

# 제13차 5개년 계획 기간의 노동관계 현황 및 전망\*

차오젠(喬健) (중국노동관계학원 교수)

## ■ 개 요

2015년 경기성장세가 계속해서 둔화되고 있는 가운데, 고용시장이 안정되기는 했지만 여전히 불확실성이 증대되고 있다. 우선 임금상승세가 뚜렷하지만 임금체불이 상시화되고 있다. 또한 공공기관에서(도) 노후연금제도 개혁을 실시하고 있으며 연금 통합이 곧 추진될 것이다. 산업현장은 대체로 안전하지만 대형사고가 발생하는 등 내재적 위험이 도사리고 있다. 뿐만 아니라 노동쟁의가 급증하고 있는데, 그중에서도 집단쟁의의 비중이 높다. 이 글에서는 제13차 5개년 계획(이하 '13·5규획') 기간의 노동력 보너스(dividend) 감소에 대해 노동력 고령화, 저출산으로 인한 신규 노동력 감소, 인건비 부담 확대, 중고령자의 조기퇴직 및 청년층의 늦은 사회 진출, 경기둔화와 노동자 권익침해 등 다섯 가지 측면으로 나누어 전망하였다. 또한 조화로운 노동관계 정립과 당의 노조 및 정부 산하 단체 관련 업무에 대한 중국 공산당의 두 가지 의견과 중국의 노동관계 규제 완화 추이에 대해 정리해보았다.

\* 편집자 주: 본고는 2016년 6월 22일 서울 여의도 글래드호텔에서 한국노동연구원의 주최로 열린 국제학술컨퍼런스 '변화하는 중국의 고용관계'에서 발표된 저자의 발제문이다.

## ■ 뉴노멀시대의 노동계층 현황

### 고용시장 안정화, 그러나 불확실성은 증대

2014년에 이어서 2015년에도 경기성장세가 둔화되고 있는 가운데, 중국의 연간 GDP가 67조 6,700억 위안으로 동기대비 6.9% 증가했으며 처음으로 7% 아래로 떨어졌다.<sup>1)</sup> 고정자산투자 증가율, 수출입 규모, 산업생산 규모가 감소하였고, 전체적으로 과도한 부채와 생산 과잉, 새로운 성장동력 부족이라는 악순환에 빠져 있다. 이렇듯 암담한 경제지표하에서 유일하게 희망적인 것은 바로 고용이다. 전 3분기 도시 신규 취업자 수는 1,066만 명으로 동기대비 16만 명 감소하였지만, 1,000만 명이라는 당초 목표를 조기달성했다. 그중 취업난을 극복한 도시 인구는 129만 명, 재취업자 수는 435만 명이다. 같은 기간 도시의 등록 실업률은 4.05%, 조사 결과상 실업률은 전년동기 및 전분기대비 0.2%포인트 증가한 5.2%로, 비교적 낮은 수치이다.<sup>2)</sup> 2016년은 대졸자가 749만 명으로 사상 최고치에 달하지만 한 해 취업자 수가 1,130만 명에 달하여 고용상황이 대체로 안정적이다.

경기성장세 둔화에도 고용시장이 안정적인 원인은 다음과 같다. 첫째, 정부가 ‘안정적인 성장과 고용보장’을 경제 적정성장 구간의 마지노선으로 삼고 있다. 금년 들어 국무원이 창업 지원, 창업서비스, 창업교육 등 적극적인 고용정책을 내놓았으며 이는 대졸자 위주의 청년 고용에 촉진제 역할을 하였다. 상반기 신규등록 기업은 200만 개로 동기대비 19.4% 증가하였다.<sup>3)</sup> 둘째, 최근 생산가능인구와 노동력 시장의 수급관계가 취업에 유리한 쪽으로 변화하고 있다. 통계에 따르면 2015년 중국의 16~59세 생산가능인구가 지난 3년간의 순감소세에 이어서 또 다시 487만 명 감소하여<sup>4)</sup> 4년간 총 1,400만 명 이상 줄어들었다. 경기둔화하에서 노동력 공급이 감소함에 따라 노동시장이 수급 균형을 회복했으며 심지어 몇몇 지역에서는

1) 「전 3분기 국민경제 비교적 안정적」, 중국 국가통계국 공식 사이트, 2015.10.19.

2) 「중국 인력자원사회보장부 제3분기 기자회견」, 중국 정부 공식 사이트(www.gov.cn), 2015.10.27; 「리커창 총리의 중앙당학교에서의 주제 보고」, 『凤凰资讯』, 2015.10.23.

3) 尹蔚民, 「중국 취업 및 사회보장 성과 두드러져」, 『인민일보』, 2015.10.15.

4) 「2015년 국민경제와 사회발전통계공보」, 중국 국가통계국 공식 홈페이지, 2016.2.21.

공급 부족 현상이 발생하였다. 1~3분기 중국 인적자원 시장정보 모니터링센터의 101개 도시 대상 인력 수급 관련 통계에 따르면, 시장에 공급되는 인구는 전년동기대비 감소세를 보였다. 고용주의 채용 인력은 총 505만 명, 구직자는 464만 명이고 구인·구직 비율은 1.09로 전분기대비 0.03 상승하였지만 전년동기대비 0.01하락하였다.<sup>5)</sup>

그러나 위와 같은 안정세하에서도 구인배율의 동기대비 하락, 전체 시장수요 감소, 조사 결과상 실업률 상승 등의 이유로 중국 고용 현황을 불안하게 바라보는 시각도 있다. 또한 이들은 역내 외국기업 철수, 일부 생산과잉업체의 인력 감축, 국유기업의 혼합소유제 개혁 등 경제구조조정이 고용시장에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 보고 있다.<sup>6)</sup>

### 임금상승세 뚜렷하나 임금체불 상시화

1~3분기 중국인 1인당 가처분소득은 16,367위안으로 동기대비 9.2% 증가했고 가격요인을 제외한 실제 증가율이 7.7%에 달하여 상반기대비 0.1%포인트, 동기대비 0.8%포인트 상승하였다. 도시민 1인당 가처분소득은 23,512위안으로 동기대비 8.4% 증가했고 가격요인을 제외한 실제 증가율이 6.8%에 달했다. 1~9월 타지에서 일하는 농민공의 월평균 소득은 3,052위안으로 동기대비 9.1% 늘어났다. 이를 통해 중국 내 근로자 임금은 경기 하방압력의 영향을 받지 않으면서 뚜렷한 상승세를 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 임금소득을 구체적으로 살펴보면 전 3분기 전국 주민 1인당 가처분소득 중 임금소득이 9.1% 증가하였으며<sup>7)</sup> 이는 정책적 지원과 밀접한 관련이 있다. 또한 작년부터 도농지역의 일부 임금기준이 다소 상향되었고 2015년 많은 지역에서 작년 10월 이후 임금인상분을 소급하여 지급한 것이 임금상승을 이끌었다.<sup>8)</sup>

최저임금 기준을 보면 3분기 말 현재 총 23개 지역에서 2015년 최저임금 기준을 상향조정

5) 「2015년 제3분기 도시공공취업지원기관 시장수급상황분석」, 중국취업망, 2015.10.19.

6) 朱振鑫, 「중국 취업의 수수께끼를 풀다: 향후 대규모 실업이 발생할 것인가?」, 2015.11.5.

7) 「중국 국무원신문판공실 주관 2015년 전 3분기 국민경제 운영상황 발표회」, 중국 국무원신문판공망, 2015.10.19.

8) 「포커스 2015년 3분기 거시경제데이터」, 신화망, 2015.10.21.

