

중국의 도시 외래노동력 시장 구조와 국가: 상해시를 예로

김영진

국민대 국제지역학부 전임강사

중국에서 시장화 개혁은 노동시장의 형성을 포함하면서 노동력 이동의 확대를 가져오고 있다. 무엇보다도 농민과 내지인들은 일자리를 찾아 연해안의 대도시로 몰려들고 있다. 그렇지만 호구제 등 전통적인 제약요소의 존재로 인해 도시 노동시장은 분절화된 구조를 이루고 있다. 특히 대도시의 외래 노동자들은 국가가 주관하는 노동시장에서 배제되어 있고 일종의 주변적인 노동시장을 형성하고 있다. 그들은 또한 도시민들에게 공급되는 각종 재화들, 이를테면 주택, 교육, 각종 사회보험에서도 제외되어 있다. 오히려 외지인들은 주택, 교통, 물자공급, 도시계획, 가족계획, 치안관리 등 도시공공재 체제의 부담을 가중시키고 있을 뿐만 아니라 기업개혁 및 산업구조 조정과정에서 그렇지 않아도 일자리를 상실하고 있는 도시노동자의 취업 및 재취업을 어렵게 한다고 간주되고 있다. 그렇지만 시장화의 전개는 통합된 노동시장의 형성을 요구하고 있을 뿐만 아니라, 현실적으로 외래노동력은 도시 노동력자원의 구조적 결함을 보충함으로써 도시의 건설과 경제발전을 촉진시키고 있다. 이 글은 외래노동력에 대한 이중적인 접근이 도시화 과정에서 가시화되고 있는 도시주민과 농민사이의 이해관계 및 국가성격의 일면을 반영한다는 점을 상해시의 외래노동력 시장을 예로 살펴보았다.

I. 서론

중국 노동시장의 중요한 특징 가운데 하나는 대규모 노동력 이동이다. 1980년대 이래 농촌과 내지의 잉여노동력이 경제가 발달한 도시 및 연해지역으로 이동하고 있는 것이다. 중국 정부의 추산에 의하면 1990년대 중반까지 이미 2억 명 이상의 농촌노동력이 비농업 분야로 전환하였고, 그 가운데 약 1.2억 명이 향진기업(鄉鎮企業)으로, 나머지 약 1억 명이 도시들 사이를 유동하고 있다(時憲民, 1999: 112-113). 특히 대규모 유동인구는 대도시와 동남해안 지역에 집중되고 있는데, 상해(上海), 북경(北京), 광주(廣州) 등 대도시에서 그 수는 1990년대 말 현재 수백만 명을 넘어서고 있다. 농촌 및 내지 인구의 진입은 유입지역의 노동시장은 물론 경제, 정치 및 사회 전반에 영향을 주고 있다(蔡昉, 2000: 6-7).

근대화 과정에서 농민의 도시유입은 일반적인 현상이지만 중국의 경우 일반적인 도시화 과정과는 다른 특징을 보이고 있다. 무엇보다도 농민의 도시 이주가 도시의 일반 노동력시장과는 다른 소위 외래 노동력시장을 형성하면서 양자는 깊게 단절되어 있다. 농민공들은 호구제(戶口制) 등을 통해서 정상적인 정착에 제약을 받고 있을 뿐만 아니라 국가가 주도하고 있는 일반 노동력시장에는 참여가 제도적으로 배제되어 있다. 이들은 주로 비공식적이고 개인적인 관계를 통해 일자리를 구하고 있는 형편이며 따라서 그 과정에서 상당한 기회비용을 지불하지 않으면 안 된다. 광범위한 외래노동력의 유입과 그에 대한 제약이 병존하는 상황은 외래노동력이 도시 노동시장에 대해 갖는 이중적인 의미를 반영하고 있다. 즉, 한편으로 외래노동력은 도시 노동력자원의 구조적 결함을 보충함으로써 도시의 건설과 경제발전을 촉진시키고 있다. 그러나 다른 한편으로 외지인들은 주택, 교통, 물자공급, 도시계획, 가족계획, 치안관리 등 도시의 부담을 가중시키고 있을 뿐만 아니라 기업개혁 및 산업구조 조정과정에서 그렇지 않아도 일자리를 상실하고 있는 도시노동자의 취업 및 재취업을 어렵게 하고 있다. 그렇다면 시장화 과정에서 나타나고 있는 도시 노동시장 구조와 관련하여 국가는 어떤 역할을 하는 것인가?

노동시장의 형성과 기능 그리고 그것에 영향을 주는 요소들에 대한 연구는 다양한 각도에서 이루어질 수 있다.

중국의 노동시장에 관한 많은 저술들은 의식적이든 무의식적이든 신자유주의적 입장에 근거하고 있는 것으로 보여진다.¹⁾ 이 시각에 따르면 경쟁을 기본으로 하는 시장기제의 도입은 노동력을 포함한 생산요소들의 효율적인 분배를 가져다준다. 그리고 경제가 시장경제 체제로 전환해 감에 따라 노동력의 유동성은 더욱 커질 것으로 이해된다. 이러한 유동성의 확대는 임금구조에도 영향을 주어 지역간, 부문간, 개인간 노동에 대한 보수의 편차가 감소된다. 또한 노동력을 포함한 자원의 합리적 배분에 의해 지역간, 부문간 노동생산성의 차별성도 감소된다. 이것은 노동시장의 통합성이 높아짐을 의미한다. 다시 말해 과거 계획 경제 하에서 인위적으로 억제되었던 노동력이동이 시장의 원리에 따라 낙후된 지역 및 부문에서 발전된 지역 및 부문으로 이루어지게 된다. 그것은 물론 내륙에서 해안으로, 농촌에서 도시로 노동력의 대량 이동을 의미한다. 이러한 신자유주의적 시각에서 농촌과 도시의 분리, 중화학공업에 대한 편향 등 마오쩌둥(毛澤東) 시기의 제도와 관행은 경쟁적이고 합리적인 노동시장의 발전에 장애물으로써 간주된다. 그럼에도 불구하고 개혁의 진행에 따라 이러한 장애물들은 과도기적 성격을 가질 수밖에 없으며 필연적으로 해소될 수밖에 없는 운명으로 간주된다.

그렇지만 시장화는 복잡한 이해관계 및 구조로 인해 신자유주의 이론에서 가정하는 것과 같이 단선적으로 전개되지는 않는다. 이러한 의미에서 좀더 현실적인

1) 예를 들어 Athar Hussain(1994); Cheng Li(1996); Michal Rutkowski(1991); Alan P. L. Liu(1991); Sarah Cook and Margaret Mauer-Fazio(1999).

것이 제도적 접근이다. 제도이론은 어떤 제도의 존재란 경제적 합리성이나 효율성 뿐만 아니라 사회·정치적 요소들에 규정된다고 본다는 점에서 특징적이다. 여기에서 중국의 노동시장은 매우 분절화된 형태로 묘사된다. 다시 말해 오늘날 중국의 노동시장은 가족에 바탕을 둔 전통적 패턴, 권위주의 국가에 의한 노동력분배 패턴, 노동시장(전국적 수준의 노동시장과 지역공동체에 바탕을 둔 단절된 노동력 시장)에 의한 노동력분배 유형 등이 병존하고 있는 것이다.²⁾ 자유주의 경제이론이 시장에 거의 절대적 의미를 부여하고 있는 것과는 달리 사회적·정치적 제도나 이념 등에도 주목한다는 점에서 제도적 접근은 전자가 설명하지 못하는 다양한 영역을 설명할 수 있다는 장점이 있다. 그렇지만 제도이론은 자유주의적 입장과 마찬가지로 전통과 현대, 분화와 미분화, 정치우위 혹은 시장우위 등 서구에서 지배적인 이분법적 세계관에 기반하고 있다. 제도이론은 정치·경제·사회적 제도들의 관계를 잘 반영하는 것으로서 노동력배분 유형(LAP)에 주목한다는 점에서 의미가 있으나, 국가와 시장의 기능은 상호 배타적인 것으로 간주되며 시장의 확대에 따라서 단위체제는 물론 국가의 기능도 약화되는 것으로 파악한다는 점에서 신자유주의적 입장과 크게 다르지 않다.³⁾

신자유주의 경제이론이나 제도이론과는 달리 비판이론의 시각에서 고찰한 경우도 있다. 예로 백승욱은 국가론적 입장에서 개혁기 국가의 노동관리 방식의 변화에 관하여 연구하였다. 그에 따르면 단위체제의 약화는 단순히 시장에 의한 국가 역할의 대체가 아니라 오히려 자본축적에 대한 국가의 개입을 강화하고 있다. 그것은 분권적인 계획체제 하에서 국가를 대신하여 기업이 실질적으로 담당하였던 분배적 기능을 이제 국가가 시장의 원리를 통해 조절·관리하게 되었기 때문이다. 따라서 그에 따르면 중국 사회는 국가자본주의로 규정될 수 있고, 국가의 목표는 더 이상 사회주의적인 것이 아니라 경제적 효율성 향상과 성장이다. 특히 노동력 관리와 관련된 구체적인 정책은 고용유연성의 확대, 임금격차의 확대 그리고 사회보장의 사회화(상품화) 등을 내용으로 한다(백승욱, 1997; 이희옥, 1997). 국가론적 접근은 시장과 국가의 개입간 변증법적인 관계에 주목한다는 점에서 의의가 있으나 경제이론이나 제도이론과 마찬가지로 국가 자체에 대한 실증적인 규명을 미해결로 남겨두고 있다는 점에서 한계가 있다.⁴⁾ 그리고 시장경제 체제가 갖는

2) 제도이론과 노동력분배 유형에 대한 설명 그리고 그것의 중국에 대한 적용 사례는 Fei-Ling Wang(1998a)와 Fei-Ling Wang(1998b) 참조.

