

중국 이중노동시장의 형성에 대한 제도주의적 분석*

김 유 휘** · 권 혜 영*** · 이 승 윤****

요약

본 연구는 호구제, 노동시장 제도, 사회보장 제도를 중심으로 중국 노동시장에서 농민공의 증가와 함께 형성되는 이중노동시장을 제도주의적 관점에서 분석한다. 이를 통하여 기존의 서구 중심으로 연구된 이중시장 논의와는 다른 독특성을 지니는 중국의 이중노동시장의 형성을 파악하고자 한다. 사회주의 계획경제에서 시장경제로의 전환이라는 배경을 가진 중국에서의 이중노동시장 형성을 논의하는 것은, 한국 및 서구 노동시장의 이중노동시장에 대한 기존의 연구에 새롭게 제기할 수 있는 학문적 함의가 있다. 이를 위하여 본 연구는 첫 번째로 중국 노동시장의 구조와 이중노동시장의 현황을 살펴본다. 다음으로, 중국 노동시장과 밀접하게 관련 있는 제도인 호구제, 노동시장 관련 제도 및 사회보장 제도의 내용을 구체적으로 분석한다. 마지막으로, 중국 이중노동시장의 형성을 제도주의 관점에서 분석하여 중국의 노동시장 및 제도조합이 가지는 정책적 함의를 논의하였다. 연구결과, 중국은 사회주의 경제에서

* 본 논문의 발전에 도움을 주신 익명의 심사위원분들께 감사의 말씀을 드립니다. 이 논문은 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다(NRF-2013S1A5A2A03044657).

** 제1저자, 이화여자대학교 사회복지학과 박사과정(laira@naver.com)

*** 이화여자대학교 사회복지학과 석사과정(khy124@hanmail.net)

**** 교신저자, 이화여자대학교 사회복지학과 조교수(sophia.sy.lee@ewha.ac.kr)

시장 경제로 전환하면서 노동시장이 많은 변화를 겪지만, 호구제, 노동시장 및 사회보장 제도는 제도균형을 이루며 느린 속도로 변화하여, 도시 내에서 국유부문 중심의 도시호구 노동자와 비국유부문의 농민공이라는 이중노동시장 구조가 형성되었다. 특히, 중국 이중노동시장의 독특성으로, 농민공은 호구제를 바탕으로 노동시장 법제 및 사회보장에서도 배제되어 있다.

주제어: 농민공, 이중노동시장, 제도주의, 호구제, 중국 노동시장 제도, 중국 사회보장 제도

1. 서론

중국은 1978년 개혁개방 정책을 도입하고 기존 계획경제에 시장적 개념을 반영하면서 경제 영역 전반의 변화를 가져왔다. 개혁의 결과, 중국 국가경제는 지난 30년간 10%가 넘는 GDP 성장률을 보이는 등 괄목할 만한 성장을 보였지만(OECD, 2013), 도시와 농촌 간의 불평등과 같이 빠른 성장으로 인하여 상대적으로 중요하게 다루어지지 못했던 분배적 균등의 문제가 부상하였다. 특히 중국의 개혁 이후 변화된 노동시장의 영역에서 가장 중요하게 다루어지고 있는 것이 농민공(農民工) 문제이다.

농민공은 호적이 농촌에 소속되어 있지만 도시 지역의 비농업 분야에서 일하는 노동자를 의미하며, 농민공의 수는 2013년 기준 2.7억 명에 이른다(國家統計, 2014). 농민공들은 도시에서 노동을 제공하고 있음에도 불구하고 호구제에 의하여 도시지역 출신 노동자와 구분되고 직업적으로 비정규직 부문을 주로 차지하며 농촌 호구라는 이유로 일하는 지역의 사회보장에서도 차별받고 있다(Cheng et al., 2013; Herd, Koen, & Reutersward, 2010; Meng, 2012; Thorborg, 2006). 도시지역 노동시장은 도시 호구를 가진 노동자와 농촌 호구를 가진 농민공으로 분절화되었으며(김상균, 2012; 백승욱, 2007; Cheng et al., 2013; Cheng, Nielsen, & Smyth, 2014), 농민공과 관련하여 호구제, 노동시장 제도, 사회보장 제도가 서로 연결되면서 농민공이 노동시장에서 차별받고 열악한 위치에 처하는 이원화가 나타났다(김인, 2013; 백승욱, 2007; 신동윤, 2013; 최진백, 2003a).

이미 계획경제 시기에도 호구제에 기반하여 농촌과 도시의 노동과 복지를 차등적으로 제공하는 이원화가 존재하였다(장영석, 2007; 장윤미, 2005). 경제개방 이후 산업과 노동시장이 발달하면서 이제는 도시 지역 내에서 호구제를 바탕으로 도시주민과 농촌호구

자의 이원구조가 형성되었다(김상균, 2012; 신동윤, 2013). 기존 연구는 농민공과 도시노동자로 노동시장이 분절화되는 현상을 포착하고 복지제도에서도 이원화되었음을 주목하였다(김상균, 2012; 김인, 2013; 백승욱, 2007; 신동윤, 2013; Cheng et al., 2013; Cheng, Nielsen, & Smyth, 2014). 즉, 경제개혁 이후 도시지역에서 농촌 호적자와 도시 호적자의 노동력이 분절되어 이중노동시장이 형성되기 시작했다고 할 수 있다. 이러한 이원화 현상의 원인에 대한 이해를 높이기 위해 중국 이중노동시장의 형성을 제도주의적 관점으로 분석할 필요성이 있다.

따라서 본 연구는 1980년대부터 이루어진 농민공의 증가 현상에 주목하여, 중국의 개혁·개방 이후 1980년대에서 2000년대 초까지 호구제, 노동시장 제도, 사회보장 제도를 중심으로 중국 노동시장에서 농민공이 배제되는 이중노동시장의 형성을 제도주의적 관점에서 분석한다. 이를 통하여 기존 유럽이나 아시아에서 연구된 이중시장 논의와는 다른 독특성을 지니는 중국의 이중노동시장의 형성을 파악하고자 한다. 특히, 사회주의 계획경제에서 시장경제로의 전환이라는 배경을 가진 중국에서의 이중노동시장 형성을 논의하는 것은 향후 통일한국의 노동시장에 대한 연구에 있어서도 함의를 줄 수 있을 것이다.

이를 위하여 본 연구는 첫 번째로 중국 노동시장의 구조와 이중노동시장의 현황을 살펴보겠다. 다음으로, 중국 노동시장과 밀접하게 관련 있는 제도인 호구제, 노동시장 제도 및 사회보장 제도의 내용을 구체적으로 분석한다. 마지막으로, 중국 이중노동시장의 형성을 제도주의 관점에서 분석하여 중국의 노동시장 및 제도조합이 가지는 정책적 함의를 논의하겠다.

2. 중국 노동시장의 변화

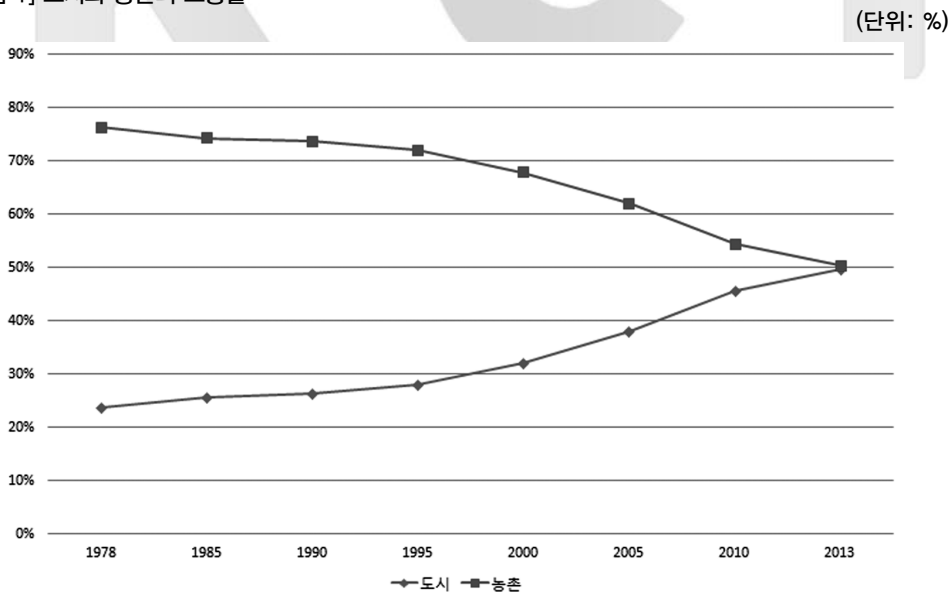
1) 중국 노동시장의 구조

중국에서 1970년대 중반부터 강력한 출산조절정책이 시행된 결과, 전체 인구에서 아동의 비중이 감소하기 시작하였고 상대적으로 노동연령 인구(15~64세)의 비중이 매우 빠르게

증가하였다(김창수, 2003). 또한 1970년대 말까지 중국정부는 중앙의 계획과 평등 이념에 따라 남성과 여성 노동자 사이에 임금불평등이 없도록 노력하였고(Liu, Meng, & Zhang, 2000) 1980년대에서 1990년대 중국 여성의 경제활동참가율은 70% 이상으로, 다른 아시아 지역, 개발도상국과 사회주의 국가 대비 높은 수치였다(Maurer-Fazio, Hughes, & Zhang, 2007). 하지만 중국의 노동가능 인구는 2010년 이후 줄어들기 시작했으며, 2010년에서 2020년 사이 노동가능 인구는 3천만 명 가량 줄어들 전망이다(차이팡, 2014). 또한 남녀별로 경제활동참가율을 살펴보면 1990년대 이후 매년 소폭 감소하여, 2013년 기준 남성의 경제활동참가율은 78.3%, 여성의 경우 63.9%로 나타났다(ILO). 특히 중국 노동시장에서 여성의 고용참여가 전반적으로 감소하였고 그중에서도 30~40세 여성의 경제활동참가율이 하락하였다(Meng, 2012).

도시와 농촌을 중심으로 살펴보면, 2013년 전체 취업자 7.6억 명 중 49.7%인 3.8억 명이 도시 지역에서 일하고 있으며, 1990년 도시지역 취업자가 전체의 26.3%를 차지했던 것에 비하면 도시지역 근로자의 수가 전국 취업자의 절반에 가까운 규모로 증가한 것을 볼 수 있다(National Bureau of Statistics of China, 2014).

[그림 1] 도시와 농촌의 고용률



자료: National Bureau of Statistics of China (2014). Number of Employed Persons at Year-end in Urban and Rural Areas. 데이터를 재구성.

중국의 산업구조의 변화는 산업별 취업 구조를 변화시켰는데 개혁개방정책이 추진되기 이전의 계획경제체제하에서는 주로 1차 산업에 일자리가 집중되어 있었다(추이선, 2003). 노동시장의 부문별 비중을 살펴보면 1980년의 경우 농업 부문이 68.7%로 가장 큰 비중을 차지하였지만, 이후 산업부문과 서비스부문의 비중이 소폭 증가하기 시작하여 2000년부터 전체 노동시장의 절반 이상을 차지하였다(ILO). 이는 점차 농업에서의 고용이 줄어들고 1980년대 도시의 서비스 수요와 특별경제구역의 비숙련 노동 수요가 증가하면서 많은 노동자들이 일하기 위하여 농촌에서 도시로 향하였기 때문이다(Herd, Koen, & Reutersward, 2010; Meng, 2012). 2010년 기준 부문별 비중은 농업 부문(36.7%), 서비스 부문(34.6%), 산업 부문(28.7%)의 순으로(ILO), 특히 서비스 부문의 증가 추세가 두드러진다. 현재 중국의 산업 구조는 '2차(제조업)-3차(서비스업)-1차(농업)'의 구조로 변화하였고 2차, 3차 산업의 비중이 갈수록 커지고 있다. 취업구조는 2002년 '1차-3차-2차'의 구조에서 2012년 '3차-1차-2차'의 구조로 변화하였고 현재 전체 고용 창출의 가장 큰 비중을 3차 산업이 차지하고 있다(황경진, 2014).

요약하자면, 현재 중국의 노동시장은 과거 농촌을 중심으로 이루어지던 산업구조에서 도시지역을 중심으로 하는 산업구조로 변화되었으며, 노동가능 인구와 경제활동참여율이 감소하는 반면 도시지역에서의 근로자의 수가 증가하고 있다. 또한 농업중심의 산업구조에서 빠르게 서비스업 중심의 경제 및 노동시장으로 진입하고 있는 등 노동시장의 새로운 변화에 직면하고 있다. 이러한 노동시장에서의 취업구조 변화는 농업중심의 국가에서 약 20년간의 제조업 위주의 취업구조로 이행했다가 곧바로 서비스업의 급속한 확대에 이어진, 한국의 산업구조 변화와도 비슷한 양상을 나타낸다고 볼 수 있다(Lee, 2011).

2) 중국 이중노동시장의 형성

이중노동시장은 안정적 고용, 높은 임금과 보다 나은 근로조건, 승진 기회, 직업 사다리(job ladder) 등이 보장되는 1차 노동시장과, 불안정한 고용, 상대적으로 낮은 임금과 열악한 근로조건, 승진 기회 부족, 사적인 노사관계 등의 특징을 지닌 2차 노동시장이라는 서

로 다른 원리로 이루어지는 두 노동시장으로 구성된다(Dickens & Lang, 1985; Reich, Gordon, & Edwards, 1973). 이중노동시장은 또한 외부자와 내부자 시장, 혹은 중심 부문(core sector)과 주변부 부문(periphery sector)으로 설명되기도 한다(Doeringer & Piore, 1985; Hodson & Kaufman, 1982).

이중노동시장의 형성에 대한 기존의 연구들은 일반적으로 산업 구조적 변화, 노동공급의 변화, 정책적 영향 등의 요인으로 이중노동시장의 형성을 설명한다. 먼저, 산업 구조적 변화 요인으로 기술 발달과 산업 부문의 변화를 들 수 있다. 기술이 발달하면서 숙련 노동자에 대한 선호가 높아지고 숙련 노동자와 비숙련 노동자간 임금 격차가 심화된다(Aghion, Caroli, & Garcia-Penalosa, 1999; Topel, 1994). 또한 서비스 부문의 증가와 정보통신기술 발달 및 산업의 국제화가 노동시장의 수요와 공급에 영향을 미친다는 것이다(김재호, 2011; 전병유, 김혜원, 신동균, 2006). 둘째, 노동 공급의 변화 요인을 살펴보면, 여성 경제활동 참여가 증가하면서 기존 저숙련 남성 노동자와 같은 저임금 직종의 경쟁에 영향을 미쳤고 이주노동자의 유입으로 비숙련 노동자가 증가하여 노동시장에 영향을 주었다(Topel, 1994). 학력수준의 변화로 인한 교육 수준별 임금 격차가 심화된 것 또한 노동공급의 변화로 볼 수 있다(Freeman & Needels, 1991). 셋째, 정책적 영향 요인과 관련하여, 다수의 연구가 노동시장 유연화 정책 및 탈규제 정책이 이중노동시장에 영향을 미쳤다는 점을 지적하였다(Eichhorst & Marx, 2010; Peng, 2010). 정부의 정책이 기존 핵심 노동자들의 고용을 보호하는 한편, 기존에 대기업 정규직 노동자들이 맡았던 일자리를 영세기업에서 유연한 형태의 고용을 통해 해결하면서 노동시장이 양극화되었다는 것이다(Palier & Thelen, 2010).

