

중국 신세대 농민공의 특징과 문제점

KIEP 북경사무소 (hjpark@kiep.go.kr, Tel: 86-10-8497-2870)

차 례 ●●●

1. 개요
2. 신세대 농민공의 현황과 특징
3. 신세대 농민공이 직면한 문제점과 영향력
4. 신세대 농민공 문제에 대한 대책

주요 내용 ●●●

- 국무원발전연구중심(国务院发展研究中心)은 6,232명의 농민공에 대한 설문조사를 실시하였으며, 조사대상의 66.9%인 신세대 농민공의 취업, 학력, 공공서비스, 사회보장, 권리보호, 소득 등에 대해 발표함.
 - 신세대 농민공의 평균연령은 약 23세로 2006년 대비 젊어졌으며, 전통적 농민공의 대다수가 건축업에 종사하는 것과 달리 신세대 농민공 대부분은 제조업과 서비스업에 종사하고 있음.
 - 신세대 농민공의 학력 수준은 비교적 높지만 직업기술 수준은 여전히 낮고, 이직률이 비교적 높음.
 - 신세대 농민공은 사회체제 전환으로 인한 '시대성', 사회발전에 따른 사고방식의 '발전성', 도·농 이원체제하에서 노동자와 농민이라는 신분의 '이중성', 도시와 농촌사회에서 주류가 될 수 없어 주변에 머무를 수밖에 없는 '주변성'이라는 네 가지 특징을 가지고 있음.
- 신세대 농민공은 전통적 농민공이 직면하고 있는 임금채불, 노동계약서 미체결 문제 외에 낮은 임금, 자녀 교육, 직업기술 부족 등의 문제점에 직면해 있으며, 이러한 문제가 사회 불안정을 가져오고 도·농 통합발전에 불리한 영향을 미칠 것으로 우려됨.
 - 농민공의 월 평균소득은 1,719.83위안으로 매우 낮은 수준이며, 도·농 이원체제하에서 호구제도로 인해 농민공은 자녀의 공교육과 사회보장 위주의 공공서비스 혜택을 누릴 수 없어 신세대 농민공의 안정적인 도시 정착에 불리함.
 - 신세대 농민공의 기술부족은 중국의 산업 업그레이드와 경제 구조조정에 제약이 될 것임.
- 이러한 문제점에 대해 신세대 농민공 문제를 국가와 지방 경제사회 발전규획에 포함시켜 해결하고 신세대 농민공을 대상으로 도시호구제도를 시범적으로 시행하여 도시화 건설을 가속화하고, 법률제도를 완비하여 신세대 농민공의 노동권익을 보호해야 한다는 의견이 제시되고 있음.
 - 모든 지역에서 호구제도를 적극 개혁하고, 12.5규획 기간 말까지 도시화율 50%를 달성하고, 노동계약법과 관련 법률을 철저히 시행하여 신세대 농민공의 권리를 보호해야 한다는 것이 주요 내용임.

1. 개요

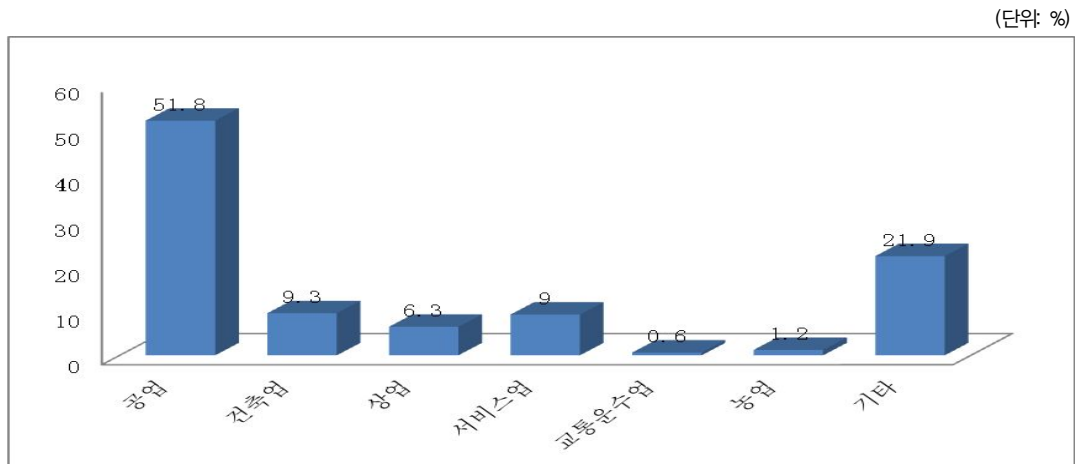
- 국무원발전연구중심(国务院发展研究中心)은 6,232명의 농민공을 대상으로 설문조사를 실시한 후 보고서(총 5편)를 발표함.
- 안후이(安徽)성, 후베이(湖北)성, 장쑤(江苏)성, 산둥(山东)성, 산시(山西)성, 저장(浙江)성, 충칭(重庆)시 등 약 20여개 지역의 농민공, 특히 신세대 농민공(新生代农民工, 조사대상의 66.9%)을 대상으로 취업, 학력, 공공서비스, 사회보장, 권리보호, 소득 등에 대해 조사함.
- 설문조사에 참여한 농민공의 58.7%가 동부지역, 30.3%가 중부지역, 11%가 서부지역에서 근무하며, 74.9%는 호구 소재지 성에서 근무하고 25.1%는 호구 소재지가 아닌 다른 성에서 근무함.
- 아래에서 이들 보고서를 바탕으로 신세대 농민공의 현황과 특징, 문제점과 대책 등에 대해 서술하고자 함.