했고 선전과 상하이에서는 월 최저임금을 각각 국내 최고 수준인 2,030위안과 2,020위안으로 인상했다. 2016년 상하이에서는 최저임금을 또 다시 2,190위안까지 상향조정하였다. 시간당 최저임금이 가장 높은 곳은 여전히 베이징으로 18.7위안이다.<sup>9)</sup> 경기 하방압력이 큰 상황에서도 최저임금을 인상한 지역이 오히려 늘어난 것은 정부정책의 효과로 보인다. 2013년 국무원이 3개부서(재정부, 교육부, 중공 중앙 선전부)에 하달한 「소득분배제도 개혁 가속화에 관한 의견」에서는 2015년까지 대부분 지역에서 본 정부정책에 부응하여 최저임금 기준을 상향조정했으나 인상폭은 작년의 14%에서 조금 하락한 13.3%로 집계됐다. 또한 금년 9월 말까지 18개 성·시에서 2015년 기업 임금 가이드라인을 조정하였으며 대부분 지역의 기업 임금 가이드라인 상승률이 전년도와 같거나 하락하였다.<sup>10)</sup>

임금과 인건비의 가파른 상승을 억제하여 기업의 자금부담을 줄이는 것은 거시경제정책을 결정하는 데 있어 중요한 과제가 되었다. 2015년 4월 러우지웨이(樓繼偉) 중국 재정부장은 칭화(淸華)대학 강연에서 「노동합동법」(근로계약법)은 노동시장의 유동성과 유연성을 제한하여 외국인 투자자의 이탈을 불러오는 등 문제점이 있으며 기업 단체협상을 실시하는 것은 마땅하나 산업별, 지역별 단체협상은 노동시장을 경직화하는 결과를 초래했다고 지적하였다.<sup>11)</sup> ‘규제완화’에 관한 이러한 인식은 ‘13·5 규획’ 제정 시 최저임금 인상제도 완비에 관한 논의에도 영향을 미쳤으며 중국 고위층에서는 최저임금 인상폭을 줄여 사회 평균임금의 영향에서 벗어나기를 바라고 있다. 학자들은 ‘13·5 규획’ 기간 동안 전반적으로 근로자 임금은 지속적인 상승세를 보일 것이며 도시 저소득 근로자들의 생활수준을 고려하여 최저임금을 결정하고 그 인상폭은 연평균 10% 정도일 것이라고 보고 있다.<sup>12)</sup>

경기 하방압력 확대, 각 지역의 경제구조 조정 등의 요인으로 인해 과거에 비해 농민공의 임금체불 사건이 빈발하고 있으며, 임금체불 빈도가 높은 업종도 기존의 건설, 수리, 도로, 철도 공사 및 노동집약형 산업 등에서 다른 업종으로 확대되고 있다. 전국노동보장감찰기구는 9월

9) 「23개 지역에서 최저임금 상향조정, 동북삼성 2년 동안 미조정», 차이나뉴스망, 2015.9.25.

10) 「인력자원 및 사회보장부: 18개 도시에서 2015년 임금 가이드라인 조정», 2015.9.29.

11) 樓繼偉, 「중국 재정부장칭화대학 강연 전문: 중고속 성장의 가능성 및 실천방안」, 칭화대학 경제관리학원망, 2015.4.30.

12) 韓秉志, 「최저임금 기준 인상의 기업비용에 대한 영향은 제한적」, 『경제일보』, 2015.11.13.

말까지 총 324억 위안의 각종 수당 및 보조금을 포함한 체불임금이 344.8만 명의 근로자에게 지급되도록 하였다.<sup>13)</sup> 작년에는 그 규모가 229.5억 위안이었다.

### 공공기관 노후연금제도 개혁 실시, 노동자 기초연금 통합 임박

중국에서는 사회보험의 확대 및 가입을 지속적으로 추진하고 있다. 2015년 3분기 말 현재까지 기초연금, 의료보험, 고용, 산재, 출산 및 양육보험 가입자 수는 각각 8억 5,200만, 6억 4,800만, 1억 7,100만, 2억 1,100만, 1억 7,800만 명으로 2014년 말 대비 각각 939만, 6,017만, 86만, 427만, 742만 명 증가하였다. 2015년 1월에서 9월까지 5대 사회보험 기금의 수입은 33,187억 위안이고 이 중 신규가입에 따른 수입은 25,280억 위안이다. 전체 지출은 28,190억 위안이며 동기대비 각각 18.3%, 12.4%, 17.8% 증가하였고 누적 잔고는 67,366억 위안에 달한다.

근로자의 처우가 꾸준히 개선되고 있다. 기업 퇴직자 8,000만 명에게 기초연금을 조정 및 지급하였고 조정 후 기초연금은 월 2,200위안으로 인상되었다. 전국적으로 도농주민 1억 4,600만 명의 최저 기초연금이 1인당 55위안에서 70위안으로 인상되었으며 27개 성 단위 정부 및 신장(新疆)생산건설부대에서 기초연금을 전국 수준보다 높은 월평균 100위안 이상으로 인상하였다.<sup>14)</sup>

2015년 1월 국무원에서 발표한 ‘공공기관 근무자 노후연금제도 개혁에 관한 결정’은 개혁의 시작을 알렸다. 그 목표는 공공기관과 기업에 대해 통일된 기초연금제도를 시행하고 제도와 체제 개혁을 통해 ‘2중 제도’의 문제를 해결하는 것이다. 개혁에는 다음과 같은 조치가 포함된다. 정부기관과 산하 공공기관의 노후 연금제도를 동시에 개혁하고 특수직역연금을 구축한다. 노후 연금제도 개혁과 임금제도 개혁을 연계하여 동시에 추진한다. 지급계산법과 조정 시스템을 개혁하고 전국적으로 동시에 실시한다. 현재 개혁은 순조롭게 추진되고 있으며 주요 문제점들이 해결되었다.

13) 「중국 인력자원 및 사회보장부 3분기 기자회견」, 중앙정부 포털사이트, 2015.10.27.

14) 「중국 인력자원 및 사회보장부 3분기 기자회견」, 중앙정부 포털사이트, 2015.10.27.

현재 중국의 사회보험은 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 사회보장기금의 지출 증가율이 수입 증가율보다 높고 연기금과 건강보험 기금의 수지 부족분이 점점 커지고 있으며, 직장인들이 다양한 이유로 사회보험 납부를 중단하는 현상이 심각해지고 있다. 또한 연기금 가치의 유지나 증식이 어려워지고 있고 사회보장의 수급 압력이 커지면서 사회보험이 노동자 권익 보호의 주요 분야가 되었다.

이러한 이유로 정부는 공공기관의 연금제도 개혁을 추진하고 있고 실업, 산재, 출산 및 양육보험 요율 인하, 연기금 투자운용 관련 조치 외에도 다음과 같은 개혁조치를 실시하고자 한다. 첫째, 전국적으로 도시 근로자들의 기초연금을 통합 관리하고 기초연금의 자금조달 및 지출에 관한 중앙과 지방의 책임을 적절하게 구분한다. 둘째, '퇴직연령 탄력 운영제'를 도입하여 점진적으로 법정 퇴직연령을 높여나간다. 셋째, 개인계정제도를 조속히 완비한다. 넷째, 노후연금 처우 관련 정상적인 조정체계를 구축한다. 다섯째, 기업연금과 특수직역연금을 적극 추진한다.

### 직장 내 근로자 안전 지속 개선, 초대형 안전사고 등 안전문제 잔존

2015년 1~8월, 생산현장의 근로자 안전문제가 전반적으로 개선되는 양상을 보였다. 첫째, 사고별 발생건수 및 사망자 수가 동기대비 각각 12.5%, 14% 감소하는 등 안전사고가 줄었다. 대형사고와 사망자 수는 동기대비 각각 11.5%, 10.2% 감소했고 초대형사고도 10.7% 줄어들었다. 둘째, 탄광 사고가 현저히 줄었다. 탄광 사고 및 사망자 수는 동기대비 각기 33.5%, 38.6% 감소했고, 대형사고 및 사망자 수는 각기 18.2%, 10.6% 감소했으며, 초대형사고 및 사망자 수는 각기 77.8%, 77.9% 감소했다. 또한 지난 29개월간 초대형사고가 발생하지 않았다. 셋째, 대부분 산업에서 산재 사고가 감소했다. 탄광을 제외하고 금속 및 비철금속 광산, 화학제품 및 위험화학품, 건설 공사, 제련, 기계 등 산업과 도로교통, 수상교통, 철도교통, 농기계 등 분야의 사고 및 사고로 인한 사망자 수 모두 감소했다.<sup>15)</sup>

하지만 중국 국가안전감독총국은 2015년 사고 발생건수가 여전히 많고 초대형사고 3건을

15) 「중국 국가안전생산감독관리총국 정례브리핑」, 국가안전감독총국 포털사이트, 2015.9.24.

포함한 초대형 안전사고가 발생하고 있음을 강조했다. 예를 들어 6월 1일, 충칭동광문환(重慶東方輪船)사의 동광즈싱(東方之星)호 여객선이 난징에서 충칭으로 운항하던 도중 강풍을 만나 양쯔강 중류 후베이성 젠리(監利)현 인근에서 침몰하여 배에 타고 있던 454명의 승객과 직원 중 442명이 목숨을 잃었다. 그 외에, 8월 12일 텐진(天津)시 빈하이(濱海)신구에 위치한 텐진 루이하이(瑞海) 국제물류의 위험물 적재 창고에서 폭발사고가 발생하여 165명이 사망하고 8명이 실종됐는데 이들은 24명의公安부 소속 소방대원, 75명의 텐진항 소방대원, 11명의 경찰, 55명의 일반인으로 확인됐다. 또한 사고로 피해를 본 주택 수는 9,420채에 달한다. 이처럼 수많은 인명피해와 막대한 경제적 손실을 야기한 초대형사고로 인해 당해 연도 사망자 수가 동기대비 늘어났다.

