Global Focus

국제노사관계학회(IIRA) 베를린 세계대회의 동향

이장원(한국노동연구원 국제협력실장)

국제노사관계학회(International Industrial Relations Association: IIRA)는 ILO(국제노동기구)에 사무국을 두고 전세계에서 노사관계 연구를 하는 학자 및 정책담당자가 참여하는 조직이다. 매 3년마다 세계대회를 개최하고 역시 3년마다 대륙별로 지역대회를 개최하고 있는데, 한국은 2004년 6월에 아시아 대회를 개최할 예정이다. 지난 9월 8일부터 12일 사이에 베를린에서 열린 제13차 IIRA 세계대회는 '전통적인 고용을 넘어서(Beyond Traditional Employment)'라는 주제로 작업장 노사관계, 고용관계, 노동운동의 변화와 유럽통합에 따른 노사관계 등이 주요 주제로 다루어졌다. 그러나 주요 트랙(track)의 하나이면서 동시에 다른 트랙에서 발표된 논문들에게서도 직·간접적으로 많이 다루어진 이슈는 '세계적 수준에서의 노동기준(Global Labor Standards)'이었다. 전체 회의를 요약한 한 학자의 말을 빌리면 이는 가장 뜨거운 주제(heart of concern)이었다.

왜 세계노동기준의 이슈가 이처럼 중요한 것일까? 우리가 아는 바와 같이 ILO의 역사는 바로 자본주의적 무역과 경제질서가 확립되면서 국제경쟁에서 반드시 필요한 노동권을 국제적으로 지켜나가기 위한 활동으로 요약된다. 이런 점에서 이번 세계대회에서는 학자들의 관심이 다시 국제노동기준으로 다시 돌아가는 듯한 인상까지 줄 정도였다.

이런 현상의 이면에는 다음과 같은 중요한 변화가 있다. 이미 선진국에서 확립되었던 단체교섭 모델의 안정성이 흔들리고 있고, 교섭의 양 당사자인 기업조직의 형태와 노동조합의 형태가 동시에 흔들리는 제도적 대격변기에 들어선 것이다. 기

업의 다국적·초국적·무국적화 경향은 날로 심화되고 있고, 기업조직이 포용하는 고용의 범위는 비정규성이 정규성을 위협할 정도가 되었다. 노동조합은 조직대상의 분화와 불명확성이 증가하는 가운데 전반적인 조직률 저하를 겪고 있고 노조조직통폐합과 전통적인 노조역할에 대한 대안적 기제의 등장으로 인해 안팍으로 불확실성의 시대를 맞고 있다.

바로 이런 이유로 거대한 제도적 변화에 맞선 최소한의 노동권이자 핵심적인 노사관계 기반으로 노동기준 문제가 재조명을 받고 있고 이는 이전의 국제노동기준(International Labor Standards)이라는 관점에서 세계노동기준(Global labor Standards)이라는 시각으로 확장되었다. ILO의 핵심노동기준과 아울러 다국적 기업에 대한 사회윤리(code of conduct), 중국의 WTO 가입 이후 세계노동기준의 재설정 문제, EU차원에서의 노동기준 통합 등이 중요한 관심사로 등장하게 된 것이다.

전체회의에서 발표된 논문 중 가장 인상깊었던 것도 바로 이런 문제의식선상에서 호주 학자들에 의해 제기된 것인데, 중국의 WTO 가입 이후 이전에 WTO 무역규범과 핵심노동기준의 연계에 대해 이는 선진국의 보호무역주의라고 반대하던 개도국 노조지도자들의 상당수가 이제는 연계의 필요성에 대해 어느 정도 공감한다는 조사보고였다. 세계경제의 남북문제에 중국변수가 끼어 들어 새로운 양상이 나타나고 있는 것이다.

그러나 베를린 세계대회에서의 이런 논의동향은 역설적이게도 세계노동기준을 중시할 정도로 전통적인 노사관계의 제도적 기반이 불투명한 해체과정에 들어서 있지 않은가 하는 우려가 들게 했다. 독일의 근본주의적 제도주의 학자들 중 상당수가 독일에서 개최된 이번 세계대회에 참가하지 않았던 배경에는 노사관계를 재건할 수 있는 제도적 처방을 제시하지 못하는 현재의 고민이 반영되어 있지 않은가 하는 생각이 베를린 현지에서 들었다.

OECD 노동장관회의 결과와 시사점

정 형 우
(주OECD 대표부 노무관)

■ 머리말

지난 9월 29~30일까지 프랑스 파리에 소재하고 있는 OECD 본부에서 OECD노동장관회의가 개최되었다.[1] 직전 노동장관회의가 '97년 10월에 개최된 바 있으므로, 이번 회의는 6년 만에 열리게 된 것으로, 최근의 변화된 고용환경에 대응하여 각국이 진행하고 있는 노동정책을 검토해 봄은 물론, OECD 차원에서도 자체 고용전략을 재점검하는 데 의의를 두고 진행되었다. 우리 나라는 권기홍 노동부 장관을 수석대표로, 주요 의제별 논의에 적극 참여하였으며, 특히 본회의 제2세션에서 '취약계층(여성, 고령자 등)의 고용전망 및 직업능력개발'을 주제로 발제 연설을 하는 등 내실 있는 활동을 함으로써 노동외교면에서도 커다란 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 아래에서는 노동장관회의 각 주제별 주요 논의 내용을 정리해 보고자 한다.

■ 포럼 (좋은 일자리/나쁜 일자리)

노동장관회의 본회의 전날 개최된 포럼에는 이번 노동장관회의에 참석한 각국의 수석대표는 물론 세계적인 고용분야 석학 및 국제노동기구(ILO)의 소마비아 사무총장도

1) 이번 노동장관회의는 '보다 많은 이에게 보다 좋은 일자리를(Toward more and better jobs)'을 주제로, 첫날인 29일에 포럼(주제 : Good jobs/Bad jobs) 및 TUAC/BIAC 협의회, 둘째날인 30일(본회의)에 제1세션(주제 : 취약계층의 노동시장 진입 촉진), 업무오찬(주제 : 공공직업안정기관 개혁) 및 제2세션(취약계층의 고용전망 및 직업능력개발)으로 나누어 논의를 진행하였다.

참석하였다. 포럼의 발제자로 나선 영국 런던정경대학(LSE)의 R. Layard 교수는 우선 인간의 행복은 어떤 종류의 직업을 갖고 있느냐 하는 것보다, 직업의 유무 여부에 의해 보다 많이 좌우된다고 전제한다. 즉, 좋지 못한 직업이라고 해도 직업을 갖고 있는 것이 일자리가 없는 상태보다는 낫다는 것이 확인되고 있으며, 따라서, 국가정책적으로 실업자들이 일자리를 갖도록 하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 일자리의 질에 상관없이 실업자를 노동시장에 동원하되, 비용 효과적인 방안을 모색하는 것이 중요하다고 지적한다. 특히, 덴마크, 네덜란드 및 영국의 사례를 감안할 때, 복지급여 수혜시 조건(condition)을 부과[2]하는 등 적극적 노동시장정책을 펼치는 것이 바람직하며, 조기퇴직자에 대해 제공되는 연금제도에 대해서도 혁신적 재검토가 필요하다고 주장한다.[3] 아울러 소위 나쁜 직업을 갖고 있는 사람들을 위해서는 고용급부(in-work benefits), 세금감면(tax relief) 등의 조치가 필요하며, 장기적으로 만족할 만한 수준의 급료가 보장될 수 있도록 충분한 능력개발 기회가 보장되어야 한다고 역설하였다.

발제자로 나선 호주는 현재 노동시장에서 가장 필요한 것은 실업자들이 일을 갖게끔 하는 것이며, 특히 편부모(lone parents), 여성 등 노동시장 취약계층의 참여 활성화 방안이 필요하다고 제안한다. 아울러 나쁜 직업은 언젠가는 좋은 직업을 갖도록 하는 초석으로 기능하며, 다만 현재의 임시고용 및 시간제근로에서 벗어나 영구적인 일자리로 옮길 수 있도록 지원하는 것은 국가의 임무라고 강조하였다.

이에 대해 ILO의 소마비아 사무총장은 정치인이 실업문제를 말하지 않고 선거에서 승리하기 힘든 상황에서 보듯이, '실업문제 해결'은 전세계가 함께 안고 있는 커다란 숙제라고 역설하면서, 이 같은 난제를 원만히 해결하기 위해서는 고용문제가 경제사회 정책의 중심이 되어야 하며, 고용증가 이슈는 생산성 증가나 빈곤퇴치만큼이나 중요한 문제로서 ILO, OECD, World Bank 등 관련 국제기구간 긴밀한 연계·협력이 필요하다고 제안하였다.

OECD 기업산업자문위원회(Business and Industry Advisory Committee: BIAC)는 국가, 사회 및 개인적 배경 등 보는 관점에 따라 평가가 달라질 수 있음에도 불구하고, 직업을 좋고 나쁘다는 식의 이분법적 논리로 구분하는 것은 적절치 않다고 반박한다. 최근의 노동시장에서 분명한 사실은 다양해지는 근로 선호도로 인해 다양한 근로계약 형태가 출현하고 있다는 것이며, 이에 대비하기 위해서는 고용의 유연성이 확보되지 않으면 안된다고 주장한다.

한편, OECD 노동조합자문위원회(Trade Union Advisory Committee: TUAC)는 직업의 질 문제가 해결된다면 생산성 및 성장 가능성이 높아질 것이며, 그에 따라 노동시장의 참여 문제는 자연히 해결될 것이라는 입장을 굽히지 않았다.

이와 관련, 우리 수석대표인 권기홍 노동

2) 고용안정기관 방문과 같은 구직 활동, 국가가 제공하는 훈련 참여 등.

3) 이미 프랑스, 독일, 이탈리아 등 유럽의 주요 국가에서는 고령화 및 노동력 부족 문제가 심각하게 인식되면서 연금제도 개혁이 주요 정책과제로 대두되고 있다. 연금제도 개혁의 주요 골자는 연금정년(기여기간) 연장 및 조기퇴직시 불이익 증가 등이며, 프랑스는 2003년 7월 정부가 연금개혁을 단행한 바 있다.

부 장관은 OECD 보고서와 같이 여성의 경우 시간제 근로를 선호하는 경향이 많아 비정규근로가 반드시 나쁜 직업이라는 신화는 적절치 않을 수 있다고 전제하고, 중요한 것은 어떻게 고용을 창출할 것인가 하는 것과, 창출된 일자리가 나쁜 일자리가 되지 않도록 정책적 노력을 기울여 나가는 것이라고 역설하였다.

■ TUAC/BIAC 협의회 (노동장관회의 논의주제 전반에 대한 사용자단체와 노동조합의 의견)

BIAC은 먼저 이번 노동장관회의의 주제인 'More and Better Jobs'는 실현하기 어려운 과제라고 단언한다. BIAC의 입장에서 볼 때 보다 많은 일자리를 확보하기 위한 방안은 보다 많은 선택을 가능하게 하는 노동시장의 유연성이라고 역설한다. 보다 많은 일자리를 만들기 위해서는 투자가 필수적이며 이에 대한 정부의 지원이 뒷받침되어야 하나, 현실은 과도한 사회보장세 부담, 소규모 창업 규제, 노동시장 경직성 등 고용창출의 장애요인이 많이 존재하고 있음을 부인할 수 없다고 주장한다. 한편 인구고령화와 관련, 고령자가 지속적으로 경제활동을 할 수 있도록 조기퇴직제도를 점차 폐지해 나갈 필요성이 크다는 것과, 근로자의 고용안정, 경력발전을 도모하기 위한 평생학습의 중요성에 대해서도 적극적 입장을 보였다.

TUAC은 나쁜 일자리라도 최소한 실업상태 보다는 낫다는 단순한 접근은 위험하며, 직업훈련의 경우도 정작 훈련이 필요한 계층에게는 훈련기회가 별로 주어지지 않는, 형평성의 문제에 대해 고민이 필요하다는 입장을 내놓고 있다.

■ 본회의 제1세션 (취약계층의 활성화 방안)

발제자로 나선 캐나다 고용장관은 세계화, 지식기반사회의 진전과 함께 인적자본에 대한 투자가 그 무엇보다 중요하나, 캐나다의 경우 노동력 부족 현상이 매우 심각한 실정으로,[4] 이 같은 상황을 감안, 근로취약계층을 위해 ① 근로의욕을 감퇴시키는 재정적 요인 제거, ② 저임금 근로자에 대한 부가급여 지원, ③ 장애인에 대한 소득지원, ④ 일과 가정의 양립을 위한 신생아 부모 지원, ⑤ 사회적 동반자간 협력을 통한 지역사회내 직업능력개발 시설 건립 등을 추진하고 있다고 밝혔다. 아울러, 향후 검토가 필요한 과제로서, 취약계층에 대한 정부의 개입·지원 정도, 그 과정에서의 노사 역할, 비정규근로의 정확한 실태 등을 제시하였다.

이와 관련, EC는 통합적 노동시장 구축을 위한 향후 과제로서 차별철폐 입법, 국가별 상황에 맞는 취약계층의 노동시장 동원 프로그램 설계, 지방자치단체 및 시민사회간 파트너십 구축, 관련 예산확보 등을 제시하고 있다. 한편, 최근의 고용 문제는 단순히 고용 그 자체에 머물지 않고 국가경제에 지대한 영향을 미치는 사안이므로, 경제장관회의에서도 이 문제를 심도있게 검토할 필요성이 크다는 의견도 제시되었다.

4) 캐나다의 경우 2011년에 이르면 전체 노동력의 상당 부분이 이주근로자(migrant workers)로 대체될 가능성이 크다는 비관적 전망조차 나오고 있다고 한다.

권기홍 노동부 장관은 경기 하강기에는 근로취약계층이 보다 큰 영향을 받게 되므로 이들을 대상으로 하는 취업지원 정책수단이 강화되어야 한다고 강조하면서, 각 국가마다 경제사회적 환경과 노동시장 여건이 다르다는 점을 감안, 중점이 되는 동원대상과 전략을 선택할 필요가 있다고 제안하였다. 한국의 경우는 여성과 고령자들이 비경제활동인구로 남아 있는 현상이 심각한 문제이며, 특히 여성을 위해서는 부당한 차별금지, 보육시설 설치 운영, 저소득 가정에 대한 보육비 지원 등 대책이 필요하다는 의견을 제시하였다.

■ 업무오찬 (공공직업안정서비스 개혁)

발제자로 나선 노르웨이 노동장관은 취업알선을 위해 지역별 기관들이 전국단위 기관과 협력체제를 강화하고 있다고 설명하면서, 앞으로의 과제로 지방자치단체와의 협력체제 구축, 관리비용 최소화, 기관간 경쟁체제 도입 등을 제시하였다. 일본은 공공직업안정기관 기능 강화,[5] 민간직업안정기관 역할 강화 및 지방정부의 역할 강화 등을 통해 개혁을 추진하고 있으며, 중앙정부는 취업실적 강화를 위한 기본 틀 제공에 주력하고 있다고 설명하였다. 논의 결과를 요약하면, 공공직업안정기관 개혁 논의는 분권화 및 중앙화의 정도 및 한계, 민간 부문 역할 강화 등이 핵심 이슈라고 할 수 있으며, 정보통신기술을 활용하여 직업정보를 제공하는 등 공공직업안정기관(Public Employment Service: PES)의 기능강화 방안에 대해서는 대부분 공감을 표시하였으나, 민간기관과의 역할 분담, 지방분권화 등의 문제에 대해서는 각 국가의 상황이 다른 만큼이나 다양한 견해가 존재하는 것으로 보인다.

■ 제2세션 (취약계층의 고용전망 및 직업능력개발)

발제자로 나선 권기홍 노동부 장관은 근로취약계층은 취업이 되더라도 훈련기회의 부족 등으로 인해 경력개발 가능성이 낮으므로 이들의 고용촉진 및 고용안정을 위해서는 근로생애 전반에 걸친 지속적 능력개발이 필수적이라는 의견을 제시하면서, 이를 위해 근로취약계층에게 강한 학습동기를 부여하고 학습비용을 사회가 분담함으로써 '학습-고용-복지가 연계되는 학습복지체제(Learnfare Society)를 건설'해 나갈 것을 주창하였다.

한편, 각 회원국은 평생학습을 위한 3자협의회 구성, 훈련실시 사업주에 대한 보조금 지급(멕시코); 개인재취업구좌[6], 의료산업 등 성장 원동력이 되는 분야의 집중 육성 및 법제화를 통한 인력투자 활성화(Workforce Investment Act: 미국) 등 자국의 관련 정책을 소개하기도 하였다. 제2세션의 논의 결과를 요약하면, 취약계층의 고용전망을 밝게 하고, 그들이 가진 지식기술의 고용 탄력성을 보장하기 위해서는 일자리 창출의 원동력 분야를 집중 개발하고 이들의 경력발전

5) 정보통신기술(ICT)을 활용한 인터넷 서비스(Hello Work Internet, '99년) 및 직업정보에 대한 핸드폰 서비스(Work Information Network) 체계를 구축.

6) 취업을 위해 필요한 서비스를 사용하고, 조기 재취직되는 경우 구좌 잔액은 조기재취업 수당으로 지급.

을 위한 훈련 등이 체계적으로 실시되어야 한다는 데는 의견이 모아졌으나, 구체적으로 훈련비용의 분담(누가, 얼마만큼) 및 훈련의 시기 문제, 훈련휴가제 또는 개인재취업구좌제 등 직업능력개발을 위한 각종 제도적 기반 구축 문제, 제도운영 평가 등 각론에 대해서는 향후 보다 구체적인 논의가 필요하다는 의견이 지배적이었다.

■ 맺음말 (OECD 노동장관회의의 평가와 우리에 대한 시사점)

이번 OECD 노동장관회의는 최근의 고용환경 변화를 감안, 1994년 작성된 OECD 고용전략(Jobs Strategy)[7]의 효과 및 타당성을 재검토하고, 향후 핵심 이슈인 인구 노령화 및 노동력 부족 현상에 대처해 나가기 위한 방안으로서, 노동시장 참여 저해요소를 제거하고, 지속적 능력개발체제 구축을 위한 정책과제 도출에 목적이 두어졌다고 평가할 수 있다. 이는 1994년 고용전략이 실업 해소에 초점을 맞추었던 것에서, 향후 인구 감소라는 또다른 도전에 효과적으로 대처하기 위해서는 새로운 고용전략 마련이 절실하다는 인식에서 비롯된 것으로서, 이번 장관회의의 소주제들이 '좋은 일자리/나쁜 일자리, 취약계층(여성, 고령자 등)의 노동시장 진입 촉진, 취약계층의 고용전망 및 직업능력개발, 그리고 직업안정(Job Matchmaking) 기능의 강화'로 선정된 것으로도 그 흐름을 알 수 있다.

이와 관련, 이번 노동장관회의의 결론을 담은 성명서는 OECD ELSAC의 향후과제(Areas for Further OECD Work)를 제시하고 있는데, ① OECD Jobs Strategy(1994)의 타당성 검토를 계속해 나가되, 노동시장 참여 장애요인(barriers) 완화, 경력발전 증진, 구조적 실업 감소에 관한 OECD 권고에 초점을 맞추어 진행하고, ② 고용노동사회위원회(ELSAC)는 노동 및 훈련정책, 고용지향적 사회정책, 이주근로 등 문제(cross-cutting issues)에 초점을 맞추어 이들 분야의 진전 상황을 주기적으로 검토하며, ③ 또한 생산성 향상, 인적자본 형성 및 그 효과(고용 및 경력발전), 이주근로자 문제(사회통합 등) 등 핵심 이슈에 대해 심층 연구를 진행해 나갈 것을 천명하고 있다.

특히, OECD 사무국은 회의에 앞서, 장관회의 배경문서인 2003 고용전망(Employment Outlook)을 발간, 대다수 회원국이 공감하고 있는 소외계층(여성, 고령자 등)의 노동시장 참여 촉진, 전체 노동력의 고용 가능성 증진, 생산성 향상을 논의의 핵으로 선정하는 등 논의의 초점이 흐려지지 않도록 유의한 것으로 보인다.

이번 OECD 노동장관회의 주제 및 논의 내용과 관련하여, 우리의 경우도 OECD 회원국 중 가장 급속히 고령화되고 있는 사회임을 감안할 때, 잠재노동력의 최대 활용과

7) 1994년 작성된 OECD 고용전략(Jobs Strategy)은 당시의 만성적 고실업 해결 및 고용촉진을 목표로, 적절한 거시경제정책 수립(창업 및 소득지원), 기술적 지식(know-how)의 창출 및 보급 촉진, 근로시간의 유연성 제고, 창업분위기 진작, 임금 및 노동비용의 탄력성 제고(최저임금 재설계, 비임금 노동비용 인하, 저소득자 소득세 인하 등), 고용보장제도 개혁(해고규제 완화, 기간제 고용계약 허용 등), 적극적 노동시장정책의 확대 강화, 노동력의 기술·기능 숙련도 및 경쟁력 제고, 실업보험 및 관련 급여제도 개혁(소득대체율 인하, 일을 통한 복지 구현), 생산물시장의 경쟁 촉진(독점구조 완화) 등 10가지 정책권고안을 제시하고 있다.

이들의 경력 및 능력발전이 단기적 관점에서의 실업 및 노동시장 불일치(job mismatching) 문제 해소는 물론, 궁극적으로는 지속성장의 전제라고 하는 인식의 전환이 필요한 때라고 판단된다. 이 같은 인식을 바탕으로, 향후 새롭게 진행될 OECD 고용노동사회 분야 논의에 보다 적극적으로 참여하고. 이 분야의 논의 핵심 사항을 우리의 정책이슈에 활용해 나가는 접근과 함께(OECD를 적극 활용), 특히 여성을 비롯한 노동시장 소외집단의 잠재적 인적자본을 최대한 활용하고, 고용안정기능의 효과성을 높이며, 지속적인 능력개발체제를 구축해 나가는 것이 당면한 과제라고 판단된다.

OECD에서 다루어지는 주요 이슈가 우리의 관심사안과 크게 다르지 않다는 점을 감안할 때, 앞으로 OECD 주요 사업 및 프로젝트와 관련한 사업 재원을 상시 확보, 우리의 정책 수요에 맞는 OECD 활동을 유도할 필요성이 크다고 하겠으며,[8] 노동부 및 산하 공단, 한국노동연구원 등의 국제세미나·워크숍 등을 연례사업으로 정착 발전시키고, 동 사업에 OECD 참여를 정례화하는 등 고용노동사회 분야에서 OECD와의 교류협력을 강화해 나갈 필요성이 크다고 하겠다.[9]

8) 동시에 저비용으로 신뢰할 수 있고 객관적인 국제비교연구 가능.

9) 일본은 후생노동성이 자발적 기여금 납부를 통해 OECD와 공동으로 매년 '아시아 노동시장 및 국제이주동향'에 관한 국제회의를 개최하고 있으며, 우리나라의 복지부(생산적 복지)와 교육부(평생학습, 인적자원개발)에서도 연례 OECD 국제회의를 개최중.

호주 노사관계의 분권화와 노정 갈등

신 준 식
(시드니대 노사관계학 박사과정)

■ 머리말

호주의 전통적인 노사관계의 특징은 1904년 설립된 세계적으로 독특한 독립적인 중재기구인 화해와 중재위원회(Conciliation and Arbitration Commission)의 중앙집중적인 권한에 의해 임금·노동조건이 결정되고 분쟁이 중재되어 왔다는 것이다. 이런 특징이 1980년대부터 시작된 연방노동당 정부의 노사관계의 개혁으로 기업협약에 바탕을 둔 분권형태로 변화하는 새로운 시대를 맞게 되었다.

연방 노동당 정부의 노사관계의 분권화(decentralisation)는 포스트 포디즘적 협력주의를 추구하던 호주노총(Australian Council of Trade Unions)의 협력 속에서 진행되었다. 반면에 1996년 보수 연방 자유·국민연합당이 정권을 잡은 후부터는 강력하게 추진된 '노동시장 유연화 정책(Labour Market Flexibility Policy)'은 노정간에 심한 갈등을 낳고 있다.

본고는 전통적 노사관계 위원회(Australian Industrial Relations Commission: AIRC, 1986년 이전의 '화해·중재위원회의'의 후신)의 임금결정 원리, 노사관계의 분권화와 현 시점의 노정간의 갈등의 원인을 검토할 것이다. 이를 위해 첫째, AIRC의 임금결정 원리, 둘째, 1991년부터 법으로 권장된 기업협약(Enterprise Bargaining Agreement: EBA)과 협력적 노사관계, 셋째, 사업장 관계법 1996(Workplace Relations Act 1996)과 EBA, 넷째, 보수당 정부의 노사관계 정책과 노정간의 갈등 원인 등을 다루어 보려고 한다.

■ AIRC의 임금결정 원리

중앙집중적 노사관계에서 핵심적 역할을 해 왔던 AIRC의 산별·직종별 임금결정의 판단 기준에는 첫째, 비교적 임금 정의(Comparative Wage Justice), 둘째, 지불능력(Capacity to Pay), 셋째, 일의 가치(Work Value)라는 원리가 적용되었다.[1] 이런 가치가 직종별·산별 차원에서 이루어져 왔고 임금결정은 공정성(equity)이란 가치에 바탕을 두고 동시에 효율성(efficiency)을 추구하는 원리에서 결정되었다.

이런 원리에 따라 호주의 임금·노동조건의 결정에는 동일업종 동일가치의 노동에 대한 동일임금·동일노동조건이 적용되는 전통이 강하다. 현재에도 이 원리가 직종별·산별 협약(Awards)과 '패턴 협약(Pattern Bargaining Agreement)'을 통해 적용되고 있다.

■ 법으로 권장된 단체협약과 협력적 노사관계

경영자 단체의 강력한 요구로 연방 노동당 정부는 국제경쟁력과 생산성을 향상시키기 위해 임금·노동조건의 결정에 있어서 Awards보다는 EBA에 중점을 두는 노사개혁을 1991년에 단행했다. 이는 노동시장에서 '공정성(Equity)'과 '효율성(efficiency)' 향상을 위한 '노동기준의 유지 및 촉진'이라는 전통적인 정책에서 '사업장의 개혁'을 통해 Awards의 간소화[2]와 이 Awards를 최저임금·노동조건을 위한 도구로 하고, 별도로 개별 기업과 노동조합 사이에 맺어지는 'EBA'를 법으로 권장하는 정책을 통해 이루어졌다.[3] 그리고 '전략적 노동조합주의를 추구했던 노동조합들도 연방 정부의 EBA을 통한 노사관계 개혁에 협력하게 된다.

한편으로 노동조합은 Awards에 내포되어 있는 공정성의 가치를 동일직종·동일산별로 같은 내용을 담는 '패턴 협약'을 통해 직종별·산별 협약보다 유리한 조건으로 협약을 맺어 조합원들의 임금과 노동조건을 개선하는 전략을 구사하게 된다. 그리고 노동당과 노동조합의 이념에는 큰 차이가 없다는 점과 노동조합의 협력주의 덕분으로 노사관계가 분권화되는 과정에서 직종별·산별 협약의 간소화와 노동 유연화에 따른 입장과 이해가 다른데서 오는 충돌은 있었지만 커다란 갈등 없이 협력적 노사관계를 유지했다.[4]

■ 보수당 정부의 노사관계 정책과 노정간의 갈등

1996년 연방을 장악한 자유·국민당 정부는 '기업협약'과 '개인계약'의 활성화를 통해 '자유 노동시장 정책'을 촉진하는 한편, '노동시장에 강력하게 개입'하기 시작했다. 연

1) Sappey, R. and Winter, M.(1992), Australian *Industrial Relations Practice*, Longman Cheshire, Melbourne, pp. 14-19.

2) 이 간소화는 임금 지급의 차등화를 위해 여러 단계로 구분되었던 기술 수준을 통합하여 임금정책에 유연성을 부여하는 방향으로 진행되었다.

3) Buchanan, J. and Callus, R.(1993), "Efficiency and Equity at Work: the Need for Labour Market Regulation in Australia", *Journal of Industrial Relations*, December, pp. 515-537.

4) 노동당 정부는 노동시장의 개혁을 통해 고용, 임금, 노동시간의 유연화를 달성하려 한 반면, 노동조합은 직업훈련, 기술과 직업안전관리의 향상 등을 노동의 유연화로 보았다.

방정부의 사업장관계법 1996의 원리는 제3자 개입을 제한하여 개인의 권리를 옹호하고 촉진하는 것이다. 이 법의 개인주의적 접근 방식은 집단적인 접근을 통해 임금과 노동조건의 결정에 적극 참여를 추구하는 노동조합과 대립관계를 갖게 한다.

이 법의 중요한 내용은 첫째, 결사의 자유, 둘째, 개별협약 장려, 셋째, 노동쟁의의 제한 등이다. 특히 연방 보수당 정부는 결사의 자유를 노동자가 '노동조합 가입을 선택', '가입할 노동조합을 선택' 그리고 '노동조합에 불가입을 선택'할 자유라고 규정하고 있다. 이런 조항에 따라 노동조합이 노동자들에게 가입을 강요할 수 없다는 것이다. 노동조합은 이 조항은 closed-shop제도를 분쇄함으로써 노동조합을 약화시킬 목적으로 하고 있다고 비판한다.[5)]

그리고 이 법은 노동당이 추진했던 개별기업과 노동조합간의 EBA뿐만 아니라 노동조합을 배제한 EBA 그리고 개인협약(Individual Contract)의 새로운 개념을 도입했다. 고로 '사업장 관계법 1996'에 규정되어 있는 임금 결정을 위한 협약들은, 첫째, 최저임금(the Award Safety Net)을 정해 놓은 Awards, 둘째, 노동조합과 맺는 EBA, 셋째, 노동조합 배제한 EBA와 개인협약 등이다.

연방 보수당 정부는 전체 노사관계를 통해 개인주의적 정책들을 더욱 촉진하기 위해 '사업장 관계법 개정안 2000(the Workplace Relations Amendment Bill 2000)'을 연방의회에 상정했으나 상원에서 노동당, 녹색당 및 중도적 입장의 민주당의 반대로 부결되었다. 이후 연방정부는 집단적 노사관계를 통한 방식에서 특별기구 또는 국가 기관을 통해 개별 직종·산업에 적극 개입하는 방식으로 전략을 바꾸었다.

건설산업의 예

연방 보수당 정부는 Royal Commission[6)]을 구성하여 2002년 초부터 지난 3월까지 건설업 산업에 대한 생산성 저해 요인과 각종 문제점을 조사하게 했다. 이 위원회는 건설산업의 '패턴 협약'의 폐지를 포함한 권고안과 건설노동조합(Construction Forestry Mining Energy Union, Construction Division, CFMEU)과 사용자에 대해 392건에 이르는 불법 행위에 대한 내용을 담은 보고서를 연방정부에 제출했다. 이 권고안과 보고서를 바탕으로 연방정부의 고용 및 사업장 관계부는 '빌딩·건설산업 증진법안(the Building and Construction Industry Improvement Bill)'을 작성하여 곧 연방 의회에 상정할 예정이다.

이 법안의 핵심 내용은 첫째, '사업장 관계 개정법안 2000'에도 들어 있던 내용으로 '패턴 협약'의 금지, 둘째, 2주 이상의 파업금지와 파업을 하려고 할 경우 비밀투표 실시, 셋째, 결사의 자유의 원칙에 위배된다는 명목으로 Closed-shop제도 금지, 넷째, 호주

5) Pyman, A.(2001), "Workplace Relations and Other Legislation Amendment Act 1996: Experiences of Five Australian Trade Unions", *Journal of Indsutrial Relations*, pp. 340-347.

6) 독립적인 임시기구로 이 위원회의 대표는 저명한 변호사가 맡고 전문인력을 투입하여 사회의 특별한 문제를 조사하는 기능을 갖는다. 하지만 현재는 중립성을 잃고 지나치게 정치적인 색채를 나타낸다는 비판을 받기도 한다.

빌딩건설위원회(Australian Building and Construction Commission)의 설립 등이다. 이 위원회는 노동조합, 건설회사 및 현장을 자유롭게 출입하고 서류 검사를 할 수 있으며 노동조합 및 사용자들을 고발할 수 있는 권리를 갖는다.[7]

특히 연방정부는 이 법안의 실행을 통해 파업을 제한함으로써 '패턴 협약'을 금지시키려 하고 있다. 이에 대해 CFMEU는 직종별로 동일임금·노동조건을 담고 있는 '패턴 협약' 금지는 다단계 하청구조를 이루고 있는 건설산업에서의 공정거래(Fair Trade)를 불가능하게 하는 것이라고 강력하게 반발하고 있다.

어느 동일직종의 건설회사가 CFMEU와 맺은 EBA의 임금·노동조건이 다른 회사보다 낮다면, 이 회사는 상대적으로 낮은 임금·노동 조건으로 노동자를 고용할 수 있기 때문에 재정적으로 유리한 입장에서 같은 직종의 다른 회사보다 낮은 단가로 많은 물량의 일을 확보할 수 있다. 즉 노동자들에게 불리한 회사가 더욱 번창할 수 있다는 것이다. 고로 CFMEU는 이런 다단계 하청구조에서는 '패턴 협약'만이 그 공정성을 담보할 수 있다는 것이다.[8]

반면 자유·국민 보수당 정부는 이런 '패턴 협약'이 '자유경쟁(Free Trade)'의 정신을 훼손시켜 상호 경쟁을 약화시키게 되어 소비자와 건설회사에 불리하게 작용한다는 것이다. 고로 자유경쟁에 근거한 'EBA' 또는 개인 협약을 맺을 것을 강력하게 요구하고 있다.

CFMEU는 이 법안에 대한 반대 활동과 건설산업에 만연해 있는 '임금 체불', '세금 회피', '산재보험료 미납', '유령회사 설립', '불법 노동자의 문제' 등에 대한 문제 제기를 위해 광고, 정치로비, 시위를 10월부터 시작한다. 또한 '공정성'의 가치를 존중하는 노동당과 녹색당은 이 법안에 반대하는 입장이다.[9]

뿐만 아니라 '사업장 관계법 개정안 2000'에도 반대했던 민주당의 지지도 얻기 어려워 빌딩건설산업 증진법안은 원안대로 상원을 통과하지 못할 것이다. 그러나 연방정부는 법안이 통과와 상관없이 각 정부기관과 물적·인적 자원을 동원하여 '개인의 자유 증진'이라는 명목으로 이런 정책을 추진할 것이고 노동조합과 이에 반대하게 되어 서로 갈등관계를 형성할 가능성이 높다.

