# 중국의 노동정책동향

## 제1장 노동정책 환경

개혁 개방 정책의 추진과 더불어 기존의 사회주의 계획경제 시스템이 시장경제 시스템으로 이행하면서 노사관계를 둘러싼 환경들이 빠르게 변화하였다.

경제발전과 함께 외자기업, 비공유제기업 중심으로 기업의 소유권과 경영권이 분리되면서 노사관계 부문에서 근로자들의 권리의식이 신장되고, 노사관계 문제가 관심의 초점으로 대두되고 있다. 이러한 경향은 특히 중국이 2000년에 WTO에 가입하면서 더욱 강화되었다.

종래 이데올로기에 의해 강요되던 국가관과 종신고용제의 단위 체제에서 형성된 직장에 대한 의존도가 낮아지고 있다.

※ 중국 근로자들의 지역이나 집단에 대한 우선순위 가치관 조사(2002년, 5,500명)에서 가족(45%), 국가(25.8%), 회사(21.0%) 차지

※ 금년 1월에 발표된 울산대학 동아시아센터 조사에서도 "회사의 발전을 위해 개인의 불이익을 감수할 수 있는가"라는 질문에 대해 조사대상 중국 근로자(상해지역 기업 근로자 500명)들의 34.6%만 긍정적으로 답변

매년 10% 내외의 고도 경제성장이 지속되는 가운데 초래되고 있는 발전과 분배의 불균형 현상, 실업문제 등이 사회불안 요인으로 상존하고 있다. 또한 국유기업 효율화 조치로 발생하는 연간 400만명 내외의 정리해고 문제와 3鐵 신화의 해체현상 역시 앞으로의 노사관계에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

◀ 3鐵 현상 ▶

종래 국유기업 등에서의 鐵밥그릇(평생직장보장), 鐵임금(균등임금), 鐵의자(직위보장) 현상을 지칭

중국 정부는 이들 문제의 개선없이는 사회안정과 지속적인 경제성장을 실현할 수 없다고 보고 제10기 전국인민대표대회('05. 3)시 최우선 정책목표를 "성장중심"에서 "부문간 균형발전"으로 조정하고 "조화로운 사회" 건설에 매진한다.

## 제2장 노사관계 분야

### 1. 주요 현황

#### 가. 노동쟁의

중국은 지난 1982년 헌법을 개정하여 기존에 인정되던 노동3권 중 단체행동권을 삭제하여 오늘에 이르고 있다. 그러나 종전의 계획경제시스템이 시장경제를 지향하면서 산업현장에서는 파업(업무중단)이 발생하고 있으며, 노동쟁의도 증가하고 있다.

| 구 분 | 92년 | 00년 | 01년 | 02년 | 03년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 노동쟁의 건수(천건) | 8.2 | 135 | 155 | 184 | 226 |
| 관계 근로자수(천명) | 17 | 423 | 556 | 610 | 800 |

#### 나. 공회(노동조합) 조직

중국 공회는 1946년 설립되어 현재 중화전국총공회를 정점으로 산하에 16개의 산업공회와 현급 이상의 지방총공회, 지역산업공회가 있으며, 그 아래 기층(단위별)공회를 조직하고 있다.

| 구 분 | 99년 말 | 01년 말 | 02년 말 | 04년 말 |
|---|---|---|---|---|
| 공회수(천개소) | 509 | 1,538 | 1,658 | 1,020 |
| 조합원수(만명) | 8,690 | 12,152 | 13,154 | 13,695 |

※ 현행 공회법상 공회 설립이 기업의 의무사항은 아니며, 근로자들이 자발적으로 공회를 설립코자 할 때 이를 방해해서는 안된다는 것임.

### 다. 임금 현황

2003년도 전국 도시지역 근로자의 평균임금은 14,040위엔으로 전년 12,422위엔 대비 13% 증가하였다.

◀ 주요지역 최저임금표준(위엔/월) ▶
- 북경 : 545元( '04.7.1) • 천진 : 530元( '04.7.1)
- 상회 : 635元( '04.7.1) • 신천 : 610元( '04.3.1)
- 청도 : 530元( '05.1.1) • 대련 : 450元( '05.1.1)
- 연태 : 530元( '05.1.1) • 심양 : 400~450元( '05.2)

※ 한국 최저임금 수준('04. 9~'05. 8) : 641,840원(시급 : 2,840원, 226시간 기준)

시장경제 하에서의 선진적 노사관계 메커니즘인 단체협상제도에 대한 관심도 높아지면서 단체협상을 통한 임금결정 기업이 1999년도 19만 4천여개소에서 2002년 63만 5천여개소로 급증하고 있다.

