



중국 ‘파견노동 약간규정 (勞務派遣若干規定)(의견수렴안)’ : 입법배경 및 주요 내용을 중심으로

International Labor Trends

국제노동동향 ⑤ - 중국

니우링 (牛玲, 중국노동관계학원 노동관계학과 강사)
황경진 (중국인민대학 경제학 박사)

■ 머리말

2012년 말 전국인민대표대회 상무위원회에서 「노동계약법 개정에 대한 결정」이 통과되면서 시행 5년을 맞이하는 노동계약법이 처음으로 개정되었다. 이번 노동계약법의 개정은 파견노동(勞務派遣)과 관련된 규정으로 한정되었는데, 이는 2008년 노동계약법 시행 이후 파견노동자 수가 급증했기 때문이다. 관련 조사보고서에 의하면, 노동계약법 시행 이후 1년 동안 파견노동자 수는 노동계약법 시행 전인 2,000만 명에서 2,700만 명으로 증가한 것으로 나타났다. 예를 들어, 베이징 시(北京市)는 2007년 파견업체가 658개, 파견노동자 수는 33.3만 명에서 2008년 말 각각 1,149개, 52만 명으로 늘어나 각각 175%, 58% 증가했다.¹⁾

파견노동이 확대되면서 이와 관련된 문제들도 함께 늘어났다. 전국인민대표대회 상무위원회 법제업무위원회는 노동계약법을 개정하면서 파견노동이라는 고용구조 유연화가 야기한 문제들에 대해 다음과 같이 지적했다. 첫째, 기업들이 장기적으로 대량의 파견노동자를 사용하면서 일부 기업에서는 보조적 고용형태인 파견노동이 주된 고용형태가 되어 전체 고용자 중 파견노동자가 정규직 노동자보다 더 많아졌다. 고용구조로 보면 주객이 전도된 상황이 발생했고, 법률이 규정하고 있는 파견허용 업무, 즉 임시성·보조성·대체성 업무에 대한 제한이 있으나 마나한 규정이 되어버렸다. 둘째, 파견노동의 합법적인 권리와 이익이 침해받고 있

1) 康桂珍(2009), 「《劳动合同法》实施后劳务派遣发展状况研究」, 『中国工运』2009年第4期, p.11.

다. 파견노동자가 정규직 노동자와 동일한 일을 해도 임금, 사회보험, 복지 수준에서 차별이 커 파견노동자의 불만과 함께 사회불안 요인이 확산되고 있다. 또한 파견노동의 확대로 통상적인 고용형태나 노동계약 제도가 왜곡되었을 뿐만 아니라 고용불안이 더욱 심화되어 노동자의 삶이 파괴되고 있다. 법제업무위원회는 이러한 문제를 조속히 해결하지 않으면 중국 노사관계 및 사회안정에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 지적했다.²⁾ 이에 따라 지난해 말 파견노동과 관련된 규정을 중심으로 노동계약법이 개정되었다.

이에 호응하여 지난 2013년 8월 7일 인력자원과 사회보장부는 파견노동을 한층 더 규범화하기 위해 「노무파견 약간규정(劳务派遣若干规定)(의견수렴안)(이하, ‘약간규정’)」을 제정하여 전문을 사회에 공개했다. ‘약간규정’은 총칙, 파견노동의 적용범위, 노동계약의 체결 및 이행, 노동계약의 해지 및 종료, 지역간 원거리 파견노동, 감독관리, 법률책임, 부칙 등 총 8장 44개 조문을 구성되어 있다.

이하에서는 ‘약간규정’의 입법 배경과 주요 내용 등에 대해 간략하게 소개하도록 하겠다.

