

# 중국 노동쟁의 처리의 특징과 갈등의 제도화 모색

장윤미\*

- I. 서론
- II. 중국의 노동쟁의와 파업권
- III. 중국 노동쟁의 처리의 특징
- IV. 노동쟁의처리 시스템의 문제점
- V. 결론

1990년대 후반부터 단행된 국유기업 구조조정으로 인한 노동자의 실업, 재취업센터의 기한 만료, 비국유기업의 임금 체불 문제 등을 둘러싸고 중국 노동자의 집단쟁의가 급속도로 증가되고 있다. 이러한 저항이 노동자의 생존권 문제와 직결되면서 중국 정부는 일정한 법적 제도를 안에서 노동을 통제하고 규범적으로 관리해야 하는 필요성을 느끼게 되었다. 본 논문의 목적은 국가의 위기관리와 제도창출 방식에 초점을 맞춰 갈등의 제도화가 어떠한 방식으로 전개되는지 분석하고, 이를 통해 중국 국가의 노동통제가 어떠한 성격을 띠는지 살펴보는 것이다. 중국의 국가는 개혁시기 노동자 통제의 정치적인 대응방식에서 변화를 보여왔는데, 그것은 전통적인 권위적 방식이 아닌 합법적인 절차와 규칙에 따라 이익갈등을 조정하는 것이다. 이러한 법적 포섭의 분명한 목적은 경제성장을 위한 노동의 안정적 토대를 마련하고자 함이다. 중국 지도부는 시장화 개혁시기의 노동관계를 처리하는 데 있어서 지속적인

\* 서강대학교 동아연구소 상임연구원

경제성장을 유지하고 실업의 충격을 완화하기 위해 노동쟁의 관련 법안을 점진적으로 규범화하고 있다. 그러나 법 규정과 실제적 집행간에는 상당한 괴리를 보이고 있으며, 중국 노동입법의 궁극적인 목적이 노동단결권을 제한하여 노동을 통제하기 위함이라고 보았을 때, 이러한 제한적 법제화가 노동자에게 얼마나 실질적인 조직 역량의 법적 근거를 제공할 수 있을지 의문이다.

주제어 중국 노동쟁의, 국가의 노동통제, 중국 파업권, 제한적 법제화

## 1. 서론

개혁 이후 중국의 노동자들은 공식적인 정치적 지위에서부터 일상의 정치생활에 이르기까지 근본적인 지위의 상실을 경험해왔다. 특히 1990년대 들어 노동자 삶에 깊숙이 개입된 시장의 법칙과 자본주의 지향의 구조조정으로 인해, 중국 노동자들은 대량의 실업, 복지 감소, 소득 불평등, 임금 체불, 기업 내에서 주인 지위의 상실 등의 과정을 거쳐왔다. 이러한 과정에서 중국의 노동자는 국가권력에 순응하고, 시장을 통해 사회의 다른 계급이나 집단에 종속적인 위치로 전락하고 말았다.

주변 노동자에서 비롯하여 점차 핵심 노동자까지 노동의 주변화가 진행되어 1989년 천안문 사건 이후 중국 노동자의 시위와 파업, 집단적인 저항이 꾸준히 증가해 왔고, 이러한 저항의 패턴은 폐쇄적이고 소극적인 형태에서 점차 조직적이고 대항적이며 공간적 제약을 초월한 형태로 옮겨갔다.<sup>1)</sup> 특히 노동자의 집단적 저항이 급격히 증가하고 있는

1) 개혁 시기 중국 노동자 집단의 집단적인 저항에 대한 분석으로는 Cai(2002), Chen(2000), Lee(2000)를 참고할 것. 다른 시각에서 시장과 국가의 핵심 가치에 대한 노동자들의 헤게모니적 수용의 역할에 초점을 맞춘 글로는 Blecher(2002)를 참고할

데, 1990년대 후반부터 본격적으로 진행된 국유기업 구조조정으로 인한 노동자의 실업, 기업의 조직 재편으로 인한 노동관계의 처리, 재취업센터의 기한 만료, 비국유기업의 고의적인 임금 체불 문제 등을 둘러싸고 집단쟁의는 갈수록 공개화되고 있다. 2002년 한 해 동안, 전국의 노동쟁의 중재기관에 접수된 집단 노동쟁의의 수는 이미 만여 건이 넘으며 시위 참가 노동자만해도 37만 5천여 명에 달하여, 노동쟁의에 참가한 전체 노동자수의 60%이상을 차지한다(中國統計年鑑 2003, 501).

중국의 노동쟁의가 지속적으로 증가하는 직접적인 원인은 노동관계의 변화에서 찾을 수 있다. 개혁 이후, 특히 14차 당대회에서 사회주의 시장경제체제로의 목표를 확고히 한 이후, 중국의 노동관계는 사회주의적 유산에서 벗어나 질적 변화를 가져왔다. 다양한 소유제를 공식적으로 인정함에 따라 과거 국영기업이나 집체기업 내의 단일했던 노동관계의 형식이 다양화되고, 단위를 매개로 하는 국가와 노동자의 관계가 점차 경영자와 노동자의 직접적인 갈등구조로 바뀌게 되었다. 또한 노동관계의 주체 또한 명확해 졌는데, 이는 특히 국유기업 내에서의 권위관계와 의존형식에서 큰 변화를 가져왔다(唐文方·馮同慶 1996; 장영석 2002). 이러한 과정에서 기업 경영자의 권력이 확대되면서 기업내부의 권력관계에서 사회주의 국가의 주인이었던 노동자의 힘이 점차 약화되었는데, 이렇게 달라진 권력관계는 점차 시장의 냉혹한 법칙에 의해 지배되기 시작했다.

이렇게 노사간의 갈등이 엄연히 존재하는 객관적인 현실에 대해 중국 정부는 더 이상 회피하거나 은폐하기 어렵게 되었다. 따라서 중국 지도부는 현재 빈번하게 발생하고 있는 노동자의 집단행동을 시장경제 발전과정에서 나타나는 불가피한 현상이라 보고, 이에 따라 파업 문제에 대한 재인식이 필요하다는 것을 절실히 느끼기 시작했다. 즉 일정한 법적 제도 틀 안에서 규범적으로 관리·규제해야 하는 필요성을 느끼

---

것. 개혁 단계에 따라 세 시기로 나누어 노동자 저항의 패턴과 특징을 다룬 글로는 졸고(2003)를 참고할 것.

게 되었다. 노동관계 주체가 분명해지고 갈등의 양상이 복잡해지면서 국내적으로는 파업 등 노동자의 집단적인 행동이 잦아지고, 대외적으로도 WTO에 가입하면서 중국의 노사문제를 국제적인 규범에 맞출 필요성이 제기되면서, 이제는 어떠한 법적 수단을 가지고 변화된 노동관계를 규범화하고 조정할 것인지가 중요한 문제로 대두된 것이다. 그것은 아직까지 중국의 파업이 그 규모나 파급효과 측면에서 그다지 큰 영향을 발휘하지 않는다고 하지만, 법적 근거에 따라 규범화되어 있지 않고 무질서한 상태에 있기 때문에, 분쟁의 계기는 사소한 것일지라도 우발적으로 사회적인 불안정과 혼란을 유발할 수 있는 소지가 충분히 있기 때문이다.

그렇다면 중국의 국가는 어떠한 방식으로 노동을 통제하고 노동의 조직화 과정에 개입하려 하는가? 또한 부강한 산업국가로의 목표와 탈 사회주의 전환과정에서 보여지는 첨예한 이익갈등 간의 모순을 어떻게 조화시키려 하는가? 이익갈등 해결의 제도화를 위한 국가의 제도창출 능력은 단순히 국가 자체의 이해를 넘어서 사회적 합의의 도출 능력, 그리고 다른 행위주체들과의 역학적 관계에 달려있다. 그러나 본 논문에서는 주로 국가의 위기관리와 제도창출 방식에 초점을 맞춰 갈등의 제도화가 어떠한 방식으로 전개되는지 분석하고, 이를 통해 중국 국가의 노동통제가 어떠한 성격을 띠는지 살펴보고자 한다. 중국의 집단행동, 특히 파업권 문제는 기본적인 인권상황에 대한 평가뿐 아니라 노동계급의 본질적 권리와 직접적인 관계를 갖기 때문에 줄곧 공개적으로 연구하기 어려운 민감한 주제였다. 따라서 본 논문에서는 우선 파업 쟁점에 대한 중국 내의 논의를 살펴보고, 파업권이 부재한 특수한 상황에서 존재하는 각종 노동쟁의와 파업을 어떠한 규범과 형식으로 풀어나가는지, 그리고 이러한 제한적 법제화가 갖는 한계가 무엇인지 등을 분석하기로 한다.

