

중국 노동법의 특징과 노사관계 현안

Special Feature

Kinglun Ngok (중국 중산대학교 행정학과 교수)

■ 머리말

1970년대 말 시장지향적 경제개혁이 시작되고 계획경제로부터 전환한 이후로, 중국의 노동 체제는 거대한 변화를 겪어왔다. 그중 가장 중요한 변화는 평생고용이 계약기반 고용으로 대체된 것으로, 이는 중국 노동정책 패러다임의 이동을 의미한다. 이에 따라 중국의 노사관계와 노동법체제는 재편되었다. 여전히 국가가 노동정책 입안을 주도하고 있지만, 노사관계에 대해 행정적 개입은 줄이고 법에 의한 노사관계 규제에 의존하게 되었다. 결과적으로 노동정책의 더 많은 부분이 법제화되고 있다. 1994년 중국 최초의 노동법규인 ‘노동법’이 제정되면서 중국 노동법의 기본틀이 마련되기 시작했다. 최근에는 ‘노동계약법(Labor Contract Law, 2007)’, ‘고용촉진법(Law on Employment Promotion, 2007)’, ‘노동쟁의조정 및 중재법(Law on the Mediation and Arbitration of Labor Disputes, 2007)’, ‘사회보험법(Social Insurance Law, 2010)’ 등의 노동법률이 추가로 공포되었다. 현재 중국의 입법부인 전국인민대표회의(National People’s Congress)의 상임위원회에서 노동계약법 개정안이 심의 중에 있다. 지금까지 중국에는 비교적 안정적인 노동법체제가 확립되어 있다고 볼 수 있다.

■ 노동법에서 노동계약법까지 : 중국 노동법률의 주요 특징

중국법의 분류체계에 의하면, 중국 노동법의 기본틀은 (권한의 강도가 큰 순서에 따라) ① 중화인민공화국 헌법(노동관련 조항), ② 전국인민대표회의 및/또는 그 상임위원회에 의해 법제화된 국가노동법(National Labor Laws), ③ 국무원(State Council)에 의해 법제화된 노동행정규정(Labor Administrative Regulations), ④ 지역인민대표회의에서 제정한 지역노동령(Local Labor Decrees), ⑤ 국무원 산하 행정청 또는 지방정부가 공포하는 행정 및 지역노동규칙(Administrative and Local Labor Rules)으로 구성된다. 그중 가장 중요한 것은 노동법(1994)과 노동계약법(2007)이다.

1994년에 채택되어 1995년에 발효된 노동법은 시장과도기 상황에서 다양한 소유형태의 기업들을 포괄할 수 있는 통일된 노동체제를 수립하고자 하는 국가 차원의 시도를 의미한다. 과거에는 기업의 소유형태에 따라 그 기업의 노동자들에게 적용되는 노동정책과 규정이 상이하였다. 그러한 차등화된 노동정책 기본틀은 중국 근로자들의 계층화로 이어졌다. 국유기업(SOE) 노동자들은 지방공기업(COE) 및 비국유 부문의 노동자들에 비해 더 보호를 받았다. 노동법은 기존의 분화된 노동정책체제를 끝내고 모든 근로자를 자신이 고용된 기업의 종류에 관계없이 노동계약에 근거하여 동등하게 대우하고자 하였다. 경제개혁으로 인한 노사관계 악화를 고려하여, 노동법은 노동보호를 최우선으로 하며 여성과 청소년 근로자의 보호에도 주안점을 두었다. 노동법은 사용자의 근로자 해고권을 크게 제한하였다. 그럼에도 불구하고 노동법은 평생고용제도를 폐지하고 사용자의 경제적 이유에 의한 근로자 해고를 허용하였기 때문에, 중국 근로자의 고용안전을 크게 저해하였다. 또한 노동법은 사용자들의 단기 노동계약의 사용을 효과적으로 제한하지 못했다. 더 나아가 노동법은 국제노동기준을 준수하고자 하는 중국당국의 노력을 반영하였다. 관련된 국제노동협약과 외국의 관행들에 기초하여, 중국 노동법은 최초로 근로시간 기준을 명시함으로써 근로시간이 (1994년부터) 1일 8시간, 주당 44시간을 초과하지 못하도록 하였다. 물론 그러한 기준은 1990년대 중국의 경제·사회개발수준에 비춰볼 때 현실적이지 못했다. 실제로 영리를 추구하는 사용자들은 이 기준을 무시하는 경우가 잦았고, 저임금 근로자들은 더 많은 소득을 위해 기꺼이 초과근무를 하였다. 사실상 노동법 시행 이후 중국의 장기근로는 악명 높은 노동착취 관행으로 지속되어 왔다. 최

