

중국 “노동계약법”의 주요 쟁점과 전망¹⁾

1. 노동계약법 입법 배경

- 《노동계약법》은 《노동법》의 가장 중요한 子法으로 고용단위와 노동자간 노동계약의 체결, 이행, 변경, 종료, 해지와 관련된 법률규범의 총칭임.
- 광의의 노동계약법은 《노동계약법》뿐만 아니라 이와 관련되는 기타 노동계약 법률규범을 모두 포함하고 있으나, 여기서 설명하고자 하는 것은 현재 중국 전국인민대표대회 상무위원회에서 심의하고 있는 《중화인민공화국 노동계약법》을 의미함.
- 중국 노동과 사회보장부는 시장경제체제에 부합하는 안정된 고용관계를 설정하고 효율적인 시장배분을 실현하기 위해 선진국의 노동계약제도를 참고하여 《중화인민공화국 노동계약법(초안 심사원고)》을 작성하고 2005년 1월 국무원에 심의를 신청함.
- 이를 기초로 국무원 법제판공실은 노동과 사회보장부, 전국총공회(노조)와 함께 의견수렴 과정과 추가적인 연구 및 수정을 거친 이후 《중화인민공화국 노동계약법(초안)》을 작성함.
- 동 초안은 2005년 10월 28일 국무원 제 110차 상무회의의 토론을 거쳤으며 2005년 12월 제10차 전국인민대표대회 상무위원회 제19차 회의가 이를 심의함.

1) 본 자료는 중국노동관계학원 평통칭(冯同庆) 부원장이 2006년 9월 11일 대외경제정책연구원(KIEP) 북경사무소 주최 한·중경제포럼에서 발표한 <중국 노동계약법의 주요 쟁점과 전망>과 질의·응답 내용을 정리한 것임.

- 전국인민대표대회 상무위원회 판공실은 전국인민대표대회 상무위원회 위원장의 결정을 근거로 2006년 3월 20일 노동계약법 초안 전문을 발표하고 사회 각 계층의 의견을 수렴하고 있음.

2. 노동계약법 초안에 대한 논쟁

- 노동계약법 초안은 기업계, 기업 노동자, 유관 정부관료, 법률계, 학술계 등 사회 각 계층에서 상당한 논쟁을 불러일으킴.
- 노동계약법 초안을 둘러싼 논쟁은 크게 “해파(海派)”와 “경파(京派)”로 대별하여 그 내용을 살펴볼 수 있음²⁾.

가. “해파”의 주요 논점

- 해파는 현재 중국 노동고용에 존재하는 가장 큰 문제점은 노동 관련 법률 및 규범이 노동자에 대한 보호를 결여하고 있다는 것이 아니라 법이 있지만 지키지 않는다는 점이라고 주장함.
- 법은 있으나 이를 준수하지 않고 이에 대한 집행력도 강력하지 않아 대다수 기업이 최저임금 규정을 위반하고 불법으로 야근을 시키며 심지어 임금, 사회보험료를 체불하고 열악한 근로환경을 초래하였다는 것임.
- 이에 따라 해파는 이러한 문제점을 해결하는 위해서는 무엇보다 노동 관련 법률의 집행을 강화해야 하며 기업의 책임만을 엄격하게 요구해서는 안 된다고 역설함.
- 해파의 견해에 따르면 이번 노동계약법 초안은 기업에 대한 책임만을 강조하고 있음.
- 즉, 기업의 노동자 고용에 대해 “용이한 고용과 엄격한 해고(寬進嚴出)”를 요구하는 대신 노동자에 대해서는 “용이한 취업과 용이한 사직(寬進寬出)”을 허용하는 특징을 보여 준다는 것임.

2) 해파는 상해 및 화둥 지역에서 논쟁에 참여한 학자들, 경파는 북경에서 논쟁에 참여한 학자를 의미함. 해파의 대표적 인물로는 둥보우화(董保華, 화둥정법학원 교수), 경파의 대표 인사로는 창카이(常凱, 중국인민대학 노동인사학원 교수)가 꼽힘.

