

International Labor Brief 국제노동브리프

I N T E R N A T I O N A L L A B O R B R I E F

2007 **7월** July

Vol. 5, No. 7 / www.kli.re.kr

01 글로벌 포커스

- 중국 노동문제의 전환과 새로운 인식의 필요성

03 기획특집 : 중국 노동환경 변화

- 중국 노동법제의 역사와 최근의 변화
- 중국 노동시장의 발전과 조화로운 사회건설
- 중국의 고용압력 및 고용촉진정책
- 중화인민공화국 근로계약법 전문

68 국제노동동향

- 유럽연합의 유연안정성전략 : '유연안정성(Flexsecurity)의 공동 원칙을 향하여'
- 유럽 노동법에 대한 독일 노동법의 태도
- 직업안전 및 건강에 관한 법(OSH Act) 위반에 대한 미국 노동부의 감독시스템
- 영국의 주택난과 노동시장
- 일본 노동시장의 개혁동향
- 중국 노동시장의 특성과 문제점
- 2002년 이후 프랑스 법정노동시간과 추가노동시간의 주요 흐름과 동향

129 해외연구동향

- 콜센터 서비스업의 국제 동향 : "The Global Call Center Report : International Perspectives on Management and Employment"의 주요 발견을 중심으로

139 세계노동 소식

- 세계 노사정 소식

»_글로벌 포커스

중국 노동문제의 전환과 새로운 인식의 필요성 • 01

이장원 (한국노동연구원 선임연구위원)

»_기획특집 : 중국 노동환경 변화

중국 노동법제의 역사와 최근의 변화 • 03

첸부레이(陈步雷) (중국총공회 연구원)

중국 노동시장의 발전과 조화로운 사회건설 • 24

두양(鄱阳) (중국사회과학원 경제학과 교수)

중국의 고용압력 및 고용촉진정책 • 36

양연수이(杨燕绥) (칭화대학 공공정책과 교수)

가오젠서(高建设) (중국향천공업총공사 인력자원부 부장)

중화인민공화국 근로계약법 전문 • 49

한국노동연구원 번역

»_국제노동동향

유럽연합의 유연안정성전략 : '유연안정성(Flexecurity)의 공동 원칙을 향하여' • 68

정희정 (틸버그대학교 사회정책학과 유연안정 연구팀 박사과정)

유럽 노동법에 대한 독일 노동법의 태도 • 78

김기선 (라이프치히대학교 법과대학 노동법 박사과정)

직업안전 및 건강에 관한 법(OSH Act) 위반에 대한 미국 노동부의 감독시스템 • 87

지민웅 (보스턴대학교 경제학 박사과정)

영국의 주택난과 노동시장 • 95

하세정 (LSE 경제지리학 박사과정)

일본 노동시장의 개혁동향 • 105

오학수 (노동정책연구·연수기구 부주임연구위원)

중국 노동시장의 특성과 문제점 • 115

방혜정(중국 외교학원 국제관계학 박사과정)

2002년 이후 프랑스 법정노동시간과 추가노동시간의 주요 흐름과 동향 • 122

손영우 (파리8대학교 정치학 박사과정)

»_해외연구동향

콜센터 서비스업의 국제 동향 : "The Global Call Center Report : International Perspectives on Management and Employment"의 주요 발견을 중심으로 • 129

권현지 (한국노동연구원 연구위원)

»_세계노동 소식

세계 노사정 소식 • 139

중국 노동문제의 전환과 새로운 인식의 필요성

이장원 (한국노동연구원 선임연구위원)

“공장으로서의 경쟁력은 상실되어 가고 있는 데 반해 시장으로서의 경쟁력은 아직 확보하지 못하고 있다”는 것이 중국에 진출한 한국기업들의 요즘 실태라고 하겠다. 중국은 한때 세계의 공장이라 칭해졌지만 2006년 전인대 이후 추진되고 있는 조화사회 노선에서 엿볼 수 있는 것은 이제 중국은 단순히 세계의 공장이 아니라 세계의 시장으로 우뚝 서겠다는 의지이다.

이제 노동자는 단지 기업의 활동을 도와주기 위한 생산 요소 관점보다는 인간다운 생활을 영위하고 안정된 일자리가 필요한 사회적 존재로 다 어지고 있다. 최저임금은 노동자들의 생활안정을 위해 계속해서 정부의 지도하에 상승하고 있고, 모든 노동자들은 노동계약과 사회보험에 의해 빠짐없이 보호받아야 할 존재임을 기업들에게 각인시키고 있다. 노조가 없었던 기업들은 노조(중국에서는 공회라고 칭함)를 만들어야 한다고 지방정부와 총공회는 열심히 지도하고 있다.

한국노동연구원은 중국 노사관계 변화와 중국진출 한국기업들의 실태를 연구하기 위한 팀을 구성하여 관련 조사와 연구를 진행 중에 있다. 1차로 올해 4월에 중국의 정책과 입법에 영향을 주는 공공기관 및 인사들을 면담했고, 5월에는 중국 7개 도시에서 20개 기업을 심층 면담조사했다. 올해 7월 말이면 중국내 13개 주요 도시에서 추출된 약 400개 한국기업들을 대상으로 대한상공회의소 주중 한국상회와 공동으로 실시하고 있는 관련 실태조사가 완료된다.

현재까지 연구에서 드러난 두 가지의 중요한 사실은 다음과 같다. 첫째, 중국은 지금 정책환경 변화가 심하고 특히 외자기업 부문과 노동 분야에서 그렇다. 따라서 중국진출 한국기업의 노동문

제는 이중의 변화 소용돌이에 놓여 있다. 변화의 방향은 더 이상 가공무역과 저임 노동력으로 상징되어 온 중국의 매력에 기대지 말고 중국의 시장발전(내수시장과 노동시장)에 장기적으로 기여할 수 있는 기업으로 자리매김해야 한다는 것이다.

둘째, 반면에 한국기업들은 이 변화의 방향을 알기는 하지만 바람의 세기를 견디어낼지 두려워하고 있다. 외자기업에 대한 법인세의 상승, 가공무역 금지 및 일부 가공무역에 대한 증치세(우리의 부가가치세) 환급금지, 노조설립 확대, 단체교섭의 촉구, 최저임금 및 사회보장제도 준수강화, 노동계약 및 경제보상금(퇴직금) 제도의 도입 등의 새로운 정책환경 변화에 적응할 능력이 갖추어진 기업이 많지 않고, 여기에 대부분의 기업들에게 숙련인력 부족이라는 치명적인 노동시장 환경까지 겹쳤다. 이 중 많은 부분은 이미 법으로 정해져 있거나 예고되어 왔던 환경이지만 법을 충분히 존중하고 환경변화에 충실히 대응해 온 기업들이 많지 않았던 데서 현재의 충격은 더 크다.

중국에 진출한 많은 서구기업들이 일부 기업 부담이 늘어난다는 단점이 있기는 하지만 최근의 변화들을 자신들이 중국시장에서 활동하는 데 도움이 될 만한 장기적인 제도적 안정성과 법적인 투명성이 강화되는 과정으로 긍정적으로 바라보고 있다는 점에서, 중국내 한국기업들의 문제는 외자기업 일반적인 문제로 간주하기 어려운 점이 있다. 현재 한국기업들의 어려움은 지극히 한국적인 특성에서 문제가 확대된 것이 많으며 그 근본을 파고들면 중장기적 생존전략 없이 단기주의적으로 대응해 온 데서 많은 원인을 찾을 수 있다.

이번 호에는 기획특집으로 중국의 노동시장과 노동법의 변화를 설명해 주는 3편의 중국 현지 인사들의 글을 실었다. 이들은 모두 지난 4월 중국내 정책담당자 면담조사 수행시 원고청탁을 드렸던 관련 분야의 최고 전문성을 가진 학자들이자 현재의 노동관련 정책에 깊숙이 연관된 인사들이다. 번역 과정을 거치면서 의미 전달에 약간의 어려움이 있었고, 아울러 중국 현지 담당자의 입장에서 너무 민감한 문제들에 대해서는 예들려 표현한 부분이 있겠지만 그렇더라도 직접 중국의 담당자들의 시각을 직접 들여다볼 수 있는 중요한 정보가 담겨져 있다. 이번 호 출판을 즈음해서 오랫동안 토론을 벌였던 ‘근로계약법’이 2007년 6월 29일 제10기 전인대 상무위원회 제28차 회의에서 통과되었다. 근로계약법 전문은 ‘기획특집 - 중국 노동환경 변화 4’에서 확인 할 수 있으며, 향후 확정된 내용에 대한 세부적인 조사연구가 필요할 것이다. **KLI**

중국 노동법제의 역사와 최근의 변화

첸부레이(陈步雷) (중국총공회 연구원)

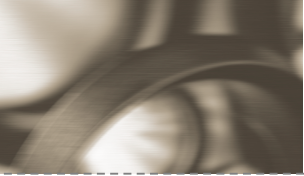
■ 서 론

본고에서 다루고자 하는 중국 노동법 문제는 1949년 중화인민공화국(PRC)이 설립된 이후의 노동법 관련 문제이다. 구체적으로는 중국 노동입법의 역사적 과정, 주요 법률 제도, 발전 변화 및 그 원인, 제도적 효과 및 주요 성과, 문제 및 도전, 입법 방향 및 발전 추세 등이 포함되고, 그 밖에 관련 문제에 대해서도 언급될 것이다. 본고의 작성 목적은 중국 노동입법 분야의 상기 문제들을 반추, 분석, 평가 및 전망해봄으로써 과거의 경험으로부터 어떤 교훈을 얻을 수 있는지 살펴보고, 이를 통해 중국 노동입법을 완비하기 위한 이론적 토대를 제공하며, 국내외 연구자들에게 중국 노동입법의 이해 및 분석에 관한 연구 혹은 인식의 패러다임과 경로 및 방법을 제공하고자 하는 데 있다.

본고에서는 문헌연구를 위주로 하고 사례연구와 비교연구를 병행했다. 중국 노동입법의 사실 문제에 관련된 부분은 다음과 같은 틀과 기준에 따라 구분할 수 있다.

첫째, 시대와 시간에 따라 중국의 노동입법을 다음과 같은 단계로 나눌 수 있다.

- (1) 1949~56년 중화인민공화국 신정권 수립(새로운 국호 확정)으로부터 사회주의 개조작업이 완료되어 사회주의 공유제 및 계획경제 체제가 구축될 때까지의 시기.
- (2) 1957~78년 극좌 정치 및 계획경제 체제가 주도했던 시기.
- (3) 1979~92년 경제 분야의 개혁개방과 계획경제, 시장경제가 공존했던 시기.
- (4) 1992~2006년 사회주의 시장경제 체제로의 전환이 진행되며 시장경제 체제가 확립 및 완비



된 시기로서 2001년 11월 중국의 WTO 가입이 중요한 이정표이다.

(5) 2006년부터 현재까지 중국이 ‘조화로운 사회’ 건설을 위해 노동 및 사회보장 관련 입법을 가속화하고 완비한 시기, 즉 사회법의 입법 강화에 주력한 시기이다.¹⁾

둘째, 노동법의 구체적 분야, 주제 및 내용에 따라 노동법을 다음과 같이 나눌 수 있다.

- (1) 노동권리 및 기본 노동정책 관련 법
- (2) 노동자 취업 및 노동시장 관련 법
- (3) 노동계약 및 단체협약 관련 법으로 노동관계 해지 규제, 해지방법 등에 관한 법이 포함됨
- (4) 근무시간, 휴식 및 휴가 등 근로기준에 관한 법
- (5) 임금 관련 법
- (6) 근로안전 및 보건 관련 법
- (7) 여직원 및 미성년 근로자에 대한 특별보호법
- (8) 사회보험 관련 법
- (9) 노동쟁의 관련 법
- (10) 노조 관련 법을 포함한 노동자의 결사, 단체협상, 단체행동 및 민주적 참여에 관한 법
- (11) 법률적 책임 및 법률적 책임의 실현시스템에 관한 법
- (12) 노동행정 감찰, 행정법 집행에 관한 법
- (13) 형법 체계 중 노동권리 보호 관련 법 및 노동자의 단체행동이나 산별노조 행동과 연관될 수 있는 죄명 관련 법

이렇게 하여 시간과 주제라는 두 가지 기준에 의해 수학의 평면좌표계와 유사한 중국 노동법의 구조가 형성되었다. 그러나 한 가지 밝혀두고 싶은 것은 주제를 기준으로 구분한 부분에서 열거한 각 주제 및 내용은 중국 노동법이 비교적 완비된 최근의 노동법 체계를 토대로 구분한 것으로, 중국에서 시장경제적 의미의 노동관계가 회복 및 재건된 것과 직접적으로 관련되며, 이전에 계획경

1) 중화인민공화국 노동법의 시기 구분과 관련하여 본고에서는 리징선(李景森), 자진링(賈俊玲)이 편찬한 『노동법학』(북경대학출판사, 2001년 1월 출판) 제2장을 주로 참조했다. 그러나, 『노동법학』에 제시된 것은 1949~56년, 1956~76년, 1976년 이후 등 3단계 구분법으로 중국 대륙에서 통용되는 방법이다. 본고에서는 1949~56년, 1956~78년, 1978~92년, 1992~2006년, 2006년 이후 등 5단계로 시기를 구분함으로써 중국 노동법의 변화 발전 과정을 더욱 정확하게 반영하고자 했다.

제체제가 경제생활을 주도했던 시기에는 단체협상, 노동쟁의의 처리 등 시장경제하의 노동관계와 관련된 내용이 없었다는 점이다. 즉 상술한 주제 및 내용이 모든 시기에 해당되는 것은 아니라는 것이다.

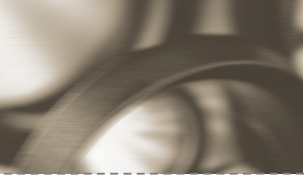
중국 노동입법의 배경, 목적, 기능, 성과 및 변천의 원인, 추세, 법칙, 문제 및 딜레마 등 이론적 분석에 관한 이론적 방법론에 있어 본고에서는 법학, 제도경제학, 사회학적인 방법론을 채택하고, 필요할 경우 일부 연구자가 수행했던 참여 관찰법(participant observation)의 전형적 사례를 이용하여 설명을 가했다. 또 독자들이 사실 문제에 대해 더 잘 이해할 수 있도록 하기 위해 이론적 분석 부분을 줄였으나 간명(簡明)하면서도 깊이 있는 분석 및 논증을 제공하고자 노력했다.

1949~56년, 1956~78년의 중국 노동 입법

1949~56년 노동법 제정 시기

1949년 중국 공산당은 ‘제3차 국내 혁명전쟁’에서 국민당을 이기고 중국 대륙에서 새로운 정권을 수립하여 ‘중화인민공화국’이라는 새로운 국호를 사용했다. 그 후의 중국이 바로 일반적으로 말하는 ‘신중국’이다.²⁾ 신중국 건국 후 역사적 조건으로 인해, 만청(滿清)부터 민국(民國) 이후까지 형성되었던 발달한 도시 지역의 시장경제와 폐쇄되고 낙후된 농업경제 등 복잡한 경제 형태가 혼합된 ‘혼합경제’가 일정 시기 및 일정 범위 내에서 계속되었다. 그러나 신정권은 강력한 정치력과

2) 국제법 이념에 따라, 중화인민공화국이 중화민족을 대신하고 중국을 대표하여 국제관계에 참여하는 국제법의 주체이고, 이와 관련된 문제는 새로운 국가가 아닌 (신)정부에 대한 인정 및 계승문제이다. 중국의 국제법 주체로서의 자격은 근대 국제법이 형성되고 아시아의 근대화가 일어난 이후 점차 확립되고 인정을 받았다. 만청에서 중화민국을 거쳐 중화인민공화국에 이르기까지 모두 동일한 국제법적 주체인 ‘국가’이지만 이 ‘국가’의 정부(실제로는 정권)가 정치적 혁명으로 인해 두 차례 교체되었던 것이다. 중국 대륙에서 쉽게 오도되는 것 중의 하나가 1949년 이후를 ‘건국 이후’로 보는 것인데, 이는 1949년 이전에는 중국에 국가가 존재하지 않았다고 보는 것이나 마찬가지다. 본 고에서 특별히 이에 대해 설명하는 첫 번째 목적은 ‘중국 노동법’에서 말하는 ‘중국’의 역사적 시기를 한정하고자 함이고, 두 번째 목적은 1949년 이후 정치 및 경제 제도의 혁명적 변화로 인해 형성된 ‘시장경제적 의미의 노동관계의 중단, 회복 혹은 재건’ 문제를 설명하고자 함이다.



마르크스-레닌주의적 이데올로기 이론과 독자적인 정치사상을 바탕으로 경제사회에 대한 강력한 개조작업을 단행하였고 ‘구성적 합리주의(constructive rationalization)’ 성격의 대대적인 실험과 실천을 통해 혁명기의 ‘신민주주의’에서 사회주의로의 전환을 완수함으로써 궁극적으로 사회주의 혁명을 이루고자 했다. 이러한 것은 경제 분야의 ‘사회주의 개조’로 집중적으로 나타났다.

1949~52년까지의 ‘국민경제 회복기’와 1953년부터 시작된 ‘제1차 5개년 계획’ 시기에 신중국은 기본적으로 시장경제에 부합하면서 사회주의 공유제 경제를 고려한 노동법을 제정했다. 1949년에 통과되어 신중국에서 임시 헌법적 지위를 가졌던 <중화인민정치협상회의공동강령> 제32조에 “국가가 경영하는 기업은 노동자가 생산 관리에 참여하는 제도, 즉 공장장 지도하의 공장관리위원회 제도를 시행해야 한다. 개인이 경영하는 기업에서는 노사 상생의 원칙을 실현하기 위해 노조가 노동자 직원을 대표하여 사측과 단체협약을 체결해야 한다. 공기업 및 사기업은 8~10시간 근무제를 시행하고 특수 상황이 발생할 경우 근무시간을 적절히 조절한다. 인민정부는 지역 및 업종별 최저임금을 규정하고 노동보험제도를 점진적으로 시행하며 청년 및 여성 근로자의 특수 이익을 보호한다. 광산의 안전 및 위생시설의 개선을 위해 광산검사제도를 시행한다”라고 규정하고 있다. 이 규정을 방향이자 원칙으로 하여 신중국 정무원(중앙정부의 집행기관) 및 산하 노동부, 중화전국총공회(中華全國總工會) 등 기관이 일부 법률, 법규, 행정규칙 및 규범력을 지닌 문건을 제정했다. 1954년 최초의 <중화인민공화국헌법>이 통과되어 국민에게 노동권이 있고 국가는 고용 확대, 노동조건 및 임금 개선을 위해 노력하며, 노동자에게 휴식의 권리와 사회보험의 권리가 있음이 명시되었다. 다음은 이 시기의 관련 법규이다.

- 1) 직원에 대한 민주적 관리 : 1950년 2월, 정무원(政務院) 재경위원회가 공장관리위원회 및 직원 대표회의 설치를 통한 기업의 민주적 관리시스템 확립을 위해 <국영 및 공영 공장의 공장관리위원회 설치에 관한 지시(關於國營、公營工廠建立工廠管理委員會的指示)>를 발표했다. 본 정령(政令)과 <공동강령>의 규정은 중국 공유제 기업 근로자의 민주적 참여를 보장하기 위한 최초의 법이다.
- 2) 고용촉진 및 실업 구제 : 1950~52년까지 정무원과 노동부가 실업 노동자와 실업 지식인 구제 및 고용촉진에 관한 다수의 규정 및 정령(政令)을 공표했다.
- 3) 임금 관련 법규 : 1956년 국무원이 <임금개혁에 관한 결정>, <임금개혁 중 일부 구체적 문제에 관한 규정>, <신공사합영기업(公私合營企業) 임금 개혁의 일부 문제에 관한 규정> 등 법규

및 정령을 공표하여 기업 간부에 대해서는 직급별 임금제를, 노동자에 대해서는 8등급 임금제를 시행했으며 노동시간에 따른 임금, 업무 건별 임금 및 보너스, 보조금 지급 등 다양한 형식의 임금제도를 시행했다.

4) 노동안전 및 위생 : 1951~52년까지 노동부와 정무원이 노동자 보호에 관한 규정 및 정령을 잇달아 공표했고, 1956년 국무원(중앙정부)이 <공장 안전 및 위생 규정>, <근로자의 사망 및 상해 사고의 보고규정>, <건축 설치 공사의 안전기술규정> 등의 법규를 공표했다.

5) 노동보험 : 1951년 정무원이 <중화인민공화국 노동보험조례>를 공표하여 노동보험의 실시 범위, 보험료 징수 및 관리, 각종 노동보험의 대우, 노동보험금 처분 등의 문제에 대해 특별히 규정했고, 1955년에는 국무원(중앙정부)이 <국가기관 직원의 퇴직 처리 임시지침>을 공표하여 노동보험의 적용범위를 확대했다.

6) 노동관계의 조정 : 1949~51년까지 중화인민공화국총공회와 노동부가 <노사관계 처리에 관한 임시 지침>, <사영기업 내에 노사협상회의 설립에 관한 지시>, <노동쟁의 처리절차에 관한 규정> 등을 잇달아 제정하거나 공표했다.

7) 노동규율과 직원 처분 및 해고 : 1954년 국무원이 근로자의 채용, 인사이동, 해고, 기업 행정 및 직원의 직책, 처분사항 등의 내용이 규정된 <국영기업 내부 노동규칙요강>을 공표했다.

상기 과정과 내용을 통해 당시 중국의 노동법에 시장경제와 계획경제적 특징이 병존했음을 알 수 있다. 1949년의 <공동강령>은 중국 공산당과 복수의 민주당파, 다양한 정치적 역량들이 공동으로 제정한 임시 헌법적 성격을 지닌 문건으로서, 시장경제의 영향을 많이 받았으므로 기본 방향이나 방법 등이 기본적으로 시장경제적이었다. 1954년 헌법은 사회주의 계획경제적인 내용과 특징을 더 많이 반영한 것으로 <공동강령> 중 시장경제에 관련된 노동법 제정의 틀을 대체했다.

1956~78년 중국 노동법 제정 침체기

1957년 중국이 <중화인민공화국 노동법>의 입법 준비작업을 시작했으나 얼마 후 중단되었다. 1963~65년 국무원이 기업 생산작업의 안전 및 기업 인사문제에 관한 몇몇 정령(政令)을 공표했고 노동부가 일부 규정을 제정했으나 극좌 정치 및 계획경제 체제의 제약으로 인해 상품경제 혹은 시장경제적 이념, 제도 및 실천들이 자본주의로 간주되어 전면적으로 억지되거나 포기됨으로써 중

국 노동법 제정작업이 침체기에 빠졌고 이전에 제정된 노동법 또한 상응하는 제도적 성과를 거두지 못하거나 폐지되었다.

1978~92년 개혁개방 및 현대화 발전 시기의 노동법

1978년 12월, 중국 공산당이 정치, 경제, 사회 등 제 분야의 전면적인 조정을 결정하고 집권 사업의 핵심을 과거의 정치투쟁에서 경제건설 및 사회발전으로 전환함에 따라, 관련 법률 제정작업이 주목을 받게 되었고 헌법, 법률, 행정법규, 지방법규, 행정규칙 등 다양화된 법률 형식을 형성했다.³⁾ 이로써 개혁개방으로 인해 형성된 ‘새로운 시기’가 시작되었다.

‘새로운 시기’가 시작된 이후 개혁개방의 핵심 분야는 경제 체제 개혁이었다. 1982년 중국공산당 제12차 전국대표대회에서 ‘계획경제를 위주로 하고 시장 조절에 의해 뒷받침한다(計劃經濟爲主, 市場調節爲輔)’는 방침이 제기되었고 1987년 중국공산당 제13차 전국대표대회에서는 ‘계획적인 상품경제(有計劃的商品經濟)’ 구축 방침이 제기되었다. 경제개혁의 중요한 내용 중 하나는 공유제 기업에 대해 노동자 고용에 관한 자주권을 포함하여 경영관리에 있어서의 자주권을 확대 부여했다는 것이다. 이로부터 노동법의 제정이 중시되기 시작했는데 구체적 내용은 다음과 같다.

- 3) 1978년 이후 중국 대륙의 법률형식이 점진적으로 발전한 결과 지금은 다음과 같은 종류를 아우른다. (1)헌법 : 전국인민대표대회에서 제정 및 개정. (2)법률 : 협의의 법률로서 전국인민대표대회에서 제정되어 국가 및 사회 주요 분야의 문제를 조정하는 ‘기본 법(헌법 이외)’과 전국인민대표대회 상무위원회에서 제정한 ‘기본법 이외의 기타법률’을 지칭. (3)행정법규 : 국가 최고 행정기관인 국무원이 제정한 규범적 성격의 법률 문건. (4)지방 법규 : 지방 입법권을 가진 성, 직할시, 자치구가 제정한 성(省) 차원의 지방 법규와 성 정부 소재지 및 국무원의 비준을 받은 ‘대도시’에서 제정된 지방 법규를 지칭. (5)소수민족 자치구역(자치구, 자치주(州), 자치현(縣) 등 3급 지자체 포함)에서 제정된 자치법규 및 단일 법규. (6)경제특구에 위임하여 제정된 법률 : 실제로는 1급 지방 법규임. (7)행정규정 : 국무원 산하 각 정부부처(예 : 노동부)에서 제정한 부서별 규정 및 지방 입법권을 지닌 성, 직할시, 자치구 및 시 정부가 제정한 지방 규정이 포함된다. 단, 행정규정이 광의의 법률에 포함되는가 여부에 대해서는 이견이 있음. 일반적으로 법률이나 법규가 미비하거나 법률이나 법규에 관련 규정이 없을 경우 사법기관은 행정규정을 참조하여 재판할 수 있다. 따라서 중국에서 행정규정은 ‘준법률’이다. 중국 노동법은 하나의 법률 분야로서 헌법 중 일부 조항, <노동법> 등 일부 (협의의) 법률, 일부 행정법규 및 수많은 지방 법규, 지방 행정규정을 포함한다. 중국 법률의 형식적 연원 문제와 관련해서는 <중화인민공화국입법법> 및 다양한 버전의 법리학 교재를 참조할 수 있다.

노동자 고용 관련

1980~86년까지 집권당과 중앙정부가 고용촉진 관련 정령을 잇달아 공표했고 노동부 또한 일부 규정을 제정했다. 그 내용을 보면 기본적으로 공유제 기업의 근로자 채용, 사용 및 근로자 관리에 관해 규정되어 있고 도시지역의 무직자 및 실직자를 ‘취업대기자(待業人員)’라고 지칭했다.

임금 입법 관련

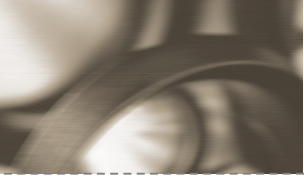
1977년부터 정부가 임금조정(임금인상)을 통해 임금제도 개혁을 단행했다. ‘노동에 따른 분배’ 원칙에 따라 회사 발전에 많은 기여를 한 일부 근로자의 임금을 인상하고 고정임금 이외의 보너스, 보조금 등을 지급하여 노동보수의 형식이 다양화되기 시작했다.

노동계약 관련

노동고용제도를 개혁하여 계획경제 체제하의 경직된 종신고용(固定工)제도(소위 ‘철밥통’·공유제 기업의 직원들이 해고되지 않고 쇠로 만든 밥그릇처럼 영구적으로 임금소득을 받을 수 있도록 하는 것을 의미함. 즉 임금을 음식에, 직위를 음식을 담는 그릇에 비유한 것임.)를 점진적으로 개선해 나감으로써 인력의 합리적 이동을 촉진한 것은 노동계약제도를 수립 및 추진하는 기본 목적이다. 1983년 노동인사부(勞動人事部)가 <노동계약제의 적극적 시행에 관한 통지>를, 국무원이 <과학기술인력의 합리적 이동에 관한 규정>을 공표했으며, 1986년에는 국무원이 <국영기업의 노동계약제 시행에 관한 임시규정>을 공표했다.

노동안전 및 위생 관련

1982년 국무원이 <광산안전조례>와 <광산안전감사조례>를 공표했고, 1984년에는 <방독방진 강화작업에 관한 결정>을, 1988년에는 <여직원 노동보호규정>을 공표했다. 그 후 1992년에는 전국인민대표대회 상무위원회가 <광산안전법>을 공표했다. 이 기간 동안 국무원 산하 노동인사부(勞動人事部), 성향건설환경보호부(城鄉建設環境保護部, 도시 및 농촌 건설환경보호부), 국가경제위원회, <매탄공업부(煤炭工業部, 석탄공업부)>, <농목어업부>, <위생부> 등 정부기관과 중화전국총공회 등 사단 조직 모두 상응하는 규정 및 문건을 제정했는데, 그 내용에는 생산 안전, 직업병 예방, 여성 근로자 보호, 미성년자 고용 금지 등이 포함되었다. 당시 정부가 강력한 조직 동원력, 제



약능력 및 징계능력을 갖추었으므로 이들 법률·법규 및 규정들이 노동자의 안전과 건강 보호, 생산 과정의 안전을 담보하는 데 있어 뚜렷한 제도적 성과를 거두었다.

사회보장 관련

국무원은 1978년 <근로자 퇴직에 관한 임시 지침>을, 1986년에는 <국영기업 직원 실직보험 임시 규정>을 공표하며, 실업자에 대한 보험문제 해결에 본격적으로 관심을 가지기 시작했다.

직원의 민주적 참여에 관한 입법

직원대표대회(職工代表大會, 약칭 ‘직대회(職代會)’)는 1950년대 공유제 기업 내에 보편적으로 설립되었으나 극좌 정치가 휩쓸었던 ‘문화대혁명’ 기간에 붕괴되었다. 1981년 국무원 산하 국가경제위원회 및 관련 기관 공동으로 <국영공업기업 직원대표대회 임시조례>를 제정했고, 1986년에는 국무원이 <전민소유제공업기업 직원대표대회 조례>를 공표했다. 이들 법규 및 규정은 공유제기업 직원의 민주적 참여시스템을 회복 및 완비하는 데 목적을 둔 것으로, 일부 기업에서 커다란 효과를 거두기는 하였으나, 이들 제도가 ‘노동자계급이 영도계급’이라든가 ‘노동자가 공유제 기업의 주인’ 등과 같은 이데올로기화된 이론을 근거로 함으로써 독일의 ‘노사공결제(勞資共決制)’와 형식적으로는 비슷하나 그 내용에 있어 큰 차이를 보였다. 중국의 직원대표대회제도는 권리체계가 확립되지 않고 법적 절차 면에서도 제약성이 결핍되어, 안정적이고 예상 가능한 제도적 성과를 거두기 힘든 경우가 많았다.

노동쟁의 처리 관련 입법

노동쟁의의 인정 및 해결과 관련하여 갖추어야 할 이론적 가설은 “직원과 기업이 이해관계가 상충하는 양측 당사자이고 직원이 상대적으로 독립된 주체적 지위를 갖추어야 한다”는 것이다. 따라서 만일 공유제 기업 직원이 ‘기업의 주인’으로서 기업측과 이익 충돌이 일어나지 않을 것이라고 가정한다면 과학적이지 않게 되는 것이다. 이러한 이론적 인식이 1980년대 중국 대륙에서 수용되었고 1987년에 국무원이 <국영기업 노동쟁의 처리 임시규정>을 공표하여 20여 년간 중단되었던 노동쟁의 처리제도를 회복했다. 또 1993년에는 <중화인민공화국 기업노동쟁의 처리조례>가 제정되어 지금까지도 효력을 발휘하고 있다.

외국인투자기업의 노동관계에 관한 특별 입법

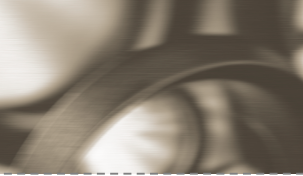
당시 중국 대륙에서 전통적인 사회주의 공유제, 즉 ‘공유제를 주체(主體)로’ 하는 제도를 유지하면서 자본주의의 실험인 시장화 개혁을 점진적으로 추진하여, 외국인 단독투자, 국내외 합자, 국내외 합작 등 세 가지 형태의 외국인투자기업이 중국 연해지역에서 점차 발전했다. 이들 기업들이 근로자 사용 면에서 사회주의 공유제 기업과 근본적인 차이를 보임에 따라 시장경제적 의미에서의 노동관계가 필연적으로 형성되었다. 1979년 전국인민대표대회에서 제정된 <중화인민공화국 국내외합자경영기업법>과 기타 관련 법률 및 법규가 외국인투자기업의 노동관계에 대한 원칙적 규정에 그치기는 했으나, 이로 인해 노동관계 유연화를 위한 제도적 기반이 마련되었다.

요컨대, 이 시기는 중국이 전통적인 계획경제에서 시장경제로 전환해 가는 시기이자 신구(新舊) 경제체제가 공존하던 시기로, 법률 제도에 있어 과도기적인 성격이 뚜렷하게 나타났다. 시장경제적 의미의 노동관계가 중국내 외국인투자기업, 향진기업(鄉鎮企業), 사영기업(私營企業)에서 형성되기 시작하여 점차 그 규모가 확대되었고, 전통적인 공유제 기업의 근로자 사용제도 개혁도 추진되어 시장경제하의 노동관계로 전환되어 나아갔다. 그러나 전통적 이데올로기와 체제의 영향으로 시장경제에 대해 오해하거나 모르는 부분이 많아 상응하는 법률들이 임시적 성격을 띠었다.

1992~2006년, 전면적인 시장화 개혁 및 시장경제체제 구축 초기의 노동입법, 중국 현행 노동법 체계 및 주요 내용

1992년 중국 경제 및 정치 분야에 중대한 조정이 있었다. 즉, 강력한 정치적 영향력을 지닌 지도자였던 덩샤오핑(鄧小平) 총서기가 사회주의 시장경제 체제 건설이라는 목표를 제시하여 시장경제 합법화의 길을 열었고, 같은 해 열린 중국공산당 제14차 전국대표대회에서 상응하는 정치 강령이 통과되었던 것이다. 이러한 변화는 중국 집권당이 이데올로기 및 발전 노선에 있어 더욱 이성적이고 실질적이며 유연한 실용주의의 길로 나아가게 되었음을 상징한다.

‘시장경제가 바로 법제화된 경제(法制經濟)’라는 이론하에 1993년 3월 새롭게 임기를 맞이한 ‘제8차 전국인민대표대회’에서 ‘사회주의시장경제에 필요한 법률시스템’을 조속히 구축하기로 결정했다. 그 해 7월, 전국인민대표대회 상무위원회에서 <중화인민공화국 기업법>이 제정된 후 ‘노동법’을 제정해야 한다는 목소리가 대두되었고, 1994년 7월 5일 전국인민대표대회 상무위원



회에서 <중화인민공화국 노동법>(약칭 <노동법>)이 제정되었다. 본 법률은 중국 노동법 체계의 기본이자 기본 틀이며 중국 노동 입법사의 중요한 성과로 인정된다. 그 후 제정된 일부 법률 및 법규와 많은 행정규정들은 <노동법>과 직접적 연관을 가지며 <노동법>의 일부 원칙, 규칙 및 시스템을 세분화하여 확장 및 발전시킨 것이다. 본 법률은 1995년 1월 1일에 정식으로 발효되었다. 2004년 국무원이 <노동보장감찰조례(勞動保障監察條例)>를 공포했고, 2006년 3월 전국인민대표대회 상무위원회가 <노동계약법(초안)>을 공포했으며 본 법안이 2007년 여름에 표결에 부쳐질 것인데 통과될 가능성이 매우 높다.

<노동법>에 의해 확립된 체계 및 주요 제도

<노동법>의 내용 및 그와 연계된 법률, 법규 및 규정에는 다음의 내용이 포함된다.

입법 취지 및 조정 범위

입법 취지는 “노동자의 합법적 권익을 보호하고 노동관계를 조정하며 사회주의 시장경제에 부합하는 노동제도를 구축 및 유지함으로써 경제사회 발전을 촉진시킨다”는 것이다. 본 취지는 <헌법> 제 6, 14, 19, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 53조와 관련되고 적용 범위(인적 범위)에는 “중국 국내 기업, 개별 경제조직(‘사용자’로 통칭) 및 이들과 노동관계를 맺고 있는 노동자와 국가기관, 비영리기관, 사회단체 및 이들과 노동관계를 맺고 있는 노동자가 포함된다”. 여기서 ‘사용자’란 <노동법>에서 고용주를 지칭하는 말이다.

노동자의 권리와 의무

<노동법>은 열거주의와 포괄주의적 방법에 따라, 노동자의 권리와 관련하여 평등하게 취업하고 직업을 선택할 수 있는 권리, 임금을 획득할 수 있는 권리, 휴식 및 휴가의 권리, 노동의 안전 및 위생을 보장받을 수 있는 권리, 직업 관련 기능훈련을 받을 수 있는 권리, 사회보험 및 복지 혜택을 누릴 수 있는 권리, 노동쟁의의 처리를 요청할 수 있는 권리 및 법률에서 정한 기타 노동권 등을 명시했다. 노동자의 의무와 관련해서는 노동을 완수할 의무, 노동 관련 기능을 향상시키고 노동의 안전 및 위생 규정을 집행할 의무, 노동 규율 및 직업윤리를 준수할 의무를 명시했다.

이러한 권리가 기본적으로 실제적·목적적 권리에 속하기는 하나 노동자의 결사 및 단결, 단체협상, 쟁의, 민주적 참여 등의 권리에 대해서는 명확하게 규정되어 있지 않다.

그 외 권리 보호의 주체에 대해서도 명확한 규정이 없어 권리가 제대로 보장받지 못하는 경우가 많다. 예를 들어 평등한 취업 및 직업 선택의 권리의 경우, 그에 대응되는 의무 주체가 마땅히 정부, 사회 및 모든 고용주여야 하나 노동보수의 권리와 대응되는 의무 주체는 구체적으로 고용주여야 한다. 사회보험의 권리에 대응되는 의무를 지는 주체는 다소 복잡하여, 기타 조항 및 법규에 따르면 1차적 의무 주체는 고용주이고 그 다음이 노동자이며, 그 외에 사회보험의 경영자, 관리자, 감독자(정부) 등이 포함된다. 중국 <노동법>에 규정된 권리가 다소 모호하고 의무 주체가 명확하지 않아 권리를 보호하는 데 큰 어려움이 있거나 권리를 실현하기 위해 운영 및 예상 가능한 사회 운영 시스템을 확립할 수 없으므로 심각한 법적 결함을 지니고 있다.

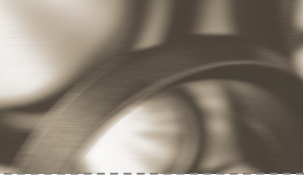
노조 조직 및 권리, 민주적 참여와 평등한 협상

이와 관련하여 “노동자는 법에 따라 노조에 참여하고 조직할 권리가 있다. 노조는 노동자의 합법적 권익을 대표하고 이를 수호하며 독립적이고 자주적으로 활동한다”고 규정되어 있는데, ‘법에 따라’에 해당하는 ‘법’은 중국 <노조법>이다. <노조법>에서 정하고 있는 중국 특유의 노조 체제는 노동법의 입법 및 운영과 노동관계의 현황 및 발전추세에 중대한 영향을 미친다. 이와 관련해서는 다음 부분에서 구체적으로 논하고자 한다.

<노동법>은 과거 법률 중 공유제 기업 내 직원대표대회의 전통을 계승하여 “노동자가 직원총회(職工大會) 및 직원대표대회 혹은 기타 형식을 통해 민주적 관리 과정에 참여하거나 노동자의 합법적 권익에 대해 사용자와 평등하게 협상할 수 있다”고 규정하고 있다. 이러한 규정은 직원들의 민주적 참여 채널의 다원화를 위한 길을 열었고 단체협상과 평등 협상을 위한 근거를 마련했다. 그러나 후속 법률이 부재하여 직원대표대회 및 평등협상시스템을 위한 지침과 제약조항이 마련되지 않음에 따라 절대다수의 기업에서 이들의 권리가 실현될 수 없어 상응하는 법률은 선언적 의미만 지닐 뿐이다.

고용촉진 및 평등고용

본법은 고용촉진을 정부의 의무로 규정하고 있다. 2000년 노동부가 <노동시장관리규정>을 공



표했고, 2001년에는 노동부와 국가공상관리총국이 <국내외 합자 및 합작 직업소개업체 설립 및 관리에 관한 임시규정>을 공표했다. 본법 제12조에 “노동자가 업종을 선택함에 있어 민족, 종족, 성별, 종교가 다르다는 이유로 차별 받아서는 안 된다”고 규정되어 있고, 제13조에는 여성이 남성과 동등한 취업의 권리를 향유한다고 규정되어 있다(본 규정은 <여성권익보장법(婦女權益保障法)> 및 국무원이 1988년 공표한 <여성 근로자 노동보호규정(女職工勞動保護規定)과 관련됨). 또 본법 제14조에는 장애인, 소수민족 및 퇴역군인에 대한 고용보호 규정도 있다.

노동계약과 단체협약제도

<노동법>은 중국 최초로 시장경제적 의미가 있는 노동계약제도를 확립했는데, 민법의 원리와 개념을 참조하여 노동계약을 ‘노동자와 사용자 간에 노동관계를 확립하고 쌍방의 권리와 의무관계를 분명하게 규정짓는 합의서’라고 정의하고, ‘노동관계를 맺기 위해서는 노동계약을 체결해야 한다’고 규정했다. 그 후 1996년 노동부가 각급 노동 관련 행정기관의 행정력을 통해 노동계약제도를 추진하기 위한 <노동계약제도 시행문제에 관한 통지>를 공표했다.

본법에서는 노동계약의 원칙, 무효 노동계약의 상황, 노동계약의 형식 및 내용을 규정하고, 노동계약을 기한이 정해진 계약, 기한이 정해지지 않은 계약 및 일정 업무의 완료 시한을 기한으로 하는 계약으로 구분했다. 또한 합의에 의해 계약을 해지할 자유와 권리에 대해서도 규정해 두고, ‘과실에 의한 해고’에 대해 ‘수습기간에 고용 자격조건에 부합되지 않음이 증명된 경우, 노동규율 및 사용자의 사내 규정을 심각하게 위반한 경우, 심각한 업무과실이나 부정부패를 저질러 사용자의 이익에 중대한 손실을 입힌 경우, 법에 따라 형사적 책임을 져야 하는 경우’ 등 4가지 상황을 열거해 두었다. 그 외 ‘과실 이외의 사유에 의한 해고’, ‘경제적 이유로 인한 감원’ 및 ‘노동자의 무조건적인 노동계약 해지 상황’에 대해서도 규정해 두었다.

합의에 의한 계약 해지, 과실 이외 사유에 의한 해고, 경제적 이유로 인한 감원 등 3가지 상황에서 사용자는 노동자에게 ‘경제적 보상’을 해주어야 한다. 노동부가 1994년 12월 제정한 <노동계약의 위반 및 해지에 따른 경제적 보상 지침>에 따르면 사용자는 해당 업체에서 노동자가 근무한 연한에 따라 만 1년당 1개월 임금에 상당하는 경제적 보상금을 지급해야 하고, 최다 12개월을 넘지 않으며, 근무기간이 1년 미만일 경우 연간 기준에 따라 경제적 보상을 제공해야 한다. 사용자가 노동계약을 해지한 후 본 규정에 따라 노동자에게 경제적 보상을 하지 않은 경우 경제적 보상금을

전액 지급하는 것 외에 경제적 보상금액의 50%에 상당하는 추가 보상금을 지급해야 한다. 경제적 보상금의 산정 기준은 기업이 정상적으로 생산활동을 하는 상황에서 계약 해지 전 12개월간의 노동자의 평균임금이다.⁴⁾

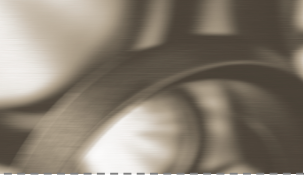
단체협약의 내용 및 체결 절차와 관련하여 본법에서는 “노동자가 기업과 노동보수, 근무시간, 휴식 및 휴가, 노동안전 및 위생, 보험 및 복지 등의 사항에 대해 단체협약을 체결할 수 있고, 단체협약 초안은 직원대표대회나 전체 직원 토론에서 통과되어야 하며 단체협약은 노조 대표와 기업간에 체결되고 노조가 없는 기업의 경우 직원이 추대한 대표와 기업이 체결한다”고 규정되어 있다. 이에 따라 노동부가 1994년 12월 5일에 <단체협약규정>을 공표했다.

단체협약은 단체협상의 결과로서 진실된 단체협상을 토대로 하며 진실된 단체협상이 되기 위해서는 노조가 진정으로 노동자를 대표하고 노동자의 이익에 부합 해야한다. 중국내 일부 기업에서 노조가 진정으로 노동자를 대표하거나 노동자에 대한 충성과 성실의 의무를 이행하지 못하는 규범적 의미의 단체협상이 이루어질 수 없고, 따라서 규범적 의미의 단체협약이 체결되지 못하고 있다. 중국내 많은 기업, 업종 및 지역에서 단체협상이 형식에 그치고 유명무실하게 되는 문제가 상당히 심각하나, 소수의 기업에서는 노조가 직무를 성실히 수행하고 진정한 의미의 단체협상을 수행함에 따라 이로 인해 체결된 단체협약이 실질적 의미를 지니고 있다. 중국의 현행 노조 체제, 노조 관계자의 자질 및 근무방식이 단체협상 및 단체협약에 미치는 영향에 대해 전면적으로 평가 및 분석할 필요가 있다.

근무시간과 휴식 및 휴가제도

<노동법>에 의하면 중국의 법정 근무시간은 1일 8시간, 주당 44시간 미만이다. 1995년 3월에 공표된 제174호 국무원령 <직원의 근무시간에 관한 규정>에서 직원의 1일 근무시간이 8시간, 주당 40시간으로 규정되었다. <노동법>에는 근무시간을 연장할 경우 1일 1시간을 넘길 수 없고, 임금의 150% 이상에 해당하는 수당을 지급해야 하며, 휴일근무를 하도록 한 후 대체휴일을 배정하지 않

4) 노동부가 1994년 12월 제정한 <노동계약 위반 및 해지에 따른 경제적 보상 지침>이 법률 형식이나 근로체계에 있어 행정 규정에 불과하나 노동쟁의 처리에 있어서는 가장 상용되는 근거 규정이다. 중국에 노동계약 해지에 따른 경제적 보상문제에 관한 법률 및 법규의 구체적 규정이 없으므로 노동 중재기관 및 각급 법원은 분쟁 재판시 본 규정을 따른다. (본 규정 제 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11조 참조).



은 경우 임금 200% 이상에 해당하는 수당을 지급해야 하고, 법정 공휴일에 근무를 하게 한 경우 임금 300% 이상에 해당하는 수당을 지급해야 한다고 규정되어 있다.

임금제도

<노동법>에서는 노동에 따른 분배(按勞分配)와 동일근무·동일보수(同工同酬) 등의 원칙을 명시하고 있는데, 제47조의 “사용자가 자체적으로 임금 배분방식과 임금수준을 정한다”는 규정은 단체임금협상 및 임금의 합리적 조정에 심각한 제도적 장애요인이 되고 있다. 임금수준 결정권을 일방적으로 기업의 자체 권리로 간주하는 것은 매우 뒤떨어진 입법 이념이다.

또한 최저임금보장제도를 확립하여 각 성, 직할시, 자치구에 관할 구역 내의 최저임금 기준을 제정할 권한을 부여했다.

노동안전 및 위생제도

<노동법>에 이에 대한 원칙적인 규정이 있다. 2002년 전국인민대표대회 상무위원회에서 <중화인민공화국안전생산법>을 제정했는데, 본법에 의해 행정부서가 주도하는 감독 및 검사시스템이 확립되었으나 직원의 안전 및 위생 관련 입법과 연계되지 않음에 따라 안전 및 위생에 관한 3자간 시행 및 통제 체제가 구축되지 않았다. 이러한 시스템하에서 노동자와 노조의 지위나 권리는 상대적으로 제한적일 수밖에 없다. 이에 관한 법률로 1992년 제정된 <광산안전법>, 1996년 제정된 <광산안전법실시조례>, 2000년 제정된 <석탄광산안전감찰조례> 등이 있다.

사용자는 노동보호의 의무를 이행하여 노동자에게 정부 규정에 부합하는 안전하고 위생적인 노동조건과 필요한 안전보호 용품을 제공하며 위험한 작업을 수행하는 노동자에게 정기 건강검진을 실시해야 한다. 전기공사, 보일러, 폭발 등 특수 작업을 수행하는 노동자는 전문적인 훈련을 거쳐 특수작업 자격증을 취득해야 한다. 여성 및 미성년 근로자(만 16~18세의 근로자)에 대해서는 노동의 범위를 정하고 정기적인 건강검진을 실시해야 한다.

직업훈련제도

<노동법> 제8장에 직업훈련에 대한 일반규정이 명시되어 있다. 1996년 전국인민대표대회 상무위원회에서 <직업교육법>이 제정되었는데, 본법에 따르면 직업기능훈련은 주로 각급 정부의 직책

이자 사용자의 의무이다. 정부는 또 직업 기능자격제도를 구축하여 근로자에 대해 기술등급 시험 및 기술사와 고급기술사 시험을 시행하고 있다.

사회보험 및 사회복지제도

연금보험, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 육아보험 등 5대 사회보험이 개설되어 있는데, 그 중 앞의 3가지가 통상적으로 말하는 기본 사회보험으로 사회 안전 및 안정과 직접적으로 연관되며 모든 노동자에게 적용된다. 사회보험기금은 보험 유형에 따라 자금원을 정하고 점진적으로 사회 통합 자금조달제도를 시행해 나간다. 사회보험기금을 구축하여 기금업무 담당기관이 관련 법률에 의거 보험료 징수 및 보험금 지급, 기금 관리 및 운영업무를 담당하여 기금의 가치를 유지 및 증식해나간다. 사회보험 담당 기관은 정부 산하 전문기관이다.

중국의 사회보험은 노동관계와 직접적으로 연관된다. <노동법> 제72조에 “사용자와 노동자는 법에 따라 사회보험에 가입하고 보험료를 납부해야 한다”고 규정되어 있다. 1999년 1월, 국무원이 <사회보험료징수에 관한 임시조례>를 공표했는데 기본 연금보험, 기본 건강보험 및 고용보험료 모두 본 조례의 조정 범위에 속한다.

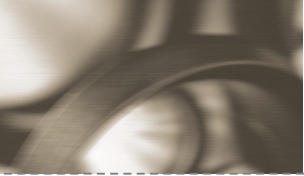
이들 3대 사회보험 관계의 구축 및 보험료 징수는 모두 노동관계와 관련된다. 통상적인 방법은 사용자가 사회보험 담당기관에 노동자의 사회보험 가입 신청을 하고 대부분의 보험료를 납부하면 노동자가 일부 보험료(대부분 임금에서 공제)를 납부하는 방식이다. 현재 각 현(縣) 및 시에서 보험기금의 지역내 통합 조달을 실현했으나 노동자 보험계정의 지역간 이전 및 이동이 불가능한 상태다.

노동자가 사회복지 혜택을 향유함에 있어 대응되는 의무 주체는 정부 및 기업이고 <노동법>은 단지 이러한 원칙적인 내용을 선언적으로 명시하고 있을 뿐이다.

노동쟁의 처리제도 및 노동권리 구제시스템

<노동법> 제10장과 1990년 국무원이 공표한 <기업노동쟁의처리조례> 및 관련 규정이 관련된 법적 근거이다.

중국은 노동쟁의 처리에 있어 노사 양측 등 당사자간 자체 협상 및 화해, 제3자 조정을 통한 화해, 노동중재 및 소송 등 다원화된 다채널의 분쟁해결 메커니즘을 시행하고 있다.



이들 메커니즘은 일정한 연계를 맺고 있다. 당사자는 노동쟁의 발생일로부터 60일 내에 노동쟁의 중재기관에 중재를 신청할 수 있고 중재기관이 중재신청을 수리하지 않거나 당사자가 중재 결과에 불복할 경우 당사자가 소송을 제기할 수 있다.

노동쟁의중재위원회는 노동 관련 행정부처 대표, 노조 대표 및 사용자측 대표로 구성되고 노동주무부처가 이끌어간다. 이는 3자간의 반관(半官)적 성격의 기관으로, 구체적 사건을 처리하고 실제 중재위원회를 구성할 때도 3자 원칙을 지킨다. 쟁의 당사자가 중재 결과에 불복할 경우 판결문을 받은 날로부터 15일 내에 법원에 기소할 수 있다.

단체협약 이행으로 인해 쟁의가 발생하여 당사자간의 협상이 타결되지 않은 경우, 노동중재를 신청할 수 있고 중재 결과에 불복할 경우 소송을 제기할 수 있다.

이에 따라 중국 특유의 ‘일조일재양심(一調一裁兩審 : 조정 1회, 중재 1회, 재판 2회)’의 노동쟁의 처리시스템이 형성되었는데, 조정은 필수적인 방식은 아니지만 노동중재시 반드시 거쳐야 하는 절차이다. 당사자가 중재 결과에 불복할 경우 소송을 할 수 있고 소송은 2심을 최종심으로 한다. 그 중 민사소송의 1심은 가장 6개월이고 법원장이 허락할 경우 6개월 연장할 수 있으며, 2심 기한은 3개월로 법원장의 허락을 거쳐 3개월 연장할 수 있다. 여기에 노동중재 기한 60일까지 더하면 노동쟁의 한 건이 모든 절차를 거칠 경우 수 년이 걸리게 되므로 권익보호가 시급한 노동자에게 있어 극히 불리한 제도라고 할 것이다.

