

최근 농민공 귀향의 동향 및 지방정부 대응

1. 개요

- 최근 농민공들의 귀향이 크게 증가하고 있는바, 광저우(广州) 기차역의 통계에 따르면 2008년 10월 11일부터 27일 동안 광저우역의 여객 운송량은 117만 4,000명으로 전년 동기 대비 12만 9,000명이 증가하였는데 그 중 상당수가 귀향하는 농민공으로 파악됨.
- 또한 충칭(重庆) 기차역이 제공한 정보에서도 최근 주강삼각주로 향하는 농민공의 수가 대폭 감소한 반면 귀향하는 농민공 수가 늘어나고 있는 것으로 나타남.
- 이러한 농민공 귀향 현상의 가장 큰 원인은 미국발 금융위기 여파에 따른 중국 수출기업들의 감원에 기인한 것으로 풀이됨.
- 이에 대해 국가 인력자원 및 사회보장부는 쓰촨(四川), 후난(湖南), 장시(江西), 저장(浙江), 광둥(广东), 장쑤(江苏) 등에 특별조사팀을 파견하여 금융위기 이후 취업상황에 대한 현지조사를 실시(2008.11)
- 지역별로 농민공의 귀향 규모와 지역 경제에 미치는 영향은 다르게 나타나고 있으며, 농민공 귀향에 대해 우려의 목소리와 함께 정부의 농촌진흥이나 내수확대 정책 및 기업

들의 중서부 진출과 더불어 지역경제 발전의 계기가 될 수 있다는 시각도 제기

2. 지역별 농민공 귀향 동향

□ 2008년 10월부터 농민공¹⁾들의 귀향 현상이 두드러지게 발생하였으며 그 규모 및 영향은 지역마다 다르게 나타남.

- 재정(财经)이 조사(2008.11~12월)한 바에 따르면 동부 연해지역에서 각 지역별로 귀향한 농민공 수는 총 1,006만 명에 이룸(아래 <표 1> 참조).

<표 1> 지역별 농민공 귀향수

(단위: 만 명)

성(省)	귀향수
간수(甘肅)	17.8
쓰촨(四川)	93.0
윈난(云南)	51.0
꾸이저우(貴州)	39.8
샨시(陝西)	5.0
광시(廣西)	49.7
후난(湖南)	80.0
허베이(河北)	60.0
산시(山西)	10.0
충칭(重慶)	47.2
안후이(安徽)	51.6
장시(江西)	46.8
허난(河南)	377.0
후베이(湖北)	74.9
헤이룽장(黑龍江)	4.0
총	1,006.58

주: 이상의 수치는 재정(财经)이 각 지역 노동 관련 부처에서 발표한 데이터와 언론매체에서 보도한 자료를 토대로 산출

자료: 财经, 2009.1.19

1) 농업부의 통계에 의하면, 2007년 농촌출신 외지취업노동력은 1억 2,600만 명, 향진기업 종사자가 1억 5,000만 명인데 이 중 중복된 숫자를 감안하여 추산할 때 중국 전체 농민공 숫자는 약 2억 2,600만 명으로 추정됨.

가. 장시(江西)

□ 장시성 노동 및 사회보장청(江西省劳动和社会保障厅)에 따르면 2007년 전체 농촌노동력 중 전이 취업자 수²⁾가 626만 9,000명에 달함.

- 장시성은 방대한 농촌 잉여 노동력(전체 인구의 60.4%인 2,629만 명이 농촌인구)을 효율적으로 활용하기 위해 적극적인 노무수출 정책을 펴고 있음.
- 2006년의 경우에도 665만 9,200명의 인력을 외지로 수출해 542억 6,000만 위안에 달하는 수입을 창출
- 특히 장시성은 현재 “10대 브랜드 노무수출”이라는 정책 하에 각 업계에서 경쟁력을 갖춘 인력을 수출하고 있음.
- 그러나 장시성 정부의 통계에 따르면 2008년 12월 6일까지 46만 8,000명이 귀향함.

□ 장시성 노동 및 사회보장청(劳动和社会保障厅)은 향후 농민공들의 대규모 귀향은 지역경제 및 노동시장에 큰 타격을 입힐 것이라고 우려

- 이미 2008년 9월까지 등록된 실업자 수가 26만 5,000명에 이르고 있으며, 신규 노동력이 20만 명, 성내(省内) 농촌잉여노동력 중 전이취업자만 29만 명으로, 총 노동공급은 이미 75만 5,000명을 초과
- 이에 비해 도시지역 실제 신규 창출된 일자리 수는 36만 6,000개로 이미 약 40만 명의 과잉 노동력이 존재하기 때문에 농민공 귀향으로 인한 취업난이 가중될 것으로 예상됨.

