

중국 단체협약(集体合同) 제도의 발전과정, 추진방식 및 문제점

International Labor Trends

국제노동동향 ⑥ - 중국

황경진 (중국 인민대학교 노동인사학원 노동법 및 노사관계학 박사과정)

■ 머리말

중국의 단체협약(集体合同)제도는 1994년 ‘노동법(劳动法)’ 제정 이후 시범적으로 운영되어오다가, 1997년부터 전면적으로 시행되었다. 중국은 ‘사회주의 시장경제’를 채택한 후 단체협약제도를 구축하여 대대적으로 추진하였고, 시장경제체제에 걸맞은 노사관계 조정시스템으로 만들기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 중국의 단체협약제도는 기본적인 법률의 틀이 확립되고 단체교섭을 통해 단체협약을 체결하는 사업장이 급속하게 늘어나면서, 중국 노사관계 조정시스템의 중요한 구성 부분이 되었다.

지난 1월 23일 ‘인력자원과 사회보장부(人力资源和社会保障部)’, ‘중국노동조합총연맹(中华全国总工会)’ 및 ‘사용자단체(中国企业联合会, 中国企业家协会)’ 등 노사정 3자는 현재의 경제위기가 노사관계에 미치는 부정적인 영향을 적극적으로 대처하고 노사관계 협조체제를 강화하기 위해 ‘당면한 경제상황에 대응하고 노사관계 안정을 위한 지도의견(关于应对当前经济形势稳定劳动关系的指导意见)’을 공동으로 내놓았다. 이 ‘지도의견’은 단체교섭 시스템을 조속히 구축해 단체협약제도를 대대적으로 추진할 것을 요구하고 있으며, 안정적인 노사관계를 형성하는 데 있어 단체협약제도가 더 많은 역할을 할 것으로 기대하고 있다.

중국은 개혁개방 이전 계획경제체제를 오랫동안 유지해 왔기 때문에 중국의 단체협약제도는 시장경제체제 국가와 완전히 다른 도입 및 추진 과정을 거치면서 발전해 왔다. 따라서 이하에서는 중국 단체협약제도의 역사적 발전 과정과 입법 과정을 간략하게 살펴보고, 임금단체교섭, 단체협약

제도의 법령상의 문제점, 추진 방식 및 문제점에 대해 살펴보도록 하겠다.

■ 1950년대 단체협약제도의 역사적 변천 과정

신(新)중국 성립 초기 노사간의 모순은 여전히 심각했다. 따라서 인민정부는 대등한 노사관계를 구축하기 위해 사영기업(私營企業)에 단체협약제도를 보급하기 시작했다. 당시 해방운동 과정에서 노동자 계급에게 공장을 점검당한 사용자들은 노동자들의 요구를 두말없이 수용했지만, 이를 이행하지 않고 노동조합 또는 노동국에 책임을 전가하기에 급급했다. 이런 상황에서 중앙인민정부 노동부와 전국노동조합총연맹(이하 총공회)은 민주적이고 대등한 교섭방법을 마련하였다.

1949년 9월 인민정치 협상회의에서 통과된 ‘공동강령(共同綱領)’은 “사영기업에서 ‘노사 win-win 원칙(勞資兩利)’을 실현하기 위해 노동조합은 근로자들을 대표하여 사용자와 단체협약을 체결해야 한다”고 규정하였다. 이로써 단체협약제도에 대한 입법의 헌법적 근거가 최초로 탄생하였다. 노동조합은 단체협약 추진 과정에서 적극적인 역할을 발휘하였다. 1949년 11월 총공회는 전국노동조합 사업회의가 제정한 ‘사영공상기업 노사쌍방 단체협약 체결에 관한 임시방법(關於私營工商企業中勞資雙方訂立集體合同的暫行辦法)’, ‘노사관계 임시처리방법(關於勞資關係暫行處理辦法)’ 및 ‘노동쟁의 해결절차 임시규정(勞動爭議解決程序的暫行規定)’ 등 단체협약에 관한 사항을 규정하고 있는 3건의 문건을 심사, 비준하였다. 1950년 전후해서 많은 기업에서 노사 쌍방이 대등한 교섭을 통해 단체협약을 체결하기 시작했다. 그러나 이 시기의 단체협약 체결은 사영기업에만 국한되었다. 노동부는 1950년 4월 29일 ‘사영기업 노사협상회의 설립에 관한 지시(關於在私營企業設立勞資協商會議的指示)’를 반포하여 채용, 해고, 근로시간, 임금 및 복지처우 등에 관한 사항을 단체교섭 대상으로 규정하였다. 이후 1950년 6월 중앙인민정부위원회가 제정한 ‘노동조합법(工會法)’은 단체협약 체결에 관한 사항을 법률로 규정함으로써 신중국 성립 이후 단체협약제도에 관한 최초의 법률규정이 마련되었다.

