

# 중국의 단체교섭은 노동자 주도형인가 당-국가 주도형인가?\*

Chris King-Chi Chan (홍콩 시티유니버시티 응용사회학과 부교수)  
Elaine Sio-leng Hui (독일 카셀대학교 정치학과 박사수료)

## ■ 머리말

2010년은 중국 노사관계에 있어 격동의 한 해였다. 광둥성(广东省) 포산시(佛山市) Honda 부품공장에서 시작된 파업이 확산되면서 중국 정책당국, 법학자, 노동학자, 서구 언론 등의 깊은 우려를 자아내고 민주적인 노조 개혁과 사업장 단체교섭 이행의 시급성에 대한 인식이 높아졌다(단체교섭은 중국에서 '단체협의(collective consultation)'로 더 잘 알려져 있음). 그 후 중국 정부와 중화전국총공회(ACFTU, 이하 '총공회')는 노동자의 단체교섭권을 법제화하고 증진하기 위한 노력을 강화했다. 중국에서 단체교섭권은 '개별 노동자 중심의' 노동규제하에서 주목을 받지 못하고 있었기 때문이다. 이러한 사회·정책적 변화의 배경에서 본고는 중국의 단체교섭 발전에 노동자 파업이 미치는 영향에 대해 고찰하고자 한다. 본고의 논점은 노동시위 확산에 따라 중국의 단체협상의 양상이 '형식적 단체협의'를 넘어 '폭동에 의한 단체교섭(collective bargaining by riot)' 단계를 지나 '당-국가 주도형 단체교섭'에 근접하고 있다는 것이다. 그러나 당분간 '노동자 주도형 단체교섭' 단계에 다가가기는 어려울 것으로 보인다.

\*이 글은 Chan, Chris King-Chi and Elaine Sio-leng Hui(2014), "The Development of Collective Bargaining in China: From 'Collective Bargaining by Riot' to 'Party-State Led Wage Bargaining'", *The China Quarterly* 217, pp.221~242를 요약한 것이다.

## ■ 형식적 단체협약

중국에서 기업별 단체협약에 관한 규제는 오랫동안 존재해왔다. 1992년 노조법, 1994년 노동법, 2001년 개정 노조법, 2008년 노동계약법 모두 단체협약에 대한 법적 근거를 제공한다. 또한 이들 법령의 이행에 관한 행정령을 수차례 발표한 바 있다. 그러나 이러한 법적 조항에도 불구하고 중국의 단체협약은 형식적인 수준에 머무르고 있다. 이에 대한 선행연구는 다음과 같은 결론을 내린다(Chan, 1998; Clarke et al., 2004).

- ① 형식적 단체협약은 실질적으로 다양한 형태를 보인다. 예를 들어 노사가 만나 실질적인 교섭 없이 사측의 제의를 노조가 그대로 수용하는 경우도 있다. 그런가 하면 사측에서 노조를 아예 만나지도 않고 단체협약을 전달하고 ‘승인’을 구한다. 또 어떤 경우는 단체협약을 한 번 체결하고 사측에서 향후 몇 년 동안 협약을 갱신하려는 움직임을 보이지 않는다.
- ② 단체협약은 ‘투쟁으로 쟁취하거나 제도화한 것’이 아니라 정부나 상급 노조 등 위에서 하달된 요구라 할 수 있다(Feng, 2007).
- ③ 일반 근로자나 조합원은 협의 과정에 적극적으로 참여하지 못한다. 그렇다고 노조 임원들이 이들과 협의를 한 것도 아니다. 즉 단체협약 과정에서 노조 임원들이 노동자를 제대로 대변한다고 할 수 없다.
- ④ 노사간 의미 있는 협상은 거의 없다. 예를 들어 Clarke et al.(2004)은 ‘[중국에서] 유의한 임금협상이 존재한다는 … 근거는 없다’는 결론을 내렸다.
- ⑤ 노사간 ‘합의’했다고 하는 단체협약에 임금협상이 포함된 경우는 거의 없다. 또한 이러한 단체협약에 표시된 고용조건은 법정 최저기준과 큰 차이가 없는데, 이는 노조가 사측이 수용할 정도의 제안만 하는 경향을 보이기 때문이다. 이렇듯 기업별 노조는 마치 자신이 ‘노사관계에 대한 사법 규제제도의 일부인 듯’(Clarke et al., 2004: 251) 국가를 대신하는 기능을 하는 것이다.

