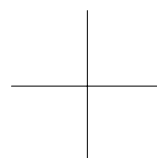


중국의 노동시장과 노사관계

- 최근의 동향과 쟁점 -

국제협력실 編



편집자의 글

중국 경제는 선진국가로의 발전을 실현하기 위하여, 계속해서 연간 7~8% 이상의 놀라운 성장률을 보이면서 질주하고 있다. 이러한 경제 성장은 중국 도시 지역과 농촌 지역의 대량의 유희노동력을 흡수하여 완전고용을 촉진하고 소득격차의 확대를 예방하기 위해서도 필수적인 것이다. 경제의 지속적인 개방과 더불어 국유기업의 대폭적인 기업 구조조정이 있고, 사회보장제도가 미비한 중국에서 실업과 취업촉진, 새로운 노사관계의 구축, 노동쟁의의 해결 및 관련 입법 마련이 점차 사회적 논쟁의 쟁점이 되고 있다.

중국 진출 한국 기업의 지속적인 증가와 더불어 중국의 노동 분야에 대한 우리의 관심 또한 커지고 있다. 가끔 학술교류 등을 통해 국제회의에서 중국 학자들의 목소리를 들을 수 있었지만, 이것만으로 중국의 노동을 이해하기에는 부족한 점이 많다고 생각된다. 그래서 이번 기회에 최근 중국 노동계에서 진행되고 있는 중국 전문가들 사이의 심도 있는 연구 내용을 살펴보고자 고용, 노사관계, 노동쟁의, 노동법 등 4개 주제별로 2003년 중국의 저명한 노동 관련 간행물(중국 노동학회, 노동부 산하 노동과학연구소 공동발행 월간 『중국노동(中國勞動)』, 중국인민대학 발행 격월간 『노동경제와 노동관계(勞動經濟與勞動關係)』 및 월간 『경제법학, 노동법학(經濟法學, 勞動法學)』)에 실린 논문 11편과 세미나 발표 논문 2편을 포함한 총 13편의 논문들을 번역 소개한다.

고용에 관해서는 중국 노동시장에서의 취업취약계층의 범주 및 정부와 공회(중국 노조)측에서의 지원 정책, 점차 중국 사회에서 부각되고 있는 시간제 근로자 문제, 서부·중부·동부 지역별 실업현황의 변화 비교와 향후 대책을 설명하고 있고, 노사관계 측면에서는 중국의 WTO 가입과 더불어 가속화되는 세계화 추세 및 이에 따른 대폭적인

경제 구조조정을 겪고 있는 중국에서 전통적인 노사관계 시스템의 붕괴와 재구축, 3자제도(노사정 사회적 합의)의 구성, 발전 및 확립에 관한 연구, 분석을 볼 수 있다. 노동쟁의 측면에서는 ‘노동법’ 시행 이후 중국 노동쟁의의 변화 발전과 향후 대책, 중국 경제성장의 주요 동력의 하나인 외상투자기업의 심각한 노동쟁의 현황, 노사관계 재구축에 따른 노동쟁의처리제도에 대한 논의가 있고, 노동법과 관련해서는 WTO 체제하의 노동기준과 국제무역 관련 연구, 외상투자기업의 ‘노동법’ 적용에 따른 몇 가지 문제, 기업의 사회적 책임의 법률적 성격 및 노사관계의 법률적 조정 등을 다루고 있다.

중국의 사회환경을 감안하여 중국 특유의 용어에 한해 원문에 충실하여 번역을 했고, 주요 용어에 대해서는 한자를 병기하는 것을 원칙으로 하였으며, 자주 사용되는 용어들은 별도로 앞 부분에서 해설을 하였다.

출처의 제한으로 부족한 부분이 많지만, 중국의 최근 노동 관련 동향을 이해하는 데 조금이나마 도움이 되었으면 하는 바람이다.

마지막으로, 이 자리를 빌려 번역을 허락해 준 저자들을 비롯해서 본 논문집이 나오기까지 아낌없는 도움을 준 모든 분들에게 진심으로 감사를 드린다.

2004년 4월

목 차

제1부 중국의 고용관계 1

I. 중국 노동시장에서의 정책적인 취업지원 3

1. 노동시장에서 취업취약계층의 범위와 그 구성 4
2. 중국의 공회(工會) 및 공회의 취업취약계층에 대한 지원 8
3. 취업취약계층에 대한 정부의 취업지원정책 11
4. 정책적 취업지원 강화: 소강사회(小康社會) 실현을 위한
전략적 임무 15
참고문헌 19

II. 중국의 비전일제 고용문제 연구 21

1. 비전일제(非全日制) 고용이 갖는 중요한 의미 21
2. 비전일제 고용의 발전 상황 23
3. 비전일제 고용이 직면한 주요 문제 26
4. 건의 35

III. 취업구조로 살펴본 중국의 취업현황 변화추세 39

1. 중국 취업 문제의 지역별 비교 39
2. 취업과 산업구조의 지역별 비교 40
3. 도시 취업구조의 지역별 비교 42
4. 지역별 취업구조와 근로자 교육수준 비교 43
5. 중국 취업상황의 변화와 이에 대한 건의 44

참고문헌	45
------------	----

제2부 중국의 노사관계 47

IV. WTO체제에서의 노사관계 문제에 관한 소고 49

1. 노사관계 및 그 발전 과정	49
2. 변화 중의 경제 및 노사관계의 새로운 문제	51
3. 새로운 노동 문제에 대응하기 위한 구상	56
4. 결론	59
참고문헌	60

V. 경제 구조조정과 노동관계 재구축 61

1. 구조조정과 노동관계 주제	62
2. 국유기업 노동관계 전환의 다원화와 차별화	65
3. 구조조정의 비용 분담 문제: 새로운 노동관계 구축의 기초	68
참고문헌	75

VI. 15가지 유형의 근로관계 처리 77

1. 제도개편 중 기업과 근로관계를 맺고 있는 4가지 유형	78
2. 제도개편 중 기업과 근로관계가 변경될 가능성이 있는 6가지 유형	83
3. 제도개편 중 기업과 근로관계가 존재하지 않는 5가지 유형	89

VII. 중국에서 3자제도 구성, 발전 및 확립 95

1. 노동관계 조정: 3자제도의 확립	95
2. 중국에서 3자제도의 구성 및 발전상황	98
3. 3자제도에 관한 반성과 고려	102

참고문헌	105
------------	-----

제3부 중국의 노동쟁의 107

VIII. 중국 노동쟁의의 변화 발전과 노사관계 조정 109

1. 노동쟁의 현황 분석 및 고찰 110
2. 과도기 중국 노동쟁의의 기본 특징 119
3. 건강한 노동쟁의 처리제도 구축 122

IX. 혼돈에서 질서로: 외상투자기업 노동쟁의처리제도 분석 129

1. 문제 제기 129
2. 노동쟁의처리제도 현황 132
3. 노동쟁의처리제도 개선 136

X. 경제 글로벌화에 따른 중국 노동쟁의처리제도의 검토 및 재구축 141

1. 경제 글로벌화에 따른 중국 노동쟁의의 새로운 특징 141
2. 중국 현행 노동쟁의처리제도 검토 및 반성 143
3. 중국의 새로운 노동쟁의처리제도 구축 145
4. 새로운 노동쟁의처리제도 운영 관련 제도 구축 151

제4부 중국의 노동법 153

XI. WTO 체제하의 노동기준과 국제무역 문제 155

1. 서론 155

2. 노동기준과 국제무역의 미래 동향	157
3. 국제노동기구의 관련 규정	159
4. 중국 국내법 보완	161
5. 결론	169

XII. 외상투자기업의 노동법 적용에 따른 몇 가지 문제에 관한 탐구

171

1. 중국의 외상투자기업 노동입법에 관한 기본 현황	172
2. 중국·외국의 고위관리직에 대한 동일노동·동일 임금 문제	173
3. 근로시간 문제	178
4. 외상투자기업 근로자의 파업권 문제	181
5. 결론	187

XIII. 기업의 사회적 책임의 법률성격

189

1. 기업의 사회적 책임과 기업 규칙	190
2. 기업의 사회적 책임의 법률적 배경과 근거	192
3. 기업의 사회적 책임의 법률 성격	197
4. 기업의 사회적 책임을 노동법으로 제도화하기 위한 해결과제	202

용어 해설

• 소강사회(小康社會)

현 중국 사회건설의 전략적 목표로서 주요 내용은 아래와 같다.

- 2020년에는 국내 총생산액을 2000년의 2배로 늘리고 종합국력과 국제경쟁력을 제고한다. 공업화를 기본적으로 실현하고 완전한 사회주의 시장경제체제와, 보다 활력이 넘치고 개방된 경제시스템을 구축한다. 도시인구의 비중을 늘리고 공업과 농업, 도시와 농촌 및 지역 간의 격차 확대를 점차 개선시킨다. 제대로 된 사회보장시스템을 구축하고 완전고용을 달성하며, 전반적으로 개인 재산이 증가하고 민중들이 보다 부유한 생활을 할 수 있다.
- 사회주의 민주가 보다 건전하고 사회주의 법제가 비교적 완벽하며, 전면적으로 법치주의가 시행되고 민중의 정치, 경제 및 문화 권익이 존중 및 보장을 받는다. 기층 민주가 건전하고 사회질서가 유지되며, 사람들이 안심하고 일과 생활을 할 수 있다.
- 전 민족의 사상도덕 수준, 과학문화 소질 및 건강 소질이 현저하게 제고되고 비교적 완전한 현대국민교육시스템, 과학·문화의 새로운 시스템 및 전체 인민들의 건강과 의료위생 시스템을 구축한다. 민중은 좋은 교육을 받을 기회를 향유하고, 기본적으로 고등교육을 보급하고 문맹을 퇴치한다. 모든 사람들이 평생 공부하는 학습형 사회를 형성하여 인간의 전면적인 발전을 촉진한다.
- 지속적 발전능력을 제고하고 생태환경을 개선하여 자원 이용률을 현저하게 제고한다. 인간과 자연 간의 화합을 촉진하고, 전반 사회가 생산이 발전하고 생활이 부유하고 생태환경이

좋은 문명발전의 길로 나아가도록 추진한다.

● 국유기업(國有企業)

국유기업이란, 생산수단을 국가가 소유하는 형태의 기업으로 공유제의 핵심 부분을 이룬다. 국유기업에 대한 중국식 호칭은全民所有制企業, 국영기업, 국유기업 등 세 가지가 모두 사용되었다.全民所有制企業이나 국영기업은 1980년대 초까지 주로 사용되었는데, 소유제 방식을 강조할 때는全民所有制라는 명칭이, 관리방식에 초점을 두는 경우에는 국영기업이라는 명칭이 주로 사용되었다. 전통적인 계획경제하에서는 국가가 생산수단을 소유할 뿐만 아니라 기업의 생산·분배 등 모든 과정을 통제하였다. 즉 소유와 경영이 분리되지 않았다. 그러나 1992년 ‘全民所有制工業企業轉換經營機制條例’(全民所有制工業企業轉換經營機制條例)가 반포되어 경제체제 개혁을 실시하고, 소유권과 경영권의 분리를 통해 기업에 경영 자주권을 부여하면서 국유기업의 활성화를 위한 조치를 마련하였다. 중국은 1992년부터 기존의 국영기업이라는 용어를 대신하여 국유기업이라는 용어를 사용하고 있다.

● 집체기업(集體企業)

집체기업이란, 생산수단을 국민(공민)이 집단으로 소유하는 형태의 기업을 말한다. 여기에는 집단적인 투자를 이용하여 설립한 도시와 농촌의 모든 기업, 일부 개인들이 자본을 모아 설립하였으나 스스로 소유권을 포기하고 법에 따라 상공업을 관장하는 행정부서인 공상행정관리총국(工商行政管理局)에서 집체소유로 인정한 기업 등이 포함된다.

● 외상투자기업(外商投資企業)

외상투자기업은 외국인 투자자가 중국의 관련 법률에 따라 합자

(合資), 합작(合作), 독자(獨資) 등의 방식으로 중국 국경 내에 설립한 기업의 형태를 말한다. 합자기업(合資企業), 즉 중외합자경영기업은 중외합자경영기업법(中華人民共和國中外合資經營企業法)을 토대로 국제적인 경제 합작과 기술교류를 확대하기 위하여 외국회사, 기업, 기타 경제조직 또는 개인이 평등호혜의 원칙에 따라 중국 정부의 비준을 거쳐 중국 내에서 중국의 회사, 기업 혹은 기타 경제조직과 공동으로 출자하여 설립한 기업 형태이다.

합작기업(合作企業)은 중외합작경영기업법(中華人民共和國中外合作經營企業法, 주식령 제40호)에 따라 대외경제협력과 기술교류를 확대하고 외국의 기업과 기타 경제조직 또는 개인(‘외국합작자’)이 평등·상호이익의 원칙에 따라 중국의 기업이나 기타 경제조직(‘중국합작자’)과 중국 국경 내에서 설립된 기업이다.

독자기업(獨資企業)은 중국의 외상투자 기업법(中華人民共和國外資企業法)에 따라 외국인 투자자가 100% 출자하여 중국 국경 내에 설립한 기업이다. 독자기업은 중국 내 법인으로 기업의 모든 재산권을 소유하며, 독자적으로 경영권을 행사할 수 있다.

• 향진기업(鄉鎮企業)

향진기업이란, 농촌집단 경제조직 혹은 농민이 주투자자이며, 향·진(鄉·鎮)에 위치해 농업을 지원하는 각종 기업을 말한다. 여기서 주투자자라 함은 농촌집단 경제조직이나 농민의 투자가 50%를 초과하거나, 설령 50%를 초과하지 못했더라도 주식을 통제할 수 있거나 실질적인 지배를 하고 있는 것을 말한다. 향진기업이 기업법인 조건에 부합하면, 법에 근거해 기업법인의 자격을 취득할 수 있다(중화인민공화국 향진기업법 제2조). 향진기업 근로자는 농촌 호적으로 도시 임금근로자의 범위에 포함되지 않는다.

향진기업은 범위가 넓어 공업, 농산물 가공, 교통·운송업, 건축업, 상업, 음식, 서비스업 등이 포함된다. 현재 향진기업은 농민의

수입을 늘려 농촌의 경제발전을 이끄는 주요 성장의 근원이며, 그 중 일부는 전국에 이름이 널리 알려진 민간기업도 있다.

• 개체호(個體戶), 사영기업(私營企業)

생산수단의 소유권이 개인한테 있다는 공통점을 갖고 있지만 고용 규모가 다르다.

개체호: 개체경제(個體經濟)라고도 하는데 근로자수가 8인 이하의 민간 경제조직임.

사영기업: 사영경제(私營經濟)라고도 하는데 근로자수가 8인 이상인 민간 경제조직임.

• 민영경제(民營經濟) 또는 민영기업(民營企業)

국유경제(國有經濟)나 사영경제(私營經濟) 같은 통계상의 개념이 아닌데, 보통 개체경제(또는 개체호), 사영경제(또는 사영기업)를 가리킨다.

• 하강직공(下崗職工) 또는 하강인원(下崗人員)

국유기업과 집체기업의 정규직 근로자(농촌의 임시계약직 포함 안함)로, 기업경영상의 원인으로 업무배치를 못 받았으나 기업과 근로계약을 해지하지 않은 상태이며 아직 다른 기업에 취직하지 못한 근로자. 위 조건에 부합하는 자는 기업의 재취업서비스센터에서 최장 3년간 기본생활비와 사회보험료를 지급한다. 3년 후에는 근로계약이 해지되며 재취업서비스센터가 부담하던 비용을 재정부, 사회(주로 실업보험기금), 기업 3자가 공동 부담한다.

*하강(下崗)과 실업(失業)의 구별

하강은 기업과 근로관계가 유지되어 있고 전문기구와 제도에 의해 기본생활을 보장받는다. 하강은 실업 전의 과도기로 볼 수 있

는데 하강한 3년간에 재취업의 기회를 가진다. 재취업이 안 되었을 경우에는 실업보험료를 지급받는다.

• 양로보험(養老保險)

중국의 연금보험으로 기본양로보험(基本養老保險), 기업보충 양로보험(企業補充養老保險), 개인저축성 양로보험(個人儲蓄性養老保險) 등 3개 부분(또는 단계)로 나누는데 보통 기본양로보험을 가리킨다.

기본양로보험(基本養老保險)이란 퇴직금(退休金) 또는 퇴직비(退休費)를 가리키는데, 근로자가 근로능력 상실 후 사회에 대한 기여도, 양로보험 향유권 및 퇴직 조건에 따라 월당 또는 일회적으로 화폐 형식으로 지불하는 보험 처우로서 주로 근로자 퇴직 후의 기초생활을 유지하는 데 사용된다.

기업보충양로보험(企業補充養老保險)은 기업이 자신의 경영 수준과 국가의 관련 정책에 따라 기업의 근로자를 위하여 마련한 일종의 보조적 양로보험으로서 양로보험 시스템의 두 번째 단계이다.

개인저축성 양로보험(個人儲蓄性養老保險)은 근로자가 자발적으로 사회보험기구를 선정하고 보험에 가입하는 보충적 보험형식이다.

• 성진등기실업률(城鎮登記失業率)

중국 도시 지역의 실업 정도를 가늠하는 수치로서, 공식은 도시 범위내에서 등록한 ‘실업자수/(도시근로자수+등록한 실업자수) × 100%’이다.

• 현성실업(顯性失業)

실질실업을 말하는데, 은성실업(隱性失業) 또는 은폐성실업(隱蔽性失業)의 상대적 개념이다. 은성실업이란 근로자가 할 일이 없거나 업무의 불포화 상태로 나타난 기업의 잉여노동력을 가리키는

데, 구체적인 사람의 수까지는 통계가 어렵기 때문에 보통 기업이나 전반 사회의 은성실업 또는 잉여인력이 몇 퍼센트라고 표현한다. 현성실업은 이미 나타난 실업현상을 가리키는데 하강직공(下崗職工)과 실업인원(失業人員)을 포함한다.

•비농업호구(非農業戶口)

호구(戶口)란 중국의 호적제도이다. 중국에서는 1958년부터 거주지와 직업에 의해 농촌의 농민에게는 농업호구(農業戶口)를, 도시의 비농민에게는 비농업호구(非農業戶口)를 부여하는데, 한 번 정해진 호구는 특별한 경우를 제외하고는 거의 변동이 없었다. 이는 인구이동을 금지함으로써 도시인구를 제한하기 위한 것으로, 정부는 제한된 도시주민에게 직업배치, 의료보험, 주택할당 등 다양한 혜택을 제공하였다. 개혁개방 이후 시장경제의 발달로 중국 정부에서는 지금까지 여러 차례 호적제도에 대한 개혁을 진행하여 노동력 배치의 최적화를 시도하여 왔다. 제10차 5개년(2001~2005년) 계획기간 호적제도 개혁의 구체적 목표는 호적제도 개혁과 사회보장제도 개선을 통하여 중국 동부의 조건이 성숙된 지역 또는 경제가 발달한 지역에서 단계적으로 통일된 도시·농촌 노동시장을 형성하는 것이다.

•농민공(農民工) 또는 민공(民工)

호구(비농업호구 참조)를 농촌에 두고 도시에서 일하는 농민근로자를 가리킨다.

•사구(社區)

중국 도시 지역의 기층자치단위이다. 도시에서는 보통 한 구역에서 공동으로 생활하고 있는 사람들을 가리키는데, 인구, 지역, 호상 연관되는 조직적인 사회경제활동 및 상응한 관리기구가 그

기본 구성요소이다. 100~700가구당 하나의 사구주민위원회(社區居民委員會)가 설립되는데 상응한 농촌 지역의 관리기구인 촌민위원회(村民委員會)이다.

●매단공령(買斷工齡)

중국 국유기업에서 유행하는, 근무연수에 해당하는 경제보상금을 일시적으로 지불하고 근로관계를 해지하는 비규범적인 방법이다. 경제보상금은 보통 근로자의 월급 비례에 따라 산정하는데 기업의 경영 수준에 따라 차이가 있다. 기업에서는 보상금을 지불한 후 근로자와 사회보험의무를 포함한 모든 근로관계를 해지한다. 매단공령은 정부에서 제창하지 않은 근로관계 해지방법으로 법적 근거가 없다.

●성(省), 시(市)

중국의 행정 등급은 성(省)급, 지(地)급, 현(縣)급, 향(鄉)급 등으로 나뉜다. 이 중 가장 큰 행정 단위인 성급 행정구역은 23개 성(省), 4개 직할시(直轄市), 5개 자치구(自治區), 2개 특별행정구(特別行政區) 등 총 34개 구역으로 구성되어 있다.

4개 직할시: 베이징(北京), 상하이(上海), 톈진(天津), 충칭(重慶)

5개 자치구: 시짱자치구(西藏自治區), 내이멍구자치구(內蒙古自治區), 광시좡족자치구(廣西壯族自治區), 신장웨이우얼자치구(新疆維吾爾自治區), 닝샤후이족자치구(寧夏回族自治區)

2개 특별행정구: 홍콩, 마카오

제 1 부

중국의 고용관계

- Ⅰ. 중국 노동시장에서의 정책적인 취업지원
- Ⅱ. 중국의 비전일제 고용문제 연구
- Ⅲ. 취업구조로 살펴본 중국의 취업현황 변화
추세

I. 중국 노동시장에서의 정책적인 취업지원 (我國勞動力市場中的就業政策支持)

정상첸* · 리리린**

취업 문제는 중국 경제 및 사회 발전에 매우 중요한 연구 과제이다. 중국공산당 16차 전국인민대표대회에서 장쩌민(江澤民) 주석은 연설의 상당 부분을 취업, 분배 및 사회보장 문제에 할애했다. ‘모든 수단을 동원한 취업 확대’, ‘인민 생활의 지속적인 개선’, ‘분배제도 개혁 심화와 사회보장시스템 개선’은 앞으로 20년 안에 소강사회(小康社會)를 실현하기 위해 필요한 경제발전 및 경제체제 개혁의 주요 내용이 되었다. 2002년 ‘정부업무보고서(政府工作報告)’에서 주룽지(朱鎔基) 총리는 취업과 재취업의 적극적 확대는 주민 소득을 증대시키기 위한 중요한 방법이라고 지적하고, 취약계층에 대한 별도의 취업지원이 필요하다고 지적한 바 있다. 그 동안 학계에서는 이미 오랫동안 취업취약계층에 대한 연구를 진행해 왔지만, ‘정부업무보고서’에서 언급된 것은 처음이었다. 이는 노동시장에서의 정책적 취업지원 문제가 이미 고위층의 큰 관심을 끌고 있음을 보여준다. 따라서 앞으로 20년 동안 소강사회를 건설하는 과정에서 특히 현 단계에서, 취업 문제는 국민경제와 사회발전이라는 전략적 과제의 대전제가 되었으며, 정책적 취업지원 문제는 이에 따라 이론적으로나 실천적으로 매우 중요하다.

* 정상첸(曾湘泉): 중국인민대학교 노동인사학원(中國人民大學勞動人事學院) 원장, 경제학박사

** 리리린(李麗林): 중국인민대학교 노동인사학원(中國人民大學勞動人事學院) 강사

1. 노동시장에서 취업취약계층의 범위와 그 구성

노동시장에서 취업취약계층은 이미 취업했으나 취업조건이 열악한 자와, 취업하고자 하나 일자리를 구할 수 없어 경제적으로 어려운 자의 두 부류로 나뉜다. 농민공(農民工)과 ‘체제외(體制外: 비국유기업 근로자, 비정규직)’의 취업자는 전자에 속하고, 하강직공(下崗職工)은 후자에 속한다. 후자의 취약계층에는 다양한 실업인구, 특히 장기실업자 및 실망실업자들이 포함된다.

중국 노동시장의 뚜렷한 특징은 도시와 농촌 간의 분할이다. ‘비농업호구(非農業戶口)’를 가지고 있는 도시 노동력은 정부의 지원을 받거나 각종 대학 졸업 후 직장을 배정받을 수 있어 실업보험, 의료보험, 양로보험 등의 사회보장과 회사의 주택할당 등 비교적 높은 사회적 지위를 누린다. 그러나 도시에서 ‘외래 노동인구(外來勞動人口)’인 농촌 노동력은 ‘농업호구(農業戶口)’만 가지고 있으므로 주로 3D업종에 종사하면서도 실업보험, 의료보험, 양로보험 등의 보험 혜택조차 받지 못하고 있다.

노동시장의 취업취약계층 가운데 하강직공은 큰 관심을 받고 있다. 현재 계획경제체제에서 시장경제체제로의 전환 과정에 있는 중국은, 체제 변화에 따른 정부의 노동 관련 업무의 중심 이동을 겪고 있다. 전통적인 계획경제체제에서는 인력자원이라는 개념밖에 없었으므로, 정부 노동 관련 부서의 업무는 거의 모든 생산가능인구를 배치하는 일이었다. 그러나 시장경제체제에서 주목받는 자들은 경제활동인구, 즉 노동연령 이상의 취업 의사를 가진 사람이다. 이와 대응되는 개념은 비경제활동인구로서, 학생뿐 아니라 노동 능력은 있지만 여러 요인으로 취업을 원하지 않는 사람을 포함한다. 취업 의사가 없는 비경제활동인구는 취업 문제를 가지고 있지 않기 때문에 실업자로 분류되지 않는다.

대다수 국가와 비교할 때, 인구에서 경제활동참가인구가 차지하는 비중을 반영하는 지표인 경제활동참가율이 중국에서는 상당히 높은 편이다. 2000년 중국의 경제활동참가율은 84.9%로, 세계 평균 수준인 73.3%보다 11.6%포인트 높다. 성별로 보면, 중국 여성 경제활동참가율

은 더 높아 2000년 80.0%로, 세계 평균인 60.7%보다 19.3%포인트 높고, 홍콩의 56.5%보다는 23.5%포인트가 높다. 시기적으로 보면, 중국 경제활동참가율은 감소하는 경향을 보이고 있다. 1995년 85.4%이던 경제활동참가율은 2000년 84.9%로 줄어들었으며, 2010년에는 82.6% 수준으로 하락할 것으로 예측된다. 중국의 비교적 높은 경제활동참가율과 지속적인 하락 추세는 점점 더 많은 중국인이 비경제활동인구로 전환될 것이라는 의미이다. 따라서 하강직공 외에 ‘스스로의 의사에 반하여’ 노동시장에서 퇴출당하는 사람들에 대한 더 많은 관심이 요구된다.

이상에서 볼 때 노동시장에서의 취업취약계층은 주로 두 가지로 나뉜다. 첫째는 농민공으로 대표되는 비정규 취업자이고, 두 번째는 하강직공으로 대표되는 취업이 어려운 사람들이다.

가. 하강직공의 구성

1998년에서 2000년까지 전국적으로 하강직공은 2,032만명이 늘었다. 2000년 중국의 하강직공 수는 1,098만명으로, 전년도 이 달 하강직공 652.5만명과 신규 하강직공 445.5만명으로 구성되었다. 2000년 말 실질 하강직공은 911만명으로, 국유기업(國有企業)이 657만명(72.1%), 집체기업(集體企業)이 234만명(25.7%), 기타 기업이 약 20만명(2.2%)이었다.

지역 분포를 보면, 하강직공 수가 가장 많은 지역은 전통적 공업기지이다. 2000년 말, 랴오닝성(遼寧省)의 하강직공은 114만 9천명, 헤이룽장성(黑龍江省)은 99만 6천명, 지린성(吉林省)은 50만 1천명, 후난성(湖南省)과 후베이성(湖北省)은 각각 77만 1천명과 74만 5천명이었다. 이 5개 성의 합계는 전국 하강직공 수의 절반에 가까운 45.7%였다. 전체 근로자 수에서 하강직공 수가 차지하는 비중이 가장 높은 지역은 칭하이성(青海省)으로 20.4%였으며, 랴오닝성과 헤이룽장성은 각각 19.6%와 18.7%였다. 비중이 10%가 넘는 지역은 이 밖에도 후난성, 지린성, 후베이성, 장시성(江西省) 및 산시성(陝西省)의 5개 지역이었다.

업종 분포를 보면, 하강직공은 몇 개 업종에 집중되어 있다. 제조업 하강직공 수가 가장 많아 1998년 전체 하강직공 가운데 국유 제조업

하강직공이 43%를 차지하였으며, 1999년에는 42.59%를 나타냈다. 제조업 가운데 특히 방직업과 일반기계제조업의 상황이 가장 심각하다. 하강 문제가 심각한 기타 업종으로는 도소매·무역(1999년 15.14%), 식품음료산업(1999년 11.96%) 및 석탄산업(1999년 4.96%)이다.

국가통계국의 도시 조사팀이 베이징(北京), 톈진(天津), 난징(南京), 시안(西安), 창춘(長春), 우한(武漢) 등 도시를 대상으로 실시한 조사 결과에 따르면, 조사 대상 가운데 여성 하강직공과 남성 하강직공이 각각 56.54%와 43.46%로서, 여성이 13%가 높았다. 또한 전체 근로자 가운데 여성근로자 비율은 2000년 38.0%였으며, 재취업서비스센터에 편입된 하강직공 가운데 46.73%가 여성이었다.

하강 연령은 35세에서 46세가 가장 많았다. 하강직공과 비교할 때 실업인구는 35세 이하가 가장 많아 더 젊은 편이다. 이러한 연령상의 차이는 양자의 정의와 관련이 있다. 국유기업 하강직공은 근로계약제도를 시행하기 이전에 취업한 국유기업의 정식 근로자(농촌에서 모집한 임시계약직 제외)와, 근로계약제도 시행 이후 취업하고 계약 기간이 만료되지 않은 근로자 가운데 경영난 등으로 인해 하강하였으나 아직 기업과의 노사관계가 해소되지 않았으며 다른 직업을 찾지 못한 사람이다. 따라서 하강직공의 연령이 실업자보다 높은 것이다.

하강직공의 교육수준은 중학교 이하가 55.23%, 고등학교 및 상용 학력자가 37.48%, 초대졸 이상 학력자가 7.29%였다. 실업자나 취업자와 비교할 때, 하강직공의 교육수준이 높은 편으로, 실업자의 경우 중학교 이하 학력자가 61.4%였다.

상술한 6개 도시에서 조사한 하강직공 가운데 하강직공 대상자는 대부분 일반 생산 및 서비스직으로 약 4분의 3인 74.74%를 차지하였다. 정부 공무원이 그 뒤를 이어 14.60%, 그 다음은 기술자와 중간관리간부로 각각 5.88%와 3.36%이며, 공장간부가 가장 낮은 0.32%였다. 주목할 만한 사실은 76.39%가 첫 번째 직장에서 하강했다는 것이다.

나. 농민공의 구성

중국은 기본적으로 아직 비산업화 국가에 속한다. 취업구조를 보면 1차산업 취업비중이 1978년의 70.5%에서 2000년에는 50%로 줄었지만, 산업화 국가의 평균 1차산업 취업비중 5% 미만과 비교할 때 중국은 여전히 농업대국이다. 따라서 취업 문제에 있어서 ‘농민공’ 문제 해결이 매우 중요하다. 국가통계국의 농촌사회경제조사팀의 표본조사에 따르면 2000년 전국 농촌이탈노동력이 1억 1,340만명에 달하며, 이 가운데 65%가 남성이고 절대다수가 18세에서 54세(93.03%)로, 거의 60%가 18세에서 34세의 젊은이였다. 도시취업자와 비교할 때 농촌노동력의 교육수준은 현저하게 낮아, 초등학교 이하 학력자가 39.87%나 되며, 고등학교 이상 학력자는 11.49%에 불과하였다. 그러나 농촌이탈노동력의 교육수준은 농촌노동력 평균보다 훨씬 높아, 고등학교 이상 학력자가 평균 수준보다 거의 8%포인트나 높은 19.43%였으며, 중학교 졸업자 역시 평균 수준보다 13%포인트 가까이 높았다.

중국 농촌이탈노동력의 뚜렷한 특징은 기타 성(省) 지역으로의 이동이다. 2000년 농촌이탈노동력 가운데 58%가 성(省)과 시(市) 경계를 넘어 타지로 일자리를 찾아 떠났다. 농민공의 유출 지역과 유입 지역이 매우 편중되어 있다. 외부로 노동력이 유출된 지역은 주로 중서부 지역으로 쓰촨성(四川省), 충칭시(重慶市), 장시성(江西省), 안후이성(安徽省), 후난성(湖南省)과 허난성(河南省), 구이저우성(貴州省) 및 광시성(廣西省)이다. 유입된 지역은 동부 연해 지역으로, 광둥성(廣東省), 저장성(浙江省), 상하이시(上海市), 베이징시(北京市), 푸젠성(福建省) 및 장쑤성(江蘇省) 등이다. 상술한 6개 성 및 시에서 전국 유동 농촌노동력의 78.1%를 흡수하였다. 농촌이탈노동력은 비농업 산업분야에 취업하였다. 주로 취업한 업종은 공업(37.22%), 건축업(14.41%), 서비스업(12.20%), 요식업(11.93%)의 순이다. 연구에 따르면 도시 인구나와 비교할 때, 농촌에서 도시로 유입되어 취업한 소위 ‘외래노동력’의 근로시간이 비교적 길어, 법정 8시간의 근로시간을 훨씬 초과한 평균 11시간에 가깝다.

2. 중국의 공회(工會) 및 공회의 취업취약계층에 대한 지원

취업취약계층의 고용보호에 있어서 공회는 중요한 역할을 한다. 취업취약계층이 취약한 가장 큰 요인은 조직 부재에 있다고 보는 사람도 있다. ‘중공 중앙국무원의 국유기업 하강직공의 기본생활 보장과 재취업 강화 업무에 대한 통지(中共中央國務院關於切實做好國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作的通知)’는 하강을 단행하려면 근로자의 하강 및 재취업 방안을 제정해야 한다고 명확하게 규정하고 있다. 구체적인 내용은 하강직공의 규모와 실시 절차를 결정하고 재취업서비스센터 설립 및 재취업 추진 조치 등으로, 공회 혹은 근로자대표대회의 의견을 구하고 사전 홍보 및 준비 업무를 진행하여야 하며, 동시에 재취업서비스센터를 설립해야 한다. 새로운 공회법서는 공회의 임무가 근로자의 권익 보호라고 명확하게 규정하고 있다. 그러나 중국 공회조직이 취업취약계층에 대한 지원에는 많은 문제가 있다.

가. 공회화(工會化) 수준의 차이

총공회(總工會: 중국노총)에서 제공한 데이터에 따르면 1997년 공유제 기업 공회 가입률은 91.3%이고, 공회 통계연감에서는 공회 가입률이 62.25%이다. 그러나 이러한 높은 수치의 이면에는 공회 통계 근로자수와 국가 통계국의 숫자가 서로 상이하며, 게다가 근로자는 도시취업자의 일부만 포함할 뿐 ‘잠재 공회 회원수’와는 큰 차이가 있다는 문제가 있다.

세계적으로 극소수의 국가만이 노조 가입률로 노조화 수준을 가늠한다. 유럽 각국에서 사용하는 지표는 노조조직률, 즉 실제 노조원과 잠재 노조원의 비율이다. 소위 잠재 노조원이란 고용주, 자영업자 및 군인을 제외한 노동력을 가리킨다. 유럽은 세계적으로 노조화 수준이 가장 높은 국가로서 스웨덴은 87%에 이른다. 독일과 영국은 중간 수준으로 50%와 35%이며, 노조화 수준이 낮은 프랑스는 10%에 못 미친다.

1997년 중국 경제활동인구는 7억 580만명으로, 사영기업(私營企業)이 204만 2천명, 개체업 종사자(個體從業人員)가 544만 8천명(농촌 포함)이다. 현역 군인은, 독립적인 통계 수치는 없지만 산업인구에서 기타경제조직으로 분류되므로 기타 경제 종사자수인 17.5만명으로 볼 수 있어, 중국의 잠재 공회 회원수는 약 6억 4,916만 7천명이다. 1997년 중국 공회 회원수는 9,131만명이므로, 중국의 공회 조직률은 약 14.1%이다. 이는 노조화 수준이 비교적 낮은 프랑스보다 약간 높은 수치이므로, 노조조직률로 판단할 때 중국은 공회화 수준이 매우 낮은 국가로 볼 수밖에 없다.

일부 국가에서는 노동인구에서 노조원이 차지하는 비중으로 노조화 수준을 가늠하기도 한다. 예를 들어, 미국은 자유시장경제 국가로서 혼합경제국가인 유럽 각국과 비교할 때 노조의 영향력이 비교적 낮다. 1988년 미국은 노조원과 근로자연합회 회원이 노동인구의 14%를 차지하였으며, 현재는 약 9.7%이다. 중국의 경우 이 수치는 12.9%이므로, 이 지표로 가늠할 때에도 역시 중국은 공회화 수준이 매우 낮은 국가이다.

공회 조직률과 노동인구에서 공회 회원이 차지하는 비중이 중국에서 이렇게 낮은 주요 요인은 농촌인구 비중이 매우 크기 때문이다. 1997년 농촌인구는 70.1%나 되는 반면 도시인구는 29.9%에 불과하였다. 마찬가지로 취업인구 가운데 농촌인구가 71%였고 도시인구는 29%였다. 그러나 모든 농촌인구를 '잠재 공회 회원'에서 배제할 수는 없다. 공회 통계 공회 회원에 향진기업(鄉鎮企業) 회원이 포함되어 있기 때문이다. 1997년 중국의 71%의 농촌 취업인구 가운데 1차산업 종사자수는 49.9%에 불과하였다. 따라서 향진기업을 포함하여, 비농업 취업인구에서 공회 회원이 차지하는 비중으로 중국의 공회화 정도를 가늠해야 한다. 1997년 중국의 비농업 취업인구는 3억 4,870만명으로, 비농업 취업인구에서 공회 회원이 차지하는 비율은 26.2%이다. 이 지표로 볼 때 중국의 공회화 수준은 높게 잡아도 중간 정도이다.

나. 매년 하락하는 공회화 수준¹⁾

1995년 중국 공회 회원수는 정점에 달해 1억 399만 6천명이었지만, 1997년의 공회 회원수는 이미 1억에 못 미치고 있다. 사실상 중국 공회 회원수는 1991년부터 상승 추세를 멈추고, 하강 곡선을 그리기 시작하였다. 1994년과 1995년에는 수치가 약간 올라갔지만 곧 다시 하락하였다. 상대적인 수치로 볼 때 하락 추세는 더욱 뚜렷하다. 중국의 공회 가입률은 1989년 최고치인 72.1%에서 1997년 62.3%로 떨어져, 10년도 채 못 되는 기간에 근 10%포인트가 하락하였다. 비농업 취업인구에서 공회 회원이 차지하는 비중은 1980년 46.2%로 가장 높았고, 1997년에는 26.2%로 20%포인트가 떨어졌다.

이러한 공회화 수준 하락의 가장 큰 이유는 중국의 공회가 과도하게 편중되어 있는 상황과 관련 있다. 공회 회원이 국유기업에 편중되어 있으나, 국유기업(國有企業) 및 집체기업(集體企業)의 취업 규모는 계속 축소되고 있기 때문이다. 국유기업 취업자수는 1995년 1억 1,261만 명에서 1996년 1억 1,244만명, 1997년에는 1억 1,044만명으로 줄었다. 집체기업 종사자수도 1991년의 3,628만명에서 1997년 2,883만명으로 줄었다. 반면 중국 도시 취업자수는 해마다 늘고 있어, 이들은 외상투자기업, 사영기업, 개체업 등 ‘새로운’ 경제조직에 취업하였다. 비록 이들 새로운 경제조직을 대상으로 한 중국 공회의 조직화 사업이 큰 성과를 거두었다고는 하나, 외상투자기업을 제외하면 이러한 새로운 경제조직은 대부분 공회화 수준이 매우 낮다. 사영기업의 공회화 수준은 최고 연도인 1995년에도 불과 0.03%에 그쳤으며, 한 번도 0.04%를 넘지 못

1) 최대한 공회 가입률을 제고시키는 것은 최근 5년 공회 업무의 중점이다. 전국 총공회의 통계에 따르면 2002년 전국 근로자 중 공회 회원이 68.6%, 전체 기업 중 공회가 설립된 기업이 75.2%를 차지하였다. 그 중 국유기업의 공회 조직률이 88.6%로 가장 높고 공공기관(85.9%), 기타 기업(79.6%), 기관·단체(74.5%), 집체기업(72.2%), 외상투자기업(65.3%), 홍콩·마카오·대만투자기업(45.9%), 사영기업(21.1%)의 순이었다. 2002년 9월 말까지 전국 기층 공회 수는 1997년의 51만개로부터 171.3만개로, 회원수는 9,131만명으로부터 1.3억 명으로 증가하였다(譯註).

했다. 향진기업의 경우 1993년 공회화 수준 역시 1.5%에 불과하였다. 외상투자기업의 공회화 수준은 최고 수준에 이른 적도 있지만, 공회 가입률의 변화 역시 가장 크다. 더 중요한 사실은 외상투자기업이 이렇게 높은 공회화 수준을 보이는 이유가 과거 국유기업이었기 때문이라는 점이다. 국유기업 및 집체기업 근로자수의 축소 및 새로운 경제 조직의 공회 미비로 인해 중국의 공회 회원수가 감소된 것이다.

다. 조직 의식의 낙후

사실 대부분 근로자가 공회에 가입할 때 토론이나 심사를 거치지 않고, 통상적으로 정규직이 되면 자동적으로 공회 회원이 되고 있다. 또한 회사에서 일률적으로 공회 회비를 공제하고 공회의 각종 복지급여를 일괄적으로 지급하고 있다. 그들이 보기에 공회 사업이 사실상 회사 업무나 마찬가지이며, 공회 회의에 전혀 참석하지 않고 공회 사업에 관심도 없다.

공회 회원의 조직 의식은 공회 조직에 매우 중요하다. 조직에는 반드시 엄격한 조직기구가 있어야 하지만, 조직 가입자가 조직 업무에 관심이 없어 각종 활동에 적극적으로 참여하지 않는다면, 이 조직은 사회적으로 자신의 역할을 다할 수가 없다. 따라서 취업취약계층에 대한 취업지원에 있어서도, 공회의 역할이 매우 제한적일 수밖에 없다.

3. 취업취약계층에 대한 정부의 취업지원 정책

가. 하강직공에 대한 특별관리

하강직공에 대한 특별관리는 정부의 취업취약계층 취업지원정책의 가장 주요한 내용이다. 국유기업 하강직공에 대한 관리와 재취업서비스센터(再就業服務中心) 설립을 강화하기 위하여 1998년 중앙정부는 ‘중공 중앙국무원의 국유기업 하강직공의 기본생활 보장과 재취업 강화 업무에 대한 통지(中共中央國務院關於切實作好國有企業下崗職工基

本生活保障和再就業工作的通知)’를 발표하여, 하강직공 관리를 명확히 규정하고 기업 내에 재취업서비스센터를 설립하도록 요구하였다. 조건에 부합하는 하강직공에 대하여, 현지 노동부서에서 관내 기업의 재취업서비스센터를 통해 ‘하강직공증명(下崗職工證明)’을 발급하면, 하강직공은 ‘하강직공증명’을 가지고 기본생활비를 수령하고 관련 정책 규정에 따른 서비스와 처우를 받는다. 하강직공은 모두 기업 재취업서비스센터에 들어가야 한다. 기업 재취업서비스센터는 업무에서 떠났지만 기업과의 근로관계는 아직 해소되지 않은 하강직공에 대해 협상을 통해 기본생활 보장과 재취업 관련 협약을 체결하고, 이로써 근로계약의 관련 내용을 변경한 후에 재취업서비스센터에 들어갈 수 있게 되었다.

재취업서비스센터의 기능은 다음과 같다. ① 하강직공에 대한 파일카드를 만들고, 그 변동상황을 매달 현지 노동 및 사회보장부서에 보고한다. ② 하강직공에게 기본생활비를 지급한다. 생활비 기준은 현지 실업 구제 기준보다 높은 수준에서 정하며, 적절한 비율로 매년 체감한다. 구체적인 체감 비율은 현지 상황에 따라 정하지만, 최저 실업 구제 기준보다 낮아서는 안 된다. ③ 하강직공 대신 양로보험, 의료보험(혹은 규정에 따라 의료비용 정산), 실업보험 등 사회보험료를 납부한다. 사회보험료는 지역 전년도 평균임금의 60%를 기준으로 규정된 비율에 따라 재취업서비스센터에서 센터에 편입된 하강직공을 위해 납부하며, 이 가운데 양로보험과 의료보험료는 규정에 따라 개인 계좌에 기입한다. ④ 하강직공의 재취업 교육을 진행한다. ⑤ 하강직공에 대한 취업지도를 제공한다. ⑥ 하강직공에게 취업 수요에 대한 정보를 제공하며, 노무 수출 등을 조직한다. 재취업서비스센터의 비용은 정부, 기업, 사회의 3자가 공동 부담한다. 기업 자체조달자금 외에 중앙재정과 지방재정에서도 일부 자금을 부담하며, 이 밖에 사회 모금으로 자금을 조달할 수 있다. 하강직공이 재취업센터에서 3년 기한이 만료되었는데도 새로운 직업을 찾지 못하였을 경우, 재취업서비스센터와 계약을 체결하여 노동관계를 해소할 수 있다. 이후 하강직공은 실업자로 전환되며, 최장 2년의 실업보험을 받을 수 있다. 만약 그 이후에도 여전히 직업을 구하지 못한다면 도시 최저생활 보장을 받을 수 있다.

나. 하강직공에 대한 직업훈련 강화

하강직공에 대한 직업훈련 강화는 취업취약계층에 대한 정부지원의 중요한 내용이다. 1998~2000년까지 노동 및 사회보장부에서는 ‘3년에 천만’의 재취업훈련계획을 실시하여, 하강직공에 대한 무료 교육훈련을 진행하였다. 2000년 3/4분기까지 각 지역의 누계 교육생 수는 1,200만 명을 넘어섰으며, 이 가운데 780만명이 재취업하였다. 2001년부터 2003년까지 노동 및 사회보장부는 제2기 ‘3년에 천만’ 재취업훈련계획을 실시하여, 2001년부터 2003년까지 천만명 이상의 하강 및 실업자에 대한 재취업훈련을 진행할 계획이다. 교육 대상자 가운데 약 400만명은 하강직공이며, 약 600만명은 실업자이다.

교육을 강화하는 동시에 취업 진입 기준을 강화하여, 기업의 고용 행위를 규범화한다. 직업기능 검정기구는 하강 및 실업자를 위해 할인 또는 무료 검정 서비스를 제공하고, 합격자에 대해 규정에 따라 직업 자격증서를 발급한다.

다. 세금 감면과 우대조치

세금 감면과 우대조치는 정부가 취업취약계층 중 하강직공의 재취업에 대한 중요한 지원정책이다. 1999년 국가 세무총국은 ‘하강직공 사구 주민 서비스업 종사시 세금우대 정책에 대한 통지(關於下崗職工從事社區居民服務業享受有關稅收優惠政策問題的通知)’를 발표하여, 하강직공에 대한 세금우대 정책을 시행하였다. 하강직공이 사구 서비스업에 종사할 때, 현지 노동 및 사회보장부서에서 발급한 하강증명서를 가지고 현지 세무담당기관에 신고하거나 규정에 따라 세무 등기를 마치면 세금우대를 받을 수 있게 되었다. 세금우대정책의 구체적인 내용은 영업세, 개인소득세, 도시건설세와 교육부가세 등의 면제이다.

2002년 중국 공상행정관리총국(工商行政管理總局)은 하강 및 실업자의 조속한 재취업 추진을 위한 상공행정시스템의 직능을 강화하기 위하여, 역시 일련의 우대정책을 내놓았다. 구체적으로 ① 기층상공행정

관리기관에서는 재취업 전문창구를 열어 하강직공의 창업이나 개체업, 사영기업 등록에 대해 지도 및 자문 서비스를 제공한다. ② 하강 및 실업자가 ‘재취업우대증’을 가지고 개체업 혹은 사영업 설립을 신청할 때 우선 수리 및 허가증 발급의 혜택을 준다. ③ 하강 및 실업자가 개체경영에 종사할 시 사업자등록증 발급일로부터 3년간 개체공상호등기비(個體工商戶登記費), 관리비 등 행정적 요금을 면제한다. ④ 개체업과 사영기업 종사자에 대한 요금 및 벌금의 임의 징수나 각종 기부금 할당을 엄금하며, 각종 공제나 징수 행위를 엄금한다 등이다.

2002년 10월 국가계획위원회는 ‘하강직공 재취업 관련 요금 우대정책 관철에 관한 통지(關於堅決貫徹落實下崗職工再就業各項收費優惠政策的通知)’를 발표하고, 면제할 각종 요금을 열거하였다. 주로 하강직공이 개체업에 종사할 때 상공행정 관리부서에서 징수하는 개체공상호 등록비와 관리비, 시장 관리비, 각종 증서비 등 6개 항의 내용을 담고 있다.

2002년 11월, 국가 관련 부서에서는 다시 일련의 새로운 규정을 내놓아, 국유기업 하강 및 실업자가 재취업할 경우 일련의 새로운 정책적 지원을 받을 수 있도록 하였다. 이러한 정책은 다음과 같다. ① 하강 및 실업자가 개체업 또는 사영업에 종사할 경우 건축업, 오락업, 광고업, 사우나, 안마, PC방, 산소방 등 규제 업종 외에는 3년간 영업세, 도시건설세, 교육부가세 및 소득세를 면제하고, 관련 등기, 증서 및 관리 등 행정 요금을 면제한다. ② 하강 및 실업자가 창업할 때 현지 담보기관을 통해 소액대출을 신청할 수 있다. 대출한도는 일반적으로 2만원 안 정도로, 대출기한은 최장 2년을 초과하지 않고, 만기시 연장하고자 한다면 1회 연장이 가능하다. 이윤이 적은 사업에 종사할 경우 중앙재정에서 전액 이자를 보조하나, 대출기한 연장 기간에는 보조하지 않는다. ③ 기존 서비스형 기업(국가에서 규제하는 업종 제외)의 해당 연도 신규 채용한 하강 및 실업자수가 근로자 총수의 30% 이상이고 3년 이상의 근로계약을 체결할 경우, 심사를 거쳐 3년 동안 일정 비율의 기업 소득세 감면 혜택을 준다. 신규 설립 서비스형 기업의 경우 해당 연도 신규 채용한 하강 및 실업자수가 근로자 총수의 30% 이상이고 3년 이상의 근로계약을 체결할 경우, 3년 동안 기업에서 납부해야 할 영업세,

도시건설세, 교육부가세 및 기업소득세를 면제한다. 하강 및 실업자 신규 채용 비율이 30% 미만인 경우, 납부해야 할 소득세에서 일정 비율의 기업소득세를 감면한다. 서비스형 기업(무역, 요식업, 서비스업 포함, 국가에서 규제하는 업종 제외)에서 국유기업 하강 및 실업자를 신규 채용하면서 3년 이상의 근로계약을 체결할 경우, 심사를 거쳐 고용자수에 따라 재취업자금에서 3년 기한의 사회보험 보조금을 지급한다. ④ 대중형 국유기업이 주업종과 부업종 분리 및 부업종 개편을 통해 잉여인력의 일자리를 창출하는 사업체(국가에서 규제하는 업종 제외)를 설립할 경우, 관련 조건에 부합하면 관련 부서의 엄격한 심사를 거쳐 3년 동안 기업소득세를 면제한다. ⑤ 각급 정부는 도시건설계획과 도시미화사업을 시행하면서 하강 및 실업자의 창업에 필요한 장소를 제공해야 한다.

4. 정책적 취업지원 강화 : 소강사회(小康社会) 실현을 위한 전략적 임무

가. 전체 취업수요의 총량을 주목해야

취업취약계층의 취업 문제를 해결하려면 우선 전반 취업수요의 총량을 주목해야 한다. 전반적으로 현재 중국의 노동력 공급은 지속적으로 늘어나고 있어, 취업 문제가 날로 심각해지고 있다. 특히 최근 중국의 취업 탄력성이 크게 떨어지고 있다. 그 원인은 다양한데 특히 기술진보, 취업통계 등 요인과 관련이 크다. 그러나 취업 탄력성 저하는 경제성장이나 재정수입 증대뿐 아니라 취업 문제 역시 국가발전의 전략적 목표의 하나로 삼아야 함을 일깨우고 있다.

나. 취약계층 일자리창출의 기반인 서비스업과 민영경제(民營經濟)의 성장

최근 들어 중국의 취업구조에는 큰 변화가 있었다. 첫째는 서비스업

취업 비중의 증가이며, 둘째는 민영경제 취업 비중의 상승이다. 2000년 1, 2, 3차 산업 종사자 비중은 각각 50%, 22.5%, 27.5%로, 과거와 비교할 때 1차산업 취업 비중이 크게 줄고 2, 3차 산업 취업 비중이 크게 늘었다. 특히 3차산업의 취업 비중 증가 속도가 2차산업보다 높은 편이다. 도시취업자수 가운데 국유기업 및 집체기업 종사자 비중이 1978년의 99.8%에서 2001년에는 37.3%로 크게 줄어든 반면, 사영경제, 개체업 및 외상투자기업 근로자수가 뚜렷이 증가하였다.

1995년에서 2000년까지 중국의 3차산업 종사자수는 3,500만명이 늘어, 신규 취업자의 87%를 차지하였다. 개체경제의 성장에 따라 비공유제 경제가 주요 일자리 공급원이 되었다. 전국 개체 및 사영기업 취업 인구는 1996년의 7,400여만명에서 2001년의 1억 2천만명으로 늘어나, 5년 만에 4,600만명이 증가하였다. 이 가운데 도시 개체 및 사영기업 취업자수는 3천만명 가까이 증가하여, 신규 취업자의 4분의 3을 차지하였다. 재취업을 한 국유기업 하강직공 가운데 68%는 개체 및 사영기업에 종사하고 있다.

일반 개도국의 3차산업 취업 비중은 40% 정도이고 선진국은 70%에 달하지만, 중국은 30%에도 못 미친다. 따라서 장기적으로 볼 때 중국의 3차산업은 거대한 성장 잠재력을 가지고 있다. 3차산업 가운데 사구취업(社區就業)만 해도 중국에서는 큰 성장의 여지가 있다. 사구취업의 경우 선진국의 취업 비율은 20~30%이며, 개도국은 12~18%이지만, 중국은 현재 3.9%에 불과하다. 즉 개도국 최저 평균으로 계산하더라도, 사구취업 비중이 3.9%에서 12%로 늘어난다면 약 2,000만개의 일자리가 늘어나게 된다.

다. 시장경제이론, 방법 및 수단 채택해야

시장경제체제에서 실업은 정상적 현상이다. 자원 배분이 더 이상 행정 명령에 의하지 않고 시장에 의해 진행될 때, 노동시장에서 실업의 존재는 필연적인 결과이다. 현대경제학에서는 경제가 효율적으로 움직이려면 실업률을 일정 수준 이상으로 유지해야 한다고 보기도 한다.

이러한 정상적인 실업 수준을 자연실업률이라고 하며, 실업률이 자연 실업률보다 높을 때에만 실업은 문제가 된다.

중국의 성진등기실업률(城鎮登記失業率)은 계속 상승하고 있지만, 절대 수준은 비교적 낮은 수준을 계속 유지하고 있다. 2001년 성진등기실업률은 3.3%로, 중국에는 아직 공인된 자연실업률이 없지만 3.3%는 자연실업률보다 낮은 수준임에 분명하다. 이는 학계에서 그 동안 난감하게 생각해온 문제이다. 성진등기실업률이 매우 낮은데도 불구하고, 대부분은 취업난이 심각하다고 여기고 있기 때문이다.

이러한 난감한 상황을 해결하기 위한 우선적 과제는, 시장경제체제 하에 채널 순환을 분석의 기초로 한 총량과 흐름의 취업이론 및 모델을 도입하여, 중국의 실업률 통계 방식을 바꾸는 것이다. 현재 성진등기실업률 지표로는 취업 양상을 설명할 수 없으므로, 새로운 실업률 조사통계 지표를 사용해야 한다. 새로운 실업률 지표를 도입해야 중국 취업 문제가 과연 얼마나 심각한지 설명해낼 수 있으며, 또한 각 지역의 취업현황을 이해할 수 있다.

각 지역 취업 현황은 서로 상이한 양상을 보이고 있다. 중국에는 동북삼성[東北三省: 헤이룽장성(黑龍江省), 지린성(吉林省), 랴오닝성(遼寧省)]처럼 하강직공이 많은 지역도 있고, 광둥성(廣東省)같이 매년 대규모 외래 노동력을 소화해 내는 지역도 있다. 따라서 현지의 실업률 수준이 낮은 지역에서 취업과 재취업에 대한 과도한 우대정책을 취해서는 안 되며, 유한한 물자와 재원을 더 필요한 곳에 써야 할 것이다. 중앙정부에서는 총체적인 관점을 가지고, 이들 지역에서 취업보호정책을 취하여 현지 노동력 취업을 보호하고 외래 노동력을 차별하지 않도록 방지해야 할 것이다.

취업에 있어서 또 하나 바꾸어야 할 것은 ‘비노동력’ 개념을 도입하는 것이다. 중국 노동력 공급 규모를 평가할 때, 종종 생산가능인구로 경제활동인구를 대체하는 경우가 있다. 경제활동참가율이 지속적으로 감소하는 상황에서, 이는 노동력 공급량을 과대평가하여 취업 및 실업 현황을 잘못 판단하게 만들 수 있다. 취약계층의 취업지원에도 이러한 문제가 있다. 우리는 취약계층에 대한 취업지원사업에 힘을 기울여야

하지만, 이는 하강 및 실업자가 모두 새로운 일자리를 찾아야 한다는 의미는 아니다. 일부 다양한 요인으로 인해 노동력 시장에서 빠져나온 사람에게 취업 혹은 재취업 문제가 없는 경우도 있다. 시장경제 국가에서는 노동연령인구 가운데 약 20%가 일을 하지 않지만, 실업률은 겨우 5%에 불과한 상황이 정상적이다. 그러나 만약 ‘비노동력’ 개념이 없다면, 일자리가 없는 사람을 실업인구와 동일시하여, 20%가 넘는 높은 실업률 통계가 나오게 되는 것이다.

또 언급해야 할 사항은 시장경제에서 노동력의 연령은 하한선만 있을 뿐 상한선이 없다는 사실이다. 따라서 노동력 포함 여부는 당사자의 노동 의사에 따라야 하며, 일정 시기에 적극적으로 일자리를 찾느냐에 따라 판단해야 한다. 현재 노동연령 상한을 넘은 인구를 취업문제가 없는 인구로 보기도 하지만, 만약 그들에게 취업의사가 있다면 비노동력인구로 분류할 수 없다.

라. 공회는 취업취약계층 보호의 주체가 되어야

공회는 근로자계급의 조직으로, 근로자의 합법 권익 보호는 공회의 책임이다. 노동력시장에서의 취약계층은 특히 공회의 보호를 필요로 한다. 취업취약계층을 보호하기 위해서는 중국의 공회 개혁이 필요하다.

① 공회시스템을 개혁해야 한다. 중화전국총공회(中華全國總工會)는 중국의 유일한 노총조직(일부 국가에서는 노총이 2~3개인 경우도 있다)으로서, 그 아래에 성급(省級) 공회와 업종별 공회를 두고 있다. 명목상 성급 공회와 업종별 공회는 모두 독립 공회이지만, 사실상 공회의 하급기구 혹은 지부나 마찬가지다. 총공회는 가맹 노조의 독립을 지원해야 하며, 중국 경제체제 개혁처럼 개방적이고 활발하게 활동해야 한다.

② 기층공회의 역할을 중시해야 한다. 중국 공회의 주요 업무는 여전히 구태를 벗지 못하고 있다. 기층 공회 설립을 강조하고 있지만, 그 숫자만 중시할 뿐 질적인 면은 경시하고 있다. 이러한 상황을 근본적으로 개선하기 위해서는, 공회가 진정으로 사용자로부터 독립하는 것

이 핵심이다. 회사측이 공회 간부의 임금과 활동비를 부담해서는 안 되며, 회사가 공회를 대신해 회비를 공제해도 안 되며, 가장 중요한 것은 회사 관리자와 공회가 분리되어야 한다는 것이다. 공회는 비관리직 근로자만으로 구성되어야 하며, 관리자는 자체 조직을 구성할 수 있다.

