Global Focus

프랑스 공연관련 임시직 파업과 새로운 노동운동 방향

황준욱 (한국노동연구원 연구위원)

프랑스는 그들의 문화적 성향, 자산, 그리고 능력을 자랑스럽게 여기고 사랑한다. 전 세계에 휘몰아치는 신자유주의를 근간으로 하는 글로벌리제이션 폭풍에도 불구하고 굿굿하게 사회통합을 우선으로 하는 전통적인 프랑스 사회 분위기를 유지할 수 있는 것도 한편으로는 프랑스인들이 가지고 있는 문화에 대한 애정 덕분일지도 모른다. 프랑스가 이렇게 문화에 대해 남다른 집착을 보이는 것은 자본의 이익이라는 단순하지만 강력한 지배원리하에서 움직이고 있는 현 사회에서 문화의 영역만이 사회의 다양성을 지켜 줄 수 있는 최후의 보루라고 믿기 때문이다.

2003년 여름, 이러한 프랑스 문화계가 시련을 맞고 있다. 연극, 영화, 방송 등 공연(spectacle)과 관련되어 있는 임시직(intermittent) 노동자들이 그들에게 적용되는 실업보험체계의 변화에 대해 반대하여 파업 및 시위에 참여하고 있기 때문이다. 현재 12개월로 되어 있는 실업보험 수혜를 위한 피보험 고용기간 산정시 기준기간을 10개월로 줄이는 등의 '개혁방안'에 대한 사용자단체와 일부 전국단위 노조의 협약체결로 촉발된 이번 파업은 올해 말까지 현재의 보험체계를 유지하고 향후 2년에 걸쳐 기준기간을 점진적으로 축소하는 등의 완화조치가 있었음에도 불구하고 프랑스 전역으로 확대되었다. 파리를 비롯한 전국 각지의 거리에서 이들의 시위가 있었으며, 그 결과 매년 전세계에서 60만 명의 관광객이 찾아온다는 아비뇽 축제를 비롯, 많은 공연과 축제가 취소되었다.

프랑스의 실업보험은 국가의 개입 없이 노사의 기여금과 노사동수의 자체관리를 통해 운영되는데, 일반 노동자를 대상으로 하는 일반적 실업보험체계 이외에 재정적으로 분리된 여러 특수직종을 위한 개별적 특수체계가 운영되고 있다. 공연관련 종사자들은 이러한 특수체계에 포함되어 있는 노동자들이며 직업의 특성상 임시직 형태의 취업이 많아 임시직에 대한 특별한 보험체계를 유지해 오고 있다. 그런데 이러한 공연관련 특별 실업보험체계가 오랜 기간 동안 적자상태에 처해 있었고 적자규모가 8억 4천만 유로에 이르게 되자 수혜자수 감소를 위해 이러한 조치를 취하게 된 것이다.

이미 단순히 공연분야의 임시직 문제가 아니라 사회통합을 저해하는 사회적 문제로

확대되어 프랑스 여름을 뜨겁게 달구고 있는 공연분야 파업의 전개과정을 살펴보면 한가지 특이한 점을 발견하게 된다. 임시직 노동자들이 기존 거대노조의 통제를 넘는 자율적 조직체를 구성하여 자신들의 목소리를 내고 있다는 점이다. 이런 자율적 조직의 특성은 기존 노조들보다 더 결연하며 과격하다는 점을 들 수 있다. 이들은 문제를 단순히 실업보험의 차원을 넘어 세계화에 대한 근본적인 반대, 프랑스 현 정부의 문제 인식에 대한 반대 등으로 확대하고 있으며 투쟁의 방법에 있어서도 끝장을 보겠다는 자세를 취하고 있다.

프랑스 신문 'le Monde'(2003년 7월8일자)는 자율조직을 구성하고 있는 임시직 노동자들이 주로 25-40세이며 고용의 불안정성이 다른 이들에 비해 특히 높으며 주로 지금까지는 정치적 운동의 경험이 없는 집단인 것으로 분석하고 있다. 어쩌면 노조조직률이 9% 정도에 불과한 프랑스에서 이러한 자율적 집단이 만들어지는 것은 자연스러운 것인지도 모른다. 하지만 이들 중에는 이미 노조활동을 하던 노동자들도 포함되어 있다. 그들은 새로운 자율조직이 보다 빠르고 직접적인 의사전달 경로를 통해 기존 노조의 기술적 관료주의의 한계를 극복할 수 있다는 주장하고 있다.

한국의 상황을 살펴보자. 임시일용직 등 비정규직 문제에서는 우선 양적인 면에서 현재 비율이 상당히 문제가 될 만한 수준을 나타내고 있을 뿐만 아니라(비정규직 정의와 규모에 대한 차이에 따라 비율에 대한 논쟁이 있지만 어느 쪽의 수치를 들더라고 사회적으로 문제가 되는 정도의 수치라고 판단된다) 동 비율이 확산추세에 있다는 점을 지적할 수 있다. 질적인 면에서도 비정규직의 노조조직화가 일반화되지 못하여 권리구제를 위한 기초적 제도가 미비하며 교육훈련 등 더 나은 일자리로의 이동을 위한 준비에서 정규직에 비해 차별을 받고 있으며, 임금, 부가급여 등 보상에 있어서도 정규직보다 낮은 수준으로 대우를 받고 있다. 이러한 점들은 향후 비정규직 문제가 노동시장뿐만 아니라 우리 사회의 발전을 저해하는 주요 문제로서 부각될 가능성을 내포하고 있다는 것을 암시하고 있다.

한편, 2000년 한국통신 계약직 노조문제, 대기업에서 흔히 발견되는 사내 하청 문제 등에서 보여지듯이 기존의 우리나라 노조가 비정규직 문제를 적극적으로 해결해 나가기에는 아직 시간이 더 걸릴 듯하다.

이런 상황을 고려하면 우리나라에서도 기존의 거대노조의 영향력을 벗어나서 비정규직을 중심으로 한 자율적인 노동자 조직이 만들어질 가능성을 배제할 수 없다고 본다. 특히 인터넷을 주요 소통수단으로 이용하는 청년층의 실업문제와 비정규직화가 계속 확산된다면 이러한 가능성은 급속히 커질 수도 있다. 이런 움직임이 가시화되면 기존의 노사관계는 물론이고 정부의 역할도 크게 변화하게 될 것이다. 단기적 비용 감소만을 위해 비정규직 활용을 확대하려는 기업, 정규직의 기득권을 보호하려는 노조, 비정규직 문제를 노사만의 문제로 간주하려는 정부, 만일 기존의 경제 주체들이 이러한 모습을 보여준다면 자율적 노동자 조직의 출현은 훨씬 더 빨라질 수도 있다.

ILO 제91차 총회 및 제287차 이사회 논의 동향

이 성 기
(주제네바 대표부 노무관)

■ 머리말

지난 6월 3일부터 20일까지 스위스 제네바에 소재한 UN 구주본부(Palais des Nations) 및 ILO 본부에서는 제91차 ILO 총회와 제287차 ILO 이사회가 성황리에 개최되었다. ILO 총회는 최고 의사결정기구로서 매년 6월 첫째 화요일부터 3주간 개최되고, 이사회는 주요 사안들을 논의하여 총회에 상정하는 것으로 통상 매년 3회(3, 6, 11월) 개최되고 있다. 총회 회원국 대표는 총 4인으로, 그 중 2인은 정부대표로, 나머지 2인은 회원국의 노사 대표로 구성된다. 각국 노사정 대표는 총회 의제별로 자문위원을 둘 수 있으며, 위원회 활동에는 동 의제와 관련된 전문 지식을 갖춘 자문위원들이 참석하게 된다. 금년 총회에는 176개 ILO 회원국[1]에서 3,000여 명의 대표단이 참석하였다.[2]

총회 의제는 '상설 의제'와 이사회에서 논의 결정한 '선정 의제'[3]로 구성된다. 총회의 상설 의제는 이사회 의장 및 사무총장 보고, 근로자 기본권 선언 및 후속조치에 관한 세계보고서(Global Report), 사업계획·예산 및 재정 문제, 협약 및 권고 적용에 관한 보고 등이다. 한편, 금년 총회의 선정 의제는 인적자원개발, 고용관계, 산업안전보건, 선원 신분증명 문제 등이 채택되었다.

1) 금년 5. 22 Vanatu 공화국이 ILO 회원국으로 가입함에 따라 ILO 회원국은 총 176개국으로 늘어나게 되었다.
2) 우리나라는 박길상 노동부 차관과 주제네바 대표부의 정의용 대사를 대표로 하여 총 15명의 정부 대표 및 자문단이 참석하였고, 노동계는 김형탁 민주노총 부위원장을 대표로 총 11명, 경영계는 조남홍 한국경총 부회장을 대표로 7명이 참석하였다.
3) 보통 3월 이사회에서 2년 후 총회 의제를 선정하게 된다.

총회 운영 방법은 사무총장 보고에 대한 논의 및 세계 보고서 논의 등은 위원회 논의없이 각국의 노사정 대표가 모두 모인 가운데 본회의에서 진행되며, 2004-2005년도 ILO 사업계획 및 예산은 정부 그룹 대표로만 구성된 재정위원회[4]에서 논의된다. 그 외 상설위원회인 기준 적용위원회에서는 각 회원국의 협약 및 권고의 적용 위반 문제 등을 다루었고, 그 외에 이사회가 선정하여 제출한 의제별로 분과위원회를 구성하여 해당 주제를 논의하였다.

본고에서는 사무총장 보고서와 기본권 선언 후속 조치의 일환으로 추진중인 세계보고서 논의 결과를 간략히 살펴본 후, 선정 의제를 중심으로 논의 사항을 요약하고, 기타 금번 총회에서 논의된 주요 사항 및 제287차 이사회 논의 결과를 중심으로 설명하고자 한다.

■ 사무총장 보고서 논의

사무총장 보고서 논의는 총회의 최대 하이라이트라고 할 수 있다. 총회 의사규칙에 의하면 ILO 사무총장은 2년마다 주요 노동 현안에 대한 보고서를 작성하여 총회에 제출하여야 하고, 동 보고서 논의를 토대로 ILO의 정책 방향을 수립하여야 한다고 되어 있다. 금년 총회에 Somavia 사무총장은 『빈곤 탈출을 위한 일(*Working out of poverty*)』이라는 제목의 보고서를 제출하였고[5], 각국의 노동부 장관을 비롯한 노사정 대표, 국제노동단체 및 사용자 단체의 대표 등 300여 명의 대표들이 동 보고서에 대한 기조연설을 행하였다.

사무총장 보고서는 전세계 인구의 절반이 하루 2달러 이하로 생활하고 있으며, 특히 후진국 인구의 과반수 이상이 하루 1달러 이하로 생활하고 있다고 설명하면서 빈곤 탈출을 위해서는 무엇보다 고용창출이 중요하다고 강조하고 있다. 고용창출은 단기간에 달성될 수 없는 것이며, 모든 관계 당사자들의 노력과 협력이 긴요하므로 노사정 모두 각자의 독특하고 중요한 역할을 인식하고 상호 협력함으로써 '빈곤의 덫'에서 탈출할 수 있도록 노력하여야 한다고 강조하고 있다. 빈곤 퇴치를 위해서는 전세계의 소비를 확대하여 시장을 확충하여야 하고, 이를 위해서는 신규 시장의 개발과 확충이 시급하다고 지적하고 있다.

각국 대표들은 빈곤 탈출을 위해서는 고용창출이 중요하며, 노사정이 긴밀히 협력하여야 한다는 Somavia 사무총장 보고서를 지지했다. 또한, 빈곤 퇴치를 위해서는 국제적 차원의 노력뿐만 아니라 각국 차원의 빈곤 퇴치 노력이 중요하다는 점을 강조하였으며, 특히 하루 생활비 2 달러 미만의 전세계 30억 극빈층에 대한 지원을 호소했다. 이에 대해 Somavia 사무총장은 ILO가 적극적으로 추진중인 '양질의 고용' 의제는 빈곤 퇴치 등 현재 세계가 직면하고 있는 여러 가지 문제를 해결하는 데 있어 중요한 수단일 뿐만 아니라 목적이기도 하다고 응답하였다.

우리 정부를 대표한 박길상 노동부 차관은 기조연설을 통해 '빈곤 탈출'을 위한 가장 효과적인 대안은 직업훈련과 능력개발을 통

4) 재정위원회는 예산을 부담하는 회원국 정부 대표로만 구성되며, 관례상 노사그룹의 대표가 동 회의에 참석하여 그룹을 대표하는 발언을 할 수 있다.

5) 금번 총회에 제출된 보고서는 Somavia 사무총장이 취임한 후 총회에 제출한 3번째 보고서로 취임 첫해인 '99년에는 "양질의 고용(Decent Work)", 2001년도에는 "양질의 고용 달성과제(Reducing the Decent Work Deficit)"를 제출하여 논의한 바 있다.

한 '고용창출'인바, UN 전문기구 중 유일하게 '고용'에 전문성을 지닌 ILO가 각국 상황에 맞는 기술지원을 강화해 줄 것을 당부하였다. 한편 조남홍 한국경영자총협회 부회장은 고용창출, 빈곤 극복, 삶의 질 향상 등과 같은 양질의 근로 실현과 관련된 근본적 현안들을 해결하기 위해서는 무엇보다 기업의 발전이 중요하다고 강조했다.

■ 세계보고서 논의

ILO는 지난 '98년 제86차 총회에서 결사의 자유, 강제노동, 아동노동 및 차별 금지의 4개 분야와 관련된 8개의 협약을 ILO 핵심협약[6]으로 선정하고, 각 회원국의 비준을 촉진하기 위하여 기술 지원 등을 요지로 하는 「근로자 기본권 선언 (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up)」을 채택하였다.

기본권 선언의 후속 조치의 일환으로 8개 핵심 협약을 4개 분야로 나누어 매년 한 분야를 선정하여 세계보고서를 작성하고, ILO 총회 특별위원회에서 심의한 후, 총회에서 논의된 내용을 구체화하기 위해 이사회에서 기술협력사업 우선순위 및 추진계획을 수립하고 있다.[7]

이러한 순서에 따라 금년에는 차별 금지를 주제로 세계보고서가 작성되어 논의되었다.[8] 보고서는 직장 내에서 새롭고 교묘한 형태의 차별이 증가하고 있으며, 차별은 여전히 광범위하게 존재한다고 언급하고 있다. 각국의 많은 노력에도 불구하고 여성차별 철폐 노력조차 그 성과가 미흡하고, 차별받는 취약집단 내의 불평등이 확대되고 있으며, 차별 철폐의 실패는 차별받는 집단에 대한 가난의 영속화로 이어진다고 우려하고 있다.

차별의 유형은 여성차별, 인종차별(이주근로자), 장애인 차별, 종교적 차별, 연령에 근거한 차별을 들 수 있으며, 최근에는 AIDS에 걸린 근로자(특히, 여성근로자)에 대한 차별이 우려할 만한 것으로 보고되고 있다. 차별의 유형은 여러 가지 복합적인 형태가 혼재되어 나타나는 경우가 많으며, 특히 비공식 부문 등에서 심각한 문제로 대두되고 있다고 한다.

이에 대해 ILO 보고서에서는 일터(workplace)는 차별 철폐를 위한 투쟁에서 전략적 시발점이라고 전제하며, 작업장에서부터 이러한 차별 시정 노력이 시작되어야 한다고 강조하고 있다. 또한, 차별 철폐를 위해서는 차별금지법 제정 등 적극적인 조치가 도입되어야 할 뿐만 아니라, 효율적인 집행기관 설립, 편견 없는 교육·훈련·고용정보 서비스의 제공, 차별관련 정보 및 모니터 시스템 가동 등 다양한 수단이 복합적으로 강구되어야 한다고 언급하고 있다. Somavia 사무

6) ILO 핵심협약은 제29호 강제노동 협약, 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약, 제98호 단결권 및 단체교섭권 원칙 적용에 관한 협약, 제100호 남녀 동등보수 협약, 제105호 강제노동 철폐에 관한 협약, 제111호 고용 및 직업상 차별 금지에 관한 협약, 제138호 취업의 최저연령에 관한 협약 및 제812호 가혹한 형태의 아동노동 철폐에 관한 협약을 말한다.

7) 세계보고서의 논의 순서는 결사의 자유 및 단체교섭권(2000) → 강제노동(2001) → 아동노동(2002) → 차별 금지(2003) → 결사의 자유 및 단체교섭권(2004)의 순으로 되어 있다.

8) 자세한 내용은 Time for Equality at Work; Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2003, ILO를 참고하기 바란다.

총장은 작업장에서의 차별 철폐는 모든 사람의 책무라고 하면서 노사가 합심하여 차별이 존재하는지를 살피고, 이러한 관행을 철폐하기 위해서 노력해야 하며, 특히 차별을 당한 사람의 목소리가 적절히 반영될 수 있도록 해야 한다고 강조하고 있다.

■ 선원의 신분증명에 관한 협약 채택

9·11 테러사건 이후 각국 출입이 빈번한 선원에 대한 보안 강화 문제가 제기되었다. 이러한 취지에서 1958년에 채택된 제108호 선원신분증명서(선원수첩)에 관한 협약을 새로운 국제안보 정세에 맞추어 개정하여야 한다는 의견이 대두되었으며, ILO를 중심으로 각국의 선원노련 관련 노사정 대표들이 모여 논의한 결과, 금번 총회에서 동 협약을 개정하기로 합의하였다.

금번 총회에서 채택된 개정안의 핵심은 테러 행위를 방지하고 선원 개인의 안전을 도모하되 국제교역을 저해하지 않는 범위 내에서 추진한다는 것이다. 새로운 협약은 이번 총회 표결에서 압도적인 지지로 통과되어 ILO의 제185호 협약으로 채택되었다.[9)]

동 협약에서는 신기술을 이용한 신분증명서의 정확한 형태를 규정했다. 새로운 신분증명서의 가장 큰 특징은 지문과 같은 생체인식기술을 이용하는 것이다. 또 국제민간항공기구(ICAO)와 협력해 세계적으로 통용 가능한 생체 인식기준을 개발할 것을 사무총장에 요청하기로 합의했다. 또한 신속한 상륙(shore leave) 및 배를 바꾸어 타는 것(transfer)에 대한 편의를 제공하기로 합의했으며, 여기에는 상륙하는 선원에 대한 비자 면제 등이 포함된다.

신분증명서 발급 오류를 방지하기 위해 비준국들은 신분증명서 발급과 관련한 적절한 데이터베이스와 절차를 운용·준수해야 한다는 데 합의했다. 이러한 절차들은 보안뿐만 아니라 개인정보 보호 등도 다루게 되며, 국제적 차원의 감시를 통해 투명성을 유지하기로 했다.

■ 인적자원개발

최근 급속한 세계화의 진전으로 인하여 1975년에 채택된 인적자원개발에 관한 ILO 권고(Human Resources Development Recommendation, 제150호)가 각국의 경제·사회적 상황을 잘 반영하지 못하고 있다는 지적이 제기되어 동 권고를 개정키로 합의하였다. 이에 따라 작년 총회에서 동 주제에 대한 일반 토의를 거쳐 ILO 기준으로 채택하기로 합의함에 따라 금년 총회에 1차 토론 의제로 상정되었다.

이번 총회에서 인적자원개발위원회는 노사정 토의를 거쳐 새 권고를 채택하기로 합의하였고 권고안의 내용을 잠정적으로 확정하였다. 동 권고는 내년 총회에서 2차 토의를 거쳐 ILO 권고로 채택되는데, 금년에 논의된 권고 요지는 다음과 같다.

각국이 완전고용과 사회통합, 그리고 지속가능한 경제성장을 위해서는 교육, 훈련, 평생교육 등이 필요하다. 각 회원국들은 평생교육의 맥락에서 인적자원개발의 중요성과 기본적인 권리로서의 그 가치를 인식하고

9) 동 협약은 찬성 392명, 반대 0, 기권 20명으로 압도적인 지지로 채택되었다.

사회적 대화에 적극 참여해야 한다. 또한, 각 회원국들은 훈련 제공자의 자격을 인증하기 위한 기본 틀을 마련하고, 정부와 사회적 파트너들의 역할을 명확히 하며, 공교육 및 사교육을 적절히 활용하여 양질의 교육훈련을 실시하여야 하며, 소외계층, 여성, 또는 공교육에서 소외된 사람들에게 비공식 교육 및 훈련을 제공해야 한다.

■ 고용관계의 범위

1997년과 1998년 ILO 총회에서는 '계약근로(contract labour)' 문제가 논의되었으나 기준 채택을 위한 합의 도출에 실패하였다. 그 후 노동계를 중심으로 이 문제의 논의 필요성이 지속적으로 제기되었으며, 2001년 3월 이사회 결정에 따라 이번 총회에서 이 문제를 다시 논의하기로 결정하였다. 금년 총회 논의는 일반 토의로 금년 총회에서 이 문제에 대한 ILO 기준을 채택할 필요가 있는 것인지를 논의하였다. 논의 결과, 사용자측의 반대에도 불구하고 노동자측과 대부분의 정부측의 지지로 이 문제에 대한 ILO 권고를 채택하기로 합의하였다.

동 논의 과정에서 노동계 대표들은 삼각고용관계, 위장도급, 사용자의 불명확성 때문에 노동법적 보호를 받아야 할 다수의 근로자들이 보호를 받지 못하고 있으며, 노동자 보호를 위해 ILO 차원의 적절한 노동기준을 설정해야 한다고 역설했다.

그러나 사용자 대표들은 고용관계(삼각고용관계, 위장도급, 사용자가 누구인가 등)에 대한 인위적인 정의나 개념 정의는 노동시장의 경직으로 이어져 경제에 악영향을 미칠 수 있기 때문에 불필요하며, 고용관계에 대한 ILO 차원의 권고나 협약 등 기준 채택은 수용할 수 없다는 입장을 견지했다.

호주 등 일부를 제외한 대부분의 정부 대표들은 위장 고용관계, 삼각 고용관계 등 다양한 고용형태에 직면하여 노동자 보호가 소홀해질 수 있다는 우려를 표시하며, 이를 시정하기 위해 ILO 차원의 국제노동기준이 설정될 필요가 있다는 견해를 피력하였다.

노사정간 열띤 논의 결과, 다양한 고용형태에 직면하여 법적 보호를 받지 못하는 이들을 적절히 보호하기 위해 국제적 차원의 기준을 설정할 필요가 있으며, ILO 차원에서 권고를 채택하기로 합의했다. 노사정 대표들은 향후 채택될 권고의 내용이 위장 고용관계에 초점을 맞추되 고용관계의 본질적 내용을 일률적으로 정의하지 않고 각국의 고유한 경제·사회·법률적 상황과 노사관계 여건을 감안할 수 있도록 탄력적으로 정해져야 하고, 진정한 민·상법 및 독립계약관계를 방해하지 않도록 해야 한다고 합의했다.

■ 산업안전보건 문제

ILO 추계에 의하면 매년 약 2백만 명이 산재 사고로 사망하고 있으며, 2억7천만 명은 산업재해로, 1억 6천만 명은 직업병으로 고통을 겪고 있다. 금년 총회에 참석한 노사정 대표들은 산재 예방을 위하여 산업안전보건에 관한 범세계적 전략 수립의 필요성에 대해 의견을 같이하였다.

산업안전에 관한 범세계적 전략은 두 가지 축을 근간으로 구체적 시행 계획을 수립하여 이행하여야 한다. 첫째, 각자의 책임과 의무, 권리가 체계적으로 이행되어 산재가

예방될 수 있도록 하는 '산재예방 문화'의 도입이다. 둘째, 세계적 전략 목표가 산업사회에 뿌리 내릴 수 있도록 산업안전보건에 관한 통합적 수단을 개발·시행하여야 한다. 이를 위해서 각국에서는 산재 예방에 정책 우선순위를 두어야 할 것이며, 적절한 기술지원 등의 시책이 수반되어야 할 것이다. 동 위원회에서는 산업안전보건 관련 기준들을 재점검하고 포괄적으로 논의하기 위해 2005년도 ILO 총회 의제로 채택할 필요가 있다는 것에 의견을 모으고, 동 안건을 이사회에서 논의하여 확정하기로 합의하였다.

■ 기타 주요 사항

금번 총회에서는 2004-2005년도 회계에 대한 ILO 사업 계획 및 예산안을 확정하였다. 동 예산안에 대해서는 미국을 비롯한 선진국 그룹들이 명목예산 동결을 주장하며, 실질예산 동결을 제안한 사무국안을 반대하였지만, 노사그룹 및 개도국들의 압도적인 지지로 사무국안이 원안대로 채택되어 약 5억3천만 달러의 예산이 확정되었다.[10]

또한, 본 회의에서는 Thabo Mbeki 남아공 대통령과 Abdullah 2세 요르단 국왕을 귀빈 연사로 초청하였다. Mbeki 대통령은 세계경제는 전세계적 빈곤을 퇴치하는 데 필요한 자원을 충분히 보유하고 있으면서도 활용하고 있지 못하다고 지적했다. 그는 빈곤 및 저개발 문제를 해결하기 위해서는 부국에서 빈국으로의 자원 이전(resource transfer)이 필요하다고 역설했다. 한편 Abdullah 국왕은 전세계 폭력의 근원이 되고 있는 분열과 절망을 해소하기 위해서는 빈곤과의 전쟁에서 승리해야 한다고 역설했다. 이를 위해서는 지속 가능한 사회·경제 개발이 필수적이며, 이를 통해 극단주의를 극복할 수 있을 것이라고 강조했다.

6월 12일에는 ILO 차원에서 세계 아동노동 금지의 날(World Day Against Child Labour) 2주년 기념행사를 가졌다. 전세계적으로 자행되고 있는 아동 인신매매에 초점을 맞춘 이번 행사에는 라니아 요르단 왕비가 기조연설자로 참석했다.

한편, 기준적용위원회에서는 미얀마의 강제노동 협약(제29호) 위반건과 관련한 특별회의가 개최되었다. 대부분의 대표들은 미얀마 정부측이 강제노동 근절을 위해 취하고 있는 조치에 대해서는 환영하였지만, 아웅산 수지 여사 및 관련 인사들에 대한 연금조치를 비난하며 조속한 석방을 요구하였다. 한편, 우리 노동계 대표들은 제2차 세계 대전 중 위안부 문제와 관련 있는 일본 정부의 제29호 강제노동 협약 위반 문제를 기준적용위원회 논의 의제로 채택하기 위해 많은 노력을 한 결과, 노동자 그룹 논의 의제에는 포함시켰지만, 사용자 그룹과의 협의 과정에서 사용자측의 반대로 정식 논의 의제로는 채택되지 못하였다.[11]

■ 제287차 이사회 논의 결과

6월 20일에 개최된 제287차 ILO 이사회

10) 이와 함께 각 회원국별 분담비율이 결정되었는데, 우리나라는 2004년도에 1.823%로 확정되었다.

11) 기준적용위원회 논의 의제 선정은 관행적으로 노동자 그룹이 자체적으로 의제를 선정하여 사용자 그룹과 협의하여 결정하고 있다.

에서는 정의용 주제네바 대표부 대사가 노사정 대표단의 만장 일치로 임기 1년의 이사회 의장으로 선출되었다.[12] 우리나라는 지난 91년 12월 뒤늦게 ILO에 가입하였으나, 금번 이사회에서 의장국에 선출됨으로써 노동 외교의 새로운 장을 여는 계기가 된 것으로 평가되고 있다.

이어 속개된 이사회에서는 결사의 자유위원회 보고가 있었으며, 우리나라를 비롯한 콜롬비아, 벨로루시, 베네수엘라 케이스 등의 결사의 자유 관련 사안이 논의되었다. 우리나라와 관련해서는 대통령의 특별 사면을 통하여 구속된 노조 지도자를 석방하였고, 노동관련 현안 문제를 해결하겠다는 의지를 보이고 있다는 점에서 대체로 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 공무원 단결권과 사업장단위 복수노조를 조속히 인정하고, 필수공익사업을 국민의 생명, 안전 및 건강에 직접 영향을 미치는 특정 부문에만 한정시킬 것을 권고하는 등 기존 권고를 되풀이하고 있으며, 조속한 시기에 관계 당사들이 모두 수용할 수 있는 대안을 모색하여 해결하기를 바란다고 언급하였다.[13]

12) 정의용 대사는 2002년도 제90차 ILO 총회시 정부 그룹 의장을 역임하였고, 2002년 6월부터 2003년 6월까지는 ILO 이사회 부의장을 역임한 후, 금년에 이사회 의장으로 선임되었다.

13) 구체적 내용은 제287차 ILO 이사회 결사의 자유위원회 보고서를 참고하기 바란다.

일본 노사정[1)]의 사회적 대화

오 학 수
(일본노동연구기구 연구원)

■ 머리말

일본은 협조적 노사관계로 세계에 널리 알려져 있다. 일본의 노사관계는 기본적으로 기업내 노사관계라 해도 과언이 아니다. 즉 노사관계의 대부분은 실질적으로 기업내에 이루어지고 있는데 그것은 기본적으로 노동 3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)이 기업내에서 행사되고 있기 때문이다.

그러나 노동조합 조직률의 지속적인 저하, 개별 노동분쟁의 기업외 해결의 증가, 고용형태의 다양화의 진전 등으로 최근 개별 기업의 노사관계 기반이 약화되고 있다. 한편 높은 실업률과 프리터의 증가 등 악화되고 있는 고용상황에 대처하고 경제의 세계화에 대응하기 위해서 노동법이나 관련 제도의 개정의 필요성이 증가되고 있는데, 이러한 상황 변화는 중앙차원의 노사정의 역할을 강화시키고 있다.

그런데 일본의 경우, 우리나라의 노사정위원회와 같은 기관은 없고 유사한 기관으로서 산로꼰(産勞懇=産業勞動懇話會)이 있다. 또한 심각한 고용실업 문제 극복이라는 특정과제를 중심으로 노사정의 대화가 이루어지고 있는 기관으로서 노사정고용대책회의가 있다. 그리고 법률의 제정과 개정시 법안이 논의되고 구체화되는 심의회가 각 성·청에 조직되어 있는데 노동문제를 관장하는 심의회로서 후생노동성에는 노사정 3자 구

1) 일본의 노사정은 특별한 언급이 없는 한 노동조합은 렝고(日本労働組合総連合, 1989년 일본노동조합의 최대전국조직으로서 결성), 사용자는 일경단(日本経済団連合, 2002년 5월, 일경련(한국의 경총에 해당)과 경단련(한국의 전경련에 해당)이 통합되어 결성됨), 정부는 후생노동성(厚生労働省, 2001년 후생성과 노동성이 통합됨)을 지칭한다.

성인 노동정책심의회가 있다. 또한 우리나라와 마찬가지로 노동위원회와 최저임금심의회가 노사정의 사회적 대화채널이라고 볼 수 있다.

여기에서는 산로꼰과 노사정고용대책회의를 중심으로 일본 노사정의 사회적 대화를 살펴보기로 한다. 산로꼰은 일본의 협조적 노사관계의 흐름을 형성하는 데 적지 않은 역할을 하였고, 노사정고용대책회의는 최근 고용문제 일본적 해결의 단면을 보여주고 있다.

■ 산로꼰의 설치

산로꼰이 설치되어 처음으로 회의가 열린 것은 1970년 1월이었다. 산로꼰은 후생노동성(당시, 노동성) 대신의 자문기관으로서, 정부, 노사대표 및 학계대표로 구성된 가장 폭넓은 간담의 장, 자유로운 토론의 장이었다.[2] 후생노동대신은 산로꼰의 위원으로부터 산업노동정책에 관한 의견과 협력을 구할 뿐만 아니라 관계자간의 상호이해를 높이는 것이 설치 목적이었다.[3] 회의는 매월 1회 비공개로 진행되었고 의제는 노동문제 전반 및 이와 관련된 산업문제였다. 산로꼰의 구성 멤버는 노동계(당시 4개의 전국 노동조합조직)대표와 경영계(당시 일경련, 2002년 경단련과 통합하여 현재 일본경단련임)대표, 공익대표로서 학계/언론계 인사, 그리고 정부측에서는 후생노동대신은 고정 멤버였고 그외에 의제에 따라 수상, 통상성 대신, 경제기획청 장관 등의 각료와 관료였다. 1975년에 미끼 수상이 처음으로 산로꼰에 출석한 이후 거의 매년 한 번 정도는 수상이 참석하였는데, 최근에는 거의 참석하지 않고 있다.

■ 산로꼰의 역할

산로꼰의 역할을 정확히 알기는 매우 어렵다. 설치법에 의거해 설립된 기관이 아닐뿐더러 목적도 자유로운 토론의 장일 뿐, 구체적인 안건을 상정하여 결정하는 기관도 아니었기 때문이다. 그러나 토론 내용을 검토하면 산로꼰의 역할을 크게 네 가지로 구분하여 볼 수 있다.

첫째, 노사정공의 상호이해로, 설치목적에 명시되어 있는 역할이다. 이 점에 관해, 6년간 경영측의 위원이었던 일경련의 전무이사는 '기본적인 경제정세 등에 관하여 매우 솔직하게 의견교환을 하여 노동측 위원의 입장과 사고방식을 잘 이해하게 되었다. 경제기조와 국가의 기본정책에 대하여 노사의 공통인식을 쌓는 데 산로꼰은 큰 기여를 하였다.[4]'고 회고하였다.

둘째, 정부에의 요구였다. 예를 들어 1971년 9월에 열린 회의에서 산로꼰은 정부에 대해 고용안정책의 충실 강화를 꾀하고, 근로자의 소득세, 주민세을 중심으로 한 감세

2) 산로꼰이 설치되기까지는 다음과 같은 일화가 있다. 당시 철강노련의 미야따 위원장이 같은 고향 출신인 일본노동협회의 『週刊労ニュース』 편집장의 소개로 일본노동협회의 나까야마 회장을 만났다. 미야따 위원장은 물가문제에 대해서 공부하고 싶다는 의향을 전달하였는데, 나까야마 회장은 물가문제뿐 아니라 다양한 문제를 공부할 수 있는 기회를 갖는 것이 좋지 않냐고 제안한 결과 산로꼰을 설치하게 되었다고 한다. 두 사람은 처음부터 산로꼰의 멤버로서 오랫동안 회의에 참석하였다. 특히 나까야마 회장은 세상을 떠나기 전까지 약 9년간 산로꼰의 좌장을 맡았다. 『週刊労ニュース』 2003.02.17.

3) 労働省(1977), 『労働行政30年の歩み』 労働新聞社.

4) 『週刊労働ニュース』 1993.12.13.

를 실시하고 근로자 주택을 대량건설하는 등 경기부양책의 의미를 포함한 사회자본의 충실을 꾀할 것을 참석자 전원일치로 정부에 요구했다.[5] 그뿐 아니라 1974년 11월 20일에 열린 제45회 회의에서는 고용보험법안을 조기에 성립시키도록 정부에 요구하기도 했다.[6] 실제 고용보험법은 그해 12월 28일에 제정되었다. 이 같은 참석자 전원일치에 의한 요청외 개인적인 요구도 제시되어 정부의 적극적인 답변을 이끌어 냈다. 예를 들어 수상이 참석하였던 1977년 11월의 회의에 노동계 위원이 도매물가와 소매물가의 격차의 축소와 정부의 물가억제 목표의 하향 수정을 요구하였는데 수상은 이러한 요구가 정책에 반영되도록 노력하겠다는 회답을 제시하였다.[7]

셋째, 정부에의 제언이었다. 산로꼰의 회의보도 기사에 근거하는 한 정부에 대한 산로꼰의 제언은 단 2번밖에 없었다. 첫번째의 제언은 1980년 3월에 열린 회의에서 산로꼰은 1980년도의 소비자물가상승률을 정부의 전망치인 6.4% 이내로 억제하고, 공공요금의 인상폭을 낮춤과 동시에 인상 시기가 집중되지 않도록 제언하였다.[8] 노동대신은 산로꼰의 제언을 각의에 보고하고 산로꼰의 제언이 실현되도록 각 각료에 협조를 요청하였다. 그러나 최종적인 소비자물가상승률은 당초 정부 전망치를 웃돌았다. 산로꼰의 노동계 대표들은 이 같은 물가상승률이 노동자의 실질임금을 낮추었다고 반발하였는데 이것이 두번째의 제언으로 연결되었다.

두번째의 제언은 1981년 2월에 열린 회의에서 제시되었다. 이 회의에서 산로꼰은 '물가대책의 충실에 관한 제언'을 채택하였는데 거기에는 물가안정을 위한 정부의 한 단계 높은 노력을 촉구하고 1981년도의 소비자물가상승률을 5.5%내로 억제할 것을 요청하였다. 노동대신은 산로꼰의 제언을 각의에 보고하여 협조를 요청하였다. 각의 석상에서 수상은 산로꼰 제언이 타당하다고 말하고 물가안정에 최선을 다하도록 각료들에게 지시하였다. 3월에 결정된 정부의 '당면한 경제정세와 경제운영'에는 산로꼰의 제언이 반영되었다. 결국 1981년 소비자물가상승률은 4.9%에 머물렀다. 이 같이 산로꼰의 제언이 정부정책에 반영된 것은, 1980년 10월의 산로꼰 회의에서 "신뢰와 협조로 뒷받침된 건전한 노사관계가 우리나라의 경제발전의 중요한 원동력이라고 평가하고 앞으로도 산로꼰의 의견을 경제운영에 반영해 나갈 것"[9]이라고 한 수상의 산로꼰 중시관(觀)이 있었기 때문이었다.

넷째, 정부의 정책과 경제동향의 청취이다. 경제기획청 장관이나 국장이 산로꼰의 회의에 거의 매번 출석하여 경제동향에 대하여 설명하거나, 수상이 직접 산로꼰에 출석하여 정부의 예산 등의 정책을 설명하고 정책실현에 노사의 이해를 구하였다. 이 같이 정부가 예산 등의 정책이나 경제동향을 직접 산로꼰에서 노사 대표들에게 설명한 것은 노사의 행동의 자제, 특히 물가문제에 있어 노동조합의 높은 임금인상 요구 자제와 사용자측의 제품가격 인상 자제에 영향을 미쳐, 2차에 걸친 오일쇼크를 성공리에 극복하고

5) 『週刊労働ニュース』 1971.09.27.
6) 『週刊労働ニュース』1974.11.25.
7) 『週刊労働ニュース』1977.11.21.
8) 『週刊労働ニュース』 1980.03.17.
9) 『週刊労働ニュース』 1980.10.27.

국제경쟁력을 높이는 데 큰 공헌을 하였다고 평가되고 있다.

이상 산로꼰의 설치와 역할에 관하여 살펴보았는데, 산로꼰의 원래의 목적인 자유로운 토론의 장을 넘어선 역할, 즉 정부에 요구·제언까지도 실시하여 큰 성과를 거두었다. 한때, 이같은 산로꼰의 역할을 배경으로 1977년 1월 제26회 회의에서, 노동자측 미야따 철강노련 위원장은 현재 한국의 노사정위원회와 유사한 '경제운영에 관한 노사정위원회'[10] 설치를 제안했으며, 사용자측은 '산로꼰의 중요성이 인식되고 있어 회의를 비공개에서 공개로' 할 것을 제안할 정도였다. 노사정위원회 설치 제안은 정부가 산로꼰의 논의·의향을 존중하는 자세를 보이는 것으로 실현되지 않았고 회의도 현재까지 비공개로 진행되고 있다.

정부에 대한 요구·제언은 주로 문서화되어 제시되었는데 그러한 요구·제언은 거의 80년대 초반까지 실시되었다. 한 달에 1번 개최되었던 산로꼰의 회의도 1990년대 중반부터는 줄어들어서, 최근에는 한 해에 2~3번밖에 열리지 않고 있다. 또한 회의가 개최되더라도 예전과는 달리 회의 내용이 매스컴에 보도되는 경우도 극히 드물다. 특히 1999년 10월부터 약 10개월간은 노동조합의 최대 전국조직인 렝고가 야당인 민주당의 지지를 명확히 표명한 것에 여당인 자민당이 반발하여 정부에게 산로꼰을 보이코트하도록 압력을 행사하여 회의가 중단되기도 하였다.

이같은 일련의 움직임은 산로꼰의 기능 저하를 의미하고 있다고 해도 과언이 아니다. 다른 측면에서 보면 산로꼰이 원래의 모습인 자유로운 토론의 장으로 되돌아갔다고 볼 수 있다. 기능 저하든 자유로운 토론의 장으로의 복귀든 현재와 같은 산로꼰의 상대적 역할 저하의 요인은 산로꼰 이외의 다양한 노정/노사정 채널이 설치되고 그 기능이 강화되었기 때문으로 보여진다. 대표적인 노정/노사정의 채널로서 노동조합의 정책/제도개선활동, 노정수뇌회담, 노동정책심의회 등의 역할 강화, 그리고 다음에 살펴볼 노사정고용대책회의를 들 수 있는데 이같은 채널이 80년대 초반까지 산로꼰이 하였던 적극적인 역할을 대행하고 있는 측면이 있다.

■ 노사정고용대책회의

렝고는 실업률의 증가 등 고용상황의 악화를 극복하기 위해 1998년 9월 7일 열린 노정 회견에서 노사정 3자에 의한 '노사정고용대책회의'의 설치를 정부에 요구하였다.[11] 노동대신은 노사양측의 제안이 있으면 긍정적으로 검토하겠다고 응답하였다. 렝고는 즉시 일경련에 '노사정고용대책회의'의 설치를 정부에 공동 요청할 것을 제안하였다. 그 결과 렝고와 일경련의 대표는 9월 16일 노동대신을 찾아가 현재의 심각한 고용·실업문제를 해결하기 위해서는 민관일체의 노력이 중요하므로 이를 위해 '노사정고용대책회의'를 설치할 것을 요청하였다.[12] 정부가 이

10) 『週刊労働ニュース』 1977.01.31.

11) 『週刊労働ニュース』 1998.09.14.

12) 렝고와 일경련이 수상 앞으로 제시한 요청문에는 첫째, 노사정 대표에 의한 노사정고용대책회의를 현재의 심각한 실업·고용 정세가 극복될 때까지 설치할 것. 둘째, 대책회의는 관방장관, 노동대신, 통산(한국의 산업자원부에 해당)대신 및 필요에 따라 관계각료, 노사대표로 구성할 것. 셋째, 대책회

같은 노사의 요청을 받아들인 결과 9월 25일 노사정고용대책회의의 제1차 회의가 개최되었다. 그후 11차에 걸친 회의가 개최된 결과 2002년 12월 4일, '고용문제에 관한 노사정합의'[13]가 성립하였다.

구체적으로 노사정 합의 내용은 다음과 같다. 먼저, 노사정은 "고용정세의 악화가 사회의 안정에 심각한 문제이고 경제의 건전한 발전, 구조개혁 추진의 저해요인이므로 고용유지·확보가 긴급한 과제라는 공통 인식하에 근로자가 일할 의욕을 갖고, 기업이 활력있게 경영할 수 있는 사회를 구축하기 위해 노사정이 협력한다."고 전제하고, 이를 위해, 정부는 추가경정 예산과 2003년도 예산 편성 및 관련 법률안을 제출하는 등 조급히 필요한 시책을 수립하고 실시한다. 노사단체는 정부의 시책에 협력함과 동시에 상호이해하면서 경영의 안정과 고용의 유지·확보에 일치 협력한다. 또한 원만한 노사관계, 적정한 노무관리를 위해 노사간 협의를 철저히 한다.

이같은 기본인식을 바탕으로 노사정은 다음과 같은 구체적인 합의를 하였다.

고용의 유지·확보

경영측은 고용의 유지·확보가 사회적 사명임을 재차 인식하여 지금까지 해왔던 것 이상으로 고용의 유지·확보에 최대한 협력한다.

한편, 경영환경이 어려운 가운데 기업의 고용유지·확보에는 곤란함이 있어 고용에 관한 비용 경감이 중요하다.

노동측은 기업의 고용유지 노력에 대응하여 일자리 나누기를 포함한 취업형태의 다양화, 생산성 향상이나 비용 삭감 등 경영기반의 강화에 협력한다. 또한 고용비용을 삭감하여 고용유지를 하지 않으면 안될 경우 노동조건의 유연화에도 대응한다.

노사는 근로시간 관리 등 노무관리상 생길 수 있는 개별 문제에 관하여 협의를 충실히 하여 해결한다.

또한 정부는 위와 같은 노사의 노력에 대응하여, 노동보험제도의 효율화·중점화를 기함과 동시에 기업의 고용유지·확보 노력에 대한 지원조치를 강화한다.

취직촉진

어려운 고용·실업 정세하에서도 의욕을 갖고 구직활동을 하는 신규학졸자를 포함한 구직자가 의욕을 발휘하면서 일할 수 있도록 만전의 지원을 하는 것이 정부의 의무인데, 이를 위해 재취직촉진체제의 정비, 고용취업기회의 확대를 성급히 실시하고, 고용보험제도 재원을 적절히 활용한다. 이 같은 조치들이 유기적으로 연계될 수 있도록 취직촉진체제를 구축한다.

재취직촉진체제의 정비

취직하려는 의욕이 높은 구직자에게 중점을 둔 종합적·개별적 취직촉진체제를 구축하는데, 이를 위해 민간의 인재를 활용하면서 취직지원요원을 늘리고 구인개척, 캐리어

의에서는 고용의 안정/일자리 창출을 위한 노동시장의 환경정비와 고용가능성 등 구체적인 시책과 노사정의 역할 등에 관하여 협의하고, 그것을 정부시책에 신속히 반영할 것이 실려져 있었다. 『日経タイムス』 1998.09.24.

13) http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/12/h1204-2.html

컨설팅, 직업소개 등의 서비스를 일괄적으로 제공하는 등 공공직업안정소의 기능 개혁을 실시하는 동시에 민간직업소개기관의 활용을 꾀한다. 또한 인턴 취업지원이나 주문형 직업훈련을 적극적으로 전개할 뿐만 아니라, 경영측이 신규학졸자의 채용이나 이직자의 조기재취직을 위해 실시하는 조치에 대한 지원을 강화한다.

일자리 창출

앞으로 고도의 제조업의 육성, 금융의 재생, 물류거점정비 등 산업기반의 발전으로 연결되는 구조개혁을 추진하고, 아울러 서비스 부문을 주체로 한 일자리 창출에 매진한다.

또한, 창업 및 신규사업 진출을 활성화하여 지속적인 고용기회를 창출하고, 창업시 최저 자본금의 특례 등을 내용으로 한 중소기업도전지원법이 원활하게 시행되도록 한다. 그와 동시에 창업 및 신규사업 진출에 자금공급을 원활히 하고, 기술개발에 의한 창업 및 신규사업화지원, 창업 및 사업재생에 기여하는 인재육성, 학생 등을 대상으로 한 기업가 교육, 창업지원 및 평가체제의 정비 등을 강화한다.

한편 다음과 같이 긴급을 요하는 일자리 창출을 전개한다.

첫째, 현행의 긴급지역고용창출 특별교부금을 증액함과 동시에 동 사업의 중소기업 활용을 검토한다.

둘째, 고용실업정세가 한층 악화되는 사태에 대응하여 현행의 긴급고용창출 특별기금을 확충하고 이직자의 취업 및 창업에 대한 지원이나 자회사, 관련 회사의 설립 등을 포함해서 일자리를 확대하려고 노력하는 기업에 대해서는 지원조치를 강화한다.

셋째, 더 나아가 긴급대응형 일자리 나누기[14]의 실시에 대한 조성금의 개선/확충을 꾀함과 동시에, 다양취업형 일자리 나누기에 대한 노사정의 협의를 가속한다.[15]

고용보험제도의 개혁

어려운 고용실업정세와 보험재정을 고려하여, 장래 안전망으로서 고용보험을 안정적으로 운영하기 위하여 조기재취직을 촉진하는 급부 수준의 설정, 일반노동자와 파트타임노동자의 급부 내용의 일원화, 도산·해고 등에 의해 생겨나는 이직자에게 급부의 중점화, 고용보험 3사업의 중점화·합리화 등 발본적인 개혁을 진행한다.

또한, 제도의 안정적인 운영을 확보하는데 필요한 고용보험요율의 수준은 경기의 자동안정화 장치로서의 기능을 고려하면서 검토하는데, 산재보험요율도 같이 검토하는 것으로 한다.

노동시장 개혁

현재의 고용실업정세에 대응함과 동시에

14) 일본에서는 일자리 나누기의 형태를 4가지로 구분하고 있다. 첫째, 긴급대응형은 일시적인 경영악화를 극복하기 위해 종업원의 소정 노동시간을 단축하여 기업내 고용을 유지하는 형태, 둘째, 중고령 고용유지형으로 중고령자의 고용을 유지하기 위하여 그들의 노동시간을 단축하는 형태, 셋째, 고용창출형은 실업자에게 새로운 일자리를 제공하기 위해 전국/기업단위로 노동시간을 단축하는 형태, 그리고 넷째로 다양취업형은 정사원에게는 단시간 근무를 도입하여 근무형태를 다양하게 함과 동시에 여성/고령자 등에게 보다 많은 고용기회를 주는 형태를 말한다.

15) 일자리 나누기에 관한 노사정 합의는 2002년 12월 26일 이루어졌다. http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/12/h1226-9.html

장래의 고용기회의 확대, 경제의 발전을 고려하여, 취업형태의 다양화를 진전시키기 위해 필요한 규제개혁을 추진하고 노동법제를 개정한다. 또한 중고령자의 재취직이 용이하도록 현행의 관행을 바꿀 수 있도록 검토한다.

이상, '고용문제에 관한 노사정 합의' 내용을 살펴보았는데, 상당부문은 이미 실행되었고 나머지는 실행될 예정이다.

노사정고용대책회의는 렝고의 제안으로 설치되어 약 4년간에 걸친 회의 끝에 '고용문제에 관한 노사정합의'를 이끌어 냈다. 불황이 지속되는 가운데 경영자가 종업원의 고용을 유지하기 힘든 상황에서도 경영자대표가 고용의 유지를 약속하고, 임금의 인상이 거의 이루어지고 있지 않은 상황에도 불구하고 노동조합 대표는 노동조건의 탄력화에 동의하여, 실질적으로 노동시간 감축에 따른 임금의 저하를 수용하였다.

■ 맺음말

이상, 일본 노사정의 사회적 대화로서 산로꼰과 노사정고용대책회의에 대하여 살펴보았는데 요점과 시사점으로 몇 가지 지적하고자 한다.

산로꼰은 일본 노사정 대표가 참석하는 사회적 대화 채널로 1970년에 설치되어 30년 이상, 228번에 걸친 회의가 개최되고 있는 가장 오래된 기관이다. 이같은 산로꼰의 역사가 노사정 상호간의 신뢰와 협력을 상징적으로 나타내 주고 있다. 법률에 의거한 기관이 아니라 하더라도 일본 정부는 산로꼰의 논의와 의향을 존중하여 물가안정 등 많은 경제/노동관련의 문제를 해결하였다.

이러한 중앙 차원의 노사정 사회적 대화가 개별기업의 협력적 노사관계 형성에 어느 정도 영향을 미쳤는지 정확하게 알 수는 없으나 제1차 오일쇼크 이후 75년부터 노동조합의 임금인상 요구 억제와 사용자측의 제품가격인상 억제를 통해 급등하는 물가를 안정시키는 데 산로꼰의 역할은 적지않은 것으로 나타나, 결국 개별 노사관계의 안정과 협력에도 어느 정도 좋은 영향을 미쳤다고 판단된다. 오늘날 일본의 협조적 노사관계의 형성/심화에는 신뢰와 협조를 바탕으로 지속된 산로꼰의 사회적 대화가 일조를 하였다고 해도 과언은 아닐 것이다.

노사정고용대책회의는 심각한 고용실업상황을 극복하기 위해 렝고의 제안으로 법률에 의거하지 않는 노사정 3자 합의에 의해 98년 설치되었다. 약 4년간의 논의 끝에 노사정이 고용문제에 관한 합의를 이끌어 냈다. 어려운 경제상황하에서 사용자도 노동조합도 받아들이기 어려운 조건을 서로 수용하였다. 이것은 상호신뢰와 협력의 정신이 없으면 이루어지기 힘든 합의였다.

올해 신년을 맞아 노사수뇌의 대담이 있었다. 그 자리에서 오꾸다 일본경단련 회장은 '노사가 끊없이 공감과 신뢰를 바탕으로', 그리고 사사모리 렝고 회장은 '노사공생을 위해 노사가 서로 힘을 합해 나가는'[16]것이 노사문제 해결을 위해 가장 중요하다고 말하였다. 협조적 노사관계의 모습을 그대로 반영해 주는 대담이었다.

일본의 협조적 노사관계에 대한 가치 판단은 독자에게 맡기지만, 문제해결을 위해 서로가 양보하고 신뢰·협조하는 일본 노사

16) 経営タイムス2003.01.01.

정의 모습은 한국에 적지 않은 시사를 주리라 판단된다. 노사정의 사회적 대화기관이라고 하는 제도도 중요하지만 제도가 실질적인 효과를 발휘할 수 있는 상호 양보와 존중이 무엇보다 중요함을 일본의 사례에서 찾을 수 있다.

[참고자료 / 문헌]

◈ 자료

厚生労働省,『資料労働運動史』

日本経団連,『経営タイムス』

日本労働研究機構,『週刊労働ニュース』

連合,『ＷＥＥＫＬＹれんごう』

◈ 문헌

稲上 毅(1980),「労働者参加と社会政策」青井和夫・直井優編『福祉と計画の社会学』東京大学出版会

稲上 毅 外 5人(1994),『ネオ・コーポラティズムの国際比較』日本労働研究機構

逢見直人(1989),「『連合』時代の労使関係の展望」日本労働協会『日本労働協会雑誌』No.363

____(1994), 「現代日本のマクロ・コーポラティズム」稲上 毅外5人『ネオ・コーポラティズムの国際比較』日本労働研究機構

久米郁男(2000),「労働政策過程の成熟と変容」日本労働研究機構『日本労働研究雑誌』No.475

桑原靖夫・連合総研編(1997)『労働の未来を創る』第一書林

厚生労働省(2001),『労働省史』

鈴木宏昌・連合総研編(2002),『開かれたアジアの社会的対話』日本評論社

政策推進労組会議(1987),『政推会議運動史』

高梨 昌(1999),「労働政策見直しの視点」日本労働研究機構『日本労働研究雑誌』No.463

日本経団連(2003)『ワークシェアリング導入の手引き』

法政大学大原社会問題研究所編(1992),『≪連合時代≫ の労働運動』

三浦まり(2001),「代表性・説明責任・政策有効性」日本労働研究機構『日本労働研究雑誌』No.497

三浦まり(2002),「新しい労働政治と拒否権」東京大学社会科学研究所紀要『社会科学研究』第53巻第2・3合併号

道幸哲也(1999), 「労働組合政策の回顧と労使関係政策の課題」日本労働研究機構『日本労働研究雑誌』No.463

連合(1999),『「力と政策」から「力と行動」へ』

連合総研(2001),『労働組合の未来をさぐる』

호주 임시(Casual) 노동자의 보호 정책과 제도

신 준 식
(시드니대 노사관계학 박사과정)

■ 머리말

1900년 초부터 약 60년을 유지해 온 여성의 가사노동과 남성의 40년간 직장생활과 퇴직이라는 전통적인 노동 패턴이 1960년부터 서서히 변하기 시작했다. 1980년부터 시작된 기업들의 다운사이징과 구조조정으로 새로운 직업형태인 임시직(Casual), 파트 타임, 계약직 등 비정규직이 급속히 늘어나고 있다. 호주에서는 이런 변화에 대한 연구가 비교적 활발하게 전개되어 왔고, 노동운동에서도 이에 대응하여 여러 정책을 개발, 단체협상을 통해 직종별/산업협약(Award)[1]과 기업협약들(Enterprise Bargaining Agreement: EBA)[2]에 구체화시켜 실천하고 있다.

1) 이 협약들은 직종별 또는 산별로 최저 수준의 임금 및 노동조건을 담고 있는데, 경영인 단체(건설업의 경우 Master Builders Association: MBA)와 노동조합(건설업의 경우 Construction Division of Construction Forestry Mining Energy Union: CFMEU) 사이에 합의 또는 노사관계위원회의 중재 및 결정에 의해 결정된다. 직종/산별협약으로는 National Building & Construction Industry Award 2000, National Joinery and Building Trades Products Awards 2000, Mobile Crane Hiring Award 2000, Glassworkers (NSW) Award 2000 등이 있다.
호주의 노사관계가 분권화하기 전인 1980년 중반(노동시장의 유연화가 심화되기 시작하는 시기)까지만 해도 노동자들의 임금 및 노동조건은 이 직종/산업별 협약에 근거해 결정되었다. 이 협약을 개정하기 위해서는 각 당사자가 개정안을 내고 노사관계위원회가 중재 및 결정을 해야한다. 이렇게 결정된 사항은 법적 효력을 갖는다.