3) 국내연구자로서 제도론적 입장에서 이중희는 개혁기 노동력시장의 형성이라는 국가의 목표가 정부의 제한된 자율성으로 인해 제대로 진행되지 못하고 있다는 사실에 주목하였다. 특히 공업부문의 개혁과 관련하여 노동자들 및 기업가들의 서로 다른 이해관계와 도시 부문의 제도적 특징, 이를테면 대규모 기업구조, 단위체제 등으로 인해 노동시장의 형성을 위한 노동개혁이 이루어지지 못하고 있다는 것이다(Jung-Hee Lee, 1998).

4) 국가의 역할에 대해 충분하지는 않지만 좀더 심각한 고려가 이루어진 연구중의 하나로 김영진(1998)를 참조. 여기에서는 주로 코포라티즘(corporatism)의 입장에서 개혁기

국가의 내재적인 역할, 즉 시장에 대한 보완적 역할과 외재적 역할, 즉 시장원리에 대한 제약적 역할 사이에 혼란이 존재하고 있다.

한편 이근과 한동훈(2000: 80-115)은 비교 제도분석을 통해서 중국이 종신고용 등 경직된 노동시장을 특징으로 하는 동아시아 발전모델을 따르기보다는 미국식의 시장지향적 경제체제로 발전해 나갈 가능성을 제기한다. 그들에 의하면, 중국은 기업지배구조나 산업정책 등 다른 측면에 있어서 시장적 요소가 강한 것과 마찬가지로 노동시장에 있어서도 한국이나 일본에 비해 높은 유연성을 갖고 있다. 이를 뒷받침해 주는 대표적인 예로서 이들은 개혁기 높은 이직률의 증가를 들고 있다. 즉, 중국은 노동계약제를 광범위하게 실시함으로써 시장경제를 도입한 시간이 길지 않음에도 불구하고 일본이나 한국 등 다른 나라들에 비해 빠른 속도로 노동력의 유동성이 확대되고 있다는 것이다. 중국에서 노동시장의 유연성이 상대적으로 빨리 확대하고 있는 것은 전반적인 경제체제 상의 문제이기는 하지만 이들에 따르면, 방대한 잉여노동력의 존재와 상대적으로 부족한 고급인력 등 노동시장의 구조적 요인에 근거하고 있다.

노동시장의 형성 방식이나 그것의 정치경제적 함의에 관해서는 비교적 많은 연구가 이루어지고 있는 셈이다. 다만 노동시장의 형성이 정치경제학적 문제들임에도 불구하고 기존의 연구는 주로 사회학이나 경제학에서 이루어져 왔고, 정치학적 시각에서 접근하는 경우가 많지 않다. 특히 정치경제학에서는 어떤 특정 문제가 단순히 시장원리뿐만 아니라 시장외적 요소에 의해 규정된다는 측면을 강조한다는 점에서 좀더 현실적인 접근을 할 수 있는 것이다. 정치경제학은 다양한 시각차에도 불구하고 기본적으로 정치(국가)와 경제(시장)의 개념적·형태적 분리를 기초로 양자의 상호 연관성을 규명하는 방법론이다. 다시 말해 경제정책은 단순히 그 자체로서의 합리성이나 효율성에 의해서만이 아니라 사회내 집단들 사이의 정치적 관계에 의해서 크게 영향을 받는다는 것이다. 물론 현실적으로 중국에 있어서 사회적 이해의 표출을 포함한 정치과정 자체가 제도적이고 공개적이지 못하기 때문에 이론 적용의 한계가 있기는 하지만, 이것이 정치경제학적 접근 방법의 타당성 자체를 부정하는 것은 아니다. 정치경제학 이론의 적용에 있어서 제약을 완화하는 방법 가운데 하나는 연구의 영역과 범위를 축소하는 것이다. 그럼으로써 어떤 문제에 대한 국가의 정책이나 제도적 변화의 설명에 머물지 않고 좀더 구체적이고 경험적인 규명이 가능할 것이다.

이러한 전체적인 맥락에서 이 글은 중국 노동시장의 분절화된 구조를 정치경제학적 측면에서 규명하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 분절화된 노동시장 구조

중국의 국가와 기업 및 노동의 관계를 규명하기 위해서 초보적인 시도가 이루어졌다. 코포라티즘적 분석은 중국의 노동시장이 유연성이 확대되는 방향으로 전개되고 있음에서 출발하고 있으나 신자유주의론과는 달리 국가의 역할, 특히 노동배체적 역할이 여전히 중요하다고 본다. 동시에 이 분석은 국가자본주의론과는 달리 노동과 자본의 이익대표체로서 노조 및 기업가단체의 역할에 대해서도 일정한 의미를 부여한다.

가 가장 전형적으로 나타나고 있다고 보여지는 도시의 외래노동력 시장을 연구대상으로 한다. 구체적인 연구사례로는 중국의 최대 도시로서 대규모의 외래 노동력 시장이 형성되고 있는 상해시를 들고자 한다. 정치경제학적 측면에서 볼 때, 도시의 일반 노동력시장과 별도로 외래노동력 시장의 존재 그리고 그 양식은 시장화라고 하는 기본적인 환경 내에서 도시민과 농민 또는 현지인과 외지인 사이의 정치적 관계 그리고 정책적으로 그것을 매개하는 국가의 역할에 의해 규정된다고 볼 수 있다. 시장화는 외래노동력의 도시진입을 필연적으로 수반하지만 동시에 기존의 사회적 관계 그리고 정치적으로 관철되고 있는 각종 진입장벽들은 통합된 노동 시장이 아니라 그것의 분절화로 이어지고 그럼으로써 특수한 형태의 외래노동력 시장을 형성하고 있다.

글의 전개에 있어서 제2절에서는 개혁기 상해시 유동인구의 규모와 성격에 대해서 살펴본다. 여기에서는 유동인구의 수, 주거조건, 체류목적, 체류 기간, 교육정도, 출신지 등에 대한 경험적인 조사 결과에 대한 분석이 이루어진다. 제3절에서는 상해시 외래노동력 시장의 구조를 살펴본다. 여기에서는 외지인의 취업경로, 직업구성, 고용, 임금, 복지정도 등이 연구대상이다. 제4절에서는 개혁기 유동인구에 대한 상해시 정부의 정책적 대응을 살펴본다. 특히 외래 노동력의 고용과 관련된 각종 규제 장치들과 그 변화과정을 살펴본다. 제5절 결론에서는 분절된 노동시장 구조에서 드러나는 개혁기 국가의 성격 연구에 대한 초보적인 논의가 이루어진다.

II. 상해시의 유동인구

계획체제 하에서 중국은 도시로의 인구이동을 엄격하게 억제하는 정책을 구사하였다. 그 결과 개혁을 위한 초보적인 시도가 이루어지기 시작하였던 1978년 당시 전체인구에서 농촌인구의 비중은 82.1%로 이는 1952년 87.5%에 비해 크게 변화되지 않은 것이었다(中國統計年鑑, 1999: 111). 이는 개혁기 농촌에서 도시로 급속한 인구이동의 토대가 되었음은 두 말할 나위가 없다.

1970년대 말 시작된 농촌의 개혁은 개인의 활동 공간을 확대시켰다. 가족단위의 생산책임제의 실시는 탈 집단화를 의미하였고 그와 더불어 인민공사나 생산대 등 농민들을 자신이 태어난 곳에 억류하였던 제도적 장치들이 해체되었다. 농촌에서의 변화와 더불어 도시에서도 변화가 일어났다. 전통적으로 국가가 독점하였던 식량이나 일자리 배분 등의 영역에서 부분적인 시장이 형성되어 외지의 유입자들이 스스로 생존을 모색할 수 있는 여지가 마련된 것이다. 국가 정책 차원에서도 노동력의 유동은 기업경영 구조의 개선과 사경제의 발전이라는 개혁목표를 위해서 필요한 조건이 되었다. 기업들은 저임금, 긴 노동시간, 높은 노동강도, 사회보험이나 산재보상의 불필요 등 노동비용의 절감을 위해서 외지 노동자들의 고용을 선호하고 있다.⁵⁾ 따라서 사영기업이나 중외합자 기업뿐만 아니라 국유 및 집체기업들

도 비슷한 이유에서 외래노동력 시장에 참여하고 있다. 외지인들은 특히 노동의 성격상 상해주민들이 하기를 꺼려하는 도로나 주택 등 도시기초 시설의 건설에 중요한 기여하고 있다. 결국 오늘날 외래노동력의 유입은 교통, 주거, 치안 등 사회 문제뿐만 아니라 하강(下崗) 및 실업문제를 안고 있는 상해시에 취업압력을 더해 주고 있지만 상해시 경제발전의 필연적인 요구이기도 하다(復旦大學, 1998: 174).

그렇다면 상해시의 유동인구의 전체 규모는 어느 정도인가? 우선 상해시 공간 국과 통계국이 주도하는 상해시 유동인구에 대한 표본조사를 바탕으로 유입인구의 규모를 알 수 있다. 표본조사는 이제까지 1984, 1985, 1986, 1988, 1993, 1997년 모두 6차례에 걸쳐서 이루어졌다. <표 1>은 표본조사의 결과를 정리한 것이다.

<표 1> 상해시의 인구유동 추이

년.월	유입인구 (만명)		유입지역 (만명)		유출인구 (만명)		상주인구 대 비 유입인구 비율(%)		유 입 인 구 중 경 제 활 동 인 구 비 중 (%)	공 안 등 록 비 율 (%)
	전체	시구	외지 유입	상해내 이동	전체	시구	전체	시구		
1985.9	169(총유동인구)									
1986.8	183.4(총유동인구)									
1988	209				34.4		16.3		61.4	56
1993.12	281	125	251	30	47	17	21.7	26.9	74.3	71
1997.9*	276	232(122)	237	39	48	26(7)	21.1	22.8	70.9	62.6

자료: 『上海公安年鑑』 각 연도 및 『上海統計年鑑』 각 연도에서 작성됨.

