

# 중국 노동법제의 전개와 주요 쟁점\* \*\*

조 임 영

영남대학교 법학전문대학원 교수

## < 목 차 >

- I. 머리말
- II. 중국의 경제체제의 변화와 노동법
- III. 중국 노동법제의 주요 쟁점과 그 내용
- IV. 맺음말

### 【국문초록】

이 글에서는 중국에서 경제체제의 변화와 연동하여 노동법제가 어떻게 전개되어 왔는지를 분석·검토하고 있다. 중국은 1978년 사회주의적 시장경제체제로의 전환과 더불어 종전의 사회주의 계획경제체제에 따른 노동법제를 대폭적으로 수정하여 왔다. 이 글에서는 이와 관련하여 사회주의 시장경제체제의 특징과 그에 따른 노동법의 전개 양상과 주요 쟁점에 대해 분석·검토하고 있다.

\* 투고일 : 2012.10.12. 완료일 : 2012.11.22, 게재확정일 : 2012.12.24

\*\* 이 글은 필자가 참여한 2012년 법무부 연구용역보고서 「북한 노동법제의 변화양상 연구」 중 필자가 작성한 부분을 수정·보완한 것이다. 이 글은 필자가 참여한 2012년 법무부 연구용역보고서 「북한 노동법제의 변화양상 연구」 중 필자가 작성한 부분을 수정·보완한 것이다.

## I. 머리말

중국은 1978년 사회주의적 시장경제로의 개혁·개방 이후 사회주의적 시장경제 체제의 안정적인 도입과 정착을 위해 노동법제를 점진적·단계적으로 변화·발전시켜 왔다. 이러한 중국의 노동법제는 사회주의적 시장경제라는 독특한 경제체제에 기반한 노동법제라는 측면에서 자본주의 시장경제를 토대로 하는 노동법제와는 상이한 성격과 내용을 지닐 수 있다. 중국 노동법제의 이러한 특징은 노동법학에 있어 주목될 수 있는 부분이다.

그리고 중국의 노동법제는 사회주의 계획경제에서 사회주의적 시장경제로의 체제전환의 산물이라는 점에서 노동법제가 어떤 과정을 거쳐 어떤 방식으로 변모되었는지를 살펴보는 것도 여러 측면에서 의미가 있을 것이다. 특히 중국의 사회주의적 시장경제로의 체제전환은 체제전환국 중 권력지배구조와 사회주의의 기본모형에 근본적인 변화 없이 가장 성공적으로 경제발전의 성과를 보였으며, 많은 사회·경제적 비용을 지불하지 않고 진행되어 온 것으로 평가받고 있다.<sup>1)</sup> 이 점에서 경제체제의 변화를 모색하고 있는 북한으로서는 지리적으로는 물론 정치경제적으로 밀접한 관계를 맺고 있는 중국의 이러한 체제전환은 중요한 사례가 될 수 있으며<sup>2)</sup>, 다른 한편으로는 중국 노동법제의 변화·발전의 양상은 북한 노동법제의 평가와 전망에 있어서도 중요한 준거점이 될 수 있을 것이다.

이와 같은 시각에서 아래에서는 먼저, 중국의 경제체제의 각 단계별로 노동법제의 바탕에 있는 정치경제적 이념 및 노동법제의 변화를 추동시킨 원인과 경과, 노동법제의 주요 내용 등을 살펴보고, 이어서 중국의 사회주의 시장경제의 이행에 따라 '사회주의'와 '시장경제'가 민감하게 대립할 수 있는 노동법제의 주요 쟁점들을 대상으로 그 내용들이 어떻게 변화하여 왔는지를 검토하도록 한다.

1) 민경배, "중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화 전망", 『통일정책연구』 제19권 제1호, 2010, 176면.

2) 민경배, 위의 논문, 176면 참조.

## II. 중국의 경제체제의 변화와 노동법

중국은 건국 이후 몇 단계의 경제체제의 변화를 거치는데, 이에 연동하여 중국의 노동법제 또한 중요한 변화를 거듭하여 왔다. 중국의 경제체제와 노동법제의 전개는 크게 세 단계로 구분할 수 있다. 첫째, 1949년 중화인민공화국의 수립 이후 1978년까지 사회주의 계획경제가 지배하던 시기의 노동법제이다(사회주의 계획경제체제 노동법제). 둘째, 1979년부터 1992년까지 경제 분야의 개혁개방에 따른 계획경제와 시장경제가 공존하던 시기의 노동법제이다(사회주의 계획경제 및 시장경제체제 노동법제). 셋째, 1992년부터 현재에 이르기까지 사회주의 시장경제 체제로의 전환이 진행되어 사회주의 시장경제 체제가 확립 및 완비되는 시기의 노동법제이다(사회주의 시장경제체제 노동법제)<sup>3)</sup>

### 1. 사회주의 계획경제체제와 노동법제

1949년 중화인민공화국의 수립과 더불어 중국공산당은 ‘프롤레타리아와 부르주아 사이의 모순’을 중국사회의 주요모순으로 규정하고, 이를 해결하기 위한 수단으로 ‘계급투쟁’을 정치노선으로 채택하였다. 이에 따라 노동법제 등의 모든 법제의 주된 방향은 자산계급의 경제적 토대를 원천적으로 제거하면서, 프롤레타리아 통치아래 새로운 경제질서를 확립할 수 있도록 생산수단에 대한 소유관계를 사회주의적 형태로 개조하는데 있었다.<sup>4)</sup> 그렇지만, 중국은 1949년 건국 이후 1956년에 이르러 비로소 생산수단에 대한 법적 사회주의화가 기본적으로 완성되어 본격적으로 사회주의 건설시기에 진입하게 된다.<sup>5)</sup> 1956년 이전에는 여전히 다수의 사기업이 존재하였는데, 당시의 노동정책 입안에는 불가피하게 이를 고려할 수밖에 없었으며, 이에 따라 노동관계를 효율적으로 규율하여 생산성을 향상시킴으로써 노사 당사자 모두에게 이익이 되는 방향으로 노동 정책과 입법이 진행되어 계약자치의 원칙이 반영되어 있었다.<sup>6)</sup>

3) 첸부레이, “중국노동법제의 역사와 최근의 변화”, 『국제노동브리프』 Vol. 5, No. 7, 한국노동연구원, 2007, 3면 참조.

4) 민경배, 앞의 논문, 180면.

5) 민경배, 앞의 논문, 180면.

6) 민경배, 앞의 논문, 180면.

1956년 이후 주요기업은 전민소유와 집단소유의 형태의 공유제를 취하게 되는데, 이에 따라 노동법제는 노동자 배정의 기준, 임금, 연금 및 의료혜택의 규범화, 노동환경 등을 규율하게 된다. 노동자들은 자신의 의사와 관계없이 해당 정부기관에 의해 국영기업 또는 집단소유기업에 배정되었고, 노동력의 이동은 엄격히 제한되었다. 노동력을 상품화하지 않고 정부가 전체 노동력을 수용하여 자신의 통제 아래 둬으로써 매매가 아닌 분배에 의한 고용 결정의 정책이 유지되면서, 노동관리 방식에서 완전고용정책이 취해지고 있었다. 또한 1954년 「국영기업내부노동규칙요강」(國營企業內部勞動規則綱要)에 따라 국영기업들에게 노동자의 업무능력을 이유로 노동자의 해고가 사실상 금지되어 있었기 때문에 종신고용제가 도입되게 되었다. 그리고 노동법제는 노동자에 대한 사회복지와 기업 사이의 관계를 상호 밀접하게 연계시켜, 기업이 주택, 의료보험, 연금 등을 포함한 사회적 편익을 노동자에게 제공하도록 의무화했다.<sup>7)</sup>

이러한 계획경제체제하에서 법률을 통한 노동관계의 조정은 제대로 이행될 수 없었으며, 행정명령이 법률적 조정을 대신하였고 국가정책이 노동법에 결정적 영향력을 행사했다는 점이 이 시기 중국 노동법제의 특징이다.<sup>8)</sup>

## 2. 사회주의 계획경제 및 시장경제체제와 노동법제

1978년 중국공산당은 새로운 당의 정치노선을 채택하여 제정한다. 이 정치노선은 '날로 증가하는 인민들의 물질적 · 문화적 요구와 낙후된 사회생산 사이의 모순(人民日益增長的物質文化需要同落後的社會生產之間的矛盾)'을 현 단계에서 중국사회가 처한 주요모순으로 정의하고, '사회주의의 현대화건설'을 과제로 채택하였다.<sup>9)</sup> 이에 따라 중국 공산당은 정치, 경제, 사회 등 제 분야의 전면적인 조정을 결정하고 집권 사업의 핵심을 정치투쟁에서 경제건설 및 사회발전으로 전환하는 개혁개방의 정책을 채택하였다. 그 당시 개혁개방의 핵심 분야는 경제체제의 개혁이었다. 이를 반영하여 1982년 중국공산당은 제12차 전국대표회의에서 '계획경제를 위주로 하고 시장 조절에 의해 뒷받침 한다'(計劃經濟爲主, 市場

7) 윤진기, "中國 勞動法の 새로운 傾向," 『노동법학』 제5호, 1995, 82면(민경배, 앞의 논문, 181면에서 재인용).

