

쿵상홍의 ‘광둥성 노동관계 고찰’에 대한 해제*

장영석 (성공회대학교 중국학과 교수)

■ 중국의 공회 간부와 그 역할에 대한 이해

공회 간부의 신분: 공무원

중국 공회(工會)의 기능과 역할을 이해하려면 먼저 공회 간부의 신분이 공무원이라는 것을 알 필요가 있다. 2005년 전인대에서 통과되었던 ‘중화인민공화국 공무원법’에 따르면 공무원에 대한 정의를 “법에 의거하여 공무를 수행하고, 국가의 행정 편제에 들어가 있으며, 국가 재정으로 임금과 복지를 부담하는 업무 인원”이라고 규정하고 있다. 이 공무원법이 발표되기 이전의 과거 중국의 인사관리제도에 따르면, 공무원은 정부기구의 행정 인원으로 한정되었고, 당무(黨務) 종사자와 군중단체 종사자는 공무원을 참조하여 관리한다고 규정했다. 따라서 과거의 규정에 따르면 중국 공회의 간부는 ‘준공무원’이었지만, 새로 발표된 공무원법에 따르면 공무원이다.

중국 정부는 예산을 근거로 매년 공무원의 인원수를 정하는데, 이렇게 국가의 예산 적용을 받는 공무원을 ‘편제 인원’이라고 한다. 결국 편제 인원으로 분류된 중국의 상급 공회 간부는

* 편집자 주: 본고는 2016년 6월 22일 서울 여의도 글래드호텔에서 한국노동연구원의 주최로 열린 국제학술컨퍼런스 ‘변화하는 중국의 고용관계’에서 발표된 쿵상홍의 발제에 대한 저자의 해제를 수정·보완한 것이다.

공무원으로서 공회 업무를 추진하는 것이지 한국의 노동조합 간부처럼 노동조합의 업무를 하는 것은 아니다. 따라서 상급 공회 간부는 노사 간의 이익을 조정하는 ‘중재’ 역할을 할 뿐 어느 한편의 이익을 대변하지는 않는다. 한편 중국의 기층공회 간부는 공무원으로 될 수 없기 때문에 공회 조직을 통해 자신의 발전을 도모할 수 없다. 상급 공회 간부의 신분과 기층 공회 간부의 신분 사이에는 차이가 존재하기 때문에 양자의 역할을 알기 위해서는 좀 더 세심한 주의가 필요하다.

공회 간부의 이중적 역할: 생산성 제고와 노동자 이익 보호

사회주의 체제하에서 공회는 노동자의 이익을 보호하고, 생산을 촉진하는 이중적 역할을 담당한다. 중국의 공회도 마찬가지이다. 공회의 이중적 역할은 1921년 레닌이 소련공산당 제 10차 당 대회 때 제기한 것이다. 사회주의 사회에서는 계급적 착취가 존재하지 않기 때문에 공회의 주요한 기능은 생산성을 제고하는 것이지만, 사회주의 사회에는 관료주의적 병폐가 남아 있기 때문에 직공의 이익을 보호해야 하는 임무도 동시에 있다는 것이다. 또한 레닌은 공회는 당과 대중을 연결하는 “교량 역할(transmission belt)”을 해야 한다고 주장했다.¹⁾ 개혁개방 이후 중국 공회는 많이 개혁되었지만, 여전히 이 이중적 역할의 범주에서 벗어나지 못하고 있다.

노동쟁의 발생 시 중국 상급공회 간부의 역할: 중재자

개혁개방 이후 중국의 공회의 기능을 둘러싸고 많은 논쟁이 있었고, 또 적지 않은 공회 개혁의 시도가 있었다. 공회의 이중적 역할이 개혁개방 이후 중국의 상황에 잘 맞지 않았기 때문이다. 개혁개방 이후 중국에는 사영기업, 외자기업, 혼합소유제 기업이 우후죽순으로 설립되었고, 이들 기업에서는 노사관계 갈등이 첨예하게 대립되었다. 중국 공회가 노동자의 이익

1) Pravda, Alex and Blair A. Ruble(1986), “Communist Trade Unions: Varieties of Dualism,” *Trade Unions in Communist States*, Allen & Unwin, Ins.

