

중국 공산당 제19기 중앙 위원회 4차 전체회의 결정 이 노동영역에 미치는 함의

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 중국

박석진 (중국 칭화대학교 역사학 박사과정)

■ 머리말

중국 공산당 제19기 중앙위원회 4차 전체회의(이하 19기 4중전회)가 2019년 10월 28일부터 31일까지 중국 베이징에서 개최되었다. 일반적으로 당대회가 진행된 후 중앙위원회 전체회의가 평균적으로 매년 열리고 통상 7중전회까지 진행되는데, 그중 4중전회는 당 중앙기구를 확정하고 국가기관의 수장을 인선하며 당의 주요 방침과 정책 등 중요사항들을 결정하는 사례가 많기 때문에 4중전회 결정이 사회 전반에 미치는 영향이 매우 크다고 할 수 있다. 이번 19기 4중전회에서는 ‘중국 특색의 사회주의 제도 견지와 완성, 국가 거버넌스(治理) 체계와 거버넌스 능력의 현대화 추진에 관한 중국 공산당 중앙의 결정《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度,推進黨國治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》’을 발표했다. 이 중 ‘국가 거버넌스 체계와 거버넌스 능력의 현대화’는 중국 공산당이 꾸준히 강조해온 것으로, 중국 사회의 통치 시스템을 시대의 변화에 맞게 2035년까지 각 방면에서 법규와 시스템을 바꿔가야 한다는 것을 의미한다.¹⁾ 이러한 정책의 방향은 공회(노동조합)와 노동관계 정책에도 큰 영향을 미치기 때문에 주목할 필요가 있다.

1) 이상만(2019), 「중국공산당 제19기 4중전회의의 주요내용 평가와 전망」, 『IFES BRIEF』 2019-16, 경남대학교 극동문제연구소, http://ifes.kyungnam.ac.kr/kor/PUB/PUB_0203V.aspx?code=FRM191105_0001

■ 중국 공산당 19기 4중대회 결정의 거시적 배경

중국에서 거버넌스 체계가 강조된 것은 이번 회의가 처음이 아니다. 2000년대 이후 노동자 파업을 비롯한 집단행동이 지속적으로 발생하고 이러한 문제가 사회적으로 제기되면서 중국에서는 ‘사회관리(社會管理)’라는 개념이 통치 정책의 일환으로 제기되고 이에 대한 관심이 높아졌다. 그리고 2013년 이후에는 ‘사회관리’의 일환으로 ‘사회 거버넌스(社會治理)’를 강조하고 있다.²⁾ 백승욱 외(2015)에 따르면, 중국 사회주의 시대의 유산인 도시의 단위체제가 개혁개방 이후 점차 해체되면서 중국의 사회통치체제에 공백이 발생했고, 이와 더불어 개혁개방에 따른 사회구조의 변화로 2000년대 이후 노동 영역에서도 큰 변화가 발생했다. 그 변화들을 간략히 요약하면, 첫째, 도시에 장기적으로 거주하는 농민공의 대량 출현, 둘째, 노동자의 집단적 저항 증가, 셋째, 주로 공회(노동조합)를 거치지 않고 노동자들의 자발적 저항 분출, 넷째, 당정 통제의 범주에서 벗어나 있는 ‘노동 NGO’의 출현 등으로 요약할 수 있다.³⁾ 이러한 분석에서 더 나아가 백승욱 외(2017)는 중국의 소위 ‘공회 개혁’이 국가의 ‘사회관리’라는 더 넓은 측면에서 추진되고 있기 때문에 ‘공회 개혁’은 노동 영역 내부의 동학만으로는 변화를 충분히 설명하기 어렵고 ‘사회관리’라는 전체 통치의 틀 속에서 파악해야 제대로 이해할 수 있다고 주장했다. 이 연구는 2010년 광둥성(廣東省) 포산시(佛山市) 난하이훤다 파업을 계기로 중국 공회가 빠른 속도로 변화하고 있는데, 공회는 전통적인 당-정 정책의 ‘전달벨트’로부터 노동자의 이익과 권리를 옹호하는 조직으로 변화하고 있다고 분석했다. 이를 위해 광둥성 공회는 빠른 속도로 개혁을 추진했는데, 그 결과 공회 간부 직선제 도입, 공회 직업화 간부제 추진, 공회의 사회서비스 구매 등과 같은 정책을 도입했다. 이러한 개혁정책들은 사회 불안정 요소 증가에 따른 ‘사회관리’의 필요성 차원에서 강화되고 있는데, 노동 NGO와 같은 사회조직에 대한 중국 정부의 태도에서도 이러한 점을 발견할 수 있다. ‘사회 거버넌스’의 강조에 따라 NGO와 같은 사회조직의 ‘자율성’을 확대해 기존의 ‘단위체제’적 관리가 미치지 않

