

# 고용정책·고용보험제도와 노조의 참여

권현지

엄규숙

이호창

한국노총 중앙연구원

후원 : 프리드리히 에버트재단



## 발 간 사

지금 우리는 매우 심각한 고용위기 상황에 놓여 있습니다. 고용위기는 어떤 다른 무엇보다도 노동자들의 삶을 근본적으로 위협하는 요소입니다. 노동력을 팔아 생계를 유지하는 노동자에게 고용관계의 불안은 가히 치명적이라고 할 수 있습니다. 따라서 어떻게 고용정책이 전개되고 사회안전망이 구비되는가 하는 것은 노동자들에게 매우 중요한 문제가 아닐 수 없습니다.

노동자들이 고용정책과 사회안전망에 매우 '민감한 집단'임에도 불구하고, 지금까지 많은 경우에 노동자들은 고용정책이나 사회안전망 구축에 있어 단순히 정책적 대상으로 취급되었을 뿐, 정책형성이나 결정과정에 주도적으로 참여하지 못했습니다. 정책결정은 정치가나 관료의 전유물이었고 노동자들은 정책적 대상에 머물러 왔습니다. 이제 이러한 상황은 바뀌어야 합니다. 노동자들이 더 이상 자신의 삶에 직접적 영향을 미치는 정책결정이나 제도의 관리·운영과정에서 소외되어서는 안되며 그 과정에 주체적·주도적으로 참여할 수 있어야 합니다.

이번에 발간되는 연구서적에서는 노동자와 가장 민감하게 결부되어 있는 정책·제도적 부분의 하나인 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조참여의 활성화 방안을 다루고 있습니다. 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 참여는 민주주의의 확대·발전과 노조의 정책적 영향력 제고를 통한 노동자의 권익증진이라는 사회정책 참가의 일반적 의미에서 필요할 뿐 아니라, 직접적으로는 사회연대적·고용복지적 차원의 정책집행 유도와 노조의 조직강화를 위해서도 매우 중요한 문제입니다. 또한 현재 고용보험기금의 조성이 노사 양측에 의해 전적으로 이루어지며 정부는 관리운영비의 일부만을 부담하고 있는 현실을 고려할 때, 기금조

성의 주당사자인 노동자가 고용보험의 관리·운영에 참여하는 것은 보험부담자로서의 당연한 권리라고 할 수 있습니다. 그러므로 정부가 고용정책과 고용보험 제도에 관한 사항을 일방적으로 관장하며 노조가 형식적으로만 참여하고 있는 지금의 시스템은 노조의 참여를 확대하는 방향으로 대폭 수정되어야만 합니다.

본 연구는 에버트재단의 지원 속에 이루어졌습니다. 에버트재단은 연구의 착수 단계부터 진행과정 전반에 걸쳐 줄곧 많은 관심을 보여주었고 필요한 때 지원을 해 주었습니다. 이 자리를 빌려 에버트재단의 마이어소장 및 관계자분들께 감사를 드립니다. 또한 연구진행과정 중에 자료협조와 e-mail을 통한 설문조사에 응해 주셨던 외국의 많은 노조관계자들에게도 이 자리를 빌려 고마움을 표합니다. 이들의 연대와 지원이 없었다면 연구가 제대로 수행될 수 없었을 것입니다. 끝으로 본 연구를 맡아 수고해 준 중앙연구원의 권현지 연구원, 엄규숙 연구위원, 이호창 부원장의 노고를 치하하며, 이 연구에 실린 내용은 연구자들의 개인적인 견해이며 한국노총의 공식적인 입장과 다를 수 있음을 밝혀둡니다.

1999년 6월

한 국 노 동 조 합 총 연 맹  
위 원 장 박 인 상

## <제 목 차 례>

### I. 고용정책·고용보험제도에 대한 노조참여의 중요성과 방식·이호창

1. 서론 .....	1
2. 왜 노조가 참여할 필요가 있는가? .....	3
3. 참여로 인해 나타날 수 있는 문제점은 없을까? .....	11
4. 참여는 어떻게 이루어져야 하는가? .....	16
5. 요약 및 결론 .....	25
<참고문헌> .....	27
<표 1> 분기별 실업률 전망8	

### II. 각국의 노동시장정책 및 실업보험제도 비교·권현지

1. 문제제기 .....	29
2. 각국 노동시장정책의 참여적 운영현황 : 참여유형 국제비교 .....	32
3. 참여의 활성화에 필요한 요인은 무엇인가? .....	47
4. 노동조합의 영향력제고를 위한 참여의 결정요인 분석 .....	50
5. 실업보험제도 관리운영 방식의 변천과 노조의 역할 .....	61
<표 1> OECD국가의 노동시장정책 담당기구의 특성·37	
<표 2> OECD국가들의 조합주의의 정도와 고용정책기구의 운영형태간의 관계·53	
<표 3> 조합주의 성숙도, 노사관계제도 및 노동시장지표들간의 상관관계·56	
<표 4> 노사관계 특성 집단별 노동조직 및 노사관계제도의 차이·57	
<표 5> 노사관계 특성 집단별 노동시장의 효과성과 평등성의 차이·59	
<표 6> 실업보험제도의 도입시기와 관리운영 조직의 형태·69	
<부표 1> 각국별 노조조직 및 노사관계 제도화의 특성·61	
<부표 2> 노동시장의 특성 I·62	
<부표 3> 노동시장의 특성 II·62	

- [그림 1] 국가별 노사관계의 특성:52
- [그림 2] 노사관계 특성 그룹별 노동조합의 조직률과 단체협상적용율:58
- [그림 3] 노사관계 특성그룹별 GDP중 노동시장정책 비용 및 적극적 노동시장정책 비용의 비중:59

### Ⅲ. 사례연구

#### ① 일본노조와 정책참가 .이호창

- 1. 일본 노조운동과 정책참가 ..... 71
- 2. 노조의 정책참가방식과 수준 ..... 75
- 3. 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 관여정도 ..... 78
- 4. 요약 및 결론 ..... 81
- <참고문헌> ..... 83
- [그림 1] 일본의 고용보험행정기구:80

#### ② 독일의 고용보험 및 노동시장정책에 노동조합의 참여 현황·엄규숙

- 1. 고용보험 및 노동시장정책에 노동조합 참여의 역사적 배경 ..... 85
- 2. 고용보험 및 노동시장정책에 노동조합의 참여 ..... 92
- 3. 연방고용청의 구성과 업무의 내용 ..... 104
- 4. 고용보험 및 노동시장정책의 특성 - 제도에 대한 평가 ..... 121
- <참고문헌> ..... 135
- <표 1> 독일 사회보험의 조직구성, 자치행정기구 및 관장업무:94
- <표 2> 연방고용청 직원의 업무별 분포비율:107
- <표 3> 실업급여 지급가능기간:115
- <표 4> 연방고용청의 수입과 지출의 구조:119
- <표 5> 노동시장유연화를 위한 법개정:122
- <표 6> 연방고용청의 1970~1996년 사이의 수입과 지출:124
- <표 7> 연방고용청 사업을 통한 동·서독지역 실업자 축소 규모:126
- <표 8> 1991~1997년 사이 실업으로 발생한 사회적 총비용:128

### ③ 노동시장정책 및 실업보험에 대한 스웨덴 노조의 참여권현지

1. 노동시장정책 및 실업보험에 대한 노조참여의 제도적 여건 .....	139
2. 노동시장정책 및 실업보험 관리·운영과 노동조합 참여의 역사적형성과정 .....	144
3. 노동시장정책 기구 및 실업보험 특성 .....	156
4. 평가 .....	168
<참고문헌> .....	172
[그림 1] 계급간 좌파정당 지지율·142	
[그림 2] 스웨덴의 노조조직률과 실업보험 가입률의 변화·153	
[그림 3] 노동시장정책 담당 조직·157	
[그림 4] 실업보험의 적용범위·164	
[그림 5] 실업보험의 재정적 원천·165	

### IV. 한국 고용보험과 고용정책에 노동조합 참여현황·업규속

1. 고용보험 및 고용정책과 노동조합 .....	175
2. 고용보험 및 고용정책에 제도화된 노동조합 참여기제 .....	177
3. 한국 고용보험 및 고용정책에 노동조합 제도적 참여장치의 특성과 문제점 .....	194
4. 고용보험 및 고용정책에 대한 노동조합의 제도외적 참여현황, 특징 및 한계 .....	202
5. 소결 : 고용 및 실업대책 결정과정에서 노동조합의 영향력을 제고할 수 있는 가능성 .....	216
<참고문헌> .....	219
<표 1> 고용정책심의회 구성·183	
<표 2> 고용정책심의회 회의 소집현황 및 주요 심의내용·185	
<표 3> 고용보험전문위원회 회의 소집현황 및 심의안건·187	
<표 4> 고용보험심사위원회 운영현황·188	

<표 5> 심사청구내용별 분류·188

<표 6> 고용정책 관련 위원회 구성·193

<표 7> 종사상 지위별 취업자, 구성 및 변동·199

<표 8> 종사상 지위별 취업자구성(1997)·200

<표 9> 1기 노사정 위원회 구성·208

<표 10> 1기 노사정 위원회 고용정책 및 고용보험 관련 합의사항·210

<표 11> 2기 노사정 위원회 구성·211

<표 12> 고용보험 및 고용정책 관련 2기 노사정 위원회 협의사항·213

[그림 1] 한국 고용관련법과 관련 위원회 현황·178

## V. 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조참여를 높이기 위한 방안 및 제언·이호창

1. 참여방안 ..... 221

2. 노조에 대한 제언 ..... 226

※ Abstract·229

※ 한국노총 중앙연구원 연구서적 목록

# I. 고용정책·고용보험제도에 대한 노조참여의 중요성과 방식

이 호 창\*

## 1. 서론

오늘날 전 세계는 심각한 고용문제로 고통을 겪고 있다. 이미 두 자리 수를 넘는 실업률을 기록하고 있는 유럽 국가들 뿐 아니라 이제까지 고용불안과 별 상관없이 없던 것처럼 보였던 일본 역시 전후 최악의 실업사태를 경험하고 있다. 실업과 고용불안의 그늘은 선진국, 개발도상국, 저개발국 어디를 막론하고 짙은 어둠을 드리우고 있다.

한국의 상황도 심각하다. IMF 사태 이후 실업률이 급상승하여 8.7%에 이르고, 실업자수는 178만 5천명(1999년 2월)에 달하고 있다. 더욱 심각한 것은 이러한 고용위기가 단지 일시적이거나 국면적인 것이 아니라 구조적 차원의 문제라는 점이다. 설령 한국이 IMF 사태라는 현 경제위기의 어두운 터널을 용케 벗어난다 하더라도 더 이상 과거와 같은 ‘고성장-저실업’ 상황으로 돌아가기는 힘들다는 것이 대부분 전문가들의 일치된 예상이다. 바야흐로 ‘고성장-저실업’의 시대는 가고 ‘저성장-고실업’의 거센 타류가 한국사회에 들이닥치고 있다.

고용위기 상황에 대처하기 위해서는 무엇보다 적극적인 고용정책과 사회보장제도가 필요하다. 고용안정사업, 고용창출정책, 직업훈련정책, 직업알선사업 등의 효과적 결합을 통해 재직자들의 고용안정을 도모하고 구직자들의 신규취업을 용이하게 하는 한편, 불가불 실업상태에 있는 사람들에게는 사회보장을 통해 최소한 생활이 가능하도록 해 주어야 한다. 고용정책과 사회보장이 체계를 갖추어 치밀하게 엮어질 때만 사람들은 고용불안의 위협으로부터 벗어날 수 있을 것이다.

---

\* 한국노총 중앙연구원 부원장



그러나 전세계적으로 시장을 물신화한 신자유주의의 공세가 확산되면서 대폭적인 복지의 삭감이 일어나고 정부의 적극적인 고용정책 노력은 퇴조하고 있다. 노동시장의 유연화가 고용위기에 대한 타개책으로 제시되고 있지만 이것은 고용조건을 더욱 불안하게 만들며 사회적 양극화를 가속화할 위험이 있다.

고용의 위기는 어떤 다른 무엇보다도 노동자들의 삶을 근본적으로 위협하는 요소다. 노동력을 팔아 생계를 유지하는 노동자에게 고용관계의 불안은 치명적이라고 할 수 있다. 따라서 어떻게 고용정책이 전개되고 사회안전망이 구비되는가 하는 것은 노동자들에게 매우 중요한 문제가 아닐 수 없다.

노동자들이 고용정책과 사회안전망에 매우 '민감한 집단'(sensitive group)임에도 불구하고, 이제까지 많은 경우에 노동자들은 고용정책이나 사회안전망 구축에 있어 단순히 정책적 대상으로 취급되었을 뿐, 정책형성이나 결정과정에 주도적으로 참여하지 못했다. 정책결정은 정치가나 관료의 전유물이었고 노동자들은 정책적 대상에 머물렀다. 한국의 경우, 이 문제는 특히 매우 심각하다. 국가주도의 개발연대 내내 노동자들은 정책결정 과정에서 완전히 배제되었고, 부분적인 민주화 이행시기에도 노동자들은 형식적 참여나 들러리 역할에 머물렀다. 자신들의 삶에 결정적으로 영향을 주는 고용정책 결정이나 사회안전망 구축과정에서 노동자들은 늘 뒷전에 밀려있었다.

이 글은 노동자들이 더 이상 자신의 삶에 직접적 영향을 미치는 정책결정이나 제도의 관리·운영과정에서 소외되어서는 안되며 그 과정에 주체적·주도적으로 참여할 필요가 있다는 문제의식에서 출발한다. 여기서 구체적으로 검토하고자 하는 것은 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 참가문제다. 노동자의 대표적 결사체인 노조가 노동자와 가장 민감하게 결부되어 있는 정책·제도적 부분의 하나인 고용정책의 결정과 고용보험의 관리운영과정에 왜 참가해야 하며, 또한 어떻게 참가할 것인가 하는 점에 관심을 갖고 연구하려고 한다.

이하에서는 먼저 고용정책·고용보험제도에 대한 노조의 정책참가의 필요성

을 노조의 사회정책 참가의 일반적 의미와 더불어 살펴보고, 참여과정에서 나타날 수 있는 문제점과 고려해야 할 사항을 검토한다. 그리고 노조가 참가하고자 할 때 과연 어떤 원칙과 준비 하에 참여해야 하는 지에 대해 생각해 본다.

## 2. 왜 노조가 참여할 필요가 있는가?

### 가. 노조의 사회정책 참가의 의미

여기서는 노조의 사회정책 참가의 의미를 민주주의의 확대·발전이라는 차원과 노조의 정책적 영향력 제고를 통한 노동자의 권익증진이라는 차원에서 생각해 보려고 한다.

#### 1) 민주주의의 확대·발전

근대 시민사회의 발전과 더불어 민주주의는 우리가 지향해야 할 하나의 보편적 원리·규범으로서 이해되어 왔다. 민주주의의 핵심적 개념은 ‘자유(참여)’와 ‘평등’이라고 할 수 있다. 여기서 자유의 핵심적 내용은 단지 국가의 부당한 간섭과 침해로부터 개인의 권리와 이익을 보장할 것을 목적으로 하는 고전적인 의미에서의 시민적 자유권이 아니라 적극적으로 공동체의 의사결정에 참여한다는 의미에서의 ‘참여’에 대한 권리와 자격이다. 또한 민주주의는 어느 누구도 공동체의 의사결정과정을으로부터 배제되어서는 안된다고 요구한다는 점에서 정치적 평등의 관념을 내포하고 있다.(강정인 1997 : 51)

민주주의의 핵심적 원리가 이러함에도 불구하고, 현실세계에서의 민주주의의 모습은 제한된 영역에서의 절차적·형식적 차원의 주권보장에 머무는 한계를 보여주었다. 즉 민주주의는 종종 국가정치 영역에서의 보통선거권의 행사를 통한 대표자 선출이라는 한정된 의미로 인정되고 있다. 보통선거권의 행사를

통한 정치적 평등의 역사적 의미와 중요성을 폄하할 수는 없지만 이것은 민주주의의 최소한의 필요조건일 뿐이며 여기에만 머문다면 민주주의의 의미는 왜소화되고 변질될 것이다. 이미 우리는 그것을 국민들의 정치적 소외와 무관심의 증대, 민주주의의 전문관료제(technocracy)로의 변질 속에서 목격하고 있다.

이런 현실적 한계를 극복하고 ‘참여’와 ‘평등’이라는 민주주의의 원리를 적극적으로 구현하기 위해서는 민주주의가 협소한 국가정치 영역에서 전사회적 영역으로 확장·적용되어야 하며 ‘주권재민’(主權在民)이라는 형식적 수사와 상관 없이 수동적 대상에 머물렀던 국민들이 적극적인 참여의 주체로 나서야 한다. 영역적 구분과 제한을 가로질러 공동체의 의사결정과정에서 모든 사람들이 적극적으로 참여할 수 있을 때 진정한 의미에서 민주주의의 진전과 확대가 이루어질 수 있다. 모든 결사체의 통치에서 “통치(government)의 결정에 의해 영향을 받는 모든 사람이 그 통치에 참여할 권리를 가져야 한다.”(Dahl 1970 : 64)

민주주의에서 의사결정과정에서 참여가 갖는 의의에 비추어 볼 때, 특히 이제까지 기업과 사회 전체적인 의사결정과정에서 소외되고 배제되었던 노동자들의 참여의 활성화는 민주주의의 확대·발전에서 매우 중요한 문제다. 국민 중 다수를 차지하고 있고 종종 기업과 사회의 주역이라는 수사가 따라붙음에도 불구하고, 노동자들은 실질적으로 각 영역에서 끊임없이 소외되어 왔다. ‘소유-경영-노동의 분리’ 속에 기업에서는 경영관리자의 결정과 지시에 따라 일하는 타율적 존재로 간주되었고, ‘정치와 경제의 분리’ 속에 사회·정치영역에서는 정치가나 관료가 결정하고 집행하는 정책을 일방적으로 수용하는 ‘수동적 대상’으로 취급되었다. 결정 및 지시를 하는 집단과 실행 및 복종을 요구받는 집단 사이에는 깊은 골이 가로놓여 있었고 노동자는 언제나 후자의 위치에 놓여있었다.

이와 같이 노동자들이 의사결정과정에서 배제되고 소외된 대상으로 전락된 상황 속에서 참여와 평등의 민주주의를 운위할 수는 없을 것이다. 민주주의가 확대·발전하기 위해서는 노동자의 분리와 소외를 낳는 철의 장막이 걷혀야 하며, 이것은 바로 노동자들이 자신들과 관련된 의사결정과정에서 적극적으로

참여할 수 있게 되는 것을 의미한다. 이 점에서 민주주의의 형식화와 공동화를 우려하는 많은 학자들이 민주주의가 실질적으로 확대·발전하기 위해서는 노동자의 참여를 핵심으로 하는 산업민주주의와 경제민주주의가 적극적으로 추구될 필요가 있다고 주장하는 것에 대해 주목할 필요가 있다.(Bachrach and Botwinick 1992; Dahl 1985; Pateman 1970; 심상완 1998) 기업수준에서의 경영참가, 사회적 수준에서의 정책참가가 활성화되어 노동자들이 공동체의 의사결정과정에 하나의 주체로 참여하게 될 때, 민주주의는 특정한 영역과 계층에서만 작동하는 편파적인 것이 아니라 보편적인 원리·규범으로 확장·발전될 수 있을 것이다.

그렇다면 정책결정과정에 대한 ‘노동자’의 참여와 ‘노조’의 참여 사이에는 어떤 차이가 있는 것일까? 결론부터 말하면, 노조는 노동자의 대표적인 자원적 결사체라는 점에서 노조의 정책결정과정에 대한 참여는 노동자 참가의 ‘대의제적’ 형태라고 할 수 있다. 성원의 의사를 투명하게 반영시키기 위해서는 직접민주주의가 가장 이상적이기는 하지만, 조직의 규모나 의사결정의 효율성 등의 문제로 인해 직접민주주의보다는 대의제가 민주주의의 일반적 형태로 자리잡고 있다. 정책결정과정에 대한 노동자의 참가 역시 개별 노동자가 직접적인 형태로 참여하는 것은 사실상 불가능하기 때문에 결국은 대표를 통한 대의제적 참여가 될 수밖에 없다. 그 경우 별도의 투표를 통해 노동자 참가대표를 선정할 수도 있겠으나, 시간이나 비용면에서 비효율적일 수 있기 때문에 노조가 노동자의 대표로 정책에 참가하는 것이 현실적인 방안이 될 수 있다..

이 때 중요한 것은 정책결정과정에서 노조의 대표자(/과건자)가 얼마나 투명하게 노동자의 이해와 요구를 전달하는가 하는 점이다. 종종 대의제의 문제로 대표의 관료화와 성원의사의 왜곡가능성 등이 지적되고 있다. 대표권을 성원에게서 위임받은 대표자가 도리어 성원 위에 군림하며 성원들의 의사를 무시하고 왜곡할 경우 대의제의 민주주의적 성격은 근본적으로 위협받게 된다. 이것은 노조를 통한 정책참가의 경우도 마찬가지다. 노동자로부터 대표권을 위임받아 정책결정과정에 참여하는 대표자(/과건자)가 노동자의 의사와 요구를

왜곡하게 된다면 노동자 정책참가의 의미는 심각히 훼손될 것이다. 이 문제를 방지하기 위해서는 노동자 속에서 노조의 대표성이 강화되어야 하며 노조 내부민주주의가 철저히 확립될 필요가 있다. 노조 내부민주주의를 위해서는 무엇보다 노조 대표자(/과건자)의 정책참가에 앞서 노동자의 의견을 민주적으로 수렴하는 과정이 필요하며 노동자들이 언제든지 대표자(/과건자)를 견제하고 소환할 수 있는 장치를 마련하는 것이 중요하다.

노동자의 의사를 반영한 노조의 정책참가는 형식적 민주주의를 실질적 민주주의로 진전시키며 민주주의를 확대·발전시키는데 기여할 것이다.

## 2) 노동자의 권익보호

노조는 노동자의 권익보호 증진과 근로조건 향상을 일차적 목적으로 하는 조직이다. 다소의 차이가 있기는 하지만, 대부분의 노조는 이 목적을 임금투쟁과 단체교섭을 통해 이룩하려고 노력해 왔다.

그러나 개별 단위사업장 차원에서 임금투쟁과 단체교섭을 통해 근로조건향상에 일정한 성과를 거둔다 하더라도 사회적 차원에서 그것을 상쇄하는 역풍이 불어닥친다면 근로조건향상의 의미와 효과는 상당히 반감될 것이다. 예컨대 임금투쟁을 통해 매우 높은 임금인상률을 달성한다 하더라도 물가가 더 많이 오른다고 한다면 오히려 노동자의 생활수준은 저하될 것이다. 사회적인 차원에서 적절한 물가억제정책이 마련되지 않는 상태에서 단순한 임금인상만으로 노동자의 근로조건은 개선될 수 없다. 여기서 노조가 단지 임금투쟁과 단체교섭만이 아니라 사회정책에 적극적 관심을 갖고 개입할 필요가 생기는 것이다. 노동자의 권익증진과 근로조건 향상을 위해서는 노조가 정책적 영향력을 제고시켜 사회정책의 방향과 효과를 노동자에게 유리한 쪽으로 유도시킬 필요가 있다.

또한 노조의 정책참여의 필요성은 노동자의 요구와 관심이 다양화되고 있다는 사실에서도 비롯된다. 예전에는 노동자의 관심과 요구가 주로 임금 및 노동조건과 같은 직접적인 경제적 문제에 한정되어 있었지만, 오늘날은 연금, 의료, 주택, 세제, 환경, 여성문제 등 다양한 영역으로 확산되어 있다. 이들 문제는 단순히 노

사간의 교섭으로 해결될 수 있는 사안이 아니라 사회정책과 관련된 이슈이기 때문에 노동자들의 관심을 충족시키기 위해서는 노조가 사회정책에 대한 개입력을 높이지 않으면 안 된다.

이와 같이 노조가 노동자의 권익을 증진시키고 다양화된 노동자의 관심을 충족시키기 위해서는 임금투쟁과 단체교섭과 같은 전통적인 영역을 넘어 사회정책에 대한 노조의 개입력과 영향력을 제고시켜야 한다.

국가별로 차이가 있지만 역사적으로 볼 때 사회정책에 대한 노조의 관심은 2차대전 이후 복지국가의 개념이 발전하면서부터 고양되기 시작했으며, 1970년대 경기침체와 인플레이션이 결합된 스태그플레이션(stagflation)이 각국을 엄습하면서 더욱 강화되었다고 할 수 있다. 복지정책이 노동자의 삶의 질에 미치는 중요성에 착목한 노조는 사회정책에 대한 개입을 통해 더 많은 양질(良質)의 복지정책이 노동자를 위해 실행되도록 하였다. 사회정책에 대한 노조의 관심과 개입은 현대 복지국가의 발전과정에서 중요한 역할을 담당하였다. 스태그플레이션 상황은 고성장 속에서 임금투쟁과 단체교섭을 통해 생산성향상에 상응하는 고율의 임금인상을 향유해 왔던 노조에게 커다란 도전으로 다가왔다. 임금인상은 비용상승(cost-push) 인플레이션으로 전가되어 국민경제와 노동자의 생활은 도리어 혼란에 빠졌다. 전통적인 임금투쟁과 단체교섭만으로는 노동자의 생활과 근로조건을 개선시킬 수 없었으며 사회경제정책에 대한 노조의 개입의 필요성이 분명해졌다. 이러한 노조의 자각은 예컨대 일본노조의 정책참가노선으로의 전환과정 속에서도 확인할 수 있다.<sup>1)</sup>

1980년대 이후 시장을 물신화한 신자유주의적 공세와 고용위기의 심화는 노동자의 권익보호 증진과 근로조건 향상을 위해 노조가 사회경제정책에 더욱 적극적으로 개입해야 할 필요성을 높여주고 있다. 신자유주의적 공세 속에서 복지정책은 위축되고 자본·시장편향적인 정책결정이 이루어짐으로써 노동자의 고용 및 생활환경은 나날이 악화되고 있다. 노조가 노동자의 권익을 보호하기 위해서는 적극적인 투쟁과 사회정책에 대한 '전략적 개입'(strategic engagement)을 통해 신자유주의적 흐름을 바꿔놓아야 한다.

---

1) 일본 노조운동과 정책참가의 문제에 대해서는 이 책에 있는 일본 사례 참조.

## 나. 고용정책·고용보험제도에 대한 노조참가의 중요성

노동력을 팔아 생활하는 노동자에게 고용문제는 어떤 다른 무엇보다 중요한 관심사가 아닐 수 없다. 고용불안은 노동자와 그 가족의 삶을 밑바닥에서부터 흔들며 노동자에게는 치명적인 타격을 입힌다.

한국은 고성장 속에서 2%대의 낮은 실업률을 유지해 왔으나 IMF관리체제라는 경제위기 상황을 맞아 실업자가 양산되며 실업률이 급상승하고 있다. 1997년 3/4분기 실업자수 47만, 실업률 2.2%이던 것이 1년 뒤인 1998년 3/4분기에는 실업자수 160만, 실업률 7.4%로 급변했다. 이 상황은 1999년에도 나아질 것 같지 않으며 오히려 더 심각해 질 것으로 보인다.(표-1 참조)

<표 1> 분기별 실업률 전망

	97년			98년			99년			
	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
경제활동인구	2,181	2,163	2,089	2,166	2,157	2,160	2,124	2,199	2,185	2,186
증가율	1.5	0.6	-1.0	-0.9	-1.1	-0.1	1.6	1.5	1.3	1.2
취업자수	2,134	2,107	1,971	2,018	1,997	1,998	1,945	2,030	2,026	2,026
증가율	1.2	0.0	-3.7	-5.4	-6.4	-5.2	-1.3	0.6	1.4	1.4
실업자수	47	56	118	149	160	162	179	167	159	161
실업률	2.2	2.6	5.7	6.9	7.4	7.5	8.4	7.7	7.3	7.4

출처: 노동연구원, 「실업전망 및 99년 실업대책」(1998.12.10)

주: 98년 3/4분기까지는 실적치이고 98년 4/4분기 이후는 전망치임.

이러한 심각한 고용위기 상황에 대처하기 위해서는 적극적인 고용정책과 실업대책이 필요하다. 고용안정사업, 고용창출정책, 직업훈련정책, 직업알선사업 등의 효과적 결합을 통해 재직자들의 고용안정을 도모하고 구직자들의 신규취업을 용이하게 하는 한편, 불가불 실업상태에 놓인 사람들에게는 실업급여나 공적 부조 등을 통해 최소한 생활이 가능하도록 해 주어야 한다.

그러나 한국의 실업대책은 그 양적 규모나 질적 수준에서 노동자나 실업자의 요구에 턱없이 못 미칠 뿐 아니라 정책방향에서도 혼선을 거듭하고 있다. 그로 인해 노동자와 실업자의 고통은 가중되고 있으며 불만이 높아지고 있다.<sup>2)</sup> 그렇

다면 왜 이런 문제가 발생하는 것일까?

여러 가지 원인을 생각해 볼 수 있지만, 여기서는 무엇보다 고용정책 결정과정이나 고용보험의 관리·운영과정에서 노조의 실질적 참여가 이루어지지 못함으로써 노동자의 목소리가 정책결정이나 제도운영에 반영되고 있지 못한 점을 지적하고 싶다. 노동자들은 고용정책과 고용보험제도에 가장 직접적인 영향을 받고 있는 계층이지만, 그 결정과정이나 관리·운영에 참여하지 못한 채 단순히 대상적인 존재로 취급되고 있다. 노동자가 소외되는 상황 속에서 정책결정이나 제도운영이 노동자에게 우호적인 방향으로 이루어질 것으로 기대하기는 힘들다.

실제로 노조가 고용정책 결정과정이나 고용보험 관리·운영에 실질적으로 참가하고 있는 국가와 그렇지 못한 국가를 비교해 보면, 고용문제에 대처하는 방식이나 정책·제도적 측면에서 상당한 차이가 난다. 노조의 참여가 보장된 국가에서는 노동자의 목소리가 반영되어 사회연대적·고용복지적 차원의 정책이 이루어지고 있다면, 노조의 참여가 배제된 나라에서는 신자유주의적 노동유연화 정책이 추구되는 경향이 있음을 확인할 수 있다.

한국의 경우에도 정책결정이나 제도운영에서 노조의 참여가 배제된 상황에서 고용정책 및 실업대책이 사회연대적·고용복지적 차원에서 추진되지 못하고 신자유주의적 노동유연화의 맥락에서 논의되고 있다. 그로 인해 고용조건은 더욱 불안정해지고 있으며 사회안전망의 구축이 지체되고 있다. 이러한 정책결정과 제도운영의 방향을 바꾸어내기 위해서는 노조가 고용정책과 고용보험제도에 실질적으로 참여할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 참여는 노조 조직률의 증대·제고라는 차원에서도 매우 중요한 문제다. 「조직률의 하락과 노동조합의 대응모색(권현지 1999)」은 노동시장 작동에 대한 노조의 통제정도가 높을수록 노조의 조직률이 높음을 보여주고 있다. 노조운동이 단순한 임금교섭을 넘어 노동시장에 대한 제도적 통제를 확립할 때 노조조직이 더욱 활기를 띌 수 있다.

고용안정사업, 고용창출정책, 직업훈련정책, 직업알선사업 등과 같은 고용정책

---

2) 정부 실업대책의 문제점과 노동자·실업자의 불만에 대해서는 한국노총에서 1998년 하반기에 실시한 조사연구작업 보고서(한국노총 1998)를 참조.



결정과정에서 노조의 참여가 활성화된다는 것은 노동시장에 대한 노조의 개입과 통제력이 높아진다는 것을 의미하며 그 속에서 노조의 조직률도 높아질 수 있다. 고용보험의 관리·운영에 대한 노조의 참여가 조직률에 미치는 효과도 마찬가지다. 고용보험의 관리·운영에 대한 개입도가 높을수록 노조의 조직률 유지 및 제고에 긍정적인 효과를 미친다. 실제로 노조가 실업급여의 관리·지급을 직접 관장하는 체제(겐트제도)<sup>3)</sup>를 갖춘 나라(벨기에, 덴마크, 핀란드, 스웨덴)의 경우에 노조 조직률은 매우 높은 수준에서 유지되고 있다. 비슷한 조건하에 있는 벨기에와 네덜란드, 스웨덴과 노르웨이의 조직률 변화와 차이를 비교해 볼 때, 겐트제도의 유지가 양국들 간의 조직률 격차를 낳은 주요한 요인임을 알 수 있다.(Western 1996)

이와 같이 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 참여는 정책결정과 제도운영이 사회연대적·고용복지적 방향에서 진행될 수 있도록 유도하는 방편이며, 동시에 조직률 안정과 제고를 통해 노조의 조직적 힘을 강화할 수 있는 수단이라는 점에서 중요한 의미를 갖고 있다.

한편 고용보험에 대한 노조의 참여는 노동자가 고용보험에 필요한 재원을 조성하는 주당사자라는 점에서도 지극히 당연한 것이라고 할 수 있다. 한국의 경우, 고용보험기금의 조성은 전적으로 노사 양측이 분담하고 있으며, 정부는 관리운영비의 일부만을 책임지고 있을 뿐이다.<sup>4)</sup> 예산항목이 중복·편입되어 있어 정부가 정확히 부담하고 있는 액수를 파악하기 어렵지만, 노동부의 추산으로는 1998년도의 경우 관리운영비 중에서 정부가 일반회계로 분담한 부분이 498억원이며, 고용보험기금에서 사용한 액수가 61억원이라고 한다.(고용보험담당자와의

3) 1901년 벨기에의 겐트 지방당국이 공적 자금으로 지방노조의 실업급여제도를 보조한 데서 유래한 겐트제도(Ghent system)는 노조가 실업급여의 관리·지급을 직접 관장하는 체제로서 이전에는 유럽의 많은 나라에서 실행되었으나 이차대전 이후 많은 나라에서 국가주도의 강제보험으로 대체되어 현재는 벨기에, 덴마크, 핀란드, 스웨덴에서만 유지되고 있다.(Western 1996)

4) 고용보험법에는 국고부담과 관련해 제5조에 “국가는 매년 보험사업의 관리·운영에 소요되는 비용의 **전부 또는 일부**를 일반회계에서 **부담할 수 있다**”고 되어 있다. 전부 또는 일부를 부담할 수 있다는 규정은 관리운영에 대한 국가의 비용부담 책임을 임의화 하고 있다.

전화인터뷰) 이것을 액면 그대로 받아들인다 해도, 정부는 고용보험에 필요한 재원 중 관리운영비의 일부만을 부담하고 있는 셈이다. 그럼에도 불구하고 정부는 고용보험의 관리·운영을 독점적으로 관할하고 있다. 사실상 필요한 재원조치 거의 부담하고 있지 않은 정부가 노동자를 배제한 채 고용보험에 관한 사항을 일방적으로 관장하는 것은 어느 모로 보나 타당성과 설득력을 결여하고 있다. 고용보험기금 조성의 주당사자인 노동자가 고용보험에 주도적으로 참여하는 것은 노동자의 당연한 권리라고 할 수 있다

### 3. 참여로 인해 나타날 수 있는 문제점은 없을까?

앞서 노조의 정책참여가 얼마나 중요하고 필요한 것인지에 대해 살펴보았다. 사회정책 전반의 차원에서나 노동자에게 특히 중요한 고용정책·고용보험제도와 같은 부문에서나 노조의 정책참여는 모두 매우 필요하고 적극적으로 추진되어야 할 사항이다. 하지만 혹시 노조가 참여전략을 추구할 때 나타나거나 부딪칠 수 있는 문제점은 없을까? 양날의 검처럼 노조의 정책참여 역시 많은 긍정적인 효과가 기대되지만, 자칫 잘못하면 오히려 부정적인 결과가 초래될 수도 있다. 어떤 전략도 위험으로부터 완전히 자유로울 수는 없다!(No strategy is risk-free!)

그러면 정책결정 및 제도운영에 대한 노조의 참여과정에서 나타날 수 있는 문제점에 대해 생각해 보도록 하자.

먼저 노조의 참여가 형식적으로만 이루어져 노조가 단지 정책결정과 제도운영의 들러리 역할만 하는 경우를 들 수 있다. 정부가 노조의 참여요구를 형식적으로 수용하여 노조가 참여할 수 있도록 허용해 주지만 그 내용·범위·기능이 극히 제한되어 실제적인 측면에서 노조가 결정과정에 발언권과 영향력을 행사하는 것이 불가능한 경우를 말한다. 예컨대 고용정책이나 고용보험관리·운영과 관련된 여러 심의회에 일정 수의 노조대표자가 참여한다 하더라도 그 심의회가 실질적인 심의기능을 하지 못한 채 정책결정 이전에 형식적인 통과의례절차를 지나가는 곳에 불과하다면 그에 대한 노조의 참여는 의미 있는 것이라 볼 수 없다.

정부로서는 형식적으로나마 노조가 참여하는 모양새를 만듦으로써 정책결정이나 제도운영의 정당성과 노동자의 수용성(受容性)을 제고시키는 효과를 거둘 수 있다. 그러나 노조의 입장에서 볼 때는 실질적으로 참여하지도 못한 채 단지 정책결정과 제도운영의 들러리 역할만 하게 되는 것이다. 사정이 나빠 정부의 정책결정과 제도운영이 잘못되어 문제가 될 경우, 노조는 사실 아무 것도 한 일이 없으면서 어설픈 공범자(?)로 몰릴 위험성도 크다.

정확히 말해, 이와 같은 노조의 들러리식 참여는 ‘참여’라고 하기 힘들며 오히려 ‘포섭’에 가깝다. 노조가 노동자의 요구를 반영시키기 위해 능동적으로 참여하는 것이 아니라 정책결정과 제도운영의 모양새를 갖추기 위해 노조가 들러리로 세움을 당하는 것이다.

노조의 들러리식 참여는 그 기만적 성격으로 인해 별로 지속될 수 없을 것으로 생각되지만, 의외로 현실에서는 상당기간 지속되는 괴력을 보이기도 한다. 그것은 (설령 기만적인 것이라 하더라도) 참여라는 주술이 노조 지도부를 끌어당기는 힘---지도부의 위상이 높아지고 있다는 자위나 착각---이 결코 만만치 않다는 사실과 관련이 있다. 특히 노조 지도부가 노동자 대중과 강고히 결합되어 있지 않는 상황에서라면 들러리식 참여라는 눈앞의 먹이를 쫓아 지도부가 노동자의 이해를 배반할 가능성도 상존한다.

두 번째는 정책결정과 제도운영에 대한 참여가 야기할 동반책임(同伴責任)의 부담이다. 당연한 얘기지만 참여에는 반드시 책임이 뒤따른다. 참여만 해놓고 그 결과에 대해서는 ‘나 모르겠다’는 식의 자세는 수용되기 힘들다. 노조가 정책결정과 제도운영에 참여한다고 할 때는 그로 인한 결과에 대해서도 동반책임을 지지 않으면 안된다. 물론 이 때의 참여는 앞서 본 들러리식 참여가 아니라 내용이 있는 실질적인 참여를 말한다. 노조가 참가하는 구조 속에서 정책이나 제도운영이 좋은 결과를 낳는다면 별 문제는 없을 것이다. 그러나 만약 나쁜 결과를 낳았다면 심각한 문제가 생길 수 있다. 비난의 화살은 당연히 정책결정과 제도운영에 공동으로 참여한 노조에게도 향해질 것이다.

어떤 이들은 자본주의 자체에 내재한 권력관계의 비대칭성(非對稱性)을 상기시키며 노조가 참여를 통해 동반책임을 지는 것은 부당하며 어리석은 행위라고 주

장한다. 어차피 권력과 체제가 노동자에게 불리하게 되어 있는 상황 속에서 왜 노조가 쓸데없는(?) 참여를 통해 동반책임을 지려고 하는가, 는 의문을 제기한다. 오히려 노조는 ‘참여=책임’이라는 울무에서 해방되어 참여하지 말고 외곽에서 노동자의 권익보호를 위해 힘차게 투쟁하는 것이 옳바르다고 주장한다.

자본주의 체제가 본질적으로 노사간 권력관계의 비대칭성의 문제를 안고 있다는 이들의 주장은 분명히 타당하다. 그러나 그로부터 직접 노조 참여의 불필요성을 이끌어내는 것은 논리적 비약이며 참여의 긍정적 효과를 스스로 폐쇄해 버리는 경직된 사고이다. 오히려 권력관계의 비대칭성의 문제 때문에 노조는 더욱 더 적극적인 개입과 참가를 통해 정책결정과 제도운영의 방향을 변화시킬 필요가 있는 것이다.

노조가 정책결정과 제도운영의 공동책임을 진다는 것은 부담이 될 수 있다. 그러나 공동책임을 진다는 것을 노조가 노동자에 대해 책임을 진다는 의미로, 또한 정책결정과 제도운영에 참여할 때 더 많은 준비와 노력을 해야 한다는 의미로 받아들인다면 그것은 단순한 부담일 수만은 없다. 참여와 책임의 관계를 적극적인 의미로 설정한다면 동반책임을 부담이 참여를 외면하는 변명이 될 수는 없다.

세 번째는 정책결정이나 제도운영에 대한 노조의 참여가 자칫 노조 본연의 기능 및 역할수행과 충돌함으로써 노조의 ‘정체성 위기’ 내지 ‘상실’(union identity crisis)로 이어질 수 있다는 문제다. 이것은 두 번째 ‘동반책임론’의 문제의식과도 어느 정도 관련이 있다.

노조가 정책결정과 제도운영에 책임 있는 주체로 참여한다고 할 때, 한편으로 노조는 노동자의 목소리를 반영하려고 하겠지만 다른 한편으로 국민경제적 차원의 요구와 필요를 고려하지 않으면 안 된다. 노동자의 요구와 국민경제적 필요가 근본적으로 대립적인 것이 아니며 장기적으로 같이 갈 수 있는 것이라 하더라도, 현실적으로는 상충하며 갈등할 가능성이 적지 않다. 예컨대 국민경제가 위기에 처했을 때, 노조가 노동자의 생존권을 내세워 투쟁할 것인가, 아니면 임금 및 고용조정에 다소간의 양보를 할 것인가 하는 문제는 매우 어려운 선택이 아닐 수 없다. 노조가 과연 어떤 입장을 우위에 두고 이해를 조정해 나갈 것인가 하는 점은 결코 쉽지 않은 문제다. 자칫 노조가 정책결정 및 제도운영의 책임주체의 입

장에서 지나치게 국민경제적 현실과 필요만을 강조하게 된다면 노동자의 근로조건 향상과 권익보호라는 노조의 일차적 기능과 역할이 소홀히 될 수도 있다. 정책결정과 제도운영의 책임주체로서의 노조의 변신이 거꾸로 노조운동의 정체성을 위협할 수도 있는 것이다.

또한 노조가 정책결정과 제도운영에 대한 참여기제의 구축과 유지에만 골몰할 경우, 상대적으로 노동자의 근로조건 향상과 권익보호를 위한 적극적인 대중행동 조직에 소홀히 할 가능성이 높다. 노동자의 행동과 투쟁이 참여와 협력으로 이루어지는 노사정 정책결정 및 제도운영기구를 뒤흔들 것을 우려한 노조 지도부가 노동자 대중행동을 가능한 기피하고 상층교섭과 협력에 치중하는 모습을 보일 수 있다. 이 경우 노동자 대중의 활력과 동력은 저하되며 노조활동 전반이 상급단체나 지도부 중심으로 관료화될 위험성이 크다.

노조의 참여는 기본적으로 바람직한 것이지만, 자칫 정책결정과 제도운영에 대한 참여 그 자체의 내부논리나 폐쇄회로에 함몰된다면 대중동력이 약화되고 정체성이 흔들릴 위험도 있다. 이를 방지하기 위해서는 참여의 문제를 항상 노조운동의 정체성 및 대중동력의 활성화에 대한 고민과 발전적으로 연결시킬 필요가 있다.

네 번째로 노조의 정책능력이나 전문성 부족으로 인해 노조의 참여가 실질적 효과를 거두지 못하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 정책심의나 결정, 제도운영기구에 노조가 참여해 적극적인 역할을 하기 위해서는 그에 필요한 정책능력과 전문성을 갖추고 있어야 한다. 추상적 원칙론이나 어설픈 현실론으로는 정책결정이나 제도운영 과정에서 노동자의 입장과 논리를 제대로 제안하거나 관철할 수 없다. 도리어 전문적인 관료나 사용자의 논리에 밀려 일방적으로 그들의 주장을 인정하는데 머물 가능성도 없지 않다. 그렇다면 설령 참여의 제도적 장치가 보장된다 하더라도 정책능력과 전문성 부족으로 인해 노조는 들러리식 참여를 벗어나지 못하게 될 것이다.

고용정책에 대한 참여문제만 해도 그렇다. 국내외의 복잡한 경제상황 속에서 어떤 정책적 해법을 추구하는 것이 노동자의 입장에서 실업과 고용불안을 줄일 수 있는 최선의 방법인지 파악하는 것은 쉬운 일이 아니다. 또한 그것을 정책논

의 과정에서 노동자와 국민에게 충분한 근거를 갖고 설명하는 것 역시 간단한 일이 아니다. 가령 노조가 노동시간 단축을 통한 고용안정방안을 제기한다고 할 때, 그것의 정책적 효과를 구체적으로 설득력 있게 제시해 주지 못한다면 자칫 심정적이거나 당위적인 주장으로만 치부되어 버릴 수 있다.

물론 인적 자원이나 재원 면에서 부족한 여건에 있는 노조가 정책능력과 전문성을 갖추는 것이 결코 쉬운 일은 아니다. 그러나 내·외부적 자원을 극대화하여 동원하고 적극적인 준비와 노력을 한다면 반드시 그렇게 어려운 일만도 아닐 것이다. 문제는 발상의 전환이고 의지이며, 그것을 현실화시키기 위한 구체적인 노력이다.

마지막으로 노동자의 참여논의나 과정 속에서 일반 노동자는 소외된 채 관료화된 상층 노조 지도부가 대부분의 것을 관할할 때 생기는 문제를 들 수 있다. 이 경우 민주주의의 진전과 노동자의 권익보호라는 차원에서 노동자 참여가 갖는 긍정적인 의미는 약화된 채 오히려 노동자 의사의 왜곡과 관료주의의 폐해가 두드러질 수 있다.

조직규모나 의사결정의 효율성 등의 문제로 인해 정책결정과 제도운영에 대한 노동자의 참여는 대표자를 통한 ‘대의제적’ 참가형태를 취할 수밖에 없다. 이 때 중요한 것은 참여과정 속에서 노조 대표자가 얼마나 투명하게 노동자의 이해와 요구를 전달하는가 하는 점이다. 그런데 만약 노동자로부터 대표권을 위임받아 정책결정과 제도운영과정에 참여하는 대표자가 노동자의 의사와 요구를 무시하거나 왜곡하게 된다면 노동자 참여의 의미는 심각히 훼손될 것이다.

이러한 관료주의의 문제는 단지 노조 지도부의 성향이 민주적인가 권위적인가 하는 데에만 좌우되는 것이 아니다. 인적 성향의 문제를 무시할 수는 없지만, 오히려 단지 그것만이 문제라면 사람의 교체를 통해 관료주의의 문제를 해결할 수 있다. 그러나 관료주의 문제의 해결이 쉽지 않은 것은 이것이 근본적으로 조직구조나 제도장치의 요소와 결부되어 있기 때문이다. 베버(M. Weber)의 ‘관료제’나 미헬스(R. Michels)의 ‘과두제의 철칙’에 대한 논의에서 확인할 수 있듯이, 조직---설령 민주주의의 이념을 표방하고 지향한다 하더라도---은 자연발생적으로 소수로의 권력집중, 관료제로의 경향을 띠게 된다. 그러므로 조직구조나 제도장

치적 측면에서 관료제의 위험성을 제어하기 위한 목적의식적 노력을 끊임없이 경주하지 않는다면 노조 역시 관료주의의 덫으로부터 벗어나지 못할 것이고, 노동자의 참여는 언제든지 관료화된 노조 지도부의 참여로 변질될 소지를 안고 있다.

이상에서 본 것처럼 노조의 참여는 나름대로 위험성과 문제점도 갖고 있다. 자칫 악용되거나 변질될 경우 참여는 긍정적인 효과를 갖기보다는 노동자나 노조에게 부정적인 결과를 초래할 수도 있다. 그러므로 노조가 참여의 전략을 추구할 때는 잠재적 위험성을 항상 충분히 경계하며 문제점을 최소화하기 위해 노력할 필요가 있다.

#### 4. 참여는 어떻게 이루어져야 하는가?

지금까지 노조 참여의 중요성과 발생할 수 있는 문제점에 대해 알아보았다. 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 참여는 민주주의의 발전, 노동자의 권익보호와 고용복지, 노조의 조직강화라는 측면에서 긍정적인 기대효과를 갖고 있다. 그러나 앞서 보았듯이, 노조가 참여전략을 추구할 때 부정적인 현상이나 문제점도 발생할 수 있다. 그렇다면 노조는 어떤 원칙과 준비 하에 참여전략을 추구해야 할 것인가?

##### 가. 참여의 원칙

노조가 참여전략을 추구할 때 원칙적으로 견지해야 할 접근법은 ‘단체교섭모델’(collective bargaining model)이다. 단체교섭모델은 기본적으로 노사간에 적용되는 모델이나 정책참가와 같은 노정, 또는 노사정의 관계 속에서도 견지될 필요가 있는 접근법이다. 노사관계에서 단체교섭모델이 갖는 특징은 ① 자주성의 원칙 아래 ‘우리/그들’(we/they)을 구분해서 인식하며 ② 자신의 독자적 의제

(agenda)와 요구의 프로그램을 가지며 ③ 개별적 대응이 아닌 조직적 힘을 바탕으로 ④ 교섭과 투쟁을 통해 노동자의 권익을 보호·증진시킨다는 점에 있다. 이러한 단체교섭모델은 노조의 정책참여 과정과 프로그램 속에서도 기본적으로 유효한 접근법이 될 수 있다.

그러면 이러한 관점 아래 노조가 고용정책과 고용보험에 대한 참여전략을 추구할 때 유의해야 될 몇 가지 기본원칙에 대해 생각해 보도록 하자.

① 자주성 : 노조는 참여전략을 구사할 때 자주성과 정체성의 문제를 언제나 고민할 필요가 있다. 노조의 참여는 노·사·정의 경계가 허물어지는 융합(fusion)을 의미하는 것이 아니다. 서로의 이해관계가 분명히 다르다는 전제, 즉 노·사·정의 분리와 노동의 독자성에 기초한 참여가 이루어져야 한다. 어설픈 통합의 논리는 노조운동의 자주성과 정체성을 위협하며 노조의 ‘참여’를 자본에 대한 ‘복속’과 ‘포섭’으로 변질시킬 것이다. 분리를 전제하고 자주성을 강조하는 참여전략이 참여시 필요한 협력과 책임을 배제하는 것은 아니다. 실질적인 참여가 이루어질 경우 노조는 정책결정 및 제도운영이 성공적으로 이루어질 수 있도록 적극적으로 협력하며 그에 따른 책임을 질 필요가 있다. 그러나 이것은 무분별한 통합이나 일체화의 논리와는 전혀 관련이 없다. 참여와 통합을 혼돈하며 중복시킬 경우, 노조운동은 자주성을 상실하며 정체성의 위기를 경험하게 될 것이다. 자주성은 노조운동의 가장 기본이며 출발점이라고 할 수 있다. 노조가 참여전략을 구사할 때도 이 부분을 명확히 할 필요가 있다. 노조가 정책결정 및 제도운영에 참여할 때, 자주성이 훼손되거나 노동자의 권익이 오히려 침해된다고 판단이 서면, 과감하게 참여기구로부터 철수할 필요가 있다. 지나치게 참여기체에 연연하게 되면 오히려 노조운동의 골간인 자주성이 흔들릴 수도 있다. 노조가 단체교섭을 통해 이루어진 협약에 대해서는 그 내용을 책임지고 지키지만, 단체교섭이 여의치 않을 때는 언제든지 자리에서 철수할 수 있듯이, 정책참여에 있어서도 자주성에 기초한 확고하고 유연한 자세가 필요하다.

② 실질적 참여 : 정책결과와 제도운영과정에 대한 노조의 참여는 실질적인 의미를 지닌 것이어야 한다. 전술한 것처럼, 실질적인 발언권과 영향력을 행사할



수 없는 들러리식 참여는 노동자에게 올바른 의미를 갖기 힘들며 노조를 어설픈 공범자로 만들뿐이다. 원칙적으로는 노조가 결정이나 운영과정에 정부 및 사용자와 동등한 지분과 자격으로 참여하는 공동결정·운영방식이나 노조가 일부 제도의 운영을 직접 관장하는 방식이 바람직한 것이라고 할 수 있다. 전자를 노사정 삼자가 공동으로 결정·운영하는 독일 연방고용청의 사례에서 볼 수 있다면, 후자는 노조가 실업급여의 관리·지급을 직접 관장하는 스웨덴과 같은 겐트제도를 채택하고 있는 경우에서 찾을 수 있다.<sup>5)</sup> 하지만 현실적으로 노조의 공동결정 참여나 단독운영이 당장 도달하기에 무리한 목표라고 한다면, 차선책을 고려해 볼 수도 있다. 그것은 공동결정까지는 아니더라도 정책결정과 제도운영에 대한 노조의 실질적인 심의가 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 정책결정 이전에 통과 의례식으로 진행되는 형식적 심의가 아닌 정책결정과 제도운영의 이모저모를 엄밀히 따질 수 있는 실질적 심의기구에 노조가 참여하는 것이다. 물론 심의기구의 구성에 있어서는 노조의 정당한 지분이 보장되어야 하며 심의의 내용·범위·기능이 확장되어 실질적인 심의가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이럴 때만이 지금 형식적으로 운영되고 있는 심의회의 문제점<sup>6)</sup>을 해결할 수 있을 것이다. 노조는 참여전략을 추구할 때 형식적인 들러리식 참여가 아니라 노조의 발언이 정당한 무게로 존중되는 실질적 참여를 참여의 원칙과 조건으로 내세워야 한다.

③ 대중적 합의 : 노조는 정책결정과 제도운영에 대한 참여과정에서 언제나 대중적 논의와 합의를 중시할 필요가 있다. 노조의 참여논의나 과정 속에서 일반 노동자는 소외된 채 관료화된 노조지도부나 정책전문가가 모든 것을 관할하게 된다면 관료주의의 폐해가 두드러질 우려가 있다. 앞서 지적한 실질적 참여가 노조의 참여를 민주적으로 보장하기 위한 외부적·제도적 장치로서 의미를 지닌 것이라고 한다면, 여기서 말하는 대중적 합의는 노동자대중의 요구를 민주적으로 반영하기 위한 노조 내부민주주의의 기본적 준칙으로서 중요성을 갖는다. 사실 대중적 논의와 합의는 말처럼 쉬운 것이 아니며 상당한 시간과 품이 드는 작업

5) 독일과 스웨덴의 노조참여방식에 대해서는 이 책에 실린 사례분석을 참조.

6) 현재 운영되고 있는 고용정책 및 고용보험 관련 심의회의 문제점에 대해서는 이 책의 다른 논문 참조.

이다. 때로 그것은 매우 비효율적이고 낭비적인 것처럼 보이기도 한다. 그러나 관료화된 노조 지도부가 효율성과 전문성을 핑계로 대중적 논의와 합의를 접어 둔다면 그것은 스스로 노조참여의 힘과 기반을 무너뜨리는 것에 다름 아니다. 진정으로 노조의 참여가 가능해지고 힘을 받을 수 있는 것은 노동자 대중의 단결된 힘이 있을 때뿐이다. 정책에 일부 대표자나 전문가가 참여하는데 머물고 노동자 대중은 소외된 방관자로만 남아있다면 그 참여는 힘을 받을 수도 없고 오래 존속될 수도 없을 것이다. 힘있는 정책참여가 이루어지기 위해서는 대중적 논의와 합의가 필수적이다. 노조 내부민주주의와 대중적 합의는 정책참여를 관료화된 일부 지도부의 참여가 아닌 진정한 노동자의 참여로 만들기 위해 참여결정과 과정에서 늘 존중되어야 할 원칙이다.

④ 전략적 참여 : 노조의 참여는 노조운동의 노선과 방침에 기초한 전반적 전략계획의 일부(part of an overall strategic plan)로 자리매김 되고 추진될 필요가 있다. 노조운동은 지향하고 있는 이념과 목표로 하는 대안사회의 상을 갖고 있으며, 그것을 실현하기 위한 방침과 전략을 갖고 있다. 노조의 참여는 노조가 구상하고 있는 전체 전략의 일환으로 다른 전략들과의 유기적 연관 속에서 이루어져야 한다. 그렇지 않고 만약 정책참여가 독불장군식으로 추진되거나 진행된다면 다른 전략들과 상충되거나 혼선을 빚으며 전반적 전략계획에 차질을 초래할 수도 있기 때문이다. 전략적 참여는 전체적으로 준비된 구도 속에서 계획되고 움직이는 것이기 때문에 당장의 현실적 부침에 관계없이 일관성 있게 추진될 수 있지만, 전략적 사고를 결여한 (비전략적) 참여는 상황논리에 따라 갈지 자(之) 행보를 거듭할 위험이 농후하다. 그러므로 노조운동은 먼저 자신의 노선과 방침에 기초한 전반적 전략계획을 치밀하게 수립할 필요가 있다. 그리고 그 속에 참여전략을 다른 전략들과 효과적으로 결합시켜 배치해야 한다.

⑤ 적절한 참여 : 노조의 참여는 기본적으로 바람직한 것이지만 무조건 좋은 것만은 아니다. 상황에 따라서는 문제점이 두드러지며 참여가 거꾸로 독이 될 수도 있다. 이런 사태를 방지하기 위해서는 무엇보다 주체적 역량과 객관적 조건을 고려하여 자신의 몸매에 맞는 참여형태를 채택하는 것이 중요하다. 참여가 바람직하다고 해서 무조건 자기 몸매에도 맞지 않는 옷을 입으려 한다면 도리어 화를 부

를 수도 있다. 정책참여는 중앙노조(전국중앙, 산별연맹)가 수행해야 할 중요한 과제이긴 하지만, 결코 그것이 활동의 전부가 될 수는 없다. 예컨대 조직강화와 확대를 위한 노력은 노조의 힘을 키우기 위한 중요한 사업으로 노조가 전략적으로 관심을 가져야 될 부문이다. 노조가 충분한 준비와 능력을 갖춰 여러 사업들에 골고루 역량을 배치할 수 있다면 좋겠지만, 그렇지 못할 경우에는 어차피 전략적 선택과 힘의 효과적 배분이 필요하다. 정책참여가 중요하다고 해서 자신의 조건과 역량을 뛰어넘어 정책참여일변도의 사업을 추진할 경우, 다른 분야의 공백을 초래해 노조운동 전반을 약화시킬 수도 있다. 또한 현재적 조건 속에서 참여를 통해 사실상 효과적인 개입이 불가능하다고 판단되는 분야의 경우에는 차라리 참여하지 않는 편이 더 나을 수 있다. 자칫 준비나 역량의 부족으로 들러리식 참여를 자초할 수 있기 때문이다. 참여가 필요하지만 아직 부족하다고 생각되는 분야가 있다면, 그를 위한 준비를 해나가는 가운데 단계적으로 참여를 확대해 나가는 것이 바람직하다. 과유불급(過猶不及)이란 말이 있듯이, 지나침은 오히려 해가 될 수도 있다. 노조가 참여전략을 추구할 때도 주객관적 조건과 역량에 대한 정확한 평가 속에 자기 몸에 맞는 참여전략을 추진할 필요가 있다. 물론 몸을 키우기 위한 노력과 함께.

⑥ 철저한 준비 : 노조가 정책결정과 제도운영에 참여하려고 할 때는 그를 위한 철저한 준비와 대비가 필요하다. 노조의 요구로 참여가 현실화된다고 해도 노조의 준비나 대비가 없다면 참여의 긍정적 효과를 제대로 발휘하기 힘들다. 오히려 준비 없는 참여는 노조를 자칫 거수기나 무능력한 반대자로 낙인찍을 뿐이다. 단지 전문적인 관료나 사용자의 주장을 듣고 그에 대해 찬반의 의사만을 표명하는 수동적인 적응자가 아니라 노동자와 전 국민의 요구를 바탕으로 진보적이고 개혁적인 정책을 제시하는 적극적인 주도자가 되기 위해서는 철저한 준비가 필요하다. 이미 정책참여와 전략적 개입을 노조운동의 중요한 과제로 설정하고 있는 북유럽의 노조들은 내부의 인적 자원과 친(親)노동적 외부 연구자 집단을 활용하여 노조 차원에서 노동·경제·사회·복지정책 등을 입안하여 적극적으로 제시하고 있다. 특히 고용정책이나 고용보험과 같이 노동자와 직접적으로 이해관계가 얽힌 문제에 대해서는 노조에서 제시되고 있는 정책대안의 수준이 상당히

전문적이며 구체적이다. 이러한 준비된 전문성과 정책적 능력은 노동자의 조직화된 힘과 더불어 그 나라들에서 노조의 정책적 발언권과 영향력을 제고시켜 주고 있다. ‘(조직화된) 힘과 (준비된) 정책’이야말로 위력적인 정책참가를 가능하게 만드는 두 개의 수레바퀴다. 노조가 참여전략을 구축함에 있어서는 전문성과 정책적 능력을 높이기 위한 철저한 준비가 필요하다.

## 나. 참여의 준비

앞서 노조가 참여전략을 추구할 때 중시해야 할 접근법과 견지해야 할 원칙에 대해 알아보았다. 이제 그렇다면 이러한 원칙 아래 참여를 위해 노조가 어떤 준비를 해야 할지 살펴보도록 하자.

### 1) 제도적 요구

노조는 형식적인 들러리식 참여가 아니라 고용정책과 고용보험제도에 대한 실질적 참여를 가능하게 하는 법적·제도적 기구와 장치의 설립을 적극적으로 요구해야 한다. 진정한 의미의 민주적 참여가 이루어지기 위해서는 고용정책을 결정하고 고용보험을 관리·운영하는 기구에 노조가 정부나 사용자와 동등한 지분과 자격으로 참여하는 방식이나 노조가 일부 제도의 운영책임을 넘겨받아 그것을 직접 관장하는 방식이 바람직하다.

독일에서는 고용정책 및 고용보험을 담당하는 기구인 연방고용청이 노사정 삼자에 의해 공동으로 관장·결정·운영되고 있다. 벨기에, 덴마크, 스웨덴, 핀란드의 경우에는 실업급여의 관리·지급을 노조가 직접 관장하는 겐트제도를 채택하고 있다. 이 밖에도 많은 나라의 노조들이 직업상담이나 알선, 직업훈련과 같은 사업의 일부를 민간위탁·노조참여의 일환으로 직접 관장·운영하고 있다. 이러한 공동결정·운영방식이나 일부 사업의 직접 관할방식은 고용정책과 고용보험에 대한 노조의 실질적 참여를 가능하게 하는 것이라고 할 수 있다.

공동결정기구의 설립이 당장 무리라고 한다면, 차선책으로 고용정책 결정과 고용보험제도운영의 이모저모를 따질 수 있는 심의기구에 노조가 참여하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 물론 이 경우 자칫 형식적인 심의나 들러리식 참여에 머물지 않도록 심의기구의 구성에서부터 노조의 정당한 지분이 확보되어야 하며 심의의 내용·범위·기능이 확장되어 실질적인 심의가 이루어질 수 있도록 법제도적 보장이 있어야 한다. 아직 고용정책과 고용보험제도에 대한 적절한 심의기구가 없다면 그것의 구성을, 심의기구가 형식적인 것에 머물고 있다면 그것의 민주적·실질적 강화를 제도적 차원에서 적극적으로 요구할 필요가 있다.

고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 실질적 참여를 제도적으로 요구할 때 유의해야 할 점은, 노조의 참여가 본부나 중앙 수준에 머물지 않고 각 지방·지역 차원에서도 동일하게 이루어질 수 있도록 만들 필요가 있다는 것이다. 분권화 시대에 정책적 개입의 효과를 높이고 현장에 밀착된 서비스를 제공하기 위해서는 지방·지역 차원에서의 노조의 참여가 제도적으로 확보되어야 한다.

## 2) 내부적 준비

고용정책과 고용보험제도에 대한 참여를 추진할 때 노조가 자체적으로 심혈을 기울여야 할 부분은 민주성과 전문성을 확보하는 문제다. 이 두 가지 어느 하나 소홀히 할 수 없는 문제지만 현실에서는 종종 갈등관계에 놓이곤 하기 때문에 그것을 확보하는 것이 쉬운 일은 아니다.

먼저 전문성의 확보방안부터 살펴보도록 하자. 고용정책과 고용보험 문제는 경제정책 및 사회복지정책과 긴밀한 관련을 맺고 있으며 상당한 전문성을 필요로 하는 부분이다. 고용의 유연성과 복지삭감을 내세운 신자유주의의 공세에 맞서 노조가 사회연대적·고용복지적 차원의 정책을 노동자와 국민, 그리고 정부에게 설득력 있게 제시하기 위해서는 그것을 단지 규범적 수준에서만 호소해서는 안 되며 전문적 논리와 체계를 아울러 갖출 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 노조의 주장은 비현실적인 규범론으로 치부될 위험이 있다. 고용정책과 고용보험에 대한 노조의 참여가 구체화되고 현실화되면 될수록 전문적 정책대안 능력은 더욱 중

요하게 될 것이다. 외곽에 있을 때에는 원론적인 목소리만 높여도 될 수 있을 지 모르지만 참여의 전략이 적극적으로 추진된다면 전문적 정책역량이 필수적으로 요구된다.

전문성을 제고시키기 위해서는 노조운동 내에 노동자의 관점에서 전문적 정책 연구를 담당할 집단을 육성·포진시켜야 한다. 유럽의 경우 많은 노조들이 자체에 정책연구소를 갖고 있거나 관련분야에 전문적 식견을 가진 연구자들을 조직 내에 자문관(adviser)으로 결합시키고 있다. 일본노총인 렌고(連合)의 경우에도 스스로의 정책입안능력을 제고시키기 위해 씽크탱크로서 連合總合生活開發研究所(連合總連)를 설치하여 새로운 시대를 선취하는 정책연구를 담당하도록 하고 있다. 전문연구역량을 확보하는 것뿐 아니라 실제로 정책관련 업무를 책임질 노조의 정책전문가(professional policy staff)를 모집·육성하는 일도 필요하다. 이들은 전문성과 실무능력을 결합시켜 노조의 참여가 효과적으로 이루어질 수 있도록 기능하는 핵심인력이라고 할 수 있다.

하지만 노조의 인적·재정 구성상 자체 내에 정책참여에 필요한 모든 전문인력을 구비할 수는 없을 것이다. 이 경우 노조 외부에 존재하는 광범위한 친노동적 연구자들과 협력 네트워크를 형성하여 사안별로 그들의 자문과 도움을 받을 필요가 있다. 그러나 내부와 외부는 어차피 관점이나 몰입도 면에서 어느 정도 차이가 날 수밖에 없기 때문에 최소한 전체를 통괄할 수 있는 정도의 전문적 핵심역량은 내부에 마련하는 것이 바람직하다.

전문성을 일방적으로 또는 왜곡되게 강조하다 보면 대중적 참여와 합의라는 노조운동의 원칙이 흔들리거나 약화될 수 있다. 일반 노동자들이 고용정책과 고용보험의 참여와 관련된 전문적 내용들을 과연 제대로 알 수 있겠는가, 는 의문이나 대중들의 참여가 논의의 효율적 진행을 방해하며 혼선을 초래할 수 있다는 판단 아래 노조 지도부나 참여 대표자가 대중적 논의와 합의를 기피하는 경향을 보일 수 있다.

그러나 이것은 명백한 잘못이다. 진정으로 노조의 참여가 가능해지고 힘을 받을 수 있는 것은 노동자 대중의 단결된 힘이 있을 때뿐이다. 고용정책과 고용보험에 일부 대표자나 전문가가 참여하는데 머물고 노동자 대중은 소외된 방관자

로만 남아있다면 그 참여는 힘을 받을 수도 없고 오래 지속될 수도 없을 것이다. 고용정책과 고용보험에 대한 위력적인 참여가 이루어지기 위해서는 대중적 논의와 합의가 필수적이다.

그렇다면 어떻게 대중적 논의와 합의라는 민주성의 원리를 확보할 수 있을까? 무엇보다 참여와 관련해 노동자의 의견을 민주적으로 수렴하는 장치가 반드시 필요하다. 이를 위해 내셔널 센터, 업종, 지역의 전문위원과 대의원을 적절히 안배한 ‘고용정책 및 고용보험제도 참여 및 평가단’(가칭)을 구성하여 참여와 관련된 원칙, 참여방식, 정책요구사항 등을 검토·논의하고 정책참여에 대한 평가를 일상화하는 방안을 검토할 수 있다. 참여 대표자는 가능한 한 노동자의 투표(직접, 간접)로 선출하도록 하며 정책전문가가 참여하는 경우에도 사전에 노동자의 승인을 받도록 하는 것이 바람직하다. 상급단체의 간부가 관행적으로 당연직으로 참여하는 것은 전문성이나 민주성 어느 면으로 보나 바람직하다고 하기 힘들다. 참여과정은 노동자에게 투명하게 공개되어 노동자들이 진행되고 있는 상황, 관련 정보, 노·사정간의 쟁점 등을 모두 충분히 파악할 수 있도록 해야 한다. 정치가들이 하는 식의 밀실협상은 노동자들의 참여와 어울리는 것이 아니다. 노조 참여 대표자는 관련된 사항과 정보를 가감 없이 공개하여 노동자들의 판단을 도와야 한다. 물론 이 모든 것들은 참여자에게 단순히 촉구되는 권장 차원의 것이 아니라 제도적으로 ‘공개와 보고’의 의무로 자리매김 되어야 한다. 참여과정에서 중대한 결정사항이 생길 경우에는 당연히 먼저 노동자의 의사를 묻는 절차를 밟아야 한다. 대중적 합의 없이 대표자나 지도부의 판단만으로 결정할 때 많은 문제가 생길 수 있다. 참여 자체에 문제가 있다고 노동자가 판단할 경우에는 대표자는 참여기구로부터 즉각 철수해야 하며, 참여자가 노동자의 의사를 왜곡하거나 부당한 월권을 행사할 경우에는 언제든지 노동자들이 참여자를 소환할 수 있도록 하는 장치를 마련해야 한다.