이중화에서 정책이 권리, 수급자격, 서비스에서 차등을 두어 내부자의 위치가 유지되는 반면 외부자의 위치는 악화되는 형태로 나타나며, 노동자의 정치, 경제, 사회적 자원의 기능에 따라 1차 노동시장과 2차 노동시장으로 배분된다(Emmenegger et al., 2012). 노동시장의 이중화는 임금과 근로조건, 노사관계, 승진 및 교육훈련 기회와 같은 노사관계와 고용구조의 측면과, 사회보험과 같은 사회보장 측면에서 나타난다(Palier & Thelen, 2010; 이호근, 2013). 이중노동시장은 개인의 인적자본 등의 특성보다는 노동의 구조를 바탕으로 발생하여 노동 시장에서의 임금, 근무조건, 기회는 물론이고 사회적 안전망에도 집단 간 편차가 발생하는 것이다. 또한 이중노동시장에서 외부자 위치에 머무는 것은 사

회적 배제에 빠질 수 있는 주요 요인이기도 하다(Lindbeck & Snower, 2002).

1990년대 유럽 국가 내에서 노동시장 정책이 변화하고 임금 불평등이 증가하였으며(Emmenegger et al., 2012), 특히 대륙유럽과 남유럽 국가에서 노동시장의 이중화가 구조적으로 강화되어 노동시장뿐만 아니라 사회보장, 노조 및 정치참여 등의 측면에서도 이중화가 나타났다(Hausermann & Schwander, 2010). 기존 논의들은 노동시장 이중화가 주로 고용의 형태를 중심으로 형성되는 것에 주목하고 있으며(Eichhorst & Marx, 2010; Palier & Thelen, 2010) 노동계약의 탈규제와 유연화로 인하여 기간제 근로, 파견 근로, 시간제 근로, 자영업 등 전일제 상용직과는 다른 형태의 고용이 증가함에 따라 정규직과 비정규직을 중심으로 이중시장이 형성되었다고 분석하였다(Hausermann & Schwander, 2009; Holscher, Perugini, & Pompei, 2011). 특히, 서구의 기존 연구는 여성을 중심으로 시간제 일자리가 증가하고 임금, 처우, 사회권에서 여성들이 열등한 위치에 처하는 등 이중노동시장의 젠더적 측면을 강조하고(Estevez-Abe, Iversen, & Soskice, 2001; Hausermann & Schwander, 2009; Schwander & Hausermann, 2013), 유럽 내에서 이민자들이 외부자 시장을 형성하여 이중노동시장 구조에서 기간제 등의 불안정한 일자리에 종사하는 것을 또한 논하였다(Knudsen, 2014; Kogan, 2011).

아시아 지역에서도 일본과 한국의 연구에서 이중노동시장이 주장되었다(Peng, 2010). 일본과 한국 모두 고용시장의 양극화 현상이 높은 비정규직 부문의 증가와 관련이 있다(이호근, 2013; 전병유, 김혜원, 신동균, 2006; Yun, 2010). 고용형태와 함께 기업의 규모나 업종 간 차이에 따라 임금이나 처우, 사회보험 적용에서의 구조적인 격차가 나타난다(김수완, 2009; 이진, 2001; 이호근, 2013). 기업 기반의 노동조합은 대부분 기업 수준에서 노동자의 복리후생을 주장하는 수준에 그쳤으며(Peng, 2010), 한국의 대기업 정규직 중심의 노동조합은 오히려 비정규직 처우 개선에 소극적이면서 노동시장의 분절을 완화하지 못하였다(유범상, 2008).

중국의 노동시장의 경우를 살펴보면, 경제개방 이전부터 중국 경제는 농촌(rural)과 도시(urban) 지역으로 이중화되어 있었다. 중국 사회주의 정권 초기에는 전 인민을 대상으로 평등과 복지를 보장하기에는 국가 자본의 축적이 더 시급한 상황이었다(장윤미, 2005). 따라서 도시지역의 모든 경제단위를 국유기업을 중심으로 하여 도시지역의 노동자들을 취업시키고 기업단위의 복지제도를 실시하였으며(최진백, 2003a), 농민의 경우도

시 노동자와 구분하여 차등된 복지를 제공하였다. 사회주의 계획경제 하에서 낮은 산업화 및 도시화 수준에서는 농촌인구를 수용할 수 없었기에 농촌의 노동인구가 도시로 유입되는 것을 엄격하게 통제하였고(장영석, 2007), 이를 통하여 도시지역의 완전 취업을 실현할 수 있었다(두양, 2007).

이러한 제도들이 지속되는 가운데, 경제개방 이후 농촌의 생산력 향상과 도시지역의 노동 수요 증가로 인하여 농촌과 도시 간 이동이 증가하기 시작하였다. 국유기업으로 대표되는 정부가 통제하는 부문과 시장이 주도하는 부문으로 이원적인 시장이 형성되었고, 농민공은 주로 시장에 의해 주도되는 부문에 흡수되었다. 그러나 고용안정과 사회보장을 누리는 국유기업과 달리 농민공의 경우 임금은 시장에서 결정되면서도 호구제로 통제되었다(장윤미, 2005). 경제개혁 전 도시와 농촌의 이원구조가 이제는 호구제를 중심으로 도시지역 내에서 도시주민과 농촌호구자의 이원구조로 형성되기 시작하였다(김상균, 2012; 신동윤, 2013). 관련하여 기존 연구들은 중국에서 농민공과 도시노동자의 분절적 노동시장이 나타났고(김상균, 2012; 백승욱, 2007; Cheng et al., 2013; Cheng, Nielsen, & Smyth, 2014; Demurger et al., 2009; Meng & Zhang, 2001) 호구제도와 복지제도를 중심으로 이원적 구조가 존재했음에 주목하였다(김인, 2013; 백승욱, 2007; 신동윤, 2013; 최진백, 2003a). 이러한 이중화를 Cheng 외(2013)는 호구제를 기반으로 하는 제도적 분절로 보았고 박선화와 오효방(2010)은 시장경제 성장의 속도를 노동시장이 따라가지 못해 이원화 되었다고 지적하였다. Solinger(1999)는 분절화와 농민공 문제를 사회주의 제도와 시장 간의 제도적 충돌로 보았으며, Fan(2003)은 시장으로의 체제 변환 과정에서 농민이 취약해진 점과 자본주의 시장과는 다른 정부의 통제 도구가 결합하면서 분절화를 만들었다고 보았다.

즉, 경제개혁 이후 호구제도에 따른 농촌 출신과 도시 출신의 노동력이 분절되어 이중노동시장이 형성되기 시작했다고 설명할 수 있다. 다음으로는 농민공의 현황을 중심으로 중국 이중노동시장에 대하여 구체적으로 살펴본다.

3) 농민공의 현황

농민공은 호적상 농촌에 소속되어 있지만 비농업 부문에 종사하는 임금노동자를 의미한다. 전체 농민공은 호적상의 본지에서 6개월 이상 근무한 본지농민공과 본지를 떠나 6개월 이상 근무한 외출농민공(타지 진출 농민공)으로 구분된다(대외경제정책연구원, 2012). 중국의 개혁개방 실시 이후 농업생산제도가 개혁되고 농업생산력이 향상되면서 농촌의 잉여노동력이 증가하였다(김영란, 2013; 서석홍, 1996). 농촌의 잉여노동력 중 일부는 향진기업¹⁾에 유입되었다(김시중, 2002; 김영란, 2013). 향진기업은 1980년대와 1990년대 초반 성장을 거듭하여 1993년에는 국유기업보다 더 많은 종사자 수를 기록하였으며(National Bureau of Statistics of China, 2002), 1990년대 중반까지 농촌 지역의 노동력을 흡수하고 경제성장에 긍정적 영향을 미쳤다(임반석, 2013). 향진기업으로 유입된 다수는 소속 거주지에 머무르면서도 비농업 부문에 종사하는 농촌 인구로, 실질적으로 농민공이었다²⁾. 한편, 1984년부터 임시적 이주가 허용되면서 농촌의 노동력이 도시 지역으로 이동함에 따라 농촌호적을 보유한 도시의 비농업노동자인 농민공이 증가하기 시작하였다(김영란, 2013)³⁾. 1980년대 후반 농촌 개혁 효과가 정체되고 도시와 농촌 간 소득 격차가 확대되는 동시에 도시의 사기업 취업이 개방되는 배경에서 농촌의 잉여노동력을 중심으로 대규모 농민공의 이동현상이 나타났다(백승욱, 2001). 사기업과 외국기업과 같은 비국유 부문의 증가로 인하여 도시 지역의 노동 수요가 늘어났고 업종적 특성에 따라 주로 비숙련 노동력을 필요로 하였으며, 이 노동 수요를 농촌 지역으로부터의 이동한 농민공들이 충족시켰다(김시중, 2002; Cai & Wang, 2012). 1990년대 말부터 2000년대 후반까지 농민공의 수가 약 1.0~1.5억 명 증가하는 등 도시 지역 노동시장에서 농민공의 수가 증가하였

1) 농촌지역 조직이나 투자를 기반으로 하는 비국유·비농업 부문 중소기업을 의미한다(임반석, 2013; 조준현, 2013). 향진기업은 근로자에 대한 복지 등의 부담이 없다는 점에서 국유기업 대비 상대적으로 유리하였다(최진백, 2003). 개혁·개방 직후 중국 경제성장에서 중요한 역할을 하였으나 1990년대 중반 이후 향진기업의 성장이 약화되기 시작하였다(임반석, 2013; 조준현, 2013).

2) 중국 농업부 통계는 외출농민공의 수와 향진기업 종사자 수를 합산하고 중복된 숫자를 조정하는 방식으로 농민공 수를 추정하였다(대외경제정책연구원, 2009). 개혁·개방 직후 향진기업 성장과 농민공 내 향진기업의 비중의 변화를 살펴보는 작업은 본 연구에 유용할 것으로 판단되지만, 농업부 통계에서 산출된 2007년 농민공 수 2.3억 명이라는 수치가, [그림 2]의 윤종석(2014)의 연구의 추정치와 중국 國家統計(2014)에서 제시한 2008년 기준 농민공 수치 간 차이가 있는 등 통계자료의 부정확성으로 인하여 위 작업을 수행하기 어려움을 밝힌다.

3) Chan(2010)은 1980년대 초 향진기업을 제외한 농민공의 수를 2~3천만 명이라고 추정하였다.

다(Meng, 2012).

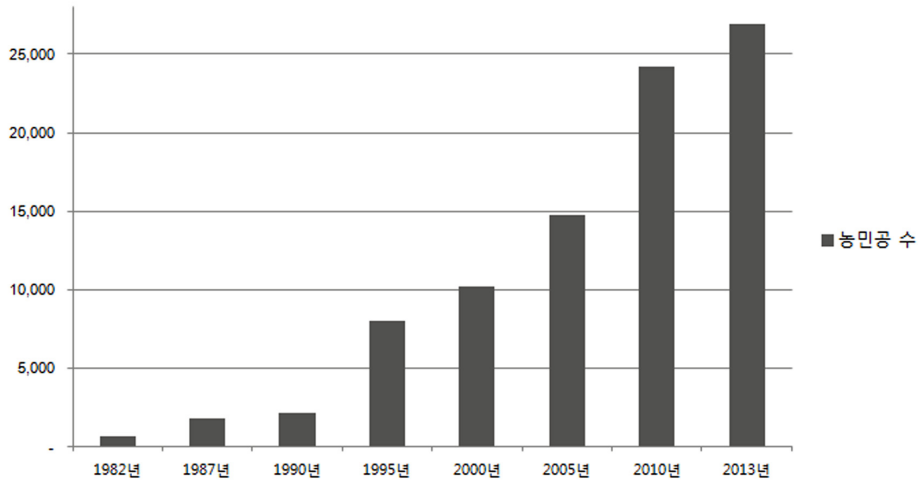
2013년 기준 농민공은 전국적으로 총 2.7억 명으로 추산되며, 이 중 거주지 향진 지역에서 비농업 부문에 6개월 이상 종사하는 농민호구 보유자(본지농민공)은 1.0억 명이고 거주지가 아닌 타지역에서 6개월 이상 근무하는 농민호구 보유자(외출농민공)은 1.7억 명이다(國家統計, 2014). 도시 지역에서 농민공이 전체 노동자의 23% 수준으로 추산되며, 2006년 Research Office Project Team은 농민공이 도시 지역 건설업의 80%, 제조업의 68%를 차지한다고 보았다(Herd, Koen, & Reutersward, 2010). 이들의 수는 점차 증가하여, 2013년 말 도시 구직자 중 34.4%가 농민공이었다(황경진, 2014). 전국적으로 농민공이 노동시장에서 차지하는 비중은 크며 도시 지역의 경우에도 농민공이 노동 공급에서 큰 역할을 차지한다.

농민공의 지역적 분포를 살펴보면 2011년 기준 동부(42.7%), 중부(31.4%), 서부(25.9%) 순으로 나타났고, 동부 지역보다 중서부 지역에서 더 빠르게 증가하고 있다(대외경제정책연구원, 2012). 농민공의 66%는 남성이며 전체 농민공의 60% 이상이 40세 미만으로 젊은 층의 노동력이다(대외경제정책연구원, 2012). 2013년 외출농민공 1.7억 명 중 다수인 1.3억 명이 가족 전체가 아닌 개인 단위로 혼자 이주하여 일하는 것으로 나타났다(國家統計, 2014). 또한 도시지역 농민공의 교육 수준을 살펴보면 대학 이상 학력을 가진 경우가 전체의 5.8% 수준으로, 대학 이상 고학력자가 41.6%를 차지하는 도시 호적 노동자와 대비하여 교육수준에서 차이가 있었다(Meng, 2012). 기술훈련 측면을 살펴보면 농민공 전체의 32.7%가 기술훈련을 받은 경험이 있고 그중 농업 부문보다 비농업 부문 기술훈련의 비중이 더 높았다(國家統計, 2014). 외출농민공들이 주로 진출한 업종은 제조업(35.0%), 건축업(23.5%), 가사 및 기타 서비스업(9.4%), 도소매업(8.1%)의 순으로 나타났고(國家統計, 2014). 직종별로는 주로 판매직 및 서비스직(55.9%), 생산직(32.7%)에 분포하였다(Meng, 2012).

즉, 2.7억 명에 해당하는 농민공 중의 많은 수가 출신 지역이 아닌 다른 도시지역에서 외출 농민공으로 일하고 40세 미만의 남성 비중이 높으며 도시출신 노동자 대비 상대적으로 낮은 학력을 가진다.