## 2. 전망

전반적인 근로자들의 권리의식 향상 등으로 향후 노동쟁의는 더욱 증가될 것으로 전망된다. 특히, 국유기업 및 사회보험제도의 개혁과정에서 잠재적 모순이 표면화되거나 자본주의적 노사관계 시각에 기초한 쟁의가 빈발할 가능성이 크다.

현행법상 공회가 근로자들의 이익을 대표하여 기업과 단체협상을 한다고 규정하고는 있지만, 많은 공회 간부들이 기업의 관리직으로 겸하고 있는 이중 신분에서는 이 같은 역할 수행에 한계가 있다는 비판이 제기되고 있다.

중국 정부 및 중화전국총공회는 이러한 비판적 시각을 수용하고 노사관계 환경 변화에 부응하려는 노력을 지속 전개할 것으로 전망된다.

특히, 노사 관계의 조화와 안정을 위한 노사정 3자 협의 시스템 활성화, 공회(노동조합)의 갈등 조정 역할 중계 등이 가시화될 것으로 예상된다.

중국 정부는 근로계약 체결에 대한 지도를 지속적으로 강화하는 한편, 당면한 실업문제를 완화하기 위해서는 노동시장의 유연성을 높이는 것이 중요하다는 인식하에 개별 근로자계약 제도는 비교적 탄력있게 운영될 전망이며, 단체계약제도의 경우 외자기업, 사영(개인)기업 등을 중심으로 급속 확산됨으로써 향후 노사관계에 직·간접적으로 영향을 미칠 전망이다.

인금인상율은 99년도 이후 계속 10%대를 상회하고 있으며, WTO 가입 등으로 이러한 추세는 앞으로도 상당 기간 지속되면서 산업별, 지역별, 직종간 임금수준 격차가 계속 확대될 것이다. 또한, 소득수준 격차 심화로 인한 사회불안정을 초래할 가능성이 있다. 이러한 상황에서 중국 정부는 체불임금 청산, 최저생계 보장 등 근로자의 권익보호를 위한 조치를 지속 강화해 나갈 것으로 예상된다.

## 3. 주요 정책 방향

### 가. 근로자의 권익보호 강화

(1) 최저임금제도 보완(2004. 3 최저임금규정 개정)

① 최저임금 표준을 정할 때 근로자가 부담하는 사회보험료, 주택기금 등의 비용도 고려하도록 명시함으로써 사실상 최저임금 수준을 상승시키고 근로자의 사회보험 가입 촉진을 유도한다.

② 최저임금 수준을 수시로 조정토록 하고 조정

시 기업이 반드시 소속 근로자에게 이를 고지토록 하는 의무를 부과한다.

③ 최저임금 미지급에 대한 제재를 강화한다. 〈(종전)체불금액의 20~100%의 배상금 지급에서 (개정)체불임금의 100~500%의 배상금 지급으로 변경〉

(2) 2가지 확보사업과 도시주민 최저 생계 보장 사업 등 사회보장 사업을 순조롭게 추진한다.

◀ 2가지 확보사업 ▶

정리해고자의 기본생활비와 퇴직자의 양로금을 제때에 전액 지급하는 것을 보증하는 정책을 말함.

(3) 건설 근로자 및 도시 유입 농민근로자의 체불임금 청산에 노력(04년까지 총 332억위엔의 체불임금 청산)한다.

### 나. 노동관계의 조화와 안정을 촉진

(1) 단체협약 제도 개편(2004. 5 단체협약규정 개정)

① 개별기업의 임금결정 등에 있어서 단체협상 시스템을 적극 활용토록 유도하면서 개별기업 노사관계 주체의 단체협상 참여 의무를 부과한다.

② 단체협상의 대상을 노무관리 전반사항을 포괄토록 함으로써 기업 내부의 자율적인 노사관계의 규범 정착을 유도한다.

③ 단체협상 절차, 단체협약의 체결 · 변경 · 해제 · 종지 등을 상세히 규정함으로써 규정의 실행력을 제고한다.

(2) 현급 이상 도시에 노동보장행정부문, 공회(노동조합), 기업조직으로 구성된 "노동관계 3자 조정시스템"을 구축하여 활성화한다.