저임금, 연차휴가, 아동노동금지과 같은 기타 근로기준도 노동법에 명시되어 있으며, 노사 정체제도 설정되어 있다. 중국에 노사관계 당사자(노조, 사용자, 국가)가 존재하기는 하였지만, 서로 독립적이지도 않았고 노사관계이론에 의해 가정되는 독립적 당사자도 아니었다. 시장경제의 등장으로, 근로자의 이익을 대변하는 노조의 역할이 집중조명되기 시작했다. 노동법이 노사관계 당사자들에게 독립성을 부여했다고 말할 수는 없지만, 노사관계에서 노조와 고용단위의 독립성과 각각의 동등한 권리는 어느 정도 강조되어 있다. 이는 단체협약 및 노동쟁의 중재에 관한 규정을 통해 반영된다. 노동법은 계약고용, 채용과 해고, 경력선택권, 파산, 실업, 최저임금, 단체협약 등의 시장용어를 도입함으로써 완전히 새로운 화법을 구현한다. 그러나 ‘단체교섭’은 완곡하게 ‘단체협의’로 불리고 파업권은 부인되고 있어, 중국에서 노사 이익 상충을 인정하지 않으려는 정책입안자들의 의도가 반영되어 있다. 과거 이데올로기의 잔재는 여전히 남아 있는데, 예를 들어 노동법은 의도적으로 “사용자” 대신에 “고용단위(글자 그대로 노동자를 고용하고 이용하는 조직체를 의미)”를, 그리고 “근로자(employee)” 대신에 “노동자”라는 용어를 사용한다. 이러한 용어의 사용은 중국의 입법가들이 중국의 시장 과도기에서 임금노동관계 인정을 꺼려함을 의미한다. 요약하자면, 노동법은 민주화 없이 시장경제에 적합한 노사관계 개발을 위해 비교적 안정적인 기반을 확립하고자 하였던 중국 최초의 시도였다.

노동법이 시장전환기에 중국 노동체제에 기본적 법제를 수립하기는 했지만, 법 집행을 시도하는 과정에서 마오쩌둥 이후 노동체제(post-Mao labor regime)의 3대 주요 요소라 할 수 있는 노동계약제도, 단체협약제도, 노동쟁의해결제도는 시행이 용이하지도 않았으며 충분히 이행되지도 않았다. 더 중요한 사실은 중국이 계획경제에서 시장경제로 전환하면서 등장한 새로운 근로계층인 농민공들이 기존의 노동체제로부터 충분한 보호를 받지 못하고 있다는 점이다. 이러한 문제점들을 감안하여, 2003년 이후로는 노사관계 안정화 및 근로자의 근로조건 개선을 위한 새로운 조치들이 단행되었다. 그 결과로 2007년에는 노동계약법이 제정되었다.

2008년 1월 1일자로 발효된 노동계약법은 8개 장과 98개 조로 이루어져 있다. 1995년 노동법 시행 이후로 중국 노동정책에 있어 가장 의미 있는 변화로 여겨진다. 노동계약법은 근로자에게 유리한 노동계약을 표준화하고 그러한 계약의 이행을 촉진하는 데 목적이 있다. 노동법과 비교하면, 노동계약법은 내용에 있어 더 구체적이고 운영지향적(operation-oriented)이다.