최근 대학의 예

최근에 연방교육부가 대학에 추가로 4억달러의 지원금을 배정하는 조건으로 몇 가지 전제조건을 내걸었다. 첫째, 대학 직원들이 노동조합이 개입하는 단체협약(Union Negotiated Certified Agreement)에 우선하는 개별 계약제(Individual Contract)로 일할 것을 허락할 것, 둘째, 비정규 고용에 대한 제한을 없앨 것, 셋째, 다른 직종보다 조건이 좋은 고용을 금지할 것, 넷째, 패턴 협약을 금지할

7) Harnish, W.(2003/09/05), "Enterprise Bargaining in the Post-Cole Environment".

8) Shin, Joon Shik(2002), "the Adaptation of Production Models and Union Policies to Rising Trends of Construction Subcontracting", Unpublished Master of IR and HRM (Honours) Thesis, University of Sydney

9) Priest, M. and Skully, M.(2003/09/17), "Abbott Crack Down on Strikes", *Australian Financial Review*, p. 1 and p. 4.

것 등을 요구하고 있다.[10] 이런 요구에 대해 대학 부총장 협의회는 정부가 대학의 운영에 지나치게 개입하는 요구라며 반대 입장을 표명했다.

이전에도 정부가 대학 직원에 대한 유연한 고용을 요구하는 경험이 있지만 이번 프로그램은 정도가 지나치며 이념적인 측면이 강하다. 노사 자율에 의한 협상과 합의에 바탕을 둔 기업 협약 또는 개인 협약을 장려하겠다고 하는 연방정부가 대학 지원금을 미끼로 대학 운영에 깊숙히 개입하는 것은 상당한 모순적인 정책이라고 비판을 받고 있다.[11] 이런 정부의 요구는 대학 노조, 호주노총 등 노동조합들의 강력한 반발을 사고있다.

■ 맺음말

1996년의 '사업장 관계법 1996' 제정 이후 '자유 거래'라는 원리에 따라 '노동시장 유연화'의 확대, '패턴 협약' 금지, '개인 협약'의 증대를 목적으로 입안되었던 '사업장 관계법 개정법안 2000'이 상원의 노동당, 녹색당, 민주당의 반대로 부결되었다. 이후 연방정부는 집단적 노사관계 변화를 위한 관계법안 대신 개별 산별 노사관계를 다루는 법을 제정하여 그들의 이념적 목적을 달성하려고 한다.

또한 '패턴 협약'을 맺는 건설회사에게는 정부 공사를 수주하지 못하도록 하거나 정부의 이념을 실현하려는 가이드 라인을 따르지 않는 대학에 재정 지원을 축소하는 등 다양한 방법을 동원하고 있다. 이런 연방정부의 다양한 시도가 전통적으로 직종·산별 협약과 노사관계위원회에 의해 동일업종·동일가치의 노동에 대한 동일임금 지급이라는 전통 속에서 '공정성'이란 가치를 존중하는 노동조합과 갈등관계를 형성하고 있다. 최근의 노정간의 갈등이 첨예하게 나타나는 건설산업과 대학의 예가 보수당 연방정부와 노동조합 사이에 서로 다른 이념적 갈등이 잘 표현된 경우라고 본다.

그리고 보수당 정권은 임금·노동조건의 결정에 있어서 노사 당사자들간의 협상이나 합의 또는 AIRC의 화해와 중재에 의한 임금·노동조건의 결정, 그리고 노사간의 분쟁이 발생했을 때 AIRC의 화해와 중재에 의해 해결보다는 처벌 기능을 가지고 있는 특별기구 또는 정부 기관을 이용하거나 새로운 기구를 설립하여 문제를 해결하려고 한다. 이는 개인의 권리를 옹호하고 촉진하여 사업장의 당사간의 직접적인 관계로 노사문제를 해결해야 한다는 '사업장 관계법 1996'의 목적에도 모순적인 정책이라고 노동조합은 강력하게 반발하고 있다.

이처럼 보수 연방정부가 의도적으로 정치적 이념을 노사관계에 적용하여 '개별적 자유'를 확대시킨다는 명목으로 '패턴 협약'을 통한 노동조합의 '공정성' 추구를 억압하는 현실에서 노동조합이 전투적으로 대응할 가능성도 없지 않으며, 노정간의 갈등이 심화되는 대립적 노사관계는 계속될 전망이다.

10) Martin, C. and Dodd, T.(2003/09/25), "Uni Revolt over IR Demands", *Australian Financial Review*, p. 3; http://www.actu.asn.au/public/news/1064282720_13611.html

11) O'Brien, J.(2003/09/25) "Uni Cop Collective Bargaining Assault", *Austrlaian Financial Review*, p. 63.

독일 베를린 세계 노사관계 학회에 제출된 20가지 테제들

박 명 준

(쾰른대 사회학과 박사과정)

■ 머리말

지난 9월 8일부터 12일 사이에 독일의 베를린 자유대학에서는 제13차 세계 노사관계학회(IIRA)가 개최되었다. 이번 대회는 "전통적 고용을 넘어서 - 네트워크 경제에서의 노사관계"라고 하는 주제하에 다섯 개의 트렉(track)으로 나뉘어서 진행되었다. 이는 각각 ① 기업 구조조정과 작업장제도의 변화, ② 고용관계의 변화와 노동규제, ③ 세계화와 국제노동기준, ④ 노사관계의 조직행위자들의 새로운 역할과 활동, ⑤ 유럽통합과 노사관계의 변화였다. 각 트랙별로 네 개씩의 소주제들이 트랙을 대표하는 플레너리(plenary) 세션에 발표되었고, 이후에 관련 워크숍과 스페셜 세미나들로 이어져서, 보다 구체적인 주제들을 다루는 발표와 논의가 이루어졌다. 한편 개회 당일에는 사전 세션으로서, 개최국인 독일의 노사관계의 최근 변화상에 대한 심층적인 발표와 토의가 이루어지기도 했다. 아래에서는 각 트랙별 플레너리 세션들에서 발표된 총 20개의 내용들을 간략하게 조망하면서, 이번 베를린 세계 노사관계학회 동향을 스케치해 보겠다.[1)]

■ Track 1

우선 <트랙 I>에서는 '세계화시대 보편적 이슈로 등장하고 있는 기업 구조조정이 어떠한 방식으로 진행되고 있는가'와 관련하여 대체로 여러 나라의 작업장내 제도들의 변

1) 발표들에 대한 보다 자세한 내용과 더불어 워크숍 및 스페셜 세미나 등에서 다루어진 논의 내용들은 대회 홈페이지(http://www.fu-berlin.de/iira2003)에 게재된 논문들을 참조.

화양상을 비교 고찰한 연구들이 소개되었다.

(1) LEVESQUE와 MURRAY의 발표는 글로벌 경제에서 노조의 교섭력(bargaining power)에 대한 연구 결과였다. 이들은 하급노조들(local unions)의 작업장의 변화에의 참여와 노조의 권력자원 동원과의 관련성에 주목하면서, 캐나다와 멕시코의 기업들에 대한 사례 비교연구를 수행하였다. 연구 결과, 두 나라의 제도적인 차이에도 불구하고, 세계화 시대에 하급노조의 권력 형성의 다이내믹이 두 나라 모두에서 공통적으로 발견되었다.

(2) BERG, APPELBAUM, BAILEY, KALLEBERG 의 공동연구는 노동자들의 노동시간 통제(control of working time) 양상에 대한 국제간 비교연구였다. 연구자들은 '노동시간 유연화로 인하여 노동자들이 얻는 이익은 이들이 노동시간을 통제할 수 있는 정도에 달려 있다'는 문제의식 속에서 7개국을 대상으로 사례연구를 수행했다. 연구결과는 비록 노동자들이 노동시간의 유연화를 통하여 일정 정도 이득을 보는 부분이 있지만, 노동시간의 통제권은 모든 나라들에서 여전히 경영측이 행사하고 있었다는 것이 공통으로 드러났다. 다만, 유럽의 경우는 법적 권한이나 단체협약을 통하여 노동자들에게 노동시간에 대한 추가적인 통제 가능성을 제공해 왔다. 그러나 미국의 경우 노동자들의 노동시간 통제권은 매우 낮으며, 그 또한 직업별로 불균등한 분포를 이루어 왔다.

(3) DELL'ARINGA, GHINETTI, LUCIFORA의 발표는 고능률 작업시스템(High Performance Work Systems)과 유연적 임금체계(flexible pay methods)의 유럽식 사례들을 주요 10개국의 데이터를 기반으로 행한 경험적 연구였다. 그 동안 유럽의 주요 국가들에서 이루어진 근로자 참여의 대부분의 관행은 대체로 다기능화(multitasking), 위계적인 조직구조의 수평화(flattening) 및 팀제의 도입 등으로 모아졌다. 반면 이것들에 비해 직무순환(job rotation)의 도입은 공통성에 있어서 훨씬 떨어졌다. 훈련과 ICT의 사용은 유연적 임금체계의 전체적인 세트의 도입과 밀접한 관련성을 지녔고, 전반적으로 새로운 노동관행이 이루어지고 있는 곳에 유연적 임금체계의 도입도 보다 많이 이루어졌다.

(4) JACOBY와 SAGUCHI 는 일본과 미국의 작업장들에서 상급 인적자원관리 실행자들(senior HR executive)의 역할을 비교연구한 결과를 발표했다. 두 나라 모두 그 동안 HR기능의 본부(headquarter)들은 위축되었고, 고용 결정이 보다 탈중앙화되는 제도적인 수렴성(institutional convergence)의 특성을 보였다. 그러나 변화의 속도에 있어서는 미국이 훨씬 빨랐고, 변화의 국내적인 간극(gap)에 있어서도 미국이 일본에 비해 보다 다양한 모습을 보였다.

■ Track 2

다음으로 <트랙 II>의 주제는 '고용관계의 변화하는 흐름 속에서 노동규제(Labor Regulation)의 새로운 추세들과 변모 양상'에 대한 것이었다.

(5) BOSCH는 발표를 통하여 '서유럽에서 새로운 표준고용관계(SER: Standard Employment Relationship)가 발생하고 있다'는 주장을 폈다. 그는 세계화 속에서 SER가 점차 무의미해져 가고 있다는 기존의 주장들

에 대해서 시기상조라고 비판을 했다.

(6) MARSDEN은 '신경제(New Economy) 하에서 고용계약의 새로운 모델'을 찾아내기 위하여 기존 고용관계의 기본 원칙들을 경제적·법적 그리고 심리적인 차원에서 다차원적으로 재검토해야 할 것을 주창했다. 그는 신경제에서 노사간의 경제적 협력의 임시적인 형태(transient forms)를 규제하는 계약 형태에 주목하면서, 전통적인 고용관계에 대한 수많은 형태의 '기능적인 등가물들 (functional equivalents)'의 모습으로 현재 신경제의 노동규율과 인센티브 장치들이 추구되고 있음을 강조했다.

(7) DAVIDOV는 근래에 파견근로 알선업(TEA: Temporary Employment Agencies)이 활성화되는 가운데 사용자가 고용주(employer)와 실수요자(user)로 분화되면서 삼각고용관계(Triangular Employment Relationships)가 발전하는 것에 주목하였다. 그의 연구는 이에 대한 여러 나라들의 법적인 규제의 양태들을 분석한 것으로, 특히 두 형태의 사용자들 가운데 누가 법적인 사용자로 정의되고 있는지에 대해서 주목하였다.

(8) RASMUSSEN, LIND, VISSER 등은 '뉴질랜드, 덴마크 그리고 네덜란드에서의 파트타임 노동과 이에 대한 각국별 규제의 양상에 대한 비교연구'를 공동으로 수행한 결과를 발표했다. 이들은 세계화의 공통적인 영향하에 처한 세 나라가 노동시장 전략에 있어서 상이한 모습을 띠는 것에 주목하면서, 구체적으로 파트타임 노동의 발전, 노동자 보호, 그리고 노동자 선호(preferences)에 있어서 각국이 보이는 차이들에 초점을 맞추었다.

■ Track 3

이어서 <트랙 III>의 주제는 '노사관계와 세계노동기준(Global Labor Standards)'에 대한 내용이었다.

(9) BLOCK, BERG, ROBERTS 등은 '미국과 유럽에서의 노동기준을 비교하고 정량화(quantifying)'한 연구결과를 발표했다. 예상대로 유럽연합(EU) 수준의 규제가 국가수준의 미국 규제보다 더 높은 것으로 드러났다. 유일하게 최저임금과 실업보험에서만 미국이 보다 높은 모습을 보였고, 노동시간, 유급휴가, 단체협상, 부당해고, 직업안정 및 건강, 노동자 참여 등 대부분의 항목들에서 EU가 미국보다 높은 규제의 양상을 보여, 고규제 노동시장(highly regulated labor market) 체제를 지니고 있음이 확인되었다.

(10) GRIFFIN, NYLAND, O'ROURKE 등은 '노동조합과 사회적 조항(Social Clause)'이라는 제목하에 개발도상국의 노조들의 세계화에 대한 태도의 특수성에 대한 연구결과를 발표했다. 연구는 기본노동기준 준수가 세계적인 무역체제에 참여하는 전제조건으로 되어야 한다는 요구가 강하게 일고 있음에도 정작 이 요구가 개발도상국의 노조들로부터 별로 지지를 받고 있지 못한다는 주장을 검토한 것이었다. 연구결과 대다수의 개발도상국 노조 지도자들은 국제 무역과 기본노동권 간의 공식적인 연계를 지지하는 것으로 나타났다.

(11) DOMBOIS, HORNBERGER, WINTER 등은 국제화된 경제체제하에서 미국, 캐나다, 멕시코에서 이루어지고 있는 초국적인 사회정책의 협력양상에 대해 다루었다. 이들은 NAFTA 조약의 일부인 북미노동협력조

약(NAALC: North American Agreement on Labor Cooperation)에 초점을 맞추어 그 실행과 영향을 각국 내적인 제도와의 관련성 속에서 분석했다. 연구결과 NAALC는 국제적인 노동규제가 지니는 일반적인 문제 외에도 제도적인 취약성, 정부간에 이루어지는 협력과 갈등의 전략적인 게임의 낮은 빈도, 시민사회 행위자들의 참여 부진 등의 문제를 나타냈다.

(12) ZHANG과 EDWARDS는 영국에 진출해 있는 중국 MNC를 사례로 하여, 'HRM의 관행에 있어서 투자국(the Country of Origin)의 영향'에 대한 논의를 흥미롭게 펼쳤다. 이들 기업들은 소위 '흡수 지방화(Absorption localization)' 전략을 펼쳤지만, 실제로 이러한 전략은 투자국(중국)의 명백한 특성을 나타내면서 실현되었다. 중국 기업들의 흡수 지방화 전략은 세계화나 수렴으로의 움직임을 나타내지만, 투자국의 영향의 명백한 증거들은 HR 관행에 있어서 국제화의 한계를 암시하는 것이다.

■ Track 4

이후 <트랙 IV>에서는 '노사관계에서의 조직행위자들(collective actors), 즉 노동조합 및 사용자단체의 새로운 역할들'에 대한 논의가 이루어졌다.

(13) JONES는 '지역공동체의 조직행위자로서의 노동조합'의 역할에 대해서 새롭게 적극적인 의미를 부여했다. 이 발표는 글로벌-지식경제 시대에 맞게 새로운 노사관계 이론을 구축하려는 관심에서, 무엇보다도 노조와 지역과의 밀접한 관련성, 즉 지역의 이해(community interest)와 노조의 이해(union interest)의 중첩 지점들이 점차 넓어져가고 있음에 주목했다. 발표자는 새로운 노사관계 이론은 이러한 현상을 적극적으로 받아들여 노동조합의 역할을 새롭게 정의하며 자기변신을 이루어야 함을 역설했다.

(14) YUKI와 YAMADA는 '일본과 독일의 노동조합의 성정책(gender policies)에 대한 비교연구' 결과를 발표하였다. 이들은 두 나라에서 파트타임 노동과 고용의 여성화(feminization of employment)가 동시에 진행되었으며, 이에 대해 노동조합은 어떠한 전략으로 대응했는지를 연구했다. 두 나라 노조들은 공히 이러한 두 조류에 맞서서 각각 기존의 고용정책뿐 아니라 스스로의 조직구조 자체를 변화시키기 위한 노력에 경주했다. 그러나 비정규직을 멤버십 대상으로 하지 않는 일본의 노조가 개인적인 멤버십 시스템을 지니고 있는 독일노조에 비해 훨씬 심대한 자기변신의 도전에 처하고 있다.

(15) TRAXLER의 발표는 '시장의 세계화로 인한 경제의 변화가 사용자단체에 가하는 영향'을 주제로 한 국제비교 연구였다. 그는 세계화에 대한 개별 기업의 대응력이 증대하면서 집단적 행위자로서의 사용자단체의 위상이 약화되고 있다는 가설하에 20개의 OECD 국가를 대상으로 연구를 했다. 연구결과 사용자단체는 여전히 기존의 조직적 응집력(organizational density)을 유지하면서 세계화에 성공적으로 적응해 가고 있는 모습을 보여주었다.

(16) TURNER는 최근 일고 있는 미국에서의 노조의 재활성화(re-vitalization)의 움직임을 세계 유일의 초강대국인 미국 사회의 변동의 맥락에서 매우 유의미한 것으로 부각시켰다. 그는 최근의 변화를 미국 노사

관계 연구에 있어서 Dunlop 등 1세대들의 개량주의 제도론, Kochan 등 2세대들의 작업장 전환과 전략적 선택론 등에 이어 제3세대를 예고하는 것으로 해석했다. 그리고 지역, 환경, 학생 등 사회운동 일반의 활성화 움직임과 같이하며 사회개혁 조직으로 거듭나고 있는 미국노조의 최근의 움직임을 미국에서 진보적 행동주의의 부활의 징후의 일환으로 평가했다.

■ Track 5

마지막으로 <트랙 V>에서는 '유럽통합으로 인한 노사관계의 변화를 수렴이냐 다양화냐의 측면에 관심을 두고서 조망'했다.

(17) HYMAN은 '유럽 통합과정에서 보여지고 있는 사회적 유럽(Social Europe)의 모호성'의 문제를 국가통합 과정에서 보여지는 각국 노동조합의 참여양상에 주목하면서 제기했다. 그는 EU 수준에서 노조의 전략적 참여를 가로막는 요인으로 첫째, 대부분의 노조들이 사회적 유럽에 대해서 방어적이고 수동적인 개념을 갖고 있고, 둘째, 유럽화로의 수사적(rhetorical) 몰두가 노조 고유의 연대의 이상을 대체하는 것에 실패하고 있으며, 셋째, 초국가적인 개입의 제도화로 인하여 실제에 있어서 특별한 의안을 지지하는 강력한 투쟁이 차단되는 경향을 강화시키는 것을 들었다.

(18) DUE와 MAILAND는 최근 '동유럽 및 중부유럽의 국가들에서 나타나고 있는 사회적 대화(Social Dialogue)'에 대한 자신들의 연구를 발표했다. 이들 국가들에서의 사회적 대화는 사회적 대화의 최소한의 범주에 도달하고 있지 못하며, 따라서 사회적 대화를 통한 임금과 고용 등의 문제를 해결하고 있지 못하다. 서유럽의 아래로부터의 과정을 통한 사회적 대화에 비해 이 나라들에서의 그것은 위에서 아래로의 과정을 띄고 있다. 이는 약한 조직, 사용자와 협약의 실행에 대한 압력의 부족, 조직에 대한 대중들의 불신 등의 요인들의 악순환에 기인한다.

(19) MEARDI는 '중부유럽 국가들로의 외국인직접투자(FDI)가 노사관계에 끼치는 영향'에 대해서 '폴란드에서의 유럽직장평의회(EWC: European Works Councils)의 활동'을 사례로 수행한 연구 결과를 발표했다. 폴란드의 EWC의 사례는 동서유럽간의 노사관계 시스템의 통합의 가능성에 대한 의문을 불식시키는 것으로 동유럽에서의 직장평의회의 활동과 의미가 서유럽의 그것과 전혀 다르지 않음을 시사했다. EWC는 폴란드의 노사관계 자체에도 간접적이나마 긍정적으로 영향을 끼치고 있다.

(20) MALMBERG는 'EC의 노동법의 효과적인 실행(enforcement)'과 관련하여 EU 차원의 법이 국가별 수준에서 과정과 재제(sanctions)에 대한 법률적인 수단을 형성시킬 것을 요구하는 것에 대해서 국가별로 비교분석을 행하였다. 대체로 법 지침(directives)은 고정과 재제의 특별한 규칙을 제공하지 않음에도, 유럽재판소(European Court of Justice)는 회원국의 자율성을 제한하는 실행 원칙들(principles of enforcement)을 발전시켰고, 이는 회원국별로 상이한 모습으로 받아들여지고 있다.

■ 맺음말

지금까지 살펴보았듯이 이번 대회 전반에

걸친 문제의식은 '세계화와 신경제의 영향 속에서 공통적이면서도 다양하게 변화하고 있는 노사관계의 모습들'을 그리는 것에 있었다. 그리고 위에서 살펴본 20가지의 연구 발표들은 각각 이러한 대주제에 담긴 세계적인 핵심 현안들을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 이번 대회를 통하여 확실하게 느낄 수 있었던 것은 전환기를 맞이하여 한국이 겪고 있는 노사관계에 있어서의 진통은 현재 세계의 모든 국가들이 당면하고 있는 보편적인 과정 가운데에 있다는 사실이었다. 이 글이 한국의 노사관계를 고민하고 있는 전문가들에게 작은 브레인 스토밍(brain storming)의 계기가 되었기를 바란다.

영국 최저임금제 개선방향 검토와 규제영향분석

정 경 훈
(노동부 사무관)

■ 배경

영국에 최저임금제가 도입된 것은 비교적 최근(1999년 4월)의 일이며, 현재는 세금공제(Tax Credits)제도 및 뉴딜 정책(New Deals)과 함께 취약계층에 대하여 '일을 통하여 소득을 보장'받을 수 있도록 하는 주요 사회정책 중에 하나로 자리매김하고 있다. 영국 정부는 그 동안 이 제도를 운영하면서 2002년 10월까지 최저임금 수준을 세 차례 인상시켰으며, 지난 2002년 6월에는 2003년 10월 이후 적용될 적정한 최저임금의 인상수준 산정 등 최저임금과 관련된 제반문제에 대하여 정부와는 별도의 독립적인 기관인 최저임금위원회(Low Pay Commission)에 검토를 요청한 바 있었다.

최저임금위원회의 검토보고서[1]는 2003년 초 정부에 제출되었고 본 고에서는 이와 관련하여 다음과 같은 내용을 살펴보고자 한다. 우선 최저임금위원회가 정부의 요청에 따라 검토한 결과 작성한 권고안의 주요 내용과 이에 대한 정부의 결정[2] 내용을 소개하고자 한다. 아울러 최저심의위원회 보고서의 가장 핵심적인 내용인 최저임금 수준의 상승에 따른 영향을 분석한 규제영향분석(Regulatory Impact Assessment[3])의 내용을

1) 동 보고서는 최저임금위원회의 네번째 보고서로 본 고에 소개되는 내용 이외에도 최근까지 최저임금제의 운용 결과 영국 경제 등에 대해 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석 자료들이 포함되어 있음.

2) 영국 최저임금위원회의 권고안은 정부, 즉 통상산업부(Department of Trade and Industry)의 결정을 기속하지 않는다는 점에서 우리나라의 최저임금심의위원회의 심의안과 성격이 다름[최저임금위원회(2002), 우리나라 최저임금 결정절차, p.1-3 참조].

3) 미국의 규제영향분석 자료에서는 분석에 대한 용어로 'analysis'를 많이 쓰는데 영국에서는 규제영향분

소개하고자 한다.

이러한 내용을 소개하고자 하는 취지는 영국 정부가 최저임금제의 향후 발전을 위해서 제도적으로 어떠한 요인들을 고려하고 있고 최저임금 수준의 변경을 위해서는 어떠한 분석과정을 통해서 결정에 이르는지에 대하여 정책담당자, 연구자 등 관련자들에게 참고가 될 수 있을까 하는 바람에서이다.

■ 최저임금위원회의 권고와 정부의 결정

최저임금위원회는 정부의 요청에 따라 최저임금 수준의 인상 등 16개 항목에 대한 권고안을 정부에 제출했는데 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫번째, 최저임금위원회는 2003년과 2004년에 인상될 최저임금 수준을 제시하였다. 22세 이상의 성인 근로자의 시간당 최저임금을 종전 4.20파운드(8014.02원)[4]에서 2003년 10월부터는 시간당 4.50파운드(8586.45원)로 인상하여야 하며 2004년 10월부터는 4.85파운드(9254.29원)로 인상하여야 한다는 것이다. 18~21세까지 근로자의 시간당 임금은 종전 시간당 3.60파운드(6869.16원)에서 2003년 10월부터는 3.80파운드(7250.78원)로 인상하여야 하며 2004년 10월부터는 4.10파운드(7823.21원)로 인상하여야 한다는 것이다.

두번째, 2004년 10월부터 적용될 최저임금 인상수준은 경제적인 여건을 감안해서 조정하여야 한다는 것이다. 최저임금위원회는 위에 제시된 인상안이 앞으로 상승될 평균소득 증가분에 의하여 도출된 것이기 때문에 고용 감소나 기타 경제에 미치는 영향은 극히 미미하거나 거의 나타나지 않을 것으로 예상하고 있다. 정부도 최저임금위원회의 이러한 제안을 수용했고 2004년 인상안은 동 위원회의 제안과 같이 향후 최저임금위원회의 추가 제언 등을 통해 미세하게 조정될 여지를 남겨두기 위해 잠정적으로 수용하는 데 동의했다.

세번째, 21세의 근로자에 적용될 최저임금의 수준은 현재처럼 18~20세까지의 근로자들에게 적용되는 수준을 적용하지 않고 22세 이상의 성인 근로자에게 적용되는 수준의 최저임금을 적용할 것을 권고했다. 그러나 정부는 이 제안을 받아들이지 않았다. 아직까지 21세 근로자들의 고용과 실업비율의 경향은 22세 이상의 근로자들보다는 18~20세까지의 근로자들과 유사할 뿐 아니라 어떤 경우에는 20세의 근로자보다도 실업이 높게 나타나기 때문에 21세 근로자들에 대한 최저임금을 22세 이상의 근로자들과 연계한다면 21세 근로자들의 고용이 악화될 가능성이 크기 때문이다.

네번째, 최저임금위원회는 2004년 10월부터 16~17세까지의 근로자들에게도 최저임금

석에서 분석에 대한 용어로 assessment를 많이 씀. 필자의 견해로는 영국과 미국의 이런 용어 차이는 두 가지 이유에 기인하는 것으로 판단됨. 우선 방법론적으로 영국의 규제분석은 계량적인 분석 이외에도 질적인 정성적 분석 등이 많이 포함되는 등 유연한 평가방법을 채용하는 경우가 많으나 미국의 경우 계량적 분석이 위주임. 두번째로는 용어가 포함된 의미의 차이로 미국의 규제영향분석은 계량화된 모든 비용과 편익을 산출하여 양자를 비교한 후 편익이 많다는 것을 보임으로써 정책의 정당성이 확보될 수 있는지 분석(Cost-Benefit Analysis)하는 것이 목표이지만 영국의 경우는 최종적으로 비용과 편익이 정확한 수치로 나오지 않더라도 정책이 어떻게 영향을 미치는 지 정도의 산정(Assessment)하는 것만으로도 규제영향분석의 실익을 인정하는 경향이 있는 것으로 보여짐.

4) 2003년 9월 10일 매매기준율(1파운드당 1908.10원)을 적용한 환산액(이하 같음).

제를 도입할 것을 권고했다. 이 권고안에 대해 정부는 이 사안의 중요성에 대해서는 충분히 공감하면서 동 권고안을 바로 받아들이지는 않고 몇 가지 최저임금위원회에 추가적인 요구를 했다. 관련부처(교육부, 연금부, 재무성 등)와의 협조 속에 연소 근로자들에 대한 교육, 훈련 및 재정적 지원 시스템 등 보다 광범위한 맥락에서 이 연령의 근로자에게 최저임금제를 도입할 경우 발생할 수 있는 장점과 단점을 재검토해 보도록 했다.

기타 최저임금위원회는 최저임금제의 운영과 관련하여 몇 가지를 제안[5] 했는데 이 내용들은 정부에 의하여 모두 받아들여졌다.

■ 규제영향분석

최저임금제도는 정부가 인위적으로 최저임금 수준을 정해서 근로자들이 수용할 수 없을 정도의 저임금을 받으며 일하지 않도록 보호해 주는 장치라고 할 수 있다. 그러나 최저임금제도의 이러한 사회보장적 기능으로 인해 시장경제의 교란이 심각해지고 사회적 손실도 높아진다면 민간부문에서의 심각한 저항에 직면할 수 있을 것이다. 그렇기 때문에 새로운 규제의 시행이 어떠한 파급효과를 가져올 지에 대해 분석하는 것은 필요한 주요 과정이며 우리나라와 같이 영국에서도 이러한 규제에 대해서는 규제영향분석을 하고 있다.

사회적 비용

그렇다면 최저임금위원회의 가장 중요한 제안인 최저임금 인상안에 대한 규제영향분석은 어떻게 이루어 졌나? 최저임금 인상의 파급효과를 예상하기 위해서는 우선 영향을 받는 집단이 누구이고 그 영향이 어느 정도인가를 찾아내야 할 것이다. 가장 직접적으로 비용을 부담해야 할 집단은 사업주들일 것이다. 이를 업종별로 보면 모든 업종이 최저임금의 인상으로 인해 영향을 받지만 가장 민감하게 반응할 수 있는 업종은 소매업(retail), 접객업(hospitality), 청소업 및 보안업(cleaning and security), 사회복지업(social care), 아동보호업(childcare), 직물생산업(manufacture of textiles), 의류 및 신발업(clothing and footwear), 이용업(hairdressing) 등으로 노동집약도가 높고 기술숙련 수준이 낮은 근로자들이 많이 고용되어 있는 업종이 될 것이다. 규모별로 보면 중소규모 기업이 대기업보다 비용에 있어서 큰 영향을 받을 것으로 예상되는 데 최저임금위원회의 설문조사에 의하면 상당수의 중소기업들은 지난 최저임금 인상시 불가피하게 근무시간을 줄이고 업무강도를 높이는 한편, 신규채용을 유보할 것으로 나타났다. 이러한 조사결과에 따라 최저임금위원회는 중소기업에 대한 영향이 보다 자세하게 분석될 수 있도록 통계청에 통계의 보완을 권고하고 있다.

최저임금 수준의 인상에 따른 영향이 어느 정도인가는 사회 전체적인 수준과 개별 사업주별 수준으로 나누어 검토될 수 있다. 먼

5) 동 내용을 간단히 요약하면 다음과 같음. ① 주단위로 계산하는 파트타임 가정부(accommodation)의 최저임금 인상수준을 22세 이상 성인의 인상률 수준에 맞추어 인상, ② 필요한 최저임금관련 통계자료의 획득을 위해 통계청에서는 통계방식을 개선, ③ 중소기업에 적합한 최저임금제 홍보 등 다양한 계층에 대한 홍보방식의 개선 및 강화, ④ 최저임금제 이행의 확보를 위해서 국세청(Inland Revenue), 노동위원회(Advisory, Conciliation and Arbitration Service) 등 관련 기관간의 체계적인 협조체제 구축 등.

저 첫번째 수준의 분석을 위해서는 혜택을 받는 근로자 규모가 계산되어야 한다. 현재 구할 수 있는 자료 중 가장 최근인 2002년 초의 자료에 의하면 이 시점에서 2003년 10월부터 적용될 최저임금 수준 이하의 임금을 받는 근로자수는 22세 이상의 경우 1.8백만 명, 18~21세까지 근로자의 경우 0.1백만 명에 이르고 있다. 그러나 이 시점에서 새로이 제안된 최저임금 수준 이하의 근로자들이라 하더라도 시간의 경과에 따라 임금이 상승되기 때문에 시간의 경과에 따른 임금의 상승을 고려하면 수혜자수의 추정은 재조정되어야 한다. 이러한 변동을 고려하는 것은 두 가지 경제지수에 의하여 가능한데 하나는 평균 인플레이션율에 의한 것이고 또 하나의 방법은 평균소득 수준의 증가율에 의한 것이다.

우선 물가수준의 상승[6]을 감안하여 물가수준에 따라 임금수준이 변한다고 가정하여 수혜자를 추산하면 2003년 10월에 적용하도록 권고된 최저임금 수준을 동 시점에서 적용하게 되면 총 1.6백만 명(22세 이상 1.5백만 명, 18~21세 0.1백만 명)이 수혜자가 되고, 2004년 10월에 적용하도록 권고된 최저임금 수준을 동 시점에서 적용하게 되면 총수혜자는 2.4백만 명(22세 이상 2.2백만 명, 18~21세 0.2백만 명)이 된다. 한편 평균 소득상승률을 예상하고 평균 소득상승률과 같이 임금이 상승된다고 가정하여 수혜자를 추산한 경우 2003년 10월에 적용하도록 제안된 새로운 최저임금 수준을 동 시점에서 적용하는 경우 총 1.3백만 명(22세 이상 1.2백만 명, 18~21세 0.1백만 명)이 수혜자가 되고, 2004년 10월에 적용하도록 제안된 새로운 최저임금 수준을 동 시점에서 적용하는 경우 총 1.7백만 명(22세 이상 1.6백만 명, 18-21세 0.1백만 명)이 수혜자가 된다.

수혜자수가 결정되면 수혜자수에 새로운 최저임금 수준이 정해짐으로 해서 증가될 시간당 임금 증가분과 새로이 상승된 최저임금 수준이 적용될 기간(여기에서는 1년) 동안의 근로시간을 곱해서 총 소득증가분(근로자에게는 소득증가분 이며 사업주에게는 비용증가분)이 산출될 수 있다. 요약하면 다음과 같다.

	시나리오 (1) : 향후 임금이 예상물가 상승률에 따라 상승	시나리오 (2) : 향후 임금이 예상평균소득 증가율에 따라 상승
제안된 2003년 최저임금수준이 적용될 경우 예상되는 국가전체의 임금인상 증가	363백만 파운드	163백만 파운드
제안된 2003년 최저임금수준이 적용될 경우 예상되는 국가전체의 노동비용[7]	399백만 파운드	180백만 파운드
제안된 2004년 최저임금수준이 적용될 경우 예상되는 국가전체의 임금인상 증가	652백만 파운드	300백만 파운드
제안된 2004년 최저임금수준이 적용될 경우 예상되는 국가전체의 노동비용 증가	718백만 파운드	330백만 파운드

6) 2002년 4월부터 동년 10월까지의 평균 물가수준 상승을 토대로 이후의 물가상승률을 예상(평균 소득수준을 추산하는 방법도 동일).

7) 인상된 임금에 사업주가 사회보험으로 추가 부담해야 하는 총임금의 10%를 합한 금액.

