



중국 노동NGO와 정부 간의 관계 변화

황경진 (중국 인민대학 노동인사학원 박사과정(노동법 및 노사관계학))

■ 머리말

2012년 초부터 중국정부와 노동NGO 간의 관계에 급격한 변화가 일어났다. 광둥성(广东省) 선전시(深圳市) 정부는 노동NGO들에게 사무실 이전을 강요했고, 노동NGO들이 이전부터 해 오던 친노동자적 활동을 탄압하기 시작했다. 베이징시(北京市)에서도 많은 노동NGO들이 패쇄명령을 받았거나 쫓겨났다. 그러나 중국 언론은 전혀 다른 이야기를 보도하고 있다. 2011년 말부터 중국 국영매체들은 NGO를 통한 시민참여의 중요성과 NGO에 대한 정부의 포용적인 관리지침을 대대적으로 보도하고 있다. 또한 중국 공산당의 정책 어젠다인 ‘제12차 5개년 계획(2011~2015년)’은 사회복지 분야에서 중국당국은 NGO와 협력하고, NGO가 제공하는 다양한 서비스를 구매할 것이라고 밝혔다. 광둥성 광저우시(广州市)에서는 省총공회와 市총공회가 노동NGO와 협력하는 정책들을 발표했고, 베이징, 장쑤성(江苏省) 등 중국의 많은 지방정부들이 NGO를 지원하기 시작했다. 이와 같이 상반된 중국당국의 NGO 관련정책들은 중국정부와 NGO 간의 관계를 변화시켰다.

한편 대부분의 노동NGO들은 그들의 활동을 소개하고 대중의 참여를 유도하기 위해 도시의 젊은이와 신세대 농민공에게 영향력이 큰 중국판 트위터인 웨이보(微博, Weibo)라는 소셜 미디어를 활용하고 있고, 중국정부와 노동NGO들은 여론을 주도하기 위해 인터넷 공간에서 치열하게 싸우고 있다. 특히 2011년 자동차 산업에서 발생한 연쇄파업과 2011년 자스민 혁명 이후 중국정부는 소셜미디어가 사회 안정을 위협할 수도 있다고 간주하고, 이에 대한 관리감

독을 강화하고 있다.

따라서 이 글에서는 최근 노동분야에서 발생하고 있는 중국정부와 NGO 간의 관계 변화과정 및 전망에 대해 소개하고, 동시에 중국정부가 인터넷 공간의 여론을 주도하고 감시하기 위한 목적으로 취하고 있는 소셜미디어 관리전략에 대해 간략하게 소개하고자 한다.¹⁾

■ 중국정부와 NGO 간 관계의 발전과정

2008년은 중국정부와 NGO 간의 관계에 있어서 기념비적인 한 해였다. 2008년 쓰촨(四川) 대지진이 발생했을 때, 시민사회는 정부의 구호작업을 돕기 위해 수많은 자원봉사자들을 동원했다. 이뿐만이 아니다. 2008년 베이징 올림픽 기간 동안 중국정부와 시민사회는 상호 협력하여 더 많은 자발적인 활동을 벌였다. 국내의 연구자들은 NGO의 활동공간이 점차 넓어지고 있고, NGO와 관련된 더 많은 포용적인 정책들이 쏟아져 나올 것이라고 전망했다. 또한 중국당국의 독단적인 통치 스타일에도 변화가 발생하고 있는 것처럼 보였다. 예를 들어, 후진타오(胡锦涛) 국가주석과 중화전국총공회 왕자오궈(王兆国) 주석은 NGO를 정부의 사회관리프로그램에 포함할 것을 요구했고, 농민공과 기층주민들에게 사회서비스를 전달하는 데 있어 NGO의 중요성을 강조했다. 이와 동시에 중국정부는 그동안 민정국이 담당했던 NGO의 등록업무를 ‘사회허브조직(The Social Hub Organization, 社会枢纽型组织)’인 공회, 부녀자협의회, 사법국 등 다양한 정부부문으로 이관하여 복잡하고 까다로웠던 NGO의 등록절차를 간소화했고, 민정국이 담당했던 NGO에 대한 관리감독업무를 ‘사회허브조직’으로 이관했다.³⁾

1) 이 글은 지난 2012년 7~9월까지 베이징과 중국 남부지역의 광저우, 선전지역의 NGO활동가, 공무원, 공회간부 등을 인터뷰한 내용을 토대로 작성하였다.

2) Shieh, Shawn and Deng, Guosheng(2011), “An Emerging Civil Society : The Impact of the 2008 Earthquake on Grass-roots Associations in China”, *The China Journal* 65, pp.181~194; Tao, Chuanjin(2008), “Control and Support : Two Independent Relationships between the State and Society”, *Management World*, No.2.

3) Peng, Shanmin(2012), “Hub-styled Social Organization Building and Social Volunteer Management Innovation”, *Journal of Jiangsu Administration Institute*, No.1.