8) 林嘉, "21世紀中國勞動法范式的轉變," 『노동법학』, 제28호, 2008, 23면(민경배, 앞의 논문, 182면에서 재인용).

9) 민경배, 앞의 논문, 182면.

調節爲輔)’는 방침이 제기되었고, 1987년 중국공산당 제13차 전국대표대회에서는 ‘계획적인 상품경제(有計劃的商品經濟)’구축 방침이 제기되었다.<sup>10)</sup> 경제체제의 개혁을 위해 중국은 선진기술과 외국자본을 유치하기 위해 대외개방이 절실했고, 계획경제의 폐단을 제거하고 또한 비능률적인 국유기업의 효율성을 향상시키기 위해 민영화를 통한 시장경제체제로의 전환이 불가피했다. 이에 따라 중국은 대외개방과 함께 세계경제에 합류했고, 또한 국내에서도 상품경제와 함께하는 시장경제체제를 도입했다.<sup>11)</sup>

중국은 시장경제체제의 도입에 따라 이를 뒷받침하는 법적 기반을 확립하기 위해 노동법을 비롯한 전반적인 법제의 정비를 점진적으로 진행하였다. 중국은 시장경제체제의 도입을 위해 가장 먼저 국가가 노동력을 배분하고 관리하는 계획경제체제와는 달리 기업과 근로자가 계약에 의해 자유롭게 고용관계를 형성할 수 있는 노동시장의 구축을 필요로 했다. 이를 위해 근로계약제의 확립을 추진하는데, 1979년 「중외합자경영기업법」(中外合資經營企業法)에서는 외자기업을 대상으로 최초로 근로계약제를 채택하였다. 특히 당시의 경제개혁과 노동법제의 변화는 경제특구를 중심으로 실험적으로 시작되었다. 이는 시장친화적이고 자본축적에 유리한 조건을 형성할 수 있는 임금과 고용제도의 수용을 통해 외국투자자가 경제특구에서 노동력을 효율적으로 활용하여 기업경영을 활성화할 수 있도록 함으로써 외국인 투자를 효과적으로 유치하려는 의도였다. 이와 관련한 대표적이고 성공적인 사례가 광둥성 심천경제특구이다. 중국은 외국자본과 선진기술의 유치 등 대외개방을 선도하기 위해 1979년 광둥성의 심천, 주해, 산두 및 복건성의 하문 등 4개의 경제특구를 설치하여 1980년 5월에 이를 ‘경제특별구역’이라 했으며, 같은 해 8월에 「광둥성경제특구조례」를 공포하여 근로계약제를 실시하였으며, 1981년 「광둥성경제특구기업노동임금관리잠행규정」을 제정하여 기업의 자율적 임금결정, 근로자에 대한 임금직불제 등을 규정하였다. 심천경제특구에서 실시한 이러한 초기 노동법제는 중국에서 근로계약제의 도입을 통한 노동시장의 형성에 있어 선도적인 역할을 하였다. 그렇지만 이러한 경제특구의 초기 노동법제는 적용대상과 내용이 제한적이었고, 효력도 한시적이어서 노동관계 전반을 규율하기에는 한계가 있었다. 그리고 실제의 집행에 있어서도 정부기관의 자의적인 개입에 따라 시장기능이 위축되거나 왜곡되는 결과가

10) 첸부레이, 앞의 논문, 8면.

11) 민경배, 앞의 논문, 183면.

나타났다. 또한 근로계약제가 도입되었지만 노동자 채용의 경우 중국 주관부서가 외자기업에 파견하는 형태로 운영되었고, 해고할 때는 주관부문의 인가를 받도록 하여 노동력 수급이 중국당국의 의도대로 이루어지도록 했으며, 임금지불 제도는 기업이 독자적으로 결정할 수 있도록 법적으로 규정되어 있었지만 실제로는 많은 마찰과 각종 자의적 해석이 빈번하게 나타났고, 임금은 노동자 본인에게 지불하도록 직접지불원칙이 강제되어 있음에도 정부의 노동알선기관을 통해 간접지불이 이루어졌고, 수령액은 지불된 금액의 일부분인 경우도 많았다.<sup>12)</sup>

경제특구에서 이런 제반문제를 해결하고 노동시장의 활성화를 위한 노동관계를 규율하기 위하여 1988년 「광동성경제특구노동조례」를 제정하였는데, 이는 중국 최초로 시장경제체제에 대비하여 체계적으로 정비한 노동법규로 평가되고 있다.<sup>13)</sup> 이 조례는 모든 기업과 노동자의 전반적인 노동관계를 적용대상으로 삼고 있다. 기업의 고용자주권 보장과 함께 기업이 수요에 따라 노동자를 자유롭게 채용할 수 있으며, 외자기업은 중국의 기타 지역에서 노동자를 제한 없이 채용할 수 있도록 했다. 또한 노동취업소개기구를 설립하여 특구 내 기업과 노동인력의 수급이 자유롭게 조절될 수 있게 노동시장 형성을 지원하도록 규정하고 있다. 근무시간, 휴식 및 휴가, 임금, 해고와 사직 등 노동보호관련 조항을 보다 구체적으로 정비하였다. 또한 최저임금제를 도입했다. 집행의 실효성 확보를 위하여 노동쟁의중재위원회 설립과 법적 책임에 관한 규정을 두어 노동쟁의 처리에 대한 제도적 장치가 마련되어 있었다.<sup>14)</sup>

다른 한편, 1980년부터는 정부에 의하여 지정된 일부의 성, 시, 자치구에 있는 전민소유제기업에서도 근로계약제도를 시행하여 왔다 또 노동인사부는 1982년 2월 「적극적으로 근로계약제를 시행하기 위한 통지」(關於積極試行勞動合同制的通知)를 반포하였고, 그 후 전민소유제기업에서는 물론 현이나 구이상의 집체소유제 기업에서도 보통의 직종 혹은 기술직 종사자를 모집하는 때에는 회사측과 근로자가 법적 효력이 있는 근로계약을 맺을 것이 요구되었다.

이와 같이 근로계약제가 다양한 지역 및 기업에서 시험적으로 시행되어 긍정적인 결과를 얻었기 때문에 전국 각지의 각 산업이나 기업에 대하여 근로계약

12) 임을출, “중국 경제특구와 개성공단의 초기 조건 비교,” 『북한연구학회보』, 제11권 1호, 2007, 254-273면(민경배, 앞의 논문, 188면에서 재인용).

13) 민경배, 앞의 논문, 189면.

14) 민경배, 앞의 논문, 189면.

제를 실시하도록 하였다. 1986년 7월에는 국무원은 「국영기업이 근로계약제를 실행하기 위한 잠정규정」(國營企業實行勞動合同制暫行規定)을 공포하였다. 또한 「국영기업에서의 종업원모집의 잠정규정」(國營企業招用工人暫行規定), 「국영기업에서의 규율위반자의 해고에 관한 잠정규정」(國營企業辭退違紀職工暫行規定) 및 「국영기업에서의 실업보험의 잠정규정」(國營企業職工待業保險暫行規定)과 같은 3개의 규정이 발표되었다. 또 다음해에는 「국영기업에서의 노동쟁의처리잠정규정」(中華人民共和國國營企業勞動爭議處理暫行規定)이 시행되고 이러한 규정에 의하여 중국의 근로계약법제의 기본이 형성되었다. 한편 1984년경부터 인정된 사영기업에 대하여서는 당초부터 근로계약제가 실시되고 있었지만 1989년 9월에 제정된 「사영기업노동관리잠정규정」(私營企業勞動管理暫行規定)은 그것을 명확히 하고 근로계약의 체결을 의무화하였다. 이에 따라 국영, 사영 기타의 기업 형태를 불문하고 모든 기업에서 근로계약제가 실시되게 되었다.<sup>15)</sup>

이 시기에 중국은 시장경제적 노동법제의 확립을 위해 근로계약제 이외에도 임금제도, 실업보험, 해고 및 사직과 관련한 노동쟁의 처리, 여성근로자의 권익 보호 등의 영역에서도 입법개혁을 추진하였으며, 이에 따라 중국 노동법제의 개혁은 점진적이고 단계적이지만 전면적으로 시작되었다.<sup>16)</sup>

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 사용제도의 개혁도 추진되어 시장경제하의 노동관계로 전환되어 나아갔다.<sup>17)</sup> 특히 이 과정에서 심천경제특구는 중국 최초로 이질적인 자본주의적 고용관계를 수용하여 근로계약제, 노동조건, 노동자조직, 노동분쟁을 해결하기 위한 제도 등 시장경제질서의 확립에 부합하는 노동법제를 실험적으로 시행하여 성공함으로써, 이를 국내 노동법제의 개혁으로 연결하는 중요한 역할을 한 것으로 평가되고 있다.<sup>18)</sup> 그러나 한편으로 이 시기는 전통적 이데올로기와 체제의 영향이 여전히 잔존하고 있어 시장

15) 문무기, 『중국 노동법제 분석을 통한 북한 노동법제의 변화전망』, 한국노동연구원, 2003, 45-46면.

16) 민경배, 앞의 논문, 184면.

17) 첸부레이, 앞의 논문, 11면.