③ 가입 대상을 확대해야 한다. 공회는 근로자의 조직 결성을 도울 방법을 연구해야 한다. 일부 취약계층에 대하여 공회는 그들의 조직 결성을 돕고 자체적인 조직 관리에 협력해야 한다.

④ 노동관련 법률·법규를 수정 및 반포해야 한다. 중국의 근로자 관련 주요 법규는 공회법(工會法)이다. 그러나 현행 공회법은 내용이 단순하고, 대부분 실체법적 규정으로 상세한 절차법적 규정이 부족하다. 특히 지적해야 할 점은 노동시장에서 근로자의 연령, 성별 심지어 학력에 의한 취업 차별의 존재로 인해, 취약계층의 능동적인 취업에 불리하게 작용하고 있다는 점이다. 따라서 ‘노동법’ 등 관련 법률에서 차별금지조항을 강화하여 법적으로 노동시장의 건강한 발전을 추진해야 하며, 취업취약계층이 자신의 능력과 특징에 적합한 일자리를 찾을 수 있도록 해야 한다. 이는 현재 및 앞으로 공회에서부터 지방 각급 정부, 입법기구 및 조직에 이르기까지 모두 역점을 두어야 할 사항들이다.

참고문헌

趙履寬·曾湘泉, 『90년대 중국 노동취업 전략 분석(九十年代我國的勞動就業戰略分析)』, 薛暮橋·劉國光 外, 『90년대 중국 경제 발전과 개혁의 모색(九十年代中國經濟發展與改革探索)』, 北京: 經濟科學出版社, 1991.

蔡昉 外, 『2002년 인구와 노동 그린북: 중국 인구와 노동문제 보고서-도시 및 농촌지역 취업문제와 대책(2002年人口與勞動綠皮書: 中國人口與勞動問題報告-城鄉就業問題與對策)』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2002.

- 胡鞍鋼 外, 『취업 확대와 실업 해결-중국취업정책평가(擴大就業與挑戰失業-中國就業政策評價: 1949~2001)』, 北京: 中國勞動社會保障出版社, 2002.
- 曾湘泉, 『중국노동시장 취업수준에 대한 WTO의 영향 연구(WTO 對中國勞動力市場就業水平影響研究)』, 鄭功成·鄭宇碩 편집, 『글로벌화에서의 근로자와 사회보장(全球化下的勞動與社會保障)』, 北京: 中國勞動社會保障出版社, 2002.
- _____, 『고용차별행위 근절(清除就業中的歧視行爲)』, 人民日報, 2002.
6. 24.
- _____, 『가치관과 소득격차 및 사회보장제도 구축(價值理念、收入分配差距與社會保障制度構建)』, 『中國人民大學學報』, (3): 60, 2002.
- Daniel Quinn Mills, *Labor Management Relations*, 北京: 機械工業出版社, 2000.
- 中國統計出版社, 『勞動統計年鑑』(1999, 2000, 2001), 北京.
- 中華全國總工會研究室 편집, 『中國工會統計年鑑』(1993, 1994/95, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001), 北京: 中國統計出版社.
- Ronald G. Ehrenberg, Robert S. Smith, *Modern Labor Economics*, Harper Collins Publishers, 1999.
- Bruce E. Kaufman, *The Economics of Labor Markets*, The Dryden Press, 1993.
- Donal Rutherford, *Routledge Dictionary of Economics*. T. J. Perss (Padstow), 1995.
- Silverman and M. Yanowitch(eds.), *The Worker in the Post Industrial World*, New York: Free Press, 1971.
- William T. Dickens and Kevin Lang, "The Reemergence of Segmented Labor Market Theory", *American Economic Review*, (2) (1978): 129-134.

II. 중국의 비전일제 고용문제 연구 (我國非全日制就業問題研究)

진위이강*

1. 비전일제(非全日制) 고용이 갖는 중요한 의미

비전일제 고용은 비전일제 취업과 상호 대응하는 것이다. 양자는 동일 사물의 두 가지 측면을 나타낸다. 근로자의 각도에서 보자면 비전일제 취업이고, 사용자의 각도에서 보자면 비전일제 고용인 것이다. 노동력의 수급관계에서 보자면 비전일제 인력 수요가 있어야 이에 상응하여 비전일제 고용도 나타나게 된다. 비전일제 고용(또는 취업)은 시장경제 발전 과정에서 나타나게 되었으며 폭넓은 융통성으로 사용자와 근로자 양측의 수요에 빠르게 부응하고 있다.

국제적으로 본다면 비전일제 고용은 이미 세계 각국의 고용의 탄력성을 높이는 중요한 형식이 되었다. 국제노동기구(ILO)는 비전일제 고용에 대해 ‘정상 근로시간이 전일제 정상 근로시간 수보다 적은 것’이라고 정의하고 있다. EU는 비전일제 고용을 근로시간이 법정 근로시간, 단체협약 규정 시간 혹은 관례적인 근로시간보다 적은 고용이라고 정의했다. EU는 각 회원국들의 실업 부담을 덜기 위해 ‘비전일제근무법령’을 반포하여 고용주가 전체 고용인을 위해 탄력적인 고용 기회를 제공할 것을 요구했다. 비전일제 고용은 EU 각국이 탄력적인 고용 확

* 진위이강(金維剛): 중국 노동 및 사회보장부 노동임금사 처장(勞動和社會保障部勞動工資司處長), 사회학박사.

대 전략을 추진하는 데 있어서 가장 보편적으로 사용하는 방식이다. 많은 EU 국가에서 비전일제 근로자수가 전체 노동인구에서 차지하는 비중은 3분의 1에서 4분의 1 수준에 도달했고(1997년), 네덜란드는 37%, 영국은 24%를 차지했다. 비전일제 근로자 중에는 비정규직도 있고 정규직도 있다. 외국의 경험은 비전일제 고용의 확대가 많은 근로자들에게 고용의 기회를 제공할 수 있을 뿐만 아니라, 실업률을 낮추고 기업의 임금 부담을 줄이는 데 긍정적으로 작용하며, 탄력적인 인력수요에 적응하여 시장 경쟁력을 높인다는 사실을 보여주고 있다.

현재 중국의 비전일제 고용은 주로 시급근로자(小時工 또는 鍾点工)¹⁾의 형식으로 나타난다. 현재 중국에서는 비전일제 고용에 대해 통일된 규정이 없다. 다만, 상하이시(上海市) 등 일부 지역에서 시급근로자 문제에 대해 상응하는 규정을 제정했을 뿐이다.²⁾

전체적으로 볼 때, 중국에서의 비전일제 고용이 확대되어야 할 필요성은 다음과 같은 몇 가지 측면에서 나타나고 있다.

가. 기업의 탄력적 고용이라는 객관적 수요에 부응

시장경제체제하에서 기업의 인력수요는 생산 및 경영의 객관적 수요에 따라 결정된다. 동시에 기업은 이윤 극대화를 위하여 인건비를 최대한 낮추고자 한다. 사실상 비전일제 근로자의 인건비는 전일제 근로자보다 훨씬 적다. 따라서 점점 더 많은 기업이 생산 및 경영의 수요에

-
- 1) 시급근로자(小時工 또는 鍾点工): 중국에서는 시급근로자를 小時工, 鍾点工 또는 計時工이라 부른다. 小時工, 鍾点工은 3차산업, 서비스산업 및 사구(社區)서비스업에서 많이 사용되고, 計時工은 제조업에서 많이 사용된다(譯註).
 - 2) 2001년 8월 6일, 상하이시 노동보장국과 상하이시 의료보험국은 '시급근로자 고용 형식 실행에 관한 약간 규정(시행) 통지(關於實行小時工用工形式的若干規定(試行)通知)'를 발표해, 비전일제 근로자를 '노동법'이 규정한 전일제 인력고용 형식 이외의 형식으로 파악하여 근로자와 한 개 또는 한 개 이상의 사용기관이 시간을 단위로 근로관계를 구성하고, 상응하는 권리와 의무를 이행하는 인력고용 형식으로 규정했다. '노동수첩(勞動手冊)'을 가진 노동자가 한 회사에서 매일·매주·매월 근무하는 시간이 각각 상응하는 법정 기준 근로시간의 50%에 미치지 못하는 경우 모두 이 규정이 적용된다.

근거해 비전일제 인력고용을 포함한 탄력적인 인력고용 방식을 채택하고 있다. 2001년부터 일부 지방 노동보장부서에서는 잇따라 비전일제 고용 관련 정책 규정을 제정해 비전일제 고용을 제도화하고 규범화함으로써, 기존의 획일적인 전일제 고용 모델을 탈피하고 시장경제 발전의 객관적 수요에 적응하여, 고용제도 개혁의 새로운 돌파구로 삼고자 하였다.

나. 하강직공(下崗職工)과 실업자의 재취업 촉진

노동시장의 공급 과잉 문제가 심각하고 하강직공과 실업자의 고용 경쟁력이 떨어지는 상황에서 탄력적인 고용형태는 하강직공과 실업자가 재취업을 모색하는 주요 수단이 될 것이다. 그 중에서도 비전일제 취업은 하강직공과 실업자의 재취업에 있어서 점점 중요한 역할을 하고 있다.

다. 노동시장의 수급 불균형 완화에 유리하게 작용, 실업 감소

외국의 경험을 통해, 비전일제 고용의 확대는 근로자로 하여금 제한된 일자리를 함께 나눌 수 있도록 하여 인력 흡수를 확대할 수 있음을 알 수 있다. 따라서 일부 국가에서는 기업의 비전일제 고용을 지원하는 정책을 제정하여 일자리를 늘리고 있다. 현재 중국은 노동력 과잉 현상이 심각해, 노동력 수급 관계는 균형을 상실했고 일자리 부족이 매우 심각하다. 따라서 기업이 비전일제 고용제도를 선택하면, 인력에 대한 기업의 객관적 수요량이 동일한 상황에서도 전일제 근로자보다 많은 시급근로자를 고용하여 일자리를 늘리는(심지어 2배로 증가) 효과를 가져와 근로자들에게 더 많은 일자리를 제공하게 된다.

2. 비전일제 고용의 발전 상황

최근 몇 년간 중국의 비전일제 고용은 빠른 속도로 발전해 왔다. 특

히 외식, 유통, 사구(社区) 서비스업 등 분야에서 시급근로자가 점점 늘고 있다. 현재 중국에서는 약 6천만명에서 7천만명의 도시인구가 여러 형태의 탄력적 취업상태인 것으로 파악되고 있다.³⁾ 다음은 표본조사를 통해 파악한 자료로서, 현재 중국의 비전일제 고용 현황을 보여주고 있다.

가. 사구(社区) 서비스업 분야에서 비전일제 고용의 빠른 발전

사구서비스업은 비전일제 고용에 적합한 중요 영역이다. 최근 몇 년간 하강직공의 재취업을 촉진하기 위해서, 각지에서는 사구서비스업 발전을 지원하기 위한 일련의 특혜 정책을 제정하여 사구서비스업의 성장을 촉진하였다. 구역 서비스업은 다양한 탄력적인 고용형태의 발전에 적합하다. 특히 비전일제 고용은 사구서비스업의 객관적 수요에 적합하므로, 하강직공의 재취업에 유리하다.

조사에 따르면, 상하이시는 재취업 프로젝트 실시 과정에서 하강직공이 사구서비스업 분야의 비정규 고용 알선기관을 창설하도록 지원하여, 하강직공의 재취업에 중요한 역할을 했다. 최근 몇 년간 상하이시는 이미 1만여개에 달하는 각종 비정규 고용알선기관을 창설했는데 이들은 주로 서비스업에 집중되어 있고, 여기서 흡수한 인원은 15만명(대부분 하강직공)을 넘는다. 현재 비정규 고용조직은 매달 4백여 개씩 약 4천여명의 일자리를 창출하는 빠른 성장을 보이고 있다. 상하이시의 관련 규정에 따르면 비정규 고용조직 종사자의 사회보험료는 개인이 스스로 납부한다.

후난성(湖南省) 또한 사구서비스업 고용을 중시한다. 2001년 후난성에서는 각종 사구서비스업체 773개를 창설해 9만 1천개의 일자리를 창출하였으며, 이 가운데 하강직공과 실업자수가 8만 3천명에 달한다. 현

3) 현재 중국에서는 비전일제 취업에 대한 통계방식이 확립되어 있지 않다. 다시 말해, 조사를 진행한 성·시의 노동보장부서의 시급근로자에 대한 관리가 초보적인 단계로서, 시급근로자에 관한 통계 숫자를 파악하지 못하고 있어, 전국 또는 구역의 비전일제 취업의 전반적 상황을 설명하기는 어렵다.

재 후난성에서 가사서비스를 제공하는 기업만 1천 8백만여개가 넘고, 대부분은 비전일제 고용에 속한다.

나. 입법 늦어 비전일제 고용에 부정적 영향

현재 중앙정부와 대다수 지방정부에서 모두 비전일제 고용 관련 법률·법규를 제정하지 않아 사용자의 비전일제 인력고용의 근거 법률이 부재한 상황이다. 일부 기업에서는 비전일제 고용제를 시행해야 하지만, 근거 법률이 없어 추진하지 못하고 있다. 예를 들어, 보싼장(寧波三江) 쇼핑은 비교적 큰 규모의 체인형 슈퍼마켓으로 국유기업이다. 현재 2,300여명의 근로자가 있으며 연 매출액은 15억 위안이다. 이 기업은 계산원, 관리자, 상품 운반원이 전체 근로자의 60~70%를 차지하여, 슈퍼마켓 영업의 주기적 변동과 고객 숫자의 불규칙성 등으로 인해 인력 고용에 어려움이 많았다. 2001년 초 이 기업은 해외 동종 업계의 경험을 거울 삼아 일부 슈퍼마켓의 계산원과 운반원 등의 자리에 시급근로자를 고용하기로 결정했다. 그러나 중앙정부와 지방의 정책법규 근거가 없고 근로관계, 임금분배, 사회보험 등의 분야에서 현행의 전일제 근로자를 기초로 하는 관리체제와 정책법규와의 연결점을 찾지 못해, 시급근로자 고용제도 도입 1년 후 이를 포기하고 다시 전일제로 회귀함으로써, 시범 운영되던 시급근로자는 전부 전일제 근로자로 전환되었다. 이와 같이 관련 입법이 늦어져 개혁의 시도가 실패로 돌아가고 있다.

다. 비전일제 고용에 존재하는 상대적 고용기회 유실

조사에 따르면 외국기업이 중국에서 운영하는 맥도날드, KFC 등 패스트푸드 체인이 채용한 대부분의 근로자는 모두 비전일제 근로자이다. 예를 들어, 저장성(浙江省) 맥도날드유한회사는 저장성 전체에 14개의 체인점을 갖고 있어 1,100여명에 달하는 근로자를 고용했다. 100여명의 관리근로자가 전일제 근로자에 속하는 것을 제외하고 나머지는 모두 시급근로자이다. 그 중에 맥도날드에서 전일제로 일하는 근로자

는 전체 매장 근로자의 22%로, 그들의 매달 근로시간은 120시간 이상이며 기업과 근로계약을 체결하고 사회보험에 가입되어 있다. 나머지 78%의 근로자는 겸직 근로자로 월별 근로시간은 120시간으로 제한되고, 회사와 근로계약을 작성하지는 않지만 회사가 사회보험료를 납부해 주지는 않는다. 시급근로자의 최초 시급은 2.9위안이다. 상해 KFC유한회사는 80개 체인점을 갖고 있고, 근로자수는 5,000여명이다. 그 중에서 매장 근로자가 4,000여명이고 보수는 모두 시간당으로 계산하며 최초 시급은 4위안이다. 매장 근로자 중에 25%에도 못 미치는 근로자들만이 기업과 근로계약을 체결하여, 사회보험에 가입하고 주택적립금을 납부한다. 70% 이상의 매장 근로자들이 노무 성격의 시급근로자이고, 기업은 이들을 위해서 사회보험료와 주택적립금을 납부하지 않는다.

주목할 만한 점은 이러한 ‘서구식 패스트푸드점’이 고용한 겸직 근로자 혹은 시급근로자는 주로 전문고등학생이나 대학 재학생 또는 퇴직자들이다. 이들은 아직 노동시장에 진입하지 않았거나 이미 노동시장에서 연령 문제로 퇴출된 사람들로, 사용자와 근로관계를 수립할 수 없고 ‘노동법’이 개정된 ‘노동자(勞動者)’의 범주에도 속하지 않으므로, ‘서구 패스트푸드 체인’이 이들을 고용하면 법률적 책임을 회피할 수 있어 인건비를 크게 낮출 수 있다. 그러나 사회적으로는 이러한 일자리가 실업자 고용에 활용되지 못하고 있어, 이는 고용기회의 상대적인 유실이며 실업자들의 고용 문제를 해결하는 데도 불리하다.

3. 비전일제 고용이 직면한 주요 문제

현재 일부 지방에서 비전일제 고용제도를 수립하는 과정에서 해결해야 할 문제는 주로 다음과 같다.

가. 근로시간

비전일제 고용의 근로시간을 어떻게 규정지을 것인가 하는 문제에

대해서 현재 중국은 관련 규정이 없다. 이는 근로시간뿐 아니라 비전일제 고용의 개념과 적용범위 설정과도 관련되는 문제이다. 시급근로 제도가 수립된 일부 도시에서는 시급제의 근로시간에 대하여 명확한 규정을 내렸다. 예를 들어, 상하이시에서는 비전일제 근로시간을 상응하는 법정 기준 근로시간의 절반으로 한정했다. 만약 시급근로자의 근로시간이 법정 기준시간의 절반을 넘으면 전일제 근로자 관련 규정에 따라 관리한다. 장쑤성(江蘇省), 다롄시(大連市), 칭다오시(靑島市) 등에서도 유사한 규정이 있다. 상하이시가 시급근로자의 근로시간을 이렇게 제한한 이유는 시급근로자를 지나치게 많이 고용해서가 아니라, 최대한 전일제 근로자를 고용하도록 하여 근로자의 이익을 보호하기 위함이다. 상하이시는 근로자가 여러 회사에서 시급근로자로 근무할 때의 근로시간 합계가 법정 최고 근로시간 수를 초과하지 못하도록 하는 규정도 마련해 놓았다.

그러나 일부 시급근로자의 실제 근로시간은 전일제 근로자의 기준 근로시간의 절반을 넘는다. 상술한 지방의 시급근로자의 근로시간에 대한 규정에 따르면, 기업은 시급근로자의 근로시간을 단축하거나 시급근로자를 전일제 근로자로 전환해야 한다. 그러나 이러한 조정은 생산 및 경영 상황에 근거한 기업의 시급 근로시간에 대한 수요와는 무관하다. 시급근로자의 근로시간에 대한 위의 규정은, 사용자가 지나치게 비전일제 근로자를 많이 고용하는 것을 제한하는 것으로, 시장경제 체제에서 사용자가 생산 및 경영상 필요에 의해 자주적으로 인력을 고용한다는 원칙과는 부합되지 않는다.

뿐만 아니라 시급근로자는 비전일제 취업 형식 중 하나이다. 외국의 비전일제 고용과 관련한 입법 규정은 일반적으로 비전일제 고용에 대해 규정하고 있고, 시급근로자에 대한 단독 규정이 아니다. ILO와 EU가 비전일제 고용의 근로시간에 대해 구체적인 양적 규정 없이 광의의 원칙만 규정하고 있는 것 외에, 대부분 시장경제국가는 비전일제 고용의 근로시간을 비교적 길게 규정해 놓고 있다. 예를 들어 노르웨이는 비전일제 고용 근로시간을 주당 37시간 이하로 규정하였고, 미국·일본·스웨덴·오스트리아 등은 주당 근로시간 35시간 미만을 비전일제

고용으로 규정하였으며, 핀란드와 말레이시아는 주당 근로시간 30시간 미만의 경우로 규정했다. 프랑스의 비전일제 고용은 주당 혹은 1일 근로시간이 법정 근로시간보다 5분의 1 적은 경우로, OECD는 회원국의 비전일제 고용제도 비교를 용이하게 하기 위해 주당 근로시간이 30시간 미만인 경우를 비전일제 고용으로 규정했다.

따라서 비전일제 고용을 촉진하기 위하여, 중국의 비전일제 고용의 객관적 상황과 국제적 경험을 고려해서 비전일제 고용의 근로시간에 대해 통일적인 규정을 해야 한다. 최근 일부 지방정부에서 내놓는 비전일제 근로시간에 대한 제한적 규정이 합리적인가 하는 문제에 대해서는 실천적 검증과 더 많은 연구를 요한다.

나. 근로관계

비전일제 고용에서 근로자와 사용자 간의 근로관계 확립은 법으로 명문화할 필요가 있다. 근로자가 비전일제 형식으로 취업하게 되면, 근로시간만 적은 것이 아니라 그 소득도 전일제 근로자보다 줄어든다. 따라서 비전일제 근로자는 두 가지 이상의 직종에 종사하기를 원할 뿐만 아니라, 조정 가능한 근로시간을 갖게 되므로 2개 혹은 그 이상의 사용자측과 이중 혹은 다중의 근로관계를 맺는 현상도 자연스럽게 될 것이다. 어떻게 이 분야의 근로관계 문제에 접근하고 규범화할 것인가 하는 문제도 입법적 해결을 요한다.

중국 현행의 근로관계에 대한 법률 법규는 전일제 고용형태에 입각해 제정된 것이다. 그러나 비전일제 고용처럼 탄력적인 고용형태가 여전히 전일제 근로의 관련 규정을 따른다면 당연히 비합리적일 것이다. 따라서 비전일제 근로의 특징에 근거하여 새로운 규정을 제정해야 한다.

상하이시는 2001년 11월 15일에 ‘상하이시 근로계약 조례(上海市勞動合同條例)’를 반포했다. 조례의 비전일제 근로계약에 대한 특별 규정의 주요 내용은 다음과 같다. ① 비전일제 근로계약은 근로자와 사용자 간에 근로시간 단위로 하여 약정한 근로관계의 성립 약정이다. ② 근로관계 당사자는 근로시간, 근로내용, 임금 및 지불 형식, 기업의 기밀 유

지 등 사항에 대해 약정할 수 있다. ③ 비전일제 근로는 서면계약 방식을 취할 수 있으며, 기타 방식을 택할 수도 있다. ④ 근로계약 당사자 한쪽이 서면계약 방식을 제안할 경우 서면계약 방식을 채택해야 한다. ⑤ 비전일제 근로계약 당사자가 근로 기한을 약정하지 않을 경우 어느 한쪽이라도 언제든지 상대방측에 근로관계의 종료를 통보할 수 있다. 비전일제 근로자는 사용자와 이중 혹은 다중의 근로관계를 수립할 수 있다.

그 밖에 다롄시(大連市) 노동국은 2001년 10월 17일 ‘시급근로자 고용에 관한 약간의 규정(시행) 통지(關於小時工形式就業若干規定(試行)的通知)’ 중에서 사용자측은 시급근로자를 30일 이상 고용할 때 근로자와 서류상의 근로계약을 체결하며, 30일 이하의 경우 구두 형식으로 합의하지만 근로자가 서면 계약을 요구할 경우 서면으로 근로계약을 체결해야 한다고 규정하였다. 또한 사용자측이 시급근로자를 고용할 때나 시급근로자와의 근로관계를 종료하고자 할 때 현지 노동 관련 기관에 가서 채용(招工) 또는 사퇴(退工) 등록 및 신고 수속을 마쳐야 하고, 이와 동시에 시급근로자가 사용자와 이중 혹은 다중의 근로관계를 수립하는 것을 허용해야 한다.

상하이시와 다롄시는 상술한 비전일제 근로에 대한 규정 중 서면 계약이 아닌 기타 형식(주로 구두 합의)을 허용하고 이중 혹은 다중의 근로관계를 허용하였다. 이러한 규정은 ‘노동법’의 근로계약은 서면으로 이루어져야 한다는 규정과 이중 혹은 다중의 근로관계 금지 규정을 깨뜨린 것으로, 비전일제 고용의 객관적 수요와 국제적으로 통용하는 방식에도 부합하는 것이다.

또한 상술한 구역에서는 모두 사용자측과 근로관계를 수립한 시급근로자만을 관리 범위에 포함시키고, 비전일제 업무에 종사하지만 사용자와 근로관계를 수립할 수 없는 근로자는 배제시켰다. 예컨대 상하이시는 시급근로자 관리 범위에 재고용 서비스센터에 들어갈 사람, 임금 지불중지 고용지속자(停薪留職)⁴⁾, 기업 내부 조기퇴직자(企業內退人

4) 본책 논문 <15가지 유형의 근로관계 처리> 참조(譯註).

員)⁵⁾, 단계성 노무직(階段性勞務員)을 제외시켰을 뿐만 아니라, 시급근로자를 노무직과 구분하여 가사 관리 서비스를 제공하는 시급근로자도 포함하지 않기로 규정했다. 다롄시는 시급근로자의 관리 범위를 사용자가 고용한 도시 실업인구(자주창업하는 하강직공 포함)로 제한하고, 시급근로자의 관리 규정은 비법인이나 비정규기관의 시급근로자 고용에는 적용되지 않는다. 외부인력, 이직자(離崗人員)⁶⁾, 퇴직자(退休人員), 겸직자, 재학 중인 학생이 시간제 근로에 종사하는 것에 대해서는 시간제 근로 관련 규정을 따른다.

다. 최저임금기준

최근 중국의 비전일제 근로자는 주로 시급근로자이며 그 노동보수는 시간에 따라 계산한다. 일부 지방에서는 시간제 근로 형식이 탄력적이고 고용계약이 다양하며 근로관계가 다원화되어 있고 시간에 따라 보수를 계산한다는 등의 특징에 입각해, 상응하는 시간당 최저임금기준을 제정 실시하고 있다. 2001년 이후 베이징시(北京市), 톈진시(天津市), 상하이시(上海市), 장쑤성(江蘇省), 선전시(深圳市), 다롄시(大連市), 칭다오시(青島市), 타이위안시(太原市), 황스시(黃石市) 등지에서는 잇따라 시간당 최저임금기준을 발표하였다. 시간당 최저임금기준에서 가장 부각되는 문제는 바로 최저임금기준에 사회보험료의 포함 여부이다. 이미 시간당 최저임금기준을 내놓은 구역에서 이 문제를 처리하는 방식은 대략 다음의 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 납부할 사회보험료를 시간당 최저임금기준(혹은 시간당 최저노동보수)에 포함한다. 예를 들어, 다롄시는 2001년 10월에 시급근로자의 시간당 최저임금을 5위안으로 규정하였다. 여기에는 시급근로자는 개인이 사회보험료를 납부한다는 점을 고려하여 시간당 최저임금에 사회보험료가 포함되었다. 그 밖에 칭다오시는 2001년 9월에 비전일제 근로자를 위한 시간당 최저노동보수 제도를 수립해 지역내 비전일제

5) 본책 논문 <15가지 유형의 근로관계 처리> 참조(譯註).

6) 본책 논문 <15가지 유형의 근로관계 처리> 참조(譯註).

근로의 최저임금(사회보험료 포함)을 4.5위안으로 규정하고, 관할 현급시(縣級市)⁷⁾는 3위안으로 규정했다. 칭다오시(靑島市)가 최저임금기준(最低工資標準)을 최저노동보수(最低勞動報酬)라고 바꾸어 부른 것은 최저노동보수의 개념에 사회보험료를 포함시키기 위해서이다. 그러나 분명히 해두어야 할 점은 납부해야 할 사회보험료는 ‘지출’의 성질이고, 그 자체는 임금의 범주에 들어가지 않으며, 최저임금기준을 제정할 때의 고려사항일 뿐이라는 점이다. 즉 최저임금기준은 사회보험료의 필요에 따라 적절하게 상향 조정할 수 있다. 따라서 시간당 최저임금기준을 최저노동보수라고 바꾸어 부를 필요는 없다.

둘째, 최저임금기준과 개인이 납부해야 할 사회보험료의 최저 납부액을 합쳐서 ‘최저임금’이라고 부르고 사회보험료를 최저임금기준에 직접 넣지는 않는다. 이와 같은 방법은 장쑤성(江蘇省)에서 제정 실시되었다. 장쑤성은 2001년 5월 17일에 일찍이 시급근로자의 최저임금기준을 반포하여, 시급근로자의 최저임금기준은 기업의 최저임금기준을 시간당 임금으로 계산한 금액의 140%라고 규정하였다. 구체적인 기준은 구역에 따라 4등급으로 분류하여, 1급은 시간당 3.6위안, 2급은 시간당 3.1위안, 3급은 시간당 2.6위안, 4급은 시간당 2.1위안으로 규정하였다. 2002년 장쑤성은 2001년 노동과 사회보장부 판공청이 하달한 ‘최저임금문제에 관한 답변(關於最低工資問題的複函)’의 정신에 근거해 장쑤성 최저임금기준을 새로이 조정할 때 근로자 개인이 사회보험료를 납부한다는 점을 고려하기 시작했다. 아울러 장쑤성은 최저임금 조건을 조정함으로써 최저임금은 장쑤성 인민정부가 발표한 기업 최저임금기준과, 법에 따라 개인이 납부해야 하는 사회보험(양로보험, 의료보험, 실업보험) 최저납부액을 포함한 것으로서, 각 기업이 최저임금을 집행하는 데 있어서 상술한 두 가지 부분을 포함하게 되었다. 2002년 6월 12일에 기업 최저임금기준을 조정하면서 시간제 최저임금기준을 1급은 시간당 3.9위안, 2급은 시간당 3.1위안, 3급은 시간당 2.7위안, 4급은 시간당 2.2

7) 중국의 행정 등급은 성(省)급, 지(地)급, 현(縣)급, 향(鄉)급 등으로 나뉜다. 4개 직할시(直轄市) 외의 시(市)는 규모에 따라 보통 지급시(地級市)와 현급시(縣級市)로 나뉜다(譯註).

위안으로 규정하였다. 그러나 장쑤성의 최저임금 조건을 조정하는 방법은 ‘최저임금’과 ‘최저임금기준’이라는 근본적으로는 본질적인 차이가 없는 개념을 인위적으로 분리시켜 개념을 이해하는 데 혼돈할 수 있어 좋은 방법은 아니다.

셋째, 사회보험료 납부 부분을 최저임금기준에 포함시키지 않지만, 최저임금기준을 제정할 때 개인이 부담하는 사회보험료와 최저임금기준을 간접적으로 연계시켜, 최저임금기준을 개인이 사회보험을 납부한 후의 실질 임금소득으로 규정한다. 이는 상하이시의 방식으로 ‘공제 후 최저임금기준(繳費后的最低工資標準)’이라고 부를 수 있다. 상하이시는 2001년 8월 6일 시급근로자 최저임금기준을 4위안이라고 발표하였고, 여기에는 개인이 납부하는 개인보험료가 포함되지 않았다. 그러나 상하이시가 규정한 시급근로자의 노동보수는 임금과 사회보험료를 포함한다. 사용자가 시간당 최저임금기준에 따라 시급근로자에게 임금을 지급하는 경우, 시급근로자 개인이 납부해야 할 사회보험료는 사용자가 대신 지불해 시급근로자의 실제 임금소득이 최저임금기준보다 낮지 않게 하는 것이다. 따라서 비록 상하이시는 개인이 납부하는 사회보험료를 시급근로자의 최저임금기준에 넣지 않았지만, 실제로는 시간당 최저임금기준을 정할 때 개인 납부 사회보험료를 고려하여, 사회보험료 납부 후의 실질소득이 최저임금기준보다 낮지 않도록 하였다.

그 밖에, 현재 저장성(浙江省) 노동보장청은 시급근로자의 시간당 최저임금보장제도의 구축을 연구 중이다. 2001년에 저장성은 시간당 최저임금기준을 마련할 예정이었으나 추산 후의 시간당 최저임금기준이 3~4위안으로 시장에서의 시급근로자의 시간당 실제 보수인 6~8위안의 절반에 불과하자, 낮은 수준의 시간당 최저임금기준을 정하게 되면 일부 사용자가 이를 악용해 시급근로자의 실제 보수를 삭감할 것을 우려하여 포기하였다. 그러나 비공유제 경제와 탄력적 고용형태가 빠른 속도로 발전하면서 시급근로자의 숫자가 점점 증가하자, 2002년 저장성 노동보장청은 다시 한번 시간당 최저임금기준 제정을 고려하여, 2002년 5월 시간당 최저임금기준의 초안을 작성하였다. 전일제 근로시간으로 월 최저임금기준을 나누어 환산한 시간당 최저임금에 150%를

곱해 시간당 최저임금기준을 확정하고, 이를 시간당 3위안, 3.4위안, 3.8위안, 4.1위안의 4등급으로 나누었다. 동시에 상하이시의 사회보험료 납부 방법을 참조하여 최저임금기준에 개인이 납부하는 사회보험료는 포함시키지 않았다. 저장성(浙江省) 노동보장청이 개인이 납부하는 사회보험료를 최저임금기준에 직접적으로 넣지 않은 이유는, 사회보험료를 최저임금기준에 포함시킬 경우 최저임금기준이 상하이(上海), 장쑤(江蘇) 등 주변 지역의 기준보다 높아져 투자자본 유치 면에서의 시장 경쟁력이 약화될 것을 우려했기 때문이었다.

넷째, 현재 이미 시급근로자에 관한 정책 법규가 발표된 구역 가운데 상하이, 다롄 등 소수 구역에서만 시급근로자에 대한 사회보장 문제를 명확하게 규정하고 있다.

상하이시의 규정에 따르면, 시급근로자는 사회보험에 가입하고 사용자와 근로자가 규정에 따라 사회보험료를 납부해야 한다. 납부기준은 사용자가 시급근로자에게 지급한 임금소득에 따라 확정한다. 사용자와 시급근로자의 납부 비율은 상하이시의 규정에 따라 확정한다. 구체적으로, 사용자가 납부하는 사회보험료 비율은 시급근로자 임금소득의 22.5%(양로보험), 12%(의료보험) 및 2%(실업보험)로, 세 항목을 더하면 36.5%이다. 시급근로자의 납부 비율은 본인 임금소득의 6%(양로보험), 2%(의료보험) 및 1%(실업보험)로 세 항목을 더하면 9%이다. 시급근로자가 1개 이상의 회사에서 근무하면 그의 사회보험료는 관련 회사에서 각각 납부한다. 상하이시는 시간당 보험 가입 최저기준도 초보적으로 시간당 2위안 정도로 추산하였다. 시급근로자는 지속적으로 보험료를 납부하면 연속 3회 납부시부터 3개월의 기본 의료보험 혜택을 받을 수 있다. 그 후에는 규정에 따라 계속해서 보험료를 납부해야만 기본 의료보험 혜택을 지속적으로 받을 수 있다. 시급근로자가 근무 중 산재를 입거나 직업병에 걸릴 때, 사용자는 상응하는 경제적 책임을 진다.

이 밖에도 상하이시는 비정규직 종사자들에 대해서 개인이 사회보험료를 전액 부담하도록 규정하고, 그 납부 기준은 상하이시 최저임금기준(490위안)으로 계산하였다. 양로보험, 의료, 실업 세 가지 보험의 납

부 비율은 각각 납부 기준의 16%, 14%, 1%로, 합계 납부 기준의 31%가 된다. 이는 정규 기업 및 그 근로자들의 납부 비율 총합(45.5%)보다 약 3분의 1이 낮은 수준이다. 이에 따라 그들이 매월 납부해야 할 보험료는 152위안이 된다. 납부 기준은 낮지만, 받을 수 있는 사회보험 혜택은 변하지 않는다. 비정규업체의 보험 가입 시급근로자 또한 이 규정을 따른다.

다롄시는 시급근로자가 사회보험 취급기관에 개인 사회보험 계좌를 만들어 등록하고 규정에 따라 사회보험료(양로, 의료, 실업)를 납부하도록 규정하였다. 이 가운데 양로보험료는 다롄시의 전년도 월평균 임금 60% 이상 액수의 18%를 납부하고, 실업보험료는 다롄시 전년도 월평균 임금의 1%를 납부한다. 기본 의료보험은 다롄시 현행 관련 규정에 따라 납부한다. 사용자가 시급근로자의 산재보험을 납부하지 않을 경우, 사용자는 다롄시 산재보험 관련 규정을 따른다.

현재 일부 지방의 비전일제 근로자 사회보험 문제 처리 상황을 보면, 주로 다음과 같은 문제가 있다. 첫째, 국가에서 상응하는 법률 법규를 제정하지 않아, 구역에서 관련 규정을 자체 제정할 때 법률적 근거가 부족하다. 둘째, 많은 구역에서 비전일제 근로자의 사회보험 문제를 명확하게 규정하지 않아, 비전일제 근로자의 사회보험이 실시되지 않고 있다. 셋째, 상하이시 등 이미 관련 규정을 제정한 지역에서는, 사용자와 시급근로자가 납부할 사회보험료 기준이 현행의 전일제 근로자 및 사용자의 납부 비례에 따라 확정된 것으로, 양자가 서로 확연히 다르므로 납부 비율에 차이가 있어야 한다는 점을 충분히 고려하지 않고 있다. 때문에 사용자가 탄력적으로 근로자를 고용하여 인건비를 낮추고자 하는 취지와 부합하지 않아, 비전일제 근로제도의 발전에도 불리하다. 넷째, 지방에서 비전일제 근로자의 보험 가입 정책을 제정했을 경우에도, 모든 비전일제 근로자가 사회보험에 가입하도록 하는 효과적인 관리 방법은 부재한 상태이다.

4. 건의

비전일제 고용 문제에 대한 초보적 연구에 근거해 우리는, 비전일제 고용의 확산에 따라 노동보장제도를 개혁하여 기업 발전과 고용 기회 증가 등에 있어서 중요한 역할을 하도록 해야 한다는 점을 알 수 있다. 관계기관은 비전일제 고용의 확대 추세와 비전일제 고용 확대의 중요성을 충분히 인식하고, 전국적으로 규범화된 비전일제 고용제도 구축을 추진해야 한다. 이는 중국이 전면적으로 근로계약 제도를 추진하는 데 있어서 또 하나의 중요한 돌파구로서, 기업이 생산 경영과 시장 경쟁의 수요에 부합하는 탄력적인 고용 방법으로 활용하는 데에도 유리할 것이고, 날로 가중되는 취업 문제의 해결에도 도움이 될 것이다. 비전일제 고용제도는 노동보장제도를 한층 더 강화하고 고용(특히 하강직공의 재취업)을 촉진하는 중요한 조치로서, 관계기관에서는 인력을 편성해 이 문제에 대해 전문적인 연구를 진행하여 비전일제 고용제도를 수립하고, 관련 법규 및 정책 조치를 마련하도록 해야 한다. 이를 위해 다음과 같은 사항을 건의한다.

가. 비전일제 고용의 정의 방식

근로시간 기준은 비전일제 고용의 기본 문제이다. 중국의 일부 기업의 시급근로자 고용 상황, 지방에서 내놓은 관련 정책 규정, 시급근로자 고용에 대한 국제적인 주요 정의에 근거하여, 중국의 비전일제 고용의 정의를 근로자의 일 평균 근로시간이 법정 전일제 근로시간의 4분의 3을 넘지 않는 고용 형식으로 정의할 것을 건의한다.

이 정의는 현재 중국의 일부 기업이 도입한 비전일제 근로 형식의 객관적 상황에 부합하고, 비전일제 근로자의 현실적 요구도 반영된 것이다. 뿐만 아니라 이는 대다수 시장경제 국가가 매월 근로시간 30시간 또는 35시간 미만을 비전일제 고용으로 보는 방식과도 합치 혹은 접근하는 것이다.

나. 비전일제 고용의 근로관계 설정

비전일제 고용의 형식으로 사용자가 근로관계 성립 요건에 부합하는 비전일제 근로자를 고용하려면 근로자와 근로계약을 체결해야 한다. 근로계약 체결은 양측이 근로관계를 구성하기 위한 필요 조건이 된다. 비전일제 근로계약의 내용과 형식은 전일제 근로계약보다 상당히 간략하고 탄력적이어도 무방하다.

비전일제 근로계약의 내용은 근로시간, 업무직책, 노동보수와 지불조건, 근로조건 및 기타 필요 사항을 포함하며, 양측이 협상하여 결정한다. 비전일제 근로계약은 각지의 노동보장 행정기관의 계약서 양식을 따를 필요가 없고, 사용자와 근로자가 국가와 지방의 비전일제 고용계약 관련 규정에 근거하여 협의를 통해 스스로 계약 내용을 확정한다.

계약체결 방식은 자유로 선택 가능하다. 일반적으로 서면 계약을 하지만 근로자가 구두 합의 형식을 원할 때는 구두로 양측이 근로계약 관계를 구성한 것으로 이해할 수 있다. 그러나 중국의 현재 경제 분야의 신용 수준을 고려할 때 구두 계약시 갈등을 빚을 소지가 있으므로, 서면 계약으로 근로관계를 구성하도록 추천한다.

비전일제 근로계약의 해지 또는 종료 요건 및 절차는 전일제 근로계약보다 간소화해야 한다. 비전일제 근로계약 당사자가 계약 기간을 약정하지 않았을 경우, 어느 일방이 상대방에게 근로관계 해소를 통보할 수 있다. 비전일제 근로자는 둘 이상의 사용자와 근로관계를 맺을 수 있다.

다. 비전일제 고용의 시간당 최저임금기준

비전일제 고용은 일반적으로 시급을 계산하므로 이에 상응하는 시간당 최저임금기준을 제정, 실시할 필요성이 있다. 비전일제 고용의 시간당 최저임금기준은 개인이 납부할 사회보험료를 포함해야 한다. 개인이 납부할 사회보험료는 ‘지출(支出)’의 성격이므로 그 자체는 임금의 범주에 속하지 않지만, 최저임금기준을 제정할 때 하나의 고려 요소는

되어야 한다. 즉, 최저임금기준은 사회보험료에 따라 적절한 조정이 이루어져야 한다.

비전일제 고용의 시간당 최저임금기준은, 중국의 비전일제 근로자의 고용이 안정적이지 못하고 근로시간이 비교적 짧으며 복지 수준도 낮다는 현실적인 상황과, 개인이 법에 따라 사회보험료를 납부해야 한다는 점을 종합적으로 고려하여 합리적으로 제정되어야 하며, 전일제 근로 방식의 기준 근로시간으로 환산한 시간당 최저임금보다 높은 수준에서 확정되어야 한다.

각 지방에서 시간당 최저임금기준을 제정할 때 현지 도시 주민의 소비가격 지수를 종합하고, 부양계수, 앵겔계수, 도시주민 최저소득의 1인당 월 소비지출 등에 근거할 뿐 아니라, 개인이 부담할 사회보험료를 직접 포함시켜 추산해야 한다.

만약 비전일제 근로자의 사회보험료를 완전히 개인이 부담해야 한다면, 원래 사용자와 개인이 부담하던 사회보험료의 합이 개인 부담 보험료가 되어 최저임금기준에 포함되어야 할 것이다.

라. 비전일제 고용의 초과근로

비전일제 근로자가 매달 양측이 약정한 근로시간 이상 일하는 것은 초과근무이다. 사용자의 비전일제 근로자에 대한 초과근무를 규제하고 비전일제 근로자의 합법적인 권익을 보장하기 위해, 비전일제 근로자가 한 업체에서 한 달 동안 초과근로한 시간은 일반적으로 법정 전일제 기준근로시간에서 양측이 약정한 근로시간을 뺀 시간을 넘어서는 안 된다. 또한 사용자는 ‘노동법’ 관련 규정을 참조하여 비전일제 근로자에게 초과근로수당을 지급해야 한다.

마. 비전일제 고용의 사회보험

비전일제 고용의 사회보험에 대해 비교적 탄력적인 정책을 실행해야 한다. 비전일제 고용 발전을 촉진하기 위해, 사용자와 비전일제 근로자

의 보험 가입 방식과 납부 기준에 있어서 현행 전일제 사회보험 정책을 따를 필요는 없다. 비전일제 고용의 특징을 반영한 보험 가입 방법을 제정하고, 비전일제 근로자의 가입 자격과 납부 기준을 완화해야 한다.

보험 가입과 납부 방식은 다음의 두 가지 중 한 가지를 선택할 수 있다. 첫째, 사용자와 근로자가 각각 규정에 따라 납부한다. 둘째, 개인이 완전히 독립적인 보험 가입 주체로서 보험료를 전액 납부하고, 사용자는 별도의 납부 의무를 지지 않고 임금 지급시 국가 규정에 따라 개인 납부분을 임금에 반영한다. 이 두 가지 중 사용자와 비전일제 근로자는 협의를 통해 이 중 한 가지를 선택할 수 있다.

이와 함께 납부 기준과 납부 비율이 전일제 근로 형식의 상응 기준보다 낮아야 하고, 특히 개인이 완전히 보험료 납부를 부담하는 경우에는 개인이 수용할 수 있는 선으로 납부 기준을 더 큰 폭으로 하향 조정한다.

사회보험이 갖는 어느 정도의 강제성을 고려하여, 비전일제 고용의 사회보험료 납부 방식은, 사용자가 임금 지급시 공제, 납부하고 거래은행에서 협조하는 등 사용자와 비전일제 근로자 납부를 강제할 조치를 마련하도록 한다.

아울러 비전일제 고용의 사회보험료 납부에 대한 감독을 강화하여, 사용자와 시급근로자가 법에 따라 각자가 부담할 책임과 의무를 다하도록 계도·감독한다.

Ⅲ. 취업구조로 살펴본 중국의 취업현황 변화추세 (從地區就業結構看我國地區就業狀況的變化趨勢)

왕광둥*, 예런순**

본고는 중국 서부개발 지역-12개 성(省)·시(市)·구(區)¹⁾, 중부 6성 지역-산시성(山西省)·안후이성(安徽省)·장시성(江西省)·허난성(河南省)·후베이성(湖北省)·후난성(湖南省) 등 6개 성, 상대적으로 발달한 동부지역-베이징시(北京市)·톈진시(天津市)·허베이성(河北省)·상하이시(上海市)·장쑤성(江蘇省)·저장성(浙江省)·푸젠성(福建省)·산둥성(山東省)·광둥성(廣東省) 등 지역에서 1인당 GDP와 실업률이 대표성을 갖는 성·시의 취업구조를 비교하고 취업구조상의 변화추세를 분석하여, 중국의 상대적 낙후 지역의 실업 문제를 해결하기 위한 몇 가지 방안을 제안하고자 한다.

1. 중국 취업 문제의 지역별 비교

한 지역 또는 국가의 취업 현황을 가늠하기 위해서 일반적으로 실업률이 주요 지표로 쓰인다. 현재 성진등기실업률(城鎮登記失業率) 수로

* 왕광둥(王光棟): 화동교통대학교 인문학원(華東交通大學人文學院) 강사

** 예런순(葉仁荪): 화동교통대학교(華東交通大學) 부교장 겸 경제관리학원 교수

1) 충칭시(重慶市), 시짱자치구(西藏自治區), 네이멍구자치구(內蒙古自治區), 광시장쑤자치구(廣西壯族自治區), 신장웨이우얼자치구(新疆維吾爾族自治區), 닝샤후이족자치구(寧夏回族自治區), 구이저우성(貴州省), 윈난성(雲南省), 쓰촨성(四川省), 산시성(陝西省), 간쑤성(甘肅省), 칭하이성(青海省)(譯註).

는 위의 3개 지역의 도시간 실업률의 차이는 그다지 두드러지지 않지만, 현성실업률(성진현성 실업자수=등록 실업자수+하강(下崗) 미취업자)와의 차이는 오히려 매우 크다.

전체적으로 볼 때 현재 중국의 취업상황은 낙관할 수 없는데, 2001년 전국적으로 1,422만 7천명의 하강직공과 실업자가 양산되어 실업률이 5.8%에 이른다. 비교 대상이 된 3개 지역에서도 동부, 중부, 서부 지역의 실업률은 각각 4.7%, 11.9%, 8.8%로 나타났다. 중서부 지역이 직면하고 있는 실업 문제는 상대적으로 발달한 동부 지역의 대표적인 성·시 지역보다 더 심각하다. 특히 중부 6성 지역은 실업률이 가장 높을 뿐 아니라 하강직공과 실업자 수도 426만명에 달해 3개 지역 중 가장 많다.²⁾

취업 현황 분석을 위해서는 우선 실업 규모를 살펴보아야 한다. 실업 규모의 변동은 실업인구로의 편입과 이탈 속도에 달려 있다. 문제는 하강직공과 실업자수의 증가는 빠르지만, 이들의 감소는 더디다는 것이다. 이는 각 지역의 경제구조조정과 근로자의 교육수준 등과 직접적인 관계가 있다.

2. 취업과 산업구조의 지역별 비교

2001년 중국 중부와 서부 두 지역의 1차산업 취업이 차지하는 비율은 각각 50%를 훨씬 상회하는 것으로 나타났다. 1차산업 취업자의 비율은 높고 두 지역의 1차산업 생산규모는 모두 20% 내외여서, Kuznets와 Chenery의 공업화 단계 구분 기준에 따르면 중국의 6개 중부 지역과 2개 서부개발 지역의 산업화 과정은 중반기 초기 상태로 이들 지역의 산업화는 동부 발달 지역보다 훨씬 뒤떨어질 뿐만 아니라, 전국 평균 수준에도 크게 못 미치고 있다. 이러한 산업화 수준은 이 지역의 실업문제 해결에도 직접적인 영향을 가져다 준다. 더딘 산업화가 바로 중서부 지역 실업인구가 감소는커녕 빠른 속도로 증가하는 주요 원인

2) 『중국통계연감(中國統計年鑑)』 2002, 『중국노동통계연감(中國勞動統計年鑑)』 2002 참조.

이다. 게다가 중부의 57.3%, 서부의 무려 61.1%에 달하는 1차산업 종사자 비율은 사실상 이 지역의 향후의 취업에 있어서 커다란 난제가 아닐 수 없다.

산업간 취업구조의 변화를 살펴보면 1996년부터 2001년까지 동부와 서부의 1차산업 종사자 비율은 1996년보다 각각 0.6%포인트, 0.3%포인트 감소했고, 종사자수로는 각각 114만 1천명, 435만 5천명이 감소했다. 농업 종사자의 비율이 하락했다는 것은 더욱 많은 농민들이 비농업으로 유입되고 비농업의 고용창출 능력이 커졌음을 의미한다.

그러나 중부 지역의 2001년 1차산업 취업 비율은 오히려 1996년보다 1%포인트 증가했다. 이는 2001년 중부 지역의 비농업의 고용창출 능력이 1996년보다 약화되었으며 타지역으로의 노동력 수출도 감소했다는 것을 의미한다.

1996년부터 2001년 사이에 이 3개 지역과 전국의 2차산업 종사자 비율도 마찬가지로 하락했는데, 이것은 중국이 이 기간 동안 산업구조 조정 정책으로 인해 2차산업에서 채굴, 제조 등 전통 산업 부문의 하강 직공이 급증했고 종사자수도 급감한 것과 관련이 있다.

그러나 중서부 지역의 1차산업 종사자 비율은 높고 2차산업의 종사자 비율이 낮다는 것(특히 서부개발 지역의 경우 2001년에 12.9%에 불과)은 산업 기반이 취약하고 산업 발전 수준도 낮다는 것을 의미하므로, 3차산업의 비약적인 발전을 통해 농촌 지역의 대량 잉여노동력을 흡수하겠다는 구상은 사실상 상당한 어려움이 예상된다. 1996년부터 2001년 사이 3차산업의 취업 증가세가 가장 두드러지고 그 변화 폭이 가장 큰 것은 서부개발 지역이다. 서부개발 지역의 2001년의 3차산업 취업 비율은 26.1%로 1996년보다 5%포인트 상승해 종사자수 또한 949만명이 늘어났다. 전국 및 각 지역의 3차산업 취업의 평균 성장률과 취업률 상승의 탄력도는 기타 산업보다 월등히 높다. 이는 3차산업이 이 기간 동안 새로운 취업기회 창출의 주요 해결책으로 작용했음을 나타낸다. 또한 현재 중국이 3차산업의 발전을 통해 당면한 심각한 실업난을 극복하도록 강조할 수 있는 이론적 근거가 된다.

3. 도시 취업구조의 지역별 비교

제도 변화에 따라 최근 중국의 공유제 경제에 대한 취업 비율은 크게 감소하고, 비공유제 경제로의 취업 비율은 대폭 상승하였다. 이는 중국의 새로운 일자리는 주로 비공유제 경제 주체로부터 창출된다는 것을 의미한다.

2001년 말까지 중국의 동부, 중부, 서부 지역에서의 비공유제 경제(기타 기관, 개체 및 사영기업)가 차지했던 취업 비율은 각각 46.7%, 32.7%, 34.9%이다. 이는 1996년보다 각각 24.7%포인트, 14.4%포인트, 20.3%포인트 증가한 비율이며, 근로자수는 1996년보다 1,316만 7천명, 334만 2천명, 636만 4천명 증가했다. 그 중에서 서부개발 지역의 성장 속도는 주목할 만하다. 서부 비공유 경제 주체의 취업 비율이 빠른 속도로 상승한 원인은 1996년의 비율이 워낙 낮았던 것(14.6%에 불과)과 2000년 시작된 서부대개발 전략 중의 정부 지원에서 찾아볼 수 있다. 다른 한편으로는 만약 기타 기관의 취업 비율의 변화와 개체 및 사영기업 종사자 비율의 변화를 각각 살펴본다면, 중부 6성 지역과 서부개발 지역의 비공유 경제 주체의 변화 가운데 개체 및 사영기업 취업인구 비율의 변화가 두드러진다. 중부는 단지 6.1%포인트 상승했지만 서부는 12.5%포인트 상승했다.

1996년부터 2001년까지 중국의 동부, 중부, 서부와 전국의 도시 근로자수는 각각 1,259만 7천명, 973만명, 837만 7천명, 4,055만명으로 계속하여 감소했다. 2001년 기관 근로자(정규직)의 비율은 1996년보다 각각 13%포인트, 6.1%포인트, 12.5%포인트, 11.4%포인트(전국 도시취업인구는 각 성·시·구의 합) 하락했다. 기관 근로자의 지속적인 감소는 비정규직의 증가를 의미한다. 사실상 최근 몇 년간 중국에는 개체업, 사구(社區)서비스업 등과 같은 다양한 취업 형태가 나타나기 시작했고, 이와 같은 추세는 더욱 발전할 것으로 보인다. 이와 동시에 중국의 각 지역 도시 취업인구는 1996년보다 크게 감소해 각각 575만 1천명, 901만 7천명, 459만 9천명, 2,756만명이 감소했다. 주요 원인은 도시 기관

의 근로자가 크게 감소했기 때문이다. 만약 도시 기관의 근로자수 감소분을 따로 떼어 놓으면 조사 대상인 동·중·서부의 3개 지역과 전국의 도시 근로자는 사실상 최근 몇 년간 각각 684만 6천명, 71만 3천명, 377만 8천명, 1,329만명 증가했다. 만약 취업 형태를 정규 취업(기관취업), 비정규 취업(다양한 형태의 취업방식)으로 나눈다면, 각 지역과 전국에 증가한 도시 취업량은 비정규 취업의 방식으로 이루어진 것이다.

4. 지역별 취업구조와 근로자 교육수준 비교

일반적으로 전체 근로자의 자질은 실업 문제에 중요한 영향을 끼치는데 교육수준은 근로자의 자질을 반영하는 중요한 지표가 된다.

현재 중국의 근로자는 평균 교육수준이 낮고, 지역적 차이도 크다. 2001년 동부의 대표적인 성·시, 중부 6성, 서부개발 지역 및 전국 근로자의 교육 수준을 조사하여 발견한 특징을 보면 근로자수는 많고, 초대졸 이상 근로자의 숫자가 적다는 점이었다. 그러나 1996년과 비교해볼 때 전국적으로나 조사 대상이 된 3개 지역에서나, 초대졸 이상의 근로자수는 2배로 증가했고 문맹자나 초등학교 수준 취업자의 비율은 현저하게 감소하였다. 지역별로 살펴보면, 근로자 교육수준은 주로 동부, 중부, 서부의 순으로 떨어졌다. 그러나 1996년부터 2001년까지 근로자들의 교육수준을 조사한 결과, 중부 6성 지역이 교육수준 상승폭이 가장 컸고 서부개발 지역의 교육수준 상승 속도가 가장 더뎠다. 2001년 동부, 중부, 서부의 평균 교육연수는 각각 7.56년, 7.37년, 6.53년으로 1996년보다 각각 0.9년, 0.95년, 0.7년씩 늘어났다. 이 결과 또한 위의 결론과 일치한다.

동부, 중부, 서부의 3개 지역 근로자들의 교육수준의 차이와 이 3개 지역의 경제발전 정도의 차이는 서로 비례한다. 그렇다면 근로자들의 교육수준이 취업에 미치는 영향을 고려한다면 중서부 지역의 실업 상황이 서부 지역에서 가장 심각하고, 중부 6성 지역이 뒤를 이어야 한다. 그러나 결과는 정확히 반대로 나타난다. 이것은 본고의 고찰 대상

이 도시 현성실업(顯性失業)에 국한되며 이 2개 지역에서는 체제 개혁이 취업에 미치는 영향이 근로자의 교육수준이라는 요소보다 크기 때문이다. 만약 중서부 두 지역을 하나의 경제 낙후 지역으로 본다면, 중서부 근로자의 교육수준은 사실상 비교적 낮기 때문에 중서부의 심각한 실업 문제도 이로써 설명이 가능하다.

5. 중국 취업상황의 변화와 이에 대한 건의

이상의 비교를 통해 중국의 지역별 취업 구조와 취업 현황이 다음과 같은 변화를 나타내고 있음을 알 수 있었다. ① 지역별 취업 상황의 전체적인 특징은 중·서부의 실업 문제가 심각한 가운데 중부의 경제 발전 수준이 서부보다 낮지만 중부 6성의 실업 문제가 가장 심각하다. ② 지역산업 취업구조면에서 볼 때 중·서부는 1차산업 취업 비율이 지나치게 높다. 이 지역의 왜곡된 산업구조에 전면적인 변화가 있지 않고서는 산업화는 더디게 진행될 것이고, 2차산업 비율이 낮아 이 지역의 취업 기회 창출도 제약하게 될 것이다. ③ 취업과 소유제 구조에서 볼 때 동부, 중부, 서부의 3개 지역은 근래 국유기업(國有企業)과 성진 집체기업(城鎮集體企業)의 취업률의 하락세가 두드러진다. 기타 기관과 개체 및 사영기업 취업은 빠른 속도로 성장하고 있으며, 특히 서부개발 지역의 성장세가 두드러진다. 그러나 중부 6성 지역의 개체 및 사영기업의 취업률 성장 속도는 기타 지역보다 크게 떨어져 있다. ④ 근로자들의 교육 수준은 동부, 중부, 서부 3개 지역의 순으로 떨어졌다. 중부 근로자들의 교육수준은 높지 않고, 서부는 낮다. 이와 같은 상황은 중서부 지역의 실업 문제 개선에 불리하게 작용할 것이다.

앞의 분석에 기반하여 본고에서는 몇 가지 사항을 건의하고자 한다. 첫째, 2차산업은 경제 낙후 지역이 경제를 발전시키기 위한 주요 원천이다. 경제 낙후 지역에서는 3차산업만을 발전시키기 위해 2차산업을 소홀히 해서는 안 될 것이다. 둘째, 현재 중국 취업의 주체로 인식되는 비국유경제 발전이 중·서부 지역에는 불리한 위치에 놓여 있다. 이는 중·서부 지역에서 시급히 해결해야 할 과제이다. 셋째, 중·서부 지역

은 인력 교육수준을 전면적으로 제고하는 데 착안해야 하며, 교육과 훈련 사업을 발전시켜야 한다. 이는 중·서부가 현재 직면하고 있는 심각한 취업난을 해소하는 데도 현실적인 도움이 될 뿐만 아니라, 향후 중·서부 지역의 취업기회 창출을 위해서도 필수적인 과정이라 할 수 있다.