(3) 노동쟁의가 빈발하는 지역의 경우 노동쟁의 조정기관을 향진(鄕鎭)별로 설치하는 등 노동쟁의 사건의 처리 효율 제고 방안을 강구한다.

### 다. 개별기업의 공회 설립 유도

(1) 총공회는 새로운 공회법(02년 개정)에 따라 모든 기업에 공회조직을 설립하는 것을 목표로 외자기업, 사영기업 및 신규설립 기업 등을 주요 대상으로 2008년까지 신규 공회회원을 3,000만명 이상 확대할 계획이다.

중국내 외자기업의 공회수는 약 8만개 이상(조합원 수 약 613만명)으로 집계(전체 외자기업의 22%에서 공회가 구성되어 있으며, 근로자의 참가율은 23.6%/중화전국공회, 2005년 제10기 전인대 발표)

(2) 공회 미설립 기업 명단을 언론에 공개하는 한편, 공회 미설립 사업장을 지역별 우수기업 선정시 배제시킨다는 등의 복안도 갖고 있다.

### 라. 노동법 집행에 대한 지도 감독 강화

(1) 노동보장감찰조례 제정(2004. 12. 1 시행)

① 근로계약 체결 상황, 근무시간 및 휴가 규정 등의 준수 여부, 최저임금 표준 준수 여부, 사회보험료 납부 상황 등 노무관리 전반을 감찰한다.

② 연장근로, 사회보험료 등과 관련한 노동법 위반사항 벌칙을 대폭 강화한다.

(2) 노동보장 사건책임제(신고 건수 중 얼마를 처리하였는지를 분석)와 기업노동보장 신용제도를 도입하여 기업의 준법을 장려한다.

(3) 노동보장 핫라인 자문전화 서비스를 통해 전국 단위에 근로자들의 다양한 민원 해결을 지원하며, 노동정책에 대한 근로자들의 의견을 반영한다.

### 마. 노동 관계법 정비 등을 통한 법치 노동행정 구현

(1) 급변하는 사회 경제 환경변화를 반영하여 노

동법을 개정하고 사회보험법, 노동계약법, 취업촉진법 등의 입법을 추진한다.

(2) 해외 각국의 노사관계정책 · 제도에 대한 사례 연구 분석을 강화하고, 국제 기준에 부합하는 노동관계법 · 제도 확충에도 노력한다.

## 제3장 사회보장

### 1. 현황

중국은 근로자의 노령, 부상, 의료, 출산, 사망, 주택, 자녀교육 및 취업 등을 국유기업이 모두 부담한다. 그러나 개혁 · 개방 이후 국유기업의 사회보장비용 부담 가중, 비공유제기업 종사 근로자의 보험적용을 위하여 사회보장제도를 개혁하여 보험 기금의 사회적 관리, 기업과 근로자의 보험료 부담 강화, 사회보험 운영체제의 합리화 정책 등을 전개하고 있다.

현재, 양로보험(국민연금), 실업보험, 공상(工傷)보험(산재보험), 의료보험, 생육(生育)보험(출산보험) 등 5대 사회보험이 있으며, 99년부터 각 지방정부가 지역 실정을 감안하여 도입 · 시행중이다.

#### 가. 5대 보험 시행 상황

(1) 04년말 현재 기본 양로보험 참가자수는 1억 6,342만명(전년말 대비 836만명 증가)이고, 03년말 현재 양로보험기금 총수입은 3,580억 위엔으로 전년대비 17.3% 증가하였다.

(2) 04년말 현재 실업보험 참가자수는 1억 584만명(전년대비 211만명 증가)이고, 03년말 현재 실업보험기금 총수입은 250억 위엔(전년대비 34억 위엔 증가), 보험금 수입자는 419만명으로 전년보다 4만명 증가하였다.

(3) 04년말 현재 의료보험 참가자수는 1억 2,386만명(전년대비 1,484만명 증가)으로 이중 근로자가 9,033만명, 퇴직자가 3,353만명(전년대비 각각 1,056만명, 435만명 증가)이다.

(4) 04년말 현재 공상(산재)보험 참가자수는 6,823만명(전년대비 2,248만명 증가)이고, 보험대우를 받은 자는 51만명이다.

(5) 04년말 현재 생육(출산)보험 가입 근로자는 4,370만명(전년말 대비 715만명 증가)이다.