그러나 모든 노동NGO들이 정부의 새로운 정책들을 환영한 것은 아니었다. 인터뷰한 대부분의 노동NGO들은 최근 정부와의 관계가 오히려 더 나빠졌다고 평가했다. 선전시에서 활동하고 있는 한 NGO활동가는 “정부가 블랙리스트를 만들어 노동NGO 및 활동가를 불법사찰하고 있다. 지하철역에서 불심검문을 당했는데 공안은 나의 이름이 블랙리스트에 있다면서 나를 검거했다. 나는 나의 동료들로부터 비슷한 이야기를 무수히 많이 들었다”고 말했다. 이와는 반대로 광저우(广州)시에 위치한 ‘판위 농민공 문서처리 서비스부(番禺打工族文书处理服务部)’의 책임자인 쩡페이양(曾飞洋)은 “우리는 지역정부와 市총공회로부터 재정적 지원을 받고 있다. 그 대가로 노동자와 노동문제에 관련된 정보를 정기적으로 정부에 보고한다. 공회는 NGO의 등록을 약속했다. 정부에 저항한 적은 있지만, 지금은 정부에 협력함으로써 더 많은 것을 얻고 있다고 생각한다”고 말했다.

이 두 가지 사례에서 노동NGO 정책에 대한 중국정부의 상반된 두 얼굴을 볼 수 있다. 많은 사람들은 지방정부마다 NGO에 대한 서로 다른 태도를 취하고 있고, 통일적인 국가의 정책은 없다고 말하고 있다. 최근 십여 년 동안 NGO을 둘러싼 환경은 일부 지역에서는 나빠졌지만, 또 다른 일부 지역에서는 더 자유스러워졌다. 이는 중국정부가 노동NGO의 동원력을 감소시키기 위해 당근과 채찍을 사용하고 있는 사례일 수도 있다. 즉 중국정부가 한편으로는 NGO 등록절차를 간소화하고 재정지원을 늘리고 있고, 다른 한편으로는 정부가 원하는 것을 얻기 위해 전투적인 NGO에 대한 첩권을 휘두르고 있는 것이다.

■ NGO에 대한 정부전략의 재집중화

중앙정부가 NGO에 대한 통일적인 관리지침을 만드는 동안 지방정부들은 그들의 관할구역에서 NGO을 효과적으로 관리감독해왔다. 2011년 후반 또는 2012년 전반 정부와 NGO 간의 관계는 다음과 같은 단계를 거쳐 형성되었다.

- ① 1995~2002년 : 이 시기 동안 정부와 NGO는 평화로운 협력관계를 유지했다. 중국정부는 1989년 천안문 사건 이후 민간외교 채널을 통해 국제적인 이미지를 개선하고자 했

다. 중국정부가 1995년 개최한 UN 여성대회는 1989년 천안문 사건 이후 첫 번째 국제 행사였다. 이 대회를 통해 중국에 NGO의 개념이 도입된 것이다. 중국 외교부는 Oxfam, Salvation Army 등을 포함한 많은 국제 NGO들을 국가빈곤퇴치 프로그램의 지역파트너였던 윈난성(云南省)에 소개했다. 이때부터 윈난성은 중국에서 국제, 국내 NGO가 가장 많은 지역이 되었다. 또한 중국정부는 국제기금이 중국과 관련된 프로그램을 확대하는 것을 적극적으로 지원했고, 인민대표대회 빈곤퇴치사무실, 노동과 사회보장부(현 인력자원과 사회보장부), 민정국 등 많은 정부부문들은 국제 NGO와 업무협력 협정을 체결했다. 중국정부와 국제 NGO들의 재정적인 지원으로 인해 1990년 후반부터 중국에서 노동NGO들이 설립되었다. NGO에 대한 중국의 전국적인 환대는 중국이 WTO에 가입한 2001년부터 변화하기 시작했다. 중국 국내 NGO와 국제 NGO들은 중국의 WTO 가입을 반대했다. 중국당국은 NGO의 반세계화 관점이 중국경제 발전전략을 위협할 수 있다고 판단했고, 중국 시민사회가 국제사회와 연대하는 것을 우려하기 시작했다.

- ② 2003~2007년 : 2004년 중국정부가 추진한 누장(怒江, Salween River라고도 함) 댐 프로젝트가 Oxfam America, Greenpeace, The River Institute 등 많은 환경NGO들과 이웃 국가들의 반대로 무산되었다. 중앙정부는 이 프로젝트가 철회된 원인이 NGO 때문이라고 분석했다. 이에 따라 중국정부와 국제NGO들이 함께 추진하고 있었던 사업들이 호평을 받고 있었지만 종결되었다. Oxfam, Ford Foundation 및 Asia Foundation 등과 같이 영향력 있는 NGO들이 추진하고 있었던 사업들도 정부에 의해 일방적으로 폐지되었다. 한편 중국당국은 NGO에 대한 관리감독을 강화하기 위해 정부부처 간 ‘경외 비정부 조직 관리 연석업무회의(境外非政府组织管理联席会议)⁴⁾(이하 ‘연석업무회의’라 함)’를 설립하였다. 이 연석업무회의는 중앙수준부터 지방수준까지 전국적인 조직체계를 가지고 있고, 국가와 대중 안전기구에 의해 공동으로 관리되고 있다. 이 연석업무회의는 민정국, 교육국, 공상국, 세무국 등 여러 개의 정부부서가 참가하고 있고, 인민무장경찰이 옵저버 형태로 참가하고 있다. 이 시기 동안 베이징시와 광둥성에서 노동NGO가 빠

4) 연석업무회의는 NGO에 대한 구체적인 정부의 행동계획을 만들기보다는 NGO에 대한 학습장에 가깝다고 할 수 있다.