## II. 중국의 노동쟁의와 파업권

중국의 노동쟁의 처리 관련 법규가 제정된 지 15년 이상이 지났고, 최근에도 집단쟁의나 파업에 대한 소식이 자주 들려오고 있지만, 아직까지도 전국적인 범위의 공식적인 통계수치는 부재한 상황이다.<sup>2)</sup> 더구나 일부 지방 정부에서는 자체 지역의 경제발전과 실적 제고를 위한 고려에서 파업이 발생하더라도 이를 상급 기관에 알리지 않기 때문에 전국적인 통계수치를 파악하기란 매우 어렵다(史探徑 1999, 12). 따라서 중국의 공식적인 통계는 보수적인 수치일 수밖에 없는데, 2002년 중국 노동사회보장부가 발표한 백서에 따르면, 1993년 8월 1일 <중화인민공화국 기업노동쟁의처리조례>가 공표된 이후 2001년 말까지 전국의 각급 노동쟁의 중재위원회에서 처리한 노동쟁의 안건은 모두 68만 8천여 건이고, 관련 노동자는 236만 8천여 명에 달한다(經濟日報 2002/04/30). 특히 1997년 국유기업 구조조정을 단행한 이후 노동쟁의는 급증하였는데, 1998년 노동쟁의 안건이 1997년에 비해 30.9% 상승하였고, 관련 노동자 수도 62.1%나 증가하였다. 2002년의 노동쟁의 안건은 18만 4천여 건, 관련 노동자 수는 61만 명으로 전년도에 비해 각각 19.1%와 30.2% 상승하였다(中國統計年鑑 2003).

중국에서는 아직 파업을 노동자의 권리로 인정하지 않고 있기 때문에, 파업에 대한 범위와 개념이 모호하여 이를 집단 노동쟁의 및 조업

- 
- 2) 노동쟁의란 노동관계 쌍방이 노동권리의 실현과 노동의무의 이행을 둘러싸고 발생하는 분쟁을 말한다. 중국에서 규정하고 있는 집단노동쟁의란 기업 내부의 3인 이상의 노동자가 취업, 분배, 사회보장 등 노동관계와 관련된 문제를 놓고 기업과 마찰을 일으키는 쟁의를 말한다. 중국에서는 이러한 노동자들의 집단적 행동이 갖는 의미를 탈정치화하고 일정한 틀 안으로 한정짓기 위해 개념적으로 독특한 용어를 채택하고 있다. 즉 각종 시위, 청원, 집단항의, 조업중단, 태업, 파업 등 일련의 사건들을 비정상적이라는 의미에서 “突發事件”으로 칭하고 있다. 돌발사건은 “工潮”라고도 불리는데, “工潮”란 노동자 군중이 일정한 경제적 목적이나 정치적 목적을 실현하기 위해 벌이는 집단적인 청원, 집회, 시위, 조업중단, 파업 등의 활동을 통칭한다. 중국의 독특한 표현법(提法)인 “突發事件”은 노동운동의 정치적 성질을 은폐하며, “工潮”라는 표현법은 89년 천안문사건 이후 공식적인 문건에서는 잘 보이지 않는다.

중단과 구분해 내기가 쉽지 않다. 따라서 어떠한 기관에서 발표되는 통계자료인가, 그리고 공식적인 발표인지 내부적인 참고자료인지에 따라 많은 차이를 보이고 있는데, 한 노동부 전문가의 분석에 따르면 파업에 참가한 노동자 수는 이미 1990년에 24만 3천 명, 1994년에는 49만 5천여 명으로 5년 사이에 2배나 증가하였다(常凱 2003). 중국에서 파업은 개혁 직후 '좌적 오류'의 산물이라 하여 정치적으로 금기시 되어오다가 90년대 들어서면서부터 객관적인 불가피한 현상으로 인정받는 추세이며 최근에는 많은 학자들이 법 규범화를 주장하고 있다(常凱 2003; 鄭尙元 2003; 洪安琪 2000; 史探徑 1999).

파업 입법의 필요성을 강조하는 중국 학자들은 이미 계급계층의 새로운 분리가 진행되어 이익 갈등이 첨예화되었고, 중국의 노동관계 문제도 시장경제 법칙에 따라야 한다고 강조한다. 대체적인 의견은 시장화, 사영화, 국제화된 환경 속에서 중국의 노동관계를 풀어나가는 방식 역시 시장법칙과 국제적 조건에서 자유로울 수 없다고 보며, 주로 시장법칙에 순응하는 조화로운 노사관계를 지향한다. 중국의 독특한 정치환경 속에서 시장원칙과 조화로운 관계를 강조하지만, 파업 입법을 제기하는 학자들의 쟁점은 주로 그 강조점에 따라 다음 몇 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 무질서한 파업현상으로 인한 사회적 혼란을 방지하고 사회안정을 유지하기 위해 비정치적인 파업은 규범화하지는 입장이다. 주로 노동관련 국가기관에서 종사하는 연구자들이 노동쟁의의 탈정치성을 강조하고 사회적 안정을 위한 기능적 목적에서 파업의 입법을 주장한다. 따라서 이들은 파업을 제도화하되, 파업의 목적과 업종, 장소, 절차, 행위 등을 제한하여 파업권을 법적으로 승인함으로써 파업을 제한해야 한다고 주장한다(課題組 2000). 둘째, 파업의 제도화는 사회주의시장경제의 필연적 요구이자 '사회주의 법제화' 목표 실현을 위한 필수적 과정이라는 견해이다. 주로 법적인 근거를 토대로 중국의 민주법제 건설을 강조하며 이미 중국의 헌법은 파업제도의 확립을 위한 기초를 마련해두었을 뿐 아니라 국제적 관례에 맞추어 파업을 법률로 규

제해야 한다고 주장한다(鄭尙元 2003).<sup>3)</sup> 셋째, 오랫동안 노동계 쪽에서 연구활동을 하던 창카이(常凱 2003)는 파업권의 제도화와 함께 실질적인 단체협약권의 획득을 강조한다. 파업권은 노동자의 단독적인 권리가 아니라 노동자의 기본 권리를 획득하는 노동기본권의 하나라고 강조하면서, 보다 대등한 입장에서 사측과 협상하기 위해서는 권력관계 수단인 파업권이 부여되어야 한다고 본다. 즉 지금의 형식적인 단체협약제도가 실질적인 성과를 거두기 위해서는 파업권의 법적 보장이 필수적이며, 이와 함께 단체협약과 단체행동의 주체자로서의 노조의 법적 권리를 보장해야 한다고 본다.<sup>4)</sup> 정상웬(鄭尙元)이 민주법제 건설을 위한 필수적 과정으로 파업권의 역할을 강조한 반면, 창카이는 상대적으로 노동자의 기본권의 보장과 시장경제에 맞는 노조의 역할 부여를 강조하고 있다고 볼 수 있다.

한편 중국 공산당의 파업에 대한 기본 입장은 ‘공식적으로 인정하지 않는다(不提唱)’는 방침이다. 즉 노동자의 집단행동이 발생하면 이를 공개적으로 알리지 않고 비슷한 사건이 발생하지 않도록 예비차원의 업무를 강화한다는 것이다. 하지만 특수한 상황에서는 불가피하게 파업을 인정하고 있는데, 1957년 3월 파업문제에 대한 중공의 입장에 따르면 “극단적 관료주의가 나타나 군중에게 어떠한 민주적인 권리도 없어 정상적인 방법으로 문제를 해결하지 못하는 경우에는 파업, 동맹 휴업, 시위, 청원 등의 비정상적인 방법은 불가피한 것이며 심지어는

3) 중국은 1997년 10월 27일, 98년 10월 5일에 각각 유엔의 <경제, 사회, 문화권리 국제계약>과 <공민권리와 정치권리 국제계약>에 서명한 바 있다. <경제, 사회, 문화권리 국제계약> 제8조에서는 노조조직의 권리에 대해 규정하고 있는데, 그 내용은 “노조는 파업할 권리를 갖지만 각 국의 법률에 따라 이 권리를 행사한다”라고 되어있다. 파업은 국제계약에서 규정하는 내용에 속하며 각국이 파업제도의 법률에 대해 서로 다른 규정을 두고 있지만 파업제도의 설립을 취소하지는 않고 있다. 또한 중국은 ILO 이사국으로 파업제도에 대한 규제를 두어야 한다고 강조한다.

4) 창카이(常凱 2003)에 따르면 노동부가 주관하는 <단체계약법> 초안작성 과정에서 문제가 되고 있는 쟁점은 산업행위의 개념을 어떻게 규정하고 실시할 것인지, 그리고 이 권리에 대해 어떠한 제한을 둘 것인지 등에 관한 것이라 한다. 즉 중요한 의제는 “산업행위의 규범과 결정절차, 산업행위에 대한 국가의 개입수단, 범위 및 절차”이다.

필수적이기도 하다”라고 밝히고 있다(李桂才 1990). 즉 파업 등의 문제를 공개화하지는 않지만 이러한 집단적 행동이 헌법에 위배되지는 않기 때문에 금지할 이유는 없다는 것이다.