중국의 단체협약이 노사관계에서 통용되는 서구식 단체교섭의 정의에 부합하지 않는다는 사실은 분명해 보인다. 이러한 괴리의 주된 원인은 제도적 정체성이 모호한 기업별 노조가 제 기

능을 못하고 있기 때문이다. 기업별 노조는 총공회 산하에 놓여 있지만 총공회는 당-국가의 통제하에 놓여 있다. 그런가 하면 경영진이 노조위원인 경우도 있기 때문에 기업별 노조는 사측에 순종적인 모습을 보이는 경향이 있다(Clarke et al., 2004; Chan, 1998). 그러므로 중국 내에서 점차 증폭되는 노사갈등을 중재하라는 당-국가의 압력이 높아지고 있지만 기업별 노조의 입장에서 노동자 이익을 대변하고 보호하는 것을 우선시하지 않는다. Clarke et. al.(2004: 251)에 따르면 중국에서 단체협의를 ‘새로운 노사관계 제도의 틀을 제공’하지 못한다. 이는 사업장 노조가 사측의 통제력에서 완전히 벗어나서 조합원들의 이익을 제대로 반영할 때에만 가능하다고 주장한다. 또한 “상급노조가 변화의 필요성을 인식하고 진정한 기업별 단체교섭을 지원할 역량을 갖추지 않는 한…현 상황이 바뀔 가능성은 낮다”(Clarke et al. 2004: 252)라고 주장한다.

## ■ 폭동에 의한 단체교섭

‘폭동에 의한 단체교섭(Collective Bargaining by Riot)’ (Hobsbawn, 1968)은 에릭 홉스봄(Eric Hobsbawn)이 도입한 개념으로, 18~19세기 영국에서 광범위하게 볼 수 있었던 노동자들의 기계파괴 행위를 연구하면서 만든 개념이다. 홉스봄은 이러한 행위는 ‘자신들(노동자들)의 고용주가 임금이나 기타 쟁점에서 양보할 것을 강요하는 방법’이었다고 주장한다(Hobsbawn, 1968: 58). 21세기 중국에서도 효과적이고 민주적인 노조주의가 부재한 상황에서 고용주들에게 보다 실질적인 임금협상을 요구하기 위해 ‘폭동과 유사한’ 행위를 해야 하기도 한다. 노동자들의 휴업이나 파업에 대한 공식 통계는 없지만 민족학 연구에 따르면 이주노동자들이 공식노조를 통하지 않고 집단행동을 하는 경우가 근래 더 빈번해진 것으로 나타난다.<sup>1)</sup> Clarke and Pringle은 총공회 개혁 추진의 원인으로 최근 몇 년간 주로 총공회 허가 없이 발생한 비공인 파업(wildcat strike) 형태의 노동운동이 증가한 현상에 주목한다(Clark et al., 2009). C.

1) 관련 사례는 다음 참고. Lee Ching Kwan(1998), *Gender and the South China Miracle: Two Worlds of Factory Women*, Berkley: University of California Press ; Chan King Chi Chris(2010), *The Challenge of Labour in China: strikes and the changing labour regime in global factories*, New York/London: Routledge.

Chan(2010)은 이러한 파업 중 상당수는 법정 최저기준을 넘어서는 임금인상과 사업장 노조의 설립이나 개혁 등을 명확한 요구조건으로 내세운다는 점을 지적한다. 이러한 사회정치적 배경에서 본 연구는 ‘폭동에 의한 단체교섭’이라는 개념을 차용하여 근래들어 중국에서 빈번하게 발생하는 비공인 파업이 어떻게 기존의 형식적 단체교섭 문제를 드러내는지 분석한다. Honda 파업과 기타 파업사례를 사례연구로 살펴본다.

2010년 Honda 파업은 중국에서 노동자들의 집단저항이 사측을 협상테이블로 끌어들이는 모습을 보여주는 대표적인 사례다. 이는 흡스봄의 폭동에 의한 단체교섭이라는 개념과 유사하다. 물론 Honda 노동자들이 18~19세기 영국 노동자들처럼 고용주를 압박하기 위해 했던 기계파괴 행위를 그대로 따른 것은 아니다. 그러나 이들은 비타협 방식으로 영국 노동자들과 정도는 다르지만 마찬가지로 공장 운영을 심각하게 방해했다. 그러므로 본 연구에서는 Honda 노동자들과 중국 이주노동자들의 불만, 저항, 단체교섭으로 고용주를 끌어오기 위한 압박 등의 현상을 강조하기 위해 ‘폭동에 의한 단체교섭’이라는 개념을 적용한다. 물론 노동자들이 사측으로부터 경제적 양보를 이끌어내기 위해 실시한 ‘폭동과 같은’ 행위로 보자면 Honda 파업이 첫 사례는 아니었다. 실제로 2010년 이전에도 파업이 ‘폭동에 의한 단체교섭’을 이끌어낸 사례가 다수 있었다. 그러나 2010년은 파업에 의한 단체교섭이 크게 확산되고 그 속에서 노동자들이 더 체계적으로 조직화되는 양상을 보인 해이다.