참고문헌

중화인민공화국 노동부, 『중국통계연감(中國統計年鑑)』; 『중국노동통계연감(中國勞動統計年鑑)』 및 관련 자료, 각년

제 2 부

중국의 노사관계

- IV. WTO체제에서의 노사관계 문제에 관한 소고
- V. 15가지 유형의 근로관계 처리
- VI. 중국에서 3자제도의 구성, 발전 및 확립
- VII. 경제 구조조정과 노동관계 재구축

IV. WTO체제에서의 노사관계 문제에 관한 소고 (WTO框架中勞資關係的問題與思考)

장강스*

1. 노사관계 및 그 발전 과정

가. 노사관계란 무엇인가

노사관계는 근로자와 사용자의 관계로 피고용자와 고용주 간의 충돌과 협력으로 표현되며, 보다 깊이 보면 고용관계 속에서 가격과 권력을 위해 서로 다투는 이론, 기술 및 제도를 포함한다. 노사관계는 근로자, 노조, 고용주뿐 아니라 정부와 각계각층의 일반대중과도 직접 혹은 간접적인 관련을 맺고 있다.

기업이 근로자를 고용하여 사용자와 근로자가 근무 장소에서 상호 접촉할 때 자연적으로 상호관계가 발생함으로써 노사관계는 시작된다. 노사 양측의 이익은 대립적이거나 확실한 차이가 있으므로, 양자간의 충돌은 피할 수 없다. 원가의 최소화와 이윤의 최대화가 회사의 목표라면, 근무조건과 복지 개선은 근로자의 요구이다. 회사는 효율을 추구하고, 근로자는 평등과 생활 및 정신적 만족을 기대한다. 대규모 파업이나 폐업처럼 노사 갈등이 심각해지면 노사가 모두 함께 망하는 결과를 초래할 수 있다. 성숙한 시장경제국가의 노사관계는 대립에서 협력

* 장강스(張抗私): 동북재경대학교 경제학원(東北財經大學經濟學院) 부교수.

으로의 긴 과정을 거쳐 왔다. 이들의 경험은 양측의 목표를 실현하기 위한 전제는 기업의 장기적인 발전이며 노사 양측이 함께 키워가는 안정적인 관계임을 보여주었다.

나. 노사관계의 발전 과정

노사관계는 생산관계의 일부분으로서, 그 형식과 발전은 마찬가지로 생산력 발전 수준과 직접적인 관계가 있다. 기술의 진보, 가치관의 변화, 사회·경제의 발전에 따라 노사관계 또한 시대에 따라 뚜렷한 발전의 궤적을 남겼다.

계획경제체제에서 산업관계는 ‘정부’와 ‘일’이라는 두 주체뿐이었다. 정부는 고용주이면서 동시에 통제하는 역할을 하였고, 법률이 아직 미비할 경우 종종 행정 수단이 법률을 대체하였다. 취업조건과 대우 역시 한 가지 방식으로 고정되어 있어, 서로간의 선택의 자유는 없었다. 시장경제로의 전환에 따라 법률 체계가 점진적으로 갖추어지고, 특히 비국유 경제의 성장에 따라 산업관계에서 고용주의 존재가 부각되면서 진정한 의미에서의 노사관계가 비로소 드러나기 시작했다.

개혁개방이 진행되면서 농촌에서는 다른 근로자를 고용해 생산하는 현상이 나타났으며, 도시의 경우 기업, 주식회사, 상사, 해외다국적기업, 국유다국적기업 등 다양한 경영 형식이 잇따라 나타났다. 심지어 국유 자산이 개인 또는 외국인 투자자에게 위탁 경영되거나, 국유기업이 외국인 투자자 또는 개인이 출자한 기업의 경영을 위탁받는 상황도 흔하게 되었다. 해외의 경우 회원의 회비와 사회기금을 주요 수입원으로 하는 민간 조직 및 단체와 고용 근로자 간의 새로운 노사관계도 존재한다. 이제 전통적인 노사관계의 구분은 현실적인 도전에 직면하게 되었다. 인텔의 전 CEO 그로브가 말한 것처럼 세계는 지금 게임의 법칙이 끊임없이 변하는 환경에 놓여 있고, 전통과 습관은 이 변화의 충격 속에서 전복되고 있다. 일단 이 변화의 힘이 기존의 자원으로 통제 가능한 범위를 넘어서게 되면, 기업이나 개인이나 모두 공황과 혼란에 빠져들게 될 것이다.

2. 변화 중의 경제 및 노사관계의 새로운 문제

가. 경제 변화의 배경

중국의 경제체제 전환은 노사관계를 크게 바꾸어 놓았다. 과거에는 당 조직이 기업 내부에서 행정 및 경영의 권리뿐 아니라, 공회(工會: 중국노조)에 명령하고 근로자들의 임금과 대우를 결정할 권리도 가졌다. 개혁개방으로 인해 1980년대 이후 기업 내부의 당 조직은 정치사상적 업무에서 경영으로 업무를 전환하였고, 주택과 각종 사회보험 등 근로자들의 복지에 대해서도 기업은 점차 공적 적립금으로 지급하게 되었다. 기업 자주권이 확대되면서 국가에 대한 의존도는 낮아졌고, 당 조직의 근로자에 대한 영향력도 줄어들기 시작했다. 1980년대 이후 노동력 이동의 현저한 증가는, 근로자들이 단기계약으로 인해 직장을 옮기게 되면서 기업에 대한 귀속감을 상실했다는 사실을 보여준다. 선전(深圳)을 예로 들면, 1979년 30여만명에 불과했던 인구가 1992년에는 선전시 호구(戶口)가 없는 임시거주자가 180만명으로 늘어나고 외상투자기업(外商投資企業)의 종사자수가 22만명으로 늘었다. 외상투자기업과 향진기업(鄉鎮企業)은 당 조직의 영향력이 가장 낮은 곳으로 공회 조직률도 40%에 불과하다. 기업이 고용과 경영의 주체가 되고 단기 근로자가 다수를 차지하는 상황에서, 임금과 처우 개선에 대한 근로자의 요구를 만족시키기 못할 때, 노사관계의 대립과 충돌은 피할 수 없는 현실이 된다. 1986년 10월부터 1993년 6월까지 누계 파업건수는 1,380건이었고, 그 중에서 외자 관련 기업의 파업건수가 46%인 638건이었다.

나. 기업 유형에 따른 노사관계

개혁개방 이전, 중국의 공업 노동력은 핵심과 주변의 두 부분으로 크게 분류된다. 전자는 국유기업(國有企業)의 정규직 근로자이고 후자는 집체기업(集體企業)의 정규직 근로자와 임시직 근로자로, 후자는 전

체 노동력의 작은 부분에 불과했다. 이 시기에 고용 양측간의 관계는 한편으로는 근로자와 국가와의 직접적인 관계로 나타나고, 다른 한편으로는 국가의 재분배 과정에서 각자의 몫, 즉 임금, 의료보험, 양로보험과 관련된 분배관계로 표현되었다. 개혁개방 이후 노동력 시장이 개방됨에 따라 산업관계가 다원화되면서, 근로자와 회사측의 관계에도 몇 가지 유형이 나타나게 되었다.

1) 국유기업(國有企業) 및 집체기업(集體企業)

이들 기업에는 관리부서, 당 조직, 근로자대표대회(職工代表大會), 공회 등의 조직이 있다. 사장, 공장장 등 관리자는 모두 국가의 고용인으로서, 근로자와 마찬가지로 공회에 참여할 권리를 갖는다.

2) 사영기업(私營企業)

여기서 고용인과 기업 간의 관계는 완전히 계약서에 따라 유지된다. 공회 조직률은 높지 않고, 특히 노동력 공급 초과 시장에서 회사는 절대적인 협상 우위를 갖는다. 일부 중소사영기업 근로자의 권익, 안전, 대우 개선 등의 요구는 규범화된 관리나 보장을 받지 못한다. 심지어 일부 가족적 경영 관리를 위주로 하는 사유기업의 경우, 가장적 권위로 인해 노사관계가 복잡해질 뿐 아니라 규범화도 어렵게 함으로써, 근로자의 이익 보장이 어렵다.

3) 외상투자기업(外商資投企業)

외상투자기업은 두 가지가 있다. 하나는 중국과 유럽 혹은 미국과의 합자 또는 독자 기업으로 공회, 당 지부 및 중국측 사장과 함께 통일전선을 결성하여, 관리층과 근로자 간의 관계가 결코 대립적이지 않다. 설사 근로자들에게 불만이 있다고 하더라도, 이는 중국측 사장의 무능력이나 부패 혹은 불공정 인사에 대한 것이다. 두 번째 부류는 동아시아나 동남아 국가에서 투자한 기업으로 근로자들의 보수가 적고 근무조건이 상대적으로 열악하며 사고 발생이 빈번해, 노사 충돌이 빈번하게 일어난다.

다. 노사관계의 새로운 문제

1) 독자 및 합자기업

① 법률의 탄력적 준수 문제

독자 혹은 합자기업은 대부분 외국인이 사장을 맡는다. 일반적으로 그들은 중국의 관련 법률·법규를 준수하지만, 미흡한 중국의 법률 체계나 느슨한 규정을 이용해 의무를 최대한 적게 혹은 전혀 이행하지 않으려고 하는 자들이 적지 않다. 중국과 외국 양자의 지분이 동등하거나 거의 비슷한 기업에서 중국측 대표(이사장, 부사장)는 관계 조율과 근로자의 합법 권익보호에 중요한 역할을 할 수 있으며 또한 해야 한다. 그러나 사실상 모든 중국측 대표가 원칙을 견지하는 것은 아니다.

② 근로자들의 불안감 상승

절대다수의 기업이 근로자와 근로계약을 체결하였다. 계약의 내용은 중국 ‘노동법’의 근로기준에 부합되지만 양로보험(養老保險), 개인과 가족의 의료보험 등 사회보장은 받을 수 없고, 타지방의 근로자는 사회보장에서 더욱 소외당하고 있다.

따라서 절대다수의 근로자들은 불안감을 느끼고 있다. 최근 근로계약의 유효기간은 일반적으로 1~2년이고, 일부 외국인 사장은 심지어 일률적인 1년 만기의 근로계약 시행을 주장하기도 한다. 이와 동시에 ‘노동법’은 계약 만기 후 기업이 계약을 해지하고 해고당한 근로자에게는 어떠한 보상금도 주지 않을 수 있다고 규정하였다. 고용의 자유는 기업의 이익에는 최적이지만, 근로자 특히 중년 및 노년층 근로자들은 이로 인해 직장에 대한 불안감을 느낀다. 일부 근로자는 이 때문에 근로자대표대회에서 강력한 불만을 토로하기도 하고, 근로계약 서명을 거부하면서 단체협약을 먼저 체결하고 단체협약에서 ‘노동법’에 따라 ‘만기 없는 근로계약’(無固定期勞動合同, 근속연수가 10년인 근로자가 근로계약을 갱신할 때 기업이 근로자의 요구에 응해 만기 없는, 즉 장기 근로계약을 체결한다)의 조항을 명기해야 한다고 요구하기도 한다. 창업 10년을 넘은 외상투자 기업 자체가 많지 않고, 중국에서 적용하

고 있는 만기 없는 근로계약 조항 역시 미비한 점이 많다. 이는 외상투자 기업에 많은 여지를 남겨, 공공연하게 혹은 우회적인 방식으로 ‘만기 없는 근로계약에 관한 조항’ 이행을 거부하거나 회피하는 경우가 상당히 많다.

③ 공회 역할의 편차

현재 외상투자 기업의 공회 조직률은 비교적 높은 편이다. 그러나 공회의 활동 양상은 큰 편차를 보이고 있는데 이는 다음과 같은 세 가지로 나누어볼 수 있다. 첫째, 공회가 기업에서 법에 따라 본연의 지위를 누리고 있고 관리층과의 관계도 비교적 정상적이어서 그 역할을 수행할 수 있는 경우이다. 이러한 상황은 기업 창립 초기부터 존재했다기보다는 어느 정도의 ‘적응 시기’를 거친 후 상호 신뢰·협력 관계를 구축한 경우가 많다. 대부분 공회주석(工會主席: 노조위원장)의 능력이 뛰어나고 합자 이전에 공회 활동의 기초가 있고 중국인 경영자의 정치력이 뛰어난 기업에서 이러한 양상을 보인다. 둘째, 공회가 어느 정도 활동을 하고 있지만 중대한 사안에 대한 역할은 부족한 경우로, 새로 설립된 기업의 공회에서 많이 발견된다. 공회 주석이 공회의 임무에 대해 잘 알지 못하고 있고 경험도 부족하다. 셋째, 공회의 지위가 불안하여 활동이 곤란한 경우이다. 외국인 경영자가 공회에 대해 대립적 정서를 갖고 있고, 중국인 경영자는 법에 따라 공회를 지지하지 않고 무원칙적으로 외국측에 끌려다니는 경우에 이러한 양상을 보인다. 일부 외국인 투자 독자기업의 경우 사실상 외국인 경영자가 공회를 통제하는 곳도 있다.

④ 단체협상에 대한 신중한 태도

외국측과 단체협상과 단체협약을 추진하는 것은 상당히 어렵다. 그들은 일반적으로 단체협약 체결에 신중한 태도를 취하고, 많은 경우 다국적회사의 본부나 지부의 결재를 거쳐야 하기 때문이다. 일부 외국인 투자자는 공회가 근로자를 대표해 기업과 평등한 협상을 진행할 지위와 권리를 갖는다는 것을 인정하지 않거나 두려워하는 경우도 있다. 또한 일부 공회 간부들은 단체협약 체결의 중요성에 대한 인식이 부족

한 경우도 있다. 그러나 사실상 단체협약을 체결한 기업은 예외없이 노사관계가 보다 안정되는 경향을 보이는 등, 단체협약 체결이 투자 환경 개선에 불리한 것이 아니라 오히려 도움이 된다.

⑤ 산재예방과 직업훈련

일반적으로 외상투자 기업은 산재예방과 직업훈련을 중요시한다. 직업훈련을 위해 일부 대기업은 자체 교육센터를 건립한다. 교육의 종류도 비교적 다양해 공장실습, 업무교육, 안전교육, 전공교육, 특수공정훈련, 컴퓨터 등의 기능훈련 등이 있다. 훈련 방식도 다양해서 사내교육, 해외연수, 대학과전교육 혹은 개인이 자비로 대학에 가서 연수를 받고 시험에 합격한 후 다시 회사에 복귀하여 비용을 청구하는 방법 등이 있다. 상하이 폴크스바겐(大衆) 자동차의 경우 근로자수가 약 1만명인데, 이 가운데 매일 평균 5%의 근로자가 생산라인을 벗어나 직업훈련에 참여하고 있다.

⑥ 근로자의 민주적 참여 부족

공회 주석이 이사회에 참석하는 경우는 외상투자 기업은 거의 없고, 주로 중국측 지주회사나 중국측과 외국측의 지분율이 같거나 근접한 소수의 합자회사에서 이루어지고 있다. 공회 주석이 사장단 회의에 참석할 수 있는 경우는 더욱 적다. 근로자의 직접적인 이익과 관련된 문제는 기업과 공회가 정기적 혹은 부정기적으로 상호 상황을 통보하거나 상의하며, 어떤 경우 근로자의 노동 및 복지와 관련된 규정에 대해 먼저 이러한 협상 시스템을 통해 공회의 의견을 듣기도 한다. 그러나 생산 경영 분야의 문제도 이러한 협상 시스템을 통해 논의하는 기업은 거의 없다.

2) 국유기업과 민영기업(民營企業)

국유기업의 공회는 근로자의 조직이고 공회 회원과 근로자의 이익을 대표하므로, 공회와 기업 관리자는 부속적 혹은 의존적 관계이다. 이론적으로 동서양을 막론하고 회사의 노사관계 주체인 근로자와 관리자 사이의 갈등은 자연스러운 현상이며, 여기서 근로자는 줄곧 약자의 위

치에 있어 왔다. 국유기업과 공공기관 공회의 성격과 기능은, 사용자와 진정한 의미의 협상 및 담판을 불가능하게 규정하고 있다. 공회 지도자 자신이 고위 관리층이고, 개인의 이익과 지위 유지를 목적으로 하고 있어, 근로자의 이익을 위해 관리자와 열심히 협상을 하기는 어려운 일이다. 비국유기업의 경우는 설사 공회가 있다고 하더라도 그 조직력이 약하고 단체협상을 위한 ‘대등한 능력’을 갖지 못했기 때문에, 자신의 처우를 개선하기가 어렵다. 공회의 지위가 어느 정도 있고 또한 일정 정도의 협상 능력을 갖고 있다 하더라도, 현재 중국처럼 노동력 시장을 사용자측이 독점하는 거시 환경에서 단체협상에 성공하기란 쉽지 않다.

3. 새로운 노동 문제에 대응하기 위한 구상

WTO에 가입함으로써 중국은 앞으로 더욱 중요한 분야에서, 더욱 깊게 경제 글로벌화에 참여하게 될 것이다. 따라서 새로운 노사관계 문제에 대처하기 위한 제도의 개혁과 사고의 전환이 시급하다.

가. 인사제도 개혁

공무원 제도를 개선 보완한다. 예를 들어 ① 경쟁채용제도를 관리·감독·지도하고, 선발 및 채용의 시야를 넓혀 신분과 지역의 제한을 없애고 특히 우수한 해외유학생을 채용한다. ② 초빙제를 추진하고, 이를 업무 관리와 적절히 결합시킨다. ③ 업무자격증제도를 추진한다. ④ 소득분배제도를 정비한다. 이 밖에도 인력시장을 건설해, 선진국의 예에 따라 시장을 통한 인력 배치를 강화하고, 정부 인사부서 소속 인력 이동서비스 기관이 시장 경쟁의 주체로 전환되도록 한다.

나. 공회 성격의 변화

중국에서 만약 공회가 여전히 하나의 권력이고 기업 관리시스템의

부속 조직으로 그들의 이해관계가 여전히 사용자와 일치한다면, 그들이 공회 회원들의 임금 인상과 근무조건 개선을 자신들의 사명으로 삼고 있지 않다면, 소위 근로자의 이익을 대표한다는 공회는 변화된 노사관계의 요구에 부응하지 못하므로, 시장경제의 경쟁 과정에서 반드시 개혁해야 한다. 다렌의 일본자본 기업인 마부치자동차(万宝至馬達)는 그 좋은 예이다. 마부치자동차에서 공회란 진정한 의미의 근로자 조직으로서, 공회 주석의 임금은 회사에서 지급되는 것이 아니라 공회 회원의 회비로 지급된다. 이 같은 상황에서 공회 주석이 근로자들의 이익을 위해 회사와 싸우지 않고 공회 회원들의 목소리를 담아내지 못하고 공회 회원들이 제기한 근본적인 요구사항을 관철시키지 못한다면, 공회 주석은 공회 회원들에 의해 파면된다. 따라서 이러한 공회는 단체협상 과정에서도 종종 단호한 자세로 투쟁함으로써 그에 따른 성공을 거둔다. 마부치자동차의 공회는 매년 단체협상의 결과로 근로자 임금을 평균 2.5%씩 인상시켰다. 근로자들의 이익이 어느 정도 개선되어야 공회도 근로자들의 지지와 신뢰를 얻을 수 있다. 따라서 어떤 유형의 기업이든지 독립적으로 근로자 이익을 대표할 수 있는 공회가 반드시 필요하다.

다. 교육과 훈련의 필요성

중국이 WTO에 가입하면 1,000만개의 일자리가 창출되어 현재와 같은 중국의 심각한 실업 문제가 어느 정도는 완화될 것이라고 예측된 바 있다. 이 예측은 1,000만개의 일자리가 전문훈련을 받은 고급 노동력에게만 해당된다는 점에서 완전한 것이라고 말할 수 없다. 중국의 기존 노동력(국유기업의 하강직공, 직업훈련 경력이 없는 농촌노동력)은 이러한 기술집약형 산업에 취업할 수가 없으므로, 구조적 실업은 WTO 가입 후 더욱 심각한 문제로 떠오르게 될 것이다.

교육을 강화하고 노동력 수준을 높이는 것은 정부의 책임이자 의무이다. 정부는 전문인력의 배양, 특히 WTO의 규칙에 정통한 전문 인재를 양성할 필요가 있다. 근대 이후의 세계 무역 발전의 역사는, 인적자

원의 질적 제고가 경제성장의 원천이며 인적자원의 개발이 한 국가의 발전에 매우 중요하다는 사실을 보여주고 있다.

마찬가지로, 직업훈련은 기업이 반드시 이행해야 할 책임이다. 첨단 기술 산업의 빠른 성장과 기술·지식집약형 산업 비중의 뚜렷한 상승에 따라, 인재의 양과 질은 회사의 이윤과 성장에 직접적인 영향을 끼친다. WTO 가입에 따르는 변화에 대응하기 위해서 대규모 직업훈련을 통해 근로자의 일반 기능 습득, 기업 문화의 이해, 단체 의식의 배양, 시장 개척 마인드 등을 이루어야 한다.

또한 개인 역시 교육과 직업훈련에 투자해야 한다. 인적자원 형성의 과정에서 개인의 투자는 정규 학교 교육뿐 아니라 사회 진출 이후까지 이어지며, 정부의 복지 성격의 직업훈련과 기업의 전문적인 직업훈련에는 개인의 노력이 함께 뒤따르지 않으면 안 된다. 지적 호기심, 발전 의욕, 탐구정신 및 평생 공부한다는 자세는 자신의 능력을 지속적으로 높여 뛰어난 노동생산성을 갖추기 위한 가장 실현 가능성이 높은 확실한 방법이다.

라. 노동력 이동에 관한 인식 변화

다른 지역 또는 다른 직종간의 노동력 이동은 직업을 찾는 과정에서 일어나는 기본적인 현상이다. 경제학자들은 심지어 노동력의 자유로운 이동은 시장시스템이 제 역할을 발휘하기 위한 이론적 전제라고 보기도 한다. 모든 시장은 자율 교환의 실현을 촉진하며, 노동의 자유로운 이동은 사용자와 근로자 사이에서 노동력 자원 배치의 최적화를 이루도록 한다. 첨단 생산기술이 노동력의 기능과 노동 과정을 끊임없이 변화시키는 가운데, 이동은 하나의 자연스러운 경제 현상이 되었다. 또한 치열한 취업경쟁은 상당 부분 노동력 시장의 활력과 효율을 보증한다. 반대로 제한된 이동은 취업 불균형 해소를 어렵게 만든다. 예를 들어, 어떤 지역 또는 기업은 빠른 성장으로 인해 인력 부족이 심각하고, 다른 지역에서는 인력이 남아 돌아 걱정이라면, 효율성은 떨어지게 되는 것이다. 중국 근로자는 보편적으로 지역 의식이 강하고 리스크를

두려워하는 경향이 큰 데다가, 계획경제시대의 호적이나 직장이동 등을 지나치게 엄격하게 통제한 데 따른 후유증이 더해져, 직장이나 지역 이동에 대한 인식이 부족하다. 특히 외상투자기업 근로자들은, 혹시나 해고당할까 봐 문제가 있어도 무조건 꺾 눌러 참는 경향이 있어 스스로 회사를 박차고 나오는 경우는 거의 없다. WTO체제에 편입되면 경제 활동은 자연 보다 심도있는 발전을 하게 되며, 공동의 규칙 앞에서 모든 사람은 평등하다. 노사관계 또한 예외가 아니다. 노사 양측의 역량이 매우 불균형하고, 자신의 바라는 바와 현실이 일치하지 않을 때, 직장이나 직업을 바꾸는 일이 새로운 희망과 수익의 원천이 될 수 있다면, 이동은 비난의 대상이 아니며 서로에게 이로우면서 시장 규칙에도 부합하는 이성적 선택이라 하겠다.

마. 법률과 권리수호 의식의 강화

다른 각도에서 보면 WTO 가입은 중국이 규칙의 소중함을 깨닫게 되는 계기가 될 것이다. 규칙의 준수는 144개 회원국간의 무역이 질서 있게 진행되도록 보장하는 기본이다. 새로운 회원으로서 중국은 사회주의 시장경제를 발전시키고 국제협력과 경쟁에 참여함으로써, 외국인 투자자가 중국 내에서 비즈니스 활동을 전개하는 데 필요한 법적 환경을 조성하고 또한 따르도록 하며 위법 사항이 있으면 시정하도록 해야 한다. 또한 중국 근로자들이 권리 의식을 갖고, 법률을 무기로 자신을 보호하는 방법을 배우도록 해야 한다. 따라서 법률에 대한 인식, 국제적 규범에 따른 사무처리 의식 및 능력 배양, 그리고 국제화된 경쟁관 수립은, 우리 모두가 새로운 경제체제 앞에서 갖추어야 할 정신적 준비라 하겠다.

4. 결론

노사관계는 생산관계의 일부분으로서 그 형식과 발전은 생산력 발전 수준의 영향을 받아 결정된다. WTO 가입으로 중국은 앞으로 더욱 넓

은 분야에서, 더욱 깊게 경제 글로벌화에 참여할 것이고, 이 과정에서 중국에 출현하게 될 다양한 경제 형식하에서의 노사관계 외에 외국투자자의 대거 진출, 첨단과학기술의 빠른 발전, 사회 가치와 취업자 선호도의 다양화가 직업과 취업 형태의 다원화를 촉진하게 될 것이다. 전통적인 노사관계 시스템이 이미 무너진 상황에서 새로운 규칙의 틀 아래서 인사제도의 개혁, 공회 성격의 조정, 교육과 훈련의 강화, 근로자의 시장 의식 및 법률 권리 의식의 수립이 필요하게 될 것이다.

참고문헌

- 何清漣, 『최근 중국사회구조변화의 총체적 분석(當前中國社會結構演變的總體性分析)』, (3), 書屋, 2000.
- 蘇樹厚, 『중국노동경제문제 재연구(中國勞動經濟問題再研究)』, 北京: 工人出版社, 2001.
- 盧昌崇·高良謀, 『당대 서방노동경제학(當代西方勞動經濟學)』, 大連: 東北財經大學出版社, 1997.
- David Sapsford, Zafiris Tzannatos, 盧昌崇·王詢 譯. 『노동경제학현안 문제(勞動經濟學的前沿問題)(Economics of the Labour Market)』, 北京: 中國稅務出版社·北京騰圖電子出版社, 2000.
- Ehrenberg, Smith, *Modern Labor Economics—Theory Public Policy* (現代勞動經濟學—理論與公共政策) 영중판(제6판), 北京: 中國人民大學出版社, 1999.
- Hoffmann, D. 崔偉·張志强 譯. 『노동시장경제학(勞動市場經濟學)』, 上海: 上海三聯書店, 1989.
- Gary S. Becker, 梁小民 譯. 『인력자본(人力資本)』, 北京: 北京大學出版社, 1987.

V. 경제 구조조정과 노동관계¹⁾ 재구축 (經濟結構調整與勞動關係重建)

황허타오*, 자오젠제*

1980년대와 1990년대 이후 경제 글로벌화 추세에 발맞추어, 구조조정과 제도개편이 유럽, 미국, 일본 기업 성장의 전략적 중심이 되었다. 중국 경제는 이미 구조조정 없이는 더 이상 성장할 수 없는 시기에 도달했다.²⁾

국가경제무역위원회가 얼마 전 발표한 ‘제10차 경제발전 5개년계획’³⁾ 공업구조조정 계획요강(“十五”工業結構調整規劃綱要)에서 앞으로 국방 핵심분야, 사회공공서비스 및 자연독점 등의 업종에 절대 통제 혹은 지주적 지위를 유지하고, 석유화학공업, 자동차, 정보산업, 기계장

* 황허타오(黃河濤): 중국노동관계학원(中國勞動關係學院) 경제관리학과 부주임, 교수.

** 자오젠제(趙健杰): 중국노동관계학원 학술지 『공회이론과 실천(工會理論與實踐)』 편집장.

- 1) 중국의 특수한 사회제도적 원인(국유기업 등의 존재)으로 인해 보통 ‘노사관계’라는 민감한 용어보다는 ‘노동관계’라는 포괄적인 용어를 사용하고 있다. 노동관계의 범위는 노사관계보다 큰데 개별적 근로관계, 집단적 노사관계, 노정관계 등을 포함할 뿐더러 고용관계 대신에 사용되기도 한다. 본고에서는 대체로 노사관계에 해당하지만 부분적으로는 노정관계를 가리킨다(譯註).
- 2) 朱鎔基, 『국민경제와 사회발전에 관한 제10차 5개년계획 보고서(關於國民經濟和社會發展第十個五年計劃綱要的報告)』, 人民出版社, 2001.
- 3) 중국에서 5개년을 단위로 제정하는 국가발전계획을 가리킨다. 제1차 5개년 계획기간은 1953~57년, 제2차는 1958~62년, 제3차는 1966~70년, 1971년부터는 중단없이 5개년씩 계속되어 왔다. 제10차 경제발전 5개년계획은 2001~2005년의 경제발전계획을 가리킨다(譯註).

비 업계와 첨단기술 등 종합 국력을 보여주는 업종에 대해서는 소수 국유중견기업이 지배적 지위를 점유하며, 일반 경쟁적 업종에 대해서는 비국유기업, 개인 및 해외투자자가 국유기업(國有企業) 구조조정과 제도개편에 참여하도록 장려하여, 비상장 국유기업의 주권 구조조정과 주식거래를 추진하겠다고 밝혔다.⁴⁾

1. 구조조정과 노동관계 주체

구조조정은 사실상 시장 자원의 재배치이다. 자원의 재배치는 가장 먼저 노동력 요소의 재배치와 직결된다. 이는 과거 노동관계의 균형이 깨지고, 새로운 노동관계가 세워진다는 의미이다. 기존의 노동관계의 균형이 깨지면, 필연적으로 노동력이 산업구조조정에 따라 대거 이동하게 되므로 대규모 구조적 실업이 출현하게 된다.

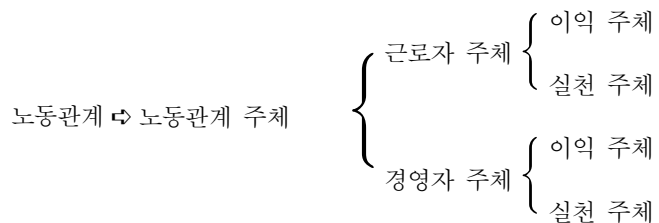
WTO 가입에 따라 중국의 국유기업 구조조정, 인수·합병의 강도가 높아지게 되면 필연적으로 기업의 대량감원과 해고가 수반된다. 대략 추산해 보면 WTO 가입 후의 첫 5년 동안 중국 실업률은 현재 등기실업률보다 7~8% 증가하여 10.2~11.5% 수준이 될 것이며, 은성(隱性) 및 현성실업(顯性失業)인구가 1,150만~1,300만명 정도가 될 것이다.⁵⁾

새로운 노동관계는 기업 제도개혁에 자연스럽게 수반되어 구축되는 것이 아니다. 소유권과 경영권 명료화(產權明晰)는 새로운 노동관계 구축의 결과가 아니라 출발점이다. 여기서 말하는 소유권과 경영권 명료화란 기업과 정부 간의 재산 분할뿐 아니라, 근로자에 대한 정부와 기업의 역사적 부채의 청산까지 포함한다. 안정적이고 조화로운 노동관계의 구축은 하나의 과정으로서 경제발전에 수반되는 단계가 요구된다. 새로운 노동관계는 계획경제라는 과거의 노동관계 틀 속에서 벗어나야 되기 때문이다. 정부는 계획경제하의 노동관계에서 벗어나야 하

4) 국가경제무역위원회(國家經濟貿易委員會), <‘제10차 5개년계획’ 공업구조조정 계획(“十五”工業構造調整規劃)>, <http://www.setc.gov.cn/index.htm>.

5) 『공회이론과 실천(工會理論與實踐)』, 2001.3; 『근로자 취업과 권익에 대한 WTO 가입의 영향과 공회의 대응(加入WTO對勞工就業、勞工權益的影響與工會的應對)』 참고.

며, 근로자는 기존 체제에서 새로운 신분으로 전환해야 한다. 다시 말해, 새로운 노동관계의 수립은 역사 부채를 포함한 소유권과 경영권 명료화가 전제가 되어야 한다. 기업의 인수·합병과 구조조정, 자산 분할, 소유권 확정, 역사 부채 청산 등은 노동관계에서 이익 주체 면에서 형성된 필요조건일 뿐이며 노동 주체 형성의 최종적 지표는 아니다. 안정적이고 조화로운 노동관계 주체의 최종적 확립은 하나의 실천 및 인식의 과정이다. 노동관계 주체를 근로자와 경영자로 나눈다면, 이 두 주체는 각각 두 측면으로 구성된다. 즉 그림처럼 이익법률 주체(약칭 이익 주체)와 실천법률 주체(약칭 실천 주체)로 구성되는 것이다.



이익 면에서 근로자 주체와 경영자 주체는 자산분할, 이익분할, 채무 청산에 따라 확립된다. 다시 말해 기업 제도개혁, 인수·합병, 자산 분할, 소유권과 경영권 명료화, 부채 청산 등은 노동관계 이익 주체의 확립을 의미할 뿐이며, 노동관계의 최종적 확립은 실천 주체의 확립에 의해 완성되는 것이다. 근로자 실천 주체에게는 법적으로 경영자에 의한 인식 및 승인 과정이 있을 뿐 아니라 자기 인식 및 자각의 과정 역시 존재한다. 경영자에게 있어서도 자기 재인식과 근로자 인식의 과정이 있다. 근로자 주체의 실천·법률적인 평등한 지위를 인정하는 것은, 경영자 주체의 권리일 뿐 아니라 반드시 이행해야 하는 직책이자 의무이기도 하다.

이러한 관점에서 출발하여 사영기업과 외상투자기업 설립 혹은 국유기업의 제도개편은 그 어느 것도 새로운 노동관계 확립의 지표라고 할 수 없으며, 차라리 새로운 노동관계의 시작이라고 해야 할 것이다. 사

용자 및 근로자 지위의 확립과 국유기업 이익의 재배치는 이익 주체 면에서의 노동관계 형성만을 의미하기 때문이다. 노동관계의 최종적 확립은 실천적·법률적 면에서 상대 주체에 대한 인식의 확립에 달려 있다. 실천 면에서, 즉 자각적 의식 면에서만이 노동 주체 쌍방이 진정한 법률적 의미에서 평등한 권리와 의무를 향유할 때에, 쌍방 당사자의 행위 충돌이 이성적인 법률의 틀에서 조정될 수 있기 때문이다. 이러한 측면의 확립 없이는 평등하고 민사적인 주체로 이루어져야 할 노동관계가 행정관계 혹은 인신의지관계의 부속물로 전락하며, 약자인 근로자 혹은 근로자대표인 공회(工會: 중국노조)는 종속물 혹은 관리 대상이나 지배 대상으로 간주되어 법률이 부여한 권리를 잃게 된다. 중국의 어느 대형 국유기업은 겨우 1년 만에 7만여명의 근로자에 대한 ‘매단공령(買斷工齡)’을 단행하면서도 근로자대표대회(職工代表大會)에 관련 내용의 토론을 금지하고 평등한 두 민사 주체로 이루어져야 할 노동관계를 행정관계로 처리하여 근로자 주체의 권익을 크게 침해하였다.

WTO 가입으로 경제 구조조정이 가속화되면서, 노동관계 두 주체의 평등한 관계가 왜곡되기 쉽게 되었다. ‘회사 상장’, ‘경쟁력 강화’, ‘시간 상의 제약’ 등은 기업 행정을 구실로 법적으로 평등한 쌍방관계를 왜곡시키는 구실이 될 수 있다. 반대로 우한철강(武漢鋼鐵集團公司)은 장장 9년 동안 7회에 걸친 감원을 실시하면서, 근로자대표대회에서의 여러 차례 토론을 거쳐 주업종과 부업종에 걸쳐 모두 46,565명을 감원할 때, 100여명만을 하강(下崗)시켰을 뿐 기본적으로 1명도 ‘매단공령(買斷工齡)’을 실시하지 않았다. 노동관계 두 주체의 법률적 평등관계를 무시하고 성과에 급급한 나머지 ‘수로도 파지 않고 물을 방출하거나’ 혹은 ‘수로를 부실하게 파고 그냥 물을 방출하면’ 그 결과는 수로가 흘러 넘치는 정도에 그칠 수도 있지만, 자칫 잘못하면 무서운 수해를 일으킬 수도 있다. 수많은 돌발사건이 우리에게 던져주는 교훈은 소유권과 경영권 명료화나 이익 분할만 가지고는 새로운 노동관계의 확립의 증거가 될 수 없다는 사실이다. 근로자 주체의 법적 권익을 인정하는 것이야말로, 경영 주체가 자신의 기본적 법률 주체를 형성하였다는 징

표가 된다. 기업 경영자의 법률 주체 의식의 낙후는 현재 국유기업 제도개편에 있어서 보편적 현상이며, 상당수 돌발사건의 발생 역시 이로 인한 것이다.

2. 국유기업 노동관계 전환의 다원화와 차별화

현재 국유기업 근로자는 다음의 몇 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 인수·합병 혹은 파산한 기업의 근로자, 둘째, 하강(下崗)으로 ‘재취업센터(再就業中心)’에 편입된 근로자, 셋째, 부업종개편기업(輔業改制企業)의 근로자, 넷째, 국유 및 국유지주기업에 계속 남아 있는 근로자 등이다. WTO 가입과 산업 구조조정의 가속화는, 다양한 유형과 규모의 국유기업 노동관계 전환에 다원화와 차별화를 초래하였다.

먼저 노동관계 쌍방의 차별화로, 과거 국가 근로자와 정부의 관계는 사영기업의 사용자와 근로자 관계, 외상투자기업의 경영자와 근로자 관계, 개체업 사장과 점원과의 관계 등으로 변화되었다. 물론 차별화된 다양한 노동관계에도 하나의 공통점은 있다. 바로 신분 전환의 문제로서, 국유기업의 근로자 신분에서 각종 비국유기업의 근로자 신분으로 전환되었다는 것이다. 국유 및 국유지주기업에 계속 남게 된 근로자라도 역시 신분에는 변화가 발생하였다. 노동관계에 있어 과거의 근로자와 정부(기업)의 관계가 근로자와 기업의 관계로 바뀌면서, 정부는 근로자-기업의 관계에서 벗어나게 된 것이다. 근로자의 개념에 있어서도 그 의미에 큰 변화가 생겼다. 계획경제체제하에서 국가·사회·기업의 주인이자 기업의 근로자로서 그 자원과 재부를 실질적으로 점유하고 지배하던 국가 근로자에서, 기업의 관리를 받는 근로자로 전환된 것이다.

이보다 더 주목할 만한 사실은 국유기업 근로자가 노동관계 전환 과정에서 겪는 경제 보상의 차이이다. 현재 국유기업 근로자에 대한 노동관계 전환 과정에서의 경제 보상 형식은 국가행정부서에서 발표한 것만도 세 가지가 있다.

첫째, 1986년 7월 12일 국무원에서 발표한 ‘국유기업 근로계약제 실

시 잠정규정(國有企業實行勞動合同制暫行規定)’ 및 이후의 관련 해석으로 규정된 생활보조금(生活補助金)이다. 근로계약 해지에 따른 생활보조금은 “해당 기업 근무연수에 따라 1년당 본인 통상임금의 1개월에 해당하는 생활보조금을 지급하며, 이는 12개월의 통상임금을 초과하지 않는다.”

둘째, 1994년 노동인사부에서 발표한 ‘근로계약 위반 및 해지에 따른 경제보상방법(違反和解除勞動合同的經濟補償辦法)’(노동인사부(1994) 제481호 문서)이 규정한 경제보상금(經濟補償金)이다. 제5조에서는 “근로계약 당사자의 동의를 거쳐 사용자측이 근로계약을 해지할 때 사용자는 근로자의 근무연수에 따라 1년당 1개월 임금에 해당하는 경제보상금을 지급하며, 이는 12개월을 초과하지 않는다”고 규정하고 있다. 또한 제9조에서는 “사용자가 파산에 직면하여 법정 정리를 진행하거나 혹은 심각한 경영 곤란이 발생한 경우, 그 감원 대상자에 대해서도 제5조를 적용한다”고 규정하고 있다.

셋째, ‘일부 도시의 국유기업 파산 실시 관련 국무원 통지(國務院關於在若干城市試行國有企業破產有關問題的通知)’ 국무원(1994) 제59호 문서는 상하이(上海), 톈진(天津), 치치하얼(齊齊哈爾) 등 18개 시범도시에서 파산기업 근로자가 창업할 때 전년도 평균임금의 3배에 해당하는 일괄적 경제보상금(一次性安置費)을 지급한다고 규정하고 있다.

이러한 경제보상은 이름, 기준, 지역, 업종, 기업별로 자체 상황에서 따라 적용하고 있다. 따라서 각 지역의 기업이 지불하는 경제보상금의 기준이 제각각인 형편이다. 임금기준 면에서 어떤 기업은 근로관계 종료전 12개월의 평균임금을 기준으로 하거나 해당 지역사회의 평균임금을 기준으로 삼거나 현지 최저임금을 기준으로 삼기도 한다. 심지어 어떤 지역의 경우 1인당 1,000위안 혹은 2,000위안 하는 식으로 일정액을 지불하기도 한다.⁶⁾ 보상 액수에 있어서도 큰 차이를 보이고 있다. ‘12개월분의 임금을 초과하지 않는’ 경우도 있지만, 상한 없이 월평균

6) 노동 및 사회보장부(勞動和社會保障部) 노동과학연구소 프로젝트팀, 『국유기업 하강직공 노동관계 처리문제 연구보고서(國有企業下崗職工勞動關係處理問題研究報告)』, www.labournet.com.cn.

임금에 누적 근무연수를 곱하는 경우도 있으며, 1인당 기업 순자산을 계산하여 등급별로 통일된 보상 기준을 정하고 관련부서에서 근로자를 해당 등급에 분류하여 지급할 때 결정하기도 하였다.

국유기업 근로자의 노동관계 전환에 따른 경제보상의 차이가 발생한 원인은 첫째, 정책상의 모순 때문이다. 같은 국유기업 근로자로서 똑같이 신분 전환을 겪음에도 보상 정책의 기준이 달라, 파산기업 근로자에 대한 보상금 하강 및 제도개편 기업이 근로자와의 근로관계를 해소할 때의 경제보상과 지나치게 큰 차이가 나고 있다. 대다수 지역의 하강직공의 근로관계 해지에 따르는 경제보상금은 1만 위안 정도이며, 적은 경우 5천~7천 위안, 심지어 2천~3천 위안인 경우도 있다. 그러나 18개 시범도시 파산기업의 경우, 보상금은 지난해 평균임금의 3배에 상당하므로 일반적으로 2만 위안에서 3만 위안, 임금이 높은 지역의 경우 거의 5만 위안에 달하거나 더 많기도 하다.

둘째, 정부 부서의 법규 해석상의 차이 때문이다. 정부 부서의 문서는 종종 각 지역의 보고서에 대해 답변하는 식의 규정으로 법률과 같은 규범적 성격이 부족하고 제도화되지 않아, 각 지역에서 자체 상황에 따라 적용하기 때문에 필연적으로 지역간의 차이를 초래한다.

셋째, 각 산업 및 기업 간의 경제구조와 경영실적의 차이가 역시 경제보상의 차별화를 초래하였다. 경제보상금은 기업 원가에 속하므로 정해진 비율에 따라 부담하는 복지비용이 아니다.⁷⁾ 실적이 좋지 않은 기업은 기준이 낮아지며 심지어 기준에 못 미치는 경우도 있어, 사실상 근로자의 경제이익을 침해하였다. 반대로 실적이 좋은 기업 특히 석유, 화학, 통신, 금융 등 국유 독점 업종의 경우, 근로자 신분 전환에 따른 경제보상 수준이 타업종보다 훨씬 높아, 매단공령(買斷工齡) 방식으로 근로관계를 해지한다면 1년의 근무연한에 대한 보상기준이 최고 5,000위안이나 된다.

현재와 같이 정보교류가 신속한 사회에서 경제보상의 막대한 차이는 필연적으로 각종 ‘신분전환’ 근로자와 기업 간의 쟁의를 유발하며, 기

7) ‘근로계약 위반 및 해지에 따른 경제보상방법(違反和解除勞動合同的經濟補償辦法)’, 노동부(1994) 제481호 문서.

업 제도개편, 산업구조조정, 감원 등을 겪는 국유기업 근로자의 불만을 초래한다. 이렇게 되면 하강직공의 입장에서는 재취업센터에서 빠져나오기가 어려워지고, 합병·파산·부업종 개편 기업 근로자의 입장에서는 ‘신분 전환’ 실현이 어려워지며, 국유기업의 입장에서는 ‘3년 탈곤(三年脫困)⁸⁾’이 어려워지게 되어, ‘감원을 통한 효율 제고(減員增效)’를 실현할 수 없게 되는 것이다. 국민경제의 전략적 조정과 국유기업의 전략적 개편이 무위로 돌아가고, 사회안전에도 큰 잠재적 위협이 된다.

그렇다면 어떻게 노동관계 전환의 다원화와 차별화를 조절해 낼 것인가? 공회도 책임이 있고 기업도 책임이 있지만, 정부의 책임이 가장 크다.

3. 구조조정의 비용 분담 문제: 새로운 노동관계 구축의 기초

국유기업 근로자의 노동관계 전환에서 정부의 역할은 항상 가장 주목을 끌면서도 또한 쟁점이 되는 문제이다. 계획경제체제에서 노동관계 쌍방은 표면으로 볼 때 근로자와 기업의 관계이지만, 사실은 근로자와 정부의 관계였다. 생산, 판매 계획에서 고용 및 분배제도까지 모두 정부에서 결정하였으며, 기업은 이런 면에서 정부로부터 독립하지 못하였고 또 그럴 능력도 없었다. 정부와 기업은 한 몸이나 마찬가지였다. 그렇다면 근로자는? 기업의 생산자이자 기업 및 국가의 주인으로서, 사회적 자원과 재부를 실질적으로 점유하고 지배하는 국가의 신분을 가지고 있었다. 현재 시장경제체제하의 새로운 노동관계를 구축하려면, 근로자의 신분 전환의 문제가 있을 뿐만 아니라 정부 역시 직능 전환의 문제를 안고 있다.

그러나 국유기업 근로자의 신분 전환과 비교할 때, 정부가 전통적인 노동관계에서 벗어나 기업 경영자와 근로자보다 높은 위치에서 자신의

8) 1997년 중국 공산당 제15기 중앙위원회 제1차 전체회의에서 나온 말로, 1998~2000년까지 약 3년 동안 개혁, 구조조정 등을 통해 1.4만 국유기업 중 적자 문제가 있는 6,599개 기업의 흑자를 실현한다는 의미이다. 이는 국유기업 개혁의 계단성 목표이다(譯註).

직능을 새롭게 자리매김하는 것은 더 어렵고 막중한 과정이다. 노동관계의 관점에서 보면, 국유기업이 정경 분리와 경영권·소유권의 분리를 실현한 20여 년은 또한 새로운 노동관계를 구축해 온 20여년이기도 했다. 국유기업 근로자의 신분 전환은 기업과 노동관계를 청산한다기 보다는 정부와 노동관계를 청산한다고 해야 맞다. 따라서 경제구조조정이 심화되는 오늘날, 정부는 먼저 경제보상과 사회보장을 포함한 역사부채 청산 문제에 직면하고 있다.

최근 들어 각지에서 돌발사건이 빈발하고 있다. 2002년 3월의 돌발사건⁹⁾이 주목을 끈 것은 다른 사안보다 대표성을 띠고 있었기 때문일 뿐이다. 아직까지도 우리는 그 원인을 더 깊이 생각해 보아야 할 필요가 있다. 하강(下崗)이나 실업인구가 너무 많아서일까? 분명 1993년부터 2002년 6월까지 누적된 국유기업 하강직공 수는 6,644만명이나 된다.¹⁰⁾ 재취업률 하락이 심각한가? 분명 재취업률이 1998년의 50%, 1999년 42%, 2000년 35%에서 2001년은 30.6%로 하락하고 있다. 그러나 실업률과 재취업률은 돌발사건의 근본적 원인은 아니다. 우리는 근본 원인이 다음의 두 가지라고 본다.

첫째, 앞서 거론했듯이, 행정 면에서 노동관계의 주체 의식을 확립하지 못한 기업이 많고 심지어 기존의 정부 행정부서에서 분리되지 못한 기업그룹이 존재한다. 그래서 평등하고 민주적인 두 주체여야 하는 노동관계가 상하관계의 행정 문제로서 처리되고 있고, 근로자대표대회의 토론 내용에 들어가야 할 근로계약 해지 관련 민사 성격의 문제를, 하급기관이 상급기관에 복종하는 식의 행정적 결정으로 처리하고 있다.

둘째, 부채 청산 문제이다. 우리는 종종 개혁에 드는 비용과 경제구조조정에 드는 비용을 말하곤 하는데, 그렇다면 이 비용은 과연 무엇을 포함할까? 우리는 해마다 근로자의 대규모 실업과 하강을 보고 있다. 그러나 근로자의 실업과 하강은 공회에서 부담해야 할 비용이 아

9) 헤이룽장성 다칭시(黑龍江省大慶市), 쓰촨성 광위안시(四川省廣元市) 등에서 발생한 근로자들의 집단 진정사건을 가리킨다(譯註).

10) 『中國統計年鑑(1994~2002)』, 『經濟研究資料』 2000년, 중국 경제망(中經網) 2001-3-1, 천룽망(千龍網) 2002-8-25.

니라 정부에서 부담해야 할 기회비용이다. 기업은 경쟁력 제고를 위해 가장 먼저 ‘감원을 통한 효율 제고’를 선택하며, 이는 공회에서 막을 수 없다. 따라서 이 비용은 정부에서 부담할 수밖에 없는 것이다. 이는 사실상 정부가 기존의 노동관계에서 벗어나 새로운 노동관계를 구축하기 위한 비용이기도 하다. 공회의 입장에서 볼 때, 경제구조조정 비용 혹은 새로운 노동관계를 구축하기 위한 비용은 주로 다음의 두 가지이다. ① 근로관계 해지 보상금 ② 사회보장금을 포함한 역사적 부채(채불입금, 기업모금, 주택적립금 등).

중국의 경제구조조정이 이토록 막대한 대가를 치러야 하는 가장 큰 이유는, 사회 전체를 포괄하는 사회보장 시스템이 구축되지 않았기 때문이다. 어떤 나라든 특히 개도국의 경우 경제개혁이 어느 정도 수준에 이르면 사회개혁 문제가 불거져 나오기 마련이다. 사회개혁의 핵심 문제는 사회 전체를 포괄하는 사회보장 시스템과 사회갈등을 완화하는 노동(노사)관계이다.

현재 세계적으로 시행되고 있는 사회보장 모델은 주로 두 가지이다. 하나는 ‘부과방식(現收現付)’ 시스템으로, 독일이 가장 전형적인 모델이므로 ‘독일 모델’이라고도 한다. 그 기본 특징은 재직근로자가 이미 퇴직한 자들의 사회보장 비용을 부담하는 것으로, 퇴직자에게 지급되는 사회보장금을 재직근로자가 직접 부담하는 것이다. 이 모델의 필요조건은 낮은 인구증가율, 젊은 인구구조, 비교적 높은 국가 경제력 및 완벽한 세금징수 시스템이다. 부과방식의 단점은 지출이 늘어나면서 사회보장 부담이 해마다 높아지며, 자금이 전혀 축적되지 못한다는 점이다.

또 하나는 ‘개인계좌(個人帳戶)’ 모델이다. 이 모델은 근로자 개인의 비용 부담과 개인 계좌 적립을 특징으로 하며, 퇴직자의 사회보장금은 본인이 재직하는 동안의 적립금에서 나오는 것이다. 이러한 모델은 남미국가인 칠레 모델이 대표적이다. 적립방식의 특징은 축적성과 성장성으로, 자금 공급이 비교적 안정적이며 경제위기 발생시 대항 능력이 비교적 크다.¹¹⁾

그 동안 중국에서 시행한 사회보장 방식은 기업을 단위로 한 부과방

식 시스템이었다. 이 모델이 당시 비교적 효과적이었던 것은 당시 인구의 연령구조가 젊고 계획경제체제의 지원을 얻을 수 있었기 때문이었다. 하지만 시장경제 건설이 심화되고 인구의 연령구조가 점차 노령화되면서, 사회보장의 수급 갈등이 날로 두드러지고 있다.

중국의 현행 주요 사회보장제도는 ‘전반 사회보장계획과 개인계좌 병행 적립방식(社会统筹与个人账户相结合的模式)’¹²⁾으로, 이 모델에 따라 기업과 근로자 개인이 납부하는 주요 비용은 아래 표와 같다.¹³⁾

항 목	기업부담분	개인부담분	설명
양로보험	20%	8%	기업부담분은 임금 총액 기준
의료보험	6%	2%	개인부담분은 본인의 한 달 임금 기준
실업보험	2%	1%	
산재보험	1%	해당 없음	이 비율은 2001년 말 전국 평균 산재보험비율임.
생육보험	0.7%	해당 없음	이 비율은 2001년 말 전국평균 생육보험비율임.
전체	29.7%	11%	

중국은 현재 비록 ‘전반 사회보장계획과 개인계좌 병행 적립방식’을 시행하고 있으나, 실질적으로는 과거와 같은 부과방식 시스템이다. 이는 현재 징수하여 개인계좌에 들어가는 자금이 동시에 사회보장지출에 사용되기 때문이다. 따라서 개인계좌의 자금은 장부상으로만 존재할 뿐, 과거의 부과방식과 사실상 다를 바가 없다. 다시 말해서, 중국의 현행 사회보장제도는 기업에 있어 퇴직자를 위한 사회보장과 재직자들을 위한 사회보장을 이중으로 부담하도록 하고 있는 것이다.

문제는 기존의 중소형 국유기업이 대거 개편되면서, 파산 혹은 합병당한 기업의 대규모 하강 및 실업자의 경우, 과거에는 사회보장제도가

11) 周小川, 『현행 중국 사회보장 시스템의 모델 선택에 관하여(論當前中國社會保障體系的模式選擇)』, www.pku.edu.cn.

12) 『중국의 노동과 사회보장 현황 백서(中國的勞動和社會保障狀況白皮書)』, 베이징신화망(新華網北京), 2002-4-29.

13) 『中國的勞動和社會保障狀況 白皮書』, 데이터 정리, 베이징신화망(新華網北京), 2002-4-29.

시행되지 않았으므로 기업이 그들에게 빚진 사회보장을 받을 길이 없다는 것이다. 이러한 상황에서 인수 혹은 합병된 기업은 출자자에 희망을 걸고 있다. 즉 기업을 인수 혹은 합병하는 출자자가, 일부 근로자의 취업 문제를 해결할 뿐 아니라, 근로관계 해지에 드는 보상과 사회보장 채무까지 떠맡기를 바라고 있는 것이다. 출자자로서는 당연히 ‘봉’이 될 마음이 없다. 그래서 출자자는 기업 채무에 대해 구두로만 약속하고 실질적으로는 끌 수 있을 때까지 시일을 질질 끌곤 한다. 광위안 사건(廣元事件)¹⁴⁾을 촉발시킨 도화선이 바로 이로 인한 것이었다. 어떤 의미에서 현재 근로관계 해지에 따른 보상과 사회보장 부채는 중국 경제의 구조조정을 제약하는 큰 장애물이라고도 할 수 있다. 문제는 이 비용을 과연 누가 부담해야 하는가이다.

근로자 개인이 부담해야 할까? 이미 하강 혹은 실업자가 된 대부분의 근로자는 그 동안 계획경제체제하에서 ‘저임금, 고취업’의 혜택을 누리면서 모든 자원을 실질적으로 점유하고 지배하였으며, 그들의 퇴직 및 노후에 필요한 일체의 경비는 이 체제에서 이미 적립된 것이다. 그런데 이제 와서 그들을 국유경제체제의 노동관계에서 퇴출시키면서도 합리적인 경제적 보상조치 하지 않고 기타 비용까지 부담하라고 하는 것은 불합리하다. 어떤 관점에서 보든 합리적인 경제보상 없이는, 국유경제 제도개편과 새로운 노동관계의 구축은 사실상 불가능하다.

그렇다면 기업이 부담해야 할까? 계획경제체제하에서 기업은 오랫동안 모든 이윤, 즉 근로자의 기본임금을 제외한 거의 모든 수입을 재생산투자금으로 국가에 상납했으니, 기업이 남긴 자금에는 이 비용이 포함되지 않는다. 그렇다고 노동관계 유상 해지의 대가를 기업 경상수지 항목예산에 포함시킬 수도 없다. 비용으로 계산한다면 기업 부담을 가중시킬 따름이다. 따라서 현재 기업에 이 부채를 보상하게 한다는 것은 마찬가지로 불합리하다. 그 결과, 실적이 좋은 기업의 근로자는 어느 정도 보상을 받고, 그렇지 못한 기업의 근로자는 상징적인 수준의 보상에 그치고 있으며, 어려운 기업의 경우 근로자가 알아서 사직하고

14) 쓰촨성 광위안시(四川省廣元市) 등에서 발생한 근로자들의 집단 진정사건을 가리킨다(譯註).

떠나버리는 상황을 만들었다. 또한 계획경제체제하에서 기업 비용에 포함되었던 근로자의 사회보장비용을 우리는 현재 모두 전만 사회보장 제도라는 기업 밖의 시스템으로 옮겨야 한다. 이 역시 누가 과거에 공제했던, 하지만 현재 정부에서 가져간 그 사회보장 적립금을 보충해야 하는가 하는 문제를 제기한다. 기업에게 그 부담을 지우는 것은 분명 어불성설이다.

이 부채는 정부에서 상환해야만 한다. 계획경제체제에서 정부는 사실상 ‘고용주’의 역할을 했으니, 정부와 근로자의 신분 전환 과정에서 정부는 마땅히 채무자의 역할을 해야 한다. 우리 추산에 따르면, 계획경제에서 시장경제로 전환하는 과정에서 정부에서 부담해야 할 근로관계 유상 해지 및 사회보장기금 구축 관련 부채는 약 4조 위안이다.¹⁵⁾ 이 역사 부채를 정부는 사실상 하강 및 실업 근로자에게 전가하고 있는 것이다. 물론 이 점에 있어서 정부 역시 일정 정도 보상을 하기는 하였는데 1998~2002년 말까지 5년간, 중앙재정에서 보조한 사회보장 경비는 모두 약 2,600억 위안이다. 즉 정부에서 부담해야 할 나머지 3조 7,000억 위안의 경제구조조정 비용을 주로 하강 및 실업 근로자에게 전가한 것이다. 이는 중국 경제구조조정의 심화와 사회안정에 크나큰 잠재적 위협이 되고 있다.

이 문제에 있어서 칠레의 경험은 참고할 만한 가치가 있다. 칠레는 부과방식에서 개인별 계좌적립방식으로 전환할 당시, 정부에서 사회보장비용을 전액 부담하였다. 계산 결과, 칠레 정부에서 부담한 사회보장 채무 총액은 해당 연도인 1981년 GDP의 80%에 이르렀으며, 매년 상환한 부채액은 최고 GDP의 4.8%까지 올라갔다가 그후 줄어드는 추세로서, 2025년이 되면 칠레 정부는 모든 부채를 전액 상환하게 된다. 탄탄한 사회보장제도가 있기에 현재 칠레 사회는 안정을 되찾고 경제는 발전하고 있으며, 빈곤선 이하에서 생활하는 극빈인구가 절반으로 줄어들었다. 칠레의 주요 경제지표는 성장세를 지속하고 있어 많은 면에서 인근 국가의 부러움을 사고 있으며, 남미 경제가 모두 쇠퇴하고 있

15) 근로관계 해지 보상비용이 약 3,000억 위안, 사회보장기금 부채가 약 4조 위안으로, 최소한도로 잡아도 대충 합계가 약 4조 위안이 된다.

