

1998

고용구조재편의 세계적  
추세와 노동조합운동의 대응

金星熙 編著

한국노총 중앙연구원

• • •  
발 간 사

전 세계적으로 노동조합운동은 노동시장 유연화에 의한 고용구조 재편이란 동일한 압력에 직면하고 있습니다. 유연화는 사용자의 이해를 담은 이데올로기일 뿐 아니라, 실제 진행되고 있는 현실입니다. 그러나 노사관계 제도를 규정하는 국가별 규제체계의 변화는 분권화와 유연화의 동일한 방향으로만 나타나고 있는 것은 아닙니다. 국가별 노사관계 제도에 따라 고용구조재편의 방향도 국가별로 다양한 특징을 보여주고 있습니다. 특히, 약화되고는 있지만 독자적인 방향과 세력을 확보하고 있는 노동조합운동의 대응에 따라 고용구조재편의 흐름을 바꿀 수 있습니다. ‘세계 각국의 고용구조재편의 과정은 얼마나 동일성과 차이점을 가지는가?’, ‘동일한 유연화 압력에 직면한 국가별 노사관계 제도의 완충력과 노동조합운동의 대응력은 어떤 차이를 보여주며, 고용구조재편의 방향에 어떤 의미를 가지는가?’

한국의 노사관계도 경제위기로 인한 대량실업의 문제에 직면하여 변화의 갈림길에 서 있는 현실에서 이런 문제에 대한 진지한 고민이 필요한 시점입니다. 특히, 날로 강화되고 있는 유연화의 이데올로기와 압력에 직면하여 한국의 노동조합운동은 방어적 논리와 활동의 영역으로 내몰리고 있습니다. 이제 노동조합 운동은 전 세계적인 유연화의 흐름과 국가별 노사관계 제도가 갖는 상호작용 관계를 분석하여 고용구조재편의 양상을 진단하고 노동조합운동의 대응 방향을 마련해야 합니다.

98년 10월 14일에 열린 제 3 회 한국노총 중앙연구원 국제심포지엄

은 바로 이런 문제에 대한 진지한 토론의 자리였습니다. ‘고용구조 재편의 세계적 추세와 노동조합운동의 대응’이라는 주제로 영국, 독일, 프랑스, 일본, 한국 5개국의 노동문제 연구자들이 참가하여 각국에서 벌어지고 있는 고용문제의 현실과 노동조합운동의 대응 양상을 비교하면서 토론할 수 있었습니다. 또한 노동조합 활동가를 비롯한 각계 각층의 많은 분들이 참석하여 주제에 대한 높은 관심과 노동조합운동의 적응방향에 대한 진지한 고민을 엿볼 수 있었습니다. 이제 발표 논문들과 토론의 결과를 모아 책자로 펴내게 되었습니다. 한국의 노동조합운동이 유럽과 일본의 고용구조재편의 과정에서 얻을 수 있는 교훈을 살펴보고 활동방향을 모색하는 자료로 유용하게 활용될 수 있기를 기대합니다.

먼 길을 마다 않고 참석해 주신 하이만 교수를 비롯한 외국의 네분 발제자들과 이 분들의 참석을 후원해 주신 일본노동조합총연합회 종합생활개발연구소와 프랑스 CGT-FO에 감사드립니다. 이번 행사를 후원했을 뿐 아니라 연구원 활동에 많은 관심과 도움을 주시는 후리드리히 에베르트 재단, 그리고 한국노동연구원에도 감사를 드리며 행사 준비에 많은 협조를 아끼지 않은 한국노총 사무총국 직원들의 노고에도 감사드립니다. 특히, 행사의 모든 절차를 준비하고 마무리한 한국노총 중앙연구원 전 직원의 열과 성이 없이는 이 책이 나올 수 없었습니다.

경제위기의 어두운 터널을 지나 노동의 밝은 미래를 열기 위한 진지한 모색의 장으로서 연구와 토론이 더욱 활발하게 전개될 수 있는 계기가 되기를 바랍니다.

1998년 12월

한 국 노 동 조 합 총 연 맹  
위 원 장 박 인 상

## 제3회 '98 국제 심포지엄 행사 개요

·주 제 : 고용구조재편의 세계적 추세와 노동조합운동의 대응  
·일 시 : 1998년 10월 14일(수) 9 : 30 ~ 18 : 00  
·장 소 : 한국노총 8층 대강당  
·후 원 : 독일 후리드리히 에베르트 재단, 프랑스 CGT-FO 국제국  
일본 연합총합생활개발연구소, 한국노동연구원  
·주 최 : 한국노총 중앙연구원

### ◇ 행사일정

환영사 : 이남순(한국노총 사무총장겸 중앙연구원 원장)

격려사 : Peter Mayer(에베르트 재단 한국소장)

사 회 : 노진귀(한국노총 정책본부장)

**【기조발제】** 10 : 00 ~ 11 : 30

#### 자본의 구조조정과 노조의 대응

리차드 하이만(영국 워릭대학 노사관계학 교수)

토론 : 어수봉(한국노동연구원 연구위원)

**【국가별 발제 1 - 프랑스】** 11 : 45 ~ 12 : 45

#### 프랑스의 최근 작업장 변화와 35시간 노동제의 의미

레미 오프레르(CGت-FO 국제국 부국장)

토론 : 이병희(한국직업능력개발원 책임연구원)

사회 : 이호창(한국노총 중앙연구원 부원장)

**【국가별 발제 2 - 일본】** 14 : 00 ~ 15 : 00

**사업장 수준의 고용조정방식과 일본 노사관계의 변화**

나카시마 다카마사(連合 총합생활개발연구소 연구원)

토론 : 김종각(한국노총 정책본부 연구위원)

**【국가별 발제 3 - 독일】** 15 : 00 ~ 16 : 00

**독일의 노동시장 규제제도와 노동시간단축 논의에 대한 평가**

미하엘 폰 하우스(독일 카이저스라우테른 대학 교수)

토론 : 정주연(고대 경제학과 교수)

**【국가별 발제 4 - 한국】** 16 : 20 ~ 17 : 20

**한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략**

김성희(한국노총 중앙연구원 책임연구원)

토론 : 이원보(한국노동사회연구소 소장)

**【종합토론】** 17 : 20 ~ 18 : 00

지정토론 : 이정식(한국노총 기획조정국 국장)

## < 목 차 >

I. 기조 발제·리차드 하이만·자본의 구조조정과 노조의 대응	
* 요약발표문	
1. 세계화의 문제 .....	1
2. '세계화'의 신화 .....	1
3. 두가지 예 : 자동차와 통신산업 .....	2
4. 유럽의 경험 .....	3
5. 세계적 구조조정 : 노조의 딜레마와 대응 .....	3
* 참고논문	
요 약 .....	6
1. 서 론 .....	7
2. 초국적 통합의 도전 .....	11
3. 수렴을 향하여? 공통의 유럽 노사관계제도의 가능성 .....	14
4. EU의 규제능력 : 시장보다 더 많이, 국가보다 더 적게 .....	15
5. 유럽단체교섭을 향하여? .....	24
6. 결론 .....	26
II. 국가별 발제 1·프랑스·레미 오프레르	
프랑스의 최근 작업장 변화와 35시간 노동제의 의미	
1. 1996년 6월 11일 제정된 로비앙 법(Robien law)의 내용 .....	82
2. 1998년 6월 13일 제정된 근로시간 단축 촉진법 .....	33
발표 및 토론 .....	37
III. 국가별 발제 2·일 본·나카시마 다카마사	
사업장수준의 고용조정방식과 일본적 노사관계의 변화	
1. 일본의 고용정세의 현황 .....	52
2. 일본적 고용보장시스템의 설계 .....	57

3. 최근의 경영자층의 동향 .....	61
4. 노동조합층의 대응자세 .....	66
5. 사회안전망 구축(참고) .....	72
토 론 .....	76

IV. 국가별 발제 3·독 일·미하엘 폰 하우프

고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합운동의 대응

1. 실업의 구조적 특성 .....	83
2. 기초적 실업대책에 대한 논의 .....	86
3. 고용촉진법 (AFG) .....	92
4. 개정고용촉진법(AFRG)의 재조정사항 .....	97
5. 결 론 .....	103
토 론 .....	106

V. 국가별 발제 4·한 국·김성희

한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

1. 들어가는 말 .....	111
2. 경제위기와 노동의 변화 .....	112
3. 경제위기의 원인과 처방에 대한 평가 .....	122
4. 노동운동의 대응방향 1 : 정치적 교환과 작업장 저항의 결합 ..	131
5. 노동운동의 대응방향 2 : 대량 실업에 대한 '적극적' 대안 제시 - 노동시간단축 요구 .....	135
참고문헌 .....	141
토 론 .....	142

<발제 원문>

영 국 .....	157
프랑스 .....	190
일 본 .....	196
독 일 .....	206

## 자본의 구조조정과 노조의 대응

리처드 하이만(Richard Hyman)\*

---

\* 영국 워릭대학 노사관계학 교수



## 【요약 발표문】

### 1. 세계화의 문제

- 생산체제와 상품시장의 통합과 강화된 상품 경쟁력
- ‘가상’(virtual) 자본주의 기업의 발전
- 다국적 기업의 중요성 증대 : 투자입지 혹은 투자 철회의 전략적 선택 능력 증대
- 기존의(미국주도의) 통화안정체제의 붕괴 : 금융시장의 자유화와 금융자본의 국제적 이동의 가속화
- 세계적 ‘수요 부족’, 불평등 교환, 실업
- 현재의 개별 국가 노동시장의 사회적 규제체제에 대한 도전

⇒ (사회적 덤핑, 체제 경쟁)

(새로운 시장경제에서 효과적인 노사관계제도의 창출 방해)

⇒ 노동운동의 국가간 경쟁, 노사간 생산 연합  
(productivity coalition)

### 2. '세계화'의 신화

- 이데올로기로서의 세계화
  - 탈규제, 실업 및 복지 삭감의 정당화
  - 노동운동에서 숙명론 강화
- 세계화의 제약
  - 대부분의 다국적 기업은 주로 국가 수준에 머무름
  - 시장의 힘(market forces)은 모호하고 모순적
  - 정치가 중요할 수 있음 : 국가는 무능하지 않음

### 3. 두 가지 예 : 자동차와 통신산업

최근의 비교연구(한국 사례를 포함)는 국가간, 그리고 국가 내에서 다양한 양상의 구조조정을 보여주고 있음.

**자동차** : 1980년대 일본 기업의 경쟁력 성공 ⇒ ‘린 생산’(토요티즘) 방식의 강조. 그러나 국가간·기업간 중요한 차이 있음 :

- 구조조정의 정도, 타이밍, 효과성
- 변화의 내용(실업, 팀작업, ‘커뮤니케이션’, 다능화, 품질관리의 퇴보)
- 노조 참여(involverment)와 구조조정의 영향력

**통신** : 공공부문의 독점에서 민영화로의 이동, 경쟁, 비용축소, 생산 다각화로 변화를 포함한 노사 행위의 급격한 변화, 급격한 기술혁신. 그러나 다음과 같은 실질적 차이 존재

- ‘시장화’(marketization)의 정도
- 실업의 정도와 과정
- 탈숙련 : 재숙련
- 노조 참여 혹은 주변화(marginalization)

**일반적 교훈** : 현재의 구조조정은 과거의 모순이 새로운 형태로 존재 : 자본주의는 고용주(그리고 정부)가 경제에서 노동력 사용의 유연화(flexibility)와 처분권(disposability) 및 노동자에 대한 기술, 협력, 주도권 모두를 추구할 것을 요구. 대부분의 국가에서 단순한 비용축소 전략은 성과를 훼손하고 있는 것으로 나타남. 경영전략의 모순은 노조의 개입 여지를 남겨둬.

#### 4. 유럽의 경험

(서)유럽 노사관계의 공통점

- ‘사회적 파트너’로 인정되고 있는 노동자
- 고용관계에 대한 광범위한 집단적 규제
- 고용계약에서 약자에 대한 체계적 보호

물론 유럽 노사관계 내에서도 중요한 차이는 있음

- 법률과 단체교섭간의 균형
- 노조의 힘과 이데올로기
- 고용규제에 대한 ‘제도화’ 정도

지역적 ‘자유무역 지대’로서의 EU의 중요성

- 지역자본의 국제화
- 맹아적(그리고 허약한) ‘유로 국가’(Euro-state)의 존재
- 잘 발달된(비록 매우 효과적인 것은 아니지만?) 국가간 노동대표체계(유럽노조연맹, ETUC)  
따라서 초국적 노동 및 고용규제가 가능하기는 하지만 어려움.

#### 5. 세계적 구조조정 : 노조의 딜레마와 대응

모든 국가에서 노조는 방어적임; 그러나 노조의 방어능력은 국가간 (국가 내에서) 상당히 다양. 이후 노조의 효과성에 대해 제기되는 중요한 질문은 다음 세 가지.

· 저항 : 협력의 딜레마

구조조정에 대한 총체적 반대는 가능하다하더라도 단기적으로만 가능. 그러나 노조가 노동자의 이해를 배반하지 않고 협력할 수 있을까? 대부분의 영향력 있는 노조들은 **비판적 개입전략**(strategy of critical engagement)을 채택해옴. 즉 경영권 우선 논리의 일부를 수용하면서 동시에 고용보장, 훈련, 노동의 조직화, 노동시간 통제와 같은 쟁점에 대해 노동자의 이해를 방어하기 위한 투쟁전략 채택. 노조가 **구조조정 의제를 재규정하는 것**이 가능한가?

· ‘정치’와 ‘노사관계’간의 관계

대부분의 정부는 ‘탈규제’ 정책을 약속. 그러나 세계화에 직면하여 노동자들의 이해를 방어하기 위해서 구조조정은 국가 행동을 보다 많이 요구하고 있음. 고용보호와 여타의 개별적 권리보호, 노조의 집단적 대표성 지위는 **정치적으로 뿌리내려 있는**(politically embedded) 곳에서 대부분 탄력적으로 작용.

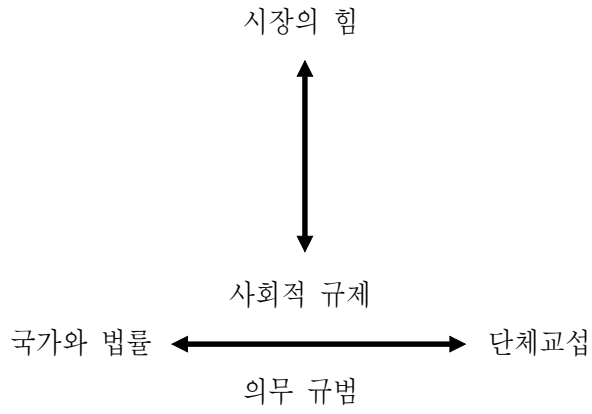
따라서 노조는 노동자의 권리보호를 위해(조합원들간에, 그리고 시민사회 내에서) 지지세력을 동원하기 위한 수단을 강구해야함.

· 노조 행동의 상이한 수준에서 연대의 구축

구조조정은 부문차원의 대응 혹은 분열적 대응을 부추김 : 다른 모든 부분에 맞서서 ‘우리’ 회사와 ‘우리’ 나라 경제를 방어하도록 강요.

노조의 주요과제는 공통의 이해를 강조하고 새로운 형태의 연대를 일국 내에서 그리고 국제적으로 구축하는 것. 그리고 이는 단지 관료적이거나 언술적 차원이 아니라, 노동자 자신의 경험과 열망에 근거하여 진행되어야 함.

【기조발제】 자본의 구조조정과 노조의 대응



1990년대 유럽의 노사관계

	약	강
국가주의	프랑스	독 일
임의주의	영 국	스웨덴

【참고 논문】

## 유럽 노사관계의 변화

### 《요약》

유럽은 많은 개별 국가들이 포함되어 있는 상대적으로 작은 지역이다. EU 회원국은 노르웨이와 스위스를 제하면 모두 인구 50만 이상의 나라들이다. 15개의 회원국가들은 총 인구 3억7천 5백만에, 1억 5천만명의 고용 노동력을 보유하고 있다.

외부의 시각에서 볼 때, EU 국가들의 노사관계는 중요한 공통점이 있다. 대부분의 국가에서 노동시장은 사회적으로 규제되어야만 한다. 단체교섭은 노동자들의 이해를 표현(voice)할 수 있는 일반적인 메카니즘이다. 또한 집단적 대표기구들(노조와 사용자단체)은 공식 지위를 갖는 제도로 정당화되어 있다. 그러나 노사관계 제도와 관행은 적어도 유럽인들의 시각에서 볼 때, 매우 다양하다. 특히, 고용조건과 단체교섭이 법적으로 규제되는 정도에 있어 실질적인 차이가 있다. 노조와는 별도의 사업장 대표구조가 있는 나라가 있는가하면 없는 나라도 있다. 노사관계가 상대적으로 대립적인 나라가 있는가 하면, '사회적 동반자관계(social partnership)'에 더 비중을 두는 나라도 하다.

각국의 특색 있는 노사관계제도를 통합하는 문제는 국가간 경제통합에 의해, 특히 머지않아 단일한 흐름을 갖는 자유무역 지대로서의 EU 설립으로 인해 도전 받고 있다. 통화동맹의 요구를 충족시키기 위해 유럽 각국 정부는 공공 고용에 대한 새로운 규율, 그

## 【기조발제】 자본의 구조조정과 노조의 대응

리고 ‘사회적 임금’의 삭감을 부과 받고 있다. 다국적 기업은 국가간 비교에 기반 하여 투자입지를 결정해야 하며, 이는 노조의 영향력을 제약하는 수단으로 활용될 수도 있다.

그렇다면 결국 공동의 유럽 노사관계체도로 수렴되어 갈 것인가? 일부 논자들은 결국 국가간 단체교섭으로 나아가는 흐름에 따라 EU 자체의 사회적 규제와 고용관계법으로 수렴될 것이라고 주장한다. 그러나 지금까지 EU의 규제력이 미치는 효과는 다소 제약적이다. 즉, 유럽의 경제통합을 위한 포괄적인 ‘사회적 차원(social dimension)’에 대한 심각한 장애물이 놓여있다. 초국적 단체교섭의 발전 또한 거의 진전이 없다. ‘분할 지배(divide and rule)’라는 원칙이 수많은 다국적 기업의 관행으로 보인다. 일부 지역의 수렴현상이 명백히 나타나고 있지만, 당분간은 상당한 다양성이 남아있게 될 것이다.

### 1. 서론

유럽은 많은 개별 국가들로 구성되어 있는 상대적으로 작은 지역이다(지방 비행기편으로 두 시간 안에 20개의 유럽국가의 수도에 도착할 수 있다). EU 회원국들은 노르웨이와 스위스를 제외하고 모두, 3십만 이상의 인구를 가지고 있다. 15개 EU 회원국의 총인구는 3억7천5백만 명이다. 이 가운데 2억5천만 명이 고용노동인구(15-64세)이다. 독일의 고용노동인구가 8천만 명 이상인데 비해, 룩셈부르크의 고용노동인구는 5십만 명이 채 못되는 등 그 규모는 상당히 큰 차이가 있다.

외부의 시각에서 보면, 서유럽은 상대적으로 동질적인 지역으로 보일지도 모른다. 대규모 제조업, 자본주의적 시장경제와 자유민주

주의적 정치제도는 유럽 전 지역에 걸쳐 오랜 역사를 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 유럽 국가들간에는 상당한 차이점이 있다. 그리스와 포르투갈의 1인당 국민소득은 노르딕 국가들의 1/4에 불과하다. 이는 대부분의 지중해 국가들이 다른 EU 국가들보다 훨씬 늦게 산업화되었다는 점과 연관된다. 경제발전의 또 다른 지표에서 나타나는 차이는 여성의 경제활동 비율이다. 여성의 경제활동 비율은 그리스와 이탈리아의 경우 40% 미만인데 비해, 스칸디나비아 국가들의 경우 80%이상을 차지한다. 최근 EU의 실업률은 20% 이상인 스페인에서부터 3%인 룩셈부르크까지 다양하게 나타나고 있다. 정치적인 측면에서 보면 제도적 틀, 정부의 안정성, 민주주의의 뿌리내림 정도에서 중요한 차이가 있다(독일과 대부분의 지중해 국가들은 20세기의 상당기간 동안 독재정치를 경험했다).

노사관계에 있어서도 마찬가지이다. 물론 중요한 공통점이 있는 것은 사실이다. 대부분의 국가에서 노동시장은 사회적으로 규제된다. 단체교섭은 노동자가 '저항'할 수 있는 권리를 부여하는 효과적인 매카니즘이다. 집단적 대표체(노조와 사용자단체)는 공적 지위를 갖는 제도로서 정당시된다. 대부분의 유럽국가의 (좌우파의) 정치적 주류들간에는 다음과 같은 폭넓은 합의가 존재한다. 효율성, 평등, 안정성이라는 잠재적으로 서로 갈등하는 목표는 '조직 자본주의 (organised capitalism)' 형태를 필요로 하며, 여기서 국가, 노조, 사용자단체라는 3자 관계가 중심축 역할을 담당해야 한다는 것이다.

또한, 대부분의 국가는 복잡한 정치·경제적 교섭과정의 필요성을 인정하고 있으며, 이에 따라 대표조직은 자신의 지지자들의 신뢰를 유지하면서 동시에 상대방과 타협할 수 있는 오랜 경험을 축적하고 있다.

그러나 적어도 유럽인의 시각에서 볼 때 노사관계제도와 관행은 매우 다양하다. 특히, 고용조건과 단체교섭의 법적 규제 정도 면에서 실질적인 차이가 있다. 노조와는 별도의 사업장 대표조직이 있



【기조발제】 자본의 구조조정과 노조의 대응

는 나라가 있는가 하면, 없는 경우도 있다. 상대적으로 대립적인 노사관계를 유지하는 나라와 ‘사회적 동반자관계’를 유지하고 있는 나라가 있다.

예를 들어, 독일에는 다양한 대표기구 설치에 대하여, 그리고 다양한 분쟁을 판결하는 노동법원제도 설치에 대하여 그 권한과 책임성을 규정하는 깊이 있고 포괄적인 노동법을 갖고 있다. 대체로 부문차원의 공식적인 단체교섭에서 역할을 하는 노조와 정보제공, 협의, 공동결정에 관한 권한을 가지면서 합법적으로 구성되는 작업자평의회(works councils)간에는 분명한 차이가 있다. 작업장평의회는 법적으로 부과되는 평화의무를 준수해야한다. 반면 노조와 사용자협회는 비록 갈등을 표출하기도 하지만, 협상을 통해 능수능란하게 타협하기도 한다. 대표성을 갖는 사회 기구들은 ‘사회적 동반자관계(social partnership)’로 나아가도록 고무하는 공적 기능을 담당하고 있다.

프랑스는 매우 다른 모델을 갖고 있다. 개별 고용조건의 많은 부분이 법으로 결정된다. 또한 정부와 노조, 사용자단체간의 교섭을 통해 ‘사회적 임금(social wage)’이 결정된다. 여기서 국가는 핵심 행위자의 역할을 한다. 프랑스는 다른 사업장 대표조직과 더불어 법으로 작업장위원회(works committees) 제도를 명시하고 있다. 그러나 그 권한과 영향력은 매우 제한적이다. 프랑스는 기업주들의 강력한 반노조 정서, 그리고 노동운동 내에서 반자본주의적 이데올로기가 존재하는 오랜 갈등적 노사관계의 전통을 가지고 있다. 노조들은 이데올로기적으로 분열되어있으며, 조합원은 전체 노동자의 10%에 불과하다. 노조의 주요 기능은 사용자와의 협상 수행보다는 국가 복지제도의 관리에 참여하는 문제와 일반적으로 고용쟁점에 관해 정부와 협상하는 쪽에 더 기울어 있다. 단체협약이 포괄하는 노동자의 범위는 놀랍게도 90%이다. 그러나 이는 거의 의미가 없다. 왜냐하면 단체협약이 실질적으로 고용조건을 규제하는 경우는 드물기 때문이다.

스웨덴은 제 3의 모델에 해당한다. 법적으로 노사관계의 틀을 규정하고 있지만 법률의 시행이나 행위자들의 지위에 대해서는 법적 규제력이 없다. 노조와 사용자단체는 강력하다. 노조는 80%의 노동자를 포괄하고 있으며, 중앙집중화 되어 있다. 작업장에서 노동자대표 구조는 주로 단체협약에 의해 규정받고 있으며, 노조와 직접적으로 연계되어 있다. 비록 1980년대에 들어와 ‘사회적 동반자관계’의 기초가 상당정도 무너지고는 있지만 1930년대부터 평화적인 갈등 해결이 확고한 원칙으로 뿌리내려오고 있다.

영국은 또 다른 특징적인 사례를 대표한다. 전통적으로 영국의 법은 다른 유럽국가들에 비해 노사관계에서 상대적으로 적은 역할을 수행해왔다. 그러나 지난 20년간 노조 조직화와 행동은 엄격히 규제되는 방향으로 급격히 변화해 왔다. 그러나 법적으로 개별적인 고용권리에 대한 규정은 거의 없다. 또한 다른 나라와는 달리, 집단적 권리(조직화, 교섭, 파업) 조항이 전혀 없다. 단체협약은 법적 구속력이 전혀 없다. 많은 산업에서 작업장위원(shop stewards)이 중요한 역할을 수행하고 있지만, 작업장 평의회는 부재하다. 전통적인 노사관계의 양상은 가끔은 전투적이지만, 대체로는 실리주의적 교섭이 주를 이룬다. 그러나 경제적(혹은 정치적)으로 어려운 상황에 처하면 조합원들이나 사용자단체는 훨씬 더 극적으로 변한다. 단체협약은(현재 단체협약은 소수의 노동자에게만 적용되고 있음) 개별 사용자에게 따라 다르며, 따라서 고용조건은 폭넓은 다양성을 초래하고 있다.

유럽 노사관계에서 이러한 다양성의 예들은 수없이 많다. EU내 각 국가의 노사관계제도는 독특한 역사적 발전을 반영하고 있으며, 종종 전자본주의적(pre-capitalist) 경제관계, 사회적 전통, 정치적 구조에 의해 그 모습을 달리한다. 현재의 노사관계제도가 믿음과 기대를 형성해 왔으며, 이는 다시 노사관계를 재강화해 왔다. 지금

## 【기조발제】 자본의 구조조정과 노조의 대응

까지 유럽 노사관계 연구에서 관성의 힘(strength of inertia)이 주목받는 연구 주제가 되어왔다.

### 2. 초국적 통합의 도전

거시경제의 ‘완전’고용 조건과 비교해 볼 때, 상대적인 고용안정(큰 규모의 기업에 종사하는 주로 남성 제조업 노동자인 핵심노동자 층에만 적용됨)의 맥락에서 대부분의 유럽국가의 ‘근대적’ 노사관계제도가 공고화된 것은 20세기 중반이다. 근대적 노사관계의 공고화는 주요 상품시장에서 안정적인 수요 혹은 확대되는 수요에 의해, 그리고 파괴적인 시장경쟁에 대한 제도적 제약 등 여러 형태의 제약에 의해 촉진되었다. 1950년대와 1960년대에 그 정점을 이룬 조직자본주의는 다양한 고용규제제도에서 노동조합을 중심 행위자로 부각시켰다.

경쟁적인 경제적 구조조정 강화가 전후 서유럽에서 다양한 형태의 특징을 갖는 ‘사회적 시장경제(social market economy)’를 위협하고 있다. 한 가지 중요한 특징은 세계화(globalization)로서(이 개념은 일부 분석가들이 비판해왔다. 그러나 세계화는 노사관계의 맥락에서 실질적이고 중요한 변화를 분명히 보여주고 있다), 이는 자본의 초국적 집중화(concentration)와 중앙화(centralization)를 의미한다. 유럽에서는 EU 국가들 사이의 외국 직접투자, 합병과 인수, 합작 투자(joint ventures)를 통한 급속한 기업 공고화 과정의 촉진으로 나타나고 있다.

지난 10여년 간 특수한 형태의 다국적 기업인 ‘유로 기업(EU-company)’의 등장이 목격되고 있다. 이 시기동안 유럽 노조에 게 있어 ‘다국적 기업의 문제(problem of MNCs)’는 상대적으로 협소하고 특수한 문제였다. 즉, 외국인 소유 기업들(주로 미국인 소유

기업)을 국가의 노사관계제도라는 규제의 틀에 어떻게 포함시킬 것인가 하는 것이 문제였다. 1990년대에 들어와서 다국적기업 문제는 보다 광범위하고 보다 심각한 것이 되었다. 주요 '민족자본'의 국제화와 일국의 '사회적 동반자관계' 체제 내에서 핵심기업의 전통적인 역할의 폐기가 그것이다. 가장 극적인 예는 아마 스웨덴의 사례일 것이다. 사실상 주요 기업가들은 스웨덴의 공식적 EU 가입 훨씬 이전에 EU로 통합되었으며 전통적인 중앙화된 '스웨덴 모델'의 노사관계는 붕괴되었고 보다 기업특수적(company-specific)이며 국제화된 고용정책이 나타나게 되었다.

유로 기업의 중요성이 점차 커짐에 따라 단일국가 내에 수립되던 기업간 표준화된 부문중심의 단체협약체제가 위협받고 있다.

그 결과 '사회적 덤핑(social dumping)'의 우려를 낳고 있다. 즉, 기업들은 보다 고임금 국가, 보다 엄격한 노동기준을 적용하는 국가에서 노동비용과 규제가 적은 국가로 생산을 이동하게 될 것이다. '사회적 덤핑'이 심각한 현실이건 아니건 간에 많은 다국적기업들이 단체교섭에서 길들이는 수단(disciplining factor)으로 입지전환(relocation)의 위협을 활용하고 있는 것이 분명한 사실이다. 다국적기업이 중요한 기업경영상의 자율성을 지역단위에 이전시킴으로써 발생하는 또 다른 도전은 이들 다국적 기업들이 대체적으로 경쟁적인 내부체제(competitive internal regime)를 수립하고 있다는 사실이다. 모든 자회사간 '최상의 관행'으로 '벤치마킹(benchmarking)'의 확산이 추구하고 있다. 이에 따라 지금까지 일국의 법률, 단체교섭으로 규정되어 표준화된 규칙의 핵심 요소로 자리잡아왔던 노동조직 형태, 노동시간, 과업 할당, 보수체계가 유연화 방향으로 더욱 이동하고 있다.

다국적기업의 보이는 손(visible hand)은 점차 금융자본의 강압적인 보이지 않는 손(invisible hand)과 상호작용하고 있다. 지난 20년간 국제자본과 통화시장의 자유화와 탈규제, 정보와 통신기술의 발전에 따

【기조발제】 자본의 구조조정과 노조의 대응

른 거래의 가속화, 미국 주도의 전후 국제통화 안정체제의 붕괴와 같은 급격한 전환이 나타났다. 그 결과 나타난 현상이 고도로 유동적인 자본의 흐름이다. 주식이나 일국의 통화 가치가 전례 없이 변동하는 것은 실물경제의 혼란스러운 불안정성으로 볼 수 있다.

이러한 변동성에 대한 대응으로 EU는 경제통화동맹(Economic and Monetary Union, EMU) 프로젝트를 채택했다. 만약 경제통화동맹 프로젝트가 예정대로 추진된다면, EU 국가들은 자국의 통화를 1999년에는 새로운 단일 통화인 유로(Euro)로 고정시키고, 2002년부터는 유로가 각 국의 통화를 대체하게 될 것이다. 유럽 내 무역 거래비용의 축소의외에 기존과 같은 개별 통화에 대한 투기 압력을 방지하려는 것이 경제통화동맹의 목적이다. 그러나 이는 EMU에 참여하는 모든 정부가 유사한 재정·통화체제를 채택해야 함을 의미하는 것이기도 하다. 또한 마스트리히트 조약에서 규정한 ‘수렴 기준(convergence criteria)’은 극도의 디플레이션을 의미한다. 따라서 통화동맹의 요구에 부응하기 위해 유럽정부들은 공공고용에 대한 새로운 지침마련 및 ‘사회적 임금’의 삭감 압력을 받고 있다. 그 결과 노사갈등 및 사회적 저항이 증가되는 국면을 맞이하고 있으며, 대부분의 유럽 노사관계제도에서 전형적인 형태로 자리잡아왔던 ‘사회적 동반자관계’가 위협받고 있다.

유럽의 산업화 형성기에 수립된 노사관계 제도 및 케인즈주의에 영향받은 다양한 전후 거시경제 관리체제는 민족국가의 규제 능력에 의존하고 있었다. 대부분의 유럽경제에서 핵심적인 수출부문의 노사관계정책은 국제 경쟁력과 상응하도록 보장되었다. 그럼에도 불구하고 단체교섭 당사자인 민족국가는 다소 폐쇄적인 노동시장 체제에 의존했다. 모든 노사관계제도는 국가 내 행위자들간의 관계를 포괄하고 있기 때문에 그만큼 다양할 수밖에 없었다. 국제적 경제통합의 결과, 시장 동학(market dynamics)은 점차 외부적 결정요인에 지배받고 있다. 상품시장에서 치열한 국제경쟁력, 정부의 정책

제약에 대해 부과되는 외부적 압력, 다국적 기업의 입지조건 결정에 대한 제약, 국가의 노사관계 의제(agenda)에 대한 전례 없는 제약이 부과되고 있다. 유럽에서 점점 자주 듣게되는 질문은 일국의 노사관계 제도와 관행이 과연 살아남을 것인가 하는 것이다.

### 3. 수렴을 향하여? 공통의 유럽 노사관계제도의 가능성

국제적 경제통합 결과는 공통의 유럽노사관계제도로 수렴될 것인가? 이에 대해 일부 논자들은(역주 : 수렴될 것으로 보는 사람들) 일국의 노사관계제도의 출현의 밑바탕이 되었던 것과 동일한 논리를 따르는 결과가 나타나게 될 것이라고 주장한다. 이 전제조건은 1) 국가의 노동시장 및 생산시장의 공고화 2) 개별국가의 영토 내에서 법적 관할권을 갖는 정부의 존재 3) 전국적인 단체협약을 협상할 능력을 가진 전국적인 수준에서의 대표조직-노조와 사용자단체-의 형성이다.

일부 분석가들에 따르면, 유럽은 전반적으로 1세기 전 단일국가가 지녔던 다양한 특징들을 현재 보여주고 있다. 단일유럽시장은 '상품, 사람, 서비스, 자본의 자유로운 운동'을 보장하는 것으로 고안되어 있다. 전 유럽의 노동시장과 상품시장을 포괄하고 있다는 것이다. 다른 지역들의 자유무역 지대(NAFTA, Mercosur, Asean)과는 달리 EU는 상당한 규제능력과 더불어 개별 민족국가의 다양한 제도적 특징을 보유하고 있다. 결국 유럽노동조합총연맹(the European Trade Union Confederation, ETUC)과 유럽사용자단체(UNICE)는 몇 가지 측면에서 국가수준의 대표조직과 유사한 초국적 대표조직 형태를 갖고 있다고 본다. 게다가 다국적기업은 기업 특수적인 단체교섭을 통한 국가간 고용규제의 틀을 제공하고 있다

고 주장할 수 있다.

이러한 발전양상이 과연 현재 등장하고 있는 유럽차원의 노사관계제도라는 사고를 얼마나 뒷받침하고 있는가?

#### 4. EU의 규제능력 : 시장보다 더 많이, 국가보다 더 적게

EU의 발전은 많은 모호성을 보여준다. 개별 회원국가의 이해와 열망을 무시하고 중앙권위를 갖는 ‘연방 유럽(federal Europe)’을 지지하는 견해와 유럽수준에서의 규제는 항상 개별 회원국 정부의 동의에 대하여 조건부여야 한다는 견해간의 지속적인 긴장이 발생하고 있다. 후자의 견해가 오랫동안 정당화되어왔다. 즉 EU는 여전히 ‘연방’ 모델보다는 ‘정부간’ 모델에 훨씬 더 가깝다는 것이다.

이와 맞물려 EU 국가 내에서 경제정책과 사회정책 사이에 긴장이 존재한다. 애초의 유럽 경제공동체(EEC)는 명백히 공동시장(commom market)이었다. 그럼에도 불구하고, 로마조약에는 상당히 모호한 조항(117조)이 포함되어 있었다. 이 조항은 ‘회원국가는 노동조건 및 노동자의 삶의 기준을 향상시킬 것에 동의한다’고 선언하고 있다. 회원국들은 공동시장 기능뿐만 아니라 로마조약에서 제시하는 절차, 법적 규정 조항, 혹은 규제 및 행정적 조치의 근접성이 사회제도의 조화에 유리하게 작용할 것이라고 믿었다. 이는 이때까지 사회정책에 대한 논쟁을 떠받쳐왔던 상호 모순적인 가정으로 구체화되었다. 경제적 자유화는 사회적 조건 및 고용조건을 상승 수렴시킬 것이라는 가정과 또 다른 한편으로 이 같은 성과를 달성하기 위한 개입과 규제가 필요하다는 가정이 그것이다. 이어 118조는 ‘사회분야에서 회원국간의 긴밀한 협력’을 도모하기 위한 커미션이 필요하다고 밝히고 있다. 그리고 119조는 ‘남성과 여성은 동일

노동에 대해 동일임금을 받아야한다'고 명시하고 있다.

초기에 유럽집행위원회(European Commission)는 사회정책 영역에 대하여 폭넓은 개입의 기반을 제공하는 것으로 그 조약을 해석하고자 했다. 만약 그렇게 되었다면 유럽집행위원회는 이 과정에서 자신의 역할과 권위를 강화할 수 있었을 것이다. 회원국 정부들은 이에 저항했다. 특히, 프랑스 정부는 국가 자율성의 훼손 가능성에 대해 매우 민감하게 저항했다. 그래서 1960년대의 유럽이사회(the Council)는 그것을 특별히 보건 및 안전 규제에 대한 사회적 개입을 포함하는 것으로 협소하게 제한했다.

1970년대에 EEC의 확대 및 회원국내에서 좌파로의 정치적 이동 때문에 사회적 의제의 폭이 확대되었다. 사회적 수렴을 가져오는 것과는 달리, 공동시장이 구체화됨에 따라 몇 가지 측면에서 사회적 조건과 고용기준의 불일치가 증대되었다. 그래서 유럽이사회는 보다 적극적인 사회적 프로그램의 필요성을 인식하게 되었다.

로마조약에서 확인한 동일임금 쟁점을 뛰어넘어 동등한 처우문제를 포괄하는 보다 확대된 규제, 성적 평등에 대한 지침이 채택되었다. 또한 성적 평등 문제에 대한 유럽재판소(European Court)의 중요한 일부 판결에 영향받아 이 지침은 더욱 강화되었다. 또 다른 지침으로 사용자는 집단해고 이전에 노동자 대표와 협의해야 한다는 규정이었다. 또한 인수 혹은 기타 이전으로 인해 소유권이 변경된 기업의 소속 노동자에 대한 권리를 규정하였다. 유럽집행위원회는 또한 기업의 정책결정 과정에 노동자의 참가(employee participation) 권리를 부여하는 지침 초안을 발표했다(채택되지는 않았다). 1970년에 제출된 유럽회사법(European Company Statute)은 유럽 사업장 평의회(European works council)와 감독이사회에서 노동자의 대표성을 보장하는 거대한 초국적 기업구조를 계획했다. 독일의 기업체계를 모델로 채택된 이러한 기업구조 모델은 임의적



#### 【기조발제】 자본의 구조조정과 노조의 대응

(voluntary)인 것이었다. 그러나 결국 이 법안은 이후 강제조치를 위한 전례가 될 수도 있다고 우려한 사용자 조직들로부터 맹렬한 저항을 받게 되었다. 1972년에 유럽 이사회는 지침 초안 5호(the draft Fifth Directive)를 제정했다. 1천명 이상의 노동자를 고용하고 있는 모든 기업에서 노동자 참가 매카니즘을 두도록 하는 것이었다. 그러나 이 안 또한 저지 당했다. 1970년대 말에 세 번째로 제출된 안은 브레들링 지침 초안(the draft Vredeling Directive, 이후 Commissioner for Social Affairs로 불림)이었다. 이는 여러 기업이 포함된 ‘복합적 구조(complex structure)’를 갖고 있는 모든 대기업 집단은 노동자에게 정보제공과 협의절차를 두어야 한다는 것이었지만 마찬가지로 성사되지 못했다.

1970년대 말까지 의제는 보다 제약적이었다. 영국 대처정부의 출범은 유럽정치에서 우파주도로의 보다 광범위한 이동의 단적인 예였다. 심지어 사회주의 혹은 사민주의 정부조차도 점차 통화주의적 경제 독트린과 노동시장 탈규제에 동정적이 되어갔다. 유럽집행위원회가 고용문제에 대한 새로운 규제 초안을 계속해서 만들어갔지만 이 안들은 유럽이사회 내에서 보다 많은 반대에 부딪혔다. 그리고 영국정부는 약간의 타협조치에 대해서조차 거부권을 행사하곤 했다.

1985년 자크 들로르(Jacque Delors)가 유럽집행위원회의 새 의장을 맡고 난 후, 상황은 다시 한번 변했다. 그러나 그 변화방식은 복잡하고 모순적이었다. 단일시장을 열광적으로 지지했던 들로르는 유럽통합은 ‘사회적 차원(social dimension)’을 가져야 한다고 주장했다. 이는 적어도 세 가지 가정을 반영했다. 첫째, 대부분의 회원국이 오랫동안 국가수준에서 당연한 것으로 받아들였던 사회적 개입과 규제문제에 대해 제도적 변화를 보여주는 새로운 시기에는 유럽공동체가 그 책임을 떠맡아한다. 둘째, 삶의 기준에서 실질적인 차이가 있는 12개 회원국의 경제통합은 수렴을 촉진하는 체계적 프로그램이 부재할 경우 제 각각으로 노는 유럽(two-speed Europe)

을 초래할 수 있다. 셋째, 단일시장 프로젝트는 만약 ‘인간의 얼굴’(human face)을 한 모습으로 발전하지 않는다면 대중적 지지를 받지 못할 것이다.

조약의 개정내용은 이러한 시각을 부분적으로 반영하여 단일유럽법(Single European Act)에 포함되었다. 새로운 118A조항은 회원국이 ‘특별히 노동자의 건강과 안전에 관한 노동환경의 개선’을 추구하도록 했다. 118B조항은 유럽이사회가 ‘유럽 차원에서 노사간의 대화를 발전시키길 것을 지시했다. 그리고 130A조항은 유럽공동체가 ‘경제적·사회적 응집력의 강화임무’를 담당하도록 규정했다. 특히 ‘다양한 지역간의 불균형과 가장 열악한 지역의 후진성 감소’를 명시했다.

다른 한편으로 100A조항은 ‘유효과반수투표’(qualified majority voting, QMV)의 가능성을 열어두었다. 이 투표절차는 ‘노동자의 권리와 이해’와 관련된 조치들을 위해 배타적으로 사용될 수 있도록 도입되었다. 사실상 이는 무역자유화의 최우선성을 재강조한 것이며, 사회적 정책은 특정 개별회원국의 거부권 행사에 종속되는 것으로 격하시켰다.

‘사회적 차원’의 불확실한 기반은 ‘노동자의 사회적 권리에 관한 공동체헌장’(보통 사회헌장이라 함)의 전개와 더불어 가시화 되었다. 1987년 유럽 집행위원회가 만든 초안은 광범위한 의제를 포괄하고 있었다. 그러나 이사회 내에서 합의를 이루려는 취지에서 1989년 내내 연속적인 수정 끝에 초기 내용은 유야무야 되었다. 노동조합의 권리 및 최저임금과 같이 특별히 논쟁의 여지가 있는 문제에 대해서는 구체적인 어떠한 제안도 배제시켰다. 모든 타협 노력에도 불구하고 영국정부는 사회헌장의 수용을 거부했다. 그 헌장은 나머지 회원국들에 의해 ‘엄숙한 선언’(즉 어떠한 법적 강제력이 없는)으로 채택되었다. 사회헌장 채택은 행동강령을 수반했다. 행동강령은 고용규제 분야에서 도입되어야하는 조치들을 작성한 것으

#### 【기조발제】 자본의 구조조정과 노조의 대응

로, 유럽이사회가 이를 발표했다. 그러나 회원국에 법적 구속력을 갖는 지침으로 채택된 것은 47개 조항 가운데 단 17개에 불과했다. 그리고 다시 이 가운데 절반 이상이 건강과 안전에 관한 비교적 기술적인 문제를 다룬 것이었다.

고용규제의 주요 쟁점은 이후에도 계속 교착상태를 보였다. 유럽이사회는 노동시간, '비정규'(atypical) 노동자의 권리, 산전산후 휴가와 같은 민감한 주제에 관하여 몇 가지 지침 초안을 작성했다. 초국적 기업의 유럽작업장평의회(European Works Council, EWCs)의 설치 조항은 예상대로 영국의 거부권 행사를 피할 수 없었다. 유럽집행위원회는 수시로 유효 과반수투표 절차를 활용하여 118A 조항을 해석하려 했다. 논쟁의 소지가 다분한 산전산후 휴가, 노동시간, 유급휴가에 관한 지침초안은 유효 과반수투표 절차를 통해 모두 안건으로 상정되었다.

이는 마스트리히트 조약을 수정하게 된 부분적 배경으로 작용했다. 1991년에 걸쳐 두 개의 '정부간 회의'(intergovernmental conferences, IGCs)는 경제 및 통화연합 그리고 정치적 연합에 관한 폭넓은 주제를 발표했다. 이는 마스트리히트 조약의 쌍둥이 초안의 개정을 가져왔다. 그 초안은 유효 과반수 투표범위를 노사관계-대부분 노동자의 정보제공권과 협의권-에 대하여 확대시킨 '사회 헌장', 이 '사회 헌장'을 포함시킨 정치적 연합에 관한 것이었다.

영국정부는 그러한 변화에 완전히 비타협적인 반대를 보였다. 다른 11개 회원국들은 상정된 안을 취소시키기를 거부했다. 그 결과 '영국 제외'(UK opt-out)라는 법적으로 기괴한 타협이 이루어졌다. 사회정책에 대한 의정서가 1991년 12월 채택되었다. 12개 정부 모두가 11개국이 '1989년 사회헌장'의 규정을 따르는 것에 동의했다. 이에 따라 회원국들은 영국정부한테는 구속력을 미치지 않는 법안을 유효과반수 투표나 11국의 만장일치로 채택할 수 있게 되었다. 또한 이 의정서는 유럽 노사대표의 공동협약에 의한 입법 과정의

직접적인 참여 여지를 남겨두었다.

