

# 개혁개방 이후 이주와 농민공 개념의 형성과 변용:

담론과 정책/제도의 상호작용을 중심으로<sup>1)</sup>

윤종석\*

## <목 차>

- I. 개혁개방 이후 중국의 체제전환과 농민공 문제
- II. 농민공이란 누구인가? 농민공 개념의 형성
- III. 농민공 개념의 사회적 변용: 인식의 전환과 농민공 문제
- IV. 농민공은 농민공 담론의 주체가 될 수 있을까?

## I. 개혁개방 이후 중국의 체제전환과 농민공 문제

"개혁 이래 25년간, 중국 사회 최대의 변화는 사회구조의 변화이며, 거대한 유동인구와 도시농민공은 중국 사회구조 변화의 핵심 내용"(李強, 2004: 16)이라는 지적처럼, 거대한 인구이동의 물결은 중국 사회 곳곳을 휩쓸면서 도시와 농촌을 모두 변화시켜왔다. 2019년 현재 호구관할지를 떠난 이주인구가 3억 명에 가깝고 2030년 4억 명을 넘어설 것이라 전망되는 가운데, 중국은 인류 역사상 최대규모라는 거대한 인구이동과 이에 따른 사회경제체제의 전환이라는 거대한 도전과 실험에 직면해있다.

산업화 과정이 빠른 도시화를 동반하며 나타나는 도시-농촌 간 경제적 격차 및 도시민-농민 간 사회경제적 차별은 세계적으로 흔한 현상이다. 하지만 중국 국내 이주자들이 도시에서 '낯선 사람들'(stranger)이자 잠시 머물렀다 떠날 '과객'(過客), 체계적으로 배제되는 '이등시민'이자 '이등국민'으로 인식되어온 배경에는 국가-시장-사회 차원에서 다차원적으로 구성되고 체계화된 불평등과 차별·차등 대우의 관행이 놓여져있다(이민자, 2001, 2007; 러도, 2017a, 2017b; 정종호, 2019; Solinger, 1999; Zhang, 2001).

중국 국내이주, 이른바 '농민공 문제'(農民工問題)는 중국식 개혁개방과 체제전환 과정에서 국가와 사회 모두에 가장 주요한 주제인 동시에, 도전적인 과제였다. 중국의 급속한 경제성장은 "농민공 예비군을 도시의 각종 서비스와 교육시스템에서 사실상 배제시킴으로써 중국 국가와 기업이 이들의 사회적 재생산 비용을 책임지지 않는 '효율적' 시스템을 통해 이뤄졌다"(Pun and Chan, 2013)는 결과적인 평가에도 불구하고, 농민공의 저층집단화 및 서발탄화(Sun, 2014)에 대한 우려는 불평등한 사회경제구조의 고착화로 인한 사회경제적 활력을 저하시키고 사회경제적 모순을 심화한다는 점에서 국가-시장-사회 모두에게 전혀 달가운 일은 아니었다.

2000년대 초중반 국가적 차원에서 '농민공 문제'가 주목되고 각종 개혁 조치가 진행됨과 더불어,

1) 본 발표문은 『중국지식네트워크』 제15집에 실릴 논문을 수정·보완한 것이다. 추후 담론과 통치성 차원에서 중국 사회 및 이주, 농민공을 연구하는 단계이기 때문에, 직접적인 인용은 위 학술지에 게재될 논문을 참고하길 바란다. 또한, 연구의 시작단계에서 여러 선생님들과 동학들의 많은 논평과 비평을 기대한다.

\* 서울대학교 아시아연구소(동북아시아센터) 선임연구원

농민공 차원에서 그들의 현실과 주체적인 행위전략 및 가능성을 '노동계급' 또는 '미완성된 무산계급화', '폼팔이노동자'(打工仔) 또는 '신노동자'(新工人), '농민' 등으로 추적해왔다(Lee, 2007; Chan and Pun, 2009; 潘毅·盧暉臨·張慧鵬, 2010; 潘毅·盧暉臨·嚴海蓉·陳佩華·蕭裕均·蔡禾, 2009; 뤼투, 2017a, 2017b; 허췌평, 2017; 루이룽, 2017). 하지만, 뤼투(呂途)가 지적했듯 농민공을 어떻게 규정하고 어떠한 정체성을 찾아야 할지 여전히 많은 난제가 남겨져있다.

'농민공' 개념에 대한 혼란은 제도·정책적인 측면에서 더욱 촉진되었다. 농민공이란 말 그대로 '호적상 농민 신분이면서 주로 농업이 아닌 일에 종사하는 자'를 일컫는 말이지만, 토지와 고향을 모두 떠난(離土又離鄉) 인구뿐만 아니라 토지는 떠났지만 고향을 떠나지는 않은(離土不離鄉) 인구 또한 포함된다. 더욱이, 2000년대 중후반 이후 '신노동자'(新工人) 및 '신시민'(新市民), '소외집단' 또는 '취약계층' 등 관방담론과 제도·정책 개혁이 농민공에 대한 제도권 내 편입을 추동하면서 상황은 더욱 복잡해졌다.

농민공을 하나의 현상이 아니라 '문제'라고 논의하지만 여전히 근본적인 해결이 지연되는 배경에는, 제도·정책적 차원뿐만 아니라 지식생산과 이데올로기적·담론적 질서에서도 주체화되지 못해온 역사적 과정이 존재한다. 개혁개방 이후 농민공은 과거 사회주의 시기 농민과 노동자로서 핵심적인 이데올로기적 지위로부터 빠르게 주변화되었다. 하지만, 2000년대 초중반 이후 국가·사회적으로 "공평대우, 동일취급"(公平對待, 一視同仁) 원칙이 많은 동의를 얻어왔음에도 불구하고, 농민공 관련 대규모로 생산되고 유통되는 지식이 농민공에 대한 부정적 이미지와 사회적 낙인을 고착화한다는 비판(趙凌, 2013) 뿐만 아니라, 농민공 규정의 타자성에서 비롯되는 주체적인 담론적 지위의 결핍과 실어증(失語症) 상태 역시 여전히 문제적이다(王道勇, 2015).

중국 국가적 차원에서 정치경제적 통합뿐만 아니라, 상징적인 수준에서의 위로와 이데올로기적 측면에서의 정당화 과정은 주요한 과제다(黃典林, 2013; 王道勇, 2014). 하지만 농민공에 대한 다양하면서도 분절적인 인식은 지식생산의 메커니즘과 다양한 실천과 맥락들에 대한 구체적인 검토를 필요로 한다. 본 글은 다양한 농민공 개념에 차별·차등적 맥락이 내재한다는 비판과 타자적인 지식생산 메커니즘의 한계를 지적하는 기존 연구성과를 바탕으로, 담론의 사회적 구성이란 차원에서 타자화와 주체화의 길항관계에 놓여져 온 농민공 개념의 형성과 변용을 탐구한다. 농민공의 주체화 또는 제도화가 상당한 한계를 갖는 근본적인 이유는 바로 농민공에 대한 분절적이고 타자적인 시선이 장기간 고착화된 사회 및 담론 구조에 있다. 본 글은 과연 농민공은 누구인가라는 농민공 개념의 형성부터, 국가-시장-사회 차원에서 다양하게 변용되면서 활용되어온 농민공 개념의 생산·유통과 그 메커니즘을 추적한다. 이를 통해 개혁개방 이후 중국 지식 생산의 동인과 메커니즘 구조를 추적하고, 개혁을 통해 농민공이 어떠한 주체이자 객체로 거듭나고 있는지를 살펴본다.

본문에서 농민공에 대한 직접적인 담론분석을 시도하진 않지만, 기존 연구의 분석내용 및 결과<sup>3)</sup>는 선택적으로 활용할 것이다. 농민공 문제에 대한 종합적이고 체계적인 이해를 시도하는 동시에, 추후 본격적인 담론·이데올로기적 분석을 위한 시론(試論)적 성격으로 제시하고자 한다.<sup>4)</sup>

3) 중국 학계에서 농민공 담론에 대한 연구는 매체 및 정부문건, 농민공들의 기록 및 문학 등 여러 측면에서 진행되어 왔다. 대표적으로 다음의 연구가 있다. 趙凌, 2013; 黃典林, 2013, 2014, 2015; 王道勇, 2015; 江臘生, 2016; 張璦, 2016; Florence, 2008.; Sun, 2014; Gleiss, 2016.

4) 본 글은 저자의 박사학위논문인 『중국 농민공의 개발공헌 지위와 복지 수급』에서 농민공 개념과 관련된 내용을 재정리하고 확대·발전한 것이다.

## II. 농민공이란 누구인가? 농민공 개념의 형성

개혁개방 이후 호적관할지(주로 농촌)를 떠나 이주한 인구들을 지칭하는 개념은 다양하게 존재해 왔지만, 2000년대 초중반 이후 '농민공'은 일반적으로 가장 널리 쓰이는 용어로 자리매김해왔다.

