



# 중국 조종사 인력 유출을 둘러싼 논쟁

황경진 (중국 인민대학교 노동인사학원 노동법 및 노사관계학 박사과정)

## ■ 머리말

2003년 중국 민항총국(民航总局)이 잉리엔(鹰联), 춘치우(春秋), 아오카이(奥凯), 화씨아(华夏), 지양(吉祥) 및 동싱(东星) 등 민영(民营) 항공사의 설립을 허가하면서 이직을 희망하는 조종사들이 크게 늘어나고 있다. 비공식적인 통계에 따르면 2006년까지 3대 국유(国有) 항공사에서만 100여 명의 조종사가 사직서를 제출했고, 이들 둘러싼 노사간의 갈등 및 분쟁이 갈수록 급증하고 있는 것으로 나타났다. 그 대표적인 사례가 지난 2008년 3월 31일 발생한 중국 동광(东方)항공 원난(云南)지사 조종사 집단회항 사건이다. 이 사건은 임금 및 기타 근로조건에 불만을 품은 조종사들이 목적지 상공까지 갔다가 출발지로 회항하는 바람에 1,500여 명의 승객이 큰 불편을 겪게 되어 사회적으로 큰 이슈가 되었다. 조종사 이직과 관련된 노사간의 분쟁은 일반 노동분쟁과 달리 회사측이 조종사에게 천문학적인 손해배상액을 청구하고 있어 사회적으로 큰 파장을 불러일으켰다. 이러한 분쟁은 시장경제체제로의 전환 과정에서 국유 독점이 해체되고, 비국유(非国有) 경제 주체와 국유(国有) 경제 주체 사이에 희소자원을 확보하기 위한 경쟁이 본격화되면서 나타난 문제이다. 이와 같은 문제는 중국의 다른 업종에서도 이미 존재해 왔다. 향진(乡镇)기업, 민영(民营)기업, 외상투자기업과 국유기업 사이에 인재, 기술, 에너지 및 원자재 등 자원 확보를 위한 경쟁을 벌여왔고, 현재의 중국 민항공 업계간의 인력 확보 경쟁만큼이나 치열했다.

따라서 본고에서는 중국 조종사 인력 이직현상의 원인에 대해서 알아보고, 현재 중국에서 논의되고 있는 대처방안에 대해 중점적으로 살펴해보도록 하겠다.

## ■ 조종사 이직과 관련된 분쟁 및 집단행동의 대표적 사례

- 2005년 말 중국 꾸어항(国航) 쩌지양사(浙江) 기장의 사직을 두고 인터넷에서 네티즌 사이에 논쟁이 벌어짐.
- 2006년 6월 동광항공 칭다오(青岛)지사 조종사 6명이 회사측으로부터 이직 신청이 거부당하자 5일 동안 식발단식 항의함.
- 2006년 8월 동광항공 쩌양수(江苏)지사 기장 18명 사직 신청으로 노동분쟁 발생.
- 2007년 8월 동광항공 우한(武汉)지사 조종사 13명 이직, 회사측에게 1억 500만 위안 손해배상액 지급 판결.
- 2008년 1월 꾸어항(国航) 조종사 이민을 사유로 사직서 제출, 회사측에 손해배상을 할 필요가 없다는 최초의 법원 판결이 나옴.
- 2008년 3월 31일 동광항공 윈난지사 조종사 집단회항. 18개의 항공편이 목적지 상공에서 출발지로 되돌아옴.
- 2008년 4월 1일 동광항공 윈난지사 조종사 집단회항. 4대의 항공편이 목적지 상공에서 출발지로 되돌아옴.

## ■ 조종사 노사관계의 특수성

중국 항공사와 조종사의 노사관계는 일반적인 노사관계와 비교할 때 다음과 같은 특수성을 가지고 있다.

첫째, 조종사를 양성하는 데 많은 비용이 소요된다. 조종사 인력은 고도의 전문성과 기술을 가지고 있는데 이는 오랜 시간과 많은 비용의 투자를 필요로 한다. 일반적으로 중국에서 조종사가 항공학교를 졸업한 후 기장이 되기 위해서는 적어도 7년이라는 시간과 최소한 124만 위안이 비용이 소요되는 것으로 나타났다. 또한 중국의 특수한 상황으로 인해 조종사를 양성하는 데 드는 비용은 처음부터 항공사가 전적으로 부담해 왔다. 따라서 조종사 인력자원의 재산권 귀속 문제는 항공사의 영업이익 보호와 조종사의 직업선택의 자유라는 관점에서 일반적인 노사관계보다 훨씬

복잡하다고 하겠다.