18) 민경배, 앞의 논문, 189면.

경제에 대한 인식이 높지 않았으며, 노동법제의 성격 또한 임시적이거나 제한적이었다는 한계를 가지고 있었다.

### 3. 사회주의 시장경제체제와 노동법제

1992년 이후 중국의 경제체제는 사회주의 시장경제체제로의 전면적인 변화를 거치게 된다. 이에 따라 노동법제 또한 큰 폭의 변화를 맞게 되는데, 이 시기의 노동법제의 변화는 그 방향과 내용에 따라 사회주의 시장경제를 전면화하는 초기의 노동법제와 이에 따른 폐해를 조정하기 위한 현재의 노동법제로의 개혁이라는 두 시기로 구분할 수 있다.

#### 1) 사회주의 시장경제의 전면화와 노동법제

중국은 1992년에 정치경제체제에 있어 중요한 전환점을 맞이하게 된다. 당시 공산당 총서기이었던 덩소핑은 유연한 실용주의 전략으로서 사회주의 시장경제 체제 건설이라는 목표를 제시하여 시장경제 합법화의 길을 열었고, 같은 해 중국공산당 제14차 전국대표대회에서는 이에 상응하는 정치 강령을 채택하였다. 1993년 수정헌법은 기존의 헌법 제15조 첫 번째 문장인 “국가는 사회주의 공유제의 기초 아래 계획경제를 시행한다”는 조문을 “국가는 사회주의 시장경제를 시행한다”라는 조문으로 개정하여 시장경제의 도입을 헌법상 명문으로 승인하였다. 그리고 1993년 3월 제8차 전국인민대표대회에서는 ‘시장경제가 바로 법제화된 경제’(法制經濟)라는 이론을 바탕으로 ‘사회주의 시장경제에 필요한 법률시스템’을 조속히 구축하기로 결정하였다.<sup>19)</sup> 이에 따라 1993년 7월에 전국인민대표회의 상무위원회에서는 「중화인민공화국기업법」을 제정하고 1994년 7월에 「중화인민공화국노동법」(1995. 1. 시행)(이하, ‘1994년 「노동법」’이라 한다.)을 제정하였다.

1994년 「노동법」의 입법목적은 ① 노동자의 합법적 권익의 보호, ② 노동관계의 조정, ③ 사회주의 시장경제에 상응하는 노동제도의 유지보호, ④ 경제발전 및 사회진보의 추진에 있으며, 그 적용범위는 전체근로자와 중국의 전체지역을 대상으로 하고 있다. 1994년 「노동법」은 총 13장 107조로 구성되어 있는데,

19) 첸부레이, 앞의 논문, 11면.



그 구성내용을 구체적으로 보면, 제1장 총칙, 제2장 취업촉진, 제3장 근로계약 및 단체협약, 제4장 근로시간 및 휴식, 휴가, 제5장 임금, 제6장 노동안전위생, 제7장 여직공 및 미성년공 특별보호, 제8장 직업훈련, 제9장 사회보험 및 복리, 제10장 노동쟁의, 제11장 감독 및 검사, 제12장 법률책임, 제13장 부칙으로 구성되어 있다. 1994년 「노동법」은 중국 노동법 체계의 기본틀을 구성하는 것으로 중국 노동입법사에 있어 중요한 의미를 가진다. 1994년 「노동법」의 핵심적 초점은 기업의 경영효율을 증시하여 경제발전에 필요한 고용의 탄력성을 확보하는데 있었다. 이를 위해 1994년 「노동법」은 근로계약제를 전면적·체계적으로 확립하는 한편, 단기계약의 반복적 체결을 가능하게 하고, 상대적으로 해고를 자유롭게 하였다.

다른 한편, 시장화와 민영화의 진행으로 심각한 노동문제가 표출되었으며, 이는 빈번한 노동쟁의로 이어지는 현상이 나타나게 되었는데, 이에 대응하기 위해 1992년 「중화인민공화국노동조합법」(中華人民共和國工會法)과 「중화인민공화국기업노동쟁의처리조례」(中華人民共和國企業勞動爭議處理條例)가 제정되었다.

## 2) 사회주의 시장경제의 조정과 노동법제 : '조화로운 사회주의건설'(和諧社會主義建設)

개혁개방정책에 따라 추진된 시장경제체제의 도입과 확대에 의해 30년간 대대적인 사회적 변화가 나타나 경제 및 사회가 크게 발전한 동시에 많은 사회적 갈등이 형성 및 누적되었다. 특히 부의 양극화가 심해지고 사회적 이동이 상대적으로 지체된 것이 두드러진 문제 중의 하나였다.<sup>20)</sup> 노동법제와 관련하여서도 1994년 「노동법」의 시행은 과거 계획경제하의 전통적 고용방식을 타파하고, 시장경제하의 합리적 인력자원 배치방식을 확립하였다는 긍정적 측면도 있으나, 고용관계의 다양화 및 복잡화 등 사회의 변화발전에 적응하지 못하게 되었다는 부정적 인식도 확산시켰다<sup>21)</sup>. 이러한 시장경제의 전면화에 따른 폐해를 조정하기 위해 2006년 중국정부는 '조화로운 사회주의건설'이라는 강령과 목표를 제시하였고, 이에 따라 노동, 사회보장 및 기타 분야에서 법제정을 추진하게

20) 첸부레이, 앞의 논문, 21-22면.

21) 신권철, "중국 노동합동법(勞動合同法) 제정 과정의 논쟁 — 창카이(常凱) 교수와 동바오화(董保華) 교수의 논쟁을 중심으로 —", 『노동법연구』 제26호, 2006, 161면.

되었다. 종래의 경제효율성의 극대화에서 노동자 권익보호와 기업의 사회적 책임을 강조하는 방향으로 노동법제의 개혁이 추진되었던 것이다. 2005년 9월에 있었던 전국인민대표대회 상무위원회의 노동법의 운영 실태에 관한 보고에 따르면, 노동법은 “낮은 근로계약 체결률”, “계약기간의 단기화”, “저임금 및 체불 임금”, “근로시간의 장기화”, “사회보험료 미납” 및 “감독능력부족”의 문제점을 가지고 있는 것으로 나타났다.<sup>22)</sup>

위와 같은 문제점의 인식과 더불어 중국 정부가 2006년 10월경 수립한 노동사회보장부<sup>23)</sup>의 11차 5개년(2006년부터 2010년까지) 사업발전계획 중 노동법 관련 분야를 살펴보면, 첫 번째 기본원칙으로 사람을 근본으로 하여(以人爲本), 노동자의 합법적 권익을 유지, 보호할 것을 천명하고 있고, 주요임무 중의 하나로 노동관계조율시스템의 건전화, 조화로운 노동관계의 수립, 노동보장법제 건설의 강화를 들고 있다. 그 구체적인 조치로서 근로계약제도의 전면적 실시, 단체협약제도 및 단체교섭의 추진, 노동쟁의처리제도의 개혁 등을 들고 있다. 노동보장법제 건설의 구체적인 조치로는 노동법의 개정, 노동합동법, 취업촉진법, 사회보험법, 노동쟁의처리법 등 노동관련법률의 제정을 들고 있다. 이에 따라 중국에서는 2007년에는 「노동합동법」(2007. 6. 29. 제정, 2008. 1. 1. 시행), 「취업촉진법」(2007. 8. 30. 제정, 2008. 1. 1. 시행), 「노동쟁의조해중재법」(2007. 12. 29. 제정, 2008. 5. 1. 시행) 등의 법률이 제정·시행되면서 노동법제의 새로운 변화를 맞이하게 되었다.<sup>24)</sup> 특히 주목되는 것은 노동합동법에서 근로계약의 서면체결 강화, 장기고용 강화 및 해고의 제한, 파견근로에 대한 규제강화, 노동조합의 기능강화 등을 내용으로 하고 있는 점이다.

### Ⅲ. 중국 노동법제의 주요 쟁점과 그 내용

중국에서 계획경제에서 사회주의 시장경제로의 이행에 따른 노동법제의 변화

22) 유성·이안빙, “중국 노동계약법의 주요내용과 시사점”, 『노동법논총』 제16집, 2009, 12면. 이와 관련한 자세한 내용은, 신권철, 위의 논문, 161-162면 참조.

23) 노동사회보장부는 중국 국무원 산하의 기관이며 2008년 인사부와 통합되면서 인력자원사회보장부로 명칭이 변경되었다.

24) 신권철, 위의 논문, 162-163면.

양상과 관련하여 특히 주목되는 부분은 중국 노동법제에서 계획경제적 요소와 시장경제적 요소가 어떻게 변화하고 있고, 그 내용이 무엇이며, 어떤 특징이 있는지이다. 즉, 시장경제적 요소인 사적 자치, 근로자와 사용자간의 개별적 사적 자치, 근로자단체(노동조합)와 사용자간의 집단적 사적 자치가 어떤 방식으로 어느 수준으로 허용되고 있는지를 살펴보는 것이 의미가 있을 것이다. 아래에서는 이와 관련한 주요 쟁점들을 대상으로 그 변화과정과 내용을 검토하도록 한다.

