Special Feature

중국의 최근 노동정책 변화와 그 영향

황경진 (한국외국어대학교 중국연구소 토대사업단 전임연구원)

■ 머리말

중국노공통신(中国劳工通讯, China labor bulletin)이 최근 발표한 내용에 따르면,[1] 2014년 1분기에 전년대비 31% 증가한 202건의 파업 및 단체행동이 발생했다. 그리고 이 가운데 119건이 3월 한 달 동안 집중적으로 일어났다. 또한 전체 사건의 35%가 제조업에서 발생했고, 이 중 55%가 광둥성(广东省)에서 일어났다. 발생원인을 살펴보면, 제조업 발생 사건의 3분의 1은 임금체불과 관련한 분쟁이었고, 4분의 1은 공장 이전 및 합병에 따른 보상과 관련된 분쟁이었으며, 단순히 임금인상을 요구한 파업이나 단체행동은 10% 미만인 것으로 나타났다.

이러한 결과는 시진핑(习近平) 정부 이후 변화된 노동정책이 일정 부분 영향을 미친 것으로 보인다. 즉 시진핑 정부가 파업에 대해 강경한 태도[2]를 취하면서 중국 노동운동의 정치적 공간이 축소되었고, 이에 따라 억눌려 있던 노동자의 목소리가 양회(兩會)[3]가 개최되는 3월 한 달

1) China labor bulletin(2014. 4. 10), "Worker protests in China surge after Lunar New Year", 자세한 내용은 http://www.clb.org.hk/en/content/worker-protests-china-surge-after-lunar-new-year에서 볼 수 있다(최종검색일 2014년 6월 1일).

2) 중국노공통신에 따르면, 2013년 후반부터 공권력이 파업에 개입한 횟수와 시위과정에서 체포된 노동자 수가 눈에 띄게 늘어났다고 한다(China labor bulletin(2014. 2. 20), "Searching for the Union: The Workers' Movement in China 2011~2013", p.34~35, http://www.clb.org.hk/en/sites/default/files/File/research_reports/searching%20for%20the%20union%201.pdf)(최종검색일 2014년 6월 1일).

동안 폭발적으로 터져 나온 것으로 보인다. 이러한 분석은 파업 및 단체행동의 발생원인이 약정한 노동계약 및 기업규장(취업규칙)에 대한 사용자 측의 불이행 및 노동조건을 규정한 강행법규에 대한 사용자 측의 위반 등으로 발생한 권리분쟁이 대부분이고, 이익분쟁에 해당하는 임금인상과 관련된 분쟁은 10%에도 못 미치고 있다는 점에서 더 극명하게 드러난다.[4]

파업 등 집단적 노동분쟁의 증가는 개혁개방 이후 중국 정부가 노동관계의 시장화라는 목표를 추진하면서 집단적 노사관계 질서의 형성을 제약한 필연적인 결과라고 할 수 있다. 그리고 이러한 상황을 단적으로 보여주는 대표적인 두 사건이 바로 광둥성(广东省) 둥관시(东莞市)의 위위안(裕元) 파업사건[5]과 후난성(湖南省) 창더시(常德市) 월마트 지점의 폐쇄[6]을 둘러싼 노사간의 갈등이라고 할 수 있다.

3) 양회(兩會)라 함은 중국 최고 권력기관이자 입법기관인 전국인민대표대회와 최고의 정책자문기구인 전국인민정치협상회의를 말한다. 두 개의 회의라는 의미에서 양회(兩會)로 불린다.

4) 시진핑 정부가 사회안정과 산업고도화를 내세우며 파업 및 노동NGO에 대한 탄압을 강화하면서 노동자의 정치적 공간이 축소된 것으로 보인다. 이에 따라 임금인상을 전면적으로 요구하는 집단적 노동분쟁은 감소했고, 법정 노동조건 및 노동보호의 위반에 따른 집단적 권리분쟁이 양회기간을 통해 폭발적으로 터져 나오고 있다. 그러나 파업현장 및 참가노동자들을 인터뷰 한 연구자들에 의하면, 축소된 정치적인 공간에서 중국당국도 탄압의 명분을 내세울 수 없는 사회보험료 미납, 공장 이전 및 합병에 따른 경제적 보상금 미지급 등의 권리분쟁을 통해 노동자들이 자신들의 주된 목적인 임금인상의 목소리를 간접적으로 내고 있다고 전하고 있다(与裕元一位老工人的深度访谈, http://blog.sina.cn/dpool/blog/s/blog_ed2baf420101wdoo.html, 최종검색일 2014년 6월 1일).