[그림 2] 중국 농민공 수의 변화 양상

(단위: 만 명)



주: 1982년 자료는 중국 국가통계국의 제3차 인구센서스, 1987년 자료는 전국 1% 표본조사, 1990년 자료는 제4차 인구센서스, 1995년 자료는 전국 1% 인구 표본조사, 2000년 자료는 제5차 전국 인구센서스, 2005년 자료는 전국 1% 인구표본조사, 2010년과 2013년 자료는 국가통계국의 '전국농민공검측조사보고'의 표본조사 결과를 인용. 자료: 윤종석 (2014). 중국의 농민공과 체제전환. 101쪽의 그림과 國家統計. (2014). 2013年全國農民工監測調查報. 결과를 인용.

호구제도의 경로의존성과 함께 농민공은 도시 출신 노동자 대비 차별적인 대우를 받고 있으며(장영석, 2007), 호구제도를 중심으로 도시 지역으로 들어온 농민공이 외부노동 시장으로 주변화되는 구조가 형성되었다(김인, 2013). 본 연구는 전체 농민공의 3분의 2 이상을 차지하고 있는 외출농민공을 중심으로 농민공 현황을 살펴볼 것이다.

도시지역 농민공들은 대체로 3D 직업군에 종사하고 있다(김병철, 2010; 김영란, 2013; 윤종석, 2014; Meng, 2012). 기업 형태와 부문을 기준으로 2009년 도시 호적 노동자의 49.4%가 국유기업에 종사하는 반면, 농민공 중 7.3%만이 국유기업 부문에 종사하는 것으로 나타났다(Meng, 2012). 이는 농민공이 종사할 수 있는 직업의 제한이 있었다는 점과 상대적으로 낮은 농민공의 교육수준, 도시 호적 노동자와 농촌 출신 노동자에 대한 차별 등으로 설명될 수 있다. 한편 농민공들은 도시 호적 노동자보다 자영업에 종사하는 경우가 많아서 전체의 27.7%가 자영업에 종사한다(Meng, 2012). 직종별로도 살펴보면 도시 호적 노동자의 경우 판매직·서비스직이 24.7%, 사무직이 24.4%, 전문직이 22.9%인 반면, 외출 농민공의 경우 절반이 넘는 55.9%가 판매직·서비스직이고 다음으로 32.7%가

생산직으로 직종에서도 큰 차이가 있다(Meng, 2012). 또한 화이트칼라와 블루칼라의 직업 선택에서도 농촌 이주노동자에 대한 차별이 있는 것으로 분석된다(Meng & Zhang, 2001). 도시지역 주민과 외출 농민공의 업종 및 직종에서의 분절과 차별행위는 임금 격차로 이어진다.

다수의 연구가 외출 농민공들의 평균 임금 수준이 현지 출신보다 낮음을 지적하였다(김영란, 2013; Cheng et al., 2013; Herd, Koen, & Reutersward, 2010; Thorborg, 2006). 전국 기준으로 다른 주요 업종과 비교할 때에도 농민공의 임금상승 곡선이 완만하게 나타났고 농업 종사자보다도 임금상승률이 낮았다(차이광, 2014). 2004년 이후 지방정부별로 최저 임금을 규정하고 지속적으로 인상시키고 있지만 최저임금보다 낮은 임금을 받는 농민공의 비중은 2005년 기준 40.9%로 매우 높게 나타났다(김영란, 2013). 전체적인 노동자의 임금 상승과 함께 농민공의 임금 또한 증가하였지만 도시주민의 임금만큼 증가하지는 못하였고 심지어 동일 직종에서 근무하는 근로자들 간에도 농민공과 도시주민의 임금에 큰 차이가 있었다(신동윤, 2013; Meng, 2012). 또한 외출 농민공의 경우 지속적으로 임금체불 문제를 경험하고 것으로 나타났다(대외경제정책연구원, 2012; 윤종석, 2014; Thorborg, 2006).

다음으로 근무 조건을 살펴보면 외출 농민공의 주당 근로시간은 63시간으로 도시 호적의 노동자의 44시간 대비 장시간 노동하는 것으로 나타났다(Meng, 2012). 외출 농민공의 경우 상대적으로 통상 근무시간보다 더 길게 근무하거나 표준노동시간을 초과하여 근무한다(김영란, 2013; Cao & Rubin, 2014; Thorborg, 2006). 임금과 마찬가지로 근로시간도 다소 개선되었지만 여전히 도시 호적 노동자 대비 초과근무 문제를 겪고 있다. 또한 질병이나 산업재해로 인한 피해를 보는 경우도 많았으며(윤종석, 2014), 2004년의 예를 들면 안전하지 못한 근로환경으로 인한 산업재해로 사망하는 경우 중 90%가 외출 농민공이었다(Thorborg, 2006).

농민공의 계약현황을 살펴보면, 중국 남부 경제중심지인 주장 삼각주(Pearl River Delta)를 대상으로 한 연구에서 2009년 기준 외출 농민공 중 고용계약이 있는 경우가 62.4%이고, 무기(open-ended) 계약인 경우가 17.3% 수준인 것으로 추산되었다(Li & Freeman, 2014). Gao 외(2012)의 연구에서도 15개 도시에서 2008년 기준 농민공 중 무기 계약은 18%, 1년 이상 계약의 경우 44%, 1년 미만 단기계약이 9%, 계약이 없는 경우가

29%인 것으로 나타났다. 2013년 기준 전체 농민공 중 법정 근로계약서를 체결한 경우는 전체의 41.3%로, 그중 무기계약은 14.3%에 불과하였다(國家統計, 2014). 즉, 무기계약을 기반으로 안정적인 고용을 보장받는 농민공의 비중이 매우 낮은 수준이다. 특히 건축업, 숙박요식업, 서비스업, 도소매업에 종사하는 농민공의 노동계약 미체결 비율이 높았다(대외경제정책연구원, 2012). 노동계약이 없는 경우 노동 관련 법령에 의하여 보호받을 수 없기 때문에 농민공 중 많은 수가 노동시장에서 취약한 위치에 있다고 볼 수 있다. 경제성장과 임금 상승에도 불구하고 농민공의 임금 상승과 근로조건은 도시 출신 노동자 대비 개선되었다고 보기 어렵고 고용관계의 안정성과 보수 모두에서 농민공은 불안정한 위치에 놓여 있다.

또한 노사관계를 중심으로 살펴보면, 중국 노동자의 노조가입에 대한 기본 원칙은 일정 기간 이상 노동을 지속하는 모든 노동자에게 노조를 가입할 자격을 부여한다는 것이다(백승욱, 2001). 하지만 중국 노동조합 연합은 공식적인 관료조직에 가깝기 때문에 현장에서 농민공을 대변하고 투쟁하는 것이 어려우며 농민공 중심의 별도의 노동조합을 만드는 것은 불가능한 상황이다(Xu, 2013). 노사관계에서 농민공의 욕구를 주장할 수 있는 조직화가 사실상 불가능하다고 볼 수 있다.

[표 1] 도시지역 도시호구 노동자와 농민공의 근로환경 비교(2008~2009년 기준)

구분	도시호구 노동자	농민공
사업장	국유기업과 사기업에 고르게 분포 ⁴⁾	민간 영세기업 중심
직종 ⁵⁾	판매직·서비스직, 사무직, 전문직 등 직종별로 고르게 분포	절반 이상이 판매직·서비스직
임금수준 ⁶⁾	해당 지역 출신은 월 평균 3,019위안 타지역 출신은 월 평균 3,696위안	월 평균 2,248위안
근무시간 ⁷⁾	주당 44시간	주당 63시간
노동계약 ⁸⁾	해당 지역 출신 중 77.4% 고용계약 맺음 타지역 출신 중 54.3% 고용계약 맺음	33.8% 고용계약 맺음

4) 자료: Meng. (2012). Labor market outcomes and reforms in China. pp.90.

5) 자료: Meng. (2012). Labor market outcomes and reforms in China. pp.89.

6) 자료: Cheng et al. (2013). Employment and wage discrimination in the Chinese cities: A comparative study of migrants and locals. pp.249.

7) 자료: Meng. (2012). Labor market outcomes and reforms in China. pp.90.

Meng(2012)은 도시지역의 농민공과 도시 호적 노동자와 임금 격차가 발생하는 것은 농민공의 공급이 많고 노동의 수요가 고학력으로 편향되면서 학력 수준이 높은 도시 호적 노동자들을 선호하기 때문이라고 분석하였다. 경제개혁 이후 공동체 기반의 농촌지역 교육서비스가 쇠퇴하였고 농촌지역에서 교육을 받는 것에 대한 기회비용이 증가하였으며 정부의 교육정책이 도시지역을 중심으로 대학을 확대시켰기 때문에, 이와 같은 요인으로 인하여 농촌과 도시의 교육 수준의 격차는 구조적으로 심화되었다(Meng, 2012). 따라서 교육 수준에 의한 직종과 임금의 격차는 이후 심화될 가능성이 크다.

농민공의 불안정성은 도시 지역에서의 위치 자체의 불안정성과 직접적인 관련이 있다. 중국 정부는 1990년대부터 취업증, 임시거주증, 산아제한증, 영업허가증 등의 증명서를 통하여 도시 지역 농민공을 관리하였다(이민자, 2007). 도시 지역에서 농민공은 임시거주증을 가진 외부인으로 분류되었으며(김영란, 2013), 도시 지역에서 일을 구하고 유지하기 위하여 지속적으로 비용을 들여 지역 간 출입증, 미혼증명서, 신분증명증, 출생증명서, 임시 거주허가, 고용허가 등 다양한 증빙을 준비해야 했다(Thorborg, 2006).

사회권의 측면에서 살펴보면, 외출 농민공을 추방하는 등의 조치는 이미 폐지되었지만, 농민공은 현지민과 동등한 사회권을 가지지 못한다(Herd, Koen, & Reutersward, 2010). 도시 지역에 거주하더라도 호구의 소속에 따라 도시에서 제공되는 사회보험의 대상이 될 수 없었으며, 보건서비스 및 자녀교육 등에서도 제외되었다(윤종석, 2014). 아동에 대한 의무교육은 호구지역에 따라 제한적으로 제공되었기 때문에 농민공 자녀는 도시에서 의무교육을 받을 권리를 상실할 수 있었다(신동윤, 2013). 2006년 의무교육법의 개정으로 대부분의 지역에서 농민공 자녀가 도시 지역 학교에 입학할 수 있도록 개선되었고 2008년부터 농민공의 도시지역 의무교육 비용을 면제하고 별도의 금액을 받지 않도록 규정하였지만 미취학아동 보육이나 대학 진학 등에서 여전히 농민공들이 동등한 권리를 가지지 못한다는 한계점이 있다(김영란, 2013).

교육뿐만 아니라 주거의 측면을 살펴보면, 농민공은 공공주택의 혜택을 받을 수 없었고 농민공이 입주 가능한 분양주택의 경우 이들의 수입으로 임대 혹은 구매하기에는 너무 비싼 수준이었다(신동윤, 2013). 따라서 농민공이 선택할 수 있는 주거환경에는 한

8) 자료: Cheng et al. (2013). Employment and wage discrimination in the Chinese cities: A comparative study of migrants and locals. pp.250.

계가 있다. 2013년 농민공의 28.6%가 고용주가 제공한 숙소에서 거주하였고 18.5%가 공동임대의 형태로 거주하였고 현장 가건물 혹은 생산경영장소에 거주하는 경우가 17.7%였으며(國家統計, 2014), 위생, 생활시설, 치안 등의 측면에서 농민공의 주거 환경은 매우 열악하였다(신동운, 2013). 농민공은 임금 및 고용조건, 사회적 권리 등의 모든 측면에서 불안정한 위치에 있다.

[표 2] 사회보험, 교육, 주거에서 농민공의 배제

구분	내용
사회보험 (2013년 기준) ⁹⁾	연금보험 가입률: 15.7% 의료보험 가입률: 17.6% 실업보험 가입률: 9.1%
교육	미취학자녀의 보육을 위한 권리가 없음 도시지역 학교에 다닐 때 추가비용을 내야 함 실질적으로 도시지역에서 대학입시가 불가능함
주거	공공주택의 대상이 될 수 없음 입주 가능한 분양주택은 임대 및 구매 가격이 높음 다수가 위생, 생활시설, 치안 면에서 취약한 상황

위와 같이 중국의 농민공은 도시 지역 출신의 노동자에 비해 매우 불안정한 근로환경 및 복지수준을 경험하며, 농민공들이 외부노동시장을 중심으로 증가하면서 이중노동시장이 형성되었다. 본 연구는 서구의 이중노동시장과는 다른 독특성을 지닌 중국의 이중노동시장의 형성을 제도주의 관점에서 분석해보고자 한다. 특히, 호구제와 노동시장제도 그리고 사회보장 제도를 중심으로 제도의 지속과 변화를 살펴보고 농민공의 증가에 따른 이중노동시장의 형성을 분석한다. 이를 위해, 본 논문은 1980년대부터 시작된 농민공의 증가에 집중하고, 이들의 빠른 증가와 대비되어 보이는 1980년부터 2000년 초까지의 관련 제도의 점진적 변화에 주목한다.

9) 자료: 國家統計. (2014). 2013年全國農民工監測調查報..

3. 중국 노동시장과 제도

본 논문에서는 중국 농민공의 증가에 따른 이중노동시장의 형성을 제도주의 관점에서 분석하고자 한다. 즉, 중국의 경제개방 이후 관찰되는 빠른 경제성장, 산업구조의 변화 등에도 불구하고 지속성을 가진 호구제, 노동시장 제도 및 사회보장 제도가 중국의 이중노동시장 형성에 어떻게 기여하는지 분석하겠다.

제도주의 연구에서 제도란 개인행위에 영향을 미치는 공식·비공식적 규칙과 절차를 모두 포함하는 개념으로, 장기간의 시간적 흐름에 의한 역사의 맥락적 작용과 인간 간의 관계망에 의하여 형성되며 구체적인 정책들도 또한 제도의 산물로서 인식된다(김연명, 2007). 국가의 정책 및 법제 등 제도의 지속성과 관련하여, 제도주의는 시대적 환경이 지속적으로 변화함에도 불구하고 제도적 특성들이 변화되지 않는 이상, 정책패턴이 지속적으로 유지되는 것에 주목한다(하연섭, 2006). 이러한 제도의 지속성은 구체적으로는 제도의 경로의존성으로 설명될 수 있다. 경로의존이란 광의적으로는 과거 시점의 일이나 사건이 앞으로의 사건에 영향을 미치는 것을 의미하며(하태수, 2010; Mahoney, 2000), 과거에 형성된 제도적·정책적 틀이 이후의 정책결정자들의 선택에 영향을 미친다는 것이다(박용수, 2010). 경로의존이 협의적으로 사용될 때는 제도가 우발적 사건에 의해 시작된 후, 특정한 경로를 따라 일을 진행함에 있어 시간이 지날수록 그 경로로부터 빠져나오는데 소요되는 비용이 점점 커지기 때문에 그 경로로 일을 계속 진행시킬 확률이 높아지는 것을 의미한다(하연섭, 2013; Mahoney, 2000; Pierson 2000). 즉, 경로의존은 특정방향으로 설정된 제도가 같은 방향으로 지속하려는 경향을 말하며(우경하, 2012), 지속화를 통해 편익의 증대를 가져오기 때문에 시간이 지남에 변경이 어렵거나 불가능해지는 자기강화의 과정(self-reinforcing process)의 속성으로 정의될 수 있다(하연섭, 2013; Pierson, 2000). 제도주의에서 또한 중요한 개념은 제도의 상호보완성으로, 한 영역의 제도가 수행하는 기능이 다른 영역의 제도에 영향을 주면서 특정 제도가 다른 제도의 기능을 강화시켜주는 것을 의미한다. 이러한 제도 간 상호보완성은 주로 제도 변화를 감속시키는 요인으로 설명된다(하연섭, 2013). 본 연구에서 중국의 이중노동시장의 형성을 연구하는데 있어, 제도주의 갖는 이론적 함의는 앞서 설명한 제도들의 상호보완성과 이에 따른 경로의

존성에 있다고 할 수 있다. 즉, 호구제, 노동시장 및 사회보장 제도가 서로 기능하며 경로 의존적 지속성을 유지하는 가운데, 이러한 제도 결합이 농민공의 증가와 함께 이루어지는 노동시장의 변화와 불일치하면서 이중노동시장이 형성되었다.