이러한 비공개적이고 비제도적인 해결방식으로 인해, 법률상에서 보여지는 파업에 대한 중국의 공식적인 입장은 매우 모호하다. 1982년 현행 <헌법>에서는 파업권 조항을 삭제한 바 있는데, 법률은 파업에 대해 일종의 회피적인 태도를 취하고 있다(常凱·張德榮 1993, 324). 중국 현행 헌법에 따르면 노동자는 파업권이 없지만, 구소련과 다르게 중국의 파업권은 1975년(28조)과 1978년 헌법(45조)에서 보장된 바 있다.<sup>5)</sup> 파업자유에 대한 규정은 1980년 9월에 개최된 제5기 전국인대 3차회의까지만 해도 삭제되지 않았지만, 1982년에 통과된 신헌법에서 삭제되었다.<sup>6)</sup> 그러나 75, 78헌법에서의 파업자유 규정은 파업의 추체

- 
- 5) 1975년 헌법에서는 “공민은 언론, 통신, 출판, 집회, 결사, 시위, 파업의 자유가 있다”고 규정하고 있다. 78년 헌법에서는 “공민은 언론, 통신, 출판, 집회, 결사, 시위, 파업의 자유가 있고, 大鳴, 大放, 大辯論, 大字報의 권리가 있다”고 규정한 바 있다. 1957년에는 백가쟁명의 틀 속에서 파업을 인정하고 있는데, 모택동은 이에 대해 <인민내부모순을 정확히 처리할 것에 관한 문제(關於正確處理人民內部矛盾的問題)>에서 자신의 의견을 피력한 바 있다. 마오는 파업의 기능을 관료주의를 극복하고 견제하기 위한 기능적 수단으로 파악하고 있다(李松農 2000, 233-254).
- 6) 1970년대 말부터 80년대 초까지 ‘절대권력’이 초래한 정치적 환란을 극복하기 위해, 중국 엘리트 내부에서는 분권의 대상과 범위, 그리고 권력 배분의 적절한 수위를 놓고 각 분야에서 많은 정치적 논쟁이 있었다. 이러한 논쟁이 가능했던 배경은 1979년 초반에 개최된 “中央理論工作務虛會”에서 모아진 ‘극좌’ 경향의 극복에 대한 일치된 결의와 개혁 지향적인 지도자의 성향을 꼽을 수 있다. 1980년 3월 정치국 상임위원인 후야오방은 중공판공청연구실의 내부간행물이었던 <供你參考> 제14기를 통해 “현재 발행되는 간행물에는 공론이 지나치게 많다. <인민>, <공인>, <청년> 등의 잡지는 구체적인 보도에 각별히 신경을 쓰고, 사상적이든 정치적이든 학술적이든 결론한 의지의 칼을 가지고 드러내기 바란다”라고 하면서 개혁의 수위를 높였다. 이 당시에는 권력 조정에 대한 당정간부들의 반발이 격렬하기도 했는데, 1981년 1월 15일 <인민일보> 사설을 통해 발표된 <노조 업무를 대폭 강화하자>는 내용에 대해, “이제 공기가 변했다”, “개혁이 지나치다”, “노조가 또다시 과오를 저지른다”는 반응을 보이면서 불만을 토로하였다. 이러한 개혁정책에 대한 저항, 부문간의 이익 충돌, 계층간의 갈등은 82년 권력배분에 대한 당의 공식적인 입장이 정리될 때까지 계속된다. 당시 정치적 논쟁에 관한 자료로는 中共中央文獻研究室編(1982), 王漁(1989), 張湛彬(2000)을 참고할 것. 관련하여 동소평체제의 형성과정에 있었던 정치적 논쟁에 대한 박사는 문으로는 안치영, 『중국 개혁개방 정치체제의 형성(1976-1981)』을 참고할 것.

와 범위를 규정하지 않고 있을 뿐만 아니라 <파업 실시법> 등과 같은 구체적인 방안도 부재하기 때문에, 이는 노동관계를 조정할 목적이 아닌 일종의 선언적인 의미를 갖는(史探徑 2000) 초현실적 이상주의라 할 수 있을 것이다(鄭尙元 2003). 그럼에도 불구하고 이러한 법률적 보장을 개인의 노동거부권으로 이해할 수는 없지만, 여전히 정치적인 집단행동을 강조하고 있음에는 틀림없다.

이에 반해 중국의 현행 법률은 파업문제에 대해 명확한 규정을 하고 있지 않으며, <헌법> 뿐만 아니라 <노동법>, <노동조합법>에서도 모두 파업을 노동자와 노조의 권리로 보고 있지 않다.<sup>7)</sup> 이에 대해 전총 부주석이었던 구파춘(顧大椿)은 “파업권을 주지 않았다고 파업을 금지하거나 모든 파업이 불법이라는 것을 의미하지는 않는다”고 발언해 매우 탄력적인 태도를 보이고 있고(Morris 1985, 63), 전총은 <노동조합법>에서 지칭하는 조업중단(停工)과 태업(怠工)이 사실상 파업을 의미하는 것이라고 보면서, 법률상의 직접적인 규정은 없지만 사실상 파업에 대한 법적 보장이 있다고 보고 있다.<sup>8)</sup> 중국은 현실적인 파업에 대해 적극적으로 금지하고 있는 것은 아니며 법률은 이미 발생한 파업에 대해 신중한 규정조치를 내리고 있다. 이는 두 가지로 분류될 수 있는데, 하나는 특수한 상황이 발생했을 때 노동자는 조업을 중단할 수 있는 권리를 갖으며 노조는 노동자의 조업중단을 지원할 권리가 있다.<sup>9)</sup> 두 번

7) 물론 파업에 대한 직접적인 규정은 아니지만, 노동자의 노동거부권을 인정하고 있다. <노동법> 제56조에서는 “노동자는 ‘사용단위 관리자의 규정위반 명령이나 위험한 작업의 강제적 명령에 대해 거절할 수 있는 권리가 있다’고 규정하고 있다. 2001년 수정된 <노동조합법>에서는 조업중단, 태업에 관한 처리 규정이 있어 약간의 진전이 있었다고 볼 수 있다. 제27조에서는 “기업이나 사업단위에서 조업중단, 태업사건이 발생했을 경우, 노조는 노동자를 대표하여 기업이나 사업단위 혹은 관련 부서와 협상하여 노동자의 의견과 요구를 반영하고 해결방안을 제시해야 한다”라고 규정하고 있어, 92년 <노동조합법>과 비교해 볼 때, ‘노동자를 대표한다’와 ‘노동자의 의견과 요구를 반영’ 한다는 문구가 추가되어 노조의 대표성과 정체성을 강조하였다(中華全國總工會組織部 2000).

8) 차오젠(喬健 2002)은 파업에 대한 현행 법률의 회피적 규정에 대해 “이 길은 실제적으로 파업권을 회복하기 위한 평탄한 길이다”라고 평가하며 중국의 파업권 입법이 이러한 기초 위에서 점차 규범화될 것으로 전망하고 있다.

째는 파업 등 유사사건이 발생했을 때, 노조는 노동자를 대표해 행정당국과 함께 적극적인 처리를 진행한다는 것이다.<sup>10)</sup> 이러한 법적 근거로 보았을 때, 중국의 현행 법률은 파업에 대해 긍정도 부정도 하지 않는 회피적인 태도를 취하고 있으며, 이러한 모호한 입법 상황은 중국의 객관적인 현실로 보았을 때 제도적 규범화가 불가피한 것으로 보인다.

정치적 기회구조가 열렸을 때마다 중국 노조는 노조의 노동자 조직과 투쟁 지도의 권리 부여를 제기한 바 있었다. 정치체제개혁의 물결의 기회를 틈타 전총은 1957년 중앙의 파업, 수업거부 사건 처리에 관한 지시를 근거로 하여, 중앙에 파업을 법적으로 규정하자고 건의한 바 있으며, 이를 위한 보고서도 작성한 바 있다.<sup>11)</sup> 그러나 중앙 정치국 상임위원회의 토론 결과는 대체로 전총이 제기한 파업문제는 중시할 만 하지만, 우선은 입법화하지 말자는 것이었다. 그것은 일단 입법화하면 파업을 유발하기 더욱 쉬워진다는 이유 때문이었다(陳驥 1999, 142-143). 또한 노조 개혁에 대한 요구가 정점에 이른 1988년 전총이 제출한 <노조개혁에 관한 구상> 제 27조에서는 “노동자의 정당한 권익이 심각한 침해를 받고 이를 기층의 민주적 루트로는 해결할 수 없을 때, 노조는

9) <關於加強鄉鎮企業勞動保護工作的規定>(1987年) 제9조에서는 “직공은 규정을 위반한 지위에 대해 이를 거부할 권리를 갖고, 위험정도가 심할 경우 업무를 중지하여 즉각 경제조치를 취할 수 있는 권리를 지닌다”고 규정하고 있다. 또한 <國務院關於加強防生防毒工作的決定>에서는 “생산과정에서 노동자의 생명과 안전에 영향을 줄 수 있는 상황이 발생한 경우, 노조는 노동자가 업무를 거부할 권리를 지지하며, 임금은 그대로 지급한다”라고 규정하고 있다.

10) 1992년 <노동조합법> 제25조에서는 “기업에 업무중단, 파업 등의 파업이 발생했을 시, 노동조합은 기업 행정 혹은 관련 부서와 회동하여 직공이 제기한 해결할 수 있는 합리적인 요구를 협상하여 해결하고, 조속히 정상 생산 질서를 회복할 수 있도록 한다”라고 규정하고 있다.

11) 이 보고서는 전총이 1957년 2월 22일 중앙에 보고한 <노동자 파업 청원 상황에 관한 보고서>로, “파업 청원 사건의 발생은 대부분 노동자와 행정 간의 노동쟁의가 제때에 해결되지 못해 발전된 것이다”라고 적고 있다. 전총은 중앙에 파업의 심각성을 인식시키고 이에 대한 시정을 강력히 요구하기 위해 여러 가지 조사자료를 인용하고 있는데, 1956년 9월에서 1957년 3월 사이에 일어났던 각종 파업에 공산당원과 청년당원 뿐만 아니라 기층 노조주석들도 참여했다고 보고하고 있으며, “우리도 형가리를 배우지 않으면 안된다”는 어떤 노동자의 구호도 적고 있다(李桂才 1990, 566-581).

