

중국의 새로운 형태의 취업·창업 연구

명쉬뉘(孟續鐸) (중국노동사회보장과학연구원 취업창업연구실 부연구원)

중국 경제성장 동력이 혁신과 창업으로 전환되고 있다. 대표적으로 ‘인터넷+’¹⁾가 빅데이터, 클라우드 컴퓨팅과 플랫폼 경제, 공유경제의 성장을 이끌면서 다양한 신산업, 신업태, 신모델이 모습을 드러내고 있다. 혁신과 창업의 빠른 성장과 함께 다양한 창업조직과 영세기업의 탄생으로 대규모 유연고용과 새로운 취업형태가 발전하면서 막대한 성장 잠재력과 활력을 보여주고 있다.

■ 새로운 형태의 취업·창업에 대한 개념과 형식 및 특징

2014년 4월 독일 하노버 산업박람회에서 ‘인더스트리 4.0’에 대한 관심과 논의가 촉발되었으며, 이는 전 세계가 ‘제4차 산업혁명’을 맞이하고 있다는 선언을 이끌어내는 계기가 되었다. 전 세계에 불어온 새로운 과학기술 혁명으로 중국은 전대미문의 기회와 도전을 맞이했다.

* 이 글은 2018년 11월 2일 한국노동연구원, 일본노동정책연구·연수기구 및 중국노동사회보장과학연구원의 공동주최로 중국 청도에서 개최된 제16차 동북아 노동포럼에서 발표된 저자의 발표문이다.

1) 역자 주: 인터넷과 전통 업종과의 결합.

새로운 형태의 취업·창업 탄생 배경

중국 경제는 2012년부터 “신창타이(新常态, New Normal)”²⁾ 단계에 들어서면서 중국 경제성장은 고속성장에서 중고속성장의 국면으로 접어들었다. 또한 지속적인 경제구조 개선에 따라 요소 및 투자 지향형 경제성장에서 혁신 지향형 경제성장으로 패러다임이 전환되었다. 국내외적으로 성장의 흐름이 바뀌는 가운데 중국 정부가 ‘혁신주도형 성장’ 전략을 제시하자 이를 계기로 경제구조 전환 및 개선과 질적 및 효율적 성장이라는 새로운 목표가 설정되었고 ‘신경제모델’과 ‘신성장이론’이 대두되었다.

중국은 인터넷 시장에 진입한 지 20여 년 만에 세계적인 인터넷 강국으로 성장하면서 경제 사회 환경이 크게 변화하고 있다. 최근 모바일 인터넷 기술이 빠르게 보급되고 활용되면서 인터넷과 다양한 업종 간의 융합을 통해 하나의 거대한 시장이 형성되기 시작했고, 나아가 신기술, 신산업, 신업태, 뉴 패러다임의 활발한 성장과 함께 일자리가 대거 창출되었다.

4차 산업혁명, 대중창업 만중창신(大眾創業, 萬眾創新),³⁾ 클라우드 사업(四眾),⁴⁾ 인터넷+와 공유경제에 기반을 둔 중국 취업시장과 업무환경에도 새로운 경제모델의 영향으로 끊임없는 변화가 나타나고 있다. 취업 경로가 다양해지고 시간제와 임시직이나 계절적, 탄력적 업무 등 업무방식 또한 날로 유연해지고 있다. 또한 ‘플랫폼 취업’, ‘온라인 취업’, ‘창업형 취업’ 등 유연하고 다양한 취업형태가 등장하면서 앞으로 노동시장에서 ‘신창타이’는 고용능력이 지속적으로 확대되고 유연한 고용형태가 활발하게 성장하는 양상이 될 것이다.

새로운 형태의 취업·창업에 대한 의미와 개념

중국에서 새로운 형태의 취업·창업 개념은 주로 ‘유연한 고용’과 ‘신취업형태’로 표현된다. 유연취업(flexible employment)⁵⁾은 중국에서 ‘비정규 취업(informal employment)’ 대신 정

2) 역자 주: 중국 정부의 신경제기조로, 과거 고속성장 패러다임이 지속적인 성장으로 바뀐 상태.

3) 역자 주: ‘모두가 창업하고 혁신하자’의 약칭.

4) 역자 주: 衆創(클라우드 창업), 衆包(클라우드 소싱), 衆扶(클라우드 지원), 衆籌(클라우드 펀딩)의 약칭.

5) Flexible Employment 외에도, 국제적으로 ‘유연취업’과 비슷한 개념의 어휘가 많다(예: informal employment, irregular employment, irregular work, part-time work 등).

부 및 사회적 차원에서 광범위한 공감대를 얻어 사용되는 개념이다. 대부분의 상황에서 유연 취업과 비정규 취업은 혼용되어 사용되며 가리키는 대상도 일치한다. 학계에서는 일반적으로 유연취업을 노동시간, 임금, 업무장소, 보험, 복지, 노동관계 중 한 가지 혹은 여러 가지 측면에서 기존의 산업화 및 현대 공장 제도를 기반으로 형성된 주류 취업형태와는 구별되는 다양한 취업형태를 아우르는 개념으로 사용한다.

경제사회 발전에 따라 ‘유연’한 업무가 점점 다양해지고, 인터넷 기술의 비약적인 발전에 따라 새로운 업태와 모델의 조직적인 인력 활용이 나타나고 있다. 온라인 취업, 플랫폼 취업, 시간제 취업이 보편화되면서 정식부서 소속 여부로 비정규직을 분류하는 기존 방식으로는 더 이상 신취업형태를 포괄할 수 없게 되었다. 2015년 ILO는 ‘세계 고용 및 사회전망 보고서’에서 “비정형 취업(nonstandard employment)”의 개념을 발표했는데, 표준적 취업관계에 속하지 않는 모든 업무배치 방식을 비정형 취업으로 본다. 표준적 취업에 속하는 업무배치는 무기한이며 전일제이자 일종의 종속적인 양자 간 취업관계를 갖는다. 비정형 취업에는 임시직, 다자계약, 모호한 취업관계, 시간제 등의 형태가 포함된다. 여기서 우리는 비정형 취업이 유연한 업무배치 방식을 모두 포괄함으로써 유연고용의 발전 흐름을 반영한다는 사실을 알 수 있다.