또한 본 연구에서 선택한 제도와 이중노동시장의 형성을 설명하는데 있어, 제도의 지속성이 합리적 선택 제도주의를 통하여 설명될 수 있다. 합리적 선택 제도주의는 개인이 합리성을 기반으로 목적을 달성하기 위하여 행동한다고 전제한다(하연섭, 2013). 여기에서 제도란 개인이 각자의 편익을 증진시킬 수 있도록 교환과 협력을 하도록 하는 기제이다(Weingast, 2002: 하연섭, 2013에서 재인용). 앞서 설명한 제도의 상보성으로 인한 제도결합 내에 위치하는 행위자들은, 서로 간의 상호작용을 변화시킬 필요가 없는 균형상태를 이루며(Knudsen, 1993), 각 주체의 편익보다 비용이 크다면 제도가 유지된다는 것으로(Weingast, 1996) 제도 속의 행위자에 초점을 두어 경로의존성을 보다 구체적으로 설명할 수 있다. 다시 말하면, 변화로 인한 비용이 적다면 합리적 선택 제도주의에서 개인의 행동은 제도라는 주어진 제약 속에서 이루어지며(Tsebelis, 1990), 개인의 행동을 결정하는 선호 또한 주어진 제도의 틀에서 형성된다(Hodgson, 2001). 즉, 개인은 주어진 제도 내에서 선호를 형성하고 자신의 편익을 최대화하기 위한 선택을 하는 것이다. 특히 제도의 지속과 관련하여 North(2006)는 제도의 변화가 기존의 이익을 저해시킨다고 여겨지면 상대적으로 의사결정에 유리한 위치에 있는 행위자가 제도변화를 반대한다고 보았다. 즉, 이미 형성된 제도적 구조가 특정 행위자에게 특권적 지위를 부여하거나 개인이나 집단이 과업을 유지하고자 할 때 제도를 지속시키려고 노력하며, 제도를 변화시키려는 노력 또한 구조적 요인의 제약을 받는다(Ikenberry, 1988: 정용덕 외, 1999에서 재인용).

그렇다면 중국의 이중노동시장 형성을 이해하는 데 있어 제도가 갖는 의미는 무엇인가. 본 논문에서는 위에서 설명한 제도주의에 대한 이론을 바탕으로, 중국의 경제 개혁·개방 이후 관찰되는 노동시장의 변화에도 불구하고 지속성을 가지는 제도들을 분석하고자 한다. 특히 호구제, 노동시장 제도 및 사회보장 제도를 중심으로 살펴보면, 각 제도들은 제도의 지속성을 보이며 농민공의 증가와 이중노동시장 형성에 영향을 미쳤다. 다음은 이러한 제도들을 제도주의적 관점에서 구체적으로 조사하고, 제도조합이 농민공의 증가 및 배제에 따른 중국의 이중노동시장 형성을 어떻게 설명할 수 있는지를 분석한다.

1) 호구제

먼저 노동인구의 통제기능을 하는 중국의 대표적인 제도로 호구제를 살펴볼 수 있다. 1945년 9월에 발표된 중국 헌법에서는 국민의 자유로운 거주이전의 허용이 명시되어 있었지만, 정부가 농촌에서 도시로 유입된 이들에 대한 일자리 및 식량 제공의 어려움을 겪으면서 1955년 ‘국무원 호구등기제도 설립에 관한 지시에 관하여’라는 문건과 1957년 ‘농민의 맹목적인 이동을 금지하는 지시에 관하여’라는 문건을 통과시킴으로써 농민의 도시 유입을 통제하기 시작하였다(이민자, 2007). 1958년 최초의 호구관리법령으로 『중화인민공화국 호구 등록 조례』가 제정되면서 도시와 농촌간 이원화된 구조의 기제가 된 도농분리정책이 본격적으로 추진되기 시작하였다(김인, 2013). 1950년대 중앙계획적 노동할당 제도로 해당 지역 출신 여부와 농업인구 여부를 바탕으로 호구가 결정되기 시작한 것이다(Herd, Koen, & Reutersward, 2010). 중국정부는 대약진운동(大躍進運動) 시기 농민의 대규모 도시 이동을 경험한 후, 호구제도를 바탕으로 자유로운 거주지의 이동을 제한함으로써 인구이동(농촌에서 도시로의 인구유입)을 엄격히 통제하였으며, 이와 같은 통제는 문화대혁명 시기와 이후까지 이어졌다(이민자, 2007). 이는 국가에서 노동력을 통제함으로써 도시지역의 완전고용과 중신고용을 유지하고 식량생산을 위해 농업을 유지하기 위함이었으며(Herd, Koen, & Reutersward, 2010; Meng, 2012), 호구제도는 단순한 거주지 등록제도가 아니라 완벽하게 복지제도가 제공되는 도시지역과 복지가 거의 없는 농촌지역을 구분하는 사회적 장막의 역할을 하였다(최진백, 2003(a)). 결과적으로 중국의 호구제도는 도시와 농촌 간에 ‘보이지 않는 벽’을 만들어냈으며, 도시-농촌의 이원구조가 형성되게 되었다(이민자, 2007).

경제개혁 이후 도시지역의 노동 수요를 충족시킬 수 있는 새로운 노동력이 필요로 하게 되었다. 이에 중국 정부는 계획과 시장 조정이 결합된 형태로 노동제도를 발전시켰다(이규택, 2001). 1980년대 중반부터 소도시로의 농민의 이동을 허용하기 시작하였고 1990년대에는 도시로의 이동을 막기보다는 통제하고 관리하는 노선을 취하기 시작하였으며 1990년대 중반부터 농민공은 행정상 통제하는 대상으로 변화하였다(신동윤, 2013; 이민자, 2007). 개방 이후 호구제도는 도시주민에게는 그 권리를 보호하는 수단으로 작용하는 반면에 농촌 호구자들에게는 지역 간, 계층 간 경제격차를 초래하는 기제로 작용되

었기 때문에 기존의 도농간의 전통적 이원구조와 달리 도시 지역 내에서 도시주민과 농촌호구자의 새로운 이원구조가 형성되었다(신동윤, 2013). 1990년대까지 도시 호구로 이동할 수 있는 경우는 지극히 제한된 경우였다¹⁰⁾. 이후 1990년 초부터 도시 지역 내 자산이나 수입이 있는 농민공을 대상으로 중간적 단계의 호구(blue-stamped hukou)가 발급되는 지역도 있었지만(Wu, 2013), 이는 소수에 불과하였다.

2) 노동시장 제도

중국의 노동시장은 사회주의 시기부터 개혁·개방 초기까지 ‘단위체제’의 특징을 가졌으며, ‘단위(單位)¹¹⁾’는 고용을 보장하는 생산의 중심이자 노동자와 가족에 대한 사회보장과 교육을 통해 재생산을 책임지는 체계였다(백승욱, 2001). 중국의 개혁·개방 정책이 추진되기 이전에는 노동자의 일자리 배분과 관리가 주로 국가에서 이루어졌으며 국유기업에서의 ‘저임금·고취업’의 상태를 유지하고 있었다. 호구제와 집단농장인 ‘인민공사’ 체제를 통해 도농간 노동력의 이동을 통제하는 한편, 노동력을 국가가 통일적으로 할당하는 ‘통포통배(統包統配)’ 제도와 한번 배치하면 종신 고용되는 ‘고정공(固定工)’ 제도가 활용되었다(백승욱, 2001; 장영석, 2007).

이렇듯 개혁·개방 이전의 중국 노동시장은 노동력이 국가계획을 중심으로 분배 및 관리되는 계획경제체제로써 실질적으로 노동시장이 존재하지 않았다고 볼 수 있다(장윤미, 2005). 계획경제 시기의 중국은 고용자와 피고용자의 위치가 불명확하였고 노동자는 국유기업이나 집체기업에 영구고용된 직공인 동시에 포괄적인 노동자 계급에 속하는 사람들로 규정되었기 때문에, 노사관계 행위주체들의 이해관계가 형성되거나 갈등이 표면화될 수 없었고 노동관계의 조정에서 행정명령이 법률적 조정을 대신하였다(민경배, 2010). 개혁·개방 이전에는 실업이라는 표현이 존재하지 않았으며, 노동연령층의 개인

10) 호구제 체제에서 도시지역의 중등·고등교육을 이수하거나, 중국 공산당이나 인민해방군에 가입하는 경우, 혹은 마을이 도시지역에 통합되는 경우와 같이 제한된 경우에 한하여 농촌 호구에서 도시 호구로 이전이 가능하였지만 이는 소수에 불과하였다(Treiman & Zhang, 2011; Wu & Treiman, 2004).

11) ‘단위’는 도시지역에서 생산의 중심이자 노동자와 가족의 재생산을 책임지는 체계로, 고용과 동시에 사회보장과 문화교육을 제공하고 정치적으로 통제하는 틀이었으며, 국가와 지방 정부 대신 단위체제가 ‘오포’라는 사회적 기능을 통해 자녀교육, 주택 공급, 취업 주선, 의료 및 위생 책임, 집단 복지후생 등을 맡았다(백승욱, 2001).

이 일자리에서 방출되거나 직업이 없는 상황에서 관련 기관에 등록되어 직업을 기다린다는 의미에서 ‘대업’이라는 표현을 사용하였다(이충양, 1999).

개방 이후에도 중국의 체제에서 기존의 ‘쌍궤제(雙軌制)’라 불리는 이중체제적 특징이 유지되었다(백승욱, 2001). 개방 이후 쌍궤제는 계획경제적 특징과 시장경제적 특징이 공존하는 상태를 의미하였다. 이 시기부터 등장한 사기업들과 외국계기업들은 기존에 국유기업에서 제공하던 복지제공의 책임에 있어서 좀 더 자유로워짐으로써 노동자를 위한 복지제공으로 인한 부담을 줄일 수 있었기 때문에 기업의 경쟁력에서 국유기업 대비 상대적으로 유리한 입장이 될 수 있었다(최진백, 2003a).

개혁시기에 특징적인 것은, 국가에 의한 직접적인 고용배분방식에서 간접적인 고용배분방식으로 전환되었다는 것이다(김창수, 2003). 이에 따라 기존의 단위체제가 지닌 중신고용과 안정적 고용에 대한 부담을 해소하는 방식으로 노동정책이 개혁되기 시작했다. 먼저 고용 유연성 확대를 위해 1980년대부터 노동계약제가 도입되기 시작하였다¹²⁾(백승욱, 2001). 이 시기의 노동법제 개혁은 시장경제로 향하는 중국의 경제체제전환을 본격적으로 반영하는 것으로, 계약, 임금제도, 실업보험, 해고 및 사직과 관련한 노동쟁의 처리, 여성근로자의 권익보호 등의 영역에서도 입법개혁이 이루어지면서, 법제의 개혁은 점진적이고 단계적이지만 전면적으로 시작되었다(민경배, 2010). 중국 경제에서 국유기업이 감소하고 과거와는 달리 노동계약으로써 고용과 해고가 가능해지면서 중국 노동시장에서의 평생고용의 개념은 사라지게 되었으며 민간 부문의 역할이 증대되었다(Herd, Koen, & Reutersward, 2010).

이로써 단위체제에서 유지되었던 도시-농촌, 간부-일반노동자, 기업 소유 형태 등에 따른 차별적 조건이 해체되었으며, 위와 같이 계약제와 해고 등의 내부적 고용 유연성을 갖추는 동시에 외부적으로 임시공이나 외부 하청인력과 같이 단위가 책임질 필요가 없는 노동자 집단이 확대되었다(백승욱, 2001). 또한 이 시기에는 임금제도 개혁도 실시되어

12) 제도도입 초기에는 신규채용 직원에 대해서 노동계약을 의무화하고 기존 재직 직원에 대해서는 기존의 고정직 제도를 그대로 적용하는 이중적 고용관행이 유지되었으나(백승욱, 2001; 정상은, 2013), 1980년대 후반부터는 기존 중신고용 노동자에게도 확대되기 시작하여 1990년대 초반 기존 고정공을 포함한 전원을 대상으로 노동계약제가 시범적으로 실시되었다(백승욱, 2001). 이후 1992년 『전민소유제공업기업경영기제전환』 조례를 통해 기업이 채용, 인사, 임금 등에 대해 결정할 수 있는 권한을 가지게 되었으며(김창수, 2003), 노동관계의 변화에 따라 이익대표체인 공회의 위상을 정립할 필요성이 제기됨에 따라 『공회법』이 개정되었다(정상은, 2013). 노동관계 규정을 체계적·통일적으로 입법화할 필요성이 대두되면서 1994년 『노동법』 제정을 통하여 근로계약제가 법적으로 규정되었다(민경배, 2010).

국유기업, 집체기업 및 사기업에서의 임금과 상여금 관리에 대한 기업의 자율권도 확대되었으며 기업의 실적에 따라 임금 상승률도 차이가 나기 시작하였다(김시중, 2002). 그 결과, 기업이나 지역에 따른 경제발전 격차와 불균형이 발생하고 이로 인한 임금의 차등화로 노동자 내에서 빈부격차가 발생하였다(김창수, 2003; 나형욱, 2000).

1980년대부터 1994년 『노동법』 제정까지 점진적으로 근로계약제가 확산되었다. 마침내, 1990년대 말 체제전환기의 과도기적 정리해고 방식인 하강이 확산되었다(김시중, 2002). 하강(下崗)은 구조조정 시기에 등장한 기업 내 잉여인력에 대한 정리해고 방식으로, 노동자는 일자리에서 방출되지만, 법률적으로는 일정기간 고용관계가 유지되고 최대 3년간 기업은 기초생계비, 부분적 의료 및 연금 등 사회보장을 지원하며 재취업서비스센터에 노동자를 입소시키도록 하였다(김시중, 2002; 민경배, 2010). 이 과정에서 해고되는 인력은 즉각적으로 직업과 사회보장을 잃는 것이 아니라 기업의 지원을 바탕으로 해고의 과정이 일정기간 유예되는 측면이 있다. 중국노동통계연감(김시중, 2002에서 재인용)에 의하면 1998년에서 2001년 사이 하강 노동자가 약 2,550만 명 발생하였으며 그중 870만 명이 실질적 실업자로 남았다.