구체적으로 말해, 노동계약법은 노동계약, 임시근로자 사용, 퇴직위로금에 관한 탄탄한 기준을 수립하는 데 취지가 있다. 이 법은 서면계약 사용을 의무화하고, 동일한 사용자와 이미 2회의 기간제 계약을 체결한 근로자에게는 무기계약을 의무화함으로써 단기 기간제 계약을 강력하게 규제하고 있다. 기간제 근로가 종료되고 해당 근로자가 계약 갱신의 의향이 있는 경우에는 퇴직위로금이 지급되어야 한다. 또한 노동계약법을 위반한 사용자는 엄중한 처벌에 처한다. 노동정책과 노동법규 및 그 시행을 관할하는 관리들은 노동계약법에 따라 의무 수행 압력을 더 크게 받는다. 한편으로, 노조에겐 근로자 보호에 있어 더 큰 역할이 주어졌다. 또한 “조화로운 사회 건립”과 “인민제일주의”이라는 정책 배경하에서, 지방정부는 불만스러운 근로자들을 달래고 사회안정을 유지하라는 중앙정부로부터 압력을 더 크게 받고 있다. 근로자 자신들도 교육수준이 높아졌으며 노동계약법을 통해 자신의 이익과 권리 수호에 더 적극적으로 대처할 수 있게 되었다.

사회보험법은 2010년 10월에 제정되어 2011년 7월에 발효되었으며, 근로자를 비롯한 모든 국민들이 5대 보험, 즉 기초노령보험, 기초의료보험, 고용상해보험, 실업보험, 모성보험에 가입하고 향유할 수 있는 일반적 권리를 명시하고 있다. 또한 이 법에 따라 근로자들은 자신의 기초양로보험계좌(basic endowment insurance account)를 한 주거지에서 다른 주거지로 이전할 수 있으며, 연금보험료를 납부한 곳과 다른 곳에서도 연금을 인출할 수 있다. 이 법은 이전의 사회보장규정에 의한 장애요소의 상당수를 극복하고 있어서, 늘어나는 중국 내 농민공들의 이동을 촉진할 것으로 예상된다. 또한 사회보험법에 따라, 중국에 고용된 외국 근로자들은 사회보장제도에 가입하여야 한다.

요약하자면, 현 중국노동법제는 ① 노동계약제도(고용관계는 서면 노동계약에 근거하여야 한다), ② 단체교섭 및 단체협약제도(노조의 역할 강조), ③ 최저임금제(지방정부 결정), ④ 노동쟁의해결제도(조정, 중재, 소송 포함), ⑤ 고용기반 사회보험제도(연금, 실업보험, 의료보험, 모성보험 및 상해보험 포함), ⑥ 근로시간제한(1일 8시간, 주 40시간(1995년 3월부터)), ⑦ 노사관계 3자구조(사용자 단체, 노조, 정부)를 필수요소로 한다.

■ 중국의 노사관계 현안

중국은 21세기 초에 노사관계에 있어서 극적인 변화를 겪었다. 노동력 부족, 세계 금융위기, 노사갈등 확산은 중국의 노사관계를 뒤바꾼 3대 주요 요소이다. 수년간 중국의 경제성장은 값싼 노동력, 특히 농민공에 힘입은 바가 크다. 2003년 이후 노동비친화적인 근로조건, 낮은 임금 수준, 노동권 보호 미비는 노동력 부족이라는 심각한 사회경제 현상을 야기하였는데, 이는 많은 농민공들이 번창하고 있는 해안지역에서 일하기를 꺼려하기 때문이다. 노동력 부족은 새로운 농민공 세대의 성장으로 이어진다. 구세대와 달리, 신세대 농민공들은 교육수준이 높고, 새로운 가치관을 지녔으며, 자신의 운명을 바꾸려는 의지가 더 강하다. 국가, 기업, 사회 전체가 여전히 구시대적 자세, 방식 및 방법으로 그들을 대한다면, 갈등은 불가피할 것이다.

