

중국 들판의 작은 불씨, 농민공 권익보호 비정부기구

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 중국

방혜정 (중국외교학원 국제관계학 박사과정)

■ 머리말

중국의 비정부기구는 개혁·개방의 산물이다. 경제체제의 전환과 정부 기능의 변화가 비정부기구(NGO)의 발전에 방대한 공간을 제공하여, 2005년 민정부의 통계에 따르면, 중국 전체에 31만 8,787개의 공공기관¹⁾(事业单位)이 존재하고 이 중 사회단체(社会团体)가 17만 1,150개(1978년 6천여 개), 민간비기업단체(民办非企业单位)가 14만 7,637개이다. 1995년 북경에서 개최되었던 세계여성대회를 기점으로 자선, 빈곤퇴치, 환경보호 등 사회복지발전사업 관련 비정부기구들이 속속 등장하고 있고, 특히 1996년 4월 <농가녀백사통(农家女百事通)>이라는 잡지에 의해 ‘여성농민공의 집(打工妹之家)’이라는 중국 최초 농민공 전문 비정부기구가 설립되면서, 중국의 주변적 근로자군인 농민공 문제 해결을 위한 중국 사회의 적극적인 자구 노력이 진행되고 있다. 중국의 공회(노조), 상회, 직공대표대회 등 전통적 조합주의 조직들이 사회 변화에 상응하는 역할을 제대로 수행하지 못하는 상황에서, 주로 중국 화남(华南)지역의 외래공(外来工 : 타 지역 출신 이주근로자)을 중심으로 한 농민공 비정부기구들의 등장과 활동은 중국 노사관계에 새로운 흐름을 이끌고 있다.

1) 공공기관은 각종 병원, 학교, 극단, 양로원, 연구소, 도서관, 미술관 등이 포함된 비영리성 조직의 통칭으로 기존에 국유이던 형식이 현재 큰 변화를 겪고 있고, 사회단체는 각 업종의 협회, 학회, 기금회, 상회 등 회원들의 목적을 위해 비영리 활동을 하는 단체를 지칭, 민간비기업단체는 비국유 자산을 이용해 사회 복지성 활동을 전개하는 단체들로 민간 자본으로 학교, 양로원, 연구소, 각종 문화 기구나 종교 조직 등을 구성한 경우이다.

작은 불씨가 들판을 태울 수 있다(星星之火, 可以燎原)는 말처럼, 이들에 의한 비영리식·비정부 식 근로자 권익보호 활동과 이에 대한 기존 공회의 대응 또한 주목된다.

■ 주장(珠江) 삼각지역과 농민공

1억 2,000만 명의 농민공은 중국 전체 건축업 노동력의 90%, 광산채굴업의 80%, 방직서비스업의 60%와 도시 일반서비스업의 50%를 차지하는 거대 이주근로자군을 형성하고 있다. 1990년대 국유기업 개혁과 농산품 가격의 하락으로 중국에서 산업화와 시장화가 가장 진전된 화난지역에 외래공이 밀집되면서, 특히 주장 삼각지역은 농민공의 최다, 노동밀집형기업의 최다, 농민공 유동률의 최대 지역이 되었다. 광둥(广东)성 노동사회보장청의 통계에 따르면, 2007년 전체 성에서 활동 중인 외래공이 2,620만 명으로, 이들의 80%가 농민공인 것으로 알려졌다. 중국 제3위 도시인 선전(深圳)의 경우, 2005년 관리인구가 이미 1,000만 명을 돌파하였고, 이 중 현지인 출신 인구가 181만 9,300명, 상주 인구가 827만 7,500명이고, 600여 만 명의 상주 근로자 중 350만여 명이 농민공이다.