직업병에 있어서는 2014년 보고된 산재 환자만 해도 29,972명에 달했다. 그중 진폐증 환자가 26,873명으로 89.66%를 차지하였고 급성중독 환자는 486명, 만성중독 환자는 795명, 기타 질병 환자는 1,818명으로 집계됐다. 산업별 분포 현황을 보면 석탄 채굴 및 세척과 비철 금속 채굴 및 세척, 채굴 관련 산업에서 각기 11,396명, 4,408명, 2,935명의 환자가 발생하여 보고된 산재 환자의 62.52%를 차지했다.<sup>16)</sup>

2015년 8월 12일에 발생한 텐진항 화재폭발사건은 기업의 안전관리에 심각한 문제가 있다는 것을 보여주고 있다. 폭발사건 이후에 있었던 산업안전성검사에서 전국적으로 18.3%의 중대한 문제점들이 여전히 해결되지 않았고 일부 성(省)의 중대한 문제들이 절반도 해결되지 않았다.<sup>17)</sup> 특히 현재 경기 하방압력이 커지고 있고 일부 기업의 생산경영이 어려운 상황이어서 생산현장에서 안전문제가 더욱 심각해지고 있다.

## 노사분규 발생률 증가, 집단쟁의 사건 사상 최다

2014년 노사분규 조정기관과 중재기관에 접수된 노사분규가 동기대비 4.1% 늘어난 155만

16) 「2014년 산재로 인정되는 질병사례만 29,972건(중국)」, 산시 석간신문, 2015.12.4.

17) 「전국 생산안전검사 현황에 대한 국무원 안전위원회 판공실 통보」, 국가안전감독총국 포털사이트, 2015.10.21.

9천 건에 달했다.<sup>18)</sup> 2015년 1~3분기 노사분규 중재기관에 접수된 사건이 60만 7천 건에 달했고 관련된 근로자 수만 해도 85.2만 명에 달한다. 이는 동기대비 각기 16.3%, 18.1%<sup>19)</sup> 늘어난 수치로 뚜렷한 증가세를 나타냈다. 2015년 노사분규 관련 조정 및 중재 사건은 동기대비 10% 늘어난 172.1만 건이었다.

경제와 사회가 발전하고 법률 및 제도가 완비되면서 근로자들의 요구사항이 일자리 및 의식주 보장에서 처우 개선, 자기계발, 삶의 질, 근무에 대한 만족을 추구하는 방향으로 발전하고 있다는 것이 중국 인력자원 및 사회보장부의 판단이다. 또한 노동시장의 수급관계 변화, 인구 및 자원 보너스의 감소, 노동자 권익보장에 관한 의식 강화 등 일련의 변화도 나타나고 있다. 현재 노사분규는 근로자와의 다양한 접점에서 쉽게 발생하고 있고 갈등이 첨예하여 근본적인 해결이 어렵고 집단쟁의로 비화될 수 있다는 특징이 있다.

접점이 많다는 것은 공평한 취업, 임금, 근무 및 휴가시간 확보, 안전하고 위생적인 근로환경, 보험복지, 직업전문교육 및 참정권과 알 권리의 보장, 경제성장에 따른 성과공유, 인격존중 등 노동자들의 요구가 다원화되고 다양한 권리를 보장받고자 한다는 것을 가리킨다. 또한 요구 관철을 위해 사법적인 행동뿐 아니라 직접적인 행동도 취하는 등 다양한 수단을 활용하고 있다. 가령, 항의방문·서신·전화 및 법적인 수단 동원, 내·외부적 압박, 뉴미디어와 전통적인 언론매체 활용 등을 통해 영향력을 확대하고 여론을 형성하여 목적을 이루고자 한다. 또한 농민공단체, 장애인노동자단체, ‘임신·출산·육아휴직’ 보장을 위한 여성노동자단체, 퇴직노동자단체, 엔지니어링노동자단체, 재취업 노동자단체, 퇴역군인단체, 교직원노동자단체, 형기만료 후 무죄판결 받은 사람들의 모임 등 다양한 단체가 결성되고 있다.

사건이 빈발하면서 해결 과정이 늦어지고 있고 근로자들의 요구사항이 높아지고 외부세력이 개입하면서 점점 더 해결이 쉽지 않아지고 있다. 또한 노동쟁의 심판 연계가 쉽지 않고 법규 미비로 인해 제대로 처리하는 것이 여전히 쉽지 않다.

그 밖에도 노동쟁의가 빈발하고 쉽게 이슈화된다는 특징이 있다. 노동쟁의가 우연한 계기로 갑자기 발생하고 단순한 문제가 심각한 문제로 비화되며, 단순쟁의가 복잡하고 첨예한 갈

18) 「2014년 인적자원 및 사회보장사업발전 통계발표」, 인민망, 2015.5.28.

19) 「중국 인력자원사회보장부의 3분기 브리핑」, 중국 정부 포털사이트, 2015.10.27.



등으로 이어지고, 개인쟁의가 집단쟁의와 간접적인 이해 충돌로까지 이어진다.

전반적으로 볼 때, 노동쟁의에도 뉴노멀(New Normal) 현상이 나타나고 있다. 경제구조 전환과 노동력 부족으로 기업들은 새로운 부담을 안게 되었고 인사제도 개혁과 인사자율화가 새로운 분규를 야기하고 있다. 경제성장이 둔화되고 인건비 경쟁력이 약화되는 반면 관련 법령은 완비되고 노동자 권익의식이 강화되고 있다. 또한 노동자와 사용자 간에 대립이 격화되고 쟁의 해결은 복잡해지고 있다.

2015년 경기둔화 및 인건비 상승으로 인한 기업 도산 및 이전이 빈발함에 따라 노동자 집단쟁의 발생건수가 역대 최고치를 기록한 2014년보다 많았다. 2015년 발생한 158건의 노동자 집단행동은 임금 관련 사건이 총 85건으로 전체의 54.4%를 차지했다. 그중 70건은 임금 체불, 시간외수당 관련으로 주로 건설·제조업 분야에 집중되었고 전년대비 늘어났다. 그 외에도 임금삭감에 대한 항의와 임금인상을 요구하는 집단행동이 각기 8건 포함되어 있다. 발생건수 면에서 2위를 차지한 것은 기업의 파산 및 공장 이전으로 일자리를 잃은 노동자들이 경제적 보상과 배상금을 요구하여 나타난 집단행동으로 전체의 31%인 49건이 발생했고 동기대비 빠르게 증가하고 있다. 3위는 '택시 공유 앱 서비스' 등 렌터카 서비스의 등장으로 택시기사들의 불만이 폭발하면서 운행중단 및 집단파업으로 이어진 사건으로 총 12건이 발생했다. 4위는 보험복지 관련 사건으로 총 10건이고 발생빈도가 동기대비 줄어들었다. 그 외에도 교사 처우 혹은 주택기금으로 인한 집단항의 사건이 일어나기도 했다. 집단항의가 많이 발생한 지역은 광둥(47건), 장쑤(12건), 산둥(12건)이다. 광둥성의 경우 외자기업의 철수 및 타 지역 이전으로 인한 파업 발생건수가 늘어난 반면, 중국 내륙에 위치한 성(省)들은 지역 차원의 경제구조 조정으로 인한 집단행동이 주를 이루었다. 집단행동에 참여한 노동자 수는 2014년에 비해 줄어들었다. 참여 인원수가 1,001~5,000명인 집단행동이 32건, 5,001~9,999명인 집단행동은 3건, 1만 명 이상이 참여한 경우는 1건에 그쳤다. 가담한 노동자에 대해 행정구류 혹은 형사구류 처분이 내려진 건수는 총 30건으로 집단행동 발생건수의 20%를 차지했다.

## ■ '13·5 계획' 기간의 노동자 계층 전망

'13·5 계획' 기간에 노동력 보너스 효과는 점차 사라질 것이다. 인구 및 노동력 보너스란 높은 출생률로 인해 한 국가의 인구, 특히 생산가능인구의 비중은 높고 부양할 인구는 적어 높은 경제활동 참여도, 소득, 저축 및 투자율이라는 구도가 형성됨으로써 경제성장에 유리한 인구 및 노동력 여건이 창출되는 것을 가리킨다. 바로 이러한 인구 및 노동력 보너스 덕분에 중국 경제의 장기호황이 가능했지만 12차 5개년 계획 기간부터 근본적인 변화가 나타났다. 생산가능인구의 순증가율이 감소하면서 노동시장 공급 부족 현상이 출현함에 따라 인건비가 급증하고 노동자 권익보호를 위한 쟁의가 늘어났다.

