

전환기의 중국 노사관계

2007년 제6회 한·중경제포럼

1. 주제 : 중국 노사관계의 전환과 동아시아
2. 일시 : 2007. 9. 20(목) 16:00~20:00
3. 발표자 : 국제노동기구(ILO) 북경사무소 이창휘 선임전문가

1. 최근 중국 및 주변국의 노동시장 동향

가. 중국 및 주변국 노동시장의 변화

- 최근까지 중국 노동문제에 대한 국제사회의 관심은 저임금의 매력 혹은 노동권의 억압 등에 초점이 맞추어져 있었으나 2000년대 중반부터 중국의 노동시장에 변화가 일어나기 시작함.
- 2004년 이후 동부 및 남부 연안 지대에서 노동력 부족 현상이 나타나고 각 지역정부들이 그동안 매우 더디게 진행되던 최저임금을 상향조정함에 따라 전반적인 임금상승 추세가 시작됨.
- 각 지방정부의 최저임금 상향조정 결과 지역별로 대략 20~30%의 임금이 인상된 것으로 추정됨.
- 베트남, 캄보디아에서도 2006년부터 미숙련노동자들의 평균임금 및 최저임금의 상향조정이 시작되었는데, 이는 일종의 경쟁관계에 있는 중국 노동시장의 변화(최저임금 상향조정)가 주변 개도국의 노동시장

변화를 촉발한 것으로 해석됨.

- 베트남과 캄보디아는 2006년 최저임금을 각각 30%, 10% 인상함.
- 중국과 주변 개도국의 노동시장 연계성은 다국적기업의 해외투자가 중국을 비롯한 아시아에 집중되면서 더욱 강하게 나타나고 있으며, 장기적으로 중진국 및 선진국과의 분업구조에도 영향을 미칠 것으로 예상됨.

나. 동아시아 구사회주의권의 노사관계

- 동아시아 구사회주의권 국가들의 개혁패턴은 점진적 개혁형(중국, 베트남, 라오스), 급진적 시장개혁과 정치개혁의 혼합형(몽고, 캄보디아) 등으로 대별할 수 있음¹⁾.
- 중국과 베트남의 경우 사회주의하의 사회적 계약은 해체되었지만 새로운 시장질서에 맞는 사회적 계약은 아직 등장하고 있지 못하며, 양국 모두 급속한 경제성장과 함께 사회적 갈등이 폭증하고 있음.
- 베트남에서는 2006년 1~3월 사이 약 26만 명이 참가한 아시아 최대 규모의 자연발생적인 파업이 발생하였으며, 최근 10여 년간 중국의 노사분쟁 증가율은 전세계 최고 수준으로 추정
- 양국 모두 이와 같은 새로운 갈등을 흡수, 조정할 수 있는 제도적인 장치의 마련이 시급함.

2. 중국 노사관계의 변화 조짐

가. 중국 노사관계 변화의 주요 징후

- 최근 중국 노사관계 변화를 시사 하는 주요 징후들은 다음과 같음.

1) 중국과 베트남은 정치적 민주주의의 한계를 보이고 있으나 경제성장의 성과와 함께 사회정책의 개혁이 진전되고 있는 반면, 몽고는 1990년대 초반 급진적인 정치개혁과 시장개혁을 도입했지만 지속적인 정치위기를 경험하고 있음.