노동자를 지도하여 사건을 폭로, 적발하고 기타 각종 형식의 합법적인 투쟁을 진행하며, 노동자의 합법적인 권익을 보호할 권리를 지닌다”고 규정하고 있다(中華全國總工會組織部 2000). 이렇게 강도 높은 수준의 노조의 요구는 정치적 혼란기 때마다 제기된 바 있다. 하지만 천안 문사건이후 파업권은 더욱 현실화되기 어려웠고, 중국의 당-국가는 노조의 노사관계에 협조하고 노동쟁의를 처리할 수 있는 사회적 기능을 더욱 강하게 부여하게 된다.

### Ⅲ. 중국 노동쟁의 처리의 특징

#### 1. 노동쟁의 처리 규정과 절차

시장화 개혁이 추진됨에 따라 작업장에서의 노동관계는 놀라운 속도로 변화되었다. 단위체제로 묶여있던 전통적인 노동자-간부의 의존관계가 점차 분리되고 노동자는 기업 내에서 보장되었던 기존의 권력을 지키기 위해, 기업가는 더 많은 경영권을 얻어내기 위해 갈등을 보이기 시작했다. 이러한 미시적 수준에서의 권력관계 변화로 1980년대 노동쟁의가 지속적으로 증가됨에 따라 1987년 7월 31일 국무원은 <국영기업 노동쟁의처리 잠정규정>을 발표하였다. 이 <규정>은 노동쟁의를 처리하는 세 가지 절차, 즉 조정, 중재, 소송의 절차를 규정하면서 오랫동안 신방(信訪)의 형식으로 노동쟁의를 처리하던 방식을 종식시켰다.<sup>12)</sup> 그러나 이때 발표된 <규정>은 주로 국영기업내 노동쟁의의 처리를 목적으로 기타 소유형식의 기업에는 적용되지 않는 배타적인 성격을 띠

12) 신방(信訪)이란 기층 인민이 당과 정부 관료의 부패 및 부당한 법 집행에 대해 서신과 방문의 형식으로 관련 기관에 호소하는 행위를 말한다. 공식적인 입장에 따르면 신방사업의 취지는 “민주를 드높이고 민심을 살피며 인민군중을 연결하는 중요한 루트로 사용한다”는 것이다. 신방사업에 대한 논문모음집으로는 中國行政管理學會(1998)을 참고할 것. 특히 정치적 시각에서 집단 상방(上訪)에 대한 현황과 전망을 분석한 글로는 職中(2003)을 참고할 것.

었고, 이에 해당하지 않는 노동쟁의는 여전히 민원 부분에서 처리되었다. 따라서 다양해진 소유형식에 따라 노사간의 갈등을 보이고 있는 비국유기업으로까지의 적용 확대를 위해 1993년 7월 6일 국무원은 〈기업 노동쟁의처리조례〉를 발표하고, 1994년 7월 5일에는 〈노동법〉을 반포한다. 〈노동법〉과 관련 법규는 기존의 노동쟁의 처리제도 중에 있었던 소유제의 제한을 타파하고 노동쟁의 안건의 접수범위를 확대하였다.

〈조례〉 관련 규정에 따라 중국은 “一調一裁兩審(조정, 중재, 1심과 2심 소송절차)”의 처리체제를 갖추고 있다. 즉 노동쟁의가 발생한 이후 당사자간의 협상이 이루어지지 않으면 기업 노동쟁의 조정위원회에 조정을 신청하거나 직접 현지 노동쟁의 중재위원회에 중재를 신청할 수 있다. 또한 기업 조정위원회에서 조정이 이루어지지 않았을 경우 당사자는 노동쟁의 중재위원회에 중재를 신청한다. 중재 판결에 불복할 경우 판결서를 접수한 날로부터 15일 이내에 지방인민법원에 기소할 수 있다(鄭尙元 2004, 18). 제1단계 쟁의 처리기관인 기업 노동쟁의 조정위원회는 노동자대표, 노조대표와 기업대표 3자로 구성되며 주요 직무는 기업 내에 발생한 노동쟁의를 조정하는 것이다. 제2단계 쟁의 처리기관인 노동쟁의 중재위원회는 현지 정부 노동행정주관부문의 대표, 노조조직의 대표, 그리고 정부가 지정한 경제종합관리부문의 대표 3자로 구성된다. 노동쟁의를 처리하는 과정에서 중재원(仲裁員), 중재정(仲裁庭) 제도를 실시하며<sup>13)</sup>, 먼저 조정하고 후에 중재한다(先調解后仲裁)는 원칙을 지키며 중재결과는 법적 효력을 갖는다.

그러나 현실적으로 볼 때, 중국의 노동쟁의 처리절차는 첫 번째와

13) 仲裁庭 제도는 “一案一庭” 원칙으로, 중재 판결이 나면 해당 중재정은 즉시 해산한다. 중재원은 일정한 심사를 거친 후에 중재원 자격을 취득할 수 있는데 그 조건은 다음과 같다. ① 당의 노선, 방침, 정책을 옹호하고 4개항 기본원칙을 견지한다. ② 원칙을 견지하고 공정하게 법을 집행하며 청렴하게 업무를 처리한다. ③ 일정한 법률 지식과 노동관련 지식 및 문제 분석, 해결과 독립적으로 사안을 처리할 수 있는 능력을 구비한다. ④ 노동쟁의처리 관련 업무에 3년 이상 혹은 노동쟁의 처리업무와 유관한 업무(노동, 인사, 노조, 법률 등)에 5년 이상 종사한 경우 전문적인 훈련을 거친다. ⑤ 고등학교 이상의 교육수준과 건강한 신체를 구비한다. 중재원의 자격은省直 이상 노동행정주관부문에서 심사하고 승인한다(鄭尙元 2004, 21).

마지막 단계인 기업조정과 법원 판결이 쟁의 처리과정에서 차지하는 비중이 적으며, 중간 단계인 중재절차가 가장 중요하다. 조정은 기업 노조가 주관하는 업무중의 하나이지만 대부분의 경우 노동자의 사상교육 위주로 전개되고, 또한 행정편제의 위계상 노조가 기업행정에 종속되어 주로 노동자를 대상으로 설득과 권고, 교육이 이루어지고 기업가에게는 영향을 미치지 못한다는 한계가 있다.

〈표 1〉 노동쟁의 처리 절차 비교

	〈규정〉	〈조례〉	〈노동법〉
적용범위	국영기업	중국 국경내의 모든 기업	중국국내기업, 개체경제조직 및 노동관계를 갖는 노동자
적용대상	① 노동계약 이행 때문에 발생한 쟁의 ② 규율을 위반한 노동자의 開除, 除名, 辭退 때문에 발생한 쟁의	① 기업이 노동자를 開除, 除名, 辭退하고, 직공이 辭職, 自動離職하여 발생한 쟁의 ② 임금·보험·복지·훈련·노동보호와 관련된 국가의 규정을 집행하여 발생한 쟁의 ③ 노동계약 이행 때문에 발생한 쟁의 ④ 본 조례에 따라 처리해야 한다고 법률·법규로 규정한 노동쟁의	
집단쟁의 규정	노동자 10인 이상으로 공통된 이유를 구성해야 함.	노동쟁의 참가 노동자 3인 이상.	
조정위원회 규정	기업은 마땅히(應當) 조정위원회를 설립해야 한다.	기업은 노동쟁의 조정위원회를 설립할 수 있다(可以).	고용단위 내에 노동쟁의 조정위원회를 설립할 수 있다(可以).
소송신청 시효		당사자는 권리 침해 사실을 안 날로부터 6개월 이내에 서면형식으로 중재위원회에 중재를 신청한다.	중재 요구 측은 노동쟁의 발생일로부터 60일 이내에 노동쟁의 중재위원회에 서면으로 신청한다.

자료: 『中華人民共和國國務院公報』, 1987; 勞動部勞動關係與監察司 1995.

1987년의 <규정>, 1993년의 <조례>와 1994년의 <노동법>을 비교해 보면, <표 1>에서 볼 수 있듯이 노동쟁의 처리 절차에 있어서 약간의 차이를 보인다.

우선 법 적용범위를 1987년 당시 국영기업으로 제한하던 것을 시장화 개혁이 가속화되고 비국영기업에서의 노동쟁의가 급증함에 따라 1993년부터는 모든 기업으로 확대하였다. <조례>에서 크게 달라진 사항은 기업 조정위원회 설립규정을 의무성 규정(應當)에서 선택성 조항(可以)으로 바꾼 것이다. 또한 소송신청 시효가 <조례>의 6개월에서 <노동법>에서는 60일로 크게 줄었는데,<sup>14)</sup> 이에 대해 당시 노동부 차관이었던 주자전(朱家甄)은 “<조례>는 <노동법>에 따라야 하며, <조례> 규정은 <노동법>에 저촉되지 않을 경우에만 유효하다”라고 밝히고 있다. 따라서 1995년 1월 1일 전에 발생한 노동쟁의는 <조례>의 6개월 규정에 따라 집행하고, 1995년 1월 1일 이후에 발생한 노동쟁의에 대해서는 <노동법>이 규정하는 60일 시효에 따라 집행한다고 한다(勞動部勞動關係與監察司 1995, 19-20). 이밖에도 <노동법>이 규정하고 있는 “고용 단위 측의 대표”는 “정부가 지정하는 경제종합관리부서”를 지칭하며 각급 경제무역위원회나 혹은 경제위원회 등의 부서를 가리킨다. 누가 경제무역위원회를 대표할 지는 국가 경제무역위원회에서 정한다.