### 고령화되는 노동인구

2014년 말 현재 중국 인구는 총 13억 6,782만 명이다. 연령별로 볼 때, 만 16~59세 이하 생산가능인구는 전체 인구의 67.0%인 9억 1,583만 명이다. 만 60세 이상 인구는 전체의 15.5%인 2억 1,242만 명이며, 만 65세 이상 인구는 전체 10.1%<sup>20)</sup>인 1억 3,755만 명이다. 이 중 만 60세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 연평균 약 0.8%포인트 늘어나고 있다.

전망에 따르면, 2020년 중국 내 60세 이상 고령인구는 전체 인구의 19%인 2억 5,400만 명에 이를 것이며 2030년 고령화 수준이 세계 평균 수준을 넘어 절정기에 도달할 것이라고 한다. 또 2050년이면 중국 고령인구가 전체 인구의 38.6%를 차지하고 2052년에는 60세 이상 고령인구가 4억 8,700만 명에 이를 것으로 전망된다. 이에 관해 인웨이민(尹蔚民) 중국 인력자원 및 사회보장부장은 '중국은 선진국이 되기 전에 고령화가 먼저 진행된 국가일 뿐만 아니라 급격한 고령화로 인해 인구고령화 문제가 매우 심각한 상황이다'라고 밝혔다.<sup>21)</sup>

인구고령화에 따라 퇴직자 수가 급격하게 늘어나는 반면, 노후연금을 부담하는 재직자 수

20) 「중국대륙인구 13.6억 명 넘어 남성이 여성보다 3,376만 명 많음」, 『중국신원왕(中国新闻网)』 2015.1.20.

21) 「중국 인력자원 및 사회보장부: 중국이 선진국에 들어서기 전에 고령화가 진행되고 있어 노후연금 부담이 크다」, 『제일재경일보』, 2015.11.5.

는 현저히 줄어들어 노년부양비율이 계속해서 늘고 있다. 재직자 대비 퇴직자 수 비율이 현재 3:1에서 고령화 절정기에는 1.3:1로 치솟으며 노후연금보험, 의료보험 지출수요가 늘어나고 수지적자가 확대되어 향후 제도 운영에 큰 어려움이 따를 전망이다. 한편 재직 근로자의 고령화는 생산성 향상에도 큰 어려움으로 남을 것으로 예상된다.

### 소자화의 충격을 떠안은 신규 노동력

소자화(少子化)는 일본어에서 유래된 신조어로 어린이 인구의 부족을 의미한다. 인구통계학 기준에 따라 한 국가의 0~14세 인구 비율이 15~18%이면 '심각한 소자화'라 하고 그 비율이 15% 미만이면 '초소자화'(超少子化)라 한다. 현재 일본은 소아(小兒)인구 비율이 13%로 '초소자화' 단계에 들어섰다. 제6차 인구 센서스 결과에 따르면, 2010년 중국의 0~14세 인구는 총 2억 2천만 명으로 전체 인구의 16.6%를 차지하고 있어 이미 '심각한 소자화' 단계에 접어들었다.

중국의 과거 상황으로 볼 때 이러한 변화의 심각성을 알 수 있다. 통계에 따르면, 중국 내 0~14세 인구 비율은 개혁개방정책 시행 이후 줄곧 줄어들고 있다. 1982년 33.6%에서 1990년 27.7%, 2000년 22.9%, 2010년에는 16.6%까지 줄어들었다. 출생률은 1978년의 18.25%에서 2013년의 12.08%로 떨어졌으며, 인구의 자연증가율은 1978년의 12%에서 2013년에는 4.92%로 떨어졌다.<sup>22)</sup>

제6차 인구 센서스 결과를 기반으로 추산해보면, 향후 10년 내 중국의 23~28세 가임 여성의 수가 44.3% 줄어들고 출산율이 개선되지 않을 경우 0~14세 인구 비율은 10% 이하로 급감할 것으로 전망된다. 유엔 「세계인구전망보고서 2010 개정판」에서는 고(高), 중(中), 저(低) 세 가지 출산율 시나리오를 토대로 중국 인구 증가율을 전망했다. 저(低)출산율 시나리오에 따르면, 중국 인구는 2017년에 13억 6천만 명으로 고점에 도달한 이후 급격하게 줄어들 전망이다. 인구감소 시기는 인구정책과 출산율 변화에 달려 있지만 유엔 세계인구전망보고서에서 제시한 중(中)출산율과 저(低)출산율 시기에 중국 인구의 감소가 일어날 것이라는 점이 전

22) 『중국 인구고용통계연감2014』, 중국통계출판사, 2015년.

문가들의 대체적인 견해이다.<sup>23)</sup>

소자화는 생산가능인구 감소로 이어져 향후 고용시장에 큰 타격을 줄 것이다. 중국에서 처음으로 생산가능인구가 줄어들기 시작한 해는 2012년이다. 2012~2014년에 줄어든 생산가능인구는 960만 명에 달했고 이 같은 추세는 2018년까지 이어지다가 일시적인 증가세로 전환될 것이다. 그러나 1982년 이후 출생한 0~14세 인구의 감소 및 1960년대 3차 베이비붐 세대들이 은퇴하는 2021년 이후 노동력 공급이 다시 급감하여 노동력 부족 문제가 더욱 심각해질 것이다. 특히 20~34세 청년 노동력이 기하급수적으로 감소할 전망으로, 2022~2025년 4년간 연평균 1,000만 명 정도가 줄어들고 2030년에는 2010년 대비 1억 400만 명(32%) 줄어든 2억 2,100만 명이 될 전망이다. 또한 2030년 20~59세 생산가능인구는 2010년 대비 6,900만 명(8.3%) 감소한 7억 6,400만 명이 될 것이다.<sup>24)</sup> 비축 노동력의 급감으로 중국은 심각한 노동력 위기에 직면하게 될 것이고 근로자들은 보다 더 급진적인 방식으로 자신의 권리를 보호하려고 할 것이며, 고용시장에서는 노사갈등이 빈발할 것으로 전망된다.<sup>25)</sup>

이러한 전망과 가중되고 있는 사회적 부담으로 인해 중국공산당 18차 5중전회에서는 ‘한 자녀 정책’을 철폐하고 ‘두 자녀 정책’을 본격적으로 시행하기로 결정했다.

## 인건비 대폭 상승

2000~2013년 사이 중국의 재직자 수는 두 자릿수 이상의 성장세를 보여왔으며 재직자 평균임금은 2000년 9,371위안에서 2013년에는 5.59배 늘어난 52,388위안에 달했다.<sup>26)</sup> 도시 근로자 평균임금은 2000년 10,954.7위안에서 2013년에 8.5배 늘어난 93,064.3위안에 달하며 더 큰 폭의 증가율을 보였다. 특히 2010년부터 상승세가 더욱 가속화됐다.<sup>27)</sup> 또한 2007년부터 임금상승률이 노동생산성 증가율을 넘어섰을 뿐 아니라 GDP 성장률을 상회한 해도

23) 「심각한 소자화: 중국 인구는 2017년부터 급감하게 될 것이다」, 『제일재경일보』, 2015.9.28.

24) 「인구학자: 5년 뒤에 사업자 구인, 남성 장가가기, 노후부양 삼중고가 가중될 것이다」, 『제일재경일보』, 2015.10.19.

25) 蔡昉(2015), 『중국 인구와 고용문제 보고서 2014』, 사회과학문헌출판사, p.36

26) 『중국인적자원과 사회보장연감(워크볼륨) 2014』, 중국노동사회보장출판사, 2014, p.711.

27) 『중국고용통계연감 2014』, 중국통계출판사 2015년판, p.25.

많았다.

사실 중국 내 임금수준의 급격한 상승에 영향을 미친 주요 원인은 임금 단체협상제도가 아니라 수출주도형 경제성장 모델하에서의 고도성장 및 21세기에 접어들어 노동력 부족 현상이 두드러지며 신세대 농민공의 임금에 대한 기대치가 커졌다는 데 있다. 왜냐하면 임금 단체협상제도가 중국 내 기업에서 장기간 시행되어 왔지만 노조의 취약화와 독립성 결여로 형식에 머무르며 임금인상을 위해 이렇다 할 역할을 하지 못했기 때문이다.