는 가운데 유독 칠레 경제만 독주하고 있다.¹⁶⁾ 중국 정부의 부채를 4조 위안으로 계산한다면 2001년 GDP의 41.7%에 불과해, 칠레의 사회보장 채무 규모보다 훨씬 적다. 정부에서 매년 당해 연도 GDP의 2% (약 1,920억 위안) 정도를 각출한다면, 15~20년이면 모든 부채를 청산할 수 있다. 문제는 국가에서 이 금액을 각출할 수 있는가이다. 이는 정부의 결심에 달려 있다고 본다. 사실상 정부에서는 매년 7, 8백억 위안의 사회보장 보조금을 지출하고도, 전반적인 계획을 하지 않았으므로 각지의 ‘돌발사건’을 통제하지 못하는 수동적 위치에 머물고 있다. 한 예로, 2001년 국가 사회보장보조금 지출은 747억 위안이었으며,¹⁷⁾ 본래 사회보장기금 조달에 쓰려고 준비했던 국가 보유지분 매각으로 인한 증시 폭락은 해당 연도 인지세 수입을 약 400억 위안 감소시켰다. 이 두 가지만 합해도 근 1,200억 위안인 것이다.

공회의 책임은 무엇일까? 정부는 물론 역사 부채를 해결해야만 과거의 노동관계에서 완전히 벗어나 진정으로 기업과 근로자의 위에 자리매김할 수 있고, 기업 역시 시장경제에서 자신이 마땅히 차지해야 할 위치로 돌아갈 수 있으며, 근로자의 권익도 보장받을 수 있어, 국유기업 제도개편과 구조조정이 폭넓은 국민적 지지라는 기반을 얻게 된다. 이러한 측면에서 공회는 지방정부에 각 지역의 귀중한 경험을 광범위하게 제공할 수 있다. 경제보상의 기준을 예로 들면, 산업별 및 지역별로 실제 상황을 고려하면서 동시에 공평성을 유지하도록 할 수 있고, 현금으로 지불하거나 자산, 주택, 주식 등 다른 형식으로 환산하여 지불하게 할 수 있으며, 근로자와 분할상환 협의를 체결하게 할 수도 있다.

최근 칭다오(靑島) 시정부는 전국 최초로 토지 매각으로 경비를 조달하는 방법을 썼다. 칭다오시는 17군데 92,400평의 국유토지를 매각하여 마련한 5.3억 위안으로 근로자에 대한 각종 부채 9,114만 위안을 상환하였다. 여기에는 2,646만 위안의 사회보장경비가 포함되어, 10,953명

16) Josef Contreras, 『칠레경제 독주의 수수께끼(智利經濟一枝獨秀之謎)』, 參考消息, 2002-8-18 (4).

17) 『중국통계연감개요 2002(中國統計年鑑摘要 2002)』.

의 하강직공이 예정보다 빨리 ‘재취업서비스센터’를 나서게 되었으며, 동시에 보다 많은 하강직공의 재취업을 위한 자금을 마련하였다.¹⁸⁾ 이는 각급 지방정부에서 참고할 만한 사례임에 분명하다.

중앙 재정부에서 앞장서서 전국총공회(總工會: 중국노총), 노동 및 사회보장부 등 관련 부서를 연합하여 부채 상환에 대한 종합적인 원칙과 방안을 제정하여, 사회안정을 저해하는 문제를 근본적으로 해결함으로써, 경제구조조정을 추진하고 내수를 자극해야 할 것이다.

참고문헌

- 朱鎔基, 『국민경제와 사회발전에 관한 제10차 5개년 계획보고서 (關於國民經濟和社會發展第十個五年計劃綱要的報告)』, 人民出版社, 2001.
- 國家經濟貿易委員會, 『‘제10차 5개년 계획’ 공업구조조정 계획(“十五”工業構造調整規劃)』, <http://www.setc.gov.cn/index.htm>.
- 中國勞動關係學院, 『工會理論與實踐』, 2001. 3, 『근로자 취업과 권익에 대한 WTO가입의 영향과 공회의 대응(加入WTO對職工就業、職工權益的影響與工會的應對)』 참고.

18) 谷朝明·林剛 기자, ‘만명을 구한 17필지(17畝地“救”了上萬人)’, 半島都市報, 2002. 10. 23(1).

VI. 15가지 유형의 근로관계 처리 (十五種人的勞動關係處理)

천용휘*, 조우상원**, 천용창***

기업 제도개편 과정에 근로관계 문제가 발생하게 된다. 이러한 업무는 정책성이 강하기 때문에 기업은 종종 제대로 추진하지 못한다. 이로 인해 많은 기업들이 구조조정 방안을 포기하게 되거나 이미 구조조정을 실시한 기업에서도 불필요한 노사분규가 일어나곤 한다.

체제 개혁을 시행한 기업이 근로관계를 명확하게 처리하여 쟁의의 발생을 감소시키고, 노사안정을 이룩할 수 있도록 지원하기 위해 국가·성·시·각급 정부의 관련 문서에 근거하여, 본고에서는 후베이성 스옌시(湖北省十堰市) 노사쟁의 안전의 중재 처리와 관련된 상황을 예로 들어 기업 제도개편 과정에서 중점적으로 처리해야 할 15가지 유형의 근로관계 문제를 제기하였다. 이들 15가지 유형의 근로관계를 기업과 근로관계가 존재하는 경우, 기업과 근로관계가 일시적으로 존재하기는 하지만 변경될 가능성이 있는 경우 및 이미 기업과 근로관계가 존재하지 않는 경우 등 세 가지 종류로 나누어 논의해 보기로 한다.

* 천용휘(陳永波): 후베이성 스옌시(湖北省十堰市) 정부연구실 과장.

** 조우상원(趙襄源): 후베이성 스옌시(湖北省十堰市) 기업 제도개편사무실.

*** 천용창(陳永強): 후베이성 스옌시(湖北省十堰市) 노동쟁의중재위원회 주임.

1. 제도개편 중 기업과 근로관계를 맺고 있는 4가지 유형

가. 고용지속자(留用人員)

기존 기업의 제도개편 후의 신규 회사에서 고용이 지속되는 경우를 말한다. 기업 제도개편 후 고용지속인력에 대해서는 근로계약제도를 시행하는데, 신규 기업은 반드시 고용지속인력과 근로계약을 체결하고 노동기관에 신고, 접수해야 한다. 고의로 계약을 체결하지 않아 근로자의 임금 수입에 손실을 가져다주거나, 산재, 의료 혜택 등에 손실을 입힌 경우, 여성근로자와 미성년근로자의 건강상 손해를 가져다준 경우 마땅히 지불해야 할 임금의 25%를 배상한다. 노동중재기구는 관련 규정에 따라 중재 건의를 제출하고 노동감찰기구는 ‘후베이성 노동력시장 관리조례(湖北省勞動力管理條例)’ 제21조 규정에 따라 1천 위안에서 5천 위안까지의 벌금에 처한다.

2차 제도개편시는 모든 근로자의 근로계약을 해제해야 하므로 고용지속인력에 대해서도 퇴직위로금(一次性安置費) 또는 경제보상금(經濟補償金)을 일괄적으로 지불해야 한다. 고용지속인력의 정산된 퇴직위로금 또는 보상금 및 기존의 체불임금, 생활비, 의료비 등은 현금으로 개인에게 지불해야 한다. 일시불로 퇴직위로금을 지급하지 못하는 경우, 출자금으로 전환해 채무로서 법률적 보호를 받을 수 있다. 어떤 방식을 취할 것인가는 근로자의 의사를 존중해야 한다. 채무 전환에 동의한 자에 대해서는 2년 내에 상환하도록 확정하고 은행이자를 지급한다. 근로자의 퇴직위로금, 경제보상금, 생활보조비, 임금, 의료비를 체불하는 경우 노동부의 ‘노동법 근로계약 관련 규정 위반에 대한 배상방법(違反勞動法有關勞動合同規定的賠償辦法)’의 규정에 따라 지불하지 않은 액수의 25%의 배상금을 지불해야 한다.

제도개편 후의 고용지속인력에 대해서 새로운 체불이 발생해서는 안 된다. 고용지속인력의 임금은 마땅히 제때 지급하고, 양로보험·의료보험·실업보험 등 사회보험료도 제때에 납입해야 한다. 근로계약이 해

지하는 경우는 즉시 경제보상금을 지불하고 근로계약을 종료하는 경우는 규정에 따라 생활보조금을 지급해야 한다.

나. 조기퇴직자(內退人員)

법정 퇴직연령까지 남은 기간이 5년 미만인 자로 본인이 신청하고 회사에서 허가했을 경우 회사 내부의 조기퇴직 수속을 밟을 수 있다. 조기퇴직을 위해서는 신분 변경시 보상금 또는 퇴직위로금을 받을 수 없다. 즉 보상금이나 퇴직위로금을 받은 자는 조기퇴직 절차를 밟을 수 없다.

조기퇴직 기간의 생활비는 기업에서 지불하며 제도개편 전의 기업에서 이미 조기퇴직 수속을 밟은 경우, 그 생활비와 양로보험(養老保險)은 조직개편 후 신규 기업이 설립된 첫날부터 해당 새 규정에 따라 집행하고(스엔시는 2001년 1월 1일부터 새 규정 집행), 제도개편 후의 신규 기업은 지속적으로 그들을 위해 생활비를 지급하고, 사회보험료를 납부한다. 또한 제도개편 전 기존 조기퇴직 규정에 따라 관련 비용을 일시불로 지급하고 관련 사회보험금도 납부 완료할 수 있다.

제도개편시 조기퇴직자의 경우 생활비는 기존 기업에서 신규 기업으로 이전되고, 신규 기업이 월별로 지급하며 정식 퇴직 전까지는 추가되지 않는다. 생활비 기준은 기업의 경영 실적과 임금수준에 근거하여 기업과 조기퇴직자가 협상하며 근로자의 조기퇴직 전 12개월의 월 평균임금의 일정 비율에 따라 산정, 지급한다. 그러나 하강직공의 첫째 기본생활비 기준보다 적어서는 안 된다. 스엔시는 218.4위엔/월의 하한선을 명확히 규정하였다. 생활비 기준에 따라 조기퇴직자에게 한꺼번에 생활비를 지급하고, 사회보험기관에 연금과 의료보험료를 선납할 수 있으며, 일괄적인 생활비 지급 후 더 이상의 추가 지급은 없다.

기존 회사에서의 조기퇴직자나 체제 개편시의 조기퇴직자의 연금과 의료보험료는 제대로 납입되어야 한다. 양로보험료와 의료보험료는 규정된 납부 비율과 조기퇴직 전 12개월 월 평균임금 및 일정한 연간 상승률(스엔시의 경우 6%)에 따라 선납액을 계산, 납입하여 근로자가 정

년퇴직 또는 질병에 걸렸을 때 상응 규정에 따라 관련 혜택을 누릴 수 있도록 한다. 일시불 납입이 곤란한 경우 기존 기업이 신규 기업에 같은 액수의 자산을 이전하여 신규 기업이 근로자의 조기퇴직 기간 동안 매월 양로보험 및 의료보험비의 납부를 책임지도록 한다. 제도개편 후의 기업은 특별한 이유가 없는 한 모든 조기퇴직자와 근로계약을 체결한다.

다. 대기발령자(待崗人員)

주로 1차 제도개편 후 줄곤 업무에 복귀하지 못한 자나 장기 휴가자가 정식으로 하강증 신청을 하지 않았거나, 근로관계가 종료 또는 해지되지 않은 경우를 주로 가리킨다. 또는 2차 제도개편시 규정에 따라 근로계약을 해지하지 않은 인력(스옌시는 9가지 유형, 90%의 지속고용자 규정)에게 배치할 부서가 없지만 하강증 처리가 되지 않고, 근로계약이 종료·해지되지 않은 경우를 가리킨다. 이들은 가정생활이 어렵고 사회적으로 새로운 직업과 수입도 없으므로 규정에 따라 대기발령생활비를 지급한다. 국무원 제111호령 ‘잉여근로자 보상규정(富餘職員安置規定)’ 제8조는 “한시적인 휴가를 주고 기업이 생활비를 지급하며 기준은 각 지역정부가 규정한 최저생활비 기준보다 적어서는 안 된다”고 규정하고 있다. 스옌시 발행(1997) 12호 제21조는 실업보조금 기준보다 적어서는 안 된다는 최저임금 기준의 70%로 규정했다. 취업대기자의 양로보험료, 의료보험료, 실업보험료는 반드시 기업이 규정에 따라 납부한다.

대기발령자의 근로관계 처리는 상황에 따라 각각 처리한다. 근로계약 기한 만료로 근로관계가 종료된 경우 규정에 따라 생활보조비를 지급한다. 근로계약이나 근로관계가 해지되었을 경우 경제보상금을 지급한다. 업무에 복귀하여 노동력 수출이 이루어졌을 경우 노무관리비를 수취한다. 자산을 매각하는 경우 발령대기자의 임금, 생활비, 사회보험금 등 체불임금을 지급하고 제도개편 방안에 따라 근로관계를 해지한다. 계속해서 대기발령 상태에 있을 경우 정년 퇴직연령, 조기퇴직 연

령, 근로계약 기한 만료 시기까지 기다리는 세 가지 결과가 있게 된다. 어떤 쪽이든지 이 기간 동안 기업은 생활비를 지급하고 사회보험료를 대신 지급한다.

라. 하강직공(下崗職工)¹⁾

과거 이루어진 제도개편 중 잉여인력이 국가 규정에 따라 하강증명서를 신청한 경우를 가리킨다. 하강 협의를 체결하고 하강증을 발급받으면 ‘삼삼제(三三制)²⁾에 따라 기본 생활을 보장받을 수 있다. 하강직공은 3년 후에 기업과 근로관계의 해지로 재취업하거나 실업상태에 놓인다.

하강직공의 생활비 기준은 최저임금 기준에 따라 계산한다. 1년차는 80%(스엔시는 후에 84%로 조정), 2년차와 3년차도 어느 정도 조정된다. 기업에서 하강직공의 생활비를 억류하거나 횡령하는 사건이 누차 발생하고 있어 문제가 되고 있다. 즉 도시 재취업센터에서는 지급된 돈이 하강직공에게는 전달되지 않는 일이 있어 종종 노동쟁의가 발생한다.

하강직공의 양로보험, 의료, 실업금은 ‘삼삼제’ 기금으로 충당한다. 하강직공과 기존 소속 기관의 근로계약이 해지된 후 새로운 직장에 취업하거나 창업한 경우는 양로보험료를 이전하고 가입 승계하도록 한다. 기존 납입 연한과 승계 후의 납입 연한은 합쳐서 계산한다.

하강직공과 대기발령자는 다음과 같은 차이를 갖는다. 첫째, 생활비 지급 재원이 다르다. 하강직공의 경우 ‘삼삼제’가 담당하고, 대기발령자는 기업이 부담한다. 하강직공과 대기발령자는 실업자와도 다르다. 실업자는 실업보험 취급기관이 단독으로 담당하고, 재원은 실업보험료 징수로 조달하므로 실업보험료를 납입하지 않으면 혜택을 누릴 수 없다. 둘째, 하강직공, 대기발령자, 실업자의 근로관계 상황이 다르다. 대

1) 원문은 하강인원(下崗人員)인데 하강인원은 하강직공과 동일하다. 독자분의 구독시의 편의를 위하여 본 책에서는 하강직공으로 통일하였다(譯註).

2) 하강직공의 기본생활 및 사회보험 재원을 국가재정 예산, 사회모금(실업보험 기금에서 조정된 부분도 포함), 기업이 각각 3분의 1씩 부담하는 제도를 가리킨다(譯註).

기발령자는 기업과 근로관계를 맺고 있고, 하강직공은 기업과의 근로관계 종료 또는 해지가 예고되어 있다. 실업자는 기업과 근로관계가 이미 존재하지 않는다.

채무 처리 면에서, 하강직공과 기존 기업과의 근로관계 해지 및 종료 이후의 기업은 체불한 임금, 의료비, 모금, 사회보험료, 경제보상금 등을 지급, 보상해야 한다. 양측의 채권채무관계는 근로자의 하강 또는 근로관계의 변경·해지·종료에 의해 변경되지 않는다. 지불이 곤란한 경우 법률적 효력을 갖는 합의서를 작성, 체결해 상환 기한을 명시한다. 특히 합의서에는 임금, 보상금 등 체불 항목을 명시하여 근로관계가 민사관계로 전환되는 것을 방지한다.

◇스옌시의 하강직공 근로관계 처리방법

첫째, 합의 기한에 따라 하강직공의 근로관계를 처리한다. 하강직공 재취업서비스센터에서 ‘위탁관리합의서(托管協議)’에 서명한다. 합의서에 서명하면서 한편으로는 계약 기간에 대해 주의를 환기하게 되는데 계약 기간과 합의 기간이 일치해야 한다. 또 다른 한편으로는 기업이 항상 계약 기간과 합의 기간을 살피도록 함으로써 합의 기간이 만료되어 근로계약이 만료되면 근로관계는 자연적으로 종료되도록 한다. 만약 합의 기간이 계약 기간보다 길면 합의 기간 안에 근로계약 기간이 만료했을 때 근로관계(위탁관리관계)를 종료할 수 있다. 그러나 기존 노동부 규정에 따라 본인의 해당 기업에서의 근속연수에 근거해 근속연수 1년에 1개월의 본인 기준임금의 생활보조비를 지급하며 최장 12개월을 초과할 수 없다. 계약 기간이 3년 합의 기간보다 길 경우, 합의 기한이 만료되면 기업에서는 즉시로 근로자와 근로계약을 해지하고 경제보상금을 지불한다.

둘째, 합의 기간과 무관한 근로관계의 처리는 다음과 같은 상황에서 기업은 하강직공과 계약을 해지한다. ① 하강직공 스스로 근로계약 해지를 요구할 경우, ② 하강직공이 다른 기업에 취업되거나 창업했을 경우. 여기서 취업이라는 것은 다른 기업과 6개월 이상의 근로계약을 체결하거나 6개월 이상의 근로관계를 가진 경우를 가리킨다. 창업이란

영업 허가를 취득하고 고정 장소에서 자영업에 종사하거나 농업, 양식업 등 안정적인 수입이 발생할 수 있는 경우 ③ 정당한 이유 없이 취업 소개나 취업 교육을 3회 거부한 경우 ④ 정당한 이유 없이 연속 3회 기본생활비를 직접 수령하지 않은 경우. 위의 네 가지 상황 중 ①의 경우는 상황에 따라 경제보상금을 지급하고, 기타 세 가지 상황은 모두 경제보상금을 지급한다.

제2차 제도개편시 하강직공에 대해 새로운 규정을 적용했다. 근로계약이 만료된 사람은 법률에 따라 근로계약이 중지되므로 더 이상 재취업센터에 갈 수 없다. 합의 기간 내에 업무전환 교육을 수강한 후 재취업한 자에 대해 센터는 본인과 합의를 해지하고 근로계약을 변경한다. 본 기업이 소유한 법인자격의 경제 실체로 분리되는 경우 기존 기업과의 근로계약을 해지하고 동시에 새로운 회사와 근로계약을 체결한다. 하강직공이 다른 기업에 취업했을 경우 해당 회사는 고용한 근로자와 근로계약을 체결해 근로관계를 확정하고 기존 소속 회사와는 근로관계를 해지한다. 채용을 하고도 계약을 하지 않는 경우는 근로계약을 즉시 체결하며 그 중 사실 근로관계가 6개월 이상인 경우, 계약 기간을 1년 이하로 해서는 안 된다. 또한 창업을 격려하기 위해 합의 기간에 창업을 한 하강직공에 대해서 기업은 근로관계를 해지하고 경제보상금을 지급하는 외에 기본생활비를 본인에게 일괄지급한다.

2. 제도개편 중 기업과 근로관계가 변경될 가능성이 있는 6가지 유형

가. 임금 지급 중단, 고용지속자(停薪留職人員)

‘兩不找(비용 부담 없는 고용관계, 유형 6 참조)’와는 달리 이와 같은 유형은 기업에서 배치할 만한 업무가 없어 근로자와 합의하여 근로관계를 유지하고 근로자가 합의 기간에 일시적으로 기업을 떠나는 자를 말한다. 이와 같은 유형은 첫째, 합의를 통해 권리 의무 관계를 약정하고(임금, 보험, 산재, 관리비, 보험 수속 처리 비용 등), 둘째, 기한을 정

해두고 회사를 떠나며, 셋째, 근로관계가 여전히 기업에 존재한다는 특징을 갖는다.

이런 유형의 근로자에게는 여러 가지 문제가 존재한다. 즉 임금지급은 중단되고, 고용이 지속되는 유형의 근로자가 업무상 상해를 입거나 직업병이 발견되었을 때 권리 책임 문제를 분명히 할 수 없다는 점에서 큰 문제가 된다. 이와 동시에 근로자가 회사와의 합의 기한을 초과해 장기간 회사를 이탈하게 되면 그 근로관계도 쉽게 변화한다. 따라서 국가는 이와 같은 방법은 저지하고 있으나 기업은 경영상태가 좋지 않을 때 여전히 사용하고 있다.

이들에 대한 근로관계 처리는 일반적으로 기업이 임금 지급을 중단하고, 생활비를 지불하지 않고, 사회보험료도 개인이 부담하는 데 합의한다. 합의하여 개인이 사회보험료를 납부하는 경우, 보통 기업에는 관리비를 지불하지 않는데 지불할 때에는 그 가운데 일반적으로 양로보험이 포함되어 있다. 다른 한편으로는 상황에 따라 처리하기도 한다. ① 합의 기한이 만료되었을 때 계약을 연장하고 업무에 배치함으로써 근로관계를 정상화하기도 하고, ② 본인이 계약 연장을 원치 않아 자발적으로 회사를 떠나기 위해 사직 신청을 하는 경우도 있다. ③ 또한 본인은 계약 연장을 원하지만 기업이 업무를 배치해 줄 수 없는 경우는 근로관계를 해지하거나, 조기퇴직 신청 연령이 된 자는 조기퇴직 절차를 밟거나, 법정 정년퇴직 연령이 된 자는 퇴직 절차를 밟거나, 또 근로계약이 만기된 경우 계약을 종료한다. 결론적으로 이런 유형의 사람들의 근로관계는 가능한 한 빨리 해결해야 하는 것이 원칙이다. 합의 기한을 초과하는 경우 기업으로 장기간 복귀하지 않는 자에 대해서 기업은 즉시 본인에게 기업과 근로관계를 처리할 것을 통지한다. 통지를 받고서도 기업에 복귀하지 않는 자는 자발적 이직과 동일시하여 기업은 그와 근로관계를 해지할 수 있다. 이 유형의 문제 처리는 지급 중단, 고용지속 합의 기한과 근로계약 기한이 일치하는가의 문제도 있다. 기업은 이에 주의를 기울여야 하며 ‘하강직공의 위탁관리 합의서(下崗職工托管協議)’를 참고해 처리할 수 있다.

나. 비용 부담 없는 근로관계(‘兩不找’人員)

기업이 완전 생산 중단 또는 일부 생산 중단 상태에 있어 업무를 배치할 수 없어 근로자가 장기적으로 회사를 떠나 스스로 취업 또는 창업한 경우를 가리킨다. 이들은 스스로 회사를 떠나 임시직, 아르바이트 직을 하거나 심지어 스스로 사장이 되기도 하므로 회사로서는 비용과 고민을 덜 수 있다. 개인이 할 일이 있고 수입이 있으면서 근로관계는 회사와 유지하고 있으므로, 회사도 근로자도 서로를 찾을 필요가 없다는 ‘兩不找(둘 다 찾지 않는다)’의 상황이 일어나는 것이다.

이러한 비용 부담 없는 고용관계를 장기간 유지하게 되면 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다. ① 양로보험을 기업이 부담해야 하므로 임금 지급은 중단하고, 고용은 지속하는 ‘가’항의 경우(개인 부담)보다 회사측에 불리하다. ② 해당 근로자가 수입이 있다는 것을 증명할 수 없을 경우 기업은 그의 생활비를 부담해야 한다. ③ 해당 근로자가 외부에서 일하다가 회사측에 다시 돌아와 업무 배치 또는 생활비를 요구할 수 있다. 이를 통해 비용 부담 없는 근로관계가 ‘가’항의 임금 지급 중단, 고용지속의 경우보다 처리하기가 훨씬 어렵고 변화의 가능성도 더 크다는 점을 알 수 있다.

비용 부담 없는 인원의 근로관계 처리는 다음의 몇 가지 사항에 주의를 기울여야 한다. ① 본인을 속히 만나 근로계약 변경에 합의하거나 업무를 배치한다. ② 배치할 자리가 없을 때는 근로계약을 해지하고 경제보상금을 지불한다. ③ 본인이 스스로 회사를 떠나기를 원할 때 근로계약을 해지하는 데 합의하며 경제보상금을 지급하지 않을 수도 있다. ④ 해당 법률에 근거하여 본인에게 근로관계를 처리하도록 통지했으나, 이행하지 않을 경우 경고 후에 서면으로 근로계약을 해지하고 송달할 수 있다. ⑤ 근로계약 기간이 만료된 경우, 계약을 종료하고 서면으로 송달한다.

다. 자발적 이직자(自動離職)

휴가를 신청했으나 허가되지 않았거나, 별도의 신청 없이 기업을 이탈한 지 반 년 또는 1개월 이상에 이르는 자를 말한다. ‘노동법’ 규정에 따라 근로자가 근로계약을 해지하려면 1개월 전에 서면으로 기업에 통보해야 하며, 만 1개월 후에는 기업의 답변 없이 회사를 떠날 수 있다. 이로부터 특별한 상황이 없이, 기업을 이탈한 지 1개월 이상이 되는 자는 자발적으로 이직했거나 사직한 것으로 간주할 수 있다. 간혹 특별한 상황도 있을 수 있다. 불가항력으로 회사로 돌아올 수 없었고 이를 회사에 통지하지 못했던 경우는 예외로 한다. 별도의 신청 없이 회사를 떠난 이직 근로자는 출근 상태를 점검해 연속 결근 15일에, 1년 결근일수 30일이 넘을 경우 제명할 수 있다. ‘노동법’ 제25조에 따라 경제보상금을 지불할 필요가 없다.

자발적 이직자의 상황에 대해 기업이 제대로 파악하지 못하는 경우가 많으므로 근로자와의 근로관계는 기존 회사에 있을 수도 있고, 새로운 회사와의 6개월 이상의 사실 근로관계가 있을 수도 있으나 자발적 이탈자의 근로관계는 새 회사로 이전한다. 이를 위해서는 증거를 필요로 한다. 자발적 이탈자에 대해서는 최대한 빠른 시간 안에 상황을 파악하고 근로관계를 적절히 처리해야 한다.

라. 파견인력(外借人員)

근로관계는 원 소속 회사에 있으나 근로자가 회사에 없을 때는 일반적으로 상위 기관으로 파견되었거나 동종 기업으로 파견되었을 수도 있고, 기술 지원·협력·노동 협력 상태로 파견된 경우이다.

일반적으로 파견인력의 근로관계에 대해서는 명확하게 합의되어 있지 않아 그들의 권리, 의무 관계도 명확하지 못하기 때문에 임금 지급과 사회보험 부담, 노동쟁의의 발생 등 책임은 원 소속 기업으로 돌아오는 경우가 많다. 사람은 빌려주고, 회사는 돈만 지불하는 상황이 간혹 발생한다.

인원 파견이나, 단체 파견 같은 경우도 근로관계는 여전히 본래 소속 기업에 있어 실제 사용 기관과는 인력파견 노무관계를 형성하여, 임금은 실제 사용기관이 원 소속 기업에 정산하고 원 소속 기업으로부터 다시 근로자에게 지급된다. 갈등이 생기면 근로자는 실제 사용기관과는 ‘노동법’이 적용되지 않지만 원 소속 기업과는 ‘노동법’을 적용해 처리한다.

일부 대기업의 노동서비스회사는 이러한 분야의 중개 업무를 전개할 때 근로관계를 노동서비스회사에 두고서 인력을 파견해 근무하도록 한다. 이런 경우 노사쟁의가 발생하면 주로 피소 주체의 인정 문제에 직면하게 된다. 이런 상황에서는 임금을 누가 지급하는가, 누가 근로계약을 체결했는가를 보아야 한다. 이때 근로관계는 원 소속 기업에도, 실제 근무 기업에도 있을 수 있다.

마. 임시초빙인력(臨時聘用人員)

이들의 근로관계는 원 소속 기업에 있다. 업무상·기술상의 핵심 요원 신분으로 다른 기업에 임시로 초빙되어 초빙계약을 체결하지만(때로는 초빙계약을 체결하지 않기도 한다) 보통 원 소속기업이 모르게 진행한다. 이런 상황은 건축업에서 가장 많이 발생한다.

근로관계가 있는 곳에서 근로자의 양로보험, 실업보험, 의료보험 절차를 진행하고 사회보험료를 납부해야 한다. 원 소속기업이 처리하지 않거나 납부하지 않을 경우, 법적 제재를 받게 된다. 그러나 실제 상황에서는 임시초빙인원은 임시로 초빙된 회사와 사실 근로관계가 발생하였고, 임시초빙된 기업에 출근하고 있을 뿐만 아니라 임시 초빙 회사에서 임금도 받는다. 따라서 사실 근로관계의 인정에 따라 임시초빙회사가 사회보험료를 납입하며 산재, 직업병 발병시에도 초빙회사 쪽에서 책임진다. 이처럼 양측의 근로관계가 모두 존재할 수 있는 상황에서 불법행위가 일어나기 쉽다.

따라서 기업이 임시로 인력을 초빙할 때는 그의 근로관계 소속을 확인하고 권리 의무를 명확히 약정해야 한다. 원 소속기업은 근로자가

외부에 취업한 상황을 정리하고 근로자 관리를 강화하며, 임시로 고용된 근로자는 기업과 기업 간, 기업과 개인 간의 임시고용 합의를 체결하여 근로관계의 귀속을 명확히 하도록 해야 한다.

바. 산재장애, 직업병 환자(因工傷致殘或患職業病人員)

산재로 장애를 입거나 직업병을 얻게 된 자들이 만약 산재보험에 가입되어 있다면, 산재보험기구(스엔시의 경우는 의료보험센터)와 산재보험관계가 존재하므로 산재보험기구에서 해당 혜택을 제공해야 한다. 현재 법률 범규에 따르면 산재 장애 또는 직업병 환자는 여전히 기업과 근로관계를 갖고 있기 때문에 기업은 이들의 산재 인정, 산재 장애 판정 등의 업무를 처리하고, 관련 혜택을 제공하며 이들과의 근로계약 또는 근로관계를 해지할 수 없다.

이들이 만약 산재보험에 가입되어 있지 않은 경우 기업은 산재 또는 직업병으로 발생한 장애에 대해 해당 혜택을 제공해야 한다.

제도개편 후의 새 기업은 산재 및 직업병 등급이 5~10급으로 판단되는 근로자와 근로관계를 승계하여 적절한 업무에 배치하거나 규정에 따라 산재 처리를 해야 한다.

장애등급이 5, 6급인 자는 본인이 희망하고, 업무에 배치하기 어려운 경우 회사는 매월 본인 임금의 70%(5급), 65%(6급)에 해당하는 상해위로금을 지급한다. 기업과 본인이 지속적으로 규정에 따라 기본 양로보험금을 지불하고 법정 정년퇴직 연령이 되면 퇴직 수속을 밟은 후에 퇴직금을 수령하도록 한다. 위로금과 퇴직금은 기존 회사에서 신규 회사로 이전되며 신규 회사도 매달 지급, 납입한다. 본인이 상해위로금을 일시불로 지급받기를 원하는 경우 회사와 합의, 동의를 구하여 일시불로 지급받고 기업과의 산재보험관계를 종료할 수 있다.

지급 기준의 산출 공식은 <산재장애 위로금 일괄지급액=본인 임금×70%(5급)×20년, 또는 본인임금×65%(6급)×20년>이다. 일괄지급의 경우 기존 기업에서 산재보험 관계 및 근로관계의 결산과 해지를 책임진다.

제도개편 기업이 근로자 신분을 변경하면서 경제보상금 또는 위로금

을 지불할 때 산재근로자의 상해보조금과 상해위로금의 일괄지급을 누락하거나 상해위로금을 누락하고, 심지어 근로자 신분 변경시의 경제보상금과 위로금의 일괄지급분에 상해보조금과 위로금이 포함되어 있다고 인정하는 경우도 있기 때문에, 기업 제도개편 후 노동쟁의가 일어나 기업이 패소의 책임까지 지는 심각한 문제가 발생하기도 한다. 실제로 기업 제도개편시의 근로자 신분 변경 과정에서의 대우는 산재장애 근로자의 상해 대우를 대신할 수 없으므로 제도개편 기업은 재산분할시 결코 이 부분의 채무를 누락시켜서는 안 된다.

산재 장애 등급이 7~10급인 경우 본인의 의사로 창업을 신청하면 근로관계 해지에 따른 경제보상금을 일괄지급한다. 그 외에 기업은 취업보조금도 일괄지급하는데, 기준은 상해장애등급 차이에 따라 6·5·4·3개월의 본인급여에 따른다.

공무 중 사망한 근로자의 가족에 대한 위로금은 산재보험에서 통합 지급되는 경우는 계속해서 기존 방법으로 지불한다. 기존에 납입되지 않은 통합 지급분에 대해서는 기존 기업이 신규 기업으로 이전하고, 신규 기업은 규정에 따라 지불하거나 제도개편시 일괄적으로 지급한다.

그러므로 산재장애 근로자의 근로관계는 두 가지 가능성이 모두 존재한다. 즉 본인이 자발적으로 기업을 이탈하는 경우에는 근로관계를 해지할 수 있고, 기업을 떠나지 않는 경우에는 해지할 수 없다.

3. 제도개편 중 기업과 근로관계가 존재하지 않는 5가지 유형

가. 퇴임퇴직자(離退休人員)

기업 퇴임퇴직자는 기업과는 근로관계가 없지만(퇴직후 재고용된 경우 제외), 사회보험기구와는 사회보험관계가 존재한다. 그러나 다음과 같은 이유로 기업의 퇴직자와의 관계는 완전히 정리될 수 없다. 첫째, 현 단계에서는 적지않은 기업이 근로자들의 양로보험 수속을 처리하지 않고, 양로보험료도 납입하지 않고 있다. 둘째, 현 단계에서는 많은 지역에서 보조금과 수당 같은 퇴직자의 퇴직 대우 중 일부가 통합 관리

되지 않고 있다. 셋째, 새로운 기본 의료보험제도는 여전히 일부분의 의무는 기업이 담당하도록 규정하고 있다. 넷째, 많은 사구(社区)에서 퇴직자 관리 서비스를 기업이 책임지고 있고, 향후 점차 구역 관리 서비스로 이전될 계획이다. 최고인민법원([2001]14호)는 퇴직자 대우는 재직시의 노동보장 권리에 속하고, 근로관계 조정에 포함한다고 규정하고 있다. 이로써 기업이 여전히 퇴직자와 복잡한 관계를 맺고 있음을 알 수 있다. 따라서 기업 제도개편시 이들에 대한 적절한 처리를 소홀히 해서는 안 된다.

우선 기존에 근로자들의 양로보험을 가입하지 않았던 기업은 기업 제도개편시 순자산을 일괄적으로 계산하여 일괄적으로 보충 납입함으로써 노동분쟁을 막아야 한다.

둘째, 제도개편을 한 기업 퇴직자들에 대한 기본 양로보험의 지급은 가능한 한 사회보장 시스템이 부담하도록 한다. 통합관리에 포함된 일부 보조금과 수당은 개인별로 적립하여 사회보장 시스템에 편입시켜 지급한다. 통합관리에 포함되지 않은 부분보조금과 수당에 대해서는 기업 실적이 양호하면 기업이 지급하고, 경영상태가 좋지 않으면 지급 금액을 줄이거나 중단하는데, 이런 경우 이에 대한 자세한 설명이 필요하다.

셋째, 퇴직자의 의료보험 납입액 기수(基數), 즉 기준을 면밀히 추산하도록 한다. 제도개편 기업이 개편 전에 퇴직한 근로자의 기본 의료보험료 납입에 대해서는 해당 지역 전년도 퇴직자의 기본 의료보험 평균 지불액을 기준으로 하고, 일정한 연 증가율(스웨덴의 경우 6%)에 따라 기업의 퇴직자들을 위해 의료보험기관에 평균 10년의 기본 의료보험료를 일괄 납입한다. 퇴직자의 기본 의료보험 혜택은 보험취급기관이 퇴직자 사망시까지 규정에 따라 제공한다. 전년도 통합관리 지역 퇴직자의 기본 의료보험 평균 지급 수준을 기준으로 하여 현지의 의료보험 취급기관이 추산한다. 일괄 납부가 어려운 기업은 각급 정부의 기업개혁기구의 비준을 얻어 본래 소속기업이 구조개편 기업에 동액의 자산을 이전하고 제도개편 후의 새 회사가 제도개편 전 퇴직자들의 기본 의료보험료를 납입한다.

나. 실업자(失業人員)

실업자란 해당 법규에 따라 근로관계를 종료, 해지하고 기업을 떠나 실업보험기관에 실업 등록을 하고 실업 구제를 받고 있는 사람을 말한다. 그들은 하강직공이나 대기발령자와는 본질적인 차이를 갖는다. 실업자는 기업과 근로관계가 없고, 하강직공은 일시적인 근로관계를 갖고있으며, 대기자는 완전한 근로관계를 유지하고 있다.

실업자 등록 대상에는 해고 등으로 회사를 떠난 자, 근로계약 종료 또는 해지에 의해 기업을 떠난 자, 타의에 의해서 회사를 떠난 자 등이 포함된다. 근로자가 실업 후 회사는 실업자의 명단, 근로계약 종료 혹은 해지증명서, 실업보험 가입 및 보험료 납입 상황 증명서 등 서류를 7일 내에 현지 실업보험기구에 통보해야 한다. 이와 같은 행정 의무를 이행하지 않아 발생하는 노동분쟁에서 기업이 패소하는 경우가 많다.

실업자가 실업 등록을 할 때는 ‘실업보험금 신청서식(失業保險金申請表)’을 기입하고, 본인의 신분증명서, 이전 소속회사가 제시한 근로계약 종료·해지 증명서, 실업 등록 및 구직증명서, ‘후베이성 근로자 실업보험수첩(湖北省職工失業保險手冊)’을 제출한다. 근로관계가 만료, 해지된 날로부터 30일 이내에 실업 등록을 마치고, ‘후베이성 도시근로자 실업증(湖北省城鎮勞動者失業証)’을 수령한다. 기간 내에 등록하지 않으면 실업 등록을 할 수 없다.

다음의 조건에 해당하는 실업자만이 실업보험 혜택을 받을 수 있다. 해당 규정에 따라 실업보험에 가입하고, 만 1년 이상 보험료를 납입하고, 타의에 의한 실업, 실업 등록을 완료하고 구직 의사를 밝혀야 한다. 스옌시 도시 지역 실업 구제금의 지급 기준은 1인당 187위안/월으로 2002년 1월 이후 1인당 243위안/월로 상향 조정되었다.

다. 사직자(辭職人員)

사직자란, 서면 사직신청서를 제출했거나 구두로 사직 의사를 밝히고 1개월 이상 이직한 사람을 말한다. 기업은 즉시 근로계약을 해지하

고 서면으로 근로계약 해지증명서를 송달한다. 서면으로 송달된 근로계약 해지증명서의 부분 뒤에 본인의 사직신청서를 첨부하고 보관한다. 구두로 사직 의사를 밝힐 경우 부분 뒤에 출근기록을 첨부한다.

사직자에게 경제보상금을 지급하지 않는다는 점에서 기업의 임금체불이나 계약 불이행, 근로조건을 제공하지 않는 등 이유나 합의에 의해 근로계약을 해지하는 경우와는 다르다.

라. 계약종료자(終止合同人員)

근로계약 기간 만료 후 연장 계약을 하지 않을 경우 기업은 계약을 종료할 수 있다. 계약이 종료된 후에는 생활보조금을 더 이상 지급하지 않는데 구체적 상황에 따라 처리 방법이 다르다. ‘국영기업³⁾의 근로계약제도 시행에 관한 잠행규정(國營企業實行勞動合同制度暫行規定)’(국무원 발표(1986) 제77호)이 2001년 10월 폐지되기 전에 계약을 체결한 국유기업의 근로자는 기한 만료로 계약이 종료된 후에도 생활보조금을 지급받고, 지급 시한은 ‘규정’ 폐지 전까지로 최장 12개월을 초과할 수 없다. ‘규정’이 폐지된 후 고용된 근로자에 대해서는 계약 기간 만료로 근로관계 종료시 생활보조비를 지불하지 않는다.

제도개편 기업은 조직개편시 체결한 계약이 만료된 후 계약을 종료한 경우 기업에서는 생활보조금을 지불해야 하므로 기업의 조직개편 방안은 이 부분에 대한 채무도 포함시켜야 한다. 조직개편 후 모든 근로자의 계약을 해지해 지속고용인력과는 재계약을 체결하되, 이 기간이 만료되어 계약 종료한 경우 생활보조금을 더 이상 지급할 필요가 없다. 그 이유는 다음의 두 가지이다. 첫째는 <규정>이 이미 폐지되었고, 둘째는 조직 개편 후의 기업이 이미 국유기업이 아니기 때문이다. 여기서는 유효 기간 문제에 주의할 필요가 있다. 즉 기업 조직개편 후부터 ‘규정’ 폐지 전까지 근로계약이 종료된 경우를 말한다.

3) 1992년 전 국유기업(國有企業)에 대한 칭호(譯註).

마. 계약해지자(解除合同人員)

기업이 제도개편 기간에 정상적으로 근로계약을 해지하는 경우는 다음과 같다. 제도개편, 감원, 협상에 의한 근로계약 해지 등이다. 이 밖에 ‘노동법’ 제26조 규정에 의한 3가지 근로계약 해지도 있을 수 있다. 첫째, 의료 기한이 만료된 질병 또는 공무상 재해가 아닌 부상으로 기존 업무에 종사할 수 없고, 배치된 다른 업무에도 종사할 수 없는 경우, 둘째, 업무수행 능력이 떨어지고, 직업훈련 후에도 여전히 업무수행 능력이 떨어지는 경우, 셋째, 계약 체결시 근거가 되었던 상황에 중대한 변화가 생겨 기존 계약을 이행할 수 없고, 합의에 실패해 계약을 변경하지 못한 경우 등이다. 위와 같은 경우 기업은 모두 경제보상금을 지급한다.

근로자의 규칙 위반으로 근로계약이 해지되는 경우 ‘노동법’ 제25조를 적용한다. 시용기간 중 근로자가 해당 업무에 부적합을 증명한 경우, 노동 질서와 회사 사규를 심각하게 위반한 경우, 심각한 과실 혹은 업무상 부정행위로 회사에 심각한 손실을 가져온 경우, 법적 형사책임을 물으며 위와 같은 상황에 해당되는 경우 모두 경제보상금을 지급하지 않는다.

근로자가 근로계약 해지를 요구할 경우 경제보상금을 지급하지 않을 수 있다. 그러나 근로자가 ‘노동법’ 제32조 제2, 3항에 따라 계약 해지를 요구하는 경우, 일반적인 사직과는 다르므로 기업은 경제보상금을 지불해야 한다. 이는 기업의 위법 또는 위약행위로 근로자가 타의에 의해 근로계약을 해지할 것을 요구하는 데 따른 일종의 처벌성 규정이다.

기업의 제도개편 과정에는 상술한 15가지 유형의 근로관계 처리 문제에만 부딪히게 되는 것이 아니다. 따라서 제도개편 기업은 노동법률, 법규, 조항 및 각급 당위원회, 정부의 규범성 문서에 따라 상술한 15가지 유형의 근로관계 문제를 적절히 처리하는 것 외에 제도개편 과정에서 과감한 탐색을 통해 합법적이고도 참신한 방법을 개발함으로써 기업의 제도개편을 지원하고, 기업의 발전을 촉진하여 근로자들의 안정과 사회 안정을 유지해야 할 것이다.

VII. 중국의 3자제도 구성, 발전 및 확립 (三方機制在中國的建立, 發展和完備)

장 영*

3자제도(三方機制)¹⁾는 시장경제국가에서 노동관계(勞動關係)²⁾를 조정하는 중요한 수단이다. 노동관계가 근본적인 변혁을 겪고 있는 중국에서 정부, 공회(工會: 중국 노조)조직 및 사용자단체로 이루어진 3자협의제도가 협상 및 대화를 통하여 노동관계의 중대한 문제를 해결함으로써 노동관계를 원활히 하고 사회발전을 추진해야 한다는 것은 이미 노·사·정 3자의 공동 인식이다. 근래 중국에서 3자협의제도는 비교적 빠르게 발전하고 있지만 아직 완전히 확립되었다고 말하기는 어렵다. 본고는 중국 3자제도의 동향에 관한 분석을 토대로 중국에서 향후 3자제도의 나아갈 길에 대하여 살펴보고자 한다.

1. 노동관계 조정: 3자제도의 확립

3자제도(Tripertism)는 3자구성(三方性) 또는 3자협의제도(三方協調

* 장영(姜穎): 중국노동관계학원(中國勞動關係學院) 법학과 교수.

1) 사회적 협의제도(Tripertism)라고도 하는데, 중국에서는 이러한 노사정 3자협의제도(三方協調機制)를 습관상 3자제도(三方機制)라고 부른다(譯註).

2) 중국의 특수한 사회제도적 원인(국유기업 등의 존재)으로 인해 보통 '노사관계'라는 민감한 용어보다는 '노동관계'라는 포괄적인 용어를 사용하고 있다. 노동관계의 범위는 노사관계보다 큰데 개별적 근로관계, 집단적 노사관계, 노정관계 등을 포함할 뿐더러 고용관계 대신에 사용되기도 한다(譯註).

機制)라고 하는데, 시장경제제도하에서 노동관계가 일정한 수준으로 발전한 산물로서 비교적 높은 수준에서 협상을 진행하는 일종의 조직 형식이다. 노동관계를 조정하는 측면에서 정부, 공회, 사용자단체 어느 한쪽에서 대체할 수 없는 중요한 역할을 담당하고 있다.

1966년 ILO 제83차 회의에서의 ‘국가 차원에서의 경제와 사회정책에 관한 3자협약’에 관한 보고에 의하면 3자제도는 아래와 같이 서술할 수 있다. 일반 상황에서 3자제도는 국가(보통 정부를 대표로 함), 사용자 및 근로자가 경제와 사회정책을 제정, 실시하기 위한 모든 협의를 의미한다. 3자제도는 이미 많은 나라에서 보편적으로 실시되고 있다. 경제가 글로벌화하고 있는 오늘날의 노동관계는 이미 예전의 노사 ‘투쟁’에서 실질적 ‘협작’의 관계로 대체되고 있다. 이는 3자제도의 시행이 국제적인 추세가 되도록 만들었다.

3자제도가 중국에서 확립될 필요성을 연구하는 데는 중국의 노동관계 실태에 대한 파악과 판단이 우선시되어야 한다. 3자제도 확립의 내적 요인은 중국 노동관계 조정에 대한 긴급한 필요로부터 온다고 말할 수 있다.

개혁개방 이후 시장경제체제의 확립 및 발전에 따라 중국의 노동관계는 심각한 변화를 겪고 있다. 이러한 변화는 노동관계의 구성에서는 노동관계의 다원화, 이익주체 명확화로 나타난다. 또 노동관계의 운영제도 면에서는 노동관계 기업화·시장화 및 계약화로도 나타난다. 신·구 체제의 교체 과정에 따라 근로자와 사용자의 이익 차이는 점차 심각해지고 근로자와 사용자단체 간의 대립도 뚜렷하게 나타났다.

통계에 의하면 근래 중국의 노동쟁의는 양적 측면에서 지속적인 증가세를 보이는 동시에 집단노동쟁의와 돌발사건(쟁의행위)의 규모도 점차 확대되고 있다. 2002년 정부의 각급 노동쟁의중재위원회에서 입안, 수리한 노동쟁의가 총 18.4만건, 관련 근로자가 61만명으로 지난해보다 각각 19.1%, 30.2% 증가하였다. 그 중에서 집단노동쟁의는 1만 1천건으로 지난해보다 12% 증가하였다.

산업 구조조정에 따라 중국에서의 취업 문제는 가장 심각한 사회 문제로 등장하게 되어 성진등기실업률(城鎮登記失業率)은 해마다 상승하

고 있다. 국가통계국에서 발표한 수치에 의하면 성진등기실업률은 2000년의 3.1%에서 점차 상승하여 2003년 6월 말에는 4.1%로 최고치를 기록하였다.³⁾ 반면에 하강직공(下崗職工)의 재취업률은 점차 하락하고 있는데, 1998~2001년 하강직공의 재취업률은 각각 50%, 42%, 35%, 30%였으나 2002년에는 26.2%로 더욱 하락하였다. 공업, 광업기업의 산업재해 또한 심각했는데 2002년 1~8월 전국에서 공업, 광업기업 재해가 8,513건 발생하였고 사망자도 9,216명이나 되었다. 이는 전년도와 비교해 볼 때 830건이나 증가하였고 사망자도 673명이나 증가된 것으로 각각 10.8%, 7.9% 상승하였다. 그 중에 석탄기업에서는 사고 2,421건, 사망자 4,205명으로 전년도보다 건수와 사망자수가 각각 403건, 323명 증가하여 각각 20.0%, 8.3% 상승하였다.

이러한 상황은, 중국에서 노동관계의 갈등은 현실적으로 아주 심각한 문제로서, 즉시 대처하지 않을 경우 사회 안정과 경제발전에 큰 영향을 미치는 위협으로 작용할 것이라고 말할 수 있다. 때문에 노동관계는 근로계약, 단체협약 및 쟁의처리제도 등 미시적 조정제도 외에도 거시적인 면에서 정부, 공회, 사용자단체가 3자제도를 구성하여 전반적으로 노동관계를 조정하는 것이 필수적이다.

시장경제체제의 확립은 국가, 기업 및 근로자가 상호 밀접하게 연계되고 또한 구별되는 3자 이익 형태를 형성하고 3자제도 확립을 위한 사회경제조건을 마련해 주었다. 고도의 민주적인 사회주의국가 정치체제를 설립하는 것과 3자협상의 가치관은 일치하고, 관련 법률·법규의 구성은 법률적 틀 안에서 3자제도의 진행을 요구하고 있다. 이상의 내용은 모두 중국에서 3자제도의 확립에 필요한 사회경제·정치·법률 조건이 이미 성숙되었음을 시사한다.

3) 2002년도 노동 및 사회보장사업발전 통계, <http://www.molss.gov.cn/news/2003/04301.htm>

노동 및 사회보장부: 2003년 1/4분기 기자회견, <http://www.molss.gov.cn/news/2003/0429.htm>

국무원 소식담당실 기자회견, <http://www1.cei.gov.cn/dailynews/doc/YBQH1/200307171826.htm>

2. 중국의 3자제도 구성 및 발전 상황

가. 다양한 차원의 3자조정제도의 구성

2001년 8월 3일, 중국 노동관계조정 3자회의(國家協調勞動關係三方會議, 이하 '3자회의'로 약함)가 성립되고 제1차 회의를 진행하였다. 이는 중국 국가 차원에서의 노동관계협의제도가 본격적으로 시동되었음을 의미한다. 3자회의는 노동 및 사회보장부, 중화전국총공회(中華全國工會: 중국노총), 중국기업연합회(中國企業聯合會: 중국경총) 등 3자로 구성되었다. 2003년 6월 30일까지 국가3자회의는 이미 다섯 차례의 회의를 진행하였다.

국가3자회의의 직책은 다음과 같다.

- ① 경제체제 개혁정책과 경제사회 발전계획의 근로관계에 대한 영향을 연구 분석하여 정책성 의견 또는 건의를 제기한다.
- ② 노동관계 협상 중의 각자의 상황과 문제를 통보, 교류하고 전국 노동관계의 상황 및 발전추세를 연구 분석하고 노동관계에서 전반적·경향적인 중요한 문제에 대해 협상하고 인식을 같이한다.
- ③ 노동관계 조정에 관련되는 법률, 법규, 제도와 정책을 제정 및 감독 그리고 실시하는 데 의견과 건의를 제안한다.
- ④ 지방에서의 3자협의제도와 기업에서의 노사평등 교섭을 진행하고 단체협약을 체결하는 등 노동관계 협의에 대해 지도를 하고 지방의 노동쟁의 해결을 모색하고 전형적인 사례를 정리, 보급시킨다.
- ⑤ 파장 영역이 여러 지역에 이르거나 전국적으로 영향이 큰 집단노동쟁의에 대하여 조사, 연구하며 해결을 위한 방법을 모색한다.

3자회의의 협의에는 아래 내용이 포함된다.

- ① 대등한 협의, 단체협약제도, 근로계약제도의 추진 및 완성
- ② 기업의 제도개혁과 조직개편 과정 중의 노동관계

- ③ 기업의 임금소득 분배
- ④ 저임금, 근로시간, 휴가, 산재 방지와 근로위생, 여성근로자와 미성년근로자에 대한 특별보호, 사회복지, 직업교육훈련 등 노동기준의 제정과 시행
- ⑤ 노동쟁의의 방지와 해결
- ⑥ 근로자의 민주 관리와 공회 조직의 확립
- ⑦ 기타 노동관계 조정 관련 문제

국가 차원의 3자회의에 의해 각 지방에서는 노동관계 협의제도의 추진력이 크게 확장되어 2002년 말까지 전국의 30개 성, 자치구, 직할시에서 3자협의제도가 마련되었다. 3자협의제도는 안정적인 노동관계 확립 형성에 큰 역할을 했다.

각 성, 자치구, 직할시에서 3자제도가 구성되었기 때문에 적극적으로 시(市), 현(縣), 향진(鄉鎮), 심지어 도시 지역의 거리(街道)에 이르기까지 다차원의 3자협의제도를 형성하여 2002년 말까지 상하이시(上海市), 허베이성(河北省), 장쑤성(江蘇省), 허난성(河南省), 하이난성(海南省) 소속의 지(地)급 시⁴⁾에서는 전부 3자협의제도를 확립하였다. 장쑤성(江蘇省)과 하이난성(海南省)은 100%의 현(시·구), 광시장쑤자치구(廣西壯族自治區)는 95%의 현(시·구), 허베이성(河北省)은 92%의 현(시·구), 산시성(山西省)은 90%의 현(시·구)에서 각각 3자협의제도를 마련하였는데 상하이시 푸톈구(普陀區)에서는 지역적 3자협의제도를 확립하였다.⁵⁾ 톈진시(天津市), 다롄시(大連市) 경제기술개발구에서도 3자협의제도를 확립하였다.

4) 중국의 행정 등급은 성(省)급, 지(地)급, 현(縣)급, 향(鄉)급 등으로 나뉜다. 4개 직할시(直轄市) 외의 시(市)는 규모에 따라 보통 지급시(地級市)와 현급시(縣級市)로 나뉜다(譯註).

5) 중화전국총공회, 『중국의 노동관계 3자조정제도 현황에 대한 조사보고(關於我國建立勞動關係三方協調機制的調查報告)』.

나. 업종별 3자제도의 시작

2002년 8월 2일 전국 건설 관련 부문에서 노동관계조정 3자회의제도를 확립하였다. 이는 중국 최초의 업종별 노동관계 협의제도이다. 회의에서는 ‘전국 건설관련부문에서의 노동관계 협조를 위한 3자회의제도의 보급에 관한 의견(關於在全國建設系統推行協調勞動關係三方會議制度之意見)’을 채택하고 2003년 상반기까지 성·시에서 3자제도의 구성을 기본적으로 완성할 것을 요구하였다. 이는 중국의 업종별 3자제도의 시작을 의미하며, 전국 건설계통 근로자의 합법적 권익을 보호하고 산별공회의 역할을 발휘하는 데 적극적인 의의를 가지고 있다. 현재 건설관련부문 3자협의제도의 주요 임무는 노동집약형 업종에 존재하는 근로자의 임금체불, 초과근무, 산재방지 미흡 등의 문제를 해결하고, 즉시 노동관계 갈등을 조정하고 방지함으로써 집단적 사건의 발생을 사전에 예방하는 것이다.

다. 명확히 한 3자조정 주체

지방노동관계 3자협의기구의 명칭은 서로 다르지만 모두 3자협의 원칙을 근거로 하였다. 그 중 정부측 대표인 노동부와 근로자측 대표인 공회는 전반적으로 일치하며 기업측 대표와 다르다. 16개 성에서 기업연합회, 기업가협회가 단독으로 또는 연합하여 기업측 대표가 되었고, 11개 성에서는 경제무역위원회, 기업가협회가 기업측 대표로 나섰으며, Ningxia(寧夏), Xinjiang(新疆)은 경제무역위원회가, Hainan(海南省)에서는 총상회가 각각 기업측 대표가 되었다. Shanxi(山西省)에서는 사영기업협회, 향진기업협회, 외상투자기업협회가 공동으로 기업측 대표가 되었다.

일부 지(地)급 시, 특히 현(縣)에는 기업연합회나 기업가협회가 없기 때문에 보통 현지의 경제종합관리부서가 기업측 대표가 되었다. 예를 들면, Daren(旅順口區)에서는 경제발전국이 기업측 대표로, Shanghai(上海)시 Xingyun(星雲)경제개발구에서는 기업에서 직접 대표를 선거

하여 3자협의를에 참가하였다. 3자제도의 내용과 제도를 확립하고 노동 관계에 밀접히 관련되는 주요한 이슈에 대해 협의한다.

라. 3자협의를의 내용과 제도의 확립

이미 3자제도를 확립한 성, 자치구, 직할시는 모두 조직체계를 완비하고 각자의 직책이 명확하며 점차 역할을 수행하고 있다. 장쑤성(江蘇省) 노동관계협의회회는 1998년부터 일관적으로 순조롭게 운영하고 있으며, 비교적 좋은 성과를 거두고 있다. 다롄시(大連市) 3자협의제도는 정례회, 정기검사, 정기보고, 정보통보, 관련부문연락회, 돌발사건조정회 등 6가지 제도를 확립하였다. 상하이시 싱윈(星雲)경제개발구 3자조정체계는 연석(聯席)회의, 일상관리, 대표 교육, 정보 발표, 긴급 면회, 감독 순시, 정기보고제도를 마련하였다.

각 지방 3자협의의 내용은 지금까지의 단체협약, 근로계약의 연구 및 추진에서 점차 노동관계 영역의 다른 내용으로 확대되었다. 예를 들면, 장쑤성(江蘇省)에서는 하강직공(下崗職工)의 기본생활 보장과 재취업을, 상하이시는 기업의 임금체불 관련제도와 노동관계 보류 협의 제도에 관한 협상을, 다롄시(大連市) 일부 구(區)에서는 노동관계 사전 예방통보제도의 마련과 돌발사건의 해결을 3자조정 의제로 선정하였다. 일부 성의 3자는 공동으로 정부 및 관련 부문의 정책·제도 마련에 의견과 건의를 제기하고 공동으로 인민대표대회 상무위원회에 입법건의을 제안한다. 3자가 공동으로 단체협약의 초안 작성, 입증 및 수정을 진행하고 제출까지 추진한 성도 있다.

또 일부 지방에서는 3자가 연합하여 단체협약, 근로계약 등의 추진에 관한 조사연구를 진행하고 감독검사를 진행하며, 공동 문서를 발표하거나 3자가 공동으로 노동관계의 처리를 주요 안건으로 취급한 지방도 있다. 3자협의제도 활동의 전개는 노동관계의 확립과 개혁, 발전, 안정된 국면을 형성하는 데 중요한 작용을 했다.