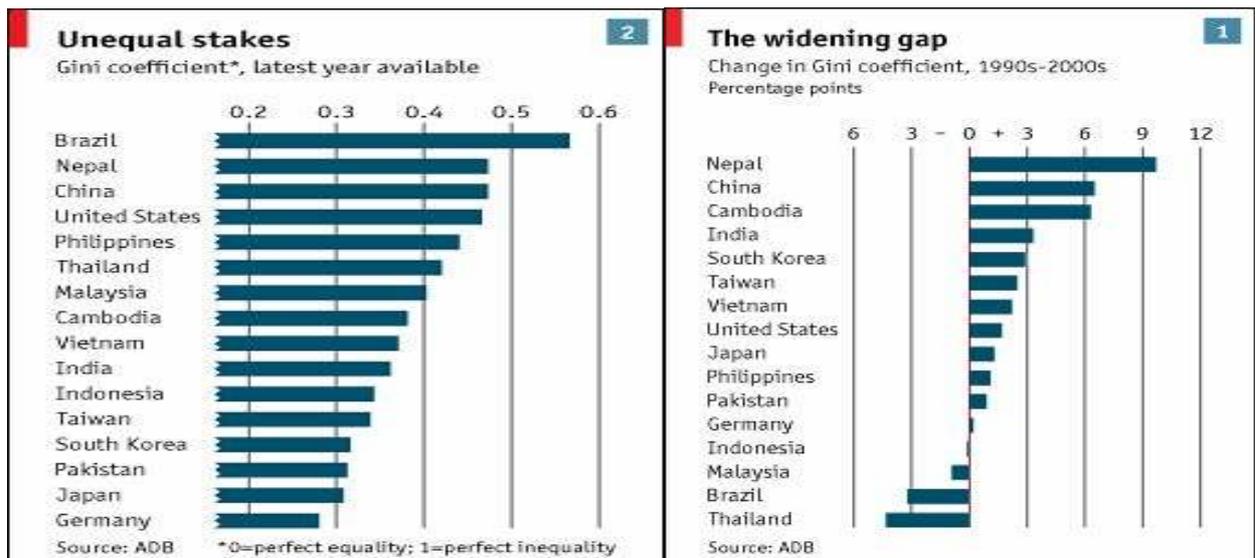
- 후진타오 정부의 조화사회(和諧社會) 건설론(균형성장론 및 사회적 갈등 관리의 새로운 전략)
- 2007년 노동계약법 통과 및 단체협상의 촉진, 소득불균형 시정을 위한 중국정부의 정책
- 노조의 변화 가능성(조직률 상승, 농민공 조직화 방침, 새로운 형태의 노조조직 시도 (street union, regional/sectoral union etc), 월마트 사례에서 보이는 조직화 전략 변화: top-down에서 bottom-up으로2))
- 2003년부터 총공회는 농촌에서 올라온 대부분 비정규적 성격을 띤 농민공을 조직 대상으로 삼기 시작

나. 노사관계 변화의 배경

□ 중국 노사관계에 위와 같은 변화의 징후들이 발생하는 가장 큰 이유는 소득불평등의 확대와 갈등의 폭 발이라고 할 수 있음.

- <그림 1>에서 볼 수 있듯이 최근 중국의 지니계수는 0.46에 달함으로써 라틴아메리카 수준에 근접하고 있으며, 그 확대속도는 네팔과 함께 다른 비교 국가들에 비해 가장 빠른 추세를 보이고 있음.