* 외지유입은 다른 성이나 도시지역, 홍콩, 마카오, 대만 및 외국으로부터의 유입을 의미하고 상해시 내부의 이동은 시내 및 교외 각 지역간 이동을 의미한다. 1993년에서 1997년 사이에 시구 유입자 수가 급증한 것은 寶山, 閔行, 嘉定, 浦東 등 4개 현(縣)이 시구(市區)로 전환되었기 때문이다. 1997년도 ()의 숫자는 이 4개의 구의 유입자 및 유출자 수이다.

표본조사의 결과로부터 몇 가지 경향을 확인할 수 있다. 전체 유입인구의 규모는 1980년대 후반과 1990년대 초반 두드러지게 증가해 왔다. 유동인구에는 유입인구와 유출인구가 포함되어 있고, 또한 거기에는 상해시 내부에서의 이동도 포함되어 있다. 따라서 외래 유동인구에 대한 통계는 중국의 전문가들도 자주 인용하고 있으나 거기에는 통상 이러한 지역적 구분이 없이 모든 유동인구를 포함시키는 경향이 있어서 약간 과대 평가되고 있다고 보여진다. 상해시에는 1997년 현재 237만

5) 상해 본시의 노동력을 고용할 경우 기업은 임금 이외에 양로보험, 의료보험, 주택 적립금 등의 비용과 주택건설비, 교통요금보조, 식사비보조, 물가보조 등 각종 부가비용을 지불해야 한다.

명의 외지인들이 살고 있고 상주인구와 유입인구의 비율로 보아 상해인구 5명에 1명 꼴로 외지인이 살고 있다.⁶⁾ 경향적으로 보면 상해시의 외래 노동력의 유입은 1980년대 중반 이후 꾸준히 증가하다가 1990년대 초에 급속히 확대되었음을 알 수 있다. 다만 1990년대 중반 이후 외지인의 유입에 대한 통제가 강화되면서 그 숫자는 안정적이거나 부분적으로 감소되고 있다. 유입인구의 활동을 보면 70% 이상이 경제활동에 종사하고 있다. 마지막으로 유동인구에 대한 국가의 관리능력 정도를 나타내는 등록비율은 1997년 3분의 2에 미치지 못하고 있다. 이것은 아래에서 살펴보는 바와 같이 외래노동력관리비 징수 등 외지인의 채용에 대한 제약조건이 강화됨으로써 “불법적 체류”가 확대되고 있음을 의미한다.

상해시의 임시거주 인구는 유동인구에 대한 표본조사와 더불어 이들이 원칙상 등록해야 하는公安机关의 통계조사를 통해서도 파악될 수 있다. 조사에서는 임시거주 인구의 지역분포, 성, 연령구성, 교육정도, 유동원인, 출신지, 유동전 직업, 체류기간 등이 상세히 조사된다. 그리고 그 결과는 『상해공안연감』을 통해 매년 발표된다. 다만 이 통계에는 유동인구 가운데公安机关에 등록된 (합법적인) 부분만 포괄하고 있기 때문에 신고하지 않는 인구는 포함되지 않는다. 그러나 임시거주 인구에 대한 일관성이 있는 자료로서 몇 년 사이로 실시되는 표본조사보다는 개별 항목에 있어서 구체적인 변화추세를 보여주고 있다. <표 2> 는 『상해공안연감』에 매년 제공되는 임시거주 인구에 관한 통계이다.

6) 유동인구 가운데 약 4분의 3정도가 농민공으로 추측되고 있다(復旦大學, 1998: 174).

<표 2> 상해시에 등록된 임시거주 인구의 일반 상황(각 년도의 연말)

		1990	1991	1993	1994	1995	1996	1997
수 (명)	등록된 임시거주 자 수	608,139	703,843	1,071,400	1,119,424	1,134,729	1,052,949	1,184,426
	그중 시내	-	-	909,900	955,723	959,842	-	1,010,948
	교외	-	-	161,500	163,701	174,887	-	173,478
주 거 (%)	1. 주택임대	17.2	20.4	-	-	27.3	32.8	35.0
	2. 주민가정	35.0	25.0	-	-	-	13.2	12.5
	3. 단위내부	29.3	28.9	-	-	-	26.7	22.0
	4. 공장현장	17.7	18.1	-	-	-	23.2	20.7
	5. 선박 등 기타	0.8	7.6	-	-	-	4.0	9.8
체 류 목 적 (%)	1. 노동	68.7	70.5	63.7	65.5	65.3	85.9	87.0
	2. 사업			12.3	14.2	14.8		
	3. 농업	3.4	4.1	3.6	4.3	4.0		
	4. 서비스업	4.7	3.6	3.7	3.5	4.0		
	5. 출장/여행	1.0	1.4	1.4	1.0	0.9	14.1	13.0
	6. 친지방문/치 료	20.0	12.8	6.3	5.3	5.1		
	7. 기타	2.2	7.6	9.0	6.3	6.7		
체 류 기 간 (%)	1. 1개월 미만	-	-	-	5.5	-	5.7	10.9
	2. 1개월 ~ 1년	-	-	-	53.5	-	94.3	52.5
	3. 1년 이상	-	-	-	41.1	-		36.7
중국내 외지출신자의 비중(%)		84.2	86.5	92.8	95.7	95.8	96.4	96.7

자료: 『上海公安年鑑』 각 연도에서 작성됨.

표본조사에 나타나는 외래인구의 수와 등록된 외래인구 사이에는 상당한 차이를 보이고 있다. 실제 등록인구는 어느 정도 합법적인 인구관리 통계에 들어가 있다고 할 수 있다. 따라서 1990년대 말 현재 전체 유입인구 300만명 가운데 약 120만 명 정도만이 정부의 통제아래 있는 외래인구라고 할 수 있다.⁷⁾ 어쨌든 표본조사와는 달리 이 통계자료에는 비교적 일관성이 있는 분류법이 사용되기 때문에 일부 항목에 대해서는 좀더 정확한 분석이 가능하다. 우선 유입인구의 유입지역은 행정구역상의 도시지역이 대부분을 차지한다. 그러나 앞의 <표 1>에서 볼 수 있는 것처럼 포동신구(浦東新區)를 포함하여 최근 상해시의 도시지역으로 편입된 외곽지역으로의 유입이 비교적 많다는 것을 알 수 있다. 이러한 사실은 다른 연구에 의해서 확인될 수 있는데, 상해시에 유입된 외지인들은 지리적으로 시의 중심부와 교외의 중간부분 즉 변두리 가도(街道: 도시말단 행정단위로 우리나라의 洞과 유사함)에 60% 이상이 거주하고 있고 증가 추세에 있는 것으로 조사되고 있다(黃晨

7) 분명한 통계원을 제시하고 있지 않지만 다른 연구에서도 이와 비슷하게 추론되고 있다(宋震·張新民, 1999: 20).

熹, 1999: 54). 그것은 비교적 값싼 생활용품, 다양한 생존수단, 외부와의 편리한 교통, 정부의 느슨한 관리, 특히 비교적 싼 주택의 공급 등 기본적인 조건들이 이러한 지역에서 용이하게 확보될 수 있기 때문이다. 유동인구는 관리가 안 되는 지역 이데면 오랫동안 방치된 지역 등을 이용하여 업연(業緣)이나 지연(地緣)으로 모여 소규모의 집단거주지를 구성하기도 한다. 상해의 경우 홍교서(紅橋西) 등에서 확인되고 있지만, 대개가 분산되어 있고, 소규모 밀집지역이 있는 것을 특징으로 한다.

유입인구의 주거를 살펴보면, 처음에는 일반 주민들의 가정이 차지하는 비중이 높았으나 점차 임대주택의 비중이 높아지고 있는 추세에 있다. 기업이 제공하는 기숙사나 작업현장의 비중도 비교적 높게 유지되고 있는데, 이것은 전반적으로 임시거주자의 안정성이 높아지고 있다는 것을 의미한다. 국가관리 범위 내 기업 및 사업단위에 고용된 외래노동력(주로 건축업)은 대개가 단위(직장)에서 통일적으로 제공하는 숙사 및 공장 내에 거주하는 반면, 대부분의 유동인구는 수많은 일반 사람들로부터 방을 세내어 살고 있어 각지에 분산되어 있다. 임대주택은 상해시 주민들이 임시로 지은 간이주택이 대부분이고, 또한 건설노동자의 경우에도 건설현장의 임시시설에 기거하기 때문에 농민공들은 문화활동은 물론 위생적인 주거환경을 갖고 있지 못하다(復旦大學, 1998: 176). 이들에 대한 통제에 있어서는 국가관리 범위 내 단위는 주관단위가 비교적 분명하여 외래인원에 대해서 집중된 통일관리를 실시할 수 있다. 그러나 개체 공상호, 주민가정, 향진기업, 사영기업 중에 소속된 외래유동인구에 대한 관리는 미약한 실정이다. 노동부에서 시건설위원회 계통이나 대부분의 향진기업, 서비스업 종사자들을 관리하는 데에는 어려움이 있다(黃晨熹, 1999: 54-55).

유입인원의 상해 체류 기간을 보면 위 표에서는 일관된 내용의 전달이 없기 때문에 정확한 내용을 알 수는 없다. 다만 1년 이상 체류하는 집단이 40% 정도로 비교적 높게 나타나고 있다. 유입인원의 수도 감소하고 있을 뿐만 아니라 유입인원의 체류기간도 예상과는 달리 짧아지는 추세에 있다. 상해시에서 몇 년 간격으로 실시하고 있는 유입인구에 대한 통계결과에 기초한 한 추산에 의하면 1988년에 유입하였다가 1993년에도 여전히 체류하고 있는 외지인의 전체 유입인원에 대한 비율이 19.4% 였다면 1993년에서 1998년 사이 그 비율은 12.3%로 감소하였다. 물론 1993년을 전후로 신규 유입인원이 증가-감소하였기 때문에 상대적으로 체류자의 비율인 낮아진 점도 있지만 이것을 고려한다고 하더라도 유입자의 대부분은 귀향한다는 사실은 변하지 않는다(朱寶樹, 1999: 38-42). 위의 표에서도 1년 이상 체류자의 비중이 비교적 높은 편이지만 최근에는 낮아지고 있어 위에서 언급한 바 상해시 정부의 통제가 어느 정도 효과를 발휘하고 있음을 알 수 있다.