중국의 권위 있는 기관 및 전문가들은 인건비 급증이 중국의 외자유치 비교우위에 부정적 영향을 준다고 경고하였다. 미국 보스턴 컨설팅그룹(BCG)은 2014년 연구보고서에서 미국에 대한 중국 제조업의 원가 경쟁력 우위가 2004년 14%에서 2014년 4%로 떨어졌다고 밝혔다. 러우 지웨이(劉錫威)는 중국의 임금 경쟁력은 이미 사라졌고 「노동계약법」 제정으로 인해 노동시장의 유연성이 감소되었다고 지적하며, 임금상승률이 노동생산성 상승률을 초과하는 현상이 장기화된다면 인플레이션 또는 스태그플레이션을 야기할 것이라고 경고했다. 리이중(李毅中) 전 공업정보화부 장관 역시 최근 눈에 띄는 상승세를 보이고 있는 중국 제조업 원가는 동남아시아, 동유럽 등 지역의 원가를 웃돌 뿐 아니라 미국 제조업 원가의 90%까지 치솟았으며 특히 주강델타(珠三角), 양자강델타(長三角) 지역은 미국 제조업 원가의 95% 수준이라고 밝혔다.<sup>28)</sup>

세계적인 경제불황과 중국 인건비의 가파른 상승으로 인해 2013년 이후 중국에서 철수하거나 인건비가 더 저렴한 지역으로 공장을 이전하는 외국기업이 늘어나고 있다. 2015년 유명 시계기업인 일본 시티즌이 중국 공장을 청산함에 따라 노동자 천여 명의 근로계약이 해지되어 기한 내에 공장을 떠나야 했다. 마이크로소프트사 역시 노키아 중국 둥관(東莞) 공장과 베이징 공장을 폐쇄하고 생산시설을 베트남으로 이전했으며 두 지역에서 총 9,000명의 노동자들이 해고되었다. 또한 파나소닉, 다이킨공업, 샤프, TDK 등 유명 일본 기업들도 제조 공장을 다시 자국으로 이전할 계획을 추진하고 있다. 유니클로, 나이키, 폭스콘, 후나이, 클라리온, 삼성 등의 기업도 동남아시아와 인도에 공장을 신설하여 중국에서의 철수를 서두르고 있다.

28) 李毅中 전 공업정보화부 부장, 「중국의 제조업 원가 눈에 띄는 상승세 보여 미국의 90%에 달해」, 중국 관찰자망(觀察者網), 2015.4.27.

또 동관 지역에는 원래 6,000여 개의 대만 기업이 소재하며 대부분 제조업에 종사했는데, 지금은 3분의 1이 줄어든 4,000여 개에 불과하다. 최근 2년간 중국에서 철수한 대만 자본은 적게 잡아도 500억 NT달러가 넘는다.<sup>29)</sup>

‘13·5 계획’ 기간에 중국 임금수준은 계속해서 안정적 상승세를 이어갈 것으로 보인다. 그 이유로는 첫째, 중국은 최근 경제성장이 다소 둔화되었지만 경제의 안정적 운영에 필요한 성장환경을 갖추고 있을 뿐 아니라 충분한 잠재력을 지니고 있어 안정적 경제성장세를 이어갈 것으로 보인다. 둘째, 현재 중국 내 일부 산업의 과잉생산 문제가 여전히 심각하고 중국 정부가 계속해서 안정적 통화정책을 시행함에 따라 통화 유통량 증가에 한계가 있어 도시 소비자 물가가 안정을 유지할 것으로 전망된다. 셋째, 노동시장의 공급부족 현상이 ‘13·5 계획’ 기간에도 지속될 것으로 보여 노동자의 평균임금 역시 빠른 상승세를 이어갈 것이다. 반면 최저임금 기준은 주로 기업의 고정자산 수준, 초과근무수당 계산기준, 사회보험료 납부기준 등에 영향을 미쳐 기업의 인건비 상승을 촉진시키는 작용을 하지만 사회 평균임금의 40%에도 미치지 못하기 때문에 그 영향이 제한적일 것으로 보인다.

### 중고령 노동자의 퇴직연령 조기화, 청년층 사회 진출 지연

평균수명이 연장되고 있는 상황에서 중국 노동자의 근로의지 부족과 기업의 고령 노동자에 대한 편견 등으로 인해 사회 전반에 조기퇴직 풍조가 확산되고 있는 데에서도 중국의 노동력 보너스가 줄어들고 있음을 살펴볼 수 있다. 인웨이민 인력자원사회보장부 장관의 말에 따르면, 현재 중국의 평균 퇴직연령은 55세 미만으로 세계에서 가장 낮은 수준이다.<sup>30)</sup>

노동참여율을 예로 들면, 2008년에서 2013년까지 중국의 15세 이상 생산가능인구와 경제활동인구는 해마다 증가하였으나 노동참여율은 계속 하락하여 2008년 73.96%에서 2013년 69.72%까지 하락해 총 4.24%포인트의 감소폭을 보였다.<sup>31)</sup> 중국에서 여성의 노동참여율이

29) 「동관 지역 노동력 원가 우위 잃어, 공장들 연이어 문 닫아」, 중국 시나닷컴(新浪網), 2015.10.20.

30) 「인력자원사회보장부, “중국 평균 퇴직연령 55세 미만, 세계에서 가장 빨라”」, 『징화시보(京華時報)』, 2015.10.15.

31) 연구팀, 「시장과 노동자원 배분 관련 연구」, 『중국 노동 보장 발전 보고서(2015)』, 저자: 劉燕

여전히 높은 상황에서 중국의 노동참여율이 하락하고 있는 원인 중 하나는 고령 노동자의 조기퇴직이다. 여기에는 1990년대부터 2000년까지 중국의 국유기업 개혁으로 인한 퇴직자 및 공공기관의 조기퇴직 특혜를 받은 퇴직자가 모두 포함된다. 또한 민영기업이 고령 노동자를 기피하고 직원 채용 연령에 제한을 두는 것은 최근 조기퇴직이라는 개념이 크게 확산되어 사회적 통념으로 자리 잡은 것과 관련이 있다. 그러나 퇴직연령 연장 정책의 시행에 따라 향후 고령 노동자의 조기퇴직 추세는 완화될 것으로 보인다.

노동참여율을 감소시키는 또 다른 원인은 최종학력이 높아짐에 따라 신규 노동자의 노동시장 진입이 지연된다는 것이다. 1977년 중국의 대학입시가 부활했을 당시 총 대학입학생 수는 27만 명이었다. 이후 2012년 일반 대학들의 학생 모집 인원수는 총 685만 명에 달했다. 최근 3년간 배출된 대졸자 수는 연평균 700만 명 이상으로 청년의 노동시장 진입 연령은 계속해서 늦춰지고 있다. 2013년 25~29세 취업자의 학력사항을 보면, 전문대 졸업이 15.8%, 대학 졸업이 12%를 차지했고, 30~34세에서는 각각 13%와 10.7%, 그리고 35~39세에서는 각각 10.2%와 6.8%였다.<sup>32)</sup> 연령대별로 고학력자의 비율이 늘어나는 것은 곧 노동시장 진입 시기가 늦춰진다는 것을 의미한다.

### 경기둔화와 노동자 권익보장 수준 하락

중국 국가통계국에 따르면 2014년 중국 전체 농민공 수는 동기대비 501만 명(1.9%) 늘어난 2억 7,400만 명이고, 그중에서 동기대비 211만 명 늘어난 1억 6,800만 명이 일을 위해 타 도시로 향했다.<sup>33)</sup> 중국의 경제성장 둔화로 인해 농민공의 권익보장에 새로운 문제가 발생하였다. 2014년 고용주 혹은 기관과 노동계약을 체결한 농민공의 비중은 예년과 비슷한 수준인 38%였고 농민공의 1인당 월수입은 2,864위안으로 동기대비 9.8%인 255위안 상승하였다. 농민공의 1인당 월수입은 모든 업종에서 상승세를 이어가고 있으며 그중에서도 제조업, 건축업 및 주민 서비스, 수리 그리고 기타 서비스업의 증가세가 두드러진다. 임금체불 농민공 비

斌, 사회과학문헌출판사 2015년, pp.139~140.

32) 『중국 인구취업통계연례보고서』, 중국통계출판사, 2015년.

33) 「2014년 전국농민공조사 보고서」, 국가통계국 공식 사이트, 2015.4.29.

중은 전년대비 0.2%포인트 감소한 0.8%였다. 하지만 농민공 1인당 임금체불 금액은 전년 대비 1,392위안(17.1%) 상승한 9,511위안이었다. 농민공의 한 해 근로시간은 평균 10개월, 월 평균 25.3일, 하루 평균 8.8시간으로 동기대비 변화의 폭이 크지 않은 것으로 나타났다. 하루 평균 근로시간이 8시간 이상인 농민공은 40.8%로 전년대비 다소 감소하였지만 일주일에 44시간 이상 일한 농민공은 전년대비 0.7%포인트 상승한 85.4%였다. 농민공의 5대 보험 가입률을 살펴보면, 산재보험 26.2%, 의료보험 17.6%, 연금보험 16.7%, 실업보험 10.5%, 출산 및 양육보험 7.8%, 주택적립금 5.5%로 각각 전년대비 1.2%포인트, 0.5%포인트, 0.5%포인트, 0.7%포인트, 0.6%포인트, 0.5%포인트 상승하였지만 전체 가입률은 비교적 낮은 수준이다.