1992년 2월에 마스트리히트 협약이 유럽연합에 관한 단일 조약으로 통합되었다. 비록 사회현장에 대한 논란이 가장 큰 주목을 받았지만, 이는 마스트리히트 협약의 부차적인 측면이었다. 가장 역동적이었던 사안은 단일시장 프로젝트와 더불어 경제통화동맹(EMU) 구축에 관한 경제문제였다.

일부 비판론자들은 마스트리히트의 '수렴 기준'이 초래하게 되는 디플레이션 효과가 사회현장에 포함되어있는 일체의 진보적 잠재력을 무용지물로 만들 것이라고 주장한다.

단일 EU법으로 나아가는 '사회현장'의 루트는 매우 복잡하다. 이는 영국을 예외로 함으로써 훨씬 더 복잡해졌다. 이 현장에 채택된 규제로부터 배제됨으로써 영국이 '불공정한' 이익을 얻을 수도 있을 것이라는 우려가 제기되었다(1993년 영국에서 프랑스로 생산이전을 결정한 후버 대학의 결정은 주요근거로 노동비용과 유연한 노동관행을 들었으며, 이 결정은 그러한 관점에 신뢰를 주는 듯 했다). 이러한 측면에서 1997년 새로 선출된 영국의 노동당 정부가 마스트리히트 조약의 예외국 상황을 마감하고 암스테르담 조약을 비준키로 한 결정은 복잡했던 문제를 단순화시키게 될 것이다. 일단 어색한 이행기는 끝났다.

EU 차원의 규제과정의 특성과 제약은 다음 다섯 가지로 볼 수 있다. 1) 고용정책 이슈 2) 노동시간에 대한 특별 지침 3) 송출노동자(posted workers) 4) 육아휴가(parental leave) 5) 유럽 사업장 평의회

EU의 15개국의 실업률은 1980년의 5%에서 현재 12% 이상으로 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 이는 다른 주요 산업국가와 뚜렷한 대조를 보이는 현상이며, 유럽 노사관계 의제에서 고용정책이 핵심적인 정책으로 자리잡게 만든 요인이기도 하다. 1994년 12월 EU 정상들은 고용창출 문제를 중점 우선 순위로 설정하였다. 그러나 이 약속의 의미는 노동시장 탈규제 지지자들, 자유화 경향에 반

【기조발제】 자본의 구조조정과 노조의 대응

대하는 세력들, 그리고 자유주의적 체제와 규제체제간의 결합을 요구하는 세력들간의 대립을 내포하는 것이다. 1993년 성장, 경쟁력, 고용에 관한 ‘들로르 백서(Delors white paper)’는 이 중 세 번째 견해인 정치적 타협을 주장하고 것으로서 실질적이고 구체적인 조치는 뒤따르지 않았다.

노동시장의 지속적인 악화, 적극적 노동시장 정책의 전통을 갖고 있는 새로운 EU회원국의 가입(핀란드와 스웨덴)과 더불어 개정된 조약에 ‘고용 현장’을 포함시키는 문제가 1996년에 시작된 새로운 정부간회의(IGC)의 아젠다의 일부가 되었다. 훨씬 더 중요한 흐름은 1997년 프랑스 선거에서 사회당의 승리였다. EMU에 대한 프랑스 국민의 지지를 유지하기 위해, 암스테르담 정상회담에서 합의된 조약 개정안에 높은 고용수준을 유지하는 것이 EU의 목표라는 현장 전문을 포함시켰다. 반면 고용창출 정책은 개별국가의 문제로 남겨두었다. 정상회담에서는 또한 1997년 11월에 룩셈부르크에서 고용 정상회담을 개최하기로 합의되었다. 여기서 고용창출 조치에 대한 공동지침과 그 진전을 검토하기 위한 일정에 합의했다. 일부 사람들은 이를 노사관계에서 EU의 역할 강화라고 보고 고무적인 조치로 받아들였다. 회의론자들은 그것을 겉치레에 불과하다고 여겼다.

노동시간 지침은 118A조항(“보건과 안전”)하에 1990년의 EU 집행위원회에 의해 처음 제안되어서 유효 과반수투표로 결정되었다. 이는 1993년 11월 영국정부가 반대하는 가운데 1996년 11월까지 회원국들이 이를 이행키로 하고 채택되었다. 핵심 조항은 다음과 같다. 1) 산업을 포함한 최대 평균 노동시간은 주 48시간 2) 야간노동 시간은 평균 최대 8시간 3) 1일 최소 11시간의 연속 휴식시간 4) 6시간 이상 일하는 날은 최소 1회의 휴식시간 5) 매주 최소 하루의 휴식시간. 일부 산업과 직업은 그 지침에서 제외되었다 또한 단체협약을 통해 보다 많은 유연성을 가질 수 있도록 허용되었다.

영국정부는 그 지침의 법적 정당성에 도전했지만 이는 1996년 유럽재판소에서 기각 당했다. 영국의 보수당 정부는 그 지침이 영국에 '적용되지 않도록' 압력을 가했다. 그러나 신임 노동당 정부는 그 지침을 수용키로 했다.

대부분의 EU국가에서 그 지침은 거의 중요한 영향을 미치지 못했다. 그 이유는 더욱 엄격한 노동시간 규제가 법적으로 혹은 단체협약으로 보장되어 있었기 때문이다. 그러나 이 점에서 영국은 예외이다. 노동시간은 일반적으로 법적 제약을 받지 않는다. 단체교섭은 거의 제약을 미치지 못한다. 따라서 평균 노동시간은 유럽에서 가장 길다. 이러한 사실은 이데올로기적 반대를 차치 하고서라도 보수당 정부가 노동시간 지침을 왜 그토록 반대했는지를 설명하는데 도움이 될 것이다.

두 번째로 중요한 지침은 '송출노동자(posted workers)'에 관한 것이다. 이는 건설산업에서 특히 심각한 문제로 나타나고 있다. 고임금 국가(대표적으로 독일)의 사용자들이 임금이 보다 저렴한 외국 하청업체를 활용하는 현상이 증가하고 있다. 이들 하청업체들은 '송출' 노동자에게 자국의 법적 규정 임금보다 낮은 임금을 지불했다. 1991년에 처음 제출된 이 지침은 '송출'노동자들을 해외로 내보낸 나라의 최소임금을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 그러한 노동자의 주요 '수출국'이었던 회원국의 반대 때문에 그 지침은 느리게 진척되었다. 그러나 독일정부가 일방적으로 입법화하겠다고 협박함으로써 1996년 9월에 마침내 합의에 이르게 되었다.

또한 중요한 지침은 1996년 6월의 휴가지침이다. 이 조치는 1983년에 처음 제출되어 1993년에 다시 한번 제출되었으나, 영국정부의 반대로 저지 당했다. 그런데 '사회적 동반자'(ETUC와 UNICE)에 의해 마스트리히트 조약의 새 조항으로 다시 검토하게 되었다. 이에 따르면 유럽차원에서 노사간 협약은 직접적으로 EU법으로 해석되도록 하였다. 이 유명한 지침의 위상은 그러나 그 내용과 거의

#### 【기조발제】 자본의 구조조정과 노조의 대응

조화되지 않았다. 협약과 지침은 단지 무보수로 3개월의 육아 휴가 권리를 명시하였을 뿐이다.

‘사회적 동반자’에서 보다 실질적인 쟁점은 매우 비효과적이었다. 가장 대표적인 예는 오랫동안 질질 끈 유럽사업장평의회에 대한 지침이었다. 이 지침에서 노동자 참여에 관한 발의안의 최초의 성과는 25년 전에 그 윤곽을 드러냈다. 1980년대 내내 지연된 후에 정보 및 협의에 관한 쟁점이 1989년에 다시 제기되었으며, 새로운 지침 초안은 1991년에 발표되었다. 이 안은 영국정부와 UNICE의 사용자조직, 특히 여기에 가입해있던 영국 사용자들의 격렬한 반대에 부딪혔다. 결국 이 안은 마스트리히트 사회적 협약에 참여하고 있던 11개 회원국에게 다시 제출되어 1993년 9월에 채택되었다.

그 지침은 곧 EU의 새 회원국(오스트리아, 핀란드, 스웨덴)과 유럽경제지대(European Economic Area, 아이슬란드, 리히테스타인, 노르웨이)로 확대되었다. 이는 회원국에서 1000명 이상의 노동자가 고용된 기업과 2개국에 각각 적어도 150명의 노동자가 고용되어 있는 기업에 적용된다. 그리고 정보 및 협의목적으로 적어도 1년마다 사용자가 노동자 대표와 만날 수 있는 포럼을 개최하도록 구체적인 절차를 명시해두고 있다. 그 지침이 채택되기 전에도 일부 초국적 노조들은 그와 같은 제도를 두는 자발적 협약을 체결하고 있었다. 그러나 완강하게 저항하는 기업들이 그 지침을 의무적으로 준수할 수 있도록 규정한 것은 2001년 4월로 되어있다. 더욱이 유럽사업장평의회(EWC)는 독일의 사업장 평의회와 같은 권한을 거의 갖고 있지 않다. 유럽사업장평의회가 갖는 중요성은 국가간 노사협의를 위한 포럼 개최이다. 그러나 보다 중요한 것은 각국의 노동자대표(대체로 노동조합)가 기업에서 제공하는 경비로 서로 만날 수 있다는 점이다. 영국이 제외됨으로써 그 지침이 포괄하는 기업의 수(약 1000~1500개)는 축소되었다. 그러나 일부 영국 기업들은 자발적으로 유럽사업장평의회 협약을 받아들였으며, 1997년 12월에

신임 노동당 정부는 그 지침에서 제외되었던 시기를 끝내고 개정된 지침을 따르기로 했다.

## 5. 유럽단체교섭을 향하여?

이제까지의 경험은 EU 규제를 통한 조화로운 유럽 노사관계의 구축이 얼마나 어려운가 하는 점을 드러내고 있다. EU 자체의 규제능력은 약하다. 그리고 대부분의 UNICE의 사용자조직은 자신의 회원기업들의 행동의 자유를 제약하려는 어떠한 시도에 대해서도 적대적이다. 그러나 일부 관찰자들은 다국적기업 자체가 초국적 단체교섭을 위한 논의의 장이 될 수 있다고 본다. 이들은 유럽사업장평의회가 그러한 발전의 선도자 역할을 할 것이라고 본다. 이는 과연 현실성 있는 전망인가?

그것이 실현될 수 있는 한가지 중요한 예는 프랑스 식품부문 다국적기업인 다노네(Danone)의 협약이다. 이 협약은 유럽 사업장 평의회와 협상 역할을 허용하고 있다. 특히 1996년 3월에 조인된 다노네 협약은 유럽 사업장평의회가 고용, 훈련, 정보, 안전, 노동조건, 노조의 권리 행사에 관해 협상할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 그러나 이 기업이 항상 기꺼이 여러 나라의 노동자 대표와 협의하는 것은 매우 예외적인 현상이다(다노네는 자발적으로 유럽 사업장 평의회를 설치한 최초의 유럽 기업 가운데 하나이다). 기업의 이 같은 정책은 강력한 노조 대표가 발전적이고 효과적 인사전략에서 기업을 지원해줄 것이라고 본 최고 경영자의 믿음을 반영하고 있다.

대조적으로 거의 모든 다른 유럽 사업장 평의회는 명확한 단체교섭 역할을 가지고 있지 않다. 일부의 경우 그러한 역할을 명시



#### 【기조발제】 자본의 구조조정과 노조의 대응

적으로 배제하고 있다. 공식적인 유럽차원의 단체교섭에 대한 다국적기업의 저항은 다음의 몇 가지 사항을 고려한 것이다. 1) 선진적인 경영구조는 자회사가 노사관계 쟁점에 관해 (적어도 공식적인) 자율성을 유지해야 한다는 논리 2) 다국적기업은 차별적인 입지우위를 활용하는 능력이 있을 때 이익(일부 국가의 저렴한 노동비용, 그 나머지 국가들의 특별한 기술 구조)이라는 논리 3) ‘분할 지배’(divide-and-rule)가 대부분의 다국적 기업에게는 지배적인 원칙이라는 것이 그것이다.

일부 논자들은 가능성 있는 발전 형태는 초국적 차원의 ‘가상 단체교섭’(virtual collective bargaining) 포럼이라고 본다. 이들은 다국적 기업의 ‘벤치마킹’ 정책은 노조에 대한 임금 및 노동조건에서의 국가간 편차를 줄이도록 자극할 것이라고 본다. 유럽 사업장 평의회는 일반적으로 단체교섭 기능을 갖고 있지 않다. 그러나 이들의 모임은 노동자대표들이 단체교섭에 관한 정보를 교환할 수 있는 기회를 줄 것이다. 게다가 경제통화동맹은 국가간 임금수준을 비교할 것이며 임금투쟁을 보다 투명하게 하는 기회를 제공할 것이다. 그 결과 각 국 노조가 자신의 목표를 조정하는 현상이 증대될 것이다. 이는 경영진이 ‘거래비용’을 줄이기 위해 보다 명확한 유럽의 고용기준에 맞추어 나가도록 하는 부분적인 자극제가 될 것이다.

이는 또한 산업부문 수준에서도 마찬가지로의 변화를 가져올 것이다. ETUC내에서 중요한 조정역할을 수행하는 특정한 산업부문 조직이 존재한다(유럽산업연맹, EIF). 사용자들의 산업부문 조직은 일반적으로 훨씬 약하다. 그럼에도 불구하고 ‘산업부문별 사회적 대화’(sectorial social dialogue)는 EU 정책에서 중요한 초점이 되고 있다. 일부 부문에서 이는 ‘공동 견해’ 혹은 협약의 형태를 띠는 몇 가지 중요한 진전을 이루었다.

이러한 경험은 산업부문 차원과 다국적기업 내에서 단체교섭의 유럽화(Europeanisation of Collective Bargaining)라는 미래를 대표

할 것으로 보인다. 대체로 국가 수준의 전통적인 단체협약보다는 구체성이 떨어지는 협약이 되어갈 것이라고 예상할 수 있다. 또한 집단적 계약이 갖는 강제력도 분명 떨어질 것이다. 그러한 협약은 또한 임금, 노동시간 등의 논쟁의 여지가 높은 사안이 아닌 훈련과 균등한 기회에 관한 정책 등의 보다 합의가 가능한 사안들을 다루게 될 것이다.

## 6. 결론

EU는 매우 다양한 노사관계를 지니고 있다. 이들 노사관계는 특 징적인 국가적 전통과 상대적인 경제적 자율성에 뿌리를 두고 있었다. 유럽의 경제적 통합과정은 이러한 노사관계의 안정성을 위협하고 있다. 그러나 공동의 유럽노사관계 제도로 수렴시키려는 목표는 현재 현실성이 없는 것 같다. EU는 개별 민족국가보다 규제력이 훨씬 적다. 특히, 유럽차원의 사용자들의 ‘사회적 동반자’는 아직 대표성을 갖는 권위가 없을 뿐만 아니라 실질적 규제력을 갖는 단체협약을 맺고자 하는 의지도 없다. 다국적기업은 대체로 기업수준의 초국적 단체교섭이라는 개념을 받아들이지 않고 있다.

가까운 미래에 나타날 수 있는 것은 실질적인 수렴 없이 국가 수준의 노사관계제도가 지속적으로 약화되는 현상이다. 단지 제한적인 규제효과를 지니고 있는 최근의 단체협상 경향이 유럽의 부문 차원과 기업차원에서 나타날 것이라고 예상할 수 있다. 그러나 이는 전반적인 그림의 복잡성에 비하면 단지 부분적인 것에 불과하다. 사람들은 혼란스럽고 당황스러운 눈으로 유럽의 노사관계를 바라보게 될 것이다.

프랑스의 최근 작업장 변화와  
35시간 노동제의 의미

레미 오프레르(Rémy AUFRERE)\*

---

\* CGT-FO 국제국 유럽·아시아 담당자

1996년 6월 11일 제정된  
로비양 법(Robien law)의 내용

**《로비양 법(Robien Law)의 내용분석》**

- 법안제출자 로비양의 이름을 따서 붙인 로비양 법(Robien law)은, 93년 12월20일 제정된 5개년 법률(Five-year law)의 제39조를 확대한 것임.

1993년 5개년법(Five-year law)	로비양 법
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공세적 측면만을 의도</li> <li>- 임금 감소</li> <li>- 제3유형에 의한 변형시간제(modulation type III) : 연단위 근로시간제(annualization)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공세적 측면 의도</li> <li>- 수세적 측면 의도</li> <li>- 임금에 관한 규정은 없음</li> <li>- 근로시간 단축에 수반되는 근로시간의 계획적 이용에 대한 세부 규정 없음</li> </ul>

- 동 법은 근로시간 단축, 추가적 일자리(창출/유지), 사용자의 사회보장 분담금의 감면을 기본원칙으로 함.
- 동 법의 두 가지 목표
  - 공세적 목표 : 근로시간 단축 및 계획적 이용은 추가적 일자리의 창출을 이끌어야 함.
  - 수세적 목표 : 근로시간 단축과 계획적 이용을 통해 정리해고가 회피되어야 함.

---

역자 : 김상호(한국노총 중앙연구원 책임연구원)

【프랑스】 프랑스의 최근 작업장 변화와 35시간 노동제의 의미

동 법의 적용범위

경쟁분야에 있는 모든 민간 기업. 다만 공공 보조금을 받는 비경쟁 분야의 기업들은 제외됨.

단체협약에 의한 합의의 필요성

업종별협약에 의한 구속력이 확대되던가, 혹은 일반법에 따라 (노조대표와) 기업별협약이 체결되던가 혹은 단체교섭진흥법(1996년 12월 12일 법률)에 따라 기업별 협약이 체결되어야 하여야 함.

이 법에서 예정한 두 가지 사례

(1) 공세적 측면 (신규 일자리 창출) :

	첫째 사례	둘째 사례
근로시간 단축	10%	15%
일자리 창출	10%	15%
사회보장 부담금의 감면		
- 첫 해	40%	50%
- 그 후 6년간	30%	40%

(2) 수세적 측면 (경영난에 처한 기업에서의 일자리 유지) :

	첫째 사례	둘째 사례
근로시간 단축	10%	15%
정리해고의 회피	원칙적으로 10% 혹은 그 이상	원칙적으로 15% 혹은 그 이상
사회보장 부담의 축소		
- 첫 해	40%	50%
- 그 후 6년간	30%	40%

### '노동자의 힘(FO : Force Ouvriere)'의 견해

- FO는 이 법을 지지하지 않았음.  
그 장기적인 효과에 대하여 비판적 입장을 견지했음.
- 이 법을 적용하면 많은 문제들이 발생하는데 특히 다음과 같은 것이 있음 :
  - ⇒ 종전 일자리 규모의 유지 기간과 사회보험 부담금 감면 기간 사이의 비례성이 유지되지 않는 문제
  - ⇒ 재정문제, 즉 기업이 사회보험 부담을 지지 않는 만큼 국가가 이를 대신하여야 한다는 점
- FO(노동자의 힘)은 이러한 메카니즘이 일자리 창출보다 유연화를 위한 것이라고 봄.
- 이는 사용자에게 횡재하는 결과를 가져다주는 것임.
- 동 법의 수세적 측면과 관련하여 볼 때, 노사가 합의한 협약은 정리해고를 회피하기 위한 근로시간단축을 의도하였지만, 실제로는 오히려 감원방지계획(plan social)을 방해하는 결과를 가져옴.
- 로비양 법의 내용은 (공세적 측면에서든 수세적 측면에서든) 사용자들로 하여금 다음과 같이 하도록 촉진할 것임.
  - 자신들이 부담하여야 할 각종 부담금의 감면을 확보하는 것
  - 노사간 협약이 제3유형에 의한 변형시간제(Modulation third type)에 기초한 근로시간의 계획적 사용을 결과하도록 유도함.
- 결국 동 법은 더 많은 유연화를 허용하고 있다 할 것임

【프랑스】 프랑스의 최근 작업장 변화와 35시간 노동제의 의미

### 《로비양 법에 대한 평가(1998년 5월 기준)》

- 체결된 2,000개의 협약은 25,000개의 새로운 일자리를 창출하고 17,000개의 일자리를 보호하였으며 이에 관계되는 근로자의 수는 355,000명에 해당하는 것으로 평가되고 있음.
- 2,000개의 협약 중 74%는 공세적 측면을 겨냥하고 26%는 수세적 측면을 겨냥함.  
협약의 60%는 근로시간의 연단위변형시간제(annualisation)를 규정하고 있으며, 협약의 63%는 임금의 완전보상을 정하고 있음.

#### 동 협약을 체결한 노동조합 조직들

- 동 협약 중 72%는 CFDT(프랑스민주노동동맹)에 의해 체결
- 동 협약 중 16%는 CGT(노동총연맹)에 의해 체결
- 동 협약 중 15%는 CFE-CGC(프랑스화이트칼라총연맹)에 의해 체결
- 동 협약 중 14%는 CGT-FO(노동자의 힘)에 의해 체결
- 동 협약 중 13%는 CFTC(카톨릭노동자총연맹)에 의해 체결

### 《사 례》

수세적 목표를 겨냥한 Moulinex 협약(FO에 의해 체결). 1997년 1월 27일 발효.

- 이 협약에서는 근로시간을 15% 단축함으로써 로비양 법의 수세적 효과를 목적으로 함. 그리하여 기업에서 750명의 일자리가 유지되고 다만 사내 재배치하는 방안이 가능하게 함.

- 이는 파견근로와 기간이 정해진 근로계약(fixed-term contracts)에 대한 의존을 상당부분 감소시킬 것임.
- 근로시간이 15% 단축됨에 따라 기존의 주당 평균 근로시간은 39시간에서 33.15시간으로 단축됨.
- 이 협약은 연단위변형시간제를 규정함. 그 한도는 최대 1주 46시간까지 가능하게 하며, 주 평균 42시간으로 연속 12주까지 가능하게 하는 것임.
- 근로시간 단축에 대해서는 임금보상이 취해지며 최고 종전 임금의 97.2% 까지 유지됨. 이는 3년간 임금완화정책이 가능하게 하는 것임.
- 또한 동 협약은 720개의 고용유지 방안으로 56세 이상 근로자에 대해 조기 퇴직 신청을 허용함.
- 점진적으로 조기퇴직과 시간제 노동이 증가하고 있음.



【프랑스】 프랑스의 최근 작업장 변화와 35시간 노동제의 의미

1998년 6월 13일 제정된 근로시간 단축 촉진법

- 이 법에 따라 2002년 1월부터 주35시간의 새로운 법정 근로시간이 시행되는데, 20인 이상의 임금 노동자를 고용하고 있는 사업장에는 2000년 1월부터 적용됨.
- 2000년 혹은 2002년 이전까지는 35시간제로의 이행방안으로 단체교섭이나 단체협약 체결의 방법을 취함.
- 새로운 법정근로시간이 정착되면, 이 법률은 기업의 사회보장 부담을 감축시켜 기업으로 하여금 근로시간을 줄이도록 촉진할 것임.
- 기업에는 그 근로자수에 관계없이 다음과 같은 지원금이 부여됨.

·지원금 액수 (수세적·공세적 협약의 기본 체계)

	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도
10% 근로시간 감축으로 6%의 고용증대 혹은 고용유지를 가져오는 경우	9,000 프랑	8,000 프랑	7,000 프랑	6,000 프랑	5,000 프랑
15% 근로시간 감축으로 9%의 고용증대 혹은 유지를 가져오는 경우	13,000 프랑	12,000 프랑	11,000 프랑	10,000 프랑	9,000 프랑

- 또한 이러한 지원금 체계는 보다 혁신적인 기업(entreprises plus innovantes)에 대하여는 보다 많은 지원금액과 특별 가산금을 주고자 함.

- 이 지원금은 5년간 지속되며, 기업은 최소 2년간 새로운 종업원의 고용을 유지해야 함.
- 이 법은 35시간의 법정근로시간을 정하고 있음. 이는 교섭의 최소한의 기준임.
- 근로시간의 단축은 다음과 같은 세 가지 방법으로 적용됨.
  - 일 단위 : 일 근로시간 중 48분 감소
  - 주 단위 : 주 근로시간 중 4시간 감소
  - 연 단위 : 다음의 두 가지 방법으로 연 단위 근로시간의 단축을 계산함.
    - ① 연 단위 변형시간제(annualization) : 1년간 평균하여 주당 35시간으로 계산.
    - ② 주 39시간 근로를 유지하면서 추가적인 휴가 부여(23일간의 휴가)

### 《공세적 측면》

- 이 법에서는 새롭게 창출된 일자리의 성질이 무엇인지 규정하고 있지 않음. 기간의 정함이 없는 계약(open-ended contracts : CDI)인지 아니면 기간의 정함이 있는 계약(fixed-term contracts : CDD)인지 시간제 근로인지를 밝히지 않음.
- 그러나 FO는 각 경우는 기간의 정함이 없는 계약이 되어야 한다고 봄.
- 근로시간을 10% 단축할 경우, 기업은 6%의 일자리를 창출해야 함. 근로시간을 15% 단축할 경우, 기업은 9%의 일자리를 창출해야 함.

**【프랑스】 프랑스의 최근 작업장 변화와 35시간 노동제의 의미**

(창출되는 일자리의 숫자는 근로시간 단축에 해당되는 근로자수의 비율에 따라 계산될 것임)

- 기업은 적어도 2년간 새로운 종업원의 고용을 유지해야 하지만, 교섭을 통해 그보다 긴 기간을 결정할 수 있음.

**《수세적 측면 : 그 목적은 해고 회피에 있음》**

- 근로시간을 10% 단축할 경우, 기업은 이에 영향을 받는 종업원의 6%의 고용을 유지해야 함.
- 근로시간을 15% 단축할 경우, 기업은 이에 영향을 받는 종업원의 9%의 고용을 유지해야 함.
- 기업은 최소한 2년간(혹은 그 이상으로) 그 종업원들의 고용을 유지해야 함.

**《사 례》**

오브리 법(Aubry Law)에 기초하여 쉐링 의약품 회사와 5개 노동조합 조직이 체결한 단체협약

- 협약은 37시간에서 35시간으로 넘어가는 두 단계의 근로시간 단축을 정하고 있음.
- 시간 단축은 반나절의 휴식 혹은 하루 휴가의 형태로 이루어짐.

- 임금 보상은 부분적으로 이뤄지지만, 보수가 낮아지는 노동자에 대해서는 종전임금을 유지시킴.
- 고용문제와 관련하여, 경영책임자는 최소한 6%의 일자리(혹은 38개 일 자리)를 창출하기로 함.

#### 《35시간법에 대한 평가(9월 초)》

- 204개의 기업별협약이 체결되어 2,538개의 일자리를 창출 혹은 유지함.  
동 협약에는 약 32,050명의 노동자들이 관련됨.  
204개의 협약 중 164개는 공세적 협약이며(1,951개의 일자리를 창출) 31개는 수세적 협약임(487개의 일자리를 유지).
- 동 협약들의 70%는 근로시간의 연단위변형시간제(annualization)를 정하고 있고, 동 협약들의 90%는 종래 임금의 완전 보상을 정하고 있음.
- 근로자의 위임(mandatment)은 4개 협약 중 하나 정도에서 사용되었음.

발표 및 토론

사회) 먼저 CGT-FO 오프레르 국제부 부국장으로부터 40분 정도 얘기를 들은 뒤, 한국직업능력개발원 책임연구원인 이병희 박사로부터 10여분에 걸쳐 지정토론을 듣고 시간이 남으면 플로어에서 한 분 정도 질문을 받겠습니다. 먼저 오프레르 부국장입니다. 통역은 한국노동연구원의 박우성 박사께서 수고를 해주시겠습니다.

발표자) 안녕하십니까? 노조동지 여러분. 저는 가장 최근에 있었던 두 가지 중요한 법령과 노동시장 흐름에 대해서 말씀드리겠습니다. 여러분이 가지고 계신 발표집의 내용을 중심으로 말씀을 드리겠습니다. 먼저 입법제안자인 로비앙의 이름을 딴 96년 로비앙법에 대해 말씀드리겠습니다. 이 법은 현재 법 효력이 정지되었으나 이 법에 의거해 만들어졌던 여러 협약은 여전히 유효합니다. 이 법안은 고용을 창출하거나 고용이 위협받는 경우에 고용을 보호하기 위해 만들어졌으며, 특히 서비스산업에서 많이 활용되었습니다. 이 법안은 근로시간을 단축함으로써 고용을 창출하거나 보호하고, 그 대가로 정부가 사회보장비를 경감해주는 것을 기본핵심으로 하고 있습니다. 이 법안은 두 가지 목적을 가지고 있는데 첫째는 방어적인 목적입니다. 다시 말해 고용이 위협받고 있는 경우, 근로시간을 단축함으로써 위협받고 있는 고용을 보장하는 것입니다. 아마도 여러분들이 가장 관심 있어 하는 부분 중의 하나라고 생각합니다. 또 하나의 목적은 공격적인 목적이라 할 수 있는데, 근로시간을 단축하거나 재조직함으로써 신규고용을 창출하고자 하는 것입니다. 공공부문이 아닌 민간부문에서 적용되고 있습니다. 이 법의 특징은 구체적인 적용 과정에서 산별 수준의 단체협약이라든가 기업별 협약에 의해 그것이 구체적으로 적용되도록 하는 데 있습니다. 우선

공격적 목적으로 사용되는 법안의 초점은 근로시간을 10-15% 정도 단축시키고 그에 해당하는 만큼의 고용을 창출한다는 것입니다. 이 경우 국가는 사용자의 사회보장비 부담분을 7년간에 걸쳐 경감시켜 줍니다. 두 번째 방어적 목적의 부분은 근로시간의 단축을 통해 굉장히 어려운 상황에 처한 기업들이 고용을 유지하고 안정시킬 수 있는 방안을 모색하자는 것입니다. 원칙은 앞서 말한 공격적 목적과 비슷하게 10~15% 정도의 근로시간 단축을 통해 그에 상응하는 정리해고 규모를 축소하는 것입니다. 공격적 부분과 마찬가지로 방어적인 경우에도 동일한 공식에 따라 7년간 사회보장비 부담분이 경감됩니다. 우리의 입장에서 볼 때 이 법안은 전체적으로 약간 부정적입니다. 첫 번째 문제점은 2년으로 되어있는 고용규모유지의 무기간과 7년간의 사회보장비 경감기간 사이에 불균형이 존재한다는 것입니다. 그리고 사회보장비 경감분에 대한 재원마련을 어떻게 할 것인가 하는 문제도 있습니다. 예컨대 5년 동안 고용을 유지하다가 6년차 들어가면서 사람을 해고하는 경우 실제 2년 동안 더 사회보장비의 경감을 받을 수 있기 때문에 이런 부분들은 저희로서는 받아들이기 힘든 부분입니다. 사회보장비 경감을 통해 이런 정책을 시도하는 것이 궁극적으로 신규고용의 창출이라든가 기존 위협받고 있는 고용의 안정에 별다른 효과를 가져오지 못할 것이라는 것이 저희들의 판단입니다. 90%가 넘는 협약들을 살펴 본 결과, 결과적으로 정리해고를 이연시키는 결과만을 가져왔지, 실질적으로 신규고용창출은 가져오지 못했습니다. 그러나 사용자 입장에서는 상당히 많은 장점이 존재합니다. 먼저 7년간의 사회보장비 경감분이 있고, 이를 통해 기존의 근로시간조직 자체를 매우 탄력적으로 운영한다는 장점이 있습니다. 2천 개 정도의 협약이 체결되었는데, 우리 FO의 기본입장이 법안에 대해 전반적으로 부정적이었기 때문에, 실제 FO가 참여한 협약은 15~20% 정도입니다. 가전제품을 생산하는 물리넥스(Moulinex)라는 회사의 협약에 우리 FO가 참여했습

### 【프랑스】 프랑스의 최근 작업장 변화와 35시간 노동제의 의미

니다. 이 협약은 방어적인 목적으로 고용을 안정하고 유지하겠다는 목적으로 체결되었습니다. 12% 정도의 근로시간이 단축되었고 750명의 일자리가 사내재배치 등을 통해 유지되었습니다. 이 협약을 통해 임시 계약직 같은 불안정한 비정규취업자들의 수를 크게 줄였습니다. 현재 협약에 의해 정해진 주당 근로시간은 33시간을 약간 넘고 있는데, 이는 39시간에서 크게 준 것입니다. 어쩔 수 없이 받아들여졌던 이 협약의 부정적인 측면은 근로시간 조직 자체를 1년에 걸쳐 탄력적으로 운영할 수 있는 가능성을 열어주었다는 것이고, 주당 근로시간의 최대치가 46시간으로 늘어나게 되었고, 12주를 산정단위로 계산하였을 때 평균 42시간까지 근로를 시킬 수 있게 되었다는 점입니다. 이 과정을 통해 근로시간의 단축을 통한 임금보상문제는 그전에 받고 있었던 임금의 97.2% 정도가 보상되도록 되었고, 따라서 경미한 임금삭감이 있었습니다. 3년간에 걸쳐 약간의 임금조정, 임금인상 부분을 고려하기로 협약을 맺었습니다. 56세 이상 된 종업원들에 대한 점진적인 조기은퇴를 중용하는 것이 가능하게 되었습니다. 그리고 파트타임을 촉진시키기 위한 여러 조치들도 같이 협의되었습니다.

지금 현재도 관심이 있는 부분은 금년 6월에 통과된, 보통 35시간제라고 불리는 근로시간단축촉진법입니다. 이 법안은 2002년 1월 1일을 기준으로 주당 법정근로시간을 35시간으로 감축하는 것이며, 20인 이상을 고용하고 있는 사업장의 경우 적용시점을 앞당겨 2000년 1월 1일부터 적용될 예정입니다. 현행 근로시간에서 35시간, 법정근로시간으로의 이행과정은 산별수준이든 기업별수준이든 단체교섭과 협약을 통해서 해결되도록 하고 있습니다.

한편으로 이 법안은 기업들의 근로시간을 단축시키는 조건으로 사회보장비를 경감시켜주는 제도적 장치를 마련하고 있습니다. 여러분들이 가지고 계신 표를 보시면, 구체적으로 사용자가 혜택을 받게 되는 금전적인 정부의 지원책들이 근로시간의 감축정도와 연

차연도에 따라 나와 있습니다. 그 전체적인 흐름을 보면, 9000프랑에서 1만 3천 프랑까지를 받을 수 있게 됩니다. 연도가 진행됨에 따라 점점 감소되는 것을 볼 수 있습니다. 그리고 법에서 상정하는 부분보다 더 앞서 근로시간을 단축하거나 보다 혁신적인 방법을 도입하는 기업들에 대해서는 사회보장비를 더 많이 경감해주는 제도적 장치를 마련해두고 있습니다. 그러나 로비양법에서와 마찬가지로 사용자는 사회보장비 경감혜택을 5년 동안 받을 수 있는 반면, 기존 인력규모를 2년 이상만 유지하면 되게 되어 여전히 불균형이 존재하게 됩니다. 이러한 근로시간의 단축은 크게 세 가지 방법으로 가능합니다. 첫 번째는 매일 48분을 감축하는 것입니다. 주당 4시간에 해당됩니다. 1년을 산정기준으로 하여 전체 평균을 주당 35시간으로 함으로써 특정 근로시간을 크게 줄일 수 있거나, 주당 근로시간을 39시간으로 그대로 유지하면서 약 23일에 해당하는 휴가를 제공할 수 있습니다. 역시 이 부분에서도 신규고용을 창출하는 공격적인 경우에 법안은 신규고용 창출의 형태에 대해서는 특별한 규정을 두고 있지 않기 때문에 계약직, 정규직, 비정규직이 다 포함될 수 있습니다. 우리 노조의 입장에서 볼 때는 새롭게 창출되는 고용의 형태는 당연히 정규직이어야 한다고 생각합니다. 10% 근로시간을 단축하는 경우 기업은 6%에 해당하는 신규고용을 만들어내야 합니다. 15% 근로시간단축의 경우 기업은 9%에 해당하는 신규고용을 만들어내야 합니다. 기업은 2년 동안 새로운 고용인력을 유지해야 하는 의무가 있지만 노사간의 협의에 의해서 그 기간이 길어질 수도 있습니다. 바로 거기에 노조의 입장에서 볼 때 교섭과 협의의 필요성이 있습니다.

두 번째는 정리해고를 피할 수 있는 방어적 목적 측면입니다. 근로시간을 10% 단축하는 기업의 경우 고용위협을 받고 있는 인력의 6%를 유지해야 합니다. 15%의 근로시간 단축인 경우 9%의 고용을 유지해야 합니다. 그리고 기업은 2년간 인력규모를 유지해야 합니



### 【프랑스】 프랑스의 최근 작업장 변화와 35시간 노동제의 의미

다. 구체적인 예를 들면, 오브리법이라고 하는 35시간제법이 통과된 후에 쉐링이라는 제약회사에서 협약이 통과되었는데, 35시간으로의 근로시간단축 이행을 두 단계로 보고 있습니다. 근로시간의 단축은 반일근무제나 새로운 휴가 추가의 방법으로 이루어지게 됩니다. 근로시간의 단축으로 인한 소득상실분에 대해서는 부분적인 보상이 이루어지지만 임금수준이 낮은 종업원들에 대해서는 전적으로 보상이 됩니다. 기업측은 그 대가로 6%가 넘는 신규고용 창출을 위해 노력하기로 결정되었습니다. 이 협약은 바로 공격적인 형태의 법안의 적용입니다. 잠정적인 결과를 보면, 그 동안 204개의 기업협약이 체결되었고 이를 통해 2538개의 고용이 창출되거나 보호되었습니다. 약 70% 정도의 협약은 공격적인 형태였고 30% 정도가 방어적인 협약이었습니다. 전체 협약의 70% 정도가 근로시간을 연간 단위로 탄력적으로 운영하는 내용이 포함되어 있으며 90% 정도의 경우에 감축된 근로시간에 대한 보상을 전적으로 해주는 내용을 담고 있습니다. 노조조직이 없는 경우 노조의 위임을 받은 근로자 개인이나 개인 여러 명이 직접 협약을 체결할 수 있는 형태가 전체의 1/4의 경우에 활용되었습니다.

여러분도 아시다시피 프랑스는 노조 조직률이 매우 낮습니다. 특히 중소기업에서 더욱 심합니다. 하지만 중소기업에 있어서도 35시간제에 대한 관심과 이해도가 매우 높습니다. 그래서 교섭과 협약체결과정에서 권한위임의 방법을 사용합니다.

협약을 체결하기 위해서는 노조 대표가 필요한데, 만약 기업에 노조가 없는 경우에는 사용자가 자신이 희망하는 노조에 대해서 노조가 권한을 위임하는 근로자를 지정해 줄 것을 요구합니다. 위임을 받은 근로자가 교섭하고 협약을 체결하게 됩니다. 이 때의 위험성은 사용자가 영향력을 행사하여 근로자를 자신이 원하는 상황으로 끌고 갈 경우, 결과적으로 진정한 의미의 교섭이라고 볼 수 없는 상황이 발생할 수도 있다는 것입니다.

두 번째 경우는 근로자들이 직접 노조를 찾아와서 노조와 협의하는 경우입니다. 이 경우가 보다 건전한 방법이라고 할 수 있는데, 근로자가 직접 노조를 찾아와서 권한위임을 요구하기 때문이고 노조가 다양한 조언과 도움을 줄 수 있기 때문입니다. 이 경우 우리 FO는 근로자들이 보다 바람직하고 건전한 협약을 체결할 수 있도록 다양한 지원을 하고 있습니다. 우리는 이를 더욱 발전시키기 위해 이중 위임 방식을 취하고 있습니다. 저희를 찾아오는 근로자는 첫 번째 위임을 받게 되는데, 이는 교섭을 할 수 있는 권한에 대한 위임입니다. 일단 교섭이 되면 교섭내용에 대해서 저희와 그 근로자가 합의해가면서 그 협약 내용이 바람직한 것인가를 검토합니다. 협약이 바람직한 경우 두 번째 위임, 즉 협약을 체결할 수 있는 권한을 위임하게 됩니다.

하지만, 결과적으로 볼 때 현실적으로는 사용자가 이 위임체도를 자신에게 유리하게 사용할 수 있는 길이 상당히 넓게 열려 있다고 생각합니다. 사용자나 또는 협약을 교섭하게 되는 근로자는 여러 노조를 찾아다닐 수 있습니다. 그 경우 자신에게 유리한 노조를 찾기 위해 일종의 흥정이 벌어질 수 있게 되는 것이죠. 결론적으로 말씀드리자면, 35시간 근로시간법은 긍정적이면서도 부정적인 면을 내포하고 있습니다. 저희 입장은 그 법안 자체는 찬성하지만 근로시간을 연간 단위로 지나치게 탄력적으로 운영하는 것은 항상 주의해야 한다는 점입니다. 감사합니다. 여러분들의 좋은 질문을 기다리겠습니다.

사회) 매우 구체적인 설명들이 있었습니다. 바로 이어 이병희 박사의 지정토론이 있겠습니다.

이병희) 프랑스의 35시간 근로제 입법이 한국에 주는 시사점을 먼저 정리한 후 발표자에게 질문을 드리겠습니다.

【프랑스】 프랑스의 최근 작업장 변화와 35시간 노동제의 의미

《이하는 이병희박사가 제출한 토론문을 그대로 실은 것임》

프랑스의 주 노동 35시간제 입법(「노동시간 단축을 위한 지참·장려법」, 이른바 'Aubry법', 1998. 5. 19)은 법률을 통한 노동시간 단축의 획기적인 계기를 마련하였을 뿐 아니라, 장기적 고실업을 극복하기 위한 핵심적인 수단중의 하나로 사회적 승인을 획득하였다는 점에서 중대한 의의를 가진다.

한편 1998년의 입법은 2000(2002)년 법정 노동시간의 단축과 노동시간 단축을 통한 고용의 유지·창출 기업에 대한 지원 등 기본적인 틀을 내용으로 하고 있는데, 임금 보전 여부 및 구체적인 실행방법에 대해서는 향후 1년여간의 노사교섭의 결과에 기초하여 제 2법을 1999년에 수립하는 것으로 알려져 있다. 주 35시간 노동법제화에 대해 경영자단체와 보수우파 정당들이 여전히 강력하게 반발하고 있으며, 산별 및 기업단위 교섭과정에서의 역관계에 따라 임금과 노동시간의 탄력화 등의 내용이 좌우될 것으로 보인다. 이 때문에 주 노동 35시간법 뿐만 아니라 향후 구체화 법안이 어떠한 내용으로 채워지느냐에 내외적인 관심이 집중되고 있다.

이하에서는 구조조정기 대량실업에 직면하고 있는 우리에게 주는 시사점을 중심으로 논평하고자 한다.

첫째, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기(work sharing)가 사회적 승인을 획득하였다는 것은 신자유주의적인 노동시장의 유연화 일변도의 추진 방식이 과연 우리 사회에 타당한가에 대한 면밀한 검토가 있어야 함을 확인시켜 준다. 시장의 강제력에 의존하는 영미형의 노동시장 유연화 정책은 낮은 실업률을 이룩하는데 성공하고 있지만, 그 노동배제적 성격 때문에 노사관계의 긴장을 증대하고 있을 뿐 아니라 실질임금의 저하와 소득 불평등의 확산 등 사회적 통합에 실패하고 있음이 드러나고 있다. 이에 비해 유럽은 80년대 후반부터 임시·계약직 고용의 허용, 탄력적 노동시간제도 등

부분적 유연화 정책을 도입하고는 있지만, 영미형을 모방한 시장적 유연화 정책보다는 경제주체들의 참여와 협력관계를 유지하면서 임금억제나 일자리 나누기 등의 협력적 유연화 정책을 추진하고 있다. ILO역시 노동시장의 '경직성'만으로 지난 80년대 이후 고실업을 설명할 수는 없다고 비판하고 있다(World employment 1998/97, 1996).

둘째, 프랑스의 경우 정치적 변동에 의해 고용정책이 크게 변천되어 왔지만, 법정 노동시간의 단축이 실행되기까지는 장기간의 누적된 경험이 작용하였음도 고려되어야 할 것이다. 발표문에 잘 나와있지만, 1998년의 오브리 법 이전에도 보수우파가 집권하던 시기에 1993년 고용 5개년법, 1996년 로비앙법 등은 노동시간 단축을 통해 일자리 나누기를 권장하는 대표적인 법안들이다. 이러한 경험이 우리에게 주는 함의는 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다.

- 1) 노동시간이 교섭의 쟁점이 되어야 한다는 점을 사회적으로 인정하고, 노동시간 단축이 실업감축을 위한 조치로 인식하게 되었다.
- 2) 정부의 주도적인 역할 또는 중요하게 작용하였다. 노사정간의 중앙합의를 이끌어내는데 정부의 역할이 중요하였을 뿐만 아니라 단체교섭을 통해 자발적으로 노동시간을 단축하여 신규 채용을 확대하거나 잉여 노동력을 유지하는 경우 정부가 적극적으로 지원하고 있다.
- 3) 노동조합은 노동시간 단축뿐만 아니라 노동시간의 재조직화와 관련된 유연화에 대해서도 기꺼이 교섭함으로써 경제주체들간의 협력에 의해 조정된 유연성(coordinated flexibility)을 달성하려는 태도를 볼 수 있다.

셋째, 경제환경의 변화에 대응하기 위한 고용조정형태는 다양하다는 점이다. 프랑스에서는 정리해고에 대한 비교적 엄격한 규제와 함께 노동시간 단축, 조기퇴직제, 파트타임제, 탄력적 노동시간제도

### 【프랑스】 프랑스의 최근 작업장 변화와 35시간 노동제의 의미

등을 통해 고용유지 및 창출 정책을 시행하고 있다. 1993년 개정된 법에서는 경제적 이유에 의한 고용조정 요건을 강화하는 절차를 도입하였다. 50인 이상의 사업장에서 경제적 이유에 의해 고용조정을 할 경우, 사용자는 공장위원회에 관련 정보를 제공하고 해고를 회피하거나 해고가 불가피한 경우 재취업을 촉진하기 위한 사회적 계획(social plan)을 제출하여 협의하거나 행정기관의 지도·감독을 받도록 규정하고 있다. 사회적 계획에 포함될 수 있는 구체적 조치로는 내·외부 전직, 새로운 사업의 창출, 직업훈련, 근로시간의 단축·조정과 해고자에 대한 금전적 보상조치 등이 열거되어 있다. 이러한 비교적 엄격한 규제 속에서 고용조정은 주로 근로시간의 단축과 재조직화, 고령자의 조기퇴직 등이 활용되고 있으며, 정부는 이에 대한 재정적인 지원을 하고 있다.