2) 프레시안(2020.1.6), 「‘노동’을 무시하는 ‘사회주의’ 중국: 중국 ‘거버넌스 체계’ 개혁의 함의와 전망」, http://www.pressian.com/news/article/?no=272750&utm_source=naver&utm_medium=search

3) 백승욱·장영석·조문영·김관수(2015), 「시진핑 시대 중국 사회건설과 사회관리」, 『현대중국연구』 17-1, 현대중국학회.

던 영역을 법적-제도적 틀로 끌어들이려고 시도하는 한편 일부 노동 NGO와 같이 정치적 지침에 어긋나거나 사회적 불안요인을 안고 있다고 생각되는 제도 외부의 민간조직들에 대해서는 법률적-제도적 제약을 통해 등록 자체를 더 어렵게 만들고 주요 활동가 검거와 같은 각종 억압이 오히려 증가하고 있다는 것이다.⁴⁾

이와 같은 맥락에서 이번 19기 4중전회에서 강조한 ‘국가 거버넌스 체계’는 ‘인민(人民)’의 주체적 지위와 광범위한 참여를 바탕으로 하는 ‘인민민주주의’를 더욱 발전시킬 것을 강조하고 있기도 하지만, 다른 한편으로 중국 공산당이 안정 유지와 통제의 체계화를 최우선적인 통치의 방향으로 고수하는 한 ‘국가 거버넌스’와 ‘인민민주주의’는 쉽게 달성하기 어려울 것이라는 우려가 제기되고 있다.⁵⁾

■ 19기 4중전회 결정이 노동영역에서 갖는 의미

이번 19기 4중전회의 결정이 무엇보다도 강조하고 있는 것은 중국 공산당의 지도를 통한 정치적 안정과 사회주의 체제의 고수이다. 이를 실현하기 위해 민주적 집정과 법치 및 대중조직을 통한 균중노선을 강조하고 있다. 이 중 균중노선 강화는 대중조직의 정치성과 선진성, 균중성을 강화해 당을 중심으로 대중을 더욱 단결시키는 것으로 이해할 수 있는데, 공회 역시 주요한 대중조직으로서 중화전국총공회에서 운영하는 매체인 중국공회망(약칭 中工網)에서는 다음과 같은 6가지 사항을 제안하고 있다.⁶⁾ 첫째, 당의 지도사업 체계를 개선해서 공회가 당과 대중을 연결하는 교량 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 한다. 중국 특색 사회주의의 가장 본질적인 특징은 중국 공산당의 지도이다. 이에 따라 중국 특색 사회주의 체제하의 공회 또한 가장 본질적인 특징은 중국 공산당의 지도이다. 따라서 당의 지도사업 체계를 개선해

4) 백승욱, 조문영, 장영석(2017), 「‘사회’로 확장되는 중국 공회(노동조합) - 광둥성 공회의 체제 개혁을 중심으로」, 『한국사회학』 51-1, 한국사회학회.

5) 프레시안(2020.1.6), 「‘노동’을 무시하는 ‘사회주의’ 중국 - 중국 ‘거버넌스 체계’ 개혁의 함의와 전망」, http://www.pressian.com/news/article/?no=272750&utm_source=naver&utm_medium=search

6) 관련 내용은 다음 기사를 참조, 中工網(2019.11.15), 「以黨的十九屆四中全會精神為指導,健全工會工作體系」, <http://photo.workercn.cn/33095/201911/15/191115142409354.shtml>