둘째, 조종사 인력은 공급의 희소성을 가진다. 중국은 다른 여타의 국가보다 조종사 인력의 공급과 수요의 불균형이 심각하다. 민항총국이 제공한 자료에 따르면, 현재 중국에는 1만 1천 명의 조종사가 800여 대의 여객기를 운행하고 있는 것으로 나타났다. 미국 항공기 제조업체 보잉의 보고서에 따르면 앞으로 20년 동안 중국은 비행기 2,400대를 추가로 도입할 것이며, 이에 따라 약 5만 명의 조종사 인력이 필요할 것으로 예측하고 있다. 따라서 중국은 매년 1,200~1,500명의 신규 조종사 인력이 필요한데, 현재 매년 양성되는 조종사 인력은 800명 내외로 매년 400~700명의 공급과 수요의 불균형이 발생한다. 또한 신규 조종사가 자질을 갖춘 기장으로 길러내는 데 적어도 8~10년의 시간이 소요되기 때문에 조종사 인력의 공급은 중국의 급속한 항공 발전의 속도를 따라가지 못하고 있다. 게다가 현역 조종사의 10% 정도가 퇴직 연령에 이르러 중국 민항공업계의 조종사 인력 수급난은 더욱 심화될 것으로 보인다. 그러므로 조종사와 항공사의 노사관계는 인력 공급이 수요보다 많은 일반적인 노사관계와 비교할 때 조종사가 사용자에게 대항할 수 있는 요건이 기타 노동자보다 상대적으로 우월하다고 할 수 있다.

## ■ 조종사 이익구조의 특수성

중국에서 조종사 인력 유출을 둘러싼 분쟁은 다원적 이익이 결합된 복잡한 이익구조를 가지고 있는데 크게 노-자(勞-資) 이익구조와 자-자(資-資) 이익구조를 내포하고 있다.

첫째, 조종사 노사관계의 특징 중의 하나인 인력자원에 대한 고비용의 투자와 희소성으로 발생한 노-자 이익구조의 특수성은 인력자원의 재산권 귀속 문제에서 구체적으로 드러나고 있다. 조종사 인력은 민항사의 비용으로 양성되지만, 조종사 본인이 인력자원의 담체이므로 그 소유권은 조종사 본인에게만 귀속될 수 있다. 둘째, 자-자 이익구조이다. 급속한 민항공업의 발전에 반비례하여 인력 수급난을 겪고 있는 상황에서 항공사의 경쟁력은 우수한 인력을 안정적으로 확보할 수 있느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 국유 항공사는 기존의 독점적 지위가 부여한 선점기회를 이용하여 조종사 인력 확보에 있어 민영 항공사보다 우월한 지위를 가지고 있지만, 민영 항공사는 시장후발자로서 국유 항공사와 치열한 인력 확보 경쟁을 펼쳐야만 한다. 인력자원의 수요보

다 공급이 많거나 균형인 노동력시장에서는 사용자간 인력자원 확보를 위한 경쟁이 노사관계에 미치는 영향은 크지 않지만, 민항공사간의 인력자원 확보를 위한 경쟁이 치열해 질수록 노사관계에 미치는 영향은 클 것이다.