현재 중국에서는 정부가 신취업형태 개념을 사용함에 따라 점차 사회와 학계에서도 이 개념을 수용하고 있다. 2015년 《국민경제와 사회발전 13차 5개년 계획 제정에 관한 중국 공산당 중앙위원회 건의(中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议)》에서는 “유연취업과 신취업형태에 대한 지원을 강화하여, 노동자의 주체적 취업을 촉진한다”고 분명히 밝혔는데, 이때 중국에서 처음으로 신취업형태라는 개념을 사용했다. 아직까지 중국에서 신취업형태의 개념이 명확하게 정의된 바는 없지만, 이 글에서는 신취업형태를 안정적인 정규직 및 표준노동관계와 구별되는 유연하고 플랫폼화된 취업형태로서 인터넷 등 현대 정보 기술에 기반하는 것으로 본다. 여기서 안정적인 정규직이란 전일제로서 장기간 안정적인 것으로 예상되는 취업형태를 가리키며, 표준노동관계란 현행 노동법이 인정하는 노동관계에 부합하면서 노동자가 고용주에 종속성을 갖는 양자 간 취업관계를 가리킨다.

새로운 형태의 취업·창업 분류

신취업형태는 종종 유연고용과 뒤섞여 있는데다가 유연고용의 형태가 다양하여 신취업형태를 정확하게 분류하기는 어렵다. 특히 흔히 나타나는 일부 신취업형태는 정규고용과 유연고용의 경계에 놓여 있다. 이 글에서는 신취업형태의 개념에 근거하여 두 가지 분류 기준을 제안한다. 첫째 기준은 공식적이거나 표준적인 노동계약의 여부 또는 조직에 대한 노동자의 종속관계이고, 둘째 기준은 노동자가 취업한 조직의 형태인데, 이 두 기준을 결합하여 신취업형태를 분류하고자 한다.

<표 1> 취업형태의 분류

	단일종속관계	계약 없음, 비종속	다수 계약, 다중 종속
	표준노동관계	노동관계가 아닌 인력활용관계	다중 노동관계 또는 인력활용관계
표준형 조직	정규직	임시직 (유연인력활용, 노무인력활용)	시간제 취업 겸직·겸업
플랫폼형 조직	정규직 (자체 직원)	플랫폼형 취업(디디滴滴, 짜이항在行) 창업형 취업(타오바오 淘寶, 창커創客)	다수 플랫폼 취업
가정이나 개인		자영형 취업(자영업자) 자기고용형 취업(프리랜서 디자이너) 가정형 취업(가사도우미)	'슬래시' 취업

<표 1>과 같이 각각 세 가지 하위 항목으로 구분된 두 가지 분류기준을 결합하여 신취업형태를 총 아홉 가지로 분류하면 모든 취업형태를 포괄할 수 있다. 첫째는 정규직으로, 일반 기업체와 플랫폼형 기업의 표준노동관계에 따른 고용이 모두 정규직에 속한다. 둘째는 임시직으로, 표준형 조직에도 노동계약을 체결하지 않고 양측 사이에 종속관계가 없는 유연고용이 나타나는 데 이러한 인력활용관계는 종종 합법적인 노동관계 혹은 고용관계로 정의되지만, 표준노동관계에는 속하지 않는다. 셋째는 플랫폼형 취업과 창업형 취업으로, 주로 플랫폼 조직에 기반을 둔 취업이다. 그러나 이 취업형태에서 노동자는 플랫폼과 노동관계를 맺지 않으며

플랫폼 기업의 직원도 아니다. 예를 들어, 디디(滴滴)⁶⁾의 운전자, 짜이항(在行)⁷⁾의 컨설턴트, 타오바오(淘寶)⁸⁾ 점주 등이 이에 속한다 있다. 넷째는 가족이나 개인 차원의 자영형, 자기고용형, 가족형 취업으로, 노동자가 조직에 종속되지 않고 스스로의 경영과 노동행위를 통해 고용을 실현한다. 다섯째는 시간제 취업으로, 하나 또는 다수의 일반 사업체와 시간제 노동계약을 체결하여 유연취업을 달성한다. 여섯째는 다양한 형태의 탄력적인 겸직·겸업(兼職兼業)으로, 정규직 노동자의 시간제 근로, 한 사람이 여러 플랫폼을 겸하는 취업(디디 운전자로 일하는 동시에 타오바오 온라인상점 운영) 및 ‘슬래시 청년⁹⁾’과 같이 한 사람이 동시에 여러 직업을 갖는 형태가 포함된다. 이상의 총 아홉 가지 취업형태 가운데 정규직은 두 형태에 불과하다. 정규직을 제외한 나머지는 모두 유연고용에 속하며, 플랫폼 취업과 창업형 취업 등은 전형적인 신취업형태에 속한다.

새로운 형태의 취업·창업 특징

취업형식의 다양화

신취업형태는 직무내용, 직위, 업무형태와 고용방식에 따라 점점 더 다양해지고 있으며 업무 난이도에 따라 계속해서 새로운 직업이 나타나고 있다. 과거의 유연고용이 주로 업무 난이도가 낮거나 단순노동이 필요한 영역에 집중되었다면, 최근의 신취업형태는 업무 난이도와 상관 없이 모든 영역을 망라하기에 이르렀다. 특히 여러 가지 지식과 기술을 요하는 프리랜서와 다양한 창업혁신 플랫폼을 통한 클라우드소싱 취업, 온라인상점 취업·창업 등이 이에 속한다.

6) 역자 주: 중국의 대표적인 온라인 차량 공유서비스.

7) 역자 주: 중국 최초의 O2O 지식 거래 플랫폼.

8) 역자 주: 중국 알리바바 그룹이 운영하는 인터넷 오픈마켓.

9) 슬래시 청년(斜杠青年)의 어원은 뉴욕타임즈 칼럼리스트 마르시 엘보허(Marci Alboher)의 저서 “One Person, Multiple Career”에서 나온 영어단어 slash로, 단일직종에 만족하지 않고 다양한 직업과 신분을 가진 다원화된 삶을 선택하는 이들을 가리키는 말이다. 예를 들어, 기자 겸 배우 겸 사진작가와 같이 여러 직업을 가진 이들을 ‘슬래시 청년’이라고 한다.

정규직 노동자의 겸직·겸업

정규직 노동자의 겸직 현상이 나타나고 있다. 정규직 일자리를 가진 사람들 가운데 많은 수가 자유시간을 활용하여 겸직하고 있다. 회사원이 퇴근 후 디디 차량을 운전하는 경우가 한 예인데, 이는 개인의 업무와 직업의 경계를 점점 더 모호하게 만든다. 고등학교 교사로 근무하는 사람이 타오바오 온라인 점포를 개설하여 운영한다면, 그의 직업은 교사이며 타오바오 온라인점포 경영은 유연고용의 한 형태인 겸업에 해당한다.