반면 우리 사회에서는 ‘정리해고는 최후의 수단으로서, 불가피한 경우에도 최소화해야 한다’는 제1기 노사정위원회의 합의에도 불구하고, 기업에서는 해고회피 노력을 등한시한 채 정리해고를 남용하는 사례가 빈발하고 있다. 노동조합 또한 정리해고제 철폐만을 고집하면서 고용조정에 대한 협의를 통한 규제를 하지 못한 채 사실상의 정리해고가 강행되는 경우가 많다. 고용조정 방식은 해고 이외에도 다양하게 존재할 수 있다. 노동시간 단축, 초과노동시간 축소, 조기퇴직제, 배치전환이나 타부서 지원, 타공장 진출, 계열사 파견, 유무급 휴직, 순환휴직제, 교육휴가, 임금 억제 등 여러 가지가 있다. 한편 최후의 수단으로서 해고가 불가피할 경우에도 정당한 절차와 해고자 선정 기준에 대한 강력한 협의를 이루어야 할 것이다.

넷째, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기(work sharing)는 비자발적 실업을 줄이고 고용을 유지·창출하기 위하여 일자리를 재분배함으로써 고통을 함께 분담하는 사회연대적인 적극적인 의의를 가지고 있다. 또한 노동시간의 단축에 따른 작업성과의 증대와 생

산 합리화를 야기하여 생산성을 증대하는 효과를 가지는 것으로 알려져 있다. 특히 노사관계의 개선과 노동자의 헌신성 증대는 경영의 효율성을 높일 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 그리고 대량 해고로 인한 사회적 비용을 줄일 수 있으며, 내수 확대의 요인으로 작용할 수 있다. 노동시간 단축의 이러한 적극적인 의의를 실현하기 위해서는 보다 현실적인 의제(agenda)형성이 필요하다. 예를 들어 ‘임금삭감 없는 노동시간 단축’은 현실성이 없을 뿐 아니라 노동시간 단축과 이를 통한 고용의 유지·창출의 정당성을 가로막는 결과를 가져올 가능성이 높다. 노동시간 단축에 따른 비용을 노사정이 함께 부담하는 방식 등 보다 유연한 사고가 요청된다.

다섯째, 우리나라의 연간 노동시간은 1997년 현재 취업자 기준 2,673시간, 피용자 기준 2,436시간에 이르고 있다. 프랑스가 1997년 현재 각각 1,655시간, 1,539시간에 이르고 있는 것에 비추어 무려 900~1,000시간 내외의 장시간 노동을 하고 있음을 알 수 있다. OECD국가 중에서 최장시간 노동국가라는 점에서 비단 실업 극복을 위한 목적이 아니라 하더라도 장시간 노동체제의 극복은 절실한 과제라고 할 수 있다. 이를 위해서는 법정 노동시간의 단축뿐만 아니라 실 노동시간의 단축을 위한 노력이 요구된다. 80년대 후반 이후 실노동시간은 단축되어 왔지만, 이는 1989년 근로기준법의 개정과 단체교섭을 통한 소정 노동시간의 단축에 의해 주도되어 왔다. 그러나 소정 노동시간의 단축은 임금 상승효과를 가져왔지만, 산업·특근 등 초과노동시간에 대한 규제는 사실상 부재하여, 노동조합이 노동시간 단축에 그다지 성과를 거두지 못하였다. 당면한 고실업과 고용 불안을 해소하기 위해서, 나아가 노동의 인간화를 실현하기 위해서 실노동시간의 단축을 위한 노력이 무엇보다 요청된다. 이를 위해서는 초과노동시간의 단축과 휴일·휴가의 사용 증대를 통한 연간 실노동시간의 단축을 이루어져야 한다. 이것이 일정

【프랑스】 프랑스의 최근 작업장 변화와 35시간 노동제의 의미

하게 이루어지지 않으면 법정 노동시간이 단축되더라도 연간 실 노동시간은 크게 단축되지 않을 것이다.

사회) 지정토론이 있었습니다. 플로어에 계신 분 중에 두 분 정도 질문을 받고 종합적으로 답변을 듣도록 하겠습니다.

질문 1) 로비양법은 임의규정인데 반해 오브리법은 강행규정입니다. 35시간으로의 법정근로시간의 단축은 노사교섭이 없어도 2000년이 되면 반드시 지켜야 합니다. 프랑스의 경우 대단히 강한 국가통제를 하고 있어 노사교섭이 반드시 필요한 것은 아닌 것 같은데 왜 유예기간동안 노사교섭을 하도록 했는지 듣고 싶습니다. 또한 프랑스는 노조조직률이 10%도 안되고 있는데, 왜 이런 상황에서 위임방식과 같은 애매모호한 방식을 취했는지도 듣고 싶습니다.

질문 2) 근로시간단축을 위해 기업의 사회보장비 부담분을 감축시켰는데 그에 따른 대체재원을 어떻게 마련하는지 궁금합니다. FO는 로비양법을 반대했는데, 그렇다면 노동시장 유연화의 전면반대가 FO의 기본방침인지, 아니면 다른 대안이 있어서인지 듣고 싶습니다.

오프레르) 첫 번째 질문은 주로 노조의 기본전략과 관련된 것이라고 생각합니다. 저희 FO는 현재 현업근로자와 은퇴자, 실업자 모두를 조직하고 있습니다. 따라서 어떤 특정 계층에 대한 터부는 없습니다. 최근 몇 년 동안 프랑스에서는 사회운동이라 부를 수 있는 다양한 형태의 운동들이 산발적으로 계속 추진되어 왔습니다. 그런데 솔직히 이러한 식의 운동들은 오히려 노조운동에 부정적이었다고 생각합니다. 그들은 단지 문제제기자로서의 역할에만 머물렀습니다. 특히, 일부 실업자조직은 기존 노조의 권위를 완전히 부정하는 방향으로 가고 있습니다. 그들은 프랑스 노조는 아무도 대표하

고 있지 않다고 비판하고 있습니다. 바로 자기들의 운동만이 노숙자, 불법체류자와 같은 사회의 주변적 부분들을 대변한다고 하고 있습니다. 바로 이러한 점들이 지금 현재 실업자동맹 이라든가 혹은 다른 사회운동세력들에 의해 대변되는 분위기입니다. 우리 FO나 다른 노조에서 볼 때, 단순히 비판하는 것만으로는 결코 충분하다고 할 수 없습니다. FO에서는 실업자들을 우리 조직내 부문으로 흡수하면서 새로운 발전방향을 모색하고 있습니다. 이런 노력들은 단순히 혼란이나 소요를 일으키는 대신 새로운 대안을 모색할 수 있다는 것을 보여주는 것입니다.

임금보전 문제에 대한 질문이 많이 나왔는데요, 임금보전문제를 단체교섭에 의해 해결하려는 노력들은 다분히 현실적, 정치적, 경제적 이유가 있습니다. 정치적인 정당으로부터 완전히 독립적인 우리 FO의 입장으로 볼 때, '우리가 무엇을 교섭해야하는가'가 핵심적인 문제입니다. FO의 입장은 분명합니다. 주당 35시간으로의 근로시간 단축과 완전한 임금보전입니다. 현행 주당 35시간 근로시간법이 연간 단위로 근로시간의 탄력적인 운영을 허용하고 있고 임금의 부분적인 보전만을 인정한다는 점에서 저희는 당연히 만족스럽지 못하게 생각합니다.

우리는 이 법안이 초기에 준비되고 확정되는 과정에서 이미 이 법안이 가지고 있는 부정적이고 의아한 측면들을 지적한 바 있습니다. 첫 번째 문제는 교섭의 수준입니다. 한국의 경우에서도 똑 같은 문제가 발생할 수 있다고 생각합니다. 한 근로자가 위임을 받아 사용자와 단독적으로 교섭을 하고 협약을 체결한다면 여러 문제가 발생할 수 있습니다. 바로 노조가 가진 방향이나 지침에서 벗어나 교섭이 진행될 수 있다는 것입니다. 따라서 위임이라는 제도에 대해 저희가 부정적인 평가를 하는 것입니다. 이런 상황 속에서 사용자는 자신이 원하는 근로자나 노조를 선택해 자신이 원하는 방식으로 교섭을 진행시킬 수 있고, 그런 경우에 부정적인 결과물을 낳게 될



【프랑스】 프랑스의 최근 작업장 변화와 35시간 노동제의 의미

것으로 우려됩니다. 우리 FO는 항상 전통적인 단체교섭방식을 통해 협약을 체결하는 것을 기본입장으로 하고 있습니다. 단지 최근 2, 3년 동안 교섭, 협약을 통한 체결이 어려웠던 몇 가지 부분에 대해서만 예외를 인정했습니다.

오브리법의 등장과 함께 새로운 교섭이 진행되면서 사용자들은 이미 존재해 있던 산업 수준에서의 단체협약을 부정하는 모습을 보였습니다. 이것은 무척 심각한 상황입니다. 저희는 50년 동안 중요한 산업에 있어 단체교섭을 통해 협약을 체결해왔습니다. 우리는 산업 수준에서 노사간의 자율적인 협약을 원하며 국가의 지나친 개입을 반대합니다.

정부의 재정문제와 임금보조문제는 벌써 10년~15년 전부터 발생했던 것입니다. 사회보장비 경감분과 관련해 정부가 임금보조는 완전히 하지 않으면서 사용자에게는 그런 혜택을 주었다는 데 문제의 근원이 있습니다. 이런 문제는 고용의 창출·유지와 사회보장기구의 운영과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있습니다. 바로 이런 점으로 비양법에서 나타났던 부정적인 측면이기도 합니다.

우리는 그렇다고 해서 기업수준에서의 기업협약이나 기업교섭을 반대하지는 않습니다. 단지 그런 기업협약의 내용이 가장 바람직한 것으로, 가장 좋은 근로조건을 담을 수 있는 것으로 바뀌어지기를 희망합니다.

우리는 최근 금속산업에서 산업수준의 단체교섭과 협약을 체결했는데 이것은 매우 중요하고 상징적인 일이었습니다. 교섭수준이 하부로 내려가는 상황적 압력 속에서 산업수준의 교섭을 유지했고 탄력적 근로시간제가 제한적으로만 운영될 수 있도록 했습니다. 기업수준에서 부정적 남용이나 과용이 발생할 수 있는 문제들을 되도록 억제하도록 했던 것입니다. 참고로 말씀드리자면, 프랑스에서는 산업수준에서의 단체협약이 조합원이든 아니든 산업근로자 모두에게 적용됩니다. 저희들의 기본적인 입장은 조합원이 아니더라도 더 많

은 노동자들에게 교섭권한을 위임받는 방법을 통해 그들을 교섭에 좀 더 적극적으로 참여하게 하고 이를 통해 노조의 조직력을 높이려고 하는 것입니다.

제정 당시 오브리법에 대해 호의적이었던 사람들은 아직도 협력적인 입장을 가지고 있습니다. 우리들의 입장은 그들과 다릅니다. 법은 존중하나 산별수준의 단체협약과 교섭을 통해 남용과 문제점들을 사전에 방지한다는 것이 저희들의 기본전략입니다. 흥미로운 점은 프랑스의 사용자단체인 CNPF가 법안이 준비되고 통과되는 과정에서 강력한 반대를 했었는데 현재로서는 이 법안에 대해 반대나 별다른 비판적인 입장을 표하고 있지 않다는 것입니다. 이는 연간 단위로 탄력적 근로시간을 도입함으로써 이제까지 사용자가 지불해 왔던 초과근로시간수당의 상당부분이 사라지게 되고 그것이 자신들의 이익이 된다는 것을 알고 있기 때문입니다.

기업차원에서 노조가 일정한 임금수준이나 근로시간을 정해놓고 그 이하로는 임금삭감이 발생하지 않도록 보정장치를 취하는 것이 바람직한가하는 것이 문제입니다. 하지만 그런 식으로 노조가 사전에 일정한 수준을 정해놓는 것이 노조의 역할이라고 보지는 않습니다. 노조나 조합원, 혹은 근로자들에게 임금삭감을 통해 고용창출과 유지가 가능하다고 말하는 것은 노조의 역할이 아니라고 생각합니다. 몇몇 기업들의 경우에는 그것이 가능할 수 있겠지만 이를 일반화시켜 모든 기업들이 그런 식의 접근법이나 논리를 사용하도록 하는 것은 반대합니다. 감사합니다.

사업장 수준의 고용조정과  
일본 노사관계의 변화

나카시마 다카마사(中島敬方)\*

---

\* 일본 連合 종합생활개발연구소 연구원

## 1. 일본의 고용정세의 현황

일본경제는 1990년대 들어 버블경기의 붕괴로 제로성장에 머물렀으나 95년에는 일시적으로 공공투자 등의 공적 수요 효과가 소비 및 설비투자를 축으로 하는 민간수요에까지 확산되어 실질경제성장율이 95년도 2.8%, 96년도 3.2%를 기록하는 등 완만한 회복세를 보여주고 있다.

그러나 일본정부가 재정균형에 집착한 대장성 관료들(우리나라의 재경부에 해당)의 말을 따라, 96년도 가을 이후 약 9조엔의 조세와 보험료 부담을 증가시킨데 이어 97년 4월에는 소비세를 인상시켰기(3% → 5%) 때문에 경기는 다시 심각한 침체상황에 빠져 97년도의 실질 경제성장율은 마이너스 0.7%를 기록하였다. 이는 1974년 제1차 오일쇼크 이후 23년만의 일로 전후 최악의 마이너스 성장이었다. 항목별 기여도를 보면, 97년도는 개인소비가 마이너스 0.7%, 주택투자가 마이너스 1.1%로 가계지출이 대폭 줄어, 내수전체로는 마이너스 2.2%가 되었다. 외수(외국수요)는 수입기여도가 5년만에 플러스가 되었고, 엔저(1달러당 120-30엔 전후)로 인해 수출기여도도 1.1%에 달해 외수 전체로는 1.5%가 되었다(<도표-1> 참조).

이러한 혼란의 와중에 일본국채와 금융기관, 개별기업에 대한 신용도가 계속 하락하여 무디스사 등 미국의 신용등급기관들이 일본에 대한 신용등급을 하향조정 했고, 그로 인해 자금조달이 곤란한 일본경제는 한층 어렵게 되었다. 97년 여름에는 준대형 증권회사인 산요(三洋)증권, 가을에는 대형도시은행인 홋카이도우다꾸쇼꾸(北海道拓殖)은행이 파산했고, 98년 봄에는 대형증권회사인 야마이치(山

<도표-1> 국민소득통계속보

1~3월 기간(속보)의 실질국내총생산은 전기대비 1.3% 감소(연율 5.3% 감소)  
(계절조정치, 전기대비 %, ( )안은 기여도)

	'96	'97	'97.1~3	4~6	7~9	10~12	'98.1~3
실질국내총지출(GDP)	3.2	▲ 0.7	2.0	▲ 2.8	0.8	▲ 0.4	▲ 1.3
국내수요	( 3.5)	(▲ 2.2)	( 1.9)	(▲ 3.8)	( 0.9)	(▲ 0.9)	(▲ 1.0)
재화,서비스의 순수출	(▲ 0.4)	( 1.5)	( 0.1)	( 1.0)	(▲ 0.1)	( 0.6)	(▲ 0.4)
명목국내총지출	2.8	0.3	2.3	▲ 2.1	1.1	▲ 0.7	▲ 0.3

주 : 1990년 기준

출처 : 「주요경제지표의 최근동향」(경제기획청 '98년 9월)

一)증권, 여름에는 전통의 商事회사인 오우꾸라(大倉)상사, 복사기 메이커인 밋따(三田)공업 등이 실질적으로 파산했다. 일본을 엄습한 기업파탄·고용붕괴의 위협은 현재도 여전히 지속되고 있다. 거기에 일본장기신용은행 및 대형도시은행들을 둘러싼 대응과 스스로의 방위를 위해 대출을 기피하는 은행으로 인해 대형건설회사에까지 여파가 확산될 위험에 처해 있다.

기업경영을 둘러싼 위기감의 고조는 고용 면에서 감량(restructuring)의 필요성을 경영자에게 절감시킴으로써, 신규채용 억제 등으로 인한 청년층실업자, 교활한 밀어내기 술책인 희망퇴직자의 모집 등으로 인한 중고년층 화이트칼라실업자 등 전에 없이 많은 실업자를 만들어냈다(<도표-2> 참조). 완전실업률은 97년 6-8월에 다소 개선경향을 보였지만, 그후 점차 악화되어 98년 2월 3.59%, 3월 3.87%, 4월 4.13% 등 연이어 사상최악을 경신해 갔으며 6월에는 4.3%에 이르렀다. 이 최악의 실업률은 7월에는 일단 4.1%로 다소 내려갔지만, 8월에는 다시 4.3%로 악화되었다.

그 결과, 실업자는 300만 명에 육박하고 있고, 연령별로 보면 중고령 층에서 급격하게 실업률이 증가하고 있다. 이직이유별로는 자발적 이직자가 전년대비 7만 명이 증가한데 비해, 비자발적 이직자

는 35만 명이나 증가하는 이례적인 상황에 처해있다.(98년 7월) 이들 지표는 최근의 실업률이 단지 그 수준뿐 아니라 질적으로도 심각한 상황에 놓여있다는 것을 보여주고 있다(<도표-3> 참조).

산업별 고용자수 동향을 보면, 公共工事의 억제, 주택건설의 하락으로 인해 대폭감원이 염려되었던 건설업에서는 전년대비로 15만 명 정도 감소하였지만, 98년 4월에는 마이너스 2만 명이 되어 재정개혁법안의 수정 및 공공사업의 부활로 감소가 억제되는 경향이 나타나고 있다. 한편 제조업에서는 97년 6월이래 마이너스가 지속되고 있고, 98년 들어와 그 폭이 매일 확대되어 4월에는 마이너스 58만 명에 이르렀다. 이렇게 줄어든 인원들의 수용처가 되고 있는 도소매업, 서비스업에서는 고용자수가 계속 증가하고 있다. 고용정세의 악화는 국제경쟁에 직면해 있는 제조업에서 한결 심각한 상황이다(<도표-4> 참조).

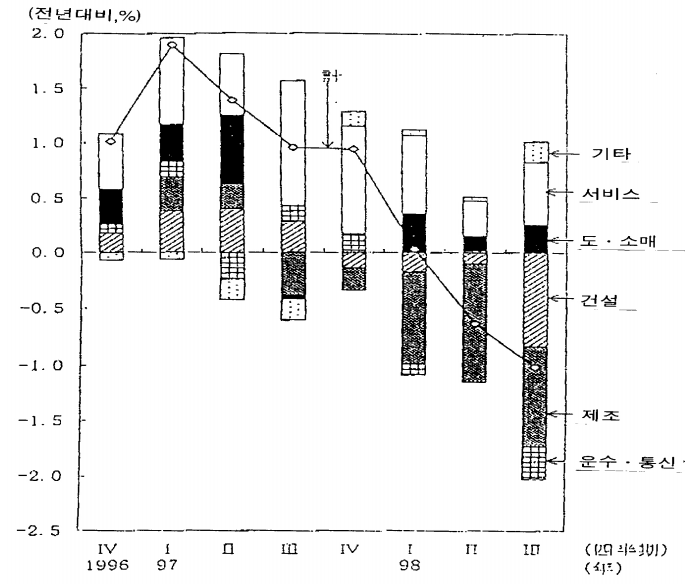
<도표> 평성불황하의 고용조정

会社名	89年~93年		93年~97年		97年~98年		73年~78年		78年~83年	
	増減(人)	増減(%)	増減(人)	増減(%)	増減(人)	増減(%)	増減(人)	増減(%)	増減(人)	増減(%)
オーヤマ	249	14.4	-634	-32.0	-577	-29.1	-1216	-47.6	299	22.3
日立精機	119	10.2	-357	-27.8	-367	-28.6	-631	-30.5	-107	-7.4
牧野フライス	224	24.2	-298	-25.9	-264	-23.0	7	1.1	119	18.9
沖電氣	-431	-3.2	-2544	-19.5	-2853	-21.9	4	0.0	-1946	-13.7
日本航空	1100	5.3	-2945	-13.4	-4128	-18.8	2881	16.5	1535	7.6
住友金属工業	953	4.5	-6601	-29.9	-8563	-38.8	-504	-1.6	-729	-2.4
NKK	-927	-3.9	-6781	-29.6	-7329	-31.9	-538	-1.3	-4777	-12.1
新日本製鐵	-21870	-37.6	-11789	-32.5	-13756	-37.9	-4267	-5.3	-6991	-9.2
鐘紡	25	0.3	-4585	-50.3	-4950	-54.3	-14225	-67.5	-351	-5.1
日精紡	94	1.5	-1392	-21.3	-1435	-22.0	-3581	-36.7	224	3.6
石川島播磨重工業	924	6.0	-2200	-13.5	-2699	-16.6	-2471	-6.7	-7528	-22.0
ミノルタ	255	3.9	-2258	-33.1	-2226	-32.6	366	7.8	1073	21.2
CSK	2088	34.1	-3819	-44.1	-3614	-44.0	-	-	-	-
メイテック	985	26.5	-506	-10.8	336	7.2	-	-	-	-
アイネス	434	26.6	-889	-43.0	-915	-44.3	-	-	-	-
日立製作所	5009	6.5	-8359	-10.3	-10328	-12.7	-15128	-17.6	4095	5.8
バイオニア	1930	26.6	-1836	-20.0	-2023	-22.0	502	9.6	1388	24.3
日本ビクター	1464	11.2	-2020	-13.9	-2513	-17.3	-1377	-16.0	3666	50.8
N T T	-46706	-16.9	-47461	-20.6	-84571	-36.8	-	-	-	-
コマツ	-563	-3.7	-2363	-16.0	-2929	-19.8	287	1.7	-300	-1.7
日立造船	1676	37.3	-2039	-33.0	-1960	-31.8	-2923	-11.9	-4341	-20.1

【일본】 사업장 수준의 고용조정과 일본 노사관계의 변화 55



<도표-4> 고용자수



노동성이 7월 발표한 노동경제동향조사에 따르면, 고용조정을 실시한 사업소의 비율이 작년말 21%에서 25%(1-3월 분기실적)로 증가하였고, 4-6월에는 28%(실시예정)로 분기마다 상승하고 있다. 고용조정을 실시하는 방법은 잔업규제가 가장 많고, 이어서 배치전환의 비율이 높다. 또한 고용조정조성금 지정업종 신청이 급증하고 있는데, 6월 이후 26개 업종이 지정업종에 추가되어 9월 1일 현재 97개 업종, 76,063사업소, 대상노동자수, 1,564,145명이 지정을 받고

<도표-5> 고용조정 방법별 실시사업소 비율

時 期、産 業 種 別	計	雇 用 調 整 率 (%)	雇 用 調 整 の 方 法 (M. A.)										特 別 な 措 置 は と ら な い (M. A.)			
			休 業 日 目 的 の 活 動、依 存 反 目 加	休 業 日 目 的 の 活 動、依 存 反 目 加	休 業 日 目 的 の 活 動、依 存 反 目 加	休 業 日 目 的 の 活 動、依 存 反 目 加	休 業 日 目 的 の 活 動、依 存 反 目 加	休 業 日 目 的 の 活 動、依 存 反 目 加	休 業 日 目 的 の 活 動、依 存 反 目 加	休 業 日 目 的 の 活 動、依 存 反 目 加	休 業 日 目 的 の 活 動、依 存 反 目 加	休 業 日 目 的 の 活 動、依 存 反 目 加	休 業 日 目 的 の 活 動、依 存 反 目 加	小 計	特 別 な 措 置 は と ら な い	特 別 な 措 置 は と ら な い
9 年 7 月 末 現 状	項 産 産 業 計	100	19	10	4	1	3	7	5	0	1	81	7	3	1	3
	建 設 業	100	18	7	4	1	5	5	3	0	2	82	13	5	2	7
	製 造 業	100	22	12	4	1	4	9	7	0	1	78	6	3	1	3
	卸 賣 業	100	16	8	5	1	2	6	3	1	1	84	10	7	1	3
	批 發 業	100	26	13	3	1	4	10	9	1	1	74	7	2	1	4
	運 送 業	100	24	15	4	2	5	9	8	-	1	76	4	1	1	3
	通 信 業	100	15	6	4	0	2	5	5	-	1	85	11	6	2	3
	娯 楽 業	100	15	9	2	1	3	5	1	-	1	85	2	1	1	-
	ホ テ ル 業	100	16	8	4	1	3	4	3	0	1	84	7	3	2	3
	ナ ー ビ ス 業	100	16	8	4	1	3	4	3	0	1	84	7	3	2	3
9 年 10 月 末 現 状	項 産 産 業 計	100	21	11	3	2	5	6	5	1	2	79	7	2	2	4
	建 設 業	100	25	9	4	3	6	4	5	1	3	75	13	4	3	8
	製 造 業	100	24	14	3	2	6	8	6	1	1	76	6	2	1	4
	卸 賣 業	100	18	8	5	2	4	4	2	2	2	82	8	3	2	4
	批 發 業	100	25	13	2	1	6	10	8	1	2	75	8	2	2	6
	運 送 業	100	26	18	3	2	7	9	8	0	1	74	5	1	0	3
	通 信 業	100	18	7	5	1	3	5	4	-	3	83	9	3	3	5
	娯 楽 業	100	15	7	1	1	3	4	2	0	2	85	3	1	2	0
	ホ テ ル 業	100	17	9	3	2	4	4	2	1	1	83	6	2	2	3
	ナ ー ビ ス 業	100	17	9	3	2	4	4	2	1	1	83	6	2	2	3
10 年 1 月 末 現 状	項 産 産 業 計	100	25	13	4	4	6	8	5	1	2	75	9	2	3	5
	建 設 業	100	26	10	5	5	6	6	4	1	5	74	12	3	4	7
	製 造 業	100	31	18	4	5	7	10	7	1	2	69	10	3	3	6
	卸 賣 業	100	26	10	5	6	6	7	1	2	3	74	9	3	3	3
	批 發 業	100	31	17	4	4	7	12	11	1	3	69	9	3	4	6
	運 送 業	100	32	23	3	5	7	11	7	1	1	68	10	2	2	7
	通 信 業	100	15	6	4	3	4	5	3	-	2	85	10	1	4	5
	娯 楽 業	100	20	8	3	2	4	7	4	-	3	80	5	2	3	1
	ホ テ ル 業	100	20	10	2	4	5	5	2	0	2	80	8	2	3	4
	ナ ー ビ ス 業	100	20	10	2	4	5	5	2	0	2	80	8	2	3	4
10 年 4 月 末 現 状	項 産 産 業 計	100	28	15	5	4	7	9	6	1	2	72	11	4	4	8
	建 設 業	100	32	14	8	5	7	6	5	2	5	68	17	4	4	12
	製 造 業	100	34	21	6	5	8	12	8	1	2	66	13	5	3	5
	卸 賣 業	100	26	11	4	2	9	7	1	2	3	74	10	5	3	4
	批 發 業	100	35	19	4	5	8	13	12	1	3	65	15	5	5	9
	運 送 業	100	38	25	8	6	8	13	9	1	1	62	13	5	2	9
	通 信 業	100	16	8	4	1	5	6	4	-	2	84	10	2	5	5
	娯 楽 業	100	20	10	3	2	5	8	4	-	2	80	7	2	4	1
	ホ テ ル 業	100	19	11	2	2	5	6	1	0	1	81	9	2	4	3
	ナ ー ビ ス 業	100	19	11	2	2	5	6	1	0	1	81	9	2	4	3

있다(<도표-5> 참조).



## 2. 일본적 고용보장시스템의 설계

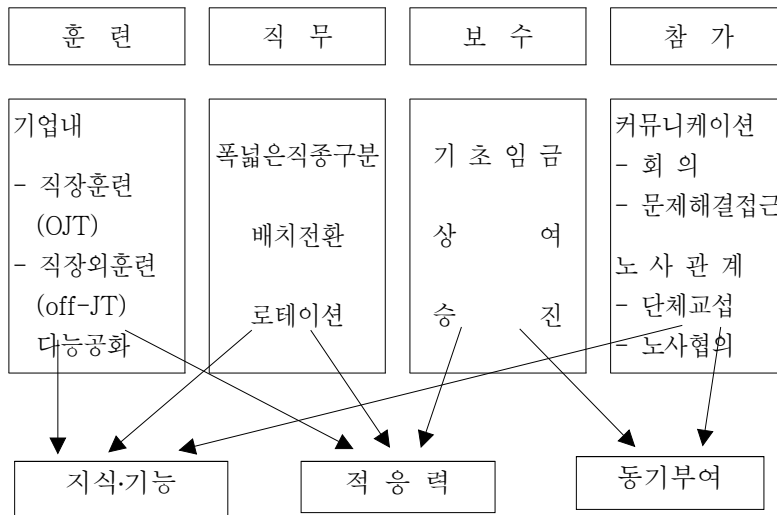
이렇게 심각한 경제환경, 고용정세의 악화는 종래의 일본적 고용시스템의 한계를 보여주는 것이 아닌가라는 논의가 국내외적으로 급속히 많아지고 있다. 이전에 일본의 인적자원관리시스템의 특징으로서 보통 언급되던 것은, 70년 OECD 대일조사보고 등에서 분석·지적되었던 ‘연공적 임금처우’, ‘종신고용제’, ‘기업별조합’ 등 이른바 三種의 神器였다<sup>1)</sup>(종신고용이라는 표현은 실태를 반영한 정확한 용어가 아니기 때문에 장기안정고용이라고 해야 한다는 논의도 있지만, 본 보고에서는 상징적 의미로 종신고용이라는 용어를 사용하기로 한다).

이 세 가지 중 연공적 임금처우와 종신고용제는 국제적인 대경쟁시대에 살아남기 위한 인건비 코스트의 경쟁력 측면에서 장애가 되기 때문에 일부 경영자들 사이에서는 그것들이 바로 目前의 적이라는 논의가 강력히 제기되고 있다. 그러나 이들 제도가 일본 대기업 가운데 확산·정착되어 온 과정에는 원래 합리적인 선택의 이유가 있다. 즉, 일본의 고도성장기를 지탱해 온 이들 시스템은 상호간의 밀접한 관련작용을 통해 기업의 생산·업적확대와 근로자개인의 노동조건·생활향상을 동일선상에 놓고, 기업에 대한 귀속의식을 높이고 생산성 및 품질향상에 효과적으로 기능해 왔다. 그것이 기업업적과 개인 생활개선의 양립을 가져오고, 중장기적 관계에서 합리적 거래가 성립하게 되었다(<도표-6> 참조).

---

1) 3종의 신기는 원래 일본의 신화에서 유래하는 것으로 태양신인 아미테라스오오까미가 손자인 니니기노미코또에게 미즈노호국(일본)을 다스리라고 하며 주었다는 구설, 거울, 검을 말한다. 이 용어는 일본사회의 여러 현상을 가리키는데 자주 활용되고 있다(역자 주).

<도표-6> 일본형 인적자원관리와 노사관계



출처 : 島田晴雄 『對米進出日系企業の研究』(日經連, 1991)

그러나 오일 쇼크 이후 일본경제가 고도성장에서 中低성장으로 이행함에 따라 일본 근로자의 기업귀속의식도 상대적으로 저하하였다. 각종 국제비교조사결과를 봐도, 신흥공업국이나 아세안국가보다 뒤쳐지게 되었다. (이 무렵 동아시아국가들은 기적적인 고도성장을 기록하며 대폭적인 생활개선을 이룩하고 있었다.) 기업성장율의 둔화와 함께 근로관 및 기업귀속의식도 개인격차가 커지게 되고, 종래의 연공적 임금처우와 종신고용제도를 그대로 유지하는 것은 성과배분의 公平感의 변화와도 관련해 곤란하게 되었다.

거기에서 ‘연공적 임금처우’는 ‘성과업적형 임금처우’로 ‘종신고용제도’는 ‘시장대응형 고용제도(고용의 탄력화)’로 변혁해 가야 하는 것이 글로벌화라는 논의가 나오게 되었다. 그러나 지금부터 새로운

고용계약을 체결하는 것이라면 교섭테이블에 올리는 것쯤은 생각할 수 있다고 해도, 이미 일본적 고용시스템 하에서 고용되어 온 중고년층에게 일방적으로 제도변경을 강요하는 것은 불공정하다. 단계적으로, 그것도 이해할 수 있고 납득할 수 있는 범위 내에서 수정해 나가는 방법이 요망된다.

일본의 중고년층은 임금면에서 말한다면, 연공형 임금치우 하에서 젊은 시기를 저임금으로 일해 왔고, 고용면에서 말하면 종신고용제도하에서 회사와 종업원은 운명공동체라고 믿고 QC활동과 개선활동에 적극적으로 참여해 왔다. 그런데 이 모든 것을 일거에 뒤집는 것은 결코 형평이라고 말할 수 없다. 명시적인 계약이 있지는 않았다고 해도, 사실상 이제까지 키워왔던 신뢰관계를 짓밟는 것이다.

그런데 일본의 종신고용제도는 노동법 어디에도 직접적 근거를 갖고 있는 것은 아니다. 일본에서의 고용분쟁·노사관계의 사건들이 판례로서 축적되어 법적 효력을 갖는 원칙이 된 것이다. 즉 일본의 노동법 어디에도 ‘일방적으로 해고해서는 안 된다’라든가 ‘종신고용을 하지 않으면 안 된다’는 식으로 규정되어 있는 곳은 없다. 오히려 조문에는 일본이 전후 법체계의 민주화·정비의 교본이 되었던 미국의 영향을 받아서, 노동자측에 ‘퇴직의 자유’를 인정하는 동시에 사용자측에도 ‘해고의 자유’가 보장되어 있다. 민법상으로는 고용계약당사자 어느 편이나 해약을 요구할 수 있고, 그러한 요구 이후 2주가 지나면 해약이 성립하게 되어 있다.(제 627조) 그것을 노동기준법에서는 해고자 재취직활동의 편의를 고려해 최소한 30일 이전에 예고하도록 하고, 만약 그 일수를 단축하게 되면, 그 만큼의 임금지불을 의무로 하고 있다.(제 20조)

그 때문에 당시 종업원측으로서는 노동협약에 해고에 관한 협의·동의조항을 삽입하는 것이 해고를 규제하는 유일한 수단이었

다. 그러나 패전후 일본의 노동시장은 실업자가 넘쳐나고 있었고, 고용상실은 바로 생활수단 자체의 붕괴로 연결되는 커다란 문제가 있었기 때문에 경영자측의 자의에 맡기는 것은 사회적 불공평이라는 판단이 하급재판소의 판례에 등장하게 되었다. 이 고용계약을 둘러싼 자유주의와 사회적 공정확립 간의 밸런스 문제는 당초에는 판례에서 일진일퇴를 거듭했지만, 50년대 중반까지는 헌법에 정해진 노동권(제27조)과 민법의 권리남용제한(제1조 3항)의 규정을 근거로 ‘정당한 이유 없는 해고’와 ‘사회통념상 인정되지 않는 해고’는 경영자에 의한 ‘해고권의 남용’이며 무효라는 원칙(법리)이 생겨났다.

이러한 해고권 남용에 해당하는 것이 어떤 것인지는 재판관의 판단에 맡겨 운용되어 왔다. 그 동안에 기업의 고용조정패턴이 모색되어 합법적인 대응범위로서 ‘잔업규제 --> 중도채용정지 --> 비정규종업원(임시공, 파트타이머)과의 계약단절 --> 배치전환, 出向의 추진 --> 신규종업원의 채용중지 --. 일시휴업·歸休의 실시’ 등의 수순이 확립되었다. 즉 경영자에 대해 해고와 관련해 권한을 크게 제약하는 대신에 고용관계의 지속을 위해 인사권에 대해서는 상당한 재량권을 폭넓게 인정했다. 그럼에도 대처하기 힘들어 고용자수의 감량을 필요로 하는 경우에는 희망퇴직자의 모집이라는 형태로 퇴직금의 추가와 재취직알선 등을 교환조건으로 하여 조정이 이루어지게 되었다.

이러한 수순을 밟는 고용조정은 비교적 규모가 큰 대기업·중견기업에서는 어느 정도 패턴화가 되어 왔지만, 규모가 작은 중소기업에서는 자체적 한계로 인해 일거에 상당히 심각한 조치를 취하지 않을 수 없는 경우도 적지 않았다. 대기업·중소기업을 막론하고 일본경제 전체가 고용조정의 폭풍에 휘말리게 된 것은 70년대 오일쇼크 시기였다.

이 시기에 사업부진으로 종업원을 정리해고 하는 경우, 어떤 절차가 필요한가 하는데 대한 문제로 재판에서 서로 다투는 사례가 급증하였다. 그 결과 80년대 초반에는 정리해고가 유효한 것이 되기 위해서는 다음 네 가지 요건을 만족시킬 필요가 있다는 원칙(정리해고규제의 법리)이 확립되었다.

- ① 경영상황에 대해 인원삭감 조치의 필요성이 객관적으로 인정될 것
- ② 인원삭감조치로서 정리해고를 회피하기 위해 충분히 노력한 이후일 것
- ③ 정리해고의 대상자 선정에서 합리적이고 공정한 기준이 있을 것
- ④ 정리해고의 내용에 대해 노동조합 및 종업원에게 적절한 설명·협의를 기울일 것

이들 네 가지 요건을 만족시키지 않는 정리해고는 앞서 언급한 해고권의 남용에 해당되는 것으로 효력이 부정되고, 경영자에게는 계속해서 임금을 지불할 의무가 존속하게 된다.

### 3. 최근의 경영자측의 동향

오일쇼크 이후 약 20년이 지나 다시 일본은 기업파산의 격랑에 흔들리고 있다. 기업도산 건수는 98년 8월 현재 15개월 연속해서 前年 同月을 상회하고 있고, 부채금액도 유례없을 정도의 거액이 되고 있다. 공공사업의 발주 등을 배경으로 건설업의 도산은 일단 더 이상 악화되는 상황은 모면하고 있지만, 아시아경제의 혼란으로

인해 수출환경이 악화된 제조업의 도산은 전년 대비 3할 이상 증가해, 8월에는 전후 최악인 1534건, 부채총액은 1조 62억엔에 이르렀다. 이 경향은 금융기관의 자금력부족으로 인한 '신용경색'이 확산되는 가운데, 더욱 과급될 위험이 있다(<도표 7> 참조).

<도표-7> 기업도산 상황

	'96	'97	'98. 1~3	4~6	'98. 5	6	7
은행거래정치 처분자 건수	10,943	12,631	3,379	3,750	1,356	1,156	1,224
전년대비(%)	1.7	15.4	20.9	28.9	37.2	22.8	28.4
부채금액 (억円)	27,527	34,452	9,821	11,224	3,493	2,998	3,642

	'96	'97	'98. 1~3	4~6	'98. 5	6	7
기업도산건수	15,030	17,496	4,866	5,296	1,819	1,736	1,673
전년대비(%)	▲ 0.8	16.4	26.9	29.2	36.6	29.9	28.5
부채금액 (억円)	92,594	145,236	33,192	30,361	8,116	13,221	8,880
피해자수(人)	114,039	154,470	47,645	51,966	18,315	15,628	16,979

주 : 조사대상은 전국은행협회 연합회 : 자본금 100만엔이상의 법인, 동경상공리서치 : 부채 1,000만엔이상 (개별기업도 포함).

출처 : 도표-1과 같음.

이러한 상황을 두고 일본 국내외의 많은 경영자와 전문가가 “더 이상 일본적인 지역규칙(local rule)하에서 경영을 해서는 안 된다. 지금부터는 글로벌 스탠다드(global standard)에 따라 운영해 갈 필요가 있다”며 종래의 일본적 경영스타일을 버리고 미국적 경영스타일을 채택할 필요가 있다고 주장하고 있다. 그 주장에는 주주에 대한 배당보다도 종업원을 중시해 온 임금처우제도와 종신고용제도를 폐지하고 미국처럼 주주배당으로 이익배분을 하고, 종업원을 탄력적으로 레이오프(lay-off)할 수 있도록 바뀌어야 한다는 논의가 함축되어 있다. 글로벌 스탠다드라는 것은 런던대학 도어(R. Dore)교수

의 지적에 따르면 일본식 영어 같지만, 최근 일본에는 ‘글로벌=미국류’로서 미국적 경영의 좋은 부분만을 채택하고자 하는 움직임이 두드러지고 있다. (단 미국에도 고용을 존중하는 ‘엑셀런트 컴퍼니(excellent company)’가 드물지는 않다)

한편, 올해 8월 일본에서 가장 고용이 안정된 우량기업인 도요타의 장기社債에 대해서 미국의 무디스사가 신용등급하락을 공표했는데, 그 이유로 열거한 것이 “同社에서는 아직 종신고용제도를 유지하고 있고, 그것이 경영합리화를 늦출 위험이 있다”라는 매우 놀랄 만한 것이었다. 이에 대해 도요타 부사장인 야마모토(山本幸助)씨는 “정말 이해할 수 없는 이상한 얘기”라고 반발하며 “종신고용은 회사에 대한 충성심을 높이는 것이다. 더구나 도요타 내에서는 인사가 유연하게 운용되고 있고 이를 위해 사내교육도 확실히 하고 있다. 합리화는 지체된다는 것은 정말 이상한 얘기”라고 분개하고 있다.

또한 일본의 전기업계도 대표적인 히다찌를 비롯해 각사 모두 적자결산이라는 곤경에 처해 있지만, 그래도 필사적인 노력으로 고용을 유지하고 있는 것과 관련해 미국의 경제연구소 밀켄 인스티튜트의 D. 스트라세임소장은 “이런 상태에도 불구하고 일본의 전기메이커들은 국내고용에 손을 대지 않고 설비투자의 억제와 해외거점의 폐쇄를 단행하였다. 이것은 수익성을 경시하고 주주이익을 훼손하는 것이다”라고 비판하고 있다.

이를 전한 일본경제신문의 LA지국주재원도 그런 주장에 동조하여 “기업지배구조(corporate governance)의 존재방식이 국가에 따라 다른 것은 당연하지만, 경영자가 주주의 이익을 위해 전력을 다하고, 성장전략을 만들어 낼 수 없다면 물러나는 것이 국제적인 룰”이라고, 마치 기업의 목적은 ‘수익성’과 ‘효율성’에만 있는 듯이 편향된 주장을 하고 있다. (이 주재원은 기업경영의 목적에 그밖에

도 ‘사회성’과 ‘인간성’이 포함되어 있다는 것을 미국경제의 열풍에 휘말려 잊어 버렸던 지도 모른다.)

이러한 해외에서의 비판에 대해 미쯔비시중공업의 회장인 아이카와(相川賢太郎)씨도 “종업원의 고용유지를 첫 번째로 생각해 종업원의 충성심을 높이는 것이 당사의 경쟁력의 원천이다. 그리고 고객을 소중히 하게 되면 수익은 저절로 향상된다. ROE개선은 그 결과지 목표는 아니다. 주주는 중요하지만, 종업원, 고객을 소중히 한 결과로서 주주에 보답해 가는 것이 기본이라고 생각한다. 이 방침이 마음에 들지 않는다면, 당사의 주주가 되어주지 않아도 상관 없다.”고 발언해 외국인기자들과 투자가들의 반발을 샀다.

확실히 기업경영자와 경영학자, 저널리스트들 사이에는 ‘일본적 경영의 종언’을 떠드는 사람이 적지 않다. 또한 노동조합측에도 드디어 노사대결의 시대가 다시 도래했다고 떠들며 고색창연한 논의를 되풀이하는 사람들이 있다. 노사가 이해를 공유하는 같은 배에 탄 승무원이라는 생각을 부정하고 서로 이해를 같이 할 수 없는 적대관계로 돌아가려고 하는 움직임이다. 이런 사람들은 ‘안정적 고용’에서 ‘고용유동화’라는 시대로의 교체가 자신들이 활약할 場을 열어줄 것으로 생각하며 책, 신문, 잡지를 팔 기회라고 여기고 있는 것은 아닐까. 거기에는 실제로 각자의 직장에서 앞날의 불안과 싸우며 열심히 일하고, ‘기업발전과 자기장래’의 양립을 믿으며 열심히 노력하고 있는 노동자의 관점이 빠져 있다. 현실에 대해 책임을 지지 않는 무책임한 발상이다. 여태까지 대결의 논리는 결코 창조적인 미래를 만들어내지 못했다.

그러나 앞서 소개했던 몇 가지의 예처럼, 많은 경영자들은 지금도 아직 기업과 종업원의 상호신뢰관계야말로 높은 생산성과 품질을 낳는 원동력이라는 신념을 갖고 있다. 닛케이렌(日經連)이 실시한 경영자 앙케이트의 결과에서도 생산현장 및 스태프의 중심이 되는



기간요원에 대해서는 이후로도 종신고용제도를 계속해 나가겠다는 회답이 대부분을 차지하고 있다. 이른바 연공임금제도의 수정에 대한 적극적 자세와 달리, 고용면에서는 종신고용제도를 버려 기업수익을 확보하고자 하는 논의는 현시점에서 결코 일본경제계의 주류를 차지하고 있지 않다.

인적자원관리의 영역에서 일본을 대표하는 경영자단체인 닛케이렌은 매년 여름 회원기업의 최고경영자를 소집해 세미나를 개최하고 있다. 올해도 8월에 제30회 최고경영자세미나가 개최되었는데, 네모또(根本) 닛케이렌 회장은 冒頭인사에서 다음과 같이 말하고 있다.

“일본경제의 현황은 디플레이션 소용돌이의 갈림길에 있으며, 마이너스성장이라는 사태에 빠져 있다. 실업률은 4%를 넘었고, ‘저성장’, ‘고실업’, ‘재정적자’라는 3중고가 진행되고 있다. 이 배경에는 ① 경제의 글로벌화, 대경쟁(megacompetition)의 심화 ② 정보통신혁명의 도래 ③ 세계인구의 팽창에 따른 영향 ④ (일본사회의) 고령화 및 少子化(자식을 적게 낳는 것 --- 역자)라는 요인이 있다. 그 중에서도 특히 명심해야 될 점은 시장주의와 정보통신혁명이 갖는 그림자의 부분, 즉 인간소외의 문제를 어떻게 극복해 갈까 하는 점이다. 시장만능주의의 폐해를 피하기 위해 시장, 도덕, 질서를 삼위일체화 하려는 의지가 중요하다. (중략) 고용·실업대책으로서 사회적인 고용창출과 재취직을 용이하게 하는 고용능력(employability) 향상을 위한 직업교육인프라의 정비가 필요하다. 또한 우리들 자신도 새로운 업무를 만드는 것이 경영자의 책무라는 점을 명심해 더욱 노력할 필요가 있다. 노사가 협조해 제3의 길을 지향하는 ‘역동적이며 덕이 있는 국가’ 만들기에 노력해 나가고 싶다.

