



# 중국 취업제도 개혁의 변천 과정과 특징

황경진 (중국 인민대학교 노동인사학원 노동법 및 노사관계학 박사과정)

## ■ 머리말

취업제이란, 국가가 그 나라의 정상적인 사회생산을 위해 노동력을 조직하고 보호하기 위해 구축하고 실시하는 각종 취업과 관련된 법규와 정책 및 운영방식을 말한다. 현대사회에서 취업은 민생의 근본이며 가장 중요한 경제문제이자 사회 문제이다. 또한 취업은 한 국가의 경제발전과 사회안정에도 많은 영향을 미친다.

중국의 경우, 취업제도 개혁은 경제체제 개혁의 필수불가결한 부분으로써 그 진행 과정은 경제사회의 전반적인 조화와 지속가능한 발전에도 중요한 영향을 미친다. 계획경제체제 시기에는 당시의 경제체제에 부합되는 통포통배(統包統配)<sup>1)</sup>제의 계획적 취업제도가 형성되었다. 그러나 문화대혁명이 이후 취업난이 가중되자 경제개혁을 전면적으로 추진하기 전에 취업난을 원만하게 해결하기 위해 취업제도의 개혁이 우선적으로 진행되었다. 이는 경제개혁 과정에서 노동력 자원

1) 중국의 노동력 관리정책은 1956년 소유제의 사회주의적 개조가 완성된 이후 노동력 전원을 인수하여 통일적으로 관리하는 ‘통포통배(統包統配)’ 정책을 실시하였다. 이로 인해 노동력 특히 신규졸업자를 국가가 통일적·계획적으로 관리하고 각 기업 및 단위로 분배하는 한편, 근로자의 이직 및 해고는 엄격하게 제한되었다. 개혁개방정책 이전의 ‘공유제 중심의 계획 경제’ 및 ‘완전고용’이라는 사회주의 이념에 따른 ‘통포통배’ 정책은 이른바 철밥통(鐵飯碗, 근로자의 종신고용), 철임금(鐵工資, 고정임금), 철의자(鐵交椅, 성과와 상관없이 간부 지위 보장) 등의 삼철(三鐵)을 야기시켜 중국 경제성장을 저해하는 요인이 되었다.

의 시장 배치 작용을 발휘하는 데 있어 일정한 기초가 되었다. 쌍궤(雙軌)<sup>2)</sup>제 경제체제 시기에는 그에 부합하는 쌍궤제 취업제도가 형성되었고, 사회주의 시장경제체제 개혁의 목표를 확립한 이후에는 경제체제 개혁의 전반적인 진행 과정에 부합되는 ‘재취업 공정’을 핵심으로 하는 취업제도의 개혁이 진행되었다. 1990년 후반 경제체제 개혁이 지속적으로 추진되면서 취업 상황이 나빠지자 노동관계도 악화되었다. 따라서 중국 정부는 효과적인 취업 확대를 위해 적극적인 취업정책을 핵심으로 하는 전방위의 취업제도 개혁을 실시하였다.

경제체제 및 취업제도 개혁의 진행 과정에 따라 중국 취업제도의 개혁 과정은 크게 다음의 3단계로 구분할 수 있다. 첫 번째 단계는 계획경제체제의 전반적인 개혁 틀 내에서 취업제도의 개혁이 이루어졌던 1978년부터 1991년까지의 시기로 당시의 극심한 취업난을 해결하기 위해 쌍궤제는 하나의 과도기적 취업체제로서 계획적 취업이 여전히 취업 배치의 주요 방식이었다. 두 번째 단계는 시장화 취업 개혁이 적극적으로 추진되었던 1992년부터 2001년까지의 시기로 계획적 취업이 일정 부분 역할을 하고 있지만 정부의 취업촉진 책임체계가 계속적으로 완비되었고, 노동시장에서 노동력 자원 배치의 기초적 역할은 끊임없이 확대되었다. 마지막 세 번째 단계는 시장화 취업제도의 개혁이 급속히 추진되었고, 적극적 취업정책이 취업제도의 핵심인 2002년부터 2007년까지의 시기로 취업총량의 문제와 구조적 모순이 더욱 두드러졌고, 노동관계가 사회주의 화목사회를 건설하는 데 있어 중요한 요소가 되었으나, 완전고용에 가까운 일자리 창출의 목표는 여전히 실현되지 않았다.