전일근무가 가능한 임시직

인터넷 플랫폼의 등장으로 정규직 일자리를 얻지 못한 사람도 하루 8시간 근무가 가능해지면서, 개인의 업무와 고용이 분리되는 현상이 나타나고 있다. 북경의 웨이궁왕(微工網)은 노동력 공유서비스를 제공하는 O2O 플랫폼으로, 웨이궁왕 어플리케이션을 통해 정규직과 유사한 '전일제 취업'이 가능하다. 예를 들어 아침에는 메이뽀(美團)¹⁰ 플랫폼을 통해 아침식사 배달서비스를 하고, 오후에는 바이두와이마이(百度外賣)¹¹ 플랫폼을 통해 음식과 차를 배달하고, 저녁에는 슈퍼마켓 관측 업무를 하는 것이다. 이렇게 하면 하루 8시간에서 길게는 10시간까지도 일하게 되는데, 하나의 플랫폼을 통해 여러 기업에 서비스를 제공할 수 있다. 이는 인터넷 시대의 신취업형태로, 개인은 특정 회사에 고용되지 않고도 전일근무가 가능하다.

조직방식의 플랫폼화

공유경제가 발전하고 점점 더 많은 플랫폼 조직이 나타나면서 노동자가 플랫폼을 통해 유연취업을 달성하는 방식이 완전히 바뀌고 있다. 플랫폼 조직은 고정자산 투자를 적게 운영하는 경자산(輕資產)의 특징을 갖지만, 첨단 플랫폼 정보 시스템을 통한 관리로 수요와 공급의 즉시성을 실현하여 거래비용을 없앤다.

10) 역자 주: 중국의 외식 배달업.

11) 역자 주: 중국 바이두 산하 테이크아웃 서비스.

플랫폼 인력활용의 규모화

플랫폼 조직의 유연인력활용 규모는 종종 전통적 기업의 고용규모와는 비교가 안 될 만큼 크다. 예를 들어 디디(滴滴)는 북경에 본사 하나만을 두고 있지만 전국에 2,000만 명이 넘는 운전기사를 보유하고 있는 반면, 폭스콘 사는 그 방대한 자산에도 불구하고 전국적으로 120만 명을 고용하고 있다.

인력활용 관리에서의 고용주 부재 추세

공유경제의 본질은 ‘소유하려 하지 않고 쓸모를 추구하는 것’이라고 할 수 있다. 플랫폼 조직의 부상으로 고용주와 노동자 사이에 법적인 노동관계나 고용관계가 사라지게 되었고 플랫폼에 대한 노동자의 종속성이 약해졌다. 인력관리 측면에서 고용주와 조직이 불필요해지면서 고용주와 노동자는 동업자나 협력자 또는 이익공동체 관계에 더 가까워졌다. 이와 같이 새로운 생계유지 방식이 등장함으로써 노동자는 고용에 의존하지 않고도 자신의 노동력과 지식을 공급할 수 있게 되었다.

노동공급의 자율성

새로운 경제모델에서 유연업무 노동자는 높은 자율성과 자주권을 갖기 때문에 언제 어디서 어떤 일을 할지에 대한 결정권은 전적으로 노동자 스스로에게 달려 있다. 유연업무 노동자는 ‘플랫폼+개인’ 모델을 통해 마치 스스로가 USB메모리인 것처럼 이곳저곳을 자유롭게 옮겨다니며 실시간 취업을 실현하고 있다. 직업적인 측면에서는 동시에 여러 직업을 갖는 슬래시 청년이 점점 증가하면서, 노동과 일은 일종의 삶의 체험방식으로 간주되고 있다.

■ 새로운 형태의 취업·창업 발전 현황

최근 몇 년 동안 급속도로 성장한 중국 인터넷 환경에 힘입어 수많은 플랫폼 기반 기업이 등장했다. 전자상거래 플랫폼 기업인 알리바바(阿里巴巴), 온라인 차량 공유서비스를 제공하는 디디추싱(滴滴出行), 지식과 기술 클라우드소싱 플랫폼인 주바제(猪八戒) 등 인터넷 플랫

폼을 활용하여 다양하고 새로운 취업과 창업형태가 나타났다.

새로운 형태의 취업과 창업 가운데, 특히 공유경제를 주요 비즈니스 모델로 삼는 플랫폼 경제가 빠르게 성장하고 있다. 플랫폼을 통한 취업 규모가 해마다 증가하는 추세이며 이는 중국 도시지역의 주요한 신규취업 경로가 되었다. 중국 공유경제 시장거래액은 2015년 1억 8,100만 위안에서 2016년 3억 4,520만 위안으로 늘었고, 2017년에는 2015년의 2.7배인 4억 9,205만 위안까지 증가했다.

공유경제활동 참여자 수도 2015년 5억 명에서 2016년 6억 명, 2017년 7억 명을 넘어서는 등 해마다 평균 1억 명씩 증가하고 있다.

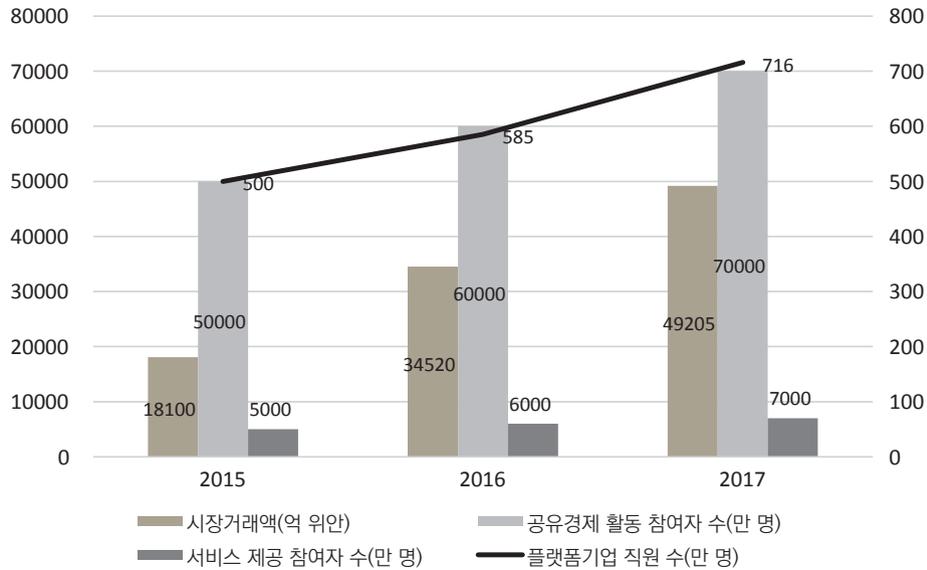
중국 공유경제 플랫폼 기업의 직원 수는 2015년 약 500만 명으로 전체 노동인구의 약 5.5%를 차지했고, 2016년에는 전년대비 85만 명이 증가한 약 585만 명이었으며, 2017년에는 약 131만 명이 증가하여 716만 명을 기록하여 2017년 도시 신규취업자 수의 9.7%를 차지했다. 이는 도시 신규취업자 100명 중 약 10명이 공유경제 기업의 신규채용인력이라는 것을 보여준다.