또한 이런 네모또 회장의 인사를 이어받아 오꾸다 고용특별위원회위원장(도요타사장)도 집중토론시간에 “고용확보는 경영자의 최

대책무다. 그러나 최근에는 개별기업이 회사자산을 사용해 사내실업자를 떠 안고 있는 것이 한계에 다다르고 있다. 이후에는 일본적 장점이라고 할 수 있는 종신고용제의 기본은 지켜나가면서 매끄러운 노동이동 등과 같은 구미의 뛰어난 면도 배워갈 필요가 있을 것이다. 이제부터 기업은 종신고용과 유동적 노동력을 적절한 비율로 확보하고, 일하는 사람이 다양한 노동방식을 선택할 수 있으며, 기업에 억지로 구속되지 않도록 하는 환경을 만들 필요가 있다.”고 발언하고 있다.

이러한 견해가 재계수준에서의 일반원칙론에 머물지 않고 개별기업에서 실천되어 가기 위해서는 개별기업 내에서 사업소수준의 노사관계가 유효하게 기능할 필요가 있다. 그러한 관점에서 노동조합의 감시와 경영참가(감시)가 더욱 중요한 일이 되고 있다.

#### 4. 노동조합측의 대응자세

물론 현재 고용환경의 악화에 대해 노동조합이 가만히 침묵하고 있는 것은 아니다. 내셔널센터인 렌고(連合)는 닛케이렌과 공동으로 정부에 대해 고용창출 요구를 제출하였으며 노사정으로 구성되는 고용대책회의의 설치를 호소한 바 있다. 그러나 사사모리(笹林)사무국장은 고용방위를 위한 대결에서 더욱 중요한 것은 구성조직의 개별적 대응들을 축적하는 일이라고 하며 “지금 조합원들이 진심으로 생각해야 할 일은, 특히 대규모조합은 구조조정의 제안을 받았다고 해도, 이전의 불황의 시기와 동일한 인식으로 직장을 떠나는 사람의 희생 위에 남아있는 조합원의 노동조건을 지킨다는 자세로 조합해서는 곤란하다는 것”이라고 강조하고 있다. 이것은 개별사업소에서 고용보장을 위해 노사간의 규칙을 구축할 것을 호소한 것이다.

일전에 도산이 결정된 오키라상사의 노동조합위원장을 면담할 기회가 있었다. 同社에서는 노조간부가 매년 교체되고 있어 노사간의 대화규칙이나 조합원에 대한 정보제공이 불충분했다는 인상이 강했다. 조합간부는 항상 취임 1년차의 신인들이었으며 상부단체에도 전혀 가맹하고 있지 않아서(당연히 렌고에도 미가맹) 경영정보에 기초해 경영자와 대등하게 논의를 한다던가 경영계획을 체크하는 등의 활동을 할 수 없었다. 그리고 노동조건교섭뿐 아니라 희망퇴직자모집에서조차도 회사의 제시조건 그대로 충분한 논의도 없이 받아들여 왔다. 즉 추가퇴직금을 요구한 적도 없고 기업성과가 나쁠 때는 구조조정(희망퇴직모집)도 어쩔 수 없다는 식으로 상당히 안이하게 타협을 해 버렸다. 그런 가운데 서서히 기업의 일체감이 나 노사신뢰가 손상되게 되었다. 그리고 이제는 “종업원 전원이 구조조정의 대상이 되 버렸지만, 현재의 구조조정은 어떤 기업에서도 일어나는 일로 한탄해도 소용없다”는 식으로 체념한 투로 말하고 있다. 거듭 반복해서 말하지만, 고용·합리화문제에 대한 대책으로는 일상적으로 경영문제를 체크해 가는 것이 중요하다. 켄센(ケンセン)동맹 산하조직에서는 작년 7월부터 금년 6월 사이에 고용조정 조성금의 신청건수가 93건이 되어 전년도에 비해 4.2배나 증가하였다. 도산, 기업폐쇄, 희망퇴직 등의 합리화사안도 작년의 93건에서 107건으로 14건 증가하였다. 켄센동맹은 “합리화문제는 본부중앙집행위원회의 승인안건이며, 도산, 기업폐쇄와 같은 심각한 사안의 경우 본부와 각 단위조합이 연대하여 경영측과 단체교섭을 하며 노동채권 확보를 위해 교섭하고 있다.”고 설명한다. 또한 켄킨(ケンキン)연합에서는 고용문제에 대해 臨戰체제를 구축하고 회장 스스로 진두지휘에 나서 고용대책위원회를 설치하고 있다. 그리고 “불황의 그림자가 전 업종에 미치고 있다. 상상 이상으로 생산감소가 일어나고 있다. 노사가 일상적으로 경영상태를 서로 얘기하는 것이 중

요하다. 어느 날 돌연 제기되는 합리화여서는 곤란하다. 노동채권 확보를 위해서도 대응은 빠를수록 좋다”고 지적하고 있다.

일본 민간최대규모의 산업별조직인 자동차총련에서는 고용문제에 관한 대책지침으로 다음과 같은 ‘基本思考’를 결정하였다. 즉 ① 노사간에 ‘고용확보를 최우선으로 할 것’을 재확인하고 노사의 의사소통 및 공통인식 만들기를 강화해 갈 것 ② 구조개혁의 추진에 있어 고용에 대한 영향을 피하기 위해 충분한 시간을 갖고 실행하는 것을 기본으로 하고, 실행프로그램의 사전제시, 노사합의를 원칙으로 할 것. ③ 단기적인 생산조정에 따른 ‘가동일대체’ 및 ‘일시귀휴’에 관해서는 직장의 합의형성을 위해서, 그리고 관련기업에 대한 피해를 최소한으로 줄이기 위해서 빠른 告知를 원칙으로 할 것. ④ 상장기업에서의 사업소폐쇄·합병에 관해서는 증권거래법의 ‘정보공개의 공평성’ ‘내부자거래규제’에 특히 유의할 것. ⑤ ‘개별 노동자의 권리보호에 관한 사항’에 대해서는 가능한 한 ‘노동협약’화하는 것을 지향할 것

그리고 ‘社内응원’ ‘社外응원’ ‘배치전환’ ‘轉勤’ ‘出向’ ‘轉籍’ ‘희망퇴직’ ‘해고’ 등에 대해서는 본인에 대한 사전통지 기한 및 본인·노동조합의 동의요건 등을 정하고 있다. 예컨대 희망퇴직 및 해고의 절차요건에 관해서는 아래와 같은 기준을 설정하고 있다.

#### <희망퇴직>

·자동차산업을 둘러싼 환경이 크게 변화하고 산업·기업 자체가 구조전환을 요구 당하고 있는 상황하에서는 심각한 고용문제가 현재화할 우려도 있기 때문에 일상에서 노사간의 의사소통에 노력하며 기업체질개선에 노조로서도 종래 이상으로 관심을 가질 필요가 있다.

·노사의 사전대책에도 불구하고 기업실태나 장래전망으로 볼 때 종업원(조합원) 전원의 고용확보가 곤란하게 되어 어쩔 수 없이 노사합의로 희망퇴직을 모집하는 경우 다음과 같은 지침으로 대처한다.

- ① 어디까지나 본인의 자유의사를 충분히 존중하여 강요나 등떠밀기 식의 행위는 일체 배제한다.
- ② 퇴직기준의 설정 등 指名的 要素를 포함한 희망퇴직은 인정하지 않는다.
- ③ 퇴직자에 대해서는 경영자측의 책임으로 취직알선 조치를 반드시 강구할 것. 또한 전직에 필요한 교육훈련 실시에 노력할 것.
- ④ 퇴직금은 통상퇴직금에 추가금을 더해 지불할 것. 추가금은 기준내임금의 5개월분 이상일 것.
- ⑤ 주거의 변경이 필요한 경우 轉居費를 지급할 것
- ⑥ 사택·기숙사 거주자에 대해서는 세대주의 경우 3개월, 그밖에는 2개월 정도 머물 수 있도록 할 것.

#### <해 고>

·해고는 기업도산의 경우 이외에는 인정하지 않는다.

·자동차산업의 구조조정이 부득이한 상황하에서는 회사사정에 따른 해고위험성이 내재하기 때문에 각 조합은 객관적 정세동향을 주시하는 동시에 도산을 회피하기 위한 수단을 빨리 강구하도록 경영측에 요구할 것

·특히 기업도산, 해산에 따른 인원정리방침이 나온 이후에 대응하는 것은 거의 대부분 곤란하기 때문에 미리 사업축소, 영업양도, 매각, 기업합병, 분리에 대한 사전협의를 협약화해 둘 것.

(주) 본 지침의 대상은 회사사정에 따른 해고이며, 유니온 샵 협정에 의한 것이나 노동자 자신에게 귀책사유가 있는 것은 제외한다.

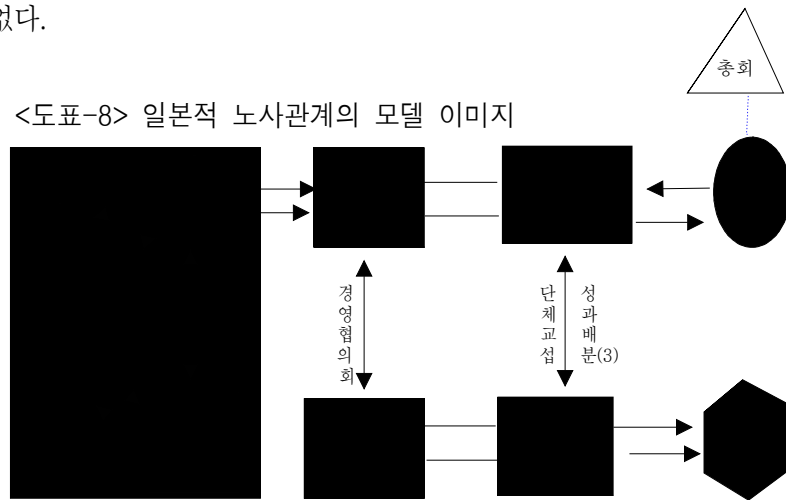
위에서 서술한 각 조항은 기업활동이 위기에 처해 고용조정을 회피하기 어려운 경우의 노동조합 대응지침으로서 설정된 것이지만, 보다 중요한 것은 이렇게 괴로운 선택을 강요당하기 이전에 노사와 직장이 일체가 되어 모든 지혜를 짜모아 고용확보·직장방위를 위해 先見과 용기를 갖고 매일매일 적확하게 대처해 가는 것이다. 이를 위해서는 노사가 일상적으로 정보를 교환·공유하면서 유착이 아닌 서로 진솔한 자세로 견제하면서 상황변화에 대응해 가는 것이 요망된다.

그것을 지지하는 것은 戰後 만연되었던 계급론에 기초한 不毛의 대립을 극복한 이래 지금까지 현장노사간에 쌓아왔던 상호신뢰관계와 호혜정신이다. <도표 8>과 같이, 일상적 직장운영에서 노사쌍방의 발언기회를 확보하는 구조가 있으며 성과배분의 공평성에 관한 이해와 납득을 얻기 위한 협의를 아끼지 않은 것이 그것을 지속시켜 왔다. 그리고 단기적인 눈앞의 이해득실이 아니라 중장기적인 관점에서 양자 모두에게 득이 되는 해결책을 모색하는 것을 가능하게 한 것이 종신고용제도의 존재이다. 收支계산기간을 길게 함으로써 ‘경영자의 몫과 종업원의 몫은 제로 섬’이라는 관계를 탈각해 ‘기업기반의 강화와 생활수준 향상의 양립’을 도모하는 것을 합리적으로 만드는 동시에 귀속의식을 향상시키고 고생산성과 품질이 종업원 자신의 목표로 同化하고 있다.

그러므로 심각한 상황이라고 해서 ‘고용안정’이라는 상호신뢰의 기반을 방기하는 것은 종업원에게서 장래에 대한 희망과 安心感을 빼앗아 일본적 경영의 장점을 스스로 파묻어 버리는 최악의 경영판

단이라는 점을 노조가 경중을 울리지 않으면 안 된다. 어려움에 처한 나머지 판단을 흐리게 눈앞의 이해득실에 빠져버리기 쉽지만 장래를 생각하는 창조적 시각이야말로 매우 중요한 것이며, 고용을 흥정거리로 하는 것은 정말 어리석은 일이라고 지적하지 않을 수 없다.

<도표-8> 일본적 노사관계의 모델 이미지



[일상사무운영] (1) [정보의 공유화] (2) [목표]

- (1) 일상업무운영에 있어서 말단관리자도 작업에 참가한다.  
P-D-C-A를 분리하지 않고 종업원이 커버한다.
- (2) 정보의 공유화를 통해 종업원의 참가의식·귀속의식을 높인다.
- (3) 성과배분은 단기적인 제로섬(zero-sum)의 관점에서 보지 않고, 노사쌍방의 목표를 중장기적으로 상호보완적(양립)인 것으로 파악한다.

출처) 筆者作成

## 5. 사회안전망 구축(참고)

일본에서 고용을 지키는 열쇠는 직장수준에서 노사간의 상호신뢰를 어디까지 유지할 수 있는가 하는데 달려있다고 말했다. 그러나 개별기업의 노사노력만으로는 한계가 있는 것도 사실이다. 고용조정을 하지 않고 기업 내에 잉여인원을 담아두는 것을 소위 ‘기업내실업자’의 증가라고 말한다. 전술한 오후다 닛케이렌 고용위원회 위원장의 지적대로 기업체력이라는 관점에서 볼 때 이미 한계점에 다다른 회사도 늘고 있다.

이러한 사태를 개선하기 위해서는 일본경제사회전체의 성장과 고용창출이 필요불가결 하다. 이를 위해서는 물가안정, 고용노동영역에서 잘못된 규제를 바로잡는 일, 노동이동을 가능하게 하는 교육 및 주거의 확보와 같은 인프라의 정비, 재취직을 용이하게 하기 위한 직업교육시스템, 직업·인재정보제공시스템의 정비 등 사회적 수준에서 대응해 가야 할 일이 적지 않다. 실업의 고통에서 개인의 부담을 최소화하기 위한 사회안전망 구축이 여러 입장에서 제창되고 있다. 이하에서는 그 주된 내용을 개관하여 본고의 결론에 갈음하고자 한다.

우선 렌고는 지금까지 고용안정·유지와 관련된 노사협회의 추진과 노동협약의 정비체결촉진운동을 중심으로 전개해 왔다. 그리고 대정부요구의 결과로 ‘고용안정창출대책회의’를 만들었고, 또한 95년에 제기한 ‘100만명 고용창출플랜’에 의거해 실시한 닛케이렌과의 공동연구인 ‘신산업·고용창출공동연구회보고’를 정부에 건의하는 등의 조치를 취해 왔다. 그러나 현시점까지 정부의 대응은 기민하지 못했고, 사태는 개선되기는커녕 오히려 악화일로를 걸어왔다. 그래서 렌고에서는 현재 ‘99년도 고용대책활동지침’을 책정중인데, 이 기본이 되는 것은 다음 네 가지 중점활동항목이다.



- ① 고용안정 및 확보에 몰두
- ② 고용창출에 몰두
- ③ 지역에서의 고용대책강화에 몰두
- ④ 고용에 관련된 정책제도의 마련

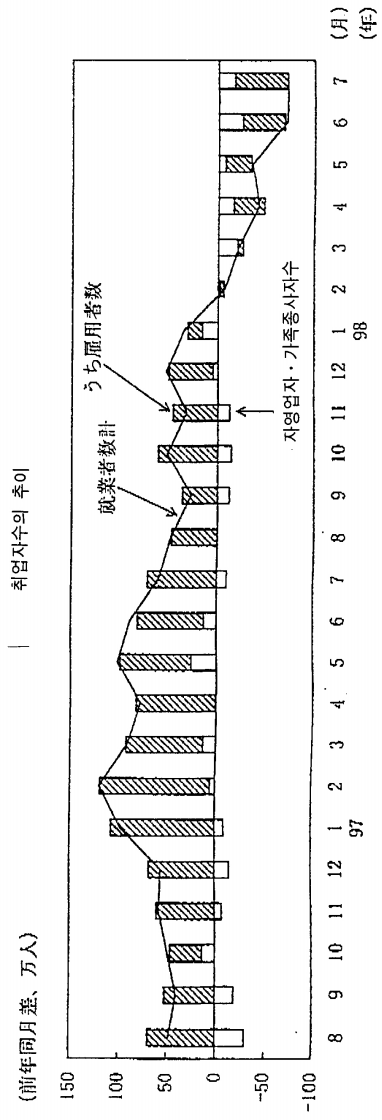
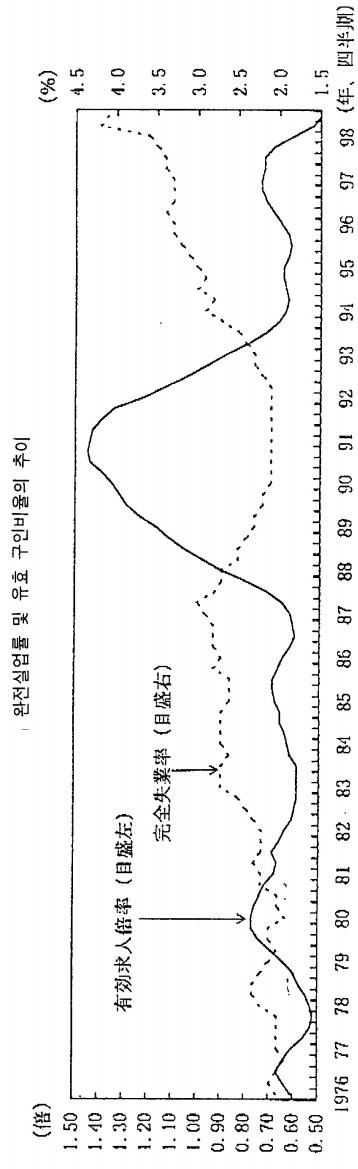
또한 닛케이렌에서는 ‘긴급고용대책리포트’로서 다음 여섯 가지 항목으로 된 제언을 공표하여 정부에 대해 실행을 요청하고 있다. 단 제6항인 ‘고용안정과 노사협력’에 대해서는 그 책무가 기본적으로 민간산업·기업에 있다고 하여 고용대책도 더 이상 官에 의존하고 있을 수 없는 것으로 위치지우고 있으며 구체적인 대응책으로 다음과 같은 주장을 전개하고 있다. 그 내용은 “‘인간성의 존중’, ‘장기적 관점에 선 경영’이념을 유지하면서 계속해서 고용안정 노력을 경영자에게 기대한다” “고용유지·창출, 양호한 노동환경의 확보를 위해 노사가 일층 협력해야 한다. 노사는 사회의 안전대이며, 우리 사회전체가 고용안정을 목표로 해야 한다. 지금이야말로 이제까지 길러왔던 노사신뢰관계의 중요성을 재인식해야 한다” “임금인상의 재원은 고용안정을 위해 충당하자” ‘고용안정을 위해 기업의 인사·처우제도개혁에 노사간에 협력을 해야 한다’는 것이다.

- ① 경기의 조기회복과 구조개혁에 몰두
- ② 공공투자와 세계개혁
- ③ 신규사업·신산업의 창출·육성
- ④ 노동시장의 정비와 인재정보의 충실
- ⑤ 고용가능성(employability)의 향상(기업, 근로자, 노사, 자치체의 협력)
- ⑥ 고용안정과 노사의 협력

마지막으로 사회경제생산성본부의 '당면 고용문제에 관한 긴급제언' 속에 열거되고 있는 항목을 보면 다음과 같다.

- ① 기반정비와 자립지원을 통한 새로운 고용창출
  - 개인창업지원을 위한 지원센터의 정비
  - 고용창출에 중점을 둔 정부지출
  - 작업공유(work sharing)의 활용을 통한 고용창출
- ② 교육투자를 기축으로 한 고용정책의 확립
  - 사회인에 대한 '교육투자減稅'의 창설
  - 실업 시 자주적 교육훈련에 대한 지원
  - 고용, 교육에 관한 정보제시
- ③ 다양한 취업스타일을 확립하는 규칙 만들기
  - 다양한 취업스타일에 관한 고용통계의 정비와 이후의 전망 구축
  - 고용기회에 관한 정보제공과 노동조건, 고용관리의 적정화
  - 고용관계에 들어가지 않는 취업스타일에 대한 공정한 규칙 만들기
- ④ 고용안정망의 정비
  - 공적기관의 재육성과 서비스 기능의 강화
  - '원스톱(one-stop) 상담체제'의 정비
  - 주택자금대출과 교육비에 대한 긴급원조

이러한 사회적 고용보장시스템의 구축은 산업구조개혁을 추진해 갈 때 조정부분을 기업 내 노사, 특히 약자의 위치에 있는 노동자에게 일방적으로 전가하지 않기 위해 이제부터 더욱 중요한 과제가 될 것이다. 일본 기업사회에서의 고용·생활의 유지향상은 기업 내 노사관계의 건전한 발전에 축을 두면서 기업의 벽을 넘는 연대·공생의 끈을 강하게 해 나갈 것을 요청하고 있다.



토론

사회)이번 지정토론은 노총 정책본부 김종각 선임연구위원이 해 주시겠습니다.

김종각)일본의 노사관계는 기업별 노조, 연공서열, 종신고용을 기본틀로 갖고 있다는 점에서 한국과 유사합니다. 그 점에서 일본의 최근 고용조정실태와 노조의 대응을 보는 것은 우리에게 매우 유용할 것으로 생각됩니다. 주제발표에서는 일본적 노사관계의 특징 중 종신고용에 대해 주로 언급하고 있습니다. 최근 일본경제가 상당히 어렵고 구조조정이 있음에도 불구하고, 종신고용이라는 일본적 노사관계의 한 축은 여전히 유지되고 있다는 것이 주제발표의 결론인 것 같습니다. 전체적인 발표내용과 논지에 대해서는 저도 대체로 공감하는 편입니다. 여러 조사결과를 볼 때, 종신고용이라는 일본적 고용관행은 일정한 변화는 있을지언정 기본적으로는 앞으로도 상당기간 유지될 것으로 전망합니다.

일본은 고용보험법에 있는 고용조정조성금 지원제도를 통해 일본적 고용관행인 종신고용을 유지하기 위해 많은 지원을 하고 있습니다. 고용위기와 경제위기에도 불구하고 가급적 고용을 유지하고 안정시키는 방향으로 노사정 모두가 노력을 하고 있는 것처럼 보입니다. 그러나 일본적 노사관계의 나머지 두 가지 특징인 연공임금제와 기업별 노조체제에서는 상당한 변화가 일어나고 있는 것이 아닌가하는 생각이 듭니다. 어떤 조사를 보면, 향후 연공서열을 중시하겠다고 응답한 기업은 4% 정도에 머문데 반해, 능력을 중시하겠다고 48%, 양자를 절충하겠다고 42%에 이르렀습니다. 연공중시의 비중

이 점점 줄어들고, 능력중시의 경향이 강화되고 있음을 알 수 있습니다. 고용위기, 저성장체제에 대한 대응으로서 연공임금제에 대한 상당한 수정이 일어나고 있는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

다음으로 기업별 노조의 문제입니다. 발표자도 고용위기에 대한 대응으로서 고용창출이나 사회안전망 같은 문제를 말씀해 주셨는데, 이것은 기업별 노조로서는 대처하기 힘든 문제입니다. 정부정책, 입법, 재정분배 등과 관련된 문제이기 때문에 기업별 노조차원에서는 사실 대응하기가 어렵습니다. 일본에서도 連合 차원에서 고용기구를 만들어 대응하고 있듯이 점점 상급단체의 역할이 중요하게 됩니다. 상급단체가 정부와 대응하며 협의하지 않고서는 이 문제를 해결하기 힘듭니다. 결국 교섭구조와 교섭력이 상급단체로 이동·집중화되지 않고서는 고용위기에 대한 효과적인 정책대응이 이루어지기 힘듭니다. 그런 점에서 일본에 있어서도 기업별 노조 중심의 상황이 점점 변하지 않느냐 하는 생각이 듭니다. 역시 상급단체 차원에서 적극적이고 조직적이며 정책적인 움직임이 있어야 되지 않겠습니까?

유연성 문제와 관련해 일본적 생산방식은 수량적 유연성보다 기능적 유연성을 중시하고 그것의 효과를 극대화시켜 기업 경쟁력을 강화시킨 것으로 알고 있습니다. 그런데 이 기능적 유연성이 과연 고용불안, 고용위기 상황 속에서도 여전히 위력을 발휘할 수 있는지 알고 싶습니다.

고용창출 문제와 관련해 새롭게 창출되는 고용이 주로 서비스직에 집중되어 있으며, 비정규직 중심이라는 비판이 있습니다. 이들의 임금수준은 대략 정규직의 70% 정도이고 기업복지혜택으로부터도 이들은 배제되어 있습니다. 결국 노동시장이 이중구조화 된다고 볼 수 있겠는데, 이런 현상이 심화되다 보면, 과연 기업들이 비정규직 근로자에 대해 과거와 같은 정도로 인적자본투자를 계속 할 것인지

의심이 듭니다. 그렇다면 이런 고용구조의 변화가 인적자본투자와 숙련된 노동력을 기반으로 했던 종신고용제를 결국 무너뜨리는 방향으로 작용하지 않겠느냐 하는 생각이 듭니다. 발표자께서 이에 대해 좀 더 설명해 주셨으면 좋겠습니다.

자동차총련에서 제기했던 고용안정과 관련된 지침이 단사 차원에서 과연 어느 정도나 협약으로 체결되어 있는지 알고 싶습니다.

사회)먼저 청중 여러분으로부터 발표와 관련된 질문을 받은 뒤, 나카시마선생께서 김종각위원의 토론에 대해서 함께 답변을 해 주십시오.

질문)좋은 발표 잘 들었습니다. 1995년에 노조가 경영자단체와 함께 신산업·고용창출과 관련해 정부에 정책을 건의했음에도 불구하고, 정부의 대응이 기민하지 못했다고 말씀하셨습니다. 제가 보기엔 여러 모로 상당히 괜찮은 아이디어 같은데 왜 정부에서 수용되지 않았는지 얘기해 주십시오.

질문)정리해고 요건과 관련해 판례의 태도가 최근 약간 변화했다는 글을 읽은 적이 있습니다. 정리해고의 필요성이 객관적으로 인정되어야 한다는 것과 관련해 예전에는 그것을 도산이 불가피한 경우 도산을 회피하기 위한 수단으로 정리해고를 인정한다는 의미로 해석되었으나, 최근에는 그것이 기업경영상의 합리적 필요성이 있을 경우 인정한다는 식으로 완화되었다고 하더군요. 이에 대해 좀 더 구체적인 설명을 해 주셨으면 합니다.

일본의 경우, 소위 3종의 신기와 같은 노사관계 시스템이 정합적으로 작용하여 일국적으로는 상당한 성과를 거두었다고 생각합니다. 그러나 일본의 성공이 여타 지역, 특히 구미의 노동자들에게는 기

존의 복지시스템 등을 뒤흔드는 위협적 요소로 작용했던 것도 사실입니다. 첫 번째 기초발제에서 하이만교수도 말했듯이, 오늘날과 같이 세계화된 체제하에서 일국적인 역내평화가 얼마나 가능할 것인지, 그리고 그것이 진정 노조운동에게도 바람직한 것인지 의문이 듭니다. 이와 관련해 일본 노조운동 내에서는 어떤 고민이 있는지, 그리고 국제연대와 관련해서는 어떤 정책이 제시되고 있는지 말씀해 주십시오.

나카시마)여러 가지 좋은 질문과 토론을 해 주셔서 고맙습니다. 먼저 연공서열제와 기업별노조가 변하고 있다는 토론자의 지적에 대해 말씀드리면, 제가 볼 때 연공서열제 문제는 반은 그렇고 반은 그렇지 않다, 그리고 기업별조합 문제는 80% 정도는 틀리지 않는가 하는 생각입니다.

확실히 연공서열제가 전반적으로 능력주의로 변화되는 움직임이 있는 것은 사실입니다. 노조도 여기에 찬성하고 있는 부분이 있습니다. 임금은 크게 두 가지 부분으로 구성되는데, 하나는 노동에 대한 대가이며 다른 하나는 생활보장입니다. 종래 일본의 임금이 낮았을 때에는 생활보장의 측면에 무게중심이 두어졌으나, 임금수준이 매우 높아진 최근에 와서는 경직된 연공서열방식에 대해 의문을 표시하는 목소리가 높아지고 있습니다. 그렇다고 생활보장의 측면이 간과되는 것은 아니며, 다만 노동대가의 부분을 좀 더 증가시키지 않으면 안 된다는 생각이 확산되고 있습니다.

다음으로 기업별 노조와 관련해 기업별 노조가 노사관계의 기축이라는 생각은 경영자 앙케이트나 노조 앙케이트 어느 쪽을 보더라도 모두 동일하게 나타나고 있습니다. 물론 김종각위원이 지적한 것처럼, 기업별 노조만으로 사회적·정책적 문제를 다루는 데는 한계가 있을 수밖에 없습니다. 기업별 노조를 축으로 하지만, 기업간·산업

간 연대를 보다 적극적으로 강화할 필요가 있습니다. 이 점에서 향후 산업별 노조나 내셔널 센터인 렌코의 역할이 보다 증대될 필요가 있습니다. 그렇다고 해서 기업별 노조의 무시나 축소는 현실적이지 않으며 바람직하지도 않다고 생각합니다.

일본적 생산방식에서는 종업원의 능력이 최대한 발휘되고 있으며 직장에서의 경험활용과 인적 자원 축적이 매우 중시되고 있습니다. 안정된 고용관계 위에서 현장훈련(OJT)을 통해 작업자의 기능을 향상시키고 이를 생산성향상으로 연결시키고 있습니다.

지금 새롭게 창출되고 있는 고용노동들이 파트타임, 임시고용과 같은 불안정노동 중심으로 이루어지고 있기 때문에 고용의 질적 수준이 저하되고 있는 것이 아닌가라는 김종각 위원의 지적은 저도 공감합니다.

1995년에 렌고가 경영자단체와 함께 신산업·고용창출에 대한 대정부건의를 했을 때는 당시의 정치상황 등과 관련해 정부가 기민한 대응을 보여주지 못했습니다. 그러나 최근 있었던 참의원선거에서 민주당을 비롯한 야당이 약진하며 렌고의 발언력도 상당히 높아지고 있습니다. 새로운 고용창출효과를 야기할 수 있는 분야로는 환경, 복지, 정보통신, 안전대책분야 등이 있습니다. 노조는 새로운 산업분야로 노동이동이 이루어지기 위해서는 교육훈련이 필요하며 여기에 드는 비용은 사회적 부담으로 해결해야 한다고 주장하고 있습니다.

자동차총련의 고용안정과 관련된 지침이 단사 차원에서 어느 정도나 협약으로 체결되어 있는가 하는 것에 대해서는 아직 구체적 조사는 없지만 별로 없다고 생각합니다. 그러나 비록 협약화되어 있지는 않지만 많은 업체의 노사관계에서 지침과 유사한 논리가 현실적으로 작동하고 있음을 확인될 수 있습니다.

정리해고와 관련된 판례의 태도가 최근 느슨해지며 기업 측으로 기



올어지고 있는 것은 사실입니다. 원래부터 도산문제가 정리해고의 조건이었던 것은 아니며, 다만 과거에는 재판에서 이 부분이 엄격히 해석되었던 데 반해 최근에는 경제·경영환경이 나빠지면서 다소 정리해고를 용이하게 하는 방향으로 조건이 느슨해지고 있습니다. 그러나 아직 고정된 규칙은 없으며 앞으로 이런 흐름에 맞서 좀 더 노조가 힘을 내야될 부분이라고 생각합니다.

국제적 연대활동은 렌고의 주요활동의 하나이지만 솔직히 아직 불충분한 점이 많습니다. 앞으로 좀 더 노력해야 한다고 생각합니다.

사회)질문은 많은데 시간이 부족해 다소 미진한 부분이 있을 수 있다고 생각합니다. 아쉽지만 나중의 종합토론시간에 좀 더 논의하도록 하고 이번 토론은 여기서 마치도록 하겠습니다.

고용구조재편의 국제적 다양성과  
노동조합 운동의 대응

-독일의 고용조정 동향 및 특징 -

미하엘 폰 하우프(Michael von Hauff)\*

---

\* 독일 카이저스라우테른 대학 교수

## 1. 실업의 구조적 특성

- 모든 산업국가들은 높은 실업률이라는 노동시장의 문제에 직면해 있다.

- 실업 양상의 특징은 유럽공동체 안의 여러 나라와 미국의 경우를 볼 때 매우 상이하게 발달해왔다. 실업에 대한 장기분석(1970년에서 1996년 사이)을 통해 우리는 실업의 발달과정을 두 단계로 나누어 볼 수 있다(<표 G-1> 미국과 유럽에서의 실업의 증가 추세 참조).

\* 첫 번째 단계는 70년대 초반에서 2차 경기후퇴기인 1982년에 이르는 시기이다. 이 기간 동안 위에 언급한 나라들 모두에서 엄청나게 증가하였다.

\* 두 번째 단계는 유가의 급상승으로 인한 공급쇼크와 함께 시작된다. <표 G-1>을 보면 미국이나 유럽의 실업률의 증가가 주기적인 경로를 되풀이함을 알 수 있다. 비록 유럽에서는 미국에 비해 실업률이 지속적으로 증가한 편이지만, 80년대 중반 이후 실업증가가 완만해지면서 미국과 유사한 주기성을 보인다.

- 아래에서는 실업률 증감곡선에 대한 해석이 주된 관심이 아니기 때문에 독일에서의 실업의 구조적 특성에 대해 논의할 것이다. 우선적으로 최근 변동추세를 소개한 후 이를 근거로 몇 가지 구조적 특성에 대해 이야기하겠다.

- 1997년의 경기상승이 독일노동시장에 긍정적인 효과를 미치지 못했다. 왜냐하면 취업자가 같은 해 평균 1.5% 감소했으며, 이는 전년도의 감소율보다 훨씬 높았기 때문이다.

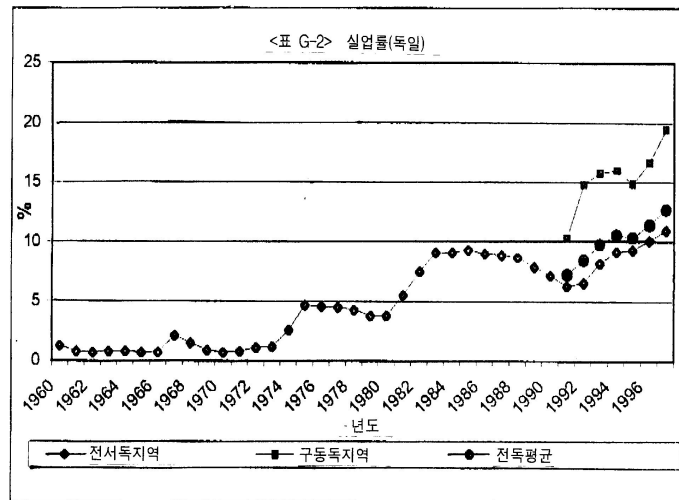
<표 G-1> 미국과 유럽에서의 실업 증가 추세(1970 - 1996)



- 고용축소는 제조업분야에 집중되었다. 취업자의 수는 연평균 30만명 감소하였다.
- 전년도에 비해 공공분야에서의 취업 및 민간고용도 감소하였다. 전반적으로 구 동독지역의 취업자수의 감소가 구 서독지역에 비해 현저함이 확인된다(<표 G-2> 독일 실업률 변동 추세 참조).

【독일】 고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응

<표 G-2> 독일 실업률 변동추세(통독후 지역별 및 평균 실업률 포함)



- 지난 몇십 년간의 실업률 변동을 분석한 결과 다음과 같은 몇 가지 특이한 사항들이 발견된다.

- <표 G-2>는 지난 1991년 이후 구 동독지역의 실업률이 구 서독지역에 비해 훨씬 높다는 것을 보여준다. 이 때문에 통독이후 독일의 실업률이 급상승하게 된 것이다.

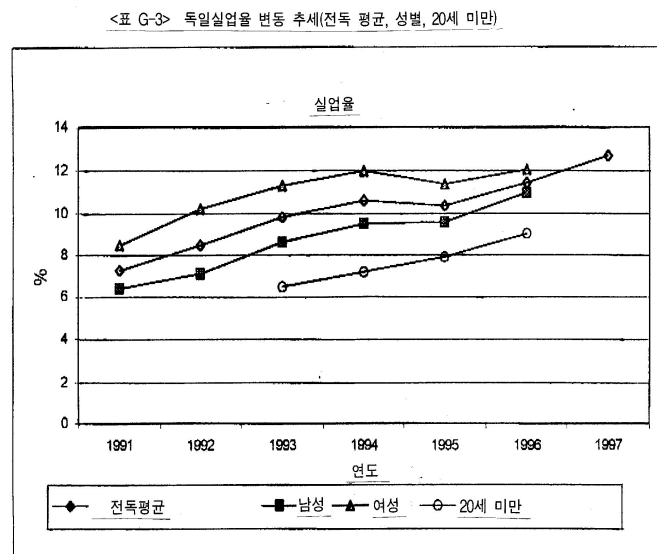
- <표 G-3>을 보면 여성의 실업률이 남성의 실업률보다 훨씬 높음을 알 수 있다.

- 20세미만 경제활동인구의 실업률은 평균실업률보다 낮다.

- 독일의 실업자 구성의 또 다른 특성은 장기실업자가 상대적으로 급증했다는 점이다. 이러한 실업자군이 증가한 이유는 다른 무엇보다도 저학력 실직자의 재취업이 어렵다는 사실에 기인한

다. 따라서 실업자 집단 중에서 장기실업자는 가장 뚜렷한 구조적 특징이다.

<표 G-3> 독일 실업률 변동추세(전독 평균, 성별, 20세 미만)



- 위의 표는 실업문제의 단계적 전개과정을 보여주는데 이 과정은 장기실업자의 증가와 관련되어 있다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 장기실업자의 형성과정에는 주기적으로 일어나는 실업발생과는 구별되는 전취업/비취업과의 역학관계가 존재함을 알 수 있다.

## 2. 기초적 실업대책에 대한 논의

- 수년간 독일에서는 실업의 원인과 성공적인 실업대책에 대해

【독일】 고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응

격렬한 논란이 있었다. 실업의 원인에 대한 분석과 실업극복을 위한 기본적 전략 사이에 직접적인 연관이 있음은 의심할 나위가 없다.

- 실업대책을 논의함에 있어서 실업의 원인을 한 가지로만 한정시키면 원인에 대한 분석이나 실업대책을 어떻게 조직할 것인가 하는 방안들이 단편적으로 되기 때문에 큰 문제가 있다.

## 2.1. 실업의 원인

- 독일에서 실업이 구조적으로 증가하는 중요한 이유 중의 하나는 전반적으로 노동총량(총취업자수 × 연간평균노동시간)이 감소하는 반면, 취업가능인구의 노동시장참여는 증가한다는 데에 있다.

- 따라서 두 가지 상반된 노동시장 동향이 서로 상충된다: 무엇보다도 생산력의 증가로 인한 노동의 총량의 감소와 노동력의 공급 증가이다.

- 노동총량의 감소는 일반적으로 장기적인 경제성장과의 연관 속에서 필요한 노동력의 불륨이 기술이나 생산조직의 성장과정(생산력의 발전)에 비해 천천히 성장한다는 사실을 중심으로 논의된다. 이는 가치증식과정에서 자본설비의 비중이 높아지는 데 반하여 고용부문의 비중은 감소하기 때문이다.

- 자본에 의한 노동의 성급한 대체는 국가의 높은 사회보장 지출, 높은 조세율과 인건비, 강력한 노동시장 규제 등으로 인해 촉진되었다.

- 지난 몇 년간 위와 같은 주장들은 자주 비판을 받았다. 이러한 비판은 독일에서 지난 15년간 단위노동비용이 국제적으로 비교할 때 지속적으로 감소해왔다는 사실에 근거하는 것이다. 바로 이 때문에 독일의 국제경쟁력이 지난 십여 년간 향상될 수 있었다.

<표 G-4> 5개국의 실질임금, 실질 생산력 및 단위노동비용 비교  
(1991년과 1995년)

년도	독일	프랑스	영국	미국	일본
1991	60.1	64.5	68.5	66.6	69.1
1995	57.9	62.3	65.5	66.3	66.7
근로자 1인당 실질임금 1980 = 100					
1991	110.3	111.4	127.0	107.4	127.4
1995	57.9	115.5	135.3	113.1	124.6
근로자 1인당 실질 국민총소득 = 실질 노동생산성, 1980 = 100					
1991	121.1	124.2	124.5	108.0	136.5
1995	128.8	133.1	138.7	114.3	138.3
실질 단위노동비용 1980 = 100					
1991	91.1	64.5	68.5	66.6	69.1
1995	87.7	62.3	65.5	66.3	66.7
변동율 (91/95)	-3.7%	-3.3%	-4.4%	-0.4%	-3.4%
명목단위노동비용(마르크화기준) 1980 = 100					
1991	124.9	116.2	137.6	146.8	172.2
1995	135.2	119.1	115.0	139.4	216.2
변동율 (91/95)	8.2%	2.5%	-16.4%	-5.1%	25.5%
현지통화기준으로 본 명목단위노동비용 1980 = 100					
1991	124.9	170.0	198.8	160.5	112.5
1995	135.2	178.4	214.9	176.5	114.0
변동율 (91/95)	8.2%	4.9%	8.1%	10.0%	1.3%



【독일】 고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응

- 실업률 증가의 또 다른 원인으로 자주 언급되는 것은 여성취업의 증가와 취업이민의 증가이다. 주의해야할 점은 여성의 취업 증가가 대부분 자발적 또는 비자발적 시간제노동 부문에 집중되며, 이 때문에 남성의 실업에 특별한 영향을 미치지 않는다는 사실이다. 최근 몇 년간 여성의 취업률이 증가했음에도 불구하고 이들의 총노동량은 고정적이었다. 노동조합의 관점에서 볼 때 실업의 증가는 여성이 대량 노동시장에 진입해서라기보다는 노동에 대한 수요의 변화, 기업의 대대적인 합리화 수단 및 구조조정 전략 그리고 대다수 가구의 구매력의 감소 때문이다.

- 그럼에도 불구하고 많은 여성이 취업에 관심을 가진다는 사실은 몇 가지 특수한 원인과 결부되어 검토되어야 한다. 이러한 원인으로서는 가족소득의 감소, 가구 중 여성가장 비율의 증가, 가치관의 변화, 연금제도에 의한 소득보전의 불충분성, 자기실현에 대한 요구와 경제적 독립성 등이 언급될 수 있을 것이다.

- 독일에서 실업의 다른 원인은 피용자의 지역적 및 전문적 비유동성이다. 또한 피용자의 교대 및 야간 근무 또 주말 근무와 관련된 시간적 유연성이 매우 낮다는 것도 비판되어 왔다. 이런 분야에서 시간적 유연성이 매우 높은 나라의 예로서 미국이 자주 언급된다.

- 위 문제에 관해서는 직업훈련의 수준 등 객관적인 비교가 불가능하게 하는 다른 구조적 환경이 국가마다 존재함을 인식해야 한다. 게다가 최근 독일뿐만 아니라 다른 유럽의 여러 나라에서도 시간적 유연성이 증가하였다.

- 마지막으로 구조적 실업의 원인으로 창업정신이나 자영업자의

부족도 언급된다. 특히, 대학졸업자의 경우 자영업이나 벤처기업 창업 등에 매우 소극적이다. 그 이유로는 무엇보다도 중소기업이 이들에게 새로운 일자리를 제공할 수 있기 때문이며, (낮은)창업 비율은 고용구조의 변화에도 영향을 미친다. 따라서 창업자를 위한 구조적 환경이 정말로 긍정적인지 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 잠재적 모험투자자본, 행정적 배려, 특허이용권 등을 지표로 삼을 수 있다.

- 최근 몇 년간 독일에서 실업에 대한 논의는 매우 편협하게 진행되어 왔다. 실업의 구조적 원인이 될 수 있는 재정 및 화폐정책에 의해 야기된 전세계적 차원에서의 경제구조의 역동적 변화는 흔히 무시되어 왔다. 바로 이런 이유 때문에 다음절에서의 설명은 고용과 관련된 전략들에 초점이 맞추어 질 것이다. 바로 이러한 전략을 통해서만 지속적으로 실업을 감소시킬 수 있기 때문이다.

## 2.2. 실업대책의 전략들

- 최근 몇 년간 고용연구소와 베를린시의 고용 및 노동시장 정책심의회 또 고용, 직업훈련 및 여성 담당 상원당국 등이 실업자수를 반감하기 위한 노동시장정책의 전략들을 선보인 바 있다 (Berliner Memorandum - 베를린 비망록). 이들이 내세운 세 가지 주된 전략이 다음과 같이 구분될 수 있다 :

- △ 노동시간정책 : 초과근무시간의 축소와 시간제고용의 확대를 통한 연간 노동시간의 단축
- △ 임금정책 : 향후 수년간 생산성의 향상보다 근본적으로 낮은 수준의 임금인상

【독일】 고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응

△ 재정 및 사회정책 : 세금부담 및 사회보험부담금의 축소, 직접적 기여방식에서 간접적 기여방식으로의 전환, 공공부문지출의 소비보다는 투자로의 집중, 정부예산의 (특히 부채의) 정리 유예

- 베를린 비망록에 따르면 현재 상황에서 고용증가는 단지 중기적으로 매우 완만하게 진행될 전망이다, 모든 경제활동 참가자의 행위를 고정적이라고 가정할 경우에만 임금경감과 같은 부분적 변화가 세부적으로 가능할 것이다. 바로 이런 이유 때문에 현상 유지라는 조건이 주어지면 예측 가능한 시기 안에서는 실업의 감소를 거의 기대하기 어려운 것이다.

- 그러나 이러한 발전과정이 불가피한 것은 아니다. 거시경제모델에 따라 서독지역을 예로 다양한 **모의적용**을 해본 결과 위에서 언급한 세 가지 실업대책의 전략들이 중기적으로 고용의 증가를 초래할 것임이 명확해졌다.