중국경제는 1953년부터 제1차 5개년계획을 시행하면서 계획경제 시기로 접어들었다. 이 시기 단체협약제도는 국영기업(國營企業)¹⁾에서 급속하게 발전했다. 1953년 중앙인민정부 방직공업부와 방직 노동조합 전국위원회가 국영기업 단체협약제도 실행에 관한 법규성 문건인 ‘국영공장 단

체협약 체결에 관한 연합지시(关于在国营工厂中订立集体合同的联合指示)를 반포하면서, 국영기업에서 단체협약제도가 광범위하게 실행되었다. 그러나 1956년 공상업에 대한 사회주의 개조가 완성되면서 노사관계는 더 이상 존재하지 않게 되었고, 이에 따라 단체협약제도도 중지되었다.

■ 1950년대 단체협약제도에 대한 평가

1950년대 중국 단체협약제도는 바람직한 노사관계 형성 및 노동조직 개선에 지대한 공헌을 하였다. 1950년대 단체협약제도는 전반적으로 아래와 같은 특성을 보인다. 첫째, 소유제별로 단체협약제도가 진행되었다. 즉 사영기업에서 먼저 시작되었고, 이후 국영기업에 보급되었다. 둘째, 기업별 단체협약뿐만 아니라 업종별 단체협약이 중요한 작용을 하였다. 셋째, 단체협약제도가 사영기업에서 노사 당사자간 힘의 균형 및 안정적인 노사관계를 유지하는 데 있어 중요한 작용을 하였다. 넷째, 국영기업의 단체협약은 계획경제체제의 색채가 농후했다. 즉 근로자들을 동원하여 국가계획을 완수하는 것이 단체협약의 주된 목적이었고, 근로자의 권리 및 이익보호에 관한 사항은 부수적 내용이었다. 다섯째, 단체협약제도의 실시방법과 내용 등을 법률 형식이 아닌 행정규장 형식으로 규정하고 있어 단체협약제도의 본래적 기능을 충분히 발휘할 수 없었다.

■ 단체협약제도의 입법화 과정

중국의 현 단체협약제도의 직접적인 배경은 ‘사회주의 시장경제체제’로의 전환이다. 따라서 1980~90년대 중국 단체협약제도의 추진 과정은 경제체제 개혁의 진행 과정과 함께 한다.

- 1) 국영기업은 전민 소유제 기업 및 국유기업으로 불린다. 1980년대까지 주로 국영기업, 전민 소유제 기업이라고 불렀고, 그 소유제 측면을 강조할 때는 전민 소유제라는 명칭이, 관리 방식에 더 강조점을 둘 때는 국영기업이라는 명칭이 사용되었다. 이 두 가지 명칭이 국유기업으로 대체된 것은 1992년의 ‘전민소유제 공업기업 경영구조 전환조례(全民所有制工业企业经营机制转换条例)’가 반포되어 재산을 분명히 하고 소유와 경영을 분리하는 현대 기업제도 건립 방침이 명확해진 이후이다.

1980년대부터 중국의 일부 국유기업(国有企业)에서는 ‘도급경영책임제(承包经营责任制)’ 실시 과정 중에 ‘공동보호계약(共保合同)²⁾’이라는 단체협약과 비슷한 성질의 계약을 체결하기 시작했다. 공동보호계약은 단체협약과는 체결 당사자, 계약의 취지 및 내용 등에 있어 본질적으로 다르지만, 이를 단체협약제도 부활의 전 단계로 보는 견해도 있다.

