 그리고 상당수는 농촌에서 도시로, 낙후한 중서부 내륙지방에서 먼저 발전한 동남연해지역으로 이동하였다. 그들은 도시와 농촌 개혁 과정에서 일자리와 기회를 찾아서 고향과 가족을 떠나 도시 지역의 이곳저곳을 떠돌며 사회적으로 유동(流動)하였다.⁵⁾ 그들의 염가 노동력은 해당 도시에는 경제성장의 자원이 되었

4) 中國農民工問題研究總報告起草組(2006),「中國農民工問題研究總報告」,『改革』第5期.

5) 중국에서 ‘유동(流動)’의 개념은 본적지를 떠나 타지에서 머무르는 것을 의미하는 것으로, 우리가 흔히 쓰는 유동인구의 개념과는 다소 다르다. 중국에서는 이동인구 중에서 (공식적인 호구 이주인) 인구 전이 이외의 인구를 유동인구(流動人口)라고 지칭한다.

고, 그들이 보낸 송금은 고향 농촌의 발전에도 이바지하였다. 그러나 도시-농촌 이원구조가 지속되는 가운데 도시는 농민공에게 잠시 머무르는 공간으로 여겨졌고, 사회적·제도적으로 도시인구에 비해 상대적으로 배제된 채 낮은 이방인으로서 존재해왔다. 결과적으로 농민공은 급속한 경제성장에 필요한 저임금 노동력을 제공해온 개혁개방의 주요 동력임에도 불구하고, 사회·경제적인 제도 측면에서는 도시인구에 비해 상당한 차별을 감내해온 가장 주변적인 집단 중 하나가 되었다. 농민공은 이미 가공제조업, 건설업, 서비스업 등 3D업종 종사자의 과반수 이상을 차지하지만, 여전히 신분상 농민이고 농촌인구다. 농민공은 비정규취업, 저임금과 긴 노동시간, 산업재해, 임금체불 등 열악한 노동환경에 처해 있을 뿐만 아니라 현재 거주하는 도시에서 사회보험, 의료 및 자녀교육 등 공공서비스에 상당 부분 배제되어 있고, 도시인구들에게는 영원한 ‘낮선 이방인’으로 인식된다.⁶⁾ 그리고 농민공은 노동문제, 실업 및 범죄 등 각종 사회문제의 중요한 관리 대상이며, 각종 파업 및 소요 등 사회적 불만을 내재한 저항의 주체로서도 사회적으로 많은 관심을 받아왔다.

■ 농민공의 시민화: 농촌-도시 간 사회적 유동과 사회적 배제 사이에서

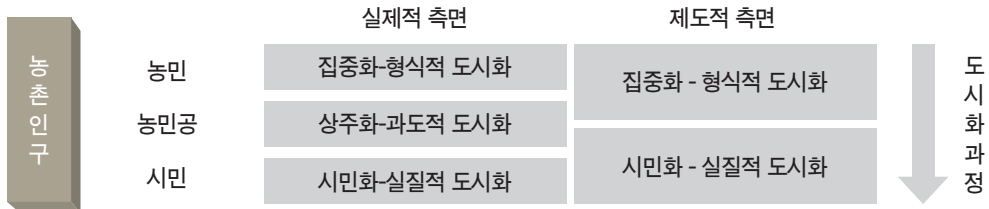
중국 학자들은 농민과 노동자, 농촌인구와 도시인구, 농촌으로의 귀향과 도시로의 정착 사이에서 끼어 있는 농민공 신분의 이중성, 주변성 등의 특징과 그 현황에 대해 많은 연구를 진행해왔다. 대부분의 중국 학자들은 농민공 문제의 궁극적인 해법이 ‘시민화’에 있음에는 동의

6) 농민공들의 월별 임금수준은 2008년 1,340위안에서 2012년 2,290위안으로 빠르게 성장했으나, 여전히 도시거주 노동자에 비해서는 상당히 낮은 편이다. 또한 외출농민공은 49.5%가 고용주나 단위에서 제공한 무료숙소에서 살고 있다. 이후 소개한 수치 이외의 자세한 통계 수치는 본고에서는 생략한다. 농민공 현황에 대해서는 이미 국내에도 상당수 소개된 바 있으며, 『국제노동브리프』에서도 여러 번 다루어진 바 있다(최근의 『국제노동브리프』 글로는 다음을 참고할 것. 황경진(2012), 「2011년도 중국 농민공 취업실태: 2011년도 중국 농민공 조사 모니터링 보고서를 중심으로」, 『국제노동브리프』 2012년 6월호, pp.74~85; 가장 종합적인 조사보고는 다음을 참고할 것. 國務院研究室課題組 編(2006), 『中國農民工調研報告』, 北京: 中國言實出版社; 매년 현황은 매년 5월 국가통계국의 「농민공 모니터링 조사 보고」(農民工監測調查報告)를 참고할 것).