중국에서 시장에 의한 분쟁해결절차는 이제 그 형태를 갖추었기 때문에 법제화 정도가 상당히 낮고 대다수 사람들이 종교를 갖지 않은데다 중국 전통문화 가운데 인(仁), 의(義), 신(信) 등 도덕적 가치가 심각하게 훼손됨에 따라 절대다수의 노동쟁의가 고용주가 법에 규정되거나 계약에 약정된 노동자의 권리를 악의적으로 침해함으로써 발생된다. 즉 중국 내에서 발생하는 노동쟁의가 대부분 ‘고용주의 권리 침해’로 인한 것이다. 현행 노동쟁의 처리시스템하에서는 노동자의 권리보호를 위한 각종 비용이 확대될 수밖에 없어 시간, 금전 등 각종 비용이 소송시 표시된 기준치를 넘어서는 경우가 많다. 따라서 현행 노동쟁의 처리시스템은 많은 이들의 비판의 대상이 되었고 특히 많은 학자들이 이러한 시스템을 개혁해야 한다는 목소리를 높이고 있다.

기타 주요 법률 제도

노조법 제도

중국의 노조문제는 주로 정치문제로서, 근 반세기 가까이 중국의 정치 체제와 밀접하게 연관되어 왔다. 따라서 중국의 노조문제를 이해하기 위해서는 정치학, 사회학, 법학, 경제학 등 다양한 학과의 이론 및 방법을 익혀야 한다.

현행 <노조법>은 2001년 10월 27일에 개정된 것이다. 본법 제2조에는 노조가 근로자의 자발적 단결에 의해 이루어진 노동자 계급의 군중 조직으로, 그 기본 직능은 근로자의 이익을 대표하여 법에 명시된 근로자의 합법적 권익을 수호하는 것이라고 규정되어 있다. 그러나 노조 <정관>을 보면 스스로를 중국 공산당 영도 하에 노동자를 단결시키는 연결고리이자 집권당의 외부 군중 조직으로 정의하고 있다.

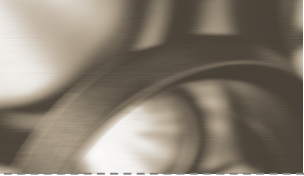
중국 노조의 또 다른 근본 문제는 체제 문제이다. <노조법> 제2장은 <노조조직>에 관하여 “상급 노조 조직이 하급 노조 조직을 영도한다”, “기층노조, 지방 각급 노조총회(總工會), 전국 혹은 지방 산별노조 조직의 설립시 반드시 상급 노조에 비준을 신청해야 한다”, “전국에 통일된 중화전국총공회(中華全國總工會)를 설립한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 중국 특유의 ‘단일노조 체제’가 구축되었다.⁵⁾ 이러한 노조 체제는 노조 다원화의 가능성을 배제하고 기타 형식 및 다른 명칭의 노동자 연합에 대해 제도적 영향을 미쳐, 만약 다른 이름의 노동자 조직이 출현한다면 ‘불법 노조’로 간주되어 단속을 받을 가능성이 많다. 중국의 일원화된 노조는 노동자의 이익을 대표함에 있어 절대적 독점력을 갖고 있다.

2001년 2월 28일 중국 최고입법기관이 UN <경제·사회·문화적 권리 협약>을 비준했다.

민주적 참여, 단체 협상 등의 권리 및 시스템

근로자의 민주적 참여는 주로 노조 조직, 직원총회 및 직원대표대회 등의 방식을 통해 이루어진다. 노조가 근로자의 이익을 대표함에 있어 체제적 장애가 있고 기타 형식의 노동자연합은 실패할 것이므로 근로자의 민주적 참여도가 매우 떨어지는 것이 일반적이다.

5) 중국 노조 체제를 이해하는 데 있어 가장 중요한 키워드는 바로 ‘중국 특유의 단일노조제’이다.



단체협상시 근로자의 노동권이 핵심이 되지만 근로자의 자유롭고 자주적인 연대가 그 전제조건이다. 중국의 단체협상과 단체협약이 형식화되고 유명무실화되는 것은 전제조건을 갖추었는가 여부와 관련된다.

파업 등 행동 및 노동쟁의에 관한 권리

파업은 중국의 근·현대사에 있어 매우 흔한 역사적 현상이다. 용어의 언어적 의미 또한 오로지 한 가지여서 언어에 대한 기본적인 이해력이 있는 사람이라면 누구나 그 의미와 기능을 파악할 수 있다.

신중국 수립 후 수년간 사유제 기업과 시장경제가 중국 내에 존속되고 있는 상황에서 공유제 기업이 처음 설립되었으나 관리 및 통제 기법이 성숙되지 못했다. 1957년 이전 수년간 중국 대륙에서 여러 건의 파업이 발생했는데 그 중 공유제 기업에서 일어난 파업은 주로 관리자의 ‘난폭함’, ‘불공정’, ‘관료주의’ 등의 원인으로 일어난 것이다. 당시 중국 공산당의 파업에 대한 기본 태도는 “허가는 하나 찬성하지 않으며 지도하고 통제해야 한다”는 것이었다. 그 후 공유제 경제의 통제 수준이 강화되고 ‘노동자가 기업의 주인’이라는 의식이 확립되면서 파업문제가 완화되었다. ‘문화대혁명’ 기간이었던 1975년 중국이 신헌법을 제정하여 파업의 자유를 명시했는데 그 원인은 이러한 자유를 허용하는 것이 중국 공산당 내부의 ‘주자파(走資派)’의 정치적 권위와 관료주의를 전복시키기 위함으로, 결코 시장경제 체제의 노동쟁의권을 확립하기 위함은 아니었다. 1978년 중국에서 제정된 신헌법에서도 계속해서 이러한 자유에 대해 규정하고 있다.

1982년 중국은 또 한 차례 신헌법을 제정하여 파업의 자유 부분을 삭제했다. 그 주된 원인은 ‘문화대혁명’으로 인해 사회적 혼란이 야기되어 파업이 기업경영에 불리해졌기 때문이다. 그 이데올로기화된 이론적 근거는 노동자가 기업의 주인이고 경영진과의 갈등은 ‘인민 내부의 갈등’이므로 파업을 통해 문제를 해결할 필요가 없고 “노동자가 자신이 주인인 회사에서 파업할 수 없고 스스로에 대해 반기를 들 수 없다”는 것이다.

그러나 새롭게 등장한 비공유제 기업이든 전통적인 공유제 기업이든 노사갈등과 같은 ‘생리적’이고 ‘병리적’인 문제를 회피할 수 없다. 파업이 여전히 상존하고 있고, 특히 공유제 기업의 개혁과 노동자들에게 신·구 체제 교체로 인한 사회적 비용을 과중하게 부담시켜 노동자의 이익이 심각하게 훼손되는 경우와, 비공유제 기업의 노동자에 대한 권리침해 문제가 빈발하는 상황에서

파업은 중국 정부가 공개적으로 인정하지는 않으나 사회적으로 널리 알려진 ‘비밀’이 되었다.

2001년 2월 28일, 중국이 UN<경제·사회·문화적 권리협정> 가입을 비준할 때 협정문 제8조 파업의 자유에 관한 조항을 유보함으로써 본 항목의 자유나 권리는 중국 법률에 의거하여 행사되어야 함을 표명했다. 그러나 중국에는 파업 관련 법이 아직 제정되어 있지 않다.

2001년에 제정된 <노조법>에서는 보다 유연한 전략이 채택되었다. 제27조에 “기업 및 기관에 정업(停業) 및 태업(怠業)이 발생할 경우 노조가 직원을 대표하여 기업, 기관 및 관련 당사자와의 협상을 통해 근로자의 의견과 요구사항을 반영하고 문제 해결에 관한 의견을 제시해야 한다. 근로자의 합리적 요구에 대해 기업 및 사업기관은 이를 해결해야 하고, 노조는 기업 및 기관이 문제를 해결하여 생산 및 업무질서를 조속히 회복하는 데 협조해야 한다”고 규정되어 있다. 이에 대한 공식 영문 번역은 다음과 같다.

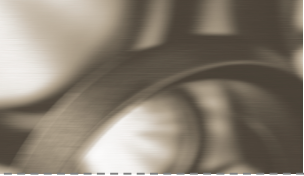
“In case of work-stoppage or slow-down strike in an enterprise or institution, the trade union shall, on behalf of the workers and staff members, hold consultation with the enterprise or institution or the parties concerned, present the opinions and demands of the workers and staff members, and put forth proposals for solutions.”⁶⁾

여기서 특히 주목해야 할 점은 중국 최고 입법기관이 ‘strike’라는 용어를 사용하여 상기 국제협약과 일치성을 유지했다는 것이다. 비록 중국 법률에 ‘파업’이라는 용어가 사용되지는 않았으나, 중국은 자국이 국제인권협약에 정식으로 가입함에 따라 발생한 국제법적 의무를 이행해야 하므로 파업의 합법성과 정당성을 보편적으로 부정할 수 없고 ‘strike’라는 영문 단어를 융통성 있게 사용했던 것이다.

2006년부터 현재까지 ‘조화로운 사회’라는 목표 하의 노동 입법

중국에서 개혁개방정책이 추진된 30년간 대대적인 사회적 변화가 나타나 경제 및 사회가 크게 발전한 동시에 많은 사회적 갈등이 형성 및 누적되었다. 부의 양극화가 심각해지고 사회적 이동이

6) 『행정법과 사회법』(법률출판사, 2004년 6월 1쇄, pp.165~166) 참조. 법률출판사 법규센터는 ‘편집 후기’에서 “전체 총서에서 표준적이고 권위 있는 영문 번역본을 사용했고, 모든 번역본은 중국 입법기관인 전국인민대표대회 법률공작위원회(인용자 주 : 전국인민대표대회 상무위원회 법제공작위원회(法制工作委员会)라고 해야 함)에서 제공된 것이다”라고 썼다.



상대적으로 지체된 것이 두드러진 문제 중의 하나이다. 일반 노동자와 좋은 교육과 훈련을 받은 젊은 국민들이 공평하고 조화로우며 안정적인 노동관계를 통해 상대적으로 공평한 노동의 대가, 복지 및 발전의 기회를 획득하여 ‘품위 있는 노동(體面勞動)’과 품위 있는 생활(體面生存)을 누리기 어려움에 따라 노동자가 스스로의 노력을 통해 사회적 지위를 상승시키기 어렵다는 것은 사회적 분열의 주요 원인 중 하나이다.

이에 2006년 중국 집권당이 ‘사회주의 조화로운 사회’라는 강령과 목표를 제기했고, 이는 노동과 사회보장 및 기타 분야의 ‘사회법’ 제정을 추진하는 데 있어 중요한 역할을 했다.

중국이 최근 제정하기 위해 노력 중인 법률에 <노동계약법>, <사회보장법>, <노동쟁의조정중재법> 등 일련의 중요한 법률 및 법규가 포함되는데, 필자 또한 이들 법안의 입법 관련 논증 작업에 참여했다.

- 1) <노동계약법(초안)>은 전국인민대표대회 상무위원회 3차 심의를 거쳤고 2007년 6월 말 회의에서 통과될 가능성이 크다. 본 법안에서는 노동관계의 정의와 법률 적용 범위를 확대하여 ‘기관(事業單位)’ 및 해당 근로자간의 관계 또한 더 이상 전통적인 ‘인사관계’가 아니라 노동관계’임을 명시했다.
 - 2) 노동보험법에 따라 기본 사회보험이 산재, 육아 등 보험과 통합되어 노동관계와 연관되며 모든 노동자에게 적용되는 보험관리 체계가 형성될 것이다.
 - 3) 노동쟁의조정 및 중재법은 비과학적인 현행 노동쟁의처리제도를 효과적으로 변화시키고, 특히 중재신청 기한이 너무 짧아 노동자의 권리 주장에 불리한 제도를 개선해 나갈 것이다.
- 그 외에 중국은 또 직업위생법(職業衛生法) 및 안전생산법(安全生產法)도 제정할 것이다.

■ 결 론

근년 들어 중국의 노동 관련 입법에 중대한 전환점이 나타나, 시장경제적 의미의 노동관계와 노동시장으로의 전환, 상응하는 법적 보장 및 제도적 틀의 제공 등은 거스를 수 없는 변혁이자 발전의 방향이 되었다.

1978년 이후 20여 년간 중국의 노동법이 회복, 재건을 거쳐 대대적인 발전을 이룬 것과 계획경제하의 노동법에서 시장경제하의 노동법으로 전환되는 것 모두 뚜렷한 전환적·혁신적 특징을 지

닌다.

향후 국내외 투자자, 수많은 노동자 및 정부 모두 시장화와 제도적 변혁이 더욱 확대되는 추세에 발맞추어 나가야 하고, 공평하고 안정되며 조화로운 사회 건설을 목표이자 원칙으로 하는 노동 관련 법과 사회보장 관련 법은 각종 이해당사자에게 보다 나은 제도적 보장을 제공해야 한다. **KL**

중국 노동시장의 발전과 조화로운 사회건설

두양(都阳) (중국사회과학원 경제학과 교수)

최근, 중국에서 조화로운 사회건설이라는 사상이 제기되었는데, 노동시장 문제 해결도 조화로운 사회를 건설해 가는 데 있어 중요한 내용이다. 중국의 시장화 개혁으로 인해 노동시장이 점진적으로 성장하여 도시와 농촌의 노동자원 배치에 있어 시장메커니즘이 가장 주된 방식이 되었고, 다른 한편에서는 고도 경제성장, 노동수요의 지속적 확대 및 인구구조의 변화로 인해 신규 경제활동인구가 점차 줄어들어 따라 중국 노동시장의 수급관계에 근본적인 변화가 나타나기 시작했다. 시장에 의한 노동자원의 배치는 경제적 효율을 높일 수 있으나 시장경제에 걸맞는 사회보장시스템에 의해 뒷받침되어야 한다. 또한, 노동시장의 수급관계 변화로 인해 중국의 노동 관련 사회문제 해결에 유리한 여건이 마련되었다. 본고에서는 먼저 개혁개방 이후 노동시장의 발전 과정을 되돌아 본 후 최근 노동시장 상황에 나타난 변화에 대해 소개하고 마지막으로 조화로운 사회건설과 관련된 노동문제에 대해 살펴보고자 한다.

■ 중국 노동시장의 발전

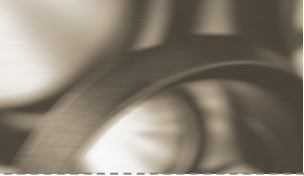
중국은 과거 오랫동안 계획경제 체제를 시행했다. 계획경제 체제하에서 노동력의 일자리 배분은 국가의 단기·중기·장기 경제발전계획의 중요한 내용으로, 예를 들어 계획 수립 과정에서 정부 계획위원회 산하에 노동임금계획부서(劳动工资计划部门)를 설립했다. 기업의 노동력 사용 체제에 있어,全民所有制 기업의 신규 채용 지표는 국가에서 통제하고 지방정부에서 노동력의 구체적 배

분과 고용 업무를 담당했으며, 집체소유제 기업의 신규 채용 지표는 지방정부에서 관리하고 이를 중앙정부에 보고했다. 또 호적제도를 통해 노동력의 도·농 간 이동을 통제함으로써 도시지역의 완전취업을 실현했다. 당시 경제발전전략에서 자본집약도가 높은 중공업의 발전을 중시했고, 이러한 발전전략의 경우 노동력 흡수 능력이 떨어짐에 따라 정부가 노동시장에 개입하지 않았다면 높은 실업률을 야기하여 사회안정을 해치고 산업화에 지장을 줄 수도 있었다. 따라서 사회안정을 유지하고 전통적인 체제하에서 도시 주민의 취업을 보장하기 위해 노동 관련 부처 혹은 인사부서가 전체 경제계획과 자원 배치의 우선순위에 따라 직장과 직무를 배정했다. 일자리 창출에 있어 국유기업이 중요한 역할을 하고 도시집체기업이 이를 뒷받침했으며, 각 개인이 일자리를 배정받은 후에는 직장을 바꿀 수 있는 기회가 거의 없었다.

노동시장은 계획경제 시기에는 없던 것으로, 중국의 개혁개방이 지속적으로 확대됨에 따라 점차 발전되기 시작했다. 중국 노동시장의 발전은 두 부분으로 구성된다. 첫째, 농촌 노동력의 도시 이주에 있어 처음부터 시장에 의한 노동자원 배치 방식을 채택함에 따라 노동력의 도시 유입을 중국 노동시장 발전의 구성요소로 볼 수 있다. 둘째, 1990년대 중후반에 이르러 도시 지역 국유기업들의 대규모 구조조정으로 ‘철밥통²⁾’이 결국 깨짐에 따라 도시 지역 노동자원의 배치 또한 점차 시장화의 길로 나아갔다. 시장메커니즘이 농민공과 도시 지역 근로자 계층에서 역할을 발휘하기 시작함으로써 이들 두 계층이 중국 노동시장의 발전 과정을 구성했다.

도·농 간 노동시장 분리로 인해 농민공과 도시 근로자의 경제활동이 두 가지 규칙하에서 이루어짐에 따라 같은 도시 지역이라 하더라도 도시 주민과 농민공은 상이한 노동시장으로 간주될 수 있다. 당연히 농민공 노동시장에서는 정부의 규제 범위가 좁고 규제 수준이 낮으며 일자리 및 임금 수준이 대부분 노동시장의 수급관계에 의해 결정되었으며 1980년대 중반 이후 농민공이 도농 간·지역간 노동력 이동의 주체가 되어 왔다. 따라서 농민공 그룹이 중국내 노동자원 배치의 시장화를 가장 먼저 이루었다고 판단된다. 그러면, 여기서 다음에 기술될 특징을 바탕으로 농민공의 취업과 임금, 더 나아가 중국 노동시장의 발전 상황을 살펴보도록 하겠다.

2) 계획경제 시기 기업의 고정근로자제도, 속칭 ‘철밥통’ 제도. 이러한 일자리는 일단 배정이 되고 나면 해당 근로자가 직장을 바꿀 수 있는 기회가 거의 없고, 해고나 실업의 염려도 전혀 없다.



첫째, 농민공이 도시 노동시장의 중요한 구성요소가 되었다. 1980년에 농촌 노동력의 도시 이주가 시작된 이후 도시내 농민공 수가 지속적으로 늘어났다. 이는 중국 경제의 고도 성장으로 인한 비농업부문 노동력 수요의 지속적 확대 및 도시 노동시장에서의 농민공에게 유리한 취업환경 창출에 기인한다. 중국의 WTO 가입 이후 국제적인 경쟁우위를 갖춘 노동집약형 산업이 발전함에 따라 비농업부문의 농업 출신 노동력에 대한 수요가 더욱 늘어났다. <표1>에 나타난 바와 같이 도시 노동시장에서 농민공이 노동력의 주요 원천이 되어, 2006년의 경우 도시 근로자 중 농민공의 비율이 46.7%에 달했다. 따라서 수적인 면에서 볼 때 농민공이 도시 노동시장의 중요한 구성요소가 되었다.

〈표 1〉 농민공 수 및 도시 노동시장에서의 비율

(단위 : 만명, %)

	농민공 ¹	도시 근로자 ²	비율
2000	7,849	21,274	36.9
2001	8,399	23,940	35.1
2002	10,470	24,780	42.3
2003	11,390	25,639	44.4
2004	11,823	26,476	44.7
2005	12,578	27,331	46.0
2006	13,212	28,310	46.7

출처 : '농민공' 수 - 국가통계국 농촌사회경제조사총대(농촌사), 『중국농촌가구조사연감』, 중국통계출판사.

'도시지역 근로자' - 국가통계국 인구 및 취업통계사와 노동 및 사회보장부 계획재무사, 『중국노동통계연감』, 중국통계출판사.

둘째, 농민공의 임금수준에 노동시장의 수급관계가 반영된다. 농민공과 도시 주민 노동시장 간에 심각한 분리현상이 존재하고 농민공 취업형태의 비정규직화 비율이 높기는 하지만, 농민공의 취업과 임금결정 과정에서 시장메커니즘이 나름대로 충분한 역할을 했다. 도시 현지 근로자와 비교해 볼 때 농민공의 취업이 더욱 유연하고, 특히 임금결정시 제도적 요소의 영향을 덜 받는다.

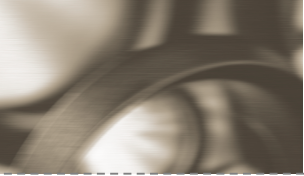
셋째, 농민공의 지역 이동성이 강하다. 지역 이동성은 농민공 계층의 주요 특징 중의 하나로서, 개혁개방 초기 농촌 노동력의 대규모 이동은 광범위하게 전사회적인 이슈가 되어 그것이 지니는 가치에 대해 격렬한 논쟁이 일어났다. 그러나, 어찌되었건 지역간 이동은 바로 농민공의 가격신호

에 대한 민감성을 보여준다. 왜냐하면 농민공이 가장 집중된 지역은 중국에서 경제성장과 노동력 수요가 가장 왕성한 지역이기 때문이다. 또한 외지로 나와 일하는 농촌 노동력들이 이주 목적지와 고향을 오가며 이들 지역간에 노동시장의 수급정보와 가격신호를 지속적으로 전달하고, 도시 노동시장에 신규 진입하는 농촌 노동력은 바로 이러한 가격신호를 바탕으로 이주 결정을 내린다.

농민공 노동시장의 성장이 경제발전을 통해 실현되었다면, 도시 주민의 노동시장은 개혁을 통해 성장했다. 1990년대 후반 이후 중국 도시 노동시장은 심각한 위기를 겪었다. 거시경제의 계속된 수요 부족과 대외개방 확대에 따른 산업구조 조정의 가속화로 인해 국유기업이 어려움에 직면하고 급진적인 노동제도 개혁이 단행됨에 따라 수천만명의 도시 근로자가 실직했고, 그 중 상당 수가 지속적인 실업상태에 처하게 되었다.

실직과 실업문제가 날로 심각해지는 상황에 직면하여 전통적인 계획경제의 수단으로는 효과적으로 대응할 수 없게 되자 시장메커니즘이 점차 큰 역할을 할 수밖에 없게 되었고, 그에 따라 고용 압력이 노동시장의 성장을 촉진했다. 노동시장 성장에 따른 도시지역 일자리의 지속적인 증가는 신흥 산업부문의 일자리 비중 확대뿐만 아니라 비정규적인 취업 경로의 개척, 그리고 적극적으로 총취업자 수의 지속적인 증가 현상으로 나타났다. 도시 지역 내 전통적인 취업 경로인 국유기업과 집체기업의 경우 일자리가 해마다 감소세를 보이고 있으나 중국경제 성분의 다원화로 인해 취업 구조에도 커다란 변화가 나타나, 기존의 국유기업 근로자들이 실직 후 자체 고용(역주 : 창업) 하거나 가족형 기업이나 중소기업에 취업하여 생산 및 서비스직에 종사하는 경우가 많아졌다. 이러한 비정규적인 취업 행위는 해당 가구나 가족 구성원으로부터 독립된 법적 권한이 없고 완벽하게 독립된 계정도 가질 수 없으므로 가구내 기타 활동과 명확하게 구분될 수 없다. 비정규적인 분야의 업체들이 통상적으로 조직이 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 운영되므로 생산요소로서의 노동력과 자본이 잘 분리되지 않거나 전혀 분리되지 않으며 생산규모도 작다.

한 나라의 시장 발전 수준이 해당 국가가 처한 경제발전 단계에 따라 상이한 것과 마찬가지로 노동시장도 무(無)에서 유(有)가 창출되고 낮은 수준에서 높은 수준으로의 성장 과정을 거치게 된다. 따라서 우리는 비정규 취업으로 인한 노동시장 규범화의 문제를 직시함과 동시에 이러한 취업 형태가 도시 근로자의 실직 및 실업문제 해결과 농촌 노동력의 일자리 창출에 대한 긍정적인 기여도 간과해서는 안될 것이다. 사실, 비정규 취업이 가지는 결함 자체가 그 긍정적인 효과를 잘 보여준다.



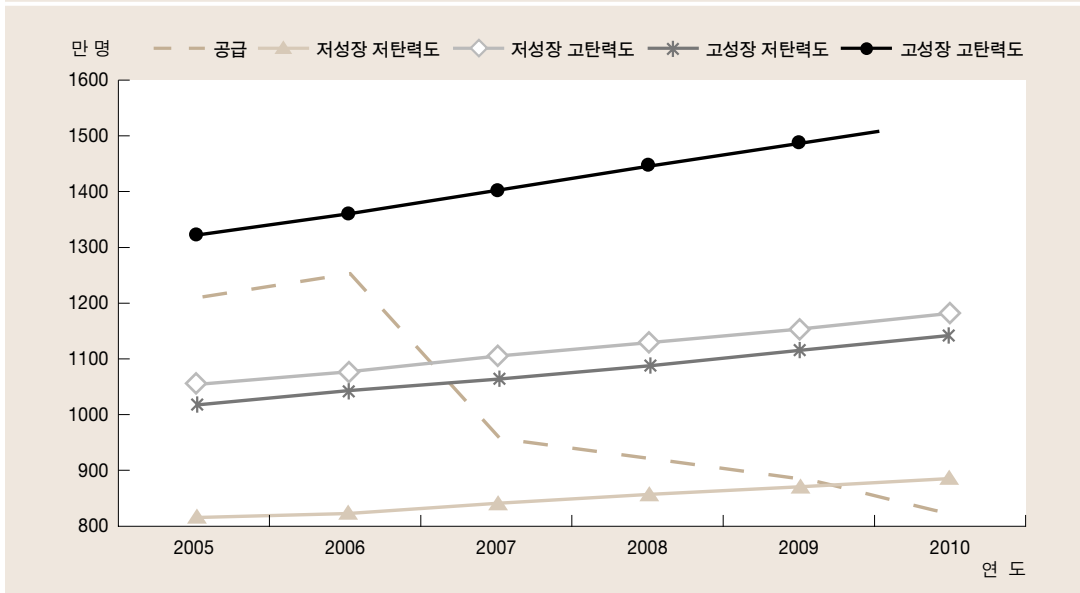
■ 노동시장의 수급관계 변화

노동시장과 중국 경제가 지속적으로 성장함에 따라 최근 도시 노동시장의 일자리 부족 현상이 크게 완화되었다. 노동시장의 수급관계에 근본적인 변화가 나타남과 동시에 노동관계의 변화에도 영향을 미쳤다. 중국이 노동력 무한공급 시대와 결별함에 따라 정부가 노동자의 이익을 더 많이 보호할 수 있는 정책 및 법규를 제정할 여건이 마련되었고, 노동시장의 수급관계 변화에 따라 노동시장에서의 노동자 지위도 향상되었다. 이렇듯 최근 중국 노동시장의 수급관계에 변화가 나타난 원인으로 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 인구 연령구조 변화로 인해 신규 경제활동인구가 줄어들기 시작한다는 것이다. 최근 전망에 따르면 중국 인구가 당초 예상보다 훨씬 이른 2030년경에 14.4억 명 수준에서 정점에 도달할 것이라고 한다. 경제활동인구는 2013년경부터 상승세가 완화되다가 2016년에 정점에 도달한 후 절대수가 감소할 것으로 전망되며, 경제활동인구의 성장률은 이미 해가 갈수록 줄어들고 감소세는 가속화되고 있다. [그림 1]에 나타난 바와 같이 단기적으로 총 인구나 경제활동인구가 증가세를 보일 것이지만 경제활동인구의 성장률(실제로는 노동력의 한계 성장)에 감소세가 나타나기 시작했다. 따라서, 노동력 공급의 한계체감이 금세기 초부터 이미 시작되었고 [그림 1]에 나타난 노동력 수의 절대 감소는 대략 10년 후부터 나타날 것이다. 이는 또 중국이 ‘인구 인센티브’를 누릴 수 있는 시간이 실제로 얼마 남지 않았음을 의미한다.

둘째, 중국 경제의 빠른 성장으로 노동력 수요가 늘어났다. 지난 몇 년 간 중국의 경제성장률이 10% 이상으로 유지되면서 비농업부문의 노동력 수요가 지속적으로 확대되었다. 도시 지역의 신규 취업자 수가 지속적인 증가세를 보여 1991년 424만 명이었던 것이 2006년에 1,184만 명으로 대폭 늘어났으며 빠른 경제성장으로 인해 농촌에 남아 있는 노동력이 매우 제한적으로 되었다. [그림 1]에 두 가지 고용탄력도와 비농업부문의 세 가지 경제성장 수준하에서의 다양한 조합들이 나타나 있는데, 비농업부문의 GDP 성장으로 유발된 신규 고용수요가 795만명에서 1,530만명까지 증가했다. 따라서 2005년부터 2010년까지의 구간을 루이스(Lewis) 전환 구간으로 간주할 수 있는데, 이는 노동시장의 수급관계가 근본적으로 전환되는 구간이다.

[그림 1] 루이스 전환점 : 노동력의 수급



출처 : 중국통계출판사, 『중국통계연감』

경제발전이 루이스 전환 구간에 진입한다는 것은 노동시장 관련 문제의 해결도 새로운 단계로 접어들었음을 의미한다. 노동력 수요가 끊임없이 늘어나고 가용노동력 공급이 부족함에 따라 노동시장에서 노동자의 협상 지위가 강화되었고 정부 또한 노동시장의 불법행위 단속에 있어 더욱 유리한 여건을 갖추게 된다.

■ 조화로운 사회건설과 관련된 노동문제

노동시장의 많은 문제는 조화로운 사회건설과 밀접하게 연관된다. 현 시점에서 노동시장에 나타나는 주요 문제는 경제 전환기의 시스템 미비로 인한 것이므로 조화로운 사회건설과 관련된 노동문제를 해결하기 위해서는 반드시 개혁을 확대해 나가야 한다.

개혁과 현행 도시 복지시스템 완비

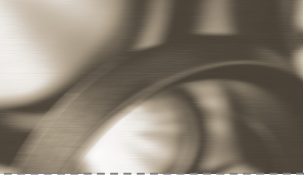
도시 노동시장의 급진적인 개혁기에 실직자의 생활에 심각한 충격이 발생할 경우 일부 임시조치들을 통해 사회안정을 유지해 나간다. 예를 들어 국유기업 실직자의 최저생계와 재취업을 실질적으로 보장하기 위해 설립된 ‘재취업서비스센터’는 국유기업 근로자를 위한 제도로써, 실직 근로자에 대한 최저생계비 지급, 연금, 의료, 실업 등 보험료 대납, 재취업을 위한 직업안내 및 재취업교육 실시 등 세가지 기능을 담당한다. 그러나, 시장경제가 발전함에 따라 조화로운 노동관계를 보장하기 위한 영구적 제도 마련의 필요성이 대두되었다.

첫째, 시장경제에 걸맞는 사회보장시스템을 구축하고 완비해야 한다. 현재, 사회보장 운영이 제대로 이루어지지 않는 가장 큰 원인은 사회보장기금의 지출 수요와 기금 조달 간에 격차가 있기 때문이다. 이러한 격차는 먼저 사회통합기금의 현금 흐름 부족으로 나타난다. 이와 관련하여 연금의 예를 보도록 하자. ① 인구 고령화가 심화되어 재직근로자와 퇴직근로자 간의 비율이 높아져 연금 부담이 날로 가중되고 있다. ② 경제체제 전환 및 산업구조조정이라는 특수한 시기에 처함에 따라 많은 국유기업들의 경영 상황이 좋지 않고 적자가 심각하며 근로자의 실직비율이 높고 누적 부채 규모가 방대함에 따라 연금기금(养老保险基金)을 납부할 능력이 없어지게 되었고 많은 기업들의 연금 납부 부담이 극에 달해 더 이상 감당할 수 없는 처지에 이르렀다. ③ 신항산업과 신항기업의 경우 경영상황이 양호하고 직원 연령대가 낮아 누적 부채가 없으며 연금 부담이 무겁지 않으나 이들 기업들의 보험 가입의 적극성이 낮거나 연금 납부를 회피함에 따라 연기금 공급부족 문제가 야기되었다. 이들 문제를 해결하기 위해 사회보장시스템 완비를 위한 정책 개혁을 추진하고 연기금 통합조달 범위와 조달 차원을 제고하여 정부의 연기금의 통합 조달 범위를 성(省) 단위까지 높여야 한다. 또한 사회보장의 기반을 늘려 개인 계정 구축과 사회 통합보험을 접목할 뿐 아니라 기업과 개인들의 보험 가입을 독려함으로써 사회보장시스템을 뒷받침할 수 있는 기반을 확충해야 한다. 현 단계에서 중국의 사회보장 원칙은 사회보장의 적용 범위는 확대하되 보장 수준은 낮추는 소위 ‘광범위한 적용, 낮은 보장수준(广覆盖、低水平)’이다. 유한한 재정능력을 집중하여 사회내 해당 계층에게 효율적인 보장을 제공하기 위해 중국의 현재 사회보장시스템에서는 가장 시급한 수요 충족에 주력하고 있다. 따라서 현재 구축 중인 사회보장시스템은 실업보험, 기초연금보험 및 도시 근로자 기초의료보험 등 세 가지 기초보험제도로 구성된다.

둘째, 합리적인 사회안전망을 구축해야 한다. 상술한 기초사회보장시스템은 일자리와 연계된 것으로, 최저생계 보장을 핵심으로 하는 사회구제시스템은 조화로운 사회건설에 중요한 역할을 한다. 1993년, 상하이시는 현지 상황을 고려하고, 빈곤선 제정 및 구제조치 규범화에 관한 해외 경험을 참고하여 도시주민 최저생계보장선제도를 앞장서 제정하여 좋은 성과를 거두었다. 민정부(民政部)는 상하이의 이러한 경험을 종합 정리하여, 1994년 개최된 제10차 전국민정회의(第十次全国民政会议)에서 ‘경제개혁이 확대됨에 따라 완비된 사회보장제도를 구축할 것’과 ‘도시지역 사회구제 대상에 대해 현지 최저생계보장선 표준에 따라 점진적으로 구제를 시행할 것’을 제기했다. 1997년 9월, 국무원이 「전국적인 도시 주민 최저생계보장제도에 관한 통지(关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知)」를 공표하여 1999년 말 이전까지 전국의 모든 시 및 현이 해당 지방정부 소재지 진(鎭)에 관련 시스템을 구축하여 이러한 사업을 전면적으로 추진해 나가도록 했고 그 결과 1999년 9월, 전국의 667개 도시 및 1,638개 현 인민정부 소재지에 이러한 시스템이 구축되었다. 따라서, 1999년부터 나타난 도시 지역 최저생계보장 대상자(低保人口)의 변화는 사회구제 시스템에 편입되는 빈곤인구의 변화로 간주될 수 있다. 실시 과정으로 볼 때, 최저생계보장 대상자 1인당 월별 지급액이 기본적으로 증가세에 있어 2006년 7월 현재 1인당 월 지급 기준이 78위안에 달했다. 2003년, 민정부가 2002년 7월 현재 전국 도시 지역에서 ‘전체 최저생계보장 대상자에 대한 보호’ 목표가 실현되었음을 선포했고, 최근 중국 정부는 농촌 지역에서도 최저생계보장제도를 구축할 것이라고 발표했다.

조화로운 사회건설을 위해 농민공 이익에 더욱 관심을 가져야

농민공은 도시 노동시장의 주요 구성 요소이자 조화로운 노동관계 구축의 핵심이 되었다. 농민 공계층의 조화로운 노동관계 구축의 핵심 내용은 관련 제도 개혁이다. 최근, 호적제도 개혁 요구와 관련 제도의 실험이 지속적으로 나타나고 있으나 호적제도에 기반하여 도농 간에 분리된 복지시스템을 폐지하는 것은 하루 아침에 이루어질 수 있는 일이 아니다. 현행 복지시스템에서 호적제도가 가지는 주요 기능이 도시와 농촌, 각 지역이 갖는 기본적인 지위를 분류하는 것이므로, 주민 호적 관리 및 등록 방식을 개혁하는 것이 긍정적인 신호이기는 하나 도농 간에 분리된 복지시스템을 개혁하는 것은 여전히 어려운 작업이다. 즉, 복지시스템과 공공서비스가 도농 간에 분리된 상황을



개선한다면 조화로운 노동관계 구축에 도움이 되어 노동공급이 확대될 것이다. 그러면 다음 부분에서 구체적 제도 및 가능한 개혁방향에 대해 분석해 보고자 한다.

도시 주택


거주 비용은 이주근로자가 도시에서 일하고 생활하는 데 필요한 지출 중 큰 비중을 차지한다. 도시 주택제도 개혁의 핵심은 기존의 실물주택 분배시스템의 저효율 문제를 해결하는 데 있으나, 개혁방안 제정 및 실시 과정에서 도시화에 따라 늘어나는 이주노동자로 인한 실제 주거 수요를 충분히 고려하지 못했다. 이렇게 하여 주거 수요가 충족될 수 없게 되었고 이는 잠재적인 노동력 공급이 현실화될 수 없는 원인이 될 것이다. 현재, 고소득계층의 주택수요 증가, 제한적인 토지 공급 및 시장화된 도시 주택시스템으로 인해 개발회사가 저소득 가구의 주택수요 충족을 위해 일반주택 건설에 나설 만한 유인이 없다. 따라서 이주노동자들은 주거문제 해결을 위해 도시 주변부나 도시 내 낙후 지역 등 가격이 저렴한 주거환경을 선택하게 되는데, 이들 지역은 필수 기반시설 및 공공서비스시스템이 부재하여 주거 여건이 매우 열악하다. 이러한 상황에서 농촌 이주노동자의 도시 내 생활비용이 늘어나는 것은 당연한 일일 것이다. 다른 나라의 경험을 통해 볼 때 저가 주택을 얻을 가능성이 낮아질 경우 도시로의 인구 유입을 막을 수 없고, 반대로 도시내 낙후 지역의 저가 임대주택 공급이 줄어들면 기존 지역의 밀도를 높이기만 할 뿐이다. 또 기반시설 및 공공서비스가 부족한 것을 감안하면 이들 지역의 주민 생활여건은 더욱 열악해질 것이다.

따라서, 정부는 도시내 주택 임대시장을 장려하고 규범화함으로써 농촌에서 도시로 이주한 인구의 주택문제를 해결할 수 있을 것이다. 다양한 수준의 주택 건설과 도시내 낙후 지역의 재개발사업을 접목하고 공공서비스가 부족한 도시내 낙후 지역에 상응하는 공공서비스(쓰레기 처리, 식수 공급, 치안 및 지역의료서비스 제공 등)를 제공함으로써 이들 주민의 도시내 생활비용을 낮출 수 있을 것이다. 도시내 낙후 지역 재개발사업에 대해 정부는 합리적인 토지사용계획과 완비된 기반시설 구축, 재산권의 명확한 구분 및 부동산 소유자의 주택 증축 허용 등의 방식을 통해 이들 지역의 주택 공급을 늘리고 주거의 질을 개선할 수 있다. 이렇게 하면 도시내 낙후 지역을 자가주택과 임대주택이 혼합된 형태로 만들 수 있고, 모든 것이 시장 수급관계에 의해 결정되므로 도시 지역 토지 및 부동산시장을 왜곡시키지도 않을 것이다.

교육

농촌으로부터 이주한 학령기 인구에 대한 교육문제는 필수적인 공공서비스로서 노동력 공급을 확대하는 데 있어 중요한 수단이다. 도시내 교육공급이 부족하거나 교육 비용이 과도하게 높으면 농촌에서 이주한 근로자의 노동공급에 부정적인 영향을 미치게 된다. 올해들어 사회 각계각층에서 농민공 문제를 주목하고 정부 또한 실제 정책을 제정 및 실시하는 데 있어 농민공에 대한 지원을 제공하고 있으며 도시 내 의무교육이 농민공 자녀에게 상당 정도 개방됨에 따라 공교육시스템의 공평성이 어느 정도 향상되었다. 2003년 9월, 교육부 등 6개 정부부처가 공동으로 제정하고 국무원 관공청이 공표한 「도시 이주 농촌 출신 근로자 자녀에 대한 의무교육 시행에 관한 의견(关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见)」에서 이주지 정부 재무 관련 부서가 도시 이주노동자 자녀를 많이 받아들이는 학교에 대해 보조금을 지급할 것을 분명하게 제시하고 있다. 즉 도시 교육비 중 일부를 도시 이주근로자 자녀의 의무교육에 사용하도록 하라는 것이다. 노동력 유입량이 많은 성(시)에서는 농민공 자녀에 대한 교육이 현지 의무교육의 범주로 편입되기도 하였으나 도농 간 분리시스템이 장기간 시행되어 왔기 때문에 교육 재정시스템과 권한 배분문제 등 각종 이해관계를 조정하려면 어느 정도 시간이 걸릴 것이다. 도시화 과정에 부합하는 의무교육시스템이 궁극적으로 형성되기 전에 다원화된 시스템을 채택하여 농민공 자녀들에게 더 많은 선택의 기회를 제공하는 것은 이들의 교육문제를 해결하는 데 도움이 될 것이다.

도시 교육시설이 도시 외 지역에서 유입된 주민에게 개방되었으나 지불능력이 부족한 경우가 많아 이들 중 상당 수가 자신들의 교육수요를 충족시킬 수 있는 교육시설을 필요로 한다. 농민공자녀학교(農民工子女學校)는 바로 농민공의 실제 수요를 바탕으로 설립된 것으로, 기존 교육시스템을 보완할 수 있다. 그러나, 현행 교육관리시스템하에서 법률상의 사립학교 설립 기준이 너무 까다로워 많은 농민공자녀학교가 계획대로 설립되지 못하고 있다. 예를 들어 「사립교육촉진법(民辦教育促進法)」 제10조에 따르면 “사립학교의 설립기준은 동일 종류, 동급 공립학교의 설립기준을 참조하여 집행한다”고 되어 있는데, 이로 인해 농민공자녀학교의 설립 문턱이 크게 높아졌다. 실제로, 농민공자녀학교는 도시 교육시스템의 보완조치로서 농민공 자녀들의 교육문제를 해결하는 데 있어 분명 많은 역할을 했다. 시 교육 주무부처는 농민공자녀학교의 관리문제에 있어 어느 정도의 부양책을 시행하여 이를 규범화해야지 무턱대고 단속만 하는 것은 이들의 교육수요를 해결하는



데 도움이 되지 않을 것이다.

의 료

건강보험은 공공서비스의 중요한 구성 요소이다. 도농 간 분리시스템의 영향으로 도시 주민과 농촌 주민의 건강보험에 커다란 격차가 있어 왔다. 근래 단행된 도시 의료시스템 개혁으로 인해 과거 국유기업에서 제공되던 건강보험에서 사회화된 근로자 기초의료보험으로의 전환이 이루어지게 되었다. 그러나, 농촌 주민에 대해서는 과거 협력의료시스템(合作醫療體系)이 해체된 후 어떠한 형식의 건강보험도 구축되지 않았다. 농민공 중 대부분이 도시에서 근무 시간이 길고 노동강도가 높은 직업에 종사함에 따라 쉽게 건강을 해치게 되고, 근무 과정에서 건강상황이 악화된 농민공은 도시에서 계속해서 생존하기 어렵기 때문에 농촌으로 돌아갈 수 밖에 없다. 노동력의 지속가능한 사용 면에서 볼 때 의료보험시스템의 완비는 지속적인 노동력 공급을 보장하는 데 분명 유익한 일일 것이다.

농촌 의료보험시스템 부족 문제를 해결하기 위해 근년 들어 새로운 형태의 농촌협력의료제도가 중국내 농촌에서 추진되고 있다. 새로운 제도는 과거 협력의료제도와 달리 중앙정부, 지방정부 및 개인이 새로운 형태의 의료기금 운영에 필요한 비용을 분담한다는 것이다. 비록 현재 이러한 형태의 협력의료시스템이 시범 실시 단계에 있기는 하나 최근 제시된 목표에 따르면 2006년까지 새로운 제도를 시범적으로 실시하는 현(시, 구)의 수를 전국 현(시, 구) 중 40%로 확대하고, 2007년에는 약 60%로 확대시키며, 2008년에는 전국적 범위에서 이를 추진하고 2010년에는 새로운 형태의 협력의료제도를 전체 농민으로 확대해 나갈 것이라고 한다. 새로운 형태의 농촌협력의료제도는 농촌지역 의료보험 부족 문제를 해결하는 데 있어 분명 중요한 의미를 지니지만 이들 제도가 여전히 농촌을 기반으로 한 의료보험제도이기 때문에 현재의 시스템하에서는 거주지 이동시 이러한 제도를 그대로 적용 받거나(可攜帶性) 도농 간 전환을 하는 것이 어렵다. 이는 노동력 이동을 장려하는 데 있어 상당 정도 제약 요인으로 작용하고 있다.

노동 보호

농민공의 효과적인 노동공급에 대한 보호 조치로서 사후 건강보험 외에 사전 노동보호 또한 매우 절실하다. 일자리 분포의 특징으로 인해 농민공은 산업재해를 입기가 쉽고, 특히 일부 고위험 직업군의 경우 보호 조치 완비와 직무 위험성에 관한 정보 제공이 이루어지지 않는다면 노동자에게 막대한 손해를 끼칠 것이다. 현재 일부 기업에서 근로자 보호를 소홀히 함에 따라 안전사고가 발생하고 있으므로 노동시장의 수급관계가 전환되는 시기를 활용하여 불법행위를 하는 기업에 대한 규제를 강화함으로써 노동보호를 강화해야 한다. 이는 향후 조화로운 사회건설에 이로운 것이다. **KLI**

중국의 고용압력 및 고용촉진정책

양옌수이(杨燕绥) (칭화대학 공공정책과 교수)
가오젠셔(高建设) (중국항천공업총공사 인력자원부 부장)

■ 중국의 고용 현황 분석

고용 현황

중국은 13억 1천만 명의 인구를 보유하고 있는 인구 대국으로 현재 고용 현황이 매우 심각한 상황에 처해 있고 고실업 단계로 접어들었으며 이로 인해 국가 경제의 지속가능한 발전이 영향을 받고 있다.

2006년 말 국내 취업인구가 7억 6,400만 명으로 전체 인구의 58.3%¹⁾를 차지했는데, 그 중 1차 산업 종사자가 3억 2,561만 명으로 전체 고용인구의 42.6%, 2차 산업 종사자가 1억 9,225만 명으로 25.2%를, 3차 산업 종사자는 2억 4,614만 명으로 32.2%를 차지했다. 2006년 말 현재 도시 지역의 취업자 수는 2억 8,310만 명에 달했다. 그 외 해외 취업자 수가 5만 6천명이고 외국인 취업허가증을 소지하고 중국 내에서 일하는 외국인 수는 18만 명이며, 대만·홍콩·마카오 주민의 취업증을 가지고 국내에서 일하는 대만·홍콩·마카오 사람 수는 7만 2천 명에 달했다. 2006년 말 현재 도시 지역등록실업자 수는 847만 명이고 도시지역 등록실업률은 4.1%이다. 중국 정부의 고용촉진 목표는 4.5% 이하의 도시지역 등록실업률을 유지하는 것이다.

1) 중국 노동 및 사회보장부와 국가통계국의 2006년 통계 및 발표 데이터.

고용압력

중국은 신규 노동력, 농촌 잉여노동력 및 전업한 실업자의 재취업(퇴역 군인, 기업 및 기관의 잉여인력 등) 등 세 가지 고용압력에 직면해 있다.

첫째, 경제사회개발 제11차 5개년 계획기간(2006~2010년) 동안 국내 취업인구가 8억 3,000 만 명에 달하고, 도시 지역에 5,000만 명의 신규 노동력이 출현하는 반면, 고용수요는 4,000만 명에 그칠 전망이어서 1,000만 개의 일자리가 부족하게 될 것이다. 2007년을 예로 들면, 노동력 총공급이 2,400만 명, 대졸자만도 500만에 달할 것이나 일자리는 1,200만 개에 그칠 것이다.

둘째, 제10차 5개년 계획기간(2000~2005년)에 4,000만 명의 농업 노동력이 도시 지역의 비농업 노동시장으로 유입되었는데, 여기에는 농지를 잃은 농민(토지를 수용 당한 농민)과 농민공(農民工)이 포함되며 농업 노동력의 잉여도가 약 40~47%²⁾에 달했다. 향후 5년간 5,000여 만 명의 농업 노동력이 추가로 도시 지역의 비농업 노동시장으로 유입되어 총 1억 명을 넘어설 것으로 전망된다.

셋째, 퇴역군인과 기업 및 기관의 잉여인력이 실업 및 실직자에 포함된다. 1998년 국유기업 개혁이 단행된 이후 1998~2001년, 약 200여 만 명이 일자리를 잃고³⁾, 재취업서비스센터(3년간 실직자와 기업 간의 노동관계를 유보하여 기업, 정부 및 실업보험기금 등 3자가 이들의 생활비를 부담하도록 하고, 3년 후에도 새로운 일자리를 찾지 못한 사람의 경우 기업과의 노동관계가 완전히 종료되어 실업자가 되고 실업보험금을 수령하게 됨)로 유입되었고, 그 외에 2002년 이후 기업 및 기관의 잉여인력 수가 약 4,000만 명에 달했다. 이들은 ‘4050그룹(4050人群)’(연령대가 40~50세 이상)이라고 불리어지며 정부 고용대책의 주요 대상이 되었다. 2006년 말 현재, 505만 명의 실업자들이 재취업했는데, ‘4050’ 세대 등 취업이 어려운 실업자 중에서 재취업한 사람이 147만 명에 달했다.

2) 중국노동사회보장출판사, 『2002년 : 중국고용보고서』, 2002, p.186.

3) 중국노동사회보장출판사, 앞의 책, 2002.



고용압력 분석

상기 내용으로 볼 때 중국이 현재 사상 초유이자 세계 최대의 고용압력에 직면해 있음을 알 수 있다. 이와 관련하여 노동사회보장부 텐청핑(田成平) 부장(한국의 장관에 해당)이 2006년 2월 26일 전국인민대표대회에서의 업무 보고에서 경제사회개발 제11차 5개년 계획기간(2006~10년) 동안 중국의 고용압력이 주로 다음의 네 가지 양상으로 나타날 것이라고 했다.

인력수급 불균형

노동력 공급이 수요를 능가할 것인데 그 원인은 다음과 같다.

첫째, 2017년 이전까지 중국이 노동인구 성장 피크 구간에 처할 것이다.

둘째, 기업의 원가 상승으로 국유기업의 기술혁신이 가속화되면서 잉여노동력이 일자리를 잃고 신규 일자리는 줄어들 것이다.

셋째, 산업구조조정이 지체됨으로써 고용탄력도가 높은 서비스업의 발전이 제대로 이루어지지 않을 것이다.

2006년 GDP 대비 3차 산업 비중이 39.5%이고 전체 고용에서 32.2%를 차지했다. 이는 세계적인 기준으로 볼 때 낮은 수준으로, 선진국의 경우 보통 60~70%에 달하고 개도국이라 하더라도 45%를 상회한다. 국내 3차 산업과 서비스업의 고용자 수가 계속해서 늘어나고 있으나 증가율이 높지 않다. 이에 국무원이 서비스업 육성책을 내놓았는데, 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 2010년까지 GDP 중 서비스업의 비중을 2005년 대비 3%p 늘리고 전체 산업 종사자 중 서비스업 종사자의 비중을 2005년 대비 4%p 높이며 서비스무역 총액 4,000억 달러를 실현한다.

둘째, 여건을 갖춘 중·대도시에서 서비스산업 위주의 산업구조를 구축하여 서비스업 생산액 증가율이 GDP 및 2차 산업 성장률을 상회하도록 한다.

셋째, 2020년까지 경제구조를 기본적으로 서비스산업 위주의 구조로 전환하고, GDP 대비 서비스업의 비중을 50% 이상으로 끌어올리며 서비스업 구조 고도화, 고용능력 대폭 향상, 공공 서비스의 균등화 수준 향상, 시장경쟁력의 대폭 강화를 이룬다.

고용구조 불균형

현재 국내 일자리 중 마땅한 인력을 구하지 못한 경우가 많다. 주요 원인은 다음과 같다.

첫째, 교육시스템이 여전히 낙후되어 있다. 교육 방식과 내용이 기업의 인사 지표 및 학생들의 취업 현실과 연계되지 못하고 농촌 노동력의 교육 참여율이 낮으며 직업교육 및 직업훈련이 뒤떨어져 기술인력의 공급이 부족하다.

둘째, 노동시장의 정보 공유가 부족하다. 구직자의 고용정보 수집 경로가 제한되어 있고 비용을 지불해야 하며, 구직자를 대상으로 한 취업수요 정보제공이 전체 도시와 농촌에 충분히 제공되지 못하고 있다.

셋째, 직업관이 진부하다. 많은 대졸자들이 생활여건이 좋은 대도시 소재 정부기관이나 대기업만 선호함에 따라 이러한 분야의 대졸자 취업은 어려운 반면, 농촌 지역에서는 고학력자 부족 현상이 야기되었다.

노동시장의 규범화 부족

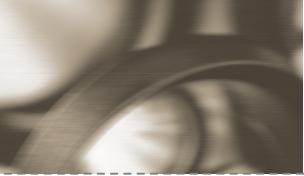
(1) 노동관계의 다원화 및 노동관계 정비 시스템 부재

과거 계획경제체제 시행 시기, 국내기업 중 국유기업이 핵심을 이루었고 국유기업 직원들에 대한 노동보험 대우⁴⁾가 좋고 직원의 해고가 불가능함에 따라 ‘평균주의(한술밥, 大鍋飯)’ 및 ‘종신고용(철밥통, 鐵飯碗)’으로 대변되는 노동관계의 일원화 현상이 나타났다. 그러나 1978년 중국의 개혁개방정책 시행 이후 중국 노동시장에 몇 가지 변화가 나타났다.

국유기업, 주식회사, 사영기업(私營企業), 동업하여 설립한 기업, 개인기업 등 기업소유제의 다원화가 일어났다.

노동계약제가 시행되어 국유기업이 직원을 해고할 수 있게 됨에 따라 국유기업 직원의 ‘종신고용’ 제도가 타파되었다.

4) 중국이 1951년 「노동보험조례」를 반포했는데 그 적용 범위는 국유기업이고, 노동보험계획은 1966~76년에 철폐되었다.



기업이 자체적으로 임금계획을 수립하고 직원의 근무 실적과 기업의 경영 실적을 연계하는 성과급제도(绩效工资制)를 시행함에 따라 ‘평균주의’가 타파되었다.