## ■ 중국 항공업계간 이익충돌의 심화

최근 조종사 인력 유출을 둘러싼 노사간의 갈등과 분쟁이 끊임없이 증가하고 있는 근본적인 원인은 항공사간의 왜곡된 조종사 인력자원 확보 경쟁에 있다. 최근 몇 년 동안 발생한 항공사간의 이익충돌은 국유 항공사와 민영 항공사 간의 이익충돌과 국유 항공사 내부의 이익충돌로 나눌 수 있다. 2006년 10월까지 아오카이(奥凯), 춘치우(春秋), 잉리엔(鹰联) 등 14개 민영 항공사가 민항총국으로부터 설립허가를 받아 민항공업계에 유효한 경쟁시장이 형성되었지만, 조종사 인력의 수급난은 민항공업계의 발전을 저해하는 주요 요인이 되고 있다. 민항공업계가 자체적으로 조종사를 양성하는 데 많은 시간과 비용이 소요되고, 외국 조종사를 채용하는 데 드는 비용이 만만치 않아 대부분의 민영 항공사는 높은 임금과 특별보너스 등 온갖 혜택을 제시하면서 국유 항공사의 조종사들을 스카우트하는 방식으로 조종사의 이직을 부추기고 있다. 이에 대해 국유 항공사는 이직하는 조종사에게 천문학적인 액수의 손해배상액 청구, 비행금지 등 각종 방식을 통해 인력자원 투자자로서의 이익을 지키고 있다. 다음으로 지난 3월 31일 동팡항공 집단회항 사건의 발생 원인과 관련 있는 국유 항공사 간의 이익충돌이다. 2002년 3월 중국 민항공업계는 중국항공그룹, 동팡(东方)항공그룹, 난팡(南方)항공그룹 등 6대 항공그룹으로 조직을 재편하였다. 2004년 국무원의 민항체제 개편의 일환으로 동팡항공은 윈난항공사를 인수 합병하였다. 수익 면에서 동팡항공보다 우월한 윈난항공을 인수함으로써 직원간에 강한 위화감이 조성되었고, 윈난지사의 높은 수익성에도 불구하고 조종사의 임금 및 기타 근로조건 등은 영업실적이 저조한 상하이본사의 조종사들보다 낮았다. 이는 동팡항공 집단회항 사건의 직접적인 도화선이 되었다.

## ■ 조종사 이직에 관한 법률 논쟁

현 시점에서 중국 조종사 유출 문제는 주로 이직과 관련된 문제이다. 이와 관련된 문제에 대해 조종사와 민영항공업계는 「노동법」과 「노동계약법」의 규정을 근거로 조종사에게 이직의 자유가 있다고 주장하고 있다. 반면 국유 민항사는 노동법과 노동계약법의 규정과는 별도로 조종사 이동에 대한 특별규정을 근거로 조종사 이직의 자유를 제한할 수 있다고 주장하여 양측의 입장이 첨예하게 대립하고 있다. 이와 관련해 중국정부 당국은 신중한 태도를 보이고 있다. 2005년 5월 민항총국은 인사부(人事部), 노동보장부(劳动保障部), 국자위(国资委)와 국무원 법제반(法制办) 등과 협력하여 공동으로 「조종사 인력 유동관리를 규범하고 민항 조종사 안정적 확보에 관한 의견(关于规范飞行人员流动管理保证民航飞行队伍稳定的意见)」을 공포하였다. 이 규정에 따르면 다른 항공사에 근무하고 있는 조종사를 채용할 경우 조종사 본인 및 그 소속사와 협의를 거쳐서 합의를 해야지만 비로소 이직관련 절차를 진행할 수 있고, 항공사가 조종사를 모집 채용하여 양성하는 실제 비용을 근거로 최저 70만 위안에서 최고 210만 위안을 이직 전 항공사에게 지불해야 하며, 현재 근무 중인 항공사와 노동계약을 종료하지 않았거나 해지하지 않은 조종사는 새로운 노동관계의 건립 및 노동계약을 체결할 수 없다고 규정하고 있다. 또한 동광항공 집단회항 사건 이후인 지난 2008년 4월 민항화동(华东)지역 관리국은 「민항화동지역 조종사 유동관리 방법(民航华东地区飞行人员流动管理办法)」을 제정하였는데, 이 방법은 조종사 유동의 3가지 조건을 다음과 같이 규정하고 있다. 첫째, 현 사용자에게 유동 신청을 제출하고 동의를 얻어야 한다.<sup>1)</sup> 둘째, 이직할 조종사를 채용하려고 하는 사용자와 현 사용자가 협의를 거쳐 조종사 유동에 동의하고 조종사 양성비용에 대한 지불금 약정을 체결해야 한다.<sup>2)</sup> 셋째, 유동 동의가 없고 정당한 이유 없이 현 사용자의 운행관리를 복종하지 않는 조종사는 유동 신청을 제출한 날로부터 30일 이내에 본인의 조종면허, 항공인원 신체검사 자격증과 비행시간증을 현 사용자에게 교부해야 하며, 현 사용자는 이를 지역 관리국 비행기준처(飞行标准处)에 임시로 보관해야 한다.<sup>3)</sup> 또한 이 방법 제7조는 연간 조종사의

1) 민항화동지역 조종사 유동관리 방법(民航华东地区飞行人员流动管理办法) 제6조 제1항.