■ 중국 파견노동의 발전 과정

중국의 파견노동은 크게 3단계의 발전 과정을 거쳤다. 첫 번째 단계는 1970년대 말이다. 이 때부터 시작된 개혁개방정책에 따라 외국자본이 중국으로 밀려 들어왔고, 이에 따라 외국자본이 중국에 설립한 사무실 또는 자회사에 노동력을 공급하기 위해 1979년 11월 중국 최초의 파견업체인 ‘북경 인력자원 서비스회사(北京人力资源服务公司)’가 설립되었다. 이는 중국에서 파견노동이라는 새로운 형태의 업종이 탄생했음을 의미한다. 이 시기의 파견노동은 대부분 외자기업에 국한되어 있었고, 설립된 파견업체도 기본적으로 국유기업이었다. 두 번째 단계는 1990년 중후반기이다. 이 시기 중국은 계획경제 체제에서 시장경제 체제로의 전환 단계에 있었고, 국유기업의 개혁으로 대량의 하강노동자가 발생했다. 하강노동자의 재취업

2) http://www.legaldaily.com.cn/rdlf/content/2012-06/26/content_3662305.htm?node=34020(최종 검색일 2013년 12월 5일).

문제를 해결하기 위해 베이징(北京) 지역을 중심으로 파견노동이라는 취업형태를 통해 재취업을 추진하였다. 따라서 이 시기에 설립된 파견업체도 당해 지역 인력자원 영역의 대기업이 대부분이었고, 이후 일부 기업들은 민영화되었다. 마지막 세 번째 단계는 2008년부터 시행된 노동계약법의 이후로 노동계약법에서 규정하고 있는 노동계약상의 의무를 피해하려는 꼼수에서 많은 기업들이 잇따라 대량의 비핵심 업무인원을 감축하고 파견업체를 통해 고용했다. 노동계약법 초안 반포 이후 많은 기업들은 정규직 노동자를 대량으로 감원했고, 대신 그 자리를 파견노동자로 채워나가면서 파견노동 업종은 노동계약법 시행에 즈음하여 폭발적인 성장하였다.

■ 중국 파견노동의 현황

공식적인 통계자료에 의하면, 2008년 1월 1일 노동계약법 시행 이전 2,000만 명이었던 파견노동자 수는 2009년 2,700만 명으로 늘어났다. 중화전국총공회가 전국인민대표대회 상무위원회 법제업무위원회(全国人大常委会法制工作委员会)에 보고한 ‘국내파견노동조사연구보고(国内劳务派遣调研报告)’에 의하면, 2010년 말 현재 파견노동자 수는 6,000만 명에 이르고, 이는 중국 전체 노동자 수의 20%에 해당하는 규모로, 불과 몇 년 사이에 파견노동자가 가히 폭발적으로 증가했다.

업종별로 보면, 중국 각 성(省)공회와 산업공회의 조사에 의하면, 거의 모든 업종에서 파견노동자를 사용하고 있는 것으로 나타났다. 국민경제업종 20개 부문 가운데 16개 부문에서 파견노동자를 사용하고 있었고, 이 중 11개 부문은 20% 이상의 조사대상 기업에서 파견노동자를 사용하고 있었다. 3차산업에 속하는 금융, 수리공정과 환경 및 공공시설관리, 데이터 전송과 컴퓨터 서비스 및 소프트웨어 업종은 각각 68.3%, 66.7% 및 60%의 기업이 파견노동자를 사용하고 있었다.³⁾

3) http://wenku.baidu.com/link?url=OjsosKL1gmNDjCrQWxOVcJgMADSjodOg6WedGBCzypfEQ0D0cExATF-rYH6kJEDD2JGL8SmqHT7X1z3FjuRpM8ySFnrz9c-uo_XfvEHeXKW(최종 검색일 2013년 12월 4일).