## 2. 노동쟁의 처리 현황과 추세

시장화 개혁 시기 조화로운 노사관계를 목표로 하고 있는 중국은 현 체제에 부담을 주지 않는 선에서 파업 등의 집단적 행동을 포함한 노동쟁의의 문제를 어떻게 처리할 것인가가 당면 과제로 대두되었다.

---

14) 중국에서는 법률 초안과정동안 정부와 사회단체 등 서로 다른 이익부문이 새로운 법 조항 내용에 영향력을 행사하기 위해 서로 경쟁한다. 노동 관련 법안에 참여하는 진 총 역시 이러한 과정에서 노동자의 이익을 반영하기 위해 노력한다. 이에 대한 연구로는 Scot(1995)를 참고할 것.

1992년에서 2002년까지 노동쟁의 중재기관에서 처리한 쟁의 안전수는 연평균 20% 이상의 속도로 빠르게 증가하고 있다. 2002년의 경우 전국의 노동쟁의 안전은 18만 4천여 건으로 2001년에 비해 20% 상승하였고, 이는 1987년 노동쟁의처리제도가 회복할 당시에 비해 33배 증가한 수치로, 관련 노동자가 60여만 명에 이른다(中國統計年鑑 2003, 501).

중국은 1987년 이후 회복된 노동쟁의 처리 규정에 따라 시장관계의 형성에 따른 갈등을 일정한 법적 틀 내에서 해결하고자 모색하고 있는데, 최근 몇 년간의 노동쟁의 처리의 추세를 살펴보면 다음과 같은 특징을 나타내고 있다. 우선 <표 2>에서 알 수 있듯이, 기업 조정위원회에 접수된 안전 수와 쟁의처리 성공률이 매년 감소하고 있는 반면, 중재위원회에 접수된 노동쟁의 수와 관련 인원수가 해마다 급증하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 2> 조정과 중재 신청 안전수 비교 (단위: 건, %)

	조정 신청 안전수	조정 안전수 (성공률)	중재 신청 안전수	조정과 중재의 비율
1996	118732	107439(90.5)	47951	2.48 : 1
1997	54689	45464(83.1)	71524	0.76 : 1
1998	43219	34699(80.3)	93649	0.46 : 1
1999	51478	43837(85.1)	120191	0.43 : 1
2000	31193	27114(86.9)	135206	0.23 : 1
2001	6374	5825(91.4)	154621	0.04 : 1

자료: 1997년에서 2002년까지 『中國統計年鑑』에서 계산하여 재작성함.

기업 조정의 신청 안전 수는 해마다 급감하여 2002년 통계자료에는 아예 나타나지 않고 있고, 직접 중재를 신청하는 경우가 꾸준히 증가하고 있다. 한편 <표 3>에서 보듯이 중재위원회에 접수된 안전은 1996년 47,951건에서 2002년 184,116건으로 6년 동안 3.84배 증가하였다. 또한 2000년도의 예외적인 상황을 제외하면 매년 중재를 신청하는 집단 쟁의가 급증하고 있고 관련 노동자의 수도 증가하고 있다. 특히 대대적

인 구조조정을 단행한 1997년 직후인 1998년의 집단쟁의 안전 수는 6,767건으로 전년 대비 64.7% 증가하였고, 관련 노동자수도 251,268명으로 전년 대비 89.4% 증가하였다는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 노동중재위원회 접수 안전 상황 (단위: 건. %)

	안전 수 (전년대비 증가율)	인원수 (전년대비 증가율)	집단쟁의(전년대비 증가율)		
			안전 수	인원수	평균 인원수
1996	47951(45.2)	189120(54.7)	3150(21.7)	92203(19.2)	29.3
1997	71524(49.2)	221115(16.9)	4109(30.4)	132647(43.9)	32.3
1998	93649(30.9)	358531(62.1)	6767(64.7)	251268(89.4)	37.1
1999	120191(28.3)	473957(32.2)	9043(33.6)	319241(27.1)	35.3
2000	135206(12.5)	422617(-10.8)	8247(-8.8)	259445(-18.7)	31.5
2001	154621(14.4)	467150(10.5)	9847(19.4)	286680(10.5)	29.1
2002	184116(19.1)	608396(30.2)	11024(12.0)	374956(30.8)	34.0

자료: 1997년에서 2003년까지 『中國統計年鑑』에서 계산하여 재작성함.

〈표 4〉 중재위원회 쟁의 처리 방식 및 결과 (단위: 건. %)

	처리 건수	조정에 의한 중재		판결에 의한 중재		기타 방식에 의한 중재
		중재 수	비율	중재 수	비율	
1996	46543	24223	52.0	12789	27.5	9531
1997	70792	32793	46.3	15060	21.3	22939
1998	92288	31483	34.1	25389	27.5	35155
1999	121289	39550	32.6	34712	28.6	47027
2000	130688	41877	32.0	54142	41.4	34669
2001	150279	42933	28.6	72250	48.1	35096
2002	178744	50925	28.5	77340	43.3	50479

자료: 1997년에서 2003년까지 『中國統計年鑑』에서 계산하여 재작성함.

또한 〈표 4〉에서 알 수 있듯이 중재위원회의 판결에 의해 쟁의가 처리되는 비율이 점점 증가하고 있다. 1996년 판결에 의한 중재가 전체 쟁의 처리 건수에서 차지하는 비율이 27.5%에서, 2002년에는 43.3%로

증가하였고, 반면 조정에 의한 중재는 1996년 52.0%에서 28.5%로 감소하였다. 특히 1998년 이후에는 조정에 의한 중재 방식이 현저하게 감소되었는데, 이는 조정이나 설득의 방식에 의한 쟁의의 해결 가능성이 낮아지고, 점차 직접적인 법의 판결에 의한 해결에 의존하려 한다는 것을 알 수 있다. 지역의 경우에도 비슷한 추세를 나타내고 있는데, 북경 시 중재위원회의 예를 들면 1995년 72.85%의 쟁의가 조정의 방식으로 해결되고 판결의 방식이 27.15%에 지나지 않았다가, 2000년 조정에 의한 중재는 39.01%로 감소되고, 판결에 의한 중재는 60.99%로 급증하였다(程延園 2003, 348).

#### IV. 노동쟁의처리 시스템의 문제점

##### 1. 기술적 문제: 법 절차상의 문제

중국의 노동쟁의처리 시스템은 아직 다양한 루트를 갖추지 못한 단선적 시스템(單軌體制)이라 할 수 있다(譚兵 1995, 364). 따라서 노동쟁의 안전의 처리를 위해, 조정, 중재, 1심과 2심 소송절차 등 전 과정을 모두 거치려면 장기간의 시간이 걸려 노동자 권익보호에 불리하고(王全興 1997, 485), 이는 또한 <노동법>과 <조례>에 규정되어 있는 “즉시 처리(及時處理)”의 원칙에도 부합하지 않는다(常凱 1995, 467). 한 사례로 저장(浙江) 출신의 노동자가 북경 가구공장에서 근무하다가 임금체불과 안전사고문제로 쟁의가 발생하였는데, 공장주는 노동행정 부문의 심사와 재심에 모두 불복하여 결국 법원에 행정소송을 제기한 사건이 있었다. 중재에서 1심 절차까지 오는 과정에서 공장주는 공상법규 규정에 따른 연간심사를 받지 않아 영업허가증이 취소되고, 결국 법원은 해당 안전의 심리를 잠시 중단할 수밖에 없어 이 안전은 몇 년이 지난 뒤에도 해결되지 않고 있다(北京青年報 2002/02/08). 또한 중

국의 노동쟁의 처리 법규는 중재를 소송 전에 반드시 거쳐야 하는 절차로 규정하고 있어, 당사자가 중재에 대해 자유롭게 선택할 수 있는 권리를 배제하고 있다(編寫組 2002, 119).