- 마스트리히트 조약의 이행조건 중의 하나인 국가채무기준을 도달하기 위해서는 국내수요가 저하될 것이며, 이는 노동시장에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

- 고용을 증대시키는 효과가 큰 고용촉진전략으로는 무엇보다도 초과근무시간의 단축과 시간제노동의 증가를 통한 연간평균노동시간의 축소라는 직접 간접적인 환경의 조성을 꼽을 수 있다. 아울러 2000년까지 임금상승의 억제와 역제가 필요하다.

- 사회보장 지출액을 전반적으로 3%정도 축소하여 비임금비용을 감소시키는 것도 중요하다.

- 재산세의 폐지 및 통일연대부담금의 감소를 통한 조세제도의 수정도 위의 모의적용에서 고려되었다.

- 실업대책의 재원을 균형 있게 운영하기 위해서는 다른 많은 분야에 대한 지출의 절감이 필요하다. 이 맥락에서 유류세의 인상 및 부가가치세의 1% 상향조정이 2001년 이루어지면 재원을 부분적으로 조달할 수 있을 것이다.

- 위의 방법들은 여러 가지 방식으로 배합될 수 있을 것이다. 중요한 사실은 다양한 노동시장정책의 도구들이 서로 상쇄작용을 하면서 동일한 노동시장 효과를 초래할 수 있다는 것이다. 독일 경제연구소가 통화정책의 제한을 풀자고 주장하는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 지난 수년간 낮은 물가상승률은 노동 시장에 부정적인 영향을 끼쳤기 때문이다.

- 위의 모의적용 모델을 실행하는 것은 노동조합과 사용자단체의 상반된 이해관계를 고려할 때 현실성이 매우 적다. 그렇기 때문에 노동조합은 '노동의 연대'를 통해 실업대책에 대한 기본적인 의견일치를 이루려 한다.

- 현재 독일의 노동시장정책은 개정고용촉진법(AFRG)의 지대한 영향을 받는다. 따라서 아래에서는 이 법에 대해 소개하겠다.

### 3. 고용촉진법 (AFG)

- 고용촉진법은 1969년 7월에 도입되었다. 이 법이 1929년 도입되고 57년 수정된 직업알선 및 실업보험법 (AVAVG)을 대체하

【독일】 고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응

게 된다.

- 고용촉진법의 도입은 1964년 OECD의 적극적 노동시장정책에 대한 권고를 기준으로 삼는다. 아울러 이 법은 국제노동기구의 고용정책에 대한 조약에 근거하고 있다.
- 경제 및 사회 정책의 조화를 통해 노동력에 대한 수요를 충족시키는 동시에 저고용 상태를 극복해야 한다.

3.1. 고용촉진법의 발전과정

- 아래에서는 고용촉진법이 추구해온 목적과 이상이 이 법의 발전과정에서 어떻게 변화했는지에 설명의 초점을 맞추려 한다. 이를 통해 노동시장정책의 다양한 전제조건들이 확인될 것이다.
- 우선 이전의 직업알선 및 실업보험법은 보험원칙에 근거하고 있었기 때문에 실업발생시 보상의 방식도 간편하였다. 이에 비하여 고용촉진법은 장기적이고 실업예방적인 노동시장정책이라는 의도를 갖고 있다.
- 이를 위해 지방노동관서들은 조직을 재편하여 고전적인 실업급여의 지급창구를 방대한 사회적 업무를 담당하는 서비스 기구로 전환하였다.
- 1969년 통과된 고용촉진법은 단 5년간 유효했으며, 이후 열 번의 개정과 특수한 정책도구들에 관한 조항의 백 번에 이르는 수정이 이루어졌다. 예컨대 직업훈련 및 재훈련에 관한 조항은 지속적으로 변경되었다.

- 이 법이 계속 수정, 변경될 수밖에 없었던 이유 중의 하나는 초기의 고용촉진법이 완전고용상태에서 겨우 5년간만 유효할 수 있었던 데에 있다. 이 법의 기획과정에서 아무도 대량실업이나 뿌리깊은 구조적 위기에 대해 예상하지 못했던 것이다.

- 지난 십 년간 고용촉진법의 개정에 대한 논의들이 있었다. 특히, 이 법의 여러 세부조항들이 애초의 예방적이고 진보적인 의도에 반하여 점차 보수적인 목적에 쓰여진다는 점이 비판되었다.

- 또 다른 비판의 논점은 직업훈련 및 직업이동성 촉진 등의 슬로건으로 알 수 있듯이 노동시장의 공급 측면에 정책의 우선 순위가 있다는 점이었다. 따라서 고용촉진법이 적정한 조건 속에서만 효과가 있고 - 경기가 좋을 때에만 구색이 맞는 “fine weather law” - 대량실업에 효과적으로 대처하는 데에는 부적절한 것이 아니냐는 의문이 제기되었다.

- 위에 언급한 이유들 때문에 (통독 후에) 고용촉진법을 개정하게 되는 과정에서 노동시장에 대한 상반된 정치적 견해의 대립이 생겨난다.

### 3.2. 독일통일과정에서 고용촉진법의 개정

- 통일과정에서 서독의 고용촉진법과 관련된 제도나 그 정치적이념들이 구 동독 지역에도 대부분 적용되었다. 그러나 이 과정에서 약간의 법내용의 수정이 있었으며 그 내용은 다음과 같다:

△ 새로운 기능들 : 사업장의 재설비나 기간시설에 대한 투자가 노동시장의 문제를 해결하는 데에 중요한 의미를 지니게 되

【독일】 고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응

었다. 주된 목적은 경쟁력이 있는 일자리를 형성하기 위한 환경을 조성하자는 것이었다.

- 동독지역의 사회경제구조가 사회적 시장경제로 전환하는 과정에서 발생하는 고용구조의 문제들을 해결하기 위하여 임시직 급여, 퇴직전환금 등의 사회적 완충장치를 마련하였다.

△ 새로운 차원 : 적극적 노동시장정책의 미래지향적 사업을 위해 특수한 재원이 마련되었다 : 고용촉진 지원금, 직업전환 지원금, 창업지원금 등을 꼽을 수 있다.

△ 새로운 고용촉진법의 사업수단들 : 이전의 개인적 지원에서 사업프로젝트 단위의 지원으로 사업수단의 성격이 바뀌며, 이는 특히 고용창출사업분야에서 두드러진다. 나아가 경제의 수요와 직업훈련을 결합시키려는 의도로 재훈련사업과 고용창출사업 사이의 연계를 추구하였다. 이 때문에 노동시장정책이 경제구조정책의 대상분야까지 담당하는 것이 과연 옳은가, 또 이에 필요한 재원을 어떻게 조달할 것인가에 대하여 격렬한 논쟁이 있었다.

△ 노동시장정책의 담당부서의 변경, 확장 : 구 동독지역에서 적극적 노동시장정책을 효율적으로 실행하기 위해서는 단기간 안에 지방노동관서를 구축해야만 했다. 아울러 필요한 교육훈련기관들도 설치되었다. 기존의 훈련기관 외에도 소위 '고용촉진, 고용 및 사회구조개발협회 - 이하 고용촉진협회'들이 설치되었다.

구 동독의 '고용촉진협회'들은 구조적 발전의 교량역할을 했다.

최근까지 구 동독지역에는 약 400개의 ‘고용촉진협회’들이 생겨났다. 그러나 이러한 협회를 근간으로 한 사업을 통해 그 소관임무인 기간산업과 레저산업, 노동력의 재할 및 재문화화, 지역사회의 교통 및 관광업 등을 활성화시키는 긍정적 경제적 효과가 있을 지를 평가하기에는 아직은 시기상조이다.

△ 새로운 개념들 : 애초부터 구 동독지역의 노동시장정책은 고도의 구조조정이라는 난제를 안고 있었다. 이를 성공적으로 진행시키고 고용촉진법을 실행하기 위해 노동시장정책에 과부하가 주어졌다. 이 때문에 노동시장정책의 가능성과 한계에 대한 논란이 일어나 개혁자체에 대한 논의에까지 큰 영향을 미쳤다. 고용관련정책들을 보다 정교하게 조화시킬 필요가 있음은 의심할 나위가 없다.

### 3.3. 대안적 구상들

- 의회는 제안된 개혁논의 중에서 두 가지 핵심적인 고용촉진법의 개정안 중 하나를 선택해야 했다. 첫째는 1995년 중반에 조합행정 개혁안이 소개되었었다. 당시 야당인 사민당이 ‘노동시장 및 구조개혁법(Labour Market and Structural Promotion Act - ASFG)’안을 고용촉진법에 대한 개정안으로 제출했다.

- 이에 비해 정부의 개혁안은 직접적인 노동시장의 균형을 겨냥하는 쪽이었다. 노동시장의 문제집단을 개별적으로 지원하되 경제구조에는 관여하지 않는다는 안이었다. 대상집단은 실업보험료 납입자와 공적부조 수급자 중 고용촉진법에 의한 직업훈련 및 직업알선에 동의하는 자로 한정되어 있었다. 사용자와 피고용자의 책임이 특히 강조되면서 국가의 고용창출의 책임을 축소시키



【독일】 고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응

려는 안이었다.

- 더 나아가서 노력도 하지 않고 급여만을 타려는 사람에 대한 제한과 수혜 사기를 막으려는 노력이 강화되고 있다.

- 그 결과 1998년 1월 1일부터 개정고용촉진법(AFRG)이 제정되었다.

#### 4. 개정고용촉진법(AFRG)의 재조정사항

- 새 법은 고용촉진이 일차적인 정규노동시장에서 우선 이루어져야 한다고 본다. 새 법에 의한 재조정사항 중에서는 다음의 사항들이 특징적이다 :

△ 고용창출사업(ABM)은 거의 장기실업자에게만 적용된다. 이에 더하여 소위 구조개선사업이 2002년까지 한시적으로 운영된다. 이 사업에서는 노동시장정책과 구조정책이 겹치게된다. 2002년 이후로는 고용촉진법을 통하여 민간기업에서 상업 및 산업분야에서의 고용 창출을 지원한다.

- 앞으로는 정규적인 민간기업체에 실업자를 직접 고용하는 것이 재취업지원금, 재취업계약, 직업훈련 사업과 신규설립회사인 경우의 채용지원금 등을 통해 가능해진다. 여기서 재취업계약(settling-in contract, Eingliederungsvertrag)은 중요한 역할을 하게된다. 직업알선이 어려운 실업자의 경우 최소 2주 최장 6주간 사회보장지원금을 보조받으며 고용될 가능성도 있다.

- 위의 경우는 전형적인 형태의 고용이라 할 수 없으며 지방노동관서의 승인을 얻어야 한다. 재취업계약제도의 목적은 사용자와 피용자가 비공식적인 고용관계를 통해 서로를 알게되고 이를 통해 일의 내용파악이 가능해진다는 것이다.

이러한 재취업계약관계는 쌍방이 특정한 이유 없이도 파기할 수 있다. 지방노동관서가 병가 기간에 대한 임금비용을 청산해준다. 이에 더하여 재취업지원금(개별적으로는 재취업보조금 또는 직업소개지원금)도 지급될 수 있다. 재취업계약을 맺은 경우 단체협약에 의해 정해진 임금을 지불하지 않아도 된다.

- 직업훈련사업은 정규과정이나 견습활동을 통해 실업자에게 직업에 대한 지식과 능력을 신장시켜 줌으로써 이들의 사업장への 정착을 향상시키려는 제도이다. 이 사업을 지방노동관서가 실업자의 취업요구 또는 특정 직업에 대한 실업자의 태도 등을 시험하기 위해 사용할 수도 있다.

직업훈련사업에서 실업급여 수급자는 8주까지 단계적인 통제과정을 거치면서 지원 받을 수 있다. 이 기간동안 지방노동관서는 실업부조 또는 실업급여를 지급한다. 그러나 이 기간이 지나면 실업급여의 청구권이 소멸된다.

- 또 다른 개정 고용촉진법의 사업수단은 개인적으로 창업을 하는 자에게 지원되는 채용보조금이다. 지원의 기준은 지난 2년 이내에 창업하였으며 5인 미만을 고용하고 있는 자영업자에 한한다. 이 경우 채용보조금은 도움이 필요한 실업자가 고용된 경우에 받는다.

【독일】 고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응

임금비용의 50%가 최장 1년까지 보조될 수 있다. 이러한 채용보조금은 미래의 고용증대의 담당자가 될 중소기업을 육성하는 데에도 지급된다.

- “자유로운 고용촉진”이 허용되는 범위 안에서 지방노동관서는 적극적 고용촉진을 위해 재원의 10%를 사용할 수 있다. 이를 통해 명시되어 있지 않지만 창조적이고 지역특수성을 고려한 고용 창출이 가능해진다.

법은 제도적인 고용촉진에 주안점을 둔다. 따라서 2차적 노동시장부분에 속하는 사회복지기관들을 지원하는 것도 가능하다. 이러한 사회복지기관들은 학문적인 지원과 평가를 보장해야 한다.

다음 표들은 주요한 채용장려금, 연방정부의 ‘장기실업자 고용지원’ 프로그램에 의한 후원 가능성, 또는 (유럽 사회보장기금에서 지급되는) 고용촉진 추가분(AFG-plus) 등의 개요를 보여준다(<표 G-5> 참조).

- 이 개요를 보면 기업과의 연계 안에서 실업대책을 할 필요가 있음이 명확해진다. 그러나 예외도 존재할 것이다.

<표 G-5> 사업별 채용장려 / 지원제도

법적 지원수단들	대상집단	지원기간	조건 / 지원수준	그 외
1. 재취업계약	1년 혹은 6개월 실직자이면서 적어도 한가지 이상 직업알선 장해요소 있는 자	2주에서 6개월	·지방노동관서가 임금과 부대비용을 비취업기간동안 지급 ·지방노동관서가 추가적 재취업지원금 지급 가능	·비정규직 고용 관계 ·이유 없는 계약취소 가능 ·직업훈련을 위해 계약이용가능
2. 재취업지원금				
2.1 직업적응의 경우	2.1 특수한 직업의 적응이 필요한 피용자 또는 재취업자	최장 6개월 까지	최고 30%	·이전 고용조건 포함 ·지원금의 수준 상향조정(20%) 연장(2배기간으로, 2.3의 경우 최장 36개월)지원가능
2.2 직업알선불가능한 경우	2.2피용자, 특히 장기실업자, 중증장애인 또는 직업알선이 곤란한 장애인	최장 12개월 까지	최고 50%	한시적 지원조항 ·재취업보조금 ·고령자 임금비용 지원금
2.3 고령자	2.3 1년이상 실업한 55세이상 고령자 (법이 정하는 경우 50세 이상)	최장 24개월 까지	최고 50%	(지원기간이 한정된 경우 50세까지 하향조정 가능)
3. 창업시채용지원금	지원이 필요한 기존 실업자 a)3개월 b)고용창출, 구조적응사업 또는 직업훈련 참가자	최장 12개월	지난 2년 이내에 창업되고 5인 미만 고용된 사업장에 1~2명의 피용자에게 최고 50%까지 지원	·구조정책적의도 ·신규자영업자에게 지원되는 직업전환지원금과 연계되지 않음 ·신규사업장에 대한 전문가의 평가제 도입
4. 장기실업자 고용촉진 프로그램 1995~1999 (연방정부)	·1년이상 실직자 ·양육휴가후 6개월이상 실직자 ·연관된 지원사업	최장 12개월	a) 3년이상 실업시 최고 80%, 최하 60%지원 b) 2년이상 3년이하 실업자에게 최고 70%, 최하 50% 지원 c) 1년이상 2년이하 실업자 (경우에따라 6개월이상 2년이하) 최고 60%, 최저 40% 지원, 6개월 이후에는 최저 지급률만 지원	·최고 3개월기간동안 견습고용을 통해 지속적 고용 유도 ·지원금의 수준이 직업적응의 난이도에 따라 하향조정될 수 있음
5.AFG-plus (고용촉진법 추가금) 재채용지원금	장애인을 위한 추가적 정착지원금	최장 6개월 까지 연장가능	월 400마르크, 양육비용 최고 120마르크까지 지원	사회법전III권에 의거한 새로운 개념 정착필요
6. 임의고용 촉진사업	제한없음 : 법에 의한지원사업의 확장	제한없음	제한없음	1차적 법적 사업의 원칙에 부합해야 함

【독일】 고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응

<표 G-6> 구 동독지역에서 연방고용청의 지출내역 (단위 : 백만)

정책수단의 유형	1991	1992	1993	1994	1995	1996	BT 1997
I. 적극적 노동시장정책의 미래지향적 사업	7,863.9	19,221.6	19,505.1	15,423.1	16,180.5	16,263.5	15,946.4
일반적 고용창출사업	3,075.3	7,783.6	8,585.6	6,811.5	6,790.6	6,835.0	6,007.0
전반적 임금비용 지원금	-	-	313.9	1,325.3	1,439.3	1,320.0	3,125.8
직업훈련 및 재훈련	4,267.3	10,717.0	10,306.5	6,989.1	7,253.0	7,179.5	5,798.8
창업지원금	35.0	64.8	50.5	72.4	240.0	282.7	262.9
고용촉진 및 재취업지원 사업	485.4	630.6	151.1	88.3	134.7	127.0	179.9
기타(고령자, 장애인등을 위한 고용창출)	0.9	25.6	97.5	136.5	322.9	519.3	572.0
비율	26.3%	41.8%	38.5%	37.0%	45.2%	42.6%	44.8%
II. 고용안정사업	10,080.0	3,009.5	1,371.2	955.1	841.3	682.8	548.7
임시직 지원금	10,005.9	2,652.5	918.8	498.7	424.2	435.3	306.7
약천후 및 동절기 지원금	74.1	357.0	452.4	456.4	417.1	247.5	242.0
비율	33.8%	6.5%	2.9%	2.3%	2.4%	1.8%	1.5%
III. 노동시장 준비사업	494.1	1,112.4	1,559.5	1,485.0	1,513.9	1,836.5	1,918.6
직업훈련	352.0	676.7	923.6	865.3	731.3	747.2	980.6
직업 재활훈련	100.9	324.8	526.8	602.0	781.8	1,089.3	938.0
이주민적용사업 (재취업지원금)	41.2	110.9	109.1	17.7	0.8	0.0	0.0
비율	1.7%	2.4%	3.1%	3.6%	4.2%	4.8%	5.4%
IV. 임금비용 보상 지원금	10,558.2	21,362.6	26,596.2	22,099.7	15,554.4	17,512.8	14,846.6
퇴직 전환 지원금, 퇴직 전환 연금	2,680.3	9,329.8	13,459.5	9,033.0	2,232.6	121.9	82.5
실업급여	7,810.0	11,809.2	12,868.3	12,662.8	12,668.5	16,502.5	13,789.1
기업체파산사상실임금보상제	67.9	223.6	268.4	403.9	653.3	888.4	975.0
비율	35.4%	46.4%	52.5%	53.1%	43.3%	45.8%	41.7%
V. 그 외의 사업	858.8	1,326.1	1,583.0	1,684.0	1,708.9	1,919.4	2,326.0
연방 고용청의 업무, 행정							
비율	2.9%	2.9%	3.1%	4.0%	4.8%	5.0%	6.5%
전체	29,855.0 100%	46,032.20 100%	50,615.05 100%	41,647.0 100%	35,799.0 100%	38,215.0 100%	35,586.3 100%
실업급여중 연방정부의 부담금	271.3	1,488.5	3,657.8	5,056.9	5,725.9	6,792.0	-

출처 : 연방고용청, 노동시장 및 직업연구소

<표 G-7> 구 서독지역에서 연방고용청의 지출내역 (단위 : 백만)

사업의 유형	1991	1992	1993	1994	1995	1996	BT 1997
I. 적극적 노동시장정책의 미래지향적 사업	9,881.4	10,412.0	9,578.0	9,321.7	11,626.8	12,897.2	12,190.9
일반적 고용창출 사업	2,538.6	2,510.6	2,090.8	2,172.9	2,593.9	2,447.8	2,803.0
전반적 임금비용 지원금	0.0	0.0	0.0	0.2	31.2	120.1	442.9
직업훈련 및 재훈련	6,339.4	6,885.7	6,754.1	6,336.3	7,458.5	8,316.8	6,915.8
창업지원금	55.6	71.5	48.1	122.4	582.1	780.3	747.1
고용촉진 및 재취업지원 사업	433.6	337.8	122.3	120.5	187.5	198.9	189.1
기타(고령자, 장애인등을 위한 고용창출)	514.2	606.4	562.7	569.4	773.6	1,033.3	1,093.0
비율	23.5%	21.9%	16.3%	16.0%	19.0%	19.1%	18.9%
II. 고용안정사업	1,890.3	2,322.4	4,801.3	2,966.2	1,774.2	1,687.0	963.5
임시직 지원금	478.8	949.9	3,335.2	1,600.1	606.1	1,031.9	465.5
약천후 및 동절기 지원금	1,411.5	1,372.5	1,466.1	1,366.1	1,168.1	655.1	498.0
비율	4.5%	4.9%	8.1%	5.1%	2.9%	2.5%	1.5%
III. 노동시장 준비 사업	77,963	80,680	7,268.3	5,288.3	5,022.9	5,309.6	4,613.9
직업훈련	9,599	10,602	1,206.9	1,272.7	1,391.6	1,606.5	1,537.0
직업 재활훈련	36,033	40,356	4,082.5	3,570.6	3,605.2	3,703.1	3,076.9
이주민적응사업 (재취업지원금)	32,331	29,722	1,978.9	445.0	26.1	0.0	0.0
비율	18.5%	17.0%	12.3%	9.1%	8.2%	7.9%	7.1%
IV. 임금비용 보상 지원금	16,520.4	20,310.0	30,703.8	34,134.4	36,577.2	40,569.4	40,774.0
퇴직전환 지원금, 퇴직 전환연금	285.1	152.6	62.2	13.7	4.1	1.0	266.9
실업급여	15,908.8	19,738.5	29,720.7	33,189.6	35,531.5	39,152.6	38,982.7
기업체 파산시 상실임금 보상제	326.5	418.9	920.9	931.1	1,041.6	1,415.8	1,525.0
비율	39.3%	42.8%	52.1%	58.6%	59.6%	60.2%	63.1%
V. 그 외의 사업	5,979.9	6,377.6	6,569.1	6,507.0	6,320.4	6,909.8	6,124.8
연방고용청의 업무, 행정							
비율	14.2%	13.4%	11.1%	11.2%	10.3%	10.3%	9.5%
전체	42,068.3	47,490.0	58,920.5	58,217.6	61,321.5	67,373.0	64,667.7
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
실업급여중 연방정부의 부담금	6,863.5	7,617.3	10,317.3	12,374.2	14,739.7	17,432.9	-

출처 : 연방고용청, 노동시장 및 직업연구소

## 5. 결 론

- 마지막으로 최근에 있었던 몇 가지 변화를 소개하겠다. 개정고용촉진법이나 그 사업내용들이 단기적으로 심각한 문제를 야기하리라고 예상하지는 않는다.

- 상대적으로 예산절감안에 의해 연방고용청의 혜택이 축소될 수 있다. 예산절감안은 연방정부에 의해 결정되는 연방고용청의 사업예산에 따라 결정될 것이다.

- 이러한 상황은 특히 고용창출사업(ABM)의 지원금의 경우 구 동독지역에 발생할 수 있다. 이 사업에 의해 지원된 사람의 수가 1996년의 19만1천명에서 1997년에는 14만2천명으로 줄어들었다.

- 구 동독지역에서 임금보조금이 현저하게 상향조정되었다(1996년 지원대상자가 8만 6천명이었는데 1997년 19만 5천명으로 증가하였다).

- 최근 독일은 네덜란드나 미국처럼 각기 현저한 고용창출과 대규모의 실업감소를 경험한 나라들과 비교되어 언급되어왔다. 네덜란드에서는 1986년과 1990년 사이의 실업률이 7.8% 정도였다가 1998년 4.8%까지 떨어졌다. 반면 독일에서는 86년과 90년 사이의 실업률 5.7%에서 1997년에 10% 이상으로 상승하였으며 1998년에는 9.8%에 머물 것으로 전망된다.

- 이렇듯 실업률이 현저하게 차이나는 이유는 네덜란드의 생산성 향상이 독일보다 매우 낫다는 데에 있다. 즉, 낮은 경제성장률

이 네덜란드에서는 긍정적인 고용효과를 보이는 것이다. 아울러 네덜란드에서는 시간제고용을 정착시키는 데에 성공하였다. 1996년 네덜란드의 시간제 취업률은 전체 취업자의 38%로서 서구 선진국 중 가장 높았다.

또한 다른 유럽 나라들과 비교할 때 단위노동비용이 현저하게 낮다는 점도 거론되어야한다.

- 미국에서는 실업률이 80년대 초반 9% 이상이었다가 현재 5% 수준으로 감소하였다. 그 주된 이유는 고용집약적인 경제성장에 있다. 평균임금이 인상되지 않는 가운데 최하소득집단과 최고소득집단 사이의 소득격차가 심화되었다.

경제성장이 서비스산업을 중심으로 이루어졌으며, 이 분야에서 저임금 직종뿐 아니라 고임금 직종도 생겨났다. 따라서 미국에서 외견상 고용정책의 성공은 임금격차의 증가, 사회적 불평등과 높은 빈곤률이라는 대가를 치른 것이다.

아울러 미국에서도 생산성이 상대적으로 낮기 때문에 적절한 경제성장률이 긍정적인 고용효과와 연결될 수 있었다.

- 마지막으로 산업국가간의 상이한 실업문제의 전개양상은 노동시장정책의 다양성과 전반적인 경제구조적 조건의 특수성에 기인한 것임을 명심해야 한다.

독일노동시장정책에서 개정고용촉진법은 주로 노동력의 공급과 수요 사이의 불균형을 즉각 해소하는 데에 초점이 맞추어져 있다.

이 법은 장기실업자의 노동시장에의 재통합에 우선 순위를 두고



**【독일】 고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응**

동기부여에 의해 실업자를 줄이려 한다. 실업자는 알선되는 직업을 받아들일 준비가 되어있어야 한다.

- 독일에서 적극적 노동시장정책은 다른 정책분야, 특히 경제구조정책과 본질적으로 분리되어있다. 따라서 다른 정책 분야를 활용하여 고용상황에 긍정적인 영향을 주는 것이 가능하리라 기대된다. 그럼에도 불구하고 개정고용촉진법이 여전히 실업대책의 핵심이다. 그러나 아직 이 법의 노동시장효과를 적절하게 평가할 수는 없다.

## 토론

사회) 지정토론은 고려대학교 경제학과에 계신 정주현 교수가 해 주 시겠습니다.

정주현 : 한국에서도 IMF경제위기 이후 실업이 정치·경제·사회적 쟁점으로 떠오르고 있습니다. 현 시점에서 하우스교수가 소개해 주신 독일에서의 실업의 현황, 원인, 정책, 특히 고용촉진정책과 같은 부분은 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 생각합니다. 하지만 선진국의 사례는 한국의 상황과 상당히 다르다는 사실에 주의할 필요가 있습니다.

실업과 관련된 정책을 크게 나누어보면, 영미식의 자유주의적 규제 완화 정책과 유럽대륙식의 정책 즉, 정부가 노동시장 상황에 간섭을 하며 복지를 많이 제공하는 접근방법이 있습니다. 개인적 생각으로는 이 두 가지 모두 아닌 제3의 방법이 우리에게 강구될 필요가 있다고 봅니다. 우리의 상황은 선진국과는 다릅니다. 무엇보다 한국의 성장잠재력 등을 생각할 때 우리의 실업정책은 실업자를 단순히 도와주는 정책뿐 아니라 경제성장을 유도할 수 있는 고용창출과 연결된 산업정책이 필요하다고 봅니다.

오늘 발표논문은 독일에서의 경험을 흥미 있게 다루어주고 있는데, 저는 논문에서 충분히 다루어지지 않은 부분과 우리 나라에 시사점을 줄 수 있는 부분을 질문해 보도록 하겠습니다.

첫 번째, 독일의 사용자들은 독일의 고용정책에 대해 상당히 비판적이며 독일 노동시장이 너무 경직적이라고 비판하고 있습니다. 즉 지나친 고임금, 중앙집중화된 임금교섭구조, 노동시장과 관련된 정부의 여러 규제나 간섭 등이 노동시장의 경화증세(sclerosis)를 일으켜서 오히려 영국이나 미국처럼 실업상황의 개선이 획기적으로

【독일】 고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응

이루어지기 어렵다고 말합니다. 이런 사용자들의 보수적 시각에 대해 하우프교수는 어떻게 생각하는지, 또한 독일학계에서는 어떻게 생각하는지 말씀해 주십시오.

두 번째, 청년실업과 관련된 문제인데, 유럽 대부분의 국가가 전체실업률을 상회하는 심각한 청년실업문제로 곤욕을 치르고 있는 것과 달리 독일은 전체실업률보다 오히려 청년실업이 더 낮은 모습을 보여주고 있습니다. 대단히 특이한 점으로 보이는데, 이것이 혹시 독일에 발달되어 있는 직업훈련제도와 관련이 있는지 알고 싶습니다.

세 번째로 발표에서 신고용촉진개혁법에 대해 언급해 주셨는데, 이 개혁법과 관련해 사용자단체와 노조단체가 어떤 역할을 했는지 알고 싶습니다. 한국에서도 심각한 실업상황과 관련해 노사정위원회의 역할이 주목되고 있는데, 독일에서는 노사가 어떤 역할을 하고 있는지 듣고 싶습니다.

마지막으로 우리 노조에서는 독일의 경험과 관련해 노동시간 단축, 일자리나누기를 통한 고용창출정책에 대해 관심을 갖고 있습니다. 이 정책의 효과가 과연 어떠했는지, 정말로 실업이 줄어들었는지, 혹시 이에 대한 실증적 평가가 나와 있는 것이 있는지 알고 싶습니다.

사회)청중 여러분에게서 질문을 받도록 하겠습니다.

질문 1)생산성이 낮으면 실업률이 낮다고 말씀하셨는데 매우 새로운 이론처럼 들립니다. 경제가 폐쇄경제일 때는 가능할 수도 있을 것 같지만, 한국처럼 무역의존도가 높은 나라에서는 맞지 않을 것 같습니다. 즉 생산성이 낮을 경우에는 수출도 안되고 수입이 늘어나 기존 산업을 수입이 대체하여 오히려 실업이 더 증가할 것 같은데 그 점에 대해서 어떻게 생각하시는지 의견을 말씀해 주시기 바랍니다.

질문 2)노동시간 단축과 관련해 부연질문을 드리고 싶습니다. 유명

한 독일의 폭스바겐 사례에서는 노동시간의 단축과 일자리나누기를 통해 대량해고를 막을 수 있었던 것으로 알고 있습니다. 그런데 유감스럽게도 그 이후에 폭스바겐모델을 따르는 사례를 잘 발견할 수 없었습니다. 과연 그 모델이 단지 폭스바겐에만 가능했던 일시적인 것이었는지, 아니면 다른 사업체에도 전이될 수 있고 심지어 한국에서도 대량해고를 막을 수 있는 새로운 모델로 통용될 수 있는지 알고 싶습니다.

답변) 여러 질문에 대해 감사드립니다. 최선을 다해 답변해 보겠습니다. 먼저 독일과 한국과는 차이가 있으며 한국 나름의 해결책을 찾을 필요가 있다는 지적에 대해서는 공감하는 바입니다. 모든 나라들이 자신에게 적합한 길을 찾는 것이 중요하며 저는 여러분에게 독일시스템을 전도하러 여기에 온 것이 아닙니다.

유럽, 특히 독일과 한국간에는 전반적으로 노동시장과 노동시장정책의 분권화 정도에서 차이가 있습니다. 저는 독일의 자율적이고 분권화된 시스템에 만족하고 있으며 한국의 경우에도 좀 더 분권화되어야 하지 않을까 하는 느낌을 갖고 있습니다. 예컨대 독일의 경우, 정부가 연방고용청(고용보험과 노동시장정책을 담당하는 노사정으로 구성된 자치적 기구) 관리에게 영향력을 행사할 수 없습니다.

흔히 독일의 임금수준이 매우 높다고 얘기합니다. 그러나 만약 생산성을 고려한다면 별로 그렇지도 않습니다. 높은 생산성수준을 고려하면 사실 다른 나라와 별다른 차이가 없습니다.

독일에서는 파업이 거의 일어나지 않습니다. 연간 며칠 정도에 불과하며 사회평화가 정착되어 있습니다.

독일에서도 임금수준이 저하되고 있습니다. 특히 저소득계층의 경우가 그렇습니다. 상층 경영자집단들의 임금은 올라가고 있는데 반해, 저소득계층의 임금은 떨어져 사회적 양극화가 진행되고 있습니다.

확실히 독일의 청년실업률은 유럽의 다른 국가에 비해 낮은 수준임

【독일】 고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응

니다. 확실한 이유는 모르겠지만, 아마도 청년들을 위한 좋은 교육 체계가 긍정적 역할을 하고 있다고 봅니다. 청년들은 일자리에 적합한 교육을 받고 있습니다. 또한 독일의 경우에는 청년들이 흥미를 갖고 있는 분야, 예를 들어 정보·멀티미디어산업과 같은 분야가 새로운 성장부문이 되고 있기 때문에 이것도 청년실업률을 낮추는데 기여하고 있다고 생각합니다. 그렇지만 독일의 경우는 장기실업자가 많다는 문제를 안고 있습니다. 1년 이상 실업상태에 있는 장기실업자가 15%나 됩니다.

노동시간 단축문제에 대해서는 오랜 토론이 있어 왔습니다. 중요한 점은 많은 노동자들이 정규노동시간 이외에 많은 초과노동에 종사하고 있는 사실입니다. 노동시간 단축사례로 유명한 폭스바겐의 경우에도 최근 실제로는 38시간을 일하고 있습니다. 모델과 현실은 아주 다릅니다. 제 생각으로는 무엇보다 초과노동시간을 없애는 것이 중요하다고 생각합니다. 그리고 노동시간 단축이 고용 문제를 해결하는데 도움을 주는 것은 사실이지만, 이것만을 유일한 전략인양 생각하는 것은 어리석은 일입니다. 그래서 노동시간 단축과 관련해서만 논의가 진행되고 있는 프랑스의 사례는 바람직하지 않다고 생각합니다. 노동시간 단축이라는 하나의 접근법만이 아닌 여러 가지 처방을 동원한 다면적 접근이 필요하다고 생각합니다.

생산성과 실업에 대한 논의는 새로운 이론입니다. 논리는 간단합니다. 생산성이 높을 때, 긍정적인 노동시장효과(positive labor market effects)를 낳기 위해서는 성장률 역시 높지 않으면 안됩니다. 생산성이 낮을 때는 성장률이 높지 않아도 됩니다. 미국이나 네덜란드 같은 나라가 실업문제에 대한 해결에서 일정한 성과를 거둘 수 있었던 것은 생산성이 낮았기 때문입니다. 독일의 경우에는 생산성이 높기 때문에 성장률 역시 높지 않으면 안 되는데, 이것이 쉽지 않은 상황입니다. 성장률이 높지 않다면 다른 해결수단과 실업대책이 필요합니다.

한국의 경제위기와  
노동조합 운동의 대응전략

金星熙\*

---

\* 한국노총 중앙연구원 책임연구원

## 1. 들어가는 말

경제위기가 10개월째 지속되면서 초기의 재벌책임론은 재벌의 한계사업 정리라는 의미 이상을 못 갖는 대규모 사업교환을 둘러싼 논란으로 흐지부지 처리되면서 소유구조의 개혁은 고사하고 사업구조조정 수준에서도 매우 미흡하게 처리되고 있다. 한편으로 구조조정과정에서 정부가 마지노 선으로 재벌기업이나 금융권에 요구하고 있는 경영개선노력은 눈에 보이는 결과인 인원조정만을 유도하는 눈가림에 그치고, 결과적으로 노동자의 고용위기만 초래하고 있을 뿐이다. 경제위기를 거치면서 한국의 재벌 독점도는 더욱 심화되고 대량실업이나 고용불안정, 고용조건의 악화로 인한 노동자계층의 생활위기의 현상은 분명해지고 있다. 경제위기로 인한 고통의 역진적 배분으로 인해 소득이나 이해관계의 역진적 재분배가 발생하고 있다. 경제위기가 노동의 위기로 나타나는 이유는 무엇이고 이를 극복할 노동조합운동의 대안적 전략은 무엇인가?

96년 노동법개정에 대한 논란이 벌어진 시기부터 한국의 노동환경은 ‘노사관계의 제도화를 통한 안정화’와 ‘노동시장의 유연화를 통한 시장기제의 확대’라는 모순적일 수 있는 두 가지 정책조합을 동시에 추구하는 양상으로 전개되어 왔다. 김영삼 정부나 현 김대중정부의 노동개혁이란 ‘제도화와 유연화의 동시 추구’를 의미한다. 그러나 노동정책이 경제정책의 하위 개념으로 설정되고 있는 한, 제도화의 한계는 분명하며 규제체계도 명확히 확립되어 있지 않은 상태에서 유연화의 도입은 노동자나 노동조합의 주변화를 초래하게 된다.

시장기제와 민주주의 동시 추구라는 현 정부의 정책기조는 노사정위원회라는 사회적 합의의 형식과 ‘개방화, 민영화, 규제완화, 유연화’로 특징 지을 수 있는 시장기제의 확대라는 내용을 취하고 있

다. 절차적 민주주의와 신자유주의의 내용이 결합된 정책기조의 성격은 경제위기에 대처하는 방식에서 극명하게 드러난다. ‘구조조정과 실업대책’이라는 두 가지 정책과제에 대해 정부는 고용조정과 대량실업이 수반하는 구조조정은 위기극복을 위해 불가피하며, 이로 인해 발생하는 실업문제와 사회안전망의 미비를 보완하기 위해 실업대책이 필요하다는 입장을 취하고 있다.<sup>1)</sup> 민주주의의 핵심기제로 설정되어 있는 노사정위원회는 이 방안에 정당성과 공식성을 부여하는 장치에 불과하다.

시장중심적 구조조정을 위한 거시적 노사타협구도란 ‘합의를 통한 유연화의 추구’를 목표로 한다. 그러나 실제로 합의란 매우 제한적이며, 절차적인 의미를 가질 뿐이다. 이러한 타협구도란 노동조합에게는 스스로 깃발을 내리라는 압력에 다름 아니다. 과연 노동운동의 대응방안은 무엇인가? 이 글은 경제위기의 원인과 처방에 대한 논란과 노동에 미치는 영향을 개관하면서 노동조합의 대응방향을 모색하고자 한다. 노사정위원회에 대한 입장과 고용안정형 구조조정 방안으로서 노동시간단축 문제에 초점을 맞추어 살펴본다.

## 2. 경제위기와 노동의 변화

경제위기로 인해 발생하는 노동자 생활 상태의 변화와 고용상태의 변화, 노사관계의 변화를 살펴본다.

경제위기는 산업화 이후 전례 없는 대량실업을 초래했으며 87년 이후 노동운동의 성과인 노동조건 개선의 성과를 무효화시키는 등 노동자의 생활위기와 고용위기로 나타난다. 노조나 사회정책의 성

---

1) 정부 일각에서 제기되는 ‘사회통합적 구조조정(restructuring with social cohesion)’은 바로 이런 내용이다.



【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

긴 보호막에 포괄되지 않는 한계노동자나 빈곤 계층의 상태는 더욱 심각하다. 또한 협상을 통한 노동조건 개선이 불가능해질 뿐 아니라, 경제위기로 인한 폐업, 도산이나 기업 구조조정으로 인해 조합원이 대폭 줄어드는 등 노동조합의 조직 기반을 위협한다. 노동조합의 약화된 교섭여건을 활용하는 사용자의 부당노동행위나 반노조 행위가 확산되는 등 노동조합의 존재 자체도 위협받게 된다.

1) 산업활동의 위축과 대량 실업 발생

98년 2/4분기 실질 국내총생산은 전년 동기대비 6.6% 감소했다. 제조업 10.0%, 건설업 12.1%로 감소세가 두드러졌고, 서비스업도 5.6% 감소했다(재정경제원 1998. 8). 98년 8월 산업생산은 전년 같은 달 대비 7.8% 감소하였고 출하액의 감소세도 계속 확대되고 있으며 평균 가동률은 60%대에 머물고 있다. 설비투자가 48.9% 감소하고 국내건설수주도 41.0% 감소하여 산업활동의 전반적 위축 현상이 지속될 전망이다.

<표-1> 산업활동 변화 추이

	97년 평균	98. 1/4	98. 2/4	98. 8
산업생산	6.9	▲ 7.8	▲ 11.7	▲ 11.8
출 하	5.0	▲ 7.5	▲ 13.3	▲ 16.2
평균 가동률	79.9	67.3	67.1	62.7

\* 자료 : 통계청, 『산업활동 동향』, 1998. 9에서 수정

이로 인해 IMF 구제금융 이후 실업률의 증가 추세가 지속되고 있다. 98년 7월 현재 실업자는 전년 같은 달보다 117.5만 명 증가한 165.1만 명을 기록하고 있으며 97년 평균에 비해 100만 명 이상 증가한 수치이다.

실업자의 증가는 산업별로는 제조업과 건설업, 직종별로는 기  
능·노무직과 여성 사무직, 종사상 지위별로는 임금근로자 특히 상  
용직과 일용직에서 두드러져 전형적인 경기악화로 인한 실업의 양  
상을 보이며, 이는 전직실업자의 이직 사유에도 반영된다.<sup>2)</sup>

<표-2> 실업률 동향

	97	98.1	98.2	98.3	98.4	98.5	98.6	98.7	98.8
실업률	2.6	4.5	5.9	6.5	6.7	6.9	7.0	7.6	7.4
실업자	56	93	124	138	143	149	153	165	158
취업자 증가율	1.4	▲3.4	▲3.7	▲4.1	▲5.1	▲5.3	▲5.6	▲6.5	▲6.8
비경제활동인구 증감율	1.1	6.2	5.2	5.5	6.2	5.6	5.3	5.6	6.3

자료 : 상동

또한, 경제활동인구는 전년 같은 달보다 216천 명(1.0%) 감소했  
으며 취업자는 전년 동월 대비 1,390천 명(6.5%) 감소한 것으로 보  
아 공식통계에 포함되지 않는 실망실업자가 상당수 존재함을 알 수  
있다. 취업자의 산업별 변화를 보면 농림어업이 4.1% 증가한 반면,  
제조업은 15.4%로 감소 폭이 커지고 있으며, 건설업이나 SOC 및  
기타서비스업이 5.6% 감소했다. 비임금근로자에 속하는 무급가족종  
사자나 36시간 미만 취업자의 대폭 증가 등 반실업이나 실질적인  
실업상태의 인구가 상당수 취업자에 포함되어 있어 고용의 질이 하  
락하고 있으며 실업률 자체도 현실보다 매우 과소평가 되고 있다.<sup>3)</sup>

또한 임금노동자중 고용이 불안정한 임시직과 일용직의 비중은 97  
년 평균 46.1%로서 매년 증가하다가 최근에는 일용직은 줄고 임시

2) 1년 미만 취업경험이 있는 실업자의 이직사유는 '일거리부족, 사업경영악  
화'가 전체의 43.4%이며, '명예·조기퇴직, 정리해고' 17.2%, '휴·폐업'  
12.7%로 경기악화에 따른 비자발적 이직이 대부분을 차지한다.

3) 이를 근거로 추계한 결과 실제 실업자는 400만-500만에 이른다(이은숙  
1998; 민주노총, 1998.6).

【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

직만 늘어나는 추세이다. 이에 반해 상용직의 수는 98년 들어 10% 정도 감소하고 있다. 경제위기로 인한 실업의 문제는 공식통계상의 실업자만 아니라 사실상의 실업이나 반실업 상태에 있는 취업자, 광범위하게 존재하는 불안정고용층 까지 고려한다면 더욱 심각한 상태이다. 최근에는 대기업 사업장이나 공공·금융부문 등 조직 사업장에서 고용조정이 본격화되는 등 실업자층이 한계노동자에서 정규노동자로 까지 확산되고 있다.

한국에서 실업은 곧 가족 전체의 생계의 위기, 나아가 생활 자체에 대한 위협으로 나타난다. 산업화가 시작된 이래 일시적인 불황은 있었지만 현재와 같은 대량실업을 동반한 경제위기는 초유의 일이다. 경기순환의 하강 국면에 발생할 수 있는 실업으로 인한 생활 위기에 대처하는 사회정책의 필요성은 고도성장의 신화에 묻혀 있었다.

<표-3> 사회보장예산비중의 연도별 추이

(단위 : %)

국 가	한 국													
	연 도		90	91	92	93	94	95	96	93	94	91	92	프랑스
정부예산대비(%)	5.4	6.4	7.2	6.3	8.0	5.6	6.1	36.8	29.6	45.3	29.6	45.0	48.2	
GDP대비(%)	0.8	0.9	1.0	0.9	0.9	0.8	-	-	-	-	-	-	-	-

자료 : 통계청, 『한국의 사회지표』, 1996 : 『국제통계연감』, 1997

2) 임금 감소와 노동조건 악화

경제위기는 대량실업을 발생시킬 뿐 아니라 고용조건에도 영향을 미친다. 가장 먼저 나타나는 것이 임금 동결 또는 반납, 상여금 감축, 기업복지 혜택의 축소 등의 비용절감방안이다. 경제위기의 초기에 인원감축에 앞서 시도되거나, 인원감축과 동시에 사용되어 이

중의 비용절감을 피하거나 인원감축을 용이하게 하는 수단으로 사용된다. 또는 전반적인 사회분위기에 편승하여 사업장의 여건이 좋은데도 불구하고 시행되거나 노동조합을 약화, 무력화시키기 위한 의도적 방편으로 사용되기도 한다.

두 자리 수 명목임금인상률을 기록하던 예년과 달리 97년에는 한 자리수로 떨어진 이후 98년 들어와서는 감소세로 돌아서고 있다. 전 산업 명목임금 상승률은 1/4분기에는 0.1%이었으나, 2/4분기 들어와 1.2% 감소되었다. 6월에는 5.9%의 감소를 보여 경제위기로 인한 영향이 본격화하고 있음을 보여준다.

<표-4> 명목임금 상승률 추이

	95	96	97	98.6
전산업임금총액 (증감률)	1,222(11.2)	1,368(11.9)	1,463(7.0)	1,506(▲5.9)
제조업임금총액 (증감률)	1,124(9.9)	1,261(12.2)	1,326(5.2)	1,372(▲5.2)

임금항목별로는 정액급여는 별 변동이 없는 반면, 초과급여나 상여금과 성과급 등의 특별급여는 감소하였다. 이는 적은 기본급 수준을 유지하기 위해 변칙적으로 활용되던 상여금 등의 복잡한 임금 체계가 임금감축의 수단으로 매우 이용하기 좋은 수단이라는 사실을 증명해 주고 있다.