## 5. 요약 및 결론

지금까지 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조참여의 중요성과 방식에 대해서 살펴보았다. 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 참여는 민주주의의 확대·발전과 노조의 정책적 영향력 제고를 통한 노동자의 권익증진이라는 사회정책 참가의 일반적 의미에서 필요할 뿐 아니라, 직접적으로는 사회연대적·고용복지적 차원의 정책집행 유도와 노조의 조직강화를 위해서도 중요하다. 또한 현재 고용보험기금의 조성이 노사 양측에 의해 전적으로 이루어지며 정부는 관리운영비의 일부만을 부담하고 있는 현실을 고려할 때, 기금조성의 주당사자인 노동자가 고용보험의 관리·운영에 참여하는 것은 노동자의 당연한 권리라고 할 수 있다.

노조의 참여과정에서 나타날 수 있는 문제점으로는 ① 형식적인 참여로 인해 노조가 들러리역할만 하는 경우 ② 참여에 따른 동반책임의 부담 ③ 노조의 정체성 위기 내지 상실로 이어질 위험성 ④ 전문성 부족으로 참여가 실효를 거두지 못하는 경우 ⑤ 노동자 의사의 왜곡과 관료주의의 폐해 등을 생각해 볼 수 있다. 노조가 참여의 전략을 추구할 때는 잠재적 위험성을 충분히 경계하며 문제점을 최소화하기 위해 노력할 필요가 있다.

노조가 참여전략을 추구할 때 원칙적으로 견지해야 할 접근법은 ‘단체교섭모델’이다. ① 자주성의 원칙 아래 ‘우리/그들’(we/they)을 구분해서 인식하며 ② 자신의 독자적 의제와 요구의 프로그램을 가지며 ③ 개별적 대응이 아닌 조직적 힘을 바탕으로 ④ 교섭과 투쟁을 통해 노동자의 권익을 보호·증진시키는 단체교섭모델은 노조의 정책참여 과정과 프로그램 속에서도 유효한 접근법이 될 수 있다.

고용정책과 고용보험에 대한 참여전략을 추구할 때 노조는 ① 자주성 ② 실질적 참여 ③ 대중적 합의 ④ 전략적 참여 ⑤ 적정한 참여 ⑥ 철저한 준비 등을 참여의 기본원칙으로 추구하고 견지할 필요가 있다. ‘(조직화된) 힘과 (준비된) 정책’이야말로 위력적인 참여를 가능하게 만드는 두 개의 수레바퀴다.

참여의 준비를 위해, 노조는 형식적인 들러리식 참여가 아니라 고용정책과 고



용보험제도에 대한 실질적 참여를 가능하게 하는 법적·제도적 장치의 마련을 적극적으로 요구해야 한다. 또한 내부적으로는 전문성과 민주성을 확보하기 위해 심혈을 기울여야 한다. 전문성을 확보하기 위해서는 노조운동 내에 전문적 정책 연구를 담당할 집단을 육성·포진시킬 필요가 있다. 또한 외부에 존재하는 친노동적 연구자들과 협력네트워크를 형성하여 정책역량을 극대화시킬 필요가 있다. 민주성을 확보하기 위해서는 ‘참여 및 평가단’의 구성, 참여대표자의 민주적 선정, 관련사항 및 정보의 철저한 공개와 보고, 중요결정사항에 대한 민주적 의견수렴과정, 참여대표자에 대한 소환제도 등을 검토할 필요가 있다.

마지막으로 본 장에서 검토한 사항들은 비단 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 참여문제에만 해당되는 것이 아니라 보다 넓게는 노조의 정책참여 일반의 문제와 연관시켜 볼 수 있다고 생각한다.

## < 참 고 문 헌 >

- 강정인(1997), “대안민주주의”, 참여사회연구소 편 『참여민주주의와 한국사회』, 창작과 비평사.
- 김대환(1997), “참여의 철학과 참여민주주의”, 참여사회연구소 편 『참여민주주의와 한국사회』, 창작과 비평사.
- 조흥식(1997), “사회복지와 참여민주주의”, 참여사회연구소 편 『참여민주주의와 한국사회』, 창작과 비평사.
- 심상완(1998), “산업민주주의의 논리와 기본모델”, 『산업노동연구』 4권 1호
- 권현지(1999), 『조직틀의 하락과 노동조합의 대응모색』, 한국노총중앙연구원
- 한국노총(1998), 『경제위기와 노동운동』
- Dahl, R.(1970), After Revolution, Yale University Press.
- Dahl, R.(1985), A Preface to Economic Democracy, University of California Press
- Bachrach, P. and A. Botwinick(1992), Power and Empowerment : A Radical Theory of Participatory Democracy, Temple University Press.
- Pateman, C(1970), Participation and Democratic Theory, Cambridge University Press.
- Western, B(1996), Between Class and Market, Princeton University Press.
- Parker, M. and J. Slaughter(1994), Working Smart, A Labor Notes Book



## II. 각국의 노동시장정책 및 실업보험제도 비교

권 현 지\*

### 1. 문제제기

노동시장정책<sup>7)</sup>을 구상하고 집행하는데 있어 노동조합에 열려진 정치적 공간과 노동조합의 역할은 국가에 따라 사뭇 다르다. 흔히 노동시장정책에 대한 노동조합의 개입은 (1) 정부의 정책결정에 대한 정치적 영향력(이는 특히 조합주의적 정치체제(corporatism<sup>8)</sup>)의 성숙 여부와 관련된다) (2) 삼자 합의 및 협의 기구의 운영<sup>9)</sup> (3) 단체교섭 (4) 개별 노동시장 프로그램에 대한 참여 등 네가지 통로를

\* 한국노총 중앙연구원 연구원

- 7) 여기서 노동시장정책은 적극적 노동시장 정책과 실업급여지급과 관련된 소극적 노동시장 정책(흔히 실업보험제도와 연결되는) 모두를 아우르는 개념으로써 우리나라의 고용보험도 이두가지 개념을 모두 포함하고 있다. 적극적노동시장정책은 ILO의 정의에 따르면, “효율성과 평등성 추구를 목표로, 직접적 혹은 간접적으로 일자리를 제공하고 노동시장에서 불이익을 당하고 있는 사람들의 고용가능성을 증대시키기 위한 정부에 의한 목적적이고도 선별적인 노동시장에 대한 개입”이다. 이에 OECD는 노동시장에 대한 적극적 조치의 범주로 (1) 공공 고용서비스 및 고용서비스의 관리 (2) 실업자와 성인 피고용자에 대한 직업훈련 (3) 청년노동자에 대한 조치 (4) 각종 고용 관련 보조 조치(임금보조 및 직접적인 고용창출 등) (5) 장애인에 대한 조치등에 대한 정책을 규정하고 있다.
- 8) 코포라티즘은 조직화된 사회세력 특히 사용자단체와 노동조합이 경제 및 사회적 이슈와 관련한 정치적 의사결정과정에 참여하는 제도적, 준제도적 장치를 마련하여 협의와 타협의 정치를 만들어내는 과정을 의미한다. 코포라티즘에 대한 수많은 논의가 있지만 여기서 다루는 주제와는 거리가 있으므로 그에 대한 검토는 생략한다.
- 9) 고용서비스기구에 대한 삼자주의는 조합주의에 비해서는 협소한 장치를 의미한다. 이는 노동시장정책의 형성과 집행과정에 대한 직접적 참여를 제도화하는 장치이다. 거의 모든 OECD국가는, 정도에 차이가 있지만, 노사가 노동시장정책의 마련에 공식적으로 역할할 수 있는 제도적 장치를 보유하고 있다. 최근에는 이러한 삼자기구체제에 상당한 변화가 일어나고 있는데, 스웨덴과 영국등에서 이미

통해 이루어진다. 이중 특히 두 번째 통로는 우리가 관심영역으로 삼고 있는 공공 노동시장정책의 형성 및 집행을 포괄적이고 직접적으로 다룬다는 점에서 주된 분석대상이다.

삼자 합의 및 협의기구를 통한 노동시장정책에 대한 개입유형은 정부정책에 대한 공식·비공식적인 심의 및 자문으로부터 의사결정과정에서 참여에 이르기까지 그 스펙트럼이 넓다. 참여당사자의 역할도 삼자 자치 행정기구의 운영권을 직접 행사하는 경우에서부터 노동시장 정책에 대한 결정권을 지니는 경우, 삼자 동수로 구성된 심의회를 통해 정책 시행전후 정책 심의권을 제도적으로 보장받는 경우, 정책안에 대해 비공식적·비정기적 자문권을 갖는데 그치는 경우 등 국가마다 상당한 차이를 보이고 있다.

비교적 미약한 참여방식이라 할 수 있는 자문위원회의 구성은 국제기구에서도 이미 고용정책과 관련 3자 참여에 관한 조항을 마련하여 협약을 체결하고 있다. 1948년 체결된 ILO협약 88조(ILO convention No.88)의 민주적 참여에 대한 조항은 현재 100여개국에 비준하고 있다<sup>10)</sup>. 따라서 노동시장정책에 대한 형식적 참여

---

1990년대 초반 삼자기구를 포기한 반면, 오스트리아와 네덜란드 등에서는 삼자의 자율관리를 보장하는 준독립적 고용정책기구를(quasi-independent employment services with tripartite self-management) 설립한 바 있다.

10) 이렇듯 일반적으로 비준되고 있는 조약임에도 불구하고 아직 우리나라는 비준국에 합류하고 있지 않다. 물론, 이조약에서 명시하고 있는 심의회 동수구성 원칙도 대개의 경우 이루어지지 않고 있어, 노동시장정책에 대한 노동조합 참여의 제도화 정도는 매우 낮은 수준이라 할 수 있다.

ILO조약(條約) 제 88호 고용안정사업조직의 구성에 관한 협약 중 노동시장관련 당사자의 참여를 명시하고 있는 조항은 다음과 같다.

#### **제4조**

1. 고용안정사업조직의 구성 및 운영과 고용안정사업에 관한 정책의 개발에 대한 사용자 및 노동자 대표의 협력을 얻기 위하여 위원회를 통한 적절한 수준의 합의가 체결되어야 한다.
2. 합의를 위해서 하나 이상의 중앙심의회와 필요한 경우 지방 및 지역심의회를 설치할 것을 요구한다.
3. 심의회 사용자 및 노동자 대표는 사용자 및 노동자의 대표적 단체가 존재하는 경우 협의과정을 거친 후 각각 동수가 임명되어야 한다.

#### **제5조**

직업소개에 관련하여 고용안정사업조직의 일반적인 정책은 제 4조에 정한 심의회를 통하여 사용자 및 노동자 대표와 협의한 후 결정하여야 한다.

#### **제6조**

기제 즉 '3자 동수로 구성된 3자 협의기구'의 구성은 이미 일반화되어 있는 상황이라 할 수 있다.

노조의 조직력이 상대적으로 강하고 노사관계가 비교적 안정화되어 있는 서구 OECD 국가들에서 삼자협의 혹은 합의 정치 제도가 주요 의사결정의 통로로서 영향력을 유지하고 있는 것은 물론이다. 그러나 이 지역에서조차 노동시장이나 복지제도에 미치는 삼자체제의 영향력이 현격하게 줄어들고 있는 것 또한 사실이다. 시장지배 이데올로기의 확산, 일국범위를 넘어선 생산시장의 확대(globalization), 급증하는 실업, 단체교섭의 탈집중화 등과 같은 신자유주의적 공세와 그 영향은 서구의 많은 국가에서 노동운동의 약화와 협의정치 및 복지제도의 축소<sup>11)</sup>를 낳고 있다. 다시말해 노사 각자의 조직적 기반을 토대로 사회경제적 제도 형성과정에서 실현되어 온 합의와 조정의 정치가 각국의 자율적 정책공간의 축소를 가져온 글로벌리제이션의 확산과 노조의 세력약화에 따라 80년대 이후 약화되어 가는 추세이다. 같은 맥락에서 삼자적(tripartite) 고용정책서비스 기구의 독립성과 삼자기구내의 노동조합의 영향력 또한 시장력의 강화와 국가개입의 증대로 일반적으로 축소되고 있다.

그러나 모든 국가가 이러한 합의(협의)적 노동정치의 퇴조를 동일한 정도로 경험하고 있는 것은 아니다. 뒤에서 살펴보겠지만, 네덜란드나 이태리 등지에서는 오히려 3자 합의에 기반한 노사관계 제도화가 다시 고개를 들고 있다. 또 노동시

- 
- c. 공공기관, 경영자 및 노동조합과 협력을 통하여 전국, 산업, 직업 및 지역에 있어서 고용시장상황 및 예상되는 전개과정에 대한 가급적 완전한 정보를 모집 분석하여야 하며 이를 조직적이고도 신속하게 관계 공적기관, 사용자 및 노동자 단체와 일반국민에게 제공하여 정보를 이용할 수 있도록 하여야 한다.
  - d. 실업보험, 실업부조의 운영 기타 실업자 구제조치의 실시에 관하여 협력하여야 한다.
  - e. 필요한 경우 유리한 고용상황을 확보하기 위한 사회적 및 경제적 계획 입안에 대하여 기타 공공 및 민간단체를 원조하여야 한다.

#### **제10조**

고용안정서비스조직 및 유사한 목적의 공공기관은 사용자단체, 노동자단체 기타 이익단체와 협력하여 사용자 및 노동자가 자발적으로 직업안정조직을 충분히 이용할 것을 장려하기 위하여 가능한 모든 조치를 취하여야 한다.

- 11) 70년대 말 80년대 초 시작된 서구 '복지국가 위기'의 논의는 1980년대 강력한 국가와 작은 정부를 지향하는 '신보수주의' 입장의 대두로, 전후 케인즈주의 복지국가가 시도해 오던 과도한 국가의 부담을 해소하고, 개인의 자발성과 경쟁을 촉진하며 경제시장 기능을 활성화시키는 이념 및 정책들의 등장으로 본격화되었다(심창학, 1998)

장의 작동(labor market performance)이나 사회보장의 수준 또한 전반적으로 하락하고 있는 것은 아니다.

그렇다면 점증하고 있는 자본의 세계화 위협에도 불구하고 사회세력의 참여 수준에 있어서 국가별 편차가 드러나고 있는 이유는 무엇인가?

이 장은 서구 OECD 국가의 경험을 토대로 고용정책 및 고용보험에 대한 참여 정치가 구축되고 유지되는데 필요한 핵심적인 조건이 무엇인지 탐구하고, 그러한 요인에 비추어 볼 때, 4장에서 고찰할 한국의 경우 노동시장정책 수립 및 실행에 노조의 실질적인 개입을 구축할 가능성과 전제조건이 무엇인지에 대한 함의를 얻으려는 데 그 목적이 있다.

## 2. 각국 노동시장정책의 참여적 운영현황 : 참여유형 국제비교

### 가. 노동시장정책기구의 조직 유형

노동시장정책을 담당하는 조직의 특성은 OECD내에서도 국가마다 상이하다. 노동시장정책 담당기구의 특성은 다음과 같은 기준에 따라 구분될 수 있다.

첫째 기준은, 우리의 주된 관심사이기도 한, ‘참여의 제도화 수준’이다. 참여의 제도화를 기준으로 할 때, 노동시장 정책 기구는 크게 다음의 두 가지로 구별할 수 있다.

첫째, 정부의 일반행정조직이 노동시장 정책 전반을 결정하고 운영하는 방식이다. 물론 정부의 전적인 책임을 강조한다는 사실이 참여를 봉쇄한다는 의미는 아니다. 즉, 정책에 대한 결정권한과 책임은 정부에 있고 노조나 사용자 단체 등 해당 사회세력은 정책에 대한 자문 및 심의권을 갖는 경우가 이에 해당한다. (<표 1>에서 IV, V, VI에 해당)

둘째, 노사정이 동등한 위치에서 구성한 협력체계 구성을 통하여 의사결정에 영향을 미치는 방식이다. 즉 노동자 대표, 사용자 대표, 정부 또는 일반 공익대표의 3자로 구성된 자치기구 또는 위원회를 설치하여 주요의사결정과 구체적인 사

업집행을 이들 삼자의 관할하에 두는 형식을 띤다<sup>12)</sup>. 특히 자치원리에 입각해 노동시장 정책을 운영하는 국가들의 경우 의사결정을 위한 대표기구(흔히 집행위원회, 이사회 등으로 불림)는 기구운동을 위한 비용부담 정도와 관계없이 동수의 비율을 갖는 노사정 대표로 구성되는 것이 일반적이다(<표 1>에서 I, II<sup>13)</sup>에 해당)

참여의 형식적 제도화 수준만으로 평가한다면 첫 번째 분류에 비해 두 번째 분류에 속하는 국가들이 보다 적극적인 형태의 참여기제를 가졌다고 할 수 있다. 전자에 해당하는 자문 및 심의가 의사결정보다는 노동시장 당사자들의 의견과 조언을 이끌어내는 기능을 한다는 점에서 정부의 주도에 대한 소극적 참여라 한다면, 후자는 노동조합의 공식적인 개입이 정책결정에 직접 작용할 수 있다는 점에서 적극적인 참여 유형에 해당한다. 동등한 위치에서의 협력은 국가의 노동정책을 수립, 실행하기 위한 공적기구의 관리운동을 관련 사회당사자들의 직접적인 책임하에 두는 민주적 자치원칙을 기반으로 하기 때문이다. 이러한 형태의 참여는 노사가 특정정책의 결정과 수행에 기여할 수 있다는 사실을 보여주는 것이다. 전자인 삼자주의에 입각한 자문은 정부가 구성을 주도하는 각종 (자문)위원회를 통해 현실화되며, 주로 법안의 초안에 대한 자문, 법규형성 과정에 대한 개입, 고용과 관련 분야의 각종 조사활동과 연구활동에 대한 참여가 그 내용이다. 한편 동등한 지위를 갖는 의사결정에 대한 참여는 공법적 지위를 갖는 기구가 별도로 설립됨으로써 현실화되는 경우가 많다. 이러한 형태의 참여는 대개 국가의 일방적인 정책결정과 집행을 막고, 국가의 영향력으로부터 상대적으로 자유롭

---

12) 흔히 노동조합의 조직률이나 노동조합 중앙조직의 영향력이 강한 곳에서, 그리고 실업보험(이후 노동시장정책 포괄)의 운영이 기존 노동자에 국한된 보험원리에 기반하여 발전한 유럽대륙에서 주로 발견되는 가입자들에 의한 자치관리원칙은 비스마르크 복지모델의 특징중 하나이다. 이는 지나친 국가개입에 대한 경계와 보건 및 사회활동을 결정하는 데 있어서 해당 가입자들의 의사를 존중함으로써 결국은 생활 속에 민주주의의 원칙을 실현시켜 보자는 의도에서 시작되었다.

13) 벨기에는, 국가에 의한 의무적인 실업보험 제도를 채택하고 있지만, 실업보험료의 지급업무를 노동조합이 직접 관장하는 경우가 대부분이어서 두 번째특성과 세 번째 특성을 공유하고 있는 경우에 해당한다.



게 고용정책 기구에 대한 직접적 운영을 할 수 있다는 점에서 국가에 의해 실행되는 기능이 상당부분 위임된 체계라 할 수 있다. 아래의 <표 1>에 나타난 21개 OECD국가 중 약 1/2에 해당하는 약 10개국은 노사정 삼자 대표 기구를 통해 노동시장정책을 결정하는 제도적 장치를 보유하고 있다.

두 번째 기준은 노동시장제도의 통합성 정도로서, 참여수준에 영향을 미치는 조건으로 작용하고 있다. 즉 이 기준에 따라 참여의 제도화에 따른 분류를 보다 세분화할 수 있다. 예컨대, 스칸디나비아 국가들은 노동시장정책 전반에 대해서는 국가가 관할하지만, 실업보험제도는 노조와 긴밀한 연계를 갖는 민간기구를 통해 관할되므로 노동시장제도의 영역별 관리 혹은 의사결정 주체가 서로 다르다는 특성을 지닌다.

첫째, 노동시장정책 담당기관이 완전통합되어 있는 경우이다. 즉 공공고용사업기관(Public Employment Services)이 적극적, 소극적 노동시장 정책 모두를 관장한다. 오스트리아, 캐나다, 독일, 그리스, 이태리, 일본, 룩셈부르크, 노르웨이, 스페인 등 아홉 나라는 적극적, 소극적 노동시장정책 양자<sup>14)</sup> 모두에 대한 책임이 공공고용사업기관에 완전히 통합되어 있다. 독일의 경우 오랜기간, 중단없는 삼자주의의 전통속에서 완전히 통합된 자치기구가 적극적 조치와 소극적 조치 모두를 담당해 온 이 유형의 대표적인 사례이다.

둘째, 노동시장정책담당기관이 이원화되어 있는 경우이다. 벨기에, 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴, 스위스 등 여덟 국가의 경우 노동시장정책의 기능에 따라 적극적 조치들을 위한 주요한 프로그램들은 단일한 공공고용사업기관(PES)에 의해, 소극적 조치로 표현되는 실업급여관리는 민간기구에 의해 운영되고 있다. 즉, 주요 적극적 노동시장 조치(직업알선, 직업훈련, 고용보조금지급 등)는 일원화된 공공기관에 의해 수행되지만, 이들 기관이 실업급여관리에는 개입하지 않는 형태를 띠는 경우가 대부분이다.

---

14) 즉, 실업급여에 대한 운영 뿐 아니라 직업소개 서비스(placement services), 직업훈련(training program), 고용관련 프로그램(employment program) 등 적극적 프로그램을 아우르는 고용 및 실업 관련 서비스 모두를 일컫는다.

앞의 첫 번째 분류기준, 즉 ‘참여의 제도화’수준에 의거하면, 노동시장정책영역이 이원적으로 구성되어 있는 경우는 참여수준도 다양하다. 실업급여 지급과 관련된 소극적 노동시장정책의 영역이 적극적 노동시장정책과는 별도로 노동조합, 노사와 연계된 별도의 실업보험조합을 통해 이루어지므로 노동조합은 실업보험제도 운영에 직간접적인 의사결정 및 운영권을 행사하는 경우가 대부분이다. 한편 직업소개, 직업상담, 직업훈련안내, 고용안정사업 등 적극적 노동시장정책에 대해서는 적극적 참여에서 소극적 참여에 고루 걸쳐 있다.

<표 1>에서 분류 II에 해당하는 네덜란드의 경우를 예로 들어보면, 적극적조치는 삼자로 구성된 공공고용사업기관(tripartite public employment service)으로, 소극적 조치의 관리를 위한 책임은 노사 양자로 구성된 지역별 실업보험기금(bipartite sectoral unemployment insurance fund)으로 노동시장정책의 관할을 양분하고 있어 노동조합은 적극적, 소극적 조치를 위한 의사결정과정에 모두 개입하고 있다. 한편, 표 1의 V에 해당하는 스칸디나비아 국가 및 스위스는 실업급여 관련 영역에 국한하여 의사결정 권한을 가지므로 직접적 참여의 범위는 다소 협소하다.

이상에서 살펴보았듯이 OECD국가에서는 실업급여업무를 제외하고는 정책 및 운영 담당기구를 일원화하여 노동시장정책의 일관성있는 추진을 도모하고 있다. 그러나 오스트레일리아, 프랑스, 영국, 미국 등 4개국은 적극적 프로그램의 전달 체계가 두 개이상의 기관에 분산되어 있어 다소 예외적이다. 이들 분산적 체계에서는 주요한 적극적 조치들이 두개이상의 기관에서 분리·수행되고 있다. 특히 호주와 영국, 미국 등에서 발견되는 운영주체의 분산성은 노동조합의 참여정도에 영향을 미치는 환경으로 작용한다. 이들 국가에서 드러나는 분산성은 자유주의의 영향속에서 노동시장의 수급상황에 대한 국가의 책임을 최소화(잔여적 복지국가)하거나 복지 및 노동시장 관련기구를 민영화한데 따른 것이기 때문이다. 따라서 노동조합의 참여기반 또한 위축되고 있는 현실이다. 실제로 이들은 협의적 노동정치영향력이 가장 미약한 국가군에 속한다.

예컨대 영국의 경우 기존에 삼자로 구성된 노동시장기구(Manpower Service Commission)가 존재했으나 1980년대 말 폐지되었다. 현재는 실업급여의 지급업

무는 노동부가 맡고 있으며, 적극적 노동시장 정책에 대한 소관은 공공고용사업국(Employment Service)과 민간기구인 훈련 및 기업위원회(Training and Enterprise Councils)로 분할되어 운영되고 있다. 훈련 및 기업위원회는 직업훈련 및 직업소개업무를 제외한 대부분의 적극적 프로그램들을 다루고 있다.

여기서 프랑스의 경우는 다소 예외적이다. 프랑스는 나머지 세계 국가와 기구와 정책이 분산되어 있다는 점을 공유하지만, 기구운영의 내용은 전혀 다른 특성을 갖는다. 프랑스 또한 합의주의 전통에 따른 참여가 상대적으로 취약한 국가임은 사실이지만, 주요 노동시장정책 담당기관에 삼자기구가 구성되어 있을 뿐 아니라 실업급여관리를 노동조합이 사용자 조합과 함께 직접적으로 관리하고 있어 세 국가에 비해서는 상대적으로 노동조합 참여의 제도화 정도가 높은 편이다. 즉, 소극적인 실업급여관리는 노사양자로 구성된 UNEDIC이 담당하고 있으며, 적극적 조치의 실행에 대한 권한은 노동부와 산하기구인 ANPE(공공고용서비스기구)와 AFPA(중앙직업훈련국) 등에 분산되어 있고, ANPE와 AFPA는 모두 최고 의사결정기구가 삼자원칙에 의거해 구성되어 있다. 프랑스의 경우는 자치운영의 전통을 갖는 비스마르크 복지모델의 영향과 프랑스의 독특한 생디칼리즘<sup>15)</sup>의 전통이 중첩되어 기구의 분산성이 드러나는 예라고 할 수 있다.

아래의 <표 1>은 위에서 언급한 두가지 축(참여의 제도화와 기구의 통합정도)을 중심으로 21개 OECD국가들을 분류한 것이다.

---

15) 혁명을 통해 절대국가를 무너뜨린 프랑스인들은 국가에 대하여 극단적인 부정적 태도를 취하는 생디칼리즘에 크게 영향을 받아서 강력한 중앙국가에 의한 사회보험을 거부하고 시민사회내에서의 공동체 원리에 기초한 자치적 운영기구를 통한 해결책을 모색하였다.(신광영, Baldwin, 1990)

<표 1> OECD국가의 노동시장정책 담당기구의 특성

의사결정 주체	정책담당 및 운영기구의 통합정도			
	ㄱ. 완전통합	ㄴ. 부분적 통합	ㄷ. 분산적	계
1. 삼자대표기구: 노사정의 공동결정	I. 독일 오스트리아 캐나다 그리스 룩셈부르크	II. 네덜란드 벨기에 아일랜드 포르투갈	III. 프랑스	10
2. 정부행정부처: 노사는 자문을 통한 참여	IV. 일본 이탈리아 노르웨이 스페인	V. 스웨덴 덴마크 핀란드 스위스	VI. 영국 오스트레일리아 미국	11
계	9	8	4	21

출처 : OECD 1996; European Commission, Employment Observatory, MISEP Basic Information Reports and national sources를 ILO 1998에서 재인용

노동시장정책에 대한 참여 형식을 중심으로 각 유형의 특성을 일람해 보면 다음과 같다. 유형 I 과 II는 공동결정기제를 통해 일관성있는 노동시장정책을 추구하는 경우, 유형III은 정책전반에 대한 일관성있는 참여는 아니지만 공동결정기제를 보유하는 경우, IV는 국가에 의해 노동시장정책 일반이 주도되어 노동조합의 형식적 참여 수준이 낮은 경우, V는 노동시장정책에 대한 일관성있는 국가주도가 관철되지만, 실업보험제도 형성과정의 특수성으로 인해 부분적으로 공동결정기제가 작동하고 있는 경우, VI은 작은 국가의 논리에 따라 노동시장정책이 분산되고 노동조합의 형식적 참여수준 또한 낮은 경우 등이다.

위의 분류로부터 받는 인상은 첫째, 의사결정을 위한 삼자기구가 참여의 정도를 가능하기 위한 편리한 지렛대가 된다는 점이다. 삼자기구가 운영되고 있지 않은 국가들은 일반적으로 노동조합의 사회적 영향력의 수준이 낮은 나라들로 평가되기 때문이다. 삼자기구가 제도화되어 있지 않은 국가들 중 노동조합의 정책적 참여가 활발하다고 할 수 있는 국가는 스칸디나비아 국가에 불과하다. V유형

으로 분류된 스칸디나비아 국가들은 어느국가에 비해서도 정책참여를 통한 노동조합의 사회적 영향력이 강력하다. 오랜기간 이루어져 온 사민당(혹은 좌파정당)과 노동조합간의 긴밀한 정책 연대, 경제정책의 주요축(공급관리)으로서의 노동시장정책, 연대주의에 기반한 보편주의적 복지제도에 대한 국가적 책임을 강조하는 사회·정치적 분위기 등으로 노동시장을 관할하는 별도의 자치기구를 두지 않고도 가장 활발한 참여적 노동정치가 지속될 수 있었다. 반면 IV와 VI유형으로 분류된 국가들은 강한 국가, 보수정당의 상대적인 장기 집권, 강한 자본, 취약한 노조 중앙조직, 분산된 노조 조직 구조(노조조직력), 단체교섭 구조의 분산성, 자치 및 참여 전통의 부재 등이 제도화된 참여기제의 구축에 장애가 되어 왔다고 할 수 있으며 정부주도의 노동시장정책의 결정 및 실행하에서 노조의 공식적 개입은 제한적일 수 밖에 없다.

둘째, 그럼에도 불구하고, 노동시장 운영과 관련한 자율적 삼자기구가 존재하는가 여부로 노동시장운영의 영역에 있어서 협의/합의정치의 성숙정도를 곧장 도출하기는 어렵다는 점을 강조할 수 있겠다. 즉 삼자적 노동시장정책 의사결정기제가 존재하는가 여부와 조합주의적 노사관계의 성숙여부간의 상관관계는 비교적 미약하다는 점을 유추할 수 있다. 즉 삼자기구가 조합주의의 성숙정도를 반영하는 것은 아니며 또 조합주의가 성숙되어 있다고 해서 노동시장정책결정을 위한 삼자기구를 반드시 도입하고 있는 것도 아니다. 흔히 합의적 노동정치에 기반한 사민주의의 꽃이라 불리는 스칸디나비아 대부분의 국가가 정부 주도의 노동시장운영 방식을 채택하고 있는 반면, 노동조합의 힘이 미약하고(거나) 합의적 정치가 자리잡고 있다고는 보기 힘든 프랑스, 포르투갈, 그리스, 아일랜드 등에서 삼자대표기구에 의한 의사결정기제를 갖추고 있는 것으로 드러나기 때문이다.

아래는 노동시장정책기구의 특수성을 각 유형의 대표적 사례를 통해 살펴본 것이다. 단 I,IV,V 유형의 대표적 사례인 독일과 일본, 그리고 스웨덴의 예는 다음 장 각국 사례연구에서 자세히 다루고 있기 때문에, 여기서는 II,III,VI유형의 대표적 국가라 할 수 있는 네덜란드, 프랑스, 영국의 사례를 소개하는데 좀더 많은 비중을 할애하고자 한다.

## 나. 유형별 사례 개관

### 유형 1) 독일의 예(3장 참조)

독일 노동시장정책의 주요 담당기구인 연방고용청은 오랜 삼자주의 전통의 산물로서 공법의 규정에 따라 자치적으로 운영되는 (독립) 공공법인체이다. 독일은 노동시장정책 전반에 공동결정기제를 작동시키고 있는 가장 대표적인 유형이다. 즉 노동조합의 개입이 공식적으로 보장된 틀을 통해 가장 적극적으로 전개되고 있는 국가중 하나라고 할 수 있다. 독일은 노동시장정책의 결정 및 운영에 있어서 가장 앞선 형태의 참여장치를 갖추고 있지만, 최근 참여기구의 자율성이 국가의 개입에 의해 위축되고 있다.

연방고용청은 자치행정기구로서의 위상에도 불구하고 자율적 운영에 상당한 제한을 받고 있다. 평의회에서 인준된 관리규칙이나 예산이 연방 노동·사회부장관의 승인을 다시 거쳐야 효력을 가질 수 있다. 더구나 노동·사회부 장관은 연방고용청이 그의 지시를 따르지 않을 때, 특별한 상황이라고 판단할 경우에는 관리규칙이나 예산을 직접적으로 변경시킬 수 있는 권한을 갖기도 한다. 최근의 개정법은 예산과 정책 사안에 대해서 연방고용청의 행정평의회가 정부에 종속적 위치를 갖는다는 점을 명시함으로써 노동시장정책에 대한 점증하는 정부의 영향력을 예증하고 있다. 연방고용청에 대한 정부개입의 증대는 연방고용청의 만성적인 재정 적자와도 긴밀한 관련이 있다.

그럼에도 불구하고 독일의 고용정책서비스 기구는 상당한 정책적 영향력을 가지고 있으며, 정책집행에 있어서 상대적으로 높은 자율성을 갖는다는 점에서 삼자관리기구의 한 전형이 되고 있다.

### 유형 2) 네덜란드의 예

조합주의적 정치문화의 전통이 유지되어 온 네덜란드는 최근 삼자주의의 강화를 통한 노동시장 활성화의 성공사례로서 많은 주목을 받고 있다. 사실 1990년까

지 네덜란드의 공공고용정책기구(PES)는 중앙정부의 산하기관이었으나 1991년 삼자주의와 분권화된 의사결정구조의 특성을 지니는 준공공기관(quasi-public agency)으로 탈바꿈하였다. 즉 현재 노동부에 대해서 독립적 지위를 갖는 삼자주의적 노동시장정책기구가 중앙과 지방에서 모두 작동하고 있다<sup>16)</sup>.

중앙고용위원회(CBA, Central Employment Board)는 노사정이 모여 직업소개, 직업훈련 및 (장기)실업자, 청년, 사회경제적으로 불리한 조건을 가진 제 집단들에 대한 특별한 노동시장프로그램 등 노동시장관련 분야에 대한 정책을 만들어 내는 네덜란드의 대표적인 삼자기구이다.

사용자 및 노동자 중앙조직에서 파견된 각 3인의 대표와 중앙 정부대표(노동사회부, 교육문화과학부, 경제부) 3인이 위원회를 구성하고 있다. 연간(혹은 장기) 계획 등과 같은 중요한 사안은 반드시 다수의 동의를 얻어야 한다. 정책결정이 이루어지기 위해서는 적어도 각 그룹 3인의 대표 중 2인은 찬성의사를 표현해야 하며, 이는 전체적으로도 위원회 전체의 2/3의 동의를 요구하는 것이기도 하였다. 또 어느 그룹이든 그들 2인을 통해 의사결정에 거부권을 행사할 수 있었다. 이는 다른 의미로는 정부 혹은 노동부의 독주가 제도적으로 불가능하다는 의미이기도 했다. 이들 9인의 의사결정권자 외에도 CBA는 중립을 견지하는 위원장과 네덜란드 지방자치단체 연합 대표 등 의사결정에 참여하지 않는 두명의 위원(non-voting member)을 두었다. 한편, 28개의 지방고용위원회(RBA: Regional employment board) 역시 이러한 의사결정구조를 공유하였다. 지역노조간부가 노조를 대표하고 지역의 주요 기업의 사용자(경영자)가 사용자측을 대표하며, 보통 해당지역의 3개 주요 자치시로부터 각각 1인의 대표가 정부측을 대표한다. RBA에는 중앙정부의 대표는 참가하지 않는다. 마찬가지로 삼자로부터 독립적인 의장과 의사결정권을 지니지 않는 한명의 하부단위지역대표가 참여한다. CBA는 직업소개 및 노동시장기획과 관련한 정책의 주요방향을 설정하는 한편, RBA는 이 중앙가이드라인을 적용할 책임을 안고있다. 1990년의 고용사업법(Employment

---

16) 한편, II 유형에 분류되었듯이 네덜란드의 실업보험제도의 운영은 노동시장정책과는 별도로 산업보험위원회(Industrial Insurance Boards)와 지방사회부(municipal social service office)에서 분리운영되고 있다.

Service Act)은 RBA에 강력한 역할을 부여하여 RBA가 단순히 CBA에 종속된 지방기구가 아니라는 점을 명시하였다. 즉, 실질적인 집행기관으로서 지방 PES의 독립성을 강조하여 중앙 PES와 종속적인 위계관계에서 (중앙의 지시와 감독으로부터) 탈피하여 상대적인 자율성을 갖게 한 것이다. 언급한 바와 같이 중앙 PES와 CBA는 노동시장정책에 대한 전반적인 지침을 형성하는 데 그 역할이 한정되었으며 해당 정책에 대해서도 9명의 재적 위원중 2/3에 해당하는 6명의 찬성이 있어야 지방 위원회에 집행을 위한 지시를 내릴 수 있었다<sup>17)</sup>.

결과적으로 노동시장 정책 및 집행의 중요한 부분이 정부의 독주가 아닌 노사정의 공동결정에 의해 이루어졌을 뿐 아니라 다른 한편으로는 중앙의 독주를 막고 지방의 자율성이 최대한 존중되는 세력간, 지역간 공동 의사결정 체제가 마련된 것이다. 한편, 노동시장기구는 노동사회부로부터 거의 완전한 자율성을 지향하였으며 재정적인 측면에 있어서도 안정적인 재정을 보장받을 수 있게 한다는 의미에서 매년이 아닌 수년을 주기로 법정자체예산을 부여하여 삼자기구의 독립적 위상을 공고히 하였다.

그러나 최근 CBA에 대해서는 의사결정이 자주 지체되고, 비용 축소에 대한 의지가 없다는 점을 이유로, RBA에 대해서는 생산성을 높이려는 의도로 장기실업자를 누락시키는 등 손쉬운 직업알선업무에 치중한다는 이유로 비판이 높아지면서 이루어진 이들 기구에 대한 개편이 진행되고 있다(95년이후). 이러한 개편은 과거의 구조와 비교할 때 삼자기구의 독립성이 축소되고 정부의 역할이 강조되는 경향을 보이고 있다. 정책과 재정에 관한 노동사회부의 감독이 강화되었으며, 관할 장관에게는 PES를 상대로 지시를 내릴 자격이 부여되었다. 더구나 중앙고용위원회는 사회부장관과 정책협의를 하도록 요구받는 한편, 예산 또한 매년 적법한 절차에 따라 결정되도록 하는 변화가 수반되었다.

---

17) 1995년 네덜란드 내각은 고용정책 서비스 기구에 대한 평가를 토대로 각 그룹의 의사결정 거부권을 제한하고 보다 신속한 삼자의 합의도출을 이끌어내기 위하여 절대 다수인 2/3의 동의가 있으면 정책을 결정할 수 있도록 의사결정방식을 변화시켰으며, 위원회의 각 구성원은 각 이익집단의 대표로서가 아니라 공공의 대표로서의 위상을 갖도록 하였다.



### 유형 3) 프랑스의 예

프랑스의 노사관계는 여타 유럽대륙국가의 노사관계와는 상당히 다른 특성을 갖는다. 간략히 간추리면, ▶ 취약한 조직력, 이데올로기에 의한 분산성과 정치성, 노사관계에 대해 적대적(adversarial) 입장을 견지하는 생디칼리스트적 노동운동 ▶ 노동조합을 인정하지 않으려는 적대적, 전제적(혹은 온정주의적) 경향의 사용자 ▶ 상대적으로 취약한 교섭구조 ▶ 고용관계에 대한 법률 및 정부 규제(etatism)의 상대적으로 강한 영향력 ▶ 국가와 대기업간의 밀착관계(Ruyssseveldt & Visser, 1996) 등으로 요약된다. 따라서 노사정간 중앙합의의 전통은 상대적으로 미약한 편이다. 특히 생디칼리즘에 기반하여 단체교섭에 치중해 온 노동조합이 합의의 전략을 선호해 오지 않았다는 점은 정책적 삼자주의가 미약한 주요한 요인 중 하나이다. 노동조합이 중앙차원의 정책합의에 상당한 비중을 두고 운동을 전개해 온 독일이나 네덜란드와 대비되는 프랑스 노동조합의 노선은 사회정책결정과정에 대한 노동조합의 개입정도에 노동조합의 전략이 중요한 변수가 될 수 있다는 사실을 보여주는 좋은 예이다.

그러나 프랑스에 노동시장정책에 관한 중앙합의의 전통이 부재한 것은 아니다. 특히 1988년 기술변화(작업장 협의회의 역할 강화와 신기술 도입에 따른 향상훈련 등)와 관련 ‘전반적 골격(framework)’에 대한 중앙합의가 이루어졌으며, 1989년 노동시간, 근로조건, 양성평등 등에 관한 합의 등이 이루어지는 등 부침을 거듭해오던 합의의 전통이 1980년대 후반 이후 재기하고 있다.

앞에서 잠시 살펴보았듯이 프랑스의 노동시장정책 담당기구는 ANPE(프랑스국립고용사무소), AFPA(성인직업훈련 및 교육 연합), UNEDIC(민간고용조합), FNE(프랑스국립고용기금), 노동부(employment ministry) 등으로 분산되어 있지만, 이중 ANPE, AFPA 등 주요노동정책담당기구는 삼자기구로서의 구조를 갖는다. 실업급여를 담당하는 UNEDIC은 노사대표간 체결된 전국적 협정에 기반한 자율적인 양자(bipartite)조합이다. ANPE와 UNEDIC은 프랑스 고용정책서비스제도 중 노동시장정책에 관한 노동조합의 영향력 행사에 가장 중요한 통로로 작용하고 있다.

1967년 설립된 ANPE(Agence Nationale Pour L'Emploi)는 고용안정 사업과 공공 직업소개 사업을 담당한다. 1980년(지방은 86년) 삼자관리위원회가 도입되는데, 이 위원회는 법에 따라 ANPE의 일반 전략과 발전계획, UNEDIC 등 중앙 조합조직과의 협정 등을 심의한다.

ANPE는 형식적 측면에서 자율기구로서의 위상을 갖지만, 앞서 살펴본 독일이나 네덜란드에 비해 국가에 대해 갖는 독립성의 범위는 매우 협소하다. 즉, 독립적인 법적 지위를 가진 공공기구이지만 기구의 실질적 운영은 노동부의 관할하에 놓여있다. 주요임원의 임명권이 노동부에 있으며, 위원회의 결정은 노동부장관의 승인이 있어야만 시행 가능하다. 이기구의 관리를 맡는 사무총장도 노동부의 임명을 받는다. 또 위원회 구성원 개인은 공무원으로서의 지위를 갖게 되는데, 이는 재정상의 제약에 의한 것이기도 하다. 재정의 70%는 정부의 교부금으로 이루어지며 나머지 30%가 FNV의 기금에 의해 충당되고 있다. 이는 앞에서 언급했듯이 프랑스 노사관계의 형성에 정부의 규제가 강하게 작용하고 있다는 점을 반영하는 것이기도 하다.

한편, 실업보험급여 전달기구인 UNEDIC은 1958년 노사간의 협정에 의해 설립된 비영리 조합이다. 애초에 실업보험제도가 노사간의 협의에 의해 정착되었기 때문에 의사결정기구 또한 양자구조를 취하고 있다. UNEDIC은 격년을 주기로 위원이 선임되는 양자평의회(bipartite council)을 통해 운영되고 있다. 이 기구의 의장 역시 노사 대표가 번갈아가며 맡게 된다. 한편 UNEDIC의 일상적인 작동은 관리위원회를 두어 관할한다. 이렇듯 UNEDIC의 공식적인 외양은 거의 완전한 양자주의의 원리와 부합되게 설계되어 있다. 그러나 UNEDIC의 활동에 대해서도 정부의 개입이 꾸준히 증가하고 있기 때문에 노동조합(또는 노사)의 영향력은 차츰 모호해 지고 있다. 국가는 노사양자간의 협상에 대한 개입을 높이고 있으며, 이 제도의 재정적 건전성을 도모한다는 취지에서 노사정 삼자감독협의회(COS)를 설립하여 UNEDIC의 회계관리에 대한 감사를 시행하기에 이르렀기 때문이다.

#### 유형 4) 일본의 예(3장 참조)

일본은 노동정책 전반을 국가의 거의 완전한 책임하에 운영하는 전형적인 예에 속한다. 일본의 노동조합(렌고) 또한 정책참여의 중요성을 강조하고는 하지만, 고용정책과 관련하여 의사결정과정에서 대한 참여는 거의 전무하다. 즉, 노조의 참여 정도는 청원이나 협의수준에 머물러 있으며 정책결정과정이나 실행기구에 대한 참여는 이루어지지 못하고 있다. 렌고가 참여하고 있는 각종 심의회 역시 정책결정에 대한 진정한 참여기구라기 보다는 정책에 대한 노동측의 동의를 확보하기 위한 ‘동의창출기구’에 가깝다. 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 참여 정도도 심의회 참가수준에 머물고 있으며 이들 심의회는 다른 정부부처 내의 통상적인 심의회에 비해서는 보다 균등하게 대표를 구성하고 있고 노조의 견해가 상대적으로 비중 있게 다루어진다는 측면이 있긴 하지만 심의회를 통한 참여의 한계는 여전히 존재한다. 일본 노조운동이 정책참가를 강조해 왔음에도 불구하고 이와 같이 실질적인 정책참가를 이루어내지 못한 것은 무엇보다 정책참가가 노동자 대중운동과 결합되지 못한 채 상층 중심의 교섭에만 의존해 왔기 때문이며(이호창, 같은 책), 노동조합 중앙조직의 조직적 취약성과 분산된 단체교섭 구조에 기인한다고 할 수 있다.

#### 유형 5) 스웨덴의 예(3장 참조)

스웨덴은 유럽대륙의 어느 국가에 비해서도 노조의 정책개입이 오랜기간 강력하게 유지되어온 국가이다. 전후 80년대까지 지속적인 경제성장과 높은 노동시장 성취율을 가능하게 했던 중추 요인으로서 스웨덴의 노사관계는 조합주의에 대한 관심을 높인 결정적인 사례이기도 하였다. 스웨덴의 적극적 노동시장정책을 관할하는 AMS는 1990년대 초반까지 삼자기구로서 작동해 왔다. 그러나 분권화(decentralization)의 심화, 경기후퇴, 사민당의 실각 등에 뒤이은 사용자단체의 삼자기구로부터의 탈퇴선언 이후 AMS의 삼자 의사결정 구조는 와해된다. 삼자기구의 붕괴로 의사결정기구가 자문위원회로 변화되면서, 노조의 정책적 개입공간

이 축소된 것은 사실이지만, 스웨덴 노동조합은 사민당과의 긴밀한 연계관계하에서, 혹은 상시적 자문위원회의 활성화 등을 통해, 또 스웨덴에 독특한 실업보험 조합 운영에 대한 의사결정 참여를 통해서 노동시장정책에 대한 적극적 참여를 지속하고 있다. 조직력과 교섭력 및 정책능력을 유지하고 있는 노동조합의 견제와 스웨덴의 조합주의적 제도화의 관성이 정책수립에 대한 노동조합의 영향력을 유지케 하는 것이라 파악된다. 그러나 스웨덴식의 강력한 중앙집중적 합의구조를 전제로 한 삼자주의(혹은 조합주의)의 생존가능성에 대해서는 여전히 논란이 진행 중이다.

#### 유형 6) 영국의 예

삼자기구의 실패는 영국에도 나타났다. 특히 영국은 1980년대를 관통한 대처리즘에 의해 노동시장정책 전반에 신자유주의의 영향이 강하게 관철되었다.

영국의 인력관리위원회(Manpower Service Commission, 1973-1988)는 1980년대 후반까지 직업훈련과 직업소개 서비스를 통합관리하는 기구로서 자체예산과 인사권 및 산하 지방조직을 갖는 삼자노동시장기관으로서의 자리잡고 있었다. 노동부내에 별도의 조직에 의해 관리되는 실업급여의 관리업무는 MSC의 관할권 밖에 있었지만 대부분의 적극적 노동시장정책은 MSC에 의해 관할되었다.

MSC의 삼자관리위원회는 각기 세명의 노사대표와 두명의 지방당국 대표자, 1명의 직업훈련파트 담당자의 참여로 구성되었으며, 의장은 정부에 의해 임명되었다. MSC는 형식적으로는 정부와 독립적인 관계에 있었지만, 실질적으로는 정부 정책에 종속적으로 편입되어 있음이 명백했다. 의장에 대한 정부임명권은 물론 예산권 및 재정조달도 정부가 관할하였다. MSC의 삼자위원회의 실질적인 위상은 중앙과 지방을 막론하고 대개 자문위원회의 성격을 띄고 있었음이 사실이었다.

결국 MSC는 고용훈련프로그램(Employment Training Programme)의 도입을 둘러싼 논란과 관련하여 노동조합 대표가 위원회 참여를 철회함에 따라 해체되었다. 그러나 주목할 만한 것은 신보수주의의 격랑에 결국 1988년 MSC가 해체되기에 이르렀다는 점이기도 하지만 이보다 대처정부하에서도 80년대 내내 이러

한 조합주의적 제도가 생존했고 그 영향력을 확대해 나갔다는 사실이기도 하다.

88년 이후 정부는 직업훈련과 대부분의 적극적 노동시장 조치를 사용자조직이 주도하는 “직업훈련 및 기업 위원회(TECs: Training and Enterprise Councils)”에 위임했다. TECs는 기존에 MSC의 소관이었던 직업훈련과 기업의 프로그램에 관한 계획, 관리, 감독에 이르는 일체의 업무를 관할하게 된다. 중요한 점은 TECs의 운영에 있어서 사용자가 2/3의 다수를 차지하는 관리기구가 법적 위상을 갖게 됨에 따라 영국에서 노동시장정책의 관리기능이 사실상 민영화되었다는 사실이다. 이후 노동시장정책에 대한 노동조합의 참여는 매우 위축되었다는 점 또한 지적될 수 있겠다.

MSC의 경험에서 명백한 것은 삼자기구의 자율성은 그 자체의 제도적 위상에서 뿐 아니라 정치적 맥락에 의해서 크게 좌우된다는 점이다. 즉 정책수립 및 집행과정에서 MSC의 정치적 입지는 매우 취약했던 것이다. 80년대 보수당 단일정당의 다수 의석 점유를 통한 장기 집권은 영국에서 매우 강력한 보수적 정부를 형성하였으며 이는 독일이나 이탈리아의 예와는 달리 노동조합을 비롯한 사회세력의 제도화된 정치적 권력을 약화하는데 결정적인 요인으로 작용한 것이다. 이러한 정치적 맥락이 노동시장정책 결정과정에 대한 노동조합의 영향력 약화와 직결되었다고도 할 수 있다.

이상에서 간략히 살펴본 바에 따르면 합의적 노사관계제도의 성숙, 노동조합의 조직력, 정책적 참가와 관련한 노동조합의 전략적 노력, 삼자기구의 독립성을 위한 국가의 역할 등이 노동조합의 개입을 증대시키는 주요한 요소라는 점을 알 수 있다. 특히 삼자기구 혹은 노동시장정책 운영에 대한 국가의 주도권이 강화되고 있음이 위의 사례들에서 거의 예외없이 발견되고 있다. 제도적 참여가 미약한 국가들은 물론이고 자치원리에 기반한 강한 개입이 제도화되어 있는 국가에서도 점차 삼자기구가 갖는 자율성의 영역이 축소되고 있다는 사실은 주목을 요한다. 이는 노동조합의 참여기반을 위축시킬 가능성을 담고 있기도 하기 때문이다.

국가의 개입은 삼자기구내에서 자칫 노사당사자의 단기적 이해관계에 따른

내부자 정치의 가능성(노동시장 전반의 활성화를 도모한다는 측면에서)을 관리하고, 안정적인 재정지원을 통해 노동시장 정책에 대한 국가의 책임을 강화하고, 시장 경쟁의 격화에 따라 노사간에 좁혀지기 어려운 갈등을 조정한다는 점에서 적극적 의미를 찾을 수 있다. 그러나 이러한 국가의 개입은 노동조합을 비롯한 사회세력의 자율적 참여의 영역을 심각하게 제한하며, 국가가 갖는 배타적인 권력을 통해 노동조합의 노동자 이익대변의 기능을 저해할 수 있으며, 장기적으로는 협의에 기반한 노동정치의 기반을 무너뜨릴 수 있다는 위험이 내포되어 있다. 특히 삼자체제에 대한 국가 개입의 제도적 확대는 노동시장정책이 집권정당의 성격에 따라 쉽게 좌우될 수 있는 위험을 내포한다는 점에서 주의를 요한다.

### 3. 참여의 활성화에 필요한 요인은 무엇인가?

대부분의 아시아 및 제3세계 국가들이 그러하듯, 참여정치의 문화적, 제도적 기반을 결여하고 있는 우리의 입장에서 보면, 노동시장정책의 결정과정 및 운영에 노동조합의 참여를 보장하는 제도적 기제는 일견 민주주의와 노동시장정책의 효과적 작동을 약속하고 있는 듯 보인다. 물론 삼자의사결정기구를 보유하고 있는 국가가 그렇지 않은 국가에 비해 넓은 제도적 참여의 공간을 확보하게 되는 것은 사실이다. 그러나 각국의 사정을 조금 더 들여다보면, 공식적인 참여보장 제도가 반드시 실제적인 영향력 행사를 의미하는 것은 아니다. 또, 4장에서 살펴 보겠지만, 약 2년간에 걸친 노사정위원회의 경험은(물론 제도적 장치의 결함도 결정적이었지만) 노조 정책참여의 가능성을 열었다는 점에서는 중요한 의미를 갖지만, 조건이 구비되지 않은 제도화가 벗을 수 없는 약점을 여실히 드러내었다. 즉, 참여의 공간이 제도적으로 봉쇄되어 온 대개의 비서구 국가에서는 노조의 개입을 가능하게 하는 제도 확보가 일차적인 중요성을 갖지만, 참여의 형식 자체가 고용정책 수립에 있어 사회세력간의 실질적 대화 혹은 협의 문화의 성숙을 보장하는 것은 아니라는 점에서 참여의 실질화를 가져올 수 있는 조건을 찾

고, 그러한 조건의 충족을 위한 전략적 노력이 중요하다.

이 절에서 주의 깊게 고찰할 사항은 노동시장에 실제적 영향력을 발휘할 수 있는 참여의 조건, 즉 삼자 대표 기구의 구성과 함께 삼자구조가 노동시장에 실질적 영향력을 발휘하게 할 조건이 무엇인가 하는 문제이다. 여기서 우리가 주목할 참여의 조건은 노동시장행위자와 환경의 조직적·제도적 측면이다.

여러 분석 결과를 통해 보면, 그리고 앞에서 요약한 바 있는 국가별 일람을 통해 보면 조합주의적 노사관계가 이미 정착하여 상대적으로 강한 영향력을 발휘하고 있는 경우 노동시장에 대한 노동조합의 영향력이나 노동시장정책의 작동이 보다 활발하다는 것을 발견할 수 있다. 그런데, 조합주의적 노사관계, 즉 참여와 신뢰에 기반한 합의주의의 정치는 특별한 전제조건을 요구한다. 우선, 합의 정치의 당사자인 노동조합과 사용자단체가 광범위한 지지에 바탕한 대표성을 지니고 적절한 세력균형을 이루고 있는가이다. 즉, 합의(협의) 탁자에서 노동조합의 영향력을 뒷받침할 수 있는 노동조합의 조직력과 포괄력, 그리고 사용자단체의 대표성은 노동시장정책의 작동에 삼자체제가 긴밀히 결부되도록 하는 전제조건이다. 즉, 제도적 장치를 통한 참여공간의 확보 못지 않게 중요한 것은 각 사회세력의 조직화와 세력화에 기반한 노동정치의 활성화여부라 할 수 있다.

노동정치 특히 노동조합의 제도적 참여를 활성화하기 위해 긴요한 장치는 노동조합의 정치적 세력화이다. 노동조합 혹은 노동자의 요구를 정치 및 정책적 장에 공론화하고, 관철될 수 있는 정치적 힘을 행사할 뿐 아니라 노동조합의 요구를 전체 노동자의 이해관계에 준하여 조정할 수 있는 친 노동자적 정당의 존재가 노동조합의 정책 참여를 위해서 매우 중요한 조건이 된다.

또 최근의 흐름을 보아 주목할 만한 요인은 지방의 특수성을 반영할 수 있는 지방차원의 의사결정기제와 운영기구의 활성화이다. 이는 자칫 조합주의의 주요 요인으로 지목되는 노조의 강한 중앙권위, 교섭의 집중화 등과 배치되거나 중앙차원의 합의를 약화시킬 수도 있다는 우려를 낳을 수도 있다. 그러나 실질적 정책 실행이 지방의 수준에서 이루어지므로 오히려 중앙 합의를 실질화시킬 수 있을 뿐 아니라, 노동시장 정책 형성에 유연성을 기해 노동시장을 활성화할 수 있

다는 점에서 중앙과 지방의 조직적 안배와 기능적 역할분담을 통한 지방화는 정책적 개입에 유리한 조건을 마련할 수 있다. 노동시장정책의 전반적 윤곽은 중앙에서 결정하고 그 세부적 운영에 대해서는 지방(혹은 개별 노사관계)의 자율성을 보장하는 제도적 설계가, 노조의 정책참여가 활발히 이루어지고 있는 국가들에서 발견되고 있다는 점을 이미 살펴본 바 있다. 따라서 지방조직의 활성화에 기반한 노조조직의 집중성(중앙권위의 획득), 중앙과 지방(혹은 단위조직)의 역할배분과 의사소통의 강화 및 중앙과 상동구조를 갖는 지방의 참여기구 마련이 요구된다.

부가적으로, 삼자기구 작동의 결과이기도 하지만, 기구설계에 있어서 노사 양자와 정부가 적극적 조치 및 정책결정과정에서 서로의 존재와 역할에 관해 기본적인 방향을 공유하고 있는지 여부가 중요하며, 참여정치에 대한 사회적 인식과 역사적으로 형성된 사회세력간의 신뢰도 참여정치의 형성 및 지속에 중요한 요인이다. 정책결정과정에 대한 노동조합의 참여는 여러 가지 의미에서 바람직한 것으로 정당화된다. 하지만 한걸음 나아가 어떤 형태의 참여가 보다 효과적인지에 관해서는 비교연구를 통해서도 명확한 해답을 찾기 어렵다. 즉, 이러한 난제는 노동조합의 참여에 대한 비교연구의 축적정도가 미약하기 때문이기도 하지만, 제도적 기제의 마련 못지 않게 중요한 실질적 참여 요인이 각 제도에 배태되어 있는, 각국에서 역사적으로 형성된 사회적, 문화적 기반이라는 점에 기인하기도 한다. 그러나 이러한 요인에 대한 검토는 이장의 분석범위를 넘어서는 것으로 다음의 기회로 미루기로 한다.

아래는 위의 논의에 기반하여 노조의 참여수준에 영향을 미치는 변수를 정리한 것이다.

- 1) 노동시장정책 수립 및 운영에 대한 참여기제의 제도화 : 형식적 측면
  - (1) 삼자주의에 입각한, 균등한 대표성을 보장하는 의사결정기구의 구성
  - (2) 삼자기구의 자율성에 대한 법적 보장
  - (3) 의사결정기구의 실효성을 제도화하는 한편, 삼자기구의 사회적 역할을 반영할 사회적 협약 체결
  - (4) 지방자치조직의 활성화 및 지방수준의 삼자참여기제 마련



2) 참여의 활성화를 위한 조직적·제도적 환경 : 참여기제의 실질화를 위한 조건

(1) 노동시장 행위 당사자의 조직적 측면

- 정책참여의 중요성에 대한 인식과 전략적 참여
- 국가, 노동조합, 사용자 단체 등 노동시장을 구성하는 행위자의 조직화 정도(조직력) : 노동조합의 경우 높은 노조조직률과 중앙노조조직의 권위 및 정책능력, 노조조직의 집중성 정도, 노조 지방조직의 활성화 정도
- 참여당사자의 “합법적” 대표로서의 조직내외적 권위 확보

(2) 노동시장을 둘러싼 제도적·구조적 환경

- 노동조합의 참여공간을 보장, 확대할 수 있는 노조친화적 정당의 의회내 영향력(노조친화적 정당이 점하고 있는 의석의 비율, 노조친화적 정당의 집권 기간 등)
- 정책사안별로 교섭구조의 집중성 및 지방(단위조직)의 참여공간
- 노동시장 관련 정보의 개방정도(정보에의 접근 정도) 및 각 사회세력의 정보사용 및 분석능력
- 합리주의적 정치문화의 성숙 정도: 조합주의적 노사관계의 성숙 정도

#### 4. 노동조합의 영향력제고를 위한 참여의 결정요인 분석

우리는 앞에서 서구 OECD국가 대부분이 노동시장정책 수립 및 집행과 관련된 민주주의적 기제로서 노동시장의 관련당사자인 노-사-정 삼자의 참여를 제도적으로 보장하고 있다는 사실을 살펴본 바 있다. 그러나 2절과 3절을 통해 이에 못지 않게 강조했던 점은 삼자체제의 형식적 보장이 곧 실질적인 참여공간의 확대를 보장하는 것은 아니라는 것이었다. 흔히 삼자주의는 조합주의와 의미를 공유하는 다른 표현으로 인식되는 경향이 있다. 그러나 노사정 의사결정기제의 제도적 확보가 계급타협에 의한 권력의 공유 혹은 노사단체의 실질적인 정책개입과 제도운영과정에서 참여로 개념화되는 조합주의적 노사관계의 성숙을 보장하

지는 않는다. 노동시장정책의 운영에 노사정 의사결정 기제를 보유하고 있는 나라가 반드시 노동조합의 실질적 정책참가를 활성화하고 있다고 단정하기는 어려운 까닭이 여기에 있다. 뿐만 아니라 삼자적 협의체 구성여부와 노동시장정책의 성공여부 간에는 특별한 상관관계가 발견되지 않는다는 주장도 있다. 즉 삼자체제의 외형속에서 참여의 내용과 그에 따른 참여의 결과는 넓은 스펙트럼을 갖는다.

우선 삼자의사결정기구의 존재여부와 조합주의적 합의정치 사이에 상관관계가 미약하다는 사실을 다음의 <표 2>를 통해 분석해 보기로 하자. 아래의 [그림 1]은 노동조합의 조직력과 노사간 의견조정능력의 정도를 양축으로 서구 노사관계의 특성을 일별한 C. Crouch의 분류이다(Crouch, 1992). Crouch의 노사관계 분류에 따르면 스칸디나비아국가들과 독일, 오스트리아, 네덜란드, 벨기에, 스위스 등을 조합주의가 정착한 국가들로 구분할 수 있다. 이러한 분류결과는 조합주의의 성숙정도를 측정하여 국가별 순위를 작성한 Calmfors와 Driffill의 논의와도 어긋나지 않는다. Calmfors와 Driffill의 조합주의 순위에서 상위 10위권에 진입하고 있는 국가들은 Crouch의 분류에서도 성격은 각기 다르지만 조합주의 국가로 분류되고 있다<sup>18)</sup>. 따라서 노사간 의견조정 기제로서의 조합주의의 성숙여부는

18) 한편 Crouch는 최근의 저작을 통해(1998), 변화하고 있는 서구노사관계(조합주의)의 특성을 포착하기 위해 아래와 같이 유형분류의 수정을 시도한다. 여기서는 노사간 의견조정의 주요 기제와 노사간 힘의 관계, 단체협상의 집중도 등이 고려되고 있다. 지역별 노사관계의 차이 및 조합주의가 지방수준의 협약을 통해 나타나고 있는 이태리의 경우와 국가를 막론한 주변부문의 노사관계를 4집단으로 분류하고 있는 등 국가내부의 편차를 드러내려는 시도가 흥미롭다.

집단별 특성	해당 국가
1집단 : 사용자가 주도하는 상대적으로 분권화된 조합주의적 노사관계	독일, 오스트리아, 스위스, 네덜란드, 벨기에, 이태리 북부
2집단 : 집중화되고 강력한 노동운동에 기반한 전형적 코포라티즘	스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드
3집단 : 느슨하고 분권화된 단체협상 위주의 노사관계	프랑스, 영국, 아일랜드, 스페인, 이태리남부
4집단 : 거칠고 규제가 약한, 사용자가 지배하는 노사관계	그리스, 포르투갈, 이태리, 스페인 일부 모든국가의 주변 및 빈곤부문

Crouch의 분류에 준하기로 한다.

조직화 노동자 노사관계의 정도	음	I. 불안정한 단체교섭에 기반한 노사관계	IV. 긴장적 조합주의
			스칸디나비아
		II. 안정적 단체교섭에 기반한 노사관계	V. 안정적 조합주의
		영국, 아일랜드, 이태리	독일, 오스트리아
	음	III. 비효과적인 노동조직	VI. 사회적 촉진과정을 통한 안정적 조합주의
		프랑스	벨기에, 네덜란드, 스위스
	낮음		높음

노사간 의견 조정 능력 및 조정기제의 작동 정도

출처 : Colin Crouch, 1992

### [그림 1] 국가별 노사관계의 특성

[그림 1]의 분류에 따라 삼자기구의 존재여부와 조합주의의 성숙정도를 교차시킨 결과가 <표 2>에 나타나 있다.

새로 만들어진 <표 2>의 결과는 노동시장정책 영역에서 노사정 의사결정기구의 보유와 조합주의의 실현정도간의 관계가 미약할 것이라는 우리의 논의를 뒷받침하고 있다.

우선, 예외적인 경우에 해당하는 스칸디나비아국가들을 제외하고 노동시장정책 결정과정에 참여를 제도화하지 않고 있는 나라들은 거의 예외없이 조합주의의 수준도 낮다는 사실을 발견할 있다. 따라서 이들 국가의 경우 노동조합의 참여수준도 가장 미약하리라는 점을 유추하기는 어렵지 않다. 삼자기구에 입각한 참여기구가 조합주의적 합의정치를 도출하는(혹은 참여기구가 합의정치의 산물이라

는) 주요 장치가 될 수 있음을 알 수 있다. 같은 OECD국가군에 속하지만, 조합주의적 정치기반이 존재하지 않을 뿐 아니라 노사동수의 자문위원회도 구성하고 있지 못한 우리나라의 경우<sup>19)</sup>는 IV군에 분류된 국가들에 비해서도 노동조합 참여의 수준이 떨어질 것으로 예상된다.

<표 2> OECD국가들의 조합주의의 정도와 고용정책정책기구의 운영형태간의 관계

조합주의의 성숙정도 PES 운영주체	조합주의적 정책개입이 정착한 경우	조합주의적 정책개입이 취약하거나 부재한 경우
삼자 자치 행정기구	I 군: 오스트리아 벨기에 독일 룩셈부르크 네덜란드	II 군: 캐나다 프랑스 그리스 아일랜드 포르투갈
정부행정부처	III 군: 덴마크 핀란드 노르웨이 스웨덴	IV 군: 오스트레일리아 이탈리아 일본 뉴질랜드 스페인 영국 미국

그러나 삼자주의적 기구를 채택하고 있는 국가들에서 조합주의의 성숙정도에 차이가 드러난다는 사실도 동시에 확인된다. 즉 참여기제를 형식적으로 보유한다는 점에서 공통되더라도 삼자주의 기구의 자율성과 노동조합의 정책참여 수준은 서로 상이할 수 있다는 점이 조합주의적 노사관계의 성숙정도가 서로 다르다는 사실에 의해 나타나고 있는 것이다. 표에서 보듯이 캐나다, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 포르투갈 등은 <표 1>에서 분류된 바와 같이 노동시장정책에 삼자주의적 의사결정 기구를 도입하고 있는 국가들임에도 불구하고 조합주의적 노사관계의

19) <표 1>의 분류에 의하면 노동부가 노동시장정책 전반에 대한 정책 결정 및 운영권을 장악하고 있다는 점에서 형식적으로는 일본의 경우와 가장 유사하다고 할 수 있다

실현 수준은 낮은 것으로 드러난다. 반면 앞서서도 언급한 바 있듯이, 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴 등 북구 국가들은 정부에 의한 노동시장정책을 전개하지만, 조합주의적 노사관계가 정착된 수준은 높다.

이제 우리의 논의는 노동시장정책과 운영의 영역에서 노사정 3자 의사결정기제가 명실상부한 합의 기제로서 역할할 수 있는 조건을 찾는 방향으로 모아진다. 따라서 다음으로 살펴볼 것은 앞의 3절에서 논의한 바 있는 참여요인들을 중심으로 한 I군, III군과 II·IV군 국가들의 특성이다.

<표 3>은 조합주의성숙도, 삼자기제와 노사관계제도 및 노동시장지표들간의 상관관계분석의 결과를 도표화한 것이다. 일단 조합주의 성숙도와 삼자기제 간에 의미있는 상관관계가 발견되지 않을 뿐 더러 삼자의사결정기제를 지녔는가의 여부와 여러 노동조직 및 노사관계제도, 노동시장지표 관련 변수들 사이에도 유의미한 상관관계를 찾기 어렵다. 삼자의사결정기제와 노사관계제도간에 특별한 연관이 나타나지 않는 것은 삼자의사결정제도의 형성이 독특한 노사관계제도를 전제하지 않을 수도 있다는 의미이다. 동시에 삼자의사결정기제가 노조조직률 혹은 단협적용률, 중앙노조의 권위 등을 높이는 방향으로 작용하는 것만은 아니라는 점도 유추할 수 있다.(삼자의사결정기제의 형성조건과 작동 결과를 엄밀하게 평가하기 위해서는 국가별, 국가간 시계열분석이 요구됨은 물론이다)

한편, 조합주의적 노사관계의 성숙도는 노동조직 및 제도의 특성과 보다 긴밀한 연관을 맺고 있으며 그 수준도 통계적으로 의미있는 것으로 나타난다. 조합주의적 노사관계의 성숙정도별로는 노동조직 및 노사관계 제도의 차이가 확연하지만, 노동시장정책 및 운영에 대한 삼자의사결정 기구 유무별로는 노동조직 및 노사관계 제도의 차이의 방향에 일관성이 없다는 것을 알 수 있다.