[표 3] 중국 고용법령의 주요 내용

노동법(1994년 제정)	
계약	고정기한 고용방식을 원칙 10년 이상 근속자이면서 노사합의가 있는 경우 무기한 계약
해고	일반적 해고(정년퇴직)와 징계해고 외에 정리해고를 채택 경제적, 경영상의 원인에 의한 해고와 일시해고를 활용 과잉노동력에 대한 고용조정을 위해 일정한 사유를 근거로 정리해고를 할 수 있도록 허용
임금	국가는 임금총액에 대해 거시적 조정(宏觀調控)을 실시토록 규정 1994년 『노동법』 규정(제48조)과 국제협약의 법적 근거에 따라 최저임금보장제도 실시
노동시간	노동표준시간: 주 40시간 『노동법』을 제정한 이래 주 5일 근무 유급휴일에 대한 규정이 없기 때문에 사용자는 주휴일의 임금을 지급할 의무가 없음 ¹³⁾

1990년대 고용체제의 전환은 기존 농촌-도시 분절적 구조를 완화시키기 보다는 호구에 따라 도시 노동자와 농민공을 구분하는 이원적 체제를 강화하는 방향으로 이어졌다.

13) 자료: 민경배(2010). 중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화 전망.

농민공들은 전체 취업 규모의 통제, 업종의 제한, 현지인 우선 채용, 관리비 부과 등을 통하여 차별적 위치를 부여받았다(이민자, 2007). 시장개방 과정에서 국유기업을 중심으로 기존 도시 노동자의 고용을 보호하기 위한 규제들이 남발되는 반면 외출 농민공이 취업할 수 있는 업종이나 직무에 대한 규제가 있었으며 규제되지 않은 직업 중 다수가 3D업종이었다(신동윤, 2013). 농촌 출신 노동자가 가질 수 있는 직업 종류가 제한되었으며(Meng, 2012), 상하이의 경우 농민공에게 개방된 직군, 특수한 조건 하에 개방되는 직군, 농민공이 참여하지 못하는 직군으로 나뉘었고 고수의 직업에서 농민공은 배제되었다(Thorborg, 2006). 또한 최진백(2003b)은 1990년대 말 도시지역에서 대대적으로 하강이 실시되는 과정에서 하강 노동자 문제는 정부의 주목을 받았으며 오히려 실업자들의 보호를 위하여 지방정부들이 농민공에 대한 차별적 조치를 취하였음을 지적하였다. 즉, 1990년대 말부터 확산되기 시작한 하강으로 인해 도시 내에서도 농민공과도 그리고 도시공과도 그 속성이 다른 노동자 집단이 생겨나게 되었다. 하지만 이들에 대한 하강이 실시되는 과정에서도 농민공을 배제하는 측면이 드러났고 이는 도시 노동자 위주로 이루어진 노동시장 제도의 지속성을 보여준다고 할 수 있겠다.

3) 사회보장 제도

계획경제체제 하에서 중국은 국가가 주민의 고용을 보장하고 국유기업을 단위로 근로자에 대한 주택, 의료, 교육, 탁아 등의 복지기능을 책임지는 것을 원칙으로 하였다(김시중, 2002). 한편 농촌지역 노약자, 장애인, 고아 등의 사회보호가 필요한 대상의 대한 책임은 국가와 지역공동체가 나누어 맡았다(백승욱, 2001). 도시 지역은 종신고용, 중앙에서 결정되는 임금수준, 전생애적인 사회복지 등을 제공받는 반면, 농촌 지역은 매우 기초적 수준의 보건, 교육, 연금을 보장받았다(Meng, 2012). 당시 중국의 도시지역의 사회보장은 개인이 노동능력을 상실하는 경우의 문제를 해결하기 위한 보상이나 이연연금의 특징을 가졌으며, 낮은 수준의 직접 임금을 보완하는 간접 임금으로 역할을 하였다(백승욱, 2001).

개방·개혁 이후 사회보장 체제 전반에 대한 수정이 실시되었다. 1980년 국가노동총국과 공회는 ‘사회보험 업무 개편·강화하는 데 관한 통지’를 발표하고 기존 사회보험 정책에 대한 수정 작업을 시작하였다(김병철, 2010). 경제개혁 이후 사회보장 영역의 주요

한 특징은 도시지역의 기업 중심 사회보장 체계가 국가 중심 사회보험으로 변화하기 시작하였다는 점이다. 개혁 후 사회복지 비용이 다른 부문 대비 높은 수준으로 증가하면서 국유기업 중심의 보장이 더욱 힘들어졌다(백승욱, 2001). 기존 계획경제에서 국유기업 내 재직 중인 노동자의 임금 중 일정 부분을 현재 시점의 재직자와 퇴직자를 위한 사회보장 비용으로 활용하였으나, 개혁 이후 국유기업이 시장에서 경쟁을 하게 되고 해고의 개념이 생기면서 퇴직자가 발생함에 따라 기존의 방식으로 사회보장 비용을 유지하기 어려워졌다(장영석, 2002). 이와 같이 도시지역의 기업 중심 사회보장은 더 이상 유지하기 어려워지면서 각 사회보장 영역에 변화가 필요하였다.

1984년 기업 연금보험 제도에 대한 개혁이 실시되었고(김병철, 2010), 1995년 ‘국무원 연금제도 개혁심화에 관한 통지’, 1997년 ‘국무원 통일적 기본연금제도 설립에 관한 결정’과 같이 연금에 대하여 국가차원의 논의가 이루어졌다(최진백, 2003a). 논의의 결과 1990년대 후반 사회통합기금과 개인 계좌를 결합시키는 방식으로 연금보험 체제가 실시되기 시작하였다(김병철, 2010). 다음으로, 실업에 대한 보장은 1999년부터 『도시 실업보험 조례』를 통해 명시되었다(김병철, 2010; 최진백, 2003a). 하강과 같은 국영기업의 정리해고와 관련하여 초기 정부는 재취업서비스센터를 통한 지원을 제공하고 기업, 정부, 사회가 재원을 마련하여 최대 3년까지 하강노동자를 보호하고자 하였지만, 정부와 기업의 재정적 부담과 보장기능의 문제, 일부 하강노동자가 이중의 혜택을 누리는 문제 등으로 인하여 2001년부터 지원방식이 실업제도로 점진적으로 전환되었다(최진백, 2003a). 의료보장의 경우 도시지역에서 국유기업이 더 이상 사회보장을 자체적으로 부담하기 어려워졌기 때문에, 기업과 근로자가 공동 부담하고 정부가 지원하는 방식의 의료보험 체제를 실시하게 되었다(이성기, 원석조, 2013). 1990년대 중반부터 도시지역 근로자를 대상으로 한 의료보험 방침에 작성되고 시범사업을 거쳐서 1998년 도시지역 근로자 의료보험이 신설되었다(김병철, 2010). 또한 산재 보상 문제와 관련하여 1980년대 말부터 산재보험 개혁이 시행되고 1996년 근로자 산재보험이 실시되었으며 2004년부터 『산재보험 조례』가 시행되었다(양병찬, 정효미, 2013).

기업 중심의 사회보장이 불가능해진 상황에서 위와 같이 각 영역별로 개혁이 진행되었다. 1980년대부터 1990년대까지 일부 지역에서 산업별로 시범적으로 실시된 사회보험 프로그램이 이후 도시지역의 사회보험 프로그램으로 발전하고 일부 부문이나 업종, 국유

기업에서는 기업복지 형태의 사회보장으로 강화되는 등 사회보장 제공 방식이 지역 간, 부문간, 업종 간 상이하게 발전하였다(백승욱, 2001; Giles, Wang, & Park, 2013). 마침내 1994년 『노동법』에서 사회보험제도가 법령화되고 다양한 규정들이 추가되었지만, 지역과 중앙에서 서로 다른 사회보험 설계가 산재되어 있었다(Casale & Zhu, 2013). 다시 말해, 1980년 후반에서 2000년대 초까지 이루어진 다양한 사회보험 개혁들은 여전히 도시지역으로 유입되는 농민공을 포괄하지 못했으며, 오히려 도시공과 농민공의 이중노동시장 형성에 기여하였다고 볼 수 있다.

경제개방 후 중국 사회보장 정책은 경제의 효율성을 강조하고 소득재분배의 기능은 제한적이었기에 사회적으로 주변화된 개인에게는 최소한의 구제만 행하는 형태였다(백승욱, 2001). 특히 농민공의 경우 기존에는 호적 기준에 따라 농촌지역 사회보장의 대상이었기 때문에 도시지역의 사회보험 등의 복지는 농민공들에게 적용되지 않았다. 선전 등의 일부 지역에서는 1990년대 후반부터 농민공과 도시지역 노동자가 통일적으로 사회보험에 참가할 수 있도록 규정하였지만(윤종석, 2010), 원칙적으로 도시지역 사회보장은 농민공에게 제공되지 않았다. 2000년대 초반부터 광둥성, 상하이, 베이징, 성도 등의 일부 지역에서 농민공이 보험에 가입할 수 있도록 관련 규칙 및 방안에 변화가 있었지만 완전한 개선이라고 보기 어려운 수준이었다(김병철, 2010). 농민공들은 호적 기준에 따라 농촌지역 사회보장에 적용된다는 점과 직장 이동이 빈번하고 고용된 사업장이 영세하다는 점으로 인하여 실질적으로 도시 사회보험의 대상자가 되기 어려웠고 특히 직장을 따라 지역을 이동하는 경우가 많기 때문에 사회보험에 가입하기 어려웠다¹⁴). 2000년대 이후 정부의 농민공 관련 문제를 해결하려는 시도가 이어지면서 2006년 중국 국무원은 이주농민공의 권리가 부족하고 이들의 행복을 보장할 정책이 부족함을 지적하고 농민공의 사회보험 가입과 농민공 자녀에 대한 공공교육 및 기본적 보건서비스 제공 등이 포함된 개선안을 제시하였다(Casale & Zhu, 2013; Xu, Guan, Yao, 2011). 지방정부에 따라 정부의 정책 방향에 적극적으로 응하여 농민공을 위한 연금이나 의료보험 등을 제시하는 도시들도 일부 있었지만 정부의 정책에 적극적이기 않은 경우도 많았다(Xu, Guan, & Yao, 2011). 요약하자면, 개혁 이후 사회보장의 포괄 범위와 내용이 도농, 지역, 부문, 업종 등의 측면에서

14) 예를 들어 선전시의 경우 1987년부터 농민공을 대상으로 연금제도와 같은 사회보장 제도를 실시했지만 정책이 선전시에만 해당하였고 납입기간이 15년 이상이어야 했기 때문에 실효성이 떨어졌다(신동윤, 2013).

분절화되었으며, 농민공의 경우 기본적으로 호적 기반의 체제에서 도시 지역의 사회보장에서 배제되는 위치였다.

4. 이중노동시장 형성에 대한 제도주의적 분석

시장개혁 이후 중국 노동시장 변화의 요인이 되는 배경을 살펴보면, 1980년대 시장개혁 실시 후 민영기업과 외국자본투자기업이 등장하고 국유기업 중심의 경제에서 비국유 부문이 증가하기 시작하였다. 도시가 성장하기 시작하고 관련하여 인프라 수요가 발생하였다. 1990년대부터 경제가 급속도로 성장하였고 연해 지역을 중심으로 발전되었으며, 비국유 부문의 증가는 더욱 빠르게 가속화되었고 서비스 부문이 성장으로 관련 노동수요가 증가하였다. 이렇게 계획경제에서 점진적으로 시장경제로 변화하는 과정에서 시장경제의 활성화 속도에 비하여 2000년대 초까지 중국 제도의 변화는 상대적으로 느린 속도를 유지하였다.

먼저, 호구제는 1950년대부터 사회주의 계획경제라는 역사적 맥락 속에서 형성되고 유지되었으며, 인구가동 통제와 이를 통한 산업과 노동의 관리를 가능하게 하고 식량과 사회보장을 제공하는 동시에 정치적 통제의 기능까지 수행하였다. 중국의 경제개혁이라는 변화 속에서 민영기업이 등장하고 노동시장이 형성되기 시작하는 과정에서도 중국 정부의 권위주의적 체제에서 기원한 호구제 자체를 변화시키는 정책적 결정을 내리지 않았다. 이는 중국 정부가 과거 대약진 운동을 통하여 통제하기 어려운 대규모의 인적 이동을 경험한 바 있고(이민자, 2007), 호구제라는 도구를 통하여 정부가 노동과 생산을 통제하였던 관성적 영향으로 볼 수 있다. 따라서 농촌 인구가 도시 지역의 노동수요를 채우기 위하여 이동하기 시작한 이후 1990년대까지 호구를 통한 관리와 통제라는 정책이 제도의 경로의존적 성향의 영향으로 유지되었다고 할 수 있다. 또한 1990년대 점진적인 시장경제로의 변화 과정에서 국유기업의 개혁과 정리해고(하강)가 시행됨에 따라 지방정부 입장에서는 도시지역 실업 증가에 대한 부담이 있기 때문에(장윤미, 2008) 도시지역 내 농민공의 안정적인 정착을 적극적으로 추진할 만한 입장이 아니었다. 다시 말해, 호구제가

유지되고 있는 가운데, 지방정부의 선택 또한 제도주의 관점에서의 호구제라는 제도 속에서 지방정부는 새로운 정책대상인 농민공의 제도적 배제문제보다는 기존의 도시 호구 노동자들의 실업을 우선적으로 고려될 수밖에 없었던 것이다.

다음으로, 노동시장 제도의 경우에도 기존의 계획경제 맥락에서 국유기업 중심의 노동체제를 지속하려는 경향이 나타났다. 다시 말해, 개혁·개방 이후 즉각적으로 계획경제에서 벗어나 시장 주도하에 노동시장을 발전시키는 방향의 정책이 도입된 것이 아니다. 도시지역 국유기업을 개방하고 종신근로 관행을 종결시키며 계약제를 도입하는 방식이 아니라 도시지역 고정공의 위치를 유지하면서 외자기업과 민영기업을 활성화시키고 노동력이 필요한 민간 분야에는 농촌 지역의 노동력이 유입되는 방식을 택하였다.

좀 더 구체적으로 도시지역 고정공과 농민공을 비교하기 위해 1980년대 국유 부문을 살펴보면 국유부문은 쌍궤제 구도에서 계획경제 체제가 유지되는 쪽이었으며, 노동계약제와 같은 시장경제 제도들은 점차적으로 등장하기 시작하였다. 이후 1990년대 노동계약제와 같은 시장경제 제도들이 확산되고 국유 부문의 개혁과 정리해고(하강)가 시작되었으나 여전히 국유 부문에서 잉여인력을 보유하고 있었다(서석흥, 1996). 즉, 국유 부문을 중심으로 한 도시지역 고정공의 지위는 이후 점진적인 노동계약의 발전과 함께 느리게 변화했을 뿐이며, 새롭게 유입되는 농민공들은 도시 고정공을 중심으로 형성된 제도의 외부에서 증가되어 외부자와 내부자 구도의 이중노동시장이 형성되었다.