아래에서는 계획경제체제 시기 및 경제체제 개혁의 진행 과정에 따라 중국의 취업제도의 특징에 대해 살펴보도록 하겠다.

2) 시장메커니즘과 계획메커니즘이 병존하는 상태를 중국어로 쌍궤(雙軌)제라고 한다. 이는 점진적인 체제 이행에 수반되는 필연적인 과정이다. 재화와 서비스, 생산요소의 배분방법은 지령성 계획, 지도성 계획 및 시장 조절의 세 가지로 나누어지고, 가격 측면에서는 정부 고정가격, 정부 지도가격 및 시장가격으로 나누어진다. 따라서 시장화는 배분 측면에서 보면 지령성 계획에 의한 배분의 비율이 낮아지고, 시장조절에 의한 배분이 높아지는 과정이며, 가격 측면에서 보면 가격결정에서 정부 고정가격의 비중이 작아지고, 시장가격의 비중이 커지는 과정이다. 이러한 시장화는 1990년대에 들어와 급속히 진행되었다. 간단히 말해, 계획경제 체제와 시장경제 체제가 병존하는 시기를 쌍궤제라고 한다.

## ■ 계획경제체제하의 통포통배(統包統配)제의 취업제도

1949년 신중국 성립 이후 형성된 중국의 취업제도는 당시의 계획경제체제에 부합하고 건국 초기 존재했던 대량실업자군을 구제하기 위해 국가가 통일적으로 신규 배출 노동력을 취합하여 통일적으로 배분하는 이른바 통포통배(統包統配)제의 기틀이 형성되었으며, 중공업 우선발전전략이 시작된 1952년부터 정식으로 통포통배(統包統配)제의 취업제도를 확립하였다. 통포통배(統包統配)제하에서 노동자의 취업은 국가의 행정 방식에 의해 통일적으로 배분되었고, 기업은 고용의 자율권이 없었으며 단지 국가의 채용계획을 집행했을 뿐이고, 노동자도 직업선택 및 이직의 자유가 보장되지 않았다.

전통적 계획경제체제가 통포통배(統包統配)제라는 계획적·통일적 노동력 배분이라는 방식을 선택하는 것은 필연적인 것이고, 또한 중공업 우선발전전략은 노동력의 통일적·계획적 배분을 필요로 한다. 그러나 도시지역 공업이 노동력을 흡수하는 데는 한계가 있었고, 계획배분의 수단으로 통해 기업의 수요와 상관없이 국가가 정한 노동량을 고용해 온 탓에 많은 잉여노동력이 생겨나게 되었다.

계획경제체제에서 생겨난 통포통배(統包統配)제의 취업제도가 저효율의 동태적 균형에 이르게 되고, 경제체제의 개혁이 진행되면서 통포통배(統包統配)제의 취업제도도 개혁이 요구되었다. 그러나 오랫동안 계획경제체제의 영향을 받아 온 계획취업제도는 경제 변화 시기에 취업제도 개혁에 중요한 영향을 미쳤고, 이러한 계획적 취업제도는 상당부분 취업제도 개혁노선의 선택을 결정하고 있었고, 또한 상당부분 취업제도 개혁의 성과를 결정하고 있었다.