여기까지의 분석결과를 보면 최저임금의 시행은 일정소득을 사업주들에게서 근로자들에게로 이전하는 효과를 가져오며 이러한 결과만으로는 최저임금수준 인상을 정당화하기에는 미흡하다고 할 수 있다. 그러나 사회 전체적인 수준에서는 이렇게 크게 발생하는 비용이 개별 사업주의 입장에서 보면 그렇게 크게 발생하는 것이 아니다. 비용측면에서 최저임금위원회가 최저임금 인상을 정당화하는 논리는 주로 여기에 기인한다. 2003년 10월부터 적용될 최저임금 수준의 경우 근로자에게 종전 임금보다 7.1%(18~21세의 경우 5.6%)의 임금 상승을 가져오지만 대부분의 사업장에 최저임금의 적용을 받는 근로자는 많지 않을 뿐 아니라[8] 최저임금의 적용을 받는 근로자를 고용하고 있는 사업장이라 하더라도 최저임금의 적용을 받는 근로자의 비율이 높지 않기 때문에 기업의 비용구조를 크게 교란시키지는 않는다는 것이다. 그러나 앞에서 언급된 것처럼 특정업종의 중소기업들은 대기업보다 최저임금 수준의 인상에 훨씬 민감하게 반응하기 때문에 이 점을 고려하지 않을 수 없다. 이에 대해 최저임금위원회는 중소기업들의 부담이 증가되는 것은 사실이나 중소기업과의 토론과 이들에게서 입수한 증거에 대한 분석을 통해 새로운 최저임금 수준에 적절하게 대처할 수 없는 업종들은 거의 없을 것으로 판단하고 있다.

최저임금제는 사회적 비용 측면에서는 이러한 영향 이외에도 기업간 자유경쟁의 제한이나 생산성 감소의 원인이 될 수 있으며 고용창출을 방해하고 물가를 상승시킬 수 있다. 우선 경쟁제한적 요소가 있는지를 보면 최저임금위원회의 보고서에 의하면 이는 거의 문제될 것은 없다. 최저임금 수준은 모두에게 동일하게 적용되어 모든 기업이 동일한 여건에서 경쟁을 하게 되기 때문이다. 최저임금 수준의 인상은 한편으로 기업의 운용비용을 높여 신규기업의 진입에 장벽이 될 수도 있다. 그러나 이러한 영향도 앞에서 언급된 바와 같이 기업의 비용구조를 크게 변화시키지 않기 때문에 일반적으로는 기업의 신규 진입을 크게 제한한다고 보지는 않는다. 다만 중소기업이 많은 업종의 경우 이러한 최저임금제가 얼마나 경쟁제한적 요인으로 작용하는지 지속적으로 모니터링할 필요가 있다고 한다.

기업의 생산성에 대해서는 최저임금제가 긍정적이건 부정적이건 중요한 영향을 미치고 있다는 것이 발견되지 않았다. 그러나 최저임금제 도입 이후에 대부분의 저임금 업종에서 생산성 향상이 이루어졌다. 최저임금제의 시행으로 기업경영에 어려움을 겪었을 소수의 기업에서는 조직의 혁신을 통하여 이러한 어려움을 극복한 것으로 보여진다. 이러한 결과를 근거로 최저임금위원회는 기업간의 네트워크나 업종별 기업가 단체들을 통해 성공적인 기업들의 혁신사례가 전파될 수 있도록 권고하고 있다.

최저임금제로 인하여 부정적인 영향이 미칠 가능성이 있는 고용 및 물가수준과 관련하여 보면 먼저 최저임금제의 도입 이후 고용의 성장세가 둔화되었으나 최저임금제의 영향을 많이 받을 수 있는 업종에서는 고용의 성장이 시장전체의 평균보다 높게 기록되었다. 다만 이러한 성장에 대한 예외가 청

8) 1998년 조사에 의하면 10인 이상 근로자 고용사업장의 경우 10퍼센트 정도만이 최저임금의 적용을 받는 근로자를 고용하고 있는 것으로 나타남.

년층인데 최저임금위원회의 공식적인 조사 결과 최저임금제가 고용에 부정적인 영향을 미치기는 하나 이러한 영향은 최소한에 그치는 것으로 조사되었다. 물가수준에 대해서도 무시해도 좋을 정도의 부정적인 영향밖에 발견되지 않았고 이러한 결과는 지속적인 저인플레이션 성장의 경제상황이 배경이 되었을 뿐 아니라 대부분의 경제적 이해관계자들이 이러한 최저임금제의 도입과 인상에 대비해 충분한 준비를 했기 때문에 이러한 결과가 가능했다고 최저임금위원회는 보고 있다.

사회적 편익

최저임금제의 사회적인 비용이 위에서 본 바와 같이 사업주는 물론이고 모든 사회적 구성원이 치러야 하는 희생은 고용이나 물가 등 여러 경제적인 지수에 퍼져있다고 한다면 최저임금의 상승에 대한 편익은 비교적 협소하다. 먼저 저임금 근로자들이 앞에서 예측된 사업주가 치러야 할 만큼의 소득을 보장받게 될 뿐 아니라 보이지 않는 가치로서 영국내 사회적 취약계층인 여성, 소수인종, 장애자, 파트타임근로자의 소득수준을 증가시켜 사회적 형평성이 증진된다는 것이다.

■ 맺음말

마지막으로 최저임금위원회의 권고안 중에서 규제영향분석에 대한 이해를 돕고자 영국 규제영향분석의 특징 등을 살펴보는 것으로 결언을 갈음하고자 한다. 첫째, 영국의 최저임금 인상에 대한 영향분석의 특징은 주요 경제부문에 대한 분석에 주안점을 두고 있다는 것이다. 경제적인 영향이 있을 주요 부분에 대해서는 그 효과를 깊이 있게 분석하지만 그 밖의 사회적 비용이나 편익에 대해서는 그러한 분석은 하지 않는다. 사실 다소 이상적이긴 하지만 최저임금 인상의 필요성이 보다 사회적인 공감을 얻기 위해서는 관련된 모든 비용과 편익이 가중치가 부여되어 계산되고 비용이 편익이 각각 하나의 수치로 계산되어 비교가능하도록 하여야 하나 이러한 단계까지의 발전은 보이지 않는다. 아마도 이러한 분석단계까지 이르는 것은 영국뿐 아니라 대부분의 국가에서도 아직은 어려울 것으로 보인다.

두번째, 이러한 이상적인 규제영향분석을 한다는 것을 기준으로 영국의 규제영향분석을 평가한다면 영국 최저임금위원회의 규제영향분석에서는 몇 가지 고려해야 할 사항을 간과하고 있다는 것이 지적될 수 있을 것이다. 최저임금의 인상은 새로이 사업주의 소득을 근로자에게 이전하는 것인데 이러한 이전만으로 사회적인 비용이 발생했다고 평가할 수는 없다. 사업주가 이 금액만큼을 가지고 다른 곳에 투자했을때 벌어들일 수 있는 재화나 서비스의 가치가 보다 정확하게 계산 되어야 한다. 그러나 여기에서는 이런 구분이 없이 암묵적으로 현재의 화폐가치가 경제학에서 이야기하는 이러한 기회비용의 가치와 같다고 인정하고 있는 것 같다. 또한 최저임금제도 시행이 상당기간 경과하고 최저임금제는 근로자를 고용함에 있어서 반드시 부담해야 하는 것이라는 인식이 보편화되어 있기 때문에 무시해도 좋다고 생각한 비용들이 있다. 이것은 기업이 새로운 최저임금 수준을 이행하기 위해 추가적으로 지

불해야 하는 비용이다. 예를 들어 새로운 임금체계는 추가적인 보수표의 작성 등 기업에게 새로운 행정적인 비용을 부담시키는데 이러한 비용들은 사실 그 비용이 클 수 있음에도 불구하고 새로운 가격을 설정해 시행하는 비용은 미미한 것으로 간주되어 분석대상에서 제외하고 있다. 새로운 최저임금수준을 강제시키기 위해서 공공기관에서 추가적으로 치러야 하는 이른바 집행비용 또한 새로운 비용으로 고려해야 하는데 이러한 고려도 없는 것으로 보인다.

세번째, 앞에서도 언급한 바와 같이 최저임금 수준의 인상조치가 정당화되기 위해서는 이로 인한 편익(단순히 추상적인 가치로만 평가되었던 사회적인 평등의 증진, 사회적 유대의 증진 같은 가치도 수치화[9])된 가치로 계산되어 포함된 편익)이 시행비용보다 크다는 것을 보여주어야 하는 데 영국의 최저임금 인상과정에서는 이러한 분석을 앞세우기보다는 사회적 협의를 통해 이러한 분석과정을 대치하고 있다. 예를 들어 중소 기업들에 대한 최저임금제의 부정적인 영향은 다른 어떤 부분보다 영향이 클 수 있는 데 이런 비용이 많이 발생하는 부분에 대해서는 많은 협의과정을 통해 문제를 해결하려는 접근방식을 보여준다는 것이다. 이러한 방식을 채택하게 된 원인은 문제를 풀어가는 사회적 전통에서 기인할 수도 있고, 분석의 한계에 부딪쳐 대안적으로 해결하려고 하는 접근방식에서 기인할 수도 있다.

9) 이러한 가치를 수치화하는 것을 대단히 어려운 작업으로 인식되었으나 최근의 규제영향분석의 발달은 사회 구성원들이 이러한 가치를 구현시키기 위해 지불할 의사가 있는 금액을 계산하는 여러 기법이 발달되고 있음. 예를 들어 개인의 소득에서 사회보장비를 지불하는 비율 등을 통해 우회적으로 사회 구성원들의 평등가치에 대한 지불의사 금액이 표현되고 있는데 이를 통해 평등의 확대에 대한 편익을 계산할 수 있음.

<자료출처>
영국 무역산업부(Department of Trade and Industry) 최저임금관계 자료(http://www.dti.gov.uk/er/nmw)

프랑스 2003년 7월 2일 수권법[1], 노동입법에 있어서 정부를 위한 백지위임장?

박 제 성
(낭트대 사회법 박사과정)

■ 머리말

일련의 미시개정을 위하여, 복잡하고 오랜 시일이 소요되는 의회의 입법 과정을 피할 수는 없을까? 이 경우, 정부는 이미 과부하가 걸린 의회의 입법 작용에 기대지 않고, 입법을 대체하는 것이 허용되는 이른바 '수권법(loi d'habilitation)'과 '오르도낭스(ordonnances)'[2]라는 법기술을 이용할 수 있다. 우리의 논의를 위하여 이에 대한 약간의 보충설명이 필요할 것 같다. 프랑스 1958년 헌법 제38조 제1항은 "정부는 그 정책의 집행을 위하여, 일정한 기간 동안, 통상적으로 법률의 관할 영역에 속하는 사항들을 오르도낭스에 의하여 정할 수 있는 권한을 의회에 요구할 수 있다."고 정하고 있다.[3] 이를 위하여 정부는 오르도낭스에 의한 입법을 원하는 이유와 오르도낭스가 적용될 영역을 명시한 법안을 의회에 제출한다. 의회는 이에 대하여 수권법을 제정하는데, 수권법은 정부가 오르도낭스를 제정할 수 있는 기간과 이 오르도낭스를 비준하는 비준법안(loi de ratification)의 제출일시를 정한다. 비준법에 의하여 비준되기 전까지는 오르도낭스는 법률의 효력을 갖지 않고 다만 일종의 명령으로서의 효력을 가질 뿐이다. 그러나 정부는 오르도

1) (授權法)행정부에 법률을 정립할 수 있는 권한을 위임하는 법률.
2) 의회의 승인을 받아 발표하는 정령 중 보통이면 법률영역에 속할 조치를, 한정된 기간 정부가 취할 수 있게 허용하는 프랑스 제5공화국 헌법상의 제도.
3) 계속해서 제2항과 제3항은 "오르도낭스는 콩세유데타의 의견을 들어 국무회의에서 제정한다. 오르도낭스는 그 공표와 동시에 효력을 가지며, 수권법에서 정한 기일 이전에 비준법안이 의회에 제출되지 아니한 경우에는 무효로 된다."; "본조 제1항에서 규정한 기간의 만료시, 오르도낭스는 입법의 관할 영역에 속하는 사항들과 관련하여 법률에 의해서만 개정될 수 있다."고 규정하고 있다

낭스의 규정 중에서 법률의 관할 영역에 속하는 사항은 변경할 수 없으며, 의회는 정해진 기간 동안에는 오르도낭스의 영역에 개입할 수 없다. 이러한 법기술은 일단 수권법에 의하여 권한을 부여받은 기간 동안에는, 정부는 더 이상 의회의 입법 과정을 빌리지 않고 오르도낭스에 의하여 필요한 법개정을 손쉽게 할 수 있다는 점이 특징이다. 한편, 이와 같은 법기술은 의회 다수파가 내각을 구성하고 있는 프랑스의 정치 지형에서, 또 법안을 작성하는 주무대가 의회가 아니라 내각이라는 오늘날의 입법 현실에서, 어차피 정부가 작성한 법안이 의회에서 통과될 것이 뻔하다면 각각의 법안을 모두 의회에서 처리할 것이 아니라, 의회는 일반적인 수권만을 부여하고 구체적인 작업은 정부에 맡기는 것이 입법경제상 유리하다는 생각을 바탕에 두고 있다.

2003년 3월 19일 국무회의에 제출되고, 6월 10일에 의회에서 채택된 법안은 바로 이러한 맥락에 서 있다고 할 수 있다.[4] 왜냐하면 그 명칭에서 보듯이, 동 법안은 정부에 오르도낭스에 의하여 간단하게 법개정을 할 수 있는 권한을 부여하는 것이기 때문이다.[5] 이러한 법기술은 권력분립이라는 민주주의 원칙에 일정한 침해를 가져올 수 있기 때문에 그 위헌성에 대한 논란은 피할 수 없을 것이다. 그러나 2003년 6월 26일, 헌법재판소는 동법이 예정하고 있는 조치들이 충분히 구체적으로 규정되어 있다고 인정함으로써 위헌의 소지를 불식시켰다.[6]

여기서는 노동법 및 사회보장법과 관련된 규정들을 중심으로 동법의 주요 내용을 살펴보고자 한다.[7] 우선 지적할 것은, 동법은 정부의 오르도낭스의 대상이 되는 다양한 주제들의 목록을 작성하는 것만을 목적으로 하고 있는바, 정부가 오르도낭스로 어떠한 내용을 정할 것인지에 관해서는 일종의 백지위임장과 유사하다는 점이다. 즉 이 수권법 자체는 어떠한 실질적인 개혁안도 담고 있지 않으며, 정부가 어떠한 영역에서 입법적 권한을 행사할 것인지만을 규정하고 있다. 그러므로 어떠한 내용의 구체적인 변화가 일어날 것인지는 정부의 오르도낭스가 말해 줄 것이다. 다만 의회의 각종 분과위원회가 제출한 보고서를 통하여 몇몇 규정의 내용을 보다 구체적으로 이해할 수 있는 가능성은 주어지고 있다.[8]

■ 사회법과 관련된 주요 내용

사회보장법과 관련된 조치들

채용 및 고용

우선 채용 및 고용과 관련한 기업의 의무

4) Loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, JO, 3 juillet 2003. 아래 웹사이트에서 동법의 본문을 볼 수 있다. http://www.adminet.com/jo/20030703/FPPX0300014L.htm.http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=24396&indice=1&table=CONSOLIDE&ligneDeb=1,

5) 정부의 법개정 절차간소화 의지는 법령의 효력 발생 절차와 관련하여 새로운 정보통신기술을 고려하고자 하는 데에서도 드러난다(법 제4조). 이에 따라 일정한 경우에는, 인터넷상의 정부 홈페이지에 올리는 것과 같이, 해당 법령이 온라인상에 공표되는 것만으로도 효력을 발생시킬 수 있게 될 것이다.

6) 헌법재판소 판결문은 아래 웹사이트를 방문할 것. http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=4344&indice=1&table=CONSTIT&ligneDeb=1.

7) Semaine sociale Lamy, n°1116, 31 mars 2003, pp. 3-4; n°1131, 15 juillet 2003, pp. 2-3 참조.

8) 프랑스 상원의 웹사이트에서 동법의 제정을 둘러싼 하원과 상원에서의 논의 및 각 분과위원회의 검토보고서 등의 문서를 참조할 수 있다. 아래 사이트를 방문할 것. http://www.senat.fr/dossierleg/pjl02-262.htmL.

사항과 관련하여, 수권법(이하 '법'이라 한다)은 채용신고 및 근로자들의 사회보장 분담금과 관련한 신고에 관한 간소화된 규정의 제정을 예정하고 있으며(법 제24조 제2호), 임금지급명세서에 관해서도 규정 간소화를 예정하고 있다(법 제24조 제3호).

사회적 신고 (Déclarations sociales)

현재 저마다의 신고양식과 저마다의 신고기간이 적용되고 있는 기업의 각종 사회적, 재정적 신고사항과 관련하여, 여러 행정관청에 대한 공동신고제의 도입을 통하여 그 수와 소요기간이 감소되고 신고내용 또한 간소화될 것이다. 한편, 소규모 기업의 신고의무의 이행을 위하여 사회보장 기관이 제공하는 지원 내용을 증가시키고자 한다(법 제24조 제4호).

한편 정부는 사회보장 분담금의 경감과 관련된 법규정들을 재정비하고 그 수를 줄이고자 한다(법 제24조 제1호). 현재 이와 관련된 법규정의 수는 적어도 36종 이상인 바, 규정 자체의 복잡함과 더불어 중복공제가 가능한 것과 그렇지 않은 것들이 얽혀 있음으로써 비롯되는 난해함을 해결하기 위해서는 평탄화 작업이 필요하다는 것이다.

기타

몇몇 특별한 조치들은 독립근로자, 공연업에 종사하는 간헐적 근로자 및 각종 단체에서 자원병역복무를 하는 자들을 겨냥하고 있다. 우선 독립근로자[9]는 자신들의 사회보장 분담금의 계산방식이 보다 간이화되는 것뿐만 아니라 그 수도 감소하는 것을 보게 될 것이며(법 제24조 제6호), 각종 사회보장 시스템과 각각의 사회보장 분담금의 납부와 관련된 일체의 서비스를 단일한 창구에서 처리할 수 있게 될 것이다(법 제24조 제5호). 한편 공연업에 종사하는 단속적 임시직 근로자[10]의 경우, 간헐적으로 조직되는 공연을 위한 단일창구의 개혁과 영화, 영상 및 공연업을 영위하는 사용자들에게 부과되는 노동법상의 각종 의무 및 노동법전 L.351-2조에 규정된 대체수당에 대한 해당 근로자들의 권리를 확인하는 제기관들의 업무수행을 위하여 제공되는 정보사항들의 개선이 예정되어 있다(법 제24조 제8호). 마지막으로, 법이 정한 특정한 단체에서 자원병역복무를 하는 자(volontaires civils)의 경우, 국가에 의한 의료보험료 지원 절차의 간소화가 기다리고 있다(법 제24조 제9호).

노동법과 관련된 조치들

정부는 노동법전의 몇몇 규정들에 의하여

9) Les travailleurs indépendant, 임금근로자도 아니며 농업근로자도 아닌 근로자를 말한다. 예를 들면, 문필가나 조형 또는 사진예술가 등과 같이 단속적 임시직 근로자가 아닌 예술 종사자들이 이 범주에 속한다.

10) Les intermittent, 연극, 춤, 음악, 영화, 텔레비전, 라디오 등의 분야에 일하는 근로자로서, 올 여름 프랑스 각 도시의 축제기간 동안 벌어진 파업의 주인공들이다. 이들은 각종 공연, 방송 및 문화예술행사와 관련하여 간헐적 혹은 단속적 방식으로 근로한다. 예를 들면, 연극의 배우는 공연시간 동안만 근로자가 될 뿐이며, 공연 준비에 소요된 시간은 근로시간으로 계산되지 않는다. 연출가, 배우, 음향기술자, 무대장치자, 가수, 합창단, 무용수, 분장사, 카메라맨, 스크립터 등이 이 범주에 속한다. 이들은 자신들만의 실업보험 창구를 갖고 있는데, 12개월 동안 507시간 이상의 근로시간을 충족한 경우에만 실업보험에 가입할 수 있다. 올 여름 이들의 파업을 촉발시킨 것은 12개월이라는 기준 기간을 10개월 혹은 10.5개월로 단축시키고, 보험급여 기간을 8개월로 단축시키고자 하는 정부의 개혁안이었다.

야기되는 법적 불안정성을 제거하고자 한다. 주요한 내용들은 다음과 같다.

상시근로자 수

이는 우선 노동관계법 및 직업훈련법상의 특정한 규정들이 적용되기 위한 전제조건으로서의 기업내 상시근로자 수에 관한 규정들의 통일 및 그 계산방식과 관련된다(법 제25조 제1호). 특히 상시근로자 수가 단 한 명밖에 차이나지 않는 경우가 그 대상이 될 것이다. 예를 들면, 직업훈련과 관련하여서는 상시근로자 수를 10인 미만과 10인 이상으로 구별하지만,[11] 종업원대표위원의 설치와 관련하여서는 상시근로자 수를 11인 미만과 11인 이상으로 구별하고 있는 것이 대표적인 경우이다.[12]

해고

다음으로, 해고와 관련된 노동법전 L.122-14조 및 L.122-14-1조에서 규정하고 있는 해고절차상의 각종 기간들의 통일이다(법 제25조 제2호). 노동법전의 동 규정을 보면, 해고에 앞선 소명을 위한 소환일로부터 해고의 통지일까지는 해고의 사유가 개인적인 것인지 경제적인 것인지, 해당 근로자가 간부인지 아닌지, 기업에 종업원대표위원 또는 기업위원회와 같은 종업원대표기구가 설치되어 있는지 여부에 따라 하루에서 15일까지 소요된다.[13]

한편, 해외의 자회사에 소속된 근로자에 대한 해고 절차의 통일 및 간소화가 예정되어 있다(법 제25조 제3호). 노동법전 L.122-14-8조에 의하면, 해외의 자회사에 소속된 근로자가 자회사에 의하여 해고되는 경우, 모회사는 해당 근로자의 본국 귀환을 보장하여야 하며, 모회사 내에 종전 업무의 중요성에 상응하는 중요성을 갖는 업무를 제공하여야 한다. 만약 모회사가 그 근로자를 해고하고자 하는 경우에는 노동법전의 해고 관련 규정들이 똑같이 적용된다. 이 때 해외의 자회사에서 근무했던 기간들은 해고수당 등의 계산과 관련하여 모두 인정된다. 이와 관련하여 의회의 노동사회분과위원회는 근로자의 보호와 관련하여 그러한 조치의 적절성에 대하여 회의를 표시한 바 있다.[14]

종업원대표제도

우선, 정부는 종업원대표위원 또는 기업위원회와 같은 기업내 종업원대표기구의 대표 선출을 위한 선거에 후보자로 등록한 근로자 및 과거에 종업원대표기구의 위원이었던 근로자에 대한 해고로부터의 보호기간을 통일시키고자 한다(법 제25조 제4호). 종업원대표위원 선거에 후보로 등록한 근로자 및

11) 가령, 노동법전 L.931-2조 혹은 L.931-4조 등.

12) 노동법전 L.421-1조.

13) 가령, 종업원대표기구가 설치된 기업의 간부가 아닌 근로자에 대한 경영상 해고의 경우, 소명을 위한 소환일로부터 해고 통지일까지는 최소한 7일의 기간이 주어져야 하며, 간부인 근로자의 경우에는 15일의 기간이 주어져야 한다. 이 때, 종업원대표기구가 설치되어 있지 않은 경우에는 이 기간은 각각 4일과 12일이 된다. 그리고 그 이외의 경우, 즉 경영상 해고가 아닌 근로자의 개인적 귀책사유에 의한 해고의 경우에는 모두 1일이다. 이는 법논리상으로는 다소 문제가 있는 것으로 보여진다. 왜냐하면 해당 근로자가 간부인지 아닌지, 기업에 종업원대표기구가 설치되어 있는지 여부를 불문하고 1일로 규정한 것은 경영상 해고의 경우에 각각의 경우를 모두 달리 규정하고 있는 것과 논리적 연관성이 떨어지기 때문이다.

14) 동 위원회의 법안 검토보고서는 아래 사이트를 방문할 것. http://www.senat.fr/rap/a02-268/a02-268.html#toc7.

과거에 종업원대표위원이었던 근로자는 6개월의 보호기간의 적용을 받는다(노동법전 L.425-1조). 그리고 기업위원회 근로자위원이었던 근로자도 역시 6개월의 보호기간의 적용을 받는다(노동법전 L.436-1조). 그러나 기업위원회 선거에 후보로 등록한 근로자는 단지 3개월의 보호기간의 적용을 받을 뿐이다(노동법전 L.436-1조). 이러한 차이는 쉽게 정당화되기 힘들 것이며, 실질적인 문제를 야기할 수 있는바, 보호기간의 통일이 요청된다고 할 수 있다. 높은 수준으로 통일될 것인지, 낮은 수준으로 통일될 것인지와 관련하여, 노동분과위원회의 보고서는 높은 수준으로의 통일, 즉 6개월로의 보호기간의 통일을 상정하고 있다.[15]

한편, 사용자가 기업위원회의 회의에 그 이익대표자를 참석시킬 수 있는 조건의 통일도 예정되어 있는데, 보다 구체적으로 보면, 기업위원회, 사업장위원회 및 그룹위원회 등과 마찬가지로 중앙기업위원회의 회의에도 사용자가 2명의 이익대표자를 참석시킬 수 있도록 하는 것이다(법 제25조 제5호).

사업주의 대체

사업주, 혹은 근로자가 아닌 그 배우자, 동업자 및 이익대표자의 부재시, 기간을 정한 근로계약을 체결한 근로자 또는 파견근로자로 하여금 그를 대체할 수 있도록 허용하는 조치가 예정되어 있다(법 제25조 제8호).

근로시간

이른바 일자리 나누기와 관련하여 상원은 아주 특별한 조치의 도입을 주도하였는데, 즉 복수의 경제활동을 쉽게 하기 위하여 '근로시간 나누기(temps partagé)' 제도에 적용될 수 있는 법제도를 정비하고자 하는 것이다(법 제25조 제16호).

근로시간과 관련하여, 정부는 주당 35시간 이상의 근로시간을 적용하고 있는 모든 기업들로 하여금 연장근로에 대한 임금을 월 단위로 지급할 수 있도록 허용하고자 한다(법 제25조 제17호). 이는 원래 근로시간의 단축과 관련하여 오브리법에 의하여 임시적으로 도입된 조치인데, 동법에 의하여 존속되게 된 것이다.

개인적 사유 또는 가족적 사유로 근로자들이 향유할 수 있는 휴가[16]와 관련된 절차를 통일하는 것도 예정되어 있음을 마지막으로 언급하고자 한다(법 제25조 제6호). 연차유급휴가 및 직업훈련휴가는 여기에 해당하지 않는다.

직업훈련

직업훈련과 관련하여 정부가 취하고자 하는 주요한 조치들 중의 하나는 직업훈련 실시기관에 대한 감독에 관한 것이다. 현재, 노동법전 L.920-10조에 의하면, 직업훈련 실시기관이 지출한 비용은 법에서 정한 직업훈련협약 또는 계약에 결부된 경우에만 국고의 보조를 받을 수 있다. 그런데 실제적으로는 직업훈련 실시기관은 간소화된 협약에 의해서 비용을 집행하거나, 지출한 비용

15) *Ibid.*

16) 가령, 부성휴가(노동법전L.122-25-4조), 모성휴가(노동법전 L.122-26조), 입양휴가(노동법전 L.122-26조 및 L.122-28-10조), 아이가 아픈 경우의 휴가(노동법전 L.122-28-8조), 창업휴가(노동법전 L.122-32-12조), 국제연대휴가(노동법전 L.225-9조), 임종휴가(노동법전 L.225-15조), 기타 가족사를 위한 휴가(노동법전 L.226-1조) 혹은 조합교육휴가(노동법전 L.451-1조) 등의 휴가가 있다.

에 대해 영수증을 첨부할 뿐이다. 이러한 현실을 고려하여, 직업훈련협약이나 계약에 결부된 것인지 여부를 따지지 않고, 직업훈련 실시기관의 활동에 결부된 것이기만 하면 그 비용을 인정하는 방안이 오르도낭스에 의하여 도입될 것이다(법 제25조 제11호).

한편, 수공업자의 직업훈련을 위하여 마련된 재원의 사용을 개선하기 위한 목적으로, 수공업자의 직업훈련 보험기금제도를 개혁하고자 하며(법 제25조 제10호), 10인 미만의 근로자를 사용하는 농업기업을 위하여 직업훈련 분담금의 납부와 관련된 재정신고 절차를 개선하고자 한다(법 제25조 제12호).

노동법원 선거

선거 절차를 간이화하기 위한 조치도 마련되어 있는데, 노동법원 선거도 예외는 아니다. 구체적으로는, 전자투표를 인정할 것인지의 문제이다(법 제19조 제1항 제2호). 한편, 법은 노동법원 판사들의 임기를 최대한 2008년 12월 31일까지 연장시킬 수 있도록 허용하고 있다(법 제19조 제2항 제b호).

기타

마지막으로, 노동법전의 다양한 규정들이 더 이상 시대에 맞지 않거나 현실적 규정력이 없음을 이유로 폐지될 것이다(법 제25조 제14호). 예를 들면, 전환협정에 관련된 규정(노동법전 L.322-3조), 현물급여로 알코올이 들어간 음료를 배급하는 것을 금지하는 규정(노동법전 L.232-3조), 대가족의 아버지 및 두 명 이상의 부양 아동이 있는 미망인의 고용에 관한 규정(노동법전 L.323-36조 내지 L.323-39조), 고아원 및 초등교육을 제공하는 자선단체에서 직업적 교육을 실시하기 위한 조건들에 관한 규정(노동법전 L.211-3조), 특정한 섬유산업 분야에 있어서 임금과 관련된 협약을 확인하기 위한 수단에 관한 규정(노동법전 L. 722-1 내지 L.722-6조), 파견사업체의 상시근로자 수와 관련하여 부분시간의 정의 및 파견근로자의 계산에 관한 규정(노동법전 L.124-18조), 기업경영 교육을 위한 국가기금에 관한 규정(노동법전 L.992-4조), 병역 복무와 연결된 직업훈련 활동의 실현에 관한 규정(노동법전 L.992-5조), 노동법전 L.981-11조에 규정된 체험계약을 체결한 연소근로자를 모집하는 직업훈련기관의 감독에 관한 규정, 노동법전 L.951-1조 제13항에 규정된 직업훈련 활동의 재정 기여 의무를 충족시키기 위한 인가에 관한 규정 등이 폐지의 운명을 맞이하게 될 것이다.

■ 맺음말

정부가 오르도낭스를 제정할 수 있도록 수권된 기간은 영역에 따라서 다른데, 노동법 및 사회보장법과 관련된 조치에 있어서는 동법의 공표일로부터 12개월로 정해져 있다(법 제35조 제1항 제2호). 그리고 헌법 제38조의 규정에 따라, 정부는 각 오르도낭스의 공표일로부터 3개월의 기간 이내에 비준법안을 의회에 제출해야 한다(법 제35조 제2항). 그러하지 아니할 경우에는, 해당 오르도낭스는 더 이상 효력을 유지하지 못한다.

어쨌든 바캉스 시즌이 끝나는 올 가을부터 정부의 발걸음이 한층 바빠지게 생겼다. 위에서 간략하게 나마 언급한 내용들을 다 처리하는 데 12개월이라는 기간은 결코 길지만은 않을 것이기 때문이다.

미국 노동분쟁으로 인한 품질저하

이 윤 수
(로체스터대 경제학부 박사과정)

■ 머리말

원만한 노사관계가 생산성과 품질의 향상으로 이어지는가에 관한 문제는 오랜 시간 경제학자와 노조, 사용자, 정부의 주요 연구 대상이었다. 자신들이 정당하게 대우를 받고 있다고 생각하는 노동자들이 과연 더욱 더 부지런히 일하고 작업에 정성을 들일 것인가? 정당성에 관한 경제학 모델은 노동자들은 자신들이 대우를 잘 받고 있다고 믿을 때 더욱 협조적이며 사보타주(Sabotage)와 같은 쟁의를 벌일 확률이 적다고 예측하고 있다. 노동자의 노력의 정도가 임금 수준에 비례한다는 것은 효율적 임금 가설의 핵심적인 내용이기도 하다. 하지만 노동자에 대한 대우와 제품의 품질과의 관계는 명확하게 규정짓기가 어려운 숙제로 남아 있었다. 이는 품질이 관측되기가 어렵고 정확하게 측정하기가 어렵기 때문이었는데, 미국의 저명한 노동경제학자 중의 한 사람인 크루거(Krueger) 교수의 최근 연구는 위의 질문에 관한 하나의 대답을 체계적으로 제시하고 있다는 평가를 받고 있다. 불량 타이어로 인한 고속도로 사고로 2000~2001년 주요 뉴스거리로 등장했던 브릿지스톤/파이어스톤(Bridgestone/Firestone)사의 타이어 리콜과 관련된 데이터를 분석한 크루거와 마스(Mas)의 공동 연구결과는 노동분쟁 후 생산된 타이어의 품질이 다른 시기에 생산된 동일 제품의 품질에 비해 현저히 떨어지고 있음을 실증적으로 보여주고 있다.

■ 사건의 배경과 노사관계

1988년 일본의 타이어 제조회사인 브릿지

스톤은 파이어스톤을 인수하여 세계최고의 타이어 제조회사인 브릿지스톤/파이어스톤사를 설립하였다. 최초에 원만하게 굴러갔던 노사관계는 1994년 사용자측이 노조에 8시간 교대근무에서 주7일, 12시간 교대근무로 전환할 것을 요구하면서 틀어지기 시작한다. 초급자의 임금을 줄이고 시간당 임금을 받는 노동자들에게도 건강보험 비용을 부담시키는 등의 양보를 요구한 사용자 측과, 굳이어(Goodyear)와의 협상결과에 준거하여 생활비 조정을 제외한 임금 동결에 만족할 것을 요구했던 타이어 노조(United Rubber Workers: URW)의 마찰은 결국 협상에 이르지 못한다. 계약이 만료된 1994년 4월 1일 이후 3개월간 협상없이 일했던 노조원들은 같은 해 7월 2일, 데 모인, 데카터, 오클라호마(Des Moines, Decatur, Oklahoma)에 위치한 3개의 공장과 아크론(Akron)연구소, 노블스빌(Noblesville) 공장에서 파업을 실시했다(파업참가 노조원 4,200명). 브릿지스톤은 거의 파업이 시작되자마자 임시 대체인력을 고용하여 공장을 가동시켰다. 대체인력은 노조원들보다 30% 가량 낮은 임금을 지급받았는데 1995년 1월 사용자측이 대체인력을 임시직에서 정규직으로 전환시킬 때까지 고용한 대체인력은 모두 2,300명에 이른다.