서 공회가 당과 대중을 연결하는 교량 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 것이 공회 업무의 가장 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 이를 위해 공회는 정확한 정치적 방향을 견지해야 하고, 당 중앙의 방침을 공회 사업에 구체적으로 실현시키도록 해야 한다. 둘째, 정치 사상 사업을 개선해서 광범위한 노동자 대중을 당의 지도로 인도해야 한다. 과학적 방법의 정치 사상 교육을 통해 노동자 대중의 사상 상황과 요구를 파악해 노동자 대중이 겪고 있는 사상적 문제와 심리적 문제를 즉각적으로 해결할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 공회의 업무체계를 개선해서 노동자의 합법적 권익을 보호해야 한다. 특히 법률에 의거한 공회 사업 방식을 통해 법치 의식을 강화하고 노동자를 위한 법률서비스 체계를 개선하며 법적 대응능력을 강화한다. 또한 노동 관련 제도를 개선해 노동자 권리 옹호와 사회안정 유지를 통일적으로 추구하도록 해야 한다. 노동자의 합법적 권익을 보호하는 것이 모든 공회 사업의 출발점이 되어야 한다. 넷째, 공회 개혁을 통해 정치성, 선진성, 대중성을 강화해야 한다. 이를 위해서는 우선 공회의 기존 문제점을 해결해야 한다. 공회는 기관화, 행정화, 귀족화, 오락화 등과 같은 네 가지 문제로 인해 노동자 대중으로부터 멀어졌다. 공회의 기관화 문제를 해결하기 위해서는 공회가 노동자 대중과 더 많이 접촉하고 노동자들의 문제에 대해 더욱 관심을 기울여야 한다. 행정화 문제를 해결하기 위해서는 노동자 대중을 위해 더 많은 실질적인 일을 해야 하고 노동자들의 어려운 문제를 해결해줘야 한다. 그리고 귀족화 문제는 공회가 노동자 대표와 당 대표, 인민대회 대표 등을 선출할 때 더욱 기층의 목소리에 귀를 기울임으로써 해결해야 하고, 오락화 문제는 공회가 주최하는 활동이 오락을 위한 오락, 활동을 위한 활동이 되지 않게 사상성과 교육성을 강화함으로써 해결해야 한다. 이러한 문제를 우선적으로 해결한 후, 공회는 정치성과 선진성, 대중성을 강화해야 한다. 중국 공산당의 지도를 견지함으로써 정치성을 강화하고 시대정신을 파악함으로써 선진성을 유지하며, 전심전력으로 인민을 위해 일하고 당의 균중노선을 고수함으로써 대중성을 강화하도록 해야 한다. 또한 공회 개혁은 인터넷 시대의 새로운 변화에 발맞춰 공회의 인터넷 환경을 창조적으로 개선해 노동자의 요구에 부응하도록 해야 한다. 다섯째, 산업노동자 대오가 개혁 사업을 벌이도록 촉진하고 노동자 대오의 전반적 소양을 개선하도록 해야 한다. 노동자대표대회를 더욱 개선해 민주적 관리체계에서 노동자의 주체적 지위를 확립하도록 해야 하고 이를 통해 새로운 시대 사회주의 현대화 강국을 건설하는 데에 소양을 갖춘 노동자 대오를 공급할 수 있어야 한다. 이 과정에서 전국적인 모

범노동자와 기술장인을 육성하는 제도를 통해 이를 더욱 촉진하는 역할을 하도록 해야 한다. 여섯째, 노동자 문화 사업 개선으로 모범노동자 정신과 노동 정신, 기술장인 정신을 키워야 한다. 시진핑 주석은 기존의 ‘세 가지 자신감(三個自信)’⁷⁾에 하나를 더해 ‘네 가지 자신감(四個自信)’을 제기했는데, 네 번째 자신은 바로 문화에 대한 자신감이다. 사회주의 문화를 발전시키는 제도를 견지하고 전체 인민의 단결을 위한 공동의 사상 기초를 공고화해야 한다.

이 외에도 陶志勇(2019)은 국가 거버넌스 체계와 거버넌스 능력 현대화를 추진하는 과정에서 공회의 역할을 8가지로 제안했다.⁸⁾ 첫째, 공회는 당의 지도 체계를 견지하면서 근본적인 정치 원칙을 파악해야 한다. 둘째, 공회는 인민을 정치적 주체로 정립하는 과정에서 노동자의 민주 정치 권리를 이행해야 한다. 셋째, 공회는 중국 특색의 사회주의 법치 체계를 견지하는 과정에서 공회 사업의 법치화와 제도화 수준을 높여야 한다. 넷째, 공회는 사회주의 기본 경제제도를 견지하면서 높은 수준의 경제발전을 위해 노동자를 조직해야 한다. 다섯째, 공회는 사회주의 문화를 발전시키는 제도를 견지하면서 노동자의 정신문화 요구를 만족시켜야 한다. 여섯째, 공회는 도시와 농촌의 민생 관련 제도를 총괄하는 과정에서 광범위한 노동자 대중의 더 나은 생활에 대한 욕구를 실현해야 한다. 일곱째, 공회는 사회 거버넌스 제도를 함께 만들어가는 과정에서 노동자 대외와 사회안정을 동시에 보호해야 한다. 여덟째, 공회는 ‘일국양제’와 독립적인 평화외교 정책을 견지하는 과정에서 교류를 확대하고 협력을 강화하며 국제적 우의를 증대시켜야 한다. 그 밖에 包培亮(2019)은 19기 4중전회 결정의 핵심은 ‘제도’의 강조에 있다고 주장했다.⁹⁾ 제도는 국가의 기초이자 사회의 규범이고 통치의 근거라는 것이다. 이 논문에 따르면, ‘제도’는 19기 4중전회 공보에서 77차례 언급됐고, 시진핑 총서기가 4중전회의 중국 공산당 중앙 결정을 설명하는 과정에서 74차례 언급했으며, 이 결정의 전문에서는 222차례나 언급됐다.