- 해파는 사실상의 노동관계를 형성한 경우 이를 무기한부 노동계약을 체결한 것으로 간주하도록 하는 규정이나 “감원 50명 이상의 고용단위는 본 단위 공회 혹은 전체 직원에게 상황을 설명하고 공회 혹은 노동자 대표와 협상이 일치해야 한다”는 규정은 현실성과 공평성을 결여하고 있다고 지적함.
- 또한 해파는 노동계약법 초안이 기업에 대한 정부의 행정적 간섭과 기업 관리에 대한 여러 가지 경직된 제한 규정을 담고 있다고 우려함.

나. “경파”의 주요 논점

□ 경파는 전체적으로 볼 때 노동계약법 초안의 취지에 대해 긍정적으로 평가함.

- 그들의 평가에 따르면 이번 노동계약법 초안은 첫째, 노동계약법의 입법 성질에 비교적 부합하고 노동법률의 한 구성부분으로서 노동자에 대한 보호를 통해 노동관계를 조정함.
- 둘째, 현재 중국의 실제 노동관계에 존재하고 있는 현실적인 문제(예를 들어 단기 고용, 노동자 파견 등)들을 해결하는데 필요한 근거를 제공함.
- 셋째, 국제적 노동계약 법률의 일반적 경험과 방법을 참고하고 중국의 실제상황에 비교적 부합됨.

□ 경파는 노동계약법은 본질적으로 사회법으로서 사회이익 추구를 중요 입법 방향으로 삼아야 하며 노동자들의 권익을 보호하는 것이 사회이익에 부합된다고 주장함.

- 이들은 공회(노동조합)의 역할이 제한적인 상황에서 국가가 공법으로 개입하지 않으면 노사관계가 더욱 불균형해질 것이라고 우려하고 있으며, 지금까지 노동시장에서 정부는 기업가의 입장에서 노동문제를 접근하였다고 지적함.
- 또한 그동안 노사문제 관련 분쟁조정 과정에서 노동자의 의견보다는 고용단위의 의견이 주로

반영되었다고 주장함.

3. 노동계약법 초안 논쟁에 대한 평가

가. 논쟁에 대한 개괄

- 노동계약법 초안을 둘러싼 논쟁에서 일부는 노동자의 권익을 보호할 것을 강조함. 그들은 사회법 범주에 속하는 노동계약법의 입법 취지는 노동자에게 초점을 두어야 하는데 노동계약법 초안이 노동자 권익에 대한 보호가 부족하다는 인식을 갖고 있음.
- 이에 반해 일각에서는 노동계약법 초안이 노동자 권익보호를 지나치게 강조하고 있기 때문에 이로 인해 중국의 노동력원가경쟁력이 상실될 것이라고 주장함.
- 여기서는 전자의 경우를 “권익보호론”, 후자의 경우를 “원가경쟁력론”으로 지칭하기로 함.

나. 논쟁의 실질적 문제점

- 노동계약법 초안 논쟁의 실질적인 내용은 입법 취지에 대한 이견과 관련이 깊음.
 - 권익보호론이나 원가경쟁력론 간에 뚜렷한 차이가 있으며 이는 노동계약법이 고용인과 피고용인 사이의 이익 배분을 규율하는 것이냐, 아니면 양측 사이의 권리 배분을 규율하는 것이냐에 대한 양측의 이해방식 차이에서 비롯됨.
- 본인이 볼 때 노동계약법은 이익규범 방향이 아니라 권리규범 방향에 기초해야 함. 이는 노동계약법이 해결해야 하는 주요 문제가 이익규범 문제가 아니기 때문임.
 - 이익규범 문제는 기업내부의 구체적인 이익분할, 배분 등의 문제로서 당연히 노동자와 기업이 그들 내부에서 관련 법률규정에 따라 자체적으로 조정해야 함.