정부가 더 이상 일자리를 배분하지 않고 ‘기업 자체적인 인력 선발 및 채용과 각 개인의 자체적인 취업’을 장려했다.

이렇듯 중국기업의 노동관계가 다원화되는 추세가 나타났으나 <고용촉진법>, <노동계약법>, <근로기준법> 등 노동 관련 법률의 입법이 이루어지지 않아 여러 가지 상황에 대한 법적인 근거가 부재하고 노동관계의 자체 조율시스템이 마련되지 않아 단체협상이 충분한 역할을 발휘하지 못했다. 따라서 노동시장과 기업의 노동력 사용이 규범화되지 못했다.

2003년 7월, 상하이 시 노동보장국과 상하이 시 노동자총연맹이 공동으로 실시한 상하이 시 관내 350개 업체에 대한 조사에 따르면 법률위반 업체가 전체 조사대상 업체의 약 60%인 200개 업체에 달하고, 그 중 외자기업, 개체호(個體戶, 역자 주: 소규모 자영업체), 사영기업(私營企業, 역자 주: 민영기업과 동일) 등이 약 70%를 차지하는 것으로 나타났다. 사례별로 보면, 노동계약 미체결 및 고용절차 미이행 업체가 63개, 보험 미가입 업체가 22개, 보험료 납입 회피 업체가 42개, 기타 위반행위를 한 업체가 15개이다.

(2) 노동력 사용과 고용의 유연화 및 탄력적 취업메커니즘 부재

고용의 유연화는 IT시대하의 기업 노동자 고용과 노동자 취업의 특징이라 할 것이다. <중화인민공화국노동법>이 1994년 제정된 후 고용형태 변화에 상응하는 조정이 이루어지지 않아 고용 유연화 관련 법률이 공백 상태에 처함으로써 고용 유연화의 발전을 상당 정도 제약했다. 관련 근거법이 부재하고 법 집행이 엄격히 이루어지지 않음에 따라 유연화 고용 대상 근로자의 지위가 저하되고 임금 및 사회보장 관련 권익을 보장받지 못하는 현상이 심각해졌다.

2001년 중국노동관계학원(Labor Relation University of China) 프로젝트 연구팀의 안산(鞍山) 시 고용 유연화 현황에 대한 조사 결과에 따르면, 노동관계에 복잡하고 무질서한 상황이 나타난 것을 발견할 수 있다. 조사대상 기업의 54%가 구두계약을 맺고 있고, 서면계약을 체결한 기업은 12.2%에 불과하며, 파견직 근로자를 채용한 기업이 1.8%로 나타났다. 그 외 24.6%의 노동자가 고용주와 근로계약을 체결하지 않은 것으로 나타났다.

취업 애로그룹

중국에서 국유기업 잉여인력(실직 상태의 직원), 농촌 잉여노동력(농민공), 농지를 잃은 농민 및 대졸자 등 취업이 어려운 4대 그룹이 나타났다.

1970~80년대는 인류의 생산수단에 변혁이 일어난 시기인데, 일반적으로 볼 때 사회안정과 빈곤인구의 최소화가 담보되는 상황하에서 사회변혁이 일어날 경우 사회적 비용이 가장 낮게 나타난다. 당시 중국은 10년간의 문화대혁명으로 인한 내부적 혼란기에서 막 벗어난 시기여서 기존의 사회보장시스템이 무너지고 국가 경제가 붕괴 위기에 처했으며 국민소득이 매우 적어 빈곤층 및 차상위계층의 비율이 상당히 높았다. 이것이 바로 취업난을 겪는 그룹이 출현하게 된 사회적 배경이다.

국유기업 잉여인력(下崗職工)

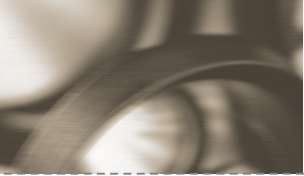
국유기업 잉여인력은 계획경제체제의 경영방식에 기인한 것으로 과거 국유기업들은 직원을 해고할 수 없을 뿐 아니라 정부에서 배정한 인력을 채용해야 했다. 이러한 인력은 높은 연령대, 낮은 학력, 낮은 기술력, 건강부진, 여성 위주, 속칭 ‘4050그룹’으로 분류되는 등의 특징을 보인다.

농촌 잉여노동력(農民工)

농촌 잉여노동력(농민공)은 농업생산성 향상에서 비롯되었다. 즉 청부생산책임제(聯產承包)를 선택하는 농가가 늘어남에 따라 나머지 노동력이 도시로 가서 일하게 된 것이다. 이들의 주요 특징은 낮은 학력, 기술부족, 낮은 연령대, 남성 위주 등으로 개괄되고, 구인정보 입수능력과 협상력이 떨어져 대부분 육체노동을 하거나 법제화되지 않은 고용상태에 처해 있는 경우가 많다. 따라서 소득수준이 낮고 근무환경이 열악하고 위험하며, 권리를 제대로 보장받지 못하여 ‘불법직업소개소’로부터 사기를 당하거나 임금체불 및 산업재해를 당하고도 배상을 받지 못하는 상황이 빈발한다.

농지를 잃은 농민

농지를 잃은 농민은 도시화로 인해 나타났다. 중국에서 과거 장기간에 걸쳐 농촌과 도시를 분리하여 발전시키는 ‘이원화된 경제정책’이 시행됨에 따라 도농 간 격차가 확대되고 도시화를 이룰



수 있는 정상적인 경로가 왜곡되었다. 게다가 토지 사용 신청과 농민 보상에 대한 관리가 취약하여 1990~2005년에 많은 농지가 점용되고, 농지를 잃어 실직상태에 처한 농민들이 대거 발생했다. 이렇게 되자 이들의 가구 형태를 전환할 필요성이 대두되었으나 그 비용이나 부담이 너무 크고 주요 노동 활동 인구의 학력이 낮으며 구직능력이 떨어지고 가구별 가족 수가 도시가구보다 일반적으로 많은(도시 가구당 가족수가 보통 3명인 데 반해 농촌 가구당 가족 수는 4~6명임. 정부의 산아제한정책 위배 사례 많음) 문제점이 드러났다.

대졸자

중국에서 대졸자의 취업난이 나타나는 것은 매우 비정상적인 현상이다. 왜냐하면 중국 인구 중 대졸 학력을 가진 사람의 비율이 높지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 대졸자 취업난이 나타나는 원인으로 우선, 이들의 직업관이 뒤떨어져 생활여건이 좋은 대도시에서의 취직을 선호하고 여건이 나쁜 지역으로 가서 창업할 능력이 떨어진다는 것이다. 이는 물론 노동 간 격차에서 비롯된다고 할 수 있다. 그 밖의 요인으로 중국의 교육시스템상의 문제로 인해 학생들의 창업능력을 배양할 수 없다는 것이다.

■ 중국 정부의 고용촉진정책

중국 <헌법> 제42조에 “중화인민공화국 국민은 노동의 권리와 의무를 지닌다. 국가는 다양한 경로를 통해 고용여건을 마련하고 노동보호를 강화하며 노동조건을 개선하고 생산 증대를 토대로 하여 노동보수와 복지혜택을 확대시킨다. 국가는 취업 전(前) 단계의 국민에게 필요한 직업훈련을 실시한다”라고 명시되어 있다.

또한 고용촉진과 국민의 피고용권 보장은 중국이 건설하고자 하는 조화로운 사회의 중요한 내용이다. <고용촉진법> 초안에서는 국무원이 전국적 규모의 고용촉진업무 협조시스템을 구축하여 고용 관련 업무를 추진하는 과정에서 나타난 주요 문제를 검토하고 전국적 범위에서 고용촉진 업무를 수행해 나갈 것을 규정하고 있다. 즉, 국무원 노동보장 관련 부처가 전국적 범위의 고용촉진 업무를 담당하고 지방정부는 고용촉진업무 협조체제를 구축하여 해당 관할지역 내의 고용촉진 업무에 관한 주요 문제 해결에 협조하도록 한다는 것이다. 또한 각급 인민정부와 관련 부처가 고용

촉진 업무를 수행하는 과정에서 노동자의 자제적인 직업 선택과 자제 창업에 편의를 제공하기 위해 심사 및 등록 수속을 간소화하도록 했다. 현재, ‘인본주의’에 기반한 고용촉진정책 및 관련 사업은 주로 다음과 같다.

고용 우선의 전략적 사고와 정책 목표 확립

정부의 <고용촉진법> 초안이 이미 완성되어 논의 과정에 있고, 2008년에는 정식으로 공표될 것으로 전망되는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 정부는 경제의 내실있고 빠른 발전(又好又快发展)의 기초를 유지함으로써 더 많은 일자리를 창출할 것이다. 중국 경제의 빠른 성장은 고용 증대의 주요 요인으로 작용했다. 현대 경제발전 과정에서 경제성장이 고용 증대에 기여할 수 있는지 여부는 경제성장 방식 및 산업구조와 밀접하게 연관된다. 선진국을 위시한 많은 국가들의 경우 자본 및 기술집약형 산업 육성을 지나치게 중시함에 따라 경제가 지속적으로 성장함에도 불구하고 고용은 늘지 않는 현상이 나타났다. 중국 정부는 이러한 문제를 인식하여 경제성장 과정에서 고용유발효과가 큰 노동집약형 산업 및 서비스업의 발전을 장려하고 개체호 및 사영기업 등 비공유제 경제부분의 발전을 지원함으로써 경제발전과 고용확대가 상호 연동될 수 있도록 노력할 것이다.

둘째, 정부는 고용촉진 기능을 강화하고 고용촉진 관련 예산 및 지출을 확대하며(2007년 400억 RMB 이상), 고용촉진 업무 실적을 각 부처장의 실적 평가와 인사평가 기준에 포함시킬 것이다. 그 예로 베이징 시 정부가 전 가족 구성원이 실업상태에 처한 ‘무취업가구(零就业家庭)’ 퇴치를 2007년 업무실적 평가 지표에 포함시켰다.

셋째, 각 계층의 이익을 고려하고, 특히 빈곤지역, 빈곤층 및 빈곤가정의 취업 및 생활보호 문제에 지속적인 관심을 가질 것이다.

넷째, 현재 추진 중인 거시경제 조절과 구조조정 과정에서 낙후 산업을 폐쇄 및 도태시킬 경우 관련 인력재배치 문제를 반드시 해결하고, 도시화 과정에서 농지를 점용할 경우 해당 농지를 잃은 농민들의 취업과 사회보장 문제를 반드시 해결한다.

적극적인 고용정책 시행을 통한 잠재적 일자리 발굴

중국의 적극적인 고용정책 내용은 다음과 같다.

첫째, 노동자의 창업을 장려한다. 실직 및 실업자들이 창업할 경우, 관리·등록 및 허가증 발급 관련 수수료를 면제해 주고 일정액의 세금을 감면해 주며 소액 담보대출 및 이자 보조금 등을 지원한다.

둘째, 기업의 고용확대를 장려한다. 상업 및 무역 관련 기업, 서비스기업, 노동집약형 산업에 속하는 대형 가공기업 및 지역사회의 소규모 가공업체들이 일자리를 창출하여 실업자를 고용하고 1년 이상의 근로계약을 체결하며 보험료를 납부할 경우 해당 기간 동안 보험료 보조금과 일정액의 세금을 감면해 준다. 조건에 부합하는 노동집약형 기업에 대해 실제 채용 규모에 따라 소액 담보대출을 지원해 준다.

셋째, 취업난을 겪는 계층의 재취업을 지원한다. 기업이 공익적 성격의 일자리를 창출하여 취업난을 겪는 계층의 재취업에 도움을 주도록 독려하고 실제 채용 규모에 따라 보험료 보조금과 급여 보조금(崗位補貼, 역자 주: 원문을 직역하면 ‘일자리 보조금’이지만 대응되는 한국어 용어가 ‘급여 보조금’인 것으로 사료됨)을 지원한다. 일부 실업자가 공익적 성격의 일자리에 3년 이상 재직할 경우 사회보험료 보조금 지급 기간을 그에 상응하여 연장할 수 있다.

넷째, 중대형 국유기업이 주력사업 이외에 속한 자산, 유헴자산 및 문을 닫거나 생산을 중단한 산하 기업의 유효한 자산을 활용하여 시장 지향적이고 독립채산제를 시행하는 법인기업을 설립하여 자체 잉여인력을 신설 법인으로 배치하도록 장려한다. 재산권이 명확하고 재산권 다원화를 점진적으로 시행하며 모기업 잉여인력의 30% 이상을 수용하며 이들 인력과 노동계약을 갱신하거나 신규 계약을 체결할 경우 3년간 법인세를 면제한다.

다섯째, 무료 취업안내 서비스와 직업훈련 보조금을 지급한다. 실직 및 실업자, 도시에 등록된 실업자 및 도시에 구직 등록을 한 농촌 출신 노동자에 대해 공공 취업안내 서비스기관이 무상으로 직업알선 서비스를 제공한다. 실직 및 실업자, 도시에 등록된 실업자, 도시에서 일하는 농촌 출신 노동자에게 직업훈련 보조금을 1회에 한하여 지급한다.

이상과 같이 적극적인 고용정책을 취함으로써 잠재적인 일자리를 발굴하여 노동자에게 제공할 것이다.

특수계층에 대한 고용촉진 서비스

국유기업 실직자의 고용촉진

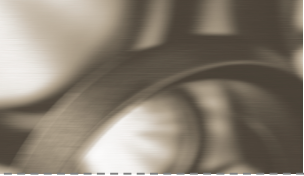
1998년 국유기업 개혁 과정에서 이들 기업 내부에 기업 잉여인력의 재배치를 위한 ‘실직재취업 서비스센터’를 설립했다. 이를 통해, 실직자들은 기업과의 노동관계를 계속해서 유지하면서 기업, 정부 및 실업보험기금이 공동으로 조달한 자금에서 지원되는 생활비를 지급받았고, 재취업서비스센터를 통해 직업훈련과 취업안내를 받으며, 3년 후까지 재취업이 되지 않을 경우에는 기업과의 노동관계가 종료되면서 실업보험금을 수령했다.

그 후 정부가 재취업촉진에 관한 일련의 정책 및 조치를 시행하면서 지금은 대부분의 실직자들이 안정을 되찾았다. 장기간 지속되어 온 실직자의 재취업 문제를 추가적으로 해결하기 위해 2005년 국무원이 또 다시 취업 및 재취업촉진에 관한 정책적 문건을 발표했고 이들 정책은 2008년까지 시행된다.

농민의 도시내 취업촉진

농민의 도시내 취업은 호적, 사회보장, 주택, 자녀교육, 의료, 임금체불 등 다양한 문제에 직면해 있고, 이는 농촌 노동력의 기타 산업 부문에서의 취업과 경제사회개발 제11차 5개년 계획의 완수에 매우 부정적인 영향을 미치므로 이를 반드시 점진적으로 해결해 나가야 한다. 이와 관련하여 2006년 국무원 판공청이 <농민공 문제 해결에 관하여> [国务院(2006)5号文]라는 문건을 발표했는데, 그 요지는 농민공에 대한 임금보장, 보험가입 및 취업서비스에 관한 구체적 조치를 시행함으로써 농민공의 도시내 취업을 촉진한다는 것이다. 이를 위해 현재 중국 정부는 도농통합 취업관리 체제 및 업무시스템을 구축하여 도농간 시스템 및 정책상의 분리 문제를 개선함으로써 통합된 노동시장과 공공 취업서비스 시스템을 구축하는 작업을 추진하고 있다.

그 외에, 취업시의 차별을 금지하기 위해 중국 <고용촉진법> 초안에서 인력고용업체가 인력을 채용하고 직업알선업체 및 인력교류서비스업체(이하 ‘직업중개업체’로 통칭)가 직업 중개업에 종사할 때 민족, 종족, 성별, 종교, 연령, 장애를 이유로 노동자를 차별해서는 안 된다고 규정해 두고



있다. 또한 농촌 노동자가 도시 내에서 취업할 경우 도시 노동자와 평등한 노동권리를 누리며 농촌 노동자의 도시내 취업에 차별조치를 금지한다는 규정도 포함되어 있다.

노동시장의 규범화

중국 <고용촉진법> 초안에 정부가 고용 및 취업의 유연화를 이루고 각종 고용형태를 규범화하며 시장질서를 유지함으로써 공평한 취업환경을 창출하고 이를 바탕으로 노동자가 시장을 통해 취업 및 창업을 할 수 있도록 하기 위한 통합되고 개방되며 경쟁적이고 질서있는 인력 및 노동시장을 육성하고 구축해야 한다고 명시되어 있다. 또한 중앙정부가 인력 및 노동시장 정보시스템을 구축하여 시장정보 보급체계를 완비할 것과, 현(縣) 단위 이상의 인민정부 및 관련 부처가 직업중개기관의 역할을 하고 직업중개업체에 대한 관리를 강화함으로써 직업안내서비스의 질을 높일 것을 규정하고 있다.

노무 파견행위를 규범화한다. 노무파견, 즉 기업형태를 갖춘 노동력 거래는 전문업체가 인력을 모집한 후 인력을 원하는 업체에 파견하는 것을 일컫는다. 노무파견 및 이로 인해 파생되는 인사대행제도는 모두 노동시장 유연화 수요에 부합한다. 노무파견사업은 고용 유연화의 중요한 형태이자 파생 사업으로서, 1980년대 이후부터 점차 발전해 왔고, 노동시장의 유연성 향상, 기업의 인건비 절감, 기능이 낮은 노동자의 취업촉진 등 고용촉진과 관련된 공공의 가치를 지닌다. 중국에서 저 기능 노동자는 주로 농민 출신으로 노동시장 정보 입수 능력 및 취업 협상력이 떨어지므로 노무파견 방식에 의해 이러한 단점을 보완할 수 있다. 그러나, 노무 파견 과정에서 노동관계 관리 및 고용과정 관리에 단절이 일어나, 노동법이 완비되지 않는다면 노동자가 쉽게 함정에 빠질 수 있고 기업의 고용 체제도 혼란에 빠질 소지가 있다. 이에 일부 학자는 ‘노동신탁인’ 제도⁵⁾를 구축할 것을 제안했다. 여기서 노동신탁인이란, 노동자와 인력 사용업체를 대신해 노동력을 위탁 관리하는 업체를 말하는데, 이러한 업체는 사회적 책임과 사업상의 신용을 함께 갖춘 업체여야 한다. 노동신탁인제도를 구축하기 위해서는 다음과 같은 노력을 기울여야 할 것이다.

5) 양옌수이 · 자오젠궈, 『유연한 인력 사용 및 탄력적 취업 메커니즘(灵活用工和弹性就业机制)』, 중국노동사회보장출판사, 2003.

첫째, 노동신탁인의 자격 요건과 자산 능력을 규정하여 엄격한 진입 심사제도를 시행한다.

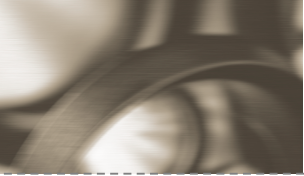
둘째, 노무파견 후 추적 관리, 감독 및 퇴출 제도를 시행하고 이를 기반으로 인력 사용 경보, 행위 교정, 계약 해지 및 리스크 관리시스템을 구축한다. 사후 추적관리 능력을 갖추지 못했거나 업체 자체가 불법 노무파견업체인 경우 사업자등록증을 취소한다.

셋째, 노무 파견을 원하는 사람들이 대부분이 기능이 낮고 협상능력이 부족하므로 이들이 노조를 설립하도록 돕거나 이들에게 노조 관련 인사를 파견하여 자신의 권리를 지킬 수 있는 능력을 향상시킨다.

직업교육 및 직업훈련 개선

중국 <고용촉진법> 초안에는 정부가 경제 사회발전 및 시장수요에 근거하여 취업에 적합한 직업능력개발 계획을 수립해야 한다고 규정되어 있다. 또한 현 단위 이상의 각급 인민정부가 상호 협력 및 조율을 통해 각종 직업학교, 직업기술훈련기관 및 인력 고용업체가 관련 법률에 의거하여 취업 전 훈련, 취업 후 기능훈련, 지속적인 교육훈련 및 재취업훈련을 실시하고 근로자가 이러한 교육훈련에 참여하도록 독려하며, 시장수요 및 산업 발전 방향에 따라 노동자의 직업 관련 기술 훈련을 강화하도록 장려하고 지원해야 한다고 규정되어 있다. 그 밖에 노동예비제도(劳动预备制度)를 점진적으로 시행하여 학업을 중단한 초·중·고 졸업자를 대상으로 일정 기한의 직업훈련을 실시함으로써 이들이 상응하는 기술자격증을 취득하고 일정한 직업 기능을 익힐 수 있도록 지원 및 촉진해야 한다는 규정도 있다.

그 밖에 중국 <고용촉진법> 초안에는 기업이 자사의 이윤에서 일정 비율의 직원교육경비를 마련하여 직원의 교육 및 훈련에 사용해야 하고, 직원 교육경비의 마련 및 사용과 관련된 사안은 회사 직원(대표)총회 토론에 부쳐 통과되어야 한다고 규정되어 있다. 또한 각급 인민정부가 도시에 취업한 농촌 출신 노동자가 기능훈련에 참여하도록 효과적인 지도조치를 취하고 각급 훈련기관이 도시에 취업한 농촌 노동자의 취업 능력 강화를 위해 이들에게 기능훈련 프로그램을 제공하도록 독려해야 한다는 내용 또한 규정되어 있다.

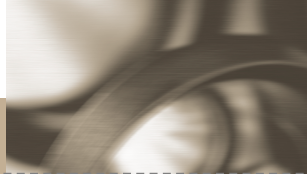


취업서비스 및 취업지원

현(縣) 단위 이상 인민정부가 사회 각계에서 관련 법률에 근거하여 취업서비스를 제공하고 공공 취업서비스 및 직업알선서비스에 대한 지도 감독을 강화함으로써 도시와 농촌을 아우르는 취업서비스시스템을 점차 완비해 나가도록 독려할 것이다. 정부 설립 공공취업서비스기관은 노동자에게 공공 취업안내서비스, 정책법규 상담, 구인 및 구직 정보 제공, 노동시장의 임금 정보 및 직업훈련 정보 제공, 직업 지도 및 알선, 취업 취약계층을 대상으로 한 취업지원서비스 등 공공 취업서비스를 제공해야 한다. 정부 설립 공공취업서비스기구(機構)는 영리사업을 영위할 수 없으며 공익적 성격의 취업서비스를 제공하는 직업중개업체에 대해 규정에 의거 보조금을 지급한다.

정부가 취업 및 재취업 지원체제를 구축하여 취업 지원업무와 취업 취약계층의 생산활동을 점검하여 이들에게 우선적으로 지원과 도움을 제공한다. 정부가 추진 중인 공익적 성격의 일자리 개발사업에 있어 직무 요건에 부합하는 취업 취약계층을 우선적으로 배치해야 한다. 각급 정부는 또 장애인의 취업 여건 창출을 위해 고용업체가 정부가 정한 비율에 따라 장애인을 고용하도록 요구해야 한다.

현 단위 이상 지방정부는 현재 기층 취업지원서비스 강화를 통해 취업 취약계층을 중점적으로 지원하고 각 노동자의 상황에 맞게 기능훈련, 일자리 정보 등의 취업안내서비스와 공익적 성격의 일자리 지원서비스를 제공한다. 정부는 광업 도시 및 광산 지역들이 시장수요에 부합하는 산업을 육성하도록 하여 노동자들이 이들 지역으로 이주 및 취업할 수 있도록 하고, 자원 고갈이나 경제구조 조정 등의 원인으로 취업난을 겪는 사람이 집중된 지역에 대해서는 상급 정부기관이 필요한 부양책 및 지원책을 실시한다. **KLI**



중화인민공화국 근로계약법 전문

한국노동연구원 번역

편집자 주 : 2007년 6월 29일 제10기 전인대 상무위원회 제28차 회의에서 통과된 '근로계약법' 전문입니다.

■ 제1장 총칙

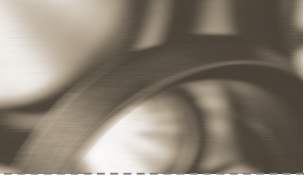
제1조 근로계약제도를 완비하여 근로계약 당사자의 권리와 의무를 명확히 하고 근로자의 합법적 권익을 보호하며 조화롭고 안정된 근로관계를 구축·발전시키기 위해 본법을 제정한다.

제2조

- ① 중화인민공화국 내에 소재하는 기업, 개별 경제조직 및 기업 외 민영기관(이하 '사용자')과 근로자 간에 근로관계를 형성하고 근로계약을 체결, 이행, 변경, 해지 혹은 종료할 경우 본법을 적용한다.
- ② 국가기관, 비영리기관, 민간단체와 이들 기관과 근로관계를 맺고 있는 근로자 간에 근로계약을 체결, 이행, 변경, 해지 혹은 종료시 본법을 따른다.

제3조

- ① 근로계약 체결시 합법, 공평, 평등 및 자발성, 협상을 통한 합의, 성실과 신용의 원칙을 따른다.
- ② 법에 의거하여 체결된 근로계약은 구속력을 지니며 사용자와 근로자는 근로계약에 정해진 의무를 이행한다.



제4조

- ① 사용자는 법에 따라 근로 관련 규정 및 제도를 구축 및 완비하여 근로자가 노동권을 향유하고 노동의무를 이행하도록 한다.
- ② 사용자의 노동보수, 근무시간, 휴식 및 휴가, 노동안전 및 보건, 보험 및 복리후생, 직원교육, 노동규율 및 노동한도관리(勞動定額管理, 역자 주 : 단위 제품을 생산하거나 일정 업무량을 완수하는 데 소비되는 노동량 기준 혹은 단위시간 동안 생산해야 할 제품이나 완수해야 할 업무량의 기준) 등 근로자의 이익에 직접적으로 연관된 규정 및 제도 혹은 중대 사항을 결정할 경우 직원 총회나 전 직원의 토론을 거쳐 의견을 수렴한 후 노조나 직원 대표와의 평등한 협상을 통해 결정한다.
- ③ 회사 규정, 제도 및 중대 사항을 결정하고 실시하는 과정에서 노조나 직원은 적절하지 못하다고 판단할 경우 사용자에게 의견을 제시하여 협상을 통해 개정 및 보완할 권리가 있다.
- ④ 사용자는 근로자의 이익에 직접 연관된 규정 제도 및 중대 사항에 관한 결정 내용을 공시하거나 근로자에게 고지한다.

제5조 현(懸) 단위 이상 인민정부의 노동행정부서가 노조 및 사측 대표와 함께 조화로운 근로관계를 위한 3자간 시스템을 구축하여 근로관계에 관한 중대 문제를 공동으로 연구 및 해결한다.

제6조 노조는 근로자와 사용자가 법에 따라 근로계약을 체결하고 이행하도록 협조하고 지도하며 사용자와 단체협상 시스템을 구축하여 근로자의 합법적 권익을 수호한다.

■ 제2장 근로계약의 체결

제7조 사용자가 근로자를 채용한 날로부터 근로자와 근로관계를 형성한다. 사용자는 직원 명부를 작성하여 조회할 수 있도록 한다.

제8조 사용자는 직원을 모집 및 채용할 때 업무 내용, 근무조건, 근무장소, 업무의 위험성, 안전 생산 상황, 노동보수 및 근로자가 알고자 하는 기타 상황을 근로자에게 고지해야 한다. 사용자는 근로계약과 직접적으로 연관된 근로자의 기본 상황을 파악할 권리가 있고 근로자는 사실대로 설명해야 한다.

제9조 사용자는 근로자를 모집 및 채용할 때 근로자의 주민등록증 및 기타 증명서를 압류할 수 없

고 근로자에게 보증인을 세울 것을 요구하거나 다른 명목으로 근로자로부터 재물을 수령할 수 없다.

제10조

- ① 근로관계가 수립되기 위해서는 서면 근로계약을 체결해야 한다.
- ② 근로관계를 맺음과 동시에 서면 근로계약을 체결하지 않은 경우 직원 채용일로부터 1개월 내에 서면 근로계약을 체결해야 한다.
- ③ 사용자가 근로자를 정식으로 채용하기 전에 근로계약을 체결한 경우 근로관계는 채용일로부터 형성된다.

제11조 사용자가 채용과 동시에 서면 근로계약을 체결하지 않아 근로자와 약정한 노동보수가 명확하지 않은 경우, 신규 채용 직원의 노동보수는 단체협약에 규정된 기준에 따라 집행하며 단체협약이 체결되어 있지 않거나 단체협약에 관련 규정이 없는 경우 ‘동일노동동일임금제’를 적용한다.

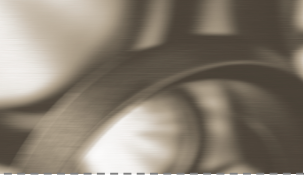
제12조 근로계약은 고정기한 근로계약(固定期限労働合同)과 무기 근로계약(无固定期限労働合同) 및 특정 업무의 완료 시점을 기한으로 한 근로계약으로 나뉘어진다.

제13조

- ① 고정기한 근로계약은 사용자와 근로자가 계약 종료 시점을 약정한 근로계약을 지칭한다.
- ② 사용자와 근로자가 협상을 통해 합의하면 고정기한 근로계약을 체결할 수 있다.

제14조

- ① 무기 근로계약은 사용자와 근로자가 종료 시점을 확정하지 않은 채 체결한 근로계약을 지칭한다.
- ② 사용자와 근로자는 협의 후 무기 근로계약을 체결할 수 있다. 다음과 같은 상황에서 근로자가 계약 연장을 제기하거나 동의하고 근로계약을 체결할 경우, 근로자가 고정기한 근로계약 체결을 제안할 경우를 제외하고는 무기 근로계약을 체결한다.
 - 1. 근로자가 해당 사용자에게서 만 10년간 근속한 경우
 - 2. 사용자가 처음으로 근로계약제도를 시행하거나 국유기업 체제 개편으로 근로계약을 다시 체결할 때, 근로자가 해당 사용자에게서 만 10년간 근속했고 법정 퇴직연령까지의 잔여 근무기간이 10년 미만인 경우



3. 2회 연속 고정기한 근로계약을 체결했고 근로자가 본법 제39조 및 제40조 제1항, 제2항 규정에 해당하는 행위를 하지 않은 상황에서 근로계약을 연장하는 경우

③ 사용자가 채용일로부터 만 1년간 근로자와 서면 형식의 근로계약을 체결하지 않을 경우 사용자와 근로자 간에 무기 근로계약이 체결된 것으로 간주한다.

제15조

① 특정 업무의 완료를 기한으로 하는 근로계약은 사용자와 근로자가 특정 업무의 완료를 계약기한으로 하여 체결한 근로계약을 지칭한다.

② 사용자와 근로자가 협상을 통해 합의하면 일정 업무의 만료를 기한으로 하는 근로계약을 체결할 수 있다.

제16조

① 근로계약은 사용자와 근로자가 협상을 통해 합의한 후 사용자와 근로자가 근로계약서 상에 서명 혹은 날인함으로써 효력을 발생한다.

② 근로계약서는 사용자와 근로자가 각기 한 부씩 보관한다.

제17조

① 근로계약서에는 다음 사항이 명기되어야 한다.

1. 사용자의 명칭, 주소 및 법정 대표 혹은 주요 책임자
2. 근로자의 성명, 주소 및 주민등록증이나 기타 유효한 신분증의 번호
3. 근로계약 기한
4. 업무 내용 및 근무장소
5. 근무시간 및 휴식 · 휴가
6. 노동보수
7. 사회보험
8. 노동보호, 근무조건 및 업무상 위험에 대한 보호조치
9. 법률 및 법규에서 근로계약에 포함되어야 한다고 규정한 기타 사항

② 근로계약 체결시, 사용자와 근로자는 전항에 규정된 필수사항 외에 수습기간, 교육, 회사 기밀 유지, 보충보험 및 복리후생 등 기타 사항을 약정할 수 있다.

제18조 근로계약서에 노동보수 및 근무조건 등의 기준이 명확하게 약정되어 있지 않아 분쟁이 아

기된 경우 사용자와 근로자가 재협상을 할 수 있고, 합의에 이르지 못한 경우 단체협약 규정을 적용한다. 단체협약이 존재하지 않거나 단체협약에 노동보수 관련 규정이 없을 경우 ‘동일노동동일임금제’를 적용하고, 단체협약이 존재하지 않거나 단체협약에 노동조건 등의 기준이 명시되지 않은 경우 정부 관련 규정을 적용한다.

제19조


- ① 근로계약 기한이 3개월 이상 1년 미만인 경우 수습기간이 1개월을 초과할 수 없고, 근로계약 기한이 1년 이상 3년 미만인 경우 수습기간이 2개월을 넘을 수 없으며, 3년 이상 고정 기한 및 무기 근로계약을 체결한 경우 수습기간이 6개월을 넘을 수 없다.
- ② 동일 사용자와 동일 근로자는 1회의 수습기간만 약정할 수 있다.
- ③ 특정 업무의 완료를 기한으로 하는 근로계약이나 근로계약기간이 3개월 미만인 경우 수습기간을 약정할 수 없다.
- ④ 수습기간은 근로계약 기한에 포함된다. 근로계약에 수습기간만 약정할 경우 수습기간이 성립되지 않으며 해당 기간은 근로계약 기한이 된다.

제20조 근로자의 수습기간 동안의 임금은 해당 부서 내 동일 직급의 최저임금 혹은 근로계약에 약정된 임금의 80%보다 낮아서는 안 되고, 사용자 소재지의 최저임금 기준보다 낮아서는 안 된다.

제21조 수습기간 중 근로자가 본법 제39조와 제40조 제1항 및 제2항의 규정에 해당하는 행위를 한 경우를 제외하고, 사용자는 근로계약을 해지해서는 안 된다. 수습기간 중 근로계약을 해지할 경우 사용자는 근로자에게 그 사유를 설명해야 한다.

제22조

- ① 사용자가 근로자에게 특별교육비를 제공하여 근로자에게 전문기술교육을 실시할 경우 근로자와 계약을 체결하여 의무 근무기간을 약정할 수 있다.
- ② 근로자가 의무 근무기간 관련 약정을 위반한 경우 약정 내용에 따라 사용자에게 위약금을 지불해야 한다. 위약금은 사용자가 제공한 교육비를 초과해서는 안 된다. 사용자가 근로자에게 지불 요구하는 위약금은 의무 근무기간 중 이행되지 않은 부분에 대해 분담해야 할 교육비를 초과해서는 안 된다.
- ③ 사용자와 근로자 간의 의무 근무기간 약정은 정상적인 임금조정 시스템에 따라 의무 근무기간



동안 해당 근로자의 노동보수를 인상하는 데 영향을 미치지 않는다.

제23조

- ① 사용자와 근로자는 근로계약에서 사용자의 사업상의 기밀과 지적재산권 관련 기밀사항을 준수할 것을 정할 수 있다.
- ② 기밀유지 의무를 지는 근로자에 대해 사용자는 근로계약 혹은 기밀유지 계약을 통해 근로자와 경쟁업체 취업제한을 약정할 수 있고 근로계약 해지 혹은 종료 후 경쟁업종 취업제한 기간 동안 매월 근로자에게 경제적 보상을 지급한다는 내용을 약정할 수 있다. 근로자가 경쟁업종 취업제한 약정을 위반할 경우 약정 사항에 따라 사용자에게 위약금을 지불해야 한다.

제24조

- ① 경쟁업종에 취업이 제한되는 인력은 사용자 업체의 고위직 임원, 고위직 엔지니어 및 기밀준수 의무를 지는 기타 인력으로 제한된다. 경쟁업종 취업제한의 범위, 지역 및 기한은 사용자와 근로자가 정하고 경쟁업종 취업제한 약정이 법률 및 법규를 위반해서는 안 된다.
- ② 근로계약 해지 및 종료 후 전 항에 규정된 인력이 해당 업체와 동종 제품을 생산하거나 취급하고 동종 사업에 종사하며 경쟁관계에 있는 다른 업체로 옮기거나 자체 창업을 통해 동종 제품을 생산하거나 취급하고 동종 사업에 종사하는 것을 제한하는 기한은 2년을 넘어서는 안 된다.

제25조 본법 제22조 및 제23조에 규정된 이외의 상황에서는 사용자는 근로자와 노동의 위약금 부담에 관한 사항을 약정하여서는 안 된다.

제26조

- ① 다음과 같은 근로계약은 무효이거나 일부 무효일 수 있다.
 1. 사기, 협박 등의 수단을 이용하거나 상대방이 어려움에 처한 것을 틈타 상대방이 원하지 않는 상황에서 근로계약을 체결하거나 변경한 경우
 2. 사용자가 자체 법적 책임을 면제하거나 근로자의 권리를 배제한 경우
 3. 법률 및 행정법규를 위반하여 강제적으로 규정한 경우
- ② 근로계약의 무효 혹은 일부 무효에 대해 분쟁이 있을 경우 노동분쟁 중재기관이나 인민법원이 이를 확인한다.

제27조 근로계약이 일부 무효이고 기타 부분의 효력에 영향을 미치지 않을 경우 기타 부분은 여전히 유효하다.

제28조 근로계약이 무효인 것으로 확인되었고 근로자가 이미 노동을 제공한 경우 사용자는 근로자에게 노동보수를 지불해야 한다. 노동보수의 액수는 해당 사용자 업체 내의 동일하거나 유사한 직무를 맡고 있는 근로자의 노동보수를 참조하여 정한다.

■ 제3장 근로계약의 이행 및 변경

제29조 사용자와 근로자는 근로계약에 약정된 바에 따라 각자의 의무를 성실하게 이행해야 한다.

제30조 사용자는 근로계약에 약정된 사항과 정부 규정에 따라 근로자에게 노동보수 전액을 제때 지급해야 한다. 사용자가 노동보수를 체불하거나 전액 지급하지 않은 경우 근로자는 법에 따라 현지 인민법원에 지불명령 신청을 제기할 수 있고 인민법원은 법에 따라 지불명령을 내려야 한다.

제31조 사용자는 근로자의 노동한도 기준을 엄격히 지켜야 하고 근로자의 추가근무를 강제하거나 변형된 형태로 강제해서는 안 된다. 사용자가 추가근무를 배정할 경우 정부 관련 규정에 의거 근로자에게 초과근무수당을 지급해야 한다.

제32조 사용자측 관리자가 규정을 위반한 채 위험한 작업을 지휘하거나 강제로 명령하는 것을 근로자가 거부할 경우 이를 근로계약 위반행위로 간주하지 않는다. 생명의 안전과 신체의 건강을 해치는 근로조건과 관련하여 근로자는 사용자를 비난, 검거 및 고소할 권리를 가진다.

제33조 사용자가 명칭, 법정 대표, 주요 책임자 혹은 투자자 등의 사항을 변경하는 것이 근로계약을 이행하는 데 영향을 미치지 않는다.

제34조 사용자가 합병 혹은 분리되더라도 기존의 근로계약은 계속해서 유효하고 권리 및 의무의 승계자가 근로계약을 지속 이행한다.

제35조

- ① 사용자와 근로자가 합의할 경우 근로계약에 약정된 내용을 변경할 수 있다. 근로계약의 변경은 서면 형식을 취해야 한다.
- ② 변경된 근로계약서는 사용자와 근로자가 각기 한 부씩 보관한다.

■ 제4장 근로계약의 해지 및 종료

제36조 사용자와 근로자가 합의할 경우 근로계약을 해지할 수 있다.

제37조 근로자가 30일 전에 사용자에게 서면으로 통보할 경우 근로계약을 해지할 수 있다. 근로자가 수습기간 중 30일 전에 사용자에게 통보할 경우 근로계약을 해지할 수 있다.

제38조

① 사용자가 다음과 같은 행위를 할 경우 근로자는 근로계약을 해지할 수 있다.

1. 근로계약에 약정된 근로보호 조치나 근로조건을 제공하지 않은 경우
2. 노동보수를 체불하거나 전액 지급하지 않은 경우
3. 관련 법에 따라 근로자를 위해 사회보험료를 납부하지 않은 경우
4. 사용자의 규정 및 제도가 법률이나 법규 규정을 위반하여 근로자의 권익에 손실을 초래한 경우
5. 본법 제26조 제1항에 규정된 상황으로 인해 근로계약이 효력을 잃은 경우
6. 법률, 행정법규에 근로자가 근로계약을 해지할 수 있다고 규정한 기타 상황

② 사용자가 폭력, 위협 혹은 불법적으로 인신의 자유를 제한하는 수단으로 근로자에게 근로를 강제하거나 사용자가 규정을 위반하며 위험한 작업을 지휘 및 강제하여 근로자의 신체의 안전에 위험을 끼칠 경우, 근로자는 사전에 사용자에게 통보하지 않고도 즉각 근로계약을 해지할 수 있다.

제39조 근로자가 아래 행위를 한 경우 사용자는 노동계약을 해지할 수 있다.

1. 수습기간에 고용조건에 부합하지 않음이 증명된 경우
2. 사용자의 규정 및 제도를 심각하게 위반한 경우
3. 심각한 직무태만행위를 하거나 부정한 방법으로 사리사욕을 채움으로써 사용자에게 중대한 손실을 끼친 경우
4. 근로자가 동시에 다른 사용자와 근로관계를 형성하여 해당 업체에서의 업무를 완료하는 데 심각한 영향을 미치거나 사용자가 해당 문제를 제기했으나 시정을 거부한 경우
5. 본법 제26조 제1항에 규정된 상황으로 인해 노동계약이 효력을 상실할 경우
6. 법에 따라 형사적 책임을 져야 할 경우

제40조 아래 상황 중의 하나에 해당할 경우 사용자는 30일 전에 서면 형식으로 근로자 본인에게 통보하거나 근로자에게 1개월분 임금을 추가로 지급한 후 근로계약을 해지할 수 있다.

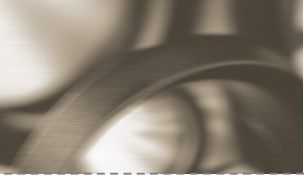
1. 근로자가 질병에 걸렸거나 업무로 인한 부상을 입어 규정된 의료기한 만료 후에도 기존 업무에 종사할 수 없고 사용자가 별도로 배정한 업무에도 종사할 수 없는 경우
2. 근로자가 직무를 감당하지 못하여 교육을 시행하거나 직무를 조정하여도 여전히 맡은 업무를 감당하지 못하는 경우
3. 근로계약 체결시 근거로 한 객관적 상황에 중대한 변화가 발생하여 근로계약을 이행할 수 없게 되고 사용자와 근로자가 협상을 통해 변경된 근로계약 내용에 대해 합의에 도달하지 못한 경우

제41조 아래 상황 중의 하나가 발생하여 인력을 20명 이상 감축하거나 감축 인원은 20명 미만이지만 그 비율이 전체 직원의 10%가 넘는 경우, 사용자는 30일 전에 노조나 전체 직원에게 상황을 설명하고 노조나 직원의 의견을 수렴한 후 감원방안을 노동행정부처에 보고하고 인력을 감축할 수 있다.

1. 기업파산법 규정에 따라 구조조정을 추진할 경우
2. 생산 및 경영활동에 심각한 어려움이 발생할 경우
3. 기업의 생산 전환, 중대한 기술혁신 및 경영방식 조정으로 인해 근로계약 변경 후에도 감원을 해야 하는 경우
4. 근로계약 체결시에 근거로 한 객관적 경제상황에 중대한 변화가 발생하여 근로계약을 이행할 수 없게 된 기타 상황 감원시 아래 인력을 우선적으로 유입시켜야 한다.
 - 가) 해당 업체와 장기간 고정기한 근로계약을 체결한 자
 - 나) 해당 업체와 무기 근로계약을 체결한 자
 - 다) 가족내 다른 구성원 중 취업자가 없고 노인이나 미성년자를 부양해야 하는 경우 사용자가 본 조 제1항 규정에 따라 인력 감축 후 6개월 내에 신규 인력을 채용할 경우 감원된 인력에게 이를 통보하고 동등한 조건이라면 감원된 인력을 우선적으로 채용해야 한다.

제42조 근로자가 아래 상황 중 하나에 해당할 경우 사용자는 본법 제40조, 제41조 규정에 따라 근로계약을 해지할 수 없다.

1. 직업병 위험이 있는 작업에 종사하는 근로자가 해당 직책에서 물러나기 전에 건강검진을 받



거나 의사(疑似) 직업병 환자가 진단이나 의학적 관찰 기간에 있을 경우

2. 해당 기관에서 직업병을 얻었거나, 업무상의 이유로 부상을 당하여 근로능력을 상실 혹은 부분적으로 상실했음이 확인된 경우
3. 질병에 걸렸거나, 업무 외의 이유로 부상을 입어 정해진 의료기간에 있을 경우
4. 여성 근로자가 임신, 출산 및 수유기간에 있을 경우
5. 해당 업체에서 만 15년간 근속하고 법정 퇴직연령까지 남은 기간이 5년 미만인 경우
6. 법률, 행정법규에 규정된 기타 상황

제43조 사용자가 근로계약을 일방적으로 해지할 경우 사전에 노조측에 사유를 통보해야 한다. 사용자가 법률 및 행정법규의 규정이나 근로계약에 약정된 바를 위반할 경우, 노조는 사용자에게 시정을 요구할 권한이 있다. 사용자는 노조의 의견을 검토하고 처리 결과를 노조에 서면으로 통보해야 한다.

제44조 아래 상황 중의 하나가 발생할 경우 근로계약이 종료된다.

1. 근로계약이 만료된 경우
2. 근로자가 법에 따라 기본 연금보험 급여를 받기 시작한 경우
3. 근로자가 사망하거나 인민법원에 의해 사망 혹은 실종이 선고된 경우
4. 사용자가 법에 따라 파산을 선고한 경우
5. 사용자의 영업허가증이 말소되었거나 사업장폐쇄 및 철거 명령을 받았거나 사용자가 사전 해산을 결정한 경우
6. 법률 및 행정법규에서 정한 기타 상황

제45조 근로계약이 만료되어 본법 제42조에 규정된 상황 중의 하나가 발생할 경우, 근로계약은 상응하는 상황이 소멸될 때까지 지속된 후 종료된다. 단, 본법 제42조 제2항에 규정된 근로능력을 상실했거나 일부 상실한 근로자의 근로계약의 종료는 산재보험 관련 정부 규정에 따라 진행된다.

제46조 아래 상황 중의 하나가 발생할 경우 사용자는 근로자에게 경제적 보상을 지급한다.

1. 근로자가 본법 제38조 규정에 따라 근로계약을 해지할 경우
2. 사용자가 본법 제36조 규정에 따라 근로자에게 근로계약 해지를 제기하고 근로자와의 합의 하에 근로계약을 해지한 경우

3. 사용자가 본법 제40조 규정에 따라 근로계약을 해지할 경우
4. 사용자가 본법 제41조 제1항의 규정에 따라 근로계약을 해지할 경우
5. 사용자가 근로계약에 약정된 조건을 유지하거나 향상시키면서 계약을 연장하고자 하는데
도 근로자가 계약 연장에 동의하지 않는 경우를 제외하고, 본법 제44조 제1항 규정에 따라
고정기한 근로계약이 종료될 경우
6. 본법 제44조 제4항 및 5항의 규정에 따라 근로계약이 종료될 경우
7. 법률 및 행정법규에 규정된 기타 상황

제47조

- ① 경제적 보상과 관련하여 근로자가 해당 업체에서 근무한 연수에 따라 만 1년당 1개월분의 임금
을 지급한다. 6개월 이상 1년 미만인 경우 1년으로 산정하고, 6개월 미만인 경우 1개월 임금을
의 절반에 해당하는 경제적 보상을 지급한다.
- ② 근로자의 월급이 사용자가 소재하고 있는 직할시 및 시 단위 인민정부에서 공표한 해당 지역
연간 근로자 평균임금의 3배보다 많은 경우 해당 직원 월평균 임금의 3배에 해당하는 액수를
경제적 보상으로 지급하고 경제적 보상을 지급하는 연한은 최장 12년을 넘을 수 없다.
- ③ 본 조에서 말하는 월급은 근로자의 근로계약 해지 혹은 종료 전 12개월간의 평균임금을 지칭
한다.

제48조 사용자가 본법의 규정을 위반하여 근로계약을 해지 혹은 종료하고 근로자가 근로계약의
계속 이행을 요구할 경우 사용자는 계약을 계속해서 이행해야 한다. 근로자가 근로계약의 계
속 이행을 요구하지 않거나 근로계약이 더 이상 계속 이행될 수 없을 경우 사용자는 본법 제87
조 규정에 따라 배상금을 지급해야 한다.

제49조 정부는 근로자 사회보험의 지역간 이전 및 연계제도를 구축하기 위한 조치를 취한다.

제50조

- ① 사용자는 근로계약을 해지하거나 종료할 때 계약해지나 종료에 관련된 증명서를 갖추고 15일
내에 근로자를 위해 서류 및 사회보험 이전 수속을 처리해야 한다.
- ② 근로자는 쌍방이 약정한 바에 따라 업무를 인수인계한다. 사용자가 본법 관련 규정에 따라 근
로자에게 경제적 보상을 해야 할 경우 업무 인수인계 완료 시 이를 지급한다.
- ③ 사용자는 해지 혹은 종료된 근로계약서를 최저 2년간 보관하여 조회할 수 있도록 한다.

■ 제5장 특별규정

제1절 단체협약

제51조

- ① 기업 근로자와 사용자는 평등한 협상을 통해 노동보수, 근무시간, 휴식 및 휴가, 근로안전 및 보건, 보험 및 복리후생 등 사항에 대해 단체협약을 체결할 수 있다.
- ② 단체협약은 노조가 전체 직원을 대표하여 사용자와 체결하고 노조가 설립되어 있지 않은 경우 상급노조의 지도하에 근로자가 추대한 대표가 사용자와 체결한다.

제52조 기업 직원과 사용자는 근로안전 및 보건, 여성 근로자 권익 보호, 임금조정시스템 등의 사항에 관해 단체협약을 체결할 수 있다.

제53조 현(舊) 단위 이하 행정구역 내의 건설업, 광업, 외식서비스업 등 업종의 경우 노조와 기업 대표가 업종별 단체협약을 체결하거나 지역별 단체협약을 체결할 수 있다.

제54조

- ① 단체협약 체결 후 노동행정부서에 이를 송부한 후 노동행정부서가 단체협약서를 받은 날로부터 15일 내에 이의를 제기하지 않을 경우 해당 협약은 즉시 효력을 발생한다.
- ② 법에 따라 체결된 단체협약은 사용자와 근로자 모두에게 구속력을 지닌다. 업종별·지역별 단체협약은 해당 업종 및 해당 지역의 사용자와 근로자에게 구속력을 지닌다.

제55조 단체협약 중 노동보수 및 근로조건 등 기준은 현지 인민정부가 정한 최저 기준보다 낮아서는 안 되고, 사용자와 근로자가 체결한 근로계약 중 노동보수 및 근로조건 등 기준은 단체협약에서 정한 기준보다 낮아서는 안 된다.

제56조 사용자가 단체협약을 위반하고 직원의 노동 권익을 침해할 경우 노조는 법에 따라 사용자에게 책임을 질 것을 요구할 수 있고, 단체협약의 이행으로 인해 분쟁이 발생하여 협상을 통해 해결되지 못할 경우 노조가 중재를 신청하고 소송을 제기할 수 있다.

제2절 노무파견

제57조 노무파견업체는 회사법의 관련 규정에 따라 설립되어야 하고 등록 자본금은 50만 위안 이상이어야 한다.

제58조

- ① 노무파견업체는 본법에서 지칭하는 사용자로서 근로자에 대한 사용자의 의무를 이행해야 한다. 노무파견업체와 파견근로자 간에 체결되는 근로계약에는 본법 제17조에 규정된 사항 외에 파견 근로자의 사용자 및 파견기간, 직무 등의 사항이 명시되어야 한다.
- ② 노무파견업체는 파견근로자와 2년 이상의 고정기한 근로계약을 체결하고 매월 노동보수를 지급해야 한다. 파견근로자가 일하지 않는 기간에는 노무파견업체가 소재지 인민정부에서 정한 최저임금 기준에 따라 매월 근로자에게 보수를 지급해야 한다.

제59조

- ① 노무파견업체는 근로자 파견시, 노무파견 형식으로 노동력을 사용하는 업체(이하 '사용자')와 노무파견계약을 체결해야 한다. 노무파견계약에는 직무 및 인원수, 파견기간, 노동보수 및 사회보험료 액수와 지급방식, 계약 위반시의 책임 등이 약정되어야 한다.
- ② 사용자는 해당 직무의 실제 수요를 근거로 노무파견업체와 파견기간을 정하나 연속되는 노무사용기간을 여러 개의 짧은 기간으로 분할하여 노무파견계약을 체결해서는 안 된다.

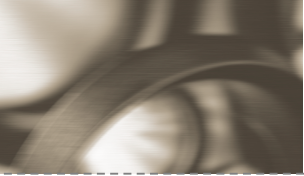
제60조

- ① 노무파견업체는 노무파견계약 내용을 파견근로자에게 고지해야 한다.
- ② 노무파견업체는 사용자가 노무파견계약에 따라 파견근로자에게 지급하는 노동보수를 공제해서는 안 된다. 노무파견업체와 사용자는 파견근로자로부터 비용을 수취해서는 안 된다.

제61조 노무파견업체가 다양한 지역에 근로자를 파견할 경우 파견근로자가 받는 노동보수와 근로조건은 사용자 소재지의 기준을 따른다.

제62조

- ① 사용자는 아래 의무를 이행해야 한다.
 - 1. 국가 근로기준에 따라 상응하는 근로조건과 근로보호조치를 제공한다.
 - 2. 파견 근로자의 근무요건과 노동보수를 고지한다.



3. 초과근무수당 및 보너스를 지급하고 직무와 관련된 복리후생을 제공한다.

4. 재직 중인 파견근로자에 대해 직무에 필요한 교육을 실시한다.

5. 연속해서 근로자를 사용할 경우 정상적인 임금조정 시스템을 적용한다.