7) ‘세 가지 자신감’은 2012년 중국 공산당 제18차 대회 당시 후진타오(胡錦濤) 총서기가 제기한 것으로, 지도노선에 대한 자신감(指導路自信), 이론에 대한 자신감(理論自信), 제도에 대한 자신감(制度自信)을 의미한다.

8) 陶志勇(2019), 「国家治理体系和治理能力现代化视角下的工会角色」, 『工会理论研究』 2019年06期.

9) 包培亮(2019), 「坚定制度自信_推进制度落实_深入学习贯彻党的十九届四中全会精神」, 『中国工会财会』 2019年12期.

■ 19기 4중전화 결정에 대한 지방정부들의 정책적 호응

중국 공산당 19기 4중전화 결정에 대해 지방정부들은 이에 호응하는 노동정책을 잇따라 제시하고 있다. 대표적으로, 장시성(江西省) 쑤저우시(蘇州市) 시정부는 19기 4중전화 정신을 관철시키기 위해 2019년 12월 13일 ‘쑤저우시 조화로운 노동관계 건설사업 심화를 위한 회의’를 개최했다. 이 회의에서는 조화로운 노동관계 건설을 위해 다음과 같은 네 가지 부문을 강조했다. 첫째, 노동관계 3자 협력체계를 강화해야 한다. 현재의 경제발전 및 노동관계 발전의 특징을 정확히 파악하고, 노동관계 협력체계를 개선하며, 노동관계 3자 협상 조직의 형식과 사업모델을 개발해 산업별 및 업종별 3자 협상 체계를 추진한다. 둘째, 기업의 고용 관리 규범을 강화해야 한다. 노동자들이 임금을 받을 권리를 보장해야 하고, 기업의 수익 배분 제도 및 임금조정 수단을 개선해야 하며, 임금체불 방지 체계를 세워야 한다. 고용에 대한 관리감독을 강화해서 노동자의 권익을 보장해야 한다. 그리고 기층의 노동인사분쟁 조정기구를 건설하고 중재체계도 개선해야 한다. 셋째, 조화로운 노동관계 개선을 적극적이고 전면적으로 추진해야 한다. 시 공업구를 전국 최초의 개혁 시범구로 삼아 다양한 실험과 구체적인 실시 방안을 모색한다. 그리고 조화로운 노동관계 공업구의 표준을 설정해 각 지역 노동관계와 거버넌스 수준을 전반적으로 향상시킨다. 2020년까지는 쑤저우시 전체에서 노동관계 표준에 부합하는 기업의 수가 공회(公會)가 있는 기업의 65% 이상에 이르도록 해야 한다. 넷째, 노동관계에서 예상치 못한 위험을 줄이기 위해 노력해야 한다. 노동관계 운영에 대한 모니터링 및 조기 경보 제도를 강화해 리스크를 방지하고 고용을 안정화하기 위한 기업의 역량을 효과적으로 향상시키며, 3자 기구 구성원들 간의 모니터링 정보 교환 네트워크를 구축한다. 이를 통해 사회의 조화와 안정을 해치는 개인 및 집단 행동을 방지하도록 한다.¹⁰⁾

베이징시(北京市) 노동관계 협력을 위한 3자위원회는 2019년 11월 14일 조화로운 노동관계 구축을 위한 경험 교류회를 개최했다. 이 행사에서 3자위원회는 2016~2018년 조화로운 노동관계 구축에 힘쓴 모범 단위 195곳과 개인 100명에게 표창을 수여했다. 베이징시는

10) 鳳凰網江蘇(2019.12.14), 「蘇州召開全市深化和諧勞動關係創建工作推進會議」, http://js.ifeng.com/a/20191214/7949062_0.shtml

