

# 중국의 경제성장 패러다임 전환과 노동정책의 변화\*

박선희\*\*

## 목 차

- I. 서론
- II. 중국의 노동정책에 대한 선행연구 분석
- III. 중국의 경제성장 패러다임 전환
- IV. 중국의 노동정책 변화
- V. 결론

## 한글초록

본 연구는 중국정부의 노동정책 변화에 대한 원인을 경제성장 패러다임의 변화라고 설정하고 중국의 노동정책이 나아갈 방향을 전망하는 연구라고 할 수 있다. 중국의 노동정책은 중국정부의 경제성장 패러다임의 변화와 함께 하고 있다. 노동정책의 변화는 사회구조의 변화를 반영한다. 때문에 1990년대 양적성장을 위한 사회경제적 패러다임과 2000년대 균형성장과 안정을 위한 사회경제적 패러다임에 가장 민감하게 반응하는 것은 노

\* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A5A8022385)

\*\* 동아대학교 산학협력단 BK21플러스총괄사업단 계약교수

동정책이라고 할 수 있다. 개혁개방 초기 시장지향적 경제성장체제는 경직된 중국의 노동시장을 유연화하기 위한 노동법 제정 등의 노동정책으로 변화하였고, 고도성장 이후 성장보다 분배로 경제성장체제가 변화함에 따라 고용의 경직화로 나아가는 노동계약법 제정 등의 노동정책으로 변화하였다. 그렇다면 중국의 노동정책은 친기업적인 노동정책에서 노동자의 권익을 강화하는 노동정책의 방향으로 나아가고 있는 것인가. 이것은 다시 계획경제체제의 노동정책으로 회귀라고 볼 수 있는가. 최근의 노동정책 변화에 근거하여 보았을 때 중국의 노동정책은 노동자 권익 보호강화의 방향으로 변화하고 있다고 예측할 수 있다. 그러나 이것은 개혁개방 이전의 완전히 제한된 노동시장으로 회귀가 아니라 노동자 권익을 보호하고 고용의 유연성을 조정하는 중국식의 노동관계 구축이라고 할 수 있을 것이다.

### 주제어

중국, 노동정책, 노동법, 노동계약법, 경제성장패러다임

## I. 서론

중국은 개혁개방정책 이후 지난 40여년이 넘는 시간동안 지속적인 성장과 발전을 이어왔고, 이 과정에서 경제성장 패러다임 전환과 이에 따른 노동정책 변화를 함께 경험하였다. 최근 중국의 경제성장 패러다임은 성장에서 분배 중심으로, 수출에서 내수시장 중심으로 전환하고 있으며 이에 따라 노동시장과 노동정책에 대한 인식과 체제도 변화하고 있다.

개혁개방 이후 중국식 사회주의시장경제체제가 시작되고 계획경제체제에서 시장경제체제로 전환된 이후 중국의 노동정책은 완전종신계약이 종료되고 계약고용의 실시로 정책의 큰 틀이 변화하였다.

1995년 발효된 노동법은 노동자보다는 사용자를 위한 법이었다. 중국은 빠른 경제성장과 현대화를 위해 시장에서의 원활한 기업 활동을 보장해야했다. 때문에 노동법을 통해 고용의 유연성을 제고시켰고, 노동자들은 국가에 의한 고용에서 기업에 의한 고용으로 고용관계가 변화하여 더 이상 국가의 보호를 받지 못하는 쉬운 해고의 대상이 되었다. 외상투자기업의 투자유치와 수출에 유리한 경제 환경을 조성하기 위해 낮은 인건비와 노동력 착취 등의 문제가 묵인되었던 것이다. 노동자들은 노동계약을 체결하지 않은 상태로 고용되었고, 농민공의 경우에는 노동조합의 보호도 받을 수 없었다. 이는 노동분쟁과 파업, 노동자의 권익침해 등 큰 사회적 문제로 부상하였다.

후진타오(胡錦濤) 정부 출범이후 중국은 성장에서 분배로 정부의 정치노선을 전환하였다. 무차별적 혜택제공과 기업 중심의 외국투자 유치 정책에서 자국 산업과 시장보호의 방향으로 경제정책이 변화하였고 이를 통해 심각한 수준에 도달한 노동문제를 해소하고자 하였다. 이에 2008년 발효된 노동계약법(勞動合同法)은 개방의 심화와 경제발전의 부작용으로 발생하였던 양극화 문제, 노동자 인권문제 등을 개선하기 위한 목적으로 제정되었다. 경제발전의 성과를 균형적으로 분배하고, 사회적 안정을 꾀하기 위해 노동자 권익을 강화하는 노동정책의 수립이라는 의미라고 볼 수 있다. 중국은 노동계약법을 통해 노동자의 임금상승, 노동법제의 체계수립, 노동시장의 안정화라는 목표를 이루고자 하였으나 다른 한편에서는 노동계약법이 가진 법적 결함을 개선해야 한다는 지적도 나타났다.

노동계약법은 파견노동자에 대한 구체적인 조항을 규정하지 않고 있어 노동계약법에 대한 회피의 목적으로 중국노동시장에서 파견노동자를 더욱 양성한다는 비판을 받았다. 이에 중국정부는 2013년 파견노동자의 권리를 보호하고 위반기업에 대한 처벌을 강화하는 내용

으로 노동계약법을 개정하였다. 노동계약법 개정 효과에 대해서는 아직 논쟁이 분분하지만 여기에서 중국정부의 노동정책에 대한 방향성을 확인할 수 있다.

노동계약법은 노동자의 권익을 보호하고 기업에 대한 규제를 강화하겠다는 중국정부의 의지를 반영하고 있지만 노동시장에서는 여전히 노동분쟁과 파업, 노동자 권익침해가 나타나고 있다. 이에 형식적인 노동자보호라는 평가도 있었지만 최근의 노동계약법 개정, 독립적 노동조합 설립 인정 등의 정부조치를 본다면 개혁개방 초기 친기업적인 노동정책에서 친노동자적인 노동정책으로 변화하고 있다는 것을 예측할 수 있다.

노동정책의 변화는 사회구조의 변화를 반영하므로 1990년대 양적 성장을 위한 경제패러다임과 2000년대 균형성장과 안정을 위한 경제패러다임에 가장 민감하게 반응하는 것은 노동정책이라고 할 수 있다. 따라서 향후 중국의 경제성장 패러다임이 변화함에 따라 중국의 노동정책도 변화할 것임을 알 수 있다. 중국은 1990년대 양적 성장을 위한 경제패러다임을 추진함에 따라 노동정책도 세계노동시장의 신자유주의화에 동참하는 양상을 보였지만 2000년대부터 균형성장과 분배라는 경제패러다임으로 전환함에 따라 노동정책이 세계노동시장의 방향과는 다르게 나아가는 모습을 보였다. 이와 같은 관점에서 본다면 중국의 친노동자적인 정책 경향은 더욱 지속적으로 나타날 것으로 예상된다. 그리고 그것은 이전 중국의 계획경제체제 하에서 나타났던 경직된 노동시장으로의 회귀가 아니라 사회주의시장경제체제는 중국식 노동시장 구축을 위한 것이라고 할 수 있을 것이다.

본 연구는 왜 중국의 노동정책이 세계노동시장의 신자유주의화와는 다른 방향으로 나아가고 있는가라는 문제의식에서 출발한다. 이에 대한 원인을 규명하기 위해 중국의 경제성장 패러다임 전환의 내용을

파악하고 이에 따른 중국 노동정책의 변화를 분석한다. 그리고 이를 통해 향후 중국 노동정책이 나아갈 방향을 전망하는 것이 본 연구의 목적이다. 본 연구의 목적을 달성하기 위해 중국의 경제성장 패러다임 전환에 따른 노동정책의 변화에 주목하고 중국의 경제성장 패러다임 분석과 개혁개방 이후 현재까지 중국의 노동정책 변화를 시기별로 구분하여 이들의 변화관계를 분석한다. 이를 통해 향후 중국의 노동정책이 세계노동시장의 신자유주의화에 동참하였던 친기업적 경향에서 노동자 권익보호 강화로 변화하고 있다는 결과를 도출하고자 한다. 그리고 이러한 변화는 중국이 새로운 중국식의 노동시장체제를 구축하고자 하는 것으로 예측할 수 있다.