## 1. 근로계약제

개혁·개방 이전의 사회주의 계획경제체제를 유지하고 있었던 중국의 고용정책의 특징은 두 가지이다. 하나는 국가가 노동력을 행정적·통일적으로 관리·할당(統包統配)하여 노동시장의 개념을 인정하지 않았던 것이고, 다른 하나는 사회주의적 평등주의이념을 기초로 정년을 정하지 아니한 ‘평생고용제’(固定工制度)를 기반으로 하였던 것이다. 계획경제하에서의 이러한 고용정책은 노동력의 비효율적인 분배와 개인의 역량을 반영하지 못하는 정책으로서 특정한 자리에 필요 이상으로 많은 인원이 배치되는 과잉고용의 문제점을 야기했으며 과잉고용은 노동력이 불완전하게 활용되는 불완전고용문제를 초래하였다. 그리고 기업측의 입장에서도 원하는 노동력을 적절한 위치에 배치하지 못함으로써 상당한 비효율성이 나타나게 되었다. 이러한 문제점은 개혁·개방에 따른 사회주의 시장경제의 도입과 발전에 근본적인 장애가 되었다. 1978년 이후 단계적으로 도입되어 1994년 노동법을 통해 전면적으로 실시된 근로계약제는 근로자와 기업의 쌍방에게 선택의 자유를 부여하고 종래의 근로자에 대한 국가의 관리를 기업 스스로의 관리로 변경하여 기업-근로자간의 계약에 의한 채용방식을 허용함으로써 노동시장의 육성과 발전을 도모하기 위한 핵심적인 제도이다.<sup>25)</sup>

1994년 「노동법」상 근로계약에 관한 주요 내용을 보면 다음과 같다. 1994년 「노동법」에서는 “근로계약은 근로자와 사용자간의 노동관계를 확립시키는 것으로 쌍방의 권리와 의무에 대한 합의를 명확히 하여야한다”고 규정하고(제16조 제1항), 이어서 “노동관계를 맺으려면 반드시 근로계약을 체결하여야 한다”고 규정하고 있다(제16조 제2항). 즉, 근로계약은 일종의 합의이자 계약이며, 노동

25) 문무기, 앞의 책, 43-44면 참조.

관계를 형성하는 기본적인 근거가 된다는 것이다. 다른 한편, 근로계약은 1994년 「노동법」의 입법 목적 중의 하나인 노동자의 합법적 권익보호를 위한 수단으로 이해되었다. 곧 근로계약제는 사회주의 시장경제하에서의 노동관계체제의 확립에 적용하기 위해 노동관계를 법제화하고 이를 기초로 이해관계·노동관계의 안정 및 경제를 발전시키고 사회진보를 유지하는 데에 중요한 역할을 하도록 하고 있다.<sup>26)</sup> 이에 따라 1994년 「노동법」에서는 “근로계약의 체결, 변경은 반드시 평등, 자원自願), 협상의 원칙을 따라야 하며 법률 및 행정법규의 규정을 위반해서는 안 된다”고 규정하고(제17조), 다른 한편으로 근로계약을 서면으로 체결하도록 하고(제16조) 근로계약서에 근로계약의 기간, 노동의 내용, 노동보호 및 근로조건, 보수, 노동규율, 근로계약종료의 조건, 근로계약위반에 대한 책임을 필수적으로 기재하도록 하였다(제19조).

이와 같이 1994년 「노동법」이 서면 형식의 근로계약 체결을 규정하고 있으나, 이를 강제할 만한 제도적 장치가 없어<sup>27)</sup> 사용자들이 노동자들에 대한 의무를 회피할 목적으로 서면 형식의 근로계약을 체결하지 않고, 심지어 분쟁 발생 후에는 실제 있었던 근로관계까지 인정하지 않는 상황이 발생하여 왔다. 또한, 서면 형식의 근로계약 체결율이 극히 낮아 분쟁 발생 후 노동자의 합법적 권익보장이 제대로 되지 않는다는 문제점이 지적되어 왔다.<sup>28)</sup> 이러한 문제점을 해결하기 위하여 2007년 「노동합동법」에서는 근로계약을 서면으로 체결하도록 하고(제10조)(동법이 시행되기 전에 고용관계가 성립되었으나, 아직 서면계약이 체결되지 않은 경우에 대해서도 동법이 시행일로부터 1월 이내에 서면계약을 체결하도록 하고 있다(제97조 제3문)), 서면체결의 위반에 대해서는 제재를 강화하고 있다. 먼저 근로관계가 형성된 후 1월이 경과한 후에도 서면계약을 체결하지 아니한 경우에는 근로자에게 매월 2배의 임금을 지불하도록 하고 있다(제82조). 그리고 근로관계가 성립된 후 1년을 경과한 후에도 서면계약을 체결하지 않은 경우에는 ‘기간의 정함이 없는 근로계약’을 체결한 것으로 간주하도록 하고 있다(제14조 제4문). 그리고 서면으로 근로계약이 체결되지 않고, 근로자와 약정한

26) 문무기, 앞의 책, 59면.

27) 노동법 제98조는 “사용자가 본법에 규정된 조건에 위반하여 근로계약을 해제하거나 고의로 근로계약을 체결하지 않으면서 미루는 경우 노동행정부문이 시정을 명한다. 노동자에게 손해를 발생시킨 경우 배상책임을 부담해야 한다”라고 규정하고 있으나, 처벌이나 다른 제재수단은 규정되어 있지 않다.

28) 신권철, 앞의 논문, 161-162면.

임금이 불명확한 경우에는 단체협약 상의 임금을 그리고 단체협약이 존재하지 않거나 단체협약에 임금에 관한 규정이 없는 경우에는 동일 또는 유사한 근로자와 동일한 임금을 당해 근로자에게 지급하도록 하고 있다(제11조).

## 2. 해고제도

중국의 시장경제 도입에 따른 노동법제의 변화 가운데 근로계약제와 더불어 주목할 만한 내용은 해고제의 도입이다. 위에서 살펴보았듯이 중국에서는 과거 완전고용정책에 의한 폐해로서 잉여노동력의 문제가 심각하게 나타났으며, 이러한 정책은 기업의 생산성 저하와 높은 인건비 등의 문제를 초래하였다. 또한 시장경제제도의 도입과 확대를 위해서도 보다 유연한 노동력의 활용이 요구되었다. 이에 따라 중국은 1994년 「노동법」에서 일반해고와 더불어 정리해고의 법제화를 통해 이를 해결하였고, 2007년 「노동합동법」에서는 해고제도를 보다 구체화하였다. 2007년 「노동합동법」상의 해고제를 간략히 살펴보면 다음과 같다.<sup>29)</sup>

「노동합동법」에서는 해고를 통상해고와 즉시해고(제39조)로 구분하고, 통상해고를 다시 개별해고(제40조)와 집단해고(제41조)로 구분하여 규율하고 있다. 「노동합동법」에 따르면 개별해고와 관련하여 사용자가 근로자를 해고하기 위해서는 법에 열거된 사유가 존재하여야 한다. 「노동합동법」에서는 그 사유로서 “부상 또는 질병으로 원래 업무에 종사할 수 없고, 사용자가 변경해 준 업무도 수행할 수 없는 경우”, “근로자가 업무수행이 불가능하고, 교육훈련 또는 업무조정을 통해서도 업무수행이 불가능한 경우” 또는 “계약체결시 의거했던 객관적 상황에 중대한 변화가 발생하여 근로계약을 이행할 수 없게 되고, 사용자와 근로자간 협의를 거쳤음에도 근로계약의 변경에 대한 합의가 이루어 지지 않은 경우”를 열거하고 있다(제40조). 또한 사용자가 근로자를 해고하기 위해서는 해고를 반드시 서면으로 통지하여야 하며, 30일 전에 통보하거나 30일분의 임금을 지불하여야 한다(제40조).

「노동합동법」은 20인 이상 감원 또는 20인 이하이나 전체 근로자의 10% 이상을 감원하는 집단해고에 대하여 별도의 해고사유와 해고절차를 요구하고 있다. 해고사유와 관련하여 동법은 “기업파산법 규정에 의하여 기업회생절차가

29) 유성·이안빙, 앞의 논문, 26-31면 참조.

진행 중인 경우”, “생산경영에 중대한 곤란이 발생한 경우”, “기업의 생산전환·중대기술혁신 또는 경영방식의 조정으로 근로계약의 변경을 행한 경우에도 인력감원의 필요가 있는 경우” 및 “기타 근로계약 체결시 의거한 객관적인 경제상황에 중대한 변화가 발생하여 근로계약을 이행할 수 없는 경우”에 해당할 것을 요구하고 있다(제41조). 절차와 관련해서는 사용자가 30일 전까지 노동조합 또는 근로자 전원에 대해 상황을 설명하고, 노동조합 또는 근로자의 의견을 청취한 후 인력감원방안을 노동행정부문에 보고할 것을 요구하고 있다(제41조). 또한 해고대상자의 선정과 관련하여 동법은 “장기간의 기간의 정함이 있는 근로계약을 체결한 자”, “기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 자” 및 “가정 내 취업인원이 없거나 부양가족이 있는자”를 우선적으로 해고대상에서 제외하도록 하고 있다(제41조 제2문). 나아가 동법은 집단해고를 한 후 6개월 이내에 다시 근로자를 채용하는 경우에는 이를 해고된 근로자에게 통보하고, 동등한 조건하에서는 해고된 근로자를 우선적으로 채용하도록 하고 있다(제41조 제3문).