2015년 이후 농민공 임금체불은 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 안후이성을 예로 들면 2015년 임금체불을 겪은 농민공 수는 전년동기대비 4% 늘어난 데 반해 체불금액은 41% 늘어났다. 일부 자산 규모가 작고 리스크 대응력이 부족한 사기업이 임금체불 문제의 근원이 되고 있으며 제조업의 임금체불 비중이 빠르게 늘어나고 있다. 2014년 1월부터 11월까지 저장성 제조업의 임금체불 사건은 전체의 49.5%, 건축업은 약 43%를 차지한다.<sup>34)</sup> 베이징시 통계에 따르면 최근 제조가공, 요식업 및 서비스업 등의 기업, 특히 중소기업의 임금체불 문제가 심각한 것으로 나타났으며 지역마다 농민공의 불합리한 권익 옹호, 집단농성, 임금 독촉으로 인한 사건들도 심심치 않게 발생하고 있다. 앞으로 경기 하강국면을 효과적으로 통제하지 못한다면 노동자의 권익보장 문제는 계속해서 새로운 도전에 직면하게 될 것이다.

## ■ 중국 특색의 조화로운 노동관계 정립, 당의 단체 역량 발휘

### 중국 특색의 조화로운 노동관계

2015년 3월 중국 공산당 중앙위원회와 국무원이 오랜 기간 준비한 끝에 발표한 「조화로운 노동관계 정립에 관한 의견」에는 조화로운 노동관계 정립에 관한 지도사상, 업무원칙, 목표

34) 「농민공 임금체불 또는 과다지급」, 王政, 陳晨 등, 전망관찰망, 2015.11.2.



및 과제가 상세히 기술되어 있으며, 노동자 기본권익의 합법적 보장, 노동관계 조정 메커니즘 구축, 기업의 민주적 관리제도 강화, 노동관계 갈등중재 시스템 완비, 조화로운 노동관계 정립을 위한 환경 조성, 지도 및 조율 강화에 관한 전반적인 내용이 포함되어 있다. 이 문건은 중국 특색의 조화로운 노동관계 관리 모델이 형성되기 시작했음을 보여준다.

### 중국 특색의 조화로운 노동관계 이론

첫째, 기본적인 국가 실정에 대한 판단을 토대로 현 단계 노동관계의 성격과 노사 갈등에 대해 파악한다. 시진핑 국가주석은 개혁개방이 노동관계에 가져온 변화에 대해서, 국가 사회의 주인인 노동계층과 모든 노동자의 위치는 변화되지 않았고, 중국 노동관계의 사회주의적 성격에도 변화가 없다고 한 바 있다.<sup>35)</sup> 현재 노사 갈등에 대해서는, 노사 양측이 근본적으로는 동일한 이익을 추구하지만 구체적인 이익 차이로 인해 갈등이 발생한 것이라고 하였으며 이러한 구체적 이익갈등은 국민 내부 갈등에 속하기 때문에 협력, 협상, 조율, 합법적 중재로 해결이 가능하다고 강조했다.

둘째, 조화로운 노동관계의 의미 정립은 공산당의 통치 기반 및 위상 강화를 위한 필연적 요소이다. 이는 노동행정 주무부처, 기업단체, 노동조합, 노동자만의 관심사가 아니라 사회 전체에 관련된 정치적 과제이다.

셋째, 조화로운 노동관계 정립은 질서 있고 공정하고 합리적이며, 호혜적이고 상생하며 조화롭고 안정적인 노동관계를 형성하기 위함이다. 그중에서도 사회 공정과 안정을 실현하는 것이 근본 목표이다.

넷째, 조화로운 노동관계 관리체제를 구축하기 위해서는 시스템을 지속적으로 관리하고 공산당위원회의 리더십을 강화하며, 정부가 주도적인 역할을 하고 사회 각계의 참여를 유도하고 지지하며, 정부 관리와 사회 자율조정 방식의 상호접목 원칙을 실현해야 한다.

다섯째, 노동관계의 합법적인 해결을 견지하며 법적보장을 강화한다. 법치주의적 사상과 방식으로 노사갈등을 해결한다. 당의 18기 4중전회가 제기한 법치국가 건설 결정의 요건에 따라 중국의 노동보장 관련 법률체계를 지속적으로 개선하며 노동관계 갈등을 근본적으로

35) 习近平, 중국 조화로운 노동관계 정립 선진 표창 및 경험 교류회에서의 연설, 2011.8.15.

해소하고 정부의 노동보장 관련 행정기능을 이행한다.

여섯째, 조화로운 노동관계 수립을 위해서는 기업발전 촉진 및 노동자 권익보호 동시 추구라는 원칙을 따라야 하며 조화로운 방식을 견지하고 소통, 협상, 중재, 협력 등의 방법을 통하여 노동관계 갈등을 해소해야 한다. 파업을 노동자의 권리수호를 위한 최후 수단으로 삼는 것을 찬성하거나 장려하지 않으며, 대립을 통한 노사갈등 해결을 지지하지 않는다.

일곱째, 노동관계 조절 메커니즘을 개선하고 근본적 해결, 동태적 관리, 긴급처리 등이 결합된 업무 메커니즘 형성의 가속화는 노동관계 갈등을 효과적으로 예방, 해결, 처리하는 데 있어서 매우 중요한 역할을 한다. 인력배치, 경비투입 면에서 유리한 여건을 마련하여 조화로운 노동관계를 효과적으로 구축한다.

여덟째, 산업화된 시장경제국가의 노동관계 조절의 성공적인 경험을 맹목적으로 따르는 것이 아니라 중국의 상황에 맞추어 수용한다.

#### 조화로운 노동관계를 위한 핵심 메커니즘 형성

중국 특색의 조화로운 노동관계 수립이라는 논리에서 보면, 핵심 메커니즘의 확립은 세 가지 조건에 부합해야 한다. 첫째, 대립이 아닌 화합, 협력의 방식으로 노동관계를 조정하고 파업권을 포기하며 사회안정을 유지한다. 둘째, 조율 업무의 참여주체는 반드시 합법적이고 정치적 신뢰도가 높아야 하며 ‘이데올로기류, 노동자 권익보장류’의 노동 NGO는 배제되어야 한다. 셋째, 노동관계 주체의 독립을 추진하고 조율 과정을 강화하며 제도의 효율성을 제고시키고 중국 특유의 탑다운(top-down)식 stress system을 모색한다. 다음의 세 가지 시스템이 노동관계 조율의 핵심 시스템으로서 버팀목 역할을 담당하게 될 것이다.

첫째, 거시적인 측면에서 노동관계의 3자 조율시스템을 혁신한다. 중앙정부의 「의견」은 ‘새로운 3자 시스템 수립의 강화 및 혁신, 노동관계 조율 3자위원회 설치를 강조한다. 즉 국가 노동관계 조율 3자회의를 상설기구인 노동관계 3자위원회로 개편함으로써 조직기구를 실체화한다는 것인데, 이는 3자 메커니즘의 대대적인 혁신이다. 이 외에도 소통, 협상, 표결 및 조사연구 등 업무제도와 규칙을 개선하고 전문가 위원회의 기초연구, 입법 연구조사 및 제도 기획 등 영역에서의 역할을 강화해야 한다. 3자 시스템의 입법화를 의사일정에 편입시키고 3자 시스템의 법치화를 통해 시스템 혁신을 이뤄야 한다.

둘째, 중간적 미시적 차원에서 지역별·산업별 임금 단체협상제도 구축을 강화하고 기업별 협상과 조화를 이룬다. 비록 '13.5 규획' 건의의 제기방식과 일치하지는 않지만 이는 정책적 근거를 지닌다. 2014년 4월 국가 노동관계 조율의 3대 주체는 2014년부터 2016년까지 새로운 단체계약 추진계획을 실시한다고 밝혔다. 그 주요 내용은 산업별 단체협상을 추진하고, 이를 단체계약제도 확대 구축의 주요 방식과 방향으로 삼는 것이다. 경기침체 시기 산업별 협상의 주요 임무는 상호 이해와 양보, 협력 단결을 통해 임금기준을 확립하고 감원을 줄이는 것이다.