법 규정과 절차상의 측면에서 보았을 때, 중국의 노동쟁의 처리 과정에서 몇 가지 기술적인 문제점이 존재한다. 우선 노동쟁의 처리 1단계인 조정위원회의 설립에 대해 그 해석과 형식을 두고 많은 논란이 있다. <표 1>에서 살펴보았듯이 <조례>와 <노동법>에서 각각 규정하고 있는 조정위원회 설립 규정은 의무성 조항과 선택성 조항이라는 차이가 있다. 설립할 수 있다는 ‘可以’라는 선택성 조항은 설립하지 않아도 된다는 매우 느슨한 규정이다.<sup>15)</sup> 이와 같이 법률상 강제적인 규정이 부재하기 때문에 일부 기업은 모든 핑계수단을 동원해 조정위원회 설립을 꺼려하고 노동자의 노동쟁의 조정 신청권을 직접적으로 박탈한다. 이 때문에 노동자 대표가 실제적으로 조정위원회에 참여하기란 매우 어렵고 조정 절차나 조정 형식 또한 규범화되어 있지 못하다. 이러한 조정위원회의 실제적인 역할이 크지 못하기 때문에 노동자들도 해당 조정위원회에서 조정을 신청하기를 꺼려하고 있다(程延園 2004, 353). 앞 장에서도 살펴본 바와 같이 최근 몇 년간의 추세로 볼 때, 조정위원회는 쟁의의 조정역할을 제대로 하고 있지 못하다. 상해시 소속의 몇 개 구에 대한 조사 통계자료에 따르면, 한 개 구에서 2건의 비공식적인 조정 사건이 발생한 이외에 최근 몇 년 동안 기업조정 절차에 따라 처리된 사건은 거의 없었다(楊棟梁·林志祥 2000, 14). 또한 삼자 대표 형식으로 조정위원회가 설립되지만 실제적으로 그 공정성이 담보되기 어려운 실정이다. 이는 노동쟁의 조정 과정에서 노조의 지위에 대한 규정이 문제가 되고 있기 때문이다. <노동법>과 <조례>에서는 노동관계 처리과정에서의 노조의 지위를 쟁의 쌍방의 제3자로 규정하고 있는

15) 이러한 선택성 조항에 대해, 전총 서기처 서기였던 차오젠방(肖振邦)은 이러한 느슨한 규정이 <國有企業轉換經營機制條例>에 맞추기 위함이며, 기업의 내부기구를 결정할 수 있는 자주권을 존중하기 위해서라고 설명하고 있다(勞動部勞動關係與監察司 1995, 16).

데,<sup>16)</sup> 노조의 본질적인 성격은 노동자의 권익을 보호하는 대표자이다. 따라서 중국의 노조는 노동자를 조직하는 주체자이자 조정자라는 모순적 역할을 동시에 떠맡음으로 인해 실제적인 노동조정 과정에서 어려움을 겪을 수밖에 없다.

노동쟁의 처리 2단계인 중재 과정에서의 문제점은 우선 노동중재위원회 자체가 공정하지 않다는 문제가 있다. 중재위원회는 노동행정 주관부문의 대표, 노조의 대표, 정부가 지정하는 경제종합관리부문의 대표로 구성되는데, '정부가 지정하는 경제종합관리부문'이란 대부분 각급 정부의 경제위원회 혹은 경제무역위원회를 지칭하며<sup>17)</sup> 실제로 노동쟁의중재위원회는 정부의 노동부문과 경제부문 및 당의 지도를 받는 노조로 구성된다(李守中·劉啓君 1996, 24-25).<sup>18)</sup> 이러한 제도 형식을 선택한 주요한 원인은 현재 중국체제의 상황으로 보았을 때, 국유기업의 경영관리부문을 대표할 수 있는 적절한 조직이 부재하기 때문이다. 따라서 실제적으로는 많은 지방노조와 기업대표가 중재위원회에 참여하고 있지 못하며 중재위원회의 판결이 노동부서의 독단적인 결정으로 내려지는 경우가 상당수이다.<sup>19)</sup> 둘째, 노동중재는 행정 판결도 사법 판

- 16) 〈조례〉 제 7조와 8조에서는 “기업 노동쟁의 조정위원회는 반드시 기업 노조가 대표로 참가한다. 기업 노조대표는 기업노조위원회에서 지정하고, 기업 노동쟁의 조정위원회 주임은 기업 노조대표가 맡으며 조정위원회의 사무기구는 기업 노조위원회에 설치한다”와 같이 규정하고 있다(姜穎·‘突臨’ 2000, 273-274).
- 17) 2003년 초에 개최된 제10기 전국인대 1차회의에서는 정부기구개혁안이 통과되어 경제무역위원회가 철폐되었는데, 이에 따라 ‘삼자원칙’에 맞는 노동쟁의 중재위원회의 관련 기구 설치가 시급한 상황이다.
- 18) 국유기업의 대표조직은 중국기업가협회로 협회의 리더는 정부 경제부문의 장, 대형 국유기업의 장으로 구성된다. 그러나 이 협회의 주요한 업무는 현대기업제도에 걸맞는 경영이론을 연구하고 보급하는 것이지, 산업관계와 관련된 규정은 부재한 상태이다. 또한 그들의 이익을 로비하는 의미에서의 시장 고용주 조직이 아니다(Donna Situ, Shek Ping Kwan, Apo Leong 1999). 중국의 현실 상황으로 보았을 때, 법적으로 국가의 소유인 국유기업의 경영층을 대표할 수 있는 조직이 사실상 부재하다. 따라서 중국은 정부, 기업, 노동자의 3자 메커니즘의 노동관계를 제도화하려하나 실질적으로는 정부주도형이라 할 수 있다.
- 19) 〈조례〉 제13조에서는 “중재위원회 구성인원은 반드시 홀수로 한다. 주임은 노동행정 주관부서의 책임자가 맡고, 노동행정 주관부서의 노동쟁의처리기구가 중재위원회의 업무기구로 중재위원회의 일상적인 업무를 맡는다. 중재위원회는 소수의 다수 복중 원칙

결도 아닌 단지 업무상의 상·하급 관계로 이를 감독할 수 있는 장치와 사법적인 구제조치가 부족한 실정이다. 따라서 노동쟁의 중재위원회의 판결이 잘못되었다 하더라도 이에 개입할 수 있는 사람이나 조직이 없다. 셋째, <노동법>에서는 중재 신청 기한을 쟁의가 발생한 날로부터 60일 이내로 규정하고 있는데, 현실적으로는 고용단위가 노동자의 임금을 수개월 내지 일 년 이상 체불한 이후에야 노동자가 중재를 신청하는 경우가 많다. 중재위원회는 법 규정에 따라 노동자가 중재를 신청한 날로부터 2개월 전부터의 임금체불에 대해서만 판결을 내려 실제적인 노동자 권익보호에 많은 한계가 있고, 이러한 행정 편의적인 규정은 고용단위에게 법망을 피해갈 수 있는 기회를 제공하고 있는 실정이다.

이 밖에도 노동쟁의 중재원의 자격과 임용조건 역시 문제가 되고 있는데, 民事·商事 중재원의 자격 및 임용 조건과 비교해 볼 때, 노동쟁의 중재원의 자격 수준이 지나치게 낮은 것으로 나타났다. 그 원인은 현재 노동쟁의 처리업무를 맡고 있는 인원의 대부분이 군부대에서 노동 관련 부서로 전역하거나 노동부서의 기타 직위에서 노동쟁의 처리 기관으로 차출된 인원들로 상대적으로 교육수준이 낮기 때문이다(鄭尙元 2004, 156).

## 2. 정치적 문제: 조직하지 못하는 노동자 조직

현재 중국의 노동쟁의나 집단적인 저항, 파업 등의 사건에는 대체로 노조가 참여하지 않는다. 그 원인은 대부분의 사영기업이나 외자기업에는 노조 조직이 부재하기 때문이고, 노조 조직을 갖춘 기업이라 하더라도 노조는 인사나 재정적인 측면에서 기업의 통제를 받기 때문이다. 특히 사회주의 체제 하에서의 독특한 이익 개념으로 인해 중국의

---

에 따른다"라고 규정하고 있어(姜穎·吳亞平 2000, 274), 실제로 노동행정부서의 자의적인 결정대로 내려지기가 쉽다.

노동조직은 노동자의 행동을 조직할 수 없는 제한적 성격을 지닌다. 즉 중국 노조는 중국 공산당의 영도 하에서 활동하는 군중성 정치단체이다. 물론 정치단체라는 의미는 노동자가 노동조직을 통해 정치 세력화할 수 있다는 뜻이 아니고, 사회주의의 일정한 틀 안에서 국가권력에 의해 일정한 정치적 의무를 떠맡은 준행정기관이라는 의미이다. 중국의 공식적인 입장에 따르면, 공동체 사회를 지향하는 사회주의 체제 하에서 어느 특정 집단의 이익은 사회 전체 성원의 이익을 고려하지 않을 수 없고, 조직의 이익이 침해당하더라도 전체 이익에 복종해야만 한다.<sup>20)</sup> 국가와 기업과 노동자 개인 삼자간의 이익은 근본적으로는 일치하기 때문에 중국 노조는 두 가지 이익, 즉 인민 전체의 총체적 이익과 노동자의 구체적인 이익을 동시에 보호해야 한다는 것이다.<sup>21)</sup> 노동자의 이익을 위해 조직하고 단결해야 하는 노조가 자본가를 포함한 인민 전체의 이익을 고려한다는 정치적 원칙이 깨지지 않는 한 중국의 노동과 자본간의 갈등은 이론적으로 비대항적인 내부 모순의 성격을 띠 수 밖에 없으며, 중국 노조는 항상 국가전체의 경제적 이익을 고려할 수밖에 없다.

이러한 체제적 제약으로 인해 노동쟁의 과정 중에 노조 조직은 그 입장이 매우 난처하여 노동자를 조직하는 적극적인 역할을 발휘하기가

20) 1999년 10월 8일 웨이젠싱(魏建行) 주석은 전총 13기 2차 주석단회의에서 다음과 같이 밝히고 있다. “노동자 교육은 개혁과정에서의 이익관계 조정에 맞춰, 개인이익은 국가와 집단이익에, 부분이익은 전체이익에, 눈앞의 이익은 장기적인 이익에 복종하여야 하고, 노동자보호와 사회정치적 안정을 위해 노력하여 국유기업개혁과 발전을 도모한다.”(工人日報 1999/10/09).