르게 성장했다. 국제 NGO와 재단(Foundation)들이 노동분야에 예산을 대폭 확대함에 따라 대부분의 홍콩 노동관련 NGO들이 중국대륙에 지부를 설립하면서 노동NGO의 수가 급증했다.

- ③ 2008년 ~ 현재 : 중국정부는 NGO에 대한 국가정책을 제정하기 위한 충분한 정보와 지식을 가지고 있지 않았다. 노동관계 분야에 대해서도 마찬가지로 대부분의 중국 연구자들은 중국사회의 현실을 제대로 인식하지 못했고 외국의 정책을 단지 모방하는 수준이었다. 그러나 색깔혁명과 2010년 자동차 산업에서 발생한 연쇄파업⁵⁾ 이후 중국정부는 NGO의 발전에 대해 우려하기 시작했고,⁶⁾ NGO와 관련된 업무를 정부사업의 최우선 과제로 채택했다. 이에 따라 중국정부는 NGO의 영향력을 감소시키기 위해 그동안 지방정부가 담당했던 NGO의 업무를 다시 중앙정부로 집중시켰다.

NGO 정책에 대한 재집중화는 다음의 4단계로 진행되고 있다. 첫째는 '기구형성'의 단계이다. 색깔혁명 이후 중앙정부는 '연석업무회의'를 설립했다. 법 집행국, 공상국, 민정국 등 7~9개의 핵심기관으로 구성된 '연석업무회의'는 NGO에 대한 통제를 효과적으로 수행하기 위해 사안별로 공회와 같은 다양한 정부부문들을 초청하고 있다. 둘째는 'NGO 지도 그리기와 분류' 단계이다. 기구형성 이후 중앙정부는 중국의 모든 NGO를 대상으로 전면적인 조사를 실시했다. 지방정부들은 그 지역에 있는 NGO의 위치를 파악하여 중앙정부에 보고하였다. '지도 그리기'는 국제적인 연대가 있고 그 지역에서 영향력을 가진 NGO를 대상으로 실시되

5) 인터뷰한 정부당국자의 설명에 따르면, 노동관계에서 중국정부의 정책의 변화는 2010년 연쇄파업 이후에 시작되었다고 한다. 중국지도자들은 노동계약법의 규정들이 너무 성급했다고 인식했고, 이와 동시에 중국 전역에서 파업 등 집단행동이 발생하면서 중국공산당은 대중폭동과 변화하는 시민의식의 관계를 깨달았으며, 이 과정에서 NGO, 특히 노동NGO들의 시민의식을 형성하는 데 큰 역할을 하고 있다고 결론지었다.

6) 노동계약법 제정 과정에서 중국공산당 중앙위원회는 선전의 한 노동NGO를 주목하기 시작했다. 이 노동NGO는 노동분쟁해결시스템 개선을 요구하는 청원서를 제출하기 위해 여러 개의 노동NGO가 통합하여 조직된 첫 번째 노동NGO이다. 이후 노동계약법의 사회 의견수렴과정에서 이 NGO는 1만 명의 노동자의 서명을 받아 의견서를 제출했다. 국가 지도자들은 농민공 사이에서 이 NGO의 파워를 경계하기 시작했고, 이는 노동계약법의 방향이 바뀌는 결정적인 사건이 되었다.

었다. 셋째는 ‘목표 선택’ 단계이다. 중국정부는 함께 할 NGO를 선택하는 한편, 다른 한쪽에서는 NGO를 억압했다. 목적은 NGO의 대중 동원력을 감소시키고, 정권에 우호적인 NGO를 선별해 내는 것이다. 정부에 우호적인 NGO는 정부를 위한 시민사회의 밀고자로 매수한다. 마지막 단계는 정부의 이익을 위해 법과 정책을 통해 NGO를 변화시키는 것이다. 현재 중국정부는 시민사회와 관련된 법률을 개정하여 NGO의 등록을 허가했고, 이 법률장치를 통해 NGO의 자율성을 파괴하고 있다. 만약 NGO가 정부정책을 따르지 않는다면 개정된 법률에 의해 NGO를 폐쇄할 수도 있다.

셋째 단계인 ‘목표 선택’은 중국의 여러 지역에서 진행되고 있다. 2008년 베이징시가 사회허브조직의 개념을 처음으로 도입하고 나서 NGO에 대한 감독업무는 민정국에서 공회, 부녀자 협의회, 공청단, 노동국, 건강국 및 사법국 등 다양한 정부부문으로 이관되었다. 이에 따라 NGO들은 복잡한 절차에 따라 민정국에 등록하지 않고, 대신 그들 분야에 해당하는 정부부문에 직접적으로 등록할 수 있게 되었다. 그 사이에 베이징시 정부는 자원봉사자들의 교육훈련 및 지역복지서비스와 관련된 업무를 NGO에 위탁했다. 노동분야에서 베이징의 ‘문화발전촉진센터’는 해마다 5만 위안을 민정국에서 지원받는 것을 조건으로 그들이 그동안 해왔던 노동권 촉진과 관련된 업무를 포기하고 노인부양 등과 같은 사회적임 및 사회복지와 관련된 업무를 해야 했다. 베이징시에 있는 다른 노동권 관련 NGO들은 정부의 재정적 지원을 단 한 푼도 받지 못했다.