기업별로 보면, 파견노동자는 주로 공유제 기업, 기관 및 사업단위(정부가 운영하는 비영리기구)에 집중되어 있고, 석유, 화공, 전신, 금융, 은행, 항공, 철도 등 계통이 가장 심각한 것으로 나타났으며, 일부 중앙기업⁴⁾의 파견노동자는 전체 노동자 수의 3분의 2를 초과하는 것으로 나타났다. 국유자산감독관리위원회(国务院国有资产监督管理委员会)의 통계자료에 의하면, 2009년 말 현재 89%의 중앙기업이 파견노동자를 사용하고 있었고, 이 중 중앙기업의 파견노동자는 주로 석유 및 석유화학, 통신, 전력, 건축 시공 및 군수기업에 주로 분포되어 있고, 석유 및 석유화학과 통신 양대 업종에서 사용하고 있는 파견노동자가 전체 중앙기업 파견노동자의 53%를 차지하는 것으로 나타났다. 광둥성의 통계자료에 의하면, 광둥성 금융업 계통의 57.4%의 파견노동자가 핵심 업무에 근무하고 있고, 모(某) 국유은행 광저우 15개 지점에서 2,900명의 파견노동자가 창구전담 업무를 담당하고 있었는데⁵⁾, 이는 전체 노동자의 91.5%에 해당한다. 2012년 양회(两会) 기간 중 전국 정협위원 푸리밍(杜黎明)은 중국 이동통신의 50.3만 명 가운데 파견노동자는 35.8만 명으로 전체 노동자 수의 71.2%를 차지한다고 밝혔다.⁶⁾

■ 중국 파견노동 제도의 문제점

파견노동의 남용 문제

구 노동계약법 제66조는 파견노동은 일반적으로 임시성·보조성 또는 대체성의 업무에서 실시한다고 규정하고 있지만, 무엇이 임시성·보조성·대체성 업무인지에 대한 정의를 규정하고 있지 않았다. 중국 전국인민대표대회 상무위원회 법제업무위원회의 노동부 회답에 의하면, ‘임시성’이라 함은 고용기간이 6개월을 초과하지 않는 업무, ‘보조성’이라 함은 비핵심 업무, ‘대체성’이라 함은 정규직 노동자 교육 또는 휴가 등의 원인으로 업무를 수행할 수 없는

4) 중국의 국유기업은 중앙기업(中央企业)과 지방기업(地方企业)으로 구분할 수 있다. 중앙기업은 중앙 정부가 관리·감독하는 국유기업이고, 지방기업은 지방정부가 관리·감독하는 국유기업이다.

5) <http://finance.ifeng.com/roll/20111130/5171366.shtml>(최종 검색일 2013년 12월 4일).

6) <http://money.163.com/12/0811/00/88J9OEC000253B0H.html>(최종 검색일 2013년 12월 4일).

기간을 말한다. 그렇지만 이 해석은 법적 효력이 없기 때문에 현실적으로 파견노동은 아무런 제한 없이 광범위하게 사용되어 왔었다. 앞에서 언급했듯이 중화전국총공회의 조사보고 통계 자료에 의하면, 중국 파견노동자 수는 이미 전체 노동자 수의 20%에 해당하는 6,000만 명에 이르렀고, 이 수치는 해를 거듭할수록 늘어나고 있다. 기타 선진국과 비교하면 중국의 파견노동의 비중은 지나치게 높을 뿐만 아니라 공공부문, 기업, 학교, 병원 등을 포함하여 거의 모든 업종과 직업에서 남용이라는 말이 무색할 정도로 보편적으로 사용되고 있다. 기업, 특히 국유 기업, 외자기업, 심지어 정부부문, 사업단위도 제조공정에 파견노동자를 사용하고 있을 뿐만 아니라 파견노동자가 정규직 노동자와 동일한 작업장소에서 동일한 업무를 하고 있는 현상이 상존한다. 중국 노동관련 법률에는 파견노동자의 고용 의제와 관련한 규정이 없기 때문에 사용업체가 동일한 파견노동자를 기간의 제한 없이 사용할 수 있는 원인을 제공했다. 또한 파견노동의 남용은 대량의 불법파견을 야기했다. 즉 사용사업주가 원래 고용하고 있던 노동자와 노동계약을 해지하고, 파견업체와 노동력 파견계약을 체결하여 노동계약이 해지된 노동자는 파견노동자라는 이름으로 원래의 사업장 및 업무에 종사하고 있다.