3. 3자제도에 관한 반성과 고려

비록 3자제도가 중국에서 신속한 발전을 가져오기는 했지만, 중국의 특유한 시장경제 환경하에서 노동관계 3자협의제도는 구성으로부터 확립에 이르기까지 아직 어려움이 있고 오랜 탐색 과정을 겪어야 한다. 현재 아래와 같은 문제에 대해 심도있게 탐구할 필요성이 있다.

가. 3자주체의 대표성

이는 주로 공회, 사용자단체와 관련된다. 공회와 사용자단체가 대표성을 갖고 있는가 하는 것은 3자제도 구성을 결정하는 관건이며, 더욱이 3자제도가 순조롭게 운영될 수 있는 담보이다. 대표성은 조직 수준과 조직물의 높은 수준에서 오는 만큼 대표 조직의 의견은 기층조직과 회원을 대표하고 보편적인 지지를 얻고 있다. 현실 속에서 공회와 사용자단체는 어떤 의미로는 평형을 잃은 상태이다. 사회와 산업 차원에서 공회는 조직체계, 기구 설치, 인원배치 등의 면에서 상대적으로 우위를 차지하고, 사용자단체는 힘이 미약한 반면에 기업 차원에서 강한 자본과 약한 노동은 공회의 실제적인 지위 발휘를 억제하였으며, 심지어 일부 기업은 공회의 설립에도 관여하며 지배하고 있다. 이는 우리에게 아래와 같은 문제를 야기시킨다.

첫째, 현 단계의 우선적인 임무는 공회의 대표성을 강화하여 진정으로 근로자들이 신뢰하는 대변인으로 건설하는 것이다. 때문에 공회의 설립, 공회 간부의 소질 제고 및 공회 스스로의 개혁은 아주 절박하게 해결해야 할 문제이다. 둘째, 공회 조직과 비교해볼 때 사용자단체는 다원화의 특징을 갖고 있다. 그러나 업종별의 기업들을 최대한으로 통일된 사용자단체에 흡수하는 것은 사용자단체의 대표성을 실현하고 나아가서 3자제도의 목적을 달성하는 데 필수적이다.

실천 중의 사용자단체의 구성 문제는 공회보다 훨씬 더 복잡하다. 일부 지방의 모색은 향후 사용자단체가 자신의 연합과 통일을 실현하

는 데 유익한 경험을 제공하였지만, 성숙된 사용자계층을 육성, 규범화하고 다양한 사용자단체를 발전시켜 스스로의 통합에 의해 사용자조직에 대한 응집력과 구속을 획득하는 것은 향후 일정한 시기 내에 사용자단체의 상당히 막중한 임무가 될 것이다.

나. 3자협의의 권위성

3자협의기구는 정부 부문도 아니고 정부의 행정권력을 갖고 있지 않지만 조직 형식상에서 범위가 넓은 대표성을 가지고 있어서, 노동관계 입법, 사회경제정책 제정 및 노동관계 협의 면에서 중요한 영향력을 행사하고 있다. 이는 3자제도가 일반 의사기구와 다른 권위성을 가진다는 것을 뜻한다. 그 권위성은 3자협이가 공동 인식을 거쳐 각자의 노동관계 조정 과정 중 준수되고, 동시에 관련 노동입법과 사회·경제·정치 가운데서 체현될 수 있다는 데서 의의를 가진다.

현재 중국의 3자협의제도는 아직 초보 단계에 있는데 그 권위성도 향후 강화될 것이다.

- ① 정부가 3자 가운데에서 권위를 수립해야 한다. 경제발전 과도기와 3자제도의 초기 단계에서 정부의 역할이 강화되어야 한다. 국가 차원과 지방 차원의 협의도 정부 주도로 이루어져야 한다. 정부는 3자협의의 조직, 의제의 제출 및 협의 결과의 도출 및 시행을 책임져야 할 뿐만 아니라 노동부와 기타 부서 간의 협상을 중요시해야 한다. 3자협의의 중대한 사건은 노동부가 정부의 조정과 알선을 신청해야 한다.
- ② 각 방면에서는 3자협의 결과를 효과적으로 실시해야 한다. 3자는 보고의 형식으로 감독검사위원회 또는 노동부에 집행감독을 일임하여 3자협의 결과를 시행하지 않은 자에 대해 견책 또는 처벌을 가하도록 해야 한다.
- ③ 노동관계 관련 법률, 법규, 규정을 발표하기 전에는 3자의 의견을 청취해야 하며, 이를 입법의 필수 과정으로 삼아 노동관계의 갈등을 효과적으로 방지하고 법률의 공정성을 담보해야 한다.

다. 3자제도의 효과성

3자제도의 구성은 단순한 조직 형태의 구성이 아닌 만큼 3자제도의 효과적인 운영을 담보하는 것이 가장 중요하다. 현재 국가 차원과 지방 차원의 3자제도에서 많게는 회의 형식을 채택하는데 합의를 본 후에 즉시 공동문서를 발표한다. 초기 단계에서의 이런 방식은 일정한 실현 가능성이 있지만 시장화 개혁의 진척, 특히 WTO 가입 후 노동관계가 복잡해짐에 따라 이런 계획경제 색채를 띤 해결방식은 낙후한 것이 될 것이다. 3자제도는 한층 더 제도화·규범화 및 전문화되어 3자제도의 효과성을 확보하면서 충분히 그 역할을 발휘해야 한다.

외국의 방법을 참고로 하여 필자는 아래와 같은 건의를 하고 싶다.

- ① 중국의 3자제도가 기본적으로 구성된 토대에서 빠른 시일 내에 3자로 구성된 전문화된 내부 기구를 설립해야 한다. 예를 들면 노동입법위원회, 취업촉진위원회, 근로계약과 집단계약위원회, 노동기준위원회, 직업안전위생위원회, 노동쟁의와 중대돌발사건위원회, 사회보험위원회, 노동법률감독검사위원회 등이다.
- ② 3자제도에 일정한 직권을 부여한다. 예를 들면 취업정책의 제정, 현지 노동기준의 확립, 단체협약 체결에 의한 쟁의의 해결 등이다. 집단노동쟁의가 대폭 증가되고 있는 현실에 비추어 지방 차원의 3자기구는 비교적 중대한 집단노동쟁의의 조정에 참여하여 모순이 한층 격화되는 것을 방지해야 한다.
- ③ 3자협회의 조정·억제 및 응급 기능을 확립한다. 3자제도의 가치와 매력은 노동관계의 안정기가 아닌 중대한 노동 모순과 사회충돌의 위기 시기에서 나타난다. 이것도 3자제도의 실효성을 검증하는 중요한 지표이다. 2003년 중국에서 발생한 ‘사스’가 바로 그 한 예이다. 이는 응급 기능의 개시, 협의의 순서, 협의 결과의 달성 및 실시 전 과정을 신속하고 원활하게 시행하여 완전하게 제도를 확립하는 것을 포함한다.

라. 3자제도의 법제화

중국은 1990년에 ILO 제144호 협약 ‘3자협약이 국제노동기준의 시행을 추진하는 조약’을 비준하였다. 1994년에 발표한 ‘중화인민공화국 노동법’ 및 2001년에 수정한 ‘중화인민공화국 공회법’에는 모두 3자제도에 관한 원칙적 규정이 포함되어 있다. 그러나 날로 복잡해지는 노동관계에 따른 법 개정의 요구에 의해 3자제도의 운영은 이런 원칙적인 규정에만 의존해서는 실질적인 수요를 만족시킬 수 없으며, 3자제도에 관한 입법을 마련하는 것이 급선무이다. 실제로 근로계약과 단체협약만으로 노동관계를 효과적이며 균형적으로 조정할 수 없다. 어떤 의미로는 노동법률 체계의 구성 부분으로서 3자제도가 전반에 대한 조정 작용은 근로계약과 단체협약의 작용보다 훨씬 크다. 따라서 빠른 시일 내에 3자제도에 대한 전문법률을 제정하고 3자제도의 원칙, 구성, 직책, 운영 등 구체적 규칙을 명확히 밝히며, 3자제도가 노동관계 조정면에서 중요한 작용을 하도록 해야 한다.

참고문헌

- 中華全國總工會法律部, 『노동관계협의제도 설립에 관한 과제 보고(關於建立勞動關係協調機制課題報告)』.
- <勞動關係三方協調機制研究>課題組, 『노동관계 3자협의제도에 관한 연구(關於勞動關係三方協商機制研究)』.
- 李德齊, 『노동관계 3자조정(勞動關係三方協調)』.
- 蘇革·韓智力, 『가까이 한 3자조정(走近三方機制)』, 『中國勞動保障報』, 2002. 8. 26.
- 鄭功成·鄭宇碩, 『글로벌하에서의 근로자와 사회보장(全球化下勞工與社會保障)』.
- 黃越欽, 『노동법신문(勞動法新論)』.

제 3 부

중국의 노동쟁의

- VIII. 중국 노동쟁의의 변화 발전과 노사관계 조정
- IX. 혼돈에서 질서로: 외상투자기업의 노동쟁의처리제도 분석
- X. 경제 글로벌화에 따른 중국 노동쟁의처리 제도의 검토 및 재구축

VIII. 중국 노동쟁의의 변화 발전과 노사관계 조정 (我國勞動爭議的發展變化與勞動關係的調整)

청 엔 원*

시장경제로의 과도기에 중국의 고용제도는 중대한 변화를 겪게 되었다. 근로계약에 근거한 새로운 형태의 고용주·피고용자의 관계가 기존의 국유기업의 종신고용을 대체하였으며, 기업 개혁 및 제도개편에 따른 합병, 구조조정, 파산 및 근로자 하강(下崗) 등의 현상은 서로의 이익이 일치했던 과거의 ‘간부와 민중’ 관계는 빠르게 붕괴되고 있음을 보여준다. 계획경제하에서 국가가 기업을 대표하고 기업이 근로자를 대표함으로써 주체의 경계가 모호하고 이익 관계가 불분명했던 상황에 현재 근본적인 변화가 일어나면서, 기업과 근로자가 서로 상대적으로 독립된 이익 주체가 되는 새로운 관계가 정착될 것이다. ‘노동법(勞動法)’이 1995년 실시되면서부터 중국 노사관계에는 중대한 변화가 생겼다. 기하급수적으로 늘어나고 있는 노동쟁의와 집단 노동쟁의율의 증가, 쟁의의 적대적 성격 강화 및 조정과 해결의 어려움이 커지는 등의 특징을 보이고 있는 것이다. 노사관계의 변화 발전 추세를 정확하게 분석하고 파악하여, 적극적이고 효과적인 조치를 통해 이를 조정하고 이끄는 문제는 중국 경제의 지속적이고 안정적인 건강한 발전과 직결된 중요한 연구 해결 과제이다. 본고의 목적은 노동쟁의의 변화 추세를 연구 대상으로 삼아, 노동쟁의 관련 『중국노동통계연감(中國勞動

* 청엔원(程延園): 중국인민대학교 노동인사학원(中國人民大學勞動人事學院) 부교수.

統計年鑑)의 통계자료에 근거하여 중국 노동쟁의의 현황, 특징 및 기본 추세를 분석 서술하여, 중국 노동쟁의처리제도의 개선을 위한 대책을 제시하는 데 있다.

노동쟁의는 노사관계 쌍방이 노동권리를 실현하고 노동의무를 이행하기 위해서 일어나는 분쟁이다. 중국 노동쟁의처리제도는 주로 노동쟁의조정, 중재 및 소송 제도로서, ‘자원 선택적 조정, 중재후 재판(自願調解、一裁二審)’의 처리 절차를 따른다. 기업노동쟁의조정위원회(企業勞動爭議調解委員會)가 쟁의에 대해 내리는 조정은 쟁의를 처리하는 첫 번째 절차이자 기본 제도이다. 중재위원회의 중재는 노동쟁의 처리 과정에서 반드시 거쳐야 하는 절차이며 소송의 사전 절차로서, 중국의 노동쟁의 처리에 있어서 핵심적인 제도이기도 하다. 소송은 법원에서 쟁의를 처리하는 최종 절차이자 사법 제도이다. 통계상 중국에서는 노동쟁의를 개별 노동쟁의와 집단 노동쟁의로 구분한다. 개별 노동쟁의는 근로자수가 법정 집단 노동쟁의의 숫자보다 작은 쟁의로, 쟁의의 목적이 달라 근로자 개인이 직접 소송을 제기하는 노동쟁의이다. 집단 쟁의는 근로자측 당사자가 3인 이상이며 동시에 공동의 사유를 가진 노동쟁의이다. 본고에서는 노동쟁의조정 및 중재제도 관련 자료에 근거하여 쟁의의 변화 발전 상황을 분석 고찰한다.

1. 노동쟁의 현황 분석 및 고찰

가. 조정위원회 수리 및 종결 쟁의건수 수직 감소

노동쟁의조정은 기업조정위원회가 사용자와 근로자 간의 노동쟁의에 대해 노사관계 법률 및 법규에 따라 민주적 협상 방식으로 쌍방 당사자의 협의를 이끌어 내어 분쟁을 해결하는 것이다. 노동쟁의조정위원회는 기업 내부 실무자의 집단적인 자치 조직으로서 근로자대표, 사용자대표 및 기업 공회(工會: 중국노조) 대표로 구성되어, 해당 기업에서 발생한 노동쟁의조정을 책임진다. 노동쟁의조정은 당사자의 자율 선택원칙을 따르며, 조정을 통해 합의된 사항은 당사자가 알아서 이행

해야 한다. 중국 법률 및 법규에 따라, 노동쟁의 발생시 당사자는 먼저 기업노동쟁의조정위원회에 조정을 신청하여 합의에 실패하면 중재위원회에 중재를 신청할 수 있으며, 조정을 거치지 않고 직접 중재위원회에 중재를 신청하여 중재 결과에 불복할 경우 인민법원에 노동소송을 제기할 수 있다. ‘직접 중재를 신청한 경우’와 ‘먼저 조정위원회 조정을 거친 경우’의 두 그룹의 데이터를 비교한 결과, 직접 중재를 신청한 쟁의건수가 지속적으로 증가함을 알 수 있다. 직접 중재를 신청한 쟁의는 1997년 62,299건에서 2000년에는 131,127건으로 증가한 반면, 기업조정위원회에 조정을 신청한 쟁의건수는 지속적으로 줄어들어 1997년 54,689건에서 2000년 31,193건으로 줄어,¹⁾ 조정과 중재의 비율이 큰 폭으로 떨어지는 추세이다(표 VIII-1 참고). 이는 노동쟁의 발생 후에 당사자가 직접 중재위원회에 중재를 신청하는 경향이 커지고 있으며, 이제는 더 이상 쟁의 처리에 첫 번째 절차로서 기업조정위원회의 조정을 선택하지 않는 경향을 보여주며, 이에 따라 조정위원회에서 수리하는 쟁의건수가 감소하게 되었다.

〈표 VIII-1〉 조정 신청과 직접 중재 신청하는 쟁의건수 비교

(단위: 건)

	1997	1998	1999	2000
조정신청건수	54,689	43,519	51,478	31,193
중재신청건수 ¹⁾	62,299	84,829	112,550	131,127
조정 대 중재비	0.878:1	0.513:1	0.457:1	0.238:1

주: 조정을 신청하지 않고 직접 중재를 신청한 쟁의건수임.

자료: 중화인민공화국 노동부, 『中國勞動統計年鑑』, 1997~2000年, 통계 결과.

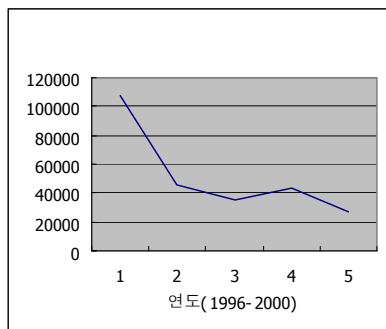
게다가 노동쟁의조정위원회의 조정 성공 쟁의건수(소위 조정 성공이란 기업조정위원회의 조정을 거친 후 당사자가 중재를 신청하지 않은 사건을 말한다) 또한 점차 줄어드는 추세로, 1996년 107,439건에서 2000년 27,114건으로²⁾ 74.76% 감소하였다. 그 변동 추세는 [그림 VIII-1]

1) 『中國勞動統計年鑑(1995~2000年)』.

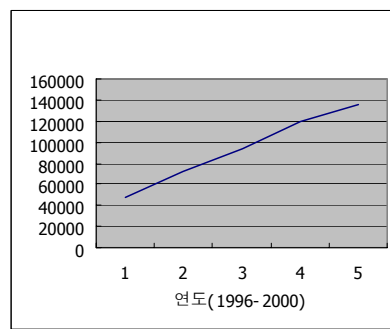
2) 『中國勞動統計年鑑(1995~2000年)』.

과 같다. 그림에서 우리는 기업노동쟁의조정위원회에서 조정 성공한 쟁의건수가 지속적으로 감소하고 있는 추세를 볼 수 있다. 이에 반해 같은 시기 중재위원회에서 수리한 쟁의건수는 빠른 증가세를 보여, 47,951건에서 135,206건으로³⁾ 1.82배 늘어났다. 그 변동 추세는 [그림 VIII-2]와 같이 기본적으로 직선 상승세를 보이고 있다. 이 그림에서 우리는 중재위원회에서 수리한 쟁의건수가 지속적으로 증가하는 경향을 볼 수 있다. 조정위원회와 중재위원회가 수리한 쟁의건수가 서로 반비례하고 있으며, 또한 양자가 처리한 쟁의건수비가 큰 폭으로 감소하고 있는 경향은, 노동쟁의 총량이 지속적으로 늘어나는 상황에서 조정위원회의 조정 성공 쟁의건수는 함께 늘어나지 않고 오히려 줄어드는 추세를 보여준다. 조정위원회 조정 성공 쟁의건수의 감소는 전체적인 쟁의의 감소에 따른 결과가 아니라, 조정위원회의 역할이 지속적으로 약화되어 쟁의를 효과적으로 분담하지 못한 결과이다.

[그림 VIII-1] 조정 성공 쟁의건수



[그림 VIII-2] 중재위원회 쟁의건수



상하이시(上海市)를 예로 들면, 상하이시는 1995년 이후 노동쟁의가 연평균 30%꼴로 늘어나고 있지만, 같은 기간 기업노동쟁의조정위원회에서 조정한 노동쟁의 건수는 오히려 대폭 줄어들고 있다. 5000개 기업노동쟁의조정위원회를 대상으로 한 상하이시 총공회(總工會: 노총)의 통계를 보면, 노동쟁의건수는 1995년 4,972건, 1996년 3,601건, 1997

3) 『中國勞動統計年鑑』, 1995~2000年.

년 2,521건, 1998년 1,435건, 1999년 1,461건, 2000년 1,385건, 2001년 1,301건으로⁴⁾, 1995년에 비해 2001년 조정한 노동쟁의의 절대 건수가 73.8% 감소하였다. 연평균 노동쟁의 증가율 30%로 계산해 보면, 2001년 기업조정노동쟁의 비율은 2%에 불과한 것이다. 기업 조정위원회의 조직률이 낮고 국유기업이 적은 지역의 경우 조정한 노동쟁의 비율은 2%에도 못 미친다.

나. 중재위원회 수리 노동쟁의 대폭 증가 및 인원수 급증

노동쟁의 중재는 노동쟁의중재위원회가 기업과 근로자 간에 발생한 쟁의에 대하여 사실을 조사하여 시시비비를 밝히고 책임 소재를 가려서 법에 따라 판결하는 활동이다. 중재위원회는 국가에서 권한을 위임한, 법적으로 독립적으로 노동쟁의를 처리하는 전문기관이다. 중재위원회 인적 구성은 '3자원칙'에 따라 노동행정부서 대표, 동급 공회 대표 및 사용자대표 3자로 구성된다. 중재는 노동쟁의 처리에 있어 반드시 거쳐야 하는 절차로서, 노동쟁의 소송을 제기하기 위한 사전 절차이기도 하다. 중재 결정은 노사 양측에 모두 법률적 구속력이 있다. 당사자가 중재 결정에 불복할 경우, 중재결정서를 받은 날로부터 15일 이내에 인민법원에 기소할 수 있으며, 기한 만료시까지 기소하지 않으면 중재결정서가 즉각 법률적 효력을 발생하게 된다. 1995년 '노동법' 시행 이후 전국 각급 노동쟁의중재위원회에서 처리한 쟁의건수 및 인원수에는 큰 변화가 발생하였다(표 VIII-2 참조).⁵⁾ 1994년 전국 각급 노동쟁의중재위원회에서 수리한 노동쟁의건수와 관련 인원수는 19,098건과 77,794명이나, 2002년 쟁의건수와 관련 인원수는 급증하여 184,000건과 608,000명으로, 1994년에 비해 각각 9.63배와 7.82배로 늘어 났다. 8년간 노동쟁의가 연평균 34.09% 증가하였으며, 관련 인원수 증가율도 연평균 31.63%에 이르렀다.

4) 周萬玲, “노동쟁의처리제도의 설립 및 이에 대한 건의 對勞動爭議處理制度建設、創新的建議”, 2002年 北京市 勞動法學和社會保障法學年會 論文.

5) 『中國勞動統計年鑑(1995~2001年)』; 『中國勞動保障報』, 2003. 5. 13.

〈표 VIII-2〉 1994~2002년 전국 노동쟁의 증가 상황

	쟁의건수	증가율(%)	인원수	증가율(%)
1994	19,098	-	77,794	-
1995	33,030	72.95	122,512	57.48
1996	47,951	45.17	189,120	54.37
1997	71,524	49.16	221,115	16.92
1998	93,649	30.93	358,531	62.15
1999	120,191	28.34	473,957	32.19
2000	135,206	12.49	422,617	-10.83
2001	154,621	14.6	467,000	10.5
2002	184,000	19.1	608,000	30.19

다. 집단쟁의건수 및 관련 인원수 급증

집단노동쟁의가 대폭 증가하여, 1994년부터 2002년까지 연평균 증가율이 31%에 달하고 있다. 이 가운데 1995년과 1998년에 가장 큰 증가세를 보여 각각 74.63%와 64.69% 증가하였다(표 VIII-3 및 그림 VIII-3 참조). 집단쟁의인원수는 1996년을 제외하고는 모든 해에 당해 연도 총 노동쟁의의 절반 이상을 차지하고 있다(표 VIII-3 및 그림 VIII-4 참조).⁶⁾ 이는 집단쟁의가 노동쟁의 처리에 있어 큰 비중을 차지하고 있으며,

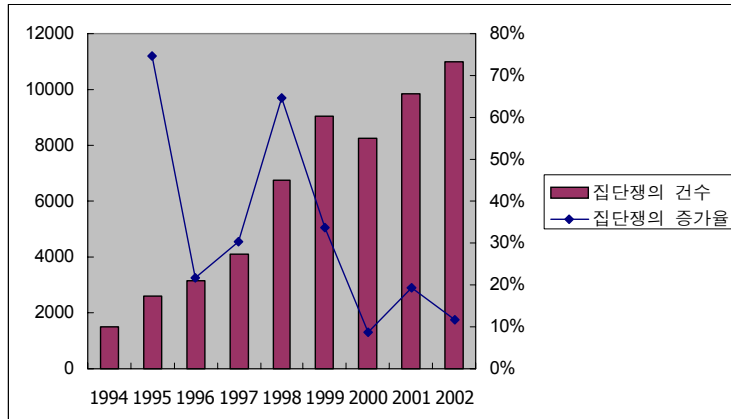
〈표 VIII-3〉 1994~2002년 전국 집단쟁의 건수 및 인원수 상황

	집단쟁의건수	집단쟁의 연간증가율	집단쟁의 인원수	노동쟁의 총인원수	집단쟁의 인원수 비율
1994	1,482	-	52,637	77,794	67.66
1995	2,588	74.63	77,340	122,512	63.13
1996	3,150	21.72	92,203	189,120	48.75
1997	4,109	30.44	132,647	221,115	59.99
1998	6,767	64.69	251,268	358,531	70.08
1999	9,043	33.63	319,241	473,957	67.36
2000	8,247	-8.80	259,445	422,617	61.39
2001	9,847	19.4	287,000	467,000	61.46
2002	11,000	11.7	374,000	608,000	62.56

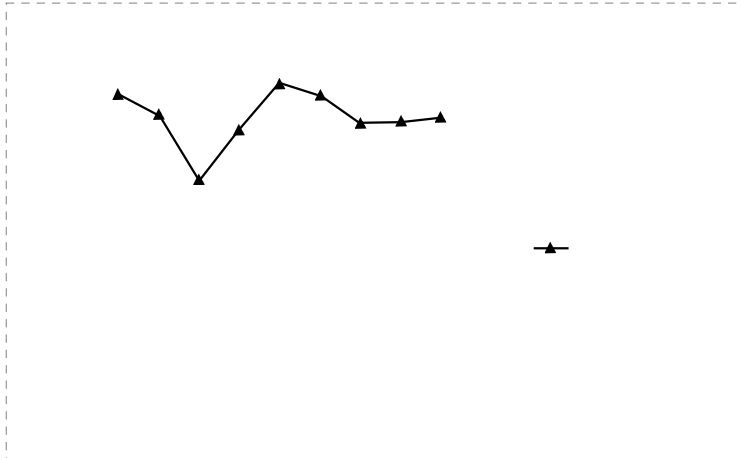
6) 『中國勞動統計年鑑』, 1995~2001年; 『中國勞動保障報』, 2003. 5. 13.

중요한 지위를 점하고 있음을 보여준다. 2002년 수리한 집단노동쟁의 건수는 1.1만건으로, 전년 대비 12% 증가하였으며, 관련 근로자수는 37.4만명으로, 전년 대비 30% 증가하였다. 또한 집단쟁의의 규모도 계속 커지고 있어, 인원수가 노동쟁의 총인원수의 62%로, 건당 평균 인원수는 약 34명이다. 집단쟁의는 영향력이 크고 해결이 힘들어, 노동쟁의 중재의 난제가 되고 있다.

[그림 VIII-3] 1994~2002년 집단쟁의 건수 및 연간 증가율



[그림 VIII-4] 집단쟁의 인원수, 노동쟁의 총 인원수 및 집단쟁의 인원수 비율



라. 중재 재결 비중 증가와 쟁의 처리 어려움 가중

노동쟁의 내용이 복잡해지면서 쟁의 처리의 어려움이 가중되었다. 노동쟁의중재위원회의 안건처리 방식을 보면(표 VIII-4 참조), 1994년 52%의 쟁의가 조정으로 종결되었고 판정 종결건수는 19%에 불과하였지만, 2001년에는 조정으로 종결된 건수가 29%로 줄어들고 반대로 판정 종결건수가 48%로 늘어났다. <표 VIII-4>를 통해서 우리는 중재위원회 중재 종결건수 비율이 지속적으로 줄어드는 추세이며, 반대로 판정 종결건수 비율이 계속 늘어나고 있음을 알 수 있다. 2000년 이후 매년 판정으로 종결된 건수는 조정 종결건수를 초과하고 있다. 이는 쟁의가 날로 복잡해지면서 조정과 설득을 통해 조속히 해결될 가능성이 점점 줄어들어, 쟁의 해결의 어려움이 지속적으로 가중되고 있음을 의미한다. 2001년 전국 각급 노동쟁의중재위원회에서 처리한 안건 가운데 판정 종결된 안건이 전체의 48%로 전년 대비 7%포인트 늘어났다. 이에 반해 조정으로 종결된 안건은 전체의 29%로 3%포인트 감소하였다. 기타 방식 종결건수는 35,096건으로 전년 대비 4%포인트 감소하였다. 2002년 통계 결과를 보면, 전국적으로 27개 성(省), 자치구(自治區), 직할시(直轄市) 지역의 중재 재결건수가 조정건수를 훨씬 초과하는 현상을 보이고 있다.

〈표 VIII-4〉 1994~2001년 전국 노동쟁의중재위원회 처리 방식

	종결 건수	처 리 방 식					
		중재 조정		중재 판정		기타 방식	
		건수	비율	건수	비율	건수	비율
1994	17,962	9,362	52	3,465	19	5,135	29
1995	31,415	17,990	57	7,269	23	6,156	20
1996	46,543	24,223	52	12,789	27	9,531	20
1997	70,792	32,793	46	15,060	21	22,939	32
1998	92,288	31,483	34	25,389	28	35,155	38
1999	121,289	39,550	33	34,712	29	47,027	39
2000	130,688	41,877	32	54,142	41	34,699	27
2001	150,279	42,933	29	72,250	48	35,096	23

마. 근로자 제소 비중과 승소율 증가

근로자가 제소하는 비율이 크고 승소율도 높다. 1996년에서 2001년의 6년간 평균 92%의 쟁의가 근로자에 의해 제소되었으며, 사용자측 제소율은 6%에 불과하다. 안건 처리 결과를 보면, 1995년부터 2001년의 7년간 근로자 승소율이 평균 52%이며, 기업 승소율은 평균 16%, 쌍방 부분승소율은 평균 29%이다. 2001년 전국 각급 노동쟁의중재위원회에서 수리한 노동쟁의 전체 중재건수 가운데 근로자가 중재 신청을 제기한 건수는 146,781건으로 수리 안건의 95%를 차지하고 있다. 처리 결과를 보면 근로자 승소율이 48%, 사용자 승소율이 21%로, 나머지는 쌍방이 부분승소한 경우이다.

〈표 VIII-5〉 1995~2001년 전국 노동쟁의중재위원회 수리 안건 및 처리 결과
(단위: 건, %)

	건수	사용자 제소		근로자 제소		종결 건수	처리 결과					
							사용자 승소		근로자 승소		쌍방부분승소	
		건수	비율	건수	비율		건수	비율	건수	비율	건수	비율
1995	33,030	-	-	-	-	31,415	6,189	20	16,272	52	8,954	28
1996	47,951	6,254	13	41,697	87	46,543	9,452	20	23,696	51	13,395	29
1997	71,524	2,751	4	68,773	96	70,792	11,488	16	40,063	57	19,241	27
1998	93,649	4,446	5	84,829	91	92,288	11,937	13	48,650	53	27,365	30
1999	120,191	6,039	5	114,152	95	121,289	15,674	13	63,030	52	37,459	31
2000	135,206	5,985	4	120,043	89	130,688	13,699	10	70,544	54	37,247	29
2001	154,621	7,840	5	146,781	95	150,279	31,544	21	71,739	48	46,996	31

바. 노동쟁의의 쟁점은 임금과 복지 처우

임금과 복지 처우는 중국의 노사관계에 있어서 주요 갈등으로, 최근 노동쟁의의 가장 두드러진 문제이다. 〈표 VIII-6〉 및 [그림 VIII-5], [그림 VIII-6]과 같이 1997년에서 2001년의 5년간 각종 노동쟁의 원인의 구체적인 분포 상황을 보면, 임금과 복지 문제로 인한 쟁의가 총쟁의건수의 절반을 넘어 전체 수리건수의 55%로 1위를 차지하고 있다. 이는 쟁의의 쟁점이 근로자의 기본적인 생존권과 직결되어 있음을 보여준다.

2위를 차지한 원인은 근로계약 변경, 해지, 종료 등으로 인한 쟁의로서 평균 26%를 차지하고 있다. 노동쟁의가 임금이나 복지 분야에 집중된 주요 원인은 세 가지이다. 첫째, 일부 국유기업에서 경영난으로 인해 장기간 임금을 체불하거나, 일부 비국유기업에서 이유 없이 임금을 체불하거나 삭감하고 있다. 둘째, 일부 기업에서 법에 따라 사회보험료를 납부해야 하는 의무를 이행하지 않고 있으며, 사회보험에 가입하지 않은 기업이 퇴임퇴직자의 양로보험금(養老保險金)을 제때에 지불하지 않거나 의료비를 결산하지 않고 있다. 셋째, 이 밖에도 산재 사망자 유족에

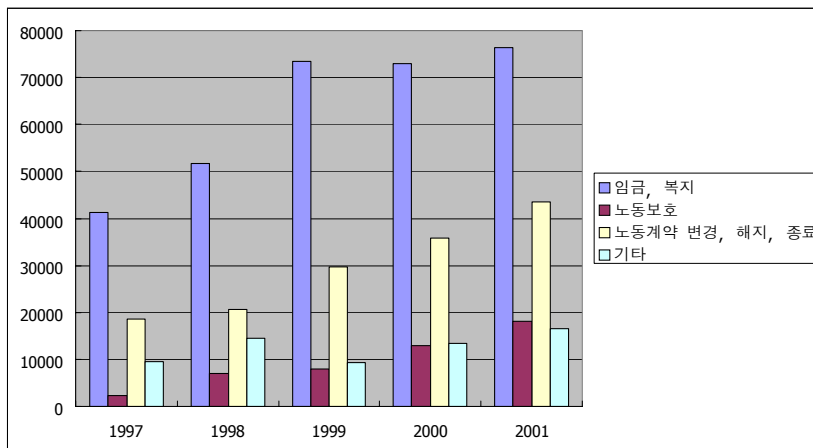
〈표 VIII-6〉 1997~2000년 쟁의 원인별 노동쟁의 상황

(단위: 건, %)

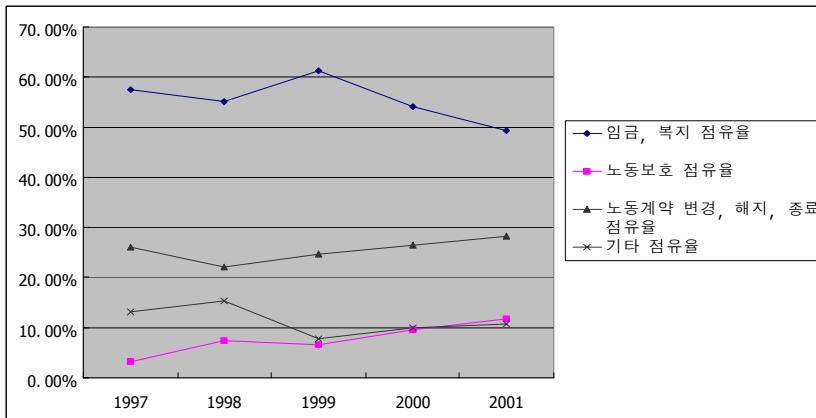
	총건수	임금, 복지	점유율	노동 보호	점유율	근로계약 변경, 해지, 종료	점유율	기타	점유율
1997	71,524	41,145	58	2,256	3	18,673	26	9,450	13
1998	93,649	51,602	55	6,931	7	20,661	22	14,455	15
1999	120,191	73,522	61	7,820	7	29,608	25	9,241	8
2000	135,206	73,021	54	13,008	10	35,794	27	13,383	10
2001	154,621	76,330	49	18,171	12	43,590	28	16,530	11

자료: 『中國勞動統計年鑑(1998~2002年)』.

〔그림 VIII-5〕 1997~2001년 전국 노동쟁의 원인별 비교



〔그림 VIII-6〕 1997~2001년 전국 노동쟁의 원인 점유율 분포



대한 위로금이나 조기퇴직자⁷⁾에 대한 기본 생활비 인상 요구를 만족시키지 못하고 있다.

2. 과도기 중국 노동쟁의의 기본 특징

가. 집단쟁의건수 급증

집단노동쟁의의 급격한 증가와 노사 충돌의 대규모화가 현재 노동쟁의의 주요 특징이다. 집단쟁의는 개별 근로자의 이익과 직결될 뿐 아니라 근로자 전체의 근본적인 생존권과 직결되어 있는, 임금 및 생활비 체불, 사회보험 체납 등의 문제로 인해 발생하는 쟁의이다. 집단쟁의의 경우 인원수가 많고 돌발성이 크며 파급 영역이 넓어, 당사자의 감정이 격해지기 쉬우므로 처리에 어려움이 큰 관계로, 파업, 정좌, 교통 봉쇄, 집단 진정 등 돌발 사건으로 발전하기 쉽다. 최근 들어 일부 지역의 경우 적절하지 못한 처리 등 여러 가지 요인으로 인해 집단적 사건을 유발한 경우가 급격히 늘고 있으며, 수백 심지어 만명이 넘는 규모로 계속 확대되고 있다. 베이징(北京) 지역에서 발생한 천춘백화점

7) 본책 논문 <15가지 유형의 근로관계 처리> 참고(譯註).

(仟村百貨), 라오푸예백화점(老福爺百貨) 파산 사건, 후이얼푸(惠而浦), 텐차오쇼펑(天橋商場) 근로계약 종료 등 쟁의의 경우, 근로자들은 집단 진정, 침묵 시위 혹은 정부 청사를 봉쇄하여 업무를 방해하는 등의 극단적인 수단을 사용하여, 정상적인 업무 질서와 사회안정을 크게 해친 바 있다. 베이징시 법원에서 심리 판결한 집단노동쟁의 상황을 예로 들면, 베이징시 전체 법원에서 1995년 수리한 1심 집단노동쟁의 안건은 23건에 지나지 않았으나, 1999년 들어 578건으로 급증하였고, 2001년에는 다시 823건으로 늘어났다(개별 사안으로 수리된 집단쟁의 포함). 수십명 심지어 수백명의 근로자가 집단적으로 기소하는 상황도 흔해졌다. 중국의 WTO 가입으로 인해 예상되는 리스크와 압력이 가중되면, 앞으로 상당 기간 동안 집단쟁의와 집단적 돌발 사건 발생 건수가 계속 증가세를 보일 것이며, 사회안정에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

나. 대립 증가

잠재되어 있던 노사갈등이 드러나면서, 대립 증가는 현 노사쟁의의 가장 두드러진 특징이 되었다. 과거 진정을 하러 온 근로자들은 대부분 감정적으로는 차분히 해당 회사나 관련 기관 혹은 현지의 상황을 호소하고 정좌하는 등의 행동을 보였으나, 요즘은 대부분 집단진정 혹은 월급(越級)하여 상급기관에 직접 찾아가 진정을 하는 양상이 일반적이다. 많은 사람들은 “회사에 찾아가기보다는 정부에 직접 쳐들어가는 게 낫고, 그것보다 더 좋은 방법은 도로나 철도를 막는 것이다”고 생각하고, 걸핏하면 다리나 도로를 봉쇄하고, 당이나 정부기관에 몰려 들고 있다. 노동쟁의로 인한 집단파업, 시위, 정좌, 정부기관 봉쇄, 기업 책임자 불법 구금 혹은 살해 등 극단적인 충돌 사건이 계속 늘어나고 있는 상황은, 노사 충돌의 수위가 지속적으로 높아지고 있음을 보여주고 있다. 2000년 전국적으로 임금체불 총액은 366.9억 위안으로, 일부 농민공(農民工)은 몸매 폭약을 품고 사장에게 임금을 지불하도록 협박하기도 하였다.⁸⁾ 2002년 쓰촨성 청두시(四川省成都市) 농민공이 투신

위협으로 임금 지불을 요구하는 사건이 거의 매달 두세 건씩 발생하였다.⁹⁾ 2002년 1월 16일, 광저우(廣州) 올림픽 스포츠센터 부근의 한 공사장에서 4명의 농민공이 임금을 받기 위하여 각각 2개의 50미터 높이의 타워크레인에 올라가 목숨을 걸고 싸웠다.¹⁰⁾

다. 이익 충돌 부각

노동력 과잉과 기업의 감원을 통한 효율 제고 및 재취업의 어려움 그리고 사회보장제도의 미비 등으로 인해, 노동쟁의에서 노사 양측의 이익 충돌이 상당히 두드러지고 있다. 특히 근로자에 대한 해고, 제적, 사직과 기업의 일방적인 근로계약 해지 등 관련 안건의 경우, 사용자 측에서는 경제적 이익과 기업 발전을 위해 기업의 고용 자주권을 강조하고 있지만, 근로자 역시 실업이라는 생존과 직결된 문제에 직면해 결코 양보하지 않고 있으며, 심지어는 죽음도 불사하는 태도로 함께 죽자는 식의 위험한 행동으로 위협하고 있다.

라. 점점 복잡해지는 발전 양상

사회 및 경제체제 개혁의 가속화에 따라 새로운 상황과 문제가 계속 생겨나면서, 노동쟁의와 기타 갈등이 중첩되어 쟁의 유발 원인이 보다 복잡해지고 있어, 이에 따라 쟁의 해결이 더욱 어려워지고 있다. 일례로 기업 파산과 합병 과정에서 근로자에 대한 적절하지 못한 보상 처리로 인한 쟁의의 경우, 그 처리가 특히 복잡하다. 자오씨(趙某) 등 235명 근로자가 파산을 신청한 베이징티룬실험공장(北京綵綸實驗廠)에 파산위로금, 창업보조금, 의료보험료 등을 요구한 집단노동쟁의 사건에서

8) 李瑾·沈剛·鄭莉, 『화합으로 가는 길은 아직 멀다(通往和諧的路還有多長)』, 『工人日報』, 2002. 9. 3.

9) 高柱, 『끊어진 신뢰가 부른 무모한 싸움(“誠信鏈”斷裂引發無奈抗爭)』, 『工人日報』, 2002. 9. 6.

10) 李瑾·沈剛·鄭莉, 『일방적인 고통 감수에서 공동 분담으로(從承受艱難到分享公平)』, 『工人日報』, 2002. 9. 4.

중재위원회와 인민법원은 파산 절차는 특수 절차이므로 파산 채무청산 과정에서 발생한 분쟁에 있어서 파산 채무청산 절차 관련 규정을 우선 시해야 하고, 근로자와 기업 간의 쟁의는 파산 채무 청산 절차 안에서 해결해야 하기 때문에 노동쟁의 안건으로 수리할 수 없다고 판단하여, 각각 근로자의 중재 신청과 기소를 기각하였다. 하지만 이들 근로자들이 법원에 파산 선고를 철회하고 파산 절차를 재개해 달라는 요청을 제기하였을 때, 법원 심판감독청(審判監督庭)은 또다시 근로자는 파산 사건 당사자가 아니라는 이유로 파산 절차 재개 판결을 요구한 근로자 측의 재심 신청을 기각하였다.¹¹⁾ 이러한 안건들은 이론이나 법률 적용 측면에서 문제가 있을 뿐 아니라 집단적인 불안정 요인을 배태하고 있으므로, 진지한 태도로 적절하게 처리해야 한다.

개혁의 심화에 따라, 기업이 제도개편 과정에서 효율 제고를 위한 감원과 하강(下崗) 등을 실시함에 따라, 대규모 하강, 조기퇴직, 매단공령(買斷工齡) 등의 새로운 형태의 노동쟁의가 출현하고 있다. 이러한 쟁의는 종종 국가산업 정책조정과 밀접한 관계가 있어, 첨예한 갈등과 충돌을 배태하고 있다. 중국은 현재 제도개편 기업의 노동쟁의 수리 범위 관련 규정에서, 정부 정책조정으로 인한 하강과 재취업으로 인한 쟁의에 대해서는 최고인민법원의 유권 해석에 따라, 원칙적으로 받아들이지 않고 있다. 다시 말해서 현재 노동쟁의건수가 현저하게 늘어나고 있지만, 여전히 상당수 노동쟁의가 노동중재 및 소송 절차에 들어오지 못하고 있어 현재 통계 숫자에 반영되지 않고 있는 것이다. 보도에 따르면 동북삼성(東北三省: 랴오닝성(遼寧省), 지린성(吉林省), 헤이룽장성(黑龍江省))에서는 국유기업 개편과 대규모 하강직공으로 인한 돌발사건과 집단사건이 매우 심각하다고 한다.

3. 건강한 노동쟁의처리제도 구축

지속적으로 증가하고 있는 노동쟁의와 날로 첨예해지는 노사관계는,

11) 張柳青, 『노동쟁의 심리사건 상황 분석 및 전망(審理勞動爭議案件的情況分析及前瞻)』, 勞動法學和社會保障法學分會會刊, 2002. 2.

근본적으로 노동시장에서 근로자와 사용자 간의 이해관계가 뚜렷이 대립된다는 점을 점차 자각하게 되었음을 보여준다. 국유기업 개혁과 개편으로 인한 하강과 실업 현상은, 또한 기업과 근로자의 이익이 일치되었던 과거의 정치적·행정적인 노사관계가 현재 급속히 붕괴되고 있음을 보여준다. 계획경제체제에서 은폐되고 약화되었던 노사관계 쌍방의 이익 차이가, 시장경제로 넘어가는 과도기에 그 특징을 되찾고 있는 것이다. 종신고용을 보장했던 과거의 체제는 이미 사라지고, 행정 간섭을 통해 서로의 이익을 조율했던 기존의 방식은 더 이상 기능하지 않게 되면서, 사회경제적 과도기에는 효율적인 노사관계 제도로 새로운 노사관계에 적응하고 조정해야 한다. 따라서 중국의 노사관계 제도 개편과 개선이 필요성을 더하게 되었다.

가. 기업 노동쟁의조정제도 개선은 노동쟁의 해결의 기본

기업 내부적으로 노동쟁의조정 조직을 구성하여 노동쟁의를 조정하는 방식은 중국 노동쟁의 처리에 있어 중요한 제도이다. 기업조정위원회가 노동쟁의를 조정하면, 갈등을 조속히 해결하고 충동을 해소하며 오해를 풀어 갈등의 격화를 막을 수 있다. 이 방식은 빠르고 간편하고, 단합을 해치지 않고 ‘체면’을 살릴 수 있으며, 소송 비용과 부담이 없다는 뚜렷한 장점을 가지고 있으므로, 노사의 자체 조정시스템 형성에 유리한 제도이다.

그러나 현재 기업조정위원회에 수리되는 쟁의건수와 쟁의 성공 처리건수가 해마다 줄어들고 있어, 이러한 제도의 장점이 충분히 발휘되지 못하고 있다. 현존하는 주요 문제는 다음과 같다. ① 조정조직의 미비: 제도개편이나 전환 등으로 인해 공회 조직이 제 위상을 찾지 못하고 있거나 일부 비국유기업의 경우 공회가 없어, 노동쟁의조정위원회를 조직해야 할 많은 기업이 조정조직을 구축하지 못하고 있다. 근로자 대표가 실질적으로 조정 참여하기가 매우 어려우며, 조정 절차와 방식이 정립되지 못하였다. ② 역할의 한계: 조정위원회의 실질적인 역할이 제대로 발휘되지 못하고 있어, 근로자가 자기 회사의 조정위원회에

조정을 신청하기를 꺼리고 있어, 조정조직이 유명무실한 존재가 되고 있다. ③ 공정성 보장의 어려움: 기업조정위원회는 기업행정 대표, 공회 대표 및 근로자대표 등 3자로 구성되며, 공회 주석(工會主席: 노조 위원장)이 조정위원회 주임을 맡아 공회가 노동쟁의 조정 업무를 주도한다. 하지만 사실상 조정 업무를 맡는 조정위원은 대부분 기업 노사담당 간부와 공회 간부로서, 조정위원회와 기업행정 관계를 파악하고 처리하는 데 한계를 노정하고 있으며, 심지어 조정의 공정성을 보장하기 어려운 경우도 있다.¹²⁾

이러한 문제를 효과적으로 해결하려면 현재의 노동쟁의조정제도를 개선해야 한다. ① 각각의 상황에 맞추어 기업에 독립적인, 해당 업종별 혹은 지역별 다층적 노동쟁의조정 조직을 구축한다. 현재 중국의 일부 지역에서는 이미 기업에 독립된 노동쟁의조정 조직을 구축하려는 시도가 시작되었다. 이러한 새로운 형태는 조정 조직이 기업의 행정적 간섭이나 영향을 배제하는 동시에, 소규모 기업에서 조정 조직을 조직할 때 쉽게 부딪히는 방해나 자원의 낭비 등을 예방할 수 있다. ② 조정 실무 차원의 '3자제도'를 실현한다. 2001년 개정된 '공회법(工會法)'에서는 노사관계 3자협상제도 구축을 확정하고, 근로자의 합법 권익을 보호한다는 공회의 기본적인 직책을 법적으로 명문화하였다. 조정에 있어서도 '3자협상제도'를 적용하여 새로운 노동쟁의처리제도를 구축한다면, 노동쟁의를 예방하고 해결하는 데 유용하다.

나. 단체교섭제도 구축 : 집단노동쟁의처리의 핵심

집단쟁의건수와 인원수 및 전체 노동쟁의건수와 전체 인원수의 대조 분석을 통해서 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 첫째, 중국 노사관계는 이미 개별 근로관계 단계에서 집단 노사관계로의 단계로 넘어가고 있다. 이에 따라 조화로운 집단 노사관계 형성이 노사관계 조정의

12) 張恒順, 『안정적인 기업 노사관계를 위해 요구되는 노동쟁의 조정제도개선(進一步完善勞動爭議調解制度是制定企業勞動關係的客觀要求)』, 勞動法學和社會保障法學分會會刊, 2002. 1.

핵심 문제가 되었다. 그러나 중국 ‘노동법’(총 13장 107조)에서 ‘개별 근로관계’를 구체적으로 규정한 근로계약 조항이 17조로 전체 조항의 15.89%를 차지하는 반면, ‘집단 노사관계’를 구체적으로 규정한 단체협약 조항은 3조로 전체 조항의 0.03%에 불과하다. 이는 중국 ‘노동법’이 노사관계 조정의 중점을 집단 노사관계의 규범화가 아닌 개별 근로관계의 조정에 두고 있다는 의미이다. 1995년 시행 이래 8년 넘게 적용되어 온 ‘노동법’의 탄생으로 중국 기업은 근로계약제도를 전면 시행하게 되었으며, 개별 근로관계의 조정은 법률적인 궤도에 올랐다. 그러나 상대적으로 집단 노사관계에 대한 규범화와 조정제도 구축 및 운영을 위한 법률적 기반은 매우 취약하다. 일부 집단쟁의의 경우 갈등이 격화되어 집단적인 사건으로 발전하는 가장 중요한 이유는, 바로 단체협약 등 노사관계 조정제도를 구축하지 못하거나 효율적으로 운용하지 못한 결과이다.¹³⁾ 현재 많은 노동쟁의가 주로 정부가 주도하는 노동쟁의중재위원회 혹은 법원 심리 절차를 거쳐 해결되고 있으며, 노사 양측 및 그 대표 조직간의 자주적인 협상과 교섭을 통해서 해결되는 경우는 매우 적다. 기업, 업종 혹은 지역 등 다양한 사회적 측면에서 노사관계 쌍방이 능동적으로 자주적인 교섭을 통해 쟁의를 해결하기에는 아직 역량이 부족한 것이다.

건전한 단체교섭제도 구축은 집단노동쟁의를 효율적으로 해결하기 위한 열쇠이다. 단체교섭은 시장경제 체제에서 노사관계를 조정하는 주요 수단이자 국제적인 관례이다. 단체교섭은 집단 노사관계 조정을 위한 규칙을 확립할 뿐 아니라, 그 자체가 충돌을 해결하는 중요한 시스템이기도 하다. 단체교섭을 통해 노사 양측이 서로 양보하여 타협점을 찾아 협의 사항에 서명하면 태업, 사직 등 충돌을 효과적으로 줄일 수 있다. 노사 충돌을 규범화할 수 있는 단체교섭은 민주사회에서 모든 근로자가 모두 마땅히 누려야 할 권리이다. 2002년 6월까지 중국에서 평

13) 尉健行, ‘3개 대표’ 사상을 적극 실천하여 단체협약과 근로계약 제도를 실시하자(認真實踐“三個代表”重要思想依法推行集體合同和勞動合同制度) 2001, 참고.
11. 20. 全國貫徹實施〈勞動法〉〈工會法〉推進集體合同勞動合同工作經驗交流會 강연.

등 협상 및 단체협약체도를 구축한 기업은 63.5만개로, 해당 근로자수는 8000여만명에 달하고 있다.¹⁴⁾ 13개 성(자치구·직할시)에서 지역 단체협약 법규를 반포하였으며, 28개 성(자치구·직할시)에서 지역별·업종별 단체협약 권장사업을 전개하였다. 그러나 단체협약제도 추진에는 여전히 많은 문제가 산적해 있다. 대표적인 문제점은 다음과 같다. ① 내부적인 필요성 인식 부족: 단체협약의 중요성과 필요성에 대한 올바른 인식 부족으로, 단체협약을 기업경영 자체에 필요한 것으로 받아들이지 못하는 기업들이 존재한다. ② 형식화: 단체교섭과 단체협약을 시행하고 있는 경우에도, 절차적인 단계에 머물러 형식에 그치는 등 제대로 역할을 다하지 못하고 있는 기업이 있다.¹⁵⁾ ③ 내실 부족: 대다수 기업은 기업 실정과 문제를 실질적으로 반영한 단체협약을 맺지 못하고, 관련 법률·법규의 규정을 단순히 베끼는 실정이다. ④ 교섭 과정 부재: 단체교섭은 단체협약을 맺기 위한 전제이자 조건이다. 교섭 및 협의 과정은 노사 양측이 차이를 인정하면서도 공동의 이익을 위하여 합의점을 찾아내고 갈등과 이견을 해소하는 과정임에도 불구하고, 대다수 기업들은 단체협약을 맺을 때 실제 교섭 과정을 거치지 않고 있다. 사실상 단체교섭과 단체협약의 성공 여부를 판단하는 기준은 교섭을 통해 갈등과 충돌을 해결한다는 목적을 달성하였는가에 있는 것이다.

단체교섭제도 구축을 위해서는, 먼저 공회의 역할을 발휘시키고 사용자협회를 구축하는 등 협상 주체를 육성해야 한다. 그 다음으로 제도와 법규를 시급히 제정·보완하여 단체교섭제도 구축과 효율적인 운영을 보장해야 한다.

다. 제도 개혁 : 노동쟁의 처리의 중요 방도

현재 중국에서는 노동쟁의에 대해 ‘자원적 선택조정, 중재후 재판’

14) <http://www.sina.com.cn> 2002. 11. 11. 신화망(新華網).

15) 尉健行, ‘3개 대표’ 사상을 적극 실천하여 단체협약과 근로계약 제도를 실시하자(認真實踐“三個代表”重要思想依法推行集體合同和勞動合同制度) 참고. 2001. 11. 20.

제도를 시행하고 있다. 하지만 오늘날 이 제도는 변화·발전하고 있는 노동쟁의의 요구에 부응하지 못하고, 다음과 같은 뚜렷한 문제점을 낳고 있다. 첫째, 갈등의 조속한 해결을 보장하지 못한다. 한 건의 노동쟁의가 자체 조정·중재 그리고 재판의 전체 절차를 밟으면서 거의 모든 쟁의 해결수단을 거치도록 하고 있어, 제도가 지나치게 복잡하고 또한 너무 많은 시간이 걸린다. 둘째, 중재를 소송을 위한 필수적인 경과 절차로 규정하여, 당사자의 중재 선택권을 배제하고 있어 쟁의 해결 비용을 가중시킨다. 셋째, 중재 ‘인력 부족과 사안 증가’로 인해 수많은 노동쟁의가 조속히 해결되지 못하고 있다.

현재의 노동쟁의처리제도를 개혁하기 위해서는 구체적인 제도 설계도 중요하지만, 그보다 먼저 제도 설계를 위한 올바른 개념을 확립해야 한다. 제도 개혁에서 반드시 고려할 사항은 다음과 같다. ① 쟁의 당사자의 자치 해결을 강조하고 격려하는 것이 노동쟁의의 적절한 해결을 위한 최선의 방법이다. 현행 제도의 부족한 점이 바로 노사관계 쌍방이 자주적인 쟁의 해결을 위해 적극성을 발휘하도록 하지 못한다는 점이다. ② 공회 개혁을 함께 진행하여 노동쟁의조정위원회의 역할과 기능을 새롭게 자리매김하도록 한다. ③ 집단 노사관계 조율의 각도에서 노동쟁의중재제도를 개혁한다. ④ 건전한 노동법원 혹은 노동법정 제도를 구축한다.

중국 노사관계의 발전 상황을 보면, 시장 개혁과 기업 노사관계 개혁의 과정에서 노동쟁의가 날로 복잡해지고 지속적으로 확대되는 양상을 보이고 있다. 쟁의건수가 해마다 늘고 돌발사건의 수위가 계속 높아지게 되면 더 많은 개혁 비용을 필요로 하게 된다. 따라서 중국 노사관계 발전을 위해, 새로운 노사관계 조정제도를 시급히 구축하여 안정적이고 조화로운 노사관계를 유지해야 한다.

IX. 혼돈에서 질서로: 외상투자기업 노동쟁의처리제도 분석 (從無序到有序-外商投資企業勞動爭議處理機制分析)

장쉐차오*, 환제이신**

세계 경제의 글로벌화와 중국의 WTO 가입에 따라, 중국 경제구조와 경제의 성장에 외상투자기업의 역할이 날로 중요해지고 있으며, 개혁개방 이후 중국 경제의 고속 성장에 중요 동력의 하나가 되고 있다. 외상투자기업은 중국 노사관계를 내용적으로 풍요롭게 하면서, 동시에 심각한 노동쟁의라는 문제를 초래하였다.

1. 문제 제기

개혁개방정책을 시행하면서 중국은 외자유치를 위해 다양한 조치를 취하였으며, 이로써 외상투자기업이 빠르게 성장하였다. 대외개방이라는 기본적 국가정책의 중요한 구성 부분으로서, 해외투자 유치는 중국 경제의 건강하고 빠른 발전에 중요한 역할을 해왔다. 1993년 이후 중국의 외국인 직접투자는 8년 연속 개도국 최고를 기록하였다. 2001년 4월 현재, 중국에 설립된 외상투자기업수는 37만을 넘고, 계약 외자총액은 7,000억 달러, 실제 외자총액은 3,000억 달러에 이른다. 현재 중국에서 이미 생산 가동되고 있는 18만 외상투자기업의 직접취업인구는

* 장쉐차오(張學超): 중국인민대학교(中國人民大學) 법학과 박사과정 중.

** 환제이신(樊潔心): 선전발전은행(深圳發展銀行) 재직 중.

2,100만명으로 전국 도시노동인구의 10% 가까이 된다. 외상투자기업은 중국에 자금, 첨단기술, 경영경험, 일자리 및 세금·외화 등의 이익과 동시에 새로운 노사관계라는 문제를 안겨 주었다. 최근 외상투자기업의 노동쟁의율이 뚜렷이 증가하고 있다.¹⁾ 노동쟁의 발생의 주요인은 다음과 같다. ① 외상투자기업의 증가로, 근로자와 기업의 법률 의식이 제고되면서, 법적 절차를 통해 자신의 합법 권익을 지키고자 하는 의식이 커지면서, 노동쟁의가 표면화되었다. ② 노동쟁의가 날로 복잡해지는데, 외상투자기업에 대한 노동법 제도가 아직 미비한 때문이다. 따라서 노동쟁의 처리의 어려움이 커지고, 중재제도는 국제적 제도에 맞추지 못하고 있다. ③ 관련 법률·법규 제정이 늦어져, 노동쟁의처리제도 중 법률적 효력을 갖춘 노동쟁의 중재와 소송 제도의 실제적인 운영에 어려움이 많다. 실체법과 절차법을 막론하고 법률적으로 모두 문제가 있다. ④ 근로계약 관리의 규범화가 이루어지지 못하고 있다.²⁾ ⑤ 근로자 복지에 있어서, 일부 외상투자기업은 체계적인 사회보험 및 실업제도를 갖추지 못하여, 근로자들이 국가에서 규정한 기업보험의 혜택을 받지 못하고 있다. ⑥ 상당수 외상투자기업에 공회나 상응하는 민주적 기구가 부재하며, 노사관계 쌍방의 협조를 위한 입법이 이루어지지 않고 있다.³⁾ ⑦ 대다수 중소 외상투자기업의 경우 단체교섭과 단체협약 제도가 보급되지 못하고 있다.⁴⁾

1) 통계에 따르면, 1992년 외상투자기업 노동쟁의건수는 1987년의 8배로 늘어났다. 1997년 전국 각급 노동쟁의제재위원회에 수리된 외상투자기업과 홍콩·마카오·대만 투자기업의 노동쟁의는 모두 23,244건으로, 전체 수리쟁의의 32.5%를 차지하며 전년 대비 13.2% 증가하였다. 1999년 수리된 외상투자기업과 홍콩·마카오·대만 투자기업의 노동쟁의는 27,824건으로, 전체 수리쟁의의 36.3%를 차지하였다.

