

한국노총 연구총서 Ⅱ

경제·사회정책과 노동운동

한국노총 중앙연구원

< 목 차 >

·Part 1 사회경제환경변화와 노동운동

< I. 한국의 노동운동 >

제1부 한국노동운동의 과제

- 한 시대의 마감과 새로운 출발을 위하여 -

제1장 머리말	1
제2장 선진국 노동운동의 교훈	2
제3장 한국노동운동에 대한 평가	3
제4장 현단계 노사관계의 성격	4
제5장 한국 노동운동의 과제:정치력의 공정배분	5

제2부 사회경제환경변화와 노동운동의 방향

제1장 문제의 제기	8
제2장 사회경제환경 변화의 인식	9
제3장 노사관계의 정립:참여적 노사관계	12
제4장 노동운동의 방향에 대하여	15

제3부 노동운동의 새로운 패러다임

- 연대원리에 기초한 참여전략 -

제1장 사회경제환경의 변화 내용과 의의	16
제2장 기업의 노동유연화 전략과 노조의 참여전략	18
제3장 참여적 노사관계 구축의 장애요인	19
제4장 노동운동의 정책과제	20

<II. 선진국 노동운동의 위기에 대한 평가(1970~90)>

제1장 위기에 대한 진단	23
제2장 위기에 대한 평가	26
제3장 맺음말	28

·Part 2 생계비와 임금정책

제1장 생계비와 노총 임금정책의 변천	29
제2장 도시근로자 생계비	33
제3장 생산성 임금논리 비판	38
제4장 일본 노동조합의 최근 임금정책과 그 시사점	42

·Part 3 외국인 노동자와 노동정책

제1장 문제제기	46
제2장 외국인 노동자의 규모와 현황	47
제3장 외국 노동력의 유입배경	47
제4장 외국노동력의 국내취업 사례	49
제5장 단순기능 외국노동력의 국내취업 효과와 정책적 시사점	52
제6장 독일과 일본의 외국노동력 도입 사례	54
제7장 외국인 노동자 활용의 정책방향	57

·Part 4 한국의 노동복지

- 노동조합의 역할과 복지정책 -

제1부 한국복지제도의 현황과 노동참여:비교론적 시각

제1장 한국의 복지체제:국가와 노동복지	61
제2장 조합복지 개념과 변천사	67
제3장 조합복지의 事例研究:미국, 독일, 일본	68

제2부 노동조합과 조합복지:실태분석

제4장 노동조합총연맹의 복지정책	70
제5장 산별연맹의 복지정책	72
제6장 단위노조의 복지정책	74

제3부 노동조합과 조합복지:조합복지의 모델과 정책과제

제7장 노동복지와 조합복지:프로그램 개발의 전제	76
제8장 조합복지의 발전모델:국제비교를 통한 모델설정	80
제9장 조합복지의 발전방향과 정책과제	83

·Part 5 민영화와 노사관계

제1장 들어가는 말	89
제2장 민영화의 이론적 접근방법	90
제3장 외국의 민영화 경험	92
제4장 한국의 민영화	97

제5장 사례연구	105
제6장 맺음말	106

·Part 6 비정규노동자의 실태와 노동운동

제1장 서론	109
제2장 비정규노동자:취업과 비취업의 중간형태	111
제3장 기업의 수량적 유연성 추구하고 노동조합의 대응실태	115
제4장 사례연구:근로자 파견과 사내 하도급	117
제5장 은행 시간제 노동자의 도입실태와 노동조합의 대응	118
제6장 비정규 노동자와 노동운동의 정책과제	120

·Part 7 사회보험과 노동운동

제1부 공적노후보장체제와 근로자 노후보장

제1장 서론	123
제2장 공적노후보장체제 현황	124
제3장 국민연금체계에서의 근로자노후보장의 한계	125
제4장 특수직역과 근로자의 차별성	128
제5장 농어민 및 자영자계층과 비형평성	129
제6장 근로자의 공적연금 정책 및 운영참여 미비	130
제7장 개선과제 및 방안	131
제8장 결론 및 종합적 접근의 모색	132

제2부 의료보험의 근로자 현황과 과제

제1장 의료보험체계 현황	133
제2장 저부담 저보장구조의 문제점	134

제3장 의료보험 가입자 분류의 한계성	135
제4장 관리운영체제의 한계성	135
제5장 의료보험의 정책결정 및 운영참여 미비	136
제6장 의료보험제도의 개선과제	137

제3부 고용보험제도 개선 및 근로자참여에 관한 연구

제1장 서론	139
제2장 고용보험제도의 주요내용	139
제3장 고용보험제도의 문제점과 개선방안	146
제4장 고용보험운용에 대한 근로자 참여방안	155

Part 1
사회경제환경변화와 노동운동*

< I . 한국의 노동운동 >

제1부 한국노동운동의 과제
- 한 시대의 마감과 새로운 출발을 위하여 -

최영기**

제 1 장
머 리 말

한국의 노동운동은 지난 25년간 노동3권의 보장, 인격적인 대우, 성장과실의 공정한 분배를 추구한 결과, 그 성과는 노동조합활동에 대한 정치적·제도적 제약의 극복, 단체교섭제도의 정착, 임금 및 근로조건 개선 등 대단히 성공적이었다. 한국의 노동운동은 이제 또 다른 25년간의 국면을 준비하고 있다. '87년 이후 3~4년간 지속되던 대규모 파업투쟁의 열기도 이제는 냉정한 노동조합정치(trade union politics)의 길에 들어서고 있고, 노동운동에 대한 국민들의 지지도 예전과 같지 않은 현재의 한국 노동운동은 이제 스스

* 본 연구원에서 1996년도 발간, 요약내용임.

** 한국노동연구원 연구위원

로의 앞날을 개척해가야 하는 시점에서 있다. 한편 냉전체제의 종식, 국제 경쟁의 치열화 속에서 기업들은 외부환경의 변화, '87년 이후 변화된 노사관계환경에의 적응, 무한경쟁시대 극복을 위한 다각적인 경영혁신 운동을 전개하고 있다. 이러한 대전환기에 대비하여 한국의 노동운동은 그리 충분한 준비를 하고 있지 못하다. 이에 새로운 시대를 준비함에 있어 노동운동의 과거와 현실의 진단을 통해 노동운동의 미래에 대한 전망과 과제를 논의하는 것이 이 시점에서 필요한 절차라 하겠다.

제 2 장 선진국 노동운동의 교훈

1. 자본주의 발전과 함께 한 노동운동

서구자본주의의 발전과정은 이에 상응하는 노동운동의 발전과 맞물려 있다. 근로자로서의 기본권을 획득하기 위하여 과격성을 동반한 1910년대의 초기 노동운동과 이후 30여년간의 노동 3권의 법제화, 단체교섭제도의 정착, 노사정간의 대타협과 새로운 관계(new deal) 형성 등을 거쳐 2차대전 이후 약 30년간은 노동운동이 자본주의적 발전과 밀월관계를 유지하며 노동조합이 경제주체이자 정치주체(political agent)로 자리잡게 되고 근로자들은 풍요로운 생활을 누릴 수 있었다. 그러나 1970년대에 들어서면서 노동운동과 경제성장의 밀월관계는 위기를 맞게 되어 경제성장의 정체, 실업의 증가 속에서 선진복지국가의 위기가 거론되고 노동운동의 과도한 정치적 발언권에 대한 국민적 비판이 제기되기 시작하였다. 이러한 위기의 원인으로는 1960년대말부터 1970년대 초에 이르는 기간중에 임금인상이 생산성상승을 초과하게 되면서 장기호황 기조가 깨지기 시작했고, 선진국 경제는 이를 계기로 종래의 생산체계·노사관계체계를 전면 리스트럭처링하는 구조조정에 돌입하게 된 것이다. 1980년대 이후의 생산체계는 다품종 소량생산방식으로 이는 종래

의 산업화공업화와 구분되는 정보화사회의 생산방식으로 정착되고 있다. 정보화시대에서는 기술과 시장에 민감하고 개별근로자의 창의성을 기업발전에 접목시키고 개별근로자의 능력과 업적에 따라 보상을 달리할 수 있는 새로운 노사관계시스템, 즉 기업단위의 생산성연합(productivity coalition)이 추구되는 것이다. 이에 전통적인 패러다임에 입각한 노동운동·노사관계체계는 구조적인 위기를 맞게 된 것이다.

2. 서구 노동운동 100년의 4대 성과

역사상 가장 성공적인 사회운동으로 평가되는 노동운동이 지난 100여년간 성취하고자 하는 목표는 무엇이었고 어떤 성과를 이루었나? 첫째 노동 3권의 법제도화이고, 둘째 단체교섭제도를 통한 경제적 공정배분체계를 확립시킨 것이며(경제력의 공정배분), 셋째 선거연합정책참가입법운동 등을 통한 근로자들의 정치적 발언권 강화이며(정치력의 공정배분), 넷째 자본참가이윤참가의사결정참가와 같은 다양한 형태의 경영참가제도의 실현을 통한 경영권의 민주화에 기여했다는 점이다(경영권의 적정배분).

제 3 장

한국노동운동에 대한 평가

1. 조합원의 성공과 지도부의 실패?

'87년 이후 한국의 노동운동은 “떠오르자 지는 별”로 비유되기도 한다. 특히 1990년 이후 노동운동의 위기논쟁이 제기되었다. 그렇다면 한국의 노동운동은 실패한 것인가? 필자는 그렇다고 생각하지 않는다. 오히려 한국의 노동운동은 단기간 내에 엄청난 성과를 거두었으며 노동자들은 이제 그 성과를 즐기고 있다고 생각한다. 마치 한국경제가 단기간에 압축성장을 해 온 것과

같이 한국의 노동운동도 최근 '87년 이후 5년 안팎의 짧은 기간중에 압축적인 발전을 이룩한 것이다. 그러나 1990년에 들어오면서 국민경제·기업경영의 위기 속에서 노동조합의 파업권 남용, 무절제한 임금인상요구 등을 비판받게 되었다. 이와 관련하여 '87년 이후 노동운동을 살펴보면 학생운동을 주축으로 한 민주화 운동세력은 초기 노동운동의 가장 큰 후원세력이었으나 두 운동간의 관계는 그 이상도 그 이하도 아니지 않은가 생각된다. 그렇기 때문에 '70년 이후의 노동운동이 본래 목적하였던 과제들을 어느 정도 성취하면서 이 두 세력은 각각의 길을 가게 되는 것으로 본다. 노동기본권 실현과 경제력의 공정배분에는 성공하였지만 정치력의 공정배분에는 별 성과가 없었던 것이다.

2. '87년 이후의 노동운동이 한국사회 발전에 기여한 점

첫째, '80년대 정치민주화의 연속선상에서 사회민주화를 실현시킨 것이다. 둘째, 30년간 성장일변도 과정에서 소홀히 다루어 왔던 형평성의 문제·분배의 문제를 상당 정도 해결하였다. 셋째, 전근대적 경영기법과 양적 성장 패러다임에 대한 반성을 촉발하였다.

제 4 장

현단계 노사관계의 성격

1. 정보화·세계화·선진화시대 : 노사관계의 새로운 지평

'86년 이후의 장기호황과 격렬한 노동운동을 거치고 난 후 한국은 이미 고임금 경제권에 진입하게 되었고 만성적인 人力不足의 새로운 시대에 접어들게 되었다. 이와같이 높은 인건비, 부족한 인력, 감퇴된 근로의욕 그리고 높은 정치의식의 근로자들과 함께 한국사회는 세계화·정보화·선진화라는 대

전환기를 헤쳐 나가야 한다. 이에 대해 현재 제시되고 있는 국가경영전략·기업경영전략은 생산성연합이다. 한편 노동운동이 모색하고 있는 바는 정치력의 공정배분으로 집약될 것 같다. 왜냐하면 한국노동운동에 남은 과제는 정치력의 공정배분과 경영권의 배분이기 때문이다. 이중 경영권의 배분·경영참가의 문제는 기업내 생산성연합 전략과 상당부분 중첩되어 있다. 즉 정보화세계화선진화라는 환경속에서 생산성연합과 정치력의 공정배분이라는 두개의 경향성(agenda)이 향후 노사관계의 성격을 규정하는 중심개념이 될 것으로 전망된다.

2. 경영측의 제안 : 생산성 연합

1980년대에 들어서면서 노사관계의 대전환이 시도되고 있다. 노사관계가 기업차원의 노사협회의와 근로자 참가를 중심으로 한 노사관계로 전환되고 있다. 이러한 경향을 통칭하여 생산성연합(productivity coalition)이란 개념으로 정리할 수 있다. 기업을 하나의 생산공동체로 보고 기업발전을 위하여 노사가 합작협력하면서 기업발전의 혜택을 노사가 함께 누리자는 취지이다. 이러한 생산성연합에 장애(노사불신, 노조약화)가 없는 것은 아니지만 향후 기업내 노사관계의 큰 흐름은 생산성연합의 범주를 벗어나기는 어렵지 않겠는가 생각된다.

제 5 장

한국 노동운동의 과제 : 정치력의 공정배분

1. 정치력의 공정배분

노동기본권의 확립, 경제력·경영권의 배분문제는 주로 노·사간의 2자 관

계에서 파생되는 것인데 비하여, 정치력의 공정배분 문제는 노·사정간의 3자 관계에서 파생되는 특성을 가지고 있다. 선진국의 노사관계를 볼 때 노동운동에 강력한 정치력이 배분된 경우 주요 정책의 공동결정 내지는 3자 협의가 제도화·관행화되어 있다. 한국의 노동운동이 그간에 이룩한 양적·질적 발전에 비추어 볼때 현재 유지되고 있는 노·사정 3자간의 정치력 불균형 상태는 개선되어야 할 과제임에 틀림없다.

2. 정치력 공정배분의 필요성

정치력의 공정분배라는 과제를 설정할 때 현재 노동운동 진영에서 가장 중요한 과제로 설정하고 있는 조직의 산별체제로의 전환문제나 상급조직 위상강화의 문제도 정치력의 공정분배와 밀접하게 연관되어 있다. 제도적인 뒷받침과 정치적인 권위를 확보하기 위해서는 대국민, 대정부관계에 있어 신뢰와 안정적인 지위확보 즉 정치력의 공정분배가 필수적인 것이다. 한국의 노동운동은 기업의 울타리·단체교섭의 중독증세에서 벗어나 정치력의 공정분배를 요구할 시점에 와 있다. 이는 대전환기의 한국사회에서 노동운동의 생존이 걸린 문제로 보인다.

3. 정치력의 공정배분을 이룩하기 위하여

가. 겸손한 노동운동

노동운동은 사회발전의 큰 흐름을 타야 발전할 수 있다. 현재 한국사회의 큰 발전흐름은 정보화세계화선진화이다. 한국의 노동운동은 자신의 자세를 낮추고 이 큰 흐름에 합류하여야 한다. 그 이유는 무엇인가? 첫째, 노동운동이 필요로 하는 정치력의 공정배분을 위해서는 정부와 국민들의 노동운동에 대한 신뢰가 있어야 되기 때문이다. 둘째, 한국의 노동운동은 한 시대를 정리하고 다음 국면으로 넘어가는 시점에 와 있다. 이제 대중운동(movement)로서의 노동운동이 얻을 수 있는 성과보다는 노동조합의 정치

(trade union politics)·노동운동의 정치력으로 얻을 수 있는 성과가 더욱
많게 되었다. 셋째, 한국의 노동운동은 우선 자세를 낮추어야 노·사정 3
자 파트너십 관계를 맺을 수 있을 것으로 보인다.

나. 사회적 합의에의 참여

한국의 노동운동을 공인된 사회세력으로 진출시키는 가장 유력한 방안은
중앙차원의 노·사정 3자 합의구도를 정착시키는 것이다. 이제 노동운동은
공개적인 정치의 마당을 갖고 있다. 지역·업종별 간담회, 중앙차원의 사회
적 합의채널, 그리고 여론에 직접 호소할 수 있는 제도적 장치들도 충분히
마련되어 있다. 문제는 정치력의 부족으로 열린 정치공간을 충분히 활용하지
못하고 있을 뿐이다.

제2부 사회경제환경변화와 노동운동의 방향

김대환 저*

제 1 장 문제의 제기

세계자본주의체제의 급속한 구조변화로 국가간·자본간의 경쟁이 치열해지고 있다. 이 경쟁은 경제경쟁을 의미하는 것으로, 무엇보다도 경제적인 측면에서의 ‘국가경쟁력의 강화’가 시대적인 과제로 (재)등장하고 이 과제를 수행하기 위한 자본합리화 조치가 앞다투어 강화되고 있다. 그러나 이러한 사정을 이해한다고 하더라도 국제경쟁력의 강화를 위해 자본합리화가 절대절명의 과제이고 이를 위해서 노동층의 희생이 불가피하다는 주장이나 ‘노동운동 무용론’에는 동의하기 어려운 것이다.

이제는 노동부문 스스로도 변화되고 있는 가운데 과거와는 다른, 어떤 새로운 노사관계 정립의 모색이 필요하다고 느끼고 있고, 문제는 어떠한 노사관계가 변화하는 현실에서 국가경쟁력을 안정적으로 확보해 주는가 하는 것이다. 이를 현실적으로 가능하게 하면서도 발전적인 노사관계의 패러다임은 어떻게 설정되어야 할 것인가 하는 것이 이 글의 주된 관심사항이다.

* 인하대 경제학과 교수

제 2 장

사회경제환경 변화의 인식

1. 세계화와 노동문제

최근 세계경제의 급격한 변화의 과정에서 나타난 가장 뚜렷한 현상의 하나는, 경제활동의 차원이 일국의 범위를 넘어서 전 세계적 혹은 전 지구적으로 확대되는 이른바 '세계화'(globalisation) 현상으로서 오늘날의 세계경제는 '글로벌 경제'(global economy)로 명명되고 있다.

가. 세계화의 논리와 구조

현재 전개되고 있는 세계화의 구조적 특징은, 헤게모니 중심세력이 부재한 가운데 시장의 범 지구적인 확대와 더불어 거의 무차별적인 개방을 통한 경제적 의미의 국경의 상실, 그리고 국가의 경제에 대한 개입과 국민경제에 대한 보호가 아닌 시장세력의 작용에의 전면적인 의존 등으로 정리할 수 있다.

글로벌 경제의 동력은 자본이다. 그 전면에는 다국적기업이, 배후에는 국제금융자본이 자리하고 있다. 세계화를 뒷받침하고 정당화하는 논리는 시장의 논리이다. 시장논리의 무차별적 적용은 무한경쟁을 가져오고, 이를 통해 효율이 무한대로 제고됨으로써 경제적 희생 역시 무한정 증대된다는 것이다. 이 시장경쟁의 논리는 자본과 노동의 차별성을 인정하지 않으며, 자본가와 노동자간의 이해관계의 대립문제는 안중에도 없다.

나. 노동부문에 대한 영향

글로벌 경제하에서 진전되고 있는 생산의 유연성은 임시노동의 비중을 증대시킴과 동시에 심각한 실업문제를 야기하고 국적, 종교, 인종 및 성에 따

른 분단노동시장의 형성과 발전을 통하여 조직노동자의 세력을 이미 상당히 약화시켜 왔으며 앞으로도 이러한 경향은 계속될 것으로 보인다. 이와 더불어 자본논리가 더욱 강화되고 시장경쟁이 강조됨에 따라 복지정책은 오히려 후퇴하는 상황에서 노동자들의 경제적 지위는 상대적으로 하락할 가능성이 크다. 글로벌 경제하에서 각국이 내세우는 '경쟁력강화'는 노동부문에 대한 압박으로 작용할 소지가 크다. 이는 국제경쟁력이 약한 개발도상국에서 이미 현실적으로 나타나고 있으며 한국의 경우도 예외가 아니다. 자본논리의 강화 속에서 나타나는 경쟁력강화는 사실상 노동자들의 희생을 강요하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 억압에 대한 분노가 존재하는 한, 변화된 상황에 대응하기 위한 노동조직의 재편 및 광범한 국내외 연대의 시도 등 노동자 집단의 주체적인 노력이 기울여지는 가운데 노사문제는 글로벌 경제의 전개와 더불어 오히려 더욱 다양하게 제기되어 갈 것이다.

2. 자본합리화와 노사관계

가. 자본합리화의 형태와 논리

최근 변화하는 세계경제의 구조하에서 경쟁력강화를 위한 노력으로서의 '신경영전략'의 이름하에 자본합리화가 다양한 형태로 전개되고 있다. 한국의 경우도 마치 유행과도 같이 경영합리화가 기업의 운동으로 번지고 있다. 신경영전략은 형태가 매우 다양하지만, 크게 볼 때는 '총체적 품질경영'(TQM : Total Quality Management)전략으로 대변된다고 생각된다. 이 내용을 부문별로 요약하면 (1) 수요창출을 위한 고객중심의 경영 (2) 경쟁력제고를 위한 기업조직의 혁신 (3) 생산성제고를 위한 '노동의 유연화' (4) '노동생활의 질'(QWL : Quality of Work Life) 향상 등이다. 세계화와 더불어 진행되고 있는 최근의 신경영전략의 기본논리는 기존의 자본합리화와는 다른 전혀 새로운 무어든 아니다. 다만, 이전과는 달리 노조의 약화를 이용하여 매우 광범위하게 자본합리화를 추진하여 기업 자체의 이미지를 새롭게 하고자 하는 양상이 이전과 다를 뿐이다.

나. 노사관계에 대한 영향

(1) 이론적 고찰

첫 번째 범주인 수요창출을 위한 고객중심의 경영전략이 노동자에 미치는 영향은 직접적으로 노동강도를 높이는 방향으로 작용하고 생산영역에서 노동자의 다기능화를 요구할 뿐만이 아니라 고객관리 및 상품의 애프터서비스(after service)에 보다 강도높은 노동투입을 수반한다. 두 번째 범주인 기업조직의 혁신은 예외없이 기업규모의 축소를 가져와 고용불안을 야기하며 노동강도의 강화를 초래한다. 세 번째 범주인 소위 노동의 유연화는 한편으로는 개별 노동자간의 차이를 확대시킴과 동시에 경쟁을 격화시킴으로써 사실상 노동강도의 강화를 가져옴과 동시에 특히 조직노동자 즉 노동조합의 조직역량을 실질적으로 약화시키는 방향으로 작용한다. 마지막 범주인 노동생활의 질(QWL:Quality of Work Life) 향상은 두말할 필요도 없이 노동자에게 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 따라서 이 QWL 전략 자체는 진보적인 발상이라고 할 수 있다. 그러나 대부분의 경우에 노동생활의 질 향상은 상징적인 차원에 머물고 있으며 그 효과가 미미할 뿐만이 아니라 앞으로도 신경영전략에서 그 중요성이 별로 증대되지 않을 것이라는 것이 일반적인 관측이다. 이렇듯 신경영전략의 노동자에 대한 영향을 통해 볼 때 그것이 주도하는 ‘유연한 노사관계’로의 변화는 노동자에게 다면적인 압박을 가하고 있음을 알 수 있다. ‘유연성’은 실제 자본의 유연성이며 이에 상응하는 노동의 재편을 통한 자본논리의 추구가 곧 기존의 노사관계와는 확연히 다른 노동부문을 압박하는 ‘유연적 노사관계’를 추동하고 있는 것이다.

(2) 한국의 현상황

이러한 우려는 한국의 경우 상당한 정도로 현실로 나타나고 있는 것으로 생각된다. 한편으로는 현재 도입·추진되고 있는 신경영전략이 ‘노동의 유연화’를 강조하면서도 수량적 유연화와 엄격한 노무관리에 치중하여 보다 직접적으로 노동부문을 압박하여 갈등을 유발하고 있다. 이는 기술 및 숙련의 향상을 통한 노동자의 이익이 상대적으로 무시된 ‘반쪽 유연화’로서, 이러한 수량적 유연화는 일반적으로도 그러한 경향이 있지만, 특히 한국의 경우에는 보다 엄격한 노무관리제도의 도입과 병행되어 추진되고 있어 노동통제를 대

체하기 보다는 오히려 더 강화하는 방향으로 작용하여 이 역시 노사관계의 안정을 해치고 있다. 그 대표적인 제도가 '신인사제도'와 '신임금제도'인데, 기업은 이 제도의 도입을 통하여 인사, 보수 등 전반적인 노무관리의 체계를 연공서열에서 개인별 능력위주로 개편하고자 하는 움직임을 보이고 있다. 이는 노동자간의 경쟁을 촉진하여 생산성증대로 직결시키는 자본합리화의 방식으로서 반드시 엄격한 개인별 실적평가를 수반하게 마련이다. 이것이 노동조합에 대해서는 내부 조직역량을 약화시키는 영향을 미친다는 것은 두말할 필요가 없다. 최근 들어 경영자 단체들이 이 제도의 도입을 강력히 권고하고 기업들이 다시 추진할 예정으로 있어 이를 둘러싼 노사간의 대립이 재연될—아마도 더욱 첨예하게 조짐을 보이고 있다.

제 3 장

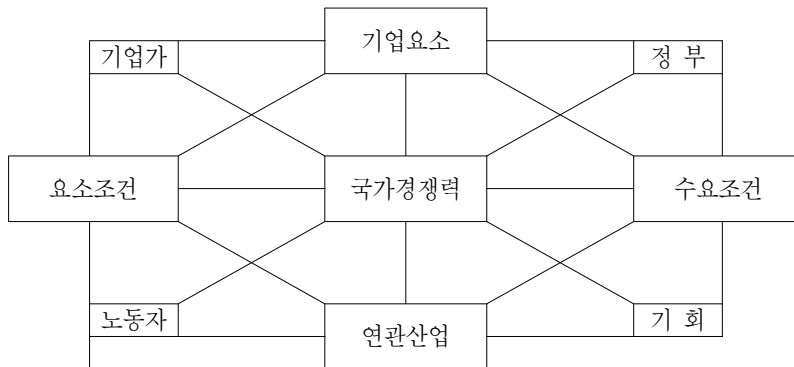
노사관계의 정립 : 참여적 노사관계

1. 경쟁력 강화와 노사관계

가. 국가경쟁력의 개념과 규정요인

여기서는 '국가경쟁력'이란 개념을 '산업의 국제경쟁력'으로 제한하여 사용하고자 한다. 산업의 국제경쟁력은 단일변수에 의존하거나 경제적 요인에 의해서만 규정되는 것이 아니라 매우 복잡적이다. 산업수준에서 이를 정리하여 나타낸 것이 아래의 [그림]이다.

[그림] 국가경쟁력의 결정요인



여기서 요소조건, 수요조건, 기업요소, 연관산업 네 가지가 경쟁력의 내생 변수라고 한다면, 나머지 네 가지는 외생변수라고 할 수 있다. 이 양자는 상호 연관된 것으로, 후자 가운데 특히 정부, 기업, 노동자의 역할은 사회경제적 틀을 구성하는 제도적인 요소로서 장기적 경쟁력을 좌우한다. 노동자는 경쟁력의 최일선 담당자로서, 무엇보다도 이들의 근로의욕이 경쟁을 좌우한다고 해도 지나친 말은 아닐 것이다. 이런 면에서 본다면, 근로의욕의 저하를 방지하고 증진을 위한 교섭이 노동조합의 중요한 기능이라고 할 수 있다. 마치 임금인상의 억제나 노동의 자본에의 종속이 경쟁력 강화의 요체인 것처럼 ‘선전’하는 것은 정확하지 못한 것은 말할 것도 없고 잘못된 것이다.

나. 노동자의 참여를 통한 경쟁력강화

경쟁력강화의 최일선 담당자는 노동자이다. 단기적인 비용조건에 급급하여 노동비용 절감만으로써 경쟁력을 강화하고자 한다면, 이는 저품질의 상품을 저가를 무기로 경쟁하겠다는 얘기밖에 되지 않는다. 노동자의 참여는 크게 두 차원으로 나누어 볼 수 있는데, 그 하나는 정책참여이며 다른 하나는 경영참여이다. 정책참여에도 여러 차원이 있겠으나, 우선 중요한 것은 앞에서

말한 개혁프로그램의 마련에 노동자가 실질적으로 참여하는 것이다. 이를 통하여 노동자 자신도 스스로의 지위향상을 위한 중장기적 프로그램을 가질 수 있으며 전체적인 관점에 입각하여 국가정책에 협력할 수 있는 것이다. 두 번째의 차원인 경영참가에 있어서는 그 제도적 장치의 마련을 더 이상 미루어서는 결코 고생산성 경제로 갈 수 없다는 사실을 정책당국자는 물론 기업주도 명확히 인식할 필요가 있다. 그러나 한국의 현실은 노사협조주의를 내걸면서 사실상은 노동조합의 투항주의를 부추기는 측면이 여전히 강하게 남아 있다. 정부와 경영계의 인식의 전환 없이는 참여적 노사관계의 구축은 요원하다.

2. 노동의 인간화를 위한 참여적 노사관계

국가경쟁력의 강화를 위해서나 신경영전략의 성공을 위해서도 노동자의 의욕과 적극적인 참여를 가져오는 참여적 노사관계가 중요하다. 이는 생산과 노동의 주체가 인간이라는 근원적인 사실에서 비롯된 것이다. 노동의 인간화란 일의 내용과 환경이 인간의 존엄을 보호할 수 있는 것이고 노동자가 이에 영향을 줄 수 있는 권한을 가지며 시민 및 개인으로서의 생활이 일의 내용과 환경에 의해 침해당하지 않게 하는 것이 노동의 인간화이다. 이는 최근 들어 부쩍 논의되고 있는 ‘노동생활의 질’(QWL) 향상과 상통하는 개념으로서, 보다 구체적으로는 ① 충분하고 공정한 보수 ② 안전하고 건강한 작업환경 ③ 인간능력을 활용, 발전시키는 직접적인 기회 ④ 지속적인 성장의 기회와 소득 및 고용의 보장 ⑤ 작업조직에 있어서의 사회적 통합 ⑥ 작업조직에 있어서의 민주적 권리 ⑦ 노동과 생활전체와의 조화 ⑧ 노동생활의 사회적 의의를 보장 내지는 신장하는 것을 그 내용으로 한다.

제 4 장 노동운동의 방향에 대하여

현 시점에서 신경영전략에 대한 노동조합의 대응방향은 참여적 대응이어야 한다고 생각한다. 전면적인 거부는 현상황에서 명분을 획득하기가 어려울 뿐만 아니라, 이미 선진국의 사례에서 나타났듯이 노동운동의 사회적 고립을 자초하기가 쉽다. 수량적이고도 주변적인 유연화 전략으로 인한 노동부문의 압박을 방지할 것이 아니라, 유연화 자체는 인정하는 기반 위에서 노동조합이 직접 참여하여 노동생활의 질 향상 요인을 적극 도입하도록 하는 것이 중요하다. 이 과정에서 ‘유연화 인정’과 ‘노동자의 경영참가’를 주고받는 노동조합의 대응전략이 구사될 필요가 있으며, 이를 토대로 참여적 노사관계를 제도적으로 정립시켜 나가야 할 것이다. 이제 현시점에서 취해야 할 한국 노동운동의 전반적인 방향에 대하여 제언하면 다음과 같다.

첫째, 운동의 노선. 사회적 조합주의(social unionism)가 이 시점에서 한국 노동운동이 택하여야 할 노선이다.

둘째, 운동의 목표. 한국 노동운동의 목표를 참여적 노사관계의 제도적 구축으로 수렴하는 것이 필요하다.

셋째, 노조활동의 역점. 정책활동의 강화 및 조직화에 노동조합 활동의 역점이 두어져야 할 것이다.

넷째, 교섭의 원칙. 단체교섭에 있어서는 철저한 합리성을 견지하여야만 한다. 이익관련 교섭에 있어서는 ‘주고 받는’(give and take) 자세가 요구된다.

다섯째, 기본동력의 중시. 아무리 사회경제환경이 변하더라도 노동운동의 고전적 동력은 단결력이다.

마지막으로, 국제적인 연대운동. 형식적이고 의전적인 국제연대에서 실질적이고 구체적인 국제연대로 이행함과 동시에 광범한 연대의 네트워크를 형성하고 그 활동을 강화할 필요성이 어느 때보다도 절실하다.

제3부 노동운동의 새로운 패러다임

- 연대원리에 기초한 참여전략 -

어수봉 저*

제 1 장

사회경제환경의 변화 내용과 의의

1. 정보기술시대의 도래

정보기술(information technology)은 휴먼웨어(humanware)로 불리고 있는데, 정보기술에의 투자란 곧 인간에 대한 투자를 의미하는 것으로서 인적자원혁신의 원동력이 되고 있다. 정보화시대의 도래가 노동자에게 요구하는 변화는 ① 기능의 폭을 넓히고, ② 상위기술에 대한 이해를 기초로 하여 기능의 깊이를 크게 하며, ③ 네트워크(network)기술의 습득으로 요약될 수 있다. 즉, 정보기술은 인력개발 방식의 새로운 패러다임을 요구하는 것이다. 정보기술시대의 도래가 노동운동에게 갖는 의의는 첫째, 종래의 생산직과 사무직이라는 직종구분이 모호해진다는 점, 둘째, 기능과 기술의 통합으로 노동자의 고학력·고기능·다기능화가 요구된다는 점, 셋째, 정보기술의 빠른 변화로 고용안정을 위해서는 평생학습이 요구된다는 점등이다. 다시 말하면 정보기술의 확산으로 조직의 수평분화가 진전되고 기능과 기술이 통합되면서 작업현장에서의 개별 노동자의 권한과 책임이 커지게 된다. 이는 이제 노동운동은 개별노동자의 권한강화라는 측면을 연대원리에 기초해 노동조합의 권한강화(union empowerment)로 이끌어내는 전략을 강구해야 함을 시사해 준다.

* 한국노동연구원 연구위원

2. 국제경쟁의 심화(세계화)

세계화(globalization)는 그 본질적 내용이 어떻게 표현되든 기업의 경영 혁신의 원동력임에 틀림없으며, 경영혁신이 노동자의 노동생활 및 삶의 질에 영향을 주는 한 노동조합이 세계화에 주목해야 할 이유가 있는 것이다.

미국의 Cooke(1990 : 137 ~ 155) 교수는 강한 노동조합만이 협력적 노사관계를 구축하는데 성공할 수 있다고 강조하고 있다. 그는 구체적인 산업민주주의 제도의 발전 과제로서 다음을 지적하고 있다.

1) 협력적 노사관계에 문제가 발생했을때 노사 양자로부터 신뢰받는 객관적인 중재자의 선임.

2) 노사가 신뢰와 참여도에 대한 적극적 대화.

3) 의사결정과 성과에 대한 노동자(노동조합)의 참여보장

또한 미국의 전 노동부장관이었던 Ray Marshall(1987, pp.156 ~ 249) 교수 역시 국경없는 경제전쟁시대에 노동조합의 선택은 참여와 협력이라는 점을 강조하고 있다.

3. 노동력 공급구조의 변화

우선 노동력의 고학력화와 여성화 측면이 중요하다. 고등학교 및 대학에의 진학률의 상승은 향후 노동시장에 진입할 노동자의 반수 정도는 고등교육을 받은 사람임을 의미하며 이러한 고학력화 추세는 2000년까지 더욱 가속화될 전망이다. 또한 여성화 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 이때 노동운동은 고학력, 여성 및 사무직 노동자가 원하는 것이 무엇인가를 고려해야 한다. 노동자 특성의 변화와 더불어 노동의식 변화도 노동운동이 간과해서는 안될 측면이다. 소위 “신세대” 노동자 계층이 증가하면서 이들의 가치관을 노동운동이 어떻게 연대원리로 흡수할 수 있느냐는 중요한 노동운동 과제이다.

제 2 장

기업의 노동유연화 전략과 노조의 참여전략

1. 기업의 노동유연화 전략

노동유연화 전략이란 간단히 말해 노동력을 필요한 시간과 필요한 장소에 효율적으로 활용한다는 전략(JIT employment)이다. 기업의 노동유연화 전략은 크게 기존 근로자의 생산성 향상을 시도하는 기능적 유연성 측면과 조직 전체의 생산성 향상을 목표로 하는 수량적 유연성 측면으로 구별하여 살펴볼 수 있다. 이러한 기업의 노동유연화 전략, 특히 우리 나라 기업의 경우와 같이 수량적 유연성을 중심축으로 하는 노동유연성 추구는 노동시장의 이중구조를 심화시킬 가능성이 높으며 이는 궁극적으로 노동자의 고용안정을 저해하여 노동자의 삶의 질을 저하시키게 된다. 기업은 노동유연화 전략을 구현하기 위해 “협력적 노사관계”의 구축을 추구하게 된다. 이때 “협력”이란 노동유연화예의 협력을 의미하기 때문에 노동조합과의 갈등은 필수적이다.

2. 우리 나라에서의 노동자 참여제도의 실태분석

우선 노동자 참여제도의 도입실태를 보면 1986년 현재 미국의 기업보다 한국의 기업에서 참여경영제도의 도입비율이 높음을 알 수 있다. 그러나 우리나라 기업에서 참여경영제도가 상당수 도입되었지만 그 운영측면에서는 노동자의 참여는 대부분 배제된 것으로 나타난다. 또한 전반적으로 경영의 모든 측면에 있어 작업팀 혹은 현장작업자가 의사결정을 하는 비율은 매우 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다. 즉 노동자의 권한 강화(labor empowerment)는 현장에서 이루어지지 않고 있는 것이다.

3. 노조의 참여전략

최근의 노사관계 연구결과들은 참여와 협력을 기초로 한 노사관계가 세계화시대 초일류기업의 중요한 특징이 되고 있음을 지적한다. 그러나 우리나라의 경우 아직 참여방식과 그 내용, 협력방식과 그 내용에 대한 노사간 신뢰가 부족하고 더욱이 구체적인 현장 메뉴얼도 개발되어 있지 않은 실정이다.

산업민주주의와 생산성 향상은 곧 노동자의 삶의 질의 향상이라는 노동운동의 궁극적 목표와 동일하다. 여기서 참여적 노사관계의 구축이 한편으로는 산업민주주의를 확산시키고 다른 한편으로는 기업과 국민경제의 생산성 향상을 통해 궁극적으로 소득향상과 고용안정을 달성하는 노동운동의 방식이 되어야 한다고 생각하며 이를 “연대원리에 기초한 참여전략”이라고 부른다. 또한 노동자의 삶과 관련된 경영권은 노사가 그 권한을 자율적으로 배분하며 창출한다는 인식과 함께 노동자 권한강화(labor empowerment) 역시 사용자에 의해 주어진 것이 아니라 노사의 자율교섭(혹은 자유로운 계약)에 의해 창출된 권한의 배분임을 인식할 수 있다.

제 3 장

참여적 노사관계 구축의 장애요인

첫째, 참여적 노사관계구축의 걸림돌로서 대립적 성격을 갖는 단체교섭(collective bargaining)과 협력적 성격을 갖는 노사협약(cooperation)가 동일 사업장에서 동일 주체(노사)간에 이루어지고 있는 우리 나라 노사관계의 기본구조가 지적되어야 한다.