사용자측이 계속하여 대체인력을 고용할 것을 우려해 1995년 5월 7일 파업 철회를 결정한 데카터 공장의 경우 파업기간 중 1,048명의 대체인력과 371명의 정규 직원이 고용되었으며, 피켓 시위를 벌였던 1,209명의 노조원 중 300명 이상이 피켓라인을 넘어 업무에 복귀하였다. 최종적으로 계약이 타결된 1996년 12월 이전에 데카터 공장은 파업에 동참한 노동자들이 대부분 복귀하였으나 URW 역사상 최장기간의 파업으로 재원을 탕진한 URW는 철강노조(United Steel Workers of America: USWA)에 흡수 통합되었다.

노사관계가 제품 품질에 미치는 영향에 관한 연구는 파이어스톤 타이어의 리콜과 의회에서의 증언 및 불량타이어로 인한 사고에 관한 책임문제를 놓고 벌어진 법정 공방을 통해 비밀리에 보관되어온 데이터가 외부에 공개되면서 가능하게 되었다. 2000년 8월 브릿지스톤/파이어스톤사와 포드(Ford) 자동차는 대부분 포드의 엑스플로러(Explorer) 자동차에 부착된 1,440만 개의 타이어를 대상으로 리콜에 들어간다고 공동으로 발표하였다. 이 중 650만 개의 타이어는 당시 주행중인 것으로 알려졌는데 이 사건은 특히 미국고속도로안전관리국(National Highway Traffic and Safety Administration: NHTSA)에서 그 다음 달에 파이어스톤사에서 제조한 다른 크기와 모델의 타이어에 대해서도 자문의 성격을 띤 경고를 내리면서 주요 뉴스에 등장하였다. 당시 고속도로 교통안전국은 파이어스톤 타이어를 271개의 교통사고 사망 사건과 800명 이상의 부상과 관련하여 조사하고 있다고 발표하였다. 당시 리콜 조치를 받았던 타이어의 가장 빈번한 불량 원인은 타이어의 트레드(tread, 땅에 닿는 바닥 부분)가 벌어지는 것이었는데, 타이어의 고무 바닥이 갑작스럽게 강철 벨트에서 분리되면서 타이어가 구멍이 나게하거나 터지게 하는 심각한 문제를 안고 있었다.

미 의회 의원과 소송 변호사 기자들 등 많은 사람들이 당시 타이어의 문제가 이 사건과 관련된 많은 양의 타이어를 생산하였던 데카터(Decatur) 공장에서의 긴 노동분쟁에

원인이 있을 것으로 추측하였다. 파업기간 중 충분한 교육 없이 생산에 투입되었던 대체인력들과 느슨해진 관리가 과도한 타이어 불량률로 이어졌을 것이라는 의심을 받았으며, 파이어스톤이 파업기간 중 새로 도입하였던 12시간 교대근무제를 통한 24시간 공장 가동이 노동자들을 피로를 누적시켜 불량제품을 만들게 하였다는 의견도 제시되었다.

■ 파업, 비노조원, 그리고 불량 타이어 – 노사관계가 품질에 미치는 영향에 관한 증거

크루거와 마스는 '파업, 비노조원, 그리고 타이어의 파열: 노동 분쟁과 브리지스톤/파이어스톤의 불량 타이어 생산'이라는 최근의 논문에서 데카터 공장의 노동쟁의의 시기가 저질의 타이어의 생산 시기와 정확하게 맞아 떨어짐을 보이며 이 문제가 단지 대체노동력이 불량 타이어를 생산해 냈기 때문이 아니라는 주장을 펼친다. 실제로 타이어의 불량률은 파업 노동자가 공장으로 돌아온 시기와 파업을 시작 하기 전에 최고치를 기록하였다. 일반적으로 타이어 생산은 여전히 수작업으로 이루어지는 공정을 많이 거쳐 생산되기 때문에 인간적인 실수가 제품 생산에 영향을 미칠 가능성이 높다. 또한 매년 수백만개의 타이어가 생산되고 서비스를 받기 때문에 불량률이 계산되는 샘플 사이즈도 매우 크다는 점에서 타이어에 관한 데이터는 설득력 있는 연구의 자료가 된다는 장점이 있다. 크루거와 마스는 파이어스톤 사와 고속도로안전관리국(NHTSA)의 데이터를 이용하여 그간 불량 타이어 생산의 원인으로 제시되어 왔던 다른 요인들보다 불안정한 노사관계에 근본적인 문제점이 있음을 지적한다.

크루거의 연구 이전에 불량 타이어가 생산된 요인으로 최소한 다섯 가지의 가설이 제안되었다. 첫번째로 브릿지스톤/파이어스톤의 임원진은 차량 전복사고의 원인으로 포드 익스플로러의 디자인에 문제가 있었음을 지적하였다. 두번째로 브릿지스톤/파이어스 측은 포드 자동차가 적정 공기 압력수치를 낮게 설정함으로써 타이어가 쉽게 뜨거워져 파열되도록 만들었다고 비난하였다. 세번째로 데카터 공장의 제조공정상의 특성 – 트레드를 찍어내는 시간이 상대적으로 짧고 습기가 고무 라이닝에 스며들 수 있음 – 이 안전성에 문제를 증대시켰다는 의견이 제기되었다. 네번째로 일부 타이어 전문가와 노동자들은 오래된 고무 등 재료상의 결함을 문제삼았다. 마지막으로 타이어 자체 디자인상의 결함이 타이어 파열로 이어졌다는 주장이 있었다. 저자들은 주어진 데이터를 이용하여 위에 제시된 설명들이 1994년 부터 1996년 동안 노동분쟁이 있던 시기에 데카터 공장에서 제조된 타이어들의 높은 불량률을 설명할 수 없다는 것을 체계적으로 설명한다.

■ 노사관계에 관한 다른 연구들

비록 크루거와 마스의 연구가 노동분쟁으로 브릿지스톤/파이어스톤 타이어의 불량률이 높아졌다는 사실을 찾아내기는 하였으나 이 연구가 다른 산업에도 일반화될 수 있을 것인가는 확실하지 않다. 하지만 파업시작 전과 노조원의 복귀 후에 불량 타이어 생산

률이 급격히 증가한 것을 설명할 수 있는 다른 요인이 찾아지지 않는 이상, 결함이 있는 타이어의 생산이 노동쟁의에서 비롯되었다는 설명은 상당한 설득력을 갖는다. 이 연구는 그간 노사관계에 관해 이루어졌던 연구들을 보완하는 것이라 할 수 있다. 프리만과 메도프(Freeman and Medoff, 1984)는 지하역청탄 탄광 노조원의 생산성이 노사관계와 정책에 따라 크게 변화한다는 것을 찾아내었으며 클라이너, 레오나르드와 필라스키(Kleiner, Leonard and Pilarski, 2002)는 대형 비행기를 조립하는 공장의 생산성에 대한 노사관계의 영향을 연구하는 논문에서 노사관계가 단기적으로 생산성에 영향을 줄 수 있음을 보였다. 캐츠, 코칸과 고베일(Katz, Kochan and Gobeille, 1983)은 공장 단위의 노사관계를 측정하는 여러 가지 변수와 GM(General Motors)사의 생산성에 관한 연구에서 노사관계와 생산성 사이에 긴밀한 상관관계가 있음을 보였다. 특히 계약 타결까지 소요되는 협상 시간이 길수록 차량이 안전검사에서 탈락할 확률이 높다는 결론은 크루거와 마스의 연구 결과와도 어느 정도 일치하는 것이라 할 수 있다.

■ 맺음말 - 정부의 역할

브릿지스톤이 "노조와 좋은 관계를 유지하는 것은 바람직한 일일지는 모르나, 더이상 회사의 이익에 부합하는 것은 아니다."라고 내부 문서에서 밝힌 것과는 달리 리콜 발표가 있은 후 4개월이 지난 뒤에 브릿지스톤/파이어스톤의 주가 총액이 167억 달러에서 절반에도 못 미치는 75억 달러로 떨어졌다는 사실은 원만한 노사관계가 회사의 이익에 직결될 수 있음을 역설적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 노동분쟁이 있던 시기에 생산되었던 브릿지스톤의 P235 타이어는 생산후 4년 뒤에 금전적인 보상을 청구받을 확률이 다른 공장에서 생산된 타이어보다 15배 이상이나 높았다. 리콜 이전에 이들 불량 타이어와 연관된 치명적인 교통사고가 발생할 확률은 타이어 백만개당 10~30건에 이르러 노사분쟁으로 인한 손실이 민간에게까지 미쳤음을 보여주고 있다. 크루거와 마스는 이들 불량 타이어로 인해 40명 이상이 목숨을 잃었으며 만약 리콜이 실행되지 않았다면 이 숫자의 두배가 넘는 사람들이 희생당했을 것으로 추정하고 있다. 이는 저자들이 결론에서 명시하고 있듯이 대체인력을 고용하고 파업이 일어나는 일련의 분쟁과 관련해 노동자측이나 사용자측에 예상되거나 내재화되지 않았던(not antipated or internalized) 사회적인 비용이, 특히 공공의 안전과 관련되어 있는 부분에서, 존재할 수 있음을 시사하는 것이다. 만약 노동분쟁과 관련한 사회적 비용이 노동자와 사용자의 의사결정에 제대로 반영되지 않는다면- 외부 불경제의 문제를 해결하기 위해서 공공정책이 필요하듯이 - 정부가 나서서 파업이나 분쟁이 있었던 공장에서 제조된 제품에 관하여 더욱 엄격한 안전관리를 하는 등 공공부문으로서의 역할을 수행해 나가야 할 것이다.

■ 참고문헌

Francis, David R., "Labor Dispute Caused Poor Quality Products," *NBER Digest*, August 2003. http://www.nber.org/digest/aug03/w9524.html

Freeman, Richard and Medoff, James, *What Unions Do?*, New York, N.Y: Basic Books, 1984.

Katz, Harry C., Kochan, Thomas A., and Gobeille, Kenneth R., "Industrial Relations Performance, Economic Performance, and QWL Programs: An Interplant Analysis," *Industrial and Labor Relations Review* 37 (October 1983): 3-17.

Kleiner, Morris M., Leonard, Jonathan S., and Pilarski, Adam M., "How Industrial Relations Affect Plant Performance?: The Case of Commercial Aircraft Manufacturing," *Industrial and Labor Relations Review* 55 (January 2002): 195-218.

Kruger, Alan B. and Mas, Alexandrew, "Strikes, Scabs and Tread Separations: Labor Strife and the Production of Defective Bridgestone/Firestone Tires," National Bureau of Economic Research Working Paper 9524 (February 2003).

INTERVIEW

전문가 인터뷰

John Evans(OECD-TUAC(노동조합 자문위원회) 사무총장)

소개
노동조합자문위원회(TUAC) 사무총장 존 에반스는 영국인으로, TUAC에서 일하기 전에는 브뤼셀에 소재한 유럽노동조합연구소(ETUI)의 연구원으로 활동했다. 그 전에는 제네바에 있는 국제상업사무전문노련(FIET)과 런던의 영국노총인 노동조합회의(TUC)에서도 일했다. 1973년 영국 옥스포드 대학에서 정치학, 철학, 경제학의 학위를 받았다.

한국의 노사정에게 최신 국제노동정보를 소개하는 국제노동브리프에 OECD-TUAC(노동조합 자문위원회) 사무총장의 인터뷰를 소개하게 되어 기쁘게 생각합니다.

Q 먼저 독자들에게 TUAC을 소개해 주시면 좋겠습니다. TUAC이 노동조합과 OECD 사이에서 어떤 역할을 하고 있는지, 최근 주요 관심사는 무엇인지 간략히 알려주십시오.

A OECD 노동조합 자문위원회(TUAC)는 OECD와 산하 각 위원회에 자문 역할을 하는 국제노동조합기구입니다.

TUAC은 1948년 마샬 플랜의 '유럽부흥계획'을 위한 노동조합 자문위원회로 발족했습니다. 1962년 OECD가 정부간 경제정책 연구기관으로서 지금과 같은 형태로 창설되었을 때 TUAC은 OECD에 대하여 계속해서 노동 단체들의 견해를 대변하는 역할을 담당했습니다. OECD는 현재 새 회원국을 받아들이고 세계화에 관한 정부간 토론의 장 역할을 하는 등 변화를 겪고 있습니다. TUAC의 현재 역할은 세계시장이 사회적 차원에서도 효과적인 균형을 이루도록 하는 일입니다. TUAC은 OECD의 각 위원회, 사무국 및 회원국 정부와 정기적으로 협의함으로써 선진국 노조 단체들의 견해를 조정하고 대변하는 역할을 합니다. TUAC은 또 G8 연례 정상회담에 제시할 노조들의 입장을 조정하고, 고용관련 각종 회의 개최를 조정하는 임무도 수행하고 있습니다.

TUAC의 통상 업무로는 OECD의 사무국, 각 위원회 및 회원국 정부와 협의, OECD 의제상의 각종 문제에 대한 노조 단체들의 견해를 주지시키는 일 등입니다. 또한 TUAC은 OECD가 추진 중인 사업에 대하여 산하 노조에 정기적으로 설명하고, 주요 관심 분야에 대한 정책 발표문에 관하여 조정하며, OECD의 각종 회의 결과 및 간행물에 대한 평가 작업도 수행합니다. TUAC 사무국은 수시로 산하 노조와 기타 국제노조 단체와의 회의나 총회에 불려 나가 설명회를 가집니다. 이런 과정을 통하여 노조 단체들은 정부간 정책 토론에 참여하게 되며, 동시에 정책 결정자들은 '사회적 파트너'들과 대화를 할 수 있

게 되는 것입니다. 세계화가 가속화되어 노동자 개인에게도 그 영향력이 커지고 있고, 정부가 시장경제 체제하의 모든 이해당사자들이 정부전략에 참여해야 한다는 사실을 이해시킬 필요성이 증가하고 있는 상황에서 이러한 대화는 그 어느 때보다 긴요한 것입니다.

TUAC은 성명서 접수를 담당하는 각료회의 사무국과 협의를 하는 것이 보통입니다. OECD 각 위원회와 협의를 하는 과정에 노조 대표도 참가하게 됩니다. OECD 이사국들로 구성된 OECD 비정부기구 연락위원회와도 연례회의를 갖습니다. TUAC 대표는 또 일부 OECD 위원회나 실무그룹 회의에 정규 옵서버 자격으로 참가합니다.

현재 우리가 다루고 있는 사안 중에는 실업과 일자리 창출, '다국적 기업에 관한 OECD 지침'의 시행, 기업 지배구조 개혁, 노동기본권 적용과 지속가능개발 문제 등이 있습니다.

TUAC은 이들 업무를 추진하는 데 있어 산하 노조와 국제적 노조 단체, 특히 국제자유노련(ICFTU)과 국제산별노련(Global Union Federations)과 긴밀히 협조합니다.

Q TUAC의 조직 구성은 어떤 식으로 이루어져 있으며 국제 노동계와 어떻게 원활한 협조를 하고 있는지요? 특히 한국의 양대노총인 한국노총과 민주노총과의 관계는 어떤지 궁금합니다.

A TUAC은 30개 OECD 회원국의 전국 노조 중앙조직으로 구성되어 있습니다. 현재 6천 8백만 노동자를 대표하는 56개 회원 단체가 있습니다. 한국노총(KFTU)과 민주노총(KCTU)은 1997년 한국이 OECD에 가입한 몇 개월 후 TUAC에 정식 회원으로 가입했습니다. 그러나 우리는 그 이전에도 수년간(1987년 민주화 이후부터) 한국의 노동조합들과 긴밀한 관계를 유지해 왔습니다.

TUAC 내 공식 의사결정기관은 연 2회(4/5월 및 11/12월) 개최되는 총회입니다. 이 회의에는 모든 TUAC 산하 노조 단체 및 국제적 노조 단체 대표들이 초청되며, 통상 약 50명 정도의 노조 위원장이나 사무총장, 국제국장, 경제 또는 연구담당 부서장 등이 참석합니다. 한국노총과 민주노총은 최근 총회에 모두 참석했습니다. 총회에서는 주요 정책 성명서에 대해 토론하고 이를 승인하며, 사업 계획과 역점 사업에 대해 논의하고, TUAC 재정의 기초가 되는 예산 및 회비를 수립·결정하며, TUAC 간부 직원을 선출합니다.

현직 TUAC 위원장은 AFL-CIO(미국노동연맹산별조직회의) 위원장 존 스위니이며, 부위원장은 벨기에, 덴마크와 일본이 맡고 있습니다. 6~10명의 직원으로 구성된 소규모 사무국이 프랑스 파리에 있는 TUAC 본부에 있습니다.

또 경제정책, 세계 무역 및 투자, 그리고 교육훈련 및 노동시장정책에 관한 실무그룹(작업반)을 두고

있는데, 이들 실무그룹에서는 총회 및 OECD 협의를 위한 TUAC의 입장을 정리합니다. 이들 실무그룹에는 모든 산하 단체나 국제기구, 그리고 TUAC 협력기관이라면 누구나 자유롭게 참가할 수 있습니다. 또한, OECD 연구대상 분야에 대한 논의를 위하여 특별회의도 개최합니다. 매년 평균 약 400명의 노조 대표들이 주로 파리 소재 OECD 본부에서 개최되는 각종 TUAC 및 OECD 회의에 참석합니다. 예컨대, 한국 노조 대표들은 OECD의 고용노동사회위원회(ELSAC)와 TUAC과의 협상 과정에 정기적으로 참가해 왔습니다.

OECD가 일부 재정 지원하는 OECD 노동-경영 프로그램도 있는데, 이는 궁극적으로 OECD 사업 계획에 오를 문제에 대해 노동조합 및 경영 전문가들간 사전 협의를 하는 포럼 역할을 합니다. 우리는 이 프로그램의 일환으로 지난 2년간 NEPAD, OECD 지침 및 OECD 개발지원정책에 관한 회의 등 비회원국 노조 대표들과의 회의도 개최했습니다.

우리는 정기적으로 개별 국가에서 세미나를 개최합니다. 지난 10년간 우리는 서울에서 한국 내 산하 노조 단체들과 공동으로 프리트리히 에베르트 재단 한국 지부의 지원하에 일련의 워크숍을 개최해 왔습니다. 워크숍의 주제는 세계화의 사회적 측면(1995년), 노동조합과 세계화(1997년), 한국의 노사관계 개혁(1999년), '다국적 기업에 관한 OECD 지침'(2002년) 등이었습니다.

Q OECD는 선진국들의 정책개발 연구소로서 특히 세계의 무역과 투자질서를 선도하는 역할이 중요한데, 세계화가 심화되는 과정에서 TUAC는 이와 관련해서 어떤 역할을 수행하고 있습니까?

A 우리는 무역·투자 문제에 대한 국제 노조의 입장을 개발하기 위하여 세계의 산하 노조들, 특히 국제자유노련(ICFTU)과 긴밀히 협조합니다. 선진국 노동조합이 개발도상국가의 노동조합과 다른 별개의 견해를 갖고 있는 것은 아닙니다. 우리는 세계무역기구(WTO) 각료 회의에 국제노동조합 대표단으로 계속 참가했으며, 도하, 시애틀에 이어 칸쿤 회의에도 참석했습니다. 요컨대 우리는 세계 시장을 향해 효과적인 '사회적 고려(social dimension)'를 요구하고 있습니다. 우리는 국제 노조의 견해를 OECD 무역위원회에 제시하며, 투자에 관한 견해는 OECD 국제투자 및 다국적 기업 위원회에 제시합니다. 무역에 관하여 우리는 OECD가 무역과 노동기준에 관해 연구토록 촉구했으며, 1996년과 2000년에 발표된 OECD 연구보고서 및 어린이 노동의 경제적 영향에 관한 OECD 연구보고서에 충분히 반영시켰습니다. 현재 우리는 OECD로 하여금 국제노동기구(ILO)와 긴밀히 협조하여 2004년 발표 예정인 ILO의 '세계화의 사회적 측면에 관한 국제위원회' 보고서 작성을 돕도록 촉구하고 있습니다. 존 스위니 TUAC 위원장은 동 위원회의 위원이기도 합니다. 우리는 또 OECD 회원국 수출신용보증에 추가할 효과적인 지

속가능개발 기준을 모색하기 위하여 비정부기구(NGO)들과도 긴밀히 협력하고 있습니다.

투자에 관하여 우리는-비록 협정이 실패하기는 했지만-'다자간 투자협정' 마련을 위하여 노조 견해를 OECD에 반영하기 위해 적극적으로 활동했습니다. 동 협정안이 폐지된 후 우리는 '다국적 기업에 관한 OECD 지침'의 개정·발전을 위한 협상에 참여했으며, 동 지침은 2000년에 합의가 이루어졌습니다. 현재 우리는 동 지침의 홍보와 시행을 위한 대규모 사업을 벌이고 있으며, OECD 회원국 내와 OECD 비회원국에서 일련의 워크숍을 개최하고 있습니다. TUAC는 '지침서 이용법'을 발간(현재까지 한국어 등 14개국어로 번역)하였으며, 노동조합들이 '국가별 연락사무소'에 문제 제기를 하도록 지원하고 있습니다.

Q 세계화가 기본 노동권을 침해한다는 우려가 큽니다. 사무총장님이 생각하시기에 가속화되는 세계화 과정에서 노동권과 관련된 주요한 변화로 어떤 것을 들 수 있습니까? 그리고 이와 관련해서 TUAC의 장기적 역할을 어떻게 설정하고 계십니까?

A 세계화의 효과에 대한 국제 노조의 일차적 관심은 효과적인 시장규제나 지배구조가 잠식될 가능성이 있다는 것과 세계화가 공공부문에 파급 효과(spillover effect)를 미친다는 데 있습니다. 따라서 우리의 관심은 한국 노동자를 포함한 많은 노동자들이 생계를 의존하고 있는 무역이나 투자 그 자체를 넘어서는 것이며, 특히 사회 분야에서 세계 시장을 관리할 규칙을 마련하고자 운동을 벌이고 있는 것입니다. 예를 들면 세계화가 범세계적 노동기본권 보장의 필요성에 대한 관심을 크게 유발시켰습니다. 여러 수출가공지역에서는 노동자 권리가 교묘하게 유린되고 있으며, 근로기준(시장에는 최저 기준이 필요하다)이 제대로 충족되지 않고 있다는 증거가 충분히 있습니다. 국제기준을 적용하여 근로기준을 규제하는 것은 '처음 있는 일'은 아닙니다. 이 문제는 과거에도 세계화에 대한 대응으로 나타났었습니다. 다시 말해, 제1차 세계대전 후에 ILO가 창설되었고, 제2차 세계대전 후에는 아바나 헌장(Habana Charter)이 채택되고 세계무역기구(ITO) 창설 시도가 있었습니다. 지금의 세계화 물결과 WTO 협상은 이런 과거의 흐름을 새롭게 조명되는 계기가 되었습니다. 이 분야야말로 우리가 효과적으로 규제하고 또 국제적 구속력을 부여해야 할 핵심 분야입니다.

노동권을 강제 규제를 하는 것은 아직 요원합니다. 그럼에도 불구하고 효과적인 규제 목표는 추구해야 합니다. 노동기본권이 쉽사리 침해될 수 있는 상황에서, 여타 목표를 달성한다는 것은 어려운 일입니다. 세계 시장을 효과적으로 관리하는 바탕을 마련하기 위해서는 제대로 기능하는 시민사회가 필요합니다. 더구나 세계무역 체제가 지적재산권, 투자자 권리 및 심지어 환경기준까지도 보장하는 방향으로 발전해 온 점을 감안한다면 인권을 부정하기는 갈수록 어려워질 것입니다.

John Evans(OECD-TUAC(노동조합 자문위원회) 사무총장)

1998년 '노동의 기본 원칙과 권리에 관한 ILO 선언'이 채택됨으로써 노동기본권에 대한 일반적 정의가 내려지는 등, 움직임에 가속도가 붙게 되었습니다. 이 선언은 세계은행, 국제통화기금(IMF), WTO, OECD 등 국제기구에서 하나의 제도화된 기준으로 정착되어야 합니다.

노동조합들은 각종 다국적 기업과 협상을 하며 그들을 위해 홍보도 하고 있습니다. 앞서 언급된 '다국적 기업에 관한 OECD 지침'에 대한 검토가 이루어져 2000년 6월 한층 강화된 지침이 새롭게 채택되었습니다. 각국 정부는 동 지침 이행을 위하여 '국가별 연락사무소'를 지정해야 하는데 현재까지 약 50건의 불이행 사례가 보고되었으며, 위반 사례 대부분은 고용 및 노동착취 관련 건들입니다. 우리는 해당 기업과 정부가 다같이 책임을 통감하고 이들 문제를 해결하도록 촉구하고 있습니다. 한국 '국가별 연락사무소'도 한국 기업 관련 문제들을 해결하는 데 좀더 적극적으로 노력할 필요가 있습니다. 한국 의류회사들과 관련된 문제가 몇 건 보고되었는데, 내용은 근로자의 노조가입권을 인정하지 않는 것이었습니다. 이들 사례 중 몇 건은 현재 해결 중이지만 '국가별 연락사무소'에서 해결하고 있는 것은 아닙니다.

Q 유럽연합의 회원국이기도 한 많은 유럽국가들이 OECD에도 가입되어 있습니다. EU차원의 사회정책과 고용정책, 기준과 규범이 개별 유럽국가들의 기존 노동제도들에 미치는 영향이 점점 커지고 있습니다. OECD의 사회정책에도 서로 영향을 줄 것으로 예상되는데, OECD와 EU간의 협력은 이 부분에서 어떻게 진행되고 있습니까?

A 주로 거시경제 요인 때문이긴 하지만, 유럽의 실업률이 다시 상승하고, 유로화(貨) 국가들의 경제상황이 악화됨으로써 유럽내 사회적 차원의 발전이 정체될 위험에 처해 있습니다. '사회적 의제(Social Agenda)'가 발전하려면 기업, 산업, 지역 및 노동시장을 사회적으로 균형화된 방향으로 변화시키는 것이 가능하다는 것을 보여주기 위하여 지혜를 모아야 합니다. 경쟁력 있고 사회적으로 수용가능한 '산업조직모델(model for industrial organisation)'을 개발해야 합니다. OECD 회원국은 저임금 발전모델에 기반을 두지 말고 수준 높은 근로기준에 기반을 두는 방향으로 구조를 개편해야 합니다.

OECD 내부에는 유럽 실업문제 논의과정에서 명백히 드러났듯이 노동시장 분석에 있어 현격히 다른 두 가지 견해가 있습니다. 많은 유럽 재무부와 OECD 회원국 중앙은행들이 갖고 있는 전통적인 '신고전주의' 견해에 따르면, 문제의 발단은 노동시장이 정부도 통제하기 힘든 거시경제 충격에 적응하지 못하는 데서 유래한다는 것입니다. 따라서 정책의 초점은 노동시장의 '유연성'을 추구하여 '자연' 실업률을 줄이는 것입니다. 이것은 'OECD 일자리 연구(OECD Jobs Study)'가 권고하는 것으로, 단체교섭의 분권화, 협약에 대한 행정 간섭의 제거, 최저임금 규제의 완화, 명목임금 유지를 위한 압박 수단으로서의 제품시

장 경쟁 유도 등의 내용을 담고 있습니다. 실업급여 제한도 같은 맥락입니다.

그러나 이러한 정책의 상당 부분은 실질적으로 지지를 거의 받지 못하고 있으며, 양질의 고용 창출을 통하여 실업률을 줄이려는 정책 따위에 대한 낮은 신뢰도를 '반전시킬 방도'가 부족합니다. '실직 빈곤층'은 사회적 중요성에 관계없이 '근로 빈곤층'으로 전환되는 위험을 무릅쓰는 경향이 있습니다. 이러한 우려에 대해 OECD에서도 임금 편차, 고용 보호 및 고용 창출에 관한 자료를 객관적으로 분석하는 'OECD 고용 전망(OECD Employment Outlook)'을 통해서 줄곧 공감을 나타냈습니다. 뿐만 아니라, 네덜란드, 아일랜드, 덴마크 같은 나라는 모두 미국 모델을 따르지 않음으로써 강한 경제적 성과와 형평성을 결합시키는 데 성공했습니다. 또한 최근의 OECD 및 G8 노동장관 회의에서도 저임금 및 저질 일자리에 관련된 문제들을 인식하게 되었다는 것은 의미 있는 일입니다.

'OECD 일자리 전략(OECD Jobs Strategy)'은 이제 재평가를 받게 되었으며, EU 및 OECD 정책 권고 간에도 새로운 합치점을 찾게 되기를 희망합니다.

Q 한국은 1996년 OECD에 가입한 이래, 노동문제에 관련해서 TUAC과 지속적으로 긴밀한 논의를 해오고 있는 것으로 알고 있습니다. TUAC의 입장에서 최근 한국의 노동관련 사안들을 어떻게 평가하고 있는지요?

A 노사관계의 우선 과제는 갈등을 관리하고 줄일 수 있는 노사관계 제도를 구축하는 일입니다. 이를 위해서는 국제적으로 인정된 '결사의 자유'에 부합하도록 노동법을 개혁하는 것이 필수적입니다. 한국의 경우 노동조합을 '국가 안보'에 대한 위협으로 간주하던 군사정권 시절 이후 노사관계가 향상되었다는 것은 분명합니다. TUAC은 한국에서 1999년에 이루어진 교원노조 및 민주노총에 대한 합법화와 노동쟁의에서 제3자 개입 관련 법개정을 반겼습니다. 그러나 2003년까지 최근 5년 동안에 800여 명의 노조원이 투옥되었습니다. 이들 중 대부분은 '업무 방해'로 체포되었거나, 아직도 불법으로 되어 있는 노조 결성을 시도하다가 체포된 공공분야 근로자들입니다. 민주노총 단병호 위원장은 2년 징역형으로 복역하다가 금년 초여름에야 석방되었습니다. 이는 OECD 회원국의 노사관계라고 생각하기 어려울 정도의 사례입니다만, 노무현 대통령은 훌륭하게도 취임 때 투옥 노조 지도자들에 대한 사면을 단행했습니다. 그러나 현행 한국 노동법은 ILO로부터 계속해서 '결사의 자유' 기본권을 보장하지 못하고 있다는 비판을 받고 있습니다. 한국은 또 여전히 노동문제에 대해 OECD 모니터링 대상국으로 남아 있는 상태로, 1996년 OECD 가입 당시 "결사의 자유, 단체교섭권 등 기본권 관련 사항을 포함, 국제기준에 맞게 현행 노사관계 법규를 개혁한다"는 약속을 했으나 이를 아직 이행하지 않고 있습니다.

John Evans(OECD-TUAC(노동조합 자문위원회) 사무총장)

노동자 기본권 존중은 한국의 원만한 노사관계 확립을 위한 필수조건입니다. 결사의 자유권을 보장하지 않고, 이를 위반하는 노조원을 체포한다면 준법 풍토를 훼손하게 되고, 안정된 노사관계 체제를 확립하는 데 긴요한 신뢰 구축을 가로막게 됩니다. 안정된 노사 체제가 갖추어져야 갈등을 관리하고 최소화할 수 있으며, 또한 지속적인 경제구조 조정에 필요한 사회적 합의를 이끌어낼 수 있을 것입니다.

Q 말씀하신 것처럼, OECD에서는 한국의 노동사회정책에 대해 지속적으로 개혁을 요구하고 있고 내년, 2004년에도 한국의 노동관련 사안들에 대한 평가를 할 것으로 알려져 있는데 지금 한국의 입장에서 노사관계 선진화를 위해 특별히 유의해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

A 금년 7월 ICFTU 사무총장과 본인은 ILO 및 OECD에 서한을 보내 한국 정부와 협력하여 2004년 말까지 한국이 ILO '결사의 자유' 기준을 따르도록 하는 일정을 작성토록 요청했습니다. 주요 내용은 정부는,

- 모든 공무원이 자기가 선택하는 노동조합을 설립하고 가입할 권리를 충분히 향유하도록 보장하고,
- 복수노조 합법화 과정을 가속화하기 위하여 가능한 모든 조치를 취하며,
- 노조 전임자에 대한 고용주의 임금 지급이 법의 간섭을 받지 않도록 보장하고,
- 필수공익사업 리스트를 개정하여 파업권을 제한할 수 있는 공익사업의 범위를 그야말로 필수적인 업무에로 축소하도록 하며, 형법 제314조(업무 방해)를 결사의 자유 원칙에 부합하도록 개정해야 한다는 것 등입니다

Q 한국의 노동시장이, 특히 해고제도가 국제비교 차원에서 유연성이 떨어진다는 대내외 지적에 대해 사무총장님의 견해와 조언을 부탁드립니다.

A 한국 대기업들의 해고 규정이 대부분의 OECD 국가보다 더 엄격하기는 하지만 그것에 대해서는 최근까지 한국에는 사회보호제도가 사실상 없었다는 점을 고려해야 합니다. 실직했을 경우를 대비할 수 있는 사회안전망이 없고, 실업보험제도가 미약하며, 재훈련제도나 재취업 소개제도도 별로 없는 상황에서 노동자들이 고용보호법 완화에 저항하는 것은 놀라운 일이 아닙니다. 사회적으로 받아들일 수 있는 형태의 노동시장 이동성을 발전시키려면 먼저 취업훈련과 적극적인 노동시장정책과 제대로된 사회안전망을 개발·개선해야 합니다.

John Evans(OECD-TUAC(노동조합 자문위원회) 사무총장)

Q 아직 OECD 회원국은 아니지만 중국의 WTO 가입 이후 세계 경제협력질서에 많은 변화가 있는 것이 사실입니다. TUAC 차원에서 이런 경향에 대응하는 움직임이 있는지요?

A 중국에서의 노동기본권 억압을 통한 초저임금으로 야기된 세계무역에서의 압박이 개발도상국가들에게는 특히 심각합니다. 그 때문에 WTO 회원국들에게 ILO가 정한 노동기본권을 존중하도록 의무를 부과해야 한다는 국제 노조의 주장이 힘을 얻고 있습니다. WTO에서도 제재하고 있는 강제노동(교도소 등)에 반대하는 운동이 중국에서 일부 일어나고 있는 것 같습니다. 그럼에도 불구하고 결사의 자유 침해 사례는 증가하고 있습니다. 중국이 겪고 있는 경제적 변화의 폭이 큰 만큼 노동 분쟁은 갈수록 빈번하게 일어나고 있으며, 결국에는 당국도 억압 정책이나 관제노조에 의존하는 방식으로는 문제를 해결할 수 없게 될 것입니다. 결사의 자유와 단체교섭권에 바탕을 둔 노사관계 제도만이 유일한 해결책입니다. 한편, 많은 TUAC 회원 단체들이 OECD 국가에 기반을 두고 중국에 투자하고 있는 회사들과 '다국적 기업에 관한 OECD 지침'의 이행 여부에 대해 협의하고 있습니다.