5대 사회보험의 2004년도 기금 총수입은 5,600억 위엔을 초과했고, 총지출은 4,600억 위엔을 초과함으로써 수입 · 지출 총규모가 1조 위엔이 넘어섰다.

### 2. 당면 문제점 및 전망

(1) 현행 5대 보험의 요율을 합하면 사용자부담이 30% 이상에 달하고 있으며, 주택공적금(근로자 주택마련자금)까지 포함할 경우 기업들에 있어 상당히 부담되고 있다.

◀ 사회보장비용 부담률 및 납부방식 ▶

| 항 목 | 부담률 | 납부방식 | 납부책임 |
|---|---|---|---|
| 양로보험 | 20+8% | – 개인구좌와 사회통상기금<br>– 개인임금의 11%까지 기업부담 | 기업납부+개인납부 |
| 실업보험 | 2+1% | – 사회통합기금에 납부 | 기업납부+개인납부 |
| 공상보험 | 1% | – 사회통합기금에 납부 | 기업납부 |
| 의료보험 | 6+2% | – 사회통합기금에 기업부담금의 70% 납부하고 개인구좌에 개인납부금 전액 및 기업부담금의 30% 납부 | 기업납부+개인납부 |
| 생육보험 | 1% | – 사회통합기금에 납부 | 기업납부 |
| 주택공적금 | 5+5% 이상 | – 주택공적금 관리센터에 납부 | 기업납부+개인납부 |

(2) 인구고령화의 급속한 진전과 퇴직자 및 실업자의 증가가 기본양로보험과 의료보험 등 사회보장 전반에 압박이 가중되고 있다. 특히 경제체제 개혁 및 WTO 가입 등에 따라 국유기업의 잉여노동력 및 구조적 실업자의 급속한 증가로 양로보험과 실업보험의 재정난이 심화될 것으로 전망된다.

(3) 사회보험제도 시행 초기에 사회보험기금이 축적되지 못한 상태에서 국유기업 개혁 등으로 퇴직자 및 실업자가 대량 발생하여 사회보험기금이 빠르게 소진되고 있다. 일부 지역에서 양로보험료의 징수액이 양로금의 지불액을 감당하지 못하거나 양로금을 지불하지 못하는 현상도 발생하는 등 사회불안요인으로 대두될 가능성이 있다.

> 재직근로자에 대한 퇴직근로자 비율이 78년 1:30.3, 80년 1:12.8, 90년 1:6.0, 00년 1:3.5, 02년 2/4분기 1:3.14로 악화되는 추세

(4) 중국 정부는 중앙재정 및 지방재정에서 막대한 금액을 지원하고 있으나, 재정지원에 한계가 있어 보험기금 재원마련을 위한 징수활동을 더욱 강화해 나갈 것으로 예상된다.

### 3. 주요 정책 방향

전인대 제10차 회의(2005. 3)에서 사회보장 정책 확대를 강조하였으며, 최근 공상보험, 실업보험 등 관련 법제를 정비하고 사회보험가입을 독려하고 있는 상황이다.

#### 가. 5대(양로, 실업, 의료, 공상, 출산) 사회보험의 법제화

공상보험조례 시행세칙 정비, 사회보험검사방법 제정 · 시행 등으로 고용단위 및 근로자의 사회보험 가입, 사회보험료 납부를 엄격히 지도 · 감독한다.

#### 나. 사회보험별 정책 동향

(1) 기본양로보험 적용범위를 확대하고 조건을 갖춘 고용단위는 근로자를 위해 기업연금제(보충양로보험)를 마련하고, 기금은 시장화 운영 및 관리를 실행한다.

(2) 실업보험조례를 전면적으로 이행하고 실업보험기금을 실업자 직업훈련과 직업소개 보조에 대한 지원 효율성을 제고하여 실업자의 조기 취업을 지원한다.

(3) 도시근로자 기본 의료보험료 납부비율을 합리적으로 결정하고, 경제발전수준에 상응하는 기본의료보험료 납부비율 조정 메커니즘을 구축한다.

(4) 공상보험 및 생육보험 적용범위를 안정적으로 확대하면서 전국적으로 통일된 보험제도를 점차적으로 구축한다.

#### 다. 사회보험자금 조달 및 관리 강화

(1) 사회보험료의 전액 징수를 실행하고, 징수관리를 강화한다.