개혁 직후 국유기업 중심의 도시지역 노동제도가 유지된 것은 제도의 지속성과도 관련이 있다. Ikenberry(1988: 정용덕 외, 1999 에서 재인용)는 제도적 지속성을 설명할 때 첫째, 이미 형성된 제도적 구조는 특정 개인이나 집단에게 특권적 지위를 부여하여 해당 집단이 제도를 지속시키려고 하고, 둘째, 조직구성원들은 자신들의 과업을 유지하기 위하여 기존 제도를 유지하려고 노력하며, 셋째, 개혁에 대한 노력은 조직과 구조의 제약을 받을 수 있고, 넷째, 변화에 필요한 비용과 미래의 불확실성이 현 제도의 유지를 가능하도록 한다고 보았다.

제도 속의 행위자의 지대추구 행위를 살펴보면, 중국노동시장의 노동시장제도는 시장 개혁 전 도시지역 단위체제에서 고정공이라는 특권적 위치에 있었던 집단의 지위를 유지하는 방향으로 제도의 지속성이 나타났다고 볼 수 있다. 국유 부문의 기업은 고용이나 해고 등에 대하여 시장경제의 요소를 받아들였지만 대신 고정공들의 위치를 급진적으

로 변화시키지는 않았다. 반면 비국유 부문은 쌍궤제 체제에서 계획경제보다는 시장경제 체제에서 움직이는 부문이었으며 비국유 부문의 등장과 증가 과정에서 노동력 부족은 농촌출신의 노동자를 받아들임으로써 해결된 것이다(서석홍, 1996). 1980년대 농촌지역에서 계획경제의 집단노동 체제가 해체되었고 농업생산량이 증가하였음에도 일자리는 부족하여 농촌 지역 잉여의 증가한 상황에서 도시의 일자리 수요 증가하자 농촌인구의 도시 진출이 시작되었다. 비국유 부문이 성장하면서 노동력에 대한 수요가 증가함에 따라 농민공들은 일자리와 더 높은 소득을 희망하며 농촌지역을 벗어나 도시지역으로 이동하였다.

즉, 개혁 직후 노동시장 제도는 호구제와 마찬가지로 경로의존성을 보이면서 국유기업을 대상으로 기존의 안정된 고용을 유지하는 방향성을 유지하였던 반면, 농민공은 계획경제의 보호나 새로운 노동시장 정책 모두가 적용되지 않는 부문에서 증가하기 시작하였다. 다시 말해, 도시로 유입되는 농민공에 대한 제도는 부재하거나 충분하지 못한 상태에서 국유기업을 중심으로 한 도시 출신 노동자와 시장 주도 하의 민간기업 및 영세기업에 종사하는 농민공이라는 이중노동시장 현상이 나타났다. 이러한 이중노동시장의 형성은, 기존의 제도 내에서 국유기업 관련 행위자들이 지대추구적 행위를 통하여 제도를 유지하려는 제도주의적 속성에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 또한 증가하는 민간부문에서 미처 형성되지 못한 제도적 상황을 고려한 고용주 및 개인들은 비용편익에 따른 선호를 바탕으로 외부노동시장을 구성하게 되는 것이다. 제도 구조 하에서 농민공들은 고용과 높은 임금이라는 가장 편익이 높은 방향을 선택하였고 정부는 급격한 개혁으로 발생할 수 있는 문제를 완화하면서도 경제적 발전을 유지할 수 있는 방향으로 행동하였다. 개혁 직후 도시지역 노동자는 여전히 노동제도 내에서 특권적 위치를 점유하고 있었기 때문에 기존 제도를 변화시키려 하지 않았으며, 노동제도의 급격한 변화가 가져올 수 있는 거래비용과 불확실성으로 인하여 중국 정부는 급진적으로 제도 변화를 실행하기 어려운 입장이었다.

노동시장의 이중화는 정책적 개입에 의해서 등장하거나 혹은 정책적 개입의 부재, 즉 외부적 압력에도 제도가 도입되지 않을 경우 등장하는데(Emmenegger et al., 2012), 중국의 경우 기존 고정공과 다른 농민공이 등장하고 이들이 비국유 부문에 다수 유입되었음에도 불구하고 별도의 정책적 개입이 도입되지 않았음으로써 노동시장의 이중화가 심화

되었다고 해석할 수 있다. 이는 제도 속의 행위자와 관련하여, 제도적 결합 속에서 농민공의 입장을 대변할 수 있는 노조 등의 대변 집단이 부재한 것 또한 이중화 형성을 도운 요인이다. 중국 노동조합 연합이 실질적으로 농민공을 대변하고 의견을 수렴하는 것도 불가능한 상황이었고(Xu, 2013) 농민공 내에서 상회나 동향인 조직 등이 있었지만(장윤미, 2009) 중국 정치체계에서 농민공을 중심으로 조직화가 이루어지고 영향을 미치는 것은 불가능한 구조였다¹⁵⁾. 이와 같이 농민공의 이익을 대변할 행위자의 부재는 제도적 지속성을 유지하게 만든 원인이었다.

제도적 상보성을 바탕으로 분석하면, 계획경제에서 호구제도와 이를 바탕으로 한 노동시장 제도, 사회보장 제도가 모두 밀접하게 연결되었으며, 설명된 각 제도들은 제도 간 상호보완적 관계에 있었다. 상호보완적 관계라는 것은 호구제, 노동시장 제도, 사회보장 제도 각각이 수행하는 기능이 서로 다른 제도의 기능에 영향을 미치고 강화하는 역할을 하면서 일종의 제도균형이 형성된다는 것이다. 균형을 이룬 제도조합 속에서 각 제도들은 변화되기 어렵다. 개혁 전 체제에서 강한 상호보완성을 가진 호구제, 노동시장 제도, 사회보장 제도가 단위체계의 해체 이후에도 강한 상호보완성을 바탕으로 변화하지 않는 경향을 보였다. 계획경제의 단위체계가 점진적으로 해체되었음에도, 호구제도를 바탕으로 제공되는 사회보장이라는 틀이 변화하지 않았기 때문에 농촌 호구를 가진 농민공은 실제로 거주하고 일하고 있는 도시지역의 사회보장의 대상에서 배제될 수밖에 없었다. 농민공은 도시 지역에 노동을 공급하고 있지만 호구제에 의하여 임시적 존재로 규정되고 노동관련 법령에 의한 보호의 대상에 해당되지 않았으며 사회보장에서도 배제되는 결과를 낳았다. 예를 들어, 국유부문 노동자의 경우 종신고용 체계가 끝나고 실업으로 인하여 일자리와 사회보장에서 모두 방출되는 상황을 최대한 유예하고자 하였다. 국유 부문 기업은 불가피하게 사회적으로 고용과 사회보장의 의무를 부과 받고 있었지만 그 외에는 생산성을 강화하고 시장에서 퇴출되지 않고자 노력하였고 새롭게 등장한 비국유 부문의 경제주체들은 시장경제에서 최대한의 이윤을 창출하고자 하였다. 정부는 계획경제까지

15) 2000년대 이후에 들어서 농민공을 중심으로 시위 및 조직화 활동이 등장하기 시작하였다. 2003년 베이징과 2004년 광둥성에서 농민공 중심의 시위가 발생하였으며 2010년에는 광둥성 혼다 난하이 공장에서 임금인상과 관련하여 파업이 시작되어 이후 랴오닝성과 베이징, 톈진, 장쑤성, 허난성, 위난, 충칭 등의 지역으로 확산되었다(이민자, 2007; Butollo & Brink, 2012; Chan, 2014). 또한 2000년대 중반부터 농민공 공회, 공인연합회, 공작위원회 같은 농민공 노동조직이 확대되기 시작하는 등(장윤미, 2009) 농민공의 조직적 활동이 나타나고 있다.

산업을 유지하는 체계로서 노동자가 낮은 임금을 받는 대신 평생고용을 보장받는 방식을 단기간에 폐기함으로써 발생할 수 있는 위험을 최대한 유예하고자 하는 동시에 빠른 산업화와 도시화를 추구하였다. 즉, 계획경제에서 형성되고 지속된 호구제, 노동시장 제도, 사회보장 제도에서 나타나는 경로의존성과 제도 간 상호보완성은 호구제 중심의 제도를 유지시켰으며, 행위자들이 제도 내에서 취한 선택들이 기존 제도의 변화가 느리게 변화할 수 있도록 만들었다. 시장 경제의 확산 속도와 호구제 중심의 노동 및 사회보장 제도의 느린 변화의 마찰에서 노동시장의 이원화가 발생하였다.

호구제와 노동 및 사회보장 제도를 통하여 도시 호적 노동자는 농촌 출신 노동자와의 경쟁에서 보호되고 특권적인 위치를 누렸던 반면, 안정적 고용을 보장받지 못하는 조건으로 도시지역에 노동력을 제공하는 농민공은 중국 노동시장의 변화 과정에서 빠른 성장의 추진력이 되는 동시에 경제적 위기에도 유연하게 대응할 수 있는 기제로 활용된 측면이 있다. 중앙정부는 개혁초기에는 시장경제 도입으로 인한 충격을 최소화하고자 노력하였고 이후에는 선부론(先富論)을 중심으로 도시 중심의 빠른 발전을 추구하였기 때문에 호구제를 기본적으로 유지하면서도 도시지역의 노동공급이 줄어들지 않는 방향으로 정책을 추구하였다.

즉, 도시지역이 농민공의 고용과 사회보장에 대한 부담을 지지 않는 구조였기 때문에 도시 노동시장에서 농민공은 노동력이 필요한 경우와 경제적 위기 상황 모두에 유연하게 대처할 수 있는 자원으로 활용되었다는 것이다. 농민공을 채용하는 기업의 입장에서도 국유기업과 같이 고용 유지와 사회보장 부담을 질 필요가 없었고 정부에서는 도시화와 빠른 경제성장 과정에서 노동력의 조달이 쉬웠고 경제적 위기 상황에도 농민공은 유연한 대처기제가 될 가능성이 높았다¹⁶⁾.

개혁 이후 도시로 유입된 농민공을 중심으로 이중노동시장의 형성을 [표 4]와 같이 국유 부문과 비국유 부문으로 나눠서 정리하면, 우선 국유 부문의 경우 점진적으로 기업 수와 규모가 축소되었고 국유 부문 내 노동제도가 점진적으로 계획경제에서 시장경제로 변화하였다. 국유 부문의 기업은 고용이나 해고 등과 같이 경영에서의 주도권을 점진적으로 획득하였지만 고정공들의 규모와 이들의 위치를 급격하게 변화시키지 않았다. 또한

16) 실제로 2000년대 후반 글로벌 경제위기 시기에 주로 농민공들이 일자리에 방출되었고 이들 중 다수가 농촌 지역으로 돌아가야 했다(백승욱, 2013).

기존 계획경제에서 기업을 중심으로 사회보장을 제공하는 체계가 점진적으로 국가 중심의 사회보장체제로 전환되기 시작하였다. 계획경제 하에서 국유기업에 종사하는 고정공의 경우, 노동제도의 점진적인 변화와 함께 느린 속도로 기존 고정공 위치에서 벗어나 시장경제의 노동자의 위치로 편입되기 시작하였으며, 도시지역 호구를 보유함에 따라 도시지역 기준의 사회보장을 적용받았다.

[표 4] 중국의 개혁 이후 이중노동시장

구분	1980년대	1990년대 이후
배경	시장개혁 실시 사기업 및 외자기업 등장 농업생산력 증가 도시 성장과 관련 인프라 발전	경제 성장과 연해 지역 중심의 발전 도시 지역의 발전 서비스 부문의 성장과 노동수요 증가 국유 부문의 축소와 비국유 부문의 증가
국유 부문	쌍궈제 구도에서 계획경제 체제가 유지되는 부문 노동계약제와 같은 시장경제 제도들이 등장하기 시작	국유기업 개혁과 정리해고 실시 노동계약제 등의 시장경제 제도의 확산 비국유 부문보다 경쟁력이 떨어지는 문제를 경험
	고정공	국유기업 내에서 안정적인 위치를 유지
비국유 부문	쌍궈제 구도에서 시장경제의 원리로 진행되는 부문 노동력 부족은 농촌출신의 노동자의 유입으로 해결	비국유 부문의 빠른 증가 국유기업보다 높은 경쟁력을 보유
	농민공	농업생산 제도 개혁과 농업생산력 향상으로 인하여 농촌 잉여가 증가하고 도시의 일자리 수요가 증가함에 따라 도시로 진출하기 시작
정부	개혁 개방을 실시하면서도 시장경제의 도입으로 인한 충격을 완화시키고자 노력	선부론과 도시 중심의 발전 강조 도시지역 실업 증가에 대한 부담으로 인하여 농민공의 유입과 정착에 대하여 적극적인 태도를 취할 수 없음

한편, 비국유 부문의 경우 점차적으로 국유 부문 대비 경제와 노동 영역에서 비중을 확대하였다. 하지만 이와 같은 빠른 성장 대비 노동력 수급의 문제로 민공황 현상을 경험하였다. 비국유 부문의 확대에는 영세한 민영기업의 빠른 증가도 포함되었으며, 이 부문

에서 노동자의 법적 보호와 같이 노동 관련 내용을 규정하는 법령은 비국유 부문의 빠른 성장 대비 상대적으로 느린 속도로 발전되고 적용되었다. 개혁·개방 후 농업생산체제의 개혁과 농업생산력 향상으로 인한 농촌 잉여의 증가와 도시의 일자리 수요 증가라는 요인으로 농촌의 노동력들이 도시 지역으로 이동하기 시작하였으며, 이들 농민공들은 주로 고정공 중심의 국유 부문이 아닌 비국유 부문에 진출하였다. 농민공들은 도시지역 일자리와 높은 소득에 대한 욕구를 가지고 있었으며, 비국유 부문이 확대되고 도시지역의 서비스 수요가 증가하면서 농촌 지역을 벗어나 도시지역에서 근로하는 농민공의 수가 증가하였다. 하지만 이들은 호구제상으로 농촌에 속하는 경우였으며, 호구를 전환하거나 호구에 준하는 자격을 받는 경우는 매우 소수였기 때문에 대부분은 도시지역에서 노동을 제공함에도 농촌 호구자로 관리되었고 도시지역의 사회보장에서 제외되었다.

또한 국가의 인구 통제 정책에 대한 경로의존적 경향으로 인하여 정부는 도시지역의 농민공 유입과 정착에 소극적이었다. 정부는 호구제의 기본틀을 유지하면서도 도시지역의 노동공급이 유지되도록 농민공의 이동은 허용함으로써 경제 성장을 추구하면서도 정부의 통제 기능은 유지하였다.