■ 노동불안과 연쇄파업

중국은 세계 금융위기의 타격이 그다지 크지 않았지만, 그 위기로 인해 야기된 노동불안은 위기 이후에도 사라지지 않았다. 2010년에는 중국 전체에, 그리고 특히 광둥지역에 심각한 노동문제들이 발생하였다. 가장 주목할 만한 사건으로는 선전(Shenzhen)지역의 폭스콘(Foxconn) 거대공장단지에서 일어난 일련의 자살과, 포산(Foshan)시 혼다 부품공급업체에서 처음 시작되어 광둥지역의 여러 다른 공장들로 번진 그해 5~6월의 연쇄파업을 들 수 있다. 많은 전문가들은 2010년을 중국 노동계급 역사에서 특별한 해로 꼽는다.

2010년 1월부터 8월까지, 선전지역 폭스콘 근로자 16명이 건물 투신자살을 시도하여, 그중 14명이 사망하고 2명이 중상 및 장애를 입었다. 5월 한달에만 7명이 자살하였는데 모두 젊은 근로자들이었다. 이 비극적 사건은 사회 전체에 충격을 안겨주었고, 점점 더 많은 이들이 중국의 젊은 근로자 세대에서 무슨 일이 벌어지고 있는지를 궁금해하게 되었다.

5월 17일에는 광둥 포산시 난하이(Nanhai)의 혼다 자동차 변속기 생산공장에서 파업이 발생하였다. 이 파업의 근본 원인은 오랫동안 낮은 임금수준, 수습근로자에 대한 열악한 처우, 중국 근로자와 일본 근로자 간 심각한 내부 임금불평등에 대한 중국 근로자들의 불만에 있다. 2주간

지속된 이 파업은 결국 다른 4곳의 혼다 조립공장의 생산 중단으로 이어져 혼다는 1일 2,500대의 차량손실을 입게 되었다. 6월 4일, 광둥지역노조연맹(Guangdong Provincial Federation of Trade Unions)과 지방정부의 적극적인 개입으로 근로자, 자본 및 정부 간에 3자합의가 체결되었다. 이 합의에서 혼다 측은 모든 근로자의 임금을 월 500위안(약 33%) 인상하고 정기적인 현금상여금을 지급하기로 약속하였다. 마침내 근로자의 투쟁이 승리한 것이다.

난하이 파업의 성공으로 광둥의 다른 혼다 공장들도 파업을 감행하기에 이르렀다. 6월 7일, 난하이 혼다공장 근로자들에게서 용기를 얻은 포산시 풍부(Fengfu) 혼다공장의 근로자들이 파업에 돌입하였다. 3일간의 파업으로 혼다의 4개 조립공장 중 2곳에서 조업이 중단되었다. 결국 6월 9일 저녁에 사측이 근로자에게 상당한 양보를 약속하는 합의에 도달하였다. 또한 6월 9일에는 중산(Zhongshan)시 소람(Xiaolan)에 위치한 혼다 잠금장치 공장에서 세 번째 파업이 일어났다. 파업 참가자들은 남해와 풍부 공장 근로자와 유사한 수준의 임금인상을 요구하였다.

실제로 혼다공장과 광둥지역의 파업 외에 다른 도시의 근로자들도 자신의 희망사항과 요구를 표현하는 무기로서 파업을 활용하였다. 2010년에 발생한 몇몇 파업을 열거하자면, 5월 5일에는 장쑤(Jiangsu)성 난징(Nanjing)시의 'Xinsu 에너지 회사'에서 파업이 있었으며, 5월 14일에는 허난(Henan)성 핑딩산(Pingdingshan)의 섬유부문 근로자들이, 5월 28일에는 상하이의 '샤프(Sharp Corporation)' 근로자들이, 6월 5일에는 장쑤성 쿤산(Kunshan)의 'Shuyuan 기계공장' 근로자들이 파업에 돌입하였다. 광둥노조연맹의 관계자에 따르면, 혼다 파업 이후로 2010년(5~12월) 광둥지역에서만 200건 이상의 파업이 발생하였다고 한다.