2. 신세대 농민공의 현황과 특징

- 신세대 농민공이란 1980년대 이후 출생하여 농촌호구를 가지고 비농업 부문에 종사하는 사람을 일컫음.
- 현재 신세대 농민공은 약 1억여 명으로 추산되며, 외지진출 농민공의 60% 이상을 차지하고, 전체 근로자(职工) 2억 3천만 명 가운데 약 절반을 차지함.
- 신세대 농민공의 평균연령은 약 23세로 2006년 국무원 연구실이 발표한 신세대 농민공의 평균연령 28.6세와 비교하여 점점 젊어지고 있음.
- 특히 신세대 농민공 중에서도 바링허우(80后) 평균 18세, 지우링허우(90后) 평균 16세로 취업연령이 점점 어려워지고 있음.
- 전통적 농민공 대다수가 건축업에 종사한 것과 달리 신세대 농민공 대부분은 제조업과 서비스업에 종사하고 있음(그림 1 참고).
- 국무원발전연구중심의 보고서¹⁾에 따르면 농민공의 51.8%가 공업 방면에 종사하고 있으며 특히 신세대 농민공의 52.84%, 39.17%가 각각 공업과 상업·서비스업에 종사하고 있음.

- 반면 신세대 농민공의 6.72%만이 건축업에 종사하고 있으며, 특히 이 중 16~25세의 비중이 매우 낮음. 이는 신세대 농민공이 전통적 농민공과 달리 근무환경과 취업조건 등을 매우 중시하고 있음을 나타냄.

그림1. 농민공 업종별 취업 현황



자료: 『农民工的就业』收入和消费状况』(2011年3月30日), 『国务院发展研究中心调查研究报告』, p. 10.

- 신세대 농민공의 학력 수준은 비교적 높지만 직업기술 수준은 여전히 낮고 직장 이직률이 비교적 높음.

그림 2. 조사대상 농민공의 학력 수준

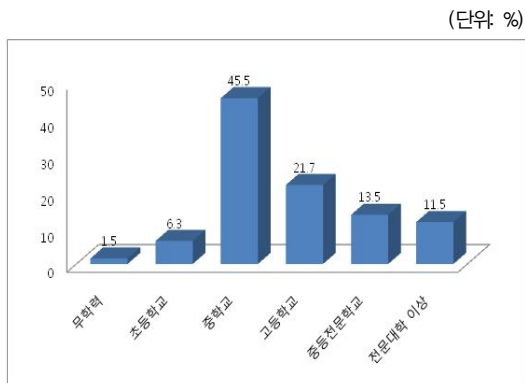
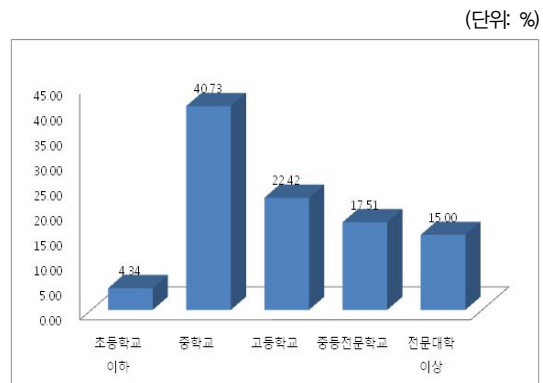


그림 3. 신세대 농민공의 학력 수준



자료: 『农民工的就业』收入和消费状况』(2011年3月30日), 『国务院发展研究中心调查研究报告』, p.4.