## ■ 1978~1991년의 쌍궤(雙軌)제 취업제도

1978년부터 1991년까지는 경제체제 개혁이 점진적으로 추진되면서 계획경제체제와 시장경제체제가 함께 병존하는 쌍궤(雙軌)제 경제체제가 형성된 시기이다. 따라서 취업제도도 쌍궤제 경제체제에 맞게 개혁이 진행되었다. 경제체제가 쌍궤제로 전환되면서 국유기업의 노동수요는 통포통배(統包統配)제에서 계약의 성질을 가지는 노동계약제로 전환되었다. 이에 따라 국유기업은

계획경제체제 하에서 고용한 노동자를 자유롭게 해고할 수는 없었지만, 반면 새로 채용한 근로자는 자유롭게 해고할 수 있게 되었다. 국유기업 이외의 기타 유형의 기업들은 기본적으로 시장경제원리에 따라 노동시장에서 필요한 노동력을 자유롭게 채용할 수 있게 되었다.

경제개혁 초기 여러 가지 원인이 겹치면서 실업문제가 심각해지자 중국 정부는 1980년 8월 취업문제에 대한 근본적인 해결방안을 제시하였다. 즉 국가의 통합관리계획과 지도 하에, 노동부문이 직업을 소개하고, 노동자들이 자발적으로 취업을 조직하며, 스스로 취업을 모색하는 3가지 방법을 결합한 ‘삼결합(三結合)’의 취업방침이 등장하였다. ‘삼결합’ 방침은 시장화 경제체제의 근본적인 변혁을 진행하기 전에 시도한 시장화 취업확대 방침으로 중국 취업제도 시장화 개혁의 신호탄이었다. 이 방침은 취업문제 해결과 소유제 구조조정을 함께 결합하여 많은 성과를 거두었다.

국유기업에 대한 개혁이 본격적으로 진행되면서 국유기업의 고정공(固定工)제도는 노동계약제로 전환되었다. 그러나 노동계약제의 대상이 신규 채용자로 한정됨에 따라 한 기업 내에 노동계약제와 고정공제가 공존하는 이중적 상황이 발생하였다. 국유기업 고용제도의 개혁과 ‘삼결합’ 방침이 서로 결합하여 쌍궤제 경제체제 하의 쌍궤제의 취업제도가 정식으로 형성되었다.

전통적 계획경제체제 하의 통포통배는 쌍궤제 취업제도로 전환되었다. 그러나 쌍궤제 취업제도의 개혁은 전통적 노동취업제도의 틀 내에서 비교적 유연하게 이루어졌다. 즉 국유기업 고용제도의 변화는 당시의 국유기업과 긴밀히 결합하여 국유기업 개혁의 일부분으로서 취업제도의 개혁은 종속적인 지위에 있었다.

쌍궤제 취업제도는 당시 정치·경제 정세와 잘 부합되는 제도로서, 시장화를 목표로 하는 취업제도의 개혁을 더욱 촉진시키는 한편, 노동시장에서 노동력 자원을 배분하기 위한 기본 틀을 형성하는 데 체제, 메커니즘, 관념적인 부분에서 그 기초를 다졌다. 뿐만 아니라 시장에서 효과적이고 실질적인 노동력 자원의 배분을 실현시킬 수 있는 기본 틀을 형성하는 데도 긍정적인 역할을 하였고, 향후 취업제도 개혁 진행과정과 성과 면에서 지대한 영향을 끼쳤으며 사회주의 시장경제체제를 개혁 목표로 하는 경제체제 개혁을 위해서도 그 초석을 마련했다.

## ■ 1992~2001년 ‘재취업 공정’을 중심으로 하는 취업제도 개혁

중국은 1992년 개혁의 목표로 ‘사회주의 시장경제체제 확립’을 선언한 이후, 국유기업 개혁을 핵심으로 하는 경제체제 개혁은 취업제도의 근본적인 변화를 요구했다. 경제의 효율성을 향상시키고 국유기업의 이익을 증대시키기 위해 계획경제체제하에 양산되었던 국유기업의 잉여노동력을 퇴출시켰다. 따라서 이 시기 취업제도 개혁의 핵심적 임무는 퇴출된 잉여노동력에 대해 재교육을 실시하고 취업을 알선해 주는 것이었다. 시대적 요청에 따라 생겨난 ‘재취업 공정’은 이 시기 취업제도 개혁의 중심점이 되었고, 쌍궤제 취업제도는 점차적으로 시장화 취업 개혁으로 변화·발전하였다.