2006년 《국무원의 농민공 문제 해결에 관한 약간의 의견》(《中華人民共和國中央人民政府》 홈페이지, 검색일: 2020.03.10.)은 국가 차원에서 농민공에 대한 종합적인 조사결과를 바탕으로 향후 농민공 문제 해결의 방향성을 제시한 최초의 강령성 문건이다.<sup>5)</sup> 농민공은 개혁개방과 산업화, 도시화 과정에서 발생한 새로운 노동대군(勞動大軍)이자, 호적은 농촌에 있지만 주로는 비(非)농업에 종사하는 산업노동자의 주요한 구성부분으로 규정되었다. 또한, 농민공을 현대화 건설에 중대한 공헌을 수행한 존재로 공식 승인하면서, 향후 국가적 차원에서 농민공 문제의 해결을 위한 종합적인 노력을 취할 것임이 선포되었다.<sup>6)</sup>

하지만, 국가적 차원에서의 공식적인 승인에도 불구하고, 농민공 문제가 여전히 쉽게 해결되기 어려운 배경에는 이주자에 대해 국가·사회적으로 다양하게 형성되어왔던 분절적이고 타자적인 인식이 존재한다. 개혁개방 이후 인구이동이 크게 증가하면서, 농촌 출신이 대부분이었던 이주자들은 쉽게 규정하기 어려운 국가적으로나 사회적으로나 '낮선 사람'으로서 인식되었다. 한편으로 과거 공산당-국가로부터 동원되던 '민공'(民工)과 국가의 규제를 넘어 개별적인 이동을 강조하는 '맹류'(盲流) 사이에서, 사회적으로는 해당지역의 호구(戶口)를 갖지 못한 외래/외지(外來/外地人口)와 사회적 신분상 농민(農民)과 도시주민(城市居民) 사이에서 자신의 시선이 아닌, 타자의 시선에서 다양한 이름으로 규정되곤 했다.

이번 장은 농민공이란 누구인가란 질문을 통해 농민공에 대해 타자적으로 규정하는 다양한 국가·사회적인 기원을 탐색한다. 국가와 사회의 시각에서 본 농민공 개념을 통해 다원적이고 배타적인 지식 생산의 기원과 그 메커니즘을 살펴본다.

### 1. 국가의 시각에서 본 농민공 개념: 제도적 배치의 다원적 기원

개혁개방 이후 중국 사회는 거대한 전환의 과정을 겪어오면서 그에 따른 사회적 논란 또한 누적되어왔다. 가장 큰 사회적 논란은 개인, 사회, 국가적 차원에서 인구이동이 빠른 속도로 증가하고 확산됨에도 불구하고, 이를 뒷받침할만한 사회적 측면에서 체제전환이 지연되었기 때문이었다. 개혁개방 이후에도 도시-농촌 이원구조가 지속되고 농촌에서 도시로의 이주를 엄격히 제한하는 호구제도가 지속 활용되면서, 인구이동과 제도적 긴장은 크게 증가되어왔다.

농민공 문제의 해결에 대한 수많은 논의가 인구이동을 제한하는 호구제도의 폐지 또는 개혁으로 초점이 모아져왔지만, 농민공 문제는 호구제도 그 자체뿐만 아니라 호구제도를 지속 활용해온 국

5) 2005년 원자바오 총리 주도로 농민공에 대한 전국적이고 종합적인 조사가 최초로 실시되었다. 공산당 중앙과 국무원의 17개 부문, 8개의 농민공 최대 수출·수입지역(성 및 시급), 5명의 농민공문제 전문가의 장기 참여에 기반하여 조사는 진행되었고, 그 결과, 중앙에서 33편, 지방에서 12편, 전문가들이 10편의 전문연구보고가 제출되었다. 이 문건은 종합적인 조사 이후 농민공 문제에 관한 최초의 강령성 문건이며, 그 내용은 다음 책으로 출간되었다. 國務院研究室課題組 編, 2006, 『中國農民工調研報告』, 北京: 中國言實出版社.

6) 도시-농촌의 총괄적 발전, 농민공의 합법적 권익 보장 및 취업환경 개선, 농촌 잉여노동력의 합리적이고 질서있는 이동 인도(引導), 전면적인 소강사회(小康社會) 건설의 맥락이 강조되었다.

가, 시장, 사회가 결합된 문제이기도 하다. 호구제도의 배제, 분할, 통제의 성격이 국가-사회차원에서 여전히 주요한 역할을 수행하고(Wang, 2005), 국가 제도뿐만 아니라 시장의 결합된 효과를 강조하는 연구(王小章, 2009, 2010)에서 보여지듯, 농민공 문제는 국가-사회-시장이 다차원적으로 구성하여 장기간 고착화된 사회구조의 개혁과 전환 문제와 직결된다.

하지만, 기본적인 농민공 문제의 구성에는 호구제도를 비롯한 기존 중국 개혁개방 체제의 모순과 제도·정책적 공백이 놓여져있음은 부인할 수 없다. <표 1>은 국가의 제도적 차원에서 개혁개방 이후 크게 증가한 인구이동을 지칭하는 다양한 개념들을 보여준다. 농민공, 잠주인구, 유동인구, 상주인구, 호구와 분리된 인원이라는 다양한 개념들은 농민공에 대한 다양한 제도적 배치를 보여준다(윤종석, 2019).

<표 1> 농민공을 파악할 수 있는 다양한 인구 개념: 국가의 시각

인구 개념	주관 부문	정의
농민공 (農民工)	국무원 (2006)	중국경제사회 과도기의 특수개념으로, 호적신분상 농민으로 농촌에 토지를 갖고 있지만 주로는 非농업에 종사하면서 임금을 주요 소득수단으로 삼는 인원 (中國農民工問題研究總報告起草組, 2006: 1)
잠주인구 (暫住人口)	공안	해당 지역에 3일 이상 임시로 거주하고 있는 만 16세 이상의 인구 (기업경영, 친척방문, 여행, 노동/생산 활동 등)
유동인구 (流動人口)	계획생육 위원회	호적소재지(현, 시, 구 등)를 떠나 일, 생활 등의 목적으로 다른 지역에 거주하는 성년가임연령인구(成年育齡人員)
상주인구 (常住人口)	통계/계획	매년 해당 지역에 6개월 이상 거주하는 모든 인구 (농민공 + 호구인구)
호구와 분리된 인구 (人戶分離人員)	통계/계획	현재 거주지가 호적소재지와 다른 인구 (해당 지역 6개월 이상, 호구관할의 지역구분에 따름)

자료출처: 저자 직접 정리. 윤종석(2019)에서 재인용.

2006년 국무원의 농민공 개념에 대한 정의는 가장 공식적이고 종합적·권위적인 성격을 갖는 것으로, 농민공이 국가의 시각에서 공식적으로 가시화되었음을 보여준다. 이러한 정의는 사회적 신분과 경제활동에서의 실제적 역할 간 괴리를 인정하면서 농민공의 실질적인 경제활동을 공식적으로 승인하는 동시에, 과도기적 성격을 강조함으로써 향후 농민공 문제 해결과정에서 이러한 괴리가 해소 또는 해결되어야 한다는 방향성을 정초했다.

하지만 농민공에 대한 공식적인 가시화가 개혁개방 이후 20여년이 지난 2006년에서야 비로소 이뤄졌다는 점은 상당히 문제적이었다. 도시에서 농촌으로, 저발전지역에서 발전중인 지역으로 인구이동이 크게 증가함에도 불구하고, 중국 정부는 각 부문별로 다양한 방식으로 이들을 파악하고 관리해왔다.

2006년 이전 중국 정부는 국가적 차원에서 이동하는 인구를 치안과 인구계획 측면에서 두 가지 차원으로 파악하고 있었다. 공안 부문에서는 해당 지역에서 3일 이상 거주하는 만 16세이상 인구를 '잠주인구'로, 인구 및 출산계획을 담당하는 계획생육위원회는 호적소재지를 떠나 다른 지역에 거주하는 성년가임연령인구를 '유동인구'로 파악하고 있었다. 두 개념 모두 인구이동을 잠정적이고

일시적인 차원으로 파악하고 치안 및 행정관리란 차원에서 접근하였고, 자신의 지리적 이동을 위해서는 자신이 누구인지를 '증명'하는 각종 증명서를 소지하고 국가적 목표와 국가의 법규를 준수하는 의무가 강조되었다.

특히, 1980년대 엄격한 인구이동에 대한 제한을 일부 완화하는 과정에서,公安 부문은 인구이동에 관련된 가장 핵심적인 역할을 맡기 시작했다.公安부문은 1985년 잠주증 제도와 거민신분증(居民身分證) 제도의 도입을 통해, 이동하는 인구의 관리와 신분 확인을 위한 절차를 마련함으로써(윤종석, 2010), 도시로의 이주는 개인적인 수준에서 잠정적인 형태로 허용되었다. 그 결과, 도시와 농촌간 관리의 차원에서 보다 일원적인 개혁이 시작되었고, 일부 인구들은 국가의 직장분배나 호구부에 의존하지 않고 제한적이거나 이주를 시작할 수 있었다.

1989-1991년 전국적인 '치리정돈(治理整頓)'의 분위기와 농민공의 이주를 맹목적인 '맹류'(盲流)라는 부정적 이미지가 확산되면서, 중앙정부는 임시취업허가증(臨時務工許可證), 취업등기제도 등을 마련하는 동시에, 사회치안과 질서를 중시하며 농민공 관리를公安국의 통제하에 두기 시작했다.公安부문은 1994년 호정관리국(戶政管理局)을 정식으로 설립하면서(한남운, 2000), 인구 등록과 치안 및 사회질서 유지란 차원에서 농민공에 대한 관리를 강화해나가기 시작했다.