이에 본 연구는 2장에서 중국의 노동정책에 대한 국내와 중국에서의 선행연구를 분석하고 3장에서는 중국의 경제성장 패러다임 변화 과정을 양적성장 패러다임과 지속가능한 성장 패러다임으로 기간을 구분하여 살펴본다. 4장에서는 각 성장패러다임 추진 시기동안 실시하였던 노동정책을 분석하고 변화의 의미에 대해 고찰한다. 이를 통해 5장에서는 본 연구에서 주장하는 바와 같이 중국의 경제성장 패러다임에 따라 중국의 노동정책이 변화하고 있으며, 이는 중국이 중국식 노동시장체제를 구축하는 것이라는 결론을 제시하고자 한다.

## II. 중국의 노동정책에 대한 선행연구 분석

### 1. 국내의 관련 선행연구 분석

중국의 노동정책에 대한 국내연구는 활발하게 이루어지고 있으며, 이러한 연구들은 노동법제 관련 연구, 노동시장 및 노동정책 연구, 노동시장과 정책의 변화가 기업 활동에 미치는 영향 연구, 북한으로의

적용 연구라는 네 가지 경향으로 구분할 수 있다.

첫째, 노동법제 관련 연구는 대부분 노동법, 노동계약법 등 관련 법제의 주요내용과 시사점, 쟁점과 의미, 제정과 입법과정, 동향과 결과 등 다양한 관점에서 이루어지고 있으며, 주로 1994년 중국 노동법과 2008년 노동계약법 제정을 중심으로 이루어지고 있다. 둘째, 노동시장 및 노동정책 연구는 노동시장정책과 사회보장제도 문제, 노동파업 및 분쟁 증가문제, 노동조합 ‘공회(工會)’의 한계와 개혁 등을 중심으로 이루어지고 있다. 셋째, 노동시장과 정책의 변화가 기업 활동에 미치는 영향 연구는 중국의 노동환경 변화가 중국진출기업에게 미칠 영향, 외국인직접투자환경 변화, 산업별 교역관계의 변화 등을 주제로 이루어지고 있다. 넷째, 북한으로의 적용연구는 중국의 노동정책 개혁과 발전과정에 대한 북한의 입장과 대응, 그리고 북한에게로의 적용에 대해 분석하고 있다.

본 연구에서 주목하고 있는 중국의 노동시장과 노동정책에 대한 연구는 특히 2000년대 중국의 노동문제가 주목을 받기 시작하면서 다양한 영역에서 활발히 이루어지고 있다. 이와 관련한 연구는 앞서 언급하였듯이 중국의 노동시장정책과 사회보장제도 문제, 노동파업 및 분쟁 증가문제, 노동조합 ‘공회’의 한계와 개혁, 도농 간 격차 문제와 노동시장 이원화 등의 주제로 구분할 수 있다.

본 연구는 성장에서 분배로의 전환이라는 중국의 경제정책 변화에 따라 중국의 노동정책이 친기업적 정책에서 친노동자적 정책으로 변화하였다고 보고 있다. 이는 중국 노동자에 대한 권익과 보호가 강화된 것으로 노동시장정책과 사회보장제도의 개혁이라는 관점으로 접근할 수 있을 것이다. 이에 중국의 노동시장정책과 사회보장제도에 대해 분석한 연구들은 살펴보면 다음과 같다.

원석조(2009)는 개혁개방 전후 중국의 사회보장제도 변화를 분석하

였다. 그는 서구식 사회보장과는 다른 중국식 사회보장제도라는 특수한 사례에 대해 그 특징과 의미를 분석하였고, 이를 통해 중국의 사회보장 사각지대에 놓인 농민공 문제를 지적하였다. 중국은 경제성장에는 성공하였으나 빈부격차와 사회양극화 심화로 인한 사회불안이야기되었고, 사회안전망 부실로 경제성장의 부작용이 해소되지 않자 조화사회론과 같은 균형발전정책으로의 전환이 불가피했다(원석조, 2009: 439). 중국의 사회보장 역시 중국적 특수상황에 맞게 발전해왔으며 사회보장의 질적 수준, 정부책임과 기업의 역할, 정부와 기업의 관계 등 여러 측면에서 중국은 서구복지국가뿐만 아니라 동아시아 국가의 사회보장과는 다르다고 할 수 있다(원석조, 2009: 439). 원석조(2010)는 중국의 복지모형을 서구의 복지모형 개념과 다른 특수한 모델로 규정하면서 도농 간 이중복지체제에 대한 문제를 지적하기도 하였다.

김가을(2014) 역시 국유기업 개혁을 위해 실시한 중국의 노동시장 정책 분석을 통해 중국 사회보장제도의 성격과 문제에 대해 지적하였다. 그는 1990년대 노동시장 유연화를 위해 실시한 종신고용 해체는 도농 간, 지역 간 격차를 유발하였고, 이는 상당히 복합적인 요인으로 인해 발생하여 단시일에 해결하기가 쉽지 않았고 이에 중국정부는 ‘중국특색의 사회보장의 길’이라는 과도기적 개혁방식을 선택하였다고 보았다(김가을, 2014: 76-87). 2000년대 이후 중국이 사회보장 개혁을 통해 최저생활보장제도나 사회보험제도의 접근성에서 상당한 진전을 보였지만 여전히 형식적 제도에 접근이 가능한 수준에 이를 뿐 공평의 가치를 제대로 실현하지 못하고 있다고 주장하였다(김가을, 2014: 88).

이처럼 중국의 노동시장정책과 사회보장제도에 대한 연구들은 중국의 복지모형을 서구 복지모형과 동아시아 복지모형과 다른 중국식

의 특수한 모델로 규정하고 있으며, 이는 중국의 역사적, 정치적 상황에서 기인한 것으로 보고 있다. 이러한 중국식 복지모델은 경제성장 과정에서 일부 한계를 드러냈으며 이에 대한 개혁은 여전히 진행 중이라고 할 수 있다. 이와 함께 중국의 복지모델뿐만 아니라 중국의 노동시장에서는 호구제도라는 중국 특유의 제도로 인해 이원화된 노동시장을 초래하였다.

최진백(2003a)은 중국의 노동시장이 호구제도로 인해 공급이 무한 탄력적일 수 있는 농촌 노동력과 공급이 완전 비탄력적인 도시지역 노동자로 확연히 구분된 분할된 노동시장으로 변화하였다고 보았다(최진백, 2003a: 26-27). 그는 이러한 사회제도가 이원적 노동시장을 구성하는 과정에서 매우 중요한 역할을 하였다고 강조하였다. 김유휘 외(2015) 역시 중국의 호구제도와 사회보장제도, 그리고 분절화된 이중노동시장 형성에 대해 주목하였다. 그는 중국의 이중노동시장 심화는 제도 속 행위자와 관련하여, 제도적 결합 속에서 농민공의 입장을 대변할 수 있는 노조 등 대변 집단이 부재한 것이 이중화 형성을 도운 요인이라고 보았다(김유휘 외, 2015: 270). 시장경제의 확산속도와 호구제 중심의 노동 및 사회보장제도의 느린 변화 속에서 나타나는 마찰에서 노동시장의 이원화가 발생한 것이다(김유휘 외, 2015: 271). 중국의 이러한 이중노동시장은 사회주의체제와 시장경제체제로의 변환을 경험한 역사적 맥락이 반영되었고, 유럽과 아시아의 다른 국가들이 경험한 노동시장 이중화와는 다른 성격인 것이다(김유휘 외, 2015: 273).