‘재취업 공정’을 핵심으로 하는 취업제도 개혁과정에서 취업을 보다 효과적으로 촉진시키기 위해 각종 직업훈련 및 노동예비제도 등을 동시에 실시하였다. 이를 통해 경제체제 개혁 진행과정과 부합되는 노동시장이 점점 형성되었을 뿐만 아니라, 노동력 자원을 배치하는 데 있어 중요한 작용을 하게 되었다. 이로써 계획취업의 고정관념이 사라지면서 시장화 취업관념이 자리를 잡기 시작하였다. 한편 이 시기부터 그리 심각한 편은 아니었지만 농촌 잉여노동력의 도시 이전 등의 문제가 부각되기 시작하였다. 1990년대 말과 2000년 초기부터 ‘재취업 공정’은 일정한 성과를 거두었다. 그렇지만 취업상황이 갈수록 악화되면서 취업제도에 대한 전면적인 개혁이 요구되자 정부와 노동시장은 일자리 확대에 적극 나서게 되었다.

중국 정부는 사회주의 시장경제체제의 개혁 목표를 확립한 이후 취업난을 원만하게 해결하기 위해 일자리를 확대하는 다양한 조치를 취했다. 또한 현대기업제도는 국유기업 개혁의 방향으로서 취업제도 개혁에 새로운 토대를 제공했다. 따라서 노동제도는 계획경제의 고정공제도에서 전원 노동계약제로 전환되었다.

국유기업의 잉여노동력 문제가 서서히 대두되기 시작하면서 하강인원은 정부, 사회, 기업 및 개인 등 전 방면으로 구성된 과도성의 ‘재취업 공정’을 통해 과거 근무성격과 유사한 분야로 배치하였다. 재취업이 불가능한 사람들은 실업자로 전락하게 되었다. 정부 노동부문이 중심이 되어 추진한 ‘재취업 공정’은 상당한 자금 투입을 통해 정책부조와 각종 취업서비스 수단을 종합적으로 운영하고 정부, 기업, 노동자와 사회 각 방면의 적극성을 최대한 발휘하여, 실업 6개월 이상의 장기실업자 및 생계가 곤란한 하강인원에게 취업지도, 직업소개, 전업훈련 등 서비스를 제공하여

이들로 하여금 최대한 빨리 재취업을 실현할 수 있도록 도왔다. 2001년 '재취업 서비스센터'가 폐지되면서 국유기업은 노동자를 감원할 경우 법에 따라 노동관계를 해지하고 실업보험급여를 지급하였다. 따라서 이때까지 새로운 일자리를 찾지 못한 하강인원에게는 실업보험급여를 지급 받는 시장화 방식의 취업제도가 적용되었다.

이 시기의 취업제도 개혁은 전면적으로 진행된 것이 아니었기 때문에 모든 취업 문제를 일괄적으로 해결하지는 못했다. 또한 가시화될 수 있는 취업 문제를 효과적으로 예방하지도 못했다. 따라서 더욱 광범위하고 효과적인 취업 개혁제도의 필요성이 역설되게 되었다. 시장경제체제 개혁을 목표로 하는 취업제도의 개혁과정에서 취업제도는 국유기업 제도 개혁과 맞물리는 중요한 구성 부분으로서 재취업 공정을 중심으로 하는 취업제도의 개혁은 중요한 지위를 차지하였다. 그러나 국유기업 내의 제도 개혁은 전반적으로 취업제도 개혁과 취업의식 개혁을 추진하는 데 지대한 공헌을 하게 되었고, 전반적인 경제제도의 개혁을 더욱 가속화시켰다. 또한 노동시장이 발전하는 과정, 그리고 시장에서 노동력을 배분하는 과정에서 지대한 영향을 끼치게 되었다.