한편 유동인구의 교육수준을 보면 대개가 젊고 교육수준도 낮지 않다. 아래 표는 1997년 제6차 유동인구 조사결과이다.⁸⁾

<표 3> 유입인구 교육정도(6차 유동인구 조사결과)

교육정도	시 전체(명) (%)		시구(명) (%)		교외(명) (%)		전국*	상해 주민**
피조사자 합계	34,621	100(89.9)	28,544	100(91.6)	6,077	100(81.8)	100%	100%
3년제 대학이상	1,528	4.4(4.9)	1,433	5.0(5.5)	95	1.6(1.9)	3.5	11.6
고졸	4,128	11.9(13.3)	3,791	13.3(14.5)	337	5.5(6.8)	12.1	28.1
중졸	16,379	47.3(52.7)	14,076	49.3(53.8)	2,303	37.9(46.3)	37.9	42.9
초등졸	7,122	20.6(22.9)	5,377	18.8(20.6)	1,745	28.7(35.1)	34.8	13.3
문맹	1,958	5.7(6.3)	1,464	5.1(5.6)	12	0.2(0.2)	11.6	4.1
초중고 재학	1,464	4.2	888	3.1	576	9.5	-	-
탁아소 위탁	455	1.3	386	1.4	69	1.1	-	-
탁아소 미위탁	1,560	4.5	1,114	3.9	446	7.3	-	-
교육정도 미상	27	0.0	15	0.0	12	0.2	-	-

자료: 『上海公安年鑑(1998)』, p. 62에서 작성됨.

* 1997년 인구변동상황 표본조사, 『中國勞動統計年鑑(1998)』, p. 64.

** 괄호안의 숫자는 전국 및 상해주민과 비교하기 위해서 초중고 재학생과 유아인원을 제외한 백분율을 나타낸다.

※ 초등학교 입학은 만 6세임.

조사에 의하면 시내 유입자의 경우 초등학력 수준이나 무학자는 유동인구 전체의 25%정도에 불과하다. 전국에서 북경 다음으로 교육수준이 높은 상해시와 비교한다면 유입자의 교육정도는 여전히 낮은 수준이다. 그러나 전국적 차원에서 초등학교 이하의 학력자 비중 46.4%와 비교하면 외래인구의 교육수준은 매우 높은 편이다. 외지인들은 90% 이상이 상해 말을 이해할 수 있다는 점에서 의사소통에도 문제가 없는 것으로 나타나고 있다(深度報道部, 1997: 315). 좀더 현실적인 일자리 경쟁자로 간주되고 있는 상해시의 하강인원과 비교하여서도 유입인구의 자질은 크게 떨어지지 않는다. 하강인원의 경우 고졸 이상이 전체의 30%이고(中國勞動統計年鑑, 1999: 446-447), 유입인원의 해당 범주는 20% 미만이라는 점에서 표면적으로 보아 상해시의 하강인원에 비해 외지인의 평균 교육수준은 낮다고 볼 수 있다. 그러나 외지인들은 대개 연령 수준이 하강인원보다 낮기 때문에 상대적으로 낮은 학력수준을 보충하기에 충분할 것이다. 미취업 하강인원의 연령은 35세 미만이 14%에 불과하지만, 1995년으로 추정되는 포동지역의 한 조사에 따

8) 포동신구 외래인구에 대한 경험적인 조사(1998)에서도 이와 유사한 결과가 나타나고 있다. 여기에 따르면 전체 조사대상자 7596명 가운데 문맹 5.51%, 소학 25.01%, 초중 58.93%, 고중 8.66%, 대진이상 1.89%이었다. 吳書松 外(1998), p. 16. 포동지역의 또 다른 조사(1995)의 경우에는 교육수준이 약간 높게 나타나고 있는데, 여기에서는 문맹 2.8%, 초등졸 21.1%, 중졸 57.6%, 고졸 4.7%, 대졸 3.8%였다. 深度報道部(1997), p. 315.

르면 외래노동자는 35세 이하가 전체의 78%를 차지하였다(深度報道部, 1997: 315). 상해시 본지인으로서 하강인원은 대다수가 상산하향(上山下鄉)에 참가한 사람들로 1970년대 말 이후 귀환하여 부모들을 대신해 낡은 기업이나 하급정부 소속 기업에 진입한 사람들로서 이러한 역사적 이유로 인해 교육수준, 기술, 체력 등에 있어서 젊은 외지인에 비해 뒤질 수밖에 없다(肖黎春, 1998: 34). 결국 노동생산성의 측면에서 외지인들은 하강인원들에 비해 뒤지지 않는다고 할 수 있는 것이다.

그 외에 유입인구의 출신지와 관련하여 상해시 주변지역 출신자들이 큰 비중을 차지하는 것은 당연해 보이지만 반드시 지리적 근접성만이 결정적인 요소는 아니다. 대체적으로 강소성(江蘇省), 안휘성(安徽省) 그리고 절강성(浙江省)이 총 75% 정도로 두드러지게 높은 비중을 차지하고 있고, 강서성(江西省)과 사천성(四川省)이 일부를 차지하고 있다. 1993년과 1997년을 비교한다면 경향적으로 강소성이나 안휘성의 비중이 감소하면서 점차 다른 지역으로 확산되어 가고 있는 추세를 보이고 있다. <표 4>는 1993년 3만 9324명과 1997년 2만 9621명에 대한 표본조사의 결과를 나타낸 것이다(상해시 내부 이동 제외). 그렇다면 이처럼 대규모로 이루어지고 있는 유입인원은 상해시에서 어떤 구조의 노동력시장을 형성하고 있는 것인가?

<표 4> 상해시 유입인구의 출신지 구분(%)

	강소성	안휘성	절강성	사천성	강서성	하남성	복건성
1993.12	35.1	27.7	14.0	5.0	5.6	2.0	1.9
1997.9	24.6	25.5	14.2	9.7	7.6	3.0	2.6

자료: 『上海公安年鑑(1995)』, p. 53과 『上海公安年鑑(1998)』, p. 63에서 계산.

III. 외래노동력 시장의 구조

아래에서 살펴보는 바와 같이 노동력 관리를 위한 상해시의 정책이 외래 노동력 시장의 성격에 큰 영향을 주고 있는 것은 자명하다. 그러나 현실적으로 그러한 정책적 시도가 외래 노동력 시장 전부를 규정하는 것은 아니다. 거기에는 관리되기 어려운 수많은 요소들이 있다. 이를테면 외래 노동력의 채용과정 등 상해시 정부의 엄격한 통제에도 불구하고 현실적으로 외래 노동시장은 그 범위를 훨씬 넘어서 존재하고 있다. 아래 <표 5>는 상해시 외지인들의 취업경로를 나타낸다.

<표 5> 상해시 유입 외지인의 취업 경로 및 교육정도의 취업경로(1995)

취업경로	전체(%)	교육정도		
		초등이하	중졸	고졸이상
친구, 동향인의 소개	44.1	44.4	45.6	32.0
자기 스스로	33.1	40.7	30.4	25.6
상해 진출기업에 파견	11.3	5.4	11.4	24.6
지방정부 조직	2.7	1.6	4.0	3.8
직업소개소	1.9	3.6	1.3	1.3
고용주의 모집	1.4	0.9	1.5	3.0
기타	5.1	3.2	5.6	9.5
무직	0.3	0.2	0.3	0.3
응답자 수(명)	5,719	1,670	3,460	707

자료: 上海社會科學院人口經濟發展研究所, 「上海市1995年流動人口調查」. 여기에서는 嚴善平 外(1999: 28)에서 재인용.

학력수준에 따라 약간의 차이가 있기는 하지만 외래 노동자들의 절대 다수는 개인적인 루트를 통해 일자리를 얻고 있다. 이들은 지방정부의 직업소개소, 고용주의 광고 등 좁은 의미로 정의된 도시노동시장에서 거의 배제되어 있는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 개인적으로(친구나 친척의 소개이든 스스로든) 상해시에 들어와 일자리를 구하는 것이 불법이라는 규정이 실제 유명무실한 셈이다. 고용주의 모집이나 직업소개소의 기능도 이들 외래 노동자들에게는 별로 의미가 없다. 결국 비공식적이고 폐쇄적인 루트만이 외지인들에게 의미 있는 노동시장의 역할을 하고 있다. 이로 인해서 이들의 일자리는 임금수준이 낮고 노동조건이 열악한 건축업이나 공장의 육체노동, 상업, 노점상, 수공업 등에 집중되어 있다.

<표 6> 상해시 외래 노동력의 직업구성(16세 이상)

직업	비중(%)	직업	비중(%)
건축업	23.6	미용과 이발	1.5
공업	23.3	폐기물수집	1.0
상업	8.8	넙마주이	0.5
노점상	6.8	오락업	0.5
수공업	6.2	개인의료	0.1
농목부업	6.1	기타	6.7
음식업	3.7	무직	8.9
운수업	3.1	전체	100% (총 33만 7596명)

자료: 吳書松 外(1998: 17) <표 5>에서 재작성.