2) 민항화동지역 조종사 유동관리 방법(民航华东地区飞行人员流动管理办法) 제6조 제2항.

3) 민항화동지역 조종사 유동관리 방법(民航华东地区飞行人员流动管理办法) 제15조.

유동은 당해 항공사의 조종사 총원의 1% 이내로 제한한다고 규정하고 있다.<sup>4)</sup> 상술한 규정들은 조종사 유동에 대해 지나치게 엄격하며, 사실상 이직의 자유를 제한하고 있어 상위법인 「노동법」과 「노동계약법」의 관련 규정에 위반한다는 견해가 많다.

이에 대해 중국법학회 사회법학연구회 부회장 왕취엔싱(王全兴) 교수는 다음의 두 가지 문제점을 지적하였다. 첫째, 상술한 민항주관부문의 조종사 유동 문제에 대해 제정한 규범성 문건(规范性文件)은 조종사 유동에 대한 특별법으로 볼 수도 있지만, 노동법과 노동계약법의 특별법은 법률 형식이거나 적어도 행정법규 형식이어야 하므로, 상술한 규정들을 노동법과 노동계약법의 특별법으로 보기에는 법률 형식상 하자가 존재한다. 예를 들어 중국에서 선원의 노사관계를 조정하는 특별법은 「해상법(海商法)」에서 규정하고 있다. 따라서 민항주관부문의 규장(規章)이 노동법과 노동계약법의 특별법으로 보기에는 법률적 근거가 매우 부족하고, 또한 노동법과 노동계약법의 특별법은 제정 과정에서 노동조합의 참여가 반드시 있어야 한다고 말했다.

둘째, 노동법과 노동계약법의 노동계약 해지에 관한 규정은 노동자의 이직의 자유를 전제로 하고 있다. 그러나 노동법과 노동계약법의 특별법으로서의 조종사 이직에 관한 법률은 조종사 노사관계의 특수성으로 인하여 조종사 이직에 대해 어느 정도의 제한을 규정할 수 있을 것이다. 이때 제한의 방식이나 정도는 사회적 통념상 합리성을 가지고 있어야 하며, 특히 이직 제한에 대한 효과가 중국 민항공업 발전의 장기적인 관점에 부합하는지를 고려해야 한다. 이러한 기준에 따라 민항주관부문의 상술한 규범성 문건의 기본 취지가 합리적인지의 여부 그리고 실질적인 검증을 반드시 거쳐야 한다고 말했다.

## ■ 조종사 유동제도 정립을 위한 방안

상술한 바와 같이 민항주관부문의 조종사 유동에 관한 규정들은 노동법과 노동계약법의 특별

4) 민항화동지역 조종사 유동관리 방법(民航华东地区飞行人员流动管理办法) 제7조 : 사용자는 항공사 규모와 조종사 실력 및 생산 현황을 근거로 연간 조종사 유출의 비율과 유동신청 처리기간을 정한다. 본 내용을 사업장에 게시하고 지역관리국에 신고한다. 조종사의 연간 유동 비율은 항공사 조종사 총원의 1% 이내로 제한한다.

법으로서는 미흡한 점이 많다. 이하에서는 조종사 의무복무기간, 사직예고, 배상 기준 및 배상 주체를 중심으로 현재 중국에서 논의되고 있는 조종사 유동제도 정립을 위한 방안에 대해 살펴보도록 하겠다.

첫째, 일반적으로 조종사와 항공사는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결하고 있다. 그러나 기간의 정함이 없는 근로계약은 조종사에게 사직의 자유가 보장되므로, 인력자원 투자자로서 항공사는 불리한 지위에 처하게 된다. 따라서 항공사의 영업이익의 보호라는 관점에서 일정 정도 사직의 자유를 제한하는 규정이 필요하다. 다만, 조종사의 직업선택의 자유와 항공사의 인력자원 투자 수익권을 고려하여 의무복무 기간의 장단은 사회적 형평성을 확보하는 동시에 항공사의 인력자원 투자비용과 수익을 근거로 설정해야 할 것이다. 이에 대해 중국 노동법학계는 외국 항공사의 조종사의 의무복무 기간과 중국의 국비장학생 의무복무 기간을 감안하여 조종사의 의무복무 기간은 8년으로 규정하는 것이 합리적이라고 보고 있다.