중국의 노동시장에 대한 연구 역시 중국의 역사적, 정치적 경험과 중국식의 특수한 제도에 의해 현재의 이원화된 이중노동시장이 구축되었다고 보고 있다. 앞서 살펴본 중국의 노동시장정책과 사회보장제도에 대한 연구와 마찬가지로 중국의 노동시장 연구 역시 중국의 역사적,

정치적 특수한 상황에서 문제의 원인을 찾고 있는 것이다. 이처럼 중국의 노동정책에 대해 이해하기 위해서는 중국의 개혁개방과 경제정책 변화라는 특수한 역사적, 정치적 경험을 간과할 수 없을 것이다.

이에 본 연구는 중국의 특수한 역사적, 정치적 경험과 이에 따른 중국식 사회보장과 노동시장의 출현에 주목하였고, 역사적, 정치적 경험이라고 할 수 있는 경제성장 전략의 전환에 따른 노동정책 변화에 대해 연구하였다. 이와 같이 본 연구는 중국의 노동정책 변화 원인을 규명하는 연구로, 개혁개방 과정에서 나타난 경제성장 패러다임 전환과 이에 따른 노동정책 변화를 분석함으로써 중국의 노동환경 변화에 대한 예측가능성을 제고시킬 수 있다는 점에서 학술적으로나 정책적으로 의미 있는 연구라고 할 수 있을 것이다.

## 2. 중국의 관련 선행연구 분석

중국에서의 관련한 연구동향은 노동계약법에 대한 쟁점을 중심으로 이루어지고 있으며, 특히 노동계약법의 적절성에 대한 논쟁에 집중되어 있다. 이러한 논쟁은 긍정적 관점과 비판적 관점으로 나뉘어 나타나고 있다. 우선 긍정적 관점의 연구를 살펴보면 다음과 같다.

王全兴(2008)은 노동계약법의 실시는 노동력에 대한 시장지향적 고용매커니즘을 완성하고, 인건비를 적절한 수준으로 제고시키는 등 노동의 양과 질을 개선하는 데 도움을 줄 수 있다고 보고 있다. 郑桥姜颖(2008)는 노동계약법은 노동법률 규제 강화와 노동법률 환경 개선을 의미하며 노동관계 강화와 안정에 긍정적인 촉진작용을 할 것이라고 주장하였다. 张车伟(2008)는 노동계약법은 현재 수입의 분배가 왜곡된 중국의 상황을 개선할 뿐만 아니라 노동시장의 유연성을 손상시키지 않고 기업의 인건비용을 증가시키지 않으며 실업률도 상승시키

지 않을 것이라고 보고 있다. 郑尚元(2008)은 노동계약법에 대한 대중의 관심과 집중은 해당 법률의 가치를 이미 중국사회에서 인정하고 있음을 의미한다고 말하고 있다. 李钢·沈可挺·郭朝先(2009)은 노동계약법을 준수하는 기업의 인건비용은 증가하지 않을 것이며, 임금인상은 노동계약법의 실시결과가 아니라고 말하면서 중국 노동시장의 수요가 여전히 감소하지 않고 있음을 지적하며 긍정적인 효과를 예상하고 있다.

이와 반대로 비판적 관점은 다음과 같다. 张五常(2007)은 노동계약법은 중국의 철밥통을 다시 양성하고 무고정노동계약제도는 중국의 경제시스템을 파괴할 수 있다고 주장하고 있으며, 谢增毅(2007)은 노동계약법에서 무고정노동계약, 노동계약해제 등의 조항이 완벽하지 않으므로 사법적 해석과 수정 등을 통해 개선할 필요가 있다고 지적하고 있다. 冯彦君(2008)은 노동계약법은 혁신의 의미를 가지고 있지만 입법근거에 결함이 있으며 잘못된 것을 바로 잡으려다가 너무 지나쳐 오히려 노동자보호에 편향된 결과가 나타났다고 지적한다.

노동계약법 실시 이후에 대한 평가도 활발히 이루어지고 있으며 이 역시 법이 효과적으로 시행되고 있는가와 기업의 비용이 증가하였는가에 대한 평가로 논쟁 중이다. 程延园·杨柳(2010)은 노동계약법이 서면계약의 비중을 증가시켰고, 노동계약기한을 연장시켰으며, 무고정기한 노동계약 역시 증가하는 효과를 보였다고 긍정적으로 분석하고 있지만 范围(2012), 冯玉军·方鹏(2012), 王美艳(2013)은 노동계약법에 대해 부정적으로 평가하고 있다. 范围(2012)는 파견노동자에 대한 보호강화를 위한 노동계약법의 개정이 필요하지만 현재 중국의 현실에서 수정된 법의 목적을 달성하는 것은 어려울 것이라고 보고 있다. 冯玉军·方鹏(2012)는 노동계약법 실시 이후 중소기업의 어려움이 더욱 가중되었음을 지적하고 있으며, 王美艳(2013)는 노동자의 노동계약

법에 대한 인지도가 여전히 낮은 수준이고 상당한 비율의 노동자가 여전히 서면계약을 체결하지 않은 노동관계를 유지하고 있으며, 외국인노동자와 중국노동자의 노동계약 체결에서 큰 차별이 존재하고 있음을 지적하였다. 이처럼 중국 내에 노동계약법에 대한 평가와 효과에 대해서는 첨예한 논쟁 중에 있다.

### III. 중국의 경제성장 패러다임 전환

노동정책은 경제구조와 그 조화 속에서 이해해야하기 때문에 경제 질서를 무시하고 그 실효성을 담보하기는 힘들다고 할 수 있으며, 노동정책과 경제제도는 불가분의 관계라고 볼 수 있다(김형배, 2007: 21-22; 민경배, 2010: 177). 때문에 중국의 노동정책 변화를 이해하기 위해서는 중국 경제제도 변화에 대한 분석이 반드시 필요하다고 할 수 있다. 1949년 중화인민공화국 수립 이후 2018년 현재까지 중국은 총 13차례의 5개년계획을 실시하였고 개혁개방 이후로는 총 8차례의 5개년계획을 실시하였다. 이에 본 장에서는 ‘개혁개방부터 1990년대의 양적성장 시기’와 ‘2000년대부터 현재까지의 지속성장을 위한 질적발전 시기’로 구분하여 중국의 경제성장 제도의 변화과정을 5개년계획을 중심으로 분석한다.

#### 1. 양적성장을 위한 경제체제

계획경제체제 하에 있었던 중국은 1979년 사회주의 현대화건설이라는 정치노선 아래 국유기업 민영화, 외국자본과 기술의 적극적인 유치 등을 토대로 한 경제성장체제로의 전환을 구상하였다. 6차 5개년계획(1981년-1985년) 이후부터 9차 5개년계획(1996년-2000년)까지 중

국은 정부주도 수출지향적 산업발전전략을 통해 경제성장을 이끌어왔다. 외국인직접투자의 적극적인 유치를 전인차로 경제성장을 주도하였고 초창기 초보적이고 무차별적인 친기업적 투자우대정책을 시행하였다.

중국 개혁개방의 시작이라 할 수 있는 6차 5개년계획<sup>1)</sup>부터 9차 5개년계획까지는 양적성장을 위한 경제패러다임이 시행되었다고 할 수 있다. 외국인자본과 기술유치를 통해 중국의 부족한 자본과 기술을 보완하기 위해 국가경영의 로드맵으로써 시행된 6차 5개년계획은 대외 무역과 경제기술 교류를 더욱 확대하는 것을 목표로, 기계와 전기제품에 대한 수출비중과 섬유제품, 수공업품 등의 수출을 확대하였다. 이 시기에는 적극적으로 대외무역 및 외국인자금의 효율적인 활용을 개발하고 국내 요구에 적합한 선진 기술을 소개하여 중국의 경제발전을 촉진하였다.

7차 5개년계획(1986년-1990년)은 중국 역사에서 처음으로 사회경제 개발 전반에 걸친 5개년계획으로 평가받은 시기로 도·농간의 소비를 증가시키고, 외국인직접투자를 첨단기술투자 등으로 확대하며, 규모를 5년 이내 35%이상으로 확대하는 것으로 목표로 하였다(Letian Pan, 2006). 이 시기에는 1986년 외자기업법(外資企業法) 및 외상투자기업에 대한 장려규정(關於鼓勵外商投資的規定) 제정, 1990년 중외합자경영기업법(中外合資經營企業法) 개정 등을 통해 외국인직접투자 유치를 위한 법제와 정책을 수립하기도 하였다.