公安부문은 매년 6월 30일 24시를 기점으로 매년 잠주인구 규모를 발표해왔는데, 임노동(務工), 농업(務農), 상업(經商), 서비스업 종사(服務), 공무출장(因公出差), 교육훈련(借讀培訓), 치료·요양(治病療養), 보모(保姆), 친지 의탁(投靠親屬), 친지 및 친구 방문, 여행관광, 기타 등의 12개 항목을 통해 파악했다. 또한 1개월 이하, 1개월 이상 1년 미만, 1년 이상 등 세 가지 범주로 인구이동 기간을 산정하고 통계에 반영해왔다.

<표 2> 이동원인에 따른 잠주인구 분류와 통계 (2000, 2005년)

	2000년 (명)	비율 (%)	2005년 (명)	비율 (%)
총계	44,797,464	-	86,732,917	-
임노동	25,964,294	57.96%	55,956,368	64.52%
농업	1,462,219	3.26%	1,886,467	2.18%
상업	6,135,206	13.70%	9,167,511	10.57%
서비스업	4,082,348	9.11%	6,741,846	7.77%
공무출장	1,102,216	2.46%	1,343,555	1.55%
교육훈련	988,504	2.21%	1,749,811	2.02%
치료·요양	197,455	0.44%	238,965	0.28%
보모	218,776	0.49%	395,020	0.46%
친지 의탁	840,629	1.88%	1,184,252	1.37%
친지 및 친구 방문	535,769	1.20%	828,435	0.96%
여행관광	1,665,552	3.72%	1,881,817	2.17%
기타	1,604,496	3.58%	5,358,870	6.18%

자료출처: 公安部治安管理局(2000, 2005)에서 저자 정리

<표 3> 거주기간에 따른 잠주인구 분류와 통계 (2000, 2005년)

	1개월 이하		1개월 이상 ~ 1년 이하		1년 이상	
	규모	비율	규모	비율	규모	비율
2000년	6,010,491	13.4	27,572,131	61.5	11,214,842	25.0
2005년	9,434,879	10.9	45,429,963	52.4	31,868,075	36.7

자료출처: 公安部治安管理局(2000, 2005)에서 저자 정리

<표 2>와 <표 3>에서 보여지듯, 잠주인구 통계상으로도 인구이동은 급격하게 증가했고, 호적소재지 이외의 지역에 거주하는 기간 또한 크게 증가해왔다. 잠주인구는 2000년 4천만 명을 넘어 2005년 9천만 명에 근접했고, <표 2>에서 보여지듯 대부분의 잠주인구는 임노동과 상업활동, 서비스업에 종사하는 경제활동인구로써 1년 이상 호적소재지를 떠난 이주의 장기화 경향이 명확해지면서 인구이동과 기존 도시-농촌 이원체제간의 긴장 또한 높아져갔다.

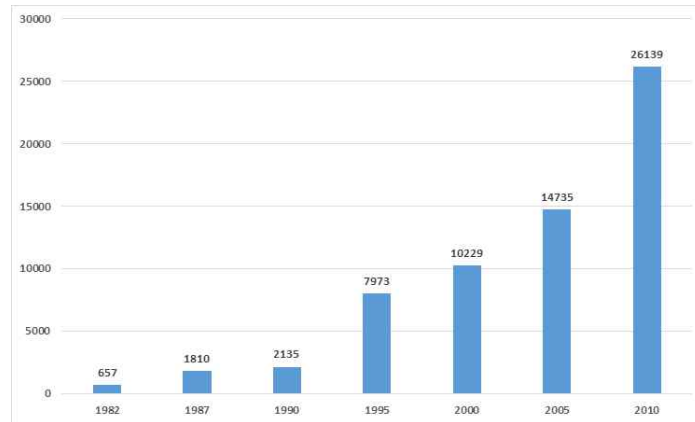
하지만 국가적 시야에서 인구 이동에 대한 파악은 그 용어의 다양성뿐만 아니라 부문과 시간에 따라 상이하게 진행되었다. 그 한 예로, 근대국가로서 가장 기본이라고 할 인구센서스에서조차, 인구이동에 대한 자료는 상이하게 수집되었다.

<표 4> 인구센서스에 따른 인구이동의 규정 차이(1987-2000년)

		1987년 (1% 샘플조사)	1990년 (인구센서스)	1995년 (1% 샘플조사)	2000년 (인구센서스)
조사 시기		1987.6.30.	1990.6.30.	1995.9.30.	2000.10.30.
정의		호구소재지(향진, 가도)를 6개월 이상 떠난 인구	호구소재지(현, 시)를 1년이상 떠난 인구	호구소재지(향진, 가도)를 7개월 이상 떠난 인구	호구소재지(향진, 가도)를 6개월 이상 떠난 인구
대상 연령		이주자 전체	5세 이상	이주자 전체	5세 이상
대상 범위		인구 1%	전체 인구	인구 1%	인구 9.5%
거주기간가입여부		의무 가입	불필요	의무 가입	의무 가입
이주원인		조사항목 포함	조사항목 포함	조사항목 불포함	조사항목 포함
이주범위	현급 이내 향외(鄉外) 이주	○	×	○	○
	성급 이내 현외(縣外) 이주	○	○	○	○
	성간(省間) 이주	○	○	○	○

출처: 王德·葉暉(2004); 國家人口和計劃生育委員會流動人口服務管理司(2010), p.3에서 재인용.

<표 4>에서 보여지듯, 이주인구에 대한 국가 인구센서스의 규정은 시기에 따라 상이한 양상을 보여왔다. 국가적 시야에서 <그림 1>과 같이 농민공의 규모가 급격히 증가하는 추세는 확인이 가능했다.



<그림 1> 농민공 규모의 역사적 변화 양상 (1982~2010년)

자료출처: 중국 국가통계국 1982년 제3차 인구센서스, 1987년 전국 1% 표본조사, 1990년 제4차 인구센서스, 1995년 전국 1% 인구 표본조사, 2000년 제5차 전국 인구센서스, 2005년 전국 1% 인구 표본조사, 2010년 제6차 전국 인구센서스.

하지만, 인구센서스의 결과는 곧 잠주인구 통계와도 커다란 차이를 갖게 된다. 즉, 2000년 인구센서스 상 농민공 규모는 1억 229만 명이지만 잠주인구 통계상은 4479.7만 명에 불과하고, 2005년의 경우 그 수치는 각각 1억 4735만 명과 8673.3만 명으로 벌어졌다.

2006년 국무원의 농민공 개념과 정의에 따라 국가적 차원의 가장 기본적인 인구 파악은 해당 지역에 6개월 이상 거주하는 인구를 포괄하는 상주인구, 이호분리인원 개념으로 통일되면서 기존의 혼란상은 다소 완화되었다. 하지만, 농민공에 대한 국가·사회적 관심이 급증하면서, 각 부문별로 별도의 통계를 통해 농민공을 추정하고 정책적 근거로 삼는 양상 또한 여전히 지속되었다.

## 2. 사회적 차원에서 농민공 개념의 형성: 타자화의 사회적 기원

국가적 차원에서 새로운 인구이동을 파악하는 방식에 따라 농민공 개념은 다양한 제도적 기원을 갖게 되었지만, 농민공 문제로 불거지게 되는 주요한 이유는 이동하는 인구, 특히 농촌 출신 인구에 대한 사회적 배제와 낙인 및 멸시 등이 제도·정책적 차원뿐만 아니라 사회적으로 끊임없이 재구성되어온 영향이 크다.

농민공은 국가 제도적 차원뿐만 아니라 사회적으로도 다양한 방식으로 명명되어왔는데, 특히, 품팔이문학시인(打工詩人)인 류홍(劉虹)<sup>7)</sup>의 <품팔이노동의 이름>(打工的名字)이란 시는 가장 많이 회자되어왔다. 그 중 앞 부분은 다음과 같다.

本名(본명) 民工 (민공)  
 小名(아명) 打工仔 / 妹 (공돌이, 공순이)  
 學名(학명) 進城務工者 (도시에 들어와 일하는 사람)  
 別名(다른이름) 三無人員 (세 가지 증명서가 없는 인원)  
 曾用名(한때이름) 盲流 (맹목적으로 이동하는 사람들)

7) 그는 선전바오업집단의 주임편집자로서, 저명한 품팔이문학시인이기도 하다([www.baidu.com](http://www.baidu.com), 검색일: 2020.03.10.)