2) 농촌노동력의 전이 취업이란, 농촌 호적(户口)을 가진 자로 통계상으로는 농촌인구에 속하지만, 농업(광의의 농업도 포함) 이외의 생산 활동에 참여하거나, 비농업(非农) 생산 활동에 참여하는 것임. 즉, 농촌에서 비농업에 종사하거나(예를 들면, 향진 기업의 노동자로 취업), 도시의 각종 기업 및 공장에서 근무하는 농민공 및 농촌출신 자영업자는 전이 취업자에 해당함.

나. 후베이(湖北)

□ 후베이(湖北省) 노동 및 사회보장청(劳动和社会保障厅)에 따르면 후베이의 귀향 농민공 숫자는 74만 9,000명(2008.12.10 기준)에 달함.

- 귀향 농민공들의 대부분은 후베이 황강(黄冈), 오간(孝感), 셴닝(咸宁), 징쑹우(荊州)에 집중
- 후베이 일부 지역은 농민공 난을 겪고 있었고, 2008년 9월 들어 연해 농민공들의 대량 회귀로 우한(武汉)의 노동공급이 원활해짐.
- 한촨시(汉川市)노동국에 따르면 최근 3년간 지방기업의 노동수요는 매년 7.2%씩 증가한 반면 신규노동력의 증가는 1.8%에 그쳐 노동력 공급이 차질을 빚어 구인난을 겪었음.
- 우한시 인력자원시장(武汉市人力资源市场)의 최근 조사자료에 따르면, 현재 우한의 제조 가공, 음식 서비스, 무역 및 교통운수 등의 업종에서 4~6만여 명의 인력부족이 장기간 지속되었고, 매년 새로운 일자리가 창출되고 있어 10~15만의 귀향 농민공을 흡수할 여력이 있는 것으로 파악됨.
- 특히 귀향 농민공의 대부분은 이미 다년간의 경험을 쌓은 숙련공들로 내륙으로 이전한 기업들의 노동수요에 적합한 인력임³⁾.

□ 후베이의 경우 현재 규모의 농민공 귀향이 지역경제에 타격을 입힐 정도는 아니라는 것이 대체적인 시각이지만, 향후 농민공 귀향 정도를 가늠하기 어려운 상황에서 적절한 대응책 마련이 시급하다는 주장도 제기

3) 우한시 인력자원시장(武汉市人力资源市场) 리용홍(李永洪) 주임은 심지어 적지 않은 기업들이 이들에 대한 임금수준을 월 1,000~2,000 위안 수준까지 지불할 의향이 있다고 밝힘.

다. 간쑤(甘肅)

□ 간쑤(甘肅)출신 농민공의 귀향현상은 아직까지 뚜렷하게 나타나지 않음.

- 관련 통계에 따르면 2008년 9월 말까지 간쑤성이 수출한 잉여노동력은 422.41만 명으로 전년 동기대비 11.28% 증가했고, 이러한 인력수출로 벌어들인 수입은 192.96억 위안에 달함⁴⁾.

□ 광둥주재간쑤성노무관리처(甘肅省勞務力駐粵管理處) 리웨이우(李維武) 주임은 광둥에서 일하는 간쑤성 출신 농민공들의 대규모 귀향 현상은 아직까지 발생하지 않았으며, 이는 정부의 적극적인 지원정책에서 비롯된다고 밝힘⁵⁾.

- 광둥성노동보장청(廣東省勞動保障廳) 및 각 시 노동보장부문(各市勞動保障部門)이 지진재해지역 출신의 노무인력에 대해 우대정책을 실시함.

· 췌전에서 개최(2008.11.3)한 좌담회에 11개 시의 노동부문 관리들이 참석한 가운데, 향후 기업 인력 감원조치에서 쓰촨 및 간쑤 등 재해지역 출신은 제외시키고 도산한 기업의 이 지역 출신 근로자들에게 우선 취업혜택을 부여하기로 협의⁶⁾

- 또한 광둥주재간쑤성노무관리처는 2008년 9월부터 시별 현지조사를 통해 노무 인력 및 근무지의 실태를 파악하고, 생산중단 이나 도산한 기업의 실직자들에게 제 2의 취업기회를 찾도록 적극 지원하고 있음.