다시 말하면, 조합주의는 노조조직률, 단협적용률 등과 정(正)의 상관관계를 맺고 있어 노동조합의 세력범위가 넓을수록 조합주의가 형성, 성숙될 가능성이 높은 것으로 드러나며, 중앙노동조합의 하부 조직에 대한 통제정도가 높고, 노동조합이 정치적·정책적 영향력을 발휘하는 데 통로가 될 수 있는 노조친화적 정당이 차지하고 있는 의식비율이 높을수록 조합주의 성숙의 가능성도 높다고 해석할 수 있다.

이러한 사실들을 종합해 보면, 삼자기제가 합의적 노사관계의 제도적 장치로서 자리잡기 위해서는 합의 당사자인 노동조합의 높은 노동자 대표성(높은 수준의 노조조직률, 단협적용률), 하부조직에 대한 통제력을 행사할 수 있는 중앙노동조합의 존재, 노동조합을 정책적, 정치적으로 뒷받침할 수 있는 좌파정당의 존재(다수 의석 확보) 등이<sup>20)</sup> 충족되어야 할 필요조건으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

한편 노동조직 및 제도외에 분석에 포함된 변수들은 노조 정책개입의 결과를 측정하기 위한 것이다. 노동시장의 유효성과 평등성을 제고하려는 것이 노동조합의 정책 개입의 목적이라고 할 때, 정부지출 중 노동시장 정책비용의 비율, 평균고용율과 산업간 임금격차<sup>21)</sup>(노동시장작동의 성공률), 탈상품화 지수, 소득격차 등은 노동시장정책의 유효성과 노동시장내의 평등효과를 측정하는 도구들로 사용될 수 있다. 분석결과는 앞에서의 분석결과와 일관되게 삼자의 사결정기제 자체가 노동시장정책의 유효성과 평등효과를 직접적으로 높이지는 않는 것으로 나타나고 있다. 그러나 합의구조 정착의 기반이라 보았던 노동조합의 노동자 포괄성 및 대표성, 좌파정당의 존재 등은 노동시장에 대한 정책적 합의의 산물이라 할 각종 노동시장지표들과도 밀접한 관련을 맺고 있어서 이제까지의 우리의 논의를 뒷받침해주고 있다.

---

20) 여기에 덧붙여 단체협상의 집중적 구조도 자주 거론되는 변수이다. 그러나 Crouch의 새로운 노사관계 분류에서 살펴보았듯이 네덜란드나 이태리등 상대적으로 분권화된 협상구조하에서 합의적 노사관계가 새로이 성장하고 있다는 사실을 주목할 필요가 있다. 여전히 집중성을 띠는 노사관계가 조합주의 형성의 한 주요요인인 것은 사실이지만, 조합주의적 노사관계 성립에 집중화된 단체협상이 필요조건이라고 하기는 어려운 것이 사실이다. 따라서 중앙과 지방과의 역할분담을 통한 이원적 합의 구조를 창출하고 지방 합의정치의 유연적 활용에 기반한 중앙의 조직적 집중화를 피하는 전략적 사고가 필요할 것으로 생각된다.

21) 이들 두변수는 노동시장작동의 성공률 혹은 활성화 지표(labor market performance)를 측정하는 재료가 될 수 있다. 이 지표는 경제활동가능인구가 모두 취업해 있고 동일노동동일임금의 원리가 작동할 경우 100으로 수치화될 수 있도록, 즉 동일임금이 적용되는 완전고용상태를 극대화상태로 상정하고 지표의 수치가 높을수록 노동시장 작동의 성공률이 높다고 평가할 수 있는 조작적 지표이다.

<표 3> 조합주의성숙도, 삼자기제와 노사관계제도 및 노동시장지표들간의 상관관계

	조합의 성숙도	삼자 기제	노조 조직률	단협 직률	노동 양권위	좌파 경향	탈상품 화지수	노동시장정책비율			평균 고용률	신원 임금 격차	노동 시장 활성도	격
								적극적	소극적	총				
조합의	1.00													
삼자기제	.071	1.00												
조직률	.63(*)	-.40	1.00											
단협직률	.66(**)	.36	.38	1.00										
노동양권위	.79(**)	-.01	.66(*)	.60(*)	1.00									
좌파경향	.61(*)	-.22	.63(*)	.43	.60(*)	1.00								
탈상품화	.78(**)	-.08	.67(**)	.59(*)	.72(**)	.53(*)	1.00							
적극적	.45	-.13	.66(**)	.63(*)	.41	.44	.60(*)	1.00						
소극적	.57(*)	.08	.64(*)	.52	.43	.41	.51	.62(*)	1.00					
총	.61(*)	.03	.73(**)	.59(*)	.48	.48	.61(*)	.79(**)	.97(**)	1.00				
고용률	.20	-.66(*)	.58(*)	-.24	.19	.44	.30	.19	.18	.26	1.00			
임금격차	-.36	-.09	-.42	-.66(*)	-.27	-.33	-.64(*)	-.65(**)	-.53	-.66(*)	.13	1.00		
활성도	.41	-.51	.76(**)	.20	.32	.56(*)	.59(*)	.71(**)	.50	.65(*)	.78(**)	-.49	1.00	
소극적	-.52	-.17	-.45	-.63(*)	-.52	-.33	-.83(**)	-.60(*)	-.36	-.46	.12	.83(**)	-.30	1.00

\* P<0.05(2-tailed).

\*\* P<0.01(2-tailed).

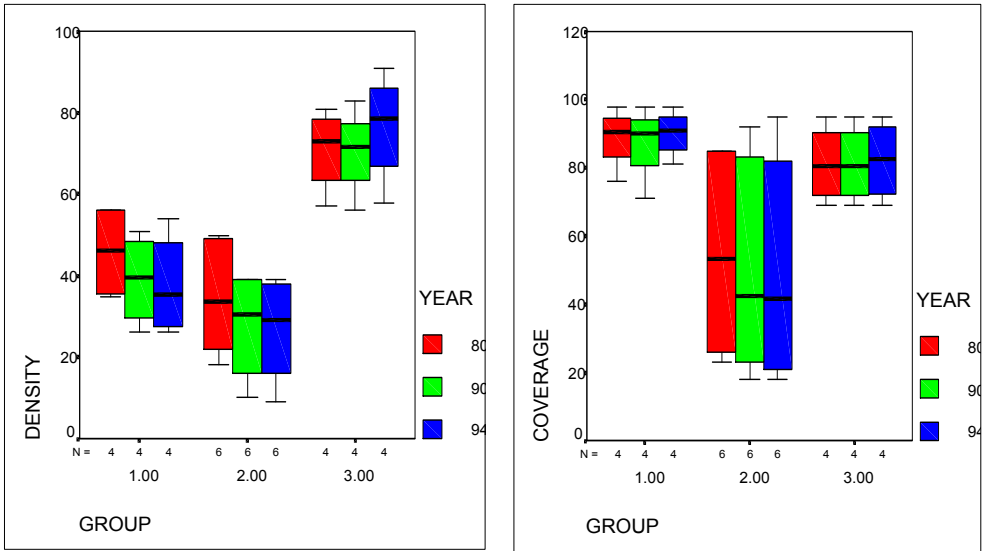
그런데 <표 3>의 교차분석 결과는 삼자의사결정제도의 형식적 중요성을 과소평가케하는 결과일 수도 있다. 왜냐하면, 삼자의사결정제도가 작동하지 않는 국가들 중 조합주의의 전형인 스칸디나비아 국가들은 각종 노동조직 및 노사관계 그리고 노동시장의 작동과 관련한 여러 지표들에서 단연 눈에 띄는 차이를 드러내고 있고, 이러한 차이는 조합주의에 기반한 3자기구가 작동하고 있는 1군 국가들이 갖는 제도적 장치의 중요성을 잠식할 수 있을 정도로 그 정도가 강하기 때문이다.

대체로 조합주의적 노사관계가 정착되지 않은 경우 특히 조합주의와 3자기구가 모두 부재한 경우는 1집단 즉, 조합주의에 기반한 3자기구가 작동하고 있는 국가들에 비해 노사관계 제도화 수준이 낮고 노동조직의 대표성과 조직력도 현저하게 떨어지는 등 앞에서 논의한 바 있는 노사관계의 안정성이 현격히 떨어지고 있다. 94년의 자료분석 결과는 80년에 비해 2, 4집단의 경우 노조조직물이나 단체협상 적용범위등에서 1집단과의 격차가 더욱 현격해진 것을 살펴볼 수 있다.

<표 4> 노사관계 특성 집단별 노동조직 및 노사관계 제도의 차이

	노동 장집중 도	노조 조직물 (80)	노조 조직물 (90)	노조 조직물 (94)	단체협상 적용범위 (80)	단체협상 적용범위 (90)	단체협상 적용범위 (94)	노조의 중앙 권위	총과장당 의석비율 (85)
노사관계 특성그룹별(←표 2) 1집단: 조합주의적 노사관계하에서 삼자의사결정기구 운영 3집단: 조합주의 성숙·정부주도의 노동시장정책결정 2, 4집단: 조합주의미성숙									
1집단	3200	45700	30000	37500	887500	872500	902500	.5500	425000
2집단	2857	34333	27500	26667	543333	501667	498333	.1429	134286
3집단	3600	71000	76000	76000	812500	812500	822500	.6000	555000
조합주의적 노사관계의 성숙정도별									
미성숙	2857	34333	27500	26667	543333	501667	498333	.1429	134286
성숙	3750	58750	54750	57125	850000	842500	862500	.5750	490000
노동시장정책 및 운영에 대한 삼자의사결정 기구 유무별									
없음	2000	54500	50125	52375	661250	620000	621250	.3750	383750
있음	1857	39500	33667	33000	795000	798333	820000	.3714	255714
전체평균	1933	48074	43074	44074	718571	696429	706429	.3733	324000





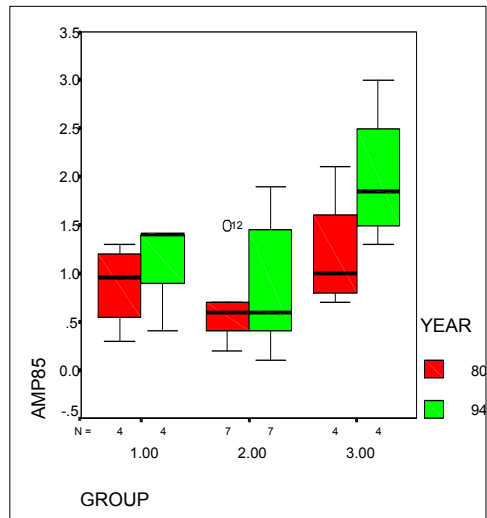
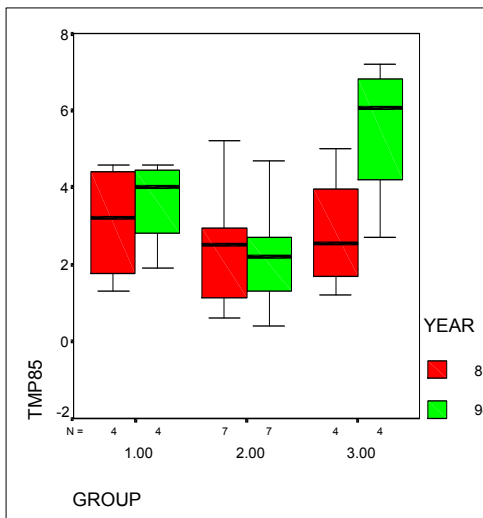
[그림 2] 노사관계 특성 그룹별 노동조합의 조직률(왼쪽)과 단체협상적용율(오른쪽)

이러한 결과는 <표 5>에서 보듯이 노동시장의 상태에도 반영된다. 스칸디나비아 국가들을 따로 그룹화한 후 차이를 살펴보면 취업율을 제외한 모든 변수 즉, 탈상품화지수, 노동시장(정책)의 원활한 작동을 위한 투자, 소득격차등에서 2, 4 집단은 1집단과 뚜렷한 차이를 보여주고 있다.

그런데 재미있는 것은 3자기구가 제도화되어 있는 2집단은 조합주의 및 3자기구가 모두 부재한 4집단에 비해 노동시장의 효과성과 평등성이 높게 나타나고 있다는 점이다. 2집단은 노동시장 작동이 결과하는 평등화 정도를 보여준다고 할 수 있는 탈상품화지수나 소득격차 등에서는 1집단에 비해 낮은 성취를 보이지만, GDP대비 노동시장정책에 대한 투자비율이나 노동시장의 활성화정도 등은 1집단과 근접한 결과를 보이고 있다. 물론 4집단과의 격차는 현격하다. 이러한 결과는 앞에서 우리가 가정한 바 있듯이 제도화의 영향력을 입증하며, 3자기구 자체가 갖는 노동조합의 영향력 제고 효과를 보여준다. 따라서 노동조합의 정책적 영향력을 높이기 위해서는 합의정치의 기반이 가장 중요한 조건으로 대두되지만, 참여기제의 제도화의 중요성도 과소평가할 수는 없다.

<표 5> 노사관계 특성 집단별 노동시장의 효과성과 평등성의 차이

	탈상품화 지수	GDP대비 노동시장정책비용(%)					80-90 년간 평균취 업율	산업 간격 차	노동 시장 활성도	소득 격차 (상위9 분위/하 위1분위)	
		적극적 (85)	적극적 (94)	소극적 (85)	소극적 (94)	총 (85)					총 (94)
노사관계 특성그룹별(← 표2) 1집단: 조합주의적 노사관계하에서 노동시장삼자의사결정기구 운영 2집단: 조합주의 미성숙, 3자기구 운영 3집단: 조합주의 성숙·정부주도의 노동시장정책결정 4집단: 조합주의 미성숙, 참여기구 부재											
1집단	30.9000	.8750	1.1500	2.2000	2.5000	3.0750	3.6250	59.6750	14.7750	44.9000	2.4700
2집단	24.2667	.9333	1.1667	2.6667	2.2333	3.6000	3.3667	60.4000	12.1000	48.3000	3.0200
3집단	36.1750	1.2000	2.0000	1.6250	3.5000	2.8250	5.5000	75.9750	11.6000	64.3750	2.3400
4집단	22.1000	.4250	.7000	1.0000	.8250	1.4250	1.3000	65.4750	19.7000	46.7600	3.4600
<b>조합주의적 노사관계의 성숙정도별</b>											
미성숙	23.0286	.6429	.9000	1.7143	1.4286	2.3571	2.1857	64.4600	17.7000	46.7600	3.3720
성숙	33.5375	1.0375	1.5750	1.9125	3.0000	4.4125	4.5625	67.8250	13.1875	54.6375	2.4050
<b>노동시장정책 및 운영에 대한 삼자의사결정 기구 유무별</b>											
없음	29.1375	.8125	1.3500	1.3125	2.1625	2.1250	3.4000	70.7250	15.3500	55.3750	2.9000
있음	28.0571	.9000	1.1571	2.4000	2.3857	4.9714	3.5143	59.8200	14.2400	45.5800	2.5800
전체 평균	28.6333	.8533	1.2600	1.8200	2.2667	3.4533	3.4533	66.5308	14.9231	51.6077	2.7769



[그림 3] 노사관계 특성그룹별 GDP중 노동시장정책 비용(왼쪽) 및 적극적 노동시장정책비용(오른쪽)의 비중

신자유주의의 물결이 몰려옴에 따라 노사관계의 탈제도화와 분권화가 노동시장을 효율화한다는 인식과 주장이 강하게 전개되었고 이에따라 노동조합의 정책참여공간이 심각한 위축을 받은 것도 사실이다. 그러나 경제 및 노동시장의 위기는 오히려 노동시장 당사자간의 정책합의를 요구하는 조건이 될 수 있으며, 네덜란드의 경우와 같이 중앙합의를 통해 경제 및 노동시장의 활성화를 끌어낸 구체적인 사례도 존재한다. 노사관계 시스템과 실업(1990-1993)의 관계에 대한 Crouch의 최근 연구 또한는 강한 노조 혹은 제도화에 기반한 높은 근로조건이 노동시장의 경직성으로 연결된다는 논의를 비판하고 있다<sup>22)</sup>. 주) 17에 제시한 표는 노사관계 시스템과 실업률간에 특별한 상관관계가 발견되지 않는다는 사실을 보여주고 있다. 이러한 결과들은 노조의 참여와 합의에 기반한 높은 수준의 노사관계 제도화와 노동시장의 작동 간에는 정(正)적인을 상관관계가 존재한다는 이장의 논의와 상통한다.

종합하면, 삼자기구의 제도화가 노동조합의 참여에 갖는 중요성은 충분히 강조되어야 하지만, 삼자기구가 보다 평등하고 효과적인 노동시장의 작동에 기여하기 위해서는 노동조합의 대표성, 노동조합의 집중성, 친 노동자적 정당의 뒷받침, 코포라티즘의 성숙 정도 등 삼자기제를 실질화할 수 있는 조건의 성숙이 전제되어야 한다는 사실을 강조하였다. 노동시장정책에 대한 노동조합의 참여수준을 제고하고 참여의 효과를 실질화하기 위해서는 우선, 삼자체제라는 참여의 제도적 기제를 보유하는 문제가 일차적으로 중요하며, 삼자체제의 자율적인 활동과 영향력

22)

		높은 수준의 근로기준의 제도화		고르지 않거나 낮은 근로기준	
		사용자주도	강한 노동조합	고르지 않음	낮음
국	북		덴마크(10.9%) 핀란드(10.4%)	아일랜드(14.8%) 이태리(10.2%) 프랑스(10.1%) 영국(9.0%)	스페인(18.1%)
	남	네덜란드(7.4%) 독일(4.9%)	벨기에(8.0%) 노르웨이(5.6%) 스웨덴(4.3%) 오스트리아(3.6%)	미국(6.5%)	그리스(7.9%) 포르투갈(4.6%)
	남	일본 스위스(2.2%)			

을 뒷받침할 수 있는 노조 조직력, 정치(책)적 의사표출 및 압력을 가능하게 할 통로, 협의정치에 대한 사회적 신뢰 등 전체조건을 충족시키기 위한 노력이 요구된다는 사실을 알 수 있다. 노동조직 및 노사관계제도 변수들은 조합주의의 결정요인이기도 하다는 점에서 삼자체제의 제도가 부재한 경우에도 이에 대한 노동조합의 전략적 노력이 매우 중요하다. 노동자 세력화에 대한 사회적 금기와 정치적 배제가 오랜기간 지속되어 왔을 뿐 아니라, 사회세력간 합의(협의)의 정치 문화가 역사적으로 조성되어 오지 못한 우리의 경우, 노동조합의 적극적인 조직강화운동과 참여의 제도적 기제를 확보하기 위한 전략적 노력이 병행되어야 한다. 이는 정책적 개입을 통한 노조의 영향력의 확대와 노조의 조직력 강화 사이에 존재하는 호순환(pro-cycle)관계를 찾아내려는 노력이기도 할 것이다.

<부표 1> 각국별 노조조직 및 노사관계 제도화의 특성

	노조조직률			단체협상의 적용범위			노조의 중앙권위	단체협상의 중앙집중성	좌파정당비율 '85
	'80	'90	'94	'80	'90	'94			
오스트리아	56	46	42	98	98	98	0.8	높음	65
독 일	36	33	29	91	90	92	0.2	중간	55
벨 기 에	56	51	54	90	90	90	0.6	높음	27
네덜란드	35	26	26	76	71	81	0.6	높음	23
스 웨 덴	81	83	91	86	86	89	0.7	높음	90
덴 마 크	76	71	76	69	69	69	0.4	높음	63
핀 란 드	70	72	81	95	95	95	0.6	높음	42
노르웨이	57	56	58	75	75	76	0.7	높음	27
이탈리아	49	39	39	85	83	82	0.2	낮음	13
프 랑 스	18	10	9	85	92	95	0	낮음	0
캐 나 다	36	36	38	37	38	36	0	낮음	0
아일랜드	-	-	-	-	-	-	0.4	-	9
영 국	50	39	34	70	47	47	0.3	낮음	72
일 본	31	25	24	23	23	21	0.1	낮음	0
미 국	22	16	16	26	18	18	0	낮음	0

출처 : OECD, Employment outlook, Western(1996)

<부표 2> 노동시장의 특성 I

	탈퇴율* 활성화지수	임금격차*		GDP중 노동시장정책비율					
				적극적노동시장정책		소극적노동시장정책		전체	
		'85	'94	'85	'94	'85	'94	'85	'94
오스트리아	31.1	3.400	3.500	0.3	0.4	1.0	1.5	1.3	1.9
독 일	27.7	2.600	2.500	0.8	1.4	1.4	2.3	2.2	3.7
벨 기 에	32.4	2.500	2.300	1.3	1.4	3.4	2.9	4.6	4.3
네덜란드	32.4	2.000	2.300	1.1	1.4	3.0	3.3	4.2	4.6
스 웨 덴	39.1	2.000	2.100	2.1	3.0	0.8	2.8	2.9	5.7
덴 마 크	38.1			1.1	2.0	3.9	5.2	5.0	7.2
핀 란 드	29.2			0.9	1.7	1.3	4.7	2.2	6.4
노르웨이	38.3	2.100	2.000	0.7	1.3	0.5	1.3	1.2	2.7
이탈리아	24.1	-	-	0.5	1.9	1.0	1.0	1.5	2.0
프 랑 스	27.5	3.100	3.00	0.7	1.3	2.4	2.0	3.1	3.2
캐 나 다	22.0	4.000	4.400	0.6	0.6	1.9	1.6	2.5	2.2
아일랜드	23.3	-	-	1.5	1.6	3.7	3.1	5.2	4.7
영 국	23.4	3.000	3.900	0.7	0.6	2.0	1.6	2.8	2.2
일 본	27.1	4.300	4.600	0.2	0.1	0.4	0.3	0.6	0.4
미 국	13.8	4.800	5.600	0.3	0.2	0.6	0.4	0.8	0.6

자료: Esping-Andersen(1990), Janoski(1996), OECD, employment outlook

<부표 3> 노동시장의 특성 II

	평균 취업율 (1980-90)	산업간임금격차 (1985)	노동시장의 활성화지수*	소득집단별 격차 (1989/90)	1980년대 소득격차 변화패턴
				상위9분위/하위1분위	
오스트리아	64	21.3	42.7	2.75	+
독 일	63.7	12.5	51.2	2.52	-
벨 기 에	55.6	14.8	40.8	2.3	+
네덜란드	55.4	10.5	44.9	2.31	-/+
스 웨 덴	79.8	8.5	71.3	2.08	0/+
덴 마 크	75.2	8.6	66.6	2.15	0
핀 란 드	73.5	15.9	57.6	3.16	-/+
노르웨이	75.4	13.4	62	1.97	0
이 태 리	54.5	7.7	46.8	2.08	0
프 랑 스	60.4	12.1	48.3	3.02	-/+
영 국	67.6	17	50.6	3.37	++
미 국	68.9	22.4	41.6	2.84	+
일 본	70.9	29.3	46.5	5.55	+

출처 : OECD historical statistics 1960-90 and Rowthorn(1992)

\* 노동시장의 활성화 지수는 평균 취업율과 산업간 임금 격차를 지수화한 것임.

## 5. 실업보험제도 관리운영 방식의 변천<sup>23)</sup>과 노조의 역할

실업급여에 관한 노동조합의 역할은 전체 노동시장정책과는 다른 각도에서 살펴야 할 측면이 있다. 실업급여의 관리는 대개의 경우 국가가 노동시장정책과 함께 시행하거나 적극적 노동시장정책과 함께 삼자기구에서 다루는 경우가 대부분이지만, 아직 민간 운영의 전통이 상당부분 살아 있다는 특수성이 있기 때문이다. 물론 실업급여담당기구는 독립적 위상을 지니지만, 실질적으로는 프랑스, 네덜란드의 경우 노사당사자가, 그리고 노르웨이를 제외한 스칸디나비아의 경우 노조가 단독으로 실업급여에 대한 권한과 책임을 지니고 있다. 노동시장의 자치행정기구가 대부분 국가의 관할 하에 있는 것과는 달리 노동조합(혹은 노사조직)과 관련된 실업보험기금은 국가에 대하여 상당한 정도의 자율성<sup>24)</sup>을 지니고 있다.

따라서 위험에 대한 사회적 안전망의 제공이라는 맥락에서 발전되어 온 실업보험제도를 운영주체 및 참여의 맥락에서 살펴보기 위해서는 적극적 노동시장정책과는 별도의 고찰이 요구된다. 특히 노동시장에 대한 노동조합의 통제권 및 노동조합의 조직력 확대·유지에 기여해 온 겐트시스템은 공적 성격을 지니는 제도에 대한 노동조합의 직접적 자주관리를 보장하고 있다는 점에서 흥미를 끈다.

초기 노동조합의 주요 기능 중 하나는 노동시장의 출입구에 대한 통제에 있었다. 노동력 공급에 대한 이러한 통제는 노동조합이 관할하는 실업보험 기금을 만들어내는 동기로 작용하였고, 노동조합의 실업보험은 19세기 유럽 전역으로 확산되었다. 이는 실업된 조합원의 구제라는 표면적 목적 외에 임금교섭의 교섭력 강화나 단체행동의 보조적 수단으로서도 사용되었다. 노동조합의 실업보험제도는

23) 아래의 내용은 Western(1996)의 논의에 기반하여 정리한 것이다.

24) 그러나 대부분의 국가에서 기금 재원의 상당부분 국가가 보조하고 있기 때문에 자치관리의 원칙이 상당히 퇴색하고 국가(행정부) 및 의회의 역할이 강화되는 현상이 발견되고 있는 것도 사실이다. 국가 및 의회의 역할 강화는 프랑스의 경우에 최근 까지도 중요한 논쟁이 되고 있으며, 노동조합에게 배타적인 유리함을 제공해 왔다는 사용자측과 우파 및 중도파 정당의 비판이 지속됨에 따라 스웨덴의 실업보험 운영방식에도 상당한 변화가 예측되고 있다.

20세기 초반이후 실업의 급증과 국가의 위기관리 정책에 따라 국가별로 다양한 변화의 길을 걷는다.

실업구제의 근대적 형태는 겐트시스템과 국가의 강제보험 제도로 압축될 수 있다. 여기에 실업부조와 같이 일반세금에 기초한 실업구제장치가 병행되기도 한다.

벨기에의 겐트자치구가 1901년 공공기금으로 노동조합의 실업보험제도를 보조하기 시작하면서 대중화된 겐트제도는 노동조합에 의해 운용되는 실업기금에 정부의 보조금을 결부시키는 방식이다. 1900년대 초반에는 영국, 덴마크, 프랑스, 독일, 이태리, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 등에서 같은 방식의 실업보험 제도가 국지적으로 발견되기도 하였다. 기금에 대한 관할은 지역의 노조가 담당하였는데, 노조사무실을 통해 실업급여가 지급되었다. 보험에 대한 가입은 자발성에 기초했지만 보험 가입이 노조 조합원 자격을 전제하는 경우가 대부분이었으므로 실질적으로는 노조의 독점을 전제하는 실업보험제도라 할 수 있었다. 기금 가입자들은 고용사무소에서 제의하는 일자리에 대해서 노조의 임금률을 적용하고 있는 경우에만 받아들일 수 있었다. 즉 노동조합은 실업보험 제도를 운영함으로써 노동시장에 대한 통제권을 발휘할 수 있었던 것이다.

중앙 차원의 겐트제도는 프랑스에서 1905년에 시작되었다. 그로부터 이년 뒤 노르웨이와 덴마크가 그 뒤를 이었고, 이후 30년간에 걸쳐 네덜란드(1916), 핀란드(1917), 벨기에(1920), 스위스(1924), 스웨덴(1934) 등이 자발적인 실업보험 제도를 국가의 보험제도로 채택, 시행하게 된다(Alber, 1981).

벨기에와 네덜란드에서, 국가보조는 실업이 갑작스럽게 증가된 1차 대전 기간과 그 직후에 이루어졌다. 이와 유사하게, 덴마크와 스웨덴 실업보험들 간의 합병도 경기침체가 최고조에 달했을 즈음에 이루어진 것이다. 이들 국가에서 실업보조금을 확대하고 정착시키는 등의 개혁에는 사민당 혹은 사회당과 긴밀한 연계를 맺은 정부의 역할이 매우 중요했다. 즉 좌파 정당들은 노동조합과의 연계하에서 국가차원의 겐트제도를 건설하는데 지배적인 역할을 하였다.

그런데 실업구제의 제도화에 대한 초기의 논쟁과정에서, 겐트제도는 정책입안자들에게 하나의 선택지에 불과했다. 또 다른 선택지에 대한 논의는 영국에서 복지개혁의 설계자들로부터 시작되었다. 즉, 실업구제에 대한 통제권을 정부가 주

관하는 강제보험의 틀 안에 귀속시키자는 주장이 대두되었으며 이러한 제도하에서, 사용자와 노동자들은 근로소득 혹은 소득세의 형태로 실업기금에 대한 납부가 의무화된다. 1909년 영국 자유당 정부는 첫 의무적 실직급여제도를 시행하였는데, 이는 이후 보험제도 발전과정에 한 모델이 되었다. 이에 뒤이어, 국가적 차원의 의무적(혹은 강제적) 보험제도가 이태리(1919), 오스트리아(1920), 아일랜드(1923), 독일(1927) 등에서 채택되었는데, 이러한 국가운영의 의무적 프로그램 하에서 노동조합의 시장 지위는 보호되지 않았다.

1930년대 초까지, 국가 실업보험프로그램의 발전이 서유럽을 중심으로 대개 완성되었다. 이시기까지 중앙정부는 의무보험기금이나 겐트제도 등을 통해 실업자들을 위한 상당 규모의 재정적 책임을 떠맡았다.

복지개혁의 다음 물결은 노동조합으로부터 국가로의 실업구제 통제권의 이전이다. 이러한 흐름은 대개의 경우 이는 노조권력에 대한 거부라기 보다는 포괄적인 복지규정 제정을 위한 노력과 결부된 것이었다. 각국의 사회민주주의 정부는 자발적 실업보험 체계를 의무가입을 원칙으로 하는 포괄적 체계로 변경시켰다. 이에따라 1938년 노르웨이, 1952년 네덜란드에서 의무적인 실업보험 제도가 정착되었다. 한편, 벨기에는 1945년에 기독교 민주당 정부가 의무보험기금을 설립하였는데 노르웨이나 네덜란드의 방식과는 대조적으로, 벨기에 노동조합은 급여지급에 있어서 관리의 역할을 계속 유지하였다. 벨기에 세 노총은 비조직 노동자들을 위한 국가사무소 외에 각기 실업급여 사무소를 설치하여 운영하였다. 이러한 부분적 겐트시스템은 전후기간 내내 지속되었다.

<표 6>은 실업보험 제도의 도입시기와 지배적인 관리 운영 조직의 형태를 국가별로 개관한 것이다. 표에서 확인되듯이 전후 전반적인 실업보험 제도의 개편 이후 노동조합에 의한 국가적차원의 실업구제관리 제도를 유지한 국가는 덴마크, 핀란드<sup>25)</sup>, 스웨덴- 등 단 네 개의 국가에 불과하며, 거의 모든 국가에서 의무적

---

25) 핀란드의 경우는 약간 차이가 있다. 핀란드에서 노동조합이 실업보험의 운영에 지속적인 역할을 담당하기는 하였지만, 1960년대 초기까지 실업구제를 위한 특별한 국가적 지원은 없었다.



국가보험제도를 시행하고 있다. 이는 앞에서 보았듯이, 노동조합의 영향력 강화에 대한 견제와 국가의 복지기능을 강조하는 보편적 사회복지 제도의 확산이 작용한 결과라고 할 것이다.

그런데, 몇몇 비교연구를 통해보면 겐트제도를 유지하고 있는 국가들의 노동조합 조직률(력)이 예외적으로 높다는 점이 공통적으로 발견된다(Rothstein 1997, Western, 1997, 신광영, 1993). 즉, 겐트제도는 노동조합에게 실업노동자들간의 시장 경쟁에 대한 통제권을 부여하고, 실업기간동안 노동자들과 노동조합간의 소통을 유지할 뿐 아니라 노동자들로 하여금 노동조합에 대한 수용도를 높이므로 노동조합 조직화를 촉진하는 측면이 있다.<sup>26)</sup>

다시말해 노동조합은 실업보험의 관장을 직접 담당함으로써 노동시장에 대한 통제와 유효성을 지속시키고 있는 것이다. 또한 노동자의 입장에서 조차원이 되면 실업보험의 신청 및 수령에 드는 별도의 거래비용을 지불할 필요가 없기 때문에 조합가입의 필요를 느끼는 것이다. 실업급여 관련 서비스에 있어서도, 노조에 의한 실업자에 대한 자격심사는 실업자들로 하여금 관료에 대한 거부감 대신 친밀감을 형성하여 실업서비스에 대한 효율을 높인다는 보고도 있다.

실업보험사무소 운영에 국가와 노동조합이 모두 참여하고 있는 벨기에의 경우, 노사관계 전문가들은 노동조합이 “정부기관에 비해 실업급여지급에 관련된 업무

---

26) 다음의 예들은 겐트제도의 조직화에 대한 영향력을 보여주는 것이다. Pedersen 은 70년대 덴마크에서 실업급여에도 불구하고 노조조직률이 상승한 점을 두고 실업과 노조조직화간에 비례적인 관계가 있음을 발견하였다. 그리고 이러한 결과를 겐트제도의 영향력으로 설명하였다. 실업률이 1973년의 2%이하에서 오일 쇼크 후인 1982년 10%가까이 높아졌는데, 같은 기간 노동조합의 성장도 가속화되어 노동조합 조직률이 65%이하에서부터 80%까지 올라간 것이다. 이러한 흐름은 핀란드에서도 발견되었는데, 국가의 겐트제도에 대한 보조가 시행된 1972년 이후 실업률의 증가에도 불구하고 급속한 노동조합의 성장이 안정적으로 지속되었다.

비교적 유사한 사회경제적 배경을 갖고 있지만 각기 겐트제도에 대한 경험이 다른 네덜란드와 벨기에 및 스웨덴과 노르웨이에 대한 비교에서도 같은 결과도 출된다. 이 두쌍 중 겐트제도를 채택하고 있는 벨기에와 스웨덴이 조직률에서 월등한 우세를 보인다는 점에서 겐트제도의 노조 조직화에 대한 영향력을 보여주고 있는 사례라 할 것이다.

를 훨씬 더 효율적으로 수행”하고 있으며, 따라서 노동조합의 기금이 국가가 운영하는 경우에 비해 훨씬 높은 등록자 수를 기록하고 있다고 보고하고 있다. 노동조합에 의해 지급되는 기금에 대한 높은 호응은 벨기에 노동조합원 중 실업자의 비중이 매우 높은 상태라는 점에서도 읽을 수 있다.

이렇듯 겐트제도는 노동자들을 실업기간동안 노동조합과 연결시킴으로써 조직화 정도를 제고하는데 기여하였다. 겐트제도를 채택하고 있지 않은 나라들에서, 실업은 노동자들로 하여금 노동시장과 노동운동으로부터 벗어나게 하는 요인으로 작용하는 반면, 겐트제도를 채택하고 있는 경우에는, 해당노동자가 노동시장에서 한계적인 위치에 있다고 하더라도 노동조합이 노동자들의 복지에 능동적인 역할을 수행하도록 하는 효과가 있다. 겐트제도는 실업의 위험이 특히 높은 노동자들을 조직하는 데 영향력을 발휘하고 있다. 이는 이제도가 노동시장의 독점부분에 노동조합이 집중되는 현상 대신, 노동시장의 한계부분을 노동운동으로 끌어들이는 통합적 기제로 작용할 수 있음을 보여주는 것이다.

겐트제도의 또다른 핵심적인 특성은 조직 상층부보다 하부의 집행기관에 운영의 중심을 둔다는 점이다. 지역을 단위로 한 현장 밀착적인 노동조합 서비스를 통해 기층 노동자들에 대한 조직의 영향력을 강화하려는 것이다. 실제로 겐트제도를 운영하는 노동조합들은 노조 조직사업의 중심을 지역에 두고 지역 노동조합 조직의 활동을 활성화하는데 노력을 기울였다. 노동조합이 관련된 지방직업소개소(labor exchanges)의 구직 및 실업급여 수급과정은 노동조합과 해당 지역 노동자들과 긴밀한 관계를 유지하는데 상당한 기여를 하였다.

그러나 겐트제도가 갖는 이와 같은 매력과 겐트제도가 노동시장정책에 대해 노조참여를 증진시키기 위한 현실적인 대안이 될 수 있는가는 별개의 문제이다. 겐트제도가 확산되지 못했다는 사실에서 드러나듯이, 노조조직률 및 조직력의 유지·강화와 노동시장에 대한 통제 및 교섭력 증진이라는 양날의 칼을 갖는 겐트제도를 노동시장정책에 대한 노조참여의 일반적 대안으로 적용하기에는 너무 많은 전제조건이 요구된다. 노조외적 요인으로는 노동조합의 이해관계를 지지하고 호혜관계를 유지할 수 있는 사민당과 같은 좌파 정당의 집권이 요구되며, 노조내 부적으로는 높은 노조 조직률과 광범위한 대표성, 하부조직을 통제할 수 있는 강

력한 중앙조직, 일정한 집행력과 대중 조직능력을 갖는 노조 하부조직(노조의 지역조직)의 공고한 망, 충분한 정도의 노동조합 전문 인력, 기금에 대한 정당하고도 투명한 관리를 가능하게 하는 민주적 조직관리 및 감시 기제 등이 필요하다. 이러한 전제조건외의 충족 외에도 사회보험의 일반적인 추세와는 달리 보편성에 기반하지 않은 민간 주도의 선별적 보험방식이 갖는 약점을 보완하는 것도 쉽지 않은 문제다. 또 전반적으로 실업률이 높아지고 있는 추세에서, 민간에 의한 별도의 실업보험은 국가의 경제 및 노동정책과의 연관성하에서 일관성있는 실업정책의 추진에 제약을 가할 수 있다.

그러나 겐트제도의 역사적 경험은 노조가 부분적으로라도 실업보험 업무에 직접적으로 관여할 수 있다면(예컨대, 실업급여 심사업무에 대한 참여나 직업알선 서비스의 공동 운영 등), 실업보험의 효과적이고도 평등한 운영에 도움이 될 뿐 아니라 노동조합운동의 조직적 성장에 미칠 수 있는 영향력이 매우 클 것이라는 점을 시사하고 있기도 하다.

<표 6> 실업보험 제도의 도입시기와 관리운영 조직의 형태

겐트제도 채택 국가	
벨기에	의무보험(1945)
	실업급여 지급은 국가가 인정하는 노동조합에서 담당함
덴마크	노동조합이 실업기금을 자발적으로 운영; 1978년이래 조기퇴직하는 노조원들에게 특별급여
	노동조합 (Management by trade unions)
핀란드	노동조합이 실업기금을 자발적으로 운영; 실업보험이 노동조합가입여부와 연계됨
	노동조합
스웨덴	노동조합이 실업기금을 자발적으로 운영; 지방직업소개소가 노동조합과 공동으로 운영됨
	노동조합에 의한 민간관리기구
공적보험 채택 국가	
오스트레일리아	공적인 실업부조 시스템(1944)
오스트리아	사적부문에서의 의무보험제도(1920)
	국가관할하의 삼자기구
캐나다	의무보험제도(1941)
독일	의무보험제도(1927)
	국가관할하의 삼자기구
프랑스	의무보험제도와 공적 부조(1958-1967)
	노사 공동운영 기구
아일랜드	의무보험제도(1923)
	관, 국가의 직접 관리운영
이태리	비농업 부문 노동자들을 위한 의무보험제도(1919); 노동조합이 때때로 실업급여 증액을 위해 협상
	국가관할하의 삼자위원회
일본	소규모 농업 부문을 제외한 모든 노동자들을 위한 의무보험제도
	관, 국가의 직접관리운영
네덜란드	사적부문에서의 의무보험제도(1952); 건설산업에서는 노동조합이 실업급여 관장을 유지하고 있음
	민간 공동 운영 기구 (Private joint management)
뉴질랜드	공적 실업부조 제도(1938)
노르웨이	의무보험제도(1938)
	관, 국가의 직접관리운영
스위스	공공 의무보험제도(1976); 그이전에는 의무보험제도가 캔톤, 양자시스템, 노동조합 등에 의해 운영되었음.
	의무보험제도(1911)
영국	관, 국가의 직접관리운영. 의료보험 및 연금운영조직과 통합 운영
	의무보험제도(1935), 주마다 차이가 있음.

## < 참고 문헌 >

- 김영순, 복지국가의 위기와 재편, 서울대학교 출판부, 1996
- Bjorklund et al.(ed.), 1991, Labor market policy and unemployment insurance, Clarendon pres.
- Crouch and Streeck(eds.), 1997, Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence & Diversity, Sage.
- Crouch and Traxler(eds.), 1995, Organized industrial relations in eurpoe: What future?, Avebury.
- Flora(ed.), 1986, Growth to Limits: The western european welfare states since world war II, vol 1. Walter de Gruyter.
- Flora(ed.), 1987, Growth to Limits: The western european welfare states since world war II, vol 4. Appendix, Walter de Gruyter.
- ILO, 1996, Tripartite consultation at the national level on economic and social policy, Geneva.
- ILO, 1998, Consultation and cooperation bodies in labour administration, ILO.
- Ruyssveldt and Visser(eds.), 1996, Industrial Relations in Europe: Traditions and Transitions, Sage.
- Shmid, Reissert and Bruche, 1992, Unemployment insurance and active labro market policy, Wayne state university press.
- Trebilcock et al., 1994, Towards social dialogue: tripartite cooperation in national economic and social policy-making, ILO.
- UNEDIC,1998, Zoom98: unemployment insurance in the European Union (pamphlet).
- Western, 1996, Between Class and Market, Princeton university press.

### Ⅲ. 사례연구

#### ① 일본 노조와 정책참가

이 호 창

독일이나 스웨덴과 달리 일본의 노조는 고용정책의 결정이나 고용보험의 관리·운영에 대한 참여의 정도가 약하다. 고용정책이나 고용보험제도는 정부가 단독으로 결정·집행·운영하고 있으며 노조는 심의회를 통해 관련정보를 제공받고 부분적인 의견을 개진하는데 머물고 있다.

이하에서는 먼저 일본 노조운동 속에서 정책참가의 논의가 어떻게 전개되어 왔는지를 검토하고, 노조가 어떤 방식과 경로를 통해, 어느 정도의 수준에서 정책에 참가하고 있는지를 살펴본다. 마지막으로 일본에서 고용정책의 결정과 고용보험의 관리·운영에 대해 노조가 어느 정도 관여하고 있는지에 대해 알아본다.

##### 1. 일본 노조운동과 정책참가

일본 노조운동에서 정책참가의 문제는 제1차 오일쇼크를 경험하면서 본격적으로 제기되기 시작했다. 경제불안과 인플레이션의 압박 속에서 民間單産을 중심으로 기존의 임금인상투쟁 일변도의 행보에 의문을 표시하며 물가대책, 고용안정, 사회보장 등과 관련된 정책·제도요구를 활성화시켜야 한다는 주장이 제기되었다.

곧이어 1976년에는 16개 민간단산과 全國民勞協이 모여 “정책제도요구를 추진하기 위한 민간노조의 공동행동조직”으로서 政策推進勞組會議(이하 정추회의)를 결성하였다. 정추회의는 처음에는 경제정책, 고용, 물가, 세제 4개의 항목, 나중에

는 에너지, 행정개혁, 의료, 연금, 주택, 식량 등을 추가한 10개의 항목에 대해 정책요구를 제시하였다. 정추회의는 수상 앞으로 정책제안서를 보내고, 정부 각급 심의회에 대한 노동자대표참가의 확대, 각 정부부처와의 절충창구의 설정 등을 요구하였다. 이러한 모습은 정추회의가 국가의 정책결정과정에서 이익단체의 직접참가를 도모하는 네오코포라티즘적 지향을 갖고 있었음을 보여주는 것이다.(兵藤 1997 : 415 ~ 21)

1970년대 후반부터 본격화된 일본 노조운동 내의 정책참가지향은 1980년대를 거치면서 더욱 강화되는 모습을 보인다. 정추회의의 흐름은 1982년 41單産 425만 명이 결집한 全日本民間勞組協議會(이하 전민노협)으로 계승되었는데, 전민노협은 民間先行에 의한 노동전선통일을 전망하며 민간부문에 공통된 정책·제도과제의 개선을 도모하였다. 전민노협은 경제정책, 고용·노동정책, 세제, 물가, 연금제도개혁, 의료제도개혁, 토지·주택정책, 산업정책, 여성정책, 食料정책, 자원·에너지정책, 행정개혁, 교통정책, 중소기업정책 등 14개 분야에 걸쳐 정책·제도요구를 제기하였다. 전민노협은 특히 정부관료와의 협의를 중시하여 1983년 노동성과의 정기협의체인 ‘신노동정책회의’를 설치한 것을 필두로 통산성과의 ‘노동관계산업정책회의’, 경제기획처물가국과의 ‘물가문제정기회합’ 등 각 부처와 정기적으로 협의할 수 있는 공간을 만들어 정책논의의 장으로 활용했다.<sup>27)</sup> 이후 전민노협의 활동은 일본 노동전선통일운동의 발전과 더불어 생겨난 민간노조의 통일체인 全日本民間勞組連合會(民間連合, 1987)와 관민통일체인 日本勞組總連合會(連合<이하 렌고>, 1989)로 이어지게 된다.

분열된 노동전선을 새롭게 통합한 렌고의 등장을 정책참가라는 관점에서 조망하고 있는 이들은 렌고의 결성이 정추회의, 전민노협으로 이어져왔던 정책참가형운동의 결실이라고 평가한다. 과거 統一推進會가 ‘민간선행에 의한 노동전선통일의 기본구상’(1981)을 발표하면서 “노조가 노동자의 생활전반을 향상시키기 위해

27) 오우미에 따르면, 전민노협이 관료와의 협의를 중시하게 된 것은 일본 정치기구의 문제와 관련이 있다. 일본의 경우 의원의 입법기능이 약하기 때문에 국회에 제출된 법안은 거의 대부분 정부가 제안한 것이며 실제 작업은 각 주무부처가 담당한다. 더구나 법률해석이나 구체적 운용이 관료의 손에 달려있기 때문에 노조가 의견을 반영시키기 위해서는 관료와의 협의를 중시할 필요가 있다.(逢見 1994 : 230)

서는 기업 내 운동만으로는 불충분하기 때문에 정책제도투쟁을 힘있게 전개할 필요가 있으며, 이를 위해서는 노조운동이 통일될 필요가 있다”고 지적했던 바로 그 내용이 현실로 구현된 것이 렌고의 결성이라고 본다.(逢見 1994 : 243~4)

렌고가 자신의 중요한 목표와 역할로 정책·제도요구와 참가를 설정한 것은 분명하다. 강령, 기본목표 등을 정한 ‘렌고의 진로’라는 문건에서 렌고는 기본목표 제3항에 ‘힘과 정책’을 강화하여 생활개선과 복지사회를 실현할 것을 다짐하고 있다. 또한 그것을 좀 더 구체화한 ‘운동영역과 활동방식’에서는 정책·제도과제의 개선을 위해 기업·산업·지역수준에서의 활동을 강화하며 국민생활과 깊은 관련이 있는 과제에 대한 정책입안과 합의형성, 입법화를 위한 운동을 강화한다고 선언하고 있다. 또한 스스로의 정책입안능력을 제고시키기 위해 썩크탱크로서 連合總合生活開發研究所(連合總連)를 설치하여 새로운 시대를 선취하는 정책 연구를 담당하도록 하였다.

그러나 이러한 렌고의 목표가 과연 얼마나 현실에 옮겨져 실행되고 있는지는 상당히 회의적이다. 렌고의 정책참가방식과 그 수준, 문제점 등에 대해서는 다음 절에서 본격적으로 살펴보도록 하고, 여기서는 한 가지 중요한 사실, 즉 일본 노조운동에서 정책요구와 참가가 강조되며 발전되어 왔던 시기는 일본 노조의 ‘企業主義化’가 진전되고 재생산되는 시기와 맞물리고 있다는 점에 대해 좀 더 검토해 보려고 한다.

앞서 제1차 오일쇼크 이후 일본 노조운동 내에서 정책참가의 문제가 본격적으로 제기되기 시작했다고 언급했지만, 이 시기는 동시에 노조의 ‘기업주의화’가 급속히 진행된 시기이기도 하다. 여기서 노조의 ‘기업주의화’란 기업의 안정과 성장을 우선적 가치로 노조가 기업과 밀착하게 되는 것을 말한다.

오일쇼크를 분기로 한 경제환경의 변화 속에서 일본의 민간노조들은 임금인상 요구를 국민경제와 기업상황에 따라 자제하겠다는 ‘經濟整合性論=賃金引上自肅論’을 제기하며 춘투로 상징되는 이제까지의 적극적 분배투쟁을 포기한다. ‘생활정합성’이 아닌 ‘경제정합성’에 기초한 임금인상, 상층교섭에 의한 一發回答이 일반화되며 “파업 없는 춘투”가 되었고 “春鬪는 春談으로” 변화해 갔다. 춘투의 변화과정에서 일본 노조는 기업의 안정과 성장을 위해서라면 분배영역에서도 노동



자의 요구와 투쟁을 자제하고 부정하는 모습을 보여주었다. 고도성장기의 ‘생산 협력-분배대립’이라는 주장은 생산과 분배 전 영역에서 기업의 안정과 성장을 우선으로 한 기업주의적 협력으로 변모해 갔다.<sup>28)</sup>

또한 인원조정을 동반한 합리화조처에 대해서도 노조는 기업의 안정과 성장을 위해서는 합리화가 불가피하며(합리화불가피론) 합리화는 기업의 번영을 낳고 기업의 번영이 노동자의 생활향상을 가능하게 한다는 입장(합리화이익론) 아래 종종 수용적이고 협력적인 모습을 보여주었다.

이러한 노조의 기업주의화의 경향 속에서 노동자들은 조직으로부터 이탈하기 시작했으며 노조조직율은 다시 하락하기 시작했다. 춘투개시연도인 1955년 이후 별다른 변화 없이 1975년까지 20년 동안 35%선을 유지해 왔던 조직율은 1975년 이후 급격한 하락세를 보여 1983년에는 30% 밑으로 떨어지게 되고 최근에는 2~3%대로까지 급락하게 된다. 조직율 하락의 배경에는 여러 요인들이 복합적으로 작용하고 있지만, 노조의 기업주의화의 경향 속에서 조합원들에게 노조의 독자적·본래적 의미가 상실되어 버렸다는 점을 중요하게 고려하지 않을 수 없다. (이호창 1996 : 142~8)

이와 같이 1970년대 후반부터 본격화된 일본 노조운동 내의 정책참가지향 흐름의 이면에는 노조의 기업주의화라는 또 다른 얼굴이 숨겨져 있다. 어쩌면 일본 노조에게 ‘정책참가와 기업주의화’는 야누스의 두 얼굴과 같은 것일지 모른다. 문제는 기업주의화의 흐름 속에서 노조가 점점 대중동력과 투쟁력을 상실해 갔기 때문에 ‘힘과 정책’이라는 렌고의 목표 속에 압축되어 있는 노동자의 힘에 기초한 위력적 정책참가가 실현되기 어렵게 되었다는 점이다.

---

28) 역사적으로 볼 때, 전후 일본의 노사관계는 생산현장의 권력을 둘러싸고 노사간의 격돌이 있었던 대립적 관계(1945~1950년대)의 시기를 거쳐 생산영역에서는 경영자의 이니셔티브가 발휘되며 분배영역에서는 춘투를 매개로 노사가 충돌하는 갈등·협력적 관계(1960년대 전반~1970년대 전반)의 시기를 지나, 마침내 생산영역에서는 물론 분배영역에서도 기업의 안정과 성장을 우선으로 한 기업주의적 가치가 노사관계를 지배하는 기업주의적 관계(1970년대 후반 이후)의 시기로 변모해 왔다. (이호창 1996 : 120~48)

## 2. 노조의 정책참가방식과 수준

일본노총 렌고는 정책제도요구의 실현을 위해 1) 정당과의 정기협의 및 조직 내 의원간담회 2) 총리 및 각 정부부처에 대한 정책제도요청 및 (정기)협의 3) 정부의 각종 심의회 참가 4) 일경련, 경단련, 상공회의소등 경영자단체와의 정책 협의를 실시하고 있다.

정당과는 현재 렌고가 지원하고 있는 제1야당 民主党과 긴밀한 정책협의를 하고 있지만 집권여당인 自民党과도 정책요구제안 등을 통해 정책협의를 실시하고 있다.

정부부처와의 노정간 정기협의를 노동성과의 노동정책회의를 비롯해 후생성과의 사회보장정책회의, 대장성과의 재정금융포럼 등 정부 각 관련부처와 10개를 넘는 대화채널이 마련되어 있으며, 총리, 관방장관 등 정부대표와의 노정회견도 수시로 개최되고 있다.(김훈 1998 : 335~6)

렌고는 정부 내의 여러 심의회에 참가하고 있는데, 렌고본부 또는 산하조직이 관련 심의회에 위원을 파견하고 있는 정부 부처가 노동, 운수, 후생, 총무, 외무, 대장, 문부, 건설, 경제기획, 환경, 국토, 농수, 과학기술, 통산(1993년 9월 시점) 등 14개에 이른다. 심의회는 아니지만, 정부 정책방향에 커다란 영향을 주는 수상의 사적 간담회<sup>29)</sup>에도 렌고는 사안에 따라 노조대표를 파견하고 있다.

경영자단체와의 정책협제도 수시로 실시하고 있는데, 특히 노동 문제를 전담하는 日經連과는 의견이 일치하는 경우 공동행동을 취하기도 한다. 예컨대 ① 근로자공동임대주택사업 ② 물가문제공동프로젝트 ③ 노인보건제도 개정을 위한 공동제언 ④ 대형소득세감세안의 공동요청 등은 렌고와 日經連이 공동보조를 취한 사업들이다.(逢見 1994 : 247) 최근에는 심각한 고용위기 상황을 맞아 두 단체가 '100만명 고용창출계획'을 정부에 대해 공동으로 제기한 바 있다.<sup>30)</sup>

29) 대표적으로 '국제협조를 위한 경제구조조정연구회'(前川연구회, 1986)나 '경제개혁연구회'(平岩연구회 1993)와 같은 것이 있다.

30) 대기업노사관계의 유착성을 반영하여 정책제도요구 면에서 렌고와 日經連의 주장이 8할 정도 일치하고 있다는 얘기가 나올 만큼 노조와 경영자측의 논의가 일치하는 경우가 많다.(伊藤 1998 : 87)

그렇다면 이와 같은 일본 노조의 정책참가는 실제로 과연 어느 정도나 영향력을 발휘해 왔다고 볼 수 있는가? 일본 정책결정과정에서의 노조의 참여도와 영향력에 대해서는 ‘네오코포라티즘’ 논쟁에서 활발한 논의가 이루어진 바 있다. 이 논쟁의 효시가 되었던 논문에서 펨펠과 쓰네카와는 일본 정치체제를 ‘노동 없는 코포라티즘’이라고 규정하여 정책의사결정과정에서 조직 노동운동이 사실상 발언권을 갖지 못한 채 배제되어 왔다고 보았다.(Pempel and Tsunekawa 1979) 그러나 1970년대 후반 이후의 노동전선통일을 배경으로 한 노조의 활발한 정책참가 움직임에 착목한 일군의 논자들은 정책결정과정에서의 노동의 존재와 역할을 나름대로 평가하며 ‘노동의 코포라티즘화’를 제기해 왔다.

대표적으로 이나가미 같은 학자는 1970년대 후반 이후의 노조의 정책참가를 위한 움직임을 ‘노동 없는 코포라티즘’에 대한 적극적인 修正行動으로 보고, 펨펠과 쓰네카와의 일본에 대한 성격규정을 수정할 필요가 있다고 주장하였다. 이나가미는 대신에 ‘완만한 네오코포라티즘의 생성’이라는 규정을 내세우고 있다. 그는 일본 노조의 적극적 움직임을 높게 평가하면서도 조직율의 구조적 저하경향, 노사협의교섭의 하방분산성, 산업별 이해관계에 대한 전국중앙의 취약한 조정력, 신자유주의 정책사상의 부분적 공존이라는 상황을 들어 ‘완만한 네오코포라티즘’이라는 성격이 쉽게 불식되지 않을 것으로 보고 있다.(稻上 1989 : 73~5)

‘노동의 코포라티즘화’에 주목하는 논자들은 대개 일본 노조의 정책참가를 위한 새로운 움직임을 높이 평가하고 있다. 그러나 노조가 수정행동을 통해 과연 얼마나 정책결정에 영향력을 행사하고 있으며 정책참가에 성공하고 있는가 하는 점에 대해서는 네오 코포라티즘을 주장하는 논자조차도 아직 회의적인 경우가 적지 않다. 문제는 적극적인 정책참가를 내세우고 있지만, 그것이 아직 정책청원 수준이나 심의회 참가를 통한 협의수준에 머물고 있기 때문이다. 앞서 보았듯이, 일본 노조는 비교적 다양한 루트를 통해 정책참가를 시도하고 있지만, 그것은 대개 청원이나 협의수준을 넘어서지 못하며 정책결정과정이나 실행기구에 대한 참여는 이루어지지 못하고 있다. 렌고가 여러 부분에 참여하고 있는 각종 심의회의 경우, 그것은 국가행정조직법(8조)에 의해 개별 정부기관의 자문기관으로 규정되어 있으며 그 영향력은 구조적으로 제약되어 있다. 심의회는 정책결정에 대한 참

여기구가 아니라 ‘포괄적 통합’을 통해 정책에 대한 노동층의 동의를 확보하기 위한 ‘동의창출기구’라고 할 수 있다.

심의회 중에서도 그나마 노동현안과 밀접한 관련이 있는 부분에 대해서는 노동층의 참여가 어느 정도 활성화되어 있으며 구성면에서도 전체의 1/3 정도를 할애 받고 있으나, 다른 정책심의회에 대해서는 다분히 형식적인 참가에 머무르고 있다.<sup>31)</sup> 렌고 역시 심의회의 역할과 운영방식에 문제를 느끼고 있으며, “심의회의 존재방식, 심의회의원의 선출방법, 충분한 정보공개 등 심의회의 개혁을 강하게 요구”(렌고의 ‘1998~99년도 정책·제도요구와 제언’)하고 있다.

그렇다면 왜 일본 노조운동은 정책참가를 강조해 왔음에도 불구하고 실질적인 측면에서 정책참가를 이루어내지 못하고 있는 것일까? 노조운동과 일본정치 상황을 둘러싼 여러 내외적 요인들을 지적할 수 있겠지만, 정책참가를 추진하고 있는 일본 노조운동의 내부적인 문제점을 중심으로 본다면, 한마디로 정책참가가 노동자 대중운동과 결합되지 못한 채 상층 중심의 교섭에만 의존하고 있기 때문이다. “정책실현을 위해서는 대중운동이 매우 중요”하며 “정책제도투쟁의 힘을 높이기 위해서는 ‘대중운동화’하는 것이 필요”함에도 불구하고 일본 노조운동은 정책참가와 대중운동을 결합시키지 못했다.

정책참가를 내세웠던 노조운동 관계자들 역시 정책참가를 실현하기 위해서 힘과 운동이 필요하다는 점은 인식하고 있었다. 예컨대 렌고는 ‘힘과 정책’이라는 기치 아래 노동자의 힘에 기초한 정책참가를 내세웠다. 그러나 냉엄하게 평가할 때, 그것은 단지 수사학적 표현 이상을 넘어서지 못했다. 힘과 행동은 보이지 않았고, 그것을 위한 노력도 찾아보기 힘들었다. ‘노조의 기업주의화’라는 흐름 속에서 대중행동과 투쟁은 점점 낮선 것이 되었고, 정책참가는 상층교섭에 한정된 것으로 변질되어 버렸다. 노동자의 힘과 행동, 대중운동이 사라진 가운데 노조의 정책참가 주장은 위력적인 정책참가로 연결될 수 없었다.

---

31) 1986년 시점에서 노동층이 참가하고 있는 심의회는 전체 213 기관의 26.3%인 56개 기관이었고, 노동층 위원의 39.8%는 노동성과 관련된 심의회에 집중되어 있었다. 노사가 동수로 대등하게 참여하고 있는 심의회는 노동성 14개 기관 가운데 10개 기관이었다. 일본 노사관계에서 심의회가 차지하는 역할과 기능에 대해서는 이종구(1997: 379~82) 참조.

### 3. 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 관여정도

일본에서 고용정책의 결정이나 고용보험의 관리·운영은 정부가 단독으로 관장하고 있으며 노조의 참여는 심의회를 통해 관련정보를 제공받고 부분적인 의견을 개진하는데 머물고 있다.

노동성 관련 심의회 중 고용문제와 관련된 중요 심의회들의 기능과 구성을 살펴보면 다음과 같다.<sup>32)</sup>

- 고용심의회 : 고용구조, 고용 및 실업상태에 관한 사항, 고용상태 개선을 위한 시책과 관련된 사항, 실업대책에 관한 사항, 실업에 대한 중요한 사항에 대해 조사·심의를 함. 내각총리대신, 노동대신 또는 관계 각 대신의 자문에 대해 답신을 하거나 필요에 따라 의견을 개진·보고함. 노동계, 경영계, 학자, 저널리스트, 변호사, 지사 등 21명으로 구성되어 있으며 노동계에서는 5명이 참가하고 있음.
- 중앙노동기준심의회 : 노동기준, 노동시간 단축, 임금지불확보, 노동안전위생, 노동자과건, 작업환경측정 등 노동조건 기준과 관련된 법안 및 중요사항을 심의하고 필요에 따라 관계장관에게 의견을 건의함. 하부에 노동시간部會, 취업규칙부회, 노동재해방지부회 등을 두고 있음. 노동자, 사용자, 공익대표가 각각 7명씩 참가하고 있음.
- 중앙직업안정심의회 : 공공직업안정소의 업무, 직업안정법의 시행과 관련된 중요사항 등을 심의하고 필요가 있다고 인정되면 업무에 관한 사항에 대해서 관계행정청에 보고를 요구할 수 있음. 하부에 고용보험부회, 고용안정사업부회 등을 두고 있음. 노동자, 사용자, 공익대표가 각각 7명씩 참가하고 있음.
- 중앙직업능력개발심의회 : 노동대신의 자문에 따라 직업능력개발기본계획

32) 이하의 내용은 <http://www.mol.go.jp> 참조.

및 직업능력개발에 관한 중요사항을 조사·심의하며 필요에 따라 관계행정장관에게 의견을 건의함. 하부에 직업훈련기준부회를 두고 있으며 관련연구경험자 8명과 노사대표가 각기 6명씩 참가하고 있음.

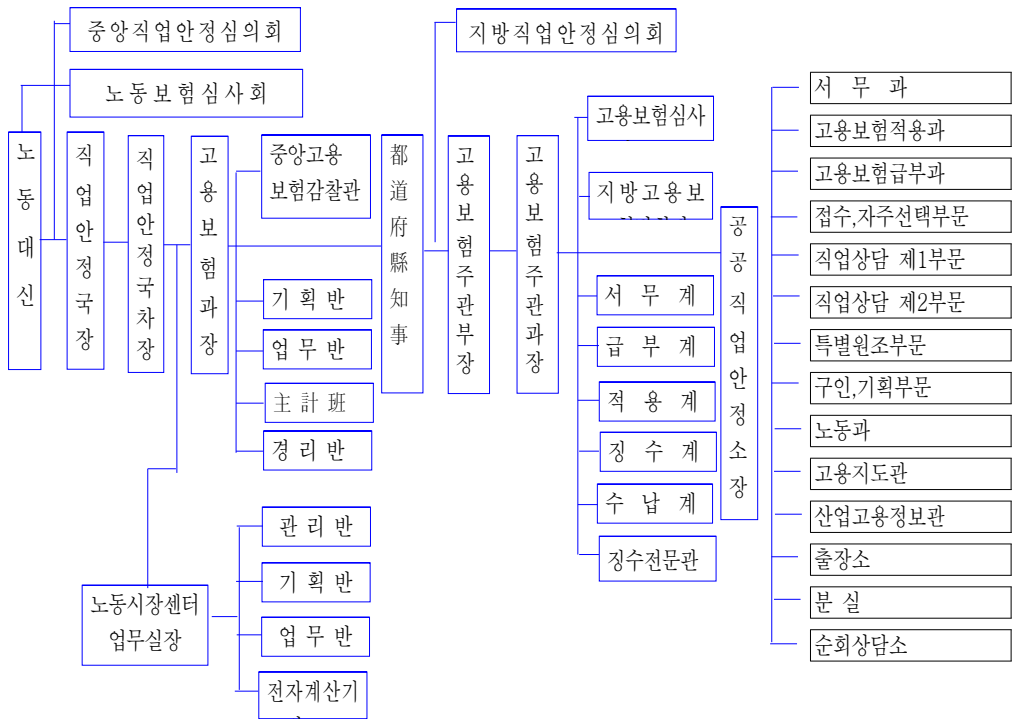
심의회는 大臣官房에 있는 고용심의회와 같이 중앙에만 있는 것도 있으나, 대개의 경우는 노동성 본성에 있는 중앙심의회와는 별도로 각 지방자치체(都道府縣)에 다시 지방심의회를 두고 있다.(예 : 지방직업안정심의회, 지방직업능력개발심의회) 지방심의회의 경우도 그 기능이나 구성방식은 대개 중앙과 동일하다.

일본에서 고용보험사업은 정부(노동성)가 관장하고 있다.<sup>33)</sup> 노동성 조직 중에서 직업안정국, 직업능력개발국 및 노동국 내의 근로자복지부가 고용보험사업의 추진과 관련된 업무를 담당하고 있다.

직업안정국 고용보험과는 고용보험사업에 대한 기본정책의 수립 및 조정, 고용보험 특별회계의 관리, 고용보험 적용사업장 및 근로자 관리와 실업급여 및 고용안정사업의 시행에 대하여 都道府縣에 대한 감독을 맡고 있다. 지방행정기관인 각 都道府縣에는 고용보험과와 직업안정과를 설치하여 관할구역 내의 공공직업안정소에 대한 업무지도, 공공직업안정소 상호간의 연락 및 업무조정, 고용보험료의 징수 및 예산경리 등에 대한 사무를 처리하도록 하고 있다. 공공직업안정소는 고용보험 적용대상 사업장 및 피보험자의 관리, 실업급여 신청의 접수·심사 및 급여의 지급, 고용안정사업·능력개발사업·고용복지사업 등 소위 3사업과 관련한 각종 장려금·조성금의 지급결정, 취업알선 및 직업훈련 소개 등 고용보험사업의 구체적인 집행업무를 담당하고 있다. 즉 일본에서 고용보험사업은 중앙행정기관인 노동성에서 기본정책을 수립하면 구체적인 사업집행은 중간조직인 지방자치단체(都道府縣)를 경유하여 최일선기관인 공공직업안정소를 통해 추진하고 있는 것이다.( [그림 1] 참조)

---

33) 고용보험사업과 관련된 이하의 내용은 유길상(1992; 1994)에 의존하고 있다.



출처 : 유길상(1992 : 238)

[그림 1] 일본의 고용보험행정기구

고용보험사업 중 직업훈련에 관련된 기본정책은 노동성 직업능력개발국에서 담당하고 훈련실시는 고용촉진사업단 및 都道府縣 훈련기관에서 맡고 있다. 고용보험사업의 일환인 중소기업 노동자를 위한 고용복지사업의 기본정책은 노동성 근로복지부에서 담당하고 근로복지시설의 설치·운영은 고용촉진사업단과 都道府縣 및 市町村 등을 통해 하고 있다. 그러나 능력개발사업과 고용복지사업에 관련한 각종 장려금 및 급부금의 지급과 관련된 업무는 공공직업안정소에서 담당하고 있다.

고용보험사업의 운영의 공정을 기하고 사업운영에 관한 중요사항에 대하여 조사·심의하기 위하여 중앙 및 都道府縣에 직업안정심의회가 설치되어 있다. 중앙

직업안정심의회는 노동대신의 자문기관으로서 노동자, 사용자, 공익대표가 각각 7명씩 참가하고 있으며 고용보험에 관한 전문적인 조사연구를 위해 중앙직업안정심의회 내에 고용보험부회가 있다.

지금까지 보았듯이, 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 관여정도는 심의회 참가수준에 머물고 있다. 그리고 이들 심의회는 노조가 참여하는 다른 정부부처 내의 통상적인 심의회에 비해 구성면에서 보다 균등하게 배분되어 있고 노조의 견해가 상대적으로 비중있게 다루어진다는 측면이 있긴 하지만,<sup>34)</sup> 근본적으로 앞서 서술했던 심의회와 한계 즉 심의회가 정책결정에 대한 ‘참여기구’라기보다는 노동측의 동의를 확보하기 위한 ‘동의창출기구’에 가깝다는 성격을 탈각하고 있는 것은 아니다.

#### 4. 요약 및 결론

지금까지 일본 노조운동과 정책참가, 노조의 정책참가방식과 수준, 고용정책과 고용보험에 대한 노조의 관여 정도에 대해 살펴보았다.

일본 노조운동은 1970년대 후반부터 정책제도요구의 중요성을 적극적으로 제기하며 정책참가를 위해 노력해 왔다. 노동전선통일운동의 성과로 만들어진 렌고 역시 정책참가를 핵심적인 목표로 설정하고 있다. 그러나 객관적으로 평가해 볼 때, 일본 노조운동의 정책참가의 수준이나 성과는 만족스럽지 못한 상태다. 노조의 참여정도는 청원이나 협의수준에 머물러 있으며 정책결정과정이나 실행기구에 대한 참여는 이루어지지 못하고 있다. 렌고가 참여하고 있는 각종 심의회 역시 정책결정에 대한 진정한 참여기구라기 보다는 정책에 대한 노동측의 동의를 확보하기 위한 ‘동의창출기구’에 가깝다. 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의

---

34) 連合總研의 井上定彦 부소장은 필자와의 인터뷰(1998.7.23)에서 “정부 내의 다른 심의회에 대한 참가는 형식적으로 이루어지고 있다. 그러나 고용과 직접적으로 관련된 문제를 다루는 심의회에서는 노동계의 발언이 비교적 무겁게 받아들여지고 있다”고 말했다.