5) 위위안은 광둥성 둥관시에 위치한 세계 최대의 브랜드 운동화와 캐주얼화의 생산업체이다. 위위안의 파업은 법정기준보다 낮은 사회보험료를 납부해 왔던 사실이 노동자에 의해 밝혀지면서 2014년 4월 5일부터 약 3주간 지속되었으며, 신중국 성립 이후 단일 파업으로 가장 많은 노동자(4만 8천 명)가 참여한 파업으로 기록되었다. 이번 파업은 회사의 불법행위에 대한 중앙정부의 엄중처벌 약속과 전국인민대표대회 상무위원회의 '형법' 제266조에 관한 해석, 즉 증거자료의 사기, 위조 또는 기타수단으로 사회보험 또는 기타 기타사회보장대우를 편취하는 경우, 형법 제266조에 규정하는 공공과 개인의 재물을 편취하는 행위에 속한다는 해석의 발표로 마무리되었다.

6) 후난성 창더시에 위치한 월마트 지점이 2014년 3월 5일 경영난을 이유로 일방적으로 폐업을 통지하였고, 이에 반발한 노동자들이 당일부터 즉각 파업에 돌입하면서 노사간 분쟁이 발생했다. 월마트 파업은 중국에서 기층공회(기업공회)가 집단적 노동분쟁의 주체로 개입한 최초의 사건으로 기록된다. 이러한 배경에는 다국적기업을 대상으로 한 총공회의 공회 설립 사업이 있다. 지난 2006년부터 총공회는 다국적기업을 대상으로 기층공회를 설립하는 사업을 추진하였는데, 월마트가 위로부터 아래로의 공회 설립 방식을 받아들이지 않자 기층노동자를 이용해 아래로부터 위로의 공회 설립을 추진했다. 이렇

■ 중국 노동정책의 변화과정 및 한계점

중국 노동정책의 변화과정

선명한 '중국특색'을 갖고 있는 중국 노동정책[7]의 변화과정을 살펴보면, 크게 다음 세 가지 단계로 구분할 수 있다. 첫 번째 단계는 1978년부터 1993년까지이다. 이 시기 중국의 노동정책은 시장화 노사관계의 구축에 중점을 두어 전개되었다. 전통적인 시장경제 국가와 달리 중국에서 노사관계는 경제발전 과정에서 자연발생한 것이 아니라 경제체제 개혁의 필요에 따라 형성되었다. 시장화의 노사관계는 고용제도 개혁 과정에서 구체적으로 실현되었는데, 이 개혁의 직접적인 목표는 유동이 자유로운 노동시장을 건립하고, 이를 기초로 하여 시장화의 노사관계를 구축하는 데 있었다. 시장화의 노사관계는 종신고용제도를 노동계약제도로 대체하는 방식을 통해 추진되었다. 하지만 이 시기에 도입된 노동계약제도는 모든 기업과 노동자를 대상으로 시행된 것은 아니었고, 국영기업을 개혁하고 노동시장을 보완하는 정책으로 시행되었다.

두 번째 단계는 1994년에서 2001년까지이다. 1992년 '사회주의 시장경제체제' 도입 이후, 국영기업에서 소유와 경영을 분리한 현대 기업제도가 추진되었고 동시에 민영경제가 눈부시게 발전함에 따라 노동자의 신분은 주인공에서 상품으로 전락했다. 이에 따라 1994년부터 중국의 노동정책에도 중대한 변화가 일어났다. 즉 시장화의 노사관계를 계속해서 추진해 나가는 한편, 노동자 권익의 보호에도 관심을 갖기 시작했다. 하지만 이 시기 시장경제체제는 아직 완전히 성숙된 단계는 아니었고, 국유기업에서는 1997년부터 효율성을 증대시킨다는 명목하에 대량의 노동자를 감원하는 등 시장화의 노사관계는 여전히 진행되었다. 시장화의 노사관계는 필연적으로 노동자의 불만과 저항을 야기한다. 특히 중국의 경우, 경제체제 개혁 과정에서 정부가 지나치게 경제성장을 강조한 나머지 노동자의 불만과 저항이 확산되었다. 사회 불

게 해서 설립된 대다수 월마트 기층공회는 현재 총공회의 지배하에 들어갔지만, 창더시 월마트 지점의 기층공회의 주석(위원장)은 노동자의 직접선거에 의해 선출되었다.