중국 공유경제 참여자와 서비스 제공자는 2015년 약 5,000만 명에서 2016년에는 6,000만 명으로 증가하고 2017년에 7,000만 명을 돌파하면서, 해마다 평균 1,000만 명씩 증가하고 있다.¹²⁾

공유경제 플랫폼 기업을 통한 직접고용 증가 외에도 공유경제는 노동시장의 일자리 창출 능력과 취업시장의 매칭 능력을 더욱 끌어올렸으며, 플랫폼 경제는 많은 수의 유연고용 일자리를 활성화하는 데 기여했다. 공유경제가 사회조직과 분업을 재구조화함에 따라 점점 더 많은 분야에서 ‘회사+직원’ 구조가 ‘플랫폼+개인’ 구조로 대체되고 있다. 2016~2018년 《중국 공유경제 발전보고서(中国分享经济发展报告)》에 따르면, 플랫폼 기업은 직원 한 명을 고용함으로써 아홉 개의 업무 기회(일자리)를 창출하고 여기에 100명의 참여를 이끌어냈다. 일례로, 중국 알리바바 그룹의 전체 직원 수는 불과 3만여 명이고 이 가운데 텐마오(天貓, Tmall),

12) 이상의 데이터 출처 : 국가정보센터(国家信息中心) 정보화연구부(信息化研究部) 및 중국인터넷협회(中国互联网协会) 공유경제업무위원(分享经济工作委员) 발표, 2016~2018년 《중국 공유경제 발전 보고서(中国分享经济发展报告)》.

[그림 1] 중국 공유경제 발전 추세



타오바오(淘寶), 쥐화산(聚劃算)¹³⁾ 등 전자상거래 서비스 분야에서 겨우 8,000명을 고용했지만, 2017년 알리바바 소매유통 채널을 통해 창출한 일자리 규모는 3,681만 명이나 된다.¹⁴⁾ 디디추싱 플랫폼은 2016년 6월~2017년 6월의 1년 동안 2,107만 8천 개의 일자리(전용 차량, 공유 차량, 카풀 차량 소유자 및 대리운전자 포함)를 창출했다.¹⁵⁾ 주바제를 이용하여 1,300만 명의 개인과 전문 조직이 플랫폼을 통해 창업했고, 100만 명이 넘는 수가 온라인 취업에 성공했으며 15만 개가 넘는 회사가 설립되었다.¹⁶⁾

향후 몇 년간은 공유경제와 플랫폼 기반 취업이 지속적이고 빠른 성장세를 유지하며 그 구조도 지속적으로 개선될 것이다. 공유경제는 효과적인 취업과 포용적 성장을 힘있게 이끌 것으로 예상되는데, 특히 생산능력 과잉업종 종사자의 재취업과 빈곤지역 취업문제에서의 역할

13) 역자 주: 소셜커머스 업체.

14) 중국인민대학 노동인사학원(中国人民大学劳动人事学院) 프로젝트 팀: 《알리바바 CtoC 전자상거래 플랫폼 취업 흡수 및 주도 능력 연구(阿里巴巴零售电商平台就业吸纳与带动能力研究)》

15) 디디정책연구원(滴滴政策研究院): 《신경제, 신취업 - 2017년 디디추싱 플랫폼 취업 연구보고서(新经济, 新就业: 2017年滴滴出行平台就业研究报告)》

16) 주바제 공식 홈페이지: <https://www.zbj.com/about/index.html>

이 두드러질 것이다. 2035년 즈음이면 중국 디지털 경제의 전체 취업자 수가 4억 1,500만 명으로 증가하여¹⁷⁾ 디지털 경제가 인적자원시장에서 매우 중요한 취업분야로 성장할 것이며, 향후 20년 동안의 취업형태 변화에 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다.

■ 새로운 형태의 취업·창업 발전의 문제점과 도전과제

새로운 노동인력 활용형태와 취업형태는 끊임없이 변화하고 풍부해지는 과정에 있으며 이에 따라 중국이 직면하게 될 문제점과 도전과제를 발전적인 관점에서 바라볼 필요가 있다.

정책서비스 체제 및 기제 건전화

최상위 설계[頂層設計, Top Level Design]¹⁸⁾와 법적 보장 미흡

현재 중국은 국가적으로 신취업형태에 대한 긍정적인 입장으로 성장을 지원하면서 《취업촉진법(就業促進法)》과 《노동합동법(勞動合同法)》에 유연고용과 관련된 조항을 계속 추가하고 있는데, 이는 유연고용이 이미 중국 정책시스템과 법 조정의 대상이 되었다는 신호이다. 그러나 유연고용과 신취업형태는 복잡한 형식과 모호한 경계로 인해 명확한 법적 정의와 정책목표 설정이 어렵다. 대부분의 경우 국가차원의 최상위 설계가 부재한 채 당면문제 해결과 점진적인 정책개선에 그치고 있으며 신취업형태에 대한 법적 보장도 미흡하다. 게다가 새로운 업체 인력의 노동관계와 민사관계가 상대적으로 모호하여 노동권익이 제대로 보호받지 못하는 경우가 많다.

17) 보스턴 컨설팅《디지털 경제하의 취업과 인재 연구보고서(상) - 2035년 4억 디지털 경제 일자리의 미래(数字经济下的就业与人才研究报告(上篇)——迈向2035:4亿数字经济就业的未来)》.