하고 있다. 즉 이중노동시장, 주변화·고립화, ‘반도시화’ 등에서부터 벗어나 실질적인 도시화를 이뤄내야 한다는 것이다. 그러나 이 문제가 단기간에 해결할 수 없는 매우 장기적인 해결 과정을 거쳐야 한다는 점 또한 상당수가 동의한다. 그렇다면 ‘시민화’란 무엇이고, ‘시민’이 무엇인가?

중국에서 ‘시민’이란 흔히 도시호구를 가진 ‘도시주민’을 의미한다. 그러나 사회학적으로 ‘시민’이란 도시호구를 지닌 주민뿐만 아니라 공민 신분을 갖는 주민을 포함한다. ‘도시화율’은 도시에서 거주하는 인구가 총인구 중에서 점하는 비율을 의미한다. 중국에서 도시거주인구란, 해당 도시지역에서 1년에 6개월 이상 거주하는 ‘상주인구’를 의미한다. 문제는 상당수의 농민공이 신분상 농촌인구지만 실제로는 도시의 상주인구라는 점이다. 상주인구로 따진 중국의 도시화율은 2010년 전국 인구센서스 결과 49.68%이지만, 호적인구로 따지면 27.7%에 불과했다.⁷⁾

[그림 2] 중국도시화의 실제적 측면과 형식적 측면



자료 : 王桂新(2005), 「上海外來人口與大城市地區的城市化」, 『城市時代(Urban Age)論壇』; 王桂新·沈建法·劉建波(2008), 「中國城市農民工市民化研究: 以上海爲例」, 『人口與發展』第14卷 第1期에서 재인용하여 필자가 재구성.

‘시민화’란 도시에서 일하는 농민공을 실제 도시주민으로 만드는 것을 의미하며, 형식적으로는 신분·제도상의 차이를 제거 또는 완화하는 것이다. 그러나 더욱 중요한 것은, 농민, 농민공에서 도시민으로 실질적인 전변을 이루는 것이다. 즉 신분, 지위, 가치관, 시민적(사회·경제·정치적) 권리와 생산, 문화 및 생활방식 등에서 도시시민으로 전환되고, 도시사

7) 호적인구상으로 도시인구가 지난 20년간 7.7% 증가에 그쳤다.

회에 융합되는 것이 필요하다. 상당수의 학자들이 농민공 시민화 문제의 원인과 대책을 논의해왔다.⁸⁾ 상당수 학자들은 근본적으로 호적제도가 농민공의 도시화와 도시 융합을 가로막는 최대장애물이라 주장했는데, 특히 왕춘광(2006)은 호적제도를 기반으로 취업·사회보장·의료·교육제도 등이 한 세트처럼 설계되고 작동되는 것이 문제라고 주장했다.⁹⁾ 따라서 농민공의 시민화 문제 해결을 위해서는 도시-농촌 이원분할제도의 철저한 개혁이 필요함을 주장한다. 몇몇 연구는 농민공의 주변적 지위와 사회자본 간의 상관관계에 주목하여, 농민공의 사회자본을 제고할 수 있는 기제 수립을 주장한다.¹⁰⁾ 아울러 구성주 등(辜勝阻·易善策)은 농민공의 불평등이 취업기제에 우선적으로 기원하기에 노동력시장의 일체화와 대우의 평등화를 통해 도시-농촌 일체의 노동력시장과 취업기제 건립을 주장하기도 한다.¹¹⁾ 또한 차이팡(蔡昉) 등의 기득이익론(既得利益論)에 따르면, 기존 도시주민들이 기존 이익을 제도적·법률적으로 유지·보장하기 위해 정부정책에 개입하여 농민공 배제적인 정책이 출현하고 이는 시민화에 커다란 장애를 야기한다. 따라서 이들은 농민공과 도시주민 간의 충돌과 격리를 제거하고 쌍방의 융합을 모색하는 것이 중요하다고 주장했다.¹²⁾ 아울러 인적·문화자본의 부족, 사회심리적·사회문화적인 차원에서 주체적 인식의 부족 등

8) 이 부분은 류아이위(2013)의 글을 바탕으로 필자가 최근의 연구경향을 포함하여 재작성하였다.