한국의 경우 중국과 경쟁을 하기 위해서는 기업들의 세계 시장 전략이 변화하고 있는 만큼 전략적 선택이 필요합니다. 일부 기업은 낡은 생산 시스템에 안주하면서 갈수록 치열해지고 있는 세계 시장에서 중국의 저임금과 맞서 경쟁해야 합니다. 앞으로 더욱 문제가 되는 것은 경쟁 당사자인 기업들이 아니고 바로 그 기업에게 자신들의 일자리를 두고 경쟁해야 하는 노동자들입니다. 한편, 기업들 중에는 지식이나 창의력을 우대하는 새로운 사업 형태로 전환한 기업들이 있습니다. 이러한 '고기술-고신뢰(high skill-high trust)'에 기반을 둔 회사들은 대량생산 회사들보다는 분명 더 온건한 별개의 세계에서 경쟁합니다.

이러한 상황의 정책적 의미는 정부나 지방행정기관이 기술 보급, 혁신, '훌륭한(good practice)' 경영기술, '정보 사회(Information society)'를 위한 적절한 기반 구축 등을 촉진함으로써 경제를 고성장 궤도에 올려놓을 수 있다는 것입니다. '학습하는 사회(Learning Societies)'와 지식기반 기업이야말로 성공의 열쇠입니다. 이런 맥락에서 본다면 노동시장 규제 완화는 중요한 문제가 아닙니다. 변화하는 노동 환경에 맞추어 노동자들이 내적 기능에 유연성을 갖는 것이 기업에게는 훨씬 더 중요합니다. '고용과 해고'의 유연성은 오히려 부적절할 수 있고, 잘못하면 경쟁력 확보를 위하여 저임금-저기술의 길을 걷도록 부추길 가능성이 있습니다. 본인의 생각으로는 금년 여름 국회를 통과한 '경제특구' 관련 법은 중국과의 경쟁 측면에서 볼 때 방향이 잘못된 것입니다.

John Evans(OECD-TUAC(노동조합 자문위원회) 사무총장)

Q 끝으로 사무총장님의 TUAC에서 노조를 대표하는 역할을 하면서 겪은 문제들과 그것을 극복해 낸 방법에 대해 간략하게 말씀해 주시겠습니까?

A 제가 1980년대 후반 TUAC 근무를 시작한 이래 세계는 실로 많이 변했습니다. OECD는 더 이상 '경제적 NATO'가 아니며, 오히려 비슷한 가치와 경제·사회적 구조를 가진 국가들의 모임으로서, 세계 경제의 타주역들과 대화하고 협력하는 기구입니다. 신생 민주주의 국가들의 출현은 노조운동에 한없이 힘이 되었으며, 노동조합들은 민주화의 선봉에 서 있었습니다-폴란드의 경우가 그렇고, 남아프리카와 브라질, 그리고 무엇보다 한국이 그러했습니다. 이들 노조원들과 함께 일을 한다는 것은 실로 값진 경험이었습니다. 앞에서 살펴본 바와 같이 빈곤 퇴치나 일자리 창출을 위해 할 일이 많은 것처럼, 인권과 노동조합권 신장을 위해서도 할 일이 아직 많이 남아 있습니다. 공통 정책을 개발하기 위해 우리 산하 노조 단체들과 협력하는 일은 세계화가 각국의 고용이나 투자 결정에 영향을 미쳐 각국 노동자들의 이해관계가 서로 충돌할 가능성이 있기 때문에 항상 쉬운 일은 아니었습니다. 따라서 합의를 이끌어 내기 위해 가끔 연대, 실익 등의 기본 노조 원칙에 충실할 필요가 있었습니다. 그러나 우리는 항상 정책의 최소 공약수로는 그 기본 이상의 것을 성공적으로 추구해 왔습니다. 향후 과제는 개별 국가 및 국제적 차원의 활동간에 진정한 협력 체제를 구축하여, 국제 노조 운동이 세계화 경제 속에서 사회 정의를 다시 세울 수 있는 힘으로 작용하도록 하는 일입니다.

기획특집

유럽의 공적연금개혁과 노사관계

대부분의 선진국 사람들은 퇴직 후 노후를 공적연금에 의존하고 있는데, 이 공적연금제도는 대부분의 경우 pay-as-you-go방식 또는 순부과방식(현재 노동자들의 연금납입금으로 퇴직자들에게 연금을 지급하는 방식)으로 운영되고 있다. 소수의 퇴직한 노령층의 연금급여를 다수의 현재 중·장년층이 부담하는 방법으로, 피라미드식 시스템이라고도 불리는 순부과방식 연금제도는 고령인구가 늘어나고 출산율이 줄어들어 해당 국가들의 인구구조가 변하게 되자 더 이상 지속 가능하지 않은 위기 상황에 처해있다. 이런 현상은 사회보장제도가 잘 발달한 반면 출산율은 낮은 유럽 지역에서 특히 심각하다.

그러나 사실 이 문제는 선진국이나 사회복지국가에 국한된 문제가 아니라, 출산율이 줄어들고 있는 전 세계 어느 나라에서나(심지어 옛 공산권 국가인 러시아와 중국에서도)심각하며, 일부 라틴아메리카 국가들은 공적연금을 기금방식의 사적연금으로 전환하기도 했다. 우리 정부도 최근 국민연금 납부기간을 늘리고 수급액은 줄여 공적연금의 재정 기반을 강화 및 지출을 억제하겠다는 발표를 한 바 있고, 사적연금 도입도 발표한 바 있다.

2003년 상반기 동안 프랑스와 오스트리아, 브라질 등의 국가에서는 국가의 공적연금 개혁안에 반대하는 대규모 시위가 벌어졌었고, 독일과 이탈리아에서도 연금 개혁안의 내용에 대해 노사정이 상당히 오랫동안 논의를 계속하고 있는 상황이다.

이번 호의 특집에서는 올 상반기에 정부의 연금개혁안에 반대하는 노조의 격렬한 시위 끝에 연금 개혁안을 통과시킨 프랑스와 오스트리아의 연금 개혁과 노사관계에 대해 간단히 살펴보도록 한다. 두 정부의 연금 개혁의 명분은 공통적으로 현재의 순부과방식 연금제도에 가해지는 부담을 덜기 위함이다. 오스트리아에서는 일부 직종에 대한 조기퇴직 선택권 폐지와 신규 연금 가입자들의 수급액 감소와 연금 납부 기간 연장 등의 연금 개혁안에 반대하며 4월 말부터 시작된 일련의 시위가 5월 13일에는 50여년 만에 최초로 전국적 총파업으로 이어진 끝에 결국 정부안이 승인되었다. 프랑스에서는 정부가 순부과방식 연금제도의 문제해결을 위해 상당히 세부적인 개혁안을 제시했고 공무원연금도 연금 납부 기간을 연장하는 방식으로 민간부문 연금과 유사하도록 개혁하고자 했으며, 역시 개혁에 반대하는 대규모 시위에 부딪혔으나 7월 14일 연금 개혁안은 의회 승인을 받았다.

프랑스 연금제도 개혁: 그 특징과 주요 쟁점

Catherine Sauviat

(노동경제연구소(IRES) 연구원)

■ 2003년도 개혁의 주요 쟁점

순부과방식(pay-as-you-go method) 연금 제도는 세대간의 결속과 임금의 사회화에 기반을 둔 프랑스 사회 모델의 한 기둥 역할을 해 왔다. 약 20년 전부터 여러 전문가 그룹에서 역대 정권의 의뢰를 받아 인구구조 변화에 따라 위협받고 있는 연금제도의 장래에 대하여 여러 가지 연구보고서를 발표한 바 있으며, 이들 보고서는 연금제도의 개혁을 위한 국민 여론을 형성하는 데 사용되었다. 이 과정에 1980년대 후반과 1990년대에 걸쳐 여러 차례 중요한 개정이 있었고 이에 따라 40년 가까이 시행되어 온 순부과방식 연금제도와 불어나기만 했던 프랑스 연금 수급자들의 혜택[1]이 붕괴 내지는 전복될 정도의 변화가 이루어졌다. 이런 관점에서 볼 때 2003년도 연금제도 개혁은 종래의 개혁 추이와 그 맥을 같이하는 것이다. 차이가 있다면 지금까지는 개혁의 대상을 민간 부문 근로자로만 한정했었다는 점이다. 1993년 보수 성향의 발라뒤르(Balladur) 정부는 연금 수급액을 삭감하기로 결정하였는데, 그 방법은 ① 연금 전액급(全額給)을 받는 데 필요한 보험료 납부 기간을 연장하고(분기수로는 150분기에서 160분기로, 연수로는 37.5년에서 40년으로), ② 연금액 산출 기준 임금기간을 확대하며(최고 임금 기간을 10년에서 25년으로), ③ 연금액을 임금지수 대신 소비자물가지수에 연동시킨다는 것이었다. 1996년에는 노동총연맹(CGT)을 제외한 각 노동조합의 동의를 얻어 순부과방식

1) 진보적 개혁 중 마지막 조치는 1983년 좌파 정부가 도입한 것으로, 60세에 37.5년간 보험료를 낸 경우 연금 전액급을 보장했음.

의 세부 시행제도를 재개정하여 근로자들의 보험료 납부 점수제의 비중을 낮추었다. 이와는 대조적으로, 정부안에 대한 수 개월에 걸친 대규모 시위와 1개월여의 의회 내 격론을 거쳐 2003년 7월 프랑스 의회가 통과시킨 이번 법률은 처음으로 공무원연금을 개혁 대상으로 삼고 있다.

이번 개혁의 목표는 총리가 지난 2월 초 노동조합과 경영자단체들이 참여하는 자문기관인 경제사회이사회(CES)에서 행한 연설에 잘 나타나 있다. 동 연설에서 총리는 특히 2020년까지 순부과방식의 연금재정을 균형화할 것과, 공무원연금[2]을 민간 부문 근로자 연금과 조화시킬 것 등 두 가지 목표를 제시함으로써 형평과 정의를 실현하려 하였다. 실제로 프랑스 정부는 순부과방식 연금제도를 유지한다는 명분하에 개인 세금 감면 조치를 통한 기금 조성 방안을 마련, 이를 제3의 버팀목으로 도입하는 데 성공했다. 2003년 개혁 조치의 결과로 새로운 형태의 연금기금 설치가 허용될 것이다. 그러나 이번 개혁으로 순부과방식의 기금 조성(그리고 이로 인한 동 제도의 유지)이 보장되는 것은 결코 아니다. 그것은 이번 개혁이 프랑스 기업체들의 행태를 바꾸기 위한 근본적이고 적극적인 공공 고용정책이나 노동정책을 쓰지 않고도 실업률이 매우 낮게 유지될 것이라는 전망(2010년에 4.5%, 2003년 6월 현재 실업률 9.5%)에 근거하여 취해진 조치이기 때문이다.

유럽 내 전문가들 사이에는 프랑스 연금제도 개혁이 너무 지지부진하고 점진적이라는 견해가 지배적이다. 그럼에도 불구하고, 각종 개혁 조치로 결국은 총 대체율이 민간부문 정규직 근로자의 경우 22% 내지 43% 감소하고, 공공부문 정규직 근로자(장기 근무 희망자는 제외)의 경우는 30% 이상 줄어드는 결과를 가져오게 될 것이다.[3] 그렇게 되면 결과적으로 연금 수급자의 생활 수준이 심각하게 저하될 것이고, 민간 및 공공부문 근로자 간 격차가 2003년 개혁 조치로 줄어들 수 없으며, 연금 재정의 균형도 향후 수년간 결코 보장할 수 없게 될 것이다.[4] 그러나 정부가 근로자들에게 주된 부담을 지우기로 한 이상 개혁의 방향은 분명하다. 즉, 기존 공공 순부과방식 연금제도의 수혜 규모를 축소하고, 공공 연금 수급자가 되는 데 필요한 근로 기간을 확대하며, 노령연금 급여 수단으로서의 금융시장 활용을 강화함으로써 공공지출을 보다 효과적으로 통제하는 것이다. 이런 점에서 프랑스 연금개혁은 분명 금융계와 유럽위원회 및 세계은행이 환영할 만한 조치임에는 틀림없다. 그러나 분명한 것은, 논쟁은 계속될 것이고 우리를 기다리고 있는 것은 갈등의 연속이라는 점이다.

2) 프랑스 순부과방식 연금제도는 3개의 주요 연금으로 구성되어 있음. 즉, ① 민간 부문 근로자연금, ② 공무원연금(EDF/GDF, RATP, SNCF 등 일부 대형 공기업 근로자를 위한 별도 연금도 있음), ③ 자영업자를 위한 연금이 그것임.

3) Benalla S., Concialdi P. & Math A의 「The French Experience of Pension Reforms 2003」 참조. 동 논문은 2003. 9. 19-21 기간 런던에서 개최되는 '유럽 보조연금 연구 협회(ENRSP)' 세미나를 위하여 작성된 것임.

4) 2020년도 기본 순부과방식 연금 제도의 예상 적자 규모는 150억 유로이며, 공무원 연금의 예상 적자 규모는 280억 유로임.

■ 새 법률에 따른 주요 변화 내용

2003년 7월 말 의회를 통과하고 이어 헌법회의의 추인을 받은 이번 새 법률은 2004년 1월 1일부터 단계적으로 시행된다. 일부 내용은 순부과방식의 세부 시행제도를 집행하게 될 '사회적 파트너들'간 협의를 거쳐야 하지만, 주된 목표는 공공 순부과방식 연금제도의 재정을 균형화하는 것과, 각종 연금제도 간(특히 민간 부문 근로자연금과 공무원연금)의 조화를 증대시키는 것이다.

새 조치의 개요는 다음과 같다.

- 연금 전액급(全額給)을 받는 데 필요한 보험료 납부 기간을 2009년부터 연장해서 2012년에는 41년, 2040년에는 41.5년으로 함.
- 최저임금 근로자가 연금 전액급을 받을 경우 순임금의 85%를 지급받을 수 있도록 보장함.

노령 근로자 관련 규정:

- 근로 및 연금 누적 규정을 완화한다.
- 종래 법상으로는 고용주는 근로자가 60세 이상이 되어 연금 전액급(160분기 근로분)을 받게 되는 경우에는 동 근로자를 강제 퇴직시킬 수 있었으나, 새 법에서는 협상에 의한 단체협약이 체결된 경우를 제외하고는 퇴직 연령을 65세로 상향 조정한다.
- 조기퇴직제도가 고용주에게 더욱 부담이 되도록 한다. 고용주는 23.85%를 '퇴직준비기금'에 적립해야 한다. 이 기금은 프랑스에서 기금식 연금제도를 도입하기 위한 최초의 조치로서 1999년 좌파 정권이 창설했다.
- 향후 3년 이내에 일부 특정 직업군(群)이 겪는 문제를 단체협약 체결시에 반영한다.

기본 순부과방식 연금제도 관련 기타 일반 규정:

- 급여액 계산 방식을 개정하여 근로 분기수의 상한을 2008년까지 150분기에서 160분기로 확대한다.
- 14세, 15세 또는 16세부터 근로를 시작하여 42년 이상 일한 근로자는 벌칙 없이 60세 이전에 퇴직할 수 있게 한다.
- 소요 근로연수를 채우지 못한 데 따른 벌칙을 미달 1년당 현행 10%에서 5%로 하향 조정한다. 한편, 60세 이후(또는 160분기 근로 이후)에도 일하는 근로자에게는 분기당 0.75%씩 추가 보상한다.

기금식 연금제도의 제3의 기둥 역할을 할 두 가지 방안:

- 새로운 개인 임의연금제도(PEIR)를 창설하여 누구든지 정년이 되면 연금을 지급받게 한다. 이 제도에 대한 보험료는 연간 상한을 정하여 소득공제를 받을 수 있게 한다. 또 기존의 공무원 및 일부 대기업 근로자를 위한 단체적금제도(PREFON 및 CREF) 외에 일반 근로자를 위한 단체적금제도(PPESVR)를 도입한다.

공무원연금제도 관련 변경 사항:

- 연금 전액급 자격요건으로서의 근로 기간을 2004년부터 2008년까지 150분기

에서 160분기(40년)로 확대한다. 연금액수는 2020년까지 2%에서 1.8%로 점진적으로 축소한다.

- 미달 연수 1년당 벌칙 제도를 점진적으로 도입하여 2015년에는 5%가 되게 한다. 60세 또는 160분기를 초과하여 일을 하는 경우, 민간 부문과 마찬가지로 초과근로 1분기당 0.75%씩 추가 지급한다.
- 공공 연금을 더 이상 평균 임금에 연동시키지 않고 소비자물가지수(CPI)에 연동시킨다.
- 근로기간 상한선을 채운 경우 최저 연금 보장액을 993유로로 상향 조정한다.

■ 노동조합의 반응

2003년 1월 쟈크 시라크 대통령이 연금제도 개혁에 착수했을 때, 7대 노동조합은 연금제도에 관한 공동 성명에 서명했다.[5] 그들은 향후 협상을 위한 공동 목표에 합의하고, 2003년 2월 1일 합동 시위에 참여할 것을 촉구했다. 개혁의 주요 내용은 그 직후 총리가 경제사회이사회에서 행한 연설에서 제시되었다. 중점 사항은 2020년까지 순부과방식 연금제도의 재정을 균형화하고, 공무원 연금제도를 민간 부문 연금과 조화시킬 필요가 있다는 내용이었다. 그러자 7대 노동조합은 엇갈린 반응을 나타냈으나 3개 경영자 단체[6]는 사용자 부담금이 늘지 않게 해달라는 자기들의 요구가 반영된 데 만족을 표시하며 한결 통일된 반응을 보였다. 2003년 5월 프랑스 정부는 공공 근로자들의 연금 전액급 소요 보험료 납부 기간을 2008년까지 40년으로 연장하는 내용의 연금제도 개혁 법안을 발표하였다.

이 법안은 노동조합의 강력한 저항을 촉발하여 2003년 5월 13일에는 대규모 집회(시위참가인원 100만 명 이상)가 일어났다. 이에 따라 정부는 당초 법안의 일부 내용을 수정하지 않을 수 없었다. 그 결과 단 하루 동안의 토론과 협상 끝에 7대 노동조합 중 2개 노조(CFDT와 CFE-CGC)가 수정 법안에 합의하고 타협안에 서명하기에 이르렀다. 수세에 몰린 CFDT는 법안 내용이 순부과방식 연금제도의 유지를 보장하고 있고, 또 법안에 대한 의회 심의가 시작되기 전 법안과 관련하여 진행 중인 각종 과정에 참여하는 것이 절대적으로 필요하다고 주장했다. 이로 인해 노조운동에 균열이 생기게 되었고, 법안에 대한 반대 역량이 현저히 약화 되었다. CFTC도 정부 계획에 공식적으로 찬동하지는 않은 채 실제로는 정부안을 거의 수용하는 상태였지만, 여타 대부분의 노조는 CFDT 등의 성급한 서명을 잘못된 것으로 받아들였다. CGT와 CGT/FO는 가장 강성이고 과격한 노조이지만 개혁에 대한 투쟁을 민간 부문까지 확대할 수는 없었다. 특히 CGT 지도부의 총파업 거부는 활동가들을 실망시켰다. 실제로 일부 노조(특히, CGT/FO, 그리고 수 개의 독립 노조와 SUD의 회원 노조인 솔리다리테, 위니테, 데모크라티 등의

5) 7대 노동조합은 프랑스 민주노동연맹(CFDT), 노동총연맹(CGT), 근로자총연맹(FO), 프랑스기독노동자연맹(CFTC), 프랑스전문직 및 관리직근로자연맹-전문직 및 관리직 근로자 총연맹 (CFE-CGC), 전국독립 노동조합 연합(Unsa) 및 통일 노동조합 연합(FSU)임.

6) 프랑스기업운동(MEDEF), 중소기업총연합회(CGPME) 및 수공업경영자협회(UPA).

연합체인 '그룹 10')는 총파업을 주장하고 있었기 때문에 더욱 그러했다.

이제 법안이 통과되었기 때문에 노동조합과 사용자들이 개혁의 제2단계 협상을 위하여 다시 만나고 있다. 개혁 제2단계는 순부과방식 연금제도 중 민간 부문 관련 강제 세부시행제도(관리직을 위한 아지르크(Agirc) 및 일반 근로자를 위한 아르코(Arrco))에 관한 사항이다. 이들 제도는 근로자 임금 수준에 따라 총 순부과방식 연금의 3분의 1 내지 3분의 2를 차지하고 있기 때문에 매우 중요한 제도이다.[7] 새 기본 순부과방식 연금제도의 몇 가지 조치, 특히 일부 근로자들의 60세 이전 정년을 허용하는 조치 등은 이들 세부 시행제도에 직접적인 영향을 미치게 된다. CGT와 CGT/FO는 이 개혁 조치에 반대하여 계속 투쟁하겠다고 천명했다.[8] 연금 개혁의 과정은 노조 운동 내부에 깊은 상처를 남길 것이 분명하여 향후 수개월 내에 노조운동에도 재편이 일어날 가능성이 있다.

7) 관리직을 위한 아지르크(Agirc) 대체율은 평균 60%임.

8) CGT/FO는 보험료 납부 기간을 37.5년으로 되돌리고, 물가지수 대신 임금지수 연동 방식으로 회귀하고자 캠페인을 벌였음. CGT는 노동자의 60세 정년 권리만 보장된다면 기타 사항은 그렇게 과격하게 요구하지 않았음. 그들은 금융 소득에 대한 과세를 요구하고, 또 직원 대량 해고 기업에 대한 응징의 방법으로 임금뿐만 아니고 부가가치에 따른 새로운 사용자 기여금 계산법을 제안하고 있음. 또한 그들은 적극적인 고용 및 노동 정책에 우선순위를 부여하고 있음.

오스트리아 연금제도 개혁 및 노사관계

Georg Adam

(비엔나대학 산업사회학부 연구원)

국제기준으로 볼 때, 오스트리아의 공공연금 보험제도는 노년, 질병 및 사망시 본인과 배우자 및 자녀를 보호하는 안정적이고 효율적인 제도로 널리 알려져 있다. 이 제도는 소위 '순부과방식'을 채택하고 있는데, 이는 퇴직·상해자 또는 유가족에게 지급하는 현금급여를 근로자 및 고용주 쌍방이 납부하는 세금과 기여금으로 충당하는 제도이다. 젊은 층과 노년층 간의 결속에 바탕을 둔 이 '세대간 합의' 제도는 노년층에게 생활수준을 유지시켜 주고 있다는 점에서 효율적인 제도로 인정받고 있으며, 오스트리아 총 연금급여의 90% 이상을 차지하고 있다. 따라서, 직장연금제도(이른바 제2지주(支柱)) 및 개인생명·연금보험제도(이른바 제3지주(支柱))의 비중은 아직 비교적 낮은 수준이다.

그러나 국가 예산이 상당히 제약을 받고 있는 상황에서 보수 국민당(ÖVP)과 인민주의 자유당(FPÖ)으로 구성된 오스트리아 연립정부는 2003년 4월 공적연금을 대폭 삭감하는 내용의 대대적인 연금제도 개혁을 제안했다. 이 개혁안은 향후 연금급여, 특히 민간 부문 (젊은 층) 근로자에 대한 급여 지출을 상당히 줄이는 데 목적을 두고 있다. 정부측에서 주장하듯이, 불리하게 돌아가고 있는 인구구조 변화(즉, 재정을 투입해야 할 퇴직인구는 늘어가고 이를 부담할 현역 근로자의 수는 줄어들고 있는 상황)로 인해 현재 수준의 법정 연금급여 수준을 유지할 수 있을지에 대한 의문이 제기되고 있다.

2000년 초 출범한 정부는 신자유주의 정책 노선에 따라 공적연금제도를 직장 및 개인연금제도로 보완하는 몇 가지 조치를 취했다. 예를 들어 2002년 6월 의회를 통과한

새 퇴직수당법은 퇴직수당 기여금을 관리하고 투자하는 특별 기금을 설치하여 장래 연금화하는 직장연금제도를 도입하는 데 그 취지를 두고 있다. 또한 2002년 가을, 정부는 은행 및 보험회사가 주관할 새로운 형태의 개인연금 보험제도인 소위 '프리미엄 제도'를 도입했는데, 이 제도는 국가가 투자금액의 10%를, 연간 최고 180유로까지 지급하는 제도이다. 현행 복지제도에 대한 정부의 계속적인 의문 표시, 그리고 민간 보험회사들의 공격적인 판촉 전략이 국민 여론에 지속적인 영향을 끼치게 되어 이제는 법정 연금제도가 더 이상 안전하지 못하다는 인식이 확산되는 등의 변화가 일어나고 있다.

2003년 4월 정부가 제안한 연금 개혁안은 2002년 늦가을 정부가 재설치한 특별위원회의 제안사항 대부분을 수용한 안이었다. 이 개혁안은 거의 모든 부류의 퇴직자에 대한 현금급여를 대폭 삭감하는 데 목적을 두고 있다. 정부가 계획하는 복지 혜택의 삭감은 즉각적이고도 극적인 연금급여 삭감을 가져와 어떤 경우에는 40%까지 급여가 줄어드는 결과를 초래하게 되고, 의회 내 야당과 오스트리아 노동조합연맹(ÖGB)은 이에 강력하게 반대했다. 흥미로운 것은, 관할 전체 영역(즉, 농업, 자유 직업 및 비노조 공공 부문을 제외한 전 경제 분야)의 모든 고용주를 대표하는 경제회의소(WKÖ)마저도 정부가 그러한 대대적 연금 개혁안을 사회적 파트너와 협의하지 않고 단독으로 내놓은 데 대해 비판하고 나섰다. 그것은 ÖGB와 WKÖ 모두가 자신들을 고도로 발달된 오스트리아 '사회협의제도'의 구성 요소로 간주하여 왔기 때문이다. 오스트리아의 사회협의제도는 사회·경제적 정책 결정에 있어 그것이 갖는 영향력으로 인해 정치·사회적 안정을 위한 매우 효율적인 제도로 판명 나 있다. 전문가들이 인정하고 있는 바와 같이 기업과 노동자의 이익을 조화시키는 이 협의제도는 비교적 낮은 실업률과 '사회적 평화' 등 오스트리아의 탁월한 사회·경제적 성과에 괄목할 만한 기여를 해왔다. 사회보장제도상의 중요한 변화를 가져올 때마다 사회 당사자들이 참여해 온 오스트리아의 오랜 전통에 따라 ÖGB와 WKÖ는 2003년 초가을까지 정부안에 대응하는 자체 공동 연금 개혁안을 마련하겠다고 제의했다. 그러나 이 제의는 정부에 의해 거절되었다. 이는—비록 사회협의제도의 영향력이 최근 몇 십 년 동안 점차 감소하기는 했지만—오스트리아에 있어서는 이례적인 일이었다. 이번 거절 사태가 있기 이전까지는 오스트리아의 어느 정부도 연금과 같이 중차한 공공 정책 분야에서 사회 당사자들의 공동 제안을 거부한 사례가 없었다.

정부의 거절 조치에 따라 ÖGB는 2003년 5월 6일의 광범위한 '방어적 파업'과 2003년 5월 13일의 대규모 시위(20만 여명 참가), 그리고 2003년 6월 3일의 거의 전 분야에 걸친 전국적 파업 등 약 100만 명의 근로자가 참가하는 일련의 대규모 노동쟁의 활동을 조직했다. 이번 파업 사태는 2차 세계대전 전후 오스트리아가 겪은 최대 규모의 노동쟁의였다. 오스트리아는 고도로 발달된 협의제도 때문에 최근 수 십년 동안 쟁의 활동이 거의 없었음에도 불구하고, 금번 연금 개혁안이 중대한 내용을 담고 있고 또 다급하게 시행된다는 점(모든 근로자에 대한 공적연금제도의 실질적인 악화를 초래하게

됨), 그리고 추진 과정에서 사회 당사자들이 철저히 배제되었다는 사실 때문에, 오스트리아 국민 전체의 60% 이상이 이번 파업에 지지를 보냈다.

사회 당사자들이 연금 개혁에 관한 결정을 2003년 가을까지 연기하려던 목적을 달성하지는 못했지만, ÖGB가 조직한 파업행위는 일정 효과를 거두었다. 2003년 5월 15일부터 5월 26일까지 토마스 클레스틸 오스트리아 연방 대통령이 제의하고 일부 스스로 주재하기도 했던 일련의 3자 회담에서 정부는 처음으로 연금 개혁안의 몇몇 핵심 사안에 관하여 협상하고 또 일부 수정할 용의도 있음을 표명했다. 그러나 정부측에서 개혁안의 핵심 문제 대부분을 그대로 유지하겠다고 고집함에 따라 회담은 합의를 이루는 데 실패했다. 결국 2003년 6월 11일 의회는 여당 의원만 투표에 참가한 가운데 연금 개혁 수정안을 통과시켰다. 개혁의 주요 내용은 다음과 같다.

- 2004년 1월 1일부터 현행 실업으로 인한(퇴직 직전 15개월간 피보험자가 실업상태에 있었던 경우) 명예퇴직제도(여자의 경우 56.5세, 남자의 경우 61.5세 퇴직 가능)는 폐지함.
- 최하 35년간 보험료 납부 또는 37.5년의 보험 기간 등 장기 보험 기록에 기초한 현행 명예퇴직제도(상기와 동일한 규정 적용)는 2004년 7월 1일부터 단계적으로 폐지함. (2014년 4월 완료)
- 2004년부터 2009년 기간 동안 연금 보험료 납부 1년당 부여되는 '누적' 점수를 현행 2%에서 1.78%로 단계적으로 축소함. 2009년 최종 단계에서는 연금 대상 소득의 80%에 해당하는 연금은 현행 40년간의 보험료 납부 기간 대신 45년간의 납부 이후에야 지급 가능토록 함.
- 2004년부터 명예 퇴직자에 지급되는 연금 삭감액을(남자 65세, 여자 60세에 지급되는 '정상' 퇴직 연금에 비하여) 조기 퇴직 1년 당 3.75%에서 4.2%로 상향 조정함.
- 2004년부터 연금 수혜액 계산 근거가 되는 소득 기간을 현행 15년 또는 18년인 최고 소득 연수(상황에 따라 다름)를 40년까지 단계적으로 늘리고, 그 후 1년이 경과할 때마다 기간을 1년씩 늘림.
- 연금 개혁으로 인하여 발생하는 퇴직자 개인별 연금 수혜액 손실은 현행 제도하의 수혜액 대비 최고 10%이내로 제한함.
- 연금제도 개혁으로 빈곤화 위협을 받게 될 퇴직자들에 대한 보조금 지급 수단으로 2004년에 1천만 유로 규모의 특별 구호 기금을 설치함.

2003년 6월 11일 의회를 통과한 이번 개혁은 일반적으로 오스트리아 사회보장제도의 한 전환점이 될 것으로 인식되고 있다. 그것은 그와 같이 혁신적이고 즉각적인 복지 삭감—수혜액 손실을 최고 10%로 제한하는 수정을 거치기는 했지만—은 일찍이 없었던 일이기 때문이다. 기존 연금제도에 대한 이번의 대규모 개혁 조치는 정부측에서 주장하듯이 바람직하지 못한 인구구조 변화 전망에만 그 탓을 돌릴 수는 없다. 노조에서 짐작하듯이 정부의 목적은 오스트리아의 전통적인 '순부과방식' 연금제도를 약화시키고, 기여금에 의한 보험 원칙을 보전

하기보다는 오히려 그것을 저해하는 데 있다. '계약조건'이 엄청나게 나빠진 상태에서 ÖGB는 금번 개혁 조치가 오스트리아 헌법에 합치하는지의 여부에 대해 의문을 표시하고 있다. 특히, 연속적으로 근무하지 못하거나 '비정규직' 또는 파트타임 근무를 많이 하는 근로자들(주로 육아 의무가 있는 여성)은 큰 타격을 받게 될 것이다. 더구나 명예퇴직제도가 폐지됨에 따라 노령층의 실업률이 더욱 증가할 가능성이 높아졌다. 마지막으로, 최저 연금 수급 대상자들은 새로 창설될 특별 구호 기금의 2004년도 배정 금액이 1천만 유로에 불과하다는 점을 감안할 때 동 기금의 혜택을 받기도 어려울 것이다.

WKÖ는 (소규모 자영업자들도 상당수 연금액 삭감으로 영향을 받게 되겠지만) 표면적으로는 의회에서 통과된 연금 개혁을 수용하는 것처럼 보인다. 하지만 동 단체는 공공 정책 결정에서 한 요소로 작용하는 사회협의제도를 정부가 총체적으로 해체하려는 경향을 보이고 있는 데 대해 지지를 보내지 않는다. 그것은 조직적 노조운동의 영향력을 감소시킬 뿐 아니라 WKÖ의 영향력도 감소시키는 것을 의미하기 때문이다.

따라서 연금 개혁과 관련된 정부의 조처는 오스트리아의 사회보장제도뿐만 아니라 정부와 각 이익집단 간의 관계 및 사회적 협의 제도 면에서 하나의 분수령 역할을 하고 있다. 그것은 오스트리아의 어느 정부도 경제·사회 정책상 그처럼 중요한 사안에 대한 사회 당사자들의 공동 제안을 거부한 사례가 없기 때문이다. 2003년 봄의 파업 행위가 장차 오랜 전통을 자랑하는 오스트리아의 평화적인 노사관계에 종지부를 찍을 것인지는 두고 봐야 할 일이다.

아르헨티나의 노동시장 개혁

하 성

(세계은행 파견연구원)

■ 머리말

아르헨티나는 1998년에 경제위기가 재발한 이후 GDP 성장률이 2000년 △0.8%, 2001년 △4.5%, 2002년 △11%를 기록하는 등 경제여건이 악화일로에 있었으나 2003년에는 4% 이상 성장할 것으로 추정되는 등 최악의 상황은 벗어날 것으로 예상되고 있다.

그러나 최근의 경제적 어려움에도 불구하고 1990년대에 들어 아르헨티나가 추진한 광범위한 개혁정책은 그들의 경제적 패러다임을 바꿈으로써 반세기 동안 지속되었던 저성장, 고인플레를 치유하였던 것으로 평가받고 있다. 특히 1990년대 초까지 2000%를 상회했던 하이퍼인플레이션 상태를 벗어난 것은 그동안 아르헨티나의 경제성장을 가로막고 있던 가장 고질적인 문제를 해결한 것으로 개혁정책의 최대 성과라 할 수 있다. 다만, 아르헨티나의 개혁정책은 주로 금융부문과 실물부문에 중점을 두고 노동시장에 대한 개혁은 상대적으로 지연시킴으로써 실업문제는 오히려 더 악화되었다는 것이 문제점으로 지적되고 있다.