② 사용자는 파견근로자를 다른 사용자에게 재파견할 수 없다.

제63조 파견근로자가 사용자측 근로자와 동일직무를 수행할 경우 동일한 보수를 받을 권리가 있다. 사용자측에 동종 직무에 근무하는 근로자가 없을 경우 사용자 소재지 내 동일 혹은 유사 직무에 종사하는 근로자의 노동보수를 참조하여 정한다.

제64조 파견근로자는 노무파견업체나 사용업체에서 합법적으로 노조에 참여하거나 노조를 조직하여 자신의 합법적 권익을 수호할 권리가 있다.

제65조

① 파견근로자는 본법 제36조와 제38조 규정에 따라 노무파견업체와 근로계약을 해지할 수 있다.

② 파견근로자가 본법 제39조와 제40조 제1항 및 제2항 규정에 해당하는 행위를 할 경우, 사용자는 근로자를 노무파견업체로 돌려보낼 수 있고 노무파견업체는 본법 관련 규정에 의거 근로자와 근로계약을 해지할 수 있다.

제66조 노무파견은 일반적으로 임시, 보조 혹은 대체적 성격을 지닌 직무에 대해 이루어진다.

제67조 사용자는 노무파견업체를 설립하여 자사나 산하 기관에 근로자를 파견할 수 없다.

제3절 비정규직 근로자의 채용

제68조 비정규직은 시간 단위 임금산정방식을 위주로 하고 근로자의 동일 사용자업체에서 1일 평균 근무시간이 4시간을 넘지 않으며 주당 근무시간이 24시간이 넘지 않는 채용 방식이다.

제69조

① 비정규직 채용에 관련된 쌍방 당사자는 구두 계약을 체결할 수 있다.

② 비정규직으로 채용된 근로자는 1개 혹은 1개 이상의 사용자와 근로계약을 체결할 수 있다. 단, 후(後)체결된 근로계약이 선(先)체결된 근로계약의 이행에 영향을 미쳐서는 안 된다.

제70조 비정규직 채용에 관련된 쌍방 당사자는 수습기간을 약정할 수 없다.

제71조 비정규직 채용에 관련된 쌍방 당사자 중 누구라도 언제든지 상대방에게 채용 종료를 통보

할 수 있다. 채용 종료시 사용자는 근로자에게 경제적 보상을 지급하지 않는다.

제72조

- ① 비정규직 근로자의 시간 단위 급여산정 기준은 사용자 소재지 인민정부에서 정한 시간당 최저 임금 기준보다 낮아서는 안 된다.
- ② 비정규직 채용시 노동보수의 정산 및 지급 주기가 최장 15일을 넘어서는 안 된다.

■ 제6장 조사 감독

제73조

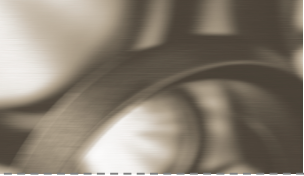
- ① 국무원 노동행정부처가 전국 근로계약제 실시에 관한 감독 관리 업무를 담당한다.
- ② 현 단위 이상의 지방 인민정부 노동행정부처가 해당 행정구역 내 근로계약제 실시에 관한 감독 및 점검 업무를 담당한다.
- ③ 현 단위 이상 각급 인민정부 내 노동행정부처는 근로계약제 시행상황에 대한 감독 관리업무를 수행하는 과정에서 노조, 기업 대표 및 관련 산업 주무부처의 의견을 수렴해야 한다.

제74조 현 단위 이상 지방 인민정부 노동행정부처는 아래의 근로계약제 시행 상황을 점검 및 감독한다.

1. 사용자가 근로자의 이익에 직접적으로 관련된 규정 및 제도를 제정하는 것과 그 집행 상황
2. 사용자와 근로자가 근로계약을 체결 및 해지하는 상황
3. 노무파견업체와 사용자의 노무파견 관련 규정의 준수 상황
4. 사용자가 근로자의 근무시간 및 휴식·휴가에 관한 규정을 준수하고 있는지 여부
5. 사용자가 근로계약에 약정된 노동보수 지급 및 최저임금 기준 시행관련 사항을 준수하고 있는지 여부
6. 사용자의 사회보험 가입 및 사회보험료 납입 현황
7. 법률 및 법규에 규정된 기타 근로감찰 사항

제75조

- ① 현 단위 이상 지방 인민정부 노동행정부처는 조사·감독시 근로계약 및 단체협약 관련 자료를 열람할 권리가 있고, 근로장소에 대해 현지 조사를 할 권리가 있으며, 사용자와 근로자는 관련



상황과 자료를 사실대로 제공해야 한다.

- ② 노동행정부서의 직원은 조사·감독시 증명서를 제시하고 법이 허용하는 범위 내에서 문명화된 방식으로 직권을 행사해야 한다.

제76조 현 단위 이상 인민정부의 건축, 보건, 안전생산 관리 감독 등 관련 부서는 각기 직무 범위 내에서 사용자의 근로계약제 시행 상황을 관리 감독한다.

제77조 근로자는 자신의 합법적 권익이 침해받을 경우 관련 부처에 처리를 요구하거나 중재 신청 및 소송을 제기할 수 있다.

제78조 노조는 법에 따라 근로자의 합법적 권익을 보호하고 사용자의 근로계약 및 단체협약 이행 상황을 감독한다. 사용자가 노동법률, 법규 및 근로계약, 단체협약을 위반할 경우 노조는 의견을 제시하거나 시정을 요구할 권리가 있다. 근로자가 중재를 신청하거나 소송을 제기할 경우 노조가 법에 따라 이를 지원하고 협력한다.

제79조 본법을 위반하는 행위가 있을 경우 어떤 단체나 개인이든 이를 신고할 권리가 있고 현 단위 이상 인민정부 노동행정부서는 즉시 사실 확인 및 처리작업을 해야 하며 신고자를 포상한다.

■ 제7장 법적 책임

제80조 근로자의 직접적 이익에 관련된 사용자측의 규정이나 제도가 법률 및 법규 규정을 위반한 경우 노동행정부처가 시정명령을 내리고 경고조치하며, 근로자에게 손실을 입혔을 경우 배상 책임을 져야 한다.

제81조 사용자가 제공하는 근로계약서에 본법에 규정된 근로계약 필수조항이 명시되지 않았거나 사용자가 근로계약서를 근로자에게 주지 않았을 경우 노동행정부처가 시정명령을 내리고, 근로자에게 손실을 입혔을 경우 배상 책임을 져야 한다.

제82조

- ① 사용자가 근로자 채용일로부터 1개월 이상 1년 미만이 지나도록 근로자와 서면 근로계약을 체결하지 않은 경우 근로자에게 매월 2배의 임금을 지급해야 한다.
- ② 사용자가 본법의 규정을 위반하고 근로자와 무기 근로계약을 체결하지 않은 경우 무기 근로계약을 체결해야 하는 날로부터 근로자에게 매월 2배의 임금을 지급해야 한다.

제83조 사용자가 본법 규정에 위반되는 내용으로 근로자와 수습기간을 약정한 경우 노동행정부서에서 시정명령을 내린다. 불법적으로 약정한 수습기간을 이미 이행한 경우, 사용자는 근로자의 수습기간 중 월급을 기준으로 기(既) 이행된 법정 수습기간을 초과하는 기간만큼 근로자에게 배상금을 지급한다.

제84조

- ① 사용자가 본법의 규정을 위반하고 근로자의 신분증 등 증명서를 압류한 경우 노동행정부서가 정해진 기한 내에 근로자 본인에게 반환할 것을 명령하고 관련 법률 규정에 의거 처벌한다.
- ② 사용자가 본법의 규정을 위반하고 담보 혹은 다른 명목으로 근로자로부터 재물을 수취한 경우 노동행정부서가 정해진 기한 내에 근로자 본인에게 반환할 것을 명령하고 1인당 500위안 이상 2,000 위안 이하의 벌금을 부과한다. 근로자에게 손실을 입혔을 경우 배상책임을 진다.
- ③ 근로자가 법에 따라 근로계약을 해지하거나 종료했음에도 사용자가 근로자의 서류나 기타 물품을 압류한 경우 전항의 규정에 따라 처벌한다.

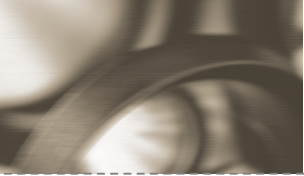
제85조 사용자가 아래 행위를 할 경우 노동행정부처가 정해진 기한 내에 노동보수, 초과근무수당이나 경제적 보상을 지급하도록 명령한다. 노동보수가 현지 최저임금 기준보다 낮은 경우 차액 부분을 지급하도록 하고, 기한을 넘기고도 지급하지 않은 경우 사용자가 근로자에게 지급해야 할 금액의 50% 이상 100% 이하를 추가 지급하도록 명령한다.

1. 근로계약의 약정 사항이나 정부 규정에 따라 근로자에게 노동보수를 체불하거나 전액 지불하지 않은 경우
2. 현지 최저임금 기준보다 낮은 임금을 지급한 경우
3. 시간외 근무를 지시하고 초과근무수당을 지급하지 않은 경우
4. 근로계약을 해지 혹은 종료해 놓고 본법의 규정에 따라 근로자에게 경제적 보상을 지급하지 않은 경우

제86조 근로계약이 본법 제26조 규정에 의거 무효로 판정되어 상대방에게 손실을 입힌 경우 과실을 범한 측이 배상책임을 져야 한다.

제87조 사용자가 본법의 규정을 위반하고 근로계약을 해지하거나 종료한 경우 본법 제47조에 규정된 경제적 보상 기준의 2배에 해당하는 배상금을 근로자에게 지급해야 한다.

제88조 사용자가 아래 행위를 한 경우 법에 따라 행정처벌을 내리고, 범죄행위를 구성할 경우 법에



따라 형사책임을 묻는다. 근로자에게 손실을 입혔을 경우 배상책임을 져야 한다.

1. 폭력적 · 위협적 혹은 인신의 자유를 제한하는 수단으로 노동을 강요한 경우
2. 규정을 위반하며 위험한 작업을 지휘하거나 명령하여 근로자의 신체의 안전에 위협을 가한 경우
3. 근로자를 모욕, 체벌, 구타, 불법 검색하거나 구금한 경우
4. 근로조건이 열악하고 환경오염이 심각하여 근로자의 심신 건강을 심각하게 해친 경우

제89조 사용자가 본법의 규정을 위반하고 근로자에게 근로계약 해지 혹은 종료에 관한 서면으로 된 증명서를 주지 않은 경우 노동행정부서가 시정명령을 내리고, 근로자에게 심각한 손실을 입혔을 경우 사용자가 배상책임을 진다.

제90조 근로자가 본법의 규정을 위반하며 근로계약을 해지하거나 근로계약에 약정된 기밀유지의 의무나 경쟁업종 취업제한 규정을 위반하여 사용자에게 손실을 입힌 경우 배상책임을 져야 한다.

제91조 사용자가 다른 사용자와의 근로계약이 해지 혹은 종료되지 않은 근로자를 채용하여 다른 사용자에게 손실을 입힌 경우 연대 배상책임을 져야 한다.

제92조 노무파견업체가 본법의 규정을 위반한 경우 노동행정부서와 기타 유관부처가 시정명령을 내리고 위반사항이 심각한 경우 1인당 1,000위안 이상 5,000위안 이하의 벌금을 부과하며 상공업 관련 행정관리부서가 영업허가증을 말소한다. 파견근로자에게 손실을 입혔을 경우 노무 파견업체와 사용자가 연대배상책임을 진다.

제93조 합법적인 경영 자격을 구비하지 않은 사용자가 불법 범죄행위를 한 경우 법적 책임을 묻고, 근로자가 노무를 제공한 경우 해당 업체나 그 출자자가 본법의 관련 규정에 따라 근로자에게 노동보수, 경제적 보상 및 배상금을 지급한다. 근로자에게 손실을 입혔을 경우 배상책임을 진다.

제94조 개인 하청업자가 본법의 규정을 위반하며 근로자를 채용하여 근로자에게 손실을 입혔을 경우 발주기관과 개인 하청업자가 연대 배상책임을 진다.

제95조 노동행정부서와 기타 유관부처 및 해당 부처 직원이 직무를 태만히 하여 법에서 정한 직무를 이행하지 않거나 불법적으로 직권을 행사하여 근로자나 사용자에게 손실을 입힌 경우 배상책임을 진다. 해당 업무의 직접 담당자 및 기타 직접적 책임이 있는 직원에 대해 법에 따라 행

정처분을 내리고 범죄행위를 구성할 경우 법에 따라 형사 책임을 묻는다.

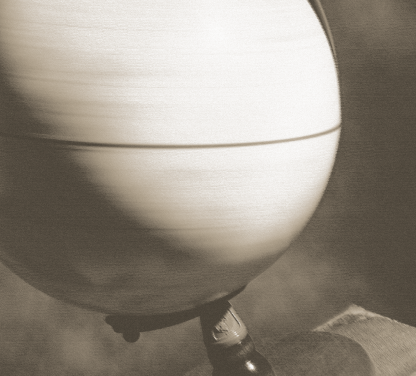
■ 제8장 부칙

제96조 사업기관과 초빙제 시행 대상 직원 간의 근로계약 체결, 이행, 변경, 해지 혹은 종료에 관하여 법률 및 행정법규 혹은 국무원령에 별도의 규정이 있을 경우 해당 규정을 따르고, 규정이 없을 경우 본법의 관련 규정에 따라 집행한다.

제97조

- ① 본법이 시행되기 전 합법적으로 체결되어 본법 시행일에 지속된 근로계약은 계속해서 이행하고 본법 제14조 제2항 제3호에 규정된 고정기한 근로계약 연속 체결 횟수는 본법 시행 후 고정기한 근로계약을 갱신할 때부터 계산된다.
- ② 본법 시행 전 이미 근로관계를 형성했으나 아직 근로계약을 체결하지 않은 경우 본법 시행일로부터 1개월 내에 체결해야 한다.
- ③ 본법 시행일에 지속된 근로계약을 본법 시행 후 해지 혹은 종료하면서 본법 제46조 규정에 따라 경제적 보상을 지급해야 할 경우, 경제적 보상 연한은 본법 시행일로부터 계산된다. 본법 시행 전의 관련 규정에 따라 사용자가 근로자에게 경제적 보상을 지급해야 하는 경우 당시 관련 규정에 따라 집행한다.

제98조 본법은 2008년 1월 1일부터 시행된다. **KL**



유럽연합의 유연안정성전략 : ‘유연안정성(Flexecurity) 의 공동 원칙을 향하여’

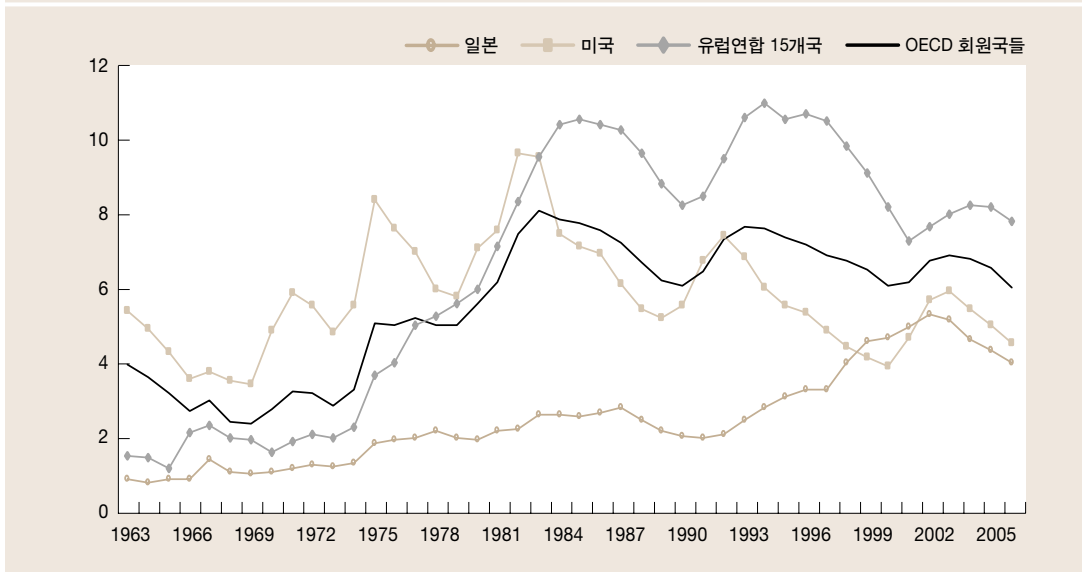
정희정 (틸버그대학교 사회정책학과 유연안정 연구팀¹⁾ 박사과정)

■ 유럽의 새로운 노동시장 전략의 필요성

유럽은 1970년대 후반부터 증가한 높고 지속적인 실업률과 저조한 고용률로 인하여 1980~90년대 ‘유럽동맥경화증(Euroclerosis)’으로 대변되는 정체기를 보냈다. 아래 그림에서 볼 수 있듯이 1980년대 초반까지 유럽은 평균적으로 미국보다 낮은 실업률을 보였으나, 이후 유럽의 실업률은 계속 높은 수준을 유지하는 반면에 미국의 실업률을 계속 하락 곡선을 탔다. 이뿐만 아니라, 고용률 측면에서도 유럽은 미국보다는 5%p 정도, 일본보다는 10%p 정도 낮은 수준을 보였다. 특히, 미국의 고용률은 1970년대 중반 이후 지속적인 상승세를 보이는 반면에, 유럽은 1960년대 후반에서 1990년대 중반까지 큰 변화를 보이지 않았다. 이런 유럽의 저조한 노동시장 성적에 수많은 비판들이 가해졌고, 이들은 유럽의 경직된 제도를 원인으로 지적하며 유럽의 노동시장제도의 개혁의 시급함을 강조하였다. 이로 인하여 유럽연합은 노동시장 개혁을 위한 전략 개발을 최대 과제로 삼게 되었는데, 특히 이는 미국의 신자유주의적 전략 방식과 구분되는 유럽만의 전략을 개발하는데 중점을 두었다.

1) <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/law/research/flexicurity/>

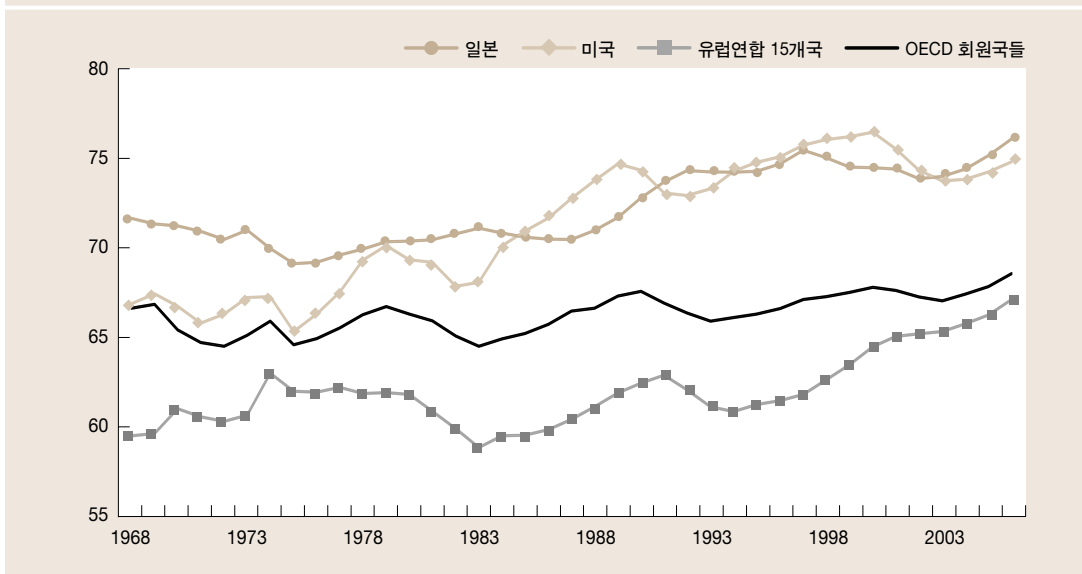
[그림 1] 1963년 이후 일본, 미국, 유럽연합15개국, OECD회원국들의 실업률 추이



자료 : OECD labour market indicators

(http://www.oecd.org/document/15/0,3343,en_2825_495670_37524559_1_1_1_1,00.html)

[그림 2] 1968년 이후 일본, 미국, 유럽연합 15개국, OECD회원국들의 고용률 추이



자료 : OECD labour market indicators

(http://www.oecd.org/document/15/0,3343,en_2825_495670_37524559_1_1_1_1,00.html)

이런 유럽연합의 노동시장을 개혁하려는 노력은 1997년에 수립된 유럽고용전략(European Employment Strategy)으로 나타났다. 이는 유럽연합 회원국들을 위한 고용 가이드라인 등을 제시하고, 정책개혁 권고안을 제시하는 역할 등을 맡고 있는데, 이 모두 낮은 실업률, 높은 고용률, 노동시장 참여율 등을 담고 있는 리스본 전략(Lisbon Strategy²⁾)을 구현하기 위한 노력들로 볼 수 있다. 이 목표에 도달하기 위해 EES는 여러 가지 추가적인 활동을 하였는데, 가장 대표적인 것이 2003년에 발표된 고용 위원회(Employment Task force)의 발표문³⁾ 등을 들 수 있다. 유럽연합위원회는 고용 가이드라인(Employment Guideline)을 통해 다양한 정책 방향을 제시하였으나, 신자유주의적인 개혁 모형에 대응하는 유럽만의 모형을 제시하지는 못했다. 이에 대응책으로 최근에 두각된 것이 바로 유연 보장성(Flexicurity) 전략이다.

유럽연합위원회(European Commission)는 유연안정성을 유럽의 새로운 사회, 노동시장정책 전략으로 내세우기 위해, 2005년 공동 고용보고서(Joint Employment Report)에 유연안정성의 대안을 제시하는 한편, 매년 발간되는 유럽의 고용실태보고서(Employment in Europe)에서도 회원국들을 유연안정성 틀에 맞춰 평가하는 등의 노력을 보였다. 유럽연합위원회가 보다 본격적으로 유연안정성 전략을 추진하기 시작한 것은 작년 말에 발표된 노동법의 근대화를 위한 녹색(Green Paper on Modernizing Labour Law : 국제노동브리프 2007년도 3월호, 5월호 참조)을 통해서였다. 이는 유연안정성을 유럽연합위원회가 유연안정을 공식적으로 유럽의 노동시장과 사회정책 전략으로 받아들일 것이라고 발표한 격이며, 이에 대한 노사와 기타 다른 사회단체들의 반응을 살피기 위해서 만들어진 것이다. 이런 과정 속에서 지난달 27일 유럽연합위원회는 유럽의 유연안정성 전략 도입을 위한 기본적인 토대를 제공 할 두 가지 문서를 발표하였는데, 이는 유연안정성을 위한 유럽 전문가 집단(European Expert Group on Flexicurity)의 ‘유연안정성의 경로(Flexicurity Pathways : Turning hurdles into stepping stones⁴⁾)’와 유럽연합위원회의 유럽연합평의회(European Council), 유럽 국회(European Parliament), 유럽 경제사회위원회(European Economic and Social Committee) 그리고 지역위원회(Committee of the Regions)에 제시한 전달문인 ‘유연안정성을 위

2) 구체적으로 2010년까지 유럽 고용률 평균을 70%로, 여성의 경우 60%, 노령 노동자들의 경우 50%를 도달하는 것을 그 목표로 두고 있다.

3) 콕 보고서(Kok Report)라고도 알려진다.

4) http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flex_expert_en.htm 참조

한 공동 원칙들 : 유연성과 안정성을 통한 보다 많고 좋은 일자리들(Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security⁵⁾)’이다. 이하에서 이 두 보고서의 내용과 이에 대한 노조와 사용자 집단의 반응 등을 소개하도록 하겠다.

■ ‘유연안정성 경로’ 보고서

‘유연안정성을 위한 유럽의 전문가집단’은 유연안정성의 개념을 소개한 네덜란드의 Ton Wilthagen 교수를 중심으로 5개국의 노동시장 전문가들로 구성되고, 이는 유럽노조연맹(ETUC : European Trade Union Congress)과 사용자단체의 대표를 고문으로 둔 유럽연합위원회가 주축이 된 집단으로, 노사정 모두의 입장이 반영되었으며, 일정 부분 합의된 내용들로 작성되었다.

이 보고서는 유럽연합 회원국들이 직면한 문제들에 대응하기 위해서는 새로운 형태의 노동시장 유연성과 새로운 안정장치들이 필요하다고 주장한다. 여기서 노동시장 유연성은 기업을 위한 유연성만을 일컫는 것이 아니며, 노동자들의 일과 삶의 양립 욕구에 대응하는 유연성 역시 포함하고 있다. 안정성 역시 노동자들이 노동시장 내에서 필요한 안정성뿐만 아니라 기업의 시장내 위치, 노동자들의 충성심과 생산성 등을 위한 안정성을 포함한다. 즉 유연안정성은 한 쪽의 유연성과 다른 쪽의 안정성이 교환하는 관계가 아닌 서로의 안정성과 유연성을 상호 강화시키는 관계로 보아야 할 것이라고 주장한다. 즉 노동자와 사용자는 공동 그리고 상호 위기 관리가 필요하고 이는 현재뿐만 아니라 미래의 위기 역시 고려해야 한다고 한다.

유연안정성을 달성하기 위해서는 4가지 요인이 필요하다고 주장하고 있는데, 이는 다음과 같다.

- 유연하고 안정된 계약관계와 업무 편성 · 조직 : 사용자뿐만 아니라 노동자의 입장에서 필요한 유연성에 대응해야 하는데, 이는 노동법의 현대화와 업무 편성 · 조직의 현대화를 통해서 가능하다.
- 효과적인 적극적인 노동시장 정책들(Active Labour Market Policy) : 이는 모든 이가 빠른 변

5) http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jun/flexicurity_en.pdf, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flex_meaning_en.htm 참조

화, 실업기간, 재통합 그리고 가장 중요하게 새로운 직장으로의 이행(즉, 이행 안정성)으로 보다 효과적으로 대응할 수 있도록 도와주어야 한다.

- 믿을 수 있고 대응적인 평생교육체제 : 모든 노동자들의 지속적인 적응력과 취업력을 보장하기 위해서, 또한 기업들의 생산성 수준을 지속시키기 위해서 이루어져야 한다.
- 현대적인 사회보장체제 : 이는 적정한 소득 보장을 제공해야 하며, 노동시장의 이동성 향상에 도 도움이 되어야 한다. 이는 사람들이 일과 삶, 아동 양육과 같은 가정에 대한 책임 등을 양립시킬 수 있도록 도와야 할 것이다.

이와 함께 유연안정성의 중요한 전제 조건으로 협력적이고 생산적인 사회적 합의 문화와 상호 신뢰가 존재해야 하며 높은 수준의 노사관계가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 즉 노사와 다른 사회단체들이 유연안정성 정책을 개발, 관리, 평가하는 데 참여하는 것이 중요하다.

이 보고서에는 또한 이와 같은 4가지 요인과 연결하여 유연안정성을 달성하기 위한 4가지 경로를 제시하고 있는데, 이는 다음과 같다.

경로 1 정규직과 비정규직 사이의 차별 줄이기 : 이는 한편으로는 비정규직을 노동법, 단체협약, 사회보장과 평생교육체제에 포함시킴으로써 가능하며, 다른 한편으로는 기업에서 정규직을 보다 많이 고용도록 정규계약을 매력적으로 만듦으로써 가능하다.

경로 2 기업과 노동자의 적응력 향상 : 이는 이행(transition)에 따른 안정성을 강화⁶⁾하고, 발전시킴으로써 가능하다.

경로 3 노동자들 사이의 기회와 기술 차등 문제 대응: 기술 향상을 위한 투자를 확장시키고 강화시킨다.

경로 4 복지급여 수급자들의 고용 기회를 증가하고, 장기 복지 수급 의존현상을 방지하고, 비공식 노동을 공식화시키고, 변화를 위한 보다 많은 제도적인 기반을 다진다.

이 경로는 다시 위에 제시한 4가지 요인과 노사 합의문화를 통해 보다 구체적인 정책 방향으로 제시하고 있다.

6) 이는 이행기의 노동시장(Transitional Labour Market : TLM) 개념을 사용한 것으로 노동시장 내의 여러 가지의 이행(즉 교육, 가정, 휴직, 근로 상태 등 사이의 이행)을 보다 촉진시키고 장려시켜야 한다는 개념이다. (한국노동연구원, 『국제노동브리프』 2005년도 2~7월호 참조.)

여기서 강조하고 있는 것은, 유럽의 모든 회원국들은 다른 조건에 놓여 있으며, 이 때문에 각 국가는 다른 형태의 유연안정성의 형태를 띌 수 있다는 점이다. 즉 다양한 유연안정성의 요인 중에서도 한 나라는 한 부분에 보다 더 집중할 수 있으며, 다른 나라는 다른 면에 집중할 수 있다는 것이다. 이와 함께 합의 내용 역시 국가 차원에서 가능할 수 있고, 또한 각 기업체에 따른 다른 해결책을 제시할 수도 있다는 것이다.

마지막으로 이 보고서에서는 유연안정성을 도입시키기 위한 재정적인 부담에 관해서 이야기하고 있다. 즉, 유연안정성정책들을 도입시키기 위해서는 정부, 사회보장기금, 기업 그리고 노동자들에게까지 재정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 이는 각 경로에 따라서 다른 의미를 함축하고 있으며, 개혁 정도와 나라에 따라 다른 의미를 가지게 된다. 일반적으로 유연안정성 경로로 가기 위해서는 세제 개혁이 중요할 것으로 보고 있고, 임금에 따른 세금을 줄이고, 이를 대신해 재산세, 환경세 또는 소비세를 통해서 줄인 부분을 만회하며, 역소득세의 도입 등이 사용 될 수 있다고 이 보고서는 기록하고 있다.

결론적으로, 유연안정성은 윈윈대안책(win-win solution)으로 보아야 하고 미리 결정된 하나의 결과이기보다는 반응적인(reflexive) 과정으로 보아야 하며, 이는 변화와 변화의 순서가 통합적이고 보다 광범위한 정책이자 합의된 유연안정성으로 보아야 한다고 주장하였다. 이와 함께 모든 회원국들이 따를 수 있는 4단계 유연안정성 아젠다를 제시하고 있다.

- 1) 국가적인 차원에서 변화와 향상에 대한 필요성 인지 제고 : 이는 정부에 의해서 시도되고 시작되어야 하나, 사회 파트너들 (노사 그리고 다른 사회단체들)의 참여를 촉구해야 할 것이다.
- 2) 적응과 변화를 위한 국가적인 목표 설립을 사회적 합의와 노사정 협의를 통해서 만들어야 한다 : 이는 적극적이고 미래 지향적인 목표이어야 하며, 광범위한 개념으로 그러나 고용, 실업, 유연성 그리고 안정성의 내용을 담아야 한다. 노사정 모두는 산업 그리고 지역 수준의 자신들의 소속 집단들의 참여를 보장하려 노력해야 할 것이다.
- 3) 국가적인 차원에서 사용자, 노동자, 정부 그리고 다른 집단들(특히 외부 노동시장에 있는 자들의 이익을 대변하는 집단들)이 대화를 나눌 수 있는 공간을 설립해야 한다: 이는 문제들, 그 문제에 대한 해결 가능성, 그리고 해결책이 될 수 있는 정책 제안을 제공하기 위해서이며 이와 함께 이 안에서는 정책들에 대한 합의가 이루어져야 할 것이다.

- 4) 적절한 정책대응책 결정하기 : 장기적인 활동 계획을 결정하고, 구체적으로 정책 제안의 집행 방향을 수집해야 할 것이다. 이는 관리 · 평가 도구를 포함해야 할 것이며, 이와 함께 각 회원국들이 유럽연합에 국가개혁 프로그램(National Reform Programme)의 한 부분으로 발전 상황과 대면한 문제들에 대해서 보고해야 할 것이다. 유럽연합은 이를 가지고 긍정적인 사례의 교환, 상호평가 증진, 적절한 유연안정성 측정도구 등을 제공해야 할 것이다.

유연안정성을 위한 유럽연합의 10가지 원칙

이 보고서는 유럽연합위원회의 전달문에 그대로 요약되어 그 내용이 포함되어 있다. 이에 추가적으로 유럽연합위원회가 제시하는 8가지 유연안정성 기본 원칙이 있는데, 이는 다음과 같다.

- 1) 유연안정성은 유연하고 믿을 수 있는 계약 관계들, 통합적인 평생교육전략들, 효과적이고 적극적인 노동시장정책, 그리고 현대적인 사회보장체계를 포함한다. 이 목적은 성장과 일자리 전략(Growth and Job Strategy)의 적용을 강화시키는 데 있는데, 이는 즉 보다 많은 좋은 일자리를 만들고, 유럽의 사회 모형들을 강화시키며, 또한 적응력, 고용력, 그리고 사회 통합을 증가시키기 위한 새로운 형태의 유연성과 안정성을 제공함으로써 가능하다.
- 2) 유연안정성은 권리와 책임성의 균형을 의미하는 것으로, 이는 사용자, 근로자, 구직자 그리고 관료 모두에게 적용된다.
- 3) 유연안정성은 각 회원국들의 구체적인 상황, 노동시장과 노사관계에 맞춰서 적용되어야 한다. 유연안정성은 획일된 노동시장 모형이나, 정책전략을 의미하지 않는다.
- 4) 유연안정성은 노동시장의 내부자와 외부자 사이의 분열을 줄여야 한다. 현재 내부자들은 일자리 이행을 위해 준비해야 하며, 이 이행 과정 동안 보호받아야 한다. 일자리가 없는 외부자들은, 주로 여성, 청년 그리고 이주노동자들로 구성되어 있는데, 이들에게는 노동시장에 보다 쉽게 진입할 수 있는 지점들이 제공되어야 하며, 이들이 보다 안정적인 계약 관계로 진입할 수 있도록 발판을 만들어 줘야 한다.
- 5) 외부(external : 한 기업에서 다른 기업으로 진행되는) 유연성뿐만 아니라, 내부(internal : 기업 내부에서 이루어지는) 유연성 역시 장려해야 한다. 취업과 해고시 존재하는 충분한 유연성은,

일자리에서 일자리로 이행하는 과정의 안정성과 동시에 존재해야 한다. 노동시장 내에서의 상승 이동이 촉진되어야 하며, 이와 함께 실업, 비활동, 일자리 사이의 이행을 용이하게끔 해야 한다. 이와 함께, 통솔력이 있는 높은 수준의 일자리들, 좋은 업무 조직, 지속적인 기술 향상 역시 유연안정성의 목표이다. 사회보장은 노동시장 내의 이동을 막기 보다는 이동이 활발하도록 지원해야 할 것이다.

- 6) 유연안정성은 양성평등을 지원해야 한다 : 이는 남녀 모두에게 높은 수준의 일자리에 대한 평등한 접근성을 장려함으로써, 일과 가족의 삶이 양립을 할 수 있는 가능성을 제공하고 이주노동자, 청년, 장애인, 그리고 고령 노동자들에게 평등한 기회를 제공함으로써 도달할 수 있다.
- 7) 유연안정성은 신뢰문화와 공공 관료들과 사회파트너(노사) 간의 대화를 요구한다. 여기에는 모든 이들이 변화를 위한 책임을 지고, 균형된 정책을 마련하기 위해 노력해야 한다.
- 8) 유연안정성은 재정적인 비용을 포함하며 안정적이고 재정적으로 지속가능한 예산정책에 기여할 수 있도록 추구되어야 한다. 이는 공정한 비용과 혜택을 추구해야 하며, 여기에는 기업, 개인 그리고 공공 예산 사이의 공정성과, 특히 중소기업의 특별한 상황에 유의해야 한다. 이와 함께, 효과적인 유연안정성정책들은 이와 같은 일반적인 목표에 기여할 수 있을 것이다.

이와 함께 유럽연합위원회는 EU기관들과 회원국들의 논의와 합의를 통해서 2007년말 까지 이와 같은 공동 원칙들을 채택하는 것을 목표로 하고, 이를 통해서 성장과 일자리를 위한 가이드라인(Guidelines for Growth and Jobs)에 적용되어야 한다고 주장하고 있다. 이와 함께 다음 공동 고용리포트 2007/2008에서는 유연안정성의 4가지 요인 개발을 중심으로 보고해야 할 것이라고 하고 있다. 즉 각 회원국들은 자신들의 유연안정전략을 보고하게 될 것이며, 위원회는 이런 전략들을 발전보고연감(Annual Progress Report)을 통해서 발표할 것이다. 이와 함께 회원국 사이에서 공동 학습이 이루어질 수 있도록 노력할 것이라고 하여, '유연안정성의 경로'에서 발표한 유연안정성으로 가기 위한 단계들을 연합회에서 따르고 있음을 볼 수 있다.

노사의 반응⁷⁾

이와 같은 유럽연합위원회의 발표에 따라 사용자단체와 노동연맹들의 반응은 다양하게 나타났다. 유럽의 경영자단체인 Business Europe은 이와 같은 보고서에 대해 별로 비판하지 않았다. 중소기업연합(UEAPME)의 경우 사무총장 한즈-버너 뮐러(Hans-Werner Müller) 역시 긍정적인 반응을 보였고, 유럽연합위원회가 흥미롭고 좋은 이슈들을 논의를 위해 제공하였으며, 이제 회원국들이 반응할 차례이고 이를 통하여 유럽연합 차원의 유익한 공동원칙을 제공할 것을 믿는다고 하였다. 노조의 경우, 유럽노동조합연맹(ETUC)의 사무국장인 존 몽크스(John Monks)는 보다 회의적인 반응을 보였다. 즉 유연안정성의 유연성에 관하여 불만을 표하였는데, 즉 현재 유럽 내에서 불안정한 일자리의 숫자가 증가하는 추세인데, 유럽연합위원회의 보고서에 의하면 일자리의 보호와 안정성에 대해서 부정적인 시각을 보이고 있다고 주장한다. 즉 보고서 내에서는 노동권의 기반이며 생산성 높은 기업의 조건이 되는 직업 보장에 대해서 개혁을 요구하고 있다고 보는 것이다. 그에 의하면 개혁은 일자리 보장체계를 대체하는 것이 아닌 보완해야 할 것이라고 주장하였다.

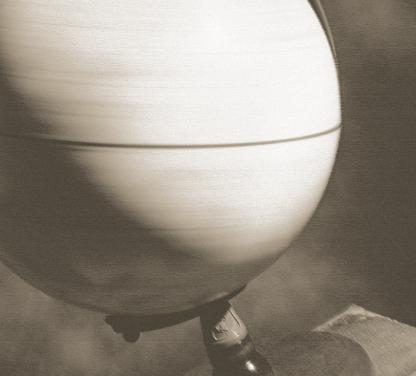
■ 결론

이와 같은 유럽연합위원회의 전달문은 보다 구체적으로 유럽이 유연안정성 전략으로 나아가기 위한 노력을 보여준다. 그 내용에서 가장 중요한 것은 노동시장의 유연성은 더 이상 논의의 대상이 아닌 현실이며, 이를 어떻게 발전시키는가와 이에 따르는 불안정성을 어떻게 대응해야 할 것인가만이 논의의 대상이 될 수 있다는 것이다. 특히, 이전의 평생계약제도의 폐지와 이를 위한 노동법, 특히 고용보호법의 개혁을 암시하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이와 같은 유럽위원회의 의지에는 물론 경영자측에서는 환영의 신호를 보내나, 노조측에서는 지속적인 반대를 하고 있다. 이는 각 회원국에 따라 다르겠지만, 대부분의 국가들에서 가장 핵심 이슈로 등장할 것이며 가장 해결하기 어

7) <http://www.euractiv.com/en/socialeurope/commission-unveil-flexicurity-plan/article-164965>, <http://www.euractiv.com/en/socialeurope/trade-unions-sceptical-eu-flexicurity-plans/article-165010>, <http://www.euractiv.com/en/socialeurope/interview-social-partners-odds-flexicurity/article-164310> 참조.

려운 문제로 부각될 것이다. 이는 노동시장 내의 다양한 이해관계의 대립때문으로 볼 수 있다. 즉 고용보호법의 완화는 ETUC의 주장과 같이 노동자들의 가장 기본적인 권리의 기반을 약화시키는 것으로, 특히 사용자와 노동자 사이에서 이미 균등하지 않은 힘의 분배에서 사용자에게 보다 많은 권력을 제공하는 결과를 낳을 수 있다. 그러나, 이와 같은 고용보호법은 또 다시 노동자 사이의, 즉 내부자와 외부자 사이의 힘의 분배와도 관련이 있다. 특히 외부노동시장에서 내부로 진입을 못하는 취약계층들, 즉 여성, 청년, 이주노동자들이 내부로의 진입을 보다 원활하기 위해서는 고용보호법의 개정이 불가피하다는 것이 바로 유럽위원회의 주장이며, 이와 같은 논리가 강해지고 있다. 그러나 이에 대해서 노조는 모든 노동자들의 불안정성 증가를 불러일으킬 것이라며 이를 반대하고 있는 것이다.

유연안정성은 이론적으로 사회의 여러 집단들이 합의를 통하여 모든 이들에게 긍정적인 결과를 가져다 줄 수 있는 전략을 특히 유연성과 안정성이라는 주제 속에서 찾게끔 하는 것을 의미한다. 그리고 이번 유럽 전문가집단의 보고서는 보다 구체적인 정책 방향으로 나아갈 수 있다는 것을 조금이나마 보여주는 역할을 하였다. 그러나, 아직까지 유연안정성 전략이 담고 있는 노동시장의 여러 집단들 사이의 권력 배분과 이해관계로 어떻게 풀어나갈 수 있을 것인지에 대해서는 아직 이렇다 한 해결책을 제시하지 못하고 있고, 앞으로도 특히 고용보호법 개정과 관련해서 각 회원국들뿐만 아니라 유럽위원회가 어떻게 문제를 해결할 것인지는 두고 보아야 할 문제이다. 그러나 중요한 것은 어느 정도 유연안정성 전략을 노사뿐만 아니라 유럽내부의 여러 집단들이 받아들인 상태이며 이에 대해서 보다 많은 논의를 할 태도를 보인다는 것이며, 이와 같은 유럽연합위원회의 보고서들이 결정적인 역할들을 하였다고 볼 수 있겠다. **KLI**



유럽 노동법에 대한 독일 노동법의 태도

김기선 (라이프치히대학교 법과대학 노동법 박사과정)

■ 머리말

주지하는 바와 같이, 2006년 11월 유럽연합위원회는 “21세기에 맞는 보다 현대적인 노동법(Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, 이하 유럽 노동법)”이라는 녹서를 발표하였다.¹⁾ 유럽 노동법은 6개의 주요 논제²⁾로 나누어 개별 회원국에 대해 14개의 질의항목을 제시하고 있다. 이 녹서를 통해 유럽내 노동법의 앞으로의 발전에 대한 광범위한 토론이 진행되게 될 것이다.

한편 독일 정부는 2007년 4월 18일 유럽 노동법에 대한 입장을 결의하고 이를 발표하였다.³⁾ 유

1) 이 녹서의 개괄적인 내용에 관해서는 정희정, 「유럽연합의 유연안정성 전략 : 노동법의 근대화를 위한 녹서」, 『국제노동브리프』 2007년 3월, p. 56 이하 참조. 또한 유럽연합내 노사단체 등의 의견에 관해서는 정희정, 「유럽연합의 근대화를 위한 녹서에 대한 답변」, 『국제노동브리프』 2007년 5월, p. 43 이하 참조. 유럽연합위원회가 제출한 녹서의 내용은 http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/2006/green_paper_de.pdf에서 찾을 수 있다.

2) 널리 알려진 바와 같이 6개의 주요 논제는 ① 노동시장내 다양한 고용상황으로의 이동, ② 법적 상황의 불안정성, ③ 3면적 근로관계, ④ 근로시간체계, ⑤ 인력의 국가간 이동, ⑥ 불법근로에 대한 감독문제이다.

3) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch der Europäischen Kommission. 이에 관한 자료는 <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/2007-04-18-stellungnahmen-der-bundesregierung-zum-gruenbuch-der-eu,property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf>에서 다운로드 가능하다.

럽 노동법에 대하여는 독일연방상원, 독일연방사용자단체, 독일노동조합총연맹 기타 16개의 단체가 연방정부에 각자의 입장을 표명하였고, 독일 정부 또한 이러한 견해를 참고하여 답변을 작성하였다.⁴⁾ 이 글은 각 질의에 대한 독일 정부의 입장을 비교적 상세하게 소개하는 데 주된 목적이 있다. 이는 유럽 노동법에 대한 독일 정부의 입장 표명이라는 단순한 의미를 넘어 독일 노동법을 간략하게나마 개관해 볼 수 있음은 물론 독일 노동시장정책 및 노동법의 앞으로의 전개방향을 가늠해 볼 수 있다는 점에 보다 큰 의미가 있다고 생각된다. 그 의미를 더욱 부각시키기 위하여 유럽연합 내에 한정되는 문제는 가능한 한 배제하고 우리 노동법과 직간접적으로 비교가 가능한 사항을 위주로 소개하고자 한다. 이러한 측면에서 이하에서는 주요 논제에 초점을 맞추기보다는 비전형근로, 해고법제, 근로자의 개념, 최저취업조건, 다면적 근로관계, 근로시간법제라는 항목으로 재구성하여 글을 전개해 나가고자 한다.

■ 비전형근로

독일 정부는 우선, 단시간근로에 대한 유럽공동체지침⁵⁾ 및 유기근로계약에 관한 지침⁶⁾이 비전형근로에 대한 안정성을 확보해 주었다는 점을 인정하고 있다. 그러면서 이와 같은 방식은 개별 회원국이 그 정당성을 인정하는 경우에는 다른 비전형근로계약에 대하여도 확대될 수 있다는 입장을 보이고 있다. 이에 반해 유럽연합위원회가 비전형근로계약과 관련하여 노동법상의 일반적 보호규정을 저하시키고자 노력한다면 그것은 타당치 못하다는 점을 분명히 하고 있다.⁷⁾

비전형근로에 의한 노동시장의 이분화와 관련하여 독일 정부는 다음과 같은 입장을 견지하고

4) 연방노동부 4월 18일자 보도, Regierung nimmt Stellung zu EU-Grünbuch "Arbeitsrecht", <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/arbeitsrecht,did=199074.html>

5) Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinigung über Teilzeitarbeit. 이 지침의 상세한 내용에 관해서는 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/1998/L_014/L_01419980120de00090014.pdf

6) Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge. 이에 관해서는 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/1999/L_175/L_17519990710de00430048.pdf를 참조.

7) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch der Europäischen Kommission, S. 10. 독일 정부는 단시간근로와 유기계약에 관한 유럽지침의 내용을 단시

있다. 독일 정부에 의하면 비전형근로계약도 구별해서 고려해 볼 필요가 있다고 한다. 단시간근로 관계는 근로자가 직업과 가정의 조화를 위해 또는 근로자의 계속적인 교육 욕구에 의해 이뤄지는 것이고, 유기근로계약에 있어서는 근로자는 대부분 장기적인 일자리를 원하지만 다른 대안이 없기 때문에 유기근로계약을 체결한다는 것이다. 또한 수년간 전체 근로계약에서 유기계약이 차지하는 비율이 9%를 상회하는 비율에 머무르고 있다는 것은 독일에서는 유기근로계약이 분명히 예외적인 경우이고 기간의 정함이 없는 근로계약이 통상적이라는 점을 보여주며, 유기근로계약에 의해 노동시장이 이분화되었다고 할 수는 없을 것이라 한다.⁸⁾

■ 보다 유연한 해고법제와 실업자에 대한 높은 수준의 지원금부의 결합 가능성

유럽 노동법의 주요 논제 중의 하나인 노동시장 내에서의 다양한 고용상황으로의 전환과 관련하여, 유럽 노동법은 보다 유연한 해고법제와 높은 수준의 실업지원금부를 결합하는 방식을 고려해 볼 수 있는가를 묻고 있다. 이 점에 관해 독일 노동법은 해고보호와 실업보험은 서로 각기 다른 기능을 하는 제도임을 분명히 하고 있다.⁹⁾ 이에 의하면 실업보험은 해고가 이루어진 후에야 비로

간 · 유기근로계약법(Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge, BGBI. I S. 1966)의 제정을 통해 수용하였다. 이 법률은 유기근로계약의 허용에 관해 다음과 같이 규정하고 있다. 근로자를 신규채용하는 경우에 사용자는 최대 2년의 기간까지는 정당한 사유 없이 근로자를 고용할 수 있다. 신규설립된 회사의 경우에는 최장 4년의 기간까지 정당한 사유 없이도 기간의 정함이 있는 근로계약을 체결할 수 있다. 또한 최근의 단시간 · 유기근로계약법의 개정에 의해, 근로자가 유기근로계약의 체결시점에 52세에 달하였고 유기근로계약의 개시 직전에 최초 4개월 이상 고용이 없던 상태이거나 사회보험상의 급부(Transferkurzarbeitergeld)를 지급받았거나 공공근로에 참여한 경우에는 최장 5년의 기간까지 유기근로계약으로 근로자를 고용할 수 있다.

8) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch der Europäischen Kommission, S. 11.

9) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch der Europäischen Kommission, S. 11. 독일 정부는 해고제한법이 근로관계의 종료를 저해하는 것이 아니라는 점을 역설하고 있다. 이 발표에 의하면 독일에서는 매년 전체 근로관계의 10~13% 정도가 종료되며, 대부분의 경우에는 사용자와 근로자 간의 분쟁 없이 신속하고도 추가적인 비용발생 없이 종료된다고 한다. 근로관계가 종료된 것 중 대략 6% 정도만이 노동법원에 제소된다고 한다.

소 그 역할을 하는 것이기 때문에 실업보험을 해고에 대한 대가라고 할 수 없다는 것이다. 그러면
서 한편으로 독일 정부는 제도적 · 경제적 · 문화적 여건이 서로 다르기 때문에 유럽연합내 모든
회원국에게 맞는 통일적인 유연안정화 모델(Flexicurity-Modell)은 존재할 수 없다는 점을 강조하
고 있다. 또한 독일 정부는 유럽연합위원회가 이러한 조치에 대해 권한을 가지고 있는지에 대해 충
분히 주의를 기울이지 않고 있다는 점을 지적한다. 유럽연합의 권한이 없음에도 이러한 조치가 취
해지는 경우에는 법체계상으로도 재정상으로 개별 회원국의 사회시스템을 약화시킬 위험이 있기
때문에, 독일 정부는 유럽연합위원회가 유연안정화에 대한 보고를 함에 있어 그 권한 문제와 그 조
치에 의해 발생될 재정적인 효과에 대해 입장을 분명히 해줄 것을 요구하고 있다.¹⁰⁾

■ 근로자와 자영업자의 구별

널리 알려진 바와 같이, 독일 노동법에는 근로자 개념에 대한 법률상의 명문 규정이 없다. 그렇
기 때문에 학설과 판례는 나름대로 근로자의 개념을 구체화하기 위해 부단히 노력해 왔고, ‘위장
자영성(sog. neue Selbständigkeit)’¹¹⁾의 문제를 둘러싸고 한층 활발해진 근로자 개념에 대한 다툼은
현재에도 진행형이다. 근로자의 구체적인 판단 기준에 대해서는 여러 가지의 견해가 제시되고 있
지만, 어찌됐건 근로자와 자영업자가 구별된다는 점에는 의견이 일치하고 있다. 어떠한 자가 근로
자로서 노동법상의 보호를 받는가는 노동법원의 판단에 따라 결정될 문제이다.

유럽 노동법의 주요 논제 중 하나인 현행 법적 상황의 불안정성과 관련하여, 유럽 노동법은 근로
자와 자영업자의 개념을 보다 명확히 할 필요가 있는가라는 질문을 제시하고 있다. 이와 관련하여
독일 노동법은 우선 ‘은닉근로관계(verdeckte Arbeitsverhältnisse)’의 문제는 개별 회원국 자신이
스스로 해결해야 할 문제라는 점을 분명히 하고 있다.¹²⁾ 그렇지만 독일 정부는 근로자와 자영업자

10) 뿐만 아니라 독일 정부는 자신들이 효과적인 노동시장정책을 가지고 있다고 한다. ‘하르츠개혁’에 의
해 실시되고 있는 노동시장에 있어 현대적인 서비스를 위한 법률을 그 예로 들고 있다. 이를 통해 고용
촉진적인 적극적 노동시장정책을 더욱 발전시켜나갈 것이라고 한다(Bundesministerium für Arbeit und
Soziales, Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch der Europäischen Kommission, S. 12).

11) Preis, in : Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 7. Aufl. 2007, §611 BGB Rn. 119.

12) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch der
Europäischen Kommission, S. 16.

의 구별이 필요한 경우에 사회적으로 바람직하다고 할 수 없는 은닉근로관계를 적절히 판단하기 위해, 개별 회원국 상호간에 협조가 가능한 것인지, 가능하다면 어떠한 방법으로 이를 수 있는지를 논의하는 것은 의미가 있을 것이라고 한다. 특히 이러한 논의에 있어서는 2006년 6월에 국제노동기구(ILO)가 결의한 근로관계에 대한 권고(Empfehlung über das Arbeitsverhältnis, 198호)가 도움이 될 것이라 한다.¹³⁾

■ 모든 취업자에 대한 최저조건의 규정 필요성 여부

현행 법률과 제도가 불안정하기 때문에 모든 취업자를 위해 최저 조건을 설정할 필요성이 있는 가라는 문제에 대해, 독일 정부는 계약형태와 관계없이 모든 취업자에 대해 통일적인 최저 요건을 설정하는 것에 대해서는 반대한다는 점을 분명히 하고 있다.¹⁴⁾ 독일 정부의 견해에 의하면, 독일 노동법상 근로자와 자영업자 이외에 ‘근로자에 유사한 자(arbeitnehmerähnliche Personen)’라는 개념이 있기는 하지만 독일 노동법상으로는 근로자와 자영업자로 구분될 뿐이고, 근로자에 유사한 자는 어디까지나 독립적인 노무를 제공하는 자이고 그 경제적 종속성으로 인해 사회적 필요가 한도 내에서 노동법이 적용¹⁵⁾될 뿐이라고 한다. 그렇기 때문에 독립적인 노무를 제공하는 자에 대해서도 노동법상의 보호규정을 일반적으로 확대하는 것은 합리적이지 않다는 입장이다.