Honda 파업은 2010년 5월 광둥성 포산시의 트랜스미션 전문 생산공장인 Honda부품제조사(CHAM)에서 발생했다.<sup>2)</sup> 약 1,800명의 노동자가 참여하여 17일간 계속된 파업이었다. 노동자들의 주요 요구사항은 ① 노동자 전원 임금 800위안 인상, ② 노조의 민주적 개혁(기존 노조는 노동자의 이익을 대변하지 못하기 때문) 등 두 가지였다. 회사 측은 파업 초기에 노동자들과 협상을 피하며 노동자들을 위협했다. 또한 노조는 노동자 편이 아닌 회사 측 편을 들었다. 5월 31일 조합원들과 파업노동자들 사이에 물리적 충돌이 발생했다. 그날 오전 CHAM의 CEO, 지방정부 대표, 광차Honda(广汽本田) CEO이자 전국인민대표대회 위원인 쑹칭홍(曾慶紅)과의 만남 후 다수의 노동자들은 조업을 재개했다. 그러나 40여 명은 작업 재개를 거부하고 공장에 모였다. 여기서 이들

2) Honda 파업에 대한 자세한 분석에 대해서는 다음 논문을 참고. Chan, King-Chi Chris, and Elaine Sio-Ieng Hui(2012), “The Dynamics and Dilemma of Workplace Trade Union Reform in China: the case of Honda workers’ strike”, *Journal of Labor Relations* 54(5).

은 난하이구(南海区)와 스산진(狮山镇) 노조가 동원한 약 200여 명으로부터 구타를 당했는데 이 때 경영진이나 공장 밖에 있던 전경들은 일절 개입하지 않았다. 파업노동자 일부는 부상이 심각해 병원으로 이송됐다. 이들 200여 명의 소위 '조합원'들은 노란모자를 쓰고 '조합원 카드'를 소지하고 있었다. 이들이 어디서 온 것인지 공식적으로는 발표되지 않았으나 믿을만한 소식통에 의하면 지방정부가 동원한 것이라 한다. 이 사건은 일종의 전환점이 되었다. 그 후 사측, 노조, 정부에 대한 압력이 거세지면서 이들은 분쟁을 해결하기 위해 더 적극적인 조치를 취하게 되었다. 얼마 후 쟁칭홍의 개입으로 회사에서는 전 부서에서 민주선거를 실시할 것을 선언하였고 6월 3일 저녁부터 4일 오전까지 파업대표자 30인이 노동자 대표로 선출되었다. 6월 4일에는 노동자 대표와 회사 대표가 모여 임금교섭을 가졌다. 결국 양측은 노동자 임금은 1,544위안에서 2,044위안으로, 학생 인턴 임금은 900위안에서 1,500위안으로 인상하는 것에 합의했다.

CHAM 파업은 산업 및 국가 차원에서 중국 내 노동운동에 상당한 파급효과를 남겼다. 포산 혼다 파업 이후 얼마 지나지 않아 중산(中山)의 다른 혼다공장에서도 임금인상과 기업별 노조의 개혁을 요구하며 파업에 돌입했다. 또한 2010년 6월 20일부터 7월 초까지 광저우시(廣州市) 난사구(南沙區)의 자동차부품공장 네 군데에서 파업이 연이어 발생했다.<sup>3)</sup> 중국 북부에서는 혼다 파업과 거의 동시에 베이징의 현대 납품업체에서도 임금인상을 요구하며 파업에 돌입했다는 소식이 있었다(China Daily, 2010. 6. 3). 뿐만 아니라 톈진(天津)의 토요타 공장 두 군데(혼다 납품업체 아츠미텍, 혼다, 포드, BMW 납품업체인 오르몬)(China Daily, 2010. 6. 21; Washington Post, 2010. 7. 15; Reuter, 2010, 7. 21)에서도 타 업체들의 뒤를 이어 6월, 7월 파업이 발생했다. 중국 동북부의 전자업계에서는 2010년 5월부터 8월까지 다롄(大連) 개발구역에 입주한 73개 기업의 노동자 총 7만 명이 800위안의 임금인상을 요구하며 파업을 단행했다(Caixing net, 2010. 9. 19). 파업기간 중 실시된 단체교섭에서 파업노동자와 회사 측은 300위안의 임금인상에 합의했다.

이러한 폭동에 의한 단체교섭의 새로운 양상은 위에서 설명한 형식적 단체협약의 본질적으로 다르다 할 수 있다. 먼저 형식적 단체협약의는 주로 정부나 상급노조 등 위에서 하달된 지시

3) 중국 노사관계 연구자인 Boy Lüthje 박사가 광저우시 총공회 위원장인 Chen Wei Guang를 인터뷰한 내용은 다음에서 확인할 수 있다(<http://column.global-labour-university.org/2011/01/trade-unions-and-worker-struggles-in.html>).