18) 건축 전문용어로서 현재 중국의 새로운 정치용어로 떠오르고 있다. 문제 해결을 위해 각 요소를 종합적으로 고려하면서 최상위 층위에서 거시적인 안목으로 해결책을 도모하는 것을 의미한다.

불완전한 통계 및 데이터

첫째, 현재 유연고용과 신취업형태에 대한 정의가 비교적 느슨한 편으로 다양한 취업형태에 대한 구속력 있는 통일된 기준이 부재하다. 또한 통계와 지표체계도 미비하며 지역별로 신취업형태에 대한 통일된 인식을 형성하지 못하고 있다. 둘째, 신취업형태는 다양하고 분포 상황이 복잡하며 인력 유동성도 큰데다 업종이 탄력적이고 다양하여 통계의 측정이 어렵다. 현재 신취업형태의 특징을 가진 집단이 정부의 취업등록 범위에 포함되지 않은 경우도 많다. 셋째, 현재 취업통계 업무는 다소 수동적인 상황이며 신취업형태에 해당하는 노동자가 스스로 등록하려는 의지가 약하다. 통계업무 인력이 신취업형태의 구체적인 형태를 확정하기도 어려운 편인데, 단순히 풀뿌리 조사에 의존하는 방식으로는 실태를 파악하기 어렵다. 또한 일부 취업자들이 종종 미등록 취업상태로 남아 있는데 이에 대한 체계적인 관리방법과 등록제도가 결여되어 있다.

새로운 형태의 취업·창업 촉진을 위한 정책방안 미흡

첫째, 유연고용 정책지원채널이 협소하여 유연고용 맞춤형 정책이 부족하다. 현재 유연고용 지원정책은 사회보장보조금이 유일하며 직업지도와 기능훈련 등 취업지도 정책이 부족하다. 둘째, 신취업형태에 대한 정보제공 서비스가 미비하여 자신에게 맞는 업무를 찾으려는 신취업형태 구직자가 충분한 정보를 얻지 못하는 경우가 많다. 정부가 제공하는 공공취업서비스의 정보 접근이 제한적이어서 시장지향적 메커니즘에 적절히 대응하지 못하기 때문이다. 셋째, 신취업형태 종사자에 대한 훈련정책이 부족하다. 기존의 훈련지원정책 대상은 대개 실업자이기 때문에 이미 유연고용 일자리를 얻은 노동자들은 훈련지원 정책을 누리기 어려워 기존의 훈련지원 정책은 그들의 일자리 안정화와 정규직 전환에 큰 도움이 되지 못한다. 넷째, 창업형 취업정책 지원이 부족하다. 유연고용과 신취업형태에서의 창업은 자금마련(대출), 세수수대정책, 사업장 임대 등에 있어 담보조건 제약이 많고 절차가 복잡한 탓에 불리한 정책 환경에 직면하고 있다. 다섯째, 전통적인 취업정책 모델은 유연화된 신취업형태에 적절하지 않다. 플랫폼형 취업, 자기고용형 취업, 겸직·겸업 등의 신취업형태는 더 이상 불가피한 취업 형태이자 전통적인 취업보장모델에 도전과제를 제기하고 있으며, 유연고용 종사자의 일자리 안정성에 대한 불안감도 점차 표면화되고 있다.

새로운 형태의 취업·창업에 대한 사회보장정책과 정책처리 서비스 개선 필요

낙후된 공공서비스

첫째, 취업서비스가 신취업형태의 특징을 반영하지 못하고 있다. 많은 지역에서 유연고용 노동자가 직접 공공취업 서비스 창구로 찾아와 등록하고 정보를 수정하도록 요구하고 있어, 조직화 수준이 낮고 유동적이며 자기고용형태인 신취업형태의 특징에 발맞추지 못한다. 둘째, 유연고용 인력이 관련 정책 및 서비스를 이용하려면 지역에 따라 증빙자료 제공이나 일정 수준의 조건을 충족해야 하는 경우가 있는데, 이는 사실상 유연취업과 신취업형태 인력이 정부서비스 수혜 대상에 포함되지 못하도록 가로막는 것이다. 셋째, 현행 취업관리 서비스 방식은 ‘인터넷+취업’ 모델에 적합하지 않다. 정보시스템이 변화하는 취업기술, 취업모델, 취업형태 및 취업수단의 요구를 만족시키기 어렵고 인터넷과 빅데이터 운용 능력이 부족하여 취업 서비스 방식에 혁신이 결여되어 있다. 신취업형태와 관련한 사회보장서비스 역시 기술발전을 따라잡지 못하고 있어 유연업무 인력에 대해 적절한 서비스를 제공하기 어렵다.

신취업형태 인력에 대한 사회보험 보장 미흡

사회보장서비스는 부분적으로 전통적인 시스템이 유지되고 있어서 유연취업과 신취업형태의 특징에 맞지 않다. 구체적으로 살펴보자면, 첫째, 사회보장서비스 방식에 있어 유연고용 인력은 개인 자격으로 직접 방문해 신청할 수밖에 없으며 보험 가입이나 직장 이동 시에 그에 대한 증명서를 제출해야 하므로 보험가입의 동기를 저하시킨다. 둘째, 유연고용 인력은 지역 간 이동성이 큰 것이 특징이다. 그러나 기존 사회보험의 직장이전 처리방식은 번거로운 처리 과정으로 인한 거래비용이 발생한다.

전반적인 사회보장제도를 살펴보면, 신취업형태 인력은 자신의 상황에 따라 도시노동자보험에 가입할 수도 있고 도농주민보험에 가입할 수도 있으므로 제도상으로는 신취업형태 인력이 보장 범위에 모두 포함되는 것으로 보인다. 그러나 실제로는 사회보험 보장시스템 자체가 미흡하여 노동자들의 보험가입률이 높지 않다. 유연고용과 신취업형태 구직자들은 취업과정에서 더 많은 위험요소를 경험하며 그에 대한 대항능력도 부족하다. 이러한 위험요소를 도농주민보험만으로 감당하기 어려운 것은 분명하기 때문에 이들을 ‘취업연계형’ 노동자 사회

보장 시스템에 편입시키는 방안이 합리적이지만, 현재 많은 수의 유연고용과 신취업형태 인력 특성에 걸맞은 사회보장보험이 부재한 실정이다.