■ 다면적 근로관계에서 노동법상의 책임 문제

다면적 근로관계는 주로 파견근로자나 하청근로자의 경우에 발생한다. 하청업체의 근로자가 원

13) 유럽연합의 다수 회원국도 국제노동기구의 근로관계에 대한 권고에 대해 지지 입장을 표명하였다. 국제노동기구(ILO)의 ‘근로관계에 대한 권고’에 대한 자세한 내용은 윤애림, 「ILO ‘고용관계권고’와 한국의 특수고용입법논의」, 『노동법학』 제23호, 2006년 12월, p.162 이하 참조.

14) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch der Europäischen Kommission, S. 18.

15) 근로자에 유사한 자는 노동법원에 소를 제기할 수 있고 단체협약을 체결할 수 있으며, 최저휴가에 대한 청구권과 근로보호법의 적용을 받는다. 근로자에 유사한 자에 대한 보다 상세한 내용은 Schaub, Arbeitsrecht Handbuch, 11. Aufl. 2005, §9 Rn. 1 ff. 참조.

청업체 내에서 또는 원청업체를 위해 근로를 제공하는 경우에 하청업체의 경제적 열악성으로 인해 종종 하청근로자의 보호 내지 하청근로자에 대한 원청업체의 책임 문제가 대두된다. 한편, 파견 근로자는 파견사업주와의 파견근로계약에 의해 사용사업주의 사업 내에서 사용사업주의 지시를 받으면서 근로를 제공한다. 하청근로자의 경우와 마찬가지로 파견근로자의 경우에도 파견기간 중 파견근로자에 대한 사용사업주의 책임이 주로 문제된다.¹⁶⁾

다면적 근로관계에 대하여 제기된 질문은 다음 두 가지이다. 첫 번째, 다면적 근로관계에서 개별 당사자의 책임을 보다 분명히 규정할 필요가 있는가와 하청업체(Subunternehmer)가 개입되어 있는 경우에 보충적 책임을 규정하는 것이 효과적인 방법이 될 수 있는가 하는 점이다. 두 번째는 파견근로자의 지위를 보다 명확히 할 필요성이 있는가 하는 것이다. 첫 번째의 질문과 관련하여 독일 정부는 다면적 근로관계의 계약당사자의 책임을 규정하는 법률의 예로 근로자파견법을 들고 있다. 또한 보충적 책임에 대해서는, 사회적 보호 필요성이 있는 경우에는 보충적 책임이 의미가 있을 것이라고 한다.¹⁷⁾ 두 번째 질문인 파견근로관계에서 파견근로자의 지위를 보다 명확히 할 필요성이 있는가의 문제와 관련하여, 독일 정부는 부정적인 입장을 피력하고 있다. 독일 노동법상 파견 근로자의 지위는 명확하다는 것이 그 이유이다.¹⁸⁾ 한편, 독일 정부는 유럽연합지침으로 파견근로

16) 파견기간 중 근로제공에 대한 파견근로자의 노동법상의 보호뿐만 아니라, 파견근로자의 근로조건에 대한 사용사업주의 책임이 주된 논의의 대상이다.

17) 독일 노동법에서는 일정한 단체협약상의 근로조건의 보장이 문제되는 경우에 한해서 보충적 책임이 규정되어 있다.

18) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch der Europäischen Kommission, S. 19. 독일 근로자파견법상의 규정을 개관하면 다음과 같다. 독일 근로자 파견법상 영리를 목적으로 하는 근로자파견의 경우에는 파견근로자에 대한 특별한 보호 필요성으로 인해 근로자파견에 대한 허가가 있어야 한다. 파견사업주는 근로계약상의 사용자로서 예컨대 임금 지급의무, 사회보험료 및 세금의 징수의무와 같은 근로관계로부터 발생하는 모든 의무를 부담한다. 파견사업주는 파견기간 동안 사용사업주 사업 내에 있는 비교할 만한 근로자가 받는 임금을 포함한 중요 근로조건을 보장하여야 한다(동등대우원칙). 실업자의 신규채용의 경우에 최대 6주의 기간 동안 또는 단체협약이 적용되는 경우에 동등대우원칙은 적용되지 않을 수 있다. 한편 사용사업주는 파견사업주가 파견근로자에 대해 가지는 노동법상의 지시권을 행사할 수 있다. 따라서 사용사업주는 파견사업주와는 별개로 근로관계상의 부수적인 의무 및 공법상의 근로보호의무를 부담한다. 파견사업주가 근로자파견에 대한 허가를 가지고 있지 않은 경우에는, 파견사업주와 사용사업주 간의 계약 및 파견사업주와 파견근로자 간의 계약이 무효가 된다. 이러한 경우에 사용사업주와 파견근로자 간에는 직접근로관계가 성립된다.

자의 최저근로수준을 정하고자 하는 유럽연합 내의 노력¹⁹⁾에 대해서는 환영을 표한 바 있다.²⁰⁾ 그러면서도 이러한 지침이 개별 회원국의 동의로 이루어져야 할 것이며 또한 개별 회원국들 내의 다양한 노동시장이념을 담을 수 있어야 한다는 점을 강조하였다.

■ 근로시간체계

주요논제 중 하나인 근로시간체계에 대하여, 독일정부는 유럽연합위원회가 유럽 노동법에 근로시간에 대한 유럽지침의 개정을 포함시킨 것과 의견수렴과정을 거쳐서 새로운 근로시간지침을 제안한다면 이는 반길만한 일이라고 한다. 이전의 개정노력이 무위로 돌아갔지만 이번 유럽 노동법에 대한 의견수렴이 개정의 또 한번의 계기가 될 것이라고 한다. 독일정부는 경쟁력의 확보 및 고용상황의 개선이라는 측면에서 근로시간의 유연화에 중요한 의미를 인정하고 있다. 그렇지만 근로자의 건강보호를 위한 최저기준으로서 유럽연합의 지침은 근로계약이 아닌 각 근로자를 기준으로 삼아 규율되어야 할 것이고, 예컨대 단시간근로자와 같이 여러 개의 근로관계를 맺고 있는 근로자가 최대근로시간을 초과해서 근로하는 일은 없어야 할 것이라고 하고 있다.²¹⁾

한편, 독일정부는 근로시간체계는 개별 회원국의 사회적 전통을 고려해야 할 것이고, 모든 회원국에게 법적 안정성을 부여하면서 실제 국내법으로 수용하고 이를 실제로 이용할 수 있어야 할 것

19) 유럽연합위원회가 제출한 파견근로자의 근로조건에 관한 지침안으로는 Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern von 20. 3. 2002, KOM (2002) 149 endgültig와 Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern vom 28. 11. 2002, KOM 2002) 701 endgültig이 있다. 상세한 사항은 http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/com2002_149_de.pdf 와 http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/com2002_701_de.pdf에서 찾아 볼 수 있다.

20) 독일 근로자파견법상의 파견기간 동안의 파견근로자에 대한 평등대우원칙은 파견근로자의 근로조건에 관한 유럽연합위원회의 안을 미리 받아들인 것이라고 할 수 있다. 유럽지침안을 성급하게 국내법으로 수용한 것이라는 비판으로는 Boemke/Lembke, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, 2. Aufl. 2005, §9 Rn. 7.

21) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch der Europäischen Kommission, S. 19 f.

이라고 한다. 또한 특정한 고용분야(대기근로가 많은 분야나 근로의 특성으로 인해 특별한 요건의 적용을 받는 분야)에 대해서는 이를 개별 회원국에게 맡겨둘 필요가 있다고 한다.

■ 맺음말

유럽 노동법은 애초부터 험난한 여정을 예정하고 있다고 해야 할 것이다. 서로 다른 제도적 · 문화적 · 경제적 여건을 가지고 있는 유럽연합내 회원국을 유연안정화라는 이념으로 한데 묶는 것은 상당히 어려운 일일 뿐만 아니라 여러 사회집단의 거센 반발이라는 장벽을 넘어야 하기 때문이다.²²⁾

독일 정부는 유연성(Flexibilität)과 안정성(Sicherheit)을 두루 형량 · 고려해야 할 것이라는 점에서 유럽연합위원회와 의견을 같이하고 있다. 그렇지만 독일 정부는 개별 회원국간의 상황이 서로 이질적이라는 점에서 통일적인 안정유연화 모델에 대해서는 부정적 의견을 보이고 있다. 이 점에서 독일 정부가 강조하는 것이 바로 보충성과 균형성의 원칙(Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit)이다. 고용 · 사회정책에 관해서는 유럽연합과 각 회원국간에 그 역할이 분명히 나뉘는 것이다. 유럽연합의 활동은 점진적으로 유럽 내 최저기준을 마련함으로써 개별 회원국을 보완 내지 지원하는 것을 목표로 하는 것이고, 개별 회원국의 노동법 시스템은 원칙적으로 이로 인해 영향을 받지 않아야 한다는 것이다. 어떠한 회원국도 과도한 요구를 받지 않으며 또한 모든 회원국의 사회적 최저 수준을 넘어서는 것도 가능하다는 것이다. 또한 노동시장이 지역적으로 너무 상이한 관계로, 각 회원국에 적절한 해결책에 보다 우위가 있다고 한다. 그리고 유럽식 사회 모델을 발전시킴에 있어서는 ‘일괄해결방식(one-size-fits-all-Lösung)’이 아닌 각 회원국의 다양한 사정을 고려한 차별화된 해결책이 고려되어야 할 것이라고 한다.

이러한 점으로 미루어 보건대, 독일 노동법은 유럽 노동법이 요구하는 최저 수준을 충족하면서

22) 2007년 6월 27일 유럽연합위원회는 유연안정화에 대한 보고를 하면서 8가지의 공통적인 유연안정화 원칙안을 제시하고 있다. 이에 관해서는 여기에서는 상세히 다루기 어렵고 이에 관한 보다 상세한 내용은 <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/919&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>를 참조하기 바란다.

자국내 노동법 시스템을 앞으로도 전반적으로 유지하고자 하는 의지를 보이고 있다. 우리가 독일 노동법의 변화를 주목해야 할 이유가 바로 여기에 있다. 국제수준에 걸맞는 노사시스템의 구축과 우리 상황에 맞는 노동시장정책을 희망하는 우리로서는 독일이 앞으로 국제흐름에 발맞춰 나가서 면 자국에 맞는 노동시장정책 및 노동법을 어떠한 형태로 제시할는지 흥미롭게 지켜볼 일이다.

KLI

직업안전 및 건강에 관한 법(OSH Act) 위반에 대한 미국 노동부의 감독시스템¹⁾



지민웅 (보스턴대학교 경제학 박사과정)

미국의 ‘직업안전 및 건강에 관한 법(The Occupational Safety and Health Act : OSH Act)’은 노동자에게 작업장 내의 안전과 건강을 보장하려는 목적으로 1970년에 제정되어 현재 모든 노동자에게 적용되고 있는 연방 수준의(Federal) 법률이다. 노동자를 위한 최소한의 안전사항 및 건강수준을 고용주가 전적으로 책임지도록 규정하고 있는 이 법의 초창기 제정 취지는 고용주가 자발적으로 그러한 수준들을 선정하고 지켜나가게끔 유도하는 데 있었다. 하지만 초창기 법의 취지가 현실에서 성과를 거두지 못하자, 미국 노동부는 아래와 같은 3개의 산하 관련기관을 설립하고 이들의 공조를 통해 OSH Act의 이행을 직접 감독하고 있다.

‘미국직업안전위생관리국(Occupational Safety and Health Administration : OSHA)’

기업들의 OSH Act를 이행여부를 감독하고 법을 위반하고 있는 기업들에게 벌금을 부과하는 기관으로, OSH Act 감독시스템의 핵심이다. 미국 전역에 많은 수의 지부(Local office)를 두고 그곳에 상주하는 감독관들(Inspector)로 하여금 관할 기업의 위법 여부를 감독하게 한다. 공정근로기준법(The Fair Labor Standards Act : FLSA)을 감독하는 노동부 산하의 ‘임금 및 근로시간 분과(Wage

1) 이하에서 출처를 밝히지 않은 내용들은 미국 OSHA의 내부자료들에 근거한 것이다. 그 외에도 OSHA의 감독시스템 전반을 흥미롭게 기술하고 있는 다음의 책도 이 글을 쓰는데 주로 참고하였다(Lofgren, D.J., “Dangerous Premises : An Insider’s Perspective of OSHA Enforcement”, Ithaca, N.Y. : ILR Press, 1989).

and Hour Division)’와 달리, 위반 기업에게 법적인 책임을 물을 수 있는 권한을 가지고 있다.

‘미국직업안전위생조사위원회(Occupational Safety and Health Review Commission : OSHRC)’

OSHA가 부과한 시정명령 내용, 벌금 등을 포함하여 기업들이 이의를 제기(Appeal)하는 모든 사항을 재조사한다. 또한 각 지부의 감독관들이 맡은 바 임무를 성실히 수행하고 있는지도 주기적으로 체크한다.

‘미국직업안전위생연구원(National Institute of Occupational Safety and Health : NIOSH)’

과거 발생한 산업재해나 직업병과 관련된 데이터를 구축하고, 이를 기반으로 작업장 내의 보다 나은 안전수칙과 건강수준 설립을 위해 임상병리학적 조사를 주된 업무로 하고 있는 연구기관이다. 때때로 어떤 특성을 가진 기업이 OSH Act를 위반하는지 등과 같은 경제·사회학적 연구도 병행하여 조사한다.

또한 연방법하에서 노동부 주관으로 이들 기관이 운영되고 있는 것과는 별도로, 미국에서는 주정부가 OSH Act와 관련된 주법(State law)을 독립적으로 제정하고 각 주내의 기업들을 스스로 관리할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 하지만 매년 노동부가 직접 행하는 감독시찰(Inspection)횟수가 주정부 주관의 감독시찰 횟수보다 현격히 적으며 날로 줄어들고 있는 통계를 <표 1>에서 확인할 수 있다. 이는 주정부 감독시스템과의 병존은 주어진 예산에서 연방정부가 미 전역의 모든 기업들을 감독하기는 사실상 불가능한 데서 비롯된 것이다.

하지만 주정부로의 대폭적인 권한 이양이 OSHA를 중심으로 한 연방정부 감독시스템의 본질적인 한계를 의미하는 것은 아니다. 주정부가 독립적으로 감독을 하게 되면 각주의 작업장 환경의 특색, 그 주에서 특히 빈번하게 발생하는 산업재해의 양상 등을 고려할 수 있기 때문에 오히려 감독

<표 1> OSHA와 주정부간 연간 감독시찰 횟수의 추이 비교

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
OSHA 중심의 감독시찰	81,728	63,935	71,725	42,367	29,371	36,613
주정부 중심의 감독시찰	N.A.	N.A.	N.A.	84,505	61,817	56,253

출처 : OSHA, “20th Century OSHA Enforcement Data : A Review and Explanation of the Major Trends”, January 2003. - <http://www.dol.gov/asp/media/reports/osha-data/toc.htm>

의 효율성을 증진시킬 수 있다.²⁾ 또한 주정부가 그들 마음대로 주정부법(State Law)을 제정하고 독립적인 권한을 행사할 수 있는 것도 아니다. 주정부에게 감독을 위임하는 전제조건으로, OSHA는 연방법 수준과 동일하거나 그보다 강력한 주법의 제정 및 감독 수준을 주정부에게 요구할 수 있다. 설혹 주정부가 그들만의 주법을 통해 기업들을 이미 감독하고 있었다고 하더라도, OSHA의 기대에 못 미친다면 주법을 포함한 주정부 중심의 감독시스템은 OSHA의 청원에 의해 무효화될 수도 있다.

■ OSHA 중심의 감독절차

OSHA는 다음과 같은 네 가지 경우 중 단 한 가지라도 적용되는 해당 기업에 관련지부의 감독관들을 예고 없이 파견하여 시찰을 시작한다 : ① 산업재해나 직업병이 발생한 기업(Accident) ② 전·현직 노동자 혹은 시민단체와 같은 제3자를 통해 OSHA에 신고된 기업(Complaint) ③ 해당 법을 크게 위반하고 있을 것으로 예상되는 기업(Programmed) ④ 과거에 위반한 전력이 있는 기업들 가운데 무작위로 추출된 기업(Follow-Up).

조사 시작 전, 해당 기업을 방문한 감독관들은 기업의 임원진이나 소유주, 혹은 노동자 대표 모두에게 감독시찰을 결정하게 된 배경과 조사하게 될 내용, 그리고 감독시찰과 관련한 그들의 권리 및 의무를 각각 설명한 후, 해당 기업의 안전 및 보건과 관련한 모든 기록은 물론 업무 관련 내용까지 조사하게 된다. 오픈링 컨퍼런스(Opening Conference)라고 불리는 이상의 일차적인 조사단계가 완료되고 나면 감독관들은 시찰 단계(Walkaround)라고 일컬어지는 본격적인 조사에 착수한다.

이 단계에서 감독관들은 해당 기업이 “모든” OSH Act 규정을 준수하고 있는지, 위반하고 있다면 어느 정도인지를 평가하게 된다. 이 때 화학물질에의 노출 정도나 소음 정도 등 건강과 관련한 규정에 대해서는 국가가 공인한 위생기사들(Industrial Hygienist)이 판정하고, 추락, 붕괴, 설비 등에 의한 산업재해나 기타 안전사항 조사에 대해서는 각 분야에 전문적인 감독관들이 담당하게 된

2) 미국에 주마다 특화된 산업들이 있고, 각주의 특정 지역에는 비슷한 성격의 사업체나 공장 등이 군집해 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 주정부가 OHS Act와 관련된 독립적인 권한을 가지게 되면 이들 사업체 혹은 공장의 특성과 밀접하게 연관된 안전사항 및 건강 수준들을 더욱 중점적으로 감독할 수 있다.

다. OSH Act 규정을 위반한 사실이 발견되었을 때 감독관들은 눈으로 직접 관찰하고 과학적인 장비를 동원하여 상세히 기술 혹은 측정해야 하며, 설혹 위반한 사실이 없더라도 노동자들과의 비공개 인터뷰 등을 통해 잠재적인 위험 요소가 없는지 확인해야 한다.

짧게는 시찰 시작 당일, 길게는 몇 주 이상이 걸리는 모든 조사가 끝나는 마지막 날, 감독관들은 클로징 컨퍼런스(Closing Conference)를 열어 기업의 임원진과 노동자 대표 앞에서 종합적인 조사 결과를 발표한다. 이 때 해당 기업이 모든 OSH Act 규정을 준수하고 있다면, 감독관들은 보다 적절한 안전 및 건강을 위한 권고사항만을 전달한다. 하지만 위반사실이 발견되었을 때 감독관들은 어떤 사항들이 어느 정도로 위반되어 있는지, 그에 따라 감독관들이 결정한 시정명령 내용, 벌금, 그리고 시정명령 기한은 각각 무엇이고 얼마이며 언제까지인지를 상세히 보고하게 된다.

벌금 수준은 위반 사항의 심각성(Fatality), 위반 사실을 사전에 알고 있었는지의 여부(Willful), 해당기업의 과거 OSH Act 위반 전력(Repeated) 등이 종합적으로 고려되어 결정되는데, 최저 1센트에서 최고 7만 달러까지 부과될 수 있다. 위반 기업은 시정명령을 이행할 때까지 위반 사항 및 시정해야 할 내용을 모든 노동자가 손쉽게 볼 수 있는 곳에 부착해야 한다. 또한 정해진 기한까지 시정 내용을 이행하지 못하면(Failure to abate) 기한 날짜를 기준으로 시정 완료 때까지 하루 당 7,000달러를 추가적인 벌금으로 OSHA에 납부해야 한다.

물론 감독관들이 위반결정을 내린 기업의 고용주는 시정명령 내용, 벌금, 시정명령 기한 등 감독관들이 결정한 모든 사안들에 대해서 이의를 제기할 수 있는 권리를 가지는데, 감독관으로부터 위반사실을 보고받은 날로부터 15일 이내에 미국직업안전위생조사위원회를 통해 이의제기를 해야 한다. 대부분의 경우 이의 신청으로 시정해야 할 내용과 기한 그리고 벌금 등의 수준이 낮게 조정되어 타결되지만, 고용주가 조정된 내용에 여전히 수긍할 수 없는 경우에 마지막 결정은 대법원 결정(Supreme Court)의 몫이 된다. 한편 일반적으로 노동자들이 OSHA의 시정명령에 대해 불만을 토로하는 경우는 극히 드물다. 하지만 감독관들이 위반 내용을 발견하지 못한 경우 등을 물어 노동자 대표(Employee representative) 역시 위와 동일한 이의제기 절차를 밟을 수 있다.

■ OSHA의 감독전략 일반

많은 기업들이 이러한 OSHA의 감독시스템 전반에 대해 적지않은 불만을 토로하고 있다. OSHA 규정이 너무 많고 그 수준 역시 불필요하게 높아, 어떠한 이유로든 감독시찰이 시작되면 당연히 위반 기업으로 결정날 수밖에 없다는 것이다. 일례로 건설업과 관련한 OSHA 규정집은 무려 1,000쪽에 달할 정도로 무척 상세하고 방대하다.³⁾ 이를 근거로, 과다할 정도로 강력한 OSHA의 감독시스템과 무거운 벌금이 해당 기업의 부담을 가중시키고 노동시장을 왜곡시켜 궁극에는 노동자 임금의 저하로 이어진다는 주장까지 제기된 바 있다.

하지만 그러한 경영계의 주장은 크게 설득력 있게 들리지 않는다. <표 2>에 따르면 현실에서는 여전히 많은 경우가 심각하지 않은 위반으로 간주되고 있으며, 고의적인 위반, 반복적인 위반, 시

〈표 2〉 위반 사례들로 분류한 연간 위반 횟수와 건당 평균 벌금액의 추이

		1975	1980	1985	1990	1995	2000
위반 횟수	심 각	4,077	44,153	32,670	98,014	52,818	51,050
	심각하지 않음	309,781	84,108	84,194	62,073	33,207	25,469
	고의적	195	1,017	230	3,614	625	405
	반복적	2,328	3,447	2,541	4,438	1,668	1,827
	시정명령거부	1,635	731	485	1,992	490	279
	기 타	0	0	0	428	496	317
위반당 평균벌금액 (\$)	합 계	318,016	133,456	120,120	170,559	89,304	79,347
	심 각	513	228	175	255	731	883
	심각하지 않음	13	2	0	5	54	96
	고의적	2,192	2,448	3,341	3,920	23,366	27,765
	반복적	209	414	366	919	1,759	3,244
	시정명령거부	325	793	370	1,269	2,653	5,570
	기 타	0	0	0	2,425	25,734	18,016
	평 균	23	111	63	276	807	907

출처 : OSHA, "20th Century OSHA Enforcement Data : A Review and Explanation of the Major Trends", January 2003. - <http://www.dol.gov/asp/media/reports/oshadata/toc.htm>

3) The Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, "Codes of Federal Regulations - Labor 29: Part 1926", U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1993.

정명령 거부 등과 같은 죄질이 나쁜 사안을 제외한 경우들의 위반건당 평균 벌금액은 위반 정도의 심각성에 관계없이 무척 낮은 수준임을 확인할 수 있기 때문이다.

오히려 최근에는 OSHA 내부에서 실망의 목소리가 적지않게 터져 나오고 있다. 주어진 예산하에서 기업들을 감독할 수 있는 횟수는 한정될 수밖에 없기 마련인데, 끊임없는 시찰에도 불구하고 여전히 적지않은 수의 감독 결과가 심각하지 않은 수준으로 판명되고 있는 반면 산업재해(Accident)는 크게 줄어들고 있지 않기 때문이다(표 3 참조).

〈표 3〉 방문시찰 이유들로 분류한 OSHA의 연간 감독횟수의 추이

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
신고 (Complaint)	7,242	16,100	8,663	10,855	8,590	8,440
산업재해 (Accident)	1,889	2,326	1,458	1,354	1,166	1,198
제방문 (Follow-Up)	15,437	11,744	1,480	2,585	934	509
암행어사식(Programmed)	57,160	30,393	51,786	18,067	12,643	18,434
기 타	0	3,372	8,338	12,781	6,019	7,962
전 체	81,728	63,935	71,725	45,663	29,371	36,613

출처 : OSHA, “20th Century OSHA Enforcement Data : A Review and Explanation of the Major Trends”, January 2003. - <http://www.dol.gov/asp/media/reports/oshadata/toc.htm>

이에 OSHA는 OSH Act를 크게 위반하고 있을 것으로 예상되는 기업을 선정, 사전통지 없이 시찰하는 암행어사식 감독전략(Programmed Inspection)의 혁신에 박차를 가하고 있다. 단지 규정을 “많이” 위반하고 있는 산업 내의 기업들을 중점적으로 감독하던 기존의 전략에 더하여, 이들 기업에서 “심각한 산업재해가 발생하기 직전”에 시찰을 감행하는 전략을 수립한 것이 그 대표적인 예이다. 미국에서 건설업(Construction)은 제조업(Manufacturing)과 더불어 OSH Act 규정을 매해 가장 많이 위반하고, 산업재해도 빈번하며, 그에 따른 인적·물적 피해도 그 어떤 산업보다 큰 것으로 유명하다. 그런데 OSHA의 내부 자료에 따르면 다층건물을 건설하는 경우, 붕괴나 추락사 등 심각한 산업재해의 발생가능성은 건설 전 과정에서 끊임없이 상존하는 편이지만 건설 과정이 진행될수록 낮아지는 경향을 보인다. 반면, 단층건물을 건설하는 경우에 그러한 산업재해는 대부분 지붕을 올리는 과정에서 발생한다. 바로 이러한 연구결과에 주목하여 최근 OSHA는 건설업의 경우, 심각한 산업재해의 발생 국면에 접어들었을 것으로 판단되는 작업장에 암행어사식 시찰을 집

중하고 있다.

그러나 암행어사식 감독시찰은 주어진 예산 탓에 해마다 눈에 띄게 줄어들고 있으며(표 3 참조), 아무리 좋은 전략이 수립된다고 해도 선정된 모든 기업이 법을 위반하고 있을 가능성은 제로에 가깝다는 태생적인 한계 또한 지니고 있다.

따라서 수년 전부터 OSHA는 이에 대한 보완책으로 위반 기업을 노동자가 직접 신고하거나 시민단체 등과 같은 제3자가 고발하는 사례(Complaint)를 증가시킬 수 있는 전략 수립에 전력을 기울이고 있다. 노동자에 의해 직접 신고 되거나 제3자에게 고발된 사례는 감독 시찰 후 거의 대부분 노동법 위반사례로 결론지어지기 때문이다.⁴⁾ 이를 위해 OSHA는 법 규정을 해당 기업이 어느 정도 만족시키고 있는지 주기적으로 조사해 주도록 관련 노동조합에 요구하는 한편, 작업장의 안전 및 건강의 감시에 주력하고 있는 시민단체를 OSHA 공식회의에 초대하고, OSH Act의 주요 규정과 더불어 위반사항이 발견되었을 때 노동자 혹은 제3자가 OSHA에 신고하는 제도가 있음을 알리는 포스터를 위반 가능성이 높은 사업장에 부착하도록 장려하는 등의 방안들을 마련해 왔다. 하지만 이러한 OSHA의 노력이 성과를 거두고 있는지는 의문이다. 연간 총 감독시찰 횟수에서 신고에 의해 감독하게 된 경우가 차지하는 비중은 어느 한 해도 30%를 넘은 적이 없다. 또한 <표 4>에 따르면 2001~04년 동안 노동자 혹은 제3자가 OSHA에 신고한 평균건수는 노동자 10만 명당 17.1건으로, 최저임금 혹은 초과임금수당 미지급 등 공정근로기준법 위반에 의한 평균 신고건수보다 크게 낮다. OSH Act의 규정이 너무 세세하고 많아서 그 모두를 준수하기는 현실적으로 불가능하다는 다소 과장된 경영계의 주장과, 공정근로기준법과는 달리 제3자도 고발할 수 있는 OSH Act의 강력한 조항을 고려하면 OSHA에의 낮은 신고율은 가히 충격적이다. 이러한 신고율의 차이는 임금체불과 같이 생계에 직결되는 문제가 아닌 단지 작업장의 근로환경 개선을 위해 신고를 한 후 고용주로부터 보복을 받고 싶어하지 않는 노동자들의 두려움에서 크게 연유하고 있는 것으로 보인다. 신고한 사람이나 단체의 신분은 철저히 비밀로 부쳐진다는 조항이 OSH Act에 분명히 명시되어 있고, 그 어떤 OSH Act 규정보다 많이 알려져 있음에도 불구하고 말이다.

4) 2000년 이후의 연간 통계에 따르면 직접 신고나 고발에 의해 조사가 개시된 사건 가운데 80% 이상이 OSH Act를 위반한 것으로 결론지어졌다.

〈표 4〉 OSH Act와 공정근로기준법 위반에 대한 신고율 비교

	2001	2002	2003	2004	평 균
OSH Act 위반 신고율	17.4	17.9	16.7	16.5	17.1
공정근로기준법 위반 신고율	24.5	25.9	24.8	23.7	24.7

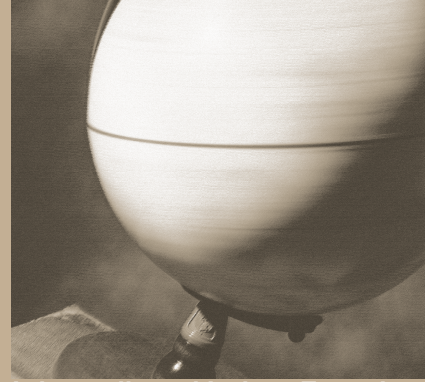
주석 : 여기서 신고율이란 노동자 10만 명당 신고횟수를 의미한다.

출처 : Weil, David and Amanda Pyles, "WHY COMPLAIN? COMPLAINTS, COMPLIANCE, AND THE PROBLEM OF ENFORCEMENT IN THE U.S. WORKPLACE", Comparative Labor Law & Policy Journal, Vol.27, No.1, Fall 2005.

근래 들어 OSHA는 이러한 노동자들의 두려움을 떨칠 수 있게 하는 묘안 마련에 절치부심하면서, 다른 한편으로는 하이브리드(Hybrid)라고 일컬어지는 새로운 전략을 현실에 적용하는 데 역점을 두기 시작했다. 하이브리드 전략이란, 산업 혹은 기업을 네 가지 타입 - ① 높은 위반율과 동시에 높은 신고율을 기록하고 있는 곳 ② 위반율은 높은 반면 신고율은 낮은 곳 ③ 위반율은 낮으나 신고율은 높은 곳 ④ 위반율과 신고율이 동시에 낮은 곳 - 으로 분류한 후, 첫 번째 기업군에는 재방문(Follow-Up) 형식의 감독시찰을, 두 번째 기업군에는 암행어사식 감독을 집중하는 전략을 말한다. 이와 같은 전략이 그 취지에 맞게 현실에 적용되면, 위반율은 높지만 신고율이 낮아 큰 사고가 빈번했던 산업 혹은 기업들의 숫자가 현격히 줄어들 것이라고 조심스레 전망하고 있다. 이를 위해 OSHA는 미국직업안전위생연구원과의 공조는 물론 다른 연구 단체와의 다각적인 연구를 통해 어떤 산업의 어떤 특성을 가진 기업이 각각의 타입에 해당하는지에 대한 연구에 박차를 가하고 있다. 또한 이들 프로젝트 속에서 '세 번째 타입의 산업 혹은 기업들은 위반율이 낮음에도 불구하고 어떤 이유로 해당 노동자들이 많이 신고를 하는지'에 대한 추가적인 분석을 의뢰함으로써, 신고율을 효과적으로 높이는 대책 마련에 힘을 실어주고 있다.

여타의 법과는 달리 OSH Act의 위반은 노동자의 육체와 정신 모두에 치명적이고 영구적인 손상을 입힐 수 있을 뿐만 아니라 더 나아가 죽음으로까지 이어질 수 있다. 지금까지 구축해 온 데이터에 기초한 수많은 임상병리학적, 경제사회학적 연구를 통해 끊임없이 새로운 감독전략을 창출해 온 OSHA의 노력이, 단지 위반 기업의 검거율 증가에 그치지 않고 사고를 미연에 크게 방지하는 결과로까지 이어지기를 기대해 본다. **KLI**

영국의 주택난과 노동시장



International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 영국

하세정 (LSE 경제지리학 박사과정)

■ 머리말

세계적인 저금리 추세로 시작된 주거용 부동산 시장의 붐은 영국도 예외가 아니었다. 작년 한해만 해도 영국 전체적으로 8%, 수도권 런던은 9.6% 정도 오른 것으로 조사되어 인플레이션의 척도가 되는 소매물가지수(RPI) 상승률 2~4%를 두세 배 앞질렀다. 주택가격이 견잡을 수 없이 상승하면서, 상당수 무주택 근로자들의 주거권이 심각히 위협당하고 있다. 영국에서는 주거권과 주택구매가 상당히 동일시된다. 주택구매를 하지 않아도, 한국에서는 상대적으로 규모가 큰 민간 주택 임대 시장을 통해 주거문제를 해결할 수도 있겠으나, 영국의 경우 70%에 달하는 주택 소유율과 20%가 넘는 공공 장기임대주택의 비율을 감안하면, 민간 임대주택 비율은 10% 미만이다. 이마저도 지역적으로 편차가 커, 상당수의 민간 임대주택은 런던이나 수도권에 집중되어 있다. 따라서, 대부분의 지역에서 주택을 소유하지 않고서는 주거문제를 안정적으로 해결하기 힘든 실정이다. 문제는 공공부문에서 사회기초서비스를 제공하는 이른바 핵심근로자(key worker)들이 주택가격을 감당하지 못하고, 집값이 쉰 지역으로 빠져나가면서, 집값 인플레이션이 심각한 지역에서는 핵심근로자들의 공급부족 문제를 겪고 있다. 본 글에서는 구매가능주택(affordable housing) 공급의 현황을 살펴보는 것을 시작으로, 구매가능주택 부족으로 인해 발생하는 근로자, 기업, 노동시장 전반의 문제점들을 짚어보고, 영국 정부가 시행중인 주택부족 문제 해결책을 소개하기로 한다.

■ 핵심근로자의 주택구매가능성 현황

주택가격 조사기관으로 잘 알려진 할리팩스(Halifax) 은행은 공공부문 핵심근로자 중 교사, 간호사, 경찰, 소방관, 구급대원 등의 5개 직업군의 주택 구매 가능성에 대한 연례보고서를 발표해 왔다. 주택구매 가능성은 주택가격과 구매자의 소득의 상대적인 크기에 따라 결정되는 경우가 많으므로, 관련 연구나 보고서 등에서는 구매가능지수(affordability index)를 ‘주택가격/소득 비율(house price/earnings ratio)’로 표시하는 것이 일반적이다. 주택가격과 소득의 차이가 작을수록 구매 가능성이 커지므로, 지수가 작을수록 구매 가능성은 커짐을 의미한다. 할리팩스 은행에서도 이 비율을 구매 가능성의 지수로 삼고 있다. <표 1>은 2002년과 2007년 두 시점의 주택가격 대비 소득 비율을 영국의 행정지역·직업군별로 보여주고 있다. 2000년경부터 주택가격이 오르기 시작한 이래, 2002년 전국 평균 17%, 2003년 22%, 2004년 18%의 기록적인 폭등이 있었는데, 구매 가능성의 동향을 살펴보기 위해 가격 폭등 직전인 2002년과 현재의 구매 가능성을 비교하는 것이 적합하다고 생각된다.

2003년의 주택가격 폭등을 잘 반영하듯, 2002년에 비해 최근에는 비율이 급상승했다. 영국 전체

<표 1> 지역별, 직업별 주택가격/소득 비율

	소방관		경찰관		교 사		간호사		구조대원	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007	2002	2007	2002	2007
전 체	4.6	6.9	3.4	5.4	3.9	5.9	4.6	7.5	·	6.2
런 던	7.3	9.1	6.9	7.5	6.5	8.3	7.7	10.1	·	9.4
남동부	7.1	9.4	5.1	6.9	6.1	7.8	7.1	9.8	·	8.8
남서부	5.9	8.2	4.3	6.6	4.7	6.7	5.7	8.1	·	6.6
동앙글리아	5.5	6.6	3.7	5.4	4.1	5.9	4.9	7.2	·	5.5
서중부	3.5	6.5	3.1	5.3	3.7	5.7	4.3	7.4	·	6.1
동중부	·	6.0	2.8	4.9	3.3	5.2	4.1	6.4	·	5.2
북서부	3.2	5.4	2.5	4.5	2.7	4.6	3.3	6.2	·	4.4
북 부	2.9	5.4	2.1	4.5	2.5	4.5	2.9	6.3	·	4.8
요크셔	2.9	5.4	2.2	4.4	2.4	4.4	3.0	5.8	·	4.1
웨일즈	3.2	6.6	2.6	4.9	2.9	5.2	3.4	6.6	·	5.6
스코틀랜드	3.0	5.2	2.2	3.9	2.6	4.4	3.1	5.4	·	4.5

로 볼 때, 2002년에는 어느 직업군에서도 집값이 연소득의 5배를 넘지 않았으나, 2007년에는 경찰관이 5.4로 최저 비율을 기록했고, 나머지 대부분의 직업들도 6배에 가깝거나 그 이상의 차이를 보이고 있다. 간호사가 7.5로 2007년에도 여전히 가장 높은 비율을 기록해 주택구매에 가장 어려움이 있음을 표시했고, 경찰관이 두 해 모두 가장 낮은 기록을 기록해 주택구매력이 가장 높았다. 다만, 2002년의 경우 각 직업군 간의 비율의 절대적 규모 차이가 2007년만큼 심하지 않았음을 알 수 있다. 가장 낮은 비율인 경찰관의 3.4와 가장 높은 비율인 간호사, 소방관의 4.6의 차이는 불과 1.2였음에 비해, 2007년에는 5.4 대 7.5로서 차이가 2.1로 늘어났고 표준편차도 0.58에서 0.95로 늘어나 원래 높은 비율의 직업군의 비율이 더욱 높아져, 악화되는 양상을 보이고 있다. 지역적으로 볼 때, 2002년에 상대적으로 비율이 낮았던 지역의 상승폭이 컸다. 직업군을 소방관으로 한정해서 볼 경우, 런던이나 남동부 등 원래 비율이 높았던 지역의 경우 7점대에서 9점대로 오른 반면, 이들 지역에서 지리적으로 점차 떨어지는 중부나 북부는 3점대에서 6점대로 거의 2배 이상 오르면서, 비율을 선도하던 지역들을 빠르게 따라잡고 있다. 즉 집값 오름세가 전국적인 현상으로 번지면서, 비율의 상승세도 전국적인 현상이 되어가고 있다.

할리팩스 은행의 보고서는 추가적으로 주택구매 가능 지역의 비율을 제공하고 있다. 즉 영국의 지역 주택시장의 몇 퍼센트가 이들 핵심근로자들이 구매할 수 있는 주택가격을 유지하고 있는지를 보여주고 있어, 주택구매력의 지리적 분포 특성을 쉽게 알게 해준다. 영국을 517개 타운(town)으로 나눠 각 타운별로 각 핵심근로자 그룹의 주택가격/소득비율을 계산하여, 이를 영국 전체의 생애 최초 주택구매자(first time buyer)의 평균 비율과 비교하여, 한 지역의 비율이 평균 비율보다 높을 경우에는 구매 가능성이 낮은 지역으로 분류했다¹⁾. 2007년의 경우 생애 최초 주택구매자의 평균 비율은 4.46이었는데, 런던의 경우 하위 32개 타운에서 핵심근로자들의 주택가격/소득비율이 전부 4.46 이상이었기 때문에, 전 타운이 주택구매 가능성이 낮은 지역으로 분류됐다.

<표 1>의 내용과 마찬가지로 2002년과 2007년 사이에 핵심근로자들의 주택구매 가능성이 극도로 악화되었음을 여실히 보여주고 있다. 전 직업군을 대상으로 했을 때, 2002년에는 전체 타운의

1) 할리팩스의 보고서는 517개의 타운을 선택한 방식이나 기준을 밝히진 않았고, 인구나 지리적 크기에 대한 설명도 제공하고 있지 않다. 다만, 런던의 경우 32개 지역구(borough)로 나눈 것으로 미뤄 짐작할 때, 한국의 서울 기준 1개 구 정도의 규모로 짐작된다.

〈표 2〉 지역별 · 직업별 주택구매 불가능 타운 비율 (2002, 2007년)

(단위 : %)

	전 체		소방관		경찰관		교 사		간호사		구조대원	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007	2002	2007	2002	2007	2002	2007
전 체	36	70	55	97	36	72	45	78	58	99	·	79
런 던	94	100	97	100	97	100	94	100	100	100	·	100
남동부	75	98	97	100	75	98	88	99	97	100	·	100
남서부	38	100	97	100	38	100	56	100	94	100	·	100
동앙글리아	26	89	84	100	26	89	53	100	79	100	·	89
서중부	21	71	46	98	22	73	37	78	51	100	·	85
동중부	3	82	·	97	3	82	11	84	45	100	·	84
북서부	11	45	28	96	11	53	17	58	32	98	·	45
북 부	0	34	7	93	0	58	0	37	7	100	·	63
요크셔	7	44	22	98	7	33	13	58	22	100	·	44
웨일즈	5	24	10	95	5	24	5	52	10	95	·	71
스코틀랜드	0	15	4	90	0	15	4	46	4	90	·	50

36%가 주택구입 불가능 지역으로 분류됐으나, 2007년 현재 그 수가 2배 가까이 증가하여 70%에 달하고 있다. 2002년만 해도, 주택구매 불가능 타운으로 분류된 지역이 없었으나, 불과 5년이 지난 현재에는 런던과 남서부 2개 지역에서 모든 타운이 불가능 지역으로 바뀌었다. 특히, 인구의 30% 정도가 밀집해 있어, 핵심서비스의 수요가 가장 클 것으로 보이는 수도권(런던, 남동부, 남서부)의 경우 거의 모든 타운에서 핵심근로자들이 집을 구하기 어려운 것으로 나타났다.

주목할 만한 또 하나의 특징은 주택가격 폭등이 전국적이었던 만큼, 주택구매 불가능 지역 역시 남부에 국한되었던 2002년에서 2007년에는 전국적으로 늘어났다는 점이다. 이 현상 역시 <표 1>의 결과와 연동됨을 알 수 있다. 2002년에는 영국 전체 수치인 36%를 넘는 지역이 전체 11곳 중 수도권 지역인 런던, 남동부, 남서부의 3곳으로 지리적으로 집중돼 있었던 반면, 2007년에는 이 수치가 70%로 급등했음에도 불구하고, 이를 넘어선 지역이 동앙글리아, 서중부, 동중부로 확대돼 총 6개에 달해 2002년에 비해 2배 증가했다. 이는 경제활동과 인구 유입이 활발한 일부 지역에 한정된 문제가 아니라, 주택난이 영국 전역으로 퍼져나가고 있다는 증거로 볼 수 있다. 문제의 심각성은 핵심근로자들이 주택을 구매할 수 있는 지역들의 수가 급격히 줄어들었으므로 더 이상 이주할 곳이 없을 경우, 이들 직업군이 직업으로서 재정적으로 안정적인 삶을 보장해 줄 수 있는 매력을 잃

어버러 결국 인력수급에 큰 어려움을 겪을 것이라는 데에 있다.

직업군별로 볼 때, 모든 직업군이 72~99%의 타운에서 주택구매를 하기 힘든 것으로 나타났다. 점차 소득이 낮은 군에서부터 단계적으로 주택구매력을 잃어가고 있음을 암시하고 있다. 2만 5천 파운드 정도로 가장 낮은 평균소득을 기록한 간호사의 경우 이미 2002년부터 대부분의 지역에서 주택을 구매할 수 없었고, 2007년의 경우 517개 타운 중 7개를 제외한 99%의 타운에서 주택구매가 거의 불가능하다. 2002년과 2007년 사이 주택구매력의 악화가 가장 두드러진 직업군은 2만 7천 파운드의 연봉을 받고 있어, 이들 5개 그룹 중 두번째로 연봉이 낮은 그룹인 소방관이다. 따라서, 현 추세대로라면, 가까운 장래에 다른 직업군들도 간호사와 소방관 처럼 주택구매력이 현저하게 저하될 것으로 예상된다. 이는 <표 1>에서 각 직업군 간의 주택가격/소득 비율의 격차가 점점 커지는 것과는 사뭇 달라 보이는 결과인데, <표 2>에서는 기준 비율(4.46)을 초과할 경우 주택구매 불가능 지역으로 분류되기 때문이다. 어느 한 타운이 간호사와 경찰관에게 똑같이 불가능 지역이 될 수는 있으나, 그 타운 안에서 두 직업군 간의 주택가격/소득 비율은 여전히 큰 차이가 날 수 있다.

이상의 현황을 요약하면, 2003년의 주택가격 폭등 이후 핵심근로자의 주택구매력이 전반적으로 급속히 감소했고, 주택구매가 불가능한 지역이 전국적으로 퍼지게 되어, 핵심근로자들이 더 이상 이주해 갈 곳도 없을 만큼 주택 사정은 매우 심각히 악화되었다. 집값의 하방경직성과 소득의 상대적인 안정성을 고려하면, 이 차이는 자연적으로 줄어들기는 힘들 것으로 예상된다. 주택공급측면이나 금융권 대출 면에서 급진적인 대책이 마련되지 않을 경우, 앞으로도 개선의 여지는커녕, 악화될 가능성만 보인다. 장기적으로 볼 때, 이들 직업군의 직업으로서의 매력은 점차 떨어지고, 결국 국가적으로 인력수급에 큰 어려움을 겪을 것으로 보인다.

■ 주택난이 노동력 공급에 끼치는 영향

집값 폭등의 가장 큰 피해자는 근로자들이고, 이들 중에서도 핵심근로자의 고충은 상당할 것으로 생각된다. 또한, 이들의 직접적인 수요자인 지방정부나 공공기관 등은 인력수급에 어려움을 겪을 것이고, 최종적인 수요자인 지역사회도 이러한 핵심서비스로부터 충분한 혜택을 누리지 못하게 되는 문제가 생긴다. 주택구매력 악화가 이들 인력 확보에 어떤 영향을 끼치는지에 대한 공신력

과 일관성을 갖춘 종합적인 조사는 아직까지 없는 듯하다. 여기서는 기존의 조사를 통해 단편적으로나마 그 영향들을 살펴보고자 한다.

<표 2>에서 보듯이 런던은 2003년 이전에도 이미 구매가능주택 부족문제를 겪고 있었고, 이에 대한 대책수립을 위해 이미 2001년에 핵심근로자의 수급방안을 다각도로 분석한 ‘핵심근로자를 위한 핵심 이슈(Key Issues for Key Workers)’라는 보고서를 내놓았다. 이 보고서는 핵심근로자의 예로, 버스운전기사, 경찰관, 간호사, 교사를 선택했다. 이들 그룹의 근로자는 전국 어디서든 부족한 상황이지만, 특히 런던에서는 인력 유지에 어려움을 겪고 있었다. 2000년 한 해 250여 명의 경찰관이 런던에서 타지역으로 전근을 한 반면, 50여 명만이 런던으로의 전근을 선택했다. 간호사의 경우도 타지역으로 유출이 심한 편인데, 특히 경험이 오랜 간호사일수록 런던 외 지역을 선호하는 것으로 나타났다. 2000년에 교사의 전국적인 결원율이 0.7%였던 반면, 내곽 런던(Inner London)은 2.6%로 3배 이상 높았고, 외곽 런던(Outer London)과 남동부 지방은 각각 1.2%과 1%로 역시 전국 평균을 상회했다. 또한, 교사 이직률도 이들 지역에서 더 높게 나왔는데, 초등학교사의 경우 런던이 16.3%, 남동부가 13%, 전국 평균이 10%였다. 버스 운전기사의 경우도 마찬가지로 심각해서, 1,500명에서 2,000명 정도의 운전기사가 부족한 것으로 추정되며, 이직률도 매우 높아 1년에 30%정도가 이직하고 있으며, 2년 내에 이직하는 경우가 70%에 달했다. 보통 이직은 다른 형태의 운전직을 선택하는 경우가 많았다. 이 보고서가 인용한 다른 설문조사 결과(Workplace Survey)에 따르면 간호사의 39%가 향후 12개월 내에 다른 직업을 찾길 원하고 있었고, 교사의 경우는 절반에 가까운 48%가 이직을 원했다. 따라서, 다른 분야에서도 종사할 수 있는 기술을 가지고 있을 경우, 임금이 낮은 공공부문 핵심직업군을 외면할 확률이 높음을 알 수 있었다. 런던을 떠나기를 희망하는 연령대를 보면 18~34세에 가장 집중되어 있어서, 아직 주택 마련을 하지 못하고, 런던의 주택난에 상심한 세대들이 이주를 원하는 것으로 짐작된다.

런던 다음으로 심각한 주택난을 겪고 있는 남동부 역시 비슷한 종류의 보고서들을 발표했다. 2001년 남동부에 속한 러니미드 지방정부는 구내 252개 민간, 공공부문 사용자를 대상으로 고용과 인력 유지의 어려움을 겪고 있는지, 있다면 주거 확보가 특별히 영향을 미치고 있는지에 대한 설문조사를 실시하였다. 응답 사용자 중 40%에 해당하는 105개 기관에서 어려움이 있다고 답변했으며, 이 중 36%인 38개 기관장들은 주거안정 문제가 주로 또는 부분적으로 작용했다고 밝혔다. 2003년 주택가격 폭등 전임을 감안하면 같은 종류의 설문조사가 현재 이뤄진다면 훨씬 높은

수치의 응답을 기록했을 것으로 짐작된다. 이 보고서는 민간과 공공의 구별을 하지 않아, 각각의 상황을 따로 파악하기는 힘들다. 교사와 간병인이 집값 상승에 가장 큰 부정적인 영향을 받은 것으로 나와, 간접적으로 핵심근로자들의 주택난을 드러내 보였다. 정부출연기관인 '남동부 잉글랜드 개발청(South East of England Development Agency)'이 민간, 공공부문 사용자를 대상으로 2003년 설문조사 결과, 공공부문 응답자의 78%가 구인에 어려움을 겪고 있다고 답했고, 이 중 89%가 높은 집값이 구인에 장애가 된다고 생각했다. 구인에 어려움을 겪었다고 답한 응답자 중에서, 주택가격을 4개 등급으로 나누었을 경우, 2등급의 응답자의 89%, 3번째 등급의 78%, 가장 낮은 등급의 67%의 응답자가 어려움을 겪는다고 밝혀, 주택가격과 구인의 어려움이 정(正)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.

요컨대, 주택가격이 소득과 너무 동떨어져 있는 남부 수도권을 중심으로 주택난이 구인 및 근로자 유지에 큰 장애물임이 분명해 보인다. 영국 경제의 심장부인만큼 끊임없는 인구 유입으로 구인은 어렵지 않지만, 상대적으로 임금이 낮고, 민간부문과의 경쟁이 심해 이직률이 상당히 높은 것이 문제로 지적된다. 높은 이직률 때문에, 구인관련 비용이 너무 자주 발생하고, 대개 경력이 짧아 숙련근로자들을 유지하기 힘든 어려움이 생기고 있다.

■ 주택난 해소방안과 초기 평가

남동부 잉글랜드개발청의 보고서에는 공공부문 사용자들이 어떤 식으로 인력부족에 대응하는지 간략하게 소개하고 있다. 보통 숙련도에 따라 차등임금을 지급해서, 숙련 근로자들을 조직내에 유지시키거나 지역 물가를 반영하여, 기본급여보다 더 많은 급여로 지급하는 등의 임금보조 방법이 일반적이었다. 그래도 부족한 노동력을 보충하기 위해, 임시직이나 동유럽의 이주노동자들을 고용하는 방법도 동원됐다. 근로자들의 주거문제를 조금이나마 도와주는 차원에서 이주비용을 보조하거나, 전 이주 과정을 도와주는 프로그램이나 패키지를 제공하기도 하였다. 하지만, 이들은 미봉책에 불과하거나 장기적으로 인력을 유지하기 위한 방안으로는 적합하지 않다.

이미 오래 전부터 공공부문 인력난을 겪고 있는 런던, 남동부 및 동부 지방 정부들은 2000년에 시작된 시범 프로그램(프로그램명 : Starter Home Initiative)을 거친 후, 2004년 3월부터 교육, 의료, 치안 분야의 최일선 근로자들을 대상으로 적극적인 주택구매보조 정책을 펴고 있다. 주택소유를

장려해 온 영국에서는 이전에도 주택구매를 보조하는 여러가지 정책들이 존재했으나, 핵심근로자라는 구체적인 목표와 주택난이 가장 심각한 수도권 지역을 직접적으로 겨냥한 주택정책은 없었다. ‘핵심근로자 주거 (Key Worker Living)’ 계획으로 명명된 이 프로그램은 주택구매보조금을 지급하는 ‘주택구매 (Homebuy)’ 계획과 부분 소유를 통해 새로 지은 주택의 지분을 최소 25%까지 구매할 경우, 나머지 75%에 대해서 시중보다 낮은 임대료만 낼 수 있도록 한 ‘부분 소유제(shared ownership)’, 사회 주택사업자(social landlord)와 계약을 통해 민간 임대주택과 공공주택 임대료의 중간에 해당하는 임대료만을 내도록한 ‘중간 임대(intermediate renting)’로 구성돼 있다. ‘주택구매’의 경우 주택구입자금을 5만 파운드(한화 9천만 원)까지 지급하고, 일부 교사에 대해서는 10만 파운드(한화 1억 8천만원)까지 지원하는 것을 내용으로 하고 있다.