중국 정부는 1980년대 중·후반기 개혁개방에 박차를 가하면서 일부 법률법규 중에 단체협약의 실시방법 및 내용 등에 관한 사항을 언급하였다. 그 대표적인 법률·법규로는 1988년 6월 국무원이 제정한 ‘중화인민공화국 사영기업 임시조례(中华人民共和国私营企业暂行条例)’와 1989년 12월 노동부가 제정한 ‘사영기업 노동관리 임시조례(私营企业劳动管理暂行条例)’ 등이 있다.

1990년 초 시장화로의 보폭이 빨라지면서 노사관계 영역에서 새로운 모순과 갈등이 출현하였다. 이러한 배경 하에서 단체협약제도에 관한 입법은 실질적인 진전을 이루었다. 1992년 ‘노동조합법’ 및 1994년 ‘노동법’의 제정은 단체협약제도 정립의 중요한 이정표가 되었다. ‘노동조합법’은 노동조합의 권리 측면에서 단체협약 체결에 대한 사항을 규정하였고, ‘노동법’은 단체협약의 내용, 체결절차, 법률 효력 및 관련 분쟁의 처리 등에 관한 사항을 비교적 구체적으로 규정하였다. 또한 1994년 12월 노동부는 ‘단체협약규정(集体合同条例)’을 제정하여 단체협약제도의 관리를 강화하였다.

■ 임금단체협약제도의 시행(試行)

단체협약제도가 어느 정도 자리를 잡아가자 노동과 사회보장부(현 인력자원과 사회보장부)는

2) 공동보호계약은 단체협약과 다음과 같은 차이점이 있다. 첫째, 계약의 주체가 다르다. 단체협약의 당사자는 사용자 및 노동조합이지만, 공동보호계약은 당 조직까지 포함한다. 둘째, 계약의 취지가 다르다. 단체협약의 핵심은 근로자의 합법적인 권익을 보호하고, 기업 노사관계를 조정하는 데 있지만, 공동보호계약의 취지는 생산임무와 사업임무 완수를 보증하는 데 있고, 이 기초 위에 근로자의 권익을 보호한다. 셋째, 계약의 내용이 다르다. 공동보호계약 당(黨), 정(政), 노(勞) 각 방의 권리의무를 규정하고 있지만, 단체협약은 사용자와 노동자의 권리의무만을 규정하고 있다. 넷째, 단체협약은 기업의 경영실적이 근로자의 합법적 권익보호에 영향을 미치지 않지만, 공동보호계약은 기업의 경영실적이 근로자 자신에게 전가된다.

2000년 11월 ‘임금단체교섭 시행방법(工资集体合同试行办法)’을 제정하였다. 시장화 이래 중국 노사관계의 가장 큰 변화는 근로조건 결정권을 가지고 있는 주체가 국가에서 기업으로 옮겨갔다는 것이다. 그러나 기업의 근로조건 결정권한을 합리적인 범위 내에서 제한하지 않고 무한정으로 인정한다면, 노동공급이 수요를 초과하는 상황 하에서 노동조합이 대등한 지위에 서서 임금에 관한 사항을 사용자와 교섭한다는 것은 원칙적으로 불가능하다. 따라서 노사간 교섭력의 불평등을 시정하기 위해 ‘임금단체교섭 시행방법’이 제정되었다.