의 결과인 반면, 폭동에 의한 단체교섭은 노동자들의 투쟁으로 얻어낸 것이고 그렇기 때문에 고용주에게 더 큰 압박을 가할 수 있다. 둘째, 형식적 단체협약에서는 노조가 일반노동자와 제대로 협의하거나 이들을 대표하지 못하는 반면, 폭동에 의한 단체교섭은 전적으로 노동자들의 단결의 힘과 계급연대로 이루어진다. 그러므로 이들의 책임감은 상대적으로 더 높을 수밖에 없다. 셋째, 형식적 단체협약에서 노사대표 간 진정한 협상이 이루어지는 경우는 매우 드물지만 폭동에 의한 단체교섭에서는 노동자들의 압력이 거세기 때문에 진정한 협상이 이루어진다. 넷째, 형식적 단체협약에서 임금수준은 논의되지 않고 상호 '합의'한 조건이 주로 법정 최저기준과 다르지 않은 경우가 많은 반면, 폭동에 의한 단체교섭에서는 임금수준은 주요 현안이며 협상결과는 법정 최저기준보다 상당히 높은 경우가 많다.

## ■ 당-국가 주도형 단체교섭으로 변화?

2010년 일련의 파업 이후 총공회와 정부는 노조 개혁과 단체협약제도 개선을 최우선과제로 삼은 것으로 보였다. 단체협상과 관련하여 중국관영 신화통신은 노동자의 법적권리를 보호하고 노사관계 개선을 위해 기업별 단체임금협의를 추진하는 것이 시급한 과제임을 강조했다(Takungpao, 2010. 6. 2). 또한 지방정부 및 중앙정부는 사업장별 단체협상의 근거를 마련하기 위한 법적 틀 마련을 추진했다. 2010년 8월 광둥성 정부는 약 2년간 중단되었던 '민주적 기업 경영에 관한 규정'의 2차안을 토론하였으며, 글로벌 금융위기 이후 중단되었던 선전시(深圳市)의 단체협약령 개정안도 같은 시기에 공론을 거치게 되었다. 뿐만 아니라 훗날 파업 직후 13개 성 정부는 중국공산당 지역위원회나 지방정부 이름으로 단체임금교섭을 장려하는 문서를 발표했다(China News.com, 2010. 6. 9).

노조 개혁과 관련하여 총공회는 '사업장 노조 건립 강화 및 전면적 역할 부여'라는 제하의 문서를 발표하였다(ACFTV, 2010). 본 문서는 사업장별 노조의 선출은 법규에 의거해야 하며 노조는 기업에서 노동법, 노조법, 노동계약법이 실질적으로 이행되도록 노력해야 한다는 내용을 담고 있다. 또한 노동자들은 사업장 노조에 대한 정보제공, 참여, 표현, 감독 등에 대한 권리가 있음을 강조하였다. 왕양 광둥성 당서기는 사업장 노조에서 노동자의 단체불만을 처리할 때 노동

자 대표의 입장을 취하고 노동자의 법적 권리를 보호해야 한다고 지적했다(Yangchenwanbao, 2010. 6. 13). 광둥성총공회 공상홍 부위원장은 공장 노조의 민주개혁을 더 적극적으로 추진하여 조합원에 의한 위원장 직선제를 도입할 것을 확인했다. 또한 CHAM을 포함한 10개 공장에서 사업장 노조 위원장의 민주선거를 시범적으로 실시할 것을 발표했다(Takungpao, 2010. 6. 14).

그렇다면 이러한 공식적 선언들이 머지않아 중국에서 노동자의 이익에 부합하는 민주적인 노조개혁과 진정한 형태의 단체교섭이 실현될 것을 의미하는 것인가? 당-국가와 총공회가 원하는 대로 새로운 유형의 단체교섭이 폭동에 의한 단체교섭을 대체할 것인가? 만약 그리 된다면 중국에서 새로이 자리 잡게 될 유형의 단체교섭의 특징은 무엇인가? 다시 CHAM 파업 직후의 상황을 검토하면서 이러한 질문에 답을 구해보자. 2010년 6월 말 광둥성총공회 임원들은 CHAM을 방문하여 파업노동자 대표단을 만났다. 광둥성총공회는 노조 개혁과 임금교섭을 약속했지만 기존의 노조위원장을 해임하라는 요구는 수용하지 않았다. CHAM 노조위원장이 파업과 관련하여 회사 편을 들었다는 불만에 대해 광둥성총공회는 노동자들이 그에게 ‘스스로 시정할 기회’를 주어야 한다고 여겼다.<sup>4)</sup> 얼마 후 광둥성총공회의 적극적 개입하에 2010년 11월 작업반, 부서, 공장 단위에서 노조 선거가 실시되었다.<sup>5)</sup> CHAM에는 총 7개 부서가 있었으며 각 부서는 4~5개 작업반으로 구성되어 있었다. 노조 개혁의 첫 단계로 각 부서의 작업반별로 반 대표단을 선출하였다. 두 번째 단계로는 부서 단위에서 기업 노조지부를 만들고 부서 노동자 전원이 각 지부장 및 위원 2인을 선출하였다. 그러나 노동자 직선은 이 단계에서 끝나고 이후 기업 노조 임원 12인을 선출하는 추천권 및 투표권은 선출된 지부대표단에게만 한정되었다. 후보 추천 과정을 조작하고 파업 당시 시민사회와 긴밀히 접촉했던 적극적인 노동자 대표들을 배제함으로써 결국 기업단위의 노조간부는 경영진이나 관리진에서 선출되었다. 노조위원장은 유임되었고 2011년 2월 부위원장 2인이 선출되었다. 그중 한 명은 과장이었고 나머지는 한 명은 부과장이었다. 그 외 9개 공장의 노조위원장 직선제 시범계획에 대한 내용은 공개된 바가 거의 없다. 그러나 CHAM의 경험을 보면 공장 단위에서 사업장 노조임원 선거가 도입되기는 하였으나 일반노동자, 특히 회사나 노조에서 신뢰하지 않는 적극적인 노동자는 의도적으