셋째, 노사갈등 처리에 있어 노동쟁의의 조정 시스템 구축 및 효율성 향상을 추진한다. 2008년 이후 중국은 이미 다채널·개방형 쟁의 조정 네트워크를 구성했다. 많은 지방에서 이미 노동권익센터 주도의 소도시 기초 행정단위 내 조정기관, 기업연합회 조정기관, 노동조합 주도의 조정기관, 기층 국민 조정기관을 설립했고, 노동중재조정 및 소송 전 법원 조정을 시행했으며 다차원적인 노동분쟁 조정 네트워크를 형성했다. 각 지역은 조정시스템 구축 과정에서 혁신적인 방식을 적용하기도 한다. 이 제도의 문제점이 주로 집단쟁의 및 집단사건을 해결할 수 있는 법적체계가 부족하다는 것인데, 금번 공표된 중앙정부의 「의견」은 3자 시스템을 기반으로 단체협상 쟁의의 처리방안을 개선하고 단체계약 체결로 인한 분쟁 및 집단 조업 중지를 효과적으로 처리할 것을 제안했는데 이 역시 제도구축의 획기적인 진전이라고 할 수 있다. 집단노동쟁의 처리 제도의 입법화 및 구축을 위해 이익쟁의와 권리쟁의의 개념을 명확히 구분해야 하며 다양한 쟁의 해결제도를 마련하고 대표자의 쟁의처리 과정 참여제도를 완비해야 한다.

### 당 중앙의 정부산하단체 업무 관련 건의사항 이행 및 노동조합의 자체 혁신

2015년 1월 중국 공산당 중앙위원회는 「당의 정부산하단체 업무강화 및 개선에 관한 의견」을 하달했다. 같은 해 7월 중국 공산당의 정부산하단체 업무회의를 개최하고 시진핑 국가 주석이 중요 담화를 발표했다. 이번의 「의견」 발표와 당의 정부산하단체 업무회의의 첫 개최는 '국내외 적대세력의 교란 파괴' 및 '색깔혁명'을 억제하는 효과적인 방어체제 구축과 당의 집권 및 통치의 국민적 기반을 다지는 것'을 목표로 한다. 2013년 말 현재 전국의 등록된 사

회조직이 54만 개, 종사자 수는 1,218만 명에 달한다. 주강델타 지역에는 이미 40여 개의 민간 권익단체, 노동자 NGO 등의 단체가 생겨나 중대한 노사분규에 참여하거나 이를 선동하고 있다. 그들은 행동전략 및 수법을 끊임없이 조정하고 횡적연합을 강화하여 노동자들에 대한 영향력을 확대하려고 한다. 현재 중국에서 활동중인 국제 NGO는 1,000여 개에 이르며 투입된 경비는 3억 달러에 달한다. 12월 초 현재 광동지역에서는 복수의 노동자 NGO 직원과 활동가 15명이 구속되었다.<sup>36)</sup>

이처럼 정치상황이 복잡하게 얽혀 있어 당의 정부산하단체 업무의 기반과 단결성이 약하고, 포괄하는 범위와 영향력이 크지 않으며, 단조로운 업무방식, 적극성 결여, 혁신 부족, 대중과의 유리, 자질 부족 등의 문제와, 정부산하단체가 제 기능을 발휘하지 못하고 관련 업무가 기관화, 행정화, 귀족화, 오락화되고 있다는 문제점도 있다. 각급 당 조직이 정부산하단체의 업무를 소홀히 하고, 심도 있게 연구하지 않고, 지도와 지원 또한 부족한 상황이다.

시진핑 주석은 대중과 유리되는 문제를 해결하는 것이 무엇보다 중요하다고 강조했다. 정부산하단체의 정치성을 유지하고, 당의 지도에 초점을 맞추어 중국의 특색 있는 사회주의 단체의 길로 나아가야 하며, 진보성을 유지하고 강화해야 한다고 밝혔다. 또한 국민들을 동원하여 안정적인 개혁 발전의 최전선에서 업적을 세워야 하고 단체업무의 대중성을 유지하며, 사회 기층에 더 많은 힘과 자원을 투자해야 한다고 강조했다.<sup>37)</sup>

중앙정부가 발표한 「의견」에는 당의 정부산하단체 관련 업무 배분에 대해서 10가지 부분으로 나누어 설명하고 있다. 여기에는 중국 특색의 사회주의 조직 발전을 위한 노선 견지, 정부산하단체 업무에 대한 당 위원회의 지휘 역량 확대, 구성원들을 단결시켜 중점업무 달성, 구성원들의 사회주의 핵심 가치관 육성, 구성원들의 합법적 권익을 위해 힘쓰도록 지원, 단체가 사회주의 민주체제 구축 과정에서 역할을 발휘할 수 있도록 지원, 단체가 혁신사회 거버넌스에 참여하고 사회 안정 유지에 힘쓸 수 있도록 지원, 정부산하단체의 개혁혁신과 활력증진 추진, 정부산하단체 업무에 대한 지원 확대, 정부산하단체 지도부 및 인력 확대 양성 등의 내용이 포함되어 있다.

36) 광동지역의 노동자 NGO 종사자들이 다수 체포됨. 그중 몇몇은 사회질서 교란 혐의를 받음. 중국 『재경』지, 2015.12.5.

37) 「당 중앙 제1차 정부산하단체 업무회의」 시진핑 주석 연설 중 일부 발췌, 인민망, 2015.7.8.

정부산하단체 회의를 통해 노조 개혁과 전국총공회 산하 기구 조정이 추진되었다. 지방 노조의 위원장을 동급 부직(副職)으로 배치하고 동급의 당위원회 상무위원이 이를 담임 혹은 겸임, 노조 책임자 중 기층 노동자 대표의 겸직 비율 확대, 겸직 및 초빙 등의 방식을 통해 우수한 인재를 채용하여 지방 노조기관에 가입 유도, 단체협상 상담사, 노동분쟁 상담사, 노사 정부법률가 법률고문, 노동법률 감독원, 노동자배심원, 노조간부 전문인력 배양, 당정이 주도하는 권익수호 체제 모색 등이 포함되어 있다.

2015년 11월, 당 중앙 심화개혁지도팀의 「전국 총 노조 개혁 거점 방안」이 제18차 회의를 통과하여 실시되고 있다.

상하이 노조개혁 방안에 따르면, 25%의 기관을 철폐하고 간부 조직은 전임과 겸임으로 분류하며, 전임은 50% 이내로 정하여 지방 기층에 더 많은 힘을 쏟고 있고 전임 간부는 선발제를 통해 선출하도록 바뀌어 공무원법의 개정을 이끌어 냈다. 감축된 40%의 청년간부는 지방 각 지역의 노사에 편입되어 노조의 힘을 강화했다. 노동자가 노조 위원회에서 차지하는 비중은 40%, 상무위원회에서 차지하는 비중은 15%에 달했으며, 노동자 만족과 수요에 대하여 조사를 진행하고 있다. 또한 온라인 업무 플랫폼을 구축하여 웨이보, 웨이신 등을 통해 온라인 교육을 실시하고 있고, 인터넷 업무 전담팀을 구성했다. 모범근로자 협회 등 노조 사회지원단체를 만들어 관리업무와 사업을 분리하여 각종 정부사업을 수주하고 있다. 경비관리의 경우 영세기업의 경비는 3년 전액 지급하며 기업 유보금이 60%에서 75%까지 상승되었고 도시 노조 경비를 대폭 축소시키는 차별화 관리를 실행하고 있다.

## ■ 결론:중국 노동관계의 대전환, 규제완화와 노동력 시장의 유연성 확대

2015년 10월, 중국공산당 18기 5중전회에서 ‘13·5 규획’이 통과되었다. 그중 7파트에서는 ‘공동발전 견지, 국민복지 향상’을 주제로, ‘13·5 규획’ 중 노동정책의 핵심 내용에 대해 중점적으로 설명하고 있다.

첫째, 지도사상에 있어 ‘12·5 규획’에서는 ‘민생개선과 보장을 위해 힘쓰며, 정부 보장능력을 제고하고 기본 공공서비스 체계를 구축할 것을 강조했다. 하지만 ‘13·5 규획’에서는 국민

---

들이 뉴노멀(New Normal)에 대해, 특히 경제성장을 둔화의 배경에 대해 인지하도록 하고, 실리적인 사고방식과 기본민생 보장에 역점을 두어 효율의 원칙을 강조했다. 뿐만 아니라 모두가 참여하고 노력하여 평등한 기회를 갖자는 내용도 강조했다.

둘째, 고용과 노동에 있어 '12·5 계획'에서는 '조화로운 노동관계 구축, 노동 관련 법률 집행 강화, 노동분쟁 처리 시스템 완비, 노동자 권익보호를 통해 기업과 노동자가 이익을 공유할 수 있는 시스템 구축'을 강조했다. 하지만 '13·5 계획'에서는 창업과 취업우선 전략을 견지하고 노동력의 질과 노동생산성을 높이며, 노동시장의 유연성 확대를 강조하는 등 규제완화의 의도를 엿볼 수 있다. 노사관계에 있어서는 '노동자와 기업의 합법적 권익보호'만을 강조했다.