2) 호주에서의 기업협약은 1980년 중반 이후 나타나기 시작한 제도이다. 이전에는 노사관계가 중앙집중화 되어있어서 상대적으로 호주노사관계위원회(Australian Industrial Relations Commission)의 권한이 막강했다. 연방 노동당 정부때 대폭 개정된 노사관계법 1988의 발효로 분권화가 시작되어 1993년 보수당인 연방 자유/국민 연방정부가 들어서면서 분권화가 가속화되고 호주노사관계위원회의 권한도 축소되었다. 기업과 산별 노동조합이 맺는

2010까지 호주 전체 노동력의 33%가 임시직이 된다는 전망과 함께 이런 새로운 변화에 맞는 새로운 기준들을 마련하기 위해서는 호주노사관계위원회를 다시 강화시키는 등 임시직에 대한 새로운 접근 및 보호제도가 필요하다는 의견이 제기되기 시작했다.[3)]

한국에서는 최근 비정규직에 대한 문제가 사회적 중요한 이슈가 되어 각 이해당사들 간에 분쟁이 일어나고 있는 상황이다. 한국과 호주의 노사관계의 전개 과정과 제도들, 노동조합의 형태, 비정규직에 대한 사회적 인식 등이 크게 다르지만 호주의 임시노동자의 보호정책 및 제도들의 형성 및 발전 과정에 대한 본 검토가 한국의 논의에 참고가 될 수 있으리라 본다.

본고는 첫째, 호주 노동시장의 비정규직 관련 변화들 둘째, 비정규직 중 임시(Casual) 노동자에 대한 보호정책과 제도의 형성과 실행과정을 중심으로 주로 건설산업의 예를 들어 살펴보려고 한다.

■ 호주 노동시장의 비정규직 관련 변화들

노동시장의 유연화가 심화되는 1990년대를 거치며 호주의 노동시장과 관된 환경에 많은 변화가 진행되어 왔다. 그 변화는 호주가 전통적으로 자랑하고 있던 호주노사관계위원회의 권한 및 사회적 보편적 가치로 자리 잡은 공정성(equity)이 약화되는 방향으로 이루어져 왔다고 평가된다. 이런 변화를 나타내는 지표가 될 수 있는 중요한 요소들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 상위 40%의 소득자들에게만 실질적인 임금상승 혜택이 주어졌다. 둘째, 1988년에 74%가 풀타임 정규직으로 일했는데, 2002년에는 그 비율이 약 61%로 낮아졌다. 이 시기에 전체 노동력은 약 600만 명에서 800만 명으로 늘어났다. 셋째, 1990년대 풀타임 정규직 25% 늘어난 반면, 임시직, 계약직, 파트타임 등 비정규직이 75% 증가했다. 넷째, 1980년 이후로 여성의 일자리가 약 120만 개 늘어난 반면, 남성의 일자리는 약 70만 개가 늘어났다. 다섯째, 표준적인 노동의 모델인 9시부터 5시까지 일하는 노동자들은 7%에 불과하다. 여섯째, 50% 이상이 시간외 근무를 하고 있고, 이 중에 60%는 수당을 못 받고 있다.[4)]

최근 호주노총이 주최한 'The Future of Work'이라는 학술회의에서 시드니 대학의 ACIRRT (Australian Centre for Industrial Relations Research and Training)는 1982년에 16% 정도였던 임시직이 2002에는 27% 그리고 2010년에는 33%에 달할 것으로 전망했다.[5)]

■ 임시 (Casual) 노동자 보호 정책과 제도의 형성과 실행과정

임시 및 계약노동자의 비율이 한 자리 숫

기업협약은 그 직종/산별협약을 바탕으로 하여 맺어 진다. 이 기업협약은 직종/산별협약 보다 노동자에게 유리하게 맺어지는 것이 일반적이다. 기업협약 (EBA)은 호주 노사관계 위원회에 등록함으로써 법적 효력을 갖는다.

3) http://www.actu.asn.au/public/news/1055376247_21338.html

4) Watson, I., Buchanan, J., Campbell, I. and Briggs, C. (2003), Fragmented Future-New challenges in working life, The Federation Press.

5) ACTU(Australian Council of Trade Unions (2003), The Futre of Work - Trends and Challenges in Australian Workplaces

자 미만이었던 1970년대까지만 해도 호주 노동운동은 임시 및 계약노동자의 증가를 억제하는 정책 이외에는 별 다른 관심을 두지 않았다.[6] 1980년 중반부터 심화된 기업과 정부의 노동시장의 유연화 정책으로 임시 및 계약노동자들은 더욱 늘어나게 되었다. 즉 노동운동의 억제정책은 성공을 거두지 못한 셈이다.

노동운동은 현실상황을 인정하고, 비정규직을 적극 보호함으로써 증가를 억제하는 정책으로 전략을 수정했다. 이런 보호정책으로는 첫째, 노동조합의 회원으로 그들을 받아들였다. 둘째, 임시직이 받을 수 없는 4주의 연가, 병가, 공휴일 임금 지급 등을 추가 임금으로 계산하여 더 지급하는 정책을 수립, 실천하게 되었다. 셋째, 특히 임시 및 계약노동자도 정규직이 받는 퇴직연금, 장기근속수당 등을 받을 수 있는 정책을 개발하여 제도화했다.

이런 정책 및 제도화는 현재의 한국 현실과는 거리가 있다고 본다. 그 이유는 한국과 호주의 노사관계 전개과정이 다르고, 비정규직에 대한 사회적 인식도 차이가 나기 때문일 것이다. 즉 한국은 기업별 노동조합인 반면 호주는 직종/산별노조 형태로 정책 결정이 산업별 접근으로 수립되었다. 특히 독립적 조정기구인 호주노사관계위원회의 권한이 전통적으로 막강했다는 점 또한 다른 점이다. 그리고 호주 사회 전반에 공정성이란 의식이 퍼져 있었기 때문에 임시직 보호 정책이 사회적으로 인정받기 어렵지 않았다. 이런 배경 속에서 호주 노동운동은 비정규직 보호 조항을 직종별/산별 사용자 단체들 및 각 기업들과 협상을 통하여 협약(Awards)과 기업협약(EBA) 속에 각각 포함시킬 수 있었다.

Casual Loading (임시직에 지급되는 추가 임금)

한국에서는 비정규 노동자들을 자유롭게 사용하게 되기를 바라는 사용자들과 비정규직의 정규직화 또는 정규직과 동일임금/동일노동조건을 내걸고 있는 노동조합이 서로 갈등하고 있는 상황이다. 비정규직 많다는 점에서는 같지만 각종 보호제도가 있다는 점에서 호주의 현실은 크게 다르다. 이미 1980년대부터 임시직에게는 Casual Loading이 지급되고 있다. 그 비율은 직종/산별로 약간씩 차이가 있지만 대략 20%에서 33%에 달한다. 대부분의 직종/산별협약과 기업협약 조항의 Casual Loading은 20%이다.[7] 임시노동자가 금속산업에서는 풀타임 정규노동자의 임금의 125%,[8] 대학의 일반 직원은 123%[9] 그리고 건설산업에서는 125%를 받는다.

예로 건설산업의 경우 산업협약(NBCIA

6) Campbell, I. (1996), 'Casual Employment, Labour Regulation and Australian Trade Unions', Journal of Industrial Relation', 38:4 December, pp.571-599; Ferguson, M. (1975), Decasualisation of the Building Industry, Unpublished B.Ec. Honours Thesis, Department of Industrial Relations, University of Sydney; Australian Manufacturing Workers Union (AMWU) (1995), Variation to the Metal Industry Award and an outline of a case that would limit the employment of casual, September

7) http://www.actu.asn.au/cgi-bin/printpage/printpage.p1

8) http://www.amwu.asn.au/default.asp?Action=LoadArticle&ID=1160

9) http://workers.labour.net.au/cgi-bin/printpage/printpage.pl

2000)의 적용을 받는 현장에서 일하고 있는 풀타임 정규직 일반노무자의 경우 시간으로 계산하면 시간당 14달러 13센트의 임금을 받고, 일주일에 38시간까지 일하며 이외의 시간외 추가 노동에 대해서는 수당 1.5배 또는 2배를 받는다. 그리고 일년에 4주 유급휴가, 병가 등을 보장받는다. 임시직의 경우 임금 이외의 혜택을 받을 수 없기 때문에 공정성에 기초한 Casual Loading이라는 제도를 통해 시간당 임금을 17달러 66센트(25% Casual Loading 포함) 지급한다. 8시간 이상 노동에는 오버타임 수당이 적용된다.[10]

기업협약(EBA)가 적용되는 현장에서 일하는 경우 (주로 상가나 아파트 공사)의 경우는 산업협약보다 임금이 높다. 풀타임 정규직의 시간당 임금은 16달러 88센트(4주 유급휴가, 병가 혜택 등)이다. 임시직의 경우 임금은 시간당 21달러 10센트(25% Casual Loading 포함)이다.[11]

목수 등 건설 기술자의 경우, 산업협약(NBCIA 2000)이 적용되는 현장에서 일할 때 풀타임 정규직이 하루 8시간까지 그리고 일주일 38시간까지(토요일, 일요일 다른 임금률 적용) 시간당 15달러 42센트, 임시직의 경우 시간당 19달러 27센트를 받는다. 기업협약(EBA)의 적용을 받는 경우, 풀타임 정규직은 시간당 18달러 35센트, 임시직은 22달러 94센트를 받는다.

10) CFMEU (2003), National Building and Construction Industry Award 2000 (NBCIA 2000), pp.33-34

11) Classic Tiles Pty and CFMEU (2001), Classic Tiles and Construction Forestry Mining and Energy Union Enterprise agreeemnt 2000-2002, Sydney March 5, pp. 20-21; NBCIA 2000, p. 33-34

건설업 임시노동자들을 위한 기타 제도들

임시 및 계약직 노동자들을 위한 정책 개발과 집착에는 공정성(equity)이라는 사회적 가치와 직종 및 산별 노동조합의 각 회원에 대한 수입안정정책이 중요한 바탕이 되었다고 본다. 또한 정규직과 비정규직의 차별을 없애기 위한 방편으로 각종 수당/연금 혜택을 위한 정책/제도를 개발하는데, 이는 기업별 접근이 아니라 산별 접근 방식과 비정규직에게는 직장이 바뀌는 경우가 자주 발생할 수 있다는 점을 반영한 Portable 방식[12]을 택하고 있다. 이 방식으로 개발된 임시 및 계약직 노동자의 수입을 보장하는 제도인 건설산업의 장기근속수당 (Long Service Leave Payment: LSLP), 퇴직연금(Superannuation)과 정리해고 수당(Redundancy Payment) 등을 검토해 본다.

장기근속수당의 지급은 산업별 또는 각 주별로 약간의 차이가 있지만 전통적으로 한 직장에서 10년간 근무하면 약 9주의 유급휴가를 갖게 된다. 그러나 1960~70년대부터 등장한 임시 및 계약 노동자들은 한 직장에서 장기근속이 어려웠고, 장기근속수당의 혜택을 받는 데 있어서 공정성(equity)의 문제가 발생하게 된다.

이런 문제점을 개선하기 위해 고안된 제도가 같은 직장이 아니더라도 같은 산업에서 10년 이상 일한 경우 근무일수를 Portable

12) Portable방식이란 개별 노동자가 한 산업에서 직장을 옮겨다녀도 각종 혜택을 받을 수 있는 제도이다. 첫 직장에서 관리공단에 등록하고 고유번호를 받으면 직장을 옮기더라도 각 관리공단에 있는 본인 등록카드에 근무일수 또는 연금이 적립된다.

방식으로 기록하여 일정 근무일수가 되면 각 직장이 아닌 장기근속지급공단(LSLP Corporation)에서 장기근속수당을 지급하도록 하는 것이다. 임시 및 계약노동자가 많았지만, 비교적 노동조합의 강했던 건설업에는 이런 제도가 잘 정비되어 있고, 비정규직이 늘어나고 있는 금속산업도 이런 제도가 정착되고 있다.[13]

1974년부터 시작된 호주 NSW주 건설산업의 장기근속수당(Portable Long Service Leave)의 경우, 현재 이 수당 지급을 위한 부담금(Levy)은 건축주나 개발업자가 25,000달러가 넘는 신축 또는 증·개축을 할 때 납부해야 한다. 총 공사비의 0.2%가 각 지역 카운슬(한국의 구청에 해당)으로부터 건축허가를 받기 위해서 반드시 미리 지급되어져야 한다. 이 금액이 정부기관인 장기근속수당지급공단으로 옮겨져 적립·관리되어진다.[14]

퇴직연금제도는 연방 차원의 제도이다. 1970년 말 완전고용 시대가 종료되면서 사회복지제도에 대한 비용 증가와 세수의 감소가 심화되기 시작했다. 이런 상황에서 노동운동은 베이붐 세대가 퇴직을 시작하는 2010경부터는 노인복지가 감소할 것이라는 판단에 따라 장기적인 차원에서 퇴직연금제도에 대한 정책을 개발하기 시작했다.[15] 호주의 퇴직연금법에는 모든 업종의 모든 고용주는 노동자의 임금 총액의 9%를 퇴직연금으로 적립하도록 규정하고 있다.

건설업의 경우, 임시 및 계약직이 많은 점을 고려 Portable 제도가 도입되었다. 장기근속수당과 비슷한 방식으로 첫 번째 고용주가 퇴직연금관리공단에 노동자를 등록시켜 고유번호를 받고, 일한 기간에 해당하는 임금 총액의 9%를 적립금을 월별로 적립한다. 그 다음 고용주들은 각 노동자의 고유번호를 통해 관리공단의 장부에 적립금을 계속 기록한다. 55세가 되면 관리공단에서 퇴직연금을 찾을 수 있다. 이 적립금은 장기근속수당 및 정리해고수당과 비슷하게 노동조합 대표 7명, 사용자단체 대표 7명과 독립된 대표 1명이 이사가 되어 관리한다.[16]

정리해고수당(Redundancy Payment)은 노동시장의 유연화가 심화된 1980년대 말부터 시작되었다. 1989년부터 정리해고수당 제도가 정립된 건설산업의 경우 산별협약(NBCIA)이 적용되는 한 고용주 아래서 1~2년 근무 후 정리해고 때 2.4~4.8주 임금을 정리해고수당으로 지급받는다. 2~3년 근무의 경우, 4.8~7주 임금, 3~4년 근무시 7~8주 임금, 그리고 4년 이상 근무시에는 8주치의 임금이 고용주로부터 지급된다.[17]

그러나 건설노동조합은 임시 및 계약노동자들이 직장을 옮기는 경우가 빈번한 상황에서 산업협약에 규정되어 있는 정리해고제도는 그들을 위해 실효성이 없다고 판단하

13) http://www.amwu.asn.au/default.asp?Action=LoadArticle&ID=74

14) McDonald and McDonald (1998), Intimate Union-Sharing a Revolutionary Life, Annandale, Pluto Press, p 191; Haslam, M. (1998), Long Service Training for the Building Industry, Building and Construction Industry Long Service payments, Unpublished Training Booklet

15) Plowman and Weaven (1989), 'Unions and Superannuation' in Ford, W. and Plowman, D. (ed) Australian Unions: An Industrial Relations Perspective, 2nd Edn., South Melbourne, Macmillan, p. 251

16) United Super Pty Ltd (1999), The C+BUS - Delegate Hand Book, Unpublished Training Booklet, pp. 15-16

17) NBCIA 2000, pp. 35-36

게 되었다. 현재 산업협약만이 적용되는 사업장(주로 중소 규모)에서 실행되는 정리해고수당 제도와 다르게 큰 현장의 고용주들과 단체협약을 통해 정리해고수당관리공단(Australian Construction Industry Redundancy Trust: ACIRT)을 통해 퇴직연금과 유사하게 운영되는 제도를 1994년부터 실행하고 있다.

고용주는 주에 60달러씩(5일분)을 퇴직연금과 같은 방식으로 정리해고관리공단에 적립해 둔다. 적립금은 일일 단위로 계산되는데 하루분은 12달러이다.[18] 예로 산업협약에는 한 노동자가 한 직장에 50주(1년 52주) 근무한 경우 정리해고수당이 지급되지 않는 것으로 되어 있지만 단체협약에는 3,000달러(60달러×50주)을 지불하게 되어 있다. 또한 4년 이상 한 직장에서 근무했을 때 산업협약에는 8주치 임금 (800달러×8주 = 6,400달러 정도)만 지급되지만 단체협약에는 직장을 옮겨다녀도 4년 근무했다면 약 12,480달러 (60달러×52주(1년)×4년)이 적립되면 근무한 기간대로 계속 적립된다. 이 적립된 금액은 한 직장을 그만두고 다른 곳으로 옮길 때, 또는 계속 모아 놓았다가 필요할 때 찾을 수 있다.

■ 맺음말

전세계적으로 노동시장의 유연화의 심화와 임시 및 계약노동자들이 지속적으로 증가하고 있다. 호주에서는 임시직이 27%에 이르지만 호주의 임시 및 계약직 노동자들에 대한 보호정책이나 제도는 비교적 잘 정비되어 있는 반면 한국의 비정규직 노동자들은 보호망 밖에 있다.

호주 노동운동이 70~80년부터 벌여 왔던 비정규직 철폐 운동이 세계화와 기업과 정부가 강력하게 추진한 노동시장의 유연화 정책으로 한계에 부딪치자, 비정규직을 보호하는 정책을 개발 단체행동, 로비 등을 통해 직종별/산별협약 및 단체협약에 보호 조항을 추가하여 법적 효력을 갖도록 했다. 이런 제도를 통해 공정성이란 사회적 가치를 구체적으로 실천하여 비정규직 노동자의 수입의 안정성을 보장하고, 동시에 비정규직의 정규직화를 달성하려고 했다.

그러나 임시 및 계약직을 위한 Casual Loading과 각종 수당/연금 제도가 실행되고 있음에도 불구하고, 2010년 임시직이 전체 노동자의 약 33%로 증가한다고 한다. 즉 임시 및 계약직 보호 제도에 의한 정규직화는 실현되기 어렵다는 결론에 도달할 수 있다. 이는 임시 및 계약직 보호정책의 정교한 개발과 제도화 그리고 그 실행에 대한 철저한 감시가 더욱 중요하다는 것을 뜻한다. 호주 노동운동도 이런 점에 중점을 두고 시대 상황을 잘 반영한 정책과 제도를 발전시키기 위해 호주노사관계위원회를 재강화 발전시키려는 노력과 함께 다양한 활동을 전개해 나갈 것으로 보인다.

한국의 비정규직 보호제도의 발전을 위해서는 첫째 노동운동의 발전과 시대에 맞는 정책개발 그리고 노동운동 내부를 포함하여 사회 전반에서 공정성(equity)의 가치를 존중하는 의식개혁 운동이 함께 실현되어야 한다는 생각이 든다. 호주와 한국의 노사관계 제도의 전개과정 등 많은 요소들이 서로 다르지만 호주에서의 임시직 보호의 제도화가 한국에서의 논의에 보탬이 되길 바란다.

18) Classic Tiles Pty Ltd and CFMEU (2001), p. 6

독일 이게메탈 (IG Metall) 파업 실패와 그 의미

박 명 준
(쾰른대 사회학과 박사과정)

■ 머리말

동서독 통일과 유럽연합의 출범 이후 기존 서독의 노사관계 모델이 심하게 잠식되어 가고 있고, 2차 적녹연정 정부가 전통적인 복지국가 제도의 주요 기제들을 적극적으로 축소시키려 하는 등 변화의 소용돌이 안에 독일이 처해 있음은 주지의 사실이다. 그간 이러한 변화에 맞서는 독일 노동조합의 거취는 세간의 주목을 끌어 왔다. 그러한 가운데 최근 세계 최강의 노동조합인 독일 철강노조 이게메탈(IG Metall)이 동독지역의 노동시간을 서독지역과 동일한 수준인 주 35시간으로 단축시키기 위해 시도한 파업이 실패로 돌아갔다. 전후 독일의 노동조합 역사 가운데 파업투쟁에서 패배를 선언하고 파업을 중단시킨 사례는 일찍이 한번도 없었다는 사실만으로도 이번 사건은 역사적인 의미를 지닌다. 갑작스레 파업의 중단을 발표했던 이게메탈의 의장 츠비켈은 끝내 대표직을 사임했다. 기자회견에서 그는 대표직은 사임을 해도 파업 실패에 대해서는 책임을 질 수 없다는 의사를 밝혔다. 그가 파업 실패의 책임자로 거명했던 부의장 페터스는 현재 의장 권한대행직을 계승했다. 페터스는 올 10월에 있을 노조 총회에 이미 의장으로 출마할 것을 발표했고, 소위 강성인사로 불리는 그가 현재 가장 유력한 의장 후보로 부상해 있다.

이게메탈의 파업 실패 직후 필자는 지난 7월 중에 프랑크푸르트의 이게메탈 본부과 철강산업 사용자 단체인 게잠트 메탈의 본부(쾰른 소재)를 방문하여 각 조직의 관계자들과 면담을 하면서 이번 파업 실패의 원인과 의미에 대한 의견을 청취했다. 그리고 최

근 독일 노사관계 제도의 점진적인 잠식을 경험적으로 밝히는 프로젝트를 수행했던 막스 플랑크 사회연구소의 연구원들과도 이 주제와 관련된 면담을 나누었다. 이들과의 면담 내용과 이들의 최근 연구들을 종합해 보면, 이번 이게메탈의 파업 실패는 세계화의 영향하에서 독일의 노사관계 제도가 잠식되어 가고 있음을 보여주는 강력한 징후적인 사건이자, 이후 그러한 제도 변동의 속도 및 정도에 커다란 영향을 끼칠 중요한 분수령이라고 할 수 있다.

이 글에서는 노사 두 조직 관계자들 및 학계의 연구자들과 나눈 대화를 토대로 이번 파업 실패의 원인과 의미에 대해서 간단히 조명해 보도록 하겠다.

■ 노조측 분석

지난 7월 3일 이게메탈의 교섭본부장인 콘라트 지겔(Konrad Siegel) 씨와 면담을 나누었다. 그는 파업의 배경과 실패 요인에 대해서 노조측이 자체적으로 진단하고 있는 점들을 친절하게 알려 주었다. 그의 이야기를 정리하면 다음과 같다.

(1) 작년 2002년 단체협상시에 이미 동독지역 '노동시간 단축안'에 대해서 노사간에 원칙적인 합의를 보았다. 그러나 사용자측은 당시 구체적인 도입 시점을 명확히 하지 않으려 했고, 노조는 이번 파업을 통해 동독지역의 노동시간을 단축하는 구체적인 시점을 명확히 하고자 했다. 즉, 노조의 주장은 뜬금없이 나온 것이 아니라 최근 단체협상의 내용에 준거한 것이었으며, 노동시간 단축 역시 당장 하자는 것이 아니라 향후 실시 시점을 명확히 하자는 것이었다.

(2) 노조측은 이번 파업의 중요한 경제적인 근거로 작년과 올해 동독지역의 생산성이 2배 가량 크게 성장했다는 점에 주목을 했다.

(3) 동독지역 사용자 단체 연합이 가진 문제점 또한 이번 파업 실패의 원인으로 작용했다. 즉, 서독과 같은 노사타협 문화가 약한 동독의 사용자들은 노조의 요구에 대해 더욱 강경하게 맞섰다. 특히 동독지역 사용자 단체 연합이 노조의 요구에 미온적으로 대처하자 상당수의 사용자들이 연합에서 탈퇴했고, 동독의 사용자 연합은 협상 파트너로서 아무런 역할을 수행하지 못했다.

(4) 노조는 슈뢰더 정권이 추진하고 있는 사회정책 개혁안에 대한 노동대중의 저항이 기대 이하라는 판단을 했다. 따라서 이번 파업을 계기로 새로운 대중투쟁의 동력을 불러일으키고자 했다.

(5) 객관적으로 동독은 노동자와 기업 모두 서독에 비해 취약하다. 따라서 서독의 수준으로 노동시간을 줄이려는 서독 IG Metall의 노선은 동독의 노동자와 기업주 모두에게 설득력 있게 전달되지 못했다.

(6) 동독인들이 서독인들에 비해 훨씬 정서적으로 행동했고, 노조는 이 점을 깊이 염두에 두지 않았었다.

(7) 지난해 이루어진 동독지역의 생산성의 괄목할 만한 성장 등 노조가 확보하고 있는 경제데이터를 제대로 선전하지 못했다.

(8) 동과 서의 노동자들간의 연대가 부족했다. 특히 파업이 길어지면서 서독의 작업장평의회(Betriebsrat)들이 장기파업에 대해서 강하게 비판을 하고 나섰던 것이 치명적이었다. 파업의 초기부터 서독의 노동자들에게 연대를 구했어야 했는데 그 시점이 너무

늦었다.

(9) 파업을 철회한 시점에서 그 다음 주부터 여름휴가 시즌이 시작되었다. 따라서 동독의 노동자들 역시 파업이 길어져서 휴가기간까지 침해받는 것을 스스로 원하지 않았다.

■ 사용자측 분석

철강산업 사용자 단체인 게잠트 메탈(Gesammt Metall)측의 분석과 진단도 이게메탈의 그것과 유사하다. 7월 11일 필자는 게잠트 메탈의 총무직을 수행하고 있는 바스나 박사와 이야기를 나누었다. 그는 우선 동독지역 노사관계의 객관적인 상황을 사용자 단체의 조직적 측면에서 간략히 개관해 주었다. 그에 따르면 "현재 동독에 게잠트 메탈은 5개 지역에 지회가 있고, 협상시마다 서로 조율(Coordination)을 한다. 그러나 동독지역 기업들의 게잠트 메탈 가입률은 매우 저조해서 겨우 10%밖에 안 되며, 포괄하는 노동자 수도 35% 정도밖에 되지 않는다." 이러한 상황적인 배경하에서 그는 이번에 이게메탈이의 파업 실패는 크게 다섯 가지의 원인에서 기인함을 명쾌하게 정리해 주었다.

(1) 파업을 단행한 이슈 자체가 대중과 노동자들에게 적극적으로 수용되지 않았다. 임금인상이었다면 몰라도 노동시간 단축의 이슈는 현재 동독의 노사 모두에게 추상적으로 들렸다.

(2) 노조에 조직적인 문제가 있었다. 동독은 현재 25%의 노동자만이 노조에 조직되어 있다(서독은 50%).

(3) 결정적으로 분산화된 교섭방식이 주를 이루고 있었던 것이 문제였다. 동독은 현재 '기업별 교섭'의 형태가 주를 이룬다. 기업주들의 사용자 단체 가입 정도도 매우 낮은데다, 이번 교섭 과정에 불만을 품은 7, 8개 회사는 그나마 탈퇴를 했다. 따라서 이게 메탈의 압력이 게잠트 메탈로 전달되지 않았고, 오히려 개별 기업의 불만으로만 드러났다. 이는 이게 메탈의 전략의 실패를 의미한다.

(4) 미디어 정치에서 실패를 했다. 이번 파업에서 독일의 미디어들은 시종일관 이게메탈의 강성 노선에 대한 질타의 목소리를 숨기지 않았다.

(5) 동독 IG Metall의 성패는 서독의 지원이 있어야 가능하다. 서독의 노동자들이 동독으로 가서 파업을 주도 해야 하는데, 이들은 동독의 사투리를 쓰지 않기 때문에 정서적으로 동독의 노동자들이 이들에게서 동일한 정체성을 느끼지 않는다.

게잠트 메탈에게 이번 파업의 승리는 1954년 바이에른 주에서의 승리 이후 사실상 처음이다. 파업 실패 이후 이게 메탈의 태도에 주시하면서 게잠트 메탈은 두 가지의 교섭전략을 고안하고 있다. 하나는 이전의 산별 교섭시스템으로 돌아가서 이게 메탈과 상급조직의 교섭카르텔을 재건하는 것이고, 다른 하나는 지금처럼 기업별 교섭을 계속 이어가는 것이다. 우선 10월 12~16일에 이게 메탈 총회가 열리기 때문에 그때까지 기다리면서 노조측의 반응을 주시하는 중이다. 그러나 이전의 산별 교섭카르텔의 재건은 노사 양측 상급단체들의 의지와 무관하게 현실적으로 불가능해 보인다. 이는 앞서 진단했듯이 노사 모두 조직 여건상 강력한 산별교섭을 추진할 수 있는 상황이 아

니기 때문이다.

■ 학계의 분석

필자는 올 7월부터 6개월간 쾰른의 막스 플랑크 사회연구소의 객원연구원의 자리를 얻게 되었다. 지난 7월 중에는 간간히 이곳의 연구원들과 만나서 이번 이게 메탈의 파업 실패에 대한 학계 인사들의 의견을 청취했다.

이 연구소의 회프너 박사는 '이게 메탈의 파업 실패는 그간 계속해서 지적되어 온 독일 노사관계 잠식의 대표적인 징후'라고 분석을 했다. 앞서 게잠트 메탈 관계자의 지적과 마찬가지로 "이번 파업이 실패한 데에 무엇보다도 큰 이유는 동독지역의 교섭체계가 일괄적 단체교섭이 아닌 기업별 교섭 시스템이라는 데에 있다"는 것이다. 그는 "현재 동독에서는 산별교섭이 사실상 완전히 무너졌다"고 지적을 했다.

연구원들은 서독측의 작업장평의회의 불만으로 인한 노노갈등의 심화 역시 제도변동의 중요한 모습으로 주목을 했다. 이 연구소의 에빙하우스 박사는 '세계화 과정에서 향후 노동조합이 쇠퇴하고 작업장평의회의 역할이 점점 더 커질 것'이라고 지적을 했다. 이는 교섭의 수준이 기업별로 내려오고 있는 상황에서 기업별 노사관계를 담당하고 있는 작업장평의회의 제도적 위상을 떠올리면 쉽게 예상할 수 있는 바이다. 이번 파업의 실패는 이러한 변화양상을 드러내 주는 하나의 사건이었다는 것이다.

■ 맺음말

면담 과정에서 필자는 독일 노사관계의 전통적인 틀의 잠식이 심각한 정도로 진행되었음을 노·사·학 모두 피부로 느끼고 있음을 실감할 수 있었다.

전통적으로 설득력 있는 데이터와 제도적 여건을 염두에 두었던 이번 파업은 노동조합에게 쓰라린 패배를 안겨 주었다. 변화한 상황에서 노동자들간의 건강한 연대의 재건이야말로 향후 독일 노동조합에게 주어진 절대적인 과제이다. 전략적 실패로 인한 타격으로 노조의 운신의 폭이 좁아진 상황에서, 과연 이게 메탈의 새로운 지도부가 향후 어떠한 식으로 난관을 수습하면서 노동조합의 새로운 위상을 재정립해 나갈지 귀추가 주목된다.

영국 경영에 관한 정보제공과 협의에 관한 법 초안 발표

정 경 훈
(워릭대 경영대 연구과정)

■ 머리말

영국 정부는 7월 7일 'EU의 정보 제공과 협의에 관한 지침'(EU information and consultation Directive)을 이행하기 위한 법 초안을 발표했다. 이 안은 전국을 순회하는 일련의 토의에서 나온 견해를 반영하고 정부와 경영자협회(CBI: Confederation of British Industry) 및 노동조합 대표(TUC: Trade Union Congress) 간의 합의된 기본 방향 의하여 작성된 것이다. 영국 정부는 이 법안의 초안에 대해서 11월 7일까지 4개월 동안 각계의 이해 당사자들의 의견을 듣고 이와 관련된 토의를 거칠 것이다.

■ 법안의 내용

시행 시기

이 법은 '근로자에 대한 정보 제공과 근로자와의 협의를 위한 2005년 법(Information and Consultation of Employees Regulations 2005)'으로 불려질 것이고, EU지침에 의해 정하여진 동 지침의 시행 유보기한인 2005년 3월 23일부터 시행될 예정이다. 이 법안은 50인 이상의 근로자가 있는 기업에게 적용될 예정으로 50인 이상의 근로자가 있는 기업에도 바로 적용되는 것이 아니라 150인 이상(2005년 3월 23일)부터 적용을 시작하여 100인 이상(2007년 3월 23일), 50인 이상 기업(2008년 3월 23일)으로 점차적으로 적용범위가 확대될 예정이다.

경영정보 제공 및 협의 요구의 요건

법안 초안에 의하면 근로자들이 사용자에게 경영정보 제공과 협의를 요구하기 위해서는 최소 15인 이상이 할 수 있도록 하되 전체 근로자 10% 이상의 동의를 얻어야 하고, 2,500명 이상인 경우는 근로자 비율에 제한 없이 가능하도록 했다. 일단 요건이 충족되는 요청이 이루어지면 사용자는 근로자 대표들과 사전 협상에 임해야 한다. 그러나 이전에 이미 정보와 협의에 관한 요구가 있고 이 요구가 40% 미만의 전체 근로자에 의하여 이루어졌다면 사용자는 이 요청이 적어도 40% 이상의 근로자가 동의를 하는지에 대하여 투표에 부칠 수 있다. 만약 이전의 요청이 40% 이상의 근로자들이 동의를 하는 사항이라면 새로운 합의를 위해 협상에 임할 필요가 없다. 여기서 근로자들은 새로운 협상 요구가 40% 이상의 요건이 충족됨에도 사용자가 투표에 부칠려고 할 때 근로자들은 이 투표가 필요 없음을 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee)에 호소하여 사용자의 투표 시행을 제지하고 협상에 임하게 할 수 있다. 다만, 40% 이상의 요건이 충족된다는 것은 ① 이미 행해진 투표의 다수의 의견이라는 것을 증명하거나, ② 서명을 통해서 다수의 의견임을 증명하거나, ③ 사업장 근로자의 다수를 대표하는 근로자 대표들이나 노동조합의 대표들간의 합의사항임을 증명하는 것 등의 방법으로 하면 된다.

대표자 선정, 기간 및 합의 방법

일단 정당하게 정보제공 등에 관한 협상 요구가 행해졌거나 사용자가 먼저 협상을 요구한 경우 사용자는 근로자측 협상대표를 어떻게 정할지를 정해야 한다. 법 초안에 그 세부적인 방법이 어떻게 이루어져야 하는지에 대해서는 자세히 명시되어 있지는 않으나 지침의 형식으로 나중에 정해질 것으로 보인다. 협상기간은 6개월까지 계속될 수 있으며 노사 당사자간의 합의로 연장될 수 있다. 협상의 내용은 반드시 서면으로 작성되어야 하며 이 내용은 사업장 전체 근로자가 적용받도록 해야 한다. 사용자가 정보를 제공하거나 협의를 해야 하는 상황이 어떠한 상황인가는 서면에 명시하되 정보를 제공받고 협의 당사자가 되는 근로자 대표가 어떻게 결정될지 또는 직접 근로자들에게 정보를 직접 제공할지를 명시해야 한다. 합의된 내용은 협상대표자 모두의 서명이 있어야 하며, 협상대표자 다수의 서명이 있어도 되지만 이 경우에는 서면으로 50% 이상 근로자의 승인이나 투표로 50% 이상의 지지를 받아야 한다.

정보제공 및 협의에 관한 기준 조항

노사 양 당사자간에 6개월 또는 양 당사자간에 합의한 연장 기간 내에 합의에 이르지 못하면 '정보제공 및 협의에 관한 기준 조항(이하 기준조항)'이 적용되게 된다. 이 조항은 EU지침 제4조의 내용에 의거한 것으로 합의에 이르지 못한 경우에 근로자 50명당 1명씩 최대 25명까지 정보제공 및 협의를 위한 근로자 대표(이하 '기준조항에 의한 근로자대표')를 비밀투표에 의해 선출하도록 해야 한다는 것이다. 이 선출은 사용자가 6개월의 협상기간 내에 실시해야 하며 사용자는 다음의 사항에 관계된 정보를 이

대표들에게 제공해야 한다.

① 최근의 그리고 앞으로 기업활동과 경제 상황

② 현재 고용상황·구조 및 향후 고용의 변화와 고용에 문제가 있는 경우 기대되는 대응조치들

③ 정리해고 또는 기업양도 등 조직의 구조나 외부기관과의 계약관계에 있어 중요한 변화를 가져올 결정들

이러한 정보들은 근로자 대표들이 적절하게 이해할 수 있고 필요하다면 사용자와 협의할 수 있도록 적절한 시기에 적절한 형태로 제공되어야 한다. 그리고 사용자는 ②와 ③에 언급되어 있는 내용에 대해서는 반드시 기준조항에 의한 근로자 대표들과 사전 협의를 해야 하며 협의를 하는 데 있어서는 다음의 사항이 준수되어야 한다.

① 상의를 하는 시간, 방법 및 내용이 적절해야 함.

② 협의는 사용자에 의해 제공된 정보와 위의 근로자 대표에 의해 표명된 의사를 기초로 해야 함.

③ 위의 근로자 대표가 안건이 된 의제를 논의함에 있어 사용자측 상대방은 책임 있는 답변을 할 수 있는 위치에 있는 사람이 상의를 하는 상대방이 되어야 함.

그렇다면 어떠한 사항들이 노사간에 사전 협의의 대상이 되느냐 하는 것이 정부의 지침으로 제시되었는데, 연금계획의 변경과 같은 것은 정보제공과 협의의 대상이 된다고 할 수가 있다. 그리고 위의 노사 대표자 다수가 승인할 경우 본 기준 이외의 사항에 대해서도 언제든지 사용자와 근로자측 대표자가 협의하여 합의사항을 만들 수 있다.

이의 제기

법상의 절차에 의하여 합의에 이른 사업장이나 기준 조항이 적용되는 사업장에서는 사용자, 근로자 대표 또는 근로자들은 중앙중재위원회에 불만을 제기할 수 있다. 불만제기는 합의된 사항이 지켜지지 않았을 때나 기준조항이 지켜지지 않았을 때 뿐 아니라 사용자가 정당한 절차를 지키지 않고 적절하게 정보 등을 제공하지 않았을 경우도 포함한다고 할 수 있다. 불만 제기가 있는 경우 중앙중재위원회에서는 위반자에게 필요한 조치를 취할 것을 명할 수 있다. 그러나 유럽의 직장협의회 지침(European Works Councils Directive)을 영국에 적용하기 위하여 제정된 정보제공과 협의에 관한 1999년 법(Transnational Information and Consultation of Employees Regulations 1999)에 의하면 중앙중재위원회의 어떤 명령도 사업주의 행위와 노사간 합의 사항의 효과를 지연시키거나 바꿀 수는 없다. 중앙중재위원회의 결정에 대한 불복은 고용법원(Employment Appeal Tribunal)에 제기할 수 있으며 중앙중재위원회가 사업주의 위반행위에 대해 동의하는 경우 그 위반사항에 대한 벌금부과 요청(최고 7만5천 파운드)은 고용법원에 제기할 수 있다.

경영정보의 보호

법 초안에서는 협의를 위한 대표자(기준조항에 의한 대표자 포함)와 이들을 지원하는 전문가들에게 사업주로부터 제공된 정보와 문서를 공개하지 못하도록 제한했다. 만약 승인받지 않은 정보 등을 공개한 사람은 법

상의 의무를 위반한 죄로 소추당할 수 있다. 다만 '공공의 이익을 위한 정보 공개법(Public Interest Disclosure Act 1998)'의 요건에 해당하는 경우는 제외한다. 정보 등을 공개한 근로자가 그들의 정보공개 행위가 기업의 이익에 해를 입히지 않는다고 판단하는 경우는 중앙중재위원회에 판정을 요구할 수 있고, 중앙중재위원회는 사업주가 정보의 비밀을 요구하는 것이 합리적인지에 대하여 판정을 한다. 사업주는 사업에 중대한 해가 있는 경우 정보를 공개하지 않을 수 있는데 이 판단이 정당한지도 중앙중재위원회에 판단을 구할 수 있고 이에 대한 불복은 고용법원에 제기할 수 있다.

근로자 대표들에 대한 보호

법 초안에서는 협상 대표자인 근로자들은 대표자로서의 업무를 수행하기 위하여 합리적인 보수를 받으면서 활동할 수 있으며 대표자 활동을 한 것 등을 이유로 한 사용자에 의한 부당해고나 부당한 행위로부터 보호된다. 그러나 법 초안은 또한 승인받지 않은 기업경영에 관한 정보를 공개한 근로자들은 이러한 근로자 보호조항에 의해 보호될 수 없음도 분명히 하고 있다.

■ 각계의 반응 및 전망

EU의 고용법에 관한 지침을 국내법으로 수용함에 있어 정부, 경영자협회 및 노동조합이 합의에 이른 것은 전례가 없는 일로 기록되고 있지만 일부 우려의 목소리도 있다. 보수당측에서는 금번 입법이 기업의 경쟁력에 크게 저해할 수 있으며 특히 50인 정도의 기업에까지 이 법을 적용하는 것은 기업에 크게 부담이 될 수 있음을 지적하고 있다.

본 법안에서 가장 쟁점이 되었던 것은 기업에 현재 있는 정보 제공의 관행을 어떻게 할 것이냐 하는 것으로 경영계측에서는 현재의 관행을 최대한 보호하려고 하고, 노동계측에서는 이에 대해 문제 제기할 수 있는 길을 넓히려고 했다. 앞에서 언급된 대로 양측에 의해 합의된 바로는 이미 정보제공 등의 관행이 있는 사업장에서 10%의 근로자가 새로운 합의를 원할 때 사용자가 투표권을 행사할 수 있다는 것이다. 만약 투표에서 전체 근로자의 40% 이상의 지지를 얻지 못하는 경우 현행의 관행이 지속될 수 있다는 것이다. 반대로 근로자측에서는 이러한 사용자의 투표권 행사가 정당한 것인지 중앙중재위원회 등에 판단을 구할 수 있도록 했다.

앞으로 법안이 본격적으로 시행되기 전에 각 사업장은 자율적으로 경영정보 등을 제공하는 관행을 정착시키려고 할 것이다. 이 과정에서 기존의 관행을 정비하고 정착하려는 노력이 행해질 것으로 기대되며 그 동안 경영정보 제공의 관행이 없었던 기업에는 경영정보 공개를 촉진시키는 계기가 될 수 있다. 다만 현 법안은 일부 규정이 EU의 지침과 상충될 가능성이 있으며 앞으로 남은 입법예고 기간 동안 토론과정을 통해 보다 명확하게 규정되고 보완되어야 할 세부적인 사항들이 있다는 것이다.

자료출처: European Industrial Relations Observatory On-line(www.eiro.eurofound. ie) 최신 뉴스

프랑스 기업의 구조조정과 종업원대표 제도

박 제 성
(낭트대 사회법 박사과정)

■ 머리말

종업원대표 제도 혹은 더 넓게 근로자대표 제도는 오늘날 프랑스에서 노동법 및 노사관계 관련 전문가들의 관심사항으로 새롭게 부각되고 있다. 그 근저에는 프랑스 노동조합 운동의 침체(비록 올해 퇴직연금 개혁에 맞서 보여준 프랑스 노동조합의 힘은 무시하지 못할 수준이라는 것이 다시 한번 입증되긴 했지만, 그건 차라리 예외에 속한다고 해야 할 것이다)라는 현상도 한 몫을 하고 있을 것이다. 나아가 단체교섭 등 노동조합의 활동 무대가 종전까지 산업별 혹은 국가적 차원이었다면, 오늘날 개별기업 내에서의 활동의 중요성이 보다 부각되고 있는 상황과도 맞물려 있다. 10%를 밑도는 노조 조직률과 법에 의해 그 설치가 강제되는 기업내 종업원대표 제도라는 두 가지 상황은 아무래도 기업내 종업원대표 제도의 역할에 대해서 새로운 시선을 던지도록 유도하지 않겠는가? 근로자대표에 대한 학계의 관심은 연이은 학술대회를 통해 드러난다.[1] 그러나 이 글은 그러한 학계의 동향을 전체적으로 조망하는 글은 아니다. 학술대회에 대한 보고서는 다음 기회를 약속하기로 하고, 이 번에는 기업의 구조조정이 종업원대표 제도에 미치는 영향에 관해서 다룬다.

오루법은 종업원대표 제도를 세 차원에서

1) 2003년 9월 18일과 19일에는 낭뜨 대학과 프랑스 국립과학연구소(CNRS) 및 노동부의 공동 주관으로 근로자대표 제도의 변화에 대한 국제콜로키움(Les acteurs dans l'histoire du droit du travai)이 개최되며, 10월 17일에는 생-에띠엔느 노동연구(Institut du Travail de Saint-Etienne)이 주최하는 콜로키움(Les évolutions de la représentation des salariés dans les entreprises)이 예정되어 있다

구상하였다. 즉 그룹, 기업(혹은 경제사회단위) 및 사업장이 그것이다. 이와 같은 범주 구분은 각각의 단위가 노동공동체를 조직하는 방식에 따른 기능적 접근이라고 할 수 있다. 그러므로 이는 일반적인 법적 형태인 회사의 개념과는 구별되는 것이다. 왜냐하면 회사는 반드시 그 외곽을 획정하는 개념은 아니기 때문이다.

일반적으로 노동법이 실현되는 단위는 기업이며, 종업원대표 제도가 조직되는 차원도 기업이다. 넓은 의미에서의 종업원대표 제도를 규율하는 노동조합대표위원에 관한 노동법전 L.412-11조 및 기업위원회에 관한 L.431-1조는 상시사용 근로자 50인 이상인 기업내에서의 종업원대표 제도를 예정하고 있다. 이러한 상시사용 근로자 수 요건 이외에도, 기업은 일정한 독립성을 유지하여야 하는데, 이 독립성은 반드시 법률적 독립성으로 이해되는 것은 아니다.[2)]

그러나 기업은 고정불변의 조직은 아니다. 인수, 합병, 분할, 양도 등과 같은 구조조정은 중·단기적으로 종업원대표 제도에 일정한 영향을 미칠 수 있다. 이런 차원에서, 종업원대표 제도의 발전에 관한 1982년 10월 28일 법은 구조조정이 종업원대표 제도에 미치는 영향에 관한 몇몇 규정을 노동법전에 삽입하였다.[3)] 그러나 동시에 일정한 한계를 노출하고 있다.

첫째, 구조조정과 관련한 종업원대표 제도의 운명을 관장하는 노동법전의 규정들은 사용자의 법률적 지위 변동의 경우만을 예정하고 있는바, 기업의 구조 변동의 제 양상들을 모두 포괄하고 있지는 못하다.[4)]

둘째, 노동법전 L.122-12조는 사용자의 법률적 지위 변동의 경우 근로계약의 운명에 관해서만 규정하고 있을 뿐, 종업원대표의 임기와 관련한 사항에 대해서는 규정하고 있지 않다.

셋째, L.122-12조의 규정은 기업이 경제적 독립성을 갖는 경우에도 적용될 수 있는데 반해, 종업원대표에 관한 규정들은 이전된 사업의 법적 독립성이 인정되는 경우에만 적용될 수 있는 것처럼 보인다.

마지막으로, 구조조정시 종업원대표 제도의 존속을 담보해 주는 독립성이라는 개념은 해당 종업원대표 제도에 따라서 뿐만 아니라 관할 법원에 따라서도 다르게 적용될 수 있다. 이 문제는 본질적으로 판례와 관련된 것인데, 따라서 미묘할 뿐만 아니라 많은 경우 혼동의 위험을 안고 있다.

이 글은 구조조정으로 인해 발생하는 기업내 상시사용 근로자 수의 변동과 그것이 종업원대표 제도에 미치는 영향에 관한 것이다.[5)]

---

2) 유럽연합 지침 2001년 3월 12일 제2001-23호 제6조 제1항은 ≪기업, 사업장 또는 기업 내지 사업장의 일부분이 독립성을 갖는 경우, 기업 이전에 관련되는 근로자의 대표자의 지위와 기능은 존속한다…≫라고 하여 기업의 독립성이 반드시 법률적 독립성을 의미하는 것은 아님을 명시하고 있다.

3) L.412-16조(노동조합대표위원), L. 423-16(종업원대표위원), L.433-14조(기업위원회 종업원위원 및 기업위원회 조합위원) 및 L.435-5조(중앙기업위원회 위원) 등의 규정은 L.122-12조에서 규정하고 있는 사용자의 법률적 지위 변동의 경우 종업원 대표의 임기와 관련한 사항을 정하고 있다.

4) J.Savatier, ≪Le sort des institutions représentatives du personnel aprés une restructuration de l'entreprise≫,*Dr. soc*,, 1989, p. 39.

5) 이 글은 *Semaine sociale Lamy*, 30 juin 2003, n°1129, p. 6 이하의 포럼(≪Représentation du personnel. L'entreprise confrontée à la restructuration≫)을 참고하여 작성되었다.

■ 구조조정으로 인한 기업의 탄생과 종업원대표 제도

구조조정은 종업원대표 제도의 설치와 관련된 법정 상시사용 근로자 수의 증가를 초래하여(특히 다양한 사업이 하나의 기업으로 통합되는 경우), 새로운 사용자가 종업원대표 선거를 실시할 의무를 부담하게 되는 수가 있다. 물론 이는 새로운 기업의 상시사용 근로자 수가 50인 이상일 것을 예정하고 있다. 왜냐하면 노동법전 L.431-1조 제2항은 기업위원회의 설치는 상시사용 근로자 수가 일정한 기간 동안 계속해서 50인 이상으로 유지되는 경우(직전 3년 동안 12개월 이상)에만 의무적인 것으로 규정하고 있기 때문이다.[6]

합병의 경우

노동법전은 합병으로 인해 기업의 상시사용 근로자 수가 증가하는 경우에 종업원대표 제도의 설치 문제에 관해서는 따로 규정하고 있지 않다. 다만, 1993년 3월 17일의 노동부 행정해석이 몇 가지 해법을 제시하고 있는데, 이에 따르면 두 가지 경우가 구별될 수 있다.

첫째, 합병하는 두 기업이 구조조정의 경우에 근로자들의 집단적 권리가 계속 유지된다는 것을 예정하고 있지 않는 각각의 단체협약의 적용을 받는 경우이다. 행정해석은 별도의 합의가 없는 경우에는, 구조조정으로 인하여 상시사용 근로자 수가 50인을 넘어선다는 이유만으로 종업원대표 제도의 설치가 곧바로 강제되는 것은 아니라고 한다. 이는 종전 파기원 판례를 적용한 것이다.[7]

둘째, 합병하는 두 기업이 하나의 단체협약의 적용을 받거나, 구조조정의 경우 근로자의 집단적 권리는 유지된다는 점을 예정하고 있는 각각의 단체협약에 가입하고 있는 경우이다. 이 경우, 행정해석은 각각의 기업의 종업원 수는 합산될 수 있다고 하고 있다.

그러나 이러한 행정해석의 구분법은 더 이상 현실성을 갖지 못한다고 해야 할 것이다. 왜냐하면 파기원 사회부는 2000년 6월 6일의 판결에서, 피합병 기업의 근로자는 L. 122-12조의 적용에 의하여 근속연수를 유지할 뿐만 아니라, 상시사용 근로자 수 계산을 위하여 고려되어야 한다고 판결하였기 때문이다. 동 판결에 의하여 파기원은 행정해석이 근거하였던 종전의 판례를 변경한 것으로 보인다.

노동법전 L.439-3조 제3항에 의하면, 그룹위원회의 종업원위원은 노동조합이 종업원대표 선거의 결과를 고려하여 그룹을 구성하는 각각의 기업 또는 사업장의 기업위원회 위원들 중에서 임명한다. 그러므로 구조조정의 결과로, 기업위원회가 설치된 새로운 기업이 등장하게 되면, 그룹위원회의 위원 구성이 변할 수 있다. 그러나 그룹위원회의 전체 종업원위원의 수는 여전히 노동법

6) 협약으로 이 보다 유리한 조건을 정하는 것은 가능하다.

7) 파기원 사회부 1985년 2월 6일 판결. ≪노동법전 L. 122-12조의 규정들은 고용의 안정을 보장하기 위한 것으로서, 사용자의 법적 지위 변동의 경우에 근로계약의 유지를 보장하기 위한 효과만을 갖는 것이고, 종업원대표 선거와 관련하여 상시사용 근로자 수를 계산하기 위하여 각각의 기업의 종업원 수를 합산하기 위하여 인용될 수는 없다.≫

전 D.439-1조에서 정한 30인을 초과할 수 없다.

구조조정의 결과로 기업의 상시사용 근로자 수는 여전히 50인 이상을 유지하는 가운데서도 증가하거나(합병기업의 경우), 감소할 수 있다(사업의 일부를 양도한 기업의 경우). 이 경우, 합병기업의 사용자나 사업의 일부는 양도한 기업의 사용자는 근로자의 이동으로 인하여 새로운 종업원대표 선거를 실시할 의무를 지지 않는다.[8] 그러므로 기존의 종업원대표 조직들은 그 임기 동안에는 그대로 존속하게 된다.

다만, 임기 만료 후 새로이 종업원대표 선거가 실시될 때에는 종업원대표 조직의 위원 구성에는 종업원 집단의 변화를 반영하여야 할 것이다. 그러므로 상시사용 근로자 수의 변화에 따라 선출직 종업원대표 및 노동조합대표위원의 수는 법령에서 정한 바에 따라 일정한 변화를 맞게 될 것이다.

상시사용 근로자 수의 감소와 종업원대표 제도

구조조정으로 인하여 상시사용 근로자 수가 감소한 경우 사용자는 종업원대표의 수를 줄이고자 할 것이다. 노동법전은 이러한 경우를 대비한 규정을 마련하고 있지 않다. 그러나 판례는 종업원대표 제도의 폐지에 관한 규정을 이러한 경우에 적용하는 것을 거부하였다.[9] 그러므로 종업원대표의 수를 줄이는 것은, 임기 만료 후 새로이 실시하는 종업원대표 선거의 경우에만 가능하다.

그러나 구조조정으로 인한 상시사용 근로자 수의 감소가 종업원대표 제도에 미치는 영향은 종업원대표 제도의 유형에 따라서 다소 다르게 나타난다.

기업위원회의 경우 법규정은 특정한 근로자선거군이 더 이상 대표되지 않는 경우에는 기업위원회 선거가 실시된 때로부터 18개월 동안에는 보궐선거를 실시할 것을 예정하고 있다. 이 경우의 보궐선거는 해당 근로자선거군을 대표하는 위원들의 의석을 보충하기 위한 목적을 갖는다.

기업위원회 위원의 수가 절반 이상으로 줄어든 경우에도 마찬가지로 보궐선거가 실시되어야 한다. 이 경우의 보궐선거는 모든 근로자선거군을 망라하여 보궐된 의석 전체에 대해서 실시된다. 이 때, 새로이 선출된 위원의 임기는 잔여 임기이다.[10]

그런데 구조조정으로 인하여 특정한 근로자선거군이 사라지거나 기업위원회 위원의 절반 이상이 줄어드는 경우는 그리 드물지 않다(예를 들면, 일부의 종업원위원들이 사업의 일부 양도에 포함되는 경우). 그러므로, 만약 구조조정이 기업위원회 선거가 실시된 때로부터 18개월 이내에 이루어진 경우에는 보궐선거가 실시되어야 한다.

보궐선거에 대한 규정은 기업위원회(사업장위원회를 포함)에 대해서만 적용된다. 종업원대표위원의 경우에는 그러한 규정이 마련되어 있지 않다. 그런데 종업원대표위원의 수는 상시사용 근로자 수에 따라 법령에서 정한 기준에 의하여 정해진다(노동법전 R. 423-1조). 그렇다면 구조조정으로 인한 상시사용 근로자 수의 감소는 곧바로 종업원

8) 파기원 사회부 1975년 6월 5일 판결.
9) 파기원 사회부 1986년 7월 21일 판결.
10) 노동법전 L.433-12조.

대표위원의 감축으로 귀결되어야 하는 것일까?

노동법전 L.423-16조 제2항의 규정은 그렇지 않다고 말하는 것으로 해석되어야 할 것이다. 동 규정에 의하면, 종업원대표위원의 임기는 사망, 사임, 근로계약의 종료 또는 피선거자격의 상실에 의해서만 중단된다. 그러므로 상시사용 근로자 수의 감소는 그것만으로는 종업원대표위원의 임기 중단의 사유가 될 수 없다.[11]

그러나 구조조정으로 인한 상시사용 근로자 수의 감소로 인하여 법정의 기준을 더 이상 충족시키지 못하는 경우에는 종업원대표위원의 수는 임기 만료 후 새로이 실시되는 종업원대표 선거 때 감소될 수 있다(노동법전 L.421-1조 제3항).

구조조정의 결과 상시사용 근로자 수가 200인 미만으로 줄어든 경우 사용자는 노동법전 L.431-1-1조의 적용을 주장할 수 있다. 동 규정에 의하면, 위와 같은 경우 사용자는 종업원대표위원이 기업위원회 종업원위원을 겸하도록 결정할 수 있다. 기업위원회의 재구성을 위한 선거시 그와 같은 변동이 발생한 경우 상시사용 근로자 수는 1차 투표일을 기준으로 평가된다.[12] 그러므로 이 경우 상시사용 근로자 수의 감소가 12개월 동안 지속될 것을 필요로 하지는 않는다. 왜냐하면 12개월 동안의 지속이라는 요건은 기업위원회를 최초로 설치하는 경우에만 적용될 뿐이며, 기업위원회를 재구성하는 때에는 적용되지 않기 때문이다.