1970년대 이후의 아르헨티나의 노동시장 지표는 일반적으로 역비례하는 경제성장과 실업률 관계와는 상반되는 결과를 보여준다. 즉, 1980년대 연평균 GDP 성장률이 마이너스 0.9% 일 때 실업률은 5% 내외로 비교적 낮게 유지되고 있는 데 비해, 1990년대 GDP 성장률이 5.2%로 상대적으로 높아졌을 때 실업률은 급격히 상승하고 있는 것이다. 이에 대해 사용자들이 노동권에 대한 보호를 의식하여 경기 하강기에 근로자를 해고할 수 없기 때문에 경기 회복기에도 고용을 늘리지 못하고, 그 결과 경제가 성장함에

[표 1] 1970년대 이후의 주요 거시경제지표

	1인당 GDP지수 (1)	취업자 지수 (2)	GDP/Jobs (3)=(1)/(2)	실업률	인플레비율	근로자 지수
1974	91.9	100.9	91.1	3.3	24.2	102.9
1980	100.0	100.0	100.0	2.6	100.8	100.0
1985	83.9	95.6	87.8	6.1	672.2	99.2
1990	77.0	96.3	80.0	7.5	2314.0	102.3
1995	96.1	91.9	104.6	17.5	3.4	112.1
1997	106.6	95.1	112.1	14.9	0.5	114.4
1998	109.8	97.6	112.5	12.8	0.9	115.1

Index 1980 = 100

도 불구하고 고실업 문제가 해소되지 않는다고 설명되고 있다.

과거 아르헨티나 노동시장은 숙련근로자의 비율이 상대적으로 높았고 도시지역의 실업률은 낮은 수준에서 유지되었으며 부족한 노동력은 외국인 근로자에 의존하였다. 이와 같은 초과노동수요가 있는 상황에서 근로자 보호를 위한 각종 규제를 강화한 결과 근로자의 협상력이 강화되어 임금 수준을 높이고 고용조건을 개선하는 데는 기여하였으나 다른 한편으로는 기업활동을 지나치게 제한함으로써 경제 변화에 대한 기업의 대응능력을 떨어뜨렸고 성장과 고물가를 동반하는 경제위기에 다시 직면하게 되는 요인 중의 하나가 되었다는 것이다. 이에 대해 노동계는 노동권에 대한 보호가 고용에 미치는 명시적인 효과는 없다고 주장하고 있다.

고용과 실업률은 기본적으로 노동시장의 수요 공급에 의해 결정되는데 노동권의 보호 등 노동시장에 대한 규제가 노동수요와 공급에 영향을 미치는지, 그리고 노동시장의 유연성을 저해하고 있는지의 여부는 논란이 계속되고 있는, 그리고 실증적인 분석이 요구되는 주제이다. 여기서는 아르헨티나의 노동시장 현황과 제도적 규제 내용, 그리고 이와 같은 규제가 고용에 미치는 효과에 대한 최근의 연구결과를 소개하고자 한다.

■ 아르헨티나 노동시장 현황

아르헨티나의 경제활동인구는 2002년 말 기준으로 약 1,450만 명이고, 이 중 취업자 수는 1,200만 명, 실업자수는 250만 명을 약간 넘고 있다. 1998년 하반기의 경제위기 이후 실업자 수가 백만 명 정도 늘어남으로써 실업률은 12.1%에서 17.5%로 상승했는데 정부보조금에 의해 취업을 유지하고 있는 근로자까지 실업자로 분류할 경우 실업자수는 340만 명에 달하고 실업률은 22.3%에 이른다.

이와 같이 높은 실업률은 아르헨티나가 가장 시급히 해결해야 할 과제이지만 또 한 가지 중요한 문제는 노동시장의 이중구조(labor market segmentation)라 할 수 있다. 특히 생산성이 낮은 비공식 부문(informal sector)이 노동시장에서 상당한 비중을 점하고 있어 개별 근로자의 생활 수준 향상이나 국가경쟁력 강화에 큰 걸림돌이 되고 있다.[1)]

1) 비공식 부문(informal sector)은 주로 직업안정성이 보장되지 않는 소기업으로 이루어지고, 비공식 부문

아르헨티나 노동시장에서 공식 부문 근로자 비중은 25% 수준인 데 비해 법의 보호를 받지 못하는 비공식부문 근로자의 비중은 34%를 차지한다. 부에노스아이레스 지역의 경우 지난 20년 동안 자영업자의 비율은 10% 내외로 안정적이었으나 1994년을 전후하여 비공식 부문 근로자의 비중이 공식 부문 근로자 비중을 추월하게 되었다.

[표 2] 1998년 경제위기 이후 노동시장 구조 변화

		1998	2002
공공 부문	공공기관 정부 보조금에 의한 고용	15.2 (14.8) (0.4)	23.0 (15.2) (7.8)
자영업 부문		19.0	18.1
공식 부문	영구직 비영구직	30.6 (28.7) (1.9)	25.3 (24.5) (0.8)
비공식 부문	임시직 기타(가내업, 무보수, 비영구직 등)	35.1 (13.8) (21.3)	33.6 (13.6) (20.0)

1998년 경제위기 이후 공식 부문 근로자 비중은 30.6%에서 25.3%로 줄어든 데 비해 정부보조 프로그램에 의해 고용을 유지하는 근로자가 0.4%에서 7.8%로 급격히 증가하였다. 특히 임시근로자(intermittent worker)는 높은 이직률과 낮은 생산성을 보이고, 실업률도 37% 수준으로 평균 실업률의 2배에 달한다.

건설, 개인서비스(59%), 소매(41%), 식당 및 호텔(44%), 운수(39%) 분야에서 비공식 부문의 비중이 높고, 제조업 분야에서는 1/3이 비공식 부문에 속하며 44%만이 등록된 임금근로자이다.

비공식 부문은 기업규모와 높은 상관관계를 가지는데 비공식 부문 근로자의 69%는 근로자수 5인 이하, 82%는 15인 이하 기업의 근로자이며 오직 6.5%만이 40인 이상 기업에 고용되어 있다. 직업조건도 기업규모와 높은 상관관계를 가지는데 높은 실업률을 나타내는 임시근로자의 80%는 5인 이하의 기업체의 근로자이며 이들은 공식 부문 근로자 절반 정도의 보수와 1/3 정도의 퇴직금을 받는다.

■ 노동시장에 대한 제도적 규제

아르헨티나의 노동시장은 선진국과 여러가지 면에서 차이가 있는데 특히 앞에서 언급된 바와 같이 자영업자와 비공식 부문 근로자의 비중이 상대적으로 높다는 점이 가장 큰 특징이라 할 수 있다. 또 임금 결정이 노동시장의 주요 단체와 정부규제에 의해 결정됨으로써 노동조합과 최저임금법이 노동시장에서 중요한 역할을 하고 있다.

노사관계는 세 가지 규정: ①근로자법(Workers Statute), ②단체교섭(Centralized Collective Bargaining), ③기업단위 계약(Firm level contracts)에 구속된다. 근로자법은 해고에 높은 비용이 들도록 제도화함으로써 직업의 안정성을 보장하고 있고, 수습기간의 제한, 상당한 기간의 병가, 휴가 및 출산휴가 등을 보장하는 규정들을 담고 있다. 또한 한달치 임금의 추가보너스 지급 (13th wage), 연말과 6월에 반달치 임금의 지급, 노동조합이 제공하는 의료프로그램에 대한 지원 등이 기업의 의무로 요구된다.

현재 개별 고용계약을 위한 법 규정 중 가

근로자는 노동법에 의한 보호와 사회보장제도에 의한 혜택도 받지 못한다.

장 일반적인 형태는 평생고용 또는 고용기간이 정해지지 않은 계약으로 최대한의 보호를 받을 수 있다. 해고는 항상 부당한(unfair) 것으로 전제되고 고용기간이 한정되는 계약은 예외적인 경우에만 가능하다.

노동조합법(Union Laws)과 단체협약에 관한 규정들은 노동시장의 기능을 왜곡시키는 결과를 초래하였다. 각 사업장에서의 특정한 여건은 여타 부문에 대한 파급효과 때문에 쉽게 수용될 수 없었고, 그와 같은 여건이 다른 사업장에까지 일반화되지 않는 경우 재협상이 어렵기 때문이다. 더구나 법규정이 개별기업이나 근로자들의 계약 개정을 불법화하고 있어 부문별 협상에서 발언권이 약한 기업이나 근로자들은 상대적으로 불리해지는 결과가 초래되었다.

또 자동갱신규정(the automatic renewal clause)은 노사 중 어느 한 당사자가 동의하지 않는 경우 기존의 단체협약상의 조건들을 자동적으로 연장하도록 함으로써 여건변화에 따른 계약 수정을 더욱 어렵게 하고 있다.

■ 노동시장 규제의 영향

고용보호규정(job security provisions)은 경기 하강시 근로자들이 해고당하는 것을 방지하기 위해 많은 퇴직금을 지불하도록 하거나 길고 비용이 많이 드는 절차를 강제하고 있다. 이와 같은 노동시장 규제의 목적은 불안정한 고용관행이나 부당한 해고로부터 사회적 약자인 근로자를 보호하는 데 있다. 그러나 최근 아르헨티나의 노동시장을 분석한 연구결과는 노동시장에 대한 규제가 사회적 약자에게 혜택을 주기보다는 교육수준이 높은 근로자, 대기업 근로자를 더 보호한다는 것을 보여주고 있다.[2)]

우선 1975년부터 1997년까지 부에노스아이레스시 지역의 임금근로자들을 남녀, 교육수준, 경력, 현재 직업에서의 숙련도, 소속기업의 규모, 근로자의 나이 등으로 구분하여 퇴직금에 주는 영향을 추정한 결과 인적자본이 높을수록, 즉 교육수준이 높고 경력이 많을수록 퇴직금을 받을 수 있는 가능성이 높은 것으로 나타났다.

다음으로 규제는 다른 조건이 같다면 임금을 삭감하는 효과를 주는 것으로 나타났다. 규제는 노동의 수요와 공급, 즉 사용자와 근로자 모두에게 영향을 미치는데 우선 사용자는 노동비용을 고려할 때 임금과 여타 근로복지비용뿐만 아니라 노동생산성까지도 감안한다. 그리하여 노동생산성이 일정하다고 가정하면 임금이 높을 경우에는 직업보호비용이나 여타 근로복지비용을 낮추어야 하고, 반대로 직업보호비용 또는 근로복지비용이 높다면 임금을 낮출 수밖에 없다. 그리하여 법규정이 직업안정성이나 근로복지 조건을 강제하는 경우 임금을 낮추는 결과로 나타나는 것이다. 실제 규제가 임금에 미치는 영향을 추정한 결과 남자는 보호규정이 있을 경우 약 8%의 소득을 희생하는 것으로 나타났고, 여자의 경우는 약 2.8%의 소득을 희생하는 것으로 나타났다.

마지막으로 규제가 노동수요에 미치는 영향을 추정한 결과 고용보장을 위한 규제를 강화할수록 고용은 줄어든 반면, 근로시간이

2) Guillermo Mondino and Silvia Montoy. 2000. "The Effect of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firm : Empirical Evidence for Argentina." Inter-American Development Bank Research Network Working Paper

확대되어 규제가 고용을 창출하는 데 도움을 주지 못하는 것으로 나타났다. 또 규제의 강화는 근로시간 대비 고용비율을 줄이는 것으로 나타났으며 1%의 실질임금 인상은 고용수준을 0.15% 하락시키고 근로시간을 0.2% 축소시키는 것으로 나타났다. 이는 기업이 인력조정 비용 때문에 근로자의 수보다는 1인당 근로시간 조정에 더 의존한다는 것을 의미한다. 특히 퇴직금에 대한 규제는 기업의 노동수요를 줄이는 방향으로 대응하도록 작용하였다.

실제 고용보장규정에 의한 비용 부담은 임금, 고용기간 및 해고율의 세 가지 지표로 추정할 수 있다. '90년대 이후의 이들 지표를 추정한 결과 실질임금은 상승하였으나 고용기간은 20% 줄었고 해고율은 3배나 상승한 것으로 나타났다.

고용기간의 축소 및 해고율의 상승은 규제비용이 노동수요에 영향을 미친 것으로 볼 수 있고, 실질임금의 상승, 즉 1인당 생산량의 증가는 기업이 노동비용을 줄이기 위해 고용 확대 없이 생산을 늘리는 노력을 한 결과로 볼 수 있다.

노동시장의 이중구조는 소득분배를 왜곡시킬 뿐만 아니라 법적 보호와 사회보장의 혜택에서도 차별을 발생시킴으로써 사회형평성에도 악영향을 미친다. 비공식 부문의 근로소득은 공식 부문의 43%에 불과한데 노동시장의 이중구조에서 나타나는 노동생산성의 차이가 소득격차로 이어지는 것이다. 노동시장에 대한 규제는 비공식 부문에 대한 의존도를 높이고 공식 부문 근로자와 비공식 부문 근로자와의 형평성을 악화시키는 문제도 제기하게 된다.

■ 노동시장 및 사회보장제도의 개혁

'90년대 들어 실업문제가 심각해진 결과 노동시장 개혁이 미진했다는 평가를 받고는 있으나 아르헨티나 역시 그동안 실업문제 해소를 위한 노동시장 개혁 노력을 전혀 하지 않은 것은 아니었다. 1990년대의 주요 노동시장 및 사회 부문의 개혁 성과로는 사회보장제도의 개혁과 기간계약제의 도입 등 두 가지를 들 수 있다.

사회보장제도에 대한 개혁의 중요성은 이 제도가 제공하는 혜택에 비해 너무 많은 비용이 소비된다는 점에서 개선이 시급하였다. 사회보장비용이 전체 노동비용의 1/3을 초과하는데도 불구하고 그 혜택에 대해서는 사용자와 근로자 모두가 많은 불만을 제기하고 있었기 때문이다.

우선 연금제도에 대한 개혁은 1994년부터 추진되고 있는데 새로운 규정을 적용할 것인가를 개인의 선택에 맡기고 있기 때문에 상당 기간 동안 옛날 규정과 새로운 규정이 공존할 수밖에 없는 상황이다. 그러나 2002년 말까지 전체 근로자의 60% 이상, 그리고 새로이 노동시장에 진입하는 근로자의 90% 이상이 새로운 제도를 선택하고 있어 궁극적으로는 연금제도 개혁은 성공할 것으로 기대되고 있다.

기간계약제는 1995년 12월부터 도입되었고 그 결과 공식 부문 전체 근로자 중 기간계약 근로자의 비율이 '95년 미만에서 '98년에는 5%로 늘어났고 계속 상승하는 추세에 있다. 또 기간계약 근로자와 수습근로자를 합한 단기근로자의 비율은 공식 부문 전체 근로자의 10%를 상회하고 있다.

그외에도 퇴직금의 인하, 수습기간의 연장, 사회보장기여금 및 사용자에게 부담이 되는 여러가지 혜택도 축소되었으나 '98년에 경제위기가 재발한 이후 실업률이 급상승함에 따라 최근에는 사회안전망 강화에 주력할 수밖에 없는 상황이다. 2002년에는 약 2백2십만명의 실업자에 대해 월 150페소(약 6만원)의 보조금을 지급하였다. 그러나 지급방식 등의 문제점 때문에 이와 같이 단순히 생계를 돕는 보조금보다는 고용확대를 유도할 수 있는 새로운 프로그램이 요구되고 있다.

보다 장기적으로는 노동시장의 유연성을 제고하기 위해 퇴직금 등 사업자에 대한 부담을 줄이고 임금협상에 있어서도 각 사업장별로 특정한 여건이 반영될 수 있도록 부문별 협상외에 기업별 협상을 허용하는 방안 등이 개혁과제가 될 것으로 보여진다.

■ 그 이외의 개혁과제들

'98년의 아르헨티나 경제위기는 국내의 구조적인 문제보다는 러시아와 브라질의 경제위기 등 외부 요인에서 직접적인 원인을 찾아야 한다는 점을 감안한다 하더라도 아르헨티나 경제가 다시 정상적으로 성장해 나가기 위해서는 노동시장 개혁 이외에도 수많은 과제들이 산적해 있다.

우선은 파산상태에 있는 은행들이 다시 작동될 수 있도록 금융체제를 재구축하는 일이 시급하다. 현재 전체 은행자산의 시장가치가 액면가의 절반에 불과한 상태에서 정부가 은행 자산의 약 2/3를 소유하고 있으므로 자산의 시장가치를 높이기 위해서는 성장에 필요한 투자 외에는 신규대출을 억제하고 정부는 은행 기능을 재가동시키기 위해 재정 지원을 할 것인지도 고려해야 하는 상황이다.

그러나 다른 한편 정부 채무가 2002년 말 기준으로 1,600억 달러로 국민총생산을 초과한 상황이므로 장기적인 경제성장을 위해서는 재정건전성을 회복하는 일도 중요하다. 그동안에 누적된 정부 채무를 해소하기 위해서는 당분간 상당한 규모의 재정흑자를 유지할 필요가 있고 이를 위해서는 효율적인 예산집행과 함께 연방정부와 지방정부의 재정지원 관계도 개선되어야 한다. 현재 연방 세입의 58%를 지방정부로 이전하도록 되어 있는데, 연방정부는 지방정부의 채무에 대해 책임을 져야 하는 반면, 지방정부의 지출을 통제하는 수단은 없기 때문에 지방정부의 채무를 제한하거나 책임을 물을 수 있는 개선책이 필요하다.

그외 경제위기 발생 이후 외국기업들의 해외송금에 대한 일방적인 동결조치와 은행제도에 대한 자의적인 개입 등에 의해 외국인 투자가 거의 사라진 상황이므로 외국인 투자를 유치하기 위한 조치도 시급하나 보다 근본적인 과제는 법치주의 원칙에 따라 운영될 수 있는 민주주의 정치체계를 확립하는 일이라 할 수 있다.

■ 참고문헌

1. Adriana Marshall. 1997. “State Labour Market Intervention in Argentina, Chile and Uruguay :Common Model, Different Versions.” Employment and Training Department. International Labour Office
2. Claudio de Moura Castro and Aimee Verdisco. 2000. “Training Unemployed Youth in Latin America: Same Old Sad Story?” UNESCO Interrnational Institute for Education and Planning
3. Ernesto Kritz. 2003. “Expanding Quality Training Opportunities:Analyzing the Incidence of Firm Training.” World Bank (Processed)
4. Guillermo Mondino and Silvia Montoy. 2000. “The Effect of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firm : Empirical Evidence for Argentina.” Inter-American Development Bank Research Network Working Paper
5. Hugo A. Hopenhayn. 2001 “Labor Market Policies and Employment Duration : The Effects of Labor Market Reform in Argentina” Inter-American Development Bank Research Network Working Paper

이탈리아 노동시장, 남북 분할 및 최저 임금제도의 도입

Tito Boeri

(보치오니대학교 경제학과 교수)[1)]

■ 이탈리아 노동시장의 특징

이탈리아 노동시장의 특징으로 역사가 오랜 이중성을 들 수가 있다. 국립통계청(ISTAT)이 발표한 '경제활동인구조사'의 최근 자료에 따르면 2003년 7월의 이탈리아 평균 실업률은 8.3%로 1년 전의 8.7%보다 약간 하락했다. 그러나 이 전국 평균 수치는 이탈리아 북부 지방의 실업률이 3.8%에 가깝고 남부 지방은 무려 17.6%나 되어 지역간의 실업률 격차가 크다는 사실을 감추고 있다. 이 격차는 실업률에서 뿐만 아니라 노동시장 관련 여타 모든 지표에서도 크게 나타나고 있다. 예컨대 경제활동참가율의 경우, 이탈리아 북부는 70%인 데 비해 메쪼조르노[2)] 지방은 54% 이하로 급격히 떨어지고 있다. 어떤 방법으로 조사하든 지역간 실업률 격차는 OECD 기준으로 볼 때 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 특히 주목할 만한 것은 취업률에 있어서의 남북간 격차이다. 그 격차는 2002년도에 최고조에 달해 중북부 지방의 경우 15~64세 인구의 60%가 취업을 하고 있었으나 남부에는 42%만 취업하고 있어 약 20%의 격차를 보였다. 이와 같은

1) 홈페이지: http://www.igier.uni-bocconi.it/en/who/boeril.htm

2) 이탈리아의 남부지역은 통상 「메쪼조르노(Mezzogiorno)」로 불리운다(Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna). 이의 면적은 이탈리아 전체의 40%, 인구는 35%를 차지하고 있으나, 소득은 중·북부의 60~70%에 불과하며 농업인구 비율은 중·북부의 2배인 반면, 제조업 인구 비율은 여타지역의 1/2에 못미치며 제조업의 노동생산성도 중·북부에 비해 크게 떨어진다. 이탈리아 정부는 50년대부터 남부지역 개발법을 제정, 남부지역에의 투자시 투자자금의 무상지원 외 각종 세제혜택을 제공하고 있으나 낮은 노동생산성, 사회 간접자본의 부족 등 때문에 그동안 괄목할 만한 성과를 거두지는 못하고 있다.

취업률 격차를 실업률로 다 설명할 수는 없다. 남부 지방의 낮은 취업률 기록은 이 지역에 존재하는 상당히 큰 비공식 경제와 높은 장기 실업률과도 맞물려 있기 때문이기도 하다.

이탈리아 통계청(ISTAT)은 분야별·지역별 비정규직(복수직 포함) 노동자 규모를 추정·발표했다. 이 통계치는 주로 기업체 보고 자료(주로 기업체 내부조사)와 가계조사에서 수집된 자료를 비교하여 만든 추정치이다. 이 비교통계 방법은 기업체 조사에서는 '정규직'만 보고되는 반면, 개인 가계조사에서는 정규직 외의 직업에 대한 정보도 제공받을 수 있어서 비규정규직 규모 추정이 가능하다. 통계국 추정에 따르면 지하율(통계국 추정 총고용에서 '비정규직'의 비율)은 1995년도 남부 지방의 경우 중북부 지방의 5%에 비해 무려 20%나 된다는 사실을 보여주고 있다. 비공식 경제와 실업률간 상관관계는 지역별로만 나타나는 것이 아니라 연도별로도 유효하여, 실업률이 상승한 연도에는 지하율도 올라가는 경향을 보이고 있다.

실업률이 높은 남부 지역에서는 일종의 악순환 현상도 일어나고 있는데, 한편으로 중앙집권식 단체교섭에 따라 임금수준이 결정되기 때문에 타지방에 비해 상대적으로 낮은 생산성을 임금에 반영할 수가 없어서 공무원 이외의 일자리 창출이 어렵고, 따라서 비공식 경제의 규모가 불어나고 있다. 또 한편으로는 법과 원칙이 제대로 지켜지지 않고(이들 지역에서는 경우에 따라 비공식 경제가 전체 노동력의 3분의 1이나 차지한다), 정부조직은 비능률적이며, 기초 인프라도 부족해서 이에 따른 외부 불경제적 요인이 타지역의 생산성 수준을 따라잡는 데 장애 요인으로 작용하고 있다.

미국과 영국의 경험에 의하면 지역별 실업률의 현격한 격차는 두 가지 균형화 요인을 작용하면 줄일 수도 있다. 하나는 임금 조정이고, 다른 하나는 지방 노동력의 이동이다. 유럽 대륙의 다른 많은 나라와 마찬가지로 이탈리아에는 이들 두 가지 균형화 요인이 지역 단위에서는 작용하도록 허용되지 않는 경우가 종종 발생한다. 중앙집권화된 임금결정구조 때문에 지역간 임금차가 크게 생기지 않고 있으며 동시에, 여러 가지 요인-고실업 지역에 대한 정부의 지원 정책 등-이 지역간 이동 압력을 줄여주고 있다.

1993년 7월 23일자 합의[3] 이래 이탈리아 임금교섭체계는 민간 부문의 경우 '일부' 임금 결정에 대한 지방 분산을 허용하고 있다. 공장 단위의 성과급 교섭을 통해 총임금의 약 3% 정도에 영향을 미친다. 지역 단위의 임금 결정은 자본 유치를 위해 사회간접자본 공사를 시행하거나 인센티브 부여 및 최저임금 계약 규정의 적용 면제 등을 허용하는 소위 '지역간 협정'[4] 제도하에서 장려되고 있다. 그러나 이와 같은 각종 노력에도 불구하고 남북간 임금차는 벌어지지 않고 있으며, 노동생산성 격차에 비해 현저히 적은 편이다. 이에 대해 과거에는 남부 지역 기업체들에 대한 사회보장분담금을 낮추는 방식으로 보상을 하였으나 현재는 유럽 위원회가 이 같은 조치에 대해 'EU 단일시장' 원칙 위반으로 간주하기 때문에 단계적으로

3) 이 3자 합의는 노동조합, 경영자 연맹 및 정부간 정치적 타협의 결과로, 4가지 기본 목표를 설정한 이탈리아 노사관계제도 개혁의 결정판이다. 기본 목표는 소득 정책, 협상 절차의 개정, 직장 노동조합 대표자 선출방식 개정 및 고용과 생산제도 지원 방법에 관한 정책이다.

4) Patti Territoriali e Contratti d'Areal(territorial pact and area agreement)

폐지해 가고 있다.

■ 임금교섭의 분권화와 최저임금제도

남부 지방을 그들이 갇혀 있는 고실업·저참여 균형상태에서 빠져 나오도록 하기 위해서는 지방화를 더욱 촉진시키고 공급자 편에서 시책을 펼 필요가 있다. 노동 수요자 측면에서는 단체교섭시에 더욱 분권화를 요구할 필요가 있다. 그것은 노동생산성의 격차를 더욱 정확하게 반영할 수 있도록 임금을 지역별로 차등화하도록 허용해야 하기 때문이다. 임금 결정의 분권화는 공공 행정 분야에도 확대되어야 하며, 지방화 이후에는 높은 생산성에 대한 인센티브 제도와 줄서기를 억제할 수 있는 직원채용 제도를 도입해야 한다. 공급자 측면에서의 과제는 이들 지역의 비고용자에게 제공되는 현금 지급을 '복지의 취업 전환' 원칙에 따라 전환하는 일이다. 이를 위한 핵심 요건은 구직 지원을 하지 않고 단순히 노동시장 불참여만 부추기는 제도(예컨대, 명예퇴직이나 장애연금) 대신 실업수당 제도를 두는 것이다. '복지의 취업 전환' 제도는 지방 노동력의 이동성을 높이는 한편으로 더욱 활발한 노동시장에 대한 정보도 교류시키고, 가끔 이동 비용도 지원하게 된다.

분권화된 임금교섭을 장려해야 하며, 교섭의 범위도 임금구조의 중요한 부분을 포괄할 수 있도록 확대해야 한다. 임금 결정의 분권화된 후에는 남부 지방의 노동생산성 수준에 걸맞는 전국적 수준의 법정 최저임금제[5]를 도입해야 한다. 분권화된 임금교섭 체계에 따라 더욱 벌어지게 되는 임금격차는 '고용급부(in-work benefit)' 제도(ECB[6], ECI[7] 등)를 도입함으로서 통해 단순기능직 노동자와 경력이 일천한 노동자를 복지혜택에서 취업으로 전환하도록 장려할 수 있을 것이다. 그러나 임금구조의 편차가 크지 않은 상태에서 취업중 소득지원 제도를 시행할 경우에는 잠재 수혜자가 너무 많이 발생하여 이 제도 시행에 따른 재정상 문제가 복지에서 취업으로의 전환을 유도하는 유인자보다 더 크다는 위험성이 있다. 국제적으로 인정되는 여러 증거에 의하면 그러한 '취업 중 소득지원' 제도는 표적 집단을 좁게 잡을수록 효과가 크게 나타나는 것으로 되어 있다.

임금 결정의 분권화를 촉진하기 위해서는 이탈리아에 종사산업 분야와 상관없이 모든 노동자에게 적용되는 시간당 법정 최저임금(MINWA)제도를 도입하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 이탈리아에서 최저임금제가 어떤 효과가 있을 것인가를 이해하기 위해서는 우선 이탈리아 노동시장의 특성을 제도 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 잘 알려진 대로, 이탈리아에서는 포괄적인 단체교섭을 통해 강력한 임금 압축이 단체교섭에서 다루어지도록 유도하고 있다. 한편, 이러한 교섭 범위 확대는 법규정상 노동쟁의시 산별교섭에서 정한 최저임금을 '적정임금' 결정시 참고하도록 함으로써 이를 유도하고 있다. 이 경우 MINWA는 새로운 하나의 기준이 되어

5) 이탈리아에는 최저임금이 법으로 규정되지 않고 단체협약에서 결정된다.

6) employment conditional benefits 저소득층이 규정된 최저 노동시간 이상 일을 할 경우에 지급되는 조건부 고용수당

7) employment conditional incentive, 보조금이나 세금공제를 통해 저소득층에 일할 인센티브를 제공하는 정책

동일 분야(예: 지역별) 기업체간 임금 수준을 차별화하는 데 촉진제 역할을 할 수 있다. 분명한 것은 MINWA 제도가 소득 평형화에 지주 역할을 함으로써 임금 편차의 확대를 방지할 수도 있다는 것이다. 중요한 것은 임금 편차 확대 방지를 위해 MINWA를 최저 수준에 두도록 하는 것으로, 그렇게 된다면 법정 MINWA는 단체교섭의 '과도한 적용 범위'를 줄여 이탈리아의 단체교섭의 분권화를 촉진하게 될 것이다.

한편, 단체교섭의 분권화는 비공식 경제 탈출을 위한 중요한 전제조건이 된다. 그것은 MINWA를 도입하면 다음과 같은 두 가지 이유에서 저임금 노동자 인센티브 부여(ECI)가 더욱 효과적으로 작용할 수 있게 되기 때문이다. 첫째, 이탈리아 노동시장에는 매우 큰 비공식 경제가 존재한다. 그것은 공식 경제 근로자만을 대상으로 한 통계 수치에 비해 저임금이 만연하고 있고 또 ECI의 빈곤 퇴치 효과가 훨씬 클 것이라는 것을 의미한다. ECI의 효과는 이러한 비공식 경제가 줄어들 것인가의 여부에 크게 달려 있다. 둘째, MINWA 제도를 도입하면 중앙집권식 교섭 방식의 근거를 무너뜨려 공식 경제의 임금 수준을 더욱 골고루 낮추게 될 것이다. 위에서 논한 바와 같이 이것이 ECI가 효과적으로 작동할 수 있는 전제조건이 되는 것이다.

MINWA 제도를 도입해야 하는 세번째 이유는 순전히 분배상의 문제로, ECI와 임금보조제도에 다같이 해당된다. ECI는 기본적으로 근로자의 의중임금(reservation wage)[8]을 줄여 준다. 즉, 이와 같은 노동공급의 변화는 시장 임금을 낮추며, 최저임금제도는 ECI가 고용주에 의해 장악되는 것을 방지해 준다. MINWA 제도는 노동수요를 이동시키므로 유사 효과를 나타내지 않는다. 그러나 임금보조제도가 있는데도 최저임금제를 채택해야 할 분배상의 또는 정치적인 이유가 있을 수 있다. 실제로, 유럽 여러 나라(벨기에, 프랑스 및 네덜란드)는 소득 평형화를 위하여 근로소득세 삭감과 연계된 최저임금 정책을 채택해 왔다. MINWA 제도는 단순 기능직 노동자들의 비교적 낮은 임금에 대하여 최저임금제를 두고 있으며, 임금 삭감으로 최저임금제의 고용 저하 효과를 회피할 수 있다. 그러나 빈곤 타파가 목표라면 MINWA 제도는 부유층 가정의 저임금 가족을 차단할 수 없기 때문에 각종 대안 중 가장 비효율적인 제도이다.

MINWA 제도는 상당한 위험성을 내재하고 있다는 점을 강조하고 싶다. MINWA 제도의 '단체교섭 분권화' 효과가 이 제도로 인한 '비고용 효과'(disemployment effect)[9]를 상쇄할 수 있다고 확신해서는 안 된다. 정치적인 관점에서는 이 제도를 크게 발전시켜야 할 유혹에 빠지기 쉽지만 그것은 극히 위험한 발상이다. MINWA 제도는 남부 이탈리아에서만 구속력을 갖는 수준에서 결정되어 비공식 경제를 양성화하는 데 인센티브를 제공할 수 있도록 해야 한다. 이 제도는 또한 네덜란드 법정 최저임금제처럼 연령별로 차별화해야 한다. 이탈리아에서는 청년층의 저임금 사례가 매우 많다. 하지만 청년들의 저임금 고용은 일반적으로 보다 나은 직장을 향한 디딤돌에 불과하기 때문에 별 문제가 되지 않는다.

8) 개별 노동자의 기대 최저임금

9) 최저임금 도입으로 야기될 고용 감소

ILO 노동 입법 가이드라인 II

<편집자 주>
지난 호부터 3회에 걸쳐, 국제노동기구(ILO)가 발행한 노동입법 가이드라인의 내용을 발췌해서 소개하고 있습니다.
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 지난호에서는 '결사의 자유'와 '단체교섭권에 대한 실효적 승인'에 관련된 노동입법 주요 조항을, 이번호에서는 '노동쟁의의 해결'과 '파업권'을, 다음호인 제6호에서는 '고용과 직업에 대한 차별철폐'에 대한 내용을 다루게 됩니다. 더 자세한 내용은 ILO와 협의하에 한국노동연구원이 2003년 8월 번역 출판한 'ILO 노동입법 가이드라인'이나 연구원 홈페이지(Http://www.kli.re.kr/iloguide)를 통해 제공하는 서비스를 이용해 주시기 바랍니다.

3. 노동쟁의의 해결[1)]

◈ 서론

노동쟁의와 갈등은 모든 노동관계에서 존재하는 문제이다. 따라서 노동쟁의를 방지하고 이를 해결하는 체제를 갖추는 것은 건전한 노동관계정책을 위한 기초이다.

효과적인 노동쟁의 해결제도는 노동관계에 갈등이 생기더라도 그 갈등이 경제적으로 사회적으로 용인되는 범위 밖으로 확산되지 않도록 하고, 산업분야에 평화로운 분위기를 조성하는 데 도움을 줄 것이다. 이는 다시 경제성장, 발전, 생산성, 사회 평등에 공헌하는 분위기를 만들고 또 이를 유지하는 데 기여한다.

노동쟁의의 효과적인 해결은 단체교섭권의 증진과 밀접하게 연관되어 있다. 노동쟁의의 해결을 위한 태도 및 기술은 곧 단체교섭을 위한 태도와 기술이다. 따라서 효과적인 분쟁해결 방법을 찾다 보면 자연스럽게 근로자와 사용자 사이의 자율적인 단체교섭을 장려하는 산업별 정책을 강화하게 된다.