1) 덩샤오핑이 확실히 권력을 장악하고 '개혁개방'을 본격적으로 추진한 1981년에 실시된 '6차 5개년계획(1981-1985)'부터 지금 우리가 목도하고 있는 방식·성장방식과 목표치를 제시하고 정책목표를 밝히는 '5개년 계획'이 시작되었다. 정상은, 2011, 「중국경제의 성장전력 전환과 미래 전망: 네 가지 시나리오」, 『현대중국연구』, 제13권 1호, p.280.

이른바 제2의 개혁개방이라고 불리는 8차 5개년계획(1991년-1995년)은 개방의 범위와 규모가 한 단계 더 확대된 시기로 연해에서 내륙까지, 일반가공업에서 기초공업 및 기초시설 관련으로 총체적인 개방이 이루어졌다. 해당 시기에는 국유기업의 경영체제를 시장대응형으로 전환하고, 대외개방에서도 전방위 지역과 무역, 금융, 백화점 등 3차 산업 개방작업을 추진하였다. 특히 공·농업 관련 생산구조조정, 농업발전, 기초공업 강화, 가공업 발전, 전자공업 진흥, 횡적연합 강화, 신기술 흡수와 발전, 지방자치구 및 기업자주권 확대, 대외경제기술교류 확대 등이 추진되었다(대외경제정책연구원, 1993: 96-98). 이 시기에는 1991년 외상투자기업과 외국기업소득세법(外商投资企业 and 外国企业所得税法), 1993년 외상투자기업과 외국기업소득세법 시행세칙(外商投资企业 and 外国企业所得税法实施细则) 등을 통해 외국인직접투자에 대한 세제관련 법규를 수립함으로써 외자를 효율적으로 활용할 수 있는 환경을 수립하였다고 할 수 있다.

9차 5개년계획은 농업, 수리, 에너지, 교통, 통신 및 기간산업을 중점적으로 건설하였고 낙후된 공업기지 등을 개조하였으며 내·외자기업에 대한 소득세 차별을 철폐하고 각 지역별 차등 세율을 일원화하는 한편 유통 세제를 부가가치세 위주로 개편하는 등 세제를 지속적으로 개선하였다. 1996년 외상투자기업 산업청산방법(外商投资企业清算办法) 시행 및 외국기업의 조세우대정책 폐지 및 조세감면정책 조정이 이루어졌다(박승록, 2002: 5). 또한 1999년 외상투자상업기업 시범방법(外商投资商业企业试点办法)을 제정하여 소매업 외국인투자의 개방범위를 확대하였다.

개혁개방에서 1990년대 말까지 중국의 5개년계획을 중심으로 경제성장 전략을 살펴보면 해당 시기 중국은 외국자본과 기술의 적극적인 유치를 통한 경제성장이 가장 큰 목적이었고 경제성장 패러다임 역시

이를 토대로 하여 수립되었음을 알 수 있다. 때문에 해당 시기 중국은 외상투자기업의 투자 유치를 위해 이들의 기업 활동을 적극적으로 지원하는 친기업적인 법제도와 투자환경을 구축하였다.

중국경제는 6차 5개년계획 이후부터 높은 성장률을 보이고 있다. 6차 5개년계획 기간 동안의 경제성장률은 약 11%로 5차 5개년계획 기간의 6.62%보다 약 2배의 증가율을 보이고 있으며, 이후의 기간 역시 높은 경제성장률을 나타냈다. 1997년 아시아경제위기 시기인 9차 5개년계획 시기에도 중국은 연평균 8.26%라는 높은 경제성장률을 보이고 있다. 이러한 중국의 고도성장에는 외국인직접투자를 통한 외국자본과 기술 유입이 큰 역할을 하였다고 할 수 있을 것이다.

## 2. 지속가능한 성장을 위한 경제체제

1990년대 양적성장 패러다임 시행 이후 중국은 2000년대에 들어서면서 지속가능하고 균형적인 성장과 분배로 경제성장 패러다임의 전환을 추진하였다. 2000년대 진입 이후 중국은 중국의 경제와 사회가 기본적인 생활이 가능한 수준에 도달했다고 판단하였다. 이에 중국은 시장화 심화에 따른 경제적, 지역적 격차 문제를 해소하고 균형발전을 위한 경제정책을 추진하였다. 1980-90년대 덩샤오핑(鄧小平)과 장쩌민(江澤民)의 지도부가 주로 '고성장 지속'에 집중하였다면 후진타오(胡錦濤) 지도부는 '경제의 질적발전'에 주력한 것이다(정상은, 2011: 274). 때문에 WTO 가입 이후 10차 5개년계획(2001년-2005년)부터 13차 5개년계획(2016년-2020년)까지는 질적발전을 위한 경제패러다임이 시행되었다고 할 수 있다.

이른바 '선부론(先富論)'으로 상징되는 양적성장 패러다임 실시 이후 나타난 산업간, 지역간, 도농간 불균형 심화는 중국의 심각한 사회

문제로 부상하였고, 이는 중국의 성장발전전략 변화에 영향을 끼쳤다. 성장만을 강조하는 시대가 아닌 균형과 분배를 강조하는 시대로 변화하는 것이다. 또한 최근의 중국은 신창타이(新常態) 시대 도래라는 사회경제구조 변화를 경험하고 있으며 이 역시 중국의 성장전략 변화에 영향을 끼친다고 볼 수 있다. 중속성장시대 진입에 맞춰 성장전략도 변화해야하기 때문이다. 이에 중국은 균형발전 및 재분배 정책을 시행하였고, 중속성장에 대비하여 산업구조 고도화, 경제성장과 환경보호의 조화로운 발전추구 등 지속가능한 경제성장 패러다임을 수립하기 시작하였다.

10차 5개년계획은 2001년 WTO 가입 이후 고도성장과 함께 각종 개혁조치를 통해 경제체질 개선에 나섰고, 이미 새로운 변화의 단계로 접어드는 시기라고 할 수 있다(정상은, 2011: 275). 중국의 정책적 전환기라고 할 수 있는 10차 5개년계획은 비교적 높은 국민경제 수준 유지, 산업구조 가속화, 경제성장의 질적 효율성 제고 등을 목표로, 국유기업 개혁, 중소기업 및 개인기업의 발전 장려, 농업·공업·서비스업 수준 및 효율 제고, 서부대개발과 사회보장제도 개선 등을 추진하였다.

11차 5개년계획(2006년-2010년)은 안정적인 지속적인 경제성장을 유지하고 내수확대와 불균형 문제를 해결하기 위해 취업지원, 사회보장 확대, 도시화 및 농촌 환경개선, 소비장려정책을 실시하였다. 자원소모적 성장방식에서 과학기술진보 및 자원이용 효율성 제고의 방향으로 성장방식을 전환하고 산업구조 고도화를 추진하였다. 12차 5개년계획(2011년-2015년)은 개혁개방 심화, 조화로운 사회건설, 내수시장 확대, 환경문제 개선, 고부가가치 경제구조 구축을 위해 국유기업 개혁 및 수출구조 고도화, 사회보장제도 개혁, 서비스산업 발전, 친환경 에너지 성장모델 도입, 과학기술 진흥 등을 추진하였다.

11차 5개년계획이 ‘국부(國富)’에 초점을 맞춘 양적인 ‘경제성장’이었다면 12차 5개년계획은 ‘민부(民富)’에 초점을 맞춘 질적인 ‘경제발전’을 강조하였고, 안정적이고 비교적 빠른 수준의 경제발전, 경제구조의 전략적 조정, 주민소득 증대, 사회건설 가속화, 개혁개방의 심화를 목표로 내수확대, 민생보장, 조화로운 지역발전 추진, 산업구조조정과 전략산업 육성 등을 주요정책방향으로 설정하였다(이봉걸, 2010: 2). 고속성장에서 중속성장 시대로의 진입에 대비하고 샤오캉(小康) 사회 실현을 목표로 균형성장에 더욱 초점을 맞춘 것으로 볼 수 있다.