종업원대표위원의 경우처럼 노동조합대표위원의 수도 상시사용 근로자 수에 따라 달라진다(노동법전 R.412-2조). 그러므로 구조조정으로 인한 상시사용 근로자 수의 감소는 조합대표위원의 수 감소를 초래할 수 있다. 그러나 종업원대표위원의 경우와 달리, 조합대표위원의 임기는 특정되지 않기 때문에, 문제의 종류가 다르다. 상시사용 근로자 수의 감소를 이유로 사용자가 조합대표위원의 임기의 중단을 요구할 수 있다고는 하여도, 조합대표위원의 임기가 자동으로 중단되는 것은 아니기 때문에, 사용자는 그에 관한 요구를 제출하여야 한다. 그리고 이 경우 판례에 의하면, 조합대표위원의 임명에 대한 이의의 경우에만 적용되는 노동법전 L.412-15조에서 예정한 15일의 소권상실 기간의 적용을 받지 않는다.[13] 이 때, 조합대표위원 중 누구의 임기를 중단시킬 것인지는 노동조합이 정한다.

기업의 상시사용 근로자 수가 300인 이상인 경우, 기업위원회에 노동조합을 대표하는 조합위원이 참석할 수 있다(노동법전 L.433-1조 및 L.412-17조). 그러므로 구조조정으로 인하여 상시사용 근로자 수가 300인 미만으로 감소한 경우 기업위원회 조합위원의 지위와 관련하여 변동이 생길 수 있다. 이 경우 조합대표위원이 기업위원회 조합위원의 지위를 승계한다. 노동조합이 조합위원을 그대로 유지하고 싶을 때에는, 동 조합위원을 종전 조합대표위원 대신 새로운 조합대표위원으로 형식상 임명하여야 한다.[14]

11) 파기원 사회부 1998년 2월 3일 판: 근로자 일부의 양도로 인한 기업의 상시사용 근로자 수의 감소는 그것만으로는 종업원대표 제도의 존속을 중단시키지 않는다.

12) 파기원 사회부 1998년 5월 27일 판결.

13) 파기원 사회부 2000년 10월 10일 판결.

14) M.Cohen, *Le droit des comités d'entreprises et des comités de group*, 7e éd., LGDJ, 2003, p.

상시사용 근로자 수의 증가와 종업원대표 제도

기업위원회와 종업원대표위원의 경우 법률은 이에 관하여 보궐선거의 실시와 같은 별도의 규정을 두고 있지 않다. 그러므로 사전 선거협약으로 정하지 않는 한 기업위원회 종업원위원 및 종업원대표위원의 수는 임기 만료 후 조직을 재구성하는 때에 이루어질 수 있다.

한편, 조합대표위원의 경우 대표적 노동조합은 상시사용 근로자 수의 증가에 따라 새로운 조합대표위원을 추가로 지명할 수 있다. 상시사용 근로자 수가 300명 이상으로 증가한 경우 대표적 노동조합은 조합대표위원과 구별되는, 기업위원회 조합위원을 임명할 수 있다(노동법전 L.433-1조). 상시사용 근로자 수가 2,000명 이상으로 증가하고, 각각 상시사용 근로자 수가 50인 이상인 두 개 이상의 사업장이 존재하는 경우 노동조합은 중앙조합대표위원을 지명할 수 있다(노동법전 L.412-12조).

■ 구조조정으로 인한 기업의 소멸과 종업원대표 제도

구조조정의 결과 기업이 소멸하는 경우도 있다. 기업의 소멸은 해당 기업에 존재하고 있던 종업원대표 제도의 소멸을 초래할 수 있다. 여기서 기업의 '소멸'은 넓은 의미로서 상시사용 근로자 수의 중대하고 지속적인 감소, 동일성의 상실 또는 기업의 폐업을 포함하는 것이다.

기업, 사업장 혹은 사업장 일부의 이전의 경우 해당 기업 또는 사업장이 독립성을 유지하는 경우에만 종업원대표 제도의 존속이 인정된다. 그러므로 구조조정을 전후하여 평가되는 사업의 독립성 여부는 종업원대표 제도의 존속을 결정짓는 중요한 요건이 된다. 마찬가지로 기업의 폐지는 종업원대표 제도의 폐지를 가져올 수 있다.

상시사용 근로자 수의 중대하고 지속적인 감소

구조조정의 결과, 상시사용 근로자 수의 중대한 감소가 상당한 기간 동안 지속되는 경우 종업원대표 제도의 폐지가 가능하다.[15] 그러나 이는 단지 가능성일 뿐, 상시사용 근로자 수의 감소가 자동적으로 종업원대표 제도의 폐지라는 결과를 가져오는 것은 아니다. 이에 덧붙여, 일정한 추가 요건이 충족되어야 한다.

상시사용 근로자 수의 중대하고 지속적인 감소는 단체협약 또는 단체협약이 없는 경우에는 관할 노동행정관청의 결정에 의하여서만 조합대표위원이나 기업위원회의 폐지를 가져올 수 있다(노동법전 L.412-15조, L.431-3조). 따라서 구조조정의 결과로 상시사용 근로자 수의 심각한 감소가 초래되었다고 하여도, 사용자는 단독으로 종업원대표 제도의 폐지를 결정할 수 없다. 상시사용 근로자 수의 '중대한' 감소는 50인 미만으로의 감소의 경우에만 해당되는데, 이 때 45인 미만으로의 감소만이 '중대한' 감소에 해

115.

15) 노동법전 L.412-11조, L.412-15조, L.421-1조, L.431-1-1조 및 L.431-3조.

당한다.[16] '지속적' 감소 여부는 직전 3년 동안을 기준으로 평가된다. 그러므로 직전 3년 동안 24개월 이상 지속된 경우에만 '지속적' 감소로 인정된다(직전 3년 동안 12개월 이상 상시사용 근로자 수가 50인 이상인 경우에는 제도설치의 의무가 주어진다). 결국, 직전 3년 동안 24개월 이상 상시사용 근로자 수가 45인 미만인 경우에만 종업원대표 제도의 폐지가 가능하다.

기업위원회나 조합대표위원의 경우와는 달리, 종업원대표위원의 경우 상시사용 근로자 수가 12개월 동안 11인 미만으로 감소한 경우에는 별도의 절차없이 폐지된다. 즉 위원의 재구성을 위한 선거는 열리지 않는다. 그러나 이는 법정의 종업원대표위원에 대해서만 해당될 뿐이며, 협약으로 정한 협약상 종업원대표위원(노동법전 L.431-1조)의 경우에는 별도로 협약에서 정하는 바에 따른다. 협약으로 종업원대표위원의 폐지에 관하여 정한 바가 없는 경우에는, 협약에서 예정한 상시사용 근로자 수 요건이 더 이상 충족되지 아니한 때에 협약상 종업원대표위원은 폐지된다.[17]

사용자의 부정행위 또는 공익

그러나 상시사용 근로자 수의 중대하고 지속적인 감소가 기업위원회 또는 조합대표위원 제도를 설치하고 유지할 의무를 회피하기 위하여 사용자의 부정한 수단에 의하여 초래된 경우에는, 관할 노동행정관청은 사용자의 종업원대표 제도 폐지 신청을 거부할 수 있다.[18] 나아가 노동행정관청은 기업위원회 또는 조합대표위원 제도 폐지 요건이 충족된 경우라 할지라도, 공익을 이유로 사용자의 폐지 신청을 거부할 수 있다.[19]

■ 맺음말

구조조정, 기업 재조직, 사업의 사업장으로의 변신, 상시사용 근로자 수의 변화 등은 오늘날 기업이 끊임없이 직면하고 있는 도전들이다. 그 성공 여부는 종업원대표에 대한 충실한 정보제공과 성실한 협의에 달려 있다. 이를 위하여, 앞에서 살펴본 것처럼, 프랑스 노동법전과 판례는 대단히 복잡한 규정들을 마련하고 있다. 그러나 노동법은 이러한 복잡성이 종업원대표 제도의 유지를 담보하는 한편으로, 종업원대표법제를 해치지 않도록 주의하여야 할 것이다. 즉 노동법은 끊임없이 나타나는 새로운 유형의 구조조정에 적응할 수 있는 법을 배워야 하는 것이다.

16) 노동부 행정해석 1983년 10월 25일 및 1993년 3월 17일.
17) 노동부 행정해석 1983년 10월 25일.
18) 콩세유데타 1981년 7월 24일 판결.
19) 콩세유데타 1985년 12월 20일 판결.

미국 초과근무 수당에 관한 법률 개정 논의

이 윤 수
(로체스터대 경제학부 박사과정)

■ 머리말

지난 3월 31일 미국 노동부(Department of Labor)는 초과근무수당에 관한 법률 개정안을 제안하였다. 1938년에 개정된 이후 큰 개정없이 시행되고 있는 법안을 현실에 맞게 수정함으로써 더 많은 사람이 초과근무로부터 보호를 받게 될 것이라는 노동부의 개정 취지와는 달리 노동계에서는 이 법안이 노동자들, 특히 사무직 종사자들에게 부정적인 영향을 미칠 것이라며 노동부의 개정안에 강하게 반발하고 있다. 이 보고서에서는 미국의 초과근무수당 등 노동의 최저 기준을 제시하는 미국의 노동기준법이라 할 수 있는 공정근로기준법(Fair Labor Standards Act)에 대해 간략히 설명하고, 부시행정부와 미 의회가 최근에 제시한 초과근무수당 관련 개정안과 그 영향에 대해 알아본다.

■ 공정근로기준법

1938년에 타이틀(Title) 29의 일부로 공표된 공정근로기준법(Fair Labor Standard Act; 이하 FLSA)는 임금과 초과근무시간에 관한 기본적인 기준을 제시하고 근무시간의 보상에 관한 행정적인 절차를 설명한다. 이 법안은 최저임금, 아동노동, 정규직과 임시고용직에 관한 규정 및 동등한 임금의 보장에 관한 내용을 포함하고 있으며 이 법안의 적용을 받지 않는 노동자들에 관한 조건도 서술되어 있다.

초과근무수당에 관한 규정

FLSA에 따르면 고용주는 피고용인이 초

과근무를 하도록 요구하거나 허락할 때 일반적으로 피고용인에게 초과근무시간에 관해 더 높은 급여(premium pay)를 지급하여야 한다. 특별히 예외규정에 명시되어 있는 경우를 제외하고는 FLSA에 의해 보호를 받는 노동자는 주간 40시간을 넘는 근무시간에 대하여 초과근무 한 시간당 정규시간당 임금의 1.5배에 해당하는 금액을 받아야 한다. 이 법안은 16세 이상의 노동자에 관하여서는 구체적으로 초과근무시간의 한도를 규정짓고 있지는 않을 뿐만 아니라 토요일, 일요일 또는 공휴일에 일한 경우에 초과근무수당을 지급하도록 요구하지도 않는다. 단지 초과근무에 대해 높은 임금을 지급하게 함으로써 고용주가 초과근무를 절제하도록 유인하고 있는 미국의 초과근무에 관한 이 법은 구체적으로 초과근무시간의 한도를 법으로 정하고 있는 나라의 노동법에 비해서는 좀 더 유연한 법률이라고 할 수 있다.

초과근무시간은 한 주일(일주일간 매일 24시간씩 총 168시간)을 기준으로 계산하는데 두 주간 일한 시간을 평균해서 초과근무수당을 계산하는 것은 허용되지 않는다. 즉 첫 번째 주에 50시간, 두 번째 주에 30시간을 일해 총 2주간 80시간을 일한 노동자는 첫 번째 주의 10시간 초과근무에 관해 그 수당을 보장받는다. FLSA는 사용자와 피고용인 사이의 계약으로 초과근무수당의 지급을 회피하는 것을 명시적으로 금하고 있다. 또한 고용계약에서 주당 근무시간이 40시간 이상으로 설정된 경우에도 여전히 초과근무수당에 관한 규제를 받게 된다.[1)]

초과근무수당의 예외 규정

FLSA의 13(a)(1)항에서는 40시간 이상의 초과근무에 대해 초과근무수당을 지급해야 하는 고용주의 의무가 '관리직, 행정직, 혹은 전문적인 업무(executive, administrative, or professional)'를 담당하거나 외부 영업직(outside sales)에 종사하는 피고용인에 대해서는 적용되지 않는다고 명시하고 있다. 피고용인의 직책이 초과근무수당의 규제를 받지 않는 예외적인 경우로 분류되기 위해서는 다음의 세 가지 기준을 통과해야 한다: ① 급료(salary)는 명시되어 있는 최저 수준을 넘어야 한다(급료 수준 기준;'salary-level test'); ② 피고용인은 미리 정해진 일정 금액의 금료를 지급받아야 하며 근무 시간이나 업무량에 따라 줄어들 가능성이 있는 시간당 임금을 받아서는 안 된다(급료 근거 기준; 'salary-basis test'); ③ 피고용인의 업무는 FLSA에서 정해진 데로 주로 관리, 행정, 혹은 전문적인 기술을 요구하는 것이어야 한다(업무 기준; 'duties tests'). 초과근무수당 지급 의무에서 면제를 받는 세 가지 업무를 간략히 소개하면 먼저 관리직(executive exemption)은 관리, 즉 두 명 이상의 정규 직원의 업무를 지도 관리하고 다른 직원의 고용 상태에 영향을 줄 수 있는 추천과 평가를 하거나 고용 및 해고를 할 권리를 가진 직책으로 정기적으로 높은 수준의 중요한 결정을 내리는 업무를 수행하고 예외규정에 해당하는 급료를 지급받아야

1) 예를 들어 주당 45시간씩 일하고 고정급으로 주급 300달러를 받는 계약을 한 노동자의 경우 이 노동자의 정규 시간당 임금은 300달러를 45시간을 나눈 6.67달러로 계산된다. 따라서 이 노동자는 매주 초과근무시간에 해당하는 5시간의 노동에 대해 정규 시간당 임금의 1.5배를 받게 되어 추가적으로 3.335달러*5시간=16.68달러를 매주 더 받게 된다.

한다. 행정직(administrative exemption)은 회사의 관리정책 혹은 고용주 및 고객과의 업무와 직접 연결되어 있는 업무이며, 전문직(professional exemption)은 심도있는 지식과 고등 교육을 요구하는 업무나 근본적이고 창의적인 업무로 교사, 컴퓨터 시스템 분석가, 프로그래머, 소프트웨어 개발자 등 일상적으로 중요한 판단과 통제를 하는 업무를 지칭한다. 이러한 직책은 대체적으로 업무의 특성상 일의 성과를 시간으로 잴 수 없는 경우가 많아 초과근무수당의 규제를 받지 않는다. 기타 FLSA에 명시된 조건을 만족할 경우 초과근무수당 규정에 따르지 않고 임금을 지급할 수 있게 된다. 아래에서 곧 살펴보겠지만 부시 행정부의 노동부 개정안은 FLSA의 초과근무수당에 관한 예외 규정을 개정하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

■ 미 노동부 개정안과 그 영향

앞에서 설명한 FLSA의 초과근무수당의 예외조항은 1940년 법안이 실시된 이래로 봉급의 수준에 관한 금액을 조정한 것외에는 중대한 개정없이 실행되어 왔다. 지난 3월 31일 발행된 노동부의 개정안은 이 예외 규정을 고치는 것을 골자로 하고 있다.

개정안 주요 내용

급료 기준(salary-level test)의 변화

현재의 노동기준법에서는 주당 155달러를 버는 노동자들도 사무직(white collar)으로 분류되어 초과근무수당의 혜택을 받지 못하게 되어 있다. 노동부의 개정안이 통과되면 기존에 두 단계로 행해지던 급료기준(salary tests)은 한 가지로 통합되며 초과수당이 적용되지 않는 최저 주당 임금이 현재의 155달러에서 425달러(일년 연봉 22,100달러)로 오르게 된다. 개정된 급료 수준 기준 (salary-level test)에 따르게 될 경우 육체노동에 종사하는 노동자 외에 1년 연봉이 65,000달러 이상인 피고용인들은 자동적으로 초과근무수당의 혜택을 받지 못하게 된다.

업무 기준(duties tests)의 변화

관리직으로 면제를 받는 범위는 실제로 주요한 통제 기능을 가지지 않는 낮은 수준의 상급자(supervisor)에게까지 초과근무수당을 인정하지 않을 정도로 확대된다. 실제적으로는 자신이 지도하는 노동자들과 같은 업무를 수행하면서 근무시간의 절반 이하를 관리 및 지도에 소요하는 피고용인들도 더 이상 초과근무수당의 혜택을 받지 못하게 된다. 따라서 실제로 자신이 지도하는 두 명 이상의 노동자를 고용 또는 해고할 힘조차 없는 관리인들도 초과근무수당의 면제 대상에 포함되게 된다.

행정직으로 면제를 받는 범위도 크게 확대되어 앞으로는 비행정 업무에 종사하는 시간에 대한 제한이나 주요 업무(prime duty)가 생산직이 아닌 행정직(staff)이어야 한다는 조건이 충족되지 않아도 초과근무수당의 면제 대상에 포함되게 된다. 비록 그 일이 고용주에게 크게 중요하지 않을지라도 그 업무가 요구하는 '고도의 기술과 훈련'요건을 만족하는 노동자는 더 이상 초과근무 수당 혜택을 못 받게 되는데 실제 개정안에는 얼마나 높은 수준의 기술이나 훈련이 요구되는지에 대해 명확하게 쓰여 있지 않아 앞

으로 많은 논란이 있을 것으로 보인다.

전문직 종사자에 대한 면제 범위가 이번 개정안에서 가장 큰 영향을 받는 부분인데 고등 학위나 대학원 교육이 없는 사람들 뿐만 아니라 특별한 직업교육이나 추가적으로 학문적인 훈련(academic training)을 받지 않은 사람들도 전문직 종사자로 분류되어 초과근무수당 혜택을 받지 못하게 된다. 기존의 법에서 의사, 변호사 등 전문적인 통제력과 독립적 판단을 요구하는 직업만이 전문직으로 분류된 반면, 앞으로는 전문직에 필요한 교육 수준이 크게 낮아져 고등학교에서 습득할 수 없는 지식만 가지면 '교육받은 전문가(learned professional)'로 분류, 초과근무수당을 받지 못하게 된다.

마지막으로 업무의 책임에 따라 초과근무수당을 받을 수 있는지를 결정했던 주요 업무 기준(primary duty test)이 덜 엄격하게 적용되어 피고용인이 한 업무에 종사한 시간보다도 고용주가 피고용인의 업무 중 그 업무를 가장 중요하다고 생각하는가 하는 고용주의 주관적 판단이 초과근무수당 지급 여부를 결정하는 데 중요한 역할을 하게 된다. 따라서 초과근무수당 혜택을 받는 단순 작업(청소, 선반정리 등) 혹은 생산 업무 종사 시간이 총 근무시간의 절반을 넘을지라도 고용주의 판단에 따라서 다른 '우선' 업무가 면제 대상으로 판단될 경우 피고용인은 초과근무수당을 받지 못하게 된다.

노동부 개정안의 영향

노동부의 개정안은 여러가지 조항과 효력 범위 내에서 변화를 추구하고 있어 그 영향력을 정확히 측정하기 어렵다. 미 노동부는 초과근무수당의 혜택을 받는 노동자의 직종을 변경하는 이번 개정안으로 64만 명의 고임금 사무직 종사자가 초과근무수당 수급자격을 잃게 되는 반면, 면제를 받는 최저 봉급 수준이 높아져서 130만 명의 저임금 노동자들이 새로 초과근무수당의 혜택을 받게 될 것이라고 내다보고 있다. 반면 노동조합의 지원을 받는 진보적 연구기관의 하나인 Economic Policy Institute(EPI)의 한 보고서는 초과근무에 관한 법률 개정이 얼마나 많은 노동자에게 영향을 미칠지에 관한 체계적 연구에서 노동부의 추정치보다 740만 명이나 많은 노동자가 영향을 받는다고 추정하고 있다. EPI가 노동부가 사무직으로 분류한 250개 업무 중 78개를 조사한 연구에 따르면 250만 명에 이르는 봉급노동자(salaried workers)들이 초과근무수당 혜택을 받지 못하게 되고, 시간당 임금을 받는 약 550만 명의 노동자들이 면제 기준을 만족하게 되어 초과근무수당을 받지 못하게 된다. 비록 새로이 혜택을 받게 되는 저소득층에서의 후생 증대와 초과근무수당을 잃게 되는 노동자들의 후생 감소 중에 어느 것이 클 것인지는 알 수 없지만, 이번 개정안이 어떤 식으로 어느 계층의 노동자들에게 영향을 미칠지에 대해서는 정책 입안자들이 신중하게 고려해야 할 부분이다.

■ 미 의회 개정안 (H.R. 1119 와 S. 317)

부시 행정부의 개정안 외에도 이미 미 의회에서는 초과근무수당을 제한하려는 5가지의 법안이 상정되어 있다. 하원의 H.R. 1119와 상원의 S. 317은 고용주가 현재의 초과근

무수당 대신에 시간(휴가-compensation time)으로 보상하는 것을 허락하게 하는 것을 골자로 한다. 상원에 상정되어 있는 다른 법안들은 일부 직업을 FLSA의 최저임금과 초과근무수당 지급에서 면제하는 것을 제안하고 있는데 S.237은 일부 건설업 엔지니어를, S.495는 컴퓨터 관련 전문가들을 면제 대상으로 만들려는 법안이다. 노동계는 고용주에게 언제 피고용인이 보상된 시간(earned comp time)을 사용할지에 관한 궁극적인 통제권을 주고 있는 현재의 법안이 결과적으로는 노동자들로 하여금 금전적 보상없이 더욱 많은 일을 하게 만들 것이라며 반대하고 있다. 한 예로 현재의 개정안에서는 고용주가 초과근무수당 대신 시간으로 보상을 받기로 한 노동자에게만 초과근무를 시킬 수 있는 문제점에 대해 특별한 대책이 마련되어 있지 않아 금전적 보상을 선호하는 노동자가 보호받지 못하는 경우가 발생할 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

■ 맺음말

초과근무수당으로 근근히 생계를 꾸려 나가는 노동자들에게 부시 행정부와 의회의 개정안은 커다란 타격이 될 것으로 보인다. 이에 AFL-CIO등 노동계에서는 부시와 의원들에게 편지 보내기 운동 등을 펼치며 적극적으로 FLSA의 개정에 반대하고 있다. 노동부가 이번 개정으로 더 많은 사람이 초과근무수당의 혜택을 받을 것이라 주장하는 것과 달리, 많은 사람이 개정으로 인해 초과근무수당 혜택을 잃게 될 것이라는 연구보고가 나오고 있다. 이미 지난 85년 한 차례 FLSA를 개정할 당시 기존의 예외 규정에 대해 특별한 법 개정 의사를 보이지 않았던 의회가 과연 어느 정도 반노동(anti-worker) 성향인 노동부의 개정안에 찬성할 것인지 귀추가 주목된다.

참고문헌

Eisenbrey, Ross, “The Naked Truth about Comp Time. Current proposal is like emperor’s new clothes: there’s nothing there for workers,” *Briefing Paper*, Economic Policy Institute, 2003.

Eisenbrey, Ross and Jared Bernstein, “Eliminating the Right to Overtime Pay: Department of Labor proposal means lower pay, longer hours for millions of workers,” *Briefing Paper*, Economic Policy Institute, 2003.

미국 노동부 홈 페이지: http://www.dol.gov/esa/whd/

INTERVIEW

전문가 인터뷰

볼프강 슈트렉(독일 쾰른대학교 사회학과 교수/막스플랑크 사회연구소 소장)
박명준(독일 쾰른대학교 사회학과 박사과정)

볼프강 슈트렉(Wolfgang Streeck)

약력

1946년 10월 독일 렝어리히(Lengerich) 출생.
1972년 독일 프랑크푸르트 대학 사회학 디플롬(Diplom).
1980년 동 대학 문학박사(PhD.)
1986년 독일 빌레펠트 대학 사회학 대학교 교수자격 취득(Habilitation).
1980년-1988년. 베를린 학문센타(Wissenschaftszentrum) 선임연구원 역임.
1988년-1995년. 미국 위스콘신 대학교 노사관계학 및 사회학 교수 역임.
1995년-현재. 독일 쾰른 막스플랑크 사회연구소 소장.
1999년-현재. 독일 쾰른대학교 사회학과 교수.

저서

Social Institutions and Economic Performance (1992), Korporatismus in Deutschland (1997) 외 다수.

활동

신조합주의 이론 및 노사관계 전문가로 세계적인 명성. 1998년 이래 독일 고용연대 벤치마킹 커미티 (Bndnis fr Arbeit Benchmarking Committee) 멤버. 노사관계 및 노동/경제 사회과학 관련 세계 유수 학술저널들 편집진에 참여 중

Q 먼저 고용연대(Bundnis fur Arbeit) 자문단에 참가했던 학자의 한 사람으로 고용연대란 무엇인지 정의를 내려주길 바란다.

A 고용연대는 독일의 정부가 무엇보다도 노동조합과 함께 – 물론 사용자단체도 함께 했지만 – 어떻게 고질화된 대량실업의 원인을 없앨 수 있을지에 대한 합의방안을 창출하려는 목적에서 행해진 시도였다.

독일의 노동조합은 사회적으로 강하며 잘 정립되어 있고, 사회민주당(SPD)은 언제나 선거시에 노동조합으로부터의 득표에 많이 의존하고 있다. 따라서 사민당 정부가 노조로부터 ((노동조합의 이해에 반하는 실업개혁안에 대한)) 합의를 끌어내기란 상당히 어려운 일이었다. ((사민당 총리인)) 슈뢰더 수상은 ((고용연대를 통하여)) 노동조합으로 하여금 스스로 고통스러울 수 있는 일련의 개혁 조치들을 지지하도록 시도했다. 그러나 이는 끝내 실패로 돌아갔다.

Q 슈뢰더 정부에서 고용연대가 끝내 실패로 마감된 이유는 무엇인가?

볼프강 슈트렉(독일 쾰른대학교 사회학과 교수/막스플랑크 사회연구소 소장) /박명준(독일 쾰른대학교 사회학과 박사과정)

A 책 한 권을 쓸 수도 있는 방대한 주제의 질문이다. 애당초 고용연대의 시도는 그렇게 오래 진행되지 않았다. 한 6개월여 진행되다가 사실상 사멸했다고 보면 된다. 결론적으로 말해서 국가가 노동조합에 맞서서 자신의 계획을 관철시킬 수 있을 강력한 힘을 지니지 못했던 것이 실패의 가장 큰 이유라고 하겠다.

여당인 사민당의 내부가 두 파로 분열된 것도 고용연대의 실패와 적지 않게 관련이 있다. 슈뢰더는 둘 가운데 우파의 대표이다. 1999년 초 재경부 장관이며 당시 당대표였던 ((사민당 내 좌파 지도자))오스카 라폰텐이 사임을 한다. 그 결과 슈뢰더가 사민당의 리더십을 넘겨받아야 했고, 그러면서 당 전체를 대표하게 되었다. 이전에 슈뢰더는 대체로 중도의 입장에서 노동조합 친화적인 성향을 지니고 있었고 당 전체를 대표할 위치까지는 아니었다.

한편 1999년에 있었던 일련의 국회의원(Landestag) 선거에서 사민당은 상당한 수의 의석을 상실하게 되었다. 그 이후 사민당은 점점 자신들의 핵심지지세력(노동조합)에 동조하는 쪽으로 당력을 집중하게 되었다. ((결국 노조친화적인 슈뢰더가 당대표를 맡게 되고, 선거에서 계속 실패하면서 사민당은 더욱 더 노조의 눈치를 보게 되었고, 그 결과 고용연대를 통한 개혁의 실현은 더욱 더 요원해졌다.))

또한 의회 내에서 사민당의 원내교섭단체가 슈뢰더 수상의 노선을 따르는 것을 상당히 꺼렸던 것도 문제였다. 지금은 슈뢰더가 '아젠다 2010' 방안에 대해 자신감을 갖고 원내에서 강하게 추진하고 있다. 현재 그는 의원들에게 4년 전에는 상상할 수도 없었던 강한 압박을 행사하고 있지만, 이는 4년 전에는 상상할 수도 없는 일이다. 당시였다면 사민당의 원내교섭단체 의원들은 지금과 같은 개혁안에 전혀 동조하지 않았을 것이다.

Q 그렇다면, 고용연대의 실패가 향후 독일에서 노사정 합의에 기반한 개혁정치의 추진 자체의 소멸, 나아가 신조합주의적인 노사관계에 기반한 개혁 전망의 상실을 의미하는가?

A 그렇다고 볼 수 있다. 이번 고용연대의 실패는 향후 오랫동안 독일에서 조합주의적인 정치가 상실됨을 의미한다. 영원히라고는 말할 수 없겠지만, 개인적으로 적어도 향후 수년간 고용연대와 같은 식의 정치는 없으리라 전망한다.

노동조합은 이미 기회를 잃어버렸다. 노조에게는 1999년과 2000년 무렵에 독일 복지국가의 재구성 과정에 참가해서 함께 영향을 끼칠 수 있는 기회가 있었다. 당시 노조는 그에 참여할 것을 거부했고, 결국 이제 독일의 복지국가는 노조 없이 개혁을 해야 하게 되었다.

볼프강 슈트렉(독일 쾰른대학교 사회학과 교수/막스플랑크 사회연구소 소장) /박명준(독일 쾰른대학교 사회학과 박사과정)

Q 그러나 이번((지난 3월 마지막으로 고용연대가 열렸을 무렵))에는 노조가 개혁에 동참하려 하지 않았나?

A 그렇지 않다. 이번에 노조는 그저 궁지에 몰렸을 뿐이다.

대체로 복지국가의 고용관계 개혁을 위한 방안으로 사민당은 두 가지를 생각할 수 있다. 하나는 노조와 함께 하는 개혁이고, 다른 하나는 노조에 반해서(혹은 노조를 빼놓고) 개혁을 하는 것이다. 본능적으로 사민당은 언제나 노조와 함께 개혁을 하려 한다. 그러나 노조가 이를 거부하고 원치 않는다면, 다른 방법을 택할 수밖에 없고, 이는 현재 우리가 보고 있는 바 대로다.

원래 우리는 1998년에서 약 2000년까지 합의적(konsensual)인 방식으로 구조적인 문제들을 풀어나가려는 시도를 했으나 이는 실패로 끝났다. 그 이후 슈뢰더는 사실상 아무 것도 하지 않았다. 그는 어떻게든 경기가 좋아질 것을 기대했을 뿐이나, 이 역시 여의치 않았다. 그리고는 어떤 불가사의한 이유에서 지난 선거(작년 10월)에서 그가 재당선되었다.

기억하겠지만 작년 가을 슈뢰더의 재당선 이후 많은 유권자들이 적녹연정에 맞서 저항을 했다. 그들은 슈뢰더의 그럴싸한 언변이 그저 연기에 지나지 않음을 알고 있었다.

다시 당선된 슈뢰더에게 이후의 길은 두 가지이다. 하나는 지금처럼 그냥 아무 것도 하지 않고 사람들의 비난을 사는 것이다. 다른 하나는 현재 추진하는 것과 같은 '아젠다 정치'로 전환하는 것이다. 그러나 후자는 이제 더 이상 노조와 함께 하는 방식이 될 수 없다. 그러기엔 이미 늦었고, 따라서 사민당은 이제 노조에 반하는 정치를 선택할 수밖에 없게 된 것이다.

Q 그렇다면 1999년 2000년 국면에서 삼자주의(Tripartismus)를 통한 개혁이 성공적일 수도 있었다고 보는가?

A 그렇다. 당시 성공으로 갈 수도 있었다. 물론 쉽게 단언할 수 없는 문제이다. 당시와 같은 상황에서 우리는 두 가지 요인을 고려해야 한다. 하나는 구조적(strukturell)인 요인이고, 또 하나는 우연적(kontingent)인 요인이다. 구조적으로 보면, 당시 노조가 참여하는 성공적인 개혁도 가능할 수 있었다.

그러나 불행하게도 여기에 우연적인 변수들이 부정적으로 작용했다.

첫째, 당시 우리의 수상((슈뢰더))은 개인적으로 정치에 그다지 관심이 없고, 그저 표만 얻으려는 사람이었다. 독일에게 슈뢰더는 하나의 불운이다.

둘째, 가장 강성노조인 금속연맹(IG Metall)이 후계자 갈등에 빠지게 되었다. 1999년 가을 위원장인

츠비켈이 부위원장으로 페터스를 받아들이고 난 이후, IG Metall은 통제불능, 행동무능의 상태에 빠지면서 노조 내부적으로 완전히 갈라졌다. 그리고 나서 새로운 산별노조인 베르디(Ver.di)가 출범한다. 이 역시 우연적인 요인으로, ((신생 노조인)) 베르디는 어떤 식으로든 내적인 규율을 과시해야 했고, 그래서 어떻게든 좌파적인 지향을 보여야 했으며, 결국 무대연기((이데올로기 편향))에 치중하게 되었다.

그리고 나서 이제 별로 달갑지 않은 ((정치 시스템 상의)) 구조적인 문제가 등장한다. 독일의 수상은 대체로 연립정부의 내각을 이끌지만, 행정부의 각 부서들은 수상과는 자율적으로 작동을 한다. 지방의회 선거는 연이어 끊임없이 있고, 정당은 연방제의 논리에 따라 구조화되어 있다. 이러한 가운데 사민당은 이미 1999년 헤센 주에서의 선거에서 패배하기 시작, 결국 의회(Bundesrat)에서 다수당의 자리를 기민당에게 빼앗기게 되었다. 이 모든 사실들을 구조적인 요인으로 묶어서 보았을 때, 독일에서는 수상의 정치력이 충분히 강력하지 못하다는 것을 나타낸다.

위기는 이미 1998년에 거대한 수준에 도달해 있었다. 당시 고용연대의 참가자들은 이미 스스로 이 위기를 알아차렸고 앞으로 어떻게 해야 할지 알았을 것이다. 그러나 그들은 그렇게 하지 않았고, 그 결과 이제 우리는 더욱 확대된 위기의 상황에 처해 있다.

Q 슈뢰더의 개혁안인 '아젠다 2010'에 대해서는 어떻게 생각하나? 내용적으로 그것이 소위 '독일병'을 치유할 수 있는 바람직한 방안일 수 있다고 보는가?

A 천만의 말씀이다. '아젠다 2010'은 기존에 나온 이야기들, 조치들의 혼합일 뿐이다. 이는 정말 전형적인 슈뢰더식 정치의 모양이다. 그는 그러한 조치들을 어디어디서 베꼈을 뿐이며, 왜 이래저래야 하는지 제대로 설명조차 하지 않고 있다. '아젠다'는 이제 단지 시작일 뿐이다. 이는 사민당이 관심을 두고 있는, 순전히 정치적·상징적인 행위다. 공론장에서 슈뢰더는 이제 정책을 실행시키겠다고 공언하지만, 뒤에서는 다르다.

내가 이미 주장했듯이, '아젠다 2010'의 큰 문제는 그 이름이 2010이라는 데에 있다. 이는 '아젠다 98'이었어야 했다. 현재가 2003년이지 않나. 지금부터 2010년까지 그 사이에 아무 일도 없으리라고 생각할 사람이 어디 있나? 아젠다는 정말로 이제 시작일 뿐이다.

Q 그렇다면 향후 개혁의 전망은 어떻다고 보는가?

볼프강 슈트렉(독일 쾰른대학교 사회학과 교수/막스플랑크 사회연구소 소장) /박명준(독일 쾰른대학교 사회학과 박사과정)

A 알다시피 독일은 소위 '사회국가'를 가지고 있다. 이는 세금으로 노동 재정을 부담하는 매우 낡은 방식의 시스템이다. 그 기원은 근 100년 전 비스마르크 시대로 거슬러 올라간다. 당시 노동자들의 평균수명은 66세였고, 연금수혜 연령은 65세부터였다. 따라서 당시 연금부담금은 매우 적은 액수였고, 그러한 세금으로 실업자를 구제할 수 있었다. 그러나 오늘날 우리 노동비용의 40% 혹은 33% 가량은 사회적 부담금(Sozialbeitraege)이다. 노동자가 1,600유로를 받으려면 사용자는 2,400유로를 지불해야 한다. 결코 적은 액수가 아니다. 이러한 부담은 신규 노동자들의 노동시장으로의 진입을 차단한다. 전체 사회국가의 개혁에 대해 당연히 많은 이들은 두려움을 갖고 있고, 지금의 정치는 이러한 두려움을 극복하지 못하고 있다. 그러나 앞으로 독일은 노동시장을 다시 원활하게 작동시키기 위해서 사회국가를 개혁하지 않을 수 없다.

한때 독일은 전세계에서 가장 높은 수준의 복지를 구가했고 분명 지금도 부유한 나라이다. 그러나 현재 돈의 흐름을 잘 보면, 독일이 경제활동을 통해 버는 돈은 굉장히 많은 부분이 역사적으로 형성된 요구들, 즉 연금을 비롯한 세금 등에 들어가고 있다. 상당히 많은 부분이 노령인구의 필요를 위해 지불되어야 하고, 이는 그만큼 미래를 위한 투자자본의 규모가 점차 줄어듦을 의미한다.

해가 갈수록 행복한 퇴직자들은 많이 나오겠지만, 더 이상 연구와 투자는 없다. 결국 노령자를 위한 필요를 채우면서 혁신의 잠재력을 도둑 맞고 있는 거다. 아직도 우리는 부유하다. 하지만 이대로 가다간 10년 후면 분명 많은 요소들이 붕괴될 것이다. 현재 지방재정들은 완전히 바닥난 상태이다.

게다가 지금처럼 인구가 줄고 있는 상황에서 우리는 반드시 외국인 노동력을 필요로 한다. 하지만 이들에게 훈련과 교육의 기회를 줄 수 있는 제도적 여건들이 약화되어 가고 있다.

결국 지나치게 많은 소비와 지나치게 적은 투자가 현재 독일이 처해 있는 핵심 문제라고 하겠다. 역사적으로 형성된 (사회적)요구들이 너무나 많고, 미래를 위해 사용되는 지출이 너무나 적다. 정치라는 건 바로 이러한 문제를 전환시키는 것이 되어야 한다. 하지만 이는 쉽지 않다. 많은 사람들이 산이 무너지고 있다는 사실을 인식하지 못하고 있다.

Q 최근 발표한 논문들에서 당신은 적어도 독일에 있어서는 신조합주의적인 제도적인 틀을 기반으로 한 노사관계가 더 이상 유의미하지 않다는 의견을 표출했다. 이는 신조합주의적인 제도가 일반적으로 유의미하지 않게 되었다는 것을 말하나, 아니면 독일의 특수성을 지적한 것인가?

A 어떠한 것도 보편적으로 유효한 것은 없다. 세상은 끊임없이 변화한다. 조합주의적인 정부가 더 이상 무의미하다는 말은 결코 아니다. 문제는 그것을 어떻게 운영하는가에 달려 있다는 거다. 세상에는 역사적인 전환점이 존재하며, 사람은 그 순간 실수를 할 수 있다. 어느 시점까지 잘 진행되던 시

스템이 이후에도 잘 진행될 수 있어 보이다가도 어디에선가 고장이 나게 되는 것이다. 그러고 나면 이 시스템을 수리하는 데 굉장히 많은 시간이 소요된다. 역사적으로 이러한 일들은 많이 확인할 수 있으며, 어떤 것들은 정말 완전히 사멸해 버린다.

독일은 슈뢰더 정부 1기 4년간 머뭇거리다가 기회를 잃어버렸다. 바로 독일의 조합주의적인 사회조직 시스템이 오히려 그 시기 동안 개혁의 걸림돌로 작용한 것이다. 조합주의적 체제는 ((개혁에 반해서)) 단지 역사적으로 형성된 요구들을 방어하려는 수단으로 작용했을 뿐이다. 이제 우리는 사회 전체가 고장이 나든가, 아니면 새로운 정치를 찾아내야 한다.

이론적으로 조합주의는 언제나 유효하다. 한 사회가 국가에 의해서만 통치되지 않고 제반 사회 집단들에 의해서 함께 작동한다는 것은 매우 훌륭한 생각이다. 하지만 역사적으로 이러한 기회가 잘못 작동하는 순간이 있는 법이다.

Q 독일의 노동조합이 복지국가의 폐기 혹은 재구성의 정치를 수용할 수 있는 여지가 있다고 보는가?

A 글쎄다. 노조는 현재 스스로 위축되어 있다. 현재 보다시피 슈뢰더는 노조를 궁지에 몰고 있다. 계속 두고 볼 일이다. 현재로선 확실하게 뭐라 강하게 말하기 어렵다. 노조는 이제 자신의 자리에서 스스로를 방어해야 할 상황이다. 독일 사회 전체는 커다란 정체국면에 처해 있고 이미 부분적으로 '차단된 사회(blockierte Gesellschaft)'의 모습들이 나타나고 있다. 나는 이것이 꽤 오래 갈 수도 있고 본다. 발생하는 모든 문제들을 즉시즉시 해결할 수는 없는 법이다.

Q 90년대 들어 신조합주의적인 제도적 기반이 상대적으로 약한 유럽의 국가들, 예컨대 아일랜드나 네덜란드 등에서 삼자주의의 제도화를 통해 개혁정치를 성공적으로 이끌어 낸 사례들이 많다. 이러한 현상들에 대해서는 어떻게 보는가?

A 그렇다. 이미 내가 말한 바대로다. 이성적으로 우리는 국가, 노조 그리고 경제가 함께 공동으로 행동할 수 있으며, 사회를 성장과 진보로 나아가게 할 수 있는 훌륭한 정치를 만들 수 있다고 생각할 수 있다. 그리고 이는 현재 네덜란드와 스웨덴에서 이미 확인되고 있다. 그런 의미에서 지금의 독일은 아니다.

볼프강 슈트렉(독일 쾰른대학교 사회학과 교수/막스플랑크 사회연구소 소장) /박명준(독일 쾰른대학교 사회학과 박사과정)

Q 하지만 이는 하나의 아이러니 아닌가? 조합주의를 위한 강력한 제도적 기반이 개혁을 차단하고, 약한 조합주의적인 기반을 가진 사회가 오히려 성공적으로 조합주의적인 개혁을 이루고 있다는 사실 말이다.

A 그렇다. 왜 독일은 스스로 역동성을 만들지 못하는 힘겨운 나라가 되었을까? 아마도 덩치가 너무 커졌기 때문이다. ((역시 덩치가 큰)) 프랑스에도 유사한 문제에 처해 있다. 이 점에서는 유럽에서 오히려 작은 나라들이 훨씬 잘하고 있다.

사실 지난 수십 년간 독일은 너무 지나친 성공을 누렸다. 성공을 거둔 나라에서 뭔가를 바꾸기란 그 역시 쉽지 않다. 왜냐하면 사람들은 언제나 기존의 성공을 기억하고 있기 때문이다. 오늘날 독일사회의 권력을 쥐고 있는 내 또래의 50대 중, 후반 세대는 70년대에 젊은 시절을 보냈고 당시 독일은 정말 대단한 성공 시대를 구가했었다. 그러나 이들은 20~30년 전에 작동했던 그 시절의 기제들이 더 이상 이 사회에 돌아가고 있지 않다는 사실을 염두에 두려 하지 않는다.

이제 다른 경험을 하면서 자라난 새로운 세대를 필요로 한다. 그러나 현재 독일의 젊은 세대들은 정치에 무관심하다. 사민당만 보더라도 슈뢰더보다 연배가 낮은 세대들 가운데 뚜렷한 정치적인 인물이 없다. 기민당도 거의 마찬가지이다.

요컨대, 거대한 덩치는 정체된 사회를 낳았지만, 과거의 성공은 미래의 성공을 자동적으로 보장하지 않는다. 오히려 정반대의 효과를 낳을 수 있다.

Q 한국에서는 지난 1997년 경제위기를 맞이하여 노사정위원회를 구성, 노사정 삼자합의에 기반한 자유화 개혁을 시도해 오고 있다. 그간 많은 우여곡절이 있었지만, 현재 새로운 정부를 맞이하여 그 역할의 대폭적인 증진을 모색하고 있다. 독일의 실패의 교훈과 유럽 다른 나라들에서의 삼자주의의 부활의 사례가 한국과 같이 제도적 기반이 약한 후발 자본주의국의 사회발전에 어떠한 교훈을 줄 수 있다고 보는가? 한국의 사회협약의 정치에 충고를 해 준다면?

A 한국에 대한 진단은 당신의 과제이다. 현 시기 대체로 삼자주의적인 정치를 구성(Konfiguration)하는 데에 있어서 관건은 '합의적인 자유화(Konsensuelle Liberalisierung)'를 이루는 것에 있다. 이는 사회적인 응집력(Zusammenhalt)을 해치지 않으면서도, 정치를 통해 시장의 범위를 확장시키는 방안이다. 무엇보다도 노동조합은 시장이 불가피할 뿐 아니라 유용할 수도 있다는 것을 배워야 한다. 노조의 정치는 이러한 결과를 내올 수 있도록 해야 한다.

현재 중요한 것은 '합의적인 자유화'이다. 상대적으로 가난한 나라를 생각해 보자. 그 나라에서는 아마

도 사람들 모두가 국가로부터 똑같은 몫을 받고, 최저임금이 보장되는 등의 제도를 지닌 '사회국가'를 세울 수 있을 것이다. 하지만 (독일처럼) 사회가 부유해지면 많은 사람들은 자기 스스로 자신의 몫을 돌봐야 한다. 내 때에는 대학을 다니면서 돈을 내지 않았다. 그런데 지금 내 아들 세대에서도 그러하다. 나는 이 점을 이해할 수 없다. 독일 사람들은 대학은 언제나 무료이어야 한다고 하는 관념을 지니고 있다. 그 결과 독일의 대학은 현실사회주의의 모습처럼 되었다. 모두 똑같이 받고, 아무도 아무를 돌보지 않는다. 고객은 주어진 것만 받게 되어 있고, 무엇을 받을지에 아무런 영향력을 행사하지 못한다. 이래서는 안 된다. 부유한 사회에서 고객들은 분화된 욕구를 지닌다. 동일한 몫을 받으려고 하지 않는다.

우리는 사회국가를 한편으로는 자기책임과 분화된 능력 그리고 자율적인 참여에 맞게, 그리고 다른 한편으로는 지금보다는 낮은 수준이지만 사회적인 안전망을 적절히 유지하는 쪽으로 재구성해야 한다. 하지만 그 낮은 수준이 어디까지가 되어야 할지가 문제일 것이다.

아일랜드, 스웨덴 등에서는 복지국가의 자유화를 향해 퍽 잘해 가고 있다. 한국도 아마 자유화를 향해 가는 와중에 사회협약을 체결한 거 아닌가? 그러나 이 모든 것들에는 정치적 기술, 리더십, 전 사회가 낙관적일 수 있는 좋은 바탕, 미래를 함께 성취할 수 있다는 긍정적 자신감 고취 등이 중요하다.

한국 자동차산업 단체교섭구조의 국제비교와 최근 경향

조 성 재
(한국노동연구원 연구위원)

금년도 우리나라의 단체교섭에서 세인의 이목을 집중시키고 타결 이후에도 수많은 논란을 불러일으킨 것은 현대자동차의 임단협이었다. 주 40시간제의 도입과 각종 경영참가 및 고용보장 확대, 그리고 비정규직 처우개선 등과 관련하여 첨예한 대립이 42일간의 부분/전면 파업을 동반하면서 전개되었으며, 대체로 노조의 요구안을 수용하는 방향으로 타결되었다. 그러나 그 결과를 둘러싸고 노동계와 경영계의 해석이 극단적으로 대립하면서 또 다른 갈등을 증폭시키고 있는 상황이다.

우리나라뿐 아니라 선진 각국 경제에서도 자동차산업이 차지하는 비중은 막대할 뿐 아니라, 특히 노사관계에서 유형설정 산업(pattern setter)으로서 타부문의 단체교섭과 근로조건에 지대한 영향을 미쳐왔다. 따라서 자동차산업을 통하여 각국 노사관계의 구조적 특성과 최근 동향을 가늠해 보는 것은 유의미한 작업이 될 것이다. 본고에서는 국내에서의 논의를 보다 풍부화하기 위하여 해외의 사례들을 소개하면서 한국에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다. 세계적으로 각종 유연성을 확대하는 노사간의 타협이 일반화된 점을 감안하여 특히 단체교섭의 구조가 변화하는 추세와 그 내용으로서 질적·양적 유연성을 검토하고자 한다. 여기서 질적 유연성은 다기능화와 팀작업으로 대표되는 기능적 유연성 증진을 핵심 내용으로 하며, 양적 유연성은 임금, 고용, 근로시간 및 교대제의 유연한 적용을 주요 내용으로 한다. 비교 대상 국가와 중점 분석 기업으로는 본 특집에 소개된 미국/GM, 일본/도요타 및 닛산, 독일/다임러크라이슬러 및 폴크스바겐 사례에 더하여 경우에 따라 영국/로버와 이탈리아/피

아트의 사례를 추가하고자 한다.

■ 각국 자동차산업 단체교섭의 기본 구조 비교

우리나라도 그러하지만 각국 자동차산업의 단체교섭 구조는 그 나라 역사와 사회경제의 산물이다. 노사 주체의 역량과 전략, 그리고 전국적 노사관계 및 법·제도와의 관련, 산업의 발달 정도와 경로, 그리고 정치경제적 환경에 따라 각 나라마다 독특한 구조와 관행이 형성되어 온 것이다. 한번 형성된 구조와 관행은 경로 의존성에 따라 쉽게 바뀌지 않지만, 1980년대 이후 날로 강화되고 있는 글로벌 경쟁의 심화는 각국 단체교섭 구조에도 커다란 영향을 미치고 있다. 우선 본 소절에서는 각 나라 단체교섭의 기본 구조를 검토해 보기로 하자.

미국은 노사간 팔길이 관계(arms length relation)를 기본 특징으로 하며, 그에 입각하여 노사 상호간의 권리와 의무를 방대한 단체협약문을 통하여 세세하게 규제해 오고 있다. 제2차 세계대전 직후 자동차 가격과 이윤 등 경영관련 사항에 대한 대규모 분규를 거치면서 노사는 경영권에 대해서는 노조가 개입하지 않는다는 데 대해서 공감대가 형성되었으며, 대신에 작업장 내에서는 직무통제 조합주의(job control unionism)에 의거하여 직무급, 직무구분, 직무사다리를 통한 승진 규칙 등에 대하여 노사간의 철저한 동의에 따른 시행을 제도화하였다. 그러나 대체로 미국에서 경영은 사용자가 수행하며, 노조와 노동자들은 이에 대해 고충을 제기할 권리만을 갖는다. 그리고 그 고충처리 역시 세밀한 절차를 규정해 두고 있다. 다음으로 미국 자동차산업 단체교섭의 특징은 임금인상이 공식화되어 있고, 다년간 협약을 체결하며, 기업간/공장간에 근로조건을 통일하는 연계협상 구조가 구축되어 있다는 점이다. 보통 3년마다(1999년에는 4년 협약) 이루어지는 단체교섭에서 임금은 물가상승률과 생산성 향상에 연동하여 공식적으로 결정되도록 하였으며, 따라서 굳이 매년 교섭을 벌이지 않아도 되었던 것이다. 또한 전미자동차노조(UAW)라는 산별노조가 GM, 포드, 크라이슬러 등 빅3와 대각선교섭을 수행하는데, 어느 한 기업과 우선적으로 맺는 협약을 다른 두 기업이 거의 그대로 따르기 때문에 산업 내에서 통일적 근로조건을 형성하게 된다. 그것은 또한 기업내 공장간 연계교섭 및 그것을 가능하게 하는 산별노조 중앙의 지부협약 인준권에 의하여 보장되는 것이기도 하다. 이같은 근로조건의 통일성과 공식에 의한 다년간 교섭은 노사 모두에게 관계의 안정성과 근로조건/인건비의 예측 가능성을 높였다. 그러나 그것은 미국내 빅3의 안정된 과점구조를 전제로 하였다는 점에서 1970년대 이후 일본차의 점유율이 빠르게 높아지면서 균열이 발생하게 된다. 특히 1970년대 후반의 크라이슬러 경영위기를 계기로 기업간 차이가 나타나고 임금인상의 공식성도 약화되었으나, 현재는 기업별로 이윤분배(profit sharing) 제도를 실시하고 있는 것을 제외하면 예전의 안정성을 많이 회복한 상태이다.

일본은 주지하다시피 기업별노조와 교섭을 골간으로 한다. 그러나 세부 내용을 들여다보면 우리나라와 상당히 다르다는 것을 알게 된다. 무엇보다 노동조합이 회사에 대하여 상당히 협력적인 노선을 취하고 있는데,

이는 1950년대 초반 도요타와 닛산의 대쟁의를 주도했던 좌파운동이 거세되면서 초래된 결과이다. 그 이후 노동조합의 자주성은 크게 훼손되었으며, 민주성 역시 부족한 것이 사실이다. 그렇기 때문에 1950년대 이후 회사의 경영전략은 노조의 반대에 부닥친 적이 거의 없다. 그렇지만 50여년간 노조의 자주성과 민주성이 부족하고 회사가 경영자 일방주의를 밀어붙였음에도 불구하고 그러한 노사관계 시스템이 지속될 수 있는 것은 왜일까? 그것은 한 마디로 완전고용 보장을 토대로 하면서 사용자가 노조와 노동자들에 대하여 경영정보를 공개하고 충분한 협의를 수행하기 때문이다. 즉 명시적이건 암묵적이건 회사의 경영전략에 대한 노동자들의 동의와 협조를 구하기 위하여 보이지 않는 노력을 끊임없이 전개해 온 것이 시스템 유지의 근간이다. 이같은 묵시적 조정 혹은 동의 확보 노력은 기업내 뿐 아니라 기업간에도 이루어진다. 즉 도요타를 유형 설정자(pattern setter)로 하여 자동차기업간, 나아가 전 금속사업장에 근로조건의 통일성을 이루기 위한 개별 노사 및 노사 단체들의 노력이 치열하게 전개되어 온 것이다. 따라서 '춘투'라고 불리는 일본의 단체교섭은 표면적으로는 노조의 요구와 사용자의 회답으로 종결되는 것처럼 보이지만, 그 배후에는 기업내 노사간, 그리고 다수 기업 노사간에 약 6개월 이상에 걸치는 치밀한 동의 형성 노력이 존재하는 것이다.