동일노동 동일임금 문제

‘동일노동 동일임금’의 원칙은 1994년, 2008년 각각 제정된 노동법 및 노동계약법에 규정되어 있지만, 현실적으로 파견노동자의 대우와 정규직 노동자의 대우는 매우 불평등하다. 전국인민대표대회 상무위원회 후옌린(胡彦林) 위원은 某 성(省)의 통신, 전력, 금융업종 중에 파견노동자의 임금은 정규직의 38% 수준이라고 밝혔다.⁷⁾ 허난성(河南省) 총공회의 조사에 의하면, 업무와 실적이 동일하거나 유사한 파견노동자와 정규직 노동자의 임금격차는 최소 30%이고, 대부분 4~5배이며, 정규직 노동자에게만 연말성과금, 주택보조금 등 각종 복지수당이 지급되고 있는 것으로 나타났다. ‘CTG 중국 노무고용업종 취업지수 보고(CTG中国劳务用工行业就业指数报告)’에 의하면, 2011년 파견노동 고용비용은 정규직 노동자의 60~70%인 것으로 나타났다. 동시에 파견노동자는 사회보험에서도 차별대우를 받고 있는데, 중국노동운동

7) http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-11/29/c_111201286.htm(최종 검색일 2013년 12월 5일).

연구소(中国工运研究所)의 조사에 의하면, 파견노동자는 양로, 의료, 공상보험의 가입률은 각각 72.7%, 73.4%, 70.5%으로 정규직 노동자보다 모두 16%포인트 정도 낮은 것으로 나타났다.⁸⁾ 중국의 5대 사회보험은 아직까지 완전한 전국 통합관리를 실현하지 못하고 있고, 각 지역의 납입지수, 납입요율 등이 모두 다르기 때문에 일부 파견업체가 이러한 법률상의 허점을 교묘하게 이용하고 있다. 예를 들어, 광둥성(广东省)의 일부 파견업체는 광저우(广州), 선전(深圳) 등지에서 파견노동자를 모집·채용했지만, 광둥성 지역보다 낙후한 지역 장시(江西), 광시(广西) 등 지역에 설립한 파견업체 지사가 파견노동자와 파견계약을 체결한 것처럼 꾸며 당해 지역 사회보험에 가입하는 방법을 통해 인건비를 절감하고 있다.

파견업체 문제

노동계약법 시행 이후, 파견노동자에 대한 수요가 증가하면서 파견업체가 우후죽순처럼 늘어났다. 노동계약법은 파견업체의 자본금이 50만 위안보다 낮아서는 안 된다고 규정하고 있지만, 회사법(公司法)은 전체 주주의 최초 출자액이 자본금의 20%보다 낮아서는 안 된다고 규정하고 있다. 즉 파견업체의 초기 출자액은 10만 위안 이상이면 되고, 나머지 40만 위안은 2년 이내에 불입하면 된다. 이와 같이 파견업체 설립에 대한 초기 투자비용이 낮다 보니 전화기, 컴퓨터 등 최소한의 사무설비와 2~3명의 직원만을 고용해도 파견업체를 운영할 수 있었다. 그 결과 소규모 업체가 난립하고 업체 간의 가격경쟁이 부추겨져 파견노동자가 그 피해를 고스란히 받고 있다. 그리고 노동계약법은 최저 자본금에 대해서만 규정하고 있고, 경영자격과 업무 범위에 대해서는 아무런 제한을 두고 있지 않으며, 개정된 노동계약법이 고정된 영업장소와 설비를 갖추어야 하고, 노동행정 부문에 법에 따라 행정 인가의 신청 등을 해야 한다고 규정하고 있지만, 상세하고 명확한 규정이 없어 법률을 교묘하게 이용하는 현상은 여전히 나타날 것으로 보인다.

8) <http://acftu.people.com.cn/n/2012/1225/c67502-20001747.html>(최종 검색일 2013년 12월 5일).