13차 5개년계획은 산업구조 고도화, 격차해소, 복지 및 삶의 질 향상, 新성장동력 확보, 저탄소 순환발전을 중점전략으로 강조하였다. 11차, 12차 5개년계획은 성장과 안정을 동시에 강조하였지만 13차 5개년계획에서는 안정과 균형에 더욱 무게를 실으며, 특히 미래성장을 위한 혁신을 강조하고 있다. 공평한 소득과 기회 분배로 발전의 동력 확보와 지속 가능성을 제고하는 동반성장을 강조하고 있는 것이다(정환우, 2016: 6). 이처럼 경제성장 패러다임의 초점이 국가의 고도성장에서 국민의 균형성장으로, 선부론에서 균부론으로 변화하고 있음을 알 수 있다.

#### IV. 중국의 노동정책 변화

앞서 언급한 것처럼 노동정책의 변화는 사회구조의 변화를 반영한다. 때문에 중국의 경제성장 패러다임이라는 사회구조의 변화는 중국의 노동정책 변화에 큰 영향을 끼친다고 할 수 있다. 본 장에서는 앞에서 살펴보았던 중국의 경제성장 패러다임 전환이라는 사회구조 변화에 따라 중국의 노동정책이 어떻게 변화하였는지를 살펴보고자 한다.

## 1. 1990년대 중국의 친기업적 노동정책

20세기 후반 세계화와 함께 다국적기업들은 임금상승으로 인한 생산비용의 상승으로 값싼 노동력을 찾아 노동집약 산업을 중심으로 생산시설을 해외로 이전하였다. 이들은 경직된 노동시장이나 강력한 노동규제가 존재하는 국가보다는 유연한 노동시장과 규제가 약한 국가로의 투자를 선호하였다. 이처럼 유연한 노동시장은 다국적 기업이 투자를 결정하는데 있어 중요한 결정요소라고 할 수 있다(Whyman & Baimbridge, 2006; 신동윤, 2016: 3). 다국적기업은 비용절감을 위해 임금요소를 우선적인 투자동기로 바라보기 때문에 저렴한 노동력을 제공하는 투자유치국에서는 사용자를 위한 친기업적 노동정책을 시행하게 되는 것이다.

개혁개방 이전 중국은 대약진, 문화대혁명 등 큰 사회경제적 변화를 겪었고, 그 성과는 기대보다 만족스럽지 못하였다. 이에 개혁개방 이후 중국이 채택한 산업정책의 주요 내용은 기존의 중앙 통제적 계획을 완화하고, 경제적 결정권을 분권화하며 자본주의적 시장요소를 적극 도입함으로써 경제적 효율성을 추구하는 것이었다(이지선·이근 2006, 124). 이에 시행된 시장경제체제로의 전환은 중국 특유의 완전종신고용이라는 노동정책을 시장지향적 노동정책으로 변화시켰다. 개혁개방의 동력으로 외국자본과 기술을 활용한 중국은 외상기업의 활동을 적극적으로 지원하였고 이와 동시에 국영기업의 개혁을 추진하였다.

계획경제체제 하에서의 노동정책은 노동자 해고가 어려웠으며 막대한 사회보장비용을 지출하는 구조였다. 사회주의시기부터 개혁개방 초기까지 중국 노동시장은 ‘단위(單位)’체제라는 특징을 가졌으며, ‘단위’는 노동자에게 종신고용을 보장하고, 안정된 임금을 지불하며,

노동자 개개인의 노동지위를 보장하고, 일상생활을 영위케 하며, 문화교육의 기회를 부여하고, 나아가 정치적 통제까지 가하는 기능을 수행하였다(원석조, 2009: 425). 중국경제에서 국유기업이 감소하고 과거와는 달리 노동계약으로써 고용과 해고가 가능해지면서 중국 노동시장에서의 평생고용 개념은 사라지게 되었으며 민간부문의 역할이 증대되었다(Herd, Koen & Reutersward, 2010; 김유휘 외, 2015: 262). 개혁개방과 시장경제체제 도입으로 인한 외상투자기업과 사영기업의 등장은 더 이상 이러한 단위체제의 유지를 불가능하게 만든 것이다.

1990년대에 들어서면서 중국은 지속적으로 외국자본과 기술을 유치함으로써 고도성장을 유지하였고, WTO 가입을 통해 세계경제로 편입하였다. 당시 시장경제체제의 확립과 경제성장이 목표였던 중국정부는 친기업적 투자환경을 구축하기 위해 외상기업의 고용유연성 강화에 중점을 둔 노동정책을 마련하기 시작하였다. 사회주의 계획경제 체제에서의 완전고용제가 폐지되고 계약고용제가 실시되는 등 노동시장 유연화가 추진되었던 것이다.

1994년 제정된 중국 노동법은 노동관계를 규정하는 가장 기본이 되는 법률제도로써 기존 완전평생고용제 폐지의 근거가 되었고, 사용자와 노동자 간의 고용관계를 노동계약에 의하여 규정하였다. 자본주의 국가에서 노동법은 약자인 노동자를 보호하기 위한 취지로 수립되지만 중국의 노동법은 사용자의 경제적 이유로 노동자의 해고를 허용하고 있기 때문에 기존의 노동관련 법제들보다 친기업적인 성격을 띠고 할 수 있다. 이처럼 노동법 실시 이후 중국은 노동시장에서의 고용관계가 노동자 중심에서 사용자 중심으로 변화하였다(박선화, 2017: 244). 이로써 단위체제에서 유지되었던 도시-농촌, 간부-일반노동자, 기업소유 형태 등에 따른 차별적 조건이 해체되었으며, 위와 같이 계약제와 해고 등의 내부적 고용유연성을 갖추는 동시에 외부적으로 임

시공이나 외부하청 인력과 같이 단위가 책임질 필요가 없는 노동자 집단이 확대된 것이다(백승욱, 2001; 김유휘 외, 2015: 262). 이로 인해 1990년대 중국노동자는 국가의 보호를 받지 못하고 쉽게 해고될 수 있는 대상이 되었고 낮은 인건비와 노동력 착취의 환경에 처했을 뿐만 아니라 노동계약을 체결하지 못했으며 노동조합의 보호도 받지 못하게 되었다.

이처럼 1990년대 시행된 양적성장 경제패러다임은 친기업적, 사용자 중심의 노동정책 시행에 영향을 주었다고 할 수 있다. 서구식 사회보장이 없는 상태에서 노동자를 무조건 해고하는 것은 반발과 저항을 초래해 사회불안이 야기될 수 있다고 생각한 중국 정부는 노동자 지위로서 법적으로 고용 상태를 유지하면서 근무는 하지 않는 ‘샤캉(下崗)’이라는 독특한 잉여노동자 대처방법을 고안했다(원석조, 2009: 427). 국유기업의 개혁추진을 위한 노동계약제, ‘샤캉’과 실업 도입 등에 대한 궁극적인 목표는 노동생산성의 향상과 종신고용의 해체를 통한 노동시장 유연화였던 것이다(원석조, 2009; 김가을, 2014: 76). 이처럼 1990년대 말 중국 도시지역에서 대대적으로 실시되었던 ‘샤캉’이라는 국영기업 정리해고와 ‘샤캉’노동자 증가 등은 고용유연성 제고를 위한 시장 주도하의 친기업적 노동정책 시행이라고 볼 수 있는 것이다.