4) 2010년 7월 4일 파업 대표자와의 인터뷰 내용이다.

5) CHAM 노조 개혁에 관한 정보는 2011년 6월 12일 노동자와의 인터뷰를 통해 제공받고, 다음 뉴스를 통해 보충되었다(Southern Metropolitan Daily, 2011. 7. 4).

로 배제되었으리라 짐작할 수 있다.

CHAM에서는 노조 개혁과 함께 단체교섭에서도 진전이 있는 듯 보였다. 파업 후 거의 1년 이 지난 2011년 2월 25일부터 3월 1일 사이에 광둥성총공회의 중재로 노사 임금협상이 열린 것이다. 노조는 2011년 생산직 임금 880위안 인상을 요구하였는데 사측에 의하면 이는 46.1%의 임금인상에 해당하는 것이었다. 회사는 노조의 요구가 과도하다고 거부하면서 531위안(27.7%) 인상안을 제시하였다. 이로 인해 협상은 교착상태에 빠지고 양측 모두 타협을 거부했다. 콩상홍 광둥성총공회 부위원장은 2010년 파업 이후 혼다 사업장 문제에 적극 관여하고 있었는데 이번에도 합의를 이끌어내는 데 핵심적인 역할을 하였다. 그 결과 611위안 인상이라는 상호합의에 도달할 수 있었다(Southern Metropolitan Daily, 2011. 3. 2). 이번 단체교섭에 콩 부위원장이 적극 개입한 사실은 2010년 사태의 재발을 막고자 하는 당-국가와 상급노조의 강력한 의지를 반영한 것이다. 정부는 총공회, 성/시 단위 노조 등 국가기관을 통해 노사 대표단의 단체교섭을 적극 중재함으로써 CHAM 노동자들의 집단행동을 사전에 방지하고자 노력했던 것이다. 이는 ‘당-국가 주도형 단체교섭’에 해당한다 볼 수 있다.

콩 부위원장은 나중에 CHAM의 임금교섭은 ‘중국 노조모델의 모범사례’가 될 것이라고 언급했다(中国工会 MBA 式的案例)(Nanfang Doushi Bao, 2011. 7. 4). 실제로 사업장별 또는 산별 단체교섭을 상급노조가 강력히 주도하는 당-국가 주도형 단체협상이 주요 경향으로 등장하는 징조가 나타나고 있다. CHAM 사례와 함께 자주 인용되는 사례로 중국 북부 우한시의 임금교섭이 있는데, 이는 ‘우한모델(Wuhan moshi)’로도 잘 알려졌다(Zhejiang Workers Daily, 2011. 5. 16). 우한의 케이터링 노동자들 대부분은 법정 최저임금을 받고 있었다. 고용주를 대표하는 ‘우한시 노조연맹’과 근로자를 대표하는 ‘우한시 무역금융담배노조연맹’은 2011년 초 임금교섭을 개시하여 2011년 4월 케이터링 노동자 45만 명이 적용되는 합의에 도달했다(Guangzhou ribao, 2011. 5. 3). 합의 내용은 케이터링 노동자의 최저임금을 우한시 최저임금 대비 30% 높은 수준으로 인상하고 내년에는 최저 9%의 임금인상을 단행한다는 것이다. 이 단체 합의는 중국 역사상 최대 규모의 노동자에 적용되는 것이다. 우한모델 역시 상급노조가 핵심적인 역할을 했다는 점에서 당-국가 주도형 단체교섭에 해당된다고 할 수 있다.