유연고용 사회보장정책 이원화로 인한 제도적 장애물

첫째, 일부 지역의 경우 현지 호적을 가진 유연고용 인력만이 사회보장보험에 가입 가능하도록 규정하고 외지 호적 인력의 유연고용 가입을 허용하지 않는다. 둘째, 일부 도시에서는 타 지역의 농촌 호적을 가진 인력의 유연고용 사회보장보험 가입 조건에 제한을 두고 현지 도시 호적을 가진 유연고용 인력만을 사회보장보험에 가입시키고 있어, 유연고용 농민공(農民工)¹⁹⁾은 도시사회보험 시스템에서 소외받고 있다. 셋째, 많은 지역에서 유연고용 사회보험 보조금 신청 대상자를 현지 호적의 취업곤란자와 미취업 고등교육기관 졸업자로 제한하고 있어, 현지 호적에 등록되지 않은 유연고용 인력은 사회보장 보조금 지원 정책 혜택을 누리지 못하고 있다.

신취업형태 인력의 보험가입 동기 저하의 원인

중국의 보험료 납부시스템은 일자리 불안정성과 소득변동이 큰 신취업형태의 특징에 발맞추지 못하여 ‘유연성’이 부족하다. 특히 높은 보험료율은 유연고용 인력의 보험가입에 장애물로 작용한다. 첫째, 국가가 정한 유연고용 인력의 보험료율은 직장 부담금이 없어 도시노동자보다 개인 부담금이 높기 때문에 유연고용과 신취업형태 인력의 보험가입 스트레스가 가중된다. 둘째, 각 지역 노동자의 평균임금이 해마다 상승함에 따라 보험납부 총액도 증가하여 일부 유연고용 인력이 보험료를 납부하지 못하게 되자 보험 납부 기준을 낮추자는 목소리가 점점 커지고 있다. 셋째, 소득수준이 낮은 일부 유연고용과 신취업형태 인력은 최저 보험료율을 선택하고 있으며 유연고용 인력의 보험료 납부 유예나 중단 현상이 심각하다. 또한 여러 개의 시간제 노동계약을 체결한 노동자는 사회보장제도의 유연성 부족으로 인해 유연취업 노동자로서 사회보장 보험료를 납부할 수 없고 여러 직장이 각자 자신의 몫을 납부하여 합산할 수도 없어, 사회보장권을 제대로 누릴 수 없는 상황이다.

19) 역자 주: 원래 농촌 호적을 가진 농민이 도시에 와서 노동자로 일하는 경우.

이처럼 유연고용과 신취업형태 인력은 사회제도를 통한 사회적 위험 해소의 울타리 밖에 놓여 있어, 새로운 형태의 취업·창업에 국가 사회보장시스템 설계에 편입시키는 노력이 필요하다.

전통적 노동관계에 도전하는 신취업형태의 인력활용관계

신취업형태에 대한 기존 노동관계 조정시스템의 미흡한 대처

첫째, 겸직업무에 대한 현행 노동법 규정이 미비하다. 노동시장은 이미 겸직·겸업 시대를 맞이하고 있지만 겸직업무에 대한 법규가 미흡한 부분이 많다. 《노동합동법》은 노동자가 하나 이상의 고용업체와 이중 또는 다중 전일제 노동관계를 맺도록 규정하거나 권장하지 않으며 노동자는 일반적으로 하나의 고용업체와 노동관계를 맺을 수밖에 없다. 하지만 동시에 《노동합동법》은 노동자가 둘 이상의 고용업체와 이중 또는 다중 전일제 노동관계를 맺는 것을 불법으로 규정하지도 않는다.²⁰⁾

둘째, 표준적 노동기준이 창업형 취업에 대하여 압력을 가한다. ‘대중창업·만중창신’ 주도 아래 수많은 스타트업과 영세기업이 끊임없이 탄생하고 있는데 이들은 ‘영세하다’는 특징과 함께 대부분 창업 걸음마 단계에 있기 때문에 아직까지 완벽하고 표준적인 노동시스템을 갖추기는 어렵다. 게다가 현행 노동법은 모든 기업을 일괄적으로 표준노동관계에 편입시켜 관리하고 있어, 이 또한 창업형 취업과 영세기업 취업 등 유연고용 성장에 불리하다.

법률제도 부재 딜레마에 직면한 비정형 노동관계 거버넌스

첫째, 신기술, 신산업, 신업체, 신모델로 탄생한 신취업형태는 전통 노동관계와 충돌하는 부분이 있는데, 근로시간, 업무형식, 임금지불, 관리규칙 등에서 전통기업과 종종 차이가 있다. 표준화된 노동관계는 현재 나타나는 취업형태를 완전하게 정의할 수 없으며 새로운 경제상

20) 《노동합동법》 제39조 제4항 규정에 따르면 “노동자가 여러 고용업체와 동시에 노동관계를 맺는 것이 본 업체의 업무를 수행하는 데 심각한 영향을 주거나 고용업체의 요구에 따라 고치지 않는 경우, 고용업체는 노동계약을 해지할 수 있다.” 이 규정은 단지 이전의 고용업체에게 노동계약을 언제든지 해지할 수 있는 권리가 있다고 확인했을 뿐, 노동자가 다른 고용업체와 맺은 노동관계의 합법성을 부정하지는 않는다.

황 속에서 유연고용의 노동관계 문제가 드러나고 있으나 현행 법과 규제는 이에 대해 효과적으로 대응할 수 없다.

둘째, 비정형 노동관계의 법적 정의가 모호하고 명확하지 않아 유연인력활용 역시 통일된 정의를 내리기 어렵다. 유연인력활용을 노동관계 혹은 노무관계로 볼지, 다중 노동관계 혹은 노동관계와 노무관계의 결합으로 볼지를 판단하기 쉽지 않다.

셋째, 현재 비정형 노동관계에서 노동자에 대한 노동권의 보호가 미흡하다. 근로시간, 업무장소, 근로조건 등이 관련 노동법의 제약을 받지 않기 때문에 비정형 노동관계 거버넌스는 법률제도의 딜레마에 직면하고 있으며, 노동자 권익보장에 한계를 보인다.

새로운 형태의 취업·창업 추세에 맞지 않는 현행 노동감독과 쟁의조정 및 중재

첫째, 일부 유연인력활용에 대한 노동감독과 법 집행의 근거를 찾을 수 없다. 일부 유연인력 활용업체는 법적인 노동관계 주체로 인정받지 못하여 노동감독부서가 법 집행을 할 수 없다. 또한 유연고용인력의 복잡하고 다층적인 고용방식과 유동적인 근로장소 및 근로시간의 제약으로 인해 플랫폼형 유연고용 노동조건에 대한 실질적인 감독에도 어려움이 크다.