초과급여의 감축은 노동시간 감축 추이를 반영한다. 초과노동시간은 서구에 비해서는 물론 개발도상국과 비교해서도 긴 노동시간의 주요 원인이자, 한편으로는 생활비를 보충하는 수단이었다. 노동력 재생산에 필요한 시간은 늘어났지만, 소득의 감소로 인해 여가를 즐길 여유는 오히려 줄어들게 되었다.

【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

<표-5> 내역별 근로시간 수준 및 증감률 동향

(단위 : 시간/월, 일/월, %)

	1995	1996	1997	1997				1998
				1/4	2/4	3/4	4/4	
총근로시간 (전산업)	207.0 (0.5)	205.6 (-0.7)	203.0 (-1.3)	197.7 (-1.9)	205.1 (-1.3)	201.0 (-1.1)	208.4 (-0.6)	191.1 (-3.3)
정 상	181.0 (0.1)	180.9 (-0.1)	179.6 (-0.7)	174.8 (-1.6)	180.7 (-1.1)	177.8 (-0.6)	185.1 (0.2)	172.0 (-1.6)
초 과	26.0 (4.0)	24.6 (-5.4)	23.4 (-4.9)	22.9 (-4.6)	24.3 (-3.2)	23.2 (-4.9)	23.2 (-6.5)	19.1 (-16.6)
근로일수	24.6 (0.0)	24.4 (-0.8)	24.2 (-0.8)	23.6 (-1.7)	24.4 (-0.8)	24.0 (-0.4)	24.9 (-2.1)	23.1 (-2.1)
총근로시간 (제조업)	213.7 (0.9)	210.1 (-1.7)	207.6 (-1.2)	202.0 (-2.2)	211.0 (-1.0)	204.4 (-0.8)	213.3 (-0.8)	190.9 (-5.5)
정 상	180.6 (0.1)	179.5 (-0.6)	178.3 (-0.7)	173.3 (-1.9)	180.3 (-0.6)	175.1 (-0.5)	184.5 (0.2)	169.0 (-2.5)
초 과	33.1 (6.1)	30.5 (-7.9)	29.3 (-3.9)	28.6 (-3.7)	30.7 (-3.2)	29.2 (-2.7)	28.8 (-6.5)	21.8 (-23.8)
근로일수	24.6 (-0.4)	24.4 (-0.8)	24.1 (-1.2)	23.5 (-2.1)	24.5 (-1.0)	23.7 (-0.8)	24.9 (0.0)	22.7 (-3.4)

주 : ( )안의 수치는 전년동기 대비 증감률임.

자료 : 노동부, 「매월노동통계조사보고서」 각 호.

3) 노동자 생활 악화와 불평등의 심화

명목임금은 점차 감소세로 돌아서는 한편, 소비자물가는 전년 동월 대비 6.9% 상승하였고 전년 말 대비로도 3.7% 상승하여 물가상승률은 오히려 높아졌기 때문에 노동자의 생활여건은 매우 악화되고 있다. 98년 상반기 기준으로 임금총액은 전년도 같은 기간에 비해 0.5%(1만원) 감소했지만, 소비자물가상승률을 8.6%를 감안한 실질임금상승률은 8.4% 하락했다.

<표-6> 최근 물가수준의 변화

	97년 평균	98. 8 (전년동월 대비)	98. 8 (전년말 대비)
소비자 물가	4.5	6.9	3.7
생산자 물가	3.9	11.8	4.3

자료 : 통계청, 「98년 8월 물가동향」, 1998. 9

통계청의 「98년 2/4분기 및 상반기 도시근로자가구의 가계수지동향」 발표에 따르면 98년 2/4분기 도시근로자가구 가구당 월 평균소득은 2,094.5천 원으로 전년동기대비 5.3% 감소하였고, 95년 가격을 기준으로 환산한 실질소득은 12.5% 감소하여 80년 4/4분기 13.4% 감소한 이후 가장 큰 감소를 보였다. 가구주 근로소득(-3.3%)도 감소하였지만 배우자 근로소득(-16.9%) 및 기타 가구원의 근로소득(-23.7%)이 상대적으로 더 크게 감소하였다. 이는 소비의 위축으로 이어져 98년 1/4분기 소비지출의 대폭 감소(-8.8%)에 이어, 98년 2/4분기에도 소비지출이 13.2%나 감소하였다.

노동자가구의 소득 5분위별 소득동향을 보면 소득이 낮을수록 소득감소 폭이 컸으며, 소득이 가장 높은 5분위 계층의 소득은 오히려 증가하였다. 1분위 소득 기준 5분위 소득 배율은 4.6에서 5.5로 증가하여 소득분배가 급속히 악화되는 것으로 나타났다. 소득이 높을수록 흑자 비중이 높은 것으로 나타났으며, 소득이 낮은 1분위 계층의 경우 가처분소득은 707.7천 원(가구평균소득 784.7천 원, 비소비지출 77.0천 원), 소비지출은 762.7천 원으로 55.0천 원의 적자를 나타냈다.

한 조사에 따르면 중산층이라고 생각하는 사람의 비율이 97년 65%에서 60%로 낮아진 반면, 중하류 또는 하류층이라고 응답한 비중은 22%에서 33%로 높아졌다. 경제위기 이전보다 소득이 줄었다는 응답이 79.4%, 가계지출이 줄었다는 응답은 64.2%를 차지하

【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

며 중간 수준의 월 가구소득이 201만 - 250만원 대에서 151만 - 200만대로 낮아져 전반적 소득하향 추세를 반영하고 있다(중앙일보 9/16).

자본주의에 전형적인 ‘부익부 빈익빈’ 현상이 경제위기로 인한 소득상실에도 반영되고 더욱 심화될 것임을 보여주고 있다. 사회보장 제도가 매우 취약한 현실에서 경제위기는 더욱 더 심각한 부의 불평등과 빈곤의 악순환을 초래할 것이며, 이로 인한 사회 내 갈등과 불만이 크게 증가할 것이다.

4) 노조 조직의 축소와 노사갈등의 증대

98년 들어 양대 노총의 조합원수가 감소하고 있다. 한국노총의 경우 1998년 9월말 현재 24개 산별 연맹, 3,781개 노조에 1,043천명의 조합원이 조직되어 있으며, 중소기업장의 도산 폐업이나 노조해산으로 인한 조직감소가 두드러진다. 민주노총의 경우 8월말 현재 1,305개 노조에 조합원은 50만 8,200명이다. 민주노총의 경우 지난 4월과 비교하면 노동조합은 22개가 늘었으나 조합원수는 27,003명이 줄어들어, 민주노총 설립 이후 최초로 조직규모가 줄었다(민주노총 조직현황). 90년 이후 제조업의 축소와 노조활동 여건의 악화로 지속적으로 감소해 오던 조직률은 올해 들어 더욱 급격히 감소할 것으로 예상된다.

노조 조직의 약세화 현상은 노사분쟁의 발생 건수에서도 반영된다. 87년 이후 신경영전략으로 대표되는 사용자의 강압적 노무관리 시도에 따른 노사갈등과 대립이 첨예했던 91년, 92년에 정점에 이르렀던 노사분쟁은 이후 지속적인 감소를 보이다가 올해 들어와 상황이 달라지고 있다. 쟁의 발생이 과거에는 주로 임금과 관련한 쟁점이 위주였다가, 최근에는 고용, 인사, 노무 등 경영권과 관련이

있는 단체교섭 사안이 절반이 넘는 비중을 차지하고 있다. 98년의 상황은 임금교섭이 정상적으로 진행된 사업장이 많지 않고 고용문제가 최대 현안이었던 만큼 대형쟁의가 주로 고용문제를 둘러싸고 벌어졌을 것이라고 진단할 수 있다.

<표-7> 노조 조직률 변화 추이

연도	노조조직률(%)
1980	21.0
1985	16.9
1986	16.8
1987.6.30	15.7
1987.12.31	18.5
1988	19.5
1989	19.8
1990	18.4
1991	17.2
1992	16.4
1993	15.6
1994	14.5
1995	13.8
1996	13.3
1997	12.2
1998.6.30	11.55*

\* 98년 6월 기준 양 노총의 자체 집계(노동부 신고) 조직원수 1,405,372명(한국노총 897,172명, 민주노총 508,200명. 97년 말 기준 52,000명 감소)을 97년 말 조직대상자 수로 나눈 것임. 고용조정으로 조직대상자 수가 감소했을 가능성이 있으므로 조직률은 다소 과소 평가될 수 있는 반면, 조직원수가 양 노총의 자체 집계인 만큼 과대평가된 측면과 상계될 수 있을 것으로 봄. 정확한 수치는 아니지만 조직률 하락의 경향을 반영하는 수치로 볼 수 있음.

주 : 조직률 산출방식은 노동부 집계방식으로 1987년 이전은 조합원수÷(상시고-공무원-사립학교 교원)×100, 1988년 이후는 조합원수÷(상시고+일용고-공무원-사립학교 교원)×100

자료 : 노동부; 통계청 「경제활동인구조사통계 시계열조정」, 1996. 6



【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

<표-8> 분규발생 추이

	97. 1~9		98. 1~9	
분규 발생	70건		91건	
분규참가자수	4.2만명		10.6만명	
손실일수	40.3만일		110.2만일	

	91	92	93	94	95	96	97	98.1-9
분규발생	234	235	144	121	88	85	78	91

98년 현재까지 분쟁건수가 작년의 수치를 넘어서고 있으며 참가자수나 손실일수가 크게 증가했다. 경제위기로 인한 갈등이 심화되고 있으며 노사관계가 악화되고 있는 현상을 반영하고 있다.

5) 소결

경제위기가 대량실업과 소득감소, 노동조건 악화로 귀결되면서 불평등이 심화되고 이로 인해 사회갈등이 증대될 것이라는 예상은 현실로 나타나고 있다. 위기의 고통은 분담되지 않는다. 위기로 인해 계층간의 소득과 이해가 더욱 역진적으로 재분배된다. 이런 현상은 사회보장정책이나 전반적 재분배정책으로 부분적으로 시정될 수 있다. 그러나 사회정책의 확대보다 더 빠른 속도로 독점화가 심화된다면 그 반대의 결과를 초래한다. 결국 구조조정 자체의 방향과 내용에 따라 그 내용은 달라질 것이다.

경제위기는 노동자의 생활위기와 노동조합운동에 대한 도전에 다름 아니다. 노동자층을 포함해 경제위기의 피해계층의 이해를 대변할 수 있는 유일한 세력인 노동조합운동의 방침과 활동이 매우 중요한 시점이다.

### 3. 경제 위기의 원인과 처방에 대한 평가

1997년 11월 ‘동아시아의 기적’, ‘아시아적 축적의 성공 모델’로 평가받기도 했던 한국 경제는 외환부족 사태에 직면해 급격하게 취약점을 드러내면서 국가부도의 위기에 봉착했다. 이 때부터 시작된 IMF 구제금융의 시기는 한국의 사회경제에 많은 변화를 초래하는 ‘경제위기와 사회구조 변동의 시기’이다. 정부부문, 금융부문, 기업부문의 구조조정과 정리해고제 도입이 대표하는 노동시장 유연화 등 IMF 구제금융 이행조건을 최소 조건으로 김대중 정부가 추진하고 있는 전반적 구조조정 프로그램으로 인해 한국경제 시스템의 변화가 진행되고 있고 노동자를 비롯한 국민생활 전반에 지각변동이 나타나고 있다.

아울러 이런 변화는 한국의 경제위기와 관련된 무수한 논란을 촉발했다. 한국의 경제위기가 발생한 원인에 관련된 논의를 살펴보면 사회적 주체별로 경제위기 극복방향에 대해 다른 견해가 도출되는 배경을 검토하고 평가한다. 한국경제 위기 진단과 극복 방향에 대한 사회적 주체간의 논쟁은 한국 경제의 성장과정과 발전방향에 대한 서로 다른 평가와 관련된다. 더구나 여기에는 경제위기의 시기에 나타나는 사회적 이해의 재분배 과정에 대한 격렬한 갈등이 숨어 있다. 이 글에서는 원인에 대한 논란을 정리하고 사회적 주체들의 주장을 비교하는 방식을 택해 함의를 끌어내고자 한다.

#### 1) 한국경제 위기의 직접적 원인

경제위기의 원인은 외인론과 내인론으로 구분될 수 있다. 외인론으로는 외환관리의 실패라는 현상에 주목하는 단순한 시각에서부터 금융자본이 주도하는 세계화를 국제투기자본 등 현대자본주의

#### 【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

카지노적 성격이라고 정의하면서 이를 원인으로 지적하는 시각과 세계적인 공황론을 주장하는 시각에 이르기까지 다양한 편차가 있다. 내인론으로서는 선부른 금융자유화와 취약한 금융시스템의 문제에서부터 불투명한 기업 관행과 사업운영방식이라는 IMF의 시각과 이를 정경유착의 부패구조로 평가하고 그 핵심에 재벌구조를 두는 시각이 존재한다. 위기의 원인을 단순히 외인론과 내인론으로 단순히 구분할 수는 없을 것이며 외적 요인과 내적 요인이 결합된 산물로 평가해야 할 것이다. 또한 단지 잘못된 행태를 문제삼는 시각은 표면적인 현상에 집착하는 것으로 보이며 그 기저에는 구조적인 문제가 있다는 사실을 의도적으로 간과하고 있다. 관행과 구조, 내적 요인과 외적 요인의 복합적 산물이라는 인식에 기초해 경제위기의 원인을 살펴본다.

IMF 구제금융에 합의하기 직전 외화차입의 만기연장(roll-over)이 이루어지지 않으면서 심각한 외환부족과 대외 지급불능 상태에 봉착하는 급박한 사태가 벌어졌다. 이에 임기 말의 김영삼 정부는 IMF에 구제금융을 신청하고 IMF는 대통령선거 후보들의 이행조건 수용 약속을 확인하고 나서 구제금융체제가 시작되었다.

정부의 방만한 외환관리와 사태를 안이하게 본 김영삼 정부의 무능이 사태를 촉발시킨 원인으로 지적된다. 그러나 외환부족 사태를 초래하기까지 과정을 살펴보면 97년 초부터 금융부문의 불안은 시작되었다. 단지 외환관리의 문제만이 아니라, 그 이전에 발생한 한보, 기아와 같은 재벌대기업의 부도사태로 인해 금융부문과 재벌기업들의 단기차입 위주 자금 운용방식에 치명적인 문제점들이 드러나기 시작했다. 외환부족의 문제의 이면에는 금융부문과 실물부문의 연쇄고리가 존재한다. 금융부문이 저금리의 외화자금을 주로 단기차입 형식으로 끌어다가 무모한 확장경쟁을 벌이는 재벌대기업에 집중적으로 대출하여 금리차이를 얻고 재벌대기업들은 문어발식

사업확장을 위해 수익성을 고려하지 않는 사업운용방식을 취해왔다. 한편 정부는 지급보증을 통해 언제 터질지 모르는 악순환고리의 한 축을 형성해왔다.

방만한 외환관리, 단기자금 도입에 집중하여 단기차익을 노린 금융부문과 재벌기업이라는 원인 진단은 표피적인 것이다. 이런 시스템이 왜 생겨났고 또 지속되는가?

경제의 기본지표(fundamental)는 건전한데 금융부문이 취약해서 나타난 문제로 보는 주장은 위기의 원인을 금융부문 또는 외환관리의 문제로만 한정하는 시각이다. 한국의 경제위기는 멕시코와 같은 금융위기인가에 대한 논란이 있다. 위기의 출발은 외환부족과 관련된 금융위기로부터 시작되었지만, 멕시코와 달리 정부부채로 인한 재정위기가 아니라, 민간부문의 과도한 외환차입으로부터 비롯되었다는 점에서 금융부문과 실물부문의 연결고리가 고려되어야 한다.

정부의 무능력, 금융부문의 단기수익 위주의 자금운용방식 등 도덕적 해이, 무리한 사업확장과 외형 성장에만 치중하는 재벌기업, 이를 온존시키는 관료의 무사안일, 재벌기업의 금융독점과 산업독점을 지원하는 정치권의 유착구조 등은 '동아시아의 기적'을 만들기도 했지만, 'IMF 체제를 감수할 수밖에 없는 경제적 파탄'을 초래하기에 이르게 한 것이다. 이런 악순환 구조는 '재벌중심의 초단기적 고속적 모델'이라는 한국경제 성장방식에서 비롯된 것이다.

한편 모든 주체가 잘못이라는 식의 진단은 문제 해결의 길을 가리는 장애가 된다. 정치적, 경제적 기득권 계층의 '관행'의 문제가 아니라, 이런 관행을 형성하고 지속시킨 '구조'가 무엇인가? 경제위기를 발생시킨 현상적 요인보다 한국 사회의 부패구조와 정치적, 경제적 불평등을 조장한 구조적 문제점을 파악하는 것이 중요하다.

【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

2) 경제위기의 배경과 해법에 대한 논란

원인에 대한 진단은 오히려 각 주체별로 위기의 해결방향을 어떻게 설정하고 어떤 이해를 표현할 것인가에 의존한다. 위기극복의 불가피한 방안으로 제시되고 있는 구조조정에 대한 사회주체 시각과 처방을 비교함으로써 잘못된 관행과 행태에 내재하는 구조적인 문제의 초점이 무엇인지를 확인하는 것이 중요하다.

구조조정은 세 가지 의미로 사용되고 있고, 또 각 사회적 주체의 주장도 이에 기초한다(김성희(1998), <표-9> 참조).

<표-9> 구조조정에 대한 사회적 주체의 입장 비교

요점 구조조정방향	주장 주체	위기 해법	핵심 수단	위기의 주요 원인
감량경영 (downsizing)	재벌 기업	경제회생을 전제로 한 사업축소	감원 중심 고용조정을 통한 조직축소와 사업축 소	급격한 수요 감소와 같은 경 기적 요인 또는 기업외적 요인(대표적으로 금융시스템)
사업구조재편 (business restructuring)	정부	기업체질개혁 (사업조정과 투명성 확보)	기업차원 : 사업부문조정 기업집단 : 한계 기업퇴 출, 인수합병, 사업교환	방만한 기업 경영 등 구조보 다 행태의 개선에 초점
경제구조개혁 (reform of economic structure)	노동	재벌중심경제 시스템의개혁	재벌지배구조 개혁	재벌중심 경제구조

재벌을 위시한 기업 측은 감원 중심의 고용조정을 수반하는 감량경영방식(downsizing)을 경제위기 대처방안으로 제안하고 있다. 이런 사실은 전국경제인연합의 「30대 그룹 경영혁신 중점 방안」에 대한 설문조사에서도 확인된다. 조직축소 및 인력조정이 30.6%, 사업축소가 19.5%로 감량경영을 통해 대처하겠다는 응답이 과반수를 넘는 50.1%에 이른다(한국경제신문, 1998년 6월 20일자). 경제위기

를 단지 급격한 수요 위축 정도로만 인식하는 자기중심적인 근시안적 태도나, 기업체질 개혁은 외면한 채 감원을 통해 노동자의 희생을 담보로 삼거나 온갖 특혜를 누려왔던 전근대적 금융제도에 대해 우선적으로 변화되어야 한다는 식(금융구조조정 우선론)의 책임 떠넘기기 식의 인식을 보여주고 있다. 여기서 부패구조나 재벌구조와 같은 구조적 문제에 대한 시각은 찾아보기 어렵다.

정부는 감량경영 중심의 구조조정 방식의 필요성도 인정하고 감원으로 인한 대규모 실업 발생의 심각성도 인정하면서 양자의 상충관계(trade-off)가 초래하는 딜레마에 빠져 있는 것처럼 보인다. 1998년 6월에 이르러 5대 재벌에 속한 기업이 포함된 부실기업 55개사의 퇴출 조처나 대규모 사업교환(big deal) 추진 발표를 통해 사업구조재편으로 정책방향을 조정하고 있는 양상이다. 기업체질 개혁의 일환으로서 채택되고 있는 이런 조처는 본격적 구조조정 단계로의 진입을 알리고 있다. 아울러 고용조정도 대기업의 정규고용자의 실업 사태의 단계로 진입하고 있다. 정부의 이런 정책은 IMF가 요구해온 고금리정책과 긴축정책을 수용하는 시장중심적 구조조정의 연장선상에 있는 것이지, 구조개혁의 과제를 실현하는 것은 아니라고 평가할 수 있다.<sup>4)</sup>

정부는 급박한 외환부족 사태를 피하고 자본유입을 유도하기

---

4) IMF와 합의한 구제금융 이행조건은 i) 고금리와 긴축재정을 통해 한계기업과 부실금융기관을 시장원리에 따라 퇴출시키고, ii) 민영화와 기업관행의 투명성 강화를 통해 시장중심의 구조조정을 지속하며 iii) 자본과 무역의 자유화 등 시장개방을 통해 자유무역체제를 구축하는 것이 핵심 내용이다(세부적인 내용과 이후 변경사항은 2장을 참조). 물론 외국자본 진출의 장애를 제거하는 취지에서 iv) 노동시장의 유연화도 포함된다. 고금리와 긴축재정은 이후 완화되었지만 IMF 처방의 타당성에 대한 논란의 대상이었다. 여기서 말하는 기업관행의 투명성의 강화가 곧 재벌지배구조개혁은 아니지만, 재벌구조의 방만한 경영방식과 관행에 제동을 거는 조처의 하나로 볼 수 있다.

### 【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

위해 IMF의 요구를 충실히 이행하려고 노력해왔다. 정부는 시장중심적 구조조정이라는 측면에서 IMF의 처방과 일치한다. 그러나 실제 실현과정에서 정부부채가 많은 남미와 달리 금융부문과 기업의 단기부채의 문제가 심각한 한국 현실을 고려하지 않은 고금리정책과 긴축정책이라는 IMF처방이 적합하지 않음이 판명되었다. IMF가 이후 고금리와 재정적자에 관한 이행조건을 완화했던 사실에서도 부분적으로 입증되었다. 시장이 부재한 조건(재벌구조의 존재)에서 시장기제를 도입하는 것이 실현성이 없다는 사실이 기업, 은행의 퇴출과정이나 대규모 사업교환의 추진과정에서 나타나고 있다.

현재 공기업 민영화나 금융구조조정 과정에서 구조조정 정책은 유명무실해지고 한계부문 퇴출과 인력감축에 의한 대량실업과 유연화, 외형적 비용축소를 위한 노동조건 악화만 현상화하고 있다. 핵심적인 재벌구조조정과 관련해서 55개 퇴출대상 기업 중 단지 20개만 부도 처리되었고, 5대재벌에 속한 기업은 포함되지 않았다. 5대재벌의 구조조정은 대규모 사업교환이라는 우회적인 방식을 채택했지만 이마저도 제대로 진행되지 않는다. 정부의 적극적인 개입이 없이는 재벌 구조조정은 이루어질 수 없을 뿐 아니라, 시장중심적 논리 자체가 개입의 폭과 속도를 제약함으로써 제한된 목표마저 실현되지 않고 있다. 경제위기에 대해 책임이 있는 세력 중 정치권과 재벌, 특히 5대 핵심 재벌에 대한 개혁은 진행되지 않고 금융부문의 일부만이 사업 퇴출과 합병의 형식으로 구조조정이 이루어졌을 뿐이다. 그 기준과 방식도 불명확해 구조조정의 직접적 피해자인 이들 부문의 노동자들의 저항을 초래하였다. ‘힘이 없는 계층만이 피해를 입는다’는 불만과 저항이 광범위하게 확산되어 있으며 시장중심적 개혁이란 노동자의 저항을 잠재우고 정당성을 획득하는 이데올로기로 인식되고 있는 실정이다.

노동계가 주로 제기하는 위기 해법은 재벌중심 성장구조의 전

반을 문제삼는 경제구조개혁론의 관점이다. 외환부족이라는 일시적 상황요인과 이와 관련된 주체들의 불투명하고 잘못된 관행만이 경제위기의 원인이 아니며, 한국경제의 성장구조의 퇴행한계라는 구조적 위기가 복합적으로 작용한 결과이자 근본적 요인이다. IMF 체제를 초래한 요인으로 금융시스템의 낙후성, 문어발식 확장과 차입경영이라는 기업경영방식의 퇴행성, 퇴행적 기업경영구조를 온존케 한 재벌중심 산업구조와 재벌의 족벌 소유구조, 재벌과 정부, 정치권의 지대추구적(rent-seeking) 유착고리 등 전반적인 사회경제체계의 문제가 존재한다. 또한 이러한 사실이 구조적 문제를 해결하는 구조조정 방식의 선택을 어렵게 만들고 있다. ‘재벌 경제구조와 족벌 기업구조 - 외형추구형 차입경영방식 - 금융시스템의 부실화와 종속화 - 재벌 구조의 온존과 확대’ 라는 악순환고리가 형성되어, ‘재벌 기업의 위기 → 금융의 위기 → 경제전반의 위기의 잠재성 확대’라는 형태로 문제를 더욱 확대시키고 위기의 발생을 은폐하면서 절대화하는 방식으로 경제체제가 운영되어 왔기 때문이다. 현 시기에 필요한 구조조정은 이런 경제의 악순환고리를 차단할 수 있는 처방이어야 한다. 미시적 기업구조조정의 방향도 이런 거시적 경제구조의 개편의 한 축으로서 설정되어야 한다. 책임과 고통이 일치하거나 최소한 그런 사회시스템이 구축되는 방향에서 경제회생이 이루어져야 ‘지속가능한 성장(sustainable growth)’이 가능하다.

3차원의 구조조정에 대해 무엇이 우선이고 중심인가를 분명히 할 필요가 있다. 혼란은 여기에서 비롯된다. 특히, 재벌책임론을 단지 형식적으로만, 문제의 발생원인으로만 지적하고 넘어가는 논리에 문제가 있다. 위기의 원인이 재벌책임이면, 결과의 책임도 재벌에 지워야 하며 재벌구조를 개혁하는 것이 우선 순위에 놓여야 한다. 원인으로 재벌을 들면서 해법은 경제회생론에 두는 것은 책임-



【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

고통의 분리현상을 초래하며, 당면 위기의 해법으로 함량 부족이다. 특히, 이런 현상은 ‘합리적 시장기제의 형성’을 해법으로 제시하는 논지에서도 발견된다. 위기의 원인으로서 ‘합리적 시장기제의 부재’를 지적하다가 위기의 해법으로서 ‘시장기제의 형성’과 같은 시장중심적 해법을 제시한다면, 순환론이며 자체 모순이다. 도대체 어디서부터 동력을 갖고 구조전환을 꾀한다는 것인지 알 수 없다. 의도와 무관하게 원인과 해법으로서 모두 중요한 위치를 갖는 재벌개혁의 과제는 결국 실종시키는 결과를 가져온다.

IMF의 처방 중 투명한 시장질서의 확립을 위한 조치는 재벌개혁의 조치와 부합되는 측면도 있다.<sup>5)</sup> 최근 IMF 처방이 완화되어 금리수준 인하, 적자재정 인정, 인플레이 허용 한도 확대 등의 조치가 가능해졌다. 이로 인해 긴축정책의 기조가 완화되고 경기부양책이 부상할 전망이다. 이 와중에 재벌은 구조조정과정에서 부실한 계열사를 수월하게 처분하고 인수, 합병을 통해 우량사업을 확장하는 한편, 지주회사와 재벌의 은행 소유 허용을 요구하고 공정거래법 적용에 대해 저항하는 등 재벌의 비시장적 행태를 부분적으로 조정하는 처방도 무력화시키려고 시도한다. 현재 경제개혁이 이루어지지 않고 구조조정도 시늬에 그치고 있는 이유는 바로 가장 큰 책임을 져야 할 세력이 경제위기의 해법도 자기 이해에 맞게 조정해 나갈 만큼 사회의 권력과 자원을 장악하고 있기 때문이다. 이런 점에서 저금리와 재정확대로 전환을 통한 ‘거시적 확장정책과 미시적

---

5) 국제기준에 맞는 회계제도의 도입, 계열기업군 상호지급보증의 개선과 같은 기업경영의 투명성 제고를 위한 사항이 이에 해당한다. 그러나 정리해고제의 도입을 포함한 노동시장의 유연성 제고, 비관세장벽의 제거 및 자본시장개방을 포함한 개방화의 심화·확대 등 전면적 무역, 자본의 개방화를 우위한 장애를 제거하는 조치 등과 마찬가지로 이 모두는 선진국자본이 한국에서 자유롭게 이윤추구활동을 보장할 수 있도록 하는 근간인 것이다.

구조조정의 양립을 통한 구조개혁 추구'(김상조, 1998; 정의는 다르지만 유사한 논지로 김성구, 1998)라는 방향설정이 적절하다 하더라도 실제 정책실현과정에서 한계 계열사의 퇴출 등 수용 가능한 구조조정만을 받아들이고 오히려 사업확장의 계기로 전환시키려는 개별 기업의 의도가 관철되는 방향으로 귀결될 가능성이 크다.

### 3) 경제위기 대응에 대한 노동의 선택

노동의 선택은 시장적 구조조정에 협력적 동반자가 될 것인가, 이를 부정하고 투쟁할 것인가 양자택일의 문제(김성구, 1998)로 좁혀지나 양자간에 분명한 선택이란 현실 여건 상 불가능한 길로 보인다. 문제는 '재벌개혁의 쟁점을 제시하며 현재 진행양상을 뒤바꿀 수 있는 새로운 대안을 제시하며 의제를 주도할 수 있는가'하는 점이다. 그러나 주장의 당위성과 타당성은 있으나 현실 실현력은 매우 낮다. 그러나 전반적 정책방향에 대한 이데올로기 투쟁의 성격을 가지는 것이므로 이를 주장하여 의제를 선제적으로 차지하며 가능한 현실 대안을 무엇으로 모색할 것인가의 문제가 중요하다. 경제주체나 정책형성 주체간의 구조개혁을 둘러싼 상반된 견해와 달리 실제 정책 의제(agenda)의 설정과 실행에 있어서 각 주체의 능력은 큰 차이가 있다. 구조개혁론의 관점보다 경제회생우선론의 관점이 정책 논의와 여론 형성을 주도하고 있는 현실이다. 구조개혁론의 불씨를 살리기 위해서도 노동의 선제적인 의제 형성(preemptive agenda formation) 능력이 강화될 필요가 있다. '구조조정을 방해하는 고용안정의 요구'나 '노조가 있는 일부 대기업의 정규노동자만 보호하는 방어적이고 이기적인 노조 요구'라는 비판에 직면하는 요인은 위기에 대한 정의와 방법이라는 측면에서 주어진 의제에 수동적으로 반응하기 때문이다. '위기 해법의 방향과 목

#### 【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

표'의 측면에서 구조개혁론의 관점을 제기하고 '고용조정'의 최소화  
의 공감대를 확산'하며, 그 방안을 구체적으로 제기해야 한다. 노동  
시간단축을 통한 고용안정책도 그 일환이 될 것이다.

현 정부의 정책방향으로는 한국사회 지배구조에 조금의 균열도 발  
생시키지 않고 오히려 공고화할 수 있다는 점이 문제의 초점이다.  
이 고리를 끊는 것은 급격한 충격 없이 불가능하지만 그 주체와 세  
력은 존재하지 않는다. 이 조건에서 노동운동의 전략은 점진적이며  
적극적이어야 할 필요가 있다. 그 가능성은 사회구조의 폐해를 부  
분적으로 단절하고 새로운 지각의 단층을 이입하는 일이다. 재벌개  
혁은 이데올로기 투쟁과 선제적인 기조 장악을 위해 필요하며 그  
효용성을 극대화하기 위해서는 정치개혁을 동시에 제기해야 할 것  
이다.

#### 4. 노동운동의 대응방향<sup>1</sup> : 정치적 교환과 작업장 저항의 결합

경제위기 상황에서 대량실업으로 인해 노동자 생활위기나 노동  
운동의 조직 위기가 초래되는 한편, 노동운동은 '대량실업과 거시경  
제운영에 대한 노동운동의 방침과 전략'을 요구받고 '거시적 타협구  
도와 기업단위의 고용조정에 대한 저항, 투쟁'이라는 양면적인 요구  
에 대한 태도의 정립을 필요로 한다는 점에서도 새로운 시험대에  
올라있다.

노동운동은 '생산중단 위협이라는 직접적 무기-파업'과 '협조의  
철회라는 무기-정책지지 철회나 대중저항의 조직'을 사용해 조합원  
의 이해를 대변하고 사회진보를 촉진하는 역할을 한다. 경제위기로  
인한 영향과 몇 차례의 파업을 통해 소진된 대중동력으로 인해 교  
섭력이 매우 약화된 수준에서 이 두 가지 무기의 배합이 필요하며,

그러기 위해서는 중앙노조와 기업단위 노조의 밀접한 결합과 역할 분화가 요구된다. 중앙노조의 타협적 태도와 작업장 단위의 전투적 대응으로 양분되는 구도는 결국 절차적 민주주의나 어설픈 조합주의 기제에서 정치적 암묵적 거래와 인맥관계에 편승하여 중앙노조의 고립과 쇠락을 자초하게 된다.<sup>6)</sup>

이를 위해 요구되는 여건은 노조의 내부 기반과 외적 권력자원의 문제이다. 내부기반은 노조내부의 민주성과 중앙집중성의 효과적인 결합을 의미한다. 중앙노조가 주로 담당하는 정치적 교환이나 거시적 타협구도와 단위노조(서구의 작업장 조직)의 기업단위 대응양상이 접합성의 문제이다.

#### 1) 중앙 차원의 정치적 교환 추구

중앙노조의 전략방침은 ‘실리적 조합주의’, ‘정치적 교환을 추구하는 거시적 협조주의’, ‘대중시위 중심의 사회운동노선’으로 대별할 수 있다.<sup>7)</sup> 한국의 양대 노총은 각각 연원과 조직의 특성에 따라 출발은 다르며 세 가지가 모두 착종되어 있기는 하지만, ‘정치적 교환

- 6) 이런 현실은 영국과 멕시코의 노동운동의 경험으로부터 확인할 수 있다. 영국의 작업장위원(shop steward)과 중앙노조 간의 관계에 대해서는 M. Terry(1994)를 참조. 노동통합적 국가적 조합주의 틀 내에서 정치적 거래와 관료주의적 조합행태를 보였던 멕시코 노동운동의 사례에 대해서는 김준(1998)을 참조. 멕시코 노동운동의 위기는 한국과 동일하게 IMF 구제금융을 통한 신자유주의정책의 전개과정에서 초래되었다.
- 7) 노조의 정체성에 대해 Hyman은 네 가지로 구분하였다(Hyman, 1994). 이를 바탕으로 노조의 중장기전략을 가늠해 볼 수 있다.

행동의 초점	주요 기능	이상형
개별노동자	서비스	우애사회
경영자	생산성연합	기업노조
정부	정치적 교환	사회적 동반자
대중지지	선전	사회운동

【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

의 장'에 진입해 있다. 문제는 정치적 교환의 성립 요건이 충족되지 않고 있다는 점에 있다.<sup>8)</sup> 이것이 성립되기 위해서는 노동의 이해를 대변할 강력한 정당이 존재하고 집권해야 하나 신자유주의 해법에 경도 되어 있으며 기본적으로 보수적인 현재의 김대중정부를 이렇게 평가하기는 어렵다. 둘째 강력하고 포괄적인 노조 조직이 존재해야 하나 양대 노총으로 분화되어 있을 뿐 아니라, 조직률이 10%를 약간 상회하는 정도로 이해대변력에 한계가 있으며 협조의 철회와 같은 압력이 효과적으로 행사되기 어려우며 상징적인 대중시위에 의존하는 실정이다. 셋째, 제도적 타협의 경제적 여건이 적합하지 않다. 과연 고용안정과 임금자제의 교환이나 획기적인 경영참가방안의 도입 등 작업장 제도화와 교환이 가능한 여건인가? 실업이 전면화하는 시점에서 가능한 제도적 타협의 여지는 좁다. 따라서 효과적인 정치적 교환을 강제할 능력과 방안 모두가 부족하다. 실리주의의 입지는 점점 좁아질 수밖에 없는 조건에서 정치적 교환과 사회운동적 노선의 결합을 통한 압력행사의 극대화가 필요한 방침으로 평가된다.

2) 단위노조와 작업장 차원의 저항을 통한 제도화 전략

단위노조의 선택은 내부 민주주의의 결과이자 노조조직의 취약성의 반영이기도 하지만 조합원의 작업장 태도에 의존하게 된다. 작업장의 노사관계는 '① 자발적 협력(willing cooperation), ② 일상화된 순응(routine compliance), ③ 일반화된 불만(generalized

---

8) 민주적 코포라티즘이 성립하기 위해 Katzenstein(1985)은 'i) 사회적 동반자 관계의 이념, ii) 중앙화되고 집중화된 이해집단 체계(encompassing organization), iii) 노사정의 지속적인 정치협상을 통한 갈등의 자발적, 비공식적 조정'이 필요하다고 주장한다. 이를 바탕으로 한국의 조합주의의 가능성과 한계를 평가해 볼 수 있을 것이다.

discontent), ④ 적극적 저항(active protest)'(Regini, 1992)의 방식이 존재한다. 미시 코포라티즘이나 생산성 연합으로 불릴 미시 타협구조가 성립될 수 있는 여건은 고용조정을 둘러싼 갈등으로 인해 더욱 축소될 것이며 이는 노동강도 강화의 용인이나 무쟁의 선언 등 극단화된 양보교섭의 형태를 취할 수밖에 없을 것이므로 생명력이 없다. 일상화된 순응이나 전반적 불만이 일반화되겠지만 적극적 저항의 방침이 작업장분위기를 선도할 것이다. 그러나 그 방침은 경영참가와 생산참가를 추구하는 작업장 제도화를 추구하는 흐름과 작업장 조직화를 통한 정치조직화를 추구하는 흐름이 결합되어 있으며 노동관련 제도화의 진척 정도에 따라 그 분리가 빨리 현상화될 수 있다. 그러나 노동의 '작업장 제도화 추구'와 자본의 '작업장의 유연성 추구'간에 대립과 갈등의 구도가 지속되는 가운데 내부노선의 차이보다 빨리 기업별 노조의 정체성이 확연히 드러나게 될 전망이다.

따라서 자본의 유연화 추구에 대한 저항 노선을 추구하는 가운데 경영참가와 생산참가의 형태로 작업장 제도화를 중기 목표로 설정하는 전략이 필요하다. 작업장 제도화는 '노동자 저항이 초래하는 비용'이 제도화를 통해 상실하는 경영권의 악화 등의 대가보다 더 크다는 사실을 자본이나 정부에 인식시킬 수 있는 힘을 보일 때 가능하다. 저항노선을 축으로 참가의 제도화를 중간 목표로 삼는 것이 작업장 수준에서 가장 타당한 전략이다.

### 3) 중앙 전략과 작업장 전략의 효과적인 접점 형성

가장 바람직한 형태는 상층 노조의 대중파업을 결합하는 정치적 교환의 전술과, 하층 노조의 작업장 유연화에 저항하는 적극적인 저항과 제도화 추구 전술의 접점에서 이루어질 수 있다. 노사관계 개혁과정부터 일부에서 제기해 온 독자성을 유지한 노사협력적 관

## 【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

계의 구축의 방안인 미시 협조주의와 거시 타협주의가 결합될 가능성은 현재로서는 매우 낮으며, 현실 여건상 단순한 타협주의(양보 교섭)로 귀결될 뿐이다. 정치적 교환의 장이 좁음에도 불구하고 이를 중요한 대응방향으로 설정하는 것은 노동자운동(workers' movement)의 권력자원이 극도로 취약하기 때문이다. 보수정치권과의 연계, 시민사회운동과의 연대, 독자적인 정치세력화의 확대 등의 방식 중 가까운 시일 내에 어느 것도 실질적이거나 현실적이지 않다. 고용문제로 인한 일차적 피해가 비조합원인 한계노동자계층에 집중되고 있다는 점에서 사회연대의 중심 축으로서 사회개혁의 주체로서 노조의 상을 정립하는 것이 무엇보다 중요하다. 조합원 이익대변 기능의 한계 내에서 안주할 때 이를 잘 실현할 수도 없으며 결국 노동운동의 고립을 자초하게 된다.

노조의 대안전략으로서 '사회개혁의 동반자 노선'을 통해 정치적 교환의 장과 대중동원의 장을 동시에 활용하는 방안을 추구해야 한다. 경제위기를 통해 구조적 개혁이 진전될 수 있도록 재벌개혁의 문제를 제기하면서 '제도화'된 타협구조를 최대한 선취하는 것이 필요하다. 정치적 교환의 대상은 사회보장제도, 경영참가와 제도개혁 과제에 집중된다.

### 5. 노동운동의 대응방향 2

: 대량 실업에 대한 '적극적' 대안 제시 - 노동시간단축 요구

두 번째 노동운동의 대응방안은 고용문제에 직면해서 사회개혁의 주체로서 사회연대적 실업해결 대안을 추구하는 노조의 상을 추구하는 방안이다. 노동시간단축을 통해 사회연대적 실업해결 방안의 정당성과 의미를 확장하면서 실업유발형 구조조정을 제어하는

‘방어적이나 적극적인’ 전략을 구사하여 정리하고 중심의 고용문제의 의제를 노동조합의 대안을 중심으로 재편해 나가야 한다. 고용 문제에 대해 노동조합운동이 집중적으로 고려해야 할 함의는 유연화의 전면 확대에 의한 개별화의 증대(상품화 효과)나 사회연대의 확대(탈 상품화의 확대)는 기로에 서 있다는 관점에서 사회연대적 해결방안의 타당성과 의미를 확산하는 계기로 삼아야 한다는 점이다.<sup>9)</sup>

#### 1) 노동시간단축의 필요성과 의의

한국경제 회생에 대한 낙관적 전망이 대두되기도 하지만 고용상황은 점점 더 악화될 것으로 예상된다. 실업이 한계노동자 계층에서 대기업의 정규노동자층으로 확산되면서 ‘실업의 공포’가 전 노동자계층에 만연하고 있다. 경제위기로 인한 양보고집의 여파로 고용을 유지한다 하더라도 고용의 질은 현저히 떨어지고 있다. 이에 반해 실업대책은 터져 나오는 붓물을 막기에는 역부족이다. 더욱 심각한 것은 ‘대량실업의 사회’라는 새로운 현상에 걸맞은 고용정책 방향이 전혀 제출되지 않는 데 있다. 경제회생이 이루어지면 실업문제는 해소된다는 막연한 생각으로 대처하고 있는 정부와 자본의 대책에 기대할 것은 없다. 노동 측의 적극적인 대안제시와 정책이 필요한 시점이다. 재벌개혁, 정치개혁과 아울러 ‘성장중심의 물량주의’에 길들여져 있는 사회시스템의 전반적 개혁이라는 방향에서 실업대책을 새롭게 정의할 필요가 있다. ‘노동시간단축을 통한 일자리나누기’가 그 구체적 방안의 한 가지이다.

---

9) 노동시간단축은 사회연대적 실업해법이자, 감원 위주의 구조조정에 대응하는 고용안정형 구조조정 방안으로서 의의를 가진다. 노동시간단축이 가능한 배경과 구체적인 정책방향에 대한 자세한 논의는 김성희(1998a; 1998b)를 참조.



### 【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

현재 시행하고 있는 감원이나 정리해고는 생산수요감축을 인원 조정으로 대체하는 실업유발형 구조조정이자, 기업비용을 사회적 비용으로 전가하는 부담전가형 구조조정이다. 또한 현재의 위기를 초래한 책임과 고통을 지지 않는 책임전가형 고통전가형 구조조정, 인건비 절감을 통해 위기를 미봉하려는 비효율적인 비용중심형 구조조정이다.

노동시간단축방식은 감원방식과 다른 사회적 이해나 총소득의 배분방식을 뜻한다. 노동시간단축은 경제위기로 인한 소득의 감소를 노동자와 기업이 공동 부담하는 방식을 의미한다면, 감원의 경우 노동자가 소득감소의 부담을 전적으로 지거나 (사회보장제도가 발전되어 있는 경우) 일부 정부가 부담하는 것을 의미한다. 경제위기로 인해 사회적 총소득은 노동자층을 포함한 사회적 약자 층에 불리하게 재분배될 가능성이 큰 데, 이 방안은 적어도 과거의 균형을 유지할 수 있는 사회적 이해의 배분방식이라는 의미를 갖는다.

실업대책과 경제회생 대책으로서 ‘감원을 중심으로 한 고용파괴형 구조조정’의 방안에 대응해서 ‘노동시간단축을 중심으로 한 고용안정형 구조조정’의 대안을 제시하는 능동적, 적극적 실업해법으로서 의미를 가진다. 또한 전반적 위기해법의 방향을 가름하고 무대책의 경제회생론에서 사회적 여론을 이끌어낼 수 있는 상징적 조치이다. 사회적 연대의식을 바탕으로 노동자간에 일자리를 나눌 뿐 아니라, 사회적 주체 모두가 경제위기로 인한 소득의 상실을 분담하여 최소화하는 방안이기도 하다.

특히, 중요한 측면은 정리해고의 칼바람에 맞서는 대안을 제출하고 정리해고를 일상화하려는 기도에 맞서 사회진보의 새로운 상을 확인, 유포한다는 사실이다. 노동시간단축 방안은 고용파괴형 구조조정에서 고용안정형 구조조정으로 전환을 위한 대안이다. 또한 일자리나누기를 통해 사회적 이해배분과 소득배분의 균형을 유지하는 실업대책의 성격을 갖는다. 한편, 사회경제시스템의 구조개혁과 사

업부문조정을 위한 구조조정과 배치되지 않고 오히려 비용절감 전략과 외형성장중심 전략으로부터 방향 전환을 도모할 수 있는 구조 전환 촉진형 고용조정 방식이라는 의미를 갖는다. 노동시간단축을 통한 일자리나누기는 구조조정에 따른 실업의 확산을 방지하는 고용안정형 구조조정을 지향한다는 점에서 방어적 방안인 동시에 사회구성원 간에 연대를 지향하고 인간주의적 사회를 추구하면서 사회적 이해 배분의 균형을 유도하고 진정한 고등분담의 정신을 담고 있는 사회연대적 실업해법이라는 점에서 능동적, 적극적 방안으로서 사회경제시스템의 변화의 단초를 마련하는 계기가 될 수 있다.