4) 현재 광둥에서 근무하고 있는 간쑤 출신 인력은 총 33.9만 명으로 추산

5) 이에 항조우주재간쑤성노무관리반(甘肅省老勞務力駐杭州管理站)의 귀젠핑(郭建平)주임은 쑹수(江蘇)에서 근무하는 간쑤성(甘肅省) 출신인력은 총 9만 명이며, 이들의 귀환이 활발하지 않은 이유가 정부의 정책적 지원 때문보다는 대부분이 전문기술학교 이상의 학력을 구비하였고, 컴퓨터나 기술 전자 등 안정성이 높은 직장에 근무하고 있기 때문이라고 주장

6) 구체적인 예로, 췌전(深圳)남방중집기업(南方中集公司)은 1,000여 명을 감원할 계획이었는데 그 중 간쑤성 출신 20여명은 제외시켰음.

라. 안후이(安徽省)

- 안후이재정청(安徽省财政厅)은 17개의 조사팀을 40개 현(시,구)에 파견해 현지 농업생산 및 농촌경제 발전에 관한 조사를 실시하는 과정에서 금융위기이후 대량의 농민공들이 귀향하고 있음을 파악(2008.10)
- 안후이성은 인력 수출규모가 큰 지역으로 농촌잉여 전이 노동력이 1,100만 명에 이르고 있으며 그 중 800만 명이 외지에 취업함.
- 2008년 11월 말까지 안후이성으로 귀향한 농민공 수는 51만 6,000명에 달하는 것으로 파악되고 있으나, 춘절 연휴를 계기로 상당수의 농민공들이 귀향할 것으로 예상되며 수출 기업들의 경영악화를 감안할 때 이들의 귀향이 장기화될 가능성이 높음.

마. 후난(湖南)

- 후난성은 인력수출의 대표적인 지역으로, 2007년 외지로 수출한 인력규모가 1,098만 명에 달하고, 이들이 창출한 소득규모는 864억 위안으로 성 전체 GDP의 9.5%를 차지함.
- 후난성의 귀향 농민공 수는 약 80만 명인 것으로 추정
- 후난성 정부의 한 관계자는 최근 장강삼각주와 주강삼각주 지역의 경기악화로 인한 농민공들의 귀향으로 후난성 경제성장에 직접적인 타격을 줄 것이라고 주장.
- 또한 Ningbo(宁波)시의 외래노동인력서비스관리실(外来务工人员服务管理工作领导小组办公室) 양썩(杨胜隼) 주임은 농민공들의 실직과 귀향은 농촌노동력 전이를 주춤하게 할 것이며 이는 농민소득의 감소를 야기할 것이라고 밝힘.

바. 허난(河南)

- 허난성 노동 및 사회보장청 노무수출처(劳动和社会保障厅劳务输出处) 뤼즈화(吕志华) 처장은 허난은 노무수출의 최대 성으로서 2,100만 명의 농민공을 보유하고 있으며 이 중 외지에 취직한 농민공 수는 1,100만 명에 달한다고 밝힘.
- 허난성 노동 및 사회보장청의 통계에 의하면 2008년 12월 20일까지 귀향한 농민공 수는 377만 명에 달하고 있으며, 춘절 이전까지 800만 명에 이를 것으로 예상됨.
- 허난(河南)성 상업경제학회상무부회장(商业经济学会常务副会长)인 쑹샹칭(宋向清)은 농민공들의 대규모 귀향은 노무수출 경제(打工经济) 의존도가 높은 중서부지역 경제의 위축 및 노무수출 자체를 약화시킬 수 있다고 우려
- 그는 농민공의 연평균 소득을 8,000~1만 위안으로 추정하고 그 중 3,000~4,000위안을 고향으로 송금한다고 가정할 때, 1만 명의 농민공 귀향으로 3,000~4,000만 위안의 지역소득을 감소시키는 결과를 초래할 것이라고 주장

3. 농민공 귀향의 원인

- 국무원발전연구중심의 리우용(刘勇)은 최근 농민공 귀향 현상의 가장 큰 원인으로 미국 발 금융위기 여파로 인한 중국 수출기업들의 인원감축을 지적
- 동부 연해지역 제조업 분야의 수출이 급감하면서 일자리를 잃은 농민공들이 일단은 고향으로 돌아가고 있다는 것임.
- 2008년 들어 주강삼각주 및 연해지역 수출 기업들이 경영난에 직면하여 대기업은 물론 중소기업들이 대대적인 감원 또는 작업시간 단축을 실시함에 따라 농민공 일자리에 큰 타격을 주고 있음.

- 광둥중소기업국(广东省中小企业局)은 똥완(东莞) 1,464개, 쑹산(中山) 956개, 쭈하이(珠海) 709개, 셴젠(深圳) 504개, 산웨이(汕尾) 587개, 포산(佛山) 526개, 차오조(潮州) 432개 등 최근 광둥의 각 시(市)마다 생산을 중단한 공장들이 속출하고 있다고 밝힘.

□ 농촌지역 진흥책의 일환으로 새로운 식량수매정책과 토지정책의 출범도 농민공들의 귀향을 자극한 것으로 보임.