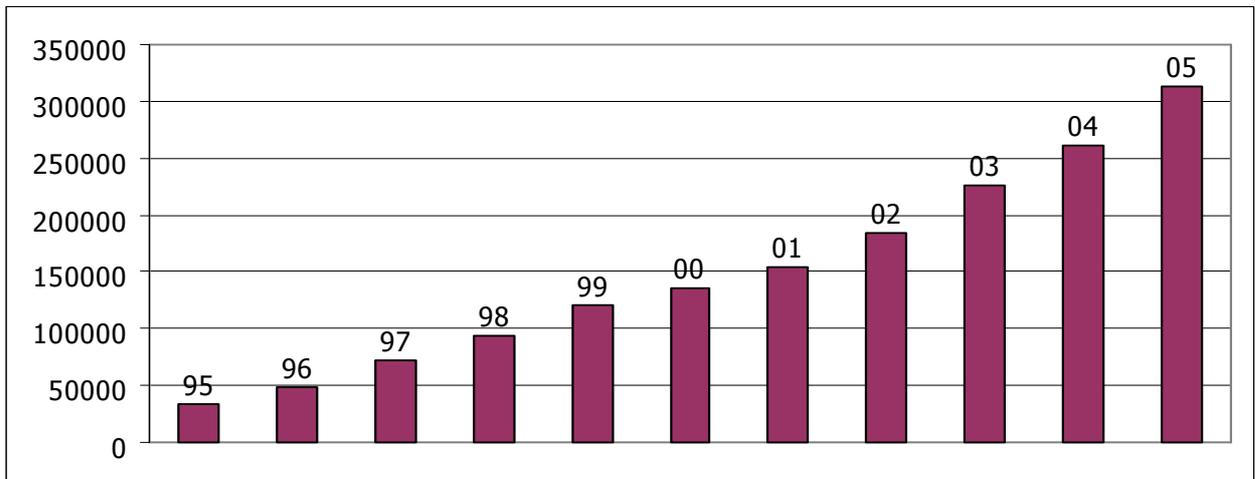
<그림 1> 중국의 지니계수 수준 및 확대속도 비교



2) top-down은 기업 사용자 주도의 노조 설립방식이며, bottom-up은 노동자의 개별적 노력에 의한 노조 설립을 의미

- 최근 중국에서 노사간의 분쟁은 매년 약 25~50%의 증가세를 보임으로써 노동관련 사회적 갈등이 증폭되고 있음을 시사하고 있음.
- 공안국의 군체행동(집단행동) 통계에 따르면 1990년대 중반 약 1만 건에 달하던 집단행동이 2006년에는 6만 7,000건으로 상승하였으며, 이 가운데 약 50%가 노동관련 집단행동인 것으로 파악됨.

<그림 2> 중국 노사분쟁의 증가 추이



주: 그림의 통계는 공식적인 파업통계가 아니며(중국은 아직 공식적인 파업통계가 없음), 각 지방 노동중재원에 중재를 위해 접수된 노사분쟁 건수임.

다. 후진타오 정부 ‘조화사회’건설론의 사회정책적 함의

- 위와 같은 소득불평등의 확대와 노사관련 갈등의 증폭은 노동시장에서 펼쳐지고 있는 후진타오 정부의 ‘조화사회’ 건설론 등장의 배경으로 작용함.
- 후진타오 정부의 불균형 시정을 위한 노력
 - 노동자권의 보호적인 입법조치(노동계약법 제정, 노사분쟁조정법 심의 등), 농민공과 도시노동력으로 나뉜 이중적 노동시장의 점진적인 통합
 - 임금소득 격차 시정을 위한 최저임금제의 실질화(최근 평균 임금액의 40%-60%를 최저 임금으로 유지하도록 하는 가이드라인이 마련됨), 임금 가이드라인정책 도입(해당지역의 경제성장률, 생산성, 물가 등을 감안해 적정 임금인상 수준을 책정하도록 함), 임금협상 촉진 등

- 그러나 국유기업 중심의 독과점기업들의 독점이윤을 바탕으로 한 고임금 현상 등 업종간의 임금격차를 어떻게 해소할 것인가 하는 것이 중요한 과제로 대두되고 있음.

□ 새로운 사회적 갈등관리에 대한 접근

- 노동조합의 성격 변화(당국가 정책을 노동자들에게 전달하는 기구에서 사회적 관리를 위한 역할 강조)가 일어나고 있으며, 노조조직을 확대, 노사정대화체제 구축, 단체협상을 촉진하기 위한 논의가 활발함.

3. 중국 노사관계 법제의 최근 변화

가. 최근 노사관계 법제 변화의 방향

□ 중국의 노사관련 법제는 1994년 노동법(1995년 1월 1일부터 발효)을 근간으로 현재까지 유지되고 있으나 최근 그 한계를 극복하기 위한 변화가 일어나고 있음.