사용자의 부당해고에 대하여 근로자는 해고의 무효를 주장할 수도 있고, 배상금의 지불을 요구할 수도 있다(제48조). 근로자가 배상금의 지불을 요구한 경우, 배상금액은 후술하는 경제보상금의 2배로 한다(제87조). 또한 법률, 행정법규 또는 근로계약을 위반한 부당해고에 대하여 노동조합은 사용자에게 시정을 요구할 수 있다(제43조 제2문). 노동조합의 시정요구를 접수한 사용자는 이를 검토하고, 그 결과를 서면으로 노동조합에 통지하여야 한다(제43조 제3문).

그리고 「노동합동법」에서는 예고기간의 준수가 필요 없는 즉시해고사유로서 “사용기간 중에 채용조건에 부합되지 못함이 증명된 경우”, “사업장의 취업규칙을 심각하게 위반한 경우”, “중대한 직무상 과실, 사리(私利)추구와 부정행위로 사용자에게 심각한 손해를 끼친 경우”, “근로자가 동시에 다수의 사용자와 근로계약을 체결하여 직무수행에 심각한 영향을 미치거나, 사용자의 지적에도 불구하고 시정을 거부하는 경우”, “동법 제26조 제1호에 의하여 근로계약이 무효가 된 경우” 및 “법에 의거 형사책임을 추궁 받는 경우”를 규정하고 있다(제39조).

한편, 「노동합동법」에서는 사용자에 의한 통상해고, 집단해고 등에 의해 근로관계가 종료한 경우에는 사용자가 근로자에게 경제보상금을 지불하도록 하고 있다(제46조). 경제보상금액은 1년의 근속기간에 대하여 1월의 임금을 곱하여 산정하며(제47조 제1문), 12개월분의 임금을 초과할 수 없다(제47조 제3문).

### 3. 고용형태의 다양화

중국은 시장경제와 근로계약제의 도입 이래 기간제근로, 파견근로가 확산되어 고용형태의 다양화가 급속히 전개되었으며, 이에 따라 고용의 불안정과 근로조건저하의 문제가 심각한 것으로 드러났다. 이에 대한 대응으로 2007년 「노동합동법」에서는 장기고용을 유도하여 고용의 안정을 확보하고 파견근로의 규제를 강화하는 내용을 도입하였다.

#### 1) 기간제근로

중국에서 시장경제를 전면화하였던 초기의 1994년 「노동법」은 시장경제의 활성화와 경제발전이 주된 목표이었으며, 이에 따라 기간을 정한 근로계약의 체결을 전면적으로 허용하였으며, 다만 “근로자가 동일기업에서 10년 이상 근무한 경우 당사자쌍방이 계약의 연장에 동의하고 근로자가 고정기간이 없는 근로계약의 체결을 희망하는 경우 고정기간이 없는 근로계약을 체결하지 않으면 안된다”고 규정하였다. 1994년 「노동법」의 시행 이후 대부분 1년 이하의 단기계약이 체결되고, 기간의 정함이 없는 경우는 10% 내지 20%에도 미치지 못하게 되어 노동자의 고용안정에 심각히 위협받는 결과가 초래되었다.

2007년 「노동합동법」은 이러한 고용불안을 완화하기 위해 “계속근로기간이 10년을 넘는 경우”, “근로계약을 2회 이상 연장하는 경우” 등 일정한 요건을 갖추고 근로자의 요구가 있는 경우에 대하여는 사용자에게 ‘기간의 정함이 없는 근로계약’을 체결할 의무를 부과하고 있다(제14조). 아울러, 동법에서는 기간 만료에 따른 노동관계 종료시에도 사용자가 근로계약 약정조건을 유지하거나 상향하여 근로계약을 계속 체결할 것을 요구하였으나 노동자가 동의하지 않은 경우를 제외하고는 1년 근무기간마다 1개월 임금에 상당하는 경제보상금을 지급하도록 규정하였다(제46조 제5항). 「노동합동법」의 장기고용 유도를 위한 입법설계 중 가장 핵심적인 것은 2회 반복된 근로계약의 무기계약화(無期契約化)이다. 「노동합동법」의 입법설계에 따르면, 사용자가 1년과 같이 단기의 근로기간을 약정하면 1년 뒤 계속고용을 안 할 경우 경제보상금을 지급해야 하고, 2회의 근로기간이 종료되면 해고 사유가 제한되는 무기근로계약을 체결해야 되

는 부담을 감수해야 한다. 결국, 단기고용을 하면 할수록 경제적 부담과 인력운용의 제약이 커지게 된다. 이렇게 되면, 사용자로서는 경제보상금 지급을 미룰 수 있는 장기의 근로기간을 가진 근로계약 또는 무기근로계약을 체결하는 것이 사용자에게 경제적으로나 인력관리상으로 더 유리하도록 제도설계를 한 것이다.<sup>30)</sup>

## 2) 파견근로

「노동협동법」은 매우 제한적으로 근로자파견을 허용하고 있다.<sup>31)</sup> 동법은 먼저 근로자파견을 임시적, 보조적 또는 대체적 업무에 대하여만 허용하고 있다(제66조). 그리고 파견사업주가 되기 위해서는 등록자본금이 50만 위안 이상이어야 한다(제57조). 또한 파견사업주와 파견근로자가 체결하는 근로계약에는 근로계약에서 일반적으로 요구되는 사항에 추가하여 사용사업주 및 파견기간, 업무 등을 기재하여야 한다(제58조 제2문). 나아가 눈에 띄는 부분은 파견사업주가 파견근로자와 근로계약을 체결할 경우, 그 기간을 2년 이상으로 하도록 하고 있는 것이다(제58조 제3문). 한편 파견사업주가 파견근로자를 사용사업주에게 파견하지 못한 경우에도 파견사업주는 파견근로자에게 최저임금을 지급하도록 하고 있다(제58조 제4문). 그리고 동법 제63조는 동일노동 동일임금의 원칙을 선언하고 있는 데, 그 비교대상을 사용사업주의 사업장에 소속된 근로자로 하고 있다. 또한 동법은 파견근로자가 파견사업주 또는 사용사업주의 사업장 모두에서 노동조합을 설립하거나 노동조합에 가입할 수 있도록 하고 있다. 한편 사용사업주가 파견회사를 설립하여, 사용사업주의 사업장에 근로자를 파견하는 것을 금지하고 있다(제67조). 나아가 「노동협동법실시조례」는 파견사업주는 파견근로자를 단시간근로형태로 채용할 수 없도록 할 뿐만 아니라(제30조), 파견근로자에 대하여도 경제보상금관련규정이 적용됨을 분명히 하고 있다(제31조).

2008년 「노동협동법」 시행 이후, 동법의 노동보호 강화 규정으로 인한 노동비용 증가를 회피하려는 기업들이 늘어나면서, 대규모 국영기업을 포함한 중국 기업들 사이에는 계약기반 노동보다는 파견근로가 더 보편적인 방식으로 자리 잡았다. 노동계약법은 임시, 보조 및 대체업무에 파견근로를 허용하고 있지만,

30) 신권철, 앞의 논문, 176면.

31) 유성재·이안빙, 앞의 논문, 34-35면.



이러한 성격이 아닌 업무에 대해 파견근로를 사용하는 경우가 점차 늘어나고 있다. 이와 같은 파견근로의 만연은, 파견근로자에 대한 불평등한 보수, 파견근로자의 낮은 노조조직률, 파견근로자들의 높은 노사분규 발생률 등과 같은 심각한 문제들을 야기하였다. 이러한 문제들은 노사관계와 사회안정에 부정적 영향을 미치고 있다. 파견근로자들의 합법적 권리와 이익을 보호하고 조화롭고 안정적인 노사관계를 건설하기 위하여, 전국인민대표회의는 「노동합동법」을 개정하고 파견근로 운영에 대한 규제를 강화하기로 결정하였다. 2012년 7월, 여론수렴을 위해 「노동합동법」 개정안이 고시되었다. 개정안의 주요 목적은 파견근로의 운영을 엄격하게 규제, 파견근로업체의 등록비 인상, 파견근로 운영에 대한 행정적 허가, 임시, 보조 및 대체업무에 대한 엄격한 정의, 파견근로에 대한 동등업무 동등보수 원칙 등을 통해 파견근로에 대한 보호를 강화하는 데 있다. 개정안은 2012년 말경에 통과될 예정이다.<sup>32)</sup>

### 3) 단시간근로

「노동합동법」은 단시간근로자를 평균근로시간이 1일 4시간, 1주24시간을 초과하지 않는 자라고 정의하고 있다(제68조).<sup>33)</sup> 단시간 근로와 관련하여 「노동합동법」은 매우 완화된 태도를 취하고 있다. 가장 눈에 띄는 부분으로는 근로자와 사용자가 제한 없이 근로관계를 해지할 수 있도록 한 부분이다(제71조 제1문). 나아가 사용자는 단시간근로자에 대하여는 경계보상금을 지불하지 않아도 된다(제71조 제2문). 그리고 단시간근로의 경우에는 사용자와 근로자가 구두로 근로계약을 체결할 수 있다(제69조 제1문).