■ ‘노동파견약관규정(劳务派遣若干规定)’의 주요 내용

상기한 문제들을 해결하기 위해 시행한 지 4년밖에 되지 않는 노동계약법을 처음으로 개정하여 파견노동과 관련된 내용을 다시 규정하게 되었다. 2012년 12월 28일 중국 11기 전국인민대표대회 상무위원회 30차 회의는 ‘중화인민공화국 노동계약법의 개정에 관한 결정(关于修改〈中华人民共和国劳动合同法〉的决定)’을 통과시켰다. 동시에 파견노동을 한층 더 규범화하기 위해 인력자원과 사회보장부도 ‘파견노동 약관규정(劳务派遣若干规定(征求意见稿))(의견수렴안)(이하, ‘약관규정’))’을 기안하여 파견노동에 대해 아래와 같이 더욱더 엄격하게 규정했다.

파견노동에 대한 정의 : 도급과 파견 기준의 구분

‘약관규정’은 파견노동(노무파견)에 대한 정의를 규정하여 도급과 파견을 엄격하게 구분하는 기준을 마련했다. ‘약관규정’ 제2조 제1항은 “노무파견이라 함은 고용단위가 경영방식으로 채용한 노동자를 기타 고용단위에 파견하고, 사용업체에서 노동자의 노동과정에 대해 관리를 하는 고용 형식을 말한다”고 규정했다. 이 정의 규정은 파견노동(노무파견)과 도급의 기준을 엄격하게 구분했고, 노동자의 노동과정에 대한 직접적인 관리 여부, 즉 누가 노무관리를 하느냐를 파견과 도급을 구별하는 핵심 기준을 삼았다. 아울러 ‘약관규정’ 제2조 제2항은 “고용단위가 업무를 하도급업체에게 하도급을 줬지만, 이 업무에 종사하는 하도급업체의 노동자의 노동과정에 대해 직접적으로 관리할 경우 파견노동에 해당한다”고 규정하여, 도급이라는 이름으로 자행되고 있는 불법파견을 사전에 차단하고자 하는 의지를 분명히 했다.

대체성 업무에 대한 정의 : 파견대상 업무의 허용 범위

‘약관규정’은 노동계약법이 규정하고 있는 파견대상 업무인 임시성, 보조성 및 대체성 업무 가운데 보조성 업무에 대해 더욱더 상세하게 규정했다. 즉 ‘약관규정’ 제4조 제3항은 “‘보조성 업무’라 함은 핵심 업무(主营业务)를 위해 제공되는 비핵심 업무(非主营业务)를 말한다. 고용단위의 보조성 업무는 고용단위가 업종 및 업무 특징에 근거하여 파견노동을 사용할 보조

성 업무의 리스트를 제출하고, 공회 또는 종업원대표대회와 공동 협상을 거쳐 확정하며, 동시에 고용단위 내에 공시하고 감독을 받아야 한다”고 규정했다.

파견노동 고용비율에 대한 제한

‘약간규정’은 기업이 고용하고 있는 전체 노동자 중 파견노동자의 비중을 규정했다. 즉 ‘약간규정’ 제5조 제1항은 “사용업체는 파견노동자 수를 엄격하게 통제해야 한다. 사용업체는 보조성 업무에 사용하는 파견노동자 수는 전체 고용자 수의 10%를 넘지 못한다”고 규정했다. 그리고 동조 제2항은 “제1항에서 말하는 전체 고용자 수는 사업업체와 노동계약을 체결한 노동자와 사용업체 보조성 업무에서 사용하는 파견노동자 수를 합한 수”라고 규정했다. 아울러 ‘약간규정’ 제6조는 “중국 주재 외교대표기구, UN 산하 대표기구, 외국언론대표기구, 외국기업 상주대표기구와 외국금융기구 상주대표기구 등이 파견노동자를 사용하는 경우, 임시성·보조성·대체성 업무 및 파견노동 고용비중의 제한은 적용되지 않는다”고 규정했다.

지역 간 원거리 파견노동

먼 지역으로 노동자를 파견 보내는 행위를 규범하기 위해 ‘약간규정’은 지역간 원거리 파견 상황 하의 파견노동자에 대한 임금, 노동조건 및 사회보험 기준 및 사회보험 가입 방식 등에 대해 규정했다. ‘약간규정’ 제29조는 “파견업체가 노동자를 지역을 넘어 먼 거리로 파견을 보내는 경우, 파견노동자가 향유하는 임금, 노동조건 및 사회보험은 사용업체 소재지의 기준에 따라 집행한다”고 규정함으로써 먼 타지로 파견되는 노동자의 대우 문제를 명확히 해 기업이 인건비를 절감하기 위해 먼 타지로 파견을 보내는 꼼수를 사전에 예방했다.