선전시가 1인당 GDP 7,483달러, 연평균 경제성장률 16.3%를 보이며 고속 성장을 하는 동안, 농민공들은 지역경제발전 기여도에도 불구하고 그 외래성으로 인한 각종 제약과 장기적인 불공정 대우를 감내해야만 했다. 특히 열악한 근로환경과 산업재해, 최저임금 등 노동관련 법제의 미흡한 적용은, 1999년 손가락 절단사고 4만 건, 2004년 11월 현재 농민공의 체불임금이 1천억 위안에 이른다는 조사 결과를 가져왔다. 시장경제가 필요로 하는 법치와 거버넌스 체계가 홍콩처럼 구성되지 못하여, 외래공들의 불만이 파업, 사장에 대한 복수, 자살 등의 극단적인 사건들로 끊임없이 표출되고 있지만, 이들의 문제해결 요구와 사회적 불안에 대응하는 기존 공회나 정부 기구들의 역할에는 분명한 한계가 존재한다. 2003년 중국사영경제연감(中国私营经济年鉴)에 따르면, 근로자대우 부문에서 공회가 조직되어 있는 기업과 미조직 기업 간에 큰 차이가 없는 것으로 드러났으며, 광둥상학원(广东商学院)에서 2003년 광둥성 6개 도시를 중심으로 실시한 '주장삼각지산재연구조사' 결과에 따르면, 근로자들이 산재를 당했을 경우, 관심을 보이는 대상은 주로 친구와 동향인(78.4%)이며, 공회(1.9%)나 노동국(2.4%)의 경우는 매우 적은 것으로 나타났다.

■ 주변적 근로자들의 자발적 구제조직 형성

1998년 8월 쓰촨(四川) 출신의 수위 랴오샤오핑(廖晓峰)은 광저우(广州) 판위(番禺)에서 “고용자 문서처리서비스부(打工族文书处理服务部, 이하 서비스부)”를 설립하고, 산재 근로자들에게 법률 자문을 제공하고 소송 진행을 도와주며 일정액의 수수료를 받았다. 1999년 화난사대 출신의 쩡페이양(曾飞洋)이 이를 넘겨받아 2002년 비영리기구로 전환하면서, 주장삼각지 최초의 비영리 근로자 권익보호 단체가 탄생되었다. 현재 주장삼각지 전 지역에 선전당대사회관찰연구소(深圳当代社会观察研究所), 근로자센터(打工者中心), 주장근우(珠江工友), 선전여공도움센터(深圳女工关怀女邢联网), 광저우안강직업서비스부(广州安康职业服务部), 선전작은새근로자도움핫라인(深圳小小鸟打工互助热线) 등 30개 이상의 무료 근로자 권익보호 서비스를 제공하는 비정부기구들이 있으며, 대부분이 외래공 수가 해당 지역 등록 총 인구보다 훨씬 많은 선전(深圳), 광저우(广州), 동관(东莞)에 집중되어 있다. 이 덕분에 한때 전국 근로분쟁 사건의 40%가 광둥성에서 발생하였고, 선전 시만 전체의 20%를 차지하기도 하였다.

■ 농민공을 위한 맞춤서비스

서비스부의 경우처럼, 대다수 농민공 권익보호 단체들의 발기인들과 실무자들은 외래공 중 비교적 교육수준이 높으며, 근로경험이 풍부하고 산재경험을 가진 농민공이 대부분이다. 주장삼각지 근로분쟁의 대다수는 산업재해 문제로, 중국 법제에 따른 근로분쟁 소송의 경우 보통 1년 이상의 기간이 소요된다. 교육수준, 소득 및 법률 의식 등이 모두 비교적 낮은 농민공이 산재를 당해도 이를 제대로 대응하기가 힘든 상황에서, 산재 농민공을 위한 법률자문 제공과 소송 진행 등의 법률서비스 지원은 이 단체들의 가장 주요한 기능이다.

산재관련 근로분쟁을 처리하는 과정에서 축적한 지식을 바탕으로, 이 단체들은 직업안전과 건강에 관한 의식고양사업을 실시하여, <직업안전건강간보(职业安全健康简报)>, <산재탐방특간(工伤探访特刊)>, <산재근로자권익수첩(工伤者权益手册)> 등을 발간하고, 병원과 공업지역 간의 네트워크를 개설하였다.