■ 단체협약의 임금인상

노동강도 증가속도에 미치지 못하는 임금정체는 2010년 상반기 자동차업계의 연쇄파업의 이유를 설명해준다. 접증하는 근로자들의 불만을 해결하기 위해, 정부는 단체교섭 문제를 최우선 과제로 삼았다. 여러 지역에서는 혼다 파업 직후에 단체임금협의를 촉진할 목적으로 중국공산당(CCP) 또는 지방정부의 명의로 문건이 작성되었다. 광둥지역의 경우, 혼다 파업 직후 지역노조연맹이 기업의 민주적 경영을 강화하는 새로운 지역법률 제정을 추진하는 동시에 임

금 및 기타 복지관련 문제에 대한 노조와 경영자 간 단체교섭을 촉진하고자 하였다. 안타깝게도 이러한 입법노력은 홍콩 자본가들의 강력한 반대에 부딪쳐 결국 실패로 돌아갔다. 그러나 선전(Shenzhen)의 지방입법부는 단체협의조례(Collective Consultation Ordinance) 제정에 성공하였다. 또한 위와 같은 일련의 파업으로, 중국의 공식 노조 사령부라 할 수 있는 총공회(All-China Federation of Trade Unions, ACFTU)는 전국 차원의 임금단체협의제도 추진에 박차를 가하게 되었다. 2011년 총공회는 임금단체협의를 촉진하기 위한 실행계획을 발표하고 기업별 단체협의제 확립이라는 구체적인 목표를 설정하였다. 이 계획에 의하면, 2012년 말까지 유노조기업의 80%에 임금단체협의제도가 설립되어야 한다. 무엇보다도 세계 500대 기업에 속하는 중국내 모든 사업장에는 2013년 말까지 이 제도가 설립되어야 한다. 전국노조연맹은, 이를 통해 합리적이고 지속가능한 기업별 임금인상메커니즘이 확립되고 근로자 소득 증대를 통해 노동불안이 감소될 것으로 기대하고 있다.

■ 파견근로의 남용과 노동계약법 개정

2008년 노동계약법 시행 이후, 동법의 노동보호 강화 규정으로 인한 노동비용 증가를 회피하려는 기업들이 늘어나면서, 대규모 국영기업을 포함한 중국 기업들 사이에는 계약기반 노동보다는 파견근로가 더 보편적인 방식으로 자리 잡았다. 노동계약법은 임시, 보조 및 대체업무에 파견근로를 허용하고 있지만, 이러한 성격이 아닌 업무에 대해 파견근로를 사용하는 경우가 점차 늘어나고 있다. 상해 인적자원사회보장국의 2011년 조사에 의하면, 상해에만 1,000여 곳에 달하는 파견업체가 운영되고 있으며 약 40,000개의 사업체가 백만 명이 넘는 파견직원을 고용하고 있다고 한다. 이와 같은 파견근로의 만연은, 일부 부서 및 직책에서 파견직원의 비중이 지나치게 높고, 임시, 보조, 대체성격이 아닌 업무의 상당수가 파견근로로 충원되는 현상과 함께, 파견근로자에 대한 불평등한 보수, 파견근로자의 낮은 노조조직률, 파견근로자들의 높은 노사분규 발생률 등과 같은 심각한 문제들을 야기하였다. 이러한 문제들은 노사관계와 사회안정에 부정적 영향을 미치고 있다.

파견근로자들의 합법적 권리와 이익을 보호하고 조화롭고 안정적인 노사관계를 건설하기

위하여, 전국인민대표회의는 노동계약법을 개정하고 파견근로 운영에 대한 규제를 강화하기로 결정하였다. 2012년 7월, 여론 수렴을 위해 노동계약법 개정안이 고시되었다. 개정안의 주요 목적은 파견근로의 운영을 엄격하게 규제, 파견근로업체의 등록비 인상, 파견근로 운영에 대한 행정적 허가, 임시, 보조 및 대체업무에 대한 엄격한 정의, 파견근로에 대한 동등업무 동등보수 원칙 등을 통해 파견근로에 대한 보호를 강화하는 데 있다. 개정안은 2012년 말경에 통과될 예정이다.