『新生代农民工的主要特点和利益需求』(2011年4月1日), 『国务院发展研究中心调查研究报告』, p.3.

- 1) 국무원발전연구중심이 발표한 5편의 보고서 중 다섯 번째 보고서로 신세대 농민공의 주요 특징과 이익추구(新生代农民工的主要特点和利益需求)에 관한 내용임.

- 조사에 참가한 농민공 중 45.5%가 중학교를 졸업하였고, 그 중 신세대 농민공은 중학교 졸업 40.73%, 고등학교 졸업 22.42%, 중등전문학교 졸업 이상 32.51%를 차지함(그림 3 참고). 16~25세 신세대 농민공 중 중등전문학교 졸업 이상이 34.50%를 차지하여 25~30세의 농민공(29.4%)보다 높음.
- 그러나 높은 학력에 비해 기술능력 수준이 낮음. 신세대 농민공의 57%가 기술능력이 없고 22.7%가 초급기술자, 20.2%가 중급기술자 및 그 이상의 능력을 가지고 있으며, 약 25%가 어떤 교육연수도 받아본 적이 없음.
- 소속직장에서 신세대 농민공의 직위는 대부분 일반노동자 및 서비스원에 집중되어 있고 승진기회가 부족하여 직장 이직률을 높이는 결과를 초래하고 있음(표 1 참고).
- 3년간 직장을 바꾸지 않은 농민공의 비율은 16~25세가 50.2%로 모든 연령층 중 가장 낮았으며, 26~30세가 55.8%였음. 직장을 옮기는 이유는 농민공들이 노동관계와 업무환경, 노동에 대한 합리적인 대가, 작업조건 개선과 임금수준 제고 등을 중시하고, 권리의식이 강하고 힘든 직업을 싫어하는 특징 등과 관련이 있음.

표 1. 소속직장에서 농민공의 직위

(단위: %)

연령층	일반노동자 및 서비스원	기술노동자	팀장	중층간부 및 이상
16~25세	76.3	15.5	5.2	3.0
26~30세	64.4	20.0	9.1	6.5
31~40세	67.2	17.1	9.5	6.2
41~50세	69.9	16.6	8.2	5.3
50세 이상	81.9	10.6	2.2	5.3
전체 평균	70.7	17.0	7.4	4.9

자료: 『新生代农民工的主要特点和利益需求』(2011년4월1일), 『国务院发展研究中心调查研究报告』, p. 5.

- 신세대 농민공은 개혁개방과 빠른 사회발전 속에서 전통적 농민공과 달리 시대성, 발전성, 이중성, 주변성이라는 네 가지 특징을 가지고 있음.
- **시대성:** 사회체제 전환이라는 새로운 시대에서 신세대 농민공은 도시에서 자신을 더욱 발전시키고 임금, 기술능력 향상, 권리실현, 직장의 근무환경과 사회보장 등을 중요시하게 됨.
- **발전성:** 신세대 농민공은 대부분 20대로 사고방식이 발전, 변화하고 있어 타지 취업에 대한 관념 역시 변화하고 있음.
- 전통적 농민공은 근무도시에서 잠시 머물기를 원하는 반면, 대부분의 신세대 농민공은 근무도시에서 안정적으로 정착하기를 희망함.
- 1980년대 대규모로 출현한 농민공의 경우 타지역 취업의 목적이 어려운 농촌경제에서 가정을 책임져야 한다는, 단순히 돈을 벌기 위한 것이었기 때문에 노동권익과 사회보장 등에 대한 요구가 상대적으로 높지 않았지만 신세대 농민공은 노동권익은 물론 임금수준, 근로복지, 근무환경, 기업인지도, 근로계약서 체결, 발전기회 등을 중요시 함.
- **이중성:** 신세대 농민공은 노동을 제공하는 노동자로서 농촌사람에서 도시사람이 되어가는 과정에서

노동자와 농민이라는 이중신분을 가지고 있음.