이와 같이 사회주의 체제와 시장경제로의 변환을 경험한 역사적 맥락이 반영되면서 중국의 이중노동시장은 유럽과 아시아의 다른 국가들이 경험하고 있는 노동시장의 이중화와 다른 성격으로 형성되었다. 중국 내에서 개방적 시장경제의 확산과 더불어 나타난 노동시장의 변화와 기존의 계획경제 관점에서 인구의 이동과 노동력을 조정하였던 제도들의 지속성이 이중노동시장이 형성 및 농민공의 등장에 기여하였다는 점이 중국 이중노동시장의 특이성으로 분석될 수 있다.

5. 결론

본 연구는 제도주의의 관점에서 시장 개방 전후 호구제, 노동시장 제도, 사회보장 제도의 흐름을 살펴보고 이를 통하여 중국 이중노동시장의 형성을 분석하였다. 시장개혁 후에도 기존 계획경제의 역사적 맥락과 관성에 의존하여 농촌과 도시를 구분 짓는 호구제가 유지되었다. 노동시장 제도가 급진적인 개방이 아닌 점진적으로 노무관리 측면에서 시장경

제 요소를 적용시키고 관련 법령을 발전시킴에 따라, 도시지역 국유 부문의 노동자들의 위치는 계획경제에서 고용을 보호받았던 고정공에서 시장경제의 노동계약 기반의 노동자로 느린 속도로 변화한 반면, 농민공의 경우 성장하는 비국유 부문으로 다수 유입되었음에도 불구하고 이들의 노무를 규정하고 보호하는 정책적 개입은 비교적 느리게 발전하였고 실질적으로 영세한 부문의 농민공까지 포괄하지 못하였다. 사회보장은 호구제에 근거하여 제공됨에 따라 도시지역의 농민공들은 보호의 대상이 될 수 없었다. 호구제, 노동 관련 제도, 사회보장 제도에서 경로의존성과 제도간 상호보완성으로 인하여 제도는 느린 속도로 변화하였고, 시장 경제의 활성화와 호구를 중심으로 한 제도의 느린 변화의 사이에서 이중노동시장이 등장하고 농민공은 노동과 사회보장 영역에서 외부자가 되는 결과가 도출되었다.

본 논문은 1980년대 초부터 시작된 농민공의 증가와 이중노동시장의 형성을 분석하기 위하여, 1980년대부터 2000년대 초까지 이루어진 노동시장의 변화와 관련된 제도들의 점진적 변화를 분석하였다. 이는 중국노동시장이 한국 및 서구 노동시장에서 관찰되는 이중노동시장과의 차이점을 통해 통일 이후 한국 노동시장에 주는 함의를 찾기 위함이었다.

하지만 2000년대 중반 이후에는 증가하는 농민공과 관련하여 호구제, 노동시장 제도, 사회보장 제도 각각에서도 변화가 나타나기 시작하였다. 첫째, 호구제와 관련하여 2000년대부터 일부 도시지역에서 일정기간(2~3년간) 이상의 근로 경력과 특정 수준 이상의 월 수입이 있는 농민공이 도시지역 복지를 제공받을 수 있었다(Tao & Xu, 2007). 2005년 광저우의 경우 7년 이상 상주하였고 고정적 거주지와 생계수단을 갖춘 농민공에게 상주호구를 발급하기 시작하였다(이민자, 2007). 2004년부터 선전시에서 농촌 호구자를 대상으로 도시지역 호구를 발급하였고 2008년 자싱시에서도 단일화된 거주민호구제를 실시하였으며 충칭시도 2010년부터 이와 같은 통합적 호구제를 실시하는 등(김영란, 2013; 신동윤, 2013) 호구제를 통합하는 시도가 있었다. 마침내 2014년 중국 정부는 국무원 간부회의를 통하여 향(Township)이나 소도시의 호구제한을 없애고 중도시에서는 제한을 완화하고 대도시 지역에서는 호구 자격을 재정의할 것임을 밝혔다(신화통신, 2014년 7월 30일).

둘째, 노동시장 제도에서 노동 관련 법령이 노동자의 권익을 보호하고자 하는 방향으로 변화하였다(이희운, 강재식, 2011). 2007년 제정된 『노동계약법』¹⁷⁾은 기존 노동법의

노동계약 관련 부분을 보완하고 노동자 보호를 강화하는 내용을 다루었고 파견근로의 빠른 증가에 대비하는 법령을 포함하였다(노병호, 2012; 민경배, 2010). 『노동계약법』은 법령의 적용 범위를 계약된 노동자에서 실제 노동관계를 맺은 노동자로 확대함으로써 근로 계약을 체결하지 않아 법적 보호 대상에 들어오지 못했던 노동자들을 포함시킬 수 있었다(노병호, 2012). 또한 본 법령은 원칙적으로 농민공과 일반 노동자 사이의 구별을 두지 않음으로써 도시 출신 노동자와 외출 농민공 모두를 보호하도록 하는 방향으로 발전한 측면도 있다(백승욱, 2013; Cai & Wang, 2012). 농민공을 제도 안으로 적극적으로 포함시키고 배제로부터 보호하는 수준은 아니지만 노동관련 법령에서도 농민공을 포괄하는 방향으로 조금씩 변화하였다. 한편, 『노동계약법』은 초안의 의도와는 달리 파견근로¹⁸⁾에 대하여 모호한 조항과 낮은 수준의 규제를 명시하였기 때문에, 법률의 시행과 글로벌 경제위기의 영향으로 파견근로가 오히려 증가하는 문제가 발생하였으며, 지속적인 논의 끝에 2012년 관련 법률이 수정 및 강화되었다(백승욱, 2013; 황경진, 2013).

셋째, 사회보장 제도 또한 통합적인 방향으로 변화하고 있다. 2000년대 중반에는 농촌 호구자 중에서도 농민공, 향진기업 직공, 토지에 소속된 농민, 농업 종사자를 분류하여 사회보험사업을 진행하고자 하였다(신동윤, 2013). 2007년 도시지역 기초의료보험의 적용범위가 농민공, 실업자, 아동, 학생, 노인, 장애인 등의 도시지역 내 주민들에게까지 확대되는 것으로 발표되었다(이성기, 원석조, 2013). 2009년 중앙 정부는 농민공을 위한 수정된 연금보험을 제안하였고 새 제도는 농촌과 도시지역 간 이동이 가능하도록 설계되었다(Xu, Guan, Yao, 2011). 2010년에는 지역별로 산재된 기존의 사회보험 체계를 국가 중심의 사회보장으로 통합하여 제공하기 위하여 통합적 관점의 사회보장 틀이 구축되기 시작

17) 『노동계약법』의 주요 내용은 다음과 같다(노병호, 2012; 민경배, 2010; Herd, Koen, & Reutersward, 2010). ① 서면 계약(계약기간, 업무내용, 근로장소, 근로시간, 보수, 사회보험, 휴식 및 휴가, 노동보호 및 근무조건, 업무상 위험에 대한 보호조치 포함)을 의무화하고 계약 없이 채용된 경우 집단계약 규정을 준수하도록 함 ② 노동계약을 고정기한 노동계약, 무기한 노동계약, 일정업무 완성기한의 노동계약으로 구분하고 기간제 계약의 갱신 기준을 규정하여 불안정한 고용의 노동자가 무기한 노동계약으로 전환될 방안 제시 ③ 계약의 해지 기준을 분류하고 직업법, 산업재해, 임신 및 출산 등의 사유의 경우 계약을 해지할 수 없음을 규정함 ④ 노사관계를 공식화하였으며 노동자가 고용주 대상으로 이의제기할 수 있는 권리를 보장함 ⑤ 근로자 파견시 사업주가 파견근로자와 사용자주와 각각 사용자주, 파견기간, 업무가 제시된 계약을 체결하도록 규정함.

18) 파견근로는 중국이 대외개방을 시작하던 시기 외국기업의 직접 고용이 불가하였기에 파견의 형태로 근로자를 고용하였던 것에서 시작되었다. 1990년대 말부터 국유기업 개혁과 함께 기업체 파견이 증가하기 시작하였고 이후 시장화와 2000년대 말 『노동계약법』의 실시 및 글로벌 경제위기를 시점으로 발달하였다(백승욱, 2013; 황경진, 2013). 농민공, 하강노동자 및 대졸구직자들이 주로 파견노동자로 유입되며 상대적으로 낮은 임금과 낮은 사회보험 가입 수준을 보이고 있다(백승욱, 2013).

하였다(Casale & Zhu, 2013). 이어서 2011년 제정된 사회보험법은 도시와 농촌지역 주민 모두를 포괄하는 사회보험의 법적인 틀을 제시하였고 의료보험, 연금보험, 산재보험, 실업보험, 출산보험 5가지 보험을 포괄하였다. 중국 사회보험의 통합적 제공이라는 정책 변화에 따라 새로운 사회보험 체제에서는 직업이동에 따라 지역을 이동하는 경우에도 지출한 기여의 가치를 보존할 수 있도록 하고 농촌 주민이 도시 지역 사회보험제도로 가입할 수 있도록 함으로써(Casale & Zhu, 2013), 실질적으로 사회보험 제도 내에 농민공이 포괄될 수 있는 방향으로 나아가기 시작하였다. 또한 2014년 국무원 간부회의에서 연금, 의료서비스, 주택, 자녀의 교육, 여가 등에서 도시지역 농민공 대상 서비스를 강화하도록 할 것임을 밝혔다(신화통신, 2014년 7월 30일).

위에서 간략하게 설명하였듯이, 중국에서도 2000년대 중반부터 노동시장과 관련된 여러 제도 내에서 변화가 진행되고 있다. 이는 특히, 후진타오 집권기부터 기존의 선부론에서 조화로운 사회건설로 정책의 방향이 변화하면서 농촌과 도시의 균형적인 발전을 정책적 목표로 강조하게 되었다는 점과 생산직에서의 노동력 부족(황경진, 2014; Knight, Deng, & Li, 2011)으로 인하여 노동시장에서 농민공의 위치가 중요해지고 협상력이 높아질 수 있다는 점 등을 변화에 대한 배경으로 볼 수 있다. 제도의 변화는 위와 같은 배경의 영향일 수도 있고 기존 제도의 특정 기능이 지속적으로 쇠퇴하고 새로운 기능이 조금씩 부상하는 방식으로 제도조합 자체가 변화하는 것일 수 있다. 하지만 현재까지는 변화의 방향이 제시된 수준에서 제도의 실행 단위까지 실질적으로 제도조합이 변화할 것인지, 제도의 변화가 농민공을 포괄하고 노동시장의 이중화를 완화시킬 것인지¹⁹⁾, 아니면 다른 구조의 이중노동시장을 발달시킬 것인지는 이후 노동시장과 제도의 변화 추이를 지켜봐야 할 것이다. 사회주의 혹은 체제전환국가 체제 내 제도 변화의 양상과 요인을 살펴보는 연구가 매우 부족한 상황에서, 중국 제도의 변화에 대한 후속 연구를 통하여 심층적인 논의가 가능할 것으로 보인다.

분석 결과, 중국 노동시장은 개혁 이후 호구제, 노동시장 제도, 사회보장 제도를 통하

19) 영세한 사업장에서 일하는 다수의 농민공들이 실질적으로 노동법령에서 제외되거나 보험제도의 실효성이 낮을 수 있다. 실제로 사회보험 범위가 확산되었음에도 아직까지 2013년 사회보장 가입률은 연금보험 15.7%, 상해보험 28.5%, 의료보험 17.6%, 실업보험 9.1%, 출산보험 6.6%로 2008년(연금보험 9.8%, 상해보험 24.1%, 의료보험 13.1%, 실업보험 3.7%, 출산보험 2.0%)에 비하여 향상된 것은 분명하지만 높은 수준이라고 보기 어렵다(國家統計, 2014).

여 과거 국유부문 고정공에서 출발한 도시 호구 노동자와 비국유부문으로 다수 유입된 농민공이라는 도시지역 내 이중노동시장 구조를 형성하였음을 알 수 있다. 중국은 사회주의 경제에서 시장 경제로 전환하는 과정이라는 역사적 맥락이 기존의 유럽 및 아시아 국가들이 경험하는 노동시장 이중화와는 다른 독특한 형성과정을 보여준다. 1990년대 이후 북한이 경제난으로 인하여 장마당²⁰⁾이라는 시장적 제도가 공식화되고 비공식 영역이 증가하는 등 시장적 요소들이 확산되고 있다. 북한 또한 중국과 마찬가지로 점진적인 방식으로 계획경제에서 시장경제로 변화할 가능성이 크다. 따라서 본 연구에서 중국이 계획경제에서 점진적으로 시장경제로 전환하는 과정에서 제도와 노동시장 변화를 분석한 것은 향후 북한 노동시장에 대한 연구에 대한 함의를 줄 수 있다.



20) 북한의 장마당은 농민들이 생산물을 다른 주민들에게 판매하는 농민시장으로, 비사회주의적 매매교환의 장을 의미한다(정은이, 2009).

■ 참고문헌 □

- 김재호 (2011). 노동시장 양극화 극복을 위한 정책과제. *응용경제*, 13(2), 131-168.
- 김병철 (2010). 중국 비정규직 현황. *국제노동브리프*, 8(8), 84-94.
- 김상관 (2012). 중국 노동시장 메커니즘 변화의 원인과 경제적 시사점-신세대 농민공을 중심으로-. *The Society of China Culture in Korea*, 37, 301-322.
- 김선명 (2007). 신제도주의 이론과 행정예의 적응성: 역사적 제도주의를 중심으로. *한독사회과학논총*, 17(1), 211-239.
- 김수완 (2009). 노동시장 구조가 사회보험 배제에 영향을 미치는 메커니즘에 관한 연구. *사회복지연구*, 40(2), 253-283.
- 김시중 (2002). 중국 노동시장의 형성과 실업. *경제발전연구*, 8(2), 11-30.
- 김영란 (2013). *중국의 사회변동과 가족*. 서울: 대외경제정책연구원.
- 김인 (2013). 중국 도농 불평등구조와 농민공의 변화. *중소연구*, 36(4), 219-241.
- 김창수 (2003). 중국의 지역 간 경제격차와 노동시장의 변화. 22(1), 125-139.
- 나형욱 (2000). 중국의 시장화와 노동의 변화. *한국동북아논총*, 15, 5-33.
- 노병호 (2012). 중국의 노동계약법에 대한 고찰. *법학연구*, 23(1), 29-56.
- 대외경제정책연구원 (2009). 최근 농민공 귀향의 동향 및 지방정부 대응. <http://www.kiep.go.kr>에서 2015년 3월 14일 검색.
- _____ (2012). 2011년 중국 농민공 조사보고서의 주요 내용. <http://www.kiep.go.kr>에서 2014년 10월 14일 검색.
- 두양 (2007). 중국 노동시장의 발전과 조화로운 사회건설. *국제노동브리프*, 5(7), 24-35.
- 민경배 (2010). 중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화 전망. *통일정책연구*, 19(1), 175-208.
- 박선화, 오효방 (2010). 중국의 노동시장 변화와 (對)중국 해외직접투자(FDI)-신노동계약법을 중심으로. *한중사회과학연구*, 17, 159-180.
- 박용수 (2010). 한국국가의 경로의존성에 관한 연구. *대한정치학회보*, 17(1), 305-325.
- 백승욱 (2001). *중국의 노동자와 노동정책: 단위체제의 해체*. 서울: 문학과지성사.
- _____ (2007). 후진타오 시대 중국 노동관계의 변화-노동계약법 도입 과정을 중심으로. *현대중국연구*, 9(1), 1-47.
- _____ (2013). 외국의 노동시장 실태: 세계경제위기와 “노동계약법”의 결합효과로서 중국 파견노동의 증가. *산업노동연구*, 19(1), 177-211.
- 서석홍 (1996). 중국의 국유, 집체, 사영기업의 경영특성에 관한 비교연구. *중소연구*, 20(4), 13-63.
- 신동윤 (2013). 농민공의 도시 시민화 가능성과 전망. *중국학연구*, 63, 213-237.