둘째, 최근의 경영혁신이 전통적 노무관리방식의 강화와 결합되어 진행되고 있는 측면이 노동조합으로 하여금 참여·협력적 노사관계에 대한 불신을 초래하게 만들고 있다.

셋째, 참여적 노사관계의 구축으로 팀제도입 등 의사결정의 하부위임

(empowerment)이 진행되면 개별노동자의 권한강화에는 좋지만 상대적으로 노동조합 혹은 노동조합 간부의 영향력을 약화시킬 것이라는 노동조합 측면의 불안이 우리 나라에서 사업장단위 참여·협력적 노사관계 구축에 걸림돌이 될 수 있다.

넷째, 최근 유행하는 참여·협력적 프로그램의 강화가 근본적으로 기업의 노동조합 회피전략에 불과할 것이라는 노동조합의 불신이 참여적 노사관계 구축의 걸림돌이 되고 있다.

다섯째, 참여와 협력적 노사관계란 기업이 우선 성실히 정보를 공개하고 중요한 의사결정에 노동조합(혹은 노동자대표)을 참여시키는 것을 의미한다. 따라서 노동조합 측면에서는 우선 공개된 정보의 분석능력이 있어야 하며 기업의 의사결정에 단지 쫓아가지 않기 위해서는 광범위한 정보수집능력이 전제되어야 하는데 이는 노동조합의 전문성을 의미한다.

제 4 장 노동운동의 정책과제

1. 기업별 노사관계구조의 중앙화

가. 중앙화의 의미

여기에서 논의하고자 하는 노사관계구조의 중앙화 논의의 기초는 효율성 차원(efficiency)이다. 즉 노사관계구조의 중앙화는 첫째, 노동조합조직의 중앙화뿐만 아니라 기업단체 혹은 기업가조직의 중앙화를 의미하고, 둘째, 중앙화란 조직측면보다는 오히려 기능적 측면에서의 권한강화(empowerment)를 의미하며, 셋째, 노사관계구조의 중앙화는 조직대상측면(즉 산업, 업종, 직종 등)뿐 아니라 지역, 자본 및 생산협력관계등의 측면에서 전개될 수 있는 다양하고 유연한 중앙화를 의미한다. 따라서 중앙화의 가장 중요한 측면

은 “단체교섭은 단위기업 외부에서, 그리고 노사간 참여와 협조는 단위기업 내부에서 이루어지는 노사관계의 다원화 구도”인 것이다. 본고는 이러한 노사관계 구도가 참여적 노사관계 구축의 필요조건이라고 판단하고 있으며, 우리나라의 경우 노사관계 기능의 수준에 따라 노사관계구조도 역시 다원화 되어야 한다고 주장한다. 그러면 우리 나라 노사관계에서 대립적 협상과 참여·협조적 협의의 이원화구조가 왜 일원화구조보다 더 효율적일 수 있는가?

첫째, 기업이 세계화정보화시대에 경영혁신을 효과적으로 추진하기 위해서는 노동자의 자발적 참여와 협력이 전제되어야 한다. 둘째, 노사관계의 이원화 구조하에서는, 정부가 사업장단위에서는 노사자치주의를 존중하고 중앙차원에서는 국정운영의 동반자로서 노사를 받아들이기가 보다 쉬워진다. 셋째, 노사관계의 이원구조화는 노사의 전문성을 제고할 수 있는 여지를 넓혀준다. 넷째, 노사관계구조의 이원화는 노·노간 혹은 기업간 형평성을 제고함으로써 국민경제 전체의 효율성을 제고하게 된다. 다섯째, 노사관계의 이원구조화는 연대원리를 강화하여 노동자간 형평성을 제고하게 되는데 이는 노동조합 조직률을 제고시키게 되며 그 결과 참여·협력적 노사관계구축을 촉진하게 한다. 여섯째, 노사관계의 이원구조화는 보다 효율적인 인적자원 개발체제의 구축을 용이하게 함으로써 파레토효율적일 수 있다. 일곱째, 노사관계의 이원구조화는 예를 들어 산업안전과 산재보험의 통합을 촉진하고, 기업복지와 사회복지(의료보험, 국민연금 등)의 유기적 결합을 촉진시키는 등 노동보호와 노동복지 측면에서 기업과 사회의 효율적 역할분담을 가능케 하여 국민경제 전체의 효율성을 제고하게 된다.

나. 중앙화 및 다원구조화의 정책과제

첫째, 현재 노사관계구조의 이원화를 추진할 수 있는 경제주체로서 정부의 역할이 중요하다. 둘째, 노사는 공히 중앙단위 조직을 강화하여 노사관계 이원화를 추진해야 하며 정부는 이 과정에 참여하고 노사의 중앙단위 교섭을 적극 지원해야 한다. 셋째, 다양하고 유연한 형태의 노사관계 이원화구조가 실험되고 추진되어야 한다. 넷째, 노사관계는 하나의 경제사회 시스템이

기 때문에 실현 가능한 노사관계 개혁을 위해서는 인력개발체계, 산업안전 및 사회복지제도 등 노동관련 분야 뿐 아니라 산업, 금융, 조세, 주택, 토지 등 모든 관련분야에서의 개혁이 동시에 추진되어야 한다. 다섯째, 노동조합은 자주성, 민주성, 전문성을 제고하는 한편, 기업은 생산성, 전문성을 제고하여 참여와 협력에 기초한 산업민주주의가 정착할 수 있는 기반을 더욱 공고히 해야 한다.

2. 노동운동의 참여전략 과제

첫째, 노동운동의 참여전략은 기본적으로 강한 노동조합을 전제로 해야 한다. 노동조합은 미조직 사업장의 조직화(예를 들면 영세제조사업장, 서비스 부문, 공무원, 교사 등)와 더불어 조직부문의 비조합원 조직화(예를 들면 제조업 사업체의 사무직 노동자, 임시직·시간제 취업자 등)에 최대한의 노력을 기울여야 한다. 둘째, 노동자의 특성변화와 의식변화에 부응하는 노동운동 방식을 개발해야 한다. 셋째, 노동조합은 기본적으로 단체교섭을 통한 참여경영전략을 추구해야 한다.

〈Ⅱ. 선진국 노동운동의 위기에 대한 평가(1970~90)〉

최영기 저

제 1 장 위기에 대한 진단

1. 위기의 원인

1960년대 이후 생산성 제고를 위한 공정 합리화가 진행될수록 작업은 더욱 파편화, 분절화되어 노동의 비인간화가 진전됨에 따라 선진공업국의 근로자들은 단순 반복적인 노동에 대한 혐오증을 나타내기 시작하였다. 이러한 노동 혐오증은 높은 결근률과 작업능률의 저하로 나타나 기간산업의 경쟁력을 더욱 떨어뜨리게 되는 악순환을 거듭하게 되었다. 또한 극소 전자기술의 광범위한 활용과 글로벌 리제이션이 진전되면서, 그리고 새로운 산업이 발전하고 중후장대형 대량생산체제가 와해되면서 노동력의 구성면에서도 많은 변화가 있게 되었다. 사업장내의 직무와 직종이 다양하게 분화되기 시작하였으며 그 결과 종래 숙련공을 중심으로 형성되었던 노동력 구성의 동질성이 와해되게 되었다. 여기에다가 1970년대 중반이후의 정치적 보수화 물결은 노동조합의 지나친 정치적 영향력 및 분배 극대화를 추구하는 집단 이기주의에 대한 비판을 확산시켜 노동운동의 입지를 결정적으로 위축시키게 되었다.

2. 조직률의 감소

<표1-1> 노조조직률 추이

(단위 : %)

	1970	1979	1986 ~ 87	1970 ~ 79	1979 ~ 86	1970 ~ 87
급상승 : 덴마크	66	86	95	+20	+9	29
상승후 정체 : 벨기에	66	77	76	11	-1	10
상승후 하락 : 영국	51	58	50	7	-8	-1
지속적 하락 : 미국	31	25	17	-6	-8	-14

자료 : Blanchflower and Freeman(1991)

3. 공공부문 노조의 진출

노동운동의 위기와 관련하여 많이 논의되는 쟁점이 바로 조합원 구성상의 변화로서, 1970년대 이후 화이트칼라 노조 특히 공공부문 노조의 조직적 신장이다. 어찌보면 화이트칼라 조직화 비중이 높아지고 있는 주된 원인이 화이트칼라가 많이 포진하고 있는 공공부문에서의 조직화가 급신장했기 때문이다. 이의 배경은 대체로 다음 3가지 정도로 정리해 볼 수 있다. 첫째는 글로벌라이제이션 추세 하에서 심해지는 국제 경쟁으로 인하여 제조업은 원가절감압박과 노사관계 안정의 압력을 받고 있는데 비하여 공공부문은 이같은 국제 경쟁으로부터 철저히 보호받고 있다는 점을 들 수 있다. 둘째는 민영화의 추진과 고용 안정성으로 인한 공공부문 종사자의 양적인 증가이다. 셋째는 선진 공업국의 많은 나라에 정착되어 있는 지방자치체가 공공부문 노조 급신장에 일조하였다고 할 수 있다.

4. 교섭력의 약화

노동운동 위기의 한 측면으로 제시되는 노동조합 일반의 교섭력 저하현상은 무엇보다도 전후 지속적인 생산성 증대와 경제성장의 원동력이었던 대량생산체제가 점차 와해되어 가는 것과 긴밀히 연관된 것으로, 이로 인한 실업자수는 증가하고 생산성 증가속도는 둔화되게 되었다. 분배할 파이가 커지지 않는다면 분배를 위한 교섭의 성과가 크게 나타날 수가 없다. 또한 실업의

증가도 노동조합의 교섭력을 크게 약화시키는 요인으로 작용하게 되는데, 임금 및 근로조건 개선보다 직업안정성을 확보하는 것이 더 큰 과제로 대두되기 때문이다. 이제는 수요의 다양화, 고급화가 진전되고 마이크로일렉트로닉스 기술의 진보로 숙련을 중시하는 수공업적 전통과 첨단기술이 접목되어 생산시스템이 시장수요변화에 따라 유연하게 적응할 수 있도록 개편된다는 것이다.

5. 노동조합 대의기능의 약화

노동조합은 근로자 대표기구로서 근로자들의 의견을 집약하여 경영측과 교섭을 벌이고 경영측이 제공하는 정보를 근로자들에 전달해 주는 것은 노동조합의 핵심기능중 하나이다. 그러나 최근에는 노동조합을 중간매개로 이용하지 않고 경영자들이 노동조합과 같은 서비스를 제공하는 종업원 통합전략이 새롭게 대두되고 있다. 1970년대 중반 이후의 직무의 수직적·수평적 통합 등의 새로운 생산시스템하에서는 각종 성과배분제·이익분배제·종업원지주제 등으로 보상체계가 다양화되어 가면서 노동조합의 임금결정력이 점차 약화되어 갔다고 할 수 있다. 바꾸어 말하면 기업단위내에서 경영자측의 평가에 따라 결정되는 변동적인 임금포션이 늘어나고 있다. 또한 새로운 생산방식과 신경영전략하에서는 한 작업장내에서도 직무수행능력이나 숙련도 등에 따라 임금·직제상의 많은 차별을 두기 시작하고 점차 인력의 고급화·소수정예화가 진전되면서 종래 대량생산 체제하의 단순 기능직과는 구분되는 핵심근로자층이 형성되어 갔다. 기업내에서 활발히 진행되고 있는 이러한 모든 변화들은 궁극적으로 노동조합 단결력의 기초가 되었던 직종중심의 근로자간 연대의식을 약화시키고 기업을 중심으로 한 공동체의식, 종업원 의식을 진작시키는 방향으로 작용하고 있다. 즉 생산·사무직의 차별, 근로자와 경영자의 뚜렷한 경계선 그리고 전통적인 계급대립의식 등이 점차 어려워지고 통합되는 경향을 보이고 있다고 하겠다.

6. 노동조합의 대응

1970년 후반부터의 정보·통신기술의 진보, 대량생산 체제로부터의 탈피, 국제화과정을 거치면서 노사관계는 커다란 전환기를 거치게 되었다. 단체교섭을 중심으로 한 노동조합 활동이 위축되고 노동조합의 정치적 영향력도 약화되어 가는 과정에서 노동조합은 그 조직적 기반을 잃지 않기 위하여 다각도의 새로운 모색을 시도하고 있다. 위기에 대한 대응방식은 3가지로 구분할 수 있는데, 첫째로는 조직기반을 확충하기 위한 노력, 둘째로는 노동조합의 조합원 서비스 강화, 셋째로는 경영참가의 확대에 관한 것이다.

제 2 장 위기에 대한 평가

1. 위기를 어떻게 볼 것인가

오랜 역사과정 속에서 서구의 노동운동은 정치·경제적 상황에 따라 많은 부침을 겪었지만 노동운동은 근로자 대변 기구로서의 존재를 인정받고, 노동기본권이라는 생산현장에서의 근로자 시민권을 지속적으로 신장시켰으며, 정치·사회적 영향력을 계속 확대시켰을 뿐 아니라 유럽의 여러 나라들에서는 권력의 공유에까지 이르는 발전을 이룩하였다. 즉 갈등 - 협동 - 통합을 통한 세력확장의 유기체적 생성·발전과정을 거쳤왔다. 그러나 이제는 정보화국제화라는 도전에 직면해 있다. 이러한 국면에서 고용불안정의 문제·대량실업의 발생·임금저하와 같은 과제와 쟁점들이 새롭게 형성되고 있다.

2. 노동운동 약화정책과 노동운동의 위기

노동운동을 위축시킨 보다 직접적인 요인은 노동조합 조직의 관료화보다는 노동조합의 지나친 독점지대 추구에 대한 경영자와 정부의 공격적 대응이라 하겠다. 그 구체적 내용은 갈등의 증폭과 단체교섭제도 기피 전략으로 요약

된다. 영국·미국에서 사용되었던 경영자와 정부측의 노동조합 기피전략중 몇 가지를 열거해 보면 ① 사업장을 국내 비노조지역 또는 해외로 이전, ② 강한 노조가 자리잡고 있는 사업장이나 업종으로부터 투자를 회수, ③ 파업 포기각서나 기업내 복수노조를 포기하는 각서 등을 노조설립의 전제조건으로 제시, ④ 1980년대 들어서는 英·美의 보수정권이 그 출범 초기부터 노동조합 견제를 골자로 하는 신자유주의적 노동정책의 실시, ⑤ 노동조합의 영향력을 축소시키기 위한 수차에 걸친 법개정과 관행의 재정립 시도 등과 같다.

3. 노동운동의 적응력 부족과 노동운동의 위기

노동운동 위기의 중립적인 측면을 검토해 볼 필요가 있다. 이의 대표적인 예로는 노동운동의 추진주체인 노동력의 구성이 화이트칼라화, 여성화, 고급 기술인력화되면서 종래의 동질적인 노동력이 급속히 분화되고 조합원간의 결속력이 약화되어 가고 있어 전통적인 단체교섭 구조나 노동조합 문화로는 포괄하기 어렵게 되었다는 점을 들 수 있다. 그러나 이같은 노동력 구성의 분화가 동질적인 노동력을 근간으로 한 소품종 대량생산 체제에서 불가피하게 자리잡았던 권위주의적이고 관료적인 노무관리체계·단순반복적 작업으로 인한 노동의 파편화 등을 해소되는 과정과 동시에 진행되고 있다는 점에서 노동운동이 주장하고 추구해 왔던 ‘노동의 인간화’라는 방향으로의 변화라는 점에서 긍정적이라 할 수 있다. 그러나 유연 전문화라는 생산방식의 변화는 한편에서는 보다 많은 외주 하청 및 공장의 국제적·지역적 분산 등이 확대됨에 따라 노동운동 단결의 기초가 되고 단체교섭으로 묶일 수 있는 근로자들이 분산되고 근로자의 동질성이 약화된다.

이와 같이 노동운동 위기의 중립적인 측면은 근로자의 지위 향상이라는 기준으로 보았을 때 긍정적인 요소와 부정적인 요소가 혼재하고 있거나 향후 어떠한 방향으로 작용할지 확실하지 않은 것이 특징이다.

제 3 장 맺 음 말

서구 노동운동 위기의 근저에는 산업사회의 성격변화가 깔려 있다. 즉 산업사회에서의 주도적 지배(domination)관계는 노사간에 이루어졌다는 점에서 전체 사회운동에서 노동운동이 차지하는 주도성이 도출될 수 있었으나 후기 산업 사회로 변화되고 발전해 가면서 테크노크랫과 소비자, 여성과 남성, 개발업자와 주민 등 지배관계가 세분화다양화되면서 노동운동은 소위 신사회 운동에 그 주도권을 넘겨주게 되었다는 평가이다. 또한 ‘다품종 대량생산체제’, ‘유연전문화’, ‘ME혁명에 따른 정보화사회’, ‘린생산방식’(lean production) 등은 모두 20세기 생산의 성격을 결정지었던 대량생산 체제의 와해를 의미하고 있다. 앞으로 정보화국제화의 21세기 노동운동이 어떤 양태로 전개될 것인가에 대해서 명확한 해답을 얻기는 어렵다. 다만 정보화국제화 시대에 제기되는 노동문제를 해결하기 위한 새로운 방식과 이념은 아직 모색단계에 있다고 하겠다.

Part 2 생계비와 임금정책*

윤진호 편저**

제 1 장 생계비와 노총 임금정책의 변천

권혜자***

지금까지 노총 생계비는 4회의 모형 변경을 거쳐 왔다. 이는 시간이 지남에 따라 생활수준이나 소비형태가 변화하기 때문에 이를 반영하기 위한 것이었다.

이 글의 목적은 노총 생계비의 변천과정을 살펴봄으로써 우리 나라 노동조합의 임금정책이 어떠한 변화를 겪어왔는가를 검토하는 것이다. 임금정책 중 특히 생계비를 근거로한 노동조합 임금요구 수준의 결정을 중심으로 살펴본다.

생계비의 변천과정을 살펴볼 때, 우리 나라 노동조합의 임금정책에 밀접한 영향을 끼쳤던 정부의 임금정책 또한 고려하였다.

1. 생계비와 노총 임금정책의 변천과정

○ 생계비 산정 이전의 노총 임금정책(1970~1975년)

* 본 연구원에서 1996년도 발간, 요약내용임.

** 윤진호 : 인하대학교 경제학과 교수

***권혜자 : 한국노총 중앙연구원 연구원

이 시기는 유신체제와 국가 주도의 중화학 공업화로 특징 지워진다. 이 시기 정부의 임금정책 기조는 도매 물가를 3% 이내로 억제하도록 생산성 범위 내 임금 억제였다. 이에 따른 노총의 임금정책 기조는 정부의 임금규제정책을 수용하면서, 그 한도 내에서 임금인상 요구를 어느 만큼 높일 수 있는가로 집중되었다.

1970년대 중반의 고도성장기로 접어들면서 노총의 임금정책 활동은 실질임금 확보를 위한 명목임금인상의 확대에 초점을 맞추고 있다. 이 시기 노총의 임금정책의 기본목표는 한계생활 이하의 저임금지대의 일소, 임금의 실질가치보장 및 물가상승에 따른 임금손실의 보전, 생산성향상에 따른 실질임금인상이었다.

○ 생계비 산정 초기의 노총 임금정책(1976~1985년)

이 시기는 유신정권이 무너지고 쿠데타에 의해 새로운 정권이 들어서는 정치적 격동기였다. 1977년 4차 경제개발계획이 시작되는 가운데 정부 및 사용자 단체의 임금정책 기조는 생산성 임금논리에 의한 임금억제의 지속이었다. 5공화국 정부는 출범과 동시에 기존의 산별노조체제를 기업별 노동조합체제로 개악하여 노동조합 상급조직의 통제력 및 단결력 약화를 겨냥하였다.

1976년 노총은 처음으로 생계비 산정을 시작하였다. 이전 시기의 노총 임금정책의 기본목표가 달라진 것은 아니지만, 최저 이론생계비 산정에 따라 노총의 임금정책은 전환기를 맞이하였다. 70년대 말까지 노총의 임금요구안은 생산성 향상에 따른 임금인상 요구가 여전히 포함되어 있었으나 79년 이후부터는 임금요구안 산정시에 생계비상승률을 포함시키게 되었다.

○ 생계비논리에 의거한 노동조합 임금요구 결정(1986~1995년)

1987년 노동자 대투쟁이 일어나자 노총은 정부에 대해 보다 선명한 정책으로 선화하기 시작하였다. 1990년대 초반은 1980년대 후반에 형성된 대립적 노사관계가 고착되어 가는 시기였다. 정부는 전노협과 산하 사업장에 대하여

물리적 탄압을 강화하는 한편, 노총에 대해서는 기존의 협조적 관계를 유지·발전시키고자 하였다.

이 시기에 두차례에 걸쳐 개정된 노총의 생계비 모형은 변화된 생활 및 소비양식을 반영하고 유일한 임금인상 요구결정의 근거로 제시될 수 있었다. 나아가 최저생계비 이상의 고임금 사업장의 표준생계비를 산출하기도 하였다.

최저생계비논리는 1986년부터 생산성에 기초한 임금요구를 배제하고 생계비논리에 입각한 임금요구결정의 준거로 자리잡게 되었다. 또한 80년대 후반 이후 단위노조에도 최저생계비 논리가 임금협상의 원칙으로 정착되기에 이르렀다. 그러나 노총은 1990년대 초반에 정부가 주도한 노사정 사회적 합의에 참가함으로써 생계비 논리의 훼손 및 조직률의 감소 등을 초래하였다.

2. 노총 임금정책의 특징

첫째, 지난 20여 년 간 노동자의 소비지출 및 생활양식의 변화에 따라 노총 생계비의 내용은 노동자의 삶의 질을 제고하는 방향으로 변화하였다. 1990년 생계비 3차 모형 개정은 '최저'생계비 개념을 탈피, 표준생계비를 별도로 산정하였다. 그리하여 최저생계비를 상회하는 사업장에 대해서는 표준생계비를 기준으로 임금인상 요구를 하도록 권고하였다. 1995년의 생계비 모형 개정에서는 명칭을 '도시근로자 생계비'로 변경하여 물량적 최저 소비개념으로부터 탈피하였다.

둘째, 노총의 임금요구 수준은 노동자의 생계비 상승에 의거하여 거시적인 차원에서 결정되지만, 임금 정책은 단위사업장 중심으로 하고 있다. 이는 기업별 교섭체제 하에서 노동조합의 상급단체가 중앙단위의 교섭력을 갖지 못하기 때문이다. 그리하여 노총의 임금 정책은 단위사업장 임금정책의 참고자료로 사용된다. 기업규모별 임금격차의 축소를 위해 기업규모에 따라 임금요구를 달리 했던 범위 인상률의 제시는 이러한 사례이다. 그러나 이러한 노력은 중앙단위 교섭구조가 아닌 기업별 개별 교섭체제라는 한계를 극복하지 못한다.

셋째, 노총은 임금요구안의 근거로서 생계비뿐만 아니라, 국민경제의 성장과 같은 거시적 생산성 요인도 고려해 왔다. 이는 정부주도의 권위적 노동통제정책 하에서 생산성 논리가 정부와 기업의 임금억제 논리로서 강한 영향력을 발휘해온 사정과 관련이 있다.

3. 노총 생계비 정책의 문제점과 산별 노조를 지향하는 노조 임금정책방향

노총생계비에 의거한 임금인상률은 각 산업, 혹은 단위노조의 임금인상의 준거가 되어왔다. 동시에 노동조합 측의 임금 가이드라인으로 역할을 하였다. 그러나 노총의 임금요구안은 각 산별 연맹의 임금수준 및 특수한 조건 때문에 그대로 산하조직에서 수렴될 수는 없었다.

각 산별연맹은 산업의 특성을 고려하여 노총 생계비를 수정하여 독자적인 임금인상률을 결정해왔다. 또한 단위노조 역시 노총 요구안과 산별연맹의 요구안을 수정하여 독자적인 임금인상요구율을 결정해왔다. 임금수준이 노총 생계비보다 지나치게 낮은 연맹은 생계비를 연맹의 조건에 맞추어 수정하고, 임금수준이 노총 생계비를 상회하는 연맹의 경우에는 생계비 이외에 다른 요인에 의거한 임금요구율을 결정하고 있다.

결과적으로 노총의 임금인상요구율은 산하조직에 대하여 임금인상요구율의 ‘하한’으로서의 가이드라인의 성격을 가져왔다. 그러나 장기적으로 노동조합의 중앙 상급단체가 ‘유일한’ 임금가이드라인을 제시할 필요가 있는가 하는 문제가 검토되어야 한다.

노총 생계비에 의한 단일요구안은 생계비를 상회하는 임금수준의 산업 혹은 단위노조의 임금요구안으로는 적당하지 않다. 또한 저임금 산업의 임금요구안으로서도 설득력이 떨어진다. 뿐만 아니라 노총의 임금요구안은 동종 산업 내의 기업규모별 임금격차 등의 각종 비합리적 임금격차를 축소할 수 있는 대안이 아니다.

이러한 점을 고려한다면, 노총의 임금인상요구의 근거가 되는 생계비 산정을 노총 단위뿐만 아니라 산업별로 별도로 조사할 필요가 있다. 이는 노동력

재생산 비용은 산업별로 다를 수 밖에 없기 때문이다. 산업별 생계비 산정을 통해 산업간 임금격차 내의 성·직종·학력 차별 등 각종 비합리적 임금격차, 규모별 임금격차를 해소하는 방향으로 나갈 수 있다. 또한 산업별 생계비 산정에 요구되는 시간과 인적자원의 확보는 앞으로 산별 연맹의 전문인력의 강화 및 산하조직과의 연대강화에 기여할 수 있을 것이다.

제 2 장 도시근로자 생계비

윤진호, 문현경*

한국노총은 1976년 한국생산성본부에 용역을 주어 이론최저생계비모형을 작성케 하였고, 1981년과 1986년에 그 모형을 부분적으로 개정하였다. 1990년의 개정에서는 송실대 노사관계 연구소에 의뢰하여 그 동안의 근로자 소비생활의 내용이나 질적 구성의 변화를 반영하였다. 이번 1995년의 개정에서는 그 동안 근로자들의 수입, 소비구조 등의 변화를 감안하여 새로운 도시근로자 생계비 모형을 개발하는 것으로 한다.

본 연구에서는 「도시근로자 최저생계비」라는 단순한 물량적 최저소비를 넘어서서 「삶의 질」을 높이고 풍부하게 하는 방향으로 노력해야 한다는 의미에서 「도시근로자 생계비」라는 명칭을 사용하였다.

1. 생계비 산출을 위한 조사 개요

합리적이고 객관적인 생계비의 산출을 위하여 전국 6대도시(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전) 근로자 가구를 대상으로한 표본조사를 실시하였다. 이 조사는 도시근로자 생계비조사, 도시근로자 1일 식품섭취조사, 소비자 물

* 문현경 : 단국대 식품영양학과 교수

가조사 등 세가지의 조사로 구성되어 있다.

2. 생계비 산출모형의 설계

생계비 산출방법에는 전통적으로 실태생계비와 이론생계비가 존재한다. 이론생계비는 일정한 생활수준, 생활내용을 표현하는 생활모형을 구성하여 여기에 실효가격을 곱하여 생계비를 산출하는 방식이다. 여기서는 전 물량방식(라운드리방식)을 사용하여 생계비모형을 구성하였다. 전 물량방식에 의한 생계비 작성의 절차는 첫째, 근로자 가족의 생활내용을 표현하는 구체적 소비품목(마켓 바스켓)을 선정하고 둘째, 이를 화폐로 환산하며 셋째, 가구규모별, 가구특성별 생계비를 산정하는 것으로 된다.

도시근로자 가구의 생활실태를 잘 반영하는 마켓 바스켓을 선정하기 위하여 주거, 의료, 교육, 교양오락 등 삶의 질과 관련 있는 품목에 보다 주목한다. 오늘날 생계비는 단순한 육체적 생존을 넘어서 삶의 질에 대한 최소한의 충족이라는 상대적 개념으로 바뀌어 가고 있기 때문이다.

마켓 바스켓의 화폐금액화는 소비자 물가조사 자료에서 나타난 소비자 실효가격을 곱해서 구하며 필요시 계절변동 조정치를 이용, 금액을 조정하였다.

가구원수별 비목별 도시근로자의 생계비의 비목은 종전 모형과 같이 9대 비목분류에 저축과 조세공과금을 더하는 방법을 이용하였다. 9대 비목은 소비지출로서 식품비, 주거비, 광열비 및 수도비, 가구 가사용품비, 피복 신발비, 보건 위생비, 교육비, 교통통신비, 교양·오락 잡비를 가리킨다. 저축, 조세공과금 등은 비소비 지출로 분류된다.

3. 가구원수별 · 비목별 도시근로자 생계비의 내용

○ 식품비

설문지를 통한 기초조사로 식비, 외식비, 외식횟수 등을 조사하고, 영양권

장량 및 섭취모형을 통해 식품종류와 양을 결정하여 식품비를 계산한다. 또한 연령별, 성별 외식횟수를 기준으로 하여 외식비와 가공식품비를 계산한다. 그 결과 가정에서 조리하는 식비는 총식비의 67%, 외식비의 비중은 23%, 가공식품의 추가 구매비용은 10%로하여 총식비를 계산하였다.

산출된 식품비는 단신가구 149,210원, 2인가구 245,197원, 3인가구 381,182원, 4인가구 501,669원, 5인가구 687,980원이며, 계절조정을 해준 결과로는 단신가구 143,886원, 2인가구 236,448원, 3인가구 367,581원, 4인가구 483,770원, 5인가구 663,133원이다.

○ 주거비

주택의 소유형태와 주택종류, 전용 거주면적 및 주택구조에 따라 주거비를 산출한다. 실태조사에 따르면 전체의 56.3%가 자가, 31.2%가 전세, 4.2%가 월세, 그리고 8.3%가 기타인 것으로 나타났고 아파트에 거주하는 가구가 45.8%로 가장 많고, 평균 전용 거주면적은 20.4평인 것으로 나타난다.

이를 가구 규모별로 세분하여 전세유지비용, 자가유지비용, 아파트관리비, 이사비, 주택관련 제세금, 도배 장판 주택수선비 등 주거비를 계산하였다. 그 결과 총주거비는 단신가구 119,753원, 2인가구 205,681원, 3인가구 267,024원, 4인가구 341,173원, 5인가구 412,886원인 것으로 조사되었다.

○ 광열비 및 수도비

광열비를 구성하는 항목은 난방비, 취사비, 전기료 등이며 수도비는 상수도료와 하수도료로 구분된다. 이를 가구규모별로 계산한 결과는 단신가구 36,665원, 2인가구 46,962원, 3인가구 55,975원, 4인가구 57,175원, 5인가구 65,026원이다.

○ 가구 가사용품비

가구 가사용품은 크게 가구, 가전제품, 주방용품, 가정잡화 등으로 나뉜다. 가구 가전제품의 보유는 생애단계에 따라 달라지는 점을 고려하여, 과반수의 가구가 보유하고 있는 품목으로서 생활필수품이라고 볼 수 있는 품목만을 선정하였다. 여기에 기존 모형에서 이용된 내구년수를 사용하여 가구 가사용품비를 계산하였다. 산출된 가구규모별 가구 가사용품비를 정리하면 단신가구 28,016원, 2인가구 63,426원, 3인가구 67,948원, 4인가구 80,635원, 5인가구 85,807원이다.

○ 피복 신발비/ 보건 위생비

피복 신발비의 경우 단신가구는 42,818원, 2인가구 98,822원, 3인가구 118,453원, 4인가구 144,485원, 5인가구 176,565원으로 계산되었다. 보건 위생비는 단신가구의 경우 30,162원, 2인가구 73,734원, 3인가구 89,658원, 4인가구 109,245원, 5인가구 129,076원으로 계산되었다.

○ 교육비

자녀교육비는 공교육비와 사교육비로 구성되는데, 학교에서 받는 교육 서비스에 대해 지불하는 공교육비와 달리, 사교육비는 구성항목이 다양하고 음성적 지출이 많다. 그러므로 사교육비는 연구에 따라 많은 편차가 있어서 정확한 실태를 추정하기 어렵다. 실태조사에서 사교육비중 가장 큰 부담이 되고 있는 각종 학원 및 과외수업 실태를 조사하였다. 그 결과 취학전 아동의 45.6%, 국민학생의 85.9%, 중학생의 76.9%, 고등학생의 60.3%가 적어도 1가지 이상의 과외활동을 하는 것으로 나타났다. 실태조사 결과 성인남자의 업무향상과 자기개발을 위한 교육비 지출경험이 38.5%인 것으로 드러나 자녀교육비 이외에도 성인교육비 월 10,000원을 가구별로 반영하였다.

가구규모별 공 사교육비와 성인교육비는, 성인남자 1인이 포함된 단신가구와 2인가구 각각 10,000원, 유치원1인을 둔 3인가구는 113,895원, 국교생1인을 둔 4인가구는 170,346원, 중학생2인과 고등학생1인을 둔 5인가구는

414,723원을 사용하는 것으로 계산되었다.

○ 교통 통신비

교통 통신비는 단인가구 42,520원, 2인가구 54,646원, 3인가구 54,646원, 4인가구 58,906원, 5인가구 98,956원으로 계산되었다.

○ 교양 오락 잡비

교양오락비는 품목의 성격이 다양하고 근로자 가구의 특성에 따라 그 수요의 성격이 매우 달라지므로 구체적인 품목의 선정이나 소요량의 결정에 어려움이 따른다. 여기서는 근로자 가구의 교양오락비 지출현황에 대한 실태조사를 근거로 하였다. 이 중 가구의 과반수 이상이 적어도 1개월에 1회 이상 구입/이용하는 항목으로서 필수품적인 성격이 강하다고 판단되는 최소한의 항목만을 선정하였다. 계산한 결과 단인가구는 107,440원, 2인가구 136,581원, 3인가구는 138,888원, 4인가구 158,888원, 5인가구 183,888원이었다.

○ 저축

저축을 생계비에 포함시키는 데에는 논란의 여지가 있다. 그러나 저축은 장래의 소비지출에 대비하여 현재의 소비를 절약해둔다는 성격이 강하다. 합리적 생활설계를 하는 가구주라면 자녀의 교육, 결혼, 주택의 구입, 그리고 노후 생계자금에 대해 현재 소득중 일정액을 저축할 것이다. 모형에서는 아파트분양과 대학교육을 고려하여 저축을 하는 것으로 가정하여 계산하였다. 아파트 분양을 받기 위해 장기주택마련저축에 가입한 3인 이하의 가구에서 월부금은 각각 85,718원으로 계산되며, 대학교육비를 준비하기 위해 저축을 하는 4인가구는 71,170원, 5인가구는 106,756원으로 계산된다.

○ 조세공과금

소득세, 주민세, 의료보험료, 국민연금각출료, 고용보험료, 쓰레기봉투값, 노동조합비 등 조세공과금은 단신가구 44,976원, 2인가구 75,735원, 3인가구 117,830원, 4인가구 181,824원, 5인가구 362,173원으로 계산되었다.

4. 맺음말

도시근로자 생계비 총액은 단신가구 691,654원, 2인가구 1,087,753원, 3인가구 1,477,616원, 4인가구 1,857,617원, 5인가구 2,598,988원으로 산정되었다. 이는 생계비의 하한선 내지 최소화한 수준으로 이해되어야 한다. 따라서 산별 연맹이나 단위노조에서는 해당 연맹이나 사업장의 성격, 노조원들의 생활실태 등을 감안하여 필요한 조정을 가함으로써 보다 해당 조합원의 생활실태에 가까운 생계비를 작성할 수 있을 것이다.

본 연구의 도시근로자 생계비의 비목별 구성을 살펴보면 4인 가구의 경우 식품비 26.0%, 주거비 18.4%, 조세공과금 9.8%, 교육비 9.2%, 교양오락비 8.6%의 순이다. 1994년 12월의 노총의 연구와 비교하여 교양오락비가 가장 많이 증가하였으며 그 다음으로 조세공과금, 주거비, 피복신발비 등이 올랐다.

정부는 간접임금에 해당하는 부분들에 대한 투자를 늘리고 제도를 개선함으로써 조세공과금과 주거비 등 가족의 생계비 부담 증대를 막도록 노력해야 할 것이다.

제 3 장 생산성 임금논리 비판

1. 정부 및 사용자의 생산성 임금논리의 내용

○ 공익연구단의 국민경제생산성 임금논리

$$\begin{aligned} \text{적정 실제임금인상률} &= \text{비농 실질GDP증가율} + \text{비농 GDP디플레이터 상승률} \\ &\quad - \text{비농 취업자 증가율} \\ &= 8\% + 4.1\% - 3.1\% = 9.0\% \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{적정 협약임금인상률} &= \text{적정 실제 임금인상률} - \text{임금 부상률} \\ &= 9.0\% - 2.4\% = 6.6\% \end{aligned}$$

범위 인상률의 적용 : 5.1~8.1% (기업규모간 임금 격차 해소를 위한 \pm 1.5%의 범위율)

적정 실제임금인상률(9.0%)은 국민경제의 생산성 향상에 맞추되, 적정 협약 임금인상률(6.6%)은 적정 실제 임금인상률에서 각종 임금 부상효과(2.4%)를 공제하였다. 여기서 임금 부상효과라는 것은 근속증가, 특별급여, 직종 변화 등으로 인해 협약임금보다 실제임금이 더 높아지는 것을 가리킨다. 그리고 범위 인상률을 적용하여 기업규모간 임금격차 해소를 위한 \pm 1.5%의 범위율을 설정하였다. 그 결과 공익연구단은 1996년의 적정 협약임금인상률을 6.6%이되 범위 인상률에 따라 5.1%~8.1%로 제시하였다.

○ 경총의 자본기여도를 고려한 생산성 임금논리

경총이 제시한 생산성 임금논리는 공익연구단의 임금가이드라인에서 그 해에 예상되는 '자본기여도'를 한번 더 공제하고 있다는 점이 다를 뿐이다. 그리하여 공익연구단의 적정 실제임금인상률인 9.0%에서 자본기여도 4.2%를 공제한 4.8%를 적정임금인상률로 제시하고 있다.

2. 정부 및 사용자의 생산성 임금논리의 주요 논거 비판

공익연구단의 국민경제 노동생산성에 따른 임금논리는 임금억제를 통해 물가상승을 억제하겠다는 의도이다. 이러한 논리의 배경에는 임금코스트 인플레이션, 즉 임금으로 인해 물가가 상승한다라는 관점이 전제되어 있다. 1980년대 후반 이후 임금과 물가의 상호관계에 대한 연구들에 의하면 물가상승이 임금에 미치는 영향이 더 크다. 또한 물가상승의 요인은 통화량 증대 및 수입물가의 상승, 독과점 기업의 가격전가 등에 의해 영향을 받고 있다는 점을 고려해야 한다.