채용과정의 불안정은 외래 노동자들의 고용환경에도 그대로 반영되고 있다. 아

래 <표 7>은 의료 및 양로보험 등 외래노동력에 대한 사회보장 혜택과 노동계약 체결 등에 관해 보여주고 있다. 개별 직종이나 직위에 따라서 상당한 차이가 있기는 하지만 전체적으로 보험에 가입되어 있는 노동자들의 비중은 10% 정도에 불과하다. 그리고 노동법에 규정되어 있는 바, 기업과 노동자의 권리와 의무를 명문화한 노동계약의 체결 비율 역시 전체의 4분의 1에 머물고 있다. 한편으로 정부의 외래노동력에 대한 통제를 위한 것이지만 다른 한편으로 정상적인 고용관계의 형성에도 기여할 것으로 기대되는 취업허가증의 소지 비율도 매우 낮게 나타나고 있다. 1997년 상해시 총공회 사회보장부에서 163개 비국유기업을 대상으로 실시한 조사에 따르면, 소매업, 음식업, 의류 및 신발가공업 등의 기업에서 불법적으로 외래노동력을 사용하는 경우가 보편화되어 있는 것으로 나타났다. 전체 11,092명 중 업원 가운데 외래노동력은 3,866명(34.9%)이었고 그 가운데 절반 이상의 외지인이 유효한 허가증을 갖고 있지 않았다. 또한 그 중 643명(5.8%) 외래노동력은 원래 외래노동력의 사용이 금지된 업종이나 직종(아래)에 종사하고 있었다(傅小龍 外, 1998: 28; 上海市總工會保障部, 1998: 19-20). 전체적으로 절반 이상의 기업들이 외래노동력을 불법적으로 사용하고 있는 것이다. 물론 기업의 이러한 행위는 외래노동력의 임금이 본지 노동력에 비해 훨씬 낮을 뿐만 아니라 각종 사회보험료를 납부할 필요가 없기 때문이다.

<표 7> 외래노동력의 노동계약 및 복지 등의 기본상황

직종	취업허가증 소지자 비율	의료보험가입자 비율	양로보험 가입자 비율	서면노동계약 비율
기술전문직	70.7	61.7	61.7	62.4
각종조직책임자	52.0	33.6	36.2	40.7
사무직	74.2	55.1	50.7	49.2
상업종사자	10.5	3.3	2.8	6.3
서비스업 종사원	17.7	2.8	2.3	11.7
농·임·축·어업	17.0	0.0	1.4	38.8
공원, 건설작업 인원	59.6	22.0	13.6	37.3
기타	18.6	6.5	4.1	9.4
전체	36.1	14.2	10.3	24.1

자료: 上海社會科學院人口經濟發展研究所, 「上海市1995年流動人口調查」. 여기서는 嚴善平 外(1999: 38)에서 재구성됨. 위 표는 1995년 유입인원 6,588명에 대한 표본조사 결과를 바탕으로 작성됨.

중국의 노동법에 의하면 종업원 25인 이상의 모든 기업은 노동자 개인들과 노동계약을 체결하도록 규정되어 있다. 이것은 외지인들에 대해서도 마찬가지로 적용된다. 그런데 기업들은 외지인들과 노동계약을 체결하지 않으려는 경향이 있다. 그것은 노동계약이 체결될 경우 정식의 고용관계가 되어 거기에는 연금, 의료 등

각종 복지비용이 발생하기 때문이다. 일부에서는 직장이동에 불리하기 때문에 노동자들 스스로 거기에 소극적인 경우도 있다고 하나 정상적인 의식수준을 가진 사람이라면 자신의 권리를 보장하기 위한 수단으로서 노동계약을 맺을 것이라고 한다.⁹⁾ 다만 많은 사람들이 노동관련 규정에 대한 의식수준이 낮기 때문에 고용주에게 이용당하는 측면이 없지 않다. 즉 정부의 규정이 있다고 하더라도 외지인들이 잘 모르기 때문에 주인이 이를 악용하여 노동계약을 맺지 않는 것이다. 때로는 법의 적용을 피하기 위해서 (감독을 받기 위한) 계약과 이면계약이 공존하는 경우도 많은 것으로 전해지고 있다.

상해시 외래 노동자들의 불리한 노동조건은 본지인에 비해 현저하게 낮은 임금에서도 잘 나타난다. 아래 <표 8>은 1996년 상해시 주민과 외래노동자들의 소유제형태별 고용과 임금을 비교한 것이다. 외래노동자들의 대부분은 사 부문에 고용되어 있고, 시간당 임금수준도 상해시 주민의 절반 정도에 머물고 있다.

<표 8> 상해시 주민과 외래노동자들의 소유제별 고용과 임금, 1996

	도시주민			농민공		
	인원수	백분율(%)	시간당 임금 (위안)	인원수	백분율(%)	시간당 임금 (위안)
국유부문	1423	70.1	6.5	52	11.4	4.2
집체부문	399	19.7	5.0	47	10.3	2.8
사부문	208	10.2	6.2	359	78.4	2.7

자료: Xin Meng(2000: 154).

2000년 1월 방문 시 확인된 각종 구직광고들을 참고로 할 때, 여전히 외래노동자의 년 평균 수입은 약 4-5천 위안으로 본지인의 임금수준에 비해 절반 미만이었다. 외래노동자들과 도시주민들 사이의 소득차는 계획경제 하에서 존재하였던 임금체제, 즉 임금이 노동생산성보다는 다른 제도적 요인에 의해 결정되는 체제적 요소가 잔존하는 것으로 이해될 수밖에 없다. 거기에 도시노동자에게는 추가적으로 각종 임금외적 보상이 이루어진다. 한 조사에 따르면 외래노동자의 노동생산성은 상해시 노동자들보다 대개 50%이상 높게 나타났다. 이러한 여러 가지 요소들을 고려한다면 상해시 노동자와 외래노동자에 대한 노동비용이 약 5:1 정도에 이른다는 계산이 나온다(北京大學中國經濟研究中心城市勞動力市場課題組, 1998: 105-106).

최근에는 취업압력이 더욱 커지면서 외래노동력의 노동시장 잠식에 대한 우려와 이들의 퇴출을 통한 본지 하강인원에 대한 배려의 필요성에 대한 요구가 더 커

9) 전문가 인터뷰. 일반적으로 소규모 기업 또는 사영기업일수록 노동계약의 체결은 잘 지켜지지 않을 것이지만 상해 사범대 외국인 숙소와 같은 국가공공 기관에서도 외지 노동자들은 노동계약에 관해 알지 못하였다.

지고 있다(邢啓楠, 1999: 30-32). 정부에서도 세금혜택이나 선전 등을 통해 하강 인원의 고용을 독려하고 있다. 그렇지만 외자기업, 향진기업, 사기업 그리고 일부 집체기업들이 값싼 외래노동력을 고용하여 경쟁력을 강화하고 있어서 경쟁관계에 있는 국유기업들도 외래노동력의 채용에 유혹을 받고 있다. 외래노동력은 앞서 언급한 것처럼 적어도 상해시의 하강노동자들에 비한다면 젊고, 남성이 많고, 교육수준도 비교적 높아 유리한 입장이다. 시장화의 진행에 따라서 도시-농촌의 2원적 구분이 축소됨으로써 점차 도시주민의 직업선택도 이를 반영할 수밖에 없다. 이를테면 외래노동자들은 식당종업원, 점원, 가정 및 사구의 서비스업(청소, 세탁, 보모 등)에 종사하는 경우가 늘어나고 있다. 특히 이러한 업종들에는 실직자나 하강노동자들의 음성취업이 주로 이루어지고 있는 것으로 알려지고 있다. 즉 명의상 실업자이거나 혹은 재취업복무중심에 남아 있는 하강노동자들 가운데 상당수는 각종 보조비를 계속 받기 위해 취업신고를 하지 않으면서 종사하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이들은 사회보장이 기본적으로 주어지기 때문에 그것이 수반되는 완전한 일자리를 애써 찾을 필요가 없을 뿐만 아니라 보조금이 있어서 저임금 업종도 수용할 수 있는 것이다. 이것은 도시주민과 외래노동자 사이에 존재해 온 일종의 신분질서를 파괴하는데 기여하고 있다.

IV. 국가의 유동인구 관리정책

그렇다면 대규모 외래노동력의 유입에 대해서 상해시 정부는 어떤 정책을 실시해 왔는가? 우선 계획경제 체제 하에서 상해시는 다른 지역과 마찬가지로 도시와 농촌을 엄격히 구분하는 인구정책을 구사하였다. 그렇지만 앞서 언급한 것처럼 개혁과 개방이 추진되면서 노동력의 이동이 활발해지기 시작하였다. 이에 시정부는 처음에는 정기적으로 명령을 내려 기업이나 사업단위에서 상해시 호구가 없는 외래노동력을 원호적지로 되돌려 보낼 것을 요구하고 계획내의 채용범위 이외에 임시공을 채용하지 못하도록 하였다. 중앙정부에서도 유입인구에 대한 제도적 장치를 마련하여 일정한 범위 내에서 외지인의 진입을 허용하게 되었다. 이를 위해 1985년 7월에 「임시거주인구 관리에 관한 잠정규정」이 발표되었다. 이 규정에 따르면 외지인들이 도시에 들어올 경우 3일 이상 체류하려면 거주하는 곳의 호주 혹은 본인이 공안파출소에 혹은 호적관공실에 임시거주 등기를 해야 한다. 그리고 3개월 이상(나중에는 1개월 이상)을 머물고자 하는 만 16세 이상의 외지인은 임시거주증(暫住證)을 신청해야 하고, 개점하거나 건축·운수 등에 종사하고 임시거주기간이 꽤 길 경우에는 고용단위와 주관부문이 협조하여 소재지 공안파출소에 임시거주 호구로 등기하고 기거증(寄住證)을 발급 받도록 되어 있다. 도시 내가 아닌 집진(集鎮: 현의 소도시)으로 외지인이 들어 올 경우에도 이와 유사한 수속을 밟아야 한다(關於城鎮暫住人口管理的暫行規定, 1985: 第二項). 이러한 정책은 물론

적극적으로 시행된 것은 아니었다. 그것은 저렴한 노동력의 사용에 대한 사회적 수요가 높아지고 있는 현실의 자연스런 결과였다.