을 보호해야 한다는 목소리가 점차 높아졌지만, 중국의 공회는 그 보호기능을 잘 수행하지 못했다. 중국 공회 간부의 공무원 신분 규정과 과거로부터 내려온 레닌주의적 공회 역할에 대한 이데올로기적·제도적 잔재가 뿌리 깊게 남아 있기 때문이었다. 특히 공회는 사회의 안정을 강조하고 있는 중국공산당의 지도를 받고 있기 때문에 중국공산당의 집정 방침에서 벗어나서 노동자의 이익을 일방적으로 보호할 수는 없다. 중국의 공장에서 노동쟁의가 발생했을 경우, 중국의 상급공회는 공무원 신분으로서 노동쟁의 당사자의 어느 한편을 도우는 것이 아니라 쌍방을 중재할 수밖에 없는 상황에 처하게 된다. 따라서 중국의 공회를 노동자의 이익을 대변하는 조직이라기보다는 노사 쌍방의 이익을 조정하는 “중개조직(intermediary)”으로 파악하는 견해도 있다.²⁾

■ 중국 광둥성총공회에 대한 이해

먼저 가고 먼저 실험한다(先行先試)

중국의 노동정책과 공회 개혁의 변화를 관찰하고자 하면 어느 지역보다 먼저 광둥성(廣東省)을 살펴봐야 한다. 광둥성은 외자기업, 사영기업이 가장 먼저 들어왔고, 밀집되어 있으며, 농민공도 전국에서 가장 많고, 농민공 부족 현상도 전국에서 가장 먼저 나타났던 지역이다. 광둥성의 노동관계 혹은 노동 상황은 다음과 같은 몇 가지 특징을 보이고 있다. ① 파업의 일상화(常態化)이다. 2010년 보름 이상 지속되었던 난하이혼다(南海本田) 파업과 같이 집단적인 노동쟁의가 광둥성에서 집중적으로 표면화되고 있다. 광둥 지역에서 이제 파업은 일상화되어 있다. 광둥성총공회는 파업을 단체협상으로 나가는 하나의 경로로 간주하고 있다. ② 공회 설립 선도 지역이다. 광둥성총공회는 공회 설립의 전략적 대상기업을 외자기업으로 설정하고 있다. 광둥성은 전국 31개 성·직할시에서 기층공회가 가장 많은 지역이기도 하다. 중

2) Zhang, Yunqiu(1997), “An Intermediary: The Chinese Perception of Trade Union since 1980s”, *Journal of Contemporary China* 6(14).

국의 31개 성급 지역에는 총 278만 1천 개의 기층공회가 있는데, 광둥성의 기층공회는 25만 4,400개로 전체 기층공회의 9.15%를 점하고 있다. 광둥성의 공회 회원 수도 전국 31개 성급 지역에서 가장 많다. 광둥성의 공회 회원 수는 2,756만 명이다. ③ 공회 개혁의 선도 지역이다. 광둥성총공회는 공회 간부 직선제, 공회의 직업화 간부, 공회의 사회서비스 제공 등을 추진하면서 공회를 개혁하고 있고 이 개혁을 통해 대중으로부터 유리된 공회를 대중에 착근시키기 위해 노력하고 있다. ④ 노동관계 정책 및 입법 선도 지역이다. 광둥성은 기업민주관리 조례, 단체협상조례 등을 다른 지역보다 먼저 제정하고 있다. ⑤ 노동NGO가 가장 많은 지역이다. 중국 전역에는 약 100여 개의 노동NGO가 있는데, 그중 절반은 광둥성에 집중되어 있다. 광둥성 소재의 중국 노동NGO는 홍콩에 기반을 둔 노동NGO와 긴밀한 관계를 맺고 있고, 광둥성은 홍콩 노동NGO의 주 활동 무대가 되고 있다. 광둥성총공회는 노동NGO를 ‘경쟁 관계’로 인식하고 있으며 노동NGO를 제도적으로 포섭하려 하고 있다. 이런 이유 때문에 광둥성은 노동정책과 노동관계 조정에서 전국에서 “먼저 가고, 먼저 실험하는” 지역이 되었다.