기업측은 1980년대 후반 이후 명목임금상승률이 노동생산성 증가율을 상회한 사실에 근거하여 임금인상 억제를 제기하고 있다. 그러나 임금의 실질 구매력을 나타내는 실질임금상승률은 1987년에서 1989년의 3개년 이후로는 노동생산성 상승률을 하회하고 있다. 이는 1990년 이후 실질임금이 지속적으로 둔화되고 있음을 보여주는 것이다.

정부는 지나친 임금상승으로 인하여 국제경쟁력이 약화되고 있으므로 국민경제 노동생산성 상승 이내로 임금을 억제할 것을 강변한다. 그러나 국제경쟁력의 약화는 임금상승이 요인은 아니다. 기업의 설비투자, 기술개발 등 고부가가치 산업으로의 산업구조조정이 국제경쟁력과 더 밀접한 관계를 갖는다.

생산물 시장이 독점적인 경우 생산성 임금논리로 대기업의 임금을 억제한다고 해서 대기업과 중소기업의 임금격차가 해소되지 않는다. 이런 상황에서는 임금 정책이 아니라, 경제력 집중을 완화시킬 수 있는 산업정책이 필요하다. 따라서 생산성 향상과 임금 상승률을 연동시키기 위해서는 독과점기업의 가격전가 행위의 규제와 비독과점업체 및 저임금업체의 산업구조조정이 병행되어야 한다.

1992년의 경우 우리나라의 노동소득 분배율은 61.0%로서 일본(74.1%), 미국(74.2%), 영국(66.3%), 독일(71.1%) 등에 비해 낮은 수준이다. 또한 피용자를 고려한 임금패리티를 살펴보면, 우리나라는 1992년을 정점으로 하락하고 있다. 이처럼 임금근로자의 지위가 상대적으로 낮아지고 있는 실정에서 생산성 임금논리를 수용한다면 노동소득 분배율은 더욱 더 떨어지게 된다.

그러므로 노동생산성만을 고려할 것이 아니라 노동분배율의 상향조정을 고려해야한다.

3. 국민경제노동생산성 임금논리 산정의 문제점

○ 생산성 임금논리 산정 지표의 문제점

생산성 측정시 이용되는 국내총생산(GDP)에는 임금노동자 뿐만 아니라 고용주, 자영업자, 무급가족 종사자 등이 생산해 낸 부가가치가 포함된다. 그러므로 GDP가 임금가이드라인의 산정에 이용되는 것은 무리가 있다. 또한 노동투입량의 지표 역시 고용주까지 포함하고 있어 노동생산성을 정확히 반영하고 있지 못하다.

실질 노동생산성의 산출시에 물가지표로 GDP 디플레이터를 사용하는 문제점이 있다. 노동자의 생계비 상승에 직접적인 영향을 미치는 물가는 소비자물가이므로 임금결정에서도 소비자물가 상승률을 사용해야 할 것이다.

1996년 경총은 공익연구단의 임금가이드라인에서 자본기여도를 공제할 것을 제시하고 있다. 그러나 노동소득 분배율이 고정되어 있는 상황에서는 자본의 기여가 없는 노동생산성의 증가일지라도 자본의 배분몫은 함께 증가한다. 경총에서 자본기여도를 임금가이드라인에서 공제하는 것은 이미 가져간 자본의 배분몫을 노동자들에게 돌아갈 몫에서 다시 한번 공제하는 것과 같다. 그러므로 자본기여도를 고려한 임금인상률은 자본의 배분몫을 이중으로 받겠다는 논리일 따름이다.

○ 임금인상률 산정시 임금부상률 공제의 문제점

임금부상(wage drift)이란 산별 노동조합체제 하에서 교섭을 통해 결정된 협약임금과 노동자가 실제로 받는 임금간의 차이를 의미한다. 보통 협약임금 인상률은 원칙적으로 최저 임금인상률이며, 노동자에게 지급되는 실제 인상률을 이를 상회하는 것이 보통이다.

그런데 공익연구단에서 봄철 임금교섭시 타결된 임금인상률과 연말에 실제로 인상된 임금인상률간의 차이의 의미로 임금부상을 사용하고 있다. 그러나 현실적으로 타결인상률과 실제인상률과의 차이가 발생하는 것은 정부의 비현실적인 임금억제책에 따른 노사간 이면계약 등의 편법 인상 때문이다. 따라서 임금부상률이라 칭한 것을 임금인상률 산정시 공제하는 것은 옳지 않다.

○ 범위 인상률 적용의 문제점

공익연구단은 기업규모간 임금격차를 축소하기 위하여 임금인상 가이드라인에 상하한을 두는 범위 인상률을 제시한 바 있다. 그런데 공익연구단의 임금 가이드라인은 생산성 논리에 입각한 것이다. 이러한 논리에 의해서는 노동생산성이 높은 기업에는 고임금률을 적용하고, 노동생산성이 낮은 기업에는 낮은 임금률을 적용해야 옳바르다. 그러나 생산성이 좋다고 임금수준이 높은 것은 아니다. 생산성이 좋은 기업의 임금수준이 높다 하더라도 임금격차를 해소하기 위해서는 생산성이 좋은 기업의 임금은 억제해야만 하는 결과가 발생한다. 또한 생산성이 낮은 저임금 기업은 훨씬 높은 임금인상을 해야 할 것이다.

결론적으로 생산성 논리에 의해 작성된 임금인상률은 기업규모간 임금격차와는 무관한 것이다. 그러므로 범위 인상률은 기업간 임금격차 해소를 위한 해결책이 되지 못한다.

제 4 장

일본 노동조합의 최근 임금정책과 그 시사점

윤진호

1. 일본노동조합총연합회(이하 연합)와 역할

연합은 1989년 11월 21일에 발족한 일본 최대의 노동조합 중앙조직으로서

종래의 구 연합(민간부분조직, 1987.12.)과 총련(공공부문조직)이 합쳐져 구성되었다. 내부에 79개 구성조직과 약 782만명의 조직원이 있어 사실상의 일본 노조운동 통일조직이다.

연합은 역할분담론을 내세워 임금투쟁은 「가맹조직의 책임과 연합의 조정 사항」으로, 정책제도개선투쟁은 「연합의 책임과 가맹조직의 참가사항」으로 규정하고 있다. 노동시간단축과 같은 근로기준법 개정문제 등은 후자로 구분되나 개별구체적인 시간단축 문제는 임금투쟁과 마찬가지로 전자로 구분된다. 그리하여 중앙조직의 기능은 미약하다.

2. 일본 노동조합의 임금정책의 변화

일본의 노동조합들은 50년대 후반~70년대 초 「이론 생계비」개념에 입각한 임금인상을 요구하였다. 그러나 이론생계비를 충족하는 임금달성은 목표 내지 슬로건이었고 그 효과는 별로 없었다. 이에 따라 차츰 실태생계비로 조사내용이 바뀌어 정부의 가계조사결과(총리부의 가계조사와 인사의원의 표준생계비조사)를 요구의 근거로 이용하고 있다.

70년대 중반의 석유파동 이후 일본 노동조합의 임금인상 요구기준은 이른바 「경제정합성론」에 근거한다. 이 이론은 지나친 임금상승이 물가상승과 경제성장을 저하를 가져올 것이라는 전제를 두고 있다. 이에 따르면 임금상승률을 거시경제의 성과(=작년도 소비자물가상승률 + 당년도 취업자 1인당 실질성장률)에 맞추도록 한다. 80년대에 들어와서 「경제정합성론」은 명시적, 암묵적으로 일본 노동운동 가운데 상당한 합의를 보게 되었다. 이에 따라 쉐 투방식 역시 「관리쉐투」로 바뀌었다. 즉 노동조합은 파업권을 포기하고 경영자 단체가 내놓는 가이드라인을 그대로 받아들이는 것이다. 이와 같은 경제정합성론은 경영자측의 생산성 기준원리와 동일하고 임금억제 역할을 하는 것으로 지적된다. 따라서 노동조합의 교섭력을 저하시키고 있다라는 비판을 받고 있다.

3. 연합의 임금정책

1993년부터 연합은 「연합임금정책」을 채택하였다. 여기에는 임금요구를 당년도 경제상황에 구애받지 않고 중기적 목표에 따라 임금요구율을 결정하는 것과 평균임금인상 요구방식으로부터 개별임금에 의한 임금인상 요구방식으로 변경하는 것이 포함된다.

4. 시사점

일본노조들은 경제정합성론에 입각, 사실상의 생산성임금제를 수용하고 있다. 이와 같은 정책은 고도성장, 고생산성향상기에는 유효한 정책이지만 저성장, 저생산성기에는 임금인상률이 낮아져 문제가 생긴다. 따라서 일본 임금문제의 권위자인 일본임금연구센터 대표이사 楠田丘는 「생활적합성」에 근거한 임금인상요구를 주장하고 있다.

실태생계비는 조사되고 있지만 임금인상요구와 직접 관련이 없으며, 이론생계비는 거의 조사되고 있지 않다. 그러나 생산성향상률이 생계비상승률을 하회하는 경우 임금인상률이 생계비 상승분을 커버하지 못함으로써 문제가 생긴다. 이와 관련하여 楠田丘는 일본경제의 풍부함을 반영할 수 있는 노동자의 질적 생활수준의 향상에 기초한 신생계비의 작성과 이를 기초로한 임금인상요구를 주장하고 있다.

임협, 단협시 기업별노조가 주된 역할을 하며 산별노련은 환경조성역할에 그치고 있다. 그 결과 교섭력의 저하, 산업내 대기업-중소기업간 임금격차 등의 문제가 해결되지 않고 있다. 따라서 산업별 통일교섭권을 어떻게 하면 확보하느냐하는 것이 한, 일 모두의 과제이다. 이를 위해서는 우선 산업별 연령별 표준노동자 임금모델을 확립하고(임금시세의 형성) 이를 토대로 통일된 요구, 통일된 행동을 할 필요가 있다.

일본노조가 파업권을 사실상 포기한 것은 커다란 오류이다. 노조의 교섭력을 확보하기 위해서는 어떠한 경우에도 사전적으로 쟁의권을 포기해서는 안 된다. 단기적으로 경제적 이익을 얻을 수 있을지 모르나 장기적으로 교섭력이 크게 떨어지고 결국 경제적으로도 불이익이 온다.

일본의 연공임금제는 급격하게 붕괴되고 있는데 주로 저성장과 정년연장

때문이다. 이에 대해 일본노조들은 대체로 직무, 직능급으로 변화를 수용하고 있다. 다만 생활급의 확보와 직능 평가기준의 투명성, 공정성 유지에 노력하고 있다. 한국의 노동조합들도 이러한 임금제도, 인사제도의 변화에 어떻게 대응할 것인지 충분한 연구가 필요한 시점이다.

일본 노동자들의 고령화와 4,50대 노동자들의 생활비 급상승에 대응한 생애 임금곡선의 변화 역시 노동조합의 중요한 연구과제이다.

한국의 노동조합 중앙조직, 산별조직들도 일본의 연합과 같이 5년 정도의 중기 임금정책을 수립할 필요가 있다.

Part 3 외국인 노동자와 노동정책*

어수봉 권혜자 공저**

제 1 장 문제제기

1980년대 후반 이후 우리 나라 생산직 단순기능인력 부족의 심화와 맞물려 외국인 노동자는 크게 증가하였다. 이러한 해외노동력의 유입은 단순기능 외국인력의 도입을 방조한 정책의 결과이기도 하다. 이러한 현상을 놓고 국내에서는 노사간의 외국인 노동자 활용을 둘러싼 찬반양론이 팽팽히 맞서왔다. 특히 단순기능직의 인력부족을 해소하기 위하여 꼭 외국인 노동력을 활용해야 하는가에 관한 것이었다.

노동계에서는 외국인 노동자가 국내 노동자의 임금과 근로조건을 악화시킬 것을 우려하여 반대 입장을 표명해 왔다. 반대로 경영자 측에서는 3D직종의 인력부족을 근거로 하여 외국인 노동력의 도입을 적극 찬성하여왔다.

이 글에서는 외국인 노동력이 우리 나라 노동력을 대체하는지 아니면 부족한 인력을 보완해 주는지 사례조사와 설문조사를 통해 살펴보고자 한다.

* 본 연구원에서 1996년도 발간, 요약내용임.

** 어수봉 : 한국노동연구원 연구위원
권혜자 : 한국노총 중앙연구원 연구원

제 2 장 외국인 노동자의 규모와 현황

국내 외국인력은 크게 전문기술직 분야의 합법취업자, 산업연수생, 불법체류취업자로 구분된다.

1995년 8월 말 현재 국내 외국인력은 최소 10만 명에서 최고 15만 명으로 추정되는데 이는 전체 임금노동자 1,156만 8천여 명의 약 1.3%에 달하는 수치이다.

이중 전문기술직 분야의 외국인과 해외투자 등 국제협력 관련 산업연수생은 각각 약 6,390명 및 약 7,701명으로서 전체 외국인력중에 차지하는 비율은 높지 않다. 그리고 중기협(중소기업협동조합 중앙회)을 통한 단순기능직 중심의 산업연수생은 27,981명이며, 불법체류자가 약 61,472명이다. 여기에 선진국을 제외한 동남아시아 중심의 단기체류자 약 5만 명이 국내에 취업하고 있다고 추정되어 전체 불법체류자는 최고 11만 명으로 추산된다.

주로 단순 기능직으로 취업하고 있는 산업연수생과 불법체류자의 국적은 대개 중국 및 필리핀, 방글라데시, 파키스탄, 베트남, 미얀마, 스리랑카, 인도네시아, 네팔 등의 동남 아시아국가들이다.

제 3 장 외국 노동력의 유입배경

1. 국가간 소득 격차의 확대

주요 노동력 수출국가들인 중국 및 동남 아시아와 우리 나라의 1인당 국민

소득 격차가 외국노동력의 공급요인으로 작용하였다. 특히 그 격차가 커졌던 80년대부터 90년대 초반 시기는 외국인력의 국내 유입과 일치하는 시기이기도 하다.

2. 국내 단순 기능직의 인력부족 심화

1990년대 초에 이르러 우리 나라는 노동력의 고학력화 및 청년층 인구 감소로 인해 저학력 단순 기능인력의 부족이 심화되었다.

우리 나라의 산업인력이 부족한 부문은 생산관련직종의 반숙련 및 미숙련 기능자 부문이다. 이와 같은 인력부족은 노동집약적 산업의 퇴조 및 기업의 자동화 기계화 노력에 힘입어 1991년을 정점으로 감소되어 왔음에도 불구하고, 1994년 현재에도 숙련이나 지도부문에 비해 부족률이 가장 높다.

기업규모가 작을수록 반숙련 및 미숙련 기능공의 인력 부족이 심각하다. 대기업의 경우 반숙련 및 미숙련 기능공에 대한 수요는 대폭 축소되어 이들의 부족률은 1994년 현재 6.4%이다. 그러나 30~99인 규모의 기업과 10~29인 규모의 기업의 미숙련 인력의 부족률은 각각 14.8%, 29%인 실정이다.

단순기능직종의 인력부족은 국내 노동자의 3D직종 기피현상과 함께, 단순 기능직의 임금상승을 방어하려는 기업측 때문에 비롯된 것이기도 하다. 기업은 3D직종의 인력부족을 임금인상으로 해결하려는 데 한계를 갖고 있다. 더구나 3D직종의 임금인상은 위계적 임금질서하에서 곧바로 상위직종에도 영향을 미쳐 전반적인 임금상승을 불러올 것이기 때문이다.

3. 세계적인 개방화 추세

전세계적인 개방화 국제화의 물결로 국가간 노동이동이 더욱 촉진되어 왔다. 이러한 노동시장 개방화 추세는 앞으로도 계속될 전망이다.

제 4 장 외국노동력의 국내취업 사례

1. 사례연구의 대상과 방법

중점적 과제는 외국인력이 국내노동력과 어떤 관계에 있는가에 대한 것이다. 이를 위해 사례연구방법을 채택하였으며 단순기능직 인력부족이 심각한 제조업 중소기업으로 한정하였다. 조사지역은 안산, 부천, 서울, 경기북부 등 수도권 지역으로 한정하였으며, 조사시점은 1995년 7월부터 9월까지 3개월간이다.

조사대상은 외국인 노동자를 고용하고 있는 중소기업의 사용자, 노동조합 및 국내노동자, 외국인 노동자의 세부분으로 구성되었다. 이 세 부분은 다시 산업연수생을 고용하고 있는 기업, 불법체류취업자를 고용하는 기업으로 분류되었다. 특히 외국인 노동자는 국적별 차이를 고려하여 중국, 필리핀, 파키스탄, 네팔, 미얀마, 스리랑카, 방글라데시 등 주요 인력수출국의 노동자들을 포함하였다.

2. 사례로 본 외국인력의 국내 취업 현황

가. 임금상승과 인력부족에 대한 중소기업의 대처방안

중소기업 운영상의 애로사항 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인건비 상승과 기능직 인력부족이다. 이는 자금사정의 악화나 국내 동업종간의 경쟁 격화 등 다른 요인보다도 더 심각한 요인으로 부각된다.

중소기업은 인력부족을 극복하기 위한 방안으로 공장자동화의 추진을 가장 최선의 방법으로 생각하고 있다. 그렇지만 설비투자 능력의 한계 및 노동집약적 생산공정상 자동화의 어려움 등으로 인하여 비정규노동자를 투입하고

있다. 제조업 중소기업부문에서 비정규직 인력의 고용상태를 보면 외국인 불법체류취업자를 제외하더라도 전체 기업의 약 53.5%가 비정규직 노동자를 채용하고 있다.

사례조사 결과, 외국인 노동자의 국내취업은 일용·임시직 중심의 국내 비정규노동자를 부분적으로 대체하고 있는 것으로 나타났다.

나. 외국인 노동자와 국내 정규직 및 비정규직과의 생산성 비교

사례에 의하면, 많은 사용자들은 업무에 대한 태도는 국내노동자나 외국인 연수생이나 다름이 없다고 말한다. 이러한 평가 이유는 연수생이 연수업체를 이탈하는 순간 불법체류자가 되고, 이탈하지 않는다고 해도 1년후 고용계약의 연장이 사업주의 결정에 달려 있기 때문에, 장시간 노동이나 힘들고 어려운 일을 기피하지 않는 경향이 있다.

사용자들은 외국인노동자가 국내정규직과 동일한 일을 하는 경우에는 국내 정규직의 생산성이 더 높다고 평가한다. 이와 달리 국내 비정규직과의 비교하면 외국인노동자의 생산성이 높다는 평가가 많다. 국내 비정규직은 고용안정성이 없기 때문에 정규직에 비해 유동적이고 생산성이 낮다고 평가된다.

생산과정내에서 외국인 노동자는 국내 정규직과는 상호보완적인 역할을 하는 것으로 보인다. 의사소통의 문제나 문화적 차이와 싸움이 일어나기도 하지만, 사례조사에서 외국인의 도입으로 인해서 정규직이 임금수준과 근로조건에 부정적 영향을 받았던 사례는 발견되지 않았다.

3. 불법체류 취업자 양산의 메카니즘과 현행 외국인력 도입정책의 문제점

정해진 연수업체를 이탈할 수 없도록 되어 있음에도 불구하고 연수생들은 3명중 1인 꼴로 이탈한다. 산업연수생들이 사업장을 이탈하는 이유는 낮은 임금수준에 있다. 또 불법체류자들은 사업장을 옮겨다니면서 보다 좋은 임금수준과 근로조건을 확보하는 것으로 나타났다. 95년 현재 산업연수생과 불법

체류취업자 간의 임금격차는 약 54%에 달하며, 불법체류취업자의 임금수준은 제조업에 종사하는 국내 노동자의 초임수준(1994년 고졸이하 생산직 남자의 경우 상여월할을 제외한 초임수준 약 54만4천원)에 육박하는 것으로 나타났다.

외국인 노동자의 국내 유입으로 인한 사회적 비용은 외국인 노동자가 많고 체류기간이 길어짐에 따라 증가한다. 그런데 외국인 노동자가 우리 나라 사회복지제도에 무임승차함으로써 발생하게 되는 복지비용은 불법체류 취업자 보다는 합법적 외국노동력에게서 만 징수되고 있다. 합법적인 외국인 산업연수생은 최저임금제, 산재보험, 의료보험, 국민연금의 혜택을 받는 동시에 의무금을 납부한다. 반면 불법체류취업자와 관련된 복지제도로는 산재보험만 있다.

현행 외국인 산업기술연수제도 자체가 외국인 불법체류 취업자를 양산하는 구조로 기능하고 있다. 외국인 산업연수생은 사업장 이동의 제약 때문에 연수업체를 이탈하여 불법체류를 선택하게 된다. 산업연수생에 대한 저임금 장시간 노동의 강요, 모집알선기관의 과다한 비용징수, 입국전의 사전정보 및 교육부재, 사업장 이탈을 방지하기 위한 외출금지 및 여권 박탈, 임금체불, 폭행, 인격모독 등 각종 인권침해는 합법적 체류자를 불법체류자로 만드는 주요 원인이다.

단기비자로 입국하여 외국인력 유입의 또다른 출구가 되었던 불법체류취업자들을 정부는 묵인 방조해온 책임이 있다. 이들 불법체류취업자들은 대부분 외국인 산업연수생 고용이 금지된 영세업체에 고용되어 있기 때문에 노동관계법 및 인권침해의 사각지대가 되고 있다. 그러나 이들과 고용주에 대한 처벌 및 제재조치가 미약하다. 또한 정부는 불법체류취업자의 강제출국을 4회에 걸쳐 유보하는 등 이들의 취업을 묵인해왔다.

5. 외국인 노동자에 대한 노동조합의 인식

외국인 연수업체 노동조합의 반대가 심하지 않는데 이는 외국인 연수생의 존재가 직접적으로 조합원의 이익을 침해하지 않기 때문이다. 외국인 연수생

의 업무가 조합원의 보조적인 역할을 하는 이상 조합원들은 연수생의 도입 자체를 반대하지 않는다.

외국인 노동자의 노조조직화에 대한 입장은 노사간에 약간의 차이가 있다. 사용자는 외국인노동자의 노조조직을 반대하고, 노동조합은 조직화의 필요성은 인정하나 실제로 조직하고 있는 노동조합은 적다.

제 5 장

단순기능 외국노동력의 국내취업 효과와 정책적 시사점

1. 자본·기술과의 대체가능성

외국인력의 자본 기술과의 대체가능성을 산업별로 보면 화합물산업과 조립 금속산업에서는 자본과 대체성을 갖지 않으나, 섬유산업에서는 강한 대체성을 보이고 있다. 그리하여 사양산업의 경우 신규투자 대신에 외국인 노동자의 고용으로 대처하고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과 섬유산업 등 일부 산업에서 외국인 노동자가 자본을 대체할 경우 자본의 노후화로 귀결되어 산업 구조조정의 지연으로 나아갈 가능성을 시사해준다.

따라서 외국인력 활용을 노동력 부족이 심각한 수준에 있는 영세 및 중소기업 제조업 혹은 건설업 부문 등에 한정되도록 하는 등 업종 선택의 문제는 매우 중요한 정책과제이다.

2. 국내 노동력과의 대체가능성

기업이 기능직 인력 부족에 대처하여 기업은 정규직보다 비정규직 노동자의 활용을 선호할 경우, 기업의 임금수준은 낮아지고 고용은 증대한다. 그런데 단순기능직 인력부족이 더욱 심화되면, 비정규 노동력의 활용도 한계에 부딪치게 된다. 이때, 국내 비정규노동자보다 저렴한 외국인 노동력을 도입

하게 된다면, 외국인 노동력은 동일한 일을 하는 국내 비정규노동자를 직접적으로 대체하게 된다.

국내 정규직 기능·기술인력은 외국 단순기능인력에 의해 보완될 것이므로 이득을 볼 수 있다. 외국인력의 국내취업으로 이들은 고용기회가 넓어지고 근로조건이 향상으로 귀결될 것이다. 그러나 이는 내국인과 외국인 노동력의 숙련차이에 의해서 발생하는 것일 따름이다. 정규직이라 할지라도 국내 단순기능인력은 생산성이 다르지 않은 외국인력에 의해 장기적으로는 대체될 것이다.

이러한 외국인력의 대체는 국내 비정규인력 및 단순기능인력 임금상승을 억제하는 등 소득재분배의 왜곡을 초래할 수도 있으므로 이에 대한 정책배려가 요구된다.

현재 자격외 취업 혹은 불법체류 취업자의 존재는 바로 단순기능 외국인노동력의 공급과 수요가 존재함을 시사한다. 그러나 그 수요규모가 어느정도인지는 추정하기 어렵다. 중요한 것은 정부의 정책방향이며 정부정책에 따라 그 수요규모가 영향을 받는다는 점이 고려되어야 한다.

3. 외국인노동력 유입의 부정적인 외부효과

외국인력의 부정적인 외부효과는 크게 두가지이다. 첫째는 외국인력이 국내경제사회에 새로운 사회적 비용을 창출한다는 것이고, 둘째는 외국인력이 우리나라나 사회복지 재화나 서비스에 무임승차하여 복지비용의 증가를 초래한다는 것이다.

우리나라의 경우 외국인력의 무임승차 가능성은 크지 않다고 판단된다. 왜냐하면 우리나라에는 한시적 외국인력이 무임승차할 복지제도가 별로 없기 때문이다. 다만 외국인력이 영주 거주하게 되면 선진국의 경험과 마찬가지로 출산, 육아, 교육 등의 분야에 있어서 무임승차 문제가 보다 심각하게 발생할 것이다.

경기불황기의 경우에는 국내 실업률이 상승하게 되므로 국내노동력과의 대체가능성이 높아지고 그에 따라 사회적 갈등이 심화되어 사회비용이 매우 높

아질 것이다. 따라서 외국인력 정책의 수립시에 국내경기에 따라 단순기능 외국인력의 규모를 탄력적으로 조정할 수 있는 방안을 강구해야한다.

4. 불법취업에 의해 발생하는 규제비용

외국인력의 수입을 허용하면 계약기간을 초과해 불법체류자가 될 가능성이 높는데 이를 규제하기 위한 비용이 발생하게 된다. 특히 정부가 불법체류취업자를 강력하게 규제할 경우 규제비용은 더욱 커진다. 또한 국경에서 입국을 막는 사전규제보다 국내에서 사후규제를 할 경우 규제비용은 커진다.

규제비용뿐만 아니라 국제적인 개방화 추세와 외국인 노동자보호에 대한 국제적인 여론으로 인해 일본과 대만 등 노동력 수입국가들은 외국인 노동력 고용의 합법화로 전환하고 있다. 한편 우리 나라의 경우 통일의 가시화와 북한노동력을 고려하여야 할 입장에 있다. 이를 고려한다면 현재의 규제비용이 크더라도 단순기능 외국인력의 규모를 최소한으로 유지할 필요가 있다. 이는 이후 통일비용에 비한다면 적은 규제비용을 지출하는 것이 된다.

제 6 장

독일과 일본의 외국노동력 도입 사례

1. 이민 노동자에 대한 국제 노동기준

국제 노동이동에 관한 ILO 조약 및 권고에 담긴 주요내용은 국제 노동이동의 질서화 및 이동과정에서의 외국인 노동자 보호, 외국인 노동자에 대한 기획 및 대우의 균등과 생활보장이다.

IL0조약 및 권고의 주된 내용은 외국에서 일하는 외국인 노동자를 보호하는데 1차적인 목적을 두고 있다. 그러나 다른 한편으로는 국제 노동이동이 노동력의 수입국이나 수출국에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 인정하

고, 외국인 노동자의 보호에 대하여 일정한 선을 긋고 있다. ILO 조약 및 권고의 특징은 첫째, 합법적인 이민근로자에 대한 보호가 중심이며, 둘째, 수입국 및 수출국의 상호 이익을 전제하고, 셋째, 외국노동력 수입여부, 형태, 기간 등의 결정은 개별국가에 일임하고 있는 점이다.

2. 독일의 외국인 노동자 정책

가. 독일의 노동허가제도

독일에서 외국인이 취업을 하기 위해서는 체류허가(aufenthaltslaubnis)와 노동허가(arbeitslaubnis)가 필요하다. 노동허가를 받지 않은 외국인노동자는 불법취업자로 간주된다. EC역내 외국인이 독일에서 취업하는 경우에는 노동허가가 필요 없고 독일인과 동일한 대우를 받도록 되어 있다.

나. 독일 노동조합의 외국인 노동자 정책

1992년 현재 독일의 외국인노동자는 190만 명으로 전체 근로자의 약 8%를 차지하고 있으며, 그중 50.9%가 제조업에 취업해 있는 상태이다. 1950년대 정부의 외국인 노동자 도입시 독일노동조합총연맹(DGB)의 기본입장은 국내 노동자와 동일한 대우를 할 것을 전제로한 조건부 승인이었다. 동일노동에 대한 동일임금 지급은 국내노동자의 근로조건 악화를 방지하는 가장 효과적인 방법이었다.

1973년 석유위기 이후 실업률이 높아지는 가운데, 정부가 외국노동력의 신규 입국을 정지시키자, DGB도 이를 지지하였다.

이후 1982년 DGB는 입장을 변경하여 외국노동력의 사회통합 및 권리확장을 요구하였다. 이는 조합에서 큰 비중을 차지하고 있는 외국노동력과 연대할 필요성이 강조되었기 때문이었다.

3. 일본의 외국인노동자 정책

가. 일본의 외국인 노동자 현황과 일본 정부의 정책 변화

1994년 현재 일본에 체류하고 있는 외국인은 약 309만 명이며, 이중 불법 체류자를 포함한 일본의 외국인 노동자수는 약 66만여 명에 달한다. 이는 전체 임금근로자 5,236만 명의 약 1.3%에 달하는 수치이다.

독일이 정부의 주도하에 합법적으로 외국노동력을 도입했던 것과는 달리, 일본은 입관법(출입국 관리 및 난민인정법)을 통해 단순미숙련 외국인력 도입을 금지해왔다. 1960-70년대 일본경제의 고도성장기에는 수요인력을 농촌 지역으로부터 공급받을 수 있었으나, 70년대 이후 특히 젊은 층에서 노동력 부족이 심각해지자, 외국인력의 도입논의가 활성화되기 시작했다.

정부의 단순기능 외국노동력에 대한 수입금지 원칙의 고수에도 불구하고 1980년대 이후 단순기능 외국노동력은 관광비자를 통해 입국한 자나, 체류기간이 지난 불법체류자들을 중심으로 확대되었다. 1985년의 엔고상황을 계기로 취업목적의 입국이 급증하게 되었고, 사회문제로 부각되기 시작하였다.

1990년 입관법개정을 통해 외국노동력의 수입범위를 확대하고, 불법체류 취업에 대한 제재를 강화하였다. 그리고 취업을 원하는 미숙련 외국인에 대해서는 외국인연수제도를 통해 영세기업에서 연수생을 도입할 수 있도록 하였다.

나. 외국노동력의 처우와 노동조합의 대응

일본의 노동조합운동은 외국노동력 문제에 대하여 뚜렷한 입장을 밝히지 않고 있다. 특히 일본 노동조합총연합은 외국노동력의 유입이 일본노동자의 고용이나 노동조건의 악화를 초래할 것을 우려하고 있으나, 외국노동력 정책에 대해서는 정부나 재계의 주도에 따르는 태도를 취해왔다. 이들의 입장은 주로 불법체류노동자에 대한 불법적인 알선 중개를 금지하고 합법취업자에 대해서는 국내 노동력과 동일한 노동조건을 취하도록 선언하는데 그치고 있다. 오히려 외국인 노동자 문제에 관심을 기울이고 있는 곳은 외국인노동자들이 밀집되어 있는 현장 주변의 지역 노동조합들이다.

4. 외국인 노동자의 수량조절에 대한 독일과 일본의 시사점

두나라의 사례를 통하여 알 수 있는 것은 외국인 노동자를 한시적으로 도입한다 해도, 일단 입국한 외국인노동자는 정착하는 경향이 있다는 것이다. 외국인노동자가 전체 노동자의 8.5%를 차지하는 독일의 경우 사회적 통합정책을 결정할 수 밖에 없었다. 그리고 외국인력의 정주를 방지하기 위해 합법적인 단순기능인력 수입을 금지하고, 연수생들의 정주기간이 2년을 넘지 않도록 한 일본의 경우 불법체류취업자의 대량 양산으로 귀결되었다. 따라서 외국인 노동자의 수량조절은 장기적으로 외국인 노동자의 증가율을 억제하는 방향으로 나아가야 한다.

현재 우리 나라에서 장기거주 가능성이 가장 높은 집단은 불법체류 취업자이다. 따라서 최선의 정책은 이들을 양성화하여 행정력의 범위 내에서 관리하는 것이다. 이를 위해서는 불법체류 취업자에게도 합법적 취업권을 부여하여 체류기간을 한정하도록 해야한다. 동시에 국내노동자와 동일한 대우를 통해 불법체류 취업의 동기를 제거해야 한다.

체류장기화에 대비하여 기간 연장의 요구를 합법적 절차 내로 유도함으로써, 불법체류자의 암시장이 형성되지 않도록 해야한다. 또한 외국인노동자의 정주문제는 중국교포와 통일 후 북한노동력을 고려하여 판단해야한다.

제 7 장 외국인 노동자 활용의 정책방향

1. 단순기능 외국노동력 정책의 기본원칙

단순기능 외국노동력의 국내취업은, 국내인력과의 대체가능성이 현저하게 낮고 인력부족수준이 높은 직종으로 한정해야한다. 또한 외국노동력의 규모는 추가로 필요한 인력규모와 시장임금 수준을 감안하여 결정해야할 것이다.

합법 취업 외국인력에 대해서는 국내 인력과 동등한 대우를 해야한다. 이는 동등한 법적 대우만을 의미하는 것이 아니라 임금 등의 동등한 시장적 지위를 주는 것을 의미한다. 동등대우 원칙은 외국노동력 고용의 유인을 최소화할 것이며, 불법체류취업의 유인을 없앨 것이다.

국내인력과의 대체가능성을 최소화할 제도적 보완장치로서 국내 단순기능 인력과 잠재적 가용인력의 능력개발 및 경제활동참가 기회를 확대시켜야 한다. 이러한 보완장치로는 비정규직 노동자와 5인 미만 사업체에 종사하는 노동자에 대한 근로기준법 및 고용보험제 적용의 확대, 직업훈련의 강화 등이 있다.

불법체류 취업을 방지하기 위해 합법적 고용기회를 보장하고 불법취업을 선택했을 경우의 이익을 축소시켜 불법취업 외국인력을 규제하는 제도적 장치를 마련해야 한다.

2. 외국인 노동자 정책방향

사실상의 고용관계에 있는 한 외국인 노동자는 국내 노동법의 적용을 받아야 하며, 현행 외국인 노동자 정책도 합법적인 고용관계를 허용하는 방향으로 모색되어야 한다. 1995년 3월 현재 외국인 노동자는 최저임금법, 산업안전보건법, 산재보험 및 의료보험 등의 8개 조항만을 적용받고 있을 뿐이다. 더구나 불법체류 취업자의 경우 적용받을 수 있는 조항은 이보다 더 적은 상태이다.

국내노동자와 동일직종에 종사할 때 동일 임금지급을 하도록 한다. 이는 기업측의 외국인력 고용선호를 방지하고 불법체류취업의 유인을 감소시킬 것이다.

외국인의 국내취업으로 발생하는 추가적인 비용부담을 기업측과 외국인 노동자들이 부담하도록 한다. 기업으로 하여금 외국인력 고용에 따른 고용분담금을 납부하도록 하며, 외국인 노동자에게는 고용세를 부과하여 각종 사회제도에 편승하는 비용을 부담하도록 한다. 이때 기업의 고용분담금은 외국인력을 통한 인력부족의 해결을 포기할 만큼의 수준보다는 낮고, 외국인노동자가

지불하는 고용세는 불법체류취업자와 합법적 노동자의 임금격차보다 적어야 할 것이다.

동일노동 동일임금의 원칙이 노동시장 작동원리에 의해 구현될 수 있도록 외국인 노동자의 사업장 이동의 자유가 보장되어야 한다. 여기에는 외국인 노동자의 공급이 비탄력적이어야 한다는 전제가 있다. 사업장 이동이 자유롭다면 외국인 노동자는 임금 및 근로조건이 보다 좋은 사업장으로 이동할 것이고, 외국인력의 임금수준은 국내 노동자의 임금수준에 근접할 것이다. 단 지역 및 직종을 바꾸고자 할 때에는 합리적인 이유와 일정한 절차를 거쳐 결정할 수 있는 통로를 마련한다.

불법체류취업자에 대한 규제를 강화시키기 위한 전제로서 기존의 불법체류취업자에 대해 합법화를 실시하도록 한다. 또한 외국인노동자에 대한 규제를 입국과정의 사전 규제에 집중함으로써 사후규제비용을 줄이도록 하는 것이 필요하다. 현재 불법체류취업자들 중에는 본국으로의 송환을 원하고 있으나 벌금 때문에 돌아가지 못하는 경우도 있을 것이므로 합법화과정에서 적지 않은 불법체류자를 귀국시킬 수 있을 것이다.

불법체류취업을 해소하기 위해서는 불법취업 외국인에 대한 규제뿐만 아니라 불법체류취업 고용주에 대한 처벌도 강화해야 한다.

부처별로 분산되어 있는 외국인 노동자의 관리를 노동부로 일원화시키고 ‘외국인력정책심의회’를 설치하여 노동조합 상급단체의 참여를 보장해야 한다. 또한 민간차원에서의 감시기관의 설립을 지원해야 한다. 현재 출입국관리법 등 관계법 차원에서 주관하는 부서는 법무부이며, 협조부서로는 노동부 재정경제원 외무부가 있으며, 지도감독부서는 통상산업부이다. 또한 집행 및 관리는 중소기업 협동중앙회가 맡고 있다. 특히 중소기업 협동중앙회는 기업측, 즉 수요측 입장을 강하게 대변하게 되고, 중간 착취 및 부정 시비를 불러일으킬 수 있다. 그러므로 관리기관의 일원화와 민간참여를 통한 관리의 공정화는 외국인 노동자에 대한 합리적인 정책을 꾀할 수 있을 것이다.

3. 노동조합운동의 참여와 역할

외국인 노동자로 인해 대체가능한 국내 비정규노동자 및 중소기업체 노동자들의 이익을 보호하기 위해 외국인 고용 기업에서 노동조합을 조직해야 한다. 이들의 조직화는 영세성을 고려하여 노동조합 상급단체 차원에서 산업 및 지역별로 조직할 필요가 있다.

상급단체 차원에서 외국인 노동자를 조직화하고 정부 및 기업단체를 상대로한 노동조건 개선의 도모해야 할 것이다.

노동조합 상급단위 산하에 외국인노동자센터를 설치하여 상담지원활동, 노동조합 활동에 관한 교육, 한국어 교육활동 등 지원연대 활동을 적극적으로 추진해야한다.