관여 정도도 심의회 참가수준에 머물고 있다. 고용정책과 고용보험제도에 대한 심의회는 노조가 참여하는 다른 정부부처 내의 통상적인 심의회에 비해 구성면에서 보다 균등하게 배분되어 있고 노조의 견해가 상대적으로 비중있게 다루어진다는 측면이 있긴 하지만 심의회가 갖고 있는 한계를 벗어나고 있지는 못하다. 이처럼 일본 노조운동이 정책참가를 강조해 왔음에도 불구하고 실질적인 측면에서 정책참가를 이루어내지 못한 것은 무엇보다 정책참가가 노동자 대중운동과 결합되지 못한 채 상층 중심의 교섭에만 의존해 왔기 때문이다. “정책실현을 위해서는 대중운동이 매우 중요”하며 “정책제도투쟁의 힘을 높이기 위해서는 ‘대중운동화’하는 것이 필요”함에도 불구하고 일본 노조운동은 정책참가와 대중운동을 결합시키지 못했다. 노동자의 힘과 행동, 대중운동이 사라진 가운데 노조의 정책참가 주장은 위력적인 정책참가로 연결될 수 없었다.

## < 참고 문헌 >

- 김 훈(1998), “구조조정기 일본의 노사관계와 노동조합의 대응”, 최영기, 이장원 편저, 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와 숲
- 유길상(1992), 일본의 고용보험제도연구, 한국노동연구원 고용보험연구기획단
- 유길상(1994), 주요국의 고용보험 관리운영기구, 한국노동연구원
- 이종구(1995), “일본의 노사관계와 노동자 참가”, 조우현 편저, 『세계의 노동자 경영참가』, 창작과 비평사
- 이호창(1996), 일본적 생산방식의 특징과 형성요인에 대한 연구, 연세대학교 사회학과 박사학위논문
- 稻上たけし(1989), 轉換期の労働世界, 有信堂
- 兵藤つとむ(1997), 労働の戦後史 下, 東京大學出版會
- 逢見直人(1994), “現代日本のマクロ・コーポラティズム”, 『ネオ・コーポラティズム의國際比較』, 日本労働研究機構
- 連合(1998), 1998~99年度政策·制度要求と提言
- 伊藤光利(1998), “大企業勞使連合再訪”, 『レヴァイアサン』 1998年 冬
- Pempel, T. and Tsunekawa, K.(1979), “Corporatism without Labour? The Japanese Anomaly”, in Schmitter, P. and Lehmbruch, G. eds., Trends towards Corporatist Intermediation, Sage
- <http://www.mol.go.jp>
- 連合總研, 井上定彦(이노우에 사다히코) 副소장과의 인터뷰(1998. 7. 23)

## ② 독일의 고용보험 및 노동시장정책에 노동조합의 참여 현황

엄 규 숙\*

독일의 노동조합은 노동자의 이해를 관철하는 과정에서 흔히 두 가지의 제도화된 통로를 이용하는 것으로 알려져 있다. 하나는 산별노조를 중심으로 이루어지는 단체협약이고, 다른 하나는 사업장과 기업 단위로 이루어지는 공동결정이다. 이 외에도 근 두 세기 동안 노동운동의 투쟁과정에서 사회·정치 제도의 도처에 노동자의 이해관계를 관철할 수 있는 장치들이 때로는 타협의 기제로 때로는 투쟁의 결과로 마련되어 왔다.<sup>35)</sup> 그 중 노동조합의 대표성을 통하여 사회복지제도, 특히 4대 사회보험의 관리운영에 참여하는 **자치행정기구**(Selbstverwaltung in der Sozialversicherung)와 관련된 사항은 비교적 한국에 잘 알려지지 않고 있다. 그 이유는 한국의 사회보험이 아직까지 형성과정에 있으며, 가장 긴 역사래야 산재보험의 30여 년으로 일천한 수준이고, 또한 노동운동에서도 최근에야 사회복지와 관련된 이슈들이 적극적 개입의 장으로 인식되었기 때문인 것으로 생각된다.

독일의 사회보험은 이미 100년이 남짓한 역사를 자랑하고 있으며, 그 형성과정에서부터 사용자와 노동자가 재원을 절반씩 부담한다는 사실에 기초하여 각 집단의 대표들에 의해 자치적으로 운영되는 관리운영방식이 정착되어왔다. 사회보험의 자치행정기구는 사회보험선거(Sozialversicherungswahl)를 통해 선출된 각 이해집단의 대표자로 구성된다. 실제로 사회보험선거가 실시되는 경우는 개별 사회보험관리조직마다 추천된 대표자가 일치하지 않을 경우에 한하여 우편선거를 실시하고 그렇지 않을 경우에는 사용자 및 노동자 단체에 의해 추천된 대표자가 당선된 것으로 하는 평화선거(Friedenswahl) 원칙을 적용한다.<sup>36)</sup> (단 고용보험은

\* 한국노총 중앙연구원 연구위원

35) Wolfgang Lecher, Reinhard Naumann, 1991, 145~150쪽 불 것

36) Bundesministerium für Arbeits- und Sozialordnung, 1995, 683~695쪽

노동시장정책 및 경제구조정책과의 연관성이 큰 분야이기 때문에 노사정 동수의 대표자로 구성된 자치행정기구에 의해 운영되며, 사회보험선거가 아니라 관련단체의 추천에 의해 대표자가 선정된다.) 자치행정의 원칙은 사회보험 뿐만 아니라 사회 및 노동법원, 공영방송의 방송위원회에 까지 적용되고 있다. 이러한 참여의 창구를 통해 노동자의 이해를 좁은 범위의 노사관계에서 뿐만 아니라 사회제도의 각 분야에서 대변하고, 그 정치적 의도에 대한 이해와 합의를 얻어내는 가능성을 제공하며, 노동자의 이해에 상반되는 정책의 시행에 제동을 걸 수 있는 제도적 장치가 존재하는 것이다.(Lecher, Naumann, 1991, 150)

아래에서는 고용보험 및 노동시장정책 분야에서 과연 이러한 자치행정의 원칙이 어떻게 형성되고 현재 어떤 형태로 운영되고 있는 지 살펴보고, 노동조합의 적극적 참여에 의해 형성된 고용보험과 노동시장정책의 특성에 대해 서술하겠다.

## 1. 고용보험 및 노동시장정책에 노동조합 참여의 역사적 배경

### 가. 초기의 실업대책 및 노동시장정책

19세기 말부터 산업화가 급진전되면서 실업과 노동자의 빈곤화 문제가 전통사회에서는 존재하지 않았던 새로운 사회문제로 등장한다. 산업화를 동반하는 도시화는 전통사회에서 지역적 또는 가족적 연결망에 의해 질병, 사고, 노령 생활 무능력 등에 대한 보호를 행해왔던 반면 개별적 노동력의 상품화를 통해 생계를 해결해야하는 자본주의적 노사관계의 정착은 일자리의 상실 내지 부재를 통해 노동자가 단기적 혹은 장기적으로 노동력 상품으로서 기능할 수 없는 경우, 노동자와 그 가족에 대한 즉각적 생계의 위협을 의미했기 때문이다. 초기 산업화과정에서의 열악한 노동환경과 권리 및 노동자의 궁핍화는 독일이 후발 산업화에 박차를 가하면서 노동자의 집단적 분노로 표출되고 노동자의 조직화와 사회주의적 노동운동의 심화는 정권의 위협요소로 인식되기에 이른다.

이에 비스마르크는 노동운동의 혁명적 역량을 약화시키면서 체제에 순응적인

산업역군을 키워내기 위하여 산업노동자의 보호를 위한 위로부터의 개혁의 피하게 된다. “단빵과 채찍 전략(Zuckerbrot und Peitsche Strategie)”으로 일컬어지는 그의 정치적 전략은 한편으로는 핵심적 노동자층의 체제 순응적 인선티브로서 사회보장제도를 확충하고, 다른 한편으로는 사회주의자를 적극적으로 탄압하여 노동자와 사회주의 사이의 연계를 끊어버리려는 것이었다. 따라서 당시 경제적으로 훨씬 발전된 영국이나 프랑스보다도 앞서 독일에서 산재, 노령, 연금보험이 이미 19세기 말엽에 도입되었으며, 사회보험의 도입 초기에서부터 관리 및 운영에 대한 노사의 참여가 제도화되었다. 즉 보험료를 부담하는 양 집단의 대표가 보험의 관리와 운영이 합목적적으로 이루어지는지 감시하고, 책임질 수 있는 기제로 자치행정이라는 형식을 취한 것이다.

자치행정의 시초는 1881년 독일 사회복지법의 마그나 카르타라 일컬어지는 “황제칙서” 이후 사회보험이 처음 광산조합 분야에 도입된 때까지 거슬러 올라간다. 이 당시 광산조합의 운영을 관리하는 조합이사회를 사용자대표 1/2과 광산노동자중 연장자 1/2로 구성한 것이 사회보험에서 자치행정의 원초적 형태이다.(Frerich, Frey, 1996a, 95~96) 사회보험 자치행정기구의 구성은 원칙적으로 보험료를 부담하는 비율에 의해 결정되었다.

핵심 산업노동자를 중심으로 사회보험 혜택이 도입·확장되었기 때문에 실업자에 대한 보호장치의 도입은 완강히 거부되었고, 노동조합이나 지역단위로 해당하는 지역이나 직종의 실업자를 보호하기 위한 자생적 보호장치들이 산발적으로 출현하였다. 그 시초적 형태는 19세기 말 1차 산업, 광산업 등을 중심으로 계절적 실업에 대한 부분적 보호장치들이 생겨나기 시작한 것이다. 당시 노동시장이 체계화되지 않고 분절하여 존재하고, 임금노동자의 수가 급증하면서 마찰적 실업이 급증하였다. 산업의 지역적 편중으로 인하여 노동력의 대규모 이동에도 불구하고 노동력 수급의 불균형 현상도 심각하였다. 이에 대도시를 중심으로 직종별, 지역별 실업자 보호장치들이 생겨나기 시작하지만 그 보호의 내용이나, 혜택의 수준과 적용범위는 한정적이었다.

1차 대전 이전 실업보험의 원시적 형태는 노동자의 자구노력에서 찾아진다. 쟁의시의 생계보조금의 형태에서 출발하여 실직한 동료의 임금손실을 일정 기간

보상해주는 제도들을 마련하기 시작한 것이다. 1879년 “인쇄업자 협회”에서 처음으로 이러한 시도가 있었으며, 그 내용은 협회의 재원으로 제한된 기간 동안 실직한 회원에게 일정 금액을 지급하는 것이었다. 이러한 노동자의 자구노력은 한정된 재원으로 인해 지급기간이 짧고 지급수준이 낮았으며, 회원 자격을 엄격히 하여 계절 실업자가 제외되는 등 제도적 한계를 지닌 것이었다. 1914년 당시 실업보험을 제공하는 노동조합은 전체 47개 협회 중 40 곳으로 증가한다.(Frerich, Frey, 1996a, 149~152)

노동조합과 마찬가지로 지역공동체도 실업자의 재취업과 생계보호에 관심을 갖고 있었다. 이는 실업 이후 빈곤층의 구호가 지역공동체의 책임 소관이 되었기 때문이며, 보다 효과적인 실업구제대책을 위해 노동조합에서 시행하고 있는 실업보험금에 지역공동체가 보조금을 지급하는 소위 “겐트제도”가 1900년 이후 지역별로 시행된다. 이러한 혜택은 노동조합에 조직된 노동자뿐만 아니라 필요에 따라서는 비 조직노동자에게도 지급되었으나 보편적인 제도로까지 확장되지는 않았다. 이 외에도 “동절기 실업금고”, “거주지역지원법”에 따른 초기적 공적부조의 도입 등을 통해 산업화 초기 단계의 임금노동자 빈곤화 현상에 대한 방어책을 지역 차원에서 시도하지만 이들은 지역적으로 분산되고, 지급의 내용도 빈약한 수준에 머물렀다.(Frerich, Frey, 1996a, 153~154)

또한 1차 대전 이전까지 노동시장을 보다 효율적으로 조직하고 사회적 보호장치가 필요하다는 인식은 있었으나 산발적인 제도들은 마련되었을지언정 전사회적인 제도로 정착되지 않았다. 이는 1차 대전 이전까지 국가가 실업이나 노동시장의 조절 문제에 대한 책임을 전혀 인정하지 않았기 때문이다. 또한 비스마르크에 의해 도입된 사회보험의 체계를 실업에 대해서도 적용할 수 있는지 여부에 관한 사회적 이견이 존재하였다.

따라서 실업자의 재취업을 지원하는 제도들은 원시적인 직업소개소의 형태로 지역공동체, 노동조합, 장인조합, 사용자들의 주관으로 부분적으로 도입되었다. 이들 단체들은 직업소개의 주도권을 잡기 위해 노력을 경주하였다. 1900년대 초반에 생겨난 직업소개소는 지역공동체에 의해 주관된 기관들이 전체의 1/3 이상으로 가장 많았고, 사업주들도 사민당의 노동조합 조직화에 대한 견제책으로 적

극적으로 직업소개소를 활용하였다. 특히 건설업, 탄광업, 금속산업 및 조선업 분야에서 대규모사업장에 노조조직화를 견제하기 위한 사업주의 직업소개소 활용이 빈번하였으며, 이에 따라 노동자들은 이러한 조직을 “견책사무소(Massregelungs-büro)”로 인식하게 되었다. 이에 대한 노동조합의 대응조직은 재원이 빈약하여 상대적으로 약세였으며, 이를 만회하기 위해 지역공동체의 직업소개소와 협력을 추구하는 경우가 많았다.(Frerich, Frey, 윗글)

효율적인 노동력의 수급에 보다 역점을 두면서 체계적으로 직업소개나 실업자 보호가 이루어지는 것은 1차 대전이 발발하고 나서였다. 이는 전쟁과 더불어 한편으로는 노동조합이 반전의 논리를 포기하고 “방어전”이라는 이데올로기적 구호를 수용, 군주정권과 자본가에 대한 전투적 투쟁을 포기하고 정부의 호전성을 지지하면서 조직의 합법화를 추구하였다는 사실과, 다른 한편으로는 전시경제 체제 아래서 인력의 수급이 평시와는 다른 구조를 요구하였다는 사실을 배경으로 이해되어야 한다.

우선 1차 대전의 발발과 동시에 실업률이 1914년 7월 2.8%에서 8월에는 22.4%까지 급상승한다. 전시경제체제로의 전환과정에서 발생한 실업의 급증은 특히 고용안정사업의 인프라가 제대로 구축되지 않은 상황에서 심각한 사회적 아노미 현상을 초래하였다. 이에 제국정부는 산발적으로 업무를 수행해온 고용안정조직들 사이의 연계성을 강화하기 위해 제국 중앙 직업소개소를 설립하기에 이른다.(Frerich, Frey, 1996a, 167) 이 과정에서 노동조합은 지역, 주, 중앙정부의 체계적 직업소개소의 설립과 고용안정조직에의 노조의 참여를 요구하였으나 이를 관철하지 못하였다.

대전초기의 대량실업은 전쟁의 진행과 더불어 전 산업에 걸친 노동력의 부족으로 급전하였다. 이 상황에서 노동조합은 임금인상, 그 때까지 제한되었던 단결권, 공동결정권들을 확보할 수 있는 협상의 공간을 얻고, 정부와 기업은 노동력의 수급을 원활하게 하기 위해 전지노동력과 군복무 충원 체제를 가동시키는 한편 여성노동력의 활용을 증가시키게 된다. 특히 1916년 협회법의 규제가 풀리면서 노동조합은 노동자의 합법적 대표단체로 인정을 받게되고 오늘날 사업장평의회(전신체인 생산직 및 사무직 노동자위원회 (50인 이상 사업장에 인정됨)에 대표를

추천할 권한과 중재재판소의 배석권을 확보한다.(Frerich, Frey, 1996a, 167~168)

1차 대전 종료 이후 무장해제와 동시에 노동시장을 재정립할 필요가 생겨난다. 특히 군복무에서 귀향하는 퇴역군인들을 모두 노동시장에서 소화할 수 없었기 때문에 1918년 “실업자부조령(Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918)”이 도입된다. 그 내용은 군복무 이후 실업자에게 1주일의 대기기간 이후에 최장 26주까지 실업부조금을 지급하는 것이었다. 이 프로그램은 기초적인 실업부조 외에도 휴업부조, 지역단위의 실업대책사업을 포함하고 있었다는 점에서 원시적인 노동시장정책의 정책도구의 형태를 도입한 것으로 평가된다. 시행에 필요한 재원은 3/6은 중앙정부, 2/6은 주정부, 1/6은 지역공동체에서 부담하도록 하였으며, 시행기간은 1년 단위의 한시적인 사업으로 설정되었었다. 그러나 전쟁이후 6~700만에 이르는 피난민과 국외 추방민 유입으로 인한 잉여인력 추가와 이 시기의 경제구조 합리화정책 추진으로 인해 발생한 구조적 실업의 급증으로 당초 한시적으로 계획되었던 위의 실업대책 사업을 매년 추가적으로 연장하여 실시할 수밖에 없었다.

실업대책사업의 부족한 재원을 주정부나 지역공동체로 전가하는 것이 한계에 도달하자 1923년의 “실업자부조령”은 사용자와 노동자에게 부담금을 부과하여 사회보험의 기초적인 형태가 실업대책 및 고용안정사업에 도입되는 근거를 마련한다. 이에 앞서 1920년 고용안정사업의 체계화를 위하여 제국직업소개소를 설립하고, 부분적으로 공공 직업상담 및 견습생 알선 사업도 정착되었다.

제국직업소개소는 정부의 노동부 산하의 독립관청으로 설립되지만, 22개의 주 직업소개청과 869개의 지역 직업소개소는 사용자와 노동자 대표의 위원회를 구성하고 지방관료가 총책임을 맡는 자치행정의 형식으로 운영되었다. 자치행정에 노사 참여의 근거는 실업대책의 재원이 되는 보험금을 납입하면서 제공한다는 데에서 찾아졌으며, 이를 기초로 실업급여를 지급하고 공공직업소개소 운영비용의 일부를 충당하였다. 이 당시의 실업보험의 도입은 일부 임금노동자에게만 한정적으로 적용되는 선택적인 보험의 형식을 취하고 민간차원의 영리위주의 직업소개소나 사무직 노동자 직업소개소, 자선 직업소개소 등이 “제국직업소개소”의 총괄적 관리에서 제외되었을 뿐만 아니라, 직업상담, 견습생 알선 등의 업무도



별도로 존재하는 형태로 총괄적 체계의 정착이라는 측면에서는 미흡한 수준이었다.(Frerich, Frey, 1996a, 196~199)

이러한 제도의 좁은 적용범위와 각 사업 사이의 연계성의 부족을 극복하고 1920년대 중반이후의 지속적인 실업문제를 해결하기 위해 드디어 1927년 “직업소개 및 실업보험법(Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)”이 도입된다. 이를 통해 이전까지 제도적으로 분리되어 있던 실업보험 내지 부조와 직업소개, 알선을 하나의 연관된 사업으로 통일하고, 그 관리운영의 원칙이 노사정의 자치행정으로 정립되었다. 이 법 시행을 계기로 당시 민간, 지방자치, 주 및 중앙정부, 노사 단체 등이 독립적으로 운영해오던 노동행정조직(Arbeitsverwaltung)의 관리주체를 여타 사회보험과 마찬가지로 노동자와 사용자의 자치행정에 기초를 두는 형식으로 전환하게 된다. 단 노동시장정책 및 실업으로 야기되는 빈곤문제의 해결이라는 사회정책적 과제를 동시에 수행해야 하기 때문에 다른 사회보험이 노사 대표자 동수의 참여를 통해 관리·운영되는 반면, 실업보험 및 고용안정사업에는 정부 및 공공단체 대표가 제도운영에 영향을 미칠 수 있는 기제가 제도의 수립 초기부터 마련되었다.(Manfred G. Schmidt, 1998, 51)

당시의 직업소개 및 실업보험법에 따른 “제국고용청(Reichsanstalt für Arbeit)”의 업무영역에 오늘날과 같은 적극적 노동시장정책의 수준에는 못 미치더라도 이미 직업상담 및 알선, 실업보험의 주된 골격은 이 당시에 갖추어진 것이 오늘날까지 수정과 개선을 거듭하게 된다. 그러나 1929년과 1932년 사이의 심각한 경제위기를 제도도입과 거의 동시에 맞이하여 급증하는 실업자에게 생계안정을 제공하지 못하여 결국 바이마르 공화국은 “실업문제”에 대한 정책적 대안의 부재로 몰락하고 나찌정권이 등장하게 된다. 제3제국 아래서 실업보험과 노동시장정책은 민주적 원칙을 사상하여 전시경제에 동원을 위주로 운영되었고, 이 때문에 자치행정을 통한 관리운영기구에 노동조합의 참여도 무효화되었다.

## 나. 2차 대전 이후

2차 대전후 독일 연방공화국이 수립되면서 다시 직업소개 및 실업보험법이 실효화된다. 1952년 “연방직업소개 및 실업보험청(Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)”이 설립되면서, 제3제국과 연합군의 지배시 주단위로 갈라져 있던 노동행정을 통일하고 단일한 법규정에 의거하도록 하는 계기가 된다. 이 법은 1969년 “노동촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)”으로 전면 개정될 때까지 유지된다.<sup>37)</sup> 당시 독일이 고도성장을 계속하고 있었기 때문에 구법을 부분적으로 수정·보완하면서도 실업문제를 해결하는 데에 별다른 문제가 없었기 때문이다.

그러나 1966/67년의 경기 후퇴로 실업이 급증하면서 실업보험이 단순히 발생한 실업자에 대해 소극적으로 생활안정의 가능성을 제공하는 것을 넘어서 기술 변화로 인한 노동시장의 구조변화에 노동자들이 역동적으로 적응할 수 있도록 하는 실업 예방 기능이 노동행정에 추가되어야 한다는 인식이 점차 팽배하게 된다. 이러한 맥락에서 1966년 사민당은 노동시장 및 직업연구의 확대를 통해 경제 및 기술발전에 노동시장의 적응력을 높이고, 현대적 요구에 맞는 직업교육을 실시하며, 노동자의 취업 중 직업재훈련을 강화하고, 경영합리화에 따른 실업 및 비정규직 증가를 방지하려는 취지의 “노동시장적응법(Arbeitsmarkt Anpassungsgesetz)”안을 의회에 제출한다. 이에 맞서 여당인 기민당/기사당과 자민당은 “직업교육법(Berufsbildungsgesetz)”안을 제출하고, 이후 기민당과 사민당의 대연정 정부가 성립되면서 1969년 6월 25일 “노동촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)”<sup>38)</sup>과 직업교육법이 연방의회를 통과하여 시행되게 된다.(Frerich, Frey, 1996b, 87)

노동촉진법의 핵심적 내용은 60년대 경제정책의 요구에 부응하면서도 여타 분

---

37) 또한 1951년 다시 “자치행정법(Selbstverwaltungsgesetz)”이 실시되면서 이전과 마찬가지로 사회보험 관리운영에 노사대표의 참여가 보장된다. 1977년 자치행정법이 사회법전4권으로 정리되어 완결되면서 노동촉진법을 제외한 사회보험 분야에 공공의 자치행정원칙으로 정착되었다.

38) 이 법은 100여회의 개정을 거치면서 지속되다가 1998년 사회법전 3권으로 재편되었다.

야의 안정과 동시에 높은 수준의 고용을 의도하는 것이었다. 67년 이미 입법된 “경제안정 및 성장 촉진법(Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft)”이 높은 고용수준의 유지를 경제정책의 목표로 설정하였는바 노동촉진법은 이 목표 달성을 위한 고용 및 실업정책 분야의 구체적인 수단들을 규정하는 것이었다.

이를 위해 연방 직업소개 및 실업보험청을 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit)으로 개칭하고, 전반적 노동촉진의 업무를 관장하도록 하였다. 연방고용청의 주된 과제는 더 이상 실업으로 발생하는 공핍의 축소 내지 해결이 아니라, 실업의 방지로 규정되었다. 곧 단순히 보험급여의 수급업무의 차원을 떠나서 연방 정부의 고용 및 노동시장정책의 핵심적 사안을 관장하게 된 것이다.(Frerich, Frey, 1996b, 87~88)

이로서 노동조합은 연방고용청의 자치행정기구를 통해 실업보험의 관리운영 뿐만 아니라 적극적 노동시장정책의 결정 및 운영에 관한 영향력을 확보하게 된다. 단 법제정의 권한은 연방의회에 있고 또한 법 시행의 책임은 궁극적으로 연방노동사회부에 있으므로, 자치행정기구를 통한 노사당사자의 참여와 영향력의 범위는 법이 정하는 범위 안에서 허락되는 것이다.

아래에서는 우선 고용보험 및 노동시장정책의 업무를 총괄하는 연방고용청의 자치행정기구의 구성 및 근거에 대해 살펴보고, 다음으로 연방고용청의 구성에 대해 간략히 서술한 후 이를 통해 수행되는 고용보험 및 노동시장정책의 특성에 관해 평가하겠다.

## 2. 고용보험 및 노동시장정책에 노동조합의 참여

### 가. 연방고용청의 자치행정에 관한 법제도적 근거

고용보험 및 노동시장정책을 총괄하는 연방고용청의 업무는 사회법전 3권에 의해 규정된다. 1998년 1월 1일부로 사회법전 3권이 발효되며 이는 1969년의 노

동축진법을 대체하는 노동축진에 대한 연방법이다. 다른 사회보험들 - 연금, 의료, 산재보험 - 이 사회법전 4권에 의거하여 자치행정기구를 구성하는 데 반하여<sup>39)</sup> 자치행정기구로서 연방고용청의 구성 및 편제는 1997년까지는 노동축진법에 의해 1998년부터는 사회법전 3권의 규정을 받는다. 그 이유는 다른 사회보험과는 달리 연방고용청과 노동행정조직은 앞서도 언급한 바와 같이 거시 경제정책과 다른 사회정책과의 연계효과가 크기 때문에 정부와 공공단체의 대표가 노사대표와 동수로 참여하기 때문이다.

#### 나. 연방고용청에서 자치행정의 수행기구와 방식<sup>40)</sup>

노동시장정책과 고용보험 업무를 총괄하는 연방고용청은 자치적으로 운영되는 (독립) 공공법인체이다. 연방고용청의 자치행정기구에는 노동자, 사용자 및 공공법인체(연방, 지방자치단체)의 대표들이 1/3씩 동수로 참여하여 구성된다. 연방고용청의 자치행정기구는 크게 연방차원, 연방주차원, 지역차원으로 나누어 볼 수 있다. 연방고용청의 **행정평의회**(Verwaltungsrat) 및 **이사회**(Vorstand) 그리고 지방노동청과 지방노동관서의 **행정위원회**(Verwaltungsausschüsse)가 바로 그 제도적 내용이다. 아래에서는 이러한 자치행정기구들이 어떤 경로를 거쳐 형성되고, 어떤 범위에서 권한을 행사하며, 구체적으로 고용보험이 노동시장정책에 어떻게 영향을 미치는 지 살펴보겠다.

39) 각 자치행정 기구의 대표자는 6년에 한번씩 치루어지는 사회보험관리운영조직의 선거 (Sozialversicherungswahl)에 의해 선출된다. 사회보험의 자치행정기구 구성에 대해서는 <표 1> 독일 사회보험의 조직구조, 자치행정기구 및 관장업무 참조. 이는 형식적으로 각종 위원회에 각급단체의 장을 대표자로 선정하는 것과는 달리 민주적 대표성 확보를 위한 선거라는 제도적 관문을 설정한 것이다.

40) 아래의 내용은 Michael Kittner, Otto Ernst Krasney가 편찬한 사회법전 3권의 내용과 이에 대한 Michael Kittner의 해설, 독일노총의 노동시장정책실장 Johannes Jakob씨, 연방고용청의 직업교육정책실장 Manfred Leve 박사의 고용안정제도에 관한 한-독 심포지엄 발표문 및 인터뷰 내용을 정리한 것이다.

<표 1> 독일 사회보험의 조직구성, 자치행정기구 및 관장업무

## 1) 자치행정의 제도적 범위

연방고용청은 정부의 행정기구가 아니라 공법상의 단체(Körperschaft des öffentlichen Rechts)이다. 단 인적 구성에 있어서 자치행정기구를 제외한 업무의 행정적 수행은 20% 정도의 관료와 80% 정도의 민간계약직 직원에 의해 수행된다. 자치행정기구를 통한 노·사·정의 운영 참여는 사회법전 3권이 규정하는 법적 범위 안에서 이루어진다. 이는 고용보험 및 노동시장정책의 법제도적 틀은 입법기관에 의해 주어짐을 의미한다. 특히 노동조합은 지나치게 경제정책의 주도 아래서 고용보험 및 노동시장정책에 대한 법들이 입법화되고 그 내용이 자치행정청에 의해 제어될 수 없는 것에 대해 불만을 갖고 있다.<sup>41)</sup> 그러나 자치행정기구가 연방고용청의 정책결정이나 업무내용의 구성에 미치는 영향은 다른 사회보험의 자치행정기구에 비해 매우 큰 것으로 사용자나 노동자 모두가 인정하고 있다. 그 이유는 예를 들어 연금보험이나 의료보험의 경우 사회입법에 의해 주어진 규칙에 따라 보험의 수급과 관련된 내용이 적법하게 관리 운영되는가를 통제하는 이외에 자치행정이 별다르게 제도의 운영내용에 자율권을 갖고 영향을 미칠 수 있는 여지가 없는 반면에 연방고용청의 업무 중 적극적 노동시장정책에 관련된 부분은 지역별 고용 및 실업구조에 따라 협의의 폭이 큰 것으로 노동조합과 사용자단체의 관계자들이 풀이하였다.<sup>42)</sup>

자치행정조직 임무의 규모와 자치행정의 권한은 법률, 정관 그 외 연방고용청의 구성과 관련된 법들에 의해 규정된다. 자치행정기구는 노동시장의 모든 현안들과 관련된 문제에 대해 심의하고 사회법전 3권에 의거하여 그 해결을 위한 최상의 방법을 규명한다. 이를 위해 업무의 수행에 필요한 모든 정보가 자치행정기구에 공개된다.

단 상위 연방관청 즉 연방노동사회부가 연방고용청에 전문적 감사권을 행사할 경우 자치행정기구의 기능이 일시적으로 정지될 수 있다. 또한 새로운 법 도입을

---

41) 요하네스 야콥, 1998

42) 98년 8월 DGB의 사회정책실장 Erich Standfest 박사 및 헤센지역 독일금속산업 사용자 연맹 사무총장 폴커 파스벤더 박사와의 인터뷰.

통해 연방고용청에 새로운 업무가 부과될 경우, 이와 관련된 자치행정기구의 권한이 병행하여 규정될 수 있다.

그러나 연방고용청의 자치행정기구 중 행정평의회는 연방고용청의 정관과 시행령을 제정할 수 있는 권한을 가짐으로써 자율적으로 법적 규범의 세부 사항을 규정할 수 있는 권한이 있다. 공법상의 정관은 국가가 공공법인(지방자치단체, 대학, 사회보험법인, 방송국)에게 그 자율성의 범위 안에서 적용대상이 되는 모든 성원에게 구속력이 있도록 허용한 법적 규범의 효력을 갖기 때문이다. 상위의 법질서와 정관의 차이는 후자가 국가의 법제정권을 위임받아 형성된 것이라는 점이다. 따라서 자치행정기구와 그 자율성의 한계를 넘어서지 않는 범위 안에서만 정관이 결정되어야 한다.

자치행정의 실질성은 연방노동사회부가 연방고용청에 대하여 극소수의 예외적인 경우를 제외하고는 어떠한 행정적 지시도 내릴 수 없다는 데서 확인된다. 연방노동사회부의 상급조직으로서의 권한은 연방고용청의 업무에 대한 법률적 감독 기능을 수행한다는 사실, 즉 연방고용청이 사회법전 3권의 범위 안에서 활동하는가를 감독한다는 데에 국한된다.

## 2) 자치행정기구의 구성 및 권한

### 가) 연방차원의 자치행정기구

연방차원의 자치행정기구는 연방고용청의 행정평의회와 이사회가 있다.

#### (1) 행정평의회 (Verwaltungsrat)

행정평의회는 51인으로 구성된다. 여기서 노동자의 대표는 17인이며, 독일노총은 각 산업, 지역 및 직종별 이해를 고루 반영하기 위해 금속, 공공, 화학 등 조합원 비중이 높은 산별의 순으로 대표자를 추천토록 하여 행정평의회의 위원을 구성한다.<sup>43)</sup> 98년 5월 현재 행정평의회의 노동자 대표는 독일노총의 각 지역본부

에서 7명, 독일노총에서 1명, 독일노총 산하 산별연맹에서 7명, 독일사무직노동조합에서 2명으로 구성되어있다.<sup>44)</sup> 행정평의회는 연방고용청의 정관을 정하고 사회법전 3권에 따른 시행령을 공포하는 **준입법기관**으로서의 권한이 있다.<sup>45)</sup> 예컨대

43) 현재 독일노총 산하의 산별연맹의 조합원 수에 따른 구성비는 다음 표와 같다. 독일의 노동조합은 조직원의 지속적인 하락에 -현재 약 30% - 대비하여 산별을 통합하는 작업을 추진하고 있으며, 이 때문에 94년 16개 산별이 98년 현재 12개 산별로 축소되었다. 이러한 추세는 앞으로 지속될 것으로 전망되며, 98년 독일 금속노련 위원장인 클라우스 쾰비켈은 5개의 대산별로 - 금속, 화학, 공공서비스, 민간서비스, 언론 - 노동조합 조직을 통합하여 급변하는 산업 및 고용구조에 대응하고 협상력을 높이자고 제안한 바 있다. 이러한 변동이 현실화할 경우 자치행정기구에의 대표 기능은 보다 더 조직력이 높은 산별노조에 집중될 것이다.

<표 2> 독일노총 산하의 산별연맹의 현황과 조합원 수에 따른 구성비 (1998년 7월 1일 현재)

산별연맹	비율 (%)
IG Bau (건설노련)	7.6
IG BCE (광산, 화학, 에너지 노련)	11.7
GdED (철도노련)	4.3
GEW (교원노련)	3.4
HBV (금융노련)	5.7
GHK (목재, 플라스틱 노련)	1.8
IG Medien (언론노련)	2.2
IG Metall (금속노련)	33.0
NGG (식품, 유희, 숙박 노련)	3.4
ÖTV (공공, 운송, 교통 노련)	19.1
GdP (경찰노련)	2.3
DPG (채신노련)	5.7

출처 : <http://www.dgb.de/>

44) Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsbericht 1997, Nürnberg, 1998

45) 결정된 정관 및 시행령은 연방노동사회부의 승인을 받아야 한다. 정관과 시행령은 공포되어야 하고, 특정한 일자가 선정되지 않는 한 공포된 다음 날부터 효력을 발생한다. 공포의 방법은 정관에 의해 규정된다. 연방노동사회부는 연방고용청에 새로운 시행령의 제정이나 변화된 현실에 업무를 적응시킬 것을 요구한 후 4 개월이 경과할 경우 사회법전 3권에 규정된 바의 시행령에 상당하는 법을 제정할 수 있다. 시행령은 현실변화에 맞추어 즉각적으로 변경되어야 한다. 적극적 노동촉진을 위한 자유재량사업의 경우 지방노동관서에 지역적 특성에 맞는 사업을 추진할 권한이 있다.



구체적인 사업분야에 대한 세부지침으로 고용창출방안에 있어서 수혜대상의 범위, 신청조건, 지원액, 절차 등을 시행령을 통해 결정할 수 있는 것이다. 또한 지방노동청의 지역구분과 특수 사무소의 설치를 담당한다. 이 때 지역구분은 해당되는 주의 상위관청과 협의하여 결정된다. 또한 연방고용청의 예산을 확정한다.

## (2) 이사회(Vorstand)

9인으로 구성되는 이사회는 연방고용청의 업무를 주관하는 **집행기관**으로서 연방고용청의 재판권 및 사법권의 주체이다. 이사회는 청장에게 부여되는 행정관리 수행의 지침을 제정한다. 이사회는 연방고용청의 예산을 편성하여 행정평의회에 확정을 위하여 넘겨준다. 이사회 3인의 노동자 대표는 98년 5월 현재 독일노동대표 2명과 독일사무직노동조합의 대표 1인으로 구성되어 있다.<sup>46)</sup>

이사회는 연방고용청장의 제안을 받아 지방노동청 및 지방노동관서의 청문을 거쳐 지방노동관서의 장을 임명할 권한이 있다. 단 청장이 제안하지 않은 후보를 이사회가 관료로 임명하고자 할 때에는 사전에 청장과의 청문절차를 거쳐야 한다. 이 때 이사회는 청장의 의견을 중대한 사유가 없는 한 존중하여야 한다.

이사회는 관료임명권을 청장에게 양도할 수 있다. 청장은 양도된 임명권을 고용청의 다른 하급기관에 재양도할 수 있다. 이 때 청장은 임명권이 누구에게 양도되는지 지정하여야 한다. 이사회 3인의 위원장 임무는 사용자와 노동자 대표가 1년씩 교대로 수행한다.

## 나) 주 및 지역차원의 자치행정기구

각 지방노동관서와 지방노동청에는 행정위원회(Verwaltungsausschüsse)가 존재하며 이들이 각 주단위 및 지역단위의 노동행정을 담당한다. 주단위의 노동행정을 담당하는 지방노동청 행정위원회의 인원은 정관에 의해 결정되며, 최고 27명까지 가능하다. 지역단위의 노동행정을 담당하는 지방노동관서 행정위원회의 인원은 지방노동청에 의해 결정되고 최고 21명까지 둘 수 있다. 따라서 지방노동

---

46) 윗글

청의 행정위원회에는 최고 9인의 노동자 대표가, 지방노동관서의 행정위원회에는 최고 7인의 노동자대표가 참여할 수 있다.

개별적 사안에 대한 행정위원회의 업무와 권한은 사회법전 3권 또는 정관에 의해 규정되어 있다. 지방노동청의 행정위원회는 지방노동관서의 행정구역 구분을 담당한다. 이 경우에도 지역구분은 해당되는 주의 상위관청과 협의하여 결정된다.

지방노동관서의 행정위원회는 적극적 노동촉진을 위한 자유재량사업에서 직업정착계약(또는 재취업계약, Eingliederungsvertrag)의 배분, 자유지원 사업에 할당된 재원에 대한 결정권을 갖는다. 특히 매년 재취업의 성과를 고려하여 노동시장에서 재취업의 성공률이 향상되도록 노력하여야 한다.

### 3) 자치행정기구 구성원의 추천 및 임명

자치행정기구의 구성원에 대한 각 이해집단의 추천권은 노동자와 사용자의 대표기구에 있다. 앞서도 언급하였듯이 연방고용청의 모든 자치행정기구는 노동자, 사용자, 공공기관의 대표자 동수로 구성된다. 또한 비상사태에 대비하여 같은 집단 안에서 대리인이 추가로 선정될 수 있다. (대리인으로 선출된 자라도 자치행정기구의 모임에 대리인의 자격이 아니고서도 참석할 수 있다. 또한 대리인은 행정위원회에 위원자격으로 참석할 수도 있다. 단 행정평의회의 위원은 이사회회의 이사를 겸임할 수 없다.) 자치행정기구에 선출되는 대표자는 지역별, 산업별, 직업집단별 고용구조를 고려하여 구성되어야 한다.

노동자는 단체협약을 체결하는 노동조합과 그 상급단체가 대표한다. 구체적으로는 독일노동조합총연맹(DGB), 기독교노동조합총연맹(CGB), 독일사무직노조(DAG), 사회보험노조(Gewerkschaft der Sozialversicherung) 및 독일상공업사무직협회(Deutsche Handels- und Industrieangestellten-Verband)등이 추천권을 가진 노동자 대표단체이다. 이들은 독일노동조합총연맹(이하 독일노총)을 중심으로 조직의 노동시장정책에 관한 전문가를 추천한다. 각 단체가 추천하는 대표자는

사전 협의를 거쳐 독일노총과 산하의 산별조직에서 선발되는 것이 보통이다.

사용자는 단체협약을 체결하는 사용자협회 및 그 상위단체가 대표한다. 구체적으로는 독일 사용자협회(BDA), 독일산업연합(BDI), 독일 상공회의소(DIHT) 등이 사전 협의를 통해 사용자 대표를 추천한다.(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1995, 689)

연방차원의 자치행정기구의 대표자는 노동조합과 사용자 단체의 상급조직에서, 지방노동청과 지방노동관서의 행정위원회의 구성원은 해당지역의 노동자 및 사용자 단체, 즉 지역본부 수준에서만 추천할 수 있다.

자치행정기구 중 행정평의회와 이사회에서 정부측의 의견을 대리하는 공공단체 출신의 구성원은

- 연방노동사회부가 행정평의회에 7인, 이사회에 1인을
- 연방평의회(Bundesrat)가 행정평의회에 7인, 이사회에 1인을
- 지방자치단체의 상급기구에서 행정평의회에 3인, 이사회에 1인을 각각 추천할 수 있다.

지방노동청의 행정위원회의 공공단체 대표에 대한 추천권은 주정부에 있다. 이때 주정부는 해당 지역의 지방자치단체의 대표를 고려하여 후보를 추천해야 한다. 지방노동청의 관할구역이 여러 주에 걸쳐 있고 각 주정부가 후보자 선정에 의견일치를 보지 못할 경우 연방노동사회부가 후보를 지명할 수 있다. 단, 최종적 결정 이전에 해당 주정부의 의견을 수렴해야 한다. 각 주의 대표자는 실제로 그 지역에서 근무하는 자여야 한다.

지방노동관서의 행정위원회에 공공단체 출신의 구성원에 대한 추천권은 지방자치단체의 상급 감독관청에 있다. 해당 지방의 지방자치단체와 상급관청은 대표자를 선정하여야 한다. 지방자치단체들이 대표자에 대한 의견일치를 본 경우 상급관청은 이를 전적으로 존중해야 한다. 지방자치단체를 관장하는 상급관청이 존재하지 않거나 단일한 후보의 선정이 불가능한 경우 주정부에서 추천권을 갖는다. 이 경우에도 후보는 해당 지방노동관서가 소속된 지역의 지방자치단체, 이들의 상급단체에서 정규직 또는 명예직으로 일하는 자여야 한다.

연방위원회구성법 제 4항에 따라 각 추천단체는 한 직책 당 남녀 1 명씩의 후보를 추천하여야 한다.

#### 4) 자치행정기구의 대표자 선출, 구성원의 임기, 직책의 성격

자치행정기구와 위원회에서는 구성원 중 위원장과 부위원장을 선출하여야 한다. 위원장과 부위원장으로서는 노동자와 사용자의 대표가 1인씩 선출될 수 있다. 양 집단에서 위원장과 부위원장 직책을 교대로 수행하며, 임기의 완료와 순번은 관련이 없다.

위원장과 부위원장의 업무수행에 대하여 자치행정기구의 구성원들의 불신임 결의는 구성원의 2/3의 동의에 의해 결정된다. 위원장이나 부위원장이 해임될 경우 새로운 위원장과 부위원장이 선출되어야 한다. 재선 이전에 별다른 이견이 없는 한 자치행정기구의 구성원이 충원되어야 한다.

자치행정기구의 구성원의 임기는 다른 사회보험의 자치행정기구와 마찬가지로 6년이다. 임기만료 이전에 구성원이 자치행정기구에서 탈퇴할 경우 새로운 구성원이 선출·임명되어야 하며, 공석기간동안 대리인이 선정되어야 한다.

자치행정기구의 구성은 명예직으로 이루어지며, 이 직책의 수행에 방해를 받거나 직책의 수입에 따른 차별을 받지 말아야 한다. 대리인도 구성원의 직책을 대행하는 동안 자치행정기구 구성원의 권한과 의무를 갖는다.

연방고용청은 자치행정기구의 명예직 구성원에게 시간 및 소득의 손실에 대한 보상을 하며, 정관이 정하는 정액의 수당을 현금으로 지급한다. 자치행정기구의 위원장과 부위원장이 회의 이외에 행한 업무에 대한 보상은 이사회를 받아 행정평의회가 확정하는 정액의 수당을 지불한다. 위의 보상에 대한 행정평의회 결정은 연방노동사회부의 승인을 받아야 한다.

연방고용청 자치행정기구의 구성원은 각 대표집단이 추천한 이후 상급 행정조직에 의해 임명되며, 그 구체적 경로는 다음과 같다. 행정평의회는 구성원과 이사

회는 연방노동사회부에 의해 임명된다. 지방노동청 행정위원회의 구성원은 이사회가, 지방노동관서 행정위원회의 구성원은 지방노동청 행정위원회가 임명한다.

임명시 여성과 남성의 비율이 고려되어야 하며, 후보자가 다수일 경우에는 소수집단의 비율을 정당하게 고려하여 구성원의 자리를 배분하여야 한다.

해임은 구성원이 그 자격을 상실하거나, 직책의 의무를 훼손하거나, 구성원을 추천한 집단 혹은 본인이 이를 신청한 경우에 이루어진다.

추천권이 있는 집단이 해임신청을 할 수 있는 경우는 노동자나 사용자 집단에서 구성원이 제명되었거나 개인적인 이유로 탈퇴했을 때, 또는 집단 자체의 추천권이 소멸했을 경우이다. 피임명권은 연방의회에 피선거권이 있는 독일인에게 있다. 외국인의 경우는 독일에 합법적인 거주권이 있고 연방선거법의 15항이 정하는 바의 국적을 제외한 선거권이 있는 자이어야 한다. 지방노동청과 지방노동관서 행정위원회의 구성원은 최소한 해당 지역에서 6개월 이상 거주하거나 일한 자이어야 한다. 단, 연방고용청의 직원이나 관리는 자치행정기구의 구성원이 될 수 없다.

##### 5) 자치행정기구의 의사결정방식

모든 자치행정기구는 자신의 임무와 관련된 업무규칙을 정할 수 있다. 자치행정기구와 위원회는 위원장이 필요에 의해 소집할 수 있다. 또한 구성원의 1/3의 제청에 의해서도 소집될 수 있다. 자치행정기구와 위원회의 회의는 비공개로 이루어진다. 연방노동사회부는 이사회, 행정평의회, 행정위원회의 회의에 연석하여 의견을 개진할 수 있다.

자치행정기구와 위원회는 모든 구성원이 합법적으로 소집되고, 구성원의 과반수가 참석한 경우에만 결의를 할 수 있다. 자치행정기구의 의사정족수가 충족되지 못한 경우 위원장은 차기의 회의에서 의사정족수가 출석하지 않더라도 안건을 처리할 것을 지정할 수 있으며, 이 때 이 사실을 다음 번 회의 소집시에 공지

하여야 한다. 자치행정기구의 의결정족수는 다수결원칙에 따른다. 위급한 사안에 대해서는 정관의 규정에 따라 회의의 소집 없이 문서로 처리할 수도 있다.

행정평의회의 결정은 행정위원회의 결의에, 지방노동청의 행정위원회의 결정은 지방노동관서의 행정위원회의 결정에 구속력을 갖는다.

어느 한 자치행정기구의 결정이 법률에 어긋날 경우 이 결정에 대해 서면으로 근거를 붙여서 이의제기 될 수 있으며, 이 때 새로운 결정을 위한 기간이 설정될 수 있다. 이의신청의 주체는 지방노동관서 행정위원회의 결정에 대해서는 해당 지방노동청의 청장, 지방노동청의 행정위원회 및 연방고용청의 이사회의 결정에 대해서는 연방고용청장이다.

이의신청이 제기된 결정사항이 한달 이내에 수정되지 않은 경우

- 지방노동관서 행정위원회의 결정에 대해서는 지방노동청의 행정위원회가
- 지방노동청 행정위원회의 결정에 대해서는 이사회가
- 이사회의 결정에 대해서는 행정평의회가

재결정의 권한을 갖는다.

지방노동관서 행정위원회의 업무가 합법적으로 수행되지 못할 경우 이사회는 지방노동청의 행정위원회의 신청을 받아 업무를 다른 지방노동관서의 행정위원회로 이전할 수 있다.

지방노동청 행정위원회의 합법적인 업무 수행이 불가능할 경우 행정평의회가 이사회의 제안에 따라 그 업무를 이사회나 연방고용청의 다른 부서로 이전할 수 있다.

이사회의 합법적 업무 수행이 불가능할 경우 행정평의회는 이사회의 해산을 연방노동사회부에 신청할 수 있다. 이 신청이 받아들여지면 곧바로 새로운 이사회를 선출해야 한다.

### 3. 연방고용청의 구성과 업무의 내용

#### 가. 연방고용청의 조직체계

##### 1) 지역, 주, 전국 단위의 노동행정조직

연방고용청은 184개의 지방노동관서 (Arbeitsämter mit ihren Geschäftsstellen auf der örtlichen Verwaltungsebenen)를 두고 있다. 지방노동관서의 관할범위와 지역사무소의 설치는 지역의 노동시장과 군·면의 구역 및 서비스의 최적화를 고려하여 이루어진다.

지방노동관서의 상급조직은 11개의 지방노동청 (Landesarbeitsämter auf der mittleren Verwaltungsebene)이다. 일반적으로는 각 주의 경계와 행정범위가 일치한다. 단 지방노동관서의 수나 노동시장 및 경제적 관련성 때문에 두 개 이상의 주를 통합하여 하나의 지방노동청에서 관장할 수도 있다.

주 본부는 연방고용청(Hauptstelle auf der oberen Verwaltungsebene)으로 소재지는 뉘른베르크이다. 연방고용청은 노동행정과 관련된 모든 업무가 전 독일에 서 전문적, 일률적으로 수행될 수 있도록 기본 사업지침을 수립하고, 산하 조직의 업무와 운영을 중앙에서 기획, 조정, 감독하면서 효율의 극대화를 꾀한다.

##### 2) 노동행정조직의 구성

연방고용청 및 지방의 노동행정조직에는 최종 지휘자로서 **청장 또는 관서장**이 존재한다. 이들 대표자의 선정과정에서 자치행정기구인 이사회와 행정평의회가 추천이 존중된다. 연방고용청장은 연방고용청의 모든 관리운영을 총괄하며 부청장에 의해 대리될 수 있다. 청장과 부청장은 연방정부가 제안하고 행정평의회가 청문을 거쳐 연방대통령이 임명한다. 연방정부는 행정평의회가 추천하는 후보를 최대한 고려해야 한다. 청장의 재임기간은 8년이며 4년씩 연장할 수 있다. 청장

과 부청장은 임기만료후 재임용에 응할 의무가 있다.

지방노동청장은 지방노동청의 대표자이며, 청장은 부청장이 대리할 수 있다. 청장과 부청장은 연방정부가 제안하고 행정평의회와 해당 주정부의 청문을 거쳐 연방대통령이 임명한다. 행정평의회는 그 이전에 지방노동청의 행정위원회의 청문을 하여야 한다.

지방노동관서의 장 : 지방노동관서는 관서장에 의해 관리된다. 각 기관의 장은 연방고용청의 이사회가 제안하고 지방노동청과 지방노동관서 행정위원회의 청문을 거쳐 이사회에서 임명한다. 연방고용청장은 관서장 임명의 원칙을 정할 수 있다. 이사회가 연방고용청장이 제안하지 않은 관서장을 임명하려할 경우 임명 이전에 청장과의 청문절차를 거쳐야 한다. 이사회는 청장의 입장표명을 뚜렷한 근거가 없는 한 존중해야 한다.

자치행정기구의 구성원이 명예직으로 각급 추천단체의 업무를 수행하면서 연방고용청의 업무를 병행하는 반면 연방고용청의 일상적 업무를 수행하는 직원은 **민간계약직과 관료**들에 의해 수행된다. 고용청의 관료는 간접적인(mittelbare) 연방관료(준공무원)이다. 고용청장과 부청장은 계약직 관료(Beamten auf Zeit)로 임명된다. 임기가 만료된 이후 재임용에 응하지 않으면 관료의 지위가 해제된다. 임시직 관료의 법적 지위는 이력 및 견습기간에 대한 규정을 제외하고는 정규관료와 같다. 임시직 관료는 재임기간이 만료되어 재임용되지 않으면 퇴직하여야 한다. 또한 연방공무원법이 정하는 퇴직연령에 도달했을 경우 정규공무원에서 임시직관료로 임명되었거나, 10년 이상 관료생활을 했을 경우 퇴직시 공무원보장법의 적용을 받는다. 청장과 부청장은 임명과 동시에 기존의 공무원지위에서 해제된다.

청장과 부청장의 상급관청은 연방노동사회부이고, 그 외 관료의 상급관청은 연방고용청이다. 이사회의 임명권은 청장에게 이전될 수 있다. 공무원법이 허용하는 범위 안에서 연방고용청장은 고용청 관료의 임명권을 지방노동청과 지방노동관서장 및 특수 사무소의 장에게 이전시킬 수 있다.



연방대통령은 청장과 부청장 이외에도 연방봉급법에 따라 봉급등급 B 이상에 해당하는 관료를 임명한다. 임명대상자 추천은 이사회가 청장의 청문을 거쳐야 한다. 연방노동사회부는 이 추천안을 연방대통령에게 제출한다. 이사회는 고용청장의 제안을 받아 그 외의 관료를 임명한다. 청장이 제안하지 않은 후보를 이사회가 관료로 임명하고자 할 때에는 사전에 청장과 의 청문절차를 거쳐야 한다. 이 때 이사회는 청장의 의견을 중대한 사유가 없는 한 존중하여야 한다. 이사회는 관료임명권을 청장에게 양도할 수 있다. 청장은 양도된 임명권을 고용청의 다른 하급기관에 재양도할 수 있다. 이 때 청장은 임명권이 누구에게 양도되는지 지정하여야 한다.

그 외에 연방고용청이 수행하는 업무가 남녀고용평등법(Gleichstellungsgesetz)에 위배되지 않는가를 감시하는 **여성문제담당관**이 각 관서마다 존재한다. 지방노동관서, 지방노동청 및 연방고용청 본부에는 각각 여성문제 담당관이 존재하며, 각급 기관의 장에 직속되어 정규직으로 업무를 수행한다. 여성문제 담당관은 노동자와 사용자 및 그 대표단체와 여성지원, 특히 여성의 직업교육, 직업 진출 및 승진, 자녀양육기 이후의 재취업, 유연한 노동시간 형성 문제를 상담한다. 노동시장에서 여성의 동등한 참여를 확보하기 위해 해당 지역의 여성취업 관련기구들과 긴밀한 협조를 한다. 여성문제담당관의 임무는 책임기구에서 여성에게 합당하고 전문적인 업무수행이 이루어지도록 하는 것이다. 여성문제담당관에게는 여성관련문제와 관련된 정보에 접근, 상담 및 제안권이 있다. 지방노동관서의 여성문제담당관은 본 업무의 수행에 저해되지 않는 범위 안에서 다른 업무를 겸임할 수 있다.

연방고용청에 대한 감사는 연방노동사회부에서 행한다. 감사의 내용은 별다른 감사권이 법적으로 규정되어 있지 않는 한 해당 법령이 준수되는지에 한한다. 연방고용청은 해마다 연방노동사회부에 행정평의회의 승인을 받고 이사회에 의해 보고되는 사업보고서를 제출하여야 한다.

1994년 이후 지속적으로 연방고용청에 고용된 직원수가 지속적으로 감소하는

추세이다. 이는 예산을 조금이라도 합목적적으로 운영하기 위한 경영합리화조치의 일환이었다. 그럼에도 불구하고 한국과 비교하여 고용안정 서비스에 고용된 전체 직원의 수는 현격하게 풍족한 수준이다. 1997년 현재 관료가 22,108명, 민간 직원이 계약직, 견습생을 포함하여 65,755명으로 총 87,861명이 연방고용청과 산하 조직에 근무하고 있다. 이를 업무 분야별로 나누어 볼 때, 각 분야별로 배치된 인원의 비율은 표와 같다.

<표 2> 연방고용청 직원의 업무별 분포비율

단위 : %	지도부	취업상담 및 알선 (건강상담포함)	직업상담 (심리상담 포함)	급여지급, 사회법원 관련 업무	행정 및 통계	그외	합계
연방고용청 본부	0.02	0.2	0.1	0.2	0.5	0.3	1.4
주요청	0.06	1.0	0.4	0.3	2.9	0.2	4.9
지방노동관서	0.2	32.8	10.0	36.6	10.6	0.4	91.0
특수사무소	0.02	0.5	-	-	2.1	0.01	2.7
전 체	0.3	34.6	10.6	37.3	16.2	0.9	100

출처 : Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsbericht, 1997

우선 연방고용청 직원의 대부분은(90%이상) 지방노동관서에서 일하고 있으며, 전체 인원의 약 35%는 취업 상담 및 알선 사업에 약 37%는 급여와 관련된 업무에 약 10%는 일반적 직업상담과 관련된 업무에 또한 약 16%는 일반적 행정 및 노동통계와 관련된 업무에 종사하고 있다. 연방고용청 직원 1인당 담당해야 하는 노동자수는 97년 현재 약 360여명으로 한국의 5,816명에 비해 현격하게 작으며,<sup>47)</sup> 이를 통해 전문적인 상담 및 고용안정서비스가 가능한 것이다.

47) 유길상, 1998, 122쪽 참조

## 나. 연방고용청의 업무내용

### 1) 업무의 분야

연방고용청의 업무는 1969년 노동촉진법이 발효된 이후 실업자의 소득 상실에 대한 보전이라는 소극적인 실업대책을 넘어서 실업을 예방하고 노동자의 전 직업생활에 걸쳐 가능한 한 포괄적인 서비스를 제공하는 것으로 업무를 확장하였다.

그 내용은 분야별로 직업 및 노동시장에 관한 상담, 직업교육 소개 및 직업 소개, 직업교육 또는 직업능력향상 내지 직업전환교육에 대한 지원, 재취업 지원, 장애인 취업지원, 동절기 건설업 지원, 일자리 유지 및 창출에 관한 조치, 휴업, 동절기 지원, 실업수당 지급 및 부도 시 퇴직금 지급, 실업자의 의료 및 연금보험금 지원 등이다. 또한 실업부조 및 자녀양육비 지급업무도 수행한다.<sup>48)</sup> 이러한 업무분야를 모두 연방고용청의 통일적 관장 아래 두게된 동기는 노동력의 형성부터 재훈련, 노동력에 대한 수요와 공급의 원활한 연결, 경제사회정책의 변동에 따른 고용구조의 변동에 대응하여 “실업자에 대한 보호제도”를 넘어서는 “실업에 대항하는 보호제도”를 제공하려는 의도이다.<sup>49)</sup>

이러한 맥락에서 가장 중요시되는 업무는 직업 및 직업교육에 관한 알선 업무이다. 일반적으로는 전문적 상담과 소개를 통해 노동력의 수요와 공급을 원활히 연결시키는 것을 위주로 삼지만, 특별히 재정지원을 통해서만 노동시장으로의 재편입이 가능한 실업자에 대한 지원도 존재하고 그 의미가 점차 커지고 있다.

그 외에 소극적 실업대책보다는 적극적 노동시장정책의 수단들에 우선권이 있다. 이는 실업자의 생계보호보다는 실업발생 이전에 적극적, 예방적 조치에 사업의 중점이 두어짐을 의미한다. 단, 80년대 이후 지속적인 고실업으로 실업급여에 할당되어야 하는 예산이 지속적으로 높은 비중을 차지해 왔었고, 적극적 수단은 재정적 가능성의 범위 안에서 이루어질 수밖에 없었다. 연방고용청의 사업을 분

48) 그 외 연방의 위임을 받아 행하는 노동시장 및 직업교육에 관한 연구활동, 노동시장 통계 작성 업무도 수행한다.

49) 만프레드 레베, 1998, 144쪽

야별로 나누어 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 가) 고용촉진사업

사회법전 3권으로 노동촉진법을 정리한 의도는 노동촉진법에 의한 사업을 보다 포괄적으로 수행하는 것이다. 이 법에 따라 연방고용청의 업무 중 고용촉진 분야는 새로이 다음과 같은 세 분야로 나뉘어진다 :

- 노동자에 관련된 혜택(Leistungen an Arbeitnehmer)
- 사용자에게 관련된 혜택(Leistungen an Arbeitgeber)
- 사업 담당자에 관련된 혜택(Leistungen an Träger)

#### (1) 노동자에 관련된 혜택

고용의 촉진을 위한 사업에는 직업상담 및 알선과 노동자에 관련된 아래의 혜택들이 포함된다. 직업상담 및 직업 알선에 대한 연방고용청의 독점권은 더 이상 존재하지 않는다. 상담 및 알선 사업의 효율성을 제고하기 위하여 민간 직업 상담 기관 또는 알선기관의 활동이 노동촉진법 §§289~303에 의해 허용되었다. 단, 노동자가 영리 위주의 직업소개소에 착취당하지 않도록 하기 위하여 이들에 대한 보수 지급이 직업 교육 내지 일자리 알선과 직접 연동시키지 못하도록 하였다. 또한 이들이 같은 기관 안에서 직업 교육과 일자리 알선을 병행할 수도 없다. 또한 직업알선시 사례지급은 사용자에게서만 요구할 수 있다.

노동자에 관련된 혜택의 공동적 목적은 고용관계의 형성이다. 구직비용 지원금, 직업상담, 알선 및 면접을 위한 여행 경비 등이 1인당 연간 500 마르크까지 지급될 수 있다. 이외 실업자의 직업 재적응에 도움이 될만한 직업훈련 수단에 대한 지원 가능성이 존재한다. 이러한 직업훈련은 견습과정 또는 사업장예의 투입 형태로 이루어 질 수 있다. 실업자는 이 과정에서 실업급여 또는 실업부조를 받으며 직업훈련과정에 참여함으로써 발생하는 비용 부분에 대해서도 지원을 받을 수 있다. 이 때 이러한 지원금의 악용을 방지하기 위해서 우선적으로 가능한

고용관계가 검토되어야 한다. 그 외 유동성지원금에는 첫 월급이 나오기까지 지급되는 전환기지원금, 작업복 및 작업도구 마련을 위한 의복 및 장비 지원금, 주거지 이외에서 취업할 경우 비용지원이 포함된다.

또한 실업부조 수급자는 3개월 이하의 계약직에 고용될 경우 일당 25 마르크의 고용지원금을 받을 수 있다. 그 외 창업에 대한 지원에서는 직업전환지원금(Überbrückungsgeld) 지급이 가능하다.

## (2) 사용자에게 관련된 혜택

사용자는 지원이 필요한 노동자를 고용할 경우 이들의 열등한 직업 능력에 대한 보상으로 임금에 대한 지원금을 받을 수 있다. 이러한 직업 정착 또는 적응 지원금은 실업자가 실습이 필요하거나 또는 직업 알선에 어려운 사유가 있거나 또는 나이가 많은 실업자인 경우에 지급된다. 지원금의 수준은 고려대상이 되는 임금에 대하여 일반적으로는 30%, 직업알선이 곤란한 다른 경우에는 50% 지급된다. 정규적 지원수준에 비해 노동자의 조건이 직업정착에 매우 불리한 경우 지원금이 20% 상향조정될 수 있다. 이 때 고려대상이 되는 임금은 그 분야의 단체협약에 의해 결정된 임금의 수준 내지 지역의 일반적인 임금의 수준까지이며 보험료율산정최고수준(Beitragsbemessungsgrenze) 이하로만 적용된다. 이전의 고용관계가 지속되는 경우에는 이러한 지원이 성립되지 않는다.

더불어 소규모 창업시 신규고용에 대한 지원이 두 명까지 임금의 50% 수준에서 가능하다.

사용자는 견습생의 보수에 대한 지원을 받을 수 있다. 또한 사업장에서의 장애인 견습생 사용 및 직업 재훈련에 대한 지원을 받을 수 있다.

## (3) 사업담당자에 관련된 혜택

고용창출사업(Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen)은 법에 의하여 사용자에게 대한 지원이 아니라 사업담당자에 대한 지원으로 규정된다. 또한 구동독지역의 구조조정사업(Strukturanpassungsmaßnahmen)도 사업담당자에 관련된 혜택에 속한다.

고용창출사업은 이 사업을 통하지 않고서는 노동시장에 제공될 수 없는 부차

적 일자리인 동시에 공공 이익에 부합되는 일자리를 대상으로 한다. 부차적(zusätzlich)이란 의미는 지원이 없이 전혀 또는 상당한 기간 이후에만 실현 가능한 고용이라는 의미이다. 전제조건은 고용창출사업이 지속적인 고용으로 이어져야 한다는 것이다. 그러나 실제로는 지원기간이 끝나면 고용관계도 종료되는 것이 관행이다. 노동법원도 이러한 현실을 인정하면서 고용촉진법(Beschäftigungsförderungsgesetz) 밖의 고용관계에서 계약기간을 지방 노동관서의 지원기간에 한정하는 것을 용인하였다.

고용창출사업의 지원 수준은 고려대상이 되는 임금 중 최소 30%, 정상적으로 75%이다. 예외적인 경우에만 90%를 지원해주는 것이 허용된다. 최고수준은 지역의 임금협약에 의한 임금수준의 80%이며, 장기실업자의 경우 적용되는 임금체계 자체가 하향조정된 것이므로 90%까지 지원 가능하다.

법 자체 의해 임금협약 수준 이하의 보수 지급이 규정되는 것은 아니지만 전적으로 지방노동관서의 재정적 지원에 의존해야만 하는 민간 사업담당자의 재정상태를 고려하여 저임금을 용인하는 방향으로 압력을 가하게 된다. 이를 통해 정부는 실업자들이 고용창출사업에서 정상적인 고용관계로 전환하려는 동기를 주려한다.(Kittner, 1997)

고용창출사업에 의해 지원된 고용관계에도 일반적인 노동법의 원칙이 적용된다. 단, 노동자는 교육과정에 참여하게 되거나 다른 일자리를 찾거나 사업의 적용대상에서 탈락할 경우 정상적 고용관계에서와는 달리 해고예약기간이 없이 계약관계를 파기할 수 있으며, 고용창출사업관계의 종료는 사업주에게도 같은 권리를 부여한다.

통독 이후 구 동독지역의 구조조정과정에서 발생하는 실업자를 최소화하기 위해 도입된 구조조정사업은 구동독지역을 위한 특수 노동촉진법(Sonderförderungen zur Arbeitsförderung Ost)이라 할 수 있다. 이러한 지원사업은 환경의 유지와 개선 사업, 사회복지 서비스, 청소년 보호사업 등을 포함한다. 지원금의 수준은 실업급여와 실업부조의 평균으로 정액화되어 있다. 이는 일반적인 연방고용청 사업의 지원 수준보다 낮은 것으로 이 사업에서의 임금협약 수준 이하의 보수에 대한 압력은 고용창출사업 보다 더욱 심하고, 지원대상이 되

는 노동자의 보수 수준이 임금협약에 의한 보수의 80%를 넘을 경우 잉여분에 대한 지원을 삭감토록 되어있다. (이러한 규정으로 인하여 2차 노동시장의 임금 수준이 임금협약을 무시하도록 된다는지 또는 강제된 특수임금을 유인한다는 사실에 대해 위헌여부에 대한 논란이 일고 있다. Kittner, 1997)

#### 나) 고용안정사업

노동촉진법의 고전적 과제는 실업이 아직 발생하지 않았으며 이를 방지할 수 있는 상황에서 예방적으로 사업을 수행하는 것이다. 이에 해당하는 고전적인 도구는 정상적인 경영과정인 때의 휴업지원금, 건설업에서의 연간 고용유지에 대한 지원이다. 새로 신설된 도구는 해고(감원)계획에 대한 지원금제도이다.

휴업지원금(Kurzarbeitersgeld)은 경제적인 이유 또는 불가피한 사정에 의해 발생한 휴업에 대하여 지급된다. 휴업의 불가피성에 대해 사회법전 3권은 이전의 노동촉진법과는 달리 책임의 일부를 노동자에게 묻는다. 노동자는 병가를 내거나 사업장의 노동시간 유동성에 의한 노동시간적립제(Arbeitszeitkonto) 등을 우선적으로 소진시킨 후에야 휴업지원금을 신청할 수 있다. 여기에서 제외되는 것은 조기 퇴직을 위해 적립된 노동시간과 동절기급여를 위해 적립된 노동시간이거나 1년 이상 적립된 노동시간이다. 그 외의 노동시간 적립은 연간 노동시간의 10%까지 요구 될 수 있다. 휴업지원금의 지급수준은 실업급여와 마찬가지로 1자녀가 있는 경우 실질임금의 67%, 그 외에는 60%이다. 휴업지원금은 휴업이 일시적인 것이 아니라도 예외적인 경우에는 지급될 수 있다. 이는 특히 구조조정에 의해 사업장에 인원감소와 관련된 제한이 초래된 경우, 해당되는 노동자가 사업장조직상 독자적인 단위로 형성된 경우에 해당된다. 휴업지원금의 지급기간은 6개월이며, 사업장조직상 독자적인 단위로서 직업훈련을 하고 있을 때는 12개월까지 연장 지급이 가능하다. 연방노동사회부장관에게 휴업지원금의 지급기간을 최장 24개월까지 연장할 권한이 있다.

건설업에서 전년에 걸친 고용지원사업(Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft)에는 세 종류의 급여가 존재한다: 동절기 초과지출 지원금

(Mehraufwand-Wintergeld), 동절기 추가 지원금(Zuschuß-Wintergeld), 동절기 작업 중단 지원금(Winteraustfallgeld)이 그 구체적 내용이다.

동절기 추가지출 지원금은 악천후에도 불구하고 수행된 노동시간에 대해 추가 지급이 발생한 경우 이 노동시간이 악천후기간이면 지급된다. 임금협약상의 정상 노동시간의 최고수준까지 시간당 최고 2마르크까지 지급될 수 있다.