일반적으로 사용되고 있는 분쟁해결 방법 외에, 단체교섭을 장려하는 분쟁해결 시스템을 만들 수도 있다. 분쟁 당사자는 문제해결을 국가에 의뢰

1) In addition to legislative texts and ILO instruments, the sources used in the preparation of this text include: ILO, Date, place and agenda of the 89th Session (2001) of the Conference, Governing Body Document (GB.274/3), (ILO, Geneva, March 1999), paras. 123 to 189; Blanpain and Engels (eds.) Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies, 6th and revised edition, 1998, Kluwer International, ILO, Labour Relations in Industrialized Market Economy Countries – An Introduction (ILO, Geneva), ILO, Conciliation and Arbitration Procedures in Labour Disputes – A comparative study, ILO, Geneva 1980, Annie de Roos and Rob Jagtenberg, Settling Labour Disputes in Europe, Kluwer, 1994, ILO, Guide to International Labour Standards on Industrial Relations (Budapest, ILO, 1998). Other useful references include: ILO, Grievance Arbitration – a practical guide, (ILO, Geneva, 1989), ILO, Voluntary Arbitration of Interest Disputes – a practical guide, (ILO, Geneva, 1984) and ILO, Conciliation in Industrial Disputes – a practical guide, (ILO, Geneva, 1988).

하기 전에 협상에 도달할 수 있는 모든 가능한 방법, 단체협약에 명시된 분쟁해결 과정을 남김없이 시도해 보아야 한다. 국가의 분쟁해결 방법도 그 중심은 당사자를 도와 협상에 이르도록 하는 것을 목적으로 한 알선·조정에 있고, 알선·조정은 협상과 관련된 사람들에게 가능한 한 익숙한 환경에서 이루어질 수 있다. 분쟁해결 과정에서 얻은 합의(agreement)에 대해 단체교섭으로 얻어진 해결책과 동일한 법적 지위를 부여하여 분쟁해결제도(disputes settlement systems)를 단체교섭을 돕는 방법으로 사용할 수 있다.

단체교섭을 효율적으로 장려하는 일과 관련된 여러 ILO 문헌은 다음과 같은 원칙을 제시하였다.

- 노동쟁의의 해결을 위한 기구 및 과정은 단체교섭을 증진하는 데 기여하도록 만들어져야 한다(Convention No. 154).
- 노동분쟁의 해결을 위한 과정은 당사자로 하여금 문제에 대한 해결점을 찾는 데 도움을 줄 수 있어야 한다(Recommendation No. 163, Para. 8).
- 공공서비스 부문에서 발생한 분쟁은 당사자 간에 또는 중재, 알선, 조정 등 독립적이고 공정한 기구를 통해 해결되어야 한다(Convention No. 151, Article 8).

ILO 협약 및 권고는 다음과 같은 일반 원칙에 따라 회원국 스스로가 분쟁해결을 위한 시스템을 개발하도록 충분한 여지를 남겨 놓고 있다.

- 정부는 무료이고 신속하며 자발적인 분쟁조정기구를 마련하여 산업분야에서 발생하는 분쟁을 막거나 해결할 수 있도록 지원해야 한다(Recommendation No. 92, Paras. 1 and 3).
- 분쟁 당사자는 알선 또는 중재가 진행 중일 때는 파업 또는 직장폐쇄를 자제해야 한다(Recommendation No. 92, Paras. 4 and 6).
- 분쟁조정 과정 중에 또는 그 결과로 이루어진 합의는 문서로 작성되어야 하며, 이는 통상적인 방법으로 이루어진 합의와 동일한 지위를 갖는다(Recommendation No. 92, Para. 5).

여러 나라에서 실제로 사용되고 있으며 분쟁해결과 관련 있는 ILO 문헌에서 추천하는 주요 분쟁해결 방법은 다음과 같다.

- 알선(conciliation)·조정(mediation)(알선과 조정은 같은 것일 수도 다른 것일 수도 있다).
- 중재(arbitration)
- 판결(adjudication)

위와 같은 분쟁해결 방법은 법적인 기초 위에 세워진 것이므로 분쟁해결을 위해서는 독립적이고 공정한 제3자의 개입이 필요하다. 알선·조정 및 중재의 절차는 단체협약에서 만들어지는 경우도 있다.

◈ 노동쟁의의 정의 및 분류

개념

노동쟁의는 여러 가지 종류가 있고, 각각 마지막 단계에서는 어떤 특정한 형태의 분쟁해결 과정이 가장 효과적일 수가 있다. 대부분의 국가는 노동분쟁을 여러 가지 형태로 구분하고 각각에 따라 다른 해결 절차를 마련하였다. 물론 한 국가가 노동쟁의의 형태를 어떻게 구분하고 어떤 해결 과정을 선택하고 있는가는 그 나라 노동관

계 제도의 역사적 발전을 반영하고 있다.

가장 일반적으로 적용되는 구분은,

- 개인과 단체의 분쟁
- 권리분쟁과 이익분쟁(경제적인 분쟁이라고도 함). 이 구분이 여러 나라 분쟁해결기구의 특징을 결정짓는다.

권리분쟁(rights dispute)은 법률, 단체협약 또는 개별적인 고용계약에 명시된 권리(또는 의무)에 대한 해석 또는 이를 위반한 것에 대한 분쟁이다. 이러한 분쟁의 핵심은 근로자 개인 또는 여러 근로자에게 타당한 권리가 주어지지 않았다는 주장이다.

이익분쟁(interests dispute)은 미래의 권리와 의무가 무엇이어야 하는가에 관한 견해 차이에서 발생하며, 대체로 단체교섭이 결렬되었을 때 일어난다. 이는 현재 향유하는 권리에 대한 논쟁이 아니라 한쪽에서는 어떠한 권리를 만들어 단체협약에 포함시키려 하고, 다른 한쪽에서는 이를 원하지 않을 경우에 일어나는 분쟁이다.

개인과 단체의 분쟁은 이를 구분하기가 쉽지 않다. 그 이유는, 특히 원칙에 관한 문제일 경우 원칙에 관한 분쟁이므로 노동조합이 나설 경우 개인의 분쟁이 곧 집단적 분쟁으로 발전될 수 있기 때문이다. 그러나 일반적으로는 근로자 개인 또는 근로자가 다수이더라도 근로자 개인의 문제일 경우는 개별적 분쟁으로 본다. 그러나 근로자 단체(즉 근로자 전체에 관한 문제)에 관한 문제라면 이는 집단적 분쟁이다.

개별적 분쟁, 집단적 분쟁 모두 권리에 관한 것일 수 있다. 예로 한 근로자가 계약에 명시된 바와 같은 처우를 받지 못한 데 대해 불만을 가질 수 있다. 또 노동조합이 그 조합원이 당해 노조가 협약 당사자로서 작성한 단체협약상의 조건에 따른 대우를 받지 못한 데 대해 불만을 가질 수 있다. 권리분쟁은 그 성격상 집단적 분쟁일 수밖에 없다.

노동쟁의의 형태를 나누는 다른 구분 방법도 있는데, 그 중 가장 흔한 형태가 구체적으로 어떤 조건이 분쟁의 주제인가에 따라 구분하는 방법이다. 여러 나라에서는 일정한 형태의 노동분쟁은 그 해결을 위해 반드시 특별한 절차를 따르도록 규정하고 있다. 예를 들어 노동조합 승인에 관한 분쟁, 교섭권·교섭의무, 노동조합의 조합원이라는 이유 또는 노조활동을 이유로 근로자를 차별하는 행위 등은 분쟁해결을 위해 반드시 일정한 절차를 밟아야 한다. 또 한 가지 흔한 예는 인종·성적 차별을 주장하는 분쟁을 다루기 위해 특별심판위원회(tribunal)를 운영하는 경우이다.

입법적 정의

때때로, 법률이 노동쟁의의 개념에 대해 명백한 정의를 내리지 못하고, 이에 대한 지원을 요청하는 분쟁 당사자와 지원을 제공하는 관련기관에 맡겨, 상황이 어떤 구체적인 절차를 필요로 하는가를 판단하도록 하는 경우도 있다. 그러나 대부분은, 법률은 노동쟁의에 대해 개략적으로 또는 포괄적으로 분명한 정의를 내리고, 분쟁을 여러 형태로 구분하고 있다. 노동쟁의에 대한 정의나 구분이 충분히 명확하지 못한 경우도 자주 있으나, 관련 법률 조항에 비추어 분쟁의 종류에 따라 특별한 절차를 따르도록 하고 있다.

때때로, 모든 종류의 분쟁을 한 가지 절차, 즉 조정을 반드시 거치도록 하고, 조정 노력이 실패했을 때에만 분쟁의 종류에 따라 분쟁해결 절차가 적용되고, 근로자가 쟁의행위를 할 권리가 있는가가 결정되는 경우도 있다.

노동쟁의의 일반적인 정의는 대체로 분쟁 당사자와 분쟁의 대상 사항을 의미한다. 노동쟁의는 근로자와 근로자 사이 또는 고용관계에 있지 않은 당사자 사이의 분쟁까지 포함할 수도 있다.

◈ 노동분쟁 해결 절차의 목적

대체로 노동분쟁 해결제도가 목적하는 바는 가능한 한 분쟁 당사자 자신의 노력에 의해 평화롭고 질서있게 분쟁을 해결하고, 그렇게 함으로써 파업 또는 직장폐쇄를 불필요하게 만드는 데 있다. 분쟁해결제도 중에는 이러한 목적을 법률적인 표현을 사용하여 명시한 경우도 있다.

위협을 할 수도 있고, 필요할 경우 파업도 할 수 있지만, 자유로운 단체교섭 제도에서 이익분쟁(interests disputes) 해결 과정의 기본원칙은 당사자가 협상을 통해 분쟁을 해결하는 것이다. 제3자는 교섭이 결렬되었을 때 개입할 수 있고, 그것도 분쟁 당사자가 서로의 차이에 대해 양측에서 다 받아들일 수 있는 해결책을 찾는 데 도움을 주는 데 그치도록 되어 있다. 그러나 쟁의행위로 위협하는 것이 협상의 실마리가 되는 분쟁해결 방법도 있다. 이러한 경우 단체교섭은 다른 방법에 호소하기 전 분쟁해결을 위한 첫번째 방법으로 보는 경향이 있다.

모든 분쟁해결 과정에는 자발적인 요소와 강제적인 요소를 모두 가지고 있다. 당사자의 자유로운 협상을 장려하고 또한 자유롭게 타협안을 찾아 분쟁을 해결하도록 설계가 된 제도일수록 보다 자발적인 절차가 우세하다. 그러나 조업 중단을 피하는 데 초점을 둔 제도는 대체로 강제적인 요소가 지배적이다.

한편, 권리분쟁(rights disputes) 해결 절차의 기본원칙은 분쟁을 협상에 의해 해결하지 못할 경우 쟁의행위(파업)가 아니라 법원 또는 노동심판위원회(일부 국가에서는 조정인에 의해)에 의해 해결하는 것이다. 왜냐하면 그러한 과정을 통해 양측 당사자 모두가 존중해야 하는 현재의 권리, 의무, 책임이 무엇인가가 분명하게 드러나게 되기 때문이다. 즉 권리, 의무에 대한 판결이 가능하기 때문에 파업이 불필요해지고 파업은 오히려 역기능을 초래할 수 있다. 그러나 어떤 법률은 중대하고 지속적인 권리 침해에 대해 이를 합법적이라고 인정하지는 않지만, 불만이 있는 측이 저항의 표시로 쟁의행위를 할 수밖에 없다고 보고, 이를 처벌하지 않는 경우도 있다.

◈ 분쟁의 신고와 해결 절차의 개시

노동분쟁에 관한 법률은 노동쟁의를 관련 행정기관에 신고하도록 규정하거나 요구할 수 있다. 분쟁의 신고는 노동분쟁 해결 절차의 개시를 위한 일반적인 방법이다. 때때로 분쟁이 발생한 후 일정 시간 안에 일정한 상세 내용과 함께 신고를 하도록 규정하는 경우도 있다.

일부 법률에서는 알선 또는 조정의 개시를 위해서는 분쟁 당사자 일방의 요청 또는 신고로 충분한 경우도 있으나, 당사자 쌍방이 모두 분쟁조정 절차를 요청하기로 동의하여야 알선·조정이 개시될 수 있도록 규정한 법률도 있다(특히 이익분쟁의 경우). 당사자 일방의 요청으로 충분하다고 보는 견해는 파업을 피하기 위해 가능한 한 모든 방법을 동원해야 한다는 입장이고, 양측이 알선·조정을 요청할 것을 요구하는 것은 쌍방이 이를 받아들이지 않는 한 알선·조정이 성공하기가 매우 어렵다고 보기 때문이다. 실제로 노동분쟁 당사자들이 파업이 일어나기 전에 분쟁을 해결하기 위해 권한 있는 제3자의 지원을 받기를 원하기 때문에 일방의 신고 또는 쌍방의 신고를 요구하는 조항은 결과 면에서는 거의 차이가 없다.

◈ 알선과 조정

알선과 조정의 구분

일부 국가에서는 알선(conciliation)과 조정(mediation)이 동일한 절차를 나타내는 말이지만, 또 다른 나라에서는 이 두 단어가 서로 다른 절차를 나타내는 말이기도 하다. 그러나 둘 다 중립적인 제3자의 조정을 통해 상호 동의에 의한 갈등 해결에 도달할 수 있도록 분쟁 당사자를 지원하는 방법이다. 알선자 또는 조정인은 협상이 결렬되었을 때 또는 협상이 난국에 봉착했을 때 당사자 스스로 분쟁을 해결할 수 있도록 지원한다. 알선자 또는 조정인은 분쟁 당사자에게 특별한 해결책을 강제할 권한은 없다. 알선·조정은 최소 간섭주의의 형태로 정부의 후원 아래 분쟁을 해결하는 데 가장 널리 이용되는 방법이다. 알선·조정은 대부분의 산업화된 시장경제 국가에서 집단적 이익을 둘러싼 분쟁이 일어났을 때 이를 해결하기 위해 사용되는 가장 중요한 절차이다. 임의적인 중재(voluntary arbitration)가 사용되는 경우는 극히 드물다.

알선·조정이 노동 분야에서 일어나는 이익분쟁 또는 집단적 분쟁(interests or collective disputes)의 해결을 위해 사용되는 중요한 방법이지만, 권리분쟁 또는 개별적 분쟁(rights or individual dispute)의 경우는 판결 이전에 반드시 거쳐야 하는 예비절차인 경우가 많다.

조정(mediation)은 때때로 알선과는 다른 분쟁해결 방법을 뜻하기도 한다. 알선과 마찬가지로 조정도 당사자 사이의 합의에 의한 분쟁해결이 원칙이지만, 알선에 의한 분쟁해결보다 제3자의 역할이 크고 분쟁해결을 위한 공식적인 제안을 제출할 권한(때로는 의무)을 가질 수 있다는 점이 다르다. 그것이 항상 법률적인 의미의 '중재'를 뜻하는 것은 아니지만 노동법이 알선과 조정을 구별하여 언급한 경우가 있다.

임의적·강제적 알선·조정

알선·조정은 임의적일 수도 있고 강제적일 수도 있다. 분쟁 당사자가 알선·조정을 택하거나 채택하지 않을 수 있는 자유를 가진 경우는 임의적(voluntary)이다. 또한 쌍방이 법률 또는 정부가 마련한 기구 밖에서 선택한 제3자가 제안한 알선도 임의적인 알선이다. 때때로 법률에 의하여 분쟁 당사자 쌍방이 알선의 이용을 동의 또는 개시하도록 요구하는 경우도 있다.

분쟁 당사자 쌍방에 의한 알선·조정의 요청이 요구되는 경우 알선·조정은 강제적이다. 강제적인 알선·조정은 노동분쟁을 놓고 적대적인 양측을 협상 테이블에 나오도록 하는 방법으로 사용될 수 있다. 따라서 노동관계 제도가 잘 발달되어 있지 않은 나라 또는 분쟁 당사자들이 서로 협상하는 데 익숙치 못한 경우 강제적인 알선·조정을 선호하는 경향이 있다. 노동관계법이 강제중재(compulsory arbitration)를 포함하고 있는 경우 조정제도는 강제성을 띠는 것이 보통이다(p. 88. 강제중재 참조).

이익분쟁에서 알선·조정을 요구하는 또 다른 중요한 이유는 쟁의행위를 제한하고, 가능하면 이를 막기 위해서이다. 분쟁 당사자에게 분쟁조정기관에 쟁의행위를 사전에 통보하도록 요구하는 방법으로, 또는 먼저 조정이라는 수단을 통해 분쟁을 해결하려는 노력 없이 쟁의행위에 들어가는 것을 불법으로 규정하는 방법을 통해 알선·조정과 쟁의행위 사이의 연결고리를 만들 수 있다.

권리분쟁에서 알선·조정을 요구하는 이유는 분쟁조정기관으로 하여금 양측의 입장이 지나치게 경직되어 있어서 지속적인 고용관계가 어려워

지기 전에 분쟁해결을 위해 노력할 수 있도록 하기 위해서, 또한 법정 또는 노동심판위원회의 부담을 덜어 주기 위해서이다.

알선·조정과 관련된 강제는 다음과 같은 경우, 또는 다음의 경우를 두 가지 이상 합친 경우에 생길 수 있다.

- 관련기관에 분쟁을 신고할 의무
- 알선·조정 과정을 개시할 권한을 가지거나 분쟁 당사자의 출석을 요구할 수 있는 기관에 분쟁을 신고할 의무
- 알선·조정을 실행할 제3자 선택에 대한 제한
- 알선·조정에 참여할 의무
- 알선·조정 절차를 요청하지 않거나 알선·조정 절차가 끝나지 않은 상태에서 파업 또는 직장폐쇄 금지
- 알선·조정 기간 중 체결된 합의사항을 준수할 의무
- 권리분쟁의 경우 법원 또는 노동심판위원회에 분쟁해결을 의뢰하기 전에 반드시 알선 절차를 거쳐야 함.

분쟁조정 절차에 참여하도록 강제하기 위한 제도에는 조정에 참여하지 않았을 경우에 대한 제재 규정이 설치되어 있다. 타당한 이유 없이 조정 절차에 불참한 경우 벌금형을 선고할 수 있다. 분쟁 당사자가 조정 절차에 참여하지 않는 것은 분쟁이 해결되지 못했음을 선언할 수 있게 하고, 상대방에게 쟁의행위를 시작할 수 있는 근거를 제공할 위험이 있다. 분쟁해결기구는 조정 절차에 참여하지 않는 측에게 손실을 부담하게 하는 결정을 할 권한을 가질 수도 있다. 조정 절차에 불참하는 행동은 조정 절차를 노동분쟁 해결을 위한 하나의 방법으로 사용하고 있는 노동관계 제도에서 불공정한 노동행위로 간주될 수 있다.

일부에서는 당사자 어느 한쪽이라도 원하지 않는 경우 합의에 도달할 수 있는 가능성이 거의 없기 때문에 조정 절차를 강제하는 것은 의미가 없다고 보는 이들도 있다. 반면 노동쟁의를 피하기 위해서 모든 노력을 기울여야 하므로 합의는 결국 자발적일 수밖에 없지만, 분쟁 당사자에게 조정 과정을 따르게 해야 한다고 생각하는 이들도 있다.

법정조정과 사적조정

조정은 일반적으로 정부에 의해, 드물게는 근로감독관에 의해 행해진다. 일부 국가에서는 정부로부터 독립적이기 때문에 분쟁 당사자 쌍방이 그 중립성을 신뢰할 수 있는 기관을 조정인으로 법률로써 정해 둔 곳도 있다. 예를 들어 덴마크의 조정위원회(Conciliation Board), 아이랜드의 노동관계위원회(Labour Relations Commission), 남아프리카의 알선·조정·중재위원회(Commission for Conciliation, Mediation and Arbitration), 영국의 알선·조정·중재국(Advisory, Conciliation and Arbitration Service), 미국의 연방알선조정청(Federal Mediation and Conciliation Service) 등이 있다. 때때로, 중재 관리기관 또는 알선서비스 기관을 3자 또는 양자 구도로 만들어 그 기관의 독립성을 강화하는 경우도 있다. 중재기관이 제공하는 서비스에 관한 법률 조항을 이 장의 마지막 부분에 첨부하였다(p. 91. 분쟁해결기관의 설립, 기능, 구성 및 운영 참조).

분쟁의 사안에 따라 임명된 개인 또는 중재위원회 등 임시 단체에 의해 조정 절차가 이루어질 수도 있다. 일부 노동관계 제도에서는 개인 중재자, 중재위원회 모두를 임명하도록 하는 경우도

있고, 이러한 방법으로 당사자 스스로 분쟁을 해결하도록 장려하기만 하는 경우도 있다. 개인이 단체보다 훨씬 융통성을 발휘할 수 있기 때문에 중재자를 활용하는 것이 유리할 수도 있다. 개인은 자신의 전문적인 능력을 발휘할 수도 있기 때문에 개인을 활용하는 편이 중재를 일정 수준 이상으로 효율적으로 진행하는 데 도움이 될 수도 있다. 물론 개인 중재자에게 조정 절차를 맡기려면 그 사람이 그 일을 해내는 데 충분한 자격을 갖춘 사람인지를 검증할 방법이 필요하다.

알선·조정의 과정

조정 과정에 대한 법안 자체는 대체로 짧고 상당 부분을 조정기구 또는 조정인 개인에게 맡김으로써 매우 다양한 상황을 다루는 데 융통성을 발휘할 수 있도록 하는 경향이 있다. 조정 과정에 관한 입법에는 다음 사항 등이 포함될 수 있다.

- 조정 과정을 시작하기 전에 적용 가능한 단체협약에 따라 모든 가능한 해결방법을 시도해 보아야 한다.
- 조정인의 선정(또는 조정위원회의 구성)
- 조정 과정에 참여하기
- 조정을 위한 시간 제한
- 조정 과정에서 도달한 해결책을 어떻게 처리할 것인가
- 분쟁이 해결되지 못했을 때 어떻게 할 것인가, 어느 시점에서 분쟁해결이 실패했다고 판단할 것인가
- 당사자에게 가능한 선택: 분쟁의 종류에 따라 조정 이외의 분쟁해결 과정, 파업 또는 직장폐쇄 등 여러 가지 선택이 있을 수 있다. 파업 또는 직장폐쇄와 관련된 규칙은 다음 장에서 다루어질 것이다(p. 92. 4. 파업권 참조)

알선·조정은 한 단계 또는 두 단계의 과정일 수 있다. 개인 조정인과 중재자 또는 알선·조정위원회에 대한 규정을 둔 일부 노동관계 제도에서는 첫번째 단계인 조정이 실패했을 경우 분쟁을 중재위원회 또는 중재자에게 가지고 오도록 규정하고 있다. 때때로 일정한 종류의 분쟁은 개인적인 조정 과정을 거치지 않고 바로 조정·중재위원회가 문제를 검토하도록 하고 있는 경우도 있다.

어느 시점에서 분쟁해결 과정이 종료되었는가, 분쟁해결이 성공했는가 실패했는가를 정확하게 파악하는 것은 중요하다. 예를 들어, 분쟁 당사자가 분쟁을 해결한 때는 곧 단체교섭을 개시하는 시점일 수 있기 때문이다. 이 경우 분쟁해결 과정을 종결하는 공식적인 방법에 대한 법조항을 만들어 두고, 그 결과를 기록으로 남기는 것이 좋다.

당사자가 분쟁을 해결하지 못했을 경우 알선(또는 조정)의 종결 시점을 분명히 하는 것이 분쟁해결을 위한 다음 단계에서의 노력 측면에서 볼 때 중요하다. 종결 시점이 분명해야 당사자가 분쟁을 다른 해결방법에 맡기는 데 동의할 것이기 때문이다. 노동입법은 미해결된 분쟁을 구속력을 갖는 중재에 맡기도록 분쟁 당사자를 격려 또는 요구해야 한다고 규정할 수도 있고, 알선(중재)기관에게 당해 문제를 중재에 회부할 것을 요구할 수도 있다. 쟁의행위를 선택할 권리가 알선·조정 과정을 거친 후에만 가능한 경우 알선·조정 과정의 종결은 쟁의행위를 시작하는 시점이 된다.

분쟁해결 과정의 결과를 기록해 두는 것은, 특히 분쟁해결을 위해 더 많은 노력을 기울여야 할

경우 유용하고 또 중요하다. 법률로써 조정인 또는 조정기관에 대해 그 결과를 서면으로 보고할 것을 요구하는 경우도 있다.

◈ 중재

중재는 독립적이고 중립적인 제3자에게 최종적이고 구속력 있는 결정을 내리도록 분쟁해결을 의뢰하는 과정으로서 '판정' 또는 '결정'이라고 부르기도 한다. 중재는 정부가 후원하는 대부분의 노동분쟁 해결제도에 어떤 형태로든지 존재하며, 분쟁 당사자가 자유의사에 따라 이를 사용하기도 한다. 중재는 미국과 캐나다에서처럼 권리분쟁을 다루는 단체협약의 조건에 규정되어 있기도 하고, 다른 나라의 경우와 같이 이익분쟁을 다루는 과정에 들어 있기도 하다.

알선·조정 절차와 마찬가지로 분쟁을 중재에 회부하는 일 역시 임의적일 수도 있고 강제적일 수도 있다. 중재가 당사자간의 협의를 근거로 할 경우에는 임의적이며, 당사자 일방 또는 정부가 중재를 시도하는 경우에는 강제적이다. 이익분쟁에 대한 강제중재는 기본적인 필수공익사업의 영역 이외에는 그다지 널리 사용되지 않는다. 강제중재는 기본적인 필수공익사업 또는 예외적인 긴급상황이 아닌 경우 ILO 결사의 자유 기준에 타당하다고 인정되지 않는다.

권리분쟁의 해결은 대부분의 국가에서 법원 또는 노동심판위원회의 판결에 맡겨지고 있다. 다만, 단체협약의 적용과 관련하여 발생한 분쟁을 해결하기 위해 단체협약에서 합의된 절차에 따른 중재제도인 경우는 예외이다. 이 때의 중재는 중재라기보다는 판결과 같은 기능을 갖는 경우도 있다(p. 92., '분쟁해결 절차와 파업권' 및 지난호 '결사의 자유' 참조).

중재는 일시적으로 사용되는 경우가 대부분이다. 특별한 분쟁을 취급하기 위해 개인 중재자를 선정하거나 중재위원회가 구성된다. 중재위원회가 중재를 맡을 경우 대체로 근로자 및 사용자 대표가 위원이 된다. 개인이 중재를 맡든 위원회가 중재를 맡든 중재는 노동분쟁이 일어났을 때 사안별로 그에 적당한 중재자를 찾는 일이 가장 중요한 문제이다(p. 90., '분쟁해결기관의 설립, 기능, 구성 및 운영' 참조).

정부가 노동분쟁의 중재를 위해 중재심판위원회, 법원 또는 기타 상설기구를 설립할 수도 있다. 이런 기관은 대체로 조정기구를 지원하는 기관의 행정적인 지원을 받는다. 그러나 자체적인 행정서비스를 가질 수도 있다.

임의중재

법에 규정된 분쟁해결제도는 자발적으로 분쟁을 법적 구속력 있는 중재에 회부하도록 규정하고 있고, 이것이 가장 널리 사용되는 형태의 중재이다. 임의중재를 격려하고 촉진하기 위한 방법은 여러 가지가 있다.

- 임의중재 관련 법률 조항의 제정
- 당사자에게 법적 구속력 있는 중재재정
- 중재를 위한 제도와 시설의 제공
- 조정이 성립되지 않았을 경우 조정인은 분쟁 당사자에게 분쟁을 중재에 회부하도록 설득하는 노력을 하여야 한다는 규정을 정하거나
- 조정인이 분쟁 당사자의 동의를 얻어 조정인으로 하여금 중재하는 권한의 부여.

임의중재를 규정한 법률에는 분쟁 당사자가 분쟁을 중재에 회부하는데 동의하여야 한다고 규정되어 있다. 관계 기관이 노동분쟁에 대해 알고 있거나 조정이 결렬되었을 경우 분쟁이 어느 단

계에 있든지 중재에 회부할 수 있다. 문제를 분쟁 당사자에게 맡겨 임의중재를 협약 내용에 포함시킬 수도 있다.

일부 국가에서는 법률로 조정인 또는 관계기관이 분쟁을 중재에 회부하도록 법률로 정하고 있다(즉 중재를 분쟁 초기단계에서 강제사항으로 만듦). 그러나 분쟁 당사자에게 일정 기간 안에 중재재정 또는 결정을 거부할 권리를 부여하여, 중재재정 또는 결정의 구속력에 자발적인 성격을 부여하였다.

임의중재에 관한 법률에 노동분쟁을 중재기관에 의뢰할 수 있다고 규정할 수도 있다.

- 분쟁 당사자 쌍방의 요청에 의해
- 당사자의 동의 또는 요청에 의한 조정기구에 의해
- 조정기구 또는 권한 있는 기관이, 다만 판정 결과를 거부할 권한은 분쟁 당사자에게 주어져 있다.

강제중재

분쟁을 분쟁 당사자 모두의 동의 없이 중재에 회부하는 것(분쟁 당사자 일방이, 정부가, 독립적인 대리인의 발의에 따라)은 강제중재이며, 분쟁은 법적으로 구속력을 갖는 판정에 의해 해결된다. 이익분쟁에 대한 강제중재는 논쟁의 여지가 있다. 강제중재는 대체로 파업권, 단체협약의 자유를 제한하는 경향이 있다. 또한 단체협약을 압도하는 경향이 있어, 단체교섭이 효과적인 분쟁해결 방법이 되기 위해 필요한 태도, 즉 분쟁 당사자 각각이 요구하던 사항 또는 기존 입장에서 한 걸음 물러난 타협안을 받아들이고자 하는 의지를 감소시키는 것으로 일반적으로 인식되고 있다.

따라서 정부는 강제중재를 채택하는 정책적인 이유가 단체협약이라는 명백한 정책적 이익을 무시할 여지가 있는지를 주의깊게 살펴보아야 한다. 또한 강제중재의 성공은 당사자가 이를 지지하는지 여부에 달려 있으므로 정부는 강제중재제도를 만들기 전에 사회적인 파트너와의 협의를 거쳐야 한다.

산업화된 국가의 경우 이익분쟁에 대한 강제중재는 공공서비스 부문에서는 가끔 있지만 민간 부문에서는 드물다. 그러나 개발도상국가에서는 강제중재를 필수적인 서비스에 대해 또는 공공의 비상사태에 적용하는 경우가 많다. 일부 개발도상국가에서는, 노동조합이 성공적인 단체교섭을 수행할 만큼 충분하고 튼튼하지 못하다는 이유로, 또한 이들 국가가 생각하기에 감당할 수 없다고 보는 업무중단(work stoppage)을 막기 위해 보다 일반적인 강제중재 시스템을 적용하는 경우도 있다.

강제중재제도의 제한 적용

여러 국가가 강제중재제도를 제한적으로 적용하고 있다. 예를 들어, 강제중재는 필수서비스 부문에서 발생한 노동분쟁 또는 공공 비상사태의 상황에만 적용될 수 있으며, 이 때 관계기관이 분쟁을 강제중재에 회부할 수 있는 권한을 갖는다(지난 호 결사의 자유 참조).

일부의 강제중재제도는 일반적으로 적용(general application)되는 경우도 있다. 즉 조정이 성립되지 못한 경우 또는 다른 임의적 분쟁해결 방법에 의해서 해결되지 못한 경우에 자동적으로 중재에 회부하도록 규정한 입법례도 있다. 선택적으로 관계기관의 명령에 따라 또는 분쟁 당사자 일방의 요청이 있을 경우에 분쟁을 반드시 강제중재에 회부하도록 법률로 규정할 수도 있다. 그러나 이러한 강제중재 조항은 대체로 파업을 허용하지 않고 또한 자발적인 단체교섭의

원칙에 부합되지 않는 것이기 때문에 ILO 감독기관은 강제중재 조항이 결사의 자유원칙에 모순된다고 볼 수 있음을 상기할 필요가 있다(General Survey 1994, paras. 254-259).

중재 절차

임의중재(voluntary arbitration)의 경우 법률은 분쟁 당사자에게 분쟁을 중재에 회부하는 데 동의할 것을 요구하는 경우가 대부분이다. 그러나 일부 국가에서는 조정인 또는 조정기관이 분쟁을 중재에 의뢰할 수도 있거나 반드시 의뢰하도록 되어 있고, 분쟁 당사자는 중재재정을 거부할 권리가 있다. 일정 기간 안에 중재재정를 거부하지 않는 경우 중재재정은 법적인 구속력을 갖는다.

중재는 대부분의 경우 조정 절차보다 공식적인 성격을 지닌다. 그러나 중재 절차에 관한 규칙은 문제를 신속하게 처리할 것, 판정 절차의 간소화, 사법 절차의 형식주의 내지 관료주의를 회피함으로써 판정 절차를 간소화할 것 등을 강조하는 것이 일반적이다.

이익분쟁에 있어서 중재위원회, 중재기구 또는 중재자가 정의, 평등, 공정, 선량한 양심, 문제의 주요 쟁점(en équité)에 따라 판단하도록 법률에 규정된 경우가 많다.

중재에 관한 법률은 대부분의 경우 중재기구에 대하여 문제에 관해 조사할 수 있는 다음과 같은 권한을 부여한다.

- 서면으로 된 증거를 요구할 권한
- 증거 제출을 목적으로 하는 증인의 참석을 강제할 권한
- 책자, 기록을 작성하도록 강제할 권한
- 재정 또는 기타 문제에 관한 전문가의 서비스를 요구할 권한

실제로 이러한 권한이 부여되는 것은 분쟁 당사자 일방의 신청이 있기 때문이지만, 중재기구가 스스로 이러한 권한을 행사할 수도 있다.

중재기관이 어떤 판정을 내렸을 경우 왜 그러한 결정에 도달했는가의 이유를 설명해 주도록 정하는 것이 바람직할 수도 있다. 중재재정이 법적으로 구속력을 가질 경우 판정에 대한 설명은 분쟁 당사자가 그러한 결정을 더 잘 받아들이는데 도움이 될 수 있고 또한 보다 만족한 분쟁해결을 위한 초석이 될 수 있다. 중재재정에 대해 고소 또는 법적인 재검토를 요구할 수 있도록 허용하는 노동관계 제도에서는 어떤 판정에 대한 이유를 설명하도록 규정하는 것이 특히 중요하다. 법률에 중재재정에 대한 기준이 정해져 있는 경우 특히, 중재기관에게 판정에 대한 이유를 설명하도록 요구하는 것은, 그렇게 함으로써 법률이 정한 기준을 충실히 참고했는가를 알 수 있기 때문이다. 중재재정에 대한 설명 여부를 중재기관에게 맡기는 것 또한 적절한 방법일 수 있다.