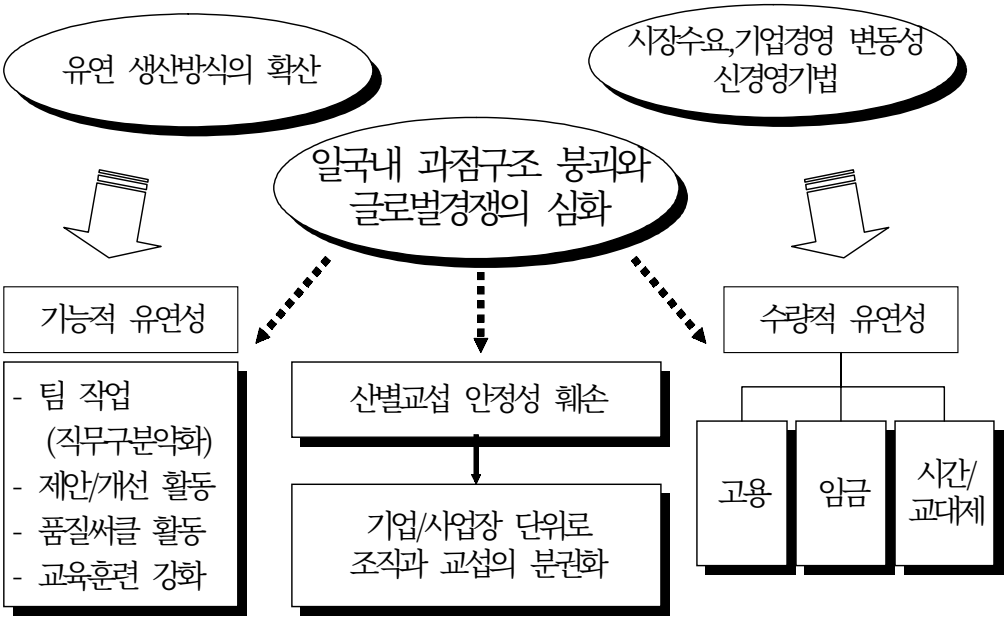
독일은 세계에서 가장 강하다는 금속노조(IG Metall)가 자동차기업 노동자들을 대표하며, 기업측 역시 사용자단체(Gesamtmetall)에 속하여 산별교섭을 수행하는 경우가 일반적이지만, 폴크스바겐의 경우는 금속노조와 대각선교섭을 진행한다. 산별교섭에서는 소속된 전 기업과 사업장에 적용되는 일반적인 원칙과 최소한의 근로조건을 규정하며, 그 이후 기업과 사업장 단위로 보충교섭을 통하여 근로조건을 확정한다. 미국과 유사하게 중점교섭 사업장(strike target)을 정하여 선타결을 시도하는데, 대체적으로 다임러벤츠가 소재한 북바덴뷰르텐베르크 지역이 선정되는 경우가 많다. 교섭의 진행과정에서 경고파업을 실시하는 경우가 왕왕 있으나, 독일 금속노조는 파업권의 행사에 대단히 신중하다. 이것은 노조 자체 규약을 통하여 파업돌입 찬성률을 75%로 정해놓은 데서도 확인할 수 있다. 아울러 파업 이후 잠정합의에 대한 인준 투표는 25%의 찬성만 얻으면 통과된 것으로 간주된다. 그나마도 이렇게 어렵게 돌입한 노조의 파업에 대하여 사용자는 직장폐쇄를 통하여 강경 대응을 할 수 있기 때문에 노사간에는 힘의 사용을 자제하고 합리적인 타협을 이루려는 경향이 존재한다. 실제로 근로시간 단축과 공동결정제도를 둘러싼 갈등과 분규 이외에 우리나라처럼 임금인상을 둘러싼 쟁의는 거의 발생하지 않는다. 한편 독일 시스템의 특징은 이러한 산업 단위의 단체교섭 이외에 기업과 사업장 단위에서 공동결정제도를 시행하여 이원적 시스템을 구축하고 있다는 점이다. 이사회로서 집행이사회 이외에 경영감독회가 있어서 경영의 주요 안건 승인과 집행이사회 선출을 담당하는데, 경영감독회의 구성은 노사 동수로 이루어진다. 다만 여기서 최종 결정권은 캐스팅 보트를 갖는 주주측이 갖는다. 이러한 경영감독회 참가와 더불어 그룹, 기업, 공장 단위로 각각 사업장평의회가 존재하여 경영의 각종 현안에 대한 정보

권, 협의권, 동의권, 공동결정권을 보유하고 있다. 취업규칙 등 근로조건에 직접 영향을 미치는 사안에 대해서는 공동결정권을 행사하는데, 흥미로운 것은 이러한 사업장평의회는 파업권을 갖고 있지 않다는 점이다. 따라서 사업장 단위의 각종 경영현안에 대한 협의와 의사결정참가는 상호 신뢰와 책임에 따라 이루어지며, 그것을 수행하기 위한 정책역량 확보에 노사가 주력하고 있다는 점이다. 사업장평의회와 사용자의 의견불일치가 있을 경우는 노동법원 등을 통하여 갈등을 해소한다. 독일의 경우에도 글로벌 경쟁의 영향을 받아 이러한 단체교섭 시스템에 다소간의 변형이 가해지고 있다. 그것은 산별교섭의 범위와 영향력이 축소되고 사업장평의회 단위로 이루어지는 보충 및 추가 교섭의 중요성이 점증하는 것이다. 교섭의 분권화(decentralization) 경향은 산업 단위로 통일적으로 유지되던 근로조건의 기업간/공장간 격차를 확대하는 결과를 낳고 있으며, 특히 기업 및 공장 단위의 유연성 증진이 주목할 만한 변화이다.

영국 로버의 경우는 전국 단위 직종별 노조와 사용자 및 사용자단체와의 교섭을 기본으로 하면서 기업 및 공장 단위에서 현장위원(shop stewart)들과의 작업장 교섭이 매우 중요한 이중시스템을 특징으로 했었다. 그러나 1970년대 이후 오랜 변화 노력 끝에 기업 단위로 복수 직종노조와의 단일 교섭테이블에 의한 협상이 정착되었으며, 현장위원들의 영향력은 매우 약화되고 작업장 내에서 경영권이 강화되었다. 따라서 최근에는 일본보다 더 기업별교섭의 특성이 강하다고도 볼 수 있을 것이다. 이탈리아의 경우는 피아트 그룹이 유일한 양산차 메이커이기 때문에 사용자가 기업 단위이다. 그러나 노동조합의 경우는 다수 산별노조로 분화되어 있는 특징을 갖고 있다. 이 다수의 산별노조와 피아트가 단체교섭을 수행하는데, 역시 주요 3~4개 노조와 단일 교섭테이블을 형성하고 있다. 이탈리아는 다수의 산별노조가 정당정치와 긴밀히 연계되어 있고, 노동권을 폭넓게 인정하고 있기 때문에 갈등적 다원주의를 특징으로 하며, 따라서 노사관계는 상당히 불안정한 특징을 나타내고 있다. 그러나 1990년대 들어 제도와 관행을 세련화하려는 노력에 의하여 노사관계가 다소 안정화 경향을 보인 바 있었으나, 최근 경영위기를 계기로 1만명 이상의 고용조정을 추진하고 있어 노사 대립이 극한적으로 전개되고 있다.

이상으로부터 자동차산업의 단체교섭 구조를 국제적으로 비교해 보면 독일과 미국의 경우 산별 교섭의 특성이 강하고 일본과 90년대 이후 영국은 기업별 교섭의 특성이 강한 것을 알 수 있다. 산별 교섭과 기업별 교섭은 나름대로의 장단점을 갖고 있기 때문에 어느 것이 더 좋다고 말하기 어렵다. 다만 1980년대 이후 세계적으로 산별 교섭에서도 분권화(decentralization) 경향이 확산되고 있다는 점, 다시 말해서 기업별/공장별(보충) 교섭의 중요성이 점차 강화되고 있는 것으로 보인다. 그것은 경쟁의 심화 속에서 산업 전체가 아니라 개별 사업장 단위로 풀어야 할 생산성, 품질, 인력배치나 비용 관련 과제들이 많아지고 있는 현상을 반영한 것이다. 그렇지만 기업별 교섭의 원조라고 할 수 있는 일본에서 기업간에 상당한 묵시적 조정이 이루어지고 있는 것에 주목할 필요가 있다. 기업간에 근로조건을 둘러싼 암묵적 경쟁이 발생하게 되면 노사 교섭은 상당

[그림] 1980년대 이후 세계 자동차산업에 확산된 유연성의 체계와 종류



히 불안정하게 될 수밖에 없다. 그러한 점에서 산별 연맹을 통한 조정은 어느 정도 이루어지지만, 대체로 기업간에 단체교섭의 중점이나, 협약만료기간, 노조 지도부의 재임기간 등이 일치하지 않는 우리나라의 경우에 노사관계가 대립적이고 분배교섭 중심적인 것은 놀랄 일이 아니다. 더욱이 미국이나 최근 영국과 같이 다년간 임금교섭을 공식에 의거하여 수행할 경우 노사 갈등 요인이 적은 데 비하여 우리나라의 경우는 매년 임금인상을 둘러싼 힘 겨루기가 벌어지고 있어, 고비용 교섭구조의 대표적 사례라고 할 것이다. 그러한 점에서 우리나라 노사의 경우보다 안정적 단체교섭이 가능한 제도화나 혹은 묵시적 조정방식에 대하여 심사숙고할 필요가 있을 것이다.

■ 세계 자동차산업의 질적 유연성 확산

세계 자동차산업에서 1970년대 오일쇼크를 계기로 소형차에 강점이 있는 일본차가 등장하면서 구미 메이커들 중심의 안정적 과점구조가 크게 흔들리게 된다. 이후 1990년대까지 일본 자동차산업은 소형차뿐 아니라 중대형차와 여가용차(Recreational Vehicle)에서도 제품경쟁력을 인정받게 되었는데, 그것보다 더욱 구미업체들을 놀라게 한 것은 일본 자동차산업의 공장운영 능력이었다. 일본차는 월등한 생산성과 품질로 세계시장을 잠식해 들어갔는데, 그 핵심 요인으로 도요타 생산방식, 일본식 생산방식, 린 생산방식, 도요티즘, 오노이즘 등으로 다양하게 불리는 독특한 생산방식을 들 수 있다. 그것은 그 이전에 수십년을 풍미하던 테일러-포드주의의 경직성을 극복하면서 더 나은 공장 성과

를 가져다준 것이었다. 그런데 대량생산방식의 한계와 문제점을 돌파한 일본식의 유연생산방식은 노동자들의 참여와 헌신에 기초하기 때문에 구미업체들은 기존의 노사관계를 전환할 필요가 있었다. 서구에 일반적이던 세밀하고 엄격한 직무구분에 의해서는 유연한 생산을 위해 요구되던 팀작업과 다기능화가 불가능하기 때문에 새로운 임금체계와 직무배치 기준이 필요했던 것이다. 또한 테일러주의에서 중요시하는 구상과 실행의 분리는 근로자들의 참여 및 헌신과 양립하기 어렵기 때문에 직접 업무와 간접 업무를 통합하고 품질서클 활동을 도입·활성화하며 교육훈련을 강화할 필요가 있었다. 이 모든 노력을 통하여 공장내에서 질적 유연성 혹은 기능적 유연성을 증진시키는 것이 요망되었던 것이다. 그리고 그것은 기존의 단체교섭 패턴을 보다 기업과 공장 중심으로 분권화하고 유연화할 것을 요구하기도 하였다.

미국 자동차산업은 1970, 80년대를 통하여 일본차 점유율 확대로 인해 가장 큰 타격을 받았으므로 일본식 생산방식을 도입하기 위해 적극적인 노력을 경주하였다. 도요타, 마쓰다, 미쓰비시 등과 빅3가 합작회사를 설립하여 직접적으로 일본식 공장운영방식을 배우기 위하여 노력했을 뿐 아니라, 기존 공장에서도 제안제도와 개선활동, QC 활동을 활성화하기 위하여 다양한 시도를 단행하였다. 특히 GM은 UAW와 함께 새턴(Saturn)이라는 자회사를 설립 이전부터 공동으로 구상하여 전면적인 노사 파트너십을 구현함으로써 세계를 놀라게 하였다. 새턴에서는 최말단에서 최상위 수준까지 노사가 거의 모든 현안을 공동으로 결정하면서 유연한 작업방식과 인센티브 임금체계를 채택하여 공장성과에서도 일본차와 어깨를 나란히 하였다. 그리고 그것을 가능하게 하는 단체교섭 구조가 기존의 GM의 관료주의 기업조직과 UAW 체계 내에서는 불가능하다는데 노사가 인식을 같이하고 독립적인 자회사를 설립하고 단체협약도 별도로 체결하였다. 흥미로운 점은 노사간 신뢰에 기초한 회사였기 때문에 기존 사업장의 단체협약이 1,000여 쪽에 달했던 데 비하여 새턴에서는 단 몇 페이지의 기본 정신만을 명기하였다는 점이다. 그러나 이러한 새턴이나 일본업체들과의 합작회사에서 보여주었던 작업장 혁신의 노력은 기존 기업조직이나 노조조직에 전파되기 어려웠고, 따라서 아직은 전통적인 대립적 노사관계의 지형이 일반적이라고 볼 수 있을 것이다. 단적으로 새턴 제2공장을 건설하면서는 UAW와의 기존 단협을 적용받도록 하였다는 점을 들 수 있다. 그럼에도 불구하고 미국에서도 노동자들의 기능적 유연성을 향상시키기 위한 노사 공동의 교육훈련 프로그램은 비교적 원활히 진행되고 있는 등 질적 유연성을 향한 노력이 완전히 포기되었다고는 보기 어렵다.

독일에서는 유연한 생산방식을 실현하기 위한 노력이 두 가지 방향으로 전개되었는데, 하나는 GM의 자회사인 오펠 등에서 나타나는 일본식 생산방식의 이식 노력이고, 다른 하나는 벤츠 등에서 나타나는 보다 혁신적인 생산방식의 창출 노력이다. 벤츠 등에서는 이미 1970년대 초반부터 '노동의 인간화'를 위한 다양한 시도를 해온 바 있었는데, 일본식 생산방식의 세계적 확산에 대하여 유연성 확보의 장점은 인정하지만 노동강도의 강화라는 단점이 발생한다는 점

에 주목하여, 그룹노동(Gruppen Arbeit)이라는 작업자의 자율성을 좀더 보장하는 시스템을 창출하고자 노력하였다. 이것은 독일의 발달된 장인제도에 입각하여 직무확대와 직무순환을 보완하는 것이지만, 중요한 것은 사업장평의회의 개입과 참여를 통하여 초과밀노동이나 노동의 소외로 나아가지 못하도록 방지하는 데 중점을 둔 것이다. 이러한 작업장 수준의 노동자들의 자율성과 숙련향상을 위해서는 사업장평의회의 역할과 책임이 중요하기 때문에 역시 교섭구조의 분권화를 촉진하는 효과를 지니고 있다.

이밖에 영국과 이탈리아에서도 일본식 유연생산방식을 도입, 혹은 나름대로 변형하려는 노력은 1990년대 이후 일반화되어 있으며, 따라서 세계적 차원의 이 모든 노력을 일본화(Japanization) 경향이라고 부른다. 특히 피아트는 멜피와 프라토라 공장을 기존 공업지역이 아닌 남부의 농업지대에 건설하면서 기존 피아트 협약과는 다른 단체협약을 체결하여 유지하고 있어, 역시 단체교섭구조의 변화를 보여준 바 있다.

우리나라는 기업별 노조체제이고, 또 일본식 기술의 영향을 많이 받았음에도 불구하고 대립적 노사관계로 인하여 이러한 유연생산방식의 구축에서 크게 뒤처져 있다. 1990년대 초반 이후 일본식 생산방식을 도입하려는 자동차산업 사용자들의 노력은 체계적이지 못하였을 뿐 아니라 노측에 의하여 노조를 약화시키고 노동강도를 강화하려는 '신경영전략'으로 비판받으면서 제대로 정착되지 못하였다. 결과적으로 노사간의 Win-Win 게임이 불가능한 구조가 지속되면서 노동자들의 질적 유연성이나 숙련에 기초한 유연한 생산방식의 정착은 아직은 요원한 것으로 보인다.

■ 세계 자동차산업의 양적 유연성 확산

수량적 유연성은 전통적으로 경기변동이 심한 자동차산업에서 주로 임금이나 고용의 조정을 둘러싼 개념이었다. 그러나 1980년대 이후 세계적 차원으로 경쟁이 심화되면서 경기변동과 상관없는 생산물량의 부침이 빈번하게 나타나게 되었고, 더욱이 소비자들의 개성이 다양화하고 유행이 빠르게 변화하면서 모델과 사양수가 급증하고 모델교체주기가 짧아지게 되었다. 결국 한편으로는 질적 유연성에 의하여 대응하지만 그것만으로는 불충분하게 되었고, 신속하게 임금, 고용, 노동시간 등을 조정하여 대응하지 않으면 시장의 근본적인 구조변화를 따라잡기 어렵게 된 것이다. 그렇지만 노동자들의 경우는 안정적인 소득과 일자리, 근무패턴을 선호하는 경향이 있어 1980년대 이후 단체교섭은 이러한 사측의 유연성 요구와 노측의 안정성 요구가 정면으로 대립하는 경향을 보이고 있다. 치열한 경쟁 환경 속에서 사용자측의 유연성 요구는 대체로 관철되고 있지만, 노동조합은 한가지라도 안정성을 확보하기 위하여 다른 것들을 양보하는 전략을 구사하는 '양보교섭'이 일반적이다.

미국 자동차산업은 고용과 관련하여 일시해고(layoff)와 소환(recall)의 제도가 오랜 동안 정착되어 왔기 때문에 고용조정의 유연성이 높은 시스템이다. 그렇지만 글로벌 경쟁의 심화는 소환(recall)의 가능성을 크게 낮추게 되었고, 따라서 UAW는 1980년대 이후 고용안정을 위한 다양한 전략전술을

구사해 오고 있다. 때로는 3년의 협약기간 동안 95%의 고용을 보장할 것을 사용자로부터 약속받는가 하면, 각종 고용보장기금을 설치하도록 하고, 기업차원의 실업급여 수준을 높이고 그 기간을 늘리기도 하였다. 나아가 공장폐쇄를 막기 위하여 각종 부가급여를 포기하는가 하면 다양한 교대제를 받아들이기도 하였다. 결국 최근에는 고용안정을 중심에 두고 임금과 노동시간 및 교대제의 유연성을 양보하는 특징을 보이고 있다. 특히 노동시간과 관련해서는 1980년대 중반 이후 잔업시간이 크게 늘어나고 있어 고용을 최소화하고 그 대신에 초과근로를 통하여 생산량을 조절하고 있음을 짐작할 수 있다. 이와는 달리 임금의 안정성은 크게 흔들리지 않고 있는데, 아직까지는 기업단위의 이윤분배제에 의한 기업간 격차 이외에 특별한 구조변화는 나타나고 있지 않다. 그러나 후생복지와 관련해서는 금년도 단체교섭에서 의료보험 및 연금제도가 쟁점이 되고 있어, 그 귀추가 주목되고 있다(본 특집의 미국편 참조).

일본은 핵심 노동자층의 완전고용보장을 특징으로 하면서 계절공, 임시직, 계약직 등의 비정규 주변노동자층을 완충대로 활용해 왔다. 경기불황이 심화될 경우 핵심노동자층은 일단 공장내 응원이나 배치전환, 그리고 관련회사로의 파견이나 전적 등에 의하여 종신고용을 보장받는 시스템이었다. 최근 경영위기로 르노에 인수된 바 있는 닛산은 무려 21,000명의 고용조정을 실시하면서 단 한 명도 강제 정리해고하지 않고, 자연감원과 공장간 배치전환 등으로 잉여인력을 해소한 바 있다. 임금은 연공급이라는 상식과는 달리 도요타의 경우는 직능자격급을 특징으로 한다. 즉 일정한 기능수준에 도달하여야 다음 직급으로 승진하고, 그래야만 더 높은 임금을 받게 되는 시스템이다. 따라서 내부 경쟁에서 도태되지 않고 승리한 자만이 승진하기 때문에 결과적인 연공성이 나타나는 것이다. 직능자격급 이외에 각종 수당과 부가급여가 있지만, 경기불황에 따른 조절수단으로 활용되는 경우는 거의 없다. 다만 일본의 임금인상은 호봉승급분과 베이스업 부분으로 나뉘어지는데, 최근 일본 경제의 불황 및 디플레이션 경향과 경쟁력 위기를 반영하여 베이스업을 양보하는 것, 즉 0%의 임금인상을 받아들이는 것이 일반화되고 있다. 더욱이 일부 경영위기를 맞이한 자동차회사들은 호봉승급분마저 동결하는 경우도 있어 고도성장 과정에서 일반화된 임금인상 패턴이 약화되는 경향은 있지만, 그 자체가 임금의 안정성 훼손을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 통상적인 임금은 그대로 지급되기 때문이다. 다만 직능자격급은 상당히 경쟁적인 임금체계이기 때문에 자체적으로 유연성을 내재한 시스템이라고 볼 수 있다. 한편 근로시간의 유연성은 잔업에 의하여 확보되는데, 도요타 등은 거의 사용자의 전권에 의하여 불과 수시간 전의 통지만으로도 잔업을 실시하기 때문에 노동시간의 유연성은 사용자의 재량에 따라 극대화되어 있다고 평가된다.

독일은 강한 산별노조와 일부 사안에 대한 공동결정권을 보유한 사업장평의회의 막강한 권한에 의하여 노동자들의 각종 안정성이 확보되어 온 것으로 특징지워진다. 그렇지만 역시 세계화의 위력은 독일 시스템에도 일정한 변형을 강요하고 있다. 특히 고용과 관련한 불안정이 가장 위협적이어서 독

일 노조 역시 대체로 고용안정을 보장받는 대가로 임금과 노동시간 및 교대제의 유연성을 양보하는 교섭이 확산되어 왔다. 따라서 산별노조와 사용자단체가 맺는 기본 협약에서도 변동급여의 비중이 확대되고 사업장평의회 수준에서는 각종 부가급여의 양보나 성과급의 비중 증가가 나타나게 되었다. 한편 독일에서는 정규직 노동자들의 고용을 보장받기 위하여 임금삭감을 수반하는 노동시간 단축, 즉 일자리나누기(work sharing)가 실시된 것으로 잘 알려져 있다. 90년대 중반에 폴크스바겐은 이러한 일자리나누기 차원으로 주당 불과 28.8시간만을 일하기도 하였다. 독일 금속산업에서는 1995년에 주 35시간제가 도입되었기 때문에 이후에는 교대제를 어떻게 유연하게 실시하여 공장가동시간을 늘릴 것인가가 관건이 되었다. 이에 따라 유럽인들에게는 흔치 않은 토요일 근무도 받아들이고 있으며, 주말노동제, 심야노동제, 노동시간계좌제 등도 확산되어 왔다. 이러한 노동시간과 교대제의 유연성은 노조와 사업장평의회가 고용보장을 받는 대가로 양보한 것들이 대부분이다.

영국 로버는 BMW 그룹에 인수되었던 1994년에서 2000년 사이에 이러한 독일식 양적 유연시스템이 적용된 바 있었지만, 워낙 기업경쟁력이 취약하기 때문에 고용의 안정은 보장받지 못하였고, BMW가 분할 매각하면서 고용조정을 당하기도 하였다. 이탈리아 피아트의 경우도 최근 경영위기를 계기로 대량해고 문제가 커다란 사회문제화되어 있는 상황이다.

이렇듯 세계적으로 경쟁이 심화되면서 고용, 임금, 노동시간의 유연성이 핵심 쟁점이 되어 왔다. 단체교섭은 양적 유연성을 필요로 하는 사용자와 안정성을 요구하는 노조 간의 대립장이 되기 일쑤였으나, 시장의 힘 앞에서 노조의 조직적 힘이 더 약한 것으로 드러나고 있다. 즉 고용에 중점을 두고 임금과 노동시간 등은 양보하는 이른바 '양보교섭'이 일반적인 형태이다. 그러한 점에서 보면 국내에서 80% 이상의 자동차 생산을 담당하고 있는 현대와 기아자동차는 1999년 하반기 이후 호황과 성장이 지속되고 있어 양적 유연성을 확보하려는 사용자의 공세가 나타날 여지가 없는 것으로 보인다. 그러나 외환위기와 그 이전의 기아 부도사태, 그리고 2001년 대우자동차 정리해고 사태 등에서 나타난 현상을 보면, 경기변동에 대하여 일단 노동시간의 단축과 그에 따른 잔업수당의 축소, 그리고 각종 수당과 복지의 양보에 의하여 충격을 흡수하고, 그래도 모자란 부분에서는 정리해고를 단행할 수밖에 없었던 것으로 보인다. 그렇지만 1998년 현대자동차, 2001년 대우자동차에서 보았듯이 정리해고를 둘러싼 노사갈등은 거의 '전쟁' 수준으로 발전한 바 있어 고용 유연성에 대한 노동자와 노조의 수용 정도가 대단히 낮음을 확인할 수 있었다. 이는 한국의 분단노동시장과 취약한 사회복지 시스템이라는 제도적 기반이 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 이제 2003년 단체협약을 통하여 현대자동차의 경우 거의 완전한 고용보장을 받았기 때문에 향후의 관건은 임금과 노동시간 및 교대제의 유연성을 확보하여 노동자의 삶의 질과 기업의 경쟁력 향상을 어떻게 양립시키는가가 될 것이다.

■ 맺는말

세계 자동차산업에서는 글로벌 경쟁의 심화에 대응하여 양적, 질적 유연성을 확보하기 위한 노사의 노력이 일반화되어 있음을 알 수 있었다. 그것은 오랜 동안 형성되고 유지되어온 각국의 단체교섭 구조에 일정한 변형을 가져오는 것이며, 따라서 최근의 동향도 이러한 1980년대 이후의 경향성하에서 들여다볼 필요가 있다. 이에 비하면 한국의 경우는 작업장 운영이나 인사임금체계에서 상당한 경직성이 발견되고 있다. 그것이 노동자들의 안정성 확보와 그를 통한 직무몰입도 증대 및 경쟁력 향상으로 나타난다면 더할 나위 없겠지만, 때로는 기업경영의 신속성과 유연성을 저해하고 있는 것으로 보인다. 세계적 추세에 비추어 경쟁력 확보와 그를 통한 고용 확보에 이상은 없는지 면밀하게 검토할 필요가 있을 것이다. 특히 세계적으로 가장 긴 우리나라의 실노동시간을 감안하여 노동시간의 단축과 질적 유연성, 임금의 유연성을 대타협을 통해 교환할 여지는 없는지에 대하여 노사의 집중적인 자성과 논의가 있어야 할 것이다.

독일 자동차산업의 단체교섭체계와 최근 동향

이 상 호
(브레멘 대학 노사관계 박사과정)

■ 머리말

흔히 '이원적 구조'로 특징지을 수 있는 독일의 노사간 교섭체계는 90년대 들어 새로운 변화를 겪고 있다. 즉 산업별 차원에서 노동조합과 사용자연합이 협상을 벌이는 단체교섭(Tarifliche Verhandlung)의 영역과 범위가 줄어들고 있는 반면, 기업별 차원에서 개별 경영진과 사업장평의회(Betriebsrat)간에 체결되는 기업협정(Betriebsvereinbarung)의 중요도가 커지고 있다. 이 글에서는 독일자동차산업의 단체교섭체계(Tarifsystem)의 구조적 특성과 90년대 이후 나타나고 있는 교섭사항들의 변화추이를 살펴봄으로써, 단체교섭의 분권화(Dezentralisierung)와 교섭구조의 기업중심주의화(Verbetrieblichung)라는 테제를 반추해 보고자 한다.

■ 단체교섭체계의 기본구조와 교섭절차

단체교섭의 원칙

독일의 단체교섭체계의 기본틀은 1949년 4월에 발효된 단체협약법(Tarifvertragsgesetz)에 의해서 일차적으로 규정되고 있다. 그 핵심적인 내용은 다음과 같은 네 가지 원칙에 기초하고 있다. 먼저 노사간 '교섭자율주의(Tarifautonomie)'이다. 집단적 노사관계의 기초가 되는 교섭자율주의는 산업별 노동조합과 사용자연합, 혹은 개별 사용자가 임금 및 노동조건에 대한 교섭권을 가지고 있으며, 임금 가이드라인과 같은 정부의 개입은 허용되지 않는다는 것을 의미한다. 독일의 단체교섭체계에서 또 하나의 중요한 특징은

산업별 '광면협약(Flächentarifvertrag)'이다. 노사간에 체결된 단체협약(Tarifvertrag)의 내용이 해당 산업 전체 사업장에 동일하게 적용된다는 것으로, 흔히 일괄적용원칙이라고 불리며 각 산업의 임금 및 노동조건의 최소 기준치를 제시하는 데 그 목적이 있다. 셋째, 노조에 가입하지 않은 노동자나 사용자연합에 속하지 않는 기업의 경우 단체협약의 적용을 원칙적으로 받지 않지만, 단체협약법 제5조에 규정된 '일반적 적용원칙(Allgemeinverbindlichkeit)'에 따라 그 적용범위가 확산될 수 있다. 다만 이를 위해서는 단체협약의 보편적 적용이 공공의 이익에 조응하거나, 개별기업에 노조원이 50% 이상이어야 한다. 마지막으로 노동문제에 대한 법제도적 규정이 노동관계법, 단체협약, 기업협정(Betriebsvereinbarung) 그리고 작업규칙의 순서에 따라 우선적으로 적용된다. 즉 단체협약의 노동시간에 대한 내용은 노동시간법의 규정 보다 노동자에게 유리한 내용이어야 하며, 노동시간에 대한 기업협정은 단체교섭의 합의사항에 어긋나지 않는 범위 내에서 허용된다. 이를 흔히 노동자에 대한 혜택원칙(Günstigkeitsprinzip)이라고 부른다.

단체교섭의 주체

독일의 경우 자동차산업의 사업장에만 적용되는 단체협약은 존재하지 않는다. 개별사업장의 노사간 교섭은 기업협정으로 명문화되는데, 그 구체적인 교섭내용은 기업기본법(Betriebsverfassungsgesetz)에 정하고 있는 사항에 대해서만, 그리고 단체협약의 허용범위 내에서만 가능하다. 자동차 사업장들은 금속노조의 5개 교섭부문(금속 및 전기, 수공업, 섬유, 목재와 원료, 탄광 및 철강) 중에서 금속 및 전기부문 단체교섭의 적용을 받고 있다. 현재 금속 및 전기부문의 단체협약은 각 지역사용자연합과 노조의 지역본부가 체결한다. 총 7개의 협약지구(Tarifbezirk)마다 그 교섭사항에 따라 내용상 조금씩 차이가 존재하지만, 핵심적인 내용, 즉 노동조건이나 임금수준은 거의 비슷하다. 왜냐하면 단체교섭이 각 협약지구에서 각각 수행되지만, 관례상 선도지역(Pilotbezirk)에서 노사간 합의가 되면, 그 내용이 다른 지역에서도 일반적으로 수용되고 있기 때문이다. 즉 임금인상의 경우 한 해 인상률은 모든 지역에서 동일하지만, 그 외 추가적인 급여나 수당 내용에 따라 지역마다, 기업마다 실제 인상폭은 약간씩 달라진다는 것을 의미한다.

독일 금속산업의 단체교섭에 있어 사용자 대표는 금속사용자들의 각 지역조직들로 구성된 금속사용자연합(Gesamtmetall)이다. 1997년 현재 금속사용자연합에 속하는 기업의 수는 약 7100개, 피고용인의 수는 약 225만 명으로 금속산업 전체 피고용인의 약 60%를 포괄하고 있다. 16개 지역별로 지역사용자연합이 구성되어 있고, 단체교섭은 이들 지역사용자연합이 수행하고 직장폐쇄도 이들이 결정한다. 이에 상응하는 노동자의 교섭주체는 금속노조(IG Metall)이고 7개 지역으로 구성되어 있다. 단체교섭을 비롯한 주요 의사결정은 7개 지역회의에서 이루어지고, 각 지역의 활동과 운영을 위해 지역사무처(Bezirksleitung)가 존재한다. 이러한 지역단위 산하에 수많은 지부조직(Verwaltungsstelle)이 있으며, 각 기업에는 명예직 노조신임자들(Vertrauensleute)이 활동한다. 기업내 노동자 이해대변조직으로서 사업장평의회는 금

속노조원들이 다수인데, 이들의 비율은 계속 80% 이상을 차지하고 있다. 초당파적인 통일노조(Einheitsgewerkschaft)이고 산업별로 조직된 금속노조는 2001년 말 현재 조합원이 약 271만 명이고, 조직률은 약 30%이다.

단체교섭의 절차

한편 자동차 사업장들이 속하고 있는 금속산업의 단체교섭은 다음과 같이 진행된다. 협약 만료 수개월 전부터 노사는 차기 단체협약의 체결을 위한 교섭을 시작한다. 금속노조의 경우 중앙 차원은 물론 각 지역별로 협약위원회(Tarifkommission)를 구성하여 협약안과 관련된 제반 사항을 준비한다. 이 협약위원회는 각 지역의 상근간부, 정책담당자, 그리고 주요 사업장의 대표들로 구성된다. 이들이 단체교섭사항에 대한 최종결정권은 가지고 있지는 않지만, 교섭요구안의 작성, 교섭 내용에 대한 토론, 합의안에 대한 의견제시 등을 통해 강한 영향력을 행사한다. 협약 종료는 보통 만료 4주 전에 통지되고, 협약 만료와 동시에 노사간 단체교섭이 진행된다. 교섭기간 중 일시적인 작업중단, 경고파업 등이 이루어진다. 단체교섭이 교착상태에 빠지는 경우 노사 한 쪽의 요청으로 조정 절차(Schichtungsverfahren)에 들어갈 수 있지만, 강제사항은 아니다. 결국 교섭이 결렬되는 경우 파업이 최후의 압력수단으로 수행될 수 있으며, 협약 유효기간 내에는 평화유지의무가 부여된다. 파업은 조합원 75%의 찬성에 의해서 가능하며, 파업에 대한 사용자의 대응수단으로서 직장폐쇄(Aussperrung)가 단행될 수 있다. 파업 후 교섭이 재개되어 합의안이 도출되고 이에 대한 조합원의 찬성률이 25%가 넘으면 노사합의안은 통과된 것으로 간주한다.

■ 단체교섭의 주요쟁점과 최근 동향

이 장에서는 최근 독일 자동차산업의 단체교섭 과정에서 노사간에 쟁점사항과 최근 동향을 중점적으로 살펴보고자 한다.

90년 이후 임금교섭의 전개과정과 주요 특징

독일 금속노조의 단체교섭정책에 있어 임금인상은 예나 지금이나 핵심적인 요구사항이다. 특히 90년대 초반 자동차산업은 다른 산업과 마찬가지로 '통일특수'를 누리게 되며, 90년부터 92년까지 연 5% 이상의 임금인상이 이루어진다. 하지만 이러한 특수의 거품이 빠지고 난 1993년 독일경제는 전후 최대의 경기불황에 빠지게 된다. 이러한 경제적 조건하에서 노조는 자신의 임금인상요구를 자제할 수밖에 없었다. 그래서 93년과 94년의 경우 물가상승분에도 미치지 못하는 2% 내지 3% 임금인상에 만족해야 했다. 95년과 96년의 경우 물가상승률을 넘어서는 임금인상을 달성하지만, 97년 다시 전후 임금교섭의 역사상 가장 낮은 1.5%의 인상에 만족해야 했다. 98년 사민당과 녹색당 연합정권이 출범하고 난 이후 노조는 '인내의 끝'을 선언하고 공격적인 임금인상 요구를 재개한다. 하지만 98년 2.5%, 99년 3.2%, 그리고 2000년과 2001년 각각 3.0%와 2.1%의 인상에 만족해야 했다. 이와 같이 금속산업의 모든 사업장에 일괄적으로 적용되는

협약임금 인상률은 기본적으로 물가상승률과 노동생산성 기여분이 결정적인 영향을 미치고 있으며, 노동소득분배율을 둘러싼 노사간 세력관계가 간접적인 영향을 미치고 있다고 평가할 수 있다.

한편 노동자들의 실제임금소득은 이러한 협약임금에 개별기업이나 각 사업장의 기업협정을 통해 합의되는 수당 및 특별급여가 추가적으로 더해진다. 90년대 이후 자동차 사업장의 기업내 임금교섭 과정에서 확인되는 특징들을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 개별기업의 사용자연합 이탈과 단사협약(Haustarifvertrag)의 증가로 인해 협약임금의 포괄범위가 줄어들고 적용수준이 낮아지고 있다. 가장 높은 조직률을 자랑하는 자동차산업의 경우에도 특히 중소부품업체들에 이러한 '교섭의 기업중심주의화'경향이 두드러지게 나타나고 있다. 한편 단체협약의 적용에서 면제되는 고소득 사무직의 비율이 늘어나고 있다. 2000년 금속노조의 조사에 따르면, 자동차산업의 사업장 중 포드 쾰른 공장의 경우 약 50%, 베엠베 뮌헨 공장의 경우 30%, 폴크스바겐 볼프스부르크 공장의 경우 14%의 사무직이 협약적용을 받지 않는다. 둘째, 노동자의 실제임금소득이 개인의 노동생산성이나 그룹(소집단)의 성과와 연동되는 경향이 강화되고 있다. 즉 노동자의 실제임금의 결정과정에 기업내 노사가 독자적으로 합의하게 되는 수당 및 보너스체계의 영향이 커지고 있다. 다임러크라이슬러의 경우 1997년 새로운 '체계임금(Systemlohn)'을 도입하면서 기존의 노동가치 및 숙련요구 수준에 기초한 기본급을 개인 및 그룹의 성과 및 생산성향상분을 고려하는 방식으로 임금체계를 재구성하였다. 한편 경영사정을 이유로 여러 가지 부가급, 특히 휴가급여와 연말특별급여 등을 줄이고 있으며, 수당 구성의 비중에 있어서도 노동조건, 숙련도 및 근속연수보다는 성과의존적인 내용이 더 많아지고 있다. 이러한 임금체계의 재구성은 결국 실제임금의 저하현상으로 귀결되고 있으며, 이는 협약임금과 실제임금 간의 임금부상율(Lohndrift)의 축소로 확인가능하다. 셋째, 단체협약의 적용을 유보하는 '긴급조항(Härtefallregelung)'과 단체협약의 유연한 적용을 인정하는 '개방조항(Öffnungsklausel)'으로 인해 임금교섭의 기업중심주의화가 강화되고 있다. 이러한 예외조항이 자동차산업의 경우 구 동독 지역 사업장에도 확산되고 있는데, 그 내용은 주로 고용안정과 기업구제를 위해서, 단체협약의 임금규정을 일정기간 유예하거나, 휴가비, 연말보너스 등을 포기하는 것 등이다. 노동조합은 단체협약에서 이러한 예외조항을 인정할 때, 그 전제조건으로 기업의 경영상태를 고려하고, 중소기업에 한정하여 이 조항이 적용되도록 노력하고 있다. 넷째, 기업의 시장성과에 의존하는 성과배분원칙이 이윤분배방식으로 확산되고 있다. 자동차산업의 경우 성과급여의 형태는 개별성과에 의존하는 개수도급(Stückakkord)방식이나 그룹의 성과 여부에 따라 일시에 지불하는 상여금(Prämien)방식이 주로 사용되었다. 하지만 90년대 들어 노사가 공동으로 목표를 정하고 이를 달성한 경우 이에 대한 성과를 할당하는 목표 합의(Zielvereinbarung)이나 연말정산을 통한 경영수익분을 소속 노동자들에게 일정 정도 분배하는 방식이 늘어나고 있다. 아우디의 경우 1997년 '성과배분에 대한 기업협정'을 통해 모든 종업원들에게

일괄적으로 1,000마르크를 지불하고, 근속연수와 성과기여도에 따라 추가적인 성과배분 보너스를 지급하였다. 이러한 성과배분방식은 노동자로 하여금 기업 정체성을 확인하고, 기업의 발전과 성공을 위해 자신의 능력과 책임을 배양하는 데 그 목적이 있다.

노동시간의 단축과 유연화

주간 협약노동시간의 축소를 위한 독일 금속노조의 노력은 오랜 역사를 지니고 있다. 67년 주간 40시간의 협약화가 노동조건의 인간화와 삶의 질 향상이라는 목표에 맞추어져 있었다면, 주간 35노동시간의 도입을 위한 금속노조의 기나긴 여정은 당시에 높은 실업률에 의해 조장되고 있던 고용불안을 산업 차원에서 해소하고자 하는 노력의 일환으로 전개되었다. 1985년 4월 1일 금속산업의 노사는 기존의 주간 40시간에서 1.5시간을 단축할 것을 합의한다. 이러한 주간 협약노동시간의 축소는 1987년 37.5시간으로, 그리고 1989년에는 37시간으로 이어진다. 더 나아가 1990년에는 단체협약을 통해 1992년에 36시간, 1995년부터는 35시간을 주간 협약노동시간으로 정하는 것을 합의한다. 이러한 주간 35시간은 지금까지도 유효하다. 물론 자동차산업의 전사업장(폴크스바겐은 단사협약으로 28.8시간)도 이 협약의 적용을 받게 된다. 하지만 이러한 주간 협약노동시간의 단축은 기업내에 실질적으로 적용되는 경우에 노동시간의 유연성을 향상시킬 수 있는 조항들과 서로 호환되는 형태로 도입되었다. 다임러크라이슬러 사업장들이 집중되어 있는 바덴비텐베르크 지역의 현재 단체협약 내용에 따르면, 주간 협약노동시간은 35시간이지만, 실제로 각 노동자들은 본인의 의사에 따라 주당 40시간까지 일할 수 있도록 허용하고 있다. 물론 이러한 초과노동은 엄격한 제한조건을 지니고 있다. 주당 10시간, 월 20시간을 넘지 않아야 한다. 그리고 그 초과노동의 허용비율을 단위사업장의 전체 노동자의 최대 18%로 제한하고 있고, 12개월에서 24개월의 조절기간 내에 자유시간이나 금전보상방식으로 상쇄되어야 한다고 규정하고 있다.

한편 독일 자동차산업의 경우 단체협약을 통해 주간 노동시간의 길이와 변동폭, 조절기간과 유연화 조항에 대한 기본적인 골격을 정하고 있지만, 기업내 구체적인 적용방식은 단위기업의 사업장평의회와 사용자간의 교섭사항이 된다. 즉 개별기업의 기업협정을 통해 노동시간 유연화의 범위와 폭이 더욱 확장될 수 있다. 물론 이러한 노동시간의 상태 및 배분과 관련된 의사결정은 노사간 공동결정사항으로 의무화되어 있다. 먼저 기업 내 노동시간 유연화의 대표적인 사례인 교대제(Schichtarbeit)에 대해서 알아보도록 하자. 90년대 중반부터 가동시간의 연장으로 인해 자동차산업의 사업장에서는 다음과 같은 교대제의 변화가 나타나기 시작한다. 첫째, 기존의 이교대제에서 연속 삼교대제로 이행하는 사업장이 늘어나고 있다. 또한 삼교대제가 아니라고 하더라도 연장근무가 낀 이교대제(주로 베엠베 사업장)나 고정야간조를 포함하는 삼교대제가 시행되는 사업장들도 발생하고 있다. 둘째, 주말 오전근무가 교대제와 함께 병행되는 경향이 증가하고 있다. 또한 예외적인 경우였던 토요일 오후근무가 시행되면서 정상노동시간과 주말노동간의 경계가 흐려지는 현상이 발생하

고 있다. 한편 교대제뿐만 아니라 기업내 노동시간의 유연화를 조절하기 위한 기제로서 노동시간 계좌(Arbeitszeitkonto)제도가 보편화되고 있다. 이러한 노동시간 계좌모델은 각 사업장의 구체적인 상황과 조건에 따라 상당히 다양한 모습으로 나타나고 있다. 특히 장기 계좌의 규칙에 있어 폴크스바겐과 다임러크라이슬러는 큰 차이가 존재한다. 폴크스바겐의 경우 고용안정이라는 목표 하에 계좌 누적분을 장기휴가 및 숙련휴가로 대체하는 경우가 많다. 하지만 다임러크라이슬러의 연구 및 사무직의 경우 필요노동력의 부족으로 인해 연장근무가 흔하게 일어나지만, 이러한 초과노동의 누적분이 상쇄기간 내에 자유시간으로 대체되지 않는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 그래서 다임러크라이슬러 총사업장평의회는 누락되는 노동시간을 장기 계좌에 제대로 적립시키기 위한 장치를 마련하는 동시에, 업무시간의 중장기적 계획에 대한 사업장평의회의 공동결정권의 확대에 주력하고 있다. 이와 같이 기업내 노동시간의 유연화 조치는 각 기업이나 사업장의 상황에 적합한 해결책을 찾으려는 노사간 타협의 결과물이다.

고용안정과 비정규직

기업의 경영위기라는 조건하에서 고용안정을 위해서 임금보전분을 줄이고 노동시간의 단축을 수행한 폴크스바겐 모델은 우리에게 이미 잘 알려져 있다. 이 모델이 도입된 1994년 이후 독일 완성차업체의 노사는 경기불황에 따라 요구되는 정리해고를 피하고 기업경쟁력을 회복하는 것을 목적으로 하는 소위 '고용협정'을 체결하게 된다. 이러한 고용협정은 고용안정을 기업측에서 보장하고 노동자들이 임금 삭감 및 노동시간의 유연성을 인정하는 내용을 기본으로 하고 있다. 고용보장에 있어 핵심적인 내용은 일정기간 정리해고를 금지하고, 조기퇴직 및 부분퇴직제를 통해 고령노동자의 퇴출압력을 줄이는 동시에, 견습생들의 채용을 의무화하는 것이다. 한편 고용안정을 위한 간접적인 효과를 얻기 위해서 신규투자를 약속받고, 외주화 계획을 연기한다던지, 부품 내주화를 통한 역하청화를 시도하기도 한다. 한편 이러한 고용안정책에 대한 반대급부로서 임금삭감과 노동시간의 유연화가 도입되는데, 이는 협약임금인상률을 넘어서는 부상임금을 억제한다던지, 수당의 할증률이나 보너스액수를 줄이는 방식이 주로 채택된다. 또한 노동자의 동기부여를 위해서 성과급비율을 높이는 임금체계의 개선도 병행되기도 한다. 한편 노동시간의 유연화는 다양한 형태의 교대제근무, 노동시간계좌제도를 이용한 탄력적 근무시간이 주로 시행되고 있다. 예를 들어 포드의 독일 쾰른공장의 경우 이미 1995년 생산기지보장을 위한 협정(Standortsicherungsvereinbarung)을 체결하였다. 이 협정은 협약임금을 넘어서는 부가급을 줄이는 대신에 제품개발부서를 그대로 유지하는 내용을 담고 있다. 또한 94년과 96년 두 차례에 걸쳐 인건비를 줄이기 위한 조치에 노사가 합의한다. 그리고 1997년 독일의 포드 노사대표는 5개 포드 독일 공장에 대한 신규투자를 경영측이 약속하는 대가로, 보너스를 비롯한 부가급여를 줄이는 동시에, 야간근무수당률을 낮추고 토요근무를 포함하는 노동시간의 유연화조치를 수용한다. 이러한 노사간의 합의를 통해 약 1억 2천만 달러의 노동비용을 절감하게 되었다.

90년대 중반 이후 독일 자동차산업에 일반화되고 있는 이러한 고용협정을 노조가 임금 및 노동조건에 대한 요구를 자제한다는 점에서 양보교섭의 한 형태로 분류하기도 한다. 하지만 미국식 양보교섭과의 근본적인 차이는 경영측이 노조배제 및 고립을 목표로 한 것이 아니라, 기업구조조정과정에서 노사가 신뢰에 기반한 동반자적 관계를 유지하는 동시에, 기업경쟁력의 향상시키기 위한 문제해결과정에 노동자의 적극적인 참가와 결정권을 보장하고 있다는 점이다. 노조 또한 고용협정을 구조환경적 여건변화에 민첩하게 대응할 수 있는 혁신적인 노사합의 방식으로 인식함으로써, 고용보장은 물론, 경쟁력 향상과 투자확대를 위한 전략적 기제로 이용하였다. 물론 이에 대한 비판 또한 존재한다. 왜냐하면 고용협정을 통한 노조의 양보는 결국 생산기지간 경쟁심화를 통한 연쇄적인 노동조건의 후퇴로 이어질 가능성이 높기 때문이다.

한편 경기변동의 불안정성으로 인해 정규노동자들의 취업이 줄어들고 필요노동력이 임시계약직이나 파견노동자로 대체되는 현상이 늘어나고 있다. 독일 완성차업체들의 비정규직의 투입전략은 비용절감을 통한 효율성 향상과 노동자의 분할 지배라는 두 가지 목표에 맞추어져 있다. 그래서 비정규직 문제에 대한 독일 금속노조의 대응전략도 이러한 저비용-노동통제라는 경영전략을 제어하고 노동자간 격차의 축소와 연대성의 강화라는 기본원칙하에 수행되고 있다. 먼저 독일 금속노조는 임시계약직의 경우 기업협정을 통해 그 허용범위 및 기간을 엄격히 통제하고 있다. 예를 들어 다임러크라이슬러 운터튀러카임 공장의 경우 '필요인력 충당을 위한 기업협정'을 통해 계약직의 경우 2년 기한 250명으로, 임시직의 경우 6개월 기한 300명으로 그 최대치를 확정하고 있다. 또한 인력부족현상이 지속되고 해당 비정규직의 업무수행능력이 만족스러울 경우 계약기간 후 정규직으로 전환되는 것을 규정하고 있다. 둘째, 주로 간접부서에서 단기적으로 필요한 인력을 보충하기 위해서 투입되는 파견노동자의 경우 고용관계 측면에서 그 문제점이 더 심각하기 때문에, 관련법(Arbeiterüberlassungsgesetz) 외에 단체협약을 통해 이를 엄격히 관리하고 있다. 즉 용역을 투입하는 인력파견회사는 해당 사업장의 관할노조와 파견노동자의 임금 및 노동조건에 대한 기본협약을 체결해야만 한다. 예를 들어 베엠베 뮌헨공장에 용역을 파견하는 인력회사 아데코는 지난 5월 독일 금속노조 바이에른 지역본부와 파견노동자에 대한 단체협약을 체결하였다. 그 핵심적인 내용은 투입되는 인력의 기본급은 시간당 10유로로 하고 그들의 기본사회보장 혜택을 파견회사가 보장하는 것이었다. 파견노동에 대한 노조의 이러한 대응은 인건비 절감을 위한 완성차업체의 용역화 전략을 무력화하고 사업장내 노동자간 응집력을 강화시키는 계기를 제공하였다.

■ 최근 사례로서 폴크스바겐의 5000 X 5000 협약

이 절에서는 2001년 8월 28일 폴크스바겐과 독일 금속노조 니더작센 지역본부가 체결한 "협약모델 5000×5000'의 내용과 쟁점을 살펴봄으로써 단체교섭체계의 최근 경향을 반추해보고자 한다. 먼저 이러한 협약을 추동하게 만든 사회경제적 배경과 노사

간의 전략적 목표를 알아보도록 하자. 90년대 동안 지속적으로 추진된 폴크스바겐의 지구화 전략은 생산거점의 해외이전 압력, 그리고 이로 인한 국내 생산거점간 경쟁격화라는 상황을 초래하고 있었다. 이러한 상황은 노동조합으로 하여금 신공장의 해외건설보다는 국내 생산거점의 유지 및 확장을 가능케 만드는 단체협약정책을 강구하도록 만들었다. 한편 국제경쟁력의 관점에서 제기되는 고임금 논리는 생산거점의 안정적 유지를 위해서 생산유연화와 성과지향적인 노동조직화를 노동조합이 수용하도록 만들었다. 이러한 노조의 고민은 실업자에게 일자리를 제공하여야 한다는 노동조합의 사회적 책임과 맞물리면서 고용친화적인 새로운 단협정책으로 변화된다. 즉 폴크스바겐의 노사는 사회구조적 문제로서 실업과 지구화의 도전을 극복하기 위한 혁신적인 단협모델로서 5000×5000 협약을 체결하게 된다.

폴크스바겐의 새로운 단체협약은 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다. 첫째, 새로운 차종을 생산하는 Auto 5000 공장을 볼프스부르크에 건설하고 이에 필요한 인력 5,000명을 6개월간 직업훈련을 받은 실업자들로 채운다. 이들은 일단 3년간 고용계약을 맺으며 월 기본급은 4,500마르크, 연말보너스 6,000마르크를 지급받는다. 그리고 연말정산하에 개인적 성과에 따라 그 기여분을 배분받는다. 신공장의 작업방식은 그룹노동원칙에 따르고 주간 35노동시간을 기본으로 한다. 그리고 주문량의 변동에 따라 최대 주당 42시간을 일할 수 있고, 이로 인해 발생하는 초과노동은 최대 1년 3개월 내 자유시간이나 금전으로 보상한다. 둘째, 그룹노동의 계획 및 구성, 그리고 실행과정에 사업장평의회의 완전한 공동결정권을 보장하고, 이 공장의 변경과 해체 등과 같은 중요의사결정의 경우 경영감독회의 3분의 2 이상의 찬성이 요구된다. 즉 노동조합과 사업장평의회의 동의 없이는 이 공장의 중요 의사결정이 불가능하다는 것을 의미한다. 한편 이러한 새로운 협약의 교섭과정에서 노동시간의 길이와 임금결정 기준을 둘러싸고 노사간에 심각한 의견충돌이 발생하고 협상은 2개월간 결렬된다. 하지만 연방총리 슈뢰더가 협상 재개를 주문하게 되고 이후 진행된 협상에서 경영진이 주간 48노동시간을 35시간으로 양보하고, 이에 대해 노조가 경영진의 성과급임금체계의 내용을 일정정도 수용함으로써 합의가 도출된다.

이러한 협상결과는 노동조합이 단체협약을 통해 실업자들에게 일자리를 제공하고 있다는 측면에서 상당히 혁신적인 내용을 가지고 있는 것으로 평가된다. 또한 경영진의 입장에서 볼 때, 5000×5000 협약으로 인해 폴크스바겐은 기존 단협에 따른 노동비용 부담을 약 20% 줄일 수 있게 되었다. 이러한 비용절감 효과는 협약노동시간의 실제적 연장, 주문량 변동에 조응하는 노동시간의 유연화, 생산 및 조직탄력화를 통한 간접노동비용의 축소에 기인한다. 이와 달리 노동조합 내부에서는 이러한 새로운 협약에 대한 평가가 상이하게 나타나고 있다. 노동시간의 유연화와 성과급체계의 도입이 결국 다른 완성차업체들의 단체협약에 악영향을 미치게 될 것이라는 비관적 견해가 있는 반면, 숙련화 및 노동조직의 형성, 그리고 기업구조조정에 대한 공동결정권의 질적 향상을 통해 노동자의 실질적인 경영통제가 가능하게 될 것이라고 평가하는 이들도 존재

한다. 특히 폴크스바겐의 사업장평의회는 이러한 새로운 단체협약이 단협정책과 고용정책을 효과적으로 결합시킴으로써, 고용문제에 대한 기업 내 취업자들의 이기주의를 제어하고, 실업문제에 노동조합의 사회적 책임을 보여주는 모범사례로 평가하고 있다. 이러한 견해는 현재 금속노조 내부에서도 공유되고 있다. 지난 2년 간 폴크스바겐 5000×5000 협약의 실험과정은 애초에 걱정되던 광면협약의 약화를 초래하지도 않았고, 성과급임금체계의 전면적 도입이 이루어지지도 않았기 때문이다. 하지만 이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 폴크스바겐의 새로운 단체협약이 다른 완성차업체들에도 적용될 수 있을지는 의문이다. 그 이유는 다른 기업들의 노사가 폴크스바겐만큼 실업문제에 대한 사회적 책임과 노동자의 공동결정권의 질적 수준 향상에 적극적이지 못하기 때문이다.

■ 맺음말

위에서 살펴본 바와 같이 90년대 이후 독일 자동차산업에서는 중앙집중적인 단체교섭체계의 기본틀이 노사관계체계의 내외적 여건 변화로 인해 상당히 큰 변화를 겪고 있다. 전국적인 차원의 산별수준에서 이루어지던 임금 및 노동조건에 대한 노사간 교섭의 중심이 차츰 개별기업으로, 즉 기업협정이나 단사협약으로 이동하고 있다는 지적이 힘을 얻고 있다. 하지만 독일의 경우 이러한 교섭구조의 분권화 경향이 다른 유럽국가들보다 상당히 완만하게 진행되고 있다. 그 이유에 대해서 일반적으로 광면협약원칙을 고수하고 있는 노동조합의 강력한 조직력이 언급 된다. 물론 산업수준에 일괄적으로 적용되는 광면협약의 이러한 성격은 노동자간 경쟁을 제어하고 고용관계의 보편적 개선에 상당히 기여하였다. 또한 임금 및 노동조건의 표준화를 통해서 노동자간 격차를 줄이는 데 결정적인 공헌을 한 중앙집중적인 산별교섭체계는 노동자들의 연대와 단결을 받쳐주는 핵심적인 지주이기도 하다. 그럼에도 불구하고 이러한 평가는 단체교섭체계와 맞물려 있는 독일 공동결정제도의 영향력을 보지 못하고 있다. 노사관계체계를 둘러싸고 있는 구조환경적 여건 변화가 단체교섭의 분권화와 기업중심주의화를 추동하고 있지만, 노동자의 보상, 보호 및 형성전략을 받쳐주고 있는 높은 수준의 공동결정권은 소위 유연화시대에도 기업내 노동자의 이해와 요구를 관철하는 지렛대로 작용하고 있다. 이러한 의미에서 단체교섭을 통해 임금 및 노동조건의 사회적 기준을 확정하고, 기업정책과 관련된 개별사업장문제를 노동자의 공동결정권을 통해 조절하려는 독일의 참여형 노사관계는 여전히 우리에게 반면교사의 사례로서 충분한 의미를 지니는 것이다.

일본 자동차산업의 단체교섭 동향

김 정 한
(한국노동연구원 연구위원)

■ 머리말

일본의 자동차산업은 그 역사가 일천함에도 불구하고 2003년 현재 미국에 이어 세계 2위의 생산대국으로 자리매김하고 있다. 이러한 성장배경은 경영능력, 생산방식, 인사관리, 재무관리 등의 우월성에도 꼽을 수 있겠지만, 일본 자동차산업의 노사관계가 도요타의 사례에서 알 수 있듯이 노사 신뢰뿐 아니라 노사가 경영에 대해 상호책임을 지는 노사일체적 노사관계로 나아가고 있다는 점도 중요한 요인으로 제시된다. 일본 자동차산업의 노사관계는 최근 주5일제, 경영참가, 생산기지의 해외이전 등으로 첨예한 노사대립으로 막대한 생산차질을 빚고 있는 우리나라의 노사관계와는 근저에서부터 그 성격이 판이하다. 일본 자동차산업의 노사관계 중 임금교섭, 근로시간, 인사경영권 및 생산기지의 해외이전에 대한 노조정책을 일본 자동차메이커 중 대표적인 기업인 도요타와 닛산을 중심으로 살펴본다.