- 1994년 노동법은 구체제 해체에 초점을 맞추는데 있었기 때문에 시장경제에 근거한 노동시장의 명확한 규범을 제시하지 못함.

□ 그러나 1990년대 후반 이후 노동관련 법규 및 제도의 진화가 이루어지기 시작하였는데 단체협상 촉진을 위한 다양한 법규의 정비, 노사정 대화 체제를 위한 틀의 마련 등이 그 대표적인 예임.

- 2001년 노동조합법의 개정도 중요한 변화의 하나임. 이전의 노동조합법이 당의 권리를 강조하는데 비해 2001년 노동조합법은 노동자의 권익보호를 강조하고, 노동조합이 각급 정부와 대화할 수 있는 권리가 있음을 명확히 함.

□ 또한 2007년 들어 노동계약법의 통과, 고용촉진법 추진, 사회보장법 2차 심의, 노사분쟁법 1차 심의 등이 이루어짐으로써 이들 노동사회정책 관련 입법이 완성되면 중국도 현대적인 노동법체계를 갖추게 될 것으로 전망됨.

나. 노동계약(합동)법

□ 노동계약법은 아직까지 시행세칙이 나오지 않은 상태이나 그 핵심적인 취지는 다음과 같음.

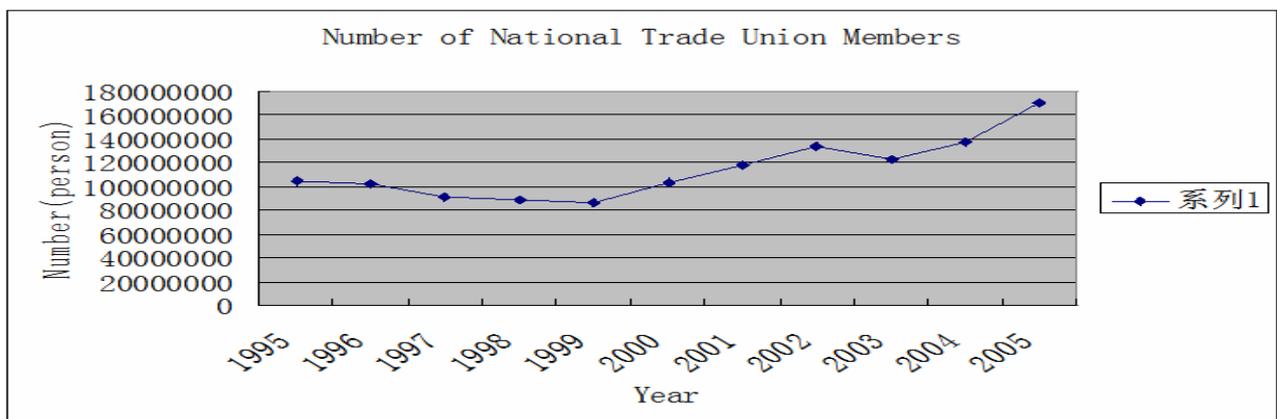
- 서면계약을 의무화하고, 장기 고용(기간을 정하지 않은 고용)을 장려
- 파견 및 시간제 근로, 해고 및 감원과 관련된 새로운 규칙을 도입하고, 경제보상금 관련 조항을 명료화, 노동계약법 위반에 대한 벌칙 명료화
- 개별 근로관계를 규율하는 법임에도 불구하고, 총칙에서부터 원래 노동조합법의 규율 대상인 노조의 역할 및 단체협상의 중요성을 강조(취업규칙, 감원 등 중요한 경영의사결정 과정상 노조와의 협의 의무화, 지역/업종별 단체협상의 법적 근거 마련, 노사정 사회적 대화의 법적 근거 마련 등)

다. 중국 공회의 변화

□ 노조 조직률 상승: 1억 7,000만 조합원

- 중국의 노조 조합원 수의 추이를 보면 1995년 1억 1,000만 명에 근접하였다가 1998년에는 8,000여 만 명으로 떨어졌으나, 1998년 총공회 대회를 개최하고 노조 조직화 확대 방침을 규정한데 힘입어 1999년부터 다시 상승세를 보임.