노·사·정 및 전문가로 구성되는 ‘외국인력정책심의위원회’에 노동조합의 중앙단위에서 참여하도록 한다. 이를 통해 외국인노동자의 수량조절, 처우, 관리 등을 감시함으로써 국내·외국인 노동자 당사자의 이익을 도모할 수 있을 것이다.

Part 4
한국의 노동복지
- 노동조합의 역할과 복지정책 -

송호근 저**

제 1 부 한국복지체제의 현황과 노동참여
: 비교론적 시각

제 1 장
한국의 복지체제 : 국가와 노동복지

복지 영역에서 보수주의와 진보주의의 대립은 전통적인 것이다. 보수주의는 불평등과 빈곤의 원인을 사회 성원 개개인의 속성에서 찾으려는 반면, 진보주의는 사회 구조의 내재성과 그것을 치유하는 제도의 불완전성을 강조하는 점에서 다르다. 양자의 차이는 자본주의적 생산력의 발전 및 시장경쟁에 대한 부르주아적 자부심과 프롤레타리아적 비판의식 간의 거리와 일치하는 만큼, 자본주의의 병폐와 그것의 사회적 발현 양상을 진단하고 처방하는 방식의 차이는 결코 타협될 수 없는 형태의 것이다. 보수주의는 복지체제의 비중을 자조(self-help)이념에 기초하여 무능력자로 하여금 시장적응력을 키

* 본 연구원에서 1996년도 발간, 요약내용임.

** 서울대학교 사회학과 교수

우도록 지원하는데 둔다. 이에 반해 진보주의는 사회적 권리의 범위를 확장하고 최소한의 생활보장(national minimum)을 넘어 인간다운 생활을 통한 자아실현의 여건을 풍부하는 데까지를 국가의 책무로 설정한다.

사회보험의 도입과 운영에 있어서도 보수주의와 진보주의의 차이는 현격하였다. ‘최소한의 생활보장’과 ‘사회적 권리의 확장’이 그것인데, 보수주의는 시장경쟁의 메커니즘을 최대한 치유하려는 견지에서 ‘시장적응적 정책’을, 진보주의는 ‘시장수정적 정책’을 각각 추진하여 왔다. 양자의 세계관과 인식론의 차이에 기초한 정책대립은 세계질서의 변화에 따라 다양한 형태로 증폭되어왔다. 1920년대 보수주의 세력에 의하여 도입된 초기적 형태의 복지제도가 1950년대와 1960년대에 사민주의자들에 의하여 확대와 발전을 거듭하다가 1990년대 다시금 보수주의 철학에 의한 전면 수정 작업을 기다리고 있는 상황이다.

한국의 복지제도와 복지정책이 자유주의적 이념과 성장우선주의, 그리고 반공 이데올로기가 허용하는 범위내에서 지지부진한 반전을 거듭해 왔던 이유는 복지담론과 복지 정책을 장악한 지배세력의 보수주의적 세계관, 그것도 경제성장에 정권의 생사를 걸었던 급진적 보수세력의 세계관에서 찾아질 수 있다.

이 글은 민주화의 제도적 정립과정을 경과하고 있는 한국에서 노동조합이 복지의 주체가 될 수 있는지, 만약 될 수 있다면 어떤 프로그램이 가능한 것 인지를 모색하는 연구의 서론격이다. 노동조합의 복지기능을 다각적으로 모색하려는 것이 이 연구의 목적이라면, 한국 복지정책의 전반적인 성격과 임금생활자의 복지현실을 파악하는 것이 무엇보다 중요하다. 이 글이 복지제도 중에서 사회보험에 초점을 맞추어 그에 반영된 국가의 정책기조와 복지정책의 기본 골격을 찾아내려는 데에 목적을 두는 것은 그러한 이유에서이다. 공적 부조 내지 여타 복지서비스의 선별적 성격과는 달리 사회보험은 산업화 단계에서 국가가 임금생활자를 대상으로 추진하는 보편적 성격의 제도이기 때문에 국가의 성격과 노동복지에 개재된 사회적 세력간 이해갈등의 양상을 그대로 반영하기 마련이다. 먼저 한국사회의 지배적 복지담론과 그것을 지탱하는 지배이데올로기, 그리고 복지수혜자와 담세자의 정치화를 둘러싼 복지

정치(welfare politics)를 분석공간으로 끌어들이며 한국의 복지제도사를 주도해온 핵심원리를 추출해 보기로 한다.

선진 복지국가에서 복지가 사회적 권리이며 평등사회를 구현하는 가장 중요한 정책수단으로 발전하여왔다면, 한국사회에서 복지란 자선과 시혜의 성격을 갖는다. 복지국가란 경제정책을 비롯한 거시·미시적 정부정책이 복지와의 긴밀한 연관하에 입안되고 실행되는 국가를 지칭하는 것임에 반해, 한국에서의 복지는 능력없는자와 보호를 요하는 자에게 베푸는 혜택과 생계수단에 불과한 것으로 지극히 협소하게 정의되고 있다. 서구의 역사적 발전과정으로 판단하면, 복지문제란 원래 '노동문제'의 해결과정에서 나타난 정책적 수단이다. 노동력의 원활한 재생산을 꾀하지 못한다면 산업력 자체의 발전이 불가능함을 인식한 선발산업국들이 노동세력의 급진성을 완화하고 다른 한편으로는 기본생계의 보장을 통하여 산업생산력을 높이고자 하는 이중적 의도에서 정부지출을 허용하였던 것이 복지의 출발점이다. 복지정책과 복지국가를 부르주아적 혁신의 산물로 규정하는 것은 이러한 역사적 과정에 근거한다. 그러나 한국의 경우 복지정책은 노동문제와는 항상 별개의 것으로 인식되어 왔다.

한국의 복지담론은 자유주의, 권위주의, 반공이념의 선별적 접합이다. 자유주의는 시장경쟁원리에 기초하여 자조의 미덕을 중시한다. 복지담론에 노동문제의 투입을 철저히 배격해온 사례는 선진국 가운데에서도 자유주의적 시장경제원리에 투철한 미국에 특징적으로 나타나는 현상이다. 한국이 미군정하에 근대국가를 출발시켰다는 점과 이후의 정치적 전개과정이 미국의 절대적 영향하에 놓여 있었다는 점 등이 한국에서 자유주의적, 빈곤정책 중심의 복지관이 고착된 배경이다. 노동자의 집단화 내지 사회적 세력화를 한국의 지배계급이 허용하지 않는 이유는 개별적 경쟁원리의 중시 이외에도 한국 권위주의정권의 특수성에서 찾을 수 있는데 한국의 권위주의는 노동자의 개별화와 원자화를 촉진하여 정치적·경제적 영역에서 노사정 간 집단적 대립구도가 발생하지 않도록 하는 데에 주력하였다. 또한 노동계급이 정치적 영역에서 완전히 배제된 데에는 한국 현대사에 내재된 반공이념이 주요한 역할을 담당했다. 권위주의와 반공이념에 의하여 노동문제가 복지담론에서 완전

히 분리되면서 복지담론은 자유주의의 전통에 복속되었다. 그리하여 한국의 복지담론은 국가역할의 최소화, 자조와 인본주의이념, 노동문제의 분리, 그리고 성장우선주의로의 종속적 편입을 특징으로 고착되었다. 이 가운데 복지담론에서 노동문제의 분리는 기업에게 복리후생의 부담을 전가하는 원인으로 작용하였으며, 동시에 한국사회에서 복지의 분산화 및 민간화를 일반화시킨 배경이었다.

1995년 3월 김영삼정부는 국민의 삶의 질을 향상시킨다는 취지에서 복지구상을 발표하였다. 복지구상안은 지난 시대에 국민들의 복지가 성장우선주의에 의하여 희생된 측면이 많았음을 인정하고 선성장·후분배의 논리를 시대의 요구에 맞추어 수정하겠다는 의지와 함께 ‘사후 복지’와 ‘소비형 복지’가 아닌 ‘예방적 복지’와 ‘생산적 복지’가 되어야 함을 강조하였다. 즉 한국의 복지제도는 고용창출을 통하여 일자리를 공급하고 현금급여 보다는 취업기회를 늘리는 방향으로 운영한다는 점에서 ‘생산주의적’이다. 이를 노동시장에 대한 국가의 개입양식으로 분석하면, 국가는 노동시장에의 참여를 조건으로 현금급여를 제공하겠다는 것이며, 장애인·무능력자·절대빈곤자 등의 취약계층도 취업능력을 고취시켜 노동시장으로 끌어들이겠다는 의지를 표현한 것이다. 생산주의적 복지는 최저수준 보장의 원칙, 소극적 노동시장정책, 자조와 수익자 부담원칙, 공동체적 참여의 원칙 등 네 개의 기본원칙을 내용으로 한다. 비용부담과 운영방식의 측면에서 고찰해 보면 국가는 최저수준의 보장과 취약계층의 자활프로그램, 그리고 공적부조의 증대에만 지출하도록 한정되어 있다. 또한 복지제도의 운영에 있어 자율과 자조의 원칙을 강조함으로써 복지제도의 운영과 혜택크기의 결정 및 분배에 있어 노동조합과 기업가단체의 참여를 배제하는 결과를 야기한다. 복지국가는 복지제도의 운영과 혜택의 분배에 있어 노사정의 공동참여를 유도하고 제도화하지만, 복지담론의 분산화와 민간화를 지향하는 한국은 집단화된 의사표현과 참여를 용인하지 않는 것이다. 노동시장에의 참여와 복지를 긴밀하게 연계시킨 이러한 구상안은 1980년대 이후 서구의 경제위기가 복지제도의 병폐, 즉 노동시장의 구조적 이완과 근로의욕의 쇠퇴를 부추긴 복지제도에서 비롯되었다고 하는 신고전학파들의 진단을 한층 강조한 결과로 보여진다.

<표 4-1> 노동시장에 대한 국가개입의 유형

	시장 : 경쟁강화와 포섭	제도 : 유인 및 보장적 배제
개체적	㉠ 제한적 자유주의/권위주의적 자본주의	㉡ 자유주의적 다원주의
집단적	㉢ 자유주의적 복지체제	㉣ 시민주의적 복지체제

위의 표에서처럼 노동시장에 대한 국가의 개입양식을 두 개의 기준, 즉 개체적/집단적, 시장적/제도적 기준을 적용하여 네 가지로 유형화하면 복지정책에 반영된 국가의 성격을 보다 분명히 파악 할 수 있다. 개체적/집단적 기준은 복지혜택의 기본단위가 개별노동자인가 혹은 사회집단 내지 계급인가에 초점을 두고 있으며, 시장적/제도적 기준은 복지원리가 시장기제에 의존하는지 혹은 제도적 보호를 지향하는지에 초점을 두고 있다. 시민주의적 유형인 ㉣에 비해 제한적 자유주의 내지 권위주의적 자본주의 유형인 ㉠은 취약계층의 개별의사와는 관계없이 노동시장에의 참여를 종용하는데, 이는 국가가 약속한 최소한의 복지혜택과의 교환조건으로 제시된다. 이런 의미에서 ㉠은 신보수주의적/시장적응적 정책을, ㉣은 시민주의적/시장수정적 적응정책을 지향한다고 할 수 있다. 김영삼정부가 선성장·후분배의 이데올로기가 새로운 시대의 복지논리로는 적합하지 못함을 시인한 것은 진일보한 사항이라 할 수 있으나, 표에서 유추해 볼 수 있듯이 복지구상안이 과거의 희생을 반성하고 새로운 기획을 ‘생산주의’라는 형용사로 치장한다고 하여도 그 논리의 최종결과는 국가부담의 최소화와 복지의 민간화라는 지난 시대의 어법에서 한 걸음도 벗어나지 못하는 것이다.

서구의 사회보험이 계급정치적 갈등과 협력의 소산이면서 산업민주주의와 경제민주주의를 구현하는 가장 핵심적인 제도로 기능하여 왔다면, 한국의 사회보험은 탈계급적 성격을 특징으로 하면서 권위주의적 지배의 수단으로 활용되어 왔다는 점에서 차이가 존재한다. 4대 사회보험법의 도입시기와 법개정의 과정을 통해본 한국의 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 1995년 고용보험법을 도입함으로써 비로서 4대 사회보험법을 갖추게 되었다. 즉 사회보험법의 도입과 실시가 상당히 늦은 복지후진국이다. 둘째, 공무원과 군인에 대한 연금법이 가장 우선시 되었던 반면 국민연금과 의료보험은 1980년대 말에

야 비로서 가능하였다. 이는 군부정권이 사회보험을 정치동원의 전략으로 활용하여 왔음을 보여준다. 셋째, 사회보험은 막대한 재정적 자원이 요구되지만 한국은 시작단계부터 수익자부담원칙을 예외 없이 적용함으로써 국가의 재정적 부담을 최소화하는 전략을 선택하였다. 넷째, 한국에 있어서 국가부담의 최소화 원칙은 취약계층보다는 담세능력이 있는 계층을 우선적 대상으로 선정하였던 까닭에 사회보험의 기본정신을 침해하는 결과를 초래하였다. 다섯째, 한국의 사회보험은 정치권의 총체적 통제하에 관료적 결정에 의하여 대부분의 업무가 집행됨으로써 보험적립금의 운용과 활용, 보험자격의 심사와 혜택분배 등의 일련의 과정에 피용자와 담세자의 참여기회는 차단되어 있다.

복지제도와 복지정책은 복지정치(welfare politics)의 함수이다. 복지정치란 복지수혜자와 담세자의 계급적 이해를 대변하고 이해갈등을 조정하는 정치적 기제의 역동적 작용을 지칭한다. 복지국가가 행하는 대부분의 거시·미시적 정책은 계급적 이해관계에 직접적 영향을 미치기 때문에 복지정치의 역동적 작용양상을 고려하지 않은 채 정책적 변화를 기획할 수는 없다. 그러나 한국의 현행 복지정치는 복지담론과 정치담론의 ‘분리’, 그리고 노동조합을 비롯한 임금생활자 대표단체 및 기업가 단체의 참여가 ‘차단’되는 특성을 지니고 있어 사회보험의 획기적 개선은 당분간 어려울 것으로 예상된다. ‘분리와 차단’은 한국의 복지정치를 지배하는 두 가지 축이다. 따라서 한국의 복지정책은 인식의 전환을 통한 패러다임의 획기적 변화가 요구된다. 여기에는 몇 가지의 기본전제가 필요하다. 우선 경제투자를 통해 복지향상을 꾀하고자 하는 기존의 ‘파급효과적 논리’로부터 인적자본에의 투자를 통해 경제적 풍요를 성취하고자 하는 인본주의적 논리로의 전환이 필요하다. 둘째, 이익대변의 기제가 보장된 복지정치가 정립되어야 한다. 복지정치란 분배적 효율성과 분배적 정의를 구현하는 정치이기 때문에 복지정책의 결정과정에서 주요한 사회집단의 참여가 허용되어야 한다. 서구의 역사적 경험으로 보자면, 노동조합의 참여는 필수적이다. 물론 참여를 위해서는 노동조합이 갖추어야 할 몇 가지 중요한 요건들이 전제된다. 전국적 조직일 것, 정상조직에 대한 조합원들의 신뢰성이 높고 산하 조합에 대한 정상조직의 통제력이 효율적일

것, 정당과의 연계가 긴밀할 것, 노동조합은 계급적 관점뿐만 아니라 국가경제의 입장에서 거시적 시각을 배양할 것 등등. 이러한 요건들은 노동조합뿐만 아니라 정책결정 과정에 참여하는 모든 사회집단에 요구되는 자질이다. 양보와 협력 없는 참여는 혼란과 갈등만을 부추길 뿐이다. 참여는 협력의 정치를 낳는다.

제 2 장 조합복지 개념과 변천사

노동조합은 자본주의 초기단계에서 지난 세기말까지 노동자들의 가장 중요한 복지기관으로 기능해 오다가 독점자본주의의 발전과 개입국가의 등장에 따라 노조의 자주복지의 비중이 점차 약화되면서 단체교섭을 통한 공공복지의 확대에 주력하였다고 볼 수 있다. 이후 단체교섭은 복지국가와 기업으로 이분화 되었고, 복지국가 위기론과 직업복지의 이분성 및 불완전성 때문에 최근 들어 조합복지에의 관심과 중요성이 다시 고개를 들고 있는 실정이다. 수공업과 가내공업 중심의 초기 산업화시대에 노조의 조합복지는 확대성장하였다. 그러나 기계제공업을 통한 대량생산체제가 발전하면서 한 명의 고용주에 종속되는 현상이 심화되자 노조는 기업주와 국가를 상대로 노동자의 복지 문제를 해결하고자 하였다. 복지국가는 노동조합의 정치세력화를 통한 복지 문제의 해결기제였는데, 이러한 복지국가의 맥락에서 노조의 조합복지에의 관심은 약화되는 대신 복지의 정책적·정치적 쟁점화가 진행되었다. 그렇다고 해서 노동조합의 복지기능이 완전히 소멸된 것은 아니다. 복지선진국일수록 노동조합의 복지혜택은 필요없게 되거나 미약한 상태로 남아있는 반면, 복지후진국일수록 조합복지의 필요성이 증대하는 것은 어쩌면 당연한 귀결이다. 유럽선진국 노조지도자들에게는 조합복지 개념자체가 생소한 반면, 한국의 경우에는 무엇보다 절실하게 다가오는 이유도 바로 그것이다. 그런데 유럽의 경우에도 복지국가의 위기론과 함께 복지비용의 삭감이 시도되고 있는

요즘 조합복지로의 이탈조짐이 나타나고 있는 현상은 주목을 요한다. 아무튼, 한국의 실정을 감안할 때 조합복지에의 도입을 검토할 필요성과 명분은 충분하다.

제 3 장 조합복지의 사례연구 : 미국, 독일, 일본

1. 미국

미국 노동조합의 정상조직인 AFL-CIO는 자신의 현장속에 일상적 업무수행 중 노동자의 복지와 관련된 항목들을 명시하고 있다. ①임금인상, 근로조건 개선, 노동시간 단축과 관련된 제반 활동 ②단체교섭의 결실을 모든 조합원들에게 분배 ③인종, 신조, 피부색, 성별차이 없이 모든 조합원들에게 기회의 평등 실현 ④노동자들을 위한 입법활동을 지원 ⑤노동자의 시민권 신장을 위한 책임수행과 투표행위 계몽 등. 노동자의 권리신장 및 복지증진과 관련된 정책사항은 AFL-CIO의 상임위원회에서 결정한다. 여기에는 노동입법, 시민권 문제, 정치교육, 조직신장, 사회보장과 관련된 사항들, 경제정책, 지역사회에 대한 봉사활동, 주택문제, 직업안전과 건강문제 등이 포함된다.

AFL-CIO가 추진하는 몇 가지 복지프로그램을 살펴보면 다음과 같다.

- .1993년 정부차원의 공적 훈련교육의 강화와 단체교섭사항에 기업주 부담의 교육훈련 프로그램을 포함하는 것을 건의
- .노사공동훈련기금을 설치하여 폐업이나 조업단축에 의한 대량 감원사태를 대비토록 하는 프로그램을 단체협상에 포함시키도록 권고
- .연금투자기금,공제조합, 단체교섭, 지역사회 서비스의 네 가지 프로그램으로 추진되고 있는 주택정책
- .임신, 입양 또는 가정사정으로 인하여 임시휴직을 필요로 하는 노동자에게 고용주와 계약을 맺는 방법을 지도해 주거나 필요한 정보를 제공해주

는 가정복지 기능 등.

2. 독일

독일 노동조합 연맹인 DGB는 노동자들의 주택용자를 전담하는 회사를 소유하고 있으며, 소비조합을 통해서 생활필수품을 싼값에 공급하고 있고, 자신들의 보험회사를 통해서 노동자들에게 일반회사보다 싼값에 보험을 판매하고 있으며, 은행들을 통해서 낮은 이율에 자금을 대출하고 있다. 하지만 독일 노총의 기본정책은 사회보험을 통한 보다 광범위한 사람들에게 혜택을 주기 위한 정책의 개선에 주안점을 두고 있고, 구체적인 복지프로그램은 노총을 구성하고 있는 산별연맹을 통해서 이루어지고 있다. 일례로 독일의 금속노조는 무료법률서비스를 제공하고 있으며, 사회보험이 적용되지 않는 여가시간에 생긴 사고에 대한 보험을 노조원들에게 들어주고 있다. 또한 광범위한 교육시설을 운영하고 있는데 조합원은 참석시 무료로 교육을 받는다.

그러나 노조는 현재 과거보다 점점 노조복지를 줄여 나가고 있다. 그 이유는 사회보험의 확장에 따른 독자적 복지제도의 불필요성, 노조가입을 저하로 인한 자금의 부족, 독자 복지제도의 비효율성 등을 들고 있다.

3. 일본

일본에서 정부의 노동복지정책은 사회정책의 일환으로 실시되는 노동정책의 일부로서 국가가 실시의 최종적 책임을 지며, 대표적인 것으로는 고용보험 및 산재보험을 들 수 있다. 기업에 의한 복지정책은 복리후생활동으로 불리며 이는 법정복리와 법정외 복리로 나뉜다. 법정복리는 사회보험의 보험료 부담, 아동수당 각출금, 석탄연금과금(石炭年金掛金), 법정보상비 등이며 법정외 복리는 기업 스스로 실시하는 각종 복지시설을 포함한다. 노동조합에 의한 자주적 노동복지는 노동자들의 상호부조와 연대를 통한 생활향상을 꾀하기 위해 자주적으로 각종 복지활동을 전개하므로 통상 노동자복지활동이라 불린다. 노동자복지활동을 내용에 따라 구분하면 ①불의의 사태에 대비한 준

비-공제활동 ②예금이나 대부 등의 금융사업-노동금고 운영 ③물품구입 알선 등 가계지원 사업 ④보험·의료사업 ⑤주택마련 및 임대사업 ⑥체육·문화·레크레이션사업 등으로 나눌 수 있다.

제 2 부 노동조합과 조합복지 : 실태분석

제 4 장

노동조합총연맹의 복지정책

한국노총의 복지정책은 '협동조합'을 모형으로 한다. 이는 정부와 자본이 억압적 노동정책으로 일관하고 따라서 조직적 기반이 취약한 경우에 나타나는 유형이다. 협동조합은 노동자들에 대한 보호기제가 전무하였던 초기 자본주의사회에서 직업집단 내부의 유대강화와 집단 성원간의 상부상조가 필요해지는 경우에 자발적으로 형성되는 결사체이다.

이러한 협동조합 모델에 근거하여 노총은 자주복지 4개년 계획과 3대 협동조합사업을 전개하였는데 신용협동조합, 소비협동조합, 공제협동조합이 그것이다. 그러나 초기의 의욕적인 계획에도 불구하고 노총의 복지사업은 근로자 복지매장을 통한 소비협동조합에서 어느 정도의 성과를 거두었을 뿐, 나머지 두 개의 영역에서는 이렇다할 결실을 내지 못하였다. 아래에서는 3대 협동조합 사업의 내용과 성과를 간략히 살펴보고자 한다.

1. 신용협동조합사업

신용협동조합사업은 단위노조에서 노동자들간에 자생적으로 이루어지는 친목회, 계 등의 모임을 체계화하여, 노동자들이 주체가 되어 상호협동을 통하

여 신용을 조달하고 노동자복지를 위해 필요한 자금의 조성·운영 등을 위하여 기획된 금융사업이다.

그러나 노총의 신용사업은 기획단계에서 벽에 부딪히게 된다. 신용사업을 위한 초기 자본과 조직이 불충분한 요건에서 출발한 이 사업은 정부의 신탁법 개정으로 결국 좌초하게 되었다. 신탁법에 의하면 모든 직장내 신용협동조합은 신탁중앙위의 관리를 받도록 되어 있어 노총이 신용사업의 주체로 자리잡는 데에 커다란 걸림돌로 작용했다. 이후 노총은 일본의 노동금고 등을 비롯한 외국 노동조합의 신용사업 예를 본딴 사업을 모색해 보지만 취약한 재정조건과 법적 한계에 부딪혀 노총이 주체가 되는 신용사업은 거의 무산되어 버린 상태이다. 다만 평화은행에 직간접적인 관여를 통해 노총의 자주복지사업을 지원하는 역할을 기대하고 있다.

2. 공제협동조합사업

공제협동조합사업은 노동자의 불의의 사고나 재해 등에 공동대처하기 위한 상호원조활동이다. 1980년대 초반에 존재했던 공제회는 대략 100개 정도였다. 보통 공제회는 노동조합의 규약에 의거하여 설립되며 조합원의 임금에서 납부되는 공제회비를 재정으로 한다.

노총의 공제사업은 신용사업과 마찬가지로 시작단계에서 좌초되었는데, 공제사업을 위한 재정기초로서 노동자들간의 신용사업이 신탁법에 의해 신탁중앙위원회의 관리로 속하게 되어 노동조합의 재정기반이 상실되어 버렸기 때문이다. 더불어 노동자들의 공제활동이 매우 다양하고 비공식적이기 때문에 이를 관리하기 위해서는 강력한 권위를 가진 중앙기구가 필요함에도 노총사업이 단위노조의 개별노동자의 공제활동을 조직화할 만큼 강하지 못했다.

현재 다소 변형된 형태이긴 하지만 공제사업으로 불릴 수 있는 유일한 것으로 보험대리점 업무를 들 수 있다.

3. 소비협동조합사업

소비협동조합은 근로자가 밀집한 공단인근에서 노동자들이 생활용품을 일괄 구매함으로써 시간과 비용을 절감하고, '우리매점'의 인식 및 활용을 통해 수익금을 높이며, 그 수익금으로 근로자복지에 투자하여 노총 자주복지사업의 기반조성을 목적으로 한다.

이러한 소비협동조합사업은 1983년 경인지역 협동조합협의회 유통센터가 개설되면서 본격화되었다. 단위노조에서 각각 물건을 구매하던 방식에서 공동구매와 공동유통을 통해 노동자소비에 이익을 주고자 당시 17개 조합이 연합하여 1,400만원을 출자해 개설했다. 이를 계기로 몇 개 지역에서 유사한 유통협의회가 조직되고 1985년 '한국노총 소비자협동조합연합회'가 창립되어 소비협동조합사업의 주체로 떠오른다. 그러나 경인유통센터를 제외하고는 모두 2-3년만에 와해되어 버렸는데 무엇보다도 유통센터를 건립하고 이용하는 단위노조 복지매장이 취약하여 지역유통센터로 자리잡을 수 없었기 때문이다. 결국 노총이 주체가 되어 실시하고 있는 소비협동조합사업은 근로자복지매장으로 한정된다.

3대 협동조합 사업의 이와같은 결과는 복지사업전개를 위한 재정기반을 노총 스스로 마련할 수 없었다는 점과 복지사업을 가로막는 제도적 한계(혹은 미비)를 지적할 수 있다.

제 5 장 산별연맹의 복지정책

한국의 산별연맹은 연맹의 독자적인 프로그램을 시행하기보다는 기업복지의 내용을 보완하는 형태의 정책을 수행해 왔다. 이에 반하여 조합원의 유대 강화, 조직기반의 확대, 그리고 임금생활자의 복지증진에 공헌하는 적극적 복지정책은 대단히 취약한 편이다.

<표 4-2> 산별연맹의 독자적 복지프로그램 : 유형과 내용

유 형	복지정책의 명칭
1. 장학사업	- 장학제도 개선, 장학재단 건립
2. 주택관련 사업	- 사택지원, 주택조합추진, 금융인타운 건설, 종합합숙소
3. 협동조합 사업	- 신용협동조합, 소비조합, 공제조합, 보험사업, 생명보험사업, 신용카드발급, 생필품판매사업
4. 산재 및 안전, 취미활동 지원	- 취미활동지원, 산재예방활동, 안전사고예방
5. 우리사주제 추진	- 우리사주제
6. 복지기금 조성사업	- 선원복지협회, 근로복지기금 신설
7. 복지시설 건립사업	- 복지회관건립, 근대화센터, 종합선원회관, 복지타운건설
8. 탁아소 운영사업	- 탁아소 확충
9. 고용보험 지원사업	- 고용보험 지원 및 교육
10. 의료혜택	- 금융인을 위한 종합병원
11. 교육 및 직업훈련	- 복지정책지침서 제작

이러한 상황에서 임금생활자의 복지증진을 위해 연맹 나름대로 모색하고 있는 독자적인 프로그램의 유형과 내용을 살펴보면 위의 표와 같다.

산별연맹의 복지정책 역량이 위축된 데에는 제도적 제약, 법적 제약, 그리고 정치적 제약이라는 세 가지 제약이 작용한다. 정치적 제약은 권위주의체제의 점진적 와해와 민주화 이행에 따라 약화되고는 있으나 아직까지 노조의 정치적 자율성을 신장시키기에는 장애가 많이 존재한다. 제도적 제약은 기업노조주의와 기업복지주의의 오랜 전통에 기인하는 것으로서 기업을 경계로 발전해온 한국 노조의 업무와 이해관심이 기업내부에만 국한되어 온 탓에 기업경계를 넘어서는 연대작업은 상대적으로 미진하였다. 이러한 맥락에서 산별연맹과 전국총연맹의 기능은 형식적인 수준에 그칠 수밖에 없다. 앞에서 볼 수 있듯이 법적 제약은 노조의 참여가 필요한 사회보험의 운영과 관리업무를 별도의 국가기관에 위임하여 궁극적으로는 노조의 기능을 약화시키는 결과를 가져온다. 또한 현행 노동법은 산별연맹과 전국총연맹이 복지정책을 수행하는 데에 많은 지장을 초래하고 있다.

노동법 개정을 포함하여 ‘차단과 분리’의 노동정책을 ‘참여와 개방’으로 선 회하는 정치적 결단이야말로 산별연맹과 전국총연맹의 위상을 강화하는 데에 필수적인 요건이다. 노조는 정치권과의 교섭을 통하여 사회보험업무에 참여 하는 길을 만들어야 하며, 다른 한편으로는 기업복지를 보완하는 프로그램 이외에 독자적 복지정책을 모색하고 실행할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

제 6 장 단위노조의 복지정책

노동시장구조와 노동조합 조직구조에 기업별 경계가 뚜렷이 구축되어 있는 한국에서 노동복지의 특성은 국가주도 공공복지의 낙후성과 기업복지의 상대 적 비대로 요약될 수 있다. 1987년 이후 확대되고 있는 기업복지제도의 가장 큰 특징은 선별성과 임의성에 있다. 대부분의 공공복지가 보편적 수혜를 원 칙으로 하고 있다면, 기업복지는 해당 기업체의 지불능력과 정책 및 제반 상 황에 따라 제도의 범위와 내용이 선정되는 특성을 갖는 것이다. 따라서 기업 의 특성과 지불능력에 따라 복지수준의 격차가 존재하며, 한국과 같이 공공 복지제도의 수준이 낙후되어 있는 상황에서 이러한 격차는 보다 심각한 사회 적 불평등을 양산할 수 있다. 특히 1990년대에는 많은 비용이 소요되는 주택 지원제도, 학자금지원제도, 퇴직금 누진제도 등이 대기업부문을 중심으로 활 성화되어 기업간 복지수준의 격차가 심화된다. 그런데 이러한 복지제도의 확 충은 대개 기업의 노무관리 차원에서 노조의 참여가 배제된 채, 기업일방에 의해 기획·운영되기 때문에 시혜적 복지로서 인식되는 경향이 강하며 기업 주도적 노사관계를 정착시키려는 동기를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 다 른 여타의 영역에 비해 기업복지에 대한 노사간 협의가 상당히 진전되어 왔 던 것은 기업복지가 비임금의 형태로 지급되는 급여로서의 성격이 강하기 때 문이다.

이와 달리 조합복지는 노조의 그 활동이 1987년 이후 상당부분 회사로 이

전되었으며, 노조는 기업복지에 대한 비중을 임금인상 활동과 같이 매우 높게 두고 있는 반면 자체조합복지에 대한 비중은 낮게 설정하고 있다. 단위노조가 운영하는 조합복지의 유형과 내용을 보면 아래표와 같다.

개별 단위노조들은 독자적인 복지프로그램을 대개 한 가지 이상은 갖고 있지만 해당사업이 노조사업에서 갖는 비중은 상이하다. 대개의 경우 자체의 복지사업에 큰 비중을 두지 않는 경향이 일반적이다. 중소기업노조는 재원의 부족이, 대기업노조는 굳이 자체 복지사업에 힘을 쏟기보다는 기업복지 확충이 보다 나은 선택이라는 판단이 작용하기 때문이다.

<표 4-2> 단위노조가 운영하는 조합복지의 유형과 내용

유 형	내 용
1. 신용사업	새마을 금고, 신용협동조합
2. 소비사업	구판장, 소비조합, 휴게실, 세탁소 운영
3. 공제사업	상조회
4. 장학사업	장학재단 설립 및 운영
5. 주택관련사업	주택조합
6. 산재 및 안전예방사업	산업재해 예방, 산재처리, 작업환경 측정
7. 복지시설 건립사업	복지회관 건립
8. 문화사업 및 지역사업	도서실 운영, 하기 휴양소 주관 및 각종 문화사업
9. 생활지원	생활자금 대여
10. 탁아사업	탁아소 운영

또 경우에 따라서는 복지사업에 의한 이권의 발생이 오히려 조직의 결속력을 해칠 위험이 있다는 점을 우려하여 조합복지사업에 소극적인 태도를 보이기도 한다. 그러므로 현재 노조의 복지정책 방향은 기업복지의 도입이나 확장에 대한 교섭력 제고에 집중되고 있다고 할 수 있다.

제 3 부 노동조합과 조합복지 : 조합복지의 모델과 정책과제

제 7 장

노동복지와 조합복지 : 프로그램 개발의 전제

1. 노동복지의 구성요소

노동복지란 시장에서 노동력을 매매하여 생활을 영위하는 임금생활자에게 제공되는 모든 종류의 제도적 복지혜택을 일컫는다. 노동복지의 구성요소를 대별하면 국가복지, 기업복지, 조합복지, 그리고 공동체복지의 네 가지로 압축할 수 있다.

대부분의 선진국가에서 국가복지는 노동복지의 가장 중요한 자원이며 주체이다. 국가복지는 사회보험과 공적서비스로 구성되는데, 사회보험으로는 산재보험, 노령연금, 의료보험, 실업보험 등 4대 보험이 있으며, 공적서비스는 장애인, 가택보호자, 극빈자를 대상으로 한 국가적 혜택을 포괄한다. 4대 보험이 도입될 당시 대부분의 국가는 노동력의 원활한 재생산을 도모하고 자본주의적 경기변동으로부터 노동자를 보호한다는 소극적 의도에 머물렀지만, 제2차 세계대전 이후 국가의 보다 적극적인 역할이 강조됨에 따라 4대 보험은 '산업민주주의에서 경제민주주의'로 나아가는 경제적 통로로 발전한다. 국가복지의 애초의 보험적 성격으로부터 취업안정과 인간다운 생활을 보장하려는 총체적 보장(total security)의 형태로 발전하여 왔다. 따라서 국가복지가 발전된 대부분의 유럽국가에서 기업, 노동조합, 공동체의 복지기능은 대단히 미미하고 부차적인 것으로 바뀌는 것이다. 그러나 역으로 복지국가의 발전이 지체된 경우 기업, 노동조합, 공동체의 비중은 상대적으로 중요하게 된다.

국가복지의 보편적 원리에 입각하고 있는 반면, 여타의 복지주체들은 기업이나 공동체의 일원이라는 일정한 자격에 기초하고 있어 선별적이다. 보편성

이란 국민전체를 대상으로 사회적 정의를 실현하는 방향으로 정책을 추구하는 국가의 정책성향을 지칭하는 데, 사회보험은 보편성에 입각한 대표적인 정책수단인 것이다. 이에 반해 선별성이란 사회집단과 공동체에 기여한 만큼 혜택을 나누어주는 정책적 성향을 지칭하는데, 사회적 정의보다는 기업에의 공헌도 및 일정자격을 전제로 하기에 사회적 정의와 평등개념에 위배된다. 따라서 선별성에 기초한 복지제도는 사회적 정의와 평등의 관점에서 신중하게 고려될 필요가 있다.

또한 각 주체마다 노동복지의 향상을 위한 기능과 역할이 다르다. 국가복지가 보편성에 기초하고 있기에 노동복지의 기본골격이 국가에 의해 만들어져야 하는 것은 자명하다. 여기에 기업과 노조의 역할이 부가적으로 발전하는 것이 바람직하다. 즉 영역별 분화가 중요하며, 기업과 노조는 집단의 특수한 이익에 충실하면서도 사회전체의 이익을 증진하는 방향으로 프로그램을 모색할 필요가 있다.

2. 조합복지의 쟁점

국가복지와 달리 조합복지가 선별적·임의적 성격을 갖는다는 점은 조합복지의 개발과 관련하여 많은 문제를 내포한다. 조합복지는 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 갖고 있다. 조합복지는 조직률의 확대와 조합원간의 연대력 강화에 기여하며 전국을 관할하는 조직기반을 통하여 다양한 혜택을 제공할 수 있기에 노동자의 실질생활향상에 직결된다. 반면 자원복지의 일종으로서의 조합복지의 집단의 자원동원 능력에 따라 혜택의 크기가 좌우되기 때문에 조합복지가 발전하면 할수록 수혜자인 노동자들간의 경제적인 불평등이 커진다는 단점을 가지고 있다.

그런데 한국의 경우, 조합복지가 아직은 초보적 단계에 놓여 있기에 이러한 우려는 시기상조다. 오히려 더욱 중대한 문제는 국가복지 및 기업복지와의 관계에서 발생한다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 유럽의 조합복지가 국가복지의 보조적 수단으로 발전하였다면, 국가복지의 발전수준이 미약한 한국의 경우에 조합복지의 목표수준을 어느 정도

설정하는 것이 적절한가의 문제이다. 해방 후 50년이 지나서야 국가복지의 기본 골격을 갖추기는 했지만 1995년 3월에 밝힌 “대통령 복지구상안”은 적극적 복지보다는 소극적 복지를, 일과 경제활동을 전제한 복지를, 국가부담보다는 공동체와 기업 및 근로자부담의 복지를 선호하고 있음을 보여준다. 따라서 복지인식과 제도의 운영원리를 적극적 복지국가의 그것으로 급속히 바꾸어 나가지 않을 것임을 시사해주는 것이다. 이 속에서 노동조합은 어떤 독자적 정책노선을 추구해야 하는 상황에 직면한 것이다. 그러나 노동조합이 조합복지를 독자적으로 발전시키고자 한다면, 복지제도 개선에 대한 국가의 책무와 부담을 완화시키는 결과가 될지도 모른다. 그러므로 조합복지의 고유 기능을 특화시키면서 국가와의 정책영역별 차별성을 분명히 하는 것이 중요하다.