동절기 추가 지원금과 동절기 작업중단 지원금은 서로 연관이 있으며 악천후 시(11월1일부터 다음 해 3월 31일 사이) 사용자의 의무규정을 내용으로 하는 노동계약을 전제로 한다. 즉, 동절기 작업중단 지원금은 악천후 기간 동안 적어도 120시간에 상당하는 임금이 단체협약, 사업장협약 또는 노동계약에 의해 이미 지급된 경우에 지원될 수 있다.

연방고용청의 사업의 또 다른 분야는 실업자 및 실업위기에 있는 노동자의 직업훈련(Förderung der beruflichen Qualifizierung)이다. 이 부분에 대한 사업은 노동촉진법이 지속적으로 개정, 수정되면서 연방고용청의 재정적 능력의 범위에 적합하도록 축소되었으며, 1994년 이후로는 이러한 지원수단에 대한 개인적 청구권이 소멸되어서 재원이 존재하는 한도 안에서만 지원이 가능해졌다.(Kittner, 1997)

사회법전 3권의 새로운 체계 안에서는 직업훈련지원에 관한 조항이 여러 맥락에서 새로이 등장한다. 사업의 대상별로는 노동자는 직업훈련에 대한 지원(Förderung der Berufsausbildung)을 사용자는 견습생 보수에 대한 지원금, 장애인 직업적응 지원금을 받을 수 있다. 또한 사업담당자의 직업훈련도 지원금을 통해 원조될 수 있다. 이 맥락에서 장애인의 직업적응을 위한 사업담당자의 특별 지원도 가능하다.

거주지 이외에서 직업훈련을 받거나 양친과 떨어져서 살면서 받는 직업훈련에 대해서는 견습생에게 직업훈련지원금(Berufsausbildungsbeihilfe)이 지급된다. 이러한 혜택의 전제조건은 생계비, 교통비, 그 외의 비용이 다른 방법에 의해 조달되지 않음이 명백할 경우이다. 이러한 지원의 차후성(Nachrangigkeit) 규정 때문에 견습생의 가외 수입, 그의 배우자, 부모의 수입이 고려된다.



직업훈련지원의 핵심사업은 직업 재훈련(Förderung der beruflichen Weiterbildung)이다. 이 경우 노동자에 대해 직업 재훈련비용 및 생활비가 지원될 수 있다. 지원가능한 재훈련비용은 훈련비(Lehrgangskosten), 교통비(Fahrtkosten), 거주지 이외에서의 숙박비(Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung)이다. 전일제 직업훈련에 대해서는 실업급여의 수준에 해당하는 생계비의 지급이 가능하다.

사업담당자의 특별한 사업수단에 대한 지원은 이 사업에 대한 인정절차를 거쳐 성립된다. 특히 이는 직업훈련을 수행하는 기관의 능력, 사업 자체의 경제성 및 성공도 여부와 관련이 된다. 지방노동관서는 이에 대한 자격심사를 할 권한이 있다. 직업재훈련의 지원은 경쟁력이 있는 일자리의 유지 및 창출과 사업장 안에서의 직업훈련을 위협하지 않는 범위 내에서 이루어질 수 있다.

#### 다) 실업자에 대한 혜택

실업대책의 가장 고전적 수단이라고 할 수 있는 실업자에 대한 생계보호의 장치로서 실업으로 인한 소득의 상실에 대한 대체는 실업급여와 실업부조로 구성되어 있다.

**실업급여**를 수급하기 위한 전제조건은 실직, 지방노동관서에 구직신청 그리고 실업보험의 최소가입기간(일반적으로는 12개월, 군복무 또는 시민복무자는 10개월 계절노동자는 6개월)의 충족이다. 이때 실업의 인정은 비고용 상태와 실업자 자신의 구직활동을 전제로 한다.<sup>50)</sup>

---

50) 사회법전 3권에서는 실업급여의 수급조건으로 실업상태를 종료하기 위한 적극적인 구직 노력, 특히 지방노동관서의 직업알선 처분배치에 응할 것을 강조한다. 직업알선의 처분배치권(Verfügbarkeit)은 허용가능한 고용관계(zumutbare Beschäftigung)를 받아들일 준비가 되어 있는가와 연관이 있다. 이러한 허용가능성에 대한 규정은 노동촉진법에서는 시행령규칙의 수준의 것이었다면 사회법전 3권에서는 법령 수준의 규범으로 정착되었다. 지금까지와는 달리 새 법의 121항은 이전 직업에 대한 보호 규정이 없어지고 한정된 범위의 소득대체만을 보장한다. 따라서 실업자는 자신의 자격과 상관없는 어떤 종류의 일자리라도 일단 알선되면 받아들여야 한다. 이에 따라 실업후 처음 3개월간은 소득의 상실이 20%까지, 그 이후의 3개월간은 30%까

실업급여의 수급조건이 되는 피보험기간은 실업이 발생하기 전 3년간 12 개월 동안 보험관계에 있었을 것을 규정한다. 실업급여의 지급수준은 정상적인 경우에는 정액화된 실질임금의 60%, 그리고 부양대상이 되는 자녀가 1명 이상 있을 경우에는 67%이다. 이 실질임금은 보험료 산정기간 중의 소득으로 계산된다. 실업급여의 수급기간은 취업기간과 연령에 따라 단계적으로 결정되며 최저 6개월, 최장 32개월까지 가능하다. (<표 3> 참조)

<표 3> 실업급여 지급가능기간

보험가입 기간(개월)	12	16	20	24	28	32	36	40	44	48	52	56	60	64
연령					45	45	45	47	47	52	52	57	57	57
지급가능기간	6	8	10	12	14	16	18	20	22	24	26	28	30	32

출처 : 사회법전 3권 127항

실업의 발생원인이 노동자 자신에게 있을 경우 급여 정지기간(Sperrzeit)이 12주간 설정된다. 또한 이직시 받은 모든 퇴직금은 실업급여의 산정시 고려된다. 이때 실업급여의 산정방식은 다음과 같다; (1) 실업급여의 절반만이 지급되며 (2) 퇴직금이 소진될 때까지 나머지 절반이 지급될 수 없다. 이 때 실업자의 연령에 따라서 최소한 25%까지 기초공제가 가능하다.

사회법전 3권에 의해 새로이 도입된 실업자 생계보호장치는 부분실업급여이다. 이를 통해 여러 개의 시간제 노동을 동시에 하는 노동자가 이 중 한 부분에서 실직했을 경우 실업급여를 받을 수 있다.<sup>51)</sup>

실업부조는 실업급여의 청구권이 소진된 경우의 연장실업부조(Anschlußarbeitslosenhilfe)나 이전에 실업급여를 받은 적이 없는 공공부문의 고

---

지, 그 이후에는 실업급여의 수준까지 알선된 일자리를 통해 소득상실이 되어도 무방하다. 허용가능한 출퇴근시간은 6 시간 이상 근무할 경우 3시간까지로 규정된다. 또한 계약직 고용이나 잠정적으로 가계의 분리를 요구하는 일자리도 허용된다.

51) 형평성의 원리를 적용한다면 한 사업주에게 정규직으로 고용되었다가 고용계약의 변화(Änderungskündigung)로 인하여 시간제노동자로 전환된 경우에도 부분실업급여가 적용되어야 함이 지적되고 있다. 요하네스 야콥 독일노총 노동시장정책실장과의 인터뷰

용관계 종료시, 병역 및 민간복무(Zivildienst) 이후의 실업시에 본원실업부조 (originäre Arbeitslosenhilfe)를 지급된다. 실업부조의 지급수준은 정상적인 경우 실질임금의 53%, 그리고 부양의무가 있는 자녀가 1명 이상 있을 경우 57%이다. 지급은 실업급여와는 달리 실업자의 필요성에 의해 결정되기 때문에 재산, 별도의 소득과 배우자의 소득이 고려된다. 이러한 관점에서 실업부조는 공적부조와 유사한 성격을 띠며, 지급수준이 낮기 때문에 공적부조를 통한 보충이 필요한 경우가 많다.

사업주의 지불불능으로 인해 발생한 실업자의 임금손실에 대해서는 기업체 파산 및 도산시의 임금대체지원금(Konkursausfallsgeld, Insolvenzgeld)을 통해 보상이 가능하다. 지방노동관서가 파산절차 시작 이전 3개월간의 임금을 떠맡는다. 이에 대한 규정은 노동촉진법의 141항a-n에서 파산금에 관련된 규정과, 사회법전 3권 183~189항에서 도산금에 관련된 규정으로 정리되어 있다.<sup>52)</sup>

이렇듯 포괄적인 정책도구의 존재에도 불구하고 80년대 이후 지속되는 고실업 및 특히 통독 이후 실업의 급증으로 인해 사회법전 3권에서는 다음과 같은 세 가지 신규 사업분야가 중요한 정책도구로 추가되었다. 직업훈련수단(Trainingsmaßnahmen), 직업정착 또는 재취업계약(Eingliederungsvertrag), 해고·감원계획에 대한 지원금(Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen)이 그 것이다.

우선 직업훈련수단(Trainingsmaßnahmen)은 재취업 가능성을 제고하기 위한 수단으로서 연방고용청이 관련된 비용을 지원하며 구체적으로는 다음과 같은 분야에 적용된다: 직업활동을 위한 적성검사 또는 적극적 지원대상의 여부를 확인하는 프로그램(최고 4주), 실업자의 구직 또는 직업소개를 지원하되 특히 구직과 정에서의 훈련을 적극 지원하고 다양한 구직 방법에 대한 상담을 지원하며, 실직

---

52) 이외의 세부적 사업의 내용에 대해서는 미하엘 폰 하우스프, “고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응 - 독일의 고용조정 동향 및 특징”, 김성희 편저, 고용구조 재편의 세계적 추세와 노동조합운동의 대응, 한국노총 중앙연구원, 1998, 82~109쪽 볼 것.

자의 취업의지와 노동능력을 검토하는 프로그램(최고 2주), 직업알선, 훈련 또는 연수교육을 성공적으로 마칠 수 있도록 지식과 능력을 전달하는 프로그램(최고 8주) 등이다. 이러한 프로그램은 구체적으로 개별 사업장에서 특정 업무를 훈련 받거나, 연방고용청이 인정하는 훈련 프로그램에 참여하거나 단기적인 직업훈련에 참가하는 형태로 실시된다.

직업정착 또는 재취업계약(Eingliederungsvertrag)은 연방고용청의 지원을 받지 않고서는 재취업이 어렵다고 생각되는 실업자, 또는 장기실업의 위험이 있는 자 등을 개별 사업장과 연결시켜 계약을 맺도록 하고, 실업자를 고용하는 사업장에 임금과 그 외의 사용자 부담분에 대한 비용-특히 상병급여(Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall)-을 보상하는 프로그램이다. 계약기간 동안 그 직업에 적응하고 기간이 만료된 이후 정식노동자로 받아들이는 것을 전제로 하며 실업자는 새로운 직업에 적응할 기회를 얻는다는 장점이 사용자는 적응기간 동안의 낮은 노동능력으로 발생할 수 있는 손해에 대해 보상을 받는다는 장점이 있다. 계약시 특별한 규정을 두지 않는 한 재취업계약의 계약관계는 노동법의 적용을 받는다. 단, 정상적 노동계약관계와는 달리 사용자가 계약을 일반적으로 해지해도 해고방지법의 적용을 받지 않는 반면, 노동자는 별다른 이유없이 계약을 해지할 경우 실업급여의 지급정지기간(Sperrzeit) 적용을 받는다.

해고 또는 감원계획 지원금제도는 개정노동촉진법(AFRG)에 의해 신설된 노동시장정책도구이다. 감원계획에 대한 지원 프로그램은 적극적 노동시장정책의 도구를 이용하여 경영상의 이유로 인한 대량해고가 불가피하다고 판단되는 경우 실업자가 급증하여 실업급여의 지급이나 퇴직금 지급을 통해 이를 해결하기보다는 직업전망이 좋은 유급 직업재훈련과 같은 차후의 고용창출효과가 있는 프로그램에 해고대상자를 연결시키려는 의도를 갖고 있다. 지원대상은 이 프로그램의 지원을 못 받을 경우 실업자로 될 것이 명확한 자에 한정되며, 다른 사업장에서의 고용지속이 가능한 자는 제외된다. 또한 감원계획이 성립되기 이전에 사업장조직법(Betriebsverfassungsgesetz)이 정하는 바 노사간의 감원의 규모와 대상에 대한

협의를 선행되어야 한다. 이 과정에서 사업장평의회와 사용자는 해당 지방노동청 또는 지방노동관서와 지원금의 수준과 가능성에 대해 사전 협의를 할 수 있다. 지원금의 수준은 해고시 발생하는 사용자의 비용 (퇴직금 등), 감원계획의 규모 및 사업을 통해 절약된 실업급여의 범위 안에서 결정된다.<sup>53)</sup>

#### 다. 연방고용청 재원의 형성 및 배분

그렇다면 위와 같이 다양한 사업을 수행하기 위한 재원은 어떻게 어떤 규모로 마련되며 각 사업별로 어느 정도의 재원이 배분되는 것일까? 우선적으로 1969년 노동축진법 도입당시 그 때까지의 실업보험에 대한 부담금을 연방고용청에 대한 부담금으로 전환하였음을 지적해야겠다. 적극적 노동시장정책의 기능을 증시하여 실업예방 차원을 강조하고, 노동자뿐 아니라 사용자를 위한 사업, 또 교육 내지 직업훈련과정에 있는 청소년도 사업의 대상으로 삼기 때문에 노동자와 사용자가 1/2씩 부담하는 연방고용청에 대한 부담금(현재 노동자명목임금의 6.5%)은 실업보험 및 광범위한 노동시장정책의 혜택에 대한 보험의 성격을 갖는다. 단, 실업급여에 대한 청구권이 소멸한 실업자에 대한 실업부조라든가 교육과정에 있는 청소년에 대한 직업 내지 직업훈련, 취업경로상담 등은 보험의 지급범위를 넘어서는 혜택에 대해서나, 연방고용청의 지출이 수입을 초과할 경우 연방정부가 그 초과분을 부담하도록 하였다.

---

53) 이상 사회법전 3권 여러 곳 볼것.

<표 4> 연방고용청의 수입과 지출의 구조 (1997)

항목	수입출처	액수(백만 마르크)	비율		지출내역	액수	비율	
수입	연방고용청에 대한 부담금	85,793	83.5	지출	실업급여와 부조, 파산 및 도산 지원금	61,505	59.9	
	적립금	2,963	2.9		전년에 걸친 건설업 고용촉진사업	443	0.4	
	그외 수입	4,393	4.3			휴업지원금, 장년노동자를 위한 임금보조금, 고용창출사업, 조기퇴직 및 부분퇴직 지원금, 노령직업전환금	10,721	10.4
	연방정부의 지원금	9,574	9.3		직업교육 및 직업재활 사업		21,861	21.3
	총수입	102,723	100				연방고용청 운영비	7,446
					그외 지출	747	0.7	
					총지출	102,723	100	

출처 : Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsbericht, 1997

위 표는 연방고용청의 97년 수입과 지출의 구조를 보여주고 있다. 수입에서는 연방고용청에 대한 부담금의 비중이 약 85%로 대부분이고, 연방정부의 부담금이 약 10%에 이르고 있다. 지출에서는 소극적인 실업자 보호대책을 위한 지출이 약 60%, 그 외의 적극적 노동시장대책을 위한 지출이 약 40%이다. 독일노총은 연방고용청 사업의 실업 예방적 성격을 강화하기 위해 적극적 대책에 지출되는 예산의 비중을 50% 수준으로 늘리고, 직업교육, 상담 등 실업자와 노동자에게만 한정되지 않는 사업들의 정당한 재원의 확보를 위해 정부 부담분의 증액을 주장하고 있다. 특히 경기 후퇴시 실업자는 증가하는 반면, 보험료를 납부하는 노동자는 감소하여 연방고용청의 부담금을 납부할 수 있는 피보험자가 감소하고 이에 따라 고용청 재원형성이 경기역행적인 부담을 안게되는 문제점을 해결하기 위해 정부부담을 늘리고 이를 적립하여 불경기에 실업자를 위한 대책의 재원으로 사용할 수 있는 방안을 마련하자고 주장하고 있다.<sup>54)</sup>

연방고용청의 행정평의회가 설정한 예산은 부담금 수입과 연방 및 주정부의

추가부담금을 포함하여 형성되며, 연방정부가 이를 승인하면 구체적인 사업에 배분할 수 있다. 또한 연방정부는 연방평의회(Bundesrat)의 동의를 얻고 법제정을 통해 연방고용청에 사회법전에 의해 규정된 업무와 연관된 다른 업무를 위임할 수 있다. 특히 한시적인 노동시장정책 프로그램은 연방정부가 연방고용청과의 **행정협정**을 통해 위임할 수 있다.<sup>54)</sup>

지방노동청도 주정부의 한시적 노동시장프로그램을 다음과 같은 조건 아래서는 행정협정을 통해서 위임받을 수 있다.

- 노동시장프로그램이 연방고용청의 업무를 보조하는 경우
- 이를 통해 본 업무에 지장이 생기지 않는 경우
- 연방고용청 본부에서 동의한 경우

주 단위의 행정협정은 연방 노동사회부에 보고되어야 한다.

지역단위의 지방노동관서는 군·면의 행정조직과 협의하여 노동시장 및 경제·산업구조 관련 정책 도구들을 조절할 수 있다. 이 때에도 본 업무에 지장을 받지 않는 범위 안에서 추가 업무가 결정되어야 한다.

전체 예산의 10% 정도의 범위 안에서 해당 관서는 적극적 노동촉진을 위한 재량권에 의한 사업(Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung)을 추진할 수 있다. 이에 대한 업무지침은 법이 허락하는 범위 안에서만 하달될 수 있다. 재량권에 의한 사업을 통해 지방노동관서의 자치행정기구인 지역의 특성에 맞는 노동시장정책의 시행을 결정할 수 있다. 이렇게 결정된 지방노동관서의 사업 구성의 활동범위는 특별한 이유가 있는 경우에만 제한될 수 있다. 단 연방고용청의 전문적 감독권 행사 기능은 이 경우에도 유효하다.

---

54) 1998년 11월 5일 독일노총 요하네스 야콥 노동시장정책실장과의 인터뷰

55) 행정협정을 통해서 도입된 최근의 청소년 실업극복을 위한 긴급 프로그램에 대해서는 4절에서 언급하겠다.

#### 4. 고용보험 및 노동시장정책의 특성 - 제도에 대한 평가

경기후퇴로 인한 80년대 고실업의 지속과 통독 이후 구 동독지역의 구조조정 과정에서 발생한 높은 실업은 포괄적인 노동시장정책에도 불구하고, 고용 촉진과 안정사업의 한계를 드러냈다. <표 6>은 1970년에서 1996년 사이 연방고용청의 수입과 지출의 변동을 보여주는데 26년간 수입은 약 26배, 지출은 약 27배 증가하였다. 특히 급격하게 지출이 증가한 부분은 실업급여로서 70년 전체 지출에서 차지하는 비중이 17% 미만이었다고 96년 약 53%까지 증가하여 대량실업발생이 적극적 노동시장정책의 수단에 할당되는 지출을 지속적으로 축소시키고 청구권의 존재로 인해 일차적으로 지급되어야 하는 실업급여, 즉 소극적 수단으로 치중됨을 알 수 있다. 아울러 실업급여 지급대상에서 제외되는 실업자를 위한 실업부조의 지출규모도 70년에서 96년 사이에 폭발적으로 증가하여 96년 실업부조 지급액의 규모가 242억 마르크를 상회하여 같은 해 실업급여 규모의 약 44%에 해당하였다. 이는 80년대 이후 꾸준히 진행되어 온 고용구조의 유연화로 장기실업자, 신규실업, 비정규직 실업, 실업급여소진자 등이 지속적으로 증가하였기 때문이다. 연방고용청은 이렇듯 적극적 사업수단을 위한 예산의 범위가 축소되고 있음에도 불구하고 고용창출사업에 할당된 예산을 꾸준히 늘려나가는 한편 직업훈련사업이 축소되는 것을 막으려 노력하였다. 특히 통독이후 구동독지역 구조조정은 실업자를 양산하여 연방고용청이 모든 수단을 동원하여 실업축소에 주력했음에도 불구하고 97년에는 400만명을 넘는 실업자가 등록되었다. 90년대 동안 연방고용청의 사업을 통해 축소된 실업자의 규모는 <표 7>에서 나타난다. <표 7>의 A와 B항은 연방고용청의 적극적 노동시장정책의 사업수단이 각각 적용된 인원수를 나타내며 90~95년간 구동독지역 구조조정이 진행될 때 특히 이 지역에 적용대상자가 연인원 100만 명을 초과하는 규모였음을 알 수 있다. 이러한 사업을 통해 나타난 실업축소규모는 연간 최고 257만명(1992년)에 이르는 것이었다. 94년 이후 적극적 사업수단을 통한 실업축소 내지 고용효과는 98년의 연간 100만여 명 규모까지 단계적으로 감소한다. 이는 같은 기간 <표 7>에서 실업급여 및 실업부조의 절대 지출액이 급증하는 것과 연관관계가 있으며 -실업급여와 실업



부조를 합한 지출규모가 1991년의 309억마르크 규모에서 96년 800억 마르크 규모로 2.5배 이상 증가- 1차 노동시장에서의 고용창출이 여의치 않고 2차 노동시장을 통한 공공 고용창출사업보다는 방어적 성격이 강한 실업자 생계보호로 연방고용청 사업의 중점이 이동하였기 때문이다.

특히 이는 노동촉진에 관한 정책이 경제정책과 엮물려 있어서 경제성장의 둔화에 따른 실업의 증가를 제한할 수 있는 방안이 없기 때문인 것으로 평가되고 있다.<sup>56)</sup> 노동조합은 연방고용청에 의한 위 사업의 성과가 2차 노동시장에 한정되는 것임을 특히 문제삼고 있다. 아울러 80년대 이후 노동시장의 탈조절경향<sup>57)</sup> 강

56) Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, IAB Kurzbericht 6, Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt 1998. Alternativrechnungen des IAB für West- und Ostdeutschland, 1998년 3월 31일자, 3쪽

57) 80년대 이후 고용형태에 관한 탈조절 경향은 다음과 같은 법개정 내지 제정을 통해 진행된다 :

<표 5> 노동시장유연화를 위한 법개정

고용형태	내 용
시간제노동	* 전일제 및 시간제 노동의 “동등한 대우” 1985년 5월 1일 이후**
과 견 제	* 최장과견기간을 3개월에서 6개월로 연장, 1985년 5월 1일 이후 * 최장과견기간을 6개월에서 9개월로 연장, 1994년 1월 1일 이후 * 최장과견기간을 9개월에서 12개월로 연장, 1997년 4월 1일 이후 * 계약기간에 대한 규정의 완화로 인한, 한시적 과견, 동일 노동자에 대한 연속되는 일시적 과견의 허용, 1997년 4월 1일 이후
계 약 직	* 18개월까지의 계약기간에 대한 정당한 사유규정의 철폐, 1985년 5월 1일 이후 * 최고계약가능기간을 24개월까지 연장, 1996년 10월 1일 이후
해고방지법	* 해고방지법의 적용 사업장 규모를 피용자 6인 이상 사업장에서 11인 이상 사업장으로 확대, 1996년 10월 1일 이후 * 경영상의 이유로 인한 해고사유의 범위를 확대하고 감원계획의 사회적 기준을 근속기간, 연령, 부양가족여부로 한정, 1998년 10월 1일 이후

출처 : Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB Kurzbericht 3, Beschäftigung : Formenvielfalt als Perspektive? - Teil 2. Bestimmungsfaktoren für den Wandel der Erwerbsformen, 1998년 1월 28일자, 4쪽

\*\* 시간제노동을 전일제노동과 노동법상 동등하게 취급해야 한다는 것은 탈규제 경향과 대립하는 것으로 보인다. 그러나 이러한 시간제 노동 취업은 대부분 직업과 가정을 양립해야 하는 여성노동력을 중심으로 확대되고 있기 때문에, 여성의 증가하는 취업 의사를 고려하면서도 부족한 정규직 일자리에 대한 분배에서는 제외시키려는 의도를 갖는 것으로 평가된다. 1998년 8월, 독일노총 산하 경제사회연구소 사회정책 담당자 우테 클람머 박사와의 인터뷰

화로 인하여 정규직 고용형태는 지속적으로 감소하는 한편, 비정규직 - 시간제고용, 계약직, 파견노동자, 사회보험적용이 안되는 미소고용층(geringfügige Beschäftigung) -이 증가하고 있는 것도(Adamy, 1998) 바람직한 노동시장정책의 시행이 어려운 여건으로 평가되고 있다. 이러한 환경 속에서 노동시장의 특수집단으로서 청소년, 여성, 고령자 및 장애인, 장기실업자들의 고용 및 실업대책이 난항을 거듭하고 있다.

연방고용청 산하의 노동시장 및 직업연구소는 98년 말 안정된 경제성장에도 불구하고 실업을 효과적으로 축소하지 못하는 고용정책이 실업 및 잠재실업문제의 해결을 위한 사회적 비용을 증대시키고 있다고 평가하였다. 그 규모는 1997년 총 1660억 마르크로 추정되었다. 1997년 말 현재 4백 40만 명의 실업자가 등록되어 있고, 실업자 1인당 비용은 37,800마르크로 계산되었다. 실업자 중 실업급여의 수급자 비율은 1990년 52.9%이었던 것이 1997년에는 44.0%로 줄어든 반면, 실업부조의 수급자 비율은 14.8%에서 29.6%로 급증하였다. 이 가운데에서도 두 가지 급여를 모두 받지 못하는 실업자의 비율은 1990년 32.3%에서 1997년 26.4%로 감소하였다. 이는 연방고용청이 막대한 예산을 투입하여 고용촉진 및 고용안정사업을 한 결과로 볼 수 있다. 그러나 고실업으로 인한 세수의 감소가 355억 마르크로서 사회적 비용의 21.4%, 실업으로 인한 사회보험 부담금의 손실이 396억 마르크로 사회적 비용의 23.9%로 집계되었으며, 그외 공적부조의 지출도 109억 마르크(사회적 비용의 6.6%)나 실업에 의해 추가적으로 지출된 것으로 나타났다.<sup>58)</sup> (<표 8> 참조)

---

58) Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB Kurzbericht 17, Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich? Eine Schätzung der gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Verluste durch Unterbeschäftigung von 1991 bis 1997 - Arbeitsmarktpolitische Aspekte, 1998년 10월 28일자 참조

<표 6> 연방고용청의 1970~1996년 사이의 수입과 지출 (1,000 마르크)



<표 7> 연방고용청 사업을 통한 동·서독 지역 실업자 축소 규모



<표 8> 1991 ~ 1997년 사이 실업으로 발생한 사회적 총비용 (단위 : 10억 마르크, %)

	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	in Mrd DM	백분율 (%)	in Mrd DM	백분율 (%)	in Mrd DM	백분율 (%)	in Mrd DM	백분율 (%)	in Mrd DM	백분율 (%)	in Mrd DM	백분율 (%)	in Mrd DM	백분율 (%)
등록된 실업자 (백만)	2.60	100	2.98	100	3.42	100	3.70	100	3.61	100	3.97	100	4.39	100
실업급여 수급자		52.9		55.1		52.3		47.4		44.0		45.1		44.0
실업부조 수급자		14.8		16.7		22.3		26.1		27.0		27.2		29.6
비수급자		32.3		28.2		25.3		26.6		28.9		27.7		26.4
실업자 1인당 비용 (1,000 마르크)	25.7		28.5		33.9		36.8		38.6		39.3		37.8	
총비용 (10억 마르크)	66.8	100	85.0	100	115.9	100	135.9	100	139.3	100	155.7	100	165.9	100
총 비용중 실업급여 및 부조의 지출	30.0	44.9	39.2	46.1	54.2	46.8	59.5	43.8	63.2	45.4	73.6	47.2	79.8	48.1
- 실업급여 지급	16.0	24.0	20.9	24.5	27.1	23.4	27.4	20.2	25.7	18.4	29.7	19.1	30.1	18.1
- 연금보험료 지급	3.0	4.4	3.8	4.4	4.8	4.2	5.3	3.9	9.7	7.0	11.6	7.4	13.2	8.0
- 의료보험료 지급	4.4	6.6	6.0	7.1	8.2	7.1	9.0	6.6	7.0	5.0	7.9	5.1	8.6	5.2
- 간병보험료 지급	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.3	0.8	0.5	1.1	0.7
- 실업부조 지급	4.3	6.4	5.5	6.5	9.1	7.8	11.1	8.1	11.3	8.1	13.1	8.4	14.5	8.8
- 연금보험료 지급	0.8	1.2	1.0	1.2	1.6	1.4	2.1	1.6	5.1	3.6	6.0	3.8	7.0	4.2
- 의료보험료 지급	1.6	2.3	2.0	2.4	3.4	2.9	4.5	3.3	3.8	2.7	4.2	2.7	4.7	2.8
- 간병보험료 지급	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.4	0.3	0.6	0.3
사회복지지출	4.9	7.4	5.8	6.8	7.4	6.4	9.1	6.7	9.8	7.1	10.8	6.9	10.9	6.6
- 공적부조	3.9	5.9	4.7	5.5	6.0	5.1	7.2	5.3	7.9	5.7	8.6	5.6	8.7	5.2
- 주거보조비	1.0	1.5	1.2	1.4	1.5	1.3	1.8	1.3	2.0	1.4	2.2	1.4	2.2	1.3
조세누락분	14.0	20.9	17.8	20.9	24.7	21.3	30.5	22.4	33.0	23.7	33.6	21.6	35.5	21.4
- 소득세	11.9	17.8	15.3	18.0	21.2	18.3	26.3	19.3	28.7	20.6	28.8	18.5	30.4	18.3
- 간접세	2.1	3.1	2.5	2.9	3.5	3.0	4.2	3.1	4.3	3.1	4.8	3.1	5.1	3.1
사회보험 부담금 누락분	17.9	26.8	22.2	26.1	29.5	25.5	36.9	27.2	33.3	23.9	37.8	24.2	39.6	23.9
- 연금보험	9.9	14.9	12.1	14.3	15.9	13.7	21.1	15.5	13.4	9.6	14.9	9.6	15.8	9.5
- 의료보험	3.4	5.1	4.1	4.8	5.3	4.5	6.1	4.5	9.2	6.6	10.7	6.9	10.9	6.6
- 간병보험	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.6	1.1	0.7	1.4	0.8
- 연방고용청	4.6	6.8	6.0	7.1	8.3	7.2	9.7	7.1	9.9	7.1	11.0	7.1	11.6	7.0
연방고용청	28.0	41.8	36.7	43.1	48.5	41.8	51.5	37.9	52.7	37.8	60.9	39.1	64.6	38.9
연방정부	13.5	20.1	17.2	20.2	25.9	22.4	32.3	23.8	36.0	25.9	39.6	25.4	43.6	26.3
주정부	6.1	9.1	7.7	9.1	10.7	9.3	13.2	9.7	14.5	10.4	14.9	9.6	15.7	9.5
지방자치단체	6.0	9.0	7.3	8.5	9.6	8.3	11.7	8.6	12.7	9.1	13.5	8.7	13.9	8.4
연금보험	9.9	14.9	12.1	14.3	15.9	13.7	21.1	15.5	13.4	9.6	14.9	9.6	15.8	9.5
의료보험	3.4	5.1	4.1	4.8	5.3	4.5	6.1	4.5	9.2	6.6	10.7	6.9	10.9	6.6
간병보험	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.6	1.1	0.7	1.4	0.8
노동촉진법 105조 a-c에 따른 급여 수급자를 위한 추가지출 및 수입누락분														
수급자 (백만명)	0.10		0.11		0.12		0.15		0.22		0.26		0.33	
비용(10억 마르크)	3.7		5.0		8.1		9.7		10.9		11.8		13.1	

노동시장에서 획득한 소득을 통하여 취업 및 그 이후의 시기에 생계를 해결할 수 있는 집단의 비중이 지속적으로 감소하는 반면, 연방고용청의 실업예방 프로그램 또는 실업자보호대책만으로는 생계를 해결할 수 없는 집단의 비중이 지속적으로 증가하여 조세수입 및 사회보험금 수입은 감소하고, 실업대책 및 빈곤정책의 지출은 증가하기 때문에 고용 없는 성장의 방치가 막대한 사회적 비용을 초래함을 의미한다.

독일에서는 이러한 문제점을 해결할 수 있는 방안은 고용정책의 발상의 전환이라고 보고 노동조합과 사용자 단체, 정부의 관련기관이 되도록 많은 일자리를 유지하고 새로운 일자리를 만들어 냄으로서 고실업의 늪에서 탈출하면서도 국가경쟁력을 잃지 않는 방안을 모색하는 기체로서 “노동, 직업교육 및 사회정의 연대(Neues Bündnis für Arbeit, Bildung und Soziale Gerechtigkeit)”<sup>59)</sup>를 통한 노·사·정 3자간의 대화 및 협상의 창구를 시민당이 이끄는 새 정부의 주도 아래 시도하고 있다.

독일노총은 97년 노동시장정책의 새로운 과제로 청년실업 극복을 들면서 대대적인 캠페인을 벌였다. 독일의 청년실업률은 유럽의 다른 나라들에 비해 훨씬 낮음에도 불구하고 국가의 장기적인 노동력 수급의 측면에서 청년실업은 향후 노동력 공급의 질에 영향을 미칠 것으로 보고 특별한 대책마련이 필요하다고 평가한 때문이다. 새 정부 출범 이후 독일노총의 이러한 캠페인은 “노동의 연대”에 의해 합의된 “청년실업극복을 위한 긴급프로그램(Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit)”으로 귀결된다.

98년 11월 25일 새정부는 청년실업문제를 해결하기 위해 10만 명의 청소년 실업자를 대상으로 한 직업훈련과 취업을 위한 긴급프로그램을 선언한다. 그 내용

---

59) DGB, “Ein neues Bündnis für Arbeit, Bildung und soziale Gerechtigkeit”, <http://www.dgb.de/>, Herbert Ehrenberg, “Bündnis für Arbeit in Deutschland”, Material für Vorträge und Diskussionen bei Veranstaltungen der Friedrich-Ebert-Stiftung in Korea vom 8. ~ 12. März 1999



은 사업체내 직업훈련생 내지 견습생 일자리 알선. 특히 6개월 이상 실직 상태인 모든 청소년에게 직업교육, 사업체내 직업훈련, 일자리 중 하나를 알선 받도록 하려는 것이다.

이러한 긴급프로그램이 도입된 배경은 다음과 같다. 98년 10월 현재 42만8천명의 25세 미만 청년 실업자가 존재하고 실업률은 10.8%로 전체 실업률 11.2%보다 약간 낮은 편이다.(구서독 지역 9.5%, 구동독 지역 15.5%) 그러나 청년실업은 이후의 직업경로를 결정적으로 구획짓는 요인이 되기 때문에 적극적 노동시장정책의 적용대상이 되어야 한다고 판단한 것이다.

긴급프로그램을 위한 재원은 연방고용청의 특별예산 20억 마르크로 편성되며, 이는 일반 연방고용청에 대한 보험금 수입에만 의존하는 아니라 정부지원에 의한 예산과 유럽사회기금 및 연방고용청 예산 중 소극적 임금대체금 사업 분야에 대한 지출의 축소분으로 형성된다. 여기에 청소년 실업대책의 중요성을 강조하기 위하여 연방정부가 고용창출사업 실경비 6억 마르크를 지원함으로써 훈련을 위한 고용창출사업(Qualifizierungs-ABM)을 실시할 수 있도록 하였다.

이 긴급프로그램은 연방정부와 연방고용청 이사회 사이의 "행정협정"에 의거해 진행될 것이며 실제 수행은 지방노동관서에서 한다. 구체적으로 99년 말까지 각 지방노동관서에 등록된 청년실업자 중 취업알선에 성공하지 못한 모든 청소년실업자에게 일자리 견습생자리 또는 직업훈련과 관련된 전문적 서비스를 제공한다는 것이다.

(1) 직업훈련 분야에서는 사업체내 직업훈련을 중심으로 하여 훈련과 취업의 연계성을 높이고, 불가능할 경우에만 사업체 외 직업훈련을 제공한다. 그 실효성을 제고하기 위해 사업체의 견습생 자리 제공을 촉진하는 한편, 기업들과 직업훈련기관들이 협력하여 직업훈련을 위한 연합체를 형성하고, 훈련의 제공과 시행에서 상담기능을 강화하며 여성비율이 낮은 직종에 소녀들과 젊은 여성의 직업훈련이 활성화되도록 한다.

긴급 프로그램의 초점은 청소년 실업자에게 단순히 일자리를 찾아주는 것을 넘어서 장래의 직업능력의 고양을 위한 기초작업을 한다는 데에 있다. 따라서 학

교탈퇴자의 기초의무교육 완료를 지원하고, 지역별 특성을 살린 사업체내 직업훈련을 강화한다. 사업체내 직업훈련에 알선이 불가능한 취업능력이 낮은 청소년의 경우 인정 직업훈련기관에서 1년간 훈련을 마친 뒤 사업체내 직업훈련으로 연계를 꾀한다. 특히 “직업훈련자격이 미달하는 청소년을 위한 노동과 훈련 프로그램(AQJ)”을 마치면 사회보험이 적용되는 사업체내의 직업훈련으로 연계되도록 한다. 부족한 직업훈련생 자리는 긴급프로그램의 재원으로 마련한다.

(2) 실업 청소년 고용시 임금비용 지원은 직업교육 후 취업으로의 연결을 용이하게 하기 위한 프로그램이다. 사업의 대상은 최소 3개월 이상 실업 상태인 청소년으로 6개월 이상의 실업의 위험이 있는 집단이다. 특히 사업체 외의 직업훈련을 받은 경우 실업이 장기화될 가능성이 높다. 이 집단의 청소년이 사회보험이 적용되는 일자리에 취업할 경우 긴급 프로그램은 최초 몇 개월간 이들의 낮은 직업능력에 대한 보상금으로 임금 비용의 일부(12개월 지원시 임금의 60%, 24개월 지원시 임금의 40%)를 지원해 준다. 만일 취업의 조건이 추가적 직업훈련이라면 그 비용이 지원되기도 한다.

(3) 훈련을 동반한 고용창출사업(ABM mit Qualifizierung)은 정규직으로 알선되기 어려운 청소년에게 일자리와 동시에 추가적인 직업훈련의 기회를 부여하기 위한 프로그램이다. 이 과정을 통하여 미래의 취업을 위해 향후 확장 가능한 직업훈련을 받고 필요에 따라 자격증을 부여받을 수 있도록 하였다. 사업 참가 기간 중 훈련의 비중은 최소 30% 최고 50%이다.

또한 최근 연방고용청이 지역별 특성을 고려하여 노사정 협력하에 사업을 시행할 수 있도록 정관의 일부가 변경되었다. 연방고용청의 행정위원회가 지역 노동시장정책 기능을 강화시키고 지역별 특성을 고려한 노동시장정책을 실행할수 있도록 행정평의회는 정관의 일부를 변경하였으며 그 내용은 다음과 같다 :

경기후퇴시에 대량실업이 발생하고 경기가 회복되어도 더 이상 일자리가 증가하지 않는 고용없는 성장의 문제점을 부분적으로나마 극복하기 위해 사회법전 3권은 연방고용청에게 적극적 노동시장 정책에 해당하는 사업에 관한 예산 편성에 자율권을 부여하였다. 그 내용은 해당 예산을 공동예산 항목으로 종합하여 설

정하고, 연방주 및 지역차원의 노동시장의 특수성을 고려하여 적절한 사업에 예산을 배분토록 한 것이다. 이에 따라 지방노동청과 지방노동관서의 자율성의 범위도 확장되었다. 업무의 “지방화와 유연화(Dezentralisierung und Flexibilisierung)”로 표현되는 이러한 노동시장정책 전환의 시도는 지방노동청에게 예산의 10% 범위 안에서 유연하게 특수한 지역 노동시장 형편에 따라 재취업 또는 직업정착을 위한 자유재량사업의 관장을 허용하려는 것이다.<sup>60)</sup> 이에 따라 98년 7월 16일 행정평의회는 연방고용청의 정관을 수정하여 노동시장정책의 책임소재를 분권화하고 지방노동청과 지방노동관서의 재량권을 강화하는 내용으로 정관 10조를 개정하였다. 정관변경이 자치행정기구의 노동자대표에게 의미하는 바는 다음과 같다.

지방노동관서는 연방고용청 사업 이외에 지역의 노동시장 지원사업에 대해 연간 2회 보고받아야 한다. 이는 지방노동관서가 자유재량사업을 진행함에 있어서 주정부나 유럽공동체 차원의 지원사업에 대해서도 고려할 수 있도록 하기 위함이다. 또한 노동시장정책과 경제구조정책의 긴밀한 연계가 추진되어야 한다. 뿐만 아니라 지방노동관서의 행정위원회는 연방고용청에의 기여금에 기반한 예산에만 한정하지 않고 혼합된 재원에 기반한 사업도 지역의 특성을 고려하여 추진할 수 있게 되었다. 또한 이전에 정관에 규정되어 있던 세부사업에 대한 시행 규정이 삭제되어 지방노동관서의 행정위원회가 사업의 필요성이나 수행방식에 대한 자율성을 확보하도록 하였다.<sup>61)</sup>

이러한 노동시장정책의 지방분권화에 대응하여 독일노총은 행정위원회에 참여하는 노조의 대표들에게 다음과 같은 업무 가이드라인을 권하고 있다.

행정위원회의 노동자 대표는 연초에 각 기관의 행정 담당자와 연간 보고되어야 할 사업내용을 미리 결정하는 업무계획을 세워야 한다. 이를 통해 광범위하고 기술적인 문제에 대한 보고 위주의 행정위원회 모임을 지양하고 행정위원회가

---

60) Manfred Leve, 윗글, 154 ~ 156쪽

61) 개정된 연방고용청의 정관 및 개정정관에 대한 독일노총의 해설과 자치행정기구 구성원을 위한 행동지침에 대해 자료를 제공한 독일노총 노동시장정책실장이고 연방고용청의 이사회의 일원인 요하네스 야콥씨에게 감사한다.

보고받고 정보를 원하는 사업에 대해 집중하여 토의하여, 또한 보고의 시기적 간격을 선정할 수 있다.

또한 정관의 개정을 통하여 행정위원회의 예산편성에 대한 자율권이 확장되었기 때문에 행정위원회는 재취업계약을 위한 재원의 배분뿐만 아니라 이를 통해 어떤 노동시장정책의 프로그램을 추구할 것인지에 대해서도 결정할 수 있음을 인지해야 한다. 특히 재취업계약을 중점사업으로 시행할 경우 사업내용이 그 지역의 노동자에게 임금압박효과가 있는 것은 아닌지 또는 사용자들에 대한 deadweight effect가 생기는 것은 아닌지 행정위원회의 노동자대표는 항상 주의를 기울여야 한다.

행정평의회는 연방고용청 예산 운영에서 너무 협소한 운영규정을 지양하고 지방노동관서 사이에 존재하는 재취업계약사업 수행 편차를 연말 정산 이전에 조정하기 위해 예산의 양도를 가능하도록 정관을 개정하였다. 또한 지방노동관서마다 연초에 계획된 노동시장정책을 언제라도 수정할 수 있도록 하였다. 이는 재원의 효율적 배분과 각 지방노동관서 사이의 재원의 이전, 노동시장의 변동에 따른 정책의 수정 등을 용이하게 하기 위함이다. 지방노동관서 사이의 재원의 양도는 해당 지방노동관서의 자치행정기구에서 결정되며, 두 관서 사이에 의견의 일치가 이루어지지 않을 경우에는 지방노동청의 행정위원회가 결정권을 갖는 등 지역차원의 자치행정의 결정력이 강화됨을 의미한다.

실업자의 재취업현황과 관련된 행정위원회의 재량권도 강화되었다. 사업 평가에 있어서 단순히 수적인 성과보다는 지역의 특성을 고려하여 정책적인 평가가 이루어져야 하기 때문이다. 즉, 일시적인 실업자의 감소보다는 사업이 중장기적 안정성을 갖고 진행되며, 노동시장의 특수집단에 대해 특별한 노력이 경주되고 있는지, 실업자의 재훈련이 중기적 전망과 연관하여 의미있는 사업으로 진행되고 있는지 등이 지역별로 평가되어야 하는 것이다.<sup>62)</sup>

---

62) Bundesanstalt für Arbeit, Satzung der Bundesanstalt für Arbeit, 1998년 7월 16일, DGB, Arbeitshilfe zur Satzung der Bundesanstalt für Arbeit für Gewerkschaftsvertreter, 1998

독일의 노동조합은 안정된 노사관계와 강력한 노조의 조직력을 바탕으로 자치 행정기구를 통해 사회복지제도, 특히 노동시장정책에 영향을 미칠 수 있는 제도화된 기제를 확보하였다. 특히 노동시장정책 운영에의 참여는 80년대 이후 고용 없는 성장이 지속되고 실업률이 증가하는 가운데에서도 신자유주의적 고용 및 실업정책이 관철되는 것을 저지하는 데에 도움이 되었다. 그러나 연방고용청의 고용창출사업의 경우 1차 노동시장에서의 일자리 창출보다는 2차 노동시장에서의 일자리 창출에 주력할 수밖에 없었으며, 이를 통해서도 신자유주의적 고용정책에 의한 노동시장의 구조변화를 완전히 막아낼 수 없었다. 최근 독일노총과 연방고용청의 관계자들은 이러한 문제를 시정하기 위하여 1차 노동시장에서의 고용창출을 위한 대책마련에 부심하는 한편, 연방고용청의 예산 중 적극적 노동시장정책을 위한 예산의 비중을 높일 것을 주장하고 있다.

## < 참고 문헌 >

- Adamy, Wilhelm, (1998) "Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung : Die Arbeitsplatzlücke", Soziale Sicherheit 47권 11호, 378 ~ 381쪽
- Bergmann, Joachim (역음), (1979) Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften, Frankfurt : Suhrkampff Verlag
- Bundesanstalt für Arbeit, (1998) Geschäftsbericht 1997, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit, Satzung der Bundesanstalt für Arbeit, 1998년 7월 16일
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, (1995) Übersicht über das Sozialrecht, Bonn
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, (1999a) Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit : Programm zur Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung von Jugendlichen, [http : //www.bma.bund.de/](http://www.bma.bund.de/)
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, (1999b) Neuregelungen im Arbeits- und Sozialrecht zum 1. Januar 1999, [http : //www.bma.bund.de/](http://www.bma.bund.de/)
- DGB, Arbeitshilfe zur Satzung der Bundesanstalt für Arbeit für Gewerkschaftsvertreter, 1998
- DGB, "Ein neues Bündnis für Arbeit, Bildung und soziale Gerechtigkeit", <http://www.dgb.de/>
- Ehrenberg, Herbert, "Bündnis für Arbeit in Deutschland", Material für Vorträge und Diskussionen bei Veranstaltungen der Friedrich-Ebert-Stiftung in Korea vom 8. - 12. März 1999
- Frerich, Johannes, Martin Frey, (1996a) Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Band 1 : Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches, München/ Wien, Oldenbourg Verlag

- Frerich, Johannes, Martin Frey, (1996b) Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Band 3 : Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit, München/ Wien, Oldenbourg Verlag
- Gewerkschaftliche Monatshefte 49권 10호, Bündnis(se) für Arbeit in Europa, 1998
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, IAB Kurzbericht 6, Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt 1998. Alternativrechnungen des IAB für West- und Ostdeutschland, 1998년 3월 31일자
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB Kurzbericht 17, Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich? Eine Schätzung der gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Verluste durch Unterbeschäftigung von 1991 bis 1997 - Arbeitsmarktpolitische Aspekte, 1998년 10월 28일자
- Jakob, Johannes, (1998) "Beurteilung der Sozialen Sicherung gegen Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland aus Sicht der Gewerkschaften“, 한국노동연구원, 프리드리히 에버트 재단 주최, 고용안정 제도에 관한 한·독 심포지엄 자료집, 1998.11.4, 173~193쪽
- Kittner, Michael (역음), (1994) Gewerkschaften heute. Jahrbuch fuer Arbeitnehmerfragen, Köln
- Kittner Michael, Einführung, 1997년 10월, Michael Kittner, Otto Ernst Krasney, (1998) Sozialgesetzbuch. Textausgabe mit Einleitungen und ausgewählter Rechtssprechung in Leitsätze, 1998년 2월 1일 현재, Frankfurt
- Kittner, Michael, (1998) Arbeits- und Sozialordnung. Ausgewählte und eingeleitete Gesetzestexte, Frankfurt, Bund Verlag
- Kittner, Michael, Otto Ernst Krasney, (1998) Sozialgesetzbuch. Textausgabe

- mit Einleitungen und ausgewählter Rechtssprechung in Leitsätze, 1998년 2월 1일 현재, Frankfurt
- Kleinhenz, Gerhard, (1998) "Was zu tun ist. Agenda für mehr Beschäftigung in Deutschland", IAB Werkstattbericht 10호
- Kuehl, Juergen, (1995) "Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000. Utopie oder realistische Perspektive?", Horst Schmitthenner (역음), Der 'schlanke' Staat. Zukunft des Sozialstaates - Sozialstaat der Zukunft, Hamburg : VSA-Verlag, 85 ~ 99쪽
- Lecher, Wolfgang, Reinhard Naumann, (1991) "Zur aktuellen Lage der Gewerkschaften", Wolfgang Däubler, Wolfgang Lecher (역음), Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern. Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung, Köln, Bund Verlag, 24 ~ 31쪽
- Leve, Manfred, (1998) "Aufbau, Struktur, Arbeitsweise und Programme der Bundesanstalt für Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland", 한국노동연구원, 프리드리히 에버트 재단 주최, 고용안정제도에 관한 한·독 심포지엄 자료집, 1998.11.4, 141 ~ 172쪽
- Mielke, Siegfried, Peter Rütters, Kurt P. Tudyka, (1991) "Gewerkschaftsorganisationen und Vertretungsstrukturen," Wolfgang Däubler, Wolfgang Lecher (역음), Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern. Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung, Köln, Bund Verlag, 140 ~ 150쪽
- Plate, Frank, (1999) "Zum zweiten Male gesamtdeutsch. Informationen zum Wahlverfahren", <http://www.bma.de/de/beauftragte/sozialversicherungswahl/information.htm>
- Schmidt, Manfred G., (1998) Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen
- von Hauff, Michael, "고용구조재편의 국제적 다양성과 노동조합 운동의 대응 - 독일의 고용조정 동향 및 특징", 김성희 편저, 고용구조 재편의 세계적 추세와 노동조합운동의 대응, 한국노총 중앙연구원, 1998, 82 ~ 109쪽



- 박장현, (1996) 독일의 노동조합, 서울 : 문원출판사
- 신섭중 외 공저, (1996) 세계의 사회보장. 역사, 현황, 전망, 서울 : 유풍출판사
- 이광택 (편역) (1994), 독일 산별노조의 특성과 단체교섭제도, 프리드리히 에베르  
크 재단 산업사회연구소 주최 한독워크숍
- 유길상, (1994) 주요국의 고용보험 관리운영기구, 한국노동연구원
- \_\_\_\_\_, (1995) 고용보험제도와 적극적 노동시장정책, 한국노동연구원
- \_\_\_\_\_, (1998) “직업안정조직의 확충방안”, 고용보험동향, 1998, 가을, 121 ~ 139쪽
- 전광석, (1994) 독일사회보장법론, 서울 : 법문사
- 프리드리히 에베르트 재단, 이준영 (역), (1998), 독일의 고용정책과 한국에서의  
적용 가능성

### ③ 노동시장정책 및 실업보험에 대한 스웨덴 노조의 참여

권 현 지

#### 1. 노동시장정책 및 실업보험에 대한 노조참여의 제도적 여건

스웨덴은 금세기 최고의 복지국가를 구현한 나라라는 점에서 그리고 그 복지국가 건설을 노동자세력의 적극적인 정책 참여를 통해 이루어낸 사회민주주의 국가라는 점에서 수많은 연구의 대상이 되어왔다. 사회,경제적 평등을 지향하는 스웨덴의 사회경제 정책은 ‘노사정’ 협의정치(consensus politics)에 기반하여 발전하여 왔다. 사회조합주의(social corporatism) 혹은 민주적 조합주의(democratic corporatism)로 일컬어지는 체제형성 과정에서 스웨덴의 노사관계는 정치적, 경제적, 사회적 영역을 상호 연계하는 핵심적 제도로 작용해 왔다. 스웨덴의 노동조합은 소유, 경제·노동정책, 기업 경영 등 사회전반의 정책 결정에 있어 강도 높은 개입을 통해 노동자의 권리신장과 작업장 민주주의를 포괄하는 ‘산업민주주의’와 시민적 권리신장 및 소득 평등을 지향하는 ‘경제민주주의’의 실현을 주도해 온 것이다. (송호근, 1997)

에스핑 앤더슨이나 코르피와 같이 권력자원론에 입각한 논자들은 복지국가의 탄생을 노동자 계급의 투쟁의 결과로 설명한다. 이에 따르면 전간시대 스칸디나비아 국가들에서 점진적으로 시행된 사회 및 노동입법은 증대된 노동계급의 힘을 반영하는 것으로서, 소득불균형을 시정하고 노동시장에 대한 통제권을 획득하려는 노동자계급과 이들의 정치적 입장을 반영하는 사회민주당이 부르주아에 대항하여 만들어낸 제도화의 일환이다. 스웨덴 복지국가정책은 사회민주주의 정부의 노동자 프로그램이라고 할 수 있을 것이며, 그만큼 노동조합의 참여는 국가정책의 수립에 필수적인 요소로 작용해 왔다고 할 수 있다.

이와 같은 맥락에서, 노동시장정책 수립 및 집행의 중요한 특성 또한 참여정책의 제도화에서 찾을 수 있을 것이다. 노동시장국(AMV)은 전국에 지방사무소를

갖는 국가기관이지만, 중앙 및 지방수준 모두에서 적어도 90년대 초반까지는 노동시장 당사자로 구성된 민주적인 참여기구를 통해 주요정책을 결정해 왔다. 즉, 중앙노동시장위원회는 물론 지방노동시장위원회까지 주요 정책결정 사안을 다루는 집행위원회가 노사정 3자주의의 원칙에 입각하여 구성, 운영되었던 것이다.

이와 같은 정상수준의 합의와 타협의 정치기반이 조성될 수 있었던 배경은 다음과 같다.

스웨덴에서 계급이해에 기반한 계급정치가 실현될 수 있었던 무엇보다 중요한 배경은 노동조합 조직을 중심으로 한 노동자의 조직적 응집력이었다. 즉, 대단히 높은 조직률과 독자적 정책을 수행할 만큼 자율성, 전문성, 통제권한을 확보한 노동조합이 사회계급 조직으로서 탄탄한 내적 기반을 조성해 왔다는 사실이다. 한편, 노동조합 조직인 LO와 TCO가 강력한 조직적 기반을 가진 것과 마찬가지로, 이들의 협상파트너인 사용자 단체(SAF) 또한 강한 중앙권위를 바탕으로 한 조직적 통제능력을 통해 자본계급의 대표조직으로서 역할하여 왔다는 사실 또한 중요하다<sup>63)</sup>.

---

63) 사실상 스웨덴의 권력구조는 19세기 후반 자본주의의 발전 과정에서 형성된 계급적 세력에 그 뿌리를 두고 있으며 이들 계급조직은 20세기 스웨덴 사회제도의 형성에 매우 중요한 역할을 담당하여 왔다. 1938년 40년간 지속된 노사대립을 종결하고 SAF와 LO는 전국수준의 노사협정을 체결한다는 협정을 도출하였다. 1950년대 중반, SAF와 LO간 타결된 자발적인 중앙단체교섭은 사실상 3자 협약의 효력을 가지고 소득정책과 함께 경제정책에 중요한 역할을 한다.

1950년대 중반부터 1981년까지 격년으로 수행된 중앙임금 교섭이 시행된 이 25년간, 와일드캣 스트라이크를 제외한 어떤 노동분쟁도 발생하지 않았을 정도로 양자간에 협조적 관계가 유지되었다. 국가는 실업을 발생시킬 여지가 있거나 여타의 사회통합의 목적에 반하는 교섭 영역에 대해서는 강력하게 개입하였지만, 임금교섭의 결과에 대해 암묵적으로 승인하였으며 때때로 노사 상호가 받아들일 수 있는 해결책을 제시하기 위해 내각이 지명하는 중재자를 투입하는 등 중간적 역할과 입장을 견지했다. 임금교섭외에도, 노동조합과 사용자조직은 노동시간 단축, 연금보조 등에 대한 사안을 전국적 차원에서 노사간 합의의 방식으로 처리해 왔다.

그러나 이러한 방식을 통해 해결되지 않는 사안들이 다수 발생했고 LO는 그 해결책을 입법화에서 찾았다. 즉 노동운동은 사용자단체와의 교섭뿐 아니라 사민당과의 정책연대를 통해 정치적 해결책 모색에 의존하는 방식을 택한 것이다.

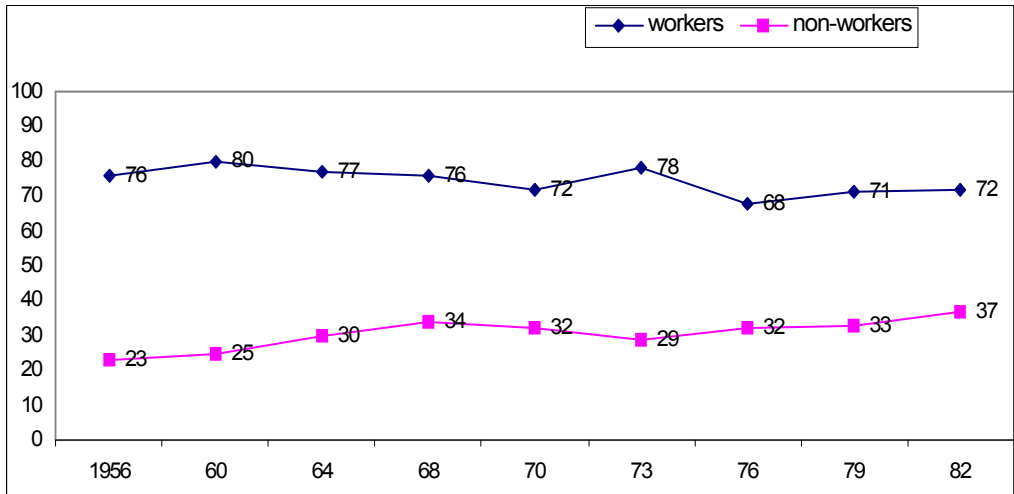
스웨덴의 노동조합이 사회·복지정책 형성에 중추세력으로 참여할 수 있었던 또 한가지의 중요한 조건은 약 70여년 집권해온 스웨덴 사민당(SAP)과 노동조합 간의 특별한 연대관계에서 찾을 수 있다. 독일과 프랑스가 정당 창립 초기 이념적 분열을 심하게 겪었던 데 비해, 스웨덴의 사민당은 창립(1889) 당시부터 실용적 이익의 극대화에 당의 노력을 집중시켰다. 즉, 스웨덴 사민당 SAP의 지도자들은 노동자와 노동계급이 처한 현실적 조건의 개선과 생활 향상을 최대의 목표로 설정하고 초기부터 실용적인 노선을 추구하였으며, 이는 노동자계급운동과의 선택적 친화력을 높였다. SAP는 노동계급의 조직화 없이는 사회주의로의 진전이 불가능하다는 점을 일찍이 간파하고, LO를 창설(1898)하는 산파역할을 담당하였다. 그런데 이러한 사민당의 창당 주도세력은 바로 당시 노동조합 운동의 지도자들이었다. 즉, 노동조합세력은 일찍이 사민당을 창당을 통하여 노동자 정치조직화를 선도하였으며, 이들 정치세력화된 노동운동가들에 의해 노동조합의 중앙조직이 설립되었던 것이다. 사민주의적 노동조합 활동가들은 20세기 내내 LO에서 지배적인 위치를 유지해 왔을 뿐 아니라, 노동조합의 상당수 지역지부가 지역 정당조직의 집합적 조직원으로 역할함으로써 노동계급운동은 그 내부에 강력한 정치적 하부구조를 형성하여 노동정책 및 경제사회정책에 대한 노조의 개입을 증대시킬 수 있었다. (송호근, 1997; S.Olson(in Flora(ed.)), 1986.) 노조와 사민당간의 이러한 공존관계는, 높은 조직률을 자랑하는 노동조합의 지지에 기반하여 사민당이 유례없는 장기집권에 성공함에 따라 현재까지 지속되고 있다.

---

1970년대 고용안정 및 산업민주주의에 관한 입법화가 이에 해당된다. 1980년대 임금 교섭이 점차 복잡해지고, 노동시장의 문제를 해결하기 위한 조건이 정부의 경제정책, 조세제도 개편 제안, 사회보장급여 및 보조금 등과 보다 긴밀하게 연관되면서 사용자 단체또한 일반 정치적 이슈에 개입하지 않을 수 없었고 1970대 중반 이래 우파정당과의 연계가 긴밀해 졌다. 특히 70년대 임노동자기금제도를 둘러싼 논쟁의 과정은 약 8만명의 자본가들이 대규모 시위를 전개하는 계급대립의 양상으로 발전하기도 하였다.

노동시장의 복잡화, 탈분권화 등으로 인해 결국 25여년간 지속된 중앙 임금교섭 구조는 1980년 총과업후 와해되었지만, 스웨덴은 강력한 계급조직의 작동을 기반으로 전국적 노사합의의 정치를 실행하고, 각종 사회적 불평등 요소를 조정하는 데 상대적으로 성공한 중요한 경험을 안았다.

계급정당으로서의 사민당의 면모가 역사적으로 지속되어 왔음은 아래의 그림에서도 확인할 수 있는데, 노동자들의 사민당 지지율은 전후 내내 70~80%의 수준을 지속하고 있으며, 비노동자계급의 사민당 지지율과는 약 4~50%의 격차가 존재한다<sup>64)</sup>. 물론 실제 정책결정 및 시행 과정에서 사민당과 노동조합간 견해차이나 긴장이 존재하지 않았던 것은 아니지만, 사민당은 노동조합의 정책 실현을 위한 통로로서, 노동조합은 사민당의 정치적 조직기반으로서 정책적, 조직적 연대를 지속해 온 것이다.



출처 : Sven Olsson, 'Sweden', Peter Flora(Eds.), Growth to Limits : The Western European Welfare States since World War II, Vol. 4, 1987

[그림 165] 계급간 좌파정당 지지율

64) 그림에서 70년대 후반 이후 격차가 다소 완화되는 것은, 하급 공무원의 노동조합 활동이 활성화됨에 따라 비노동자계급으로 분류된 화이트칼라들의 사민당 지지율 상승에 힘입은 것이다.

65) 이 그림은 사민당과 공산당으로 개념화한 좌파정당에 대한 계급간 지지율을 추세적으로 나타낸 것이다.

당과 노동조합간의 결속력은 스웨덴의 독특한 실업보험제도 발전과정에서도 확인된다. 스웨덴의 노동시장정책에서 독특하게 발견되는 점은 노동력 공급에 주안점을 두는 적극적 노동시장 정책과 소극적 노동시장정책의 일환인 실업급여의 영역이 이원적으로 구성되어 있다는 사실이다. 스웨덴은 실업보험의 초기 발전단계에서 많은 국가가 도입한 바 있었던, ‘국가의 재정적 보조를 받는 노동조합의 실업보험 기금 관리’로 요약되는 이른바 겐트제도를(Ghent system) 채택하고 있다. 물론 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장 정책 전반에 관한 의사결정과 실업보험제도에 포괄되지 않는 실업자에 대한 급여 지급(KAS)은 국가가 직접 관할하지만, 전체 노동력의 약 80%이상은 민간에 의해 운영되는 실업보험에 포괄되어 있다. 겐트제도의 작동에 의해 노동시장정책의 운영은 국가가, 그리고 실업기금의 관리는 노동조합이 담당하는 이원적 노동시장정책 운영체제가 정착되어 온 것이다.

정부개입의 범위가 넓고, 통합적 사회보장을 지향할 뿐 아니라 특정집단의 선별적 수용을 지양해온 스웨덴에서 많은 국가에서 시행을 폐지한 바 있는, 민간관리에 기반한 임의적 실업보험 제도가 발전되어 왔다는 사실은 다소 의외일 수 있다. 스웨덴에서 겐트제도가 유지될 수 있었던 것은 무엇보다 강력한 노동조합의 조직적 요구와 이에 대한 사민당의 지원이 있었다는 점을 상기하지 않으면 안된다. 보험제도의 운영에 대한 직접 개입이라는 다소 예외적인 참여전략은 사민당의 지지에 기반하여 노동조합 세력 강화를 위한 중요한 거점으로써 전략적으로 추구되어 왔으며, 이러한 개입 전략은 결과적으로 높은 조직률로 대변되는 노동조합의 성장을 통해 정책 참여의 수준을 높이는 데 기여해 왔다고 평가할 수 있다.

다음절에서는 실업보험관리 및 노동시장정책에 대한 노동조합의 참여를 개관하고 그 역사적 형성과정에 대해 다루고자 한다.

## 2. 노동시장정책 및 실업보험 관리·운영과 노동조합 참여의 역사적 형성과정

앞에서 살펴보았듯이 사민당과 노동조합의 밀착관계는 국가의 주요 의사결정 과정에 대한 노동조합의 참여를 전제한다. 실질적인 조합주의적 협약으로 받아들여지는 살프요바덴 협약<sup>66)</sup>이 체결된 30년대에서, 노동시장정책의 기본골격이 완성되는 70년대에 이르기까지 노동정책의 형성과정에서 스웨덴 노동조합 총 연맹인 LO의 역할은 사민주의 주도세력으로서의 노동조합의 위치를 공고히 하였다.

### 가. 노동시장정책 전반에 대한 참여제도의 변화 : 노동시장위원회에 대한 참여를 중심으로

스웨덴 노동시장정책을 고찰하면서 가장 주목할 것은 노동시장위원회(AMS)의 활동이다. 1992년까지 노동부의 노사정 3자 기구로서 기능해 온 노동시장위원회의 활동은 스웨덴에서 가장 성공적이었다고 평가되는 적극적 노동시장 정책의 요체로서 평가받아 왔다.

1930년대의 경기침체 이래, 완전고용은 스웨덴 정책의 기본이념으로 작용해 왔으며 1950~60년대 경제성장은 이러한 완전고용의 목표에 기반한 적극적 노동시장정책의 시행에 유리한 조건으로 작용하였다.

전후 스웨덴 경제정책의 핵심은 경기역행적 재정정책이었으며, 노동력 공급 조정 정책을 중심으로 노동시장정책의 전반을 관할하게 될 중앙노동시장위원회는 이러한 정책적 맥락에서 설립되었다. 스웨덴 산업의 재건을 목표로 하는 적극적

---

66) 일종의 ‘생산성 연합’. 이는 자본에 대한 노동계급의 종속적 지위를 규정하였다는 비판을 받기도 하였지만, 노동시장협의회(Labor market council)와 노동시장위원회(Labor Market Board)를 발족시키는 성과를 가져오기도 하였다. 특히 뒤에서 자세히 살펴보게 될 노동시장위원회는 1940년대에 걸쳐 직업훈련 프로그램(1944), 공장위원회 설치(1946), 시간 및 동작 연구협약(1948) 등 일련의 노동협약을 실현시키는 중요한 기능을 담당하였다.

인력정책(active manpower policy)의 설계과정에 노동조합도 지원을 아끼지 않았다. AMS는 1960년대에 적극적 인력정책의 실행자로서 스웨덴에서 중요한 정책적 지위를 획득하고, 70년대에 이르러 기존의 정책에 직업훈련서비스, 직업이동수당, 재훈련을 위한 교육수당, 고용창출, 지역개발기금, 직업재활 등 새로운 정책적 조치를 성공적으로 부가함으로써 크게 성장한다.

성장세가 주춤했던 1970년대에도 노동조합과 긴밀한 정책적 협조관계를 유지하던 사민당정부의 적극적 노동시장정책에 대한 의지는 꺾이지 않았다. 둔화되는 경제상황에서 고용위축을 막기 위하여, 부가노동력을 고용하는 사용자에게 대하여 정부의 보조금을 지급하는 등 각종 재정적 조치를 통하여 적극적 노동시장정책은 한층 강화되었다. 고용창출(고용촉진법), 고용안정(고용안정법) 등을 도모하는 각종 입법조치가 대거 통과된 것도 바로 이시점의 일이다. 뿐만 아니라 이시기 AMS의 중요한 노력은 노동시장 외부에 존재하던 집단, 즉 여성, 장애인 등 한계집단들을 노동시장내부로 통합하는데 기울여진다. 이는 노동조건을 평준화하고 노동력 내부에 존재하는 사회적 불평등을 축소하려는 노동조합의 정책적 노력<sup>67)</sup>과 AMS에 대한 영향력에 힘입은 것이었다. 장애인에 대한 노동시장 흡수정책은 주(州)단위에 SAMHALL이라 불리는 특수시설을 갖춘 공기업을 대거 설립하고 약 22000개의 특수일자리를 창출하는 정책으로 구체화되었으며, 여성들의 경우는 70년대 중반 크게 확장된 공공사회복지 영역에 대거 진출하여 노동시장내 지위를 확고히 할 수 있었다<sup>68)</sup>.

67) 스웨덴 노동조합은 사회경제적 평등 추구 못지않게 노동자내부의 평등화에 전력을 기울여 왔다. 임금차이가 개별기업의 이윤율이 아닌 일의 성격과 정도에 기반해야 한다는 원칙에 기반한 연대임금정책이 이미 1950년대에 추진되기 시작하였으며, 여성, 장애인 등 저소득그룹의 소득 증진에 정책적 최우선 순위를 부여하여 직업간, 성별 임금격차가 크게 좁혀질 수 있었다.

68) 70년대까지 여성과 장애인에 대한 노동시장의 차별에 대해서는 상당한 정책적 노력이 수반되었지만, 청년 노동자에 대한 고려는 그다지 적극적으로 이루어지지 않았다. 80년대 초 전체 등록 실업자의 1/3이 25세 미만의 청년실업자였다는 점이 그 예증이다. 이들 청년실업자는 대개 실업보험 가입 자격이 없는 경우가 많았기 때문에 이들에 대한 제도적 보호는 상대적으로 미약하였다. 특히 보조적 혹은 연수(apprentice job) 노동력으로 취업하고 있었던 16~19세 미숙련 노동력은 70년대 연



이러한 일련의 과정을 통해 노동시장위원회는 노동시장 정책형성과 자원배분에 주도적인 역할을 담당하였다. AMS는 비록 정부 산하의 기구였지만, 노동부와는 달리 독립적인 위상을 지니는 특별한 조직으로서 1990년대 초반까지 실질적인 정책결정은 노사정 3자위원회를 통해 이루어졌으므로 실질적으로는 3자기구로 평가할 수 있다.