<그림 3> 중국 노조원 증가 추이



- 1990년대 중후반 노조원의 감소는 국영기업 개혁으로 많은 노동자들이 정리해고 된데 기인하고, 2003년 노조 조합원 수가 갑자기 떨어진 것은 통계집계 방식의 변화에 의한 것으로 파악됨.
- 2005년 중국 노조원 수는 약 1억 7,000만 명으로 이는 중국을 제외한 전세계 노조원 숫자와 비슷한 수준임.

□ 조직화 방식의 변화 및 조직 대상의 확대

- 월마트의 사례에서 볼 수 있듯이 조직화 전략이 경영의존적인 Top-down 방식에서 bottom-up 방식으로 변화하는 사례도 발견
- 2003년 전국대회에서 농민공에 대한 조직화를 결의함에 따라 1990년대 중반까지 도시 국영기업 노동자들의 조직으로서의 성격이 매우 강했던 총공회는 농민공의 조직화를 통해 포괄 범위가 커질 가능성

□ 기업 및 지방 차원 공회 조직의 변화 움직임

- 대부분의 기업 공회는 경영진 및 기업 당위원회의 영향력 아래에 있었는데, 당위원회와의 관계에는 큰 변화가 없지만 기업 경영진으로부터 상대적인 독립성을 추구하기 시작
- 기업 공회의 자율성을 높이기 위해서 지방(시, 구) 공회가 직접 공회활동 관련 전문가를 채용하여 기업 공회에 파견하려는 움직임이 시작됨.
- 기업 공회를 넘어서 해당 지역의 동종업계를 포괄하는 지방업종별 조직을 강화시키려는 움직임이 있음.

라. 단체협상

- 총공회에 따르면 약 150만 개의 기업과 1억 1,200만의 노동자들이 단체협약의 적용을 받고 있으며, 이 가운데 4,200만 명의 노동자들이 지역/산별 협약의 적용을 받고 있다고 주장

- 이와 동시에 3,700만 명의 노동자와 52만 6,000개의 기업이 별도의 임금협약 적용을 받고 있다고 주장
- 총공회는 현재 약 43% 수준에 머물고 있는 단체협약적용률을 2008년 말까지 60%수준으로 끌어 올리겠다는 목표를 제시
- 1990년대 이후 아직까지 상당부분의 단체협약은 법률이 정한 최저조건의 확인에 머물렀으나, 최근 별도의 임금협약, 노동자 산업안전 보장 협약, 여성노동자 권익 보장 협약 등 변화의 조짐이 보임.
- 또한 중국 민간 중소기업들이 집중된 지역과 업종에서 지역/업종별 협약이 등장하기 시작하였으며, 그 중에는 정부가 정한 최저임금을 상회하는 직종별 최저임금을 규정하는 곳도 나타나기 시작
- 이러한 변화에 대해 사용자 (ex: 공상련)측도 높은 이직률과 낮은 생산성에 대한 하나의 해법으로 받아들이기 시작
- 지역/업종 협약은 점차 전국적으로 확대될 것으로 보이나, 직접투자 및 합자 투자 회사에 대한 직접적인 영향은 미미하고, 지역노동시장을 통한 간접적인 영향이 있을 것으로 예상
- 임금협상시 준계에 협상이 집중되는 패턴(일본의 '춘투' 모방), 정부의 임금가이드라인과 임금협상이 결합하는 양상이 장강삼각주 지역에서 발전하기 시작하고 있으나 이는 아직까지는 국지적 현상

마. 중국 노사관계의 특징

- 중국의 노사관계는 당이 주도하고 있으나 최대 대중조직으로서 총공회의 영향력(당이 정한 범위 내에서)이 점진적으로 확대되고 있음.
- 노동조합은 노동자 대표 기능과 국가사회의 공공목적에 봉사하는 이중적 기능을 갖고 있음.
- 노사 관련 법제는 지방에서 실험적인 실시 이후 전국적으로 법제화 되고, 제도건설 이후에 그 내용을 채우는 특징을 보임.