둘째, 노동계약법은 기간의 정함이 없는 근로계약의 경우 근로자는 언제든지 사용자에게 해지의 통지를 할 수 있고, 사용자가 해지의 통고를 받은 날로부터 30일이 경과하면 근로관계는 소멸한다고 규정하고 있다.<sup>5)</sup> 그러나 조종사 업무와 항공사의 특수성을 고려하고, 조종사의 갑작스러운 사직이나 이직으로 발생하게 될 영업 차질을 미연에 방지할 수 있도록 사직의 효과가 발생하는 시점을 6개월로 상향 조정하는 방안에 대해서 검토하고 하고 있다.

셋째, 노동계약법은 연수비를 회사에서 부담한 당해 근로자에 대해 일정한 의무복무 기간을 설정하여 그 기간 동안 재직하지 않는 경우에는 그 비용을 상환하도록 약정할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>6)</sup> 이 때 약정할 수 있는 비용은 연수에 소요된 비용만 포함되고, 인력자본투자 수익에 대한 손해배상액은 포함되지 않는다. 이에 대해 중국의 노동법학계는 조종사 인력자원의 고투입성과

5) 노동계약법 제37조 : 근로자는 30일 전 서면 형식으로 사용자에게 통지한 후 노동계약을 해지할 수 있다. 시용중인 근로자는 3일 전에 사용자에게 통지하고 노동계약을 해지할 수 있다.

6) 노동계약법 제22조 : ① 사용자가 근로자에게 연수비를 제공하여 전문적으로 기술연수훈련을 실시하는 경우 근로자와 의무복무 기간을 약정하는 협의서를 작성할 수 있다. ② 근로자가 의무복무 기간 약정을 위반한 경우 약정에 따라 사용자에게 위약금을 지불해야 한다. 위약금 액수는 사용자가 부담한 연수비용을 초과하지 못한다. 사용자가 근로자에게 지급을 요구하는 위약금은 의무복무 기간 미이행 부분에 상응하는 연수비를 초과하지 못한다.

회소성을 고려하고, 항공사의 인력자원 양성에 대한 투자를 장려하기 위해 배상 범위는 노동계약법의 규정과 달리 항공사가 조종사로부터 얻을 수 있는 투자수익까지 포함하는 것이 타당하다고 보고 있다.

넷째, 노동계약법은 배상책임의 주체를 단지 노동자로 한정하고 있다. 이 규정을 조종사 유동문제에 그대로 적용할 경우 이직 후의 항공사는 아무런 대가를 지불하지 않고도 조종사를 사용할 수 있고, 또한 조종사의 지불능력에 한계가 있어 이직 전 사용자도 충분한 배상을 기대할 수 없게 된다. 학계에서는 이 점을 고려하여 이직 후 사용자를 배상 주체로 삼는 것을 검토하고 있다. 예를 들어 조종사가 이직할 경우 이직 후 사용자가 배상의 주체가 되며, 조종사가 사직할 경우 단지 연수비에 대해서만 배상책임을 지고, 사직 후 일정 기간 이내에 다른 항공사에 취직할 경우 당해 사용자가 원 사용자에게 인력자본 투자수익에 대한 배상을 하는 방안에 대해 논의 중이다.

## ■ 맺음말

중국항공 산업이 빠르게 성장하면서 항공관련 인력의 수급난이 갈수록 심해지고 있다. 특히 2003년 중국 민항총국이 여러 개의 민영 항공사의 설립을 허가하면서 조종사 인력의 부족사태는 중국항공업 발전의 최대 걸림돌로 작용하고 있다. 중국의 신생 항공사들은 대부분 자체적인 조종사 양성 프로그램을 갖추고 있지 못해 주로 높은 임금과 특별보너스를 제시하면서 국유 항공사 조종사들을 스카웃하고 있다. 따라서 이를 둘러싼 항공사간 및 노사간의 분쟁이 갈수록 늘어나고 있다. 그러나 중국은 이러한 분쟁을 효과적으로 해결할 수 있는 법적·제도적 장치가 없어 노동중재위원회와 법원의 처리 결과가 천차만별이며, 현재 법원에서 천문학적인 액수의 손해배상액을 다두고 있어 향후 해결방안이 어떠한 형태로 진행될지 귀추가 주목된다. **KLI**