尊稱(존칭) 城市建設者 (도시건설자)

昵稱(애칭) 農民兄弟 (농민형제)

俗稱(속칭) 鄉巴佬 (촌뜨기)

綽號(별칭) 遊民 (유민)

爺名(할아버지이름) 無產階級同盟軍 (무산계급동맹군)

父名(아버지이름) 人民民主專政基石之一 (인민민주독재 기반 중 하나)

臨時戶口名(임시호구명) 社會不穩定因素 (사회불안정요인)

永久憲法名(영구헌법명) 公民 (공민)

家族封號(가족 내 이름) 主人 (주인)

時髦稱呼(유행하는 호칭) 弱勢群體 (취약·소외집단)

시의 내용에서 보듯, 농민공은 여러 시기를 거치며 다양한 사회적 영역에서 명칭을 부여받았다. 하지만, 도시와 농촌, 지역과 지역 사이를 넘나드는 이들의 사회적 존재는 국가와 제도적 차원에서 완전한 부정도, 새로운 전환적 의미도 획득치 못한 채 모호하게 남겨져왔음을 알 수 있다. 이러한 모호함 속에서 농민공은 '도시에서 일하는 사람'(進城務工者)이자 '도시건설자'로 도시에서 더 나은 기회와 발전을 누릴 수 있었다. 하지만, 그들의 노동은 과거 국유기업 노동자와는 전혀 다른 '품팔이노동'(打工)으로 간주되었고, 불법·비법적인 '삼무인원'(三無人員), 자신의 이해만 추구하며 맹목적으로 유동하는 '맹류'(盲流), 농촌 출신으로 도시문화와는 어울리지 않는 '촌뜨기'(鄉巴佬) 등 사회적 낙인과 배제는 확산되었다. 정치·이데올로기적으로도 과거 무산계급의 동맹군이자 인민독재의 기반 중 하나였던 데 반해, 현재는 헌법상 '공민'(公民) 이지만 실제로는 '사회불안정요인'(社會不穩定因素)이자 '취약·소외집단'(弱勢群體)에 불과했다.

농민공에 대한 다양한 불평등과 차별·차등 대우는 개혁개방 및 체제전환의 '편향성' 및 장기간 고착화된 격절된 사회구조와 깊이 관련된다. 우선, 개혁개방 이후 편향적 도시화, 불균등 산업화가 공간적 불평등을 자아내는데 반해, 도시-농촌의 이원적 구조, 특히 호구제도는 이러한 격차와 차별을 오히려 조장하고 유지·강화하는 근거로 활용되었다. 그 결과, 농민공은 '거짓도시화', '토지의 도시화' 등 도시편향적인 개발과정 하에서, '半도시화', '半프롤레타리아트화'란 특징을 갖는 마치 국제이주노동자와 유사한 차등·차별적 지위에 놓여졌다(王春光, 2006; 孟慶峰, 2011).

다음으로, 호구제도는 부정의(injustice), 불평등(inequality), 불합리(irrationality)로 압축될 수 있는 '중국 특색의 사회경제적 계층화'를 만들어냈고, 중국 국민의 권리와 기회는 어느 지역 호구인가에 따라 차등화되었다(Wang, 2005; 이민자, 2007: 22-23). 하지만 지역적 분할(division), 제도적 배제(exclusion)의 특징을 가진 채 장기간 고착화되어온, 격절된 사회구조는 도시호구가 없는 외지(外地)출신이라는 이유로, '소질'(素質)이 부족하단 이유 등으로 수많은 농민공을 타자화하고 사회적으로 배제하는 가장 근본적인 원인이었다.

농민공은 개혁개방 이후 도시와 농촌을 오가면서 다중적인 사회경제적 역할을 수행해왔다. 그들은 토지를 보유하고 신분상 농민이자, 저렴한 임금으로 주로 체제 외(體制外)부문에 종사하는 노동자이고, 실제 도시에 거주하며 생활·소비하는 도시 주민이면서도, 자신의 임금 소득을 송금함으로써 농촌의 가족 및 고향의 생존과 발전에 기여하는 농민 가족구성원이기도 했다. 그들의 다중적인 사회경제적 역할은 한편으로 해당 지역과 국가 전반의 경제개발에 크게 이바지하는 동시에, 부문



간, 도농간, 지방간, 빈부간 사회경제적 격차를 일정부분 매우는 체제 전반에 상당히 긍정적인 역할을 수행해왔다. 이런 점에서, 농민공에 대한 사회경제적 차별·차등 대우는 체제전환의 가장 모순적인 부분이었다.

농민공에 대한 사회경제적 차별·차등 대우와 사회적 배제 및 낙인 등이 어떻게 구조화되었는지에 대해서는 보다 본격적인 탐구가 필요하다. 하지만, 분명한 것은 다양한 농민공 개념이 지칭하는 만큼이나, 그들이 처한 상황이 매우 다양하고 수시로 변화되면서 누적된 결과라는 점이다.<sup>8)</sup>

'농민공'이 개혁개방 이후 수많은 이주자들을 통칭하는 일반적인 개념으로 등장하긴 했지만, 과연 농민공이 단일한 또는 보다 균질적인 집단이라고 보기는 어려웠다. 농민공에 대한 초기 연구에서 이미 농민공의 계급·계층적 분화는 끊임없이 지적된 바 있었고(李強, 2004), 급속한 산업화·도시화 과정 중 농민 인구집단의 분화와 도시 인구의 증가 사이에서, "도시에 정착하지도, 농촌 고향으로 돌아가지도 못한 채 가운데서 길을 잃어버린 존재"(려도, 2017a, 2017b)란 표현이 더 가까웠다.

그런 점에서, 농민공은 국가-사회적 차원에서뿐만 아니라 그들 스스로에게도 자신을 대표·대변하는 개념이라 보기는 어려웠다. 국가·사회적으로 '농민공'이란 표현이 2000년대 크게 증가하면서 일반화되면서, 농민공에 대한 국가적·학술적 조사, 정부 문건 및 언론 매체의 보도, 일상 생활에서의 실천 과정에서 '농민공' 등 다양한 표현들이 널리 쓰이기 시작했다. 대대적인 조사와 보도가 농민공들의 다양한 실천양태와 몰인권, 저임금, 저복지 등 농민공 문제의 심각성을 밝히는데 크게 기여했지만, '농민공 문제'로 접근되는 대부분의 프레임은 '농민공'을 '문제'와 결부시키고 농민공에 대한 이미지를 고착화시키는 효과 또한 낳았다(趙凌, 2013; Gleiss, 2016).

농민공의 지위는 도시민과 농민의 이원적 지위구조 하에서 체제 외(外)에 위치해있었고, 근본적인 해결은 도농 이원구조의 해체와 호구제도의 폐지일 수밖에 없었다. 실제로 2000년대 중반 이후 호구제도는 국가와 시장, 인권 및 시민권 차원에서 많은 비판을 받으며 개혁 및 폐지의 목소리가 크게 높아졌다. 하지만, 개혁개방 이후 도농이원구조와 호구제도가 지속되면서 누적된 다차원적인 사회경제적 복잡성 때문에, 국가, 시장, 사회, 심지어 농민공 스스로도 호구제도 폐지란 근본적인 대안이 추진되기는 매우 어려웠다. 행정·정치·경제·사회적 차원의 수많은 제도와 절차들이 여전히 호구제도와 결부되어 있었고,<sup>9)</sup> 본지인(本地人)과 외지인(外地人), 호적인구와 비호적인구간의 사회·문화적 구분 및 차별·차등은 각 지방 차원에서 뿌리깊게 존재해왔다. 더욱이, 농민공 또한 자신이 처한 상황에 따라 상이한 입장을 가질 수밖에 없었는데, 농촌의 토지는 호구제도와 결부된 가장 중요하면서도 기본적인 이익이자 권리였다.<sup>10)</sup>

결국, 가장 나쁜 사회적 결과는 개별적인 농민공 수준에서 발생했다. 농민공은 정부와 기업, 거주 지역 등 대부분의 경우 관리의 대상이지 실질적인 주체로 대우받지 못했다. 자신을 대표할 정치적 자원<sup>11)</sup>은 고향 농촌에만 존재했고, 자신을 대변하고 보호할 정치적·사회적 자원은 해당 지역에서 매우 한정적이었다. 정부의 정책적·제도적 미비와 외지 출신에 배타적인 사회적 환경 속에서 대부

8) 초보적인 탐색은 다음 장에서 수행하겠지만, 본격적으로는 구체적 상황에 대한 탐구가 필요하다. 광둥지역 농민공에 대한 사례 연구로는 윤종석(2019), Yoon(forthcoming)을 참고할 것.

9) 각 지방에 따라 다르지만, 적게는 20가지에서 많게는 50가지에 이르는 제도적 절차들이 호구제도와 연관되어 있다.

10) 농촌의 토지가 있기 때문에 농민공이 서구 산업사회처럼 도시 빈민으로 전락하지 않고 일정한 생존을 유지할 수 있다는 주장 또한 많은 공감을 얻고 있다. 자세한 것은 허췌핑(2017)을 참조.

11) 호적소재지에서 기층 정부의 대변, 농촌 집체토지 소유권, 지역공동체의 정치적 후견인 등을 의미한다.