2) 이는 주로 ① 근로계약을 맺지 않거나, ② 계약 내용이 일방적이거나 관련 법률에 위배되거나 필요조항을 빠뜨리거나 기업과 근로자의 권리와 의무가 불평등하거나, ③ 근로계약 성립 절차 미비 등으로 표현된다.

3) 외상투자기업의 공회(工會) 조직률이 매우 낮다. 1998년까지 외상투자기업 공회 조직률은 35.5%에 불과하며, 근로자의 공회 가입률은 31.1%이다.

4) 단체교섭과 단체협약에 있어, 중미합자(中美合資)인 베이징지프(北京吉普汽車有限公司)나 일본독자(日本獨資)인 상하이가든호텔(上海花園酒店) 등 일부 대규모 외상투자기업에서 단체교섭과 단체협약 제도가 이미 추진되어 성과를 얻고 있지만, 이러한 제도가 확대되지 못하고 있다. 통계에 따르면, 2000

외상투자기업은 주식제합자(股份制合資), 계약식합작(契約式合作), 독자(獨資) 등 다양한 소유제 형식과 조직·경영·관리 방식을 취하므로, 국유기업 등 기타 기업과는 다른 특수성을 갖는다. 따라서 외상투자기업의 노동쟁의는 다음과 같은 뚜렷한 특징이 있다. 첫째, 국제적 성격이다. 외상투자기업은 외국기업, 경제조직 혹은 개인이 중국 법률에 따라 중국기업 혹은 경제조직과 함께 설립한 기업으로, 일방은 반드시 외국기업, 경제조직 혹은 개인이 된다. 따라서 이들 기업에 있어서 근로자와의 노동쟁의는 국제적 성격을 갖는다. 외국인 투자자는 자신의 중국에 대한 투자 이익을 보호하기 위하여, 본국의 중국 주재 상무기구 혹은 영사관 채널을 이용할 뿐 아니라 심지어 본국 정부의 관여를 호소하기도 한다. 따라서 노동쟁의를 합리적으로 처리하는 문제는 근로자 권익의 보호에 직결될 뿐 아니라, 중국과 외상투자자의 경제협력 관계에도 영향을 미치게 된다. 둘째, 노사관계의 이중적 성격이다. 외상투자기업에서는 사유경제적 요소가 존재하므로, 노사관계가 특수성을 가지게 된다. 외상투자기업이라는 사유경제에서 생산요소는 외국인 투자자의 소유로 귀속되므로 노사관계는 노동고용관계로 표현되어, 착취적 성격을 가지기 때문에 노사관계는 일정 정도 적대성을 띤다. 하지만 외상투자기업은 다른 한편 중국 사회주의라는 기본 경제제도와 사회관계의 영향을 받으므로, 노사 쌍방의 노사관계 또한 어느 정도 평등한 협력관계로도 표현되어, 법적으로 대등한 보호와 공정한 대우를 받는다.

외상투자기업의 노동쟁의를 효율적으로 조속히 해결하기 위해서는 노동쟁의처리제도의 개선이 시급하나, 현재 중국의 실정은 그다지 낙관적이지 못하다.

년 말까지 단체협약 제도를 구축한 외상투자기업수는 34만개로, 해당 근로자 수는 463만 8천명이다(『단체협약 제도 구축의 단계적 성과(建立集體合同制度取得階段性成果)』, 『工人日報』, 2001. 4. 7 참고.

2. 노동쟁의처리제도 현황

노동쟁의처리제도는 쟁의가 법에 따라 효율적으로 해결되도록 보장하는 중요한 제도이다. 중국의 현행 노동쟁의처리제도는, 특히 외상투자기업의 경우 부족한 점이 많다.

가. 실체법 문제

중국은 ‘중화인민공화국 노동법(中華人民共和國勞動法)’(이하 ‘노동법’)을 필두로, ‘중화인민공화국 기업노동쟁의 처리조례(中華人民共和國企業勞動爭議處理條例)’(이하 ‘조례’) 및 그 관련 규범으로 이루어진 노동쟁의 처리에 관한 법률 제도를 갖추고, 29만개의 기업노동쟁의조정 위원회를 기반으로 2,800여 지방노동쟁의중재위원회를 핵심으로 하는 노동쟁의 처리 조직망을 구축하여, 기업 노사관계를 조율하고 안정시키는 데 어느 정도 효과를 거두었다. 동시에 중국은 외상투자기업의 노사관계 조율을 위한 일련의 법률·법규를 반포하였다. 여기에는 ‘중외합자경영기업 노동관리규정(中外合資經營企業勞動管理規定)’, ‘중외합자경영기업 노동관리실시방법(中外合資經營企業勞動管理實施辦法)’, ‘외상투자기업 고용자 주권과 근로자 임금 및 복지에 관한 규정(關於外商投資企業用人自主權和職工工資保險, 福利費用的規定)’, ‘외상투자기업 근로자 주권 확대에 대한 의견(進一步落實外商投資企業用人自主權的意見)’, ‘외상투자기업 중국인근로자의 임금관리 강화에 관한 의견(關於進一步加強外商投資企業中方職工工資管理的意見)’, ‘외상투자기업 노동관리규정(外商投資企業勞動管理規定)’ 등이 있다. 그러나 아직 현실적인 수요를 만족시키지 못하고 있어, 외상투자기업 노동쟁의 처리 과정에서 법적 근거 미비로 인해 어려움이 가중되고 있으며, 외상투자기업의 노사관계의 효과적인 조율에 간접적인 영향을 미치고 있다. 이는 구체적으로 다음과 같이 표현된다. ① 역사적인 요인으로 인해, ‘노동법’은 노동쟁의 사안에 대한 일반 원칙만을 규정하고 있어, 운용 면에서는 문제

가 있다. 특히 외상투자기업에 대한 전문 규정이 없어서 외상투자기업의 특수한 성격에 맞지 않는다. ② 중국의 노동법 규범은 대부분 권한 위임 조항과 의무 조항으로, 규정을 위반하였을 경우 어떻게 책임을 물을 것인가에 대한 조항이 없다. 이러한 조항이 있더라도 일반적으로 원칙적인 규정에 그쳐 집행 과정에서는 역시 운영에 어려움이 많다. 예를 들면 중국은 ‘근로계약 위반과 해지에 따른 경제보상방법(違反和解除勞動合同的經濟補償辦法)’에서, 임금 지불 시한에 대한 근로계약 위반 및 해지에 따른 경제적 보상 기준을 규정하고 있으나, 기업이 임금지불 시한을 준수하지 않았을 때 어떠한 책임을 져야 하는가에 대해서는 규정하지 않고 있으며, 보상금 지불 시한 및 시한을 지키지 않았을 경우의 책임에 대해서도 규정하지 않고 있다. ③ ‘조례’는 노동쟁의 처리 절차 중 주로 중재 절차를 규정하였을 뿐, 노사관계를 규정하는 실체법은 부족하다. 더구나 ‘노동법’과 ‘조례’ 및 법규 해석에서 현행 노동쟁의 수리 범위에 대한 규정 방식이 너무 느슨하고, 그 내용 자체가 기타 법규와 중첩되거나 상충되는 면이 있다. ④ 중국의 현행 외상투자기업 노동쟁의중재조정 법률·법규는 ‘조례’, ‘노동쟁의중재위원회 업무규칙(勞動爭議仲裁委員會辦案規則)’ 및 ‘외상투자기업 노동관리조례(外商投資企業勞動管理條例)’를 참조하고 있는데, 구체적인 중재 절차와 당사자 증거 책임에 대해 규정이 없거나 규정이 있더라도 지나치게 일반화되거나 느슨하여 운영에 많은 어려움이 있다. ⑤ 노동쟁의 해결 방식 및 시효에 관한 규정은 주로 ‘조례’, ‘노동법’, ‘외상투자기업 노동관리 조례’에 나타나고 있는데, 이상의 규범에서 각종 노동쟁의 처리 방식의 쟁의 해결 효력과 시효에 대한 확정과 조율에 분명한 법적 근거가 없어, 운영에 많은 불편을 초래한다. ⑥ 임금법(工資法), 보험법(保險法), 공회법(工會法) 등은 법률 규범이 구축되지 않았다는 문제가 있다. 이에 따라 외상투자기업의 사회보험과 노동력 시장에 대한 규범화가 미흡하다.⁵⁾

5) 외상투자기업의 근로자 모집과 고용, 근로자 취업 선택 등에 규범화가 요구되며, 직업중개 등 사회서비스 제도가 미흡하다.

나. 절차법 문제

첫째, ‘노동법’과 ‘외상투자기업 노동관리규정(外商投資企業勞動管理規定)’의 규정에 따라⁶⁾ 노동쟁의 처리에는 조정·중재·기소의 방식을 적용하여, 다양한 방식을 단계적으로 적용한다는 장점을 구현하였다. 하지만 이러한 ‘조정·중재·재판’을 순차적으로 진행하는 쟁의처리 절차⁷⁾의 폐단 역시 뚜렷하다. 이는 주로 다음과 같이 나타난다. ① 당사자 쌍방의 합법 권익을 조속히 보호할 수 없다. 당사자가 소송으로 쟁의를 해결하려고 할 때, 먼저 반드시 중재를 거쳐야 하며, 중재처리 기간이 최소 60일이 걸리고 30일 더 연장되는 경우도 있기 때문이다. 몇 달의 중재를 거치고 나서 당사자가 다시 법원에 기소하면, 또다시 1심과 2심을 거쳐야 하므로 지나치게 오랜 시일을 끌게 된다. 이는 법률의 효율성을 구현할 수 없을 뿐 아니라 노사 쌍방의 갈등이 더 깊어지게 할 수 있다. 특히 외상투자기업에 대한 양호한 투자환경 조성에 저해된다. ② 중재와 소송은 반드시 순차적으로 진행되도록 규정하여, 중재의 자발적 선택 정신을 위배하고 있으며, 당사자의 소송 비용과 심리적 부담을 가중시켰다. ③ 이 밖에도 현행 법률·법규는 노동쟁의 관

6) 중국 ‘외상투자기업 노동관리규정’ 제25조는 “기업에서 단체협약 작성으로 인해 공회 혹은 근로자대표와 쟁의가 발생한 경우, 쟁의 쌍방이 협상으로 해결할 수 없으면, 현지 노동행정부서에서 쟁의 쌍방의 협상을 주도하여 처리할 수 있다. 기업에서 단체협약 이행 과정에서 쟁의가 발생한 경우, 쌍방 협상으로 해결할 수 없으면, 법에 따라 중재를 신청하거나 소송을 제기할 수 있다”고 규정하고 있다.

7) ‘중화인민공화국 노동법(中華人民共和國勞動法)’, 국무원 ‘중화인민공화국 기업노동쟁의 처리조례(中華人民共和國企業勞動爭議處理條例)’, 최고인민법원 ‘노동쟁의 심리 적용 법률에 관한 해석(關與審理勞動爭議案件適用法律若干問題的解釋)’에 따라, 노동법률관계에 쟁의가 발생했을 때 중재 절차는 법정 필수 경과 절차가 된다. 즉 노동법률관계에 쟁의가 발생했을 때 당사자는 반드시 먼저 노동쟁의중재위원회에 노동중재 판정을 신청해야 하며, 중재 판정에 불복한 경우에만 인민법원에 기소할 수 있다. 노동쟁의중재위원회에 먼저 노동중재를 신청하지 않으면 인민법원에 기소할 수 없으며, 인민법원에서도 역시 수리하지 않는다. 다시 말해 노동쟁의중재절차를 거쳐야 인민법원에서 수리하는 것이다. 이러한 중재 우선 원칙은 소송 절차에 진입하는 노동쟁의건수를 줄여 법원의 부담을 경감시킨다는 장점이 있다.

런 노사관계와 고용관계의 구분, 노동쟁의 중재 절차와 소송 절차의 관계, 노동쟁의 중재신청 시효제도와 소송 시효제도의 관계 등에 대해 명확한 규정이 없어, 노동쟁의 처리의 법적 근거 부재라는 문제를 야기시켜, 노동쟁의 쌍방의 권익을 심각하게 훼손하고 사회안정에 악영향을 가져 왔다.

둘째, 외상투자기업 노동쟁의처리기구 구축 문제이다. 현재 중국 노동쟁의처리기구는 미흡한 편으로, 인력이 부족하고 그 질도 낮아, 외상투자기업 노동쟁의를 전문적으로 처리할 인력을 갖추지 못하고 있으며, 급증하는 노동쟁의 수요를 만족시키지 못하여 사안 처리의 어려움을 가중시켰다.

셋째, 노동쟁의 중재의 실효성 문제이다. 중국의 현행 노동쟁의 중재는 실질적인 의미에서의 중재와 완전히 다르다. 중재가 당사자 쌍방이 자발적인 선택이 아닌 국가의 강제력에 기반하고 있어, 사실상 국가행정기관의 일종의 행정적 결정에 가깝다. 또한 중재 판정에 대하여, 한쪽 당사자가 불복하면 기소를 통해 판정이 무효화된다는 사실상 노동중재의 역할이 충분히 발휘되지 못하는 것이다.

다. 당사자 쌍방권익 보호 불균형 문제

외상투자기업의 발전은 중국의 수출 증가와 일자리창출에 긍정적인 기여를 하였으며, 국제경쟁력 강화와 세계경제와의 결합을 위한 창구이기도 하다. 그러나 노동쟁의 문제 역시 소홀히 할 수 없다. 노동쟁의는 경영자와 근로자의 법률 의식이 높아지면서 자각적으로 법률을 통해 자신의 합법 권익을 지킨다는 의미도 되지만, 노사관계의 불안정요인이 커졌다는 의미가 더 크다. 따라서 쟁의를 조속히 공정하게 효과적으로 해결하는 것이 중요하다. 현재 중국은 외상투자기업 노동쟁의 처리에 있어서, 근로자 승소율이 기업 승소율에 비해 현저히 높다⁸⁾.

8) 예를 들어 1996년 전국 각급 노동중재처리위원회에서 수리한 외상투자기업 노동쟁의 가운데 근로자 신청건수가 8,170건이고 기업 신청건수가 1,913건이다. 처리된 외상투자기업 노동쟁의 가운데 근로자 승소건수가 5,260건, 기업

이는 어느 정도는 전통적으로 중국은 노동쟁의 처리에 있어서 약자(근로자)의 편에 서 있음을 나타내는 것으로, 노동쟁의 처리의 목적이 근로자 권익 보호에 있었던 것이다. 물론 이는 인민이 주인이라는 사회주의 제도의 표현이다. 그러나 여기에는 시비를 분명히 가리고 법에 의거하여 판결을 한다는 원칙이 전제가 되어야지 선입견이 작용해서는 안 된다. 이러한 전제가 없다면 해외 투자자의 합법 권익을 보장할 수 없게 되어, 중국과 외국인 투자자와의 협력 기반을 무너뜨리게 되며, 이로 인해 적극적인 외국인 투자가 위축되어 심지어 전반적인 투자환경의 악화로 이어질 수 있다. 따라서 강자인 사용자와 약자인 근로자 사이에서 공정성과 균형을 추구하는 것이 매우 중요하다.

3. 노동쟁의처리제도 개선

현 단계 외상투자기업의 노동쟁의 문제는 대부분 이익갈등으로, 적절하게 처리하지 못할 경우 충돌을 유발할 수 있다. Coser는 “탄력적 사회는 충돌의 혜택을 입는다. 충돌을 통해 탄생한 새로운 규범은 새로운 환경에서도 그 사회가 지속적으로 존재할 수 있도록 하기 때문이다. 비탄력적 사회에서는 이러한 방식으로 법률을 개선할 수 없다. 비탄력적 사회에서는 충돌을 억압하기 때문에 필요한 경고를 받지 못하여, 갑자기 붕괴될 위험이 극대화된다.”⁹⁾ 노동쟁의처리제도 개선으로 쟁의가 올바르게 공평하며 효과적으로 해결될 수 있도록 하는 것은 노사관계 안정과 중국의 대외개방정책에 발맞추기 위해 요구되는 과제이다.

외상투자기업의 노동쟁의 처리는 다음의 원칙을 따라야 한다.

① 국가 주권 보호 원칙: 외상투자기업은 중국에 설립된 중국 법인으로, 그 활동은 중국 관련 법률과 법규를 위반해서는 안 된다. ② 국

승소건수가 1,539건, 쌍방 부분 승소건수가 2,363건이다. 이러한 결과는 중국 법률이 취약계층인 근로자의 권익을 우선적으로 보호하고 있음을 반영한 것이다.

9) Coser L. 『社會衝突的功能(Function of Social Conflict)』, 華夏出版社, 1989, p.137.

제 관례와 원칙: 외상투자기업은 자금회전, 원료 및 제품의 수출입, 근로자 왕래, 기술협력, 정보교류 등에 있어서 세계 각국과 긴밀한 연계를 가지고 있다. 따라서 노동쟁의 처리시 국내 입법뿐 아니라 국제 관례에도 따라야 한다. ③ 규범 제도화와 원칙 확립: 노사관계 당사자들의 행위의 질서를 잡고 제도화하는 것은 노동쟁의 발생을 줄일 수 있을 뿐 아니라 이미 발생한 쟁의를 제도화된 방식과 절차에 따라 해결할 수 있어, 노사관계 당사자들의 행위와 이익 추구에 합리적인 출발점을 제공할 수 있다.

쟁의처리제도 개선을 위한 주요 조치는 다음과 같다.

가. 실체법 관련

첫째, ‘노동법’ 관련 법률과 법규를 완비하여 법률의 운영 가능성을 높인다. 앞으로 제정될 노동쟁의 처리 개선관련 법률 제도는 다양한 소유제 기업을 포괄하고, 가능한 한 상세하고 명확하게 규정해야 하며, 법적 책임 조항을 늘려야 한다. 동시에 외상투자기업 노동쟁의의 특수성을 충분히 고려하여 전문 규정을 만들거나 개별 ‘외상투자기업 노동쟁의 처리조례’를 제정해야 한다. 이는 노동쟁의의 올바르게 효과적이며 조속한 처리를 위해 꼭 필요하다.

둘째, ‘노동쟁의처리법(勞動爭議處理法)’을 제정해야 하며, 그 조항이 체계적이고 운용성이 높아야 한다. 이보다 앞서 ‘조례’의 잘못된 점을 개정해야 한다. 한 예로 ‘중재후 재판’ 규정의 불합리한 점을 고쳐야 한다. 법적으로 노동쟁의 당사자 쌍방이 협의를 통해 중재를 선택할 수 있어야 하며, 노동중재를 2심 확정제로 해야 하며, 판결이 일단 법률적 효력을 발생했는 데에도 이행하지 않을 경우 상대방이 법원에 강제집행을 신청할 권리를 부여해야 한다.

셋째, ‘근로계약법(勞動合同法)’을 제정한다. 비록 중국 현행 ‘노동법’에는 근로계약 조항이 가장 많지만, 근로계약제도를 실행함에 경제 다원화와 경영방식의 다양화의 수요에 부응하지 못하고 있다. 따라서 개별법 제정이 시급하다. ‘근로계약법’을 노동법의 하위법으로 삼는 방안

을 고려할 수 있다. 동시에 외상투자 근로계약에 대한 전문 규정을 두어, 외상투자기업의 특수한 성격에 맞추어야 한다.¹⁰⁾

넷째, ‘단체협약법(集體合同法)’ 제정: 노사협상 및 단체협약 체결 제도 관련 법률을 제정하여, 외상투자기업의 정상적인 노사관계 보호를 위한 법적 근거를 마련한다. 특히 단체협약 체결과 이행 관련 쟁의 처리에 대해, 쟁의 처리의 원칙, 처리기구, 처리절차 등의 전문 규정을 두어야 한다.

다섯째, ‘사회보장법(社會保障法)’, ‘근로자안전위생법(職工安全衛生法)’, ‘임금법(工資法)’을 조속히 제정한다. 법률 정식 반포 이전에라도, 국가 관련 부서에서는 관련 개별 법규를 시급히 제정하여 시행한다.

여섯째, 노동감찰 법률 제도를 개선하고, 법 집행을 강화한다. 노동감찰은 노동법이 실시되도록 보장하는 중요한 제도이므로, 감찰부서의 기구 설치, 인력 배치와 권한 등을 강화하여, 위법 행위에 대한 노동보장부서의 감찰능력을 강화한다.

나. 절차법 관련

첫째, 노동쟁의 처리 채널을 이중화한다. 중재와 재판을 분리하여, 당사자의 자유 의지를 충분히 존중하고 노동쟁의가 발생하면 당사자 쌍방은 노동중재를 선택할 수도, 법원에 대한 소송을 선택할 수도 있게 하며, 중재와 재판은 모두 2심제를 실행한다. 이는 당사자 소송권 보호와 조속한 쟁의 종결에 유리하다.

둘째, 기업 내부의 노동쟁의조정위원회를 구축하고 그 역할을 충분히 발휘하도록 한다. 현재 외상투자기업의 공회 조직률이 낮아 근로자의 합법 권익을 보호하는 역할을 하기 어렵다. ‘공회법’ 규정에 따라 공회 조직률을 높이고, ‘기업노동쟁의조정위원회 조직 및 업무 규칙(企業勞動爭議調解委員會組織及工作規則)’의 요구에 따라 노동쟁의조정위원회를 설치하고 그 업무의 직책과 절차를 명확히 한다. 동시에 노동쟁

10) 근로계약법 제정에 있어, 상하이에서 2002년 5월 1일부터 시행된 ‘근로계약조례(勞動合同條例)’는 지방 노동법규 제정의 대표적인 성과이다.

의조정위원회에 대한 교육을 강화하여, 조정위원의 업무 능력과 질을 향상시킨다.

셋째, 노동쟁의중재위원회를 발전시키고, 중재법정(仲裁庭) 제도를 전면 실시하며, 중재위원의 수준을 제고한다. 현재 국유기업 노동쟁의를 수리하는 각급 노동쟁의중재위원회에서 외상투자기업의 노동쟁의를 처리하는 것은 실행 가능성은 있으나, 외상투자기업은 사실 특수한 성격을 가지고 있다. 따라서 외상투자기업 노동쟁의 중재법정을 설립하여, 중재위원이 중국 법률과 정책을 숙지할 뿐 아니라 국제법과 국제 중재관례를 익혀 사건의 공정한 처리를 담당하도록 해야 한다.

넷째, 법원은 외상투자기업 노동심판법정(勞動審判庭) 설치에 착수하여, 외상투자기업 노동쟁의 처리의 법제화 요구에 부응해야 한다. 선진국을 보면 일반적으로 전문처리기구를 설치하고 있다.

다. 노동쟁의 처리 균형론

첫째, 사용자와 근로자 간의 균형: 외상투자기업에서 사용자와 근로자 간에는 뚜렷한 힘의 우열이 존재하는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 취약계층의 이익을 보다 중점적으로 보호하는 것 역시 비난할 수 없는 행위이다. 그러나 문제는 사용자측에 대한 통제는 적절해야 하고 동시에 근로자에 대한 지원도 적절해야 한다는 것이다. ‘통제’와 ‘지원’ 사이에 일종의 균형을 유지함으로써 노사관계 당사자 쌍방의 상호 작용이 상대적으로 평등한 균형 위에서 이루어지고 쌍방의 역량이 상대적으로 대등하도록 만들어야 한다. 결코 어느 한쪽의 이익을 과도하게 강조함으로써 다른 한쪽의 합법 권익을 침해해서도 안 되는 것이다. 이러한 행위는 법률의 공정성에 위배된다. 양자간에 균형점을 찾아 양자의 이익을 모두 돌볼 때, 최종적으로 사회 효익의 극대화를 실현할 수 있다.

둘째, 공정과 효율 간의 균형: 공정과 효율은 본래 모순되는 개념이지만, 절대 조율이 불가능한 것은 아니다. “어떤 일의 ‘공정’ 혹은 ‘좋고 나쁨’을 판단하는 기준은 국민소득 증대로서 경제효율을 제고하는 데

도움이 되는가에 따라야 한다.”¹¹⁾ 효율을 완전히 무시한 쟁의 처리는 결코 공정한 것이 아니다. 이는 사회자원의 낭비를 의미하며, 사회 이익의 발전을 가로막기 때문이다. 사실상 노사쟁의를 공정하고 신속하게 효율적으로 해결해야, 노사관계를 안정시키고 투자 의욕을 북돋우며 경제를 발전시킨다는 목적을 달성할 수 있다. 따라서 공정과 효율 간의 균형을 추구하는 것은 매우 중요하다.

라. 국가의 역할 정립

현재 중국의 경우 노사관계의 주체나 규칙의 조정에 있어서 국가가 조직하고 추진해야 하도록 되어 있어, 국가의 강력한 조직력 및 지도력을 필요로 하고 있다. 이러한 상황이 현실적 수요에 맞지 않음은 자명한 사실이다. 노사관계가 날로 복잡해지고 있는 오늘날, 국가에서는 더 이상 노사관계 제도의 직접적인 이익주체가 아니며, 오히려 보편적인 사회 이익의 대변자이자 사회 규칙을 만들고 지키는 주체이다. 국가는 법률에 근거한 거시 조절 기능을 발휘해야 하며, 노동쟁의에서는 주로 노사관계 당사자 쌍방에 일종의 질서를 제공하여 쌍방이 규칙에 따라 상호작용을 하도록 강제하며, 쌍방의 행위에 감독 역할을 해야 한다. 이는 노사관계 조율과 노동쟁의 처리에 있어서 국가의 역할을 새롭게 자리매김할 것을 요구하고 있다. 국가는 한편으로는 입법, 계약 관리, 노동감찰제도 등을 통해 외상투자기업의 노사관계 구축·운영 및 조율을 규범화하고 감독해야 하며, 다른 한편으로는 노동쟁의 발생 시 법에 따라 조정하거나 중재함으로써 노동중재가 마땅히 해야 하는 역할을 제대로 발휘하도록 해야 한다.

11) Posner, 『법률의 경제분석(Economic Analysis of Law)』(영문판), Little Brown and Company, 1986, p.4.

X. 경제 글로벌화에 따른 중국 노동쟁의처리제도의 검토 및 재구축 (經濟全球化下我國勞動爭議處理體制之檢討與重構)

저우징위이*

사회주의 시장경제체제의 확립과 WTO 가입에 따라 중국은 이제 세계 시장경제와 직접 맞물리게 되었으며, 세계경제의 순환체제에 편입된 중국의 경제체제는 경제 글로벌화의 한 구성 부분이 되었다. 이는 중국의 현행 노사관계에 큰 영향을 미치게 될 것이며, 나아가 노동쟁의처리제도에 새로운 도전 과제를 던져주고 있다.

따라서 이러한 변화에 부응하는 중국 노동쟁의처리제도 재구축 문제를 직시하는 것은 매우 중요한 현실적인 의의를 가진다.

1. 경제 글로벌화에 따른 중국 노동쟁의의 새로운 특징

WTO 가입 이후 중국의 노동쟁의는 다음과 같은 새로운 특징을 보인다.

가. 노동쟁의의 국제화 및 새로운 형태 출현

이는 주로 노동쟁의 주체의 국제성 및 적용 규칙의 국제화로 나타난다. WTO 가입 이후 대중국 외국인 투자가 보다 확대되면서 많은 자

* 저우징위이(周經緯): 장쑤성 쑤저우 고우신구 노동 및 사회보장국 (江蘇省蘇州高新區勞動和社會保障局) 노동관리처 처장.

금과 기술이 국제시장에서 국내시장으로 들어오고 동시에 해외 노동력도 대거 물려들게 되므로, 각종 국제적 노사관계가 활발하게 형성된다. 이 밖에 경제 글로벌화가 심화되면서 중국 노사관계는 국제 관례와 규범에 맞게 운영될 것을 요구받게 된다.

나. 노동쟁의 양상의 복잡화

일단 시장화로 인해 기존 노사관계의 변화가 가속화되면서, 노사관계가 점차 다양화되는 특징을 보인다. 과거의 단일한 공유제 노사관계가 분화 현상을 보이면서, 비공유제 노사관계와 공유제 노사관계가 서로 얽히면서 공존하는 상황이다. 취업 형태와 노사관계 주체의 다양화는 필연적으로 노동쟁의의 내용적인 다양화를 수반한다. 이에 따라 나타나는 노사관계의 불확정성과 불안정화는 노동쟁의 처리를 더 어렵게 한다.

다. 노동쟁의의 급속한 사회화

중국 국유기업 제도개혁, 조직개편, 합병, 파산 등이 진행되면서 현행 노사관계는 급격한 변화와 충동을 겪게 되며, 임금과 사회보험과 같은 근로자의 생존권과 직결된 민감한 사안을 둘러싼 노동쟁의가 앞으로 크게 늘어날 것이다. 또한 중국 노동시장에서 공급이 수요를 초과하는 실정과, 투자 경영자가 자금에 대한 결정권과 자주권을 누리게 되면서 근로자의 취약한 지위를 보다 악화시키고 있다. 노사관계에 있어 이와 같은 힘의 불균형은 기업 내부적으로 시장화 수요에 부응하는 노사관계 조절 제도 형성을 어렵게 만들어, 노사관계가 날로 노동력 공급자에게 불리하게 발전하도록 강제할 것이다. 이에 따라 노사 갈등이 격화되어 집단 노동쟁의가 급격히 늘어가는 것이 그 뚜렷한 특징의 하나이다.

라. 노동쟁의 처리 방식의 비사법화

노동쟁의 처리 방식은 사법적 제도와 비사법적 제도로 나뉜다. 전자

는 중재와 소송, 후자는 조절과 조정이 포함된다. 전자에 비해 비사법적인 후자의 제도는 신속하고 비용 부담이 적다는 장점을 가지고 있어, 세계 각국에서 이를 중시하여 노동쟁의 처리를 위한 첫 단계로 선택하고 있다. 비사법적인 처리를 위해서는 기업 내부에 단체협상 및 정보 교류 제도를 구축해, 근로자가 사용자와 평등하게 협상하고 정보를 공유할 수 있는 기회를 부여해야 한다. 이렇게 할 때 노사 갈등을 신속히 해소하여 노동쟁의를 줄일 수 있다. 경제 글로벌화에 따른 국제경쟁력 강화라는 공동의 이해관계를 가지고 있는 정부, 기업 및 근로자는 모두 삼자간의 사회적 대화와 사회 협력 제도를 통해 비사법적인 평화로운 방식으로 날로 첨예해지고 복잡해지는 노동쟁의를 처리하여, 경제 글로벌화라는 도전에 함께 맞서기를 바라고 있다. 이에 따라 비사법적 방식은 노동쟁의 처리의 대세이다.

2. 중국 현행 노동쟁의처리제도 검토 및 반성

중국 현행 노동쟁의처리제도는 ‘중재후 재판(先裁後審)’의 특징을 가지고 있다. 즉 노동중재를 소송의 전 단계 절차로 삼는 것이다. 실시 효과 면에서 볼 때 이는 장단점을 가지고 있다. 장점은 노동법규와 노사관계 시스템에 익숙한 각급 노동중재기구의 장점을 충분히 발휘할 수 있어 노동쟁의를 조속히 처리할 수 있으며, 노동쟁의 처리를 분담하여 법원의 업무량을 경감시킨다는 것이다. 또한 노동중재 업무에 대한 법원의 사법 감독 및 보장 역할을 부각시켜, 상대적으로 독립적이면서도 상호 긴밀히 결합된 일종의 삼위일체의 노동쟁의처리제도를 형성하였다. 이는 사용자측과 근로자의 합법적 권익을 보호하고 사회의 안정적 발전을 추진하는 데 긍정적인 역할을 하였다. 그러나 중국 사회주의 시장경제체제의 점진적인 구축과 발전에 따라, 특히 WTO 가입으로 국제경제체제에 편입되면서 노동쟁의가 급격히 증가하고 갈등의 양상이 날로 복잡해지는 현실에 직면하여, 기존의 노동쟁의처리 제도의 폐단이 점점 더 분명히 드러나고 있다. 이는 주로 다음과 같은 양상을 보이고 있다.

① 노동쟁의 처리 주기가 길어지면서 비용이 증가하여, 노동쟁의의 ‘신속하고 효율적인’ 처리 원칙에 위배된다. 중재 우선 원칙이 객관적으로 존재하기 때문에 사실상 상당한 시간이 걸리는 복잡한 제도의 노동쟁의 처리 절차를 형성하게 된 것이다. 현행 규정에 따르면 노동쟁의가 발생할 경우 조정, 중재, 재판이라는 세 절차를 차례로 거쳐야 한다. 처리에 걸리는 시간을 보면, 노동중재 심리 기한은 2개월, 1심 보통재판 심리 기한은 6개월, 2심 절차는 3개월이다. 특수한 사건의 경우 시한이 연장되는 상황을 고려하지 않더라도, 세 절차를 거치는 데 약 1년이 넘는 시간이 걸리며 거의 모든 쟁의처리 수단을 쓰게 된다.

② 당사자 소송권을 보장하지 못하며, 자치 원칙에도 위배된다. 노동중재와 노동소송은 각각 두 가지의 상호 독립적인 노동쟁의 처리 수단이다. 국가 법률의 규정에 따른 현행 노동쟁의처리제도는, 중재를 소송의 필수적인 전 단계 절차로 놓고 있어 당사자의 자유로운 선택권을 배제하였다. 또한 중재는 일종의 비행정적인 사회적 중재조정 행위로서, 스스로 결정함이 기본 원칙이다. 다시 말해 중재를 신청할 것인가를 당사자가 스스로 선택하게 함으로써, 자신의 실제 권리에 대해 당사자가 결정권을 가져야 한다. 그러나 현행 노동쟁의 처리제도에 따르면, 일방 당사자가 소송을 제기하면 노동중재 절차가 곧바로 가동되므로, 상대방 당사자의 동의 없이도 강제적으로 중재가 진행된다. 이는 시장경제체제에서 신봉하는 자치 원칙에 크게 위배된다.

③ 노동중재의 권위를 약화시켜 사법 자원의 낭비를 초래한다. 현행 노동쟁의처리제도에서 중재 판결은 최종적인 것이 아니므로, 한쪽 혹은 양쪽 당사자가 중재 판결에 불복할 경우 다시 인민법원에 소송을 제기할 수 있다. 이로 인해 노동중재는 단지 노동쟁의 처리 과정의 한 절차로 전락하는 경우가 많아, 결과적으로 노동중재의 권위가 약화되게 되고 그 기능이 효과적으로 발휘되지 못하게 만든다. 현재 노동쟁의가 지속적으로 증가하는 상황에서, 노동쟁의 처리에 과부하가 걸리게 되면 사회 갈등의 즉각적인 해소가 어려워 사회안정을 저해하기 쉽다. 이는 먼저 중재를 거치도록 하여 소송의 부하를 줄이려고 했던 당초의 입법 취지에 반하는 것이다. 게다가 관련 법률 규정의 미비로 노

동중재와 노동소송 간의 연결이 이루어지지 않고 있다. 노동소송이 중재 결정을 기초로 이루어지지 않고 있어, 동일 사안에 대해 중복 심리를 하게 되어 사법 자원의 낭비를 초래하였다. 이 역시 시장경제체제의 효율의 원칙에 위배된다.

④ 법률 적용상의 혼란을 초래하였다. 중국의 현재 노동쟁의중재기구는 행정적인 성격과 준사법적인 성격을 이중으로 가지고 있다. 이로 인해 중재기구에서 중재를 진행할 때, 노동 및 사회보장부에서 제정 반포한 행정법규 및 기타 규범적 문서를 적용해야 한다. 그러나 인민법원은 독립적인 사법기관이므로, 노동쟁의 안건을 심리할 때 노동 및 사회보장부에서 제정 반포한 행정법규와 기타 규범적 문서는 참고 사항에 지나지 않는다. 이렇게 동일 노동쟁의안건에 대하여 노동중재기구와 사법기구가 적용하는 법률이 서로 일치하지 않아, 판결 결과가 서로 크게 다른 경우가 발생하여, 법률 적용의 혼란을 초래하고 법률의 권위를 훼손하게 되었다.

3. 중국의 새로운 노동쟁의처리제도 구축

가. 새로운 노동쟁의처리제도 구축 방안과 그 이유

중국의 현행 노동쟁의처리제도가 노정하고 있는 폐단이 날로 뚜렷해지자, 노동 이론가들과 실무자들이 모두 개혁을 주장하고 있다. 그러나 중국의 노동쟁의처리제도를 어떤 방식으로 새롭게 구축할 것인가에 대해서는 다양한 주장이 나오고 있으며 이견이 상당하다. 대체로 다음의 세 가지 관점이 존재한다. 첫 번째 관점은 ‘2회 중재 확정(兩裁終局)’ 모델로서, 노동쟁의 처리에 있어 소송 절차를 배제하자는 주장이다.¹⁾ 두 번째 관점은 현행 법원제도에 독립적인 별도의 노동사법기구, 즉 노동법원을 설립하여 현행 노동쟁의처리제도를 대체하자는 주장이다. 세 번째 관점은 ‘중재와 재판 분리 및 2심 확정(裁審分離, 各自終局)’

1) 陳新, 『노동쟁의 처리 2회 중재 확정의 가능성(論勞動爭議處理兩裁終局的可行性)』, 『江蘇勞動保障』, 2001. 12.

모델을 시행하자는 주장이다.²⁾

필자는 상술한 관점에 각각 장점과 단점이 있다고 생각한다. 첫 번째 관점은 비록 중재기구의 책임 의식을 강화하고 그 능동성을 높여 노·사·정 3자협의제도의 장점을 보다 효과적으로 발휘할 수 있다는 장점이 있으나, 당사자 자치 원칙과 중재소송 선택권에 위배되는 기존 제도의 문제를 처리하지 못한다. 첫 번째 모델은 당사자의 소송 선택 권리를 배제하고 있어 당사자의 합법적인 권익을 보호할 수 없다. 두 번째 관점 역시 비록 노동쟁의 처리 업무의 지위를 높여 법원의 원칙과 제도 및 역량과 경험을 효과적으로 이용하여 당사자의 권익을 보호할 수 있다는 장점이 있지만, 이 방안은 중국 현행 사법제도, 나아가 국가 정치구조의 대대적인 개혁과 직결되므로, 독일처럼 보통법원과는 별도로 노동법원을 설치하는 것은 현 시점에서 나아가 앞으로 상당 기간 동안 중국에서는 실현 불가능하다. 결론을 말하자면, 상술한 어떤 모델을 선택하더라도 각각의 결함이 있다는 뜻이다. 따라서 단점이 있지만 보다 장점이 많은 방식을 취한다는 현실적인 입장에서 필자는 세 번째 관점, 즉 ‘중재와 재판 분리’ 모델에 동의한다.

‘중재와 재판 분리 및 2심 확정’이란 노동쟁의가 발생한 상황에서 당사자가 합의를 원치 않거나 조정이 이루어지지 않은 경우, 노동중재기구에 중재를 신청할 수도 있고 인민법원에 제소할 수도 있도록 하는 것이다. 당사자가 중재기구에 중재를 신청하면 동일 사건으로 다시 재판을 청구할 수 없으며, 마찬가지로 이미 제소된 사건을 다시 중재 신청할 수도 없다. ‘2심 확정’에는 2심 중재 확정과 2심 판정 확정이 포함된다. 다시 말해 당사자가 1차 중재(혹은 판결)에 불복할 경우 상급 중재기구에 재심을 신청하거나 상급 법원에 상소할 수 있으며, 재심 혹은 2심 판결이 최종 판결이 되는 것이다. 세 번째 모델에 찬성하는 이

2) 張利鋒, 『노동중재안건에서 중재우선원칙에 대한 사고 및 재구축(對勞動爭議案件仲裁前置原則的反思和重構)』, 『中國勞動』, 2002. 3; 陳宗利·牛琰, 『노동쟁의의 처리모델에 관한 소고(淺談勞動爭議的處理模式)』, 『中國勞動』, 2002. 6; 阮秀, 『중국의 노동쟁의 처리제도에 관한 사고(對我國勞動爭議處理體制的探討)』, 『律師世界』, 2001. 8.

유는 다음과 같다.

① 노동쟁의 처리 업무의 효율을 높일 수 있다. 노동쟁의 처리에 걸리는 시간을 단축하여 노동쟁의 처리 비용을 절감하므로 노동쟁의 양측 당사자, 특히 약자인 근로자의 합법적인 권익을 조속하고 효율적으로 보장한다.

② 수많은 노동쟁의 사건 처리의 부담을 분담하는 방식이기 때문이다. 노동중재 과부하 문제를 해소하고 효율적인 중재감독제도를 형성하므로, 노동쟁의 사건 처리의 효율과 질을 높일 수 있고, 노동중재제도와 사법제도 모두의 직능을 충분히 발휘하게 한다.

③ 당사자 자치 원칙에 부합한다. 당사자가 스스로 중재를 선택한다는 원칙을 존중하면서, 동시에 당사자의 합법적인 소송권도 보호할 수 있다. 당사자는 노동쟁의에 대해 중재를 선택할 수도, 직접 사법 절차로 들어가는 방식을 선택할 수도 있으므로, 노동쟁의 처리 채널을 확대하여 다양한 채널을 통해 쟁의를 처리할 수 있도록 한다. 이는 국제적인 발전 추세에 부합할 뿐 아니라 중국의 WTO 가입 후 요구받고 있는 국제 관례에 맞는 노동쟁의 처리에 도움이 되며, 나아가 중재와 소송이 효율적인 연계를 맺지 못했던 기존의 병폐를 근본적으로 처리하는 방식이다. 즉 더 이상 동일 사안에 대한 중복 심리로 인한 사법 자원의 낭비를 초래하지 않는 것이다.

물론 상술한 모델 역시 부족한 점이 있음을 부인할 수 없다. 즉 사법 절차에 대한 선호로 인해 대부분 소송을 선택하고 중재를 원치 않는 경우, 법원의 재판 업무 부담을 크게 가중시킬 가능성이 크다. 이는 노동쟁의처리제도 관련 제도의 구축으로 극복·보완할 필요가 있다.

나. 새로운 노동쟁의처리제도 구축

1) 새로운 제도하에서 노동중재제도 구축

‘중재와 재판 분리(裁审分离)’라는 새로운 제도는 보다 높은 수준의 노동중재 업무를 요구한다. 따라서 노동중재의 공정성을 보장하고 쟁의 처리의 질을 높이기 위하여, 중국의 현행 노동중재제도를 개혁하여

독립적인 결정권을 부여하여, ‘2심 중재 확정’ 제도를 실시해야 한다. ‘2심 중재(兩裁終局)’란 노동중재 결정의 행정성에 근거하는 것이며, ‘확정’이란 중재 결정 자체가 사법적 성격을 가지고 있어 다시 소송을 제기할 수 없다는 의미이다.

‘기업 노동쟁의처리조례(企業勞動爭議處理條例)’(1993년 국무원령 제 117호) 제12조 규정에 따라, 현·시·시직할구에서는 노동쟁의중재위원회를 설립해야 한다. 필자는 ‘2심 중재 확정’제도를 시행하기 위해서는 조직구조 측면에서 위에서 아래로 국가·성급·현급 노동쟁의중재위원회를 설립하고, 동시에 상급 중재기관에서 하급 중재기관에 감독지휘권을 행사하도록 규정해야 한다고 주장한다. 관할 측면에서는 쟁의의 파급력과 규모 등을 기준으로 각급 중재위원회의 수리 범위를 구분한다. 중재위원 선임 측면에서는 중재위원 심사 기준을 강화하여 자격을 높여, 중재위원이 전문적 법률 지식을 갖추도록 요구해야 한다. 시기가 되면 중재위원을 국가에서 통일적으로 시행하는 사법고시에 편입시켜, 중재위원의 직능화 및 전문화 수준을 제고하고 중재위원 직업공동체를 형성하는 방안도 고려할 수 있다.

필자는 ‘2심 중재 확정’ 제도를 실행하면 노동중재에 대한 감독·규제 제도를 구축할 수 있으므로, 중재 오류나 누락을 예방하고 현행 1심으로 확정되는 노동쟁의처리제도의 결함을 극복하여, 노동중재의 질을 높이고 그 공정성을 보장할 수 있다고 생각한다.

‘2심 중재 확정’제도의 실행 가능성: 노동중재위원회 자체의 특성이 ‘2심 중재 확정’제도 시행 가능성을 제공한다. 전술한 바와 같이 중재위원회는 행정적인 성격과 준사법적인 성격을 겸비하고 있어, 상대적으로 독립된 법률적 지위를 갖고 있다. 따라서 노동중재 판결에 대한 재판 청구를 불허하고 있으므로, 일단 효력이 발생하면 법원의 강제집행을 즉시 신청할 수 있다. 이 밖에도 ‘2심 중재 확정’ 방식의 중재제도 실천 경험 역시 이 제도 구축의 현실적 가능성을 제공한다. 국내외적으로 노동중재 ‘2심 중재 확정’제도는 실천 경험을 통해 비교적 훌륭한 성과를 거두었다. 동아시아 및 동남아시아 각국은 보편적으로 2심 확정 방식의 노동쟁의중재제도를 채택하고 있다.³⁾ 한국의 ‘노동위원회법’

규정에 따르면, 관계당사자가 지방노동위원회에서 내린 판결이 법률에 위배된다고 여기거나 그 직권 범위를 벗어났다고 생각할 경우 중재판 결서를 받은 날로부터 10일 이내에 중앙노동위원회에 재심을 신청할 수 있다. 일본의 ‘노사관계조정법’은 지방노동위원회에서 노동쟁의를 처리한 후에 관계당사자가 불복할 경우 중앙위원회에 제소할 수 있다고 규정하고 있다. 비록 중국에서는 노동쟁의 중재에 대해 1심 재판 방식을 채택하고 있지만, 실천 과정에서 이미 돌파구가 보이고 있다. 현재 전국 대부분의 성(시)에서는 성급 노동쟁의중재위원회를 설치하였다. 일부 성에서는 중재 감독에 대해 구체적인 규정을 둔 경우도 있다. ‘장쑤성 기업노동쟁의처리방법(江蘇省企業勞動爭議處理方法)’(장쑤성 인민정부 (1995) 제54호령)의 경우 제14조에서는 “상급 중재위원회는 하급 중재위원회 업무에 대한 감독 및 지휘를 책임진다”고 규정하고 있으며, 제35조에서는 “상급 중재위원회는 이미 법률적 효력이 발생한 하급 중재위원회의 판결에 대하여, 오류가 인정될 경우 하급 중재위원회에 재처리를 지시할 권한이 있다”고 규정하고 있다. 지린성(吉林省)에서는 ‘노동쟁의 처리 관련 약간의 문제에 대한 의견(關與實行勞動爭議處理若干問題的意見)’에서 역시 상응한 규정을 두고 있다. 안후이성(安徽省), 광둥성(廣東省), 저장성(浙江省) 등 일부 성에서는 상급 중재위원회의 감독권을 규정하고 있다.

2) 새로운 제도하에서의 노동사법기구의 구축

현재 새로운 제도하에서의 노동사법기구는 어떤 형태가 되어야 하는가에 대해서는 서로 다른 주장이 있다.⁴⁾ 구체적으로 살펴보면, ‘독립형’과 ‘비독립형’ 두 가지 관점으로 나눌 수 있다. ‘비독립형’은 다시 ‘재판 병행(兼審)’과 ‘일반 전문재판(普通專審)’ 및 ‘특별 전문재판(特別專審)’의 세 가지 형태로 나뉜다. ‘독립형’의 경우 현행 인민법원 제도에 독립된 별도의 노동사법기구, 즉 노동법원을 구축하여 현행 노동쟁의중재

3) 王益英 외, 『외국의 노동법과 사회보장법(外國勞動法和社會保障法)』, 中國人民大學出版社, 2001, p.565.

4) 王全興, 『노동법(勞動法)』, 法律出版社, 1997, p.486.

기구를 대체하고 노동쟁의 심판권을 전문적으로 행사하자는 주장으로, 재판 조직은 직업 법관과 공회와 사용자측에서 위탁 파견한 법관으로 구성된다. ‘재판 병행 비독립형’은 ‘현황 유지 형태(維持現狀型)’라고도 하며, 인민법원 내에 전문노동재판기구를 설립하지 않고 민사재판기구가 노동쟁의 심판권을 병행하는 형태이다. ‘일반 전문재판 비독립’ 형태는 현행 인민법원 내에 노동법정을 두어 노동쟁의 심리 전담기구로 만들자는 것으로, 그 재판 조직은 민사, 경제, 행정 등 전문 심판기구와 마찬가지로, 전문 법관만으로 구성한다는 주장이다. ‘특별 전문재판 비독립’ 형태의 경우 현행 인민법원 내에 노동법정을 두어 노동쟁의 심판권을 전문적으로 행사하는 특별 심판기구로 삼고, 그 심판 조직은 민사, 경제, 행정 등 전문 심판기구와는 달리 직업 법관과 공회 및 사용자단체에서 위탁 파견한 법관으로 구성된다.

필자는 ‘독립형’ 노동사법기구는 채택하기 어렵다고 본다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 전술한 바와 같이 노동법원 설립은 중국 사법제도의 대대적인 개혁과 직결되므로, 고도로 집중된 통일적인 사법제도에 필연적으로 영향을 미치기 때문에 실행에 어려움이 따른다.

둘째, 사법 운영 비용을 가중시켜 유한한 국가 사법 자원의 낭비를 초래하며, 이와 동시에 유향 사법 자원을 만들게 된다. 따라서 이 주장은 ‘간소화·효율화’라는 기구 설치 원칙에 위배된다. 실천 과정에서 이미 많은 병폐를 노출한 ‘재판 병행 비독립형’ 형태의 경우 새로운 제도와는 맞지 않아, 새로운 상황에 따른 수요를 만족시킬 수 없다. 그 이유는 ① 민사소송 제도는 노동쟁의 처리에 적합하지 않다. 예를 들면 시효 제도와 관할 제도 측면에서 볼 때 양자간의 격차가 크다. ② 심리 근거가 되는 법률이 달라 서로 같은 안건의 결과가 전혀 판판인 상황이 발생할 가능성이 크다. ③ 민사 사건 자체의 부담으로 법원 민사심판기구가 더 이상 그 부담을 질 수 없는 상황이다. 새로운 제도에서는 중재라는 사전 절차가 없어 민사심판기구의 업무량이 크게 늘어나게 되므로, 사건이 누적되어 심리가 연기되는 상황이 발생할 수 있다. 이는 노동쟁의를 ‘신속히’ 처리한다는 보편 원칙에 위배된다. ‘특별 전문

재판 비독립형'은 형태는 심판기구 구성 면에서 노사정 3자원칙을 구현하므로 노동쟁의 처리 특징에 부합된다. 그러나 비전문법관 증설은 현행 법관선임제도와 모순이 있으므로, 운영 과정에서 개혁에 문제를 가중시킬 것이고 역시 타당성이 떨어진다.

상술한 비교 분석에 근거하여 필자는 '일반 전문재판 비독립형'을 채택할 것을 주장한다. 즉 법원 내에 직업 법관으로 구성된 노동법정을 구성하여 노동쟁의 사건을 전문적으로 심리하자는 것이다. 이 방식은 상대적으로 개혁에 따르는 어려움이 적고, 중국의 상황에도 비교적 적합하며 새로운 제도의 요구에도 부합된다.

4. 새로운 노동쟁의처리제도 운영 관련 제도 구축

경제 글로벌화를 배경으로 중국 현행 노동쟁의처리제도의 문제점을 검토한 결과, 중국의 새로운 노동쟁의처리제도로서 '중재와 재판 분리, 2심 확정(裁审分离 各自終局)' 모델을 채택해야 한다고 주장한다. 새로운 노동쟁의처리제도의 건전하고 효율적인 운영과 동시에 새로운 제도 자체의 결함을 보완하기 위하여, 필자는 새로운 운영 관련 제도 구축을 강화해야 하며 다음과 같은 작업이 중요하다고 본다.

첫째, '노동쟁의처리법(勞動爭議處理法)'을 시급히 제정하여, '중재와 재판 분리, 2심 확정'이라는 새로운 제도의 법률적인 근거를 마련해야 한다. 이와 동시에 법률 적용 측면에서도 기준을 통일적으로 집행하여, 노동중재와 노동소송의 연결 문제를 처리하고 동일 사안에 대한 서로 다른 재판 결과가 나오지 않도록 방지하며, 공평하고 공정한 노동쟁의 처리를 보장해야 한다.

둘째, 건전하고 효율적인 노사관계 조정기구를 구축하여, 특히 비사법적 방식을 활용하여 노동쟁의를 예방하고 해소하는 데 역점을 두어야 한다. 이를 위해 기업 내부에 공회 구축을 강화하고 단체협약제도를 대대적으로 추진하여, 건전한 단체교섭과 단체협약제도를 구축해야 한다. 이 밖에 경제 글로벌화라는 도전에 적극 대처하기 위하여 정부, 사용자 및 근로자로 구성된 노사정 3자협의제도를 적극적으로 활용하

여, 사회 협력과 사회 대화를 진행해야 한다. 처리 방식에 있어서도 비사법적 방식, 특히 조정을 통해 노동쟁의를 처리하도록 적극 유도해야 한다. 조정을 노동중재와 노동소송의 필수적인 사전 절차로 삼아, 조정을 거치지 않은 경우 중재나 소송 절차에 진입할 수 없도록 하여 노동 분쟁을 최대한도로 해소하고 해결한다.

셋째, 노동쟁의 내용의 복잡성을 감안할 때, 외국의 성공적인 경험을 참고하면 쟁의를 권리분쟁과 이익분쟁으로 분류할 수 있다.⁵⁾ 소위 권리분쟁이란 근로계약 이행 관련 쟁의 등 합법적 권리를 실현하기 위한 쟁의를 말한다. 소위 이익분쟁이란 권리를 주장, 개선, 변경 과정에서 발생한 쟁의를 말한다. 양자는 각각 서로 다른 절차를 따르게 하며, 이 가운데 이익분쟁은 사법 절차에 호소하지 못하도록 한다.

넷째, 전문적인 노동법률 및 법규 제정과 노동정책 전문서비스 중개 기구 설립으로 취약계층에 무상 혹은 저렴한 비용으로 법률 및 정책자문 서비스를 제공하여, 근로자 보호라는 ‘노동법’의 기능을 최대한도로 구현한다. 정부에서는 이러한 전문기구에 예산 및 세제상의 지원을 제공해야 한다.

5) 祝晏君, 『노동관계(勞動關係)』, 中國勞動社會保障出版社, 2001, p.64.

제 4 부

중국의 노동법

- XI. WTO 체제하의 노동기준과 국제무역 문제
- XII. 외상투자기업의 노동법 적용에 따른 몇 가지 문제에 관한 탐구
- XIII. 기업의 사회적 책임의 법률 성격

XI. WTO 체제하의 노동기준과 국제무역 문제 (WTO影響下的勞工標準與國際貿易問題)

청중장*

1. 서론

노동기준과 국제무역의 문제는 항상 선진국과 개도국의 논쟁 의제의 하나였다. WTO 설립 당시 하바나 헌장 제7조에서는 노동기준조항을 국제무역에 포함시키자고 제안하면서, “모든 국가는 생산성 관련 공정한 노동기준을 획득하고 유지하는 데 있어 공동의 이익을 가진다. 따라서 생산성이 허용하는 범위 안에서 임금과 근로환경을 개선해야 한다”고 선언하였다. 도쿄 라운드에서 미국은 노예 및 강제노동 금지, 아동노동 금지, 근로위생과 안전조치, 수출품에 대한 차별적 기준 적용이라는 네 가지 최저 국제노동기준을 제안하였으나, 개도국의 저항에 부딪혔다. 우루과이 라운드에서 미국 등 선진국은 개도국의 값싼 노동집약적 제품이 선진국 시장을 위협하면서 임금 상승을 가로막고 실업률을 높이고 있으므로, ‘노동기준’을 우루과이 라운드의 다자간 무역협상 의제에 포함시키자고 주장하였다. ‘사회조항’이라는 이름으로 ‘노동기준’ 문제를 마라케시 선언에 포함시키고자 한 선진국의 요구는 개도국의 반대로 무산되었다.

1996년 12월 싱가포르에서 개최된 WTO 각료회의에서 미국, EU 등

* 청중장(程宗璋): 북경대학교 당대중국연구센터(北京大學當代中國研究中心) 연구원, 법학박사 및 경제학박사.

선진국은 노동기준 문제를 WTO의 미래 의제로서 각료선언에 포함시키려 하였다. 그러나 WTO에서 노동기준 문제를 토론하게 되면 무역보호주의의 수단이 될 우려가 있다고 본 인도, 파키스탄, 이집트 등 개도국들은 이를 단호하게 반대하고 나섰다. 양측은 격렬한 논쟁 끝에 서로 양보하기로 의견의 일치를 보고, 개도국은 각료선언에 노동기준 문제 관련 언급을 넣도록 동의하였으며, 선진국은 구체적인 내용에서 한 발 뒤로 물러서 다음과 같이 언급되었다. “우리는 국제적으로 공인된 핵심 노동기준(공회 조직권, 단체교섭권, 파업권, 강제노동 금지, 아동고용 금지, 고용 및 직업차별 금지)의 준수에 대한 우리의 약속을 재확인한다. 국제노동기구(ILO)가 이러한 기준을 설정하고 다루는 적절한 기구이며, 우리는 이 기준들을 촉진시키는 ILO의 업무에 대한 우리의 지원을 확인한다. 우리는 무역증진과 무역자유화 추진을 통한 경제성장이 이 기준들의 촉진에 기여할 것이라고 생각한다. 우리는 노동기준을 보호주의의 목적에 사용하는 것에 반대하며, 국가의 비교우위 특히 저임금 개도국의 비교우위가 결코 문제시되어서는 안 된다는 데 동의한다. 이와 관련해서, 우리는 WTO와 ILO 사무국이 기존의 협력관계를 지속할 것이라는 점을 지적한다.”¹⁾

1998년 5월 제네바에서 열린 다자간 무역시스템(MTS) 출범 50주년 기념행사 및 WTO 제2차 각료회의에서 미국은 기존 의제뿐 아니라 ‘새로운 의제’를 포괄하는 새로운 다자간 무역협상을 시작하자고 강조하였다. 여기에 무역과 노동기준이 포함되었다.²⁾ 1999년 말 시애틀에서 열린 WTO 제3차 각료회의에서 미국 클린턴 대통령은 미국이 앞으로 노동기준을 위반하는 국가에 제재조치를 취할 가능성을 암시하였다. 개도국들은 값싼 노동력은 개도국의 유일한 수출 비교우위이므로 노동기준과 환경기준을 무역과 연계하려는 주요 무역강국의 시도는 비현실적이고, 선진국들이 말하는 노동기준이란 변칙적인 무역보호주의에 다름 아니며, 1996년 싱가포르 각료회의의 결정에 따라야 한다고 강조하면서, 노동기준 문제는 ILO에서 해결해야지 뉴라운드의 의제에

1) WTO, *Trading into the Future*, 2nd edition Revised, 1999. 3. p.51.

2) 劉光溪, 『多邊貿易體制風雨50年啓示錄』, 『國際商報』, 1998-07-01.