- 향후 중국 노사관계의 중요 관건은 노동조합의 대표성이 얼마나 확보될 것이며, 노동자의 대표성과 당의 주도성 사이에서 어떻게 조화로운 노사관계를 실현할 것인가의 문제임.

4. 중국정부의 시각과 향후 추세

- 현재 중국정부는 조화사회 건설을 위해서는 조화로운 노사관계 제도를 건설해야 하며, 노동시장의 균형이 회복되어야 한다는 인식을 갖고 있음.

- 이에 따라 노조의 조합원 권익 보호기능을 적극 지지하고 있으며 단체협상 제도 확산을 통한 이익갈등 흡수를 도모하고, 임금협상을 통해서 노동시장의 임금 불평등을 시정하려는 노력을 하고 있음.

- 이와 같은 정책 수행을 위해 각급 정부 차원에서의 노사정 협의 시스템을 건설하여 기동하기 위한 방안을 모색하고 있음.

- 향후 중국의 노사관계에는 다음과 같은 변화가 두드러질 것으로 전망됨.

- 노동사회법제의 정비가 강화되고 이의 집행에 따라 기업의 인적자원관리 환경에도 큰 변화가 일어날 것임.

- 노동조합 대표성의 점진적 강화로 인해 집단적 노사관계 관리의 중요성이 증대

- 단체임금협상의 확산에 따라 노동시장의 임금결정 방식에도 점진적 변화가 나타날 것으로 예상되는 바, 대기업에 미치는 직접적 영향은 제한적이고 민간 중소기업 부문에 미치는 영향은 상대적으로 크게 나타날 것으로 보임.

- 동일 업종, 유사 규모, 유사 직무에 대한 임금 표준화 압력이 증대할 것으로 추측

- 이러한 변화 과정에서 중국적 노사관계의 모델이 등장할 것인지, 중국의 노사관계 모델이 아시아에 미치는 영향은 무엇인가가 큰 관심으로 대두될 전망이다.

<질의·응답>

질문 1: 공회 설립은 법적 의무사항인지?

답변 1:

단체협약이 법적으로 의무사항이 아닌 점은 분명하나, 공회의 설립이 법적인 강제성을 갖고 있는지에 대해서는 전체적인 중국 법체계상 불분명하며, 그 책임소재 역시 기업에 있는지 공회에 있는지도 분명하지 않음. 따라서 향후 이에 대해 법적으로 명확히 할 필요성이 있다고 판단됨.

질문 2: 중국내 일부 지방의 경우에 공회가 없는 기업임에도 불구하고 총임금의 2%를 공회비로 납부하거나 지방 세무국이 공회비 2%를 강제적으로 징수한 사례가 있으며, 이에 대해 지방정부는 지방세무국과 지방공회의 협약에 의한 것이라는 입장을 취하고 있음. 이러한 관행에 대한 견해는?

답변 2:

원칙적으로 총임금의 1%는 공회가 노동자로부터 직접 징수하고 총임금의 2%는 사용자가 지불하게 되어 있으나, 공회가 조직되어 있지 않음에도 불구하고 2%의 공회비를 세금처럼 징수하고 지방정부와 공회가 자신들의 재정을 보충하는 관행이 있는 것은 사실임. 이에 대해 지방공회에게 이러한 편법은 조직의 인센티브를 떨어뜨리고 공회조직 확대라는 목표에도 부합하지 않다는 정책적 건의를 제시한 바 있음. 그러나 이러한 행태는 전국적으로 일반화된 사실은 아니며 일부 지역에서 일어나고 있는 것으로 파악하고 있음.