분의 농민공은 사회·경제적 차별·차등 대우를 감수하는 동시에, 고용 기업의 전제주의적 관리 속에 놓여져 개별적으로 많은 피눈물과 가슴 시린 기억을 안게 되었다(Pun, 1999; Lee, 1998; 러도, 2017a, 2017b). 농민공은 과거 국유기업 노동자를 이르는 '공인'(工人)이 아니라 공돌이(打工仔), 공순이(打工妹) 또는 외지 출신(外來者, 外來人口)으로 불리며 타자화되었고, 농민공이 기존에 갖고 있던 농촌성은 현대적 생산장소에 맞는 새로운 정체성으로 대체되기 위해 손쉽게 부정되었다. "도시와 농촌, 남(발전 지역)과 북(저발전지역), 남성과 여성간 분업은 모두 새로운 형태의 지배와 위계를 유지하고 확장하기 위해 조작"(Pun, 1999: 15,18)되었다. 여성 농민공은 "젊고 미숙하며 무지하고 독신인 여성'으로 구조화하는 기업 내 조직관리의 이데올로기에 종속되었고, 공장에서의 노동은 매우 종종 격렬한 착취, 편견, 존엄성에 대한 상처를 의미했다(Lee, 1998: 126-128). 농민공과 그들의 이주는 무질서, 오염, 시민성의 결핍으로 인한 사회적 비난과 유연하며 능동적인 무한한 노동력으로서의 시장 경제적 필요 사이를 오가며 변주되었지만(Florence, 2008: 106-108), 주로 타자<sup>12)</sup>의 입장에서 다뤄질 뿐 농민공 스스로의 목소리를 낼 수 있는 공간은 매우 한정적이었다.

### III. 농민공 개념의 사회적 변용: 인식의 전환과 농민공 문제

농민공 개념은 전체적으로는 비법·불법적인 체제 외(外)적 규정으로부터 점진적으로 합법적인 제도 내로 편입되는 과정을 겪어왔지만, 시기와 장소, 상황에 따라 다양하게 변주되어왔다. 특히 2000년대 초중반 이후 농민공 문제가 주요한 국정과제로 등장하면서 농민공과 관련된 정책·제도 개혁과 더불어, 농민공과 관련된 개념들 또한 보다 능동적·주체적인 성격을 강조하기 시작했다.

하지만, 개혁에도 불구하고, 비(非)가시화되고 타자화되어왔던 농민공이 담론적·이데올로기적으로 어떤 맥락에 위치지워져왔는지는 많은 의문을 자아낸다. 사회적 편입·통합과 사회적 낙인·배제 사이에서 농민공은 적극적인 개혁개방의 참여자로 초대받는 동시에, 여전히 다른 사회적 주체들에 비견해 '부족' 또는 '결핍'된 존재로서 고착화되는 측면도 존재한다.

본 장에서는 개혁개방 이후 농민공 담론이 사회적으로 변용되는 바를 역사적으로 탐색하면서, 농민공에 대한 인식 전환에도 불구하고 여전히 수많은 사회적 논란에 휩싸일 수밖에 없는 측면을 살펴본다.

#### 1. 농민공 개념에 대한 인식 전환: 맹류에서 산업노동자로?

'농민공' 용어의 기원과 유래에 대해 저자가 확인한 바로는 1982년 학계의 보고서와 언론매체의 보도를 들 수 있다(王道勇, 2015; 黃典林, 2015; 李培林, 2018). 우선, 학계에서는 1982년 『계획경제연구』(計劃經濟研究)<sup>13)</sup>에 구이저우 성에서 부족한 노동력을 벌충하기 위해 농민공을 활용한 경험을 보고했다(莊啟東·張曉川·李建立, 1982). 사회학에서는 중국사회과학원의 장위린(張雨林) 교수가 1983년 『사회학통신』(社會學通訊), 『사회학연구』(社會學研究)에서 쑤난(蘇南)지역 농촌사회의 변화를 연구하며 '토지는 떠나지만 고향은 떠나지 않은'(離土不離鄉) 농민공 개념을 처음으로 제기했다(李培林, 2018). 다음으로, 《인민일보》 또한 1982년 처음으로 '농민공' 용어가 포함된 기사를 내보냈다(黃典林, 2015).

12) 대부분의 목소리는 중앙 및 지방 관료, 지역 호적주민, 학자 및 언론 기자 등으로부터 나왔다.

13) 중국계획학회와 국가계획위원회 경제연구소가 공동출판하는 학술지다.

농민공에 대한 국가적·사회적 인식은 개혁개방 초기 '낮선 존재'이자 국가의 제도·정책적인 지도를 벗어나 개인적인 이해관계만을 위해 '맹목적 유동'을 감행하는 '맹류'라는 부정적 이미지가 강했다. 특히, 1980년대 말부터 1990년대 중반까지 '치리정돈'(治理整頓)의 시기에 '맹류'라는 부정적 표현은 언론 및 사회적으로 대대적으로 출현했다(黃典林, 2013, 2015). 그들은 기존 도시 주류사회로부터는 침입자이자 타자로서 인식되면서, 맹목적이고, 질서도 없으며, 비이성적인 '맹류'란 이미지는 상당기간 고착되어왔다. 더구나 일부의 범죄 사례는 농민공을 고정된 주소도 없이, 유동성이 강하고, 신분이 모호한 인구집단으로 사회적 낙인을 강화하였고, 1990년대 도시 국유기업 개혁과정에서 발생한 대량의 실업은 위기담론과 농민공을 '외지인구'이자 '외래인구'로서 사회적으로 배척하는 담론을 더욱 강화하였다.

하지만, 이주자들을 바라보는 시선이 반드시 부정적인 것만은 아니었다. 대표적으로 개혁개방 초기 2000년대 초반까지 널리 사용되던 '민공'(民工)이란 표현은 과거 혁명전쟁 및 사회주의 건설 시기 국가의 필요에 의해 동원·이주되고 후방지원을 맡았던 인구를 지칭하는 개념이었다. 또한, 정책·제도적 차원에서 '도시에서 일하는 사람'(進城務工人員)이란 개념은 경제발전 및 도시건설을 위해 필요한 노동력으로서 이주자를 지칭하는 것으로, 보다 중립적인 개념이었다.

2000년대 '농민공'이란 표현이 사회적으로 일반화되면서, 관련된 정부, 학술, 사회 차원에서의 논의 또한 활발하게 진행되었다. 그들의 주요한 사회경제적 역할인 '산업노동자'를 중심으로 정부 차원에서 공식 승인되고, 시장과 사회 차원에서 '노동자'로서 이들을 바라보는 시선 또한 크게 증가했다. 하지만 정부 차원에서 '신시민'(新市民)으로의 편입을 추진하는 정책·제도적 개혁에도 불구하고, 교육 및 문화수준, 소질 및 역량 등 문화적 속성에 기반한 현실적인 배제 또한 지속되는 측면이 있다.

농민공에 관한 다양한 개념은 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 오가며 다양하게 변용되어왔다. 집단적인 속성과 개별적인 실천 사이에서 농민공에 대한 인식과 담론은 과거와 달리 변화되어왔지만, 과거의 부정적인 인상과 담론이 지속·유지되면 활용된 주요한 배경을 개념·담론적 차원에서 살펴보자.

개혁개방 초기 '낮선 존재'인 농민공을 이해하는 주요한 개념이었던 '민공'이 '농민공'으로 일반화되는 과정은 '농민'과 '노동자'에 대한 체제전환의 측면을 반영한다.<sup>14)</sup>

우선, '민공'은 '농민'과 '공인'(工人)의 합성어로, 혁명전쟁 및 사회주의 국가건설 시기 공산당 및 국가에 대한 복종과 헌신, 거대한 희생과 공헌이 특징이었기 때문에 전혀 부정적인 이미지는 없었다.<sup>15)</sup> 반면, 농민공은 보다 자발적이고 개체화된 이주로서, 개혁개방 초기 국가의 법규와 방침을 거스르면서까지 개별적인 이익을 추구하는 존재로서 인식되었다. 기존의 '민공' 개념은 농민공을 설명하는 현실적합성이 부족하고, 그들을 정치적·이데올로기적으로 정당화하지 못할 뿐만 아니라 농민공을 도덕적 차원에서 비난하는 담론적·이데올로기적 근거가 될 수 있다는 점에서 문제적이었다.

14) 《인민일보》(人民日報)의 1979-2010년간 전체 기사에서, 농민공과 관련된 문장은 1979-2001년간 184편에서 2002-2010년간 1451편으로 크게 증가했다. 또한 2003년 이후 '민공' 단어는 '농민공' 단어에 뒤처지면서 빠르게 감소되었다(黃典林, 2015: 110-116).

15) 《인민일보》의 대표적인 기사는 다음과 같다. "영웅적으로 조선을 지원하는 중국 민공"(1951.04.06.), "무산계급 문호대혁명의 전면승리를 탈취하는 개신교 중에, 산둥성 광대한 민공이 혁명을 위해 수리(水利)사업에서 현저한 성적을 거두었다"(1968.06.15.), "안후이성 500만 민공이 수리사업을 흥하게 했다"(1998.11.18.). 黃典林(2015: 115)의 내용을 재정리.

다음으로 중국에서 농민에 대한 이데올로기적 지위는 주체와 타자 사이에서 모순적인 두 관념이 지속되어왔다. 한편으로, 중국은 역사적으로 농민국가이자 국가와 향토사회의 근본으로 농민을 중시해왔고 특히 농촌 기반의 사회주의 혁명경험은 농민에 대한 이데올로기적 중요성을 강조해왔다. 하지만, 사회주의 시기 도시편향적 발전의 지속하에 농촌 및 농민층의 낙후가 두드러졌고 문화적으로 독특하고 생소한 '타자'인 동시에 소극적이고 시급히 개조해야할 대상으로서 인식되기도 했다.<sup>16)</sup> 그 결과, 그들은 혁명의 주력군인 능동적인 주체와 이성적 판단이 결여된 소극적인 주체 사이에서 종종 사회불안정과 혼란 및 위협의 원천 중 하나이자, 국가권력의 엄중한 통제를 받아야 할 대상으로 인식되곤 하였다.