2019년 베이징 특색의 조화로운 노동관계 구축을 위한 5대 추진 계획과 17개 항목의 중점 임무를 확정해 조화로운 노동관계를 평가하기 위한 기본 지표와 고급 지표 및 구역 지표를 확정했다. 그리고 시의 모든 구에 3자회의 제도를 설립했고, 그중 베이징시와 14개 구에서는 이미 3자위원회로 격상되었다. 이러한 기초하에 베이징시의 일부 지역에서는 3자위원회 서비스센터를 설립해 기업의 경영 관리, 고용, 단체협상, 노동분쟁 조정 등에 대해 기업과 노동자 모두에게 서비스를 제공하고 있다. 베이징시 노동관계 협력 3자위원회는 노동관계에 있어 모범적인 단위를 대상으로 ‘화이트리스트’도 운영하고 있다. 지금까지 베이징시는 모두 전국적 모범 단위 73곳, 시급 모범 단위 2,192곳, 그리고 모범적 개인 300명을 선정했다.¹¹⁾

■ 맺음말

이번 중국 공산당 19기 4중전회 결정은 거버넌스를 강조하면서도 당의 지도를 핵심으로 삼고 있다. 그리고 ‘거버넌스 능력 현대화’를 위해 법치와 균중노선을 강조하고 있다. 이러한 기조는 노동관계 정책에서도 고스란히 드러난다. 거버넌스의 강조는 노동현장에서의 노사정 3자 협력체계 건설로 구체적으로 드러나고 있다. 실제로 노사정의 구분이 뚜렷하지 않은 중국에서는 노동분쟁 조정 시 노사정(때로는 학계를 포함)이 조정에 참여하는 사례가 많았다. 이번 19기 4중전회에서의 거버넌스와 법치, 제도의 강조는 이러한 관례를 제도적으로 확립하려는 시도로 보인다. 하지만 노사정의 구분이 뚜렷하지 않은 중국의 상황은 때론 분쟁해결에 장점이 되기도 하지만 때론 문제를 악화시키기도 하는데, 이러한 상황에서 당의 독점적 지도와 거버넌스의 강조, 혹은 통제 강화와 자율 확대를 동시에 추구하는 것은 다소 모순적으로 보이기도 한다. 그렇다고 정책의 실패를 미리 점치는 것은 아직은 설부르게 느껴지는데, 자유주의 정치와는 다른 원리를 추구하는 중국에서 다른 사회 원리를 실현할 가능성도 배제할 수는 없기 때문이다. 이러한 상황에서 이번 4중전회의 결정이 현실에서 어떤 결과를 낳을지는

11) 中國新聞網(2019.11.14), 「北京发布和谐劳动关系十大案例 先进单位纳入“红名单”」, <http://www.chinanews.com/cj/2019/11-14/9007727.shtml>

좀 더 지켜봐야 할 것이다. **KLI**

참고문헌

- 백승욱·장영석·조문영·김관수(2015), 「시진핑 시대 중국 사회건설과 사회관리」, 『현대중국연구』 17-1, 현대중국학회.
- 백승욱·조문영·장영석(2017), 「'사회'로 확장되는 중국 공회(노동조합) -광둥성 공회의 체제 개혁을 중심으로」, 『한국사회학』 51-1, 한국사회학회.
- 이상만(2019), 「중국공산당 제19기 4중전회의 주요내용 평가와 전망」, 『IFES BRIEF』 2019-16, 경남대학교 극동문제연구소.
- 包培亮(2019), 「坚定制度自信__推进制度落实_深入学习贯彻党的十九届四中全会精神」, 『中国工会财会』 2019年12期.
- 프레시안(2020.1.6), 「'노동'을 무시하는 '사회주의' 중국: 중국 '거버넌스 체계' 개혁의 함의와 전망」, http://www.pressian.com/news/article/?no=272750&utm_source=naver&utm_medium=search
- 陶志勇(2019), 「国家治理体系和治理能力现代化视角下的工会角色」, 『工会理论研究』 2019年06期.
- 中工網(2019.11.15), 「以黨的十九屆四中全會精神為指導,健全工會工作體系」, <http://photo.workercn.cn/33095/201911/15/191115142409354.shtml>
- 鳳凰網江蘇(2019.12.14), 「蘇州召開全市深化和諧勞動關係創建工作推進會議」, http://js.ifeng.com/a/20191214/7949062_0.shtml
- 中國新聞網(2019.11.14), 「北京发布和谐劳动关系十大案例 先进单位纳入“红名单”」, <http://www.chinanews.com/cj/2019/11-14/9007727.shtml>