7) 노동정책은 노사관계정책, 노동시장정책, 노동복지정책 등 크게 세 영역으로 나눌 수 있는데, 본고에서 노동정책은 노동기본권, 노동조합, 단체교섭 및 노동법 규정 등을 다루는 '노사관계정책'을 의미한다.

안정을 우려한 중국 정부가 노동자 권익보호와 관련된 정책에 관심을 갖기 시작하면서부터 중국 노동정책은 시장화의 노사관계의 구축과 노동자 권익보호라는 상반된 두 가지 목표를 갖게 되었다.

마지막 세 번째 단계는 2002년부터 오늘날까지이다. 21세기에 들어 시장화의 노사관계가 어느 정도 완성되면서 중국 노사관계는 행정통제 방식에서 시장조절 방식으로 전환되었다. 하지만 노동자 권익침해 현상은 여전히 심각했다. 이에 따라 노동자의 권익보호와 관련된 정책 추진이 가속화되었다.[8] 이 시기 노동정책은 더 이상 시장화의 노동관계 구축이 아닌 노동자 권익보호 문제에 중점을 두어 전개되었다.

중국 노동정책의 한계성

앞에서 살펴보았듯이, 21세기 이전 중국 노동정책은 기본적으로 경제체제개혁정책에 종속된 하위정책으로 취급받았고, 노동자의 권익보호는 사회안정 유지 차원에서 다루어졌다. 그러다가 시장화의 노사관계가 어느 정도 완성된 이후 노동자 권익보호와 관련된 노동정책이 본격적으로 추진되기 시작했다. 하지만 중국 노동정책의 규제대상이 개별적 노사관계 영역에 국한되어 있어 진정한 의미에서 시장화의 노사관계가 형성된 것은 아니었다. 이러한 한계성은 노동기본권인 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권 등 집단적 노동관계 질서의 형성 방면에 집중되어 있다.

노동자의 기본권인 중국 노동3권의 현황 및 문제점을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 단결권과 관련해서 '공회법(노동조합법)'은 "공회는 노동자들이 자발적으로 결성한 노동자계급의 대중조직이다"라고 규정하고 있다.[9] 그러나 중국 정부는 총공회 이외의 노동자 단체는 인

8) 이 시기에 제정된 노동관련 정책과 법률법규의 수 및 적용범위는 신중국 성립 이후 가장 많았고 광범위했다. '노동계약법', '노동분쟁조정중재법', '취업촉진법', '사회보장법', '안전생산법' 등의 법률이, '최저임금규정', '공상보험조례', '노동보장감찰조례', '안전생산허가조례', '노동계약법실시조례', '노동분쟁조정중재법실시조례' 등의 법규가 이 시기에 제정되었다.

9) '공회법' 제2조 : 공회는 노동자들이 자발적으로 결성한 노동자계급의 대중조직이다. 중화전국총공회 및 각 공회조직은 노동자의 이익을 대표하고, 법에 따라 노동자의 합법적인 권익을 보호한다.

정하고 있지 않다.[10] 중국에서 총공회 이외의 자주적인 노동자 단체의 출현가능성 및 이에 대한 중국 정부 인정가능성 여부는 매우 민감한 주제라서 논의하는 것이 쉽지 않다. 둘째, 단체교섭권과 관련된 문제를 살펴보면, 2010년 이후 파업이 급증함에 따라 중앙정부는 공회조직률 향상과 단체교섭을 통해 노사관계의 안정화를 시도했다. 이에 따라 총공회는 2010년 '두 가지 보편(两个普遍)', 즉 법에 따라 기업에서 공회의 보편적 결성을 추진하고, 법에 따라 기업에서 임금 단체교섭을 보편적으로 전개한다는 정책을 제시했다.[11] 이와 같이 정부당국이 주도하여 추진되고 있는 단체교섭은 하달된 목표량 채우기에만 급급한 나머지, 단체교섭의 진정한 의미가 무엇인지에 대한 고민은 없이 형식화되었다. 또한 단체교섭권과 관련된 규정들이 단일법률로 존재하고 않고, '임금단체협상시범시행방법(工资集体协商试行办法)', '단체협약규정(集体合同规定)' 등 행정법규, 규장 등 하위규범에 규정되어 있으며, 그나마 있는 규정들도 단체교섭의 절차에 대해 간단하고 모호하게 규정하고 있다.[12] 마지막으로 단체행동권과 관련된 내용을 살펴보면, 2010년 난하이 혼다자동차 부품회사의 파업이 중국 정부의 지원하에 원만하게 해결된 이후 중국에서 파업의 정당성이 대중적으로 어느 정도 확인되었다. 그러나 파업의 합법성 문제까지 완전히 해결된 것은 아니다. 법률적으로 보면, 현행 헌법인 1982년 헌법에서 파업권이 삭제된 이후 중국의 노동관련 법령에는 노동자의 파업권에 대한 명문의 규정이 없다. 하지만 명시적으로 금지하는 규정도 없어 소극적인 파업을 용인하고 있는 것으로 보인다. 파업권의 공백으로 인해 최후수단으로 진행되어야 할 파업이 노사간의 충분한 교섭 없이 발생하고 있어 노사관계의 안정성을 크게 해치고 있다.