### 4) 근로조건 결정체계

중국에서 근로자의 근로조건은 법규에서 정한 근로조건을 바탕으로 하여 근로계약, 취업규칙(勞動規章), 단체협약에 의해 결정된다.

「노동합동법」에서는 사용자로 하여금 취업규칙을 작성하도록 의무지우고

32) Kinglun Ngok, “중국노동법의 특징과 노사관계 현안”, 『국제노동브리브』 2012년 12월호, 42면.

33) 유성재·이안빙, 앞의 논문, 36면.

있으며, 근로자의 이익에 직접적으로 밀접하게 관련이 있는 임금·근무시간·휴식·휴가·안전위생·보험·복리·직공 교육·노동기율(勞動紀律) 및 노동정량(勞動定額) 관리 등에 관한 취업규칙을 제정 또는 변경하는 경우에는 노동조합 또는 근로자대표와 협의하도록 하고, 취업규칙의 내용이 부적당하다고 인식하는 경우에 노동조합 또는 근로자가 사용자에게 취업규칙의 개정에 대하여 의견을 제출할 수 있도록 하고 있다(제4조). 한편 취업규칙이 법률에 위반되는 경우에는 노동행정부문이 사용자에게 시정을 명하고 경고할 수 있도록 하고 있으며, 이로 인하여 근로자에게 손해가 발생한 사용자가 이를 배상하도록 하고 있다(제80조).

다른 한편, 「노동협동법」은 “사용자와 근로자가 체결한 근로계약 중 노동보수와 노동조건 등 기준은 단체협약 기준보다 낮아서는 안 된다”고 규정하고 있다(제55조).

## 5) 임금

건국 이래 중국은 장기간 전국 노동자의 임금수준, 기업내부의 임금분배에 대한 통제가 국가에 의해 행해져 왔다. 그러나 1978년 사회주의 현대화 건설시기 이래 경제발전의 경로에 따라 몇 차례의 변화를 거쳐 현재 국유기업의 경영자 주권 확대 등을 통해 기업내부의 임금분배 자주권이 더욱 확대되었고, 국가의 임금관리는 거시적 총액임금관리 수준에서 이루어지는 제도로까지 바뀌게 되었다.<sup>34)</sup> 즉 1994년 「노동법」에서는 “사회주의 시장경제체제의 건립이라는 요구에 적응하기 위하여 임금총액에 대해 거시적 조절을 진행한다”고 규정하고(제46조), “사용단위는 각 단위의 생산경영특징과 경제상황에 따라 법에 의해 자주적으로 각 단위의 임금분배방식과 임금수준을 확정할 수 있다”고 규정하고 있다(제47조). 이러한 규정은 국가가 더 이상 직접 기업내부의 임금관계에 집중적·통일적으로 간섭하지 않는다는 것을 의미한다.<sup>35)</sup>

한편, 개혁·개방정책으로 외자기업의 진출이나 사영기업 설립의 증가로 임금을 둘러싼 노동문제의 발생이 급증하면서 중국은 노동자의 권익보호를 위해 최저임금 관련 법규를 정비하였다. 최저임금보장제도는 1994년 「노동법」 규정(제

34) 민경배, 앞의 논문, 195면.

35) 문무기, 앞의 책, 62면.

48조)과 중국이 1984년 비준한 ILO의 '최저임금결정제도의 설립에 관한 협약'(제26호)에 근거하여 실시되었다. 이에 앞서 노동부가 1993년 최저임금의 계산 방식을 담은 「기업최저임금규정」(企業最低工資規定)과 1994년 「최저임금제도규정」(最低工資制度的規定)을 공포하면서 최저임금제도가 이미 전국적으로 실시되기 시작했다. 1995년부터 시행한 「노동법」에 의하여 모든 사용자는 최저임금보장제도를 실행해야 하고, 최저임금의 구체적인 기준은 각 성, 자치구, 직할시의 인민정부가 정하여 국무원에 보고토록 했다. 지역 간 경제발전의 수준 차이와 사회의 평균임금 수준 등을 고려한 상황에서 지방에게 최저임금 기준에 대한 결정권을 부여하고 있다. 2004년 3월 「최저임금제도규정」을 개정하여 최저임금수준을 수시로 조정이 가능하도록 하여 최저임금에 대한 제재를 강화했다.<sup>36)</sup>

그리고 중국은 임금분배와 관련하여 '안노분배(按勞分配)' 원칙, 즉 노동에 상응하는 분배의 원칙과 '동공동수(同工同酬)'원칙, 즉 같은 노동에 대해 같은 보수의 원칙, 경제발전에 따른 임금의 점진적 제고 원칙 등을 입법의 기본원칙으로 하고 있다. 아울러 1994년 「노동법」(제50조)과 2007년 「노동합동법」(제30조)에서는 근로자에게 임금직접지불의 원칙, 전액지급의 원칙을 규정하고 있다.

#### 6) 집단적 노동관계

중국의 집단적 노동관계는 1992년 제정되고, 2001년 10월 27일 개정된 「중화인민공화국 노동조합법」(이하 「노동조합법」이라 한다)과 노동사회보장부가 2004년 1월 20일 공포한 「단체협약규정」(集合同定)에 의하여 규율되고 있다. 「노동조합법」은 공회(이하 “노동조합”이라 한다)의 설립 및 운영에 관한 사항을 규율하고 있고, 「단체협약규정」은 단체협약의 체결, 변경, 종료에 관한 사항 및 단체협약의 체결주체와 내용에 관한 사항 그리고 단체교섭과 쟁의처리에 관한 사항을 포함하고 있다.

중국은 시장경제를 도입하고 발전시켜 왔지만 여러 영역에서 여전히 사회주의적 전통이 온존하고 있는데, 이러한 전통이 강하게 남아 있는 영역 중의 하나가 집단적 노동관계이다. 이러한 중국의 집단적 노동관계의 주요 특징으로는 다음과 같다. 첫째, 「노동조합법」에서는 노동조합이 근로자의 자발적 단결에 의

36) 민경배, 앞의 논문, 195-196면.

해 이루어진 노동자계급의 균중조직으로, 그 기본기능은 근로자의 이익을 대표하여 법에 명시된 근로자의 합법적 권익을 수호하는 것이라고 규정되어 있다(제2조). 그러나 노조의 정관에서는 노조를 중국 공산당 영도하에 노동자를 단결시키는 연결고리이자 집권당의 외부 균중조직으로 정의하고 있다.<sup>37)</sup> 중국공산당과 노동조합과의 관계에 대하여 살펴보면 개혁·개방 이전의 중국 노동조합은 당 조직과 매우 가까웠고 그렇기 때문에 상급노동조합은 근로자를 대표한다기보다는 준행정기관화되고 하급노동조합은 복지후생기관으로 변화하였다. 이러한 노동조합의 성격에 대해 시장경제의 확대에 따라 1992년 「노동조합법」에서는 노동조합의 독자적 활동을 강화하여 노동조합활동의 활성화, 즉 근로자보호기능을 발휘하도록 하였다. 한편 2001년 「노동조합법」은 여기에 사회주의의 경제질서·인민민주주의·마르크스레닌주의·모택동사상·등소평이론을 견지하게 하고 있는데, 이는 노동조합의 독자적인 활동을 통한 근로자보호기능을 강화하면서 동시에 중국의 사회주의 기본노선을 벗어나서는 안 된다는 사실을 보여주는 주의적인 문언으로 평가되고 있다.<sup>38)</sup> 중국에서는 경제체제의 변화로 인하여 근로자들의 근로조건이 열악화되고 근로자지위의 불안이 발생하였고 이는 사회적 문제로 드러났다. 과거 중국의 근로자들은 국가의 통제하에서 직업의 배분과 통일된 임금의 지급으로 안정적 지위를 누렸는데, 전면적인 근로계약체결의 실시와 능력에 따른 취업의 장려는 근로자간의 차이를 발생시켰고, 기업의 경영주체의 변화는 국가·기업과 대등한 지위를 가졌던 기존의 근로자의 지위를 종속적 지위로 변화시키면서 매우 불안정하게 하였다. 이와 같이 중국에서 시장경제의 발전에 따라 근로자보호의 필요성이 나타나게 되었고, 이를 위해 종래와는 달리 노동조합의 근로자보호 기능이 강화되어지고 있는데, 그렇다고 하여 자본주의적 의미의 노사관계가 제도화된 것은 아니며 노동조합은 여전히 사회주의적인 준행정기관적인 성격이나 정부 및 기업과의 협력적인 관계가 강조되고 있는 것으로 평가되고 있다.

둘째, 「노동조합법」 제2장에서는 노동조합의 조직과 관련하여 “상급 노조조직이 하급 노조조직을 영도한다”, “기층노조, 지방 각급 노조총회(總工會), 전국 혹은 지방산별노조조직의 설립시 반드시 상급노조에 비준을 신청해야 한다”, “전국에 통일된 중화전국총노조(中華全國總工會)를 설립한다”고 규정하고 있다.

37) 첸부레이, 앞의 논문, 19면.

38) 문무기, 앞의 책, 112면.

이에 따라 중국 특유의 '단일노조체제'가 구축되어 있는 점이 특징이다.