2012년까지 사회허브조직의 개념은 NGO들이 많이 밀집되어 있는 광둥성, 상하이, 저장성, 장쑤성 등으로 확대되었다. 재정협정 아래 지방정부는 정부의 재정을 받아들인 NGO에 재정관리 업무를 담당하는 정부 측 관리자를 보낼 수 있었다.⁷⁾ ‘선택절차’에서 가장 중요한 기준은 NGO의 지도자나 핵심간부를 조정할 수 있느냐 하는 것이다. 만약 지원을 한 NGO의 업무가 노동권에 치중되어 있고 당국으로부터의 자율성에 지나치게 관심이 많다면 이 NGO는 최종 명단에서 제외된다.

7) 광둥성 총공회 간부와 가진 인터뷰에서 그는 정부의 재정지원은 노동NGO의 외부지원과 기부를 점차적으로 대체할 수 있었고, 그렇게 함으로써 정부의 재정지원을 받는 노동NGO들이 정부에 포섭되어 갔다고 밝혔다.

전투적이거나 국제적인 배경을 가진 노동NGO들은 정부의 탄압을 받았다. 그러나 정부는 NGO를 폐쇄하거나 리더들을 감옥에 영원히 가두지는 않았다. 오히려 탄압을 받았던 활동가들은 감옥에서 나와 다시 NGO를 설립할 수 있었다. 정부는 NGO와 노동 옹호자들을 사찰하는 새로운 기술을 도입했다. 과거 2년 동안 전국적인 범위에서 NGO활동가들의 데이터 베이스를 설립했다. ‘사회 안정의 유지를 위한 플랫폼’이라는 이름하에 이 데이터 베이스는 시민 사회 활동가에 대한 정보를 수집했다. 정부당국은 이 추적시스템을 통해 사회적 항변이나 시민동원의 위험을 사전에 탐지할 수 있었다.⁸⁾

정부의 관점에서 NGO에 대한 억압은 두 가지 결과를 낳았다. 하나는 목표가 된 NGO의 사회적 토대에 해를 입혔고, 그 결과 조직의 동원력이 감소했다는 것이다. 나머지 하나는 노동 옹호자들이 감옥으로부터 출소해 NGO로 돌아 왔을 때 두려움이 확산되었고, 이것은 친노동자적인 활동을 계획하고 있는 다른 NGO활동가들을 위협했다는 것이다.

교활한 점은 누가 사회조직을 통제하느냐 하는 것이다. 「사회단체 등록관리조례(社会团体登记管理条例)(2006)」에 따르면, 대표와 감사는 매년 사회조직의 회원에 의해 선출되어야 한다. 사회조직의 회원은 해당 지역 호적이나 거주증이 있어야 한다. 민정국은 다양한 감독부서(사회허브조직)와 함께 매년 선거절차를 감독하고 선거결과를 조사하고 있다. 더군다나 사회허브조직 또는 민정국은 사회조직의 폐쇄를 명령할 수 있는 권한도 있다. NGO가 사회조직으로서 법적지위를 획득하면 ‘규칙’을 따라야 한다. 또한 세금 이외의 다른 물질적 혜택이 없을 뿐만 아니라 NGO는 자율성을 상실한다. 광저우시에서 사회조직으로 등록한 한 NGO 책임자는 “사회조직으로 등록하는 것은 좋은 생각은 아니다. 여러 번 정부의 제안을 거절했다. 정부와 협력을 바랐지만 정부는 우리에게 스파이 활동을 강요했다. 우리는 그것을 할 수 없었다. 민정국은 선거를 비토하겠다고 우리를 위협했다. 우리는 정부에게 굽힐 수밖에 없었다. 이후 민정국은 선거무효를 선언했고 재선거를 열었다. 우리가 다시 당선됐다. 정부는 모든 패를 알고 포커게임을 하고 있다. NGO가 이 게임에 참여하여 이를 윈윈(WinWin)게임이라고 생각하지만 윈윈게임은 없다. 승자가 모든 것을 가져갔다”고 그의 경험을 말했다.

8) 현장조사 결과, 선전의 많은 활동가들은 부동산 임대, 호텔투숙, 버스티켓 구입 등을 할 수 없었다고 말했다. 왜냐하면 그들의 이름이 블랙리스트에 있기 때문이다.

정부의 NGO 변화정책의 또 다른 전략은 현 간부를 정부가 고용한 인원으로 교체하는 것이다. 이런 방법으로 NGO 리더들은 일상 업무의 통제권을 상실했고, 따라서 리더가 공식적인 업무 어젠다를 거부하고 정부와의 관계를 단절하려고 하면 정부가 미리 알 수 있었다. 그러나 일부 노동NGO들은 파견된 정부직원이 NGO에 대한 부정적인 시각을 바꿀 수 있는 기회로 삼고 있다.