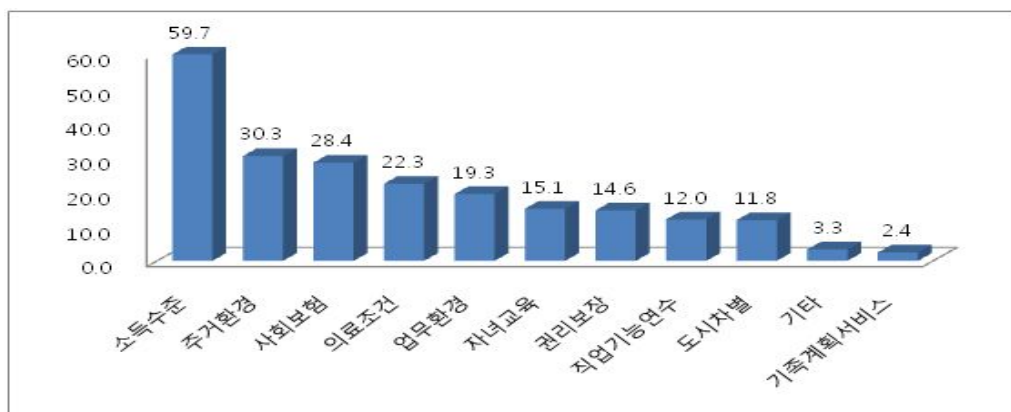
- 도·농 이원체제하에서 신세대 농민공은 제도적으로 여전히 농민 신분으로 도시 시민으로서의 권리를 누릴 수 없음.
- **주변성:** 도시에서 생활하는 신세대 농민공은 제도적으로는 농민이지만 농업에 익숙하지 않으며 도·농 이원체제하에서 도시사회의 주류에 합류하는 것 또한 어려워 사실상 도시와 농촌사회의 비주류가 되어 그 주변에 머무르고 있음.

3. 신세대 농민공이 직면한 문제점과 영향력

- 신세대 농민공이 근무도시에서 정착하는 경우 전통적 농민공이 안고 있는 임금채불, 노동계약서 미체결, 낮은 사회보장 수준 이외에도 많은 문제에 직면하게 됨.
- 근무도시에서 안정적으로 정착하기를 원하는 신세대 농민공에게는 낮은 임금이 가장 큰 문제임.
 - 국무원발전연구중심의 보고서²⁾에 따르면 근무지역에 대한 농민공의 만족도에서 대부분이 근무지역에 불만을 갖고 있으며, 그중 낮은 소득수준이 가장 큰 불만요소로 59.7%를 차지함(그림 4 참고).
 - 조사에 참가한 농민공의 월 평균소득은 1,719.83위안으로 26~30세 신세대 농민공의 소득이 가장 높고 50세 이상 전통적 농민공의 소득은 기타 연령층보다 현저히 낮음(표 2 참고).

그림 4. 농민공의 근무지역에 대한 불만족 부분

(단위: %)



자료: 『农民工在城镇落户定居的意愿强烈』(2011年3月31日), 「国务院发展研究中心调查研究报告」, p. 3.

2) 국무원발전연구중심이 발표한 다섯 편의 보고서 중 세 번째 보고서로 농민공의 도시 거주 희망정도(农民工在城镇落户定居的意愿强烈)에 관한 내용임.

표 2. 연령층별 농민공 월 소득

(단위: 위안)

연령	평균치
16~25세	1,647
26~30세	1,820
31~40세	1,795
41~50세	1,660
50세 초과	1,245
전체 평균	1,721

자료: 『农民工就业 收入和消费状况』(2011年3月30日), 『国务院发展研究中心调查报告』, p. 13.

■ 근무도시의 지나치게 높은 부동산 가격 역시 큰 문제가 되고 있음.

- 2007년 공안부(公安部)의 조사에 따르면 본인의 소득수준하에서 74.1%가 1㎡당 2,000위안, 19%가 1㎡당 3,001~4,000위안, 6.9%가 4,000위안을 감당할 수 있다고 함.
- 그러나 1㎡당 2,000위안의 주택은 주로 중서부지역의 현시(县市) 및 그 이하 도시(城镇)에 집중되어 있으며, 대부분의 농민공이 있는 동부연해지역의 경우 최소 1㎡당 3,500위안 이상임.

■ 신세대 농민공의 교육정도와 직업기능 수준이 도시 노동력시장의 요구를 충족하지 못하여 신세대 농민공이 도시에 정착하는 데 문제가 되고 있음.

- 전문직업교육, 일정 중등전문학교 및 실업계고등학교를 마치고 어느 정도의 전문기술을 갖춘 이가 도시 노동력시장 총수요의 56.6%를 차지하지만, 이 중 신세대 농민공의 비중은 약 20%로 전체 총수요의 11.32%를 차지함.