포함되어서는 안 된다고 강조하였다. 20여개 국 대표가 미국의 소위 ‘노동기준’ 실무그룹 설립 주장에 단호하게 반대하고 나서, 노동과 환경 문제를 둘러싼 충돌이 주목의 대상이 되었다.³⁾

2. 노동기준과 국제무역의 향후 동향

글로벌화가 경제발전의 기회와 막대한 부, 그리고 수백만 개의 일자리를 창출한 것은 부정할 수 없는 사실이다. 그러나 국경과 시장의 개방은 새로운 인권 문제를 야기하였다. 관련 조직의 보고서에 따르면, 글로벌 시장의 통합은 기존의 아동노동과 임금 문제 외에도 새로운 문제를 일으켰다. 미국으로 인해 유엔이 경비 부족으로 신뢰를 잃게 되자, WTO 역시 글로벌 노동기준에 대한 권한을 강력하게 집행하지 못하고 있다. 이에 따라 WTO는 자금력과 힘을 가진 국제기구를 설립하여 이를 강제 집행하자고 호소하였다.⁴⁾

1999년 유엔 사무총장은 유엔과 세계기업계 간의 ‘글로벌 계약’을 주도하였다. ‘글로벌 계약’은 민간부문에서 노동, 환경, 인권을 포함한 핵심 가치를 지원하도록 하여, 휴머니즘적 요소를 갖춘 글로벌 경제를 지향하자는 것이었다. 국제사용자기구는 ‘글로벌 계약’에 대한 적극적 지원자로서, 모든 사용자 조직이 ‘글로벌 계약’을 받아들여야 한다고 촉구하였다. ‘글로벌 계약’에서 언급하고 있는 내용은, ① 기업은 결사의 자유를 지지하고 단체교섭의 권리를 실질적으로 인정해야 하며, ② 모든 형식의 강제노동을 금지하고, ③ 아동노동을 실질적으로 근절하며, ④ 취업과 직업의 차별을 없애자는 것이다.⁵⁾ 유엔에서 제안한 ‘글로벌 계약’에 대해 그 실질적인 조항에 어떤 입장을 취하거나 계약의 체

3) <노동과 환경문제의 갈등>(勞工和環境問題的衝突在醞釀之中)(2001-01-11), <http://www.wtoinfo.net.cn/cgi-bin/news-read.php?id=108>

4) <세계화에 의한 인권의 불행>(全球一體化造成人權的不幸), 2000/12/24 <http://www.wtoinfo.net.cn/cgi-bin/news-read.php?id=58>

5) ILO 사무국 국장보고서: 『직장에서의 참여권』, ‘직장에서의 기본 원칙과 권리에 대한 ILO 선언 및 그 후속조치’의 요구에 따라 작성된 종합 보고서, 국제노동사무국, 2000년 제1판, p.19.

결 및 실시에 참여한 국가는 없지만, ‘글로벌 계약’은 ILO가 관심을 두어야 하는 주제이며 ILO와 WTO를 포함한 기타 조직간의 토론에서도 관심을 가져야 한다고 제안한 사람도 있다.⁶⁾

2001년 3월 국회 및 국민의 무역협정 지원 활동에서 미국의 한 중진 의원은 무역 관리 분야에서 ILO의 역할 발휘가 필요하다고 주장하면서, ILO를 통과한 8개 핵심 안건의 대부분을 지지하였다. 그는 WTO와 ILO 간에 정식 연락체계를 구축하여 “무역 관련 근로자 권리 문제를 보다 깊이 있게 해결하자”고 호소하였다. 그러나 8개 핵심 안건 가운데 미국 정부는 독재정치 하에서의 강제노동 금지와 열악한 환경에서의 아동노동 금지의 두 가지 안건에만 동의했을 뿐, ILO가 호소한 ‘모든 강제노동 금지’ 및 기타 근로자 조직인 공회의 권리, 최소 노동연령 제정, 고용차별 철폐 등의 제안에는 동의하지 않았다.⁷⁾

노동기준 문제와 관련하여, 인도는 개도국들에게 큰 영향력을 가지고 있다. 인도는 선진국이 노동 및 환경 문제를 무역과 함께 거론하는 것은 “경쟁을 왜곡하고 비교우위를 약화시키며 보호무역주의를 합리화”하려는 의도라고 지적하면서, 77개 개도국 조직 회원국에게 공동 입장을 담은 성명서를 통해 WTO 제4차 각료회의 개최 전에 공동 전략을 수립하자고 촉구하였다.⁸⁾ 동남아 경제각료들 역시 EU는 무역협상에 환경 및 노동기준을 포함하려는 의도를 버리라고 촉구하면서, 그렇지 않을 경우 WTO가 최근 시도하고 있는 뉴라운드 협상은 무산될 것이라고 하였다.⁹⁾

6) T. Earmatrong, Q.C., “Labour and Employment Laws: A Canadian Perspective, Canadian and Chinese Perspectives on the WTO: Legislative and Judicial Impacts.”(Canada China Judicial Education Project Joint Seminar on Comparative Research of WTO and Judiciary, Jun. 2000)

7) <미국참의원, WTO와 근로자조직의 협력 독촉>(美國參議院敦促WTO與勞工組織建立關係)(2000/3/21) <http://www.wtointo.net.cn/cgi-bin/news-read.php?id=431>

8) <인도, 노동문제와 무역의 연계 반대>(印度反對將勞工問題與貿易混爲一談)(2001/6/21) <http://www.wtointo.net.cn/cgi-bin/news-read.php?id=1002>

9) <동남아국, 환경 및 노동문제를 WTO 의제에서 제외할 것을 EU에 경고>(東南亞國家警告歐盟不要將環境及勞工問題納入WTO議程)(2001.8.20) <http://www.wtointo.net.cn/cgi-bin/news-read.php?id=1320>

세계각국의 경제발전 수준 차이로 인해, 전 세계 약 200개 국제무역 참가국의 임금, 근로시간, 직장 안전과 위생, 사회보장 등에 일률적으로 적용 가능한 하나의 기준을 제출하기란 쉽지 않다. 따라서 각국의 경제발전 수준에 맞는 그룹별 노동기준을 구축해야 한다. ILO에서 강조한 것처럼, 경제발전 수준의 차이가 결사의 자유, 단체교섭권 승인, 강제노동 폐지, 아동노동 근절, 고용과 직업에 대한 차별 철폐 등 핵심 기준을 위반하는 이유가 되어서는 안 된다. 이러한 기준의 채택이 결코 각국의 경제발전 속도와 기타 부분을 저해하는 것은 아니며, 또한 개도국의 합법적인 '비교우위'를 위협하는 것도 아니다.

3. 국제노동기구의 관련 규정

미국과 EU는 2001년 11월 9~13일 개최되는 도하 회의에서 뉴라운드 협상이 시작되기를 희망한 바 있다. 일부 미국 국회의원은 노동기준 문제가 새로운 협상 의제로 채택되기를 희망하였으며, EU위원회는 개선된 노동기준 추진과 관련하여 자체적인 전략적 계획을 제출하여 강제집행기구로서의 WTO의 '대응능력'을 이용하고자 시도하였다. 그러나 EU위원회는 노동기준을 무역 문제와 연계하려는 시도에 대해서는 반대하면서 "무역과 사회 문제를 연계한다면 보호무역주의자라는 비난을 초래할 가능성이 크고, 또한 무역제재 강화를 합리화할 수 있다는 점이 가장 심각하게 우려된다"고 하였다. EU위원회는 ILO가 강력한 역할을 해야 하며, 이와 동시에 EU는 자체 시스템을 통해 무역상대국이 보다 나은 조건으로 시장에 진입하도록 허용하여 무역상대국이 노동기준을 개선하도록 하는 데 착수해야 한다고 인식하였다. "ILO는 노동기준을 설정하고 다루는 조직으로 지속적으로 그 역할을 다해야 한다. 또한 새로운 글로벌 시스템의 균형을 모색하여 국제사회의 안정성을 강화해야 하며, 그 균형점은 WTO가 아닌 ILO체제를 출발점으로 실현되어야 한다."¹⁰⁾

10) EU委員會, <노동기준 문제에서 ILO의 역할(勞工組織應該在勞動標準問題上發揮作用)>(2001.7.20 <http://www.wtointo.net.cn/cgi-bin/news-read.php?id=>

사실 그 동안 ILO는 일련의 ‘노동기준’을 설정하여 근로조건을 규범화함으로써 근로자의 경제 및 사회적 권리를 보호하기 위해 힘써 왔다. ILO는 경제발전의 차이가 결사의 자유, 단체교섭권 승인, 강제노동 폐지, 고용차별 철폐 및 아동노동 근절 등의 핵심기준을 위반하는 구실이 되어서는 안 된다고 강조하였다. 노동기준에 결코 완벽한 정의가 내려져 있지는 않지만, 그 내용은 크게 ① 기본 인권분야에서 결사의 자유, 단체교섭권 승인, 강제노동 폐지, 고용과 직업에 대한 차별 철폐, 남녀의 동일노동 동일임금 등과 ② 국제무역의 경제적 이익 관련 근로조건으로 고용, 임금, 근로시간, 직업안전과 위생, 직업훈련, 사회보장 등이 있다. 소위 국제무역에서의 ‘노동기준’이란 선진국의 주장을 빌리자면, ‘WTO 내에서 각 회원국에 대해 통일된 최저 수준의 노동기준을 시행’하자는 것으로, 다시 말해 임금, 근로시간, 노동보험, 사회복지 등 분야에서 일련의 국제적 기준을 제정하고 세계각국이 이를 공동으로 준수하여 국제무역의 ‘공평한 경쟁’을 요구하는 것이다.¹¹⁾

1998년 6월 18일 ILO 제86차 회의에서는 ‘직장에서의 기본 원칙과 권리에 대한 선언 및 그 후속조치’를 통과시켜, 사회 및 노동 분야에 대한 경제 글로벌화의 도전에 화답하였다. <선언>에서는 ILO총회의 성명에 대해, 아직 관련 협약을 비준하지 않았더라도 ILO 회원국으로서 모든 회원국이 <헌장>에 따라 기본 권리에 관한 각항의 원칙을 존중하고 실현해야 할 의무가 있다고 규정하였다. 여기서 각항의 원칙이란 ① 결사의 자유와 단체교섭권의 실질적 승인 ② 모든 형식의 강제노동 철폐 ③ 아동노동 완전 근절 ④ 고용과 직업에 대한 차별 철폐 등이다. 중국을 포함한 ILO회원국은 이 네 가지의 핵심 노동기준에 동의하였다.

2000년 5월 ILO는 선언 관련 첫 후속 보고서인 『직장에서의 참여권』을 발표하였다. 이 보고서는 세계각국의 결사의 자유와 단체교섭권 시행 상황을 살펴보고 최근 성과를 평가한 후, 문제점과 그 원인을 지적하였다. 보고서에서 중국의 결사의 자유와 단체교섭권 문제를 여러 차

레 언급하고 있다. 구체적으로, 중국에는 국가에서 발의 및 통제하는 공회(工會: 중국 노조) 독점 문제가 있고, 중국은 이미 단체교섭 분야에서 ILO의 교육을 요청하여 실시하였으며, 중국은 ILO 제87호 '결사의 자유 및 단결권 보호에 대한 협약'과 제98호 협약인 '단결권 및 단체교섭권 협약'을 비준하지 않았지만 두 협약에 대해 모두 연례보고서를 제출하였다고 지적되었다.¹²⁾ 이는 ILO가 선언에서 규정한 제4항의 핵심 기준에 대한 세계각국의 이행 상황에 큰 관심을 기울이고 있음을 보여준다.

4. 중국 국내법 보완

중국의 '헌법(憲法)', '노동법(勞動法)'과 '공회법(工會法)'은 국민의 노동권 실현을 보장하는 기본법이다. '노동법'은 근로자는 평등한 취업의 권리와 직업선택의 권리, 임금을 받을 권리, 휴식 및 휴가의 권리, 안전하고 위생적인 노동의 권리, 직업훈련을 받을 권리, 사회보험과 복지처우를 받을 권리, 공회(工會: 중국 노조)조직과 민주적 참여의 권리가 있다고 규정하였으며, 근로자의 합법 권익을 보호하는 데 긍정적인 역할을 하였다. 그러나 경제 글로벌화와 중국의 WTO 가입에 따라, 국제협약과 뚜렷한 격차를 보이고 있는 중국의 '핵심 노동기준(核心勞動標準)' 관련 입법을 수정 보완해야 할 필요가 있다.

가. 결사의 자유 관련

ILO의 '결사의 자유 및 단결권 보호에 대한 협약'(제87호 협약) 제2조는 근로자와 사용자는 동등하게 사전 승인 절차 없이 자신이 선택한 조직을 구성하고 참가할 권리를 가져야 하며, 그 유일한 조건은 관련 조직 헌장을 준수하는 것이라고 규정하였다. 제10조는 본 협약에서 말

12) ILO 사무국 국장보고서: 『직장에서의 참여권』, 『직장에서의 기본 원칙과 권리에 대한 ILO 선언 및 그 후속조치』의 요구에 따라 작성된 종합 보고서, 국제노동사무국, 2000. 제1판.

하는 ‘조직’이란 근로자 혹은 사용자의 이익을 추구하고 보호하기 위한 모든 근로자 혹은 사용자 조직이라고 규정하였다. 일부에서는 제87호 협약은 각국은 반드시 복수노조 제도를 실행해야 한다는 규정이라고 보기도 한다. 하지만 제87호 협약은 내포된 의미를 살펴보더라도 각국에 복수노조 제도 이행을 요구하는 것은 아니며, 단지 복수노조 허용을 요구하고 있을 뿐이다. 단일노조 제도가 한 나라의 법률에 따라 규정되고 구축되고 보호되고 있을 경우에만 그 나라는 제87조 협약을 위반하는 것이다. 단일노조 제도가 단지 노조가 스스로 원해서 실질적으로 존재하는 것뿐이라면, 혹은 이러한 노조 구조가 노조 자체의 자유로운 의사결정의 결과라면, 이는 제87조 협약에서 보장한 권리와 자유에 저촉되지 않는다.¹³⁾

중국 헌법 제35조는 공민은 결사의 자유가 있다고 규정하고 있으며, 노동법과 공회법은 근로자는 법에 따라 공회를 조직하고 참여할 권리가 있다고 규정하고 있다. 근로자의 합법적 권익을 보호하고 대변하는 공회의 행위는 법에 따라 자주적이고 독립적으로 전개하는 활동이다. 현행 공회법 제2장 ‘공회 결성’ 내용에 따라, 중국에서는 단일 공회조직 원칙을 시행하고 있으며, 중화전국총공회(中華全國總工會: 중국노총)과 그 소속 공회는 유일한 합법적 공회 조직이다. 제12조는 “전국적으로 하나의 중화전국총공회를 구축한다”고 규정하고 있으며, 제13조는 “기층 공회, 지방 각급 총공회, 전국 혹은 지역 산별 공회 조직의 설립은 반드시 상급 공회의 비준을 받아야 한다”고 규정하고 있다. 이는 “중국 공회규약(中國工會章程)”에 따라 설립된 공회만이 중국의 합법적인 공회 조직임을 의미한다.¹⁴⁾ 이는 중국의 사회주의적 성격에 의해 결정된 것이다. 따라서 중국 공회는 “전국 인민의 총체적인 이익을 보호한다”는 제6조 역시 중국의 실정에 부합하는 것이다.

그러나 ‘공회법’ 제6조의 “공회는 전국 인민의 총체적인 이익을 보호하는 동시에, 근로자의 합법 권익을 보호한다”는 표현은 제87호 협약에 위배되며, 법률적으로 볼 때도 용어가 불규범적이다. 전국 인민의

13) 王家龍, 『국제노동협약개요(國際勞動公約概要)』, 中國勞動出版社, 1991, p.43.

14) 關懷 편집, 『노동법학(勞動法學)』, 群衆出版社, 1993, p.444.

총체적인 이익은 하나의 큰 권익으로서, 이와 대응 관계가 없는 근로자의 권익은 같은 차원의 문제가 아니기 때문이다. 그래서 개념상으로나 운영 면에서나 혼란을 빚기 쉽다. 공회법을 현행 노동법에 따라 수정하여 “공회는 근로자의 합법 권익을 보호하고 대변한다”고 분명하게 규정해야 할 것이다.

공회법은 공회 설립에 대한 인원 제한 규정을 두고 있다. 제12조는 공공기관, 기업의 경우 공회원이 25명 이상일 경우 기층 공회위원회를 설립할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 현실적으로 소규모 기업의 발전에 따라 25명에 미달하는 향진(鄉鎭)기업이나 사영(私營)기업 등이 생겨나고 있어, 이들 기업의 근로자도 공회를 조직하고 참여할 권리를 가져야 한다. 이 밖에 중국의 WTO 가입은 국내의 모든 기업이 평등한 법률적 지위를 갖는다는 것을 의미하며, 이는 공정하고 일관된 법률을 요구한다. 그러나 현행 공회법에서 소유제에 따라 ‘국유, 집체, 외자’로 분류하고 있는 점은 타당하지 못하다고 하겠다. 공회법의 이러한 문제점을 수정하여, 실질적인 결사의 자유를 보장해야 할 것이다.

나. 파업권 관련

현재까지 ILO 총회에서 통과된 국제노동협약 혹은 건의서 가운데 파업권을 명시하거나 어느 한도 내에서 파업권을 행사할 수 있는지 규정한 조항은 전혀 없다. 그러나 ILO 이사회의 결사의 자유 위원회에 회부된 고발 가운데 파업권 관련 안건이 가장 많다. 결사의 자유 위원회는 수년간 이들 안건을 처리하면서 점차 파업권에 대한 ‘판례법’을 형성하였다. 이에 따르면 파업행위는 근로자와 그 조직이 자신의 경제 및 사회적 이익을 보호하고 확대하기 위해 사용할 수 있는 중요한 수단 중의 하나이다. 파업행위는 제87조 협약 제3조에서 규정한, 근로자 조직은 자신의 활동을 계획하고 자신의 업무계획을 수립할 권리가 있다는 조항의 권리 범위 내의 행위에 속한다.¹⁵⁾ 따라서 법률로써 모든 파업을

15) ‘ILO 상임이사회 결사의 자유 위원회의 결정과 원칙 문헌’ 가운데 결사의 자유 부분 및 국제노동사무국 국장이 1988년 제75차 ILO 총회에 제출한 보

금지하여, 공회가 공회원의 이익을 지키고 증진하는 데 그리고 공회가 자유로이 그 활동을 계획하는 데 중대한 제한을 가하는 것은 결사의 자유의 원칙에 저촉된다.

그러나 결사의 자유 위원회는 원칙적으로 파업권을 지지함과 동시에, 어떤 상황에서 파업권 행사를 어느 정도 제한하는 것은 받아들일 수 있다고 보고 있다. 이러한 제한은 모든 현행 협상, 조정, 중재 절차를 거친 후에도 문제가 여전히 해결되지 않는 상황에서, 혹은 파업 진행 절차상의 요건(예를 들어, 먼저 해당 부서에 통보해야 한다 등)이 갖추어진 연후에야 파업권을 행사할 수 있다는 등이 될 수 있다. 결사의 자유 위원회는 파업을 수단으로 삼아 단체협약을 파괴하는 행위를 금지하는 데 동의하고 있으며, 또한 일부 특수 상황의 파업 금지 입법에 동의하고 있다. 예를 들어, 국가기관과 공공기초서비스부문¹⁶⁾의 파업을 금지하거나, 국가 혹은 지역에 긴급 상황 발생시 파업 금지 등이 있다. 위원회는 또한 파업 금지시 당국은 반드시 근로자의 권익 보호를 보장해야 한다고 지적하였다. 예를 들어, 적절하고 공정하며 신속한 조정과 중재 절차의 진행이 보장되어야 하며, 관련 당사자 모두가 이러한 절차에 참여해야 하며, 이러한 절차를 통해 나온 판결 결과가 관련 당사자에게 모두 구속력이 있어야 하며 또한 충분히 신속하게 이행되어야 한다 등이다.

중국의 1975년 헌법과 1978년 헌법은 파업권을 규정하였으나, 현행(1982년) 헌법에서는 파업권 규정을 삭제하였다. 파업권에 대한 헌법의 규정과 삭제는 모두 당시의 역사적 상황에 따른 것이다. 그러나 시장경제의 구축에 따른 노사관계의 다양화로 인해 노사관계 쌍방의 대립이 불가피해지면서 노동쟁의가 증가하고 있다. 또한 노동쟁의가 조속하고 적절하게 해결되지 못할 때 근로자는 파업이라는 수단으로 권익

고서 『인권-공동의 책임』의 ‘결사의 자유’ 부분 참고.

16) ‘공공기초서비스부문’은 서비스의 중단이 대중의 생활을 극도로 곤란하게 만드는 주요 서비스 분야로 분명하게 규정된 분야에 한정되어야 하며, 일반적인 공기업이나 사업체를 일률적으로 ‘공공기초서비스’에 포함시켜서는 안 된다.

을 쟁취하게 된다. 이에 따라 현재 중국에서는 파업이나 태업 등의 사건이 빈번해지고 있다. 파업은 모든 시장경제국가에 보편적으로 존재하는 현상이며, 파업권은 일정한 조건하에서 사용자에게 대항하도록 국가가 근로자에게 부여한 권리로서, 많은 국가에서 헌법과 노동법에서 파업권을 규정하고 있다.¹⁷⁾ ‘경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제규약’ 제8조 제1항은 “각 체결국은 파업 권리를 보장해야 하지만, 각국의 법률에 따라 이 권리를 행사해야 한다”고 규정하고 있다. 중국은 2001년 2월 이 규약을 비준할 때 이 조항을 보류하지 않았다. 하지만 현행 중국법은 또한 파업권을 보호하거나 금지하는 규정을 두고 있지 않아, 파업은 법률적 예측이 없는 행위가 되었다. 파업은 그 파급 영역이 넓고 대립성, 집단성 및 지속성 등의 특징을 가지고 있으므로, 사회경제 발전과 질서 유지에 큰 영향을 미친다. 따라서 회피하는 태도를 버리고 파업을 법률화하여, 근로자가 특수한 상황에서 자신의 합법적인 권익을 보호하기 위하여 사용자측과 대항할 수 있는 권리, 즉 파업권을 보호해야 한다. 또한 합법적인 파업의 조건과 파업을 할 수 없는 상황을 명확하게 규정하고 파업 해결 시스템과 그 절차에 대해서도 규정할 때 협력적인 노사관계 구축과 근로자의 합법적인 권익 보호에 모두 유익할 것이다.

다. 단체교섭 관련

단체교섭과 단체협약은 모두 시장경제하에서 근로자의 권익을 보호하고 노사관계를 조정하고 규범화하기 위한 효과적인 기본 방식으로, 국제적으로 보편적으로 채택되고 있는 법적 제도이다. ILO의 ‘단결권 및 단체교섭권의 적용에 관한 협약’(제98호 협약) 제4조는 사용자 혹은 사용자조직이 근로자조직과 스스로의 의사에 따른 협상을 진행하는 시스템에 대하여, 정부는 본국 상황에 적합한 조치를 취하여 그 시스템이 충분히 발전 및 운용되도록 하여, 양측이 단체협약을 체결하여 근

17) 林嘉, 『세기교체하의 노동법 발전-새로운 사고방식과 개방적인 관념(世紀之交的勞動法發展-一種全新的思維和開放的觀念)』, 法學家, 2001. 3. p.57.

로자의 근로조건을 규정하도록 해야 한다고 규정하고 있다.

중국 노동법 제33~35조는 주요 단체협약 문제에 대해 원칙적으로 규정하고 있으며, 제84조는 단체협약 체결 및 이행관련 쟁의 처리를 규정하고 있다. 1994년 12월 노동부에서는 ‘단체협약규정(集體合同規定)’을 반포하여 단체협약 체결, 심사, 쟁의 처리 등에 관해 규정하였다. 그러나 중국 단체협약 법규에는 아직 개선의 여지가 많다. 노동법의 단체협약 관련 규정은 지나치게 단순하여, “기업은 근로자측과 임금 등의 사항에 대해서 단체협약을 체결할 수 있다”는 모호한 규정을 두고 있을 뿐이다. 여기서 ‘할 수 있다’는 표현은 단체협약 제도가 강제성을 띤 규정이 아니라는 의미로, 체결해도 되고 체결하지 않아도 된다는 뜻이다. 이 밖에도 단체협약의 내용, 체결 절차, 변경, 해지 등에 관한 규정이 구체적이지 않고 상세하지 못하여, 운영에 어려움이 많다. 또한 단체협약 위반시의 법적 책임 등에 대해서는 전혀 규정이 없고, 법률적 문구나 표현이 부정확하며, 또한 각 법률·법규가 서로 다르게 규정하고 있는 부분도 있다.

2000년 11월 중국 노동 및 사회보장부에서는 ‘임금-단체교섭 시범적 시행(工資集體協商試行辦法)’을 반포하여, 임금-단체교섭의 내용, 대표, 절차, 심사 등에 대해 규정하였다. 이는 중국 사회주의 시장경제에서 필요한 기업 분배제도 구축을 위한 조치임에 틀림없다. 그러나 전국적으로 임금 단체교섭을 시행하려면 보다 완벽한 단체협약 법체계를 조속히 구축하여, 보다 효율적이고 합법적으로 임금 단체교섭을 보장해야 한다. 따라서 시급히 노동법을 수정 보완하거나 혹은 과학적이고 완결성을 갖춘 ‘단체협약법(集體合同法)’을 제정하여, 단체교섭과 단체협약의 내용, 단체협약의 체결 절차, 심사 등록, 이행, 변경, 해지 및 종료, 감독, 쟁의 처리, 법적 책임 등에 대해 명확하고도 상세한 규정을 두어야 한다.

라. 강제노동 관련

ILO의 ‘강제근로에 관한 협약’(제29호 협약)은 본 협약을 비준한 회

원국은 가능한 한 조속한 시일 안에 모든 강제노동을 금지하도록 약속할 것을 요구하고 있다.¹⁸⁾ ‘강제근로의 폐지에 관한 협약’(제105호 협약)에서는 본 협약을 비준한 회원국은 모두 효율적인 조치를 취하여 아래와 같은 강제노동 완전 철폐와 모든 형식의 강제노동 사용 금지를 약속해야 한다고 규정하고 있다. ① 정치적 억압 혹은 정치 교육의 수단, 혹은 어떤 정치적 입장을 가지거나 발표한 자 혹은 기존의 정치, 사회 및 경제 제도와 대립되는 사상을 표현한 자에 대한 징벌. ② 노동력 동원 혹은 이용을 통해 경제를 발전시키는 방식. ③ 노동규율을 유지하기 위한 조치. ④ 파업 참가에 대한 징벌. ⑤ 종족, 사회, 민족 혹은 종교적 차별 수단.

현행 중국 노동법에는 강제노동을 금지하는 명확한 규정이 없다. 현대사회에서 노동은 사람이 생계를 유지하기 위한 기본적인 수단이지만, 노동은 자각적이고 자발적인 행위여야 하며 강요에 의해서 이루어져서는 안 된다. 그러나 현실적으로 일부 사영기업 고용주의 경우 고압적인 수단으로 근로자의 근로를 강제하기도 하며, 일부는 근로계약이 완료되지 않았다는 구실로 근로자에게 열악한 노동조건에서의 노동을 강요하기도 하는데, 이러한 행위는 국제노동협약의 기본 정신에 위배된다. 따라서 중국의 노동법에서도 강제노동을 금지하는 명확한 규정을 두어야 한다.¹⁹⁾

마. 고용 및 직업차별 관련

고용차별 금지 문제에 대한 기본적인 국제노동협약은 1958년 통과된 (고용과 직업 관련) 차별대우에 관한 협약과 건의서(제111호 협약과 111호 건의서) 및 1951년에 통과된 동일임금에 관한 협약과 건의서(제

18) 처벌로 위협하거나 본인의 의사에 반하는 일체의 노동 혹은 서비스를 강제하는 것을 의미한다.

19) 여기서 말하는 ‘강제노동’은 법률 판결에 따라 강제된 노동 혹은 서비스, 의무병역법에 따라 군사적 업무에 종사하는 노동 혹은 서비스, 국가의 긴급 상황에서 종사하는 노동 혹은 서비스 및 정상적인 국민의 의무에 속하는 노동 혹은 서비스는 포함하지 않는다.

110호 협약과 제90호 건의서)이다. (고용과 직업 관련) 차별 협약과 건의서에 따르면 ‘차별’은 “종족, 피부색, 성별, 종교, 정치적 견해, 민족 혹은 사회적 출신에 따라 행해지는 일체의 구별, 배척 혹은 특혜로서, 그 결과는 고용 혹은 직업상의 기회균등 혹은 평등대우의 원칙을 취소 혹은 훼손하는 것”이다.

중국 노동법 제3조는 근로자는 평등한 취업 및 직업 선택의 권리, 노동의 대가를 받을 권리, 휴식 및 휴가의 권리, 노동의 안전과 위생을 보호받을 권리, 직업교육을 받을 권리, 사회보험과 복지 혜택을 누릴 권리 등의 노동 권리를 가진다고 규정하였다. 제12조에서는 근로자의 취업은 민족, 종족, 성별, 종교의 차이로 인해 차별받아서 안 된다고 규정하였다. 제2조에서는 동 법률 적용 범위는 기업, 개체경영과 이와 고용관계를 형성하는 근로자와 국가기관, 공공조직, 사회단체 및 이와 고용관계를 형성하는 근로자로 규정하였다. 그러나 농촌에서 도시로 들어온 근로자에 대해서는 노동법은 그들의 권리를 보장하는 법률이 되지 못하고 있다. 일부 기업주의 경우 노동법을 지키지 않고 근로자의 권익을 임의로 침해하기도 하고, 노동법을 전혀 적용하지 않는 경우도 있다. 통계에 따르면 개혁개방 이후 도시로 들어온 8,300만 명의 청년근로자의 경우²⁰⁾ 대부분 불법적으로 취업하고 있어, 가장 힘들고 어려운 일을 하면서도 기본적인 권리를 전혀 보호받지 못하고 있다. 토지 집약화와 농촌 현대화에 따라 앞으로 더 많은 노동력이 농지에서 이탈해 도시로 이동하게 되면, 도시로 들어오는 인력이 더 늘어날 것이다. 또한 가사노동의 사회화에 따라, 이농인구 가운데 보모나 시간제 근로자로서 노동에 종사하는 숫자가 많고 도시의 하강직공(下崗職工)들도 이러한 직종에 종사하고 있지만, 이를 위한 상응하는 법률이 부재한 상황이다.²¹⁾ 따라서 노동법의 적용 범위를 확대하여 다양한 노사관계 특히 고용관계를 포함시킴으로써 이들 근로자의 합법권익을 평등하게 보호해야 한다.

20) 光明日報, 2001-08-17.

21) 林嘉, 『세기교체하의 노동법 발전-새로운 사고방식과 개방적인 관념(世紀之交的勞動法發展-一種全新的思維和開放的觀念)』, 法學家, 2001. 3. p.57.

5. 결 론

경제 글로벌화에 따라 노동기준과 국제무역의 문제가 WTO가 직면한 새로운 도전이 되었다. 노동기준이 뉴라운드 협상 의제가 될 가능성이 크며, 국제무역과 노동기준의 연계는 필연적인 추세이다. 따라서 개도국은 이에 대해 미리 대비해야 한다. 중국의 경우, 핵심노동기준 준수를 WTO 가입 조건으로 삼는 데 동의하지 않으며, 또한 핵심노동기준을 준수하지 않는 국가에 대한 무역 제재에도 동의하지 않는다. 중국 정부는 ILO와 WTO를 포함한 기타 국제조직의 협력과 대화를 통해, 핵심노동기준이 ILO의 감독하에서 자발적으로 실현되는 것을 지지한다. 동시에 중국은 최저임금, 근로시간, 소음규제, 노사관계 종료에 따른 보상 등 현행 노동법을 수정 보완하여, 국제협약의 요구에 맞추어 근로자의 권리를 보장해야 한다. 동시에 단체교섭 및 관련 업무, 직업안전과 건강, 노동중재 불복 등에 대하여, 법원에서 사법 재판권을 행사하여 근로자의 합법 권익을 보장함으로써 근로자의 생활의 질을 높여야 한다.

ⅩⅢ. 외상투자기업의 노동법 적용에 따른 몇 가지 문제에 관한 탐구 (外商投資企業適用‘勞動法’若干難點問題探討)

저우창펑*

개혁개방 이후, 외국인 투자자의 중국 투자는 매년 증가해 왔다. 2001년 10월 말까지 전국적으로 허가된 외상투자기업은 384,894개로, 계약 외자액은 7,319.19억 달러이며, 이 중 실제 투입 외자는 3,858.77억 달러이다.¹⁾ 1993년 이래로, 중국은 이미 다년간 가장 많은 직접 투자를 유치한 개도국으로 자리잡았다.²⁾ 1990년대 중·후반까지 외국투자는 중국 공업 생산 및 취업기회 창출에서 중요한 위치를 차지했다. 1998년 외상투자기업이 달성한 공업생산액은 1조 4,162억 위안으로 전국 공업 생산 총액의 24%를 차지했다. 공업생산 증가액은 3,835억 위안으로 전국 공업생산 증가액의 19%를 차지했다. 오늘날 외상투자기업은 이미 중국 국민경제의 중요한 구성 부분이 되었다.³⁾

* 저우창펑(周長征): 남경대학교(南京大學) 법학원 부교수, 법학박사. 본 논문은 남경대학 세가와(世川良一) 우수 청년 교육기금의 지원으로 쓰여졌다.

1) 중화인민공화국 대외경제무역합작부 외자사 편제(中華人民共和國對外貿易經濟合作部外資司編制), 『2001년 1~10월 중국 외자 이용에 관한 통계(中國利用外資簡明統計情況)』.

자료출처: 외경무역부 사이트(http://www.moftec.gov.cn/moftec_cn/tjsj/wztj/2001-1-10.html)

2) 王詩平, 『중국, 외상투자 가장 많은 개발도상국(中國成爲外商投資最多的發展中國家)』, 『人民日報』(海外版), 2000. 9. 19.

3) 江小涓, 『중국의 외상직접투자 유치 개황(中國吸收外商直接投資概況)』 참조, 중

본고는 외상투자기업이 중국의 노동법 적용 과정에서 직면한 몇 가지 문제, 즉 중·외 근로자의 동일노동 동일임금 문제, 근로시간 문제, 파업권 문제 등에 대해 분석하고자 한다. 이상의 문제는 외상투자기업 특유의 현상은 아니지만, 외상투자기업에서 가장 두드러지게 나타나 외국 투자자들의 관심을 모으고 있는 만큼, 중국 투자환경의 개선 및 노동법제 수준의 제고를 위해서 이에 대한 탐구가 필요하다.

1. 중국의 외상투자기업 노동입법에 관한 기본 현황

이론적으로 현재 중국의 외상투자기업은 국유기업(國有企業)과 마찬가지로 1994년 반포된 ‘노동법(勞動法)’을 통일 적용하고 있고, 전문적인 ‘외상투자기업노동법(外商投資企業勞動法)’은 존재하지 않는다. 그러나 한층 더 나아가 분석해 보면 외상투자기업에 적용되는 노동법 법규가 세 가지로 나뉘어진다는 점을 발견하게 된다.

첫째, 외상투자기업 관련 법률로 1979년 반포된 ‘중외합자경영기업법(中外合資經營企業法)’, 1986년 반포된 ‘외상투자 기업법(外資企業法)’과 1988년 반포된 ‘중외합작경영기업법(中外合作經營企業法)’ 및 이 3개 법률의 실시 조례 혹은 실시 세칙을 포함한다. 노동법 반포 전에 외상투자기업의 노사관계 조정은 주로 이 3개 법률의 규정에 따랐다. 노동법 반포 이후, 이 세 법률이 폐지된 것은 아니다. 게다가 효력 면에서 이 3개 외상투자기업법은 전국인민대표대회가 제정한 기본 법률이고, 노동법은 전국인민대표대회 상무위원회가 제정한 일반 법률에 불과하기 때문에 만약 충돌이 발생하면 외상투자기업법이 우선 적용된다. 그러나 노동법이 제정되었을 때 이미 외상투자기업법 중의 규정을 흡수했고, 당시의 외상투자기업법이 근로자 사용에 대해 원칙적인 한 가지 규정밖에 없어 충돌은 많지 않았다. 현재 실제 운영에서 외상투자기업도 마찬가지로 노동법을 적용하며 예외규정은 없다.

둘째, 종합적인 성격의 두 노동 관련법에는 1994년 반포된 ‘중화인민

국농림특산 네트워크(中國農林特產網) 게재, <http://www.yesing.net/jcck/75.htm>

공화국 노동법(中華人民共和國勞動法)’과 1992년 반포, 2001년에 수정된 ‘중화인민공화국 공회법(中華人民共和國工會法)’이 있다. 전국인민대표대회 및 상무위원회는 외상투자기업 노사관계를 전문적으로 조정하는 법률을 제정하지 않아, 이 두 법률이 마찬가지로 외상투자기업에도 적용된다. 이 두 법률은 현재 외상투자기업이 노사관계를 조정하는데 있어서 가장 기본적인 법률 근거가 된다.

셋째, 행정법규(국무원이 반포하여 전국적으로 적용되는 규범적인 성격의 문서)에는 국무원에서 1980년 반포한 ‘중외합자경영기업 노동관리규정(中外合資經營企業勞動管理規定)’과 1986년 반포한 ‘외상투자격려에 관한 국무원 규정(國務院關於鼓勵外商投資的規定)’이 있다. 전자는 주로 ‘중외합자경영기업법(中外合資企業法)’ 중 근로자 고용 문제에 관한 규정을 보충하여 비교적 전면적으로 중외합자기업의 노사 양측의 권리 의무 관계를 규정했고, 후자는 외상투자기업을 격려하기 위해 제정된 근로자 고용 측면을 포괄하는 우대 정책이다.

이 밖에도 중국의 노동행정 주관부서, 대외경제무역 주관부서 등 정부 주관부서도 일부 부서별 규칙을 제정했다. 현재 외상투자기업이 노동 문제에 있어서 주로 적용하는 것은 1994년 노동부, 대외무역경제합작부가 인쇄, 배포한 ‘중외투자기업 노동관리규정(中外投資企業勞動管理規定)’으로, 이 규정은 유형별 외상투자기업의 노사관계와 노동관리에 대해 구체적으로 규정했다. 기타 비교적 중요한 규칙에는 1994년 노동부에서 제정한 ‘대만·홍콩·마카오 주민의 내지(중국 대륙)에서의 취업 관리규정(台灣和香港·澳門居民在內地就業管理規定)’과 1996년 노동부·공안부(公安部)·외교부·대외무역경제합작부에서 제정한 ‘중국에서의 외국인취업 관리규정(外國人在中國就業管理規定)’ 등이 있다.

2. 중국·외국의 고위 관리직에 대한 동일노동·동일임금 문제

중외합자경영기업법의 제6조 제2항 규정에 따르면, 합영기업의 중국측과 외국측의 고위 관리직(사장, 부사장, 수석엔지니어, 수석회계사, 감사)에 대한 임금 대우는 이사회에서 결정하는데 이는 기업의 경영자

주권 범주에 속한다. 그러나 조사에 따르면 그들의 임금수준은 실제적으로 다음과 같은 몇 가지 방법으로 결정된다. ① 중국과 외국 양측의 고위관리직이 대체적으로 같은 대우를 받는다. 상하이연합모직(上海聯合毛紡廠), 베이징항공식품(北京航空食品), 텐진다충제약(天津大塚制藥廠), 선전자니엔인쇄(深圳嘉年印刷廠) 등 ② 중국측과 외국측 고위직의 기본 임금은 엇비슷하고 합영기업이 별도로 외국측 고위직 직원에게 해외보조금과 보험료를 지급한다. 베이징지프(北京吉普車公司) 등 ③ 중국과 외국의 고위직의 임금 대우가 대체적으로 같고 외국투자자가 별도로 외국측 고위직에 보조금을 지급한다. 선전화강SANYO(深圳華強三洋) 등 ④ 합영기업이 외국측 고위관리직의 노동 보수를 지급하지 않는 경우도 있다. 텐진오티스엘리베이터(天津奧的斯電梯公司), 중과포도주(中法葡萄酒廠), 선전음료(深圳飲樂飲料公司) 등. 그밖에 중국과 외국의 고위직 관리자의 임금 격차가 현저한 경우도 있다.⁴⁾ 이러한 방법을 사용하는 가운데 만약 중국측과 외국측의 고위관리직이 같거나 유사한 업무에 종사하는데 합영기업으로부터 받는 임금격차가 크다면 중국측 관리자의 불만을 가져오게 될 것이고, 이와 같은 행위가 노동법 제46조가 규정한 ‘동일노동 동일임금(同工同酬)’의 원칙에 어긋난다고 인식할 것이다.

이 문제에 대해서 일부 노동 분야에 정통한 인사들은 중국측의 고위관리직의 임금 대우가 외국 관리직의 임금 대우와 동일한 것이 좋은 현상만은 아니라고 말하고 있다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 중국측의 고위관리직 직원이 외국측과 같은 수준의 높은 임금을 받는다면 기업의 비용 지출을 늘리게 된다. 둘째, 중국측 고위관리직의 명목상 임금이 높다고 하더라도 실제로는 본인이 받지 못하고 본인에게 지급되어야 할 부분 이상은 재정 부문으로 납입되므로 외국투자측으로부터 중국 정부가 외국투자자에 대해 변칙적인 세금을 징수하고 있다는 비난을 받을 수 있다. 셋째, 중국측의 고위관리직 직원이 적게 수령한 그 부분이 중국측 투자자 또는 기업 주관기관으로 돌아간다면 정부 세수

4) 悅光昭, 『노동과학과 경제체제(勞動科學與經濟體制)』, 中國勞動社會保障出版社, 2000. 6, p.500.

가 감소할 수도 있다. 넷째, 외국인 투자자가 중국에 투자하는 이유 중 하나가 노동력이 저렴하다는 것인데 중국측의 고위관리직의 임금 대우가 높으면 중국의 저렴한 노동력이라는 장점이 약화되어 합자 협상이 합의에 이르지 못할 수도 있다.⁵⁾

이러한 관점도 일리가 없는 것은 아니다. 경제학자의 관점으로 보자면 임금 격차는 보상, 경쟁, 독점의 세 가지 성격으로 나누어 볼 수 있다.⁶⁾

외상투자기업의 외국측 관리자의 임금이 동종 업계의 중국인 관리자보다 높은 이유는 우선 임금이 갖는 보상적 성격을 들 수 있다. 외국인이 중국에 와서 근무를 하게 되면 환경과 생활 습관이 달라 적응 문제로 생활 면에서 불편이 많고, 정신적인 면에서도 다소 어려움이 있으므로 비교적 높은 급여수준도 이해될 수 있다. 일부 전문가들이 지적한 것처럼 실제로 그들의 중국에서의 생활 지출도 감소는커녕 증가할 것이기 때문에(가족들은 본국에 두고, 두 곳에서 생활하므로), 따라서 그들의 임금수준이 중국 직원들의 수준만큼 떨어질 것을 기대할 수는 없다.⁷⁾ 둘째로, 이들의 임금은 그들의 경쟁력에서 기인한다. 중국에 와서 근무하는 대부분의 외국인들은 고위관리직이거나 기술전문가로서 업무 효율 및 기술이 그들의 중국인 동료보다 뛰어나 업무의 질에 따라 비교적 높은 임금을 받을 수 있다. 물론 단지 이 점 때문에 외국 직원이 중국 직원보다 몇 배나 많은 임금을 받는다는 것을 설명하기에는 어려움이 있다. 세 번째 이유는 임금이 갖는 독점적 성격 때문이다. 노동시장에서 일정한 기술과 관리능력을 가진 외국인이 중국에서 근무하도록 하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 일정한 보상을 제공해야 한다. 그것이 바로 그들의 비교적 높은 보수로 구현되는 것이다. 이 밖에도 이러한 임금 격차는 인력 자본의 논리에 근거해서도 설명할 수 있

5) 悅光昭, 『노동과학과 경제체제(勞動科學與經濟體制)』, 中國勞動社會保障出版社, 2000. 6, pp.477~488.

6) 馬彬, 『서방노동경제학개론(西方勞動經濟學概論)』, 中央編譯出版社, 1997. 5, p.243.

7) 悅光昭, 『노동과학과 경제체제(勞動科學與經濟體制)』, 中國勞動社會保障出版社, 2000. 6, p.477.

다. 외국인은 자국의 생활수준과 교육수준에 근거해 교육에 많은 투자를 기울여 현재의 기술과 기능을 갖추게 되었다. 따라서 그의 인력 자본의 누적 상태는 중국의 동종 업계 종사자보다 높을 수밖에 없다. 그러므로 보수 면에 있어서 보상을 요구하는 것도 이유가 있다.

비록 앞에서 언급된 여러 이론들이 모두 외상투자기업에서의 중국측과 외국측 직원 간의 임금격차에 대해 일정한 합리성을 부여하지만 어떻게 설명한다 하더라도 중국법에는 예외 규정이 없다. ‘중화인민공화국 노동법’ 제46조의 규정에 의하면 “임금 분배는 노동량에 따라 분배한다(按勞分配)는 원칙에 따라 동일 업무 종사자는 동일한 임금을 받도록 한다.” 따라서 외상투자기업의 내외국인 직원의 현저한 임금격차는 비록 경제학이나 기타 분야의 해석은 이루어질 수 있지만, 법률적으로 노동법 위반이라는 문제가 존재하고 있다.

이 문제에 대해 노동부 관공청(辦公廳)이 1995년 발표한 ‘외상투자기업노동관리규정 관철 유관 문제에 대한 답변(關於貫徹外商投資企業勞動管理規定有關問題的複函)’(1995, 163호)은 다음과 같이 규정하고 있다. “중국측 고위관리직의 임금 문제에 관해 현재 중국의 사회 수입 분배 상황에 근거하여 중의합자·합작기업의 중국측 고위관리직에 대해서는 명목임금과 실질임금의 두 가지 방법을 실행할 수 있다.” 명목임금은 기업 이사회가 동일노동 동일임금 원칙에 따라 외국측 동일업무 수행자와 비교해 확정한 임금이고, 실질임금이란 기업이 중국측 고위관리직에게 제공하는 실질임금을 말한다. 기업의 중국측 투자 부문이 기업의 생산경영 규모, 근로자들의 평균임금, 생산효율, 자본이익률, 국유자산가치보존, 상승률, 이윤 실현 등의 심사 지표와 생산 경영의 책임의 경중을 근거로 심사·결정한다. 명목임금과 실질임금의 차액 부분은 기업의 중국측 직원의 사회보험, 복지, 주택보조기금에 납입한다. 기업의 중국측 고위관리직의 개인소득세는 실제 임금에 따라 납부한다.

이 규정은 단지 외상투자기업의 동일업무 수행자에 대한 다른 보수 지급이 ‘비합리적’이라는 것을 지적했을 뿐 금지하지는 않아, 명목상의 평등 문제는 해결하였으나 오히려 실질적인 불평등만 유지시켰을 뿐이

다. 중국측 고위관리직의 실제 임금과 외국측 관리직은 여전히 동일업무 동일임금에 이르지 못하고 있다. 게다가 이 규정은 단지 중외합자·합작기업의 문제에만 답변했을 뿐, 독자기업에 대해서는 어떠한 해석도 내리지 않았다. 그러므로 현재 중국은 이 문제에 관해서 적절한 해답을 찾지 못한 상태이다.

사실 문제의 근원은 중국이 노동법의 적용 범위를 명확하게 규정하지 않았다는 것이다. 비록 노동법 제2조는 “중화인민공화국 내의 기업, 개체경제조직(個體經濟組織)과 근로관계를 형성한 근로자는 본 법을 따른다”고 규정하고 있지만, 어떠한 관계가 근로관계인가에 대해서는 상세하게 규정하지 않았다. 따라서, 노동법 반포 후에 일시적으로 기업 내의 공장장·사장이 기업과 근로계약을 체결하여 노동법에 따른 보호를 요구하는 비정상적인 현상이 일어나기도 했다. 사실 노동법의 기본 정신은 약자 집단인 근로자의 합법적인 권익을 보호하는 것이다. 그러므로 노동법의 조정 대상인 근로관계는 반드시 종속성이라는 특징을 갖는다.⁸⁾ 소위 종속성이란 근로자가 경제·조직·인격 면에서 사용기관과 일정한 종속관계를 갖고, 사용기관의 노동 규칙에 복종하고, 사용기관의 관리·지휘·감독을 받아들이는 것을 주로 가리킨다. 종속성의 특징은 노동법이 최초로 보호하는 대상이 바로 전문적인 지식과 기능이 부족한 산업 근로자들이며 후에 점차 상업 및 기타 유형의 근로자로 확대되었다는 것을 드러낸다. 또 기업의 고위관리직은 일반적으로 노동법의 보호를 받지 않는다. 이는 이들이 노동시장에서 희소 인재에 속하여 비교적 강력한 협상력을 갖고 있고, 처우 및 조건도 일반적으로 기업과 초빙계약을 맺어 확정하므로 노동법의 특별한 보호를 필요로 하지 않는다. 다른 한편으로는 그들이 기업 내에서 일반 근로자들의 고용 또는 해고권을 갖고 있어 노동법상 고용주의 대리인으로 인식되므로 당연히 노동법의 보호를 받을 수 없다.

바로 고위관리직의 노동이 종속성을 갖고 있지 않기 때문에 노동법

8) 종속이론은 노동법의 특징적인 이론 중의 하나로, 노동법과 민법이 근본적으로 구별하는 요소이다. 구체적인 내용은 黃越欽, 『노동법신론(勞動法新論)』, 2000. pp.131~134 참조.

중의 일부 원칙과 제도가 고위관리직에는 결코 적용되지 않는 것이다. 예를 들어, 고위관리직의 초과근무나 연장근무는 결코 법률적 제한을 받지 않는다.⁹⁾ 고위관리직의 임금은 근로계약 규정에 의해서가 아니라 이사회에서 결정된다. 입법상으로 2001년 국무원이 새로 수정한 ‘중외 합자경영기업법 실시조례(中外合資經營企業法實施條例)’ 제83조는 “정·부사장, 정·부수석엔지니어, 정·부수석회계사, 감사 등 고위관리직의 임금 대우는 이사회에서 결정한다”고 규정하고 있다. 또 ‘회사법(公司法)’의 규정에 따르면, 이사의 보수는 주주회의가 결정하고, 사장·부사장·재무책임자의 보수는 이사회가 결정한다.¹⁰⁾ 게다가 사장, 부사장 및 기타 고위관리직이 부정행위가 있거나 심각한 해직 사유가 있을 때는 이사회 결의를 거쳐 수시로 해고할 수 있다.¹¹⁾ 이와 동시에 고위관리직의 업무는 특수성을 갖고, 그들의 업무는 주로 지식과 기능에 기초하므로 구체적인 형식 면에서 근로자와는 큰 격차가 있어 설사 같거나 유사한 업무에 종사한다고 하더라도 그 노동 가치를 측정하기는 매우 어렵다.

이로써 외상투자기업의 고위관리직의 보수는 ‘회사법’과 외상투자기업법의 규정을 따라야 한다는 것을 알 수 있다. 양측이 초빙계약으로 확정한 것은 노동법 조정의 대상이 아니며, 여기서 정부가 할 수 있는 역할 또한 제한적이기 때문에 지나친 간섭을 하지 않는 것이 최선이다.

3. 근로시간 문제

건국 후 40여년간 중국은 줄곧 1일 8시간 근무, 주 48시간 근로제도를 실행해 왔다. 1994년 2월 3일에 이르러 국무원 146호령 ‘근로자 근로시간에 관한 규정(關於職工工作時間的規定)’이 발표되어 1994년 3월

9) ‘노동법’ 제39조와 노동부가 1994년 반포한 ‘기업자유근무제실시와 근로자 근로시간 종합계산에 대한 심의방법(關於企業實行不定時工作制和綜合計算工時工作制的審批辦法)’ 제4조 규정에 따르면 기업의 고위관리직에 대해서는 자유근무제를 실시하며, 8시간 근무제도는 적용하지 않는다.

10) ‘회사법(公司法)’ 제38조, 제46조 103호, 112조 규정 참조.

11) ‘중외합자경영기업법 실시조례(中外合資經營企業法實施條例)’ 제38조.

1일부터 국가기관, 사회조직, 각종 기업, 공공기관, 기타 조직 근로자들의 1일 8시간 근무, 주 44시간 근로제가 실시되었다. 이러한 근로제도는 1994년 7월 5일 반포되고 1995년 1월 1일부터 실시된 ‘노동법’에 흡수되었다. 또한 제36조는 “국가는 근로자의 1일 근로시간이 8시간을 초과하지 않고, 주당 근로시간이 44시간을 초과하지 않는 근로시간 제도를 실행한다”고 규정하였다. 그러나 몇 개월 후 국무원은 1995년 3월 25일에 또다시 ‘국무원의 근로자 근로시간에 대한 규정의 수정에 관한 결정(關於修改<國務院關於職工工作時間規定>’을 발표하여 1일 8시간, 주 40시간 근로제의 실행을 결정했다. 이는 곧바로 노동법과 국무원 결정 간의 법률 충돌을 가져왔다. 노동법이 이미 반포, 발효된 상태에서 국무원이 1994년의 ‘근로자 근로시간에 관한 규정’을 다시 한번 수정할 수 있는 것일까. 실제로 국무원의 수정과 노동법이 충돌하는 상황이라면 노동법을 적용해야 할까, 아니면 국무원의 결정을 적용해야 할까?

사실 법리상으로 이것은 아마도 문제라고 할 수 없을 것이다. 왜냐하면 첫째, 노동법은 전국인민대표대회 상무위원회가 제정한 법률이고, 국무원이 수정한 근로시간 제도는 행정법규에 불과하다. 헌법의 원칙에 따라 행정법규는 어떤 경우에도 법률을 위반할 수 없다. 게다가 헌법 제89조 제1항은 “국무원이 헌법과 법률에 근거해 행정 조치를 규정하고, 행정법규를 제정하며, 결정과 명령을 발포한다”고 규정하고 있다. 둘째, 노동법이 먼저 제정되었고, 국무원의 수정 결정이 후에 이루어져 국무원은 노동법이 이미 정식으로 규정한 사항에 대해 수정할 권리가 없다. 최근에 발표된 ‘입법법(立法法)’ 제79조 또한 “법률의 효력은 행정법규·지방법규·규칙보다 높고 행정법규의 효력은 지방법규·규칙보다 높다”고 규정하고 있다. 일부에서는 노동법은 44시간을 초과할 수 없다는 것을 규정했으므로 단축은 가능하다고 판단하며, 근로시간을 단축하는 것은 근로자들의 이익에도 유리하므로 노동법의 입법 정신에 부합한다고 생각한다. 따라서 국무원의 근로시간 단축에 대한 결정은 노동법에 위배되지 않는다는 것이다. 필자는 이 같은 해석은 옳지라고 생각한다. 법률 규정이란 엄숙한 것이므로 국무원은 전국인민

대표대회 상무위원회가 제정한 법률을 수정할 권리가 없다. 이것은 헌법의 기본 원칙이다. 노동법이 이미 44시간 근로제를 확정된 후 국무원이 새로운 근로제도를 내놓는다는 것은 법치주의의 정신에 부합하지 않는다.

당시 국무원이 주 5일 근로제를 실행하기로 결정한 것은 주 5일 근로제를 실시하는 것이 근로자들의 생활의 질과 업무 효율을 높이는 데 유리하다는 점을 주로 고려했기 때문이다. “휴가기간을 연장하여 근로자들이 가사 외에 전문 지식을 늘리고, 학습할 수 있는 더 많은 시간을 제공하고, 주 5일 근로제를 실행하여 5일의 시간 안에 6일의 업무량을 소화하도록 요구한다면 이는 기업이 근로시간 이용 효율을 높이고, 인력 과잉의 국면도 변화시킬 것이다. 주 5일 근로제를 실시하면 근로자들이 보다 많은 문화·사회활동에 참여할 수 있고, 서비스업·여행업에도 새로운 수요를 창출해 3차산업의 발전도 촉진할 것이다. 이 밖에 주 5일 근로제를 실행함으로써 일자리를 늘려, 잉여인력을 흡수하고, 기업의 에너지 부족 문제 및 도시 교통혼잡 문제도 완화될 것이다.¹²⁾

국무원을 이어서 광저우시(廣州市) 인민대표대회 상무위원회가 1997년 제35차 회의에서 통과시킨 ‘광저우시외상투자기업 관리조례(廣州市外商投資企業管理條例)’ 제5장 제34조는 “외상투자기업의 매주 평균 근로시간은 44시간을 초과할 수 없다”고 규정하고 있다. 이처럼 같은 시기에 중국 내에 두 가지 근로시간 입법이 존재하는 것은 많은 외상투자기업으로 하여금 준거가 될 기준이 확실하지 못하다는 생각을 갖게 한다.¹³⁾

가장 자주 볼 수 있는 외상투자기업의 문제는, 바로 만약 한 회사에서 근로자들에게 40시간 이상, 44시간 이하의 근로를 요구한다면 이의 초과근로 해당 여부이다. 노동법 또는 ‘광저우시외상투자기업 관리조례’에 따르면 이는 당연히 초과근로에 해당하지 않으므로, 초과근로수당을 지급할 필요가 없다. 그러나 ‘근로자 근로시간에 관한 국무원 규

12) 1995년 3월 25일 『인민일보(人民日報)』 4면 참조.

13) 일부 외상투자기업은 이에 대해 의문을 표시하고 있다. 자세한 사항은 『홍콩경제일보(香港經濟日報)』 참조. 1998. 5. 1.

정'에 따르면 이는 초과근로에 해당하므로 40시간을 초과하는 근로시간에 대해서는 마땅히 초과근로수당을 지급해야 한다. 이 문제에 대해 광저우시 노동국은 노동부에 문의하였고, 노동부는 다음과 같이 답변했다.

“근로자의 근로시간에 관한 국무원 규정'(국무원령 제174호)은 노동법 제36조의 규정에 근거, 중국의 경제·사회 발전의 필요에 따라 기준근로시간에 대해 내려진 진일보한 규정이다. 만약 사용기관에서 근로자에게 주 40시간 이상, 44시간 미만의 근로를 요구할 때 노동행정기관은 이의 시정을 요구할 권리를 갖는다.”

법치주의의 관점과 '입법법'의 반포와 아울러 중국은 '근로자 근로시간에 관한 국무원 규정'과 '노동법'의 충돌 문제를 시급히 해결해야 한다. 또한 나아가 지방입법과 법률 또는 행정법규의 상호 충돌 문제를 해결하여 조화로운 근로시간 입법체계를 건립해야 한다. 장기적으로 볼 때 중국은 '노동기준법'을 제정하고, 그 중에서도 근로시간 문제에 대해 상세하게 규정해야 할 필요가 있다.

4. 외상투자기업 근로자의 파업권 문제

근 10년간 외상투자기업의 노사관계는 악화되어 왔다. 1997년 전국 각급 노동쟁의중재위원회가 수리한 노동쟁의건수는 총 71,524건으로, 그 중에서 외국인 투자 및 홍콩·마카오·대만 투자기업의 노동쟁의건수가 23,244건으로 전년보다 131% 증가해, 전체 건수의 32.5%를 차지해 처음으로 국유기업을 앞질러 각종 기업 중 수위를 차지했다.¹⁴⁾ 1999년 전국 각급 노동쟁의중재위원회가 수리한 노동쟁의건수는 총 120,191건으로, 그 중 외국인 투자 및 홍콩·마카오·대만 투자기업의 노동쟁의건수는 27,824건으로 비국유기업 노동쟁의건수 총수의 36.3%를 차지해 3년 연속 국유기업을 앞질렀다. 1999년 수리한 집단노동쟁의는 9,043건으로, 관련 근로자수는 319,241명이며, 그 중에서 외국인

14) 中國法律年鑑社, 『1998년 중국법률연감(1998年中國法律年鑑)』, 1999, p.860.

투자 및 홍콩·마카오·대만 투자기업의 노동쟁의건수는 2,726건으로 30.15%를 차지하고, 연루된 근로자수는 111,438명이고, 15.1%를 차지한다.¹⁵⁾ 일부 노동쟁의는 최종적으로는 근로자들의 파업과 태업으로까지 발전했다.