마지막으로, 개혁개방 이후 시장화 개혁과정에서 농민에 대한 전근대적인 낙인과 경직된 사회주의식 노동체계에 대한 시장주의적 비판은 농민공에겐 기회와 위험을 동시에 제공했다. 철밥통(鐵飯碗), 한술밥(大鍋飯) 등으로 상징되는 국유기업 노동자에 대한 개혁으로, 농민공은 이들을 일부 대체하고 새로운 비공유부문에 종사할 대량의 산업예비군으로 인정되고 활용되기 시작했다(백승욱, 2001). 하지만 농민공은 '새로운 노동자'로서 기회를 얻는 동시에, 과거 국유기업 노동자와 구분되는 주변적인 지위에 처하게 되었다. 또한 도시가 물질문명의 번영과 문화적 진보의 지표로 특정화 되는 반해, 농촌은 낙후되고 전근대적인 '타자'로서 자리매김되면서 농민공은 전근대적인 농민과 농촌의 이미지로 재구성되기 시작했다. 그 결과, 농민공은 산업노동자의 주요 구성성분이지만, 노동자 계층 또는 계급의 주체로서 인정받지 못하는 모순을 낳게 되었다. '폼팔이노동'(打工)<sup>17)</sup>이란 용어는 중국식의 '비정규 노동' 또는 '프리케리아트'(precariat)와 유사한 형태(Swider, 2015; Lee, 2018)로 농민공의 사회구조적 지위와 담론상 위치를 여실히 보여준다.<sup>18)</sup>

<표 5> 농민공에 관련된 담론 구조 변화(1980-2010년)

연도	정치적	경제적	사회·문화적
1980-1990	민공조- 개혁 압력 치리정돈의 대상	임가 노동력 체제의 "계약노동자"	교육수준 낮은 자
1991-2000	국유체제의 타자	면직노동자의 경쟁자 시장경제가 소환한 노동력	교육수준 낮은 자 도시인 눈의 타자
2001-2010	양회대표: 정치주체 신분 건립 농민공: 정부공작 서비스 대상 이자 해결해야 할 문제 지방정부의 정치적 업적	임금체불 당한 자 금융위기하 귀향창업자 양로금을 받지 못한 자 신세대 농민공: 시장의 새로운 생산력	기능·능력 결핍자 농민공자녀: 신분세습 문화생활의 결핍자 농민공형제

자료출처: 趙凌(2013), p.87에서 저자가 재정리

농민공에 대한 언론보도에 대한 연구에 따르면, 농민공의 이미지는 개혁개방 이후 빠르게 변화해왔다. <표 5>는 기존 연구 중 《인민일보》의 30년간 보도를 분석하여 농민공과 관련된 담론 구조 변화를 보여준다. 개혁개방 초기에 비해 농민공은 보다 능동적·주체적 성격이 강조되어왔지만, 여전히

16) 특히, 중국 내에서는 이러한 관점을 엘리트주의라고 많은 비판을 하기도 했다(원테켄, 2013; 黃典林, 2013, 2015).

17) 이 표현은 동남 연해지방을 중심으로 널리 유행하였다. 원래 홍콩에서 쓰이기 시작했던 "打工仔"(공돌이), "打工妹"(공순이)란 표현은 홍콩을 경유하여 상당수의 공장들이 중국 대륙으로 진출하면서 함께 유입되고 사회적으로 활용되었다.

18) 다만 이후 일반화되는 과정에서 젊은 청년과 연동되어 '고급공돌이'(高級打工仔), '폼팔이노동황제'(打工皇帝) 등 개념으로 확장되면서 비교적 교육수준이 높은 젊은 층의 인구에게까지 확장되기도 했다.

히 국가-시장-사회 차원에서 많은 불평등과 불합리의 구조 하에 놓여져있음을 보여준다.

특히, 주목해야 할 부분은, 2000년대 이후 체제전환의 불충분한 구조 속에서 농민공 문제가 국가-시장-사회적 차원에서 주목받으면서 농민공에 대한 '가시화'가 본격화되고 있다는 점이다. 특히 2006년 국가적 차원에서 농민공의 사회경제적 활동이 국가의 개발목표 및 과정에 대한 공헌이 공식 승인되고, 농민공 문제 해결이 향후 주요한 국정과제로 설정됨에 따라 농민공에 대한 사회적 시선 또한 변화하기 시작했다.

하지만 <표 5>에서 드러나듯, 사회적 차원에서 농민공은 여전히 기능·능력과 문화생활이 부족한 자들로 인식되고, 더구나 농민공 자녀 등 재생산 문제가 사회계층의 고착화를 낳을 수 있다는 우려 또한 확산되고 있다.

## 2. 농민공 개념에 대한 사회적 논란: 농민공 문제와 농민공에 대한 문제 사이

농민공 문제는 중국 공산당-국가 체제와 사회경제발전의 지속가능성이란 차원에서 적극적인 해법이 모색되기 시작했다. 한편으로 농민공 문제는 삼농문제의 해결이란 측면에서, 다른 한편으로는 국가적 차원의 사회경제발전과 지속가능성을 위한 측면에서 모두 국가적 목표의 일환으로 간주되었다. 농민공 문제의 핵심제도인 호구제도의 개혁이 본격 추진되었고, 2013년 신형도시화 계획은 1억 명의 인구에게 도시 호구를 부여하는 과감한 실험으로서 선전되었다.

하지만, 국가 차원의 농민공 문제 해결이 적극 추동됨과 동시에, 농민공 개념과 농민공 문제의 해법에 대한 사회적 논란은 다시 한 번 크게 확대되기 시작했다.

차이팡(蔡昉) 등 경제학자들은 현재 호구제도가 자유로운 노동력의 이동과 내수 증진을 저해하여 경제발전의 지속가능성을 위협한다는 주장을 기반으로 호구제도 폐지 또는 전면적 개혁을 주장한 반면(蔡昉, 2010a, 2010b), 허쉐핑 등 일군의 학자들은 오히려 호구제도 때문에 상당수의 농민들이 토지를 잃어버리지 않고서도 소득과 발전의 기회를 향유할 수 있었다는 중국 특색을 강조하면서(김도경, 2014; 허쉐핑, 2017; 루이룽, 2017), 농민공 문제 해법은 더욱 논쟁적이 되었다.

중국 정부는 호구제도의 폐지 등 급진적인 해법이 도시호구주민 등의 거대한 사회적 저항과 사회경제적 비용의 급상승을 불러일으킬 수 있다는 우려로 인해 도농간 복지혜택의 축소 등 점진적이고 실질적인 해법을 모색하고 있지만, 사회적 논란은 여전히 현재진행중이다(윤종석, 2019).

논쟁의 배경에는 농민공의 지위와 역할에 대한 다양한 인식과 기대가 존재한다. 개혁개방 이후 농민공이 수행해왔던 다중적인 사회경제적 역할은 저렴한 임금의 노동력, 실제 도시에 거주하며 생활·소비하는 도시주민, 농촌 및 고향의 생존과 발전에 기여하는 농민 가족구성원, 향후 중국의 사회경제발전을 위해 육성·보호·훈련받아야 할 젊은 세대 등 다양하게 존재해왔다. 또한 사회경제적 취약계층이자, 범죄의 유혹이 높은 문제인구, 계층적으로 하위를 차지하는 저층인구 등 소외집단으로 인식되기도 하고, 장차 노동계급으로서 전환·형성될 정치적 주체로서 기대를 받기도 한다.

문제는, 과거 농민공 현상이 농민공의 개별적, 자발적인 선택으로 개체화되고 비가시화되었다면, 현재 농민공 문제는 농민공에 대한 집단적인 이미지를 창출하는 동시에 그 모호성을 자신의 시각으로 적극 활용하여 동원하는 타자적인 성격이 여전히 강하다는 점이다.

국정과제로서의 농민공 문제 해결이 본격화되면서 농민공은 적극적인 거버넌스 구축의 대상으로

변화하였다(윤종석, 2019; 李培林, 2018). 농민공은 정책·제도적 차원에서 관리의 대상으로부터 서비스와 관리의 대상으로, 담론적 차원에서 침입자와 불안정의 근원이자 도전자로부터 경제적 동력이자 성과의 주요한 창조자로서 극적으로 변화해왔다. 이 과정에서 농민공의 참여와 육성은 지방 정부 차원에서 주요한 정치적 성과로도 자리매김하였다.

하지만, 농민공에 대한 제도·정책적, 담론적 편입이 정부 차원의 거버넌스 개혁 차원에서 진행되면서, 농민공의 주체적인 지위의 공백은 이데올로기·담론적 차원에서 농민공 자체가 실어증(失語症) 상태에 빠질 수밖에 없는 곤경으로 이어진다(陳成文·彭國勝, 2006; 余雲霞·劉晴, 2008; 官志平, 2012; 王道勇, 2015). 농민공에 대한 "공평대우, 동일취급"(公平對待 一視同仁) 방침에도 불구하고 편향적 도시화의 기초 위에 설계된 제도·정책개혁과 구체적인 실천양태들은 농민공 문제의 해법을 도시 정부 및 도시주민의 차원에서 접근한다는 비판에 놓여져있다. 또한, 제도·정책적 차원에서 농민공에 대한 지원과 혜택이 증가하고 농민공의 능동적 역할이 강조되면서, 해당 지역 및 도시의 기존 호적주민과의 사회경제적 불평등과 격차보다는, 일부 농민공이 도시주민 신분으로의 전환에 따른 사회경제적 혜택이 강조된다.