1990년대에 이르러 상해시의 외래노동력 유입은 빠른 속도로 증가하였다. 1992년 상해 포동지역의 개발, 지하철 2호선, 연안(延安) 고가도로, 포동 국제공항 등 대규모 건설공정이 시작됨으로 대규모 노동력이 필요하게 되었다. 이 건설사업은 “힘들고, 더럽고, 피곤하며, 위험한(苦臟累險)” 까닭에 상해시 노동력만으로 충족할 수 없었다. 이를테면 외래 건설노동자들의 수는 1988년 29만 4천명에서 1993년 76만 명으로 급증하였다(北京大學中國經濟研究中心城市勞動力市場課題組, 1998: 104). 이를 위해 1993년 상해시 노동국은 외래노동력에 대한 제도적이고 체계적인 관리를 위한 최초의 조치라고 할 수 있는 「상해시 단위 외래노동력 사용과 초빙 관리 잠정규정」(上海市單位使用和聘用外地勞動力管理暫行規定, 1993)을 발표하고 1994년 2월부터 정식으로 실시하였다. 이 규정에는 국유기업과 집체기업의 외래노동력 사용에 대한 원칙 및 체계적인 관리가 포함되었다. 이 규정은 단위에서 외래노동력을 사용하는데 있어서 첫째 본 시내 및 교외에서 찾을 수 없는 직종 및 일자리일 것, 둘째 외지노무인원에 대해서 기본 숙식과 생활조건을 제공할 수 있는 능력을 갖추는 것 등 제한조건을 두었다(上海市單位使用和聘用外地勞動力管理暫行規定, 1993: 第三條). 사용단위는 외래노동력을 사용하기 위해서 그 소속이나 소유제에 따라 상해시 노동국 혹은 구·현 노동국의 허가를 받아야 하며, 그 허가서를 가지고 지정된 노동력시장에서 외성시의 노무 중개서비스기구¹⁰⁾와 직접적인 노무상담을 벌여야 한다(黃奇帆, 1997: 110). 독자적으로 외지인을 채용하는 것은 금지되어 있다. 아울러 이 규정은 노무허가증¹¹⁾을 도입하여 노동국에서 발급하도록 하였다. 이 규정을 실시하기 위해서 1994년 3월 1일 상해시 노동국은 외래노동력관리 전담기구로서 외래노동력관리소를 설립하였다.

이제까지 살펴본 것처럼 1990년대 초반까지의 외래노동력 관리는 주로 질서를 잡는데 중점이 주어졌다. 이것은 외래노동력 시장의 건립을 통해 노동력의 유입에 대한 통제를 유지하는 것을 의미하였다. 그러나 1990년대 중반 이후 재취업의 압력이 높아지는 가운데 상해시는 외래노동력 유입의 제한뿐만 아니라 퇴출조치를 더욱 강화시켰다. 그것은 개혁의 심화에 따라 잉여노동력이 하강되고, 사회노동력의 수요가 감소함에 따라 농촌노동력에 대한 수요가 감소하게 되었을 뿐만 아니라 기업에서도 구조조정에 따라 감원을 실시하기 시작하였기 때문이다. 감원의 일차적인 대상은 임시공, 특히 외래 농촌노동력이며 그 이후에 도시 잉여인원이 그 대

10) 상해시 노동국의 승인을 거쳐 여러 성의 노무중개기구가 상해에 주재하고 있다. 1998년 초 현재 15개 성의 39개 노무중개기구가 상해시 외래노동력 시장에 참가하면서 사용단위와 계약을 맺어 해당 지역 노동력의 상해 취업을 담당하고 있다(北京大學中國經濟研究中心城市勞動力市場課題組, 1998: 104).

11) 원명은 上海市外地勞動力務工許可證인데 1996년 「상해시 외래유동인구관리조례」에 의해 상해시 외래인원 취업증으로 개칭되었다.

상이 되고 있다. 시정부에서는 도시취업이라는 사회적 문제를 해결하기 위해서 실업인원의 우선적인 취업을 모색하게 되었던 것이다. 결국 1996년 「상해시외래유동인구 관리조례」(上海市外來流動人員管理條例, 1996)와 그 시행세칙으로서 상해시 노동국의 「1997년 외래노동력관리 사업요점」(一九九七年外地勞動力管理工作要點, 1997)을 중심으로 하는 조치들이 취해졌는데 그 내용은 다음과 같다.

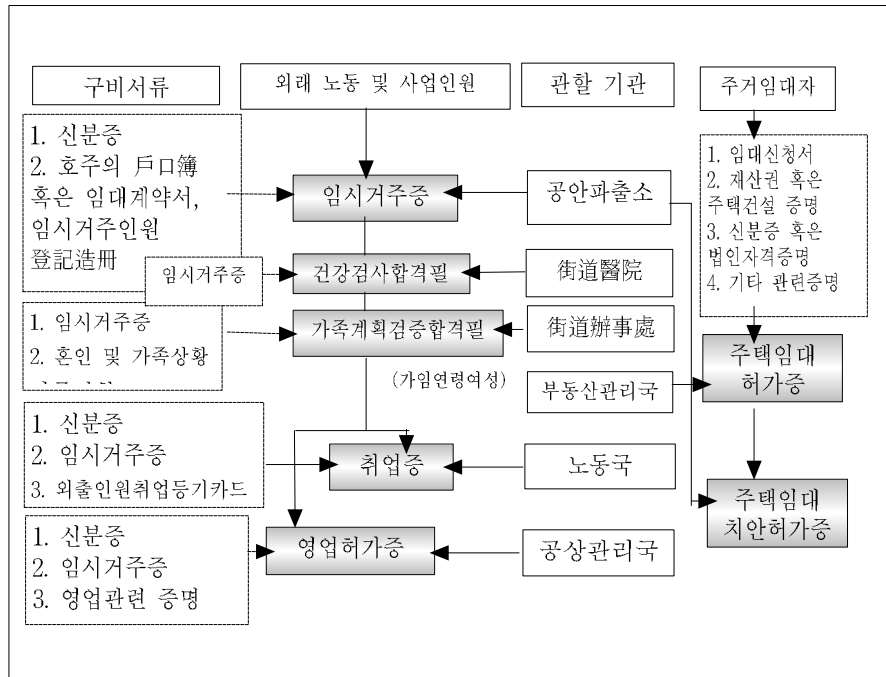
첫째, 외래노동력의 총량과 기업의 채용 과정에 대한 통제를 강화하는 것이다. 1996년 상해시 정부는 1998년 말까지 외래노동력을 15만명 축소하고, 상해시의 하강노동자들에게 5만개의 일자리를 마련해줄 것을 제기하였다(北京大學中國經濟研究中心城市勞動力市場課題組, 1998: 104). 따라서 상해시의 실업인원과 하강 및 잉여인력 그리고 근교의 농촌잉여인력의 취업에 영향을 주지 않기 위해서 상해노동자들이 할 수 있는 업종의 기업은 반드시 전년도 기업 평균임금의 지급을 조건으로 상해시민들에게 2주일 동안 공개적으로 초빙공고를 내야만 한다. 본지인 노동자들을 구할 수 없을 때에만 해당 기업은 비로소 외래노동력을 채용할 수 있다. 외래노동력은 만 18세 이상이고, 중졸 학력 이상이어야 하며, 신체건강한 자여야 한다.

둘째, 외래노동력을 채용할 수 있는 업종과 취업기한에 대한 제한을 강화하는 것이다. 이에 따라 상해시 정부는 23개 업종(C업종)에 대해서는 외지인 채용을 금지하였다. 관련 규정에 의하면 업종과 직종은 A류, B류, C류로 구분되어 특정 업종이나 직종에 대해서는 외지인의 고용을 제한하는 것이다. 이를테면 A류에 속하는 업종이나 직종은 외지인의 고용을 허락하며, B류에 속하는 업종이나 직종은 제한적으로만 허용하며, C류에 대해서는 고용을 금지한다는 것이다. C류에 속한 업종 및 직종으로는 금융, 보험업, 각종 관리업무인원, 배치인원, 시장영업원, 스타급 호텔이나 여관의 접대원, 전화교환원, 가격검정원, 검칭원(司磅員: 상점에서 저울을 관리하는 인원), 택시기사, 각종 배표 및 검표원, 보육원, 엘리베이터수리공, 설비안전공, 회화공, 활자공, 각종 필사공, 창고지기, 수위, 분석공, 검사공, 계량공, 실험공 등이 있다(黃奇帆, 1997: 110). 또한 외지인의 노무계약기한이 2년을 넘지 않아야 하고 장기 연장이 필요할 때는 노동부문의 승인을 거쳐야 한다.

셋째, 증빙서류의 관리를 엄격하게 하고, 외래노동자 관리비를 인상하는 것이다. 노동국이 발행하는 증빙서류(취업증과 취업등기카드)가 다 갖춰져야 상해에서 일할 수 있다. 그리고 1996년부터 매년 외래노동자의 증빙서류에 대한 검사를 실시하기로 하였다. 또 상해시는 외래노동력을 사용하는 기업에 대해 관리기금으로 노동자 일인당 매월 50위안(건축업종은 25위안)을 부과하고, 거기에 매월 20위안의 관리비를 징수하기로 하였다. 그 외에도 취업등기카드 수속을 위해서 매년 50위안을 납부해야 하는데 결국 외래노동자 및 고용주는 매년 1인당 890위안의 각종 관리비를 내야하는 것이다. 관리기금, 관리비를 납부하지 않으면 취업증이 지급되지 않으며 매년마다 하는 검사를 실시할 자격이 주어지지 않는다. 이상에서 언급한 상해시의 외래노동력 관리제도와 기업의 외래노동력 채용과정은 그림-1에 나타나

있다.

그림 1. 상해시 외래유동인원 관리에 관련된 각종 증명서의 기본과정



자료: 「上海市外來流動人員管理條例」(1996.9.26), 「暫住證申領辦法」(1995.6.2 公安部發布) 등을 참고로 작성됨.