■ 광둥성의 변화하는 정부와 NGO 간의 관계

광둥성 정부는 노동NGO와 비노조 파업(Wildcat Strike)이 사회를 불안정하게 만드는 두 가지 핵심요인이라고 인식했다. 광둥성 왕양(汪洋) 서기는 노동NGO와 지방정부 및 공회가 노동자의 지지를 얻기 위해 서로 경쟁하는 관계라고 여러 차례 지적하면서, 광둥성 공회는 노동자들의 지지를 얻기 위해 개혁에 착수했다. 특히 2010년 혼다자동차 부품공장의 파업과 그 뒤에 발생한 일자계 자동차 공장의 연쇄파업 이후 광둥성 정부는 당의 지원 속에서 노동NGO에 대항하는 구체적인 전략을 수립했다. 그러나 광둥성 정부의 NGO 전략은 최근 광저우, 우칸(乌坎) 등에서 발생한 집단행동으로 연기되었다.

광둥성의 변화하는 NGO와 국가 간의 관계는 세 가지 양상을 띤다. 첫 번째 양상은 공회의 개혁이다. 광둥성 총공회는 산업노동자들의 지지를 얻기 위해 공회의 대중화, 기업공회 간부의 직선제, 단체교섭 등 다양한 개혁들을 실시하였다. 이러한 개혁은 비노조 파업이 발생한 기업과 공권력 개입, 임금인상 등 전통적인 방법으로 노동분쟁을 해결할 수 없었던 기업에 도입되었다. 두 번째 양상은 서로 다른 두 개의 NGO 정책을 시범적으로 실시하고 있는 것이다. 즉 당근과 채찍이라는 전혀 상반된 NGO정책이 광저우시와 선전시에서 각각 시범적으로 실시되었다. 광저우시에서는 NGO를 포용하는 정책이, 선전시에서는 노동NGO를 탄압하고 통제하는 정책이 도입되었다. 셋째 양상은 정책들을 정리하여 다른 분야로 확산하는 것이다. 광저우시와 선전시에서 시범적으로 실시된 두 가지 정책의 효과를 평가한 후 광둥성 정부는 환경보호와 같은 다른 NGO 분야에도 이 정책들을 도입하고자 한다.⁹⁾

광둥성 정부에서 시범적으로 시행하고 있는 노동NGO에 대한 당근정책은 지난 2011년 가을부터 ‘사회관리 혁신’이라는 이름으로 시작되었다. 이 정책은 노동NGO를 포용하기 위한 유화책으로 협력적인 노동NGO에게는 재정을 지원했다. 노동NGO 입장에서는 정부, 공회에 협조함으로써 NGO를 폐지하지 않고 유지할 수 있게 될 뿐만 아니라 NGO의 업무영역을 단체교섭, 기업공회 선거까지 확대할 수 있기 때문에서 정부의 지원을 받아들이게 된다. 노동NGO에 대한 또 다른 정책인 채찍정책은 중국에서 노동NGO가 가장 많은 선전시에 도입되었다. 선전시에 도입된 채찍정책은 거의 모든 노동NGO를 목표로 하고 있다. 2012년 9월까지 단 4개의 NGO를 제외하고 모든 노동NGO가 정부에 포섭되었거나 포섭되지 않기 위해 힘든 투쟁을 벌이고 있다.

선전시 정부는 다음과 같은 단계를 거쳐 노동NGO를 폐쇄하고 있다. ① 노동감찰대가 NGO를 불시에 방문해 활동가의 명단, 사회보험 및 임금지급과 관련된 서류를 점검하고, 만약 위법사항이 적발되면 해당 NGO와 책임자에게 벌금을 부과한다. ② 지역 소방부서가 NGO 사무실을 소방점검하고 잠재적인 위험을 핑계로 사무실 폐쇄명령을 명한다. ③ 세무국이 세무관련 기록을 점검한다. ④ 말단행정 단위인 가도(街道)에서 NGO 간부들의 호적을 점검한다. ⑤ 최종적으로 집주인을 내세워 사무실 계약을 해지한다.

집주인은 종종 정부 탄압의 방어물로 이용되곤 한다. 대부분 탄압을 받고 있는 NGO은 벌금을 납부하고 강제이주를 거부하기 때문에 지방정부는 집주인을 내세워 NGO가 사무실을 비우도록 압박하고 있다. 탄압을 받고 있는 NGO가 선전시 정부와의 협상에서 아무런 성과를 얻지 못하자 광둥성 신방국(일종의 민원실)에 청원을 했지만, 돌아오는 대답은 노동NGO와 관련된 것은 최상위층에서 결정하기 때문에 그들은 아무런 결정권한이 없다는 답변뿐이었다.

인터뷰 결과, 탄압받고 있는 노동NGO들이 전투적인 방법이 아닌 평화적인 방법으로 자신들의 불만을 표출하는 데에는 다음과 같은 두 가지 이유가 있었다. 하나는 노동NGO들이 여전히 정부가 노동자들의 권리와 이익을 보호하는 쪽으로 입장을 바꿀 것이라고 믿고 있거나 그

9) 그러나 인터뷰 결과, 역설적이게도 지역공회와 지방정부의 공무원들은 관료주의, 복지부동, 무사안일한 태도 때문에 이러한 개혁적인 정책의 시행에 적극적이지 않은 것으로 나타났다.