노동정책 입안에서 지방의 이니셔티브

① 중공중앙 및 국무원은 2015년 3월 22일 「조화로운 노동관계 확립에 관한 중공중앙 및 국무원의 의견」을 발표했다. 「의견」은 개혁개방 이후 중국의 중앙 당-정 차원에서 처음으로 노동문제의 엄중성을 밝힌 문건이다.

“우리나라는 경제사회의 전환기에 놓여 있고, 노동관계의 주체 및 그 노동관계 주체의 이익 호소 및 요구는 나날이 다원화되고 있으며, 노동관계의 모순이 이미 현저해지고 많이 발생하는 시기에 접어들었다. 노동쟁의 안건은 나날이 증가하고 있고, 일부 지방에서는 농민공의 임금체불 등 직공의 이익을 침해하는 현상이 여전히 두드러지고, 때로는 단체파업(集體停工), 군체성 사건(群體性事件)이 발생하고 있어 조화로운 노동관계의 확립 임무는 지난하고 엄중하다.”

「중앙 당-정 의견」은 노동자 이익 증가 요구와 집단적 저항이 증가하고 있으며, 이런 현

상은 경제사회의 전환기에는 불가피하게 나타날 수밖에 없다고 인식하고 있다. 따라서 「중앙 당-정 의견」은 노동관계 모순 해결을 위해 매우 구체적인 지시사항들을 담고 있다. 「중앙 당-정 의견」은 노동문제의 성격에 따라 각각 다른 노동쟁의 관리방식을 제시하고 있다. 첫째, 노동 관련 법규가 규정한 소위 ‘규범적인’ 노동쟁의에 대해서는 정부(노동보장 감찰기구, 조정 및 중재 행정 기구), 공회, 기업(업종 및 지역의 상회)이 사전에 조정·중재하는 관리방식이다. 둘째, 노동 관련 법규가 규정하지 않은 소위 ‘비규범적인 노동쟁의’, 즉 ‘군체성 사건’에 대해서는 소위 정법위(政法委) 및 공안기구 등 당-정 기구가 ‘관계기관 대책기구’를 구성하여 관리하는 방식이다.

② 광둥성(廣東省) 총공회는 2012년 8월 「조화로운 노동관계 확립에 관한 광둥성 성위 및 광둥성 정부의 의견」을 발표했다. 「광둥성 당-정 의견」은 「중앙 당-정 의견」의 내용과 거의 유사한데, 전자가 후자보다 더 빨리 발표될 수 있었던 것은 다음과 같은 몇 가지 이유 때문이다. 첫째, 「중앙 당-정 의견」의 초안은 본래 2012년 전후로 중화전국총공회를 통해 입안되었는데, 노동부, 조직부, 선전부 등 사이에 약간의 의견 불일치가 있었다. 둘째, 2012년에는 중공의 중앙 최고 지도자가 후진타오(胡錦濤)로부터 시진핑(習近平)으로 교체되는 시기였기 때문에 새로운 지도자의 의견을 반영하여 중화전국총공회의 안을 확정할 수 있는 시간을 갖지 못했다.³⁾