■ 정년연장과 사회보장기금의 부족

급속한 인구노령화와 사회보장기금의 부족분 확대에 직면한 중국 정책입안자들은 의무정년의 연장을 고려하고 있다. 현재 중국의 정년은 남성은 60세, 여성 공무원은 55세, 기타 여성근로자는 50세로 되어 있다. 게다가 중국인의 예상수명은 73세이며 향후 5년간 74세로 늘어날 것으로 보인다. 2012년 3월, 중국의 한 노동관련 고위관료는 공개석상에서 구체적인 일정은 제시하지 않았지만 중국 근로자의 정년을 연장할 계획이 있음을 밝힌 바 있다. 6월에는 몇몇 저명 경제학자들도 중국의 급속한 인구고령화로 인해 커지고 있는 사회보장기금 부족분을 줄이기 위해 정년을 연장할 것을 정부에게 제안하였다. 실제로 여러 국가에서 정년연장이 실시되었고 이 방안이 인구고령화에 대처하고 사회보장제도의 재정 상황을 안정화하는 좋은 방법으로 간주되고 있는 데 더해, 정년연장의 가능성은 중국에서도 열띤 논쟁을 불러 일으켰다. 정년연장 방안은 정부 관리들의 폭넓은 지지를 받고 있다. 그들의 근로조건과 보수율이 민간부문 근로자에 비해 더 높고 업무량은 상대적으로 적은 점을 감안하면 그러한 지지는 이해할 만하다. 그러나 비국영 부문의 근로자들은 강한 반대를 표명하였다. 현재 조건으로 몇 년을 더 일하고 싶지 않다는 것이다. 현재 근로자들이 연금 수혜자가 되기 위해서는 15년 이상 연금보험료를 납부해야 한다. 정년이 연장된다면 그만큼 더 일해야 하고 더 오래 연금보험료를 납부해야 한다. 대학졸업자들도 정년 연장에 반대하는데, 이는 정년연장이 자신들의 취업기회를 낮출지도 모른다는 두려움 때문이다. 많은 전문가들이 정년연장이 반드시 노동공급의 잉여를 가중시키는 것은 아니고 중국의 정년이 다른 국가들에 비해 낮아서 연장이 필요하다고 주장하지

만, 일반 근로자들은 이러한 설명에 충분히 수긍하지 못하고 있다. 가까운 미래에 인구조사를 실시할 수는 없기 때문에, 정부는 정년연장이 여전히 검토 중에 있다고 밝혔으며, 아직까지 구체적인 계획은 발표된 바 없다.

■ 중국 도시지역의 노동쟁의와 ‘대주해’