21) 이러한 원칙은 14대 전총에 그대로 반영된다. 14대 전총의 변화라 한다면 우선 노조의 역할을 정부의 경제적 업무를 적극적으로 돕는 데 묶어두었다는 점이다. 웨이젠싱(魏建行) 前주석이 노동자의 이익보호 문제를 강조했다면(維權), 새로이 선출된 왕자오 귀(王兆國) 주석은 ‘발전중의 보호관(發展中維權)’을 강조한다. 즉 경제건설을 추진하고 소강사회를 건설하는 과정에서 중국의 노조는 발전속도를 보장하면서 어떻게 노동자의 이익을 보호할 것인지를 깨닫고(體會) 모색(著摸)한다는 것이다. 이는 표면적인 선언차원에서는 변화가 없어 보이지만, 사회주의 중국에서 노조의 담론 역시 전세계적인 신자유주의적 사고틀과 시장경제의 논리에 더욱 충실하게 되었다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

어렵다. 노조는 쟁의의 원인인 노동자들의 불만을 해결하기를 희망하나 실제로는 아무런 힘을 발휘하지 못하며, 노동자 역시 이러한 점을 분명히 인식하고 있다. 따라서 중국의 노동자들은 노조에 아무런 희망을 품지 않으며 쟁의가 발생했을 시에는 대개 노조를 피해 대항한다. 이러한 조건에서 노조는 일반적으로 쟁의가 발생하게 된 구체적인 원인과 진행 상황을 알지 못하며 어떻게 통제하고 해결해야 하는지를 제때에 알지 못한다. 노조는 노동자의 조직이기 때문에 기업행정 편에 서서 노동자에게 쟁의를 중단하라고 요구할 수도 없고, 다른 한편으로 완전히 노동자 편에 서서 기업행정에게 문제를 해결하라고 압력을 가할 수도 없다. 중국의 노조가 기업행정과 다른 의견을 제시한다면 종종 노동자의 항의를 독려하고 지지했다는 비난을 받기 일쑤이다. 따라서 중국의 노조는 제3자의 신분으로 기업과 노동자 사이에서 맴돌 수밖에 없으며 이러한 구조적 지위는 매우 난감할 수밖에 없다(常凱 1988, 56).

이러한 중국 노조의 애매한 지위는 단체협약의 중국적 용어에서도 잘 드러나는데, 노동쟁의 처리과정에서 중국 노조는 경영 측과 대등한 위치에서 교섭(bargaining, 談判)을 벌이는 것이 아니라, 협조적이고 조화로운 노사관계를 끌어내기 위해 경영 측과 노동자의 충돌을 중재하는 역할(consultation, 協商)을 한다. 노동자의 조직이 노동자 편에서 지 못하고 경영자와 행정기관의 눈치를 보아야 하는 이유는 법적으로 단체협상제도가 보장되어 있음에도 불구하고 기존의 노조의 행위를 제약하는 구조에서 벗어나지 못하는 데 원인이 있다. 즉, 교섭을 진행하는 주체의 모호성 문제, 겸직제도로 인한 교섭지위의 불평등성, 노조 구성원의 포괄성으로 인한 대표성 문제, 그리고 법적 조항의 미비와 파업권의 부재 등이 문제가 되고 있다.

결국 노동쟁의 처리시스템의 원만한 운영을 위해서는 경제주체의 역할이 분명해야 하고, 특히 노동자 조직인 노조의 대표성이 분명해야 한다. 그러나 노조의 대표성과 정체성을 확보하기 위해 94년 이후 전총이 대대적으로 추진해오던 단체협약제도는 사실상 형식주의에 빠지게

되었고, 모범적인 케이스는 대부분 자본측의 의지와 논리에 달린 경우가 많았다. 중국의 새로운 지도부가 추진하고 있는 갈등의 제도화가 실질적인 힘을 발휘하여 사회적 합의와 안정 장치의 역할을 하기 위해서는 노조의 조직 자체에 대한 개혁이 필수적이며, 노조의 조직 개혁은 다시 중국의 전체적인 정치적 환경, 즉 정치개혁 문제와 맞물려 있기 때문에 쉽지 않아 보인다.

## V. 결론

개혁시기 중국은 경제효율과 노동생산성을 높이는 동시에 개혁과정에서 대한 합법성을 당이 확보한다는 방침에 따라 모든 개혁의 과정을 당의 통제 하에 두었다. 그러나 1990년대, 특히 1997년 이후 경제발전 과정에서 위험요인 증대, 신흥사회세력의 등장, 사회주의 분배의 실패, 노사관계의 첨예한 대립, 정치적 부패의 가중 등 중국의 개혁 모델을 위협하는 여러 가지 문제들이 심각하게 드러나면서, 개혁이후 새롭게 나타난 갈등 요인을 해결하고 각 세력 주체들의 이익을 조정할 수 있는 제도적 모색이 시급한 과제가 되었다.

이 글은 주로 중국의 국가가 탈사회주의 과정에서 보여지는 제반 노동문제를 둘러싼 사회불안정 요인을 어떠한 방식으로 해결하는가 라는 제도적 모색 과정에 주목하였다. 중국은 개혁정책으로 인한 각종 문제들의 해결을 위해 기존의 통제방식과 정치적 대응방식에서 변화를 보여왔다. 이러한 과정에서 가장 중요한 것은 개혁으로 인한 노동자의 불만을 어떻게 체제 내로 흡수하느냐의 문제였다. 중국 노동정책의 근본적인 변화는 노동자 지위의 하락과 불안정을 야기하였고, 이에 대한 노동자의 불만은 여러 가지 형식으로 표출되어왔으며, 노동자 불만을 해소하고 이익 매개의 루트를 건설해야 하는 필요성 역시 증가되었다. 이에 대해 중국 국가는 더욱 투명하고 공정한 외양을 띠는 제도적 루트의 해결을 모

색하여 왔다. 이에 따라 노동쟁의에 대한 법적 규정이 시장화에 따른 사회적 변화에 적응하여 변화되어 왔고, 여러 가지 제한적 한계를 지남에도 불구하고 전체적으로 법적 틀 내에서의 갈등 해결이라는 방향성을 지니게 되었다. 또한 조화로운 노사관계를 수립하여 개혁발전을 위한 사회적 안정을 조성하고자, 중국 정부는 삼자 메커니즘의 구조적 형식을 지닌 중국식 노동관계를 적극적으로 모색하고 있다.<sup>22)</sup>

그러나 이러한 중국의 제도적 모색은 당의 권위가 국가의 법에 우선하여 작동하는 체제의 특성과 법 규정과 실제적 작동의 괴리라는 딜레마를 타개하지 못하고 있다. 1979년 이후 진행된 중국의 법률개혁은 법률체계가 불완전한 사회주의 정치체제와 계획-시장 혼합경제의 맥락에서 진행되었기 때문에 쉽지 않았다. 개혁시기 중국의 지도부는 ‘인치(人治)’의 재해에서 벗어나기 위해 한결같이 ‘일정한 법칙에 의해 움직여지는 사회(a rule-based society)’를 강조하여 왔다.<sup>23)</sup> 그러나 시장경제 건립의 목표를 위한 수단으로 그 역할이 강조되어온 중국의 법률체계는 그 형성과정에서 많은 부작용을 낳아왔다. 우선 기계적인 법률 제정과 엄격한 법률 집행에 따라 문제를 해결할 수 있다는 목적론적 발상은 법률의 제정이 발전의 목표와 서로 배치될 수 있다는 점과 기존의 낡은 운영 방식과 제도를 고착화할 수 있다는 점을 간과하고 있다. 또한 법에 대한 문화적 인식이 부재한 상태에서 진행된 일괄적인 법률

22) 2001년 8월 노동보장부, 전국총공회, 중국기업연합회/기업가협회 등 전국적인 대표조직이 북경에 모여 조화로운 노동관계를 위한 전국 제1차 회의를 개최한 바 있고, 이 회의에서 전국적인 규모의 노동관계 삼자 메커니즘이 공식적으로 수립되었다. 또한 2003년 8월 6일부터 7일까지는 정부, 노조, 기업의 전국 대표조직이 광둥성 주하이(珠海)시에 모여 전국적인 규모의 “협조적인 노동관계 사업경험교류회의”를 개최하여 중국 특색적인 노동관계 수립을 위한 의견을 교환한 바 있다.

23) 1978년 12월 중앙공작회의에서 덩샤오핑(鄧小平)은 “인민 민주의 보장을 위해 법제를 강화해야 한다”는 방침을 밝히고 이를 위해 1982년 전국인대 상임위의 입법기관으로서의 권력을 강화하였다. 또한 1997년부터 당과 정부의 관련 문건에서는 ‘법제(法制)’라는 말을 ‘법치(法治)’로 바꾸어 중국 정치생활에서 차지하는 법률의 중요한 지위를 재차 강조하기도 하였다. 1997년 9월 장저민(江澤民)은 15차 당대회에서 ‘법에 의한 국가통치(依法治國)’의 사상을 천명하며, 정치지도자의 변화로 인해 제도와 법률이 변화되지 않는다는 방침을 확고히 하였다(徐湘林 2001).