■ 임금교섭

일본의 지배적인 노조 조직형태는 우리와 같이 기업별 조합이기 때문에 단체교섭은 기업별로 행해지며, 자동차산업의 단체교섭도 예외는 아니다. 도요타와 닛산의 노동협약을 보면 '노사교섭의 당사자는 회사와 조합에 한하며, 모든 노사교섭은 회사와 조합이 행한다'(도요타 단체협약 '제3조 노사교섭의 당사자', 닛산 단체협약 '제4조 교섭의 원칙')라고 협정되어 잇는데서 알 수 있듯이 단체교섭은 기업별로 행해지고 있다.

그러나 일본에서는 기업별 교섭이 갖는 한

계를 극복하기 위해 1955년부터 춘계에 산별조직을 중심으로 전개되는 통일임금투쟁을 전개하여 이른바 기업별 교섭을 네트워크로 연결해 조정하는 기능을 발휘하고 있으며, 이러한 점에서 일본의 임금교섭은 집권적인 조정기구를 내포한 시스템, 즉 묵시적으로 각 수준간에 조정되는 시스템으로 파악된다. 일본 자동차산업에서도 노조 내부는 물론 노사간에도 사전 정보·의견교환 및 절충이 활발히 이루어져 이러한 조정이 단체교섭 결과에 큰 영향을 미치고 있다. 자동차총련의 임금정책은 전국중앙조직인 렝고(連合)와 국제금속노련 일본협의회(IMF-JC)의 임금방침을, 그룹별 노동조합(예컨대 전도요타노련, 닛산노련 등)의 요구율은 자동차총련의 방침을, 그리고 개별기업 수준(예를 들면 도요타자동차노조, 닛산노조 등)의 요구율은 그룹별 노동조합의 임금정책에 입각하여 결정된다는 것을 의미한다. 또한 자동차총련은 자동차산업의 사용자단체인 자동차공업회, 자동차부품공업회, 자동차경영자연맹과정기적인 산업노사회의를 개최하여 의견교환, 정보공유는 물론 임금교섭에 대해서도 서로의 입장을 조율하고 있다.

게다가 일본 자동차산업의 노사관계에 내재해 있는 기본철학은 노사대립·갈등의 철학이 아니라 노사협조·공존공영의 철학에 입각해 있고, 춘투의 결과인 타결임금인상률이 거시경제적 관점에서 보면 인플레 중립적인 적정임금 인상률과 대단히 근접한 수준에서 결정되고, 임금인상 요구기준에 대한 노사간 묵시적 동의로 인해 노조의 임금인상요구율과 회사의 제시율 간의 격차가 미미하여 단체교섭 기간이 짧다.(표 1 참조) 특히 그 해의 임금인상률을 결정하는 데 가장 중요한 역할을 하는 자동차산업의 산별조직인 자동차총련과 도요타자동차가 패턴세터로서의 역할을 깊이 자각하고 있다는 점에서 우리와는 상당한 차이가 있다. 이를 위해 2003년 도요타자동차의 임금교섭과정을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

도요타자동차에서 2003년도 임금교섭은 연결경상이익이 사상 최대인 약 1조 5천억엔을 기록할 것이라는 전망하에서 전개되었다. 도요타조합은 2002년 10월 14일 정기대회를 개최하여 신운동방침을 결정하였다. 새로운 운동방침은 임금인상에 대해 "일본경제, 산업·기업이 처한 환경도 고려하여 조합원의 의욕과 활력의 향상, 산업·기업의 매력제고 및 우위성 확보라는 관점도 중요시하면서 '적정한 임금인상을 도모한다"라고 하여 종래와 같은 임금인상에 대한 인식을 표방하면서도 "매년 향상분을 요구하여야 한다"라는 종래의 임금인상 운동으로부터 "매년 향상분을 많이 요구할 수도 그렇지 않을 수도 있는, 즉 늦춤과 당김이 있는 운동으로의 전환을 도모한다"라는 인식을 새롭게 추가하였다. 이는 앞으로는 베이스업부분을 요구하지 않는 해도 있을 수 있다는 것을 시사하고 있다. 이러한 신운동방침을 채택한 도요타노조는 '베이스업 요구는 무리'라는 판단하에 2003년도 '총합생활개선교섭'[1]에서는 베이스업부분을 제외한 제도개선분(정기승급분 상당분)인 6,500엔을 2003년 2월 12일 회사측에 제시하였다. 한편 2002년 춘투에서 도요타노조는 베이스업분 1,000엔을 포함하여 7,500엔을 요구하였으나 "도요타는 일본경제

1) 도요타에서는 춘투라는 용어대신 '총합생활개선을 위한 노력'으로 명명하고 있다. 이는 임금교섭이 노사가 싸우는 것만은 아니라는 이유에서이다.

를 위해서도 베이스업을 해서는 안된다. 다른 산업에 영향을 미쳐 일본경제의 비용증가로 이어지고, 국제경쟁력의 저하로 이어지는 임금인상에는 응할 수 없다"는 회사측의 주장에 결국 순응하여 베이스업분을 포기한 임금제도유지분 6,500엔을 확보하는데 그쳤다.[2] 2002년도와 2003년도에 회사가 강경하게 나온 배경에는 경쟁력을 확보하여야 한다는 긴박감이 한 요인으로 작용한 것으로 해석되고 있다(아사히신문, 2003. 3.3). 도요타자동차의 초 후지오(張富士夫) 사장은 "가전에서 현저하게 나타나는 현상이지만, 생산이 그대로 해외로 이전될 정도의 인건비의 격차는 노사의 노력으로 메꿔야 한다"라고 강조하고 있다. 이에 따라 도요타노조는 2003년 임금인상에서 베이스업분을 단념하는 대신 사상 최대인 '5.5개월+55만엔'(평균 237만엔)의 일시금과 6만엔(조합원 평균)[3]의 성과배분을 회사측에 요구하여 이를 관철하였다. 노조의 요구가 관철된 데에는 도요타는 인건비의 변동비화를 진전하기 위해 지속적으로 누적되는 베이스업에 대해서는 부정적인 자세를 보였지만, 일시금에 대해서는 유연한 자세를 보였기 때문이다. 한편 성과배분제가 없는 도요타에서 조합이 사상 처음으로 노동의 질적 향상분으로서 조합원 1인당 평균 6만엔의 성과배분을 회사측에 요구하였다. 조합은 '성과배분은 단순히 노동의 질적 향상에 대한 보답이 아니라 앞으로도 노동의 질을 높이는 동력으로서 작용하도록 회사측에게 장래를 위한 투자라는 관점에서 성과배분을 고려하도록 회사측에 요구하였다. 조합의 제안에 대해 회사측은 처음에는 '국제경쟁력이라는 관점에서 보면 성과배분의 요구에 그대로 응하는 것은 아주 어렵다'는 반응을 보였다. 그러나 교섭중반에 조합측이 '성과배분은 2003년에 국한한다'라는 양보가 있은 다음 회사는 '해외생산의 확대와 생산현장의 합리화에 의한 종업원의 부담 증가를 고려하여 종업원의 공헌에 감사하고, 노력에 보답한다는 의미로 3월 12일 조합측의 요구에 만액 회답하기로 최종 결정함에 따라 2003년도 춘투는 종료되었다.

일본 자동차메이커의 2003년도 임금교섭과정을 보면 자동차총련의 임금인상지침을 토대로 도요타를 비롯한 11개 자동차메이커 노동조합은 2003년 2월 12일 일제히 회사측에 임금인상요구안을 제시하였지만, 그 요구 내용은 조합마다 약간 상이하다. 노동조합이 회사측에 제시하는 임금인상요구안은 과거에는 '정기승급분 + 물가상승분 + 생활향상분(베이스업)'이었으나 1990년대 초반 버블경제가 붕괴하고 디플레이션이 본격적으로 시작되면서 임금인상요구기준이 '정기승급분 + 베이스업분'으로 변경되었다. 그러나 베이스업 부분과 정기승급분도 회사의 사정에 따라 보류하는 경우도 적지 않게 발생하고 있다. 자동차메이커 11개사 중 베이스업을 요구한 노조는 닛산노조 1개사에 지나지 않으며, 7개 조합은 2002년도보다 높은 수준의 요구를, 3개 조합은 2002년과 같은 수준의 요구를, 그리고 1개 조합은 2002년보다 낮은 수준의 정기승급분 또는 임금제도 유지분만을 요구하였다. 일본 주요자동차메이커의 2003년도 임금인상요구 및 회답결과는 다음 표와 같다.

2) 정기승급제도가 없는 도요타에서는 정기승급분에 상당하는 임금제도유지분인 6,500엔은 노사가 이전부터 확인한 사항으로서 노사간에 이견이 없다.

3) 6만엔은 베이스업을 1,000엔 인상할 경우 일시금과 퇴직금 등에 반영되는 부분을 합한 수치임.

<표 1> 주요 자동차메이커의 2003년도 임금교섭 실적

(단위 : 엔, %, 개월)

	평균임금		일시금	
	요구	타결	요구	타결
도요타	제도유지분	6,500	5.0+55만엔	5.0+55만
닛산	7,000(1,000)	7,000	5.8	5.8
혼다기연	–	–	6.5	6.4
미쯔비시자공	5,600	5,600	4.5	4.0
메이커 11조합	5,993	5,948	–	–

주 : 1) 도요타는 특별지급금으로서 조합원 1인당 평균 6만엔을 획득함.
2) 혼다의 경우 임금커브유지분은 노사가 확인하고 있기 때문에 교섭사항이 아님.
3) ( )의 수치는 베이스업 요구분.

자료 : www.jaw.or.jp/struggle2003/06.html.

■ 근로시간

도요타를 비롯한 일본의 자동차업계는 1973년에 주휴 2일제·주40시간제를 확립하고, 소정내 노동시간을 크게 감축하고, 연차 유급일수가 크게 증가되었음에도 불구하고 총 노동시간은 그다지 감소하지 않고 있으며, 심지어 서비스 잔업으로 인한 과로사가 빈번하게 언론에 보도되고 있는 실정이다.

도요타의 경우 소정내 노동시간은 1973년 2,040시간에서 2001년 1,911시간으로 129시간이나 감소하였지만, 총노동시간은 거의 감소되지 않았다. 다음의 3가지 원인에 기인하는 것으로 보인다. 첫째, 소정외노동시간, 즉 잔업이 그만큼 감소하지 않았기 때문이다. 특히 연차취득일수가 1985년 11.5일에서 2001년 19.0일로 7.5일(60시간) 증가하였다는 사실에 비추어볼 때 도요타와 닛산에서는 소정외노동시간이 여전히 항상화되어 있음을 알 수 있다. 즉 '총노동시간=소정내노동시간+소정외노동시간−연휴−(특·대휴+QC 등 공제시간)'이라는 점을 감안할 경우 소정내 노동시간의 감소와 연차휴가 취득률의 증대가 지속적으로 이어졌지만 월평균 40−50시간이라는 소정외노동시간의 고정화로 인해 소정내노동시간의 감소의미는 반감되었다.

둘째, 기업의 노동시간방침에 기인한다. 도요타는 물론 일본 기업은 호황기에는 장시간잔업, 서비스잔업, 초과밀노동 등을 통해 노동시간 관리를 하며, 불황기에는 근무형태의 다양화, 변칙근무의 일반화 등으로 노동시간을 조절한다. 예컨대 1993~1995년 기간 동안 연간 총노동시간이 2,000시간을 하회하게 된 것은 버블경기의 붕괴로 수요가 감소하여 잔업시간이 그만큼 적었다는 사실에 기인한다.

셋째, 잔업, 휴일출근, 그리고 이동에 대한 노조의 규제가 거의 없다는 점이다. 이는 역으로 노조가 회사측의 노동시간 관리에 적극적으로 협조하고 있다는 것을 의미한다.

도요타에서 노사문제는 무엇보다도 1962년의 노사선언체제, 즉 '회사의 번영을 전제로 하는 근로자의 근로조건 향상'이라는 기본인식하에서 접근하고 있다. 이는 1985년

<표 2> 도요타와 닛산의 근로시간 추이

(단위 : 시간)

연도	도요타				닛산			
	총노동시간	소정내 근로시간	소정외 근로시간	연휴 취득실적	총노동시간	소정내 근로시간	소정외 근로시간	연휴 취득실적
1990	2,281	1,968	411	12.3	2,285	1,968	400	10.4
1995	1,969	1,952	154	17.1	2,020	1,952	170	12.8
2000	2,061	1,936	262	17.1	2,096	1,952	282	13.4
2001	2,022	1,911	250	17.8	2,083	1,952	271	14.8
2002	2,029	1,911	267	19.0	–	1,952	308	12.6

주 : 1) 총노동시간=소정내노동시간 + 소정외노동시간 – 연휴 – (특·대휴 + QC 등 공제시간).
2) 자동차총련 자료에 의하면 도요타의 소정내 노동시간은 1999년 1,891시간, 2000년 1,861시간, 2001년 1,850시간으로 되어 있지만, 이 수치는 연속 2교대제 근무의 노동시간으로서 전체적으로는 1,911시간이다. 자동차총련 가맹 자동차메이커 11개사 중 도요타와 다이하츠를 제외한 나머지 9개사의 소정노동시간이 전부 1,952시간임.

자료 : 1) 1990년 이전 도요타의 근로시간은 トヨタ勞動組合(1996:90).
2) 1990년 이후 도요타의 근로시간과 닛산 자료는 自動車總連(2002).

엔고 이후 기업이 취한 제반 합리화 시책에 대한 도요타노조 위원장(小田棟)의 1988년 연두 인사말인 "우리들은 지금까지 기업기반의 안정이 노동자의 고용과 생활의 안정에 결부된다는 관점에서 엔고에 대한 회사 시책에 적극적으로 협력하여 왔습니다"라는 데서도 도요타 노조의 노동시간 단축에 대한 인식을 엿볼 수 있다.

도요타와 닛산의 경우 시간외노동과 휴일출근, 그리고 노동이동 등은 노조의 규제 없이 회사의 편의에 따라 거의 일방적으로 행해지고 있다. 도요타를 비롯한 일본 자동차 업계는 생산계획단계에서는 '설명'이, 계획의 실시 및 일일조정단계에서는 '연락'이 기본적인 절차룰이지만, 그 룰의 적용도 부분적으로서, 수준이 내려갈수록 조합의 관여는 거의 없다고 봐도 무방하며, 닛산의 경우에도 거의 동일하다.

■ 경영참가

단체협약(collective agreement)이란 노동조합과 사용자간의 단체교섭에 의하여 합의로써 성립한 것으로서, 근로조건, 기타 근로자의 대우에 관한 기준을 정하고 협약당사자 상호간의 채권·채무의 설정을 목적으로 하고 있다. 그러므로 단체협약은 노사간 힘의 관계를 그대로 반영하고 있다고 해도 무방하다. 도요타와 닛산의 단체협약을 중심으로 인사경영권에 대한 노조의 관여 정도를 살펴보면 다음과 같다.

도요타와 닛산 단체협약의 특징

도요타는 1973년 23년 간의 무단체협약상태를 청산하고 단체협약을 체결하게 된다. 이 때 체결된 단체협약서를 보면 총 49개 조항 중 총칙 및 조합활동규정 16개 조항,

인사조항 5개 조항, 노사협의회 관련 조항 8개 조항, 집단적 노사관계 관련 조항 14개 조항, 부칙 5개 조항 등으로 구성되어 있다. 또한 닛산의 경우에도 전체 94개 조항 중 총칙 및 조합활동규정 23개 조항, 인사규정 9개 조항, 단체교섭 규정 8개 조항, 노사협의회 규정 20개 조항, 고충처리 규정 11개 조항, 쟁의관련 규정 16개 조항, 기타 2개 조항, 부칙 5개 조항 등으로 구성되어 있다.

단체협약의 규정은 규범적 부분, 채무적 부분, 그리고 조직적 부분으로 구성된다고 할 때 가장 중요한 부분은 규범적 부분이라고 할 수 있다. 단체협약의 규범적 부분은 근로조건의 개선을 목적으로 하는 단체협약의 핵심적 기능을 실현하는 본질적 부분이기 때문에 규범적 부분이 전혀 없는 노사합의문서는 단체협약이라고 할 수 없을 만큼 그 중요성이 있다. 그러나 도요타와 닛산의 단체협약에는 규범적 부분이 전혀 없는 실정이다. 이는 규범적 부분 중 임금이나 근로시간 등에 대해서는 노사협의나 교섭에 의해 결정되겠지만, 나머지 부분은 모두 회사가 일방적으로 정한 취업규칙에 의해 결정된다는 것을 의미한다. 그러나 혼다기연(本田技研)의 경우에는 도요타와 닛산의 경우와는 달리 조항 수가 182개에 이르고 있으며, 규정 또한 총칙 및 조합활동 규정 14개 조항, 인사규정 46개 규정, 급여·퇴직금·각종 수당 규정 28개 조항, 노동시간·휴일·휴가 규정 24개 조항, 산업안전·재해보상·복리후생 24개 조항, 고충처리 12개 조항, 단체교섭 규정 13개 조항, 쟁의행위 규정 12개 조항, 부칙 4개 조항으로 구성되어 있다. 즉 혼다기연의 경우에는 도요타와 닛산의 단체협약과는 달리 그 내용이 풍부할 뿐만 아니라 규범적 부분인 급여, 노동시간, 복리후생 등에 대해서도 자세히 규정되어 있다는 점에서 도요타나 닛산과는 차이가 있다.

인사경영권에 대한 도요타노조와 닛산노조의 관여 정도

이동

이동이란 근로자에 대한 직종, 업무내용, 또는 업무장소 가운데 어느 하나의 변경을 가져오는 것으로서, 그 기본적 목적은 기존의 노동력을 적재적소에 배치함으로써 근로자들의 근로의욕 증대와 경영능률의 향상 및 기업내 각 부서간의 인사교류에 의한 업무운영의 원활화를 실현하는 데 있다. 그러나 이동이 종종 근로자에게 불이익을 초래한 경우도 적지 않다. 이러한 부작용에도 불구하고 도요타는 우리나라에 비해 공장간 응·수원이 아주 활성화되어 있다.

도요타의 단체협약에는 이동에 대해 '회사는 업무사정에 따라 조합원에게 전근, 주재, 출향, 전적, 직종변경, 배치전환 또는 役職任免(이하 이동이라 한다)을 명할 수 있다'라고 규정하면서, ② '회사는 이동에 대해 원칙적으로 사전에 문서로 노조에 통지한다. 다만 노조가 정당한 이유로 이동에 이의를 신청한 경우는 회사는 그 사항에 대해 노조와 협의한 다음 결정한다'라고 되어 있다. 즉 도요타에서는 직종변경, 근무지 변경을 포함한 모든 이동에 대해 회사가 결정권을 가지고 있으며, 그 절차에 있어서도 노조는 단지 정당한 이유가 있어야만 이의를 신청하는 구조로 되어 있어 사실상 노조의 관여는 거의 없다고 해도 무방하다. 응·수원에 대한

도요타노조의 기본적인 자세는 '본래 바람직스러운 것은 아니지만 생산량의 증감에 대응하기 위해서는 어쩔 수 없는 경우도 있다'라는 것이다.

따라서 도요타에서는 응·수원에 관한 룰이 존재하지만, 노조나 지부의 규제는 거의 없고 회사의 사정에 따라 일방적인 응·수원이 이루어지고 있다는 점이 가장 큰 특징이다. 응·수원에 관한 룰은 노사가 확인한 것이라고 하더라도 노사간에 체결된 협정이 아니며, 응수원의 결정권은 회사에 속하는 사항으로 인식되고 있다.

한편 닛산의 단체협약에는 이동에 대해 '회사는 업무상의 필요에 의해 조합원에게 인사이동을 명한다. 조합원은 정당한 이유가 없는 한 이 명령에 따라야만 한다'라고 규정하면서 '회사가 명하는 인사이동은 사내인사이동(전근, 전속, 주재, 응원, 직종변경, 근무지변경)과 사외인사이동(출향)'으로 구분하고 있다. 특히 '이동시 회사는 조합임원이라는 이유로 이동대상에서 제외하는 등의 특별한 조치를 하지 않는다'라고 규정하여 도요타와는 달리 조합임원에 대해서도 회사의 사정에 따라 이동시킬 수 있도록 되어 있다. 그러나 닛산에서는 인사이동 절차에 대해서는 도요타와는 달리 구체적으로 명시하고 있으나 실제적 측면에서는 도요타와 유사하다고 해도 무방하다.

징계

도요타의 단체협약에는 '회사는 조합원에 대해 징계할 수 있다', '징계의 종류 및 절차 등은 별도로 취업규칙에 정한 바에 따른다'라고 규정되어 징계권은 회사에 있음을 알 수 있다. 징계절차를 보면 '회사는 조합원에게 징계의 발령을 내린 경우에는 해당자가 소속한 조합지부에 해당자의 소속, 성명, 징계처분의 내용, 징계사유 등을 통지한다'라고 되어 있어 노조의 관여 정도가 낮다는 것을 알 수 있다. 닛산에서는 징계에 대한 노조의 관여에 대해서는 전혀 언급되어 있지 않다.

단체교섭과 노사협의

도요타에서는 단체교섭제도가 존재하지 않고 모든 노사간 교섭은 노사협의회에서 처리되어 노사협의회가 유일한 교섭기관으로서 단체교섭과 노사협의회는 단일화되어 있다.

닛산의 포괄단체협약은 노사간의 교섭기구로서 단체교섭과 노사협의시스템을 채용하고 있다. 단체교섭은 '임금 기타 근로조건' 및 단체협약의 체결·개정을, 노사협의는 '경영에 관해 상호 이해를 깊게 하고, 협력하여 업무의 원활한 운영을 도모한다'를 그 목적으로 규정하고 있다. 그리고 노사협의회는 '설명·협의하는 기관으로서 결정을 내리는 기관은 아니라고 하여 과거의 합의기구로서의 성격은 완전히 상실하였다. 1986년 이전에는 노사협의에 관한 규정만 존재하였을 뿐 단체교섭은 관행적으로 운영되어 단체교섭과 노사협의의 구별은 애매하였다.

■ 생산거점의 이전과 고용안정

일본 자동차메이커는 1981년부터 시작된 대미수출자율규제, 특히 1985년 플라자합의 이후 전개된 엔고를 극복하기 위해 해외현지생산을 적극 추진하였다. 그 결과 일본 국내에서의 자동차생산은 1990년 1,348.8만대

를 정점으로 국내판매의 저조와 완성차 수출의 해외생산이관에 의해 국내생산은 10여년간 1,000만대 전후에서 유지되고 있는 반면 해외생산은 급진전되고 있다. 해외생산의 확대로 해외생산이 국내생산을 상회할 것으로 예상되는 시기는 2004~2005년, 해외브랜드차를 포함하면 2003~2004년경으로 예상되고 있다.

해외생산에 대한 노조의 정책을 보면 먼저 자동차총련은 해외사업의 확대에 대해 산업으로서의 정합성과 국내생산기반의 확보를 전제로 대처한다는 기본원칙하에 구체적으로 ① 일본 자동차업계 노동자들의 고용을 확보하고, 생활에 악영향을 미치지 않을 것, ② 일본 자동차산업의 건전한 발전에 기여할 것, ③ 진출국의 고용과 경제사회의 발전에 공헌할 것, 그리고 위의 3항목을 노사간에 사전에 충분히 협의·확인하여 준수할 경우 자동차메이커들의 해외생산에 대해 반대하지 않고 있다.

자동차산업의 선도노조인 도요타노조는 수출 저하와 생산거점의 해외로의 이전은 국내 제조업의 공동화를 초래하고, 국내 산업의 공동화는 곧 국내 고용의 공동화를 의미하는 것으로 이해하여 1986년 해외진출(국제화)에 대해 ① 고용에 악영향을 미치지 말 것, ② 진출국의 경제·산업의 건전한 발전에 기여할 것, ③ 현지에서 건전한 노사관계를 확립할 것 등 해외생산에 대한 기본자세 3원칙을 확정하였다. 이와 같은 3가지 원칙이 손상되지 않는 한 도요타노조는 해외진출에 반대하지 않고 있다. 그 이유로는 '기업의 발전과 조합원의 생활향상은 차의 양바퀴'라는 기본적 노조의 입장에서 본다면 국내 고용의 안정을 회사에 요청한 다음 해외진출에 대한 지지는 당연한 결론이라고 <도요타노조 50년사>에 명시되어 있을 정도로 해외진출시 노조의 반대는 전혀 없는 실정이다.

일본 국내에서 수요가 감소할 경우 해외생산물량은 어떻게 조절하는가를 보면 다음과 같다.

도요타는 자동차가 팔리는 것에서 자동차를 생산한다는 인식을 갖고 있지만, 생산에 필요한 원천 기술을 국내에 보유하기 위해서도 국내생산이 필요하다는 것에 대해 노사가 인식을 공유하고 있다. 이는 도요타노조 50주년 기념식에서 발표된 '21세기를 향한 노사의 결의' 중 '세계와 경쟁할 수 있는 생산상 향상, 물건만들기를 뒷받침하는 기술개발력의 강화와 기능의 육성·전승 등을 통해 노사번영의 원천으로서 국내의 기업기반 확립'이라는 표현에서도 잘 나타나 있다. 그러나 해외공장은 생산량의 변동에 유연하게 대응할 수 없다는 판단하에 국내 공장을 전세계적인 수요 변화에 대해 유연성을 확보하는 수단으로 파악하여 수요변동에 대해서는 주로 기간공(계약직)이나 비정규직을 활용하여 수요변동에 대응하고 있다. 또한 수요감소시 국내외 물량조정은 노조와 협의대상이 아니며, 단지 노사간담회에서 회사가 노조에 일방적으로 설명하는 데 국한되고 있다. 이는 단체협약상에 경영과 생산에 관한 사항은 협의대상이 아니라는 데서도 잘 알 수 있다. 지금까지 수요 감소시 해외생산을 줄이고 국내생산을 증가한 사례는 전혀 찾아볼 수 없으며, 대신 차종에 따라 국내생산이 감소한 사례는 있었던 것으로 파악되고 있다. 구체적으로 수요감소시 고용조정 및 물량조정방법을 보면 ① 특정 차종의 수

요가 감소하였지만 총량에는 변화가 없는 경우에는 공장간 응·수원으로 고용을 확보하고, ② 지금까지 총량이 감소한 적은 없었지만, 총량이 감소하는 경우 기간공이나 비정규직을 해고하는 대신 정규직에 대해서는 고용보장을 하는 것으로 나타났다.

한편 해외현지공장의 설립에 대해서는 단체협약상에 노조와의 협의 또는 합의하여야 한다는 조항이 전혀 없으며, 단지 조합원을 해외로 파견시에 파견기간 등 파견조건에 대해서만 협의하는 수준에 머물러 있어 노조의 규제는 사실상 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

■ 맺음말

우리나라 자동차산업은 그동안 노사 양측 각고의 노력으로 세계 10위권으로 도약하였다. 한국의 자동차산업이 앞으로 경쟁력을 지속적으로 유지하기 위해서는 경영방식, 기술습득방식, 인사관리, 재무관리, 생산방식 등의 다양한 측면에서의 개선이 요구되는데, 가장 시급한 것은 소모적이고 대립적인 노사관계에서 탈피하는 것이다.

본고는 일본 자동차산업의 노사관계를 임금교섭, 근로시간관리, 인사경영권 및 해외현지생산에 대한 노조의 방침 등을 중심으로 고찰하였다. 일본의 노사관계제도를 그대로 우리나라에 도입하는 것은 큰 의미가 없을 뿐 만 아니라 실제로 가능하지도 않다.

문제는 '실패에서 교훈을 얻어 두번 다시 똑같은 실패를 반복하지 않는' 일본의 경험을 우리가 배워야 한다는 점이다. 우리나라의 노사는 대부분 실패에서 아무런 교훈을 얻지 못하고 그 실패를 되풀이한다는 점에서 일본과 차이가 있다. 실패에 대한 진솔한 반성과 개선방안의 구축은 노사 어느 한 당사자의 노력만으로는 불가능하다. 지금 기업은 무한경쟁에 내몰려 있다. 소모적·대립적 노사관계에서 탈피하여 참여·협력적 노사관계로 나아가지 않으면 무한경쟁에서 살아남을 수 없다는 노사의 인식전환이 어느 때보다 요청된다. 도요타 노사는 1996년 1월 '21세기를 위한 노사의 결의'에서 '노사관계는 상호신뢰뿐 아니라 상호책임을 기반으로 한다'라고 천명하였다. 우리는 노사의 상호신뢰와 상호책임은커녕 상호불신에서 여전히 벗어나지 못하고 있다. 어떤 이유로 일본의 노동조합이 경영에 대한 상호책임까지 합의하게 되었는가. 일본의 노동조합이 어용노조이기 때문일까. 노동자들의 고용안정과 근로자들의 근로조건의 향상은 기업의 발전과 함께 한다는 것을 노사 모두 실패에서 교훈을 얻었기 때문은 아닐까.

미국 자동차산업의 2003 단체교섭: 교섭의 구조와 쟁점

권 순 원

(코넬대학교 노사관계 박사과정)

■ 머리말

미국 자동차 산업의 노사관계는 '미국 노사관계'를 대표하는 전형적인 특징들을 가지고 있으며, UAW와 자동차 빅쓰리 간에 합의된 협약안은 산업 내부는 물론 타산업 분야의 교섭기준으로 기능해 왔다. 생산성 증가에 따른 연차적 인상 부분인 AIF(annual improvement factor)와 실질소득의 보존을 위한 생활비 연동 부분인 COLA(cost-of-living escalator)를 기본 구성요소로 하는 임금인상 다년협약(multi-year contracts), 실업보조수당(supplementary unemployment benefits: SUB) 제도, 30년 근속 이후 자동적으로 연금혜택을 받게 되는 기업연금제도(30 and out), 그리고 QWL(quality of working life) 프로그램 및 패턴 교섭의 관행 등이 자동차 산업에서 도입된 혁신의 내용들이었다. 독특한 '미국식 단체교섭(노사관계) 모델'이 제2차 세계대전 후의 생산력 발달 및 시장의 급격한 확대에 따른 자동차 산업의 성장에 기반해 제도화되었던 것이다.

그러나 1980년대에 들어 자동차 산업을 둘러싼 생산 및 경영환경의 급격한 변화와 함께, 70년대 말까지 오랜 시간 지속되어 온 미국 자동차 산업 노사관계 모델은 변화의 국면에 들어서게 되었고, 전후 지속되었던 산업평화는 그 변화의[1] 방향과 내용을 둘러싼 노사 갈등에 자리를 내주게 되었다. 성장의 배후에서 누적된 산업내 구조적 문

1) 생산 및 고용환경 변화를 야기한 중요한 요인은 자본이동(투자) 및 생산의 지구적 확대(Globalization)로 야기된 국내외 경쟁의 심화와 팀작업 시스템 및 혁신적 인사관리 전략을 기반으로 하는 새로운 생산방식으로부터의 압력이었다.

제가 격화되는 시장경쟁[2]과 경기위축의 상황에서 전면화되었고, 이러한 압력으로 인해 산업 전반을 포괄하고 있던 단체교섭의 제도적 기초와 구조가 변화하게 되었다.

'산별협약(industrial contract)'에 준하는 경제, 제도적 효과를 발휘하고 있던 '패턴협약'이 (잠정적으로) 중단되어,[3] 교섭의 구조 및 내용이 기업단위로 분화되었고, 기업내 노사관계 또한 공장별로 개별화되었다. 작업장 단위에서는 팀작업 시스템을 통한 새로운 작업설계와 인적자원관리 관행들이 새롭게 시도되었고, 이러한 변화의 내용들을 어떻게 적용, 관리할 것인가의 문제를 둘러싸고 노사간 그리고 노사 내부의 논쟁이 다양하게 진행되었다. 논쟁의 잠정적 결론으로 산업의 구조조정이 배태한 부작용을 관리하고 노동조합의 불만을 보상하는 차원에서 다양한 소득 및 직무안정 프로그램이 도입되었고, 노동자 (직무) 재교육 등에 관련된 노사공동의 프로젝트가 기획되었다.

본 글에서는 이상에서 개괄한 역사적 배경을 전제로 진행되는 2003년 UAW와 자동차 메이커들간 단체교섭 과정을 맥락과 쟁점을 중심으로 살펴보고 간략하게 예측되는 결과를 점검할 것이다.

■ 교섭의 주체적 조건과 맥락

노동조합: United Automobile Workers

전미 자동차노련(이하 UAW: the United Automobile Workers)은 자동차 산업에 종사하는 노동자들을 대표하는 대규모 노동조합이다.[4] 1970년대까지만 해도 UAW는 승용차와 트럭을 조립하는 기업의 모든 노동자들을 완벽하게 조직하고 있었으며, 이들에 대한 배타적 대표권을 보유하고 있었다.[5] 하지만, 1980년대 이후 일본, 독일 등의 현지공장 및 독립 부품업체의 무노조 공장이 증가하면서 교섭력의 한계와 멤버십 재생산의 위기에 직면하게 되었다.

1985년까지 UAW는 캐나다의 자동차 산업부문(빅쓰리 소유) 노동자들을 포괄하는 국제적 노동조합이었으나, UAW 캐나다지부가 1985년 UAW로부터 독립, 캐나다 자동차

2) 일본과 독일의 자동차 기업들이 미국내 현지공장(transplant)의 신설을 통해 새로운 '공장'소유그룹으로 등장하게 되었고, 노동조합이 조직되지 않은 이 현지공장들은 완벽한 조직상태에 있던 빅쓰리 자동차 메이커의 노사 모두에게 커다란 위협 요인으로 작용하게 되었다. 한 때 90%를 넘나들던 빅쓰리의 시장내 지배적 우위는 일본과 독일(90년대 중반이후의 한국)의 외국 경쟁상품에 의해 심각하게 잠식되었다. 아울러 숫한 화제를 뿌리면서도 빅쓰리의 삼각 가운데 한 축을 담당하던 크라이슬러(Chrysler)가 재정위기를 극복하지 못하고 독일 기업인 다임러 벤츠(Daimler-Benz)에 합병됨으로써 미국의 자동차 시장은 GM과 Ford의 빅투(Big-Two)가 삼각의 두 축을 그리고 독일, 일본 등의 외국기업들이 나머지 한 축을 담당하는 새로운 트라이앵글로 재조직되게 되었다.

3) 패턴협약은 80년대 초반의 '양보교섭(concessionary bargaining)'을 통해 중단되었는데, 이때 임금 인상의 중요한 지표로 도입된 '성과배분(profit sharing)' 제도는 교섭결과의 패턴연계를 와해시킨 핵심적인 장치였다. 전통적인 교섭 공식들이 개별 기업의 경영성과(business performance)에 연동되었고, 나아가 기업들이 독자적인 작업 규칙 및 생산 조직 방식을 채택하게 됨에 따라 자동차 빅쓰리 노동자들의 임금 및 노동조건의 격차는 점차 심화되었다.

4) 조합원 규모로 산정할 경우 UAW는 미국에서 다섯번째로 큰 노동조합이며, 영향력의 측면에서는 가장 강력한 노동조합 가운데 하나이다.

5) 전미통신노련(Communications Workers of America)에 통합된 전력노조(International Union of Electrical Workers) 또한 자동차 조립공장의 일부 노동자들을 대표하고 있다. 하지만 극소수의 '전기부품'관련 업무 종사자들에 한정되어 있다.

노련(CAW: Canadian Automobile Workers)을 설립함에 따라 조직의 범위가 국내로 제한되었다.

견고한 중앙집권 시스템에 의해 운영되는 UAW의 정점인 '전국본부[연대의 집(Solidarity House: Detroit, Mi)]'는 자동차, 농기계, 항공기 제조 및 서비스-기술 전문부문에 포함되는 기업 및 업종에 따라 조직된 10개의 전국 교섭부서[6]와 위원장 직할의 15개 전문부서,[7] 그리고 사무총장이 관리하는 7개의 부서 및 6개의 기타 부서로 조직 되어 있다. 전국교섭부서의 직원들은 각 부서내의 교섭 전반을 조정하고, 조합원들의 복지 및 다양한 요구들을 감독하며, 위원장 직할 부서는 해당 부서의 성격과 조직 목적에 따라 전문 영역에서 다양한 역할을 담당한다. 이러한 UAW '전국본부' 산하에 전미 지역을 9개 광역권-13개 지역으로 분할해 구성한 각 지역본부가 위치하며, 각 지역본부 산하 지역을 다수의 구역으로 세분화 해 지구사무소를 두고, 이들 지구사무소 산하에 지부노조들이 위치하게 된다.

UAW는 최고의사결정기구로서의 역할을 하며 3년마다 개최되는 정기대의원대회와, 실질적인 의사결정기구로서 역할하는 대의원회 성격의 '19인 집행위원회'에 의해 운영된다. 집행위원회는 UAW위원장, 사무총장, 4인의 부위원장, 그리고 13개 지역권을 대표하는 13인의 지역본부장으로 구성되며, 분기별 회의가 정례화되어 있다. 위원장을 비롯한 모든 집행위원들은 3년마다 개최되는 정기대의원 대회에서 선거를 통해 선출되며, 임기의 제한은 없다.

단체교섭 전국협약(National Contract)이 갱신되는 당해 혹은 직전 연도에 교섭의 의제를 토론하고, 사안별 내부 갈등을 조정하며, 교섭의 최종 시안을 마련하기 위한 임시대의원대회(UAW Special Collective Bargaining Convention)가 개최된다. 2003년 교섭을 위한 대의원대회는 교섭 1년전인 2002년 6월 8일부터 3일간 라스베가스에서 개최되었다. 이 대회를 통해 UAW는 교섭시안에 포함될 다양한 내용들을 토론하고 쟁점이 될 만한 중요한 내용들을 선별했으며, 'Bargaining for America'를 2003년 교섭의 모토로 결정했다.

자동차 메이커들: 디트로이트 빅쓰리

전후 30여 년간의 도전받지 않던 시절에 비하면 시장내 지위가 많이 약화되기는 했지만 미국 자동차 산업내 '빅쓰리-GM, Ford 그리고 (Daimler)Chrysler-의 지배력은 여전하다. 이들 빅쓰리는 승용차, 트럭 및 스포츠 유틸리티(SUV) 등을 포함하는 수많은 차종의 부품을 생산하고 이를 다양한 방식으로 조직해 완성차를 조립하고 있다. 빅쓰리의 미국내 전 공장은 UAW에 의해 완벽하게 조직되어 있으며, 단체교섭 전국협약은 완성차 조립부문뿐 아니라 GM과 포드로부터 분리·독립한 부품생산 업체들인 델피(Delphi Auto. System)와 비스티온(Vestion)을 포괄한다.

제2차 세계대전 종전후 1970년대까지 자

6) ① GM, ② Ford, ③ DaimlerChrysler, ④ Aerospace, ⑤ Agricultural Implement, ⑥ Competitive Shop/Independents, Parts and Suppliers, ⑦ Heavy Trucks, ⑧ Transnational and Joint Ventures, ⑨ Technical, Office and Professional, ⑩ Skilled Trades

7) '중재 및 조정', '연구 및 교육' 그리고 '건강 및 안전' 등에 관련된 전문 프로그램들로 구성된다.

동차 산업은 생산력의 혁신과 생산성의 확대, 높은 시장점유율 그리고 안정적인 노사관계 등을 기초로 커다란 장애없이 장기 성장을 지속해 왔다. 수입차의 시장점유율은 1955년 5%에 불과했으며, 이후 지속적으로 시장지배력을 확대하긴 했지만 1970년까지도 15% 미만에 머물러 있었다. 그러나 이처럼 낮은 수준에서 유지되던 미국내 신차 시장의 수입승용차 점유율은 1979년 21.9%, 1987년 30.7%로 급속하게 성장했으며, 일본과 독일의 기업에 의해 미국내에 건설된 현지공장들의 생산능력은 1999년에 약 320만 대까지 증가하게 되었다. 미국 내에서 가동되는 현지공장들 가운데 노동조합이 조직된 사업장은 한 군데도 없으며, 다만 합작을 통해 설립된 3곳의 공장에서만 UAW가 대표권을 가지고 있다. UAW는 1990년이래 수차례 외국기업 현지공장들에서 노조 조직화를 시도해 왔으나 번번히 실패를 거듭하고 있다.

이러한 시장의 위협 요인들은 미국의 기업들이 생산설비의 미국 내 재투자를 포기, 공장폐쇄와 생산기지 이전을 추진하게 하는 중요한 동인이 되고 있다. 1992년을 기준할 때 제너럴 모터스는 자사 제품의 40% 이상을 해외에서 생산하고 있으며, 이러한 해외생산 비율은 그 이후 꾸준히 증가세를 보여, 90년대 중반 멕시코에서만 29개의 제너럴 모터스 공장이 가동되고 있음이 보고되었다. 포드와 크라이슬러의 상황도 GM의 경우와 크게 다르지 않다.

■ 시장 및 기업경영 환경

시장경쟁 환경의 부침이 1990년대에 이어 2000년대에도 지속되고 있다. 90년대 초반의 경기하강은 빅쓰리의 수익 및 고용에 심각한 영향을 미쳤고, 1991년 자동차 산업의 고용규모는 789,000명 수준까지 줄어들었다. 외국 자동차 메이커들의 미국내 시장 잠식에도 불구하고 1993년 다시 시작된 경기회복에 힘입어 디트로이트 빅쓰리의 경영여건은 호전되기 시작했다. 수익 및 재무구조가 개선되었고 따라서 고용규모 또한 급격하게 증가하게 되었다. 수년간의 호황에 힘입어 1998년 자동차 산업의 고용규모가 995,300명을 기록함으로써 전후 최고치였던 1979년의 990,400명을 넘어서게 되었다. 2000년 봄 자동차 산업의 고용규모는 다시 감소하기 시작해 2001년 11월 906,600명 수준으로 떨어졌다.

빅쓰리 기업별 경영환경

(다임러) 크라이슬러: 90년대 중반의 호경기에 힘입은 경영 개선에도 불구하고 크라이슬러의 고질적인 재무구조 불안과 수익성 위기는 개선될 기미를 보이지 않았다. 다임러 벤츠와 합병을 추진한 가장 결정적 동인 또한 이러한 취약한 재무구조 때문이었는데, 합병과 동시에 당시 크라이슬러의 최고경영진 다수가 퇴출되었던 사건은 이러한 문제들의 심각성을 대변하는 것이었다. 크라이슬러의 재정상태는 2001년 최악의 상황에 있었고 이로 인해 그 해 2월 다임러크라이슬러는 2003년까지 3년간 20%(약 12,300명)의 일자리를 없앨 것임을 발표했다. 합병 초기 크라이슬러와 다임러 벤츠는 합병의 시너지 효과를 연간 30억 달러까지 기대하고 있었으나, 2001년 5억 8,300만 달러의 적자를

기록하자 난감한 처지에 빠지고 말았다. 2002년 초반, 언론은 '기대했던 시너지 효과의 부재로 인해 다임러크라이슬러가 크라이슬러 부문을 다시 매각할 수 있으며, 매각이 현실화된다면 누가 매수인이 될 것인가'하는 문제에 관심을 집중했다. 그러나 현재의 상황에서, 크라이슬러가 독립 사업체로서 다시 생존할 수 있을 것인가의 문제는 여전히 불투명하며, 만일 매각이 현실화 된다면 그 자산은 GM과 포드로 양분 될 가능성이 매우 높다.

포드: 포드의 문제는 2001년 중후반에 등장했다. 포드는 2001년에만 5.4백만 달러의 순손실을 기록했다. 화이어스톤 타이어에 기인한 위기상황에 더불어 1990년대 후반부터 추진해 온 고객서비스 부문으로의 사업부문 확장은 위기를 가중시킨 또 하나의 중요한 요인이 되었다. 포드는 2002년 1월 11일 북미 사업체들에서 약 20,000개의 일자리를 없애고, 5개의 북미 지역 공장을 폐쇄하며, 아울러 11개의 공장 규모를 축소하고, 4종의 시장수요가 떨어진 차량 생산을 중단할 것이라는 '재무구조 개선계획(이하, '2002 개선계획')'을 발표했다. '2003 교섭'이 시작된 시점인 지난 7월 18일에는 급여관련 비용 10%의 삭감을 포함하는 '2002년 개선계획'의 구체적인 일정이 발표되었다. 지난 단체협약(1999 협약)에 따라 1999년부터 현재까지 폐쇄된 공장이 없기 때문에 '2003 교섭'의 결과에 따라 향후 3-4년 내에 수개의 공장이 폐쇄될 것으로 예측된다.

제너럴 모터스: GM은 1990년대 후반부터 현재에 이르는 시기 동안 1970년대 이후 거의 한 번도 경험해 보지 못한 시장점유율의 상승과 그로 인한 경영수지의 흑자를 즐기고 있는 상황이다. SUV와 픽업 트럭 등의 시장점유 확대가 경쟁력과 수익 향상을 견인한 핵심 동력이며, 이에 더해 마케팅 전략의 일환으로 기획된 '저금리 할부판매' 등이 보조기관의 역할을 담당했다. GM의 현재 경영여건 상승 무드를 짐작케 하는 대표적인 예는 미국내 신규 투자이다. GM은 현재 신제품을 통한 시장공략 전략의 일환으로 두 개의 조립공장 신설을 계획, 첫번째 공장을 이미 건설하고 있는 상황이며, 소규모이긴 하나 향후 1~2년 내에 신입사원 모집을 준비하고 있다. 80년대 이후의 경제여건과 경영전략을 고려하면 이는 매우 예외적인 경우가 될 것이다. 이러한 상황하에서 앞선 두 기업의 사례와 같이 대규모의 고용감축과 공장폐쇄를 공식적으로 발표하지는 않고 있지만 GM 또한 오래되고 유연성이 떨어지는 일부 조립 사업체들의 폐쇄를 고려하고 있으며 이를 위해 UAW의 동의를 구하고 있는 상황이다.

■ '2003년 교섭'의 구조

UAW의 단체교섭은 여러 단위에서 개별적으로 진행되지만, 가장 중요한 핵심은 빅쓰리와 UAW간 '전국협약(national contract)'이다. 1999년 GM으로부터 독립자회사로 분리된 델피와 포드로부터 분리된 비스티온이 독자적인 전국협약을 체결하지만, 협약 내용은 분리 전 모기업들의 협약안과 거의 동일하며, 교섭과정 또한 UAW내 GM과 Ford부서가 담당한다. 특별하게, 'GM- Saturn', 'DaimlerChrysler-Jeep', 그리고 'Ford-ZF Batavia'의 3개 사업체들만이 UAW-빅쓰리 전국협약과는 독립적인 독자적 지부협약

(local contract)의 적용을 받는다. 2003년 UAW가 체결하는 다섯 가지의 전국협약이 포괄하는 조합원이 302,000명이며, 지부협약의 적용을 받는 3개의 개별기업에 10,990명의 조합원이 소속되어 있다. 아울러 단체교섭 전국협약은 369,810명의 퇴직 조합원들과 105,420의 퇴직 조합원 배우자들을 포괄한다(표 1 참조). 퇴직 조합원들의 연금급여액과 의료보험 관련 내용이 'UAW-전국 자동차 산업협약'에 따라 결정된다.

[표 1] 기업별 단체협약 적용 대상 및 규모(명)

	현직자	퇴직자	배우자*	Totals
DCX**	60,170	57,490	17,580	135,240
Ford	72,570	77,460	24,220	174,250
Visteon	21,880	in Ford	in Ford	21,880
GM	117,780	228,550	63,480	409,810
Delphi	30,100	6,310	140	36,550
Totals	302,500	369,810	105,420	777,730

주: 현직(Active) 조합원 규모는 Jeep(DaimlerChrysler)의 4,400명, Ford-ZF Batavia(Ford)의 690명, GM-Saturn (Saturn)의 5,900명을 포함한 수치이다. / *. 퇴직자의 배우자 / **. DaimlerChrysler / 자료출처: United Auto Workers. 통계자료의 기준시점은 2003년 1사분기.

앞서 간략하게 언급한 바대로, UAW와 자동차 메이커들과의 단체교섭은 교섭구조의 측면에서 중요한 특징을 가지고 있는데, 첫 번째, 빅쓰리 자동차 회사 가운데 어느 하나가 먼저 UAW와 전국협약을 체결하고 그 협약안이 다른 두 기업의 협약에도 그대로 적용되는 '단체교섭 전국협약'의 '기업간 패턴화(inter-company pattern bargaining)'이며, 두번째는 동일 기업내 각 공장들에 고용되어 유사한 직무를 수행하는 노동자들에게 동일한 임금 및 근로조건이 적용되는 '기업내 공장간 표준화(inter-plant pattern bargaining)'이다. 이러한 협약안(특히 임금)의 패턴에 따른 표준화는 자동차 메이커들이 임금 및 근로조건을 둘러싸고 벌일 수 있는 '상호경쟁(whipsawing)'의 가능성을 제도적으로 막아주는 역할을 했으며 특정회사가 교섭과정에서 노동조합으로부터 집중적인 압력을 받지 않을 수 있도록 해 주었다는 점에서 기업들로부터 긍정적으로 인정되었고, 노동조합의 입장에서 이러한 패턴화는 '평등'과 '공정'의 원리를 기반으로 조직된 노동조합의 대의에 적절히 부합하는 것이었으며, 노동자들간 연대의 기반을 제공해 주었다는 점에서 적극적으로 받아들여졌다.

단체협약은 전국협약과 지부협약으로 구성되고, 기업별 '전국협약안'은 패턴 연계에 따라 대체로 유사한 내용으로 구성되며, 지부협약은 전국협약의 내용에 제약을 받지만 해당 공장의 노동력 구성 및 직무 특성에 따라 다소간의 차이가 존재한다. '전국교섭'과 '지부교섭'은 동시에 진행되며 전국협약의 체결 전후 1달 이내에 지부협약이 체결되는 것이 일반적이다. 전국협약은 임금 및 복지, 고충처리, 노동시간, 징계, 휴가 및 결근, 파업 및 직장폐쇄 등의 중요한 (일반)규정들을 매우 상세하게 담고 있으며, 지부협약은 직무배치의 원리와 선임권 운영의 원칙 및 방식, 교대제 운영 그리고 교육훈련 및 작업규칙 등 주로 해당 공장에 특수한 내용들로 이루어진다.

전국교섭이 진행되는 과정에서 UAW는 특정 기업을 당해 연도 교섭의 타깃(중점교섭 대상)으로 결정한다. 자동차 3사는 모두 해당 교섭과정에서 중점교섭 대상이 되고자

원하는데 그 이유는 타기업의 경영여건에 의해 결정되는 협약안이 자기 기업에 적용되는 것을 부담스러워하기 때문이다. 1999년의 협약에서는 크라이슬러가 타깃이었는데, 그 가장 큰 이유는 당시 크라이슬러의 재무구조가 상대적으로 건실했고, 또한 부품업체들을 대부분 아웃소싱이나 분사를 통해 정리했기 때문이었다. ("부품업체 통합률이 높은 기업을 중점교섭대상으로 선정할 경우 상대적으로 고용 유연성이 높은 부품업체들로 인해 다른 기업에 비해 교섭안의 절충이 힘들 것을 예상하기 때문이다"- Steve Babson과의 인터뷰).

2003년의 교섭에서도 크라이슬러가 타깃으로 결정될 것을 예측하는 주장들이 있으나(Detroit Free Press, 03/19, 2003) 크라이슬러의 경영여건이 매우 좋지 않고 포드 또한 수익구조 및 시장내 지위가 최근에 많이 약화되었기 때문에 GM이 타깃으로 될 가능성이 높아지고 있다. GM이 타깃이 될 근거는 대체로 3가지 측면에서 고려해 볼 수 있다. 우선 GM의 최근 경영성과는 자동차 3사 가운데 가장 탁월하다. 앞서 설명한 바대로 90년대 후반의 마케팅 전략 성공과 경트럭 및 SUV 판매 호조에 힘입어 GM은 경기 쇠퇴의 국면에서도 상대적으로 좋은 수익을 올릴 수 있었다. 두번째로, 1998년 미시간 플린트(Flint, Mi) 메탈센터(Metal Center: 부품생산 공장)에서의 파업 이후 UAW와 GM은 노사간 '협조적 공생'을 모토로 협력적인 관계를 유지해 왔다. 기업은 파업의 경제효과가 격화된 시장경쟁의 상황에서 매우 치명적일 수 있다는 사실을 98년 파업으로부터 다시 한번 깨달았다. 마지막으로 그동안 UAW GM 부서를 책임지고 있던 부위원장 슈메이커(Richard Shoemaker)가 2003년 교섭을 마지막으로 은퇴하게 된 것 또한 비공식적 고려의 대상이다. 보통 교섭과정의 대표가 퇴임하는 경우 '예우' 차원에서 교섭이 순조롭게 진행되기도 하기 때문이다.

■ 교섭의 과정, 쟁점 및 이슈

UAW와 자동차 기업간 '2003 교섭'은 지난 7월 16일 다임러 크라이슬러와 UAW의 상견례와 함께 시작되었다.[8] 노사 양측은 산업전반의 경기 침체와 새로운 도전의 상황을 인정하면서 교섭의 과정이 전례없이 어려울 것임을 예측하고 있다. UAW와 GM은 17일 시작했고, 18일에는 포드가 교섭을 개시했다. 7월 마지막 주까지는 UAW가 교섭시안을 제시할 것으로 예측되며, 이때부터 '2003 교섭'이 본격화될 것으로 보인다.[9]

'2003 교섭'에서 핵심적인 관심은 UAW가 90년대 말 호경기 국면의 상대적 교섭력 우위를 토대로 '1999년 협약'에서 얻어낼 수 있었던 사용자로부터의 양보를 다시 한번 재현할 수 있을 것인가의 여부와, 이를 위해 어떠한 '전략'이 사용될 것인가의 문제이다. 1999년의 협약은 경제적 붐을 발판으로 좋은 조건에서 진행되었기에 서로 나눌 것이 많았던 반면, '2003 교섭'은 점점 치열해지는 시장경쟁하에서 상대적 비용우위에 있는 일

8) 교섭 첫 주의 오프닝 라운드는 대체로 가벼운 분위기 속에서 진행되었다. UAW 전임 위원장이었던 스테판 요키치(Stephan Yokich)가 항시 굳게 다문 입술과 '굳은' 표정으로 교섭을 시작했던 것과는 대조적으로 론 게텔핑거(Ron Gettelfinger)는 기자회견 내내 웃음을 잃지 않았다.

9) UAW와 자동차 빅쓰리간 체결된 '1999년 협약'은 2003년 9월 14일 만료된다.

본의 자동차 메이커들을 '과중한 의료보험비와 퇴직자 연금의 비용부담을 안고 있는' 자동차 3사가 상대해야 하는 상황에서 진행되기 때문에 혁신적 묘책이 디자인되지 않는 한 교섭의 과정은 매우 어려울 것으로 보인다. UAW 위원장은 기업들이 처한 어려운 경제상황과 교섭여건을 인정하면서도 '조합원들의 이해를 끝까지 지킬 것'을 맹세하고 있다.

지난 17일 미시간주 오번힐(Auburn Hills)의 다임러 크라이슬러 헤드쿼터에서 열린 프레스 브리핑에서, 론 위원장은 2003년 교섭과정의 '노사간의 최대 쟁점사항'은 '사용자가 부담하는 의료보험 시스템을 현행대로 유지하는 것'이 될 것이라고 발표했다. "의료비의 사용자 전액부담은 손댈 수 없는 원칙이며, 이를 위해 한 발의 양보도 하지 않을 것이다"고 론은 말한다. 하지만 이 원칙이 교섭 과정의 끝까지 지속될 수 있을 것인지, 지속된다면 UAW가 그 대가로 제시할 수 있는 것이 무엇인지에 관해 여러 해석들이 제시되고 있다.

필자가 보기에 '디트로이트 자동차 메이커'들이 공히 직면하고 있는 경쟁 압력을 노동조합이 알고 있는 한, '의료' 및 '연금' 비용의 원칙을 고수하는 대가로 노동조합은 임금인상의 제한 혹은 임금비용의 전용에 합의하거나, 공장폐쇄의 조건부 승인 및 작업규칙의 다소간 양보를 기업측에 제시할 것으로 보인다. 요컨대, 의료비(health care benefits)에 관련된 문제는 크게 손대지 않은 상태로 보존될 가능성이 높으며, 그 대가로 노동조합은 고용 및 임금을 다소 양보 할 가능성이 있다. 아래에서는 2003년 단체교섭 과정에서 제기될 가능성이 있는 중요한 현안들을 좀 더 구체적으로 정리할 것이다.