‘임금단체교섭 시행방법’은 임금단체교섭의 기본원칙, 내용, 교섭대표, 절차, 협약심사 및 효력 등 총 6장 26개조로 구성되어 있다. ‘임금단체교섭 시행방법’이 공포된 후 임금단체교섭은 급속하게 발전해 나가고 있다. 그러나 현재 중국 기업은 국유기업, 사영기업 및 외자기업 등 소유제별로 다른 임금결정 시스템을 가지고 있어 추진 과정에서 적지 않은 문제점이 나타났다. 국유기업은 정부 통제를 위주로 시장 시스템을 보조로 하는 임금결정 시스템을 실행하고 있어 임금총액의 거시적 통제를 자율적으로 수행할 수 없다. 이러한 배경 하에서는 임금교섭은 본래적인 기능을 발휘하기 어렵고, 설사 한다고 하더라도 내부 분배방식의 조정에 국한될 뿐이다. 반면, 사영기업의 경우 자주적인 임금결정 시스템을 실행하고 있지만, 노동시장에서의 노동공급 과잉은 노사간 심각한 불균형을 야기시켜, 근로자들은 사용자와 실질적으로 대등한 지위에서 교섭을 할 수 있는 능력과 조건을 갖추고 있지 못하다. 외자기업의 경우에는 기업의 상황에 따라 차이가 크다. 투자규모가 크고, 관리가 규범화되어 있으며, 본사 소재국에 교섭의 전통이 있는 외자기업에서는 임금단체교섭이 실질적으로 활용되고 있다. 반면, 투자규모가 작고, 관리가 규범화되어 있지 않은 외자기업에서는 사용자 일방이 노사관계의 모든 사항을 결정하고 있고, 기본적으로 노사 당사자간 교섭시스템은 존재하지 않는다.

■ 단체협약제도에 관한 법령상의 문제점

단체협약제도가 점차적으로 추진되면서 이에 대한 법령도 완비되어 갔다. 노동과 사회보장부는 ‘단체협약규정’과 ‘임금단체교섭 시행방법’을 잇달아 반포하였고, 2004년 단체협약제도의 내용과 실시방법 등을 한층 더 보완하여 개정된 ‘단체협약규정’을 반포하였다.

그러나 단체협약제도가 광범위하게 추진되면서 법령상 다음과 같은 문제점이 지적되었다. 첫째, 단체협약제도에 관한 법률이 분산되어 있고, 선언적 규정이 많아 실효성이 없으며, 법률간 해석상의 차이가 존재한다. ‘노동법’, ‘노동계약법’ 및 ‘노동조합법’은 모두 단체협약제도에 관한 사항을 규정하고 있지만, 조문의 수가 별로 많지 않고, 내용도 추상적이고 모호한 규정이 많다. 또한, 단체협약의 체결이 임의규정인지 강행규정인지에 대해서 해석상의 이견이 존재한다. ‘노동법’ 제33조와 ‘노동계약법’ 제51조는 “노동조합은 근로자를 대표하여 기업과 단체협약을 체결할 수 있다”고 규정하고 있어, 일부 기업에서 노동조합과 단체교섭 및 단체협약 체결을 거부하는 현상이 발생하고 있다. 둘째, 단체협약제도에 관한 주요 법령으로는 노동과 사회보장부가 2004년 제정한 ‘단체협약규정’과 2000년에 제정한 ‘임금단체교섭 시행방법’이 있다. 그러나 두 법령 모두 부서 및 위원회의 규정(規章)으로 하위 규범에 속하며, 그 효력은 법률, 행정법규, 지방성 법규보다 낮다. 따라서 실행 과정에서 집법 수단의 한계로 인해 제대로 집행하기가 어렵다. 셋째, 사용자가 단체교섭 및 단체협약 체결을 정당한 이유 없이 거부해도 적절한 제재수단이 없다. ‘단체협약규정’은 기업이 단체교섭을 요구를 받았을 경우 정당한 이유 없이 거절해서는 안 된다고 규정하고 있지만, 무엇이 정당한 이유인지에 대해 구체적인 기준이 법률로 규정되어 있지 않고, 교섭 및 체결 거부에 대한 처벌규정도 없다.

■ 중국 단체협약제도의 추진방식 및 문제점

통계 수치를 보면 중국의 단체협약제도가 얼마나 빠른 속도로 추진되고 있는지 대번에 알 수 있다. 1995년 ‘노동법’ 시행 이후 시범적으로 시작된 단체협약제도는 1997년부터 전면적으로 실시되었다. 시행 첫 해인 1997년 체결된 단체협약 수는 13만 1,000건, 적용대상자 수는 4,498만 명에서 2007년 각각 97만 5천 건, 1억 2,823만 7,000명으로 10년간 단체협약 체결 수는 7배 이상, 적용

3) 2008년 6월 현재 전국적으로 체결된 단체협약은 109만 1,000건으로 적용사업장 수는 183만 4,000개, 적용대상 근로자 수는 1억 4,000명이다(<http://szb.laboumews.com.cn/zgldbzb/20090207/index.htm> 검색일 3월 1일).