둘째, 기업복지와의 관계설정의 문제이다. 기업복지는 1987년 노사분규 이후 급속히 확대되어 노동복지에서 기업복지가 차지하는 비중이 증가되었다. 기업의 복지프로그램이 다양해지고 혜택의 크기가 증대하는 것은 바람직하지만 여기에는 두 가지 문제가 내재한다. 하나는 지불능력이 큰 재벌그룹사 및 독점대기업 부문과 지불능력이 작고 경기변동의 충격을 흡수할 능력이 작은 중소기업간 근로조건격차가 더욱 확대되어 결과적으로는 경제적 불평등이 가속화되었다는 점이다. 또 하나는 기업복지의 개선이 기업주와 경영자주도로 이루어져서 노동조합의 상대적 위축이 초래되었다는 점이다. 노동조합의 배제를 통한 경영혁신은 단기적으로는 생산성향상을 가져올지도 모르지만, 장기적으로는 “작업장 민주주의”의 기반을 침식하고 생산성에 부정적 결과를 초래할 위험이 있다.

셋째, 조합복지의 운영과 관리는 수혜자격의 심사와 자원배분의 권한을 의미하므로 노동조합은 자원과 권한을 모두 소유하게 된다. 연맹차원이든 단조차원이든 노조가 자원과 권한을 소유하고 수익사업에 관여하면 내부의 조직적 부패가능성이 자연히 증대된다. 조합의 조직적 부패현상은 궁극적으로 노동운동의 성격과 진로에 부정적 영향을 미칠 것이다. 미국의 노조가 자원을 관리하면서 부패의 온상이 되어버린 것은 그러한 우려가 기우가 아님을 입증한다. 따라서 조직적 기반의 확대와 조합원간 연대력 강화를 위하여 조합복

지의 개발이 무엇보다도 시급하게 요청되는 현실적 상황인식은 조직의 부패 가능성과 맞물려 조합복지 발전의 딜레마를 제공한다.

3. 조합복지 정책구상의 전제

조합복지의 모델을 구상함에 있어 상기 고찰한 딜레마와 함께 노동조합운동의 환경요인을 감안하여 다음과 같은 점을 고려하여야 한다.

(1) 조합복지는 무엇보다도 조직력의 강화와 기반확충에 우선적 목적을 두어야 한다. 노총은 최근 국제체제의 재편과 시장상황의 재편에 따른 조직률의 급속한 하락에 적절히 대응책을 추진하지 못하고 있다. 조합원은 구체적인 물질적 혜택과 직업안정을 도모하는 법적 보호, 그리고 조직적 지원에서 유래하는 심리적 보상 등을 원한다. 그러므로 조합복지의 도입과 실행은 조직률을 상승시키는 데에 결정적인 동력으로 작용할 것이다. 즉 조합복지의 정책구상은 조직기반의 확대와 노동운동의 활성화에 이바지하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

(2) 현실적 여건을 감안하여 조합복지의 유형을 선택하는 문제이다. 한국에서 국가복지가 미약하다는 현실적 조건은 조합복지의 개발에 상대적으로 유리한 환경을 조성한다. 그러나 다른 한편으로는, 노동자의 조직화를 가능한 억제하고 정치화를 허용하지 않는 한국 정치체제의 성격과 지배정당의 성향이라는 정치적 제약과, 노동자의 정치참여와 3자개입의 금지와 같은 법적 제약, 그리고 기업복지주의와 기업노조주의의 오랜 관행과 전통에 관련된 제도적 제약은 조합복지에 커다란 장애로 작용한다. 따라서 이러한 제약요인과 어려운 여건을 심분 고려하는 것이 조합복지의 구상과 실현에는 반드시 필요하다.

(3) 국가복지 및 기업복지와의 차별성을 강화하여야 한다. 조합복지는 국가복지나 기업복지와 경쟁관계에 있어서는 좋지 않고 오히려 상호보완관계

를 지향하는 것이 바람직하다. 국가는 4대 사회보험과 부가적인 장치를 통하여 임금생활자의 기본생계 및 실질생활의 향상을 책임져야 하고, 기업은 직업복지와 부가급여의 형태로 종업원의 복지향상을 꾀할 수 있다. 이에 비하여 노동조합은 공공복지와 기업복지가 소홀히 하는 영역에 주목하여야 한다. 그것은 자판기사업이나 장학금지급과 같은 소규모사업으로부터 보조연금 내지 교육훈련, 보조실업수당과 같이 전체 조합원을 상대로한 대규모 사업을 포괄한다. 즉 국가와 기업과의 차별성에 입각한 기능분화와 고유영역의 특화야말로 조합복지 성패를 좌우하는 또 다른 조건이다.

(4) 고유영역의 특화에는 조합복지의 적정수준이 어느 정도인지의 문제가 내포되어 있다. 국가복지, 기업복지, 조합복지간 적정수준을 가정하기 위해서는 노동조합이 동원가능한 자원과 정치적 지원 및 조직적 기반 등이 총체적으로 고려되어야 한다. 한편 조합복지의 적정수준을 설정해보는 문제는 어떤 프로그램을 개발할 것인가의 문제와 직결되며 이를 위한 정책전문가의 양성과 고용이 필요하다.

제 8 장

조합복지의 발전모델 : 국제비교를 통한 모델설정

1. 조합복지의 사회적 조건

조합복지의 양상과 기능은 국가별로 커다란 편차를 나타내고 있다. 그것은 노동운동에 영향을 미치는 변수들-노조의 역사적 발전과정, 산업화의 양상, 정치체제적 특성, 노동자의 이념적 성격-이 국가마다 다르기 때문이다. 조합복지의 발전양상과 현재의 모습에 영향을 미치는 사회적 조건을 세 가지로 집약할 수 있다. 숙련공 조합의 발전 정도, 노동운동의 정치적 성향, 노동정치의 특성이 그것이다.

(1) 숙련공조합의 발전정도 : 19세기 중반 노동운동이 성숙할 당시 노동운동의 주도세력은 시장경쟁력을 갖춘 숙련공들이었으며 이들은 독자적인 기반과 함께 조합원들에게 직업안정과 가족생계를 위한 여러 가지 보조적 혜택을 제공하였다. 그러나 독일의 숙련공조합이 미숙련공과 반숙련공을 주축으로한 신노조주의의 영향하에 본래의 모습을 상실한 반면, 영국의 숙련공조합은 어느 정도 버텨낼 수 있었기에 TUC는 70여 개의 숙련공조합에 의하여 장악되고 있다. 말하자면 숙련공조합의 전통이 강하게 남아있는 국가일수록 조합복지가 상대적으로 강하게 발달되어 있다.

(2) 노동운동의 정치적 성향 : 노동운동이 정치권과 결합하는 정도가 단단하고 지배계급 역시 이들의 정치세력화를 관용하는 정도가 높을 때 노조는 독자적 조합복지를 발전시킬 필요성을 느끼지 않게 된다. 이에 반해 노동자들이 정치세력화를 혐오하고 지배계급 역시 노동운동의 세력화를 거부하는 성향이 강할 때 조합복지의 독자적 발전이 이루어질 가능성이 커진다.

(3) 국가의 노동정치 : 국가가 노조에 대하여 억압적인 정책을 선택하고 폭력적인 수단을 통하여 이를 수행할수록 노조가 조합복지를 요청하는 정도는 증대한다. 그러나 억압적이며 반노동자적 국가일수록 노조가 독자적인 노선을 견제되는 것을 방지하지 않는다. 결국 노동정치의 구조는 국가마다 다르기 때문에 노동정치와 조합복지와의 관계에 대한 일반화 명제를 도출하기는 쉽지 않다.

2. 노조복지의 유형 : 다섯 가지의 이념형

조합복지의 유형화는 한국의 현황과 현실적 여건, 그리고 조합복지를 발전시키고자 할 때 추구해야할 바람직한 모델을 탐색하고 설정하는 데 유용한 지침이 될 수 있다. 조합복지는 다섯 가지의 “이념형”에 포괄된다. 이 유형들은 이념형이기에 경험적으로 관찰되지는 않으며 현존하는 조합복지들은 이

들 유형중 두어 가지 유형이 혼합된 것으로 나타난다. 각 이념형의 특성은 아래의 표와 같다.

<표 4-3> 조합복지의 유형과 특성

유형/기준	복지체제	정치구조	경제구조	연맹의 위상	조직구조	국가의 예
협약형	국가복지	민주적 조합주의, 사민당 지배	사회적 시장 경제, 생산·소비의 사회적 통제	정당과 긴밀한 협조, 연맹의 통합성 및 정치화정도가 높음	산별구조, 산별간협조 사무·전문직 조직화	독일, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드
보완형	국가복지	민주적 조합주의, 자유주의적 조합주의	사회적 시장 경제가 완화된 형태	정당과 긴밀성 이완, 다수의 연맹이 존재	산별구조, 산별간 협조미약	영국, 이탈리아
위임형	국가복지	국가조합주의, 권위주의/민중주의	자본주의, 종속경제	국가/정당에 의한 통제, 정치적 매수	노동부/정당의 연맹통제, 산별구조	남미의 국가들: 브라질, 멕시코, 칠레
독립형1	국가복지	자유민주주의	시장경제	정치화 불가능, 자율권 보장	산별구조, 연맹의 이익단체화	미국
독립형2	기업복지	권위주의	관주도시장 경제	국가에 의한 통제	기업별구조, 형식적 산별구조	일본, 한국

주: 1) 스웨덴은 협약형에 속하면서 최근 보완형의 성격을 강화하고 있다.

2) 일본은 독립형1과 독립형2의 혼합형태를 띠고 있다.

다섯 가지 유형간 국가, 직업, 조합복지의 수준이 어떻게 변화하는가를 살펴보면,

첫째, 협약형에서 독립형으로 갈수록 국가복지의 수준은 점차 하락한다.

둘째, 협약형에서 독립형으로 갈수록 직업복지 내지 기업복지의 수준은 점차 상승한다.

셋째, 조합복지는 각 유형마다 차이가 있는데, 대체로 보아 협약형에서 독립형으로 갈수록 조합복지의 필요성은 증대한다. 다만 조합복지를 발전시

키고자 할 때 노동정치, 정치체제, 조직구조 등의 편차에 따라 그것을 지원하거나 저해하는 요인들이 서로 다른 효과를 창출한다. 조합복지는 시장경제에 입각한 자유민주체제(독립형1)에서 독자적 발전의 가능성이 높게 나타난다. 그러나 조합복지의 발전정도가 높을 뿐, 독립형1이 발전모델로서 바람직한 것은 아니다. 노조의 정치세력화가 완벽하게 이루어진 상태에서 조합복지를 발전시키는 보완형이 장기적으로는 추구해봄직한 모델이라 할 수 있다.

제 9 장 조합복지의 발전방향과 정책과제

1. 노동복지의 구성항목과 특징

지금까지의 분석을 바탕으로 이 장에서는 한국의 현실에 적합하고 실현가능한 조합복지의 모델과 실현방안을 제시하려 한다. 한국의 노동조합이 조합복지프로그램을 체계화하고 실현시키는 데에는 현실적 장애가 존재한다. 그럼에도 불구하고 실현가능한 대안의 구상은 노동조합운동의 진로모색과 노동복지의 향상에 도움이 될 것이다. 노동운동의 진취성은 정확한 현실진단과 그것을 극복하려는 적절한 정책과 전략을 구상하고 실천하는 힘에서 비롯된다. 세계시장의 단일화가 급속히 진행되는 현재의 조류속에서 노동운동의 미래는 곧 노동조합의 정책입안능력과 수행능력에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 정책적 대안을 이 연구의 결론으로 삼으려는 까닭도 여기에 있다.

노동복지의 구성요소를 국가복지, 기업복지, 조합복지로 대별한 바 있다. 이제까지의 분석을 종합하여 구성요소별 항목들을 살펴보면 한국 노동복지의 전반적 특징을 다음과 같이 요약할 수 있다.

(1) 기업복지의 항목이 국가복지와 조합복지에 비하여 대단히 다양하며 해

택도 상대적으로 큰 것들에 해당한다는 점이다. 국가가 최소한의 복지비용을 담당하는 반면 기업이 대부분의 복지를 책임지는 형태가 바로 “독립형 2”의 특징이다.

(2) 노동조합의 복지는 기업복지와 중첩되거나 기업복지를 “보완하는 형태”의 것들이 대부분이다. 노동조합의 업무를 “교섭업무”와 “고유업무”로 구분하면 한국의 노동조합은 국가와 기업을 상대로한 교섭업무에 치중하고 있는 셈인데, 실질적 효과 역시 여전히 미미한 실정이다.

(3) 국가, 기업, 조합이 복지의 주요한 주체들이라면 복지정책을 구상하고 실행하는 과정에서 3자 간 어떤 형태의 상호조정이나 협력이 존재하지 않는다. “복지주체들은 상호 분절되어 있다.” 분절되어 있다는 것은 조합복지를 발전시킬 수 있는 호조건이지만, 정치적 배려와 지원이 전무하다는 점은 역으로 약조건에 해당한다. 이는 노동복지를 정치쟁점화하지 않으려는 국가의 정책적 특성과 “차단과 분리”에 입각한 노동정치적 결과적 산물이다.

기업복지가 과도하게 발전된 한국의 경우 노동조합은 국가복지와 기업복지의 향상을 위해 국가와 기업을 상대로 한 교섭업무를 수행하면서 동시에 조합 나름의 고유업무를 개발하는 것이 필요하다. 고유업무는 노동조합의 현실적 여건을 감안하고 국가와 기업이 충족시키기 어려운 복지수요에 주목하면서 수평적·수직적 연대력 향상에 유용한 프로그램이어야 한다.

2. 조합복지 모델 : 중·장기 모델

조합복지의 발전을 결정하는 여러 가지 요인들과 현실적 여건으로 판단하건대, 한국의 노동조합은 중단기적으로는 “독립형2에서 독립형1”로의 발전경로를 설정하는 것이 바람직하며, 장기적으로는 “독립형1에서 보완형”으로의 이행을 목표로 설정하는 것이 최선의 전략으로 보인다. 독립형1의 전형은 미

국의 AFL-CIO의 활동과 기능에서 찾아 볼 수 있으며, 보완형은 국가복지의 대폭적 삭감에 직면한 스웨덴 LO의 복지정책에서 찾아 볼 수 있다. 중장기적 전략이 성공하기 위해서는 단계별로 다음과 같은 여건이 조성되어야 한다. 아래는 중장기적 모델과 이행에 필요한 최소한의 여건을 간추린 것이다.

< 조합복지의 중장기 모델 : 이행의 여건 >

이행의 준비	중기적 단계	장기적 단계
독립형 2	→ 독립형 1	→ 보완형
1. <u>정치적 조건</u> ·자유민주주의의 공고화 2. <u>조직 정비/복지정책</u> ·단조 기능 확대 ·조직력 신장 ·교섭력 신장 ·협약추진/정책능력 제고 ·수평적·수직적 연대강화 ·정책 부분참여 ·관련법 제정운동 (소협, 근협연합회)	·정당과 정치적 타협/협약 ·노총의 조직능력 신장 ·복지전문기구 설립/ 업무세분화 ·조합원 데이터베이스구축 ·복지상품의 홍보와 세일 ·복지전문가 양성 ·평화은행과 협조체제 구축 ·소비조합/보험/신용사업 전개 ·전국적 수준의 사업시작 ·위탁업무 확대 ·정책참여 ·특정정당과 정치적 타협	·정당결성과 정치참여 ·4대보험 보완프로그램 ·중규모 주택사업 ·학자금 대여사업 ·생활자금 대여 ·평화은행을 노동은행 으로 기능전환 ·고유업무 확대 ·조합원 협동체제 구축 ·국가정책참여와 개발 ·복지부 전국지부 구축 ·실업보험/연금관할 ·노동부업무 부분이관

중장기적 모델에서 단계별 이행에 필요한 여건을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 정치적 여건 : 노총은 정당중 하나를 선택하여 정치적 파트너로 부상하는 것이 필요하다. 노동운동은 곧 정치적 활동이므로, 임금생활자의 복지향상을 위하여는 정책결정과정에서의 참여가 반드시 요구된다. “정책입안자로서의 노총”의 위상을 확고히 하는 것이 단기적으로는 독립형1로, 장기적으로는 보완형으로 이행하는 데에 가장 중요한 관건이다. 또한 노총은

조직내부의 연대력을 강화해야 한다. 내부연대력이 없으면 정치파트너로 기능하기 어렵다.

(2) 조직정비-산별체제 구축 : 노총은 전국의 노조를 수평적·수직적으로 연계하여 전국적 조직망을 구축해야 한다. 이를 위해서는 산별체제로의 점진적 전환이 중요하다. 산별체제란 결국 유사업종의 연합체이므로, 산별체제가 아니더라도 한국의 현실에 맞는 중간수준의 조직체를 구상하는 것도 좋을 것이다. 독립형¹과 보완형에서 복지사업의 하부구조는 전국조직이어서 전국조직이 제대로 가동되는 경우만이 조합복지의 특성과 장점을 살릴 수 있다.

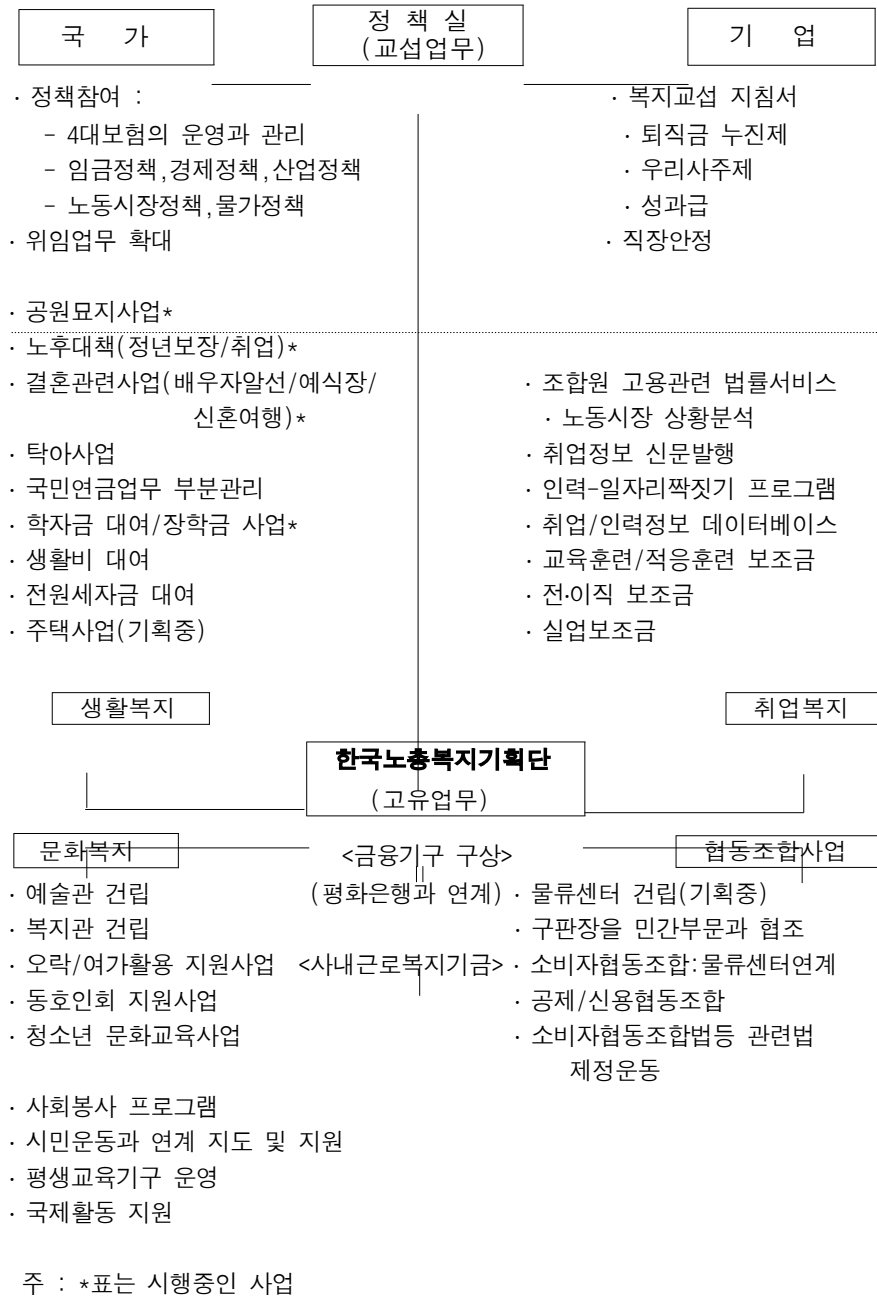
(3) 정책능력 제고 : 정책능력 제고를 위해서는 우선 복지전담부서를 개편해야 한다(가칭 복지기획단). 복지전담부서는 노총위원장의 직할체제로 운영하고 노총의 모든 자원을 집결시키는 것이 좋다. 복지전담부서는 노총의 사활을 책임지는 정책기획실과 같은 기능을 담당한다. 복지전담부서는 다섯 방향으로 업무세분화가 이루어져야 한다. 정책실, 생활복지부, 취업복지부, 협동조합사업부, 문화복지부가 그것이며, 이 각각의 기능을 지원할 지원부서가 별도로 운영되는 것이 필요하다. 둘째, 정부차원에서 이루어지는 정책결정과정에 노총의 참여가 반드시 관철되어야 한다. 정부차원에서 운영되는 국가복지를 위한 각종 위원회의 유형을 파악하고 노총위원을 파견하는 일이 시급하다. 셋째, 정책전문가와 함께 복지전문가의 양성을 시작하여야 한다. 정책전문가와 복지전문가의 고용과 배양은 결국 노총의 조직적 지식과 능력을 좌우한다.

3. 한국노총의 복지정책 : 업무분화와 프로그램

노총위원장 직할의 복지기획단은 1개 실과 4개의 부로 구성된다. 교섭업무를 전담하는 정책실과 고유업무를 다루는 생활복지부, 취업복지부, 협동조합부, 문화복지부가 그것이다. 이 각각의 부서는 역시 노총수준의 독자사업과

노총-산별-단조를 연계하는 사업을 동시에 기획하고 추진한다. 노동조합의 기능이 점차 투쟁기능으로부터 실리기능과 정책기능으로 이행하는 것이 전반적인 추세이므로 “정책을 통한 투쟁”을 기본노선으로 설정하는 것이 바람직하다. 복지기획단의 주요업무를 구체적으로 보면 아래 그림과 같다.

< 조합복지의 개발 : 영역별 프로그램 >



Part 5 민영화와 노사관계

김우영*

제 1 장 들어가는 말

이 글은 민영화와 관련된 지금까지의 이론적·경험적 연구들을 종합하고 이들 토대로 현재 우리 나라에서 심각하게 거론되고 있는 정부의 민영화 방침을 재조명하고자 한다. 민영화를 단순히 경제의 효율성으로만 따지는 것은 너무 평면적인 사고이다. 따라서 이 글에서는 형평성, 공공성 등도 민영화를 판단하는 기준에 포함시킬 것이다.

또한, 민영화의 문제는 민영화의 경험을 분석한 후에 더욱 정확히 이해될 수 있다. 이 논문에서는 영국, 프랑스의 민영화 경험을 살펴보고 지금까지 우리 나라에서 있었던 민영화 경험도 분석하고자 한다. 민영화 문제에서 빠질 수 없는 또 하나의 측면은 민영화로 인한 고용불안이고 이것은 노동운동의 핵심적인 사안중의 하나이며 노동조합이 민영화에 소극적이게 되는 하나의 이유이다. 이런 점에서 민영화가 고용에 미치는 영향도 이 글에서 다루고자 한다.

* 본 연구원에서 1997년도 발간, 요약내용임.

** 한국노총 중앙연구원 부원장

제 2 장 민영화의 이론적 접근방법

1. 효율성

민영화를 지지하는 사람들이 그 근거로 제시하는 것 중 가장 대표적인 것이 효율성이다. 공기업의 민영화가 효율성을 높인다는 논리는 경제학의 기본 명제에서 출발하는 것이며 원칙적으로는 부정하기 어렵지만 민영화가 무조건적으로 효율성을 높인다고는 볼 수 없다. 일반적으로 공기업 민영화의 성패는 시장이 얼마나 경쟁적인가, 기업의 시장진출이 얼마나 용이한가, 정부 정책이 얼마나 일관성이 있는가 등에 달려있다. 특히 공공성이 강한 상품을 생산하는 공기업을 민영화하는데 있어서는 민영화된 기업이 얼마나 공공성을 유지할 수 있는가 하는 것이 중요하다.

2. 형평성

형평성은 분배와 밀접한 관계가 있다. 민영화와 형평성은 어떻게 연결이 되는가? 이는 2가지 측면에서 볼 수 있다. 첫째, 민간부문의 소득분포가 공공부문의 소득분포보다 크다면 공기업의 민영화 자체로 사회전체의 소득분배를 악화시킬 수 있다고 볼 수 있다.

둘째, 공기업이 맡고 있는 상당 부분이 사회간접자본과 사회복지와 관련이 있다고 볼 때 이러한 역할을 담당하는 공기업을 민영화하였을 때에 일부 국민들이 이전에 누릴 수 있었던 기본적 서비스를 받지 못한다면 이들의 삶의 질은 악화되는 것이고 이는 결코 사회적 개선이라고는 볼 수 없을 것이다.

끝으로, 노동조합 또한 민영화를 반대하는 이유로 공기업이 제공하는 제품의 공공성을 많이 부각시킨다. 노동조합은 전통적으로 민주성과 형평성을 그 이념으로 삼아 왔기 때문에 민영화로 인한 실업, 고용불안의 문제뿐만 아니라 공공성의 저하문제를 민영화의 반대 논리로 사용해 왔다.

3. 민영화의 정치학

민영화의 경제적 논리는 효율성에 근거하지만 현실에 있어서 민영화는 반드시 이러한 근거로 추진되지 않는다. 여기서는 민영화가 이해집단간의 힘의 작용으로 이루어질 수 있다는 Walsh(1995)의 글을 바탕으로 민영화의 정치적 측면을 설명하고자 한다.

첫째, 민영화는 한 국가의 지도자(대통령이나 수상)의 정치적 이념에 따라 변한다. 민영화를 지지하는 사람들은 대부분 형평성보다는 효율성을 강조하고 시장의 신봉자이며 정당면에서 보더라도 이들은 주로 보수당에 속한다.

둘째, 민영화는 일반적으로 정부에 압력을 줄 수 있는 강한 민간부분이 있는 나라에서 쉽게 추진된다(Walsh, 1995). 공기업이 차지하는 시장은 민간기업이 차지하는 시장보다 수요 면에서 안정적이고 경쟁성이 약하므로 민간기업에서는 이들 공기업의 민영화를 통하여 이득을 얻을 목적으로 정부에 민영화의 압력을 넣는 것이다.

셋째, 민영화를 신봉하는 학자, 전문가, 고위공무원들이 그들의 이상을 실현시키기 위해 민영화는 추진될 수 있다. 뉴질랜드의 재무성, 미국 레이건대통령하의 경영 및 예산 위원회, 영국 대처수상하의 효율국 등은 규제완화 및 공공부문 축소라는 이념아래 움직였다.

이외에도 각종 이해단체간의 힘의 역학이 민영화를 찬성 혹은 반대하는 중요한 요인으로 작용한다. 우리 나라의 경우, 1993년도 12월 29일에 발표된 “공기업 민영화 및 직능조정방안”은 추진실적이 부진했는데 그 원인중의 하나로 이해단체들간의 갈등이 지적되고 있다(송대희, 1994).

제 3 장 외국의 민영화 경험

1. 영국의 민영화

영국의 민영화는 일반적으로 대처수상이 집권하기 시작한 1979년부터 시작되었다고 알려져 있다. 1979년과 1993년 사이에 추진된 영국의 주요 공기업의 민영화 상황을 보면 아래 <표 5-1>과 같다.

영국정부는 2가지 목표아래 민영화를 추진하였다. 첫째는 민영화를 통해 경제의 효율성을 증가시키므로써 소비자에게 이익을 주는 것이고 둘째는 가능한 많은 국민이 민영화된 주식을 소유하도록 하는 것이었다(국민주 원칙). 이러한 원칙아래 영국 정부는 가능한 빠른 기간 안에 민영화를 달성하려 하였고 그 추진과정에서 경쟁을 유도하기 위한 산업 재조정이나 일련의 규제를 도입하였다. 1984년에 우정국에서 통신부문을 찢라 영국통신으로 매각한 것, 국영버스를 60개의 회사로 나누어 매각한 것, 잉글랜드와 웨일즈이 있는 전기산업을 민영화 실시 이전에 3개의 회사로 재구성시킨 것, 영국철도의 민영화를 대비하여 철도산업을 재조정한 것 등은 민영화가 성공적으로 이루어지도록 하기 위해 영국정부가 취한 산업재조정의 예들이다.

<표 5-1> 영국의 주요 공기업 민영화상황 (1979-93)

민영화 시기	회사명
1984	영국통신(British Telecom)
1986	영국가스(British Gas)
1987	영국공항국(British Airports Authority) 영국항공(British Airways)
1988	영국철강(British Steel)
1989	지방수도국 (Regional water authorities, England & Wales)
1990	지방전기회사 (Regional electricity companies, England & Wales)
1991	전기발전회사 (Electricity generating companies, England & Wales)
1992	스코트랜드전기(Scottish electricity companies)

주 : 위의 내용은 Colling and Ferner(18995)의 Table 16.1에 나타난 것임.

만일, 공기업을 매각하는 시점에서 그 기업이 속한 산업이 완전경쟁체제에 있지 못한 때에는 영국정부는 “독립규제”라는 제도를 도입하여 시장의 경쟁성을 확보하려고 애썼다. 따라서, 민영화를 추진함에 있어서 완전경쟁이 선행조건으로 작용하였던 것이다.

영국정부는 민영화를 통하여 정부와 기업경영사이의 끈을 끊으려 하였으며 민영화과정에서 종업원이 기업소유에 참여할 수 있도록 ① 장기적 종업원지주제 (예, 영국통신, 가스, 수도, 전기산업) ② 경영자나 종업원에 의한 기업인수 (예, 국영버스) ③ 기타의 종업원에 의한 주식소유제도를 장려하였다.

영국정부는 또한 공공의 이익을 보호하기 위하여 정부가 반드시 운영하여야 할 사업을 제외한 모든 사업을 민영화 대상으로 삼았으며, 민영화를 대비하여 경영층을 강화시키고 이들로 하여금 새로운 노동정책을 도입하도록 장려하는 등의 사전준비를 철저히 하였다.

공기업을 민영화하기 위하여 막대한 자본시장이 필요하였는데 영국정부는 이를 충당하기 위하여 국내자본 뿐 아니라 국외자본에도 의존하였다. 일반적으로 특별주나 황금주는 국내, 국외 투자자들을 차별하여 적용되지 않았으며 특정인이나 특정집단이 한 회사의 주식을 15%이상 소유할 수 없다는 원칙은 국내 투자자나 국외 투자자 모두에게 적용되었다. 다만, 국방과 관련되는 기

업에 한하여 외국 투자가가 소유할 수 있는 지분의 상한선을 정하였다.

2. 프랑스의 민영화

프랑스의 민영화는 크게 2단계로 나누어 볼 수 있는데 첫 번째 시기는 1986년에서부터 1988년에 거친 시기이고 두 번째 시기는 1986년 법이 개정된 1993년에서부터 현재에 이르는 시기이다.

프랑스의 민영화는 영국의 민영화 경험에서 많은 영향을 받았으나 영국보다는 민영화의 절차나 조건을 보다 엄격하게 정한 것으로 보인다. 이는 프랑스의 1986년, 1993년의 민영화를 규정하는 법들이 정부에게 민영화에 관한 막대한 재량을 부여하였음에도 불구하고 동시에 민영화의 과정은 선명해야 하고 공정해야 한다고 요구하는 데서도 나타난다. 프랑스의 헌법에서도 독점성을 갖는 공공서비스는 정부가 제공해야 한다는 원칙을 정하고 있어 민영화의 엄격성을 보여주고 있다.

프랑스 정부는 공기업 매각으로 인해 얻어지는 수입을 재정적자를 매우기 위한 수단으로 이용하였고 또한 수입의 일정부분을 민영화과정에서 발생하는 해고자들이 재 취업하는데 필요한 직업훈련에 사용함으로써 민영화가 고용에 끼치는 영향을 완화하려고 노력하였다 (Durand, 1996).

프랑스는 영국보다 민영화과정에서 노동자의 참여를 더욱 중시하였다. 민영화가 주식의 공개매각에 의해 이루어질 경우에는 일정부분(약 10%)의 주식을 민영화되는 기업의 근로자가 20%까지의 할인가격으로 살 수 있도록 혜택을 주었으며 또한 이들이 일정기간동안 주식을 매각하지 않고 보유하였을 때에는 이에 대하여 보너스도 지급하도록 하였다. 근로자가 기업을 인수한 경우도 있었는데 산업개발연구원의 경우가 그 예이다.

지금까지 있었던 프랑스의 주요 공기업 혹은 공공기관의 민영화 상황을 보면 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 프랑스의 주요 공기업 및 공공기관의 민영화상황

민영화 시기	회사명
1987	종합전력(Compagnie Générale d'Électricité)
1987	종합통신 (Compagnie Générale des Communications Téléphoniques)
1987	산업개발연구원(Institut de Développement Industriel)
1993	파리국립은행(Banque Nationale de Paris)
1995	Seita(담배제조공사)
1995	Usinor Sacilor(철강회사)
1995	Renault(자동차회사)

주: 1987-93년의 민영화에 추진 상황은 Durand(1996)의 글에 나타난 사례들을 간추린 것이고 1995년의 민영화 추진 상황은 Country Report(1995)의 프랑스 편을 참조한 것임. Renault는 1994년말 현재 일부 민영화가 되었고 계속 진행중임.

민영화의 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 프랑스 정부는 7명으로 구성되는 민영화위원회를 구성하였는데 이들의 주요임무는 민영화되는 기업의 자산평가와 공기업들 간접 매각할 경우에 매각과정의 공정성을 확보하는 것이었다. 이 위원회는 민영화를 직접 실천하는 조직은 아니나 민영화추진과 관련하여 여러 의견을 제시하며 이들 의견은 구속력을 갖는 것으로 알려져 있다.

마지막으로, 민영화를 원활히 하기 위하여 외국자본의 투자를 환영한 것과 국가안전과 관련되는 특정 분야에 대하여는 황금주를 통하여 민영화를 제한한 것은 영국의 경우와 유사하다.

3. 민영화가 고용 및 노사관계에 미친 영향

일반적으로 민영화는 고용을 감소시킨다고 인식되고 있다. 하지만 민영화된 공기업들은 대부분 재정적 압박이나 기술혁신을 통하여 민영화 이전부터 고용의 감소현상을 보여왔기 때문에 이들 기업의 고용감소가 민영화로 인한 것이라고 단적으로 말하기는 어렵다는 의견도 있다(Colling and Ferner, 1995). 예를 들면, 1993년에 36개 OECD국가들의 고용을 조사한 통계보고서에서 표본기업들의 64%가 민영화 후에 오히려 고용이 증가한 것으로 나타나고

있다(World Labour Report, 1995).

민영화가 고용에 미치는 영향을 판단하기 어려운 이유는 많은 민영화된 기업들이 민영화 이전부터 고용감소 현상을 보여왔다는 것 외에도 첫째, 민영화는 일반적으로 경제구조의 재편성과 함께 발생하며 둘째, 정부가 민영화되는 기업이 일정기간동안 고용을 유지하도록 요구하는 경우가 있으며 마지막으로, 민영화가 단기적으로는 고용을 감소시킨다 하더라도 장기적으로도 그럴 것인가 하는 문제가 있기 때문이다.

근로자들이 민영화에 대하여 우려하는 또 한가지 측면은 근로조건의 악화이다. 일반적으로 공공부문에 종사하는 근로자는 민간부문에 종사하는 근로자에 비해 고용이 안정적이고 연금이나 급여이외의 복지부문에서 보다 많은 혜택을 받는 것으로 알려져 있다. 이러한 면에서 볼 때 민영화는 근로조건을 악화시킨다고 볼 수 있으며 따라서 공공부문에 종사하는 근로자나 노동조합은 민영화를 반대해 왔다. 민영화로 인한 근로조건의 변화는 2가지 측면에서 접근해야 할 것이다. 첫째는 민영화된 기업에 남아 있는 사람들의 근로조건의 변화이고 둘째는 민영화로 인해 해고되거나 새로운 직장으로 옮긴 사람들의 근로조건의 변화이다. 선진국의 경우를 보면 민영화에 직면한 근로자들에게 가능한 선택권을 부여함으로써 민영화로 초래되는 근로조건의 변화에 근로자 스스로가 대처하도록 하는 경우가 종종 있다. 예를 들면, 독일이나 네덜란드에서는 민영화 당시 근로자에게 공공부문의 근로조건을 따를 것인지 아니면 민간부문의 근로조건을 따를 것인지의 선택권을 주었고 캐나다, 일본, 스페인 등의 나라에서도 민영화의 충격을 줄이기 위해 근로자의 선택을 일부 허용한 것으로 나타난다(World Labour Report, 1995). 이들 나라에서는 또한 민영화로 인해 직업을 잃은 사람들에게 대하여 퇴직금, 자발적 조기퇴직 보상금 및 각종 사회보상기금 등으로 민영화의 충격을 완화하려 했다.

일반적으로 민영화의 과정에서 노동조합의 조직율, 기능, 영향력은 감소하는 것으로 알려져 있다. 영국의 경우를 예로 들어보자. 우선 조직율면에서 보면 민영화가 본격적으로 추진되었던 1980년대에 새로 설립된 사업장에 대한 노조인정율이 현격히 감소하였고, Bamber and Snape(1993)도 노사관계 실태조사에 의한 통계를 인용하면서 종업원 25인 이하의 사업장을 제외한 육체

노동자의 조직율은 1984년에 58%이었던 것이 1990년에 48%로 하락하였으며 단체교섭에서 노동조합을 인정하는 사업장수는 1984년에 66%에서 1990년에 53%로 감소하였다고 말하고 있다.

또한, 민영화의 압력아래 혹은 민영화과정에서 교섭의 구조가 분권화됨으로써 노동조합의 영향력이 약해졌다. 수도권전기사업의 민영화후 전국적인 교섭구조가 깨져 사업장단위의 교섭구조로 변한 것은 분권화의 한 예이다. 또한, 교섭의 일원화 현상이 확산되었으며 이는 일부 노동조합의 통합을 유도하였다. 예를 들면 1993년에 중앙·지방정부노동조합, 전국공무원노동조합, 의료보험서비스노동조합이 통합되어 영국최대의 공공부문노동조합인 Unison을 탄생시켰다.

민영화는 노동의 유연화를 가속화시키는 역할을 담당한다. 이는 프랑스의 Renault자동차회사가 1990년에 민영화과정에서 체결한 단체협약의 내용에 잘 나타나고 있다(Social and Labour Bulletin, 1990). 이 단체협약은 두가지의 협정으로 나누어져 있는데 첫 번째 협정은 자동화에 따른 직무체계의 변경에 관한 협정이고 두 번째 협정은 인적자본에 대한 협정이다. 이 중 두 번째 협정은 새로운 작업방법의 도입에 대한 내용을 담고 있으며 변형근로시간제, 근로시간 단축(한 주의 마지막 날에), 파트타임 등의 도입을 명시하고 있다.