## 2) 노동시간단축으로 실업정책의 새로운 전선을 형성하자

일방적 고용조정에 대한 결연한 반대 의지를 갖더라도 대중적이면서도 내용적으로 복안을 최대한 관철시키는 구체적 방안이 있어야 한다. 자본측이 논쟁을 회피하고 있는 시점에 노동계의 적극적인 실업 해법으로서 부각하기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 원론을 현실에 대입할 것이 아니라, 구체화하는 과정이 필요하다. 독일의 노동시간단축 과정에 대한 해석은 몇 가지로 구분된다. 첫째 입장은 자본과 논리 대결 차원에서 고용효과를 입증하려 했던 노력이 있었다. 둘째, 시간단축과 교환된 유연화에 대해 ‘탄력화’(노동시간 주기의 조정)에 대해서는 용인할 수 있지만 ‘차별화(개인별, 직종별 차등적용)’에 대해서는 부정적으로 평가하는 입장이 있다. 셋째, 유연화 전반에 대해 부정적인 평가와 동시에 부분적인 임금삭감에 대해서 비판적인 입장이다. 노동조합운동이 유연화를 받아들이고 시간단축을 하는 것이 과연 올바른 것인가? 결코 올바르지 않다. 임금삭감도 마찬가지다. 그러나 우리는 현재 급박한 경제위기 상황이므로 유연화를 받아들이고라도 고용보장을 획득하는 것이 훨씬 중요한 사업장이 매우 많을 수 있다. 문제는 시간단축을 통한

### 【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

해법으로 자본을 끌어내야 한다는 것이다. 또한 그 때 어느 수준에서 유연화를 협상카드로 활용해야 하는 점이다. 또한, 부분적인 임금삭감이 불가피하더라도 임금협상은 포기하지 않는다는 정도의 원칙은 포기해서는 안될 것이다.

노동시간단축 방안에서 쟁점은 비례적인 임금삭감 여부이다. 시간외수당에 생계비를 상당부분 의존했던 노동자들의 생활수준의 하락이 매우 심각한 상태에서 임금삭감이 동반된 노동시간단축에 대해서는 반대하는 노동자들이 많을 수 있다. 이 방안으로 실업문제를 해결했던 서구의 사례를 볼 때 주 40시간까지는 임금삭감이 없고 그 이하로 단축할 때 부분적인 임금삭감이 동반했다. 이를 토대로 '법정 노동시간의 40시간으로의 단축'과 사업장별 상황에 따라 '노사협상에 따른 추가 단축의 도입'으로 집약할 수 있다. 법정노동시간단축에는 당연히 임금삭감 여부가 논의될 필요가 없다. 40시간까지는 임금삭감 없는 단축이며, 그 이하로 감축할 때 노사협상의 공간으로 남겨두는 방안이다. 이 방안을 추구하면서 실업대책의 주요한 쟁점을 정리하고 여부나 수준의 문제에서 노동시간단축을 통한 일자리나누기의 도입이나 그 효과 여부의 문제로 이끌어내는 것이 중요하다. 그 정당성과 의의를 적극 제기하면서 방어적인 의제에서 탈피하고 재벌개혁과 같은 사회개혁 과제를 공세적으로 제기하는 공간을 열어나가야 한다.

또한 노동시간단축을 둘러싸고 사회적 과제들이 제기된다. 40시간 이하로 단축한 사업장에 대해 임금삭감이 이루어질 때 유럽 국가들은 대개 사회보장기금에서 이를 보상한다. 이는 노동자에 대한 혜택이라기보다 사용자에게 시간단축의 해법으로 유도하기 위한 인센티브의 성격을 지닌다. 시간단축으로 인한 임금삭감이 심각할 경우에 노동자에게 직접적으로 지원하기도 한다. 현재 고용보험의 시간단축지원금이 기업 측에 충분한 유인을 주도록 유도하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

### 3) 새로운 사회시스템과 고용개념의 정립을 위하여

노동시간단축을 통한 실업해결이라는 새로운 접근을 추구하면서 사회시스템의 개혁과 고용에 대한 새로운 개념을 정립해 나가야 한다. 고용안정과 적절한 임금이 결합된 고용에 대한 새로운 개념으로서 적정 임금, 작업장 민주성, 사회적 불이익 집단에 대한 기회평등을 동시에 추구해야 한다. 이를 통해, 정규직과 비정규직, 공식적 실업과 경제활동인구 밖의 인구를 모두 포함하고 가정과 작업장 사이의 양립성을 고려하는 고용의 개념을 정립할 필요가 있다. 고용에 대한 인간 권리와 복지 증진의 관점에서 “정의로운 사회의 기초”가 형성된다는 사실을 되새겨 보아야 한다. 고용되어 있을 때 받는 임금이나 실직했을 때의 실업수당, 활동능력이 없거나 약화된 사람에게 지급하는 실업부조나 생계부조 등을 통해 고용지위나 고용 여부에 관계없이 사회적 생활 수준 이상을 보장할 수 있는 소득 수준을 보장하는 사회적 임금(social wage)을 보장하는 사회(Ferner and Hyman, 1998; 18)로의 이행을 사회 변화의 지향점으로 삼을 필요가 있다.

유연화라는 자본의 공세가 압도하는 시기에 효과적인 방어책이자 적극적 대안으로서 노동시간단축 방안을 장기적 사회진보의 지향점과 단기적 실업해결책의 연결지점으로 노동조합운동의 중기 전략방안으로 추진할 필요가 있다.

노동시간 단축 요구를 다시 한번 요약하면, 임금삭감 여부 또는 고용보험제를 통한 시간단축에 대한 임금보상 여부를 논할 것 없는 ‘주 40시간 법정노동시간단축’이다. 실업을 방지할 대책도, 실업자의 생활보호를 위한 대책도 채 갖추어지지 않은 상태에서 부분적이고 일시적인 생활보조금은 미봉책에 불과하며, 이런 보완적이고 잔여적 처방으로서 실업으로 발생하는 사회적 문제를 해결할 수 없다. 또한, 실업이 일부 산업이나 직종에 한정된 실업의 문제가 아니라,

## 【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

경제 전반에 걸쳐 발생하고 있고 경제 위기에서 조속히 벗어나거나 경기가 회복되어 고용이 창출될 가능성은 극히 낮다. 이런 조건에서 가장 확실한 실업대책은 노동시간단축을 통해 고용여력을 확대하고 실업자의 발생을 억제하는 사회적 제도와 장치를 갖추는 일이다. 실업대책에 대한 노사의 입장도 다른 경제정책과 마찬가지로 판이하게 다르다. 가장 확실한 수단은 입법을 통해 일자리나누기를 사회적 정식화하는 방법이다. 임금삭감이나 보상 여부는 그 다음 단계에서 사업장별, 업종별로 주 40시간 이하로 추가 단축하여 고용을 유지하는 사업장에 대해 해당 노동자나 기업의 비용을 사회적 비용으로 전환하는 방안과 관련하여 논의될 필요가 있다.

### <참고문헌>

#### 1. 국내 문헌

- 강순희(1998), 「정부의 종합실업대책과 과제」, 한국노동연구원  
김상조(1998), 「김대중정권의 개혁정책 진단과 대안」, 전국민주노동조합총연맹 정책토론회, 1998. 7. 6  
김성규(1998), 「IMF와 김대중정권의 경제정책 비판 : 정책대안을 위하여」, 전국민주노동조합총연맹 정책토론회, 1998. 7. 6  
김성희(1998a), 「노동시간단축방안의 정책효과와 적용방안」, 『노동사회』 78월호, 한국노동사회연구소  
\_\_\_\_\_(1998b), 「노동시간단축을 통한 고용유지방안의 타당성과 사례분석」, 한국노동조합총연맹 중앙연구원 정책간담회, 1998. 5. 28  
김 준(1998), 「멕시코 외환위기와 노동시장-노사관계」, 『입법조사연구』, 1998년 4월호  
이은숙(1998), 「노동시간단축과 생활임금 보장 투쟁의 현재적 의의」, 한국노동이론정책연구소 창립심포지엄 발표문  
전국민주노동조합총연맹(1998a), 『IMF체제하의 경제전망과 민주노총의 대응방향』, 토론회 자료집, 1998. 7. 6  
전국민주노동조합총연맹(1998b), 「민주노총 추정 실제 실업률」, 1998. 9

#### 2. 국내 자료

- 노동부, 『매월노동통계조사보고서』 1998년 각호.  
재정경제원, 『IMF 경제속보』, 1998. 8  
통계청, 『산업활동 동향』, 1998년 각월호  
\_\_\_\_\_, 『고용동향』, 1998년 각월호  
\_\_\_\_\_, 『경제활동인구조사통계 시계열조정』, 1996.6  
\_\_\_\_\_, 『국제통계연감』, 1997년  
\_\_\_\_\_, 『한국의 사회지표』, 1996년

#### 3. 외국 문헌

- Ferner, A. and R. Hyman(1998), *Changing Industrial Relations in Europe*, Basil Blackwell  
Katzenstein, P. J.(1985), *Small States in World Markets*, Ithaca, NY : Cornell University Press  
Regini, M.(1992), "Introduction : the Past and Future of Social Studies of Labour Movements, in M. Regini(ed.), *The Future of Labour Movements*, London : Sage Publications  
Terry, M.(1994), *Workplace Unionism : Redefining Structures and Objectives*, in R. Hyman and A. Ferner(eds.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford : Basil Blackwell "Workplace Unionism"  
Thelen, K.(1994), *Union of Parts : Labor Politics in Postwar Germany*, Cornell University Press

## 토론

이원보) 요즘 현장에 가면 누구나 하는 질문이 노동운동은 과연 살아 남을 수 있는가, 노동운동은 지금 어디로 가고 있는가, 노동운동의 문제는 무엇인가 하는 문제일 겁니다. 오늘 논의가 바로 현장에서 제기되고 있는 질문에 대한 해답을 모색하는 자리가 되기를 바랍니다.

현재 노동운동은 상당히 어려움을 겪고 있으며 그 속에서 당혹해하고 있는데, 그 원인이 어디에 있는지가 정확히 지적되었으면 합니다. 전국적 총파업을 할만큼 위력을 보였던 노동조합운동이 왜 일년만에 상당한 어려움에 봉착하고 있는가에 대한 진단과 처방이 철저하게 이루어져야 합니다. 노동조합이 자기평가에 인색할 경우 발전을 기대할 수는 없을 것입니다. 노동조합은 구조조정에 대해 자기 나름의 원칙을 정리해야 할텐데 지금은 그저 암묵적으로 넘어가고 있는 상태입니다. 노사정위원회의 경우에도 그것의 본질과 참여여부에 대한 대중적 합의가 이루어지지 않았습니니다. 주로 상급단위에서 결정했고 전술적으로 참여·불참을 활용하기만 했습니다. 말하자면 노동조합운동의 가장 기본적인 부분인 대중적인 합의는 이루어지지 않은 채 상부단위로 가면서, 상급단체와 하부의 괴리양상이 심화되는 상태입니다. 구조조정과 관련해서 재벌개혁이 나오는데, 재벌기업 내부 노동조합의 토론은 없습니다. 재벌개혁을 하면 재벌기업 내 노동조합이 어떠한 형태로든 희생을 당하게 될텐데 이에 대한 토론은 없다는 것입니다. 노사정위원회와 관련해서 이의 활용은 검토되지 않고 있다고 봅니다. 노동조합 활동에서 기본이 되는 부분이 생략되어 있는 상태이고, 노동조합 활동은 갈팡질팡할 수밖에 없다는 것입니다.

【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

발표자는 '정치적 교환과 현장에서의 조직적 저항의 결합'을 대안으로 말하고 있습니다 특히 정치적 교환을 중요한 대안으로 제시하면서 정치적 교환이 조건화되어 있지 못함에도 불구하고 그것으로 갈 수밖에 없다고 결론짓고 있습니다. 그런데 문제는 정치적 교환의 대상이 명확하지 않다는 점입니다. 그리고 정치적 교환은 힘의 관계로 이루어질텐데 그 힘을 어떻게 동원하고 만들어갈 것인가에 있어 상급조직과 하급조직 간의 괴리가 극복되지 않은 채 전술로만 제시될 경우 위협적 수단으로서만 의미를 가질 뿐 실제로 아무런 성과를 가질 수 없는 위험이 있습니다. 대중과업 이라든지 또는 현장저항력이 중요한 요소이긴 하지만 여기서도 역시 중요한 부분들이 빠져있다고 봅니다. 발표자는 중장기적인 전략보다는 단기적인 해법을 안으로 제시하고 있는데, 이는 중장기적인 전략과 연계될 때만 의미를 가질 수 있다고 봅니다. 중장기전략을 수립함에 있어서 가장 중요한 요소는 대중적인 지지일 것입니다. 이의 확보가 중요한 과제일텐데 현장대중들의 합의, 대중적인 지지와 그들의 토론, 그들의 의사에 기초한 결정이 지금 현재 가장 중요한 요소가 된다고 봅니다.

발표자에게 몇 가지 확인하고 싶은 것이 있습니다. 사회운동적 노선의 구체적 내용과 사회개혁의 동반자는 어떤 세력을 말하는 것입니까? 또한 제도화된 타협구조는 무엇을 말하는지 구체적으로 듣고 싶습니다. 노사정위원회에 대한 앞으로의 대처방안과 노동조합에 권유할 방향에 대해서도 발표자의 견해를 듣고 싶습니다.

사회) 청중 여러분으로부터 질문을 받겠습니다.

질문자) 두 개의 질문을 드리겠습니다. 먼저 사회적 합의와 관련해 전반적인 논의구조가 80년대 이전 서구의 논리에 터해 있고 90년대

의 논리에 대한 이해는 미약하다고 생각합니다. 두 번째는 작업장 노사관계에 대한 인식입니다. 발표자는 조합원의 작업장태도를 4가지로 구분하고 미시적 코포라티즘과 관련해 적극적 저항의 전략이 지배하는 것으로 보고 있는데, 저는 오히려 자발적 협력, 순응적 태도, 불만, 적극적 저항이 동시에 보여지면서 타협적 작업장체제가 형성되는 것으로 보고 있습니다. 그렇게 본다면 고용조정을 둘러싼 갈등이 미시적 코포라티즘의 가능성을 소멸시키는 것이 아니고 오히려 확대시키는 방향으로 작용할 수도 있다는 생각이 듭니다. 이 문제는 사회 경험적으로 확인될 문제라고 봅니다.

사회) 질문이 더 없으시면 발제자의 답변을 듣겠습니다.

김성희) 정치적 교환의 대상은 예컨대 고용안정방안으로서 법정노동시간 단축과 같은 것이 될 수 있습니다. 노조운동이 정치적 교환의 장에서 지금 구사할 수 있는 무기는 현정권에 대한 정책지지의 철회가 될 것입니다.

힘의 동원의 근거는 정치적 교환의 장과 작업장 저항투쟁이 결합되어야 할 텐데, 이 결합은 쉽지 않고 상하 층이 분리되어 있습니다. 상층부가 관료화된다고 하지만, 그럴 만큼 힘이 강하지 않습니다. 하층부 역시 민주적인 통로가 완전히 구축되어 있지도 않습니다. 서구의 경우처럼 정형화되어 있지 않기 때문에 방향성에 대해서 고민해 볼 필요가 있다고 생각합니다.

사회개혁의 동반자노선과 관련해 말씀드리겠습니다. 현재 우리는 힘이 강하거나 위협적이지 않고 각개격파 될 수 있기 때문에 정치적 타협구도가 잘 성립되지 않습니다. 따라서 정치적 교환에 매몰될 때 독자성을 상실하고 무조건적 지지로 넘어갈 가능성이 있습니다. 이런 위험성을 막아낼 필요가 있는데, 현재의 조건에서는 하부단위,



【한국】 한국의 경제위기와 노동조합 운동의 대응전략

노조내부의 민주성에 의해 이루어지기는 힘들다고 생각합니다. 그러나 정치적 교환의 대상에 대한 최소한 방침을 명확하게 한다면 어느 정도 제어의 효과가 있을 수 있다고 생각합니다. 경제위기 극복을 위한 수세적 협력이 아니라, 적극적 사회구조 개혁을 전제로 할 때는 정책적 지지와 협력이 가능하며 그렇지 않을 때는 저항과 동원의 전략을 사용한다는 방침을 말하는 것입니다. 그런 점에서 사회개혁의 동반자노선이라는 말 자체도 중요하다고 봅니다. 제도화된 타협구도는 노사정위원회일텐데, 현재의 형태로는 어렵다고 봅니다. 반복적인 문제제기가 아닌 노사정위원회의 문제를 새롭게 제기할 수 있는 틀을 양 노총이 같이 만들어보아야 한다고 봅니다.

80년대 이전의 논의로 사회적 합의문제를 바라보고 있다는 지적이 있었습니다. 그러나 최근 호주나 네덜란드에서 나타난 노사정 합의를 통한 유연화의 추구라는 길에 대해서는 여러 가지로 다시 생각해 볼 점이 많이 있다고 생각합니다. 제도화는 최대한 하면서 유연화는 최소화하는 것이 필요하지, 노사협력적 유연화를 받아들이기는 어렵다고 봅니다.

마지막으로 작업장체제에 대해서 말씀드리겠습니다. 전투적 노동조합주의라는 노동의 적극적 저항의 전략과 노동배제적 합리화와 유연화라는 자본의 배제전략이 맞부딪혀 나타나는 대립적 노사관계가 기업별 노조의 교섭을 둘러싼 쟁점에서 작업장내 갈등과 대립, 고용조정을 둘러싼 노사간 힘겨루기로 확대되고 있다는 점에서 저항의 전략이 주도할 것이라고 전망한 것입니다. 물론 순응과 협력, 저항으로 표출되지 않는 불만이 지배적인 사업장도 많고 저항적인 사업장도 그런 요소를 많이 갖고 있지만, 노동관도를 주도할 분위기는 저항의 정서일 것이라는 의미입니다. 협력적인 사업장도 '주고받을 수 있는' 협력의 가능성은 줄어들고 있다는 점에서도 그렇습니다.

## 종합토론

사회) 오늘 하루 동안 여러 발표와 토론이 진행되었는데, 이제 그것들을 모아 함께 토론하는 시간을 갖도록 하겠습니다.

종합토론은 먼저 이정식 노총 기획조정국장이 토론 전반의 내용을 점검하면서 이와 관련해 미진하거나 추가적으로 확인할 내용을 말씀해 주시면, 발표자들이 답변을 하는 것으로 진행하겠습니다. 독일의 하우프교수는 이후 다른 일정이 있어 종합토론에 참석하지 못하셨습니다. 청중 여러분도 질문이나 의견이 있으시면 이후에 말씀해 주시기 바랍니다.

이정식) 방금 소개받은 이정식입니다. 이런 토론이 재미없고 부담스러운 것은 비슷한 생각을 가진 분들이 모여 토론을 하면 쟁점이 첨예하게 대립되는 것이 어려움에도 불구하고, 그 동안 미진하게 넘어갔던 부분들을 쟁점화하고 가능하면 결론을 도출해야 하기 때문입니다.

전반적으로 보면, 모두 공감하는 것이 세계적으로 고용조정이 일반화되고 있고, 그 양상과 그에 대한 노동조합의 대응은 나라마다 다르다고 할 때 이는 사회경제적 배경, 역사 문화적 측면에서 종합적으로 검토되어야지, 어느 것이 옳다 그르다 할 수는 없다는 것입니다. 미국 하버드대의 리처드 프리만교수는 현재 진행되는 구조조정 방식을 크게 영미식과 유럽식으로 구분하면서, 현재 미국 내 교도소에 수감되어 있는 약 150만 명의 사람들과 집행유예 등, 그와 비슷한 처지로 취업을 할 수 없는 사람들을 1000만 명으로 추산해 이를 실업률에 포함시킨다면 현재 5%인 미국의 실업률은 독일의 실업률과 같아질 것이라라는 얘기를 하더군요.

## 【종합토론】

구조조정과 관련된 노동조합의 대응에 있어서, 개별 노동자, 단위 노조, 그리고 연맹이나 노총, 전 국민적 차원으로 확대해 볼 때, 원칙도 없고 확신도 없고 미래에 대한 전망도 없다라는 평가 속에서 오늘 심포지엄에서 발표된 주제발표와 토론을 통해 도출된 결론은 우리가 그 동안 너무나 당연한 것, 절대적인 것으로 보았던 것들이 잘못된 것일 수 있다, 잘못된 것이다라는 점, 그리고 상당한 다양성이 존재한다라고 할 때 그것은 기본적으로 선택의 문제이고 이 선택의 문제는 정치적 행위와 연결되어 있다, 즉, 시민사회와 공동체 의식의 성숙도, 시민에 의한 보다 민주적인 통제와 밀접하게 연결되어 있다는 점. 그리고 실업대책이나 구조조정대책은 종합적으로 접근되어야 한다라는 점 등이 토론 전반에 걸쳐 공감할 수 있었던 부분입니다. 따라서 우리 한국노총과 중앙연구원이 이러한 내용을 하나의 원칙으로 정립하여 우리 노동계 내부와 전국민적으로 확산시켜 내고 대안을 제시하는 보다 적극적인 운동을 지금부터라도 전개해야 한다는 판단이 듭니다.

그런 관점에서 몇 가지 토론이 필요한 부분을 말씀드리겠습니다. 우선 하이만교수는 앞으로의 전망에 대해서 긍정적인 평가를 내리고 있는데, 한국의 구조조정방향과 한국 노동조합의 대응방식에 대한 평가와 전망을 해 주셨으면 합니다. 두 번째는, 산별노조와 관련된 것입니다. 노동조합이 조직적으로 허물어지고 실업자들이 대량으로 양산되는 현재의 상황에서, 노동조합들은 모두 산별노조를 대단히 중요한 전략적 목표로 설정하고 있습니다. 그런데 오늘 발표에서는 구미의 산별노조들이 분권화 되고 있다는 지적이 있었습니다. 한국의 경우 과거 오랜 동안의 분권화경향에 대한 반작용으로 집중화, 외국의 경우 집중화경향에 대한 반작용으로 분권화가 된다고 할 때, 우리는 적어도 조직형태만이라도 집중화경향으로 가야 한다고 주장을 하고 있고 그에 따라 운동을 전개하고 있는데, 이에

대해서 좀 더 체계적으로 정리할 필요가 있겠습니다. 세 번째는 프랑스, 독일 등 여러 나라에서 채택하고 있는 시간단축과 임금보전의 문제입니다. 이에 대해서는 김성희 연구원의 주장에 전적으로 공감하는데, 법정노동시간 단축과 관련해서는 임금보전 여부를 논할 필요가 없다는 점에서 법정노동시간 단축을 현 시기 노동운동의 중심과제로 설정하고 나가야한다는 것입니다. 오전 토론시간에 이병희박사가 지금처럼 노동조합이 어려운 상황에서는 고용안정을 위해 임금양보에 대해서도 과감히 치고 나가야 하는 것이 아닌가 라는 말씀을 해 주셨는데, 현재 우리 노동운동의 상황으로 볼 때 이는 맞지 않다고 생각합니다. 법정노동시간 단축과 관련해서는 논리적으로 임금이 얘기될 필요가 없습니다. 법정노동시간 이하의 노동시간단축에 대해서 얘기할 때 임금양보 문제가 논의될 수 있겠지만, 그 부분에 대해서는 개별사업장에서 논의하거나 필요하다면 상급단체 수준에서도 한 발 더 나아간 논의를 할 수 있다고 생각합니다.

프랑스의 경우 좋은 법제를 가지고 있는데, 공세적 측면에 있어서의 노동시간단축과 수세적 측면에서의 노동시간단축이 나누어져 있습니다. 즉, 통상적으로는 삶의 질 향상으로 얘기되고 있고 공세적 측면으로는 고용창출로 얘기되고 있는데, 아까 토론 중에도 나왔던 노동시간단축의 일자리창출효과는 쉽게 확인가능 하지만, 정리하고 회피라는 수세적 측면에 있어서는 노동시간단축의 효과가 확인되지 않는다는 문제제기도 정리될 필요가 있을 것입니다.

한국의 상황과 관련해서는 노사정위원회 탈퇴 등의 얘기가 나왔습니다. 한국노총도 대체로 그런 방향으로 가닥을 잡았는데, 김대중 정부가 노사정위원회를 만든 의도나 성격, 현 정권의 속성으로 보건대, 그리고 앞으로의 경제를 전망할 때, 지금 노동운동진영이 취할 수 있는 몇 안 되는 카드 중 노사정위원회 탈퇴카드는 대단히

## 【종합토론】

강력한 전술적 카드가 될 수 있습니다. 따라서 이를 양대 노총이 적절하게 구사할 필요가 있다고 봅니다. 지금까지가 토론내용이나 미진했던 부분에 대해서 제 나름대로 정리한 것입니다.

이와 별개로, 오늘 이 자리에서 한 번쯤 짚고 넘어가야 할 것을 간단하게 정리하겠습니다. 현재 실업의 특징을 세 가지로 정리하면, 첫 번째가 대량실업에 대한 부담이 크다는 점이며, 두 번째는 노동자들이 실업의 경험과 대책이 없고 이에 대한 수용도가 낮다는 점입니다. 수용도가 낮다는 것은 실업을 자신의 잘못으로 여기지 않는다는 것입니다. 세 번째는 현재 퇴출되는 사람들이 쓸모 없는 사람으로 간주되어 퇴출되는 것일텐데, 이들은 장기실업자로 전략될 위험성이 있다는 것입니다.

이를 전제로 한국사회의 실업 내지 구조조정에 대한 대책을 재점검할 시기가 되었다고 판단합니다. 그리고 이 경제위기와 노동운동의 위기는 더불어 사는 제도, 더불어 사는 방식이라는 관점에서 해결의 방향과 원칙을 잡아야 한다고 생각합니다.

먼저 노동운동은 현재의 위기를 한국사회와 노사관계의 총체적 재구성이라는 관점에서 접근해 나갈 필요가 있습니다. 두 번째로 구조조정이 바로 정리해고다 라는 신자유주의적 사고는 전면 수정되어야 합니다. 세 번째로 자본주의가 존재하는 한 정리해고는 불가피하다는 것은 인정하지만, 또한 정리해고가 도입되어 있고 할 수 있다하더라도 최대한 하지 않는다는 관행, 제도, 인식을 만들어 나가는 측면에서 우리의 운동방향과 사회분위기를 잡아나아가야 한다는 것입니다.

그 동안 현 위기의 원인과 관련해 지구화(globalization)나 국제 투기자본의 문제 등이 지적되어 왔는데, 이를 또 다른 측면에서 보면 해법을 찾는 데 있어서 국제적 연대의 필요성과 가능성을 높여준다고 말할 수도 있습니다. 즉, 전 세계적으로 노동자들이 공항 등의

위기의식을 느끼고 있고, IMF 처방에 대한 불만의 고조와 실효성여부 논쟁, 환경문제, 통신기술의 발달 등을 결부해 본다면 국제적 연대의 가능성은 새롭게 제기되고 있다고 보여집니다. 그러나 이것이 단기간에 현실적으로 접근 가능한 대안은 아니기 때문에, 현재 새롭게 모색되고 있듯이 한국과 일본, 중국, 주변국가들을 묶는 역할을 노동조합이 주도적으로 요구하고 조직해나가는 문제를 우선 생각해 볼 수 있습니다.

지금 중요한 것은 보다 많은 부분 노동자들의 영향력 하에 있고 시민사회에 의해 통제되는 정부·정책시스템을 시급히 만드는 것입니다. 우리의 경우 노사정위원회 탈퇴카드를 효과적으로 활용할 필요가 있습니다. 탈퇴를 하고 노사정위원회가 없어진다면 현 정부는 신자유주의적 구조조정과정에서 현장노동자와 무수히 부딪히게 되기 때문에 그것으로 인한 정치적 부담을 처리할 수가 없게 됩니다. 자본간의 무한경쟁은 노동자간의 무한경쟁으로 전환되는 측면이 있는데, 이렇게 파편화된 노동자들을 사업장의 틀을 넘어서 공통의 요구와 불만으로 조직화해 내고 이를 NGO그룹 등과의 연대를 통해 사회적 분위기로 확산시켜 내는, 그래서 보다 더 시민사회에 의해 통제되는 정부정책을 어떻게 만들어낼 것인가를 고민해야 합니다.

IMF 구조조정국면이 끝나더라도 우리 나라는 항상적인 고실업, 중·저성장체제로 돌입해서 많은 실업자들이 생겨날 것이고 그들 산업예비군이 노조운동, 노동조건을 악화시키는데 기여할 것으로 생각합니다. 양 노총은 이후의 상황을 전망하며 좀 더 전략적이고 효과적인 싸움을 조직해 나가야합니다.

노동시간단축 문제와 관련해 정리해고를 가능한 회피하기 위한 하나의 선택지로서 장기간의 변형근로를 인정할 수 있도록 하는 문제를, 물론 위험성이 있기는 하지만, 고민해 볼 필요가 있지 않나 생

【종합토론】

각합니다. 노동시간 저축제나 대출제 등 다양한 검토를 통해 해고는 하지 않도록 하는 관행을 만들어 나갈 필요가 있습니다.

독일의 경우에는 정리해고를 최대한 방지하기 위해 해고를 많이 하는 기업에게는 불이익(penalty)을 주고 있다고 들었습니다. 법개정을 통해 정리해고를 많이 하는 기업들에 대해 고용보험료율을 대폭 늘리는 방법 등과 같은 여러 방법을 통해 해고를 하지 않는 사회적 분위기와 관행을 만들어 나갈 필요가 있습니다.

사회) 오늘 오전부터 지금까지 정말 많은 분들이 참석해 주시고 계십니다. 오늘 있었던 발표나 토론에 대해 질문이나 다른 견해를 갖고 계신 분이 있다면 지금 자유롭게 말씀해 주십시오.

질문 1) 저는 단위사업장의 노조 위원장을 맡고 있습니다. 한국노총은 지난 대선 때에 정책연합을 통해 현정권을 탄생시키는데 기여했습니다. 그런데 현 시점에서 과연 정책연합이 실제로 어떻게 진행되고 있는지에 대한 의문이 많이 있습니다. 향후 정책연합이나 정치활동과 관련해 노총이 어떻게 활동해 나갈 것인지에 대해 듣고 싶습니다.

산별체제 구축에 대해서는 한국노총, 민주노총, 그리고 각 연맹체들이 이미 공감을 했고, 그 동안 이런저런 작업을 해왔습니다만, 지지부진한 상황입니다. 이러한 상황을 타개하기 위해서는 법적인 문제도 함께 요구를 해서 관철시켜야 합니다. 산별체제 구축부분을 가시화 시키려면 노동계의 통합문제까지도 같이 얘기해야 한다고 생각합니다. 물론 기술적인 문제도 있고, 양 노총간의 이질적 부분을 하나로 모으는 어려움도 있지만, 기업별 노조형태에서 벗어나지 위해서는 이에 대해 좀 더 적극적으로 나설 필요가 있다고 생각합니다.

빅딜이나 구조조정 관련부분인데요, 한국노총이나 노동계가 이에 대해 공식적으로 인정하고 있는지 아닌지 불분명합니다. 문제점만 계속 제기하면서 대안제시는 못하고 있는 상황입니다. 빅딜이나 구조조정은 정경유착이나 족벌식 기업형태의 문제를 해결하기 위해 필요한 측면이 있지만 자칫 노동자들이 크게 희생될 위험이 있습니다.

질문 2) 저는 하이만교수께 질문을 드리겠습니다. 한국의 작업장노사관계를 어떻게 이해할 것인가 하는 문제는 굉장히 중요한 의미를 갖는다고 생각합니다. 하이만교수는 영국의 작업장노사관계에 관한 논문을 70년대 후반과 80년대 초반에 영국 잡지 Capital & Class에 몇 차례 발표했습니다. 현재 한국의 작업장노사관계, 작업장노동운동에 관한 노동조합의 전략을 그 논문들로부터 이끌어내는 한국 이론가가 있기 때문에 하이만교수의 견해를 직접 들어보는 것이 더욱 의미가 있다고 판단됩니다. 현재의 상황에서 영국이든 유럽의 일반적인 상황을 비교해서든, 어떠한 유형의 작업장노사관계가 바람직한 것인지, 그리고 어떠한 유형의 작업장조직이 바람직한 것인지 하이만교수의 답변을 듣고 싶습니다.

사회) 고맙습니다. 이제 발표자들의 답변을 듣도록 하겠습니다. 하이만교수, 오프레르씨, 나까시마씨, 김성희 책임연구원의 순서로 말씀해 주십시오.

하이만) 감사합니다. 두 가지 문제에 대해서만 간단히 얘기하도록 하겠습니다. 먼저 해고회피와 관련된 문제입니다. 해고를 막아내고 고용을 안정시키기 위한 노조의 노력이 무엇보다 중요한 일이라는 것은 자명한 사실입니다. 그러나 조금 우려가 되는 것은 자칫 이것



## 【종합토론】

이 노동자 내부의 분할과 대립을 심화시킬 수도 있다는 점입니다. 서구 여러 나라들의 경우, 기존의 상대적으로 안정되고 유리한 지위에 있는 노동자를 보호하려는 노조의 노력이 결과적으로 불리한 지위에 있거나 주변적 위치에 있는 사람들을 배제하거나 무시하는 효과를 빚기도 했습니다. 청년·여성·외국인실업자들은 전통적인 기득권 층만을 보호하려는 노조의 전략과 관심에서 비껴난 존재가 되고는 했습니다. 그 결과 노동자 내부의 분할과 대립이 심화되고, 일각에서는 반조합적인 분위기가 팽배하기도 했습니다. 노조가 전략을 수립하고 운동을 전개할 때 이 부분에 대한 보다 적극적인 관심과 고민이 있어야 할 것입니다.

또 하나는 상이한 노조모델의 강점과 약점에 대한 것입니다. 저는 많은 나라 노조의 조직과 정책에 대해 비판적인 견해를 가져 왔던 사람입니다. 노조가 자신의 조직과 전통의 문제점과 약점을 인식하는 것은 중요합니다. 지금의 위기는 심지어 이제까지 안분 자족해 왔던 노조들까지도 자신들의 문제점과 약점을 되돌아보게 만들고 있습니다. 그러나 동시에 자신들의 강점에 대해서도 결코 무시하지 말기를 바랍니다. 상이한 노조들이 갖고 있는 여러 다양한 강점들, 이것들을 무시하지 말고 그를 통해 약점을 극복하고 연대를 형성하며 강점을 확장시켜 나가는 노력이 중요합니다. 저는 한국 노조운동을 분석할 수 있을 정도로 한국 노조운동에 대해 알고 있지 못합니다. 그러나 한국 노조운동은 지난 10년간 부당한 정치권력이나 자본에 맞서 강력한 투쟁을 전개해 온 자랑스런 경험을 갖고 있습니다. 이것은 한국 노조운동의 강점을 보여주는 증거입니다. 이런 지점을 잘 분석하고 발전시킨다면 지금 새롭게 겪고 있는 위기에 대해서도 노조운동은 잘 대처할 수 있을 것입니다.

오프레르) 고용안정을 위해 외국의 다양한 경험들을 연구·분석해

그 중에서 긍정적인 것들을 선택하는 것이 중요하다고 생각합니다. 한국에서도 고용안정을 위한 적절한 사회시스템을 만들 수 있을 것으로 기대합니다.

비록 친노동자적 정부라 하더라도 정부와 노동자의 이해는 서로 다르다는 점에 유의할 필요가 있습니다. 이것은 엄연한 현실이며 글로벌화와 더불어 더욱 뚜렷해지고 있습니다. 진보정당과 노조의 관계가 달라지고 있다는 사실은 영국이나 독일 등 최근 유럽에서 일어나고 있는 현상들을 보면 알 수 있을 겁니다.

근로시간단축은 고용문제 해결을 위한 노력의 중요한 부분입니다. 특히 법제화의 부분이 중요하다는 지적에 공감합니다. 사용자가 노조와 교섭하도록 만드는 정부의 노력이 중요합니다.

나카시마) 오늘 발표와 토론의 내용은 여러 모로 유익했고, 개인적으로도 많은 배움과 자극을 가질 수 있는 기회였습니다. 특히 하이만 선생도 지적했던, 글로벌화의 심화 속에서 노조가 어떻게 대응해 나가야 할 것인가 하는 문제가 저에게는 계속 도전적인 문제로 남아있습니다. 정부나 사용자들은 글로벌화라는 용어 속에 자신들의 당연히 해야 될 책무 모두를 던져버리고 있지 않느냐 하는 생각이 듭니다. 또 하나 지적하고 싶은 것은 글로벌화의 흐름이 강해진다고 하더라도 그것이 모든 것을 일체화시키는 것은 아니며 각국 나름의 다양성이 존재하면서 글로벌화가 진행되는 것은 아닌가 하는 생각이 듭니다.

김성희) 노사정위원회 탈퇴 카드는 노조운동이 사용할 수 있는 효과적인 무기입니다. 그런데 지금까지 효과적으로 쓰여지지 못했고 앞으로 그걸 가능성이 있습니다. 똑같은 얘기를 하더라도 흐름을 바꾸어 놓으면서 얘기를 할 수 있어야 합니다. 그것이 단지 노사정

### 【종합토론】

위원회 탈퇴가 아니라 다른 용어로 뒤집어서 제시할 수 있는 응용이 필요합니다. 노사정위원회 탈퇴는 여러 방법이 있는데, 그 중에서 정권반대를 공식적으로 천명하고 구체적인 캠페인을 전개하는 것도 필요할 수 있겠죠. 그러나 어떤 방침이든 구체적인 행동으로 전환될 수 있는 카드를 같이 가지고 있지 않으면 효과가 없다고 생각합니다. 공식적으로 기자회견을 통해 카드를 제시해 놓고 아무런 행동이 따르지 않을 때, 안 그래도 노조운동의 대중적인 지도력이 약하다고 하는 입장에서 큰 위협이 되지 못할 가능성이 있습니다. 작더라도 구체적인 행동이 따르며 단위노조에 파급될 수 있는 시책이 필요합니다.

## 〈발제 원문〉

1. Richard Hyman(Univ. of Warwick·Professor, UK)
  - ◇Restructuring Of Capital and Union Responses : An Overview
  - ◇Reference : The Development Of Industrial Relations In The EU
  
2. France – Rémy Aufrere(CGT-FO European & International Dpt.· Executive Assistant)
  - ◇Dispositif de la loi Robien du 11 juin 1996
  - ◇Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction de la durée du travail du 13 juin 1998
  
3. Japan – 中島 敬方(Takamasa Nakashima)(JTUC Research Institute for Advancement of Living Standards·Research Analyst)
  - 事業所レベルの雇用調整と日本的労使関係の變化  
(Employment Adjustments in Establishment Level and the Change of Japanese Industrial Relations)
  
4. Germany – Michael von. Hauff(Univ. Kaiserslautern·Professor)
  - International Diversities of Employment Restructuring and Responses of Trade Union Movement : National Trends and Distinctiveness-The Case of Germany

- Restructuring Of Capital And Union Responses : An Overview
- Reference : The Development Of Industrial Relations In The EU

Prof. Dr. Richard Hyman

# RESTRUCTURING OF CAPITAL AND UNION RESPONSES : AN OVERVIEW

## **1. The Problem of Globalization**

- integration of production systems and product markets, intensified product competition
- the development of the 'virtual' capitalist enterprise
- growing importance of multinational companies : able to make strategic choices of locations for investment (and disinvestment)
- breakdown of previous (US-dominated) systems of monetary stabilization; liberalization of financial markets and acceleration of international flows of finance capital
- 'global demand deficiency', unequal exchange, unemployment
- challenges to existing national systems of social regulation of labour markets
  - ⇒(social dumping, regime competition)  
[and obstacles to creation of effective industrial relations systems in new market economies]
  - ⇒cross-national competition between labour movements, productivity coalitions between unions and their' employers

## **2. The Myth of Globalization**

- Globalization as ideology
  - legitimizes deregulation, job loss and welfare cutbacks
  - encourages fatalism in labour movements
- Limits of globalization :

most multinational companies remain primarily national  
market forces are ambiguous and contradictory  
politics can be important : states are not powerless

**3. Two Examples :** Motor Vehicles and Telecommunications  
Recent comparative research (including Korean case) shows  
diverse patterns of restructuring between and within countries.

**Motor vehicles :** 1980s competitive success of Japanese firms  
enthusiasm for 'lean production' (Toyotism).

But major differences between countries and between  
companies in :

- extent, timing and effectiveness of restructuring
- content of changes (job losses, teamworking, communications,  
multi-skilling, devolution of quality control)
- trade union involvement and influence in restructuring

**Telecommunications :** radical changes in context of employer  
and union action involving shift from public monopoly to  
privatization, competition, cost-cutting; product diversification;  
and rapid technological innovation. But substantial differences  
in terms of :

- degree of marketization
- extent and process of job loss
- deskilling versus re-skilling
- trade union involvement or marginalization

**A general lesson :** current restructuring presents an old  
contradiction in new form :

capitalism requires employers (and governments) to pursue **both** economy, flexibility and disposability in the use of labour; **and** skill, cooperation and initiative on the part of workers. The experience in most countries: simple cost-cutting strategies undermine performance.

The contradiction in managerial strategy creates space for trade union intervention.

#### **4. European Experience**

Common features of (western) European industrial relations :

- labour as a recognized 'social partner'
- extensive collective regulation of the employment relationship
- systematic protection for the weaker party in the employment contract

Though also significant variation :

- balance between law and collective bargaining
- trade union strength and ideology
- degree of 'institutionalization' of employment regulation

Importance of European Union as regional 'free trade area' :

- internationalization of capital primarily regional
- existence of an embryonic (and weak) 'Euro-state'
- well established (though not very effective?) system of cross-national labour representation (European Trade Union Confederation)

Hence supranational regulation of work and employment possible but difficult.



## **5. Global Restructuring : Trade Union Dilemmas and Responses**

In all countries, trade unions are on the defensive; but their capacity to defend varies considerably between (and also within) countries.

There seem to be three questions which are vital for future trade union effectiveness :

### **·the dilemma of resistance versus cooperation.**

Total opposition to restructuring seems to work only in the short term, if at all. But can unions cooperate without betraying workers' interests?

Those unions which have exerted most influence seem to have adopted a strategy of **critical engagement** : accepting part of the logic of management priorities but fighting to defend workers' interests on such issues as job guarantees, training and work organisation, and the control of working time. Is it possible for unions to **redefine the agenda of restructuring**?

### **·the relationship between politics' and industrial relations'.**

Most governments are committed to policies of deregulation'; but to defend workers' interests in the face of globalization and restructuring requires more, not less, state action.

Employment security and other individual rights, and the collective representative status of trade unions, have been most resilient where they are **politically embedded**.

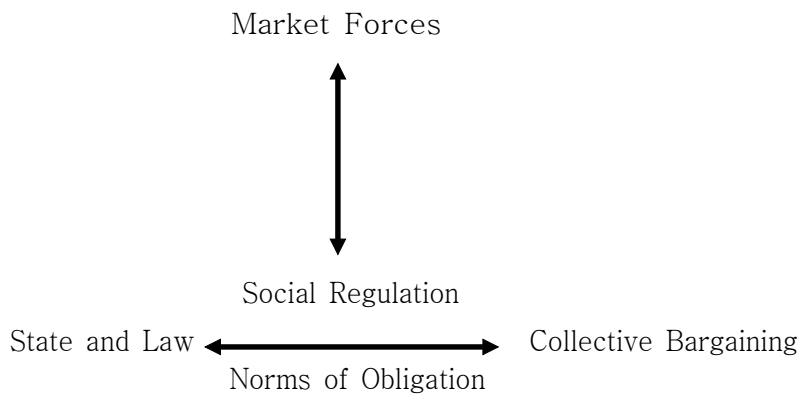
Thus unions have to find methods of mobilizing support (among their own members, and in civil society more

generally) for the rights of workers.

**the construction of solidarity at different levels of trade union action.**

Restructuring encourages sectional and divisive responses to general challenges : defending our' company and our' national economy against the rest.

A major task for trade unions is to highlight common interests and to construct new forms of solidarity within and between countries and to do so in ways which are not merely bureaucratic and rhetorical but which are based on workers' own experiences and aspirations.



European Industrial Relations Systems in the 1990s

	WEAK	STRONG
STATIST	F	D
VOLUNTARIST	GB	S

- Reference -

## THE DEVELOPMENT OF INDUSTRIAL RELATIONS IN THE EU

·Abstract

Western Europe is a relatively small region containing many separate countries. All nations with a population of over half a million, with the exception of Norway and Switzerland, are members of the European Union (EU). Its 15 member states have a total population of 375 million, of whom 150 million are in employment.

Viewed from the outside there are important common features to the conduct of industrial relations : in most countries it is accepted that the labour market must be socially regulated; that collective bargaining is a desirable mechanism for giving employees a 'voice'; and that collective representative bodies (trade unions and employers' associations) are legitimate institutions with a public status. Yet industrial relations institutions and practices appear at least to a European extremely diverse. There are substantial differences, in particular, in the degree to which employment conditions and collective bargaining are legally regulated; the existence or absence of workplace representative structures separate from trade unions; and the relative weight of antagonistic relations or social partnership'.

The integrity of nationally distinctive industrial relations systems is widely viewed as challenged by cross-national

economic integration; in particular, the establishment of the EU as a free trade area, with (probably) a single currency in the near future. To meet the requirements of monetary union, governments across Europe are imposing new disciplines on public employment and cutting back the social wage'. Multinational companies (MNCs) make location decisions on the basis of cross-national comparisons and can use these as a means to restrict union influence.

Will the result be convergence towards a common European industrial relations system? Such an outcome, some argue, will follow from the social and employment legislation of the EU itself, and by a trend towards cross-national collective bargaining. However, to date the impact of EU regulation has been somewhat limited; there are serious obstacles to a comprehensive social dimension' to European economic integration. The development of transnational collective bargaining has also made little progress; the principle of divide and rule' seems to inform the practice of many MNCs. While some areas of convergence are evident, for the foreseeable future considerable diversity is likely to remain.

### **•Introduction**

Europe is a relatively small region containing many separate countries. (From my local airport I can reach some twenty European capitals within two hours.) All nations of Western Europe with a population of over 300,000, with the exception of Norway and Switzerland, are members of the European Union (EU). Its 15 member states have a total population of 375

million, of whom 250 million are of working age (15-64) and 150 million are in employment. They vary in size from Germany, with a population (post-unification) of over 80 million to Luxembourg with less than half a million inhabitants.