노동자의 법적 보호와 같은 노동 관련 내용을 규정하는 법령은 비국유 부문의 빠른 성장과 대비하여 상대적으로 느린 속도로 발전되었고, 중국정부는 도시지역의 농민공 유입과 정책에 소극적이었다(김유휘 외, 2015: 273). 중국의 사회보장제도는 서구 복지국가에서처럼 광범위한 시민들의 사회권을 보장해주기 위한 장치가 아닌 시장경제제도에 부합하는 노동관계를 창출하기 위한 제도적 보완장치로서 정비되었고, 결국 노동의 탈상품화(decommodification)가 아닌 노동의 상품화(commodification), 즉 시장관계를 더욱 강화시키는 제도적 역할을

담당하고 있었던 것이다(최진백, 2003b: 108). 이처럼 모든 산업과 노동자를 대상으로 전면적으로 시행된 노동법과 같은 친기업적 노동정책은 노동자의 단기계약 증가와 농민공의 부당한 대우 등 심각한 노동자 권익 침해를 초래하였다. 결국 중국사회의 양극화 문제가 심각한 수준에 이르게 되었고, 이것은 사회 안정을 위해 균형성장과 성과 재분배라는 경제정책으로 전환하는 계기가 되었다.

## 2. 2000년대 중국의 친노동자 노동정책

2000년대에 들어서면서 중국은 경제성장 패러다임의 전환을 추진하였다. 수출지향에서 내수지향으로 성장전략을 전환하였고 산업구조 고도화와 균형발전을 주요정책목표로 설정하였다. 이러한 경제성장 패러다임의 전환에 따라 주요성장 산업이 변화하였고 이에 따라 노동수요도 변화하였다. 노동력 구조는 국유와 집체의 공유제 영역에서 사영이나 외상투자 기업으로 다변화되었고, 업종에서도 제조업 위주에서 점차 상업, 서비스업 등으로 전환되었다(김영진, 2011: 188). 또한 산업구조 고도화와 서비스산업의 성장에 따라 점차 단순노동보다 전문노동에 대한 수요가 높아졌고, 경제성장과 함께 중국 노동자들의 인식수준도 변화하였다.

이전 양적성장 경제패러다임의 친기업적 노동정책은 기업과 노동자의 관계에서 사용자의 권한을 더 강하게 만들었다. 해당 시기 중국의 노동정책은 완전종신고용에서 계약고용으로 변화하였고, 외상기업은 고용관계에서 노동계약을 작성하지 않거나 손쉬운 해고를 빈번히 발생시키는 등 노동자의 기본 권리를 지키기 않았다. 기업은 노동자보다 절대적인 위치에 있었고 기업과 노동자는 불균형적 관계를 형성하고 있었던 것이다. 고용관계의 유연성에 중점을 두었던 중국

노동법과 같이 1990년대 공평성을 배제하고 효율성을 강조하며 노동 시장의 탄력성을 극대화한 노동정책은 과도하게 낮은 임금과 과중한 노동시간, 불안정한 고용관계 등을 야기했고 중국 노동자는 고도성장의 그늘에 놓이게 되었다.

지나치게 시장 쪽으로 기울어지는 신자유주의 방식은 계층 간의 불평등을 비롯한 사회적·정치적 비용을 초래한다(정무권, 1998: 135). 1990년대 신자유주의적 경제패러다임을 추진하였던 중국은 2000년대에 들어서면서 심각한 빈부격차, 지역격차, 도농격차, 소득불평등 등을 경험하였고, 이는 각종 노동인권문제와 노동파업이라는 사회적 위기와 갈등으로 드러났다. 2000년대 중국에서는 노동임금, 계약해지 및 종료 등을 원인으로 한 노동자들의 집단파업이 폭발적으로 증가하였다. 이러한 집단파업증가는 중국내 기업 생산활동에 치명적인 지장을 주었고 중국정부는 임금수준 개선, 노동계약에 대한 법적 명문화, 노동자 복지강화 등을 내용으로 한 노동 관련 정책들을 개선하기 시작하였다. 특히 공회법(工會法) 개정, 노동계약법 제정 등은 2000년대 급증한 집단파업 문제를 해소하기 위한 목적에서 추진되었으며, 이러한 중국 노동정책의 변화는 노동자의 권리보호와 복지강화라는 방향으로 나아갔다.

2000년대에 중국에서 나타났던 파업사례는 국제 분업체계에서 나타나는 열악한 임금수준과 노동조건의 문제뿐만 아니라 비정규직의 불안한 일자리와 불공정한 대우, 산업구조 고도화와 기업의 구조조정 비용과 책임을 노동자에게 전가하는 문제 등 현재 신자유주의 체제에서 나타나는 노동위기의 모든 문제를 압축적으로 보여주었다(장운미, 2015: 168). 또한 중국은 시장화 심화에 따라 파견노동, 수습, 파트타임, 임시직 등과 같이 기존의 노동법에서 다루어지지 않았던 새로운 고용형태가 점차 등장하기 시작하였고(윤진기, 2009: 71), 중국경제발

전의 주역인 농민공(農民工)들을 중심으로 열악한 근무여건, 기본권 침해 등 인간적 권리요구, 정당한 임금 및 물가 상승을 반영한 적정 임금 인상요구 등 처우개선 불만의 심화 지속이 노동분쟁으로 이어졌다(서상문·오수균, 2015: 322). 중국의 양적성장을 위한 친기업적 산업화와 시장화가 노동자와 사용자 간의 갈등을 심화시켰다고 볼 수 있는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 중국은 친기업적 노동정책에서 친노동자 노동정책으로 변화를 추진하였다. 이러한 노동정책의 추진은 공회법 개정(2001), 노동계약법(2008), 노동쟁의중재법(2008), 고용촉진법(2008), 사회보험법(2010), 노동계약법 개정(2013), 노무파견 임시규정 제정(2014) 등으로 나타났다.

중국에는 공회(工會)라는 노동자조직이 존재한다. 중국공회는 노조조합으로 볼 수 있지만 자본주의 경제체제에서의 노동조합과는 다르게 이해해야 한다. 중국의 계획경제체제 하에서 공회는 노사관계에서 발생하는 갈등을 중재하기 보다는 사회주의 건설과 생산 활동촉진을 위한 노동자 교육 및 복지를 담당하는 행정기관으로서의 역할이 컸다. 공회는 노동자조직이지만 공산당의 지도를 따르기 때문에 독립성을 가지지 못하며, 주로 기업이 납부하는 공회경비에 의해 재정이 운영되므로 자주성을 가지지 못한다.

개방의 심화에 따른 외자 및 사영기업의 증가로 시장경제의 현대적 경영방식과 인력운용이 요구됨에 따라 공회의 설립과 운영에 관해 보다 복잡하고 새로운 노동문제와 노사갈등이 증가하고 있는 상황에서, 이에 대처할 수 있는 법률 지식과 전문성이 취약한 공회는 노동자들의 권익 보호단체로서 심각한 도전을 받아왔다(이승계, 2013: 430-431). 공회는 중국 내 노동자 권익을 대변하는 유일한 합법적인 조직이지만, 노동자의 권리를 보호하고 국가 전체의 이익을 대표한다는 이중의 사명이 시장경제 도입 이후 균열을 드러내면서 심지어 ‘공

회무용론'이 제기될 만큼 그 역할을 의심받는 것이다(김동하, 2010; 常凱, 2013; 백승욱 외, 2017: 67). 급속히 증가하고 있는 노동파업은 소유제 개혁과정에서 노동자들의 권익이 구조적으로 침해되고 있는 현실을 반영하고 있는 동시에 현행 노동파업에서 노조의 역할이 뒷받침되지 못하고 있는 문제를 드러내게 함으로써 중국의 제도적 문제해결에 한계가 있음을 보여주었다(김영진, 2011: 189). 이러한 한계를 극복하기 위해 중국은 공회의 역할을 확대하고 강화하는 정책을 수립하였다고 볼 수 있는 것이다.

이에 2001년 개정된 공회법은 제6조 제1항을 개정 시 신규로 삽입하였다. 공회법 제6조 제1항에서는 “노동자의 합법적인 권익을 보호하는 것은 공회의 기본책무이다. 공회는 전국인민의 총체적 이익을 수호하는 동시에 노동자들의 합법적인 권익을 대표하고 보호한다.”라고 하고 있다. 이는 사회주의시장경제개혁으로 노사 간의 이해대립이 표면화되는 현실에서 중국공회가 선택한 대응전략으로, 노동자의 권익을 보호하기 위한 조치로 볼 수 있다(정영애, 2013: 129). 이처럼 공회법 개정은 중국에서 급증한 노동분쟁 문제를 해결하기 위한 조치라고 할 수 있다.