■ 농민공은 대체로 자녀교육에 대한 기대가 매우 높아 자녀교육을 위해 근무도시에 거주하기를 희망하지만 호구제도로 인해 자녀교육에 제약을 받고 있음.

- 국무원발전연구중심의 보고서³⁾에 따르면 설문조사에 참여한 농민공 자녀의 39.2%만이 근무도시의 공립학교에서 교육을 받고 있으며, 9%가 사립학교, 51.8%가 호적 본적지에서 교육을 받고 있음.
- 또한 농민공은 자녀교육환경 개선에 대한 기대가 매우 높고, 신세대 농민공의 경우 자녀가 근무도시의 공립학교 또는 사립학교에서 교육받기를 희망하는 비율이 다른 세대보다 높았음(표 3 참고).

3) 국무원발전연구중심이 발표한 다섯 편의 보고서 중 두 번째 보고서로 농민공에 대한 공공서비스와 농민공의 거주현황(农民工的公共服务和居住状况)에 관한 내용임.

표 3. 연령층별 농민공의 자녀교육에 대한 기대

(단위: %)

연령층	근무지역의 공립학교 교육	근무지역의 사립학교 교육	근무지역의 고입과 대입시험 참가 자격	본적지의 교육의 질 향상
16~25세	45.0	9.6	18.9	40.7
26~30세	46.3	6.6	17.9	45.5
31~40세	38.8	6.6	24.3	46.0
41~50세	34.5	6.6	30.3	40.7
50세 이상	22.9	4.2	14.6	60.4

자료: 『农民工的公共服务和居住状况』(2011年3月30日), 『国务院发展研究中心调查报告』, p. 3.

■ 호구제도로 인해 신세대 농민공은 사회보장 위주의 기본 공공서비스 혜택을 누리지 못해 장기적으로 안정된 도시생활이 어려울 것으로 전망됨.

- 한 조사에 따르면, 현재 신세대 농민공 중 양로·의료·실업 보험 가입비율은 각각 21.3%, 34.8%, 8.5%로 매우 낮은 수준이며, 최저생활보장 대상이 해당 도시의 호구를 가진 자에 한하므로 농민공은 이 혜택 역시 받을 수 없는 실정임.

■ 신세대 농민공은 전통적 농민공보다 기본노동권익에 대한 요구가 강하지만 노동계약서 체결, 임금채불, 근무환경 보장 등의 방면에서 여전히 불이익을 받고 있음.

■ 신세대 농민공이 직면한 이러한 문제들은 사회 불안정을 야기하고 도·농 통합발전에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보임.

- 신세대 농민공의 범죄율이 전통적 농민공보다 현저히 높아지는 추세로 사회안정에 보이지 않는 위협을 가져올 수 있음.

- 신세대 농민공은 중국 산업노동자의 주력군으로서, 이들의 문화교육과 직업기능이 장기적으로 개선되지 않는다면 중국의 산업 업그레이드와 경제 구조조정에 제약이 될 것임.

○ 특히 높은 직장 이직률은 국가가 안정적으로 발전하고 끊임없는 경험 축적을 통해 산업기술 노동력 자원을 형성하는 데 불리하게 작용할 것이며, 더불어 기업고용난 문제를 더욱 가중시킬 것임.

4. 신세대 농민공 문제에 대한 대책

■ 신세대 농민공 문제를 중심으로 한 농민공 문제를 국가와 지방 경제사회발전 계획⁴⁾과 상주지역 공공예산에 포함시켜 해결하여야 함.

- 신세대 농민공의 시민화를 도·농 통합발전의 전략목표로 하여 농민공 문제를 국가와 지방 경제사회 발전 계획에 포함시키고, 각급 정부는 상주인구 기준으로 농민공 관련 업무를 국민경제와 사회발전의 중장기 계획과 연도계획에 포함시켜 세분화함으로써 농민공 문제를 해결하여야 함.
- 중앙정부의 각 관련 부처들은 신세대 농민공이 가장 필요로 하는 직업교육훈련, 자녀교육과 주택개선, 사회보장제도 강화, 호구개혁, 도시공공서비스 구축 등을 중심으로 하여 전문규칙을 제정하고, 이미 노동시장에 진입한 농민공의 80% 이상이 초·중급 직업기술훈련을 받을 수 있도록 함.
- 또한 농민공 자녀의 공립학교 입학을 허락하고, 정부위탁 보통사립학교에서 무상의무교육을 받을 수 있도록 함.
- 산재보험이 전체 농민공에게 적용되도록 하며, 의료·양로 보험 가입률이 각각 60% 이상, 50% 이상이 되게 함.
- 최소 20%의 농민공이 도시에서의 주택문제를 해결하도록 함.
- 농민공의 노동계약서 체결률이 90% 이상이 되도록 하고, 모든 도시에 농민공 임금지불보장제도와 정상적인 임금상승 메커니즘을 도입하도록 함.
- 상주인구에 대한 토지, 공공설비, 예산 등 공공자원제도를 실시하여 농민공을 상주지역 공공예산에 포함시키고 공공예산에 대한 투자를 확대하도록 함.