- 양병찬, 정효미 (2013). 중국 산재보험제도의 변화와 평가. 법학연구. 38. 289-309.
- 우경하 (2012). 군 상부지휘체계 변천에 관한 연구: 제도주의에 의한 경로의존성 이론을 중심으로. 군사논단. 71. 200-223.
- 유범상 (2008). 한국 노동 리더십의 위기: 이기주의자라는 '정치적 낙인'에 관한 논의. 한국노동연구원.
- 윤종석 (2010). 이민도시 선전의 도시발전과 농민공의 사회경제적 권리에 관한 연구. 도시연구. -(4). 77-131.
- _____ (2014). 중국의 농민공과 체제전환. 국제노동브리프. 12(2). 100-109.
- 이건 (2001). 제조업 노동시장 이중구조의 계량화. 한국사회학. 35(5). 147-172.
- 이규택 (2001). 개혁개방 후 중국의 취업정책과 노동력 시장의 변화. 중국학논총. 12. 263-293.
- 이민자 (2007). 중국 호구제도와 인구이동. 서울: 폴리테이아.
- 이성기, 원석조 (2013). 개혁개방 이후 중국 의료보험 개혁의 과정과 과제. 사회과학연구. 29(3). 19-41.
- 이충양 (1999). 한·중 양국의 실업문제에 관한 인식과 과제. -(8). 275-314.
- 이호근 (2013). 노동시장양극화와 사회통합방안: 사회통합적 법, 제도와 노동시장정책을 중심으로. 한국사회정책. 20(2). 261-304.
- 이희운, 강제식 (2011). 노동계약법 실시 이후 중국 노사관계의 변화와 재증 기업의 대응전략. 산연논총. 36(-). 101-126.
- 임반석 (2013). 향진기업과 중국의 경제발전 모형. 중국학연구. 65. 349-379.
- 장영석 (2002). 중국 국유 기업 개혁과 노동관계 변화. 한국사회학. 36(3). 79-107.
- _____ (2007). 체제 전환기의 중국 노동시장의 형성과 발전. 국제노동브리프. 5(11). 3-12.
- 장윤미 (2005). 중국 노동시장의 특징_체제안정과 노동 유연성의 딜레마. 중소기업. 29(2). 81-111.
- 전병유, 김혜원, 신동균 (2006). 노동 시장의 양극화와 정책 과제. 서울: 한국노동연구원.
- 정상은 (2013). 중국의 노동환경 변화와 외자기업에 미치는 영향 연구. 한중경상연구. 12(1). 56-78.
- 정용덕 외 (1999). 신제도주의 연구. 서울: 대영문화사.
- 정은이 (2009). 북한의 자생적 시장발전 연구. 통일문제연구. 21(2). 157-200.
- 조준현 (2008). 최근 중국(中國)의 농촌경제(農村經濟) 및 농촌정책(農村政策) 과 향진기업(鄉鎮企業). 현대중국연구. 9(2). 213-240.
- 차이광 (2014). 중국 노동시장의 새로운 변화: 총량, 구조 및 충돌. 국제노동브리프. 12(6). 4-18.
- 최진백 (2003a). 중국 사회보장제도의 중국 사회보장제도의 발전과 그 성격. 국제노동브리프. 1(3). 98-108.
- _____ (2013b). 중국 삼농정책과 이원적 노동시장. 국제노동브리프. 1(2). 25-35.
- 추이선 (2003). 중국 노사관계의 변화추세 중국 노사관계의 변화추세. 국제노동브리프. 1(4). 103-114.
- 하연섭 (2006). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구. 행정논총. 44(2). 217-246.
- _____ (2013). 제도분석 이론과 쟁점(제2판). 서울: 다산출판사.

- 하태수 (2010). 경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조. 한국행정학회 동계학술발표 논문집, 2010, 1-16.
- 황경진 (2014). 2013년 중국 노동시장 현황 분석 및 2014년 전망. 국제노동브리프, 12(2), 63-75.
- Aghion, P., Caroli, E., & Garcia-Penalosa, C. (1999). Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories. *Journal of Economic Literature*, 37(4), 1615-1660.
- Butollo, F., & ten Brink, T. (2012). Challenging the atomization of discontent: Patterns of migrant-worker protest in China during the series of strikes in 2010. *Critical Asian Studies*, 44(3), 419-440.
- Cai, F., & Wang, M. (2012). Labour market changes, labour disputes and social cohesion in China. Working Paper, 307. Paris: OECD.
- Cao, Y., & Rubin, B. A. (2014). Market transition and the deinstitutionalization of standard work hours in post-socialist China. *Industrial & Labor Relations Review*, 67(3), 864-890.
- Casale, G., & Zhu, C. (2013). *Labour administration reforms in China*. Geneva: ILO.
- Chan, K. W. (2010). The household registration system and migrant labor in China: notes on a debate. *Population and Development Review*, 36(2), 357-364.
- Chan, C. K. (2014). Constrained Labour Agency and the Changing. *Development and Change*, 45(4), 685-709.
- Cheng, Z., Guo, F., Hugo, G., & Yuan, X. (2013). Employment and wage discrimination in the Chinese cities: A comparative study of migrants and locals. *Habitat International*, 39, 246-255.
- Cheng, Z., Nielsen, I., & Smyth, R. (2014). Access to social insurance in urban China: A comparative study of rural-urban and urban-urban migrants in Beijing. *Habitat International*, 41, 243-252.
- Demurger, S., Gurgand, M., Li, S., & Yue, X. (2009). Migrants as second-class workers in urban China? A decomposition analysis. *Journal of Comparative Economics*, 37(4), 610-628.
- Dickens, W., & Lang, K. (1985). A test of dual labor market theory. Working Paper, 1314. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Doeringer, P. B., & Piore, M. J. (1985). *Internal labor markets and manpower analysis*. London: ME Sharpe.
- Eichhorst, W., & Marx, P. (2010). Whatever works: Dualisation and the service economy in Bismarckian welfare states. Discussion paper, 5035. Bonn, Germany: Institute for the Study of Labor(IZA).
- Emmenegger, P., Hausermann, S., Palier, B., & Seeleib-Kaiser, M. (2012). How we grow unequal.

- In Emmenegger et al(Eds.), *The age of dualization: The changing face of inequality in de-industrializing societies*, New York: Oxford University Press.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state. In Hall & Soskice(Eds.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press.
- Fan, C. C. (2003). Rural-urban migration and gender division of labor in transitional China. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(1), 24-47.
- Freeman, R. B., & Needels, K. (1991). Skill differentials in Canada in an era of rising labor market inequality. In Card & Freeman(Eds.), *Small Differences That Matter: Labor Markets and Income Maintenance in Canada and the United States*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Gao, Q., Yang, S., & Li, S. (2012). Labor contracts and social insurance participation among migrant workers in China. *China Economic Review*, 23(4), 1195-1205.
- Giles, J., Wang, D., & Park, A. (2013). Expanding social insurance coverage in Urban China. Policy Research Working Paper, 6497. Washington, DC: The World Bank.
- Hausermann, S., & Schwander, H. (2009). Identifying outsiders across countries: similarities and differences in the patterns of dualisation. Working Paper. Edinburgh: University of Edinburgh.
- _____. (2010). Varieties of dualization? Labor market segmentation and insider outsider divides across regimes. Paper presented at the Conference “The Dualisation of European Societies?”, University of Oxford.
- Herd, Koen, & Reutersward, (2010). *China's labour market in transition job creation, migration and regulation*. Paris: OECD.
- Hodgson, G. M. (2001). Frontiers of institutional economics. *New Political Economy*, 6(2), 245-253.
- Hodson, R., & Kaufman, R. L. (1982). Economic dualism: A critical review. *American Sociological Review*, 47(6), 727-739.
- Holscher, J., Perugini, C., & Pompei, F. (2011). Wage inequality, labour market flexibility and duality in Eastern and Western Europe. *Post-communist economies*, 23(3), 271-310.
- ILO. Key Indicators of the Labour Market (KILM). Retrieved October 14, 2014, from <http://www.ilo.org/empelm/>
- Knight, J., Deng, Q., & Li, S. (2011). The puzzle of migrant labour shortage and rural labour surplus in China. *China Economic Review*, 22(4), 585-600.
- Knudsen, J. (1993). Modelling rationality, institutions and processes in economic theory. In Gustafsson et al.(Eds.) (1993). *Rationality, Institutions and Economic Methodology*.

- London: Routledge.
- Knudsen, J. (2014). Cheap labor: labor migration, labor market institutions, and institutional change. Paper presented at the Conference "21st International Conference of Europeanists", Washington, DC.
- Kogan, I. (2011). New immigrants-old disadvantage patterns? Labour market integration of recent immigrants into Germany. *International Migration*, *49(1)*, 91-117.
- Lee, S. S. Y. (2011). The shift of labour market risks in deindustrializing Taiwan, Japan and Korea. *Perspectives on Global Development and Technology*, *12(1)*, 241-269.
- Li, X., & Freeman, R. B. (2014). How does China's new labour contract law affect floating workers?. *British Journal of Industrial Relations*, 2014.
- Lindbeck, A., & Snower, D. J. (2002). The insider-outsider theory: a survey. Discussion paper, 5035. Bonn, Germany: Institute for the Study of Labor(IZA).
- Liu, P. W., Meng, X., & Zhang, J. (2000). Sectoral gender wage differentials and discrimination in the transitional Chinese economy. *Journal of Population Economics*, *13(2)*, 331-352.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, *29(4)*, 507-548.
- Maurer-Fazio, M., Hughes, J., & Zhang, D. (2007). An Ocean formed from one hundred rivers: the effects of ethnicity, gender, marriage, and location on labor force participation in urban China. *Feminist Economics*, *13(3-4)*, 159-187.
- Meng, X. (2012). Labor market outcomes and reforms in China. *The Journal of Economic Perspectives*, *26(4)*, 75-101.
- Meng, X., & Zhang, J. (2001). The two-tier labor market in urban China: occupational segregation and wage differentials between urban residents and rural migrants in Shanghai. *Journal of comparative Economics*, *29(3)*, 485-504.
- National Bureau of Statistics of China. (2014). China Statistical Yearbook - Number of Employed Persons at Year-end in Urban and Rural Areas. Retrieved March 14, 2015, from <http://www.stats.gov.cn/english/>
- National Bureau of Statistics of China. (2003). China Statistical Yearbook - Number of Employed Persons at Year-end in Urban and Rural Areas. Retrieved March 14, 2015, from <http://www.stats.gov.cn/english/>
- North, D. C. (2006). *Understanding the process of economic change*. NY: Princeton University Press.
- OECD. (2013a). *OECD Economic Surveys China*. Paris: OECD.
- Palier, B., & Thelen, K. (2010). Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France

- and Germany. *Politics & Society*. 38(1), 119-148.
- Peng, I. (2010). Labour market dualization in Japan and South Korea. Paper presented at “Labour Market Dualization Workshop”, Oxford University.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*. 94(2), 251-267.
- Reich, M., Gordon, D. M., & Edwards, R. C. (1973). A theory of labor market segmentation. *The American Economic Review*. 63(2), 359-365.
- Schwander, H., & Hausermann, S. (2013). Who is in and who is out? A risk-based conceptualization of insiders and outsiders. *Journal of European Social Policy*. 23(3), 248-269.
- Solinger, D. J. (1999). China's floating population: implications for state and society. In MacFarquhar & Goldman(Eds.). *The paradox of China's post-Mao reforms*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tao, R., & Xu, Z. (2007). Urbanization, rural land system and social security for migrants in China. *The Journal of Development Studies*. 43(7), 1301-1320.
- Topel, R. H. (1994). Regional labor markets and the determinants of wage inequality. *The American Economic Review*. 84(2), 17-22.
- Thorborg, M. (2006). Chinese workers and labor conditions from state industry to globalized factories. *Annals of the New York Academy of Sciences*. 1076(1), 893-910.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested games: Rational choice in comparative politics(Vol. 18)*. CA: Univ of California Press.
- Weingast, Barry R. (1996). Political Institutions: Rational Choice Perspectives. in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann(eds.), *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Wu, L. (2013). Decentralization and hukou reforms in China. *Policy and Society*. 32(1), 33-42.
- Xinhua (2014, July 30). “China to enhance service for migrant workers”, 2014, 7, 30
- Xu, Y. (2013). Labor non-governmental organizations in China: Mobilizing rural migrant workers. *Journal of Industrial Relations*. 55(2), 243-259.
- Xu, Q., Guan, X., & Yao, F. (2011). Welfare program participation among rural-to-urban migrant workers in China. *International Journal of Social Welfare*. 20(1), 10-21.
- Yun, J. (2010). Unequal Japan: Conservative Corporatism and Labour Market Disparities. *British Journal of Industrial Relations*. 48(1), 1-25.
- 國家統計. (2014). 2013年全國農民工監測調查報. Retrieved March 14, 2015, from <http://www.stats.gov.cn/>

Explaining Dual Labour Market in China with an Institutional Approach

Yuhwi Kim* · Hye-young Kwon** · Sophia Seung-yoon Lee***

This article aims to analyze dual labour market and the increase of rural migrants in China focusing on hukou system, labour market institutions and social security system with an institutional approach. We attest that the formation of dual labour market in China has distinguishing characteristics which are different from those suggested by western-oriented discussions on dual labour market. Discussing the formation of chinese dual labour market addresses implications for studies on the labour market and its related institutions especially regarding the future unified Korea since China experienced the transition from communist economy to market economy. In this paper, we examine firstly, the current situation and structure of the dual labour market in China. Secondly, we specifically analyze hukou system, labour market institutions and social security system which are closely related to labour market of China. Lastly, we analyze the formation of dual labour market with an institutional approach and discuss on its policy implication. It is concluded that chinese dual labour market of the urban area, in which the urban hukou workers and the rural-urban migrant workers of non-state sector are segregated, was formed through hukou system, labour market institutions and social security system.

Key Words: Chinese migrant worker, dual labour market, institutionalism, hukou (household registration) system, chinese social security system

◆ 2015.02.02. 접수 / 2015.03.18. 1차 수정 / 2015.03.25. 게재 확정

* First Author, Department of Social Welfare, Ewha Womans University(laira@naver.com)

** Department of Social Welfare, Ewha Womans University(khy124@hanmail.net)

*** Corresponding Author, Assistant Professor, Department of Social Welfare, Ewha Womans University(sophia.sy.lee@ewha.ac.kr)