Viewed from the outside, Western Europe may appear a relatively homogeneous area. Large-scale manufacturing industry, the capitalist market economy and liberal-democratic political institutions have a long history throughout the region. Nevertheless there are obvious contrasts between countries. Per capita income in Greece and Portugal is little more than a quarter of that in the Nordic countries. This is linked to the fact that most Mediterranean countries industrialised far later than other EU nations, and still have a significant agricultural population. Another indicator of relative economic development is the activity rate of women: little more than 40 per cent in Greece and Italy, 80 per cent or more in Scandinavia. Or to take the recent alarming increase in unemployment in the EU as a whole, the rate still varies from over 20 per cent in Spain to under 3 per cent in Luxembourg. In terms of politics, there are marked differences in institutional frameworks, the stability of governments, and the embeddedness of democracy (Germany, and most Mediterranean countries, having experienced protracted periods of dictatorship during this century).

A similar story can be told when we turn to the conduct of industrial relations. It is certainly possible to identify important common features: in most countries it is accepted that the labour market must be socially regulated; that collective bargaining is a desirable mechanism for giving employees a

voice'; and that collective representative bodies (trade unions and employers' associations) are legitimate institutions with a public status. There is a broad consensus among the mainstream political currents both left and right controlling most European governments that the potentially conflicting goals of efficiency, equity and stability require a form of 'organised capitalism' in which the triangular relationship between state, unions and employers' associations plays a vital role. And there is long experience in most countries of the complex requirements of a political and economic bargaining process whereby representatives can agree compromises with their counterparts while retaining the confidence of their constituents.

Yet industrial relations institutions and practices appear at least to a European extremely diverse. There are substantial differences, in particular, in the degree to which employment conditions and collective bargaining are legally regulated; the existence or absence of workplace representative structures separate from trade unions; and the relative weight of antagonistic relations as against 'social partnership'.

For example: in Germany there exists a dense and extensive framework of labour law, defining the rights and responsibilities of the various representative institutions and establishing a system of labour courts to adjudicate a wide range of disputes. Formally there is a clear distinction between the role of trade unions in collective bargaining, conducted mainly at sectoral level, and the role of the legally constituted works councils which possess a significant portfolio of rights to information, consultation and co-determination. Legally a peace

obligation is imposed on the latter, while both unions and employers' associations are adept at negotiating compromises though not unwilling at times to conduct major conflicts. The bias towards 'social partnership' is encouraged by the range of public functions exercised by the representative social bodies.

France constitutes a very different model'. The state is a key actor, with many aspects of individual employment conditions determined by law, and much of the 'social wage' deriving from bargaining between governments on the one hand, unions and employers' associations on the other. The law defines a system of works committees (as well as other workplace representative bodies); but their rights and influence are very limited. There is a long tradition of conflictual industrial relations, with strong anti-union feelings among many employers and anti-capitalist ideology similarly strong within the labour movement. Unions are ideologically divided and possess few members : only 10 per cent of the labour force. Their main function seems to be less the conduct of negotiations with employers than participation in the administration of the state welfare system and more generally to bargain with government over employment issues. Surprisingly, 90 per cent of workers are covered by collective agreements; but this means very little, since in most cases they do little to regulate actual employment conditions.

Sweden constitutes a third model'. The law defines the framework of industrial relations but does not regulate its conduct or the status of the actors. Unions and employers' associations are strong the unions encompass over 80 per cent

of the labour force and centralised. The structures of employee representation at the workplace are defined primarily by collective agreement and are directly linked to the unions. Since the 1930s, the peaceful resolution of conflict has been a firmly embedded principle, though from the 1980s many of the foundations of 'social partnership' have broken down.

Britain represents yet another distinctive case. Traditionally the law has played less of a role in industrial relations than in any other European country. This has changed radically in the last 20 years to the extent that trade union organisation and action have become tightly regulated; but the law defines very few individual employment rights and establishes none of the collective rights (to organise, to bargain and to strike) which are taken for granted in other countries. Collective agreements have never possessed a legally binding status. There is no tradition of works councils (though trade union shop stewards have long played an important role in many industries). The traditional pattern of industrial relations has involved sometimes militant but usually pragmatic bargaining; but in difficult economic (and political) circumstances union membership has fallen sharply, and the coverage of employers' associations even more dramatically. Where collective agreements remain (and they now apply only to a minority of workers) they are mainly specific to the individual employer, and this results in a wide diversity of employment conditions.

These examples could be multiplied: every national industrial relations system within the EU reflects a distinctive historical development, often shaped by pre-capitalist economic



relations, social traditions and political structures. Beliefs and expectations have been shaped by the existing industrial relations institutions, and have in turn reinforced them. Up to now, the strength of inertia has been the most notable theme in studies of comparative European industrial relations.

### **·The Challenge of Transnational Integration**

In most Western European countries, modern' systems of industrial relations became consolidated around the middle of this century in a context of relative job security (at least for a substantial core of primarily male manufacturing workers in larger firms) under macroeconomic conditions of full' employment, often buttressed by legal supports. This was in turn facilitated by stable or expanding demand in key product markets and by institutional and other constraints on destructive market competition. The organised capitalism which achieved its high point in the 1950s and 1960s helped establish trade unions as central actors in a variety of national systems of employment regulation.

The social market economy' which in different forms characterised post-war western Europe has been challenged by the intensified competitive restructuring of national economies. One feature of what is commonly described as globalisation a concept which some analysts have criticised, but which certainly identifies real and important changes in the context of industrial relations is the transnational concentration and centralisation of capital. In Europe this has been reflected (as was indeed one of the aims of the Single Market project) in an acceleration of

foreign direct investment between EU countries and a rapid process of corporate consolidation through mergers, take-overs and joint ventures.

The past dozen years have witnessed the rise of the 'Euro-company' as a specific type of multinational corporation (MNC). In previous decades, the problem of MNCs' for European trade unions was relatively narrow and specific : how to contain foreign-owned (primarily American) enterprises within the regulatory frameworks of national industrial relations systems. In the 1990s the problem has become broader and more serious : the internationalisation of significant segments of national capital' and the potential abandonment by key companies of their traditional role within a national system of social partnership'. The most dramatic instance, perhaps, is the case of Sweden : the major employers in effect joined the EU long before the country's formal accession, and demolished the classic centralised Swedish model of industrial relations the better to pursue more company-specific and internationalised employment policies. In most other European countries, analogous pressures are apparent.

The growing importance of the Euro-company threatens established forms of national cross-company standardisation of which the sectoral collective agreement has been the principal instrument. Hence there are fears of 'social dumping' : that companies will shift production from countries with high wages and rigorous labour standards to those where labour costs and regulations are lower. Whether or not 'social dumping' is a serious reality, there is certainly evidence that many MNCs use

the *threat* of relocation as a disciplining factor in collective bargaining. A different challenge stems from the fact that while MNCs typically devolve significant operational autonomy to local units, they normally establish a competitive internal regime, while 'benchmarking' performance standards and seeking to diffuse 'best practice' across all subsidiaries. This has reinforced the shift towards 'flexible' forms of work organisation, working time, task allocation and payment system, all of which have been core elements in the standardised rules defined by national law and collective bargaining.

The visible hand of the MNCs interacts with the increasingly coercive invisible hand of finance capital. The last two decades have seen a radical transformation involving: the liberalisation and deregulation of international capital and currency markets; the acceleration of transactions (to the point of virtual instantaneity) as a result of advances in information and telecommunications technologies; and the breakdown of the American-dominated post-war system of international monetary stabilisation. The result is a highly volatile pattern of capital flows. Unpredictable (speculative) fluctuations in the paper values of company shares or national currencies are translated into disruptive instability in the physical economy.

It is in part in response to this volatility that the EU has adopted the project of Economic and Monetary Union (EMU). If the timetable is met (still not altogether certain) it will mean that those countries willing and able to participate will lock their currencies to the new single currency (the *euro*) in 1999; from 2002 the *euro* will replace the national currencies altogether. The

aim (quite apart from reducing the transaction costs of intra-European trade) is to prevent the speculative pressures on individual currencies which have proved so damaging in the past. However, EMU implies that all participating governments adopt a similar fiscal and monetary regime, and the convergence criteria' defined at Maastricht are highly deflationary in their implications. To meet the requirements of monetary union, governments across Europe are therefore imposing new disciplines on public employment and cutting back the social wage'. The consequence has been a phase of increased industrial conflict and social protest, threatening the principles of social partnership' typical of most European industrial relations systems.

The institutions established in the formative period of European industrialisation, and the various Keynesian-influenced systems of post-war macroeconomic management, depended on the regulatory capacity of the nation-state. It is indeed true that in most European economies the key importance of the export sector ensured that industrial relations policies were consistent with international competitiveness. Nevertheless the national state, and the parties to collective bargaining, could address the labour market as a more or less closed system. The diversity of industrial relations systems exists precisely because all such systems involve *national* relationships between *national* actors.

The consequence of cross-national economic integration is that market dynamics are increasingly subject to external determination. Heightened international competitiveness in product markets, the external imposition of policy constraints on

governments, and the locational decisions of MNCs, all impose new, onerous and often unpredictable constraints on the agenda of national industrial relations. Across Europe the question is increasingly heard : can the institutions and practices of national industrial relations survive?

### **·Towards Convergence? The Possibilities of a Common European Industrial Relations System**

Will the result be convergence towards a common European industrial relations system? Such an outcome, some argue, will follow according to the same logic which underlay the emergence of national industrial relations systems. The preconditions for the latter were the consolidation of national labour and product markets; the existence of national governments with regulatory jurisdiction over the whole of their territory; and the formation at national level of representative organisations trade unions and employers' associations with the capacity to negotiate national collective agreements.

According to some analysts, Europe as a whole now displays many of the characteristics of single nations a century ago. The Single European Market was designed to ensure 'the free movement of goods, persons, services and capital' : in other words, encompassing European labour and product markets. By contrast to all other regional free trade areas (NAFTA, Mercosur, Asean) the EU possesses many of the institutional features of a nation-state, with considerable regulatory capacity. Finally, the European Trade Union Confederation (ETUC) and its employer counterpart (UNICE) are in some respects the

transnational analogues of the representative organisations at national level. In addition, it might be argued that MNCs themselves provide a framework for cross-national employment regulation through company-specific collective bargaining.

How far do developments support the idea of an emergent European industrial relations system?

### **·The Regulatory Capacity of the EU: More than a Market, Less than a State**

The evolution of the EU displays many ambiguities. There has been a persistent tension between advocates of a 'federal Europe' with the central authority to override the wishes and interests of individual member states, and the view that regulation at European level is always conditional on the assent of all national governments. Constitutionally, the latter position has become qualified over time; but the EU is still far closer to the 'intergovernmental' than to the 'federal' model.

There is a parallel and related tension between economic and social policy within the EU. The original European Economic Community (EEC) was explicitly a *common market*. Nevertheless, the founding Treaty of Rome included a deeply ambiguous clause (article 117) which declared that member states agree upon the need to promote improved working conditions and an improved standard of living for workers.... They believe that such a development will ensue not only from the functioning of the common market, which will favour the harmonisation of social systems, but also from the procedures provided for in this Treaty and from the approximation of

provisions laid down by law, regulation or administrative action'. This embodied the conflicting assumptions that have underlain debate on social policy ever since : on the one hand that economic liberalisation would itself bring an upward convergence of social and employment conditions; on the other, that intervention and regulation were necessary to achieve this outcome. The clause was followed by article 118, which required the Commission to promote 'close co-operation between member states in the social field', and 119, which prescribed that 'men and women should receive equal pay for equal work'.

In the early years, the European Commission attempted to interpret the Treaty as the basis for wide-ranging intervention in the social policy area which in the process would have enhanced its own role and authority. Member governments particularly the French, highly sensitive to possible encroachments on its national autonomy resisted such aspirations, and in the 1960s the Council ensured that social intervention was narrowly confined, in particular involving the detailed regulation of health and safety.

In the 1970s, partly because of the enlargement of the EEC and partly because of political shifts to the left within member states, the social agenda was broadened. As it became clear that the common market, far from bringing social convergence, was in some respects leading to increased disparities in social and employment standards, so the Council itself recognised the need for a more active social programme.

A number of directives on gender equality were adopted, extending regulation beyond the specific issue of equal pay

identified in the Treaty to broader questions of equal treatment; influence in this area was further enhanced by several keynote judgments by the European Court. Another set of directives laid down a requirement for employers to consult workers' representatives before imposing collective redundancies; and defined rights for employees of firms whose ownership changed as a result of take-overs or other transfers. The Commission also issued draft directives none of which was adopted with implications for employee participation in company decision-making. The European Company Statute, proposed in 1970, envisaged a structure for large transnational companies involving a European works council and employee representation on a supervisory board. Adoption of this structure, closely modelled on the German company system, would have been voluntary; but the proposal was fiercely resisted by employers' organisations which feared that it might offer a precedent for later compulsory measures. In 1972 the Commission produced what was known as the draft Fifth Directive, which would have required mechanisms of employee participation (chosen from a menu of forms) in all firms with other a thousand employees; this too was blocked. At the end of the decade a third initiative emerged, the draft Vredeling Directive (named after the then Commissioner for Social Affairs); this would have obliged all large firms with complex' structures to establish procedures for employee information and consultation, but was equally unsuccessful.

By the end of the decade, the agenda had become more restrictive. The election of the Thatcher government in Britain



was the extreme example of a more widespread swing to the right in European politics; and even supposedly socialist or social-democratic governments became increasingly sympathetic to the doctrines of monetarist economics and labour market deregulation. While the Commission continued to produce drafts of new regulation on employment matters, these faced growing opposition within the Council, and the British government became notorious for its willingness to exercise a veto over even modest compromise measures.

After Jacques Delors assumed the presidency of the new Commission in 1985, the situation changed once more, but in ways which were complex and contradictory. An enthusiast for the Single Market, Delors also insisted that accelerated European integration must possess a 'social dimension'. This reflected at least three assumptions: first, that in a new period of institutional dynamism the Community should assume responsibility for social intervention and regulation long taken for granted at national level in most member states; second, that economic integration of what were now twelve member states with substantial differences in standards of living could well result in a 'two-speed Europe' in the absence of a systematic programme designed to encourage convergence; third, that the Single Market project would fail to attract popular support unless it developed a 'human face'.

The Treaty revisions contained in the Single European Act in part reflected this perspective. A new article 118A called on member states to pursue improvements, especially in the working environment, as regards the health and safety of

workers'; article 118B instructed the Commission to develop the dialogue between management and labour at European level'; and article 130A committed the Community to the strengthening of economic and social cohesion, in particular by measures reducing disparities between the various regions and the backwardness of the least favoured regions', with subsequent sub-clauses defining the role of the various structural funds' in the emerging European regional policy.

On the other hand, however, article 100A which introduced the possibility of qualified majority voting (QMV) explicitly excluded the use of this procedure for measures relating to the rights and interests of employed persons'. In effect, this re-emphasised the primacy of liberalisation of trade and left social policy subject to the veto of any individual member state.

The precarious basis of the social dimension' was demonstrated with the evolution of the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, more commonly and simply known as the Social Charter. A draft produced by the Commission in 1987 covered a broad agenda, but was diluted in successive versions during 1989 in an attempt to achieve consensus within the Council; most notably, excluding any concrete proposals on the particularly contentious questions of trade union rights and minimum wages. Despite all efforts to secure a compromise, the British government refused to accept the Charter, which was adopted by the remaining member states as a solemn declaration' (in other words, lacking any legal force). The adoption of the Charter was accompanied by an Action Programme, issued by the Commission, setting out a list

of measures to be introduced in the field of employment regulation. Of the 47 measures specified, however, only seventeen explicitly involved the adoption of Directives – in other words, legislation binding on member states; and of these, the majority involved relatively technical issues of health and safety (and were presumably already in the Commission pipeline).

On major issues of employment regulation, the next period saw continued deadlock. The Commission drafted a number of directives on sensitive topics such as working time, the rights of 'atypical' workers and parental leave, and most notably for the creation of European Works Councils (EWCs) in transnational companies, which predictably failed to escape the British veto. On occasion, the Commission tried to stretch the interpretation of article 118A to exploit the QMV route: contentious draft directives on maternity leave, working time and paid holidays were all tabled on this basis.

This formed part of the background to the Maastricht revisions to the Treaty. These followed two 'intergovernmental conferences' (IGCs) which throughout 1991 addressed the broad themes of economic and monetary union (with the eventual aim of creating a single European currency) and of political union. These resulted in twin drafts of amendments to the Treaty; that on political union contained a 'social chapter' which extended the scope of QMV over industrial relations questions – most notably, concerning employee rights of information and consultation. The British government proved totally intransigent in its opposition to such a change, while the other eleven

member states refused to drop the initiative. The outcome was a constitutionally bizarre compromise : the 'UK opt-out'. Under the terms of the Protocol on Social Policy agreed at the Maastricht summit of the Council in December 1991, all twelve governments agreed to permit the eleven to continue along the path laid down in the 1989 Social Charter'. This would enable them to adopt legislation either by QMV within the new areas in which this applied, or by unanimity among the eleven on other questions which would not be binding on the British government. The Protocol also created the possibility for direct input into the legislative process by the joint agreement of the European representatives of employers and workers.

In February 1992 the Maastricht agreements were integrated into a single Treaty on European Union. Though the controversy over the social chapter attracted most attention, this was arguably a subsidiary aspect of the Maastricht agreement. As with the single market project, the central dynamic was economic : the progress towards EMU. Some critics suggested that the deflationary impact of the Maastricht 'convergence criteria' would negate any progressive potential contained in the social chapter.

The 'social protocol' route to EU legislation is extremely complex. It was made even more complicated by the British opt-out, which led to fears (notably in the trade unions) that Britain might derive an 'unfair' advantage through its exclusion from regulations adopted by this route. (The decision of the Hoover company in 1993 to transfer production from France to Britain, citing labour costs and flexible working practices as the

main rationale, seemed to lend some credence to such views.) In this respect, the decision of the newly elected Labour government in 1997 to end the Maastricht opt-out, ratified in the Treaty of Amsterdam, will simplify matters once an awkward transitional period is completed.

In any event, even after Maastricht the Commission relied primarily on the 'normal' route of legislation to be adopted by the full Council of twelve (now fifteen) members rather than the social protocol procedure, resorting to the latter only when the former method had irrevocably failed and the latter seemed to offer positive prospects.

It is possible to indicate five topics which illustrate the nature and limits of the regulatory process at EU level: the broad issue of employment policy, and the specific Directives on working time, 'posted workers', parental leave and European Works Councils.

In the fifteen countries of the EU, there was a sustained increase in unemployment (with improvement only in the latter part of the 1980s) from an average of 5 per cent in 1980 to over 12 per cent today. The sharp increase contrasts starkly with experience in other major industrial nations and has made the issue of employment policy central to the European industrial relations agenda. The December 1994 EU summit defined employment creation as a central priority. Giving meaning to this commitment however involved a confrontation between supporters of labour market deregulation, those calling for a reversal of the trend to liberalisation, and those seeking to combine elements of a liberal and a regulatory regime. The 1993

Delors white paper' on growth, competitiveness and employment had been a political compromise which followed the third option, and in practice no concrete measures followed.

The subsequent continuing deterioration in the labour market, together with the entry to the EU of new members with a tradition of active labour market policy and (in the case of Finland and Sweden) the experience of dramatic recent increases in unemployment, shifted the terms of the debate, and the question of including an 'Employment Chapter' in a revised Treaty became part of the agenda of a new IGC which commenced in 1996. Even more significant an influence was the electoral victory of the French socialists in 1997. To sustain French support for EMU, the Treaty revisions agreed at the Amsterdam summit did contain a chapter stating that high levels of employment were the goal of the EU while leaving job-creation policies to individual governments. It was also agreed to convene an employment summit in Luxembourg in November 1997 : this in turn agreed common guidelines for employment-creation measures and set a timetable for reviewing progress. Some observers have been favourably impressed, seeing this as a major strengthening of the industrial relations role of the EU; sceptics regard it as a cosmetic exercise.

The working time Directive was first proposed by the EU Commission in 1990 under Article 118A ('health and safety'), hence permitting decision by QMV. It was adopted against the objections of the British government in November 1993, to be implemented by member states by November 1996. Key provisions include : a maximum working week of 48 hours on

average including overtime; a maximum of 8 hours' night work on average; a minimum daily rest period of 11 consecutive hours; a rest break where the working day is longer than 6 hours; a minimum rest period of one day per week; and minimum annual paid leave of 4 weeks. Some industries and occupations were exempted from the Directive, which also allows scope for greater flexibility through collective agreements.

The British government submitted a legal challenge to the validity of the Directive, but this was rejected by the European Court in November 1996. The British Conservative government then pressed for the Directive to be 'disapplied' from the UK. However, the new Labour government has agreed to accept the Directive.

For most EU countries the Directive involves little significant impact, since more rigorous regulation of working time by law or collective agreement is the norm in continental Europe. In this respect, however, Britain is the exception: working time has in general never been restricted by law, and collective bargaining provides few restrictions; hence working hours on average are by far the longest in Europe. This fact, quite apart from ideological objections, helps explain the opposition of the Conservative government.

A second significant Directive is that on 'posted workers'. This addresses a problem which is particularly serious in the construction industry: employers in high-wage countries (notably Germany) have made increasing use of foreign contractors whose wage rates are lower to 'export' labour in order to undercut the legally or contractually prescribed wages

and conditions of the host country. The Directive, first proposed in 1991, requires such 'posted' workers to receive the minimum wages of the country to which they are sent. Because of the opposition of member states which were the main 'exporters' of such labour, the Directive made slow progress; but the threat of the German government to legislate unilaterally finally led to agreement in September 1996.

Also significant is the parental leave Directive of June 1996. This measure was first proposed in 1983, revived in 1993, but blocked by the British government. It was then referred to the 'social partners' (ETUC and UNICE) under the new provisions of the Maastricht Treaty whereby agreement between unions and employers at European level would be directly translated into EU law. The agreement reached in December 1995 was the first such act in the history of the EU. The notable status of this Directive is however scarcely matched by its content: the agreement and Directive merely specify a right to up to 3 months parental leave, with no requirement for pay during this period, and with all the details to be determined at national level.

On more substantial issues the 'social partners' route has proved largely ineffectual. The most notable instance has been the protracted saga of the EWC Directive: the first concrete outcome of the initiatives on employee participation, outlined earlier, which commenced a quarter of a century ago. After the whole process had stalled during the 1980s, the issue of information and consultation was revived in 1989, and a new draft Directive was issued in 1991. This was opposed



vehemently by the British government and by the employers' organisation UNICE, and in particular its UK affiliate. Eventually this was re-submitted to the eleven member states covered by the Maastricht social protocol, and was adopted in September 1993.

The Directive was soon extended to the new members of the EU (Austria, Finland and Sweden) and to other members of the European Economic Area (Iceland, Lichtenstein and Norway). It applies to companies with at least 1000 employees in the member states covered, including at least 150 in each of two different countries, and specifies an elaborate procedure for creating a forum in which management will meet employee representatives at least annually for purposes of information and consultation. Even before the Directive was adopted, unions in a number of transnationals had reached voluntary agreements to create such institutions, and the pace has accelerated. However, the earliest date at which a recalcitrant company can be obliged to establish such a body is April 2001. Moreover, EWCs possess few powers – unlike works councils in Germany, for example – and the title is thus somewhat misleading. Their main significance is that they will provide a forum for cross-national management–employee consultation, certainly, but more importantly will allow employee (normally trade union) representatives from different countries to meet each other at the company's expense. The British opt-out reduced the number of companies covered by the Directive (estimated at between 1000 and 1500), since only employees outside the UK counted towards the size threshold; but some British companies have reached

voluntary EWC agreements, and in December 1997 the new British government agreed to a revised Directive which ended the exclusion.

### **Towards European Collective Bargaining?**

The experience to date reveals the obstacles to the harmonisation of European industrial relations systems through EU regulation. The regulatory powers of the EU itself are weak, and for the most part the employers' organisation UNICE has been hostile to any attempts to limit its members' freedom of action. However, some observers believe that MNCs themselves which have deliberately or unintentionally undermined national industrial relations systems as a possible forum for transnational collective bargaining; and EWCs have been regarded as precursors of such a development. Is this a realistic prospect?

The one key instance of such a potential being realised is the agreement by the French food sector MNC Danone to allow its EWC a negotiating role. Specifically, the agreement signed in March 1996 authorised its EWC to negotiate over employment, training, information, safety, working conditions and the exercise of trade union rights. This company, however, has always been exceptional in its willingness to consult employee representatives cross-nationally (it was one of the first European firms to establish a voluntary EWC); its policy reflects a top management belief that strong trade union representation can assist the company in developing effective personnel strategies.

By contrast, almost all other EWCs have no explicit

collective bargaining role, and in a number of cases this is expressly excluded. MNC resistance to formal Europe-wide collective bargaining reflects a number of considerations: the logic of devolved managerial structures entails that subsidiaries retain (at least formal) autonomy over industrial relations issues; MNCs benefit from the ability to exploit differential locational advantages (in some countries low labour costs, in others particular skill structures); and 'divide-and-rule' constitutes a dominant principle of most such companies.

In the view of some commentators, what may well develop is a form of 'virtual collective bargaining' at transnational level. The 'benchmarking' policies of MNCs are likely to stimulate similar comparisons of cross-national variations in wages and conditions on the part of trade unions. The EWCs may generally possess no collective bargaining functions, but their meetings will provide opportunities for employee representatives (almost invariably senior trade unionists) to exchange information on collective bargaining matters. In addition, EMU will make cross-national comparisons of pay levels and pay movements more transparent. The outcome is likely to be increased coordination of union objectives cross-nationally. This may in some cases encourage management to move towards more explicit European employment standards as a means of reducing transactions costs'.

This is also true of developments at sectoral level. Within the ETUC there exists a structure of sectoral organisation (European Industry Federations, or EIFs) which in a number of cases exercise an important co-ordinating role. Sectoral

organisation on the employer side is generally far weaker. Nevertheless, the 'sectoral social dialogue' has become a major focus of EU policy. In some sectors, this has resulted in a significant number of agreements in the form of 'joint opinions' or, at best, framework agreements.

This experience seems likely to represent the foreseeable future of the Europeanisation of collective bargaining at the sectoral level and within MNCs. In general we may expect a move towards agreements which are less specific than traditional collective agreements at national level, and which certainly lack the binding force of collective contracts. Such agreements are also likely to cover, not issues of wages, hours and other highly contentious elements in the employment relationship, but more consensual matters such as policy on training and equal opportunities.

### **Conclusion**

The EU contains a wide diversity of industrial relations systems. Being rooted in distinct national traditions and the relative economic autonomy on which these have previously rested, their stability is threatened by the process of European economic integration. However, the goal of convergence towards a common European industrial relations system seems at present unrealistic. The EU possesses far fewer regulatory powers than the individual nation state. The 'social partners' at European level, particularly on the employers' side, do not (yet) possess either the representative authority or the will to conclude collective agreements with real regulatory power. The MNCs, for

the most part, resist any notion of transnational collective bargaining at company level.

For the foreseeable future, what is likely to occur is a continued weakening of national industrial relations systems without substantial convergence. Modest moves towards collective negotiation, with only restricted regulatory effects, may be expected at European sectoral and company levels; but this will only add to the complexity of the overall picture. Observers of European industrial relations are likely to remain confused and perplexed

France

- Dispositif de la loi Robien du 11 juin 1996
- Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction de la durée du travail du 13 juin 1998

Rémy AUFRERE













Japan

事業所しベルの雇傭調整と日本的勞使關係の變化

中島 敬方





















Germany

International Diversities of Employment Restructuring  
and Responses of Trade Union Movement  
: national trends and distinctiveness

Prof. Dr. Michael von Hauff

## **1. Structural Characteristics of Unemployment**

All industrialised countries have labour market problems, which first of all were demonstrated in more or less high unemployment quotes. Peculiar unemployment in the countries of the European Community as well as in the USA developed very different. A long-term study of unemployment (1970–1996) can be divided into two phases:

The first phase lasted from the early seventies until the end of the second big recession in 1982. During this phase unemployment increased tremendously in the affected countries. The second phase began with the supply shock of the second oil-price explosion. One could see, that unemployment in the USA and in Europe had a cyclic course. Whereas in the European countries the unemployment figures increased in tendency. But only in the second half of the eighties improvements could be identified.

In the following the main aspect is not to give reasons for the curve of unemployment, but to discuss some essential structural characteristics of unemployment in Germany. In the beginning some recent tendencies should be shown. On this base some structural characteristics are discussed later on.

The economic upturn in 1997 did not have a positive effect on the German labour market. The number of gainfully employed decreased in the average of this year about 1,5%, which is more than in the year before. A focus of employment reduction was in the goods-producing industry. The number of gainfully

employed decreased about 300.000 persons in the yearly average. Also in the section state and private households there was a decline in the number of gainfully employed in contrast to the previous year.

In contrast to the previous year there was a decrease in the number of employees in the section state and private households. A tendency can be constated that a decline of employment in the newly formed states is much stronger than in the old ones. Analysing the Rate of Unemployment the last decades one can find some special features:

The diagrams show a plainly higher unemployment quote in the newly formed states

than in the old ones since 1991. Thus the German reunification led to a severe increase of the unemployment level. Furthermore it can be stated that the unemployment quote among women is higher than among men. Unemployment of young people under 20 years is below the overall unemployment quote.

Another important structural mark of unemployment in Germany is the relative high increase of long-term unemployment. Among others this is caused by the fact, that unemployed people with low qualification are hard to replace. Therefore within this group long-term unemployment is a distinguishing structural mark. The diagram shows a development by steps of the unemployment, which can be connected with the development of long-term unemployment. In this context one speaks about the phenomenon of hysteresis which differs significantly from the cyclic progress of unemployment.



## **2. Discussion of basics of a successful labour market policy**

Since many years there is an intensive controversy in the German Republic about the causes of unemployment and possible strategies for a successful labour market policy. Doubtless a direct causality exists between the analyse of causes and the basic strategies for a fight against unemployment. A significant problem is the restriction on single causes during discussions and therefor the analyse of causes as well as the organisation of unemployment policy remains fragmentary.

### **2.1 Causes of Unemployment**

As one important cause of the structural increasing unemployment in Germany the overall declining volume of work (number of employed/employees multiplied with the average working time per year) by concurrent increasing labour participation of employable population. Therefore two opposite development tendencies face each other: the decreasing volume of work, which is caused among others by gains of productivity, and the increasing offer of employment.

The decrease of overall used volume of work is often argued with a long-term economic growth, which is less growing than technical and organisational progress (productivity). This is why there is a strong increase of capital equipment by concurrent decrease of employment within the process of value adding. The hastened substitution of work by capital is promoted by a high

national quote, high taxes, labour costs and strong regulating markets. During the last years this argumentation was often criticised. The criticism was based on the strong decrease of unit labour costs within the international comparison during the last 15 years in Germany. This took credits for the improvement of the competition situation in Germany.

Real employment wage, real labour productivity and unit labour costs 1991 and 1995					
Year	Germany	France	UK	USA	Japan
real unit labour costs, total					
1991	60,1	64,5	68,5	66,6	69,1
1995	57,9	62,3	65,5	66,3	66,7
real employment wage per employee, 1980 = 100					
1991	110,3	111,4	127,0	107,4	127,4
1995	112,8	115,5	135,3	113,1	124,6
real gross domestic product per employee(= real labour productivity), 1980 = 100					
1991	121,1	124,2	124,5	108,0	136,5
1995	128,8	133,1	138,7	114,3	138,3
real unit labour costs, 1980 = 100					
1991	91,1	89,8	102,1	99,6	93,4
1995	87,7	86,8	97,6	99,2	90,2
variation (91/95)	-3,7 %	-3,3 %	-4,4 %	-0,4 %	-3,4 %
nominal unit labour costs in DM, 1980 = 100					
1991	124,9	116,2	137,6	146,8	172,2
1995	135,2	119,1	115,0	139,4	216,2
variation (91/95)	8,2 %	2,5 %	-16,4 %	-5,1 %	25,5 %
nominal unit labour costs in local currency, 1980 = 100					
1991	124,9	170,0	198,8	160,5	112,5
1995	135,2	178,4	214,9	176,5	114,0
variation (91/95)	8,2 %	4,9 %	8,1 %	10,0 %	1,3 %

Another argument is the increasing employment of women and the migration of workforce. It is to notice that the increasing employment of women is marked by voluntary and involuntary part time and therefore it does not effect the unemployment among men. So during the last years almost consistent volume of work for women has to be noticed. From the point of view of the trade unions the increasing unemployment is not caused by women flowing on the labour market, but by the changing demand of work, the massive rationalisation measures and reorganisation strategies, as well as the declining purchasing power of many households. Nevertheless the growing interest of many women should be examined specially in the context of the number of causes. To mention are among others declining family incomes, the high quote of single mothers, the change of values, the insecurity of pension insurance, the wish of a higher degree of self-realisation and material independence.

Another cause of unemployment in Germany is the immobility of employees, including regional and professional immobility. Furthermore the low degree of time flexibility among the employees is criticised, concerning shift and night working as well as work during the week ends. Often the USA is mentioned as an example and in this context presented as exemplary. One has to recognise that among the states there are often different frame conditions concerning training level etc., which make an objective comparison difficult. Besides especially during the last years in Germany as well as in other European countries the flexibility did increase.

Finally to mention is a lack of being venturesome and self-employed as cause of structural unemployment. So especially people having a university diploma show a too small willingness for building up their own existence. Because especially small and medium sized business provide new jobs, the quote of existence building is quite relevant for the development of the employment market. It is to check properly if the frame conditions for existence builders are positive indeed. For this purpose there are the following indicators as the potential risk capital, the administrative effort, as well as the effort for patent application.

During the last years the question of causes of unemployment was discussed relatively narrow minded in Germany. Often the relevance of the overall economic dynamic is neglected, which can be promoted by an intelligent fiscal and monetary policy. This is why the following explanations concentrate on the employment relevant strategies, which are able to contribute to a sustainable reduction of unemployment.

## **2.2 Employment Policy Strategies**

During the last years especially the Institute for Employment Research, as well as the advisory board for employment market policy and the senate administration for employment, vocational education and women in Berlin (Berliner Memorandum) developed employment market policy strategies for divide unemployment in half. Within this three main strategies can be marked of:

•**Working time policy:** Shortening of working times per year, mainly by cutback of overtime hours and expansion of part time employment.

•**Wage policy:** Moderate wage increases within several years, which first are below the progress of productivity and basically should not be above it.

•**Fiscal and Social Policy:** Reduction of taxes and social contributions, transfer from direct to indirect contributions, shifting from consuming to investing public spending and delayed consolidation of the public household.

Following the existing prognosis employment will be increasing only slowly over the medium term, under the conditions of constant behaviour of the economic actors respectively only partial changes as wage moderation. This is why under status-quo-conditions for a predictable time no or little recognisable decline of unemployment is to be expected. This development is not necessary. Various simulations with so called macroeconomic models on the example West-Germany show, that the above explained strategies lead to a medium-term increase of employment. One may not neglect the fulfillment of the Maastricht criterions especially the depth criterion cause attenuating effects on demand, which negatively effect the labour market.

Employment increasing effects of the stimulating strategies are first of all an additional and direct setting in shortening of

average working time per year by reduction of overtime and another significant increase of the part-time quote. Furthermore a wage restrained over the year 2000 is necessary. A decline of non-wage labour cost via successively reduction of social security contribution from overall 3 % is an important aspect. The planed modifications of taxes concluding exemplary the removal of the tax on assets and the decline of the solidarity supplement (a special tax for supporting the newly formed states of Germany) within the simulation models.

For financing and balancing the budget a number of savings are necessary. In these context an increase of oil-tax and finally of value-added tax of 1 % in the year 2001 partly compensate the financing. Certainly these measures can be combined in different ways. Vital is the fact that the changes neutralise each other for leading to the same employment market politic effect. In this context the German Institute for Economy Research also often forces a less restrictive monetary policy: The extreme low level of inflation during the last years doubtlessly effected the labour market negatively.

A realisation of the simulation model seems hard to realise looking at the different positions of interest of labour unions and employers organisations. Therefore the labour unions forced alliance of labour could provide an important contribution for a basis consent. At the moment the labour market policy is strongly influenced by the employment promotion reform act. Therefore it is introduced in the following.

### **3. The Employment Promotion Act (AFG)**

The Employment Promotion Act was put into force in July 1969. It replaced the Placement Service and Unemployment Insurance Act (AVAVG) founded in 1927 and novelised in 1957. The introduction of the Employment Promotion Act (AFG) is grounded on principle on a recommendation of the OECD from 1964 concerning an active labour market policy. Furthermore its roots lay in an agreement of the ILO concerning employment policy. Co-ordination of economic and social policy should contribute to cover manpower requirements as well as to abolish underemployment.

#### **3.1 Continued Development of the Employment Promotion Act (AFG)**

The following explanations concentrate on differentiated targets and ideals within the scope of continued development of the Employment Promotion Act (AFG). One can identify different starting points of an active labour market policy. In the first place the original the Placement Service and Unemployment Insurance Act (AVAVG) had its orientation in the insurance principle. i. e. it has been streamlined compensated. In contrast the Employment Promotion Act (AFG) was based on the thought of a long-ranged and preventive labour market policy. In this context the employment offices restructured their

organisation: They developed from the classical stamp booth to service institutions with extensive social task.

The in 1969 passed version of the Employment Promotion Act (AFG) was only valid for five years. There were following ten novels and almost hundred modifications concerning special instruments respectively law changes. For instance training and retraining experienced a changeable development. The reasons for this development are among others that the Employment Promotion Act (AFG) endured only five years under the conditions of full employment. During its conception nobody expected a mass unemployment, which is explained by a deep structural crisis.

During the last ten years there was a discussion about the necessity of reforming the Employment Promotion Act (AFG). An important critical point has been the increasing usage of its instruments in a reactive way contrary to the preventive and counter-reactive intention. Another critical aspect has been the priority orientation on the supply side of the labour market (catchword: training and mobility policy). Consequently there is the question, if the Employment Promotion Act (AFG) is just usable under optima conditions ( fine weather law ) and not able to fight effective against mass unemployment. These are the reasons for discussions about different labour market political ideas within the scope of reforming the Employment Promotion Act (AFG).



### **3.2 Reforms of Employment Promotion in the Process of the German Reunification**

In the process of the German reunification the West-German institutions and political ideas of employment promotion were mainly taken over in the former East-German regions. But there were also some reforms, introduced briefly below:

**·New functions:** Investments for renewal of installation level and infrastructure were getting an important meaning within the solving of labour market problems. The main target was to build up a framework for formation of competitive jobs.

Furthermore the transformation should be socially absorbed by short-time working allowance, bridging pension respectively allowance for transition from an active working life to retirement.

**·New dimensions:** A special financial assistance was given to future orientated steps of active labour market policy: among others job introduction allowance, mobility allowance and allowances for establish self-employment.

**·New instruments:** Instrumentally one distanced from individual promotion and concentrated on project promotion, particularly concerning job-creation measures. Furthermore new ideas of economy related training were followed by connecting

further training and measures to promote jobs. In this context there was an intensive discussion if labour market policy should fulfil tasks of structural policy and how this tasks could be financed.

**·New developments in the context of responsible agencies:**

To be able to realise an active labour market policy it was necessary to built up employment offices in a short time. Furthermore required educational institutions had to be installed. Beside building up traditional educational establishments so-called corporations for promotion of employment, employment and structural development were installed. East-German corporations for promotion of employment should build a bridge to structural development. Recently there are almost four hundred of East-German corporations for promotion of employment. But only the future will show, if the projects fulfil their tasks of economical positive effects in opening up buildings, industry and leisure areas, rehabilitation and re-cultivation works, as well as measures to improve traffic and tourism in the according regions.

**·New understandings:** From the beginning the labour market policy in East-Germany was confronted massively with structural political tasks. In order to this and according to the Employment Promotion Act (AFG) it was overtaxed. Therefore again a discussion about possibilities and limits of labour market policy came up which influenced the discussion about the reform

massively. Doubtless it seems necessary to co-ordinate employment relevant policies more precisely.

### **3.3 Alternative Concepts**

Within the scope of the reform discussion the parliament had to decide about two outlines of reforming employment promotion. First in the middle of 1995 there was the introduced reform concept of the association administration. The SPD opposition party handed in a competitive reform concept as an outline of a Labour Market and Structural Promotion Act (ASFG).

The outline of the government was chosen, targeting on a direct labour market balancing: Individual promotion of problem groups on the labour market but not simultaneous contribution for structural policy. The target group were contributors and consignees of earnings-replacement benefit confirming with the Employment Promotion Act (AFG). The responsibility of employers and employees is particularly emphasised. Through that the state walks out a little step of the responsibility for employment. Furthermore the possible impudence regulation is intensified and the combat against benefit fraud is stressed. Finally, in 1998, January 1st the Employment Promotion Reform Act (AFRG) was established.

#### **4. Rearrangement of the Employment Promotion Reform Act (AFRG)**

The new law shows a priority of employment promotion directly in the first regularly labour market. To emphasise are the following rearrangements:

**Job-creation measures** (ABM) are almost exclusive targeted on long term unemployed. Additionally there are so called structure updating measures, but they are limited till 2002. They deal with the intersection of labour market policy and structural policy. After that date jobs in trade and industry can only be promoted, if they are placed with a private company.

In the future new arrangements of **direct recruitment of unemployed** in regularly private companies are possible via modified settling-in allowances, settling-in contracts, training measures and recruitment subsidies in case of new founded companies. In this context the settling-in contract plays an important rule. Consequently hard to-place unemployed are bind into an employment covered by social security at least two weeks up to six months.

This is not a classical employment relationship and needs the agreement of the employment office. Target of the **settling-in contract** is that employee and employer get to know each other within an informal employment relationship and so job introduction is possible. The settling-in relationship can be terminated by both parties without specifying any reasons. The

employment office repays wage costs of illness days. Additionally settling-in allowances (settling-in grants respectively job introduction allowances) can be given. Within the scope of settling-in contracts it is as well possible to pay wages other than the collectively agreed.

**•Training measures** as for instance courses or practical activities want to improve settling-in of unemployed by giving them knowledge and capacity. But also employment offices can use them to test the aptitude of an unemployed for a specific activity respectively his motivation to work. In training measures unemployed benefit recipients can be promoted up to 8 weeks in a stepped regulation. During that time the employment office keeps on paying unemployment assistance or unemployment pay. But within this time the entitlement for unemployment benefits are eaten up.

Another new instrument are **recruitment subsidies in case of new establishments** which are paid to subsistence establisher. The following criteria have to be fulfilled: The self-employment did start during the last two years and does not employ more than five employees. Recruitment subsidies are granted for unemployed employees who are in need of assistance. A subsidy form 50 % of the wage costs is granted maximal up to one year. This deals also with the strengthening of small and medium-sized business as Hope Carriers for a future employment growth.

Within the scope of **free promotion** the employment offices have the possibility to use up to 10 % of the funds for discretionary payments of the active employment promotion. Through this it should be possible to develop creative and local specific promotion, which are not included in the act. The argumentation emphasises the institutional promotion. So it is possible to promote institutions respectively welfare organisations, which on principle belong to the second labour market. They have to ensure an academic support and evaluation. The following table includes a synopsis of the most important recruitment subsidies and further established possibilities of promotion out of the federal program employment subsidies for long-term unemployed and AFG-plus (paid out of the European social fund).

This overview clearly shows the future need to arrange unemployment policy closer to firms. But surely there are exceptions.

## **5. Conclusions**

Finally some current developments are introduced. It is not to be expected that the Employment Promotion Reform Act (AFRG) and its new instruments and promotion philosophy are causing serious problems in the nearer future.

In comparison saving measures will lead to a reduction in benefits of the Federal Employment Services. The saving

measures are embodied in the budget of the Federal Office, fixed by the Federal Government.

Particularly this is valid for the allowance for job creation (ABM) in East-Germany. In 1996 the number of promoted people decreased from 191.000 down to 142.000 in 1997.

Looking at wage subsidies there is a significant increase in East-Germany (in 1996 there have been 86.000 assisted and in 1997 their number climbed up to 195.000).

During the last years it was referred to the relation between Germany and countries like the Netherlands or USA significant higher job creation respectively there has been a significant stronger decrease of unemployment. In the Netherlands the unemployment rate decreased in the period of 1986 till 1990 from 7,4 % to approximately 4,8 % in 1998. Whereas in the period of 1986 till 1990 the unemployment rate increased from 5,9 % to over 10 % in 1997 and in 1998 to 9,8 % (estimated).

One of the reasons for this is the significant lower growth of productivity in the Netherlands than in the Federal Republic of Germany. Therefore even a low growth rate can cause positive employment impulses in the Netherlands. Furthermore the Netherlands were able to realise more part-time employment. In 1996 the Netherlands had the extreme highest part-time rate in the western world with a share of 38 % of all employees. Furthermore the compared to its European neighbours significant lower increase of unit labour costs is to mention.

Reduction of unemployment in the USA from over 9 % beginning of the 80s to current 5 % is exemplary. The main

reason for this is a higher employment intensity of growth. At stagnating average wages an intensification of income differences was realised between lower and higher income groups. Employment growth concentrated particularly on the service sector, in which often low incomes as well as partly over average incomes can be reached. Thus in the USA employment political results are bought with increasing wage disparities, social unfairness and high poverty. Furthermore even in the USA there is a relatively low productivity and thus economic growth leads to positive employment effect.

An active labour market policy has been essentially isolated from other political sections, such as structural policy. Consequently in the Federal Republic of Germany there are still different sections expected to give a positive input for the employment situation. Nevertheless the Employment Promotion Reform Act (AFRG) is quite important, whereas the labour market effects of the instruments could not be identified properly.











[저자 약력]

• 주요약력

- 고려대학교 경제학과 학석사
- 고려대학교 경제학과 박사과정 수료
- 현재 한국노총 중앙연구원 책임연구원

• 주요저서 및 논문

- 『노동시간단축을 통한 실업 해결 방안 : 고용안정형·사회연대적 경제위기 해법』(근간)
- “스웨덴 모델 : 노동의 대안적 체제의 실험”, 계간 『경제와 사회』 통권 31호(96년 가을호)
- “유럽 공공분문의 노동운동과 노사관계”, 계간 『동향과 전망』 통권 31호(96년 가을호)

---

고용구조재편의 세계적 추세와  
노동조합운동의 대응

---

1998년 12월 10일 인쇄  
1998년 12월 28일 발행

---

발행인            朴 仁 相

---

발행처           **한국노동조합총연맹**  
주소              서울시 영등포구 여의도동 35번지  
                      (代) 02-782 -3884

---

등록              81. 8. 21 (13-31호)

---

인쇄              레인보기확인쇄사  
                      (代) 02-2268-9254

---

가격 : 7,000원