「중앙 당-정 의견」과 마찬가지로 「광둥성 당-정 의견」 역시 노동쟁의에 대해서는 ‘두 가지의 네트워크화(兩網化)’를 이용하여 노동쟁의의 예방 및 경계 메커니즘을 확립하고, ‘돌발적 사건’에 대해서는 응급조치 메커니즘을 건설해야 한다고 강조하고 있다. 이 ‘두 가지 네트워크화’란 ‘격자화(網格化)’와 ‘네트워크화(網絡化)’를 말하는데, 여기서 격자화란 도시의 지역적 공간을 격자 단위로 세분화하는 것을 말하고, 네트워크화란 각 격자 단위에서 수집된 정보를 격자들의 격자인 네트워크를 통해 연결된 정보망에 집중시키는 것을 말한다. 최근 중국의 정부 문헌에서 이 두 가지 네트워크 개념은 ‘격자망(網格化)’이라는 개념으로 종합되었다.⁴⁾ 광

3) 쿵상홍 前 광둥성총공회 부주석에 대한 필자의 인터뷰(2015년 7월 13일).

4) 백승욱·장영석·조문영·김판수(2015), 「시진핑 시대 중국 사회건설과 사회관리」, 『현대중국연구』 17(1).

동성의 노동 부문은 이 격자화를 성의 각 가도(진)에 노동감찰 협력 관리 인원을 배치하는 것으로, 네트워크화는 각 가도(진)의 노동감찰 정보를 성의 노동감찰 부문과 연결하는 것으로 이해하고 있다.⁵⁾

「광둥성 당-정 의견」은 격자화 관리와 네트워크 관리방식을 2015년까지 전 성 차원에서 확립한다는 목표를 제시하고 있다. 그러나 격자화 관리와 네트워크 관리는 「광둥성 당-정 의견」이 제시하고 있는 것처럼 단지 노동감찰 부문에 한정된 것은 아니다. 광저우(廣州)시의 경우 격자화 관리의 주체는 노동부문에 한정되지 않고, 민정, 위생, 계획생육, 국토관리 부문 등도 포함된다. 광저우시는 시 전체를 21,000개의 격자로 나누고, 20,000여 명의 격자 인원을 배치하여 각 격자의 정보를 수집하고 있다. 광저우시의 경우 200가구마다 한 명의 격자 관리 인원을 배치하고 있다.⁶⁾ 따라서 격자화 관리와 네트워크화 관리는 일종의 사회관리 방법이고, 「광둥성 당-정 의견」은 그 하위범주로서 노동관리를 위한 방법을 제시한 것이라고 할 수 있다.

위로부터의 공회 개혁과 아래로부터의 호응

2015년 2월 3일 신화망은 “당의 군단 공작 강화 및 개선에 관한 의견”을 발표했다. 그리고 2015년 7월 6~7일 당 중앙의 군단공작회의(群團工作會議)가 베이징(北京)에서 개최되었다. 시진핑 당 총서기는 이 회의에서 당 중앙이 개최한 군단회의는 당의 역사에서 처음 있는 일이라고 밝혔다. 이 회의에서 “3성 강화, 4화 제거” 방침이 천명되었다. “3성 강화”란 정치성, 선진성, 대중성 강화를 말하고, “4화 제거”란 기관화, 행정화, 귀족화, 오락화 제거를 말한다. 그 후 2015년 11월 25일 중앙전면개혁영도소조 제18차 회의에서는 “전국총공회 개혁 실험 방안”, “상하이시 군단 개혁 실험 방안”, “충칭시 군단 개혁 실험 방안” 등 8개 문건을 심의 통과시켰다.

향후 중국의 공회 개혁과 관련하여 주목해야 할 것은 중화전국총공회의 개혁 방안, 중국공

5) 쿵상홍 前 광둥성총공회 부주석이 2015년 필자의 연구 프로젝트에 제출한 미발표 보고서 「廣東省勞動政策述評」.

6) 羅斯奇 중산대학교 교수에 대한 필자의 인터뷰(2015년 7월 13일).