- 귀향 농민공 중 상당수가 최근 농업 및 농촌 진흥정책에 큰 기대를 갖고 있으며 향후 노무수출에 대해 소극적인 입장을 보이고 있는 것으로 파악됨.

- 이와 더불어 단순히 임금만을 비교할 때 노무수출이 훨씬 유리하나, 가족과 장기간 떨어져야 한다는 심리적인 부담 외에도 취업가능성을 고려한 임금수준 및 외지의 높은 생활비 등을 고려할 때 이전에 비해 외지취업의 매력이 떨어진다는 점도 작용

□ 연해지역의 외자기업 및 현지기업들이 새로운 노동계약법의 발효와 국제 원자재가격의 상승으로 점차 중서부 지역으로 공장을 이전함에 따라 이들 지역 노동력 수요가 점차 감소한 것도 농민공 귀향의 한 요인으로 작용

- 중서부 지역으로 이전한 기업들의 농민공에 대한 수요가 꾸준히 증가하고 있고, 일부 지역에서는 초과수요가 발생

4. 지방정부의 대응

□ 지방정부들은 귀향 농민공의 취업보장을 위한 기업지원책 등의 조치를 마련하고 있으나, 이는 귀향 농민공만을 위한 것이라기보다는 내수확대를 통해 성장을 유지하려는 의도가 포함된 것이라고 볼 수 있음.

- 장시(江西)성 정부는 “내수 진작을 위한 투자확대”를 위한 회의에서 성급 중점프로젝트에 456억 위안을 투자할 계획이었으나, 투자액을 104억 위안 정도 추가로 확대할 것이라

고 밝힘(2008.11.15).

- 이러한 대대적인 “내수 진작을 위한 투자확대”의 또 다른 목적은 동부 연안지역으로부터 귀향하는 농민공들에 대한 취업난을 해소하기 위함임.

□ 후베이성(湖北省) 정부는 농민공들의 귀향에 따른 취업난을 해소하기 위해 관련 현황조사를 실시함(2008.11.10).

- 후베이성 발전개혁위원회는 관련 조사결과를 토대로 “6개조 건의”를 마련하였으며, 상당한 규모의 자금을 취업확대에 투자하겠다고 밝힘.

- 또한 후베이(湖北)성 정부는 이미 “창업을 통한 취업 촉진 업무 통지(推动创业促进就业工作的通知)”를 통해 세수, 신용대출, 실업보험, 직업소개 및 직업교육보조 등 10가지 취업지원책을 내놓음(2008.10)⁷⁾.

- 후베이(湖北) 일부 현에서는 개인 창업을 권장하기 위해 녹색우대정책(绿色优惠政策)을 실시해 귀향 농민공들에게 하강인원(下崗人員)과 동일한 창업혜택을 누릴 수 있도록 보장하고 영업허가 절차를 최대한 간소하게 처리해 주고 있음.

- 또한 한촨시(汉川市)를 비롯한 일부 지역에서는 취업박람회(招聘会)를 개최하여 귀향 농민공들에게 취업기회를 제공하고 있음.

□ 안후이 노동과 사회보장청(安徽省劳动和社会保障厅)은 “귀향 농민공의 취업에 관한 통지(关于认真做好返乡农民工就业工作的通知)”를 통해 각 시에 대해 농민공의 귀향 동향을 정확히 파악하고 이들의 취업을 적극 지원할 것을 요청함(2008.11.25).

- 특히 귀향 농민공들의 취업능력 강화에 주력하였는데 이를 위해 직업훈련이나 창업자금 지원 정책을 내놓음.

7) 후베이성 정부는 “통지”의 실시에 필요한 재정 확보를 위해 각 하급 정부에 해당지역의 2007년 일반 재정수입의 최소 1.5%를 취업지원 자금으로 마련 및 사용할 것을 요구함.

<참고 자료>

《中国经济时报》, “农民工‘候鸟’不再东南飞”, 2008.11.10

, “甘肃尚未出现农民工‘返乡潮’”, 2008.11.10

《21世纪经济报道》, “回流的产业工人大军和一个中部省的应对：回家”, 2008.11.20

《第一财经日报》, “还乡-江西劳动力回流调查”, 2008.11.24

《财经》, “农民工失业调查”, 2009.1.23

<http://cpc.people.com.cn>, “湖南应对农民工‘返乡潮’的做法值得借鉴”, 2009.1.6

<http://www.sina.com.cn>, “河南出现春运前返乡人潮 377万农民工提前返乡”, 2009.1.2

(자료 정리: 중국사회과학원 인구 및 노동경제연구소 박사과정 이성란)