산재 외에도, 각종 근로조건 및 체불임금 관련 법률 자문과 소송을 대행하며, 근로자들에게 직접 법률 강좌를 진행하고, 오락과 학습의 공간을 제공하는 등, 농민공의 문화 발전과 근로 및 생활환경개선에 관한 사업들도 진행하고 있다. 또한 한 걸음 더 나아가 여공도움센터처럼, 여성 농민공 등 특정 대상을 겨냥하여 활동의 영역을 설정하거나, 당대사회관찰연구소의 경우처럼, 직접적인 농민공 권익보호 활동보다는 근로자 권익확보사업에 대한 장기적 안목을 가지고 사회교육을 중심으로, 비정부기구들의 활동에 다양한 사회 구성원이 적극 참여하도록 독려하고, 기업에 대한 감독과 기업의 사회적 책임을 강조하는 전문성을 가지는 단체도 등장하였다.

■ 재정적 제약의 이중 부담

주장 삼각지역 농민공 권익보호 비정부기구 중 가장 선구적인 조직인 고용자문서처리서비스부(이하 서비스부)의 조직 운영을 살펴보면, 이들의 경제적 한계가 사업 진행을 이중적으로 제약하고 사회단체로서의 안정적인 발전을 저해하고 있음을 이해할 수 있다.

농민공 권익보호 비정부기구들의 만형으로서 비교적 유명세를 타며 하루 평균 10통 이상의 상담전화와 8명 이상의 방문자를 처리하는 서비스부는 2006년 현재 6명의 전직 간사와 150여 명의 자원봉사자들의 노력으로 운영되고 있다. 초기 법률지원 서비스 제공으로 수수료를 받아 사업을 운영하던 방식은 저소득층인 농민공을 대상으로 하는 조직의 특성상 활동을 제한하는 주요 원인이 되었고, 이를 해결하기 위해 서비스부는 각종 국제 단체들과의 교류를 전개하며, 2002년 독일 기독교발전기금회가 제공하는 2만 5,000위안의 지원을 받는 데 성공하면서 본격적인 비정부기구로 운영되었다. 서비스부를 이끌고 있는 쟁페이양에 따르면, 2005년 예산이 42만~45만 위안, 2006년은 45만 위안, 2007년은 55만 위안 이상이며, 독일기독교발전기금회를 비롯해 아시아재단, 리복, 나이키 등의 지원을 받아 활동을 지속하고 있다.

2006년 <중국발전간보(中国发展简报)>는 ‘200개 재중 국제비정부기구(200国际NGO在中国)’의 연구보고서에서, 중국에서 활동 중인 국제NGO 211개의 활동을 보고하는 한편, 각종 경로를 통해 중국에서 활동을 진행하는 비정부기구들이 300개 이상이며, 이들의 경비가 매년 2억 달러 이상에 달한다고 주장했다. 이들의 지원이 아직은 에이즈나 환경보호, 빈곤퇴치와 같은 사업에 집중되

고, 중국 정부에 의해 분배되기 때문에 정치적으로 민감한 농민공 권익보호 단체들에는 조심스러운 접근이 이루어지는 것은 사실이다. 하지만, 중국 비정부기구 90% 이상의 연간 예산이 50만 위안 이하이고, 이들 대부분이 국외의 지원에 크게 의존하다 보니, 사업 진행의 자주성 문제는 국제적 네트워크 확대를 통한 전문성 확보 문제와 함께 이들의 고민거리이며, 동시에 이로 인해 중국 정부와 공회의 부담스러운 주목을 끌게 된 것 또한 피할 수 없는 문제이다.

■ 제도 밖의 신분

고용자문서처리서비스부는 공상부에 개인사업자로 등록되어 있으며, 모든 활동은 민정부가 관할한다. 쟁페이양은 공회, 공산당청년당, 노동부, 민정부, 사법부를 각각 찾아다니며 서비스부를 산하 조직으로 받아주도록 요청했지만 모두 거절당했고, 반면에 아직까지 정부에서 세금을 받은 적은 없다고 밝혔다.