런 환상을 품고 있다는 점이다. 또 다른 이유는 정부의 힘이 저항할 수 없을 정도로 너무 강하고, 그 결과 NGO들은 정부와 직접 맞설 능력을 가지고 있지 않기 때문이라는 점이다.

한편 노동관계 분야에서 정부의 ‘분리와 통치(divide-and-rule)’¹⁰ 전략은 잘 작동하였다. 1990년 이후 중국 노동NGO들은 분열되어 있었다. 가장 큰 분열은 홍콩의 지원을 받고 있는 노동NGO와 대륙 노동단체들 사이에 있다. 홍콩의 활동가들은 대륙단체가 무능하고 조직관리의 능력이 없다고 비난하고, 대륙의 활동가들은 홍콩단체가 폐쇄적이고 중국의 실정을 제대로 알지 못한다고 서로 비난하면서 연대가 불가능한 상황이 지속되었다. 선전의 현 상황에서 이러한 분열은 두 집단이 동일한 문제의식을 가지고 있고, 같은 상황에 처해 있다고 하더라도 두 집단 사이의 연대를 어렵게 하고 있다. 다행스러운 것은 현재 탄압을 받고 있는 노동NGO들은 그들 간의 분열을 없애고 연대를 도모하기 시작했다는 점이다.

■ 변화하는 베이징 정부와 NGO의 관계

2012년 11월 8일부터 개최되는 18대 공산당대회를 앞두고 베이징시 정부는 노동NGO와 당국이 긴장관계를 지속하는 것을 원치는 않기 때문에, 광둥성과 비교할 때 베이징의 상황이 그다지 역동적이지는 않다.

베이징에서의 정부와 NGO의 최근 관계를 보여주는 대표적인 사례는 ‘여성 농민공의 집(打工妹之家)’이다. 이 NGO는 1996년 베이징에 설립되었고, 여성 농민공의 권리보호를 주요 활동으로 하고 있으며, Oxfam, Ford Foundation, Aisa Foundation 및 UNESCO 등 다양한 국제적인 단체로부터 재정적 지원을 받고 있다. 또한 중화전국총공회와도 원만한 관계를 유지하

10) 광둥성 당위원회의 한 간부는 “광둥성의 노동과 NGO의 정책은 ‘뱀을 구멍에서 끌어내는 전략(蛇出洞)’과 ‘분리와 통치(分而治之)’로 풀이된다. 우리는 미국이 노동관계와 노동NGO들을 이용하여 중국 노동자 특히 신세대 농민공들을 분열시키고 중국사회발전에 영향을 끼치며, 공산당 정권을 변화시키려 한다는 명확한 증거를 가지고 있다. 이에 대해 우리는 외국세력의 대리인들을 색출해내고 그 대리인들의 NGO를 무너뜨려야 한다. 이것은 단기적인 전술이라기보다는 장기적인 전략이다. 우리는 전략적이고도 유연하게 대응해야 한다”고 말했다.

고 있었다. 그러나 2011년 하반기부터 베이징 정부는 지역에서 여성 핵심간부의 능력을 배양하기 위해 IRI(International Republican Institute, 국제공화주의협회)와 함께 추진하고 있던 프로젝트를 중지할 것을 강요했다. 동시에 여성 노동자의 동등한 법정정년연령과 차별금지를 포함한 다양한 법률원조 활동도 제지를 받았고, 민정국은 이 NGO 단체가 신청한 3개 사회조직의 등록신청을 거부했다.¹¹⁾ 또 다른 대표적인 사례는 ‘노동자 친구의 집(工友之家)’이다. 이 NGO는 2002년에 설립되었고, 베이징, 쑤저우(苏州), 시안(西安)에 지부를 두고 있다. 음악 등 문예에 관심이 많았던 농민공 출신 7명이 설립했고, 그중 책임자 쑤형(孙恒)은 전문대 졸업자 출신으로 가수가 되겠다는 꿈을 실현하기 위해 베이징으로 오기 전까지는 고향에서 중학교 음악교사로 일했다. 가수가 되겠다는 그의 꿈은 좌절되었고, 결국 농민공이 되었다. 이 NGO는 설립 후 Oxfam, Ford Foundation에서 많은 재정적인 지원을 받았고, 중국최대의 포털사이트 업체인 텅쉰(腾讯, Tencent)에서도 재정적 지원을 받았다. 안정적인 재원적 지원과 함께 이 NGO는 농민공 자녀학교(童心小学校), 생활조합, 농민공 역사박물관, 야학 등 농민공을 위한 다양한 활동과 프로그램을 운영하고 있다.¹²⁾ 이 NGO는 문예활동을 통해 노동법률 교육과 이데올로기를 보급하고 있다.¹³⁾ 이 NGO는 대중관계를 최우선으로 삼고 있다. 이 NGO는 좌파의 이데올로기를 받아들였고, 지식들이 설립한 다른 좌파NGO들과도 활발하게 교류하고 있다. 이 NGO는 마오이즘을 따르는 공산당 간부를 공개적으로 지지하고 있다. 이 NGO는 2주에 한 차례 조양극장에서 노동과 농민공의 삶을 주제로 한 연극, 음악 등의 공연을 하고 있고,