2008년 제정된 노동계약법은 2000년대부터 중국에서 급증한 노동문제들을 해소하기 위해, 노동분쟁의 원인인 계약고용관계를 법제화한 것이다. 노동계약법에서는 노동계약체결에 대한 세부기준들을 조항으로 명문화하여 노동자 법적 보호의 토대를 마련하였다. 노동계약법 제10조 제2항은 노동관계가 수립되면 반드시 1개월 안에 서면으로 계약서를 작성해야 함을 규정하고 있으며, 제14조 2항은 무기노동계약 체결에 대한 내용을 규정하고 있다. 노동자의 합리적인 권익을 보호하기 위해 사용자와 노동자와 협상일치로 노동계약이 체결되어야 하고, 사용자가 이를 위반할 경우에는 노동자가 사용자의 위법 행위

를 제소할 수 있으며, 법적인 기한 내 노동계약의 미체결, 사용자의 부당한 계약해지 및 종료의 경우, 노동자에게 경제보상금 지급 등 직접적인 수혜자가 되도록 규정하고 있는 것이다(서상문·오수균, 2015: 325). 쉬운 해고를 방지하고 고용의 안정성을 보장함으로써 노동자의 권익에 더 집중하였다고 볼 수 있다.

이러한 노동계약법은 중국의 노동관계에 대한 변화방향을 보여주는 핵심 사안이자, 중국 내 여러 사회적 세력관계와 개혁개방 노선에 따라 노동관계가 어디로 나아가는지를 보여주는 좋은 사례라고 할 수 있다(백승욱, 2008: 103). 이처럼 친기업적인 노동정책에서 친노동자적 노동정책으로 변화하였지만 여전히 중국의 노동문제에서는 쟁점과 개선이 남아있다. 일정기간 이상 고용할 경우 무기한 계약을 체결해야하기 때문에 기업이 부담하는 인건비용이 높아져 이를 회피하기 위한 파견노동자 채용이 증가하는 문제가 발생하기도 하였다. 파견노동자는 노동계약법 실시 이전에도 존재하였지만 노동계약법 실시 후 더욱 증가하였다고 할 수 있다. 파견노동의 남용과 관련한 노동법제의 모호성 문제를 해결하기 위해 2013년 노동계약법 개정안이 실시되었고, 노동계약법 제5장 제2절 제57조, 제63조, 제66조, 제7장 제92조를 수정하여 파견노동자 관련 설립기준 등 규정을 강화하고 구체화하였으며, 처벌기준 또한 강화하였다.

나아가 2014년에는 파견노동자 권리를 보호하고 기업의 파견노동자에 대한 무분별한 채용을 방지하기 위해 ‘노무파견 임시규정’을 제정하였다. 노무파견 임시규정 제4조, 제5조에서는 파견노동자의 인원을 총 고용인원의 10% 이내로 제한하고 있으며 10%가 넘는 기업에게는 2년의 유예기간을 두도록 규정하고 있다. 또한 제9조에서는 파견노동자에 대한 차별대우를 금지하고, 제27조에서는 아웃소싱, 도급 등의 노동형태도 파견노동자로 동일하게 적용하도록 규정하였다.

파견노동자 증가에 의한 노동시장 왜곡은 노동과 고용의 안정성에 큰 위험 요인으로 작용할 수 있다. 이것은 노동관계의 유연화를 추구하는 세계의 노동계약법 경향과는 반대로 노동관계의 제한이라는 방향으로 나아갔던 중국 노동정책에 위협이 될 수도 있는 부분이다. 이것은 성장에서 균형과 분배라는 방향으로 경제패러다임을 전환하고 이에 따라 친기업에서 노동자보호로 변화하였던 중국의 노동정책이 해결해야할 문제일 것이다.

## V. 결론

중국의 노동정책은 경제발전과 함께 변화하였다. 개혁개방으로 계획경제체제에서 중국식 사회주의시장경제체제로 경제성장 패러다임이 전환된 이후 중국의 노동정책은 큰 변화를 겪었다. 완전종신계약의 종료와 계약고용 실시라는 노동정책의 큰 틀이 변화한 것이다. 개혁개방 초기 시행된 중국의 시장지향적 경제성장 패러다임은 이전의 제한적이었던 중국의 노동정책을 사용자 권한이 강화되고 노동시장을 유연화하는 노동정책으로 변화시켰다. 고도성장 이후 성장보다 균형과 분배로, 선부론에서 군부론으로 방향을 전환한 경제성장 패러다임은 친기업적이었던 이전의 노동정책을 노동자의 권익을 강화하는 노동정책으로 변화시켰다. 사회경제적 구조변화와 경제정책의 변화에 따라 중국의 노동정책은 1990년대 친기업적인 신자유주의적 노동정책을 시행하였고 2000년대 이후에는 친노동자적 노동정책으로 변화한 것이다.

최근의 노동정책 변화에 근거하여 보았을 때 중국의 노동정책은 분명 노동자 보호강화의 방향으로 나아가고 있다고 할 수 있지만 이것은 개혁개방 이전의 완전히 경직된 노동시장으로의 회귀가 아니라

노동자의 권익을 보호하면서 고용의 유연성을 조정하는 중국식의 노동관계를 구축하는 것이라고 볼 수 있을 것이다. 이는 최근의 중국 노동시장정책에서도 잘 드러난다. 2000년대 균형성장과 안정을 위한 사회경제적 패러다임의 변화에 따라 중국 노동시장은 노동자의 권익을 강화하는 방향으로 나아갔다. 그러나 2010년 중반 중국은 신창타이(新常態)로 불리는 중속성장시대로 진입하였고, 이전에 비해 낮아진 경제성장에 대응하기 위해 효율과 실리를 강조하는 방향으로 사회경제적 패러다임이 변화하였다. 2010년 중반 이후 중국은 저출산과 고령화라는 인구구조 변화와 이로 인한 인구보너스 효과 감소, 기술정보사회 도래, 임금상승 및 실업증가, 산업고도화 등 불안정한 사회경제구조 변화를 경험하고 있다. 낮아진 경제성장으로 과잉생산설비, 인건비 상승 등을 감당하지 못한 노동집약적 제조업의 도산 및 해외이전이 발생하였고, 이로 인한 실직자도 증가하고 있다. 또한 도시공과 농민공의 빈부격차는 중국정부의 노력에도 불구하고 여전히 개선되지 않고 있는 실정이다.

이에 중국의 노동정책은 규제강화와 노동자 권익 강화에서 규제완화와 유연성 제고의 방향으로 변화할 것임을 예상할 수 있다. 그러나 이것은 1990년대의 신자유주의적 노동시장으로의 회귀가 아니라 유연성과 안정성을 보장하는 노동시장의 구축이라는 관점으로 바라볼 수 있다. 13차 5개년계획에서는 노동시장의 규제완화와 유연성제고를 강조하고 있지만 다른 한편으로 전면적인 사회보장 실현과 지속가능한 사회보장제도 구축을 강조하고 있다. 이는 노동시장의 유연성과 사회보장의 안정성을 함께 추구하는 것으로, 중국의 노동정책이 신자유주의화에 동참하는 친기업적인 이전의 정책성향이 아닌 노동시장의 새로운 균형을 수립해가는 방향으로 나아가고 있다고 볼 수 있다.