이런 차원에서 농민공 문제와 농민공의 문제 사이에는 거대한 모순이 존재한다(趙凌, 2013). 즉 농민공 문제는 국가 정책·제도적인 차원에서 농민공 자체를 사회문제로 삼고 '특수한 집단'으로 표상하는 동시에, 선형적으로 규정하여 왜 농민공 문제가 사회적 문제로 등장하는 지에 대한 맥락을 질문하지 않는다. 양회 기간 농민공 대표들이 언론 매체 앞에서 농민공 스스로의 문제에 대해서 이야기하고 구체적인 문제를 제시하는 주체적인 모습으로 공론장에 등장함에도 불구하고, 농민공 문제의 해결은 장기적인 역사적 임무라는 국가적 목표와 전략 하에서 응당 당연하게 해결해야 할 문제로 더 이상 성찰과 논의의 대상이 되지 못한다. 과연 개별적이고 구체적인 농민공의 문제가 해결이 되면 농민공 문제는 해결되는 것인가? 농민공 문제의 근원은 어디에 있는가라는 질문은 더 이상 공론장에서 지속되지 못한다.

아울러 3억에 가까운 농민공은 거대 인구집단으로서 정책·제도뿐만 아니라 언론 매체 등 공론장에서 문제에 처한 집단이자, 사회, 경제, 문화적 차원에서 낮은 지위에 처한 집단으로 가시화되어왔다. 하지만 개별적인 농민공에 대한 사회적 관심 및 언론 보도는 능동적이고 주도적인 엘리트주의적인 성격에 보다 치중되어왔다(趙凌, 2013). 즉, 농민공의 일반적 속성에서 벗어난 이후에야 사회적 관심과 언론의 주목을 받을 수 있고, 사회경제적으로 성공한 농민공은 더 이상 농민공이 아니게 된다. 결과적으로 남겨진 농민공은 집단적인 '저층' 이미지가 고착화될 우려가 존재한다.

더욱이, 농민공에 대한 정책·제도 개혁과 담론적 수준에서 사회통합적인 새로운 사회적 담론이 각종 지방차원에서 진행됨에도 불구하고, '신노동자', '신시민', '신OO인' 등의 담론은 농민공을 해당 지역과 결부시키고 일방향적인 편입방식으로 진행되고 있다(윤종석, 2015, 2019). 농민공과 관련된 관방 및 언론 담론이 그들을 지방 사회경제발전의 '중요 역량'으로 이미지화하는 반면, 농민공은 자기 문제해결의 역량과 권리가 주어지지 않고(鄧璋, 2016), 항상 어느 지역, 국가, 사회에 기여한 후 보상받는 조건부 방식이 일반적이다.

농민공의 주체적인 지위 부족과 문제해결과정에서 주체화의 결핍은 곧 농민공에 대한 집단적 이미지의 고착화와 더불어, 농민공 스스로 본인은 농민공이라 생각하지 않는다는 저항적 결과를 낳기도 한다. 일부 조사(趙凌, 2013)에 따르면, 조사대상 중 32.6%의 농민공은 자신을 농민공 집단에 속해있지 않다고 응답했고, 농민공에 속한다는 대답의 대부분은 자신의 일자리 성격이나 문화적 소질이 아니라 단지 호구가 농촌에 있기 때문일 뿐이라고 응답했다.

더욱이 농민공은 약자가 되고, 사회적 문제가 되어야 전사회적인 관심을 받고 가시화되는 곤경도 존재한다(Gleiss, 2016). 농민공은 '약자의 무기'란 방식으로 합법과 불법, 적극과 소극적 대응 방식을 오가면서 각종 창의적인 실천방식을 통해 자신의 처지를 가시화해왔다(高洪貴, 2013). 일부 학술계 및 온라인 네트워크는 이들에 대한 사회적 지지를 표명하고 널리 확산하는 주요한 측면이 존재하지만, 사회적으로 일종의 '농민공다움'으로 전형화되는 우려 또한 존재한다.

#### IV. 농민공은 농민공 담론의 주체가 될 수 있을까?

농민공 개념은 다양한 제도적·사회적 기원을 가진 채 담론적으로도 크게 변화되어왔다. 특히 2000년대 초중반 이래, 농민공은 개체화된 비가시화된 상태에서부터 집단적으로 가시화된 상태로 극적으로 변화되어왔다. 하지만, 그 과정에서 농민공은 다시 한 번 집단적으로 문제화되고, 주체적인 지위의 결핍과 문제화된 집단 이미지로의 고착화 속에서 다시 한 번 타자화되어왔다.

농민공 개념은 곧 중국 체제전환의 과도기적 특징과 그 사회적 모순을 여실히 보여준다. 중국 공산당-국가 체제의 지속과 이를 정당화하기 위한 개발주의적 국가 목표는, 다차원적으로 농민공 개념을 파악하고 이를 통해 농민공을 그들의 공론장 내로 편입하고 포섭해내고자 한다. 농민공 문제의 담론적·이데올로기적 질서 속에서 농민공은 일상적인 저항과 동시에 때때로 이에 참여하고 활용하기도 한다.

개혁개방 이후 체제전환 과정에서 제도·정책적인 미비와 이로 인한 국가·사회적 담론의 다원적인 사회적 구성 하에서, 농민공에 대한 이미지는 끊임없이 재구성되어왔다. 학계와 언론, 사회뿐만 아니라 농민공 스스로도 이러한 공백과 빈틈 속에서 자신을 재발견하고 자신의 목소리를 내고자 노력해왔다. 최근 중국의 인구이동에 대해서 '신이민' 등 새로운 관점에서 접근이 시도되는 한편, 농민공에 대한 담론 또한 '신이민자', '신노동자', '노동자친구'(工友) 등 다양한 표현들이 등장하고 있다.

하지만 이러한 사회적 표현이 과거로부터 고착화된 농민공 개념과 그 이미지를 부식시키고 새로운 주체적 지위로 등장시킬 수 있을 지는 여전히 의문이다. 왕후이가 지적했듯, 농민공의 계급의식은 결핍된 것이 아니라 계급의식이 발생하는 정치적 과정이 종결되어 미비한 것이기도 하다(려도, 2017a: 26). 직접적인 정치화의 과정에서 배제되거나, 초대된다 하더라도 이미 짜여진 공론장으로만 제한된다는 점에서, 국가로부터의 권리·권익 및 서비스·혜택의 부여가 농민공의 주체화로 연결되기는 당분간 어려워보인다. 사회적 차원에서 농민공 집단 내의 다양한 이질성과 상이한 상황은 그들이 계급, 시민, 주민, 국민 등 또다른 주체적인 담론적 지위를 통해서 극복될 수 있을 것이다.

그럼에도, 농민공이라 불리는 수많은 인구들에 대한 문제가 점점 사회적으로 주요한 이슈로 된다는 점에서, 향후 농민공 개념이 어떠한 형태로 사회·정치적인 의미를 획득할 지는 주목할 필요가 있다. 사회문제에 대한 담론에서 농민공은 '약방의 감초'처럼 상시적으로 등장하며 담론적 지위를 안정적으로 보장받았지만, 이들은 때로는 '서민'이고, 때로는 '노동자'이며, 어떤 경우는 '주민'이지만, 여전히 '농민'이기도 하다. 가장 문제가 되는 것은, 2세대 농민공, 3세대 농민공이라 칭해질 때 세대를 거듭하여 전달되는 농민공 개념 및 담론이다. 다른 용어보다 '농민공'으로 지칭하는 것이 보다 많은 사람들에게 쉽게 받아들여지고 즉각적인 인식과 이해에는 도움이 될지 모르지만, 생각을 거듭하여 곱씹어볼수록, 시간이 지나며 논의가 확산될수록, 이러한 용어와 개념에 대한 논란은 더욱 거세질 수밖에 없을 것이다.

매우 실용주의적인 중국의 정치·사회적 환경에서 농민공 개념과 담론은 적어도 당분간 사라지는 일은 없을 것 같다. 하지만, 농민공 개념 속에 차등적·차별적인 사회적 성격이 내재하며 그들의 존재가 끊임없이 타자화되는 한, 농민공 개념에 대한 사회적 논란과 정치화의 가능성 또한 지속될 것이다. 자기 목소리를 내지 못하던 농민공이 뉴미디어를 통해 보다 광범위하게 소통할수록, 품팔이 문학(打工文學)을 포함하여 농민공에 대한 자기담론이 생산과 재생산을 거듭할수록, 보다 젊은 세대에게 농민공 개념과 담론에 점차 편입되기 어려워질수록, 농민공 개념과 담론에 대한 새로운 상상과 전유는 더욱 활발해질 것이다. 보다 구체적이고 세밀한 논의는 후속 연구로 남겨둔다.