영국 정부는 새로운 주택보조정책의 효과를 평가하기 위해 일찍부터 평가를 시도했다. 프로그램 시행 3개월 후인 2004년 6월부터 2005년 4월 말까지 약 10개월간 3,413건의 부동산 매매거래가 ‘주택구매’ 계획하에 이뤄졌는데, 이는 같은 기간 동 지역에서 발생한 전체 부동산 매매의 1.1% 수준에 해당한다. 아직은 두드러진 주거보조대책이 되었다고 보기엔 무리가 있다. 같은 기간 ‘중간 임대’는 774건이었으나, ‘부분 소유’에 의한 거래는 62건에 불과해 부분 소유제도는 가장 인기가 적은 제도로 꼽혔다. 시행의 공정성 측면에서는 그리 나쁘지 않은 결과를 보였다. 실제로 ‘주택구매’ 계획하에 주택을 구매한 가구들 중 5.8% 정도는 이 계획 없이도 충분히 주택을 구매할 수 있는 것으로 나타났다. 하지만, 보고서는 이 계획의 혜택을 받을 수 있는 조건들을 엄밀하게 적용했을 때, 이 수치는 0.52%로 떨어져 실질적으로 계획이 잘못 적용된 예는 극히 드뭄을 강조했다. 하지만, 실질적으로 5.8%가 이 계획의 도움 없이도 주택을 구입할 수 있었는데, 계획에 명시한 정확한 잣대를 적용했을 때, 보조를 받을 수 있게 된다면, 잣대 선정에 문제가 있음을 간접적으로 시인했다.

‘주택구매’ 계획의 도움을 받은 핵심근로자들은 대다수가 30세 이하였으며, 다른 두 개 계획을 선택한 근로자는 연령대가 좀더 높았다. 소득 면에서는 69%의 수혜가구의 평균임금이 3만 파운드(한화 5천만 원)를 밑돌았다. 주택난을 겪고 있는 젊은 연령층과 저소득층이 주수혜자로 조사돼, 프로그램이 원래의 취지대로 운영되고 있음을 느낄 수 있다. ‘주택구매’ 계획은 부부들이 선택을 많이 한 반면, ‘중간임대’ 제도는 독신이 선호한 것으로 나타났다. 가구의 규모가 늘어남에 따라 주택 소유에 대한 필요가 커져 가는 것을 반영한 것이라 보여지고, 주택소유 형태가 가구의 형태에 따라

적절히 분배되고 있다는 인상을 주고 있다. ‘주택구매’로 집을 구입한 근로자와 다른 두 계획으로 집을 저렴하게 임대한 근로자의 90%가 넘는 아주 만족스럽거나 상당히 만족스럽다고 답해, 수혜자들의 반응도 좋았다.

프로그램을 통해 주택구매를 하게 된 근로자 중 4%만이 프로그램이 적용되지 않는 수도권 밖에서 이주해 왔다고 밝혔으며, 이 중에서도 13%만이 이 프로그램을 염두해 두고 이주했다고 답해, 이 프로그램이 인구유인 효과가 별로 없는 것으로 나타났다. 하지만, 핵심인력 유지효과는 상당히 크다는 증거들이 나왔다. 23%의 주택구매자들이 이 프로그램이 없었다면 현재의 일자리를 떠났을 것이라고 밝혔고, ‘중간 임대’자들의 경우 이 수치가 32%로 증가했다. 12%의 주택구매자들은 이 프로그램이 없었다면 핵심근로자로서의 직업을 그만두었을 거라고 답했고, 중간 임대자의 경우 22%가 같은 답을 했다. 62%의 주택구매자와 58%의 임대자들이 ‘핵심인력 주거’ 계획 때문에 현재 직업을 떠나지 않을 것이라고 답했다. 전반적으로 시행 초기의 결과임을 고려할 때, 본래의 취지대로 핵심근로자들의 주거안정을 돕는 역할을 잘 수행하고 있는 듯하다.

■ 맺음말

영국의 집값은 필수 공공서비스의 안정적인 공급을 위협할 정도로 올라 있는 상황이다. 더군다나, 이와 같은 현상은 경제의 중심지를 벗어나 전국적으로 퍼져가고 있다. 다행히 오래 전부터 문제를 겪어오던 수도권을 중심으로 핵심근로자들의 주거안정책을 시행하고 있고, 적어도 인력 유지면에 있어서는 효과를 보고 있는 듯하다. 하지만, 이 정책의 비용과 편익을 잘 따져 시행해야 할 것이고, 민간부문의 근로자들과도 형평성을 맞추는 조치가 필요하다. 한국 역시 지난 몇 년간 폭등했던 집값 때문에, 영국과 비슷한 어려움을 겪을 것이 자명해 보인다. 영국의 사례와 정책 효과를 잘 살펴, 영국과 같은 어려움은 미리 피해야 할 것이다. **KLI**

참고문헌

- Department for Communities and Local Government (2006), Evaluation of Key Worker Living.
- Halifax Bank (2007), Halifax Key Worker Housing Review.
- London Affordable Housing Scrutiny Committee (2001), Key Issues for Key Workers.
- South East of England Development Agency (2003), The Economic Impact of Housing Affordability.

일본 노동시장의 개혁동향

International Labor Trends

국제노동동향 ⑤ - 일본

오학수 (노동정책연구 · 연수기구 부주임연구위원)

■ 머리말

올해 1월 25일부터 일본의 정기국회가 시작되었는데, 노동관련 법안이 너무 많이 제출되어 ‘노동국회’라고도 불리어졌다. 노동법 제 · 개정이 가장 주목을 받은 정기국회라 해도 과언이 아닐 정도였다.

본고에서는 이번 정기국회에 제출된 노동법안을 간략하게 개괄하고, 이어 일본 수상의 자문기관인 경제재정자문회의의 하부 조직인 「노동시장개혁전문조사회」의 제1차 조사보고서의 내용을 소개하여 현재 진행중인 일본의 노동시장 개혁동향을 소개하기로 한다. 이를 통해 우리나라의 노동시장개혁에 조금이나마 시사점을 줄 수 있기를 기대한다.

■ 노동관련 법안

후생노동성이 이번 정기국회에 제출한 법은 고용대책법, 지역고용개발촉진법, 파트타임노동법, 고용보험법, 최저임금법, 노동기준법, 그리고 노동계약법이다. 먼저 국회를 통과한 법의 개정 내용을 살펴보면, 고용대책법은 청년층의 능력을 정당하게 평가하기 위한 모집방법의 개선, 기타 고용관리개선 및 실천적인 직업능력의 개발/향상을 기업에게 의무화하였다. 정부는 동법 개정 내용에 사업주가 적절히 대처하도록, 인력분위 채용, 채용 기준의 명확화, 응모자격에 이전 학교졸업자 포

함¹⁾, 상시채용, 시범 고용의 정규직 등용, 그리고 직업능력개발의 추진을 포함한 지침을 작성키로 하였다. 또한, 모집/채용시 연령제한 금지를 의무화하고, 외국인 근로자의 고용/이직시 사업주는 이를 직업안전소에 보고하도록 의무화하였다.

지역고용개발촉진법에서는 고용상황이 매우 어려운 지역을 지정하여 근로자 채용지원을 하는 한편, 고용창출 의욕이 높은 지역을 집중 지원하기로 하였다.

파트타임노동법에서는 파트타임근로자의 정사원 전환을 촉진하도록 하였다. 즉 사업주는 자사의 파트타임근로자에게 정규직 모집정보의 주지, 응모 기회의 부여, 정규직등용시험제도의 도입 등을 의무화하였다. 또한, 고용통지서를 파트타임근로자에게 교부하고 근로조건을 설명토록 하는 한편, 정규직과 거의 같은 근로를 하는 파트타임근로자에 대해서는 정규직과 같은 처우를 하도록 의무화하였다.

고용보험법은 보험료율을 현행 급여의 0.8%에서 1.2%로 상향조정하고, 고용형태별 수급요건을 통일하였다.

이상이 이번 정기국회때 통과된 법안인데, 현재 국회에 계류중인 법의 개정 내용을 간단히 보면, 최저임금법은 생활보호대상자가 받는 생활보호보조금과의 정합성을 맞추도록 지역별 최저임금 결정기준을 개정하여 명확히하고, 최저임금법 위반 벌칙을 강화한다. 노동기준법은 초과근로에 대한 초과근로수당을 현행 일률 25%에서 월 80시간이 넘을 경우 넘는 초과근로에 대해서 50%로 증액하고, 연차휴가의 취득 단위를 현행 1일에서 연차휴가 5일분에 한해 시간 단위로도 취득가능 하게 하는 것이 주된 개정 내용이다. 마지막으로 새로 제정되는 노동계약법은 노동계약의 성립/변경/종료 등에 관한 규칙을 명확히 하는 것으로서 유기노동계약의 경우 계약기간 중에는 불가피한 사유가 아닌한 해고할 수 없고, 취업규칙을 변경할 때의 규칙을 명확히하였다. 이상의 3법은 사회 보험청, 연금, 공무원제도 관련 법안에 밀려 이번 국회를 통과하기 어려울 것으로 전망되고 있다.²⁾

1) 일본의 대기업의 경우, 신규 학졸자를 채용 대상으로 한정하는 경우가 많기 때문에 학교 졸업 후 바로 취직을 하지 못하면 대기업에 취직하기 힘들는데 이러한 문제점을 해결하기 위한 조치이다.

2) <아사히신문>, 2007-06-22.

■ 경제재정자문회의의 노동시장 개혁

일본은 2001년부터 수상의 자문기관으로서 경제재정자문기관을 설치했다. 동 자문기관은 매년 ‘기본방침’을 발표하여 국가의 기본정책을 제시하고 결정한다. 기본적으로 각 정부기관은 ‘기본방침’에 부합하는 정책을 추진하게 된다.

동자문기관에는 여러 개의 전문조사회가 설치되어 있는데, 그 중 하나가 「노동시장개혁전문조사회」이다. 전문조사회는 회장(야시로 나오히로, 八代尚宏)은 경제재정자문회의의 멤버이기도 한데, 규제개혁 논자로서 널리 알려져 있다. 회장은 의욕적으로 노동시장 개혁을 추진중인데, 개혁의 주된 내용을 지난 4월 6일 제1차 보고서로 발간하였다. 보고서명은 <일하는 방식을 바꾼다, 일본을 바꾼다 (働き方を変える、日本を変える)>이다.

여기에서는 동 보고서를 중심으로 일본 노동시장의 개혁동향을 살펴보기로 한다. 전문조사회는 제1차 보고서에서는, 신규 졸업자 일관채용, 종신고용, 연공임금의 일본적 고용관행을 ‘고도성장보완형 고용시스템’으로 재정의하였다. 조사회는 1990년대 버블경제가 붕괴한 후 고도성장보완형고용시스템의 한계가 다음과 같이 나타났다고 지적하고 있다. 즉 청년층의 실업증가, 정규직의 감소, 성과급/직무급 부분의 증가에 의한 연령별 임금곡선의 완화 등이다. 이러한 한계를 극복하면서 새로운 노동시장을 구축하고, 다양한 취업형태를 요구하는 근로자들의 욕구와 질 높은 인재의 확보 및 활용을 원하는 기업의 욕구를 채우기 위해서는 기업이 독자적으로 구축한 내부자율형 고용채우시스템과, 외부노동시장을 활용한 고용채우시스템 양자를 적절히 조율하는 것이 필요하다고 분석하고 있다.

이 같이 일본 노동시장에 대한 기본 진단하에 구체적으로 일본의 노동시장에는 다음과 같은 문제점이 있다고 지적하고 있다.

노동시장의 문제점 : 6개의 장벽

전문조사회는 일본의 노동시장의 문제점을 크게 여섯 가지로 분류하고 있다.

첫째, 정규직과 비정규직의 벽이다. ① 유사한 일을 하는 정규직과 비정규직 사이에, 임금이나 복리후생 등에서 합리적 근거가 없이 큰 격차가 생기는 경우가 있다. ② 경력개발을 희망해도 고용

보험제도의 비적용대상인 비정규직이 많아 직업훈련기회가 충분치 않다. ③ 능력이 있어도 채용 시 연령제한이나 비정규직으로서의 경력이 과소평가되는 등의 이유로, 비정규직이 정규직으로 중도채용되는 것이 용이하지 않는 경우가 있다. ④ 피부양자 중 일할 수 있는 사람이 있어도, 가족의 세금/사회보험료 부담이나 배우자 수당의 삭감을 생각해 취업을 억제하는 경우가 많다.

둘째, 일하는 방식에 있어서의 벽이다. ① 정규직은 배치전환이 빈번히 있고, 그 중 주거이전을 동반하는 전근도 적지 않다. ② 시간을 효율적으로 활용하는 의욕이 관리직과 종업원 쌍방에 약해서 정규직의 장시간 잔업이 만성화되고 있다. ③ 정규직 남성이 주된 근로자라는 암묵하에, 여성은 일을 계속할 것인가, 결혼·출산·육아를 선택할 것인가를 결정하지 않으면 안 되어, 결혼이나 출산 후 일을 계속하는 것이 곤란하다. 또한 남성은 장시간노동이나 전근 등으로 아버지로서 육아의 책임을 다하는 것이 곤란하다. ④ 외부노동시장이 정비되어 있지 않아 노동조건이 향상되는 전직이 용이하지 않다.

셋째, 성별의 벽이다. ① 같은 정규직이라 해도 남성과 여성 간에는 직위·자격에서 큰 격차가 있다. 그 결과 임금격차도 생기고 있다. ② 출산 등으로 퇴직한 여성사원이 다시 정규직으로 돌아오는 것은 매우 곤란하다. ③ 남성 정규직은 장시간 잔업이나 전근을 요구받는데, 여성의 경우, 이러한 일 중심의 생활방식을 전제로 한 직장생활이 곤란하기 때문에 책임있는 입장에 서기 힘들다.

넷째, 민관(民官)의 벽이다. ① 다양한 근로형태의 요구에 대응할 필요가 있는 직업소개/직업훈련은 관(정부) 주체이기 때문에, 민간의 지혜나 노하우를 살릴 기회가 한정되어 있다. ② 관청과 민간 간의 인사교류가 한정되어 있어, 효율적인 인재활용이 이루어지고 있지 않다.

다섯째, 연령에 따른 벽이다. ① 장기적으로 인재를 육성하는 장기고용이 기본인 정규직에 대해서는 단기적인 근로 능력에 대응한 임금 설정이 아니라, 장기적인 경력에 대응한 임금이 설정되어 있기 때문에 연령을 기준으로 한 획일적인 정년제가 불가결하다. 그 결과, 개인의 능력이나 의욕에 차이가 있는데도 고령자는 정년을 맞이하면 일률적으로 퇴직을 하게 된다. ② 고령자에 대해서는 계속고용 등의 조치를 취할 것이 사업주에게 의무화되어 있지만, 연령에 관계없이 삶의 보람을 갖고 일할 수 있는 다양한 취업기회는 아직 한정되어 있다. ③ 고령자 본인도, 임금 증가에 비례하여 연금급부액이 감액되기 때문에 취업을 억제하는 경향이 있다.

여섯째, 국경의 벽이다. ① 우수한 기술·기능이나 일본어 능력을 갖고 있더라도 외국인이기 때문에 일할 수 없는 분야가 여러 곳 있다. 또한, 도급사업자 밑에서 일할 때는, 비정규직의 낮은 노동

조건 뿐만 아니라 사회보험에도 가입되지 않는 경우가 많고, 연수·기능 실습생은 노동이동이 제한되어 있는 가운데 권리가 침해당하는 사건이 증가하고 있다. ② 정부부처의 횡단적인 재류관리 제도가 제대로 구축되어 있지 않고, 일본인과 동일한 근로조건을 확보하는 것 등을 조건으로 하는 적절한 재류관리가 정비되지 않았다. 이러한 가운데 전문적 분야에서 외국인 노동자의 도입이 진전되고 있지 않다. 또한, 외국인 자녀의 취학 지원, 일본어 교육의 강화, 사회보험 가입 촉진 등 노동력 정책뿐만 아니라 교육정책이나 사회보장정책 등도 시야에 넣은 서비스 제고 체제가 정비되어 있지 않다. ③ 일본인이 해외에서 일하려고 할 때, 외국과의 사회보장 협정이 없으면 보험료의 중복 납부나 가입기간의 통산이 안 되는 불이익을 당할 가능성이 있다.

이 같은 장벽이 노동생산성의 저하, 경제활동인구의 감소, 경제활동참가율의 억제, 그리고, 노동수급의 불일치 확대라는 문제를 불러일으켜 결국 경제성장을 억제한다고 판단하고 있다. 구체적으로 어떠한 맥락에서 6개의 장벽이 문제를 일으키는지 살펴보기로 한다.

첫째, 노동생산성 저하이다. 현행 고용시스템에서는 정규직근로자의 경우 종신고용제가 전제되어 있기 때문에 외부노동시장이 충분히 형성되어 있지 않다. 그 때문에 근로자가 전직하는 것이 어려워 생산성이 낮은 부문에 많은 근로자가 근무하고, 생산성이 높은 부문에는 근로자가 충분히 공급되지 않는 경향이 있다. 이것을 거시적으로 보면, 노동이 비효율적으로 분배되고 있음을 의미하고, 그 때문에 노동생산성의 향상도 저해되고 있다.

둘째, 저출산에 의한 경제활동인구의 감소이다. 생활방식이나 생애주기에 대응한 유연한 근로형태가 준비되어 있지 않기 때문에, 여성이 가정 혹은 직장을 양자 선택해야 한다. 그 가운데, 결혼 및 출산을 단념하거나 장래로 미루고 직장을 선택하는 여성이 늘고 있다. 한편, 남성의 경우, 정규직은 장시간 초과근로나 전근을 하게 되고, 비정규직은 장래가 불안하여 결혼의 기회를 놓치는 경우가 있다. 이러한 것이 독신이나 만혼을 발생시켜 저출산의 요인이 되어 경제활동인구의 감소를 초래하고 있다.

셋째, 경제활동참가율의 억제이다. 근로방식의 선택이 한정되어 있기 때문에 결혼·출산·육아를 이유로 일할 의사가 있으면서도 일하지 못하고, 일하고 있는 중이면 직장을 그만둘 수밖에 없는 여성이 다수 존재하고 있어, 이것이 30~39세층을 중심으로 여성의 경제활동참가율을 낮추고 있다.

고령자에게도, 일하고 싶은 의향은 있으나 일할 수 없는 자가 있다. 현재, 일본의 고령자 경제활동참가율은 높지만 60세를 전후로 저하하고 있다. 그 중에는 자발적으로 일하지 않는 자도 포함되

어 있지만, 연금수령 개시연령의 상향조정³⁾에 따라 취업의욕이 높아지고 있음에도 불구하고 고용 기회가 충분하지 않아 경제활동참가율의 억제로 연결될 가능성이 높다.

더 나아가 취직 빙하기(90년대 불황기)에 취직을 하지 못하고, 그 후도 정규직으로 취직하지 못한 청년층이 존재하는데, 그들 중에는 어쩔 수 없이 프리터로서 일하거나, 가사나 일도 하지 않는 이른바 니트족도 포함되어 있다.

넷째, 노동수급의 불일치 확대이다. 거시적으로 노동수요에 맞는 노동공급이 존재하더라도, 학교교육이나 직업훈련, 직업소개가 충분히 기능하지 않으면, 기업이 구하는 기능이나 자격을 획득하지 못해서 현실적으로 취업으로 연결되지 않는다. 이 같이 질적인 의미에서 불일치가 최근 현재화된 결과, 순환적 요인으로는 설명할 수 없는 구조적인 실업률(균형실업률)의 상승 현상이 나타나고 있다.

특히, 이러한 불일치가 현저하게 나타나는 것은 청년층인데, 청년층 실업률은 다른 연령층에 비해 높고, 프리터 수도 여전히 높은 수준이다. 더 나아가 청년층은 직장에 다니고 있지만 본래 희망하는 직업이 아니기 때문에 불만을 갖고 있는 자가 적지 않다.

노동시장 개혁의 지향점

전문조사회는 노동시장의 6개의 장벽과, 그로 인해 발생하는 문제점을 해결하면서 일본의 노동 시장이 지향해야 할 모습을 '다양하고 공정한 근로형태의 보장'으로 정하고 앞으로 10년간에 걸쳐 다음과 같은 8개의 지향점을 제시하고 있다.

첫째, 전 생애에 걸쳐 다양한 근로형태가 선택가능할 것. ① 일할 의욕이 있는 자는 남녀노소를 불문하고 능력이나 희망에 따라, 단기간 취업, 방학기간 취업 등 다양한 근로형태를 선택할 수 있다. ② 연공임금체계가 개편되어 성과급이나 직무급이 임금의 기본이 되어 능력이나 의욕이 있는 자가 전 생애에 걸쳐 현역으로서 일하는 것이 가능하도록 한다. 그 결과, 기업에 대한 공헌도에 따른 보수 체계하에서 고령자의 적극적인 활용이 진척되어 정년제의 역할도 크게 저하된다. ③ 텔레

3) 60세에서 65세. 2013년부터 연금수령 연령은 65세다.

워크나 재택근무 등으로 일정 상황하에서 일할 시간과 장소에 구애받지 않는 근로형태가 가능하게 된다. 그 결과 오랜 통근시간이나 장시간노동의 폐해가 완화된다. 또한, 직종이나 지역을 중시하는 근로형태가 증가하면 가족과 별거하는 단신부임을 줄일수 있을 것이다. ④ 다양한 근로형태가 확보되면 개인의 생활방식이나 생애주기에 맞는 근로형태의 선택이 가능하게 되어 성이나 연령에 관계없이 일과 생활의 조화를 꾀할 수 있다. 남성도 육아·개호·가사나 지역활동, 더 나아가 자기개발을 위한 시간을 확보할 수 있고, 여성도 일과 결혼·출산·육아와의 양립이 가능하다.

둘째, 외부노동시장이 정비되어 합리적인 근거가 없는 임금 차가 해소될 것. ① 기업규모 등에 따라 유사한 직종인데도 임금에 큰 격차가 생긴다. 이것은 기업내 훈련으로 형성된 기업 특유의 기능에 따른 차이에 의한 것도 있지만, 외부노동시장이 정비되지 않아 기업간 노동이동이 제한되어 있는 요인도 크다. 외부노동시장이 정비되어 임금이 경쟁적으로 형성되어 직종이나 기능의 차이를 별도로 하면 ‘동일노동·동일임금’의 원칙이 달성가능한 토양이 형성된다. 또한 그 결과 직종이나 기능의 차이가 아니라 정규직·비정규직의 구분에 의한 불합리한 임금격차의 해소가 진전된다. ② 전문성을 중시한 직종별 임금 형성이 가속화되면 동일직종에서 동질의 일을 동일 기간 하면 고용형태와 관계없이 같은 임금이 지불된다. ③ 지금까지 일본 기업은 기업내에서 종업원을 훈련시키고 높은 생산성을 내는 종업원을 자사 내에 붙들어 놓는 것이 인사정책의 큰 목적이었다. 외부노동시장이 정비되면 기업간·근로형태 간의 이동이 용이해져 전문성을 넓게 살릴 수 있어, 근로자가 특정 기업에 의존하지 않고 자립성을 높일 수 있다. 이것은 노동시장 전체적으로 노동력을 효과적으로 활용하는 데 이바지하며, 노동생산성의 향상과 지속적 경제발전에도 기여한다.

셋째, 다양한 근로형태에 대하여 횡단적으로 적용되는 공통 원칙의 확립. ① 노동시장에서 최저한의 노동기준뿐만 아니라 직종별로 결정된 임금 등 고용형태와 관계없이 횡단적으로 적용되는 공통 원칙이 확립되어야 한다. ② 채용에서 퇴직까지를 대상으로 하는 노동계약의 기본규칙이 포괄적인 법·제도하에서 규정되어야 한다. 또한, 노사자지원칙에 근거하면서도 법률에 의해 개별 노동분쟁에 관한 해결 규칙이 명확히 규정되면 당사자에 의한 권리의무 관계가 명확하게 되고 개별 분쟁의 예방과 신속하고 적절한 해결이 이루어진다.

넷째, 세제·사회보장제도가 근로형태에 중립적일 것. 근로형태와 밀접한 관계에 있는 세제나 사회보장제도 등의 제도나 정책도 근로형태에 중립적인 것으로 개정되어야 한다. 그래야만, 본인이나 세대의 소득이나, 사업주가 어떠한 고용형태의 노동자를 채용할 것인가에 영향을 끼치지 않

게 된다.

다섯째, 직업소개 및 직업훈련이 충실할 것. ① 노동의 전문성이 높아지고, 기업간 원활한 전직의 필요성이 요청되는 가운데, 직업소개의 기능도 고도화·다양화된다. 이에 대응하기 위해 정부의 직업소개 네트워크와 민간의 직업소개사업과의 연계가 진척될 것이다. ② 기업 외의 직업훈련 비중이 상대적으로 높아져, 공공부문뿐만 아니라 민간 기업이나 민간 교육훈련기관의 역할도 커진다. ③ 고용보험 가입 유무에 관계없이 일할 의욕을 갖고 있는 자에게는 직업능력 형성기회가 동등하게 주어지고, 또한 습득한 직업능력에 대해서는 공정하고 객관적인 평가 결과가 ‘잡카드’에 기재되어, 취로·경력상승에 연결되는 ‘직업능력형성시스템’이 정비된다. ④ 지금까지 기업을 중심으로 직업훈련 지원도 개인을 중심으로 실시된다. ⑤ 대학, 고등전문학교 등과 연계하여 기업이 필요로하는 인재교육이 교육 내용에 포함된다.

여섯째, 사회안전망이 취로기회촉진형으로 될 것. ① 고용보험은 단지 실업자의 생활을 보장할 뿐 아니라 취업상담이나 직업훈련과 조율하여 개인의 취업능력을 높여 취업에 연계될 수 있도록 할 것. ② 외부노동시장의 형성이나 임금수준의 동향을 살펴, 중소기업 등의 생산성 향상과 최저임금을 인상함으로써 사회안전망이 확보된다. ③ 생활보호 등의 사회안전망도 취업을 희망하는 자가 사회안전망에 갇혀 있지 않고 신속히 취업으로 이행하도록 제도 설계가 되어있어야 한다.

일곱째, 노동조건이 높은 투명성이 있어야 한다. ① 기업의 노동조건은 그 기업에 근무하는 근로자에게 중요할 뿐만 아니라 기업의 장기적 성장에도 영향을 끼치기 때문에 기업의 주주나 채권자에게도 중요한 의미를 갖는다. 이러한 관점에서 노동조건 설정·변경 및 종료에 관해서는 설명책임이 있어야 하고, 노사나 다른 이해관계자에게도 예측가능성이 높은 투명한 규칙이 설정되어야 한다. 그 결과, 노동시장의 활용과 함께 노동조건에 대한 외부조사가 가능하게 되어 법령 준수가 촉진된다. ② 노동을 둘러싼 권리·의무에 관한 올바른 지식을 가르치는 학교교육이 충실하게 되는 가운데, 취직·전직시 직업 선택도 원활하게 진행된다.

여덟째, 국가와 지방 간의 연계가 이루어질 것. 고용기회는 지역과 밀착되어 있기 때문에 지방의 역할이 중요하다. 취업기회의 확보라는 관점에서 국가와 지방자치단체와의 관계, 지역의 역할이 재편되어 지역의 고용지원센터와 지방자치단체의 연계를 추진하기 위해 법제 정비가 진척되어야 한다. 이러한 가운데 외국인 재류관리도 국가와 지자체의 연계 강화로 진척된다.

이와 같은 노동시장 개혁과 일과 생활의 균형 현장을 제정·추진하여 2017년까지 취업률을 향

상시키고⁴⁾ 정규직 근로자의 근로시간을 획기적으로 단축⁵⁾하기로 하였다.

■ 맺음말

이상 일본의 노동시장 개혁상황을 살펴보았다. 현재 정기국회에 제출한 노동법의 내용은 취업률의 향상, 비정규직의 정규직 전환, 비정규직의 처우개선, 그리고 일과 생활의 조화로 구분할 수 있는데, 이러한 법률 개정안은 경제재정자문회의의 노동시장개혁전문조사회에 개혁 방향과 크게 다르지 않다. 전문조사회에 개혁 내용이 현재 정기국회에 제출한 노동법과 다른 것은 수치 목표가 명확히 제시되었다는 점, 그리고 정규직의 장시간 노동과 전근의 삭감을 주장하고, 현재의 정규직과 비정규직의 중간 단계의 근로/고용형태의 창출이 필요하다고 주장한 것이다.

노동시장개혁전문조사회에 이러한 개혁 방향이 어느 정도 성공할지 아직 장담하기 힘들다. 6월 19일 각의 결정된 경제재정개혁의 기본방침에는 동 전문조사회에 보고서 내용이 크게 반영되어 있지 않고 앞으로의 검토 과제로 남아 있기 때문이다. 또한, 개혁 내용을 기업에 강제하기는 매우 힘들어 6개의 벽을 허물기는 쉽지 않을 것 같다. 더구나 최근 일본 기업이 최고의 업적을 갱신하는 가운데 일본적 고용관행을 재평가하고 있기 때문이다.

반면, 앞으로 노동력 부족 상황이 심각해지면, 기업은 여성근로자를 확보하기 위하여 일과 생활의 균형정책을 적극적으로 펼칠 가능성이 있는데, 이로 인해 여성근로자의 취업률 향상은 진전될 가능성이 있다고 보여진다. 정규직 남성의 근로시간 단축은 경기회복에 따라 당분간은 어렵지 않나 생각된다.

우리나라도 일본의 노동시장이 갖고 있는 6개의 장벽이 어느 정도 있는지, 그리고 벽을 허물 노동시장 개혁의 필요성이 있는지, 그리고 지속적인 경제성장과 질 높은 근로를 실현하기 위해 어떠한 개혁의 방향이 필요한지 생각할 수 있는 계기가 되길 기대한다. **KLI**

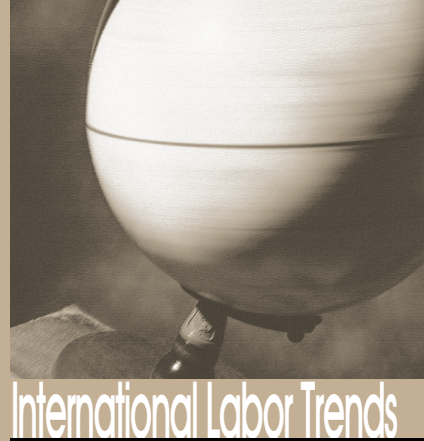
4) 예를 들어 25~44세 기혼여성의 취업률을 57%에서 71%로 14%포인트 향상.

5) 완전 주 5일근무제의 100%실시 등으로 정규직의 연간 실근로시간을 10% 단축.

참고문헌

- 경제재정자문회의(2007), 「경제재정개혁의 기본방침2007」.
- 경제재정자문회의 노동시장개혁전문조사회(2007), 「제1차보고서 ‘일하는 방식을 바꾼다, 일본을 바꾼다 (働き方を変える、日本を変える)’」.
- 후생노동성내부자료(2007), 「최근 노동행정을 둘러싼 움직임」.
- 후생노동성 홈페이지(정기국회제출법률사이트) : <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/166.html>

중국 노동시장의 특성과 문제점



국제노동동향 ⑥ - 중국

방혜정(중국 외교학원 국제관계학 박사과정)

■ 들어가는 말

2001년 국제노동기구(ILO)가 개최한 ‘세계취업논단’ 회의에서 통과된 <세계취업아젠다>에서는 “노동은 인간생활의 핵심이다. 세계의 많은 이들이 노동을 통해 생존할 뿐만 아니라, 노동은 인간이 사회에 융화되고, 자아를 실현하며 후대에 희망을 제공하게 하는 수단이기 때문이다. 이 때문에 노동이 사회와 정치안정의 필수적 요소가 되는 것이다”라고 밝히고 있다. 경제발전에 따른 산업구조조정과 인구구조의 변화가 가져온 중국의 취업문제는, 이미 수적 성장의 경제발전 계획에서 벗어나 조화사회건설을 위해 애쓰는 중국의 사회정치적 안정을 위한 핵심 문제로 자리잡았다.

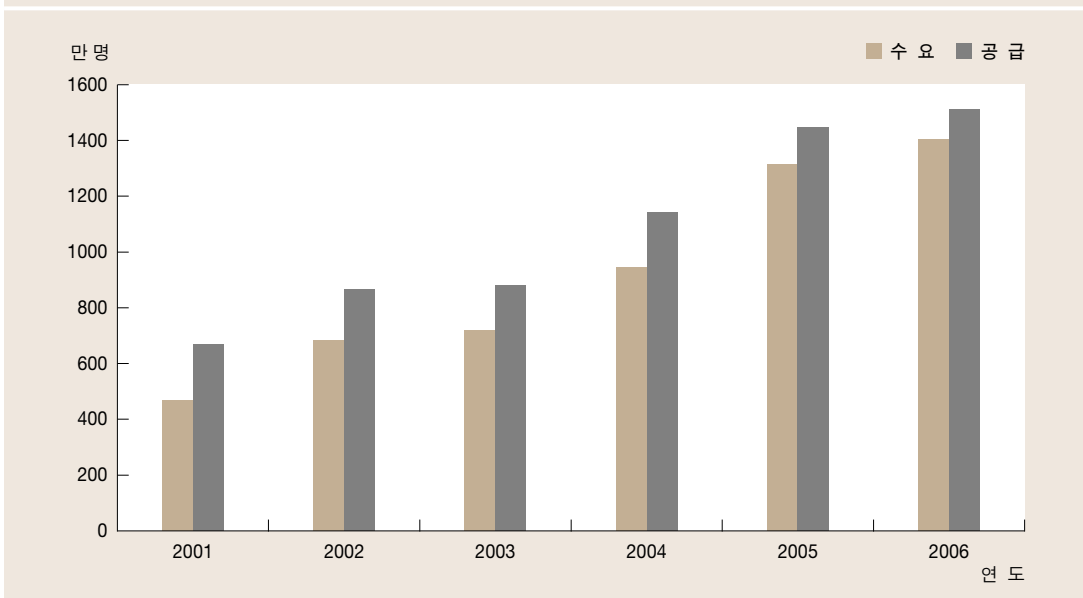
국유기업 구조조정과 산업구조 재개편을 통해 양산된 실업인구의 재취업 문제와 농민공 문제 및 신규 노동력의 취업난 문제는 체제전환기 중국이 현재의 경제발전 속도를 유지하면서 동시에 해결해야 할 중요 정책문제로 등장했고, 이에 중국 정부는 올해 3월25일 취업촉진법 초안을 사회에 공개하여 대대적인 의견 수렴을 진행했다. 한 달간 수렴된 의견들이 1만1천20건에 이르고 그 중 70% 이상이 정부기관이나 기업이 아닌 일반인들의 의견이라는 결과는 중국 정부를 다시 한번 긴장하게 하고 있다. 1인당 GDP가 1,000~3,000달러에 이르는 사회 단계에서 사회 모순이 발생하기 가장 용이하다는 어느 경제학자의 주장처럼, 지난 30여 년간 쾌속 질주하고 있는 중국은 현재 난관에 봉착해 있다. 중국의 노동시장 자료 분석을 통해 중국 노동시장의 특성 및 문제점을 살펴봄으로써 중국 정부가 현재 적극적으로 진행 중인 취업촉진정책의 배경을 이해할 수 있을 것이다.

■ 세계 최대 인구보유국, 만성적인 노동력 초과 공급

보고에 의하면 중국의 총인구는 2033년 14억 2,900만 명에 이를 때까지 지속적인 증가세를 보일 것이며, 생산가능인구 증가 속도 감소와 인구고령화 속도 증가에 따라 2015년을 기점으로 노년층 인구가 전체 인구의 10% 이상을 차지할 것으로 보여, “부유해지기 전에 먼저 늙어가는 (未富先老)” 현상이 두드러질 것으로 예견되고 있다.

중국 노동사회보장부에서 내놓은 〈2006년도 전국 121개 도시 노동시장 수급상황 분석(2006年度全国部分城市劳动力市场供求状况分析)〉 통계에 따르면, 2006년 도시 노동력 공급은 1,524만 1,830명 으로 1,465만 8,008명의 수요를 웃돌고, 2005년에 비해 각각 61만 명과 94만 명의 증가를 보이고 있다. 2005년의 통계가 전국 116개 도시, 전체 도시 취업의 69%에 해당하는 범위를 대상으로 실시한 조사 결과임을 감안하면, 전체 도시 취업 60.3%를 대상으로 한 2006년의 통계는 그 상대적 공급과 수요의 폭이 더 크다는 것을 보여주고 있다. 지난 6년간 경제발전에 따라, 도시 노동력 시장의 수급이 모두 상승세를 보이고 있으며, 2005년과 2006년은 평균 96%의 취업분배율을 보이고 있다. 특히 2006년은 16세 이상 인구의 증가가 최고조에 이른 시기인 반면, 경제성장의 취

[그림 1] 2001~2006년도 노동시장 수급 변화



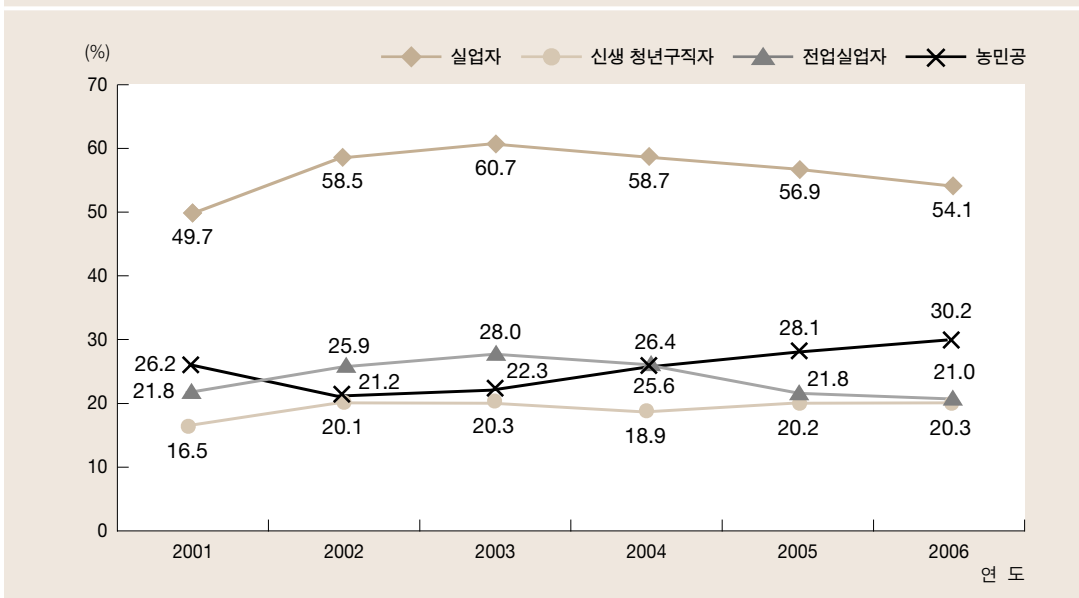
업탄성도가 비교적 낮아 취업문제가 특히 심각한 국면에 직면했던 한 해였다.

■ 누적되는 실업인구와 재취업 압력

“십일요” 기간 중 도시와 농촌의 신생 노동력은 연평균 2천만 명에 달할 것으로 예측된다. 전국 도시에서 매년 새로 증가하는 노동력이 대략 1천만 명이며, 이 중 초중고 학력의 신생 노동력이 대개 480만여 명에 이르고 있고, 전문대 졸업 이상 학력의 신생 노동력은 특히 2007년 495만 명으로 2006년 413만 명에 비해 82만여 명 증가할 것이라 예상된다. 전문대졸 이상의 학력자가 졸업한 당해 85% 정도의 취업률을 보이는 반면, 초중고 졸업생들의 절반 이상이 기술부족 등의 이유로 졸업한 해에 취업을 못하는 것으로 보고 있다. 따라서 이미 전체 구직자 중 실업인구의 비율이 54.1%에 달하며, 이 중 20.3%가 신생 청년구직자이다.

농촌의 경우, 4억 9,700만 명의 노동력을 보유하고 있으며, 이미 다른 업종으로 취업한 2억 명과 농업에 종사하는 1억 8,000만 명을 제외하고도 1억 2,000만 이상의 잉여노동력이 존재하고 있다. 노동사회보장부가 2007년 초 실시한 조사에 따르면 농민공들이 외지에서 취업하는 시간이 9.4개

[그림 2] 2001~2006년 구직자 유형별 분포 변화



월로 증가하였으며, 대부분 건축시공, 전자전기, 의류 및 신발 제조, 서비스 업종에 종사하고 있으며, 이들 업종에서 농민공이 차지하는 비율이 50% 이상임을 보여주고 있다. 이미 이들 유동인구의 경제공헌도가 국민총생산의 16~20%를 차지한다는 연구 결과가 나와 있으나, 매년 도시로 진입하는 농민공의 증가 추세와 그 적절한 취업배치는 농민공의 유동성과 취업 범위의 제한성 등으로 인해 쉽게 이루어지지 않고 있다.

여기에 매년 30여 만 이상의 퇴직군인과 국유기업 정리해고 인원들의 재취업도 해결이 어려운 실정이다. <노동 및 사회보장사업 발전통계공보(劳动和社会保障事业发展统计公报)>에 따르면, 특히 국유기업에서 퇴직한 후 재취업을 하지 못한 인원이 매년 평균 200만 명 이상인 것으로 추정되고 있다. 기업에서 주로 요구하는 노동력의 연령대가 16~34세이며 전체 노동력 수요의 66.1%를 차지하는 반면, 45세 이상은 전체 수요의 6.1%에 불과한 노동시장의 현실에서, 국유기업에서 퇴직한 후 재취업에 성공하지 못한 인원들은 대다수가 연령이 높고 기능 수준이 낮아 재취업이 비교적 어려운 조건에 처해 있으며, 향후 3년간 국유기업의 직장폐쇄와 파산으로 약 360만 명의 근로자가 일자리를 잃게 될 것으로 보여, 이들의 재취업 압력이 더욱 증가할 것으로 보인다.

■ 취업난 속의 일손 부족 현상 : 노동시장의 구조적 모순

취업난의 가중과 함께 2004년 이래로 발생하고 있는 연해 지역 기업들의 일손 부족 현상(民工荒)은 중국 노동시장의 근본적 문제를 환기시키고 있다.

〈표 1〉 2001~2006년도 전국 도시와 농촌의 취업 및 실업 상황

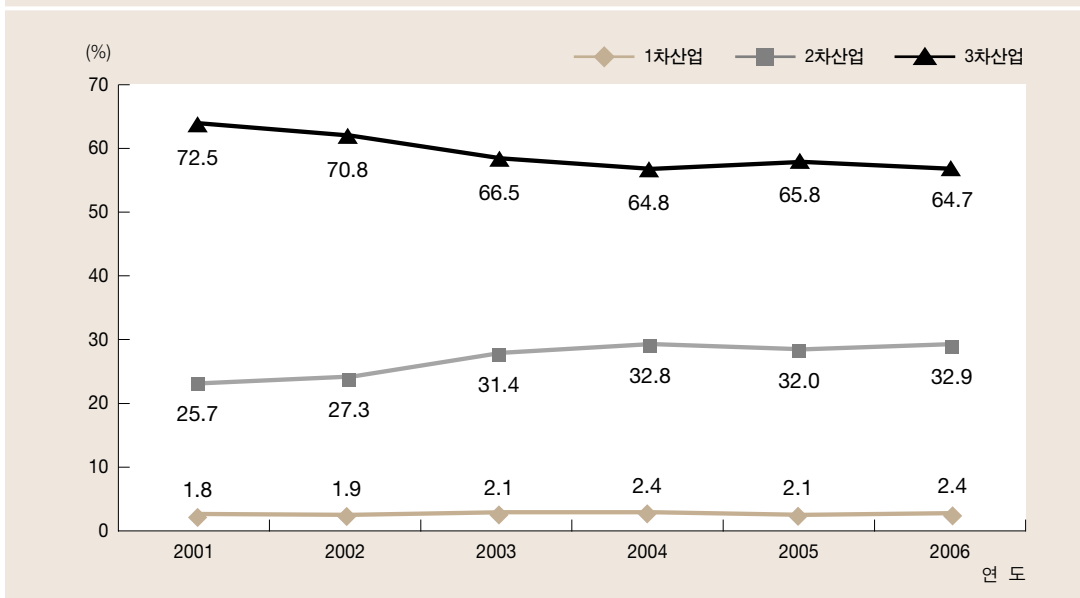
	전국도시농촌취업인원	국유기업퇴직인원	국유기업 퇴직 후 재취업성공인원	전국등록실업률
2000	711,500,000	6,570,000	3,610,000	3.1%
2001	730,250,000	5,150,000	2,270,000	3.6%
2002	737,400,000	4,100,000	1,200,000	4.0%
2003	744,320,000	2,600,000	1,200,000/4,400,000	4.3%
2004	752,000,000	1,530,000	* 1,400,000/5,100,000	4.2%
2005	758,250,000	610,000	* 1,300,000/5,100,000	4.2%
2006	764,000,000	-	* 1,470,000/5,050,000	4.1%

주 : * 전체 실업자 중 재취업에 성공한 인원 및 '4050' 인원.

중국은 여전히 2차 산업, 특히 제조업이 전체 노동시장 수요의 66.3%를 차지하고 있으며, WTO 가입 이후 연해 공업지역 및 중서부 개발지역 신흥기업의 증가로 그 취업기회가 확대되었다. 그러나 전통적으로 공급이 수요를 초과하는 2차 산업의 경우, 기술 발달과 기업구조 개혁 등으로 실업 인구가 동시에 증가하고 있으며, 3차 산업이 기타 산업에서 이동하는 인원을 흡수하기에는 아직 미흡한 실정이다. 또한, 노동시장 구조의 개선은 산업구조 개편 속도보다 느려, 새로운 경제상황이 요구하는 노동력을 적절히 제공하지 못하고 있다. 노동력 수요가 확대되고 있는 업종에서는 저연령 노동력 특히 여성을 선호하는 경우가 많아, 실업인구의 중요 부분인 고연령 남성 근로자의 취업난 해결에 도움이 되지 못할 뿐 아니라, 실제 교육과 훈련이 시장의 요구에 적절히 대응하지 못하고 있어, 일부 계층의 취업난은 가중되고, 일부 업종의 구직난이 심화되는 구조적 실업현상이 나타나고 있다.

근로자의 수준과 3차 산업 종사자의 낮은 비율 등 산업구조 조정이 가져온 노동력의 분화 및 실업 가중화 문제 이외에도, 근로자들의 의식 변화에 따른 저임금과 낙후된 근로환경에 대한 근로자들의 요구사항이 증가하는 반면, 수요자측이 제시하는 조건은 이를 만족시키지 못하여 취업난 속에 구인난이 발생하고 있다. 관련 자료에 의하면, 주장 강 삼각주 지역의 농민공 임금이 2004년까지

[그림 3] 2001~2006년도 산업별 노동력 수요 비중 변화



지 지난 10년간 60위안 상승한 반면, 2005년 한 해에만 100위안의 증가를 보였다. 노동사회보장부의 관련 조사에 따르면, 올해 구정휴가 후 이전의 직장으로 돌아가기를 거부하는 농민공들 중 51%가 저임금을, 22%가 과중한 연장근무를 그 이유로 들고 있으며, 저임금을 이유로 든 농민공의 비중은 2006년에 비해 8%의 증가를 보였다.

〈표 2〉 중국 근로자 연평균임금

(단위 : 위안)

	전국도시평균임금	국유기업평균임금	도시집체기업평균임금	기타 기업 평균임금
2000	9,371	9,552	6,262	10,984
2001	10,870	11,178	6,867	12,140
2002	12,422	12,869	7,667	13,212
2003	14,040	14,577	8,678	14,574
2004	16,024	16,729	9,814	16,259
2005	18,364	19,313	11,283	18,244
2006	21,001	22,112	13,014	20,755

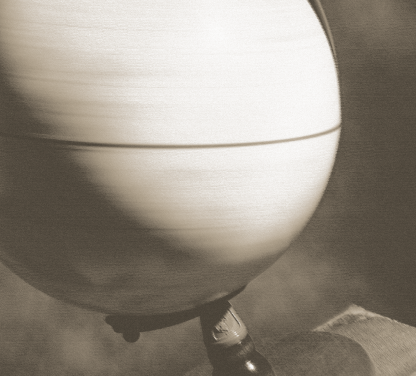
중국 노동시장의 구조적 문제로 인해 도시 정규직과 농민공 등 비정규직 간의 임금격차는 증가하고 있으며, 재취업 근로자와 농민공 임금의 동질화 및 신생 노동력과 농민공 임금의 동질화 등 재취업과 신규 취업에 대한 차별화 현상도 심화되고 있다.

■ 나가는 말

경제성장이 이끄는 취업확대에 한계가 있는 상황에서, 중국은 현재 산업구조 개편과 취업의 모순이 심화되어, 구직자의 기능, 교육수준, 연령 등의 노동력 공급조건이 시장의 수요에 부합하지 않고, 구직자의 근로조건과 복지 등에 대한 요구 또한 수요자가 제시하는 조건에서 만족되지 않아 실업의 증가와 장기화 현상이 심화하고 있다. 체제 전환의 중요 지점에 놓인 세계 최대 인구보유국 중국의 현재 노동시장은 주기성 및 구조성 실업문제에 직면해 있으며, 특히 신생 노동력, 국유기업 정리해고 노동력 및 농민공의 문제(三碰头 : 3대 범퍼)가 심각하다.

경제성장이 가져온 근로자 의식변화와 경제성장에 따른 산업구조 개편은 취업의 기회 확대와 함께 노동시장 구조의 근본적 개혁을 요구하고 있다. 근로자의 소질 계발과 원활한 취업지원 및 실

업인구 보호를 위한 제도적 보완은 중국이 직면한 취업이라는 사회문제 해결에 근본적인 조치라고 볼 수 있다. 신화사 보도에 따르면, 중국 정부는 2006년부터 2007년 3월까지 860만 농민공을 대상으로 전면적으로 실시하는 직업훈련에 약 21억 4,000위안을 투자했고, 취업에서의 연령제한, 지역제한 등의 제도적 장애를 없애고 문화적 편견을 해소하고자 노력하고 있다. 2006년 말 전국 2,880개의 공공기술학교와 3,212개의 취업훈련소 및 2만 1,462의 민간훈련기관에서 645만 명의 실업인원과 정리해고 근로자 등이 재취업교육을 받았고, 63만 명이 창업프로그램에 참여했다. 또한 구인자와 구직자 간의 원활한 정보 소통을 위한 취업정보서비스센터 등의 설치 등의 적극적 재취업 지원정책을 진행하는 동시에, 사회보험제도 수립을 통해 장기 실업자 지원정책을 실시하고 임금제도 합리화와 세제 개혁 등을 통해 소득분배구조를 개선하고자 노력 중이다. 중국 정부의 이러한 적극적 노력이 노동시장 구조 개혁과 현재 경제발전 추세 유지를 통해 노동력 비교우위국에서 기술력 비교우위국으로의 변신에 성과를 거둘지 기대해 볼 만하다. **KLI**



2002년 이후 프랑스 법정노동시간과 추가노동 시간의 주요 흐름과 동향

손영우 (파리8대학교 정치학 박사과정)

■ 머리말

법정노동시간을 35시간으로 단축한 조스팽 정부 이후 등장한 라파랭 정부는 35노동시간제도는 유지하되 이를 뒷받침하고 있던 추가노동 관련 법적 조건은 지속적으로 완화(assouplissement)하는 정책을 입안해 왔다. 본 글은 이러한 특성에 맞추어 2002년부터 현재까지의 노동시간 관련 논의와 법안들을 정부의 법적 조건완화 경향과 35노동시간 제도의 유지라는 양 측면에서 살펴보고자 한다.

특히 35노동시간제도의 유지에 대해서는 호텔·카페·레스토랑 분야(이하 HCR)에서의 논의를 중심으로 살펴보도록 하겠다. 이 분야는 대표적인 서비스 분야로 노동시간이 일정치 않고, 고용이 상당히 유연하다는 특성 때문에 35노동시간 적용에 대해 많은 논란을 야기하였다. 지난 2004년 라파랭 정부는 산별협약에 근거하여 예외적으로 ‘법정노동시간에 준하는 시간’으로 39시간을 규정하는 법안을 도입하였지만, 이후 2006년 참사원(Conseil d’Etat)에서 이 법안의 폐지를 판결함에 따라, 2007년 산별로 새로운 협약을 도입하는 복잡한 과정을 겪었다. 이 논의는 특히 자크 시라크 대통령 임기 중에 프랑스에서 벌어진 정부, 참사원, 노동조합 간의 35시간노동제에 대한 논의의 맥락을 짚는 데 의미가 있다.

더불어 이러한 논의들은 경제적 자유주의 색조가 짙은 새로운 니콜라 사르코지 대통령하에서도 35노동시간제도가 유지되면서 ‘추가수입을 위한 추가노동(travailler plus pour gagner plus)’ 정책으로 이어지고 있다는 측면에서 이후 프랑스 노동정책을 전망하는 데도 도움이 되리라 생각된다.

■ 본 론

조스팽정부 이후 35노동시간제의 법적 조건 완화 흐름

2002년 등장한 라파랭 정부는 35노동시간제도를 완화한다. 이러한 완화의 흐름은 대표적으로 2003년 1월 17일 도입된 ‘임금, 노동시간, 고용증진법안(loi Fillon n° 2003-47 du 17 janvier 2003, 이하 ‘피용법안’)'과 2005년 3월 31일 도입된 ‘노동시간 조직화 개혁 법안(loi Larcher n° 2005-296 du 31 mars 2005, 이하 ‘라르셰법안’)'에서 보여진다. 이 두 법안은 서로 상반되는 성격을 지니기보다는 추가노동시간(heures supplémentaires)¹⁾에 대한 규제 완화라는 측면에서 일관되며, 라르셰법안이 피용법안을 연장 혹은 심화시키는 성격을 지닌다.