10) '공회법' 제11조 : 기층공회, 지방각급공회, 전국 또는 지방의 산업공회 조직의 설립은 반드시 상급공회에 보고하여 비준을 받아야 한다. 상급공회는 인원을 파견하여 기업 노동자가 공회를 설립하도록 돕고 지원할 수 있으며, 어떠한 단위와 개인도 이를 방해할 수 없다.

11) 2012년 공회조직과 공회업무발전상황 통계공보(2012年工会组织和工会工作发展状况统计公报)에 의하면, 중국 총공회의 조합원 수는 2.8억 명, 체결된 단체협약 수는 224.5만 건, 적용대상 기업과 노동자 수는 각각 579.2만 개, 2.67만 명인 것으로 나타났다.

12) 예를 들어, '단체협약규정(集体合同规定)' 중 단체교섭의 절차를 규정한 조문은 32~35조 4개이다. 이 중에서 실질로 절차를 규정한 조문은 34, 35조뿐이고, 32, 33조는 교섭의 준비과정을 규정하고 있다.

■ 중국 노동정책 변화의 방향

중국 정부는 지난 10여 년 동안 '노동계약법', '노동분쟁조정중재법', '취업촉진법', '사회보험법' 등을 제정하여 노동자 권익보호 방면에서는 어느 정도 성과를 이루어냈다. 하지만 집단적 노사관계 영역에서 보면, 정부주도하의 단체교섭, 총공회 이외의 노동자 단체 불인정, 파업권의 부재 등 노동기본권에 대한 제약은 여전히 상당한 수준이다. 노동기본권이 유효하게 보장되지 않는 상황하에서는 개별 노동자의 권익도 근본적인 보장을 얻기 어렵다. 이러한 사실은 최근 중국 정부의 노력에도 불구하고 노동자의 권익 침해 현상이 여전히 심각하고, 파업이나 시위 등 노동자의 단체행동이 빈번하게 발생하고 있다는 점에서 재확인할 수 있다.

중국에서 집단적 노사관계는 정부가 주도한 시장화 노사관계의 변환 과정에서 노동자들이 자신의 권익을 확보하려는 투쟁을 하면서 성립한 것이다. 집단적 노동관계에서의 문제점과 장래에 발생할 불확실성을 고려할 때 향후 중국 노동정책의 핵심과제는 지금 형성되고 있는 집단적 노사관계 질서를 안정적으로 확보하는 데 있다.

집단적 노사관계로의 안정적인 전환의 성공 여부는 중국에서 유일한 노동자 단체로 인정받고 있는 총공회와 자발적이고 자생적인 노동자 힘의 관계 재설정 문제에 달려 있다. 중국 노사관계의 집단화 전환 과정에는 상이한 두 종류의 노동자 힘과 노동운동이 존재하는데,[13] 이러한 상이한 두 종류의 노동자 힘과 노동운동의 출현은 유일한 합법성을 인정받고 있는 총공회가 노동자의 권익보호와 향상을 등한시하고, 지방공회의 관료화, 기업공회의 어용화 현상이 심각해지면서 노동자의 외면을 받고 있기 때문이다. 즉 노동자들이 자신의 이익을 보호하고 노동조건의 향상을 도모하기 위해 자생적으로 단결권을 강화하려는 움직임을 보이면서 이러한 현상이 출현한 것이다. 그러나 가까운 장래에 중국 정부가 총공회 이외의 자생적 노동자 단체를