대상자 수는 약 3배 증가하였다.³⁾

산업화 시장경제체제 국가와 비교하면, 중국의 단체협약제도의 건립과 추진방식은 여러 가지 면에서 차이가 존재한다. 첫째, 중국의 단체협약제도는 입법이 선행된 후, 위로부터 아래로 추진되었다. 시장경제체제 국가에서 단체협약제도는 노사간 불평등한 관계에서 발생하는 계급 모순을 시정하는 과정에서 자연스럽게 등장했지만, 중국은 시장경제체제로의 이행 과정에서 정부가 입법 형식으로 단체협약제도를 먼저 도입하였고, 1995년 ‘노동법’ 시행 이후 위로부터 아래로 추진하였다. 이러한 추진방식은 시장화 이행경로에 부합하고, 정책 집행이 효과적이며, 책임 목표가 명확하다는 점에서 장점이 되지만, 지나치게 형식에만 집착했다는 점, 체결률에만 급급한 나머지 양적으로만 성장했다는 점에서 비판의 여지가 있다. 또한, 상급기관의 지시에 따라 단체협약을 대강대강 체결하다 보니 단체협약의 내용이 근로자들의 필요에서 나온 것이 거의 없고, 법률·법규의 조항을 그대로 옮겨놓은 것이 대부분이다. 둘째, 시장경제체제 국가와 달리 정부 노동행정 부문이 처음부터 단체협약제도의 추진 과정에 개입하였다. 즉 단체협약제도가 도입된 후 노동행정 부문이 단체협약 시범사업 추진에 앞장섰고, 단체협약 표준안을 노사 쌍방에 제공하여 이를 토대로 단체협약을 체결하게 하였다. 중국의 단체협약제도는 위로부터 아래로 추진되었기 때문에 시행 초기 노동행정 부문이 단체협약제도를 적극적으로 지도할 필요성이 있었다. 그러나 일부 지방정부는 경제지표상의 수치만을 중시한 채, 노동자의 합법적인 권익보호는 도외시켰다. 따라서 노사간 갈등과 모순을 평화적인 방법으로 해결한다는 단체협약제도의 본래적 기능은 충분히 발휘할 수 없었다. 셋째, 시장경제체제 국가의 대다수 노동조합 간부들은 경제학, 법학, 심리학 및 협상기술 등 폭넓은 전문지식과 실무 능력을 갖추고 있다. 따라서 단체교섭 과정에서 사용자들은 노동조합의 교섭대표자들을 가버이 여길 수 없다. 그러나 중국의 경우 노동조합 간부뿐만 아니라 사용자도 단체협약제도에 대한 전문지식과 경험이 부족했다. 노동행정 부문 및 상급 노동조합이 선전과 교양 사업을 적극적으로 전개하고 있지만, 단체협약제도가 광범위하게 추진되면서 전문지식과 이론의 부재는 단체협약제도의 건전한 발전에 부정적인 영향을 미치고 있다.

■ 맺음말

앞에서 살펴본 것처럼 중국의 단체협약제도는 시장경제체제 국가와 달리 서로 다른 역사적 발전 및 추진 과정을 거치면서 형성되었다. 이는 중국의 단체협약제도가 경제체제 개혁 과정에서 점진적으로 변화, 발전되어 왔기 때문이다.

최근, 글로벌 금융위기가 세계경제를 강타하면서 중국의 노사관계 영역에서 많은 새로운 변화가 나타날 것으로 예상된다. 동시에 글로벌 금융위기의 여파로 세계 각국의 기업이 임금삭감 및 대량의 감원을 추진하고 있는 상황에서 단체협상 시스템의 본래적 기능은 심각한 도전을 맞을 수도 있을 것이다. 따라서 향후 중국 정부가 조화롭고 안정적인 노사관계를 구축하는 데 있어 단체협약제도를 어떻게 정립해 나갈 것인지 귀추가 주목된다. **KLI**