- 노동계약법 초안의 입법방향은 권리규범 문제라고 할 수 있음. 권리규범 문제는 기업내부의 구체적인 이익 분할, 배분 등이 아니라 이러한 분할 및 배분을 가능하게 하는 권리규정이며 이는 노동자와 기업이 그들 내부에서 자체적으로 이익을 조정하는 경우에 적용됨.
- 노동계약에 존재하는 문제는 현상으로 보면 이익문제이고 입법의 차원에서 보면 권리문제임.
- 개혁개방 이후 후 기업과 노동 문제 관리는 계획과 행정방식으로부터 시장과 계약방식으로 변화함.
- 계획과 행정방식 관리는 정부가 기업에게 직접 전달하는 이익규범이며 이에 반해 시장과 계약 방식 관리는 정부가 기업에 직접 전달하는 것이 아니라 입법의 권리규범을 통해 기업과 노동자가 자체적으로 조정하는 방식을 선택하는 것임.
- 물론 조정과정에서 일부 기업이 규범을 준수하지 않는 문제가 나타날 수 있는데 이때는 정부의 개입이 어느 정도 필요하며 이러한 개입의 경우에도 행정적 간여를 최소화 하는 방향으로 나가야함.

다. 노동계약법 초안 수정의 필요성

- 권리규범 방향에 따라 노동계약법 초안의 일부 조항들은 수정될 필요가 있음.
- 노동계약법 제 9조(노동계약 체결 강제)³⁾는 구체적인 이익분할, 배분에 관련된 일종의 이익규범 문제임.
- 1995년 《노동법》을 시행한 이후 정부는 기업들로 하여금 노동자와 노동계약 체결을 강조하였으나 실제 노동계약 체결률은 매우 낮았으며, 대다수 기업들은 노동계약 미체결에 대해 대체적으로 위법을 했다는 인식을 하지 않음.

3) 제 9조는 “노동관계가 이미 존재하지만 서면형식으로 노동계약을 체결하지 않은 경우, 노동자의 특별한 의사표시가 없는 한 쌍방이 이미 무기한부 노동계약을 체결한 것으로 간주하고 즉시 서면 노동계약 수속을 보충해야 한다”는 조항임.

- 이는 경영실적이 우수한 기업은 보다 많은 이윤을 실현하기 위해 노동계약을 회피하였으며, 경영실적이 열악한 기업의 경우에는 노동계약 표준 자체를 만족시키기 어려웠기 때문임.

- 경영실적이 열악한 기업의 경우에는 해당 노동자들도 노동계약 체결 조건을 구비할 수 없다는 점을 이해하고 있기 때문에 이러한 기업에 대해서는 노동계약 체결을 강요할 필요성이 크지 않음.

□ 이러한 상황에서 제 9조는 더욱 복잡한 문제를 야기할 가능성이 크며 동 조항은 “노동자에게 노동계약 체결을 요구할 권리가 있다”라고 수정함으로써 해결 가능함.

- 노동계약 체결 강제조항인 제 9조는 이익규범으로서 법은 있되 지키지 않은 현상을 초래하는 반면, 노동자에게 노동계약 체결을 요구할 권리를 부여하는 권리규범은 이익규범에 비해 탄력성을 가지고 있어 노동자와 기업사이의 교섭, 양보, 협력의 근거를 마련하는데 유리함.

□ 이와 비슷한 예는 다음과 같음.

□ 제15조가 규정한 전일제 전문기술교육의 위약시간 기준에 대해 노동자와 기업 당사자 사이에 자체적으로 조정할 수 있도록 수정할 필요가 있음.

□ 제16조가 규정한 경쟁업종 취업 제한의 경제보상액수도 노동자와 기업간 자율적으로 약정할 수 있도록 수정해야 함.

□ 제 33조가 규정한 감원에 대한 설명과 협상일치 절차의 기준은 “50명 이상의 감원”으로 규정하였는데 이는 “50명 이하 감원”에 해당하는 노동자의 알권리와 참여결정권을 존중하여 취소할 필요가 있음.

라. 노동자 권리규범의 강조

□ 노동부문의 권리규범 입법은 노동자의 권익 보호도 중요시해야 함. 이는 노동자가 기업에 비

해 상대적으로 종속적 지위에 있고 약세에 있기 때문임.

- 이는 입법학에서 말하는 “교정주의”, “이익평형”, “의무분담”에 해당하는 것으로 한쪽의 이익을 편향되게 비호하는 것이 아닌 자연적인 것이며 반드시 필요한 것임.

□ 이러한 측면에서 볼 때 노동계약법 초안의 다음과 같은 일부 규정은 노동자 권리규범을 강조하는데 상당한 의미를 가지고 있음.