당-국가 주도형 단체교섭은 이제 막 시작한 단계이므로 현재로서는 이외 다른 사례에 대해서 알려진 바가 많지 않다. 그러나 CHAM 사례와 우한모델 및 기타 알려진 정보에 의거하여



당-국가 주도형 단체교섭에서 노조 등 정부 대리인의 역할에 대해 어느 정도 짐작할 수 있다. 상급노조는 고용주 또는 고용주단체를 협상테이블까지 이끄는 데 중요한 역할을 한다. 또한 기업들이 기업별/산별 노조와 임금합의를 이루는 데 어려움을 겪으면 기업에 압력을 가하기도 한다. 상급노조와 당-국가가 중요한 역할을 한다는 공통점은 있지만 ‘당-국가 주도형 단체교섭’은 ‘형식적 단체협약’과 상당히 다르다는 사실에 유의해야 한다. ‘당-국가 주도형 단체교섭’이 ‘형식적 단체협약’과 다른 점은 협약이 아니라 교섭이라는 성격이다. 지금까지의 근거를 보면 국가주도형 단체교섭에서는 대체로 노사간 진정한 의미의 임금협상이 이루어지고 임금상 합의안은 법정 기준보다 높은 경우가 많다. 반면 단체협약에서는 의미 있는 교섭이 없고 합의안은 주로 법정 최저기준에서 벗어나지 않는 데다 임금은 포함되지 않는 경우가 대부분이다. 이러한 핵심적인 차이는 노동자들의 파업이나 다른 단체행위를 억제하려는 정부의 의지에서 나온다 할 수 있다. 이를 위해 기업들로부터 경제적 양보를 얻어낸다는 것이다. 다시 말해 민간부문에서 당-국가 주도형 단체교섭이 등장한 것은 점차 집단적 형태를 띠는 노동의 요구에 대처하기 위한 정부 노력의 결과라 할 수 있다.

한편 사업장 단체협상제도의 개선이 정부/총공회의 주요 의제가 된 것으로 보이지만 외국자본이 이를 저지하고 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 많은 해외상공회의소들은 광둥의 ‘기업의 민주적 경영에 관한 규정’이나 선전의 단체협약조례에 강하게 반발했다. 홍콩에서는 40개 이상의 기업협회가 일간지에 호소문을 게재했고 일부 협회들은 직접 우려를 표명하기 위해 광둥과 중앙정부에 대표단을 보내기도 했다(Singtao Daily, 2010. 9. 27). 중국 남부의 미국상공회의소와 홍콩의 일본대외무역청은 본 연구진과의 인터뷰에서 이들 법안에 반대하는 입장을 광둥 정부에 제출했다고 밝혔다. 그 결과 두 법안의 도입이 중단되었다(Wenwei bao, 2010. 9. 18). 이는 당-국가의 의지에도 불구하고 단체교섭의 효과적인 도입을 가로막는 핵심적인 걸림돌 중 하나는 바로 자본이라는 사실을 시사한다.

## ■ 국가주도형 단체교섭이 대안인가?

중국에서 단체교섭 법안이 시행되면 앞으로 어떻게 될지를 예측하기에는 시기상조이나 최

근 노동관계의 현황을 통해 몇 가지 전망을 할 수는 있다.

1978년 경제개혁 이후 중국 당-국가에서 구축한 개별 노동자 중심의 법적 틀은 점차 집단적 형태로 표현되는 노사분쟁을 억제하는 데 실패했다. Chen이 지적한 대로 중국의 개혁 후 노동규제는 최저임금, 사회보험, 시간외수당, 해고 보상 등에 대한 노동자 개인의 권리에 중점을 두는 개별권 중심의 제도이며 노동자들의 단체교섭, 조직화, 파업에 대한 집단적 권리는 주목받지 못했다(Chen, 2007). 중국에서 노동수요가 증가하는 상황에서 이러한 개별적 권리 중심의 제도적 틀 내에서 법적으로 대응하기 위해 제정된 것이 2008년 노동계약법과 2007년 노동분쟁의 조정 및 중재에 관한 법이다. 그러나 이들 법이 공포된 후에도 집단분쟁은 사라지지 않았고 파업은 계속 확산되었다(Chan, 2010). 2010년 Honda 파업이나 다른 파업의 사례에서 보듯이, 노동자들의 쟁의가 과격화된 사실은 개별적 권리 중심의 법적 틀과 집단의 중심의 노사분쟁 사이의 괴리를 단적으로 보여주었다. Honda 노동자들이 제시한 800 위안 임금인상이나 민주적인 노조개혁 등의 요구사항은 모두 이해기반적인 것이었다. 그러므로 기존 개별 노동자 중심의 노동규제의 틀에서 해결하기란 거의 불가능했던 것이다. 많은 노동자들에게 있어서 임금은 기존의 법적 틀로 충분히 다룰 수 없는 핵심 현안이다. 노동불만이 고조되고 노동력 부족 현상이 지속되면서 지방정부는 지난 10년간 최저임금을 크게 인상해왔다. 그러나 많은 국가에서 그렇듯 최저임금은 노동시장의 최하층에게 최저 수준의 보호를 제공하는 장치이다. 다시 말해 숙련노동, 화이트칼라, 관리직, 고학력 노동자들의 경우 이미 Honda 파업노동자들처럼 법정 기준보다 임금이 높았기 때문에 최저임금제도는 이들의 이해를 효과적으로 충족할 수 없었다. 단체협약이 형식적 수준에 머무르고 노조가 제 기능을 발휘하지 못하는 경우 노동자들이 자신들의 요구를 제시하고 협상할 수 있는 법적장치는 없다. 이 경우 노동자들은 자신들의 이해를 도모하기 위해 파업에 돌입하여 '폭동에 의한 단체교섭'을 끌어낼 수밖에 없다고 여기는 것이다. 중국 정부는 이러한 노동자들의 집단반발을 방지하려면 사업장 또는 산별 차원에서 임금교섭을 시급히 도입해야 한다고 여겼고 이를 위해 폭동에 의한 단체교섭을 당-국가 주도형 단체협상으로 대체할 필요성을 느끼는 것이다.