이 두 법안의 성격을 정리하면, 먼저 추가노동시간에 대한 보상을 ‘휴식시간(temps de repos)’ 제공을 중심으로 하였던 ‘오브리법안 II²⁾와는 달리, 피용법안에서는 ‘추가임금(majoration de salaire)’을 제공하는 방식으로 수정한다. 더불어 추가노동에 의해 획득한 시간을 모아놓는 시간구좌(compte épargne - temps : CET)에 대해서도 현금화를 용이하게 하였다. 이것은 단순히 보상방식의 변화뿐만 아니라, 추가노동에 대해 휴식기간이 아닌 임금으로 지급함으로써 이것이 보편화 또는 장기간으로 확대될 수 있는 효과를 갖는다.³⁾ 이에 추가노동 할당시간이 확대되는데, 오브리법안 II에서 연 130시간으로 예정되었던 것이 피용법안에서는 연 180시간으로, 이후 라르셰법안에서는 연 220시간으로 각각 연장된다.⁴⁾

1) 추가노동시간은 노동법전 L.212-5조에 의해 35시간으로 고정된 법정노동시간 혹은 그에 준하는 시간 이상의 노동시간을 의미하며, 이는 사용자의 요구 혹은 암묵적인 동의에 의해 이루어질 수 있다. 이에 대한 측정은 월요일 0시부터 일요일 24시까지 주 단위로 한다. 단 기업협약에 따라 일요일 0시부터 토요일 24시로 변경할 수 있다.

2) loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000, 일명 ‘오브리 법안 II’는 36시간에서 39시간까지는 추가보상에 대해 휴식시간으로 보상을 받고, 40시간 이후부터 추가임금으로 받는 것을 규정하였다.

3) 현재도 기업 혹은 산별협약에 의해 휴식기간으로도 보상받을 수 있다(노동법전 Art.L.212-5-III).

4) 이것은 추가노동시간에 대한 하나의 기준으로 이후 시간에 대해서는 100%의 추가임금을 지급하여야 한다. 이것은 단체협상을 통해 연장가능하며, 위의 기준은 단체협상이 없을 시에 도입되는 기준을 의미한다. 또한 이것이 최대 노동시간을 의미하는 것은 아니다. 최대 노동시간의 규정과 관련하여 노동법전 L.212-7에 의하면, 주당노동시간은 12주간 평균으로 계산하여 어느 구간이든지 주당 44시간을

또한 두 법안에선 전반적으로 35노동시간제도에 대한 법적 제한을 완화하고 노사협상에 많은 권한을 할애하는 것을 볼 수 있다. ‘비용법안’은 추가임금 지급에 있어 처음 8시간(36시간에서 43시간)에 대해 25%를 그리고 그 이상에 대해서는 50%를 추가지급토록 규정했던 이전 법안과 동일한 기준을 갖지만, 산별협약을 통해 10% 이상의 선에서 재규정할 수 있도록 하였다.⁵⁾ 특히 노사협상 수준에 있어 산별 중심이던 것을 기업 차원으로 확대하는 경향을 보이고 있다.⁶⁾

또한, 기업의 규모에 따라 추가임금 수준을 달리하였는데, ‘오브리 법안 II’에서 20인 이하의 기업에 대해 처음 4시간(36~39시간)에 대해 10%만을 추가 지급할 수 있도록 하고 그 유예기간을 2003년 12월 31일로 한정하였지만, ‘비용법안’에서 이 혜택을 2005년 12월 31일까지 연장하였고, 이후 ‘라르쉐법안’에 의해 2008년 12월 31일로 다시 연장했다.

이전 오브리 법안 II와 이 두 법안의 가장 큰 차이점이라면, 오브리 법안은 ‘일자리 나누기를 통한 고용창출’이라는 관점에서 사용자들을 설득하기 위해 어느 정도 유예기간을 두는 것이 핵심이었다면, 비용법안 이후부터는 다양한 방식으로 추가노동시간 제공조건을 완화하였다는 점이다.⁷⁾ 즉 라파랭 정부 초기부터 이미 ‘일자리 나누기를 통한 고용창출’이라는 노동시간 단축의 의미와 어느 정도 거리를 두고 있음을 알 수 있다. 하지만 이러한 법안들이 35시간제도 자체를 부정하는 것은 아니었다.

반면, 35시간제도 자체가 변형되는 여러 사례들 중 그 대표적인 것이 호텔·카페·레스토랑 산별(HCR 산별)에서 39시간을 ‘법정노동시간에 준하는 시간’으로 정한 사례이다.⁸⁾ 이 사례는 80만

넘지 못한다. 이것은 산별협약 이후 시행령을 통해 12주간 평균 46시간으로 확대될 수 있지만, 어떤 주도 주 48시간을 넘지는 못한다. 하지만, 이 역시 특정기업(예를 들면, 운송)에서 예외적으로 특정기간 동안 주당 60시간까지 노동시간을 허가받을 수 있다.

5) 예를 들어, 특정 주에 4시간(39시간) 더 일하였다면, 1시간의 휴식시간($4 \times 25\% = 1$)을 추가로 얻고, 10시간(45시간) 더 일했다면, 3시간($(8 \times 25\%) + (2 \times 50\%) = 3$)의 휴식시간을 얻는다는 것을 의미한다.

6) 이것은 이후 2004년 5월 4일 법안(L.n° 2004-391 du 4 mai 2004)에 의해 기업 차원의 협약에 의해서도 가능케 되었다.

7) 이에 대한 설명으로는 Denis Sérandon, “Aménagement des 35heures, harmonisation des SMIC et allègements de charges”, Regards sur l’actualité?, Paris : La documentation française, p.25 참조

8) 이의 병원과 일부 상업(채소·과일) 업종에서 유사한 노동시간제도가 적용되고 있다. 또한 기업 차원에서도 이미 지난 2004년 7월에 베니스유(Vénissieux)에 있는 보쉬(Bosch) 공장에서 근로자들이 공장 폐쇄라는 경제적으로 어려운 상황에서 임금보상 없는 36시간노동을 수용한 적이 있다.

명(전체 근로자의 약 3.2%)의 근로자에 이르는 산별 전체에 해당한다는 규모 면에서도 의미하는 바가 컸지만, 산별 협약 - 시행령 제정 - 참사원 폐지 판결 - 재협약으로 논란이 지속되면서 많은 주목을 받은 바 있다.

호텔·카페·레스토랑 산별에서 노동시간 확대 시도와 이를 부정한 참사원의 판결

35시간제도가 HCR 산별에서 예외적으로 적용될 수 있게 된 것은 실제노동(travail effectif)을 규정하고 있는 노동법전 L. 212-4조에 근거를 두고 있다. 이 조항은 '법정노동시간에 준하는 시간(durée équivalente à la durée légale)'을 규정한 '오브리 법안 II'에 의한 것으로, "비활동기(périodes d'inaction)⁹⁾를 포함하는 특정 고용이나 직업에서 법정노동시간에 준하는 노동시간을 단체협약이나 협정에 근거한 시행령(décret)이나 혹은 참사원의 시행령을 통해 규정할 수 있다"¹⁰⁾고 명시하고 있다.

이에 근거해 장-피에르 라파랭(Jean-Pierre Raffarin) 총리 및 관계 장관은 HCR 산별에서 2004년 7월 행하여진 협약¹¹⁾에 근거하여 시행령(décret n°2004-1536 du 30 déc. 2004)을 발표한다. 이것은 HCR 업종에 종사하는 모든 근로자의 '법정노동시간에 준하는 노동시간'을 주 39시간으로 하고 예외적으로 20인을 초과하는 기업 혹은 경제사회 단위(unité économique et sociale)에 한해서 37시간으로 한정한다는 것을 핵심 내용으로 하였다. 그리고 이는 2005년 1월 1일부터 시행되었다. 이로 인해 주 39시간 이후 노동시간(20인 이상의 기업에서는 37시간)부터 추가노동시간으로 산정되었다.

그런데 이 변화는 위에서 전개된 노동시간 완화 경향과는 다른 성격을 지니고 있는데, 그것은 하나의 큰 산별에서 정규 노동시간이 39시간으로 됨으로써 실제 프랑스 35시간 노동제도 자체에도 거대한 균열이 나타남을 의미하였다. 한편 이것은 해당 업종의 모든 종사자들의 이해에 반하는 시

9) 예를 들어 사업장에 고객의 존재 여부와 관련하여 근로의 수준이 영향을 받는 카페 종업원이나 호텔 야간종업원 같은 노동을 의미한다.

10) L.212-4, L.n°2000-37, 19 janvier 2000, art.3

11) 이 협약에 서명한 노동조합은 FO, CFTC, CFE-CGC로 6주 유급휴가를 대가로 39시간을 유지하는 것을 핵심 내용으로 하였다(http://www.cfdt.fr/actualite/emploi/rtt/archives/rtt_0023.htm).

행령이라고 할 수 없는데, 왜냐하면 이 시행령은 지난 2004년의 산별 노사협약에 기반하고 있기 때문이다. 당시 노동자의 힘(FO), 프랑스기독교노동연맹(CFTC), 간부노조연맹(CFE-CGC)이 이 협약에 대해 합의했다. 하지만, 프랑스민주노동연맹(CFDT)과 노동총연맹(CGT)에서는 합의하지 않고, CFDT는 곧바로 참사원에 정당성에 대한 문제를 제기했다

이에 2006년 10월 18일에 참사원에서는 CFDT 서비스산별이 제기한 청원(requête)에 대해 이 협약이 노동법에 준하지 않기 때문에 2004년 12월 30일의 시행령을 취소하고, 국가는 CFDT 서비스 산별에게 행정법전 761-1조에 의해 3,000유로를 지불하라고 판결하였다.

여기에서 핵심적으로 논의된 것은 HCR 산별에 종사하는 모든 근로자들의 노동이 비활동기를 포함한다고 볼 수 없으며 그 결과 모든 근로자들에게 ‘법정노동시간에 준하는 시간’을 적용할 수 없다는 것이었다. 결국, 참사원은 이 시행령이 분야별 노동에 대한 세밀한 구분 없이, HCR 부문 전체를 하나로 하여 비활동기를 포함하는 고용으로 규정하고 있다는 점에서 법에 준하지 않는다고 판결하였다.¹²⁾

그리하여 지난 시행령은 폐지되고 2007년 2월 5일 HCR 산업 분야에서는 새로운 협약을 도입하였다. 이번 협약의 주요 내용은 다음과 같다.

- 추가노동시간 규정 : 노동시간은 39시간으로 하되, 추가노동시간과 관련하여 36~39째 시간에 대해선 임금의 10%, 40~43째 시간은 20%, 그 이상에 대해선 50%분을 추가지급한다.
- 추가노동활동시간 : 한 근로자당 연 360시간으로 고정한다.
- 유급휴가 : 법정휴가에 3일 추가휴가를 제공하던 것에 5일을 더 추가하기로 하고, 탈의시간을 업무시간에서 제외하는 대신에 휴가를 1일 추가하기로 하여¹³⁾, 결국 20(법정휴가일수)+8(산별합의추가휴가)+1(탈의시간해당휴가) = 29일에 해당하는 유급휴가를 제공한다.

12) Décision du conseil d'Etat du 18 octobre, Nos 276359, 276360, 277153, 277155, 278106. (www.conseil-etat.fr 에서 검색가능) 예를 들면, 호텔의 행정직 직원은 비활동기가 없음에도 하나의 분야로 통합된 것을 의미한다.

13) 노동법전 L.212-4조에 의하면, 작업복 착용의 의무적일 때, 의복 교체가 작업장에서 하게 되어 있다면, 이 시간에 대해 보상하여야 한다고 되어 있다.

이 협약에 대해 2월 5일, 3개 산별 사업주단체(Umih, Synhorcat, GNC)와 CFDT에서 서명한 것을 시작으로, FO, CGC, CFTC가 법적 타당성을 고려한 후 2월 9일에 합의하였지만, CGT는 “노동자들의 기대에 미치지 못하는 협약에 참여하기를 거부한다”며 반대하였다.¹⁴⁾ 이 협약에 대해 CFDT는 35시간제도가 지속적으로 완화되는 가운데, 법정노동시간으로서 35시간을 재인식하는 계기였다고 평가하였다.¹⁵⁾

■ 맺음말

35시간 노동제도는 지난 10년간 프랑스에서 노동 분야에서 가장 많이 논의된 주제 중에 하나일 것이다. 하지만 이러한 많은 논의에도 불구하고, 35시간 노동제도가 완전히 사회에 뿌리를 내렸다고 기보다는 아직도 정부 성향에 따라 혹은 산별 노사관계에 따라 불균등하게 진행되고 있다고 할 수 있다.

조스팽 정부 이후 우파 정부는 비록 35노동시간제도 자체를 폐지하지는 않았지만, 추가노동시간에 대해 휴식시간이 아닌 추가임금지급, 20명 미만 기업에 대한 차등 적용의 유지, 추가노동 할당시간의 확대를 통해 이전 ‘일자리 나누기를 통한 고용창출’ 정책과는 일정 정도 거리를 두어 왔다. 이것은 “일자리는 나누는 것이 아니라 (성장을 통해) 증가시키는 것”¹⁶⁾이라는 사르코지 대통령의 주장에서도 확인된다. 사르코지는 지난 2004년 경제부 장관 재임 시절부터 “노동비용의 인상 없이 임금을 올리는 방법은 추가노동시간에 대한 사회적 부담금을 낮추는 방법밖에 없다”는 원칙을 고수해 왔으며, 현재 논의 중인 ‘추가노동에 대한 세금 및 부담금 면제 정책’은 이미 2003년부터 추진되어 온 ‘추가노동정책’의 연장선이라 할 수 있다. 다만, 이전의 것이 추가노동시간을 ‘확대’하는 성격을 갖는다면, 이번 것은 추가노동시간을 ‘장려’하는 특성을 갖는다.

그럼에도 불구하고, 35시간제도 자체에 대해서는 2006년 HCR 산별의 ‘법정노동시간에 준하는 시간’에 대한 참사원의 폐지 판결에서 보듯이 비교적 엄격하게 적용되고 있는 모습을 볼 수 있

14) “Hotels-café-restaurants : accord sur les 39 heures et les salaires”, Le Monde 2007년 2월 5일.

15) “Les “heures d’équivalence définitivement entérées”, CFDT 성명서, www.cfdt.fr/actualite/_imprimer/emploi/rtt/rtt_0026.htm

16) “Société de libre choix” Le Monde, 2004년 7월 11 · 12일.

며, 현 집권당 역시 지난 선거 때 “35시간노동제를 폐지하는 것은 사회당이 35시간노동제를 (모든 영역에) 일반화하려는 것과 같은 오류이다”¹⁷⁾라며 법정노동시간 연장에 대한 반대 입장을 분명히 한 바 있다. 결론적으로 35노동시간제도가 애초의 하나의 목적이었던 일자리 나누기에 의한 고용 창출을 위한 의미¹⁸⁾와는 결별하여 추가노동확대·장려정책과 함께 제도가 안착되어 가는 모습을 볼 수 있다. 이러한 현상은 시간당 최저임금 인상과 노동시간의 유연화 정도와 연관해서 고민할 필요가 있는데, 왜냐하면 낮은 법정노동시간, 추가노동의 권장은 노동시간의 유연화 확대, 최저임금 인상 억제 효과¹⁹⁾와 함께 장기적으로 ‘낮은 고정급에 추가노동의 의한 능률급’이라는 새로운 자유 주의적 모습으로 나타날 수 있기 때문이다. **KLI**

17) Nicolas Sarkozy, Mon projet, UMP, 2007 (http://www.u-m-p.org/propositions/index.php?id=05_35_heures)

18) 지난 1996년부터 2002년까지 노동시간 단축에 의한 고용창출의 폭에 대해서는 여러 논란이 있어 왔지만 대체적으로 30만~35만개로 추정되는 것이 일반적이라고 하였다(DARES, Les politiques de l'emploi et du marché du travail, Paris : La Découverte, 2003 ; Erhel et al., La RTT, Paris : PUF, 2003). 현재 실업률은 약하지만 지속적인 감소 경향과 함께 2007년 5월 현재 8.1%에 이르고 있다.

19) 피용정부는 2007년 최저임금을 2.1% 인상할 것을 밝힌 바 있으며, 이것은 2005년의 5.5%, 2006년의 3.05%보다도 낮으며 2002년 이후 최저의 인상폭이다(“Le gouvernement confirme la hausse du smic de 2,1 %, sans “coup de pouce,” Le Monde, 2007년 6월 26일).

콜센터 서비스업의 국제 동향

“The Global Call Center Report : International Perspectives on Management and Employment”의 주요 발견을 중심으로¹⁾

권현지 (한국노동연구원 연구위원)

■ 콜센터의 출현과 진화를 둘러싼 다양한 설명

콜센터 서비스는 첨단정보통신기술에 기반한 신성장 업종으로 지난 10여년간 업계, 정책당국, 학계의 주목을 고루 받아왔다. 업계에서는 업종을 불문하고 폭증하는 대고객서비스 수요에 대한 효과적이고도 효율적인 대안으로, 정책당국에서는 대량 고용창출로 정체된 노동시장에 활력을 불어넣을 수 있는 신흥세터로 콜센터 서비스업에 주목하였다.²⁾

1) 보고서는 2007년 Global Call Center Network의 Batt, Holman, and Holtgrewe 대표 집필로 작성되었다.

2) 전세계적으로 지난 10년간 콜센터의 성장은 괄목한 만하다. 이글에서 상술한 콜센터 보고서에 따르면 인도(80%), 브라질(38%) 그리고 폴란드(23%) 등 특별히 급성장을 한 국가를 제외한 모든 국가의 콜센터들이 지난 2~3년간 연평균 5~18%의 영업 증가를 보고하고 있다.



연구자들 역시 기존 설명틀로는 포괄되기 어려운 이 새로운 서비스 작업장의 출현과 확산, 그리고 진화에 관심을 기울여 왔다. 정보통신기술의 혁신은 일 대 일 대면서비스를 중심으로 하던 판매·대고객 서비스업에 대량화·표준화 모델을 이식시켰다. 일부 콜센터 연구자들은 이를 두고 콜센터를 제조업의 일괄 작업라인을 닮은 저임금-고강도 서비스 공장(service sweatshop)으로 규정하기도 하였다. 또 콜센터 작업체제를 고객서비스 노동의 탈숙련화(Taylorization of customer service work)로 특징짓는 경향도 이와 유사한 맥락이다(Femie & Metcalf, 1998 ; Taylor & Bain, 1999). 뿐만 아니라 콜센터는 제조/물류업 등에서나 가능하다고 여겨졌던 비용절감형 외주화(outsourcing) 및 해외이전(offshoring)이 대고객 판매·서비스업에도 확대될 수 있다는 사실을 입증하고 있다(Batt et al., 2006 ; Dossani, 2006 ; Walsh and Deery, 2006). 인디아, 남아공, 필리핀 등 영어권 신흥산업국가(주로 포스트 콜로니얼 국가)에 확산되고 있는 콜센터의 국제화는 선진산업국의 일자리 위협과 같은 전통적인 노동 문제에서부터 실시간 접촉하는 1세계 고객들과 3세계 상담원 간의 문화적·언어적 간극을 고객 위주로 조정하려는 관리전략이 상담원들의 자아, 주체성에 미치는 영향에 이르기까지 다양하고도 새로운 이슈들을 제기하고 있다.

콜센터 관리와 고용관행의 수렴현상은 정보통신기술에 대한 높은 의존도로 말미암아 여타 서비스업에 비해 한층 뚜렷한 듯하다. 콜센터의 설계와 보급을 주도한 기술 벤더(vendor)들이나 비용경쟁을 주도해 온 전문하청업체들이 이를 매개하는 경향이 짙다. 또, 고객서비스업의 전통적인 성별 분리(gender segregation) 역시 저렴한 선진 정보통신기술의 대량 공급, 규모의 경제 논리 등과 만나 비용절감형 여성집중 사업장으로서의 콜센터의 확산에 기여하였다. 다수의 연구자들이 지적하는 콜센터의 여성화나(Fernandez and Sosa, 2005 ; Belt, 2002 ; Mulholland, 2002), 경제위기 직후 한국의 기업들이 콜센터 설립을 앞다투던 상황도 이같은 맥락에서 이해될 수 있다. 한국의 경우 많은 기업들이 평균적 숙련을 요구하는 여성집중 서비스직종에 대한 합리화의 해법을 비용센터의 전형으로 인식된 콜센터 설립에서 찾았다.

한편, 콜센터 운영·고용관계가 저비용·탈숙련 모델로 수렴된다는 주장에 대한 반론도 제기되고 있다. 특히 초기 콜센터가 최근 다양한 모습으로 진화되면서 수렴론에 대한 비판의 목소리가 높아지기 시작하였다. 기술 도입의 사회적 성격, 표준화가 여전히 어려운 서비스노동의 특성, 소비자 시장의 경쟁심화와 차별화 등을 이유로 콜센터 작업장 체제는 보다 복잡하고 다양한 경로로 분화되고 있다는

지적이다(Batt, 2002 ; Frenkel et al., 1999 ; Houlihan, 2002 ; Holtgrewe et al., 2002). 이러한 설명방식은 저비용 센터로서의 이미지가 강한 콜센터에도 사업전략상의 고려에 따라서는 고성과 작업체제 구축이 가능하다는 점을 제시한다. 뿐만 아니라, 서비스의 질을 제고하는 한편, 대량생산을 동시에 추구하는 질충형 작업조직의 확산을 강조한다. 맞춤형 대량생산 시스템(mass customization production system), 저자율-고몰입 시스템(low-discretion high-commitment system), 유연한 관료체제(flexible bureaucracy) 등이 질충형 작업조직의 새로운 개념들로 등장하고 있다.

이 글이 소개하고자 하는 콜센터 국제리포트("The Global Call Center Report : International Perspectives on Management and Employment" 2007, Batt et al., 이하 GCC 보고서)는 이러한 수렴/다양화 논쟁의 외연을 국제비교 수준으로 확대한 실증 보고서로서 주목된다. 이 보고서는 한 국가 내에서 기업의 특성에 따른 고용관계의 차이에 대해서도 고찰하지만, 국제비교에 많은 지면을 할애하고 있다. 콜센터의 서비스 제공방식과 조직형태가 보이고 있는 국가간 유사성과 함께, 각국에 상이한 규범·제도·노동시장의 조건 등에 따른 콜센터 경영전략 및 인적자원관리의 국가간 차이에 대해 비교 분석을 시도하고 있다. 즉 수렴 경향이 강한 콜센터 서비스업에도 국가간 상이한 제도의 맥락이 기업의 고용관계에 여하히 작동하고 있는지에 대한 관심을 반영하는 것이다.

GCC 보고서는 국제 콜센터 연구네트워크(Global Call Center (GCC) Network)에 참여한 20여 개국의³⁾ 연구자들이 지난 2~3년간 각국에서 진행한 국제표준 설문조사의 결과를 담은 것이다.⁴⁾ 설문조사 자료는 약 2,500여 개 콜센터로부터 수집된 다양한 관리 및 고용관계 정보를 - 노동력의 특성 ; 선발 · 배치 · 훈련 ; 작업설계 및 팀 활용 ; 보상전략과 수준 ; 단체교섭의 범위와 대표권 ; 활용되고 있는 기술 ; 성과지표 등 - 제공하고 있다. 이 글은 콜센터 고용관계의 최근 국제적 동향에 대하여 GCC 보고서에 수록된 주요 결과를 중심으로 간략하게 소개하고자 한다.

3) 참여국은 한국을 비롯, 오스트리아, 호주, 브라질, 캐나다, 중국, 덴마크, 프랑스, 독일, 인도, 아일랜드, 이스라엘, 일본, 네덜란드, 필리핀, 남아공, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국 등으로 전대륙을 포괄한다.

4) 보고서의 원문은 GCC 웹사이트 (www.globalcallcenter.org)에 방문하여 구할 수 있으며, 해당 웹사이트에서 한국을 포함하여 조사에 참여한 국가의 국가별 보고서 역시 참조할 수 있다. 한편, 한국 조사의 결과는 2006년 한국노동연구원에서 발간한 이병훈 외, 「콜센터의 고용관계와 노동문제」에서도 참조할 수 있다.

■ 콜센터 관리와 고용관행의 국제 동향

유사성

“The Global Call Center Report”에서 발견된 콜센터의 주요 유사성은 다음의 몇 가지로 요약된다.

첫째, 정보통신기술에 의해 정보의 불확실성이나 하청업체의 도덕적 해이가 보다 효과적으로 관리될 수 있는 콜센터 서비스업의 특성상 기업간 수직적·수평적 네트워크가 활용될 가능성이 높다. 조사 결과는 약 2/3의 콜센터가 직영으로, 그리고 나머지 1/3이 하청관계에 의해 운영되고 있음을 보여준다. 특기할 만한 것은 모든 국가에서 서비스종류, 작업조직, 인적자원관리, 이직률 등에 있어 하청과 직영 간의 차이가 나타났다는 점이다. 고객서비스보다 판매 비중이 높은 사업체일수록 하청관계를 이용할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 또 하청센터에서 파트타임과 기간제 등 유연노동의 활용 비중이 높다. 같은 맥락에서 하청센터들은 직영에 비해 상담원들에게 업무재량권을 더 적게 주고 있으며 더 높은 수준으로 실시간 모니터링을 활용하고 더 낮은 임금을 지급한다. 뿐만아니라 하청센터의 노동조직률이 현저히 낮은 것으로 보고되었다. 즉, 하청센터들은 저비용전략(row load strategies)에 기대는 경향이 강하다고 볼 수 있다. 그 결과 하청센터의 이직률은 연간 평균 약 25%로 직영에 비해 6% 정도 높은 것으로 보고되었다.

둘째, 최근 대고객 서비스업에 확산되고 있는 고객집단의 특성별 차별화 사업전략(business strategy of customer market segmentation)이 콜센터의 경영전략으로 적용되고 있는 추세다. 기업들이 콜센터 설립의 1차적 목적을 규모의 경제와 비용절감에 두는 경향이 강하다는 점은 대다수의 콜센터가 (약 75%) 대중시장(mass market)에 서비스를 집중하고 있는 데서 드러난다. 그러나 기업체 고객에 서비스를 집중하는 센터도 25%로 적지 않은 비중을 차지한다. 그런데 주목할 점은 고객분할 전략이 인력관리방식과 일자리의 질에 유의미한 영향을 미친다는 점이다. 주로 고부가가치 상품을 다루는 기업고객 중심 센터는 상대적으로 고객관계 관리를 중시하며 양질의 서비스 제공에 초점을 둔다. 예컨대 고객과의 상호작용을 돕는 기술(CRM, web enablement 등)을 대중고객센터에 비해 더 많이 채용하는 반면 (38% 대 22%), IVR(interactive voice response)나 VRU(voice response unit) 등 인력대체기술은 대중고객센터에 비해 적게 활용한다(25% 대 40%). 같은 맥락에서 기업고객 중심 센터는 숙련 노동력에 대

한 선호가 높으며 양질의 인적자원관리 전략을 선택하는 것으로 나타났다. 상담원들에게 더 높은 수준의 업무재량권을 부여하고 자유티م 활용이 보다 일반적이다. 실시간 업무모니터링이 활용되는 빈도는 상대적으로 낮으며 임금수준은 대중센터에 비해 약 10%정도 높은 것으로 나타났다. 한편, 이 부분의 노동조합 조직률은 대중센터에 비해 떨어지는 것으로 나타났다.

국가간 공히 나타나는 콜센터 특성별 및 인적자원관리상의 차이는 다수의 콜센터가 저비용 기지로 활용되고 있음에도 불구하고 콜센터 관리방식 및 고용관계가 한 가지 형태로 수렴되는 것만은 아니라는 점을 입증한다.

셋째, 콜센터를 비용센터가 아닌 판매기지로 활용하는 추세가 강해지고 있음에도 불구하고, 콜센터 영업의 중심은 여전히 고객센터에 있다(49%). 판매와 고객센터를 병행하는 경우가 30%, 판매에만 집중하는 경우가 나머지 21% 정도에 해당한다.

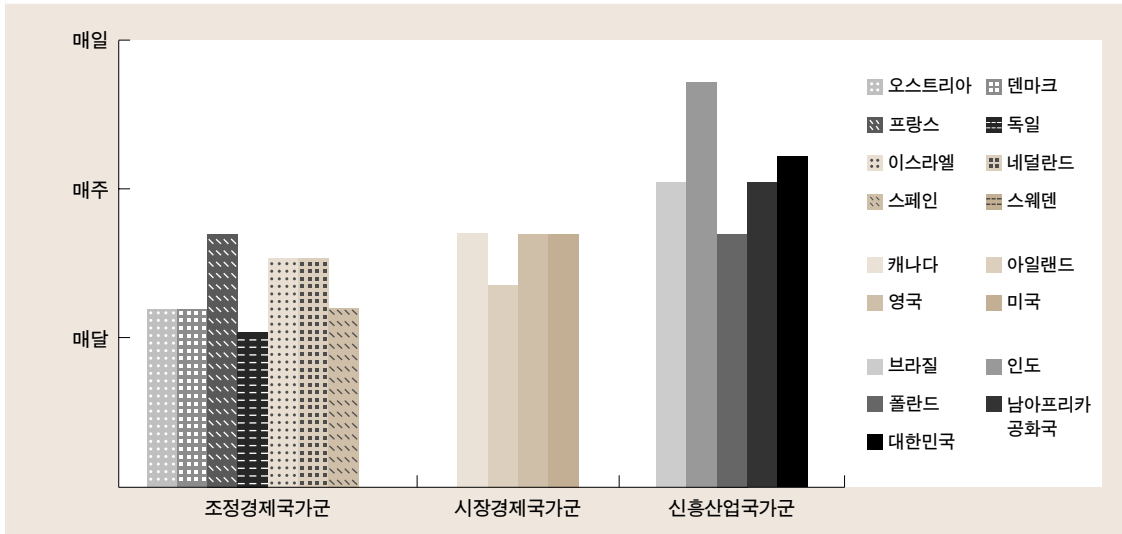
넷째, 콜센터는 대체로 노동비용이 차지하는 비중이 커 노동집약적이다(선진산업국의 경우 70% 정도). 따라서 비용절감에 대한 동기가 강하다. 이러한 저비용 서비스업으로서의 특성과 더불어 감정노동에 기반한 노동과정은 여성고용을 집중하게 하는 요인으로 작용한다. 따라서 정도의 차이는 있지만 성 분리도는 모든 국가에서 공히 높은 것으로 나타난다. 평균 71%의 상담·판매 인력이 여성이다.

차 이

콜센터 고유의 유사성에도 불구하고 국가별 제도의 특성이 빚어내는 차이 역시 상당하다는 점이 발견되었다. 보다 강한 노동시장규제제도를 지니고 있는 국가들(조정된 경제), 자유시장원리를 근간으로 노동시장이 작동하는 국가들(자유시장경제), 그리고 신흥산업국들 간에는 콜센터 관리에 있어서도 의미있는 차이가 드러난다. 단, 각 그룹내에서 국가별 차이가 존재하는 것은 물론이다.

조정된 경제하의 콜센터는 다른 두 그룹에 비해 더 나은 일자리를 제공하며 따라서 이직률이 낮은 수준에서 관리되고 있다. 대체로 자유시장경제하에서는 상담원에게 업무재량권을 주는 콜센터의 비중이 낮다거나, 신흥산업국(주단위)과 자유시장경제하(격주 단위)의 콜센터들이 조정경제하(월단위)의 콜센터들에 비해 실시간 모니터링을 더 자주 활용한다거나(그림 1 참조), 자유경제(21%) 혹은 신흥산업국(36%)에 비해 조정경제하(71%)의 상담원들이 집단 대표성을 지닐 가능성이 월등히 높다는 점

[그림 1] 실시간 성과모니터링 (performance monitoring)



출처 : The Global Call Center Report, p. 17

[그림 2] 콜센터 상담원들의 집단적 대표기제

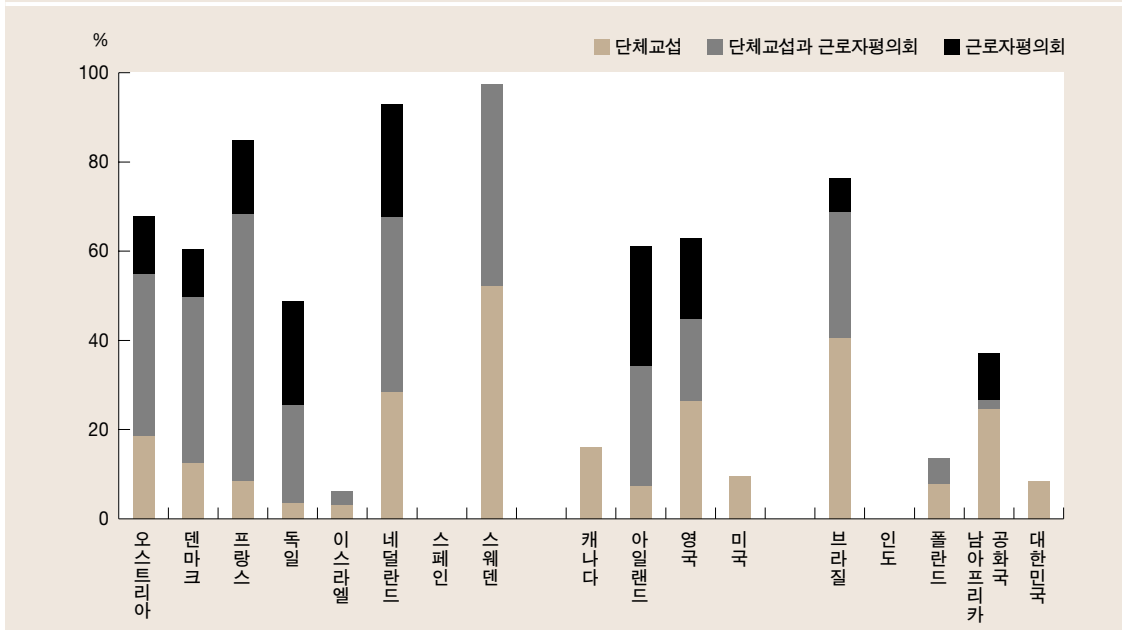


그림 출처 : The Global Call Center Report, p. 22

[그림 3] 유연노동력 활용 현황

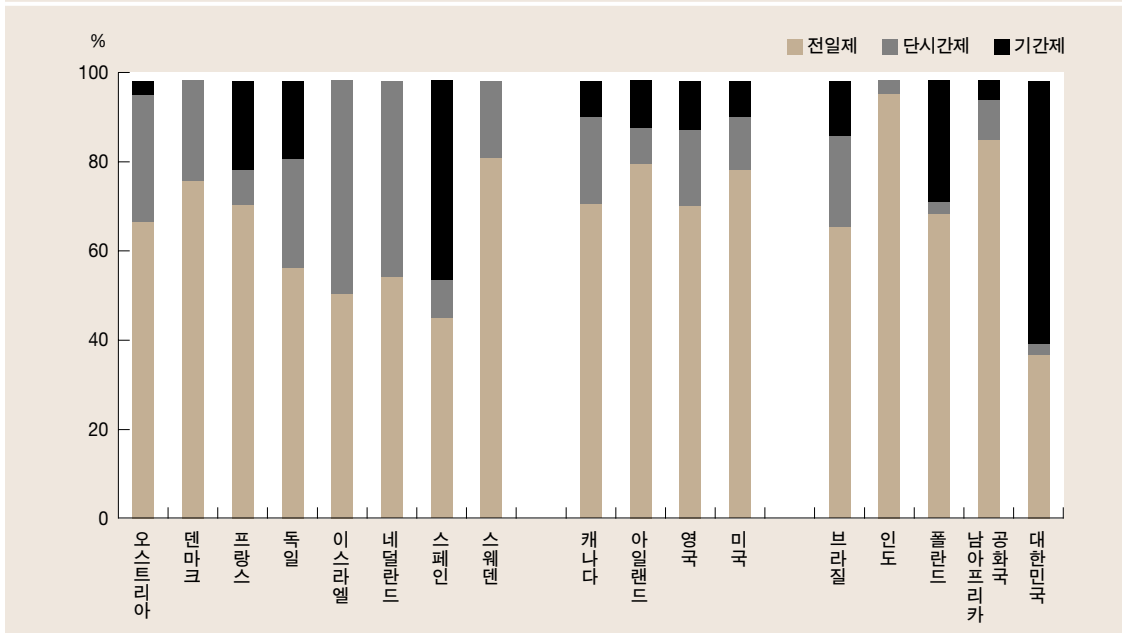


그림 출처: The Global Call Center Report, p. 15

(그림 2 참조) 등이 제시될 수 있다.

반면, 노동시장의 사회적 규제력이 높은 조정경제 국가의 콜센터들은 일반적으로 조직유연성을 증가시키기 위해 하청이나 파트타이머 등에 더 많이 의존하는 것으로 조사되었다. (그림 3 참조).

마지막으로, 이러한 차이가 만들어내는 결과를 이직률 통계를 통해 살펴볼 수 있다. 콜센터 관리 및 인적자원관리에 있어서 가장 문제로 부각되는 것은 이직률이다. 실제로 콜센터의 이직률은 다른 서비스업에 비해 매우 높다. 콜센터에 만연한 저비용전략, 노동력 특성, 감정적 스트레스 및 체력 소모가 큰 직종 특성 등을 반영하는 현상이다.

이직률은 종종 콜센터의 성과를 나타내는 대리지표로 사용된다. GCC 보고서에 따르면, 한명의 상담원 대체는 상담원 1년치 임금소득의 16%에 상응한다. 이는 상담원 한 명의 단순대체비용이 평균 노동자의 2개월치 임금과 같은 수준이라는 것이다. 생산성 손실까지 고려한다면 (업종간 차이는 있지만, 초기훈련과 정상적인 업무투입에 이르기까지 수개월이 소요되는 경우가 많다) 이는 3~4개월치 임

[그림 4] 자발적 이직을 포함한 전체 이직률 현황

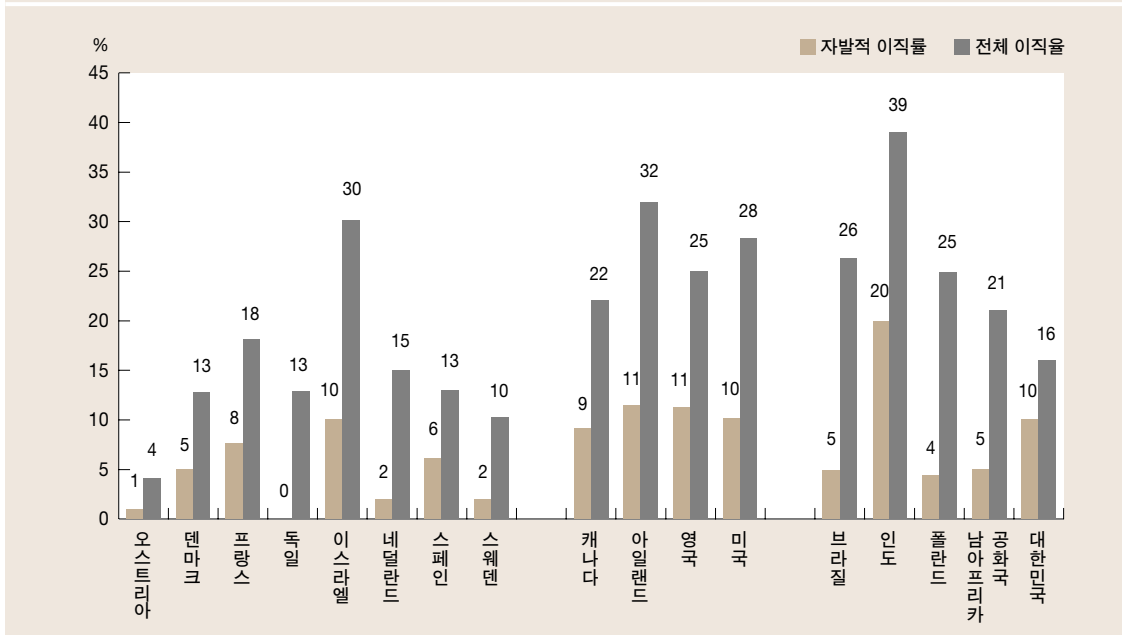


그림 출처 : The Global Call Center Report, p. 36

금에 이른다라는 계산이 가능하다. [그림 4]가 보여주는 바와 같이, 이러한 이직비용은 양질의 일자리를 제공하고 노조조직율이 높은 국가들에서 대체로 적게 드는 것으로 나타나는데 이것은 이직률이 현저하게 낮기 때문이다. 이직률의 중앙값이 조정경제 그룹의 경우 약 15%로 나타나고 있다. 반면 일자리 질이 좋지 않고 저비용 전략이 보편화된 경우 이직비용을 상대적으로 많이 지불하고 있다. 자유시장 그룹이 25%, 신흥산업국이 23% 정도의 이직률을 보이고 있기 때문이다.

이렇듯, 콜센터의 관리방식과 일자리의 질은 각국이 지닌 제도적 맥락속에서 상당한 차이를 보인다. 노동시장 규제 정도, 고용관행 및 규범 등 각국의 제도적 특성은 비용 위주의 관리와 서비스질 위주의 관리 등 쉽게 접목하기 어려운 갈등적 목표 간 취사선택이나 타협이 강제되는 상황에서 사용자의 특정 선택을 제약하거나 혹은 장려하는 중요한 변수로 작동하고 있다. **KLI**

참고문헌

- 이병훈 · 강혜영 · 권현지 · 김종성 (2006), 「콜센터의 고용관계와 노동문제」, 한국노동연구원.
- Batt, R., D. Holman, and U. Holtgrewe (2007), “The Global Call Center Report : International Perspectives on Management and Employment,” Report of the Global Call Center Network.
- Batt, Rosemary (2002), “Managing Customer Services : Human Resource Practices, Quit Rates, and Sales Growth,” *Academy of Management Journal* 45 (3).
- Batt, R., V. Doellgast, and H. Kwon (2006), *Service Management and Employment Systems in U.S. and Indian Call Centers*, in S. M. Collins & L. Brainard, (eds.) *Offshoring White-Collar Work*, Brookings Institution Press
- Belt, V. (2002), “A Female Ghetto? Women’s Career in Call Centres,” *Human Resource management Journal*, 12 (4).
- Dossani, R. (2006), *Globalization and the Offshoring of Services : The Case of India*, in S. M. Collins & L. Brainard, (eds.) *Offshoring White-Collar Work*, Brookings Institution Press.
- Fernandez, R. and M. L. Sosa (2005), “Gendering the Job : Networks and Recruitment at a Call Center”, *American Journal of Sociology*, 111.
- Femie, S. & D. Metcalf (1998), “(Not) Hanging on the Telephone: Payment System in the New Sweatshops”, Discussion paper 390, Centre for Economic Performance, London School of Economics
- Frenkel, S., M. Korczynski, K. A. Shire, and M. Tam (1999), *On the Front Line : Organization of Work in the Information Economy*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Houlihan, M. (2002) “Tension and Variations in Call Cnetre Management Strategies,” *Human Resource Management Journal*, 12 (4).
- Holtgrewe, U., Kerst, C. and Shire, K. (2002), *Re-Organising Service Work in Europe : Call Centres in Germany and Britain*, London : Ashgate Publishers.

- Mulholland, K. (2002), "Gender, Emotional Labour and Teamworking in a Call Centre," *Personal Review*, 131(3).
- Taylor, P. and P. Bain, (1999) "An Assembly Line in the Head : Work and Employee Relations in the Call Center," *Industrial Reations*, 30 (2).
- Walsh, J. & S. Deery (2006), "Refashioning organizational boundaries : Outsourcing customer service work," *Journal of Management Studies*, 43.



세계 노사정 소식



유럽

ILO : 세계 근로시간 현황

근로시간에 관한 최초의 국제적인 표준이 마련된 지 약 1세기 가 지난 지금 국제노동사무소(International Labour Office)가 발표한 최근의 연구는 전세계적으로 5명 중에 1명의 근로자, 즉 6억 이상의 근로자가 여전히 주당 48시간 이상의 근로를 하고 있다고 추정하였다.

“세계의 근로시간 : 근로시간, 법제도 및 정책 동향의 전지구적 비교(Working Time Around the World : Trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective)”라는 제목의 이 보고서는 전세계 노동력의 22%에 해당하는 6억 1,420만 명의 근로자가 여전히 ‘과도하게’ 장시간 근로를 하고 있다고 밝혔다.

보고서는 또한 단축된 근로시간이 생산성 향상과 남녀간의 평등뿐만 아니라 근로자의 건강과 가정, 사업장에서의 사고를 감소시키는 데에도 긍정적인 효과를 미칠 것이라고 밝혔다.

- 출처 : ILO홈페이지, 2007년 6월 7일자, “Working Time Around The World – One in five workers worldwide are putting in “excessive” hours: New ILO study spotlights working time in over 50 countries”, http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang-en/WCMS_082827



네덜란드 : 파견근로자 관련 단체협약 체결

네덜란드노조와 네덜란드 파견업체연합인 ABU(Algemeen Bond van Uitzendondernemingen)가 파견업체에서 근로하는 근로자들에 대한 단체협약을 체결하였다. 네덜란드의 경우 파견근로자란 파견되는 근로자뿐만 아니라 파견업체에서 근로하는 근로자들 역시 파견근로자에 속한다. 이번 합의된 단체협약은 약 70만 명의 파견업체 근로자들에게 해당되는 협약이다. 이 협약에 의하면, 우선적으로 2008년 1월 3%의 임금인상이 이루어질 것으로 발표되었으며, 이외 새로운 연금협약과 훈련과 관련된 협약이 체결되었다. 장기파견근로자들을 위해 연금기금을 마련하고, 이는 노령연금(ouderdomspension)뿐만 아니라 배우자연금(partnerpension)과 생존자연금(nabestaanden regeling) 등을 포함하고 있다. 이 연금기금의 1/3은 근로자가, 그리고 2/3는 사용자가 지불하기로 되었다. 단기파견근로자들의 연금에 대해서는 논의가 이루어지지 않았다. 이에 대해서 네덜란드노조연맹(de Federatie Nederlandse Vakbeweging :

FNV)은 “단기파견근로자의 대부분은 젊은 청년과 학생들이고 보통 임금근로를 주로 하는 자들이 아니다. 또한 이들은 사실상 연금기금을 축적하는 데 관심이 없는 것으로 추정된다”라고 답하였다. 이외 교육과 관련된 합의도 이루어졌는데, 임금의 1.02%에 해당하는 금액을 교육 및 훈련기금으로 사용하기로 합의하였다. 노조와 ABU는 매년 7월 1일 기금이 어떻게 사용되었는지에 대한 재정 보고서를 발표할 것을 합의하였고, 만약 이 내용이 부실하거나 너무 늦게 보고되는 경우, 사용자가 단체협약을 이행하지 않은 것으로 간주할 것이라고 발표하였다.

- 자료 : Volkskrant, 2007년 6월 5일자, “Bonden en ABU sluiten cao-akkoord voor uitzendkrachten”, http://www.volkskrant.nl/economie/article432467.ece/Bonden_en_ABU_sluiten_cao-akkoord_voor_uitzendkrachten

네덜란드 : 경영자단체, 고용보호법 개정과 장기실업자 취업 교환 원해

네덜란드 경영자단체인 VNO-NCW와 LTO는 노조가 6월 27일 열리게 될 노사정회의인 참여회의(participatietop)에서 고용보호법 개정을 받아들이는 조건으로 장기실업자들의 취업을 공약하였

다. 이들에 의하면 매 50인 이상 사업장이 1년 이상 장기실업을 한 근로자들을 1명 이상씩 고용하도록 할 것이라고 하여, 3년 동안 약 20만 명의 장기실업자의 취업을 예상하고 있다. 앞으로 열리게

될 참여회의는 지난 2년 동안 네덜란드 노사정회의의 논의 대상이 되었으나 개정이 없었던 고용보호법 개정이 주 의제가 될 것으로 예상된다.

- 자료 : Volkskrant, 2007년 6월 25일자, “Werkgevers nemen werkloze aan in ruil voor

soepeler ontslagrecht”, http://www.volkskrant.nl/economie/article438767.ece/Werkgevers_nemen_werkloze_aan_in_ruil_voor_soepeler_ontslagrecht

독일 : 2006년 독일 쟁의행위 현황

연방노동사무소(Bundesagentur für Arbeit : BA)의 공식적인 집계에 따르면, 2006년 166,000명의 근로자가 쟁의행위를 한 것으로 드러났고, 쟁의행위로 인한 근로손실일수가 429,000일에 달하는 것으로 밝혀졌다. 근로자 1,000명당 파업이나 사업장폐쇄에 의한 쟁의행위로 인해 발생한 근로손실일수는 12.4일이었고(2005년 쟁의행위로 인한 파업손실일수는 0.5일), 이 수치는 1993년 이후 가장 높은 수치에 해당하는 것이라고 한다. 1993년의 근로자 1,000명당 근로손실일수는 17.9일이었다. 2006년에 쟁의행위로 인한 파업손실일수가 높았던 이유는 금속노조가 쟁의행위에 활발하게 참여한 것과 공공부문에서 있었던 장기 파업이 그 이유로 꼽히고 있다.

그렇지만 다른 유럽 국가와 비교할 때, 독일은 쟁의행위로 인한 파업손실일수가 아주 낮은 수준에 해당한다고 한다. 2006년에 있었던 파업손실일수와 비교하더라도 기타 유럽 국가에 비해 낮은 파업손실일수를 기록하였고, 1996~2006년 사이에 발생한 쟁의행위로 인한 평균 파업손실일수는 더

욱 낮은 수준이다. 1996년과 2005년을 평균한 파업손실일수는 근로자 1,000명당 2.4일이었고, 1996년과 2006년을 평균한 파업손실일수는 근로자 1,000명당 3.3일에 해당한다. 1996년과 2005년을 평균한 다른 유럽 국가의 근로자 1,000명당 파업손실일수는 스위스가 3.1일, 스페인이 144.9일, 이탈리아가 86.8일, 프랑스가 71.5일이었다.

한스-뵘클러재단의 경제·사회연구소 전문가인 하인너 드리부쉬(Heiner Dribbusch)에 따르면, 2006년의 노사관계가 상당히 경직된 것으로 평가할 수 있다고 한다. 2006년에 발생한 대표적인 쟁의행위를 살펴보면, 교섭기간이 상당히 긴 편이었고, 쟁의행위가 임금교섭에 의해 발생한 것이 아니라 근로시간의 연장이나 공장폐쇄와 같은 사안에 의해 발생한 것에 특징이다. 드리부쉬의 전망에 따르면, 향후 근로시간의 연장이나 사업장폐쇄를 저지하기 위한 노동조합의 쟁의행위가 더욱 증가할 수도 있을 것이라고 한다.

- 출처 : 한스-뵘클러재단, 2007년 5월 31일자 언론보도, “2006 Jahr mit harten Arbeitskä



mpfen-Im europäischen Vergleich aber weiter wenig Streiktage”, http://www.boeckler.de/pdf/pm_ta_2007_05_31

_tabelle.pdf, http://www.boeckler.de/pdf/impuls_2007_10_1.pdf

독일 : 독일 기업 인사부서 근로자의 임금수준

과거 독일경제의 전반적인 침체로 인해 기업의 인사부서는 구조조정이라는 단어와 함께 연상되는 것이 일반적이었다. 이러한 이유로 기업내에서 뿐만 아니라 외부에서도 인사부서에 대한 부정적인 이미지가 앞서는 것이 현실이었다. 그러나 최근 경기상승과 더불어 기업들의 인력수요가 높아짐에 따라 인사부서 역시 인력의 감축보다는 신규인력 채용에 업무의 무게를 두고 있다. 이로 인해 기업의 인사부서와 이 분야의 업무가 과거의 부정적인 이미지에서 점차 벗어나고 있다. 기업 여타 분야에서의 인력수요 확대와 마찬가지로 인사부서에도 고급인재의 수요가 높아지는 가운데, 인사업무의 이미지 향상과 더불어 능력 있는 인재들이 기업의 인사부문에 지원하는 사례도 점차 높아지고 있다. 실제로 인사부문의 업무가 다양화되고 전문화됨에 따라 인사부문에서 능력을 가진 인재의 요구가 최근 급속히 증가하고 있다. 이러한 인사부문의 전문인력 수요의 증가는 이 부문에서 근무하는 근로자들의 보수 수준에도 변화를 가져오고 있다.

독일의 인사전문 월간지인 Personalwirtschaft는 Personalmarkt Service GmbH의 임금정보 데이터뱅크에 축적된 자료를 바탕으로 기업 인사부문 근

로자의 임금수준을 제시하였다. 분석자료(제시된 임금수준은 중위수입)에 의하면 2002년부터 2006년까지 기업인사부서 관리자급 평균 연봉이 54,870유로(한화 약 6,910만 원)에서 63,429유로(한화 약 7,990만 원)로 지속적으로 상승하였으며, 올해는 그 상승폭이 더욱 높아 평균 71,220유로(한화 약 8,970만 원)에 이를 것으로 제시되었다. 관리자급이 아닌 인사부서 근로자의 평균임금은 2002년부터 2006년 사이 38,709유로(한화 약 4,870만 원)에서 36,599유로(한화 약 4,610만 원)로 오히려 줄어든 것으로 나타났다. 그러나 올해는 평균 41,512유로(한화 약 5,230만 원)를 받는 것으로 분석되었다. 자료에 따르면, 인사부문 내에서도 세부직능, 기업규모, 산업부문별로 근로자의 임금차이가 드러났다. 인사부서의 임금산정 업무 담당자의 월평균 임금은 1,375유로(한화 약 170만 원), 인사전반 담당자 3,565유로(한화 약 442만 원), 인력개발 담당자 4,200유로(한화 약 520만 원)이며, 인사부서장의 월급은 1만 유로(한화 약 1,240만 원)에 이른다. 각 임금의 차이는 특히 기업의 규모에 따라 두드러지는 것으로 밝혀졌다. 100인 이하 기업의 인사담당자의 평균연봉은 39,800유로(한화 약

4,940만 원)인 것에 반해, 1,000명 이상 대기업 인사담당자는 평균 48,665유로(한화 약 6,000만 원)를 받는 것으로 나타났다. 특히, 인사부서장의 연봉은 각 기업규모별 56,000유로(한화 약 6,950만 원)와 90,430유로(한화 약 1억 1,200만 원)로 차이가 현저하였다. 기업규모와 더불어 산업부문별로도 임금수준이 상이하였다. 예를 들어, 제약부문의 인사부서장 평균연봉은 101,399유로(한화 약 1

억 2,500만 원), 금융서비스부문 76,613유로(한화 약 9,500만 원), 화학부문 74,124유로(한화 약 9,200만 원), 공공관리부문 53,440유로(한화 약 6,630만 원), 사회시설부문은 50,482유로(한화 약 6,260만 원)의 순으로 나타났다.