뒤에 자세히 살펴보겠지만, AMS의 의사결정조직으로 역할하였던 AMS 집행위원회는 AMS의 예산요청, 연간사업보고, 회계감사 보고에 대한 조치, 노동시장 정책의 목표설정과 이를 충족하기 위한 제반 조치 등에 책임을 부여받았다. 또, 집행위원회 구성은 기본적으로 노사정 3자의 동수구성원칙에 기반하고 있었다. 1980년대 초반의 경우, 노동자와 사용자 중앙 조직으로부터 추천받은 9명을 포함하여 11명의 위원으로 구성되었고 이들은 정부의 임명을 받았다. 아홉 명의 위원들 중 3인은 사용자단체 SAF를, 3인은 육체노동자노조연맹 LO를, 2인은 사무직노조연맹 TCO를, 1인은 전문직노조연맹 SACO/SR를 각기 대표하였다. 여기에 여성노동자 대표자, 농업부문 대표자가 추가됨으로써 노동자대표가 AMS 집행위원회에서 다수를 점할 수 있었다.

적극적 노동시장정책이 위력을 발휘했던 80년대 이전 제도성립기에 노동시장기구(AMV)는 노동시장당사자의 대표기구인 노동시장위원회(AMS)의 집행위원회를 강화하는 방식으로 운영되어왔다. 이러한 참여적 운영은 적극적 노동시장정책을 성공적으로 이끄는 요인이라는 평가와 함께 삼자적 기구 활용의 중요성에

---

대임금정책의 결과로 소규모 사업장들이 대거 무너지면서 많은 경우 실업상태에 놓이게 되었다.

청년 실업문제에 대한 해결책은 한편으로는 74년 도입된 소극적 보장정책인 정부실업급여(KAS)의 도입으로, 다른 한편으로는 완전고용정책의 적용으로 모색되기 시작하였다. 청년 담당 정부관리가 지방고용사무소에 참여하도록 제도화하는 한편, 모든 지방자치구에 공공고용사무소와 학교의 공동책임으로 청년고용에 관한 협의회가 설치되고, 학교와 노동조합, 사용자간 협력을 통한 청년고용 증진책이 시도되었다. 1980년대에는 보다 적극적인 방편으로 16~17세의 청소년들은 학교에 재학하거나 고용되거나 양자 중 어느 한쪽에 있어야만 하도록 학교의 책임을 강화하는 법률이 도입되었고, 의무교육을 수료한 후 일정한 표준적 교육 수준에 도달하지 못한 청년층의 교육훈련을 위해 청년센터(special youth centers)가 설립되었다.

대한 환기를 불러일으킨 주요한 기제였다.

그러나 80년대이후 공공부문의 확대 등 산업구성의 변화, 단체교섭의 분권화, 경기후퇴, 실업율의 급상승 등으로 인해 사회정책에 대한 중앙조직의 참여를 근간으로 하는 3자 교섭구조가 균열을 맞게 되었다.

1980년대에 들어 AMS또한 중앙의 권위와 역할이 차츰 축소되었고 조직 분권화를 위한 절차가 진행되었다. 더 많은 책임과 권한이 지방과 지구의 사무소에 위임되었고, 특히 확대되어 가던 공공부문의 조직에 많은 관심이 기울여지면서 중앙차원의 집중적인 결정구조가 위력을 잃어갔다. 이러한 흐름은 집행위원회의 구성에도 역시 반영되었다. 1987년, 중앙은 물론 지역, 지구 수준의 공공부문 사용자 대표가 포함되는 등 집행위원회 구조에도 변화가 일어난 것이다. 변화하는 사회상황은 단순히 3자기구의 형태 변화를 촉진하는데 그치지 않았다. 공적, 사적 부문을 포괄하는 전반적인 탈분권화 경향은 결국 3자기구의 와해로 이어졌다. 90년대 초반 사민당 집권실패의 와중에 모든 3자기구에서 탈퇴<sup>69)</sup>하겠다는 사용자 조직의 선언과 함께 위력적 영향력을 발휘하던 AMS 삼자의사결정기구가 급기야 해체되는 상황에 이른 것이다.

모든 중앙기구의 의사결정 위원회에 대한 참여를 철회하겠다는 1992년 SAF의 결정 이후, AMS에도 새로운 대의제도가 만들어졌다. 새로운 AMS 집행위원회<sup>70)</sup>는 정부에 의해 임명된, '독립적' 지위를 갖는 여섯 명의 위원(1992~1993 회계연도의 경우, 남성과 여성 3명으로 구성)과 집행위원회의 당연직 의장을 맡는

---

69) 스웨덴에 독특한 사민당과 노동조합에 긴밀한 밀착관계하에서 불편한 위치에 처해 온 스웨덴 경영자협의회(SAF)는 1991년, 사민당의 실각과 경제침체에 즈음해서 그들이 반대할 수도 있는 정책 실행에 책임을 공유해야만 하는 상황에서 심각한 갈등을 겪어 왔다는 점을 제기하며 모든 주요한 삼자주의 의사결정 기구로부터 대표권 철회를 결의하였다.

70) AMS는 여전히 전국과 주(州) 수준에서 기존의 집행위원회와 같은 의사결정기구를 보유하고 있지만 의사결정기구의 구성원들은 공식적으로는 어느 쪽의 의견도 대표하지 않는다. 물론 그들은 사용자, 노동조합 혹은 공익부문과 우호적인 관계를 가진 것으로 알려진 사람들 중에서 선출된다. 이는 SAF의 입장을 조정하기 위한 보완물로서의 의미를 갖는다. 또 정부는 공식적으로 노동자와 사용자 각각의 이익을 대표하지만 단지 자문의 기능만을 갖는 AMS 자문위원회를 구성하기도 하였다.

AMS의 위원장으로 구성되었다. 또 2명의 스웨덴 공무원 노동조합 대표자도 회의에 참여할 수 있는 권한을 부여받았다.

또, 노동시장 당사자들의 협력을 확보하기 위하여 설립된 AMS 자문위원회는 본질적으로는 양자(bipartite)위원회의 성격을 띠었는데, 노사 동수로 구성된 12명의 위원들과 의장으로 역할하는 AMS위원장으로 위원회가 재편되었다는 사실에서 이를 엿볼 수 있다. 사용자들은 공공부문과 민간부문의 양자의 사용자 조직(SAF로부터 3인, 스웨덴 주의회 연합, 스웨덴 지방자치당국, 스웨덴 엔지니어링 사용자 연합으로부터 각기 1인)에 의해 대표되었다. 한편, 노동자측에서는 민간부문과 공공부문을 모두 아울러 LO, TCO, SACO/SR, 시공무원노조, 금속노조, 사무·기술노동자노조 등의 노동자조직 대표 1인이 각각 참여하였다. 노동시장기구의 현장 집행조직들(주 노동시장위원회 등) 역시 새로운 제도에 영향을 받았다. 또 중앙과 지방에서 각 영역별로 특별한 목적을 띠는 자문위원회들이 설립되었다. 중앙차원에서는, 실업보험자문위원회, 직업재활훈련자문위원회, 예술과 미디어부문고용자문위원회, 징계위원회 등이 설립되었다. 한편 지방노동위원회 산하에는, 직업재활 자문위원회가 활동하며, 대부분의 자치시에는 해당지역의 노동시장의 쟁점을 다루는 지역노동조합, 사용자조합, 정부당국이 협력하여 구성하는 고용정책 서비스위원회가 생겨났다.

참여의 새로운 장치는 기존의 노사정 각각의 이해를 대표하여 의사결정을 시행하던 3자기구적 집행위원회가 해체되고 이를 노사양자로 구성된 자문위원회로 대체한 것이므로 노동시장정책에 대한 노조참여의 수준은 결과적으로, 그리고 공식적으로 낮아졌다고 할 수 있다<sup>71)</sup>.

---

71) 스웨덴의 TCO가 보내온 설문응답에서도 이러한 변화에 대한 설명과 반응이 드러나 있다.

“1993년 민간부문의 사용자들이 이데올로기적인 이유로 정부기구의 의사결정과정에 대한 참여를 거부함에 따라, AMS의 3자 집행위원회(executive committee)가 자문위원회(advisory board)로 대체되었고, 노동조합의 참여는 의사결정자로서의 자격이(decision making capacity) 아닌 자문역으로서의 자격(advisory capacity)으로 참여의 수준이 변화하게 되었다. 이에 TCO는 스웨덴이 유럽연합에 대한 참여 결정이 예견되는 시기이기도 하였던 1994년, LO와 함께 정부에 삼자협력기구를 설립하도록 공식적으로 요구하는 등 노동시장정책 결정 및 운영과정에 대한 노동조합의 참여 수준 제고를 위한 노력을

한편, 독특한 경제정책에 기반하여 안정적 성장을 구가하던 스웨덴에도 국제 경쟁의 심화 등으로 인해 1980년 후반, 1990년대 이래 경제성장의 둔화, 생산성 증가율의 둔화등 심각한 경기후퇴의 시대가 도래하였다. 이에따라 유럽에서는 유례를 찾기 어려웠던, 몇십년간 거의 완전고용상태를 유지해 하였던 실업율(1980년대 후반 실업율2%이하)이 급속하게 증가하기 시작하였다. 1992년에는 7.4%, 1993년에는 10%를 상회하는 실업율을 기록한 것이다. 이에 정책적으로나 재정적으로나 소극적 정책(실업정책)의 비중이 상당히 커지게 되었고, 겐트제도를 근간으로 하는 실업보험의 운영에도 얼마간의 변화가 예고되고 있다.

## 나. 자주적 실업보험 관리의 역사적 형성과정

### 1) 겐트제도 정착의 배경

스웨덴 실업보험의 가장 큰 특성은 노조에 의한 실업보험운영의 전통, 즉 겐트제도의 전통이 계속 살아있다는 점이다. 자발성에 기초한 민간보험은 그러나 수혜의 범위에 있어서 선별성에 기초하는 만큼 여타의 스웨덴 사회보장정책의 원칙이라 할, 베버리지 모델에 기반한 보편성을 완전히 충족시키지는 못하였다. 이에 대한 조치로서 한때, 일원적 의무보험제도가 강력하게 주장되기도 하였지만, 이 또한 겐트제도에 폐지가 아니라 노동조합이 요구하는 바대로 실업자보호정책의 수정으로 귀결되었다. 즉, 실업보험에 대한 국가 보조를 증대하는 한편, 실업보험에 흡수되지 않는 노동력에 대한 추가적인 보호조치의 마련<sup>72)</sup>으로 실업급여 즉 실업자 대책의 영역도 이원화되었다.

스웨덴에서 사회복지정책의 전반적 방향과는 다소 상이한 실업보험제도가 자리잡을 수 있었던 원인은 무엇인가?

다음 절의 겐트제도 정착 과정에서 살펴보겠지만, 가장 우선적인 요인은 겐트

---

전개하고 있다.”

72) 6, 70년대 노령 실업자에 대한 일련의 보호조치나 정부의 실업급여제도(KAS) 도입 등이 그것이다.

제도의 지속이 노동조합의 조직력과 결부된다는 판단아래 이에 대한 제도적 뒷받침을 강력하게 요구한 노동조합의 힘과 이에 대한 사민당의 지원이다. 이밖에 특별히 눈여겨 볼 요인은 적극적 노동시장정책을 보다 우선적으로, 비중있게 시행해 나간 정책상의 특성에 있다.

앞에서 살펴보았듯이 전후 스웨덴의 실업정책은 매우 중요한 정치적 의미를 지녔지만, 그 방향은 발생하는 실업자들을 어떻게 보호할 것인가가 아니라 노동력 공급정책을 통해 실업율을 최소화하는, 즉 실업발생의 예방정책에 있었다. 특히 90년대 이전까지 적극적 정책의 성공으로 실업이 주요한, 전국적 수준의 사회문제<sup>73)</sup>로 대두된 적은 거의 없었기 때문에 실업보험은 노동정책의 외곽에 존재해 왔다. 이러한 요인은 강력한 스웨덴 노동조합의 존재와 함께 실업보험을 국가 사회보장체계에 완전히 흡수되지 않는, 노조와 긴밀한 연계<sup>74)</sup>를 갖는 자발적인 보험체제로 남게 하는 요인이 되기도 한 것이다.

## 2) 겐트제도의 성립과 초기 발전과정

실업으로부터 노동자를 보호하기 위한 노조의 시도는 19세기 후반부터 시작되었다. 직능조합의 성격이 강했던 이시기의 노동조합들은 해당 조합에서 발생한 실업자들을 경제적으로 돕는 한편, 새로운 조합원을 모집하기 위한 방편으로 공

---

73) 일각에서는 낮은 실업율이 부분적으로 실업보험의 경제적 보호 기능이 상대적으로 미약했다는 점을 반영하는 것이라고 주장함으로써 실업보험관리의 문제를 역으로 지적하기도 했다. 이러한 견해에 따르면 국가의 관리영역으로부터 상대적으로 벗어나 있는 실업보험은 스웨덴 내의 다른 보험에 비해서, 혹은 다른 나라의 실업보험 제도에 비해서 상대적으로 저발전의 상태에 있으며 이는 실업보험체계의 개선이 그간 강력하게 요구된 적이 없다는 사실에 기인하기도 한다는 것이다. 실업보장에 비판의 근거는 의료보험 수혜율보다도 낮은 실업급여, 다른 보험체계에서는 이미 없었던 대기기간 등의 존속 등이 거론되었다(Swenson, 1987)

74) 긴밀한 연계관계가 노동조합에 대한 실업보험조합의 종속성을 의미하는 것은 아니다. 각 실업기금조합은 모(母)조직이라 할 수 있는 노동조합과는 별개로 자율적으로 운영되어야 한다. 또 실업보험조합의 성립, 운영을 위해서는 소정의 가입자 기준이 충족되어야 하며, 외부회계감사제도 및 조합의 규정에 대한 공식적인 승인이 요구된다.

제조업을 설립하였다. 1920년대에 이르러 노동조합에 의한 실업기금 운용에 대한 반대압력이 시작되고 노동조합의 실업기금이 심각한 경기후퇴로 말미암아 거의 고갈되자, 유럽 각국의 정부는 강제 실업보조 계획을 실행하기 시작하였다. 스웨덴의 경우에도 예외는 아니었다. 1920년대 스웨덴 사회민주당은 이미 다른 나라에서 실시되고 있었던, 국가의 보조를 받는 자율적 실업공제 조합 운영방식인 겐트시스템을 지지하였지만, 불안정한 연정상태로 말미암아 부르주아 정당들의 영향력으로부터 자유로울 수 없었으므로 겐트제도의 공식적 지지와 시행을 입안하지 못했다. 실제로 보수당, 자유당 그리고 농민당 세력은 강제 실업보험 계획의 시행을 서두르고 있었다. 이들은 국가적수준의 겐트시스템이 노동시장의 자유로운 작동을 방해할 것이며, 국가정책이 노동조합 세력에 이익이 되는 방향으로 작용하여 결과적으로는 노조의 성장에만 도움이 될 뿐일 것이라는 점을 들어 도입을 저지하였다(Rothstein 1989, 328 : Heclö 1974, 97).

그러나 1930년대에, 사회민주당의 위치가 의회 내에서 공고화되고, 1932년 자유당과의 연정을 통해 집권함에 따라 겐트시스템의 법제화 가능성이 열리게 되었다.

LO는 사민당 정부에 대하여 노조의 실업보험 운영에 정부가 보조금을 지급하도록 지속적인 압력을 가하였고, 마침내 정부는 실업급여 프로그램에 행정비용(실업급여의 30%에 해당)을 보조하는데 합의하였다. 그 결과 최초로 국가적 수준의 겐트시스템을 확립한 프랑스에 비해서는 30년이, 벨기에에 비해서는 15년이 늦은 1934년, 스웨덴의회는 노동조합의 실업기금에 대한 지원을 추인하게 되었고, 스웨덴은 후발주자로서 그러나 가장 지속성을 자랑하는 국가 중 하나로 겐트제도 시행국 대열에 합류하게 되었다.

한편, 사민당은 연합정권의 한쪽인 자유당측의 지지를 확보하기 위하여, 기금에 대한 국가의 역할을 법률에 명시하지 않고, 비노조원들에게도 기금조합에 대한 가입자격을 허용하였으며 사용자의 분담 책임을 없애고, 실업 급여액 또한 낮게 조정하는 등 정책의 수위를 낮추지 않을 수 없었다. 그 대신, 노동조합은 직업소개 사업을 계속할 수 있도록 허용받았으며, 이는 한동안 노동조합으로 하여금 노동력 공급에 대한 통제권을 통해 노동시장에 영향력을 확대시킬 수 있었던

배경이 된다.

사민당이 노조와 결부된 실업조합을 주도적으로 지원하게 된 이유는 다음과 같은 당시의 정치적 현실과 깊은 관련을 맺고 있다. 첫째 1932년의 사민당 집권이 사민당의 다수 의석 점유가 아닌 연합정권의 성격을 띠었고, 앞에서 살펴보았듯이 다른 정당으로부터 켄트제도에 대한 지원이 없었다는 점, 둘째 사민당과 밀접한 관계를 맺고 있던 노조에서 자발적 실업조합의 운영이 조직률 제고의 유효한 수단이 될 수 있다고 파악하고 이를 적극 요구했다는 점, 그리고 셋째, ‘일을 통해 실업자에게 도움을 주는 것이 도덕적으로 경제적으로 다른 어떤 대안에 비해 우월하다’는 가정에 입각, 의회내에서 혹은 전국적으로 실업자구제라는 소극적 접근보다는 ‘일자리 중심’의 해결책 모색 즉, ‘고용정책 중심의 적극적 접근 방법’이 실업정책의 방향으로서 더 적합하다는 공감대가 형성되었다는 점 등이 그것이다<sup>75)</sup>(Heclø, Kerans etc.).

요컨대, 스웨덴 경제의 상대적인 성공, 노조와 사민당간의 결속관계, 그리고 실업정책의 기초 등 다양한 요인이 작용한 결과 노동조합은 실업보험의 운영에 대한 자율권 행사를 지속하는데 성공할 수 있었다. 또 켄트제도의 도입과 전통적인 규제일변도의 정책에서 ‘일자리 만들기’ 중심의 적극적 정책기조로의 변화는 사민당의 승리이자 케인지언 경제학에 입각한 노동시장정책의 출발을 알리는 것이기도 하였다.

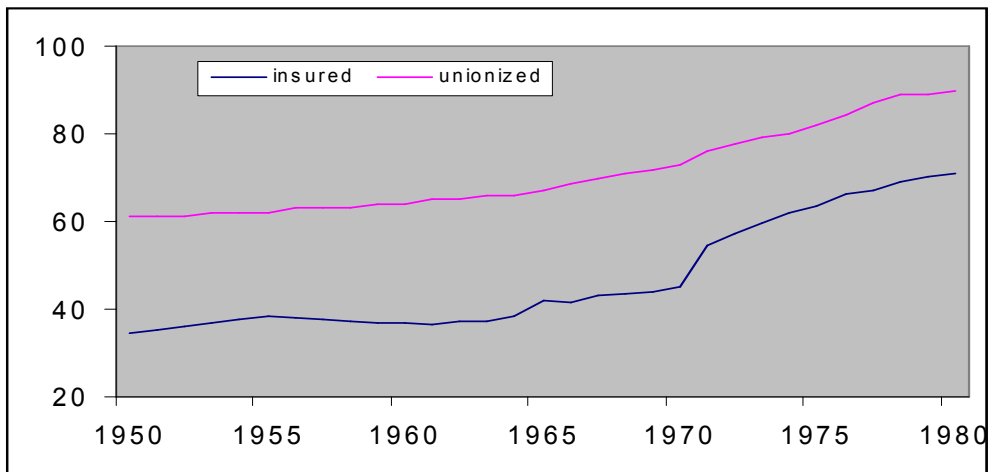
그러나 전후, 실업보험기금조합은 사회민주당 정부의 고용정책에서 잔여적인 역할만을 부여받았다. 노동시장정책과 관련된 대부분의 기능은 전쟁직후 설립된 노동시장위원회(National Labor Market Board)의 관할로 흡수되었다. 예컨대, 노동조합이 여전히 직업소개에 일정한 영향을 행사하기는 하였으나(직업소개소가 노동조합의 직업소개 및 실업보험기금과의 긴밀한 연계속에 운영되는 등), 공식적으로는 새로 설립된 노동시장위원회의 통제권하에서 지방의 직업소개소들도

---

75) 사민당의 경제정책이 경기역행적 공공지출에 초점을 맞춤으로써 ‘실업보험은 중앙무대의 관심사로부터 다소 멀어질 수 있었고’, 완전고용이 정책적 우선순위를 점하게 되었다. 운 좋게도, 또 부분적으로는 팽창적 재정정책에 힘입어, 사민당이 집권한 이래 스웨덴 경제가 회복되기 시작하였다는 사실 등이 노동조합의 실업보험 관할을 지속하게 하는 요인으로 작용하였다.

(local labor exchanges) 국영화되었다. 따라서 실업보험기금조합은 실업급여 지급업무로 그 역할이 제한된 것이다.

그럼에도 불구하고 실업기금조합은 공공실업급여제도가 도입된 1974년까지 실업 구제에 있어서 독점적 위치를 점하였고, 이러한 사실은 노동시장에서의 노동조합의 위치는 물론 노동조합의 성장과 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는다. 스웨덴에서 실업보험에 가입한 노동자들의 수는 1950년대, 1960년초반까지 서서히 증가하였으나, 1960년대를 통하여 증가세에 가속도가 붙기 시작했으며 이는 노동조합 조직률의 증가에 선행요인이 되었다. 노조조직화와 실업보험 가입률에 대한 시계열 자료는 양자가 함께 움직여 나가며, 그 상관관계가 98%에 이른다는 점을 보여주고 있다.



[그림 2] 스웨덴의 노조조직률과 실업보험 가입률의 변화

### 3) 시행 초기 겐트제도에 대한 비판과 제도의 수정

자발성, 임의성을 띠는 실업보험제도에 변화가 필요하다는 압력이 없었던 것은 아니다. 실업보험 조직과 제도를 변화시키려는 구체적인 시도는 2차대전 기간에 실업보험을 책임지고 있었던 사회보장위원회가 보조금 지급 대상자의 자산(수입)



조사에 기반한 보조적 실업급여의 도입을 제기하면서부터이다. 그러나 이러한 시도는 자산조사의 재도입을 기존의 구호제도로의 회귀를 알리는 것으로 인식한 노조의 강력한 반대를 불러 일으켰다. 노조는 이 안에 반대하는 대신, 자발적인 공제조합에 대한 정부보조의 확대를 제안하였으며 결국 노조의 안이 승리하였다. 추가적인 정부의 보조는 1940년에서 43년 기간 동안 조직원을 3배 확충시키는 결과를 낳게 되고 그럼으로써 노조의 관할에 대한 입지를 강화하였다.

1945년에는 개별 실업기금조합에 대한 노조관할의 포괄성을 확보하기 위하여, 개별조합의 포괄조직으로서, 개별 실업기금조합을 회원으로 하는 SO(Arbetslöshetskassornas Samorganisation)<sup>76)</sup>가 설립되었다. SO와 국가의 보조를 받는 노조기금들은 1948년에 강제 보험제도를 도입하기 위한 일련의 시도를 효과적으로 저지하였다.

1940년대 초부터 1974년의 개혁에 이르는 기간동안, 실업보험에 대한 관심은 노조가 바라던 바 현존하는 자발적 시스템을 어떻게 개선할 것인가의 문제로 집중되었다.

그 첫번째 움직임은 실업보험제도에 대한 행정 관할의 책임이 사회보장 위원회에서 새로 설립된 노동시장 위원회로 이관되는 1947년에 시작되었다. 이러한 조치는 기본적으로 상징적인 성격을 띤 것이었으나, 정부가 고용정책에 대한 통합적인 주도권을 행사하겠다는 의미를 전달하는 것이기도 했다. 다음 움직임은 1952년에 이루어진 것으로서, 공적 부조보다 낮았던 실업급여의 수준을 실질적으로 인상하는 것이었다. 1960년대에 도입된 세 번째 조치는 노동시장위원회가 현금급여의 수혜범위를 모든 실업자에게로 확대하는 것이었다. 이러한 움직임은 1974년 입법과 연결된다. 이 법령은 기존의 노동조합의 실업보험기금 관리, 운영

---

76) 앞서 언급했던 TCO의 응답에 따르면, 자발적 실업보험제도가 가질 수 있는 비보편성의 문제, 개별 실업보험간의 의사소통 문제 등에 대한 우려는, 각 실업보험기금의 이해관계를 조정하는 SO의 효과적인 작동에 의해 불식될 수 있다고 설명하였다. 실업보험 기금의 연합조직 SO는 각 실업보험기금조합의 운영을 통합 조정하는 역할을 수행한다. 한편 실업보험기금 조합의 집행위원회 임원은 노동조합에 의해 민주적으로 선출됨으로써 각 조합의 일방적, 비민주적 운영을 방지할 수 있는 제도적 장치가 작동하고 있다. 뿐만 아니라 또 실업보험기금 조합의 감독기구인 중앙노동시장 위원회에서도 각 조합당 한명의 집행위원회 임원을 지명함으로써 전체적인 조정을 기하고 있다.

을 인정하면서 노조와 기금조합간의 연관성을 높이고 실업자 구제제도의 보편성을 피하기 위한 시도라고 할 수 있다. 즉, 노동조합에 가입한 노동자는 무조건 공제조합의 조합원의 자격을 부여받게 되는 한편, 비노조원들에게는 정부의 현금실업급여를 적용하는 이원적 체제를 만들어 낸 것이다. 그런데, 비노조원들에게 지급되는 현금실업급여는 노조가입의 동기를 높이기 위하여, 정부의 재정적 취약성으로 인하여, 그리고 실업보험의 급여와 수준을 동등화하기 위하여 정부의 현금실업급여 수준을 높여야 한다고 주장한 정당이 없었다는 점 등 복합적인 요인이 작용하여 실업보험의 급여보다 낮게 설정되었다<sup>77)</sup>.

다음은 고용정책 및 실업보험과 관련된 주요한 법제화 과정을 제시한 도표이다.

1906	지방자치구의 고용사무소에 대한 정부 보조 제도 도입
1934	자발적 실업기금조합에 대한 정부 보조제도 도입
1948 (nos.439~40)	지방노동사무소의 국영화, 지방고용사무소와 자발적 실업기금조합을 관할하는 중앙기구로서 중앙노동시장위원회(AMS) 설립
1953 (nos.323)	실업급여에 대한 정부보조금 인상; 최저 순소득의 50%로 조정
1956(no.629)	실업급여지급기간 연장; 급여대기기간 축소조정
1958(no.329)	AMS의 감독하에 '적극적'인력정책(active manpower policy) 시작
1965(no.101)	사용자/산업에 대한 지방보조금 도입
1968(no.140)	노동가능 인구 중 노령실업자(60세이상, 경우에 따라서는 55~59세)에 대한 특별수당 인상 및 지급기간 연장
1973 (no.370~1)	실업급여 지급기간을 150일에서 300일로 연장(55세이상의 실업자에 대해서는 450일); 현금급여를 과세대상화; 비노조조합원 혹은 자발적실업기금조합에 가입할 수 없는 사람들에 대한 실업현금급여 제도 도입

출처 : Sven Olsson, 'Sweden', Peter Flora(Eds.), Growth to Limits : The Western European Welfare States since World War II, Vol.1, 1986

77) 사실 이점은 노동조합 조직률을 높이는데, 스웨덴의 실업보험체계가 일정한 역할을 하게 한 요인 중 하나라고 할 수 있다. 한때 스웨덴에서 실업을 경험하였던 사람에 의하면, 그는 실업 당시 조합원이 아니었지만, 실업과 함께, 정부의 실업급여와 보험에 가입했을 때 받게될 실업급여가 상당히 차이가 난다는 점을 깨닫고는 노동조합에 가입하게 되었다고 술회하였다. 그러나 줄곧 외국에서 성장하고 취업시점에 스웨덴으로 온 전문직 종사자였던 이 사람은 자신의 경험이 일반화될 수 없다고 지적하는 것을 잊지 않았다. 대부분의 스웨덴 노동자들은 실업보험에 대한 합리적 고려와는 다소 무관하게 노조가입을 상당히 자연스럽게 받아들인다는 것이었다.

### 3. 노동시장 정책 기구 및 실업 보험 기구의 특성

#### 가. 노동시장 정책 기구의 조직구조와 작동영역

스웨덴의 노동시장정책은 노동부 산하의 중앙노동시장위원회(Arbeitsmarknadsstyrelsen, 이하AMS)에서 관장한다. AMS는 중앙행정기관으로서 노동시장정책을 개발, 조정하며 노동시장정책 수행에 필요한 정부의 예산을 배분하고 주(county) 노동시장위원회(LAN) 등 지방조직에 업무지침을 시달하고 감독한다.

실업보험법에 의해 규정되는 노동시장위원회의 활동은 스웨덴 노동시장정책에 대한 중앙의사결정기구로서 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 노동시장위원회는 기본적으로 정부산하 기구이지만, 정부로부터 독립적인 위상을 인정받고 있다. 정부의 한 부서로서 노동부도 물론 고용정책을 담당하고 있지만, 노동부의 역할은 노동관련 법률 및 예산안 입안과 일반적인 정책 윤곽 개발, 노동시장위원회에 대한 감독 등에 국한되어 있다. 반면 예산원안 제출과 노동시장정책 집행에 대한 책임은 노동시장위원회에 있다. 노동시장기구의 실제 집행 활동은 지역과 지구수준에서 수행된다. 중앙노동시장위원회가 일반적인 프로그램을 결정하고 각각의 주에서 시행될 프로그램에 대한 예산분배를 결정하면, 주노동시장위원회는 프로그램의 구체적인 세부내용을 설계하고 각주의 사정에 맞게 조정한다. 즉 24개의 주노동시장위원회는 중앙노동시장위원회에서 결정된 사항을 각 주의 실정에 맞게 보완하여 주의 노동시장 정책을 총괄하는 기관이다. 주노동시장위원회는 400개 지구별 고용사무소<sup>78)</sup>와 장애인, 청년, 이주노동자와 같은 불리한 처지에 있는 구직자들을 위해 직업재활훈련을 제공하는 약 100여개의 직업훈련원, 전문직종 고용사무소를 지휘감독하며 이들 기관을 이용하여 노동시장정책을 집행한다. 즉 노동시장기구의 일선기관은 400개 고용사무소와 30개의 동출장소, 60개의 전문직종 고용사무소, 100개의 장애인 고용 사무소 및 20개의 출장소 등 전국적으로 총

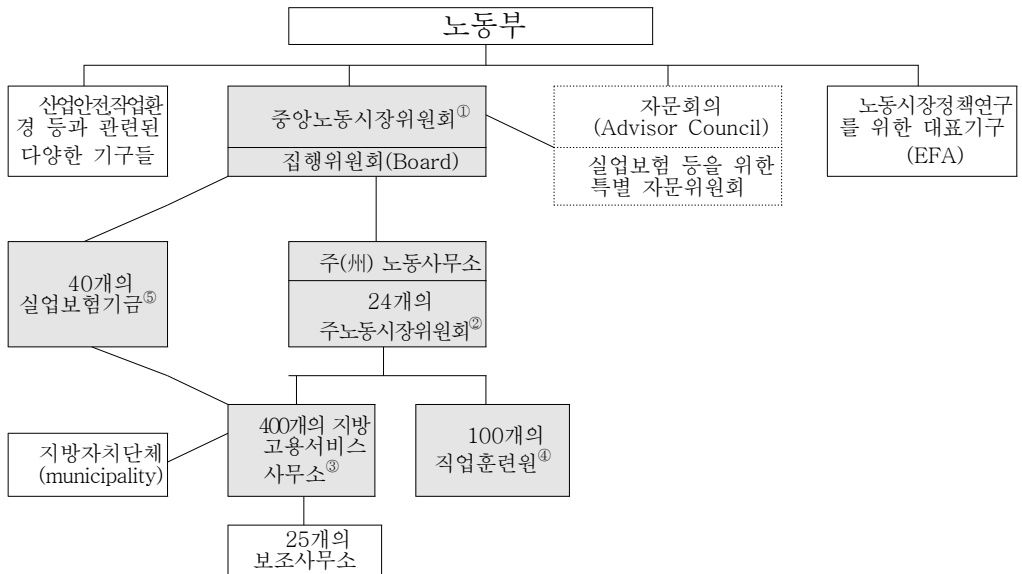
---

78) 직업소개 및 상담사업을 담당하는 고용보험사업의 알선집행과 각 구직자에게 부족한 부분의 지식과 기능이 무엇인지를 파악하여 각기 다른 훈련과정, 훈련기간, 훈련방법을 탄력적으로 제시하는 훈련프로그램 운용 등을 담당하는 최일선 실무집행기구이다.

570개소에 이르며 여기에 약 만천명의 직원이 배치되어 있다.

다음은 스웨덴 노동시장정책을 담당하는 각 조직을 개괄한 표이며 이는 스웨덴 사용자 총연합이 모든 삼자기구에 대한 참여를 철회하기로 결정한 이후 개편된 조직체계이다.

[그림 3] 노동시장정책 담당 조직



출처: Swedish national labour market board, 1999, sweden's public employment service

# : 어둡게 표시된 부분은 노동시장기구

(Arbetsmarknadsverket(Labour Market Administration) : AMV)의 조직도

- ① : 중앙노동시장위원회, AMS 약 400명이 일하고 있음.
- ② : 주노동시장위원회, LAN 주정부 수준의 노동시장위원회, 약 1500명이 일하고 있음
- ③ : 고용사무소(local Employment Service Offices : AF), 지방자치지구 담당 사무소로 약 6,600 명이 일하고 있음. 400개 중 50개는 특별한 산업이나 직업 부문; 문화, 컴퓨터, 기술직, 상선(merchant marine) 종사자등 특화된 영역에 대한 직업알선업무를 수행함.
- ④ : 직업훈련원,AMI 약 2,300 명이 고용되어 있음. 장애인, 청년, 이주노동자와 같은 불리한 처지에 있는 구직자들을 위해 직업재활훈련과 심층적인 상담서비스 등을 제공
- ⑤ : 실업보험기금(Unemployment Insurance Fund), 기금조합 가입자의 수는 1970년의 약 2백만 명으로부터 현재 3백 80만으로 증가하였으며 이는 자영업자를 포함한 전체 노동력의 약 90%를 대표하는 수치. 대개의 기금조합이 피고용자는 물론 모든 경제활동참여자들에게 개방되어 있지만, 4개의 기금은 주로 자영업자들과 고용주들을 위해 운영됨. 가장 큰 규모의 기금은 지방자치시, 주지방 의회, 국가공무원, 금속 노동자 그리고 전문직을 위한 기금.

## 1) 노동시장위원회에 대한 참여

앞서 살펴본 바 있듯이 노동조합은 노동시장위원회의 의사결정과정에 직접 참여해 왔으나, 사용자측의 탈퇴로 인한 3자기구의 해체이후에는 노동시장위원회의 자문위원회에 참여하고 있다. 비록 참여의 수준이 후퇴한 것은 사실이지만, 자문위원회의 활동은 상대적으로 활발하다고 할 수 있다. TCO에 의하면<sup>79)</sup> 매달 첫 번째 금요일에 정기 자문위원회 회의가 열리며, 일년에 한 번 자문위원회와 집행위원회 합동회의가 이틀간에 걸쳐 이루어지는 등 자문위원회의 활동이 정기성을 떨 뿐 아니라, AMS가 정부에 제출한 연간 노동시장정책비용 예산과 AMS의 연간 목표 설정·실행 등 주요영역에 대한 심의 및 자문이 이루어지므로 노동시장의 작동에 상당한 정도의 영향력을 가진다고 평가하고 있다. 또 자문위원회의 실질적 영향력은 자문위원회의 위원이면 누구나 노동시장정책의 실행과 관련 사항을 자문위원회의 의제로 제안할 수 있다는 점과, 자문위원회의 자문내용이 집행위원회의 의안으로 상정되도록 하고 있다는 점에서도 드러난다고 지적하고 있다.

자문위원회는 사용자단체(SAF) 대표 3인, 스웨덴 주의회 연합, 스웨덴 지방자치당국, 스웨덴 엔지니어링 사용자 연합 각기 1인 등 사용자단체로부터 위촉된 대표 6인과 생산직 노동조합(LO) 대표 3인, 화이트칼라 노동조합(TCO) 대표 2인, 그리고 전문직 노동조합(SACO/SR) 대표 1인 등 노동자단체로부터 위촉된 대표 6인으로 구성되어 있다. 정부는 의장과 부의장을 지명한다. 유사한 대표원칙이 주위원회와 지방사무소에서도 적용된다.

또, 사용자와 노동자 대표의 참여 원칙은 실업보험 등에 대한 특별자문위원회 등 노동시장위원회의 다양한 활동 전반에 관철되고 있다. 노동시장위원회 산하 실업보험 관련 특별자문위원회는 노동시장위원회가 2인을, 실업기금조합이 3인을, 그리고 정부가 1명을 지명하여 구성된 노사정 참여기제를 보유하고 있다. 이 자문기구는 기금조합의 관리를 감독하고 노동부에 정책을 제안하는 등의 기능을 수행하고 있다.

---

79) 설문조사에 응답한 내용에 의거한 것임.

스웨덴에서 노동조합의 참여가 실질적으로 제고될 수 있었던 중요한 요인 중 하나는, 노동행정이 중앙집중적인 일관성 있는 체계를 유지하면서, 실행에 있어서 지방분권의 원칙을 철저히 견지한다는 특성과 관련이 있다. 노동시장기구 또한 자치행정구역에 기초해 분포한다. 중앙집중적 행정체계를 근간으로 하면서도 지방자치의 자율성을 최대한 살린 이러한 체제는, 노동시장 프로그램의 성격과 효력의 범위를 고려하여 행정 수준별로 업무를 분화시킨다는 데 특징이 있다. 대체로 복지행정은 행정부의 구조를 따라 중앙정부-주정부(county)-자치구(municipal)의 3단계로 구성되는데, 중앙정부는 국민경제의 성과와 경기변동에 직결된 프로그램을 직접 관할하고, 개별 서비스의 결정과 집행은 지방정부의 책임 하에 둔다. 주정부 수준의 보험청들은 독립적 업무를 수행하지만, 다른 주정부와의 긴밀한 협조망을 발전시켜 국가적 차원의 조화를 기한다. 앞에서 살펴본 AMS도 기본적으로 이러한 구조를 따르고 있다. 스웨덴의 실업보험 또한 자치행정구역에 기초해 분산되어 있다. 이러한 정책 및 제도 집행의 지방 분권성은 수혜자 중심의 프로그램을 발전시킬 수 있게 함은 물론, 전국적인 망을 형성하고 각 지방의 활동을 활성화하고 있는 노동조합의 조직과도 양립하는 것이다. 또 사회정책의 관리 및 실제 집행 과정에 지역에 기반을 둔 노조가 관여함으로써 지역특성에 따른 효과적인 실업정책을 도입하게 하는 데 노조가 기여할 수 있으며, 이는 노조의 대중적 지지를 높이는 기초가 되기도 한다는 점에서 시사하는 바가 있다.

## 2) 노동시장정책 관련 참여에 관한 이해 당사자들의 견해

1980년대에, 삼자적 협력은 AMS집행위원회에서 이루어지는 의사결정의 질을 높이는데, 그리고 노동시장자체의 부드러운 작동 뿐 아니라 지방고용위원회를 위해서도 매우 중요한 요인으로 간주되었다.

LO와 TCO의 간부들은 다음과 같은 이유로 전통적으로 AMS의 의사결정기구에 대한 삼자적 참여를 선호해 왔다. (1) 의사결정과정에서 노사당사자의 지지는

노동시장정책의 효과적인 실행에 필수적이라는 점 (2) 합의형성은 위원회의 위상을 제고하고 노동시장에서의 갈등적인 이해관계를 뛰어넘는 공적고용서비스를 장려하는데 중요한 과정이라는 점 등이 그것이다. 그렇지만 AMS 집행위원회(3자기구의 해체전)에 대한 참여가 갖는 한계도 동시에 인식하고 있다. 예컨대 TCO의 대표자들은 AMS 집행위원회의 두가지 약점을 지적하고 그 독립성에 대한 문제를 제기한 바 있다. 첫째, 노동시장정책의 정치적 중요성으로 인해 집행위원회의 결정이 압박을 받아 왔다는 사실이다. 왜냐하면 집행위원회가 종종 정부와 의회의 세세한 지시에 따를 것을 강요받기 때문이다. 둘째는, 집행위원회의 작동이 전적으로 AMS에 의해 준비되기 때문에, 실제로 집행위원회가 행정기관의 입장을 견지하게 되기 쉽다는 지적이다.

한편 사적 부문의 화이트칼라와 전문직 중심의 조직인 SACO/SR과 경영자 조직인 SAF는 역사적으로 삼자적 참여와 관련하여 덜 우호적인 입장을 견지해 왔다. 특히 경영자 조직인 SAF는 노동행정의 여러 영역에 대한 삼자협력이 경영층에 이익을 제공해 왔음에도 불구하고, 삼자기구가 형성되기 시작한 시점이래로 국가기관의 집행위원회에 대한 사회당사자들의 참여에 지속적으로 반대 입장을 표명해 왔다. 사용자 측 이익집단의 대표 역할과 공익대표로서의 역할을 의사결정기구에서 동시에 만족시킬 수는 없다는 것이 그들의 주장이었다. 실제로 노동시장위원회의 집행위원회에 대한 SAF의 공식적인 탈퇴와 함께 3자기구가 와해되자, AMS, LO, TCO등은 민주주의 실현의 손실은 물론, 정책결정참여로 인한 노사 책임성이 노동시장의 적절한 작동과 효과를 높이는 구조적인 강점이 사라졌다는 점에서 비판을 늦추지 않고 있다.

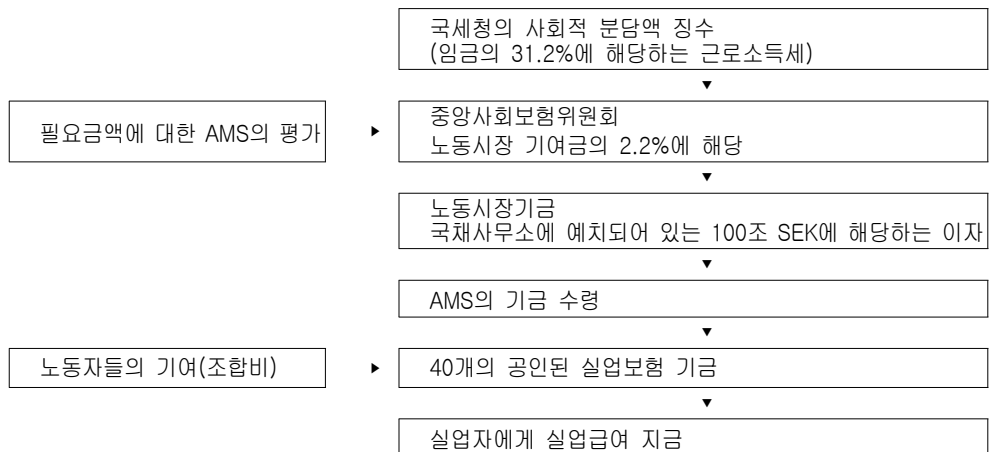
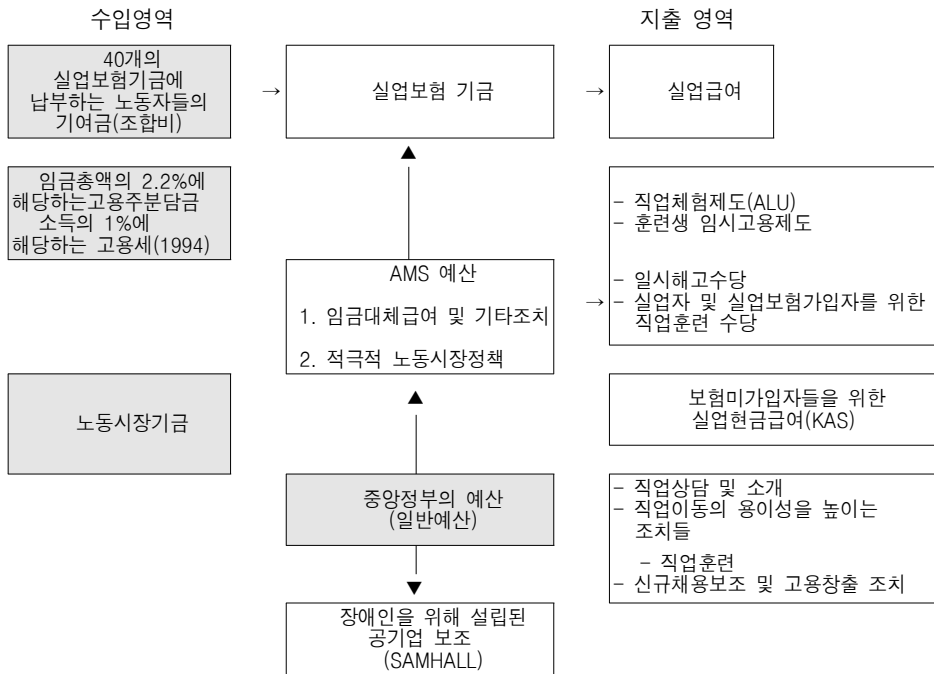
## 나. 실업보험기금 조합(UI Fund)의 운영현황

### 1) 실업보험기금 조합의 활동범위

위의 노동행정기구에 대한 도표에서 살펴볼 수 있듯이 현재 스웨덴에는 40개의 실업보험기금조합이 운영되고 있는데 예산결정과정<sup>80)</sup>이나 운영전반이 AMS의

관할하에 놓여 있다. 따라서 실업기금조합이 자체적으로 정책판단을 할 수 있는 공간은 매우 제한적이다. 실업보험기금의 주된 업무는 주로 개별적인 사례들에 대한 결정(실업급부자격심사)에 국한된다. 즉, 구직자가 실업급여를 신청할 때, 실업보험기금은 그들이 비자발적으로 전 직장을 잃었는지, 공공고용서비스기관에

80) 노동시장정책 및 실업보험의 재정구조 및 예산결정 흐름도





실업자로 등록되어 있는지, 그리고 격주에 한번, 그들이 실업상태나 임시직으로 있는지 혹은 질병을 앓고 있는지 혹은 기타 그들로 하여금 일을 시작하는데 방해가 되는 요인들이 무엇인지 등을 확인하는 신고서에 서명하고 있는지를 점검하는 일이 주된 역할이다. 물론 실업수당 책정도 중요한 업무이기도 하다. 그러나 실업수당은 대개 법에 의해 결정된다. 즉, 실업보험기금은 또한 최대실업수당을 결정할 수 있지만, 대개의 실업보험조합에서 법정 최대 실업급여액을 실업수당으로 적용하고 있다(하루 SKr 564).

## 2) 실업보험 조합과 노동조합간의 관계

40개의 실업보험기금조합은 독립적인 기구지만, 앞서 실업보험기금조합의 형성 과정에서 살펴보았듯이 노동조합의 전통속에서 노동조합과 긴밀한 연계하에 운영되고 있다. 기본적으로 노동조합의 조합원 자격과 실업보험 가입 자격이 동일할 뿐 아니라, 실업보험기금의 정관은 노동조합으로 하여금 기금 위원회의 위원장을 지명하도록 하고 있다. 또 보험관리의 일상업무도 노조에 의해(혹은 노조가 참여하는) 훈련을 받은 직원들이 수행하고 있다. 경우에 따라서는 노동조합의 사무실을 사용하고 노동조합의 조직 관리체계 및 직원을 기금 운영에 직접 활용하기도 한다. 그러나 실업보험이 노동조합에 의해 단련 체계로 운영되는 것은 아니다. 스웨덴의 실업보험은 자발성에 기초하고 있으며, 모든 노동조합 조합원이 자동으로 실업보험에 가입자격을 얻지만, 실업보험의 가입자격을 노조원인지의 여부에 의해 제한되지는 않는다는 말이다. 즉, 실업보험 가입은 노조원인지에 관계없이 어떤 노동자에게든 개방되어야 함을 원칙으로 한다. 그러나 노조 활동이 생활의 한 부분으로서 자연스럽게 자리잡아온 스웨덴에서는 노조에 특별한 거부감이 없어서, 대부분의 노동자들은 노동조합에 대한 가입을 자연스럽게 받아들인다. 90%에 육박하는 노동조합 조직률은 실업보험이 자발성에 기초하고 있지만, 전체 노동자의 8~90%를 포괄하는 보편성<sup>81)</sup>을 띤 제도로 기능하기에 큰 무리가

---

81) 스웨덴은 임의적 형태의 실업 보험제도를 운영하고 있지만, 보편적 사회복지 이념에

없다는 점을 보여주고 있다.

한편, 개별 기금조합의 운영은 연례회의의 지명에 따라 구성된 위원회에 의해 이루어지며, 조합사무국의 직원은 일반적으로 지역 노조의 회계원에 의해 충원된다. 또 대개의 경우, 실업급여는 노조의 중앙 사무국이나 지부 사무국에서 지급한다. 개별 기금조합은, 최소한의 기준을 설정하고 기금조합간의 협력을 진작하고 정부에 대한 로비를 수행하며 다양한 훈련을 실시하는 등의 역할을 수행하는 연합조직(SO)을 통해 기금간의 연대를 꾀하고 있다.

### 3) 실업보험조합의 재정적 특성

실업보험기금조합은 정부 보조금과 고용주 기여금, 노동자 기여금 그리고 자산 소득으로 재정을 충당하고 있다. 이중 정부보조가 가장 큰 비중을 차지하는데,

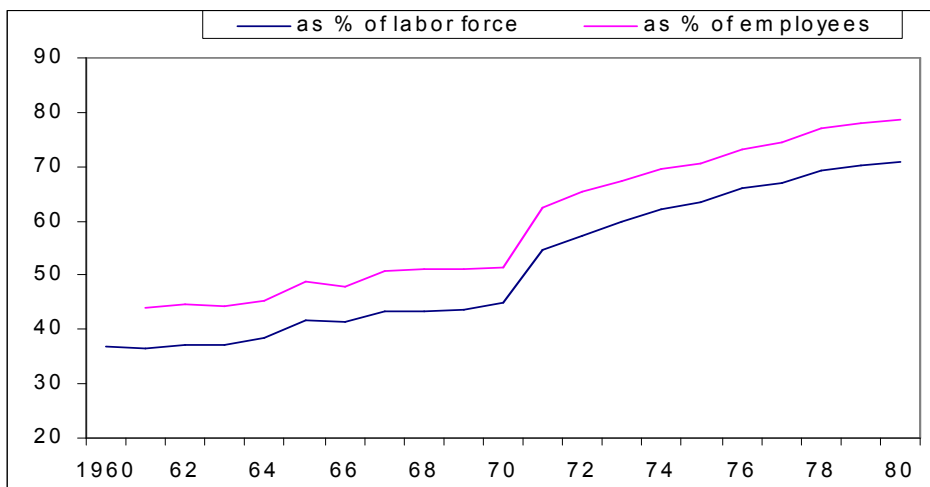
기반하여 실업보험에 가입하고 있지 않은 노동자들이 실업상태에 놓일 것을 대비하여 사회권의 일환으로 현금부조 시스템을 도입하고 있다. 현금급여와 관련된 소극적 노동시장정책이 이원적으로 구성되어 있는 것이다. 이러한 시스템은 최근 제출된 정부안에 의해 통합운영이 예고되고 있다.

#### 소극적 노동시장정책의 이중적 체계

	고용보험 시스템	현금부조 시스템
<b>실업급여 수급을 위한 필요요건</b> ▶ 취업 요건 ▶ 기금가입 요건	▶ 실업전 12개월 동안 최소한 5개월은 취업 ▶ 한주 평균 최소 17시간 이상 노동 ▶ 실업전 적어도 12개월간 실업보험기금에 가입	▶ 왼쪽과 동일 휴학중인 사람은 3개월간의 취업기간이 요구됨 ▶ 특별한 가입 요건 없음
<b>노동능력</b>	▶ 고용서비스 센터에 등록하고, 적극적으로 구직활동을 할 것 ▶ 적절한 수준으로 제안된 일자리, 직업훈련, 노동시장정책상의 프로그램 등을 거부하지 않을 것	▶ 왼쪽과 동일
<b>대기기간</b>	▶ 5일	▶ 5일
<b>급여보장의 최대 기간</b>	▶ 55세 미만인 경우는 300일 55세 이상인 경우는 450일	▶ 55세 미만인 경우는 150일 55세 이상인 경우는 55일
<b>급여수준</b>	▶ 직전 소득의 80%*로 최대 546 SEK.(1996년부터 76%)	▶ 하루에 245 SEK

\* : 실업보험의 급여수준은 SEK564 한도내에서 이전소득의 90%를 보장하다가 정부의 실업급여 삭감이 발효된 1993년 위와 같이 조정되었다.

정부보조는 크게 보아 기본 보조금과 누진적 보조금 등 두 부문으로 나뉘며 이 중 기본 보조금이 전체 급여의 80%를 차지한다. 누진적 보조금은 재정이 취약한 조합을 돕는데 사용되며, 전체 미취업자를 조합원수로 나눈 비율에 의거하여 지급된다. 평균적으로 정부보조는 1983년을 기준으로 95.3%에 이르지만, 어업 노동자의 경우는 98%에 이르는 반면, 은행원 조합의 경우에는 80%선에 그치고 있다. 다시 정부보조의 원천은 사용자의 기여금(임금급여의 0.8%)이 65%, 일반재정이 35%를 차지하는데, 사용자의 기여금이 도입된 것은 스웨덴에서 소득정책이 활발하게 전개되었던 1970년대 중반의 일이다. 스웨덴 뿐 아니라 북유럽 국가들에서는 일반적으로 사용자가 사회보장비 지출에 상당한 책임을 지니고 있다.

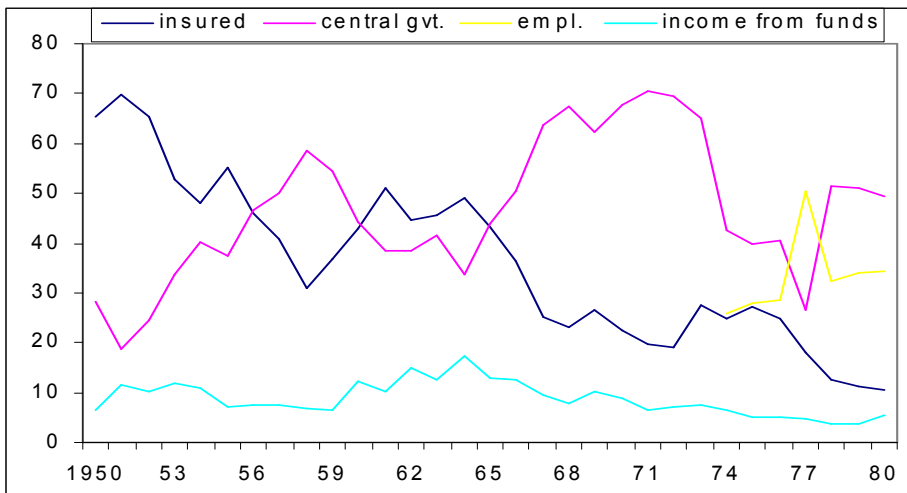


[그림 4] 실업보험의 적용범위

이러한 사실은 실업보험이 보험제도 특히, 임의 보험의 형식을 띄고 있지만, 내용적으로는 국가의 책임이 강조되는 사회보장제도로서 자리잡아 왔다는 사실을 확인케 한다. 1970년대 이래 국가의 보조(74년부터는 임금에 의거하여 보험료 납부가 의무화된 사용자측의 기여도 포함)가 증대함에 따라 그림에서 보듯이 실업보험 가입자의 기여도가 전체 실업보험 재정에서 차지하는 비중은 상당히 낮으며 계속 줄어드는 추세를 보여왔다. 그림에는 나타나지 않지만 1991년의 경우

가입자의 보험료(노조조합원들에게는 대개 조합비를 통해 징수된다)는 실업보험 조합의 수입 중 약 5%를 차지하였다<sup>82)</sup>. 그러나 보험가입자의 보험료 부담은, 제도의 잠재적인 수혜자가 비용에 더 많은 책임을 가져야 한다는 정부의 방침에 따라 1992년부터 2배로 인상되었고 이는 노동조합의 강한 비판을 불러 일으킨 바 있다.

실업기금조합은 실업보험료를 조합의 관리비용에 충당하고 AMS에 연간 분담금을 납부하는데 사용한다. AMS는 실업보험기금을 감독하는 비용으로 이 분담금의 1%를 사용하게 된다. 덧붙여 실업보험기금은 연간 최고치 일일 실업급여의 3%를 기금들 사이의 재분배를 위한 “평등화 기금”이라는 명목으로 AMS에 지불한다.



[그림 5] 실업보험의 재정적 원천(%)

82) 1993년의 경우 가입자가 납부해야 하는 보험료는 일년 평균 약 500크로나(세전 469 크로나)였다. 그러나 보험료 수준은 가입되어 있는 실업보험조합에 따라 차이를 보인다. 그 이유는 보험료율이 실업위험율을 반영한다는 데 있다. 즉 직업집단마다 해당 노동자가 실업 상황에 빠질 수 있는 가능성이 다르기 때문에 주로 직업(산업)집단에 의해 구획되어 있는 실업보험조합이 각기 상이한 보험료율을 책정하게 되는 것이다. 예컨대 호텔 및 음식점소 조합은 보험료가 가장 높아서 연 780크로나를 납부하는 반면, 주(州)공무원 노동자나 보험회사노동자의 경우는 가장 낮은 연 360크로나를 납부하면 되는 등이다.

#### 4) 스웨덴식 실업보험 운영의 장단점

노조(정확하게는 노조와 긴밀한 연계를 맺고 있는 기금조합)의 실업기금 운영은, 수혜자의 입장에서 보면 자신이 신뢰하는 직장동료에 의해 운영된다는 점, 노조로 하여금 서비스를 제공하는 방법을 만들어 내게 한다는 점, 그리고 자신을 노조원으로 계속 인식할 수 있다는 점 등에서 장점이 있다. 실업상태의 노동자들은 공무원보다는 동료 노동자와 더 친밀감을 느끼는 경향이 있으며, 실제로 지역의 노동사무소에서 일하는 노동조합 간부들이 새로운 직업을 제안하거나 혹은 실업요건을 심사하는데 있어서 상당한 정도의 신중을 기함으로써 이들에 대한 신뢰가 형성되어 있다는 점이 종종 지적된다. 또 실업보험에 대한 접근가능성이 비조합원보다 조합원의 경우 높은 것으로 이야기된다. 매우 구체적인 예를 하나 들면, 비조합원의 경우 노조본부를 방문해야 하는 반면, 조합원은 지방노조의 사무국에서 간단한 절차를 밟으면 실업신고를 할 수 있다.

한편, 노조의 입장에서 보면 실업기금을 직접 운영함으로써 노조가 실업된 노동자와 지속적인 소통을 꾀할 수 있으므로 실업자가 계속 노조에 남게 하는 유인이 될 뿐 아니라, 노조의 실업 및 고용 정책 수립에도 구체적인 현실을 반영할 수 있으며, 조합원들의 작업 여건에 대한 감시가 가능하다는 이점을 갖는다. 스웨덴과 유사한 실업보험제도가 벨기에와 덴마크, 핀란드 등 다른 OECD국가들에서도 발견되는데, 이들 국가들의 경우 노동조합과 실업보험기금조합은 고용정책 관련 사안에 대해 상대적으로 강한 영향력을 지니고 있다.

또, 일괄징수되는 조합비에 보험료가 포함되므로, 보험료 징수가 간편할 뿐 아니라, 각 실업보험조합의 가입자들에게 비슷한 정도의 위험률을 적용할 수 있는 등 보험업무 운영상의 부가적인 장점도 있다.

한편 겐트제도의 단점은 우선 실현하기 어려운 전제조건을 요구하고 있다는 점이다. 보험제도의 보편성을 충족시키는데 필요한 높은 노동조합 조직률은 스웨덴의 경우 오히려 예외적인 경우에 해당한다. 또, 특정 직업군 혹은 산업부문을 넘어 발생하는 경제적 위기에 대처하는데 제도적인 한계를 지닌다. 이러한 단점은 바이마르 공화국 당시 일차대전 이후의 경제적 어려움을 경험한 독일 노동조합

이 이제도의 도입을 반대하고 강제보험의 시행을 옹호한 이유가 되기도 하였다.

##### 5) 최근 실업보험 제도의 변화 움직임

그런데, 1997년 3월 스웨덴 정부가 의회에 제출한 법안에 따르면 앞으로 실업보험제도의 운영에 상당한 변화가 예고되고 있다. 이 법안에서는 실업보험의 내용 뿐 아니라 실업보험의 구조, 재정 등 실업보험의 관리를 포괄적으로 다루고 있다. 내용상으로는 실업보험기금에 대한 노동자들의 기여분을 증가시키고 실업급여 수급의 자격요건을 보다 엄격하게 관리한다는 점, 관리상으로는 내용의 변화와 연계해 실업보험의 관리에 노동조합과 사용자의 역할을 강화하겠다는 것이 그 골자이다.

여러 번 언급하였듯이 약 100여년의 역사를 갖는 스웨덴의 실업보험은 그간 자발적 보험제도로써 노동조합에 의하여 설립된 민간기금조합(private association)이 운영하여 왔으며 현재 전체 노동력의 약 8-90%가량이 실업보험조합에 가입되어 있다. 이 보험에 가입되어 있지 않은 노동자들은 일주일에 17시간 미만을 일하거나 혹은 실업급여 지급기간이 이미 다 채워지는 등 객관적인 이유에 의해 실업보험에 가입하지 못하는 사람들이거나, 노동조합과 가까운 관계를 맺고 싶어 하지 않는 등 보다 주관적인 이유로 가입을 꺼리고 있는 사람들이다. 이제까지 이 보험미가입자들은 실업시 국가로부터 KAS(급여는 이전의 소득과 관계없이 하루에 230SEK)라고 불리는 정액실업수당을 지급받아 왔다.

현 보험제도는 사용자들이나 비좌파계열 정당들로부터 끊임없이 비판받아왔다. 그들의 입장에서 보면, 현 보험제도는 노동조합에게 일방적으로 유리한 제도이기 때문이다. 1994년 6월 중앙당을 포함한 우파연합정부는 실제로 의무적으로 적용되는 새로운 보험제도를 도입하기도 하였다. 이는 실업보험기금에 가입하고 있지 않은 노동자들에게도 소득과 연계된 실업급여를 지급받을 수 있도록 하는 것이었다. 이로부터 3개월 후 사민당이 총선에서 승리하자 이 법안은 노동조합의 이해관계에 반한다는 이유로 폐지된다.

현재 의회에 제출된 정부의 새로운 법안은 실업보험과 KAS가 단일보험체계로

대체되어야 한다는 절충안이다. 즉, 강제적이기도 하면서 자발적이기도 한 절충적 형태의 보험체계를 상정하고 있는 것이다. 또, 재원조달은 여전히 국가가 주로 담당하지만, 운영은 노동조합과 사용자단체가 공동으로 담당하도록 설계되어 있다. 새로운 법안의 중요한 내용은 모든 사람이(그들이 실업보험의 가입되어 있거나 그렇지 않거나 간에) KAS 시스템에 의해 기본적인 보호를 제공받고, 이에 덧붙여 실업보험에 가입되어 있는 사람들은 그들의 소득에 연동하여 부가적인 급여를 지급받도록 하자는 것이다. 정부는 어떠한 이유로든 실업보험기금에 대한 접근(혹은 가입)이 어려운 사람들의 이해관계를 충족시킬 수 있도록 현재의 자발적 시스템에 보편성을 부여하자는 점과, 보험의 관리, 운영에 효과성(effectiveness)와 경제성을 기하기 위하여 민간기구의 역할을 강화하자는 점을 강조하고 있다. 이에 노동자와 사용자 중앙조직에 이제까지와는 다른 독립적 기금을 설립하도록 요청하고 있다.

#### 4. 평가

역사적으로 살펴볼 때, 스웨덴은 노동시장정책 및 실업보험 제도의 운영에 있어서 가장 선진적인 노조참여의 전통을 지니고 있다. 그런데 세계최고의 삼자주의적 정책운영을 자랑하던 스웨덴에서 90년대 초반 삼자기구가 붕괴되었다는 사실은 매우 시사적이다. 영국의 대처정부하에서 신보수주의적 노동시장정책에 대한 참여를 거부한 노동조합에 의해 3자기구가 해체되었다는 사실과는 대조적으로 스웨덴에서 삼자기구 해체원인은 정부-노동조합간의 긴밀한 연대에 정책적 압력을 받아왔던 사용자측의 참여거부에 있었다. 이는 서로 판이하게 다른 역사적, 정치적 맥락에서 일어난 별개의 사건이지만, 다른 한편으로는 하나의 흐름을 대변하는 사건이기도 하다. 즉, 이제까지 삼자주의를 떠받쳐 왔던 사회경제적 조건이 달라지고 있다는 의미이다. 사회구성의 변화, 시장지배 이데올로기의 확산, 일국범위를 넘어선 생산시장의 확대(globalization), 실업의 급증, 가속도가 붙은 단체교섭의 탈집중화 등은 중앙 노사정 협의체제를 약화시키는 요인으로 작용하

고 있다. 사용자 조직의 공식적인 탈퇴후 정부는 즉각 노동시장 당사자의 참여를 위한 대안을 만들었지만, 이는 기존의 의사결정체계로부터 한층 물러난 형태로 모습을 드러내었다.

스웨덴 노동조합은 여전히 높은 조직률과 조직력을 자랑하고 있으며, 국가의 경제적 이익을 정책수립에 주요인으로 고려하는 실용주의적 노선을 통해 아직까지 높은 수준의 정책적 영향력을 과시하고 있지만, 참가 및 정책개입의 제도적 기반은 이전에 비해 상대적으로 약화되어 있는 상태이다. 현재 스웨덴 노동조합은 난항을 겪고 있기는 하지만, LO와 TCO를 중심으로 3자적 장치의 재건을 위한 노력을 계속하고 있다. 강력한 사회세력으로서 노조가 견재하고 협의적 정치문화가 성숙해 있지만, 피할 수 없는 변화에 직면한 스웨덴에서 노동조합의 정책 참여가 앞으로 어떤 방식으로 전개될 지는 주목해 볼만한 일이다.

한편, 스웨덴 노동시장정책을 고찰하면서 발견할 수 있었던 독특한 면모는 노동조합이 실업보험조직의 운영에 직접적으로 관여하고 있다는 사실이었다. 실업보험에 대한 노조의 직접적 참여가 갖는 의미에 대해 정리하는 것으로 이장을 끝내고자 한다. 스웨덴이 자발적 시스템을 유지할 수 있었던 가장 중요한 요인은 사회정책의 결정과정에 대한 노조의 적극적 개입이었다. 즉 스웨덴에서, 겐트시스템은 사회민주주의 프로그램의 하나였고 실업대책에 대한 노조 지도부의 영향력을 반영하는, 전후 노동조합의 성장과 밀접한 관련을 갖는 핵심적인 제도로 성장하였다.

대개의 스웨덴 노조는 현재의 관리형태에 상당한 만족감을 갖고 있다. 실업자와의 유대를 지속시키고 회원들에 대한 서비스를 위하여 현재의 시스템이 효과적일 뿐 아니라 제도의 효율적 작동에도 문제가 없다는 것이 노조관계자들의 공통된 지적이다. 금속노동조합의 한 간부는 클로즈드 샵의 전통이 없는 나라들에서는 노조에 대한 지지도 유지와 정체성 확립을 위해 노동자들에게 이같은 서비스를 제공하는 것이 매우 중요하다는 점을 지적하기도 하였다(Kerans et al. 1985). 노조지도부들은 또 실업보험조합 운영이 노조조직률의 강화에도 긍정적인 역할을 했음을 강조하고 있다. LO와 TCO의 경우도 개선의 필요성을 어느정도 공감하기



는 하지만, 자발적 운영의 중요성을 강조하는 한편, 자신들의 영향력 감소에 영향을 줄 수 있는 어떤 형태의 보편적 시스템 도입에 대해서도 지지를 표명하지 않고 있다.

실제로 겐트제도는 실업노동자들로부터 노동조합에게 노동시장에서의 경쟁에 대한 통제권을 부여하고, 실업기간동안 노동자들과 노동조합간의 소통을 유지하게 함으로써 노동조합 조직화<sup>83)</sup>를 촉진한다. 수요자의 측면에서 보면 노동자를 위한, 노동자에 의한 관리의 장점은 실업된 노동자들에게 더 용이한 접근 가능성을 보장한다는 데 있으며, 노동조합은 이 제도를 통해 (실업에 관련된 서비스를 전달하는 것만으로도) 노동시장의 경쟁에 대한 통제를 행할 수 있다는 이점을 누린다. 즉, 새로운 직업이 노동조합이 제시하는 임금 및 고용조건에 합당한 것인지를 판단하고 해당 노동자의 실업이 비자발적인 상황에 기인한 것인지 등을 판단하는데 노동자의 관점에서 특별한 주의를 기울인다는 의미이다.