그러나 당-국가 주도형 단체교섭은 서양의 단체교섭과 상당한 차이가 있음을 반드시 지적해야 한다. 서양의 단체교섭은 Webb et al.(1897)과 Hyman(2001)에서 정의한 것으로, 본고에서는 '노동자 주도형 단체교섭'으로 명명한다. 이 둘 사이의 차이는 크게 두 가지이다. 첫째, 중국

의 경우 결사의 자유가 박탈된 상황에서 노동자를 대표해 교섭을 진행할 수 있는 노동자단체는 기업경영진 및 상급노조와 긴밀히 결부된 사업장 노조가 유일하다. 이러한 상황에서 Webb et al.(1897)과 Hyman(2001)에서 지적한 대로 노동자의 이해를 충분히 대변할 수 있는지는 매우 불확실하다. 다른 한편으로 Webb et al.(1897)과 Hyman(2001)는 고용주가 단체교섭에 임하도록 하는 압력은 노동자의 집단행동에서 오는 것이고 그중 가장 강력한 것은 파업이라고 본다. 그러나 중국 노동자들의 파업권은 노동법에 의해 보장되지 않으며 정부는 언제나 파업을 억압할 수 있다. 즉 고용주가 교섭을 거부해도 요구를 계속 이어나갈 수 있도록 뒷받침해주는 장치가 없다. 오늘날 중국에서 고용주를 협상테이블로 끌고 오는 것은 노동자의 결사의 힘보다는 당-국가의 정치력이며 이 단계가 바로 당-국가 주도형 단체교섭인 것이다.

당-국가 주도형 단체교섭이 노동자 주도형 단체교섭이라는 보다 강력한 형태의 교섭과 같은 것이 아님에도 불구하고, 엄청난 정치적·구조적 저항에 직면해 있다. 첫째, 글로벌 기업들과 이들을 대표하는 상공회의소 등은 점차 조직화하면서 중국의 입법과정에 더 막대한 영향력을 행사하고 있다. 단적인 예로 2008년 노동계약법을 들 수 있다. 상하이와 베이징의 미국상공회의소와 미국중기업협의회는 당시 노동계약법에 공개적으로 강력하게 반대했다. 미국상공회의소는 이 법안이 통과되면 미국 기업의 중국 투자가 감소할 것이라고 위협하기도 했다. 그리고 2010년 파업사태를 거치면서 중국 정부가 1978년 경제개혁 이후 그 어느 때보다 글로벌 생산공장에서의 단체교섭을 중요하게 여기자 글로벌 자본이 이러한 노력을 반대하고 나섰다. 글로벌 기업의 힘이 중국 내 노동법안에 이렇게 영향을 미칠 수 있는 것은 중국이 외국인 투자 및 서구시장에 크게 의존하고 있기 때문이다.

그러나 중국 남부에서 단체교섭 입법 추진이 중단된 이유는 자본의 반대만이 아니었다는 점을 강조할 필요가 있다. 광둥성총공회가 혼다공장에서 노조 선거와 임금협상을 중재하는 데 중요한 역할을 한 것은 사실이지만 그렇다고 광둥성총공회나 당-국가가 민주적 노조를 진정으로 지지하는 것은 아니다. 다수의 노동학자 및 법학자들은 당-국가는 단체교섭 법안이 통과되면 노동운동이 과급될 가능성에 대해 심각한 우려를 갖고 있다고 지적한다. 단체교섭이 효과적으로 이루어지려면 (보통 노동자 주도형 단체교섭의 형태로 이루어지지만) 강력한 노동자 조직이 있어야 하는데, 당-국가는 그러한 경우 자신들의 장악력을 벗어나 정치불안이 야기될 위험을 걱정하는 것이다. A. Chan은 이미 중국 정부가 추진하는 단체교섭은 '대립적이지 않고