파견노동에 대한 관리·감독과 법률책임 강화

파견노동에 대한 관리·감독을 강화하기 위해 인력자원과 사회보장부, 공회와 파견노동업 종협회의 책임 및 파견업체, 사용업체의 노동계약법 위반에 대한 법률책임을 규정했다. 즉 ‘약

간규정' 제37조는 “사용업체가 노동계약법을 위반하여 임시성·보조성·대체성 업무에 노동자를 파견하거나 고용비율을 초과하여 파견노동자를 사용한 경우, 개정명령을 하고 1개월이 지나도 개정하지 않는 경우, 임시성·보조성·대체성 업무에 파견된 노동자 또는 고용비율을 초과하는 노동자는 사용업체와 노동관계를 건립한 것으로 간주한다” 규정했다. 또한 제36조는 “파견업체, 사용업체가 노동계약법의 노동파견 관련규정을 위반한 경우, 인력자원과 사회보장 행정부문은 기한을 정해 개정명령을 하고, 기한 내 개정하지 않는 경우 1인당 5천 위안 이상 1만 위안 이하의 벌금에 처하고, 파견업체에 대해서는 영업허가를 취소한다”고 규정했다.

과도기 내 고용비율을 초과하는 파견노동자의 처리 문제

노동계약법의 안정적인 시행을 보장하고, 노동계약의 갑작스러운 변경으로 인해 발생할 수 있는 혼란을 최소화하기 위해 개정된 노동계약법의 시행 전에 체결한 파견노동계약과 노동계약에 대해 규정했다. 즉 ‘약간규정’ 제39조 제1항은 “개정 결정 전에 이미 체결된 노동계약과 파견노동계약은 계약기간이 만료될 때까지 이행하고, 사용업체는 임시성·보조성·대체성 업무 규정에 부합하지 않거나 또는 파견노동 고용비율을 초과하거나 또는 파견업체가 법에 따라 행정허가를 취득하지 않았다는 것을 이유로 파견노동자를 파견업체로 송환할 수 없다. 다만, 노동계약과 파견노동계약의 내용이 새로 규정된 동일노동 동일임금의 규정과 부합하지 않는 경우 개정된 결정에 따라 조정해야 한다”고 규정했다. 또한 동조 제2항은 “사용단위가 새로운 규정이 시행되기 전에 임시성·대체성 업무 이외에 이미 사용하고 있는 파견노동자가 규정된 비율을 초과하는 경우 초과된 비율이 규정비율 이하로 낮아지기 전까지는 보조성 업무에 새로운 파견노동자를 사용할 수 없다”고 규정했다.

■ 맺음말

노동계약법 시행 이후 파견노동의 남용으로 고용불안정성이 확대됨에 따라 이를 시정하기 위해 노동계약법은 파견노동과 관련된 규정들을 개정했다. 그러나 노동계약법의 개정 이후에

도 노동 파견과 관련된 상술한 문제점을 여전히 존재하고 있다. 따라서 인력자원과 사회보장부는 파견노동을 더욱더 규범화하기 위해 ‘약간규정’을 제정했고 사회에 공개하여 각계각층의 의견을 수렴하였다. ‘약간규정’은 개정된 노동계약법을 바탕으로 파견노동을 더욱더 상세하게 규정하고 있고, 중국 파견노동의 문제들을 해결하고, 노동자의 권익보호와 조화롭고 안정적인 노사관계를 구축하는 데 있어 법률적인 토대를 제공했다는 평가를 받고 있다.

그렇지만 대량의 파견노동자를 사용하고 있는 국가기관, 사업단위 및 국유기업 등 공유제 부문에서 파견노동에 대한 엄격한 통제에 미온적이어서 ‘약간규정’의 초안이 원안대로 확정 될지는 여전히 미지수다. **KLI**