중국 헌법 제35조는 결사의 자유를 규정하고 있으며, 실제 비영리기구를 규범화하는 주요 법률들은 국무원에서 반포한 사회단체등기관리조례(社会团体登记管理条例, 1998), 민간비기업단위등기관리집행조례(民办非企业单位登记管理条例, 1998), 기금회관리방법(基金会管理办法, 1988) 등을 기초로 한다. 위의 법규들에 따라 비영리 조직은 주로 사회단체와 민간비기업단체로 정의되고, 기금회는 사회단체의 일종으로 구분된다.

사회단체조례에 따르면, 사회단체는 반드시 50인 이상의 개인회 원이나 30개 이상의 단체 회원을 갖고 있어야 하며, 고정된 주소와 전문 인원, 3만 위안(지방성 단체)~10만 위안(전국성 단체)의 활동자금이 필요하고, 제10조의 엄격한 조건에 따라, 반드시 법인 자격을 취득해야 한다. 사회단체조례 제13조와 민간비기업조례 제13조는 동일 행정구역 내에 이미 업무 범위가 동일하거나 유사한 비영리 조직이 있는 경우 새로운 설립의 필요가 없다고 규정하고 있다. 또한, 이들은 업무 주관 부문에 신청을 하고 비준을 받은 후 다시 민정부에 신청하고 비준을 받아야만 등기할 수 있는 번거로운 절차를 거쳐야 한다. 이 규정들로 정부는 사회단체의 설립을 제한하고 규모를 조절할 수 있으며, 까다로운 설립 조건과 복잡한 절차 때문에 현 제도 안에서 농민공 권익보호 비정부기구가 사회단체로서의 법적 신분을 갖는 것은 매우 어렵다.

농민공 문제의 심화와 2004년 주장삼각지역 농민공 부족 현상이 부각되면서 중국 정부는 일련의 정책들을 실시하여, 농민공 수입 증대와 제도 개선의 결의를 보이고 있지만, 정작 농민공 권익보호 비정부기구를 위한 적극적 제도 개선을 실시하기보다는 이들의 존재를 묵인하는 경향이 강하다. 정부의 허가 혹은 묵인하에 이 단체들은 등록조차 하지 못한 채, 공익사업모금법(1999)에 따른 세금우대혜택은커녕 제도화와 전문화를 통한 조직의 발전을 진행하는 데 제약을 받고 있다.

■ 공회의 대응

주장삼각지 공업지대의 특성과 농민공의 특수한 유동성 때문에, 기존 공회가 날로 악화되어가는 농민공의 생활을 위해 적절한 조치를 취하는 데는 한계가 있었다. 농민공의 자발적 조직화와 권익회복을 위한 활동은 기존 공회, 특히 선전(深圳)시 총공회가 스스로 조직화와 운용 방식에 새로운 방법을 모색하도록 자극하고 있다.

2003년 중화전국총공회는 도시 이주근로자는 근로계층의 새로운 성원으로 농민공이 합법적으로 공회에 가입할 수 있도록 하고, 비공유 기업에 공회 설립을 가속화할 것이라고 밝혔다. 2005년 9월 현재, 2,100만 농민공이 공회에 가입하여, 전체 회원의 13.8%를 차지하고 있다. 선전시 총공회는 ‘구역총공회건설규범에 관한 의견(关于加强街道总工会规范建设的意见)’을 반포하고, 2006년 말까지 모든 구역에 공회근로자권익보호서비스센터를 개설하여, 농민공을 공회가 직접 흡수하고자 하였다. 또한, 기업 내 공회 건설에도 힘을 기울여, 노동사회보장국, 공상국, 세무국, 무역공업국 등과 협력하여, 비교적 규모가 크고 근로자 수가 많은 30개 기업을 중점 대상으로 확정하기도 하였다.