정치적으로 독립적인 노조가 없는' 형태임을 밝힌 바 있다(Chan, 1998). 이러한 관점에서 보면 당-국가/총공회가 정부의 통제하에 놓인 당-국가 주도형 단체교섭을 장려하는 것은 폭동에 의한 단체교섭을 미연에 방지하려는 목적으로 보인다. 또한 진정한 단체협상의 기본인 민주적 노조개혁이 중국에서 본격적으로 이루어질 가능성은 낮아 보인다. 단체협상과 노조 개혁이 단지 국가의 선제전략에 불과하다면 노동자들의 단체파업이 감소할 가능성 역시 낮아 보인다. 그러므로 머지않아 중국에서는 폭동에 의한 단체교섭과 당-국가 주도형 단체교섭이 공존하는 양상을 보일 것으로 예상된다. 이와 동시에 노동갈등이 심각하지 않거나 정부나 노조에 대한 노동자들의 압력이 심하지 않은 분야에서는 형식적 단체협회가 지속될 것으로 보인다. 그리고 지금까지의 모든 근거를 보면 친노동 시민사회에서 나아가고자 하는 방향인 '노동자 주도형 단체교섭'을 중국에서는 당분간 볼 수 없을 것으로 예상된다. **KLI**

---

## 참고문헌

---

- ACFTU(2010), *Further Strengthen the Building of Workplace Trade Unions and Give Them Full Play [jinyibu jiaqiang qiye gonghui jianshe congfen fahui qiye gonghui zouyong]*.
- Caixing net(2010. 9. 19), "Dalian tinggongchao 7 wan ren can yu boji 73 jia qiye yi gongzi zhang 34.5% gaozhong."
- Chan, Anita(1998), "Labour relations in foreign-funded ventures, Chinese trade unions, and the prospects for Collective Bargaining", in G. O'Leary(ed.), *Adjusting to Capitalism: Chinese Workers and the State*, Ammonk: NY, M. E. Sharpe.
- Chan, Anita(2011), "Strikes in China's export industries in comparative perspective," *The China Journal* 65, pp.27~52.
- Chan, Chris King-Chi(2010), *The Challenge of Labour in China: Strikes and the Changing Labour Regime in Global Factories*, New York: Routledge.
- Chan, Chris King-Chi and Elaine Sio-Ieng Hui(2014), "The Development of Collective

---

Bargaining in China: From ‘Collective Bargaining by Riot’ to ‘Party–State Led Wage Bargaining’, *The China Quarterly* 217, pp.221~242.

- Chen, Feng(2007), “Individual rights and collective rights: labor’s predicament in China,” *Communist and Post–Communist Studies* 40, pp.59~79.
- China Daily(2010. 6. 3), “Strikes signal end to cheap labor.”
- China News.com(2010. 6. 9). “13 sheng fen yi dangwei huo zhengfu fa wen tuidong gongzi jiti xieshang.”
- Clarke, Simon, Chang Hee Lee, and Qi Li(2004), “Collective consultation and industrial relations in China,” *British Journal of Industrial Relations* 42(2), pp.235~254.
- Clarke, Simon, and Tim Pringle(2009), “Can party–led trade unions represent their members?”, *Post–Communist Economies* 21(1), pp.85~101.
- Guangzhou ribao(2011. 5. 3), “Wuhan canyin congye renyuan ‘zhangxin’ ji.”
- Hyman, Richard(2001), “The Rise and Decline of Collective Bargaining as a Mechanism of Employment Regulation in Britain”, In Alaluf, M and Prieto, C.(ed.), *Collective Bargaining and the Social Construction of Employment*, European Trade Union Institute, p.187.
- Reuters(2010. 7. 21), “Workers strike at another auto parts plant in China.”
- Singtao Daily(2010. 9. 27), “Liu Zhan Hao: xue fanyin gangshan youlü.”
- Southem Metropolitan Daily(2011. 7. 4), “Shishan gonghui gaige shiyan.”
- Southem Metropolitan Daily(2011. 3. 2), “Nanhai Bentian disanci jiti canpan gongzi zai zhang 611 yuan.”
- Takung pao(2010. 6. 14), “Nanhai Honda plans to hold democratic election of trade union president.”
- Washington Post(2010. 7. 15), “Honda supplier Atsumitec’s China plant suffers strike.”
- Webb, Sydney and Beatrix Webb(1897), *Industrial Democracy*, London: Longmans, Green.
- Yangcheng wanbao(2010. 6. 13), “Chongfen tixian yi renwei ben ying zao lianghao yong gong huanjing.”
- Zhejiang Workers Daily(2011. 5. 16), “Heli de gongzi xieshang ‘Wuhan moshi’ ”.