1980년대 말 이후로, 중국 도시지역에서는 노동쟁의가 가속화하였다. 중국의 최고입법부인 전국인민대표회의가 발표한 통계에 의하면, 1987년부터 2005년 말까지 각 단계의 노동쟁의 중재기구에서 처리한 노동쟁의건은 172만 건으로 532만 명의 근로자들이 연관되어 있다. 많은 노동쟁의는 심지어 “대형 사건”으로 확대되면서 사회안정 유지를 위한 거대한 정치적 압력이 가해지기도 하였다. 노동쟁의 해결을 위해, 중국은 1987년에 노동쟁의중재제도를 재개하였고, 1994년 노동법에 따라 ‘조정, 중재, 소송’으로 구성된 노동쟁의 해결을 위한 법적 기본틀이 마련되었다. 노동법에 따르면, 노동쟁의가 발생하면 조정기구에 조정신청을 할 수 있다. 당사자들이 조정을 원치 않아서 조정이 실패하거나 조정합의서가 체결되었지만 이행되지 않은 경우, 노동쟁의중재위원회에 중재신청을 할 수 있다. 중재재정에 반대하는 경우, 인민법원에 제소할 수 있다. 이러한 노동쟁의 해결을 위한 일련의 절차와 관행이 중국에서 널리 인정되고는 있지만, 최근 노동쟁의건이 지속적으로 증가하고 있는 점을 감안하면 이 제도는 노동쟁의 해결에 그다지 효과적이지 않는 듯하다. 법원을 거치지 않고 노동쟁의를 공정하게 해결함으로써 근로자의 합법적 권리를 보호하고 사회화합을 촉진하기 위해, 2007년 12월에 조정 강화 및 중재 개선을 목적으로 하는 단일 법인 「노동쟁의조정중재법」이 제정되었다. 이 법에 따라 기업은 노동쟁의 해결을 위한 노동쟁의조정위원회를 설치할 수 있다. 노동쟁의가 발생하는 경우, 당사자는 기업별 노동쟁의위원회 또는 일반대중을 위한 노동쟁의조정기구를 이용할 수 있다. 조정합의서가 체결된 후에 당사자 일방이 그 합의서에 명시된 기한 내에 합의 내용을 이행하지 않는 경우, 다른 일방은 법에 의거하여 중재를 신청할 수 있다. 지역최저임금 12개월치를 초과하지 않는 보수, 업무관련 상해 의료비, 보상, 연금 등에 관한 노동쟁의는 중재로 해결될 수 있다. 또한 근로시간, 휴일, 보험 및 단체협약에 관한 노동쟁의도 법적효력을 지니는 중재에 의해 해

결될 수 있다. 「노동쟁의조정중재법」이 2008년에 발효하였지만, 중국은 여전히 많은 건의 심각한 노동쟁의와 이로 인한 대형사건에 시달리고 있다. 사회안정을 유지하여야 하는 정치적 압력에 처한 지방당국과 관련 부처는 근로자들의 단호한 집단행위를 저지하기 위해 강압적 조치를 취하는 동시에, 조정수단을 활용함으로써 대중의 불만을 잠재우기 위한 노력을 아끼지 않고 있다. 근로자와 사용자가 타협에 이룸으로써 공식적인 중재 및 소송절차로 나아가지 않도록 강제하기 위해, 조정전치주의, 심판 중 조정, 항소, 재심판, 형 집행 중 타협을 포함한 일련의 의무적 조정절차가 체계적으로 마련되어 있다. 2011년 중국 당국은 심각한 노동쟁의건 해결을 위해 ‘대주해(grand mediation, 大调解)’ 정책을 강행하기로 결정하였다. 이는 위에서 언급한 조정절차의 여러 자원과 권한을 결합하는 새로운 통합된 접근법이다. 이 방법은 일부 지역당국에서 기초 단계의 사회적 분류와 갈등 해결을 위해 도입되었으며, 중앙정부에 의해서도 인정되었다. 다양한 조정절차의 활용을 극대화하기 위한 장치로서 ‘대주해’는 전국적으로 급속하게 확산되었는데, 그 주된 이유는 지방정부의 사회갈등 대처 능력을 향상시켜주고 공식적인 법적 절차를 우회할 정치적 리스크를 줄여주며, 무엇보다도 일선 관료들의 행정적 성과를 높여주기 때문이다. 소송 대안으로 서구에서 채택하고 있는 조정방안인 ‘대체적분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution, ADR)’와는 달리, 중국의 노동쟁의 조정은 ‘비대체분쟁해결제도(Non-ADR)’인 것으로 보인다. 이 방식은 감독, 중재, 소송과 같은 강압적 조치들을 대체하는 것이 아니라, 쟁의 당사자들에게 고압적으로 강요되는 해결책이다. 이 방식은 노동쟁의 해결에 이용될 뿐 아니라 노동저항을 저지하기 위해서도 이용된다. 사회적 저항을 억압하는 채널링 매커니즘(channeling mechanism)으로서 조정이 단기적으로는 갈등을 성공적으로 분화, 개별화할 수는 있지만, 장기적으로는 근로자들이 공식적인 법적 제도로부터 멀어지게 함으로써 중국의 노사관계를 악화시키고 심지어 더 치열한 노동저항을 촉발하게 된다. **KLI**