의료비용의 노사공동 부담

사용자가 전액 부담하는 의료보험 비용을 노사 분담 시스템으로 전환하기 위한 시도는 1990년대 이후 사용자들에 의해 지속되었다. 이는 비단 자동차 산업뿐 아니라 철강, 전기 등의 산업 부문에서도 적극적으로 시도되고 있으며, 유에스 스틸(US Steel)과 제너럴 일렉트릭(GE)에서는 단체협약을 통해 노사공동 부담의 원칙이 제도화되었다. 이러한 문제의 이면에는 고령 및 고연차(higher seniority) 산업노동력의 비중 상승이 내재한다. 현재, 자동차 산업 노동력의 2/3 이상이 20년 이상의 고연공자로 구성되어 있고 아울러 퇴직후 연금 및 의료비 혜택을 받는 조합원들 또한 빠른 추세로 증가하고 있기 때문에 기업은 10년 이내에 커다란 재정 압박에 직면할 가능성이 있다.

아울러 지난 한 해 동안 의료 수가가 10%~13% 가량 상승함에 따라 비용의 전액을 부담해야 하는 자동차 메이커들은 점점 더 큰 부담을 안게 되었다. 현재 의료보험비는 GM의 총생산비 가운데 가장 커다란 비중을 차지하고 있으며 이는 철강의 구매비용을 넘어서고 있다(36억달러/1999⇒45억달러/2003). 포드는 2002년, 현직 노동자들과 퇴직자들의 의료비용으로 미국 내에서만 총 2.1억달러, 자동차 1대당 비용으로 환산할 경우 564달러를 사용했다. 크라이슬러 또한 의료보험 비용의 급격한 증가를 경험하고 있다.

이렇듯 급격하게 증가하는 의료비의 분담을 위해 자동차 메이커들은 지속적으로 '수혜자 부담'의 원칙을 적용하고자 시도했으나, 이에 대한 UAW의 입장은 매우 단호하다[10]. 노동조합의 입장에서 이는 양보의 대

상이 아닌 것이다. UAW 위원장 론 게델핑거는 "자동차 메이커들에게 일부 공장의 폐쇄를 승인하고 일자리의 감축을 받아들이는 한이 있더라도, 현재 조합원들의 임금과 각종 부가급여는 양보없이 유지할 것이다"라고 주장한다. 그 가장 커다란 이유는 이것이 노동조합의 '존재 의미'를 지지하는 매우 중요한 제도로 기능해 왔기 때문이었다. 이러한 '의료보험제도'는 UAW 조합원들이 멤버십을 유지하게끔 하는 동기부여의 기제로서, 그리고 조직화 대상의 무노조 사업장 노동자들에게는 노동조합에 가입을 권하는 매우 중요한 수단으로서 기능해 온 것이다.

퇴직자 연금 및 부가급여

'유증 비용(legacy cost)'으로 알려진 퇴직 조합원 및 그 배우자들의 연금비용 충당을 위해 디트로이트 자동차 메이커들은 신차 한 대당 많게는 1,360달러에서, 적게는 631달러에 이르는 비용을 지출하고 있다(표 2).

빅쓰리의 대당 연금비용 부담(631/DCX, 734/Ford, 1,360/GM)은 일본의 경쟁업체(107/Honda, 180/Toyota)들에 비해 매우 높게 나타난다. 이는 일본 공장(transplant)들의 연령이 낮아 노동력의 연차가 매우 낮게 구성되어 있기 때문이며, 아울러 더욱 중요한 요인은 노동조합이 부재하기 때문이다.

10) 의료비 문제와 관련해 한가지 변수는 현재 국회에 계류중인 '메디케이드(Medicade)' 관련 법률 개정안인데 전국 단일 의료보험 시스템을 골자로 하는 이 제도를 UAW는 기업들의 의료비 부담을 해결할 유일한 대안으로 생각하고 있다. 따라서 UAW 지도부는 디트로이트 자동차 메이커들에게 국회를 상대로 한 매우 강력한 로비를 주문하고 있다.

[표 2] 자동차 한 대당 연금 비용

	자동차 한 대당 연금비용
Chrysler	$631.00
Ford	$734.00
General Motors	$1,360.00
Honda	$107.00
Toyota	$180.00

디트로이트 자동차 메이커의 수많은 공장 노동자들은 기업의 연금 및 의료비 재정위기를 실제적 수준에서 피부로 느끼고 있지 못하다. '의료비' 문제와 '연금' 재정의 문제는 사실상 90년대 내내 논의되어 온 이미 '전통적인 이슈'들이며, 시장 여건에 따라 심각성의 정도에 부침이 심하기 때문이다. 자동차산업 연구전문가인 해리 카츠(Harry Katz, 코넬대학교) 교수는 "광범위한 수준에서 대량의 정리해고가 진행되거나, 노동시간이나 생산표준 등 작업규칙이 급격하게 변화하거나 혹은 잔업 등을 모두 없애거나 하는 등의 본격적인 위기 징후가 보이기 전에는 생산직 노동자들이 자동차 메이커들의 상황을 심각하게 인식하거나 중요한 협약상의 변화를 용인하지 않을 것"이라며 "결국, 자동차 메이커들이 무릎을 꿇을 것이다"라고 예견한다.

요컨대, 연금 및 퇴직 조합원 부가급여 그리고 의료비 지급 시스템에 관한한 2003년 신규 협약은 사소한 변화만을 포함할 것으로 보인다. 이는 자동차 기업들의 연금 재정이 적자인 상황이기는 하지만 항공 산업이나 철강 산업에서의 사례들처럼 파산지경은 아니며, 노동조합 또한 이러한 상황을 잘 알고 있기 때문이다.

임금 및 소득 안정

2003년 2/4분기에 빅쓰리 UAW 조합원들의 시간당 임금은 25.63달러였다. 1992년부터 2002년의 10년 사이에 실질임금은 약 13.5% 상승했다.

앞서 설명했듯이 1948년 이래로 자동차 산업의 임금 결정구조는 엄격한 공식(AIF와 COLA)에 의해 결정되었으며 이는 빅쓰리 사업체들에 동일하게 적용되었다. 요컨대, 동일직무를 수행하는 노동자들인 경우 회사가 어디인가 여부에 관계없이 동일임금을 적용받는다는 것이다.

[표 3] UAW 조합원들의 실질임금 변화[11)]

	1992	1994	1996	1998	2000	2002
임금($)	21.64	21.93	21.60	22.46	23.25	24.58

그러나 70년대 말 80년대 초반의 경제위기를 겪으면서 이윤 공유(profit sharing) 프로그램이 도입되었고 아울러 AIF의 인상 방식도 인상분 연말 일괄지급방식(lump-sum) 등을 통해 변화되었다. 이를 통해, 각 기업의 노동자들간 임금의 격차가 발생하기 시작했다. 하지만 전통의 임금결정 공식과 패턴협약에 의한 임금 표준화는 '1999'년의 협약에서 복원되었다. 일괄지급방식의 인상 플랜이 삭제되었고 임금인상이 전통적인 방식으로 완벽하게 되돌아갔다(AIF 매년 3%와 COLA). '2003년 협약'에서도 이러한 전통적 방식과 패턴에 따른 임금인상이 가능할 것인가의 문제는 답하기 쉬운 것이 아니다. 다만 필자가 예측하기에, 노동조합의 '의료비용 시스템'과 '연금 플랜'에 대한 집착이 워낙 강하기 때문에 비용의 삭감을 '임금'에서 타협할 가능성이 있다.

2003년 협약에서 UAW는 기존의 공식에 의한 임금인상을 고수할 것이며 기업측으로서도 이러한 방식에 이의를 제기할 이유는 없어 보인다. 그러나 의료비 및 퇴직자 연금 문제가 해결의 실마리를 찾지 못하는 경우 임금인상분 가운데, COLA 인상분이 노동자들에게 지급되지 않고 연금 및 의료시스템 유지를 위한 비용으로 전용될 수 있다. 하지만 연차적 상승기준(AIF)에 따른 인상률은 연간 2~3%의 인상으로 합의될 가능성이 높다.

공장폐쇄 및 고용안정

디트로이트의 빅쓰리는 향후 3~4년 내에 수개의 공장 폐쇄를 고려하고 있다. 하지막 각 기업들은 이러한 슬림화의 구조조정에 있어 각기 다른 접근방식을 취할 것으로 보인다. 가장 많은 '과잉생산 설비와 불필요한 일자리들'을 가지고 있는 것으로 평가되는 포드는 향후 1~2년 내에 조직 슬림화를 위해 95,000의 전 포드 노동자 가운데 12,000명을 해고할 계획이다.

이러한 구조조정 계획 승인의 대가로 포드는 UAW에게 부분적인 보상을 제안할 것으로 보이는데 가장 확률이 높은 경우는 무노조 상태에 있는 핵심부품 공급업체들의 노동조합 조직화를 용인하거나 묵인하는 것이며, 한 걸음 더 나아간다면 노동조합 조직화를 거부하는 부품 공급선을 노조가 조직된 기업으로 전환하는 전략을 채택할 수도 있다.

11) 표 안의 임금 액수는 기본임금 뿐 아니라 잔업수당, 연금 및 의료보험 등의 각종 부가급여를 포함한다.

포드와는 대조적으로, 크라이슬러는 미국내에 과잉생산 설비(조립설비)를 가지고 있지 않지만, 그들 또한 매각 혹은 폐쇄를 원하는 부품 사업부문을 소유하고 있다. UAW는 이러한 크라이슬러의 조정 전략에 대해 실용적인 접근법을 택할 것으로 보인다. 노동조합은 뉴캐슬(New Castle)과 오하이오 데이톤(Dayton)에 있는 공장 두 개의 매각과 디트로이트의 '유리 사업부' 폐쇄에 동의하기로 잠정적 결론을 내렸다. 그러나, 노동조합의 '호의'와는 무관하게 크라이슬러는 다양한 제약에 직면해 있으며 아울러 노동조합에게 마땅한 보상을 제시하기가 쉽지 않은 상황이다. 아직도 앨라배마 헌츠빌(Huntsvill)에 있는 전기부품 공장의 매각을 완료하지 못했고, UAW가 헌츠빌 공장의 노동자 수만큼 조합원 멤버십을 타공장에서 요구할 경우, 크라이슬러는 곤경에 빠지게 될 것이다. 헌츠빌의 매각에 대한 보상으로 크라이슬러는 노동조합에게 미국에 있는 무노조 사업장의 조직화를 위한 기회를 제공할 가능성이 높은데, 이러한 기회의 대상은 프라이트라이너(Freightliner) 조립공장과 반스(Vance, Al)에 있는 메르세데스(Mercedez) 공장을 포함하고 있다. 만일 크라이슬러가 이를 용인할 경우 UAW는 외국계 현지공장을 상대로 하는 노동조합 조직의 첫번째 성공 사례를 기록할 것이다.

GM은 포드와 크라이슬러에 비해 상대적으로 일자리 축소에 관심이 덜하다. GM은 UAW가 두 개의 조립공장 폐쇄에 동의해 줄 것을 기대하고 있으며, 스탬핑 플랜트 한 곳을 폐쇄할 것을 발표했다(총 6,300명 규모). 그러나 GM은 향후 몇 년간 소수의 신규노동력 채용계획까지 세워놓고 있을 정도로 과잉고용의 문제에서 상대적으로 자유롭다. 사정이 이러하기 때문에 GM은 이번 단체협상에서 인력감축의 문제보다는 의료비 문제에 훨씬 많은 노력을 기울일 것으로 보이며, UAW 또한 이를 간파하고 있다.

노동조합 조직화

빅쓰리의 미국내 고용규모가 지속적으로 감소함에 따라 UAW 또한 커다란 위기에 처하게 되었다. UAW는 이를 더 많은 무노조 독립 부품공장들 및 외국기업 현지공장(transplants)의 조직화를 통해 만회하고자 한다. 전미 자동차 부품 업체 가운데 단지 15%만이 조직화되어 있기 때문에 이 부문의 성공적 조직화는 UAW에게 매우 중요한 멤버십 유지의 기회를 제공할 것이다. 그러나 이러한 조직화를 위해 노동조합이 할 수 있는 노력과 역할에는 한계가 있다. 지난해, UAW는 자동차 시트 제조업체 존슨 컨트롤(Johnson Controls Inc.) 소유의 26개 공장에서 8,000명의 노동자들을 조직하기 시작했지만 아직도 끝을 보지 못하고 있다. 조직의 확장 및 조직력 유지를 위한 UAW의 '조직'관리 자원이 충분하지 않으며 이 한계로 인해 짧은 시기 동안 많은 무노조 공장들이 조직화될 것을 예측하는 것은 쉬운 일이 아니다.

무노조 독립 부품 사업주들의 노동조합에 대한 두려움을 이완시키기 위해, UAW는 조직 부품생산 사업장에서 큰 폭의 임금인상을 요구하지 않을 방침인 것으로 알려지고 있다. 델피(Delphi)나 비스티온(Visteon)의 조합원들에 비해 독립 무노조 기업에서 일하는 노동자들의 임금이 절반 수준에도 못 미치고 있음에도 무노조 부품업체의 사용자

들은 점점 더 마음이 불편해지고 있다.

■ 맺음말: 파업의 가능성

'2003 UAW 단체교섭'은 교섭의 쟁점이나 진행 그리고 결과 모두가 명확하게 정의되거나 예측되지 않으며, 교섭의 조건이나 맥락 또한 이해가 쉽지 않다. 국내 및 국제경제가 하강의 국면에 접어들면서 시장의 경쟁이 점점 치열해지고 있으나 80년대 초반과 이후에 간헐적으로 경험했던 극단적 경제위기의 상황이 아님은 분명하다. 노사 모두 절대적 교섭력은 약화된 상황이나, 실제 교섭에서 중요한 '상대적 교섭력'의 측면에서 노동조합은 다소 우위를 점하고 있는 것으로 보인다. 가장 중요한 교섭력의 지표인 파업준비금이 상당하고, 시장경쟁이 격화되는 상황에서 공장의 가동이 중단될 경우 기업의 존립 자체가 위협받을 수도 있다는 위기의식이 디트로이트 자동차 메이커들 사이에 팽배하기 때문이다. 해리 카츠 교수의 지적대로 협약 체결의 궁극적 시점에서 기업들은 아마도 많은 부분들을 양보하게 될 것이다. 아래에서는 교섭의 쟁점들에 연관해 예측되는 몇 가지 결과들을 정리하고자 한다.

① 먼저 노동조합은 자동차 메이커들이 퇴직 혹은 명예퇴직, 나아가 공장의 매각이나 폐쇄 등을 통해 수천 개의 일자리를 줄이고자 할 경우 적당한 수준에서 이를 용인할 것이다. 과잉생산 설비로 인해 포드의 경우는 이러한 인력조정이 매우 긴요한 상황인데, 노동조합은 그 수용에 대한 보상의 문제를 교섭의 의제로 채택할 것이다

② 자동차 메이커들은 노동조합이 공장폐쇄 및 매각 그리고 퇴직과 해고를 용인하는 것에 대한 대가로 무노조 핵심부품 공장들에서의 '노동조합 조직화'를 용인 할 것이다.

③ 2003 교섭에서는 파업이 일어날 가능성이 매우 적다. 몇몇의 미디어에 자동차 메이커들이 파업에 대비해 재고를 준비한다는 소식이 보도되고 있으나 이는 사실이 아닐 가능성이 높다. 1998년 미시건 플린트에서 있었던 핵심부품 사업부(Flint Metal System) 파업으로 당시 GM의 시장내 지위가 큰 위기를 맞게 되었던 것을 기억하는 것만으로도 파업의 유인은 많이 약화될 것이다. GM 뿐만 아니라, 포드와 크라이슬러 또한 도요타나 혼다 같은 외국 기업들의 경쟁압력에 직면해 스스로의 경쟁력을 마비시킬 수 있는 선택은 피하고자 할 것이다. 요컨대, 빅 쓰리와 노동조합은 파업이 해외 자동차 메이커들을 이롭게 할 것이라는 사실을 너무도 잘 알고 있다.

④ 노동조합은 의료비 부담의 중요한 조정을 수용하지 않을 것이다. 노동조합이 이 문제를 '2003 교섭'의 성패를 판단하는 핵심 아젠다—UAW는 기업주 부담 의료보험 시스템과 연금제도를 (잠재적)조합원들의 로열티를 동원할 수 있는 기제로 여기고 있음—로 설정하고 있으며 따라서 굳건한 입장을 유지할 것이기 때문이다.

이상에서 '2003 자동차산업 단체교섭'의 쟁점 아젠다를 정리하고 협약의 시나리오를 가정해 보았다. 하지만 수많은 변수들이 교섭과정의 이면에 잠복해 있기 때문에 결과를 예측하기가 쉽지 않다. 다만 여러 조건상 노동조합의 교섭력이 사용자에 비해 높은 것은 분명하다.

네덜란드 최근 노동시장 현황[1)]

Jan C. van Ours

(틸부르그 대학교 경제학과 교수)

■ 머리말

1980년대 초 네덜란드의 노동시장은 소위 '네덜란드 병'이라고 부르는 어려운 상황에 처해 있었다. 1960년대와 1970년대에는 유럽 평균을 밑돌던 실업률이 1982~83년에는 12%나 되어 유럽 평균을 훨씬 상회하였다. 최근 십여년간 네덜란드 노동시장에 일어난 실업률의 급격한 감소는 놀랄만한 현상으로, 1992년도에도 여전히 8%나 되던 실업률이 2001년에는 1.8%로 떨어져 소위 '네덜란드의 기적'을 이루었다. 사실, '기적'이라는 말은 다소 부적절하다. 왜냐하면, '기적'은 논리적으로 설명할 수 없는 상황을 이르는 말인 데 비해, 네덜란드의 실업률 하락은 분명한 설명이 가능하기 때문이다. 그러나 최근에는 실업률이 다시 상승하여 2002년 말 현재 2.7%대로 올라섰다.

■ 네덜란드 노동시장

네덜란드 노동시장의 발전 단계는 몇 개의 시대적 구분을 할 수 있다. 1960년대는 복지국가 건설이 이루어진 시기였다. 네덜란드 노동시장에 닥쳐온 첫번째 대규모 충격은 1973년의 유류파동에서 비롯되었고, 이 때 실업이 증가하기 시작했다. 네덜란드 정부는 천연가스에서 나오는 풍부한 재정 수입으로 팽창 정책을 펼쳤다. 1970년대는 '네덜란드 병' 시기로, 인플레와 정부지출의 확대, 그리

1) 이 논문은 J.C.van Our (2003) "네덜란드의 기적은 끝났는가?"(네덜란드 틸부르그 대학교 토론용 논문 CentER 제2003-032호)에 기초한 것이다. http://greywww.kub.71:2080/greyfiles/center/2003/3.html

고 급격한 이윤 감소를 겪었다. 1979년의 제2차 유류파동은 네덜란드 노동시장을 악화시켰고, 실업률은 전례 없이 빠른 속도로 증가했다. 1982년은 하나의 전환점으로 여겨지고 있다. 그 해에는 끝없이 치솟는 실업률에 자극받아 노동조합과 사용자총연합회 사이에 중앙협약(Central Agreement)이 체결되었다. 이 협약은 헤이그 근처의 바세나르라는 마을에 있는 사용자총연합회 회장 자택에서 체결되었다. 동 협약은 노동조합과 사용자총연합회 간의 양자 협약이었지만, 정부도 예산을 억제하고, 사회보장제도를 개혁하며, 세금을 낮추는 데 동의했다. 노동조합과 사용자 간에 교육훈련, 노동시장의 기능 및 특정 그룹의 노동시장 위치 등에 관하여 많은 세부 협정이 이루어졌다. 바세나르 협약 및 함께 체결된 각종 협정에는 임금 억제, 노동시간 단축, 기업이윤 수준의 회복, 노동시장 유연성, 명예퇴직, 일자리 창출 등에 관한 조치들이 규정되어 있었다. 1980년대에 이들 협정 중 상당부분이 이행되었다.

1960년대에 1~2%이던 실업률은 1970년대 말에는 약 6%로 증가하였다. 1980년대 초에는 몇 년 사이에 실업률이 배로 증가하여 1984년에는 12%까지 상승했다. 그 이후에는 1995년을 제외하고 실업률이 꾸준히 하락하여 2001년에는 2%까지 내려갔다가 2002년에는 2.7%로 증가하였다.

지난 몇 십년 동안 전체 일자리 수도 크게 늘어났다. 일자리 수의 증가는 1980년대에 393,000개로 최저 수준이던 것이 1990년대에 최고에 달해 160만 개의 일자리에 취업이 이루어졌다. 취업자 수의 증가는 대부분 피고용자 일자리에 관련된 것으로, 이들 일자리 중에는 파트타임 일자리가 가장 큰 부분을 차지했다. 예를 들어 1980년대 정규직 일자리는 66,000개가 줄어든 반면, 파트타임 일자리는 700,000개 이상이 늘어났다. 1990년대에는 900,000개의 파트타임 일자리가 추가로 창출되었으나, 정규직 일자리도 역시 크게 늘어나 500,000개 가까이 증가하였다.

표준 정규직 노동자의 근로시간도 지난 수십년 동안 현저히 단축되었다. 정규직의 연간 근로시간은 1960년에 2,240시간이던 것이 1990년에는 1,740시간으로 줄어들었다. 이렇게 근로시간이 단축된 것은 휴일 수가 늘어나고, 또 근로자가 연중 비근무일을 선택할 수 있도록 한 이른바 '단축 근로시간제'를 도입한 결과이다. 물론 정규직 일자리당 근로시간이 급격히 줄어든 것은 네덜란드의 총 근로시간이 일자리 수나 근로 연수만큼 현저히 늘어나지 않았다는 것을 의미하기도 한다. 총 근로시간은 1960년대에 증가하였으나 그 후 감소하여 1984년에는 74억 시간 수준으로 떨어졌다. 이는 1958년의 근로시간과 동일한 수치이다. 1984년 이후에는 총 근로시간이 거의 꾸준히 증가하여 1987년에는 1960년의 76억 시간 수준에 달했으며, 1991년에는 1970년의 83억 시간 수준에 달했다. 2001년에는 거의 100억 근로시간 수준에 이르렀다.

파트타임 노동자가 크게 증가한 데는 몇 가지 요인이 복합적으로 작용했다. 오랫동안 네덜란드 여성들은 타유럽 국가들에 비해 상대적으로 노동시장 참여율이 저조했다. 여성의 참여율이 증가한 것은 부분적으로 격차 해소가 효과를 가져온 것이다. 더구나 파트 타임 고용에 대한 장애물도 제거되었다. 바세나르 협약 이전까지는 파트타임 일자리

는 취업상의 권리와 혜택 면에서 정규직 일자리보다 분명히 열악한 것이었다. 노동조합들이 파트타임 일자리에 대한 저항을 포기한 후 공급과 수요 간에 긍정적인 상호작용이 일어났다. 사용자에게는 파트타임 일자리가 유연성이 있어 주중 생산(예컨대 소매업) 피크타임에 더 많은 노동력을 투입할 수 있고, 또 그것이 새로운 노동력 공급을 유도하기 때문에 긍정적이었고, 여성들에게는 파트타임 일자리가 돈도 벌고 아이도 돌볼 수 있기 때문에 매우 유익했다. 파트타임 노동은 단순히 일정한 규모의 노동력을 더 많은 노동자에게 재분배하는 것이 아니라 총 고용을 활성화하기도 했다.

■ 퍼즐의 조각

노동조합과 임금 협상

2000년의 노동조합 가입률은 27%였다. 노조원 200만 명 중 35만 명 가까이가 실업 상태였으며, 그 중 약 20만 명이 65세 이상이었다. 노조 가입률은 1980년에 약 35%였고 그 후 지속적으로 감소하였다. 네덜란드 노동시장 상황의 개선에 있어서는 노조의 협조적 성향이 중요한 결정적 요소로 작용했다. 2000년에는 약 200개의 산업별 단체협약이 이루어졌고, 약 800개의 직장별 단체협약이 체결되었다. 네덜란드 노조의 협조적 성향은 고용 보호에 관한 법률들의 변화 과정에서도 나타난다. 1996년에는 노동조합과 사용자들이 비정규직 노동자의 권리를 개선하는 대신 정규직 노동자의 고용계약상 법정 해고보호제도를 완화하는 데 합의했다. 영업 시간, 사업 면허, 노동자 파견회사, 출근시간, 해고 등에 관한 제약을 철폐하는 새로운 법 제도는 노동시장 유연성을 강화하는 데 주안점을 두고 있다. 경직된 고용 보호를 나타내던 지표들도 1980년 이래 하락하였다. 근로시간에 관한 새 법률은 사용자와 근로자 간의 합의를 전제로 근로시간의 연장과 주말 및 야간근로를 허용하고 있다.

실업수당 및 노동세

현행 실업 법률은 1987년 1월 1일부터 시행되었다. 노동자가 네덜란드에서 실직을 하면 몇 가지 조건부로 실업수당을 받게 된다. 이들 조건을 충족시키는 자는 실직 직전 직장에서 받던 임금의 70%에 해당하는 초기 수당을 받게 된다. 이 수당의 최장 수급 기간은 실직자의 고용 경력에 따라 6개월에서 5년까지이다. 그 이후 실직자는 수당 수급 기간을 2년간 연장할 수 있고, 수당액은 최저임금의 70%에 상당하는 금액으로 한다. 만일 실직자가 실업보험 수당 기간이 만료된 후에도 직업을 구하지 못할 경우에는 사회 보조금을 받을 수 있는데, 이 보조금은 재산상태 조사 결과에 따라 지급되며, 사회 최저소득을 기초로 한다. 평균 실업수당 대체율은 지속적으로 감소하여 1980년의 약 71%에서 2000년에는 56%로 떨어졌다. 평균 대체율이 하락했음에도 불구하고, 많은 실업자들이 인센티브 문제에 봉착해 있다. 1996년 8월에는 수당 억제에 관한 새 법률이 제정되었다. 이 법률에 의하면, 수당을 받는 자는 수당에 관한 규정을 준수하지 않을 경우(필요한 정보 미제공, 직업유지 노력 부족, 일자리 제의 거부 등) 수당액을 감액 지급받을 수 있다. 경우에 따라서는 실직자

가 허위로 수당을 지급받은 경우 그 수당(의 일부)을 반납해야 한다. 또 경우에 따라서는 벌금도 내야 한다. 최근 네덜란드 노동시장의 수당 억제 효과에 관한 정밀 연구 결과, 실업수당 감축이 실업자의 구직에 실질적인 효과를 가져올 수 있는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라, 수당 억제 제도가 있다는 것 자체가 노동자로 하여금 수당 제한 조치를 당하기 전에라도 더욱 열심히 구직을 하게끔 자극할 수 있다. 따라서 수당 억제 제도 도입을 포함하여 실업수당 제도를 구조조정하는 것은 '네덜란드의 기적'을 유지하는 주요 정책 수단이 될 것이다. 2002년에는 사회보장 제도에 대한 또 하나의 개혁이 이루어졌는데, 그것은 실업자와 장애인 근로자의 정상 생활 복귀를 민간에서 운영토록 한 것이다. 여타 근로 유인책도 강화되었다. 노동비용에 대한 노동세의 비율은 1980년 이래 감소되었다. 평균임금에 대한 최저임금의 비율은 1980년의 61%에서 2000년에 47%로 낮아졌다.

적극적인 노동시장 프로그램

1990년대에는 적극적인 노동시장 프로그램이 확충되었다. GDP 대비 비용의 비율은 1.3%에서 1.6%로 증가하였고, 노동력 대비 노동시장 프로그램 유입 비율은 3.1%에서 6.9%로 높아졌다. 1990년대 말까지 보호 대상 일자리에 대한 제한적인 보조금 지급 등 다양한 프로그램이 실시되었다. 보다 많은 임금 보조금을 지방정부의 중재 또는 정규 기업의 임시직 일자리에 대한 보조금 지급을 통하여 장기 실업자를 위한 일자리 창출에 목표를 두고 책정하였다. 2000년에는 약 40,000건의 보조금이 지급되었다. 비영리부문 및 공공서비스에 장기 실업자를 취업시키는 것을 목표로 하는 보조금 지급 일자리 프로그램도 실시되었다. 2000년에는 이 프로그램에 따른 일자리가 약 45,000개 창출되었다. 끝으로, 2001년에는 신체적·정신적 이유로 정규 직장에서 일할 수 없는 사람을 위하여 약 90,000개의 보호 대상 일자리를 창출하였다.

장애인

네덜란드의 장애인 수당 수급 비중은 엄청나게 높다. 2001년에 약 100만 명이 장애인 수당을 지급받았다. 그러나 장애인 수당 수급자가 파트타임 장애인일 가능성과(파트타임) 직업도 갖고 있을 가능성이 있다는 사실에 유의할 필요가 있다. 예를 들어 2002년 7월에 975,000명이 장애인 수당을 받았는데, 그 중 245,000명이 직업을 갖고 있었고, 730,000명은 무직 상태였다. 여러 가지 정책을 펴고 있지만 장애인 수당을 받는 노동자의 수는 여전히 매우 높다. 2002년에는 이른바 '문지기(gatekeeper)' 모델이 확대되었다. 이 모델은 사용자와 노동자가 노동자의 장애인화에 대하여 더 큰 책임을 부담하는 것이다. 현재 고용주는 자기 직원이 질병에 걸린 후 13주 내에 정상 생활 복귀 계획서를 제출해야 한다. 이는 노동자가 장애인 수당 수혜자가 되는 것을 막기 위하여 노동자와 고용주가 공동 노력하도록 하기 위한 조처이다. 장애인 수당 신청을 하는 경우에는 정상 생활 복귀 보고서를 제출해야 한다. 만일 정상 생활 복귀 활동의 증거가 충분하지 못할 경우에는 노동자는 와병 1년 후부

터 장애인 수당을 받지 못할 수 있다. 이 경우 고용주는 추가 1년간의 임금을 지불해야 하며, 노동자는 장애인 수당을 감액 지급 받거나 지급받지 못할 수도 있다. 현재 이 '문지기' 모델의 효용성을 평가할 만한 자료는 충분치 못하다.

■ 퍼즐의 조각 짜맞추기

퍼즐의 조각이 제시되었으니 이제 그 조각들을 짜맞출 수 있을 것이다. 네덜란드 노동시장의 최근 상황에 대하여는 몇 가지 설명이 가능할 것이다. 네덜란드 노동시장의 현 상황을 평가함에 있어 나는 제도의 변경이 네덜란드 노동시장의 성공을 가늠하는 주된 요인이 되는 평형 실업의 틀을 사용하고자 한다. 고용 기적을 창출한 노동시장 제도에는 3가지 큰 변화와 3가지 작은 변화가 있었다. 3가지 큰 변화는 파트타임 노동에 대한 장벽을 제거한 것과, 실업수당에 대한 유인책의 변경, 그리고 사용자와 노동조합 간의 협조적 관계이다. 3가지 (상대적으로) 작은 변화는 고용 보호와 장애인 보험 및 적극적인 노동시장 정책에 관한 것이다.

네덜란드 노동시장의 현재 상황을 평가함에 있어서는 실질 실업과 평형 실업을 구분할 필요가 있다. 평형 실업은 노동시장 제도의 변화에 따라 감소하였다. 그럼에도 불구하고, 1990년대 후반에는 실질 실업이 평형 실업을 하회하여 임금이 상승하고 실질 실업이 증가하는 결과를 초래한 것으로 판단된다. 따라서 최근의 실업 상승은 일정 부분 평형 조절과 관계가 있다. 최근 상승의 또 다른 이유는 주식 시장의 '붕괴'와 관련 있는 경기 침체 때문이라고 할 수 있다. 네덜란드 경제의 구조적 변화에 따라 실업이 급속도로 증가한 1980년대 초반과는 달리, 최근의 상황은 구조적 변화와는 관련이 없는 것 같다. 따라서 최근 실업의 상승은 크게 염려할 이유가 없다. 실업은 증가하더라도 1980년대의 엄청난 증가는 없을 것이다.

노동시장 문제가 다 해결된 것은 아니다. 가까운 장래에 네덜란드가 당면할 주된 문제는 장애인 수당을 받는 수많은 노동자가 존재한다는 것과 고령 노동자의 취업률이 낮다는 점이다. 전자의 문제는 수 십년간 계속되어 왔고, 후자의 문제는 명예퇴직을 통하여 실업을 낮추려고 한 1980년대 정책의 결과이기 때문에 이들 문제는 해결하기가 쉽지 않을 것이다.

가까운 장래 노동시장에 어떤 일이 일어날 것인가는 어느 정도 정치 상황에 달려 있다. 하지만 네덜란드는 결코 어느 한 정당이 권력을 독점하지 않는 연립정부 국가이기 때문에 큰 변화는 일어나지 않을 것이다. '네덜란드 병'에 책임이 있고, 그 후 '네덜란드 기적'의 공로자인 정당의 연립이 21세기 초에도 여전히 집권을 하고 있다. 이러한 현상은 한편으론 염려스러운 면이 있지만, 다른 한편으로는 마음 든든한 면도 있다. 1980년대 초 사용자, 노동조합 및 정부 간에는 비효율적인 노동시장 관행을 구조조정하기 위해서는 협조가 필수적이라는 의견의 일치가 있었다. 그러한 의견 일치가 가능했다는 사실이 아마도 진정한 네덜란드의 기적일 것이다.

브라질 룰라 대통령: 그는 꿈을 실현할 것인가, 악몽을 불러올 것인가?

엘리오 질베르스타인
(상파울루대학교 경제학과 교수)

■ 서론

루이스 이나시오 '룰라' 다 실바는 브라질 대통령에 네 번 출마하였다(1989년, 1993년 및 1997년). 세 번 출마했을 때 그는 항상 초기에는 유망 후보였다. 그러나 선거운동 기간 중에 그는 지지도가 하락해서 낙선하고 말았다.

약 2개월 전 룰라와 노동당(PT) 간부들 중 그와 가까운 친구들은 네 번째 선거전을 계획하기 시작했다. 그들은 이전 세 번의 선거에서 범한 오류를 다시는 반복하지 않겠다고 다짐했다. 결국 그들은 자본주의를 부정하는 노동자라는 종래 노선을 포기하기로 결정했다. 그들은 또 자기들이 의회에서 결코 다수 의석을 차지할 수 없기 때문에 독자적으로 나라를 다스릴 수 없다는 사실도 알고 있었다. 그들은 브라질에 민주주의가 이미 정착되었고, 노동당이 그 민주주의를 수호해야 한다는 사실을 인정하였다. 그래서 그들은 과거의 사회주의 정책을 수정하였으며, 실제로 노동당 강령을 고쳐 사회민주주의 체제로 바꾸었다. 중산층들은 페르난두 엔리케 카르도수 대통령에 대한 불만이 쌓여 있는데다 노동당 공약이 온건 노선으로 바뀌게 되자 이번 2002년 대선에서는 룰라에게 기회를 줘야겠다는 결심을 굳히게 되었다. 2002년 선거 기간에는 룰라가 처음부터 끝까지 줄곧 선두를 달렸다. 룰라는 1차 투표에서 1위를 차지했지만 투표수 과반수를 얻지 못했다. 2차 투표에서 과반수 달성을 위해 룰라는 광범위한 연합을 형성해야 했다. 그 결과 그는 60%의 과반수 투표를 획득해 여당 후보인 주세 세하(Jose Serra)를 누르고 당선되었다.

■ 룰라 대통령의 경제 정책

룰라가 대통령에 당선되었을 무렵, 브라질 경제는 통화가치 하락으로 두 자리 숫자의 인플레이션을 기록하는 침체기에 접어들고 있었다.

룰라 대통령이 정부 경제팀 구성 내용을 발표하자 국민들은 예상 밖이었기에 놀라지 않을 수 없었다. 그는 안토니오 팔로치를 재무장관에, 그리고 엔리케 메이렐레스를 중앙은행 총재에 임명했다. 팔로치는 의사 출신으로 룰라의 선거대책 본부장이었다. 그는 복잡한 정치 문제를 쉽게 처리하는 타입으로 정평이 나 있다. 메이렐레스는 뱅크 보스턴에서 승승장구 하던 인물로 그 은행 국제담당 고위직에서 갓 퇴직한 사람이었다. 룰라 행정부 출범 이전에도 이들 두 사람의 이름이 거명만 되면 금융시장의 분위기가 바뀌곤 했다. 몇 주 후에 팔로치와 메이렐레스는 금융시장에 만연하던 불신과 회의를 신뢰와 심지어 어느 정도 낙관으로까지 전환시키는 데 성공했다.

룰라 대통령은 1월 1일 취임하였다. 처음 7개월 동안 룰라 행정부는 혹독한 통화정책과 재정정책을 실시하고, 사회지출을 축소시켰다. 이와 같은 일련의 정책은 보수 정권이라면 충분히 있을 수 있는 일일 것이다. 그러나 금속노동자 출신으로서 자기의 노동조합과 정치 생애를 좌익 노선으로 이끌어 온 대통령의 정부로서는 놀라운 일이 아닐 수 없다. 실제 룰라 대통령은 자기가 불가피하게 선택한 결정에 대해 그렇게 만족해 하지 않고 있다. 브라질의 취약한 경제 상황을 감안할 때 그는 인플레이션을 잡기 위하여 경직된 통화정책 및 재정정책을 계속하지 않을 수 없었다고 봐야 할 것이다. 그러나 룰라 대통령은 아직도 동지들을 납득시키는 데 어려움을 겪고 있다. 이것이 지금 그가 당면한 문제이기도 하다.

■ 사회보장제도 개혁

브라질 재정위기의 주된 원인은 사회보장제도와 관련이 있다. 브라질은 크게 2개의 사회보장제도를 실시하고 있다. 하나는 민간 노동자를 위한 것이고, 다른 하나는 공무원을 위한 것이다. 두 가지 다 적자가 누적되고 있는데 특히 공무원을 위한 제도는 급여는 후하고 기여금은 적어 그 적자 규모가 엄청나다. 브라질 정부(연방, 주 및 기초지자체)의 세수(稅收)는 2002년에 GDP의 36%나 되었다. 그 수입의 3분의 1, 즉 GDP의 약 12%는 민간부문 퇴직노동자 및 퇴직공무원의 연금에 사용되었다.

룰라 대통령은 사회보장제도가 자기 정권의 성공의 열쇠라고 생각했다. 만일 그가 사회보장제도를 개혁하지 못한다면 재정위기는 계속될 것이고, 그렇게 되면 그가 선거기간 중 약속한 공약을 실천할 수 없게 될 것이다. 4월에는 공무원연금 개혁 법률안을 의회에 제출했다. 그 법률안이 의회를 통과하면 공무원들은 많은 특권을 잃게 될 것이고, 사회보장제도 지출은 감소할 것이다. 현재까지 룰라 대통령의 계획은 순조롭게 진척되어 법률안에 대한 입법 절차가 진행 중이며 최종 입법은 10월이나 11월까지 이루어질 전망이다.

공무원노조와 판사, 군인 등 브라질의 모든 공직자들은 동 법안에 반대하고 있다. 이들이 피해자이니만큼 이해는 된다. 룰라 대

통령에게 있어 문제점은 노동당과 노동당 소속 상급 노동조합연맹인 CUT의 중요한 기반이 공무원들이라는 점이다. 공무원 노조들과 밀접하게 연계되어 있는 노동당의 좌파 인사들 역시 동 법률안에 반대하고 있다. 요컨대, 룰라 대통령이 대통령으로서 성공을 하느냐 못 하느냐에 결정적 요인으로 작용할 사회보장제도 개혁 문제는 룰라의 정치생애 초기부터 그와 함께 했던 사람들을 분명히 갈라놓게 될 것이다.

■ '가진 자'와 '못 가진 자' 양측으로부터의 압력

경기침체로 경제 활동이 마비되고 사회적 위기가 악화되고 있어 사회 거의 모든 분야가 이의 영향을 받고 있다. 경제인들은 금리의 대폭 인하와 정부의 사회간접자본 지출 증대를 요구하고 있다. 부유한 경제인 출신의 조세 알렝카르 부통령도 정부의 통화정책을 혹독하게 비판하고 있다.

정계에서는 노동당내 좌파 등 룰라 대통령을 지지하고 있는 좌익계 정당들이 정부지출 증대와 산업정책 실시를 염두에 둔 경제 'B 계획'을 요구하고 있다. 그들은 또 공무원노조들과의 긴밀한 관계 때문에 사회보장제도 개혁안에도 반대하고 있다.

룰라 대통령이 대선운동 초기에 노동당의 새 강령을 발표했을 당시 노동당과 기본 노선을 같이하는 당 안팎의 좌파 세력들은 강령 내용에 동의를 한다는 듯이 침묵을 지켰다. 그러나 룰라 정권이 출범하면서 신정부의 경제정책을 제시하자 반대 세력이 또 다시 고개를 들기 시작했다. 룰라 대통령에 반대하는 좌파 세력의 중심은 노동당이 아니라 소위 말하는 '사회운동' 단체들이다. 이 사회운동 가운데 영향력이 가장 큰 것이 MST (무토지(無土地) 농민을 위한 운동)이다. MST는 천주교회의 지원을 받는 가톨릭 과격파들이 주도하는 대규모 단체로서 혁명과 폭력을 통해 브라질을 사회주의 국가로 변화시키는 데 목표를 두고 있다. MST는 농촌지역에서 활동을 하며, 급진적인 토지개혁을 통해 획득한 땅을 분배해 주겠다고 약속하면서 토지를 소유하고 있지 않은 가난한 농부들을 동원한다. 그들의 전략은 단순히 사유 또는 정부 소유의 토지를 장악함으로써 정부로 하여금 지주의 땅을 빼앗아 무토지 농민들에게 넘겨주도록 압력을 행사하는 것이다. 이와 유사한 운동들이 브라질의 대도시로까지 확산되어 도시 MST(무주택자를 위한 운동)가 형성되고 있다. 도시 MST의 전략 역시 비슷하여 사유 또는 정부 소유의 건물을 장악해 집 없는 시민들에게 나누어 주는 것이다. 대선 기간 중에는 MST는 룰라 후보를 지원하여 부동산 장악 행위를 중단하기로 했었다. 그러나 최근 3개월 동안 도시와 농촌지역을 막론하고 전국 차원의 대규모 장악활동을 재개했다.

■ 룰라와 노조

노조들은 대체로 룰라 대통령에 실망하고 있다. 특히 룰라 대통령이 노조위원장 출신이고 노동당과 CUT의 창립자이기 때문에 더욱 그러하다. 노조들은 룰라가 다른 노선을 택할 것을 기대했을 것이다. 그의 정책 방향 때문에 실망한 점도 있으나 분명 다른 이유들도 있을 것이다.

FS('단결의 힘' – 두 번째로 영향력 있는

상급 노동조합연맹으로서 중도파 성향이 강함)는 룰라 대통령 취임 첫 날부터 그의 경제정책을 강하게 비판해 왔다. FS는 물가상승률에 맞추어 임금을 인상해 줄 것을 압박하고 있어 물가 안정화라는 경제 시책에 정면으로 맞서고 있다. FS는 또한 CUT와는 전통적으로 대립적인 관계였다. 이들 두 연맹에 속해 있는 노조들은 노동자들의 조직관리 활동에 있어 서로 경쟁을 해 왔다. 노동당과 긴밀히 연계되어 있는 CUT와는 달리 FS는 공식적으로 어떠한 정당과도 연합하고 있지 않으며, 좌파 세력과도 정식 관계를 맺지 않고 있다. 페르난두 엔리케 카르도수 정권의 8년 임기 동안 FS는 정부 정책에 매우 협조적이었으며 이러한 협조에 대한 보상도 받았다. FS는 정치적으로도 CUT 및 노동당과 힘을 겨루고 있다. FS의 위원장은 전 금속노조 위원장인 파울루 페레이라 다 실바로서 지난 대선 당시 부통령 후보로 출마하기도 했었다. 파울루 페레이라 다 실바는 룰라 정부에 대한 국민들의 불만을 이용하여 당선 기회를 노리고 있다. 그는 내년 브라질 제1의 도시 상파울루시 시장선거에 출마할 계획을 선언해 놓은 상태다.

브라질 최대 규모의 상급 노조연맹인 CUT는 그 창립자이자 첫 위원장이 룰라였다. 오늘의 CUT는 세 그룹으로 나뉘어져 있다. 첫 번째 그룹은 민간부문의 실용주의파 노조원들로 구성되어 있으며, 이들은 제조업(자동차, 철강, 금속, 화학 등)과 은행권의 요직을 장악하고 있다. 이들은 CUT 내에서 가장 똑똑하고 진보적인 그룹이며, 룰라와 관계가 가장 깊은 그룹이다. 이 그룹의 주력 노조는 룰라가 1970년대 말 브라질 '신노조운동'의 지도자로 부상하던 당시 위원장직을 맡은 바 있는 ABC 금속노조이다. 룰라는 아직도 그의 과거 동료들과 긴밀한 관계를 유지하고 있으며, ABC 노조를 브라질 노동조합이 본받아야 할 하나의 모델이라고 계속 말해 왔다. 룰라의 자택도 ABC 노조 본부에서 얼마 떨어져 있지 않다. 요즈음도 그가 브라질의 수도 브라질리아에 머무르지 않을 때는 가끔 옛 동료들과 가까이서 주말을 보내곤 한다. 그의 동료 중 한 명인 루이스 마린오는 CUT의 현 위원장이며 ABC 금속노조의 전 위원장이다. 마린오는 룰라 대통령의 고금리 경제정책에 대해서는 다소 불만을 갖고 있는 듯하지만 대체로 룰라 정권에 매우 협조적이다. 그는 전국 트럭협회와 자동차협회의 부활을 위한 인센티브안을 제시한 바 있다. 이 인센티브안은 세금 감면, 신용 혜택, 임금 억제, 직업안정 등을 포함하고 있으며 자동차 업계로부터 지지를 받고 있다. 현재까지는 팔로치 장관이 마린오의 세금 감면안에 반대하고 있으나 경기침체의 악화로 조만간 동의를 해줄 것 같은 조짐이 보인다.

CUT내 두 번째 그룹은 국세청 조사관, 재무부의 기술관료, 중안은행 직원, 검사 등 엘리트 공무원들을 대변하는 노조들로 구성돼 있다. 이들은 CUT 소속이지만 정치적으로는 노동당 지지 단체라고 볼 수 없다. CUT는 1990년대에 공무원을 동원하는 데 매우 성공적이었으며 그 이후로 공공부문 노동운동을 이끌어 왔다. 공무원들은 CUT에 가입하는 것이 CUT의 커가는 영향력에 힘입어 혜택을 볼 수 있는 방법이라고 생각했다. 그러나 룰라 대통령이 사회보장제도 개혁안을 제시하자 이들 공무원은 정부지출 삭감에 따른 희생자가 된 것이다. 그래서 오

늘날 CUT에 가입하는 것이 오히려 손해일 수도 있게 되었다. 즉 공무원들의 이익을 보호하는데나 개혁에 반대하는 데 오히려 방해가 될 수 있다. 이들 공공노조들은 그와 같은 실질적인 이익을 위하여 1990년대에 가입했던 CUT를 이제 탈퇴를 하고 공무원 노동조합으로만 구성된 새로운 노조연맹을 설립하겠다고 위협하고 있는 것이다.

CUT의 세 번째 그룹은 이념과 목표를 공유하는 민간과 공공부문 노동조합으로 구성되어 있다. 실용주의 원칙에 따라 움직이는 위의 두 그룹과는 달리 이 세 번째 그룹은 노동운동의 좌익 세력으로서 브라질을 사회주의 국가로 전환하고자 하는 목표에는 현재에도 변함이 없다. 그들은 룰라 대통령의 경제정책에 반대하며 사회보장제도 개혁을 거부하고, 페르난두 엔리케 카르도수가 도입한 '신자유주의' 정책을 고수하고 있다며 룰라 대통령을 비판하고 있다. 비엘리트층 공무원(엘리트공무원보다 수가 더 많음)들이 이 그룹에 소속돼 있다. 공무원노조 중 실용주의파들이 이념 노조들을 설득해 새로 결성하고자 하는 노조연맹에 가입시키려 하고 있다. 일각에서는 이 세 번째 그룹이 CUT를 탈퇴해 좌익 노조연맹을 결성할 가능성도 없지 않다고 보고 있다.

CUT와 FS외에도 네 개의 노조연맹이 있으나 그 세력은 훨씬 약하다. 이들 연맹의 공통적인 특징은 브라질 내에서는 널리 알려진 '노동조합비'(전 노동조합세(稅))에 상당히 많이 의존을 한다는 것인데, 이 노동조합비는 정부가 모든 노동자로부터 징수하는 강제 조합비이다. 이렇게 해서 모아지는 노동조합비는 각각의 직업군(職業群)을 대변하는 노조에 전달된다. 노동조합비와 직업별 단일노조 개념은 오늘까지도 브라질에서 유효한 구 노동법을 연상케 한다. 사실 사회보장제도를 개혁한 후 룰라 대통령은 노동법과 고용법 모두의 개혁을 제안하겠다고 발표한 바가 있다. 이러한 개혁은 분명 전통적인 보호주의에 기반을 두고 있는 '브라질 노동법'을 따르고자 하는 많은 노동운동 단체들로부터 반발을 살 수 있을 것이다.

■ 룰라 대통령의 특단의 대책: 조속한 성장 달성

외부환경 요인들의 취약성과 재정적 어려움으로 인해 브라질의 경제는 성장이 억제되어 왔다. 무려 20년 동안 브라질은 경제실패와 사회여건의 악화를 겪어왔기 때문에 경제성장을 재달성하는 것이 오늘의 시급한 과제임에는 두말할 나위가 없다. 룰라가 대통령으로 당선된 것은 수백만 브라질 국민들에게 희망의 신호였다. 브라질 역사상 처음으로 최빈곤층 출신이 통상 엘리트들만이 오르는 자리를 차지한 것이다. 그러나 룰라 대통령이라고 해서 기적을 이룰 수 있는 것은 아니다. 그는 우선 경제를 안정시켜야 하고, 이를 위해 전통적인 통화 및 재정정책을 펴지 않을 수 없는 것이다.

이와 동시에 룰라는 브라질의 각종 제도에 대한 현대화를 지향하는 개혁을 실시하고자 한다. 경제이론과 제도개혁이 구성원들의 이익을 저해할 것을 우려해 노조들은 분열돼 있다. 일종의 이중 파라독스라 할 수 있다. 한편으로는 노조위원장 출신인 대통령이 노동자들이 수용하기를 꺼리는 정책을 펴고 있고, 다른 한편으로는 보수 엘리트층과 연계가 없는 대통령을 드디어 뽑았으나 이번

에는 노동자, 노조, 기타 사회단체들이 그 대통령에게 지지를 보내지 않을지 모르는 일이다.

사회적인 동요와 일반 서민들의 불만은 날로 증폭되고 있으며 금융권에서도 인식이 바뀌고 있다. 기업가들도 역시 강한 불만을 표시하고 있다. 사회 전 분야가 룰라 대통령의 경제정책 완화를 요구하고 있다. 경제가 성장할 수만 있다면 룰라 대통령도 그들의 불만을 해소하기가 훨씬 수월할 것이다. 그러나 그는 경제가 너무 빨리 성장하는 것도 원치 않는다. 각 노조들과, MST, 좌파 세력, 그리고 기업 엘리트들이 그에게 준 시간은 점점 줄어들고 있다. 향후 몇 개월이 관건이다. 조속한 시일 내 그의 정책들이 실효를 거두고 궁극적으로 국가 경제가 다시 성장할 수 있게 되기를 기대해 본다. 만약 그렇게만 된다면 룰라의 대통령 당선이야말로 꿈의 실현을 의미하게 될 것이다. 그러나 그렇지 않을 경우, 그 꿈은 악몽이 될지도 모른다.

중국 노사관계의 변화추세

추이쉰(崔勳)
(중국 남개대학 국제상학원 교수)

2002년 전세계 경기는 상승과 하락의 반복세를 보였으며 이라크 전쟁 발발로 2003년에도 세계 경제전망이 여전히 불투명한 상태로 미국, 유럽과 일본의 경기 또한 낙관할 수 없다. 중국 경제의 경우 발전은 내수시장을 원동력으로 하고 있고, 2002년에도 중국경제는 연초 전망치 7%를 크게 상회하여 8.0%의 경제성장율을 기록했으며, 세계환경 변화에도 불구하고 2003년에도 순조로운 정권교체로 중국의 집단 지도체제 및 개혁·개방정책이 계속되며 경제성장이 지속될 것으로 예상된다.

그러나 실업문제와 소득 불균형 사회보장제도 미비 등의 문제가 산재해 있고, 중국경제의 구조적 문제점들은 단기간 내 해결이 쉽지 않을 것으로 전망된다.

본지에서는 중국 노동시장에 대한 이해를 높이고자 지난 호부터 5회에 걸쳐 중국의 실업문제, 노사관계, 사회보장제도, 노동정책과 노동법, 직업훈련 및 직업검정을 주제로 관련 전문가들의 기고를 싣는다. 이번 호에는 중국 남개대학 국제사학원 인력자원관리과 추이쉰 교수의 '중국 노사관계'에 대한 글을 소개한다.

1. 머리말

중국은 1978년의 11기 3중전회를 계기로 개혁·개방정책을 적극적으로 추진하여 전통적인 계획경제에서 시장경제체제로 전환하고 있다.

전통적인 계획경제하에서 생산수단은 사적소유를 배제하고 국가와 집단의 소유로 되며, 자원배분은 시장메커니즘이 아닌 국가의 지령성계획에 의해 이루어졌다. 이러한 체제에서 정부는 국민을 대표하여 생산수단을 소유할 뿐만 아니라 기업을 직접 관리하는 경영자의 역할을 동시에 수행하여 왔다. 기업의 생산량, 고용수준 및 임금수준 등은 모두 정부의 계획에 의해 결정되었으며, 기업은 정부의 계획을 실행하는 하부조직에 불과하였다. 또한 근로자들은 피고용자가 아닌 생산수단의 주인이고, 기업의 주인으로 정의되었다. 그러므로 노사관계 행위주체들의 이익관계가 형성될 수 없었고 노사관계도 표면화될 수 없었다.

개혁·개방정책의 추진으로 공유제[1]의 단일 소유구조가 여러 가지 소유형태가 병존하는 다중 소유구조로 전환하고 소유권과 경영권의 분리로 기업에 경영자주권이 부여되는 등 노사관계 환경이 변화되면서 노사관계 행위주체의 이해관계가 분명해지고 노사관계 문제가 대두되기 시작하였다. 특히 시장경제체제를 확립하고 고도의 경제성장을 이룩하는 과정에서 발전과 분배의 불균형, 계층간의 갈등, 실업문제 등의 현상이 나타나

1) 여기에서 공유제(公有制, public ownership)란 생산수단을 국가(전 인민) 또는 집단이 소유하는 제도를 말한다.

고 있으며, 노사관계 문제가 점차 관심의 초점이 되고 있다.

2. 노사관계 환경 변화

가. 일반 환경의 변화

1) 정치 · 경제상황

중국경제는 개혁 개방정책의 전개과정을 거치면서 연평균 10%에 가까운 고도의 경제성장을 기록하고 있다. 개혁 · 개방정책을 처음 시작한 1978년 중국의 GNP(국민총생산) 규모는 3,624.1억위엔 이었으며, 1인당 GNP는 379위엔(RMB)에 불과하였다. 그런데 2000년에는 GNP 규모가 88,189.6억위엔으로 약 24배 증가하였으며, 1인당 GNP는 6,967위엔으로 약 18배 증가하였다. GDP(국내총생산)의 경우, 1978년의 3,624.1억위엔에서 2000년에는 89,403.6억위엔으로 약 25배 증가하였으며, 현행 환율로 계산할 때 국내총생산은 이미 10,000억 달러를 돌파하였다. 같은 기간 중, 수출입 규모는 4742.9만 달러에 달하고 있으며, 2000년까지 외국의 대중국 직접투자총액은 3,466.37억 달러에 달하고 있다.[2] 특히 소유구조의 변화, 현대기업제도의 확립을 목표로 하는 기업의 제도개혁, 세계무역기구(WTO)의 가입 등 경제환경의 변화는 노사관계에도 영향을 미칠 것이다.