9) 대표적인 것으로는 다음과 같다. 李强(2000), 「我國城市農民工勞動力市場研究」, 『大蓮民族學院學報』第7期; 李强(2002), 「戶籍分層與農民工的社會地位」, 『中國黨政幹部論壇』第8期; 李强(2002), 「城市農民工與城市中的非正規就業」, 『社會學研究』第6期; 王春光(2004), 「農民工在流動中面臨的社會體制問題」, 『中國黨政幹部論壇』第4期; 王春光(2006), 「農村流動人口的‘半城市化’問題研究」, 『社會學研究』第5期; 王春光(2007), 「人力資本的獲得與農村流動人口的社會流動: 一種立足于制度視覺的分析」, 『北京工業大學學報』(社會科學版)第5期; 中國農民工問題研究總報告起草組(2006), 「中國農民工問題研究總報告」, 『改革』第5期.

10) 대표적인 것으로는 다음과 같다. 劉傳江·周玲(2004), 「社會資本與農民工的城市融合」, 『人口研究』第5期; 李培林(1996), 「流動農民的社會網絡和社會地位」, 『社會學研究』第4期; 李漢林(2002), 「關係強度與虛擬社區: 農民工研究的一種視角」, 李培林 主編, 『農民工: 中國農民工的經濟社會分析』, 北京: 社會科學文獻出版社; 渠敬東(2001), 「生活世界中的關係強度: 農村外來人口的生活軌跡」, 柯蘭君 等 編, 『都市里的村民: 中國大城市的流動人口』, 北京: 中央編譯出版社; 趙延東·王奮宇(2002), 「城鄉流動人口的經濟地位獲得及決定因素」, 『中國國口科學』第4期.

11) 辜勝阻·易善策(2006), 「基于農民工特徵的工業化與城鎮化協助發展研究」, 『人口研究』第5期.

12) 蔡昉·都陽·王美艷(2005), 「中國城市限制外地民工就業的政治經濟學分析」, 張曙光, 『中國制度變遷

을 지적하기도 했다.¹³⁾ 마지막으로 정항성(鄭杭生)은 농민으로부터 시민으로의 역할 전환에 주목하여 외부에서부터 부여되는 능력과 스스로의 능력 증대가 동시에 이루어져야 함을 주장하기도 한다.¹⁴⁾

농민공의 시민화문제는 단지 정부 차원의 노력으로만 해결될 수 있는 것은 아니다. GDP 주의에서 내실 위주로의 발전전략의 전환, 전면적인 사회정책체계의 개혁, 농민공의 개인 및 사회적 능력의 증대 등 전 사회적인 변화와 함께 이루어질 것이다. 이 전체적인 과정과 경로에 대해서 논하는 것은 이 글의 범위를 넘어서기에, 여기에서는 몇 가지 문제들을 더 짚어보고 넘어가기로 한다.

■ 유동과 시민화 사이에서의 농민공: 어디로 뿌리내릴 것인가?

2000년대 들어 농민공이 전 사회적으로 관심과 주목을 받아온 것은, 곧 제도적인 모순과 긴장이 증가했기 때문이었다. 가장 근본적으로는 개혁개방에도 불구하고 과거 도시-농촌 이원 구조하에서의 근본제도들이 상당 부분 유지되어 왔고, 이를 뒷받침하는 근본 논리와 실제 제도의 작동 간 모순이 커진 것이 문제였다. 농민공은 경제성장의 주요 동력이자 불평등과 모순의 담지자이며, 체제전환의 지표이기도 하다. 최근 중국 사회의 경제성장과 불안정과 관련하여 농민공 문제가 중국 국내외의 주목을 받는 것도 바로 이 때문일 것이다.

‘외출’이라는 말에 담겨 있듯이, 농민공은 소득과 기회를 찾아 각 지역을 끊임없이 유동하지만 결국은 고향 농촌으로 귀향하여 창업하는 것이 바로 이 체제를 유지하는 기본 논리였다. 꼭 고향 농촌으로 돌아가지는 않더라도, 중소도시로 유입되어 자신의 자금과 능력을 통해서 그 지역의 경제성장에 기여한다면 더할 나위가 없을 것이다. 그러나 2000년대 들어 이러한 근

的案例研究』, 北京: 中國財政經濟出版社; 錢正武(2005), 「社會政策支持與農民工市民化」, 『理論與改革』第6期.

13) 錢正武(2005), 「社會政策支持與農民工市民化」, 『理論與改革』第6期; 鄭月琴(2005), 「農民工市民化進程中的心理形態和社會文化環境分析」, 『經濟與管理』第9期.

14) 鄭杭生(2005), 「農民市民化: 當代中國社會學的重要研究主題」, 『甘肅社會科學』第4期.