그러나 노조의 실업보험 관리가 장점만을 지니는 것은 아니다. 스웨덴의 실업보험은 예외적인 노조조직률로 인해 그 포괄범위가 매우 넓지만, 원칙적으로 보편성에 기반하고 있지 않을 뿐 아니라, 이에 따라 노동시장의 한계집단이라 할 수 있는 단시간 노동자, 여성, 청년 등 노동조합 가입률이 상대적으로 낮은 집단에 대한 포괄력이 낮다는 사회보장정책으로서의 결함을 지니고 있다. 조합에 따라 상이한 보험률이 적용되기 때문에, 시장에서 불리한 조건을 지니고 있는 노동자의 경우 보험료율의 부담이 오히려 높다는 점도 보편성의 원리와는 배치되는 점이다. 또 앞에서 언급한 바와 같이 스웨덴의 실업보험은 노조의 조직력 강화와 노동자의 직접적 권익을 보호한다는 점에서 높은 유인을 갖지만, 특수한 역사적

---

83) Pedersen은 덴마크에서 실업과 노조조직화간에 시기적으로 비례적인 관계가 있음을 발견하였다. 그리고 이러한 결과를 겐트제도의 영향력으로 설명하였다. 실업율이 1973년의 2%이하에서 오일쇼크 후인 1982년 10%가까이 높아졌는데, 같은 기간 노동조합의 성장도 가속화되어 노동조합 조직률이 65%이하에서부터 80%까지 올라간 것이다. 이러한 대조적인 흐름은 핀란드에서도 발견되었는데, 국가의 겐트제도에 대한 보조가 시행된 1972년 이후 실업률의 증가에도 불구하고 급속한 노동조합의 성장기가 안정적으로 지속되었다. (Western, 1997) Western 등의 패널분석 결과도 겐트제도는 노동조합 조직률에 강한 효과를 발휘하고 있음을 보여준다.

산물로서 너무 많은 노조내적, 외적 전제조건이 요구되기 때문에 노조참여의 일반적 대안으로 적용하기는 어렵다.

그러나 겐트제도의 역사적 경험은 노조가 부분적으로라도 실업보험 업무에 직접적으로 관여할 수 있다면(예컨대, 실업급여 심사업무에 대한 참여나 직업알선 서비스의 공동 운영 등), 실업보험의 효과적이고도 평등한 운영에 도움이 될 뿐 아니라 노동조합운동의 조직적 성장에 미칠 수 있는 영향력이 매우 클 것이라는 점을 시사하고 있다.

## < 참 고 문 헌 >

- 김영순, 복지국가의 위기와 재편, 서울대학교 출판부, 1996
- 송호근, 1997, 시장과 복지정치: 사민주의 스웨덴 연구, 사회비평사.
- 신광영, 1991, “스웨덴의 사회복지제도의 형성과 특징,” 비교사회복지연구, 한림대학교 사회복지연구소.
- Anxo and Johannesson, 1995, Financing swedish labor market policy, The centre for european labour market studies, Goteborg university.
- Debois, 1994, The swedish tradition for consultation and collaboration in labour administration, in ILO: The role of consultative and collaborative organizations in selected areas of labour administration, ILO.
- Flora(ed.), 1986, Growth to Limits: The western european welfare states since world war II, vol 1. Walter de Gruyter.
- Flora(ed.), 1987, Growth to Limits: The western european welfare states since world war II, vol 4. Appendix, Walter de Gruyter.
- Kerans, Drover, and Williams, 1985, Welfare and worker participation; eight case-studies, St.Martinc's press.
- Ministry of labor(Swden), National employment action plan in Sweden, <http://www.arbetsmarknad.gov.se/in%20english/eng.htm>
- Shmid, Reissert and Bruche, 1992, Unemployment insurance and active labor market policy, Wayne state university press.
- Swedish Institute, 1997, Labour relations in Sweden, <http://www.si.se/sverige/..WengWesverigeWlaborrel.html>.
- Swedish Institute, 1997, Swedish labor market policy, <http://www.si.se/sverige/..WengWesverigeWlaborma.html>.
- Swedish national labour market board, 1999, sweden's public employment service, [http://www.amv.se/ams/rapport\\_eng/iseken99-3.pdf](http://www.amv.se/ams/rapport_eng/iseken99-3.pdf)

TCO Congress, 1997, Employment Manifesto, <http://www.tco.se/frame.htm>  
Trehorning, 1993, Measures to combat unemployment in Sweden, The  
Swedish Institute.  
Western, 1996, Between Class and Market, Princeton university press.



## IV. 한국 고용보험과 고용정책에 노동조합 참여현황

업 규 속

### 1. 고용보험 및 고용정책과 노동조합

우리나라 노동조합은 오랫동안 고용과 실업에 관련된 정책 결정 과정에 참여하여 고용을 늘리고 실업을 줄여 고용안정에 기여하려고 노력해왔지만 그 결과는 극히 미미했다. 경제위기 이후 이러한 정책영역에 참여할 필요성은 더욱 커졌지만 참여는 아직도 제한적이다. 경제위기에 따른 고통분담을 전제로 사회협약기구로서 노사정 위원회가 구성되었지만 고용안정을 최우선으로 하는 정책의 도출이 불가능했으며, 정부는 대량실업에 대한 정책을 급조함으로써 지난날의 관주도적 정책결정의 관행을 반복하였다. IMF의 정책권고에 기초한 경제구조조정은 고용안정을 무시하고 노동시장의 유연성 제고라는 미명하에 모든 부문, 특히 공공·금융·기업 부문에서 시장원리의 관철을 추구함으로써 대량실업발생을 불가피하게 했다. 이 과정에서 발생한 실업자에 대한 사후적 실업대책의 운영이 98년도 고용정책의 주된 내용이었다고 해도 과언이 아니다.

경제위기 이후의 구조조정은 노동조합의 고전적인 행동반경인 단체교섭의 장외부에서 발생하는 고용구조의 변동을 의미하였다. IMF 관리체제를 수용하면서 받아들인 정부의 재정 운용, 거시경제정책에 대한 규정들과 재벌 및 산업분야별 고용구조의 유연화에 대한 기준들의 준수가 경제적 당위성, 정치적 압력으로 강요되는 조건 속에서, 고용정책의 방향전환을 초래하려는 노동조합의 노력은 고용조정을 중심으로 한 구조조정을 합의하였다는 이유로 원천적 봉쇄에 직면하였다. 노동운동은 경제적 난국을 타개하기 위해 선진국의 사회협약을 본받아 구성된 노사정 위원회에서 IMF와의 협약사항이었던 정리해고 관련법제 및 근로자 파견제 도입을 정부에 허용하고 반대급부로 실업대책 재원확보, 공무원·교원의 단결

권 보장, 노조의 정치활동, 실업자의 조합원 자격 보장, 공공자금관리기금법의 삭제, 의료보험 통합 및 확대적용, 지방노동관서의 노동행정업무 지자체 차원으로의 이관 등의 약속을 얻어내었다. 그러나, 이러한 협의 사항을 실제적으로 관철할 수 있는 권한과 위상이 노사정 위원회에 부여되지 못함으로 인해 노사정 위원회가 노동조합의 형식적 참여의 알리바이로 이용되고 있다는 비판이 점차 거세어지고 있다. 노동의 유연성과 관련된 법제화는 신속히 이뤄진 반면 노동에게 약속되었던 부분은 극히 지연되어 법제화 되거나 아예 법제화가 되지 않고 있는 현실이 노사정 위원회에 대한 비판의 근거가 된다.

전반적 고용정책 및 실업예방과 극복을 위한 노동시장정책 분야에서 노동시장의 수요와 공급의 당사자가 직접 정책의 구상과 시행에 참여할 수 있는 기제가 상당 수준으로 정착되어 있는 선진국에서도 80년대 이후 신자유주의적 구조조정은 노동조합이 부딪힌 극복하기 힘든 도전이었다. 더구나 고용보험 및 고용정책에 대한 노동조합의 참여가 형식적이고 부분적으로만 허용되는 기존의 한국적 구도 속에서 경제위기 이후 노동조합은 신자유주의적 “대량실업 유발형 고용조정”에 대한 대안적 정책기안과 관철이 불가능했다.

경제위기 이후 고용불안은 지금까지 노동조합이 고용정책 분야에 확보한 참여와 영향력의 창구가 형식적이거나 불충분한 것임으로 인해 더욱 가중되었다고 해도 과언이 아니다. 고도성장을 지속하면서 완전고용은 정책적으로 추구되어야 할 과제로 인식된 적이 없으며, 노동시장조정과 관련된 고용정책기본법 및 고용보험법이 도입된 것도 불과 3~4년간의 일이다. 따라서 경제환경 변화에 따라 노동시장의 전반적 노동력 수급상황을 무리없이 조정한다거나 중장기적 경제사회계획과 노동시장정책 사이의 조화를 이루는 정책분야가 정착될 수 없었다. 법제정시 정책입안에 대한 심의를 노사·공익 및 정부대표로 구성된 위원회를 통해 거치는 법조항이 마련되기는 했지만, 이는 아래에서 보게되듯이 고용정책 전반에 대해 노동조합이 영향을 미치기에는 매우 미흡한 제도적 장치이다. 경제위기를 어떤 방식으로 극복할 것인지, 그 이후의 고용구조가 어떻게 변화할 것인지는 고용 (및 사회)정책 분야에서 민주적 참여의 기반의 정착여부에 따라 달라질 것이며, 노동조합의 이해를 배제한 고용·사회정책의 강행은 결코 사회적 합

의에 기반한 지속가능한 성장을 배태할 수 없을 것이다.

아래에서는 한국의 고용보험을 포함한 고용정책 분야에서 현재 노동조합이 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 통로를 제도적, 준제도적, 비제도적 경로로 유형화하여 각각의 특성 및 연관관계를 개괄하고 이들이 98년 고용 및 실업대책 수립과정에서 어느 정도 정책결정과정에 영향을 미쳤는지 분석·평가하겠다.

## 2. 고용보험 및 고용정책에 제도화된 노동조합 참여기제

한국에서 고용정책 및 고용보험 제도와 관련된 정책입안에 노동조합이 참여하는 **제도화된** 창구는 관련 각종 위원회에 노동자대표들이 포함되는 형식으로 구성되어있다. 현재 사회보험 및 노동, 사회정책 분야에서 보장되고 있는 노사참여의 기제는 각종 위원회에 대표자를 추천할 수 있는 것으로 한정되어 있고, 몇몇 위원회를 제외하고 그 구성상 대부분 정부관료 중심에 노동자 대표는 1~2인에 한정되는 들러리식 참여로 인하여 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 다수를 형성하지 못하며, 그나마 위원회의 성격이 심의위원회가 주종을 이루어 의결된 사항이 정책으로 직접 연결되지 않아서 정책결정에 대한 실질적 참여는 거의 불가능한 상황이다. 이렇듯 고용 및 실업관련 정책에 대한 부분적, 제한적인 노동조합의 참여가능성에 더하여 관련 분야 각종 위원회들은 해당 법과 마찬가지로 세분화되어 전반적 고용정책의 기초에 대한 심의를 담당하는 고용정책심의회와의 관계에 대한 특별한 규정이 없이 분산되어있다는 사실도 통일적이고 효과적인 고용정책의 성립이 어려움을 시사한다. OECD기준에 따른 고용 및 실업정책의 큰 틀은 직업안정사업, 직업훈련사업, 고용안정 및 창출 사업, 실업급여 및 실업자 생계보호를 위한 사회안전망, 특정대상집단을 위한 고용촉진 정책으로 나누어 볼 수 있다. 한국에서 이와 같은 분야에 대한 법적 규정은 고용정책기본법, 고용보험법, 직업안정법, 근로자직업훈련촉진법, 남녀고용평등법, 장애인고용촉진법, 고령자고용촉진법 등에 의해 주어진다. 그 법적 체계는 [그림 1] 과 같다.



[그림 1] 한국 고용관련법과 관련 위원회 현황

고용 및 실업정책의 효과 및 성공 여부는 노동시장의 특성을 포함한 다양한 요인의 영향을 받는다. 흔히 적극적 노동시장정책으로 분류되는 직업상담·알선, 직업훈련, 고용안정 및 창출, 특정대상집단 고용촉진정책은 독자적으로는 효과를 발휘하기 어려우며, 좁게는 소극적 수단으로서 실업자보호방안(실업급여 및 사회안전망), 넓게는 노동 및 생산시장의 구조, 조세정책, 산업정책, 교육 및 훈련 정책과 거시경제정책과의 상호작용 속에서 그 진가를 발휘한다.<sup>84)</sup> 고용정책의 환경 조건이 되는 후자는 제외하고 좁은 의미의 고용 및 실업정책의 성격은 앞서 제 2장 각국의 노동시장정책 및 실업보험제도 비교(권현지)를 통해서 밝혀졌듯이 관련 제도에 노사의 참여가 어떤 방식으로 제도화되어 있는가에 따라 달라질 수밖에 없다.

한국의 고용정책은 고도성장기를 거치면서 관주도적, 기업우선적, 노동배제적 성격을 띠면서 진행되어 왔으며, 노사정 또는 노사의 공동적 정책결정 내지 정책결정에의 참여 전통은 부재한다고 해도 과언이 아니다. 제도화되어있는 고용정책에의 참여통로로는 해당 법령에 의해 정책결정과정에서 심의 기능을 부여한 위원회, 또한 기능상 노동행정의 특수영역을 담당하는 행정위원회들이 존재한다. 이에 덧붙여 현재 대통령 자문기구로서 준제도적 사회협약의 틀을 형성하는 노사

84) 정연택은 광의의 노동시장정책을 완전고용정책, 노동시장조정정책, 노동시장질서정책으로 분류하고 고용정책기본법을 근간으로 한 정책들을 노동시장조정정책으로 근로기준법, 노동조합법 등 노사관계의 질서에 대한 법체계를 노동시장질서정책으로 구분하였다. (정연택, 1997)

법적용에 있어서 위의 두 가지 법 영역은 교차하는 부분이 있으나 노동시장질서정책은 개별노동자의 근로계약 및 그에 준하는 관계(근로기준법, 산재보상보험법, 최저임금법 등), 집단적 노사관계에 대한 규정(노동조합법), 나아가서 경영참가 등으로 대표되는 신노사관계의 형성을 위한 법질서(근로자의 참여 및 협력 증진에 관한 법률)의 3층 구조로 이루어진다. 한국의 법체계에서 완전고용정책과 노동시장조정정책은 고용정책기본법 및 관련 법규정이 정하는 범위 안에서만 이루어질 수 있다. 성문법의 체계가 매우 경직적으로 적용되고 있으며, 입법기관에서 의결된 법규정은 시행령을 통해 집행근거를 마련하도록 되어있다. 중요한 제도적 사항에 대해서 법적 근거가 필요하며 제도개선을 위해서는 입법기관의 법변경이 선행되어야 하는 것이다. 따라서 아래에서 개괄하게 될 고용정책분야에 제도화된 노동조합의 참여에서 발견되는 문제점들은 법제도상의 세부규정을 변경해야지만 제거될 수 있는 것이다.

정 위원회와 그 외 정부의 정책담당자와 노조지도부가 특정사안에 대한 실무자 차원의 의견교환을 할 수 있는 비공식적 통로도 노동조합이 정책결정에 영향력을 행사하는 방식이다.

#### 가. 고용정책심의회 : 전반적 고용정책의 기초에 대한 심의

##### 1) 고용정책심의회 의 구성과 기능

현재 고용보험과 고용정책 분야 중장기 기본계획은 1993년 제정되고, 98년 2월에 개정된 고용정책기본법에 의거하여 세워지도록 되어있다. 이 법은 고용에 관한 주요 사항을 심의<sup>85)</sup>할 수 있는 기능을 고용정책심의회에 부여하였다. 이 법이 상정하는 고용정책의 분야는 다음과 같다 :

- (1) 국민 각자의 능력과 적성에 적합한 직업에의 취업과 산업에 필요한 인력의 확보를 지원하기 위한 직업소개, 직업지도 또는 고용정보의 수집·제공
- (2) 직업능력의 개발·향상 및 산업에 필요한 숙련된 인력의 양성·확보의 촉진을 위한 직업능력개발훈련 및 기술자격검정
- (3) 경기변동, 산업구조의 변화 등으로 인한 노동자의 실업예방, 사업주의 고용조정에 대한 지원 및 실업자의 취직촉진 등 고용안정
- (4) 인력부족의 예방과 노동시장의 통상적인 조건에서 취직이 특히 곤란한 자의 취직의 촉진을 위한 근로자의 직업의 전환, 지역간의 이동 및 직장에서의 적응 등의 지원
- (5) 노동자의 직업능력의 개발·발휘와 근로자의 능력의 효율적인 활용을 위한 기업의 고용관리개선 등의 지원·촉진

---

85) 법이 정하는 심의 개념은 매우 모호하다. 심의의 사전적 의미에는 심사하여 의결한다는 내용이 포함되지만 현재의 심의위원회는 의결의 기능을 수행하기에는 그 구성상 노동시장 당사자인 노사대표가 소수로 구성된 경우가 대부분이어서 부의된 사항에 대한 반대의 의결이 매우 어려운 구조로서 실제 운영상 자문위원회같은 성격을 지닌다.

- (6) 주거를 이전하여 취직하는 노동자 등을 위한 숙소 기타 근로자의 고용촉진 및 고용안정에 필요한 시설의 설치 또는 그 지원
- (7) 고용보험 기타 고용안정과 직업능력개발 등

이는 고용정책이 포괄하는 범위에 선진국에서 통상적으로 시행되고 있는 직업 교육·상담·알선, 직업훈련, 고용안정 및 실업예방, 고용보험의 실업급여를 통한 소극적 실업자보호 등의 분야가 한국에서도 모두 고용정책의 과제로 설정되어 있음을 의미한다. 또한 고용정책이 다른 정책 분야와 긴밀한 연관 속에서 수립되도록 노동부장관은 고용정책에 관련된 중·장기 계획을 세울 때에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며, 그 정책적 범위는 :

- (1) 인력의 수요와 공급에 영향을 미치는 경제, 산업, 교육 또는 인구정책 등의 동향에 관한 사항
- (2) 고용동향과 인력의 수급전망에 관한 사항
- (3) 국민 각자의 능력과 적성에 적합한 직업에의 취업과 산업에 필요한 인력의 확보를 지원하기 위한 직업소개, 직업지도 또는 고용정보의 수집, 제공에 관한 사항
- (4) 기타 고용에 관련된 주요사업에 관한 사항이다. 노동부장관은 기본계획 수립 내용을 국무회의에 보고하고 공포하여야 하며, 필요하다고 인정될 때에는 관계 행정기관의 장에 대하여 기본계획의 수립에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

이러한 규정은 고용관련 정책이 조세, 사회보장, 재정 정책들과 연관성 속에서 이루어지도록 법적 규정이 존재함을 의미한다.

노동조합이 고용과 관련된 중·장기적 정책 수립에 참여할 수 있는 제도적 장치는 **고용정책심의회**에서의 심의를 통해 이루어지도록 법 제 6조와 시행령 제 3조 내지 제 13조는 규정하고 있다. 고용정책심의회는 소관부서는 노동부이고, 지역별 고용정책에 관한 사항을 심의하는 기능은 특별시, 광역시 도 아래의 지방고용심의회에 있다. 고용정책심의회 심의 소관 사항은 다음과 같다 :

- (1) 고용정책의 전반적 범위 안에서 주요시책에 관한 사항과 노동부장관이 수립하는 기본계획에 관한 사항
- (2) 고용안정과 직업능력개발 및 고용보험에 관련된 주요시책의 수립·조정 기타 관련 주요정책의 조정에 관한 사항
- (3) 인력의 공급구조와 산업구조의 변화등에 따른 고용 및 실업대책에 관한 사항
- (4) 기타 대통령이 정하는 사항이 그것이다.

고용정책심의회의 구성은 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 이루어지고, 위원장은 노동부장관이 되며, 위원은 노동자와 사용자를 대표하는 자 각 3인, 고용문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 노동부장관이 위촉하는 자와 대통령이 정하는 관계 중앙 행정기관의 차관이 된다. 이 고용정책심의회를 효율적으로 운영하고, 정책심의회의 심의사항을 보다 전문적으로 심의하게 하기 위하여, 산하에 분야별로 전문위원회를 둘 수 있다. 전문위원회는 고용정책심의회가 대통령이 정하는 바에 따라 위임한 사항에 관하여 심의, 의결한다.

고용정책심의회 산하의 전문위원회는 고용정책전문위원회, 직업능력개발위원회, 고용보험전문위원회로 이루어진다. 각 전문위원회는 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성된다. 전문위원회의 위원은 노사단체에서 추천하는 자 각 1인, 고용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자와 관계중앙행정기관의 2급 내지 3급 공무원 중에서 정책심의회 위원장이 위촉 또는 임명하고, 위원장은 정책심의회의 위원 중에서 정책심의회의 위원장이 지명한다. 정책심의회는 법 제6조 5항의 규정에 의하여 고용정책기본법 및 직업안정법의 시행에 관련되는 사항의 심의·의결을 고용정책전문위원회에, 근로자직업훈련촉진법에 관련되는 사항의 심의·의결을 직업능력개발전문위원회에, 고용보험법의 시행에 관련되는 사항의 심의·의결을 고용보험전문위원회에 각각 위임할 수 있다. 전문위원회의 위원장은 제4항의 규정에 의하여 전문위원회가 심의·의결한 사항에 대하여 정책심의회에 그 내용을 보고하여야 한다.

<표 1> 고용정책심의회의 구성

근거법령	고용정책기본법 제 6조, 고용보험법 제6조, 제 69조, 고용정책기본법 시행령 제2조, 제13조		
기능	고용에 관한 주요 사항 심의·조정		
고용 정책 심의 회	구성	30인 이내 - 정부 대표 15명 (노동부장관, 재정경제원·외무부·내무부·교육부·농림수산부·통상산업부·정보통신부·환경부·보건복지부·노동부·건설교통부·과학기술처·(제2)정무차관·국가보훈처 차장) - 노동자와 사용주를 대표하는 자(각 3인), 고용문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 노동부장관이 위촉하는 자	
	위원장	노동부장관	
전문 위원 회	종류	고용정책전문위원회	직업능력개발전문위원회 (미구성)
	구성	위원장 1인 포함 20인 이내 - 노사단체에서 추천하는 자(각 1인), 고용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자, 관계 중앙행정기관의 2급 내지 3급 공무원 중에서 정책 심의회 위원장이 위촉 또는 임명	
	위원장	고용정책심의회 위원 중에서 정책심의회 위원장이 지명	
지방 고용 심의 회	구성	위원장 1인 포함 20인 이내 - 노동자와 사용주를 대표하는 자, 고용문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자, 관계공무원 중에서 시도지사가 위촉 또는 임명	
	위원장	시·도지사	
임기	2년		
회의	위원장 소집		

자료 : 고용정책기본법 및 시행령, 고용보험법

그 외 고용정책심의회 산하에는 지역차원의 고용정책에 대한 사안을 심의하기 위해 지방고용심의회가 존재한다. 지방고용심의회는 고용정책기본법 6조 6항에 의해 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성된다. 위원장은 특별시장, 광역시장 또는 도지사가 되고, 위원은 노동자와 사용자를 대표하는 자, 고용문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자와 관계공무원 중에서 시·도지사가 위촉 또는 임명하는 자로 구성된다.

지방고용심의회의 기능은 :

- (1) 고용정책기본계획의 시행을 위한 특별시, 광역시 또는 도의 고용계획의 수립, 시행에 관한 사항
- (2) 시, 도의 고용촉진, 직업능력개발 및 실업대책에 관한 중요사항

- (3) 직업안정법 및 동법시행령의 규정에 의한 무료직업소개사업 또는 국내유료 직업소개사업의 허가 및 운영에 관한 사항
- (4) 기타 고용문제와 관련하여 시/도지사가 심의에 부치는 사항에 대한 심의를 하는 것이다. 지역고용심의회를 효율적으로 운영하기 위해 필요하다고 인정할 때에는 지방고용심의회에 기능별 또는 지역별 실무위원회를 구성하여 운영할 수 있다. 실무위원회의 구성·운영 기타 필요한 사항은 지방고용심의회 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

## 2) 고용정책심의회 운영현황

고용정책심의회는 고용정책기본법이 도입된 95년 구성된 이후 지금까지 총 8차에 걸쳐 소집되었으며, 95년 1회, 97년 1회와 서면회의 1회, 98년 3회와 서면회의 1회, 99년 1회 개최되었다. 고용정책심의회 의 안건으로 회부된 사항들은 다음 <표 2>와 같다. 회의는 정부의 고용·실업 관련 정책안에 대한 각계의 의견을 수렴하는 성격을 갖고, 전문위원회에 의해 의결된 사항에 대해서는 보고안건으로 처리하는 형식을 취한다. 98년의 경우 전반적 고용환경의 급격한 변화와 대량실업에도 불구하고 고용정책심의회 회의는 서면회의 1회를 포함하여 4회에 불과하였다. 이는 “98년의 핵심적 정책과제가 바로 실업대책이었고, 급증하는 실업자에 대한 신속한 실업대책 마련을 위해 정부 각 부처의 관계자들로 구성된 실업대책위원회가 실업대책에 대한 사항을 주관하였기 때문”이라고 노동부 관계자는 풀이하였다.<sup>86)</sup>

---

86) 실업대책위원회는 경제위기 이후 정부 각부처의 관계자로 구성된 종합적 실업대책 구상을 위한 기구이다. 애초에는 각 해당부처의 차관급으로 구성되고 국무조정실장이 위원장을 담당하고, 산하에 실업대책실무위원회를 두었었지만, 실업사태가 심각해지고, 정부의 실업대책의 문제점에 대한 비판이 거세지면서 위원회의 구성원이 장관급으로 상향조정되고, 국무총리가 위원장을 담당하였다. 최근 민간단체의 의견을 실업대책에 반영하기 위해 노사 대표 및 각계의 위원들을 위촉하여 자문위원회를 구성한 바 있다. 98년 고용정책심의회 회의에는 실업대책위원회에서 작성된 실업대책이 심의의 안건으로 올려지거나, 추진상황에 대한 보고가 있었다.

<표 2> 고용정책심의회 회의 소집현황 및 주요 심의내용

차수 및 일자	심의내용	비고
1차(95.6.21)	고용정책심의회 운영방향, 산업인력개발 추진계획보고, 고용보험제시행계획 및 95년 고용보험기금운용계획(안), 고용조정 지원대상업종 및 지역지정 계획, 고용조정지원 대상 업종 지정고시(안) (5개업종 지정)	고용보험제도와 관련된사항을 고용보험전문위원회로 위임
2차(97.11.20)	고용조정지원대상업종 지정고시(안), 고용안정종합대책	보고사항 : 1차 심의회 이후 전문위원회 심의의결사항 (고용조정지원대상 75개업종 선정)
3차 (97.12.8-12.13)	고령자 적합직종 추가선정 심의(안), 20개 직종 추가 선정	서면심의
4차(98.2.16)	실업대책사업확정, 실업대책5사업 사업세부계획, 채권 및 차관기금 활용계획, 공공부문 고용창출지원 사업, 고용조정지원대상 업종 추가지정	보고사항 : 고용정책기본법 및 고용보험법안 개정안
5차(98.4.7.)	공공근로사업 운영규정(안), 실업대책대부사업 대부조건(안)	보고사항 : 실업대책 세부추진 상황
6차 (98.4.11. ~ 4.25)	근로자생활향상기본계획(안)	서면심의
7차(98.6.3.)	고용통계 개선방안, 실업자재취직훈련비용 인정기준 개선(안)	보고사항 : 고용보험법 시행령 개정안 전문위원회 심의내용, 실업대책 추진 상황
8차(99.1.12)	99년 종합실업대책(안)	보고사항 : 고용보험법시행령 중 개정령안 전문위원회 심의 내용

자료 : 노동부 및 한국노총 회의자료 참조

고용정책심의회 산하의 전문위원회 중 고용정책전문위원회는 98년 단 1회의 회의를 하였으며, 직업능력개발전문위원회는 아직 구성되지 않은 상태이다. 반면 고용보험전문위원회를 통해 고용보험제도의 개선에 대한 사항을 심의에 부치는 과정은 제도의 범위 안에서는 “성실히” 이행되었다. 95년 6월 구성이후 고용보험 전문위원회는 총 16회의 회의를 열었으며, 그 심의의 내용은 <표 3>과 같다.

나. 고용보험관련위원회 : 고용보험전문위원회, 고용보험심사위원회

고용보험과 관련된 위원회에는 고용보험법에 의거한 고용보험 심사위원회와



고용정책기본법에 의거한 고용보험 전문위원회가 있다.

(1) 고용보험전문위원회는 고용보험 시행에 관한 전반적 사항을 심의하는 기능이 부여되어 있다. 해당하는 심의사항은 고용보험기금운용계획 수립 및 운용결과, 고용보험기금 적립금의 규모, 고용보험기금의 결산 등 기금운용심의회 심의를 거치도록 되어있는 사항, 실업급여, 고용안정사업, 직업능력개발사업 시행 등 고용보험법 시행과 관련하여 노동부장관이 필요하다고 인정하여 심의에 부치는 사항 등 고용정책심의회에서 위임하는 사항이다. 이와 같은 위임내용은 95년 6월 21일 1차 고용정책심의회에서 결정에 의해 고용보험전문위원회에 위임된 것이다. 그 구성은 현재 노동자 및 사용자 대표 각 1인, 공익위원 10인, 공무원 3인 총 15인으로 구성되어있다.

고용보험전문위원회에서 주로 다루어지는 회의 내용은 고용보험법 및 시행령의 개정안에 대한 심의이다. 이 때 심의는 정부가 제안하는 개정안의 세부적 사항 중 미처 고려되지 못한 부분에 대한 제언이 회의 중에 위원들에 의해 발언되는 식으로 운영되며, 정부안 자체에 이 것이 추후 고려된다는 보장은 없고, 정부안의 대폭 수정도 불가능하다. 다시 말해 고용보험의 제도개선에 관한 정부의 원안에 대해 위원회가 의견을 개진하는 정도의 수준에서 전문위원회가 운영되고 있는 것이다. 또한 그 구성상 노동자 대표가 현재 1인만으로 위원회가 운영되고 있고, 정부에 의해 위촉되는 공익위원이 대부분 온건한 입장을 취하는 학자 중심이기 때문에 정부안이 노동자의 이해에 위배될 경우 별다른 저항의 선이 존재하지 않는다는 것이 한국노총 내부관계자의 의견이다.

<표 3> 고용보험전문위원회 회의 소집현황 및 심의안건

차수 및 일자	심의안건
제 1차(98.6.16)	1. 고용보험전문위원회 기능 (심의사항) 2. 95년 고용보험기금 운용계획(안) 3. 고용보험제 사업체계 (설명자료) 4. 주요사업별 지원기준 고시
제 2차(95.7.8)	1. 96년도 고용보험기금 운용계획
제 3차(95.10.18)	1. 고용보험 운영현황 및 향후과제 2. 중점토의과제 (퇴직여성 재고용제도, 직장보육시설 설치비용 용자, 정년연장장려금제도의 신설 검토)
제 4차(95.12.29)	1. 고용보험사업 활성화를 위한 제도개선(안) 2. 고용안정사업 등 96년도 고시내용
제 5차(96.3.20)	1. 95 회계연도 고용보험기금 결산(안) 2. 인력은행 설치·운영 지원 3. 실업급여 수급자격 제한사유 검토(안)
제 6차(96.4.24)	1. 실업급여 기본급여 수급자격 제한사유 인정기준(안) 2. 실업인정기준 주요내용 3. 실업급여 관련고시(안)
제 7차(96.6.25)	1. 96년 기금운용계획 수정 (안) 및 97년 기금계획(안) 2. 고급인력정보센타 설치·운영 지원 3. 종합고용서비스제 업무를 위한 민원환경개선
제 8차(96.9.6.)	1. 고용보험법개정(안) 주요내용
제 9차(97.1.22.)	1. 고용보험법시행령 개정(안) 주요내용
제10차(97.6.26.)	1. 98년 고용보험기금 운용계획
제11차(97.8.23)	1. 노조전임기간 등에 대한 실업급여 적용검토 2. 부정수급자에 대한 급여제한제도 개선안
제12차(97.11.20)	1. 고용보험법 시행령개정(안) 주요내용
제13차(98.5.9.)	1. 고용보험법 시행령개정(안) 주용내용 2. 98년 고용보험기금운영계획 수정(안)
제14차(98.6.26)	1. 고용보험시행규칙개정(안) 2. 99년도 고용보험기금운영계획(안) 3. 토의안건 “특별연장급여 시행계획, 실업급여 지급제한”
제15차(98.9.5.)	1. 고용보험법시행령개정(안) 주요내용 2. 고용보험법시행규칙개정(안)
제16차(98.12.29)	1. 고용보험법 시행령개정(안) 2. 고용보험법 시행규칙개정(안)

자료 : 노동부 및 한국노총의 회의자료 참조

(2) 반면 고용보험심사위원회의 기능은 피보험자격의 취득, 상실에 관한 사항과 재심사에 한정되며, 이 때 재심사란 각 지방노동관서의 고용보험심사관의 피보험자격 취득, 상실에 대한 판정에 불만이 있거나 실업급여처분에 이의가 있는 자가 원처분에 대한 재심사를 고용보험심사위원회에 청구하는 절차를 의미한다. 그 구성은 99년 1월 31일 현재 노동부장관을 위원장으로 노동자 대표 1인, 사용자 대표 2인, 공익위원 7인, 노동부 공무원 1인 총 13인으로 구성되어있다.<sup>87)</sup>

이러한 고용보험심사위원회의 성격은 고용보험의 행정 과정에서 발생한 오류를 수정하는 차원의 것이다. 심사위원회의 회의는 월 2회 소집되며, 1회 회의에서 6~7건 최고 10건 정도의 수급자격 심사재심사가 이루어진다. 대부분의 심사는 전문적, 법적 판단을 요하는 경우이며, 고용보험심사회는 급여 수급 자격에

<표 4> 고용보험심사위원회 운영현황(99.2.28 현재)

년도	청구	처리					이월
		계	취소	기각	각하	취하	
99	29	48	19	28	1	0	
98	188	163	15	138	10	0	28
97	15	13	4	7	2	0	3
96	1	0	0	0	0	0	1

자료 : 노동부 고용보험과

<표 5> 심사청구내용별 분류(99.2.28. 현재)

년도	계	수급자격	구직급여 (실업인정)	취직촉진수당	부정수급	피보험자격	기타
1999	29	23	0	2	1	1	2
1998	188	162	7	0	13	2	4
1997	15	6	1	1	6	1	0
1996	1	1	0	0	0	0	0

자료 : 노동부 고용보험과

87) 고용보험심사위원회에 노동자대표가 1인인 이유는 민주노총이 아직 합법적 단체로 인정받고 있지 않아서 한국노총 측 대표만이 참석하기 때문이다. 고용보험심사위원회는 두 팀으로 나누어 운영되고 있고 사용자대표는 팀별로 1인 씩 배분되어 심사 업무에 참여하는 반면 노동자대표는 1인이 두 팀의 심사과정에 모두 참여하고 있다.

대해 명확성이 요구되는 경우에 대한 재판권의 기능을 부여받은 **행정위원회**로서 노동 내지 사회법원의 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 98년 한해 심사 청구가 급증하여 96년 1건, 97년 15건에 비해 모두 188건이 청구되었고 이중 162건이 수급 자격에 대한 재심사 요청이었다.

#### 다. 그 외 고용정책관련위원회 현황

전반적 고용정책의 기초는 고용정책심의회와 산하의 전문위원회를 통해 정부의 정책입안에 대한 제언의 형태로 정부에 전달된다. 이 외에 기존에 존재해오던 노동부 관장사항인 위원회는 심의 및 의결위원회가 14개, 행정위원회가 3개 구성되어 있으며 아래에서는 이들 중 [그림 1]에 파악된 고용정책 관련 기타 위원회의 구성현황에 대해 개괄하겠다.

노동시장의 특수대상집단의 고용촉진을 심의하기 위한 위원회로서 근로여성위원회 및 고용평등위원회, 장애인고용촉진위원회와, 80년대부터 최저임금수준에 대한 심의를 담당해온 최저임금심의위원회가 존재한다.<sup>88)</sup>

고용정책 기본법은 노동시장의 특정대상집단으로서 고령자, 청소년, 장애인, 여성의 고용을 촉진하기 위한 정책의 시행을 국가에서 수행해야 함을 명시하고 있다. 이에 관련된 세부적 정책의 시행은 해당 법령 (고령자고용촉진법, 장애인 고용촉진 등에 관한 법률 및 남녀고용평등법)에 따르며, 이들 집단에 대한 정책입안 중 여성고용촉진에 관한 사항은 근로여성위원회, 장애인 고용촉진에 관한 사

---

88) 이외에도 노동부 산하에는 산재보험과 관련된 산업재해보상보험심의위원회, 요양급여심의위원회, 산업재해보상보험심사위원회, 진폐심사위원회, 노동부규제심사위원회, 노동부심사평가위원회, 노동부행정서비스헌장심의위원회, 기술자격제도심의위원회, 임금채권보장기금심의위원회, 산업안전보건정책심의위원회, 근로자건강진단심의회, 산업인력정보화추진분과위원회, 노동위원회 -중앙 및 지방- 등이 구성되어 있다. 노동행정에 직접적인 결정권을 미치는 행정위원회의 성격은 노동위원회, 산업재해보상보험심사위원회, 고용보험심사위원회에 부여되며, 나머지 위원회는 모두 심의 및 의결위원회로 규정된다.

향은 장애인고용촉진위원회의 심의를 각각 거치도록 해당법령이 규정하고 있다.

여성고용정책과 관련된 위원회는 근로여성위원회와 고용평등위원회이다.

(1) 근로여성위원회 : 고용정책기본법 제 17조는 “고용에 있어서 남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보와 직업에의 적응을 용이하게 하기 위한 직업능력의 개발·향상과 복지시설의 확충 등을 통하여 여성의 취업기회를 확대”하기 위해 국가가 노력해야 함을 명시하고 있다. 이를 정책적으로 수행하는 책임은 노동부장관에게 부여되며, 남녀고용평등법 제3조에서 여성노동자의 복지증진에 대한 기본계획을 수립하는 것으로 규정하고 있다. 기본계획의 구체적인 내용은 :

- ① 여성취업의 촉진에 관한 사항
- ② 남·여의 평등한 기회보장에 관한 사항
- ③ 여성노동자의 능력개발에 관한 사항
- ④ 여성노동자의 모성보호에 관한 사항
- ⑤ 여성노동자를 위한 복지시설의 설치 및 운영에 관한 사항
- ⑥ 기타 여성노동자의 지위향상과 복지증진을 위하여 노동부장관이 필요하다고 인정하는 사항이다.

이러한 정책입안에 대한 심의 기능은 근로여성위원회에 부여되고 있다. 심의의 구체적인 분야는 위의 기본계획에 6개 지방청 산하의 고용평등위원회의 운영에 대한 사항이 추가된다.

근로여성위원회의 구성은 위원장과 부위원장 각 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 이루어진다. 위원은 관련 행정 분야의 공무원, 노동자 및 사용자 대표, 여성노동자에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 노동부장관이 임명 또는 위촉하는 공익위원으로 이루어진다.<sup>89)</sup>

(2) 고용평등위원회 : 고용평등위원회는 모집 및 채용, 임금 및 기타 급여, 교육, 배치 및 승진, 정년, 퇴직 및 해고, 모성보호 및 복지시설의 설치 등에 관한

---

89) 94년부터 96년 8월 까지 근로여성위원회는 단 2회 소집되었으며, 회의의 안건은 95년 근로여성관련 주요업무 추진계획, 제1차 근로여성복지기본계획 94년 추진실적, 남녀고용평등의 달 설정 및 주요사업계획(안), 남녀고용평등법 시행령 개정(안)에 대한 심의였다. (왕인순, 1996)

남녀고용평등법의 규정을 사용자가 위배하였다는 여성근로자의 고충신고가 있고 이에 대한 처리가 사업장 내에서는 지방노동관서에서 불가능할 경우 관할구역의 고용평등관행에 관련된 분쟁의 조정 및 여성의 취업촉진, 고용에 있어서의 남녀의 평등한 기회 및 대우 보장, 근로여성의 모성보호, 근로여성을 위한 복지시설 설치 및 운영, 기타 근로여성의 지위향상과 복지증진에 관련된 사항을 협의하기 위해 설치된다. 위원회는 위원장을 포함한 노동자, 사용자, 공익대표가 각 5인씩 15인의 위원으로 구성된다. 이는 87년 제정된 남녀고용평등법의 고용문제조정 위원회를 95년 법개정을 통해 재구성하면서 그 역할을 확대한 것이다. 이러한 고용평등위원회의 기능은 일차적으로 여성의 차별적 고용관행에 관한 분쟁이 발생하고 사업장 내의 자율적인 해결 및 행정기관의 지원이 좌절한 경우 법적 절차로 넘어가기 이전의 조정 및 조정안의 권고에 있다.

장애인의 고용촉진을 위한 법적 규정은 고용정책기본법 제 16조 및 장애인 고용촉진 등에 관한 법률에 의거한다. 이 법은 장애인고용촉진에 관한 기본계획을 노동부장관이 수립토록 규정한다. 기본계획의 범위는 장애인의 고용촉진 및 장애인고용촉진기금에 관한 사항, 장애인의 직업재활에 관한 사항, 장애인을 위한 시설의 설치, 운영 및 지원에 관한 사항, 기타 장애인의 고용촉진을 위하여 노동부장관이 필요하다고 인정하는 사항이다. 기본계획에 대한 심의는 장애인고용촉진 위원회에서 하도록 되어있다. 시행령 5조에 명시된 위원회의 기능은 :

- ① 장애인고용촉진에 관한 기본계획 및 주요정책에 관한 사항
- ② 장애인고용의무에 따른 부담기초액 및 적용제외에 관한 사항
- ③ 장애인직업훈련 등 직업재활에 관한 사항
- ④ 노동부장관이 장애인 고용촉진에 관하여 필요하다고 인정하여 부의하는 사항 등에 관한 심의이다.

위원회의 구성은 위원장을 포함한 20인 이내의 규모이며, 노동자 및 사용자 대표, 장애인에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 및 장애인 중에서 노동부장관이 위촉하는 자 및 관계부처의 공무원으로 구성되며, 전체위원 중 장애인이 1/3을 차지해야 한다.

그 외에 80년대부터 존재해온 최저임금심의위원회는 임금의 최저 수준을 결정하기 위한 기구로서 다른 위원회들과는 달리 노사의 참여 비중이 높고, 이에 의해 의결된 최저임금의 수준이 노동부장관이 매년 고지하는 최저임금에 반영되어야 한다는 특성을 띤다. 특히 노동부장관이 최심위의 의결사항이 시행불가능하다고 판단하여 재심을 요청하고, 이에 대해 위원회가 당초의 최저임금제안을 고수하는 경우 노동부장관은 이를 수용토록 되어있다.

최저임금심의위원회의 의결정족수는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성이며, 이 때 노동자대표 및 사용자대표 각 1/3 이상의 출석이 있어야 한다. 다만, 근로자위원 또는 사용자위원이 2회 이상의 출석요구를 받고도 정당한 이유없이 출석하지 않은 경우는 제외된다.

최저임금심의위원회는 매년 8월 5일 고시되는 최저임금의 수준을 보통 4월부터 6월까지 3개월간에 걸쳐 회의를 통해 결정한다. 최저임금심의회는 다시 생계비 전문위원회(9인)와 임금수준 전문위원회(15인)를 두고 있다. 전문위원회의 위원은 최저임금심의위원회의 구성인원이 노·사·공익 동수로 나누어 배치된다. 각 전문위원회에서 심의, 의결된 사항이 최저임금심의위원회에 의해 최종적으로 의결되어 최저임금수준이 결정된다. 법으로는 노동부장관이 최저임금심의위원회가 제출한 최저임금안에 따라 최저임금을 정하기 어렵다고 판단할 경우 재심을 요구할 수 있도록 규정되어 있지만 88년 이후 실제로 재심절차가 소집된 경우는 없었다. 그 이유는 최저임금심의위원회를 통해서 결정되는 임금수준이 충분히 낮기 때문이다. 노동자와 사용자 대표가 동수로 구성되는 위원회에서 공익위원의 의사결정력이 중요한데, 이들이 대부분 정부의 저임금정책을 대변하기 때문이다.(한국노총 내부관계자 인터뷰 결과)

<표 6> 고용정책 관련 위원회 구성

명칭	관장부서	기능 및 관련법령	구 성	
고용보험 심사위원 회	노동부	피보험자격의 취득·상실에 대한 확인, 실업급여에 관한 처분에 이의가 있는 자의 재심사	노동자 대표 1인, 사용자 대표 2인, 노동부 공무원 1인, 공익 7인, 총 13인, 그외 위원장과 부위원장의 상임위원 2인	
		고용보험법 제76조, 고용보험법 시행령 제107조, 제112조	임기	회의
			3년	위원장 소집
근로여성 위원회	노동부	근로여성의 복지증진을 위한 취업촉진, 남·여의 평등한 기회보장, 근로여성의 능력개발, 모성보호, 복지시설의 설치 및 운영, 기타 지위향성 및 복지증진을 위해 노동부장관이 필요하다고 인정하는 사항에 대한 심의	20인 이내 (노동부차관, 여성관련업무와 관계되는 공무원, 노·사 대표, 여성문제에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 노동부장관이 임명 또는 위촉)	
		남녀고용평등법 제5조, 남녀고용평등법 시행령 제2조, 제3조	임기	회의
			3년	위원장 또는 재적위원 1/3 이상의 요구로 소집
특수대 상 집 단 위원 회	노동부	모집 및 채용, 임금 및 기타 급여, 교육, 배치 및 승진, 정년, 퇴직 및 해고, 모성보호 및 복지시설의 설치등에 관한 남녀고용평등법의 규정을 사용자가 위반하였다고 여성근로자의 고충신고가 있고 이에 대한 처리가 사업장 내에서는 지방노동관서에서 불가능할 경우 조정안 제시	위원장을 포함한 15인 이내 (노·사·공익-여성노동자에 대한 학식과 경험이 풍부한 자 및 여성관련업무와 관련된 공무원- 5인 동수), 6개 지방청에 설치	
		남녀고용평등법 16~18조, 시행령 13~20조, 시행규칙12~16조	임기	회의
			3년	위원장 또는 재적위원 과반수 이상의 요구로 소집
장애인 고용촉진 위원회	노동부	장애인고용촉진에 관한 기본계획 및 주요정책, 장애인고용의무에 따른 부담기초액 및 적용제외, 장애인 직업훈련 등의 사항에 대한 심의	20인이내 (노동부차관, 노·사 대표, 장애인에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자, 장애인 중에서 노동부장관이 위촉하는자-전체 위원 1/3-, 재정경제원·내무부·교육부·상공자원부·보건복지부·노동부·총무처 장애인관련업무 3급 이상 공무원)	
		장애인고용촉진법 제6조, 장애인고용촉진법시행령 제4조, 제5조, 제8조	임기	회의
			2년	위원장 또는 재적위원 1/3 이상의 요구로 소집
최저임금 심의위원 회	노동부	최저임금에 대한 심의·재심의, 최저임금 적용사업의 종류별 구분에 관한 심의, 기타 최저임금과 관련된 사항	노동자, 사용자 대표 및 공익위원 각 9인 (위원장과 부위원장은 공익위원 중에서 심의위원회가 선출)	
		최저임금법 제4조, 제8조, 최저임금법시행령 제12조, 제13조, 제14조, 제17조	임기	회의
			3년	위원장, 노동부장관, 재적위원 1/3 이상의 요구로 소집.

출처 : 해당법령



### 3. 한국 고용보험 및 고용정책에 노동조합 제도적 참여장치의 특성과 문제점

#### 가. 제도구성의 한계

##### 1) 위원회 구성원칙의 문제점 : 대표성을 보장하지 않는 참여방식

고용정책심의회의 심의 사항은 법에 의해 고용보험을 포함한 고용정책 전반에 관한 사항을 포괄하도록 되어있다. 이는 고용보험, 고용안정사업 및 직업훈련, 고용창출 등 고용정책의 전반적 사항과 고용보험으로 해결할 수 없는 실업문제에 대한 대책까지를 망라하는 분야를 고용정책심의회에서 심의해야 함을 의미한다.<sup>90)</sup> 위원회의 구성상 정부관료 1/2로 구성된 이상 노동자 대표의 정책요구사항이 온전히 관철되기 어려운 구조적 한계를 안고 있다.

고용정책심의회와 산하의 전문위원회를 비롯한 고용정책 관련 각종 위원회들은 그 구성방식에 있어서 노동자 및 사용자 참여의 비중이 일정치 않고, 위원의 임기 기간도 2~3년으로 해당 법령에 따라 다르며, 회의도 위원장이 소집하여야만 열리는 경우부터 재적위원의 일정 수 이상이 요청하여 소집되는 경우까지 다양하다. 또 그 기능 면에서도 고용정책의 흐름에 영향을 미칠 수 있는 정책방향에 대한 결정보다는 각 분야의 업무 중 일부 특수 또는 전문적 기능을 위원회의 형식을 통해 심의하는 수준에 머무르고 있다.

특히 고용평등위원회와 최저임금심의회를 제외한 모든 위원회에서 노동자대표가 회의의 의사결정력 내지 영향력을 갖기에는 위원 중 노동자 대표의 비율이 너무 낮다. 또한 동수로 구성되어 있는 위원회의 경우에는 공익위원이 심의된 내용의 의결에 영향을 미치게 되는데, 이들이 정부위촉을 통해 결정되기 때문에 노

---

90) 98년 한해 전반적 고용사정 악화와 대량실업의 발생으로 고용정책심의회를 통해서 보다는 정부기구 내의 실업대책위원회, 경제대책 조정회의, 국무회의 등을 통해서 신속한 실업대책의 편성과 집행에 고용정책의 핵심사안이 결정되었다. 이 과정에서 대통령 자문기구인 노사정 위원회의 논의 사항이 일정 부분 실업대책에 반영되었다.

동자대표의 의견에 힘을 실어줄 것을 기대하기 어렵다. 이러한 문제점은 사회보험 관리운영 및 각종 정책 심의위원회에의 노동조합의 참여확대방안이라는 맥락에서 이미 노사관계개혁위원회 당시부터 위원 중 노동자 및 사용자 대표의 비중을 늘리고, 정기적 회의의 제도화와 공익위원에 대한 노사단체의 추천권을 확보할 수 있도록 법제도를 개선하여야 한다는 제안의 형태로 제기되었었다.

## 2) 위원회의 위상과 정책결정력

앞 절에서 소개된 모든 위원회의 기능은 (고용보험심사위원회를 제외하고는) 심의에 한정되어 있다. 앞서 언급한 고용정책의 대상자인 노동자와 사용자의 대표에게 형식적인 참여만이 허락되는 위원회 구성상의 문제점은 이러한 기능의 제한으로 인해 더욱 고용정책에 미칠 수 있는 노동조합의 영향력을 축소시킬 수밖에 없다. 한정된 수의 대표자에게 정책의 주요사항에 대한 심의만이 허용되기 때문이다. 위원의 1/3 내지 과반수 이상을 정부관료가 담당하고 공익위원의 위촉에 대한 권한도 일방적으로 정부에 있기 때문에 부의된 사항에 대한 심의는 정부의 정책시행에 대한 민주적 절차를 거쳤다는 알리바이만을 제공하기 쉽다. 고용정책에 대한 결의 기능이 부재하기 때문에 노동시장 관련 각종 법마다 해당분야에 구성되는 위원회는 실질적 정책영향력이 없이 해당 분야 정책 시행에 대한 장관 자문 정도의 기능을 수행할 뿐이다. (98년 고용정책에 대한 노동조합의 정책제언이 고용정책 관련 제도상의 최상위 위원회인 고용정책심의회보다는 노사정 위원회의 협의기능을 우선시하면서 이루어진 이유도 바로 여기에 있다.) 또한 위원회가 세분화되어 있기 때문에 각 분야별 전문적 역량이 부재할 경우 노동조합의 참여는 제한된 범위 안에서나마 형식적인 거수기 기능에 머물 수도 있다.

위원회들에 정책의 심의기능만이 부여되기 때문에 어떤 위원회의 심의의결 사항도 궁극적으로는 고용정책의 시행에 직접적인 영향을 미칠 수 없다. 또한 위원회의 기능이 중첩되는 경우도 있다. 예컨대 실업대책에 관한 사항이 엄연히 고용정책심의회를 통해서 심의되도록 법에 의해 규정되어 있지만 국무총리 산하에 별도의 실업대책위원회가 구성되어 민간 전문가로 구성되는 자문위원회를 설치

하는 등<sup>91)</sup> 같은 기능의 위원회가 중복되어 있다.

고용보험전문위원회의 경우 고용보험제도개선에 관한 사항을 심의하도록 되어 있고, 실제로 회의 운영빈도도 다른 위원회에 비해서는 활발한 편이었다. 그러나 사회보험의 일환인 고용보험에 대한 보험료 납부자로서 노동자의 결정력은 부재하는 제도적 구성이다. 고용보험료율, 고용보험기금운용계획, 법 및 시행령 개정 에 관한 사항, 고용보험사업별 예산편성 등 사회보험이 제도화된 국가들에서 노·사정의 자치행정을 통해 결의되는 내용들이 전문위원회에서 심의되기는 하지만 이는 정부의 안에 대한 의견개진, 혹은 제도변경에 대한 통지(서면보고의 경우)의 수준에 머문다는 한계를 현 제도 안에서는 극복할 수 없다.

특히 고용정책의 중장기 기본계획을 심의하는 기능이 부여된 고용정책심의 회가 98년의 경우 우회된 것은 작년도 고용 및 실업대책이 관주도로 진행되었음 에 대한 단적인 증거이다. 물론 노사정 위원회가 위 분야에 대한 협의의 기능을 일정 부문 수행하였다고는 하지만 이는 어디까지나 법적 근거가 고용정책심의회 에 비해 미약하고 대통령 자문기구로서의 위상만이 부여된 “한시적” 협의기구이 기 때문에 정책에 대한 자문 내지 심의 기능을 담당하는 위원회들의 위상에 대 한 정비가 필요한 것은 부인할 수 없을 것이다. 노동부의 관계자는 이러한 취지 에서 6월 이후 각종 위원회를 행정자치부의 주도 아래 개편할 계획이 있음을 시 사하였다. 이는 법 규정 상에는 존재하지만 실제로는 구성되지 않은 위원회나, 구성되었지만 회의를 대부분 서면회의 형식으로 진행하는 위원회들, 또한 구성 이후 한번도 회의 소집이 된 적이 없는 위원회들이 존재하며 이들의 정책심의 기능이 실제로 미약하기 때문이다. 그러나 이는 각 분야의 관련 법규의 개정이 필요한 방대한 작업을 요청하는 것이며, 이러한 작업을 통해서 난립된 위원회들 사이의 관계 규정이나 정책결정과정 에 대한 영향력 제고 등을 이루려면 앞으로 많은 토론과 개선작업을 위한 시간이 필요할 것이다.

---

91) 한겨레, 99.3.19 실업대책자문위원회는 노동자대표 1인, 사용자대표 2인, 학계 5인, 여성 및 시민단체 대표 4인, 언론인 3인, 정부관련 연구기관 위원 2인, 지방자치단체 대표 2인 등 총 19인으로 구성되어 있다.

### 3) 위원선출방식

위의 각 위원회에는 노동자의 영향력이 확보될 수 있는 의사결정 임계수준의 위원회 구성이 불가능한 데에 더하여 위원의 임명 및 선출 방식에 민주성이 확보되지 않은 상태이다. 첫째, 위원회의 대표자가 자신이 속한 집단의 이해관계를 제대로 대변하고 관철하고 있는지에 대한 통제의 방법이 전무한 상태이다. 현재 각종 위원회에는 상급단체의 간부들이 참여하고 있지만 대의원대회라는 집행부에 대한 선출 이외에 위원회에 보내어지는 위원에 대한 불만이 있을 경우 현장에서 제어할 수 있는 제도적 장치가 없다. 참고로 독일에서는 사회보험의 자치행정기구를 구성하는 노동자와 사용자의 대표들을 사회보험선거(Sozialwahl)를 통해 6년에 한 번씩 선출하는 방식으로 대표자의 정당성에 대한 확인의 장치를 마련하고 있다. 둘째, 위원회에 정부측 대표가 과다구성되어 있는 외에 공익위원은 대부분 노동부장관 등 정부에서 임명 또는 위촉하는 규정으로 인하여 “공익”위원의 성격이 관변학자에 치중하거나 상대적으로 많은 자원을 동원할 수 있는 사용자단체의 이해관계를 대변할 가능성도 배제할 수 없다. 셋째, 물적·인적 자원이 한정되어 있는 노동조합은 위원회마다 파견되는 노동자 대표의 전문성 확보라는 어려움에 부딪힐 수 있다.

### 4) 정책 결정 근거인 정보 공유의 필요성

위원회 구성상의 비민주성과 심의라는 기능의 협소성으로 인하여 고용보험 및 고용정책에 대한 노동조합의 영향력이 제한된 것은 구성비와 기능의 변화 등으로 제도내적으로 일부 개선될 수 있을 것이다. 그러나 정책의 결의 및 집행의 기능이 일부 부여된다고 해도 이는 고용정책전반에 관련된 노동시장정보에 대한 민주적 공유가 없이는 여전히 정책의 성격에 대한 실질적 영향력에 제한을 의미한다. 고용정책에 관한 핵심적 사항은 노동시장의 인력수급에 대한 중·장기적 전망에 기초하여 세워져야 하는데 98년 한해 구조조정과 대량실업의 소용돌이 속에서 노동조합이 고용 및 실업 관련된 대책을 평가할 때에 부딪힌 어려움은

실업자의 실태, 실업대책의 수행결과 등에 관련된 정보들이 제대로 공개되지 않아 정확한 상황판단이 불가능하다는 것이었다. 정책결정에 대한 참여는 정책결정의 기초를 이루는 정보에 대한 공유가 가능한 상황 속에서만 실질적 영향력으로 정착될 수 있을 것이다.

5) 위원회의 세분화 및 분산으로 인한 문제점 :

한국의 고용정책은 98년에 경제위기와 대량실업을 맞으면서 그 구성상의 문제점을 여실히 노정하였다. 고용 및 실업관련 정책의 큰 분야인 실업보험, 직업상담 및 알선, 직업훈련, 고용창출 중 어느 분야도 고용안정과 실업축소에 제 기능을 다 발휘할 수 없었기 때문이다. 그나마 전반적인 고용정책의 기초를 심의해야 하는 고용정책심의회도 98년의 경우 3회의 회의만이 있었고, 고용정책전문위원회는 1회, 직업능력개발전문위원회는 구성되지도 않았다.

지금까지 한국의 고용정책이 고성장·저실업의 구도에 맞추어 진행되어 왔었고, 적극적 노동시장정책을 위주로 한 고용안정과 실업예방의 정책적 필요성이 전면적으로 부각된 경험이 없기 때문이다. 경제위기 이후 저성장·고실업시대에 걸맞는 고용정책의 전환이 필요함은 누구나 인정할 수 있는 일이었지만, 기존의 고용안정 인프라에 터하여 새로운 고용정책을 시행할 수는 없는 형편이었다.

저성장·고실업시대의 도래는 위의 네 가지 정책분야의 긴밀한 협력체제와 더불어 변화하는 고용구조에 걸맞는 새로운 고용정책의 지향을 요구하고 있다. 이러한 사회경제적 요구는 현재의 각 정책분야별로 구성되어 있는 심의위원회들과 이들의 제한된 기능을 통해서는 도저히 정책전환에 수렴되기 어렵다는 구조적 장벽에 부딪힌다. 한국 노동관련 법체계가 세분화되어 총괄적 고용정책에 대한 기초를 심의하는 기능을 부여받은 고용정책심의회와 그 외 기존에 세부법령에 의거하여 존재하여 온 위원회들 사이의 기능 분화에 대한 규정이나 권한의 위계에 대한 규정이 모호하기 때문이다. 또한 이러한 위계가 존재한다고 하더라도 심의에 한정되는 위원회의 기능으로 인하여 실제 정책의 시행에 대한 영향력은 미흡할 수밖에 없다.

나. 고용보험제도와 고용정책 사이의 관계 설정의 문제

93년 제정되고 95년 7월부터 시행되기 시작한 한국의 고용보험은 고용정책 중 직업능력개발사업, 고용안정사업 및 실업급여를 포함하는 노동시장정책의 적극적 수단과 소극적 수단을 포괄하는 형식을 띠고 있다. 그러나 고용보험제도를 통해서 고용 및 실업정책이 시행되는 것은 아니며 고용보험제도의 혜택은 원칙적으로 피보험자에게 한정된다. 고용정책의 범위 아래에 사회보험의 일환인 고용보험이 포함되어 있으며, 이를 통해 해결되지 않는 고용정책의 과제들을 노동부가 고용정책기본법과 기타법령에 준해 해결하는 것이다.( [그림 1] 참조) 이는 고용보험이 전 사업장으로 확대된 이후에도 전반적 고용정책과 고용보험이 일치하기는 어려움을 시사한다.

<표 7> 종사상 지위별 취업자, 구성 및 변동 (천명, %)

종사상 지위	98년 2월			99년 2월		
		A*	B**		A	B
전 체	19,529	100	/	18,777	100	/
비임금근로자	7,324	37.5	100	7,075	37.6	100
자영업자	5,513	28.2	75.3	5,467	29.1	77.3
무급가족종사자	1,812	9.3	24.7	1,607	8.6	22.7
임금근로자	12,201	62.4	100	11,703	62.3	100
상용	6,723	34.4	55.1	6,005	32.0	51.3
임시	4,023	20.6	33.0	3,959	21.1	33.8
일용	1,456	7.5	11.9	1,739	9.3	14.9

출처 : 2월 고용동향

\* A = 전체취업자에 대한 비중

\*\* B = 동 종사상 지위내 비중

그 이유는 우선 한국의 독특한 취업구조에서 찾아진다.(<표 7>, <표 8> 참조) 전체 취업자 중 임금노동자가 차지하는 비율이 약 62%로 다른 선진국에 비해 매우 낮은 반면 자영업자나 무급가족종사자가 차지하는 비율이 높다. 또한 임금노동자 중에서 상용고가 차지하는 비중이 낮고(99년 2월 현재 51%) 임시 및 일

용직이 차지하는 비중이 높으며 이러한 경향은 지난 1년간 강화되었다. 따라서 98년 10월부로 고용보험이 전 사업장에 확대되었음에도 불구하고 그 적용대상에서 누락되는 취업인구에 대해서 실업예방과 생활안정을 위해 고용보험에 준하는 정책적 수단이 필요한 것이다. 이는 고용보험 비적용대상자에 대해서도 포괄적으로 적용될 수 있는 실업급여, 직업능력개발사업, 고용안정사업에 해당하는 정책 도구들이 존재해야 함을 의미한다. 고용보험의 적용대상을 최대한 확대하고 그 혜택의 수준을 점차 개선해나가면서 적용제외집단을 위한 정책도구를 운용해나간다고 했을 때에 고용정책과 관련된 노동조합의 정책참여도 두 개의 통로로 분산될 수밖에 없다. 이는 정책결과와 운영의 기제가 분리됨을 의미하며 노동조합이 전반적 고용정책에 대한 정책참여가 가능한 한 하나의 집중된 기구를 통해 이루어지고 그 정책결정력이 제고되기를 바란다면 분산된 제도적 수단의 문제를 해결해야 함을 의미한다.

<표 8> 종사상 지위별 취업자구성(1997)

	한국	일본	호주	프랑스	독일	스웨덴	영국	미국
전산업	100	100	100	100	100	100	100	100
임금노동자	62.8	82.2	82.3	88.6	89.4	94.1	86.7	93.1
자영업자	28.3	11.8	16.9	11.4	9.2	5.5	12.7	6.7
무급가족종사자	8.9	5.3	0.7	-	1.4	0.5	0.6	0.2

출처 : 한국노동연구원, '98 해외노동통계

다음으로 고용보험에만 국한시켜 보았을 때 한국적 제도구성의 문제점은 다음과 같다.

첫째 고용보험을 포함한 4대 사회보험 관리·운영 효율성의 제고뿐만 아니라 보험료 납부자의 제도에 대한 영향력 확대를 위해서도 해당 기구 및 정책결정에 노사의 참여 확대가 필요하다는 것은 이미 노사관계개혁위원회 당시부터 여론화되었다. 행정적 체계의 측면에서 본다면 4대 보험 중 연금과 의료보험은 보건복지부에서 산재와 고용보험은 노동부에서 관장하고 있고, 고용보험을 제외한 나머지 사회보험은 별도의 관리운영기구를 두고 있는 현 제도의 효과적 운영이 어

렵다는 지적이었다. 또한 사업장 가입자의 경우 4대 보험 적용대상자가 거의 동일함에도 불구하고, ①별도로 피보험자가 관리되고, ②전산망도 독자적으로 구축·운영되며, ③징수 및 부과체계가 개별적으로 운영되고 있을 뿐만 아니라 ④사회보험료 산정의 기준소득이 다양하며 ⑤계산방법도 상이하다. 이러한 관리기구의 분산, 동일한 가입자에 대한 보험별 별도 관리, 개별적 보험행정에 따른 비용의 중첩, 보험적용기준소득의 불일치 등이 지양되면서도 수혜자인 노동자의 권익을 보장하기 위해서는 사회보험 행정조직의 개편과 아울러 관리운영에 노동조합의 참여 강화가 필수적이다. 독일이나 프랑스 등 사회보험이 복지제도의 근간을 이루는 선진국에서도 관리운영에 보험료를 부담하는 사용자와 노동자 대표의 참여를 보장하는 자치행정기구가 제도화되어 있다. 이는 사회보험의 재원이 노동자와 사용자가 부담하는 보험료에 근거한 것이기 때문에 이들의 대표가 보험 운영 의사결정에 참여하는 것은 당연하다고 간주하기 때문이다.

위와 같은 취지를 고려하여 96년 노사관계개혁위원회에서도 사회보험 관리 운영체계 개선과 관리운영기구에 노사참여 확대 방안에 대한 논의가 이루어졌으며, 제1기 노사정 위원회에서는 향후 4대보험 통합과 관련하여 사회보험 관리운영에 노사의 참여확대를 합의한 바 있다. 고용보험은 다른 사회보험과는 달리 고용정책을 적극적으로 수행하는 도구의 일부이기 때문에 정부가 그 관리운영에 깊숙이 관여하는 것은 인정하더라도 현재처럼 노동부가 그 기능을 독점하는 것은 사회보험으로서 고용보험의 성격에 어긋나는 것이다. 고용보험전문위원회를 통한 고용보험 제도 개선에 대한 심의는 고용보험사업의 전반적 방향에 대한 결정과는 거리가 있는 수준의 것이며 특히 재원의 조달자인 노동자와 사용자가 예산의 편성권을 갖지 못하는 현재의 구도는 **사회**보험의 신뢰도를 떨어뜨리고 이를 세금징수로 오인하는 결과를 낳게 된다.

둘째 고용보험 시행으로 마감된 사회보험 제도의 도입은 앞으로도 각 보험별 내지 제도별로 사회입법이 활발해짐을 예고한다. 특히 사회보험이 사업장종사자에 대한 강제적용을 그 기본축으로 하고 있으며 노동입법과 사회입법 사이의 연관성이 앞으로는 고용구조의 변동과 더불어 더욱 심화될 것이다. 고용보험 및 4대보험 관련심사위원회는 현재 노동위원회가 노동법원의 제한된 기능을 담당하



듯이 향후 “사회법원”의 기능을 담당해야 하는 성격의 것으로서 고용정책 관련 여타 심의위원회들과는 그 기능과 위상의 문제를 분화시켜 논의할 필요가 있다.

고용보험심사위원회의 경우 현재 심사안을 배분하여 두 팀으로 운영되고 있는데 두 팀 중 한 쪽은 보다 보수적인 심사결정을 하는 경향이 있다. 이는 위원의 인적 구성에 따라 심사의 방향이 좌우되기 때문이다. 재심사 신청의 주종은 수급자격에 관한 것이기 때문에 단순한 온정주의나 귀책주의를 넘어서는 전문적인 심사가 가능하고 그 내용이 관례로 적립되어 나가도록 하기 위해서는 “재판권”이 부여된 사회보험 행정위원회의 기능을 독립시키고 그 전문성을 높이면서 노동조합의 대표성을 확보해야 할 것이다.

#### 4. 고용보험 및 고용정책에 대한 노동조합의 제도외적 참여현황, 특징 및 한계

##### 가. 비공식적 영향력<sup>92)</sup>

정부가 수립한 고용정책에 대한 심의위원회는 법제도가 규정하는 바에 의거해 앞 절에서 살펴본 바와 같이 노동자대표를 포함시켜 구성되어 있다. 그러나 노동자위원으로 위촉된 노동조합의 관계자들은 한결같이 이러한 심의위원회 참여에 의한 정책 결정력에 대해 회의적이다. 그 이유는 법제화되어 있는 기구에 회의자료로 제출될 정도의 정책안은 이미 거의 확정된 수준의 안에 대해 집행 이전에 사전점검을 하는 경우가 많다는 것이다. 특히 관료적 행정집행의 관행상 정책이 거의 완결될 수준으로 수립되기 이전에는 구체적 정책내용에 대한 공개를 꺼리는 경향이 있는데, 이는 정책시행의 관련당사자의 로비를 봉쇄하려는 의도이다. 실무담당자 수준에서 이루어지는 의견 수렴은 어디까지나 비공식적인 성격을 띤다. 노동조합은 입법 및 정책 수립 과정에서 법안과 정책 구상에 대해 영향력을 미치려고 노력을 경주하게 된다. 이러한 영향력 행사의 시도는 크게 세 가지 정

92) 이하의 내용은 한국노총 정책담당자들을 인터뷰한 내용에 기초하여 작성된 것이다.

도의 유형으로 나누어 볼 수 있다.