- 11) 이 NGO의 책임자는 2010년부터 정부의 요시찰대상이 되었고, 활동가와 회원들의 명단을 제출할 것을 요구받았다고 말했다. 정부가 활동가와 회원들의 명단을 제출할 것을 요구했을 때, 활동가들은 명단을 정부 측에 넘겨줘도 상관이 없다고 말했지만, 이 사건 이후 많은 활동가와 회원들이 이 단체를 떠나갔다고 전했다.
- 12) 2007년 이전에 이 NGO는 여러 가지 이유에서 여러 번 사무실을 이주했다. 지금은 시 중심에서 많이 벗어난 베이징의 동5환 밖에서 위치한 피촌(皮村)에 자리잡고 있다.
- 13) 대표인 쑤형의 말에 따르면, 이 NGO는 현재 노동분쟁과 같은 권리보호 활동을 하고 있다. 이유는 노동분쟁 등과 같은 권리보호 활동이 매우 민감한 사안이기 때문이다. 이 단체는 언론, 대학교수, 대학생, 도시의 중산층 등 다른 진보적인 사회세력과 더 밀접한 관계를 유지하는 데 업무의 포커스를 두고 있다. 노동자와 관련된 업무를 하기 위해서는 그들은 더 큰 사회적 지지세력을 만들어야 하고, 그려면 쉽게 공격 당하지 않는다고 믿고 있기 때문이다.

이 공연은 대학생과 중산층으로 광범위한 공감대를 형성하고 있다. 쑨훙의 노래는 인터넷에서 무료로 다운로드를 받을 수 있고, 그의 활동이 언론에 보도된 이후 이 단체와 이 단체가 운영하고 있는 농민공 자녀 학교의 기부금이 10배 이상 늘어났다.

이 NGO가 대중들로부터 인기를 얻자 지역정부는 이 단체에 대한 감시의 끈을 놓지 않았다. 지난 7월 지역정부는 이 단체가 학교 설립과정에서 토지를 불법적으로 사용했다는 것을 구실로 일방적으로 토지사용계약을 연장하지 않았고, 일주일 이내에 농민공 자녀 학교와 사무실을 이주하라고 명령했다.

베이징시 사회관리 지도소조의 간부와 인터뷰한 결과, 지역당국은 이 단체가 ① 다양한 국내, 국외의 재정적 지원, ② 견고한 국제연대, ③ 시민사회에 대한 영향력, ④ 대정부 비판 등 고도의 잠재적인 위협을 가지고 있다고 여긴다고 말했다. 이 NGO는 정부의 조치에 대한 대응으로 전투적 접근법을 사용하고 있다. 이 단체의 활동가들은 중국판 페이스북인 웨이보에서 대중들을 조직했다. TV 토크쇼 사회자와 많은 학자 등이 연명으로 교육부와 베이징시에 이 NGO에 대한 탄압의 철회를 요청하는 탄원서를 보냈다. 마침내 대중 캠페인이 시작된 지 두 달 후 베이징시는 정부와 NGO 사이에 오해가 있었다며 이 NGO의 사무실과 농민공 자녀 학교의 폐쇄명령을 철회했다. 게다가 베이징시 총공회와 민정국은 향후 이 단체에 대한 지원계획을 발표했다.¹⁴⁾

■ 노동NGO의 소셜미디어 전략

소셜미디어는 노동NGO들이 다른 사회조직들과 소통하는 데 있어 없어서는 안 될 공간이다. 웨이보는 중국에서 가장 영향력 있는 소셜미디어이며 도시의 젊은이뿐만 아니라 신세대 농민공의 일상적인 커뮤니케이션 공간이자 정보공유의 수단으로 이용되고 있다. 광둥성과 베이징의 최근 조사결과에 따르면, 거의 모든 NGO들이 자신들의 상황을 알리기 위해 웨이보를 이용하고

14) 실제로 2008년 지역 총공회는 피촌 농민공 공회의 설립을 허가했다. 역설적이게도 이 단체가 베이징시 총공회에 도움을 요청했을 때 베이징시 총공회는 이를 거부했고, 이 문제는 상부에서 결정할 문제라고 회답했다. 정부의 탄압이 철회된 이를 이내에 베이징시 총공회는 이 NGO의 재정적 지원을 결정했다.

있는 것으로 나타났다. 가장 대표적인 사례가 앞에서 언급한 ‘노동자 친구의 집(工友之家)’이다. 지역정부가 이 NGO를 탄압하기 시작하자, 웨이보를 이용하여 다양한 사회배경을 가진 지지자들을 조직했고 마침내 지역정부의 탄압으로부터 NGO를 지켜낼 수 있었다”고 말했다.

중국정부는 웨이보를 영향력을 깨닫고 검열전략을 세웠다. 정부는 공산당의 대중적인 이미지에 부정적인 영향을 미친다고 판단되는 정보들을 검색해 삭제하기 시작했다. 웨이보의 기술자에 따르면, “매일 선전부에서 웨이보에서 삭제해야 하는 몇 가지 키워드나 토픽을 보낸다. 어떤 경우에는 선전부가 하루에 두세 번씩 키워드를 보내는데, 일반적으로 ‘노동’, ‘노동관계’, ‘NGO’, ‘파업’ 및 ‘민주’와 같은 단어들은 매우 민감하다. 민감한 단어들을 포함하고 있는 웨이보의 내용은 자동적으로 분류화되고 차단 또는 삭제 여부를 판단하는 시스템으로 보내진다.