산당은 실험 지역으로 선정한 상하이시 총공회와 충칭시 총공회의 개혁 방안이다. 또한 집단적 노사관계가 표면화되고 있는 광둥성과 같은 일부 지역의 공회 개혁 방안과 실천에 대해서도 주목할 필요가 있다. 지금까지 이들 개혁 방안은 공개되지 않고 있다. 중국 언론에 따르면, 상하이시 총공회는 2015년 12월 17일 “상하이시 총공회 개혁 실시 방안”을 발표했고, 충칭시 총공회는 2015년 하반기부터 당 중앙이 심의·통과시킨 “충칭시 군단 개혁 실험 방안”과 “충칭시 총공회 특정 개혁 방안”을 구체화하고 있다. 광둥성총공회는 비록 공산당 중앙이 실험 단위로 지정하지 않았지만, 2016년 초 자체적으로 “전국총공회 개혁 실험 방안”과 “상하이시 및 충칭시의 공회 개혁 방안”을 검토한 후 “광둥성총공회 개혁 실시 방안”의 제정에 착수했다.⁷⁾

공회 개혁과 관련하여 중국의 언론에 비교적 자세히 소개된 것은 상하이시 총공회 개혁 방안이다. 그 핵심 내용은 다음과 같다. 첫째, 기구의 간소화를 25% 이상 추진한다. 즉 25% 이상 감소된 상급기관의 간부는 주로 젊은 층으로 편성하고, 이 젊은 간부는 기층으로 내려가서 일하며, 그 빈 자리는 하급기관의 간부가 시 총공회로 올라와서 채운다. 둘째, 기관 공작 인원 사용 메커니즘을 “2+1”로 만든다. 여기서 2는 편제 인원인 공회 “전임간부”와 시 총공회로 올라와서 일하는 소위 “괘직(掛職)간부”를 말하고, 1은 공회 기관에서 일하는 자원봉사자를 말한다. 전임간부는 시 총공회 기관 편제수의 60%에 따라 총수를 확정하되, 기층의 군단 조직, 기업 및 사업 단위 등에서 엄격히 선발한다. 셋째, 시, 구현 양급은 공동으로 출자하여 2,000~3,000명의 회원 혹은 30~50개 공회마다 1명의 직업화 간부를 배치한다. 넷째, 기업 공회 주석 직선제를 추진한다.

상하이시 총공회 개혁 방안에서 알 수 있듯이 중국공산당이 이번 공회 개혁을 추동한 주요 목적은 대중으로부터 유리되어 있다고 평가받고 있는 중국 공회를 대중과 더욱 밀착시켜 노사관계의 안정을 도모하는 데 있다고 보인다. 이를 위해 상급 공회의 간부를 감소하고, 상급 공회의 간부를 하급 공회로 내려가도록 만들어서 공회 간부와 노동자 대중의 접촉면을 더욱 넓히고자 한다. 또한 노동현장과 비교적 가까이 있는 구와 현급 총공회는 ‘공회 직업화 간부’를 대량으로 채용하여 공회 업무에 전담하도록 한다는 것이다. 공회 직업화 간부 실험은

7) 남방일보(2016년 4월 28일).

이미 광둥성총공회가 몇 년 전부터 추진하고 있는 것으로 광둥성총공회가 다른 지역보다 앞서가고 있다.

광둥성총공회의 선도성: 지도자의 특성

광둥성총공회가 다른 지역의 총공회보다 개혁적 성향이 더욱 두드러지게 된 데는 상술한 광둥성 지역의 객관적 상황 이 외에도 주관적 요인이 있다. 우선, 전임 왕양(王洋) 광둥성 서기의 개혁적 성향이다. 그가 광둥성 서기로 재임하던 시절에는 광둥성총공회가 가장 개혁적 성향을 보였던 시기이기도 하다. 그 밖에 퉁상홍(孔祥鴻) 前 광둥성총공회 부주석, 천웨이광(陳偉光) 광저우시(廣州市) 총공회 주석, 왕통신(王同信) 선전시(深圳市) 총공회 부주석과 같은 개혁적 공회 간부의 역할도 무시할 수 없다. **111**