본가정에 문제가 발생하고 보다 확대되어 가고 있다.

도시-농촌의 격차 증대와 산업구조조정이 구조적인 변화라면, 농민공 자신의 변화는 행위자적인 변화라 할 것이다. 특히 1980~90년대 2세대 농민공(또는 '신세대 농민공')은 이러한 변화의 핵심에 있다. 여러 조사에 따르면, 2세대 농민공은 문화수준이 높고, 시민화 욕구가 강하며, 생활방식에 있어 도시주민과 큰 차이가 없다. 이들은 권리의식이 강하고 물질생활의 소비에도 익숙하며 경제적인 소득뿐만 아니라 자신의 발전기회에 대해서도 민감하다.¹⁵⁾ 2세대 농민공 중 상당수는 부모를 따라 도시에서 자라거나 사회적 교류 및 문화생활을 통해 도시의 삶을 동경하거나 이미 익숙해있다. 농민공들에게 도시는 더 이상 낯선 곳, 잠시 머물러야 할 곳이 아니라 거주 공간, 뿌리내릴 공간으로 바뀌어가고 있는 것이다. 실제로 2012년 「농민공 모니터링 조사 보고」 결과에 따르면, 40세 이하의 농민공의 비율이 2008년 70%에서 2012년 59.3%로 감소하였다. 농민공 수의 전반적인 증가 추세와 함께 볼 때, 과거에 비해 전체적으로 고향에 돌아가지 않고 있음을 의미한다. 결국 이들의 '도시에 대한 선망(城市夢)'이 과연 중국을 지속적이고 안정적으로 성장하는 중국의 꿈(中國夢)과 융합할 수 있을지는 중요한 문제이다.

다음으로 농민공 시민화와 관련하여 몇 가지 문제를 더 검토해보겠다.

첫째, 앞서 서술한 '시민', '시민화'의 범위에 따른 문제가 여전히 존재한다. 결국 '어디로' 시민화를 이끌 것인가의 문제이다. 농민과 도시민 모두 공민이지만, 상주하고 있는 지역의 호구 여부에 따라 시민과 비시민이 구분될 수밖에 없다. 궁극적으로는 전국적으로 통일된 노동력시장과 사회보험체계를 갖추는 것이 목표지만, 그 '과도기'에 각종 문제들을 어떻게 해결할지 또한 중요하다. 이 과정에서 2000년대 중반 이후 중앙정부의 비준하에 각 지역별로 여러 대책들이 등장했다. '호구제도'의 역할이 줄어들고 이를 보조하고 일정한 공공서비스를 제공하는 '거주증' 등의 대체수단이 등장해왔다. 심지어 몇몇 도시들에서는 호구제도가 취소되기도 하였다. 실제로 해당 지역의 발전에 기여하는 방식에 따라 실질적인 혜택을 부여하는 '지역적인 방식의 시민권체계'가 등장하는 것으로 보인다. 그러나 이에 따라서 지역 간, 지역 내 차별적인 방식으로 시민적 권리를 부여하는 과도기적 체계가 존재한다.¹⁶⁾

15) 張見偉(2011), 「新生代農民工市民化問題研究綜述」, 『卷宗』第11期.

16) 베이징, 상하이, 선전에서 호구제도와 사회보험제도에 관해서는 필자의 다음 글을 참고할 것. 윤종

둘째, 1세대 농민공에서 2세대 농민공으로의 세대전환과 아울러 세대재생산의 문제가 있다. 즉 누가 시민이 될 것인가의 문제, 즉 농민공의 자녀가 다시 농민공이 될 것인지, 아니면 도시 주민으로 전환될 수 있을지의 문제다. 실제로 상당수의 농민공들은 가족과 떨어져서 기업단 위 또는 고용주가 제공하는 집단숙소에서 생활하며, 가족을 동반할 경우 자녀교육 및 의료보험 등에서 상당한 불리함을 감수해야만 한다. 2세대 농민공의 인적 및 사회자본의 제고를 위해서는 취업 및 교육제도가 필수적이며, 안정적인 거주를 위해서는 도시에서의 부동산 구매 능력과 이를 뒷받침할 소득수준이 보장되어야 한다. 농민공 내에서도 계층 분화가 발생하고 있는데, 이러한 분화가 기존 도시주민의 계층분화와 맞물리는 과정에서 실업 및 비정규직화 되는 경향에 주목할 필요가 있다. 또한 농민공들의 소득 및 생활이 안정적이고 지속적인 재생산을 가능하게 할 것인가의 문제가 있다. <표 1>에서처럼 상당수의 농민공은 가족들과 떨어져서 타지에서 노동에 종사하고 있다. 한편으로는 이들의 소득이 가족을 유지하고 재생산할 만큼 안정적이고 충분한지의 여부, 다른 한편으로는 농촌 지역에 조부모와 손주들만 남아있는 중국식 ‘가족해체’ 현상이 향후 지속가능한지 여부에 주목해야 한다.