**첫째**는 중요한 정책사안의 형성과정에서 노동부와 노동조합 상급단체의 실무 담당자 선에서 일종의 “**실무절충**”을 하는 형식이다. 이러한 과정을 통해서 노동조합의 입장이 반영되는 정책이 입안될 가능성은 정부에 해당 분야에 대한 정보 내지 knowhow가 부족할 경우에 높다. 98년의 경우 대량실업의 경험이 없었기 때문에 실업대책 수립과정에서 비록 고용정책심의회라는 제도화된 기구를 전폭적으로 활용하지는 않았지만, 부문별로 노동조합의 의견을 수렴하려 한 흔적이 보인다. 예컨대 일용근로자에 대한 실업대책 수립과정에서 98년 9~10월경 동절기 특별 실업대책이 필요하였고 정부의 정책담당자들에게 이 분야의 인력수급구조 및 고용구조의 특성에 대한 정책근거자료가 불충분하였기 때문에 확정된 수준의 정책안이 아닌 상태에서 의견을 개진토록 한다거나 공공근로사업을 구상하는 과정에서 관련 단체 등의 의견을 모은 것 등이다.<sup>93)</sup> 일용직 실업대책에 대한 건의사항은 일용직 노동력 수급구조에 대한 데이터베이스 구축, 인력은행 등을 통한 별도의 직업알선망 공고화, 전직 일용직 실업자를 위한 공공근로사업 적용 등이었다. 그러나 실제 정책의 집행과정에서 이러한 제언이 어느 정도 시행되었는지는 아직 알려진 바가 없으며 해당 분야의 직업안정 인프라가 정착되었다기 보다는 단기적으로 실업자에게 공공근로사업 알선을 했을 가능성이 높다.

비공식적 영향력 행사의 **둘째** 유형은 법안 제개정시 제도상의 심의위원회에 부의하는 것과는 별개로 노사단체에 그 내용을 공람하고 의견을 묻는 절차가 별도로 존재한다. 그러나 **법안에 대한 사전적 공람 및 의견 취합**은 입법 예고된 노동관련 법안들 사이의 미시적 정치교환의 형태로 굳어질 가능성이 높다. 아래에서는 93년과 98년을 예로 이러한 교환의 흔적을 추적해보겠다.

현재의 고용정책의 기초는 1993년 고용정책기본법과 고용보험법이 제정되면서 잡혔다고 볼 수 있다. 93년의 경우 고용관계법으로서 노동부는 고용정책기본법, 고용보험법, 직업안정법 및 근로자 파견사업의 적정한 운영과 파견 근로자 보호

---

93) 한국노총 내부 관련자 인터뷰 결과

에 관한 법률 등 4개 법안을 국회에 입법요청하였다. 한국노총은 파견근로자에 관한 법률 도입을 고용불안 가중을 이유로 적극 반대하면서, 나머지 세 법안에 대한 부분별 개선안을 제안하며 이중 특징적인 내용은 다음과 같다. 우선 고용정책기본법에 의거한 고용정책심의회를 고용정책에 대한 심의·조정·평가기구로 위상을 강화시키면서, 그 구성도 노사공의 동수로 하자는 제언을 통해 향후 고용정책 결정과정에 대한 최소한의 참여가능성을 확보하고자 하였다. 고용보험법의 경우 경총과 조기도입을 합의하고 적용범위 및 관리·운영비의 국가부담 원칙 명시, 수급자격의 완화, 대기기간의 단축 등 법제도의 세부안들을 개선하려 노력하였다. 직업안정법 제정에 관하여는 직업안정조직의 공공성을 강조하고, 직업상담원의 자격에 노동조합활동경험이 있는 자를 포함시켜야 한다거나, 공공직업안정조직 확충에 따른 유료직업소개사업의 단계적 폐지, 근로자 파견법 관련조항의 삭제에 주안점이 두어졌다.<sup>94)</sup> 실제 입법과정에서 파견법은 입법보류된 반면 나머지 세 법안은 정부의 원안대로 통과되었다. 즉 저항이 심한 파견법의 도입시기를 늦춘 반면 나머지 고용정책의 핵심적 분야에 대한 구조를 결정짓는 법들은 정부안대로 제도화의 틀이 형성된 것이다.

98년의 경우 고용보험법과 시행령 및 시행규칙이 수 차례에 거쳐 개정되었기 때문에 고용보험전문위원회의 심의 이외에도 각 노동조합 상급단체에 개정안을 공람하고 서면으로 의견을 취합하였으며, 파견근로자 보호 등에 관한 법률 및 직업안정법 제정시에도 이러한 절차를 거쳤다. 특히 정리해고와 파견제의 용인이라는 향후 고용관계의 급변을 예고하는 입법이 1기 노사정 위원회를 통해 정부의 도대로 관철된 만큼 파견근로자의 직종 결정이라든지, 정리해고를 시행한 사업장에서 2년간 파견근로자 사용금지 등의 세부 개선안은 정부에 의해서 수용되었다. 특히 98년에는 제도외적 의견 개진을 다시 여과할 수 있는 노사정 위원회라는 통로가 있었기 때문에 세부 사안에 대한 개선의 기회가 비교적 열려 있는 편이었다.

그러나 이러한 비공식적 법안공람 및 의견수렴의 관행은 어디까지나 제도의 틀 밖에서 이루어지는 것이기 때문에 전반적인 고용 및 실업정책의 틀 자체는

---

94) 한국노총, 1993년도 사업보고서, 130쪽

변함이 없이 실무자 차원에서 부분적 제도개선을 얻어내는 차원의 불안정한 영향력 행사 방식이라 할 수 있다. 일례로 대량실업 사태이후 98년 3월에 최초로 발표된 실업대책에 대해서는 일말의 사전협의 없었으며, 하반기 실업대책은 노사정 위원회에서 회의를 통해 노동계의 입장이 정책수립과정에 전달되었지만 사업의 세부사항 이외에 큰 골자는 반영된 바가 없다. 대부분의 정책안은 확정된 수준에서 공람되기 때문에 서면으로 의견 취합을 하는 경우 정치적 압력을 행사한다 해도 본안의 수정이 거의 불가능하기 때문이다.

비공식적 영향력 행사의 **세 번째** 방식은 노동계의 영향력 있는 인사가 정부관료와 소위 “물밑협상“을 통해 정책시행의 수준 내지 내용에 대한 전반적 사항을 사전에 협의하는 경우이다. 98년의 경우 금융권 및 공공부문 구조조정의 내용이나 수위의 많은 부분이 이러한 비공식적 협상을 통해 사전에 합의되고 이를 노사정 위원회에서의 협의 및 실무담당자의 협상 등을 통해 확인하는 과정이 되풀이되었다.

#### 나. 준제도적 협의기구로서 노사정 위원회

##### 1) 노사정 위원회가 구성되기 이전의 “사회협약기구”

한국에서 “사회적 협의”를 통해 전반적 고용정책 및 노사관계에 이해당사자의 영향력을 제고하려는 시도는 이미 80년대부터 있어왔다. 하지만, 이것이 과연 계급타협에 의한 권력의 공유 또는 노사단체의 실질적인 정책참가를 그 내용으로 하는 선진국과 같은 성격의 사회협약기구인가는 의심스러운 측면이 많다.

80년대에 고용정책에 대한 노동조합의 영향력을 허용하는 장치로 제도화되어 96년까지 존속해온 중앙노사협의회는 노사협의회법에 의해 “노동정책의 주요사항을 심의하기 위하여 보건사회부장관 - 81년 이후 노동부장관 - 소속 하에 노·사·공익대표로 구성되었고, 그 구성비중상 노·사대표가 10명, 공익대표 15

명으로 비교적 노동자의 발언권에 할당된 부분이 큰 장관자문기구이었다. 그러나 실제로 17년간 이 협의회는 단 7회 소집되었을 뿐 노동정책에 대한 노동조합의 영향력의 창구로서 전혀 기능한 바가 없다. 그 이유는 당시의 법체계가 노조조직 및 단체교섭을 제약하는 대신 노사협의회를 통해 이를 보완한다는 취지였기 때문에 노동자에게 협의회가 참여의 통로라기보다는 통제의 일환으로 평가받았기 때문이다.(최영기, 1999) 87년 노동자 대투쟁 이후 정부는 거의 휴면 상태에 있던 중앙노사협의회를 3년간 연속적으로 소집하면서 임금 및 노사관계 안정을 기하지만, 변화한 세력관계에 걸맞지 않는 협의회 운영은 불가능하였다.

중앙노사협의회를 통한 임금안정 정책의 실패는 정부로 하여금 보다 적극적인 협의의 장치를 추구하도록 하였고 이는 여러 제도적 장치에 대한 제안 중 경제사회협의회로 귀결된다. 그러나 여기에는 80년대 말의 거센 임·단협의 추세를 제어할만한 제도적 역량도 부재했을 뿐만 아니라 임금상승의 억제라는 정부의 뚜렷한 목적 이외에 노동자에게 임금상승요구 억제에 대한 반대급부로서 주어지는 정치적 교환물도 존재하지 않은 일방적 협의의 시도로서 단지 이후 고용정책 구상에 노사정의 공동적 참여에 대한 선례로서 존재하게 되었다.(최영기, 윗 글)

90년대 초반의 사회적 협약의 핵심과제는 안정적 수준의 임금인상과 노사분규의 축소로 집중된다. 과거 개발독재시대의 노동배제적 통치전략의 실효성이 급감하고, 문민정부는 노동정책에 관한 이전 정권과의 차별성을 사회적 합의의 정착을 통해 확보해보려 시도한다. 이러한 맥락에서 한국노총과 경총의 중앙단위의 임금협약이 이루어지고, 임금인상을 이외에 고용보험제의 조기도입 및 금융실명제 실시, 세제개선 등을 합의한다.<sup>95)</sup> 특히 94년의 중앙 노사합의 과정에서는 고용보험제의 도입 문제 등에 관해 정부를 협상과정에 적극적으로 끌어들이면서 실무협상을 통해 제도구성에 영향력을 미치려고 하였다. 중앙 노사합의를 통한 사회적 합의 도출의 한계는 ① 비노총계열 조직들이 협상대상에서 배제되어 하부조직을 중심으로 중앙차원의 임금협의 구도를 무너뜨리게 되고 ② 병렬적으로 진행된 국민경제사회협의회에서 한국노총은 임금 이외의 다른 현안들만을 협상

95) 한국노총 1993, 1994년 사업보고서

의 과제로 상정하고 ③ 정부는 의도된 임금가이드라인을 관철할 방도가 없는 상황에서 노사의 임금인상합의 이외의 협약패키지의 정책 반영이나 이행에 관심이 없었다는(최영기, 1999, 이병훈, 유병상, 1998) 것이다.

김영삼 대통령의 '신노사관계 구상' 발표(96.4.24)에 기반하여 96년 5월 노사관계개혁위원회가 출범하게 된다. 노·사·공익위원의 토론을 통해 노사관계 개혁을 위한 기반구축, 90년대 이후 지속적으로 제기되어 온 노동법 개정 관련 제도의 개혁 추진 방안에 대한 의견을 수렴하는 것이 위원회의 목적이었다. 문민정부의 정당성 확보를 위해 87년 민주화투쟁 이후 지연되어 온 노사개혁을 추진해야만 한다는 정부측의 정책적 과제와 OECD나 ILO 가입을 앞두고 노동법을 개정하라는 국제적 압력, 노동계의 노동법개정에 대한 지속적인 요구, 경영계의 노동시장 유연화에 대한 관심이 노사관계개혁위원회가 놓인 정치지형이었다.

이 위원회의 성격은 대통령 자문기구이고, 구성은 노동자 및 사용자 대표 각 5인과 공익위원 17인, 위원장, 부위원장, 상임위원 등 30명의 위원에 정부 관계부처의 특별위원 6인으로 구성되었다. 1, 2 기 노사관계개혁위원회는 위원회-운영위원회-3개 분과위원회로 구성되어 전체회의 22회, 분과위원회 회의 46회 및 공개토론회, 워크숍, 소위원회 등을 거쳐 신노사관계 구상선언, 노동관계법 개정요강 등을 공동작업의 성과로 제출하고 향후 노동관계법 제도의 전반적 및 부분적 개혁방향에 대한 논의를 공론화하면서 노사관계 변화에 있어서 정부의 역할을 부각시키는 역할을 하였다. 그러나 노개위를 통해 마련된 노동법개정안이 정책담당자에게 갖는 사회적 합의로서의 구속력이 부재했으며 이는 노동법 날치기 통과와 총파업 이후의 재개정이라는 합의 사항의 무시와 실행행사를 통한 노동약법 재개정 강제라는 과정을 초래하였다.

## 2) 노사정 위원회

경제위기와 IMF관리체제라는 내외적 위기에 직면하여 김대중대통령이 제안한 노사정 위원회에서는 지금까지의 사회협약기구들이 가진 정책적 구속력 부재라는 한계를 갖고 있음에도 불구하고 98년 이후 노동정치의 주요 현안들이 대거

집중되어 논의되었다. 98년 1월 15일 출범한 이후 1기 노사정 위원회는 “경제위기 극복을 위한 사회협약”을 체결하였으며, 그 내용도 이전의 임금합의나 노동법 개정안 등 특정 주제에 편중되는 것이 아니라 국정전반에 거친 개선안들을 망라하는 것이었다. 노사정 위원회의 성립은 경제위기로 인한 사회전반적 개혁의 불가피성, 대통령당선자의 “민주주의와 시장경제의 병행발전”이라는 통치철학 그리고 조합주의 국가에 버금가는 수준은 아니라도 “구조조정”에 막대한 지장을 줄 수 있는 노동운동의 영향력(이병훈, 1998, 35~37쪽)이라는 요인들이 맞아떨어졌기에 가능했다.

노사정 위원회의 전략적 이용가능성과 정책적 역량에 대한 노동운동의 판단은 시초부터 매우 엇갈리는 측면이 있었다. 불참선언, 총력투쟁 천명과 참여에 대한 전격합의를 되풀이하는 과정은 노사정 위원회를 통해 얻어질 수 있는 정치적 성과와 교환조건에 대한 판가름이 쉽지 않았기 때문이다. 한국노총이 90년대에 지속적으로 사회적 협약의 제도화를 정책노선으로 삼아온 반면 민주노총의 경우 참여를 통한 득과 실에 대한 전술적 평가가 노선에 대한 내부적 격론을 초래하였다.

<표 9> 1기 노사정 위원회 구성

위 원 회	구 성
본위원회	위원장(국민회의), 간사위원(국민회의), 재경원 부총리, 노동부장관, 노동자 대표 2인, 사용자 대표 2인, 각 당의 국회의원 각 1인씩 총 11인
기초위원회	노동자 대표 5인(한국노총 3인, 민주노총 2인), 사용자 대표 5인 (경총 3인, 전경련 2인), 정부부처 2인, 3당의 정치인 총 15인
전문위원회	노동자대표 4인, 사용자대표 4인, 정부대표 4인 총 12인, 노동연구원장이 위원장

출처 : 이병훈, 유병상, 1998

1기 노사정 위원회는 법적 근거가 부재하는 가운데 경제위기를 “국난”으로 규정하는 사회적 분위기 속에서 정치적 합의를 도출해냈다면 2기 노사정 위원회는 1기 노사정 위원회의 합의사항에 대한 이행점검과 대통령자문기구로서 노사정 위원회규정에 근거한 것이었다. 1기 노사정 위원회 구성의 특징은 이전의 사회협

약기구와는 달리 노·사·정 3자 대표로 구성되고 본위원회에서 이전의 위원회들과는 달리 공익위원이 배제되었다는 점이다. 또한 다양한 정책분야에 대한 세밀한 논의가 가능하도록 본위원회-기초위원회-전문위원회의 “3층구조”를 형성하였다.<표 9>

1기 노사정 위원회를 통해 정부는 정리해고의 법제화와 근로자 파견제도 도입을 관철하고 노동운동은 이에 대한 반대급부로서 실업대책 재원 확대, 공무원·교원 단결권 보장, 노조의 정치활동, 실업자의 조합원 자격보장, 공공자금관리기금법의 삭제 등을 확보하였다. 총 90개 항의 합의사항과 21개의 2차과제를 내용으로 하는 “경제위기 극복을 위한 사회협약”이 그 구체적 성과물이었다.

“협약”의 내용은 크게 열 가지 분야 90개 항목으로 나누어진다. ① 기업의 경영투명성 확보 및 구조조정 촉진 ② 물가안정 ③ 고용안정 및 실업대책 ④ 사회보장제도 확충 ⑤ 임금안정과 노사협력 증진 ⑥ 노동기본권 보장 ⑦ 노동시장의 유연성 제고방안 ⑧ 수출증대 및 국제수지 개선 ⑨ 경제위기 극복을 위한 기타 사항 ⑩ 국민대통합을 위한 건의사항이 그것이다. 이들은 직·간접적으로 고용구조 및 정책의 변동과 관련이 되지만 <표 10>에서는 범위를 이 연구의 대상이 되는 고용정책 및 고용보험에 관련된 분야에 한정하여 세부 합의사항을 개괄하였다.

민주노총의 지도부 사퇴와 재협상 요구, 총파업, 정리해고의 진행과 실업자의 급증 등을 경험하면서 98년 6월 3일 제2기 노사정 위원회는 순탄치 않게 출범한다. 2기 노사정 위원회는 위원회의 구성이 1기 때보다 보다 복잡해지는데 본회의-실무위원회, 산하의 4개 소위원회-2개 특별위원회 및 1개 대책위-의 구도가 그것이다.<표 11>



<표 10> 1기 노사정 위원회 고용정책 및 고용보험 관련 합의사항

연	합의내용
고 용 보 험	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 고용보험 사업확충 및 적용확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이직전 6개월 이산 보험료 납부자에게 한시적으로 수급자격 부여</li> <li>- 실업급여 최저지급기간을 60일로 연장, 최저지급 수준을 최저임금의 70%로 상향조정</li> <li>- 특별연장급여제도의 도입 (30-60일)</li> <li>- 고용보험 적용사업장을 5인 이상 사업장으로 확대 (98.7.1.)</li> <li>- 임시 및 시간제 근로자에게 고용보험 적용 확대 (99.7.1.)*</li> </ul> </li> <li>■ 사회보장제도 확충                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회복지 관련 예산의 단계적 확대*</li> <li>- 사회보험제도 관리운영체계 개선을 위해 고용보험과 산재보험, 국민연금과 의료보험의 보험료 통합징수 방안 강구*</li> <li>- 4대보험과 노동복지정책의 연계성 강화*</li> <li>- 4대보험 관계법령을 개정하고 실질적으로 의사결정 및 감시 기능이 확보되도록 사회보험 관련 각종위원회에 노사 및 기타 관계자 대표의 참여를 확대*</li> <li>- 직업능력개발사업 활성화 지원</li> </ul> </li> </ul>
고 용 정 책	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 퇴직·실직근로자 생계지원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실업자 생계안정을 위한 자금의 저리 대부사업 실시*</li> <li>- 실업급여 비적용대상자에 대한 한시적 생계지원방안 검토*</li> </ul> </li> <li>■ 취업알선 활성화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공직업안정기관 및 인력 확충·보강을 통한 전국적 취업정보망 마련*</li> <li>- 민간직업소개사업에 대한 규제완화, 민간기관, 노동조합 및 사용자단체의 무료직업소개사업에 대한 지원 강화*</li> </ul> </li> <li>■ 직업훈련 확충                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실업자에 대한 직업훈련프로그램 확대, 직업훈련 쿠폰제 도입*</li> <li>- 노동조합 및 사용자단체의 재직자 및 실업자 직업훈련 프로그램 개설·운영에 대한 훈련 시설·장비의 설치비용 대부, 훈련비 지원*</li> <li>- 고용보험 비적용대상자에 대한 직업훈련확충*</li> <li>- 사용자의 근로자 능력개발에 대한 투자 확대*, 노동조합의 근로자 교육·훈련에 적극 협력 참여</li> </ul> </li> <li>■ 일자리 확충                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 벤처기업 및 중소기업의 고용창출을 위한 창업지원 자금 지원</li> <li>- 장기실업자의 공공분야 채용 등을 통한 5만명 규모의 고용창출 추진</li> </ul> </li> <li>■ 기업차원의 고용안정 노력                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 긴박한 경영상의 사유가 있을 경우 해고회피를 위한 연장근로시간 단축, 근로시간 조정, 임금수준 조정, 배치전환, 재훈련 실시, 휴직, 휴가 등을 노사가 협의*</li> <li>- 정리해고노동자에 대한 2년내 재고용 노력*</li> <li>- 근로시간 단축을 통한 고용안정 방안 강구*</li> </ul> </li> <li>■ 외국인력 규모 축소 및 관리제도 개선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인 노동자 규모 단계적 축소*</li> <li>- 외국인력 관리제도 마련*</li> </ul> </li> <li>■ 소요재원 확충                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반회계, 고용보험기금, 무기명 장기채권 발행 등을 통한 5조원 규모의 98년 고용안정 및 실업자 생활안정재원 확보</li> <li>- 실업률 상승 추이 및 고용보험 재정수지를 감안한 추가재원 확보 필요시 노사와 협의하여 고용보험요율을 상향조정, 일반회계 등 추가재원의 확보 추진</li> </ul> </li> <li>■ 기타                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실업자의 초기업단위 노조 가입자격 인정</li> <li>- 지방노동관서의 노동행정업무 중 일부를 지방자치단체로 이관토록 관련 법령 개정</li> <li>- 근로기준법 중 경영상의 이유에 의한 해고의 제한 조항 개정</li> <li>- 파견근로자보호 등에 관한 법률 (정리해고 사업장에 일정기간 동안 파견근로자 사용 금지)</li> <li>- 노사정 위원회의 법적 상설기구화 건의</li> </ul> </li> </ul>

출처 : 한국노총 98년도 사업보고서 (\*표는 2기 노사정 위원회 출범 시 미이행 합의사항)

<표 11> 2기 노사정 위원회 구성

위 원 회	구 성	
본 회 의	위원장, 노동자대표 2인, 사용자대표 2인, 정부 2인, 정당 대표 3인, 공익5인 총 15인	
실무(상무)위원회	위원장, 노동자대표 5인, 사용자대표 5인, 정부관련부처 4인, 공익 5인	
4개 소위원회	비고 (전문위원, 특별전문위원)	
노사관계소위	위원장, 노동자대표 2인, 사용자대표 2인, 정부관련부처 2인, 공익 1인	노동자 대표 2인, 사용자대표 2인, 책임전문위원 1인
경제개혁소위	위원장, 노동자대표 2인, 사용자대표 2인, 정부관련부처 2인, 공익 1인	노동자대표 2인, 사용자대표 2인, 책임전문위원 1인
고용실업대책소위	위원장, 노동자대표 2인, 사용자대표 2인, 정부관련부처 2인, 공익 1인	노동자대표 2인, 사용자대표 2인, 노동부 1인, 책임전문위원 1인
사회보장소위	위원장, 노동자대표 2인, 사용자대표 2인, 정부관련부처 2인, 공익 1인	노동자대표 2인, 사용자대표 2인, 정부관련부처 3인, 책임전문위원 1인
특위 및 대책위		
부당노동행위특위	위원장, 노동자대표 2인, 사용자대표 2인, 정당대표 3인, 노동부 1인, 공익 2인, 책임전문위원 1인, 실무위원 1인	
공공부문구조조정 특위	위원장, 노동자대표 2인, 사용자대표 2인, 정부관련부처 3인, 정당대표 3인, 공익 1인, 책임전문위원 1인, 실무위원 1인	
금융산업발전 대책위	위원장, 노동자대표 2인, 사용자 및 금융권 대표 3인, 정부관련부처 3인, 정당대표 3인, 공익 1인, 책임전문위원 1인, 실무위원 1인	

출처 : 한국노총 98년도 사업보고서

2기 노사정 위원회는 1기 노사정 위원회의 합의사항에 대한 이행점검과 추가 요구사항의 협의를 위주로 진행되었으며 노동계와 경영계의 탈퇴(위협), 협의사항 이행 촉구, 복귀 등을 거듭하였고, 최근 민주노총의 탈퇴와 한국노총의 노사정 위원회 법제화 요구로 성립이래 위기를 맞고 있다.

2기 노사정 위원회의 협의는 1기 노사정 위원회의 합의 사항 이행점검 및 21개의 추가과제와 2기 추가 요구사항을 대상으로 진행되었다. 숨가쁘게 진행되는 인원감축 위주의 구조조정과 대량실업의 발생은 적극적 노동시장정책이 부재하고 사회안전망이 미비된 상황에서 고용보험의 조기 확대 등을 통해서도 해결할 수 없는 문제들을 생산하였으며, 모든 사회·경제·정치적 현안이 노사정 위원회로 집중되어 그 협의의 전문화와 효율성을 꾀하기 위해서는 위원회를 분화하는 수밖에 없었다. 고용문제와 관련하여서는 제도상의 고용정책 및 고용보험에 대한 참여장치가 제한적인 성격을 갖기 때문에 노동운동은 노사정 위원회를 통해 고

용보험제도 개선 및 고용안정을 위주로 하는 고용정책을 유도해보려 노력하였다. 특히 고용정책심의회가 노동부 산하의 심의기구로서 대통령자문기구인 노사정 위원회에 비해 정책영향력이 적은 것도 제도적 통로가 “우회”되는 데에 한 몫을 하였다. 21개 추가과제와 추가 요구사항 중 고용보험 및 고용정책과 관련된 항목은 <표 12>와 같다.

2기 노사정 위원회의 협의사항의 이행 문제는 현재 노사정 위원회 법제화를 둘러싼 소강상태에서 차후의 평가과제로 미루어져야 할 것이다. 전반적으로는 2기 노사정 위원회에 상정된 협의안들이 4개 소위를 거쳐 형성된 것들이기 때문에 제도 개선에 대해 보다 구체적인 대안을 제시한 것임에는 분명하다. 또한 고용보험제도와 관련된 개선안들은 노사정 위원회 합의의 힘을 받아 즉각적으로 수용된 측면도 부인할 수 없다. 그러나 핵심적인 문제로서 고용안정을 중심으로 한 고용정책은 노사정 위원회에서 협의된 실업대책이 시행된다고 해도 이행될 수 없다는 본원적인 한계를 지니고 있었다. 더욱이 대량실업 사태에 직면하여 급조된 실업대책들은 그 규정상 적극적 노동시장 정책성격으로 구분되어야 하는 사업들도 고용안정 인프라가 구축되지 않은 상황에서 실업예방의 기능을 발휘하지 못하고 사후 안전망으로 이용된 측면이 강하다.<sup>96)</sup>

#### 다. 제도의외적 영향력 행사의 특성과 한계

한국에서 노동조합의 정책참여 및 영향력은 조합주의적 전통이 강한 국가들에서 제도적 또는 협약의 형식으로 존재하는 노동조합의 안정된 정책참여와는 동떨어진 것이다. 제도적으로 허용된 참여의 공간이 지극히 협소한 것이기 때문에 사회협약을 맺으려 시도하거나 비공식적 통로를 통해 법령이나 제도의 세부적 개선을 시도하지만 이는 노동조합의 취약한 자원이-간헐적인 “실력행사”를 통한 위협능력- 갖는 한계를 넘어설 수 없는 것이다. 물론 앞서 살펴본 정책참여의 통

---

96) 엄규숙, 1998 참조.

<표 12> 고용보험 및 고용정책 관련 2기 노사정 위원회 협의사항

연	협의사항	비고
1기 연말 노사정 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일용근로자에 대한 고용보험제도 도입</li> </ul>	1기 노사정 위원회 추가 과제
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 고용안정 및 실업대책의 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용보험 적용 확대 및 급여개선 :                                     <ol style="list-style-type: none"> <li>① 전 사업장 전체 근로자에 대한 고용보험 적용</li> <li>② 임시직, 일용직 등 비정규 근로자의 고용보험 적용</li> <li>③ 고용보험 급여수준을 평균임금의 70%로 하고 최저한을 최저임금의 100%로 함</li> <li>④ 실업급여 지급일수를 최장 300일로 함</li> </ol> </li> <li>- 선원고용보험법 제정</li> </ul> </li> <li>■ 사회복지 확충 및 사회보장제도의 개선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4대 보험의 급여종류, 급여수준, 급여기간을 ILO 기준으로 적용                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 ILO조약 비준</li> <li>- 4대 사회보험의 정책결정 및 관리운영기구에 가입대표 참여 확대</li> </ul> </li> <li>① 사회보장제도 정책결정과정에서 노동자 및 국민의 참여를 강화하기 위해 해당 위원회에 공익위원을 제외한 노동자 및 가입자 대표가 1/2 이상이 되도록 관련 법령을 개정</li> <li>② 위원회의 기능을 자문·심의 기능에서 주요 정책사항에 대한 의결기능을 행사할 수 있도록 관련법령을 개정</li> <li>③ 관련 법령 개정 시 위원회의 회의 개최 시기(최소한 분기별 1회), 회의 개최 요건, 회의록의 비치 및 공개, 서면회의 금지 등에 관한 사항을 관련 법률에 명시</li> <li>④ 사회보험의 관리운영기구에 사용자 또는 가입자가 추천하는 감사 및 상임이사 등 4대 사회보험 관련 기구의 장이 임명하는 이사 및 감사와 동수로 배석되도록 관련 법령을 개정</li> <li>⑤ 4대 사회보험의 관리운영기구가 일원화될 경우에도 같은 원칙을 적용</li> </ul> </li> <li>- 사회보험기금 운용의 투명성 및 민주성 확보를 위한 각종 사회보장 관련 기금운용에 노동자 및 가입자 참여 강화 :                             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 각종 사회보장 관련 기금의 운용 및 관리에 있어서 노동자 및 가입자 대표가 참여할 수 있도록 관련 법령을 개정, 기금운용위원회가 없는 경우 법령을 개정하여 신설</li> <li>② 사회보장관련 기금운용위원회에 노동자 및 가입자 대표가 1/2 이상이 되도록 관련 법령을 개정 또는 신설 보장하기 위해 노사정 3자의 재원 부담 원칙을 확립하고 사회복지예산 확대 :                                     <ol style="list-style-type: none"> <li>① 4대 사회보험 및 근로기준법에서 제공하는 각종 급여의 자격조건, 급여기간, 급여수준을 충족하기 위해 필요한 재원은 노사정 3자 부담을 원칙으로 하며, 이 원칙을 관련 법령에 규정하도록 4대 사회보험 관련 법령을 개정</li> <li>② 정형 보편료의 일부를 부담하도록 관계 법령 개정</li> </ol> </li> </ol> </li> <li>- 4대 사회보험 사무조합 운영 시 노조의 참여보장 :</li> </ul>	2기 노사정 위원회 추가 요구사항*
1기 연말 노사정 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 고용안정 및 실업대책                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기임금체불 부도사업장에 대한 긴급용자제도 도입</li> <li>- 실직자에 대한 지방세 및 공과금 납부 유예조치 등 지방자치단체의 지원 문제</li> <li>- 외국인력에 대한 고용허가제 도입 문제</li> <li>- 한시적인 고용세 신설 문제</li> </ul> </li> </ul>	1기 노사정 위원회 추가 과제
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 고용안정 및 실업대책의 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공투자 확대를 통한 고용창출</li> <li>- 사회안전망 확충 : 실업부조제도 도입</li> <li>- 실업자 대부분 사업의 확대와 요건 완화</li> <li>- 실업통계의 개선</li> <li>- 부도사업장 근로자 공동인수에 대한 지원 강화</li> </ul> </li> <li>■ 노동기본권 확대 및 민주적 노사관계의 확립                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정리해고 규제 강화 및 해고수당 신설</li> <li>- 파견근로자 보호의 강화</li> <li>- 노사정 위원회 설치에 관한 특별법 제정</li> <li>- 주당 법정 근로시간을 40시간으로 단축</li> </ul> </li> <li>■ 기타                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용조정에 의한 퇴직소득의 비과세</li> <li>- 공공부문 구조조정에 따른 실업 및 고용안정대책</li> <li>- 평등노동의 실현 : 남녀고용평등법의 전 사업장 적용 등</li> </ul> </li> </ul>	2기 노사정 위원회 추가 요구사항*

출처 : 98년도 한국노총 사업보고서 (\*표는 한국노총의 추가요구사항을 의미)

로는 서로 유기적인 연관관계 속에 있다. 98년의 경우 노동조합은 모든 자원을 총동원하여 고용불안과 대량실업을 감소시키는 방향으로 고용정책을 유도하려 노력하였지만, 그 결과는 미미하였다.

앞서 살펴본 정책참여의 통로 중에서 98년에 고용정책 분야에 그나마 가장 영향력을 미칠 수 있었던 것은 노사정 위원회였다고 볼 수 있다. 고용정책심의회를 근간으로 하는 제도적 참여통로는 정상적으로 가동되었다고 해도 그 성격상 노동조합의 정책제언이 수렴되기 어려운 형식적인 것이다. 더욱이 적극적 노동시장 정책의 정책도구들이 정착되지 않은 상황에서 노동조합이 참여를 통해 강제할 수 있는 고용정책의 선택 폭이 매우 좁았다는 점도 고려되어야 할 것이다. 기존의 위원회를 운영해오던 방식이 완결 단계의 정책 안을 회의자료로 만들어 의견을 듣는 수준에서 진행되고 개선된 의견이 정책집행에서 무시되어 온 것도 제도화된 통로에 대해 노동조합의 기대가 낮은 이유로 볼 수 있다.

반면 비공식적인 실무자간의 의견교환은 노사정 위원회의 안건들에 대한 세부적 합의를 찾기 위해 어느 때보다도 활발했다. 고용보험제도의 세부적 제도 개선은 노동부 내에서도 실업문제 해결의 일차적 수단으로 간주하고 강력하게 진행하려는 의지가 있었기 때문에 실무자 차원의 비공식적 의견수렴이나 노사정 위원회에서의 합의가 용이한 편이었다. 이러한 맥락에서 이직전 6개월 이상 보험료 납부 실직자에게 실업급여를 지급하도록 하는 한시적 수급자격완화, 실업급여 최저지급기간을 60일로 연장, 최저 지급수준을 최저임금의 70%로 상향조정, 특별연장급여 제도 도입, 임시직 및 시간제 노동자에 대한 고용보험제 조기도입, 실업자에게 이직후 1년간 직장의료보험에서 보험료 50% 지원 등에 대한 합의가<sup>97)</sup> 가능했다. 고용보험전문위원회 이외의 참여통로를 통해 제도개선에 대한 의견을 수렴, 반영한 것은 98년 한 해 동안 고용보험법이 3회 시행령과 시행규칙이 5회 개정되면서 제도의 세부적 사항에 대한 수정이 대폭적으로 이루어지고, 급변하는 실업사태에 직면하여 수렴할 수 있는 한의 모든 의견을 각종 제도내·외적 창구를 통해 규합했기 때문이라는 것이다(노동부 내부 관계자).

---

97) 노사정 위원회 고용실업대책소위원회, 노사정위 소위원회별 합의사항 이행현황, 98년 9월

특히 노동부가 정부 내에서 차지하는 위상이 낮고, 노동부의 정책결정사항이 경제부처의 반대로 무산되거나 수정되는 경우가 종종 있기 때문에 노사정 위원회의 합의사항은 정부집행에서 힘을 실어줄 수 있었다. 이런 맥락에서는 노동부에 제도개선의 의지가 있는 경우 실무자차원의 사전협상이 중요한 의미를 갖는데 노동조합의 관련 실무자와 개선방향과 의도, 개선의 수준 등에 대해 미리 가능한 선을 설정하고 정책 안 제출 시 노동조합의 공식적 의견표명을 통한 제도개선안 지원을 사전에 협의할 수 있기 때문이다.

노동조합의 관계자들은 98년의 경우 비공식적 협상을 통한 노동조합의 영향력 행사와 노사정 위원회를 통한 공식적인 정책제언은 역동적으로 엮여있었다고 주장한다. 구조조정의 수위문제를 미리 논의하여 그 수준을 정하고 그 절차와 방법 등을 노사정 위원회를 통해 논의한 것이 대표적인 예일 것이다. 또한 고용보험제도의 개선도 제도화된 통로보다는 사전의 의견수렴과 노사정 위원회에서의 협의를 제도개선의 원동력으로 삼았다고 여겨진다. 그렇다면 동원 가능한 모든 방법과 경로를 이용하여 노동조합은 과연 노동자에게 유리한 고용정책을 이끌어 내었다고 할 수 있는가?

제도적인 노동조합의 참여기제가 갖고 있는 정책결정력의 한계가 명약관화한 상황에서 노동조합은 비공식적인 협상 망이나 사회협약을 또 다른 정책참여 및 정책강제의 수단으로 이용하고 있지만 이는 제도에서의 확보된 권력의 공간을 전제로 하지 않은 사안별, 시기별 협력 내지 교환의 관계로 축소될 가능성이 많다. 실제로 실무절충이나 노사정 위원회의 합의는 “주고받기식”의 교환이 없이는 불가능한 것이었다. 노사정 위원회의 위상과 기능을 강화하는 법제화를 강제하려는 노동조합의 의도는 바로 이러한 제도외적 또는 준 제도적 영향력의 단기성 내지 상황성을 극복해보려는 것으로 이해된다.

## 5. 소결 : 고용 및 실업대책 결정과정에서 노동조합의 영향력을 제고할 수 있는 가능성

고용정책 및 고용보험제도의 정책결정에 노동조합이 참여할 수 있는 경로는 세 가지 수준으로 나누어 볼 수 있다. 첫째 유형은 제도 전반의 기획 및 개선, 새로운 정책 도구의 도입 등과 관련하여 방향설정을 하는 중앙의 정책결정기구에서의 참여이다. 이는 현재 고용정책심의회나 노사정 위원회를 통해 미흡한 수준에서 이루어지고 있다고 여겨진다. 둘째로는 결정된 정책이 수행되는 과정에서 실무자들이 제도 개선사항에 대한 의견을 교환함으로써 이루어지는 노사정 일선의 실무자차원의 협력이라는 통로가 있다. 이는 지금까지 주로 비공식적 협상 내지의 의견교환으로 막후에서 정책 결정에 영향을 미쳐 온 영향력 행사의 방식이다. 셋째는 정책을 집행하는 제도의 일선 기관 -고용안정조직 등-의 운영에 노동조합이 실질적 영향력을 갖는 것으로서 현재의 제도에서는 이러한 분야에 노동조합의 참여는 거의 불가능한 상태이다.

(1) 우선 정책 형성 및 결정 과정에서의 참여 차원에서는 현재의 고용정책심의회 또는 노사정 위원회의 위상과 기능을 통해서 노동조합이 만족할 만한 정책구상력을 확보할 수 없기 때문에 이들 위원회의 정책결정기능을 강화하거나 정책기획에 대한 “평가위원회”제도를 도입하여야 할 것이다. 이는 현재 진행중인 노사정 위원회의 법제화वाद도 맞물린 과제로서 위원회에 어느 정도의 정책결정력을 부여하고 그 세부적 구성이 어떻게 형성되는가에 따라 중앙차원의 참여의 유형이 달라질 것으로 보인다. 또 새로이 구성된 위원회에 노동조합의 대표성이 보장되어야 함은 물론 고용정책이 경제정책과의 연관 속에서 수립되기 때문에 정부 해당 부처의 책임 있는 참여를 보장하여 결정된 정책방향의 실질적인 집행을 담보하여야 할 것이다.

이 때 전반적 고용정책에 대한 정책결정기구와 고용보험의 운영기구에의 참여 문제를 분리시켜 고려해볼 필요가 있다. 고용보험의 경우 사회보험으로서의 성격을 고려하여 사업계획 수립과정에서부터 노사정의 공동 결정과 공동 운영이라는

자치행정요소를 도입하는 것이 가능할 것이다. 이는 고용보험에만 한정된 문제는 아니고 향후 4대 보험 통합 및 노동행정체계의 개혁과 맞물린 문제이다. 1기 노사정 위원회 합의사항대로 4대 보험제도 관계법령을 개정하고, 각종 위원회에 노사 그 외 관계자 대표 참여 확대를 위한 관련 법령개정 및 제도개선은 현재 부분적으로 진행 중이다. 하지만 국민연금과 의료보험 관련 위원회의 위원 구성에 대한 규정이 일부 변경된 반면 고용보험관련위원회의 구성변경에 대한 사항은 아직 구체적인 안이 공개된 적이 없다. 노동부의 관계자는 노사 각 1명, 학계 10명 등으로 구성된 고용보험전문위원회의 위원 임기만료 시기인 99년 6월 이후 위원 재 위촉 시 노사 각 2명 씩 추가 위촉을 추진한다는 계획을 추진 중임을 밝혔다.<sup>98)</sup> 그러나 이는 심의위원회의 성격을 탈피하지 않는 한 고용보험제도에 대한 노동조합의 통제력을 담보할 수 없다는 근원적인 한계를 안고 있는 것이다. 사회보험의 일환으로서 고용보험에 대한 노사의 공동결정권을 제고하기 위해서는 위원회의 위상을 강화하고 사업계획 및 예산운용방안, 집행에 대한 결정권을 가질 수 있도록 위원회의 성격을 법적으로 재 규정하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

(2) 다음으로 정책집행의 중위수준(meso level)에서 실무자 차원의 협상 통로를 개방, 상설화 함으로써 노동조합이 정책의 집행과정에 대한 정보와 문제점 등을 공유하고 수시로 제도개선에 대한 제안과 검토의 가능성이 제도적 차원에서 정착되어야 할 것이다. 이러한 정책집행 중위수준의 여과과정은 각 해당기관이 고용정책의 각 사업수단 및 기관별로 일선 정책집행과정에서 발견된 문제점들을 수합하고 제도 안에서 이를 수정할 수 있는 가능성을 열어준다는 데에 그 의미가 있다. 현재의 의견교환 내지 “막후교섭”은 정책사안에 대해 “주요받기식”의 교환구도 안에서만 가능하다는 한계를 안고있으며, 이러한 문제점이 지양되고 노사정의 협력구도로 정착되려면 정책기획과 집행의 “허리”부분에 제도적으로 보장

---

98) 노동부 관련 실무자 인터뷰. 아울러 산재보험 관련 각종 위원회-산업재해 보상보험 심의위원회, 요양급여심의위원회, 산재심사위원회 등-에 노사정 각 3명 동수 구성도 추진 중인 것으로 알려졌다.



된 조정의 기능이 부여되는 것이 필요한 것이다. 정책수립 및 집행 시 “실무위원회” 형식으로 담당 전문가들이 사전 조율을 할 수 있는 통로를 상설화 함으로써 중앙차원에서 결정된 전반적 정책기조에 대한 세부적 “손질”의 가능성이 열려야 하는 것이다. 특히 고용정책의 각 분야별 “실무전문위원회(가칭)”를 구성하고 이에 대한 참여를 통해 정책 집행과정에서 나타나는 문제점들을 수시로 논의하고 개선 안을 마련할 수 있는 가능성이 열려야 할 것이다.

(3) 외국과 비교해서 우리 나라의 제도에서 나타나는 특징은 미시적 정책집행 차원(micro level)에 노동조합의 참여가능성이 없다는 점이다. 고용보험의 관리운영을 노동부가 독점하고 있으며 고용안정서비스조직은 수요자 중심보다는 공급자 중심으로 운영되어 실업급여의 수급, 직업상담 및 알선의 관료성이 지속적으로 지적되었었다. 일선 고용안정조직에서 실업급여, 직업알선 및 상담, 직업훈련 소개 등의 업무를 전문성이 떨어지는 한정된 인원으로 수행하고 있기 때문에 실업급여 및 실업대책사업에 대한 적절한 정보의 제공, 실업자에 대한 적절한 관리 등이 불가능하고, 이는 고용안정서비스 전반의 질적 저하를 유발한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역별로 노사정이 협력하여 해고 발생 시 사용자와 노동조합의 고용보험, 실업자보호 및 재취업가능성에 대한 정보의 전달을 상설화 하는 한편 직업안정조직에서 전문적인 상담과 알선, 직업훈련 등의 연계작업이 진행되어야 할 것이다.

특히 고용정책의 실업 예방적 성격을 강화하기 위해서는 지방노동관서를 중심으로 집행되고 있는 직업훈련, 알선 등의 사업에 대해 지역 노동시장의 이해당사자인 지역별 노동조합 및 사용자단체와의 협력체계를 구축하고 노동시장정보 및 인력수급에 대한 정보를 공유하고 각 고용안정서비스 및 직업훈련기관에 대한 공동의 평가기준과 제도를 마련해야 할 것이다.

## < 참 고 문 헌 >

- 노동사회 편집실, 노사정위원회 관련일지, 노동사회 26호, 1998년 10월호, 44 ~ 52  
쪽
- 노사관계개혁위원회, '97 노사관계 개혁 참고 자료집, 1997.12
- 노중기, “노사정 위원회와 노동운동”, 한국노동이론정책연구소, 경제위기, 신자유주의, 그리고 노동운동, 1999, 200 ~ 230쪽
- 엄규숙, “실태조사 결과의 정책적 함의 : 경제위기 이후 정부의 고용안정 및 실업 대책에 대한 평가”, 한국노총, 경제위기와 노동운동, 1998,
- 왕인순, “남녀고용평등법 개정의 필요성과 방향”, 서울여성노동사회 : 서울지역 유통업종 직장 내 남녀고용불평등 실태조사 결과, '96년 남녀고용평등의 달 기념 정책토론회, 1996.10.18. [http : //www.kwwnet.org](http://www.kwwnet.org)
- 유길상, 주요국의 고용보험 관리운영기구, 한국노동연구원, 1994.3.
- 이병훈·유병상, “노사관계개혁위원회와 노사정 위원회에 대한 비교 평가”, 1998년 비판사회학대회 제 1회 (1998년 9월)
- 이병훈, 노사정 위원회 활동평가와 향후전망, 노동사회26호, 1998년 10월호, 35 ~ 43  
쪽
- 이환재, “노사정 위원회의 본질과 민주노총의 대응”. 한국노동이론정책연구소, 경제위기, 신자유주의, 그리고 노동운동, 1999, 231 ~ 244쪽
- 전국민주노동조합총연맹, 사회보험 관련 위원회 노사 참여 확대 방안, 1997.8
- 정연택, “한국 노동시장정책 : 제도와 평가 그리고 사회복지학의 접근”, 한국사회 복지연구회 (엮음), 상황과 복지, 제2호, 1997, 68 ~ 89쪽
- 조흥식, “사회복지와 참여민주주의”,
- 최영기, “한국의 사회적 합의 전통과 노사정 위원회”, 노사관계학회, 노동경제학회, 노동법학회 합동정책토론회, 99년 2월
- 한국노동정책정보센터, 99년판 노동관계법. 시행령 및 시행규칙, 1999
- 한국노동조합총연맹, 사업보고서, 매년도

- 허재준, 고용보험 적용확대에 따른 제도개선사항 검토, 한국노동연구원 내부자료, 1998.11.
- 허재준, 황덕순, 고용보험 적용확대 방안 및 실태조사보고, 한국노동연구원, 1998. 12.
- DGB, Informationen und Material für die Wahlwerbung, Sozialwahl '99 Gewerkschaftliche Monatshefte 98년 10월호, Bündnis(se) für Arbeit in Europa
- Hassel, Anke, "Soziale Pakte in Europa", Gewerkschaftliche Monatshefte 98년 10월호, Bündnis(se) für Arbeit in Europa, 626 ~ 638쪽
- ILO, Tripartite consultation at the national level on economic and social policy, Geneva, 1996
- OECD, The OECD Jobs Strategy. Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies, 1996
- OECD, Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies : Evidence from Programme Evaluation in OECD Countries. Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 18, Paris, 1996

## V. 고용정책과 고용보험제도에 대한 노조참여를 높이기 위한 방안 및 제언

이 호 창

### 1. 참여방안

고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 참여는 민주주의의 확대·발전과 노조의 정책적 영향력 제고를 통한 노동자의 권익증진이라는 사회정책 참가의 일반적 의미에서 필요할 뿐 아니라, 직접적으로는 사회연대적·고용복지적 차원의 정책집행 유도과 노조의 조직강화를 위해서도 매우 중요하다. 또한 현재 고용보험기금의 조성이 노사 양측에 의해 전적으로 이루어지며 정부는 관리운영비의 일부만을 부담하고 있는 현실을 고려할 때, 기금조성의 주당사자인 노동자가 고용보험의 관리·운영에 참여하는 것은 보험부담자로서의 당연한 권리라고 할 수 있다. 그러므로 정부가 고용정책과 고용보험제도에 관한 사항을 일방적으로 관장하며 노조가 형식적으로만 참여하고 있는 지금의 시스템은 노조의 참여를 확대하는 방향으로 대폭 수정될 필요가 있다.

고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 참여는 크게 정책결정과정과정에 대한 참여와 정책실행기구에 대한 참여로 구분해 볼 수 있다. 이상적인 참여형태는 정책결정과정과 정책실행기구에 모두 참여하는 것이지만, 상황과 조건에 따라서는 정책결정과정이나 정책실행기구에만 참여하는 경우도 상정할 수 있다.

#### 가. 정책결정과정과정에 대한 참여

정책결정과정과정에 대한 노조의 참여를 높이기 위한 방안은 노·사·정 3주체가

고용정책과 고용보험업무에 대한 사항을 공동으로 결정·운영하는 기구를 설립하는 중·장기적 방안과 고용정책과 고용보험에 대한 관련 심의회의 신설 및 강화를 통해 기존에 형식적으로 이루어지던 심의를 실질적인 심의로 발전시키는 단기적 방안을 생각해 볼 수 있다.

#### 1) 고용정책과 고용보험업무를 총괄하는 노·사·정 3자기구의 설립(중·장기적 방안)

고용정책과 고용보험제도에 대한 노조의 참여가 진정한 의미를 갖기 위해서는 지금과 같이 단순히 관련사항을 형식적으로 검토하는 심의회 형태의 참여가 아니라 노조가 결정 및 운영기구에 직접적으로 참여해 영향력을 발휘하는 실질적인 참여가 이루어질 필요가 있다. 참여의 민주성과 유효성을 확보하기 위하여 노·사·정 3주체가 공동으로 고용정책과 고용보험업무를 관할하는 기구를 설립·운영하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

고용정책과 고용보험업무를 총괄하는 노·사·정 3자기구의 모델로는 이 책에서 이미 살펴본 독일의 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit)의 경우를 생각해 볼 수 있다. 독일의 연방고용청은 정부의 행정기구가 아니라 공법상의 단체이며, 자치행정기구(연방고용청의 행정평의회와 이사회, 지방고용청과 지방고용사무소의 행정위원회)에 노·사·정의 대표가 1/3씩 참여하여 노동시장정책과 고용보험업무를 공동으로 결정·운영하고 있다.

물론 역사적 전통이나 문화, 노사관계 제도나 관행 등이 상이한 상황에서 독일의 연방고용청의 경우를 그대로 모방·도입할 수는 없겠지만 고용정책과 고용보험에 대한 노·사·정 3자기구의 모델로서 적극적으로 검토·참고할 필요는 있다고 생각한다.

#### 2) 심의회의 민주적 구성과 강화(단기적 방안)

현재 고용문제에 관한 주요사항을 심의·조정하기 위하여 노동부에 고용정책심

의회, 특별시·광역시 및 도에 지방고용심의회를 설치하고 있으며 정책심의회  
의 심의사항을 보다 전문적으로 심의하기 위하여 고용정책전문위원회, (직업안정전  
문위원회)<sup>99)</sup>, 고용보험전문위원회를 두고 있다. 또한 고용보험과 관련된 재심사  
를 행하기 위하여 노동부에 고용보험심사위원회를 두고 있다. 노조는 이들 심의  
회에 각기 대표를 파견하고 있으나, 구성상의 한계와 운영·기능상의 문제로 인  
해 형식적인 심의에 머물 뿐 실질적인 심의를 하고 있지 못하다.

이러한 상황을 개선하기 위해서는 최소한 심의회의 구성과 운영을 철저하게  
민주화하고 기능과 권한을 현재보다 대폭 강화할 필요가 있다. 특히 고용정책과  
고용보험에 관한 제반 사항을 총괄·심의하는 고용정책심의회와 환골탈퇴가 중  
요하다.

먼저 정부 대표가 과반수를 점하는 고용정책심의회와 비대칭적 구성은 노사정  
3자 동수의 체계로 민주적으로 재편되어야 한다. 위원장 역시 노동부장관의 당연  
직으로 맡는 것이 아니라 노사정이 윤번제로 하는 것이 바람직하다. 또한 심의회  
의 운영을 내실화하고 기능을 강화하기 위한 조치로서 심의회 운영의 정례화  
(예 : 월 1회), 충실한 심의자료의 사전제출의무, 충분한 검토·논의시간의 확보,  
정부부처의 심의회에 대한 정보제공 및 정책보고 의무의 책정·강화 등을 실행  
할 필요가 있다.

고용정책심의회와 제반 경제사회정책과의 효과적인 정책연계를 위  
해서는 현행 노동부 산하에 있는 고용정책심의회를 대통령이나 국민총리 산하로  
이관시키는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 그리고 만약 현재 문제가 되고 있는  
노사정위원회가 사회적 협약기구로서 법적 위상이 부여되고 적극적으로 기능하  
게 된다면, 노사정위원회 산하에 고용정책심의회를 이관·설치하는 방안도 생각  
해 볼 수 있다.

이러한 개혁을 통해 고용정책심의회를 무엇보다 고용정책과 고용보험에 대한  
노조의 실질적 심의를 보장하는 기구로서 변화시켜야 한다. 또한 고용정책심의회  
의 재편과 함께 지방고용심의회 및 전문위원회 역시 구성을 민주적으로 개편하

---

99) 직업안정전문위원회의 경우 법률로는 명기되어 있지만, 실제로 아직 구성되어 있지  
않음.

고 운영 및 기능을 대폭 강화할 필요가 있다.

#### 나. 정책실행기구에 대한 노조의 직·간접적 참여

심의회의 민주적 구성과 활성화를 통해 고용정책과 고용보험에 대한 노조의 참여와 실질적 심의기능을 강화하는 것과 함께 일선 정책실행기구(직업안정기관, 직업훈련기관, 실업급여 수급기관)에 대한 노조의 직·간접적 참여도 적극적으로 모색될 필요가 있다. 특히 중앙의 정책결정과정에서 대한 노조의 참여가 여러 가지 여건상 실효성을 발휘하기 어려운 상황에서는 정책실행기구에 대한 노조의 참여가 실제적인 측면에서 더 큰 의미를 갖게 된다.

정책실행기구에 대한 노조의 참여방법으로는 크게 다음 세 가지, ① 모니터링 기관에 대한 참여를 통해 정책의 집행을 구체적으로 감시·감독하는 방법 ② 노조가 일부 인원을 파견하여 실행기관의 운영에 공동으로 참여하는 방법 ③ 노조가 사업의 일부 업무를 직접 관장하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

##### 1) 모니터링 기관에 대한 참여

이미 중앙에서 입안한 실업대책이 실제 현장에서는 제대로 실행되지 못한 채 예산만 낭비되고 있다는 지적(예 : 공공근로사업, 직업훈련)이 여러 차례 제기된 바 있으며 정부에서도 이런 비판에 유의하여 모니터링 사업을 부분적으로 진행하고 있다. 하지만 지금의 모니터링 사업은 비체계적이고 형식적인 성격을 탈각하지 못함으로써 그 실효성이 의심되고 있다.

모니터링 사업을 제대로 수행하기 위해서는 고용정책 및 예산의 집행과정을 전문적으로 감시·감독하는 정책실행평가기구(모니터링 기관)를 설치하여 거기에 적절한 권한과 책임을 부여할 필요가 있다. 이 때, 누구보다 현장과 밀착되어 있으며 노동자와 실업자의 요구에 민감한 노조가 정책집행현황에 대한 평가과정에 제도적으로 참여할 수 있도록 함으로써 정책집행의 공정성과 유효성을 훨씬 높

일 수 있을 것이다.

## 2) 실행기관에 대한 직접 참여

직접적인 참여의 방안으로 노조가 정책실행기관에 인원을 파견하여 운영에 공동으로 참여하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 구체적으로 현재 고용안정조직의 인력확충과정에서 노조를 대표하는 서비스인력을 직접 투입하거나 또는 전문서비스인력 교육 및 충원과정에 노조대표의 참가를 보장하는 방안 등을 검토할 수 있다.

물론 이 경우에는 전문성이 요구되는 업무분야에 비전문가가 참여하여 운영에 혼선을 초래할 위험을 방지하기 위해서 참여업무의 조정, 파견자에 대한 사전교육과 자격심사 등이 이루어질 필요가 있다. 이런 점들이 보완·조정된다면, 실행기관에 대한 노조의 직접적 참여를 통해 현장밀착형 서비스가 이루어질 수 있을 것이다.

## 3) 일부 업무의 직접 관장

노조가 정책집행과 관련된 사업의 일부 업무를 직접 관장하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 전국적으로 조직된 노조의 망(지역본부, 지부, 상담소 등)이 효과적으로 활용된다면 노동자나 실업자들이 고용안정을 위한 각종 사업들에 좀 더 쉽고 편하게 접근할 수 있게 될 것이다. 이미 건설일용공 노조 등에서 실시하고 있는 직업안정사업은 상당한 성과를 거두고 있다. 다른 업종 및 지역에서도 노조가 기존의 조직망을 활용·확대해 고용안정사업을 실행하려고 할 경우 민간위탁·노조참여의 일환으로 그 사업을 적극 지원하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

정부는 정보의 완전한 공유, 긴밀한 업무협조, 소요경비에 대한 지원 등을 통해 노조가 직접 관장하는 사업을 정부의 고용안정망과 유기적으로 결합시킬 필요가 있다. 또한 노조에서 소개한 구직자가 업체의 인원선발과정에서 불이익을 받지 않도록 하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.



이와 같은 정책실행기구에 대한 노조의 직·간접적 참여가 정책결정과정에서 대한 실질적 심의기능의 강화와 효과적으로 결합하게 된다면, 앞서 중·장기적 방안으로 제시한 고용정책과 고용보험업무를 총괄하는 노·사·정 3자기구의 설립을 추진할 수도 있을 것이다.

## 2. 노조에 대한 제언

고용정책과 고용보험에 대한 참여전략을 추구할 때 노조는 ① 자주성 ② 실질적 참여 ③ 대중적 합의 ④ 전략적 참여 ⑤ 적정한 참여 ⑥ 철저한 준비 등을 참여의 기본원칙으로 추구하고 견지할 필요가 있다. ‘(조직화된) 힘과 (준비된) 정책’이야말로 위력적인 참여를 가능하게 만드는 두 개의 수레바퀴다.

참여의 준비를 위해, 노조는 형식적인 들러리식 참여가 아니라 고용정책과 고용보험제도에 대한 실질적 참여를 가능하게 하는 법적·제도적 장치의 마련을 적극적으로 요구해야 한다. 전략적 관점에서 중·장기적으로는 고용정책과 고용보험업무를 총괄하는 노·사·정 3자기구의 설립을, 단기적으로는 고용정책심의회를 비롯한 관련 심의기구의 민주적 구성과 활성화를 요구할 필요가 있다. 또한 실제적인 측면에서 상당한 효과를 거둘 수 있는 정책실행기구에 대한 참여를 적극적으로 추진할 필요가 있다.

실질적인 참여를 위해서는 노조운동 내부적으로도 많은 준비와 노력이 필요하다. 우선 현재 관행적으로 이루어지고 있는 참여방식에 대해서 냉철히 되짚어 볼 필요가 있다. 한 연구자는 현재 노조의 참여방식에 대해 다음과 같이 비판한 바 있다.

고용보험제도 운영과정에 근로자 대표가 간접적으로 참여하고는 있으나 근로자 대표는 상급노동단체의 간부가 당연직으로 참여하기 때문에 고용보험에 관한 전문적인 지식이 부족한 노동계 대표가 관련 심의회에서 얼마나 심도있게 심의안을 심의할 수 있을 지는 의문이다.<sup>100)</sup>

이러한 비판을 겸허히 수용하고 노조 내부적으로 전문성과 민주성을 확보하기 위한 노력을 가일층 기울일 필요가 있다.

#### 가. 전문성의 확보방안

전문성을 확보하기 위해서는 노조운동 내에 전문적 정책연구를 담당할 집단을 육성·포진시킬 필요가 있다. 기존의 중앙연구원의 정책연구기능을 더욱 강화하고, 고용정책과 고용보험분야에서의 노조 정책전문가층을 좀 더 두껍게 육성할 필요가 있다. 이를 위해서는 소수의 백화점식·팔방미인식 겹치기 출연을 가능한 지양하고 영역별 전문화를 좀 더 강화시켜야 한다.

노조의 인적·재정 구성상 자체 내에 정책참여에 필요한 모든 전문인력을 구비할 수는 없을 것이다. 이 경우 노조 외부에 존재하는 친노동적 연구자들과 광범위한 협력 네트워크를 형성하여 사안별로 그들의 자문과 도움을 받을 필요가 있다. 그러나 내부와 외부는 관점이나 몰입도 면에서 어느 정도 차이가 날 수밖에 없기 때문에 최소한 전체를 통괄할 수 있는 정도의 전문적 핵심역량은 내부에 마련하는 것이 바람직하다.

#### 나. 민주성의 확보방안

참여와 관련해 민주성을 단지 형식적인 통과의례로서가 아니라 내용적인 것으로 확보하는 것은 결코 간단한 일이 아니다. 그렇다고 현실적인 조건을 무시하고 이상적인 원리만을 내세우는 것도 바람직하다고 보기 어렵다.

민주성을 제고시키며 전문성도 부분적으로 높일 수 있는 방안으로는 노총, 연맹, 지역의 전문위원과 대의원을 적절히 안배한 ‘고용정책 및 고용보험제도 참여 및 평가단’(가칭)을 구성하여 참여와 관련된 원칙, 참여방식, 정책요구사항 등을

---

100) 김진수·유길상, 「사회보험과 노동운동」, 한국노총 중앙연구원, 1997

검토·논의하고 정책참여에 대한 평가를 일상화하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

아울러 각급 참여대표자의 민주적 선정절차의 도입(대의원대회에서 선출 또는 승인), 참여와 관련된 사항 및 정보에 대한 철저한 ‘공개와 보고’의 의무, 주요결정사항에 대한 노동자 의사의 민주적 수렴과정(대의원대회의 결의), 참여대표자에 대한 노동자 소환제도의 도입 등을 민주성을 강화하기 위한 방안으로 고려해 볼 수 있다.

#### 다. 효과적인 참여를 위한 노조조직 재편 및 강화방안

고용정책 및 고용보험제도에 대한 참여는 현재의 분산된 노조의 조직구조 하에서는 참여자의 대표성이 잘 확보되지 않고 전문적 인력활용에 많은 어려움이 있다. 따라서 현재의 기업별 노조를 산업별 체제로 전환시키기 위한 적극적인 조직재편의 노력이 필요하다.

한편 노총 및 연맹의 지역조직을 좀 더 활성화시켜 지역차원에서 이루어지는 고용정책에 대한 적극적인 참여를 도모함으로써 현재 중앙집권적으로 결정·집행되는 국가의 고용정책을 지역별 특성에 적합한 것으로 변화시킬 필요가 있다. 지역조직의 강화는 일선 정책실행기구에 대한 효과적인 참여의 전제조건이기도 하다.

Abstract

**Employment policy, employment insurance scheme  
and trade union participation**

Hyun-ji Kwon<sup>1)</sup>

Kyu-sook Um<sup>2)</sup>

Ho-chang Lee<sup>3)</sup>

This study is designed to seek ways to revitalize trade union participation in employment policy and employment insurance system. This paper is composed of five chapters.

First, Chapter I examines the importance and methods of trade union participation in employment policy and employment insurance scheme. Trade union participation in employment policy and employment insurance scheme is not only essential from the perspective of its general significance of participation in social policy which brings about expansion and development of democracy and promotion of workers' rights and interests, but also important to induce implementation of the policy at the level of social solidarity and employment welfare and to strengthen union organization. Also, in consideration of the current situation where employment insurance

---

1) Research Associate of FKTU Research Center

2) Research Fellow of FKTU Research Center

3) Deputy Director of FKTU Research Center

fund is donated entirely by labor and management while the government is paying only a partial sum of the management and operation costs, it is only natural that workers who are main donors to the fund should take part in the management and operation of the employment insurance. It can be identified as a workers' right vested in them. In pursuing a participation strategy concerning employment policy and employment insurance, trade unions are required to pursue and stick to the principle of participation defined as follows: ① autonomy, ② practical participation, ③ democratic procedures, ④ strategic participation, ⑤ reasonable participation, and ⑥ thorough preparation. '(Organized) Power and (pre-arranged) policy' are the two cartwheels leading to influential participation. To prepare for the effective participation on the part of trade unions, they should fervently call for a legal and institutional mechanism which, in denial of cosmetic participation, enables them to practically participate in employment policy and employment insurance scheme. In addition, internally, unions should do their utmost to secure expertise and democracy.

Chapter 2 compares the labor market policies and unemployment insurance systems amongst the OECD member states. First of all, the primary interest is placed on the existence of institutionalized independent tripartite organization for decision-making as a first-hand mechanism to secure trade union participation. Taking a step forward, this study pays attention to disparities in the degree of realization of participation among the member states compared. This study finds several key determining factors bringing about the differences in the degree of participation: the degree of realization of corporatist politics, union density, union concentration, and the empowerment of pro-labor parties which make it possible to address union demands to the arena of political discussion. The result based upon the analysis is that union influence on labor market and its function (the success

rate of labor market policy and operation) is more active in countries with more firmly rooted corporatism. Galvanization of union politics based upon organization and institutionalized empowerment of various social forces is one of the major pre-requisites that contribute to revamping trade union participation and enhancing the efficiency and equity of the labor market policy, along with the securing of the space for participation by way of an institutionalized mechanism.

Chapter 3 looks into the cases of Japan, Germany and Sweden which show some typical characteristics of the decision-making on employment policy and the management and operation of employment insurance scheme. In the case of Japan, weak union participation is manifest in the decision-making process related to the employment policy and the management and operation of the employment insurance. The employment policy and the employment insurance scheme are decided on, enforced and operated solely by the government, and the unions are confined to acquiring related information and laying their views through advisory boards. In the case of Germany, labor, management and the government co-decide on and co-operate the labor market policy and employment insurance affairs through the Federal Employment Office (Bundesanstalt für Arbeit). The Federal Employment Office, composed of the same number of representatives from labor, management and the government respectively, is an organization in public law which manages the unemployment benefits and takes charge of affairs pertaining to the labor market policy such as job consulting and placement, vocational counselling, and the distribution of job-creating projects. In Sweden, unions take full charge of the management and payment of unemployment benefits, and it is called the "Ghent system". The Swedish experience suggests that unions' direct participation in the unemployment insurance affairs, even partially, will not only contribute to an

effective and equal operation of the unemployment insurance but also exert a great influence on the organizational growth of the trade union movement.

Chapter 4 discusses the current situation and characteristics of trade union participation in Korea's employment policy and employment insurance system. Here in this chapter, the channels of union influence on the employment policy and the employment insurance system are divided into institutionalized channel, quasi-institutionalized channel and informal channel. This chapter also analyzes and evaluates the content and limitations of union influence exercised through each channel to the matters such as the structural problem, recent mass unemployment and the improvements in the employment insurance system. The institutionalized channel, through which unions participate in policy-making regarding employment policy and the employment insurance system, comprises in such a way that workers' representatives are included in various related committees. Looking at the composition of the committees, except for some committees, many of them are dominated by government bureaucrats with the presence of one or two workers' representatives. Due to this cosmetic participation, labor has failed to form an influential majority on policy-making. On top of this, for a greater number of the committees mentioned above are of a deliberative nature, there are few ways for unions to link the resolved matters to actual policies, revealing difficulties in practical participation in the policy decision process on the part of labor.

Chapter 5 suggests a few measures to increase union participation in employment policy and employment insurance system. First, as for measures to enhance union participation in the policy-making process, proposed are two specific measures: mid- to long-term and short-term measures. The mid- to long-term measure says that the three players -

labor, management and the government – should set up an organization in which they co-decide on and co-operate for matters concerning employment policy and employment insurance affairs. The short-term measure suggests that the already existing deliberation for form's sake should be developed into a practical deliberation through establishment and reenforcement of deliberative committees related to employment policy and employment insurance. As for union participation in policy execution organizations, this paper presents three ways that are thought to be feasible:

- ① Unions watch and supervise concretely the execution of policies by way of taking part in the affairs of monitoring organization;
- ② Unions co-participate in the operation of the organizations in charge of carrying out the policies by dispatching union representatives; and
- ③ Unions take charge of part of the projects.

For practical participation, it is essential for union movement to exert stepped-up efforts to secure internal expertise and democracy. To this end, an experts group to be in charge of specialized policy research should be cultivated and arrayed within the framework of union movement, and democratic principle should be firmly established on participation such as decision-making, methods, appraisals, information disclosure, and the selection of representatives. In addition, for influential participation, active efforts are required to convert the current enterprise-based unions to an industrial union system.



[주요 약력 및 저서]

•권현지

이화여자대학교 사회학과 졸업

한림대학교 사회학 석사

현, 한국노총 중앙연구원 연구원

(주요논문) 『90년대 한국의 노동조합』 (공저) 1996

『기술변화와 노동운동』 (공저) 1996

『노동조합 운영의 현황과 과제』 1997

•엄규숙

연세대 사회학과 학석사

독일 마부룩 필립스 대학교 철학 및 사회과학부 철학박사 (사회복지학 전공)

현, 한국노총 중앙연구원 연구위원

(주요논문)

- 국가 복지정책을 통한 모성 및 어머니 취업의 조절 양상 — 독일과 한국의 비교연구 (Aspekte staatlicher Regulierung der Mutterschaft und der Müttererwerbstätigkeit durch die staatliche Sozialpolitik—Eine Vergleichsstudie zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Südkorea) : 독일 마부룩 대학교 박사학위논문, 1998년 3월
- “서유럽의 복지제도와 여성정책”, 「연세여성연구」 제4호 1998.
- “경제위기 이후 정부의 고용안정 및 실업대책에 대한 평가”, 『한국노총, 경제위기와 노동운동 - 현상과 과제 -』 1998.
- “사회국가의 위기와 독일 연금제도의 재구성”, 「동향과 전망」 1999년 3월호.
- “IMF 이후 여성의 일과 국가정책”, 「또하나의 문화」 1999년.

•이호창

연세대 경영학과 졸업

연세대 사회학과 박사

일본 立教대 사회학부 박사후기과정(1994-1997)

현, 한국노총 중앙연구원 부원장

(주요논문) 『팀신화와 노동의 선택』 (공저) 1996

“일본적 노무관리의 강제와 동양의 메커니즘” 1997

『노동조합교육의 현황과 과제』 1998

---

고용정책·고용보험제도와 노조의 참여

---

1999년 6월 8일 인쇄  
1999년 6월 10일 발행

---

발행인            朴 仁 相

---

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

---

등 록            81. 8. 21 (13-31호)

---

인 쇄            레인보기확인쇄사  
                  (代) 02-2268-9254

---

가격 : 7,000원