제 4 장 한국의 민영화

1. 한국의 민영화 추진 현황

우리 나라의 민영화는 1960년대 후반부터 시작된 것으로 나타난다. 하지만 이 시기의 민영화는 정부의 일관된 민영화 방침에 의거하기 보다는 그때 그때의 상황에 의해 이루어진 것이라고 보는 것이 옳을 것이다. 이렇게 말할 수 있는 근거는 1968년의 조선업, 대한항공의 민영화와 동시에 1960-70년대

에 걸쳐 더 많은 공기업들이 설립되었다는데 있다.

우리 나라 공기업은 민간부문이 자본, 기술의 제약으로 자체적으로 생산을 수행할 수 없는 자본집약적 산업을 떠맡거나 민간부문이 효과적으로 생산활동을 할 수 있게 보조하는 역할을 수행하였다. 이렇게 하여 설립된 공기업은 1960-70년대의 고도 경제성장을 이끄는 데 큰 역할을 하였고 그 후에 민간부문의 성장을 통하여 그 역할이 축소되었다. 이러한 시대적 변화에 부응하여 정부는 1981년에 「정부투자기관관리기본법」을 시행하였으며 1982-83년에 이르러 먼저 금융업(신탁, 조흥, 제일, 한일은행)을 민영화하기 시작하였고 1987년에는 23개 정부투자·출자기관의 민영화 방침을 수립하였다.

1987년에 계획된 민영화의 특징은 국민주방식을 택하였다는 것이다. 이는 국민주를 통해 지속적인 경제성장을 위한 국민의 협력·참여를 제고하고 부의 재분배효과도 얻으려는 취지에서 이루어졌다. 당시 민영화의 기준은 공공성, 자본의 크기, 수익성의 3가지인 것으로 알려져 있다. 1987년의 민영화계획 추진결과 1988년 4월에 포항제철 주식의 34.1%를 국민주로 팔았으며, 1989년 8월에 한국전력 주식의 21%를 국민주로 팔았으나 전반적으로 민영화 실적은 매우 저조한 것으로 판명이 났다. 그 이유로는 여러 가지가 있겠으나 90년이후의 증권시장 침체가 국민주를 통한 지속적인 민영화를 어렵게 만든 이유중의 하나로 지적되고 있다.

1987년의 국민주 방식의 민영화는 실질적인 민영화가 아니라는 비판을 받고 있다 (김재홍, 1994). 한국전력과 포항제철의 경우에서 보듯이 정부가 전체 주식의 51%이상을 계속 소유하고 있으므로 공기업은 여전히 정부의 정치적 영향아래 놓였기 때문이다. 또한, 이 당시 국민주 방식은 사회의 특정 계층(저소득층)에만 참여를 한정했으며 주식의 가격도 시장가격 이하로 할인하여 제공했다는 점에서 바람직하지 않았다는 비판도 있다 (임응기, 1993).

1993년 2월에 집권한 김영삼정부는 1993년 12월에 「공기업민영화 및 직능조정방안」을 내놓으면서 8개의 정부투자기관 및 출자기관과 60여개의 재투자기관의 새로운 민영화 계획을 발표하였다. 당시 민영화의 원칙은 1) 민영화를 통하여 효율성이 높아질 수 있는 모든 공기업은 민영화가 할 것, 2) 원래의 목적이 상실되거나 약화된 공기업은 합병되거나 재조직할 것, 3) 남아

있는 모든 공기업에 효율성 제고를 위하여 인센티브제도가 도입할 것 등을 포함하고 있다.

1987년의 민영화방침과 비교할 때 위의 3가지 원칙은 효율성을 크게 강조하고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 점은 1987년의 민영화방침이 국민주방식을 기본으로 한 것에 반해 1993년의 민영화방침은 국민주외에 공개입찰과 직접판매도 민영화의 방법으로 채택하고 있다는 점에서도 알 수 있다. 또한, 위의 3번째 원칙에서 나타나듯이 1993년의 민영화 계획은 공기업의 소유권 이전 뿐 아니라 그것이 어려운 공기업에 경쟁원리를 도입한다는 점에서 1987년의 민영화 계획보다 더욱 포괄적이라 할 수 있다.

김영삼정부가 출범초기에 나타냈던 민영화에 대한 강한 의지에도 불구하고 그 실적이 미비한 이유는 크게 4가지로 나누어 볼 수 있다.

- 가. 민영화 주관부서의 소극적 추진 자세 (송대희, 1994)
- 나. 재벌의 민영화참여 반대여론 (송대희, 1994)
- 다. 계획의 졸속성 및 치밀성 결여 (임휘철, 1995)
- 라. 민영화 방법의 미결정 (임응기외 3인, 1993; 송대희, 1994; 임휘철, 1995)

위에 제시된 이유들에 대하여 부연하면, 첫 번째 이유는 민영화를 주관하는 부서와 산하 공기업간의 이해관계 때문에 민영화가 진척이 느리다는 것이고 이를 해결하기 위해서는 프랑스의 민영화위원회와 같은 별개의 독립적인 기구가 필요하다는 것이다. 두 번째 이유는 경제력 집중에 관한 것으로 실질적으로 대규모 공기업을 민영화하는데 있어서 재벌의 참여를 배제할 수 없으며 이는 결과적으로 경제력 집중을 초래한다는 것이다. 세 번째 이유는 민영화 계획에 대한 전반적인 비판으로서, 민영화를 시작하기 앞서 프랑스를 비롯한 많은 나라들은 민영화 근거법을 제정하였는데 우리 나라에서는 이러한 법의 제정 없이 행정적으로만 민영화를 추진하려 하였다는 것이다. 또한 민영화를 추진함에 있어서도 어떠한 원칙 없이 상황에 따라 추진되었다는 것이다. 마지막으로 민영화에 대한 방법이 설정되어 있지 못하다는 비판이 있는

데 이는 1987년의 민영화계획이 국민주방식을 채택한데 반하여 1993년의 민영화계획은 효율성을 중요한 나머지 어떤 특정 방법을 설정하고 있지 않다는 것이다. 국민주방식을 채택할 경우 주인있는 경영을 해야한다는 비판을 받고 반대로 주인 있는 경영을 강조할 경우 대기업이 주주가 되고 따라서 경제력 집중이 심화된다는 비판을 받는데 정부는 이에 대하여 어떠한 정책적 원칙을 제시하지 못하고 있으며 이러한 정부의 정책부재현상이 민영화를 지지부진하게 만드는 한 요인으로 설명되고 있다.

2. 민영화의 경험 분석

현재 우리 나라에서 진행되고 있는 민영화에 대한 여러 찬반논의는 효율성, 공공성, 소득재분배, 경제력집중, 고용불안 등을 거론하고 있으나 실증적 연구에 기초한 주장은 극히 적다. 그렇다고 민영화에 대한 실증적 연구가 우리 나라에서 전혀 없었던 것은 아니다. 민영화의 효율성 증대여부를 분석한 연구로는 강신일(1988), 송대희·송명희(1992), 최종원(1994)이 있다.

강신일(1988)은 1987년까지 민영화된 15개의 공기업을 대상으로 민영화가 비용감소에 미치는 영향을 분석하였는데 그 결과는 민영화가 반드시 비용을 감소시키고 효율성을 증대시키는 것으로 나타나고 있지 않다. 민영화 후 비용이 감소한 회사는 전체 조사대상 15개 회사중 4개에 불과하며 다른 10개 회사에서는 민영화후 비용의 변동이 없는 것으로, 해운공사의 경우는 민영화 후 오히려 비용이 증가한 것으로 나타났다.

송대희·송명희(1992)는 국민주 방식으로 1988년과 1989년에 일부 민영화된 포항제철과 한국전력을 대상으로 효율성을 검토하였는데 포항제철의 경우는 영업이익률이 민영화 이후 감소하였고 한국전력의 경우는 불변가격을 기준으로 하였을 때에는 영업이익률이 증가하였으나 경상가격을 기준으로 하였을 때에는 영업이익률이 민영화이후 감소하였다고 보고하고 있다. 따라서, 이들의 연구에서도 민영화가 효율성을 높인다는 확실한 증거가 나타나고 있지 않는 것이다.

최종원(1994)은 공기업 민영화가 1인당 생산액에 미치는 영향을 분석하였

는데 그 결과는 다시 한번 우리에게 민영화가 반드시 효율성제고를 보장하지 않는다는 것을 증명하고 있다. 대한항공, 대한석유공사(유공), 대한재보험을 제외하고는 민영화가 생산성을 높였다는 증거는 보여주고 있지 않다.

그러면 우리가 일반적으로 생각하고 있는 “민영화는 효율성을 제고한다”는 것이 왜 위와 같은 경험적 분석에서 나타나고 있지 않은가? 위의 저자들의 설명중 가장 중요하면서 공통적인 것은 민영화 후 지속적인 정부의 규제이다. 포항제철과 한국전력의 경우는 '88년, '89년에 주식의 일부를 매각하였다. 그러나 아직도 정부의 관리하에 있으며 80년대 초에 민영화된 은행들은 민영화 이후에도 은행법, 여수신이율관련규정, 외국환관련규정 등의 정부규제를 계속 받았고 또한 정부는 경영권, 인사권에도 직·간접적으로 관여하였다는 것이다.

민영화에 대한 최근의 연구로서 김대환(1996)이 있다. 김대환(1996)은 민영화가 노동자에게 미치는 영향에 관하여 연구하였는데 이 연구에서 그는 민영화가 고용을 감소시키고, 임금상승에 큰 영향을 미치지 않으며, 노동강도를 높인다고 주장하고 있다. 하지만 김대환이 제시하는 대부분의 증거는 영국과 일본의 사례(영국통신과 일본국철)이고 한국에 대해서는 구체적인 자료를 제시하지 않아 앞으로 이들 측면에 대한 연구는 계속되어야 할 것으로 본다.

가. 민영화의 효율성 증대효과 분석

이제 최근 우리 나라의 민영화 경험을 효율성 측면에서 보고하기로 한다. 연구대상으로 선정된 기업은 한국비료(현재 삼성정밀화학), 대한중석, 한국종합기술개발공사(현재 신한종합건축사), 한국이동통신, 동부화학, 엘지금속, 한외종합금융, 한국외환은행 등 8개회사이다. 연구기간은 1986년부터 1995년까지로 정했는데 이는 자료수집의 한계로 제한되었다.

효율성을 측정하는 방법은 기업이 속해 있는 업종에 따라 달리 정할 수 있는데 근로자 1인당 생산량, 판매량, 부가가치 혹은 단위제품당 노동비용이나 생산비용 등이 많이 사용된다. 기업별 비용에 대한 정보는 쉽게 얻을 수 없

는 관계로 여기서는 최종원(1994)의 방법에 따라 1인당 매출액을 효율성의 척도로 삼고자 한다.

민영화가 효율성 증대에 끼친 영향을 요약하면 다음과 같다.

<표 5-3> 민영화가 1인당 매출액에 미친 영향(요약)

	민영화후 생산성 증가	민영화후 생산성 감소	민영화후 생산성 불변동
회사명	엘지금속 (민간지분기준) 외환은행 (민간지분50%이상기준)	한국종합기술개발공사 (3기준 모두)	한국비료 대한중석 동부화학 한외종합금융 한국이동통신
계	2	1	5

<표5-3>에 나타난 패턴을 보면 강신일(1988), 송대희·송명희(1992), 최종원(1994)의 연구결과와 흡사하다는 것을 확인할 수 있다. 즉 대다수의 기업에 있어서 민영화의 생산성 증대효과는 불분명하고 민영화가 생산성을 감소한 경우도 발생하는 것이다. 이러한 결과를 요약하면 최근에 민영화된 혹은 민영화과정에 있는 기업들의 효율성 증대여부는 이전과 마찬가지로 명약관화하지 않다는 것이다.

민영화가 효율성을 증대시킨다는 이론에 대해서는 반론의 여지가 적지만 이러한 이론이 현실에 적용되기 위해서는 여러 가지 요건이 충족되어야 한다. 민영화가 효율성을 증대시키기 위해서는 첫째, 그 기업이 속해 있는 산업이 경쟁적이어야 하고, 둘째, 민영화이후에 정부의 규제에서 해방되어야 하거나 설사 규제가 있다 하더라도 그 규제가 일관성을 지녀야 하며 마지막으로, 공기업을 인수하는 기업은 인수한 기업을 성공적으로 경영할 수 있는 능력이 있어야 한다.

민영화의 효율성 증대에 대한 효과가 우리 나라에서 전반적으로 작게 나타나는 또 하나의 이유는 아마도 정책의 일관성 부족에서 찾을 수 있을 것이다. 이러한 정책의 일관성 결여는 민영화 뿐 아니라 조세정책, SOC산업에 대한 투자, 금융정책 등 경제전반에 걸쳐 나타나고 있다. 이렇게 정책의 일관

성이 결여된 경제 풍토에서는 공기업이 민영화되었다고 하더라도 효율성이 증대된다는 보장이 없는 것이다. 정부정책의 일관성 회복이 민영화의 효과를 증대시키는데 반드시 필요하다.

나. 민영화의 고용효과 분석

다음으로 민영화가 고용에 미치는 영향을 보고하기로 한다. Colling and Ferner(1995)는 민영화가 고용을 감소시킨다는 일반적 견해가 경험적으로 뒷받침되지 않는다고 주장하고 있다. 우리 나라에서는 민영화의 효율성 분석에 대한 연구는 있었어도 민영화가 고용에 미치는 연구는 없었다. 민영화가 고용에 미치는 영향은 여러 가지 각도에서 바라볼 수 있다. 우선 생각해 볼 시나리오는 민영화를 통하여 생산방식이 변하는 것이다. 예를 들면 노동집약적 생산방식에서 자본집약적 생산방식으로 변하는 경우가 될 것이다. 공기업의 특성 중 하나가 새로운 사업에 투자하는 것을 꺼리고 생산조직에 변화를 도입하는 것에 반대하는 것이다. 이러한 공기업의 속성이 민영화와 함께 사라지고 생산방식이나 조직의 변화를 통하여 고용에 영향을 미치게 된다고 볼 수 있다. 또 다른 시나리오는 이러한 구조적 변화 없이도 공기업이 비효율적으로 운영되어왔고 특히 과잉고용을 해왔다는 주장이 맞다면 민영화 후에 같은 수준의 생산을 할 경우에 고용량은 감소할 것이라는 가정을 세울 수 있는 것이다. 이 두가지 경우를 데이터 상으로 구분하기는 쉽지 않지만 어떠한 경우건 제품 하나를 생산하는데 사용되는 노동량은 줄어든다고 상정할 수 있다. 이를 테스트하기 위하여 우리는 노동수요를 추정하는 방법을 이용하였다.

<표 5-4> 민영화가 고용에 미친 영향(요약)

	민영화후 고용감소	민영화후 고용 증가	민영화후 고용 불변동
자본통제	이 동 통 신 (민간지분기준) 한외종합금융 (민감지분기준)	-	한국비료 대한중석 한국종합기술개발공사 동부화학 엘지금속
계	2	0	5
자본비용통제	-	대한중석	한국비료 한국종합기술개발공사 동부화학 엘지금속
계	0	1	4

참고로 김대환(1996)의 연구에서도 대한중석이나 한국종합기술개발공사의 경우에 민영화를 통해 고용불안의 요소는 증대했어도 고용이 감소한 뚜렷한 증거는 없는 것으로 보고되고 있다.

민영화가 고용에 미친 영향이 없는 것으로 나타나는 이유 중의 하나로 우리나라의 근로기준법에서 정리해고를 엄격하게 하고 있다는 가능성을 배제할 수 없다. 하지만 이러한 가능성은 어디까지나 가능성이고 정리해고가 완화된 미국이나 다른 나라와의 민영화 경험과의 비교가 있어야만 보다 확실히 이 부분에 대하여 말할 수 있을 것이다. 또한, 우리나라의 민영화는 외국과는 달리 경영상태가 좋은 공기업을 대상으로 선정하므로 민영화가 고용감소에 미치는 영향이 적을 것이라는 추측도 가능하다. 이것은 본질적으로 표본선택의 문제로서 이러한 가능성은 높다고 생각한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 어떠한 공기업을 민영화하는가에 관한 선택함수가 추가되어야 한다. 이러한 모델을 추정하는 것은 그리 단순하지 않으며 앞으로 이 부분에 대한 연구가 필요하다고 생각한다.

제 5 장 사례연구

완전 민영화된 대한중석, 한국비료, 동부화학 등 3개회사의 노동조합간부와 민영화 당시의 상황에 대하여 인터뷰한 내용을 요약소개하면 다음과 같다.

첫째, 인터뷰 응답자들 모두 민영화 이후 기업의 효율성 증가에 대해 부정적인 대답을 했으며 이는 앞서 제시된 실증 분석의 결과와 대체적으로 일치하고 있다.

둘째, 민영화 이후의 고용 변동을 살펴보면, 동부화학에서 두 차례에 걸친 대량해고로 인한 고용감소가 발생했으며 한국비료와 대한중석에서는 고용감소가 발생하지 않았다. 민영화의 고용효과를 실증분석한 앞의 결과에서도 이와 같은 사실을 확인할 수 있다. 기업의 경영상황에 대한 충분한 검토 없이 민영화 직후 대량해고를 실시한 동부화학의 사례에서 볼 때, 민영화로 인한 고용조정은 그 조건과 절차에 대한 사전적인 조항이 필요하다는 점이 제기될 수 있다.

셋째, 민영화 이후 이들 기업의 노사관계는 공통적으로 악화되었다. 동부화학의 경우 영남화학을 인수하면서 두 차례에 걸친 대량 해고로 노동조합과의 관계가 극도로 악화되었으며, 이로 인해 노조활동의 오랜 경험으로 가지고 있었던 영남화학 노동조합의 조직적 기반이 거의 사라졌다. 한국비료의 민영화 역시 노동조합 활동의 위축을 낳았다. 민영화 인수 기업인 삼성그룹이 전통적으로 무노조정책을 취해 왔다는 점에서 노동조합이나 종업원들은 회사측의 노무관리 방식에 처음부터 위기의식을 느끼고 있었고, 이로 인해 노동조합의 활동은 교섭권의 확보라는 노조 인정으로 그 수위가 낮아졌다. 특히 대규모 기업집단의 계열사로 편입되면서 기존의 근로조건이 타계열사를 기준으로 변화하면서 기업의 특수성에 대한 고려가 사라졌다. 그러나 민영화 직후 위축되었던 노동조합은 이후 내부의 조직적 기반을 갖춰 나가고 회사측의 '신인사제도'에 대한 대응과정에서 노조의 위상을 점차적으로 확대하고 있

는 것으로 판단된다. 대한중석의 민영화는 노동조합과 종업원들이 인수기업의 자격에 강한 불신을 가지고 있다는 점에서 특징적인 점이 발견된다. 즉, 관련 업종이 아닐 뿐만 아니라 제조업 경영의 경험이 부족하다고 판단된 기업이 인수했으며, 민영화 인수과정에서도 의혹을 받고 있다는 점에서 노동조합과 종업원들은 기업의 장기적 전망에 불안감을 가지고 있다. 더구나 민영화 이후 노동조합을 회피하고 종업원들과의 개별적 관계를 중시하는 등 노동조합과의 관계에서도 불안정성이 나타나고 있다. 대한중석 뿐만 아니라 동부화학과 한국비료의 사례에서도 나타나는 현상으로, 민영화 과정에서 공통적으로 노동조합이나 종업원들의 의사가 거의 반영되지 않았다는 사실은 기존의 노사관계가 민영화 이후 급속하게 단절될 수 있다는 점과 이로 인해 노사관계가 불안정해질 수 있다는 점을 보여준다. 따라서 민영화된 기업이 기존의 노사관계를 해체하고 새로운 노사관계를 형성하는데 드는 비용은 매우 커질 수도 있다는 점을 고려한다면 민영화 과정에서 노동조합이나 종업원대표의 참여는 이러한 비용을 감소시킬 수 있는 방법이 될 수 있으며, 노동조합에서도 민영화에 대한 종업원들의 입장을 수렴하고 합리적인 대안을 갖출 수 있는 준비가 필요하다.

제 6 장 맺 음 말

현재 우리 나라에서는 세계경제의 경쟁심화, 자유화, 개방화에 대응하는 논리로 공기업의 민영화 혹은 공공부문에 민간부문의 경쟁체제 도입 등이 지속적으로 거론되고 있다. 하지만 현재 민영화 실적은 어떠한가? 1993년말 정부는 약 60개의 공기업을 민영화하겠다고 발표하였으나 민영화 추진 2년이 지난 지금 16개 공기업의 민영화에 그쳤으며 이 중에서도 완전 민영화된 공기업은 7개사에 불과한 것으로 나타났다. 또한 본문에서도 지적하였지만 공기업에 대한 정부지분이나 행정규제는 오히려 증가하고 있다는 지적도 있다.

이러한 풍토에서 민영화가 설령 이루어지더라도 그 효과를 기대하기는 어려운 것이다. Willig(1993)가 주장하듯이 민영화의 효과는 정부의 정책이 일관성을 가질 때만 나타나는데 정책의 변동이 매우 심한 한국적 상황에서 민영화가 가져오는 효과는 매우 작을 것이다. 이러한 우려는 이 연구에서나 기존의 다른 연구에서 민영화의 효율성 증대 효과가 전반적으로 나타나고 있지 않는다는 결과에서 입증되고 있다.

우리는 민영화가 가져올 수 있는 혜택에 대하여 반대하는 것은 아니다. 하지만 민영화가 만병통치약이라고 생각해서도 안된다. 민영화를 추진하기에 앞서 시장의 경쟁성, 정책의 일관성 등 제반조건이 충족되어야 하고 이를 바탕으로 투명하고 공정하게 민영화를 추진하여야 할 것이다. 또한 민영화로 인해 발생한 경제적 잉여는 사회발전을 위하여 재투자되어야 할 것이다. 이 논문의 사례연구에서도 나타나듯이 민영화되는 기업의 근로자들도 무조건 민영화를 반대하는 것은 아니며 오히려 찬성하는 경우도 있다. 하지만 민영화의 효과가 이들 기업에서 나타나지 않은 이유중의 하나는 민영화 과정에서 이들의 참여가 배제되었고 결과적으로 민영화 후 인수회사에 대한 불만, 고용불안 등의 이유로 근로의욕이 저하되었기 때문이다.

앞으로 우리 나라가 선진국들과 경쟁에서 이기려면 민간부문 뿐 아니라 공공부문의 효율성을 높여야 한다는 것에는 이견이 없을 것이다. 다만, 이러한 효율성의 증대가 경제나 사회의 궁극적 목표는 아니라는 것을 잊지 말아야 할 것이다. 민영화에 있어서도 효율성, 공공성, 형평성 등을 조화롭게 유지하는 정책을 수립하여야 할 것이다. 효율성 증대를 위하여 민영화를 추진한다면 먼저 민영화가 효율성을 증대시킬 수 있도록 시장의 경쟁성 확보가 필요하며, 동시에 민영화를 통해 소득재분배 효과를 달성하기 위해서는 인수되는 공기업의 근로자에게 주식 배당의 우선권을 준다던가, 대기업보다는 중소기업의 참여를 장려한다던가, 상한선을 둔 국민주방식을 취한다던가하는 방식을 적극 검토할 필요가 있다.

끝으로, 이 연구에서는 민영화가 고용에 미치는 효과를 보기 위하여 전체 종업원수의 증감만을 따졌는데 앞으로 이 점을 보완할 필요가 있다. 이 연구가 갖는 문제점을 지적하면, 첫째, 민영화로 인해 근속년수가 많은 사람이

해고, 퇴직, 이직하고 젊은 사원이 입직하여 총근로자수의 변동이 없다고 할 때 본 연구에서는 민영화로 인한 고용감소효과가 없다고 본 것, 둘째, 민영화의 효과는 여성, 남성, 생산직, 사무직에 달리 나타날 수 있는데 이 점을 무시한 것, 셋째, 민영화로 인해 정규직을 임시직으로 교체하는 효과를 무시한 것 등이다. 또한, 본 연구에서는 고용을 양적으로만 보았지 질적인 측면에서 다루지 않았다는 한계가 있다. 실제 민영화된 기업의 근로자와 이야기 하면 고용은 감소하지 않았을지라도 민간기업으로 전환되므로써 언제 해고될지 모른다는 고용불안은 느끼고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 미비점들은 앞으로의 연구에서 보완되어야 할 것이다.

Part 6
비정규노동자의 실태와 노동운동*

권혜자 저**

제 1 장
서 론

1. 문제제기

비정규 노동자의 정확한 규모를 추정하는 것은 불가능하다. 대신에 시간제 노동자의 추이를 통해 비정규 노동자의 규모를 가늠해볼 수 있겠다. 우리 나라의 주 36시간 미만 시간 취업자수는 1995년 현재 전체 취업자 2천 37만 7천여 명 중 128만 3천여 명(6.3%)이다. 이는 1983년 3.2%, 1993년 4.9%보다도 크게 증가한 것이다.

이러한 비정규 노동자의 증가에 대하여 노동조합은 기업의 수량적 유연화 전략의 결과라고 보고 있다. 그러나 노동조합이 비정규 노동자의 확대에 대한 구체적인 대응방안을 모색하기 시작한 것은 최근의 일이다.

비정규 노동자의 수가 급격히 확대되기 시작했던 1980년대 후반은 노동조합 활동이 왕성했던 시기였다. 동시에 노동조합 활동이 왕성했던 사업장 대다수가 비정규 노동자를 고용하고 있었다. 이 시기에 정규 노동자와 비정규 노동자간에는 임금 및 근로조건의 격차가 이미 발생해 있었던 셈이다. 그러

* 본 연구원에서 1997년도 발간, 요약내용임.

** 한국노동연구원 연구원

나 노동조합은 비정규 노동자에 대한 대응방안을 수립하지 못하였다. 결과적

으로 산별노조로의 전환을 기치로 내걸어온 노동조합은 기업별 노조체제하에서 정규직 조합원의 이해관계만을 대표해 온 셈이다.

이 글에서는 비정규 노동자의 노동이동 분석과 기업의 고용조정 실태를 파악하고자 한다. 그리고 노동조합의 비정규 노동자에 대한 현재의 대응수준을 검토하여 노동조합의 비정규 노동자확대에 대한 정책방향을 모색하고자 한다.

2. 비정규 노동자의 개념정의와 연구대상

비정규 노동은 단기간의 고용 계약 하에서 이루어지는 노동이라는 의미에서 상용고와 구별되는 의미로 사용된다. 상시적 고용형태를 갖는 정규직 노동자에 비해 비정규 노동자는 상대적으로 낮은 고용안정성, 노동시간의 단속성, 승진기회의 결여, 사내 교육훈련 및 복지제도 혜택의 결여 등으로 특징 지워진다.

정규직과 비정규직을 구분 짓는 가장 중요한 기준은 고용안정성과 노동시간이다. ILO에서는 주 35시간을 기준으로 해서 이보다 적게 일할 경우 시간제 노동자로 본다. 이 기준은 주 35시간 이하 일하는 노동자라도 직종이나 업종에 따라 상근제 노동자가 포함될 수 있고, 주 36시간 이상 일하는 노동자들의 경우에도 비정규 노동자가 포함될 수 있는 점을 구별하지 못한다.

고용안정성을 기준으로 구분할 때, 비정규 노동자는 정규직 취업자와 실업자의 중간형태에 위치한다는 점에서 불안정 취업자의 개념과 동일하다. 불안정 취업이라는 측면에서, 비정규 노동자에는 정규직이더라도 대기업의 사내 하청 노동자나, 영세기업의 정규직 노동자도 포함된다.

이 글에서는 비정규 노동자 가운데 ① 하도급 업체에 고용되어 원청회사에서 지휘감독을 받으며 근무하는 사내하청 노동자, ② 전형적인 불법 파견업체에 고용되어 다른 회사에서 근무하는 파견노동자, ③ 은행업의 여성 시간제 노동자를 다루었다.

제 2 장

비정규노동자: 취업과 비취업의 중간형태

1. 비정규 노동자 발생의 원인: 자발적인 선택인가?

가. 비정규 노동자의 발생원인을 바라보는 시각들

왜 비정규 노동자가 발생하는가에 대해서는 노동력의 공급측이나 수요측을 강조하는 이론이 있다. 공급측을 강조하는 논자들은 1980년대 이후 노동력의 고학력화, 여성화, 고령화에 따라 노동력 구성이 변화하였고, 노동자들의 의식도 변화하였다고 본다. 이들에 의하면 이러한 변화에 따라 노동자들은 자발적으로 비정규 노동을 선택하였고, 그 결과 비정규 노동자가 확대된 것이다. 또한 이들은 우리 나라 노동시장은 비정규 노동과 같은 고용유연화를 받아들이 태세가 되어 있다고 본다. 그리하여 고임금 시대를 맞이하여 여성을 비롯한 유휴노동력의 활용을 제기하고 있다.

다른 논자들은 노동수요측 요인을 강조한다. 이들의 시각에서 비정규 노동자의 확대는 노동력 구성의 변화에 따른 자발적 선택이 아니다. 이들은 기업측이 고용유연화를 추구했기 때문에 비정규 노동자가 확대되었으며 그 결과 새로운 저임금 노동력이 생겨났다고 본다. 따라서 기업의 유연화 추구에 따라 비정규 노동자 자신뿐만 아니라 정규노동자의 고용안정이 위태로워진다고 주장한다. 이들의 입장에 의하면, 동일한 노동력인데도 정규 비정규에 따라 차별임금이 발생하고 노동시장의 이중구조화가 심화된다고 본다.

만일 비정규직의 확대가 노동자들이 자발적으로 비정규 노동을 선택한 결과라면 이는 인간적 노동의 구현이라는 측면에서 바람직하다. 그러나 현재 우리 나라 노동시장에서 자발적인 이유에 의한 비정규직의 선택이 얼마나 나타나고 있는가는 분명하지 않다. 윤진호의 조사에 의하면 파견노동자의 70%와 비정규 노동자의 58.3%가 비자발적으로 비정규 노동을 선택하고 있다. 이와 상반되는 결과로는 파견노동자의 25%만이 비자발적으로 비정규 노동을 선

택했다는 보고도 있다. 그러나 자발적인 비정규직의 선택이 다수를 차지하고 앞으로는 확대되리라고 보기는 어렵다.

나. 비정규 노동자의 위치

비정규 노동자는 자발적인 노동력이라기보다 노동시장의 상대적 과잉인구 또는 유향노동력으로 설명될 수 있다. 상대적 과잉인구나 유향노동력 개념은 비정규 노동자의 존재가 취업과 비취업의 중간형태로 존재한다는 것을 보여 준다. 이들은 노동시장의 조건에 따라서 취업과 비취업을 반복한다.

상대적 과잉인구(실업자)는 불안정 취업자로 고용되었다가, 다시 경기침체나 인원감축이 필요할 때, 또다시 상대적 과잉인구(실업자)로 되는 순환과정을 반복하게 된다. 불안정 취업자의 전형적인 형태가 비정규 노동자인 것이다.

유향노동력은 보통 불안정 취업자, 잠재 실업자, 완전 실업자를 포함하는 개념으로 사용된다. 유향노동력을 노동시장으로 유도하기 위한 정책은 불안정 취업자나 완전 실업자보다도 잠재 실업자에 주목하게 된다. 잠재 실업자는 현재는 비경제활동인구에 속하고 있지만, 장래에는 취업할 의사를 갖는 노동력이다. 따라서 인력부족 대응을 위한 노동력 총량의 확대를 위해서는 잠재 실업자를 노동시장으로 유도하는 정책이 주안점이 된다. 이들 유향 노동력에는 가사, 육아 등의 부담을 가진 여성, 중고령 노동력, 장애인 등이 포함된다.

2. 패널조사를 이용한 비정규 노동자의 실태

가. 패널조사를 이용한 비정규 노동력 이행확률의 분석

비정규직을 중심으로 노동력 상태의 흐름을 살펴보기 위하여 대우경제연구소의 [한국가구패널조사(1994, 1995년)]를 이용하여 노동력의 이행확률을 분석하였다. 이것은 노동력 상태를 정규직, 비정규직, 비임금 근로자, 실업자,

비경제활동인구로 구분하고, 각 상태에서부터 비정규직으로 진입하거나 비정규직에서 다른 노동력 상태로 이탈하는 흐름을 분석하는 방법이다.

나. 노동력 상태간의 이동

1994년과 1995년에 계속해서 동일한 노동력 상태에 있는가를 살펴보는 정착률을 살펴보면 비정규직의 정착률은 54.4%에 불과하여 정규직(87.0%)이나 비임금근로자(83.8%)의 정착률에 비해 낮다. 이는 비정규직이 전형적인 불안정 취업형태라는 것을 의미한다. 남녀별로 볼 때 여성(50.2%)은 남자(58.3%)에 비해 정착률이 더 떨어진다.

다른 노동력 상태로 이동하는 경우, 비정규직은 실업자나 비경제활동인구로 이동할 확률이 18.2%로서 정규직(4.7%)이나 비임금근로자(7.9%)로 갈 확률에 비해 높다. 남성은 비정규직에서 자영업이나 정규직으로 이동할 확률(각각 17.9%, 16.1%)이 높다. 반면 여성은 비경제활동인구로 이동할 확률(26.8%)이 가장 높다. 이는 비정규직 여성이 비정규직에 대한 실망으로 인해 노동시장에서 퇴장하고 있음을 보여준다.

여자는 실업자나 비경제활동 상태에서 비정규직으로 취업할 확률(19.4%)이 남자(15.7%)보다 높은 것으로 나타난다. 이는 이미 노동시장에 들어온 여성 실업자는 정규직 일자리를 찾지 못해 비정규직을 선택하거나 비경제활동인구화되는 경향이 강하다는 것을 보여준다. 이것은 비정규직의 확대를 통해 여성 비경제활동인구를 노동시장으로 유도하려는 정책이 현재로서는 설득력이 없다는 것을 보여준다.

교육정도별로 볼 때 학력이 낮을수록 비정규직의 비중이 높으며 비정규직으로 정착할 확률도 높다. 그리고 연령계층별로 비정규직은 연령이 낮을수록 정착률이 낮고, 연령이 높을수록 정착률이 높아지고 있다. 이를 통해서 현재 비정규직이 주로 저학력, 장년·고령 노동자들을 중심으로 하고 있음을 알 수 있다.

다. 비정규직의 직무만족도

1995년의 [한국가구패널조사]자료를 정규직과 비정규직으로 구분하여 직종별로 직무만족도를 비교해본 결과 비정규직을 유지하고 있는 남자의 직무만족도는 정규직이나 여타 집단에 비해 낮다. 또한 비정규직을 이탈한 집단의 직무만족도는 비정규직 정착집단보다도 훨씬 높은 것으로 나타나며, 여성의 경우에도 유사한 결과를 보여준다.

대부분의 직종에서 비정규직은 정규직에 비해 노동시간에 대한 만족도가 낮다. 이는 수입이나 안정성, 장래성에 대해 불만이 높은 비정규직이 근무시간에 대해서는 만족하리라는 예상을 뒤엎는 결과이다. 비정규직의 고용형태를 선택함으로써 노동자가 얻을 수 있는 여가 활용이라는 장점이 나타나고 있지 않음을 의미한다.

3. 비정규 노동력의 수량적 확대정책의 문제점

1980년대 중반 이후 생산직의 노동력 부족이 나타나자, 학계와 정부는 잠재 실업자 중심으로 유휴노동력의 활용을 모색해왔다. 이들은 서구 선진국처럼 우리 나라 노동자들 역시 고용안정이나 기업의 규율에 얽매이는 직업보다는 비교적 자유롭고 탄력적인 고용형태를 선호한다고 보았다. 그리하여 인력부족의 대안으로서 여성 등 잠재 실업자의 비정규 노동자화를 꾀하였다. 이는 인력부족에 대한 단기적인 방안이자, 기업의 수량적 유연성 제고방안으로서 불안정 취업자의 양적 확대에만 관심을 둔 정책이다.

그러나 이러한 정책대안이 성공하기 위해서는 비정규 노동자의 임금 및 근로조건이 인력부족 부문의 임금 및 근로조건보다 우월하다는 것이 전제되어야 한다. 이러한 전제가 충분하지 않는 한, 저임금 상태의 인력부족을 또다른 저임금 노동력의 창출, 즉 비정규 노동자의 창출을 통해서 해결하는 악순환으로 귀결될 것이다.

유휴노동력의 활용을 위해서는 불안정 취업자의 양적 확대 정책이 아니라 오히려 불안정 취업자의 고용의 질을 높이는 것이 필요하다. 그리고 비정규 노동자의 대다수가 자발적인 선택으로 비정규직을 선택한 것이 아니라는 것

이 전제되어야한다.

제 3 장 기업의 수량적 유연성 추구하고 노동조합의 대응실태

1. 기업의 수량적 유연성 추구하고 노동조합

정규직이 기피하는 일을 비정규직이 대신하거나 비정규직의 채용과 해고가 정규직의 임금과 고용을 해치지 않는 한, 노동조합은 비정규직의 고용에 대해 무관심한 태도를 취한다. 이 경우 개별 기업에서 단위노동조합은 기업의 수량적 유연화 추구를 억제할 수가 없다.

기업의 수량적 유연화 추구가 정규직에게 부정적인 영향을 미치는 경우 노동조합은 단체협약의 체결을 통해 비정규 고용을 합의하도록 하는 등 어느 정도의 제어역할을 할 수 있다.

비정규 노동자는 한 기업에서의 근속기간이 짧고 동종 부문과 같은 지역 내에서 이동하는 경향이 있기 때문에, 이들의 조직화는 개별 사업장을 뛰어넘는 전체 노동조합운동의 차원에서 이루어질 수 밖에 없다.

2. 기업의 고용조정과 노동조합의 대응실태

생산량 조정시 기업은 우선 연장 근로 등 기업내의 수량적 유연화에 의존하고 임시직이나 하청외주 등을 통해 보완한다. 즉 기업내 인력을 최대한 활용하고 그 다음으로 잉여인력의 감축 및 비정규 노동자를 활용한다. 정리해고가 자유롭지 않은 상태에서 잉여인력의 감축은 명예퇴직 및 정규직 신규채용의 축소 등으로 한다. 그 결과 발생하는 정규직 고용의 감소는 조합원의 감소로 직결되므로 노동조합의 세력화에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 노동조합도 이에 대한 불안감을 느끼고 있는 것으로 나타난다.

노총 조사에 의하면 제조업의 61.0%가 단체협약에서 경영상의 이유로 인한 인원정리 조항을 규정하고 있다. 그러나 기업의 인원정리시에 그 대상이나 규모를 결정하는 절차에 대한 노동조합의 참여는 낮은 편이다. 또한 작업의 외주처리나 사내 하도급 등 사업내용의 변경에 대해서는 규정조차 없는 경우가 많아 노동조합은 기업측의 고용조정에 대해 거의 통제력을 발휘하지 못하고 있다.