(2) 사회보장에 대한 행정감독 및 사회감독을 강화하고, 사회보장기금의 관리감독제도를 강화한다.

## 제4장 산업안전

### 1. 현황

개혁개방 이후 생산활동의 급속한 증가와 함께 산업재해도 크게 증가하고 있으나, 대다수 사업주들이 안전생산교육 및 설비에 대한 투자를 소홀히 하고, 근로자들의 안전의식도 빈약한 실정이다.

> 04년 산업계 전체의 산재사고 사망자는 총 22,524명이다.(이중 탄광사고로 인한 사망자가 총 6,027명이고, 비탄광기업 사망자가 16,497명으로 집계)

이에 따라 중국 정부는 안전생산사고 방지를 위한 각종 대책을 강화하는 한편, 이를 지속적으로 시행하기 위한 법적, 제도적 기반의 정비에 주력하고 있고, 개별 기업체들에 대한 감독과 지도활동이 점차 강화되고 있다.

(1) 02년 6월 안전생산법(중화인민공화국 주석령 제70호)을 제정한바, 이는 중국에서 처음으로 제정된 안전생산에 관한 종합적인 법률로서 2002. 11. 1부터 시행중이다.

> 1970년말 이후 개혁·개방정책에 의한 산업화과정에서 산업재해가 증가함에 따라 〈국무원의 안전생산업무의 강화에 관한 통지(1993년)〉, 〈광산안전법(1992년)〉, 〈노동법(1994년)〉 등 관련 정책 및 법령의 정비를 추진하기 시작하였으며, 지방정부는 노동안전위생에 관한 지방법규를 자체적으로 제정·시행하고 있다.

(2) 중국은 종래 직업병의 발생을 관리·감독하는 법이 없었으나 2001. 10. 27 제9기 전인대 상무위원회 제24차 회의에서 〈職業病防治法〉을 제정하여 2002. 5. 1부터 시행되고 있다.

> 職業病防治法은 종전의 塵肺病방치조례가 진폐병에 국한되어 있던 것에 비해 모든 직업병으로 그 적용대상을 확대하는 한편, 동법에 규정된 각종 의무사항 위반행위에 대해 10~50만 위엔의 벌금을 부과하고, 위반상황에 따라 작업중지나 작업장 폐쇄를 명령하는 등 처벌강도를 크게 강화한 것이 특징이다.

## 2. 전망

(1) 전체적인 안전사고 발생은 해마다 감소추세이나 도로교통, 건설현장, 탄광 등에서의 대규모 안전사고가 계속 이어지고 있어 단기간내 이러한 상황의 호전은 불투명한 실정이다.

> 2004년 말 현재 사고 건당 사망자가 10명 이상인 대형사고의 발생건수가 129건으로 집계

(2) 안전생산관련 법령 및 직업병 예방 관련 법령의 이행 상황과 감독활동이 더욱 강화될 전망이다.

## 3. 주요 정책 방향

### 가. 안전생산 강화를 위한 중점 추진 사항

(1) 안전생산법 집행 상황에 대한 대대적인 검사 실시

산업안전법규 집행상황을 점검하고 각종 안전생산 홍보 활동을 전개한다.

(2) 탄광 안전사고 예방에 적극 노력

중국에는 현재 26,000여개의 탄광이 있으며, 영세 소규모 탄광이 전체의 80%를 차지하고 있고, 종사자의 안전의식이 미흡함에 따라 크고 작은 안전사고가 빈발하고 있다. 이에 따라 탄광 안전사고 예방을 위해 탄광안전감찰국을 설치하여 안전관련법 집행을 강화하고, 규정을 준수하지 않는 영세탄광을 폐쇄하는 등 조치를 강화하여 추진한다.

(3) 기업에 대한 안전 평가 업무를 강화하여 효율적인 지도·감독의 기초를 마련한다.

(4) 안전사고 예방을 위한 실질적 제도를 지속 수립·시행하여 탄광 등 안전사고 취약업종에서의 안전생산 기준을 제고하고 각 기업이 이를 준수토록 지도하고, 안전사고에 따른 배상금액을 안전시설 설치 비용보다 높게 책정하는 등 배상기준 제고 방안을 강구한다.

(5) 안전생산의 달(6월) 지정, 안전사고 예방을 위한 순회 홍보 활동(安全生産萬里行) 등 다채로운 활동을 전개한다.

(자료제공 : 주중 대한민국 대사관)