중재를 활용하는 주요한 이유, 특히 강제중재를 활용하는 이유는 재판 절차상 흔히 있는 지연을 피하기 위해서이다. 재판 절차가 지연되는 주요 이유 중의 하나는 항소의 제기이다. 따라서 상당수의 국가에서는 이를 피하기 위해 이익분쟁에 대한 중재재정(적어도 분쟁의 핵심사항에 대한 결정)은 최종적이며 재항소할 수 없도록 하고 있다. 반대로, 분쟁 당사자가 법률에 대해서 또는 중재기관의 권위와 관련된 문제에 대해 중재재정에 반대하여 항소할 수 있는 특별한 법률 조항이 있을 수도 있다. 문제에 대한 또 다른 접근방법은 중재기관이 스스로 법적인 문제에 대해 의견을 구할 수 있도록 허용하는 방법이다.

◈ 분쟁해결기관의 설립, 기능, 구성 및 운영

분쟁해결기관을 구성하는 방법, 이러한 기관을 위해 일할 적절한 자격을 갖춘 사람들을 찾는 방법, 분쟁의 조정 또는 중재를 담당할 사람(한 명 또는 여러 명)을 선정하고 임명하는 방법은 다양하다. 이렇게 다양한 방법은 각국의 전통과 관행을 반영하고 있다. 그러나 분쟁해결제도를 만들기 위한 법률을 제정함에 있어서 염두에 두어야 할 몇 가지 중요한 문제가 있다.

가장 기본적인 문제는 분쟁해결기관을 3자 구도로 할 것인가 여부, 임의단체로 할 것인가, 상설기관으로 할 것인가의 여부이다. 그 선택은 그 기관이 알선, 조정, 중재, 심판 중 어느 것을 위한 기관인가에 따라 다를 수 있다. 조정에 대한 책임을 지는 사람이 독립적인 개인일 수도 있고, 정부 부처의 공직자일 수도(몇 명은 노동조합 또는 회사 경영자일 수 있다) 있는가 하면, 조정·중재기관은 3자 구도를 가질 수도 있고, 노동심판위원회는 독립적인 지위를 가진 판사로 구성될 수도 있다. 알선·조정·중재를 관리하는 기관은 3자 구도에 온갖 배경을 가진 사람들로 구성될 수 있다. 나라마다 수없이 다양한 형태의 분쟁해결방식을 발견할 수 있다.

분쟁해결기구를 3자 구도로 구성하면 여러 가지 이점이 있다. 첫째, 분쟁 당사자로 하여금 분쟁해결기구를 신뢰하도록 하는 데 도움이 된다. 둘째, 분쟁해결 과정에 근로자 및 사용자 대표자가 참여하면 노동분쟁의 해결에 근로자 및 사용자의 구체적인 지식과 경험의 도움을 얻을 수 있게 된다.

분쟁해결기관의 설립과 기능

상설 분쟁해결기관에게는 한 가지 종류 또는 여러 가지 종류의 분쟁해결 기능이 부여될 수 있다. 일부 기관은 보다 폭 넓게 교육 및 자문의 역할을 수행하는 경우도 있다.

일부 국가에서는 노동 문제에 책임이 있는 정부 부처의 관리 또는 독립적인 중재서비스 기관이 제공하는 조정(conciliation)서비스와 노동법원, 노동심판위원회, 일반법원의 판결을 구분하며, 중재는 개인 또는 임시로 구성된 기관에 의해 진행된다. 이러한 나라에서는 중재와 판결의 기능이 분명하게 구별되어 있다. 그러나 권리분쟁의 경우 분쟁이 법원에 회부되기 전에 조정을 담당하게 된 정부 부처의 관리가 자문 역할을 할 수도 있다.

알선·조정·중재의 기능을 모두 가진 독립적인 분쟁해결기관이 설립되어 있는 나라도 있다. 그러나 이 경우에도 중재자를 스스로 선택하고 그 중재자에게 문제 해결을 의뢰할 권리는 분쟁당사자에게 있다. 또 다른 나라에서는 조정은 노동부 관리에게 맡기지만 노동분쟁의 중재·심판은 산업체 관련기관 또는 중재심판위원회 또는 법원이 맡도록 한 경우도 있다.

분쟁해결기관의 위원 임명

임시로 선정되는 조정인(conciliator) 및 중재자를 포함하여 분쟁해결기구를 관리하는 기관의 임원과 직원을 임명하는 방법은 대체로 세 가지가 있다. 그 중 두 가지 방법은 선정 과정에 근로자와 사용자가 참여하도록 되어 있다.

- 나이, 자격, 노동관련 분야의 경험 등 법이 정한 기준에 따라 정부가 임명할 수 있다(예를 들어, 관계기관, 장관, 근로감독관 또는 대통령 등).
- 근로자, 사용자가 후보를 추천할 수 있다. 근로자 및 사용자 단체가 직접 할 수도 있고

근로자 및 사용자 단체 중 가장 대표적인 단체 또는 관계기관, 또는 노동부 장관이 대표로 정한 기관이, 또는 3자 구도를 가진 국가기관에서 일하면서 근로자 및 사용자의 이익을 대변하는 대표자가 추천할 수도 있다.

- 가장 대표적인 단체들을 통해, 또는 관계기관이나 장관이 대표로 결정한 단체를 통해 근로자와 사용자가 후보로 추천한 사람들 중에서 정부가 임명할 수 있다.

특정한 분쟁의 해결을 위한 위원 선정

분쟁해결을 어떤 기관의 위원이 담당할 것인가, 아니면 어느 특별한 분쟁을 알선·조정할 목적으로 임시로 선정한 사람들이 할 것인가를 결정하는 문제도 역시 크게 세 가지 방법이 있으며, 그 중 두 가지는 분쟁 당사자가 참여하도록 되어 있다.

- 미리 마련된 인명 목록 또는 패널에서 분쟁 당사자가 분쟁해결을 위한 위원을 선정할 수 있다. 목록은 하나가 될 수도 있고 근로자와 사용자를 대표하는 사람들에 관한 여러 개의 목록일 수도 있고, 근로자, 사용자가 아닌 사람들의 목록일 수도 있다. 한 사람을 선정해야 하는 데 합의가 이루어지지 않을 경우 해당기관의 최고책임자 또는 공공기관이 선정하는 등의 해결방법이 필요하다.
- 정부가 분쟁해결을 위한 위원을 지명할 수도 있다. 이 때 정부란 분쟁해결기구, 근로감독관, 조사자, 또는 노동심판위원회 등 관계기관을 뜻한다.
- 분쟁 당사자가 지정한 사람들 중에서 관계기관이 위원을 선정할 수도 있다. 당사자는 미리 만들어진 목록 또는 패널 중에서 후보를 선정할 수 있다. 기존의 조정 또는 중재기관 안에 패널이 이미 구성되어 있는 경우도 있다.

분쟁해결위원의 지위

분쟁해결기관이 독립적일 수 있도록 하기 위해서, 또한 그 기관의 위원이 타당한 신분, 도덕적인 권위를 가진 사람인지를 확인하기 위해 적절한 조치를 취하는 것이 중요하다. 이는 그 기관의 분쟁해결 기능이 적절한 공식적 인정을 받게 하는 측면에 있어서도 도움이 된다. 분쟁해결기관의 위원을 임명하는 것은 그 기관에 독립성 및 힘을 부여하는 한 가지 방법이다. 이는 또한 그 기관의 독립성과 공정성에 대한 사회적 파트너(social partners)의 인식을 높이는 점에도 도움이 될 수 있다.

분쟁해결기관과 그 위원—적어도 특별한 분쟁의 해결을 목적으로 한 임시위원이 아닌 위원—들에게 독립성을 부여하는 일반적인 방법은 공무원의 경우와 같이 위원들에게 직위를 주어 그들의 고용을 보호하는 방법이다.

분쟁해결기관의 내부구조 역시 그들에게 독립성과 궁극적으로 그들로 하여금 분쟁해결에 관여할 수 있는 도덕적인 권위를 부여하는 중요한 방법일 수 있다. 이들 기관의 위원에게 회장 또는 부회장 등 임원의 지위를 주는 것이 그 한 예일 수 있다. 이들 임원에게 위원별로 사건을 할당하는 등 관련기관의 운영 책임을 맡길 수도 있고, 특별히 중요하거나 어려운 분쟁의 조정 또는 중재를 진행하는 책임을 맡길 수도 있다.

마지막으로, 분쟁해결기관에 독립성과 권위를 부여하는 점에 있서 고려해야 할 사항은 필요한 자격을 갖춘 사람들이 이들 단체의 임원이 되도록 하는 것이다. 예를 들어, 강제중재기구의 대표 또는 선임 임원들은 대부분 법관에 준하는 지위

를 가진 사람들이며, 이에 상응하는 경험과 자격을 갖추어야 임원으로 임명될 수 있다. 이러한 자격요건을 갖추면 임원과 그들이 일하는 기관이 도덕적인 권위를 갖는 데에도 도움이 된다.

◈ 분쟁해결 절차와 파업권

노동쟁의의 당사자에게 분쟁해결기구를 이용하도록 강제하는 일의 정당성 중의 하나는 쟁의행위, 특히 쟁의행위가 보다 넓은 공동체에 미칠 수 있는 사회·경제적 역효과를 막기 위해서이다. 상업 분야에서 조화를 유지하고 폭 넓은 사회공동체를 쟁의행위의 역효과로부터 보호하여 얻을 수 있는 이익이 '평화의무'이며 이것이 법률에 반영되어 있는 경우도 있다.

그러나 쟁의행위, 특히 파업권은 단결권의 당연한 결과임을 명심해야 한다(지난 호 결사의 자유 참조). 따라서 분쟁을 평화스럽게 해결함으로써 얻게 되는 이익과 경제·사회적인 이익을 위해 쟁의행위를 할 수 있는 기본권리, 즉 분쟁 당사자가 스스로 협상할 수 있는 자치권을 존중하며 얻을 수 있는 이익 사이에 적절한 균형을 찾는 일은 매우 중요하다.

노동쟁의의 해결장치는 여러 가지 측면에서 쟁의행위권의 제한과 연계되어 있을 수 있다. 어떤 쟁의행위를 계획하고 있을 경우 분쟁 당사자는 반드시 조정기관에 사전 통보를 하도록 법률로 규정할 수 있다. 또는 분쟁 당사자가 직접적인 행동을 취하는 권리를 행사하기 전에 반드시 조정을 통해 분쟁을 해결하고자 노력할 것을 선결조건으로 규정할 수 있다. 결국 쟁의행위의 적법성은 분쟁 당사자가 조정의 단계를 거쳤는가에 달려 있다.

노동분쟁과 쟁의행위 사이의 경계점은 어떤 노동분쟁이 직접적인 행위를 취할 수 있는 권리의 실행에 대해 타당성을 부여할 수 있는가이다. 필요한 경우 쟁의행위를 사용하여 스스로 해결하도록 하는 것은 당사자에게 남겨져 있는 이익분쟁에 국한된다. 그러나 판결로 해결되어야 하는 권리분쟁의 경우에는 직접행동이 대체로 허용되지 않는다. 그러나 이익분쟁에 대해 연대파업 또는 경제·사회적인 문제에 관련된 파업을 금지하는 것으로 좁게 개념정의해서는 안 된다(지난 호 결사의 자유 참조).

4. 파업권

◈ 서론

파업은 근로자와 그 단체가 자신의 사회적·경제적 이익을 보호하기 위한 기본적인 수단이다. 파업행위를 할 권리는 ILO 감독기관도 근로자 단체는 근로자의 경제적·사회적 이익을 보호하기 위한 활동을 할 권리가 있다는 규정에 따라, 즉 '제87호 협약의 보호를 받는 단결권의 당연한 귀결'이라고 인정하고 있다. 그러나 파업권은 절대적인 권리가 아니며 이를 행사함에 있어서는 일정한 법적인 요건을 따라야 하거나, 제한을 받을 수도 있고, 특별한 상황에서는 금지될 수도 있다(Convention No. 87, Article 3; General Survey, para. 151).

파업권은 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제인권 규약(Article 8(1)(d)), 1948년 사회적 보장에 관한 전미헌장(Inter-American Charter of Social Guarantees of 1948 (Article 27), 1961년 유럽 사회헌장(Article 6(4), the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social

and Cultural Rights (1988) (Article 8(1)(b)) 등 여러 국제 문헌 및 지역 문헌에 의해 분명하게 인정되고 있다.

◈ 헌법 및 성문법상의 파업권

파업권은 오늘날 대부분의 국가에서 헌법과 성문법으로 명백하게 인정되고 있다. 이는 근로자 개인에게 부여된 개인적인 권리로 인정될 수도 있고, 여러 근로자 단체의 권리로 인정될 수도 있다. 파업권을 단체권으로 볼 경우 노동조합이 공식적으로 요구한 파업일 경우에 한해 파업에 참여하는 행위에 대해 근로자 개인이 법적 보호를 받을 수 있다.

◈ 법적 보호를 받는 파업행위의 정의

근로자의 이익을 보호하기 위한 쟁의행위는 법적 보호를 받는 파업(protected strike) 또는 이와 비슷한 행위 속에 포함되어야 한다. 폭력적인 행위 또는 업무방해 등과 같이 보호받는 파업 또는 행위의 정의에 속하지 않은 행위는 보호받지 못한다. 대부분의 경우 작업중지는 파업으로 간주된다. 그 밖에 기업의 경제적 활동을 마비시키거나 감소시키는 행위, 예를 들어 태업(go-slow), 준법투쟁(work-to-rule)은 파업과 같은 행위로 간주될 수도 그렇지 않을 수도 있으며, 법의 보호를 받는다. ILO의 여러 감독기관은 그와 같은 형태의 행위에 대한 법적 제재는 이런 행위가 평화적이지 않을 때만 정당성을 갖는다고 보고 있다.

◈ 파업권에서 제외될 수 있는 경우: 공무원, 필수서비스, 최소서비스, 권리분쟁

일부 국가에서는 근로자가 공공기관에 고용되어 있든, 개인 기업에 고용되어 있든, 또한 근로자의 작업장에서 작업중지가 일어날 때 공공의 이익에 미치는 영향 여부에 관계없이 모든 근로자에게 파업권이 허용되고 있다. 그러나 일부 국가에서는 공무원 및 필수서비스 부문에 종사하는 사람에게는 파업권이 인정되지 않으며, 긴급한 상황일 경우 파업을 금지하는 나라도 있다.

공무원

공무원도 다른 근로자와 마찬 가지로 단결권을 갖지만 '국가의 명의로 권한을 행사하는' 공무원의 경우 ILO 결사의 자유 원칙에 따라 파업권이 인정되지 않을 수도 있다(General Survey, para. 158.). 여기서 공무원이란 사법부 직원, 법무부에서 일하는 공무원도 포함될 수 있다. 그러나 정부가 소유하고 있는 상업적 기관 또는 산업체에서 근무하는 공무원은 해당되지 않는다(Digest, paras. 537, 532).

어떤 법률이든 파업권이 제한되는 공무원의 범위를 가능한 한 명백하고 좁게 정의하여야 한다. 파업권에 대한 제한 결정은 다음을 근거로 한다.

- 근로자가 수행하는 업무의 성격
- 파업이 일어났을 경우 그로 인한 혼란이 업무에 미칠 수 있는 영향.

필수서비스와 긴급사태

국내법은 필수서비스로 정의되는 활동에 대해서는 여러 가지 방법으로 파업권을 제한하는 경우가 많다. ILO가 말하는 결사의 자유를 필수적

인 서비스 부문에 적용하여 해석하면서, ILO의 여러 감독기관은 당해 서비스에 혼란이 일어났을 경우 국민 전체 또는 일부의 안전, 건강, 생명을 위협할 수 있는 공공서비스에서는 파업권을 제한 또는 금지할 수 있다는 입장을 취하고 있다 (General Survey, para. 159). 법률을 통해 필수 서비스 부문에 대한 파업권 제한의 일반적인 정의를 수립하고, 구체적인 상황에서 이를 어떻게 해석할 것인가는 공공기관 또는 법원에 맡길 수 있다. 또는 어떤 활동을 필수적인 서비스라고 볼 것인지를 결정하는 과정을 법률로 규정할 수 있다. 이 때 근로자와 사용자 단체의 참여도 가능하다. 때때로 작업중지가 허락되지 않는 필수서비스로 간주되는 활동 목록을 법률에 포함시킬 수도 있다.

여러 ILO 감독기관은 파업권이 제한 또는 금지된 곳에서는 그 대신 알선·조정 절차가 보장되어 있어야 하며, 이 절차가 막다른 길에 봉착했을 경우 분쟁은 당사자가 신뢰하는 중재기구에 회부하게 된다. 분쟁 당사자는 중재 절차를 수립, 결정하는 데 참여할 수 있어야 하며 그 절차가 공정할 것, 신속할 것, 당사자 쌍방 모두에게 구속력을 가질 것, 이를 신속·완벽하게 실행할 것 등이 충분히 보장되어 있어야 한다.

대부분의 국가에서는 그 활동에 혼란이 생길 경우 국민 또는 그 외 사람들 전체 또는 일부의 생명, 안전, 건강을 위협할 수 있다고 보지 않는 경우에도 특수한 여건 때문에 긴급사태로 간주되기도 한다. 식량 등 기본적인 물품의 공급 거의 대부분을 항구 또는 항만 교통서비스에 의지하는 섬이 그 예이다. 위험의 정도는 대체로 작업중지 기간에 달려 있다. 며칠간의 파업은 거의 문제가 안 될 수도 있지만 여러 주 또는 여러 달 동안 파업이 계속될 경우 국민에게 심각한 손해를 줄 수도 있다. 따라서 일부 국가에서는 관계기관에게 이 서비스는 필수적이라고 선언하거나, 파업이 오래 지속될 경우 국민에게 긴급사태와 비슷한 상황을 가져올 수 있는 서비스 또는 활동에서 파업을 금지할 권한이 주어진다.

필수적인 서비스에서 파업권을 금지 또는 제한하는 법률은 분쟁을 강제중재에 회부하도록 규정하고 있다. 이는 파업권의 상실에 대신하여 주어지는 분쟁해결 절차이다.

최소서비스

서비스의 중지가 파업의 전면적인 금지를 정당화할 만큼 일반 국민의 이익을 침해하지 않는 공익사업의 경우 일부 국가에서는 파업을 금지하는 대신 파업이 진행되고 있는 동안 국민의 기본적인 필요에 대한 최소서비스를 유지하도록 규정하고 있다. ILO 감독기관은 이러한 분야에 적용되는 최소서비스는 그것이 근로자 대부분의 파업권을 문제삼지 않는 한 적절한 대안일 수도 있다고 보았다. 다만, 다음과 같은 두 가지 요건을 충족해야 한다.

① 진정한 의미에서의 최소서비스라야 한다. 즉 서비스를 국민의 절대 기본적인 필요를 충족시키는 데 필요한 최소한의 가동, 최소서비스로 제한하여 파업이 무력해지지 않도록 해야 한다.

② 관련 사용자 단체도 사용자, 공공기관과 함께 최소서비스를 적용해야 하는 분야가 무엇인지 결정하는 데 참여할 수 있어야 한다.

최소서비스를 필요로 하는 조건은 :

– 명확해야 한다.

– 엄격하게 적용되어야 한다.

– 최소서비스 결정에 영향을 받게 될 사람들에

게 미리 알려주어야 한다.

다음과 같은 조항이 바람직하다.

① 분쟁 당사자들이 문제를 객관성을 가지고 공평하게 검토할 수 있도록 최소서비스의 정의, 최소서비스기관에 관한 협상을 노동쟁의 기간 중에는 하지 않는다.

② 분쟁 당사자들이 최소서비스의 정의와 적용 때문에 생긴 어려움을 신속하게 검토할 공동기관 또는 독립기관의 설립을 구상한다. 이 기관은 구속력 있는 결정을 할 수 있는 권한을 가져야 한다.

- 최소서비스는 파업금지가 사용자의 필요를 충족시키는 데, 혹은 관련시설을 안전하게 운영되는지 확인할 수 없는 상황에서는 적절한 조치일 수 있다. 또한 필수서비스 부문에서 전면적인 파업금지 대신 사용될 수 있다(General Survey, paras. 160-162).

권리분쟁

단체협약 또는 고용계약 등 권리에 관한 분쟁에 있어서는 파업행위가 정당하다고 인정되지 않는다. 분쟁 당사자가 적용 가능한 조정 절차에 따라 분쟁을 최종적으로 해결하기 위해 관련기관에 결정을 의뢰할 것이 기대되기 때문이다.

◈ 파업권을 행사할 수 있는 조건

국내법으로 근로자 또는 근로자 단체가 파업권을 행사할 수 있는 여러 가지 조건을 명시해 둔 경우가 많다. 그러나 이러한 조건이 근로자의 이익을 지키기 위해 파업을 감행하는 일을 부당하게 막아서는 안 된다. 다음은 노동입법에서 흔히 발견할 수 있는 파업권 행사의 선행조건이다.

- 파업에 들어가기 전 알선 또는 조정 절차를 거쳤을 것
- 파업을 시작하기 전에 파업 찬반투표 및 과반수 지지를 얻을 것
- 파업을 시작하기 전에 사전 통보기간을 둘 것.

알선 및 조정 절차의 종료

여러 나라의 법률은 파업을 시작하기 전에 반드시 알선과 조정 절차를 거치도록 요구하고 있다. 이러한 요구는 결사의 자유, 파업할 수 있는 권리에 관한 제110호 협약의 원칙에 비추어 합법적이다. 서로간의 의견 차이에 대한 협상을 독려하기 때문이다. 그러나 이러한 절차에 너무 시간이 걸리고 복잡해서 합법적인 파업행위가 불가능하게 되거나 파업의 효과를 잃게 해서는 안 된다(General Survey, para. 171).

일부 국가에서는 법률을 통해 알선 또는 조정 절차를 거치지 않고는 파업할 수 없다고 직접적으로 기술하고 있는 경우도 있다. 다른 나라에서는 조정(중재)서비스기관에 분쟁을 통지해야 하며 조정 절차에서 분쟁이 해결되지 않았을 때에만 파업할 수 있도록 되어 있다.

파업 찬반투표

일부 국가에서 파업권은 단체권이고 노동조합의 결정에 종속되며, 파업을 시작하기 전에 노동조합이 파업 찬반투표를 실시해야 하며, 과반수 이상의 근로자가 파업에 찬성해야 한다는 의무조항이 법률에 포함되어 있다. 이는 특히 쟁의행위의 경우 노동관계가 질서를 잃지 않고 실행되도록 하기 위해서, 또한 비노조파업(wild-cat strike)의 가능성을 줄이고, 관련 근로자를 위한 중요한 결정에 대해 민주적인 통제가 이루어지도록 하기

위해서이다. 파업 찬반투표 의무조항이 법률에 포함되어 있기도 하고 포함되어 있지 않을 수도 있으나, 노동조합 규약에는 대체로 들어 있다.

파업 찬반투표에 관한 법률 조항이 있는 경우

- 의결에 필요한 정족수, 과반수가 타당할 것, 그리하여 파업권의 행사가 현실적으로 지나치게 어렵거나 또는 불가능하지 않을 것
- 과반수가 파업에 찬성하는지를 결정할 때 투표수의 계산은 실제 투표수만을 가지고 계산한다(General Survey, para. 170; Digest, paras. 506, 507, 508, 511).

파업 통고기간

정부는 근로자가 파업권을 행사하기 전에 일정한 통고기간을 주도록 요구할 수 있다. 단, 요구되는 통고기간이 너무 길어서 파업권을 부당하게 제한하지 않아야 한다. 앞에서 알선·조정기간이 충분히 길었고 노동분쟁에서 아직은 문제가 되고 있는 것이 무엇인지 분명해졌을 경우 통고기간을 짧게 줄이는 것도 생각해 볼 수 있다(General Survey, para. 172). 일반적으로 적용 가능한 통고기간은 짧아야 하지만 필수서비스 또는 사회적, 공공의 이익과 관련된 서비스의 경우 통고기간이 길어질 수도 있다. 결사의 자유 위원회는 각 서비스별 통고기간이 다음과 같으면 결사의 자유 원칙에 모순되지 않는다고 본다.

- 사회적, 공공의 이익과 관련된 서비스의 경우 20일의 통고기간(Digest, para. 504)
- 필수서비스의 경우 통지기간 40일, 이렇게 긴 통고기간을 두는 것은 분쟁 당사자들에게 생각할 시간을 더 주기 위해서이다(Digest, para. 505).

◈ 평화적인 피케팅

현실에서는 대체로 용인이 되지만, 국내법에 피케팅을 파업 또는 직장폐쇄와 관련지어 통제하는 조항이 포함된 경우도 있다. 국내법은 대부분 피케팅을 몇 가지 조건을 전제로 허용하고 있다. 피케팅에 대한 제한은 피케팅 행위가 평화롭지 않게 진행될 때에 한정해야 한다.

파업 참가자의 해고와 일시적 대체근로로부터의 보호

대부분 국가의 법률에, 때로는 노동입법을 통해 분명하게 합법적인 파업에 참여하는 근로자를 사용자가 파업에의 참여하였음을 이유로 해고할 수 없도록 되어 있다. 일반적으로 파업기간 동안 개인적인 고용계약은 일시 정지되는 것으로 본다. 합법적인 파업과 관련하여 고용관계의 종료 또는 기타의 제재조치로부터 근로자를 보호할 수 있는 진정한 보호책이 없는 경우 파업권은 의미가 없다(General Survey, para. 139).

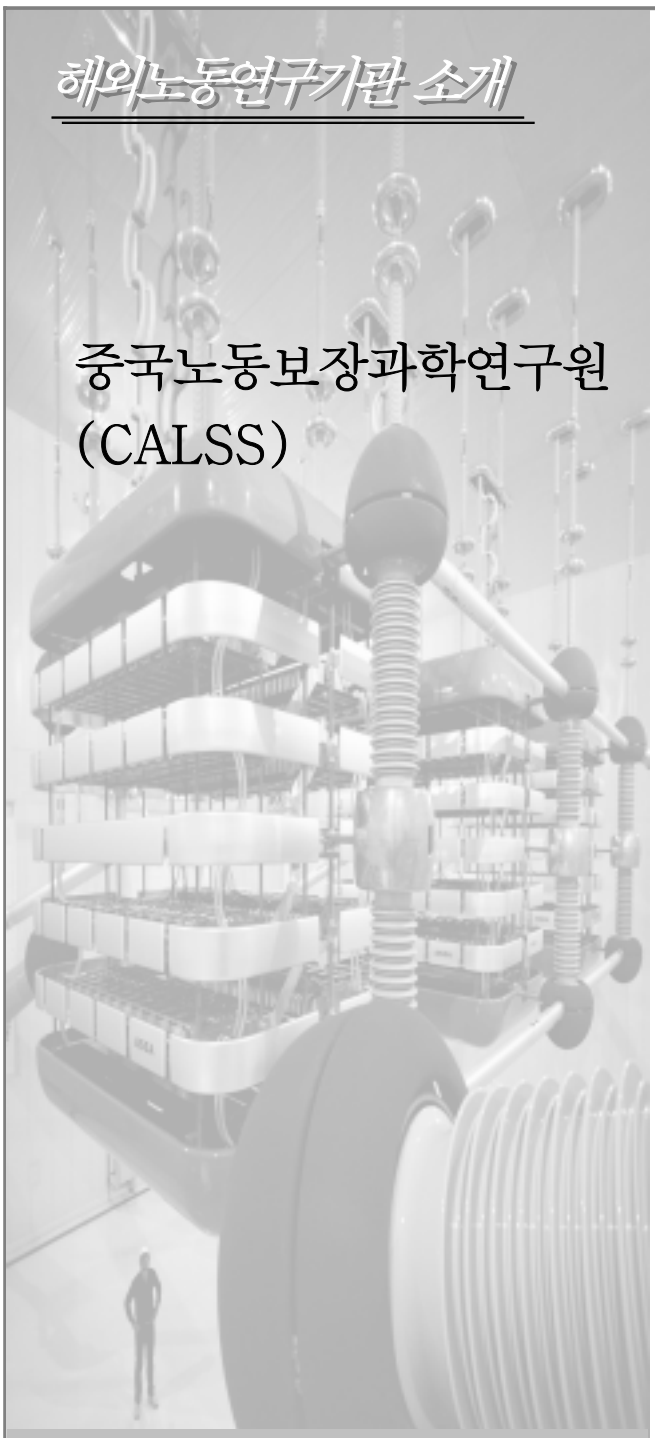
일부 국가에서는 사용자가 파업 중인 근로자를 일시적으로 대체하여 근로자를 고용할 수 있도록 법률로 허용하고 있다. 그러나 원칙적으로는 파업이 종료되었을 때 그 근로자는 원래의 위치로 복직될 권리가 있다.

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.

중국노동보장과학연구원 (CALSS)



<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 지난 호부터 '세계노동포럼'에 참여의사를 밝힌 주요 해외연구기관을 소개하고 있다.

이번 호에서는 중국의 노동보장과학연구원(CALSS)를 소개한다.

중국노동보장과학연구원(CALSS http://www.class.net.cn)은 중국 노동 및 사회보장부 산하의 사회공익성 연구기구로서 ① 노동 및 사회보장 분야의 기초이론, 결책 및 응용기술에 대한 개발연구를 담당하고 ② 정책연구, 제정 및 평가에 참여하고 이론과 정책자문서비스를 진행하며 ③ 연구 성과를 연구, 개발, 보급시키며 ④ 과학경영관리 인재를 육성하고 ⑤ 국내외 교류와 합작을 추진하고 ⑥ 전문서적 및 참고자료를 편집·출판하고 ⑦ 홈페이지를 통한 정보 제공도 하고 있다.

중국노동보장과학연구원의 전신은 '중국노동과학연구원'으로 1993년에 창립되었는데 1999년에 현재의 명칭으로 바뀌었다. 연구원 창립 이래 지금까지 여러 국가, 부, 원 단위의 과제연구를 완수하여 국가와 노동보장부에서 노동 및 사회보장 관련 정책을 결정하는데 이론적 근거와 방안을 제공함과 동시에 지방노동보장부문 및 사회와 기업에 많은 정책자문 서비스와 관리방안을 제공하였다. 뿐만 아니라 국내의 관련 학교 및 연구기구와 광범위한 학술교류 및 과학연구협력을 전개하고 미국, 러시아, 캐나다, 한국, 일본, 독일 등 국가와 및 ILO, UNDP, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제기구와의 학술교류 및 합작 연구도 적극적으로 추진하였다.

중국노동보장과학연구원은 노동 및 사회보장부 산하인 노동과학연구소, 노동급여연구소, 사회보험연구소, 노동 및 정보연구소를 일괄적으로 관리하고 있다. 아래에 기타 네 연구소에 대하여 각각 소개한다.

노동과학연구소

1982년 5월에 창립. 주요 연구 분야는 노

동시장, 노사관계 및 조정, 인적자원 및 직업훈련과 고용, 노동법학과 노동입법, 노동기초이론, 기업의 인사관리 등이다.

현재 진행하고 있는 주요 업무는 아래와 같다.

- 합작 연구: 국내외 관련기구, 특히 국외 주요기구
- 전문훈련: 기업인적자원관리, 노동보장 부문의 업무훈련
- 자문서비스: 기업인적자원관리 및 노동보장정책 자문
- 전문소프트개발: 인적자원관리, 노동보장 행정관리 및 서비스

노동급여연구소

1990년 1월에 창립. 임금과 수입분배, 노사관계 조정, 노동기준체계 등의 이론, 정책 및 응용연구 등에 관한 전문 연구를 진행하고 연구성과를 정책적으로 응용하여 급여업무 훈련을 전개하며 자문 및 급여분배안 기획 등의 서비스를 제공한다. 뿐만 아니라 이론과 정책연구의 기초에서 기업 실제 및 시장 수요에 따라 기업의 급여분배제도를 지도하는데 현재 수십 여개 일반기업을 대상으로 이런 서비스를 제공하고 있다. 아울러 사회 수요와 해당 년도의 급여분배에 근거하여 기업의 임금 담당자와 노사관리 인원을 대상으로 훈련교육을 진행하고 급여와 수입분배 제도면에서의 새로운 정책, 개혁동향 및 구체적 조치를 소개한다. 뿐만 아니라 해마다 해외방문단을 조직하여 국제적인 학술교류를 진행하고 훈련단체를 구성하여 교육훈련을 진행한다.

사회보험연구소

1994년 1월에 창립. 주요 업무는

- 사회보장 기초이론과 거시적 정책연구를 진행하여 노동보장부와 국가의 사회보장제도 발전에 이론적 근거를 제공하고
- 사회보장 실행 관련의 정책연구를 진행하여 노동보장부와 국가에서 관련 정책을 제정하는데 연구보고를 제출하거나 제안을 하고
- 기층과 관련 조직을 대상으로 사회보장 자문서비스를 전개하고
- 국내외 사회보장 관련 학술교류활동을 전개한다.

국제노동 및 정보연구소

1989년에 창립함. 국제노동기구(ILO) 및 기타 국외 노동보장 문제를 연구하는 전문기구로서 주요 책무는

- ILO의 정책을 연구하고 협조하여 관련 대책과 건의를 제정하며, 국제노동기준의 비준, 시행 및 감독을 연구하고 중국의 ILO 조약 비준에 관하여 제안하고, 노동부와 ILO와의 교류합작에 참여하며, ILO의 노동보장 관련 정보를 개발한다.
- 외국의 노동 및 취업기본정책과 제도, 노동력시장제도 및 정책, 노사관계 및 노동입법, 노동과 취업의 기초이론 및 발전추세에 관한 연구를 진행한다.
- 외국의 사회보험 기본정책 및 법규, 사회보험체계 및 운영, 사회보험 기초이론 및 발전추세에 관한 연구를 진행한다.
- ILO 및 국내외 관련기구, 연구기구와의

학술교류와 합작을 진행한다. 지금까지 장기 과제연구, 번역출판, 인재육성 및 기본적 노동정보 수집 등 여러 면에서 많은 성과를 거두었다.

2001년에 CALSS는 우리 연구원과 <노동 관련분야의 연구협력을 위한 양해각서>를 체결하고 연구네트워크를 형성하여 활발한 연구교류를 진행하여 왔다. 한중, 한일 간의 양국 교류를 통합하여 지난해 10월 북경에서 한중일 3국 <제1차 동북아 노동포럼>에 이어 올해 10월 30일~11월 2일에는 제주도에서 <제2차 동북아 노동포럼>을 개최하게 된다.