3. 비정규 노동자의 고용실태와 임금 및 근로조건

조사된 제조업 중 비정규 노동자를 고용하고 있는 기업은 전체의 62.4%로 나타나고 있으며, 지속적으로 확대되는 추세를 보이고 있다. 비정규 노동자의 확대는 경비, 청소, 단순작업 등 주변적 부문만이 아니라 생산부문에서도 나타나고 있다. 이는 비정규 노동자의 확대가 기업의 수량적 유연화의 전형적인 방안임이 보여준다.

시간당 임금을 비교하면, 비정규직의 임금수준은 정규직에 비해 낮으며, 대기업일수록 비정규직과 정규직간 임금격차가 크다. 그리고 비정규직은 휴일근무수당과 산재보험을 제외한 의료보험, 국민연금, 고용보험 혜택이 낮은 편이다. 같은 비정규직 내에서는 대기업일수록 휴가 및 4대 보험의 적용비율이 높다.

4. 비정규 노동자의 도입결정 및 처우개선에 대한 노동조합의 활동

「단체협약 분석을 위한 노동조합 실태조사」에 의하면 비정규 노동자의 채용 및 해고에 대하여 노동조합과 기업이 사전합의를 하는 곳은 전체의 5.4%에 불과하며, 사전협의 수준의 참여도 32.4%에 머물고 있다. 단체협약에 규정된 노동조합의 참여수준은 실제 수행하고 있는 것보다도 더 낮게 나타난다. 이는 비정규 노동자 채용 및 활용에 대하여 기업이 전권을 갖고 있음을 의미한다.

비정규 노동자는 대부분 노동조합 가입 자격이 없고 이들의 처우개선에 대

한 노동조합의 활동도 대단히 미미한 수준이다. 비정규 노동자에 대한 노동조합의 활동은 정규직과의 친선도모나 복지제도 활용 편의, 고충처리 등에 그치고 있다.

제 4 장 사례연구: 근로자 파견과 사내 하도급

현행 법률에서는 노동조합을 제외하고는 근로자 공급사업은 금지되어 있으며, 경비구역과 청소구역만이 합법적으로 근로자파견을 통해 공급될 수 있다. 그러나 근로자 공급과 근로자 파견의 구분은 사실상 애매하다. 또한 근로자 파견은 하도급과도 구분이 불분명하다. 근로자의 지휘감독 주체가 공급자이면 하도급이고, 사용자이면 근로자 파견이 된다. 따라서 근로자 파견이 금지되어 있다하더라도, 형식적으로 지휘감독의 주체가 근로자 공급업자이기만 하다면 얼마든지 합법적인 도급업체로 인정받을 수 있다.

노동부의 「근로자 파견사업의 적정한 운영 및 파견근로자 보호에 관한 법률안」(제5조 제1항 1995. 9)에서는 근로자 파견대상의 업무를 명시하고 정규직에 근로자 파견을 하지 못하도록 규정하였다. 그러나 이 법률안은 사실상 민간 근로자파견을 합법화하려는 것이 그 골자이다. 이는 노동부가 현재 근로자 파견법이 제정되지 않은 상태에서도 적발된 불법 근로자 파견에 대해서 유연한 대응을 하고 있는 것에서도 알 수 있다.

이러한 근로자 파견 사례로는 기업에 사내하도급으로 계약했지만 실제로는 근로자 파견이 주 목적이 되는 명목뿐인 근로자 파견과 노동자 파견업을 주된 업무로 수행하면서 여러 기업에 인력을 파견하는 전형적인 불법 파견이 존재한다. 불법적으로 이루어지는 파견업체들은 노동자들을 모집하거나 등록하여 두었다가 사용업체에 근로자를 공급하는 경우가 많다.

현행 법에서는 근로자 파견을 금지하고 있음에도, 파견노동자의 수는 40~

50만을 넘는 것으로 추정되고 있다. 이는 파견노동자에 대한 기업의 수요가 있음을 보여주는 것이지만, 다른 한편 법률제정의 문제 및 정부의 준법태도 와도 밀접한 관련이 있다. 1993~96년 6월까지 불법 용역업체에 대한 노동부의 행정조치 결과를 보면 근로자 공급 중지조치를 취한 곳 478개소 중 고소, 고발, 입건된 업체는 30개소에 불과하다. 이러한 실태를 볼 때 현행법 테두리를 회피한 불법 파견업체의 확산은 당연한 결과라 하겠다.

제 5 장

은행 시간제 노동자의 도입실태와 노동조합의 대응

1. 여성 시간제 노동자의 증가 배경

1991년 남녀고용평등법의 시행과 단일호봉제 전환흐름에 따라 여행원의 임금 상승 및 근속 증대는 기업측의 인건비 부담을 가중시키면서 인원감축의 필요를 대두시켰다. 1990년대 이후 시중은행들에서 여행원 신규채용이 감소 되고 여성 시간제 노동자가 급증된 것은 여행원제도의 폐지 및 인건비 상승과 밀접한 관련이 있다.

인건비 절감을 위한 신인사제도의 도입에 대한 노동조합의 반대는 시간제 등 비정규 노동자의 도입과 그 확대의 배경이 되었다. 신인사제도가 조합원의 이익과 직접적으로 상충하는 반면, 비정규 노동자의 도입은 조합원의 이익과 직접적으로 상충되지 않았기 때문이다. 따라서 기업은 신규채용 회피와 시간제 노동자의 확대를 노동조합의 반대를 교묘히 회피했던 것으로 보인다.

2. 정규직과 시간제 노동자의 동일 노동 차별적 근로조건

금융노련에 속한 15개 노조에 대한 설문조사 결과, 비정규직(시간제)은 정규직과 같은 일을 하거나 혹은 '경우에 따라 같은 일을 한다'는 것으로 조사

되었다. 그러나 비정규직은 정규직의 임금수준은 최고 50%까지 낮았다. 더구나 임금은 시간급으로 임금이 결정되고 근속증대에 따른 호봉 상승 및 제수당과 상여금이 없기 때문에 근속이 길수록 정규직과의 격차가 커졌다.

시간제 노동자는 정규직이 기업으로부터 받는 법정 휴가, 휴일 및 각종 사회보장의 수혜대상에서 제외되어 있다. 시간제 노동자는 단지 정규직이 아니라는 이유로 정규직과 동일한 노동에도 불구하고 차별적인 임금 및 근로조건을 받는 것이다.

3. 시간제 노동자에 대한 은행산업 노동조합의 활동

조사 결과, 대부분의 은행노조는 시간제 노동자의 임금 및 근로조건 개선, 정규직 사원과의 친목도모 및 복지시설 이용 등을 위해 활동하고 있으나, 이들에 대한 교육선전 활동, 상담 및 고충처리 활동은 대단히 저조하다.

시간제 노동자를 조합원으로 받아들이고 있는 노동조합은 하나도 없으며, 시간제 노동자를 조합에 가입시키기 위해 활동하고 있는 노조도 15개 노조 중 2곳에 불과하다.

노동조합은 시간제 노동자를 조합원으로 받아들이기보다는 정규직으로 전환시키는 활동에 주력하고 있는 것으로 보인다. 역설적이지만, 정규직으로 전환시킨다는 것은 노동조합이 동질적인 노동자들만을 이르는 기업별 노조체제 하에서 노동조합은 정규직 조합원의 이해관계를 대표해왔으며 정규직과는 이질적인 노동자들의 이해관계를 모두 수용하기 어렵기 때문인 것으로 보인다.

제 6 장

비정규 노동자와 노동운동의 정책과제

1. 노동조합운동의 대응 원칙

개별 노동조합의 힘만으로 기업의 일시적 필요에 따른 비정규 노동력의 활용을 전면적으로 부정할 수만은 없는 실정이다. 그러나 그 확대가 정규직의 고용불안과 비정규직의 근로조건 악화로 연결되지 않도록 사회적 방어장치를 확보하도록 해야한다.

이를 위해서 노동조합은 기업의 유연화 추구에 '전적으로 참여'할 필요가 있다. 노동조합의 참여를 통해서만 기업의 유연성 추구는 노동자에게 미칠 수 있는 악영향을 최소화하면서 조합원 및 비정규 노동자의 고용의 질적 제고를 도모할 수 있다.

노동조합의 참여가 성공하기 위해서는 먼저 노동자간의 연대가 선행되어야 한다. 이를 위해 ① 노사정의 정책 결정과 집행에 대한 전체 노동조합 운동 차원의 참여, ② 노조 상급단체 차원의 비정규 노동자에 대한 독자적인 조직 활동, ③ 단위 노조차원의 참여가 동시에 수행되어야 한다.

2. 정책방향과 노동조합의 과제

가. 비정규 고용의 질을 높이는 정책 실시

정규노동력의 질적 제고는 기업의 기능적 유연성 추구에 의해 달성될 수 있다. 그러나 주변적 노동력에 대해서는 공공 직업훈련의 확충과 질적 제고 및 비영리 민간 직업훈련소의 지원이 필요하다. 이러한 정책은 장기적으로 비정규 노동력의 질과 이에 기업의 수요를 변화시킬 수 있다. 또한 공공 훈련의 확대와 직업알선망의 실효를 위해서는 노동조합운동이 공동 주체로서 그 정책 시행에 직접 참여해야 할 필요가 있다.

비정규 노동자의 질적 제고를 위해서는 근로자 파견사업을 공공부문이나 노동조합의 독점사업으로 법제화하는 것을 고려할 필요가 있다. 공공부문이나 노동조합이 주관하는 인력파견사업은 비정규 노동자의 직업훈련, 직업알선을 할 수 있으며, 공공부문의 사용자를 대상으로 노동3권 행사를 가능하게 할 것이다. 또한 근로자 파견사업의 수익의 일부로 파견노동자들에 대한 고용안정 및 임금 및 근로조건의 보장이 가능할 것이다.

나. 불법 근로자 파견의 금지 및 기존 파견노동자의 보호

노동조합은 정부로 하여금 현행 직업안정법상 근로자 공급 사업을 금지하도록 되어 있는 법률을 보다 정확히 준수하도록 요구하고, 그 법적 처리 결과를 감시해야한다. 근로자 파견법이 제정되지 않은 상태에서는 현행 법의 적용하에서 불법 근로자 파견업체에 대한 단속과 처벌을 강화하도록 해야 한다.

사용자가 불법 파견노동자 및 불법 하도급 노동자를 고용하고 있는 경우, 이들의 고용계약을 원청 사용자와 직접 체결하도록 하고, 이것이 불가능할 경우 고발 조치한다. 이 고발조치는 최소한 파견노동자 사용의 중지로 이어질 것이므로, 사내에 파견근로자에 의존하고 있는 기업으로서는 정규직을 신규채용하거나, 직접 고용관계를 갖는 비정규노동자를 고용하게 될 것이다.

기업의 하도급 수주 및 사내 하청 노동자의 도입 및 규모, 직종 및 근로조건의 결정에 대해 노동조합의 참여를 단체협약에 규정하도록 한다.

다. 비정규 노동자의 임금 및 근로조건 개선으로 시간제 노동자의 확대와 정규직 대체 위험 축소

정규직과 동일한 일을 하는 비정규 노동자에 대해서는 정규직 전환, 조합원 자격부여, 불합리한 임금 및 근로조건의 격차 개선, 신규채용 외주하청·비정규 노동자 도입 등의 사항을 단체협약내 합의사항으로 명시하도록 한다. 이는 기업 스스로 비정규 노동자 활용을 스스로 규제하도록 할 것이다.

라. 비정규 노동자의 조직화 및 근로조건 개선

사내 하도급 및 파견 노동자에 대한 단위노조 차원의 조직화에 현실적인 어려움이 존재하는 상황에서 모색해 볼 수 있는 조합형태가 바로 지역노조이다. 지역노조는 동일한 지역에서 동일한 업종에 종사하는 노동자라면, 실업 상태이건 비정규 정규직이건 누구나 조합원이 될 수 있는 노조이다. 지역노조로의 조직화를 통해 비정규 노동자의 근로조건 개선과 고용안정성 보장을 모색할 수 있도록 한다.

현재 활동중인 지역노조는 비정규 노동자보다는 현재 미조직 사업장인 영세 중소기업 노동자를 주된 대상으로 하고 있다. 그리고 이들은 실제 사용자와의 교섭보다는 상담활동 및 정책활동에 치중되어 조직확대가 이루어지지 않고 있다. 그러나 지역노조는 기업별 테두리를 넘어 영세 중소기업 노동자와 비정규 노동자 등 불안정 취업자를 조직할 수 있는 조직형태라는 점에 주목해야한다. 또한 지역노조로의 조직화가 현실적인 힘을 갖기 위해서는 상급단체의 인적 물적 지원이 필수불가결하다.

노동자들의 고용안정을 보장하는 것이 지역노조의 조직확대를 현실적으로 가능케 할 것이다. 이를 위해 지역노조는 일상적 활동 이외에 구직 혹은 이직을 원하는 노동자들에게 조합원 자격을 부여하고, 이들에게 취업알선을 할 수 있다. 현행법상 노동조합은 노동자 공급사업을 할 수 있기 때문이다. 이러한 활동은 민간 직업소개기관의 횡포와 용역업체의 불법 근로자 파견을 노동조합의 힘으로 잠식해 들어갈 수 있을 것이다.

Part 7 사회보험과 노동운동*

김진수, 유길상 공저**

제 1 부 공적노후보장체제와 근로자 노후보장

김진수

제 1 장 서 론

공적노후보장체제가 보장하고자 하는 사회적 위험은 소득손실에 있는 것이 일반적이며 공적노후보장체제가 보장하고자 하는 범위는 경제적 보장의 성격을 갖고 있으며 공적연금제도로써 경제적 손실에 대한 보장은 가장 우선적인 과제이며 해결해야 할 일차적인 목적임에는 의심의 여지가 없다 할 것이다.

우리나라의 공적연금체제는 직역별, 직종별로 분리되어 있고, 사업장 규모, 연령에 따라 차등적용을 하고 있어 다원화 형태로 발전하여 왔다고 볼 수 있다. 직역별로 볼 때 소위 특수직역으로 분류되는 공무원과 군인, 사립교원에 대한 노후보장체제가 각각 독립적인 형태를 취하고 있고, 일반 근로

* 본 연구원에서 1997년도 발간, 요약내용임.

** 김진수 : 강남대학교 사회복지대학 조교수

유길상 : 한국노동연구원 고용보험연구센터 소장

자와 농어민 계층에 대하여는 국민연금제도 내에 포함되도록 하여 폭넓은 체제를 형성하고 있다.

따라서 공적연금체제에서 국민연금제도의 내부적 문제점을 지적하고, 국민연금제도에 적용을 받고 있는 근로자 계층과 별도의 제도에 의하여 노후를 보장받고 있는 특수직역과 비교를 통한 비합리성과 불공평성을 분석하고, 국민연금체제에 포괄적용을 받고 있는 농어민계층과의 형평성 및 공평성 문제 그리고 1998년 자영자계층에 까지 확대될 경우의 문제점을 진단하고자 한다. 이러한 분석은 장기적이고 단계적인 관점에서 모색하되 종합적인 접근방안을 제시하고, 근로자의 정책결정 및 운영참여에 대한 논의도 함께 이루어질 것이다.

제 2 장 공적노후보장체계 현황

국민연금제도는 공적노후보장체제로서 1988년에 도입되어 근로자연금 형태로 제한된 근로계층에 시행되었는데 가입대상이 1992년 10인 이상에서 5인 이상 사업장으로, 1995년 농어민 및 농어촌지역 자영자에 적용되는 등 단일 체제 형태로 확대되었으며, 1998년에는 도시자영자 계층을 비롯한 일용직 및 시간제 근로자계층까지 확대 적용할 예정이다.

국민연금제도의 확대발전과는 별도로 특수직역으로 분류되는 공무원 및 군인 그리고 사립교직원에 대한 공적노후보장체계는 훨씬 이전에 도입이 이루어졌는데, 공무원 연금이 도입된 것은 1960년으로 당시 군인도 포함하였으나 1963년에 군인연금이 별도의 제도로 독립하였으며, 1973년 사립학교 교원 및 직원에 대한 공적연금제도의 도입으로 각각의 계층에 대한 별도의 제도가 정립되게 되었다. 이후 우리나라 공적연금체제는 일반경제활동계층과 특수직역으로 두 가지로 분리되고 있으며, 특수직역은 다시 세 개의 분리된 제도로 특징 지을 수 있다.

<표 7-1> 우리나라 공적노후보장체제 현황

제도명	도입시기	대상위험	보장 형태	가입대상수	관리운영기구	관할부처	재정관계	
공적연금	국민연금	1988	노령, 장애사망에 의한 소득손실	소득보장	5인이상 사업장 농어민, 농어촌 자영자	국민연금관리공단	보건복지부	현재적립단계향후적자및기금고갈예상
	공무원연금	1960	"산재포함	"	공무원	공무원연금관리공단	총무처	적자예상 기금고갈로 이어질 전망
	군인연금	1960 (1963공무원연금과 분리)	"	"	장기하사관 이상	국방부 연금국	국방부	적자누적에 의한 기금고갈, 국고보조에 의한 보존
	사립교원	1973	"	"	국공사립 교직원	사학연금관리공단	교육부	적자예상 기금고갈로 이어질 전망

각 제도의 도입시기와 급여와 기여의 차이에 의하여 적자의 누적으로 기금고갈에 따른 국고보조가 이미 이루어진 경우(군인연금)와 적자발생이 곧 이루어질 것이 예상되는 경우(공무원연금, 사립교원연금), 현재는 도입 초기로 기금적립 현상을 보이고 있으나 장기적으로 적자 및 기금고갈이 예상되는 경우(국민연금)로 차이가 심하게 나타나고 있어 다원화된 분리체계는 공적노후보장제도가 일관성이나 합리성이 결여된채 정착되어가고 있음을 보여준다 할 수 있다.

제 3 장

국민연금체계에서의 근로자노후보장의 한계

1. 적용대상의 한계성

가. 사업장규모 및 근로상황 적용제외의 한계성

현재 국민연금제도가 적용제외시킨 영세사업장 근로자 및 비상시근로자계 층은 1991년 현재 5인미만 사업장 종사자수 3,265,825명으로 28.8%를 차지하고 있어 높은 비중의 근로자가 적용대상에서 제외되고 있고, 18세이상 60세미만의 전체인구 중 임시근로자와 일용근로자가 차지하는 비율은 대략 약 10% 수준으로 볼 수 있다.

따라서 사업장 규모와 비상시근로로 인하여 제외되는 계층은 전체 사업장 종사자의 약 40%정도이고, 비적용계층의 대부분은 저학력, 미숙련 등으로 인하여 직업자체가 불안정 할 뿐만 아니라 단순노동에 종사하며, 특히 사고의 위험이 큰 작업장에서 일하고 있는 특징을 가지고 있어 오히려 제외대상을 적용대상에 포함하지 않는 것은 국민연금제도의 기능중 가장 우선시해야 하는 소외계층의 노후보장에 아무런 방안 마련없이 이들을 위험에 그대로 노출시킨 상태로 방치하는 것으로, 제도 개선에 우선하여 해결하여야 할 선결과제로 볼 수 있다.

나. 연령에 따른 적용제한과 한계성

국민연금제도는 적용대상을 18세이상 60세미만으로 규정하여 연령제한을 하고 있는데 15세이상 18세미만의 근로자는 1994년 현재 43만 여명에 달하고 있으며, 아울러 60세 이상의 근로자에 대한 적용제외는 노후보장의 측면에서 한계성을 가질 수밖에 없다.

따라서 국민연금의 60세 이상 연령에 대한 가입제한은 이러한 우리나라의 특수한 상황을 고려하여 경영상 부담과 노동의지의 조화, 근로소득과 연금보장의 연계를 통한 종합적 노후보장으로서의 상쇄효과를 높이도록 하는 개선이 필요하다.

2. 급여 및 재정에 있어서 한계성

가. 급여 조건과 수준의 한계성

노령연금급여 수급권은 20년 이상 가입기간과 60세를 수급개시연령을 기본으로 하고 개별 상황을 고려하여 수급개시연령의 조기화와 가입기간 조건의 단축이 이루어지고 있는데 이에 따라 연금수급을 위한 최소조건은 가입기간 15년 (감액노령연금 : 수급개시연령 60세)과 수급개시연령 55세 (조기노령연금 : 가입기간 20년) 으로 조건을 완화하고 있으나 연금급여가 본격적으로 개시되는 2003년 이후에 급여수급권을 확보하지 못한 계층에 대한 반환일시금 제도가 어떠한 의미를 갖는지 그 한계성을 생각해 보아야 한다.

국민연금에 있어서 반환일시금제도는 가입기간이 15년 미만인 자로서 자격 상실후 1년이상 경과, 60세 도달, 국적상실, 국외이주자가 된 경우나 가입기간 1년미만인 가입자 또는 가입기간 15년미만인 가입자이었던 자가 사망한 경우에 해당하는데 반환일시금 수령자는 지급받은 금액을 노후보장으로 연계할 제도적 장치가 없어 제한적 일 수밖에 없으므로 반환일시금제도의 운영방향을 연금수급으로 유도하는 데에 주력하여 그 기회를 확대하여야 한다.

장해연금의 경우 급여자격에 있어서 질병의 경우 초진일 현재 가입기간 1년이상인자에 한하여 지급하도록 한 제한 규정과 유족연금의 경우에 가입기간 1년 이상인 자가 사망한 경우와 질병인 경우에 가입기간 1년이상인 경우로 제한규정을 두고 있는데 특히 장해와 사망등 예기치 못한 위험에 대한 보장임을 고려하여 우선적으로 개선되어야 할 사항으로 볼 수 있다.

나. 가입세대간 형평성 확보의 한계성

국민연금재정의 급여는 조기노령연금이 개시되는 2003년경부터 증가하고 완전노령연금과 감액노령연금이 지급되는 시점인 2008년을 계기로 급속한 증가추세로 전환하고 재정적자 발생시점은 2025년 기금고갈시점은 2033년이 될 것이며, 이후 다른조치가 취하여지지 않는 한 급격히 심화되어 유지가 어려울 것으로 예상되고 있다.

따라서 국민연금재정의 건전성을 위한 제도적 개선은 조기노령연금 수급권이 개시전에 시급히 해결되어야 할 과제라 할 수 있다

제 4 장 특수지역과 근로자의 차별성

1. 특수지역연금과 국민연금제도간 차이점

국민연금은 노령에 따른 소득손실에 중심을 두고 장애 또는 사망에 따른 유족에 대한 소득보장이 목적인 반면에 공무원연금제도는 공무원이라는 특수지역을 대상으로 노후소득보장에 한정되지 않고 재해보상적 성격 및 근로보상적인 성격과 직업복지성격의 근로보상급여까지 포괄하는 종합적 사회보장 제도로 기능하고 있다.

두 제도간의 일반적인 차이는 먼저 재정부담은 공무원 및 군인연금의 경우 가입자의 원보수를 기준으로 13%를 국가와 본인이 1/2씩 부담하고, 사립학교 교직원 연금은 13%를 본인이 6.5% 학교재단이 4.0%, 국가가 2.5%를 부담하고 국민연금의 경우 1997년까지는 6%(사용자 1/3, 가입자 1/3, 퇴직금적립금 1/3), 1998년에는 9%로 상향조정하도록 하고 있다.

연금급여 조건은 특수지역연금의 경우 가입기간이 20년이상, 국민연금은 20년이상의 가입기간과 60세 이상(조기노령연금 : 55세)의 연령조건이 추가되어 있고, 특히 군인연금의 경우 전투기간을 3배의 가입기간으로 산정하고 계급정년제에 의하여 급여수급개시 연령에 커다란 차이를 보이고 있다.

급여수준에 있어서 국민연금제도가 보수비례부분과 균등부분을 급여산식에 반영하고 있는 것에 비해, 공무원연금은 직급·호봉에 따른 보수비례방식에 의거하여 급여액을 결정하고 있고 급여의 실질가치유지를 위하여 국민연금에서는 물가슬라이드제도를 도입한 반면에 공무원연금에서는 임금변동슬라이드제를 도입하고 있다.

2. 공무원과 근로자 보장부분의 차별성

두 제도간의 급여부분에 있어서 근본적 차이는 급부수준과 급여조건에 있다고 볼 수 있는데 급부율을 보면 공무원연금이 20년 가입시 50%인데 반하여 국민연금은 가입자의 소득이 전체가입자의 평균소득과 일치할 경우 20년 가입시 35% 수준이며, 연금수급개시연령의 국민연금과 공무원연금과의 차별은 가입자간의 형평성 문제가 제기되는 것은 당연하고 공무원연금제도를 국민연금 형태로 개선하여 형평성을 제고해야 할 것이다.

연금급여조건을 충족치 못한 경우 두 제도 모두 일시금을 지급하도록 규정하고 있는데, 공무원의 경우 연금수급조건에서 부터 연금수준 그리고 연금수급조건을 에 미달하여 일시금을 받는 경우까지, 모든 규정에 있어서 공무원이 유리하게 되어 있음을 알 수 있다.

공무원연금제도를 개선함으로써 두 계층간에 나타나고 있는 보장수준의 격차를 줄이는 것이 타당하며 이는 이미 알려진 바와 같이 공무원연금의 재정상황이 각출과 급여구조에 있어서 심각한 재정불균형이 나타나고 있으며, 국민연금의 경우도 연금지급이 본격화되면 재정적자가 발생, 기금고갈이 예상되고 있기 때문이다.

제 5 장 농어민 및 자영자계층과 비형평성

농어민 및 농어촌 지역 자영자에 대한 적용은 현재 진행 중인 운영실태에 비추어 볼 때, 제도 가입율을 위한 신고율이 96%에 이르고 있는 점은 매우 고무적으로 볼 수 있는데 신고된 소득분포내용을 보면 확대에 따른 제도의 건전성 확보가 미흡하고 보험료 납부징수율이 70%에 머물고 있어 향후 운영에 차질이 예상된다.

1995년 농어민 및 농어촌지역 자영자는 그 대상 규모가 약 200만명 수준이지만 급속히 감소하는 추세에 있으나 자영자의 경우는 현재 사업장 가입자

보다 규모가 큰 750만명에 이를 것으로 추정되어 문제는 더욱 심각해 질 수밖에 없다.

이러한 한계성을 극복하지 못할 경우 농어민 계층과 자영자 계층 각 개인의 노후보장기능이 제한될 수밖에 없을 뿐만 아니라, 수직적 소득재분배의 왜곡현상이 심화되어 전체 공적연금체제로서의 기능이 한계성을 갖게 될 수밖에 없다.

제 6 장 근로자의 공적연금 정책 및 운영참여 미비

현행 국민연금제도의 관리운영은 위탁관리운영체제인 국민연금관리공단에 의하고 있으나, 국민연금제도의 가입자 대부분이 근로자임에도 불구하고 제도관련 정책수립 및 운영에 대한 근로자의 의견을 전달하고 수렴될 수 있는 기회가 거의 없어 근로자의 입장을 대변하면서 다른 계층과의 조화를 추구할 수 있는 자율적 운영이 이루어지지 못하고 있으며, 국민연금제도의 정책 및 운영에 관련된 기구인 국민연금관리공단의 임원임명, 국민연금심의 위원회, 국민연금기금운용 위원회, 국민연금등 심의위원회, 국민연금 심사위원회 등에 근로자의 참여는 전혀 불가능하거나 매우 미미한 수준에 불과한 실정이다.

이러한 상황은 제도의 운영 및 정책결정에 있어서 가입자에 대한 배려나 의견수렴이 전혀 이루어지지 못하고 있음을 의미하며, 관리운영에 대한 정부의 지나친 간섭으로 위탁관리운영체제를 통하여 기대할 수 있는 관료주의적 운영의 경직성을 벗어나지 못하고 있고 정책결정과 운영방향설정시 가입자의 배제로 결과적으로는 제도의 건전한 운영과 발전에 큰 장애가 나타나는 한계성을 드러내고 있다.

제 7 장 개선과제 및 방안

현대 사회에서 사회보험체제는 국가와 국민관계에 가장 중요한 관계중의 하나로 자리잡고 있는데 사회보장 본연의 목적과 기능에 충실하도록 확대 발전이 이루어지도록 하여야 하며, 이를 통한 사회보험의 성숙화를 달성하여야 하고 각 계층간의 형평성 및 공정성을 확보하여 대상계층이 체제에 대해 납득할 수 있고 신뢰할 수 있도록 제도를 체계화 하여야 한다. .

근로자계층에 대한 노후보장문제를 해결하기 위해서는 근로자계층만에 대한 이익을 추구하는 개선방안은 바람직하지 않으며, 소외된 계층이나 근로자계층으로서 동등한 대우를 받지 못하고 있는 계층에 대한 사회복지의 실천적 측면에서 우선적인 배려가 이루어지도록 하여야 할 것이라는 점이며, 장기적인 관점에서 상호조화를 이룰 수 있도록 단계적인 개선방안을 마련하여 계층간 마찰을 피하고 합의에 의하여 계층간의 차등성을 축소하여야 한다는 것이다.

우선적으로 개선되어야 할 과제는 사업장규모에 따른 적용제외자와 연령 때문에 제외된 계층의 적용대상 확대와 상시근로자로서 권리를 인정받지 못하는 계층에 대한 국민연금 적용대상의 적절한 확대적용이 이루어져야 하며 세대간에도 소득재분배가 발생하는 장기적인 정책임을 감안하여 경제정책이나 정치적 선거전략에 종속화 되지 않도록 하여야 한다.

관리운영에 있어서 근로자의 공적연금정책 및 운영참여 확대는 각 계층의 부담에 의하여 이루어지는 만큼, 가입자가 정책 및 운영에 충분히 참여하도록 하여 관주도의 형태에서 벗어나 공적노후보장체제의 계층간에 그리고 제도 내의 문제점에 대한 해결이 자연스러운 합의에 의하여 도출될 수 있을 것이다.

제 8 장

결론 및 종합적 접근의 모색

지금까지의 분석 및 방안은 공적연금체계에 있어서 근로자의 입장을 정리하고 이에 대한 형평성 및 공평성 확보 그리고 발전방안을 모색하는 데에 초점을 두었으나 공적연금체제는 하나의 제도로서 한정된 위험에 대한 접근을 의미하기 때문에 이와 관련이 있는 다른 제도와의 연계가 되지 않을 경우 비효율성이 나타나게 되고 종합적으로 한계성이 발생하게 된다.

우리나라의 경우 근로자의 노후보장과 관련을 갖고 있는 제도는 공적연금 체제외에 퇴직금제도를 예로 들 수 있는데 이 두 제도는 근로자의 노후생활 보장측면에 동일한 공통점을 갖고 있으므로 두 제도의 특징을 정확히 분석하고 이에 대한 종합적인 대안을 마련하여 실질적인 노후보장 효과를 증진시키는 것이 바람직 할 것이다.

사용자측면에서 볼 때 연계체제에 의해 기대될 수 있는 파급효과는 능력과 의욕을 갖춘 근로자를 무리한 경제적 부담 없이 지속적으로 확보함으로써 기업업무의 지속성을 유지할 수 있고, 축적된 기술이 장기적이고 완벽하게 다음 근로세대로 연결되어 전수될 수 있게 되며 국민연금 측면에서 볼 때 재정 건전성 확보에 미치는 긍정적인 측면 이외에 국민연금제도가 가입자 부담에 의한 급여재원의 확보 또는 재정적자시 국고보조에 의존 한다는 기존의 폐쇄된 방식에서 벗어나 국민의 노령에 대한 중심적 제도로서 종합적인 접근이 이루어질 수 있도록 하는 계기가 마련되어 이를 위한 전문성의 향상등 발전과제를 도출하며, 향후 국민연금의 역할에 대한 근본적 시각에서의 제도체제를 정비할 수 있을 것이다.

이러한 종합적 접근으로서 새로운 연계체제의 모색이 연구되고 시도됨에 따라 우리나라의 노후보장체계의 발전이 과거 선진국의 시행착오적 답습에서 벗어나 우리 실정에 적합한 새로운 체계를 구축하도록 하여야 한다는 것이다.

제 2 부 의료보험의 근로자 현황과 과제

제 1 장 의료보험체계 현황

우리나라의 의료보험은 다른 사회보험보다 늦은 도입에도 불구하고 1977년 500인 이상 사업장 근로자를 대상으로 도입된 이후 적용범위의 확대로 1988년 농어촌 지역으로 1989년 도시지역에까지 확대하여 전국민의 의료보장을 달성하였고. 1979년 공무원 및 사립교원 의료보험을 마련하여 별도로 운영하고 있다.

의료보험체제는 크게 특수직역계층과 일반국민계층으로 분리되어 있고, 일반국민계층은 근로자 계층과 그 이외의 계층으로 나뉘어 있으며, 각 조합별로 독립채산제 원칙에 의하여 운영되고 있는데 1995년 현재 직장의료보험조합 145개, 지역의료보험조합은 227개, 공무원 및 사립교원 의료보험관리공단 등으로 전체 의료보험조합은 372개가 구성되어 있고 보험료 부과체계는 임금근로자가 대상인 공·교 의료보험과 직장의료보험의 경우 소득비례정률제가 적용되고 농·어민과 도시자영자의 경우에는 등급별정액제를 실시하고 있다.

보험급여인 법정급여와 부가급여는 공·교의료보험과 직장 및 지역의료보험간에 큰 차이는 없으나, 공·교의료보험의 경우 장제비를 법정급여로 규정하는 반면에 직장 및 지역의료보험의 경우는 부가급여로 분류하고 있는 점이 차이점으로 나타나고 있다.

구 분		공·교의료보험	직장 및 지역의료보험
법정급여	현물급여	요양급여, 분만급여, 자격상실후 계속요양급여 및 분만급여, 건강진단	좌 동
	현금급여	요양비, 분만비, 장제비	요양비, 분만비
부가급여	현금급여	분만수당, 본인부담금보상금	분만수당, 본인부담금보상금, 장제비

요양급여는 요양급여 기간에 제한을 두고 있는 데, 이는 도입초기에 과도한 지출에 의한 의료보험료 부담을 고려한 조치로 볼 수 있으나, 이로 인한 의료보험의 기능에 크게 제한이 발생한 점을 부인할 수 없고, 각 의료보험조합은 비영리조직(non-profit-organization)으로 독립채산제에 의한 운영이 원칙이나, 지역의료보험에 대하여는 수입의 약 1/3 수준의 국고부담이 이루어지고 있어 독립채산제의 정착은 아직 이루어지지 못하고 있음을 보여주고 있다.

제 2 장 저부담 저보장구조의 문제점

현재 우리나라 의료보험 구조는 [저부담 저보장]구조로 보험료 부담은 상대적으로 낮으나 진료시 본인부담 비중이 높아 의료보험 기능의 한계성을 보이고 있고 또한 급여에 대한 본인부담을 제도적으로 명시하고 있어, 각 조합의 재정상황과 급여지출에 따른 유연적 대처에도 한계가 발생하고 있다.

요양급여기간의 한계성 및 급여대상범위의 제한으로 저보장과 이에 대한 재정확보를 위한 저부담이 이루어지고 있으며, 급여의 협소성은 저부담에도 불구하고 재정흑자를 나타내고 있는 모순을 나타내고 있고 지정진료제도는 의료보험제도의 도입 이후 근본취지가 왜곡되어 의료보험제도 발전에 커다란 걸림돌이 되고 있는데 지정진료제도에 의하여 진료를 받는 경우 환자 또는

보호자가 전액을 부담하여 하고 결과적으로 본인부담 비중을 높이게 되어 의료보험의 목적인 질병에 의한 소득손실의 분산효과에는 역행하게 된다.

제 3 장 의료보험 가입자 분류의 한계성

의료보험의 적용대상 분류에 있어서 5인 미만의 사업장 근로자 및 비상시 근로자는 근로자임에도 불구하고 지역의료보험에 가입토록 하고 있어, 형평성 확보에 한계를 보이고 있는데 이들 계층을 현재 지역의료보험조합에 가입 대상으로 분류됨으로써 의료보험의 보험료 부담을 근로자가 전액 부담하도록 하고 있고 사용자의 경우 근로자에 대한 사회보장비용 절감을 위하여 비상시 근로자를 선호할 우려가 있으며, 사업장 규모가 5인 수준인 사업장은 그 규모를 5인 이하로 하향조정하여 의료보험료 부담을 회피하고자 하는 경향이 발생하여 근로자에 대한 근본적인 권리가 침해될 수 있는 점이 지적될 수 있다.

이로인하여 근로자 계층에 대한 형평성 및 공평성확보에 한계가 나타나게 되며, 소속감과 연대감의 형성에 차질이 발생하는 문제점이 나타나게 되고 특히 근로자를 대표하는 기구 또는 대표 단체가 5인 이상의 사업장의 상시근로자의 이익만을 대변하고 대표하는 한계를 갖게 되어 그 운신의 폭이 줄어들 수밖에 없게 된다.

제 4 장 관리운영체제의 한계성

의료보험의 조합에 의한 분산관리운영체제는 조합별, 계층간에 상당한 재정격차를 보이고 있는데, 지역의료보험의 보험료는 국고부담 보험료를 포함한 것으로, 이를 제외할 경우 군지역의 경우는 재정적자가 심각한 상황이며 시지역의 경우에도 적자가 크게 발생하고 있는 것을 의미하고 이는 직장의료보험조합과 지역의료보험간에 격차가 심하게 나타나고 있음을 의미한다.

재정조정사업은 조합방식의 단점을 보완하기 위하여 재정 이전이 이루어지도록 도입된 제도로 현재 지속적으로 확대되고 있으며고액 진료비에 공동으로 대처하기 위하여 각 조합이 각출하는 제도이며, 1991년 고액진료비 공동사업을 시작으로 하여 1995년부터는 노인의료비 공동사업을 실시하고 있다.

한편 국고지원에 있어서 차등지원방식을 채택 1994년 3.3%에서 1996년에는 15%로 확대 적용하고 있는데, 현 체제하에서의 각 개별조합의 재정수입에는 비합리적인 요소가 포함되어 있어 재정조정사업의 취지가 왜곡될 소지가 있는 것이 사실이다.

직장의료보험조합과 지역의료보험조합간 간의 재정이전은 공평성이 결여된 왜곡현상을 초래하는 문제점을 나타내고 있어 조합간의 재정조정 및 공동사업의 기본취지를 살리지 못하고 오히려 왜곡시키며, 나아가서는 제도에 대한 신뢰성을 상실하는 결과를 초래하는 결과를 초래할 위험이 있음을 의미하는 것이다.