■ 신세대 농민공에 대한 도시호구제도 시범시행을 통해 도시화 건설을 가속화함.

- 모든 지역에서 호구제도 개혁을 적극적, 혁신적으로 추진함.
- 중소도시와 읍에서 안정적인 창업을 할 수 있도록 농민공에 대한 진입장벽을 제거하고, 안정된 직업을 가지고 있다는 전제하에 조건부 투자를 할 수 있도록 허락해야 함.
- 도시 1인당 주택면적보다 넓은 주택을 보유하고 있거나 소속단체가 제공한 사옥이 있는 경우 도시호구를 허가해야 함.
- 특대도시와 대도시의 경우 신세대 농민공이 도시에서 생활할 수 있도록 관련 정책을 적극적으로 검토하고, 점수제를 이용하여 도시호구를 허가하는 정책 등을 통해 12·5계획 시기 말까지 도시화율 50%를 달성하도록 함.

4) 国家和地方经济社会发展规划..

■ 관련 법률제도를 완비하여 감독·관리를 강화하고 신세대 농민공의 노동권익 보호를 강화

- 신세대 농민공의 노동권익을 위해 법제 환경을 구축하고 제도적으로 보장함.
- 신세대 농민공 문화와 직업기술 부족에 대한 문제해결을 위해 농촌 무료중등직업교육제도를 도입하고 농민공 연수시스템을 구축함.
- 악의적인 임금채불 행위에 대한 형법을 수정하여 악의적 임금채불죄를 적용하도록 함.
- 노동계약법과 관련 법률을 철저히 시행하고, 신세대 농민공의 노동계약서 체결을 적극적으로 실시하며, 중소노동집약형기업, 향진(乡镇)기업을 중심으로 위법고용행위를 근절시키고, 기업이 법에 의거하여 근로자를 고용할 수 있도록 감독하여야 함.

■ 신세대 농민공의 권리보호에 대한 새로운 메커니즘과 방법을 모색

- 농민공의 합법적인 권익을 보호할 수 있는 더욱 많은 자원과 조치를 노동조합에 부여하여야 함.
- 농민공 정보통계 모니터링 조사제도와 정보네트워크 구축을 완비하고, 농민공 서비스 네트워크화 정도를 높여 정보를 공유함.

■ 노동조합을 더욱 조직화하여 권익보호를 강화하고 신세대 농민공에 대한 유인력(吸引力)과 응집력을 강화하여야 함.

- 신세대 농민공을 중심으로 한 농민공 조직을 구성하고 입회방식을 만들어 농민공 회적(会籍) 관리를 강화하고 도·농 일체의 농민공 유동회원관리제도를 완비함.
- 향진과 촌 노동조합조직을 구성하고, 구역별·업종별 기층(基层)노동조합연합회 건립을 적극 추진하여 기층노동조합연합회가 농민공의 노동조합 가입에 중요한 기능을 하도록 하고, 농민공의 참여율을 확대하여야 함.

■ 신세대 농민공의 노동기술과 전체적인 소질을 제고하여 수준 높은 노동자를 양성하여야 함. KIEP

<참고자료>

- 『关于新生代农民工问题的研究报告』(2010年6月), 「全国总工会新生代农民工问题课题组」.
- 『农民工就业能力的现状 问题与政策建议』(2011年3月28日), 「国务院发展研究中心调查研究报告」.
- 『农民工就业 收入和消费状况』(2011年3月30日), 「国务院发展研究中心调查研究报告」.
- 『农民工的公共服务和居住状况』(2011年3月30日), 「国务院发展研究中心调查研究报告」.
- 『农民工在城镇落户定居的意愿强烈』(2011年3月31日), 「国务院发展研究中心调查研究报告」.
- 『新生代农民工的主要特点和利益诉求』(2011年4月1日), 「国务院发展研究中心调查研究报告」.

자료 정리: 인민대학 재정금융학원 박사과정 신금미 (nhsinny@hotmail.com)