둘째, 유연인력활용에 대한 분쟁은 노동쟁의 조정 및 중재로 처리할 수 없다. 현행 노동법 규에 따르면 노동쟁의 조정 및 중재 부서는 법률이 정한 시간제 인력활용 사건만을 수리할 수 있는데, 명확한 인력활용업체가 없는 분쟁은 중재처리 범위에 들어가지 않으므로 중재를 수리하지 않는다. ‘인터넷+취업’의 보급과 확장이 진행되면서 플랫폼 조직과 노동자 사이의 쟁의도 점차 늘어나겠지만, 이러한 쟁의의 성격 규정과 처리는 여전히 실무 차원의 난제로 남아 있다.

셋째, 노동감독과 조정 및 중재는 증거 입증과 처리과정에 어려움을 겪고 있다. 현재 많은 플랫폼형 취업이 인터넷 통신 시스템을 통해 관리되는데 이는 입증 문제로 이어진다. 인터넷 관리는 매우 유연하기 때문에 입증이 어려울 뿐만 아니라 제공된 증거 또한 상세한 내용이 부족하여 안건 처리를 복잡하게 만들고 결과적으로 노동자 권익 보호를 어렵게 한다.

■ 새로운 형태의 취업·창업 발전의 정책 경험과 미래

중국 정부는 새로운 형태의 취업과 창업의 발전에 대해 줄곧 ‘혁신 장려, 신중 포용’ 원칙을 견지하면서 이를 ‘방수양어(放水養魚)²¹’라고 생동감 있게 표현했다. 중국은 유연취업과 신취업형태 및 혁신적 창업을 꾸준히 장려하고 지원했다. 이를 위해 취업 촉진, 사회보장보험 관리, 노동관계 규제 등 많은 정책 방안을 도입하면서, 새로운 형태의 취업과 창업의 발전을 힘 있게 이끌어 왔다.

새로운 형태의 취업·창업에 대한 중국 정부의 정책 대응

다양한 유연취업방식과 새로운 창업형 취업의 발전 지원

일찍이 중국 정부는 2001년에 발표한 《국민경제와 사회발전 제15차 5개년 계획요강(國民經濟和社會發展第十个五年計劃綱要)》에서 취업문제 해결책 중 하나로 유연고용 발전을 제시했다. 또한 2007년에 공포된 《취업촉진법》은 유연고용을 법률로 명시했는데, 시간제 취업 등 유연고용에 부합하는 노동 및 사회보장 정책을 점진적으로 개선하고 도입하여 유연고용 노동자를 지원해야 함을 밝혔다. 그 후 2016년 초에 발표된 《국민경제와 사회발전 제13차 5개년 계획요강(國民經濟和社會發展第十三个五年規劃綱要)》에서는 유연고용과 신취업형태에 대한 지원을 강화해야 한다고 더욱 분명하게 밝혔다. 2017년 4월 국무원은 《현재 및 향후 취업과 창업 업무 추진에 관한 의견(關於做好当前和今后一段時期就業創業工作的意見)》(國發〔2017〕28号)을 발표하여 ‘신취업형태 발전 지원’을 주력 분야로 제시했으며, 구체적인 방향으로 ‘신흥산업 발전 지원’과 ‘신취업형태의 특징에 적합한 고용과 사회보장제도 개선’을 포함시켰다. 또한 중국 정부는 창업지원 정책을 지속적으로 개선하고 개방적인 창업서비스 플랫폼을 구축하여 창업형 취업의 새로운 발전을 실현하고 있다. 동시에 대중창업 만중창신의 지원 플랫폼 발전을 지속적으로 격려하여 집단지성창업, 간편창업과 유연고용의 새로운 길을 개척해왔다. 연구개발 아이디어 클라우드소싱, 제조운영 클라우드소싱, 지식콘텐츠 클라우드

21) 역자 주: 물을 풀어 고기를 키운다는 말로 형식에 얽매이지 않고 인재를 쓴다는 뜻.

소싱, 생활서비스 클라우드소싱 등 다양한 인터넷 기반 유연업무가 탄생했으며, 이들은 온라인상점, 웨이텐(微店),²²⁾ 웨이상(微商)²³⁾ 등의 인터넷 전자상거래와 함께 발전하면서 새로운 형태의 온라인 취업이 나타나고 있다.

유연고용 인력의 사회보장시스템 편입

현재 신취업형태 인력에 대한 사회보장시스템 구조를 보면, 여전히 유연고용 인력을 도시노동자 사회보험에 가입시키는 방식으로 신취업형태 인력에 사회안전망을 제공하고 있다. 중국 정부는 일찍이 유연고용 인력의 도시노동자 연금보험과 의료보험 가입을 허용하는 방안을 도입했으며 연금과 의료보험 이전 방식을 지속적으로 개선하고 있다. 이 밖에도 취업곤란자, 미취업 대학생 등 유연취업 인력에 사회보험 보조금 형식으로 지원함으로써 이들을 사회보험 대상에 편입시키고 있다.

다양한 법률형태로 일부 비정형 취업관계 관리

신취업형태는 비교적 다양하다. 특정 업무를 기한에 맞추어 수행하는 경우와 시간제 인력활용과 같이 현행 노동법의 조정 범주에 속하는 경우도 있고, 고용관계, 노무관계, 도급관계와 같이 민법과 합동법(合同法)²⁴⁾이 조정하는 유연인력활용 관계도 있다. 2008년에 시행된 《노동합동법》은 유연한 취업관계 형태를 노동법 조정 범위에 편입시켰다. 임무완성형 노동계약을 노동관계의 일종으로 간주함으로써 표준노동관계의 함의를 넓힌 것이 그 예시이며 ‘시간제 인력활용’에 대해서도 법률 차원에서 전일제 인력활용과 구분되는 특별 규정을 두었다.

새로운 형태의 취업·창업 발전의 미래

첫째, 중국은 새로운 형태의 취업과 창업 발전 추세에 대해 실용, 포용, 신중의 입장을 보이며 당면 문제를 차근차근 해결하기 위한 최선의 노력을 기울일 것이다. 정부는 문제가 분명하

22) 역자 주: 중국 최대 SNS 플랫폼인 위챗 기반 소규모 상점.

23) 역자 주: 위챗 친구관계를 활용한 C2C.