제 5 장 의료보험의 정책결정 및 운영참여 미비

사회보험의 정책결정과 운영은 공공의 복지를 위한 공공적 성격이 있으나, 현재 의료보험과 관련하여 구성된 의료보험연합회 임원결정과 의료보험 심의위원회, 의료보험심사 위원회, 의료보험재심사 위원회 등에는 가입자로서 근

로자의 의견 수렴을 위한 참여가 전혀 고려되어 있지 않고 있거나, 참여에 대한 비중이 극히 미약하여 근로자의 의견이 반영될 수 없는 수준에 머물고 있고, 이러한 현상은 정부의 일방적 정책결정과 독단적 운영에 대한 조정 및 제어장치의 부재를 뜻하는 것이며, 더구나 근로자의 입장을 대변할 수 없는 심각한 상황을 보여주고 있다 할 것이다.

제 6 장 의료보험제도의 개선과제

현재 분산관리방식에 관리운영체계는 각 개별조합의 운영에 따라 재정적 차이가 크게 발생하며, 관리운영비의 경우 지역의료보험조합이 평균 약10%를 차지하고 있어 직장의료보험의 평균 6.5%, 공·교의보공단 4.2%에 비하여 높은 수준일 뿐만아니라 지역의료보험의 경우 각 개별조합간에 차이가 심하여, 재정조정사업에 의하여 지역의료보험체계의 관리운영에서 발생하는 비용낭비를 직장의료보험조합에 가입자가 부담하게 되는 왜곡된 결과가 발생하고 있다.

앞으로 지역의료보험조합의 관리운영비 비중을 낮출 수 있는 관리운영체계의 개선이 이루어져야 할 것이나 현재 분산관리운영체계를 아무런 여과장치를 거치지 않고 완전통합에 의한 중앙집중관리 방식으로 전환 할 것이 아니라, 지역가입자에 대한 소득파악체계의 확립과 병행하여 관리운영체계의 효율화를 추구하여야 하고 단계적인 조치방안으로 먼저 지역의료보험조합의 광역화를 통하여 조합운영의 효율성과 합리성을 확보하고 소득파악체계를 정비한 이후에 다음 단계로서 통합체제를 고려하는 것이 타당할 것이다.

한편 가입자 분류의 개선에 있어서 5인 미만의 사업장 근로자 및 비상시근로자에 대한 적용조합을 직장의료보험조합으로 변경함으로써 영세사업장 및 비상시근로자의 권익을 보호하고 비상시근로자에 대한 적용에 있어서는

근로자로서의 개념과 범위를 정립하는 것이 우선적으로 해결하여야 할 과제이다.

분산관리운영체제의 장점을 살리고 효율성을 확보하기 위하여서는 가입자가 정책 및 운영에 충분히 참여하도록 하여 관주도의 형태에서 벗어나도록 하여야만 의료보험체제의 계층간에 그리고 제도 내의 문제점이 해결될 수 있을 것이다.

제 3 부 고용보험제도 개선 및 근로자참여에 관한 연구

유길상

제 1 장 서 론

1995년 7월 1일부터 고용보험제도가 시행었으나 정착하는 데에는 앞으로도 상당기간이 소요될 것이며, 제도가 정착된 이후에도 경제·사회여건의 변화에 탄력적으로 적응해가기 위해서는 제도의 개선을 위한 노력은 영원히 지속되어야 하며 본 연구는 제도시행 초기에 있는 고용보험제도가 수요자인 근로자와 고용주에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 사회보험제도이자 적극적 노동시장정책수단으로 발전해 가기 위해 개선되어야 할 사항들에 대한 의견을 제시하고 특히 근로자의 참여와 협조속에 고용보험제도가 전해 갈 수 있도록 하기 위해 고용보험제도의 운영과정에 있어서의 근로자 참여에 유의하면서 개선방안을 모색하고자 한다.

제 2 장 고용보험제도의 주요내용

1. 고용보험제도의 목적

고용보험은 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발·향상을 도모하고 국가의 직업지도·직업소개 기능을 강화하며 근로자가 실업한

경우에 생활에 필요한 급여를 실시함으로써 근로자의 생활의 안정과 구직활동을 촉진하여 경제·사회발전에 이바지함을 목적으로 한다

2. 적용범위

가. 적용대상 사업: 당연적용사업과 임의적용사업

나. 적용 제외 근로자: 60세 이후에 새로이 고용된 자, 65세 이상인 자, 단시간근로자, 일용근로자, 계절적 또는 일시적 사업에 고용된 근로자, 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원, 사립학교법에 의한 사립학교 교직원, 선원법에 의한 선원, 국가·지방자치단체에서 직접 행하는 사업에 종사하는 자, 외국인의 경우 거주자격이 있는 자와 국내취업가능자 중 가입을 희망할 시

다. 사업규모 변동에 따른 적용관계

고용보험 당연적용사업이 사업규모의 변동 등으로 당연적용규모 미만으로 축소되는 경우에는 임의가입한 사업으로 의제되며 임의가입한 것으로 의제된 날로부터 1년이 경과한 뒤에 근로자 2/3 이상의 동의를 얻어 탈퇴할 수 있고 전체가 당연적용되는 사업이 규모가 축소되는 경우에는 고용안정사업·직업능력개발사업에 임의가입한 것으로 의제된다

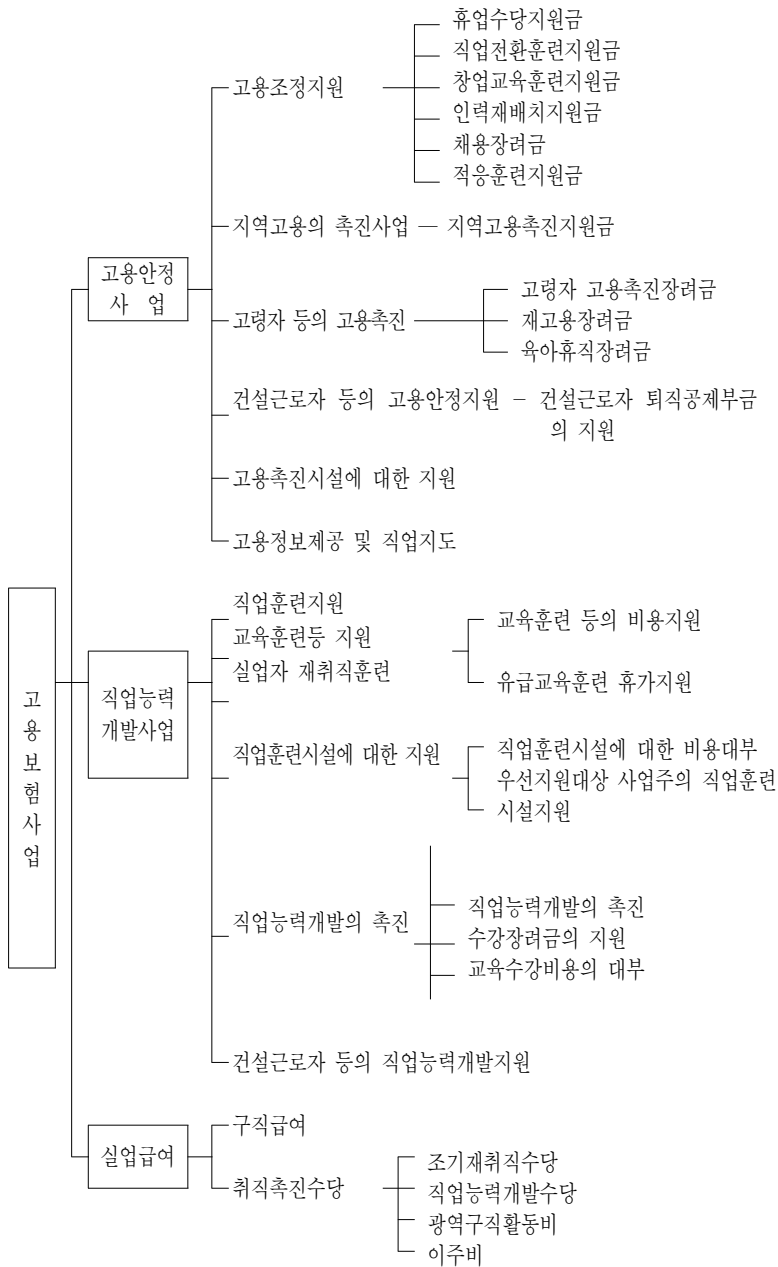
3. 고용안정사업

우리나라의 고용보험사업은 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여의 세가지 사업으로 구성되어 있는데 고용안정사업은 국내외 경기의 변동, 산업구조의 변화, 기타 경제상의 이유 등으로 노동력이 부족하게 되거나 고용상태가 불안하게 되는 경우에 피보험자 등의 실업의 예방, 재취직의 촉진, 고용기회의 확대, 기타 고용안정을 위해 실시하는 사업이다.

가. 고용조정지원

고용조정지원대상 사업주는 근로자의 고용안정을 위한 조치를 취하는 사업주 모두가 해당되지만 노동부장관이 기간을 지정하는 업종 및 지역의 사업주에 대해서는 지정되지 아니한 업종이나 지역의 사업주보다 우선하여 지원하고 지원금액도 차등화 하고 있다.

- (1) 휴업수당지원금
- (2) 직업전환훈련지원금
- (3) 창업교육훈련지원금
- (4) 인력재배치지원금
- (5) 채용장려금
- (6) 적응훈련지원금



[그림] 우리나라 고용보험사업 체계

나. 지역고용촉진지원금: 고용기회가 현저히 부족하거나 산업구조의 변화 등으로 고용사정이 급속하게 악화되고 있는 지역으로 사업을 이전하거나 그러한 지역에서 사업을 신설 또는 증설함으로써 당해 지역의 실업의 예방, 재취직의 촉진에 기여한 사업주, 기타 당해 지역의 고용기회의 확대에 필요한 조치를 취한 사업주에 대한 지원금이다.

다. 고령자 등의 고용촉진: 고령자 등 노동시장의 통상적인 조건하에서는 취직이 특히 곤란한 자의 고용을 촉진하기 위하여 고령자 등을 새로이 고용하거나 기타 이들의 고용안정에 필요한 조치를 취하는 사업주에 대하여는 필요한 지원을 할수 있는바 이러한 지원제도로서는 고령자고용촉진장려금, 육아휴직장려금, 재고용장려금 등이 있다.

라. 건설근로자 퇴직공제부금의 지원: 건설근로자 등 고용상태가 불안정한 근로자를 위하여 고용상태의 개선을 위한 사업, 계속고용기회의 부여 등 고용안정을 위한 사업, 기타 대통령령이 정하는 고용안정사업을 실시하는 사업주에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다.

마. 고용촉진시설에 대한 지원: 근로자의 고용을 촉진하기 위하여 대통령령이 정한 바에 따라 이동근로자를 위한 숙소, 여성근로자의 고용촉진을 위한 시설, 근로자의 취직·고용문제 등에 대한 상담을 위한 시설, 기타 대통령령이 정하는 고용촉진시설의 설치·운영 등에 대한 지원을 할 수 있다.

바. 고용정보제공 및 직업지도: 사업주 및 피보험자 기타 구직자 등에 대한 구인·구직정보 기타 고용정보의 제공, 직업지도와 직업소개 및 그에 필요한 전문인력의 배치 등의 사업을 할 수 있다.

4. 직업능력개발사업

피보험자 등에게 직업생활의 전기간을 통하여 자신의 직업능력을 개발·향상시킬 수 있는 기회를 제공하고 직업능력의 개발·향상을 지원하기 위하여 고용보험사업으로서 직업능력개발사업을 실시할 수 있는데 직업훈련지원, 교육훈련지원, 실업자재취직훈련, 직업훈련시설에 대한 지원, 직업능력개발의 촉진, 건설근로자 등의 직업능력개발지원 등이 있다.

가. 직업훈련 지원: 피보험자 등의 직업능력을 개발·향상시키기 위하여 직업훈련을 실시하는 사업주에 대하여 훈련비용을 지원할 수 있는데 1996년부터 지원대상을 확대하여 직업훈련을 활성화하기 위해 ‘직업훈련비용의 지원’으로 변경하였다.

나. 교육훈련 등의 비용지원

- (1) 교육훈련비용지원
- (2) 유급교육훈련휴가지원

다. 실업자재취직훈련

라. 직업훈련시설에 대한 지원

마. 직업능력개발의 촉진

- (1) 고령자 등 수강장려금 지원: 50세 이상인 근로자가 직업·교육훈련을 받을 경우 수강비용의 90%를 지원
- (2) 교육수강비용 대부:전문대학 이상의 학교에 입학 또는 재학중인 근로자에게 교육수강비용전액을 융자(연리 1%)

바. 건설근로자 등의 직업능력개발지원: 건설근로자 등 고용상태가 불안정한 근로자를 위하여 직업능력의 개발·향상을 위한 사업으로서 건설업의 사업주 또는 사업주 단체가 일정한 사업장에 고용되지 아니한 건설근로자의 직업능력의 개발·향상을 위하여 직업훈련 또는 교육훈련을 실시하는 경우에는

그 비용의 일부를 지원하고 건설근로자에 대하여는 훈련기간 중 훈련수당을 지급할 수 있다

5. 실업급여

실업급여는 근로자가 실직하였을 경우 일정기간동안 실직자 및 그 가족의 생활안정을 도모하기 위한 것으로서 구직급여와 취직촉진수당으로 구분된다. 또한 취직촉진수당에는 조기재취직수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비 등이 있다.

- (1) 수급요건: 이직전 18월간 피보험단위기간이 통산하여 12월 이상일 것, 근로의 의사와 능력을 가지고 구직활동을 할 것, 이직사유가 수급자격의 제한사유에 해당하지 아니할 것
- (2) 구직급여의 소정급여일수: 피보험단위기간 및 연령에 따라 30일~210일간 지급된다.
- (3) 대기기간: 실업의 신고일로부터 기산하여 실업의 인정을 받은 14일간은 구직급여를 지급하지 아니한다.
- (4) 수급자격의 제한: 피보험자가 자기의 중대한 귀책사유로 해고 되거나 정당한 사유가 없는 자기사정으로 이직한 경우에는 수급자격이 없다.

나. 취직촉진수당

- (1) 조기재취직수당: 기본급여를 받을 수 있는 기간의 1/2 이상을 남기고 재취직한 경우 구직급여 미지급분의 1/3을 지급한다.
- (2) 직업능력개발수당: 직업훈련을 받는 경우 훈련수당을 위한 교통비·식대 등을 지급한다.
- (3) 광역구직활동비: 거주지로부터 50km 이상 떨어진 곳에서 재취업을 위한 구직활동을 하는 경우 교통비·숙박료 등을 지급한다.
- (4) 이주비: 재취업이나 직업훈련을 받기 위해 거주지를 이전하는 경우 일정액의 이주비를 지급한다.

6. 보험료율

고용보험료 사업에 소요되는 비용에 충전하기 위하여 사업주와 피보험자인 근로자가 보험료를 부담한다. 고용보험사업중 고용안정사업과 직업능력개발 사업의 보험료는 사업주가 전액부담하고 실업급여의 보험료율은 사업주와 근로자가 1/2씩 부담한다.

제 3 장

고용보험제도의 문제점과 개선방안

1. 적용 · 징수부문

가. 적용범위의 확대

(1) 현황 및 문제점

30인 이상 사업장부터 우선 적용하고 단계적으로 적용대상을 확대할 계획으로 있어 1998년 이후에도 10인 미만 사업장의 근로자들은 고용보험의 혜택을 받을 수 없어 사회보장제도로서의 고용보험제도의 역할이 매우 한정되어 있다.

우리나라의 경우 주 30.8시간 이하인 자를 고용보험의 적용대상에서 제외하고 있어 단시간 근로자의 범위가 너무 넓게 해석하고 있고 고용형태의 다양화로 인하여 증가하고 있는 많은 단시간 근로자들이 고용보험적용대상에서 제외되는 문제점을 안고 있다.

(2) 개선방안

사회전반적으로 고실업에 대한 우려가 대두되고 있으며 고용보험제도 등 사회보장제도의 확충에 대한 요구가 증가하고 있으므로 영세기업에 종사하고 있는 근로자들의 실업에 대한 불안을 최소화하기 위해서는 적어도 고

용보험법상의 실업급여부문에서는 2000년까지 5인 이상 사업장으로 확대하고 곧 이어 사업장규모에 관계없이 전면적용을 하여야 할 것이다.

노동시장의 유연화 추세와 여성의 경제활동 참여 증가 등으로 인하여 단시간 근로를 선호하는 근로자들이 증가하고 있기 때문에 단시간 근로자들에 대한 고용보험제도의 적용을 1주간의 소정근로시간이 22시간 이상인 자는 고용보험의 적용대상에 포함하는 것을 적극 검토하여야 할 것이다.

나. 보험료 징수체계의 합리화

(1) 현황 및 문제점

고용보험료 징수체계가 지방노동관서와 근로복지공단에 이원화되어 있어 고용보험적용사업장에서 큰 혼란이 발생하고 있어 고용보험의 조기정착에 장애가 되고 있다.

(2) 개선방안

고용보험료 징수체계는 가능한 한 조기에 일원화하여야 하는데 징수업무의 효율성을 위해서는 고용보험업무를 집행하는 지방노동관서에 일원화하는 것이 바람직하겠으나 고용보험료 징수업무를 근로복지공단으로 일원화하는 것은 장기적으로 고용보험료와 산재보험료의 징수체계의 통합을 전제로 하고 있는데 적용단위의 통일을 통한 사업장 관리번호의 통일, 보험료산정기초가 되는 임금범위의 통일, 징수방식의 통일, 관련서식의 통일, 전산프로그램의 통일 등이 선결되어야 하고 산재보험은 피보험자관리가 아닌 사업장 중심, 고용보험은 사업장과 피보험자를 동시에 관리한다는 점에서 볼 때 사회보험료의 통합징수차원에서 장기적으로는 의료보험 또는 국민연금 각출금의 징수방법에 통일시켜나가는 것을 적극 검토하여야 할 것이다.

다. 고용보험 피보험자 관리 및 데이터베이스의 운영 합리화

(1) 현황 및 문제점

최초 고용보험관계 성립시 보고되는 양식을 통해 피보험관계 성립시점의 사업장 및 피보험자의 임금, 근속기간, 성, 연령 등의 정보를 제외하고는

피보험자가 이직을 하여 이직표등이 제출되기 전까지는 피보험자들의 고용 조건, 직업(교육)훈련, 임금의 변화 등에 관한 필수적인 정보들이 전혀 취합되고 있지 않는데 이는 개별 피보험자에 관한 관리가 이루어지지 않기 때문에 나타나는 현상이다.

(2) 개선방안

고용보험의 각종 보고양식 및 고용보험 전산망에 사업장 및 개별 피보험자들에 대한 보다 많은 정보를 입력하고 관련서식을 개정하고 전산시스템을 재구축 함은 물론 고용보험료 징수시에도 개별피보험자 단위로 관리가 이루어져야 한다.

라. 고용보험료율 결정 및 고용보험기금 관리방식의 개선

(1) 현황 및 문제점

고용안정사업과 직업능력개발사업의 보험료는 사업주만 부담하기 때문에 굳이 보험료율의 결정과 기금관리를 구분하여 해야 할 필요가 없는 것으로 보인다.

(2) 개선방안

보험료율의 결정은 사업별로 하지만 기금관리는 사업주가 부담하는 사업에 대해 통합하여 하나의 계정으로 관리하고 사업주만이 부담하는 고용안정사업과 직업능력개발사업의 보험료율을 통합하여 1,000분의 5로 하고 기금계정도 통합하여 경제상황에 유연하게 대처하면서 탄력적으로 집행하는 것이 바람직하다고 본다.

2. 고용안정사업부문

가. 효율적인 고용정보의 제공 및 직업지도 등을 위한 하부구조 구축

(1) 현황 및 문제점

고용안정의 문제는 시장의 원리에 의하여 해결하여야 하는 바, 이를 위해서는 노동시장의 유연성을 증가시키면서 노동시장정보의 효율적인 유통이 이루어 질 수 있는 직업안정기능을 제고시켜 나가야 한다.

또한 고용보험료의 수입과 지출에 대한 정확한 예측, 노동시장의 수급 및 고용상황의 변화에 대한 분석, 근로자들의 직장생활 및 직장이동 행태, 근로자에게 필요한 직업교육의 종류와 미래의 직업예측 등과 같은 노동시장 전반에 걸친 조사·연구활동은 고용보험 운영상의 오류를 최소화하고, 고용보험기금이라는 제한된 자원의 효율적 배분에 크게 기여할 수 있다.

(2) 개선방안

직업지도 및 고용정보의 제공, 고용보험관련조사, 연구활동의 중요성 부각시킬 필요성이 있고 고용정보의 충실한 제공과 직업지도의 효율화 및 활성화를 위한 입장에서 적성검사기법의 개발, 직업알선에 관련된 시설 및 설비의 개선, 상담원의 교육 등과 같이 직업안정기관의 활성화에 필요한 비용을 고용보험에서 부담할 수 있도록 근거를 규정하는 것이 장기적으로는 고용보험의 재정안정 및 정착에 기여할 수 있으며 지방노동관서 중심의 직업안정기관은 장소의 협소, 전문성 부족, 인원의 부족 등으로 그 기능을 제대로 수행하지 못하고 있으므로 이를 대폭 확충하거나 새로운 형태의 직업안정기관의 구축이 시급하다.

나. 고용조정지원의 활성화

(1) 현황 및 문제점

고용조정지원제도가 기업의 고용조정에 어느 정도의 실질적인 도움을 줄 수 있을지는 좀 더 지켜봐야 하겠으나 현행 고용조정지원제도 중 휴업수당 지원금은 지정업종 또는 지역의 사업주에 한해 지원이 되고 있어 혜택을 받을 수 있는 기업이 너무 제한되고 있다는 문제가 있다.

인력재배치지원금, 채용장려금의 경우 100명을 초과하는 인력재배치 또는 채용이 이루어진 경우 30%에 대해서만 지급하도록 하는 제한은 고용조정사업의 효과를 떨어뜨릴 수 있다.

(2) 개선방안

휴업수당지원금의 경우에도 비지정업종 사업주에게 지원이 가능하도록 하되 지정업종 또는 지정지역의 사업주를 우대하도록 하며 인력재배치지원금 및 채용장려금의 경우 해당 근로자가 100명을 초과하더라도 지원금액을

제한하지 않도록 하고 고용조정지원금제도에 포함된 각종 지원금·장려금의 수준도 상향조정해야 한다.

다. 직장보육시설 지원금제도의 개선

(1) 현황 및 문제점

직장보육시설을 설치·운영하고 있는 사업장은 극히 일부에 지나지 않기 때문에 현행 직장보육시설 지원금제도가 잠재여성인력의 경제활동참여를 유도하는데는 거의 효과를 발휘하지 못하고 있는 것으로 판단된다.

(2) 개선방안

여성근로자의 보육을 지원하여 여성의 경제활동을 촉진한다는 직장보육시설지원금제도의 본래의 취지에 맞추어 지원대상을 확대하는 발상의 전환이 필요하고 거주지 인근의 보육시설에 영유아를 맡기면 보육비용을 사업주가 보조해 주는 경우 사업주가 보조해 주는 보육비용의 상당부분을 고용보험기금에서 지원해 주는 제도를 도입할 필요가 있고 민간보육시설을 근로자가 이용하더라도 근로자 개인에게 보육비용의 일부를 보조하는 제도의 도입도 적극 검토할 필요가 있다.

라. 건설 근로자 등의 고용안정지원사업의 내실화

(1) 현황 및 문제점

건설근로자 등 고용상태가 불안정한 근로자를 위하여 공제부금의 30일분을 지원할 수 있도록 규정하고 있으나 건설근로자 퇴직공제제도는 건설근로자 등의 고용안정을 뒷받침 하기에는 매우 한계를 가질 수밖에 없다.

(2) 개선방안

건설업의 생산활동은 옥외에서 이루어지므로 기후에의 의존이 매우 강한데, 기상 악화 또는 사업주의 작업준비 미비로 작업을 하지 못하고 휴업이 발생한 경우로서 당해 사업주가 휴업으로 인한 작업중단 기간에 대하여 근로자에게 임금의 일부 또는 전부를 지급한 경우 고용보험에서 그 비용의 일부를 지원할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

건설일용근로자의 안정적 취업을 위해서는 우천시 및 동절기에 특수설비

를 설치하여 건설일용근로자의 고용안정을 위해 노력한 사업주에 대해서는 특수설비 등을 설치한 비용을 고용보험에서 지원 또는 용자하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

3. 직업능력개발사업부문

가. 사업내직업훈련의무제도와 직업능력개발사업의 일원화

(1) 현황 및 문제점

90년대 들어 직업훈련기준은 크게 완화되어 왔으나 직업훈련기본법 자체가 민간의 직업훈련을 지원·촉진한다기 보다 각종 규제를 통하여 정부가 필요한 훈련을 강요해 왔기 때문에 훈련의무대상사업체 중 약 4/5는 훈련 실시를 기피하고 직업훈련분담금을 납부해 오면서 직업훈련의무제도에 대한 불만을 토로해 왔다.

반면에 고용보험법상의 직업능력개발사업은 사업내직업훈련의무제도를 폐지하고 직업훈련분담금을 직업능력개발사업을 위한 고용보험료로 흡수·통합하여 직업능력개발사업을 통한 기업내에서의 근로자에 대한 평생교육훈련의 활성화하는 것을 지향하고 있으며, 교육훈련분야도 제조업 생산직종 위주가 아니라 모든 직종분야에서 근로자의 직업능력의 개발·향상을 통한 근로자복지증진과 기업의 경쟁력 강화를 추구하고 있다.

생산성 향상에 직결되는 직업교육훈련을 활성화 하기 위해서는 직업훈련을 기업 스스로 자율적으로 실시하게 허용하되 시장실패가 작용하는 부문에 대해서는 정부가 적극적으로 지원하는 방향으로 훈련정책을 전환할 필요가 있다.

(2) 개선방안

제정된 직업훈련기본법을 전면 개정하여 직업훈련기본법상의 사업내 직업훈련의무제도를 전면 폐지하고 사업내직업훈련의무비용 및 직업훈련분담금제도를 고용보험법상의 직업능력개발사업 및 직업능력개발보험료로 통합하여 지금까지의 정부주도적이고 훈련공급자 위주의 직업교육훈련을 민간 주도적이고 훈련수요자 위주의 직업교육훈련을 지원·촉진하는 법으로 전

환하여야 한다.

기업이 가장 필요로 하는 근로자에 대한 교육훈련은 재직근로자의 직무수행능력향상을 위한 다양한 교육훈련이므로 앞으로의 근로자교육훈련은 재직근로자의 직무수행능력의 지속적인 개발·향상에 이 이를 뒷받침할 수 있어야 할 것이며 사업내직업훈련실시의무제도를 완전히 폐지할 경우 양성훈련이 다소 위축될 수 있는 우려가 있다고 보아야 할 것이므로 이에 대한 제도개선이 필요하다.

첫째, 비진학 미취업 청소년을 대상으로 장기양성훈련을 실시하는 사업주 및 사업주단체에 대하여 양성훈련비용을 전액 고용보험에서 지원하도록 한다.

둘째, 향상훈련 및 재훈련은 기업특수적 훈련의 성격이 강하기 때문에 기본적으로 사업주가 그 비용을 부담하는 것이 합리적이므로 향상훈련을 실시할 수 있는 의사와 능력이 충분한 대기업의 경우 스스로 자율적으로 실시할 수 있도록 하고 이를 고용보험법상의 직업능력개발사업으로 일원화하며 훈련실시가 곤란한 중소기업 근로자에 대한 교육훈련촉진에 중점을 두어야 할 것이다.

셋째, 양성훈련의 경우 훈련생으로부터 일정한 훈련비용을 받도록 한다. 현행 법에서는 위탁훈련시 훈련비용을 위탁사업주가 부담하도록 되어 있고 훈련생에게 부담케 할 수 없도록 규정하고 있으나 이를 개정하여 일정비용은 훈련생이 부담할 수 있도록 하여 훈련과정 개발 등 교사의 연구개발활동 장려금과 외부 시간강사의 초빙비용 등으로 활용함으로써 훈련의 질적 수준을 제고하고 재정안정을 도모하여야 할 것이다.

나. '직업훈련지원'과 '교육훈련지원'의 통합

(1) 현황 및 문제점

현재는 2가지 사업이 구분되어 있고 지방노동관서의 업무분장에 있어서도 사업내직업훈련 지원사업은 관리과가 담당하고 교육훈련 등의 지원은 고용보험과가 담당하도록 하고 있어 직업능력개발사업을 활용하는 사업장의 불편함은 말할 것도 없고 지방노동관서 내에서도 업무소관이 불분명하

여 혼선이 발생하고 있다.

(2) 개선방향

사업내직업훈련의무제도를 폐지하고 이를 고용보험법상의 직업능력개발 사업으로 통합하게 되면 ‘직업훈련지원’과 ‘교육훈련 비용지원’을 구분할 실익이 없으므로 이를 통합하여 직업교육훈련에 대한 새로운 지원제도를 발전시켜 나가야 한다.

양성훈련 및 전직훈련은 일반적 성격의 훈련이므로 대기업의 경우에도 고용보험에서 지원하는 것이 합리적이며 공공직업훈련기관에서 실시하는 양성 및 전직훈련은 일반재정과 훈련생의 공동부담으로 운영하고 사업주 단체 또는 사업주가 운영하는 양성 및 전직훈련은 고용보험기금과 사업주가 공동부담하는 것이 바람직하며, 중소기업에서의 교육훈련은 양성훈련이나 전직훈련 뿐만 아니라 향상·재훈련에 대해서도 현재와 같이 고용보험에서 과감한 지원이 필요하다.

4. 실업급여부문

가. 훈련거부 등에 따른 구직급여 제한기간의 법정화

(1) 현황 및 문제점

구직급여의 지급을 정지한 것은 위법의 소지가 있는데 구직급여의 제한기간을 법률이 아닌 예규에서 규정하고 있기 때문이다.

(2) 개선방안

대부분의 국가와 같이 기본급여제한기간을 고용보험법에 명시하여야 할 필요가 있다.

나. 구직급여와 다른 생계보장성금품과의 연계

(1) 현황 및 문제점

국민연금 이외의 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금 등 다른 공적연금제도에 의한 공적연금을 지급받은 경우에는 실업급여와 중복수급이 가능하여 연금제도간에 형평성 문제가 발생하고 퇴직금, 전별금, 명예퇴직

수당, 해고예고수당 등을 지급받은 경우에 구직급여를 감액하는 규정이 없어 사회적 형평성 측면에서 과연 타당한 것인가에 대한 논쟁이 있어 조정이 필요하다.

(2) 개선방안

우리나라의 경우 사회보험제도의 관장이 노동부와 보건복지부로 이원화되어 있고 일선집행기관도 상호연계 없이 독립되어 있기 때문에 사회보장급여간의 상호연계가 이루어지지 않은 상태에 있으나 국민연금법에 의한 노령연금 또는 특례노령연금 이외에도 실업에 따른 보상을 받는 경우에는 당해 보상금액만큼 구직급여의 금액에서 공제하는 것이 합리적이다.

법정퇴직금 이외의 고액의 명예퇴직수당 또는 전별금 등을 지급받아 사실상 실업에 대한 생계보장성 금품을 사용자로부터 지급받은 경우에도 생계보장성 금품을 임금으로 환산하여 일정기간동안 구직급여의 지급을 유예하되 유예기간을 6개월 등 일정기간으로 한정하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

다. 일용근로자에 대한 실업급여 지급제도 도입

(1) 현황 및 문제점

실업발생 전 18개월 중 12개월 동안 피보험자로 있어야 실업급여를 받을 수 있는데 대부분의 일용근로자는 취업과 실업이 빈번하게 반복되고 작업장이 수시로 바뀌게 되므로 이들의 근로일수와 임금 등의 정보를 상용근로자 같은 체계하에서는 관리가 불가능하다.

(2) 개선방안

일용근로자에 대해서는 일용근로자수첩(가칭)을 활용하여 상용근로자와는 별도의 관리체계를 구축하고 자신의 근로일수와 임금 등의 정보를 직업안정기관에서 발부한 일용근로자 수첩(가칭)에 기록하고 이에 기반하여 실업급여의 적용을 받도록 한다.

라. 실직자 재취업촉진 프로그램의 개발

(1) 현황 및 문제점

우리나라의 직업안정기관인 지방노동관서는 조직과 인력의 취약, 전문성의 부족, 재취업촉진프로그램의 미흡 등을 인하여 실직자에 대한 재취업촉진활동을 제대로 수행하지 못하고 있다.

(2) 개선방안

모든 구직자에게 구직활동기법과 자기소개 및 면접기법 등을 집중 지도하는 (가칭) 구직세미나(Job Search Seminar)를 구직등록 즉시 실시하고 개별면접을 통해 파악한 정보를 통해 장기실업의 가능성이 높을 것으로 판단되는 실직자에 대해서는 따로 분류하여 집중적인 취업지도를 실시하고 필요한 경우 고용촉진훈련을 받도록 권유하여 새로운 직업에 필요한 교육훈련을 수강하게 하여야 한다.

집중적이고 체계적인 재취업촉진활동이 이루어지기 위해서는 직업안정기관 종사자들의 전문성 확보를 위한 제도적 장치와 아울러 직업안정기관의 확충과 관련 프로그램의 개발이 지속적으로 이루어져야 한다.

제 4 장

고용보험운용에 대한 근로자 참여방안

1. 제도운용에의 참여 확대방안

가. 현 황

(1) 중앙행정기관

노동부장관은 고용보험사업의 경영주체로서 고용보험의 적용·징수, 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 실시, 실업급여의 지급 및 그에 수반한 제반업무를 관장하며 노동부내에 고용정책실을 두고 고용정책실내에 고용총괄심의관, 고용보험심의관 및 직업능력개발심의관과 10개 課를 두고 있다.

(2) 지방행정기관

현실적으로 고용보험사업을 지탱하는 직업안정기관의 지방노동관서이며 각 지방노동관서에는 고용보험과, 직업안정과 및 관리과를 두어 고용보험의 집행업무를 수행하고 있으므로 우리나라의 직업안정기관의 장은 지방노동관서의 장이 된다.

(3) 정책심의기관

고용보험법 시행에 관한 주요사항을 심의하기 위하여 노동부에 고용정책심의회를 두고 있는데 노동계 대표도 고용정책심의회 의위원으로서 고용보험의 시행에 관한 주요사항의 심의에 참여할 수 있으나 고용정책심의회에 참여하는 노동계 대표는 상급노동단체의 고위간부가 당연직으로 맡고 있기 때문에 고용보험사업의 시행에 관한 전문적인 사항에 대하여 얼마나 효율적으로 노동계를 대표할 수 있을지는 의문이고 고용정책전문위원회, 직업안정전문위원회 및 고용보험전문위원회의 3개 전문위원회에는 노동계 대표가 참여하여 근로자의 입장을 반영할 수 있는 제도적 장치는 미비한 실정이다.

(4) 이의심사기관

고용보험심사위원회는 노·사·공익대표가 포함되므로 고용보험의 이의심사과정에도 노동계의 대표가 참여할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있으나 형식적 수준에 머물러 있다.

나. 문제점 및 개선방안

우리나라의 경우 현행 법령체계 내에서는 독일 등 대부분의 유럽국가에서와 같이 고용보험운영과정에 노동계의 대표가 직접적으로 참여할 수 있는 길은 없으며 고용정책심의회 및 3개 전문위원회에 노동계의 대표가 참여함으로써 간접적으로 노동계의 의견을 개진할 수 있으나 고용보험에 관한 전문적인 지식이 부족한 노동계대표가 관련 심의회에서 얼마나 심도있게 심의안을 심의할 수 있을 지는 의문이며 오히려 노동계 내부의 고용보험관련 전문가가 참여하거나 노동계에서 추천하는 노동계 외부의 고용보험관련 전문가가 노동계를 대표하여 관련심의회에 참여하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

2. 직업능력개발사업에의 참여방안

가. 현황 및 문제점

우리나라 노동조합은 기업별 조직체계를 갖추고 있기 때문에 노동조합이 근로자의 직업능력을 개발·향상시키는데 직접적인 참여는 극히 저조한 실정이며 지금까지 임금 및 근로조건의 개선에 노동운동의 중점을 둔 나머지 근로자의 교육훈련사업에는 상대적으로 소홀히 하여 왔으나 고용안정을 유지하고 기업의 경쟁력을 향상시켜가기 위해서는 근로자의 직업능력을 지속적으로 향상 시키지 않으면 안되며 이를 위한 노동조합의 역할이 더욱 중요해 지고 있다.

나. 개선방안

'96년 하반기부터 고용불안이 심화됨에 따라 경제환경의 변화과정 속에서 도 근로자의 고용안정을 보장받는 길은 개발근로자들이 본인의 직업능력을 지속적으로 개발·향상시켜 본인의 취업능력(employability)을 증진시키는 것이라는 인식이 새로와지면서 교육훈련에 대한 노사의 관심이 증대되고 있고 앞으로의 근로자에 대한 교육훈련은 교육훈련의 방향, 대상자 선발, 교육훈련방법, 교육훈련내용, 교육훈련기간, 교사 및 교재 등에 관하여 노사가 머리를 맞대고 함께 협의하여 결정하여야 한다.

상급노동단체의 경우에는 자체 교육시설을 활용하여 고용보험법상의 직업능력개발사업에 직접 참여하여 근로자에 대한 교육훈련을 실시할 필요가 있는데 한국노총은 1997년부터 근로자를 위한 교육훈련을 실시하고자 계획하여 중앙교육원을 교육훈련시설로서 노동부장관의 지정을 받은 바 있어 이를 이용한 한국노총의 직업능력개발사업에의 참여의 길이 열리게 되었다.

한국노총 중앙교육원이 직업교육훈련을 시행함에 있어서는 교육훈련교사의 대부분은 인력pool을 형성하여 시간제로 활용하는 것이 다양한 교육훈련수요의 변화에 대응하는데 효율적일 것이고 한국노총산하 지역본부의 교육문화센

터를 노동부 장관이 지정한 교육훈련시설로 지정을 받아 중앙교육원과의 연계하여 지역주민 및 근로자를 위한 지역교육훈련시설로서의 기능을 강화해 나갈 필요가 있다.

기능대학, 직업전문학교, 상공회의소 직업훈련원 등의 공공직업훈련기관과 연계하여 이들 공공직업훈련기관의 교육훈련과정이 근로자의 평생직업능력개발을 뒷받침 할 수 있는 교육훈련프로그램으로 개발·시행될 수 있도록 경영계와 함께 방향을 모색하는 것도 상급노동단체가 직접 교육훈련을 시행하는 것 못지 않게 중요한 일이다.

한국노총 연구총서 Ⅱ
경제·사회정책과 노동운동

1998년 2월 13일 인쇄
1998년 2월 18일 발행

발행인 朴 仁 相

발행처 한국노동조합총연맹
주 소 서울시 영등포구 여의도동 35번지
 (代) 02-782 -3884

등 록 81. 8. 21 (13-31호)

인 쇄 부국문화인쇄사
 (代) 02-268 -9254

가격 : 5,000원