정부는 또한 직접적인 인터넷 검열만으로는 대중의 여론을 형성할 수 없다는 것을 깨달았다. 이에 따라 소위 ‘수군(水军)’¹⁵⁾으로 불리는 정부가 고용한 사람들을 통해 온라인 여론을 조작하고 있다. ‘수군’은 인터넷과 웨이보에서 여론을 조작하기 위한 사이버 경찰을 포함해 다양한 정부부서들로부터 명령을 받고 있다. 광둥성에서 쑹공회는 그들 자신들만의 ‘수군’을 가지고 있다. 광둥성 총공회 쑹씨양홍(孔祥鴻) 부주석은 “광둥성 총공회는 만 명의 수군을 거느리고 있다. 핵심 타깃은 웨이보이다. 현재 오피니언 리더라고 불리는 많은 사람들이 있다. 이 오피니언 리더들은 노동관계 분야에 대한 전문적인 지식은 없지만 많은 사람들이 여과 없이 그들의 의견을 받아들이고 있다. 오피니언 리더들은 웨이보에서 수백만 명의 팔로워(Follower)를 가지고 있다. 그들이 어떤 것을 보았을 때, 그들은 1차적인 조사 없이 즉각적으로 의견을 웨이보에 작성한다. 그러면 수천만 명의 팔로워들이 그들이 말한 것을 맹목적으로 받아들인다. 사회불안과 노동불안은 그렇게 발생할 수 있다. 광둥성 총공회는 우리 자신의 오피니언 리더를 만들기 위해 수군이 필요하다. ‘만 명 수군’의 프로그램과 함께 우리는 공회의 이익을 위해 우리 자신의 목소리를 만들어 나갈 것이다. 올해 우리는 쑹공회와 지역공회의 핵심 간부들에게 웨이보에서 계정을 만들 것을 요구했다. 총공회도 그들 자신만의 ‘수군’을 만들었다. 총공회가 나에게 웨이보 계정을 만들 것을 요청했으나 나는 거절했다. 온라인 세계에 매몰

15) ‘수군(水军)’이라 함은 웨이보에서 정부가 올린 글을 리트윗하여 인터넷 공간에 확산시키고 조직적으로 여론을 조작하기 위해 정부에 의해 고용된 사람들을 말한다.

되는 것은 매우 위험하다. 파업과 집단행동이 증가하고 있는 현실하에서 노동자에게 만족할 만한 대답을 주는 것은 매우 어렵고 심지어 불가능한 것이다”라고 말했다.

현재까지 베이징의 ‘노동자의 집’ 사례를 제외하면, 정부의 탄압에 맞서 소셜미디어를 적극적으로 활용하고 이는 노동NGO는 거의 없고, 오프라인 리더들과도 빈번한 교류도 없었다. 그 결과 노동분야에서 웨이보가 중요해지고 있지만, 대부분의 노동NGO들은 여전히 웨이보의 유용성을 깨닫지 못하고 있고, 정부의 검열에도 적극적으로 대응하지 못하고 있다.

■ 결론

이 글은 현장조사와 인터뷰의 결과를 토대로 중국에서 변화하고 있는 노동NGO와 정부 간의 관계를 소개했다. 앞에서 살펴보았듯이 광둥성에서 NGO을 지키기 위해 일부 노동NGO들이 정부에 투항하여 노동자의 정보를 파는 스파이가 되었을 때, 또 다른 노동NGO들은 맹렬히 정부의 탄압에 맞서 살아남기 위해 투쟁하고 있다. 베이징에서는 18대 당대회를 앞두고 있는 상황이라 정부와 노동NGO들 간의 관계는 비교적 원만하다. 또한 중국정부는 대중의 여론을 조직하기 위한 인터넷 공간을 최대한 활용하고 있지만, 대부분의 노동NGO들은 소셜미디어와 오프라인 리더들의 중요성을 제대로 인식하지 못하고 있다. 이러한 태도는 노동NGO들의 사회미디어 전략의 유효성을 약화시켰다.

중국당국은 NGO와 시민의식 형성의 관계를 인식했고, NGO의 시민사회에 대한 영향력을 최소화하기 위한 다양한 조치들을 취했다. 특히 2010년 혼다자동차 부품공장 파업 이후 중국당국은 노동관계 분야에서 파업, 노동NGO 및 민주화 사이의 결정적인 연결고리를 찾아냈고, 이 과정에서 노동NGO가 중요한 역할을 수행하고 있다는 점을 확신했다. 현재 중국정부는 광둥성에서 노동NGO에 대한 정책실험을 하고 있다. 지역정부는 한편으로는 여러 개의 노동NGO를 폐쇄했고, 다른 한편으로는 여러 개의 노동NGO를 지원하고 있다. 중국당국은 이러한 서로 다른 두 개의 정책들을 평가할 것이고, 향후 노동NGO에 대한 통일적인 정책을 수립할 것으로 기대된다. 다만 중국정부의 노동NGO에 대한 억압정책은 실험하에서 실시되고 있기 때문에 향후 노동NGO의 활동공간이 더 자유로워질지 위축될지는 미지수이다. **KLI**