화는 법이 단지 질서, 치안, 단죄, 제재 등의 문제와만 관련이 있다고 인식시켜 법이 권력의 사회통제를 위한 단순한 도구로 전락할 가능성을 내재하고 있다. 중국인은 많은 법률을 갖는 것이 법제화라고 생각하지만, 그들이 갖고 있는 것은 사실 '법률적 이론'이 누적되지 않은 결정들의 '비체계적인 집합체'이다(Orden 1996).

또한 중국 국가는 중국의 노동자가 직면한 현재 상황이 현대적 국가의 국제적 규범과 일치한다고 선전하면서 중국의 노동법 체계 역시 다른 산업국가의 입법 기준과 비슷하게 제정되었다고 강조하고 있다. 신자유주의적 특징을 보이는 국제적 규범을 근거로 하여 중국의 노동단결권을 인정해야 한다고 주장하는 자유주의적 발상은 중국 내부에서 상대적으로 진보적인 얼굴을 띠고 있는데, 결국 이들의 논리는 파업권을 법적으로 승인함으로써 파업을 제한해야 한다는 것이다. 즉 노동단결권을 노동자의 권리와 이익을 보장하기 위해서라기보다는 부강한 산업국가로서의 목표를 달성하기 위한 하나의 타협적 과정으로 인식하고 있는 것이다. 이러한 논리 주장의 전제에는 중국의 발전을 위해서는 시장화 개혁 이외엔 다른 대안이 있을 수 없다는 개혁 이데올로기가 짙게 깔려있다.

계획시기 중국은 가부장적 권위나 정책적인 강제력으로 사회적 이익갈등을 해결해왔다고 한다면, 개혁시기에는 합법적인 절차에 따라 제정된 게임의 규칙에 따라 각종 이익의 갈등을 조정하고 허용된 질서 범위 내로 갈등을 제한해 왔다고 볼 수 있다. 이러한 규칙화의 분명한 목적은 경제성장을 위한 노동의 안정적 토대를 마련하고자 함이다. 중국 지도부는 시장화 개혁시기의 노동관계를 처리하는 데 있어서 지속적인 경제성장을 유지하고 실업의 충격을 완화하며 새로운 경제체제의 충격을 흡수하기 위해 노동자의 일정한 법적 권리와 제도적 지지를 확장시키고 있다. 중국의 노동입법이 이미 시장경제의 가치법칙에 따른 입법 원칙을 확고히 하고 있는 것은 분명하지만, 문제는 이러한 갈등의 제도화가 노동자의 불만을 해소할 수 있을지, 그리고 노동자의 실질적인 조직 역량 획득의 법적 근거로 작용할 수 있을지의 여부이다.

## 참고문헌

- 장영석. 2002. “중국 국유기업 개혁과 노동관계 변화.” 『한국사회학』 36(3).
- 장윤미. 2003. “개혁시기 중국의 노동자와 노동운동.” 『신아세아』 10(3).
- 課題組. 2000. “勞動關係中突發事件的成因及其對策探討.” 勞動和社會保障部 勞動科學研究所 編. 『中國勞動科學研究報告集: 1997~1999』. 中國勞動社會保障出版社.
- 勞動部勞動關係與監察司編. 1995. 『勞動爭議處理工作手冊: 第三輯』. 中國勞動出版社.
- 李桂才主編(리꾸이차이). 1990. 『中國工會四十年 1948-1988: 資料選編』. 遼寧人民出版社.
- 李守中·劉啓君(리소우중·리우치권). 1996. “淺議勞動爭議仲裁三方機制.” 『勞動爭議處理與研究』 8.
- 李松晨主編(리송첸). 2000. 『建設檔案』. 當代中國出版社.
- 徐湘林(쉬상린). 2001. “以政治穩定爲基礎的中國漸進政治改革.” 『戰略與管理』 5.
- 史探徑(스탄징). 2000. “我國勞動爭議情況分析和罷工立法問題探討.” 『法學研究』 2.
- \_\_\_\_\_. 1999. “關於中國的罷工立法問題探討.” 『勞動爭議處理』 7.
- 曦中(시중). 2003. “中國的集體上訪: 與國家討價還價.” 『二十一世紀』 76. (4月).
- 王漁(왕위). 1989. 『當代中國工人階級和工會運動紀事』. 遼寧大學出版社.
- 王全興(왕첸싱). 1997. 『勞動法』. 法律出版社.
- 楊棟梁·林志祥(양동량·린즈상). 2000. “對勞動爭議的處理及法律制度的幾點思考.” 『工會理論研究』. 第1期.
- 姜穎·吳亞平(장잉·우아핑). 2000. 『勞動爭議處理教程』. 中國工人出版社.
- 張湛彬(장단빈). 2000. “中央理論工作務虛會的前前後後.” 『黨史博覽』 6.
- 鄭尚元(정상원). 2004. 『勞動爭議處理程序法的現代化: 中國勞動爭議處理制度的反思與前瞻』. 中國方正出版社.
- \_\_\_\_\_. 2003. “建立中國特色的罷工法律制度.” 『戰略與管理』 3.
- 中共中央文獻研究室編. 1982. 『三中全會以來重要文獻選編』. 人民出版社.
- 中國行政管理學會·信訪分會理論研究部編. 1998. 『新時期信訪理論與實踐』. 中國民主法制出版社.
- 中華全國總工會組織部編. 2000. 『工會組織工作手冊』. 中國工人出版社.
- 常凱(창카이). 2003. “論中國的罷工權立法.” 홍콩중문대학 “중국노동문제” 회

의 발표문.

- \_\_\_\_\_. 1995. 『勞動關係, 勞動者, 勞權: 當代中國的勞動問題』. 中國勞動出版社.
- \_\_\_\_\_. 1988. “工潮問題的調查與分析.” 『當代工會』 1.
- 常凱·張德榮(창카이·장더롱). 1993. 『工會法通論』. 中共中央黨校出版社.
- 喬健(차오젠). 2002. “處在改革前沿的中國職工.” 汝信·陸學藝·李培林主編. 『2002年: 中國社會形勢分析與豫測』. 社會科學文獻出版社.
- 陳驥(천지). 1999. 『改革中的工會和工會的改革』. 中國工人出版社.
- 程延園(청연위엔). 2003. “我國勞動爭議的發展變化與勞動關係的調整.” 鄭功成主編. 『變革中的就業環境與社會保障』. 中國勞動社會保障出版社.
- 譚兵(탄빙). 1995. 『中國仲裁制度研究』. 法律出版社.
- 唐文方·馮同慶(탄원팡·펑통칭). 1996. “中國的企業勞動關係.” 『香港社會科學學報』 8.
- 編寫組. 2002. 『走進WTO時代的勞動與工會』. 中國工人出版社.
- 洪安琪(홍안치). 2000. “工會改革的關鍵是增強工人群體組合的力量.” 編輯委. 『海峽兩岸三地的勞資關係與勞工政策』. 香港海峽兩岸關係研究中心.
- Blecher, Marc J. 2002. “Hegemony and Worker's Politics in China.” *The China Quarterly* 171.
- Cai, Yongshun. 2002. “The Resistance of Chinese Laid-Off Workers in the Reform Period.” *The China Quarterly* 171.
- Chen, Feng. 2000. “Subsistence Crises, Managerial Corruption and Labour Protests in China.” *China Journal* 44.
- Lee, Ching Kwan. 2000. “Pathways of Labor Insurgency.” Elizabeth J. Perry and Mark Selden, eds. *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*. London: Routledge.
- Morris, R. 1985. “Trade Unions in Contemporary China.” *Australian Journal of Chinese Affairs* 3.
- Ogden, Suzanne. 1996. *China's Unresolved Issues*. University of California.
- Scot, Tanner Murray. 1995. “How a Bill Becomes a Law in China: Stages and Processes in Lawmaking.” *The China Quarterly* 141.
- Situ, Donna, Shek Ping Kwan, Apo Leong. 1999. “Collective Consultation in China.” ICFTU Research. <http://www.icftu.org>(검색일: 2002.05.30).

---

## The Characteristics of The Labor Dispute's Disposal and The Institutionalization of Conflict in China

---

JANG Younmi

Research Fellow,  
Institute for East Asian Studies of Sogang University

After the restructuring of the state-owned enterprises(SOEs) in the late 1990s, Chinese workers' collective resistance was rapidly increased in focus of the problems such as worker's unemployment, the expire of employment center and the delay of the wages. In correspondence, Chinese administration was felt some needs to control and manage labor in the circle of law. This essay aims at understanding on the characteristics of Chinese state's labor control. In order to do this it analyzes the Chinese state's ability for crisis manage and institution creation and the way of conflict's institutionalization. In reform periods, Chinese state's strategy was changed in the side of political control, that is mediating interest's conflict by the order and rule of law, not by traditional authority way. The goal of lawful co-opt is the construction of the labor's stability basis for the maintaining economic growth. However, the gap between rule and performance of law is so large, it is a question that how a restrict institutionalization will offer the law basis for the actual organizational power of workers.

**Key Words :** Chinese Labor Dispute, State's Labor Control, Strike Rights,  
Restrict Institutionalization