외상투자기업 중 파업건수가 날로 증가하는 상황에서 중국 노동법은 근로자의 파업권에 대해 정식으로 규정하지 않아 현실에서 준거 법률이 없는 난처한 상황이 발생하고 있다. 많은 지방 노동관련 기관은 파업 사태가 발생할 때 화해·조정에 나설 수밖에 없는데 이 과정에서 심지어는 근로자를 탄압하는 현상이 나타나기도 한다. 예를 들어, 일부 지방도시에서는 공회와 노동관련 기관에게 상급 기관에 현지의 돌발 사건 상황에 대해 보고하지 못하도록 명령하기도 했다. 일부 관료들은 외상의 이탈을 가져와 외자 유치에까지 부정적인 결과를 가져올 것을 우려한 나머지 심지어 근로자의 이익을 희생하는 것도 마다하지 않는다. 관련 기관이 법률에 의거 외국인 투자자의 불법행위를 근절하고자 할 때도 일련의 간섭과 방해에 부딪치기도 한다.¹⁶⁾

중국에 진출하는 외상투자기업이 날로 증가하면서 관련 노동쟁의와 파업 또한 증가하는 것은 사실상 정상이다. 문제는 중국의 노동법이 근로자들이 파업을 할 권리와 파업의 조건, 절차에 대해서도 명확히 할 필요가 있다는 점이며, 이와 같은 조치가 이루어져야만 노사 양측이 법률이 규정한 범위 내에서 협상과 담판을 통해 스스로 노동쟁의 관련 문제를 해결할 수 있다. 정부는 모든 노동쟁의에 개입해, 모든 노동쟁의가 양측이 만족하는 결과를 가져오도록 개입할 수도, 개입할 필요도 없다.

중국은 파업권 문제에 대해 1954년 헌법에서는 규정하지 않았다. 최초의 규정은 1975년 헌법 제28조에서 나타난다. “국민은 언론·통신·

15) 노동과 사회보장부(勞動和社會保障部) 노동임금사(勞動工資司), 『1999년 노동쟁의 처리상황 분석(一九九九年勞動爭議處理情況分析)』 참고, 中國勞動, 2000. 제4기, p.55~56.

16) ‘푸젠성 삼자기업 노사분규의 원인과 특징(福建省三資企業勞資紛糾的成因與特點)’ 과제연구팀, 『中國勞動科學』 게재, 1997. 제4기, p.40.

출판·집회·결사·데모·시위·파업의 자유가 있다.” 1978년 헌법 제 45조 또한 상술 규정을 인용하였다. 그러나 1982년 통과된 새 헌법은 문화혁명 중 사회 혼란의 영향을 수정한다는 이유로 “파업의 자유” 규정을 삭제했다.¹⁷⁾ 이로부터 근로자의 파업권은 중국 법률의 공백이 되었고, 법률상으로도 어떠한 명확한 규정도 없다. 그러나 또 다른 면으로는 헌법과 이후의 어떠한 법률도, 어떠한 규정도 국민이 파업을 할 권리를 금지하지 않았다. 또한 사실상 개혁개방 이후 각종 소유제의 기업이 일찍이 파업을 겪었지만 정부는 어떠한 파업도 불법 사건으로 선포하지 않았다.

1992년 4월 3일 반포된 ‘중화인민공화국 공회법(中華人民共和國工會法)’ 제25조는 다음과 같이 규정하고 있다. “기업에 업무 중단, 태업 등이 일어나면 공회는 기업 행정기관 또는 관련 기관과 협상하여 근로자들이 제기한 해결 가능한 합리적인 요구를 받아들여 조속히 생산 질서를 회복하도록 한다.” 이는 파업이 중국에서 여전히 합법적이라는 것을 암시하는 듯하다. 그러나 이것은 단지 추리에 불과하며, ‘공회법’에는 여전히 근로자들이 파업할 수 있는 권리가 명문화되어 있지 않다. 게다가 제25조는 ‘업무중단(停工)’이라는 모호한 용어를 사용함으로써 ‘파업(罷工)’ 현상이 중국에 존재하는 것을 인정하기를 회피하였다. 2001년 10월 27일, 9차 전국인민대표대회 상무위원회는 ‘중화인민공화국 공회법 수정에 관한 결정(關於修改中華人民共和國工會法的決定)’을 통과시켰다. 수정 후의 공회법 제27조는 여전히 ‘업무중단’이라는 표현을 썼다.

현재 중국의 경제체제는 다원화되는 추세이다. 국유경제가 국민경제에서 차지하는 비중 또한 날로 줄어들고 있다. 1999년 3월 15일 제9차 전국인민대표대회 제2차 회의에서 통과시킨 ‘헌법수정안’에 따르면 중국은 사회주의 초기 단계로 “공유제 중심의 다양한 소유제의 경제가

17) 1982년 헌법은 1954년 헌법의 입법 모델을 더 많이 받아들였다. 당시 헌법 수정위원회의 任彭眞 부주임은 “1982년 헌법은 1954년 헌법 규정의 원칙을 계승·발전한 좋은 헌법”이라고 지적하였다(劉俊海, 『회사의 사회적 책임(公司的社會責任)』, 法律出版社, 1999. 3, pp.191~192).

함께 발전할 수 있는 기본적인 경제 제도”와 “노동에 따른 분배를 중심으로 하고, 다양한 분배 방식이 병존하는 분배 제도”를 실행하고 있다. 또한, “법률이 규정한 범위 내의 개체경제(個體經濟)·사영경제(私營經濟) 등 비공유제 경제는 사회주의 경제의 중요 구성 부분”이다. 이로써 중국의 경제체제와 사회체제가 이미 계획경제시대와는 큰 격차를 갖게 되었다는 것을 알 수 있다. 기존에 근로자들에게 파업권을 부여하는 것을 반대하던 이유가 이제는 성립되기 어렵고, 특히 외상투자기업 중 근로자와 기업의 관계는 완전히 노사대립의 관계에 속한다. 이 사실을 인정하지 않고서는 근로자의 권리를 억압하는 현상을 낳게 될 것이다.

이원화 경제체제가 병존하는 현 상황에서 우리는 우선 외상투자기업의 근로자들에게 파업권을 부여해야 한다. 국유기업의 근로자들이 파업을 할 수 있는가 하는 문제는 향후 지속적으로 연구하도록 한다. 이것은 국유기업이 비교적 완벽한 보장제도를 갖고 있기 때문이다. 예를 들어, 근로자대표대회 제도를 통해 근로자들은 기업에 민주적인 관리권을 행사할 수 있고, 국유기업의 근로자와 기업 간에 쟁의가 발생하면 공회를 통해 조정하거나 관련 기관에 제소할 수 있다. 그 밖에 국유기업의 근로자들은 퇴직의 권리 및 의료보장의 권리 등을 누릴 수 있다. 따라서 국가는 국유기업에 대해서는 이미 비교적 완벽한 노동보호 제도를 건립했으며 국유기업 근로자들의 파업권에 대한 필요성도 절박한 것은 아니다.

이와 비교해 볼 때 외상투자기업의 근로자는 국유기업 근로자들이 갖는 ‘주인공’의 지위를 누리지 못하고 있다. 기업과의 관계 또한 순수한 고용관계일 뿐이다. 외상투자기업의 자본은 전부 혹은 일부는 외국 투자자의 사유재산에 속하고, 기업이 가장 관심을 갖는 것은 이윤의 극대화이다. 여기에 외국투자기업의 근로자들의 일하는 목적의 대부분은 더 많은 임금을 받기 위한 경제적 이익에 더 비중을 놓여 있다. 따라서 일부에서는 외국투자기업의 노사관계는 한편으로는 기업이 자신의 이익과 노동력의 질에 따라 분배 수량을 결정하고, 또 다른 한편으로 근로자도 더 많은 수입을 찾아 외상투자기업에 취업하는 ‘가치지향’

의 추세를 보이고 있어, 노사 양측의 권리 의식은 모두 강하다.¹⁸⁾

법률상으로 외상투자기업 근로자들의 권리는 비록 마찬가지로 노동법 등 법률의 보호를 받고 있지만, 국유기업과 같은 완벽한 민주참여 제도 및 쟁의처리 제도와 비교해 보면 제도적으로는 완전하지 못하다. 어떤 의미에서 본다면 파업은 외상투자기업의 근로자들이 자신의 권리를 지키기 위한 유일한 무기이며 외상투자기업이 자신의 고용주로서의 권리를 남용하여 근로자의 합법적 권익을 침해하지 못하도록 하는 효과적인 수단이기도 하다. 만약 근로자가 파업을 할 권리를 박탈한다면, 노사관계가 지나치게 고용주측으로 편향되는 결과를 가져올 것이며 노동권리를 침해하는 많은 사건이 발생할 것이다.

외상투자기업 근로자들에게 파업권을 부여하는 것은 중국이 UN ‘경제 사회 문화권리 국제협약(經濟社會及文化權利國際公約)’의 가입조건이기도 하다. 중국 정부는 1997년 10월 27일에 이미 이 협약에 조인했고, 2001년 2월 28일 제9차 전국인민대표대회 상무위원회 제20차 회의에서 정식으로 이 협약을 비준했다. 전국인민대표대회 상무위원회가 이 규약의 비준에 대한 결정에 따라, 중국은 이 협약의 제8조 제1항(甲)의 자유로운 결사의 권리에 관한 규정에 대해 보류를 취하고 있다. 그러나 제8조 제1항(丁)에 대해서는 보류하지 않고 있다. 여기서 근로자는 “파업할 권리가 있다. 그러나 각국의 법률에 따라 이 권리를 행사해야 한다”고 규정하고 있다. 중국이 이미 이 규약을 비준한 이상 이 규약은 당연히 중국 법률의 일부분이 되는 것이다.¹⁹⁾ 그러므로, 중국의 근로자들도 마땅히 파업을 할 권리를 누릴 수 있다.

그러나 외상투자기업의 근로자들에게 파업권을 부여하는 것이 ‘자유롭게 파업(自由罷工)’할 수 있다고 이해되어서는 결코 안 된다. 1975년 ‘헌법’이 규정한 ‘파업의 자유’는 실질적으로 문화대혁명이라는 특수한 상황, 특수한 투쟁, 특수한 필요에 의해서였고, 이는 파업권이 근로자

18) 徐樹理, 『외상투자기업 노사관계의 특징·문제와 대책(外商投資企業關係特點、問題及對策)』, 『勞動爭議處理與研究』, 1994. 제3기, pp.17~18.

19) 국제인권협약의 중국 적용여부에 관하여 아직 의견이 일치되지 않다. 본고에서는 중국이 비준한 협약은 곧 중국 법률의 일부분이라고 인정하고 있다.

들의 권익이 고용주와 기타 사용자들의 침해 받을 때 자위투쟁의 무기로 사용되어야 한다는 입법 취지를 충분히 구현하지 못했다.²⁰⁾ 사회주의 시장경제 조건하에서 우리는 마땅히 평등한 협상의 기초 위에서 조화로운 노사관계를 마련하는 데 주력해야 한다. 따라서 파업권의 구체적인 행사에 대해서도 당연히 일정한 제한을 두어야 한다.

파업권의 제한은 주로 다음과 같은 두 가지를 포함한다. 첫째, 주체에 대한 제한, 즉 일부 업종·사업장의 근로자들은 파업할 수 없다. 이는 공무원·교사·공공사업·군수사업 등 특수한 업종과 기관의 근로자를 주로 가리킨다. 각국은 입법을 통해 일반적으로 공무원의 파업을 금지하고 있다. 이는 공무원의 업무 성격이 공공의 이익을 위해 봉사한다는 특수한 성격을 갖기 때문이다.

둘째, 절차상의 제한이다. 노동쟁의가 조정·중재를 거치지 않았거나, 현재 조정·중재 과정인 경우 근로자는 파업을 할 수 없고, 회사측은 일방적으로 공장폐쇄·휴업을 하거나 근로자를 해고할 수 없다. 파업권은 일정한 절차, 일정한 조건하에서만 행사할 수 있다는 것은 이미 각국에서 통념이 되었다. 예를 들어, 1946년 프랑스공화국 헌법은 서문에서 “파업의 권리는 법률이 규정하는 범위 내에서 행사한다”고 규정하였고, 1946년 브라질연방공화국 헌법 제158조는 “파업권은 인정되나, 그 행사 방식은 법률이 규정한다”고 규정하였다. 또한 1947년 일본 헌법 제28조 규정에 따르면 “근로자의 단결권·단체교섭권 및 기타 단체행동권은 보장받아야 한다”, 1987년 한국 헌법 제33조는 “근로자는 근로조건 향상을 위하여 자주적인 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”라고 규정하고 있다.

근로자에게 파업권을 부여하는 것은 사회 생산 질서에 혼란을 야기하지 않는 것은 물론 중국 노사관계의 조화로운 발전에도 유리하며 동적인 평형을 이룬다. 이는 기타 공업화 국가나 지역의 성공적인 경험을 통해서도 증명된 것이다. 예를 들어, 일본 헌법과 법률은 근로자들의 파업을 허가하고 있다. 그러나 우수한 단체교섭 시스템을 구축했기

20) 史探徑, 『중국노동쟁의 상황 분석과 파업 입법 문제에 관한 탐구(中國勞動爭議分析和罷工立法問題探討)』, 『法學研究』, 1999. 제6기, p.54.

때문에 전국노동위원회가 처리하는 노동쟁의건수는 최근 몇 년간 현저한 감소세를 보이고 있다. 임금 문제로 발생하는 파업은 점차 감소하고, 기업의 완전한 생산 중단과 같은 상황도 거의 없다.²¹⁾ 홍콩 지역도 한때는 파업을 금지했으나 오늘날에는 파업 금지령이 해제되었다. 1967년 이후 파업은 점차 감소했고, 태업이나 정좌, 기자회견, 담당 기관에의 제보, 청원 시위하는 등 비교적 완화된 방식으로 이를 대신하고 있다.²²⁾

5. 결 론

현재 중국의 외상투자기업의 노사관계가 날로 긴박해지는 상황에서 노동법의 임무는, 외상투자기업의 경영자주권을 보호함과 동시에 법에 따라 근로자의 합법적 권익을 보호하여, 최종적으로는 기업과 근로자가 동적인 균형을 이루도록 하는 것이다. 중국의 불완전한 노동법제는 외상투자기업이 ‘노동법’을 적용하는 데 어려움을 가져왔다. 이러한 문제들은 제도 개혁으로 인해 발생한 것이며 개혁을 지속적으로 진행해가는 과정에서 점차 해결될 것이다. 특히 중국 정부는 2001년 말 WTO 본격 가입을 계기로 적극적으로 노동 법률·법규를 정비하고, 법률적 모순과 문제를 해결함으로써 외상투자기업의 노사관계의 조화와 안정을 촉진해야만 할 것이다.

21) 중국노동 및 사회보장부 국제합작사(國際合作司), 중국노동과학연구원(中國勞動科學研究院) 국제노동연구소(國際勞動研究所) 편, 『세계노동(世界勞動)』(第1集), 中國勞動出版社, 1996. 3, pp.151~153.

22) 顧肖榮·楊鵬飛, 『노동법 비교연구(勞動法比較研究)』(중국대륙, 홍콩·마카오 지역 법률 비교총서), 1997. 6, p.206.

XIII. 기업의 사회적 책임의 법률 성격 (論企業社會責任的法律性質)

창카이*

1980년대 서구에서 시작된 ‘기업의 사회적 책임’운동은 일종의 사회 운동으로, 글로벌화에 따라 이미 전 세계적으로 확산되어 추진되고 있다.¹⁾ 기업의 사회적 책임이란 화두가 다시 제기된 것은, 현재 세계적으로 노사충돌이 격화되고 있는 상황과 직접적인 관련이 있다. 이제 기업의 사회적 책임 운동의 물결이 이미 중국에 밀려들고 있다. 그러나 기업의 사회적 책임 운동이 가진 복잡한 사회적 배경으로 인해, 기업의 사회적 책임의 성격에 대해 사람마다 상이한 인식을 가지고 있는 상황이다. 필자는 기업의 사회적 책임은 사회에 대하여 기업이 마땅히 져야 하는 법률적 책임이며, 그 책임의 범위로 볼 때 주로 기업 내부의 노사관계 조정과 근로자 권익의 실현에 대해 지는 책임을 말한다고 생각한다. 이러한 의미에서 기업의 사회적 책임은 노동법과 직접 관련된 범주라고 간주할 수 있다. 이 글은 이러한 인식에서 출발하여 기업의 사회적 책임의 성격 및 노사관계의 법률적 조정과 관련된 문제에 대하여 분석한다.

* 창카이(常凱): 중국인민대학교 노동인사학원(中國人民大學勞動人事學院) 교수, 노동법학박사.

1) 기업의 사회적 책임 운동의 시작과 중국에 대한 영향은 『경제글로벌화와 기업의 사회적 책임 운동(經濟全球化與企業社會責任運動)』, 『공회 이론과 실천(工會理論與實踐)』 2003. 제4기 참고.

1. 기업의 사회적 책임과 기업 규칙

소위 ‘기업의 사회적 책임(Corporate social responsibility)²⁾ 시장경제체제에서 기업의 책임은 주주(stockholder)를 위한 이윤 추구 외에 이해관계자(stakeholder), 즉 기업의 행위에 영향을 미치는 쪽과 영향을 받는 측의 이익을 모두 고려해야 한다는 의미를 말한다. 이 가운데 근로자의 이익은 기업의 사회적 책임의 가장 직접적이고 가장 중요한 내용이다. 따라서 기업의 사회적 책임을 실현하는 근본적인 방식은 ‘기업생산수칙운동(企業生産守則運動)’으로서 이는 ‘기업행동규범운동(企業行動規範運動)’ 혹은 ‘공장수칙운동(工場守則運動)’이라고도 한다.

기업의 사회적 책임은 결코 새로운 개념이 아니다. 이 개념은 1920년대 자본의 끊임없는 확장에 따라 빈부계층 분화, 사회적 빈곤, 특히 근로자 문제와 노사충돌 등 일련의 사회적 갈등이 일어나자 제기된 개념이다.

일부 학자들은 이 개념을 처음 제시한 사람이 미국의 셸던(Oliver Sheldon)이라고 본다. 그는 1924년 회사 경영을 산업 안팎의 다양한 사람들의 수요에 대한 책임과 연관시켜야 한다는 개념을 제기하였다. 사구(社區)의 이익이 회사의 이윤보다 우위에 있어야 한다는 것이다. 이러한 사상은 ‘회사의 책임은 주주를 위해 돈을 버는 것’이라고 여겼던 기존의 사회 관념에 충격을 가져왔다.³⁾ 셸던의 이러한 사상은 기업이론에 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 그러나 노동법 학계에서는 기업

2) Corporate social responsibility는 ‘회사(公司)의 사회적 책임’이라고 번역되기도 한다. 그러나 필자는 ‘기업(企業)의 사회적 책임’이라는 번역이 더 정확하다고 생각한다. 성숙한 시장경제에서 회사는 기업의 기본적인 형태이지만, 중국에서는 회사제도(公司制)가 아직 구축되는 과정이므로, 회사는 기업의 일부일 뿐이다. 그러나 Corporate social responsibility의 함의는 회사제 기업이나 다국적기업의 사회적 책임만을 지칭하는 것이 아니라 모든 기업의 사회적 책임을 지칭하는 것이다. 중국 실정에서 ‘회사의 사회적 책임’이라고 번역할 때는 마치 사회적 책임이 단지 주식회사제 기업 혹은 다국적기업만을 대상으로 하는 개념인 것으로 오해할 소지가 있다.

3) 劉俊海, 『회사의 사회적 책임(公司的社會責任)』, 法律出版社, 1999.3. pp.2~4.

의 사회적 책임 문제에 대해 20세기 초에 이미 기본적인 공감대를 형성하였고, 이러한 공감대는 기업의 사회적 책임 실현의 법률적 규범화, 즉 고용규칙으로 구체화되었다. 일례로 1923년 일본 노동법 학계의 주요 토론 의제가 바로 ‘일종의 사회규범으로서의 고용규칙의 법적 효력 문제’였다.⁴⁾

기업의 사회적 책임은 회사 안팎의 다양한 사람들의 수요와 관계가 있지만, 그 가운데 가장 직접적으로 그리고 가장 현실적으로 기업 내부의 근로자의 이익과 결부된다. 법률적 문제로서 이는 기업 내부의 ‘기업규칙(企業規則)’을 어떻게 제정하고 어떻게 파악하느냐의 문제이다. 소위 ‘기업규칙’은 ‘고용규칙(就業規則)’, ‘업무규칙(工作規則)’, ‘공장규칙(工場規則)’, ‘서비스규칙(服務規則)’ 등으로도 부른다. 기업규칙은 기업의 모든 구성원 혹은 대부분의 구성원에게 적용되는 것으로, 주로 혹은 전적으로 기업 종사자의 행위를 규정하는 각종 관련 규칙이다. 이러한 규칙은 일반적으로 근로계약의 부속 계약으로 존재한다.⁵⁾ 사용자에게 의해 만들어진 이러한 규칙 가운데 근로조건 관련 규정은 종종 매우 열악한 반면, 노동규율 관련 규정은 매우 가혹하며, 근로자측에서 이를 위반하거나 바꿀 수 없다. 이러한 상황은 기업의 노사 충돌을 더욱 부채질하였다.

따라서 고용규칙을 어떻게 사회규범화할 것인가가 노동법의 기본 명제의 하나로 되었다. 고용규칙을 사회규범화한다는 것은, 고용규칙이 사용자가 관리자로서의 권한에 기반하여 만든 규칙이라고는 하지만, 이를 사회규범과 완전히 분리해서는 안 된다는 의미를 담고 있다. 노동보호법의 시각에서 볼 때 노사자치 실현을 목표로 단결권을 인정하는 기반 위에서 최저근로기준이 정해진다면, 기업규칙은 사용자가 스스로의 권리를 제한한다는 점에서 의의가 있다.⁶⁾

따라서 기업의 ‘사회적 규범(社會規範)’과 기업의 ‘사회적 책임(社會

4) 末弘嚴太郎, 『고용규칙의 법적 성격(就業規則的法律性質)』, 『法學協會雜誌』, 제41권 제6호, 1923. 6.

5) 黃越欽, 『노동법론(勞動法論)』, 臺灣政治大學勞工研究所, 1994, p.122 참조.

6) 沼田稻次郎, 『노동법요설(勞動法要說)』, 法律文化社, 1967. 6. pp.245~246.

責任)’은 같은 함의를 가지며, 더구나 법률 운영 면에서 의의가 있다. 회사의 ‘사회적 규범’ 혹은 ‘사회적 책임’은 일반적으로 ‘공장수칙’ 혹은 ‘기업규칙’, ‘고용규칙’ 등을 통해 실현되며, 이러한 문제들은 예전부터 시장경제체제 속에서 기업을 발전시키고 노사관계를 해결하는 기본적인 법률 문제에 포함되어 왔던 것이다.

2. 기업의 사회적 책임의 법률적 배경과 법률적 근거

기업의 사회적 책임이 1980년대에 다시 대두되면서 세계적인 사회운동이 되었으며, 그 법률적 배경을 보면 주로 글로벌화 과정에서 소유권과 생존권 간의 근본적인 갈등으로 표현되었다.

기업의 사회적 책임 운동은 경제 글로벌화 및 이로 인해 근로자 문제를 중심 축으로 하는 새로운 사회경제적 문제가 발생하면서 형성되었다. 경제의 글로벌화는 곧 자본의 글로벌화이며, 이러한 글로벌화의 물결 속에서 다국적기업은 글로벌화의 주요 추진 주체이자 수혜자로서, 글로벌 경제발전에 통제력과 영향력을 가진 주요 역량으로 발전하였다. 그러나 이러한 자본의 확장은 동시에, 세계적인 범위에서의 노동에 대한 억압과 착취를 수반하였다. 노사관계의 역량 차이는 극단적인 불균형을 보이고 있다. 다국적기업은 세계 곳곳에서 놀라운 이윤을 얻었으며, 세계 각국의 근로자는 ‘임금과 근로조건의 하향 경쟁’에 내몰려, 날로 고용이 힘들어지고 생활이 곤궁해지고 있다. 경제 글로벌화는 빈곤의 글로벌화를 수반하였으며, 이에 따라 근로자의 권익 보장은 세계적인 사회 문제가 되었다. 이는 기업 특히 다국적기업 등 대기업이 세계에서 벌이고 있는 ‘이윤지상주의’적 행위와 직접적 관계가 있다.

근로자조직, 소비자단체, 인권단체와 환경보호단체 등 비정부기구의 글로벌화에 반대하는 집단적인 항의⁷⁾ 활동에 수반된 ‘근로자 권리 보호’와 ‘불공정 경쟁 반대’의 목소리는, 다시 한번 세계 각국에서 기업의 사회적 책임이라는 문제를 제기하였고 점차 ‘기업의 사회적 책임 운동’

7) 肖童, 『글로벌화 반대는 무엇을 의미하는가(反全球化意味着什麼)』, 『北京青年報』, 2001. 8. 12.

을 형성하였다. ‘기업생산수칙운동’은 글로벌화 속에서 가장 대표적으로 일어나고 있는 기업의 사회적 책임 운동이다. ‘기업생산수칙운동’은 ‘기업행동규범운동’ 혹은 ‘공장수칙운동’으로도 불리며, 그 직접적 목표는 기업으로 하여금 자신의 사회적 책임을 이행하도록 하는 것이다. 이 운동은 기업 특히 다국적기업 등에 대해 국제 노동기준에 따라 임금, 근로시간, 안전·위생 등의 노동기준을 만들고 시행하라고 요구하고 있다.⁸⁾

경제 글로벌화는 사회경제 생활에서 자본의 지배적 지위를 전 세계적인 범위로 확장시켰으며, 이와 동시에 근로자의 지위는 날로 저하되었다. 이론상으로 “자본의 소유권은 사실상 근로자의 자유 권리에 대한 박탈이다. 자본의 권리 남용은 자본의 폐단을 낳았으며, 이 폐단이 근로자의 권리의식과 충돌하는 것은 당연하다.”⁹⁾ 본질적으로 말해 근로자의 권리는 곧 생존권이다. 이 “천부적인 생존권은 모든 사람의 권리로서, 재산권과 비교할 때 당연히 생존권이 우선시되며, 공공복지의 공동 실현이라는 법률적 관점을 전제로 실현되어야 한다.”¹⁰⁾

생존권은 인간의 기본적인 생활 조건을 확보할 권리를 말한다.¹¹⁾ 이 개념을 가장 먼저 제기한 자연법 학자들은 자연권의 일종으로 보았다. 물론 추상적인 의미에서, 사람에게 있어 생존권은 당연히 자연권이다. 사람이라면 누구나 마땅히 생존해야 한다는 권리이기 때문이다. 그러나 구체적인 의미에서 생존권은 사회권의 일종이다. 사회에서 어떤 사람이 어떠한 방식으로 생존하는가는 사회 문제이지 자연의 문제가 아니기 때문이다. 여기서 인권은 사회 진보를 목표로 하는 목적성 개념이 된다.¹²⁾

8) 遠野春日, 『아래로부터의 글로벌화 ‘기업행동규범’의 실현을 향하여(下からのグローバル化を-‘企業行動規範’の實現に向けて)』.

9) 沼田稻次郎, 『단결권 옹호론(團結權擁護論)』, 勁草書房, 1952.7. 1쇄, 1969. 5 (일본어판 3쇄), p.43.

10) 片岡舜・横井芳弘, 『노동법 연습(演習労働法)』, 青林書院新社, 1972. 3. p.54.

11) 沼田稻次郎 등 편집, 『노동법사전(労働法事典)』, 労働旬報社, 1979. 12. pp.828 ~829.

12) 夏勇, 『인권개념기원(人權概念起源)』, 中國政法大學出版社, 1992. 2, p.170 참고.

생존권을 일종의 사회권으로 간주하여 제안되고 형성된 사회운동은, 사실상 19세기 이후 자유를 중심으로 한 법학 이념에 대한 일종의 부정 혹은 도전이다. 자연법에서의 생존권의 의미란, 자유권의 하나로서 개인의 생존권이 국가의 부당한 침해를 받지 않아야 한다는 소극적 보호의 역할을 강조하는 것에 지나지 않는다. 그러나 현실 자본주의 상황에서 소위 자유란 근로자에게 있어 착취당하고 굶주릴 자유에 지나지 않는다. 근로자의 생존권을 보장하기 위해서는 자본의 자유권을 제한해야 하며, 특히 근로계약의 자유와 재산권의 자유를 제약해야 하는 것이다.

사회연대주의 법학의 대표적인 인물인 뉘귀(Leon Duguit)는 사유재산 역시 권력이라기보다는 객관적인 법적 지위이며, 자본가와 근로자는 모두 자신의 역할에 따라 서로 다른 사회적 기능을 담당하고 함께 사회적 연대의 의무를 다해야 한다고 보았다. 이에 따라 자본가와 근로자는 모두 자신의 단체를 조직하여 스스로의 이익을 보호해야 한다.¹³⁾ 법철학적 의미에서 일종의 사회적 이익으로서 노동권을 제기하는 것은, 노동권이 사회의 균형 발전 과정에서 소홀히 할 수 없는 일종의 사회적 권리이기 때문이다. 현대의 법치 이념은 소유권을 절대화하는 기존의 관념을 깨뜨렸으며, 현대의 민법을 기반으로 하는 법률시스템은 국가 간섭과 사회 본위를 그 특징으로 한다.¹⁴⁾

기업의 사회적 책임 운동이 사회운동으로서 범세계적으로 일어나는 이유는, 이 밖에도 충분한 국제법적 근거를 가지고 있기 때문이다. 1919년 4월 파리평화회의에서 통과된 'ILO 헌장'은 근로자 권익 보호에 관한 9가지 원칙을 명시화하였다.¹⁵⁾ 이러한 원칙은 대부분 제2차

13) Leon Duguit, 『헌법론(憲法論)』, 商務印書館, 1959, pp.473~474.

14) 王家福 外, 『사회주의 시장경제 법률시스템 구축 이론과 방안(建立社會主義市場經濟法律體系的理論思考和對策建議)』, 『法學研究』, 1993, 제6기.

15) 'ILO 헌장'의 9가지 원칙은 간략하게 다음과 같다. ① 인간의 노동은 상품으로 간주되어서는 안 된다. ② 근로자와 사용자는 모두 결사의 권리가 있다. ③ 근로자는 적절한 생활 수준을 유지할 수 있는 임금을 받아야 한다. ④ 근로자의 근로시간은 하루 8시간 혹은 주당 48시간을 기준으로 해야 한다. ⑤ 근로자는 일주일에 최소한 24시간을 쉬어야 한다. ⑥ 14세 이하 아동노동 금지 및 14~18세 미성년근로자 규제. ⑦ 남녀 동일노동 동일임금. ⑧ 외국

세계대전 이전에 제정된 국제노동협약과 건의서에 이미 구체적으로 반영되었던 것이다. 1944년 ILO가 미국 필라델피아에서 통과시킨 ‘필라델피아 선언’은 전후 근로자 권익 쟁취의 목표와 원칙을 새롭게 규정하였다.¹⁶⁾ ‘필라델피아 선언’의 이러한 원칙과 목표는 전후 ILO와 각국 근로자계급이 근로자 권익을 쟁취하고 확대하는 데 있어 기본적인 근거이자 직접적인 목표가 되었다. ‘필라델피아 선언’에 따라, ILO는 계속해서 일련의 근로자 권익 쟁취 및 보장 관련 협약과 건의서를 통과시켰다. 이러한 협약과 건의서의 내용은 주로 기본 인권, 고용, 근로조건, 노사관계, 사회정책 및 사회보장, 노동행정관리, 특수계층과 특정직업의 권익 보장 등의 내용을 담고 있다. 근로자의 권익을 보다 실질적으로 쟁취하기 위하여, ILO는 결사의 자유, 강제노동 금지, 기회균등 및 공평한 대우 등을 내용으로 하는 근로자 기본 인권 관련 협약을 가장 중요한 핵심협약으로 규정하였다.¹⁷⁾ 1998년 6월 제86차 ILO총회에서 통과된 ‘근로자 기본권 선언’¹⁸⁾에서 규정한 근로자의 기본권은 ① 결사

인근로자에게 근로기준의 규정을 적용해야 한다. ⑨ 각 회원국은 근로감독 제도를 구축해야 한다(任扶善, 『세계노동입법(世界勞動立法)』, 中國勞動出版社, 1991.2, p.227 참고).

- 16) ‘필라델피아 선언’의 원칙은 다음과 같다. ① 노동은 상품이 아니다. ② 언론의 자유와 결사의 자유는 끊임없는 진보를 위한 필요조건이다. ③ 빈곤은 번영에 위협이 된다. ④ 빈곤에 대한 투쟁은 지속되어야 한다. ‘필라델피아 선언’의 목표는 다음과 같다. ① 완전고용. ② 근로자는 최대한의 기능을 발휘하고 성취할 수 있는 직업에 고용되도록 한다. ③ 직업훈련과 노동력 이동을 위한 편의를 제공한다. ④ 진보의 성과를 임금, 근로시간 및 기타 근로조건 정책에 공평하게 반영해야 한다. ⑤ 단체교섭과 노사 쌍방의 협력을 실질적으로 인정한다. ⑥ 사회보장 조치를 확대한다. ⑦ 업종별 근로자의 생명과 건강을 충분히 보장한다. ⑧ 아동 복지와 임산부 보호. ⑨ 충분한 영양, 주거 및 문화오락시설을 제공한다. ⑩ 교육 및 직업기회의 균등 보장(任扶善, 『세계노동입법(世界勞動立法)』, 中國勞動出版社, 1991.2, p.228 참고).
- 17) 『제235차 ILO상임이사회 회의에 제출된 국제 근로기준 업무팀 보고서』, 1987.3.
- 18) 이 선언의 영문명은 ‘ILO DECLARATION ON FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND RIGHTS AT WORK AND ITS FOLLOW-UP’으로, 일반적으로 중국에서는 ‘근로에서의 ILO 기본원칙과 권리선언 및 그 후속조치’로 부른다. ILO 근로자 부대표를 역임한 바 있는 王家寵 선생에 따르면, 이 번역은 정확하지 않으며, 보다 정확한 번역은 ‘ILO 근로자 기본권 선언과 그 후속조치’라고 한다. 중국 홍콩의 華文報刊 역시 이 선언을 ‘근로자 기본권 선언’으

의 자유와 단체교섭, ② 모든 형식의 강제노동 철폐, ③ 아동노동의 효과적인 근절, ④ 고용차별 금지라는 네 가지 분야의 내용을 포괄하고 있다. 이 네 가지의 근로자 기본권은 주로 ILO의 8개 ‘기본 협약’으로 표현되었다.¹⁹⁾

상술한 협약에서 규정한 기본 노동권리에 대해 “자유 의사에 따라 ILO에 가입할 때 모든 회원국은 이미 ‘ILO 헌장’과 ‘필라델피아 선언’에서 밝힌 원칙과 권리를 받아들인 것이다”라고 규정하였으며, ‘근로자 기본권 선언’은 “관련 협약을 비준하지 않았다 할지라도 ILO회원국이라는 사실만으로도, 모든 회원국은 ‘ILO 헌장’의 요구에 따라 이 협약의 주체가 되는 기본권의 각 원칙을 성실하게 존중하고 추진하고 실현해야 할 의무를 갖는다”고 천명하였다.

경제 글로벌화로 인한 사회경제적 문제, 특히 근로자 문제에 대처하기 위하여, ILO는 1999년 ‘양질의 일자리’를 새로운 전략적 목표로 삼았다. 소위 ‘양질의 일자리’란 남녀를 막론하고 자유롭고 공정하며 안전하고 인격이 존중되는 조건에서 안락하고 생산적인 일자리를 획득할 권리이다. 양질의 일자리는 업무 권한을 보장받고, 충분한 일자리가 있으며, 충분한 소득이 있고, 충분한 사회적 보호를 받는다는 것을 의미한다. 양질의 일자리를 실현하기 위하여 ILO가 제안한 네 가지 전략적 목표는 ① 기본적 노동권, ② 고용, ③ 사회적 보호, ④ 사회적 대화 등의 진작이다.²⁰⁾

ILO의 ‘양질의 일자리’의 호소에 호응하여, 유엔은 1999년 기업계의 ‘글로벌 계약(Global Compact)’을 제안하여, ‘기업 생산수칙 운동’의 추진을 직접적으로 격려했다. 이 계약은 근로기준, 인권, 환경보호를

로 번역하였다. 홍콩, 『공맹단결보(工盟團結報)』, 1999, 제40기 참고.

19) 8가지 협약은 다음과 같다. ① 1948년 결사의 자유 및 단결권 협약(87호). ② ‘1949년 단결권 및 단체교섭권 협약’(98호). ③ 1930년 강제노동 협약(29호). ④ 1957년 강제노동 금지 협약(105호). ⑤ 1951년 남녀 동일노동 동일임금 협약(100호). ⑥ 1958년 고용과 직업 차별 협약(111호). ⑦ <1973년 최저고용연령 협약(138호). ⑧ 1999년 열악한 형식의 아동노동 금지 협약(182호).

20) Juan Somavia, 『국제노동사무국 국장보고서: 양질의 일자리』, 제87차 ILO 총회, 제네바, 1999.

중시함으로써 글로벌화에 따른 부정적 영향을 극복해야 한다고 다국적 기업에 요구하고 있다. 동시에 인권 존중, 결사의 자유 및 단체교섭권 지지, 아동노동 금지, 강제노동 금지, 근로환경 차별 근절, 환경보호기술 발전 및 채택 등으로 구성된 기업의 사회적 책임에 관한 9가지 원칙과 핵심 내용을 제출하였다.²¹⁾

기업의 사회적 책임 운동 및 그 구체적인 표현인 ‘기업생산수칙운동’은 글로벌화를 배경으로 노사관계를 조율하고 근로자의 생존권을 보호하기 위해 형성된, 일종의 법률 행위라고 말할 수 있다.

3. 기업의 사회적 책임의 법률 성격

기업의 사회적 책임은 법률적인 의미에서의 책임과 도의 혹은 윤리적인 의미에서의 책임이 있을 수 있다. 현재 전개되고 있는 기업의 사회적 책임 운동의 구체적 표현으로서의 공장수칙운동은, 주로 다국적 기업이 시행 주체가 되어 기업의 노동기준을 조사하는 형태로, 사회적으로 기업의 사회적 책임의 도의적 혹은 윤리적 성격을 보다 강조하는 것이다. 사실 다국적기업에서 시행하고 있는 노동기준을 주요 내용으로 하는 공장수칙운동은 상당 정도 수동적인 성격을 가지고 있다. 그 직접적 목적은 노동무역 장벽 속에서 회사의 상업적 명성을 유지하기 위한 것이다. 구체적으로 말하자면, 공장수칙을 지키는 주목적이 회사의 브랜드 이미지 보호, 부정적인 영향을 초래할 수 있는 법적 소송, 소비자의 구매 거부, 주가 하락, 무역 제재 등의 방지, 생산성 제고 및 공급체인 관리 최적화 등에 있는 것이다.²²⁾

이로써 다국적기업이 공장수칙 준수 운동을 추진하는 목적이 도의의 발로 혹은 가치관의 추구에 있지 아니하며, 보다 직접적인 의미의 상업적 목적을 가진 일종의 상업적 행위임이 분명해진다. 순수한 상업적

21) 周國銀・張少標 편저, 『사회적 책임의 국제기준 시행지침(社會責任國際標準實施指南)』, 海天出版社, 2002. 4, p.39 참고.

22) 周國銀・張少標 편저, 『사회적 책임의 국제기준 시행지침(社會責任國際標準實施指南)』, 海天出版社, 2002. 4, p.32 참고.

행위라면 기업의 사회적 책임 운동의 사회적 성격이 변질될 수 있다. 따라서 기업의 사회적 책임의 법적 성격을 분명히 하고 강조할 필요가 있다. 또한 사실 기업의 사회적 책임 운동이 법률적 성격을 갖출 때만이, 다국적기업은 어쩔 수 없이 시행하지 않을 수 없게 된다. 기업 스스로의 이익만을 위해서라면 이 운동은 다국적기업에 의해 최대한 상업화될 뿐이다.²³⁾

기업의 사회적 책임, 특히 현재 기업의 사회적 책임 운동의 기본적인 표현 형태인 공장규칙 준수 운동은, 그 근본적인 성격으로 볼 때 사실상 기업의 법률적 책임 혹은 노사관계에서 기업의 의무이다. 노동법 관계에서 기업의 의무를 기업의 사회적 책임을 요구하는 의미로 본다면, 기업의 의무에 대한 법률규범을 사회적 규범과 결합시켜 시행을 강화해야 한다. 일종의 법률규범으로서, 기업의 사회적 책임에 대한 기본 요구는 노동법 관계에서 기업이 사용자로서 마땅히 저야 할 의무를 다하는 것이다. 사용자가 저야 할 이러한 의무는 동시에 권리 향유를 조건으로 한다. 사용자의 권리는 주로 개별 근로관계에서의 채용권, 노동지휘권, 업무조정권, 상벌권 및 집단 노동법률관계에서의 폐업권을 포함한다.²⁴⁾ 이러한 권리는 근로자의 권리와 대응되는 사용자의 권리에 속한다. 그러나 사용자는 이와 동시에 상응하는 의무를 저야 한다. 이는 주로 사용자가 관련 노동기준을 집행하여 노동 과정에서 근로자를 보호하는 행위로 표현된다. 구체적으로 개별 노동법률관계에서 사용자의 첫 번째 의무는 노동의 대가를 지불할 의무로, 이는 재산법상의 사용자의 의무이다. 두 번째는 노동 보호의 의무로, 이는 인격법(人格法)상의 의무로서, 주로 생산 과정에서 근로자의 생명과 건강을 보호하고 생산 관리 측면에서 근로자의 존엄성 등 인격적 권리를 보호하는 것이다.²⁵⁾ 집단 노동법률관계에서 사용자의 의무는 주로 근로자의 단

23) 余曉敏, 『경제 글로벌화와 다국적기업의 생산수칙(經濟全球化與跨國公司的生產守則)』, 鄭功成·鄭宇碩 편집, 『글로벌화의 노동과 사회보장(全球化下的勞工與社會保障)』, 中國勞動社會保障出版社, 2002. 6, p.133 참고.

24) 松岡三郎, 『노동법-권력의 역사와 이론(勞動法-權力的歷史和理論)』, 弘文堂, 1968.12, pp.123~174.

25) 黃越欽, 『노동법론(勞動法論)』, 臺灣政治大學勞工研究所, 1994, pp.175~205

결권 행사를 방해하지 않는 것으로, 근로자의 공회 설립, 단체교섭 및 단체행동권 행사 과정에서 사용자는 부당노동행위로 이에 대항할 수 없다.²⁶⁾ 일반적으로 개별 노동법률관계에서 사용자의 의무는 주로 행위의무로서, 즉 적절한 행위로서 개별 근로자의 노동 권익의 실현을 보장하는 것이다. 집단노동법률관계에서 사용자의 의무는 주로 불법행위 의무로, 즉 사용자는 근로자 집단권의 행사와 실현을 방해하거나 침해하는 행위를 해서는 안 되는 것이다.

노동법률관계에서 기업의 의무는 주로 노사관계의 법률적 조정을 통해 실현된다. 전통적인 노사관계의 법률적 조정은 주로 두 가지 경로를 거쳤다. 하나는 국가 노동기준의 제정과 시행이며, 다른 하나는 근로자조직인 공회가 진행하는 단체교섭이다. 고용규칙 혹은 공장규칙은 전통적인 노사관계의 법률적 조정에서 단지 보조적인 형식일 뿐이었다. 그러나 현재 전개되고 있는 기업의 사회적 책임 운동은 공장수칙 혹은 생산수칙 준수 행위를 상대적으로 독립된 운영 시스템을 가진 노사관계 조정 형식의 일종으로 발전시켰다. 이러한 형식은 노사관계의 법률적 조정에 있어 새로운 발전이지만, 이것이 노동법률관계가 기본적으로 여전히 사용자의 의무를 강조해야 한다는 특징을 변화시키지는 못했다.²⁷⁾

그러나 현실적 운영 과정에서 사람들은, 기업의 사회적 책임 운동이

참고.

26) 常凱, 『부당노동행위 입법에 관한 논술(論不當勞動行為立法)』, 『中國社會科學』, 2000, 제5기 참고.

27) 필자는 노동 문제 해결에 있어서 기존의 노동법률의 ‘힘이 미치지 못하고 있는’ 상황에서 생산규칙을 준수하도록 하는 것이 일종의 새로운 노동 ‘입법’ 형식이라고 보는 사람도 있다. 필자는 노동 문제 해결의 기본 형식은 여전히 전통적인 노동입법이라고 본다. 생산규칙은 법률적 의미에서 단지 노사관계의 법률적 조정의 형식일 뿐 ‘입법’에 속하지 않는다. 현재 생산규칙 운동은 새로운 노동 ‘입법’이 아니며 기존 노동입법의 대체물도 아니며, 다만 새로운 상황에서 기존의 노사관계 조정방식을 발전시키거나 보충하는 것이라고 생각한다. 그 성격에 있어서 생산규칙은 여전히 노사관계의 법률적 조정의 범주에 속한다(余曉敏, 『경제 글로벌화와 다국적기업의 생산규칙(經濟全球化與跨國公司的生產守則)』, 譚深·劉開明 편집, 『다국적기업의 사회적 책임과 중국사회(跨國公司的社會責任與中國社會)』, 社會科學文獻出版社, 2003. 1, p.51 참고.

노사관계의 법률적 조정의 형식이자 수단이라는 성격을 간과하는 경우가 있다. 가장 두드러진 문제는 전적으로 인적자원관리의 개념과 방식으로 기업의 사회적 책임 운동을 전개하는 것이다. 비록 현실적으로는 인적자원관리와 노사관계관리가 서로 구분되지 않고 얹혀서 운영되고 있지만, 인적자원관리 방식에 전적으로 의존하여 노사관계를 처리할 수는 없다. 인적자원관리와 노사관계의 법률적 조정은 2개의 서로 다른 이념체계이자 규범체계이기 때문이다. 인적자원관리는 기업의 이익에서 출발하여 기업경쟁력을 제고하려는 목적을 가진 기업관리방식으로, 관리의 권력 주체는 기업이고, 근로자는 단지 피동적인 관리 대상에 지나지 않는다. 반면 노사관계의 법률적 조정은 기업의 노사관계 조율과 균형을 목적으로 하고 근로자의 권리 보장을 그 기본 이념으로 한다. 따라서 권리 주체는 노사 쌍방으로, 기본적인 조율방식은 노사쌍방의 대등한 교섭 혹은 자주적 참여이다.

사실상 인적자원관리 방식에 전적으로 의존하여 기업의 사회적 책임 운동을 진행하는 것은, 노사관계의 법률적 조정의 방식을 배척하는 태도로서 이러한 이념에 저촉된다. 이보다 더 큰 문제는 사용자가 공장수칙을 통해서 근로자에 대한 통제와 기존의 노동운동에 대한 대체 혹은 배척을 기도한다는 점이다.²⁸⁾ 사회적 책임 운동을 시행한 경험이 있거나 심지어 인증에 통과된 기업의 대부분이, 노동기준 시행은 기업측의 책임이자 권리이며 근로자는 그 수혜자라고 생각하고 있다.²⁹⁾ 이에 따라 기업의 사회적 책임 추진 과정은 기본적으로 기업 관리자측의 일방적인 행위로 표현되고 있으며, 근로자는 단지 업무의 대상으로 전락하고 있다. 마치 근로자의 이익이 기업에 의해 주어지는 듯한 인상을 주는 것이다. 그러나 기업의 사회적 책임이 갖는 법률적 성격을 강조하는 것은, 기업의 사회적 책임 운동이 근로자 처우 개선이라는 ‘이

28) 한 유명 다국적기업의 중국 지역 인적자원감독부서에서 본사에서 공회(工會: 중국 노조)를 설립하지 않아도 될지 필자에게 자문을 요청한 적이 있다. 그 이유는 본사의 전통이 외부로부터의 힘이나 세력의 개입을 환영하지 않는데, 중국공회는 기업조직이라기보다는 사회 정치적 조직이기 때문이었다.

29) 필자는 2001년 10월 기업의 사회적 책임 관련 회의에 참석한 적이 있는데, 공장수칙을 이미 시행한 대다수 기업은 모두 이렇게 인식하고 있었다.

익' 추구에 지나지 않는 것이 아니라, 독립된 주체로서의 근로자의 '권리' 추구라는 점을 강조하고 있는 것이다. 기업의 사회적 책임이 갖는 법률적 의미는 바로 기업 생산 과정에서 근로자의 권리를 실현하고자 하는 것이라 말할 수 있다.³⁰⁾

노동법적 의미에서 볼 때 근로자 권리의 보장과 추구는, 보다 깊은 사회적 측면에서 근로자의 인격적 자유와 존엄을 실현하고자 하는 것이다. 노동은 하나의 독립된 생산요소이지, 자본의 부속물이 아니다. 근로자는 노동이라는 생산요소를 가지고 있는 주체로서, 그 노동의 궁극적 목표는 자신의 가치 실현이다. 또한 노사관계 조정에서 법률은 근로자의 인격적 존엄성을 지지하고 보호한다. 근로자는 하나의 독립적인 인격체로서 자신의 인격에 관한 모든 사안을 자주적으로 결정하고 처리할 수 있어야 하며, 여기에는 근로자의 직업 선택권, 결사·교섭·파업의 권리, 그리고 노사관계의 이익과 운영 관련 문제의 처리에 있어서 사용자와 대등한 결정권 등이 포함된다. 이러한 전통적인 노동법률과 노동운동에서 주장하는 그리고 추구하는 내용은, 기업의 인적자원관리로 대체할 수 있는 것이 아니다.

그러나 기업의 인적자원관리와 노사관계 관리에는 공통점이 있다. 바로 양자가 해결하고자 하는 것이 모두 기업(사용자)과 근로자의 관계로서, 인적자원관리와 노사관계관리의 공통의 출발점이자 노사 쌍방이 공동으로 추구하는 목표가 인본주의라는 점이다. 따라서 기업의 사회적 책임은 기업의 인적자원관리의 내용에 포함되어야 할 뿐 아니라, 노사관계의 법률적 조정의 범주에 넣어야 마땅하다 하겠다.

30) '권리(right)'와 '이익(interests)'의 의미는 매우 비슷하지만, 그 함의가 서로 다른 개념이다. '권리'라는 단어가 '이익'이라는 요소를 이미 포함하고 있지만, 게다가 권리에 대한 학계의 정의 가운데 '이익설'의 관점이 있기는 하지만, '권리'는 결코 이익을 직접적으로 지칭하는 것은 아니다. 권리에 대한 학계의 통설은, 법률관계 주체가 어떠한 행위를 하거나 혹은 하지 않을 수 있는 것, 그리고 타인에게 상응하는 행동을 하거나 하지 않도록 요구할 수 있도록 허용하고 보장하는 것으로, 이익은 그 직접적인 장점일 뿐이다(『중국대백과전서·법학권(中國大百科全書·法學卷)』, 中國大百科全書出版社, 1984年, p.485 참조.

4. 기업의 사회적 책임을 노동법으로 제도화하기 위한 해결과제

기업의 사회적 책임 운동은 실질적으로 인적자원관리와 노사관계 조정이라는 두 가지의 개념과 제도를 포괄하는 의미를 가지고 있으므로, 인적자원관리로 노사관계 조정을 포괄하거나 대체하려는 시도, 혹은 노사관계 운영으로 인적자원관리에 맞서는 시도는 모두 부적절하며 또한 비현실적이다. 각각 두 가지의 경제적 힘인 자본과 노동, 그리고 두 가지 경제적 권리인 재산권과 생존권을 대표하는 두 가지의 서로 다른 사회운동이기 때문이다. 이 두 가지 운동을 결합시키는 것이야말로 노사 양측의 현명한 선택이 될 것이다. 그것이 아무리 어렵다 할지라도 말이다.

이 결합을 실현하기 위해 우리가 선택할 수 있는 기본적인 방법은 기업의 사회적 책임 운동을 노동법으로 법제화하는 것이다. 기업의 사회적 책임을 노동법제에 편제시키는 것은 국제법적 근거뿐 아니라 국내법적 근거를 가지고 있다. 근거란 바로 기업의 사회적 책임이 국제노동기준을 자신의 기반과 원칙으로 삼고 있으며, 기업의 사회적 책임의 직접적 요구가 ‘노동법’의 관철이기 때문이다. 기업의 사회적 책임을 노동법에 편제시키기 위해서는 다음과 같은 문제를 명확히 하고 해결해야 한다.

첫째, 기업의 사회적 책임 운동이 가장 우선적으로 해결해야 할 문제는 ILO의 근로자 기본권 협약 규정이다. 근로자의 기본권 가운데 가장 주요한 내용은 근로자가 공회(工會: 중국 노조)를 조직하는 단결권과 단체교섭의 권리이다. 이 두 권리의 직접적 의의는 근로자가 집단적 힘을 형성하여 독립적인 신분으로 사용자와 대등한 교섭을 한다는 점에 있다.³¹⁾ 근로자의 임금, 근로시간, 노동보호 등의 권리가 물론 근로자에게 중요하지만, 이러한 구체적 권리의 획득 혹은 실현은 회사의 일방적인 결정이 아니라 근로자의 개입과 참여로 이루어져야 한다. 이

31) 常凱, 『현대기업 제도와 노동권리의 관계(現代企業制度與勞權關係)』, 『工運研究』, 1994년 제13기 참조.

러한 개입과 참여의 기본 전제는 진정한 근로자조직의 존재이며, 기업의 사회적 책임을 추진하려면 우선 근로자의 이러한 기본권을 보장해야 한다. 그러나 현재 진행되고 있는 기업의 사회적 책임 운동에서는 오히려 이 두 가지 권리가 무시되고 있다. 사회적 책임에 관한 국제기준과 공장수칙의 대부분은 근로자의 자유결사와 단체교섭을 인정하고 있지만, 실질적인 운영 과정을 보면 이미 사회적 책임 인증을 통과한 기업의 경우도 대부분 공회가 없는 실정이다. 일부 공회를 설립한 개별 기업의 경우도, 기본적으로 기업주가 공회를 통제하거나 혹은 직접적으로 공회 책임자를 맡고 있다. 이렇게 사용자가 공회 설립을 방해하거나 혹은 공회를 통제하는 ‘간섭행위’는 제98호 ILO 협약에서 명문으로 금지하고 있는 전형적인 불공정 노동행위이다.³²⁾

둘째, 기업의 사회적 책임의 시행 및 감독 인증방식 역시 단순한 상업적 운영 모델을 바꾸어야 한다. 물론 세계적으로 노동기준 감독·인증 조직들이 기업의 사회적 책임을 추진하는 과정에서 긍정적인 역할을 했다는 점을 부인할 수 없다. 그러나 이러한 인증 과정의 상업적 운영은 또한 감독과 인증의 객관성과 정확성에 의문을 남기기도 하였다. 품질 혹은 환경관리 시스템 기준은 정태적인 계량화된 객관적 지표로 가능할 수 있지만, 일종의 권리 실현으로서 노동기준은 상대성과 동태성을 특징으로 가지고 있어, 사람에 따라 서로 다른 느낌과 평가가 있을 수 있다. 권리는 주관성을 갖기 때문이다. 이러한 인증이 권리관계의 일방에 의해 통제된다면, 즉 사용자가 제공한 자료와 증인 및 증거 자료에 의존한다면, 그 판단 결과의 공정성과 객관성을 보장하기란 어렵다. 만약 감독 및 인증 조직이 상업적 목적을 함께 갖는다면, 즉 감독 및 인증을 하나의 돈벌이 수단으로 삼는다면, 이러한 인증방식의 공정성과 객관성은 더구나 의심을 사게 된다.³³⁾ 이 밖에 일부 인증을

32) ‘단결권과 단체교섭권 시행 협약’ 제2조. 국제노동기구 북경사무소, 『ILO협약과 건의서』(제1부), 1994, p.164 참조.

33) 필자는 인증에 통과한 기업의 사회적 책임 부서의 책임자와 접촉한 결과, 대다수가 심지어 사회적 책임이 무엇인지 혹은 노동기준이 무엇인지 등의 기본적인 인식조차 없음에도 불구하고, 노동기준 인증에 통과하였음을 발견할 수 있었다.

책임지고 있는 공증기구의 경우, 인증업무 담당자가 노사관계 혹은 노동법 전문가가 아니고 그들의 전문적인 자격 인증도 해결해야 할 과제의 하나이다.

게다가 감독 및 인증이 사용자의 일방적 행위로서 진행되는 상황 역시 바뀌어야 한다. 감독 인증 과정의 개선을 위해 기본적으로, 노사정 3자협의제도(이하 3자제도라 약함)를 운용하여 기업의 사회적 책임을 실현한다는 사고방식으로의 전환이 필요하다. 중국 노동법 규정에 따르면, 기업의 노동법 집행 감독 권한은 정부와 공회에 있다. ‘노동법’에서는 “현(縣)급 이상의 각급 인민정부 노동행정부서는 법에 따라 사용자의 노동법률·법규 준수 상황에 대해 감독하고, 노동법률·법규 위반행위를 제지하고 이의 시정을 요구할 권리가 있다”, “각급 공회는 법에 따라 근로자의 합법 권익을 보호하고, 사용자의 노동법률·법규 준수 상황에 대해 감독한다”³⁴⁾고 규정하고 있다. 3자제도는 노사관계의 법률적 조정과 관련된 ILO의 기본 원칙으로, 이러한 3자제도가 적용되는 법률 조정의 구체적인 내용은 “직장 알선, 직원 교육과 연수, 근로자 보호, 공업 위생과 안전, 생산성, 사회보장, 복지사업 등”, “그들의 이익과 직결된 법률의 제정과 시행이다.”³⁵⁾ 따라서 3자가 공동으로 인증제도를 시행할 때만이 감독 및 인증의 객관성과 공정성을 보증할 수 있다.

셋째, 기업의 사회적 책임이라는 기준의 법적 효력 문제이다. 기업의 사회적 책임 기준이 갖는 법적 효력 문제는 두 가지 문제를 포함한다. 하나는 기업의 사회적 책임 기준 제도에 대한 법적 효력 문제이다. 현재 아직까지 세계적으로 공인된 구체적인 기준이 없고, 대부분 각각의 국제조직에서 자체적으로 제정한 규정뿐이다. 이러한 기준들이 모두 국제 노동기준에 의거 제정되었다고는 하나, 국제 노동기준과 중국의 노동법 사이에는 어느 정도 격차가 존재하고 있어, 법률 적용 혹은 기

34) ‘중화인민공화국 노동법(中華人民共和國勞動法)’(1992년) 제11장 제85조, 제88조.

35) ILO 『산업분야 협상에 있어서 공공부문, 사용자 조직 및 근로자 조직 간의 협력에 대한 건의서(113호)』(1960년) 5조.

준 적용의 문제가 여전히 남게 된다. 이 문제의 해결 방법은 기업의 사회적 책임에 관한 중국의 기준을 제정하는 것으로, 중국의 관련 부서가 참여하여 제정해야 법적 효력을 보장할 수 있다. 또 하나의 문제는 기업의 사회적 책임 감독 및 인증 결과에 대한 법적 효력 문제이다. 중국 법률에서는 노동법 시행에 대한 감독의 주체를 이미 명확하게 규정하고 있으므로, 이러한 감독 부서의 참여 없이 인증 결과는 법적 효력을 가질 수 없다. 현재 전개되고 있는 기업의 사회적 책임 운동은 기본적으로 일종의 상업적 행위로서, 법적 효력을 갖추지 못하고 있다. 인증을 받은 기업이 추구하는 바가 법적 효력이 아니라 단지 상업적 가치에 지나지 않는다는 하더라도, 이러한 행위 자체가 이미 기업의 사회적 책임 운동의 뜻과 괴리되는 것이다. 또 하나 피할 수 없는 문제가 있는데, 상업적 인증에 통과된 기업이 정부 노동부서 혹은 공회의 인증 심사에서 불합격할 경우, 그 상업적 인증이 과연 여전히 유효할까 하는 문제이다. 따라서 상업기구의 인증만을 통과하는 것으로는 부족하며, 인증에 있어서 정부와 공회의 협력이 필수적이다. 또한 국제 경험을 참고하여 노사관계 및 노동법 전문가가 공익적인 신분으로 개입한다면, 이러한 인증의 전문성과 객관성을 보다 효과적으로 유지할 수 있다.³⁶⁾

36) 沼田稻次郎 外 편저, 『노동법사전(労働法事典)』, (일본어판), 労働旬報社, 1979. 12, p.1082 참고.