또한 일정한 거주지가 없고 수입원이 없어 길거리에서 구걸, 노숙하며 생활할 경우에는 추방된다. 1995년 「맹목적 유동인원 관리사업의 강화에 관한 통지」(關於加強盲流人員管理工作的通知, 1995)에 소위 “3무”인원의 맹목적 유입이 현저히 증가하고 있다는 점을 제기하면서 이들에 대한 관리를 강화하고자 하는 조치들을 취하였다. 우선 여기서 “3무”란 합법적 증명서류, 고정주소 그리고 정당한 일자리나 경제적 수입이 없는 것을 의미한다. 이들은 대개 농촌에서 대도시나 경제발달 지역에 유입함으로써 이 지역의 사회치안, 교통운수, 가족계획, 취업, 주택 및 위생조건에 좋지 않은 영향을 준다는 것이다. 상해시는 “3무 맹목적 유동인원”의 수용과 추방을 위해서 1999년까지 모두 14개의 수용소를 세웠는데 이들의 동시 가수용인원은 모두 1.3만 명이다. 실제 1998년 14.2만 명이 이 수용소를 통해서 처리되었다(上海公安年鑑, 1999: 56).

외래노동력의 통제된 유입을 위한 이러한 정책들이 제대로 집행되는 지는 의문의 여지가 있다. 첫째, 외래노동력 사용단위는 규정상 노동자 개인과 노동계약을 체결하지 않고 노무수출 단위와 노무계약을 체결하지만 실제 외래노동자와 직접

노동계약을 체결하는 경우가 많다. 어떤 기업들은 외지의 기술교육 학교에 연계하여 노무계약 형식으로 많은 노동자들을 데려온 뒤 3개월의 시험기간이 지나면 노동자 개인과 노동계약을 체결한다. 더욱이 대개의 외래노동자들은 노무수출 기관을 통해 상해시에 들어오지 않기 때문에 노무수출 기구와 노무계약을 체결해야 한다는 규정이 지켜지기 어렵다. 기업들은 외래노동자의 근무기한 제한을 지키지 않을 뿐만 아니라 노동부문이 매년 실시하는 검사에 대해서는 하강인원의 신분증을 복사하여 대응하기도 한다. 나아가 기업에서는 각종 방식으로 관리비 납부를 회피하고 있다. 물리적인 추방의 경우에도 현실적으로 수용시설을 위한 재원이 없고, 출신 호적지에도 접수 단위가 없어 제대로 실행되지 않는 것으로 알려지고 있다.

최근에는 민공조 현상이 두드러지게 나타나는 1월부터 3월말 이전에는 외지 노동력을 채용하지 말도록 요구되고 있다. 나아가 이미 채용되었다고 하더라도 정책적인 변화에 따라 일정한 업종에 대해서는 상해 시민들을 채용하고 외지인들은 채용하지 못하도록 규정하고 있다. 이를테면 가정구(嘉定區)는 1998년 외지 노동력 323명을 퇴출시켰는데 그 가운데 외래노동력의 사용이 금지된 업종에 종사한 198명이 포함되었고, 이들은 해당 구의 노동력으로 대체되었다. 정안구(靜安區)에서도 외래노동력 전체 수에 대한 통제와 하강직공의 재취업을 위해서 노무허가증(務工許可證)을 통일적으로 발행하고 C종 직종(예를 들어 관리인원, 창고보관원, 수위 등)의 206명 외래노동력에 대한 청산작업을 진행하기도 하였다. 아울러 농촌노동력 사용단위에 대한 검사를 강화하여 위법 단위에 대해서는 행정처벌을 내리기도 하였다(陳浩·蔣文莉, 1998: 50). 상해시 외래노동력관리소에 의하면 최근 몇 년간 상해시 기업 및 사업단위 외래노동력 수는 95,6년 54만 명에서 98년 말 29만 명으로 감소되었다(周斌 外, 1999: 12).

V. 결 론

이제까지 살펴본 바와 도시 노동시장은 대규모 외래인구의 유입으로 커다란 변화를 겪고 있다. 그 과정에서 한편으로는 대규모 외래노동력의 유입이 이루어지고 있지만 다른 한편으로 외래노동자들에 대한 구조적인 불이익이 동시에 존재하고 있다. 도시 노동시장의 개방 자체는 과거 도시 진입에 대한 제도적 금지에 비한다면 분명한 혜택이다. 그러나 도시 노동시장에는 도시주민 위주의 노동정책이 여전히 지배하고 있다. 외래노동자들은 국유나 집체부문에는 고용기회를 찾는 것이 매우 어렵고, 그와 더불어 낮은 임금수준을 포함하여 불리한 노동조건에 있는 것이다. 이러한 도시민 위주의 배타적 정책은 사회적 안정을 위한 것으로 볼 수 있으나 도덕적 정당성은 물론 합리적인 노동력 배치를 통한 상해시의 경제발전에는 불리한 것으로 평가되고 있다(北京大學中國經濟研究中心城市勞動力市場課題組, 1998: 107).

즉 노동력 수급에 관해서 시장원리에 입각한다는 개혁의 방향과 행정적 방식으로 그것을 규제하려는 것 자체가 모순되는 것이다. 이제까지 외래노동력 시장의 개별적인 특징에 대해서는 충분히 논의했기 때문에 결론에서는 그것들을 반복해서 정리하는 대신 서문에서 제기된 국가의 역할에 대한 논의를 전개해보고자 한다.

외래노동력에 대한 국가의 역할과 관련하여 문제의 핵심은 외래노동력의 유입에 대한 국가의 통제능력에 관한 것으로 보여진다. 국가의 통제능력과 관련해서는 이중적인 측면이 드러난다. 즉, 한편으로 유입인구의 큰 규모, 낮은 등록비율, 귀환을 포함한 “불법” 유입자들에 대한 강제 귀향조치의 한계 등은 이들에 대한 국가의 통제능력에 있어서 한계를 말해준다. 동시에 유입자들에게 가하는 각종 불리한 장치들은 국가권력에 의해 뒷받침되고 있다. 유입자들은 국가가 주관하는 도시노동 시장에서 배제되어 있다. 또한 그들은 단위 내에서 공급하는 각종 재화들, 이를테면 주택, 교육, 각종 사회보험(연금, 의료, 실업보험)에서도 제외되어 있다. 국가권력이 갖는 이러한 이중적인 측면은 어떻게 해석되어야 할 것인가. 그것은 한편으로 도시의 발전을 위해서 외지의 노동력은 필요하고 다른 한편으로 이들이 야기할 수도 있는 위협에 대비하는 데서 오는 당연한 결과일 것인가. 이러한 현실은 일견 점진성을 특징으로 하는 중국 개혁을 반영하는 것인지도 모른다.

노동력시장 구조와 국가의 성격과 관련하여 농민의 도시진입이 가져오는 체제적 충격에 대한 정치학자 Solinger의 문제 제기가 흥미롭다. 그녀는 농민의 도시진입이 야기할 수 있는 전통적 도시공공재 체제의 붕괴와 나아가서 사회주의 국가의 기반약화 문제를 제기한다. 도시공공재 체제란 국가가 호적제에 기반하여 도시주민들에게 배타적으로 무료 또는 저가에 공급하는 각종 공공재들을 말한다. 이러한 공공재에는 주택, 수도, 가스, 전기, 학교, 치안, 교통, 사회간접시설, 병원, 주요 식량, 쓰레기 처리, 오락 등이 해당된다. 개혁기 농민들의 도시진입은 공공재가 갖고 있는 기본적인 특성인 비배제성으로 인해 기존의 공공재 체제를 와해시키고 있다는 것이다(Dorothy J. Solinger, 1995: 134-139). 그 연장선에서 정치체제 존립 근거가 위협받고 있다고 추론되고 있다.

그렇지만 필자의 견해로 Solinger가 내린 결론은 중국의 국가에 대한 접근에 있어서 범하기 쉬운 문제점을 반영하는 것으로 보인다. 즉, 국가의 행위나 정책이 사회적 이해와 권력 관계를 반영한다는 점이 간과되고 있고 바로 국가의 통제능력에 집중되어 있다. 그런데 국가의 통제능력에 대한 문제제기는 오랫동안 중국을 포함한 사회주의 국가 연구를 지배해 온 전체주의 모델의 반영이다. 과거 계획체제 하에서 국가는 극단적으로 권력을 독점하는 실체로 간주되었다면, 그에 반비례하여 개혁기에는 국가의 통제능력에 대해서 쉽게 의문이 제기되는 것이다. 이러한 국가주의적 접근은 또한 서구에서와 같이 사회적 이해나 권력관계를 반영하는 선거제도나 각종 이익집단이 중국에는 없다는 점에서 그것을 부정하는 경험주의적 사고의 결과이기도 하다. 이러한 사고에서는 국가의 행위가 사회적 이해 및 권력

관계와 무관한 것처럼 여겨지고 마는 것이다.

분절된 형태로서 외래노동력 시장의 존재를 설명하는데 있어서도 마찬가지이다. 통상적인 문제 제기는 과연 국가는 외래노동력의 유입을 통제할 수 있는 것인가이다. 그렇지만 이러한 문제 제기는 복잡한 현실을 지나치게 단순화시킬 뿐만 아니라 문제의 본질에서도 벗어나고 만다. 문제는 어떻게 국가는 외래노동력을 통제하는가, 그리고 그 이유는 무엇인가가 되어야 한다. 이러한 시각에서 본다면 외래노동력의 유입에 대한 모순된 사실들이 더 이상 모순이 아니라는 점이 분명해진다. 오늘날 중국에서 자신이 태어난 곳에서 영원히 살도록 강요할 수 있는 시대는 이미 지났다. 내지인이 연해안으로, 농민이 도시로 이동하는 힘은 더 이상 막을 수 없다. 다만 지난 3,40년 간 공업화를 위한 계획경제 체제의 기반이 되었던 도시 노동자들을 위주로 하는 분배정책은 이들에게도 공고한 이해관계를 형성하였다. 시장화가 진행되더라도 이들의 기득권은 쉽게 사라질 수 없을 것이다. 물론 농민들도 법률적으로 집체단위에 속해 있기는 하지만 토지에 대한 기득권을 유지하고 있다. 이들은 언제든 돌아가 일꾼으로써 생존을 보장받을 수 있는 토지가 있는 한에서는 도시에서 일정한 불이익을 감수할 여지가 있다. 그리고 오늘날 새롭게 등장하는 자본가들은 노동력의 자유로운 이동에 물론 관심이 있을 뿐만 아니라 도시 노동자들에게 부여되는 기득권에 불만을 갖고 있다.