셋째, 중국의 헌법은 제35조의 결사의 자유에 대한 규정을 통하여 단결권을 보장하고 있다. 이에 근거하여 「노동법」(제7조)과 「노동조합법」(제4조)에서도 근로자의 단결권을 규정하고 있다. 파업권과 관련하여서는 문화혁명기간이었던 1975년에 중국은 신헌법을 제정하여 파업의 자유를 최초로 명시하였다. 중국은 1978년 헌법에서도 파업의 자유를 보장되었는데, 1982년 신헌법을 제정하면서 파업의 자유를 삭제했다. 그 이론적 근거는 노동자가 기업의 주인이고 경영진과의 갈등은 인민내부의 갈등이므로 파업을 통해 문제를 해결할 필요가 없고, 노동자가 자신이 주인인 회사에서 파업할 수 없고 스스로에 대해 반기를 들 수 없다는 것이었다. 중국에서는 1982년 이래 현재까지 파업권은 인정되지 않고 있다. 이에 따라 후술하는 바와 같이 단체교섭의 결렬에 따른 집단적 노동분쟁은 개별적 노동분쟁 조정절차에 따라 해결하도록 되어 있는 것이 특징이다.

넷째, 노동조합은 「노동법」(제8조) 및 「노동조합법」(제19조)에 따라 민주관리행사권을 가진다. '민주관리'란 근로자가 기업의 사무행정부문에 참가하는 것을 말한다. 그리고 그 내용으로 노동조합이 기업의 근로시간위반, 여성근로자 보호, 부당한 징계 등 근로자의 합법적인 권리가 침해되었을 경우에 행정기관이나 관계기관에 그 시정을 요구하고, 기업측에 의견을 제출할 수 있는 시정요구권이 인정된다.

한편, 단체교섭 및 단체협약과 관련하여 「노동법」(제33조)과 「노동조합법」(제20조), 「노동협동법」(제51조)에서는 노동조합의 노동보수·작업시간·휴식휴가·노동안전위생·보험복지 등에 대한 단체교섭권 및 단체협약체결권을 보장하고 있다. 최근 중국은 노사관계의 안정과 근로자보호를 위해 단체교섭 및 단체협약체결의 활성화를 유도하여 왔으며, 이는 2007년 「노동협동법」의 제정시에도 반영되었다. 「노동협동법」을 중심으로 중국의 단체교섭 및 단체협약의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 「노동협동법」에서는 “단체협약초안은 근로자대표회의 또는 전체근로자에 제출되어 토론을 통해 통과되어야 한다”고 규정하고 있고(제51조 제2문), “노동조합이 미설립된 사업장에 대하여는 노동조합의 지도하에 근로자가 추천하는 대표가 사용자와 단체협약을 체결 한다”고 규정하고 있으며(제51조 제3문), “법에 따라 체결된 단체계약은 고용단위와 근로자에게 구속력을 갖는다”고 규정하고 있다(제54조). 즉 단체협약의 체결을 위해서는 사전에 근로자대표회의나 전체근로자의 의결절차를 거쳐야 한다는 점에서 노동조

합대표자의 배타적인 단체협약체결권은 인정되지 않고 있는 점, 노동조합이 조직되지 않은 사업장에서도 근로자대표가 단체협약을 체결하도록 함으로써 노동조합만이 단체교섭 및 단체협약의 주체가 아니라는 점, 단체협약이 조합원에 대해서만 적용되는 것이 아니고 해당 사업장의 전체근로자들에게 적용된다는 점 등이 특징이다. 더불어 「노동협동법」에서는 현급(縣級) 이하의 구역에서는 건축업, 채광업, 음식 서비스업 등 업종은 노동조합과 기업대표간에 업종별 단체협약 혹은 지역별 단체협약을 체결할 수 있도록 하였다(제53조). 그리고 「노동협동법」에서는 사용자가 단체협약을 위반하여 근로자의 노동권익을 침해한 경우, 노동조합은 법에 따라 사용자가 책임을 지도록 요구할 수 있고, 단체협약의 이행으로 인하여 발생한 분쟁이 협의를 통해 해결 할 수 없는 경우, 노동조합은 법에 따라 중재를 신청하거나, 소송을 제기할 수 있다고 규정하여 단체협약의 이행과 관련하여 노동조합의 역할을 강화하였다(제56조). 다른 한편, 1994년 「노동법」에서는 “단체협약체결로 인하여 분쟁이 발생하고 당사자간의 협약으로 해결하지 못할 경우, 해당지역 인민정부의 노동행정부문은 쌍방당사자를 소환하여 조정처리할 수 있다”고 규정하여(제4조) 정부에서 분쟁을 처리하도록 하고 있다.

#### 7) 노동쟁의조정

중국에서 노동쟁의의 개념은 해고, 사퇴강요 등 노동관계의 종료, 임금·보험·복지·교육훈련과 노동보호규정의 집행관련, 근로계약의 이행관련, 기타 법규의 이행관련 사항에 대하여 노사간에 의견이 불일치한 경우를 의미하는 것으로 이해되어 왔다. 따라서 중국의 노동쟁의의 특징은 비록 노동쟁의라는 단어를 사용하고 있지만 일반적으로 집단적 행위가 아니라 개별적 근로자의 행위와 주로 관련되어 있다는 점이다. 즉, 중국에서 노동쟁의는 동맹작업, 태업, 직장폐쇄와 같이 노사가 자신의 주장을 관철하기 위해 정상적인 업무를 방해하는 방식으로 벌이는 소위 쟁의행위와는 구분된다. 이러한 의미의 쟁의행위는 불법으로서 명문화되어 있지 않지만, 그렇다고 법적으로 허용되고 있지도 않다.

국가가 노동력의 배분을 포함한 경제 전반을 직접 관리하는 사회주의 계획경제체제에서 노동쟁의는 존립할 기반이 없었다. 그것은 국가가 노동자의 이익을 대표하여 정치권력을 행사하는 한에서 노사갈등은 이념적으로 용인될 수 없었

기 때문이다. 작업장에서 노동조건과 관련된 문제들이 제기된다고 하더라도, 기업내부에서 당과 노조에 의해 비공식적인 방식으로 처리되었다. 그 결과 개혁 이전 중국에서 쟁의처리를 위한 공식적인 제도장치는 존재하지 않았다. 노동쟁의는 노동력의 배분에 시장 메커니즘이 도입되고 특히 그 일환으로 근로계약제가 실시되면서 그 근거가 형성되었다.<sup>39)</sup>

개방개혁의 초기 합자기업에 근로계약제가 도입되면서, 노동쟁의에 대한 관련 규정도 출현하였다. 즉 1980년 7월의 「중의합자경영기업 노동관리 규정」 제14 조는 “합영기업에서 발생하는 노동쟁의는 우선 쟁의 쌍방이 협상을 통해 해결하고, 협상으로 해결하지 못할 경우에는 쟁의의 일방 혹은 쌍방이 소재하는 성, 자치구, 직할시 인민정부 노동관리 부문에 중재를 청구할 수 있다. 만일 일방이 중재에 불복할 경우에는 인민법원에 소송을 제기할 수 있다”고 규정하였다. 이로써 외자기업에 국한된 것이지만 협상-중재-소송의 3단계 형식의 노동쟁의 처리 절차가 처음으로 도입되었다. 그리고 1986년에 국영기업에 근로계약제가 도입되면서 위의 중의 합자기업과 유사한 규정이 포함되었다. 이어서 1987년 7월 국무원은 「국영기업 노동쟁의처리 잠정규정」을 제정하여 중재위원회의 구성을 포함한 비교적 체계적인 노동쟁의 절차를 도입하였다. 특징적인 것은 기업 수준에서 노동쟁의 조정위원회의 조직과 지방 수준에서 노동쟁의 중재위원회의 설립에 대해서 비교적 자세하게 규정하였던 점이다. 즉 기업수준에서 직공대표, 기업행정대표, 노조대표로 노동쟁의조정위원회를 구성하고, 노조에 그 사무기구를 두도록 하였다. 중재 이전의 조정 과정은 선택적 사항으로 추가되었다. 그와 함께 위 규정은 지방의 현과 구, 시에는 노동행정부문 대표, 노조대표, 기업주관 부문 대표로 구성되는 중재위원회를 조직하도록 하였다. 그러나 이 규정은 적용 대상이 국영기업으로 한정되었고, 노동쟁의의 처리 대상도 제한적이었기 때문에 노동쟁의의 해결에는 한계가 있었다.

이에 따라 법률적으로 노동분쟁처리 시스템을 완비하기 위하여 1993년 7월 6일 국무원은 「기업노동쟁의처리조례」(企業勞動爭議處理條例)를 공포하였다. 이 조례에서는 국영기업 이외에도 중국 내 모든 기업과 근로자로 그 적용범위가 확대되었다. 노동쟁의처리의 대상도 노동자의 해고, 제명, 사퇴, 사직, 이직과 근로계약의 이행뿐만 아니라 임금, 보험, 복지, 직업훈련, 노동보호에 관한 국가의

39) 김영진, “중국 노동관계 법제화의 정치경제학적 연구 - 노동쟁의 처리 절차를 중심으로”, 『중소연구』 통권 116호, 2007/2008, 89면.