## 참고문헌

- 려도, 정규식·연광석·정성조·박다짐 옮김, 2017a, 『중국 신노동자의 형성: 도시와 농촌 사이에서 길을 찾는 사람들』, 서울: 나뭇잎스.
- 려도, 정규식·연광석·정성조·박다짐 옮김, 2017b, 『중국 신노동자의 미래: 변화하는 농민공의 문화와 운명』, 서울: 나뭇잎스.
- 루이룽, 김승일 옮김, 2017, 『최강 농민중국』, 서울: 경지출판사.
- 백승욱, 2001, 『중국의 노동자와 노동 정책: 단위 체제의 해체』, 서울: 문학과 지성사.
- 원테권, 2013, 『백년의 급진: 중국의 현대를 성찰하다』, 서울: 돌베개.
- 윤종석, 2019, 『중국 농민공의 개발공헌 지위와 복지 수급: 광둥성 사례의 분석과 함의』, 서울대학교 사회학박사학위논문.
- 이민자, 2001, 『중국 농민공과 국가-사회관계』, 서울: 나남.
- 이민자, 2007, 『중국 호구제도와 인구이동』, 서울: 폴리테이아.
- 한남운, 2000, 『중국의 개혁체제와 도시 유동인구』, 서울대학교 사회학과 박사논문.
- 허쉐핑, 김도경 옮김, 2017, 『탈향과 귀향 사이에서: 농민공 문제와 중국 사회』, 서울: 돌베개.
- 김도경, 2014, 「중국 토지 제도를 보는 두 개의 시각: 허쉐핑(賀雪峰)과 저우치런(周其仁) 간의 논쟁을 중심으로」, 『現代中國研究』, 제16집 1호, pp.411-446.
- 윤종석, 2010, 「이민도시 선전의 도시발전과 농민공의 사회경제적 권리에 관한 연구: 호구제도와 사회보험제도를 중심으로」, 『도시연구: 역사·사회·문화』, 제4호, pp.77-131.
- 윤종석, 2015, 「선전의 꿈과 발전담론의 전환: 2000년대 사회적 논쟁을 통해 본 선전 경제특구의 새로운 위상 정립」, 『현대중국연구』, 제17집 제1호, pp.91-153.
- 정종호, 2019, 「중국 농민공 문제의 변화와 지속」, 이현정 편, 『개혁 중국: 변화와 지속』, 서울: 한울.
- 公安部治安管理局 編, 2000, 『2000年全國暫住人口統計資料彙編』, 北京: 群眾出版社.
- \_\_\_\_\_, 2005, 『2005年全國暫住人口統計資料彙編』, 北京: 群眾出版社.
- 國家人口和計劃生育委員會流動人口服務管理司 編, 2010, 『流動人口理論與政策綜述報告』, 北京: 人口出版社.
- 國務院研究室課題組 編, 2006, 『中國農民工調研報告』, 北京: 中國言實出版社.
- 黃典林, 2015, 『公民權的話語建構: 轉型中國的新聞話語與農民工』, 北京: 中國傳媒大學出版社.
- 黃小玉, 2014, 『改革開放以來“農民工”媒介形象流變研究』, 北京: 人民出版社.
- 江臘生, 2016, 『新世紀農民工書寫研究』, 北京: 人民出版社.
- 李強, 2004, 『農民工與中國社會分層』, 北京: 社會科學文獻出版社.
- 王道勇, 2015, 『集體失語的背後: 農民工主體缺位與社會合作應對』, 北京: 人民出版社.
- 王小章, 2010, 『走向承認: 浙江省城市農民工公民權發展的社會學研究』, 浙江: 浙江大學出版社.
- 張璦, 2016, 『底層現實的守望與期盼: 社會轉型時期“民生問題”報告文學研究』, 北京: 中國社會科學出版社.



趙凌, 2013, 『媒介·話語·權力·身分: "農民工"話語考古與身分生產研究: 話語考古與身份生產研究』, 浙江: 浙江大學 博士學位論文。

蔡昉, 2010a, 「城市化與農民工的貢獻: 後危機時期中國經濟增長潛力的思考」, 『中國人口科學』, 第1期, pp.2-10.

\_\_\_\_\_, 2010b, 「人口轉變, 人口紅利與劉易斯轉折點」, 『經濟研究』, 第4期, pp.4-13.

陳成文·彭國勝, 2006, 「在失衡的世界失語: 對農民工階層話語權喪失的社會學分析」, 『天府新論』, 第5期, pp.93-97.

鄧璋, 2016, 「話語賦權: 新生代農民工城市融入的新路徑」, 『中國行政管理』, 第3期, pp.109-115.

高洪貴, 2013, 「作為弱者的武器: 農民工利益表達的底層方式及生成邏輯」, 『中國青年研究』, 第2期, pp.60-64.

高舒, 2017, 「我們, 在城市歌唱: 從新工人藝術團《紅五月》新專輯首唱會談起」, 『人民音樂』, 第12期, pp.68-71.

官志平, 2012, 「農民工話語權缺失及其保障途徑探討」, 『福建省社會主義學院學報』, 第1期, pp.87-89.

黃典林, 2013, 「從“盲流”到“新工人階級”: 近三十年《人民日報》新聞話語對農民工群體的意識形態重構」, 『現代傳播』, 第9期(總第206期), pp.42-48.

李培林, 2018, 「中國改革開放40年農民工流動的治理經驗」, 『社會』, 第38卷 第6期, pp.45-55.

孟慶峰, 2011, 「半無產階級化, 勞動力商品化與中國農民工」, 『海派經濟學』, 第1期, pp.131-149.

潘毅·盧暉臨·嚴海蓉·陳佩華·蕭裕均·蔡禾, 2009, 「農民工: 未完成的無產階級化」, 『開放時代』, 第6期, pp.5-35.

潘毅·盧暉臨·張慧鵬, 2010, 「階級的形成: 建築工地上的勞動控制與建築工人的集體抗爭」, 『開放時代』, 第5期, pp.5-26.

余雲霞·劉晴, 2008, 「農民工話語權缺失的原因分析」, 『社會縱橫』, 第10期, pp.64-66.

王春光, 2006, 「農村流動人口的“半城市化”問題研究」, 『社會學研究』, 第5期, pp.107-122.

王道勇, 2014, 「農民工研究範式: 主體地位與發展趨向」, 『社會學評論』, 第2卷 第4期, pp.73-80.

王德·葉暉, 2004, 「1990年以後的中國人口遷移研究綜述」, 『人口學刊』, 第1期, pp.40-46.

王錫苓·汪舒·苑婧, 2011, 「農民工的自我賦權與影響」, 『現代傳播』, 第10期, pp.21-26.

王小章, 2009, 「從“生存”到“承認”: 公民權視野下的農民工問題」, 『社會學研究』, 第1期, pp.121-138.

莊啟東·張曉川·李建立, 1982, 「關於貴州省盤江·水城礦務局使用農民工的調查報告」, 『計劃經濟研究』, 第1期, pp.22-27.

Florence, Eric, 2008, *Struggling Around "dagong": Discourses about and by Migrant Workers in the Pearl River Delta*, Ph.D Thesis, Institut des sciences humaines et sociales, Université de Liège.

Lee, Ching-Kwan, 1998, *Gender and the South China miracle: Two worlds of factory women*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

\_\_\_\_\_, 2007, *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*, Berkeley: University of California Press.

Solinger, Dorothy J., 1999, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*, Berkeley: University of California Press.

Sun, Wanning, 2014, *Subaltern China: Rural migrants, media, and cultural practices*, New York: Rowman & Littlefield.

Swider, Sarah, 2015, *Building China: Informal Work and the New Precariat*, Ithaca and London: ILR Press.

Wang, Fei-ling, 2005, *Organizing through Division and Exclusion: China's Hukou System*, Stanford: Stanford Univ. Press.

Zhang, Li, 2001, *Strangers in the City: Reconfigurations of Space, Power, and Social Networks Within China's Floating Population*, Stanford: Stanford University Press.

- Chan, Chris King-chi, and Pun, Ngai., 2009, "The Making of a New Working Class? A Study of Collective Actions of Migrant Workers in South China," *The China Quarterly* 198, pp.287–303.
- Gleiss, Marielle Stigum., 2016, "From Being a Problem to Having Problems: Discourse, Governmentality and Chinese Migrant Workers," *Journal of Chinese Political Science* 21(1), pp.39–55.
- Lee, Ching-Kwan, 2018, "China's precariats," *Globalization* 16(2), pp.137–154.
- Pun, Ngai, and Chan, Jenny, 2013, "The Spatial Politics of Labor in China: Life, Labor, and a New Generation of Migrant Workers," *The South Atlantic Quarterly* 112(1), pp.179–190.
- Pun, Ngai, 1999, "Becoming Dagongmei: the Politics of Identity and Difference in Reform China," *The China Journal* 42, pp.1–18.
- Yoon, Jongseok, *forthcoming*, "The Local State and *Nongmingong* Citizenship: Local Welfare as Developmental Contributory Rights in *Guangdong* Province," *Citizenship Studies*.

"國務院關於解決農民工問題的若干意見", 《中華人民共和國中央人民政府》 홈페이지.  
[http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_244909.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_244909.htm)(검색일: 2020.03.10.).

"劉虹(深圳報業集團主任編輯)", 《百度百科》  
<https://baike.baidu.com/item/%E5%88%98%E8%99%B9/9094445>(검색일: 2020.03.10.).