셋째, 소득분배 측면에서 '12·5 계획'에서는 가계소득이 국민소득에서 차지하는 비중을 높이고, 노동소득분배 중 1차 임금분배의 비중을 높이고 점진적으로 최저임금 기준을 인상하는 내용을 강조했다. 하지만 '13·5 계획'에서는 가계소득 증대와 경제성장, 임금과 노동생산성을 동시에 제고하고, 최저임금인상 시스템을 완비하는 등의 내용을 통해 효율우선의 원칙을 강조하고 있다. 특히 '13·5 계획'에서는 소득격차를 줄이고, 저소득 노동자의 소득을 증가시키고 중간소득계층 비중을 확대하는 것을 강조하고 있다. 하지만 '13·5 계획'에서는 급여 결정 시스템의 경우 과학적인 급여수준 결정체제, 정상적 성장체제, 지급보장체제를 주장하고 있으며, '기업 임금 단체협상 제도'를 추진하고 있다.

'13·5 계획' 시기에 노동정책 개혁을 실시하는 주 원인은 다음과 같다. 첫째, 지속적인 경기 둔화로 인해 규제 완화와 노동시장 유연화가 시급해졌다. 둘째, '13·5 계획'의 지도 사상은 효율성을 우선시하고 국민 모두가 참여하고 노력하는 형태로 변화하였고 노동의 질, 노동 참가율, 노동생산성 제고를 강조하였다. 12·5 계획에서는 인간을 근본으로 삼아 조화로운 사회를 구축하고 공평과 정의를 중시하며 국제노동기구(ILO)의 '괜찮은 일자리(Decent work)'를 본보기로 삼아야 함을 강조한 바 있다.

셋째, 최근 노동계약법 재개정을 둘러싸고 논란이 일고 있는데, 이는 신자유주의 사상하에서 정부의 노동시장 관리감독 방식을 수정해야 함을 보여준다. 이를 통해 고용을 확대하고 시장의 유연성을 높일 수 있으며 안정적인 노동관계 구축과정에서 발생하는 노동시장의 경직화를 막고자 한다. 다시 말해, 우선 노동시장에 대한 통제권을 기업에 돌려주고 외부노동시장

을 완비하며 노동력을 시장화하여 관리하는 것이다.

필자는 ‘13·5 규획’ 시기 노동법의 추세를 주목해야 한다고 생각한다. 극단적으로 노동자의 권익을 보호하는 것부터 노동시장을 극단적으로 자유롭게 혹은 유연하게 관리하는 것까지 다양한 측정 방식을 연구방법으로 제시할 수 있는데, ‘13·5 규획’ 시기에 반포되는 노동법과 정책은 아래 다섯 가지로 나누어 분석할 수 있다.

첫째, 기존의 노동자 권익보호 조치 또는 제도의 규정을 삭제하거나 축소하는 탈규제화이다. 예를 들어 2016년 1월, 중국 인력자원 및 사회보장부에서 최저임금 조정 메커니즘을 완비한 정부문건을 반포하여 최저임금을 평균임금과 연계시켰던 것에서 최저임금을 받는 노동자와 가족의 기초생활수준을 연계하는 것으로 수정했다. 또 다른 예로 2016년 이후 중국 내 7개 성에서 연금, 병원비 등 기업의 사회보험비 납부 비율을 하향조정하였다.

둘째, 특정한 압력하에서 실시되는 노동자 권익보호 조치를 거부하는 무(無)규제화이다. 집단적 노동쟁의가 벌어졌을 때 사회 각계에서 법률 제정을 요구하여도 이를 실시하지 않는 경우가 그 예이다.

셋째, 노동자 권익보호 조치와 기업이 준수해야 하는 의무를 최소화하는 규제 최소화이다. 예를 들어, 광둥성에서는 향후 2년간의 최저임금기준을 동결시켰다.

넷째, 개별적이고 자유로운 노동관계 규제를 실시하는 경미한 수준의 규제화이다. 최근 노동계약법 개정을 둘러싼 논쟁에서 자주 보이는 추세이다.

다섯째, 높은 수준이었던 과거의 노동자 권익보호로 돌아가는 재(再)규제화이다. 예를 들어, 기업은 노동자 파견 임시 조례 규정을 통해 2년 동안의 준비기간을 갖는데, 시행기간이 되었을 때 정부의 새로운 정책방향과 부합하지 않는다면 진퇴양난의 상황에 빠지게 된다. 국무원 관공청에서 2016년 발표한 농민공 임금체불 문제 처리안 역시 이 경우에 속하며, 처리안이 노동자의 기초권익보호에만 관련되어 있기 때문에 앞서 언급한 규제 최소화에도 해당한다.

정리하자면, ‘13·5 규획’ 시기 중국의 노동관계는 새로운 전환기를 맞게 될 것이다. 정부가 규제를 완화하고 노동시장의 유연성을 제고시키는 것은 경제둔화 시기에 고용을 확대하고 기업이 경제구조 변화에 빠르게 적응할 수 있도록 하여 기술력과 경쟁력을 높이고 경제회복을 촉진시키기 위해서이다.

---

앞으로 정부는 노동시장 규제에 대한 내용과 방식을 크게 변화시킬 것이다. 완전고용 촉진을 경제·사회 발전의 우선 목표로 삼고 적절한 정책을 실시하여 노동참여율을 제고할 것이며, 도시 내 취업 규모를 확대·안정화할 것이다. 또한 석탄·철강산업 분야에서 과잉생산 여제로 인해 실직한 노동자들이 재취업할 수 있도록 지원을 확대할 것이다. 또한 취업 및 창업 지원 체계를 완비하고 평생 직업기능교육제도를 실시할 것이다. 관리·감독 방식 역시 노동법에서 고용법으로 전환할 예정이다.

집단적 노동관계의 경우, 이전까지는 노동자 관련 비정부기구(NGO)에 대한 단속과 노조개혁을 병행하며 관련 분야에 대한 통제를 강화해왔으나 정부가 규제를 완화한 이후 조화로운 노동관계를 위한 노조의 역할이 더욱 중요해졌다. 따라서 정책을 통해 기업 차원의 단체협상 추진을 유도했고 노동관계 관련 중대사건 처리 과정에서 3자 시스템의 역할을 촉진시켜왔다.

그러나 노동시장의 유연화와 규제완화를 통한 정책 개혁의 성공 여부는 공평, 정의를 추구하는 목소리와 노동자들의 집단행동에 대해 정부가 어떻게 응답하느냐에 달려 있다. 또한 노동시장이 공급부족 추세를 보이고 있기 때문에 노동자의 권익보호를 위한 행동은 계속될 것이며 정책의 효과는 노사정 간 힘겨루기에 의해 결정될 것이다. **KL**



---

---

## 참고문헌

---

---

- 「중국 공산당 중앙위원회 국민경제와 사회발전에 대한 ‘13·5 계획’ 건의」, 2015.11.
- 「조화로운 노동 관계 건설에 대한 건의」, 중국 공산당 중앙위원회, 국무원, 2015.4.
- 「당의 집단조직업무 강화 및 개선에 대한 건의」, 중국 공산당 중앙위원회, 2015.7.
- 「중국 국무원 신문관공실 주관 2015년 전 3분기 국민경제 운영상황 발표회」, 중국 국무원 신문관공망, 2015.10.19.
- 「중국 인력자원 및 사회보장부 3분기 기자회견」, 중국 정부 공식 사이트 [www.gov.cn](http://www.gov.cn), 2015.10.27.
- 「2014년 전국 농민공 모니터링 및 조사 보고」, 중국 국가통계국 공식 사이트, 2015.4.29.
- 『중국 인구고용통계연감 2014』, 중국통계출판사, 2015년.
- 尹蔚民, 「중국 취업 및 사회보장 성과 두드러져」, 『인민일보』, 2015.10.15.
- 樓繼偉, 「중고속 성장의 가능성과 실천 방법」, 칭화대학 경영관리대학 공식 사이트, 2015.4.30.
- 劉燕斌 편, 『2015 중국 노동 보장 발전 보고』, 사회과학문헌출판사, 2015년.
- 蔡昉 편, 『중국 인구와 고용문제 보고서 2014』, 사회과학문헌출판사, 2015년.
- 董保華, 『노동계약법의 열 가지 문제점과 수정 건의안』, 탐색과 토론(探索與爭鳴), 2016.3.16.
- 喬健, 「중국 특색의 조화로운 노동 관계 약론」, 중국 노동관계대학 학보, 2015년 2호.