질문 3: 중국 국영 대기업의 노조 상황은 어떠한가? 일부 대기업의 경우 노동보험 가입률이 낮은 상황이고 사내 노동규칙 등이 민간기업이나 외자기업에 비해 매우 엄격한 것으로 파악됨. 이에 대해 중국정부는 어떠한 입장을 보이고 있다고 판단하는지?

답변 3:

국영기업의 노사관계 작동방식은 민간기업이나 외자기업과 달리 구시스템을 유지하는 예가 많으며, 노조의 기능은 고충처리장치나 부가적인 혜택의 분배기능 정도에 그치고 있는 경우가 많음. 기업차원에서 노사관계의 정치적 관계가 다르고 실제 노사 행위자들의 행태가 다르게 나타나는 것으로 보이며, 중국정부가 국영 대기업, 민간기업, 외자기업 등에 대해 2중적인 노사정책을 갖고 있다고는 판단되지 않음.

질문 4: 1) 노동계약법이 발효되면 외자기업보다 중국 민영기업이 더 큰 타격을 받을 것으로 예상되며, 사회적 갈등을 양산할 가능성도 있는 것으로 보임. 이에 중국정부내 노동계약법의 발효를 늦춰야 한다거나 노동계약법 제정 자체가 문제가 있다고 보는 시각은 없는가?

2) 노동계약법이 중국기업에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 보이는데 이에 대한 입장은?

3) 노동계약법의 발효가 중국의 민족주의적 정서와 맞물릴 경우 외자기업에게 상대적으로 보다 엄격히 적용될 것이라는 우려에 대한 평가는?

답변 4:

1) 노동계약법 발효로 인해 중국 민영기업들이 더 큰 타격을 입을 수 있으며 사회적 갈등이 야기될 수도 있다는 점에 동의함. 따라서 이러한 요인들을 원만하게 해소하기 위해서는 노동계약법 발효에 앞서 시행세칙이나 가이드라인을 조속히 마련해야 필요성이 있으며 중국정부도 이에 대한 고민을 하고 있음. 그러나 중국정부내에서 노동계약법의 발효를 늦춘다거나 문제가 있다는 인식은 없는 것으로 파악됨.

2) 단기적으로 개별기업에게는 비용상승과 갈등 확대라는 충격을 줄 수 있으나 노동계약법의 발효는 중장기적으로 거쳐야할 불가피한 과정이라고 판단됨. 중국의 노동자 보호 장치는 아시아 개도국 평균수준에도 미치지 못하고 있는 상황이기 때문에 사회적 측면에서 볼 때 노동계약법의 발효는 그 정당성을 갖는다고 볼 수 있음.

3) 노동계약법이 외자기업에게 불리하게 적용될 경우, 이로 인한 피해를 최소화하기 위해 외자기업 단체가 세련된 대응책을 마련할 필요성이 있다고 판단됨.

질문 5: 중국 노동조합법의 개정여부, 단체협상법의 제정 논의와 그 방향성은?

답변 5:

2001년 노동조합법이 개정되었기 때문에 노동조합법은 당분간 더 이상의 개정은 없을 것으로 보이며, 1994년 노동법 중 노동계약과 관련된 부분은 노동계약법이 모두 대체하였음.

현재 단체협상법은 존재하지 않으며 다만 2004년 노동부가 발표한 집체행동규정이라는 것이 있음. 총공회는 노동계약법 논쟁 과정 중에 단체협상법을 우선적으로 논의하고자 하였으나 실패하였고, 노동계약법 통과 직후 단체협상법을 추진하고자 하는 움직임을 보이고 있음. 총공회는 집체행동규정을 확대하여 단체협상법으로 제정한다는 입장임.