경제체제의 개혁과 더불어 정치환경도 많은 변화를 나타내고 있다. 중국공산당의 계속적인 집권과 사회주의체제의 유지라는 점에서 볼 때, 중국의 정치환경은 러시아나 동유럽과 같이 급격한 변화를 나타내고 있지 않지만, 제도, 정책 등 여러 면에서 시장경제의 확립을 목표로 점진적으로 변화하고 있다. 비록 경제체제 개혁을 추진하는 과정에서 '사회주의'냐, '자본주의'냐 하는 이념적 논쟁으로 개혁세력과 보수세력 간의 갈등이 야기됨으로써 정치환경 변화에 부정적 영향을 미쳤고, 천안문 사태라고 하는 큰 사건을 경험했지만, 포스트 등소평 시대의 성공적인 정권승계와 점진적인 정치체제 개혁을 통해 지속적으로 개혁개방 정책을 추진할 수 있었다. 이러한 과정에서 중국 국민들의 대다수는 경제의 지속적 성장과 개혁 · 개방정책을 지지하였고, 그들은 이를 위하여 무엇보다 정치적 안정이 절대적으로 필요하다는 인식을 가지고 있었으며, 정부는 이러한 국민적 인식과 지지에 기초하여 정치적 안정을 실현할 수 있었다. 그러나 경제발전과정에서 나타난 지역격차, 빈부격차, 실업문제 그리고 경제발전과 함께 생성되는 국민들의 정치적 욕구 및 경제발전과 정치체제의 모순 등은 정치 · 경제 · 사회발전의 불안정 요인으로 작용하고 있다. 현재 중국정부는 이러한 불안정 요인들을 해소하고 정치 및 사회의 안정을 유지하는 데 주력하고 있다. 특히 제15차 당대표대회를 계기로 약소집단의 이익보호 문제가 대두되고 있는데, 이는 농민공과 비정규직 근로자들의 권익보호 문제를 중심으로 노사관계에도 영향을 미칠 것으로 전망된다.

2) 사회문화 환경

개혁개방 정책이 추진되면서 중국의 사회문화 환경도 크게 변화되고 있다. 정치경제 환경의 변화와 더불어 사회의 욕구구조가 다양화되어 가고 있고, 사회계층구조가 변화하면서 계층간의 이익관계 및 갈등이 형성되는 현상이 나타나고 있다. 시장경제로의 급속한 이행과정에서 전통적인 가치관이 변화되고 있으며, 특히 근로자들의 직무

2) 國家統計局, 『中國統計年鑑』, 中國統計出版社, 2001년.

가치관이 크게 변화하고 있다.

2002년, 5500명의 중국 근로자들을 대상으로 실시한 설문조사(회수율 89.2%)에 따르면, 근로자들이 속한 지역이나 집단에 대하여 우선적으로 의식하는 것이 무엇인가라는 질문에 대하여 첫째로 '가족'이라는 대답이 45.0%를 차지하고, '국가'라는 대답이 25.8%, '회사'는 21.0%를 차지하고 있으며, '지역'이라고 대답한 비율은 3.6%로 매우 낮은 수준을 나타내고 있다. 그리고 임금 불만시 어떤 태도를 취하는가 하는 질문에 대하여 30.5%의 근로자들이 '사장이 알아서 올려주기를 기다린다'라고 답하고 있으며, '다른 곳으로 직장을 옮긴다'라는 대답이 12.8%, '개인적으로 임금인상을 요구한다'라는 대답이 9.0%, '동료들과 함께 임금인상을 요구한다'라는 대답이 20.9%를 차지하고 있다. 이와 같은 조사결과들은 이데올로기에 의해 강요되던 국가관과 종신고용제의 단위체제에서 형성된 직장에 대한 의존도가 낮아지고 있음을 나타내고 있다. 또한 아직까지 임금인상에 대해 근로자들이 다소 소극적인 태도를 보이고 있지만, 노동법과 공회법의 제정 및 수정, 그리고 단체협상제도의 시행 등으로 근로자들이 집단적으로 임금인상을 요구하려고 하는 추세를 나타내고 있다.

나. 노동시장 환경의 변화

1) 고용제도의 개혁

중국은 경제개혁으로 제품시장이 발전됨에 따라 요소시장, 특히 노동시장의 형성을 목표로 새로운 고용제도를 도입하기 시작하였다. 1980년, 심수특구(深圳特區)의 외자기업들이 노동계약제도를 시행한 것을 시작으로 중국은 노동계약제도의 시험작업을 시작하였다. 노동부는 1983년 2월 22일, '노동계약제도의 적극적인 추진에 관한 통지(關於積極推行勞動合同制的通知)'를 공표하였으며, 노동계약제도의 시험 범위를 국유기업에까지 확대시켰다.

또한 국무원은 1986년 7월 12일, '국유기업 노동계약제 실행 잠정규정(國營企業實行勞動合同制暫行規定)'을 공표하였다. 이 '규정'에 의하면, 국유기업에 새로 고용되는 근로자는 기업과 노동계약을 체결해야 하며, 계약기간이 만료되면 어느 한 측이 계약을 해제할 수 있다. 이 '규정'에 따라 1987년 전국적으로 국유기업이 새로 채용하는 종업원을 상대로 모두 노동계약제를 실행하였다. 그러나 노동계약제도는 새로 채용하는 종업원에게만 적용되고, 재직(在職)종업원은 기존의 고정공(固定工)제도를 그대로 적용하였다. 이러한 '신인신제도(新人新制度), 노인노제도(老人老制度)'라고 하는 이중고용제도는 한 기업내에 두 가지 고용제도가 병존하게 함으로써 기업의 인력관리에 많은 모순과 마찰을 야기시켰으며, 노동계약제도의 장점을 충분히 살리지 못하였다.

그러나, 1992년초 등소평의 남순강화(南巡講話)를 계기로 중국의 경제체제 개혁은 가속화되기 시작하였다. 노동부는 1992년 2월 15일, 보다 높은 생산성 및 경제적 효율의 달성을 목표로 '전원노동계약제도의 확대시행에 관한 통지(勞動部關於擴大試行全員勞動合同制的通知)'를 공표하였다. 정부의 이러한 지속적이고 적극적인 노동계약제의 확대실시로 계약노동자 수가 매년 크게 증가하였으며, 그 결과 계약노동자가 전체 노동자에서 차지하는 비중도 점점 높아지기 시작하였다.

계약노동자가 전체 임금노동자에서 차지하는 비중은 1984년 말 겨우 1.8%였으나 1990년 말에는 12.1%로 증가하여, 그 수가 1,702만명에 달하였다. 특히 노동법이 처음으로 실시된 1995

년에는 계약노동자수가 폭발적으로 증가하여 1994년 3,839만 명에서 1995년 말에는 6,096만 명으로 증가하였고, 그 결과 계약노동자 비율도 한 해만에 25.9%에서 40.9%로 크게 증가하였다.[3)]

중국 정부는 시장경제체제에 부합되는 고용제도를 정착시키고 안정적인 노사관계를 발전시키기 위해 노동계약 관리를 강화하고 있다. 기업이 근로자를 채용할 경우 기업과 근로자는 노동계약을 체결해야 하며, 노동계약에는 쌍방의 권리와 의무를 명시해야 한다. 뿐만 아니라 노동계약에 근로조건, 임금 등도 함께 명시해야 한다. 1999년의 통계에 따르면, 국유기업과 집체기업 그리고 외자기업에서 노동계약을 체결한 종업원 수는 10,088만 명으로 이들 기업 전체종업원 수의 95%를 차지하고 있으며, 사영기업에서는 노동계약을 체결한 종업원 수가 612만 명에 달하여 지난해 같은 시기에 비해 12만5,000명이 증가되었다. 개체공상업자들이 고용하고 있는 종업원 중에서는 474.7만 명이 노동계약을 체결하여, 지난해 같은 시기에 비해 40만 명이 증가하였다. 또한 향진기업(鄕鎭企業)에서도 2,326만 명이 노동계약을 체결하여, 지난해 같은 시기보다 20만 명이 증가하였다.

2) 취업구조

전통적 계획경제하에서 중국의 취업구조는 소유형태별로 공유제 기업에 집중되어 있는 특징을 나타내고 있었으며, 산업별로는 1차산업과 2차산업에 집중되어 있는 특징을 나타내고 있었다. 그러나 개혁·개방정책이 추진됨에 따라 노동시장이 점차 형성되기 시작하였으며, 도시와 농촌 그리고 지역과 소유형태 간의 노동이동 제약이 완화되기 시작하였다. 소유형태별 취업구조를 살펴보면, 개혁개방정책이 실시되기 시작한 1978년, 전체종업원의 78.4%가 국유기업에 고용되어 있는 것으로 나타나고 있으며, 21.6%의 종업원이 집체기업에 고용되어 있는 것으로 나타나 있다. 그러나 2000년의 통계에 따르면, 국유기업의 종업원수는 전체 종업원수의 53.9%를 차지하고, 집체기업의 종업원수는 10.0%, 외자기업을 포함한 기타 소유제기업의 종업원수는 13.4%, 그리고 사영기업의 종업원과 자영업자들이 22.7%를 차지하는 것으로 나타나 있다.

또한 산업별 취업구조를 살펴보면, 1978년 1차산업에 종사하는 종업원이 전체종업원의 70.5%, 2차산업에 종사하는 종업원이 17.3%, 3차산업에 종사하는 종업원이 12.2%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 2000년에는 1차산업에 종사하는 종업원의 비중이 50.0%로 크게 감소하였으며, 2차산업과 3차산업에 종사하는 종업원의 비중은 각각 22.5%와 27.5%로 2차산업에 종사하는 종업원의 비중이 크게 증가한 것으로 나타나고 있다.[4)] 특히 비정규직 근로자와 농촌노동력의 비중이 증가하고 있어 이들의 노동권익을 보호하는 문제도 노사관계의 중요한 문제로 대두되고 있다.

3) 임금

1978년 이래 중국의 명목임금은 급격히 상승하여 왔다. 개혁·개방정책이 실시된 1978년의 전체 임금노동자의 연평균임금은 615위엔이었으나 2000년에는 무려 9,371위엔에 달하여 약 15배

3) 國家統計局, 『中國統計年鑑』, 中國統計出版社, 1997.

4) 國家統計局, 勞動社會保障部, 『中國勞動統計年鑒』, 中國統計出版社, 2001.

이상 증가였으며, 같은 기간 동안 명목임금의 연평균 증가율은 약 14.5%에 달하고 있다. 특히 경제의 고도성장과 더불어 소유형태별, 지역별 그리고 업종별 임금격차가 발생하고 있다. 소유형태별 평균임금 격차를 살펴보면, 외자기업의 평균임금수준이 공식적으로 통계되기 시작한 1984년, 국유기업의 연평균임금은 974위엔, 집체기업은 811위엔, 그리고 기타소유제기업의 연평균임금은 1,048위엔이였지만. 2000년에는 국유기업의 평균임금이 9,552위엔, 집체기업은 6,262위엔, 그리고 기타 소유제기업은 10,984위엔으로 증가하여 외자기업과 집체기업의 임금격차가 확대되는 추세를 나타내고 있다. 특히 기타 소유제기업은 임금수준이 국유기업과 집체기업에 비해 높을 뿐만 아니라 기업내의 임금격차가 매우 큰 것으로 나타나 있다.

지역간의 임금격차를 살펴보면, 지역간 경제발전의 불균형 현상과 마찬가지로 동부 연해 지역의 임금수준이 중부 지역과 서부 지역에 비해 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 노동부의 조사에 따르면, 1998년 북경(北京)의 월평균임금은 1,121.6위엔이고, 상해(上海)는 1,092.7위엔, 심수(深圳)는 2,157.6위엔, 천진(天津)은 837.7위엔, 하얼빈(哈乐滨)은 607.1위엔, 중경(重慶)은 643.9위엔, 제남(濟南)은 594.4위엔으로 심수(深圳)의 월평균임금수준이 가장 높은 것으로 나타나 있으며, 산동성(山東省)의 제남(濟南)에 비해 약 2배 정도 높은 것으로 나타나고 있다[5]. 그리고 업종별 임금격차를 살펴보면, 경제발전과 더불어 새로 성장하고 있는 부동산(12,616위엔), 금융 및 보험(13,478위엔) 등의 임금수준이 가장 높은 것으로 나타나고 있으며, 제조업(8,750위엔)과 상당한 임금격차를 나타내고 있다. 이외에도 기업이 부담해야 할 사회보험금이 임금상승의 요인으로 작용하고 있어, 노사관계에도 영향을 미칠 것으로 전망된다.

4) 실업

2000년 중국의 등록된 도시실업자수는 595만 명으로, 3.1%의 실업률을 나타내고 있지만, 방대한 농촌인구를 감안할 때, 잠재적 실업률은 훨씬 높은 수준이다. 중국은 장기적으로 '저임금(低賃金), 고취업(高就業)' 정책을 실시하여 왔기 때문에 기업에 많은 잉여노동력이 존재하고 있다. 특히 국유기업에 음성실업이 대단히 많다. 노동부문의 표본조사에 의하면 1993년 현재 전국적으로 국유기업의 종업원 수는 1.09억이며, 이 중 남아도는 인원이 3,000만 명이다. 이는 전체 종업원 수의 25~30%를 차지한다.[6] 그리고 생산이 중단되어 장기적으로 무직업상태에 있는 종업원이 500만 명을 초과하며, 일부 기업의 남아도는 인원수는 50%에 달하고 있다.[7] 이러한 잉여노동자들은 임금을 받지 못하고 다만 약간의 생활비만 받고 있으며, 형식적으로는 고용관계가 유지되고 있지만 실제로 소득보장이 없으므로 마땅히 실업자에 포함시켜야 한다. 법적인 개념은 아니지만, 중국에서는 이러한 현상을 '하강'이라고 표현한다.

농촌부문에는 도시부문에 비하여 잠재실업자가 보다 광범위하게 존재한다. 현재 농촌의 노동력 수요는 약 2억으로 추정되고 있으나 실제로 농촌에는 3억의 노동력이 있으며, 약 1억이 잉여노동력이다. 금세기 말 1억이 여기에 추가되면 앞으로 10년 동안 약 2억의 농촌노동력이 새로운 일

5) 勞動和社會保障部, 『中國大中城市勞動力市場工資價位』, 中國勞動社會保障出版社, 1999.

6) 『工人日報』, 1995. 3. 8.

7) 『人民日報』, 1995. 3. 23

자리를 요구할 것이다. 이들은 과거 엄격한 호적관리제도(戶籍管理制度)와 고용제도에 의하여 농촌을 떠날 수 없었다. 현재 기업의 고용제도 개혁과 농촌의 생산성 상승으로 농촌의 잉여노동력이 대량으로 도시로 이동하고 있다. 농촌으로부터 도시로의 이동이 매년 100만~200만명으로 추정되고 있다.

실업문제가 사회안정과 직결되는 중요한 문제이지만, 현재 고용관계를 유지하면서 일자리를 잃고 있는 국유기업의 '하강'문제가 노사관계에 직접적인 영향을 미칠 것이다. 2000년의 통계에 따르면, 국유기업의 '하강' 종업원 수는 657만 명으로, 전년대비 4만7천 명이 증가한 것으로 나타나고 있다.

3. 중국 노동조합(공회)의 성격과 조직율

가. 중국 공회의 성격과 조직체계

중국의 공회는 기타 자본주의 국가들의 노동조합과는 성격이 다르다. 근로자들의 권익을 보호한다는 면에서는 다른 노동조합들과 공통점을 가지고 있지만, 특수한 정치경제 환경의 영향으로 나름대로의 특징을 지니고 있다. 중국 공회의 기본적 기능은 경영참여, 종업원의 권익보호, 종업원의 교육훈련, 기업발전에의 동참 등으로 요약할 수 있다.

중국에서는 1950년 6월 29일에 처음으로 '공회법'(5장 26조)이 공표되었고, 2001년에 새로운 '공회법(工會法)'이 개정되었다. 새로운 '공회법'은 중국사회의 변화, 특히 시장경제체제의 확립과 경제의 다원화에 따르는 근로자들의 취업 및 고용구조의 변화, 그리고 노사관계의 복잡화 등 많은 노동문제들을 고려하여, 9년 동안 실시되어 오던 1992년의 '공회법'을 수정 또는 개정하였다. 새로운 '공회법'이 개정된 후, 시장경제체제하에서 공회가 점차 노사관계 행위주체로서의 기능과 역할을 수행해 나아갈 수 있을지가 주목된다. 현재 공회가 근로자들의 이익을 대표하여 기업과 단체협상을 한다고 규정하고 있지만, 많은 공회간부들이 기업의 관리직을 겸하고 있는 이중신분하에서는 공회가 노사관계 행위주체로서의 기능과 역할을 제대로 수행할 수 없다는 비판이 제기되고 있다.

중국 공회는 1946년 제6차 전국노동대회(중국공회대표대회의 전신)에서 중화전국총공회를 회복, 설립할 것을 결정함에 따라 전국 범위의 통일된 공회조직으로 형성되었다. 공회의 최고 기구는 중화전국총공회(中華全國總工會)이고 산하에 17개의 산업공회(産業工會)와 현급(縣級) 이상의 각급 지방총공회(地方總工會) 또는 지방산업공회(地方産業工會)를 두고 있으며, 이들 밑에 기층공회(基層工會)를 두고 있다. 2000년, 중국의 기층공회 수는 85만 8,600개에 달하고 있다.

나. 공회회원수와 조직율의 변화

중국 공회의 회원수와 조직율이 [표 1]에 나타나 있다. 조직률은 두 가지 기준으로 계산하였다. 하나는 '공회설립업체기준 조직율'로, 이것은 공회회원수를 공회설립기업 종업원수로 나눈 것이다. 공회설립업체기준 조직률로 공회가 설립되어 있는 기업 내에서의 노조의 조직력과 영향력을 파악할 수 있다. 다른 하나는 '전종업원수기준 조직률'로, 이것은 공회 회원수를 공회설립기업 및 공회 미설립기업 종업원수의 합으로 나눈 것이다. 이것은 노동조합의 사회적 영향력을 파악하는 데 유용한 지표이다.

[표 1]에서 보는 바와 같이, 개혁개방정책 실

시 이후 공회회원수는 일정 기간 동안 증가세를 나타내고 있다. 1980년 공회 회원수가 6,116.5만 명이었으나, 1996년에는 10,211.9만 명으로 증가하였으며, 1997년부터는 다시 하락세를 보인다. 이것은 공회 회원들의 자발적 퇴출보다는 전체 종업원 수가 감소한 데서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. '공회설립업체기준 조직율'을 살펴보면, 개혁개방정책의 초기 단계인 80년대에 조직률이 점차 증가하는 것으로 나타나고 있다. 노조조직률은 1980년의 82.1%에서 1990년에는 90.9%로 증가하였으며, 그 이후 계속적으로 90%의 조직률을 유지하다가 1999년에 89.7%로 소폭 감소한 것으로 나타나고 있다. 다른 한편, '전종업원 수기준 조직률'을 살펴보면, 공회설립업체기준 조직률에 비하여 현저히 낮게 나타나고 있다. 이는 외자기업을 포함한 기타 소유제기업에서 공회의 설립을 기피하는데서 기인한 것이라고 볼 수 있다.

중국은 외자유치를 위하여 외자기업의 공회설립에 소극적이었다. '공회법'과 '중국공회장정' 등 관련법규들에서는 외자기업 공회에 제한된 권리를 부여하였으며, 지방정부의 노동관리도 매우 느슨하였다. 이로 인하여 외자기업의 공회조직률은 국유기업과 집체소유제기업에 비해 모두 매우 낮게 나타나고 있다.

조직률을 높이고 외자기업에서 종업원들의 합법적 권익을 침해하는 현상을 없애며, 단체협상제도를 도입할 것을 선포하였다.

그러나 중국이 계속적으로 개혁·개방노선을 견지하고 외자기업제품의 수출을 강조하며, 다원경제체제의 자연적 발전을 허용하고 또한 농촌에 잉여노동력이 존재하는 한, 외자기업에서의 공회

[표 1] 중국 공회의 회원수와 조직률

(단위: 만명)

	(1) 공회 회원수	(2) 공회설립기업 종업원수	(3) 전 체 종업원수	노조조직률(%)	
				(4) =(1)/(2)	(5) =(1)/(3)
1980	6,116.5	7,448.2	10,444	82.1	58.6
1982	7,331.6	8,586.6	11,281	85.4	65.0
1984	8,029.1	9,243.9	11,890	86.9	67.5
1986	8,908.5	9,949.6	12,809	89.5	69.6
1988	9,628.9	10,747.4	13,608	89.6	70.8
1990	10,135.6	11,156.9	14,095	90.9	72.1
1992	10,322.5	11,223.9	14,792	92.0	69.8
1994	10,202.5	11,269.6	14,849	90.5	68.7
1995	10,399.6	11,321.4	14,908	91.6	69.8
1996	10,211.9	11,181.4	14,845	91.3	68.8
1997	9,131.0	10,111.5	14,668	90.3	62.3
1998	8,913.4	9,716.5	12,337	91.7	72.2
1999	8,689.9	9,683.0	11,773	89.7	73.8

자료: 『中國統計年鑑』, 2001; 『中國勞動統計年鑑』, 2001.

의 설립은 상당히 제약을 받게 될 것이다.

그렇지만 중장기적으로 노사관계 환경은 아래와 같이 변화될 것이다. 첫째 농촌의 노동력이 도시의 공업과 서비스업에 상당한 정도로 흡수되어 장기적으로 노동시장에서 무제한적인 노동공급이 종식될 것이고, 둘째 중국이 내수시장을 개방함에 따라 기업의 규모가 확대될 것이다. 이러한 노사관계 환경의 변화는 외자기업의 공회 설립을 촉진하게 될 것이다.

4. 노사관계 주요 이슈

가. 노동3권과 파업

노동조합의 설립과 발전은 일반적으로 노동3권에 기초를 두고 있고, 오늘날 많은 국가의 헌법에서 노동3권을 보장하고 있다. 중국의 역대 헌법조항을 살펴보면 1949년 9월29일에 통과한 '중국 인민정치협상회의 공동강령(中國人民政治協商會議共同綱領)'으로부터 1954년의 헌법, 문화대혁명 말기인 1975년의 헌법, 1978년의 헌법 및 개혁개방후인 1982년까지의 헌법 모두가 공민은 집회 및 결사의 자유를 가진다고 규정하고 있다.

각 단계의 헌법은 모두 집회 및 결사의 자유를 규정하는 동일한 조항에 시위의 자유를 포함시키고 있지만, 1975년과 1978년의 헌법은 파업의 자유를 포함시키고 있다. 그러나 1982년 헌법은 파업자유에 대한 내용을 포함시키지 않고 있다. 즉, 중국에서는 현재 단결권과 단체교섭권은 인정되지만, 단체행동권은 인정되지 않고 있다. 이에 대해 상개(常凱, 2002)를 비롯한 일부 학자들은 근로자들의 권익을 보호하고 노사관계의 건전한 발전을 위해서는 단체행동권의 인정과 파업입법이 전제되어야 한다고 주장하고 있다.

중국은 1950년대에 2차의 다발적인 파업시기를 경험하였으며, 개혁개방정책이 실시되면서 파업은 증가하는 추세를 나타내고 있다. 중국노동과학연구소(中國勞動科學硏究所, 1997)의 조사에 따르면, 1990년부터 1994년까지의 기간 동안 파업에 참가한 근로자의 수는 1,017만 3,000명에 달하며, 1994년에 파업에 참가한 근로자 수는 49만 5,600명으로 1990년의 24만 3,000명에 비해 2배 이상 증가하였다. 이들 파업 중 파업지속시간이 가장 긴 것은 40일고, 파업참가 규모가 가장 큰 것은 3,900명에 달한다. 또한 일부 지역에서는 동맹파업의 경향도 나타나고 있다. 1994년 광동성 주해(廣東省 珠海)의 한 기업에서 1,700명이 근로자들이 파업을 단행하자, 다른 기업의 근로자들이 이에 동참하면서 파업참가자의 규모는 4,500명으로 증가하였다. 이 외에도 심수(深圳)의 한 대만계 기업에서는 관리자가 종업원을 구타한 데 항의하여 3,000여 명의 근로자들이 파업에 참가하였으며, 대련(大連)의 일본계 기업에서는 임금인상을 요구하며 6,000여명의 근로자들이 파업에 참가하였다.

파업의 특징을 살펴보면, 첫째, 대부분 파업들이 근로자들의 권익보호를 위해 발생하고 있다. 근로자들의 권익이 침해받고 있지만, 이를 해결할 수 없을 경우, 근로자들은 권익보호를 위해 파업을 선택하게 된다. 즉 파업은 새로운 이익을 쟁취하기 위해서가 아니라 자기들에게 부여된 기본 권리와 이익을 보호하기 위해서이다. 둘째, 파업이 조직적으로 발생하는 경우보다는 자발적으로 발생하는 경우가 많다. 다른 나라의 노동조합과는 달리 중국의 공회는 파업을 조직하거나 파업에 참여할 수 없다. 개별적으로 공회가 파업에 개입된 경우가 있지만, 주로 외자기업에서 나타나고 있다. 중국의 공회는 법적으로 단체행동권

이 부여되어 있지 않기 때문에 근로자들이 파업을 요구한다 하더라도 파업을 조직할 수는 없다. 이외에도 외자기업에 공회가 설립되어 있지 않고, 또한 공회가 설립되어 있다 하더라도 공회가 근로자들의 권익보호를 위해 자기의 역할을 다하지 못하거나, 공회간부들이 기업에 매수되어 있는 등의 원인으로 근로자들의 신임을 얻지 못하기 때문에 파업을 결정할 때 공회의 지도를 바라지 않게 된다.

아직까지 중국의 현행 '헌법', '노동법', 그리고 '공회법' 모두가 공식적으로 파업을 근로자 또는 노동조합의 권리로 인정하지 않고 있다. 그러나 노동3권의 보장과 파업입법이 공식화되면서 노사관계에 매우 큰 영향을 미칠 것이다.

나. 단체협상

노동부의 '임금 단체협상 시행방법(工資集體協商試行辦法)'에 근거하여 답체협상을 통해 임금을 결정하는 등 기업과 근로자들이 단체계약을 체결하는 기업이 점차 증가하고 있는 추세이다. 아직까지 단체협상이 형식적으로 이루어지는 경우가 많지만, 앞으로 중국 정부는 단체협상제도를 점차 규범화하고 확대할 것으로 전망된다. 노동부의 통계에 따르면, 1999년 19만 4,000개의 기업들이 단체협약을 체결하였으며, 이와 관련된 종업원 수는 5,980만 명에 달한다. 이들 중, 비국유기업이 22%를 차지하고 있다. 그러나 2000년에는 단체계약을 체결한 기업이 24만 개로 증가하였으며, 이와 관련된 종업원 수는 6,400만 명에 달한다. 아직까지 단체계약을 체결한 기업들 중에서 국유기업이 차지하는 비중이 매우 높다. 국유기업의 경우, 공회의 지도자가 기업에서 경영관리 또는 행정관리의 직무를 수행하게 된다. 이러한 공회간부들의 이중신분과 국유기업에서 공회의 특수한 지위와 역할로 말미암아 단체협약이 국유기업의 노사관계에 큰 영향을 미치지 못할 것이다. 그러나 행위주체들의 지위와 이익관계가 뚜렷한 외자기업과 사영기업 등 비공유제 기업에서는 단체협상제도의 시행이 노사관계에 영향을 미칠 것으로 전망된다.

다. 노동쟁의

어떤 국가의 노사관계의 협력과 갈등을 알아볼 수 있는 가장 대표적인 지표가 노동쟁의건수와 노동쟁의 발생요인이다. 시장경제체제가 도입되기 이전에 중국에서는 이론적으로 노사관계가 존재하지 않았고 노사갈등도 표면화되지 않았다. 그러나 중국이 1980년대에 들어와서 사회주의 시장경제로 이행하면서 노사관계가 다양화되고 복잡해짐에 따라 노동쟁의도 증가하는 추세를 나타내고 있다.

[표 2]에서 보는 바와 같이 1995년부터 수리된 노동쟁의건수는 계속적으로 급격히 증가하고 있다. 1995년에 수리된 노동쟁의건수는 33,030건이었는데, 1997년에는 71,524건, 1999년에는 120,191건, 2000년에는 135,206건, 2001년에는 154,621건으로 폭발적으로 증가하고 있다. 특히, 개별쟁의에 비해 노사관계에 더 큰 영향을 미칠 수 있는 집단쟁의의 증가에 주목해야 한다. 1995년부터 2001년 사이에 집단쟁의건수는 2,588건에서 9,847건으로 3.8배 증가하였다. 총 쟁의건수에서 집단쟁의건수가 차지하는 비율인 집단쟁의율은 1995년의 7.8%에서 2001년에는 6.4%로 약간의 하락세를 나타내고 있다. 최근 시장경제체제가 도입되면서 노사의 이해관계가 분명히 구분되고, 그에 따라 이익분쟁 및 권리분쟁의 가능

[표 2] 노동중재위원회에 의해 수리 및 처리된 노동쟁의 상황

		1995	1997	1999	2000	2001
수리상황	쟁의건수	33,030	71,524	120,191	135,206	154,621
	집단쟁의(집단쟁의율)*	2,588(7.8)	4,109(5.7)	9,043(7.5)	8,247(6.1)	9,847(6.4)
	인원수	122,512	221,115	473,957	422,617	467,150
	집단쟁의	77,340	132,647	319,241	259,445	286,680
처리상황	처리건수	31,415	70,792	121,289	130,688	150,279
	중재조정	17,990(57.3)	32,793(46.3)	39,550(32.6)	41,877(32.1)	42,933(28.6)
	중재판정	7,269(23.1)	15,060(21.3)	34,712(28.6)	54,142(41.4)	72,250(48.1)
	기 타	6,156(19.6)	22,939(32.4)	47,027(38.8)	34,669(26.5)	35,096(23.3)
	처리결과					
	기업승소	6,189(19.7)	11,488(16.2)	15,674(12.9)	13,699(10.5)	31,544(21.0)
	종업원승소	16,272(51.8)	40,063(56.6)	63,030(52.1)	70,544(54.0)	71,739(47.7)
	쌍방부분승소	8,954(28.5)	19,241(27.2)	37,459(30.9)	37,247(28.5)	46,996(31.3)

자료: 『中國統計年鑑』, 2001.

성이 크게 높아지고 있다. 집단쟁의건수와 규모가 최근 크게 증가하고 있는 것은 노사관계행위주체의 지위와 가치관의 이러한 변화에 기인하고 있는 것으로 보인다. 국유기업에 비하여 노사관계에서 이해관계의 대립이 상대적으로 강한 사영기업과 외자기업의 비중이 앞으로 증가할 것이고 공회도 공회회원의 권익보호기능을 강화할 것으로 보여, 집단쟁의는 더욱 확대될 것으로 예상된다.

또한 [표 3]에서와 같이 노동쟁의 발생원인을 소유형태별로 살펴보면, 첫째, 전체적으로 볼 때 중국에서 노동쟁의 발생의 가장 중요한 이슈는 임금, 복지, 노동계약 등이다. 2001년 국유기업의 경우 노동쟁의 42,873건 중 이 세 가지 원인에 의해 발생한 쟁의가 80.0%를 차지하고 있으며, 집체기업은 79.1%, 외자기업은 77.4%, 사영기업은 70.8를 차지하고 있다. 둘째, 소유형태별로 쟁의발생 원인이 다르게 나타나고 있다. 국유기업에서는 노동계약과 관련된 쟁의(34.4%)가 가장 높게 나타나고 있고, 다음으로 보험 및 복지와 관련된 쟁의(23.2%)가 높게 나타나고 있다. 외자기업에서는 임금관련 쟁의(30.9%)와 노동계약 관련 쟁의(30.2%)가 높게 나타나고 있으며, 사영기업은 임금관련 쟁의(38.1%)와 보험 및 복지 관련 쟁(18.5%)의가 높게 나타나고 있다.

지금까지의 논의를 종합하여 중국의 노사관계 변화를 전망하여 볼 때, 이러한 노동쟁의는 앞으로도 상당기간 증가할 것으로 보인다. 특히 집단쟁의와 비공유제기업의 노동쟁의는 계속적으로 증가할 것이다.

[표 3] 소유형태별 노동쟁의 발생원인

		임 금	보험, 복지	근로조건	직업훈련	노동계약	기 타	소 계
2000년	국유기업	8105 (24.8)	8389 (25.6)	2222 (6.8)	197 (0.6)	11019 (33.7)	2783 (8.5)	32715[24.2] (100.0)
	집체기업	7556 (27.9)	7691 (28.3)	2423 (8.9)	106 (0.4)	5929 (21.9)	3425 (12.6)	27130[20.1] (100.0)
	외자기업	7414 (35.4)	2727 (13.0)	2437 (11.6)	224 (1.1)	6661 (31.8)	1467 (7.0)	20930[15.5] (100.0)
	사영기업	7539 (37.5)	4375 (21.7)	3351 (16.6)	113 (0.6)	3356 (16.7)	1394 (6.9)	20128[14.9] (100.0)
	합영·주식제	3984 (27.4)	3273 (22.5)	1394 (9.6)	152 (1.0)	4014 (27.6)	1704 (11.7)	14521[10.7] (100.0)
	기타기업	7073 (35.8)	4895 (24.7)	1181 (6.0)	42 (0.2)	4815 (24.3)	1776 (9.0)	19782[14.6] (100.0)
	합 계	41671 (30.8)	31350 (23.2)	13008 (9.6)	834 (0.6)	35794 (26.5)	12549 (9.3)	135206[100.0] (100.0)
2001년	국유기업	9638 (22.5)	9961 (23.2)	3471 (8.1)	330 (0.8)	14739 (34.4)	3344 (7.8)	42873[27.7] (100.0)
	집체기업	7702 (27.5)	6243 (22.3)	3253 (11.6)	165 (2.1)	8196 (29.3)	2423 (8.7)	27982[18.1] (100.0)
	외자기업	6227 (30.9)	3298 (16.3)	2309 (11.4)	376 (1.9)	6089 (30.2)	1875 (9.3)	20174[13.0] (100.0)
	사영기업	9104 (38.1)	4429 (18.5)	4315 (18.0)	119 (0.5)	3408 (14.2)	2550 (10.7)	23925[15.5] (100.0)
	합영·주식제	7845 (30.1)	4443 (17.0)	2971 (11.4)	220 (0.8)	7209 (27.7)	3372 (12.9)	26060[16.9] (100.0)
	기타기업	4656 (34.2)	2784 (20.5)	1852 (13.6)	44 (0.3)	3418 (25.1)	1712 (12.6)	13607[8.8] (100.0)
	합 계	45172 (29.2)	31158 (20.2)	18171 (11.6)	1254 (0.8)	43590 (28.2)	15276 (9.9)	154621[100.0] (100.0)

자료: 『中國統計年鑑』, 2001; 『中國勞動統計年鑑』, 2001.

5. 맺음말

전통적인 계획경제에서 시장경제로 전환하는 과정에서 중국의 노사관계 환경은 큰 변화를 가져오고 있다. 정치경제 환경, 사회문화적 환경 그리고 노동시장 환경의 변화에 따라 노사관계 행위주체들의 가치관과 지위가 변화되고 있으며, 노사관계 문제가 대두되기 시작하였다. 비록 아직까지 고도의 경제성장을 이룩하기 위해서는 정치 및 사회의 안정이 우선이라는 인식을 바탕으로 안정기조가 유지되면서 노사관계가 극단적인 대립관계로 표면화되지 않고 있지만, 다양한 이익주체들의 갈등요인이 잠재되어 있기 때문에 앞으로 노사관계 문제가 중국의 중요한 정책과제로 대두 될 것이다.

참고문헌

1. 李孝秀・崔勳,『中國의 勞使關係 -韓國系 進出企業의 戰略的 選擇을 위한 分析-』, 한국노동연구원, 1998.
2. 崔勳,『中國 所有構造의 變化와 勞使關係에 關한 硏究 -分配시스템을 中心으로-』, 영남대학교 박사학위 논문, 1998.
3. 常凱,“論罷工權立法”, 國際學術會議 發表論文, 2002.
4. 國家統計局,『中國統計年鑒』, 中國統計出版社, 1991-2001.
5. 國家統計局, 勞動社會保障部,『中國勞動統計年鑒』, 中國統計出版社, 2001.
6. 中華全國總工會政策硏究室,『中國工會統計年鑒』, 中國統計出版社, 1994-1996.
7. 藍科正,“中國大陸工會組織之硏究”,『臺灣政治大學學報』, 第73期(下冊), 1996.
8. 伊藤正一, “現代中國における勞動市場, 勞動法”, 勞使關係の變化, 『日本勞動硏究 雜誌』, 第435卷, 1996. 7.

노동 입법 가이드라인 I

<편집자 주>
이번 호부터 3회에 걸쳐, 국제노동기구(ILO)가 발행한 노동입법 가이드라인의 내용을 발췌해서 소개합니다.
이 가이드라인은 1998년 6월 제네바에서 개최된 제86차 ILO 회의에서 채택된 ILO 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)을 충실히 이행하기 위해 발간 된 것으로 ILO 기본협약에 관련된 각 국가의 노동법 문안을 포함하고 있는데, 국제노동브리프 이번호에서는 '결사의 자유'와 '단체교섭권에 대한 실효적 승인'에 관련된 노동입법 주요 조항을, 5호에서는 '노동쟁의의 해결'과 '파업권'을, 6호에서는 '고용과 직업에 대한 차별 철폐'에 대한 내용을 다루게 됩니다. 더 자세한 내용은 ILO와 협의하에 한국노동연구원이 2003년 8월 번역 출판하는 'ILO 노동입법 가이드라인'이나 연구원 홈페이지를 통해 9월 중으로 제공될 인터넷 서비스를 이용해 주시기 바랍니다.

1. 결사의 자유[1)]

◈ 서론

결사의 자유의 기본적 중요성

결사의 자유는 ILO에게는 필수적인 원칙이다. ILO는 여러 ILO 협약 및 권고에서 이 권리를 보호할 것을 주장했고 또 그 필요성을 널리 홍보하였다. 결사의 자유의 권리는 여러 국제기구와 1998년 ILO 선언에서도 언급되었다. 결사의 자유는 사용자, 근로자가 자신들의 직업적이고 산업적인 이익을 지키기 위하여 사전 허락을 받지 않고도 자기가 원하는 단체를 설립할 수 있는 권리를 뜻한다. 또한 이들 단체가 그들이 원하는 대로 내부 조직을 구성할 수 있는 권리도 포함된다. 이 밖에도 결사의 자유에는 사용자와 근로자 사이의 단체교섭권 및 파업할 권리도 포함된다.

결사의 자유 원칙을 존중하는 일은 노동관계 제도가 제기능을 하는데, 더 넓게는 민주적인 통치 제도를 유지하는 데 필수적인 요소이다. 따라서 결사의 자유는 민주주의 제도 아래서 효율적인 기능을 발휘하는 시장경제의 발전과 운영에 중요한 역할을 수행한다.

1) In addition to legislative texts and ILO instruments, the sources used in the preparation of this text include: ILO, Freedom of Association and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service, International Labour Conference, 63rd Session 1977, Report VII (1) (Geneva, ILO, 1976), ILO, Freedom of Association and Collective Bargaining, General Survey of the Committee of Experts (Geneva, ILO, 1994), ILO, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO 4th (revised) ed. (ILO, Geneva, 1996), ILO, Guide to International Labour Standards on Industrial Relations (Budapest, ILO, 1998), ILO, Labour Relations in Industrialized Market Economy Countries – An Introduction (ILO, Geneva), Bartolomei de la Cruz, von Potobsky and Swepston, The international Labor Organization – The International Standards System and Basic Human Rights, (Westview, Colorado, USA, 1996), Swepston, "Human Rights Law and Freedom of association: Development through ILO Supervision", International Labour Review, Vol. 137 (1998), No. 2, p. 169, Pankert, "Freedom of Association", in Blanpain (ed.) Comparative Labour Law and Industrial Relations in

결사의 자유 보장에 관한 국제협약

단결권에 관한 ILO의 기본문서에는 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948, No. 87)과 단결권 및 단체교섭에 대한 원칙의 적용에 관한 협약 (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, No. 98)이 있다. 다음과 같은 ILO 협약도 이와 관계가 있다.

1975년의 제141호 농업근로자 단체에 관한 협약 및 제149호 권고 (Rural Workers' Organizations Convention, No. 141 and Recommendation, No. 149 (1975).

1978년의 제151호 노사관계(공익사업)에 관한 협약 및 제159호 권고 (Labour Relations (Public Service) Convention, No. 151 and Recommendation, No. 159).

1971년의 제135호 근로자 대표에 관한 협약 및 제143호 권고 (The Workers' Representatives Convention, No. 135 and Recommendation, No. 143, 1971).

결사의 자유 원칙의 중요함 때문에 ILO는 상설 감독기관 이외에 필요할 경우 결사의 자유를 강제할 특별기관을 설립하였다.[2)]

위에서 언급한 대로 노동에서의 권리와 기본원칙에 관한 ILO 선언(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)은 ILO 회원국에 대해 이 협약의 비준 여부에 관계없이 결사의 자유 원칙과 단체교섭권에 대한 완전한 인식을 높이고 실현할 의무를 부여하고 있다. 이 의무는 ILO의 회원국이라는 사실에서 자연적으로 발생되는 의무이다.

결사의 자유는 근로자와 조합에 대하여 일반적으로, 또는 구체적으로 UN과 지역 인권기구의 보호를 받는다.[3)]

Industrialized Market Economies, 3rd ed., (Kluwer, 1987), Lawyers Committee for Human Rights, The Neglected Right: Freedom of Association in International Human Rights Law, (Lawyers Committee for Human Rights, New York, 1997), Lawyers Committee for Human Rights, The World Bank, NGOs, and Freedom of Association: A Critique of the World Bank's Draft "Handbook on Good Practices for Law Relating to Non-Governmental Organizations", (Lawyers Committee for Human Rights, New York, 1997).

2) 이러한 것들로는
- 결사의 자유에 관한 사실조사 및 조정위원회(Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association, 관련 회원국의 동의가 있어야 위원회 활동이 개시될 수 있음)
- 결사의 자유에 관한 ILO 이사회 위원회(Governing Body Committee on Freedom of Association) : 결사의 자유 위반으로 진정된 사건을 검토한다.

두 기관은 회원국이 관련 협약을 비준하였는지 여부와 관계없이 진정된 사건을 처리한다.

3) 이러한 것들에는 다음과 같은 사항들이 포함된다.
- 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)
- 시민적·정치적 권리에 관한 국제인권 규약(International Covenant on Civil and Political Rights)
- 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제인권 규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
- 모든 형태의 인종차별 폐지에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
- 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)
- 유럽사회헌장(European Social Charter)
- 인간의 권리와 의무에 곤한 미국선언(American Declaration of the Rights and Duties of Man)
- 인권에 관한 미국협약(American Convention on Human Rights)
- 인권에 관한 아프리카헌장(African Charter on Human and People's Rights)
- 2000년 기본권에 관한 유럽헌장(EU Charter of Fundamental Rights, 2000.)

결사의 자유 보장에 관한 정부의 역할

제87호, 제98호 협약은 결사의 자유라는 기본 원칙을 실현하기 위해 무엇이 필요한가를 구체적으로 명시하고 있다.

- 근로자, 고용주가 사전 허락없이 자기가 선택하는 단체에 가입할 수 있는 법적인 권리를 갖는다.
- 결사의 자유 권리의 행사를 방해하지 않는다.
- 국가법이 결사의 자유 행사를 손상하지 않도록 보장한다(그러나 결사의 자유 권리를 행사할 때 근로자, 사용자 각 기관은 각국의 법률을 존중하여야 한다).
- 근로자, 사용자가 단결권을 자유롭게 행사하는 데 필요한 적절한 모든 조치를 취한다.
- 근로자가 반노동조합적 차별 행위로부터 보호받을 수 있도록 보장한다.
- 근로자, 사용자 단체의 설립, 활동, 운영에 서로가 방해하는 일이 없어야 한다.

'자유'란 결사의 자유 권리의 행사를 허용하지 않는 간섭으로부터의 자유를 의미한다. 이 권리는 물론 절대적인 것은 아니다. 결사의 자유와 모순되지 않는 일정한 한계와 제한이 있을 수 있다. 이 때의 제한과 한계는 엄격하게 정의되고 한정되어야 한다.

법률의 제정은 국가가 위에서 언급된 원칙을 실행하기 위해 채택하는 제1차적인 방법이다.

◈ 결사의 자유에 관한 입법

결사의 자유를 보장하기 위한 일반적인 조항

여러 나라의 헌법, 법률에는 모든 사람에게 또는 특별히 근로자와 고용주에게 결사의 자유를 보장하는 일반적인 원칙이 명시되어 있다. 이러한 조항의 문장이 길거나 상세할 필요는 없다.

그러나 정부가 법률을 제정할 때 상세한 법률을 만드는 것이 타당하다고 생각할 수 있다. 특히 국가가 어떤 상황에 있는가에 따라 상세한 법률 조항이 결사의 자유를 행사하는 데 중요한 틀을 제공할 수 있다.

근로자, 사용자 단체의 설립과 조합원 자격

근로자 또는 사용자 단체를 구성할 수 있는 권리를 보호하기 위한 법안에는 대체로 다음과 같은 사항이 포함된다. 이 때 근로자와 사용자 사이에 어떠한 형태의 차별도 없다.

- 자신이 선택하는 단체를 만들 수 있다.
- 단체의 규약에 따라서만 이들 단체에 참여한다.
- 사전 허락을 받지 않고 이러한 권리를 행사할 수 있다(제87호 협약 제2조(Convention No. 87, Article 2)).

단결권 및 단결체에 참여할 수 있는 권리

모든 근로자와 사용자는 본인의 선택에 따라 단체를 설립하거나 이에 참여할 권리를 갖는다. 이 권리는 중앙·지역·지방 공무원, 중요한 공공서비스를 제공하는 기관의 직원, 정부 소유 경제관련 기관의 직원에게도 해당된다. 1948년 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 대한 협약(General Survey of the Reports on the Freedom of Association and the Right to Organize Convention, No. 87, 1948), 1948년 제98호 단결권 및 단체교섭에 대한 원칙의 적용에 관한 협약(Right to Organize and Collective Bargaining Convention, No. 98, 1948, ("General Survey") paras. 48, 49). 이 권리는 ILO 감독기관이 인정한 대로 제87호 ILO 협약에

명시된 제한된 경우에 한해 예외가 인정된다(General Survey, para. 55). 예외가 인정되는 경우는 경찰, 무장 군인, 임원급 직원 등이다.

일부 국가에서는 법률을 통해 고용인, 고용주의 결사의 자유라는 기본적인 권리에 대해 포괄적이고 구체적으로 열거하고, 단체를 설립하거나 이에 참여할 권리를 인정하고 있다. ILO 임원과 자문위원은 여러 나라의 경우를 참조하여 몇 가지 구체적인 사안에 대한 법률 초안을 작성하였다.

공무원 또는 공공부문 종사자

여러 나라에서 공무원 또는 공공부문 종사자가 단체를 결성할 수 있는 권리가 인정되고 있다. 그러나 이 권리는 대부분의 경우 암묵적으로 인정되며, 일부 노동조합에 적용할 수 있는 법률에 명시된 경우도 있다(General Survey, para. 51).

다른 나라에서는 공무원이 노동조합을 결성할 수 있는 권리는 공공서비스에 관한 특별한 법률의 범위 안에서만 인정된다(General Survey, para. 51 and notes).

무장 군인과 경찰

ILO 협약에 따라, 회원국은 무장한 군인과 경찰에게 어느 수준까지 단결권을 인정할 것인가를 결정한 권한을 가지고 있다(Convention No. 87, Article 9). 때때로 일정한 제한사항을 두거나 제한사항 없이 자신의 직업적인 이익을 보호하기 위해 군인에게 단결권을 인정하는 경우도 있기는 하지만, 대부분의 국가에서 군인에게는 단결권을 인정하지 않고 있다. 일부 국가의 경우, 경찰은 조합을 결성하거나 이에 참여할 권리에 제한을 받는다. 다만, 공무원에 관한 법률 또는 특별법 조항에 의거하여 단결권을 행사할 수도 있다(General Survey).

임원급 직원

ILO 회원국은 민간(General Survey, para. 66) 또는 공공부문(General Survey, para. 57)의 임원급 직원 또는 의사결정권자의 단결권을 제한할 수 있다. 그러나 이들이 실질적으로 임원의 지위에 있어야 하며, 그들 자신의 단체를 설립하고 참여할 수 있도록 허락되는 경우라야 이러한 권리 제한이 정당한 것으로 인정될 수 있다.

노동조합의 보호를 위한 조치 및 노동조합에 참여하지 않을 권리

노동관계 제도에 노동조합의 보호를 위한 조항이 포함되어 있는 경우도 있다. 자세한 내용은 다음과 같다.

- 노동조합이 적대적인 환경에 처한 경우 조합의 위치를 강화할 수 있다.
- 노동관계 제도 안에서 직접적인 대화 또는 협상을 통해 노동조합이 자신의 역할을 충실히 다할 수 있도록 도울 수 있다.

노동조합의 보호를 위한 장치는 다음과 같은 세 가지 형태가 있다 (용어에 대한 정의는 나라마다 차이가 있다).

- 클로즈드숍(closed shop): 고용주는 노동조합원인 사람들 중에서만 직원을 고용하여야 한다.
- 유니온숍(union shop): 고용될 당시 조합원이 아니었더라도 고용된 후 일정 기간 내에 조합에 가입해야 한다.
- 에이전시숍(agency shop): 노동조합 가입자가 아니더라도 조합비를 내야 하는 노동조합 형태. 이렇게 모금한 조합비를 노동조합을 위해서가 아니라 자선기관에 기부하는 경우도 있다.

이러한 세 가지 형태의 노동조합 보호를 위한 장치는 근로자가 이와 같은 조합 보호장치를 채택하고 있는 회사에 취직하고자 할 때, 노동조합에 가입하도록 강요를 받게 될 가능성이 있다는

문제를 제기한다. 전문가위원회의 의견에 따라 제87호 협약 제2조(General Survey para. 100)는 ILO 회원국에 대해 다음과 같은 것들을 허용하고 있다.

- 근로자에게 직장 조합에 참여하지 않을 수 있는 권리를 보장할 수 있다.
- 노동조합 보호에 관한 조항의 실행을 허가하고, 필요한 경우 통제할 수 있다.

노동조합에 대한 보호장치가 허락된 곳이라도 근로자 단체와 사용자 단체 사이의 자유로운 합의에 의해 결정된 경우에만 유효하다. 즉 법으로 강제해서는 안 된다(General Survey, paras. 102-103).

일부 국가에서는 법으로, 직접적 또는 간접적으로, 노동조합에 가입하지 않을 권리를 보장하며, 어떤 개인에게 노동조합에 가입 또는 지원하도록 강제하는 것을 금지하고 있다(General Survey, para. 101).

일부 국가에서는 노동조합에 대한 보호장치 조항을 단체협약 또는 중재·조정의 범위 안에서 법으로 허용하고 있다.

비차별의 중요성

누구든지 성별, 인종, 피부색, 출생, 사회적인 신분, 결혼 여부, 정치적인 견해 등을 이유로 차별해서는 안 된다는 원칙, 특히 결사의 자유는 인권을 보호하는 대부분의 국제적인 법률 문헌이 중요하게 생각하는 원칙이다. 비차별에 관해서는 제87호 ILO 협약에서 '어떠한 차별도 없이(without distinction whatsoever)'라는 표현을 사용하여 구체적으로 언급되어 있다(Convention No. 87, Article 2). 대부분 국가의 법률에 포함된 근로자와 고용기회에 대한 차별 금지를 보장하는 조항은 노동조합에 관한 권리에도 적용된다. 그러나 일부 국가에서는 노동조합의 권리에 관한 조항에 차별 금지를 명시한 경우도 있다.

ILO 감독기관은 각 국의 법률 및 현실적으로 일어나고 있는 차별이 제87호 ILO 협약과 모순됨을 거듭 발견하였다. 인종, 국적, 결혼 여부, 성, 나이, 정치적인 연합 또는 활동을 이유로 차별하는 것은, 폭력을 옹호하는 정치적인 연합 또는 활동에 관여하는 경우를 제외하고는 ILO협약과 양립될 수 없다(General Survey, paras. 61-65).

조합 설립을 위한 공식적 요건

ILO 회원국은 노동조합 기구의 정상적인 활동을 보장하는 데 적절하다고 생각되는 노동조합 설립을 위한 공식적인 요건을 법률에 포함시킬 수 있다. 다만, 이러한 공식 요건이 제87호 ILO 협약이 보장하는 권리를 제한하는 것이어서는 안 된다. 법률 제정자는 한 국가의 노동조합 설립 요건이 다음과 같은지 확인해야 한다.

- 제87호 ILO 협약(Convention No. 87, Article 2)과 모순되게 사전 허가를 요구하지 않을 것.
- 쉽게 충족시킬 수 있는 요건이어야 한다. 국가가 요구하는 요건이 조합 설립을 거의 금지하는 것과 같이 어려워서는 안 된다.

특정한 절차를 요구하지 않는 국가도 있지만, 대부분 이 경우 구체적인 요건에 따라 정관 및 세칙을 만들고, 담당 기관에 등록할 것 등과 같은 일정한 형식을 준수해야 한다(General Survey, paras. 68-69). 대부분의 국가에서 근로자 및 사용자 단체는 이러한 형식 절차를 거치지 않고도 활동을 할 수 있으나, 등록기관에 제출한 정관에 규정된 권리가 아닌 권리는 주장할 수 없다.

조합 설립을 위한 특정한 절차가 적절한지 아

니면 강제적인지 여부는 상당 부분 회원국의 노동관계 제도 및 관계기관에 등록을 하는 것이 조합에 이로운가에 달려 있다. 그러나 일반적인 원칙은 있다. 관계기관에 조합을 등록하는 일과 관련된 공식 절차는,

- 법에 분명히 명시되어 있어야 한다.
- 누구에게든지 등록을 거부할 수 있는 자유재량이 주어져서는 안된다.
- 타당성이 있어야 한다.
- 복잡하지 않고 신속해야 한다.
- 즉시 처리되어야 한다.

이러한 원칙을 존중하지 않는 법률은 사전허가를 요구하는 것과 마찬가지로 받아들여질 수 있다(General Survey, paras. 71-75 및 결사의 자유에 관한 위원회의 결정 요약(Digest of Decisions of the Committee on Freedom of Association, paras. 251, 260, 266).

조합 설립에 적절한 절차를 만들 때, "근로자와 사용자의 권리를 증진하고 보호하는 기관만이" 제87호 협약이 뜻하는 기관이다. 공식 절차는 다음을 확인하는 데 사용될 수 있다.

- 등록을 신청하는 기관이 실제로 존재하는지
- 등록을 신청하는 기관이 실제로 노동조합 또는 사용자 단체인지
- 등록을 신청하는 기관이 명시한 목적이 그 기관의 직업적인 위상에 비추어 일관성이 있는지.

기관의 등록; 정관·규약의 제출

등록, 정관·규약의 제출이 선택사항인 국가도 있지만 대부분의 국가에서는 조합 설립을 위한 공식 절차 중의 한 가지로 보고 있다. 정관·규약의 제출은 설립되는 기관을 위해 다음과 같은 법적 또는 실제적인 이익을 보장한다.

- 법적 지위
- 예외적인 책임의 면제(예를 들어, 쟁의행위 중 생긴 경제적인 손실에 대한 민사책임으로부터의 면제)
- 각종 세금의 면제
- 분쟁조정 절차를 활용할 수 있는 권리
- 근로자 단체의 유일한 협상대리인으로서 인정될 수 있는 권리
- 또는 위에서 열거한 내용 한 가지 이상을 합친 것(General Survey, para. 72).

등록을 위한 공식 절차가 용이하게 충족된다면 어떠한 접근방법도 제87호 협약에 모순되지 않는다(General Survey, paras. 69, and 73 to 75).

대부분의 경우 근로자와 사용자 단체는 해당 정부 부처에 등록하고 정관 또는 규약을 제출함으로써 법적 지위를 획득한다. 이를 통하여 조합원 개인 또는 선출된 지도자가 단체의 합법적인 행위에 대해 개인적인 책임을 지는 일에 노출시키지 않을 수 있고, 재산을 소유할 수 있으며, 기관의 이름으로 법적인 행동을 수행할 수 있다. 법인격(legal personality)을 획득하기 위해 별도의 공식 절차가 필요하다면 그 절차는 어렵지 않아야 한다. 그 공식 절차가 복잡하고 성가신 것이어서 협약 제87호 협약 제2, 3조에 보장한 내용을 훼손해서는 안 된다.

노동입법은 행정당국에 다음과 같은 사항을 결정할 임의재량권을 부여해서는 안 된다.

- 등록 신청을 받아들일 것인지 여부
- 등록을 신청하는 기관이 진술한 목적과 기능의 이행 여부를 판단할 권한.

등록제도에 행정적인 재량권이 주어질 경우 그 재량권의 행사는 공식적이고 명확한 법령에 의하여 행해져야 한다.

등록이 거부된 단체는 등록 거부 사실에 대하여 독립적인 법원에 제소할 권한을 가지는 것이

특히 중요하며, 제소된 내용에 대해서는 즉각적인 조사가 실시되어야 한다(General Survey, paras. 77, 78).

근로자와 사용자 단체에 관한 대부분의 법률에는 다음에 관한 조항이 포함된다.

- 등록 신청을 할 때 단체의 이름, 임원, 구성원, 헌장·정관·규약, 그 밖에 단체가 정한 규정에 따라야 할 문제 등을 첨부하여야 한다.
- 등록 담당자(registrar)는 추가적인 정보를 요구할 수 있다.
- 등록 담당자의 결정에 관한 규칙
- 등록 결정까지의 시간적 제한
- 등록 거부 결정에 대하여 법원에 제소할 권리.