13) 두 종류의 노동자 힘은 체제 내 총공회를 중심으로 하는 현행 공회의 힘과 자발적이고 자주적인 노동자의 힘을 말한다. 그리고 두 종류의 노동운동은 체제 내에서 총공회가 공회 조직률과 단체협약 체결률 향상, 복지사업 확대 등 위에서 아래로의 당정 주도로 진행되는 노동운동과 체제 밖에서 아래로부터 위로의 자발적이고 자주적으로 결합된 단결체로서 단체행동을 통해 노동조건의 개선 및 임금인상 등을 직접적인 목표로 하는 노동운동을 말한다(常凯(2013), 「劳动关系的集体化转型与政府劳动政策的完善」,『中国社会科学』, 2013年6期).

인정할 가능성은 희박하다. 이러한 현실을 감안할 때 향후 중국의 노동정책은 총공회를 중심으로 하여 집단적 노사관계의 자율적 질서를 보장하는 방법을 강구하는 데 초점이 맞춰질 것으로 보인다.

■ 맺음말

개혁개방 이후 중국 노동관계는 자연발생적으로 형성된 것이 아니라 경제체제 개혁에 따라 다른 모습을 보이고 있다. 전통적인 시장경제 국가에서는 노동자 권익보호를 노동정책의 최우선 과제로 삼고 있지만, 계획경제 시기에서 시장경제 시기로의 전환기에 중국 노동정책은 노동배제적이고 국가권위적인 시장화 노동관계로의 전환에 초점을 두고 있었다. 그러다가 21세기에 들어와 시장화 노동관계가 어느 정도 완성된 이후 중국 노동정책의 당면과제는 노동자 권익보호 문제에 초점이 맞춰졌다. 하지만 10여 년간의 노동자 권익보호의 노력에도 불구하고 여전히 노동자의 권익은 별다른 진전이 없다. 이는 현재까지 중국의 노동정책이 개별적 노동관계 영역에 국한되어 있었고 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권 등 노동기본권을 기초로 하는 집단적 노동관계 질서를 형성하고자 하는 노력이 부족한 결과이다.

시진핑(习近平) 정부는 소득불평등과 양극화문제 해소를 위해 임금단체교섭을 촉진하는 정책을 추진하고 있어, 집단적 이익분쟁 및 이로부터 파생될 파업에 관한 구체적인 해결절차의 확립이 급선무인 것은 틀림없는 사실이다.[14] 결국 중국 노동시장 환경의 변화와 노사관계의 중심이 집단적 영역으로 이동함에 따라 향후 집단적 노동관계에 대한 규제가 본격화될 것으로

14) 세계 최대의 컨테이너 하역회사인 선전(深圳)에 위치한 옌티엔 국제(盐田国际)는 선진시뿐만 아니라 중국의 여느 기업보다 노사관계가 양호하고 임금수준이 높은 기업이다. 이 회사는 2007년 파업이 이후 노동자가 직접 공회주석을 선출하고 있고, 단체협상제도를 통해 해마다 임금을 인상해 왔다. 그러나 지난 2013년 9월 1일 임금대우에 불만을 가진 크레인 기사가 중심이 되어 파업이 발생했다. 이번 파업은 단체협약제도를 통해 노사가 합의한 단체협약의 유효기간 내에 일어난 비노조 파업이다. 이 사건으로 중국 정부가 추진하고 있는 선제적인 단체협약제도를 통해서도 파업을 억제할 수 없다는 것과 파업권의 명시적 보장이 없는 상황에서 단체협상은 기업에 영향력을 행사할 수 없고, 비노조 파업의 발생도 불가피하다는 것이 확인되었다.

보인다. 하지만 집단적 노동관계의 문제점과 장래에 발생할 수 있는 불확실성에도 불구하고 노동자의 이익을 적절하게 대표할 수 있는 주체가 없고, 파업 등 집단적 노동분쟁의 해결시스템도 완전하게 정비되어 있지 않다. 따라서 향후 중국의 노동정책은 이론 및 현실상 중요한 의미를 가지고 있는 노동기본권을 집단적 노동관계 형성 과정에서 어떤 방법으로 조화시켜 나갈지에 집중될 것으로 보인다. KLI