규정 그리고 기타 관련 사항으로 인해 발생하는 노동쟁의로 보편화되었다. 그와 함께 쟁의발생 이후 당사자간 협상에 의한 해결이 기업 노동쟁의조정위원회에의 신청 이전 단계로서 명시되었다. 그리고 조례에서는 중재위원회의 대표 가운데 '기업 주관부문 대표'가 '정부가 지정하는 경제종합관리 부문의 대표'로 대체되었다. 조례의 제정으로 노동쟁의의 제도화가 본격적으로 시작되었다. 1994년 「노동법」도 독립적인 장을 두어 노동쟁의처리를 위한 법적·제도적 근거를 더욱 강화하였다. 이러한 입법과정을 통해 비교적 표준화되고 체계적인 노동쟁의 절차가 마련되었다.

그렇지만, 노동쟁의 건수가 급속히 확대되는 상황에서 당시 제도는 실제 시행에 있어서 기간의 장기화, 절차의 복잡화, 당사자의 경제적 부담가중, 조정절차의 약화 등의 문제점들이 노출되었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 중국 정부는 2007년 12월 「노동쟁의조정중재법」을 제정하고, 2008년 5월 1일부로 시행하였다. 이 법은 중국의 노동쟁의처리와 관련한 최초의 절차법이다.

중국의 「노동법」 및 「노동쟁의조정중재법」에 따르면, 노동쟁의처리제도는 기본적으로 협상-조정-중재-소송의 체계를 갖추고 있다. 「노동법」 제79조는 “노동쟁의 발생 후 당사자는 본 단위 노동쟁의조정위원회에 조정을 신청할 수 있으며, 조정이 불성립되는 경우에는 당사자 일방은 중재를 요구하여, 노동쟁의 중재위원회에 중재를 신청할 수 있다. 또한 당사자 일방은 직접 노동쟁의조정위원회에 중재신청을 할 수 있다. 중재재정에 불복하면 인민법원에 소송을 제기할 수 있다”고 규정하고 있다. 「노동쟁의조정중재법」 제5조에서는 “노동쟁의가 발생한 후 당사자가 협상을 원하지 않거나 협상미결이거나 또는 화해합의를 달성하였음에도 불구하고 이행을 하지 않을 경우에는 조정기구에 조정을 신청할 수 있다. 조정을 원하지 않거나 조정미결이거나 조정합의를 달성하였음에도 불구하고 이행을 하지 않을 경우에는 노동쟁의중재위원회에 중재를 신청할 수 있다. 중재재정에 불복할 경우 이 법에 별도의 규정이 있는 경우를 제외하고 인민법원에 소를 제기할 수 있다”고 규정하고 있다. 즉 법률로 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고는 협상 및 조정은 노동쟁의처리의 필수절차는 아니다. 협상 또는 조정을 통해 노동쟁의를 해결하지 못하는 경우에는 곧 바로 소송을 제기할 수 없고 사전에 중재를 절차를 거치도록 하여 중재 전치원칙을 확립하고 있다.

「노동쟁의조정중재법」의 제정 이전에는 기업 노동쟁의조정위원회만이 노동쟁의를 조정할 수 있었는데, 동법에서는 그 이외에도 행정단위 및 지역에 설치



된 조정조직도 노동쟁의를 조정할 수 있도록 함으로써 조정제도의 기능 및 작용을 충분히 발휘할 수 있도록 하였다. 즉, 전방위 노동쟁의조정 네트워크를 건설함으로써 노동쟁의를 조정의 형식을 통해 보다 적극적으로 해결하고, 노동관계의 원만한 조화를 이루고자 하였다.<sup>40)</sup>

#### IV. 맺음말

이상에서는 중국의 노동법제가 정치경제체제의 변화에 따라서 무엇을 목적으로 어떤 방향으로 발전하여 왔는지, 노동법제의 변화에 있어 주요 쟁점과 그 내용들이 무엇인지 등을 검토하였는데, 주요 특징을 요약하면 다음과 같다.

(1) 1978년의 개혁·개방 이후 현재에 이르기까지 중국의 노동법제는 지속적이고 안정적이며 일관된 변화와 발전을 하여 왔는데, 이를 추동할 수 있었던 배경에는 무엇보다도 계획경제에서 사회주의 시장경제체제로의 전환에 대한 중국 최고권력기관의 확고한 정치적 결단과 의지가 있었음을 확인할 수 있다. 중국은 개혁·개방 이후 시장경제의 도입에 따라 수많은 문제점에 직면하고 시행착오를 거치면서도 중단하지 않고 시장경제에 부응하는 정책과 법제를 지속적으로 수정하고 발전시켜왔는데, 이는 최고권력기관의 확고한 의지가 없이는 불가능한 하였을 것이다.

(2) 노동법제의 발전과정을 보면, 중국은 경제특구를 중심으로 노동행정을 통한 규율에서 법률에 의한 규율로 발전하여 왔으며, 적용범위를 경제특구에서 전국으로 확대하여 오는 등 경제특구를 중심으로 점진적이고 단계적인 실험과정을 거쳐 전국적으로 제도적으로 노동법제를 확립하여 왔다.

(3) 노동법제의 내용의 변화를 보면, 시장경제의 도입에 따라 가장 먼저 노동시장의 형성을 위해 근로계약제, 임금결정의 자율화, 정리해고제 등의 도입과 정착을 최우선 과제로 추진하여 왔음을 알 수 있다. 그리고 시장경제의 도입에 따라 계획경제체제와는 성격을 달리하는 노사관계가 등장하게 되고 이에 따라 필연적으로 노사분쟁이 발생하게 되는데, 이에 대한 대응으로 한편으로는 노동쟁의의 조정을 제도화하고, 다른 한편으로는 노사관계의 안정과 근로자보호를

40) 하현수, “중국의 노동쟁의 현황 및 처리제도에 관한 연구”, 『仲裁研究』 제20권 제3호, 2010, 106면, 주 32.

위해 이에 대한 노동조합의 성격과 역할을 강조하고 단체교섭 및 단체협약의 활성화를 추진하고 있다.

(4) 노동법제의 변화 방향을 보면, 시장경제체제의 초기에는 외자유치와 자본 축적을 위해 경제적 효율성의 추구를 핵심적인 목적으로 하였는데, 최근 시장경제의 폐해에 따라 이러한 방향을 수정하여 근로자보호와 사회적 기능을 강조하고 지속적이고 안정적인 성장의 확보에 초점을 두고 있다.

(5) 중국은 노동법제의 발전 양상을 보면 상당한 부분에서 자본주의적 노동법제와 유사한 발전과정과 내용을 갖추고 있는 것으로 보이는데, 그럼에도 불구하고 임금에 대해 국가가 거시적으로 조정할 수 있는 근거를 두고 있는 점, 노동조합의 활동을 기본권적 측면에서 보장하기 보다는 경제성장과 노사관계의 안정을 위한 도구적 개념으로 이해하고 그에 따라 단결권이 제한되어 있고 파업권을 인정하고 있지 않은 점 등에서 특징을 보이고 있다.

주제어 : 중국, 노동법, 사회주의 시장경제

## 참 고 문 헌

- 김영진, “중국 노동관계 법제화의 정치경제학적 연구 - 노동쟁의 처리 절차를 중심으로”, 『중소연구』 통권 116호, 2007/2008.
- 문무기, 『중국 노동법제 분석을 통한 북한 노동법제의 변화전망』, 한국노동연구원, 2003.
- 민경배, “중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화 전망”, 『통일 정책연구』 제19권 제1호, 2010.
- 신권철, “중국 노동합동법(勞動合同法) 제정 과정의 논쟁 — 창카이(常凱) 교수와 동바오화(董保華) 교수의 논쟁을 중심으로 —”, 『노동법연구』 제26호, 2006.
- 유성재 · 이안빙, “중국 노동계약법의 주요내용과 시사점”, 『노동법논총』 제16집, 2009.
- 윤진기, “中國 勞動法の 새로운 傾向,” 『노동법학』 제5호, 1995.
- 임을출, “중국 경제특구와 개성공단의 초기 조건 비교,” 『북한연구학회보』, 제11권 1호, 2007.
- 林嘉, “21世紀中國勞動法范式的轉變.” 『노동법학』, 제28호, 2008.
- 하현수, “중국의 노동쟁의 현황 및 처리제도에 관한 연구”, 『仲裁研究』 제20권 제3호, 2010.
- 첸부레이, “중국노동법제의 역사와 최근의 변화”, 『국제노동브리프』 Vol. 5, No. 7, 한국노동연구원, 2007.
- Kinglun Ngok, “중국노동법의 특징과 노사관계 현안”, 『국제노동브리프』 No. 12, 한국노동연구원, 2012호.

[Abstract]

## The Development of the Labor Law in China and the Major Issue

**Jo, Im-Young**

Professor, Law School of Yeungnam University

This study analyzes the development of the labor law with the changeover from the socialistic planned economy to the socialist market economy in China and the major issue. China has significantly changed the labor law in accordance with a economic transformation since 1978. In this connection, this study analyzes the characteristic of the socialist market economy and the development of the labor law in China.

Key words : China, labor law, socialist market economy