- 출처 : *Personalwirtschaft*, Vol. 34, No.5, pp. 10-13. Köhler, I. (2007). Karriereplanung zahlt sich aus.

독일 : 독일의 단체협약 적용률 점차 하락

연방노동사무소(Bundesagentur für Arbeit)의 연구기관인 노동시장·직업연구소(Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung : IAB)의 연구보고서에 따르면, 2006년 독일 내 단체협약의 적용률은 50%를 약간 웃도는 수준인 것으로 드러났다. 다시 말하면 근로자의 2명 중 1명만이 단체협약의 적용을 받고 있는 셈이다. 또한 노동시장·직업연구소의 연례적인 16,000여 개의 기업설문조사의 평가에 의하면, 지난 10년간 단체협약의 적용을 받는 사업장이 상당히 감소하고 있다고 한다. 이 조사에 따르면, 2006년에 단체협약의 적용을 받는 근로자의 비율은 구서독지역의 경우 57%였다고 한다. 1996년에 단체협약의 적용을 받던 자의 비율은 69%에 달했었다. 한편 같은 기간 구동독지역의 경우에 단체협약의 적용을 받는 자의 비율은 56%에서 41%로 하락하였다.

노동시장·직업연구소에 따르면, 단체협약의 적

용을 받는 사업장에서는 노동조합원이 아닌 근로자의 상당수도 직접적인 형태는 아니지만 산업별 단체협약의 적용을 받고 있다고 한다. 구서독지역의 경우 고용되어 있는 자의 18%, 구동독지역의 경우 22%가 이러한 형태로 단체협약의 적용을 받고 있다고 한다. 한편 개별 사업과 노동조합이 체결한 소위 기업별 단체협약의 적용을 받는 근로자의 비율은 구서독지역의 경우 8%, 구동독지역의 경우 13%라고 한다. 한편 연구조사에 따르면, 단체협약이 적용되고 있는지 여부와는 상관없이, 전체 근로자의 12%가 임금동결이나 근로시간의 연장을 받아들이면서 고용보장을 받는 것을 내용으로 하는 근로자대표(Betriebsrat)와 사용자가 체결한 기업협정(Betriebliche Bündnisse)의 적용을 받는 것으로 드러났다. 노동시장·직업연구소의 연구 결과에 의하면, 기업규모가 클수록 이러한 기업협정이 합의될 개연성 또한 크다고 한다. 연구조사에 따르



면, 250인 이상 기업의 1/5 가량이 이러한 협정을 체결하고 있다고 한다. 협정의 1/4은 기업의 위기와 관련하여 이루어진 것이고, 사업장의 대다수가 기업의 경쟁력 향상, 다시 말하면 기업의 경쟁력을 일반적으로 강화시키거나 언제 닥칠지 모르는 기업의 위기를 미연에 방지하기 위해서 이러한 수단을 이용하고 있다고 한다.

- 출처 1 : 프랑크푸르터 알게마이네 짜이퉁, 2007년 6월 14일자, “Tarifbindung geht weiter zurück”

2 : 노동시장 · 직업연구소 연구보고서 5/2007, “Standortbedingungen und Beschäftigung in den Regionen West- und Ostdeutschlands”, <http://www.faz.net/s/Rub6B15D93102534C72B5CF6E7956148562/Doc~EC68238A9B1A543889AC2174E894AAF1B~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb0507.pdf>

독일 : 실업보험 재정흑자에 따른 보험료를 인하 예상

독일의 경기상승세가 지속됨에 따라 실업보험 재정 역시 예상치를 크게 웃도는 성과를 보이고 있다. 연방노동청(Bundesagentur für Arbeit)은 지난해 약 110억 유로(한화 약 13조 9,000억 원)의 재정흑자를 달성하였으며, 올해 1/4분기에 이미 5억 유로(한화 약 6,199억 원)의 흑자를 거두었다. 연방노동청의 재정상황을 구체적으로 살펴보면, 전년도 실업급여 지출이 2005년에 비해 총 41억 유로(한화 약 5조 834억 원)가 줄어든 가운데 전년도에 비해 교육훈련 및 인력획득정책과 관련된 항목이 눈에 띄게 줄어들었다. 교육훈련부문의 지출은 2005년에 비해 38%나 줄어들었으며 인력획득정책부문은 상대적으로 낮은 13%의 지출감소폭을 기록하였다. 연방노동청이 지난해 달성한 재정흑자는 총 37만 4,000여 명에 이르는 실업자 감소(실업률 감소폭

7.7%)와 가장 실업급여 수급기간이 32개월에서 18개월로 줄어든 것에서 그 이유를 찾을 수 있다.

연방노동청은 올해 말까지 실업급여 지출이 줄어드는 가운데 재정수입은 더욱 늘어날 것으로 기대하고 있다. 독일경제연구소(IW)에 의하면, 2007년 연방노동청은 당초 예상한 309억 유로(한화 약 38조 3,116억 원)보다 많은 325억 유로(한화 약 40조 2,954억 원)를 거두어들일 것이며, 실업자보조비용으로 들어오게 될 수입까지 더해질 경우 전체 수입은 약 420억 유로(한화 약 52조 741억 원)에 이를 것으로 예상하였다. 지출 측면에서는 급격히 떨어진 실업률로 인해 재정지출의 감소가 예상된다. 지난 4월 이미 실업급여 수급자의 수가 120만 명 이하로 떨어졌으며, 이는 지난해 같은 달과 비교할 경우 42만 명이나 줄어든 것이다. 2007년 전

제로는 평균 약 22만 명 정도의 실업급여 수급자가 줄어들 것으로 추정된다. 연방노동청은 향후 이어질 경제의 전반적인 상승 흐름과 실업률 하락 등을 전제로 올해 연말까지 약 32억 유로(한화 약 3조 9,675억 원)의 흑자를 거둘 수 있을 것으로 예상하고 있다.

이러한 흑자를 바탕으로 실업보험료율을 0.4% 추가 인하할 수 있는 재정적 여력이 확보되며, 더 나아가 정책적인 측면에서는 3.5% 수준까지도 낮출 수 있는 것으로 예측되고 있다. 실업보험료율을 인하할 경우 일시적으로 재정적자가 발생할 수 있으나, 이러한 문제는 지난해에 발생한 110억 유로(13조 6,384억 원)의 흑자액으로 적자 부분을 보전함으로써 해결될 수 있을 것으로 예상된다. 한편, 일각에서는 연방노동청의 전년도 재정흑자에도 불구하고 올해 예상되는 흑자와 보험료의 추가인하에 대해서는 보다 조심스럽게 전망되어야 한다는 의견이 제시되고 있다. 왜냐하면 올해 들어 이미 보험료율을 6.5%에서 4.2%로 대폭 낮추었기

때문에 상당 금액의 세수 감소가 예상되기 때문이다. 이와 관련하여 지난해 10월에는 재정적자를 예측하는 보고가 발표되기도 하였다. 그러나 예측보고서가 제시된 이후 독일 경기가 현저하게 개선되면서, 당시에는 1.4~1.8% 정도의 경제성장을 예측 하였던 각 경제연구기관들은 그 예상 수치를 바꿔 실질경제성장률을 2.5%까지 높였다. 이와 더불어 노동시장의 상황 역시 괄목할 만한 성과를 보였다. 이와 같은 맥락에서 지난해 가을에는 올해 0.6%의 고용성장과 9.9%의 실업률이 달성되리라 예상하였지만, 현재는 고용성장률 1.1%, 9% 이하의 실업률이 전망되고 있다. 이와 같은 논란 속에서도 연방노동청의 향후 흑자 규모 및 노동시장의 전반적인 성과에 따라 실업보험료의 추가 인하 가능성이 높아지고 있다.

- 출처 : Institut der deutschen Wirtschaft Köln, “Arbeitslosenversicherungsbeitrag : 3.5 Prozent sind machbar”, iwd, No. 21, 2007.

스웨덴 : 스웨덴 노동시장, 기록적으로 높은 구인 광고수

스웨덴 노동시장은 최근 기록적으로 높은 구인 광고수를 보이고 있다. 2007년 5월 현재 노동시장 참여율은 지난 15년을 통틀어 최고의 수준이고 금년에 들어서 구인수는 약 40만 명에 달하고 있다. 그야말로 노동시장이 상당히 활성화된 상황이다. 작년과 비교할 때 스웨덴의 고용 인원이 약 156,000명

증가한 수치이다. 이에 따라 스웨덴의 국영직업소개소(AMS)의 업무량도 급격히 증가했다. 2007년 상반기에 등록된 구인 광고수만 해도 40만 개인데 이는 2006년 전체를 통틀어 60만 개가 등록된 것과 비교할 수 있다.

이렇게 등록된 구인 광고가 많다는 것은 직업을



구하기가 쉬워졌다는 것일까? 이 질문에 대한 답은 구직자의 상태가 어떠한가에 따라 달라질 수 있다. 실업한 지 얼마 안 된 구직자나 바로 대학학위를 딴 구직자들에게는 노동시장에 대한 전망이 밝다고 할 수 있다. 또한 장기실업자의 경우도 상황이 많이 좋아졌다고 할 수 있다. 하지만 좀더 구체적으로 말하면 구직이 ‘아주 어려운 상황’에서 ‘약간 어려운 상황’으로 바뀌었다고 하는 것이 더 적절한 표현일 것이다. LO의 경제전문가에 의하면 하나의 직업에 대한 경쟁 인원이 몇 년 전의 경우 12~13명 수준이었는데 현재는 8~9명 수준이라고 한다. 하지만 실제로 아직도 직장을 구하는 데 시

간이 많이 걸리는 것은 사실이다. 그 이유는 호경기일 때 전직을 하는 근로자수도 많이 늘어나기 때문이다. 또한 이런 호황기에는 노동시장에 대한 인력공급이 늘어나는데 예를 들어 대학생들이 학업을 서둘러 마치고 노동시장에 진입하는 사례도 많으며, 또한 고령 근로자가 퇴직을 몇 년 미루는 일도 흔하기 때문이다. 예전의 통계를 볼 때 고용률이 1%만큼 증가할 경우 보통 실업률은 단지 0.5%만 감소한다.

- 출처 : Svenska Dagbladet, 2007년 5월 24일자,
“Rekordmånga jobb att söka”

스웨덴 : 공공부문 근로자 대상 단체협상 시작

스웨덴 공공부문 근로자의 단체협상은 9월 말에 종료된다. 그런 이유로 다른 부문의 단체협상에 비해 상당히 지체되어 최근에야 개시되었다. 하지만 이제 막 시작된 단체협상은 여름휴가 기간인 7월 1일부터 8월 13일까지 휴지기를 가진 후 재개될 예정이다.

이번 단체협상은 공공직업알선소 전문직업소개사, 세무서 직원, 공항 비행기 유도원, 중·고등학교 교사, 경찰, 직업군인 등을 대상으로 하고 있다. 정부측에서는 임금인상액과 근로시간을 각 사업장의 상황에 따라 정할 수 있도록 단체협상에 임금인상액과 근로시간에 대한 사항을 공백으로 비워둘 것을 요구했는데 이에 대해 노동조합측은 강하

게 반대 의견을 표시하였다.

정부측 대표는 이번 단체협상 대상이 공공서비스 부문에 종사하는 인원임을 감안하여 시민들에 대한 서비스를 높이는 차원에서 근무시간을 자유롭게 하기를 원하며 필요 시에는 휴일에도 근무하도록 하자고 요구한다. 하지만 LO의 공공부문서비스 협상 대표는 이런 정부측의 요구에 대해 반대를 표시한다. LO의 공공부문 서비스협상 대표는 각 작업장에서 중앙 수준의 협상에서 정한 지시를 따를 것인지에 대해 상당히 회의적이다. 정부측의 통계에 의하면 공공부문 종사자의 최근 3년간 임금인상액은 연 3.2%인 것으로 알려졌는데 노동조합측은 임금인상액이 적어도 월 825크로나(한화

약 111,500원) 또는 연 3.9%가 될 수 있도록 요구하고 있다.

• 출처 : Svenska Dagbladet, 2007년 6월 12일자,
“Staten vill ha sifferlosa avtal”

영국 : 영구거주 원하는 동유럽 이주근로자수 증가

조셉 론트리 재단(The Joseph Rowntree Foundation)의 지원으로 영국 옥스포드대학과 서섹스대학이 공동 실시한 연구조사 결과, 영국 이주 후 영구히 정착하기를 희망하는 동유럽 출신 이주 근로자들의 수가 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다. 2002년과 유럽연합 추가 가입국이 결정된 2004년, 2회에 걸쳐 600명을 대상으로 실시한 조사에서 여성 근로자의 1/3 이상, 남성 근로자의 1/4 이상이 영구 또는 장기거주를 원하고 있고, 이들 중 상당수는 영국에 온 후로 이와 같은 결정을 내렸다고 했다. 2002년 처음 조사할 당시 약 6%만이 영국에 영구 이주하겠다고 대답했던 반면, 1년 여가 지난 후에는 1/4로 증가했다. 영구 이주까지는 아니더라도, 대부분 계획했던 기간보다는 길게 머무는 경우가 많아, 원래 계획보다 평균 14개월 더 거주하는 것으로 나타났다. 이주 결정에 있어서 답변자들의 다양한 성격, 환경, 조건들이 작용했는데, 특히 여성과 고임금 근로자들이 장기 거주를 원하는 것으로 나타났다.

장기 거주 또는 완전 이주 희망자가 늘어가는 속도에 비해, 이들 근로자들이 영국 사회에 동화되어 가는 속도는 여전히 느린 것으로 드러났다. 근로자 4명 중 1명은 영국 본토인과 사교적인 접촉이 전혀

없었고, 10명 중 3명은 영국인으로부터 차별을 당하고 있다고 호소했으며, 3명 중 2명은 영국 의료제도에 등록하는 방법을 몰랐고, 절반 가까운 근로자들은 본인들의 이주민으로서의 지위에 대한 정보를 전혀 얻지 못했다고 응답했다. 이에 따라, 더딘 통합 과정에 대한 우려와 자성의 목소리들이 조금씩 나오고 있는 상태이다. 조셉 론트리 재단의 언윈(Julia Unwin) 이사장은 이주자들을 단순한 경제적 자원으로만 볼 것이 아니고, 비록 짧은 기간이지만 이민자들을 영국 사회에 통합시키기 위한 노력을 경주해야 한다고 주장하였다. 사회통합위원회(Commission on Integration and Cohesion)가 6월 발간 예정인 보고서에서는 이주 근로자들의 사회 적응력을 높이기 위한 구체적인 방안들이 발표될 예정이다. 현재 약 30%의 동유럽 이민자들만이 영어학교에 다니고 있는데, 이 보고서에는 사용자들로 하여금 근로자들의 영어학교 등록을 지원하는 방안을 담고 있다고 한다. 한편에선, 기존의 영국인 근로자들이 겪어야 하는 일자리 경쟁과 고용조건 악화에 대한 우려의 목소리도 나오고 있다. 연구조사기관인 ‘시비타스(Civitas)’의 그린(David Green) 소장은 일부 영국인 근로자들이 새로운 이민자들과의 경쟁을 점점 견디기 어려워하고 있고,



늘어난 노동력의 공급은 지속적으로 임금을 낮춰 근로자들이 가난에서 벗어나기 더욱 어렵게 하고 있다고 주장했다.

- 출처 : BBC, 2007년 5월 29일자, “Migrants ‘want to settle in UK’”, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/6699363.stm>

영국 : 연간 휴가일수 유럽 최하위권

영국 법정 휴가일수 연장의 첫번째 시기가 올 10월로 다가온 가운데, 27개 유럽연합 회원국들을 대상으로 한 조사에서 영국의 평균 휴가일수와 법정 최저 휴가일수가 최하위권으로 나타났다. 주 5일 근무에 근속연수 10년의 근로자를 표준으로 할 경우, 영국의 평균 휴가일수는 28일로 조사대상국 중에서 가장 낮아 가장 긴 휴가일수를 자랑하는 핀란드의 44일과 무려 16일의 차이가 있었고, 27개국 평균인 34일보다도 상당히 낮은 편이다. 또한, 최저 휴가일수도 20일로 평균 23일에 미치지 못하고 있다. 휴가에 있어서만큼은 아직 유럽 통합안이 나오지 않았고, 특히 영국과 나머지 회원국 간의 괴리는 매우 큰 편이다.

이러한 우울한 소식 가운데, 휴가일수 연장 계획을 원래 계획안보다 6개월 늦추겠다는 정부의 발표로 인해 노조들이 반발하고 있다. 현재 영국 기업들은 근로자들에게 주는 휴가 중 최대 8일까지를 법정공휴일이 대체할 수 있도록 하고 있다. 즉 대개 최저 휴가일 20일에 법정공휴일 8일을 합쳐 휴가를 28일로 계산하고 있는 실정이다. 하지만, 2007년 10월부터 대체 가능일을 4일로, 2008년 10월부터는 아예 대체할 수 없도록 법개정 공고를

냈었다. 따라서, 실질적으로 각각 휴가일이 기존보다 4일과 8일씩 늘어나는 효과가 생기게 됐다. 정부는 기업에게도 결근을 감소와 생산성 향상 등을 이유로 들어 협조를 구했다. 이에 따라, TUC 등의 노조들은 당연히 환영의 뜻을 나타냈고, 언젠가는 유럽의 평균에 맞춰질 것이라는 예상을 하던 재계도 단계적인 인상을 통해 충격을 최소화할 수 있어서 만족해 하고 있었다. 하지만, 2008년 10월 예정일을 6개월 미뤄 2009년 4월로 잡겠다는 최근의 정부의 변경 방침이 발표됐다. 이에 건설노조인 Ucat은 정부의 배신이라고 비난했다. 특히, 원래 단계적인 연장 방침에 반대하던 노조들이 2008년 10월까지의 완전 실행이라는 조건하에 주장을 누그러뜨린 점을 감안하면 정부의 갑작스러운 계획 변경이 주는 배신감은 매우 클 것으로 예상된다.

- 출처 1 : BBC, 2007년 6월 12일자, “Workers given bank holiday boost”, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/6745119.stm>
- 2 : Personneltoday.com, 2007년 6월 8일자, “Mercer HR research finds UK has least holiday entitlement in Europe”, <http://www.personneltoday.com/Article>

s/2007/06/08/41024/mercier-hr-resea
rch-finds-uk-has-least-holiday-

entitlement-in-europe.html

프랑스 : 고용부, 전국기업위원회 선거결과 조사내용 발표

2007년 5월 고용·사회결속·주택부(Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement)는 조사연구통계진흥위원회(DARES)의 연구조사 결과를 인용하여 2005년도 기업위원회(comité d'entreprise) 선거결과 조사내용을 발표하였다. 기업위원회는 기업별로 근로자를 대표하는 위원회로 50인 이상 사업장에서는 의무적으로, 50인 이하 사업장에서는 노사합의로 둘 수 있다. 이 위원들은 노조별 후보 명단에 대한 근로자들의 투표로 선출되며, 위원의 임기는 보통 2년이지만 협약에 따라 4년까지 연장될 수 있다. 이 선거는 노동조합의 영향력을 측정하는 주요한 기준일 뿐만 아니라, 이후 직접선거에 따라 노동조합에게 전국협약에 참여할 대표성을 다시 부여한다는 논의와 함께 그 결과가 주목 받고 있다. 특히 전체 근로자투표수의 7%에 해당하는 국립철도공사(SNCF) 선거가 짝수 해에 치러지고 있어 이곳 기업위원회의 상당부분을 차지하고 있는 노동총동맹(CGT)과 연대노조연합(Solidaires)에 큰 변수가 된다.

홀수 해를 기준으로 이루어진 이 조사에 의하면, 대표적 노동조합 중 CGT가 전체 유권자 중 22.5%의 득표를 획득하여 노동조합 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 2003년에

비해 0.4% 상승한 것이다. 이에 반해 프랑스민주노동동맹(CFDT)은 2003년에 비해 2% 하락한 20.6%를 획득하여 홀수 해 1위 자리를 내주었다. 이 보고서는 이러한 하락의 이유로 2003년 퇴직연금 납부기간을 늘린 퇴직제도 개혁시 독자적으로 정부안에 대해 찬성한 사례를 들고 있다. 동시에 Solidaires, 자율노조연합(UNSA) 등 전국적 대표성을 지니지 못한 노동조합들이 7.4%로 2003년도에 비해 1.3% 상승하였으며, 다른 대표노동조합은 비교적 큰 변동이 없는 것으로 나타났다. 한편, 2005년 전국기업위원회 선거 투표율은 63.2%로 2003년에 비해 전체적으로 0.6%가 하락하였지만, 200인 이하의 사업장에서는 67.3%로 지난 조사에 비해 0.5% 상승한 것으로 나타났다.

한편, 대표성을 인정받는 노동조합들뿐만 아니라 치러지는 1차 선거와 1차 선거에서 후보가 부족하거나 투표자가 선거인단의 과반수를 넘지 못할 때, 기타 노동조합이나 노조 비가입 후보들과 함께 치러지는 2차 선거로 구성되는 기업위원회 선거에서 Solidaires, UNSA 등 대표성을 인정받지 못한 노동조합들의 1.3% 상승은 그 불리한 조건에 비해 상당히 고무적인 것으로 평가받는다. 또한 노조 미가입 위원들의 비율 역시 23.5%로 예년에 비해



0.3% 상승하였다.

- 출처 : DARES, “Les élections aux comités d’entreprise en 2005”, Première synthèses,

n° 19.1 mai 2007, <http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/2007.05-19.1a.pdf>

〈표 1〉 노동조합 별 기업위원회선거 득표결과

(단위 : %)

	2003	2005
참가율	63.8	63.2
프랑스민주노동동맹 CFTD	22.6	20.6
간부노조연합 CFE-CGC	6.6	6.6
기독교민주노동연합 CFTC	6.7	6.8
노동총연맹 CGT	22.1	22.5
근로자의 힘 CGT-FO	12.7	12.5
기타 노조	6.1	7.4
미가입	23.2	23.5

프랑스 : 추가근로시간제도 개정 논란

프랑스 정부가 6일, 추가근로시간제도 개정과 관련한 ‘근로·고용·실질임금을 위한 법률’안을 국참사원에 제출하면서 이에 대한 논란이 일고 있다. 동 법률안에 의하면 2007년 10월 1일부터 각 기업의 추가근로시간에 대한 지원책으로 소득세 감면혜택과 사회보장책임면제 등의 조치가 적용된다.

구체적으로는 20인 미만의 기업에는 시간당 1.5유로(한화 약 1,870원), 그 밖의 기업들에게는 시간당 0.5유로(한화 약 624원)의 사회보장비용이 감면되며, 근로자들은 근로시간에 비례하여 추가근로

에 대한 소득세를 감면 받게 된다. 또한 이번 개정 조치는 민간부문뿐 아니라 공공부문 또한 그 대상으로 하고 있으며, 정규직근로자는 물론 파트타임 근로자, 근로시간을 1년 기준으로 계산하는 간부직 근로자에도 적용된다. 이는 개인의 근로시간을 높여 실질임금상승을 꾀하겠다는 니콜라 사르코지의 대선 공약 중 하나였던 ‘더 많이 벌기 위한 더 많은 근로’를 구체화하기 위한 첫 번째 단계로 평가되고 있다.

이러한 정부의 정책추진에 노조측은 일제히 비판의 목소리를 높였다. 프랑스 대표노동조합인

CFDT, CGT, CFE-CGC는 추가근로시간에 대한 제한 없는 면제 및 사회보장책임감면 조치는 추가 근로를 시행할 수 없는 기업과 과세대상자가 아닌 근로자를 소외시킴으로써 불평등을 가속화시킬 뿐이라고 평가하고 있다. 조치 시행에 소요될 막대한 비용(노조 추정 약 6억 유로, 한화 약 7,490억 원) 또한 결국 근로자들의 부담으로 돌아올 것이라는 것이다.

그러나 노동조합과 일부 경제학자들이 지적하는 가장 큰 문제점은 이번 추가근로시간 지원조치가 고용창출에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다는 점이다. 근로시간을 늘리는 것이 추가고용에 비하여 저렴하고 용이한 수단이 될 때, 사용자들이 전자를 선호하게 될 것은 당연한 일이기 때문이다. 그리고 추가근로시간 제한이 완화됨으로써 주당 35시간제의 의의가 실질적으로 훼손될 수 있다는 점에서, 지난 몇 년간 이를 수호해 온 노동조합이 쉽게 물러서지는 않을 것으로 보인다.

사용자단체 Medef는 “국가가 지나치게 높은 인

건비의 문제를 인식하게 된 것에 환영한다”는 분위기이면서도, 조치의 실질적인 효과에 대하여는 의문을 표시하고 있다. 특히 20인 미만의 기업이 추가근로를 시행할 경우, 소득세 면제와 시간당 1.5유로(한화 약 1,870원)의 사회보장비용 감면 수준으로는 그 보상이 부족하다는 입장이다.

조치와 관련된 사회보장기구들도 찬성과 반대로 그 입장이 엇갈리고 있다. 특히 일부 기관은 10월 1일로 예정된 시행 일자에 회의적인 입장을 보이고 있다. 시행될 조치가 상당히 복잡한데도 불구하고 그에 필요한 인프라가 아직 제대로 갖춰지지 않았다는 것이다.

한편, 정부의 계획대로 진행된다면 현재 국참사에서 심사중인 동 법률안은 다시 국무회의를 거쳐 7월 중 국회 의결을 통과할 것이다. 그 과정에서 어떠한 논의가 진행될지, 또 그것이 어떻게 법률안에 영향을 미치게 될지 관심이 모아지고 있다.

• 참조 : Le Monde지, 2007년 6월 6일자, 6월 9일자



아시아

일본 : 「2006년 경제산업성 위탁사업 일본 기업에 있어서 외국인 유학생의 취업촉진에 대한 조사연구」

최근 일본 기업이 아시아 등을 중심으로 한 해외 사업에 대한 전개를 가속화함에 따라 글로벌화에 대응한 새로운 인재를 확보할 목적으로 외국인 유학생에 대한 기대가 높아지고 있다. 경제산업성에서는 외국인 유학생이 일본 기업에 취업하는 데 있어서의 문제점과 향후 대안을 마련하기 위한 목적으로, 기업담당자와 일본의 대학 및 대학원 출신의 외국인 근로자를 중심으로 2006년 11월에서 2007년 2월에 걸쳐 방문조사 및 앙케이트 조사를 실시하였다.

조사 결과를 살펴보면 신규 채용시에 국제적으로 활약할 수 있는 인재의 채용 여부에 대한 질문에 대해서 응답기업의 72.8%가 채용을 희망하고 있는 것으로 나타났다. 채용을 희망하는 글로벌 인재의 속성으로 ‘해외에 유학하여 대학 등을 졸업한 일본인’이 43.9%로 가장 많았고, ‘일본에 유학하여 대학 등을 졸업한 외국인’의 채용을 희망하는 기업은 응답기업의 37.0%에 달하고 있는 것으로 나타났다.

2006년도와 비교하여 향후 유학생의 활용방침

에 대해서는 ‘2006년보다 적극적으로 활용할 계획이다’가 10.9%, ‘2006년도와 같은 수준으로 활용할 계획이다’가 14.0%, 그리고 ‘향후 유학생의 활용을 적극적으로 검토하겠다’가 18.6%로 전체 응답기업의 40%가 넘는 기업이 유학생의 채용을 적극적으로 검토하고 있는 것으로 나타났다.

응답기업의 80% 이상이 대부분의 업무를 일본어로 수행할 수 있는 능력을 기대하고 있는 등, 상당수의 기업이 일본어 능력을 채용에 있어서 중요한 기준으로 삼고 있는 것으로 나타났다. 일본어 능력의 향상과 함께 비즈니스 문화와 지식의 이해(일본 기업의 조직성과 일의 진행방법 등의 이해), 일본 기업에서 활동하고 있는 사회인을 의식한 행동능력의 향상(팀워크, 규율의식, 협조성, 비즈니스매너) 등도 외국인 유학생이 일본 기업에 취업할 때에 갖추어야 할 사항으로 요구되었다.

- 출처 : 일본경제산업성, 2007년 5월 15일자, 「日本企業における外国人留学生の就業促進に関する調査研究」

일본 : 개별노동분쟁 계속 증가

일본 후생노동성의 집계에 의하면, 일본의 개별 노동분쟁이 계속 증가하고 있는 것으로 나타났다. 노동성은 2001년 노동분쟁의 실정에 맞는 신속하고 적절한 해결을 위하여 「개별노동분쟁해결촉진에 관한 법률」을 제정하여 시행하고 있다. 이 법에 근거하여 각 도도부현에 노동상담센터, 노동국장의 조언 및 지도 제도, 분쟁위원회제도 등이 창설되어 매년 이용실적이 집계되고 있다.

우선 2006년도 한해 동안 접수된 종합노동상담 건수는 946,012건으로 지난해보다 4.2% 증가하였다. 그 중 민사상 개별노동분쟁상담건수는 187,387건으로 지난해 보다 6.2% 증가하였다. 민사상 개별노동분쟁 상담건수를 상담 내용별로 보면 해고에 관한 것이 23.8%로 가장 많았고, 이어 노동조건 저하 12.8%, 집단 따돌림 혹은 짓궂은 언행 10.3%, 퇴직권장 7.3%, 출향 및 배치전환 3.4%, 성적 학대 2.4%, 모집 및 채용 1.8%, 고용관리 등 1.5%, 여성노동 문제 1.1%의 순이었고, 그 외에 기타 노동조건이 20.8%였다.

민사상 개별노동분쟁 상담을 한 근로자 혹은 사용자 분은 분쟁해결을 위해 노동국장(우리나라의 노동청장에 해당)에게 조언 및 지도를 신청할 수 있다. 노동국장은 이러한 신청에 따라 관련 노동분쟁을 처리하고 있는데 2006년 조언 및 지도 요청을 받은 건수는 5,761건으로 지난해보다 9.5%가 감소하였다. 그 중 조언 및 지도를 실시한 건수는 5,429건으로 신청건수의 약 94.4%에 해당된다. 처

리에 소요된 기간은 1개월 미만이 93.4%로 대부분의 노동분쟁이 1개월 이내에 처리되었다. 신청자의 비율은 근로자가 97.1%, 사용자가 2.9%였다. 또한 고용형태별로 보면 정규직이 54.2%, 파트타임 혹은 아르바이트 21.3%, 파견 및 계약사원이 16.8%이었다.

한편, 개별노동분쟁 상담자는 노동국장의 조언 및 지도 외에 노동국에 설치되어 있는 분쟁조정위원회(변호사, 교수 등으로 구성)에 알선을 신청할 수 있다. 알선신청건수는 6,924건으로 지난해보다 0.5% 증가하였다. 알선처리 상황을 보면, 알선에 의해 노사가 합의에 도달한 건수는 2,686건으로 신청건수의 39.5%에 해당되었다. 신청자의 사정으로 신청을 취하한 건수는 신청건수의 7.5%, 그리고 분쟁당사자가 알선절차에 참가하지 않는 등의 이유로 알선을 중지한 건수가 신청건수의 52.5%로 과반수를 넘었다. 알선 신청자는 근로자가 98.3%로 대부분을 차지하였고, 사용자는 1.6%에 불과하였고 노사쌍방의 신청도 매우 작아 0.1%에 그쳤다. 분쟁조정위원회에 접수된 알선 신청의 내역을 보면, 해고가 39.4%로 가장 많았고, 이어 집단따돌림 혹은 짓궂은 언행 13.0%, 노동조건 저하 8.3%, 퇴직권고 6.8%, 성적 학대 3.5%, 출향 및 배치전환 3.1% 등의 순이었다. 앞에서 살펴본 민사상 개별노동분쟁 상담건수를 상담 내용과 비교해 보면, 해고와 집단따돌림 혹은 짓궂은 언행의 비율이 높다는 점이 특징적이다. 노동조합이 있는



사업장의 근로자도 알선 신청자의 29.4%로 이르고 있어, 노동조합이 개별분쟁해결에 어느 정도 기여하고 있는지에 대해 의문이 제기된다.

• 참고자료 : 후생노동성홈페이지: <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/05/h0525-1.html>

일본 : 2006년 합계출산율 1.32명으로 6년 만에 상승

1명의 여성이 평생 동안 낳을 수 있는 자녀의 추정치인 합계출산율이 6년 만에 상승하여 2006년에 1.32명에 달했다고 후생노동성이 밝혔다. 이는 과거 최저를 기록했던 2005년의 1.26명보다 0.06명 정도 상승한 것으로 합계출산율이 1.3명대에 진입한 것은 4년 만의 일이다.

지난해 일본의 출생아 수는 109만 2,662명으로 2005년의 106만 2,530명보다 30,132명 증가하였다. 반면 사망자 수는 108만 4,488명으로 2005년의 108만 3,796명보다 692명 증가하는 데 그쳐, 출생아 수에서 사망자 수를 뺀 자연증가수(8,174명)가 1년 만에 증가하였다(2005년의 자연증가수는 2만 1,266명 감소).

전체 47개 도도부현 중에서 출생아 수가 사망자 수보다 적은 곳은 36개 지역이었으며, 사이타마현, 치바현, 도쿄도, 시즈오카현, 아이치현, 시가현, 오사카부, 효고현, 후쿠오카현, 오키나와현에서는 출생아 수가 사망자 수를 상회하였다. 또한 사산아 수는 3만 912명으로 2005년의 3만 1,818명보다 906명 감소하였다.

전체 혼인건수는 73만 973쌍으로 2005년의 71

만 4,265쌍보다 16,708쌍 증가하였으며 조혼인율(인구 1천 명당 혼인건수)은 5.8로 2005년의 5.7을 상회하였다. 평균 초혼연령은 남자 30세, 여자 28.2세로 남녀 모두 상승하였다. 반면 이혼건수는 25만 7,484쌍으로 2005년의 26만 1,917쌍보다 4,433쌍 감소하였으며, 조이혼율(인구 1천 명당 이혼건수)은 2.04로 2005년의 2.08보다 낮게 나타났다.

후생노동성은 2006년의 합계출산율이 증가한 배경에 대해 경기회복 등의 영향으로 결혼이 증가한 것과, 둘째 아이와 셋째 아이를 가지는 부부가 증가한 점을 들었다. 하지만, 장기적인 저출산 경향은 크게 변하지 않았다고 주장하고 있다. 또한 일부 전문가들은 2006년의 합계출산율 증가를 “2005년에 예상보다 크게 하락했던 합계출산율의 반동에 따른 일시적인 증가”로 보고 있다.

• 자료 : 東京新聞 朝刊, 2007년 6월 7일자, 厚生労働省大臣官房統計情報部, 「平成18年人口動態統計月報年計(概数)の概況」, 2007년 6월 8일 보도자료(수정본)

일본 : 일본의 경제재정개혁 기본방침

일본에서는 2001년부터 수상의 자문기관으로서 경제재정자문기관이 설치되었다. 동 자문기관은 매년 '기본방침'을 발표하여 국가의 기본정책을 결정하여 제시하고 있다. 기본적으로 각 정부기관은 '기본방침'에 부합하는 정책을 추진하게 된다. 6월 27일 결정된 동 기본방침 중 노동과 관련성이 깊은 사항을 중심으로 소개한다.

성장력 강화를 위해 '성장력가속프로그램'을 실시하여 앞으로 5년간 노동생산성을 1.5배 증가시키기로 하였다. 「성장력가속프로그램」의 내용을 구체적으로 살펴보면 동 프로그램은 3개의 전략으로 구성되어 있다. 먼저 첫번째 전략은 성장력 기반향상 전략이다. 누구든지 어디서라도 직업능력 형성에 참가하여 능력을 발휘할 수 있는 사회를 만들기 위해 잡카드 제도를 도입한다. 특히 프리터 등 취직 곤란자나 신규 졸업자에게 교부하여 필요한 직업능력을 형성할 수 있는 기회를 준다. 또한, 생활지원 대상자의 취로지원과 중소기업 생산성 향상과 최저임금 인상을 포함하여 성장력 기반향상 전략을 집중적으로 추진하기 위하여 중앙 및 지방에 노사정이 참여하는 「성장력기반향상전략추진 원탁회의」를 구성하기로 하였다. 두번째 전략은 서비스혁신전략으로서 생산성 수준이 낮은 서비스산업의 혁신을 위해, IT를 본격적으로 활용할 수 있는 환경정비와 규제개혁을 추진하며, 지역경제 전체의 활력강화를 꾀하기로 하였다. 세번째 전략은 성장가능성 확대전략으로 혁신적이고 위험

부담이 높은 연구개발을 하는 벤처기업 등에 정책 지원을 집중하는 한편, 혁신적 의약품·의료기기 창출을 위한 5개년 전략을 책정 추진기로 하였다.

또한, 성장력 강화를 위해 노동시장 개혁을 추진기로 하였다. 노동시장 개혁은, “모든 사람이 일하는 보람과 의욕을 갖고, 자신의 희망에 따라 안심하고 일할 수 있는 것이 중요하다”는 관점에서 복선형이고 공정한 근로방식의 실현”이라는 취지하에 추진하게 된다. 동 개혁을 추진하기 위해, ‘일과 생활의 조화현장’과 ‘행동지침’을 책정하기로 하였다. 앞으로, 경제재정자문회의에서는 다음과 같은 사항을 논의하기로 하였다.

첫째, 취업률 향상, 근로시간단축 등의 수치목표. 둘째, 일과 생활이 조화된 사회의 실현 정도를 파악하기 위한 지표. 셋째, 일과 생활의 조화를 실현하기 위한 지원책, 제도개혁 등에 관한 정부부처횡단적인 정책방침. 넷째, 경제계와 노동계를 포함한 국민운동 추진을 위한 방침이다.

노동시장개혁은 앞으로 상세한 내용이 발표될 것으로 보이나, 동 개혁의 중심내용이 일과 생활의 조화실현에 초점이 맞추어 진 것이 매우 특징적이다. 또한 이러한 개혁으로 일본 최대의 문제인 저출산문제를 해결하면서 성장력 강화를 꾀하려는 시도도 매우 주목된다.

- 참고자료 : 수상관저홈페이지, <http://www.kantei.go.jp/jp/abepphoto/2007/06/19keizai.html>



중국 : 취업상황 심각 - 노동력 공급이 수요를 크게 앞질러

중국 노동사회보장부 티엔청핑(田成平) 부장은 <쉬에시스빠오(学习时报)>와의 인터뷰 중 중국의 취업상황이 심각함을 아래와 같이 밝혔다 : 노동력의 수요와 공급이 구조적 문제가 공존하며, 도시 취업난과 이촌향도 속도의 증가추세가 중첩되고, 신규 노동력의 취업과 실업인구의 재취업이 서로 뒤엎혀 있다.

티엔 부장은 이어 중국의 취업문제는 그 규모가 거대하고 복잡하여, 다른 어떤 국가도 이전에 겪어 보지 못한 정도이며, 인구가 많고 기초가 빈약한 중국의 상황이 취업문제를 앞으로의 장기적 경제 사회발전 과정에서 직면한 사회문제의 하나로 만들었다고 밝혔다. 또한 체제전환기의 막중한 어려움은 중국이 역사가 남긴 실업인구의 재취업 문제에 필히 노력을 기울일 것을 촉구하고 있으며, 도시와 농촌의 이원구조는 중국이 장래에 장기적으로 직면할 농촌 노동력의 비농업 분야 및 도시로의 전환문제를 낳았으며, 빠른 경제구조조정과 산업구조의 개선은 노동력 구조조정과 근로자의 자질계발 문제를 야기했다고 밝혔다.

티엔 부장은 현재 중국의 취업문제는 다음의 4가지 면에서 이후 일정 기간 동안 심화될 것이 예상된다고 밝혔다.

첫째, 노동력의 공급이 수요를 크게 앞지르는 기본 구조가 장기간 지속 : 이후 몇 년간 도시에서 취업하고자 하는 인원은 매년 2,400만 이상으로 지속될 것이다. 또한 현재의 경제구조 조건하에서 매

년 8%의 경제발전 속도를 유지한다면, 새로 증가하는 일자리와 자연감원을 보충할 인원은 겨우 1,100만으로 공급이 수요를 앞질러 1,300만 정도의 일자리가 부족해 문제가 매우 심각하다.

둘째, 실업인구의 재취업난 여전히 심각 : 2005년 말 국유기업에서 퇴직한 후 재취업을 하지 못한 인원이 200만 이상으로 주로 중서부 지역에 밀집해 있고, 이들은 지난 몇 년간 계속 누적 증가하고 있는 생계곤란계층으로 대다수가 연령이 높고 단순기능만을 가지고 있어, 재취업하기에 비교적 어려운 조건에 있다. 동시에 금년부터 2008년까지 3년간 국유기업의 직장폐쇄와 파산으로 360만 명의 근로자가 일자리를 잃게 되고 새로운 정책 범위에 포함되는 기업에서 퇴직하는 인원도 대략 400만 명에 이를 것으로 예상된다.

셋째, 구조적 취업난 심각 : 중서부 지역과 오래된 공업지대, 사양산업과 자원고갈 도시의 취업문제는 해결이 힘든 반면 신흥산업과 직종, 기술직종 등에서 요구하는 고급 기술인력은 공급이 수요를 충족하지 못하고 있다. 노동력의 전체적 수준이 비교적 낮은 문제가 더욱 뚜렷해지는 반면 기술력의 부족 현상은 이미 심각하여 경제발전을 제약하고 산업구조 개선을 방해하고 혁신능력을 제고하는 데 발목을 잡고 있다. 동시에 국제 무역마찰과 인민폐의 평가절상 압력 등 국내외 거시경제의 변수가 일부 지역과 직종에서의 취업에 영향을 미칠 것이다.

마지막으로 신규 노동력과 농업 노동력의 도시

및 비농업 영역으로의 전환에 대한 취업 압력이 갈수록 커지고 있다.

이후 몇 년간 도시로 새로 진입하는 노동력이 매년 1천만 이상에 달할 것으로 예상되며, 금년에만 1,603만 명에 이르고 있다. 특히 전문대졸 이상이 작년에 비해 75만 명 증가하였고, 이들의 1차 취업률이 70%라고 보았을 때, 124만 명이 졸업한 그 해에 취업할 수 없다. 농촌은 4억 9,700만의 노동력을 보유하고 있으며, 이미 다른 직종으로 취업한

2억 이상과 농업에 종사하는 1억 8,000만 명을 제외하고도 1억 정도의 잉여노동력이 있다. ‘십일오 계획’에 따르면 매년 다른 직종으로 전업하는 인구가 900만 명이다.

- 출처 : 중국노동보장신문왕, 2007년 6월 12일자, “中国就业形势严峻 劳动力供大于求”.
<http://www.labournews.com.cn/lzbzb/xwx/ztbd/19767.shtml>



북미

미국 : 미 상원 새로운 이민법 합의안 도출, 그 최종행방은 여전히 오리무중

지난 5월 17일 미국 백악관과 상원의 주요 민주당·공화 의원 10명은 1,200만 명으로 추산되는 불법체류자의 사면 등을 골자로 한 포괄적 이민법안에 합의하였다. 민주당의 케네디(Edward Kennedy) 상원의원과 공화당의 킬(Jon Kyl) 상원의원이 주축이 되어 작성한 이 합의안은 불법체류자들을 위한 Z비자와 게스트 근로자를 위한 Y비자 신설을 규정하고 있다.

이 합의안에 따르면, Z비자를 받기 위해 금년 1월 1일 이전에 미국에 거주하고 있는 불법체류자들은 자진신고를 해야 한다. 그렇게 되면 18개월 정도 후에 Z비자를 받을 수 있을 것으로 추정되지만, 현재의 모든 불법체류자들이 Z비자를 발급받을 것 같지는 않다. 범죄기록이 없어야 하고 영어 테스트를 통과해야 하며, 수수료, 5,000 달러(한화 약 4,630,000원)의 벌금, 그리고 불법체류자 한 명당 평균 2만 달러(한화 약 18,500,000원)로 추산되는 밀린 세금을 납부해야 하는 Z비자 지급자격 요건을 충족시켜야 하기 때문이다. 더욱이 위의 자격요건을 모두 충족시킨 현재의 불법체류자들의 세대주는 8년 혹은 13년 내에 Z비자를 가지고 본국으로 돌아가 미국 대사관에서 정식 이민비자를 신청해야 한다. 비록 이들의 재입국이 보장된다고는 하지만, 본국에서 정식 이민비자를 신청하여 얻기

까지 생업유지의 문제, 가족과의 생이별 문제 등 불법이민자들은 여전히 해결해야 할 많은 문제들을 가지고 있는 것 또한 사실이다.

매년 40~60만에 달할 것으로 추정되는 게스트 근로자들에게는 2년 기한의 Y비자가 주어진다. Y비자를 가진 근로자들은 1년씩의 공백을 두고 세 차례까지 갱신이 가능하지만, 후에 영주권이나 시민권 신청이 불가능하여 결국에는 고국으로 돌아가야만 한다.

기존의 불법체류자의 조건부 사면과 더불어 이번 합의안의 중점사항은 가족이민보다는 고학력자와 특수기술자 중심의 취업이민을 늘리는 데 있다. 합의안에 따르면 시민권자 가족이라도 배우자나 21세 이하의 가족만이 영주권 신청을 할 수 있다. 반면 직업숙련(50%), 교육수준(25%), 영어구사력(15%) 등을 고려한 점수 제도를 도입해 해마다 38만 명에 달하는 사람들에게 이민비자를 발급한다. 따라서 이 합의안이 그대로 통과된다면 초청방식의 이민은 크게 줄어들고, 고학력자와 특수기술자 중심의 취업이민이 늘어나게 될 것으로 전망된다.

하지만 백악관과 상원의 기대대로 이 합의안이 쉽게 통과될 것 같지는 않다. 오히려 표류할 가능성이 무척 크다. 작년 12월 이미 상원의 이민법안

을 부결시킨 적이 있는 하원은 이번 합의안에 대해서도 여전히 시큰둥한 반응이고, 심지어 상원의원들 사이에서도 비판의 목소리가 터져 나오고 있다. 공화당 중심의 상원의원들은 불법체류자를 처벌 없이 사면하는 조항은 미국 경제와 국가안보 그리고 법의 지배를 바탕으로 한 민주주의의 근간을 해치는 것이라고 연일 독설을 퍼붓고 있다. 반면 많은 이민자연합 단체들은 이번 합의안이 너무 많은 비인간적인 조항과 현재의 불법체류자들이 달성할 수 없는 조건들을 포함하고 있을 뿐만 아니라, Y비자를 가진 게스트 근로자 역시 후에 고국으로 돌아가기보다는 불법체류를 선택하여, 오히려 더 많은 불법체류자들이 양산될 것이라고 경고하고 있다. 재계 역시 이번 합의안으로 향후 심각한 노동력 부족을 해결하지 못할 것이라며 실망하고 있다. 지금까지는 사용자가 회사에 필요한 근로자를 추천하는 방식으로 이민이 이루어져 왔지만 이번 합의안은 근로자의 전문능력을 점수로 평가해 적용하는 시스템을 도입함으로써, 오히려 회사에 필요한 인력을 확보하는 데 더욱 어려움을 겪을 수 있다는 지적이다.

실제로 이러한 대규모의 다양한 반대여론은 지난 21일 상원 지도자들이 이번 합의안 처리를 6월까지 미루기로 결정하는 데 결정적인 계기가 되었다. 새로운 이민법을 둘러싼 수정안의 도출이 불가

피한 현 시점에서, 그 여론이 다양한 탓에 절충안을 찾지 못해 논의 자체가 표류할 가능성도 배제할 수 없다.

- 출처 1 : Boston Globe, 2007년 5월 18일자, "Accord offers path to legal immigration", http://www.boston.com/news/nation/washington/articles/2007/05/18/accord_offers_path_to_legal_immigration/
- 2 : Boston Globe, 2007년 5월 18일자, "How bill affects quest for residency, security", http://www.boston.com/news/nation/washington/articles/2007/05/18/how_bill_affects_quest_for_residency_security/
- 3 : LA Times, 2007년 5월 29일자, "A good compromise for democracy", <http://www.latimes.com/news/opinion/commentary/la-oe-jacoby29may29,1,2542418.story?ctrack=1&cset=true>
- 4 : LA Times, 2007년 5월 28일자, "Changes to immigration bill possible", <http://www.latimes.com/news/nationworld/nation/la-na-immig28may28,1,1219021.story?ctrack=2&cset=true>



미국 : CEO들의 연봉급등 현상

최근 미국 CEO들의 연봉이 급격히 상승하고 있다. 1960~70년대 미국에서 가장 큰 기업의 CEO는 그 기업에서 세 번째로 높은 고위간부의 연봉에 비해 80% 더 받았다. 하지만 2000년대 들어서면서 그들간의 격차는 280%까지 벌어지고 있다.

예를 들어 Office Depot의 CEO는 10년 전만 해도 연봉 22억 원을 받았고 이는 그 기업에서 두 번째로 높은 고위간부 연봉의 두 배, 다섯 번째로 높은 고위간부 연봉의 세 배 수준이었다. 그러나 작년에 이 기업의 CEO는 연봉 120억 원을 받았고 그 규모는 두 번째로 높은 고위간부 연봉의 네 배, 다섯 번째로 높은 고위간부 연봉의 여섯 배에 달한다. 미국에서 간부들 간 인센티브의 차이가 가장 적다고 알려져 있던 월마트의 경우도 예외는 아니다. 10년 전 두 번째로 높은 고위간부의 연봉보다 단지 40% 더 높았던 월마트 CEO의 인센티브는 작년에 두 배 이상 확대되었다. CEO와 나머지 간부들 간의 이러한 연봉격차 추세는 거의 대부분의 미국 기업에서 나타나고 있다.

이러한 현상의 해석을 둘러싸고 최근 다양한 의견이 나오고 있다. 어떤 논자들은 현재의 CEO 연봉의 급등현상은 경제학의 수요와 공급의 원리에 의해 해석될 수 없다고 주장하는데, 그 가운데 일부는 컨설팅 회사로 하여금 CEO 자신이 연봉을

많이 받을 수 있게끔 종용하고 있다는 일종의 음모 이론까지 내놓고 있기까지 하다. 반면 경제학계에서는 유명 음악가, 스포츠 선수들이 슈퍼스타로서 거대한 수입을 얻는 논리로, 토너먼트 시스템에 의해 운영되는 경기에서 승자가 모든 것을 갖게 되는 토너먼트식 급료체계(Tournament-Payment)로서 최근 CEO 연봉급등 현상을 설명하려고 노력한다.

고전적이지만 언제나 노동시장의 뜨거운 감자인 “왜 양극화 현상이 심화되는가?”라는 질문이 어떤 이론 혹은 가설로 설명될 수 없듯이, 몇몇 해석으로 이 현상을 완전히 설명할 수는 없을 것으로 보인다. 하지만 흥미로운 점은 기업 간부들간의 연봉격차 문제가 노동시장의 고전적인 이슈인 소득격차와 양극화 문제를 뛰어넘어 기업의 효율성 측면에서 다루어지기 시작했다는 것이다. 더욱이 미국경제의 연착륙 혹은 경착륙이 계속 경고되는 현시점에서 이 문제가 활발히 제기되고 있다는 점도 주목할 만하다.

- 출처 : New York Times, 2007년 5월 25일자, “More Than Ever, It Pays to Be the Top Executive”, <http://www.nytimes.com/2007/05/25/business/25execs.html?ex=1180756800&en=a1f5e5a26d21bc5e&ei=5070&emc=eta1>

독자의견 수렴

‘국제노동브리프’ 독자분들께,

한국노동연구원에서는 국제노동관련 정보를 체계적으로 수집 제공하기 위해 ‘국제노동브리프’를 발행하고 있습니다. 보다 나은 정보를 제공하고자 이번 호에 대한 독자 여러분의 평가의견을 듣고 싶습니다. 이번 호에서 다루어진 기사 중에서 흥미로운 것이 있다면, 또는 지적하고 싶은 점이 있다면 알려주십시오. 그 밖에 앞으로 다루었으면 하는 주제를 제안해 주셔도 좋고, 내용 이외에 형식면으로 개선되었으면 하는 점에 대해서도 말씀해 주십시오.

아래 팩스나 이메일로 의견 부탁드립니다.

Fax : 02-782-3308

e-mail : soohyang@kli.re.kr, kliglobal@kli.re.kr

보내주신 의견은 앞으로 더 풍부한 읽을거리를 제공하는 데 많은 도움이 될 것입니다. 감사합니다.

※ 6월 국제노동브리프 국제노동동향 ‘독일의 산업재해 발생현황’ 원고에서 필자가 이정원으로 잘못 표기 되었으므로, 이정언으로 바로잡습니다.

I N T E R N A T I O N A L L A B O R B R I E F



150-010 서울특별시 영등포구 여의도동 16-2 중소기업회관 9층
TEL : 02-782-3832 FAX : 02-782-3308 <http://www.kli.re.kr>