사회집단 사이의 대립적인 이해관계는 국가의 정책에 반영될 수밖에 없다. 즉, 국가는 경제발전을 위해서 자본의 입장도 고려해야 하지만 농민이나 도시노동자들의 이익을 근본적으로 부정할 수 없다. 그것은 현실유지와 그것의 변화요구를 둘러싸고 다양한 사회세력들 사이에 형성되는 정치경제적 갈등관계를 반영할 수밖에 없다. 다만 시장화의 전개는 노동력의 유동성과 노동시장의 유연성을 요구한다는 점에서 노동시장의 통합성은 분명히 더욱 높아질 것이다. 이러한 전반적인 과정에서 국가의 역할과 관련하여, 칼 폴라니(Karl Polanyi)가 말하는 것처럼 정치로부터 시장의 분리(disembedding)가 이루어지지만 그것은 동시에 경제로부터 정치의 분리를 - 비록 형태상으로나마 - 의미한다. 환언하면 평등, 완전고용 등 정치적 목적에 바탕을 두었던 사회주의적 정당성이 시장경제 체제 하에서는 개인이 자신의 행위결과에 책임을 지는 것을 의미하는 과정적 정당성(procedural legitimacy)에 의해 대체되고 있다. 그 결과 국가는 사회관리에 관한 직접적인 의무(또는 권력)에서 더욱 자유로울 것이다. 이것은 시장화에는 국가가 지배하는 자원의 범위 그리고 그것의 분배에 필요한 조직적 권력이 축소됨과 더불어 국가가 지는 책임 범위의 감소가 내포되어 있음을 의미한다. 적어도 이 두 가지 측면이 동시에 고려되어야만 개혁기 중국에 있어서 국가에 대한 정당한 평가가 가능할 것이다. 결국 중국 사회는 이제 다양한 사회적 이해의 분출과 간접적인 수단에 의한 국가의 이해조절을 특징으로 하는 정상적인 시장경제 체제로 전환해 가고 있다고 할 수 있다.

◆ 참고 문헌 ◆

- 김영진. 1998. 『중국의 시장화와 노동정치』. 서울: 오름출판사.
- 백승욱. 1997. 「중국의 '單位'체제와 국가의 노동력 관리방식의 변화」. 서울대학교대학원 사회학과 박사학위 논문.
- 이근·한동훈. 2000. 『중국의 기업과 경제』. 서울: 21세기북스.
- 이민자. 1996. 「中國의 經濟改革과 農民工」. 서강대학교 대학원. 정치외교학과 박사학위 논문.
- 이희옥. 1997. 「체제전환기 중국의 노동문제」. 『한신논문집 특별호』. pp. 605-638.
- 伊藤正一. 1998. 『現代中國の労働市場』. 東京: 有斐閣.
- 北京大學中國經濟研究中心城市勞動力市場課題組. 1998. 「上海: 城市職工與農民工的分層與融合」. 『改革』.
- 蔡昉. 2000. 『中國流動人口問題』. 鄭州: 河南人民出版社.
- 陳浩·蔣文莉. 1998. 「農村勞動力城鎮就業困境與出路」. 『人口與經濟』.
- 復旦大學. 解放日報社 上海市再就業工程聯合調查組. 1998. 『奇蹟是如何創造出來的 - 關於上海是再就業工程的研究報告』. 上海: 復旦大學出版社.
- 傅小龍 外. 1998. 「對500戶下崗職工家庭的訪談調查」. 『上海工運』.
- 胡明勝. 1999. 「上海對外地勞動力的使用與監管」. 『上海勞動保障』.
- 黃奇帆. 1997. 『上海市場』(要素市場卷). 上海: 上海財經大學出版社.
- 黃晨熹. 1998. 「試論農民進城打工與城市下崗職工再就業的關係」. 『市場與人口分析』.
- 黃晨熹. 1999. 「大城市外來流動人口特征與社區化管理-以上海為例」. 『人口研究』.
- 劉學勇. 2000. 「大城市征地勞動力就業問題探討 - 以上海市浦東新區為例」. 『城市問題』.
- 任文. 1999. 「市場經濟下籍戶籍制度改革」. 『中國人口科學』. 『上海公安年鑑』. 各年度.
- 上海市總工會保障部. 1998. 「關於上海批國有企業使用外勞問題的探討」. 『工會理論研究』.
- 『上海統計年鑑』. 各年度.
- 『上海通史 第13卷 - 當代社會』. 上海: 上海人民出版社. 1999.
- 深度報道部. 1999. 「上海人, 你了解他們嗎 - 浦東新區外來人口調查情況摘錄」.
- 時憲民. 1999. 「中國沿海經濟中心城市勞動力流動與體制選擇 - 深圳特區流動勞動力管理研究」. 『社會學研究』.
- 宋震·張新民. 1999. 「外來民工的安全現狀」. 『上海工運』.
- 吳書松 外. 1998. 「浦東新口外來流動人口的犯罪控制與社區管理」. 『社會學』.
- 肖黎春. 1998. 「上海失業, 下崗人員現狀及發展趨勢」. 『中國人口科學』.
- 邢啓楠. 1999. 「關於大中型國企創辦再就業經濟實體問題的思考」. 『上海工業政

- 工研究」.
- 嚴善平 外. 1999. 「上海市における出嫁き労働者の就業と賃金」. 『アジア経済』.
- 俞遠明 外 編. 1999. 『我們眼中的上海』. 上海: 上海財經大學出版社.
- 中共上海市黨史研究室. 1999. 『上海社會主義建設五十年』. 上海: 上海人民出版社.
- 『中國勞動統計年鑑』. 各年度.
- 周斌 外. 1999. 「千里追蹤‘民工潮」」. 『上海勞動保障』.
- 朱寶樹. 1999. 「上海市流入人口滯留態勢分析」. 『中國人口科學』.
- 朱寶樹 外. 1999. 「上海浦東新區人力資源配置的空間態勢及問題思考」. 『市場與人口分析』.
- Alan P. L. Liu. 1991. "Economic Reform, Mobility Strategies, and National Integration in China." *Asian Survey*. No. 31. May.
- Athar Hussain. 1994. "Reform of the Chinese Social Security System." in Renate Krieg · Monika Schaedler eds. *Social Security in the People's Republic of China*. Hamburg: Institut fuer Asienkunde.
- Cheng Li 1996. "Surplus Rural Laborers and Internal Migration in China: Current Status and Future Prospects." *Asian Survey*. xxxvi. 11. Nov.
- Dorothy J. Solinger. 1995. "China's Urban Transients in the Transition from Socialism and the Collapse of the Communist 'Urban Public Goods Regime.'" *Comparative Politics*. 27. 2. Jan.
- Fei-Ling Wang. 1998a. *Institutions and Institutional Change in China – Premodernity and Modernization*. New York. N. Y.: St. Martin's Press Inc.
- Fei-Ling Wang. 1998b. *From Family to Market – Labour Allocation in Contemporary China*. Lanham · Boulder · New York · Oxford. Rowman & Littlefield Publishers. Inc.
- Jung-Hee Lee. 1998. "The Government and Urban Reform in Post-Mao China(1978-95) -- Focusing on State-Owned Enterprises." Diss. Dept. of Sociology at Brown University. U.S.A.
- Michal Rutkowski. 1991. "China's Floating Population and the Labor Market Reforms." preliminary draft. Washington D.C.: World Bank, Dec.
- Sarah Cook and Margaret Mauer-Fazio. 1999. "Introduction." *The Journal of Development Studies*. 35. 3. Feb. 1-15.
- Xin Meng. 2000. *Labour Market Reform in China*. Cambridge. Cambridge University Press.

The Structure of Urban Immigrants' Labour Market and the State in China, focusing on Shanghai

Young-Jin Kim

Department of International Area Studies, Kookmin University

The urban labour markets in China are characterized by enormous inflow of rural labourers into cities. This results, combined with the institutional division of the status of peasants and urbanites, in a structural fragmentation of the labour markets in big cities like Shanghai.

The labour forces from other provinces form a sort of peripheral labour market distinguished from that of Shanghai citizens. The former are not only excluded from the job distribution by the state and but also from the benefits of so called "public goods"(housing, education, various social securities including rent and medical care etc.) distributed to the urbanites via each working unit. Their presence is rather regarded only as a burden. In addition, the immigrants are allegedly taking away jobs from the hands of city people, who recently are experiencing a growing unemployment because of enterprise restructuring and transformation of industrial structure.

Nonetheless the marketization of economic system requires logically no other than formation of an integral labour market. The employers are also trying to absorb low-priced labour forces. In fact, the immigrants have satisfied the lack of labour forces arising from a relatively rapid development of economy on the one hand and from unwillingness on the part of the urbanites to work under relatively bad working conditions on the other hand. This is a dilemma to the state, whose concrete policy can not but reflect the interest and power relations among the social forces.

김영진, 국민대학교 사회과학대학 국제지역학부 전임강사. 서울시 성북구 정릉동 861 번지. Tel: 02-910-4479(O). E-mail: kimyj@kmu.kookmin.ac.kr.