- 제 9조 제 4항 “고용단위와 노동자간 노동계약 존재여부에 이해가 불일치하는 경우 상반되는 증거가 있는 경우를 제외하고 노동자에게 유리한 기준을 적용한다”
- 제 51조 제 1항 “공회, 직원대회 혹은 직원 대표대회를 거치거나 동등한 협상을 통해 규정하는 사항에 대해 고용단위가 일방적으로 규정한 것은 무효이며, 이 사항은 공회, 직원대회 혹은 직원대표대회에서 제출한 방안대로 집행한다”
- 제 51조 제 2항 “고용단위가 제정한 규정이 법률, 행정법규를 위반하거나 단체협약을 통해 규정해야 하는 사항에 대해 단체협약을 하지 않아 노동자에게 손해를 끼친 경우 고용단위는 당연히 배상책임을 져야한다”

마. 노동자권리규범과 노동력 원가경쟁력의 상충문제

- 일부에서 노동자 권리규범을 강조함으로써 중국의 노동력 원가경쟁력이 약화될 것이라고 우려하고 있으나 중국 기업의 경쟁력이 반드시 약화된다는 판단을 내리기에 무리가 있음.
- 우선 기업의 원가경쟁력에 대해 폭 넓은 이해가 있어야 함. 기업의 원가경쟁력은 단순히 저렴한 노동력 뿐만 아니라 법률환경, 사회환경, 정치환경과 밀접히 연관되어 있음. 즉 기타 양호한 투자환경을 갖추고 있어야 노동력 원가우세를 지속할 수 있음.
- 따라서 노동계약법을 제정하는 것은 양호한 법률적 환경을 조성하는데 그 목적이 있으므로 노

동력 원가경쟁력과 모순된다고 볼 수 없음.

□ 노동자 권리규범에 따라 노동계약법을 제정하는 것은 노동 사회문제를 효과적으로 해결하고 노동력 원가경쟁력을 유지하는데 도움을 줄 수 있음.

- 현재 중국의 일부 노동 사회문제는 노동자의 심신상 건강은 물론 심각한 도덕적, 사회적 문제를 낳고 있음.

- 이러한 문제를 해결하지 않는다면 보다 큰 사회적, 정치적 문제를 야기할 가능성이 있으며 이때는 노동력 원가경쟁력은 별 의미를 갖지 못함.

□ 중국은 시장 규모에 비해 노동력 이동이 충분하지 않기 때문에 중국내 노동력 이동을 통해 노동력 원가경쟁력은 당분간 유지될 것으로 판단됨.

- 예를 들어 주장삼각주의 노동력 원가가 상승한 이후 광둥성 일부 기업은 북부로 이전하여 염가의 노동력을 이용하고 있음. 연해지역의 일부 기업도 노동력 원가상승에 따라 동북지역 혹은 서부지역으로 이전하고 있음.

□ 노동력 원가우세를 유지하는 것은 노동자의 권익을 개선하지 않는다는 것이 아니며 노동자의 권익 개선은 점진적이며 기업의 발전과 조화를 이룰 수 있음.

- 노동계약법을 포함한 노동법규의 완비는 장기적이고 점진적으로 중국 노동자의 실제적인 권익을 개선할 것이며, 이는 노동력 원가경쟁력과 기업의 발전, 산업 업그레이드와 조화를 이룸으로써 안정적인 노사관계 정착에 도움이 될 것으로 전망됨.

<질의·응답>

질문 1:

노동계약법의 통과 및 시행 시점을 예측하면?

답변 1:

노동계약법은 빠른 시일 내에 통과되어 시행될 것으로 예상되나 상당수의 기업들이 이를 준수하지 않을 것으로 보여 그 실효성이 우려됨. 노동과 사회보장부, 중화전국총공회, 중국기업연합회 등이 행정적 조치로 법 집행을 강제적으로 추진할 가능성이 있지만 그 효과 역시 크게 기대할 수 없을 것으로 보임. 노동계약법의 원만한 시행에는 기업의 경영이념 변화, 노동자의 권리의식 고양 등이 필요하기 때문에 단기에 해결될 수 있는 문제가 아님.