## ■ 2002년 이후 적극적인 취업정책 구축을 중심으로 하는 취업제도 개혁

중국 정부는 갈수록 심각해지는 취업난을 해결하기 위해 2002년부터 적극적 취업정책을 실시하였다. 정부는 취업촉진의 책임체계를 한층 더 재정비하고, 재정투입, 세금우대 등의 다양한 조치를 통해 취업을 촉진시켰다. 또한 취업여건을 끊임없이 개선하는 것은 물론 취업곤란자들을 대상으로 취업보장기제를 더욱 확대 실시하였다.

국유기업 개혁과 취업체제 개혁 및 산업구조가 조정됨에 따라 취업압력이 증가하고 구조성 취업문제가 점점 심각해지자 중국 정부는 적극적 취업정책을 실시하였고, 취업재취업의 지표를 거시조정 목표에 포함시켰다. 또한 경제가 발전함에 따라 적극적 취업정책의 완성도를 높였다.

적극적 취업정책은 경제발전 및 취업기회의 확대를 목표로 삼고 있으며, 이를 통해 다양한 산업, 업종에서 각종 루트와 방식으로 일자리를 창출하고, 취업을 촉진하는 자세 및 금융정책을 재정비하였다. 또한 창업을 활성화하는 한편 모든 노동자들을 위한 창업훈련, 재취업훈련 등의 기능적인 직업훈련제도를 마련하고, 도시와 농촌 간의 통일된 인재시장과 노동시장을 형성하는 취

업서비스기구를 발전시켰다. 한편 ‘노동계약법’과 ‘취업촉진법’이 반포, 실시됨에 따라 법률적으로 취업을 확대하는 정책체계가 마련되었다. 또한 취업과 관련된 장기적이고 효과적인 기제를 형성하여 노동자들의 권익을 보호하는 동시에 시장기제의 형성을 통해 취업을 촉진하고 정부의 취업촉진 책임의식을 더욱 확고히하였다.

경제사회의 발전 및 취업 형세가 변화됨에 따라 적극적 취업정책은 다음과 같이 개선되었다. 첫째, 정부의 역할만을 중시하는 것에서 정부와 시장의 역할을 다같이 중시하는 것으로 변화되었고, 둘째, 관심대상이 재취업인원에서 모든 취업인원으로 확대되었고, 셋째, 비교적 좁은 범위의 취업촉진 수단에서 다채널의 광범위한 취업촉진 수단으로 변화되었고, 넷째, 경제성장의 일자리 확대 작용을 중시하지 않은 것에서 경제발전과 일자리 확대의 상호작용의 실현을 강조하는 것으로 변화되었으며, 마지막으로 정부가 취업을 촉진하는 것에서 노동집약형 산업, 서비스업, 중소기업 등이 취업을 촉진하는 주체로 거듭나게 되었다.

여러 가지 요인의 영향으로 적극적 취업정책은 제 역할을 수행하는 데 많은 어려움이 있으나, 일자리 확대, 취업곤란자의 취업보장기제의 구축, 사회안정 유지 및 경제발전을 촉진하는 데 있어 지대한 공헌을 하고 있다.

## ■ 맺음말

중국은 현재 사회경제가 급속히 변화하는 시기에 처해 있으며 노동시장 역시 예외가 아니다. 시장체제의 변화, 경제체제의 변화 및 제도체제의 변화 등 복합적인 체제 변화로 인해 노동시장의 정세는 한치 앞도 예측하기 어렵다. 이는 복잡 다변화하는 환경 속에서 기업들에게 불안정한 요소를 더할 뿐 아니라 정부가 취업촉진정책을 시행하는 데 있어 여러 가지 문제에 직면하게 하였다. 한편 중국은 높은 경제성장률이 지속되고 있음에도 불구하고 해를 거듭할수록 도시지역 등기실업률은 증가하고 있다. 중국의 실업문제는 노동력의 과잉뿐만 아니라 체제 변화에서 온 제도적 모순에 기인한 것이고, 일자리 창출이 민생 개선과 조화로운 사회 건설의 핵심 사안이 될 것이기 때문에 앞으로도 중국 정부의 노동취업제도 개혁의 중요성은 더욱 강조될 것으로 보인다. **KLI**