등록의 취소

근로자 또는 사용자 단체의 등록 취소에 관한 법률 조항은 타당한 기준, 예를 들어 관련기관이 더 이상 등록 요건을 충족하는 자격을 갖추지 못하고 있다는 증거를 바탕으로 한 것이라야 한다. 그러한 등록 취소 결정은 법적인 권한을 갖는 기관에 등록 신청을 한 후 즉시 내려져야 하며, 등록 담당자에게 등록 취소의 권한이 주어졌다 하더라도 취소 결정에 대해 사법기관에 이의신청을 할 수 있어야 한다.

근로자 및 사용자 단체의 조직 및 운영

근로자 및 사용자 단체는 자유롭게 활동할 수 있어야 한다. 특히 행정기관은 이들 단체에 대해 다음과 같은 사항에 대해 간섭해서는 안 된다.

- 각 단체의 정관과 규약의 작성
- 단체의 자유로운 대표 선출
- 단체의 운영과 활동의 조직
- 행사계획의 작성(Convention No. 87, Article 3; General Survey, para. 108).

근로자 및 사용자 단체의 조직과 구성

노동조합 운동의 조직과 구성은 노동조합의 역사와 전통에 따라, 또한 입법이 어느 정도까지 조합의 조직과 구성에 영향을 주는 기준을 마련하였는가에 따라 나라마다 큰 차이가 있다.

노동조합은 업종별·산업별·기업별 또는 일반 회원 기준에 따라 조직된다. 노동조합은 대체로 지방·지역·전국적 조직을 갖는다. 사용자 단체는 경제 또는 노동에 관련된 문제를 중심으로 조직되며, 때때로 이러한 두 가지가 합쳐진 경우도 있다. 중앙조직은 산업별로 조직된 일차적인 사용자 단체로 구성되는 경우가 대부분이다.

최소 회원수 규정

노동입법을 통하여 공식적으로 근로자 및 사용자 단체를 조직하는 데 필요한 최소 회원수 규정을 두는 경우가 많다. 최소 회원수 규정이 구체적으로 정한 회원수를 확보하는 것이 정상적인 상황에서 현실적으로 가능하다면 결사의 자유와 모순되지 않는다. 최소 회원수 규정을 근로자 및 사용자 단체의 설립을 방해하려는 목적으로 사용해서는 안 된다. 예를 들어, 결사의 자유 위원회(Committee on Freedom of Association)는 노동조합의 구성에 있어서 최소 20명(분야별 노동조합의 경우는 30명)이 필요하다는 규정은 결사의 자유에 모순되지 않는다고 보았다. 한편 동 위원회는 사용자 단체의 조직을 위한 최소 회원수를 10명으로 규정한 것은 이 규정이 단순히 형식적인 것이 아니라면, 지나치게 높은 기준이라고 보았다(General Survey, paras. 81 to 83; Digest, paras. 257, 258).

일차적인 수준의 단체 구성에 관한 제한

노동입법은 때로 일차적인 수준의 단체 구성에 관해 일정한 제한을 두는 경우가 있다. 다만, 제

한에 상응하는 보상이 전제되어야 한다. 법률은 다음 사항을 요구할 수 있다.

- 일차적인 수준의 단체의 회원은 동일한(또는 비슷한) 직업을 가져야 한다.
- 일차적인 수준의 단체의 회원은 같은 직장에 있어야 한다.
- 공무원의 일차적인 수준의 단체는 공무원으로만 구성될 수 있다.

이와 같이 일차적 수준의 단체 조직에 제한을 두는 것은 결사의 자유 원칙에 모순되지 않는다. 다만, 다음과 같은 사항이 전제되어야 한다.

- 일차적 수준의 단체는 2차적인 또는 전국 수준의 다른 직업 조직에 자유롭게 참여할 수 있거나 동맹체제를 구성할 수 있다.
- 공무원의 일차적 수준의 단체는 2차적인 또는 전국 수준의 조직에 자유롭게 참여하거나 동맹체제를 구성할 수 있다(General Survey, para. 84).

단일 노동조합과 복수 노동조합

근로자와 사용자는 '그들의 선택에 따라' 자신들의 단체를 구성하고 이에 참여할 수 있다. 이를 위해서는 근로자와 사용자가 원하면, 그리고 원하는 때에 언제든지 새로운 단체를 만들 수 있어야 한다(Convention No. 87, Article 2).

복수의 노동조합 조직도 가능하지만, 이는 강제되는 것은 아니다. 일반적으로 서로 경쟁하는 조직의 지나친 급증을 피하는 것이 근로자, 사용자 모두에게 이롭다. 조직이 너무 많아지면 각자의 활동을 약화시킬 수 있고, 그들의 이익에 손실을 끼치게 되고, 결국 각 조직의 지속적인 독립을 위협하기 때문이다. 또한, 근로자 또는 사용자 집단이 하나로 합쳐 그 한 단체가 배타적인 지위를 갖도록 하는 것도 그 구조를 법으로 강제하지 않는 한, 또한 그 조직 이외에 새로운 조직을 설립하는 일이 법적으로 가능하다면 결사의 자유에 아무런 문제가 되지 않는다(General Survey, para. 91).

일부 노동관련 제도에는 '가장 대표적인 단체'에게만 일정한 권리를 부여함으로써 단수, 복수 노조 문제를 해결하고 있다(ILO Constitution, Article 3, paragraph 5). 이러한 접근방법은 다음을 전제로 할 경우 결사의 자유 원칙에 모순되지 않는다.

- 대표를 결정하는 표준이 객관적이며, 명확하며, 미리 제정되었을 것.
- 보다 큰 대표권을 갖는 단체에 부여된 권리는 우선권(preferential rights)에 그치며, 각 단체가 회원의 직업적인 이해를 효과적으로 보호하는 일을 방해해서는 안 된다. 우선권의 예는 다음과 같다.
  - 단체교섭에서 근로자를 대표할 권리
  - 정부에 자문할 권리
  - 국제기구에 대표를 파견할 권리

일부 노동단체에서는 배타적인 단체교섭 권한을 하나의 단체에 위임하는 경우도 있다. 이 경우 단체교섭의 대리자는 노동조합 조합원 여부와 관계 없이 단체교섭에 관련된 근로자 모두를 공정하고 동등하게 대표할 법적인 또는 실제적인 책임을 진다(General Survey, paras 97 to 99).

이러한 제도에 대해서는 제3장 단체교섭에 관한 내용에 상세하게 기술되어 있다.

근로자 및 사용자 단체의 연합체와 총연합체

근로자 및 사용자 단체는 전국적인 또는 직업별 연합체 또는 총연합체를 구성하는 것이 상례이다. ILO 제87호 협약은 구체적으로 근로자 및 사용자 단체가 이러한 단체를 결성할 수 있는 권리가 있음을 명시하고 있다(Convention No. 87, Article 5).

근로자 단체는 대체로,

- 조합원들의 직종에 따라 수직적인 조직을 갖는다.
- 또는 조합원들이 일하는 지역에 따라 수평적인 조직을 갖는다.

연합체와 총연합체는 그 하부 조직과 동일한 권리와 자유를 행사할 수 있어야 한다(Convention No. 87). 일차적인 수준의 단체와 관련하여 ILO 감독기관이 만든 원칙, 그리고 이 가이드라인에 제시된 원칙은 연합체와 총연합체에도 적용된다(General Survey, para. 195).

정부는 근로자와 사용자 단체가 국제적인 활동을 할 권리를 존중해야 한다. 특히,

- 근로자와 사용자 단체가 국제조직에 가입할 수 있는 권리
- 근로자와 사용자 단체의 조합원이 원하는 대로 또한 원할 때 국제조직에 참여할 수 있는 권리
- 국제기구의 정치적·사상적인 성향과 관계없이, 국가적 조직을 만드는 데 국제조직의 재정적인 지원과 도움을 받을 수 있는 권리.

단체의 내부 운영

노동조합법에는 근로자와 사용자 단체가 조합원에 의해 민주적으로 운영될 수 있도록 하기 위해 이들 단체의 내부 운영에 관한 조항을 두는 경우가 흔히 있다. 그러나 이러한 조항은 제87호 협약 제3조의 정신을 존중하여 근로자와 사용자 단체가 그들의 집행기구를 관리하고 임원을 선출하는 규칙을 스스로 만들 수 있도록 허락되어야 한다(Digest, para. 417). 이와 관련하여 정부의 주요 역할은 근로자와 사용자가 그들 단체의 내부적인 견해 차이를 민주적으로 해결할 수 있는 여건을 촉진하는 데 있다.

근로자 및 사용자 단체의 내부적인 운영을 위한 노동입법은 조합원의 이익을 보호하고 그들 조직 안에서 민주적인 원칙을 증진할 목적으로 만들어진 것이면 결사의 자유에 모순되지 않는다. 노동입법 대신 근로자 및 사용자 단체의 정관·규약이 의사결정 및 관리에 관한 민주적인 원칙을 포함하고 있는지를 확인하는 작업을 근로자와 사용자에게 맡길 수도 있다.

노동에 관한 국가법은 근로자와 사용자 단체가 그들의 헌장과 규약을 제정하는 데 최대한 자율권을 갖도록 전반적인 틀을 마련하여야 한다. 다음은 법안 초안자가 참고해야 할 원칙이다.

- 공식적인 요구조건을 용이하게 충족할 수 있어서 결사의 자유 원칙에 모순됨이 없어야 한다.
- 어떤 단체의 정관·규약을 승인하는 공공기관에 부여된 재량권은 법적인 요구조건에 따라 제한을 받아야 한다. 이 때 법적인 요구조건은 결사의 자유 원칙에 위배됨이 없어야 한다.
- 근로자와 사용자 단체 내부에서 차별철폐를 촉진하도록 설계된 법조항은 결사의 자유 원칙과 모순되어서는 안 된다(General Survey, paras. 109 to 111).

일부 국가의 경우 국가법으로 근로자 및 사용자 단체의 헌장, 정관·규약의 내용을 존중하거나 승인을 받아야 한다는 조항이 없고, 관할기관에 사본만 제출하면 되는 경우도 있다.

정관 또는 규약

일부 국가의 노동입법에는 근로자 및 사용자 단체에게 그들 단체의 국제적인 운영에 대한 권리를 부여하는 원칙에 관한 일반적인 기술을 포함하고 있다.

국가적인 노동입법을 통하여 근로자 및 사용자

단체의 건전한 운영을 도모하고, 충분한 세부 규정이 없어서 생길 수 있는 어려움을 피할 수 있기 위해 이들 단체의 헌장·정관·규약에 반드시 포함되어야 하는 사항을 구체적으로 명시한 경우가 많이 있다. 제한 사항이 적절하다면 이러한 법률은 가이드라인용으로 활용하도록 만들어진 모델 텍스트와 마찬가지로, 결사의 자유 원칙에 모순되지 않는다(General Survey, para. 110).

단체 내부에서의 선거

일부 국가의 노동법에는 근로자 및 사용자 단체 내부의 선거에 대해 해당 기관의 규약에 적절한 조항이 포함되어 있어야 한다는 내용 외에 구체적인 규정을 두지 않는 경우도 있다. 그러나 대부분의 국가의 노동법에는 공정한 선거를 보장하는 조항이 포함되어 있다. 그러나 이러한 규정이 관련기관의 자유를 필요 이상으로 간섭해서는 안 된다.

특히 노동법은,

- 모든 임원이 해당 기관의 조합원일 것을 요구할 수 없다. 노동조합 임원 중 합리적이라고 생각되는 수의 임원은 이러한 자격요건에서 면제되어야 한다(General Survey, para. 117 and the Report of the Committee of Experts, 1994, Individual Observation concerning Bangladesh).
- 모든 임원이 같은 단체의 조합원이고 같은 직종에 종사해야 한다고 요구할 수 없다(General Survey, para. 117).
- 특정한 정치적인 신념을 가졌다는 이유로 임원에서 제외시킬 수 없다(General Survey, para. 119).
- 임원의 재선을 막거나 노동조합의 최대 존속기간을 명문으로 규정해서는 안 된다(General Survey, para. 121).
- 정부에게 근로자 및 사용자 단체 내부의 선거에 관여하도록 하거나 선거가 실시되는 동안 이를 참관할 공식적인 권한을 갖도록(정부는 혹시 민주적인 선거를 위해 필요한 경우 참관이 허용될 때에도 독립적이고 공정해야 한다) 하거나 또는 선출된 임원을 물러나게 할 권한을 부여해서는 안 된다(General Survey, para. 115).

그러나 단체 내부의 선거에 관한 법률은,

- 보통선거권(universal suffrage)에 따라 비밀선거. 직접선거를 요구할 수 있다(Digest, para. 360).
- 후보자가 다음과 같은 사항을 의심하게 하는 전과가 있을 경우 피선거권을 제한할 수 있다.
  - 성실성
  - 어떤 기관을 운영할 수 있는 능력
  - 어떤 임원이 해고 또는 정직을 받을 이유가 있다고 생각되는 경우, 구체적이고 분명한 기준을 근거로 사법기관에 그 임원이 해고 또는 정직당할 행위를 하였는지를 조사, 결정할 권한을 부여할 수 있다(General Survey, paras. 122, 123).

이러한 법률 조항은 때로는 기본원칙만 세우는데 그치기도 하고, 때로는 보다 상세한 내용을 담고 있기도 하다.

근로자 및 사용자 단체의 재정

재정적인 독립은 근로자 및 사용자 단체의 운영 및 활동에 있어서 가장 중요한 요소이다. 따라서 근로자 및 사용자 단체의 재산 획득, 사용, 처분, 재정에 관해서는 그들이 선출한 대표에게 자율권이 주어져야 한다(General Survey, para. 124).

조합원의 권리를 보호하기 위해 노동입법을 채

택할 수도 있다. 노동입법은 이들 단체가 조합원에게 다음 사항에 대해 투명성, 신뢰성을 유지하도록 요구할 수 있다.

- 자금의 출처와 용도
- 내부 자금 관리
- 단체가 해산, 합병, 청산될 경우의 재산 분배.

이를 위해, 국가법은 근로자 및 사용자 단체가 재정적인 투명성을 유지할 수 있도록 회계장부 및 연간 재무제표의 정리, 회계감사, 회원의 회계감사 장부의 열람, 감사받은 회계장부의 등록담당자에 대한 제출 등을 요구하는 경우가 많다.

재정 문제에 관한 관여권한

어떤 법률이든 행정기관으로 하여금 근로자 및 사용자 단체의 재정적인 문제에 관여할 수 있는 권한을 부여하는 경우 이는 최소한에 그쳐야 하며, 그 목적이 이들 단체의 건전한 재무운영을 위해서라야 한다. 행정기관이 근로자 및 사용자 단체의 재정 문제에 관여할 수 있는 권한을 갖는 경우는 다음에 한한다.

- 조합원이 납부한 기금의 운영 등 조합원의 이익과 권리를 보호하는 데 필요한 경우. 예를 들어, 위 단체가 법률 또는 해당 단체의 규약을 위반하였다는 주장이 있을 때
- 이미 법으로 제정되어 있는 기준에 따라
- 근로자 및 사용자 단체의 재정 문제에 관여하는 행정기관의 권한행사에 대해 이의가 있을 때는 이를 독립적인 사법기관에 제소할 수 있어야 한다(General Survey, paras. 125, 126).

단체의 해산 및 활동정지

근로자 및 사용자 단체의 해산에 관한 법률 조항은 헌장·정관·규약에 단체의 해산과 재산처분에 관한 조항을 명시하도록 요구하는 하나의 조항만을 두는 경우가 흔하다(위의 예 참조).

이들 단체의 해산 또는 활동정지를 공공기관에 위임할 필요가 있다고 생각되는 경우 그 권한은 사법기관에게만 위임할 수 있다. 행정기관은 이러한 종류의 권한을 위임받을 수 없다(Convention No. 87, Articles 4, 6; General Survey, paras. 182). 이러한 보호조항은 대단히 중요하다. 행정기관이 근로자 및 사용자 단체를 해산 또는 활동정지시킬 권한을 가지게 되면 이는 결사의 자유를 심각하게 위협하는 간섭이며, 노동조합의 활동을 중지시킬 수도 있기 때문이다. 정부 역시 근로자 및 사용자 단체의 해산 또는 활동정지에 대해 법적인 조치를 취하는 행위를 삼가야 한다(General Survey, paras. 180, 181, 183).

근로자 및 사용자 단체는 특히 독단적인 등록취소 또는 활동정지, 법적인 지위의 실효 또는 중지로부터 보호받아야 한다(General Survey, para. 184).

행정기관에게 근로자 및 사용자 단체를 해산 또는 활동정지시킬 수 있는 권한을 부여하는 법률은,

- 관련단체가 그 규약에 따라 그 스스로 단체의 해산을 신청할 경우에만 적용된다.
- 어떤 경우든지 독립적인 사법기관에 해산 또는 활동정지 결정에 대한 이의신청을 할 수 있는 권리 등 모든 필요한 보호조치가 수반되어야 한다. 사법기관의 결정은 행정기관의 결정을 중지시키는 효과를 갖는다.
- 해산되는 단체의 자산은 해당 단체의 정관·규약에 따라, 정관·규약에 이에 대한 세부사항이 없을 경우 자산을 획득한 목적에 따라 조합원에게 분배하도록 요구되고 있다.

(단체의 규정에 따른 자발적인 해산이 아니면) 관련 법률에 근로자 및 사용자 단체의 해산 또는

활동정지에 관한 구체적인 조항이 없는 경우가 많으나, 일정한 상황이 이루어졌을 경우 정해진 절차에 따라 등록을 취소할 수 있도록 되어 있다(위 등록에 관한 내용 참조). 등록이 취소되었더라도 대부분의 경우 민간 단체에 관한 일반 법률에 따라 그 단체의 존재 및 활동은 지속할 수 있다(다만, 등록된 단체가 누릴 수 있는 권한은 부여되지 않는다. 그러한 해산의 가능성은 관련 법률에 의하여 규율되어야 한다).

근로자 및 사용자 단체가 책임과 의무를 완전히 면제받는 것은 아니다. 이들도 국가법을 존중해야 한다(Convention No. 87, Article 8(1)). 그러나 국가법이 제87호 협약(Convention No. 87. (Convention No. 87, Article 8(2) and General Survey, para. 181))에서 보장하고 있는 권리와 자유를 침해하여서는 안 된다.

근로자 및 사용자 단체의 활동

근로자 및 사용자 단체는 조합원의 직업적인 이익을 보호하기 위한 활동, 프로그램을 스스로 만들 수 있는 완전한 자유를 향유하여야 한다(Convention No. 87, Article 3(1)). 이에 관한 법률 조항이 주의깊게 만들어졌다면 결사의 자유 원칙에 모순될 수 없다. 특히 정치활동 및 파업할 수 있는 권리에 관한 조항에 특별한 주의를 기울여야 한다(General Survey, para. 129).

근로자 및 사용자 단체의 활동은 정치활동과 완전히 분리될 수는 없다. 정부의 경제·사회적 정책은 필연적으로 근로자 및 사용자에게 영향을 끼치게 되므로 이들 단체는 정부정책에 대해 적절한 방법을 통해 조합원의 의견을 자유롭게 표현할 수 있어야 한다. 정부는 필요할 경우 적절한 법적 조치를 통해 근로자와 사용자가 이러한 권리를 행사할 자유를 보장해야 한다(General Survey, para. 133).

그러나 제87호 협약(Convention No. 87(Article 10))은 근로자 및 사용자의 이익을 증진하고 보호하는 단체에만 적용된다. 따라서 근로자 및 사용자 단체는 노동조합 운동의 독립에 중요성을 두는 이유를 잊어서는 안 된다. 근로자 및 사용자 단체 모두는 자신의 독립성, 사회적 또는 경제적인 역할을 대가로 정당과 협정을 맺는 일이 있어서는 안 된다.

일부 국가의 법률은 노동조합을 정당으로부터 독립을 유지하도록 정한 경우도 있다.

노동조합의 조합원, 노조활동, 간섭에의 반대를 이유로 한 차별 또는 희생자가 되지 않도록 하기 위한 보호

노동조합의 조합원 또는 노동조합 활동 때문에 차별 또는 간섭을 받는다면, 이러한 차별 내지 간섭을 받는 사람은 단결권을 효율적으로 행사할 수 없고 법적으로 타당한 노조활동에 참여할 수가 없다. 여러 나라에서는 제98호 협약 제1~3조(Articles 1-3 of Convention No. 98)[4]에 따라 이러한 행위를 금지하는 법률 조항이 마련되어 있다.

노동조합에 대한 차별을 방지하기 위한 예방책에는 노동조합 임원을 해고할 경우 반드시 독립된 기관으로부터 사전 허가를 받도록 하는 법적 절차,[5] 복직 및 충분한 보상을 허용하는 사후 조치[6]도 포함될 수 있다. 이러한 법적 조치가 효율

4) Articles 4 and 5 of Convention No. 151 and Paragraph 2 of Recommendation No. 163 참조.

5) Section L.425-1 of Act No. 82-915 (France) 참조.

6) Gernigon, B., "ILO Convention No. 98: An Instrument still topical 50 years after its adoption", in *Collective Bargaining: a Fundamental Principle, a Right, a*

적이기 위해서는 다음과 같은 사항이 중요하다.

– 신속하고

– 비용이 저렴하여야 하며

– 공정[7]할 것.

2. 단체교섭권에 대한 실효적 승인

◈ 서론

단체교섭의 증진은 ILO가 가장 중요하게 생각하고 관심을 기울이는 문제이다.[8] 필라델피아 선언에서 명시된 바와 같이, ILO는 "세계 여러 나라에서 단체교섭권이 실제로 인정될 수 있도록 할 엄숙한 책임을 지고 있다."[9]

단체교섭의 중요성은 최근 노동에서의 권리와 기본원칙에 관한 1998년 ILO 선언(1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)에서 재확인되었다.

노동에서의 권리와 기본원칙에 관한 1998년 ILO 선언에 따라 모든 회원국은 관련 협약의 비준 여부와 관계없이 ILO의 회원이라는 사실만으로 "단체교섭권을 실질적으로 인정해야 한다는 원칙을 증진하고 실현시킬" 책임이 있다 (Paragraph 2 (a) of the Declaration).

단체교섭권은 여러 ILO 협약과 권고, 특히 1949년의 제98호 단결권 및 단체교섭에 대한 원칙의 적용에 관한 협약(Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949, No. 98)[10]과 1981년의 제154호 단체교섭 촉진에 관한 협약(Collective Bargaining Convention, 1981, No. 154)[11]이 이를 인정하고 보호하고 있다.

단체교섭에 참여할 수 있는 권리는 1948년의 사회보장에 관한 전미헌장(Inter-American Charter on Social Guarantees, 1948), 1961년 유럽 사회헌장(European Social Charter, 1961), 1989년 근로자의 기본적인 사회적 권리에 관한 유럽공동체 헌장(European Communities Charter on Fundamental Social Rights of Workers, 1989) 등 ILO 이외의 국제적인 문헌에서도 인정되었다.

위에서 언급된 기본적 인권에 관한 여러 국제문헌과 여러 나라의 법과 실천도, 단체교섭에 중요성을 두는 것이, 여러 나라와 국제적인 사회정책이, 근로자가 그들의 이익을 보호하기 위한 단결권을 향유함으로써 근로자 각자가 개별적으로 협상하여 얻을 수 있는 것보다 더 나은 고용조건을 협상할 수 있어야 한다는 원칙을 얼마나 중요하게 생각하는지를 증명하는 예이다. 이는 근로자 단체에 개별적인 계약을 넘어서는 단체협약을 체결할 수 있는 권한을 부여함으로써 개인이 고용계약을 협상할 때 근로자 개인 대 사용자 간에 존재하는 불공평한 교섭권을 극복하기 위한 한 가지 방법이다. 그 대신 사용자는 보다 좋은 작

Convention, op. cit. p. 27.

7) 위의 문헌 참조.

8) Promotion of Collective Bargaining, International Labour Conference, 66th Session, 1980, p. 62 참조.

9) Declaration of Philadelphia 1944, Article III (e).

10) 이 협약은 대단히 중요한 것으로 141개 회원국이 비준하였다. 이는 ILO 협약 중 두 번째로 많은 비준을 받은 협약이다.

11) 그 밖에 관련 있는 협약. 권고는 다음과 같다: Convention No. 87; Reco-mmendation No. 91; Recommendation No. 113; Convention No. 135 and Recommendation No. 143; Convention No. 141 and Recommendation No. 149; Convention No. 151 and Recommendation No. 159; and Recommen- dation No. 163 (which complements Convention No. 154). 단체교섭과 관련 있는 협약 및 권고에 대해서는 Collective bargaining: a fundamental principle, a right, a Convention (International Labour Office, Labour Education 1999/1-2, Nos. 114-115), p. 125.

업조건이 부여되고 그러한 조건을 결정함에 있어서 참여할 수 있다는 인식을 통하여 보다 높은 생산성을 기대할 수 있다.

이들 문헌에 명시된 단체교섭권에 관한 책임은 오늘날과 같이 경제·사회적인 여건으로 인하여 단체교섭권을 가진 단체가 점차 더 큰 압력을 받고 있는 때에는 특히 중요하다.[12)]

국가정책의 우선 목표는 관련 당사자들에게 최대한의 자율권을 허용함으로써 자유롭고 자발적인 단체교섭을 촉진·장려하며, 다른 한편으로는 자발적이고 상호 협정에 따라 근로자 및 사용자 단체가 의지할 수 있는 법적인 틀과 행정조직을 만들어 단체협약의 체결을 촉진하는 데 있다.[13)]

제98호 협약은 이를 비준한 국가에게 다음과 같은 사항을 요구하고 있다.

"필요한 경우, 단체교섭에 의해 고용조건을 통제할 수 있도록 자발적인 협상을 위한 기구를 활용하고 이를 최대한 발전시키도록 장려할 수 있는 국가 상황에 적절한 조치를 취해야 한다(Article 4)."

제154호 협약은 더욱 직접적으로 이 협약을 비준한 국가는 "단체교섭을 증진할 수 있도록 국가 상황에 맞는 조치를 취해야 한다"고 규정하고 있다(Article 5(1)).

회원국이 이 책임을 준수하기 위해 취할 수 있는 중요한 방법 중의 하나는 노동법의 제정이다. 다른 방법으로는 단체협약, 중재재정(arbitration award), 행정법 및 규칙, 법령, 시행규칙(ministerial orders), 법적인 책임을 이행하는지 여부를 감독할 행정기관의 설립, 당사자들을 위한 화해 또는 조정서비스 등이 있다.

12) Gernigon, B, op. cit., p. 29.
13) General Survey, para. 247.

어떻게 하는 것이 단체교섭을 증진하고 발전시키기 위해 법률을 적절히 사용하는 것인가, 위에서 언급된 방법을 어느 정도까지 법률에 자세하게 명시하는 것이 적절한가는 각국의 상황에 따라 다를 수 있다.[14)15)] 예를 들어, 상황에 따라 어떤 정부는 단체교섭에 관해 상세한 절차와 장치를 법제화하는 것이 좋다고 생각할 수도 있고, 반대로 사용자 및 근로자, 사용자 단체와 노동조합이 단체교섭을 행할 권리가 있음을 법률에 간단히 언급하는 데 그칠 수도 있다. 각국의 상황에 따라 적절한 수준의 법률을 정하는 일은 매우 중요하다. 명확한 법적 틀이 없어 단체교섭이 손상되는 경우도 있고, 그 반대로 법률이 너무 자세해서 단체교섭에 걸림돌이 되는 경우도 있기 때문이다.[16)17)]

'단체교섭에 의해 고용조건을 통제할 수 있도록 자발적인 협상을 증진할' 책임이라는 것은, 단체교섭에 참가할 수 있는 권리를 향유하는 관련 당사자들에게 국가의 상황에 따라 필요한 경우 또는 일정한 상황하에서 관련기관의 단체교섭권을 인정해야 한다거나 또는 선의를 가지고 협상하여야 한다는 등 일정한 수의 부수적인 책임에 관한 조항을 만들어 단체교섭이 효과적으로 이루어질 수 있도록 할 책임이 국가에게 있음을 뜻한다.

14) 예를 들면, References in Convention No. 154, Article 4 참조.
15) 각국이 단체교섭을 장려하기 위해 어느 정도까지 법률을 사용하는가에 대한 최근의 논의: Casale, G., "Collective Bargaining and the Law in Central and Eastern Europe: Some Comparative Issues" (ILO-CEET Report No. 20, 1997) 참조.
16) Bronstein, A., "Collective Bargaining: A Comparative Analysis", in *Collective Bargaining: a Fundamental Principle, a Right, a Convention*, op. cit. p. 35 참조.
17) Rueda-Catry, M. et al., in *Collective Bargaining: a Fundamental Principle, a Right, a Convention*, op. cit. p. 53 참조.

◈ 누구에게 단체교섭권이 있는가, 어느 수준에서 단체교섭이 이루어지는가?[18]

단체교섭의 당사자

관련 ILO 협약에 따르면 단체교섭권은 모든 근로자 및 사용자 단체에 허용된다.[19] 다만, 단체가 누구를 대표하는가라는 성격에 따라 일정한 예외 조항 또는 제한이 있을 수 있다.

첫째, 군인과 경찰의 경우 제98호, 제151호 및 제154호 협약을 어느 정도까지 적용할 것인가는 국내법, 규정, 관례에 따라 정해질 수 있다.[20] 이는 국내법 또는 규정이 군인과 경찰 및 그들의 단체 전체에게 또는 일부에게 단체교섭권을 허용할 수도 또는 전혀 인정하지 않을 수도 있음을 뜻한다.

또한 제98호 협약은 국가 행정에 종사하고 있는 공무원은 예외로 한다고 명시하고 있다. 이는 제87호 협약에 따라 공무원도 단결권을 가져야 하지만, 이후에 언급한 문서에 의하여 규정된 보장은 그들에게 반드시 단결권이 보장되는 것은 아니라는 뜻이다.[21]

그러나 ILO 감독기관은 이러한 예외 조항은 엄격하게 적용되어야 한다고 결정하였다. 전문가위원회는 공무원을 그들의 기능에 따라 정부 운영에 직접 관여하고 있는 공무원, 즉 제98호 협약의 범위에 들지 않는 사람들과 정부, 공공기업, 자치적인 공공기관에 고용된 사람들을 구분하였다.[22]

군인과 경찰을 단체교섭권에서 제외시키는 것도 엄격한 기준에 따라야 한다. 예를 들어, 결사의 자유에 관한 위원회는 군대의 관할하에 있는 민항기 기술자는 군대에 소속된다고 보아서는 안되며, 따라서 제98호 협약에 언급된 보장에서 제외시켜서는 안 된다고 보았다.[23]

근로자 단체가 단체교섭을 할 수 있는 권리는 대부분 국가의 법에서 실제로 인정되지만, 위에서 언급한 예외 조항에 지배를 받는 경우가 많다.

때로는 국내법에 단체교섭권을 갖는 당사자와 어느 수준에서 단체교섭이 이루어지는가가 분명하게 정의된 경우도 있다. 단체교섭의 당사자가 누구인가는 한편에서는 근로자 단체(또는 노동조합), 다른 한편에는 개별 사용자, 또는 여러 사용자가 함께, 또는 사용자 단체가 있어 협상을 하는 경우가 전형적이다.

단체교섭이 이루어질 수 있는 수준

단체교섭이 이루어질 수 있는 수준(단체, 기업, 지사 등)에 대해서는 양자간 협상이 이루어질 수 있는 일반적으로 인정되는 '최선'의 수준이라는 것은 없다. 단체교섭이 이루어지는 데 적절한 수준은 힘, 이해관계, 목적, 관련 당사자의 우선순위, 노동조합, 사용자 단체의 조직, 산업관계의 전통적인 모형 등에 따라 달라진다.[24]

---

18) 단체교섭권은 단결권, 파업권과 밀접하게 연결되어 있다(Chapter II, Freedom of Association and Chapter V, the Right to Strike) 참조.

19) Convention No. 135 and Recommendation No. 143 on Workers' Representatives에 언급된 바와 같이 근로자 대표와도(근로자 단체보다는) 협상을 할 수 있다.

20) Convention No. 98, Article 5(1); Convention No. 151, Article 1(3) and Convention No. 154, Article 1(2).

21) (Freedom of Association section dealing with the right of public servants to organise).

22) General Survey, para. 200.

23) Digest, para. 805. 일부 국가에서는 군인과 경찰도 단체교섭을 행할 권리가 있다. Discussion of the Czech Republic in Casale, op. cit. p. 14 참조.

24) As Bamber notes, both centralised and decentralised bargaining may have advantages and disadvantages, depending on the context. Bamber, op. cit. p. 434

제163호 권고의 제4문(Paragraph 4 of Recommendation No. 163)은 다음과 같이 규정하고 있다.

"필요한 경우 기업별, 프로젝트별, 지사별, 산업별, 지역별 또는 전국적 수준 등 어떤 수준에서든 단체교섭이 이루어질 수 있도록 조치를 취해야 한다."

이러한 점에 있어서 당사자의 선택을 제한하는 입법은 제98호 협약[25] 및 근로자 및 사용자 단체가 그들의 행위와 그들의 행사계획을 결정할 권리와 완전한 자유를 가져야 한다는 원칙[26]에 모순된다. 그러나 근로자 및 사용자 단체가 원할 경우에는 단체교섭을 어떤 당사자에 대해서 행할 것인가를 입법하여 이를 기준으로 삼을 수도 있다.

승인 절차와 대표성

단체교섭은 당사자가 서로 이를 인정하지 않을 때는 이루어질 수가 없다.[27] 일부 국가에서는 협약에 정해진 바에 따라 또는 관행에 따라 자발적으로 단체교섭을 인정하도록 되어 있다. 그러나 여러 나라에서는, 특히 사용자가 해당 근로자들을 대표하는 노동조합과의 교섭을 거부할 경우 등 일정한 상황에서는 사용자가 노동조합의 단체교섭을 인정할 의무가 있음을 법으로 제정해 두고 있다.[28] 일반적으로 사용자가 노동조합을 단체교섭의 상대방으로 승인할 의무를 갖는가는 노동조합의 대표성을 어떻게 정의하는가에 달려 있다.

가장 간단하게는, 법률 조항에 누가 단체교섭을 진행할 책임이 있는가를 정해 둠으로써 단체교섭에 관련된 기관이 서로를 인정하도록 도울 수 있다.

노동조합의 '대표성'이 무엇인가는 특히 복수노조가 있는 나라, 단체교섭이 주로 기업 수준에서 이루어지는 나라 — 단체교섭이 산업별, 전국적 수준에서 이루어지는 나라에서도 마찬가지이다 — 에서는 매우 어려운 문제이다.[29]

여러 나라들이 단체교섭을 위해 일방의 대표성을 인정하는 법적 절차에 관하여 법률을 제정하였다. ILO 기관에서 대표권을 갖는 가장 대표적인 단체라는 개념은 ILO 헌장 제3조(5)에서 인정되고 있다. 그러나 ILO 전문가 위원회가 지적하는 바와 같이, 이러한 종류의 승인 절차는 객관적이며 이미 통용되고 있는 표준을 기준으로 해야 한다.[30]

노동조합의 대표적인 지위에 관해 두 가지 사항에 대해 언급할 필요가 있다. 대표성에 관한 법률 조항에 양적인 표준(객관성을 위해)이 포함되어 있는 경우가 많은데, 이러한 조항에는 신뢰성, 독립성, 지역적인 범위(territorial scope)가 포함될 수 있을 것이다.

◈ 배타적 교섭 담당자의 승인

일부 국가에서는 노동조합에 대해 단체교섭을

참조

25) General Survey, para. 249.

26) Digest, para. 782.

27) Promotion of Collective Bargaining, op. cit. p. 15.

28) General Survey, para. 240; Promotion of Collective Bargaining, op. cit. p. 16.

29) 이와 같은 주제는 이 가이드라인에서 충분하게 다루기에는 너무 복잡하다. 따라서 여기서는 몇 가지 중요한 문제에 대해서만 언급하고자 한다. For further consideration of the issues involved, see e.g., Bamber, G, et al, "Collective Bargaining" in Blanpain eds., Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies, 6th and rev. ed., (Kluwer, Boston, 1998) p. 414; Casale, G. Union Representativeness in a Comparative Perspective (ILO/CEET Report No. 18, 1996).

30) General Survey, para. 240. Article 3(b) of Recommendation No. 163 참조.

위한 배타적인 교섭 담당자로 인정하는 법률 조항을 제정하여, 노동조합이 단체교섭 중인 근로자 모두를 대표하도록 허용하고 있다. 단체교섭 중인 노조의 조합원 중에 다른 노동조합의 조합원이 있더라도 배타적 교섭 담당자만이 대표권을 갖는다. 이러한 법률은 단체교섭이 대체로 기업별, 기관 수준에서 이루어지는 나라에서, 그리고 노동조합이 복수로 존재하고 있어서 교섭이 복잡하고 어려운 나라에서 흔히 찾아볼 수 있다. ILO 감독기관은 배타적 단체교섭 담당자의 자격과 임명에 관한 법률이 있을 경우 반드시 다음 사항이 포함되어 있어야 한다고 보았다.

- 독립적 기관에 의한 자격 인정
- 해당 단위노조 근로자의 과반수 이상의 득표로 선출되는 대표 단체
- 충분한 득표를 얻지 못한 경우에는 법정 기일 이후 재선거를 요구할 수 있는 권리
- 지난번 선거 이후 충분한 기간이 경과한 뒤 자격이 인정된 기관 외에 다른 기관이 재선거를 요구할 권리.[31)32)]

위에서 열거한 것과 같은 안전장치가 필요하기 때문에 배타적 단체교섭권에 관한 법률은 다음의 사례에서 볼 수 있듯이 대체로 상세하며, 다음과 같은 사항에 대한 조항이 포함되어 있다.

- 배타적 교섭 담당자가 되기 위해 요구되는 조건
- 단체교섭 단위를 결정하기 위한 기준과 승인 절차
- 어떤 단체가 교섭단위에 소속된 근로자를 충분히 대표하는 배타적인 교섭 담당자로서의 자격이 있는지를 판단할 기준과 승인 절차
- 배타적 교섭 담당자로서의 자격을 갖는 법적인 효과
- 배타적 교섭 담당자로서의 지위를 취소하도록 요구하거나 이에 대해 이의를 신청할 수 있는 조건과, 이를 위한 과정(교섭관계에 안정을 주기 위해 적어도 12개월 동안 대기 기간을 두는 것이 상례이다)
- 이러한 절차를 관리할 책임있는 기관(대체로 독립적인 행정기관 또는 노동부)
- 교섭 담당자인 단체의 조합원인지 여부와 관계없이 교섭단위에 참여하고 있는 모든 근로자를 공정하게 대표할 의무
- 결정이 된 사항에 대해 반대하거나 의무를 이행하지 않은 데 대하여 항소할 수 있는 권리.

배타적 교섭 담당자의 공정대표 의무

단체교섭에서 배타적 교섭 담당자로서 모든 근로자를 대표하는 권리와 함께 관련 법률은 교섭 담당자에게 노동조합원이든 아니든 상관없이 모든 근로자를 공정하게 대표할 책임을 부여하고 있다.

◈ 산별단위 단체교섭의 기본구조

때때로, 특히 산별단위 단체교섭을 증진하려는 공공정책을 채택한 나라들은 단체교섭의 기본구조가 되는 법률 조항을 제정하였다. 단체교섭권 승인 절차를 기본구조로 삼을 수도 있고, 산별단위에서 교섭하기를 원하는 당사자가 활용할 수 있는 조직을 만들 수도 있다.

성실교섭을 위한 법적 의무

효과적인 단체교섭을 위해서는 활발한 대화와

31) Gérard Lyon-Caen and Jean Pélissier, *Droit du Travail*, 16 edition, 1992, pp. 557-58 (par. 623) 참조.
32) General Survey, para. 240.

의견의 일치가 필요하다.[33] 여러 나라들은 협상 테이블에 나오는 당사자가 충분한 정보를 가지고 협상에 임할 수 있도록 해야 한다는 법률을 제정하여 효과적인 단체교섭을 도모하고자 노력하였다. 이와 같은 의무조항을 법률로 제정한 궁극적인 목적은 협상 당사자에게 합의에 도달할 수 있는 모든 기회가 주어졌는가를 확인하기 위해서이다. 이러한 의무는 협상할 의무에 한하여 적용되기도 하지만, 다른 경우에는 신의성실의 의지를 가지고 협상할 의무, 즉 성실교섭의무라고 표현된다.

특히 ILO 결사의 자유 위원회(ILO Freedom of Association Committee)는 사용자와 노동조합은 특히 노동조합에게 파업할 수 있는 권리가 주어지지 않은 경우 신의성실의 의지를 가지고 교섭해야 하며, 합의에 도달하기 위해 노력해야 한다는 원칙의 중요성을 다시 한번 강조하였다.[34]

◈ 단체교섭을 위한 정보제공 의무

신의성실의 의지를 가지고 교섭해야 한다는 법적인 책임의 부수적인 의무 중 하나는 교섭에 임하는 사용자측은 의미있는 협상이 진행되는 데 필요한 정보를 노동조합에 제공해야 한다는 것이다(Recommendation No. 163, Article 7(1) 참조).[35]

◈ 단체교섭의 주요 과제

ILO는 자발적인 교섭 및 교섭단체를 자유롭게 선정할 수 있을 것을 강조하고 있다. 이에 비추어 보면 국제노동기준에 단체교섭의 정의가 무엇이어야 하는가는 대단히 그 범위가 넓은 문제이다. 제154호 협약 제2조는 단체교섭의 개념은 한편으로 사용자, 사용자 집단, 하나 또는 그 이상의 사용자 단체, 다른 한편으로 하나 또는 그 이상 근로자 단체 간에 이루어지는 근로조건, 고용조건, 사용자 및 근로자 사이의 관계규정, 사용자 또는 사용자 단체와 근로자 또는 근로자 단체 사이의 관계규정 등에 관한 모든 협상에 적용된다고 정의하고 있다.

법률로 단체교섭의 정의를 분명히 해둘 필요가 있다고 생각될 경우 단체교섭권의 범위는 제154호 협약에 준하여 폭 넓게 정의하여야 한다. 일부 국가의 판례법(jurisprudence)은 교섭 당사자 일방의 요구가 있으면 교섭할 의무가 있는 사안(issues)과 교섭 당사자가 동의하면 자발적으로 교섭할 수 있는 사안을 구별하고 있다. 때때로, '합의사항에 대한 해석과 적용에 관해 분쟁이 있을 경우 이를 해결하기 위하여' 등 구체적인 사안을 단체협약 조항에 명시하도록 법률로 정한 경우도 있다.

◈ 단체협약

단체협약에 대한 법률에는 단체협약 자체에 대한 조항이 포함된 경우가 많다. 예를 들어,

- 단체협약의 형태와 내용에 관한 조항
- 단체협약의 법적 효력 및 적용대상
- 공공기관에 대한 단체협약의 신고
- 단체협약의 협약 적용 근로자에 대한 고지

33) Bronstein, op. cit. p. 34.
34) Digest, para. 243.
35) 다른 국제기구도 이와 비슷한 의무조항을 두고 있다: OECD Guidelines for Multinational Enterprises 1976 ; EU Directive on European Works Councils 1994.

– 일정 종류 단체협약의 범위

단체협약의 형태와 내용

단체협약의 형태와 내용에 관한 법률 조항에는 서면 합의, 합의 당사자에 대한 언급, 대표자의 서명, 단체협약의 법적 효력을 갖게 되는 날짜가 명시되어 있어야 한다. 해당 합의에 관하여 분쟁이 발생할 경우 이를 해결하는 절차 등 중요한 사안에 대한 조항이 반드시 포함되어야 한다는 규정을 두는 경우도 있다.

합의의 법적 효력

제91호 권고 제3문(1)(Recommendation No. 91, Par. 3(1))에 따라, "단체교섭은 그 합의에 서명한 당사자와 그 합의의 대상자에 대해 법적 효력을 갖는다. 단체협약에 구속을 받는 사용자와 근로자는 그들의 고용계약에서 단체협약에 포함된 내용에 반하는 조항을 포함시킬 수 없다."[36]

단체협약의 법적 효력에 대한 법률 조항은, 단체협약은 협약 당사자와 협약에 참여한 단체의 조합원에 대해 구속력을 갖는다고 기술되어 있다. 단체협약의 법적 효력에 대한 법률 조항을 두는 목적은 현재 유효한 또는 나중에 협약 당사자간에 체결된 협약 또는 계약 내용에 단체협약의 내용을 포함시키기 위해 또는 이를 수정하기 위해서, 협약 또는 계약조건을 수정하기 위한 것이다.

일부 지역에서는 단체협약의 내용을 공공기관에 제출하여 승인을 받아야 법적인 효력을 갖도록 되어 있는 곳도 있다. 이런 절차가 단순히 '단체협약이 절차상 문제가 있거나 적용 가능한 법률에 명시된 최저기준과 모순되는 경우 단체협약의 승인이 거부될 수 있다'는 경우에 해당되는 것이라면 제98호 협약에 모순되지 않는다.[37] 그러나 공공기관에게 협약을 거부할 전적인 재량권을 부여하는 조항은 자발적인 협상, 당사자 자율권 원칙에 위배된다.

공공기관에 대한 단체협약의 신고

법률을 통하여 단체협약을 공공기관에 신고하도록 요구하는 경우가 많은데, 이는 관련 공공기관이 단체협약의 진전 상황을 자세히 살피고, 협약 내용에 법적인 하자가 없는지를 검토하고, 당사자에게 통보하며, 그 협약에 대해 또는 협약 당사자 사이에 후일 이루어질 협상에 대해 분쟁이 일어날 경우 협약 당사자가 이를 잘 해결할 수 있도록 돕기 위해서이다.

단체협약의 협약 적용 근로자에 대한 고지

때때로 국내법이 사용자에게 단체협약의 내용을 그 협약의 적용을 받는 근로자에게 통보하도록 요구하는 경우가 있다(Recommendation No. 91, Par. 8(1)).

단체협약의 확장

단체협약의 내용의 적용을 받는 사람들 이외의 사용자 및 그 근로자에게 단체협약의 법적 효과를 확대 적용하는 법률 조항은 대체로 산업단위별 수준에서 단체협약이 이루어지는 경우가 많은 나라에서 발견된다. 이러한 권한의 행사는 협약 당사자가 협약 내용의 확대 적용을 받게 될 이들에 대해 대표성을 갖는가와 관련된 여러 조건, 예를 들어 협약 당사자 일방 또는 쌍방의 사전 요청이 있을 것, 협약 내용의 확대 적용 대상인

36) Digest, para. 818.

37) General Survey, para. 251.

사람들의 대표자와 협의할 것 등이 선행되어야 한다. 제91호 권고 제5문(2)에는 다음과 같이 규정되어 있다.

국내법 또는 규정은 다음과 같은 조건 등을 전제로 단체협약의 효력을 확장할 수 있다.

- 행정기관의 입장에서 볼 때 단체협약이 충분한 대표성을 갖는 관련 사용자와 근로자에게 적용된다.
- 단체협약의 확대 적용은 대체로 협약 당사자인 근로자 또는 사용자 단체, 하나 또는 그 이상의 요청이 있을 때 이루어진다.
- 단체협약의 확대 이전에 그 대상이 되는 사용자와 근로자들이 자신의 견해를 제출할 기회가 주어져야 한다.

본 번역서는 국제노동기구(ILO, 제네바)에 의해 출판된 *Labour Legislation Guidelines Prototype Version* (판권 소유(원본): Copyright © 2002 International Labour Organization)의 내용을 한국노동연구원이 국제노동기구로부터 공식 번역출판 허가(판권 소유(한글 번역본): Copyright © 2003 Korea Labor Institute)를 받아 번역한 것이다.

국제노동기구의 출판물들에 사용되는 명칭이나 호칭들은 국제연합(UN)에서 일반적으로 통용되는 관행을 따르고 있는바, 이와 관련하여 게재된 내용들은 어떤 국가나 영토의 주권 및 법적 지위 혹은 통치의 경계와 관련하여 국제노동기구 차원에서의 어떤 의견도 반영하고 있지 않음을 여기에 밝힌다. 국제노동기구에서 출판된 저작물들이나 연구보고서 등에 나타난 의견이나 주장들은 전적으로 저작자 개인의 의견이나 주장이며, 출판 행위 자체가 해당 출판물에 표현된 의견이나 주장을 지지하는 것은 아니며, 따라서 그러한 의견이나 주장과 관련하여 국제노동기구는 어떠한 책임도 없음을 밝힌다. 특정 기업이나 그 생산물 혹은 생산 과정이 출판물의 내용에 언급되어 있더라도 이는 국제노동기구에 의한 어떤 형태의 지지 의견을 나타내는 것이 아니며, 거꾸로 특정 기업이나 그 생산물 혹은 생산 과정이 언급되어 있지 않더라도 이 또한 그에 대한 국제노동기구의 반대 의견을 나타내는 것은 아님을 밝힌다.

국제노동기구는 한글 번역의 타당성이나 완전성, 혹은 부정확 또는 잘못 번역되었거나 빠진 부분에 대해, 혹은 그로 인해 발생되는 결과에 대해 책임을 지지 않는다.

스웨덴 국립노동생활연구소

<편집자주>

한국노동연구원 국제협력실은 2004년 6월, 서울에서 개최되는 'IIRA 2003 아시아태평양지역 회의'의 사무국으로 2001년부터 이를 준비해 오고 있다. 회의 기간 중 특별 세션으로 '세계노동포럼'이 열리며, 세계 주요 노동관련 연구기관이 참가할 예정이다. 이에 『국제노동브리프』에서는 이번 호부터 '세계노동포럼'에 참여의사를 밝힌 주요 해외연구기관을 소개한다. 이번 호는 스웨덴의 국립노동생활연구소(The National Institute for Working Life) 편이다.

NATIONAL INSTITUTE FOR WORKING LIFE (NIWL)

국립노동생활연구소(NIWL)는 1995년 설립된 노동생활 전반에 관한 연구를 담당하는 스웨덴 산업·고용·통신부 산하 국책연구기관이다.

연구소 설립 목적은 ① 제대로 일할 수 있는 근로조건과 좋은 노동생활, ② 노동생활에 대한 이해 증진과 정보 축적에 기여하는 것으로, 6가지 주요 연구개발 분야는 산업보건, 노동시장, 작업조직, 인간공학과 스트레스, 물리·화학적 건강위해환경, 사회통합과 발전이며, 이 외에도 노동생활의 다양한 이슈들과 동향에 관한 학제간 연구들이 이루어지고 있다. 국립노동생활연구소(NIWL)는 이론과 실생활, 연구자와 노동자와의 만남과 조화를 통해서 만들어지는 새로운 생각들이 실질적 발전으로 이루어진다고 믿고 있다. 이런 작업들이 제대로 이루어질 수 있는 조건들을 만들어내고 실질적 도움을 주는 것을 연구소의 중요한 할 일이라고 여기고, 사회적 파트너들, 기업, 대학, 국외의 관련 기관들과 다양한 협력활동을 벌이고 있다.

국제협력

국립노동생활연구소(NIWL)는 다국적 대기업의 영향력이 커지고 국제경쟁이 소규모 기업에도 새로운 요구를 강요하고 있는 세계적 환경에 노동생활 연구의 국가 중추로서 적극적으로 대응하기 위해, 국제협력활동에 중점을 두고 있다. 다년간 북유럽의 4개 국가와 'NIVA'(Nordic Institute for Advanced Training in Occupational Health and

other Work Life Matters: http://www.niva.org/)를 공동 운영하고 노동환경 분야에서 협력을 증진하고 있고, 1995년 스웨덴이 EU 회원국으로 가입한 이래 EU와의 협력에 대한 중요성도 지속적으로 증가하고 있어서 여러 연구원들이 EU 연구 프로젝트에도 참여하고 있다. 아일랜드 더블린에 소재한 '삶과 노동조건 개선을 위한 유럽 재단'(http://www.eurofound.eu.int)과 스페인 빌바오에 있는 '유럽직업안전보건청'(http://agency.osha.eu.int/) 등과 활발한 연구협력을 진행하고 있다. 또 스웨덴 주요 노총(LO, TCO, SACO)과 공동으로 SALTSA 라는 협력 프로그램을 운영하며, 유럽 차원의 노동생활 이슈에 관한 다양한 연구를 진행하고 있다. 그 밖에도 스웨덴 국제개별협력기구(Sida)의 지원으로 개도국의 전문가들을 위해 직업안전과 보건에 대한 과정을 개설하고 있고, 중앙유럽과 동유럽 기관들과의 협력사업에도 참여하고 있다. 그리고 다른 노동연구원과 달리 국제보건기구(WHO)와 국제노동기구(ILO), 국제산업보건위원회(ICOH) 등의 국제기구들과도 연구 협력이 이루어지고 있다.

최근 이슈들과 관련 연구 프로그램

국립노동생활연구소(NIWL)의 연구는 장기적 연구와 지식축적 그리고 단기적으로 이루어지는 작업장에 실질적으로 도움이 되는 최근 노동관련 이슈에 대한 연구로 나뉘어진다. 연구원의 6개 상설 연구팀에서 장기적

<6개 분야 상설연구팀>

연구팀	연구 초점	주제들
노동시장과 노동조직	스웨덴 노동시장의 중요한 문제인 노동력 부족 타계에 관한 연구	- 새로운 고용형태의 출현과 노동시장과 조직에서의 유연성 증가의 요구가 개인, 조직 그리고 노동생활 전반에 미치는 영향 - EU법이 스웨덴 노동시장과 노동법에 미치는 영향
개발절차 연구	기업활동과 노동생활의 변화의 이면에 관한 연구	- 노동조직 개선의 원인 - 사회통합과정과 성평등에 영향을 미치는 요인
일과 보건	작업장에서의 보건을 증진할 수 있도록 하기 위해 새로운 노동 현상으로 불리해진 노동자그룹에 관한 연구	- 병가결근을 감소시킬 수 있는 방안 - 건전한 인사관리제도가 갖춰진 콜센터의 특성 - 헤어디자이너들의 습진을 최소화 하는 방안
노동과 물리적 환경	비건강 상태를 유발·확산시키는 원인을 찾기 위한 비건강 상태에 영향을 미치는 물리·화학적 요인 연구	- 다양한 노동환경에서의 소음 측정 - 화학물질 자아진단을 위한 사용자 편의성 방편 마련 - 휴대폰 사용과 발암가능성 - 진동이 여성과 남성에게 미치는 영향
산업과 인적자원	각종 재해와 건강 위해상황을 최소화하기 위한 작업과정이나 방안 마련을 위한 인간, 기술, 조직의 상호관계에 대한 연구	- 생산시스템의 형성이나 노동시간이 인간의 건강과 복지에 미치는 영향 - 건설산업과 농업에서 재해를 예방하는 방법 - 인간공학적으로 안전한 자동차 좌석 배치
사회복지와 노동	사회복지와 교육분야 종사자들에게 적합한 조직모델 개발을 목표로 교육, 보건 및 기타 사회복지 분야에서의 노동조건에 대한 연구	- 건강한 사람들이 건강을 유지하기 위한 활동 - 노동자들이 극도의 피로감에 시달리는 노동환경 조사 - 청년노동시장 진입을 돕기 위한 사회적 지원

지식 축적의 든든한 기반을 마련해 주고 있고, 여러 연구팀에 소속된 다양한 배경의

연구원들이 단기적 연구를 위해 연구 프로그램을 구성하고 특정 주제에 대해 다각도에서 연구를 진행하고 있다. 국립노동생활연구소(NIWL)에서는 다양한 학제간 연구를 중요하게 생각하고 있어서 연구 목표마다 3~6년 정도로 기간을 제한해 두고 연구 프로그램을 재결성하곤 한다. 이렇게 단기적으로 이루어진 연구 결과들이 상설연구팀의 장기적 지식발전에도 기여를 하고 있고 상호 활발한 의견교환이 이루어진다. 지금 11개 노동생활에 관련된 주제에 대한 연구가 이루어지고 있는데, 이는 2000년에 노동관련 여러 단체들의 협의를 통해 선정된 것이다. 현실을 반영해야 하고 현실과의 연관성을 잃어서는 안되기 때문에, 당연히 연구가 진행되는 중에 초점은 유지하면서 주제는 유연하게 변하기도 한다.

<2002년~2006년까지의 11개 단기 연구 프로그램>

- 위험한 환경에서의 산업보건 및 안전 관리
- 기업조직과 지속가능한 노동시스템
- 노동생활에서의 건강과 유연성
- 노동조직과 참여
- 집약적 정보통신기술 경영활동
- 취약계층을 위한 평생교육
- 노동생활의 차별 완화
- 지역개발
- 학교에서의 노동생활
- 이행기에 있는 스웨덴 모델
- 지속가능한 노동능력