셋째, 농민공이 농촌에 보유한 토지와 시민화에 필요한 재정 문제이다. 농민공이 농촌에 보유한 토지는 ‘농민공 최후의 보장수단’인 만큼 생존에 중요하다. 2013년 중국 공산당 18기 3중전회를 전후하여 토지문제에 대한 새로운 해결책이 나오고 있는 시점에서, 이러한 해결책이 어떤 결과로 귀결될지를 주목할 필요가 있다. 일부 조사에 따르면, 20.4%의 절강지역 농민공이 도시호적을 취득하기를 희망하지만, 40.3%의 농민공은 비농호구로의 전환을 고려치 않았는데, 가장 큰 이유는 농촌의 보유지 때문이었다.¹⁷⁾ 토지유전(流轉)제도가 필요함에도 항상 조심스러울 수밖에 없는 것은 이 때문이다. 아울러 시민화에 필요한 도시정부의 재정문제는 장기적으로 반드시 고려되어야 할 문제이다. 2013년 『도시청서(城市藍皮書)』의 조사연구에 따르면, 농민을 시민으로 만드는 데 필요한 비용은 1인당 평균 13.1만 위안이었다.¹⁸⁾ 3.9억 명

석(2010), 『중국 농민공의 사회경제적 권리 형성에 관한 연구 : 시민권적 관점에서의 지역간 비교 분석』, 서울대학교 석사학위논문; 윤종석(2010), 「이민도시 선전의 도시발전과 농민공의 사회경제적 권리에 관한 연구: 호구제도와 사회보험제도를 중심으로」, 『도시연구: 역사·사회·문화』 4호.

17) 류아이위(2013), 앞의 글, p.239.

18) 「農民變市民需公共成本51萬億」, 《北京騰報》2013년 7월 30일자. http://china.huanqiu.com/depth_

의 농민이 시민으로 전환되어야 한다고 계산할 경우, 총금액은 51조 위안으로 상당한 금액이다. 사회보장(41,536위안), 교육(14,180위안), 주택보장(12,011위안) 등을 합친 금액이 과반수를 넘는다는 점에서 지방정부의 재정적 능력 또한 관건이 될 것이다.¹⁹⁾

중국 정부는 지속적인 경제성장과 사회안정을 위해 농민공들을 ‘시민화’하려는 대책을 마련해왔다. 확실히 과거에 비해 농민공의 도시생활은 상대적으로 수월해진 것이 사실이다. 하여 농민공들이 자신을 대변할 수 있는 정치적 통로를 찾아 공고히 한다면, 이 속도는 빨라질 지도 모르겠다.²⁰⁾ 그러나 농민공의 시민화는 그 규모와 속도에 있어서 장기적인 과제로, 상당 기간 과도기적 현상들이 존재하게 되리라 예상된다. 문제는 다시 처음으로 돌아온다. 중국의 체제전환, 산업구조조정 과정에서 과연 농민공들은 어디로 안착할 것인가? 농촌과 도시 사이, 농민과 노동자 사이, 중서부 지역과 동부 지역 사이 등 고려할 측면들이 만만치 않다. 또한 ‘시민화’의 문턱은 아직 상당수의 농민공에게 결코 낮지 않다. 중단기적으로 농민공은 여전히 ‘유동’하면서 경제성장의 동력이자 사회불안정의 담지자라는 이중적 역할을 수행할 것이다. 이것이 우리가 여전히 농민공을 관심 있게 바라봐야 할 이유이다. **KLI**

report/2013-07/4189166.html(검색일자: 2014년 2월 7일)

19) 「城市藍皮書：我國農民工市民化人均公共成本13萬元」, 《人民網》, 2013년 7월 30일자. <http://politics.people.com.cn/n/2013/0730/c1001-22382703.html>(검색일자: 2014년 2월 7일)

20) 농민공의 정치적 대변과 관련해서는 현재 크게 두 가지의 경로가 존재한다. 하나는 전국인민대표대회 및 지방인민대표대회 등 의회를 통한 것이며, 다른 하나는 노동조합(工會)을 통하는 것이다. 두 측면 모두에서 진전은 있으나 아직 그 성과를 가늠하기는 쉽지 않다. 농민공의 정치적 대변과 관련해서 보다 상세한 논의는 다음 기회로 미루겠다.