24) 역자 주: 계약법.

게 파악되는 사안에 대해서는 최상위 설계를 개선 및 강화하여 효율적이고 정확한 정책대안을 제시할 것이다. 또한 아직 발전 과정에 있는 신형태와 신모델에 대해서는 지나친 규제로 인해 싹이 죽지 않도록 당분간은 성장을 허용해야 한다. 이와 관련하여 새로운 형태의 취업·창업을 최상위 설계에서 '취업 우선' 전략의 필수요소로 삼아야 하며, 새로운 형태의 취업·창업 발전에 대한 정책지원 시스템은 '체계적인 정책조정' 방식으로 접근해야 한다. 새로운 형태의 취업·창업 발전은 노동시장의 각 영역에 걸쳐 있기 때문에 취업, 사회보험, 노동관계 등 전 시스템적인 정책 조정이 중요하며 이를 위해 전략적이고 전반적인 논의가 필요하다.

둘째, 새로운 형태의 취업·창업을 촉진하는 지원정책을 수립하고 시행을 강화해야 한다. 각종 직업소개 서비스, 훈련 보조금과 사회보장 보조금 대상자 범위에 새로운 형태의 취업·창업 인력을 포함해야 하고, 각종 취업형태에 대한 정책지원과 서비스를 개선하여 새로운 형태의 취업·창업 발전 환경을 최적화해야 한다. 빈곤인구의 취업문제를 해결하기 위해서 빈곤인구 플랫폼형 취업에 대해 인센티브를 제공하고, 이에 대한 비용은 일자리 특별 기금에서 보조금이나 특별 자금 형태로 지원하는 방식을 적극 연구해야 한다. 또한 정부는 재정우대정책과 취업지원정책을 도입하고 기업이 다양한 방식으로 인력을 활용할 수 있도록 장려해야 한다. 이를 위해 시간제, 단계적 계약, 개인 도급, 서비스 아웃소싱 등 다양한 경로로 유연인력을 활용하는 기업에 인력활용가이드를 무상으로 제공해야 하며, 유연인력활용이 뛰어난 기업에는 플랫폼 기업 취업지원 정책을 참고하여 일정 수준의 보조금이나 보상을 제공해야 한다. 새로운 형태의 취업·창업 인력을 지원하는 직업훈련 정책을 구축 및 개선하고 직업훈련 보조금의 지급 수준도 강화해야 한다. 마지막으로, 직업능력 평생훈련 시스템 개혁 요구에 발맞추어 다양한 훈련 자원을 통합하고 사회 각계각층의 투자를 이끌어내서 새로운 형태의 취업·창업 훈련에 대한 실효성 있는 직업훈련 방식을 지속적으로 개발해야 한다.

셋째, 새로운 형태의 취업·창업 인력에 대한 사회보험 시스템을 더욱 개선하고 사회보장 정책과 서비스의 정확성을 강화해야 한다. 새로운 형태의 취업·창업 노동자의 업무 특징과 실제 소득수준에 따라, 노동자가 현실적으로 부담 가능하고 납부가 편리하며 적절한 수익성이 보장되는 합리적이고 효율적인 사회보장 시스템을 설계해야 한다. 이를 위하여 여러 층위의 납부 기준을 마련하고 이전, 산정, 휴대가 모두 가능한 사회보장권의 기록 시스템을 구축해야 하며 창조적이고 유연한 납부방식으로 '인터넷+사회보장' 구축을 강화해야 한다. 또한 새

로운 형태의 취업·창업 인력에 대한 산재보장방식과 실업보험제도를 적극 모색해야 한다. 유연고용 사회보장 보조금 정책을 개선하고 호적으로 조건을 제한하는 보조금 정책을 점진적으로 폐지할 뿐만 아니라 거주기간, 신용등급 등 더욱 유연한 보조금 신청수령 조건을 마련할 필요가 있다.

마지막으로 새로운 형태의 취업·창업 인력이 공공서비스를 향유할 수 있는 업무체계를 구축해야 한다. ‘인터넷+공공서비스’ 시스템을 지속적으로 강화 및 개선하고, 온라인 서비스 플랫폼과 휴대폰 단말기 기능을 강화하여 새로운 형태의 취업·창업 인력이 휴대폰을 통해 직업 정보 검색, 취업서비스 조사, 사회보장 보험금 납부, 보조금 신청, 직업 지도, 직업훈련 등에 접근할 수 있도록 해야 한다. 또한 휴대폰 단말기 콘텐츠를 즈푸바오(支付寶, 알리페이), 위챗 등 어플리케이션과 연동하여 새로운 형태의 취업·창업 인력이 다양한 채널을 통해 공공서비스를 편리하게 누릴 수 있도록 해야 한다. **KL1**

참고문헌

- 董保華(2008), 「論非标准勞動關係」, 『學術研究』 (7), pp.50~57.
- 薛進軍&高文書(2012), 「中國城鎮非正規就業: 規模、特征和收入差距」, 『經濟社會體制比較』 (6), pp.59~69.
- 華迎放(2009), 「非正規就業群體的社會保障」, 『中國勞動經濟學』 (1), pp.60~73.
- 紀雯雯&賴德勝(2016), 「从創業到就業: 新業態對勞動關係的重塑與挑戰」, 『中國勞動關係學院學報』 (2), pp.23~28.
- 劉劍(2015), 「實現靈活化的平台: 互聯網時代對雇傭關係的影響」, 『中國人力資源開發』 (14), pp.77~83.
- 胡鞍綱&趙黎(2006), 「我國轉型期非正規就業與非正規經濟」, 『清華大學學報』 (3), pp.111~119.
- 吳要武&蔡昉(2006), 「中國城鎮非正規就業: 規模與特征」, 『中國勞動經濟學』 (2), pp.67~84.
- 唐鑛(2016), 「共享經濟企業用工管理與《勞動合同法》制度創新」, 『中國勞動』 (7), pp.41~52.
- 唐鑛&郝建彬(2016), 「評談新經濟之八: 互聯網顛覆工作模式」, 『全新平台型就業浮現』, 搜狐網, pp.3~24.
- 張小建&馬永堂(2013), 「推進我國網絡創業促進就業研究」, 『中國勞動』 (6), pp.27~40.
- 詹婧&王藝&孟續鐸(2018), 「互聯網平台使靈活就業者產生了分化嗎?——傳統與新興靈活就業者的異質性」, 『中國人力資源開發』 (1), pp.134~146.