## 참고문헌

- 김가을, 2014, 「중국 사회복지제도의 변천: 다원적 분리형 복지체계에서 사회화된 통합적 보장체계로」, 『사회복지정책』, 제41권 1호, pp.65-94.
- 김동하, 2010, 「최근 중국의 노동쟁의에 따른 공회의 역할 변화에 관한 연구」, 『중국학연구』, 제53권, pp.209-237.
- 김영진, 2011, 『중국의 도시 노동시장과 사회 : 상하이시 사례를 중심으로』, 서울: 한울.
- 김유휘 · 권혜영 · 이승윤, 2015, 「중국의 이중노동시장의 형성에 대한 제도주의적 분석」, 『한국사회정책』, 제22집 1호, pp.243-284.
- 김형배, 2007, 『노동법 제4판』, 서울: 박영사.
- 대외경제정책연구원, 1993, 길림성 편람, 서울: 대외경제정책연구원 지역정보센터.
- 민경배, 2010, 「중국의 노동정책 발전을 통해 본 북한의 노동정책 변화 전망」, 『통일연구논총』, 제19권 1호, pp.175-208.
- 박선화, 2017, 「The Impact of Labor-Management Relation Changes in China on China's FDI Inflow」, 『중국지식네트워크』, 10호, pp.241-272.
- 박승록, 2002, 『중국의 경제성장과 외국인 직접투자』, 서울: 한국경제연구원.
- 백승욱, 2001, 『중국의 노동자와 노동정책: '단위체제'의 해체』, 서울: 문학과지성사.
- 백승욱, 2006, 『자본주의 역사 강의』, 서울: 그린비.
- 백승욱, 2013, 「세계경제위기와 '노동계약법'의 결합효과로서 중국 파견노동의 증가」, 『산업노동연구』, 제19권 1호, pp.177-211.
- 백승욱 · 조문영 · 장영석, 2017, 「'사회'로 확장되는 중국 공회(노동조합): 광둥성 공회의 체제 개혁을 중심으로」, 『한국사회학』, 제51집 1호, pp.39-89.
- 서상문 · 오수균, 2015, 「중국의 근로계약법 적용사례 및 한국기업의 시사점」, 『관세학회지』, 제16권 4호, pp.321-344.
- 신동운, 2016, 「법체계에 근거한 노동시장 유연성과 외국인직접투자와의 관계

- 대륙법과 영미법의 비교연구」, 『노동법이론실무학회 제33회 정기학술대회』, pp.1-18.
- 윤진기, 2009, 「중국 근로계약법의 제정과정과 입법배경」, 『중국법연구』, 제12집, pp.67-89.
- 이봉걸, 2010, 『중국 12차 5개년(2011-2015) 계획의 주요내용과 우리기업에 미치는 영향』, Trade focus, 제9권 14호, 서울: 국제무역연구원.
- 이승계, 2013, 「전환기 중국 노동조합(공회)의 도전과 과제」, 『경영법률』 제26권 1호, pp.413-445.
- 이지선·이근, 2006, 「중국의 실업문제의 실증분석-산업구조 고도화 가설의 검증」, 『경제발전연구』, 제12권 2호, pp.117-168.
- 원석조, 2009, 「중국의 ‘조화사회론’과 사회보장 개혁」, 『사회복지정책』, 제36권 2호, pp.419-445.
- 원석조, 2010, 「중국 복지체제의 성격」, 『보건사회연구』, 제30권 1호, pp.409-445.
- 장윤미, 2015, 「2천년대 이후 파업사례로 본 중국 노동자 운동의 쟁점과 의미」, 『민주사회와 정책연구』, 28호, pp.144-178.
- 정무권, 1998, 「적극적 노동시장정책의 정치경제 : 한국에서의 제도적 정착을 위한 모색」, 『한국행정학회보』, 제7권 3호, pp.121-157.
- 정상은, 2011, 「중국경제의 성장전력 전환과 미래 전망: 네 가지 시나리오」, 『현대중국연구』, 제13권 1호, pp.271-313.
- 정영애, 2013, 「중국공회와 중국 공회법의 특징 : 한국의 노동조합과 비교하여」, 『법학논총』, 제30권 3호, pp.115-150.
- 정환우, 2016, 『중국의 ‘13차 5개년 계획’ 경제분야 정책내용과 시사점』, KOCHI 자료, 16-004, 서울: 대한무역투자진흥공사.
- 최진백, 2003a, 「중국 삼농정책과 이원적 노동시장」, 『국제노동브리프』, 제1권 2호, pp.25-35.
- 최진백, 2003b, 「중국 사회보장제도의 발전과 그 성격」, 『국제노동브리프』, 제1권 3호, pp.98-108.

- 常凱, 2013, 「勞動關係的集體化轉型與政府勞工政策的完善」, 『中國社會科學』, 第6期, pp.91-108.
- 程延园·杨柳, 2010, 「《劳动合同法》实施对我国企业人力资源管理的影响—基于人力资源经理的观点」, 『经济理论与经济管理』, 第7期, pp.66-73.
- 范围, 2012, 「《劳动合同法》之修改的反思、评析与展望」, 『中国人力资源开发』, 第9期, pp.79-82.
- 冯彦君, 2008, 「理想与现实之间的《劳动合同法》—总体评价与创新点解析」, 『当代法学』, 第22卷 第6期, pp.122-129.
- 冯玉军·方鹏, 2012, 「《劳动合同法》的不足与完善—《劳动合同法》在中小企业适用的法经济学分析」, 『法学杂志』, 第33卷 第2期, pp.73-73.
- 李钢·沈可挺·郭朝先, 2009, 「中国劳动密集型产业竞争力提升出路何在—新《劳动合同法》实施后的调研」, 『中国工业经济』, 第9期, pp.37-46.
- 王美艳, 2013, 「《劳动合同法》的实施：问题和对策建议」, 『贵州财经大学学报』, 第31卷 第1期, pp.23-31.
- 王全兴, 2008, 「《劳动合同法》实施后的劳动关系走向」, 『深圳大学学报』, 第25卷 第3期, pp.67-72.
- 谢增毅, 2007, 「对《劳动合同法》若干不足的反思」, 『法学杂志』, 第28卷 第6期, pp. 60-63.
- 张车伟, 2008, 「《劳动合同法》将开启劳动关系的新时代」, 『经济管理』, 第9期, pp.22-24.
- 张五常, 2007, 「新劳动法的困扰」, 『中国企业家』, 第24期, pp.134-134.
- 郑桥·姜颖, 2008, 「《劳动合同法》的实施对我国劳动关系的影响」, 『新视野』, 第1期, pp.60-62.
- 郑尚元, 2008, 「《劳动合同法》的功能与制度价值分析—评《劳动合同法》的是与非」, 『深圳大学学报』, 第25卷 第3期, pp.73-77.
- Herd, R., Koen, V. & Reutersward, A., 2010, *China's labour market in transition job creation, migration and regulation*, Paris: OECD.
- Letian Pan, "The 7th Five Year Plan (1986-1990)," <http://www.gov.cn/english/>

2006-04/05/content\_245695.htm(검색일: 2018.2.16.).

- P. Whyman & Mark Baimbridge, 2006, *Labour Market Flexibility and Foreign Direct Investment*, London: Department of Trade and Industry, Employment Relations Occasional Paper.

## Transformation of China's Economic Growth Paradigm and Labor Policy Systems

Park Sun Hwa(Dong-A University)

### Abstract

The study indicates that forecasting the direction of China's labor policy: Based on the cause of the changes in the labor policy of the Chinese government as the change of the economic growth paradigm, China 's labor policies are in line with changes in the Chinese government' s economic growth paradigm. Changes in labor policy could reflect current social structure. Thus, labor policy is the most sensitive to the socio-economic paradigm for quantitative growth in the 1990s and the socio-economic paradigm for balanced growth and stability in the 2000s. In the early stage of reform and opening up, the market-oriented economic growth system would shift to labor policies such as flexible labor market in China labor legislation. As the economic growth system changes from growth to distribution, the labor contract law would move on to the rigidity of employment after the high growth. If so, is China's labor policy moving toward a labor policy that strengthens workers' interests in pro-enterprise labor policies? Is this a return to the labor policy of the planned economic system? On the basis of the recent changes in labor policy, it could be predicted that China's labor policies are shifting toward strengthening the protection of workers' interests. However, this would not be a return to a completely limited labor market before reform and opening up, but rather a Chinese-style labor relationship that protects workers' interests and adjusts

the flexibility of employment.

### Key words

China, Labor Policy, Labor Law, Labour Contract Law, Economic Growth  
Paradigm