질문 2:

노동계약법 논의와 관련하여 호구제도가 같이 논의되고 있는가?

답변 2:

노동계약법과 호구문제는 각각 별개 부문에서 연구하고 있음. 즉 노동계약법 문제는 노동부에 위탁 연구하여 인민대표대회에 제출하고 호구문제는 공안부에서 연구를 담당하고 있음. 노동계약법 입법 과정에서 이 두 가지 문제가 긴밀히 연결되어 토론되지 않음.

질문 3:

노동계약법 초안의 발표를 계기로 외자기업은 외자기업 내부의 공회설립을 우려하고 있음. 이들은 공회가 정부기구이기 때문에 이것이 향후 중국정부가 외자기업을 통제하는 수단으로 이용될 가능성이 있다고 예측하고 있음. 현재 공회설립 추진 상황은 어떠한가?

답변 3:

중국정부는 공회의 부재로 인해 외자기업내 노동자의 피해가 더욱 심화될 것이라는 인식을 갖고 있음. 공회는 중국공산당이 지도하고 정부가 적극적으로 지원하지만 정부의 행정적 기구가 아니며 노동자의 권익보호를 위한 단체임.

질문 4:

한국 및 외국기업들이 우려하고 있는 일부 조항들(10년 고용을 하면 평생고용을 보장한다는 조항, 퇴직금 소급적용 조항, 파견직의 정규직 전환 조항 등)이 수정될 가능성이 있는가?

답변 4:

이에 대한 정확한 정보를 갖고 있지 않지만 이들 조항들이 큰 변화 없이 원안대로 통과될 것으로 예상됨. 그러나 이들 조항이 실제 집행되는 데는 상당한 시간이 걸릴 것으로 전망됨.

질문 5:

노동계약법 초안에 대한 의견수렴 가운데 중국기업의 반발이 가장 심한 조항은 무엇인가?

답변 5:

노동계약법 제정에 대해 중국 국유기업들은 큰 관심을 두고 있지 않으며 당장의 경영에 어려움을 겪고 있는 중소기업들도 노동계약법에 별다른 신경을 쓰지 않을 것임. 외자기업이 노동계약법에 가장 많은 관심을 갖고 있고 일부 농민공들이 여기에 관심을 보일 수 있지만 그들은 조직적인 의견반영을 할 수 없음.

질문 6:

중국 노동당국의 위반기업에 대한 단속 기준 또는 주로 단속하는 대상 기업은 무엇인가?

답변 6:

영향력이 큰 대기업이나 민영기업이 될 수 있고 외자기업이 될 수도 있음. 이는 지방마다 다를 수 있으며 정치, 경제적인 문제와도 관련이 있음.

질문 7:

중국내 외자기업에서 발생 가능한 노사간 갈등 및 충돌사태가 중국경제에 어떠한 영향을 미칠 것인가?

답변 7:

향후 중국에서 대규모 노사충돌 사태가 일어날 가능성이 있다는 일부 의견이 있으나 당분간 우려할 만한 노사갈등 문제가 발생하지 않을 것으로 예상되며 중국경제에 대한 영향도 크지 않을 것으로 판단됨. 이에 대한 판단 근거는 다음과 같음.

중국의 노동자는 대체로 세 개 부분으로 구성됨. 첫째, 국유기업노동자는 비교적 반발심이 있으

나 과거에 비해 그 세력이 약화됨. 또한 국유기업의 개혁 작업이 이미 완료됨에 따라 국유기업 노동자들과의 충돌은 더 이상 발생하지 않을 것으로 예상됨.

둘째, 농촌에서 도시로 이전한 신규 노동력인 농민공들은 도시 진입 이후 전반적으로 소득수준이 향상되었으며 유동성을 갖추고 있음. 또한 이들은 도시에서 부업하는 이외에 농촌에 토지와 부동산을 보유하고 있기 때문에 농민공들이 중국경제에 영향을 미칠 만한 갈등관계를 조성하기는 어려울 것으로 보임.

셋째, 고졸 이상의 교육수준이 높은 노동력 계층은 상대적으로 노동권리 의식이 강하지만 대규모의 지속적인 충돌을 야기할 수 있는 조직력이 약함.