농민공의 복지개선과 관련하여, 2004년 ‘선전시근로자임금지급조례(深圳使员工工资支付条例)’를 통해 체불임금 해결과 최저임금 확보에 노력하고, 2005년에는 ‘노무공합작의료시범방법(劳务工合作试点办法)’을 통해 농민공에게 의료보험 혜택을 시범 실시한 후, 2006년 ‘선전시 노무공의료보험잠행방법(深圳市劳务工医疗保险暂行办法)’으로 개정 확대 실시하여, 2006년 600만 명의 근로자가 혜택을 얻었다. 총공회는 1992년 이래로 선전시 및 근로자와 밀접한 연관성을 띤 19

개의 법규와 제도를 함께 마련하고 추진하는 동시에, 이들이 해당 지역에서 동등한 대우를 받으며, 소속감을 느끼는 사회 성원으로 생활할 수 있도록 각종 직업훈련과 교육을 실시하고, 특히 농민공을 근로자인민대표로 선출하여 자신들의 이익을 직접 대표할 수 있도록 하는 등 외래공 문제를 보다 적극적으로 해결하고자 하는 노력을 보이고 있다.

중국의 공회가 조직체계와 운용기제 및 간부의 의식과 소질 계발 등의 부분에서 사회의 변화에 따른 도전을 받고 이에 적극적으로 대응하고 있으나, 기본적으로 '하나의 공회' 원칙을 고수하고 있으며, 선전시와 광둥성 총공회는 조심스럽게 농민공 권익보호 비정부기구를 흡수하여 관리하고자 하는 움직임을 보이고 있다. 2008년 1월 선전시는 공안, 사법, 노동, 지역세무, 공상, 도시관리 등의 8개 부서가 연합하여, 수수료를 목적으로 늘어난 유사 권익보호 법률서비스 지원단체들에 대한 정리작업을 실시했다. 이후 4월 15일 선전시 총공회는 7개 법률사무소와 법률서비스 지원계약을 체결하고, 일 년간 300만 위안을 투자하여 공회 회원의 500여 근로분쟁 사안을 무료로 지원 해결하도록 하였다. 이는 전통적 공회의 운용방식에서 탈피하여 대규모의 적극적 근로자보호지원정책을 전국 최초로 실시하는 것이다.

■ 맺음말

중국의 근로자 권익보호 비정부기구의 생존과 발전은 중국 사회의 다원화 정도를 반영한다. 사회의 발전에 한참 뒤떨어지는 제도의 제약이 중국 근로자 스스로 자신을 보호하고 이해를 주장할 수 있는 통로를 만들고자 하는 욕구를 배가시켰다. 아직은 영아기이지만, 이들의 등장은 기존 제도의 한계를 여실히 반영하여, 중국 정부와 공회의 적극적 변화를 자극하는 동시에, 기타 사회기제의 성장환경을 위한 기초가 되고 있다. 이미 선전시 바오안(宝安)구의 한 장난감 공장에서 500여 명의 근로자가 자율적인 선거를 통해 26명의 근로자대표를 선출하여 '근로자위원회(工人委员会)'를 조직하고 사용자와 근로조건 개선을 위한 협상을 진행한 경우처럼, 주장삼각지역 농민공 권익보호 비정부기구들의 성장과 이들이 지난 10년간 배출해 낸 근로자들이 대다수 중국 근로자들의 의식적 성장에 미치는 영향 또한 간과할 수 없다.

영아 단계인 중국 농민공 권익보호 비정부기구들이 사회 문제를 해결하는 데 새로운 출구와 혁

신적 사고를 제공하고 있지만, 이들이 진정한 역량을 갖춘 사회 조직으로 꾸준히 성장할 수 있을 지 여부는 단체 자체의 인재관리 배양과 경영관리 쇄신 이외에도 중국 정부 및 공회와의 민감한 관계를 어떻게 양호하게 유지하면서 사회 각층의 이해와 지지를 얻어낼 수 있느냐에 달려 있을 것이다. □